

발간등록번호

11-1620000-000019-01

사회권 포럼 자료집 I

국가인권위원회



EM022203



국가인권위원회

발 간 사



지난 20여년간 우리사회는 민주화의 대로를 걸으면서 정치적·시민적 자유권 부분에서는 상당한 진전을 이루었고, 국민의 인권의식도 향상되어 인권에 대한 사회적 공감의 분위기가 형성되고 있습니다. 경제 부분에 있어서도 1인당 국민소득 2만 달러 시대를 맞이하면서 선진국 대열에 합류하였다고 평가되고 있습니다.

그러나 우리사회는 또 다른 한편으로 새로운 요구에 직면해 있습니다. 외환위기의 극복 과정에서 가속된 경제적 양극화로 인한 여러 문제가 발생하고 있습니다. 국민의 삶의 질적 향상에 대한 요구도 높아지는 한편, 사회적 약자의 삶은 점점 더 어려워졌습니다.

노동의 권리, 사회보장에 대한 권리, 적절한 생활수준을 누릴 권리, 교육받을 권리, 주거의 권리, 신체적·정신적 건강을 향유할 권리, 교육받을 권리 등 경제적·사회적·문화적 권리는 국민의 삶의 질과 밀접하게 연계되어 있고, 특히 사회적 약자의 삶의 질에 심대한 영향을 미친다고 할 수 있습니다. 그런만큼 인권의 큰 영역으로서의 사회권에 대한 관심과 고민이 절실하게 요청되는 것입니다.

“사람이 사람답게 사는 세상”을 만드는데 기여하기 위해 국가인권위원회가 설립된 지 6년이라는 시간이 흘렀습니다. 그동안 위원회는 자유권과 평등권의 향상을 위해 많은 노력을 기울여 왔지만, 사회권에 대한 적극적인 관심과 노력은 상대적으로 모자랐습니다. 사회권포럼을 창설한 것은 우리 위원회가 사회권에 대한 적극적인 관심을 표명 하겠다는 의지의 표현입니다. 이 포럼의 운영을 통해 사회권에 대한 접근 방법과 위원회가 맡아야 할 역할을 모색하고자 하였습니다.

그동안 사회권포럼을 통해 논의된 자료들을 모아 사회권포럼집을 발간하게 되었

습니다. 사회권포럼의 태동에서부터 오늘에 이르기 까지 많은 고민과 노력을 하신 정강자 상임위원님과 사회권포럼 운영위원, 발제자, 토론자 분들에게 감사의 말씀을 드립니다. 사회권포럼의 진행과 자료집 발간을 위해 힘쓴 인권연구팀 관계자의 노고에도 격려의 말을 전합니다. 이 자료집이 사회권의 증진과 실현을 위해 연구·활동하시는 많은 분들에게 도움이 되기를 바랍니다.

2007년 11월

국가인권위원회 위원장 안 경 환

서 문



경제적·사회적·문화적 권리(사회권)는 자유권을 실현할 수 있는 토대로 작용하여 질적으로 성장된 인권을 향유할 수 있는 근거가 되고, 우리사회를 보편적이고 평등한 사회로 이끄는 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 우리사회의 사회권 실현 수준은 그리 높다고 할 수 없다. 노동권, 교육권, 건강권, 사회보장권 등 사회권은 우리와 경제력이 유사한 다른 나라에 비해서도 미흡한 부분들이 있고, 국민이 누려야 할 최소한의 사회권 기준이나 사회적 합의도 명확히 정립되어 있다고 평가하기 어려운 상황이다.

국가인권위원회(위원회)는 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시키는 것을 고유의 임무로 한다. 위원회는 출범 이후 상당기간 자유권과 평등권 향상을 위해 노력해 왔으며, 이 분야에 있어 사회의 의식 변화와 제도·정책의 변화에 긍정적인 역할을 하였다고 평가된다. 하지만 사회권에 대하여서는 적극적이지 못하였다는 비판을 받기도 하였다.

위원회는 그 중요성에도 불구하고 상대적으로 사회권 영역을 깊게 고민하지 못하였음을 반성하게 되었다. 그리하여 위원회는 사회권의 실태에 대한 정확한 파악과 정책 개선 방안 모색, 사회권에 대한 위원회의 역할에 대한 깊이있는 고민이 필요하다고 판단하여, 2005년부터 사회권 관련 정책의 개발 및 연구역량 강화에 집중하였다.

이러한 노력의 하나로 위원회는 2005년 9월 사회권 전문가들을 모시고 「사회권연구회」를 발족하여 발표회를 시작하게 되었다. 이 연구회가 이번에 자료집을 발간할 수 있게 한 「사회권포럼」의 전신이다. 「사회권포럼」은 우리 사회의 사회권 현실을 살펴보고 국제인권기준에 입각하여 사회권 보장을 위한 국가의 의무 및 위원회의 역할을 조명하는 데 그 목적을 두었다. 지난 2년 동안 20여 차례의 포럼을 개최하였고 그 과정에 많은 전문가들이 참여하여 열띤 토론을 하였다.

포럼 초반에는 사회권 총론 검토와 함께, 사회권에 있어 가장 취약한 대상이라 판단한 외국인·장애인·노인·아동과 관련하여 사회권 문제를 고민하는 자리를 가졌다. 이주노동자와 국제결혼이민자의 인권문제, 장애인 교육권과 이동

권, 노인과 일, 시설아동의 인권보호 등의 주제로 분야별로 2~4회 정도 포럼을 열었다. 그리고 우리 사회의 사회권 현주소를 모니터링하고 균형 잡힌 사회정책의 실현을 위한 사회권지표 개발 논의를 하였고, 그 뒤 올 9월부터는 사회권 권리별로 검토를 시작하여 현재 주거권을 검토하고 있는 단계이다. 포럼을 진행하는 가운데 올 4월에는 ‘빈곤과 사회권’이라는 주제로 「사회권심포지엄」을 열기도 하였다.

여러 차례의 「사회권포럼」을 진행하면서 우리의 논의 속에 늘 하나의 고민이 자리하고 있었다. 아직 우리사회에서 사회권은 인권의 중요한 부분으로 정립되어 있지 못한 상태이다. 그리하여 사회권은 국가의 복지 시혜적인 차원에서 해석되거나 국가의 재정능력에 그 실현 여부가 전적으로 좌우되는 것으로 인식되기도 한다.

위원회는 사회권의 적절한 보장을 실현하기 위한 보편적인 기준, 특히 사회적 약자의 인권을 보장하기 위한 최소한의 기준 정립과 사회권의 실현을 위한 국가의 적극적인 의무에 대하여 많은 고민을 하였다. 그리하여 위원회는 「사회권포럼」을 진행하면서 우선적으로 정부의 사회정책을 검토하고 인권의 시각으로 해석하고 대안을 모색하는 노력을 기울였다.

그렇지만 우리사회의 논의가 권리로서의 사회권에 대한 이해가 깊지 않은 상태이기 때문에, 「사회권포럼」의 연구대상 및 검토영역이 분명하지 못하거나, 사회권의 명확한 기준 정립에서 아쉬움이 많았다. 이는 앞으로 위원회가 많은 고민을 하고 해답을 찾아야 하는 과제로 남겨둔다.

이러한 아쉬움 속에서도 지난 2년간의 「사회권포럼」 활동을 돌아보며 위원회는 사회권을 주제로 논의한 소중한 자료를 많은 분들과 공유하기 위하여 자료집을 발간하였다. 그동안 「사회권포럼」을 기획하고 함께 참여한 사회권전문위원 김선택(고려대), 노대명(한국보건사회연구원), 박종운(법무법인 소명), 박찬운(한양대), 이경주(인하대), 이숙진(양극화·민생대책위원회), 이유정(인하대), 이찬진(제일합동법률사무소), 전광석(연세대) 선생님께 감사를 드린다. 그리고 이 자료집이 탄생할 수 있도록 해주신 「사회권포럼」 발제자와 토론자에게 감사의 인사를 드린다. 또한 사회권포럼의 운영과 이번 자료집의 발간에 애쓴 인권연구팀 관계자의 노고에 감사를 전하고 싶다.

2007년 11월

국가인권위원회 상임위원 정 강 자
사회권전문위원회 위원장

사회권포럼 현황

회차	일시	분야	주제	발표자	토론자
1	2005.10.26.	총론1	사회권과 국가의 의무	박찬운(한양대 법대)	김선택(고려대 법대) 노대명(보사연)
2	2005.11.16.	총론2	헌법과 사회권	전광석(연세대 법대)	박종운(법무법인 소명) 이찬진(제일합동법률사무소)
3	2005.12.14.	총론3	국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점	조형석(국가인권위원회)	오재창 변호사(민변 국제연대) 김형식(중앙대 아동복지) 교수
4	2006.1.18.	총론4	사회권에 관한 국제인권 기준	조형석(국가인권위원회) 김기연(KOKUN)	
5	2006.2.22.	외국인1	이주노동자의 사회권과 국가의 의무	설동훈(전북대 사회학) 최홍엽(조선대 법학) 신홍주(국가인권위원회)	
6	2006.3.15.	외국인2	국제결혼 이민자의 인권실태 및 문제점	김민정(이주여성의집) 김정선(숙명여대 강사) 소라미(공감 변호사)	
7	2006.4.19.	장애1	장애인차별금지법 외국 입법사례	배용호(장차법추진연대 법제위원)	이찬진, 전광석
8	2006.5.17.	장애2	정부의 장애인 정책 검토	남찬섭(동아대 사회복지) 변용찬(보건사회연구원) 김동호(장총련 전 사무총장)	임성만(장봉혜립재활원 원장) 김정열(장애우권익문제연구소 소장)
9	2006.6.21.	장애3	장애인 교육권 보장 방안 모색	김주영(한국재활복지대학) 도경만(장애인교육권연대 집행위원장)	김원경(한국체육대학교 교수) 김은주(교육부 특수교육정책과) 한경근(단국대학교 교수)
10	2006.7.19.	장애4	장애인 이동권 보장 방안 모색	강병근(건국대학교교수) 좌혜경(민주노동당정책연구원)	이상주(건설교통부 도시교통팀) 배용호(장애인편의시설촉진시민연대 정책실장)
11	2006.8.23.	노인1	저출산·고령화 사회에 대한 이해 및 정부정책 검토	정경희(한국보건사회연구원 고령사회정책팀장) 이형복(보건복지부 노후생활팀 팀장) 홍미령(한국노인문제연구소 소장)	

회차	일시	분야	주제	발표자	토론자
12	2006.9.20.	노인2	노인과 일	조용만(건국대학교 법과대학 교수) 변재관(한국노인인력개발원 원장)	권호안(보건복지부 인력경제팀장) 황인철(한국경영자총협회 사회정책팀장)
13	2006.10.25.	노인3	노인과 복지 (노후소득보장)	석재은(한림대 사회복지)	정홍원(한국보건복지인력개발원) 조기원(보건복지부 연금정책팀)
14	2006.11.22.	노인4	노인과 인권(학대, 자살)	이지진(한국보건복지인력개발원) 어대훈(경기북부노인학대예방센터) 김현숙(보건복지부 노인지원팀)	김태현(선신여대 심리복지학부)
15	2007.2.21.	아동1	한국의 아동권 실현 수준 및 인권 보호와 증진 방안 모색	이용교(광주대학교 사회복지학부 교수) 곽숙영(보건복지부 아동안전권리팀 팀장) 김인숙(세이브더칠드런 부회장)	
16	2007.3.28.	아동2	시설아동의 인권 보호와 증진 방안 모색	신혜령(한국보건복지인력개발원) 김미숙(보사연) 이영목(은평천사원) 이석규(보건복지부)	
17	2007.6.20.	아동3	과잉학습으로부터 아동의 인권 보호와 증진 방안 모색	오해섭(한국청소년정책연구원 문화참여팀 팀장) 이인규(아름다운학교운동본부 사무총장) 홍경표(이천YMCA 사무총장) 박범이(사. 참교육을위한전국학부모회 서울지부장)	
18	2007.7.25.	지표	사회권 지표개발 방안 모색	노대명(보사연 공공부조팀장) 신명호(도시연구소 부소장) 김안나(보사연 연구위원) 박시중(열린사이버대 사회복지학과 교수)	

목 차

발 간 사	i
서 문	iii
사회권포럼 현황	iv

총론 분야

총론 1. 사회권과 국가의 의무	
▶ 한국사회 빈곤층의 사회권 확보를 위한 국가의 의무와 국가인권위원회의 역할 _ 박찬운	5
▶ 사회권 실현을 위한 대국가적 의무 부여 _ 김선택	29
▶ 주제발표에 대한 토론 _ 노대명	32
총론 2. 헌법과 사회권	
▶ 사회적 기본권의 헌법적 실현구조 _ 전광석	37
총론 3. 국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점	
▶ 국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점 _ 조형석	53
▶ 경제적, 사회적 권리도 진정 권리인가? _ 오재창	83
▶ 국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점 _ 김형식	88
총론 4. 사회권에 관한 국제인권 기준	
▶ 사회권위원회(CESCR)의 국가이행보고서 심의회의 모니터링 과정 _ 김기연	99

외국인 분야

▶ 외국인파 사회권 _ 이숙진	107
외국인 1. 이주노동자의 사회권과 국가의 의무	
▶ 한국의 이주노동자와 인권 : '국가의 주권'과 '국민의 기본권' 및 '인간의 기본권'의 상충요소 검토 _ 설동훈	111
▶ 외국인근로자 고용과 관련한 쟁점 _ 최홍엽	143
▶ 조사를 통해 본 외국인(이주노동자) 인권 _ 신흥주	157

외국인 2. 국제결혼 이민자의 인권실태 및 문제점

- ▶ 한국의 결혼이주여성 지원정책의 쟁점들 _ 김민정 179
- ▶ 국제결혼 중개구조와 문제점 _ 김정선 198
- ▶ 국제결혼 이주여성의 인권 실태와 관련 법적 쟁점 _ 소라미 225

장애 분야

- ▶ 장애분야 서문_박종운 249

장애 1. 장애인차별금지법 외국 입법사례

- ▶ 장애인차별금지법의 해외 사례와 최근의 국제 흐름 _ 배용호 253
- ▶ 각국의 장애인차별금지법의 해외 사례 관련 지정 토론문 _ 이찬진 284

장애 2. 정부의 장애인 정책 검토

- ▶ 장애인 고용·복지체계의 개선방안 _ 남찬섭 289
- ▶ 장애인 연금제도 도입방안 _ 변용찬 318
- ▶ 장애인 자립생활(Independent Living)과 한국적 과제 _ 김동호 337
- ▶ 장애인 당사자주의와 참여 증진을 위한 과제 _ 임성만 355
- ▶ 주제발표에 대한 토론 _ 김정열 362

장애 3. 장애인 교육권 보장 방안 모색

- ▶ 장애인의 교육권 보장을 위한 관계법 제정비 방안 _ 김주영 369
- ▶ 장애인 교육권 확보를 위한 과제 _ 도경만 394
- ▶ 장애인 교육권 보장 방안 모색 관련 두 가지 발제에 대한 토론 _ 김원경 424
- ▶ 장애인 교육권 보장 방안 모색에 대한 토론 _ 김은주 429
- ▶ 장애인 교육권 보장 방안 모색 토론 _ 한경근 437

장애 4. 장애인 이동권 보장 방안 모색

- ▶ 한국 사회의 사회적 약자 이동권 보장을 위한 편의시설 실태에 대한 대안과 국제적 기준 및 외국의 사례와의 비교 _ 강병근 451
- ▶ 주제발표에 대한 토론 _ 좌혜경 489
- ▶ 건설교통부 장애인 이동권 확보대책 _ 이상주 508
- ▶ 당사자 입장에서 바라 본 관련 법 및 정책, 편의시설에 대한 비판적 제언 _ 배용호 513
- ▶ 인증제도의 바람직한 방향과 이동편의증진정책의 미래 _ 배용호 522

2권 목차

발 간 사	i
서 문	iii
사회권포럼 현황	iv

노인 분야

▶ 노인 분야 서문 _ 김선택	3
노인 1. 저출산·고령화 사회에 대한 이해 및 정부정책 검토	
▶ 2004년 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 주요결과 _ 정경희	7
▶ 고령화 관련 노인의 인권보호를 위한 국제기구 논의의 흐름 _ 홍미령	25
노인 2. 노인과 일	
▶ 연령차별 철폐를 통한 고용안정 _ 조용만	51
▶ 한국에 노인 일자리 창출 정책 _ 변재관	75
▶ 노인일자리 사업 활성화 방안 _ 권호안	91
▶ 고령자 고용정책에 대한 경영계 입장 _ 황인철	96
노인 3. 노인과 복지(노후소득보장)	
▶ 노후소득보장과 연금개혁 : 사회권으로서 보편적 연금수급권 확보를 위하여 _ 석재은	103
▶ 인권·사회권의 관점에서 본 국민연금 _ 정홍원	165
노인 4. 노인과 인권(학대, 자살)	
▶ 노인자살에 대한 이해 시작하기 _ 이지전	171
▶ 신고현황 및 상담사례를 통해 본 노인학대문제의 실태 및 예방을 위한 제언 _ 어대훈	186
▶ 국가인권위원회 노인학대 관련 회의자료 _ 김현숙	204

아동 분야

- ▶ 아동 분야 서문 _ 이경주 213
- 아동 1 한국의 아동권 실현 수준 및 인권 보호와 증진 방안 모색
 - ▶ 아동이 침해받기 쉬운 권리와 보장 방안 _ 이용교 217
 - ▶ 유엔아동권리협약의 이해 _ 김인숙 252
- 아동 2. 시설아동의 인권보호와 증진 방안 모색
 - ▶ 가정위탁보호아동의 사회적 방임문제와 인권 _ 신혜령 265
 - ▶ 아동복지시설 평가 결과 및 실태조사를 통해 본 시설아동의 인권 수준 및 개선방안 _ 김미숙 276
 - ▶ 시설관계자가 바라본 시설아동의 인권보호 증진 방안 _ 이명목 293
 - ▶ 시설아동 인권보호를 위한 정책방향 _ 이석규 297
- 아동 3. 과잉학습으로부터 아동의 인권 보호와 증진 방안 모색
 - ▶ 청소년인권의 중요성과 대학 입시제도에 대한 본질적인 논의 제기 _ 오혜섭 ... 311
 - ▶ 심야교습행위 금지의 전면 확대 타당성 논의 및 실현 방안 _ 이인규 317
 - ▶ 입시학원과 청소년의 기초적 권리 _ 홍경표 328
 - ▶ 서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례 _ 박범이 333

사회권 지표

- ▶ 왜 사회권 지표인가 _ 노대명 343
- 사회권 지표개발 방안 모색
 - ▶ 사회권 지표 구축방안에 대한 의견 _ 노대명 347
 - ▶ 사회권과 사회권 지표 _ 신명호 356
 - ▶ 유럽연합의 사회적 배제 지표 소개 및 사회권 지표 영역 예시 _ 김안나 360
 - ▶ 사회권 개념의 한계와 극복 방안 연구 _ 박시종 367

총론

1. 사회권과 국가의 의무
2. 헌법과 사회권
3. 국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점
4. 사회권에 관한 국제인권 기준

사회권과 국가의 의무

박찬운(한양대학교 법과대학 교수)

김선택(고려대학교 법과대학 교수)

노대명(한국보건사회연구원 연구위원)

한국사회 빈곤층의 사회권 확보를 위한 국가의 의무와 국가인권위원회의 역할 *

박 찬 운
한양대학교 법과대학 교수**

I. 글머리에 : 사회권을 둘러싼 실무상의 고민

시대가 발전함에 따라 인권의 이론은 물론 그 실무도 발전하였다. 그럼에도 인권을 크게 자유권과 사회권으로 나누어 설명할 때 사회권의 분야는 아직도 권리 개념으로 머리에 확연히 떠오르지 않는 것이 사실이다. 권리의 개념이 그렇고 이에 기한 국가의 의무가 무엇인지 막연한 것이 현실이다.

국내적 차원에서 인권침해 방지 시스템을 분류하면 통상 사법적 구제방법과 비사법적 구제방법이 거론된다. 전자는 통상의 재판제도를 중심으로 이루어지는 구제시스템이고 후자는 권고적 효력을 갖는 움부즈만적 성격의 국가기관에 의한 인권침해 구제시스템을 말한다. 인권침해의 구제시스템은 그 방법론의 차이에도 불구하고 기본적으로 ‘인권의 구체적 확장’이라는 의무를 담당한다. 즉, 문제된 영역에서 인권이 무엇인지를 구체적으로 확정하고 그것을 기초로 구제방법을 제시하는 것이 이들 시스템의 주요한 기능이다. 다만, 사법적 구제방법은 재판제도가 갖는 보수성과 경직성으로 인해 권리의 새로운 해석이 쉽지 않은 반면 비사법적 구제절차는 그 절차가 갖는 진보성과 유연성으로 인해 인권의 새로운 해석이 보다 용이하다. 이런 점에서 움부즈만 성격의 인권기구가 인권보장에서 그 역할을 점점 증대해 가는 것은 자연스런 현상이라 할 것이다.

국제인권법적 차원에서 볼 때 국제인권법의 국내적 이행이라는 관점에서 만들어진 대표적 비사법적 인권기관이 바로 국가인권위원회(인권위)이다. 2001년에 만들어진 이 기관은 설립 이래 자유권 중심의 인권구제 업무를 해오면서 많은 성과를 올렸으나 상대적으로 사회권 분야에서의 활동이 취약하다는 비판을 받아 왔다. 그러던 중 2006년 초 인권위는 위원회의 3개년 행동계획¹⁾을 발표하면서 수년간 주력할 인권

분야로 사회권을 내놓았다. 사회적 소수자들의 경제적 사회적 문화적 권리에 대하여 이제부터 인권위가 본격적으로 관심을 갖겠다고 선언한 것이다.

그러나 인권위의 실무 현장에서 사회권을 다루는 문제는 여전히 어렵기만 하다. 실무자들의 머리속은 이 막연한 권리 분야를 어떻게 접근해야만 하는 지 고민이 많다. 그렇다 보니 사회권에 대한 관심은 많지만 그 실적은 많지 않은 것이 현실이다. 과연 이러한 현실을 변화시킬 수 있는 방법은 무엇일까. 그래서 인권위가 이런 사건에서 보다 적극적으로 대처할 수 있는 방법은 무엇일까. 그것은 인권위의 담당자들이 생각하는 사회권의 성격, 그 속에서 국가의 의무를 확연히 하는 일이 하나의 해답이 될 것이다. 필자가 이 글을 쓰게 된 동기가 여기에 있다.

이 글은 크게 두 개의 파트로 나뉘어져 있다. 하나는 위에서 본대로 사회권에 관한 성격, 그 중에서도 사회권에서의 국가의 의무의 성격을 밝히는 것이고, 두 번째는 이러한 성격에 기초하여 국가인권위원회가 사회권에 관하여 어떤 일을 어떻게 할 수 있을 것인가를 조명하는 것이다. 이러한 논의를 하다보면 국가인권위원회가 사회권에 관해 어떤 태도로, 어떤 분야를 중심으로 업무를 해나가할 지가 대체로 손에 잡힐 것으로 생각된다.

II. 사회권에서의 국가의 의무, 그 성격에 대한 새로운 고찰²⁾

1. '사회권에서의 국가의 의무'에 관한 국제인권법의 변화와 발전

종래 국제인권법에서 '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(약칭사회권 규약) 상의 권리는 국가에 대하여 일종의 노력의무를 부과한 것에 불과하다는 견해가 많았다. 우리가 사회권에 대해 이런 개념을 그대로 받아들인다면 사회권의 권리성은 사실상 부정하는 것이나 마찬가지이다. 이러한 견해가 상당한 정도 지지를 받는 것은 다음과 같은 두 가지 논의에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 첫째가 인권의 성질에 관한

* 이 논문은 필자가 2007년 4월 25일 국가인권위원회가 주최한 2007년 사회권 심포지엄 "2007 빈곤과 사회권 : 기초생활 취약 계층의 생존권 보호와 국가의 의무"에서 기초 발제한 것을 수정 보완한 것으로 한양법학에 게재된 논문이다.

* * 한양대학교 법과대학 부교수; 변호사

1) 인권위의 3개년 행동계획은 다음 사이트에서 전문을 볼 수 있다 : <http://www.humanrights.go.kr>

2) 이 부분 중 1-4는 필자의 논문 "국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격", 『인권과 정의』, 2006년 12월, 105-110면을 수정 보완한 것임

이원론이고 두 번째가 점진적 달성 등의 의무를 과하고 있는 사회권 규약(제2조1항)의 문언³⁾에 관한 이해이다.

사실 위의 두 가지 논의는 상호 밀접한 관련이 있다. 인권규약을 기초할 당시 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights)에서는 인권의 성질의 차이점을 둘러싼 논의가 있었는데 여기에서 당시 다수를 차지하고 있는 서방 자유진영은 시민적 정치적 권리(자유권)는 일반적으로 국가에 권리행사의 역제를 요구하는 권리이면서 재판을 통해 집행할 수 있는 권리인 점에 대하여 경제적 사회적 및 문화적 권리(사회권)는 국가의 적극적 조치를 요구하는 권리이며 재정부담도 요구하기 때문에 사법기관에 의한 집행에는 친하지 않다고 보았다. 그 때문에 인권규약은 2개의 권리규약으로 나뉘어지게 되었고 ‘시민적·정치적·권리에 관한 국제규약(약칭 자유권규약)이 국가에 대하여 ‘권리의 존중 및 확보’(respect and ensure)를 의무의 주 내용으로 하는 규약이 된 반면 사회권규약은 권리의 완전한 실현을 위해 ‘조치(행동)’를 취하는(take steps) 정도의 규약으로 만들어 지기에 이르렀다는 것이다.

이러한 인권규약의 이원화의 역사적 경위는 그 후 학설에서도 2개의 규약을 해석함에 있어 권리의 성질의 차이를 필요 이상으로 강조하게 된 계기가 되었다. 국제인권법이 비약적으로 발전한 1980년대 중반까지 구미의 학설은 자유권규약이 권리의 즉시적 실현의무를 과한 조약임에 대하여 사회권규약은 점진적 실현의무를 과한 것에 그치는 이른 바 촉진적 조약(promotional convention)이라는 설명이 일반적이었다.⁴⁾⁵⁾

그러나 이러한 이원론은 1980년대 후반 이래 사회권에 관한 새로운 인식에 의해 강력하게 비판되었고 이러한 비판은 림버그 원칙⁶⁾으로 이어져 사회권의 권리성 및

3) 사회권규약 제2조1항: 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다.

영어 원문을 소개하면 다음과 같다:

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures (밑줄은 필자가 친 것임). 사회권규약에서 국가의 의무를 둘러싼 해석상의 논란은 위의 밑줄 친 부분과 관계가 있다.

4) 申惠丰, “人權條約上の 國家の 義務”, 日本評論社, 1999, 11-14 면 참고

5) 국내 학자들 중에서도 사회권규약과 자유권규약을 비교하면서 자유권규약은 발효 또는 가입 즉시 규약상의 모든 권리가 즉각 그리고 완전히 실현됨을 목표로 함에 반해 사회권규약은 제3세계의 낙후된 경제여건을 고려할 때 동규약상의 인권은 프로그램적 성격을 갖는다고 설명하는 학자가 있다. 김대순, 「국제법(제11판)」, 삼영사, 636면 참고

6) “The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, UN Doc. E/CN.4/1987/17, Annex; *Human Rights Quarterly*, Vol.9(1987), pp.122-135. 림버그 원칙은 1986년 국제법률가 위원회(International Commission of Jurists), 네덜란드 림버그 대학의 마스트리히트인권센터 및 미국의 신시내티 대학 로스쿨이 공동으로 주관한 전문가 회의에서 나온 선언이다. 이 원칙은 주로 사회권규약에서의 국가의 의무와 범의

국가의 의무에 대한 명확한 인식이 자리 잡히게 되었다. 그리고 이러한 원칙은 1990년대 초의 사회권규약위원회의 일반논평 37)과 1990년대 후반의 마스트리히트 원칙⁸⁾ 등으로 이어지면서 적어도 국제인권의 시각에서는 사회권과 자유권의 이원론은 극복되었다고 할 수 있다.

2. ‘사회권’과 ‘국가의 의무’의 상관성 : 사회권에 대한 권리 중심적 접근 방법

사회권에서 말하는 권리가 단지 이익이나 복리 또는 필요 정도를 의미한다면 그것은 권리가 아니다. 사회권도 권리라고 한다면 그것은 권리의 일반적 표징을 갖고 있어야 하며 우리는 그것을 인정하지 않으면 안 된다. 권리라고 하는 것은 원래 권리주체와 의무주체와의 규범적 관계를 함의하는 개념이고 권리주체가 권리를 향수한다는 것은 타자(의무주체)에게 상관적 의무(correlative duty)가 발생하는 것을 전제로 하는 것이다. 따라서 사회권도 의무주체인 국가에 대해 상관적 의무를 요구할 수 있어야 하고 국가는 이를 수행해야 한다. 국가의 책무가 단지 노력의무 정도로 축소되어서는 안 되는 이유가 여기에 있다. 이것은 사회권규약도 자유권규약과 마찬가지로 국제인권규약의 하나로서 인권의 실현을 목적으로 한다는 데에는 아무런 차이가 없다는 것을 의미한다.

그럼에도 사회권 규약의 권리를 해석함에 있어서는, 동 규약 제2조1항의 ‘점진적’(progressively)이라는 용어가 동 규약의 의무의 성질을 ‘노력 장려적’인 것으로 해석

에 관한 내용을 담고 있다. 이 선언은 그 후 네덜란드의 노력으로 위의 유엔의 공식문서로 발간되었다.

- 7) “General Comment No.3”(Fifth session, 1990), Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/1991/23, pp. 83-87. 이 논평에서는 사회권규약에서의 국가의 의무의 성격을 설명하면서 규약이 제2조1항에서 점진적인 실현을 규정하였지만 그렇다고 하여 자유권규약과의 차별성만을 강조하고 그 유사성을 간과해서는 안 된다고 한다. 논평은 자유권과의 유사성을 다음과 같이 몇 가지 면에서 강조한다. 첫째, 사회권의 재판규범성이다. 즉, 사회권도 국내 법체계에 따라 사법심사의 재판규범으로 충분히 적용될 수 있다는 것이다. 둘째, 최소핵심 의무에 관한 것이다. 이것은 사회권규약상의 각 권리의 최소 필요수준을 충족시키기 위한 최소핵심 의무는 ‘점진적인 실현’의 문제가 아니라 모든 당사국에 즉각적으로 있다는 것이다. 셋째, 사회권규약의 여러 가지 권리는 아예 처음부터 대다수의 국내법 체계상 사법기관 등에서 즉각적으로 적용할 수 있는 규정(제3조, 제7조(a)(i), 제8조, 제10조3항, 제13조2항(a), 3항, 4항, 제15조3항)을 가지고 있다는 것이다.
- 8) “The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 20(1998), pp. 691-706.(이하 Maastricht Guidelines) 마스트리히트 원칙은 1997년 림버그 원칙 10주년을 맞이하여 열린 전문가 회의로 이 원칙에서는 주로 사회권규약위원회의 모니터링 강화를 위한 방법론으로 어떤 경우에 사회권 규약에 위반되는지(소위 violation approach)가 선언되고 있다. 이 원칙의 주석을 원하는 사람들은 Victor Dankwa, Cees Fliterman and Scott Leckie, “Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights,” *Human Rights Quarterly*, Vol.20(1988), pp.705-730을 참고할 것

하는 데에 결정적 요인이 되었다. 이러한 해석에 대해 사회권규약위원회는 일반논평 등을 통해 지속적으로 그 부당성을 지적하였다.⁹⁾ 특히 동 위원회는 일반논평 3을 통해 분명히 위의 ‘점진적으로 달성한다’(achieving progressively)는 것은 관련 제 권리의 완전한 실현을 점진적으로 해나간다는 것이고 그 때까지의 사이에 국가는 아무런 구체적 의무도 부담하지 않는다는 것을 의미하지 않는다고 하였다. 즉, 국가는 사회권규약의 체결에 의해 제 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위해 이용 가능한 수단을 최대한도로 사용하여 즉시 필요한 행동을 시작할 의무를 부담한다. 완전한 실현에는 시간이 걸리지만 그것을 위한 행동(steps)은 즉시 시행되지 않으면 안 된다.¹⁰⁾¹¹⁾ 어떤 행동이 즉시 취해져야만 하는 것이고 또 어떤 행동이 뒤에 취해질 수 있는냐는 권리 의무의 성질에 따라 같지는 않지만 어쨌든 점진적 실현의무를 추상적인 노력의무 혹은 정치 선언적 목표 정도로 해석하려는 것은 사회권규약위원회나 학설에 의해서나 이제 더 이상 지지 되지 않는다고 말할 수 있다.¹²⁾ 사회권규약위원회를 중심으로 사회권에 관한 이러한 논의방식을 우리는 권리 중심적 접근방법(rights-based approach)이라고 한다.

3. ‘사회권에서의 국가의 의무’, 그 다면적 성격

가. 의무의 다면적 성격과 사회권에 대한 국가의 의무의 성격

1개의 권리로부터 나오는 국가의 구체적 의무는 처음부터 1개로 결정되지 않는다. 국가의 의무는 상황에 따라 구체적으로 결정된다. 이것은 자유권이든 사회권이든 그 권리에 대한 의무주체(국가)의 의무의 내용은 일의적으로 정해지지 않는다는 말이다.

9) General Comment No.3, para.2

10) 일반논평 3은 이에 대해 “규약 가입 이후 합리적으로 짧은 시간 내에”(within a reasonably short time after the Covenant’s entry into force for the States concerned)라고 표현하였다(para.2). 이와 관련하여 림버그 원칙은 ‘규약상의 권리 실현을 위해 즉시 조치를 취할 의무가 있다고 선언하였다. 즉, 동 원칙 16항은 “All States parties have an obligation to begin immediately to take steps towards full realization of the rights contained in the Covenant.” 라고 함으로써 체결국의 즉시 조치의무를 강조하였다.

11) 다만 의무 위반으로서 규약위반이라고 함에 있어서는 뒤에서 보는 총족 의무는 일정한 조치(measures 혹은 steps)를 취해야 하고 이를 하기 위해서는 일정한 시간이 요구되므로 즉시 의무 위반이라고 말할 수 있는 상황은 별로 없을 것이다.

12) 사회권규약위원회의 일반논평 3 이외에 학설로서 이와 같은 논지를 펴는 것으로는 Matthew Craven, “The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : A Perspective on Its Development(1995)”; Asbjorn Eide, Economic, “Social and Cultural Rights : A Universal Challenge”, in Economic, Social and Cultural Rights : A Textbook(Asbjorn Eide, Catarina Krause & Allan Rosas eds., 2001) 등이 있다.

자유권에서 국가의 의무는 무조건 소극적 의무이고, 사회권에서의 국가의 의무는 무조건 적극적 (조치를 취해야 하는) 의무라고 말하는 것은 적절치 않다. 이것은 위의 이원론에서 나온 도식적인 결론으로 의무의 다면적 성격을 이해하지 못한 결과에서 비롯된 것이다.

자유권의 경우를 하나의 예로 들어보자. ‘고문을 받지 않을 권리’에 대응하는 의무는 ‘고문을 하지 않을 의무’만 있는 것이 아니다. 즉, 국가가 고문만 하지 않는다는 소극적 의무만 다한다고 해서 이 권리가 개인에게 보장되는 것은 아니다. 상황에 따라서는 고문이 발생한 경우에 이를 ‘저지하는 의무’, 고문이 일어날 가능성이 있는 상황이라면 이를 ‘방지할 의무’가 생길 수 있다. 이와 같이 인권규약에서는 인권을 지킬 의무를 부담하는 국가에 대하여 조약상 인정된 권리를 실효적으로 보장하기 위해 자기 스스로의 권력행사를 억제하는 의무(소극적 의무)와 함께 권리를 침해로부터 방지하기 위한 의무(적극적 의무)도 경우에 따라서는 지우게 된다.

위와 같이 하나의 자유권에서 나오는 국가의 의무는 다면적이다. 물론 이러한 국가의 의무의 다면성은 사회권의 경우도 마찬가지이다. 개인의 사회권을 국가가 제대로 보장(실현, implementation)하기 위해서는 여러 가지 각도에서, 여러 가지 의무를 충족시켜야 한다. 그렇다면 이러한 국가의 의무를 보다 이론적으로 일반화 시킬 수 있는 방법은 없을까. 이점은 지난 80년대 후반부터 여러 학자들에 의해서, 그리고 위에서 본 림버그 원칙 및 마스트리히트 원칙 나아가 사회권규약위원회의 논의 과정에서 활발하게 논의되었다. 그 결과 논자에 따라서는 세세한 점에 있어서 조금 다르지만 인권의 상관개념으로서의 국가의 의무를 소위 3중 구조 혹은 4중 구조(layers of obligations)로 이해하게 되었다. 3중 구조로 이해하는 경우에는 권리의 존중, 보호, 충족(obligation to respect, protect and fulfil)으로 설명하고¹³⁾¹⁴⁾ 4중 구조로 설명하는 경우에는 존중(respect), 보호(protect), 충족(fulfil, 혹은 확보 ensure), 증진(promote)의 의무로 설명한다.¹⁵⁾

존중이라는 것은 국가 스스로 권리침해를 하지 않는 것을 의미하고 보호라고 하는 것은 제3자에 의한 침해로부터 권리를 보호하는 것이다. 충족이라고 하는 것은 권리가

13) Maastricht Guidelines, para. 6.

14) UN의 인권논의에서 이 3중 구조(three level typology of obligation)을 처음으로 시도한 사람은 식량권에 관한 특별보고관을 지낸 Asbjorn Eide이 1987년 낸 보고서에서이다. 그의 3중 구조 접근방법은 사회권규약위원회의 특별보고관을 지낸 Danilo Turk 및 주거권 특별보고관이었던 Rajindar Sachar에 의해 지지 되었다. Commentary to the Maastricht Guidelines, supra note 8, p.713 참고

15) Abjorn Eide eds, supra note 12, p.155 in Scott Leckie, The Human Right to Adequate Housing; 申惠丰, “社會權規約의 履行と 課題”, (財)アジア 太平洋 人權情報センター, 現代人文社 1999, 13면

국가의 적극적인 조치가 있어야 비로소 실현되는 경우 그 필요한 조치를 취하는 것을, 마지막으로 증진이라고 하는 것은 권리의 실현을 증진하기 위해 여러 가지 인적 물적 조건을 정비(예컨대 공무원을 교육 훈련하는 것, 시민을 대상으로 한 인권교육 및 홍보활동을 하는 것, 시설 및 설비의 확충 등 권리가 실현되기 위한 환경을 정비하는 것)하는 것을 의미한다.¹⁶⁾

국가의 의무를 이렇게 다면적으로 포착하면 국가의 의무의 즉시성과 점진성도 각각의 측면에서 분석할 수 있다. 자유권규약 하에서는 일반적으로 국가의 즉시적 의무를 이야기 하지만 동 규약 하에서도 충족과 증진의 의무 분야가 있을 수 있는 데 이러한 분야의 국가의 의무는 불가피하게 점진적으로 노력하여 이의 실현을 위해 나가는 것이다. 예를 들면 공정한 재판을 받는 권리는 즉각적으로 이행되어야 할 의무(의무의 존중 혹은 보호의 측면)이나 이를 실효적으로 보장하기 위해서는 적절한 법률가가 양성되어야 하고 법률부조 제도가 정비되어야 한다. 나아가 국민에 대한 인권교육(규약의 주지 등)도 필요하다. 이러한 것들은 국가의 의무 중 충족 혹은 증진 의무의 내용이다.

다음으로 사회권 분야를 보자. 사회권 규약은 체약국에 점진적 의무(*progressive achievement*)를 부과하고 있다고 하지만 모든 의무가 점진적인 것은 아니다. 즉, 국가는 규약 상 인정된 권리를 스스로 침해해서는 안 되며(의무의 존중의 측면), 규약 상 인정된 권리를 직접 침해하는 제3자의 행위에 대해서는 권리를 보호할 의무가 있고(의무의 보호 측면) 이들 의무는 국가가 즉시 시행하여야 할 의무이다.¹⁷⁾ 마스트리히트 원칙에 의하면 존중의무의 예로 국가가 거주자에 대하여 자의적인(주거권에서 요구하는 강제퇴거의 원칙 위반, 이에 대해서는 후술함) 강제퇴거 조치를 취한 경우 주거권을 위반하였다고 하였고, 보호 의무의 예로는 사영역에서 고용주가 노동기준 등을 위반한 경우 이를 국가가 방지하는 것은 노동권 등을 위반한 예에 속한다고 한 바 있다. 나아가 충족 의무는 국가가 사회권의 완전한 실현을 위해 입법, 행정, 예산, 사법 기타의 적극적 조치를 취해야 하는 의무라고 하면서 하나의 예로 국가가 필수적인 건강보호를 위한 조치를 제공하지 못한 경우(혹은 의무적 초등교육을 제공하지 못한 경우)에 충족 의무를 위반한 것으로 볼 수 있다고 한 바 있다.¹⁸⁾

16) *Ibid.*

17) Commentary to the Maastricht Guidelines, *supra* note 8, p. 714

18) Maastricht Guidelines, 6. 존중 및 보호 의무는 의무 위반과 함께 즉시 판단할 수 있는 것이지만 충족의무의 경우는 성질상 의무 위반이라고 말하기 위해서는 상당한 정도의 시간이 필요할 것이다. 이 의무가 바로 사회권규약 제2조 1항의 “가용자원 범위 내에서의 (사회권 규약에서 요구하는) 권리의 점진적인 실현”과 밀접하게 관련이 있다고 볼 수 있다. Commentary to the Maastricht Guidelines, *supra* note 8, p.714 참고

마스트리히트 가이드라인은 한 국가가 사회권에 있어 국가의 의무를 위반한 경우를 열거하고 있는데 그곳에서는 작위에 의한 위반과 부작위에 의한 위반으로 나누어 설명한다. 이중 작위에 의한 위반 행위로는 현재 향유하고 있는 권리와 관련된 법률의 소멸 또는 정지행위, 특정 개인이나 집단에 대해 권리를 부인하는 행위, 사회권 위반을 하는 제3자에 대해 지원하는 행위, 기존의 법적 의무와 완전히 배치되는 법률이나 정책을 채택하는 행위, 현재 보장하고 있는 권리를 축소하는 행위 등을 열거하고 있다.¹⁹⁾ 또한 부작위에 의한 위반 행위로는 사회권 규약에서 요구하고 있는 조치를 취하지 않는 것, 규약 상의 국가의 의무와 완전히 배치되는 법률을 고치지 않는 것, 특정 개인이나 집단의 사회권이 침해되고 있음에도 이를 방치하는 것, 사회권의 침해 현상을 전혀 감독하지 않는 것, 규약 상 즉시 이행하도록 되어 있는 사항에 대해 조치를 취하지 않는 것 등이 열거되고 있다.²⁰⁾

나. 행위의 의무(obligation of conduct)와 결과의 의무(obligation of result)

사회권규약위원회는 규약 상의 국가의 의무는 행위의 의무와 결과의 의무를 동시에 포함한다고 설명한다.²¹⁾ 이에 대한 명확한 의미는 마스트리히트 원칙에서 발견되는 데동 원칙은 국가의 의무를 3중 구조(respect, protect and fulfil)로 설명한 다음 이러한 3중 의무에는 행위 의무 및 결과 의무의 요소가 포함되어 있다고 한다.²²⁾ 행위 의무는 특정 사회권의 실행계획을 세우는 것이고, 결과 의무는 그 권리의 일정한 실현을 위해 목표(target)를 설정하여 기한 내에 이를 달성하는 것이다. 이러한 의무는 마스트리히트 원칙이 이야기 하는 것처럼 3중 의무 모두에 걸친 요소로 설명될 수는 있지만 아무래도 충족 의무에서 쉽게 찾을 수 있다고 생각한다. 특히 결과 의무는 특정한 목표를 설정한 후에 일정한 기간이 지난 다음에야 그 의무 위반 여부를 판단할 수 있는 것이므로 즉시 의무성을 갖는 존중 및 보호 의무와는 거리가 있다고 본다.

다. 계약국의 최소핵심의무(minimum core obligation)

사회권규약의 제 권리가 일반적으로 가용자원(available resource) 범위 내에서 완전한 실현(full realization)은 점진적으로(progressively) 달성된다고 해도 국가가 일정한 범위의

19) Maastricht Guidelines, 14.

20) Maastricht Guidelines, 15.

21) General Comments No. 3, para. 1

22) Maastricht Guidelines, 9.

최소 의무도 달성하지 못하였다면 일단 계약국의 규약 위반으로 볼 수 있다.²³⁾ 예컨대 계약국이 최소한의 건강보호, 주거환경(기초적인 거주시설) 또는 교육환경(초등교육)도 제공하지 못하는 경우이다. 이러한 최소핵심 의무는 위의 3중 의무 중 기본적으로 충족(혹은 증진의무)의 의무의 측면을 이해하는 데 도움이 되는 개념이다.

라. 일정한 권리의 즉시적 실현의 의무

사회권규약 제2조1항의 ‘점진적 실현’이라는 규정의 의미는 국가의 의무 중 충족의 의무의 측면을 강조한 것에 지나지 않는다.²⁴⁾ 그 외의 존중, 보호의 의무는 위에서 본 대로 원칙적으로 의무의 성격상 즉시적 실현의 의무와 관계가 깊다. 사회권규약 위원회는 이와 같은 원칙을 선언함과 동시에 사회권규약의 일부의 조항에 규정된 권리는 원래부터 즉시의 실현을 목적으로 한 것이라고 설명한다. 즉, 규약위원회는 규약 제2조2항²⁵⁾ 및 3조²⁶⁾의 무차별조항, 7조(a)(i)²⁷⁾의 남녀동일노동조건, 8조²⁸⁾의

23) General Comments No. 3, para. 10; Maastricht Guidelines, 9, 우리 헌법재판소도 이러한 개념을 분명히 이해하고 있는 것으로 보인다. 사회보장권과 관련하여 국가가 광범위한 입법형성권을 가지고 있지만 입법형성의 한계를 이탈하여 최소한의 보장을 하지 못한 경우에는 헌법상의 기본권(사회권)을 위반하는 것이라는 취지의 결정이 있다. 헌법재판소 2001. 9. 27. 2000헌마342 참고.

24) 宮崎繁樹 編, 「解説 國際人權規約」, 日本評論社, 1996, 29면 참고

25) 사회권규약 제2조 2항 : 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

26) 사회권규약 제3조 : 이 규약의 당사국은 이 규약에 규정된 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 남녀에게 동등한 권리를 확보할 것을 약속한다.

27) 사회권규약 제7조는 근로조건과 관련된 규정으로 제7조(a)(i)는 보수와 관련하여 모든 근로자에 최소한 다음의 것을 보장하도록 하고 있다 : 공정한 임금과 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수, 특히 여성에게 대하여는 동등한 노동에 대한 동등한 보수와 함께 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 근로조건의 보장

28) 사회권규약 제8조 :

1. 이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.

(a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.

(b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리

(c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하거나 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리

2. 이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.

3. 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 아니한다.

노동기본권, 10조3항²⁹⁾의 아동의 보호, 13조2항(a)³⁰⁾의 무상의 초등의무교육, 13조3항 4항³¹⁾의 부모와 사립학교의 교육의 자유, 15조3항³²⁾의 과학연구 창작활동의 자유 등의 규정에 대하여 “많은 나라의 법제도에서 사법적 기타 기관에 의한 즉시적 적용이 가능할 것으로 본다. 이러한 규정이 본질적으로 비자기집행적이라고 하는 지적은 유지될 수 없다”고 한 바 있다.³³⁾ 이 견해는 사법적 구제수단의 적절성에 관하여 언급하는 문맥 중에서 나오는 것이지만 이들 조항의 권리에 관하여 계약국에 즉시적 의무가 있다는 전제가 있다고 보아도 무방할 것이다.

4. 사회권의 침해와 사법적 구제

가. 일반론

원래 자유권과 사회권은 권리의 성격이 다르다고 하는 권리의 2분법에 의하면 사회권은 비록 그것이 침해되었다고 해도 이에 대해 사법적 구제를 받는 것은 어렵다는 것이 일반적 사고이었다. 그러나 국가의 의무의 다면성을 고려하면서 이 문제를 생각하면 전혀 다른 평가를 할 수 밖에 없다.

일반적으로 말해 존중, 보호, 충족, 증진이라고 하는 국가의 의무 중 충족과 증진의 의무는 입법 행정부의 역할이 크지만 사법의 역할은 본래 한정적일 수밖에 없다.³⁴⁾ 그러나 사회권규약위원회는 주거권과 관련된 일반논평에서 각국의 국내법제에 의할 것이지만 다음 사항을 열거하고 있다.³⁵⁾ : ①강제퇴거와 주거파괴를 방지하기 위해

29) 사회권규약 제10조 3항 : 가문 또는 기타 조건에 의한 어떠한 차별도 없이, 모든 어린이와 연소자를 위하여 특별한 보호와 원조의 조치가 취하여야 한다. 어린이와 연소자는 경제적, 사회적 착취로부터 보호된다. 어린이와 연소자를 도덕 또는 건강에 유해하거나 또는 생명에 위협하거나 또는 정상적 발육을 저해할 우려가 있는 노동에 고용하는 것은 법률에 의하여 처벌할 수 있다. 당사국은 또한 연령제한을 정하여 그 연령에 달하지 않은 어린이에 대한 유급 노동에의 고용이 법률로 금지되고 처벌될 수 있도록 한다.

30) 사회권규약 제13조2항(a): 초등교육은 모든 사람에게 무상 의무교육으로 실시된다.

31) 사회권규약 제13조

3. 이 규약의 당사국은 부모 또는 경우에 따라서 법정후견인이 그들 자녀를 위하여 공공기관에 의하여 설립된 학교 이외의 학교로서 국가가 정하거나 승인하는 최소한도의 교육수준에 부합하는 학교를 선택하는 자유 및 그들의 신념에 따라 자녀의 종교적, 도덕적 교육을 확보할 수 있는 자유를 존중할 것을 약속한다.

4. 이 조의 어떠한 부분도 항상 이 조 제1항에 규정된 원칙을 준수하고, 그 교육기관에서의 교육이 국가가 결정하는 최소한의 기준에 일치한다는 요건 하에서, 개인과 단체가 교육기관을 설립, 운영할 수 있는 자유를 간섭하는 것으로 해석되지 아니한다.

32) 사회권규약 제15조3항 : 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수 불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다.

33) General Comment 3, para.5.

34) 일반적으로 국가의 부작위를 구하는 존중의무의 측면에서는 합법 위법의 판단이 즉시 가능하다고 한다. 阿部浩己, 「國際人權の地平」, 現代人文社, 2002, 160면

35) General Comment No.4, para. 17. E/1992/23

법원의 보전처분을 구하는 것, ②위법한 강제퇴거에 대한 배상을 구하는 것, ③임대 조건과 인종차별 등의 차별이 임대인에 의하여 행해진 경우의 소의 제기, ④주거에 대한 접근과 이용가능성에 관한 소, ⑤비위생 또는 부적절한 거주 조건을 이유로 한 임대인에 대한 소 등. 이들 예는 대체로 국가의 의무 중 존중 및 보호와 관련된 내용들이다. 그러나 충족 또는 증진의무도 무조건 사법구제와 관련이 없다고 단언할 수 없다. 이들 의무들도 각국의 사법제도와 관례의 축적에 의한 개념의 명확화 등으로 가능하다. 무엇보다도 사법부의 적극성에 의해 입법 행정의 부작위 위법확인 등의 형태로 국가의 의무불이행을 판단하는 것은 불가능한 것이 아니다.³⁶⁾

나. 우리나라의 경우

사회권이란 용어가 주로 국제인권법적 차원에서 사용된다면 국내에서 이와 관련된 개념은 헌법상의 기본권 중 강학상 사회권적 기본권 혹은 생존권적 기본권 이라고 하는 것들이다. 국내의 헌법 학자들은 이들 기본권의 주관적 공권성(사법구제가 가능한 주관적 권리)에 대해서 그동안 프로그램 규정설, 추상적 권리설, 불완전 구체적 권리설 등의 다양한 이론들을 주장해 왔다.³⁷⁾ 헌법재판소는 여러 결정을 통해 인간다운 생활을 할 권리(헌법제34조1항)는 법률에 의하여 구체화할 때 비로소 인정되는 법률상의 권리라고 보았으며³⁸⁾, 헌법상의 사회보장권도 그에 관한 수급요건, 수급자의 범위, 수급액 등 구체적인 사항이 법률에 규정됨으로써 비로소 구체적인 법적 권리로 형성되는 권리라고 본 바 있다.³⁹⁾ 다만 이러한 결정과 비교할 때 헌법재판소의 ‘1994년 생계보호기준위헌확인’ 헌법소원 사건⁴⁰⁾은 사회권의 법적 성격에 대해 적잖은 변화의 가능성을 볼 수 있다. 이 결정은 생계급여 및 기타 각종 급여의 합계가 최저

36) 申惠丰, 상개논문(supra note 15), 16-17면 참고; 우리나라의 경우는 행정소송법상의 부작위위법확인소송과 헌법재판소법의 헌법소원 등의 방법으로 이러한 의무불이행을 사법부가 판단할 수 있다. 여기서 한 가지 명확히 해야 하는 것은 사회권 규약의 재판규범성과 사회권의 재판규범성을 구별해야 한다는 것이다. 사회권 규약의 재판규범성은 인권조약 중의 하나인 사회권 규약의 재판규범성을 둘러싼 논의로 통상 직접 적용과 간접 적용의 문제를 이야기 하는 것이다. 직접 적용은 사회권 규약의 자기집행력을 인정하여 직접적인 재판규범으로 사용하는 것을 말하고 간접 적용은 사회권 규약을 국내법(헌법)의 해석 기준으로 간접적으로 적용하는 것을 말한다. 사회권의 재판규범성은 사회권 그 자체의 규범성을 말하는 것인데, 헌법적으로 말하면 사회적 기본권의 주관적 공권성에 관한 논의이다. 즉, 사회권이 직접적으로 재판상에서 권리로 주장될 수 있는지의 문제이다. 이 글에서는 주로 이 개념을 논의하고 있다.

37) 사회권의 헌법적 성격에 관한 논의는 다음 논문을 참고할 것. 홍성방, “헌법재판소결정례에 나타난 사회적 기본권,” 『서강법학연구』, 4권(2002. 5), 35-60면.

38) 헌법재판소 1995. 7. 21. 93헌가14; 1998. 2. 27. 97헌가10; 2000. 6. 1. 98헌마216; 2003. 5. 15. 2002헌마90; 2004. 10. 28. 2002헌마328

39) 헌법재판소 1995. 7. 21. 93헌가14; 2003. 7. 24. 2002헌마51

40) 헌법재판소 1997. 5. 29. 94헌마33

생계비의 50%가 안 되는 사안에 대해 당해 생활보호기준이 청구인의 인간다운 생활을 할 권리를 침해하였다고 볼 수 없다고 판시하였으나 판시의 이유에서 사회권의 주관적 공권성에 대한 주요한 판단을 하였다. 즉, 헌법재판소는 ‘인간다운 생활을 할 권리’에 대하여 적어도 사법적 구제의 가능성이 있다는 것에는 이론을 달지 않았으며 (오히려 이 권리는 명백히 국가기관의 행위규범이 되며, 이를 위반한 경우는 위헌이 될 수 있음을 밝혔다) 다만 그 구체적인 내용에서 국가에 대해 광범위한 입법재량을 인정하여 해당 사건이 동기본권에서 요구하는 국가의 의무를 위반하지 않았다고 봄으로써 청구를 기각하였던 것이다.⁴¹⁾ 비록 결론은 아쉬운 것이었지만 사회권의 사법구제성의 문을 열었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

5. 한국사회 빈곤층의 사회권과 국가의 의무

가. 사회권에 관한 국제인권법적 요구

이상과 같은 사회권에 관한 국제인권법적 흐름은 말 그대로 권리 중심적 접근방법(rights based approach)이다. 이것을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 자유권은 즉시적 이행의무를 보장하지만 사회권은 점진적 이행의무를 의미

41) 이 결정에서 이와 관련된 부분을 보면 다음과 같다.

“모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활 능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부와 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지의 여부를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다. 그러므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적인 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다는 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 제량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다.”(밑줄 친 부분은 필자가 한 것임)

위 결정과 같은 취지로 헌법재판소가 결정한 사건으로는 1999. 12. 23. 선고 98헌바33 사건이 있다. 이 사건에서 주요한 부분은 다음과 같다.

“인간다운 생활을 할 권리에 관한 헌법의 규정은 모든 국가기관을 기속하지만, 그 기속의 의미는 적극적·형성적 활동을 하는 입법부 또는 행정부의 경우와 헌법재판에 의한 사법적 통제기능을 하는 헌법재판소에 있어서 동일하지 아니하다. 위와 같은 헌법의 규정, 입법부나 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다”(밑줄 친 부분은 필자가 한 것임)

한다는 권리에 대한 전통적 이분법은 극복되어야 한다. 사회권 중에서도 존중의무와 보호의무는 즉시적 이행이 가능하며(혹은 즉시적 이행을 해야 하며), 자유권이라고 해도 모든 내용을 국가가 즉시적으로 이행할 수는 없다(즉, 충족 혹은 증진 의무의 영역은 역시 돈과 시간이 필요하므로 점진적인 이행을 하는 수밖에 없다). 뿐만 아니라 일정한 사회권(남녀근로조건의 차별금지, 의무적 초등교육 등)은 처음부터 즉시 이행의무를 전제로 하여 만들어 진 것도 있다는 사실이다. 따라서 사회권을 제대로 보장하기 위해서는 즉시 이행의무와 점진적인 이행의무를 구별하는 것이 무엇보다 중요하고 현실적이다.

둘째, 사회권에서의 국가의 의무는 행위의 의무와 결과의 의무로 이루어진다. 이를 위해서는 목표에 대한 행동계획을 세우고(행위의 의무) 이에 따라 결과를 낼 수 있어야 한다(결과의 의무). 이와 관련된 영역은 특별히 국가의 사회권에 관한 증진 및 충족의무이다. 국가가 아무런 행동계획도 세우지 않고 만연히 그대로 있다고 하면(예컨대, 입법부작위 등) 그것만으로도 사회권 위반이다.

셋째, 사회권에 관한 국가의 1차적인 의무는 사회권의 최소핵심의무를 우선적으로 해결하는 것이다. 이러한 의무는 즉시 이행되어야 한다. 본질적으로 증진 및 충족의무에 해당 할지라도 그것이 최소 핵심적 사항이라면 즉시 이행될 필요가 있으며, 이것은 국가정책의 우선순위가 되어야 한다.

넷째, 사회권은 재판규범이 될 수 없다는 도그마에서 탈피할 필요가 있다. 사회권도 위에서 본 첫 번째 내지 세 번째 원칙을 어긴 경우에는 사회권 위반이라는 사법판단을 받을 수 있는 충분한 여지가 있다. 이를 통해 행정소송 등을 통해 행정부의 명령 규칙 처분들에 대해 헌법 위반 여부를 판단 받을 수 있으며, 입법부작위에 대해서는 헌법소송이 가능할 수 있다.

나. 한국 사회의 빈곤 계층의 사회권과 국가의 의무 개관

이상과 같은 사회권에 관한 국제인권법적 접근방법(권리 중심적 접근방법)에 기초하여 한국사회 빈곤층의 사회권을 개괄적으로 분석하여 보자.

(1) 아동과 사회권⁴²⁾

42) 우리나라의 아동의 권리 현황에 대해서는 국가인권위원회, 『2007년 사회권 심포지엄(2007. 4. 25) 자료집』(2007 빈곤과 사회권 : 기초생활 취약 계층의 생존권 보호와 국가의 의무), 141-247 면 참고(이하 인권위 사회권 자료집)

아동권리협약상의 권리를 기준으로 아동권을 분류한다면 다음의 권리는 협약이 처음부터 즉시적 이행의무를 부과하였다고 볼 수 있다. 이것은 위에서 본 사회권규약의 일정 규정이 그 속성상 즉시적 의무가 있다는 것과 궤를 같이 한다.

- 제 2조 차별의 금지
- 제12조 의사 표명권과 절차적 권리
- 제13조 표현과 매체의 자유
- 제14조 사상·양심 및 종교의 자유
- 제15조 평화적 집회·결사의 자유
- 제16조 사생활·통신에 대한 자유와 명예의 보호
- 제37조 신체의 자유와 자유를 박탈당한 아동의 자유
- 제40조 아동의 사법절차에서의 권리

나아가 아동의 학대를 금지한 제19조⁴³⁾는 내용상 적어도 존중, 보호 및 증진(충족) 의무로 나누어 접근할 필요가 있다. 빈곤 아동의 학대를 예방하고 그 피해를 최소화 하는 것은 속성상 국가의 즉시적 의무(존중의무)에 해당한다. 이것은 아동의 생명권 과도 관련이 깊으므로 아동의 자유권의 문제이기도 하다. 따라서 이에 대한 국가의 의무는 일반 자유권과 조금도 다르지 않은 즉시적 의무에 해당한다. 그러나 아동학 대와 관련된 예방체계의 확립이나 빈곤 아동의 권리향상을 위한 대책 등(예를 들어 아동의 보호와 관련된 행정부의 분산된 업무를 통일시키는 문제, 아동전문가의 육성, 지역사회 서비스 기능 강화 등)은 아동권의 증진 및 충족의무와 관련된 분야이므로 즉시적 이행이 어렵다. 이런 분야는 국가가 일정한 행동계획을 세우고 그 계획 아래 행동하는 것이 중요하다. 즉, 행위 및 결과 의무라는 차원에서 점진적으로 추진되어야 한다. 한 가지 분명한 것은 이러한 접근방법에서 아동권에 대한 국가의 최소의무를 찾아내는 것이 무엇보다 중요하다는 점이다. 아동에 대한 교육, 건강, 신체의 자유 등 어떤 분야에서든 그 의무의 내용이 증진 또는 충족의무로 이해된다면 일정한 시간과 예산이 들어가는 점진적인 의무이겠지만 최소의 핵심적인 사항은 즉시적으로 이행 되지 않으면 안 되기 때문이다.

43) 아동권리협약 제19조는 다음과 같다 :

1. 당사국은 아동이 부모 후견인 기타 아동양육자의 양육을 받고 있는 동안 모든 형태의 신체적 정신적 폭력, 상해나 학대, 유기나 유기적 대우, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취로부터 아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 입법적 행정적 사회적 및 교육적 조치를 취하여야 한다.
2. 이러한 보호조치는 아동 및 아동양육자에게 필요한 지원을 제공하기 위한 사회계획의 수립은 물론, 제1항에 규정된 바와 같은 아동학대 사례를 다른 형태로 방지하거나 확인 보고 조회 조사 처리 및 추적하고 또한 적절한 경우에는 사법적 개입을 가능하게 하는 효과적 절차를 적절히 포함하여야 한다.

(2) 빈곤 장애인과 사회권⁴⁴⁾

빈곤 장애인과 관련된 사회권은 크게 보면 만약의 원인이라고 볼 수 있는 장애인의 빈곤 그 자체에서 장애인을 해방시킬 수 있는 분야와 비장애인과 관계에서 차별을 금지하는 분야로 나누어 볼 수 있다. 이 중에서 후자는 속성상 국가의 존중의 의무 혹은 보호의 의무가 발생하는 영역으로 즉시적 의무의 발생 영역으로 이해되고 있다. 이에 대해서는 국제인권법적으로 볼 때 최근의 유엔 장애인권리협약이 만들어져 우리나라도 곧 가입할 예정에 있고, 국내법으로는 지난 3월 제정된 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(장차법)」이 있다. 위의 협약과 법률은 모두 장애인 차별을 정의하며 그 차별에 대해 국가의 의무로서 시정의 의무를 부여하고 있는 것이 공통점이다. 그러나 이들 차별금지를 선언한 국제협약이나 국내 법률이 일반적으로 국가의 즉시적 의무를 요구하고 있다고 이해된다고 해도 실질적으로는 점진적 의무로 이해될 수 있는 부분도 많다. 예컨대, 위의 장차법은 장애인에 대한 차별을 실질적으로 해소하기 위해 적극적인 조치를 취할 것을 요구하고 있는데,⁴⁵⁾ 이러한 규정에서 나오는 국가의 의무는 기본적으로 사회권에서의 국가의 의무 중 증진 및 충족의 의무에서 오는 것이므로 최소 핵심의무를 제외하고는 행동계획에 따른 목표를 설정하고 그것을 달성하는 방법으로 의무를 이행할 수밖에 없다. 이러한 의무는 비단 국가나 지방자치단체에 국한된 것이 아니다. 사적 영역에서도 차별금지는 단지 법률로서 금지하는 것으로 족하지 않고 장애인을 보조하는 적극적인 조치(편의제공)가 추진되지 않고서는 실질적인 차별을 막을 수가 없고, 이러한 실질적 조치는 모두가 시간과 돈이 들어가는 의무이다. 따라서 장차법은 비록 주요 사영역에서 차별을 금지하면서도 그 실질적인 차별금지를 위한 각종의 조치는 모두 대통령령으로 미루어 그 범위와 내용을 조절하고 있다.⁴⁶⁾ 이런 이유로 장애인차별을 실질적으로 시정하는 것은 상당 부분 사회권의 증진 및 충족의무와 같은 궤에서 생각하지 않으면 안 될 것이다.

한편, 장애인의 빈곤 그 자체를 해결해야 하는 국가의 의무는 사회보험 및 고용

44) 한국 사회의 빈곤 장애인의 구체적인 상황은 인권위, 「사회권 자료집」 343-436면 참고

45) 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률

제8조(국가 및 지방자치단체의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 장애인 및 장애인관련자에 대한 모든 차별을 방지하고 차별받은 장애인 등의 권리를 구제할 책임이 있으며, 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위하여 이 법에서 규정한 차별 시정에 대하여 적극적인 조치를 하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

46) 예컨대, 장차법 제11조는 고용에 있어 사용자에 장애인인 장애인 아닌 사람과 동등하게 근로할 수 있도록 여러 가지 편의시설을 제공토록 요구하고 있지만(제1항), 그 구체적 내용과 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(제3항).

및 직업재활정책을 통해 소득보장을 실현하고 근로활동이 불가능한 장애인에 대해서는 국민기초생활보장제도와 각종 수당 제도를 통해서 가능하다. 이러한 의무는 속성상 증진의무 혹은 충족의 의무이기 때문에 하루아침에 그 목표를 달성할 수 있는 것이 아니다. 따라서 국가는 이들 의무를 수행하기 위해 일정한 목표를 설정한 행동계획을 수립해야 하며(행위의 의무) 그 계획에 따라 일정한 결과를 내야 한다(결과의 의무). 물론 이러한 의무에도 최소핵심사항에 대해서는 우선적인 의무이행(즉시 이행)이 필요하다. 대표적인 예로 들 수 있는 것이 중증 장애인의 생활보장일 것이다. 이들에 대해 장애급여를 현실화하고 보조인을 붙여 주는 등의 제도를 우선적으로 시행하는 것은 바로 국가의 최소의무이행이라는 관점에서 추진되어야 한다.

(3) 빈곤 여성과 사회권⁴⁷⁾

현재 빈곤여성의 제일 큰 문제로 거론되는 것이 비정규직 문제와 저소득 모자 가정 문제이다. 이들 문제는 원인과 결과로서 상호 연관 관계를 맺고 있다. 이러한 문제는 성차별을 금지하는 것을 통해서도 어느 정도 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 예컨대 배우자 사망 시에 지급되던 유족연금 수급권은 소멸되는데⁴⁸⁾ 이것은 대부분 사실상 여성의 생존권을 열악하게 만드는 요인이 되고 있다. 때문에 국가의 사회권 존중의 의무를 위반(기존의 현상을 침해함으로써 현재 누리고 있는 개인의 인간다운 생활을 열악하게 하는 행위이므로)하는 경우로 이해될 수 있기 때문에 이에 대한 제고(즉각적인 폐지)가 요망된다.

하지만 빈곤 여성의 빈곤 그 자체를 해결하는 데 있어서는 대부분 국가의 적극적인 조치가 전제되지 않으면 안 된다. 그런 면에서 이 분야의 국가의 의무에서 존중 및 보호의무는 상대적으로 비중이 적다고도 할 수 있다. 이러한 적극적인 방법으로 거론되는 것은 노동 분야에서는 고용증대, 근로조건의 개선, 사회보험 등의 확대 등을, 그리고 사회보장 분야에서는 복지수급자의 확대, 보장수준의 제고, 보장내용의 탄력화, 전달체계의 효율화 등이다. 이러한 대책을 모두 국가의 의무로 본다면 이들은 위에서 본 증진 및 충족의 의무라고 할 수 있다. 따라서 이들 의무의 이행을 위해 국가는 면밀한 검토 아래 빈곤 여성의 노동권 보호와 소득 향상 및 자녀의 교육 등을 위한 구체적 행동계획을 세워 이를 실행할 수 있도록 해야 한다. 그러나 이들 계획은 다른 사회권의 영역과 비교하여 항상 비교 우위라고 할 수 없으므로 국가가 어떤 특정

47) 한국 사회의 빈곤 여성의 구체적 상황에 대해서는 인권위, 「사회권 자료집」, 251-340면 참고

48) 현행 국민연금법은 수급권자인 배우자가 재혼하는 경우 유족연금의 수급권이 소멸한다고 규정하고 있다. 제65조 1항.

타깃 영역을 설정하여 우선순위를 정하여 정책을 집행하는 것이 필요하다. 이것은 빈곤 여성과 관련하여 국가의 최소핵심 의무를 찾아내 거기에 우선적인 집중을 하는 것을 말한다.

(4) 빈곤 노인과 사회권⁴⁹⁾

빈곤이 노인에게 주는 결과는 육체적 정신적 학대와 건강권의 심각한 위협으로 나타난다. 노인에 대한 학대는 노인복지법 등에서 그 개념을 정의하고 보호를 위한 조치를 규정하고 있지만 실효적인 법률의 집행은 요원하다는 것이 전문가들의 진단이다. 그러나 노인학대는 약자에 대한 직접적인 인권침해로 국가는 학대행위의 금지나 그 예방을 위해 적극적으로 나서지 않으면 안 된다. 이러한 의무는 본질적으로 노인 사회권에 대한 국가의 존중 또는 보호의무의 연장이라 할 수 있고 즉시적인 이행의 무가 요구되는 분야이다.

반면에 노인의 건강권과 관련된 분야는 다양한 영역과 그 보호와 증진을 위한 적극적인 조치가 요망된다. 의료서비스 체계와 사회복지 서비스 전반에 걸친 검토가 전제되면서 점진적인 조치가 조직적으로 진행되지 않으면 안 된다. 물론 극빈 노인의 건강권은 건강권을 넘어 생명권을 위협할 수도 있다. 따라서 이러한 부분은 국가의 최소핵심 의무로서 즉각적인 조치가 필요한 영역으로 상정되면서 즉시 이행의 의무를 국가에 요구할 수도 있다.

III. 사회권의 보장과 국가인권위원회의 역할

1. 사회권과 국가인권기구의 역할

인권보장과 증진을 위해 만들어진 국가인권기구의 역할은 크게 인권정책분야의 권고기능, 인권침해에 대한 조사구제기능 및 인권의식향상을 위한 교육 홍보 기능이 라고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 사회권도 이러한 국가인권기구의 기능이 총체적으로 결합되어서야 비로소 그 향상의 실마리를 찾을 수 있다. 이러한 입장에서 유엔인권고등판무관실 (Office of High Commissioner for Human Rights)에서는 국가인권기구가 사회권 분야

49) 한국 사회의 빈곤 노인의 구체적 상황은 인권위, 「사회권 자료집」, 33-138면 참고

50) 국가인권위원회의 기능에 대해서는 박찬운, 「국제인권법」, 도서출판 한울, 1999, 192-198면; 박찬운, “국제인권규범의 국내적 이행을 위한 국가인권기구의 역할: 국제적 흐름과 한국의 상황,” 「법학논총」, 2006. 12. 194-196면 참고

에서 힘써야 할 역할을 다음과 같이 정리하여 권고하고 있다.⁵¹⁾

가. 사회권의 위반의 조사 구제

인권기구는 사회권의 침해에 대해 공평하고도 독립적인 조사를 할 수 있어야 하며 이에 기해 피해자의 인권구제를 위한 적절한 권고를 해당 기관 등에 할 수 있어야 한다.⁵²⁾ 이러한 조사구제 기능이 중요한 것은 사회권의 침해는 대부분 특정 개인에 의한 침해가 아니라 사회 구조적 시스템 속에서 일어나기 때문이다. 이러한 사회 구조적 시스템에 의한 침해는 증거에 의한 증명을 요구하는 사법재판에 의해 구제받기는 사실상 어렵다. 오히려 인권기구와 같이 다양한 조사방법을 가지고 있는 기관이 조사하여 해당 기관 등에 현실적인 구제의 권고를 하는 것이 효과적인 방법이 될 수 있다.⁵³⁾ 이런 이유로 마스트리히트 가이드라인에서는 국가인권기구가 사회권의 침해에 대해 자유권에 버금가는 방식으로 대처해야 함을 강조하고 있다.⁵⁴⁾ 유엔인권고등판무관실은 이러한 사회권 침해에 대해 인권기구가 대처하는 방법으로 개인의 진정(claim)에 기초하여 조사하는 방법을 제시하고 있다. 조사 후 사회권 침해로 확인되면 인권기구는 광범위한 구제조치를 할 수 있어야 하는데, 예컨대, 피해자에 대한 손해의 배상, 관련 법률, 정책의 변경 등을 권고할 수 있다. 그리고 당사자간 합의나 소송의 지원 등을 통해서도 문제의 해결을 도모하는 것이 바람직하다.⁵⁵⁾

나. 사회권의 현상에 대한 모니터링

인권기구는 사회권의 보장(증진) 상황을 면밀히 모니터링하면서 그 대응책을 강구해야 한다. 여기에서 모니터링이라는 것은 사회권 증진에 대한 국가의 목표에 대해 그것이 어떻게 실천되고 있는 지 조직적으로 추적하고 판단하는 일이다. 이것은 단지 정부의 공식 통계에 의존하는 것이 아니라 필요에 따라서는 현장답사와 조사 그리고 사실확인을 위한 조사단 등의 활동을 포함한다. 이러한 모니터링을 통해 얻을 수 있는 것은 국가가 사회권에 관한 의무를 제대로 이행하고 있는지 여부, 사회권이 침해되고 있는 경우 그 원인과 배경, 국가자원의 배분의 우선순위, 사회권 증진을 위한 방안 발견, 국내외의 기구 등에 보고서의 제출 등을 들 수 있다.⁵⁶⁾

51) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Economic, Social and Cultural Rights : Handbook for National Human Rights Institutions," Professional Training Series No. 12, 2005, pp. 43-92. (이하 Handbook 이라 함)

52) *Ibid.* p. 45

53) *Ibid.* pp. 45-46

54) Maastricht Guidelines, para. 25

55) Handbook, pp. 48-53

다. 사회권의 증진을 위한 제 활동

인권기구는 위와 같은 사회권의 조사구제 활동과 모니터링을 통해 축적된 정보 등을 사회에 확산하고 관련기관에 적확하게 필요한 정책 권고를 해야 한다. 이를 위해 사회권에 관한 인권교육의 실시, 국가기관 등에 적절한 조언, 사회권 관련 업무에 관한 외부로부터의 질의에 대한 성실한 답변, 정보의 공유와 확산, 사회권 관련 각종 토론회 및 심포지엄 등의 개최, 각종 매체를 통한 사회권 증진을 위한 홍보 등을 해야 한다.⁵⁷⁾ 인권기구의 정책권고기능 및 홍보기능을 활용하여 사회권의 발전에 기여해야 한다는 것이다.

2. 사회권에 관한 한국 국가인권위원회의 역할의 한계 및 극복 논리

사회권에 관한 인권기구에 대한 역할이 위와 같이 요구된다고 할 때 과연 우리나라의 인권위는 위의 3가지 역할을 어느 정도 수행할 수 있을까. 이에 대해 간단히 언급하여 보자. 결론적으로 말한다면 국가인권위원회법(인권위법)의 해석상 위의 두 번째 및 세 번째 기능은 특별히 장애물이 없다고 보여 진다. 그러나 첫 번째 기능은 상당히 문제가 있다.

인권위는 “모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상 시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현”⁵⁸⁾하기 위해 설립된 국가기관이다. 따라서 인권의 주요한 한 내용인 사회권이 인권위의 업무 범위 내에 있는 것은 너무나 당연하고 그 업무를 극대화함으로써 사회권의 향상에 기여해야 한다. 그러나 이러한 당연한 명제에도 불구하고 현재의 인권위법은 인권위가 사회권에 관한 일정한 역할을 하는 데 있어 명백한 한계로 작용하고 있다.

인권위법은 인권의 개념을 분명히 사회권도 포함되는 포괄적인 개념으로 이해하면서도⁵⁹⁾ 정작 인권침해(공권력에 의한 인권침해와 공사영역에서의 차별행위)에 대한 조사와 구제 기능에서는 사회권 분야를 빼고 있다.⁶⁰⁾ 즉, 인권위법 제30조는 인권위의 조사 대상을 정하고 있는 데, 거기에는 사영역에 의한 차별행위와 국가기관 등에 의한

56) *Ibid.* p. 57

57) *Ibid.* pp. 74-85

58) 국가인권위원회법 제1조

59) 인권위법 제2조1호는 인권을 정의하고 있는 바, “인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다”라고 되어 있다.

60) 인권위법 제19조, 제30조 참조.

인권침해 행위를 정하면서 후자의 인권침해 행위를 “헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권”이라고 하고 있다. 이로써 일반적으로 인권위는 헌법 31조 이하의 사회권(교육받을 권리, 근로의 권리, 근로자의 단결권, 사회보장 등)과 국제인권법상의 사회권에 대해서 조사권이 없는 것으로 일응 이해되고 있다.⁶¹⁾

그러나 인권위법이 사회권 분야의 조사구제기능을 송두리째 뺐다고 이해하는 것은 우리 인권기구의 위상이나 역할에 비추어 볼 때 적절치 않다고 본다. 적어도 사회권에 관련된 일정한 조사구제 기능은 제한적이거나 인정되고 있다고 보아야 한다. 이는 인권위법 제30조의 다음과 같은 해석을 통해 가능하다고 본다.

첫째, 인권위법은 ‘인권침해’를 헌법 제10조에서 제22조로 제한하면서 포괄적인 인권규정인 헌법 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장)와 제11조(평등권)를 제한 없이 열거하고 있다. 따라서 사회권의 각 권리가 제10조와 제11조에 해당한다고 해석되는 경우 언제든지 피해자는 진정이 가능하다.⁶²⁾ 둘째, 인권위는 언제든지 진정인의 진정 없이도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때는 직권으로 조사할 수도 있다.⁶³⁾ 뿐만 아니라 인권위는 적법한 진정이라도 “위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우” 이를 각하할 수도 있다. 이렇게 인권위의 진정절차는 인권위에 그 진정의 조사에 대해 광범위한 재량권을 주었다. 이것은 인권위의 진정절차의 특성을 말하는 것으로 인권위가 인권의 보장과 증진을 위해서 조사가 필요하다고 인정하면 원칙적으로 그 조사는 인권위법에 부합한다고 말할 수 있는 근거가 된다. 사회권에 대한 침해에 대해서도 인권위는 인권위법의 적극적 해석을 통해 일정한 역할을 할 수 있다고 보아야 한다. 이렇게 볼 때 인권위의 사회권에 관한 조사구제의 한계는 법률상의 조사대상의 제한에 있는 것이 아니라 인권위의 현실적 의지에 달려 있다고 보는 것이 타당하다.⁶⁴⁾

61) 입법론으로 말하는 것이지만 인권위의 조사대상 규정은 여러모로 이해가 안 되는 규정이다. 전체적인 취지가 자유권 분야는 조사대상이지만 사회권은 아니라는 것으로 이해하기도 어렵다. 왜냐하면 헌법 제27조는 재판받을 권리와 함께 무죄추정의 원칙을 정하고 있는 데, 이는 자유권 중의 가장 중요한 권리의 하나이기 때문이다.(자유권규약 제14조2항에도 규정되어 있음) 이러한 권리마저도 인권위의 조사대상에서 뺐다는 것은 자유권에 한 해 조사대상을 설정하였다는 본래의 취지도 이해가 안 되는 부분이다.

62) 이에 기해 인권위가 학교 내에 장애인등을 위한 편의시설(장애인을 위한 엘리베이터)이 설치되지 않은 것에 대해 헌법 제10조에서 규정하고 있는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 침해하였다고 판단하고 해당 학교에 대해 장애인 편의시설 설치 권고 등을 한 사례가 있다. 2003. 5. 21자 03진인26 결정[학교 내 장애인이동시설 미설치]

63) 국가인권위원회법 제30조3항

64) 그러나 필자도 향후 이러한 논란을 불식시키기 위해 국가인권위원회법의 개정이 필요하다고 생각한다.

3. 사회권 보장 및 증진을 위한 인권위의 역할 모델

이제 이 글을 마무리하면서 우리 인권위가 사회권과 관련하여 할 수 있는(아니 ‘해야 하는’) 역할을 정리해 보기로 한다. 필자는 위에서 논급한 사회권의 성격과 국가의 의무에 맞추어 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

가. 목표 : 사회권에서의 국가의 의무에 대한 기준 제시

인권위는 사회권의 보장과 증진을 위해 지속적으로 무엇이 국가의 의무인지, 그 의무의 내용이 무엇인지 그리고 의무의 즉시성과 점진성에 대한 권위 있는 의견을 내 놓아야 한다. 이것은 인권위가 사회권의 보장과 증진을 위해 권리 중심적 접근 방법을 구체화해야 한다는 것을 말한다. 이를 위해 인권위는 사회권의 제 분야에 대한 충분한 연구를 진행시켜야 한다. 각 사회권의 존중 및 보호의무의 내용을 구체화하여 이에 대해서는 즉시적으로 국가가 이행할 수 있도록 하고, 증진 및 충족의무에 해당하는 사항은 우리의 자원을 최적화할 수 있는 방법으로 목표를 설정하여 제시하여야 한다. 이러한 활동은 인권위의 정책권고 기능 및 조사구제 기능의 유기적 결합으로 극대화 될 수 있을 것이다.

나. 행동전략 : 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 구체적 계획의 수립과 실천

인권위는 위의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 다음과 같은 방법을 동원해야 한다.

(1) 즉시적 이행의무에서 점진적 이행의무로의 관심 범위의 순차적 확대

위에서 보았듯이 사회권에 대한 국가의 의무는 의무의 성격에 따라 즉시 이행의무와 점진적 이행의무로 나눌 수 있다. 전자는 자유권에 있어 국가의 소극적 의무와 사실상 별반 다르지 않으며 특별히 자원의 공급이 필요치 않은 부분이다. 그러므로 이러한 분야는 국가가 인권에 대한 의식만 높아지면 곧 바로 이행이 가능하다고 할 수 있다. 적극적 조치를 전제로 하는 의무 분야에 비해서는 상대적으로 이행이 쉽다는 이야기이다. 따라서 인권위가 이러한 분야를 우선 발굴하여 해당 기관 등에 적극적인 권고를 해나가는 것은 인권의 역할 모델로서 바람직하다고 할 수 있다. 이를 위해 사회권에 대한 존중 및 보호의무에 관한 구체적인 연구가 우선 진행될 필요가 있다.

반면, 점진적 이행의무가 요구되는 사회권의 증진 및 충족의무 분야는 시간과 돈이 필요한 영역이다. 이 영역은 하루아침에 결과를 바랄 수 없는 것이므로 중요한 것은 정확한 목표를 설정하는 일이다. 인권위가 이런 영역에서 기여하는 일은 관련 기관이 사회권 증진의 목표를 설정함에 있어 일정한 가이드라인을 제시하는 것이다. 이를 위해서 중요한 것은 정부가 국가인권정책기본계획(National Actions for the Protection and Promotion of Human Rights, 인권 NAP)⁶⁵⁾를 수립함에 있어서의 인권위의 역할이다. 인권위가 적절한 NAP 수립을 위해 구체적으로 권고하고, 사후 모니터링을 하는 것이 필요하다.⁶⁶⁾ 이러한 업무는 단기성 사업이 될 수 없고 장기간에 걸친 지속적 사업이 되어야 한다.

(2) 사회권 침해에 대한 조사구제 활동의 강화

비록 현재의 국가인권위원회법이 인권위에 사회권 침해 구제업무를 주었는가에 대하여 불분명한 점이 있다 해도 적어도 일정부분의 사회권 침해에 대해서는 조사구제기능이 있다고 할 수 있다. 헌법 제10조가 규정한 인간존엄성 및 행복추구권을 기초로 하던지, 제11조의 평등권에 기초하여 인권침해 여부를 판단할 수 있다. 다만, 이러한 영역의 조사구제 활동은 대체로 사회권의 존중 및 보호의무와 관련된 부분이 우선적으로 고려될 수 있다.

(3) 사회권 인권 상황에 대한 면밀한 모니터링

인권위가 위와 같은 활동을 제대로 하기 위해서는 사회권의 인권상황에 대해 지속적인 모니터링이 필요하다. 인권위의 모니터링 중에서 가장 현실적인 방안은 인권상황실태조사를 제대로 수행하는 것이다. 즉시이행의무와 관련된 분야는 단발성 주제를 수시로 실태조사 할 수 있지만 점진적 이행의무와 관련된 분야는 몇 개의 분야로 유형화 한 다음 우선순위를 정해 정기 실태조사를 하는 것이 바람직하다.⁶⁷⁾

65) 국가인권정책기본계획은 인권과 관련된 법, 제도, 관행의 개선을 목표로 하는 범국가적 인권정책 종합계획이다. 이것은 1993년 세계인권대회에서 채택된 '비엔나 선언 및 행동계획'에서 각국에 권고되었고 우리나라에 대해서는 특별히 사회권규약위원회가 2001년 5월 제2차 정부보고서를 검토하고 난 뒤 발표한 최종견해에서 권고한 바 있다. 이에 따라 국가인권위원회는 국가인권정책기본계획 권고안을 만들어 2006년 1월 정부에 권고하였고, 정부는 이 권고에 따라 국가인권정책기본계획을 수립하여 2007년 5월 발표하였다.

66) 현재의 인권 NAP 수립에 있어 인권위의 역할은 기본적으로 인권정책의 권고기능을 규정한 국가인권위원회법 제19조1호에 기인한 것이다. 그러나 이 규정만으로는 NAP 수립에 있어서의 인권위의 역할이 불분명하다. NAP에 대한 입법적 근거와 수립과정에서의 인권위의 권한 등이 법률에 의해 특별히 규정되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 인권위법의 개정이 요청된다.

67) 일정 분야의 정기적인 실태조사는 시간적 추이에 따른 그 분야의 인권상황의 변화를 확인하는 데 도움이 된다.

(4) 사회권에 관한 연구 역량의 강화와 일반에 대한 홍보

사회권 영역은 그 접근방법이 단순하지 않다. 권리에 기초한 접근방법은 말같이 쉽지 않다. 어떤 사회권도 국가의 의무가 구체적으로 무엇인가를 이해하기 위해서는 전문가들에 의한 전문적 연구가 필요하다. 인권위는 바로 이러한 일을 감당하기 위해 사회권에 관한 전문가들의 논의의 장을 조직적으로 열 필요가 있다.⁶⁸⁾ 그리고 이러한 논의 및 연구 결과를 관련 국가기관을 비롯한 전문가들에게 전파하여 보다 높은 단계의 연구를 증진시키며 정부의 정책에도 반영될 수 있도록 해야 한다. 나아가 시민과 대중들에게도 이를 적극적으로 전파하여 이들이 연구결과에 기초하여 자신들의 권리를 지킬 수 있도록 도와야 한다.

참 고 문 헌

- 김대순, 「국제법(제11판)」, 삼영사, 2005
 박찬운, 「국제인권법」, 도서출판 한울, 1999
 박찬운, “국제인권규범의 국내적 이행을 위한 국가인권기구의 역할 : 국제적 흐름과 한국의 상황”, 「법학논총」, 2006. 12.
 박찬운, “국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격”, 「인권과 정의」, 2006년 12월
 홍성방, “헌법재판소결정례에 나타난 사회적 기본권”, 「서강법학연구」 4권(2002. 5),
 국가인권위원회, 「2007년 사회권 심포지엄(2007. 4. 25) 자료집」(2007 빈곤과 사회권 : 기초생활 취약 계층의 생존권 보호와 국가의 의무)
 申惠丰, 「人權條約上の 國家の 義務」, 日本評論社, 1999
 阿部浩己, 「國際人權의 地平」, 現代人文社, 2002
 宮崎繁樹 編, 「解説 國際人權規約」, 日本評論社, 1996
 申惠丰, 「社會權規約의 履行と 課題」, (財)アジア 太平洋 人權情報センター, 現代人文社, 1999

68) 그런 의미에서 현재 가동 중인 사회권전문가위원회와 이 위원회가 주축이 되어 진행하는 사회권포럼을 더욱 활성화 필요가 있다. 이들의 활동을 정기적으로 출판물 등으로 제작하여 그 연구 성과를 대내외적으로 공유하는 사업도 바람직하다 할 것이다.

- “General Comment No.3”(Fifth session, 1990), Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/1991/23,
- “The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 20(1998),
- “The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, UN Doc. E/CN.4/1987/17, Annex; *Human Rights Quarterly*, Vol.9(1987),
- Victor Dankwa, Cees Fliterman and Scott Leckie, “Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol.20(1988),
- Matthew Craven, “The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : A Perspective on Its Development(1995)”
- Asbjorn Eide, Economic, “Social and Cultural Rights : A Universal Challenge”, in Economic, Social and Cultural Rights : A Textbook(Asbjorn Eide, Catarina Krause & Allan Rosas eds., 2001)
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Economic, Social and Cultural Rights : Handbook for National Human Rights Institutions”, Professional Training Series No. 12. 2005,

사회권 실현을 위한 대국가적 의무 부여

김 선 택
고려대학교 법과대학 교수

I. 발제자의 주장 요지

발제자는, 토론자가 올바르게 이해하고 있다면, 다음과 같은 내용을 주장하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 국가인권위원회가 종래의 전통적인 자유권 침해구제에 더하여, 그와 반대로 권리성 여부가 불투명한 것으로 여겨져 온 사회권의 구체적인 실현에도 주력할 생각이지만 구체적인 법리적 접근에 있어서 실무상 어려움을 겪고 있다.

둘째, 특히 여기에서는 국제법상의 인권으로서의 사회권, 즉 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약을 사회권의 법원으로 하여 그로부터 구체적인 국가의 의무가 도출될 수 있는지를 검토하고 있다.

셋째, 사회권의 실현과 관련하여 사회권과 자유권이 서로 다른 법적 성질을 가진다고 보아온 이원론은 이미 극복되었다고 주장하는 동시에 사회권 규약(제2조 제1항)의 문언상의 점진적 달성 의무에 관련해서도 “완전한 실현에는 시간이 걸리지만 그것을 위한 행동은 즉시 시행되지 않으면 안된다”고 하여 사회권 규약상의 사회권도 국가에 의무를 부여하는 권리인 점에서는 자유권과 다르지 않다고 주장한다.

넷째, 권리로부터 도출되는 국가의 의무는 삼중구조 혹은 사중구조를 갖는다고 보고 존중의무, 보호의무, 충족의무, 촉진의무로써 (자유권에서와 마찬가지로) 사회권에서도 이러한 국가의 의무를 인정할 수 있다고 한다.

다섯째, 사회권 규약상의 사회권에 대한 국가의 의무위반에 대하여 국내사법에 의한 구제가 가능하다고 주장하면서 헌법재판소의 1994년 생계보호기준위헌확인 헌법소원 사건을 들고 있다.

여섯째, 이와 같은 논리를 철거민의 주거권 보장이 구체적 사례에 적용하여 주거에

대한 접근권, 계속적인 거주 보장, 거주 질적 보장으로 나누어 설명하고, 가사 강제퇴거가 허용될 수 있다 하더라도 최소한의 대체적 시설(임시거주시설)을 보장하는 것이 최소한의 핵심적 의무라고 강조하고 있다.

마지막으로 국가인권위원회는 사법기관과 달리 국제인권법을 유연하게 적용할 수 있는 바, 특히 사회권과 관련한 진정사건에 있어서 헌법 제10조의 행복추구권, 인간의 존엄권 및 헌법 제11조의 평등권 해석에 있어서 국제인권법의 사회권 개념을 원용 하므로써 국제인권법의 간접적용이라는 결과를 낼 수 있다고 주장하고 있다.

II. 토론

위 주장과 관련하여 논의해 볼 만한 점으로는 다음과 같은 것을 들 수 있을 것이다.

첫째, 국가인권위원회법 제2조의 인권개념 정의규정에 따라 동 법에 의해 보호되는 인권 개념의 외연이 국제인권법까지 확대되어 있는 바, 헌법 제6조 제1항에 의한 국제법규의 국내적용과 관련하여, 국내법원에서 재판규범으로 국제인권규약상의 조항들을 어떠한 성질과 내용을 갖는 것으로 원용할 수 있는지에 관해 구체적 검토가 필요하다.

둘째, 인권목록 가운데 자유권목록과 사회권목록을 양분하여 각각의 법적성질과 그로부터 도출되는 국가의 의무를 달리 이해하여 온 것은 규범논리적인 측면에서의 극복과 별도로 개별국가의 재정능력이라는 사실적 한계도 동시에 고려된 것이라는 점을 도외시할 수는 없다. 따라서 사회권을 자유권과 유사한 법적 성질과 국가적 의무의 도출근거로 삼는다 하더라도 사회권 분야의 특수한 측면이 고려될 수밖에 없을 것이다.

셋째, 권리에서 도출되는 국가적 의무가 다중구조를 이룬다는 점 및 사회권 중 일부에 대하여 점진적 실현 이상의 즉시실현 의무가 있다는 점에 대하여는 옳다고 생각한다.

넷째, 사회권으로부터 도출되는 국가적 의무의 위반을 대상으로 한 사법구제의 가능성과 관련하여서는 국가의 가용자원과 그를 전제로 한 입법형성재량의 한계라는 일면과 국제인권법과 헌법적인 인권보장의 실질화라는 다른 일면 사이의 조화라는 관점에서 논의되어야 할 것이다.

다섯째로 사회권 규약(제11조 제2항)상의 ‘적절한 삶의 기준으로서의 거주권 실현’ - 이것이 헌법 제35조 제3항 (“국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적

한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”)과 어떠한 관련이 있는지는 별도로 논할 문제이다 - 이 국내법적으로 구체적으로 어떻게 실현될 수 있는가 하는 문제와 관련하여 국제인권법상의 주거접근권, 거주지 계속성의 보장, 거주지 질적 보장 등이 일응의 기준이 될 수 있겠으나 역시 - 강제철거 과정에서 임시거주시설을 제공하고 철거절차상 이의제기를 가능케 하는 절차적 권리를 보장하는 등의 이른바 주거권 보장의 최소의무를 전제로 인정할 수 있는 이외에는 - 개별 국가의 주거현황, 주택 정책, 이들을 뒷받침할 재정능력 등을 고려하여 판단할 수밖에 없고 입법재량 여지를 넓게 부여할 수밖에 없을 것이다.

주제발표에 대한 토론

노 대 명

한국보건사회연구원 연구위원

- 인권위원회가 사회권에 대한 관심을 갖고 그에 대한 국가의 의무를 강조 또는 강제(?)하기 위한 다양한 노력을 기울이는 것은 매우 바람직한 일이라고 판단된다. 필자가 잘 지적하고 있는 것처럼, 사회권 문제와 관련해서 ‘인권위가 보다 적극적으로 대처할 수 있는 방법’을 모색하는 것은 적절한 시점의 적절한 역할모색일 것이다.
- 물론 인권위원회 차원에서 사회권에 대해 구체적인 실천을 하기에는 많은 어려움이 있다. 인권위원회는 사회권을 선언할 수 있으나 강제할 수 없다는 것이 정확한 표현이 아닐까. 실제로 최근 비정규직문제처럼 인권위원회가 자신의 입장을 발표하더라도 행정부와 입법부에서 이를 수용하지 않는 상황이 발생하기도 한다. 이는 사회권에 대한 각종 국제규약이 갖는 효력이 여전히 제한적이며, 선언이 갖는 견인효과 또한 많은 제약을 받고 있다는 점을 의미한다. ⇒ 바로 이러한 이유에서 이 글은 사회권을 보장할 수 있는 구체적인 방안에 대한 고민을 담고 있고, 주거권을 매개로 다양한 사과의 전환을 시도한다는 점에서 충분한 공감의 간다.
- 이 글에서 사회권 보장과 관련한 ‘국가의 점진적 의무이행’이라는 문구가 갖는 의미에 대해 주목할 필요가 있다. 뒤집어보면, 왜 국가로 하여금 ‘즉각적인 의무이행’을 강제할 수 없는가라는 질문이 돌아온다. 대부분의 사회권은 국가가 이를 보장하고 충족시키기 위해 많은 재원을 투입해야 한다. 따라서 국가는 사회권 중 보장에 따른 지출부담이 적거나 사회적 이해관계의 갈등을 초래하지 않는 사회권에 대해서는 보장을 명문화하는데 크게 반대하지 않을 것이다. 하지만 사회권 보장에 따른 비용이 많이 들거나, 이해관계의 갈등이 나타나는 경우에는 그것을 권리로 인정하는 행위자체에 부정적인 반응을 보일 수 있다.
- 결국 인권위원회가 사회권을 보장하기 위한 일종의 action plan을 수립한다면, 다른 모든 작업에 앞서 향후 어떠한 권리를 사회권으로 선언하고 국가로 하여금 그

구체적인 내용을 어떻게 담보하게 할 것인가에 대한 실질적인 연구가 이루어져야 한다. 그리고 지난 수년간 인권위원회에서 수행했던 많은 연구들이 사회권 보장실태를 파악하는데 초점을 두었다면, 앞으로는 이러한 사회권에 대한 전체적인 Mapping 작업을 토대로 특정 사회권을 중심으로 국가의 의무를 강제하기 위한 선택과 집중이 필요할 것이다.

- 주거권의 예를 들어 사회권 보장의 현실을 이야기하는 것도 하나의 방법일 것이다. 우리 사회에서 주거문제가 빈곤층의 일차적 욕구라는 점을 감안하면, 이 문제에 대한 사회적 합의도출과 이를 토대로 한 지속적인 사회권 의제설정이 가능할 것이다.
 - 물론 권리선언이 용이한 사안에 집중하는 것도 하나의 방법이다. 그러나 사회권을 보장하기 위한 보다 방대한 작업과 노력이 이루어졌으면 한다. 필자가 언급하고 있듯이, 주거권은 다양한 측면에서 규정할 수 있다. 그리고 개발사업과정에서 강제퇴거에 맞선 권리보장은 다양한 권리 중 하나이다. 그런데 흥미로운 것은 작은 권리선언이 주거권을 규정하는 다른 많은 부분과 밀접히 관련되어 있다는 점이다. 퇴거에 따른 보장을 하고자 하는 경우, 최저주거기준에 따른 적절한 지원을 규정하더라도, 이는 다시 현재의 최저주거기준이 적절한 것인지에 대한 논쟁을 야기한다. 결국 사회권은 실질적인 보장수준의 문제와 밀접히 관련되어 있으며, 이에 대한 종합적인 이해가 필요한 것이다.
 - 결론적으로 강조하고자 하는 바는 사회권 보장을 위한 의제설정과 그에 따른 Action Plan은 매우 구체적이고 방대한 작업을 전제하고 있으며, 이에 대해 인권위원회가 적극적으로 대비를 해야 한다는 것이다. 단기적인 작업과 연구를 통해 제안할 수 있는 사회권이 있다면, 대부분의 사회권은 보다 복잡한 구조를 띠고 있어, 체계적인 준비가 필요할 것이다.
- 이 점에서 사회권과 관련한 논의는 사안별로 많은 전문가의 의견을 수렴해야 한다. 실태에 대한 정확한 이해, 이해관계집단의 충돌지점, 보호에 따른 파급효과, 구체적인 기준과 내용, 그리고 그에 따른 비용의 문제 등이 충분히 검토되어야 할 것이다. 따라서 인권위원회에서 사회권에 대한 의제설정 등의 제반 작업은 다음 세 가지 사항에 주목해야 하지 않을까 판단된다.
 - 구체적으로 무엇을 국가가 존중하고 보호해야 하는 사회권으로 선언할 것인지,
 - 그것이 권리가 되기 위해 갖추어야 할 수 많은 기준과 내용을 어떻게 담보할 것인지
 - 국가가 사회권에 대한 보호와 충족의 의무를 이행하는데 따르는 비용의 문제를 어떻게 할 것인지

사회적 기본권의 헌법적 실현구조

전광석(연세대학교 법과대학 교수)

사회적 기본권의 헌법적 실현구조

전 광 석

연세대학교 법과대학 교수

I. 헌법의 과제와 국가기능의 변화

헌법은 국가형성의 근본규범으로 국가공동체를 실현·유지하는 과제를 갖는다. 헌법의 초기 역사에서 국가공동체는 개인의 자유를 보장하는 적극적인, 그리고 소극적인 기능을 수행하였다. 국가는 적극적으로 개인의 자유가 내외의 적으로부터 위협받지 않도록 하여야 하며, 소극적으로 개인의 자유의 공간에 개입하지 않고 개인의 자유로운 결정권을 존중하여야 한다(법치국가). 국민은 이러한 기능을 한시적인 정당성이 부여된 국가권력에게 위임하고 국가권력은 국민의 주기적인 평가의 대상이 된다(민주주의). 국가의 기능 및 국가와 개인과의 관계에서 적용되는 법치국가원리가 민주주의적 의사결정에 의해서도 침해되어서는 안된다는 의미에서 헌법과 법률의 효력과 기능에 있어서의 차별화가 이루어졌다(헌법의 최고규범성).

재산권과 직업의 자유가 보장되면서 사회경제영역에서 국가의 기능은 제한적이다. 즉 기본적으로 자본은 개인이 보유하고 경제의 운영은 시장을 중심으로 이루어진다. 이러한 경제질서에서 개인의 생활유형은 기본적으로 다음과 같다. 즉 모든 개인은 성인이 되면 노동능력을 갖고, 자신의 노동력을 노동시장에서 임금과 교환하며, 임금은 노동자 자신과 자신이 부양하는 가족의 수요를 충족시킨다. 그러나 이러한 생활유형은 어디까지나 원칙이며, 무수한 예외가 발생한다. 성인이 되어도 노동능력을 갖지 못하는 문제, 노동능력은 있으나 노동력의 공급이 수요를 초과하면서 나타나는 저임금 및 실업의 문제, 재화·서비스 등이 지나치게 가격이 높아 임금수준이 정상적이어도 자신과 자신의 가족에게 발생하는 수요를 충족시키지 못하는 문제 등이 예외적인 현상들이다. 이와 같은 사회문제들은 개인의 불운과 시장의 불균형 및 기능불능이 함께 작용하여 발생한다. 시장에서 공급과 수요가 균형관계에 있지 않은 것

은 자연적인 현상이며, 또한 이러한 불균형은 시장에 참여하여 이윤을 최대화하려는 당사자들에 의하여 인위적으로 조장되기 때문이다.

자유권을 가진, 그러나 자유를 실제로 향유할 수 없는 운명(불운)의 규모가 커지고 지속적으로 되면 이는 한편으로는 개인의 생존을 위협하며, 다른 한편 객관적으로는 국가적 동질성의 위기, 그리고 헌법의 위기로 이어진다. 즉 이제 헌법이 국가 공동체의 실현·유지를 위한 근본규범으로 기능할 수 없게 된다. 이에 국가의 사회경제적 영역에서의 새로운 기능이 출현하고, 이는 헌법에 반영되어야 한다.

II. 사회적 기본권의 이념

1. 체제순응적 기본권

개인이 사회경제적 권리를 행사하는 객관적 환경은 자본과 노동의 대립, 그리고 시장경제질서이다. 그런데 개인은 실제로는 이러한 환경에 접근이 제한되어 있거나 혹은 접근은 하였더라도 자유롭게 결정권을 행사하여 자신의 생활을 형성하는 가능성이 제한되어 있다. 사회적 기본권은 이러한 사회문제를 인식하고 개인이 사회경제적 영역에서 자유를 향유하기 위하여 필요한 조건을 보장하는 과제를 갖는다. 이 점에서 사회적 기본권은 기본적으로 정치체제로서 민주주의와 경제질서로서 자본주의 시장경제를 기반으로 한다. 사회적 기본권은 이러한 체제를 부정하고 새로운 질서를 창설하는 수단이 아니다. 오히려 기존의 정치 및 경제체제를 새로운 현실상황에 적합하게 조정하여 기존의 헌법체제를 유지시키는 체제순응적 기본권이다. 이와 같이 사회적 기본권이 체제순응적인 기본권이라는 사실은 시각을 달리해서 보면 사회적 기본권이 기여하여야 하는 체제가 어느 정도는 사회적 기본권의 실현에 장애가 된다는 역설적인 의미를 갖기도 한다.

2. 사회적 배려와 사회적 평등

사회적 기본권은 자유의 조건을 보장하여 개인의 자유를 실질적으로 실현하는 과제를 갖는다. 국가는 개인에게 절대적인 차원에서 자유를 향유하기 위하여 필요한

최소한 혹은 적절한 수준의 조건을 보장하여야 한다. 절대적 차원에서 자유의 조건을 보장하는 사회적 기본권은 동시에 상대적 차원을 내포하고 있다. 자유의 조건은 개인 생활의 모든 영역을 포괄하며, 국가는 자유의 조건들을 포괄적으로 포섭하여 보호하여야 한다. 또 자유의 조건을 보장하는 정도에 있어서도 평등이 실현되어야 한다.

3. 평등의 제도적 보장

헌법은 자본주의시장경제질서에서 기본적으로 근로조건이 근로자와 사용자간의 합의에 의하여 이루어진다는 민법적 혹은 노동법적 법률관계를 수용하고 있다. 다만 노동력의 공급이 노동력의 수요를 초과하는 산업사회에서 국가의 개입이 없는, 즉 노동자와 사용자의 “자연적 법률관계”에서는 노동력의 공급자인 노동자가 협상에 있어서 불리한 위치에 있다. 이러한 상황에서 근로자는 불리한 근로조건을 수용할 수밖에 없으며, 그 결과 근로자가 현대 산업사회에서 전형적인 경제생활유형인 고용관계에 편입·종속되어 있음에도 불구하고 이러한 법률관계에 의존해서 인간다운 최저 생활도 영위할 수 없게 된다. 이는 자본주의시장경제가 내포하는 체제이지만 정도에 따라서는 위기의 원인이 되기도 한다.

위와 같은 상황에서 국가는 근로자가 사용자와 대등한 협상력을 갖고 근로조건에 합의할 수 있는 환경을 조성하여야 한다. 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권 등 노동 3권이 이러한 목적에 기여하는 기본권이다. 노동 3권은 구체적인 내용을 갖는 근로 조건에 대한 합의를 직접 실현하는 과제를 갖는 것은 아니라는 점에서 일정한 상황의 실현을 규범목적으로 하는 노동의 권리 등 다른 사회적 기본권과 구별된다.

III. 사회적 기본권 실현의 미시적 구조

1. 국가의 조정기능에 의한 사회적 기본권의 실현

사회적 기본권은 자본주의시장경제를 새로운 상황에 순응시키기 위한 기본권이기 때문에 논리적으로 보면 자본주의시장경제의 법률관계 자체가 사회적 기본권의 이념을 실현하기 위한 장(forum)이다. 국가는 노동시장에 개입하여 근로조건을 최소한을 법정화하고 노사가 합의하는(노동자의 입장에서 보면 사실 강요되는) 근로조건이 이에

미달하지 않도록 보장하여야 한다. 근로자가 사용자와 대등한 협상력을 갖고 근로조건에 대한 교섭을 할 수 있도록 제도적 환경을 조성하여야 한다. 국가는 재화와 서비스 교환시장에 개입하여 독과점 등의 형태로 시장을 지배하고 경제력을 남용하여 정상적인 수준의 임금으로도 수요를 충족할 수 없는 상태를 교정하여야 한다. 시장은 한편으로는 국가의 개입이 최소화되고 자율적으로 운용되어야 하지만 다른 한편 시장은 개인의 소비가 이루어지는 장(forum)이기 때문에 적절한 수요를 충족하기 위한 소비를 보장하기 위하여 시장에 어느 정도 책임을 부과하는 것은 국가의 정당한 권한이다). 또 가족법을 적절히 형성하여 가족구성원의 수요가 가족간의 기능분담을 통하여 어느 정도 극복될 수 있도록 하여야 한다.

2. 국가의 직접개입에 의한 사회적 기본권의 실현

사회적 기본권을 시장기제 속에서 실현하는 데에는 두 가지 이유에서 한계가 있다. 첫째, 국가가 개입하여 시장에 책임을 부과하는 데에는 규범적 한계가 있다. 시장은 이에 참여하는 당사자들의 자율적인 결정에 의하여 운영되어야 하며, 이는 기본권으로 보장되기 때문이다. 이는 규범적 한계이지만 현실적 한계를 수반하기도 한다. 시장에 대한 책임을 지나치게 부과하는 경우 시장의 당사자는 국가가 의도하는 협력관계를 일탈할 것이기 때문이다. 둘째, 현실적으로 국가가 시장에 책임을 부과하여 실현할 수 없다고 판단되는 경우 국가는 직접 시장을 대체하는 기능을 수행하여야 한다. 국가가 기능을 유지하기 위하여 해당 사회의 최소한의 가치를 공유하는 국민(의식)을 필요로 하기 때문에 국가는 교육영역에 적극적으로 간여하여야 한다. 국민생활에 필수적인 공공재이지만 시장에서 보편적이고 안정적으로 제공되기를 기대할 수 없는 경우(예컨대 교통, 사회간접자본 등)에는 국가가 직접 이를 공급하는 사업을 할 수도 있다. 국민의 지불능력이 제한적이기 때문에 시장이 공급할 수 없는 공공재(예컨대 사회보장급여)에 대해서는 국가가 직간접적으로 시장의 기능을 대체하거나 시장에 책임을 부과하여 생산과 분배기능을 담당할 수 있다.

1) 이러한 관점에서 보면 헌법 제119조 제1항과 제2항의 관계에 대해서는 재조명이 필요하다. 이 조항은 우리 헌법이 경제질서로서 자본주의시장경제를 채택하였으며, 이에 예외로서 국가가 경제에 관한 규제와 조정의 권한을 갖는다고 이해해왔다. 그러나 본문에서와 같은 이해방법에 따르면 국가의 시장에 대한 규제와 조정은 이미 헌법 제119조 제1항에서 도출되며, 제119조 제2항은 제1항이 실질적으로 기능하는 본질이며, 기능하기 위하여 필요한 전제조건이라고 할 수 있다.

IV. 사회적 기본권 실현의 다원적·다층적 법률관계

사회적 기본권은 위에서 살펴본 바와 같이 횡적으로 다원적 법률관계를 통하여 실현된다. 국가개입의 영역을 중심으로 보면 자본주의시장경제 자체에 개입하여 조정기능을 수행하는 경우와 국가가 독자적으로 사회적 보호의 기능을 수행하는 경우가 있다. 법률관계의 내용을 중심으로 보면 급부의 법률관계, 관계의 법률관계, 규제 및 조정의 법률관계, 조직의 법률관계 등이 있다. 법률관계의 체계는 공법관계와 사법관계를 포괄한다.

사회적 기본권의 법률관계를 좀 더 복잡하게 하는 요인은 사회적 기본권은 자유권적 기본권과 달리 어느 정도 결과를 지향하는 기본권이라는 데에 있다. 자유권적 기본권은 기본적으로 국가와 개인의 관계에서 국가의 불간섭을 통하여 자유가 보장된다는 가정을 한다. 이러한 가정이 현실로 나타나지 않을 때 이러한 현실에 대한 책임은 더 이상 국가에 있지는 않다²⁾. 국가가 바꿀 수 없는 운명이라고 할 수 있다. 그런데 사회적 기본권은 개인에게 자유를 향유할 수 있는 상태를 실현하여야 할 과제가 있다. 따라서 국가가 일정한 급부를 한 경우에도 급부의 목적이 달성되지 않았으면 아직 사회적 기본권이 실현된 것은 아니다. 이러한 실현구조의 특성 때문에 사회적 기본권에 접근하는 데 있어서 두 가지 점을 유의하여야 한다.

첫째, 사회적 기본권들을 합리적으로 연계하여 이해하고 정책형성에 반영하여야 한다. 근로의 권리와 노동 3권, 그리고 근로의 권리와 사회보장의 권리가 상호 기능할 수 있도록, 또 상호 보충할 수 있도록 하여야 한다. 근로의 권리에 의하여 적절한 근로조건을 법정화하여 노동 3권이 근로조건을 수용하는 기초위에서 기능할 수 있도록 하여야 한다. 노동 3권의 기능을 활성화하여 근로조건 법정화를 유도하고, 지나치게 밀도 있는 법정화로 인하여 노사의 자율적인 교섭 및 합의에 장애가 되어서는 안된다. 근로의 권리는 국가를 수범자로 하지만 국가는 고용능력이 없기 때문에 실질적으로는 사용자가 수범자가 될 수밖에 없다³⁾. 이 경우 사용자에게

2) 이러한 기본권의 효력제한의 문제를 극복하고 기본권의 효력을 강화하기 위하여 기본권보호의무를 구성하는 시도가 이루어지고 있다. 이 경우 기본권의 실현구조는 사회적 기본권과 동일하다. 다만 기본권보호의무는 자유권의 효력을 강화하는 시도이며, 따라서 개인의 문제를 사회화하기 위한 시도인 사회적 기본권과는 기능에 있어서 차이가 있다.

수인가능성을 넘는 의무를 부과할 수는 없기 때문에 국가는 근로소득을 대체하는 사회적 소득을 보장하는 고용보험 등 사회보장의 기제가 보충하도록 하여야 한다. 둘째, 사회적 기본권은 개인에게 자유를 실현하기 위하여 필요한 상황조건을 보장하여야 하기 때문에 현물 및 현금급여 외에 필요에 따라서 대인적 서비스를 통하여 개인의 권리가 실현된다는 인식이 필요하다. 특히 대인적 서비스는 법적 개입을 통하여 실현하는 데에는 한계가 있기 때문에 법적 이념이 기능하기 위하여 필요한 하부구조의 구축에 정책적 비중을 두고 지속적으로 보완하여야 한다.

V. 사회적 기본권의 취약성과 거시적 실현구조

1. 사회적 기본권의 현실적 및 규범적 실현구조

자유권적 기본권은 국가의 불간섭을 통하여 실현된다. 그런데 불간섭은 특별한 조건을 필요로 하는 국가작용이 아니다. 또 불간섭은 가치판단을 필요로 하는 국가작용이 아니다. 이 두 가지 점에 있어서 사회적 기본권은 자유권적 기본권과 차이가 있다.

(1) 현실적 실현조건

사회적 기본권은 부분적으로는 국가의 적극적인 급여를 통하여 실현된다. 이를 위해서는 국가의 재정능력이 필요하다. 그리고 국가의 재정능력은 국민이 시장에서 획득한 소득의 일부를 환수하도록 하는 방법에 의존할 수밖에 없다(조세). 사회적 기본권은 이와 같은 제한된 국가의 재정능력과 재정의 배분정책에 종속되어 있다는 점에서 자유권적 기본권의 실현과는 본질적인 차이가 있다. 재정법적으로 보면 조세는 반대급부를 예정하지 않은 공법상의 채무이기 때문에 조세지출을 추상적인 기준에 따라 사회적 기본권이 통제하는 것은 불가능하다. 또 경제질서의 목표로서 제시되어 있는 “적정한 소득의 분배”에는 아무런 중간원리가 제시되어 있지 않기 때문에 헌법적 통제에 있어서 기본권에 의지할 수밖에 없다. 그런데 이에 적용되는 사회적 기본

3) 이 점에서 근로의 권리는 현실적, 그리고 규범적인 이유 뿐 아니라 구조적인 이유에서 한계가 있으며, 이 점이 다른 사회적 기본권과 차이가 있다.

권은 이러한 기능을 수행하기에는 명확한 기준이 될 수 없다⁴⁾.

(2) 결정의 가치판단성과 유동성

사회적 기본권은 개인의 자유를 실현하기 위하여 필요한 현실상황의 변화를 가져와야 한다. 그런데 사회적 기본권은 국가작용의 이념적 지향점을 제시하고 있을 뿐 이념을 실현하기 위하여 필요한 국가작용의 내용에 대한 구체적인 규율을 하고 있지는 않다. 따라서 자유를 향유하기 위하여 국가가 조성하여야 하는 조건의 종류 및 내용, 그리고 수준에 대해서는 입법적 및 행정적 결정을 필요로 한다. 이는 필연적으로 가치판단을 필요로 하는 문제이다. 이러한 결정과정에서 사회적 기본권의 절대적인 차원과 상대적인 차원은 상호 영향을 미치면서 국가는 가변적이고 개방적인 최적화의 과제를 갖게 된다. 절대적 차원에서 자유의 조건을 보장하기 위한 국가의 사회적 배려조치는 필연적으로 불평등의 원인이 되며, 이러한 불평등은 절대적 차원의 사회적 배려욕구를 자극한다. 이로써 사회적 기본권은 정태적인 내용을 갖기보다는 동태적인 형성과정 속에서 그 이념이 실현된다. 장애에 대한 보호의 예를 들어보자.

다양한 장애의 현상 중 어떠한 장애를(신체장애 혹은 정신장애), 어떠한 생활영역에서(고용, 교육, 문화, 체육), 어느 정도(최소한, 기초적인, 적절한 혹은 합리적인)의 수준으로 배려할 것인가의 문제는 기본적으로 절대적 차원에서 결정되어야 한다. 이러한 보호는 입법적 혹은 행정적으로 결정되며, 이는 확정적이다. 이러한 보호가 논리적으로는 충분할 수도, 그리고 충분하지 않을 수도 있으며, 이에 대한 평가에는 절대적 기준이 적용된다. 그러나 현실에 있어서 이러한 평가는 언제나 부정적이다. 절대적 차원의 국가적 배려는 필연적으로 여기에 포섭되지 않은 장애로부터, 또 상대적으로 덜 보호되는 장애로부터 상대적 평가의 문제로 제기된다. 장애인평등은 비장애인과의 비교를 통해서 평가되며, 비장애인을 둘러싼 상황이 다양하고 가변적인 만큼 장애인평등을 위한 요청은 그 내용이 확정적이지 않다. 오히려 유동적이며, 방향제시적이다. 장애인평등은 평등을 목표로 하지만 필연적으로 새로운 불평등의 규범적 기초가 되며, 따라서 끊임없이 새로운 평등을 요청하는 규범적 근거가 될 것이다. 그만큼 모든 사회적 배려와 평등조치는 지속적인 보충을 필요로 한다.

4) 사회적 기본권이 명확한 기준이 될 수 없다는 점은 이미 이념적으로도 그러하다. 사회적 기본권의 이념 중 범주적으로 뚜렷한 유일한 기준은 최저생활보장의 국가적 과제이다.

2. 사회적 기본권 실현에 있어서 규범과 현실의 상호작용

사회적 기본권은 국가의 적극적인 급여, 조정 그리고 제도형성에 의하여 비로소 실현된다. 따라서 사회적 기본권의 이념이 현실적으로 실현되기 위하여 필요한 주변 환경이 조성되어야 한다. 이는 사회적 기본권의 헌법적 실현에 있어서 다음과 같은 여러 단계의 사고를 필요로 한다. 첫째, 기본적으로 법률 자체가 사회적 기본권의 이념에 충실하게 형성되어야 한다. 좁은 의미에서 법학의 과제이다. 둘째, 법률이 의도하는 현실적 효과를 가져오기 위해서는 법률의 규율대상에 대한 정확한 인식이 선행되어야 한다. 보호대상자가 처한 경제적 상황, 정보 상태, 서비스에 대한 수요 상황, 생활의 하부구조적 환경이 충분히 인식되고 이해되었을 때 비로소 이에 대한 법적 규율이 사회적 기본권의 이념에 기여할 수 있다. 법학과 사회과학의 협력관계가 필요한 과제이다. 셋째, 특히 장애인·노인·아동 등과 같이 대인적 접촉에 의한 보호가 필요한 영역은 법과 현실의 매개가 정상적으로 이루어질 수 없는 대표적인 경우이다. 이들이 처한 경제적 상황, 정보상태, 서비스에 대한 수요 상황, 생활의 하부구조적 환경이 충분히 인식되고 이해되어 법률이 형성되었더라도 규범목적은 직접적으로 구체화시키는 매개행위가 존재하여야 한다. 또 활성화되어야 한다. 이러한 매개행위가 존재하지 않는다면 우선 사회적 기본권이 실현되지 않고 있다는 권리에 대한 감수성도 생길 수 없다. 또 설혹 권리침해가 인식된 경우에도 권리구제의 가능성은 극히 제한적일 수밖에 없다.

3. 사회적 기본권과 민주주의원리 및 법치국가원리

사회적 기본권은 민주주의에서 비로소 권리로서의 성격을 가질 수 있다. 국민의 사회적 문제에 대한 욕구를 예민하게 인식하지 않는 국가에서 사회적 기본권은 헌법의 기본이념이 될 수 없으며, 국가의 배려는 시혜적인 조치에 불과할 것이기 때문이다. 사회적 기본권은 법치국가에서 비로소 안정성을 가질 수 있다. 법적 기초가 없는 국가의 사회적 조치들은 국가의 정책방향에 따라서 언제든지 회수될 수 있을 것이기 때문이다. 이와 같이 민주주의와 법치국가는 사회적 기본권이 기능하기 위한 헌법적 기반이다. 그러나 다른 한편 민주주의와 법치국가는 사회적 기본권을 함의적으로 실현하는 환경으로서 긴장관계에 있기도 하다.

민주주의는 국가권력의 정당성이 국민에 있는 국가이다. 민주주의에서 헌법적 이념의 표현인 사회적 기본권은 한시적인 정당성을 부여받고 주기적으로 정당성 심사를 받아야 하는 국가권력에 의하여 실현되어야 한다. 그런데 주기적인 정당성 심사를 받아야 하는 국가권력은 필연적으로 유권자 지향적이고, 또 근시안적일 수밖에 없다는 한계가 있다. 즉 민주주의에서 국가권력이 사회적 문제를 객관적으로 인식하고 합리적으로 해결하는 능력과 의지가 있다는 보장은 없다. 오히려 선거에서 강한 영향력을 갖는 집단을 주로 주목하고, 또 단기적인 효과를 갖거나 혹은 단기적으로 불이익한 효과를 갖지 않는 정책을 선택할 가능성이 높다. 그만큼 헌법적 이념에 충실하게 객관적으로 타당한, 그리고 장기적인 효과를 갖도록 사회적 기본권을 실현하는 데에 정치적 장애가 있다.

법치국가원리는 국가작용이 기본권을 보장하여야 하며 기본권을 실현하는 중요한 국가작용은 법률에 근거가 있거나 적어도 법률에 위반되어서는 안된다는 요청을 한다. 법치국가원리는 형성된 개인의 권리를 충실히 보호하는 과제를 갖는다. 그런데 사회적 기본권은 필연적으로 그 실현에 있어서 타인의 권리와 조정되어야 한다. 사회적 기본권은 모든 국민에게 최소한의 자유의 조건을 평등하게 보장하여야 하며, 이를 위해서는 변화하는 상황에 따라 개인의 법적 지위를 새롭게 형성하는 과제가 있다. 그런데 법치국가원리를 경직되게 적용하는 경우 이러한 사회적 기본권의 탄력적 실현을 저해하는 위험이 있다.

4. 사회적 기본권의 원리적 취약성

사회적 기본권은 민주주의 및 법치국가를 기반으로 실현되지만 다른 한편 이들 원리들이 사회적 기본권과 긴장관계에 있다는 점에 대해서 설명하였다. 이러한 긴장관계속에서 사회적 기본권은 독자적인 헌법원리로서 균형있게 실현되는 데에는 한계가 있다.

민주주의원리는 국민주권주의를 이념적 기초로 하고, 정치적 평등과 소수의 보호를 실질적인 가치로 하며, 이러한 이념과 가치는 대의제원리와 권력분립원리를 통하여 실현된다. 법치국가원리는 기본권보장을 이념으로 하고, 기본권 제한을 위해서는 법률의 근거를 필요로 한다. 또 법률에 의하여 기본권을 제한하는 경우에도 신뢰보호의

원칙, 과잉금지의 원칙을 존중하여야 한다.

사회적 기본권은 헌법적 규율의 밀도에 있어서 민주주의 및 법치국가원리와는 차이가 있다. 사회적 기본권은 이념적 지향점을 제시하고 있을 뿐 이를 실현하기 위한 중간원리와 제도내용, 절차 및 조직에 관한 규율을 결여하고 있기 때문이다. 국민에 의한 통치의 이념과 국민을 위한 통치의 이념은 헌법적으로 극히 비대칭의 구조를 띠고 있다는 것이다. 결국 사회적 기본권은 사회적 약자가 정치적 의사형성에서 과소대표되는 경우, 그리고 민주주의적 의사결정과정에 사회적 약자를 대변하는 세력이 제도적으로 대표되지 못하는 경우 민주주의원리에 의하여 축출될 가능성이 있다. 또 법치국가적 경직성으로 인하여 탄력성을 상실할 위험을 내포하고 있다. 대인적 접촉을 통하여 비로소 실현되는 사회적 기본권의 이념은 민주주의적 의사결정에 함몰될 가능성이 높다. 대인적 접촉을 통하여 실현되는 사회적 기본권의 주체는 민주주의적 의사결정에 참여할 능력이 제한되어 있기 때문이다. 이들 서비스는 법치국가적 보호를 받는 데에도 한계가 있다. 이들 서비스는 법제화하는 데 한계가 있으며, 따라서 이들 급여의 성립 및 변동에 있어서 법치국가원리는 적용될 수 없기 때문이다.

VI. 사회적 기본권의 기능제고

위와 같은 한계상황이 있지만 사회적 기본권은 확고한 헌법적 이념이며 헌법을 배하는 원리이다. 사회적 기본권의 이념이 현실화되기 위해서는 사회적 기본권에 대한 새로운 인식이 필요하고, 또 헌법이 기능하기 위한 주변환경을 조성하여야 한다.

1. 헌법의 이념 및 사회적 기본권의 사회성에 대한 재인식

사회적 기본권은 사회의 변화에 따라 새롭게 출현한 사회문제에 가장 심각하게 노출된 개인집단을 보호의 대상으로 하였다(노동자문제, 빈민문제). 오늘날 사회적 기본권과 관련하여 국가부담의 한계가 논의되는 상황에서 이제 사회적 기본권은 그 기원으로 다시 돌아가서 사회적 약자의 헌법적 권리로 재인식하여야 한다. 말을 바꾸어 하면 사회적 기본권의 특유한 헌법적 이념이 일반 정치적 관점에 의하여 희석되어서는 안되며, 사회정책적 관점이 일반 정치적 관점을 통제할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 정책의 의도와 효과를 객관적으로 평가하여 국민들이 접근할 수 있도록 하여야 한다. 이는 정책적 우선순위를 결정함에 있어서 고려되어야 한다.

위와 같은 입장에서 보면 인간다운 최저생활의 보장과 같은 절대적 정의를 실현하는 국가의 과제는 적극적으로 사법적 심사의 대상이 되어야 한다. 사회적 기본권을 기준으로 하는 사법적 심사의 가능성이 취약한 이유는 권리의 실현에 있어서 이념이 추상적으로는 명확하지만 구체적으로는 명확하지 않으며, 사회적 기본권은 타인의 기본권과의 조정이 필요하며, 또 사법부가 처분권한을 가질 수 없는 재정능력에 종속되어 있기 때문이다. 이러한 특성이 없다면 사회적 기본권이라는 이유로 사법적 판단의 여지가 없는 것은 아니다. 그런데 최저생활보장의 이념은 명확하며, 타인의 기본권과의 조정이 필요한 경우에 해당하지 않고, 또 국가가 감당할 수 없을 만큼 재정소요가 큰 것도 아니기 때문이다⁵⁾.

사회적 기본권이 사회적 약자의 보호에 중점을 두어야 하지만 다른 한편 이러한 보호가 궁극적으로 헌법의 존재의미인 인간의 존엄을 실현하는 데에 있다는 점을 간과해서는 안된다. 따라서 사회적 보호조치를 취하는 데 있어서 수급자의 인간의 존엄을 침해하는 내용과 방법이 적용되어서는 안된다. 즉 사회적 배려가 인간의 존엄 및 자유와 교환되는 관계에 있어서는 안된다. 이 점에 대한 예민한 헌법적 심사가 필요하다.

2. 정책결정 및 제도운영의 투명화

사회적 기본권은 입법적 및 행정적 구체화를 통하여 실현된다. 구체화된 제도가 수용력을 갖기 위해서는 국민이 신뢰를 갖도록 장기적인 지표가 제시되어 운용되어야 한다. 또 각종 정보제공, 정책결정과정의 투명화를 통하여 국민이 제도운영에 참여

5) 이 점에서 최저생활보장의 기본권을 기준으로 헌법적 심사의 가능성을 인정한 헌법재판소의 결정은 환영할만하다. 다만 헌법재판소는 최저생활보장의 과제가 실현되고 있는가의 여부를 특정한 한 제도를 중심으로 평가해서는 안되며, 이러한 목적에 기여하는 제도들을 종합적으로 평가하여야 한다고 하면서 헌법소원심판청구를 기각하였다. 헌재결 1997.5.29, 94헌마33, 9-1, 555면 이하; 2004.10.28, 2002헌마328, 16-2(하), 195면 이하 등 참조. 그러나 헌법재판소의 심리가 여기에 그쳐서는 안된다. 최저생활보장의 내용을 직접 확정하고 이에 기초하여 종합적인 제도평가의 결과를 기준으로 기본권 침해 여부를 결정하여야 했다.

하고 있다는 의식을 제고하여야 한다. 이와 동시에 사회적 기본권을 실현하는 제도들이 국민 개인에게 어떠한 효과를 갖는지에 대한 사실인식과 평가가 주기적으로 이루어져야 한다. 국민에 의한 통치라는 민주주의적 정당성은 국민을 위한 통치를 실현하기 위하여 필요한 제도와 절차·조직, 그리고 이에 대한 정보를 누구나 접근할 수 있도록 투명화하지 않고는 확보될 수 없다.

3. 형평의 증진, 탈정치화

국가가 사회적 기본권의 실현에 있어서 독점적 지위를 갖고 이를 통하여 정치적 지지를 획득하려는 의도를 가지고 있다면 필연적으로 국가의 부담을 가중시키고, 지킬 수 없는 정책공약이 된다. 이는 개인의 행태를 변화시킬 위협을 갖기도 한다. 이제 개인은 자신의 현실적인 사회적 수요와 이에 대한 보호의 필요성이 아니라, 자신 혹은 자신이 속해있는 집단의 정치적 영향력의 정도에 따라 사회적 배려를 요구하고, 평가할 가능성이 있고, 이로써 정책의 사회성과 효율성이 약화될 위험이 있기 때문이다. 또 반대로 국가가 다른 정책목표에 우선순위를 두고 사회적 배려를 잠식하는 정치적 불균형 역시 견제되어야 한다. 그만큼 탈정치화를 위한 제도적 장치가 개발되어야 한다. 사회적 기본권과 관련된 국제기구에서 채택된 기준은 국내정치적 장에서 소모적인 분쟁을 위한 투쟁에 객관적인 기준으로 기능할 수 있다는 점에서 탈정치화의 중요한 기초가 된다.

4. 탈표준화

사회적 기본권의 형성기반이었던 산업사회에서 일반적인 경제생활유형인 전일고용과 종신고용은 현대 사회에서 비중을 감소해 갈 것이다. 특히 서비스산업에서의 시간제 고용, 그리고 일반적으로 직업교육을 위한 고용의 중단 역시 일반화될 가능성이 많다. 이와 같은 새로운 노동환경의 변화는 이들 환경에 적응하여 세부적으로 사회적 배려를 형성하고 노동환경의 새로운 변화에 유연하게 적응할 것을 요구한다. 예컨대 점점 고용사회의 신화가 사라지게 된다면 종속고용사회로의 전환기에 형성된 사회보험의 정책목표와 기능원리 역시 재검토되어야 한다. 예컨대 임금 뿐 아니라 가입자의 자산 전반을 사회보험의 재원의 기초로 삼는 것이 더 이상 헌법적으로 불가능하다고 생각되지 않는다는 것이다.

VII. 사회적 기본권과 국가인권위원회

사회적 기본권은 현실적, 그리고 규범적 실현구조에 있어서의 특성 때문에 사법적 권리구제의 가능성은 제한되어 있다. 최저생활보장과 같은 절대적으로 보장되어야 하는 이념을 제외하고는 사회적 기본권은 그 실체법적·절차법적 및 조직법적 실현의 환경이 헌법에 의하여 직접 제시되어 있지 않다. 이는 입법적 차원에서 구체화되어야 한다. 따라서 이를 사법부가 직접 결정하는 것은 권력분립의 원칙에 위반하여 입법권을 침해하는 결과가 된다.

국가인권위원회는 위와 같은 사법권의 기능적인 한계라는 부담을 갖지 않는다. 국가인권위원회의 진정사건에 대한 조정은 법적 기속력을 갖지 않는다. 이 점은 국가인권위원회의 인권실현에 있어서 취약점이라고 할 수 있지만 역설적으로 국가인권위원회의 기능범위를 확대하는 계기가 되기도 한다. 사회적 보호의 관점을 중시하고 국가인권위원회의 탈정치화된 결정은 국가작용을 법적으로 기속하는 것은 아니지만 바로 그러한 점에서 국가인권위원회는 권력분립의 원칙에 의한 부담을 벗어나서 사회적 기본권의 정책적 지향점을 제시할 수 있기 때문이다.

역사적으로 보면 사회정의는 사회적 기본권의 직접적인 결과라고 볼 수는 없다. 오히려 사회문제의 출현과 사회문제에 전형적으로 노출된 집단이 정치세력화하면서 국가권력에 자기개혁의 자극이 되었고, 이는 동시에 헌법개혁으로 이어졌다. 국가인권위원회에서 완화된 형식적인 권리구제의 요건과 결정의 비구속성은 사회적 기본권의 실현을 위한 국가인권위원회의 활동에 오히려 촉매제가 될 수 있다. 그리고 이러한 활동을 통하여 국민의 사회적 인권에 대한 감수성이 예민해지는 효과가 있다. 이러한 인권의 감수성은 헌법의 사회적 기본권을 더욱 자극하여 사회적 현실에 정치적, 그리고 부분적으로 규범적 자극을 되돌려주는 선순환의 역할을 할 수 있다. 이러한 의미에서 국가인권위원회는 역사에 충실하게 사회와 헌법의 상호 기능을 매개하는 역할을 할 것으로 기대된다.

국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점

조형석(국가인권위원회 인권연구팀)
오재창(변호사, 민변 국제연대)
김형식(중앙대학교 아동복지학과)

국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점

- 사회권 위원회의 대한민국 제2차 정부보고서에 대한 최종견해를 중심으로 -

조 형 석

국가인권위원회 인권연구팀**

“...인권은 그것이 발생시키는 국가의무로부터 분리되어서는 안 되며, 인권의 침해나 위반을 말할 때는 관련된 국가의무에 대한 명확한 인식이 있어야만 한다...”¹⁾

I. 사회권규약에 대한 개괄적 고찰

1966년 UN총회에서 채택된 “경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : 이하 ‘사회권규약’이라 함)”은 세계인권선언과 “시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights : 이하 ‘자유권규약’이라 함)”과 더불어 국제인권장전으로 불린다.²⁾

이러한 사회권 규약은 사회권규약은 전문과 5부 31조로 구성되어 있다. 제1부는 자결권, 제2부는 국가의 사회권 이행의무를 규정하고 있으며, 제3부는 사회권 규약의 내용에 해당하는 것으로서 제6조부터 제15조까지 구성되어 있다. 규정을 살펴보면 제6조 근로의 권리, 제7조 적정한 근로조건에 대한 권리, 제8조 노동기본권, 제9조 사회보장권, 제10조 여성·아동 및 가정의 보호가정에 대한 보호, 제11조 적절한 생활 수준에 대한 권리(주거권 등), 제12조 건강권, 제13조 교육권, 제14조 초등교육의 무상 의무, 제15조 문화적·과학적 권리 등에 관하여 규정하고 있다. 제4부는 정부보고서 제출에 대하여 제5부는 종장으로 구성되어 있다.

** 법학박사, 국가인권위원회 사무관

1) Rolf Kunnemann, “A Coherent Approach to Human Rights”, Human Rights Quarterly, Vol. 17, No. 2, 1995, p. 338.

2) Thomas Bergenthal, Dinah Shelton, David P. Stewart, International Human Rights, 3rd ed. (St. Paul, Minn. : West Group, 2002), p. 34.

1. 사회권규약의 이행감독장치

국제인권조약에 가입한 국가들의 우선적 의무는 국가적 차원에서 각 조항들을 성실히 이행하는 것이다. 이러한 이행을 확보하기 위하여 각각의 인권조약은 이행감독장치를 두고 있으며, 이러한 감독장치들은 국가주권의 원칙과 인권존중의 원칙이 절충된 결과로 국제재판보다는 약한 법적 구속력을 가지고 있다고 할 수 있다.

보통 이러한 이행감독장치로 정부보고서 제출 및 검토와 개인청원절차들 들 수 있으나, 사회권 규약에서는 제16조 1항에서 정부보고서 제출만을 당사국의 의무로 규정하고 있다. 이를 감독하고 검토하는 기구는 유엔 경제사회이사회에 경제·사회·문화적 권리 위원회 (Committee on Economic, Social and Cultural Rights : 이하 ‘사회권위원회’라 약함)이다.

1) 사회권 위원회

사회권 위원회는 사회권 규약의 이행을 확보하기 위해 1987년 UN경제사회이사회 산하에 설치된 위원회로서 모두 18명의 전문가로 구성되어 자신들의 정부들과 독립하여 활동하고 있으며, 독립적인 전문가기구로서 사회권규약의 준수를 감독(monitor)하는 1차적 책임을 지고 있다. 당사국들은 사회권 규약에서 규정된 권리의 준수를 확보하기 위하여 채택한 조치와 진보들에 관한 보고서를 동 위원회에 제출하여야 하고, 최초보고서 이후 매 5년마다 보고서를 제출하도록 되어 있다. 위원회는 공개 청문회를 통하여 보고서들을 검토하며 보고서제출국들은 대표를 파견하여 보고서 내용을 소개하고 질문들에 답할 수 있도록 하고 있다. 또한, UN자문역자격을 가진 비정부기구(NGO)들도 위원회에 대하여 서면진술을 할 수 있다. 한편, 사회권위원회는 1989년이래로 사회권 규정에 관하여 ‘일반 논평’(General Comment)을 발표하여 왔고 이를 통하여 많은 사회권 규정의 해석문제를 다루어 왔다.

위원회의 기본적 활동은 크게 보아 첫째, 경제적·사회적 및 문화적 권리의 분야에 있어서의 국가들의 이행감시를 위한 효과적인 체제구축 둘째, 사회권규정의 명확화, 셋째, 인권관련 정보에 대한 자료 수집 등으로 대별된다.

2) 정부보고서 검토

사회권 규약 제16조 1항은 “이 규약의 당사국은 규약에서 인정된 권리의 준수를

실현하기 위하여 취한 조치와 성취된 진전사항에 관한 보고서를 당해 규약의 규정에 따라 제출할 의무를 지닌다”라고 규정하고 있다.

정부보고서 제출의 목적은 당사국들이 규약상 의무의 이행을 돕기 위한 것이며, 보고서를 준비하고 제출하는 과정에서 다양한 목적³⁾의 달성에 이바지 할 수 있다.

정부보고서는 당사국이 규약상 의무의 이행 여부를 판단할 수 있는 모든 정보가 포함되어야 한다. 즉, 당사국은 사회권의 실현을 위해 어떠한 조치를 취했으며, 어떠한 결과가 있었는지, 그리고 사회권을 실현하는데 장애가 되는 요소는 무엇인지에 대해서 다루어야 한다.

이러한 정부보고서는 사회권위원회의 검토와 질의, 이에 대한 해당 당사국의 답변을 바탕으로 사회권위원회의 토론을 거쳐 회기 마지막 날 심사된 정부보고서에 대한 최종견해(Concluding Observation)를 공개적으로 채택하여 발표한다.

최종견해는 당사국의 사회권 규약 이행 상황에 대한 사회권위원회의 판단으로서, 공통적으로 서론, 긍정적 측면, 규약 실현의 장애요소, 주요 우려사항, 제안과 권고로 구성된다. 이러한 최종견해 자체가 법적 구속력을 가지고 있지는 않지만, 실질적으로는 법적 구속력을 가지고 있다고 볼 수 있으며 이유는 다음과 같다.

첫째, 최종견해에서 당사국이 규약상의 의무를 다하도록 권고함으로써 이행기준과 방향을 제시하고 있는데, 이에 따르지 않는다면 이는 규약상 의무를 위반한 것으로 간주되기 때문에 최종견해는 실질적인 구속력을 갖고 있다고 볼 수 있으며, 둘째, 최종 견해는 당사국의 규약상 의무 이행여부에 관한 사실상 판단으로, 지적된 사항은 사회권 규약의 준수를 위해 수정되어야 하며 이는 국내법령에 영향을 미침으로써 사실상 구속력을 지니고 있다.

2. 사회권의 법적 성격

자유권과 사회권에 대한 이분법적인 접근은 자유권은 국가의 불간섭에 의해서 즉각적으로 실현될 수 있지만, 사회권은 자원 의존적이라서 국가에 의해서 점진적으로

3) 이러한 목적으로는 1. 규약에 비추어 국내법, 행정규칙 및 절차, 관행등에 관한 종합적 검토 2. 특히 취약집단에 대한 관심을 반영하여 각 권리별 실제상황을 정기적으로 검토, 3. 사회권규약을 반영한 구체적인 정책개발을 근거마련 4. 정부의 정책에 대한 감독 및 장려 5. 당사국 스스로의 평가 6. 이러한 보고서에는 사회권 규약 실현의 장애요소를 반드시 서술하여 당사국이 그 어려움을 이해할 수 있는 기준 제시 7. 국제사회의 당사국들에 대한 지원을 위한 파악 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 1 on the reporting by State parties. (이하 “General Comment No. 1”라 함), Contained in document E/1989/22 참조.

실현될 수 있는 권리이므로, 자유권의 경우는 사법심사의 대상이 되지만, 사회권의 경우는 침해여부가 분명치 않고, 점진적 성격이라 사법심사의 대상이 되지 않는다고 하여 사회권 특히, 주거권, 건강권과 같은 규정들은 모호하고 추상적인 규범으로 간주하였다. 그러나 이러한 이분법적인 인식은 다음과 같은 이유로 정당화될 수 없다.

1) 인권의 불가분성·상호의존성·상호연관성

시민적·정치적 권리와 경제적·사회적 권리는 상호 독립적이며 불가분의 관계에 있다. 이러한 두 종류의 권리는 1993년 비엔나에서 열린 UN세계인권회의(UN World Conference on Human Rights)에서 다시 한 번 확인되었다. 이 회의에 참여한 180개 이상의 국가들은 모든 인권은 “보편적이고 불가분의 그리고 상호의존적이며 상호관련적”(universal, indivisible, and interdependent and interrelated)이라는 것을 확인하였다.⁴⁾ 또한 비엔나선언(Vienna Declaration and Programme of Action)은 “정치적 경제적 그리고 문화적 체제와 상관없이 모든 인권을 존중하고 기본적 자유를 보장하는 것은 국가의 의무이다”라고 천명하였다.⁵⁾ 이렇듯 인권의 보장의무는 보편적 성격을 획득하였음을 알 수 있다.

이러한 두 종류의 권리가 상호관련적이라는 몇 가지 예가 있다. 노동조합을 결성할 수 있는 권리는 사회권규약에서 보장하고 있는 반면 자유권 규약에서는 집회와 결사의 권리를 규정하고 있다. 또한 사회권 규약 제2조에서 파생된 비차별의 원칙은 자유권 규약 제26조에서 또한 보장하고 있다. 이렇듯 인권은 어느 한가지의 종류가 중요한 것이 아닌 불가분의 관계에 있다.

인권의 불가분성, 상호의존성, 상호연관성은 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리와 관련하여 두 인권범주의 동등한 중요성을 의미한다. 즉, 두 인권 범주에 동등한 수준의 절차적 보호가 제공되지 않는다면, 개별인권의 효과적인 실현은 불가능하다는 것을 전제하고 있다.⁶⁾ 따라서 경제적·사회적 권리는 시민적·정치적 권리와 마찬가지로 추상적, 선언적 권리가 아닌 실체적이고 구체적인 법적 규범으로

4) UN World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23 (12 July 1993), para. 5.

5) Ibid., para. 1.

6) Craig Scott는 인권의 상호의존성이 광범위한 권리범주에 대한 동등한 중요성을 의미 하는 것은 사실이지만, 모든 개별 인권이 동등한 중요성을 가진다는 것을 말하는 것은 아니라고 본다. 그는 구체적인 맥락에서 인권들 사이의 ‘충정(trade-offs)’이 때때로 필수적이라고 주장한다. Craig Scott, “Beyond the Category of Economic, Social and Cultural Rights”, Human Rights Quarterly, vol.21, no. 3 (1999), p. 643.

보장받아야 한다.⁷⁾

2) 국가의 의무

1990년 사회권위원회는 일반논평 제3호(General Comment No. 3)에서 사회권규약에서 규정하고 있는 다양한 의무들은 즉각적인 효과를 지니고 있는 의무들이 포함되어 있으며, 각 권리에 대하여 최소한의 필요한 수준으로 만족시킬 것을 보장하는 최소한의 핵심적인 의무가 모든 당사국들에게 있다고 언급하였다. 즉, 사회권 규정에 대하여 보다 구체적인 국가 의무를 부과하고 있으며 내용은 다음과 같다.

국가의 의무는 행위의 의무(obligation of conducts)와 결과의 의무(obligation of result)를 동시에 포함하는 것으로서 최소한의 의무를 만족시키는 최소한의 핵심의무(minimum core obligation)는 모든 나라에 예외 없이 동일하게 필수적으로 요구된다.⁸⁾

이러한 국가의 의무들은 존중의 의무(obligation to respect), 보호의 의무(obligation to protect), 이행의 의무(obligation to fulfill)로 나눌 수 있다.⁹⁾

(1) 존중·보호·이행의 의무

존중의 의무는 국가가 개인의 권리와 자유를 직접적으로 침해하는 행위를 하지 않을 의무이다.¹⁰⁾ 보호의 의무는 국가에게 제3자가 개인의 권리와 자유를 침해하지 못하도록 하는 입법 혹은 다른 방식의 조치를 취하도록 국가를 강제하는 의무이다.¹¹⁾

7) 경제적·사회적·문화적 권리가 시민적·정치적 권리보다 상대적으로 규범적 의미가 불명확한 이유는 경제적·사회적·문화적 권리는 시민적·정치적 권리와는 달리 국내법에서의 발전된 법이론이 자연스럽게 국제법의 영역으로 확대된 것이 아니라 오히려 근로에 관한 권리의 내용을 제외하고는 대부분 국내입법의 내용보다 앞서서 국제법화 되었기 때문이다. Frank Newman & David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy, and Process* (Cincinnati: Anderson Pub. 1990), p. 378.

8) The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3 on the Nature of States Parties' Obligation (이하 "일반논평 제3호"라 함), E/1991/23 (1990. 12. 14), para. 1.

9) 사회권위원회는 일반논평에서 국가의 의무를 위와 같이 분류하였다. 예를 들면, The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14 on the right to the highest attainable standard of health (이하 "일반논평 제14호"라 약함), E/C.12/2000/4 (2000. 8. 11).

10) The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 on the right to adequate food (이하 "일반논평 제12호"라 약함), E/C.12/1999/5 (1999. 5. 12), para. 15; 일반논평 제14호, para. 33. 이 측면은 시민·정치적 권리에 주로 적용되어 온 '불간섭의 의무'와 유사하다.

11) 일반논평 제14호, para. 33; 일반논평 제12호, para. 15. 이와 관련하여, 국제법률가위원회(International Commission of Jurists)를 비롯한 일군의 전문가 집단에 의해 채택된 "경제·사회·문화적 권리 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인"(Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights)은 경제·사회·문화적 권리를 침해하는 제3자의 행위를 적극적으로 지원한 경우와 경제·사회·문화적 권리 침해를 방지하기 위해 개인 혹은 집단을 규제하지 않은 경우를 보호의 의무를 위반으로 인권침해라고 규정하였다. The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (이하 "마스트리히트 가이드라인"이라 약함) (Maastricht, January 22nd, 1997), paras. 14(c), 15(d).

이행의 의무는 권리와 자유의 효과적인 실현에 목표를 둔 조건들을 적극적으로 창출할 의무를 말한다. 따라서 이 의무는 정부에게보다 광범위한 조치를 요구한다. 즉, 국가가 경제·사회·문화적 권리의 완전한 실현을 위하여 적절한 입법, 집행, 예산 등의 여타 조치를 채택할 것을 요구한다.¹²⁾

이중 존중의 의무와 보호의 의무는 시민·정치적 권리가 국가의 불간섭에 의해 즉각적으로 실현될 수 있는 것과 마찬가지로 사회권 규정 중 존중의 의무와 보호의 의무에 해당되는 규정들은 여타 재정적 지원이나 자원배분의 문제없이 곧바로 실현될 수 있다.¹³⁾

이행의 의무의 경우에는 상당한 재정지출이 동반되어야 하는 권리로서 국가가 적극적인 조치를 취해야만 한다. 이러한 경우 즉각적인 의무의 이행이 어렵다 하더라도, 기본적인 향유를 충족시킬 최소한의 핵심의무는 즉각적으로 이행하여야 할 의무를 국가는 부담한다.¹⁴⁾

결론적으로 사회권 규약 중 존중·보호의 의무와 이행의 의무 중 최소핵심의무에 해당하는 규정은 즉각적으로 이행되어야 할 의무들이다.

(2) 최소핵심의무

사회권 위원회는 일반논평 제3호에서 각 개별권리들의 최소한의 핵심 수준을 충족시킬 최소한의 핵심의무는 모든 당사국에게 부과된다고 언급하였으며, 이어 1997년 국제법률가위원회(International Commission of Jurists)를 비롯한 일군의 전문가 집단에

12) 일반논평 제14호, para. 33; 일반논평 제12호, para. 15. 즉, 개인이 실업, 장애, 노령의 경우와 같이 그들의 기본적 욕구를 충족할 다른 대안적 방법을 가지지 못할 때, 국가가 식량, 주거, 건강, 교육을 제공하거나 이에 대한 충분한 접근성을 보장할 의무이다. 여기서, 제공할 의무(obligation to provide)가 아닌 이행의 의무로 용어를 선택한 이유는 이 의무의 보충적 성격을 강조하기 위함이다. 즉, 실현할 의무는 개인이 자신의 존재론적 지위를 확보하기 위해 노력한 후에도 여전히 부족한 것을 제공할 의무이다. Rolf Künemann, supra note 31, p. 328. 이와 관련하여 사회권 규약 제2조의 '점진적 권리의 실현'이라는 문구로 인하여 ICESCR의 규정은 실제적, 구체적 규정이 아닌 단지 선언적, 프로그램적 규정이라는 주장이 제기 될 수 있다. 그러나 이에 관해서는 1990년 사회권 위원회가 일반논평 제3호에서 "점진적 실현의 개념은 경제적 권리 등의 완전한 실현이 일반적으로 단기간에 실현되기 어렵다는 점을 인정한 것뿐이며, 이 구절은 권리실현에 있어서 가능한 한 신속하게 행동하여야 한다는 국가의 의무와 더불어 사회권 위원회의 전체적인 목적에 비추어 해석되어야 한다"라고 밝히고 있다. 일반논평 제3호, paras. 1~2. 즉, '점진적'이라는 의미는 국가가 관련 권리를 점진적으로 성취해야 하는 것이라 하더라도, 국가가 사회권 규약에 가입한 이후 사회권규약의 규정들이 합리적으로 짧은 시간 내에 보장되어야 한다는 것을 표명한 것이다.

13) 사회권 위원회는 일반논평 제3호에서 제2조 2항(차별금지), 제3조(남녀평등), 제7조 (a)(i)호(동일노동에 대한 동일임금), 제8조(노동조합을 결성하고 가입할 수 있는 권리), 제10조 (3)호(착취로부터의 아동보호), 제13조 2)(a)(무상의무 초등교육), 제13조 (3)항(부모의 학교선택의 자유), 제13조 (4)항(교육기관 수립의 자유), 제15조 (3)항 (학문연구와 창조활동의 자유) 등이 즉각적으로 실현가능하다고 판단하였다. 일반논평 제3호, para. 5. 이러한 권리이외에도 각 권리의 내용 속에 국가의 불간섭으로 실현될 수 있는 부분들은 즉각적인 적용이 가능하다. 그 예로 제6조 1항의 강제노동으로부터의 자유, 제11조 강제퇴거로부터의 자유가 있다.

14) 일반논평 제3호, para. 10.

의해 채택된 “경제·사회·문화적 권리 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인”(Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights : 이하 ‘마스트리히트 가이드라인’이라 약함)은 “사회권 위원회가 규정한 최소한의 핵심의무를 국가가 충족시키지 못할 때는 규약상의 권리가 침해되는 것이며, 이는 해당국의 이용가능한 자원의 양과 상관없이 적용돼야 한다”고 규정하고 있다.¹⁵⁾

이러한 핵심의무들은 사회권 규정의 의무들이 거의 대부분 즉각적으로 이행되어야 할 의무라는 것을 나타내고 있다. 즉, 국가가 이러한 즉각적인 의무들을 이행하지 않았을 경우에는 규약 위반이 되는 것이며, 국내법이 규약과 일치 하지 않는다면 이는 규약 위반으로서 개정의 대상이 된다고 할 수 있다.

II. 사회권 규약 해석의 국제법상 일반원칙

사회권규약은 여타 다른 국제 조약과 같이 조약의 일부분이다. 특히 사회권 규약은 그 규정의 포괄적이고 추상적인 성격으로 인하여 조약 규정의 해석이 무엇보다도 중요하다. 따라서 다른 조약과 마찬가지로 조약 규정의 구체화와 그 의도를 밝히기 위해서는 조약법 해석의 일반원칙인 조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties : 이하 ‘조약법 협약’이라 약함)의 규정에 따라서 해석되어야 한다.¹⁶⁾

1. 비엔나 조약법 협약

비엔나 조약법협약은 제31조¹⁷⁾와 제32조¹⁸⁾에서 조약 해석에 관한 규칙을 제공하고

15) 마스트리히트 가이드라인, para. 8. 최소한의 핵심의무의 이행여부를 판단함에 있어, 국가의 무능력과 준수의 의사가 없는 것을 구분할 필요가 있다. 최소핵심의무의 불이행을 자원부족의 탓으로 돌리는 국가에게는 자원활용의 우선성의 관점에서 최소핵심의무를 충족시키는 모든 가용자원을 사용했다는 것을 입증할 책임이 부과된다. A. Eide, "Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights", in A. Eide, Catarina Krause and Allan Rosas(eds.), *Economic, Social and Cultural Rights : A text book* (2nd. ed., ,pp.26~28.

16) 사회권규약은 조약법에 관한 비엔나 협약에 따라 목적과 의도, 통상적인 의미, 준비작업, 그리고 관련 관행을 고려하여 성실하게 해석되어야 한다. 마스트리히트 가이드라인. para. 4.

17) 비엔나 협약 제31조 (해석의 일반규칙) : 1. 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다. 2. 조약의 해석 목적상 문맥은 조약문에 추가하여 조약의 전문 및 부속서와 함께 다음의 것을 포함한다. (a) 조약의 체결에 관련하여 모든 당사국간에 이루어진 그 조약에 관한 협의 (b) 조약의 체결에 관련하여 또는 그 이상의 당사국이 작성하고 또한 다른 당사국이 그 조약이 관

있다. 비엔나협약 제31조 1항은 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상(object)과 목적(purpose)으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적인 의미(ordinary meaning)에 따라 성실하게 해석해야 한다고 규정하고 있으며, 제31조 2항은 무엇이 ‘문맥(context)’으로 고려될 수 있는지 기술하고 있다. 제31조 3항 (b)호는 당사국의 합의를 확정하는 그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행을 조약의 해석에 있어 참작하여야 한다고 규정하고 있으며, 제31조 3항 (c)호는 문맥과 함께 당사국간의 관계에 적용될 수 있는 국제법의 관계규칙을 고려해야 한다고 하고 있다. 또한 제32조는 제31조의 해석방법에 의해서도 규정이 모호하거나 불투명한 경우, 또는 불합리한 결과를 초래하는 경우에는 조약의 교섭기록 및 그 체결시의 사정을 보충적 수단으로 사용할 수 있다고 이야기하고 있다.

즉, 사회권 규약의 해석시 규약의 목적과 의도, 통상적 의미와 관련 협의 및 추후 관행 그리고 당사국간에 적용될 수 있는 국제법의 관계 규칙을 고려하여 해석하고 그래도 불투명하거나 애매한 경우 준비교섭문서에 의존하여 그 규정을 구체화 시켜야 한다.

여기서 제31조 3항 (c)호에서 말하고 있는 당사국간에 적용될 수 있는 규칙에¹⁹⁾는 사회권위원회의 일반논평, 럼버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인과 관련 UN결의를 들 수 있다.

련되는 문서로서 수락한 문서 3. 문맥과 함께 다음의 것이 참작되어야 한다. (a) 조약의 해석 또는 그 조약규정의 적용에 관한 당사국간의 추후의 합의(b) 조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행(c) 당사국간의 관계에 적용될 수 있는 국제법의 관계규칙 4. 당사국의 특별한 의미를 특정용어에 부여하기로 의도하였음이 확정되는 경우에는 그러한 의미가 부여된다.

18) 비엔나 협약 제32조 (해석의 보충적 수단) : 제31조의 적용으로부터 나오는 의미를 확인하기 위하여 또는 제31조에 따라 해석하면 다음과 같이 되는 경우에 그 의미를 결정하기 위하여 조약의 교섭기록 및 그 체결시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다. (a) 의미가 모호해지거나 또는 애매하게 되는 경우 또는 (b) 명백히 불투명하거나 또는 불합리한 결과를 초래하는 경우

19) 제31조 3항 (c)호는 ‘인권’의 개념 다룰 때 특히 중요하다. Sinclair는 제31조 3항 (c)호에 관해서 다음과 같이 언급하고 있다. “국제법의 진화와 발전이 조약에 표현된 내용의 의미에 결정적인 영향력을 부여한다는 몇 가지 증거가 있다. 특히 그러한 표현 자체가 ‘공공 정책’(public policy) 내지는 ‘도덕의 보호’와 같은 상대적(relative)이거나 진화하는(evolutionary) 개념을 나타내는 경우 더욱 그러하다.” Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed. (UK : Manchester University Press, 1984), p. 139. 즉, 조약법 협약 제31조 3항 (c)호는 이와 같이 진화적 개념을 담고 있는 규정으로서 국제법의 발달과 동시대의 관심을 조약 해석에 투영하여 국제사회에서의 ‘일관성과 조화를 추구하며, 다른 규범과의 충돌을 피하도록 사용되는 하나의 해석 도구(tool)이다. 특히 인권관련 개념의 해석 시 문맥의 통상적인 의미도 고려하여야 하겠지만 그 개념의 발전과 진화정도 역시 고려해야 한다는 뜻을 담고 있다.

2. 사회권 규약 해석을 위한 기준

1) 일반 논평

사회권 규약의 포괄적이고 추상적인 규정으로 인하여 이를 구체화 시키는 작업이 사회권 위원회로부터 시작되었다. 이러한 구체화는 규약상의 권리를 실질적으로 이행하고 보장하기 위한 수단으로서 작용하며 사회권 위원회는 이를 위해 일반논평이란(General comment)을 채택하기 시작하였다.

일반논평은 규약 규정의 내용에 대한 해설서로서 규약이 보장하고 있는 구체적 권리의 범위와 내용을 해석한 문서로서 사회권 규정의 의미를 명확히 하고, 규약이 법원들에 의하여 직접적으로 적용될 수 있는 가능성을 높이는 효과를 가지고 있으며, 위원회는 이미 사회권 규약의 국내적 적용가능성에 대한 일반논평을 채택하기도 하였다. 일반논평은 경제사회이사회와 총회의 승인을 거치며 2005년 12월 현재까지 채택된 일반논평은 모두 15개이다.²⁰⁾ 이러한 일반논평 자체가 물론 법적 구속력을 가지고 있지는 않지만 사회권 규약의 해석지침으로서 실질적 구속력을 가지고 있다고 보아야 한다.

2) 림버그 원칙

경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 림버그 원칙(Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : 이하 ‘림버그 원칙’이라 약함)이란²¹⁾ 국제법률가위원회에 의해 소집된 국제법 전문가그룹이 1986년 6월 마스트리히트에서 개최한 사회권 회의에서 채택한 원칙으로서 사회권 규약상 당사국의 의무의 성격, 범위 등에 관하여 채택한 원칙이다. 이는 사회권 규약의 해석원칙으로 작용하며 국제법의 현 상태를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 림버그 원칙은 조약법 협약에서 규정하고 있는 당사국에 적용할 수 있는 국제법 규칙이라 볼 수 있으므로 사회권 규약의 해석에 적용되어 실질적 구속력이 있다고 볼 수 있다.

20) 지금까지의 일반논평을 살펴보면 다음과 같다. 1. 당사국의 보고, 2. 국제적 원조, 3. 당사국의 의무의 성격, 4. 주거권, 5. 장애인, 6. 노인의 사회권, 7. 강제퇴거, 8. 경제봉쇄와 사회권 존중의 관계, 9. 규약의 국내적 적용, 10. 사회권보호를 위한 국가인권기구의 역할, 11. 초등교육, 12. 식량권, 13. 교육권, 14. 건강권, 15. 물에 대한 권리.

21) 림버그 원칙은 사회권 규약의 해석원칙을 제공하고 있으며 특히, 당사국 의무의 성격과 범위, 사회권위원회의 당사국 보고서 검토, 그리고 국제적 협력에 대해 다루고 있으며, 이 원칙의 채택과정에는 유엔인권센터와 세계노동기구(LO), 유네스코, 세계보건기구(WHO) 등이 참여했다.

3) 마스트리히트 가이드라인

림버그 원칙 10주년을 기념하고 림버그 원칙을 보다 정교하게 만들기 위하여 1997년 마스트리히트에서 회의가 개최되었다. 동 회의에서는 경제·사회·문화적 권리 침해의 특징과 범위, 적절한 대응 및 구제에 대한 “경제·사회·문화적 권리 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인”(Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights : 이하 ‘마스트리히트 가이드라인’이라 약함)²²⁾을 채택하였으며, 이는 여태까지의 국제인권법의 발전을 반영하고 있다. 이 역시 사회권 규약의 구체화를 위한 해석의 지침으로써 작용하며, 동 가이드라인 역시 조약법 협약 제31조 3항(c)호에서 규정하고 있는 국제법의 규칙이라 볼 수 있으므로 실질적 구속력이 있다고 할 수 있다.

4) UN의 결의 및 준비교섭문서

사회권 관련 UN결의는 물론 관련규칙으로서 사회권 규약의 해석의 기준을 제공하고 있으며, 위에서 언급한 일반논평, 림버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인 및 관련 UN결의를 통해서도 구체화되기 힘들거나, 관련 규정이 모호하거나 불투명한 경우, 또는 불합리한 결과를 초래하는 경우에는 사회권 규약 당시의 교섭기록 즉, 준비교섭 문서에 의존하여 사회권 규약을 해석하여야 한다.

Ⅲ. 사회권위원회의 대한민국 제2차 정부보고서에 대한 최종 견해

1990년 사회권 규약을 비준한 우리나라는 1994년 제1차 정부보고서를 제출하였으며, 최초보고서에 대한 심사는 1995년 5월에 있었다. 당시 위원회는 한국정부의 최초 보고서를 심사하고 한국정부에 대해 빠른 경제성장에 걸맞는 적절한 수준의 경제·사회·문화적 보호로 이어지지 않은 점을 지적하며, 첫째, 사회권규약이 모든 국내법에

22) 동 가이드라인은 제1부에서 경제·사회·문화적 권리의 의미를 제2부에서 경제·사회·문화적 권리의 침해의 의미를 제3부에서는 침해의 책임을, 제4부와 제5부에서는 침해의 희생자들과 침해의 구제 및 기타 대책을 다루고 있다.

우선하도록 하고 모든 국내법을 사회권규약에 부합하도록 검토할 것, 둘째, 교사와 공무원을 포함한 모든 집단의 노조 결성과 파업권을 보장할 것, 셋째, 여성에 대한 차별 철폐와 불평등을 시정하기 위한 정책을 도입하고 재원을 배정할 것, 넷째, 최저 임금법의 적용범위를 확대하고 외국인노동자에 대한 차별행위를 근절할 것, 다섯째, 주거권 보장을 위한 효과적인 대책을 마련하고 대책 없는 철거를 중단할 것, 여섯째, 사회적 취약계층의 중등 및 고등교육에 대한 접근을 강화하고 모든 정규교육과정에서 인권교육을 제공할 것, 일곱째, 외국인노동자, 극빈층, 무주택자 및 심각한 정신적·신체적 장애자를 비롯한 한계계층의 욕구를 충족시킬 수 있는 사회보장제도를 신속하게 확대할 것 등을 권고하였다.

이어 1999년에는 제2차 정부보고서를 사회권 위원회에 제출하였으며, 2001년 4월에 이에 대한 심사가 개최되었다.

1. 제2차 정부 보고서에 대한 내용 및 평가

1999년 10월에 제출된 제2차 정부보고서²³⁾는 서론과 일반사항 그리고 협약의 각 조항에 관한 사항으로 나누어 서술하고 있다.

1) 전반적인 내용

서론에서는 최초보고서 제출이후, 대한민국 정부는 국민의 인권을 보호, 증진하기 위해 많은 분야에서 변화와 개혁을 추진하여 왔으며, 특히 노동관계법률을 국제기준에 부합하도록 개정하는 한편, 형사사법절차를 개선하여 인신구속에 신중을 기하고, 경제적 약자를 위한 법률구조의 확충, 여성과 장애인에 대한 복지 확대, 국적법 개정, 지방자치제도의 전면적 실시를 통한 민주주의 정착, 금융, 동산실명제의 실시로 경제 정의의 실현을 도모하였다고 강변하고 있다.

일반사항으로는 전반적으로 인권신장을 향상시키기 위한 노력을 정부가 하고 있다고 하고 있으며, 주목할 만한 부분으로 사회권 규약에서 인정하는 있는 권리와 자유를 침해하거나, 관련 조항들이 특정적으로 설정한 제한을 초과하여 제한할 수 있는 방식으로 해석하지 않는다고 밝히고 있다.²⁴⁾

23) 대한민국 제2차 정부보고서("이하 제2차 정부보고서"라 약함) (E/1990/6/Add.19 12 Oct. 1999).

24) 제2차 정부보고서, para. 11.

각론으로 들어가서 각조에 대하여 구체적으로 우리 정부의 입장을 밝히고 있는데, 대략적으로 살펴보면 다음과 같다.

제6조 근로의 권리에서는 IMF이후 구조조정으로 인한 대량실업의 문제를 밝히지 않은 채 근로권이 보장되고 있으며, 취약계층에 대한 고용지원이 이루어지고 있고 이를 위한 직업훈련을 실시하고 있다고 밝히고 있다.²⁵⁾ 제7조의 근로조건에서는 최저임금의 보장과 임금상승률 그리고 산업안전보장에 대하여 설명하고 있으며 복지를 위해 노력하고 있다고 밝히고 있다.²⁶⁾ 제8조는 노동3권에 관한 규정으로 공무원의 경우에는 특수한 지위에 있으므로 제한되지만 교원의 경우에는 기본적 근로권이 인정되고 있으며 신노동법 제정을 통하여 제3자 개입금지 철폐와 공익사업 중재의 제한을 규약의 실현을 위해 취해진 조치로 설명하고 있다.²⁷⁾ 제9조 사회보장제도에서는 사회 복지제도에 관한 개괄적 설명과 함께 사회복지를 확대할 계획을 가지고 있다고 밝혔다.²⁸⁾ 제10조 여성, 아동 및 가정의 보호에서는 노인·여성·장애인의 복지증진을 위한 정책 및 임신부와 청소년에 대한 보호제도와 복지정책에 대해서 이야기 하고 있다.²⁹⁾ 제11조 인간다운 생활을 할 권리에서는 국민생활수준에 대해서 설명하고 있으며, 주목할 부분으로는 무주택 철거민에 대하여 주거권 보장이 이루어지고 있다는 듯 한 내용을 담고 있으며 그 시책으로 임대주택공급, 주택재개발 사업 등을 들고 있다.³⁰⁾ 제12조 보건권에 관해서는 전반적인 의료지원제도 보건 교육에 대해 설명하고 있으며,³¹⁾ 제13조 교육권에서는 초등교육 무상의무화의 실현과 여타 교육 제도와 기회에 대해서 설명하고 있고 교원복지에 대해서 많은 연수기회와 급여에 대해서 설명하고 있다.³²⁾ 마지막으로 제15조에서는 우리나라의 문화복지정책과 제도 및 증진을 위한 지원 그리고 저작권의 보호에 대해서 설명하고 있다.³³⁾

2) 제2차 정부보고서에 대한 비판적 평가

IMF로 인한 구조조정은 계층간의 불평등을 더욱 악화시키는 등 사회권 규약의 이

25) 제2차 정부보고서, paras. 12-50.

26) 제2차 정부보고서, paras. 51-66.

27) 제2차 정부보고서, paras. 67-82.

28) 제2차 정부보고서, paras. 83-120.

29) 제2차 정부보고서, paras. 121-179.

30) 제2차 정부보고서, paras. 224-227.

31) 제2차 정부보고서, paras. 244-328.

32) 제2차 정부보고서, paras. 335, 384-388.

33) 제2차 정부보고서, paras. 410-486.

행에 심각한 장애요인으로 작용하고 있으나 이처럼 조약의 의무 이행에 영향을 주는 요소와 어려움에 대해 정부보고서에서는 전혀 설명되지 않고 있다.³⁴⁾

또한 실업률, 여성 고용 현황, 소득분배 현황, 산업재해발생률 등 경제·사회적 권리 실현의 현황을 파악할 수 있는 주요한 지표들이 96년 혹은 97년도까지만 제시되어 있어 사회권 관련 규약들이 제대로 향유되고 있는지에 대하여 파악하기 힘들다.

가장 큰 문제점으로는 사회권 규약에서 명시한 권리들을 실현하기 위해 면밀히 검토된 정책들이 실제로 시행되고 있는지에 대하여 분석적으로 검토된 것이 아니라 단지 정부가 채택한 정책 및 법률을 나열하고 있을 뿐이며 어떻게 시행되고 있는지, 시행 결과에 어떠한 진전이 있는지 또는 없는지를 제대로 평가하고 있지 않다. 한편, 경제·사회적 권리 실현에 역행하는 조치들, 예를 들어 정리해고제의 도입, 산업안전 규제 완화, 파견근로제의 도입, 마구잡이식 개발, 공공의료기관의 민영화, 환경규제 완화 등에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다.

즉, 일방적으로 정부기관의 노력만을 선전하고 있을 뿐이며, 이는 제2차 정부보고서 심의회의에서 정부의 답변에 여실히 나타나고 있다.

위의 제2차 정부보고서에 대한 각론적인 비판보다는 사회권 위원회의 최종견해를 중심으로 우리 정부보고서의 문제점에 대해 알아보고 이를 바탕으로 현실적으로 어떻게 우리의 법제도가 바뀌어야 하는지에 대해서 이후에 알아보겠다.

2. 사회권위원회의 최종견해

사회권위원회의 최종견해는 정부 보고서의 심의회의를 통해 채택된다. 심의회의에서는 사회권위원회 위원들이 제출된 정부보고서에 대한 의견을 밝히고 이어서 위원들의 질의와 이에 대한 정부대표의 답변을 들은 후 각 위원들이 서로의 의견을 교환하는 비공개 회의를 거쳐 회기의 마지막 날 심의된 정부보고서에 대한 최종견해를 공개적으로 채택한다. 이중 심의회의는 당사국의 상황을 가장 잘 파악할 수 있는 과정이며, 심의회의에 문제가 되었던 부분이 대부분 최종견해로 채택된다고 볼 수 있다.

34) 이는 가입국의 보고의무에 대한 사회권위원회의 일반논평 제1호의 8항에서 밝히고 있는 보고의 목적 즉 “가입국은 경제·사회·문화적 권리 실현을 저해하는 요소와 어려움에 대해 자세히 보고할 필요가 있다”에 부합하지 않는다.

1) 제2차 정부보고서 심의 회의

본 심의회의(35)에서는 제1차 정부보고서 제출 후 6년이 지난 지금과 비교하여 전과 다름없는 사회권 수준에 대한 비판이 제기되었다. 이번 심사회에서는 한국정부가 최초보고서 심사회의 이후 무엇을 했는가, 도대체 6년 전과 달라진 것이 무엇인가 하는 점이 신랄하게 지적되었으며 많은 쟁점들에 대해 6년 전과 비교하여 달라진 것이 없다는 점이 반복되어 지적되었다.

또한 위원회는 최초보고서의 심사 후에 사회권규약이 모든 국내법에 우선하도록 하고 모든 국내법을 사회권규약에 부합하도록 검토할 것을 권고한 바 있다. 이에 대한 질문에 정부대표는 지금까지 규약과 국내법이 저촉된 경우는 한번도 없으며, 이론적으로 국내법과 규약간에 저촉이 발생한다 하더라도 규약의 내용들이 헌법에 모두 수용되어 있으므로 위헌소송절차나 관련 심의를 거쳐 해결되므로, 규약의 사실상 우위를 보장하고 있다고 주장하였다.³⁶⁾ 그러나 위원들은 사회권규약이 국내법과 동일한 효력을 갖고 신법우선원칙과 특별법우선원칙이 적용된다는 것은 국내법에 의한 사회권규약의 손상가능성을 내포하는 것으로서 부족하다고 지적하였다.

교원과 공무원의 파업권을 포함한 노동3권 인정문제와 파업에 대한 경찰의 탄압과 관련하여서도 6년 전과 변화된 것이 없다는 점이 지적되었다. 위원회는 최초보고서 심사 후에 교사와 공무원을 포함한 모든 집단의 노동조합 결성권과 파업권을 보장

35) 한국정부의 제2차 보고서에 대한 심사는 2001년 4월 30일 오후(제25차 회기 제12차 회의)와 5월 1일 오전(제13차 회의)과 오후(제14차 회의)에 각 3시간씩 9시간에 걸쳐 이루어졌는데, 구체적인 심사방법은 정부대표의 기초연설 후 위원회가 사전에 서면으로 송부한 질의서(각 조항별 주요 관심사항에 대한 질문으로 38개항으로 구성되어 있는데, 민간단체들은 위 질의서 채택과정에서 민간단체의 입장이 반영될 수 있도록 사전에 의견서를 제출한 바 있다)를 4회 정도로 구분하여 정부대표로 하여금 서면으로 준비한 바에 따라 간략하게 답변하도록 하고, 정부대표의 답변 후 위원들이 그 분야에 대해 논평과 함께 추가로 구두질의를 하고 구두질의에 대해 정부대표가 다시 답변하는 형태로 이루어졌다. 서면질의사항 전체에 대해 위와 같은 방법으로 심사를 마치고 최종적으로 정부대표에게 마지막 진술의 기회를 주었다.

36) 많은 위원들의 국내법과 규약과의 관계 즉 국내법상 규약의 지위에 관한 질문에 정부대표는 “지금까지 규약과 국내법이 상충된 경우는 한번도 없었다. 이는 헌법에 명시되어 있듯이 조약이 국내법과 동등한 지위를 갖기 때문이며 또한 다양한 메커니즘을 통해 규약이 국내법과 상충되지 않도록 하기 때문이다. 우선 국내법을 제정함에 있어 법제처는 규약과 상충되는 면이 없는지를 사전에 반드시 검토한다. 규약과 모순이 있다고 판단되는 법안은 법제처의 심의를 통과하지 못한다. 둘째로, 국제조약을 가입하기 전에 사전심의를 통해 국내법 중 조약과 상충되는 것이 있는지를 검토하고, 조약을 비준한 이후에는 조약의 내용을 수용한 새로운 법안을 마련한다. 셋째로, 법원은 국내법을 규약 및 여타 국제조약의 내용을 고려하여 이에 상응하게 해석한다. 대법원은 이러한 것을 내용으로 하는 가이드라인을 정하고 있다. 넷째로 법제처는 국제조약들이 국내법에 얼마나 잘 수용되어 있는지를 매년 검토한다. 이러한 다양한 메커니즘에도 불구하고 이론적으로는 국내법과 규약 간에 상충되는 경우가 발생할 수도 있다(would be). 그러나 규약의 내용들은 헌법에 모두 완전히 반영되어 있기 때문에, 상충되는 국내법이 있다면 이는 헌법재판소의 위헌소송절차 또는 관련 심의를 통해 해결될 수 있다. 우리는 규약의 선택의정서 마련에 관한 국제적 논의가 진행 중이라는 점을 잘 알고 있다. 우리는 위에서 설명한 메커니즘들이 규약의 사실상(de facto) 우위를 충분히 보장한다고 생각한다”고 답변했다. 이러한 정부대표의 발언은 심히 유감이다.

하기 위한 조치를 즉시 시행할 것을 권고한 바 있다.

또한 1999년에 제출된 제2차 정부보고서는 모든 분야에 대하여 1997년까지의 통계만을 제공하고 그 이후의 통계를 누락하였는데 이는 1998년 이후 모든 통계에서 사회적 불평등과 부익부 빈익빈 현상이 심화된 사실을 반영하지 않은 것으로 정확한 통계가 제공되지 않은 점을 지적하였다.

그리고 IMF의 구조금융의 조건에 대하여 협상하면서 사회권에 미치는 영향 및 사회권규약을 고려하였는지 하는 점에 대하여 의문을 제기하였으며, 난민인정에 지나치게 엄격한 점도 비판되었다. 한국 정부가 1992년에 난민조약에 가입한 이후 102명이 난민신청을 하여 단 한 명만이 난민으로 인정받았는바, 난민인정의 허용범위가 지나치게 엄격하고, 난민신청자에게 법적 보호가 주어지지 않는 점이 개선의 대상으로 지적되었다.

정부보고서에는 누락되어 있는 비정규직 노동자 문제 역시 지적의 대상이 되었고 많은 질의가 이루어 졌으며 이에 대해서는 최종견해에 반영되어 있다. 또한 사회적 취약 계층, 여성 장애인, 아동에 대한 사회권 보호와 사회보장제도의 실질적인 접근성에 대한 우려를 표명하였고 주거권과 관련하여 강제철거에 관한 정확한 정보가 없는 것에 우려를 표명하며, 이에 대한 즉각적인 조치가 있어야 된다는 점을 지적하였다.

위에서 논의된 대부분의 지적사항은 다음의 최종견해에서 제안과 권고로 표명되었다.

2) 최종견해

사회권 위원회는 제2차 정부보고서를 심의한 이후에 1995년 1차보고서 심의 후 6년이 지난 현재 1995년의 1차 권고가 제대로 이행되지 않고 있다고 평가하며, IMF 이후 정부가 구조조정을 추진하는 과정에서 사회권에 대한 인식 및 반영 없이 추진하여 고용 상태의 악화, 소득불평등을 심화시켰다고 지적하면서 다음과 같은 21개의 우려사항을 열거하였다.

(1) 주요 우려사항

사회권위원회는 최종견해³⁷⁾에서 다음과 같은 우려를 표시하였다.³⁸⁾

37) 사회권 위원회의 제2차 정부보고서에 대한 최종견해, E/C.12/1/Add.59 (21 May 2001)

38) 사회권 위원회의 제2차 정부보고서에 대한 최종견해, paras. 12-32.

첫째, 사회권 규약이 우리 국내법원에서 원용되지 못하고 있으며, 판례가 없다는 점 등과 관련하여 국내법상 지위에 대한 우려 둘째, 여아에 대한 높은 낙태율, 호주제, 높은 가정폭력비율, 낮은 고등교육에 대한 접근율, 높은 남녀임금 격차, 직장내 성희롱·성폭력 등 여성의 불평등한 지위에 대한 우려, 셋째, 임금, 연금혜택, 실업, 의료혜택 등에서 비정규 노동자들에게 가해지는 차별과 비정규노동자들의 증가, 넷째, 높은 산업재해 다섯째, 교사들의 파업권과 단결권 금지, 다섯째, 파업을 규정하는 법률에 대한 불투명성과 관련기관의 과도한 재량, 여섯째, 아동에 대한 성적 착취, 아동노동, 아동학대 증가에 대한 우려, 일곱째, 도시로 인구 집중 및 농촌의 공동화 여덟째, 국민 기초생활보장법, 국민연금제도에서 극빈층에 대한 접근성 일곱째, 장애인 의무고용 쿼터제 불이행 여덟째, 철거민에 대한 보상 미시행 및 저소득층의 불안정한 주거환경 아홉째, 빈곤계층에 대한 의료 접근권에 대한 우려, 아홉째, 질 열악한 공교육으로 인한 사교육비 증가 열 번째, 고등교육의 접근성 및 성비의 불균형에 대한 우려, 열한번째, 난민지위 인정기준의 엄격한 적용 열두번째, 인권교육이 인권 관련 종사자들의 필수과목으로 지정되지 못한 점 마지막으로 국가보안법이 예술인, 지식인의 활동을 제한한다는 점 등에 대하여 우려를 표명하였다.

(2) 제안과 권고

사회권 위원회는 다음과 같은 강력한 권고를 하였다.³⁹⁾

첫째, 규약이 국내법 체제안에서 직접 원용될 수 있는 법적 지위의 부여

둘째, 비정규노동자들의 권리 보장,

셋째, 교사와 공무원의 노동조합 결성권과 파업권 보장,

넷째, 아동 성매매와 아동노동 금지 및 피해자들을 위한 보호와 원상회복을 위한 프로그램 확대

다섯째, 정부 내 주택문제를 지원하는 담당부서 지정

여섯째, 강제철거민에 대한 보상 및 임시주거 시설 제공,

일곱째, 노숙자, 비닐하우스촌 거주자들에 적절한 주거를 보장하도록 즉각적인 조치 실시 여덟째, 공교육 강화계획 수립

아홉째, 중등교육의 무상의무교육을 위한 구체적인 계획과 합리적인 기한 설정

열 번째, 고등교육에 대한 공평한 접근권 보장,

열한번째, 인권에 대한 인식을 증진시키는 광범위한 캠페인 실시,

열두번째, 국가행동계획(national action plan)마련을 권고하였다.

39) 사회권 위원회의 제2차 정부보고서에 대한 최종견해, paras. 33-45.

IV. 사회권위원회의 최종견해에 대한 분석

사회권 위원회의 권고 중 사회권 규약의 국내법 체제내에서의 직접적 수용의 문제, 주거권 보장, 공무원의 단결권에 관하여 사회권 규약과 우리나라의 법 판례등을 분석하여 그 정합성을 평가해 보려 한다.

1. 사회권 규약의 국내법상 수용

사법적 보호가 수반되지 않는 그리고 인권보호에 대한 국가의 의무를 강제할 수 있는 수단이 없다면 인권의 효과적인 실현은 불가능하다. 따라서 사회권 규약은 국내적으로 수용되어 사법적 보호와 그 심사의 대상이 되어야 한다.

사회권 위원회 역시 최종견해에서 한국정부가 규약이 국내법 체제 안에서 직접 원용될 수 있도록 법적 지위를 부여할 것을 촉구하고 있다.

이하에서는 사회권에 대한 우리 헌법 규정과 헌법재판소의 결정을 분석하여 사회권 규약상 국가의 의무와의 관계 및 국내법상 적용문제와 어느 정도의 사회권에 대하여 사법적 실현이 가능한 지에 대해서 살펴보려 한다.

1) 사회권 관련 헌법 규정과 헌법재판소 결정

(1) 우리나라 헌법상 사회권 규정

우리나라 헌법은 몇 번의 개정을 통하여 군사정권의 종언과 민주화への 발전을 시작했던 1980년대의 후반에 개정된 현재의 헌법에 법의 적정절차, 생명, 신체의 자유 그리고 정신적 자유에 대한 권리와 나란히 생존권을 포함한 사회권을 보장하고 있다. 즉, 일할 권리와 노동자의 기본권을 제32조와 제33조에, 교육을 받을 권리를 제31조에 규정하여 보장하고 있다.

그리고 제34조에서 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(동조1항)’와 계속해서 ‘국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다(동조2항)’라고 규정하여 국가의 사회권에 대한 의무를 명확히 규정하고 있다. 더 나아가 동 규정은, 여성의 복지와 권익의 향상, 노인과 청소년의 복지향상 및 장애자와 질병과 노령 등으로 인하여 생활능력을 가지고 있지 않은 자에 대한 보호를 국가의 책무로 규정하고 있으며⁴⁰⁾, ‘국가는 피해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해서 노력

하지 않으면 안 된다(동조6항)'는 명문의 규정을 두고 있다. 다음 제35조는 '모든 국민은, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지고 국가와 국민은 환경보전을 위해서 노력해야만 한다.(동조1항)'고 규정하며, '국가는 주택개발 정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다(동조3항)'고 정하여 건강권과 환경권, 생존권을 보장하고 있다.

위와 관련된 권리들은 헌법에서 보장하고 있는 권리로서 그 법적 성질과 국가의 보장 의무와 관련된 문제가 헌법재판소에서 제기되었다. 헌법재판소의 사회권 관련 결정들은 우리나라에서 사회권 규약의 직접적용의 문제와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있겠다.

(2) 헌법재판소의 결정

'모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리'의 성질에 관해서 헌법재판소는 동 권리에 있어서 인간의 존엄에 어울리는 생활에 필요한 최소한의 물질적 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적 권리는 상황에 따라서 직접 가능할 수도 있지만 동 기본권이 직접적으로 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적 권리를 발생시키는 것은 아니라고 판단하였다. 이러한 구체적 권리는 국가의 재정사정 등 여러 가지 상황을 종합적으로 평가하여야 하며, 법률에 따라서 구체화할 때에 인식 가능한 법적 권리라고 판단하고 있으며⁴¹⁾, 그 후에도 동일한 입장을 견지하고 있는 것처럼 보인다.

그러나 현재는 사회권에 관한 인식이 발전되어, 위의 현재 결정보다 더욱더 구체적으로 사회권 위반에 대한 법적 구제의 기준 및 가능성 제시하고 있으며, 이에 관련하여 1997년 현재의 결정은 주목할 만하다.

1997년 결정에서 현재는 인간다운 생활을 할 권리에 대한 국가의 의무는 모든 국가기관을 기속하며, 행정부에게는 행위규범으로 작용한다고 밝히고 있다.⁴²⁾ 그리고 헌법 재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여

40) 이와 같이 특정 사회적 약자의 보호를 명시적으로 규정한 것은 '장애인과 같은 사회적 약자의 경우에는 개인 스스로가 자유행사의 실질적 조건을 갖추는데 어려움이 많으므로, 국가가 특히 이들에 대하여 자유를 실질적으로 행사할 수 있는 조건을 형성하고 유지해야 할 의무가 있기 때문이다 (헌재 2002.12.18 2002헌마52).

41) 헌재 1995. 7.21 93헌가14.

42) 입법부나 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용한다.

부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다는가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 하였다.⁴³⁾

또한 2000년의 헌재 결정은 제34조의 권리는 국가의 재정능력, 국민 전체의 소득 및 생활수준, 기타 여러 가지 사회적·경제적 여건 등을 종합하여 합리적인 수준에서 결정할 수 있고, 그 결정이 현저히 자의적이거나, 사회적 기본권의 최소한의 내용마저 보장하지 않은 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 것이다.⁴⁴⁾ 즉, 헌재는 헌법 제34조가 국가기관에 부과하고 있는 의무의 성질에 관하여 국가기관 행위의 합헌성 심사에 의거한 기준으로 ‘부작위’와 ‘객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무의 수행’을 그 근거로 삼고 있다는 것을 주목할 필요가 있다.⁴⁵⁾

결론적으로 헌재는 사회권에 대하여 첫째, 국가는 사회권을 보장할 의무를 가지고 있으며, 둘째, 재정과 연결되어 있는 경우에는 경제적 여건 등을 종합하여 그 수준을 결정하고, 그 결정이 최소한의 보장 의무를 하지 않은 경우와 입법을 전혀 하지 않은 경우에는 위헌이라고 평가하고 있다. 이러한 결론에 근거하여 사회권 규약과의 관계를 살펴보고 이를 중심으로 구체적인 국가의 사회권 보장 의무에 대하여 살펴보겠다.

2) 사회권 규약과 헌법상 국가의 사회권 보장 의무

헌재의 결정에서 보았듯이 국가는 사회권의 보장에 대한 의무가 있다고 밝히고 있으나, 헌재는 사회권의 개념을 일반적으로 경제적 여건과 관련시켜 최소한의 의무를 행하지 않은 경우나 입법부작위가 있는 경우 위헌이라고 판단하고 있다.

이것을 바꾸어 말하면 재정이 필요하지 않은 경우에는 경제적 여건의 고려 없이 즉시 국가에게 그 의무가 발생한다고 보아야 할 것이다. 따라서 이하에서는 재정적 지원이 있어야 되는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 살펴보겠다.

43) 헌재 1997. 5. 29. 94헌마33.

44) 헌재 2001. 9. 27. 2000헌마342, 이러한 최소한의 국가의무는 1999.12.23 98헌바33에서도 밝혀지고 있다.

45) 사회권적 기본권에 대해서는 프로그램적 규정설, 추상적 권리설, 구체적 권리설 등의 이론이 존재한다. 이 중 프로그램적 규정설은 형식적 선언으로서의 의미를 갖는다는 것이나, 20세기 이후 많은 이들에 의해 지지되는 설은 아니다. 그리고 세 번째로 언급한 구체적 기본권리설은 구체적인 구속력을 갖는다는 것이나, 소수의견이 이를 지지하는 편이다. 반면, 추상적 권리설이라는 것은 관련된 입법 활동을 통해 그 권리가 실현될 수 있다는 것으로, 다수가 지지하는 이론이다. 따라서 사회권적 기본권에 대해서는 구체적인 입법을 통해 그 구속력을 가질 수 있다는 것이 다수의 의견인데, 이 경우라 하더라도 국가가 사회권적 기본권을 보장하기 위한 입법을 하지 않은 경우에는 ‘입법부작위 위헌소송’의 대상이 될 수 있다. 즉, 추상적 권리설에 있어서도 국가가 사회권적 기본권을 방기할 수 있다는 것이 아니라, 적극적으로 입법 활동을 통해 이 권리들을 실현할 의무가 있다고 볼 수 있는 것이다.

(1) 재정적 지원이 필요하지 않은 경우 : 존중·보호의 의무

재정적 지원이 필요치 않은 경우에는 다른 여건의 고려 없이 국가의 의무만이 남는다. 이러한 국가의 의무는 자유권적 기본권의 보장과 일치한다. 따라서 이와 관련된 사회권적 의무에 대한 부작위는 헌법위반이라고 볼 수 있다.

이렇듯 즉시 강제 가능한 의무를 사회권 규약에서는 존중·보호의 의무라고 지칭한다. 이러한 의무의 예로는 사회권 규약 제2조 2항의 차별금지, 제3조의 남녀평등, 제7조 (a)(i)호의 동일노동에 대한 동일임금, 제8조의 노동조합을 결성하고 가입할 수 있는 권리, 제10조 (3)호의 착취로부터의 아동보호, 제13조 (2)(a)호의 무상의무 초등교육, 제13조 (3)항의 부모의 학교선택의 자유, 제13조 4항의 교육기관 수립의 자유, 제15조 3항의 학문연구와 창조활동의 자유 등을 들 수 있으며 이는 즉각적으로 실현 가능하다고 판단된다.⁴⁶⁾ 이러한 권리의외에도 각 권리의 내용 속에 국가의 불간섭으로 실현될 수 있는 부분들은 즉각적인 적용이 가능하다. 그 예로 제6조 1항의 강제노동으로부터의 자유, 제11조 강제퇴거로부터의 자유가 있다.

따라서 위와 관련된 국내입법은 국가의 즉각적인 이행이 가능한 만큼 입법의 미비나 이에 위반하는 국내입법은 사법심사의 대상이 될 뿐 아니라 위헌으로 판단된다.

(2) 재정적 지원이 필요한 경우 : 이행의 의무

현재 결정례에서 보듯이 재정적 지원이 필요한 경우에는 국가는 최소한의 보장의무를 지고 있다. 이는 사회권 규약에서 이야기 하고 있는 이행의 의무와 관련된 최소핵심의무와 일맥상통한다.

즉 개별 인권의 최소한의 본질적 수준을 충족시킬 최소한의 핵심의무는 즉각적으로 이행하여야 할 국가의 의무이다. 따라서 상당수의 개인들이 필수적인 음식과 기초 의료서비스, 기본적인 주거 혹은 기초적인 교육의 기회 등을 박탈당한 상태에 있다면 국가는 규약하의 의무를 위반 한 것이 된다.⁴⁷⁾

그렇다면 우리가 직면한 문제는 무엇이 국가의 최소핵심의무인가 하는 점이다. 특히 건강권, 주거권, 생존권등과 관련하여 이를 찾아 밝혀내는 것이 국가에게 그러한 의무의 이행을 강제할 수 있는 방법이다.

이미 이를 구체화하는 작업이 사회권 위원회를 비롯하여 UN기구들을 중심으로 진행되고 있다. 물론 이러한 작업들은 구체적 기준을 밝힐 수 있는 유용한 기준이 될 수 있다. 그러나 최소핵심의무는 이러한 문서에 전적으로 의지하여 밝히기는 어

46) 일반논평 제3호, para. 5.

47) 일반논평 제3호, para. 10.

럽다고 판단되며 이를 위해서는 위의 관련문서를 토대로 실태조사를 거쳐 최소한 국민이 생존권을 위협받지 않고 살 수 있는 최전선을 밝혀내야 한다.

2. 주거권 보장

사회권 위원회는 최종견해에서 한국정부가 취약집단 또는 한계계층에 속한 사람들이 적절한 주거를 이용할 수 있도록 보장해야 하며, 강제철거와 민간개발사업으로 되거나 피해자들에게 보상이나 임시주거시설이 제공되어야 한다고 권고하였다. 이는 한국정부에게 사회권 규약의 당사국으로서 사회권 규약상의 의무를 이행할 것을 요구한 것이며 이러한 의무를 이행하지 않을 경우 사회권 위반이 될 것이다.

다음에서는 주거권 보장과 관련된 사회권 규약과 우리나라의 헌법을 중심으로 국가의 의무를 알아보고 이러한 의무에 따라 주거권 보장을 위한 제안을 해보려 한다.

1) 주거권 보장과 관련된 사회권 규약과 국내 헌법

(1) 주거권 관련 사회권 규약

우리나라는 사회권 규약의 당사국으로서 사회권 규약을 성실히 이행하여야 할 의무가 있다. 주거권과 관련된 규정으로는 사회권 규약 제11조의 “본 규약에 가입한 국가는 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 가입국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.”라고 규정함으로써 주거권을 모든 사람들의 권리로 인정하고 있으며 국가가 이를 위해서 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

앞에서도 언급하였듯이 사회권 규약은 추상적이고 포괄적인 단어를 사용하여 그 용어를 구체화 시키는 해석 작업이 필요하며 이러한 작업들은 앞에서 언급한 기준들 즉, 일반 논평, 림버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인, 관련 UN 결의를 통하여 사회권 규약을 해석하고 이를 통하여 국가의 의무를 도출하여야 한다.

일단 주거권의 개념을 지붕이 있는 공간이나 하나의 상품으로서가 아닌 안전하며 평화롭고 존엄하게 살 권리로 해석해야 한다. 왜냐하면 주거에 대한 권리는 다른 인 권과 불가분하게 연계되어 있을 뿐 아니라 동 규약이 바탕으로 하고 있는 근본 원칙과도 관계가 있기 때문이다. 48)

일반적인 주거권과 관련하여 먼저 일반논평 제3호⁴⁹⁾와 마스트리히트 가이드라인⁵⁰⁾은 사회권 규약의 각 권리들의 최저선을 충족시켜야 할 최소한의 핵심의무가 모든 당사국에게 있다고 하면서 기본적인 주거의 제공을 그 예로 들고 있다. 그리고 일반논평 제4호에서는 적절한 주거에 대한 개념을 제시하고 있다.

강제철거와 관련해서는 일반논평 제4호에서 “모든 사람은 어느 정도 주거 안정성을 갖고 강제퇴거, 괴롭힘, 기타 위협으로부터 법적 보호를 보장받아야 한다”라고 규정하고 있다.⁵¹⁾ 또한, 소송을 제기하여 법원이 발부하는 강제명령으로 퇴거 또는 철거를 막기 위한 항소, 그리고, 불법퇴거에 대한 법적 보상절차가 마련되어야 한다고 하고 있다.⁵²⁾

또한 일반논평 제7호에서 강제퇴거에 대하여 제8항에서 강제퇴거는 법에 의해 집행되도록 보장되어야 하며, 이러한 경우라 해도 적절한 보호조치 없이 강제적으로 퇴거당하지 않아야 하며, 무엇보다도 주거지에 대한 “자의적거나 불법적인 간섭”으로부터 보호받을 권리가 있으며, 이러한 권리는 당사국의 가용자원과 관련된 고려에 의해 제한될 수 없다고 이야기하고 있다.⁵³⁾

다만, 강제퇴거라 하더라도 법과 국제인권규약의 조항에 어긋나지 않는 경우에는 강제에 의해 수행되는 퇴거로 여기지 않고 있으며,⁵⁴⁾ 다음의 것들을 그러한 기준으로 제시하고 있다.⁵⁵⁾

(a) 피해자들과의 성실한 협의할 기회, (b) 예정된 강제퇴거일 이전에 모든 당사자들에게 적절하고 합법적인 방법으로 통지, (c) 제안된 강제퇴거에 관한 정보 및 가능한 경우 모든 피해자에게 합리적 기간 내에 토지 및 주택이 이용될 수 있거나 유용하게 쓰여질 수 있는 대안적 용도에 대한 정보, (d) 특히 집단들이 관련된 경우 정부 관리, 혹은 정부 대표들의 현장파견, (e) 모든 퇴거 집행자의 신원을 규명, (f) 퇴거당사자들의 동의 없이는 악천후 시, 혹은 야간에 퇴거 감행의 금지, (g) 법적 구제의 제공⁵⁶⁾,

48) The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4 on the right to adequate housing (이하 “일반논평 제4호”라 함), E/1992/23, para. 7.

49) 일반논평 제3호, para. 10.

50) 마스트리히트 가이드라인, para. 9.

51) 일반논평 제4호, para. 8항 (a).

52) 일반논평 제4호, para. 17.

53) The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7 on the right to adequate housing : forced evictions (이하 “일반논평 제7호”라 함), E/1998/22, annex IV. para. 8.

54) 일반논평 제7호, para.3.

55) 일반논평 제7호, para.15.

56) 이러한 법적 구제로는 법원이 발부하는 강제명령으로 퇴거 또는 철거를 막기 위한 항소, 불법퇴거에 대한 법적 보상절차가 있다. 일반논평 제4호, para. 17.

(h) 가능한 경우 법원으로부터 배상신청을 할 필요가 있는 자를 도울 법적 지원의 제공

(2) 주거권 관련 헌법 규정

제10조에는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하여 인간의 존엄성 및 행복추구권과 이에 대한 국가의 의무를 규정하고 있으며, 제35조제3항에서는 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있음. 개발사업의 목적인 쾌적한 주거생활은 해당 지역 거주민에게도 차별 없이 적용되어야 하며, 제34조제1항에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”고 규정하고 있다.

2) 주거권 보장에 대한 국가의 의무

적절한 주거대책의 보장과 강제철거에 대한 적정절차의 보장은 국가의 의무이다. 그렇다면 그러한 국가의 의무가 존중의 의무, 보호의 의무, 이행의 의무 중 어디에 해당하는가에 관하여 현재 즉시적으로 행하여야 하는 의무와 앞으로 하여야 할 의무로 나누어 볼 수 있을 것이다. 전자의 경우, 국가가 현재 작위 혹은 부작위로 그러한 의무를 행하고 있지 않을 때 국가는 사회권 규약과 헌법을 침해하고 있는 것이다.

(1) 존중·보호의 의무

재정적 기여가 필요 없는 자유권적 성격을 가지고 있는 존중 및 보호의 의무는 즉각적으로 국가가 이행하여야만 하며 그렇지 않으면 사회권 위반이 될 것이며, 이는 곧 위헌이라고 볼 수 있다. 이러한 권리와 관련되어서는 강제철거에 대한 금지와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 강제철거와 관련어 법과 관련 국제인권규약에 어긋나면 사회권 규약 위반이면 이와 관련하여 그 기준을 제시하고 있다. 대표적으로 협상의 기회 제공 및 사전 고지, 합법적 보상책 제공, 약천후나 야간의 퇴거 금지, 퇴거의 진행시 공무원이나 신원이 확실한 자의 입회 등 일반논평에서 제시한 8가지 기준에 적합하여야지만 합법적인 퇴거라고 할 수 있다.

마스트리히트 가이드라인에서는 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했을 경우, 주거권을 침해한 것이며, 제3자가 행하는 인권침해를 행하지 않은 경우에는, 보호의 의무를 위반한 것이라 하였다.⁵⁷⁾ 따라서 위의 8가지 기준에 해당하지 않는 강제철거는

위법이며, 이는 즉각적으로 이행하여야 할 국가의 의무이므로 이와 관련된 국내법령을 개정해야 할 것이다.

(2) 이행의 의무 : 최소핵심 의무

이행의 의무는 재정적 지출이 있어 즉각적인 의무의 이행이 어렵다 하더라도 최소 핵심의무에 해당하는 것은 즉각적으로 이행하여야 할 의무가 있다. 이러한 최소핵심 의무는 위의 현재 결정에서도 보았듯이 입법부와 행정부에 대해서는 행위규범으로서 작용하여 침해에 대해 사법적 구제가 가능하며, 이를 이행하지 않은 경우에는 헌법 위반이라고 하였다.

사회권규약에서는 주거권 보장에 있어서 최소핵심 의무 위반은 보상적 조치가 마련되지 아니하고 당사국의 정책이나 법안결정으로 인하여 직접적으로 생활 및 주거 여건이 일반적으로 퇴보한 경우라고 볼 수 있다.⁵⁷⁾

따라서 국가가 이를 방지하기 위한 정책이나 법률을 시행하지 않았거나, 혹은 이러한 법률을 시행하였을 경우에는 사회권 규약 및 헌법이라 할 수 있다.

3) 국내법상 주거권보장을 위한 제언

위에서 언급하였듯이 주거권에 관하여 국가가 즉각적으로 행하여야만 의무로는 강제퇴거의 경우에는 적정절차 및 사법적 구제 절차의 보장과 합법적 보상이며, 기본적으로는 현재 생활하고 있는 주거환경의 퇴보 금지라고 할 수 있다. 이하에서는 강제퇴거의 경우와 주거대책의 보장이라는 측면에서 살펴보겠다.

(1) 주거대책의 의무화

우리나라의 경우 개발사업은 공공개발사업과 민간개발사업으로 나누어 볼 수 있다. 공공개발사업의 경우에는 가옥주와 세입자에게 분양과 임대라는 형태의 주택을 제공하고 있다. 하지만 이는 개발사업 자체가 완료된 이후의 대책이다. 즉, 사업지구 내 거주민들은 수년이 걸리는 공사기간 동안 다른 곳에서 임시로 거주해야 하는 상황인 것이다. 하지만 주거환경개선사업과 주택재개발사업의 경우에만 ‘도시 및 주거환경정비법’에서 임시주거대책에 대해 언급하고 있으며 다른 개발사업⁵⁹⁾과 관련된 법률에서는 임시주거대책에 대해 언급하지 않고 있다. 또한 이 경우도 세입자는 포함되지

57) 마스트리히트 가이드라인, para. 6

58) 일반논평 제4호, para. 11.

59) 도시환경정비사업과 민간개발사업

않고 가옥주만을 대상으로 하고 있다. 가옥주의 경우에도 보상가에 비해 높은 분양가와 주거비에 대한 부담으로 인하여 사업완료 후 재정착이 어려워 주거가 하향 이동된다.

세입자의 경우에는 공공임대주택 입주권과 주거이전비 중 택일해야 하는데, 공공임대주택 입주권을 선택하면 주거이전비를 받을 수 없고, 개발사업으로 인해 인근지역의 주택 및 전세가격이 상승했기 때문에 기존의 보증금만으로 임시주거를 마련하는 것이 거의 불가능하다. 또한 미등재 무허가의 가옥주인 타인의 토지를 무단으로 점유한 불법행위로 간주된다. 그러나 공공개발의 경우에는 1989년 1월 24일 전에 세워진 가옥주에게는 공공임대주택을 제공하고 있다. 그리고 민간개발사업과 도시환경정비사업의 경우에는 세입자에 대한 공식적인 주거대책이 마련되어 있지 않다.

즉 어느 경우라 하더라도 개발사업에 있어 생활 및 주거 여건이 일반적으로 퇴보한 경우라 할 수 있다. 이는 주거권에 관한 국가의 최소핵심 의무 위반에 해당된다. 따라서 현행 주택법 및 임대주택법은 이를 보장할 수 있도록 바뀌어야 할 것이다.

그러기 위해서는 첫째, 임시주거대책의 의무화, 둘째, 기존주택으로 인한 철거로 인하여 주거가 상실된 경우, 이에 대한 주택자금의 알선 및 지원 대책을 세워야 할 것이다.

(2) 강제퇴거와 관련된 엄격한 규정의 명문화

강제퇴거와 관련하여서는 위에서 언급한 8가지의 기준⁶⁰⁾은 국가의 존중·보호의 의무에 해당하므로 국가에 의해서 즉각적으로 현행법에 반영되어야 할 것이다. 강제철거에 관하여서는 위에서 이야기한 주거대책의 의무화 방안과 함께 현재 문제가 되고 있는 행정대집행법과 명도소송과 관련된 민사집행법을 8가지의 기준에 맞게 개정하여야 할 것이다.

강제철거의 문제점은 사람이 살고 있는 생가에 대한 강제철거와 기물파손, 폭력행위, 사전 고지의 부재, 이주를 강제하기 위한 단전·단수 및 고립화 등의 조치, 동절기, 장마철, 심야 및 새벽 철거 등을 들 수 있다. 이러한 문제점은 8가지의 기준을 다 위반하고 있다.

60) (a) 피해자들과의 성실한 협의할 기회, (b) 예정된 강제퇴거일 이전에 모든 당사자들에게 적절하고 합법적인 방법으로 통지, (c) 제안된 강제퇴거에 관한 정보 및 가능한 경우 모든 피해자에게 합리적 기간 내에 토지 및 주택이 이용될 수 있거나 유용하게 쓰여질 수 있는 대안적 용도에 대한 정보, (d) 특히 집단들이 관련된 경우 정부 관리, 혹은 정부 대표들의 현장파견, (e) 모든 퇴거 집행자의 신원을 규명, (f) 퇴거당사자들의 동의 없이는 약천후 시, 혹은 아간에 퇴거 감행의 금지, (g) 법적 구제의 제공¹⁾, (h) 가능한 경우 법원으로부터 배상신청을 할 필요가 있는 자를 도울 법적 지원의 제공

또한 원칙적으로 행정대집행은 남이 할 수 있는 일을 대집행에 의하여 할 수 있지만, 퇴거행위는 스스로 하여야 하는 것이므로 대체적 작위 의무에 해당하지 않는다. 따라서 대집행에 의해서 철거행위를 할 수는 있지만 퇴거시키는 행위는 명도소송과 명도집행을 통해서 하여야 한다. 따라서 대집행법에 의한 퇴거행위는 금지하여야 하고 명도소송과 명도집행을 통하여 이루어져야 한다. 그리고 행정대집행 뿐만 아니라 명도소송에서도 퇴거 및 철거를 위해서는 사전조치를 엄격하게 규정하여야 한다.

따라서 퇴거행위를 규율하는 민사집행법에 명도집행을 위한 개시요건으로 그리고 행정대집행법 중 철거와 관련된 규정에 있어서는 위의 8가지 기준을 명문화 하여야 한다.

3. 공무원의 단결권

사회권 위원회는 최종견해에서 공무원의 단결권이 보장되어야 하며, 이에 대한 정보가 제3차 이행보고서에 포함되어야 한다고 권고하였다. 이와 관련하여 현재 우리나라는 2005. 1월 「공무원 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘공무원노동조합법’이라 약함)이 제정되어 2006. 1. 28. 시행될 예정이다.

공무원의 단결권 보장과 관련하여 동법 제6조(가)의 노동조합의 가입범위가 최종견해에서 권고한 공무원의 단결권을 실질적으로 보장하고 있는지의 여부에 관하여 사회권 규약을 중심으로 검토해 보려한다.

61) 제6조 (가입범위)

- ① 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위는 다음 각호와 같다.
 1. 6급 이하의 일반직공무원 및 이에 상당하는 연구 또는 특수기술직렬의 일반직공무원
 2. 특정직공무원중 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 외무행정·외교정보관리직공무원
 3. 기능직공무원
 4. 6급 이하의 일반직공무원에 상당하는 별정직공무원 및 계약직공무원
 5. 고용직공무원
- ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 공무원은 노동조합에 가입할 수 없다.
 1. 다른 공무원에 대하여 지휘·감독권을 행사하거나 다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원
 2. 인사·보수에 관한 업무를 수행하는 공무원 등 노동조합과의 관계에서 행정기관의 입장에 서서 업무를 수행하는 공무원
 3. 교정·수사 그밖에 이와 유사한 업무에 종사하는 공무원
 4. 업무의 주된 내용이 노동관계의 조정·감독 등 노동조합의 조합원으로서의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원
- ③ 생략
- ④ 제2항의 규정에 의한 공무원의 범위는 대통령령으로 정한다.

1) 사회권 규약 제8조의 해석

사회권 규약은 제8조⁶²⁾ 2항은 ‘이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다’고 규정하고 있다.

이 규정만을 보면 예외적으로 공무원의 단결권을 법률로써 제한할 수 있다는 규정으로 보아 사회권 규정을 동법의 검토기준으로 삼을 수 없다고 생각할 수 있다. 그러나 이 규정을 앞에서 언급한 조약법 협약에 비추어서 검토하여 보면 관련 사회권 규정이 어떠한 방식으로 구체화 되어 최종견해에 반영되었는지 알 수 있다.

(1) 문맥을 통한 해석

사회권 규약 제8조 2항에서 규정하고 있는 ‘행정관리’의 범위와 단결권에 관하여 그 의미가 구체적이지 않고 추상적이며 그 뜻이 불분명하므로 조약법 협약에 따라 문맥 및 준비교섭문서를 참조하여 해석을 통하여 그 의미를 구체화 하여야 한다.

제8조 2항에 관한 준비교섭문서를 보면 본 규정은 ILO가 이 규약의 해석에 있어서 중요한 역할을 하며 사회권 규약은 ILO협정에 비추어서 해석하여야 하고,⁶³⁾ 제8조 2항에서 부과된 제한들은 ILO규정과 일치하는 한도내에서 정당화 된다는 것을 알 수 있다. 또한 본 규정에서 행정관리에 관한 언급과 관련하여 ILO 제87호 협약 제9 조는 단결권의 제한으로 경찰 및 군인만을 예시하고 있으며, 자유권 규약 제22조⁶⁴⁾와

62) 제8조 (근로의 권리)

1. 이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.
 - (a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계단체의 규칙에만 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리. 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.
 - (b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리
 - (c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하거나 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리
 - (d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리
2. 이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.
3. 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 아니한다.

63) 이러한 규약 초안자들의 의도는 제3항에 ILO 제87호 협약을 포함시킴으로써 더욱 명백하다고 볼 수 있다.

64) 제22조

1. 모든 사람은 자기의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 이에 가입하는 권리를 포함하여 다른 사람과의 결사의 자유에 대한 권리를 갖는다.
2. 이 권리의 행사에 대하여는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕

관련해서 이해할 경우 더욱 그 뜻이 명확해 진다.⁶⁵⁾ 이는 준비교섭문서를 통해 알 수 있듯이 행정관리에 관한 언급은 단지 그 가능성만을 언급하고 있는 것으로서 행정관리에 대해서는 전적인 금지가 아니라 일정상황에서의 제한을 의미하고 있다는 것을 알 수 있다.⁶⁶⁾

또한 규약 제8조 3항은 규약 제8조 1항과 2항을 ILO협약에 비추어 읽어야 할 것을 요구하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 행정관리에 관한 포괄적 제한은 ILO협약 위반일 뿐만 아니라 사회권 규약에도 위반된다.

그리고 사회권 규약 제5조 2항은 현존하고 있는 기본적 인권에 대해서는 그 인정의 범위가 규약에서 협소하게 규정되었다는 것을 구실로 동 권리를 제한하거나 훼손하는 것이 허용되지 않는다고 이야기 하고 있다.

(2) 합법적 제한

제8조 2항의 행정관리에 대한 제한 규정은 합법적인 경우에만 제한 할 수 있다고 규정하고 있다. ‘합법적’에 대한 근거는 제8조 1항에서 찾을 수 있다.

제1항에서 첫째, 국가안보, 둘째, 공공질서, 셋째, 타인의 권리와 자유의 보호, 넷째, 위에서 언급한 것들이 민주사회에 필요하다면 그 권리를 제한할 수 있으며 다섯째, 그것이 법률로 정하여져 있어야 한다고 말하고 있다. 이러한 다섯가지의 요건을 갖추어 제한 한다면 합법적인 제한이라고 볼 수 있다.

이러한 용어에 대한 해석은 림버그 원칙을 사용하여 구체화 시킬 수 있다. 림버그 원칙에 의하면 ‘국가안보’는 국가의 존재 혹은 영토적 통합성의 보전과 정치적 독립을 보호하기 위한 경우에만 정당화 되며⁶⁷⁾, ‘공공질서’는 사회의 기능이나 그 사회가 기초하는 기본적 원칙들을 보장하는 규칙들의 합으로 사회권에 대한 존중은 공공질서의 일부를 구성하고 있다고 밝히고 있다.⁶⁸⁾ 또한 ‘민주사회에 필수적인’ 이란 의미는 국가안보나 공공복리로 인하여 제한한다 하더라도 그러한 제한은 절박한 사회적

의 보호 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과하여져서는 아니 된다. 이 조는 군대와 경찰의 구성원이 이 권리를 행사하는 데 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.

3. 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정하는 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하는 것은 아니다.

65) Matthew Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (New York, Oxford Univ. Prss., 1998), pp. 259-260.

66) A/C.3/SR.720, paras. 24, 33.

67) 림버그 원칙, para. 62.

68) 림버그 원칙, paras. 66-67.

필요 때문에 이루어져야 한다고 이야기 하고 있다.⁶⁹⁾ 그리고 이러한 제한은 ‘법률에 의해 정하여 질 것’을 요구하고 있으며, 그 의미는 비합리적이거나 임의적이면 안되며, 명백한 법률을 의미한다.⁷⁰⁾ 이를 종합하여 보면 국가안보는 아주 제한적인 의미로 사용되고 있으며 공공질서 역시 사회권에 대한 존중을 위한 경우에만 인정되며 이러한 제한은 절박한 사정인 경우에만 해당되고 합리적이고 자의적이 아닌 명백한 법률에 의해서만 가능하다.

2) 사회권 규약의 적용

공무원 노조법의 가입범위와 관련하여 사회권 규약 제8조를 적용하여 보면 일단 준비교섭문서에 의하여 행정관리의 경우 전적인 금지가 아니라는 사실을 알 수 있으며, 제8조에서 규정하듯이 합법적인 한도내에서만 제한을 할 수 있고, 합법적인 제한이란 절박한 사정과 합리적이고 구체적 법률에 의하여야 한다는 것이다.

공무원 노조법의 경우 그 가입범위의 기준을 일반적으로 6급 이하의 공무원으로서 지휘·감독, 인사·보수, 교정·수사, 노동관계의 조정·감독에 종사하는 공무원은 제외되며 이에 관해서는 대통령령으로 정하고 있다.

그렇다면 우리 공무원 노조법의 가입범위가 사회권 규약에 비추어 보아서 그 기준이 절박한 사정과 공공의 필요에 해당하는지, 그리고 관련 규정이 합리적이고 자의적이지 않는 법률인가를 판단해 보아야 한다.

일단 대통령령으로 그 범위를 결정하는 공무원 노조법 제6조4항은 사회권규약에 명백히 위반된다고 볼 수 있다. 왜냐하면 사회권규약은 자의적이지 않은 법률에 의하여 규정되어야 한다고 하였는데 공무원 노조법은 노조에 참가할 수 있는 공무원의 범위를 대통령령으로 위임하고 있으며, 대통령령은 다시 규칙·훈령·사무분장 등에 위임하고 있어 이는 자의적 법률에 해당되기 때문이다.⁷¹⁾ 그리고 제2항의 업무에 관한 제한 역시 국가안보와 공공복리의 절박한 사정으로 인한 제한인가를 보았을 때, 너무 포괄적인 규정이 아닌가 싶다. 또한 제1항의 직급에 의한 구별 역시 합리적인가를 보았을 때, 그 구별에 대한 합리적이고 구체적인 기준이 제시되어야 하는데, 만약

69) 림버그 원칙, para. 60.

70) 림버그 원칙, paras. 48-49, 59.

71) 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 시행령(안) 제3조 1항 :법령·조례 또는 그 위임을 받아 규정되는 규칙·훈령·사무분장 등에 의하여 다른 공무원을 지휘·감독하며 그 복무를 관리할 권한과 책임을 부여받은 공무원 또는 부서장을 보조하여 부서 내 다른 공무원의 업무 수행을 지휘·감독하거나 총괄하는 업무에 주로 종사하는 공무원

구별의 이유가 단지 관리·책임이라면 이는 포괄적인 규정으로 합리적인 제한이라고 볼 수 없다. 이에 관한 하나의 기준으로 ILO 제151호 협약 제1조에서 규정하고 있는 직급 및 업무에 대한 기준으로서 “정책결정 또는 관리에 관련이 있는 것으로 통상 간주되는 직무를 수행하는 고위직 관리자 또는 고도의 기밀적 성격의 업무를 수행하는...”으로 규정하고 있는데 이에 비하여 우리 공무원 노조법은 그 가입범위를 너무 광범위하게 설정하고 있으므로 이에 대한 수정이 요구된다.

V. 결 론

사회권규약의 개념은 국내법 체계 안에서 정당하게 인정돼야 하고, 부당하게 피해를 입은 개인이나 집단 누구에게든 적절한 시정 수단이나 구제조치가 주어져야 한다. 또한 국가가 이 분야에 대한 책임감을 발휘하도록 하는 적절한 조치가 있어야 하며,⁷²⁾ 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성할 의무는 어떠한 상황에서도 국가에게 완전한 실현을 위한 노력을 무제한적으로 연기할 권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 그와 반대로 모든 가입국은 사회권규약 하의 의무실현을 위한 조치에 즉각적으로 착수할 의무를 가지고 있다.⁷³⁾

이러한 국가의 의무에 대하여 국가가 정책 혹은 관행으로, 작위 혹은 부작위에 의해 고의로 규약상의 의무를 위반하거나 무시하거나, 행위와 결과의 기준을 충족시키지 않는다면, 그것은 경제·사회·문화적 권리의 침해이다.⁷⁴⁾

현재 사회권 위원회가 바라보는 우리나라는 정부주도의 개발정책 즉, 경제우선주의가 팽배하여 경제적·사회적·문화적 권리의 보장에 낮은 비중을 두고 있다고 보고 있다. 그로 인하여 특정 사회집단이 주거, 복지, 근로권에 대하여 적절히 보장받고 있지 못하다고 보고 있으며, 그로 인해 대량 해고, 소득격차의 심화, 기본적인 주거의 박탈 등이 발생하고 있다고 보고 있다.

이러한 기본적인 권리들이 경제회복과 시장 경제력의 확보라는 미명아래에 희생되어서는 안 되며, 사회권 규약의 국가의 의무 중 존중·보호의 의무와 이행의 의무 중 최소핵심 의무에 해당하는 의무는 즉각적으로 행하여져야 할 것이다.

72) The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 9 on the domestic application of the Covenant, E/1992/22, para. 2.

73) 림버그 원칙, para. 21.

74) 마스트리히트 가이드라인, para. 11.

경제적, 사회적 권리도 진정 권리인가?

오 재 창
변호사, 민변 국제연대

1. 발표 내용 중 토론할 부분에 관한 요약과 일반적인 단상

발표자는 사회권의 법적 성격 부분에서 인권의 불가분성, 상호의존성, 상호연관성으로 인하여 ICCPR에 의한 시민적, 정치적 권리(이하 ‘자유권’이라고 약칭함) 및 ICESCR에 의한 경제적, 사회적 권리(이하 ‘사회권’이라고 약칭함), 두 권리에 동등한 수준의 절차적 보호가 제공되지 않는다면 개별인권의 효과적인 실현은 불가능하다고 전제하고 따라서 사회권이 자유권과 마찬가지로 추상적, 선언적 권리가 아닌 실제적이고 구체적인 법적 규범으로 보장받아야 한다고 보았다.

또한 사회권에 관한 국가의 의무로서는 사회권을 최소한 필요한 수준으로 만족시킬 것을 보장할 최소한의 핵심적인 의무가 있고 그 의무는 구체적으로 존중, 보호, 이행의 의무가 있다고 하였다. 나아가 위와 같은 의무내용을 실현하려면 사회권 내용의 정확한 해석이 필요한데, 그 해석에 있어서 조약법 해석의 일반원칙인 조약법에 관한 비엔나 협약에 의하여야 하고 동 협약에 의하면 ICESCR의 목적과 의도, 통상적 의미와 관련 협의 및 추후 관행 그리고 당사국간에 적용될 수 있는 국제법의 관계 규칙을 고려하고 그래도 불투명하거나 애매한 경우 준비교섭문구에 의존하여 그 규정을 구체화시켜야 하며, 위와 같은 당사국간 적용될 수 있는 국제법의 관계 규칙으로 사회권위원회의 일반논평, 럼버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인과 관련 UN 결의를 열거하였다.

발표자는 위와 같은 해석원칙에 입각하여 실제로 사회권위원회의 일반논평, 럼버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인 등을 기초로 정부의 사회권위원회에 대한 2차 정부 보고서에 대한 내용을 소개한 후 이에 대한 평가를 하였으며 사회권위원회의 최종

견해를 토대로 한국의 사회권 중 주거권과 공무원의 단결권의 예를 들어 국가의 의무를 구체적으로 설명하고 현재의 문제점과 개선방향을 제시하였다.

ICESCR에 의한 사회권이 국제협약으로서, 특히 그 규정 자체가 일반 국제 법규에 비하여 추상적이고 자유권에 비하여 이행에 한계를 두고 있어 실제 운용에 매우 모호하게 느낄 수 있는 내용임에도 불구하고 국제조약의 일반적 해석원칙을 소개하고 사회권위원회의 최종견해가 왜 의미를 지니는지를 잘 소개하였을 뿐만 아니라 실제로 한국정부의 제출보고서와 이에 대한 사회권위원회의 최종견해를 토대로 한국에서의 사회권의 현실과 문제점을 조망함으로써 실제 사회권의 실현이나 이행을 위한 실무적 접근에 유용한 틀이 제시되었다.

다만 사회권이 여러 관점에서 자유권에 지니고 있는 권리로서의 한계, 사회권위원회의 최종견해가 가지고 있는 구속력의 한계, 국내법으로서의 수용가능성에 관하여는 토론자는 관점이 다르거나 몇 가지 사항을 간단하게 보충하고자 한다.

2. 자유권과 사회권의 구별

ICCPR에 의한 자유권과 ICESCR에 의한 사회권에 관하여 그 일반적으로, 각각 소극적-적극적, 즉시 획득가능한-점진적으로 획득가능한, 재판가능한-재판불가능한, 개별적인-집단적인, 권리획득비용이 싼-비싼, 특성이 있는 것으로 분류하여 왔다.

그러나 고문하지 않아야 한다는 자유권의 소극적 특성에는 국가가 적극적인 조치를 통하여 고문을 방지하여야 한다는 적극적 특성도 있다. 선거권, 종교의 권리에는 각 개인이 이를 추구한다는 의미에서 개별적 특성이 있고 건강에 관한 권리에는 국가가 그 재원을 집단적 차원에서 제공하여야 하고 집단적인 접근을 허용한다는 의미에서 집단적 특성이 있으나 투표권에도 집단적 선거라는 문맥에서 실행될 수 있고 식량 권도 개인의 식량에 관한 필요를 충족시키는 의미에서는 개별적 특성이 있다. 자유권은 이론상으로는 즉각 실행될 수 있지만 실제로 자유권이 전체적으로는 수년에 걸쳐 점진적으로 실현될 수밖에 없다. 권리획득비용도 자유권이라고 해서 반드시 싼 것이 아니고 그 실현에는 역시 적지 않은 비용 또는 자원이 소요된다. 재판가능성 여부에 관하여도 각국 헌법상 사회권 조항에 관한 권리보호 태도(예컨대 인도, 남아공화국은 사회권의 재판가능성을 인정하고 있다.)에 따라 다르다. 위와 같은 이유에서 두 가지 권리가 명백히 다른 성격으로 이해하는 것은 문제가 있고⁷⁵⁾ 결국 위와 같은 구별기준은 두 권리를 이해하는데 도움을 주는 요소로 보아야 할 것이다.

3. 사회권 실현 또는 해석에서 유의할 점

ICESCR 2(1)에 의하면 ICCPR 또는 CEDAW 규정과는 달리 국가에 대하여 사회권의 점진적 실현을 위하여 이용가능한 자원의 최대 범위내에서 즉각적인 조치를 취하여야 하는 의무를 부과하고 있다. ICESCR 조항에는 동 규약 체결국의 ICESCR상 의무의 성격과 범위에 관하여 사회권위원회가 구속력 있는 해석 (binding interpretation)이 있음을 규정하지 않고 있고 다만 일반논평의 형태로 이에 관한 권위적(authoritative) 해석을 채택할 수 있는 지위에 있는데⁷⁶⁾, 일반논평 제3호에서 ICESCR 2(1) 소정의 ‘조치를 취하는 것’의 의미에 관하여 동 규약 체결국이 규약 체결한 후 합리적으로 단기간 시간 내에 관련권리의 완전한 실현을 위하여 점진적으로 조치를 취하여 한다고 설명하고 취하여야 하는 조치 중에는 모든 적절한 수단 중 특히 입법조치를 사용하여야 하며 건강, 아동과 모성 그리고 교육 분야에 있어서 입법은 권리실현에 불가피한 수단이라고 하였다(para 2, 3). 나아가 같은 논평에서 국가가 기본적인 건강권, 기본적인 주거권 또는 가장 기본적인 교육권은 만일 국가가 그 이행을 실패한다면 그 자체로 동 규약의 위반이고 만일 ICESCR이 체결국의 최소한의 핵심의무를 확립하지 않는 것으로 해석된다면 이는 동 규약의 존재이유를 박탈하는 것이며 같은 취지에서 최소한 핵심의무를 이행하였는지 판단함에 있어서는 해당국의 활용할 수 있는 자원의 제한을 반드시 고려하여야 하고 국가가 이용가능한 자원의 부족으로 최소한의 핵심의무를 이행하지 못한 면책을 받으려면 국가가 처분할 수 있는 모든 자원을 우선순위를 정하여 사용함에 있어서 최선을 다하였음을 입증하여야 할 뿐만 아니라 자원의 제약이 경제적 불황 등으로 극심한 경우에도 사회의 취약한 구성원들이 상대적으로 낮은 비용으로 달성할 수 있는 프로그램을 채택함으로써 보호되어야 한다고 하였다(para 10, 12).

일반논평 9호에는 비록 자유권은 그 위반에 대한 사법적 구제가 본질적이라는 점이 당연시 되면서도 사회권 위반에 대하여는 오히려 반대의 추정이 일반적이지만 위원회가 이미 동 규약 중 즉시 이행이 가능한 사회권에 관하여는 일반논평 3호에서 인정을 하였는바, 즉시 이행이 가능한 사회권을 인정하는 것은 재판을 통하여 권리실

75) 두 권리는 인권의 불가분성, 상호의존성 성격에 의하여 그러하다. 사회권위원회의 일반논평 9호 para 10. 참조

76) HENRY J. STEINER & PHILIP ALSTON, 'INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS IN CONTEXT', OXFORD SECOND EDITION, p267.

현이 가능한 권리와 구별되어 권리피해자의 추가적인 노력 없이 즉시 법원이 적용할 수 있는 규범을 인정하는 점에서 중요하다(para 10).

참고로 일반논평에서 직접 시행이 가능하다고 인정한 사회권이 재판상 실현될 수 있는 범위도 국가에 따라 다를 수밖에 없고 위에서 열거한 사회권을 제외한 나머지 사회권(근로권, 건강권, 식량, 주거권 등)에 관하여는 ICESCR이 전통적 의미에서 권리와는 다른 권리를 도입하여 혼란을 초래하고 있다는 평가⁷⁷⁾도 있다.

결국 사회권에 관한 국가의 의무에 관하여는 ICESCR 규정의 의미 또는 사회권위원회 위와 같은 논평 등에 따라 해석되어야 할 것인데, 이와 관련하여 구체적으로 사회권을 실현함에 있어서 무슨 자원이 이용가능한지에 관하여 누가 결정하는가? 점진적 실현의 의미는 국가가 사회권을 어떻게(최대한 또는 최소한) 실현하는 것을 말하는가? 사회권은 이에 근거하여 재판이 불가능함에도 권리라고 할 수 있는가? 하는 점 등을 유의할 필요가 있다. 위와 같은 관점은 서로 연관되어 있다.

한편 비록 재판관이 사회권을 권리로서 인정(부여)할 수 없는 것(사회권을 권리로서 인정될 수 없게 하는 최대한의 장애임)임에도 이를 권리라고 칭할 수 있는지에 관하여는 논란이 있을 수 있으나 법원에 효과적으로 권리제기를 할 수는 없지만 그래도 권리로 인정될 수 있는 그런 특수한 형태, 종류의 권리로 본다. 예를 들면 자유로운 선거권이라고 인정된다고 하지만, 선거권은 자유로운 선거권이 침해된 경우에도 법원에 그 개별적인 구제가 인정되지 않아 선거권 자체가 침해되는 경우가 그것이다.

4. ICESCR에 의한 사회권이 실현되지 못하는 문제점

ICESCR은 국제법의 당사자인 국가들이 체결한 협약인데, ICESCR은 궁극적으로는 그 체약국으로 하여금 자신들의 국민 개인의 인권을 보호하려는 의무를 부과하고 있어 체약국 당사자가 다른 체약국에 대하여 직접적으로 책임을 지게 되어 있는 일반 국제협약에 비하여 그 협약 내용의 실현에 한계가 있다. ICESCR 규정 자체가 체약국에 대하여 ICCPR과는 달리 이용가능한 자원의 범위내에서 점진적인 권리실현을 허용하기 때문에 그로 인하여 그 권리실현에 한계가 있다. ICESCR 규정상 또는 사

77) E. Vierdag, 'The Legal Nature of the Rights Granted by the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' 9 *Neths. Ybk. Int.* 69(1978), at 103

회권의 본질상 권력분립의 한계(사법부는 자원의 배분 또는 정책이슈의 결정에 있어서 적합한 기능을 수행하지 못함) 또는 재판관은 전문성의 부족으로 사회정책 또는 자원 배분문제에 자격이 적절하지 못한 이유로 사회권의 권리실현에 문제가 있을 수밖에 없게 된다.

구체적으로 ICCPR은 그 권리구현을 위하여 다양한 제도 내지 이행보장장치⁷⁸⁾를 두고 있지만 ICESCR은 정부의 정기적인 보고서 제출만 체약국의 의무로 하고 있을 뿐이다.

국제조약의 국내이행에 있어도 자유권에 관하여도 헌법 제6조를 근거로 국내 사법부에서 그 법원성을 부인하고 있는 현실에 비추어 볼 때 ICESCR에서 규정하는 사회권에 관한 국내이행도 쉽사리 이행되지 않을 것 같다.

78) UN의 인권 보호 장치로는 UN 헌장을 근거로 한 조직과 각종 국제인권조약을 근거로 한 조직으로 대별된다. UN 헌장을 근거로 한 관련 주요 조직으로는 UN 총회와 사무총장, 안전보장이사회와 경제사회이사회 (ECOSOC) 등을 들 수 있는데, 이중 인권문제와 관련한 실질적인 담당하는 기구로는 경제사회이사회의 보조기구로서(또 다른 보조 기구로서는 여성지위위원회 (Commission on the Status of Women)가 있음), UN 인권 제도의 중추적인 기능을 담당하고 있는 UN 인권위원회 (UN Commission on Human Rights)가 있고 또한 인권위원회 기능을 보조하기 위하여 '차별방지 및 소수자보호에 관한 소위원회(이하 '소위원회'라고 함, Sub-Commission)이 있다. 한편 인권위원회와 소위원회에서 다루는 절차는 경제사회이사회 결의 1235절차에 의한 방법, 동 이사회 결의 1503에 의한 비공개조사절차 및 특별보고관 (Special rapporteur)이나 실무작업반 (working group)을 통하여 특별한 주제 (Thematic mechanism)으로서 고문, 행방불명, 자의적 구금등과 관련된 인권침해를 다루는 방법이 있다.

국제사회가 보는 한국 사회권의 현실과 문제점 - 사회권 위원회의 대한민국 제2차 정부보고서에 대한 최종견해를 중심으로 -

김 형 식
중앙대학교 아동복지학과 교수**

서 론

오늘 이 자리에 참석하여 토론하고 배울 수 있는 기회에 대하여 감사한다. 특히 ‘배운다’는 점을 강조하는 것은 1948년 ‘세계인권 선언’ 헌장이 채택된 이후 6개의 분야별 인권 규약(Convention)이 나와 있고 현재 마지막 규약이 될 것으로 예상하고 있는 ‘장애인권리 규약(Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)’ 비준을 위한 7차 회의가 2006년 1월 뉴욕에서 개최될 예정으로 되어있는데, 사실 소수의 전문가와 관계자를 제외하면 각종 인권 규약이 국·내외적으로 어떻게 이행되고 있는지에 대해서 잘 알지 못한다.

아마도 이러한 움직임에 대한 일반 시민들의 ‘무지’와 국가차원에서의 규약이행이 부진한 것과 밀접한 관계가 있을 것이다. 동시에 UN이 주도하는 각종 규약이 논의·채택되는 과정에서 법 전공자들, 정치인, 외교관, 서양, 경제부국, 심지어는 식민지 종주국이었던 국가들이 주도했던 지난 50 여년의 역사가 있다⁷⁹⁾. 따라서 법률의 비전공자가 이러한 토의에 참여하는 것도 상징적인 의미가 없지 않다.

발제문은 ‘사회규약’에 대한 개괄적 고찰로부터 이행과 관련하여 당면하고 있는 여러 가지 국·내외적인 문제점을 잘 지적해 주고 있다. 특히 ‘사회권 해석의 국제법상 일반원칙’과 ‘사회권위원회의 대한민국 정부보고서에 대한 최종 견해’ 등은 SE rights가 한국 사회에 정착하는 현황, 문제점 등을 잘 정리해 주고 있다.

본 토론에서는 ‘사회규약’의 이행에 따른 문제점에 집중할 것이며, UN사회권 위

** 사회정책학 박사, 前 Edith Cowan University 교수, 한국재활협회 인권분과 위원장

79) 김형식 · 여지영(역) 「인권과 사회복지」, 인간과 복지, 2001.(Jim Iffe, Human rights and Social Work, 2002년 Cambridge University press와 동시 출판)

원회, 정부의 노력에 대한 보고서 등 각종 위원회의 활동에도 불구하고 결과적으로 ‘사회규약’은 적어도 ‘국제 사회의 관점에서 본다면’ 아직도 추상적 권리설, 프로그램 규정설의 수준을 넘지 못하고 있으며 향후의 전망도 밝지 못하다는 관점에서 토의에 임하며 발제자가 지적, 인용하는 문제들과 맥을 같이 한다.

사회복지 전공자로서 SE rights의 범위가, 예를 들면 교원과 공무원의 파업권 등 까지도 포함하기 때문에 다소 확대 된 개념을 사용한다는 생각도 있다. 사회복지에서 이해하는 사회권은 적정수준(modicum)의 경제적 복지 및 보장을 포함하여 사회적 유산을 충분히 공유하고, 사회의 보편적 기준에 따라 문명화된 삶을 영위할 수 있는 권리에 이르기까지의 전 범위의 권리를 의미하며 포괄적인 의미의 사회복지(social services)로서 교육, 사회보장, 주택, 의료보장을 포함한다.

공민권과 정치권을 거쳐 사회권으로의 발전은 인간의 기본권이 정치적 영역에서 사회적 영역으로 확대되어 왔으며, 사회적 영역에서 가장 핵심적인 권리는 최소한의 경제·사회·문화적 권리를 보장받을 수 있어야 함을 말하고 있다.

‘사회권’에 대한 토론자의 견해⁸⁰⁾를 피력하기 보다는 발표 논문의 내용을 수용하면서도 SE right의 이행/준수의 걸림 돌, 세계의 지배 이념과의 관계, CP rights와 SE rights와의 관계 등에 관한 언급을 하고자 한다. 참고로 ‘사회규약’과 한국의 헌법 130개의 조문 중 28개조의 기본권 중 복지 권에 해당하는 9개조 비교해 보자.

국제사회의 한국에 대한 기본적인 입장은 현재까지의 SE rights의 규약 이행은 아직도 이행을 위한 준비 단계에 있는 듯 하다. 단 이것은 비단 한국만의 독특한 상황은 아니며, 전 세계적으로 CP rights에 비하여 SE는 법률적 기반 그 자체도 취약하며, 법률적인 문제 외에 이념적 산물인 경제 환경의 문제도 가지고 있기 때문에 향후의 국·내외적 환경도 척박하여 ‘사회권 규약’의 이행 전망이 불투명할 것이라는 입장이다. 한국의 이행수준에 대한 변명을 하자는 의도는 전혀 없다. 그러나 한국의 부진한 SE

80) 김형식. 「시민적 권리와 사회정책」, 중앙대학교 출판부 1998. 근본적으로 공민권과 정치권은 일련의 법적 계약과 정치 제도를 통하여 시민들을 권력으로부터(from) 보호하고자 한다. 반면에 사회권(UN의 경제·사회·문화적 권리/공민권·정치적 권리)은 시민들에게 권력을 심어 주기 위한 것이다 (power to people). 특히 공민권의 세계에서 본다면, 이것은 오로지 자기 이익만을 추구하는 자연 상태에 다를 아니다. 결국 ‘만인의 만인에 의한 투쟁’ 만 있기 때문에 자기 본존의 가능성마저 상실하는 ‘적자생존’의 사회가 된다. 이러한 ‘살벌’한 자연 상태를 피하기 위한 합의로서 상호간의 관계를 규제하는 법률을 국가를 통하여 수립한다. 이렇게 ‘공민권’의 한계성을 극복하고, 규제하며 등장하는 것이 ‘사회권’이다. 「사회권」의 개념은 다음의 두 가지 방법을 통해 하나의 통합개념으로서 작용한다. 첫째, 정치적, 도덕적, 사회적 요소들을 통합시키며, 둘째는 개인의 복지를 정치경제학의 관계 속에 포함시킨다. 사회권의 두 번째 기초는 부분적으로 다른 두 권리, 즉 공민권과 정치권을 효과 있게 만들고자 하는 욕구이다.

박순우. 「The Struggle for Social Citizenship 1945-1997」, Unpublished Ph.D. Thesis. London School of Economics and Political Science. 2004

사회규약	헌법상의 복지권
① 노동에 관한 권리 (6, 7조)	제 10 조 행복 추구권
② 사회보장에 관한 권리 (9조)	제 11 조 평등권
③ 가족의 보호에 관한 권리 (10조)	제 31 조 교육권
④ 적절한 생활수준에 관한 권리 (11조)	제 32 조 근로권
⑤ 교육의 권리 (13조)	제 33 조 노동 3권
⑥ 건강에 관한 권리 (12조)	제 34 조 사회보장권
⑦ 노동조합에 가입할 권리 (8조)	제 35 조 환경권
	제 36 조 가족권과 보건권

rights 이행은 한국만의 독특한 문제가 아니며, 세계가 당면하고 있는 공통과제의 이해를 통하여 우리의 문제에 대한 이해의 폭을 넓히자는 견해이다.

UN의 분위기와 세계적 현실

현재 UN은 평화·안보·개발이라는 세 가지 개념을 중심으로 구조개혁 중이며, 특히 UN의 7개 인권협약⁸¹⁾에 대한 전반적 개혁을 시도하고 있는 중이다. UN의 개혁 소식은 good news 일수도 있지만 기본적으로 UN이 과거에서 현재 까지 고질적인 자원 부족 때문에 인권관련 현장을 이행하는데 많은 문제가 있었기 때문에 향후 이행의 불확실성에 대한 우려를 버릴 수 없다.

발제문은 한국의 경우에도 정부보고서, 개인청원 등의 절차에 관한 언급과 여러 가지 제도의 도입으로 ‘경제정의실현을 도모하였다’는 강변에도 불구하고 추상적 권리 수준을 넘지 못하고 있다고 지적하고 있으며, 현재에서도 ‘재정지원이 필요한 경우와 필요하지 않은 경우’가 구별되고 있음을 지적한 것처럼 한 국가의 경제적 여건과 SE rights 이행은 밀접한 관계를 갖는다.

UN도 마찬가지로 예산이 뒷받침되지 않아 ‘사회규약이행에 관한 성공적인 점검을 위한 모든 mechanism의 구축이 현실적으로 어려운 상황이다. 개인 청원도 예를 들어 장애인 차별의 경우 최소한 3년의 기간이 걸린다. 자원의 결핍 문제 해결 방법으로

81) ① Universal Declaration of Human Rights ② Convention on Economic, social and Cultural rights ③ Convention on Civil and Political Rights ④ Convention on Elimination of All Forms of racial Discrimination ⑤ The Elimination of All forms of Discrimination Against Women ⑥ Convention Against torture and Other Cruel, In human or Degrading punishment or punishment ⑦ Convention on the Rights of Child

7개 조약 모두를 동시에 관장하는 Council체제를 채택할 가능성도 있다. 그런데 문제는 새로운 제도의 개발은 시간이 걸리고 개의 규약에 대한 효과적인 모니터링을 해 낸다는 것이 큰 과제로 남는다.

‘사회규약’의 존재에도 불구하고 ‘the North and South’간의 불평등은 악화되고 있다.

- ◆ 전 세계 1백여 개의 국가에서 89개국은 소득이 10년 전보다 떨어졌으며 35개국은 1930년대 대공황기보다 더욱 큰 폭으로 국민소득이 떨어졌다. 전 세계에서 6억 명이상이 집이 없고 세계은행은 2010년까지 14 억 명이 물 부족을 겪을 것이라고 예측한다. 반면 전 세계의 상위 20퍼센트 부유층은 민간 소비의 86퍼센트를 차지하며 하위 20퍼센트의 빈민층은 1.3퍼센트밖에 소비하지 않는다.⁸²⁾
- ◆ 세계 28억의 인구(세계인구의 1/2)가 하루 2 달러 이하의 소득으로 생존하며, 1 달러로 생존하는 인구는 약 12억-지구 인구의 5분의 1이 이 돈으로 먹고 입고 자고 교육받고 병 고치며 살아간다⁸³⁾. 아프리카 사하라 지역의 46%에 해당하는 2억 9천만, 아시아의 남반구 지역 5억 천2 백만이 하루 \$1로 연명한다.
- ◆ UN의 ‘새천년 개발계획(MDGs)⁸⁴⁾’은 인간개발, 사회개발의 핵심적인 목표를 담아내고 있다, 즉 빈곤, 기아, 교육, 건강이다. 1990년을 시행첫해로 하여 2015년까지 위의 목표를 달성하겠다는 것이다.

그 외에도 각종 UN기구(UNDP, UNICEF, WHO 등)의 자료는 ‘사회규약’에서 제시하고 있는 기본적인 규약이 이행되고 있지 않음을 보여 준다. 가장 근본적인 이유는 현시대의 지배 이념인 ‘자유경제체제(liberal economic structure)하에서 사회규약을 이행해야 된 다는 것이 핵심적인 딜레마라는 것이다⁸⁵⁾.

실사 국제적으로는 ‘사회규약’이 비준되어 있으나 지배적인 세계적 이념적 분위기는

82) 유엔 개발 계획, 『1998년 인간개발보고서』

83) The World Watch Institute, State of the World 2001, New York : W.W. Norton & Company. 2001.

84) ▷ 2015년까지 아래의 방법을 동원하여 빈곤문제에 대응 하고자 함, ▷ 하루에 \$1로 사는 사람들의 수를 반으로 줄인다. ▷ 세계의 빈국에 초등교육을 보편화시킨다. ▷ 초등·중등교육에서 남녀의 성차별을 없앤다. ▷ 5세 이하의 유아 사망률을 2/3로 줄인다. ▷ 국가 차원에서 지속 가능한 개발 계획을 2005년까지 수립한다. ▷ HIV/AIDS의 감염으로 인한 피해를 예방하며, ▷ 식수난을 고통 받는 빈민의 수를 반으로 줄인다.

85) Tony Evans,ed.,Human Rights Fifty Years On : A Reappraisal, Manchester University Press. 1998.

경제·사회정책을 시민적·정치적 권리(Civil and Political Rights)관점에서, 또는 신보수, 신자유주의 관점에서 해석한다는 것이다. 신보수 경제학자들은 악화되는 불평등 현상과 경제·사회권의 실현과는 아무런 상관이 없다는 주장을 한 바도 있다. 문체글로벌화를 통한 세계 경제 구조의 재편, 대처, 리간, 부시 등의 세계정상은 자유의 개념을 외부로부터의 간섭이 없는 자유와 권력의 관점에서 해석 했으며 개인의 옳이라는 입장에서 공적영역과 이와 관련된 집합적인 사회에 대한 비판을 가한다. Positive freedom보다는 Negative freedom의 철학이 득세하고 “경제부국의 카지노 게임”이 되어버린 글로벌화 시대⁸⁶⁾는 빈곤과 불평등의 문제를 악화시켰으며 이것은 ‘사회규약’을 실현하는데 있어서 가장 큰 걸림돌이 되었다.

위에서 구체적으로 제시한 불평등과 빈곤의 자료는 적어도 세계 인류의 절반 이상에 관한 한 ‘사회규약’의 이행은 실패 했으며, 의미 없는 문건으로 남아 있는 것이다. 실제로 공적영역보다 사적영역을 강화시켜준 글로벌화는 많은 국가로 하여금 ‘사회권’ 이행을 위한 역량을 약화시키는 결과를 가져왔다.

CP와 SE와의 관계

SE right 이행의 어려움을 CP right와의 비교 관점에서 모색해 볼 수 있을 것이다.

- ① 서구, 서양의 법 이론적 입장은 CP rights가 자유 민주주의적 국가의 지향성에 더 부합하는 것으로 인식하여 논리적으로, 규범적으로 정치적으로 CP rights를 우선 선호하며 SE rights에 대해서는 무관심하거나 호전적이기까지 하고 ‘영똥한’ 견해를 피력하며 SE rights를 혜택(benefits)의 순서에 넣지도 않는다⁸⁷⁾.
- ② SE rights의 이행의 일환으로 이루어지는 소득재분배를 위한 재정 기반을 확보하기위하여 요구되는 세금제도 그 자체도 CP rights 의 자유와 사유 재산권에 대한 침해라는 관점도 강하게 대두된다.
- ③ 반면에, SE rights의 이행이 우선이며 CP right는 최소한 2차적 내지는 부차적인 것이라는 주장도 있다. 이에 관련하여 특정 국가, 특히 어떤 종교 집단은 문화적 특성을 유지하고 빈곤을 퇴치하기위해 CP보다는 SE의 우월성을 주장하는데,

86) 김형식, (역) 『“기든스와의 대화:제 3의길 그 주장과 쟁점”21세기 북스. 1998(Conversations with Anthony Giddens).

87) Jean-Marc Coicaud, Michael W Doyle, & Anne-Marie Gardener, eds., The Globalization of Human Rights, United Nations University Press, 2003

특히 전통적인 CP가 개인주의적이며 서구적이라는 점에 반발하는 것이다.

- ④ 권리는 도덕적, 정치적, 및 법적 기능을 가지고 있으며, CP와 SE는 상호보완적인 차원에서 인권, 인간의 존엄성이라는 가치의 실현을 지향한다. 그러나 양자 간에는 분명히 긴장이 존재한다.
- ⑤ 인류에 대한 범죄(crimes against humanity)에서처럼 국제사회는 CP rights에 대하여 공동의 관심을 갖는다. 피노체의 처벌을 위한 International Criminal Court가 설립된 것이 하나의 좋은 예이다. SE rights 이행에 관련된 법정이 있는가?

국가의 의무

발제문의 p. 3에서 논의하고 있는 ‘국가의 의무에 대해서도 CP rights 와 SE rights 간에는 차이가 있다.

- ① CP rights에서는 국가의 의무를 강제조항(imposition)으로 명시하고 있다. 구체적으로 관련법을 제정하도록 하여 rights가 침해 되는 것을 최소화하도록 장치를 만들었으며, 고문, 실종, 공정한 재판 등을 국가의무 수행의 실패로 규정짓고 있다. 이러한 조치는 권리 침해 금지라는 차원에서 부정적이며, 인권침해 철폐라는 차원에서는 긍정적이다.
- ② 반면에 SE right는 국가의 의무라고 하는 것은 단순히 ‘적절한 수준의 보호를 할 수 있도록 노력한다’의 수준이다(...only to make efforts to reach an adequate level of protection). 아마 이러한 점에서 발제자의 자료 p.12의 1) 사회권 헌법 규정과 현재 결정을 보더라도 헌법 제 34조에서도, 현재의 결정에서도 ”구체적 권리를 발생하는 것이 아니라“고 했다.
- ③ 위의 ⑤에서처럼 SE rights의 경우 협력과 조정의 기능 외에 강력한 국제적인 의무조항은 없다.

이행(enforcement)의 문제

발제문 2. ‘사회권 위원회’의 최종 견해에 보면 우선 두 가지가 눈을 끄는데, 첫째는

‘신법우선권 원칙’과 ‘특별법우선원칙’에 대해서 6년 전과 변함이 없다는 것이다. 두 번째는 p.10 (1)이하에 적어도 10 가지의 우려를 표명하고 있다. 이러한 모든 우려를 한마디로 “경제·사회적 권리는 시민적·정치적 권리와 마찬가지로 추상적, 선언적 권리가 아닌 실제적이고 구체적인 법적 규범으로 보장받아야 한다”(P.3)고 주장하고 있지만, 현실적으로는 그대로 추상적·선언적으로 남아있다. 관련 문헌은 ‘사회규약 이행의 걸림돌을 지적하고 있는데,

- ① 이행에 관한 국가의 의무가 명확히 규명되어 있지 않다.
- ② progressive realization of the rights,
- ③ HDI 와 유사한 최저수준의 도입(영양, 유아사망율, 실업, 의·식·주 등),
- ④ 현재 진행 중인 ‘장애인 권리규약은 제 25조에 모니터링을 포함시켜 이행수준에 대한 감시를 철저히 하겠다고 하는데, 현 ‘사회권 규약’ 제 4부에서 정부 보고 서만을 언급 할뿐 일반시민, NGO에 의한 감시와 모니터링에 관 것이 전혀 없다.
- ⑤ 전반적인 글로벌화, 자유 민주주의 경제체제와의 상충적 요소(negative and positive freedom), 자유권(liberty rights)대 청구권(claim rights), positive claim rights 대 negative claim rights 등에 관한 심층적인 논의가 필요할 것임.
- ⑥ ICCPR과 ICESCR 의 이행 절차가 동일하지 않음을 보더라도 이행 상 문제가 있음을 알 수 있다. CP는 기본적으로 자유 또는 부정적 청구권만을 인정하면 되지만, SE는 막대한 공공 예산과 세금을 부과하지 않으면 이행하기 어려운 일반적 긍정적 의무를 포함한다.
(그러나 선거관리위원회의 감시 활동처럼 CP rights 의 보호도 SE rights 못지 않게 비용을 요구하는 면이 얼마든지 있다)

결 론

기본적인 입장은 복지권(사회권)은 현대사회에서 시민 혹은 국민, 더 나아가서는 인간에게 부여되는 자유권, 정치권과 마찬가지로 당연한 권리로 인정받아야 한다는 것이다. 사회권을 통한 복지권이 구현됨으로써 사회의 완전한 성원, 즉 시민적 권리가 완성된다. 사회권 내지는 복지권에 기초한 사회복지 서비스와 사회정책이 구현될 수 있다면, 특히 이를 통해 사회적 약자를 포함한시민의 권리를 향상시키는 것은 곧 사회

전반의 삶의 질을 향상시키는 복지사회, 평등한 사회를 구현하는 길이 된다. 정치경제학 차원에서 본다면 이것은 ‘자본의 인간화’라는 중차대한 과제와 한국 사회복지의 현대화, 선진화 및 제도화를 정착시키는 과제와 직결되어 있다.

‘사회규약을 포함한 일련의 인권 관련 규약이 상당한 발전을 이룬 것을 귀하게 여김과 동시에, 그러한 규약들이 존재한다는 사실 그 자체가 모든 문제를 해결할 것이라는 기대나 환상은 금물이다. 세계경제의 현상이나 국내적 환경을 보더라도 ‘사회규약으로 제일 먼저 도움을 받아야 할 집단의 사람들이 자유주의·글로벌화의 희생물이 되고 있다.

SE rights의 이행에 부정적인 영향을 주는 외부적이고 국제적인 경제·사회 현상에도 불구하고, 우리는 오늘의 발제문에서 접하게 된 사회권위원회의 지적과 견해를 겸허히 받아들여 성실하고 진지하게 이행의 수준을 높여야 할 것이다. 이것이 미래 세대를 불안과 불확실성, 계층 간의 첨예화 된 갈등의 문제로부터 막아 줄 것이며, 한국을 선진국의 반열에 올려놓을 것이다.

문제제기 차원에서 토론을 했음에도 불구하고 CP와 SE는 상호 보완적인 관계에 있음도 시인한다. 보다 성공적인 이행을 위해서는 관심 있는 NGO나 단체, 개인 등이 지대한 관심을 가지고 ‘학습과정’에 참여하여야 할 것이며 고위 관료나 법조인에게 일임해 둘 사안이 아니다.

보다 구체적으로는 UN의 구조개혁 등의 움직임이 있지만 그 결과에 구애받을 필요 없이 시민사회 차원/ 시민사회 단체의 협의체가 National Action Plan을 개발하여 ‘사회권’이행에 관한 자료를 해당정부부처에 요청하고, 국·내외적인 연대도 형성하여 ‘사회권’ 이행에 관한 강한 의지를 표명해야 할 것이다.

사회권에 관한 국제인권 기준

김기연(KOKUN)

사회권위원회(CESCR)의 국가이행보고서 심의회의 모니터링 과정

- 사회권규약(ICESCR) 제2차 반박보고서 연대회의의 활동을 중심으로

김 기 연
사단법인 유엔인권정책센터

I. 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 위원회(이하 사회권위원회) (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR)

- ◆ 성격 : 경제사회이사회(ECOSOC) 결의 1985/17에 따라 설치된 사회권규약 당사국의 규약이행상황 모니터링기구
- ◆ 주요임무 : 당사국의 이행보고서 심의→최종견해(Concluding observations)
(최초보고서-비준후 2년 이내, 이후 정기보고서-5년 주기)
규약의 해석에 관한 일반논평(General comments) 작성→ 18개 GC
- ◆ 회기 : 연 2회(보통 5월과 11월), 3주간의 본회의와 1주간의 사전실무그룹회의
- ◆ 위원 : 18명의 독립전문가로 구성. 4년 임기(연임가능)
- ◆ 사무국(Secretariat) : Mr. Alexandre Tikhonov atikhonov@ohchr.org
- ◆ 사회권위원회 위원 현황(2005년 12월 현재)

성 명	국 적	임 기
Mr. Mohamed Ezzeldin ABDEL-MONEIM	Egypt	31.12.2008
Mr. Clement ATANGANA	Cameroon	31.12.2006
Mr. Rocío BARAHONA RIERA (Vice-chairperson)	Costa Rica	31.12.2008
Ms. Virginia BONOAN-DANDAN (Chairperson)	Philippines	31.12.2006
Ms. Maria Virginia BRAS GOMES	Portugal	31.12.2006
Ms. Arandhati GHOSE	ndia	31.12.2006
Mr. Azzouz KERDOUN (Vice-chairperson)	Algeria	31.12.2006
Mr. Yuri KOLOVSOV (Rapporteur)	Russian Federation	31.12.2006

성명	국적	임기
Mr. Giorgio MALINVERNI	Switzerland	31.12.2008
Mr. Jaime MARCHAN ROMERO	Ecuador	31.12.2006
Mr. Sergei MARTYNOV	Belarus	31.12.2008
Mr. Ariranga Govindasamy PILLAY	Mauritius	31.12.2008
Mr. Eibe RIEDEL (Vice-chairperson)	Germany	31.12.2006
Mr. Andrzej RZEPLINSKI	Poland	31.12.2008
Mr. Walid SA'DI	Jordan	31.12.2008
Mr. Yongxiang SHEN	China	31.12.2008
Mr. Philippe TEXIER	France	31.12.2008
Mr. Alvaro TIRADO MEJIA	Colombia	31.12.2006

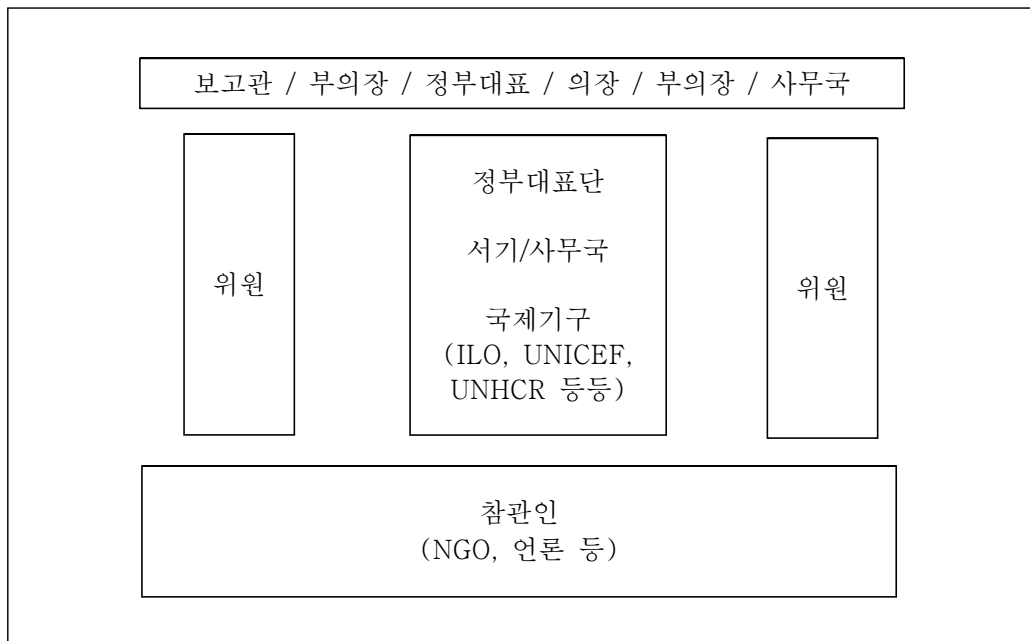
* 음영표시된 위원들은 한국정부 제2차 이행보고서 심의회의에 참여했던 위원들

** 각 위원들의 성향, 관심분야, 주요 사용언어 파악 중요

(예 : Philippe Texier, 프랑스, 판사, 사회권위원회 초대위원(1987-현재), 사회권규약의 국내법적 지위와 노동권 문제에 주요관심, 불어/스페인어/영어)

*** 한국담당위원 파악 중요/ 질의목록(List of issues)과 최종견해 작성에 있어 핵심적 역할
(예 : 한국정부 제2차 이행보고서 심의시 Mr. M.S. Ahmed(이집트))

◆ 회기의 좌석배치도 (제네바 Palais Wilson 건물의 경우)



II. 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의의 활동(2000.6-2001.6)

1. 국제인권조약 이행감시기구의 활동에 있어 NGO의 참여

(1) 이행보고서 심의회의 이전

- 정부의 이행보고서 제출여부 체크. 정부보고서 제출여부는 정해진 보고기한(2년, 4년 또는 5년)을 전후로 정부의 담당부서(외교통상부 인권사회과 또는 법무부 인권과)에 확인하거나 각 이행감시기구의 사무국에 문의.
- 반박보고서(Counter Report), 대안보고서(Alternative Report) 또는 민간단체보고서(NGO Report) 작성. 이행감시기구의 위원들이 정부보고서 심의 전에 관련 인권 상황을 잘 파악할 수 있도록 “충분한” 시간을 두고 제출. 이행감시기구들은 민간단체 공동보고서(Joint report)의 형태를 선호. 민간단체보고서에는 정부보고서의 문제점, 지난 최종견해의 이행상황을 비롯한 조약의 이행현황에 관해 각 이행감시기구가 특히 주목해야할 내용을 담음.
- 이행감시기구가 심의회의 전에 질의목록(List of issues)을 발표하는 경우(CCPR, CESCR, CRC, CAT, CEDAW), 질의목록에 포함에 되어야 할 사항들에 대한 의견을 질의목록 발표 이전에 위원회에 제출. 또는 발표된 질의목록에 대한 평가(누락된 사항 등)를 위원회에 전달.
- 한편, 보고기한이 훨씬 경과해도 정부가 이행보고서를 제출하지 않는 경우 정부 보고서 없이 심의회의가 열리는 경우도 있음. 이때에도 해당 이행감시기구에 조약의 이행상황에 관한 적절한 정보가 제공되도록 해당 사무국과 연락을 취하고 감시활동을 벌임. 정부질의, 성명서 등을 통해 정부의 담당부서에 조약상 보고 의무를 환기.

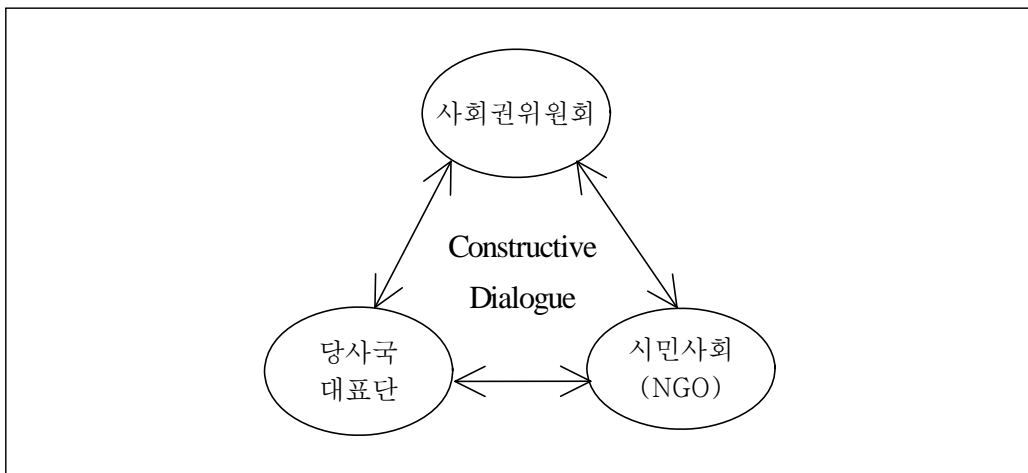
(2) 이행보고서 심의회의의 참가

- 경제사회이사회(ECOSOC)의 협의지위(Consultative Status)를 갖고 있지 않은 민간단체도 미리 해당 사무국과 연락을 취한 후 심의회의에 참가할 수 있음.
- 심의회의가 진행되는 동안 민간단체는 정부대표들과 위원들간의 회의내용을 계속 청취하면서 필요한 내용들을 각 위원들에게 서면 또는 구두로 전달(corridor lobbying, lunch briefing)

- 민간단체의 공식 발언기회는 각 이행감시기구별로 차이가 있음. 사회권위원회의 경우 각 회기의 본회의 첫날, 민간단체에 구두진술 기회를 제공.

(3) 심의회의 이후 후속작업

- 이행감시기구의 최종견해(Concluding Observations), 회의록(Summary Record), 녹취록 등을 국내에 홍보. 정부 관련부처와의 간담회 조직. 최종견해의 내용을 충분히 숙지하고 관련활동 전개시 계속적으로 활용.



2. 일자별 주요활동

일 자	주 요 활 동
2000.6.29	사회권연대회의 구성, 15개 인권사회단체 참여 (참조 : 한국정부 제2차 이행보고서, 1999.10.12 제출)
2000.9.4~8	사회권위원회 제23차 회기 사전실무그룹(Pre-sessional working group) 참가 - 반박보고서 약식보고서 제출 및 구두발언 (한국의 사회권 현황과 질의목록(List of issues)에 대한 제안사항을 중심으로)
2000.12.	질의목록(List of issues)에 대한 견해 제출
2001.2.20.	서면진술서(Written statement) 제출 / 유엔공식문서

일 자	주 요 활 동
2001.4.11.	반박보고서 제출 (사무국 및 각 위원들의 개인주소로 발송)
2001.4.23~5.11	사회권위원회 제25차 회기 참가 - 2001.4.30 구두발언, Lunch Briefing, 반박보고서 요약문 배포 - 2001.4.30-5.1 심의회의 모니터링, 위원들 개별면담 - 2001.5.1-10 위원들 개별면담 (최종견해 내용에 대한 제안) - 2001.5.11 위원회 최종견해 발표
2001.5.15	사회권위원회의 권고사항 이행촉구를 위한 기자회견 개최
2001.5.25	사회권위원회 권고이행계획에 대한 대정부 공개질의서 발송
2001.6.27.	사회권위원회 권고이행을 위한 정부-NGO 합동회의 (정부측 참석자 : 청와대 시민사회 비서관, 인권대사, 외교부, 법무부, 노동부, 보건복지부, 여성부, 행사부, 건교부, 문화관광부, 통계청, 교육부 / 재경부과 기획예산처는 불참)

외 국 인

1. 이주노동자의 사회권과 국가의 의무

2. 국제결혼 이민자의 인권실태 및 문제점

외국인 분야

외국인과 사회권

이 속 진

사회권전문위원회 위원, 양극화·민생대책위원회

사회권 실현은 사회권에 해당하는 각각의 권리들이 다양한 국가의 의무에 기초해 있음을 강조한다. 이미 마스트리히트 가이드라인은 사회권 침해에 관한 국가의 의무에 대해 존중, 보호, 실현의 의무로 제시한 바 있으며, 이는 국가의 의무를 구체화함으로써 단지 선언적 규범이 아닌 보다 실효성 있는 사회권 확보를 언급한 것이다. 국제법규범으로서의 사회권 규약의 당사국은 규약규정에 따른 일련의 국가적 의무를 갖게 되는 것이며 이는 동시에 국제사회, 동일한 조약의 타 당사국, 자국민, 그리고 자국 영토내의 타국 거주민에 대해 인권조약상의 의무국이 된다는 것이기도 하다.

최근 저출산고령화, 가족구조의 변화 등 새로운 사회적 위험이 출현하고 있으며 사회적 취약계층의 사회적 배제가 심화, 확대되고 있는 상황이다. 사회권이 개별 국가의 사회적 합의와 국가재정의 수준에 의존하고 있음을 감안할 때 사회권의 논의 대상과 논의범주야 말로 가장 기초적으로 이루어져야 할 영역인 것이다. 즉 우리가 우선적으로 보호해야 할 사회적 취약계층이 누구인가 하는 부분이다.

우리가 사회권 규약의 당사국이라 함은 앞서 언급하였듯이, 자국내 타국거주민에 대한 사회권 보호의무를 가지고 있음을 의미한다. 따라서 외국인의 사회권 보호는 우리가 보호하고 보장해야 할 사회권 대상인 것이다. 우리나라에 살고 있는 외국인은 2005년 기준으로 약 75만여 명에 이른다. 이는 불법체류 외국인과 합법적인 외국국적 동포, 외국인노동자, 결혼이민자, 외국인 유학생 등을 포함한 수치이다.

외국인력 규모는 점차 확대되어 경제활동인구에서 차지하는 비율이 2.2%를 증가했고, 특히 최근들어 한국 남성과 외국인 여성의 국제결혼이 증가하여 평균적으로 8건당 1건이 국제결혼인 것으로 조사되었다. 국내 거주 외국인 아내가 6만여명을 육박하고, 더불어 외국인 어머니를 둔 아이들도 계속 늘어나고 있는 상황이다. 국제결혼을 통하여 한국 국적을 취득한 외국출신여성들 그리고 그들의 자녀들은 당연히 우리시민이며 우리사회와 국가가 보장해야 주어야 경제적, 사회적, 문화적 권리의 당사자들인 것이다.

우리는 출신국가, 출신민족, 피부색, 인종 등을 사유로한 차별을 금지하고 있다. 그럼에도 외국인, 이민자, 혼혈인에 대한 배제와 차별은 다양한 영역에서 일어나고 있다. 외국인 노동자와 결혼이민자 및 그들의 가족은 경제적으로, 사회적으로, 문화적으로 고립되어 있으며 심지어 임금체불, 비인격적대우, 폭행 등의 인권보호의 사각지대에 놓여있기도 하다. 또한 여성 결혼이민자 가구 중 소득이 최저생계비 이하인 경우가 53%나 되어 우리 사회의 빈곤계층을 형성하고 있기도 하다.

외국인의 인권이 내국인의 인권과 동일하게 보장되지는 않는다. 그렇다면 기본적인 인권의 측면과 사회권의 측면에서 이들에게 보장되어야 할 권리는 어떻게 다른 것일까. 궁극적으로 우리사회가 배제와 차별이 없는 통합적인 사회로 나아가기 위해서는 외국인의 사회권 보장에 대해서도 보다 심도깊은 논의가 필요할 것이다. 우선적으로 이번에는 이주노동자의 인권을 자유권, 평등권, 사회권의 측면에서 총체적으로 검토해보는 것에서 시작해서, 외국인 고용과 관련한 쟁점과 인권실태를 살펴볼 것이며, 국제결혼 중개의 과정과 결혼이주여성의 인권 및 지원정책에 대해 집중적으로 살펴보고자 한다.

이주노동자의 사회권과 국가의 의무

설동훈(전북대학교 사회학 교수)

최홍엽(조선대학교 법과대학 교수)

신홍주(국가인권위원회 홍보협력팀)

한국의 이주노동자와 인권:

‘국가의 주권’과 ‘국민의 기본권’ 및 ‘인간의 기본권’의 상충요소 검토

설 동 훈
전북대학교 사회학 교수

I. 문제 제기

한국에서는 2004년 8월 17일부터 생산기능직 외국인노동자를 대상으로 하는 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’이 시행되고 있다. 이 법률에 의거하여 실시되고 있는 외국인 고용허가제도는 국내에서 내국인 노동자를 구하지 못한 사용자들이 정부의 허가를 받아 외국인력을 고용할 수 있도록 한 것이다. 외국인노동자의 입장에서 보면, 한국 정부로부터 취업허가를 받아서 일정 기간 정해진 업체에서 노동할 수 있도록 하는 제도이기도 하다.

고용허가제도는 국내 노동자의 고용기회 침식을 방지하는 범위 내에서 최소한의 외국인력을 수입하되(‘노동시장 보완성의 원칙’ 또는 ‘내국인 우선 고용의 원칙’), 근로기준법 상 ‘근로자’ 신분을 부여하여 국적에 따른 차별을 철폐하는 것(‘균등대우의 원칙’)을 핵심 내용으로 한다. 고용허가제도는 불법체류·인권침해·송출비리로 얼룩졌던 산업연수제도의 대안으로 제시된 것이었으나, 기존 산업연수제도를 운영하고 있던 업종별 단체의 반대를 무마하기 위해 일시적으로 산업연수제도와 병행 실시하는 형태로 도입되었다(Seol, 2005b). 그러다가 정부는 2005년 7월 27일 외국인력정책위원회를 개최하여, 2007년 1월 1일부터 생산기능 외국인력제도를 고용허가제도로 일원화하기로 결정하였다. 외국인노동자에게 산업연수생 신분을 부여함으로써 차별대우를 제도화했던 산업연수제도를 마침내 폐지하기로 결정한 것이다.

이러한 상황에서 각기 서로 다른 방향에서 고용허가제도에 대한 비판을 하는 두 가지 움직임이 있다. 첫째는 ‘중소제조업 외국인산업연수업체 협의회’로 대표되는 산업연수제도를 통해 이권을 누리왔던 집단의 주장이다. 그들은 “고용허가제는 임금상

승, 낮은 외국인근로자 입국 수준, 송출비리 지속, 내국인 근로자에 대한 역차별 등의 많은 문제점을 갖고 있다”고 주장한다. 그들은 고용허가제도가 외국인노동자의 인권만 고려한 나머지 기업 경영 효율성을 해치고 있다고 비판한다.

둘째, ‘이주노동자노동조합’과 ‘노동해방 학생연대’ 등에서는 고용허가제도는 노동자에게 사업장 이동의 자유를 부여하지 않고 미등록노동자 문제를 해결하지 못하고 있으므로 산업연수제도와 본질상 다름없다고 주장한다(이주노동자노동조합, 2005; 전민성, 2005; 박경주, 2005; 노동해방 학생연대, 2005).¹⁾ 그들은 ‘고용허가제 파탄선언’ 하면서 다음과 같이 언급하였다(노동해방 학생연대, 2005). “노예제도인 고용허가제는 폐지시켜야 한다. 대신에 이주노동자는 어떤 제한도 없는 완전한 사업장 이동의 자유를 쟁취해야 한다. 또, 체류기간 역시 이주노동자 자신이 스스로 선택해야 한다. 국가가 체류기간을 제한하는 한 미등록노동자는 발생할 수밖에 없으며 단속추방은 계속될 것이다. 그리고 이주노동자는 한국인 노동자와 동일한 노동3권을 쟁취해야 한다. 단결권과 교섭권, 파업권을 투쟁으로 쟁취해야 한다.” 민주노총과 민주노동당도 고용허가제도에 대한 이러한 평가에 동조하고 있다.

[.....] 사업장 이동의 자유, 모든 미등록 이주노동자의 합법화, 산업연수생제도의 폐지, 이주노동자 노동조합 설립허가서 쟁취 등의 목표를 가지고, 민주노총이 이주노동자들의 하반기 투쟁에 함께 할 것이라고 밝혔다. [.....] 민주노동당은 ‘고용허가제 폐지만이 대안’이라는 이주노동자 동지들의 주장을 지지하며, 이주노동자들이 이 땅에서 노동자로서 당당히 살아갈 수 있도록 모든 투쟁에 함께 할 것이라고 말하고, 민주노동당은 고용허가제의 독소조항을 폐지하고 합법화 방안을 마련하며, 9월 정기국회에서 노동허가제 법안을 입법 발의하는 데 모든 노력을 기울일 것이라고 밝혔다(전민성, 2005).

그들은 외국인노동자에게 ‘사업장 이동의 자유’(직업선택의 자유)를 제공하고 ‘미등록노동자 합법화’(거주이전의 자유)를 시행하는 것을 전제로 하는 “노동허가제”가 최소한의 대안이라고 역설한다.²⁾

요컨대, 외국인 고용허가제도를 둘러싸고 한쪽에서는 외국인노동자 ‘인권’만을 고

1) ‘고용허가제 파탄 선언’을 한 단체들은 2004년 고용허가제도 도입 당시에도 그것이 산업연수제도와 다를 바 없으며 반대하였다.

2) 비교적 온건한 입장을 견지해 온 외국인이주노동자대책협의회 소속 활동가들 중에도 “미등록 이주노동자 전면 합법화”를 주장하는 사람들이 적지 않다(최정의팔, 2005 참조).

려한 제도라고 평가하는 반면, 다른 한쪽에서는 외국인노동자의 ‘인권’ 침해적인 제도라고 상반된 평가를 하고 있다. 전자는 외국인노동자에 대한 차별금지의 원칙이 경영 효율성을 해친다고 보고, 후자는 외국인노동자의 직업선택과 거주이전의 자유가 제약당하는 것을 강조한다. 이 두 시각은 모두 외국인노동자 취업이 국내 경제에 미치는 효과를 간과하고 있다.³⁾ 외국인노동자의 취업은 사용자와 이주노동자 외에도, 한국인 노동자와 일반국민의 이해관계와 밀접한 관련이 있기 때문이다.

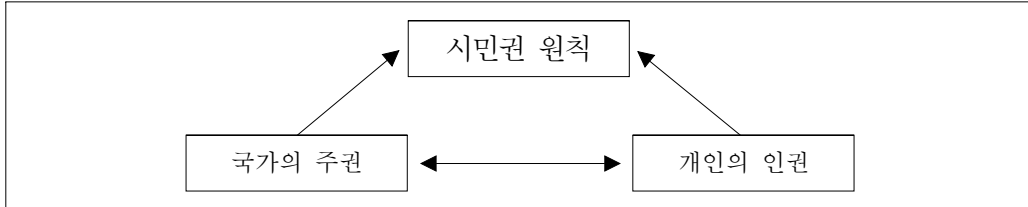
국가는 자국민의 이해관계를 보전하기 위하여 외국인의 입국과 자국내 취업을 통제한다. 국경통제는 내국민의 안전 보장과 일자리 보호를 위해 필수 불가결하게 취해지는 국민국가의 주권(sovereignty)의 영역이다(Miller, 1998). 세계인권선언에서도 거주이전과 직업선택의 자유를 언급할 때 “한 나라의 영토 내에서”라는 전제를 달고 있다. 그러므로 일반적으로 국가가 일정 정도 외국인노동자의 직업선택과 거주이전의 자유를 규제하는 것은 국제적으로 용인된다. 외국인노동자가 직업선택의 자유를 가질 경우, 그들은 내국민노동자가 기피하는 직종뿐 아니라 내국민들이 선호하는 일자리를 찾게 될 것이며, 결국 일자리를 두고 서로 경쟁하는 관계가 될 것이다.⁴⁾ 또 사람들이 국경을 넘어 이주하여 다른 나라에 정착할 수 있는 자유를 가진다면, 선진국에서는 외국인노동자의 수가 급증하여 결국 내국민의 일자리가 잠식당하는 상황이 초래될 것이다. 사실이 그렇다면, 고용허가제에서 외국인노동자의 사업장 이동의 자유를 제약하는 것은 내국민노동자의 고용기회 침식을 방지하기 위해 도입된 것이고, 미등록 이주노동자의 단속은 주권국가의 고유 권한으로 파악할 수 있다.

외국인노동자의 인권은 국민국가로 구획되어진 세계사회를 전제로 하고 살펴볼 수밖에 없다. 그러므로 [그림 1]에 제시된 것처럼, ‘국가의 주권’과 ‘국민의 배타적 기본권’(시민권 원칙) 및 “인간의 보편적 기본권”의 관계를 살펴보아야 한다(IOM, 2004). 외국인노동자의 인권 영역에 대해서는 ‘국가의 주권’과 ‘국민의 기본권’ 및 ‘인간의 기본권’이 상충되는 곳이 적지 않게 발견되고 있으며, 그 결과 앞에서 살펴본 바와 같은 상이한 인식이 가능한 것이다.

3) 고용허가제의 문제점은 제도의 본질에 있는 것이 아니라 그 미숙한 운영에 있다. 고용허가제는 이주노동자에게 근로기준법상 근로자 신분을 부여하는 선진적인 제도로서 산업연수제라는 편법적 인력활용정책의 적절한 대안이지만, 사업장 이동의 어려움, 미등록노동자 감소의 지체 등 운영상의 문제점을 드러내고 있다는 것을 지적하는 것이 정당한 비판의 자세다. 정부가 고용허가제의 효율성을 높이기 위해 도입한 ‘내국민 구인노력 의무’의 형식화 조치 등을 문제삼아야 한다. 이제는 더 이상 제도에 집착할 것이 아니라, 그 운영의 내실화에 초점을 맞추는 것이 정당한 비판의 자세다(노동부, 2005; 유길상·이규용·박성재, 2005; 이주노동자인권연대, 2005).

4) ‘직업선택의 자유’는 ‘시민권자’와 ‘영주권자’ 또는 ‘취업권자’ 또는 ‘내국민 대우를 해주는 협정을 체결한 나라에서 온 외국인’(EU 회원국)에게만 제한적으로 부여되고 있을 뿐이다.

그림 1 '국가의 주권'과 '개인의 인권' 및 '시민권 원칙'의 관계



본 연구에서는 외국인노동자 인권의 개념과 범위를 둘러싼 쟁점을 살펴봄으로써, 현재 국내 연구자와 활동가들이 부딪치고 있는 이론적 난맥상을 해결하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로, 현존 국민국가 체제에서의 외국인노동자 인권 개념을 살펴보고, 전지구화 사회에서의 외국인노동자 인권 개념을 탐색하기로 한다. 이를 위해, 국내법과 국제법의 주요 조항을 체계적으로 검토할 것이다.

II. 인권의 의미와 법률의 규정

1. 국내법·국제법과 인권

‘인권’(human rights, 人權)이란 ‘사람이 사람답게 살 권리’로서, 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다(설동훈·최홍엽·한건수, 2002; 설동훈·박경태·이란주, 2004). 인권은 출생과 동시에 지니게 되는 인간 고유의 권리로써, 사람들은 자기가 태어난 나라뿐 아니라 다른 나라에서도 법률로써 자신의 기본권을 보호받고 있다. 한국에 머무르고 있는 외국인이나 외국에서 생활하는 한국인도 당연히 자신의 인권을 보장받는다.

인권의 개념과 범주는 인권운동과 더불어 계속 변화·발전해 왔다. 인간이 출생 신분과 관계없이 누구나 존엄성을 가진 존재로 인정되기 시작한 것은 근대 이후이다. 인간의 존엄성이 무엇을 의미하는가는 역사적·사회적 조건에 따라 많은 논쟁을 거쳐 왔다. 특히 20세기 전반 두 차례에 걸친 세계대전의 비극은 인권의 보편적 존중과 증진을 위한 국제적 노력을 촉발시켰다. 1945년에 창설된 국제연합(United Nations : UN)은 인권 및 기본적 자유의 보편적인 존중이 국제적 과제임을 명확히 하고 인권을

정의하고 성문화하기 위한 기초를 제공하였다. 그러한 노력의 첫 결실이 바로 1948년 유엔총회에서 채택된 ‘세계인권선언’(Universal Declaration of Human Rights)이다. 세계인권선언은 정치·경제·문화·종교의 차이에 관계없이 ‘모든 사람과 모든 국가가 달성해야 할 공통의’ 인권 기준을 확립한 것이다.

세계인권선언의 정신이 국제법의 효력을 갖추게 된 것은 국제연합이 1966년에 두 개의 국제인권규약을 채택하면서부터이다. 바로 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; A규약, 사회권규약)과 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights; B규약, 자유권규약)이다. 국제인권규약의 제정과정에서 인권을 이렇게 두 가지로 구분하게 된 것은 시대적으로 냉전의 영향 탓이라고 할 수 있다. 자본주의 측은 인권이란 시민적·정치적 권리라고 주장하고, 사회주의와 제3세계 측은 경제적·사회적·문화적 권리가 인권이라고 주장하였다. 그 타협책으로 두 개의 인권을 구분하였지만, 그 두 가지 인권의 구분은 사실상 무의미하다. 실제로 두 규약은 모두 전문에서 상호간의 권리가 보완적임을 규정하고 있다. 곧, 두 종류의 권리가 함께 향유될 수 있는 상태가 실현된 경우에 비로소 인간의 이상은 달성될 수 있다는 것을 명언하고 있다. 국제연합은 여성·아동·소수민족·외국인노동자 등 사회적 약자의 인권을 보장하기 위한 구체적인 국제인권기준을 확립하였고, 이를 이행하기 위한 국제적 인권 보장기구와 제도를 발전시키기 위해 노력해 왔다(이란주·설동훈, 2004).

한국은 1990년에 사회권규약과 자유권규약을 비준·공포하였다. 그보다 훨씬 이전인 1950년에 한국은 ‘대량학살범죄의 처벌과 방지를 위한 협약’(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 1951년 발효)을 비준하였고, 1978년에 국제연합의 ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1969년 발효), 1984년에 ‘모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약’(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1981년 발효)을 비준하였다. 또한 한국은 1991년에 ‘아동권리협약’(Convention on the Rights of the Child, 1990년 발효), 1992년에 ‘난민의 지위에 관한 협약’(Convention relating to the Status of Refugees, 1951년 발효), 1995년에 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약’(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1987년 발효)을 비준하였다.⁵⁾ 또한 한국은 1998년에 국제노동기구(Inter-

5) 사회권규약, 자유권규약, 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 고문방지협약을 6대인권협약이라 한다.

national Labor Organization : ILO)의 ‘제111호 고용 및 직업상의 차별에 관한 협약’(Convention Concerning Discrimination in respect of Employment and Occupation, 1958년 발효)을, 2001년에 ‘제19호 노동자의 재해보상에 대한 내·외국인 노동자의 동등한 대우에 관한 협약’(Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents, 1925년 발효)을 각각 비준하였다. 대한민국헌법 제6조 제1항은 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다’고 규정하고 있다.⁶⁾ 따라서 이처럼 국회 동의를 얻은 국제 조약(협약)은 법률과 동일한 효력을 가진다.

그리고 국제기구에 회원국으로 가입하면 회원국으로서 준수하여야 할 지침이 되는 문서들도 있다. 1948년 제3차 UN 총회에서 채택한 ‘세계인권선언’과, 1985년 제40차 UN 총회에서 채택한 ‘채류국의 국민이 아닌 개인의 인권에 관한 선언’(Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live; 외국인 인권선언) 및 1919년에 설립된 ILO의 ‘국제노동기구헌장’(ILO Constitution)과 1944년 5월 10일 제26차 ILO 총회에서 채택된 ‘ILO의 목표와 목적에 관한 선언’(ILO Declaration Concerning Aims and Purposes; 필라델피아 선언 Declaration of Philadelphia) 등이 그것이다. 한국은 UN과 ILO의 회원국으로서 여기에 규정된 사항을 준수할 의무를 지니고 있다. 그렇지만 헌법 제6조가 규정하고 있는 ‘일반적으로 승인된 국제법규’에 이러한 선언과 헌장이 포함되는가 여부는 논란이 되고 있다. 세계인권선언 등은 모든 국민과 모든 나라가 달성해야 할 공통의 기준을 선언하는 의미는 있으나, 각 조항이 바로 보편적인 법적 구속력을 가지거나 국내법적 효력을 갖는 것으로 볼 수는 없다는 데 대체로 합의가 이루어져 있다.

한편, 대한민국 국회가 비준하지 않았으나 발효된 국제법규들을 검토할 필요가 있다. 1990년 제69차 UN 총회에서 채택된 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제 협약’(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990; 2003년 4월 1일 발효),⁷⁾ ILO의 ‘제97호 취업을

6) “헌법 제6조 제1항의 국제법 존중주의는 우리나라가 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법과 같은 효력을 가진다는 것으로서 조약이나 국제법규가 국내법에 우선한다는 것은 아니다.” 헌재 2001. 4. 26. 99헌가13. 13-1, pp. 761-782.

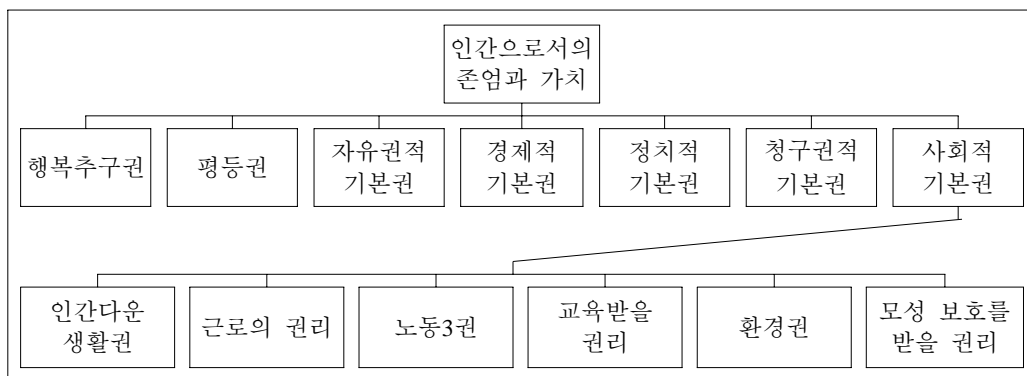
7) 린로트(Lönroth, 1991), 보스니아(Bosniak, 1991), 훈(Hune 1991), 훈 · 니센(Hune and Niessen, 1991, 1994), 골드버그 · 무리노 · 쿨케(Goldberg, Mourinho and Kulke, 1996), 콜윈스키(Cholewinski, 1997, 1999, 2005), 마틸라(Mattila, 2000), 로드리게스(Rodriguez, 2000), 타란(Taran, 2000a, 2000b), 굿윈길(Goodwin-Gill, 2000), 티부르시오(Tiburcio, 2001), 부스 타만테(Bustamante, 2002), 드바렌스(De Varennes, 2002), 피츠패트릭(Fitzpatrick, 2003), 그랜트(Grant, 2005), 파이프(Piper, 2004), 파이프 · 이리데일(Piper and Iredale, 2004), 페쿠드 · 드구첸네이어(Pécoud and de Guchteneire, 2004), 야우(Yau, 2005), 최홍엽(2000), 설동훈(2004) 참조.

위한 이주에 관한 협약(Convention concerning Migration for Employment, 1949; 1952년 1월 22일 발효)과 ‘제143호 불법이주 및 이주노동자의 기회와 처우의 균등 촉진에 관한 협약(Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers, 1975; 1978년 12월 9일 발효)⁸⁾ 등은 국회가 비준하지 않았으므로 법률과 동일한 효력이 발생하는 것은 아니지만, 국제사회가 인정하는 규범이므로 중요하게 참조할 수 있는 기준으로 간주된다.

그 결과 신체의 자유, 종교의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 학문·예술의 자유 등의 ‘자유권’, 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않을 권리인 ‘평등권’, 국민이 정치에 참여할 수 있는 ‘참정권’, 사유재산을 보장받을 수 있는 ‘재산권’, 국민이 국가로부터 본인과 가족의 최소 생계를 보장받고 사회보장 서비스를 제공받으며 인간다운 생활을 할 권리, 교육을 받을 권리, 혼인과 가족·보건에 관한 보호를 받을 권리, 환경권, 근로의 권리, 단결권·단체교섭권·단체행동권 등 노동3권을 보장받는다⁹⁾는 내용의 ‘사회권’, 기본권이 침해당했을 경우 그 보장을 요청할 수 있는 절차를 규정한 ‘청구권’ 등이 인권으로 인정받고 있다.)

이러한 내용은 대한민국헌법 ‘제2장 국민의 권리와 의무’에 상세히 적혀 있다(그림 2 참조). 특히 대한민국헌법 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을

그림 2 대한민국 헌법에 나타난 국민의 기본권



8) 뵈닝(Böhning, 1991), 해저노(Haseneau, 1991), 오틝(Otting, 1993) 등 참조.

9) 사회권을 생존권적 기본권, 사회적 기본권, 사회국가적 기본권, 사회보장권 등으로 표현하기도 한다.

확인하고 이를 보장할 의무를 진다.’로 규정하여, 국민의 천부인권과 국가의 인권 보장 의무를 규정하고 있다.

2. ‘인간의 기본권’과 ‘국민의 기본권’ 및 ‘국가의 주권’

베스트팔렌조약(Peace of Westfalen, 1648년) 이후 현대 국가는 영토를 근거로 주권을 갖는 것으로 간주된다. 열국체계(interstate system) 속에서 각 주권국가는 자국 영토 내에서 최고의 권위를 가지며, 그 국민에 대하여 배타적 권리를 부여하고 있다(Seol, 2005a). 이점에서는 한국도 예외가 아니다.

그런데 대한민국헌법에 규정된 ‘국민의 권리’는 ‘인간’이 보편적으로 누리는 기본권과 대한민국 ‘국민’이 배타적으로 누리는 기본권이 섞여 있다. 사회가 국경을 단위로 분할되어 있는 것을 반영하여, 인권 역시 ‘인간이면 누구나 누릴 수 있는 권리’와 ‘국민 자격(國籍, nationality)을 갖추어야 보장받는 권리’로 구분된다.¹⁰⁾

대한민국헌법 제6조 제2항은 ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다’고 규정하고 있으므로,¹¹⁾ 한국이 비준·공포한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규에 외국인의 지위를 규정하고 있을 경우 이는 국내법과 동일하게 적용되어야 한다. 그러나 기본권 보장을 정한 헌법 규정 등이 외국인에게도 적용될 것인가에 관해서는 헌법에 명문화된 규정이 없다. 외국인의 기본권 보장에 관한 직접 규정이 없다고 하더라도 기본권 보장에 관한 각 헌법 규정의 해석을 통하여 외국인에게도 보장되는 기본권을 도출해낼 수는 있다.

외국인에게 언제나 내국인과 동일하게 기본권이 보장될 수는 없지만, 외국인도 일정한 범위의 기본권에 대하여는 그 보장의 주체가 될 수 있다는 해석이 학계의 통설로 자리 잡고 있다. ‘국민의 권리’에 속하는 기본권은 외국인에게 당연히 보장된다고는 할 수 없지만 ‘인간의 권리’에 속하는 기본권은 외국인에게도 보장되어야 한다.

인간의 권리로 간주되어 외국인에게 인정되는 기본권은 다음과 같다. 첫째, 외국인도 ‘인간으로서의 존엄과 가치’를 지니며, ‘행복추구권’을 가진다. 모든 국민은 인간

10) 헌법에서 ‘국민’과 ‘외국인’의 기본권을 구분하는 나라로 있다. 예컨대, 독일에서는 EU회원국이 아닌 외국인에게 집회의 자유, 여행과 거주 자유, 노동시장에 자유로이 접근하는 것과 같은 ‘국민(시민권자)의 기본권’을 부여하지 않고, 기타 ‘국민의 기본권’에 대해서도 제한적으로 허용하고 있다.

11) “‘국민’ 또는 국민과 유사한 지위에 있는 ‘외국인’은 기본권의 주체가 될 수 있다.” 헌재 1994. 12. 29. 93헌마120, 판례집 6-2, pp. 477-482. ‘인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 대체로 ‘인간의 권리’로서 외국인도 주체가 될 수 있다고 보아야 하고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있을 뿐이다.’ 헌재 2001. 11. 29. 99헌마494, 판례집 13-2, pp. 714-738.

으로서의 존엄과 가치를 가질 뿐 아니라 행복을 추구할 권리를 가지기 때문에 외국인도 인간의 존엄성에 관한 헌법 제10조의 적용을 받음은 물론 행복추구권의 주체가 된다.

둘째, 대부분의 자유권은 인간의 권리를 의미하기 때문에 외국인에게도 원칙적으로 보장된다. 다만, 자유권 가운데 거주·이전의 자유(제14조), 언론·출판의 자유(제21조), 집회·결사의 자유(제21조) 등은 국가의 안전 등을 이유로 제한의 대상이 되고 있다.

셋째, 평등권은 상호주의 원칙에 따라 외국인에게 보장된다. 국내에 거주하는 모든 사람은 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 용모, 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 병력 등에 의해 고용, 재화, 용역, 교통수단, 상업시설, 토지, 주거시설, 교육시설, 직업 훈련기관의 공급이나 이용에서 차별을 당하지 않을 권리를 가진다.

넷째, 외국인도 경제적 기본권을 가진다. 그러나 직업선택의 자유(제15조)를 비롯하여 토지소유권·광업권 등 각종 재산권에 관해서도 현행 법제도상 일정한 범위 내에서 내국인에 비하여 다양한 제한을 받고 있다.

다섯째, 청구권은 기본권을 보장하기 위한 기본권이므로, 일정한 기본권의 보장과 결부된 청구권은 외국인에게도 인정된다. 그렇지만 국가배상청구권과 범죄피해자구조청구권은 외국인은 내국인에 비하여 엄격한 제한을 받고 있다.

이에 반해 외국인에게 인정되지 않는 ‘국민의 기본권’도 있다. 국민국가는 국민을 주권자로 하며, 국민은 원론적으로 한 나라와 배타적 귀속관계를 전제로 성립하는 배타적 개념이므로, 필연적으로 ‘외국인’의 사회적·정치적 권리를 배제한다. ‘참정권’과 ‘사회적 기본권의 대다수’ 및 ‘입국의 자유’ 등은 외국인에게는 인정되지 않는다. 외국인에게는 일정한 범위 내에서 기본권이 보장되지만, 헌법상 개별유보조항에 의한 제한 또는 헌법 제37조 제2항의 일반유보조항에 의하여 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위한 제한이 가하여 질 수 있고, 외국인의 경우 그 제한의 정도에 있어서 내국인과 차이가 있을 수 있거나 같은 외국인 사이에서도 서로 차이가 있을 수도 있다. 그러나 그 차이의 설정이 ‘인간으로서의 기본권’을 보장하는 헌법의 기본정신에 위배되어서는 안 된다.

첫째, 외국인이 정치적 자유를 비롯한 선거권·피선거권·공무담임권·국민투표권 그리고 기타 정치적 활동권 등 ‘참정권’을 향유할 수 없는 근거는 국민주권의 원리에 있다. 기본적 인권은 외국인들에게도 인정하지만 참정권은 외국인들에게는 인정하지 않는 것은 세계인권선언·국제인권규약·외국인권리선언 등에 일관되게 나타나 있다.

국내법에서는 선거권과 피선거권에 대해 연령·국적에 의한 제한을 두고 있다. 선거권·피선거권은 일정한 자격과 능력이 있는 자에 한하여 특별히 인정하고 있는 ‘특별한 권리’ 또는 ‘특권’으로 이해된다. 특권으로서의 선거권·피선거권 행사에 일정한 자격이나 능력을 요구하는 것은 선거를 통해 선출된 대통령·국회의원·지방자치단체장·지방의원 등이 입법권·행정권 등의 공권력에 종사하기 때문이다. 그러므로 선거권을 ‘공민권’ 또는 ‘공권’이라고도 한다. 공권력은 국가권력, 국가주권의 조직·편성·구성·운용에 관계되는 것이므로, 선거권·피선거권은 ‘주권자의 권리’ 또는 ‘주권적 권리’라고 한다. 즉, 참정권은 ‘인권’이라기보다는 ‘주권’의 영역이라 할 수 있다. 다시 말해, 국민의 권리인 것이다. 국민주권 원리가 당해 국민의 의사결정에 의거한 국가 통치를 요청하고 있으므로 외국인의 참정권 제한은 당연한 것으로 받아들여진다.

다만, ‘지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여’ 2004년 1월 29일 제정한 ‘주민투표법’은 합법체류 외국인의 지방자치단체 활동에 대한 제한적 참여를 허용하고 있다. ‘주민투표법’ 제5조 제2항은 ‘20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자는 주민투표권이 있다.’고 규정하고 있다. 주민투표권은 참정권이라기보다는 주민자치권으로 이해하는 것이 바람직하다.

둘째, 사회적 기본권은 원칙적으로 자국의 영토 안에 있는 모든 ‘사람’에게 보장되어야 할 성질의 것이기는 하지만, 자국민의 인간다운 생활을 보장하기 위한 ‘국가 내적 실정권’인 것이 적지 않으므로, 그 제한의 폭이 광범위하게 인정되고 있다. 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리(환경권, 제35조), 신체적·정신적 건강을 향유할 권리(보건권, 제36조 제3항) 등은 외국인도 당연히 누려야 하는 인간의 기본권으로 인정된다. 또한 국내에서 일하는 근로자는 체류자격과 국적에 관계없이 단결권·단체교섭권·단체행동권, 즉 노동3권을 가진다. 그러나 ‘근로의 권리’가 한국에서 생활하는 모든 외국인에게 허용되는 것은 아니다. 정부는 외국인이 한국에서 노동하는 것을 무한정 허용할 경우 국민의 취업기회를 훼손할 가능성이 크다는 점을 고려하여 정부의 허가를 받아서 취업할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, ‘근로의 권리’는 외국인의 경우 한국인에 비해 대폭 제한된다. 한국에서는 거의 대부분의 사회적 기본권에 대해서 제한 요건을 부여하고 있다.

셋째, 외국인의 ‘입국의 자유’가 보장되지 않는 것은 국가가 어떠한 자를 입국시키는가에 관하여 결정권을 가지고 있다는 국제관습법상 당연한 것으로 인식되고 있다.

따라서 외국인의 입국을 허가할 것인가의 여부는 그 국가의 자유재량에 속하는 사안이며 각국 정부는 그 영토주권에 의거하여 자유로이 외국인의 입국을 금지하거나 제한할 수 있다.¹²⁾ 그렇지만 최근 국제교류가 활발히 이루어지고 있는 시점에서 원칙적으로 외국인의 입국을 인정하는 것이 국제관례이고,¹³⁾ ‘난민의 지위에 관한 협약’ 가입국은 난민이라고 인정된 외국인을 받아들일 의무가 있는 등 ‘외국인 입국 통제에 관한 국가의 재량권’은 꽤 많은 제약을 받고 있다.

국제법상 국가는 외국인의 입국을 승인할 의무는 없고, 그 외국인의 출국을 금지할 수도 없다. 외국인에게 입국의 자유가 인정되지 않으므로, 일단 입국한 외국인이더라도 한국에 체류할 권리가 자동적으로 부여되는 것은 아니다. 또한 그 외국인이 일시적으로 출국하여 재입국하는 경우에도 신규 입국과 마찬가지로 취급된다. 그러나 일단 입국을 허가받은 외국인에게는 ‘출국의 자유’가 보장된다. 또한, 추방 또는 범인 인도 등의 정당한 사유가 있는 경우, 국가는 외국인의 의사에 반하여 그의 출국을 강제할 수 있다.¹⁴⁾ 그러나 경미한 범죄를 저지른 외국인에 대한 무조건적 추방명령은 부당하며, 이의신청 등 당사자의 구명권리가 보장된다.¹⁵⁾

12) 밀러(Miller, 1998)는 국가가 외국인의 유입과 체류를 통제하기 위한 정책 수단을 다섯 가지로 제시하고 있다. (1) 국경통제 : 국제이주에 대한 가장 고전적인 정부규제 조치로, 외국인으로 하여금 신분증을 소지하고 신고하도록 하고 정부가 원하지 않는 자에 대한 입국규제를 실시하는데, 질적 규제와 양적 규제가 있다. 미국이 이민초기부터 질적 규제 조치를 도입, 범죄자 · 정신병자 · 성매매여성 · 전염병 감염자 등에 대한 입국을 제한하고 1917년 문자해독 능력 규정(literacy requirement)을 도입한 것이 일례다. (2) 사증(visa)제도 : 많은 국가들이 외국인들이 특정 목적으로 일정기간 체류하기 위해 입국 시 사증을 요구하고 있으며, 이를 통해 입국 이전에 해당국 정부의 허가를 받도록 하고 있다. 사증제도를 통해 정부는 이민법 또는 출입국관리법 등을 어긴 것으로 예상되는 자들의 입국을 막을 수 있으며, 외국인 출입국에 대한 신뢰할 수 있는 자료를 수집할 수 있다. (3) 국내통제 · 추방, 퇴거 및 본국송환 : 각국의 예방조치에도 불구하고 전 세계적으로 밀입국과 불법체류는 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 각국은 불법체류자의 강제송환, 퇴거, 불법고용주 처벌 등 다양한 국내통제 제도를 통해 불법체류자를 줄이기 위한 노력을 전개하고 있다. (4) 자발적 본국귀환 지원 : 유럽을 비롯한 여러 국가에서 강제출국조치에 대한 대안으로 자발적 본국귀환 지원 프로그램을 실시하고 있다. 자발적 귀환 프로그램들을 통해 난민신청이 거부되었거나 불법체류를 하는 외국인들이 정부기관 · 국제기구 등을 통하여 자발적으로 본국으로 귀환할 경우 그에 대한 보상으로 불법체류 등에 대한 처벌 또는 벌금면제, 귀환보조금 등 법적 · 경제적 인센티브를 제공한다. (5) 합법화 : 합법화조치는 체류허가 또는 취업허가를 소지하지 않은 외국인들로 하여금 합법적 지위를 획득하도록 하는 조치이다.

13) 국가인권위원회는 2004년 7월 15일 “외국인이 국내 입국을 불허당할 경우 이에 대해 이의신청권을 가질 수 있어야 한다”며 법무부에 입국심사제도 개선방안을 마련할 것을 권고하였다. “현행 출입국관리법 및 시행령은 입국 불허에 대해 외국인이 반박할 수 있는 합리적인 절차 및 규정이 없고 재심사 역시 출입국관리업무편람 등에 내규 수준에 머물러 공정성을 기하기 어렵다. 이의신청은 외국인의 공정한 심사를 받을 권리를 보장하는 것이므로 이 규정을 신설할 경우 입국심사 절차에 투명성이 생길 수 있다.”

14) 출입국관리법에는 “대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해하는 행동을 할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 자” 등에 대한 강제 퇴거명령권이 규정되어 있다.

15) 국가인권위원회는 2002년 8월 12일 서울출입국관리사무소장이 중국 동포에게 내린 강제퇴거명령과, 2002년 9월 12일 러시아 이주노동자에게 내린 강제퇴거명령 및 2003년 8월 21일 두 명의 파키스탄 이주노동자에게 내린 강제퇴거명령에 대해 긴급규제조치를 권고하였다. 국가인권위원회는 “범죄사실 여부가 명확하게 가려지지 않은 상태에서 강제퇴거가 이루어질 경우, 당사자들은 회복하기 어려운 피해를 입을 수밖에 없다”는 점을 들어 그들에 대한 ‘강제퇴거 명령의 정지’와 ‘보호조치의 해제’를 권고하였다.

‘출입국관리법’은 외국인의 출입국과 체류를 관리하는 법률인데, 외국인은 그의 체류자격에 따라 국내에서 행할 수 있는 활동의 범위가 규정된다. 출입국관리법 제 10조는 ‘체류자격’을 정하고 있고, 출입국관리법시행령 제12조 관련 별표 1은 구체적인 체류자격과 그 활동범위 및 체류기간을 정하고 있다. 예컨대, 외국인이 한국에서 합법적으로 취업하기 위해서는 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정직업(E-7), 연수취업(E-8), 비전문취업(E-9), 내항선원(E-10) 중 하나의 체류자격을 가져야 한다. 만약, 이러한 체류자격을 갖지 아니한 자가 국내에서 취업하게 되면, 그는 ‘자격외취업자’로서 불법체류자로 간주된다.

또한, ‘출입국관리법’은 비전문취업(E-9), 연수취업(E-8), 내항선원(E-10), 산업연수(D-3) 등의 체류자격을 가진 생산기능직 외국인노동자의 경우 동반(同伴) 사증을 발급할 수 있는 조항을 설정하지 않음으로써 ‘가족초청금지’ 원칙을 견지하고 있다. 이러한 제약은 ‘한국사회가 원하지 않는’ 외국인의 정착을 예방하려는 의도에서 비롯된 것이므로 정당한 것으로 간주된다.

요컨대, 지구상 어느 나라도 내·외국인에게 100% 동등한 권리를 부여하고 있지는 않다. 대부분의 나라에서는 ‘국가안전보장·질서유지 또는 공공복리’ 등의 사유가 있을 경우 헌법 또는 국내법을 통해 외국인의 ‘권리’를 일정 정도 제약하고 있다. 외국인에 대한 권리 제약이 이처럼 합당한 근거를 가질 경우, 보통 그것은 용인되며 법적 차별로 간주되지 않는다. 한국에서는 자유권적 기본권, 청구권적 기본권, 평등권에 대해서는 인간의 권리로서 외국인에게도 인정하고 있지만, 참정권, 재산권, ‘사회권적 기본권의 대부분’은 국민의 권리로 규정하여 외국인에게 당연히 보장되고 있지는 않다. 외국인은 원칙적으로 헌법상 거주이전의 자유(입국의 자유), 직업선택의 자유, 재산권, 선거권·피선거권·국민투표권, 국가배상청구권, 범죄피해자구조청구권, 사회적 기본권 등을 누릴 수 없거나 제한적으로밖에 향유하지 못한다.

한편, 헌법상의 이러한 원칙은 국가인권위원회법에서 재확인된다. 국가인권위원회법은 제4조(적용범위)에서 ‘이 법은 대한민국 국민과 대한민국의 영역 안에 있는 외국인에 대하여 적용한다’고 명시하여, 외국인도 일정한 범위 내에서 기본권의 주체가 될 수 있음을 규정하고 있다. 또한 근로기준법은 제5조(균등처우)에서 ‘사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.’고 명시하고 있다. 즉, 한국에서는 헌법에 규정되어 있지 않다 하더라도, 성질상 ‘인간’의 기본권과 ‘근로자’의 기본권이라고 볼 수 있는 것은 외국인에 대해서도 법률로 보장하고 있다.

Ⅲ. 외국인노동자 인권의 영역

1. 헌법에 기초한 외국인노동자 인권

외국인이 한국에서 가지는 권리는 인간이라면 누구나 누리는 것과 그의 체류자격에 따라 규정되는 것으로 구분할 수 있다. ‘자유권’과 기본권을 보장하기 위해 필수적인 ‘청구권’은 인간의 권리로 간주될 수 있고, 참정권, 재산권, ‘사회권적 기본권의 대부분’은 외국인의 체류자격에 따라 달리 규정된다. 한국에서 외국인은 그가 입국할 때 발급 받았거나 그 후에 변경한 ‘체류자격’에 규정된 지위에 따라 사회권적 기본권을 행사할 수 있는 것이다. 한편, 외국인도 국적이 다르다는 이유로 차별 받지 않아야 한다는 점에서 ‘평등권’을 누린다. 국내 법원의 판례는 “청구인들이 침해되었다고 주장하는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 대체로 ‘인간의 권리’로서 외국인도 주체가 될 수 있다고 보아야 하고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 수 있을 뿐이다”라고 판단하여¹⁶⁾, 적어도 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 평등권에 대하여는 그 성질상 인간의 권리에 속하는 기본권임을 명백히 밝히고 있다. 그렇지만 법률로 외국인의 권리를 제약할 수 있다는

[표 1] 외국인노동자 인권의 세 가지 영역

자유권	평등권	사회권
생명권, 고문의 금지, 노예 제도의 금지, 신체의 자유와 안전에 대한 권리, 표현의 자유, 사생활의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 재판청구권, 거주이전의 자유, 직업선택의 자유, 주거의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유 등	성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신 국가, 용모, 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적 지향, 병력 등에 의해 고용, 재화, 용역, 교통수단, 상업 시설, 토지, 주거시설, 교육 시설, 직업훈련기관의 공급이나 이용에서 차별을 당하지 않을 권리 등	근로의 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리, 노동조합을 결성하고 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리, 사회보장에 대한 권리, 가족·임산부·어린이 보호, 의식주 생활을 누릴 권리, 신체적·정신적 건강을 향유할 권리, 교육에 대한 권리, 문화·과학·예술 활동의 권리 등

16) 헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 99헌마494 판결 참고.

헌법규정이 존재하므로, ‘체류자격’에 따라 권리를 차등하여 부여할 수 있다. 그러한 경우에는 평등권 침해로 보지 않는다.

제한의 정도에 있어서 내국인과 차이가 있을 수 있거나 같은 외국인 사이에서도 서로 차이가 있을 수도 있다. 여기서 법에 규정되지 않은 사유로 외국인의 권리를 제약하는 것은 ‘차별’(discrimination)로 간주된다. 외국인 인권의 영역을 간략히 요약하면 <표 1>과 같다.

외국인에 대한 차별 여부는 나라에 따라 다르고 또 시기에 따라 다를 수 있다 (Seol and Han, 2004). 예컨대, ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에서는 합법 취업 이주노동자는 ‘가족 재결합의 권리’를 가진다고 규정하고 있으나, 거의 모든 선진국들은 이 조항에 따라 이주노동자의 가족 초청을 허용하면 그들의 정착을 초래할 수 있다는 점을 근거로 이 협약 자체에 가입하지 않고 있다(표 2 참조). 외국인의 입국을 규제할 수 있다는 국민국가의 주권의 영역을 강조하고 있는 것이다. 한국도 같은 이유로 아직 이 협약에 가입하지 않았으므로, 비전문취업·연수취업·내향선원 또는 산업연수 체류자격을 가진 외국인에게 가족 동반사증을 발급하지 않는 것이 차별로 간주되지 않는다.

하지만, 이 협약에 비준하는 나라들이 점점 늘어나고 있는 점을 고려할 때 ‘체류자격에 따른 외국인의 가족 동반 제약이 영원히 합리화될 것이라고 판단할 수는 없다. 인권의 영역이 점점 확대되고 있다는 점, 또 경제의 전지구화 추세로 외국에서 생활하는 사람이 늘어나고 있다는 점을 고려할 때, 이주노동자 협약에 비준하는 나라들이 늘어나면 ‘가족 재결합의 권리’가 자유권의 영역으로 편입될 수도 있을 것이기 때문이다.

2. 국제인권규범과 외국인노동자 인권

국제인권협약에서는 회원국 정부에 인권협약이행보고서를 제출하도록 요구하고 있다. 각국 정부가 제출한 이행보고서는 국제사회의 관심의 대상이 되고, UN에서는 미비점을 지적하여 시정하도록 권고한다. 한국 정부도 외국인 인권과 관련하여 몇 가지 권고를 받은 바 있다. 여기서는 그것을 주제별로 살펴보기로 한다.

1) 인종 차별 금지의 명확한 법적 근거 및 처벌규정

‘경제적·사회적및문화적권리에관한협약’에 대한 제1차 정부보고서에 대한 권고의

[표 2] 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 비준 현황, 2005년 10월 14일

나 라(43)	서 명(27)	비 준(33)
가나	2000·9·7	2000·9·7
가봉	2004·12·15	
가이아나	2005·9·15	
과테말라	2000·9·7	2003·3·14
기니		2000·9·7
기니비사우	2000·9·12	
동티모르		2004·1·30
라이베리아	2004·9·22	
레소토	2004·9·24	2005·9·16
리비아		2004·1·18
말리		2003·6·5
멕시코	1991·5·22	1999·3·8
모로코	1991·8·15	1993·6·21
방글라데시	1998·10·7	
베냉	2005·9·15	
벨리즈		2001·11·14
보스니아 헤르체고비나		1996·12·13
볼리비아		2000·10·16
부르키나파소	2001·11·16	2003·11·26
상투메 프린지페	2000·9·6	
세네갈		1999·6·9
세르비아 몬테니그로	2004·11·11	
세이셸		1994·12·15
스리랑카		1996·3·11
시리아		2005·6·2
시에라리온	2000·9·15	
아르헨티나	2004·8·10	
아제르바이잔		1999·1·11
알제리		2005·4·21
에콰도르		2002·2·5
엘살바도르	2002·9·13	2003·3·14
온두라스		2005·8·9
우간다		1995·11·14
우루과이		2001·2·15
이집트		1993·2·19
인도네시아	2004·9·22	
칠레	1993·9·24	2005·5·21
카보베르데		1997·9·16
캄보디아	2004·9·27	
코모로	2000·9·22	
콜롬비아		1995·5·24
키르기스스탄		2003·9·29
타지키스탄	2000·9·7	2002·1·8
터키	1999·1·13	2004·9·27
토고	2001·11·15	
파라과이	2000·9·13	
페루	2004·9·22	2005·9·14
필리핀	1993·11·15	1995·7·5

자료 : <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty25.asp>

견(1995) 중에는 “외국인노동자 차별을 근절할 것”이라는 조항이 포함되어 있다. ‘인종 차별철폐협약’의 제8차 정부보고서에 대한 권고의견(1996), 제9차, 제10차 정부보고서에 대한 권고의견(1999)에서는 헌법과 국내법이 인종, 피부색, 혈통, 출신국가, 출신민족에 기한 차별을 명백히 금지하고 있지 않다는 사실과 인종차별 처벌조항이 없다는 점을 지적하고, “국내법에 차별근거로 인종을 포함하고, 인종차별을 처벌하는 규정을 도입하도록” 권고하였다. 국내법의 관련 규정을 살펴보면, 헌법에서는 ‘인종’에 기한 차별을 명시적으로 규정하고 있지 않으나,¹⁷⁾ 국가인권위원회법과¹⁸⁾ 노동조합 및노동관계조정법,¹⁹⁾ 방송법에서²⁰⁾ 인종에 의한 차별 금지 규정이 포함되어 있다. 근로기준법과²¹⁾ 외국인근로자의고용등에관한법률은²²⁾ ‘국적’을 이유로 한 차별을 금지하고 있다.

‘인종차별철폐협약’의 제8차 정부보고서에 대한 권고의견(1996)에서는 “정주 외국인 특히 화교에 대하여 시민권 취득, 대기업 고용 등에 있어서 차별”이 행해지고 있음을 지적하고, “정주외국인에 대해 차별하지 않도록 조치”할 것을 권고하였다. 한국사회는 외국인 차별을 해소하기 위하여 2003년 8월 외국인근로자의고용등에관한법률을 제정하였고, 2002년 12월 5일 출입국관리법 시행령을 개정하여 “일정 요건을 갖춘 장기 체류 외국인에 대해 영주자격을 부여하고, 영주자격이 있는 자에 대해서는 재입국허가를 면제할 수 있고, 체류자격 구분에 따른 활동 제한을 받지 않도록” 하였으며,²³⁾

-
- 17) 헌법 제11조 “① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별 · 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적 · 사회적 · 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별받지 아니한다.”
- 18) 국가인권위원회법 제30조 (위원회의 조사대상) “② 평등권침해의 차별행위라함은 합리적인 이유없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的)지향, 병력(病歷)을 이유로 한 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 다른 법률에서 특정한 사람(특정한 사람들의 집단)을 포함한다. 이하 같다에 대한 우대를 차별행위의 범위에서 제외할 경우 그 우대는 차별행위로 보지 아니한다.”
- 19) 노동조합및노동관계조정법 제9조 (차별대우의 금지) “노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종 · 종교 · 성별 · 정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니한다.”
- 20) 방송법 제6조 (방송의 공정성과 공익성) “② 방송은 성별 · 연령 · 직업 · 종교 · 신념 · 계층 · 지역 · 인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.”
- 21) 근로기준법 제5조 (균등대우) “사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.”
- 22) 외국인근로자의고용등에관한법률 제22조 (차별금지) “사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니된다.”
- 23) 출입국관리법시행령 제12조 별표 1. 28의3 영주(F-5) “대한민국 민법에 의하여 성년이고, 자신 또는 동반 가족이 생계(F-5)를 유지할 능력이 있으며, 품행이 단정하고 대한민국 풍속이해 등 대한민국에 계속 거주하는데 필요한 기본소양을 갖추고, 법 제46조 각호의 1에서 규정한 강제퇴거대상이 아닌 자로서 거주(F-2)의 자격을 가지고 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 자 (법무부 장관이 정하는 일정 금액 · 일정기간 이상을 국내 산업체에 투자하고 계속하여 기업활동에 종사하고 있는 자는 제외) 또는 법무부장관이 정하는 일정한 금액 · 일정기간 이상을 국내 산업체에 투자함으로써 거주(F-2)의 자격을 가진 자중 5년 이상 국내에 체류하면서 기업활동에 종사하여 국민 고용창출

외국인토지법을 개정하여 정주 외국인에 대한 차별을 없앴다.²⁴⁾

한국정부가 제출한 ‘인종차별철폐협약’의 제11차·12차 협약이행 정기보고서(CERD/C/426/Add.2)에 대해, 제63차 인종차별철폐위원회(2003.8.4-22, 제네바)는 고용허가제 실시와 외국인 불법체류자의 자녀 취학 허용,²⁵⁾ 영주권 제도 도입,²⁶⁾ 난민 인정 절차 개선²⁷⁾ 등의 긍정적 성과를 인정하는 동시에, 몇 가지 미비점을 지적하고 대안을 권고하였다. 그 중 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, “화교와 대한민국에 거주하고 있는 다른 소수민족” 등 “인종에 따른 인구분포 자료를 차기 보고서에서 제공해 줄 것을 대한민국에 권고하며, 특정 인종 및 종족 집단 구성원의 자기 동질성 확인에 관한 위원회 일반권고 8호의 내용에 관하여 대한민국의 주의를 환기시키고자 한다.”

둘째, “위원회는 인종차별 피해자의 진정이나 법적 대응의 부재는 관련 구체적인 입법의 부재 또는 법적 구제가능성에 대한 인식 부족, 또는 관계당국의 기소되지 부족 때문에 나타나는 결과일 수 있다는 점을 대한민국에 상기시키고자 한다.” “위원회는 인종차별과 관련되거나 관련 현행법이 적용된 범죄(offenses)의 수사 및 기소, 부과된 형벌 등을 성별에 따라 분류한 통계자료를 차기 보고서에 포함할 것을 대한민국에 요청한다.”

셋째, “위원회는 대한민국의 국내법이 협약 제4조의 요구조건들을 충분히 반영하지 못하고 있다는 것을 여전히 우려한다.” “위원회는 대한민국은 협약 제4조의 이행에 관한 위원회 일반권고 15호의 내용을 고려하여 국내법을 검토해야 하며, 또한 협약 제4조에 부합하도록 인종차별 범죄와 인종혐오 고무(incitement)문제를 다루는

에 기여한 자와 이들의 20세 미만의 자녀.” 제23조 “④ 별표 1중 체류 자격 28의 3. 영주 (F-5)의 자격에 해당하는 자는 제1항의 규정에 불구하고 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 아니한다.<신설2002.4.18>”

24) 개정된 법률인 ‘외국인의토지취득및관리에관한법률’에서는 취득허가를 받도록 하고, 취득할 수 있는 토지의 종류와 범위 관하여 제한을 두고 있었으나, 외국인토지법(1998, 전문개정)으로 개정된 후에는 제한이 없어졌다. 외국인토지법 제4조 (계약에 의한 토지취득의 신고 등) “①외국인·외국정부 또는 대통령령이 정하는 국제기구(이하 ‘외국인 등’이라 한다)는 대한민국의 토지를 취득하는 계약(이하 ‘토지취득계약’이라 한다)을 체결한 경우에는 계약체결일 부터 60일 이내에 대통령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장)을 말한다. 이하 같다)에게 신고하여야 한다.”

25) “위원회는 지난 2003년 7월 채택된 고용허가제 입법에 따라 앞으로 외국인노동자들이 국내노동자들과 같이 근로상의 보호를 받을 수 있게 된 것을 환영한다. 또한 위원회는 교육관련 규정이 개정되어 불법체류자의 자녀를 포함한 의무교육연령의 외국인 자녀들이 내국인과 동일하게 학교교육을 받을 수 있게 된 것을 환영한다.”

26) “위원회는 2002년 4월 출입국관련규정이 개정되어 화교를 비롯한 외국인이 영구체류자격을 얻기가 용이하도록 한 것을 환영한다.”

27) “위원회는 난민제도 및 난민지위결정과정을 개선하기 위해 취해진 발전적 조치(progress), 특히 난민인정협의회가 개선되어 시민사회의 위원들이 포함되고, 난민들에게 제공되는 사회적 서비스 및 노동시장에 대한 접근성이 증가된 것을 만족스럽게 생각한다.”

특정한 법률을 제정해야 한다.”

넷째, “위원회는 산업연수생 제도 하의 외국인 노동자들과 미등록이주민들이 협약 제5조의 권리들을 충분히 향유하지 못하고 있다는 점에 대해 여전히 우려한다.” “위원회는 모든 이주노동자의 상황, 특히 개인의 안전과 사회 안전 및 사회 서비스에 대한 권리를 개선하기 위한 조치들을 지속적으로 취해 나갈 것을 대한민국에 권고한다. 또한 위원회는 산업연수생, 미등록이주민, 난민 및 난민신청인 등을 포함하여 모든 외국인 노동자에 대해 협약 제5조의 관련 규정의 이행상황에 관한 정보를 차기 보고서에 포함시킬 것을 권고한다.”

다섯째, “위원회는 비록 외국인 여성 인신매매 근절을 위한 대한민국의 노력에 주목하고 있으나, 성매매를 목적으로 외국인 여성들이 대한민국으로 인신매매 되는 상황에 대해 여전히 우려한다.” “위원회는 인신매매를 방지하고, 외국인 인신매매 피해자에 대하여 가능한 한 모국어로 지원과 도움을 주기 위한 현재의 노력을 확대하고 강화할 것을 대한민국에 권장한다.”

2) 외국인 아동의 권리 보장

외국인노동자의 증가와 아울러 외국인노동자의 자녀 동반 입국이나 국내에서의 자녀 출산이 이루어졌고, 그 결과 외국인노동자의 어린 자녀들이 한국에서 생활하게 되었다. 한국의 ‘출입국관리법’은 외국인 전문기술인력에게만 가족 동반 사증을 발급하고 있으므로, 생산기능직 종사자인 외국인노동자의 아이들은 합법적 체류자격을 부여받지 못한 채 생활하고 있다. 부모가 불법체류자이면 아이들도 불법체류자가 되지만, 아이들은 불법 행위를 저지른 주체가 아니라는 점을 근거로 ‘아동인권협약’에 의하여 무죄로 간주된다(설동훈·한건수·이란주, 2003).

아동복지법은 아동권리협약의 일반원칙을 기본이념으로 규정하고 있다.²⁸⁾ 그렇지만 외국인 미등록노동자 자녀들의 교육권에 대한 논의가 시작된 것은 불과 수년 전이다. 2001년 3월 교육인적자원부는 ‘불법체류 외국인노동자 자녀의 교육권을 보장’하기 위한 행정지침을 마련했다. 그럼에도 상황이 나아지지 않아 2003년 1월 ‘유엔아동권리위원회’로부터 “모든 외국인 어린이한테도 한국 어린이들과 동등한 교육권을 보장하라”는 권고를 받기에 이르렀다. 유엔아동권리위원회는 외국인 미등록노동자 자녀를

28) 아동복지법 제3조 (기본이념) “①아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자라나야 한다.”

포함한 이주 노동자 자녀에 대한 복지 및 권리 규정이 부재함을 지적하고, 미등록노동자를 포함한 이주노동자 자녀들의 동등한 공적 서비스 접근권을 보장할 수 있도록 국내법을 개정하고, ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 비준할 것을 권고하였다.²⁹⁾

2003년 1월 19일 개정된 초중등교육법 시행령 제19조 제1항은 “재외국민 또는 외국인이 보호하는 자녀 또는 아동이 국내의 초등학교에 입학하거나 최초로 전학·입학하는 경우에는 출입국관리사무소장이 발행한 출입국에 관한 사실증명서 또는 외국인등록사실증명서를 거주지를 관할하는 해당 학교의 장에게 제출함으로써 제17조 및 제21조의 규정에 의한 입학 또는 전학 절차에 갈음할 수 있다.”고 규정하고 있다. 또한 초중등교육법에는 외국인학교 설립의 근거조항도 있다.³⁰⁾

3. 미등록 이주노동자의 권리

‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’은 미등록 이주노동자에 대한 적극적 인식과 보호규정을 포함하고 있다. ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’은 그 전문에서 미등록 이주 문제에 대해 다음과 같이 인식하고 있다. “[.....] 이주에 관한 인권문제가 비합법 이주(irregular migration)의 경우에 더욱 중대하다는 것을 인식하고, 그 때문에 이주노동자의 비밀 이동과 부정거래를 방지하고 제거하기 위하여, 그 기본적 인권의 보호를 확보함과 함께 적절한 조치가 장려되어야 한다는 것을 확신하고, 증명서를 소지하지 않거나 비합법 상태에 있는 이주노동자가

29) 협약의 일반 원칙이 법령·정책 및 프로그램에 완전히 반영되지 않고 있고, 인종차별에 대한 정보부재 및 헌법에 인종차별이 명시되지 않으며, 아동에 대한 전통적 태도가 아동의 입장 존중을 제한하고 있다는 점을 문체점으로 지적하였다. “협약의 일반원칙을 아동관련 법령, 정책적·사법적·행정적 결정 및 정책 계획에 반영”할 것을 권고하였고, “협약 제2조에 규정된 모든 차별을 명시적으로 금지하는 입법”을 행하며, “대중교육과 캠페인을 통하여 한 부모 자녀·혼외자녀·장애아동·이주노동자 자녀·여아 등에 대한 사회적 차별 철폐”를 실천하고, “2001년 인종차별에 관한 세계회의에서 채택된 선언 및 행동강령 이행에 관한 정보를 제공할 것”을 권고하였다. 아울러 “아동복지법에 아동의 견해를 표현할 권리를 포함시키고, “부모, 교육자, 공무원 등에게 아동의 견해를 표현할 권리에 대한 교육 정보 제공할 것”을 권고하였다.

30) 초중등교육법 제60조의2 (외국인학교) “①국내에 체류중인 외국인의 자녀와 외국에서 일정기간 거주하고 귀국한 내국인중 대통령령이 정하는 자에 대한 교육을 외국인학교설립·운영규정(안) 위하여 설립된 학교로서 제60조제1항에 해당하는 학교(이하 ‘외국인학교’라 한다)에 대하여는 제7조·제9조·제11조 내지 제16조·제21조·제23조 내지 제26조·제28조·제29조·제30조의2·제30조의3·제31조 내지 제34조의 규정을 적용하지 아니한다. ②외국인학교는 유치원·초등학교·중학교·고등학교의 과정을 통합하여 운영할 수 있다. ③외국인학교의 설립 기준·교육과정·수업연한·학력인정 그밖에 설립·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.” 각종 학교에관한규칙 제12조 (외국인학교) “외국인이 자국민의 교육을 위하여 학교를 설치·경영하고자 할 때에는 이 규칙의 규정에 불구하고 감독청은 이를 각종학교로 보아 설립인가 할 수 있다.<개정 1999.3.8>”

다른 노동자보다 불리한 노동조건 아래에서 고용되어 있는 것, 그리고 사용자는 불공평한 경쟁의 이익을 획득하기 위해 그 같은 노동자를 찾고 있는 것을 고려하며, 모든 이주노동자의 기본적 인권이 더욱 넓게 인정된다면 비합법 상태에 있는 이주노동자의 고용에 대한 의존을 방지한다는 것, 나아가 합법상태에 있는 이주노동자와 그 가족에게 몇 가지 추가적인 권리를 부여하게 된다면 모든 이주노동자와 사용자가 관계 체결국에 의해 정립된 법과 절차를 존중하고 준수하는 것을 조장한다는 것을 고려하며, [.....].”

미등록 이주노동자에 대한 국제적 논의에서는 세 가지 측면이 부각되어 왔다. 그것은 출입국관계법을 위반한 사람이라는 것, 노동자라는 것, 그리고 인간이라는 것이다. 그러한 논의의 귀결은, 이들 사정은 각각의 법률적 효과를 지니는 것이며, 개별 노동자의 권리를 침해하는 것으로 혼동되어서는 안 된다는 것이었다. ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약은 미등록 이주노동자의 권리로 다음 열두 가지를 명시하고 있다.

(1) 출국의 자유 : ① 이주노동자와 그 가족은 본국을 포함한 어떠한 국가에도 출국하는 자유를 가진다. 이 권리는 어떠한 제한을 둘 수 없다(제8조 제1항). 다만, 법에 의해 정해지고 국가의 안전, 공공질서 등을 보호하기 위해 필요하며, 이 협약 제3부에서 인정된 다른 권리와 충돌하지 않는 제한의 경우는 예외이다. ② 이 규정은 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약, 자유권규약) 규정과 같은 취지이다. ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제12조 제1항은 “모든 사람은 자국(본국)을 포함한 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다”고 규정하고 있다. ③ 그러나 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약에 가입한 국가가 그 국가로의 입국에 대한 기준을 제정하는 권리는 침해당하지 않으므로(제79조 참조), 이주노동자의 입국을 취업국이 제한하는 것은 허용된다.

(2) 생명권(제9조), 고문 또는 비인도적 형벌의 금지(제10조), 노예·강제노동의 금지(제11조), 사상·양심 및 종교의 자유(제12조), 표현의 자유(제13조), 사생활·명예 및 신용의 보호(제14조) 등 : 이른바 ‘자유권적 기본권’으로 분류되어온 권리들에 대해서는 이주노동자의 권리를 인정하고 있다. 이러한 내용은 국제인권협약들에서 일반적으로 승인되고 있다. 이 권리들은 불법체류 여부를 묻지 않고 보장된다.

(3) 신체의 자유 : ① 이주노동자와 그 가족은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가지며(제16조 제1항), 자의적으로 체포되거나 구금되지 않으며, 법률에서 정해진 이유 및 절차에 의하지 않는 한, 그 자유를 침해당하지 않는다(제16조 제4항). ② 체포

된 이주노동자와 그 가족은, 체포될 때 가능한 한 그들이 이해하는 언어로 체포의 이유가 고지되어야 하고 또 그들이 이해하는 언어로 그들에 대한 피의사실이 신속하게 고지되어야 한다(제16조 제5항). ③ 이주노동자와 그 가족이 체포, 구금된 경우에도 그의 요청이 있는 때에는, 체포나 구금의 이유를 본국이나 그 외교기관에게 지체없이 통보해야 한다(제16조 제7항). ④ 이주노동자와 그 가족은 구금 또는 복역의 기간 동안 국민과 같이 그 가족과 접견할 권리를 가진다(제17조 제5항).

(4) 공정한 재판을 받을 권리 : ① 이주노동자와 그 가족은 법원 앞에 관계 계약국의 국민과 평등한 권리를 가진다. 이주노동자와 그 가족은 그 형사상 범죄의 확정 또는 민사상 권리 및 의무의 확정을 위해, 법률로 설치되고 전문적이며 독립되고 공평한 법원에 의한 공정한 공개심리를 받을 권리를 가진다(제18조 제1항). ② 형사사건과 관련해서도 이주노동자와 그 가족은 형사상 무죄추정의 원리, 형벌불소급의 원리, 변호인의 조력을 받을 수 있는 권리, 불리한 진술거부권 등도 규정되어 있다. 나아가 이주노동자가 취업국의 언어를 이해하지 못하므로, 자국어로 그 범죄와 이유를 고지 받을 수 있으며, 경우에 따라서는 무료의 통역원조를 받도록 하고 있다(제18조 제3항 참조).

(5) 증명서·여권의 보호 : 법률에 기하여 정당한 권한을 가지는 공무원에 의하는 때를 제외하고는, 신분증명서, 또는 국가의 영역으로의 입국이나 체류, 거주를 인정하는 증명서 또는 취업허가서를 압수, 훼손하는 것은 누구에 의한 것이든 위법이다(제21조).

(6) 강제퇴거(expulsion) : ① 이주노동자와 그 가족은 법률에 의해 권한 있는 기관에 의한 결정에 의해서만, 계약국의 영역으로부터 추방될 수 있다(제22조 2항). 또한 추방의 결정은 그들이 이해할 수 있는 언어로 결정의 이유와 함께 전달되는 것이 원칙이다(제22조 3항). ② 이주노동자와 그 가족은 강제퇴거에 대해 이의를 신청하여, 최종 결정이 사법기관에 의해 선고되거나 국가안전상 부득이한 이유에 의해 인정되지 않는 한, 권한 있는 기관에 의해 사안의 재심사를 받을 권리를 가진다. 이 재심사중에는 국외퇴거결정의 집행정지를 요구하는 권리를 가진다(제22조 4항). ③ 본국의 외교적 보호(제23조) : 이주노동자와 그 가족은 이 협약에서 인정된 권리가 침해된 경우에는 어느 때라도 본국 또는 본국의 이익을 대표하는 국가의 영사 또는 외교관의 보호와 원조를 구할 권리를 가진다. 특히 추방할 때에는 관련 개인에게 지체없이 이 권리가 고지되어야 하며, 추방국의 기관은 이 권리의 실현을 촉진하여야 한다.

(7) 사회보장에 대한 권리와 긴급의료에 대한 권리 : ① 사회보장에 관하여, 이주노동자와 그 가족은 적용가능한 그 국가의 법률 및 2국간 또는 다국간 협약에 의해

규정된 요건을 충족하는 한, 취업국에서 국민에게 인정되는 것과 동일한 취급을 향유한다(제27조 제1항). ② 적용된 법률에 의해 이주노동자와 그 가족에게 급부가 인정되지 않는 경우에는 그 국가는 그 급부에 대해 동일한 상태에 있는 국민에게 인정되는 취급을 기초로, 불입한 각출금의 상환 가능성을 검토해야 한다(제27조 제2항). ③ 이주노동자와 그 가족은 관계 체약국의 국민과 평등한 취급에 기초하여 그 생명 유지 또는 회복이 어려운 건강상의 위험을 회피하기 위해 긴급히 필요한 모든 의료를 받을 권리를 가진다. 이 같은 긴급의료는 체류 또는 고용에 관한 어떠한 비합법상태를 이유로 거부되지 않는다(제28조).

(8) 자녀의 권리 : ① 이주노동자의 자녀는 성명, 출생의 등록 및 국적에 대한 권리를 갖는다(제29조). ② 자녀의 교육 : 이주노동자의 모든 자녀는 체약국의 국민과 평등한 취급에 기초하여 교육을 받을 권리를 갖는다. 공립의 취학전 교육시설 또는 학교에서 교육을 받을 권리는 그 부모의 체류 또는 고용에 관한 비합법상태 또는 자녀 체류의 비합법성을 이유로 하여 거부 또는 제한되지 않는다(제30조).

(9) 문화적 독자성의 존중 : 체약국은 이주노동자와 그 가족의 문화적 독자성(cultural identity)의 존중을 보장하고, 그 본국과의 문화적 결합의 유지를 방해하지 않는다. 또한 이러한 노력을 원조 또는 권장하기 위해 적절한 조치를 취할 수 있다(제31조).

(10) 노동조합에 대한 권리 : ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’ 제26조는 불법체류 노동자를 포함한 모든 이주노동자에 대해 노동조합 기타 단체의 회의 및 활동에 참가하는 권리를 보장하고 있다. 그렇지만, 노동조합의 결성권은 여기에서는 명시되고 있지 않으며, 결성권은 제40조에서 정하고 있다. 제40조는 합법상태에 있는 이주노동자에게 보장된 제4부에 속하기 때문에 문언상으로도 보면 합법체류자만이 노동조합 결성권이 있는 것으로 규정되어 있다.

(11) 사전고지를 받을 권리 : 이주노동자와 그 가족은 본국, 취업국 또는 통과국 중 관계된 국가로부터 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’으로부터 발생하는 그들의 권리, 입국의 조건, 관계국의 법률과 관행 아래에서 권리와 의무 기타의 사항에 대해 고지 받아야 한다. 이주노동자와 그 가족이 청구할 때에는, 적절한 정보가 무상으로 제공되어야 하며, 가능한 한 그들이 이해할 수 있는 언어로 제공되어야 한다(제33조). 또, 이주노동자와 그 가족은 출국전, 또는 늦어도 취업국에 입국하는 때에 본국 또는 취업국으로부터, 그 입국에 적용되는 요건 및 특히 체류와 함께 종사하는 보수활동에 관한 모든 조건 및 취업국에서 충족해야 하는 요건, 그리고 이들 조건의 변경을 위해 제출해야 하는 기관에 대해서 충분히 고지될 권리를 가진다(제37조).

(12) 노동조건에 대한 균등대우 : 이주노동자는 출신국과 체류자격 등의 사유로 노동 조건에서 차별 받아서는 안 된다(제25조).

IV. 전지구화 사회에서 시민권 개념의 확장 : 국민에서 주민으로

근대적 시민권은 대개 근대국가를 건설했던 자유주의자들에 의해서 근대국가를 구성하는 성원들이 자신의 권리를 평등하게 실현하고 참여하는 ‘보편적 권리이자 자격권’으로서의 의미를 지니는 것으로 정의되었다. 그 중에서도 시민권은 국가와의 관계 속에서 주로 논의되고 있다. 즉, 시민권이란 폐쇄적인 국민국가의 시민권=국적 혹은 국적에 기반을 둔 권리와 의무를 뜻하는 것으로 이해되어 왔으며, 근대적 시민권의 규정은 국가의 존재에 의해 결정되었다. 이에 따른 시민권의 법적 규정은 ‘국가의 구성원 자격’(형식적 시민권, 국민적 시민권, 국적)과 ‘정치체에 있어서 개인의 지위 혹은 일련의 권리와 의무’(실질적 시민권, 시민권)의 두 가지 측면이 있다.

이러한 시민권 규정은 개인의 시민권이 국가의 인정(국적) 여부에 따라 결정된다는 점에서 개인에 대한 국가의 지배를 보장하는 문제를 지닌 것을 극복하기 위한 논의가 마샬(Marshall, 1950)의 시민권 정의이다. 그에 따르면, 시민권이란 “어떤 공동체의 완전한 성원에게 주어지는 법적 지위”를 의미하며, 시민적 요소, 정치적 요소, 사회적 요소에 의해 성립되었다. 각각 내용을 보면, 시민적 요소는 인신의 자유, 언론·사상·신념의 자유, 재산을 소유하고 정당한 계약을 체결할 권리, 정치적 권리는 정치권력의 행사에 참가할 권리, 사회적 요소는 건강하고 문화적으로 최저한도의 생활을 보장하는 것과 같은 생존권을 지칭한다. 이는 시민권을 국가가 아닌 공동체와 연계시켰다는 점에서 보다 유연한 시민권 개념의 정립 가능성을 열었다.

전지구화의 전개에 따라 한 사람이 하나의 국민국가에 귀속되는 시민권 개념은 더 이상 적합하지 않게 되었다. 국민과 시민이 동의어가 아닌 경우가 증가하고 있다. 국민국가 모형 자체가 심하게 침식되고 있기 때문이다. 수많은 사람들이 다양한 수준에서 하나 이상의 사회에 동시에 소속되어 있으며, 따라서 여러 개의 집단정체성(collective identities)을 가진다는 점을 설명할 수 있는, 시민권에 대한 새로운 접근이 필요하다.

국적과 시민권의 불일치를 극복할 수 있는 대안은 세 가지가 논의되고 있다. 첫째는 귀국장려, 귀화촉진, 국적취득 절차의 간소화와 다양화, 이중국적의 용인 등 ‘국적

모델의 수정'을 통해 양자를 일치시키는 것이다. 둘째는 시민권 개념의 다양화로써, 대표적인 논자인 해머(Hammer, 1990)는 국가의 구성원을 시민권자(citizen), 영주권자(denizen), 외국인(alien)의 세 부류로 구분한 뒤, 그 중에서 일정 기간 이상 장기 거주한 구성원에게 '영주권자로서 시민적 권리'(denizenship)를 부여해야 한다고 주장하였다. 셋째는 개인 중심의 모델로서, 모든 권리의 기초를 '개인'에 둘 것을 주장하여 국민·국적과 같은 기준 자체를 거부하면서 시민권의 외연을 확대하려는 입장이다(Castles and Davidson, 2000; Soysal, 1994; Kondo, 2001; Dommen, 2005). 이러한 관점에서 보면, 시민권은 국가의 내부와 외부에 시민·비시민의 다양한 스펙트럼을 포함하면서 복잡한 관계성을 지니고 전개된다. 국민국가의 경계를 뛰어넘는 세계사회의 시민에게 부여되는 '전지구적 시민권' 개념이 점점 더 힘을 얻고 있다. 전지구화가 심화되면서 국민국가들은 각각이 처한 상황을 고려하여 이 세 가지 조정 방식 중 어느 한 가지 또는 여러 개의 절충 형태를 택하지 않으면 안 되는 상황으로 내몰리고 있다. 이 세 가지 방식을 관통하는 일관된 흐름은 시민권을 국적으로 동치시켜 이해하기보다는 시민권의 외연을 확대하는 데 있다.

한국정부는 국내 노동력 부족에 대처하기 위하여 외국인력을 받아들여 이민자 혹은 시민권자로서가 아니라 '일정 기간 노동력만 제공한 후 되돌아 갈 사람'(이주 노동자)의 지위를 부여하였다. 혈통에 기반을 둔 민족 개념을 신봉하는 한국사회에서는 외국인노동자가 정착하여 단일민족의 신화가 훼손되는 것을 원하지 않고 있다. 한국인들은 외국인노동자와 그 가족은 단지 "손님"(guest)에 지나지 않으며, 한국의 국민이 되어서는 안 된다는 인식에서 벗어나지 못하고 있다. 생산기능직 외국인노동자는 한국사회 내부에서 국적 취득할 수 있는 가능성이 거의 없다. 그들이 한국 국적을 취득할 수 있는 유일한 방법은 한국인과 결혼한 후 '간이귀화' 절차를 밟는 것 뿐이다. 국민국가가 자국 이익의 극대화를 위해 고안한 '이주노동자 제도' 하에서 이주 노동자는 '인간'과 '국민'(또는 시민·주민)이 아니라 관리·통제·처분의 대상인 '노동력'으로 존재한다(설동훈, 2001, 2005; 외국인노동자대책협의회, 2000, 2001; 이주노동자인권연대, 2005).

그렇지만 한국에서는 지방자치단체의 주요의사결정을 위해 주민투표를 실시할 경우 영주 사증을 가진 외국인이 참여할 수 있도록 하고 있다. 2005년 7월 27일 실시된 제주도 행정계층구조 개편을 위한 주민투표에서는 사상 최초로 영주권을 취득한 외국인에게 투표권을 부여한 '주민투표법'에 따라 만 20세 이상의 영주권이 있는 대만 국적 화교 111명, 일본인 3명 등 모두 114명에게 투표권이 주어졌다.

또한 외국인노동자들도 자체 노동조합을 결성하여 노동자로서의 권리 구제를 위한 주체로 등장하고 있다. 미등록노동자는 노동조합 활동을 금지당하고 있는 것은 아니지만, 활동에 참여할 경우 정부로부터는 보복성 단속을 당할 우려가 크고, 사용자로부터는 보복성 해고를 당할 가능성이 있으므로 사실상 활동이 자유롭지 못하다. 미등록노동자들이 중심이 된 ‘서울·경기·인천 이주노동자노동조합’은 2005년 4월 24일 노동조합을 결성하고 5월 3일 노동부에 노동조합 설립 신고서를 제출하였다. 이주노동자노동조합은 비록 법외(法外)노동조합이기는 하지만 활동하고 있다.³¹⁾ 고용허가제 또한 법률상으로는 노동 3권을 인정하고 있으나, 1년 단위로 계약을 연장하도록 하고 있고, 계약연장 여부에 대한 절대적인 권한을 사업주에게 주고 있으므로 실질적인 행사가 어려운 형편이어서 노동 3권을 사실상 제한하고 있다. 그러나 산업연수생이 회사와 계약한 ‘표준연수생과견계약서’에는 ‘연수생의 태업·파업·쟁의 등 노사분규 및 정치활동·집회 가담을 금지하고, 이를 위반하는 경우에는 14일 이내에 출국 조치한다’는 내용이 들어있어, 산업연수생의 노동조합 활동 참여는 전면 금지되고 있다.³²⁾ 외국인노동자의 권리를 제대로 보장하려면 한국사회가 그에 해당하는 비용과 책임을 지는 부담을 안아야 한다. 그러나 그것이 공동의 이익에 부합하는 것이고 또 이뤄야 할 목표라면 그 시기를 미루거나 책임을 회피하지 말고 받아들이고 책임을 다하려는 노력이 필요하다.

V. 결론

2004년은 ‘노예제 반대투쟁 및 폐지 기념의 해’(International Year to Commemorate the Struggle against Slavery and its Abolition, 2001년 제57차 유엔총회 채택)였다. 같은 해 한국에서는 ‘현대판 노예제’라는 오명을 들어왔던 ‘산업연수제도’의 문제점을 극복하기 위해 ‘고용허가제도’를 실시하였다. 운영상의 문제점을 노정하고 있는 고용허가제도가 정상 궤도로 진입하게 되면, 외국인노동자 인권에 대한 국제사회의 최소 기준은 충족할 수 있을 것으로 본다. 따라서 고용허가제도가 “이주노동자의 사업장이

31) 노동부는 노동조합 설립신고서 접수 후, 조합원 소속 사업장 명칭, 조합원 수와 대표자 성명, 외국인 등록번호 등 취업자격 확인 자료 등을 5월 31일까지 보완·제출해 줄 것을 요청했으나, 이주노동자노동조합에서는 이를 이행하지 않았다. 노동부는 6월 5일 “노동조합 설립 신고서를 검토한 결과, 자료가 불충분하고 구성원이 대부분 불법취업자인 점을 들어 신고서를 반려했다”고 발표하였다.

32) 중소기업협동조합중앙회가 제공한 표준계약서.

동의 자유를 무제한 허용하지 않고, 미등록노동자 합법화 조치를 실시하지 않는다”고, 인권침해적인 제도로 폄하하는 것은 매우 위험하다.

현재처럼 국경으로 노동시장이 분리된 국민국가 체제에서는 인간의 자유로운 이동과 직업선택의 자유는 규제된다. 각 국민국가는 자국민의 일자리를 보호하고, 사회복지 혜택을 배타적으로 제공하기 위해서 이주노동자의 권리를 제약하고 있고 그것은 ‘주권’ 행사라는 취지에서 정당화된다. “미등록노동자 전면 합법화”와 같은 구절을 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에서 찾아볼 수 없는 것도 바로 그 때문이다.

하지만 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’은 합법취업자에 한해 “이주노동자의 직업선택의 자유를 보장할 것”을 규정하고 있다.³³⁾ 유입국 정부는 자국민 노동자의 고용기회 침식을 방지하기 위하여 외국인노동자의 취업 허용 직종·업종·규모 등을 제한하여야 할 필요성을 강하게 인식하고 있다. 이러한 요인은 유입국에서 이주노동자 권리 협약을 비준하지 않는 핵심적 요인으로 작용하고 있다. 그러나 이주노동자 권리 협약을 보면, “국가이익을 위하여 필요하고 국내법으로 규정된 경우”에는 국가가 외국인노동자 취업부문을 제한할 수 있음을 명시하고 있다. 즉, 이주노동자 권리 협약을 비준하더라도 국가는 외국인노동자의 ‘직업선택의 자유’의 범위를 설정할 수 있다. 물론, 그 변화의 폭은 매우 크다. 현행 고용허가제에서는 ‘사업장 이동 사유’가 규정되어 있지만, 이주노동자 권리 협약을 비준할 경우 ‘사업장 이동의 금지 사유’가 제시되어야 할 것이다.

또한 이주노동자 권리 협약은 “당사국은 이주노동자가 그의 배우자나 해당 법률에 따르면 혼인과 동등한 취급을 받는 관계에 있는 자 및 미혼의 피부양 미성년 자녀와 재결합하는 것을 촉진하기 위하여 자신의 권한 내에서 적절한 조치를 취하여야 한다.”

33) ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’은 여섯 개의 항목을 합법체류 노동자의 권리로 규정하고 있다. (1) 일시 출국의 권리(제38조) : ① 취업국은 이주노동자와 그 가족이 체류 및 노동의 허가에 영향을 받는 것 없이 일시적으로 출국하는 것을 허용하기 위해, 사정에 따라서 모든 노력을 한다. 이때 취업국은 이주노동자와 그 가족의, 특히 본국에서의 특별한 필요와 의무를 고려한다. ② 이주노동자와 그 가족은 이같은 일시적 출국이 허가 되는 조건에 대해서 충분히 고지될 권리를 가진다. (2) 이동, 주거선택의 자유(제39조) : 이주노동자와 그 가족은 취업국의 영역 내에서 이동의 자유에 대한 권리와 주거를 선택할 자유를 가진다. (3) 결사에 대한 권리(제40조) : 이주노동자와 그 가족은 그 경제적, 사회적, 문화적 및 기타의 이익의 보호 및 촉진을 위하여 단체 및 노동조합을 결성할 권리를 가진다. (4) 본국의 공무에 참가할 권리(제41조). (5) 가족의 결합(제44조) : 계약국은 이주노동자가 그 배우자 또는 적용되는 법률에 의해 혼인과 동등의 효과를 가진 관계에 있는 사람 또는 미성년자로 미혼의 피부양자인 그 자녀와 재결합하기 위해 적당하다고 생각되고 동시에 그 권한의 범위내인 조치를 취한다(제2항). 이주노동자가 가족의 재결합을 하는 것은 취업국으로의 입국과 체류를 전제로 하는 것이기 때문에, 모든 이주노동자에게 이를 허용하는 것에는 많은 무리가 따른다. 그런 까닭에 이를 합법체류 노동자에 한정된 권리로 규정하고 있다. (6) 직업선택의 자유(제52조). 국가이익을 위하여 필요하고 국내법으로 규정된 경우 제한적 범주의 취업·직능·역무(役務)·활동으로의 진출을 제한할 수 있다.

라고 규정하고 있다. 이에 대해, 유입국 정부는 외국인노동자의 정주(定住)를 막기 위하여 가족초청을 제한하는 것이 불가피하다는 판단을 하고 있다. 직업선택의 자유와 가족재결합이라는 두 조항 때문에 선진국에서는 어느 한 나라도 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 비준하지 않고 있다.

그러한 문제가 있음에도 불구하고, 한국은 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’에 가입하는 것을 신중하게 검토할 필요가 있다. 특히 저출산으로 인해 노동력 부족이 극심해질 것이고(설동훈, 2005), 동북아시아 지역에서도 ‘경제통합의 단계’(자유무역협정)를 거쳐 ‘노동시장 통합’(노동력 이동의 자유화)으로까지 나아갈 가능성이 있는 미래에는 그 가능성이 현실화될 것이다.

물론 그 때에도 모든 나라 출신의 합법적 이주노동자에게 ‘직업선택의 자유’를 부여하는 것은 부담스러울 수 있다. 만약 그렇다면, 협약을 비준할 때 해당조항에 대해 유보를 설정하면 된다. 한국이 이미 가입한 유엔 인권협약들도 내·외국인 평등의 원칙을 규정하고 있다. 국회가 비준한 국제 협약은 국내법적 효력을 가지므로, 인권과 관련된 대부분의 영역에서 내·외국인 평등의 원칙이 확립되어 있고, 상호주의를 규정한 국내법의 해석상 인권조약의 당사국간에는 평등의 원칙이 적용된다고 보아야 할 것이다. 이주노동자 권리 협약의 내용 중 상호주의를 불가피하게 적용하여야 할 영역이 있는 경우 ‘유보제도’를 적절히 활용하면 문제점을 점진적으로 해소할 수 있을 것이다(Pécoud and de Guchteneire, 2004 : 11 참조).

인권의 영역은 꾸준히 확장되어 왔고 앞으로도 그러할 것이다. 현재 국가 주권과 상충되고 있어 배제되고 있는 부분 중에서 일부는 앞으로 외국인노동자의 인권 영역으로 포함될 것이다. 한국은 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 다른 개발국보다 앞서 비준함으로써, 외국인노동자의 인권 수준을 고취시킬 수 있을 것이고, 마침내 인권 선진국으로 도약할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 국가인권위원회. 2005. □□외국인 진정 관련 결정례 등 자료 모음집□□. 국가인권위원회 인권침해조사국.
- 노동부. 2005. □□외국인 고용허가제도 1주년 경과보고□□. 노동부.
- 노동해방 학생연대. 2005. “이주노동자 해방을 위해! 어떻게 투쟁할 것인가?”
<http://www.nodong.com/zero/view.php?id=sokbo&no=6884>.

- 박경주. 2005. “고용허가제는 실패했다! 청주 외국인보호소에서 보내온 아노아르 위원장의 편지.” 이주노동자방송국 이주노동뉴스 2005·8·10. <http://migrantsinkorea.net>.
- 설동훈. 2001. “한국의 외국인노동자 인권 실태와 대책”. 《인권과 평화》 2(1) : 53-87.
- _____. 2004. “이주노동자 권리에 대한 국제협약.” □□이주노동자 문제의 정책적 대안 : 세계 이주노동자의 날 기념 토론회□□. 민교협·전국교수노조·경상대사회과학연구원·이주노동권 실현을 위한 연대행동 참여단체. pp. 1~27.
- _____. 2005. “이민과 다문화 사회의 도래.” 김영기 편, □□한국사회론□□. 전북대학교출판부. pp. 3~23
- 설동훈·박경태·이란주. 2004. □□외국인 관련 국가인권정책기본계획 수립을 위한 연구□□. 국가인권위원회.
- 설동훈·최홍엽·한건수. 2002. □□국내 거주 외국인노동자 인권실태조사□□. 국가인권위원회.
- 설동훈·한건수·이란주. 2003. □□국내 거주 외국인노동자 아동의 인권실태조사□□. 국가인권위원회.
- 외국인노동자대책협의회. 2000. □□외국인 산업기술연수생 인권백서 : 인권 침해의 현황보고□□.
- _____. 2001. □□외국인 이주노동자 인권백서□□. 다산글방.
- 유길상·이규용·박성재. 2005. “고용허가제 시행 1년 평가 및 향후 발전방안.” □□고용허가제 1주년 기념 세미나□□. 노동부·한국노동연구원·국제이주기구 서울사무소. pp. 1~42.
- 이란주·설동훈. 2004. □□피부색은 달라도 모두가 평등합니다 : 외국인노동자 인권 교육 안내서□□. 국가인권위원회.
- 이주노동자인권연대. 2005. □□고용허가제 실태조사 보고서 : 고용허가제 시행 1년, 그 실태와 개선방향□□. 이주노동자인권연대.
- 이주노동자노동조합. 2005. “[성명서] 고용허가제 시행 1년에 파탄을 선언한다!” <http://go.jinbo.net/mybbs/view.php?board=cool&id=22411>.
- 전민성. 2005. “이주노조, 고용허가제 파탄선언 결의 대회 가져 : 같은 시각, 지역에서 출입국의 단속 계속돼.” 이주노동자방송국 이주노동뉴스 2005·8·18. <http://migrantsinkorea.net>.
- 최정의팔. 2005. “이주노동자 강제추방정책, 이대로 좋은가?” 서울외국인노동자센터 최의팔 소장 칼럼. <http://ijunodong.prok.org>.

- 최홍엽. 2000. “UN 이주근로자 권리조약과 한국의 이주근로자”. 한국인권재단 편, □□21 세기의 인권 II□□. 한길사. pp. 795~841.
- Bosniak, Linda S. 1991. “Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention.” *International Migration Review* 25(4) : 737~770.
- Bustamante, Jorge A. 2002. “Immigrants Vulnerability as Subjects of Human Rights.” *International Migration Review* 36(2) : 333-354.
- Böhning, W. Roger. 1991. “The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers : The Past and Future.” *International Migration Review* 25(4) : 698~709.
- Castles, Stephen, and Alastair Davidson (Eds.). 2000. *Citizenship and Migration : Globalization and the Politics of Belonging*. New York : Routledge.
- Cholewinski, Ryszard. 1997. *Migrant Workers in International Human Rights Law : Their Protection in Countries of Employment*. Oxford : Clarendon Press.
- _____. 1999. “International Human Right Standards and the Protection of Migrant Workers in the Asia Pacific Region.” *Asian Migrant* 12(1) : 17~24.
- _____. 2005. “Protecting Migrant Workers in a Globalized World.” *Migration Information Source : Fresh Thought, Authoritative Data, Global Reach*, March 1, 2005.
- De Varennes, Fernand. 2002. “Strangers in Foreign Land Diversity, Vulnerability and the Rights of Migrants.” *UNESCO-MOST Working Paper*, No. 9. Paris : UNESCO-MOST.
- Dommen, Caroline. 2005. “Migrants’ Human Rights : Could GATS Help?” *Migration Information Source : Fresh Thought, Authoritative Data, Global Reach*, March 1, 2005.
- Fitzpatrick, Joan. 2003. “The Human Rights of Migrants.” Pp. 169~184 in *Migration and International Legal Norms*, edited by T. A. Aleinikoff and V. Chetail. The Hague : T.M.C. Asser Press.
- Goldberg, Andreas, Dora Mourinho, and Ursula Kulke. 1996. “Labour Market Discrimination against Foreign Workers in Germany.” *International Migration Papers*, No. 7. Geneva : International Labour Office.
- Goodwin-Gill, Guy S. 2000. “Migration : International Law and Human Rights.” Pp.

- 160~189 in *Managing Migration : Time for a New International Regime?*, edited by B. Ghosh. Oxford : Oxford University Press.
- Grant, Stefanie. 2005. "Migrants' Human Rights : From the Margins to the Mainstream." *Migration Information Source : Fresh Thought, Authoritative Data, Global Reach*, March 1, 2005.
- Hammar, Tomas. 1990. *Democracy and the Nation State : Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot : Avebury.
- Haseneau, Michael. 1991. "ILO Standards on Migrant Workers : The Fundamentals of the UN Convention and their Genesis." *International Migration Review* 25(4) : 687~697.
- Hune, Shirley. 1991. "Migrant Women in the Context of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families." *International Migration Review* 25(4) : 800~817.
- Hune, Shirley, and Jan Niessen. 1991. "The First UN Convention on Migrant Workers." *Netherlands Quarterly of Human Rights* 9(2) : 130~141.
- _____. 1994. "Ratifying the UN Migrant Workers Convention : Current Difficulties and Prospects." *Netherlands Quarterly of Human Rights* 12(4) : 393~404.
- International Organization for Migration (IOM). 2004. *Essentials of Migration Management : A Guide for Policy Makers and Practitioners, Volume Three : Managing Migration*. Geneva : IOM.
- Kondo, Atsushi (Ed.). 2001. *Citizenship in a Global World : Comparing Citizenship Rights for Aliens*. New York : Palgrave Macmillan.
- Lönroth, Juhani. 1991. "The International Convention on the Rights of All Migrants and Members of their Families in the Context of International Migration Policies : An Analysis of Ten Years of Negotiation." *International Migration Review* 25(4) : 710~736.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1950. *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Mattila, Heikki S. 2000. "Protection of Migrants Human Rights : Principles and Practices." *International Migration* 38(6) : 53~71.
- Miller, Mark J. 1998. "The Prevention of Unauthorized Migration." Pp. 20-44 in *Migration and Refugee Policies : An Overview*, edited by Ann Bernstein and Myron Weiner. London : Pinter.

- Otting, Albrecht. 1993. "Migrant Workers and the ILO Conventions." *Asian Migrant* 6(3/4) : 78~88.
- Piper, Nicola. 2004. "Rights of Foreign Workers and the Politics of Migration in South-East and East Asia." *International Migration* 42(5) : 71~97.
- Piper, Nicola, and Robyn Iredale. 2004. "Identification of the Obstacles to the Signing of The United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers 1990 : The Asia Pacific Perspective." *Asia Pacific Migration Research Network Working Paper*, No. 14. Wollongong : Asia Pacific Migration Research Network.
- Pécoud, Antoine, and Paul de Guchteneire. 2004. "Migration, Human Rights and the United Nations : An Investigation into the Low Ratification Record of the UN Migrant Workers Convention." *Global Migration Perspectives*, No. 3. Geneva : Global Commission on International Migration.
- Rodriguez, Gabriela. 2000. "The Role of the United Nations Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants." *International Migration* 38(6) : 73~79.
- Seol, Dong-Hoon. 2005a. "Global Dimensions in Mapping the Foreign Labor Policies of Korea : A Comparative and Functional Analysis." *Development and Society* 34(1) : 75~124.
- _____. 2005b. "Korean Citizens' Responses to the Inflow of Foreign Workers : Their Impacts on the Government's Foreign Labor Policy." Paper presented at the 46th annual meeting of the International Studies Association. Hilton Hawaiian Village, Honolulu, HI, USA, 2 March 2005. Pp. 1~19.
- Seol, Dong-Hoon, and Geon-Soo Han. 2004. "Foreign Migrant Workers and Social Discrimination in Korea." *Harvard Asia Quarterly* 8(1) : 45~50.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *The Limits of Citizenship*. Chicago, IL : The University of Chicago Press.
- Taran, Patrick A. 2000a. "Human Rights of Migrants : Challenges of the New Decade." *International Migration* 38(6) : 7~51.
- _____. 2000b. "Status and Prospects for the UN Convention on Migrants Rights." *European Journal of Migration and Law* 2(1) : 85~100.
- Tiburcio, Carmen. 2001. *The Human Rights of Aliens under International Comparative Law*. The Hague : Kluwer Law International.

Yau, Jennifer. 2005. "Promise and Prospects of the UN's Convention on Migrant Workers." *Migration Information Source : Fresh Thought, Authoritative Data, Global Reach*, March 1, 2005.

외국인근로자 고용과 관련한 쟁점

최 홍 엽
조선대학교 법과대학 교수

I. 국제기준

(1) 세계 제2차대전 이후에 외국인 근로자의 지위에 관한 많은 국제기준이 등장하였다. 주요한 국제기준들을 시간의 순서대로 배열하면, 인권에 대한 세계선언(1948), ILO 이주근로자 협약·권고(1949), 국제인권규약(1966), ILO 이주근로자 보충협약·권고(1975), 국제연합 외국인권리선언(1985), 국제연합 이주근로자 권리협약(1990)의 순서가 된다.

위 국제기준들을 살펴보면, 대체로 시간이 지남에 따라 외국인 근로자에 대한 보호수준이 강해지고 있다. 내용상으로만 보면, 인권에 대한 세계선언과 국제연합 이주근로자 권리협약이 가장 강력하게 국적차별을 금지하는 흐름 속에 있는 것으로 보인다. 시간상으로 가장 앞선 「인권에 대한 세계선언」이 규범성이 약하고 선언적 성격이 강하다고 보아 논외로 친다면, 최근에 제정된 국제법규일수록 외국인 근로자의 보장정도가 높다고 할 수 있다.

개별적 근로관계에서의 임금, 근로시간 등 근로조건에 대해서는, 1949년의 이주근로자 협약에서부터 이미 동등한 대우가 보장되어 다른 국제법규도 이를 당연히 인정하는 것을 규정하거나 전제로 하고 있다. 개별적 근로관계에서의 균등대우 원칙은 국제적 합의수준이 매우 높다.

노동3권을 보장하고 있는 정도를 살펴 보면, 1949년의 이주근로자 협약은 외국인 근로자의 노동조합 결성권을 전제로 하고 노동조합 가입권과 단체교섭의 이익을 향유할 권리만을 규정하는 데에 그치고 있다. 그것도 합법적인 체류를 하고 있는 근로자가 취업한 경우에 대해서 규정하고 있다. 그렇지만, 1975년의 이주근로자 보충협약의 경우에는 노동조합에 대한 권리 전반이 원칙적으로 보장되는 것으로 그 내용이

강화되었다. 그러한 흐름은 국제연합의 외국인권리선언과 이주근로자 권리협약에까지 계속된다. 국제연합의 이주근로자 보충협약의 경우에는 여기에서 한걸음 나아가 불법체류 근로자의 노동조합 가입권을 인정한다. 다만, 이 협약은 불법체류 근로자의 노동조합결성권에 대해서는 침묵하고 있다.

고용 및 직업에 대해서는 1975년 이주근로자 보충협약이 합법체류 근로자에 대해서는 균등하게 대우하도록 하고 있다. 그 이전 1949년 이주근로자 협약과 1958년 차별 대우협약이 고용 및 직업에 대한 국적차별을 의도하지 않은 것과 대조된다.

사업장이동의 자유도 시간의 흐름에 따라 그 보장이 강화되고 있다. 1949년의 협약은 취업목적의 거주가 적어도 5년이 되면, 사업장이동의 자유와 직업선택의 자유를 제한할 수 없다고 한다. 그 후 1975년의 보충협약에서는 2년이 되면 이를 제한할 수 없는 것으로 되었다. 아울러 국제연합 이주근로자 권리협약도 이에 대해 정하고 있다.

가족결합에 대해서 보면, 1975년 보충협약에 이르기 전에는 외국인 근로자 가족의 결합에 대해서는 직접적인 언급이 없었다. 그렇지만, 보충협약을 계기로 회원국은 가족의 재결합을 촉진하기 위하여 모든 필요한 조치를 취한다고 하였다. 이 협약은 합법적인 체류자격이 있는 근로자를 염두에 둔 규정이지만, 그 이후 외국인권리선언과 이주근로자 권리협약에서도 이러한 취지의 규정이 포함되어 있다.

이상에서 살펴본 대로 1975년 ILO의 이주근로자 보충협약을 계기로 하여 외국인 근로자의 보호수준이 매우 높아졌다고 할 수 있다. 필자의 기준에서 보면 1975년 보충협약과 1990년 이주근로자 권리협약은 내외국인을 실질적으로 균등하게 대우하는 단계를 보여주고 있다고 생각한다.

(2) 국제연합 이주근로자권리조약³⁴⁾

이 조약은 이주근로자의 권리를 보장하기 위한 노력의 역사에서 새로운 장을 열었다는 평가를 받고 있다. 이 조약은, 현존하는 법적 구속력이 있는 협정과, 국제인권에 대한 연구, 전문가회의의 결론과 권고, 그리고 오랜 동안 국제연합기구 내에서 있었던 이주근로자 문제에 대한 여러 가지 토론과 결의에 의해 힘입은, 포괄적인 국제조약이다.³⁵⁾

다른 국제적인 조약과 마찬가지로 이 조약은 개별 국가의 법률과 사법적, 행정적

34) UN은 1990년 12월 18일 제69차 총회에서 이 조약을 채택하였다. 이 조약의 원래 명칭은 「모든 이주근로자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제조약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)」이다. UN Doc. A/RES/45/158.

35) UNHCHR, 'The Rights of Migrant Workers', Fact Sheet No.24, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2fs24.htm> 자료.

절차의 모델을 만드는 기준을 정하고 있다. 이 조약을 비준하거나 가입한 국가의 정부는 필요한 조치를 취함으로써 그 규정들을 적용할 의무를 진다. 그리고 권리가 침해된 이주근로자에게 사법적 구제를 구하는 것을 보장할 의무가 있다.

이 이주근로자권리조약의 취지는, 조약에 의해 이주근로자로 분류된 사람은 그 법적 지위에 관계없이 인권을 향유할 권리가 있다는 것이다.

1993년 6월 비엔나에서 열린 인권에 관한 세계회의는 각 국가가 이 권리조약을 가능하면 신속히 비준할 것을 권고하였다. 비엔나 선언과 그 행동계획에서는, 모든 국가에게 모든 이주근로자와 그 가족의 인권을 보호할 것을 요구하였다.³⁶⁾ 세계회의는 이주근로자와 초청국(고용국) 사회 사이의 조화와 관용을 더욱 증진하는 조건을 창출하는 것이 특히 중요하다고 지적하였다.

이밖에도 ‘인구와 개발에 관한 국제회의’(카이로, 1994년 9월), ‘사회개발에 관한 세계정상회의’(코펜하겐, 1995년 3월), ‘제4차 세계여성회의’(북경, 1995년 9월) 등 주요한 국제회의에서 이주근로자 보호문제는 의제로서 다루어졌다.

UN의 이주근로자권리조약은 현재 발효되었다. 이 조약은 2003년 7월 1일 발효되었으며, 동(同)조약의 가맹국은 현재 23개국 이상이다. UN 인권위원회(Commission on Human Rights)는 1998년에도 각 국가들이 이주근로자권리조약을 서명, 비준 또는 가입할 것을 권고하였다(인권위원회 결의 1998/15, 1998/17, 1998.4.9.). 이 회의에서 인권위원회는 사무총장에게, 다음 회기(55차 회의, 1999년)³⁷⁾에 이 조약의 현황과 사무총장이 이 조약과 이주근로자의 권리보호를 증진하기 위해 기울인 노력에 대한 보고를 제출하도록 요구했다. 그리고 “모든 이주근로자의 상황을 개선하고 그 인권과 품위를 보장하기 위한 조치”라는 명칭의 안건을 다음 회기의 예비안건에 포함시킬 것을 결정하였다(1998/15). 그리고 UN 사무총장에게는 여성 이주근로자에 대한 폭력의 문제에 대한 종합적인 후속보고서를 인권위원회의 제56차 회기에 제출할 것을 요구하였다(1998/17). 이주근로자와 그 가족의 보호에 대해서 인권위원회는 그 이전에도 여러 차례, 즉 1997년 4월 3일의 1997/13결의와 1997/15결의 그리고 1996년 8월 23일의 1996/10결의에서 다루었다.

특히 1997년 4월 UN 인권위원회는 1997/15의 결의를 통해, 5명의 국제 전문가로 구성되는 실무소모임을 구성하도록 했다. 그리하여, 이주근로자의 인권의 효과적이고

36) A/CONF.157/23, part II, paras. 33-35. Commission on Human Rights 결의 1998/15에서 재인용.

37) 스위스 제네바에서 1999년 3월 22일부터 4월 30일까지 열릴 예정이다. UN. Doc. E/CN.4/1999/1, October 1998.

완전한 보호에 대해 존재하는 장애에 관해 정부, 민간단체 등으로부터 정보를 수집하고, 이주근로자 인권의 증진, 보호, 그리고 이행을 증진하기 위한 권고를 작성하도록 했다.³⁸⁾

UN 인권위원회 이외에도 UN의 각 산하기구들은 이주근로자 보호를 위해 나름의 노력을 기울이고 있다.

「차별방지와 소수자 보호를 위한 소위원회」에서도 각국이 이주근로자보호조약을 순조롭게 비준함으로써 이 조약이 발효될 수 있도록 각국에 거듭 요청하고 있다.³⁹⁾

「사회개발을 위한 유엔위원회」(United Nations Commission for Social Development; UNESCO)는 이주근로자 자녀의 교육에 대해 특별한 주의를 기울여 왔다. UN아동기금(UNICEF)도 최근, 이주근로자 자녀의 권리의 증진과 보호에 관심을 가져왔는데, 이주근로자의 자녀는 아동의 권리에 관한 조약상 모든 규정의 적용을 받는다. UNICEF의 국제아동개발센터에서 나온 많은 연구간행물은 고용국에서의 이주근로자 그 자체로서, 아울러 소수인종으로서 그들의 상황을 다루어왔다.

이 조약은 이주근로자의 지위에 대해서 매우 포괄적인 내용을 담고 있으며 보호의 강도도 높다. 전체적으로 보면, 전문과 제1부로부터 제9부까지 93개조로 구성되어 있다.

제1부(제1~6조)는 조약이 적용되는 이주근로자의 범위와 용어의 정의를, 제2부(제7조)는 권리향유에서의 비차별의 원칙을, 제3부(제8~35조)는 증명서를 소지하지 않았거나 불법체류상태에 있는 근로자를 포함한 모든 이주근로자와 그 가족이 향유하는 인권을, 제4부(제36~56조)는 증명서를 소지하였거나 적법상태에 있는 이주근로자와 그 가족에게만 인정되는 기타의 권리를, 제5부(제57~63조)는 국경근로자, 계절근로자 등 특별한 범주에 속하는 이주근로자와 그 가족의 권리를, 제6부(제64~71조)는 근로자와 그 가족의 국제적 이주에 관해 건전하고 형평에 맞고 인도적이며 적법한 상태를 촉진하기 위해 필요한 조치를, 제7부(제72~78조)는 조약의 적용과 이행을 확보하기 위해 필요한 사항, 즉 시행조치를, 제8부(제79~84조)는 다른 조약과의 관계 및 권리구제에 관한 일반조항을, 제9부(제85~93조)는 조약의 효력발생, 가입, 해석과 적용을 둘러싼 분쟁의 해결 등을 각각 규정하고 있다.

38) UN. Doc. E/CN.4/1998/76 참고.

39) 예를 들면, 소위원회 결의 1997/4, 21 August 1997.

<http://www.unhchr.ch/html/menu4/subres/9704.htm>.

불법체류 근로자에 대한 적극적 인식과 보호규정은 이 조약의 중요한 특색이다. 원래 제3부는 모든 이주근로자와 그 가족의 보호를 위한 규정이지만, 불법체류 근로자가 가장 열악한 상태에 있으므로, 특히 불법체류 근로자에 대해 의미가 있는 규정들이다.

이주근로자권리조약은 그 前文에서 불법체류 이주 문제에 대해 다음과 같이 인식하고 있다. 이를 통해 이주근로자권리조약의 기본시각을 알 수 있다.

“ 이주에 관한 인권문제가 비적법 이주(irregular migration)의 경우에 더욱 중대하다는 것을 인식하고, 그 때문에 이주근로자의 비밀 이동과 부정거래를 방지하고 제거하기 위하여, 그 기본적 인권의 보호를 확보함과 함께 적절한 조치가 장려되어야 한다는 것을 확신하고,

증명서를 소지하지 않거나 비적법상태에 있는 이주근로자가 다른 근로자보다 불리한 근로조건 아래에서 고용되어 있는 것, 그리고 사용자는 불공평한 경쟁의 이익을 획득하기 위해 그 같은 근로자를 찾고 있는 것을 고려하며,

모든 이주근로자의 기본적 인권이 더욱 넓게 인정된다면 비적법상태에 있는 이주근로자의 고용에 대한 의존을 방지한다는 것, 나아가 적법상태에 있는 이주근로자와 그 가족에게 몇가지 추가적인 권리를 부여하게 된다면 모든 이주근로자와 사용자가 관계 체약국에 의해 정립된 법과 절차를 존중하고 준수하는 것을 조장한다는 것을 고려하며, ”

모든 이주근로자와 그 가족의 보호를 위한 제3부의 내용은 대체로 세계인권선언, UN인권규약 등에서 정하고 있는 사항으로서 UN 이주근로자권리조약은 이를 체계적, 구체적으로 정하고 있다.

불법체류 이주근로자에 대한 국제적 논의에서는 세가지 측면이 부각되어 왔다. 그것은 출입국관계법(immigration laws)을 위반한 사람이라는 것, 근로자라는 것, 그리고 인간이라는 것이다. 그러한 논의의 귀결은, 이들 사정은 각각의 법률적 효과를 지니는 것이며, 개별 근로자의 권리를 침해하는 것으로 혼동되어서는 안된다는 것이었다.

II. 고용허가제 도입

- ◆ 산업연수생제의 편법적인 활용에 대해서는 많은 비판이 있었으며, 이를 시정하기 위한 법제정 논의가 여러차례 있었다. 1996년, 1997년에 고용허가제 도입을 위한

논의가 있었지만, 중소기업중앙회를 비롯한 경영계의 반대로 번번히 무위로 돌아갔다. 2000년 말에는 새천년민주당이 [외국인근로자고용및관리에관한법률]의 제정을 추진하였으나 경영계의 반대로 성공하지 못하였다. 정부는 2001년말부터 산업연수제도를 개선하는 데로 방향을 전환하였다. 그러나 산업연수제도의 개선만으로 그동안 제기되었던 외국인력제도의 문제점을 해소할 수 없었다. 30만명에 이르는 불법체류 외국인 문제를 해결하기 위해 정부는 2002년 3월부터 여러 차례 그들의 체류기간을 연장하고 이후에는 즉시 출국하도록 하였으나, 문제는 해결되지 못했다. 이런 가운데에서 외국인노동자 공동대책위원회(2000.12.), 한국노총(2002), 민주노총(2002)이 외국인근로자의 인권보장을 내용으로 하는 법안의 제정을 청원하였다.

정부는 산업연수제도의 개선효과가 미미하고 불법체류자 문제가 사회문제화 됨에 따라, 2002년 12월 국무총리실에 민관과 연구기관으로 구성된 외국인력제도개선기획단을 설치하고 개선방안을 검토하였다. 그 결과 산업연수제로는 불법체류, 인권침해로 인하여 장기적으로 사회비용을 증가시킬 뿐만 아니라 제조업의 인력부족 문제를 해결하기 어렵고, 26만명의 불법체류자 문제를 원만하게 처리하기 위해서는 고용허가제를 도입해야 한다는 결론에 도달하고, 도입방침을 2003년 3월에 발표한다. 정부는 2002년 11월에 이재정의원 등 33명의 의원이 국회에 제출한 [외국인근로자의 고용허가및인권보호에관한 법률안]을 토대로 법률제정을 추진하였다. 그렇지만, 이재정의원 법률안에는 산업연수제도를 폐지하는 것이었으나, 국회에서 법률안을 심의하는 과정에서 고용허가제와 산업연수제도를 병행하여 실시하는 방향으로 조정되었다.

그래서 단순기능인력의 도입제도는 출입국관리법에 의한 산업연수제와 외국인고용법에 의한 고용허가제 두체계가 현재까지 존재하고 있다.

◆ 2003년 8월 16일 [외국인근로자의고용등에관한법률](이하, '외국인고용법')을 제정하여 2004년 8월 17일부터 고용허가제가 시행되고 있다.

외국국적의 재외동포에게 방문동거의 체류자격을 부여하고 국내에서 취업활동을 하도록 하는 취업관리제는 이 제도에 흡수통합되었다. 그렇지만 기존의 산업연수생 제도는 고용허가제와 병행하여 운영되고 있다.

취업관리제는 출입국관리법(제23조 제2항)을 근거로 하여 노동부고시에 의해 시행되었으나, 외국국적 동포 고용제도는 외국인고용법 제12조를 법적 근거로 하여 시행되고 있다.(자세한 내용은 하갑래·최태호, 「외국인고용과 근로관계」, 중앙경제사, 2005, 186-187면 참고)

◆ 고용허가제 실시의 의의

먼저, 산업연수생제에 의한 탈법적인 제도 도입에 의하지 않고, ‘근로자’ 지위를 인정하는 위에서 제도를 운영한다는 의의를 지닌다.

송출비리를 해결하기 위해 국가간 양해각서를 체결하여 외국인구직자의 선발조건·방법·기관등을 규정하여 외국인근로자 도입과정에서 민간기관의 개입 여지를 줄인 것도 의의라 할 수 있다.

III. 쟁점

1. 산업연수제 폐지의 후속논의

- 2005년 3월 2일 외국인력정책위원회(위원장 : 국무조정실장)에서 관계부처간 실무단을 구성, 외국인력제도 개선방안을 마련기로 결정
- 2005년 7월 27일 외국인력정책위원회에서 기존 산업연수생제를 폐지하고 2007년 1월부터 고용허가제로 일원화한다는 방침을 확정함
- 대행기관의 통합논의가 있었으나, 기관통합은 정부내에서 아직까지 합의되지 않음
대상업무는, 사업주 대행업무, 정부의 일부기능 위탁업무, 사후관리업무(사업주와 외국인근로자 사이의 분쟁조정자 업무)이다.
= 2007년 고용허가제 일원화 약속이 지켜지도록 해야

2. 사업장 이동의 자유

현행법

- 외국인고용법 제25조 (사업 또는 사업장 변경의 허용)
- ① 외국인근로자는 다음 각호의 1에 해당하는 경우가 발생하여 그 사업 또는 사업장에서 정상적인 근로관계를 지속하기 곤란한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.
 1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우

2. 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우
3. 제19조제1항 또는 제20조제1항의 규정에 따라 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우
4. 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 발생한 경우

- 시행령 제30조 (사업 또는 사업장의 변경)

①법 제25조제1항제4호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 사유"라 함은 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서 근무는 가능하다고 인정되는 경우를 말한다.

민주노동당안⁴⁰⁾

업종별로 사업장 이동의 자유를 허용하는 원칙을 채택하였다. 등록된 사업장에 한하여 사업장 이동의 자유를 보장하며, 업종변경시에는 노동부장관의 허가를 얻어야 한다. 다만, 신규 입국자의 경우에는 입국 후 업종변경을 제한한다.

- 사건

현재의 노동시장이 업종별로 구분이 안되는데, 외국인에게만 업종별로 구획된 노동허가제를 실시하는 것이 과연 가능할는지 의문이다. 노동허가제를 채택하고 있는 독일에서도 사업장(기업) 단위의 노동허가제를 도입하고 있음. 일률적으로 업종별 취업을 정하는 것은 동의하지 않음. 우리 현실에서 고용허가제가 부득이하다고 보며, 사업장 이동의 자유를 적절한 수준에서 보장할 필요가 있다.

“근로자의 책임이 아닌 사유”부분에 대해 법령상의 명확한 규정이 없다. 노동부는 행정규칙에 의하여 사업장 이동을 규율하고 있으나, 외국인근로자 및 국내사업주에게 중요한 만큼 법령에 규정하는 것이 적절하다.

배치된 사업장에 더 이상 근무하기 어려울 때에는 직업안정기관(고용안정센터)의 장이 적극적으로 법을 운용하여 이동시킬 필요가 있다.

또한 사업장 이동이 외국인근로자의 노동과 관련하여 중요한 문제임이 분명하다. 전국적으로 64개 고용안정센터의 116명(공무원 63명)이 사업장 이동과 관련된 업무를

40) 단병호의원 · 민주노동당정책위원회 · 민주노총, “외국인근로자고용및기본권보장에관한법률(안) 제정 공청회 자료집”, 2005.11.9.

수행하고 있는데, 효율적인 업무수행이 이루어지고 있지 못하다는 지적이 있다.⁴¹⁾

3. 외국인구인절차 간소화 관련

- 외국인 구인절차가 지나치게 쉬워짐으로 인해서 한국인 구직자의 취업기회를 충분히 보장하지 못하며, 외국인을 고용하는 국내 사업주의 이해를 주로 반영하고 있다. 한국인을 채용하려는 노력을 거의 하지 않아도 되는, 즉 외국인고용을 원하면 언제든지 쓸 수 있는 지경에 이르러서 3D업종의 사업주가 근로조건을 개선하는 노력을 지연시키는 폐해가 발생할 수 있다.

외국인고용법 제6조에 의하면, 직업안정기관과 사업주는 한국인을 우선 고용하도록 노력해야 하는데, 최근의 시행규칙 내용은 이러한 법률상의 의무를 구체화하기에는 미흡하다.⁴²⁾ 시행규칙 개정내용에 의하면, 한국인 구인노력기간은 과거의 시행규칙에서는 1월로 되어 있었으나, 2005년 3월 12일 노동부령 개정을 통해, 많은 업종의 구인노력기간이 7일, 신문에 구인할 경우 3일까지 단축했다.

- 외국인고용법시행규칙 제2조(내국인 구인노력 기간 등) ① 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 (이하 "영"이라 한다) 제10조제2호에서 "노동부령이 정하는 기간"이라 함은 다음의 구분에 따른 기간을 말한다. <개정 2005.3.12>
 1. 당해 업종의 인력수급상황 등을 고려하여 노동부장관이 정하여 고시하는 업종의 사업 또는 사업장의 경우 : 7일
 2. 제1호의 규정에 의한 사업 또는 사업장의 사업주가 다음 중 하나 이상의 매체를 통하여 3일 이상 내국인 구인사실을 알리는 구인노력을 한 경우 : 3일

41) 이주노동자인권연대는 2005년에 발표한 고용허가제실태조사보고서에서, 노동부의 고용안정센터가 절대적인 인력의 부족과 통역시스템을 제대로 갖추고 있지 못한 등 현재의 시스템으로 향후 30만명의 이주노동인력을 관리할 수 있을지의 문제가 드러났다고 지적한다.

42) 외국인고용법 제6조 (내국인 구인노력) ①외국인근로자를 고용하고자 하는 자는 직업안정법 제4조제1호의 규정에 의한 직업안정기관(이하 "직업안정기관"이라 한다)에 우선 내국인 구인신청을 하여야 한다. ②직업안정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 내국인 구인신청을 받은 경우에는 사용자가 적절한 구인조건을 제시할 수 있도록 상담·지원하여야 하며, 구인조건을 갖춘 내국인이 우선적으로 채용될 수 있도록 직업소개를 적극적으로 행하여야 한다. ③ 직업안정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 신청자가 제2항의 규정에 의한 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 때에는 대통령령이 정하는 요건 및 노동부령이 정하는 절차에 따라 인력부족확인서를 발급하여야 한다. ④제3항의 규정에 의하여 발급된 인력부족확인서의 유효기간은 3월로 하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 1회에 한하여 효력을 연장할 수 있다.

가. 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제2조제2호의 규정에 의한 일반일간신문, 동조제3호의 규정에 의한 특수일간신문(경제 및 산업분야에 한한다) 또는 동조 제9호의 규정에 의한 기타간행물

나. 「방송법」 제2조제1호의 규정에 의한 방송

3. 제1호 및 제2호 외의 경우 : 1월

• 인력부족확인서와 고용허가서의 통합:

다음과 같은 내용의 통합은 2006년 7월부터 시행될 예정이며, 아래 내용은 나름의 합리성을 인정할 수 있음

정부조치의 내용 : 이제까지 사용자는 내국인 구인노력 → 인력부족확인서 신청·발급 → 고용허가서 신청·발급 단계를 거쳐 외국인을 고용하고, 사용자가 외국인근로자를 인도받아 근로가 개시된 경우에 10일 이내 관할 지방노동관서에 신고하도록 규정되어 있으나, 대부분의 사업주가 같은 날 인력부족확인서와 고용허가서의 동시 처리를 신청함에 따라 불필요하게 중복되고, 별도의 근로개시 신고 없이도 입국일(근로계약효력 발생일)을 알 수 있어 사용자의 신고가 부담으로 작용하게 된다는 이유로 위의 통합이 결정되었다.

4. 근로계약 법정기간

(1) 근로계약의 법정기간이 너무 단기간이다. 외국인고용법 제9조에 의하면 근로계약의 상한기간은 1년이며, 1년을 초과하지 않는 범위에서 갱신할 수 있도록 하고 있다. 상한기간인 1년의 기간으로 반복·갱신된다면 1+1+1의 방안이 된다. 법률에 의해 위와 같이 근로계약을 갱신한 사용자는 직업안정기관의 장에게 고용허가기간 연장허가를 받아야 한다(외국인고용법 시행령 제17조 2항).

그러나, 이러한 계약기간체계는 현재의 산업연수생제(연수취업제) 아래에서보다 외국인근로자의 지위를 떨어뜨리고, 정부의 규제를 과다하게 할 우려가 있다고 본다. 외국인근로자의 고용을 연장할 것인지의 여부는 결국 국내 사용자의 의사에 의해서 좌우된다. 사용자가 동의하지 않는 경우 외국인근로자는 1년 이내의 기간이 만료됨으로써 근로관계가 종료될 수 있다. 본질적으로 왜 일률적으로 1년의 근로계약 상한기간을 법에 의해 강제해야 하는지 근거가 약하다.

그리고 고용허가와 체류비자를 1년마다 갱신하게 됨으로써 직업안정기관과 출입국관리기관의 업무를 과중하게 할 수 있다. 반면에 외국인근로자를 고용하는 사업주 입자에게도 과도한 규제가 될 수 있다. 사업주는 매년 고용허가를 받아야 하고 매년 외국인의 체류비자를 갱신시켜야 하는 부담을 안게 된다.

(2) 이상에 대한 대안은,

먼저, 근로계약기간과 고용허가기간을 연장하는 것이다. 최소한 현행제도의 기간 정도는 보장되어야 한다고 본다. 현재 산업연수생제 아래에서는 2+1의 방식을 취함으로써 현재 논의되고 있는 방안보다 장기취업이 보장된다.

다음으로, 법률상의 기간을 연장하는 방안 이외에 다음과 같은 대안을 생각할 수 있다.

당사자의 합의에 의해 계약기간을 정할 수 있도록 하는 것이다. 당사자들이 그들의 의사에 의해 근로계약의 기간을 정하는 것이다. 예를 들어 3년, 2년, 1년으로 자유롭게 정하는 것이다.

5. 불법체류 근로자

- 1) 비율이 높다는 것이 기본적인 문제
- 2) 합법화조치에 대한 논란
- 3) 노동조합활동

6. 현재의 외국인력 정책체제가 지니는 문제점

- 현재의 외국인력정책체계

고용허가제와 산업연수생제의 주요사항을 심의·의결하는 외국인력정책위원회(외국인근로자고용법 제4조)

고용위원회는 정책위원회의 효율적인 운영을 위하여 외국인근로자 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 사전 심의하는 하위기구(법 제4조 5항, 시행령 제7조)

- 문제점

(1) 부처간 이해 조정기구에 지나지 않는 외국인력정책위원회

산업연수제 하에서 중기협, 대한건설협회, 농협, 수협이 각각 대행기관의 역할을 하며, 이들 단체들의 주무부처인 중소기업청(산업자원부), 건설교통부, 농림부, 해양수산부 등이 외국인정책 결정에 과다개입하고 있음.

외국인근로자 정책이 본래의 취지에 충실하기보다는 연수추천단체가 회원(회원 개인과 단체)들을 통제하기 위한 수단으로 변질되고 있으며, 주무부서가 이를 후원하고 있다.⁴³⁾

(2) 외국인력정책위원회의 구성에 대해

1) 고용허가제와 산업연수생제의 주요사항을 심의·의결하는 외국인력정책위원회(외국인근로자고용법 제4조)가 부처이해를 조정하는 틀을 갖춘 데에 그치고 있음.

위원장은 국무조정실장이 되고, 위원은 재정경제부, 외교통상부, 법무부, 산업자원부, 노동부의 차관, 중소기업청장, 그리고 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관(교육인적자원부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 정부통신부, 보건복지부, 건설교통부, 해양수산부 및 기획예산처)의 차관으로 구성됨

2) 참가 부처가 너무 많으며, 이에 따라 의견 조정의 더욱 어려워질 것으로 보임
공익위원, 외부전문가, 노사단체가 배제된 최고 심의기구를 두는 것은 문제로 보임
cf. 소비자정책심의위원회(소비자보호법 제22조), 국민연금심의위원회(국민연금법 제5조)

3) 오히려 정책위원회의 하위 기구인 외국인력고용위원회

고용위원회는 정책위원회의 효율적인 운영을 위하여 외국인근로자 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 사전 심의하는 기구(법 제4조 5항, 시행령 제7조)인데, 그 구성이 근로자위원, 사용자위원, 공익위원, 정부위원으로 구성된다.

4) 장기적인 외국인정책을 독립적으로 수행할 수 있는 체계를 구축해야 함.

※ 참고 : 대만의 고용허가제도 운영체계⁴⁴⁾

정책결정의 위원회 단위가 소수의 부처대표와 실무기구 대표, 그리고 전문가로 구

43) 특히 연수추천단체인 대한건설협회, 농협, 수협은 독자적인 대행기관의 역할을 하는 데에는 적극적인 필요성이나 외국의 사례가 거의 없다. 또한 업무의 중복이나 공공예산의 낭비의 측면도 함께 지적될 수 있음

44) 유길상 · 이규용, 2002, 122-124면/ 설동훈 외, 2004, 노동부, 98-101면 자료 참고

성되어 있음을 확인할 수 있다.

1) 정책결정기구

대만의 외국인력에 관한 정책을 총괄하는 기구는 ‘외국인근로자 정책연구 자문위원회(外籍勞工政策研究諮問小組)’이다. 이 위원회는 노공위원회⁴⁵⁾, 교통부, 원주민위원회, 경제부, 노동단체, 학자 등 총 20여명으로 구성되어 있으며 외국인력정책 방향을 결정한다. 주요 결정내용은 ① 노동력의 수요 · 공급에 관한 평가, ② 외국인 근로자 도입 후 국내 사회 · 경제 · 위생 및 치안에 미치는 영향 평가, ③ 외국인 근로자 도입 인원에 관한 평가, ④ 각 업종별 외국인 근로자 고용비율 및 인원에 관한 평가 ⑤ 외국인 근로자 고용 신청 자격에 관한 심의사항, ⑥ 기타 외국인 근로자 정책관련 사항에 관한 토의 등이다.

위원회의 구성을 보면 소집인 겸 위원을 1인으로 하여 본회 정무부주임 위원이 이를 겸임한다. 부소집인 겸 위원 2인은 노공위원회 직업훈련국 국장 및 종합기획처 처장이 이를 겸임한다. 집행을 위해 비서 1인을 두는데, 노공위원회 직업훈련국의 외국인근로자 작업조 조장이 이를 겸임한다. 이 외에 위원 20명에서 22인까지의 위원은 기관 및 단체추천의 대표자와 전문학자로 구성하며, 위원의 임기는 2년(1년?)이고 연임할 수 있다.

- 정책연구자문위원회의 구성인원은 다음과 같다. ① 외교부 대표 1인 ② 경제부 대표 1인 ③ 행정원 위생부(보건부) 대표 1인 ④ 행정원 主計處(통계처) 대표 1인 ⑤ 행정원 경제건설위원회 대표 1인 ⑥ 행정원 公共工程(공공건설)위원회 대표 1인 ⑦ 내정부 警政署(경찰청) 대표 1인 ⑧ 내정부 營建署(건설업 관련부서) 대표 1인 ⑨ 행정원 원주민 위원회 대표 1인 ⑩ 중화민국 전국 總工會(전국근로자협회) 대표 1인 ⑪ 중화민국 전국 산업 總工會(전국산업대표자협회) 대표 1인 ⑫ 원주민 단체 대표 1인 ⑬ 弱勢단체(소외계층을 대표하는 협회) 대표자 1인 ⑭ 중화민국 전국공업총회 ⑮ 전국공업대표자 협회 대표 1인 □ 중화민국 전국상업총회(전국상업대표자협회) 대표 1인 □ 전문학자 4~6인

2) 실무기구

외국인 근로자의 실무 전담은 행정원 노공위원회 직업훈련국의 외국인근로자 작업조(Work Permit Division, 이하 ‘외노작업조’라 칭함)에서 담당하고 있으며, 주업무는

45) 이는 우리 나라의 노동부에 해당된다.

외국인 근로자의 고용허가 신청 접수 및 고용허가 발급, 그리고 이국인 근로자의 관리이다. 외노작업조는 2000년 현재 관리부, 중개부 및 심사 1부, 2부, 3부로 구성되어 있으며 근무인력은 정규직 21명, 초빙직원 24명, 임시직 125명 등 총 170명의 인력이 업무를 담당하고 있다. 전산화와 노하우의 축적으로 인해 고용허가 신청에서 허가서 발급까지 7일 이내에 이루어지고 있다.⁴⁶⁾

중개부는 외국인 근로자를 알선하는 인력중개회사를 관리하고 있으며, 심사 1부는 제조업 부문, 심사 2부는 간병인·건설업·가정부의 외국인 근로자 고용허가 업무를 그리고 심사 3부는 고용부담금(levy) 관련 업무를 담당하고 있다.

※ 참고 2 : 미국의 경우

- 2003년 3월 국토안보부(Department of Homeland Security, DHS)로 이민귀화청(INS)의 소속이 변경됨(자세한 내용은 고헌웅, 주요국가 이민정책 비교연구, 2004, 48면 이하)

- 노동력 도입과 관련한 위원회는 아직까지 확인하지 못함.

- 이민정책 전반에 대한 의회의 역할이 중요.(D.Weissbrodt, p.76 이하)

· 미국은 노동력 도입이라는 좁은 시각보다는 전체 이민정책이라는 큰 틀에서 논의되고 있다고 생각함.

1) 상하양원은 INS를 비롯한 관련기관에 대한 감독청문회를 개최함

특히, 난민 분야에 대해서는 난민 집행기관이 반드시 의회와 정기적인 협의를 거치도록 되어 있음

2) 주요한 법률개정을 주도함(1952, 1965, 1980, 1986년 사면관련법, 1996년 등)

- labor certification 제도도 미국의 노동력을 보호하려는 의회입법의 목적이 투영된 것(87면)

3) private legislation

4) 옴부즈맨 역할

** 대만과 미국은 부처이익조정을 이주노동관리시스템의 주요과제로 보지 않음
(잠정적 의견)

46) 위원회는 비상설적으로 운영되며, 회의는 소집인이 소집하고 위원장을 겸임한다. 소집인이 회의를 개최할 수 없는 경우에는 부소집인이 이를 대리하며, 위원회 위원과 겸직 인원은 모두 무보수로 하고, 다만 규정에 의거하여 출석비와 교통비를 제공할 수 있도록 하고 있다.

조사를 통해 본 외국인(이주노동자) 인권

신 홍 주
국가인권위원회 홍보협력팀

1. 들어가는 글

위원회 출범이후 2006. 1.말 현재까지 외국인노동자문제와 관련하여 30건의 진정 사건 권고와 산업 연수생제 폐지 등의 정책적 권고와 의견표명 등이 이루어져 왔고, 이러한 결과 출입국관련 제도와 관행을 개선을 하는데 일정부분 기여를 해왔다고 자평할 수 있다. 특히 외국인에 대한 출입국의 문제는 ‘국가고유의 주권’이라는 측면이 강한 부분이나 인권위원회 출범이후 출입국의 문제에 대해 ‘인권’이라는 보편적 가치를 근거로 지속적으로 문제제기를 해 왔던 사실은 인권과 국가의 주권행사가 분리될 수 없다는 점과, 주권행사도 인권에 기초할 때 그 정당성을 확보할 수 있다는 것에 대한 명확한 원칙을 제시하였다는 것에 그 의미가 있다

그러나, 외국인노동자 문제와 관련하여 출입국상의 문제, 단속 및 보호의 문제, 제도상의 문제 등에 대해서는 지속적인 실태조사 진정사건조사, 정책권고 등을 통해 어느 정도 실질적으로 개선이 이루어져 온 측면도 있으나, 외국인노동자의 삶의 질 문제(노동, 의료, 복지, 주거, 귀화, 교육, 문화 등)는 1990년 초와 획기적인 차이가 있다고 보기 어렵다고 판단되는데, 그 이유로는 아직 외국인노동자에 대한 인식의 정도가 우리와 함께 살아가야 할 동반자적인 시각이 아니라 저개발국가 출신의 값싼 노동력으로 보는 시각에 머물러 있는 것과 무관하지 않다고 판단된다.

우리 위원회의 외국인 문제에 대한 접근 역시 생존권을 포함한 주거권, 문화권 등 사회권적인 측면에서 적극적으로 접근하기보다는, 주로 진정사건을 중심으로 한 자유권적인측면(인권침해)을 중심으로 이루어져 왔다고 할 수 있다. 본 발제 역시 그동안

진행되었던 위원회의 실태조사와 진정사건 결정을 중심으로 기술하고 후반부에 위원회 차원에서 계속적인 논의가 필요한 부분과, 조사과정 중 아쉬웠던 부분에 대해 기술하고자 한다.

2. “이주노동자의 권리는 인간의 권리Migrant Rights are Human Rights”(1998. Asia Pacific People's Assembly 표어)

- 인류 가족 모든 구성원의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화의 기초 -세계인권선언전문-
- 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. -헌법 제10조-
- 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리 -국가인권위원회법 제1조-
- 현대 사회에서 ‘인권’은 국제사회에서 거부할 수 없는 인류보편의 질서로 자리매김 -국가인권위원회 설립배경-

3. 한국사회에서 이주노동자 인권의 현주소

가. 한국 사회와 이주노동자 문제

1) 우리 자신도 이주노동자들의 후손

- 구한말 조선인들의 하와이 사탕수수 농장과 남미 커피 농장 이주, 일제침략 시기 만주와 사할린 등 대규모 이주의 역사
- 1960-70년대 독일의 광부와 간호사 파견, 베트남전 파병, 중동 건설노동자 파견 등 인력 수출의 역사

2) 국내 산업구조의 변화 및 자본주의 세계화(Globalization)의 진행

- 빠른 경제성장과 임금수준의 상승으로 소위 3D업종의 인력수요 증가

- 냉전의 해체, 정보화, 자본주의 세계화 등의 진행에 따른 국제노동인력의 유동량 증가

3) 단일민족주의의 영향력 지속과 다문화사회로의 변화

- 단일민족주의의 신화와 순혈주의적 문화원리 영향력 지속
- 남북문제, 일본의 극우화 경향, 중국의 패권주의 경향 등 단일민족주의적 사회 통합 강화 경향 상존
- 세계화의 진전으로 인해 사회 전부문의 개방화 추세 가속화
- 출산율 저조, 이주노동자의 대규모 유입, 국제결혼의 증가 등으로 인한 인구 구성의 변화 조짐

4) 이주노동자 본격 유입 후 10년간 제도적 부문의 지체와 이주노동자 인권 문제의 사회적 공론화

- 사회적 변동에 대한 정부의 효과적 대응체계 부재
- 재외동포를 비롯한 이주노동자에 대한 체계적 수용 및 사회통합 프로그램과 사회정책의 공백
- 변화하는 현실과 제도, 관행상의 괴리가 커지면서 이주노동자 인권 문제가 언론 사건보도의 형태로 빈번하게 쟁점화

나. 이주노동자 인권에 관한 국제기준

- 1) 1978. 12. 「모든형태의인종차별철폐에관한국제협약」 가입
- 2) 유엔 인종차별철폐위원회 제8차(1996) 권고
 - 이주노동자 : 불법거주 외국인노동자의 여건 개선 및 그들의 상황을 합법화 하기위한 조치 필요
- 3) 유엔 인종차별철폐위원회 제9차 제10차 (1999)권고
 - 이주노동자 : 불법 이주노동자에 대한 차별철폐 대책마련
- 4) 1998. 국제노동기구(ILO) 차별대우(금지)협약(제111호 협약, 1958) 비준
 - 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회적 출신에 따른 고용 및 직업에서의 기회 또는 대우에 대한 각국의 차별 시정 노력 규정
- 5) 2003. 7. 1. 「모든이주노동자와그가족들의권리보호를위한국제협약(이주노동자권리협약)」 발효(대한민국 미가입)

- 이주노동자의 인권에 대한 평등한 대우 원칙 천명
- 출국의 자유/ 생명권/ 고문 또는 비인도적 형벌의 금지/ 노예·강제노동의 금지/ 사상·양심 및 종교의 자유/ 표현의 자유, 사생활의 자유/ 신체의 자유/ 공정한 재판을 받을 권리/ 증명서·여권의 보호/ 강제퇴거 결정에 관한 법적·절차적 권리 보장/ 사회보장에 대한 권리와 긴급의료에 대한 권리/ 자녀의 권리/ 문화적 독자성의 존중/ 노동조합에 대한 권리/ 사전고지를 받을 권리 등의 기본적 인권이 불법 체류자에게도 보장되도록 규정
- ※ 2003. 4. 1. 동티모르가 20번째로 비준하여 협약의 효력이 발효되었으나 대부분 인력 송출국들이 가입하였고 구미 선진국들을 비롯한 인력 고용국(초청국)은 비준을 하지 않아 국제적 논쟁이 남은 상태이나 유엔총회는 각국의 협약 비준을 촉구

다. 외국인 및 이주노동자 관련 사회적 과제

- 1) 고용허가제도의 안정적 정착 및 외국인 산업연수제도 편법 운용 폐지
 - 2) 이주노동자의 생활적응 지원
 - 3) 미등록노동자(불법체류자) 강제 단속 과정의 인권 침해 예방
 - 4) 미등록노동자의 기본적 인권 보호
 - 5) 노동3권의 실질적 보장
 - 6) 공무원 및 일반 시민의 인권 교육 및 훈련
 - 7) UN 이주노동자 권리협약의 비준
 - 8) 이주노동자 아동자녀의 권리 보호(부모의 양육권, 아동의 교육권과 건강권, 문화적 권리 등)
 - 9) 이주여성의 권리 보호(국제인신매매 근절, 성희롱·성폭력 예방 구제, 모성보호, 사회적응프로그램 마련 등)
 - 10) 재외동포의 차별 철폐
 - 11) 난민 인정 절차의 개선과 적극적 지원
 - 12) 북한이탈주민에 대한 사회통합 및 지원
 - 13) 화교에 대한 정책, 제도, 관행의 차별적 문제 시정
 - 14) 혼혈인에 대한 사회적 차별의 시정
 - 15) 인종차별의 금지
- ※ 위 과제는 2004년도 국가인권위원회 연구용역사업보고서 『외국인 관련 국가

인권정책기본계획 수립을 위한 연구』에서 제시한 과제들을 부분 발췌한 것인 바, 현재 우리 위원회의 공식적 의견은 아니나 우리 사회의 외국인 관련 인권 개선 과제의 일단을 확인할 수 있어 인용함.

4. 국가인권위원회 진정을 통해본 인권쟁점

가. 외국인 진정관련 통계현황

- 2005. 12. 31. 현재 총 472건의 외국인관련 진정사건을 접수
 - 2004. 접수된 재외동포법관련 진정 1244건은 1건으로 처리
- 472건의 진정사건을 유형별로 나누면 비자발급관련 진정사건이 72건, 단속 및 이행과정의 인권침해 진정사건이 60건, 보호시설내 인권침해 진정사건이 48건, 강제퇴거 및 보호일시해제관련 진정사건이 47건, 난민관련 진정사건이 11건, 국적취득관련 진정사건이 22건, 재외동포차별, 국적차별이 28건, 기타 유형이 184건으로 접수됨.
- 이 중 위원회가 인용한 것은 고발, 징계권고 2건, 구제조치권고 24건, 긴급구제조치권고 4건으로 총 30건임
 - 인용사건 중 외국인관련 진정사건 중 조사중 진정취하(실질적 구제조치 완료)로 해결된 사례들이 있으나, 이는 인용에서 제외함.
- 진정사건 년도별 증가율은 아래의 표와 같이 매년 두 배 정도로 증가하고 있는 추세임.

<외국인 관련 진정사건 통계현황자료제공 : 침해구제3팀(2005. 12. 31. 기준)>

1. 진정사건 접수 기본현황

<사건분류>

계	침해	차별	기타
472	380	49	43

<연도별>

계	2001	2002	2003	2004	2005
472	11	36	76	128	221

※ 재외동포법 개정을 요구하는 내용으로 2004. 접수된 1244건은 1건으로 간주 2. 진정사건 처리 현황

총사건수	조사중	고발, 징계	구제 조치권고	긴급 구제조치	합의 종결	기각	각하	조사 중지
472	48	2	24	4	1	110	274	9

3. 진정내용 유형별 사건현황

계	입국규제, 비자발급	강제단속, 연행과정	보호시설 관련	강제퇴거, 보호일시 해제관련	난민관련	국적취득 관련	인종차별 (재외동포, 국적차별)	기타
472	72	60	48	47	11	22	28	184

나. 입국과정에서의 인권쟁점

1) 불법체류경력으로 인한 입국규제

- 입국규제가 부당하다는 취지의 진정에 대해 위원회가 인용결정을 한 것은 두 가지 경우로 진정 모두 내국인과 혼인을 하여 실질적, 법률적 부부관계에 있던 자들임.
- 진정사건 중 해당국 주재한국대사관을 피진정인으로 하여 비자발급을 해주지 않는 것은 부당하다는 취지의 진정을 제기하나, 위 진정 대부분이 법무부의 입국규제로 인해 비자발급이 되지 않는 경우임
- 입국금지 진정사건 대부분은 강제퇴거를 이유로 입국규제를 시킨 것으로 출입국관리법 제11조 제1항 제6호 ‘강제퇴거명령을 받고 출국한 후 5년이 경과되지 아니한 자’에 해당하여 5년간 입국금지 된 자들로 위 사례의 피해자 모두 과거 불법체류경력 및 위명여권사용으로 강제출국 되었거나, 자진귀국한 자들임.
- 특히, 내국인과 혼인한 외국인의 강제퇴거 집행 여부는 신중히 고려되어야 하며 설령, 강제퇴거 된 자라 하더라도 일방적으로 5년간 입국규제 처분은

헌법 및 국제조약에 위반의 소지가 발생함.

- 불법체류상태에서 내국인과 혼인한 한국계 중국인 김모씨(여), 오모씨(여)의 입국규제 부당 진정 2건에 대해 위원회는 “법적이나 사실적으로 혼인관계에 있음이 인정되고, 혼인의 진정성이 인정되므로, □□경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약□□ 제10조 제1항의 가정에 대한 국가의 보호 의무 및 헌법 제36조 제1항의 가정에 대한 국가의 보장 의무에 따라 법무부장관에게 입국금지를 해제할 권고 (2003. 1. 13, 2003. 9. 8.)

2) 사증발급불허 및 사증발급인정서 불허로 인한 인권침해

- 위원회는 현재까지 외국주재 총영사를 상대로 2건의 인용권고를 하였는데, 모두 사증발급불허처분과 관련된 것으로 과거 불법체류로 인한 사증발급 불허처분이었음.

- 한국인과 사실혼관계에서 자녀를 출산한 한국계 중국인 안모씨의 사증발급불허 처분을 한 해당영사관에 헌법, 이동권리에관한국제협약 등을 근거로 사증을 발급해줄 것을 권고
- 한국계중국인 김모씨(62세)가 법무부의 자진출국시 입국규제면제의 발표를 믿고 자진 출국기간인 2003. 8. 출국하였으나, 해당영사관은 과거 불법체류경력을 이유로 김모씨의 사증발급을 불허한 처분에 대해 진정인이 국적회복대상자에 해당하는 점 등을 이유로 해당 영사관에 사증을 발급해줄 것을 권고 (2005. 6.)

- 이와 유사한 사례로 출입국과 관련하여 초청인 친척의 불법체류를 이유로 중국에 있는 초청인 자녀의 사증발급인정서를 발급하지 않은 출입국의 행위에 대해서 사증발급인정서를 발급해줄 것을 권고.

- 진정인이 중국동포 박모씨와 혼인한 이후, 처의 딸(중국 15세)을 입양하기 위해 진정인의 호적에 입적 시키고 해당출입국관리사무소에 딸의 사증을 발급해줄 것을 신청하였으나 처의 친척중 불법체류자가 있다는 이유로 불허한 것에 대해 위원회는 “아동권리협약 및 시민적·정치적권리에 관한 국제규약, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 위반으로 00출입국소장에게 사증발급인정신청서 발급불허 취소 및 발급허가 권고 (2005. 2.)

3) 입국심사 과정에서의 입국불허(사증발급 후, 공항에서 불허)

가) 심사과정에서의 불허처분

- 2003년 입국심사결과 입국이 불허된 외국인은 18,000여명이며, 이 중 입국 목적 불분명자로 판단된 자는 15,000여명에 이르고 있는바, 출입국관리 행정 중 특히 입국허가 여부는 그 속성상 국가의 재량영역에 속하나 그 속성 상 외국인의 인권과 깊은 관계가 있어 국제인권규약, 헌법(법률에 의한 재판을 받을 권리 등) 등에 위배되지 아니하도록 신중하게 행사될 것이 요구됨.
- 출입국관리업무편람(1999)과 외국인 입국심사 절차 방안(1998) 등 대외적 구속력이 없는 법무부의 내부규정에서 출입국관리지방사무소 내의 1차 심사 및 재심사 등을 규정하고 있으나, 현행 출입국관리법은 입국심사의 재심 및 이의신청 절차에 대한 사항은 규정하고 있지 않고 있으며, 입국거부에 대한 불복신청권 부여, 입국불허조치 후나 재심절차 진행 시 일시보호 외 입국거부 사유별 처우, 재심절차에 결과에 따른 후속 조치 등 입국불허결정을 받은 외국인에 대한 법적 규율이 마련되어 있지 않음.

• 한국계중국인 김모씨(20세, 중국내 대학재학 중)가 인천공항에서 “체류목적불분명”으로 입국불허처분을 받은 것에 대해 위원회는 “법무부장관에게 입국 불허처분에 대한 외국인의 이의신청권 보장을 제도화 할 것”을 권고. (2004. 6.)

다. 단속과정에서의 문제

1) 합법적이고 공정한 절차 준수 원칙

- 출입국관리법상 단속시에는 신분증 제시, 단속이유 설명, 보호명령서 발부, 긴급보호시 긴급보호서 발부 등의 절차가 있어야 함

• 단속과정에서 긴급보호서를 발부하지 않은 행위는 적법절차 위반 (2004. 4.)
• 신분증 미제시한 경우 상대방이 폭행을 하더라도 공무집행방해죄가 성립하지 않음 (대법원 판결)

2) 폭행 등 과잉단속

○ 실적, 효율성 강조 시 인권침해 발생

- 단속시 단속자나 피단속자나 이성을 잃을 수 있고 특히 단속반원은 상대방 제압을 위해 다수의 위력 및 물리력을 사용해 일거에 제압하려는 경향

- 단속과정에서의 폭행 가혹행위에 대해 관련공무원 각 징계권고 (2005. 4. 국가인권위원회 결정)
- 위원회 진정 중 불법체류자가 아닌 상태이나, 출입국공무원의 정확한 신분확인 절차 없이 단지 공장에 있었다는 이유로 단속되어 수일간 보호조치 된 사례도 종종 발생하고 있는바, (조사중 해결, 보호해제) 이는 단순한 행정상의 하자일 뿐 아니라 형사처벌도 가능한 사안임.

3) 채증과정 필요

- 법무부의 지속적인 개선노력에도 국민 대다수는 여전히 외국인관리에 부정적이며, 특히, 외국인단속과정의 인권침해논란은 위원회 진정뿐 아니라, 관련 인권단체의 문제제기 등으로 인권침해 논란 급증

- 단속과정에서 진정인에게 상처 등이 발생하였다면, 저항을 하면서 발생한 상처인지 여부를 가릴 수 있는 채증필요
- ⇒ 2003. 11. 법무부의 □□불법체류외국인단속·보호 및 출국대책□□에 의하면 의해 인권침해 논란에 대비 녹음기, 카메라, 비디오카메라를 휴대 활용하도록 하고 있으나 현재까지 단속과정에서 폭행 가혹행위 등의 인권침해 논란이 지속되고 있는바, 인권침해 논란 종식을 위해 단속과정에 대한 비디오 촬영 등 채 증 필요성 제기

4) 불법체류자 단속 권한 및 절차에 대한 명확한 법적 근거와 기준 부재

- 출입국관리법, 사법경찰직무법 등에 의거하여 출입국관리공무원은 출입국관리법 위반 용의자에 대한 조사, 보호, 강제퇴거, 용의자신문조서 작성, 통고 처분, 무기의 휴대 및 사용 등 많은 권한을 행사할 수 있으나 현 출입국관리법은 불법체류 외국인에 대한 단속·연행의 권한이 명문화되어 있지 않고, 출입국관리공무원들은 위 조사 혹은 수사권의 행사시 검사의 지휘나 영장주의의 적용을 받지 않고 있어 인권 침해 논란 지속적 제기

- 출입국관리공무원의 권한 행사, 특히 단속, 연행, 보호, 긴급보호 등 신체의 자유를 심각하게 제약하는 조치에 대하여는 형사사법절차에 준하는 수준의 실질적 감독 체계를 마련할 것을 법무부 장관에게 권고 (2005. 5.)
- 법무부장관에게 출입국공무원이 불법체류자에 대한 강제단속 등의 행정목적 달성을 위해 주거 등 건조물의 강제적인 진입을 할 경우, 그 법적근거를 마련하여 유사한 인권 침해사태가 재발되지 않도록 할 것을 권고 (2005. 12.)

라. 불법체류자 보호 시 인권쟁점

1) 출입국관리법상 보호 의미

- 출입국관리법 제2조(정의) 제11호의 규정에 의한 외국인보호실은 □□외국인을 보호할 목적으로 출입국관리사무소 또는 출장소에 설치한 장소□□로 규정
- 따라서, 출입국공무원은 강제퇴거 집행까지 보호외국인들을 안전하게 보호할 의무가 있다 할 것이며, 또한 위 법률에 규정된 보호의 의무는 보호외국인에 대한 신체적인 안전뿐만 아니라 인간의 존엄성을 훼손할 수 있는 인격적 모독행위, 부당행위 등으로부터의 보호의미도 포함된다 할 것으로, 그 역할도 보호외국인에 대한 관리·감독뿐만이 아니라, 보호실내에서 발생할 수 있는 인권침해를 예방·구제하는 역할도 있다고 할 것임.

- 보호 중 공익요원에 의한 외국인 폭행발생 사건에 대해 공익요원 고발, 담당 공무원 징계, 과장, 소장 각 경고 (2005. 4.)
- 현실적으로 외국인보호소 및 보호실에서는 인력부족 등을 이유로 공익요원들이 외국인보호업무를 수행하는 경향 상존, 공익요원들에 대한 교육, 지도, 감독 등이 필요
- 외국인보호소에서 피보호자를 대상으로 특별한 사유없이 비디오촬영을 하는 것은 인격권 및 사생활보호 침해에 해당, (2003.)

2) 외국인보호 실태

- 2002. 국가인권위원회의 단속, 보호 실태조사 결과에 의하면, 보호외국인 상당수가 보호명령서를 본 적이 없거나 그 내용을 제대로 알지 못한 상태에서 서명을 하였고, 강제퇴거에 대한 이의신청이나 국가인권위원회 진정절차에 대해 전혀 들어본 적이 없고, 단속대상이 아님에도 신원확인 되지 않는다는 이유로 강제 연행하여 적법절차가 제대로 지켜지지 않는 것으로 조사됨.

- 현 출입국관리법은 강제퇴거에 대한 이의신청조항(출입국관리법 제60조)이 있고, 이의 신청은 강제퇴거명령을 받은 후 7일 이내에 할 수 있도록 규정하고 있으나, 대부분 강제 퇴거 즉시 퇴거를 집행하고 있어 사문화된 조항이 되고 있음.
- 강제퇴거 명령을 받은 후 7일 이내의 퇴거 시는 이의신청 없이 강제퇴거 한다는 본인의 의사확인 필요

○ 또한, 대부분의 출입국관리사무소의 직제 상 출입국 조사기능(단속, 조사 등)과 심사기능(보호, 강제퇴거집행)이 명확히 분리되지 않은 측면에서 기 인하는 바, (조사 직원 및 심사직원이 같은 소 직원이며, 조사 및 심사가 분리되지 않는 곳이 많음) 같은 소 내에서 단속한 외국인에 대한 독립적 심사기능을 강화할 필요성이 제기됨.

- 보호절차와 관련하여 소장권한의 보호명령서 발부를 출입국하급직원 명의로 발부하는 등의 적법절차위반 사례발생
- 보호명령서에 의한 외국인용의자의 보호조치는 사실상 구금의 효과를 내포하고 있으므로 신체의 자유 및 거주이전의 자유 등 기본권을 제약하는 중대한 공권력행사로 보아 현행 법규에 따른 보호명령서 발급절차는 엄격히 준수될 필요가 있다고 할 것임 (2005. 12.)

3) 보호일시해제 요건 완화필요

- 현재 법무부는 보호일시해제의 사유 중 체불임금, 소송금액 등이 1천만원 이상일 경우를 보호일시해제의 기준으로 하고 있으나, (2003.12. 보호일시 해제 지침) 1천만원은 외국인에게 상당한 금액으로 수년간 노동을 해야 하는 큰 금액임. 따라서 보호일시해제 사유로서의 1천만원이상의 금액기준은 부적절,
- 또한, 체류자격이 남아있는 경우 체류자격외 활동(공장취업, 타공장 취업) 등을 이유로 강제퇴거 되는 사례가 발생하고 있으나, 일선 출입국에서는 대부분 강제퇴거로 일관하고 있는바, 이는 비례의 원칙에 위배될 소지가 있으므로 경미한 행정법에 대해서는 통고처분, 경고 등의 조치가 필요,
- 보호외국인이 소송진행 등 권리구제절차 진행시 강제퇴거의 집행은 보호 외국인이 소송에 승소하더라도 권리구제절차가 어려우므로 반드시 지양되어야 함

- 한국계 중국인 김모씨는 내국인과 혼인관계에 있는 자로, 남편의 귀책사유로 인한 이혼 소송 중 불법체류로 강제퇴거,
- 강제퇴거 후 승소판결, 결국 국적법상 귀화요건에 해당되거나 강제출국으로 입국규제 - 법무부장관에게 입국규제 해제권고 (2005. 6.)

4) 과밀수용 등 열악한 시설환경 개선필요

- 외국인보호규칙, 외국인보호시행세칙에 의하면 보호외국인에게 운동장 등에서 운동을 할 수 있도록 규정되어 있고 목욕 등을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 대부분 보호실의 경우 운동할 수 있는 공간이 없으며, 적절한 목욕 시설 등 시설환경 미비
- 이 외에도 보호실 및 보호소의 식사문제, 침구문제, 난방 등의 문제는 지속적으로 제기, 결국, 위 문제들은 예산과 직원 충원 등의 조치가 필요, 장기적으로 검토할 사안임.

- 보호실 적정수용인원을 초과한 과밀수용이 발생하지 않도록 할 것과, 보호외국인이 하루에 한차례씩 운동을 할 수 있도록 실외 또는 실내 운동장을 개방할 것과, 여성외국인의 보호업무는 여성직원이 수행 할 수 있도록 00출입국소장에게 조치할 것을 권고 (2004. 4.국가인권위 결정)
- 보호실 적정수용인원을 현저하게 초과하여 과밀수용이 발생하지 않도록 대책을 수립할 것과, 조속한 시일 내에 보호실에 대한 증축 및 환경을 개선하여 보호외국인에 대한 인권침해가 발생하지 않도록 권고 (2005. 12.)

마. 강제퇴거 시 쟁점

1) 강제퇴거의 적정성(비례성) 검토

- 출입국관리법 위반으로 인한 보호시 인도적 사유에 비추어 보호일시 해제 등의 조치가 필요한지 여부 적극검토
- 경미한 법규 위반일 경우 주의 또는 통고 처분 (비례의 원칙)
 - 특히 권리구제절차가 남아있는 상태에서의 강제퇴거집행 등 인도적 사유를 고려하지 않은 강제퇴거는 반한감정을 넘어 반한단체로 발전할 우려 상존 ⇒ 태국의 반한단체인 아키아의 대한항공 폭파협박 등 (2004. 1)

- 00출입국관리사무소장의 중국동포 3명에 대해 고령의 피해자들(김 0 0 : 1939년생, 조 0 0 1931년생, 전 0 0 1943년생)이 단지 단순히 먹살을 잡고 밀친다거나 욕설을 한 행위가 대한민국의 이익이나 공공질서를 해하거나 경제질서 또는 사회질서를 해하거나 선량한 풍속을 해하는 행동을 할 염려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있었다고 단정하기에 부족하므로 강제퇴거명령 집행정지 권고 (2002.8.)
- 이외에도 위원회는 강제퇴거명령을 받은 외국인들에 대해 임금체불 등 권리구제절차가 남아 있는 점, 실질적 피해자인 점, 적법절차위반인 점 등 인도적 사유를 이유로 보호 해제, 보호일시해제, 긴급구제조치 등을 해당출입국소장에게 권고함

5. 기타 외국인노동자문제의 쟁점

가. 공무원의 통보의무 : 출입국관리법 제84조

- 국가 또는 지방자치단체의 공무원이 직무를 수행함에 있어 강제퇴거대상자에 해당하는 자 또는 이법에 위반된다고 인정되는 자를 발견할 때에는 그 사실을 지체없이 출입국관리사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 통보하여야 한다. -

- 2003. 2. 국무총리에게 위 출입국관리법 제84조 통보의무조항에 대해 ‘선구 제후 후 통보조치’ 할 수 있도록 법률개정을 권고함
- 2006. 1. NAP에서 공무원의 통보의무에 대해 개선할 것을 권고함
- 그러나, 현재까지 공무원의 통보의무조항에 대한 법률개정이 이루어지지 않고 있는바, 권리구제절차를 위해 경찰서나, 검찰청 등을 찾는 외국인의 경우 출입국으로 인계되는 사례 발생

- 체불임금 550만원 및 사업주가 유기한 210만원에 대해 고소인자격으로 경찰서에 출석하여 조사중 불법체류자라는 이유로 출입국으로 인계
- ‘억울한 사연 호소 외국인노동자 불법체류 검거’ 한겨레 2006. 2. 14.-

- 불법체류 외국인의 경우 위 사례와 같이 출국을 각오하지 않고 권리구제절차 진행을 저어할 것으로 인권침해의 사각지대로 놓일 가능성 상존하며, 정부부처에서는 불법체류자의 권리구제 절차진행시 통일된 지침 등이 없음
- 결국 위 사례의 경우도 ‘지체없이 통보해야 한다’는 조항에 따라 출입국으로 인계한 것으로 보여 지며 특별히 해당 경찰서에 위법책임을 물을 수는 없을 것으로 사료됨.

○ 통보의무 조항은 강행규정으로 지침 등으로 예외적 상황을 규정하기 곤란, 법 개정시 예외규정을 둘 필요가 있음.

- 2005. 3. 검찰청사에서 임금체불로 출석요구를 받고 출석한 파키스탄인에게 사업주와 합의로 임금체불이 해결되었다는 이유로 검찰청사에서 출입국사범으로 체포되어 출입국으로 이송된 사건발생
 - 위원회는 과거 위원회에서 통보의무조항을 개정하라는 권고가 있었다는 이유로 통보의무조항의 개정의견에 대해 기각 (2006. 1.)
- 그러나, 과거 위원회가 권고한 내용은 외국인노동자에 전반에 관한 정책권고로 ‘고용허가제도도입’, ‘근로자신분부여’, ‘동일노동동일임금 적용’, ‘노동삼권보장’, ‘산재보상 및 건강보험적용’, ‘불법체류자 검문시 적법절차준수’, ‘송출기관정부일원화’, ‘여성외국인노동자인권보호방안강구’, ‘외국인노동자인권보호지침마련’ 등 외국인노동자문제의 전반적인 사항을 국회의장과 국무총리에게 권고한 것임.
- 따라서 현재까지 법률개정이 되지 않은 상황에서 구체적인 진정사건을 기반으로 주무장관인 법무부 장관에게 법률개정을 권고할 필요성을 적극검토해볼 필요성이 있다고 판단됨.
 - 현재 법무부에서도 통보의무조항의 개정에 대해 적극검토중임

나. 고용허가제의 문제

1) 사업장이동의 자유제한

- 위원회의 국가인권정책기본계획 중 이주노동자부분에 대해 ‘고용허가제에 따른 사업장이동의 엄격한 제한에 따른 사업장 이동제한 완화’ 할 것을 권고
- 위 사업장이동제한에 따른 완화권고는 그동안 시민단체 등에서 지속적으로 주장하고 있는 부분으로 타당한 지적임
- 그러나, ‘외국인근로자의고용등에관한법률’ 제25조 제3항의 규정의 “외국인이 다른 사업 또는 사업장으로 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 근무처 변경허가를 받지 못할 경우 출국하여야 한다”는 부분에 대해 지적하지 못한 것과, NAP권고 외에도 현재까지 법률개정 권고를 하지 못하고 있는 것은 아쉬움.

- 러시아 여성 라리사의 경우 사업주의 요구로 실직하여 근무처 변경신청을 하고 2개월 동안 시흥고용안정센터에 수차례 방문하여 구직을 하고자 하였으나 취업하지 못함.
- 시흥고용안정센터에서는 2개월 후 위 법률에 따라 러시아 여성을 불법체류자로 분류하여 출입국으로 통보

- 시흥고용안정센터에서 2003. 8. 16.부터 2005. 1. 31. 까지 근무처 변경신청을 하였으나 2개월동안 구직하지 못한 관계로 출입국으로 통보하여 불법체류자가 된 이주노동자는 총 612명임 (전국 69개 고용안정센터)
- 위 진정사건은 ‘외국인근로자고용등에관한법률’에 따라 사업장변경신청 후 2개월 동안 구직하지 못하는 경우 본인의 의사와 관계없이 자동으로 불법체류자가 되는 경우로 추후, 안정된 고용허가제 운영을 위해서도 법률개정이 필요할 것으로 사료됨.(2005. 5. 정책국 이관)

2) 통역 지원서비스 부족

- 위원회의 국가인권정책기본계획 중 이주노동자부분에 대해 ‘이주노동자 관련 기관에 언어지원과 상담지원 체제구축’ 권고
- 일선 고용안정센터의 경우 대부분 상담원 1, 2명이 외국인고용관련업무 전담하고 있는 실정이고, 다양한 외국인 언어의 지원 부분이 취약하여 의사소통이 제대로 되지 않고 있는 현실
- 추후, 외국인의 사업장업무를 담당하는 고용안정센터의 언어지원체계, 매뉴얼 개발 등에 대한 실태조사가 필요할 것으로 판단됨.

- 인도네시아인00의 경우 3차례에 걸쳐 00고용안정센터에 찾아가 사업장변경을 요청하였으나 사업장변경사유에 해당하지 않는다며 불허
- 인도네시아인의 경우 외국인지원단체의 도움을 받아 사업주의 임금체불로 이후 노동부에 진정하여 임금체불을 확인받아 다시 이를 근거로 사업장 변경을 신청하였으나 이미 변경기한이 지나 불법체류자로 전락
- 피해자가 인도네시아 국적의 외국인이므로 위 규정들을 잘 알지 못할 수 있다는 점을 고려하여 사업장변경신청사유에 해당하는지 여부의 확인이 필요하였던 부분이나, 피진정기관 담당자는 “피해자가 3차례의 상담시 임금체불을 이야기 하지 않았으므로 그 사실을 인지하지 못하였다”고 주장
- 조사결과 언어지원체계가 수립되어 있지 않고, 업무 매뉴얼도 없는 상태
- 해당 00지방노동사무소장에게 자체직무교육을 실시 할 것을 권고(2005. 5.)

다. 외국인노동자문제(임금체불 등 민사문제)에 대한 정책적 접근의 필요성제기

- 외국인노동자의 가장 큰 문제 중의 하나는 임금체불, 전세금반환, 채무관계 등 민사상의 문제가 해결되지 않은 불법체류일 경우 출입국으로 인계되어 강제출국당하는 경우임

- 위 경우 보호소(보호실)에 보호된 기간동안 효과적인 권리구제절차를 진행할 수 없을뿐더러, (설령 임금체불 등이 확정되었다고 사업주 등이 이를 이행하지 않으면 특별한 대책이 없음) 장기간 인신의 구금이 된 계속되는 상태를 견디지 못한 채 스스로 권리를 포기하고 강제출국 되는 사례들이 발생함
- 일부 사업주의 경우 신분상의 약점을 이용하여 임금체불 등을 요구하는 외국인들을 출입국으로 신고하는 사례 종종 발생 -
- 외국인불법체류자의 경우 일단 강제출국이 되고나면 출입국관리법에 의해 5년간 입국이 금지되기 때문에 강제출국 이후 권리구제를 별도로 진행시키는 것은 불가능함
- 국가는 이 부분에 대해 고용주와 피고용주간의 사적부분으로 치부하여 개입하지 않았으나, 추후, 권리구제가 국가기관 등에 의해 명확히 밝혀진 경우 먼저 국가에서 해당외국인에게 보상을 한 후 강제출국을 시키고, 나중에 사업주 등에게 구상권을 청구하는 등의 정책상의 검토가 필요할 것으로 사료됨.
- 아래 기사는 국가인권위원회의 공식의견이 아니라 필자가 위원회 해당부서에 제출했던 문건이 2002. 5. 인권단체 간담회에서 공개된 것으로, 결과적으로 오보에 해당하나, 검토해 볼 가치가 있는 것으로 판단되어 사례로 기재함.

• 17일 인권위에 따르면 외국인근로자를 고용하고 있는 일부 사업장에서 불법체류자라는 신분제약을 악용, 강제출국 시키겠다고 위협하며 임금체불, 폭언·폭행 및 성폭력 등 인권을 침해하는 사례가 빈발함을 중시해 이를 개선키 위해 ‘선보상 후구상권 청구’제도의 도입을 추진 중이다. 이 제도는 외국인노동자의 진정이 접수되면 권리의 결과가 명확한 경우에 한해 강제출국 전 임금, 보상 등을 포함한 보상액을 국가에서 지급하고 차후 해당 지급인에게 국가가 징수하는 방식이다. 이 제도가 시행되면 그동안 외국인근로자의 임금체불 등 인권침해 문제에 대해 소극적이라는 지적을 받아온 우리나라에 대한 국제적 인식이 많이 달라질 것으로 기대된다.

- ‘강제출국 외국인근로자 체불임금 국가보상 후 기업주에 징수 2002. 5. 17. 국민일보-

※ 위 부분은 민사문제에 국가가 개입할 법적근거가 미흡하고, 또한 타 국가의 사례도 부재하여 논란의 여지가 있을 수 있음.

라. 외국인(노동자)문제에 대한 영역확대 필요

1) 국적 없는 아동에 대한 배려필요

○ 외국인이 내국인과 법률혼 관계없이 사실혼 관계나 원치 않는 자녀를 출

산한 경우, 내국인과 법률혼관계에 있더라도 자녀임신중이나 출산 후 이혼하여 모가 한국국적을 취득하지 못한 경우, 외국인과의 사실혼관계에서 자녀를 출생했을 경우는 ‘속인주의’를 채택하고 있는 우리나라의 경우 자녀에 대한 국적부여가 용이하지 않음으로 아동권리협약과 배치되는 등의 문제에 대한 연구검토 필요

- 아동권리협약 제7조 제1항 : 아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적 취득권을 가지며, 가능한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다
- 아동권리협약 제7조 제2항 : 당사국은 이 분야의 국내법 및 관련 국제문서상의 의무에 따라 이러한 권리가 실행되도록 보장하여야 하며, 권리가 실행되지 아니하여 아동이 무국적으로 되는 경우에는 특히 그러하다.

2) 아동의 교육권 문제

- 불법체류인 외국인의 자녀가 학교에 입학한 경우 자녀 부모의 출입국관리법 위반과 아동권리협약에 의한 부모에 의한 양육권리, 아동의 교육권에 대한 국내 연구 및 해외사례 검토필요

- 아동권리협약 제2조 제1항 : 당사국은 자국의 관할권 안에서 아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회의 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타의 신분에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 이 협약에 규정된 권리를 존중하고, 각 아동에게 보장하여야 한다.
- 아동권리협약 제9조 제1항 : 당사국은 사법적 심사의 구속을 받는 관계당국이 적용가능한 법률절차에 따라서 분리가 아동의 최상의 이익을 위하여 필요하다고 결정하는 경우 외에는, 아동이 그의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 아니하도록 보장하여야 한다.
- 아동권리협약 제28조 제1항 (a) : 초등교육은 의무적이며, 모든 사람에게 무료로 제공되어야 한다

3) 국제결혼 가정의 문제

- 국제결혼의 급격한 증가로 인한 외국인자녀 2세 및 내국인과 혼인한 국제결혼 당사자 및 자녀의 주거·환경·교육·문화·경제 등 사회통합을 위한 사회권적인 측면들이 주요 쟁점으로 대두될 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 대비가 필요할 것으로 판단됨

4) 중국동포 등 재외동포 문제

- 중국동포의 경우 ‘재외동포의출입국과법적지위에관한법률’에서 ‘재외동포’로 법적지위를 보장하고 있고, ‘국적법’에서 국적취득 및 귀화허가를 받도록 법적지위를 보장함으로써 외국인노동자 일반의 범주와 동일시하는 것은 바람직하지 않음
- 현재까지 위원회는 중국동포들의 ‘자유왕래’를 요구하는 집단 진정에 대해 제도 및 법률에 관한 진정으로 각하처리 하였으나, 추후 자유왕래를 포함한 재외동포 정책 전반에 대한 정책적 검토의 필요성 제기됨

5) 외국인전담팀 구성필요

- 현재 위원회는 외국인노동자문제에 대한 접근으로 차별시정팀, 침해구제3팀, 정책본부에서 영역별로 분리하였는데, 외국인문제는 전문적 지식과 경험의 축적이 필요한 영역으로, 이를 기계적으로 적용하여 역할을 나눈 것은 위원회의 외국인문제에 대한 전문역량 에도 도움이 되지 않는다고 판단됨.

6. 글을 마치며 : 외국인에 대한 차별적인식의 전환을 꿈꾸며

외국인노동자(동남아 외국인)의 차별과 관련하여 위원회에서 결정한 “크레파스의 살색”에 대한 권고는 사회적으로 큰 반향을 일으켰다. 또한 위원회 광고를 통하여 혼혈인과 외국인에 대한 TV광고 등도 대대적으로 진행하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 저개발국가의 외국인노동자에 대한 뿌리 깊은 사회적 편견은 아직도 여전하다.

아래의 글은 진정사건을 처리하면서 우리사회에 동남아 외국인들에 대한 차별이 어느 정도 심각한 수준인지를 보여주는 실증적 사례가 될 수 있다고 판단하여 간략히 요약하며 글을 맺고자 한다.

2002. 7. 방글라데시 노동자를 양아버지로 둔 당시 만 14세의 한 소녀가 양아버지를 성추행으로 고소했다. 양아버지는 성추행 혐의를 완강하게 부인하였으나, 2002. 12. 고등법원에서 징역2년에 집행유예 3년을 선고받았다. 결국 그는 화성외국인보호소에서 강제출국 대기 상태에 놓이게 되었는데, 성추행혐의를 고소를 했던 소녀가 성추행은 사실이 아니라며 다시 인권위원회에 진정을 제기했다. 아래의 글은 그 소녀가 직접작성 한 글 중 일부를 요약한 것이다.

“초등학교 4학 년경 친아버지가 사망한 이후 어머니가 방글라데시 사람과 혼인을 하여 같이 살게 되었는데 언제부터인지 양아버지가 인종이 다른 외국인이라서 친구들에게 창피했다. 그러던 차에 평소 외국인과 함께 사는 것을 싫어하는 외가집 삼촌(친아버지의 동생)의 권유로 파출소에서 양아버지를 성추행으로 고소를 하게 되었다. 그런데 이러한 모든 것들은 사실이 아니며, 단지 함께 사는 것이 창피해서 성추행으로 양아버지를 고소한 것이므로 지금이라도 양아버지를 풀어주었으면 좋겠다”

피해자의 어머니에게 사실관계에 대한 조사를 하자 “경찰서에서 남편이 그럴 사람이 아니라고 수없이 진술했지만 경찰관들은 딸의 말만 들어주었고 저에게 집요하게 진술을 강요했고, 당시 남편이 이틀 동안 잠도 못자고 피가 나도록 구타당하고 욕설을 듣는 것을 보고 남편이 너무 안 돼 보여 차라리 딸이 진술한 대로 하기로 하여 진술하였으나 남편은 절대 성추행을 할 사람이 아니라”는 것이었다. 오히려 “친딸이 남편에게 성추행을 당했다면 가만히 있을 어머니가 어디 있겠냐”며 남편의 성추행 사실을 완강히 부인했다. 또한 그녀는 “재판과정에서 사실이 아니라고 판사에게 말을 할 경우 혹시 친딸이 처벌받을까 두려워 사실대로 진술하지 못했다”고 했다. 딸 역시 이렇게 사건이 커질 줄은 몰랐으며 검찰청에서 조사를 받을 때 사실대로 “성추행이 아니라”고 말하였으나, “성추행을 당했다고 말하지 않으면 내가 감옥간다”고 하여 겁이 나서 경찰서에서 말한 것을 인정하였고, 재판과정에서는 경찰서에서도 진술했고, 검사 아저씨에게도 그렇게 말한 것으로 되어 있는데 말을 바꾸는 것이 무서웠기 때문이라고 했다. 실제로 그녀는 양아버지를 고소한 이후, 고소 취하서를 경찰서에 제출하기도 했다.

결국, 화성외국인보호소에 있는 방글라데시인에게 당신을 고소한 딸을 무고죄나 위증죄로 고소를 하여 무죄판결을 받을 것을 설명해 주었으나 그는 완강히 거절했다. 이슬람 율법 상 자신의 딸을 고소하는 것은 있을 수 없다는 것이었다. 결국 그는 모든 것을 포기하고 방글라데시로 강제출국 되었다. 그는 방글라데시에서 대학원까지 졸업한 인텔리였다.

국제결혼 이민자의 인권실태 및 문제점

김민정(이주. 여성인권연대)

김정선(이화여대 여성학과)

소라미(아름다운재단 공익변호사그룹 '공감')

한국의 결혼이주여성 지원정책의 쟁점들¹⁾

김 민 정
이주. 여성인권연대

1. 들어가며

한국인 남성과 혼인을 하는 이주여성은 더 이상 우리 주위에서 낯선 존재가 아니게 되었다. 그리고 최근 몇 년간 한국남성과 결혼 하는 이주여성의 급격한 증가 추세의 원인이 한국인 한 개인의 문제를 아닌, 한국사회가 가지고 있는 여러 가지 구조적 요인에 의한 것임을 전반적으로 인식을 같이 하고 있는 것으로 보여 진다.

이러한 인식을 바탕으로, 한국 정부는 우리사회가 책임을 져야할 영역을 2006년 4월 26일 국정과제 회의를 통해 밝히고 있다(표1). 그러나 정책영역의 제목만을 보았을 때는 상당히 세분화 되어 있고, 여러 가지 장치들을 구축할 계획을 가지고 있지만, 이 정책 내용에서조차도 이주여성은 한국사회에서 “한국인 부인” 또는 “한국 국적 아이의 어머니”로서만 그녀들의 존재 가치를 인정받는 듯 한 느낌을 떨칠 수 없다. 이러한 인식은 현재 한국사회의 일반 성원이 가지고 있는 인식 수준과 크게 다르지 않은 것 같아 염려스럽다.

그리고 지난 1년 동안, 이주여성과 그 가족을 대상으로 활동하는 많은 단체와 프로그램이 생겨나고, 각 부처별로 여러 가지 정책지원을 현실화 하는 모습을 보면서 이들 여성들이 한국에서 생존하기 위해 필요한 정보와 한국어를 배울 수 있는 접근 가능한 단위가 늘어다는 점에서는 환영하면서도, 여전히 이들이 이주여성 인간으로서 ‘자율적 선택권’을 제한하는 입국하는 과정, 자신의 의지로서는 해결 할 수 없는 체류 안정 문제, 사회통합과정에서의 정부 주도적이고 편의적인 담론들, 사회복지 관련법

1) 이 글은 기존을 작성한 글들을 정리한 것임.

[표 1] 제74회 국정과제 회의자료 - 여성결혼이민자가족 및 혼혈인, 이주자의 사회통합지원 방안 - 2006년 4월

1. 탈법적인 국제결혼 방지 및 국제결혼 당사자 보호
- 결혼중개업체 탈법행위에 대한 단속 - 국제결혼중개업 관리를 위한 입법 추진 - 인신매매 등 중개 행위에 대한 관리방안 검토 - 재외공관에 여성 인권담당관 배치 검토 - 외교채널을 통한 국가 간 협력 체계 구축 - 결혼 당사자에게 국제결혼에 대한 정보 제공
2. 가정폭력피해자 등에 대한 안정적인 체류지원 강화
- 배우자의 신원보증 해지 신청 요건 강화 - 혼인파단 귀책사유에 대한 입증요건 완화 - 이혼 이후 간이귀화 신청시 입증요건 완화 - 사실혼 부모 출생 자녀 및 외국인 모에게 국적 또는 영주권 부여 - 가정 폭력 피해자 지원 체계 및 보호
3. 한국 사회 조기 적응 및 정착 지원
- 한국생활 적응에 필요한 정보 제공 시스템 구축 - 한국생활 적응 및 정착 지원
4. 아동의 학교생활 적응 지원
- 다문화 교육추진 구축, 학교의 결혼이민자 자녀지원 기능 강화, 교사역량 강화, 집단 따돌림 예방 - 복지 및 상담서비스 제공
5. 결혼이민자 가족의 안정적인 생활 환경 조성
- 기초생활 보장 및 건강증진 지원 - 자녀출산 및 양육지원 - 직업상담 및 공공서비스 부분으로 진출지원
6. 결혼이민자에 대한 사회적 인식 개선 및 업무책임자 교육
- 정부 정책 안내 및 일반국민 의식제고를 위한 홍보 - 지역사회 다문화 친화적인 분위기 조성 - 공무원 교육 실시 - 사회복지, 보건의료서비스 종사자 등에 대한 교육
7. 추진체계 구축
- 결혼이민자 가족 실태 조사 - 결혼이민자 가족지원센터 운영 - 자원봉사활동 인프라 구축 및 통역, 상담, 교육인력 양성 - 범정부 추진체계 구축 및 중앙, 지방정부간 정책네트워크 구축

수급권리 제한, 그리고 이들과 함께 하는 종사자들의 차별적인 인식 수준, 자녀들에 대한 편견 등을 볼 때면 답답함과 불안함을 떨칠 수 가 없다.

이 글에서는 한국정부가 결혼이주여성과 관련하여 내 놓은 정책과제를 중심으로 우려되는 부분과 그 대안들에 대해 서술해 보도록 하겠다.

I. 입국과정을 중심으로

1. 결혼 이주자입국과정의 인권침해 상황(베트남 중개과정을 중심으로)

최근 5년간 한국남성과 결혼을 하는 베트남 이주여성의 수가 급증하고 있는 추세이다. 통계청 자료에 의하면, 2001년에 한국남성과 혼인 신고한 베트남 여성이 단지 134명에 그치던 것이 2006년 한해에는 10,131명이 혼인신고를 하였다. 이는 한국과 베트남을 연결하는 국제결혼중개업의 성황이 그 주요 요인으로 보여진다. 한국과 베트남을 매개하는 국제결혼 중개업의 다단계의 중계구조는 자신들의 이익 창출을 위해 결혼당사자인 여성과 남성을 억압하는 데 필연적인 결과를 나올 수 밖에 없다. 특히 베트남 여성이 입국하는 과정에서 중개업자들에 의해 벌어지는 인권침해적인 상황은 다음과 같다.

1) 부정확한 정보 제공 & 거짓 정보 제공

- 조악한 통역, 의도적 정보누락, 다단계 중개업의 필연
- 알코올 중독, 범죄사실, 도박중독, 정신지체, 정신병, 직업, 학력, 결혼경력 등

2) 자율적인 의사결정권상실

- 합숙기간 중 생활비 부채화, 강제적 합방, 여성의 거부권 부재,
- 불법적인 계약서 체결
(한국 입국하지 않을 경우: 1만 달러, 입국 후 3개월 만에 이탈한 경우 2천~3천 달러)

사례) 베트남 여성

베트남 여성이 자신을 선택한 외국인 남성을 거절하면 다시 선불 기회를 주지 않는다. 베트남인 중개업자들간에 정보를 주고 받기 때문에 다른 중개업자를 통해 국제결혼할 기회가 차단된다.

사례) 베트남 여성

20대 초반의 한 베트남 여성은 선을 본 남편이 마음에 들지 않았다. 그냥 느낌이 싫었다. 남편의 선택을 거절하면, 합숙소에 돌아가서 베트남 마담에게 혼이 난다. 그래도 고민을 하다가 결혼식 당일 날에야 이 남편과 결혼을 하지 못하겠다고 베트남인 중개업자에게 말했다. 베트남인 중개업자는 마구 화를 내면서 한국남성이 지불한 10,000달러를 이 베트남 여성에게 물어내라고 한다. 한 달에 70달러 받으면 공장에 다닌 여성에게는 평생 만질 수 없는 거금이다. 어쩔 수 없이 비자 수속을 기다리면서 합숙을 하는 2달 동안, 남편이 초청을 해 주지 않아서 한국으로 들어가지 못한 베트남 여성들이 몇몇 있었는데, 그 모습을 보며 속으로 빌었다. 제발 비자가 나오지 않기를... 그러나 운이 없어 한국에 들어 왔고, 그리고 남편은 매일 밤 성적으로 힘들게 한다. 도와 달라고 베트남에 돌려보내 달라고 한국인 중개업자의 베트남 부인에게 하소연을 해보지만, 돌아오는 것은 심한 욕설과 협박 밖에 없다.

사례)베트남 여성

합숙을 하면서 선을 보는 동안 중간에서 포기하겠다고 하면 밥값을 베트남 중개업자에게 돌려주어야 한다. 한 달이면 300달러정도 내라고 한다.(베트남 중개업자에게) 주민등록증을 맡기기 때문에 도망가지도 못한다. 남편이 마음에 들지 않았지만 너무 오래 기다려서 밥값을 내기도 힘들고 해서 눈 딱 감고 결혼 했다.

3) 과도한 이윤 착취 구조

- ‘묻지마’ 성혼 행태 가속화
- 사후관리 면목의 인권침해 행위
- 베트남 현지 업체의 금전 착취 구조의 한 원인으로 작용

사례) 한국인 중개업자

요즘 한국 남성들에게 1,100만원을 받는다, 이중에서 320~370만원 정도를 베트남 업체에게 주고 나머지는 700만원 정도는 한국업자가 몫이다. 물론 이 돈에는 남편의 비행기 값이 포함되고, 베트남 측에 보낸 돈에는 베트남에서 소용되는 비용이 모두 포함된다. 한국 측 몫 중에는 만약에 지역에 있는 커플 매니저와 함께 한 경우에는 그 사람들에게 200~300만원 정도 돌아가게 된다.

쉽게 돈을 번다는 생각에 너도 나도 하려고 한다. 베트남 지사라고 하는 사람들

중에 한국 사람들도 많은데 잘못 걸리면 큰일 난다. 서류장난이라고 해서, 멀쩡한 아가씨 호적에 없다는 이유로 한국 측에 돈을 더 요구하기도하고, 언어가 안 통하는 맹점을 노려 여러 가지 “서류장난”을 치기도 한다.

이곳 브로커들은 중간에서 이러 저러한 돈을 가로챈다. 한국남성들은 자신들이 따로 주는 지참금이 여성들에게 가는 줄 아는데 대부분 브로커들이 가져간다. 어떤 한국 신랑은 자신들이 준 돈에 일부가 여성들에게 가는 줄 알기 때문에 일부로 그런 장면을 연출하기도 한다.

4) 해당국내 탈법 행위

- 성매매관련법 위반
- 급행료 등 뇌물
- 허위혼인 증명서

5) 다양한 형태의 인권침해 행위

- 인권 침해적 광고 후불제, 신부 보증제, 등등
- 집단 맞선 과정
- 인신 구속적 합숙생활
- 강제적 합방
- 처녀막 재생수술, 임신경력 확인 검사

사례) 베트남 여성

호치민에서 선을 보는 과정은 너무나 힘들었다. 남성이 한 명이 왔는데 여성 400명이 오는 경우도 있었다. 선을 볼 때 어떤 경우에는 하이힐을 신고 호텔 8층까지 걸어 올라가기도, 경찰이 단속 나오면 각자 알아서 도망가야 한다. 잡히면 벌금 50만동 이다.(성매매로)

몸도 정신적으로 너무나 힘든 생활이었다. 집에서 30만동 가지고 호치민으로 올라왔다.

선보러 갈 때 커튼으로 창문을 가린 10인용 봉고차 30~40명 한꺼번에 들어가서 이곳 저곳에서 선을 보러 다닌다. 돌아올 때는 차비는 내가 내야 한다. 이것 저것 돈들이 들기 때문에 팔찌, 목걸이 주인 아줌마에게 맡기고 돈을 빌리기도 한다.

5) 북부 출신 여성(하이퐁 중심)한 급행료 요구 증가(1천 달러~2천 달러)

한국에 결혼을 통해 입국하는 대부분의 여성은 호치민을 중심으로 한 남부 지역 출신이지만, 최근 2005년 후반부터는 북부지역 하이퐁 주에서 오는 이주여성의 수가 늘고 있다. 이들 여성들의 경우는 베트남인 중개업자들에게 1천 달러씩 은행에서 빌려서 중개료를 지급하고 오는 경우가 일반화 되어 있고, 친정 부모들은 이 돈을 6개월 안에 돌려주어야 한다는 각서를 따로 작성해야 한다. 이러한 사실은 대부분의 한국 남성들은 모른다. 이로 인해 한국 입국 후 가정불화의 원인이 되고 있다.

6) 사후 관리 면목의 한국 입국 후 업체들의 강압적인 행태들

- 여권 및 외국은 등록증 압류
- 동국적자들과 연락 못하게 하기
- “이혼을 원하면 남성이 지불한 돈을 내고 가라”
- 이혼을 하면 그냥 너희 나라로 돌려 보내겠다.
- 가정폭력을 호소하는 여성에게 “무조건 참아라”
- 강제이혼 후 베트남 돌려보낸 경우

2. 국제결혼중개업 규제과 관련한 논의들

베트남과 필리핀에서는 국제결혼 중개업을 통한 국제결혼을 원칙적으로 금하는 법을 가지고 있다²⁾. 그럼에도 한국 업체들은 활동을 하고 있고 가끔씩 단속에 걸려서 망신을 사기도 하고 베트남에서 중개업이 불법인지 모르고 따라 나섰던 한국 남성들 역시 단속에 걸려서 혼이 나기도 한다.

이미 저개발국 여성들의 결혼을 통한 이주는 전 지구적인 현상임에는 분명하다. 그러나 국가 간에 형성된 중개과정에서 이들 여성들은 인신매매를 당할 위험 역시도 높아지고 있고 그 수법들도 다양화 또는 날로 정교화 되어 지고 있다.

정작 결혼을 통한 이주를 결정하는 본인들은 여러 가지 단계를 걸쳐서 필연적으로 억압당하는 구조를 거침에도 정작 당사자들은 "행운"에 의해 결정되는 것으로 이해한다.

2) 국제결혼 중개 시스템 : 베트남, 필리핀 현지 실태 조사(2005, 고희웅 외) 대통령 자문, 빈부격차 · 차별시정위원회.

2005년 2월1일, 열린 우리당 김춘진의원 대표 발의로 국제 결혼 중개업 허가제에 관한 법안이 국회에 상정되면서, 중개업체 규제를 본격적으로 논의하게 된 계기가 되었다. 처음 허가제 안을 보았을 때 꼭 일년 전에 보았을 때 마른 손바닥 위에 올려진 모래알이 연상되었다. 빠져나갈 놈들은 다 빠져 나가겠군... 그래도 당시에는 한국에 몇 개의 업체가 있는지 파악되지 않는 현 구조보다는 일정 정도 업체를 파악³⁾ 하고 일정 기준과 규제조항을 두는 것이 좋겠다 라고 하는 막연한 의견만이 있을 뿐이었다.

그 후로 이년이 지나는 시간동안 미국에서 국제결혼을 하는 자국 남성들의 약혼자 비자의 발급 건수를 제한하거나 남성들의 정보 중 일부를 여성들에게 공개할 것을 의무화하는 등의 내용으로 강력한 법이 2006년 1월에 통과되었고, 현재 한국에서도 결혼중개과정 내에서 문제가 되는 부분을 금지하거나 적절한 내용의 계약서와 신상 정보를 여성에게 공개하는 등의 몇 가지 내용을 의무화 하자는 내용을 중심으로 보건복지부에서는 결혼중개업을 등록제로 하는 결혼중개업 관리 법안의 기초 작업을 완료한 상태이다.⁴⁾ 말 그대로 결혼중개업을 관리를 하겠다는 내용이다.

그러나 왜 국제결혼 중개업이 문제인가? 라는 근본적인 질문에서부터 다시 시작했으면 한다. 지금까지 중개행위가 규제되어야 한다고 한 것은 이 과정에서 가장 피해를 보는 사람들이 현재 사회, 경제, 문화적으로 소외되고 있는 국제결혼을 하는 일부 남성계층과 이러한 고도화로 상업화된 구조 속에서 스스로의 의사 결정권이 박탈된 여성들이 있기 때문이다. 그리고 이들 피해를 최소화 시키지 못하는 관련 법안은 존재 할 가치가 없다고 본다.

몇 가지 문제에 대해 같이 생각해 보았으면 한다.

- 1) 허가제 또는 등록제를 통한 한국 중개업체 관리가 불법 행위가 실지로 많이 일어나고 있는 현지에 어떠한 영향을 미칠까? 미치게 하는 방법은 있을까? 오히려 중개업자가 환영하는 중개업자 이권강화를 위한 법만이 되지 않을까?⁵⁾

3) 현재, 업체들은 사업유형에 기타사업으로 사업자 등록을 한다고 한다. 이와 관련하여 2004년 국제청에 기타 업종 중에서 결혼 소개업을 하는 업소들의 등록 수를 정보공개 요청한 적이 있었는데, 그러한 data는 없다는 답을 받았다.

4) 결혼중개업법 제정을 위한 입법공청회 자료집, 2007년 2월 15일, 국회의원 김춘진실

5) 현재 활동하는 중개업자들은 허가제를 선호하고 있으며, 이로써 신규업자의 새로운 시장 진입을 막고자 한다. 그러나 허가제를 통해 현재 일어나고 있는 부작용을 막는데 도움이 된다고 생각하는 중개업자는 소수인 것으로 나타났다. "결혼중개업체 실태조사 및 관리방안 연구" 보건복지부, 2005, 한건수 외

- 2) 입법은 최소한의 장치이지만, 최소한의 장치로 가능한 최대한의 효과를 얻을 수 있는 방법은 있을까? 그 방법을 찾을 때까지 머리를 맞대고 더 고민들을 해 봐야 하는 것이 아닌가?

2005년 말, 보건복지부 ‘결혼중개업체 실태조사 및 관리방안 연구’ 한건수 외, 그리고 빈부격차 차별시정위원회에서는 ‘베트남·필리핀 현지 실태조사’ 고현웅 외를 내 놓았다. 이 보고서에서는 공통적으로 적절한 규제법을 만드는 것 외에 잠재적 이민자에 대한 정보제공 활동, 비자발급단계에 있어서의 중요성, 인신매매방지법 제정을 통해 피해자를 보호하는 방안, 역내협력체계구축 등을 대안으로 내 놓고 있다.

여기서 분명한 것은, 허가제나 등록제로 만으로는 현재의 국제결혼중개업의 관행을 막기에는 역부족으로 보여 진다. 국제결혼중개업을 금지 시키고, 국제결혼서류대행업을 허가를 하는 방안이나, 강력한 의무규정과 처벌규정을 두는 규제법이 논의되어야 할 시점으로 판단된다.

3. 지방자치단체의 ‘국제결혼비용지원사업’.

현재까지 보여 지는 이러한 국제결혼중개 행태는 국제적으로 인신매매⁶⁾의 한 형태로 분류하여 주시하고 있는 상황이다.

베트남, 필리핀을 중심으로 한국인의 배우자로 한국에 입국하는 과정에 있어 벌어지고 있는 중개업자들의 불법적인 작태와 반인권적인 실태들은 보건복지부와 빈부격차차별시정위원에서 각각 위탁하여 실시한 연구결과나 그동안 여러 경로를 통해서 잘 보여 지고 있고, 이러한 실태는 여러 차례 언론 등을 통해 문제제기가 되어져 왔다.

결론은 불법이며, 현재와 같은 중개구조에서는 여성과 남성의 인권침해 행위는 피할 수 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 2006년부터 많은 지방자치단체에서 실행하고 있는 국제결혼비용지원사업이 계속 전국적으로 확대되는 모습을 보면서⁷⁾, 지

6) UN이 제정한 2000년 ‘국제 조직범죄방지협약-여성 및 아동인신매매 예방 및 억제를 위한 선택의정서’에 따르면, 인신매매란 “타인의 성매매, 성 착취, 장지절제, 강제노동, 노예생활 등 착취를 목적으로, 협박, 무력, 기타 강압적인 방법 또는 납치, 사술, 기망, 권력이나 공박 상태의 남용, 감독관계에 있는 자에게 이익제공 등의 불법적인 수단을 통해, 사람을 모집, 수송, 이전, 유치 또는 인신을 구속하는 행위”로 규정하고 있다.

방자치단체 내에서 정책 결정권자들은 국제결혼 중개과정 전체적인 상황에 대해 알려고 하지 않고 자신들의 눈과 귀를 막으면서 자신들이 시행하고 있는 ‘국제결혼비용지원사업’이 당사자들인 한국인 남성과 외국인인 여성의 인생에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 별 관심이 없어 보인다.

굳이 상대방 국가에서 불법으로 규정하고 있고, 국제적으로 문제가 되고 있는 중개업을 매개로한 이 사업을 꼭 진행해야 하는 이유가 무엇인가? 이주여성과 그 가족의 한국어 교육등 적응 교육을 위해 책정된 사업비 보다 최고 8배 많은 재정을 투입하거나, 같은 지자체 내에서 셋째 자녀 출산자 들에게 지원하는 일인당 출산 지원비 보다 17배나 많은 재정을 한 사람에게 배정할 만큼 이 사업을 시행해야 하는 중요성과 시급성이 있는가?

지방자치단체의 역할은 지역민에게 국제결혼중개업의 위험성과 그 피해 상황을 알리는 것 그리고 이주 여성과 그 가족이 한국에서 잘 정착할 수 있도록 정책지원을 하는 것이 우선되어 져야 한다.

지자체의 국제결혼비용 지원 사업은 즉각 중단되어야 한다.

II. 한국내 체류자격 안정

한국인과 혼인으로 입국한 이후, 한국민의 배우자 자격(F2-1)으로 생활하는 과정에서 두 당사자 간에 합리적인 혼인 관계를 유지한다면 모르지만, 그렇지 않을 경우, 예를 들면, 극단적으로는 여러 가지 종류의 가정폭력에 노출되었을 경우, 한국 내에 한국민의 아내로서만 체류자격이 인정되는 결혼이주여성에게 현재의 출입국관리법과 국적법은 이들에게 자유로운 의사 결정을 하는데 족쇄로 작용할 수 밖에 없다.

7) ‘농어민 국제결혼비용지원사업 무엇이 문제인가’토론회자료집, (2007년 6월7일, 이주여성정책네트워크, 민주노동당 최순영의원실)에 의하면, 전국 지자체의 24.7%인 60여개 지역에서 이 사업을 진행하고 있는 것으로 파악되고 있으며, 전북에서는 정읍, 남원, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창 등 전체 14개 기초지자체중 9개의 지자체에서 이 사업을 진행하고 있다.

현재 한국의 결혼이주여성상당수는 한국에서 인종별, 성별, 경제적, 그리고 언어소통의 한계성 등으로 인해 한국 사회 내에서 다중의 인권침해를 받을 가능성이 무척 높은 사회적 약자이다. 그리고 결혼이민자가 늘어나는 현상은 한국사회에서 나타나고 있는 사회변화의 한 현상이라고 할 때, 가정폭력에 노출된 이주여성들의 한국 내 체류 안정은 당연히 국가와 법에 의해 지지와 조력을 받을 권리를 가진 다고 할 수 있다.

장기적으로는 외국인 체류자격을 가지고 있는 이주여성이 이혼을 할 경우, 초기에 결혼진정성이 증명이 된다면, 가정폭력피해자건 성격차이에 의한 협의 이혼이건 한국에 영주자격 부여와 국적취득을 할 수 있도록 기회를 넓혀야 나가야 한다.

1. 국적법 제6조 3호와 4호 조항과 관련하여

[국적법]

제 6조 혼인귀화가 가능한 범위(한국민과 결혼한 사람들을 위한 조항)

3. 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 **자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었던 자**
4. 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자

한국정부는 2004년 1월에 국적법 제6조의 3호와 4호 조항을 신설하였다. 이 중에서 해석에 문제가 되는 부분은 제3호 조항인 ‘**자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었던 자**’ 조항이다. 이 조항대로 해석을 한다면 본인에게 혼인파단의 잘못이 없으면 되는 것인데, 현재 법무부는 배우자의 귀책사유를 이주여성, 본인에게 입증 하도록 하고 있는 게 현실이다.

현재 법무부의 이러한 방식은 다분히 행정 편의적이고 자의적인 해석으로, 이는 법에 근거하지 않은 불합리한 조치로 보여 진다. 일선 출입국 관리소에서는 ‘**자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었던 자**’란 의미를 과도하게 확대 해석 하여 일선 민원인들에게 이혼판결문을 반드시 요구하는 등 법무부 지침에도 없는 것을 요구하기도 한다.

이러한 현실은 특히 자신의 귀책사유가 없음 입증할 증거를 확보하기 상대적으로

어려운 결혼이민자에게는 자신의 안전을 보호 할 수 있는 선택의 자유를 박탈당하는 반 인권적 조치로 보여 진다. 즉 증거를 수집하기 어려운 경우나, 언어적, 정서적인 폭력에 시달리는 여성은 한국을 떠나거나 또는 남편의 폭력에 남거나, 또는 미등록체류자(불법체류자) 단 3가지 선택권만 이들 가정폭력에 노출된 이주여성들에게 남는다.

결혼이주자들이 자신들에게 유리한 증거를 수집하기에는 어려운 점을 감안하여, 법무부는 현재 뉴질랜드 등에서 실시하고 있는 여성이주민 폭력피해 여성 조사관 제도등과 유사한 제도를 도입하여, 결혼이민자에게 귀책사유가 없음을 법무부 자체 내에서 검증하는 시스템을 갖추는 것이 시급하다고 보여 진다.

법조문 대로, 이주여성 자신에게 혼인파탄에 귀책사유가 없다면 국적신청은 자유롭게 이루어 져야 한다. 그리고 귀화허가를 할 것인가 여부는 법무부에서 적극적 실태 조사 등과 같은 일정한 시스템을 마련하여 검증을 하면 될 것으로 보여 진다.

2. 친권이 없는 이혼한 이주여성에 대한 안정적인 합법 체류권 보장

이주여성들이 이혼을 결정할 때 중요하게 생각하는 부분 중에 하나가 아이에 대한 친권 문제이다. 그러나 현실적으로 한국아이는 한국 사람이 키워야 한다는 인식과 아이는 좀 더 잘사는 나라에서 키우야 한다는 등의 일반인의 인식으로 이주여성들이 재판을 통한 친권 획득은 현실적으로 이들 여성에게는 큰 모험이다. 결혼이민자 본인들도 이러한 사실을 잘 알기에, 가정폭력에 노출된 이주여성이 아이와 함께 도피해서 생활을 하는 경우를 종종 목격할 수 있고, 또는 여력이 되거나 출국이 가능한 상황에는 아이와 함께 본국으로 돌아가는 사례도 나타나고 있다.

사례) 타이여성 A씨는 3세된 아이와 함께 남편의 폭력을 피해 서울 근교에 위치한 공장에서 일하며 아이와 함께 지내고 있다. 아이는 근처에 있는 결혼이민자 타이여성이 운영하는 탁아방에 아이를 보내고 있으며, 이 여성의 소망은 자신의 아이가 커서 엄마라는 존재를 알고 자신을 기억할 수 있을 때까지 아이와 함께 하는 것이다.

특히 이혼 귀책사유가 남편에게 있음을 명확하게 입증하지 못한 경우 실질적으로 아이에 대한 면접 교섭권을 허락 받더라도 한국 내에서 장기적인 안정적인 체류가 아직까지는 허락되어 지지 않는다. 자녀가 있는 모든 이주여성들은 이혼의 귀책사유에 관계없이 최소한 미성년자 자녀가 성인이 될 때까지 한국에 장기적인 체류가 보장되어야 한다.

3. 혼인의 진정성과 영주자격신청과 국적 신청에 남편동행 규정

주변에는 자신의 의지와는 무관하게 한국에서 생활이 5년 이상이 되어도, 영주 자격 또는 국적을 갖지 못한 이주여성들이 많이 만날 수 있다.

이러한 이유는 법무부가 출입국 관리법에도 없는 영주자격신청과 국적신청 시 남편을 동행하도록 하는 지침 때문에 벌어지는 현상이다. 법무부는 혼인관계를 진정성을 1차적으로 심사하는 과정으로 남편의 동행을 요구하는 것이다.

이때, 만약에 남편이 아내가 영주자격도 국적도 갖기를 원치 않는다면, 여성은 영주자격도 국적도 얻을 수 없게 되는 것이다. 지금과 같은 관례는 법에도 명시되지 않은 인권침해 요인이 다분한 것이며 혼인의 진정성을 검증하는데 있어 ‘한국인 배우자의 심성’에 좌우되는 국가의 정책으로 보기에는 합리적이지도 못하며, 이주여성의 자율적 의사결정권을 과도하게 침해하는 행위로 보여 진다.

이주여성과 그 남편의 혼인진정성이 이주여성의 영주자격을 규정하는데 중요한 요소라면, 법무부는 이에 합당한 검증시스템을 만들어 검증을 해야 하고, 이를 통해 이주여성의 체류자격 선택권을 보장해야 한다.

4. 입국한지 얼마 되지 않는 여성들을 위한 협의이혼과 관련된 보조 장치 필요

최근 상담 중에는 협의 이혼 후에 찾아오는 이주여성들을 만날 수 있다. 이들 여성들은 협의이혼은 했으나, 언어가 통하지 않은 상태에서 시부모와 남편의 강요와 상황판단을 할 수 있는 정보제공이 제한된 상태에서 한 협의이혼이라 진정한 의미에 협의이혼인지에 대한 의심이 들기도 한다.

이런 과정으로 볼 때 법정에서의 통역을 대동한 협의이혼만으로 이들 여성들의 의사를 확인했다고 보는 것은 부족한 것으로 보인다.

특히 의사소통이 되지 않는 이주여성의 협의이혼의 경우는, 협의 이혼 전 통역을 동석한 상담을 반드시 받도록 하는 강제가 있어야 할 것으로 보인다. 상담을 통해 한국 법제도 현실에 어두운 이주 여성들이 자신의 법적인 권리를 알 수 있도록 도움을 주는 장치가 필요 한 것으로 보여 진다.

사례) 22세의 임신 2개월이었던 , 베트남 여성 C씨는 남편의 폭력 때문에 경찰서에 다녀온 이후 일주일 동안 외부의 접촉을 차단당한 후 낙태와 이혼을 강요당하였고, 상황이 힘들었던 C씨는 낙태를 한 다음날 협의 이혼을 하고 그날 저녁 비행기로 베트남으로 돌려보내졌다. 이 과정에서 베트남어 통역은 중개업자가 섭외하였다고 한다.

사례) 19세의 베트남 여성 D씨는 한국에 입국한지 4일째부터 시어머니로부터 이혼할 것을 강요 받는다. 남편이 시어머니를 설득하려 노력 했으나 쉽지 않았다. 이 여성은 다른 베트남 여성들과의 의논 할 수 있는 기회를 차단당한 채 한국 입국 후 10여일 만에 협의 이혼을 하였다.

사례) 25세의 베트남 여성 E는 한국입국 후 받은 건강검진에서 건강상에 문제가 있는 것으로 밝혀져 협의이혼을 할 것을 강요당하였다. 이 과정에서 이혼숙려기간에 권유하는 상담을 받았는데 입국한지 한 달이 되지 않은 베트남 여성을 위한 통역자는 동석하지 않았다.

5. 가정폭력 피해 여성의 보호(쉼터)운영과 관련하여

2004년부터 전국적으로 2곳의 이주여성 전용 가정폭력 피해자 보호시설이 신고시설로 운영되어 지고 있고, 얼마 전 가정폭력피해자방지법의 개정으로 이주여성폭력 피해 보호 시설 신고에 대한 법적 근거가 마련되었다.

그러나, 실제 운영과 관련되어서는 한국국적자로만 이루어진 다른 보호시설과는 달리 몇 가지 어려운 점들이 있다.

언어가 통하지 않는 점이다. 이는 보호시설 운영비에 통. 번역비가 필수 필요금액으로 인정이 되어야 하는 작은 문제지만 꼭 필요한 부분이다. **현재의 국민기초생활보장법 상의 수급대상자의 규정에 의해, 자녀가 없는 이주여성이 입소할 경우 생활급여를 공식적으로 받지 못하는 한계점도 해결을 해야 한다. 따라서 현재의 국민기초생활보장법은 개정이 되어야 한다.** 국적취득 전 이주여성은 자녀가 있건 없건 수급권자로 인정이 되어야 한다.

그리고 경과 조치로 국적취득전인 자녀가 없는 여성은 사회복지 운영규정이나 여성인권관련 지침을 바꾸어서 생활급여 지급이 원활하도록 하는 경과규정을 만들어야 한다.

합법체류자격을 본의 아니게 상실한 자녀가 없는 결혼이주자 - 본의 아니게 혼인이 해지되고, 출입국관리규정에 의거해서 또 다시 본의 아니게(귀국 비용이 없어서, 배우자와 중개자에게 방임이 되어서, 출입국관리소에서 일방적인 출국통지를 받아서 등) 미등록 체류자가 된 이주여성의 경우는 원칙적으로 현재의 법제도 속에서는 보호시설을 감독하는 지자체가 이의를 제기하면 보호시설 입소가 가능하지 않다.

국제결혼방식의 특성상 중개과정에서 피해자가 나타나는 경우가 종종 발생한다. 이러한 현실을 감안하여, 본인이 즉시 귀국을 원할 경우에는 ‘귀국지원비’ 제공을 하고 이후에 중개업자나 남편 등에게 구상권을 행사할 수 있는 방안을 검토 해 봐야 한다. 만약, 공적 재정에 의한 귀국지원비의 지원이 어렵다면, 중개과정에서의 피해 여성들에게 귀국비 마련을 위해 기간 동안 합법적 체류 자격을 부여하는 방안을 출입국관리 규정에 명문화 하여야 한다.

III. 한국 사회 조기적응⁸⁾

1. 한국어 교육 전문성 강화 - 한국사회 조기정착에 열쇠

결혼이민자들의 한국 사회 조기정착의 열쇠는 한국어 교육에 있다고 본다. 한국어는

8) 한국사회 조기 적응, 정착 지원이라는 용어가 쓰기에는 불편하지만, 이 글에서는 한국사회에서 생활하면서 접하게 되는 언어소통, 정보전달등과 같은 물리적 조건을 완화하는 것의 의미로 사용하겠다.

이들 결혼이민자들이 가정에서 그리고 한국사회에서 생존할 수 있는 최소한의 도구이기 때문이다. 현재, 한국어 교육과 관련된 기관에 대한 접근성에도 문제가 있지만, 한국어 교육을 진행하는 곳에서도 자원교사에 의존함으로써 한국어 교육의 질을 담보하는데 어려움이 있다.

양질의 교사와 수업을 담보할 수 있는 예산에 대한 확보가 있어야 한다.

2. 어느 선까지 정책적으로 개입해야 하는가?

중앙, 지역정부에서 논의되어 지고 있는 여러 가지 정책들 중에서 정기적으로 가정을 방문하거나, 안부전화를 한다든가, 한국인 가정의 자매결연 사업이나, 신규입국자에 대한 자원봉사자간의 Mentoring 제도 도입, 찾아가는 서비스 통해 농어촌 등 소외된 여성결혼이민자 가정에 필요한 서비스 연계 등을 하겠다는 내용이다. 실지로 이런 형태의 찾아가는 서비스가 필요한 배경에 대해서는 일정정도 공감은 가는 부분이 있다.

그러나 현재와 같이 국민들 사이에 결혼이민자와 그 가족들에 대한 선입견이나 정확하지 않은 인식이 만연한 상태에서 준비 없이 의욕에 앞서서 시작할 경우 과도하게 사생활등을 침해하는 경우가 염려되기도 한다.

중요한 것은 정책의 전달에 있어서 이주여성의 선택의 자율성과 선택권이 완전하게 보장되어야 한다. 공적정책이 과도하게 사생활을 침해 하는 방식으로 이루어지거나, 이들 가족들을 ‘낙인화’ 하는 방식으로 귀결되지 않을까 염려스러운 지점이다.

3. ‘사회통합교육(한국어, 적응교육)’과정 의무화 논의는 합리적인가?

최근 법무부에서는 결혼이주자를 대상으로 사회통합과정을 만들어 이를 이수할 시에는 영주권 또는 국적취득 기간 단축을 검토하고 있는 것으로 전해지고 있다. 또한 최근 여성가족부 용역으로 이루어진 ‘결혼이민자 가족실태 조사 및 중장기 지원정책 방안연구’(2006, 설동훈 외) 내용 중에는 결혼이주자들을 대상으로 하는 ‘언어, 적응 교육의 의무화’를 제안하고 있기도 한다.

이러한 논의는 아마도, 영국, 프랑스, 독일 등의 이민자 사회통합 정책과 사회통합 관련 교육에 대한 예들이 그 배경에 있는 듯 하다. 그러나 이주 역사와 그 내용, 이주자에 대한 시민권과 사회권에 대한 장치와 관련 논의의 성숙도와 역사가 전혀 다른 유럽 등의 사례는 현재의 한국 사회의 결혼이주자의 상황에 적용시키기에는 적절하지 않다.

현재의 한국사회에서 대다수의 결혼이주여성들이 처해 있는 경제적인 불안정한 위치, 체류의 불안정성 등의 어려운 여건 속에서 **사회통합교육의 의무화** 내지는 더 나아가 영주권 또는 국적취득 기간과의 연계 논의는, 이주여성과 개별 가족의 선택의 자율권을 침해 할 수 있으며, 경제적 사정 등 부득이한 사정이 있는 이주여성에게 형평성 등에 문제가 될 수 있다는 점이다.

사회통합과 관련된 모든 정책은 이주여성과 그 가족의 자율성과 선택을 존중해주는 방향으로 나가야 한다. 국가가 책임져야 할 부분이 어느 선까지 그리고 어떤 정책영역이 여성들에 필요한 부분인지 등에 대한 여러 단위에서 풍부하게 이루어 졌으면 하는 바람이다.

4. 사회복지제도의 수급권은 국적만이 권리를 가지는 건가?

한국 사회에서 국민을 위한 사회복지 안전망은 그리 튼실하지 못하지만, 그마저도 결혼이주자들에게는 차별적으로 적용이 되고 있는 이 현실이 합리적인가? 하는 의문이다.

현재 한국 내 사회복지제도 중에서 결혼이주자가 그 수급권자로 인정되는 법은 ‘국민기초생활 보장법’과 ‘모,부자 복지법’이며, 이마저도 ‘한국인 미성년자 자녀를 양육하고 있는 외국 국적자’로 한정하고 있다.⁹⁾

헌법과 사회보장기본법상에 그 적용범위를 ‘국민’으로 한정하고, 또 그 ‘국민’을 해석하는 다양한 논의들이 있는 상황에서, 결혼이주자가 한국사회에서 증가하는 요

9) 한국민의 엄마로서만이 한국의 사회제도에 편입할 자격을 갖는 현실이 개탄스럽다.

인이 현재 한국사회가 처해 있는 경제적으로 주변화 되고 있는 계층이 있기 때문이라는 것이고, 이주여성들이 결혼을 통해 편입되는 계층은 빈곤과 같은 사회적 위험에 노출된 위험이 높을 수 밖에 없다는 것은 이미 널리 인식되어 지고 있다. 10) 그리고 이들이 가지고 있는 사회적 위험으로 부터의 보호는 집단적, 사회적으로 대응할 수 밖에 없고 이는 국가가 해야 할 역할이다.

‘차등 없는 사회복지제도 혜택 부여’는 결혼이민자 가족실태 조사 및 중장기 지원 정책방안 연구(2006년, 설동훈 외) 연구에서도 제안된 내용으로 이를 통해 이주여성의 기초생활보장, 직업상담, 교육, 건강권 등이 한국 국적자와 차별 없이 보장되어야 한다.

5. 결혼이주자와 그 가족에 정책 입법화와 논의와 관련하여

한 정책을 실현하기 위해서는 그 내용들을 어떻게 합리적이고 풍부하게 그리고 통일된 내용으로 담아 낼 것인가, 어떠한 계획 속에서 실천해 나갈 것인가, 각 현장에서 일어나고 있는 시행착오나 욕구들을 다시 앞으로의 정책으로 효과적으로 수렴 좀 더 질적으로 발전할 것인가를 담아 낼수 있는 명문화된 법이 있어야 한다.

이러한 필요성 관련하여, 법무부는 2007년 5월에 국회를 통과한 ‘재한 외국인 처우 기본법’을 근거로 이주여성과 그 가족에 대한 지원을 준비하고 있고, 2007년 1월 장항숙 의원에 의해 대표 발의된 다문화 가족지원법은 아직 국회 여성가족위원회에서 다른 혼혈인, 이주민 관련된 법과 함께 통합 논의되고 있는 것으로 알고 있다.

여기서 ‘다문화 가족지원법’의 대상범위가 결혼이주자와 그 가족에게 한정되어 지는 점, 그리고, 다문화 가족지원법이라는 단독법이 결혼이주자와 그 가족에게 특별한 조치가 필요한 집단으로 ‘낙인화’ 될 수 있다는 부분이 우려가 되는 부분이 없지는 않다.

그러나 법무부가 주무부처가 되는 ‘재한 외국인 처우 기본법’에 의해 이주여성과

10) 결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연구(192쪽, 2006년, 설동훈 외, 여성가족부)에 의하면 이주여성 1,000명을 조사한 결과 이들의 월평균 가구 소득은 185만원이었으면, 이는 생산지 가구 평균 가구소득인 273만원의 68%에 불과하다.

그 가족의 정책 전달체계 경우는 그동안 규제와 단속을 주로 했던 부처가 서비스 전달에 있어 전문성이 필요 하는 여성과 그 가족에 대한 영역에서 서비스를 전달한다는 부분이다.

부처마다 전문성이 있는 것이고 같은 기본이념과 목적을 가지고 있는 정책이라도 어떤 전달체계를 가지느냐에 따라 그 서비스의 내용과 질은 달라 질 수밖에 없다고 본다.

6. 이주여성 엄마로 둔 아이들¹¹⁾과 관련된 내용 좀 더 긍정적, 합리적인 접근 필요

여기서 우려가 되는 부분은 그 자녀들이 처해진 어려움을 기술하면서 접근하는 기초이다. 이들의 어머니가 이주여성이라 한국어가 서투르기에 아이들의 초기 언어 발달에 지장을 준다, 아이들이 언어 발달에 문제가 있기 때문에 학습력이 떨어진다고, 또는 문화 부적응으로 인해 학교 수업에 대한 이해도가 낮다, 정서장애등이 나타난다, 등과 같이 몇 가지 사례에 의해 말로 전해 내려오는 그리고 실질적으로 대상들도 명확하지 않고, 그 내용도 해석이 필요한 몇 가지 통계자료로 아이들이 처해진 조건에 대해 예단을 하는 것이 아닌지 우려스럽다.

아이들과 관련된 지원은 철저한 조사를 통해 합리적인 근거를 바탕으로 그들이 처해진 경제적인 현실을 고려한 “통합교육” 방향으로 가야 한다. 특별반, 방과 후 학교, 이민자 2세 공부방과 같은 형태는 이들을 지나치게 또래 집단에서 가시화 시켜 오히려 이들에 대한 편견을 부추길 위험이 있다.

7. 이민자 관련 종사자들의 인권 교육과 다문화 감수성 향상 교육 강화

정책을 최종적으로 실현하는 것은 일선에서 일하는 관계자와 공무원이다. 이들이 지원내용에 대해 얼마나 잘 숙지하고 있는가? 그리고 결혼이민자들의 처해진 조건에 대해 공감을 하는가에 따라 지원의 질은 많은 영향을 받을 수밖에 없다.

11) 코시안, 온누리안 등의 용어로 이들을 달리 범주화하는 시도를 경계한다.

결혼이민자 정책의 실행에 있어 관련 종사자들에 대한 보수 교육은 가장 중요한 범주에서 다루어 져야 한다.

마치며

말이 낮설고, 모든 생활환경이 다른 곳에서 성장한 한 개인이 모든 것이 다른 한 사회에서 다시 새로운 시작을 한다는 것은 당연히 여러 가지 어려움을 겪을 수 밖에 없다. 그러나 그 어려움을 어떻게 극복할 것인가? 에 있어서는 많은 이주 여성 가족이 처해 있는 경제적 상황, 정보에 대한 접근성의 한계, 그리고 가족구성원과 한국사회가 가지고 있는 가부장적인 의식과 내면에 깊숙이 가지고 있는 인종차별주의적인 의식 등의 커다란 벽의 넘어야 한다. 그러하기에, 이주 여성이 한국사회에서 존중 받는 한명 한명의 개인으로 자립 매김 하는데, 개인의 노력 또는 가족 구성원의 노력만으로 극복하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없다. 원인을 제공한 한국사회가 함께 깊어져야 할 책임으로 인식되어야 한다.

한국정부와 민간단체는 입국과정에서 당사자들이 자율적인 의사결정권이 유지되는 방향으로, 그리고 이주여성들이 한국에 입국하여 한국사회에서 '기회의 평등'을 이룰 수 있도록 양질의 한국어 교육을 받을 수 있도록 하여야 하고, 사회복지제도 등 사회안전망에 혜택은 한국 국적자와 차별이 없어야 하며, 그리고 혼인 관계가 해소됐을 경우 이들의 최대한 이들의 체류안정을 보장하는 방안, 그리고 이들과 함께 살아가는 사회구성원들의 이주자를 포함한 다양한 소수자에 대한 인식 전환을 위한 노력이 지속적으로 진행되어야 할 것이다.

국제결혼 중개구조와 문제점¹²⁾

고현웅(국제이주기구), 김현미(연세대 사회학과),
김재원(국제이주기구), 김정선(이화여대 여성학과), 김민정(위험),
소라미(공감), 최진영(한국이주여성인권센터)

1. 베트남에서의 국제결혼 중개 시스템과 중개과정

2005년 보건복지부 실태 조사 보고서에 따르면 다른 국적과 달리 베트남 여성과의 국제결혼은 전문 중개업체를 통한 결혼이 절반 이상을 차지하며(2005:67), 이는 한국 남성과 베트남 여성의 결혼 과정에서 결혼 중개업체가 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다. 현재 상업화된 결혼 중개업체가 제공하는 서비스의 주요 고객은 대부분 경제적 능력이 없거나 농촌에 살거나 부모를 모셔야 하는, 혹은 이혼 경력이 있기 때문에 한국의 결혼시장에서 배우자를 구하는데 어려움을 겪고 있는 남성들이다. 그러나 중개업자들은 ‘베트남 여성과의 결혼이 급증하면서 경제적 능력은 있지만 혼기를 놓친 도시 고학력 미혼 남성들이 베트남 여성과 결혼을 원하는 새로운 고객층으로 등장하고 있다’고 말한다. 한국 남성과 베트남 여성의 결혼은 한국 중개업체 뿐 아니라 베트남 현지의 중개업자, 호텔, 서류대행업자, 웨딩, 여행사, 관광 등 베트남에서 활동하는 다양한 이익 집단이 결합된 상업화된 중개 시스템을 통해 이루어지기 때문에, 이들의 결혼 과정을 이해하기 위해서는 결혼 중개 시스템의 구조에 대한 이해가 선행되어야 한다. 다음에서는 결혼 중개업의 중층적인 하청과 연결 고리를 분석함으로써 중개 시스템의 구조를 밝힌다.

12) 이 글은 2005년 빈부격차차별위원회의 용역으로 시행된 <국제결혼 중개 시스템 : 베트남, 필리핀 현지실태 조사> 보고서 내용의 일부입니다.

1) 중개 시스템

(1) 중개시스템의 구조

가. 한국의 중개 시스템

현재 한국 사회에서 베트남 여성과의 결혼을 중개하는 업체는 베트남 여성 뿐 아니라 다른 국적의 여성과의 결혼도 동시에 중개하는 경우와 베트남 여성만을 전문으로 중개하는 경우로 분류될 수 있다. 이들 업체 중에는 처음에는 국내 결혼 중개를 병행하다가 국제결혼 중개만을 전문으로 하게 된 경우도 있는데, 이는 국제결혼은 중개 수수료와 성사 비율이 높아 국내결혼 중개에 비해 높은 수익을 얻을 수 있기 때문이다.¹³⁾

이처럼 국제결혼 중개업은 수익성 높은 사업일 뿐 아니라 사업 초기에 투자 자본을 필요로 하지 않기 때문에, 베트남 여성과 결혼한 남성들 중 많은 수가 중개업에 참여하기 시작하였다. 또한 베트남 여성과의 국제결혼에 대한 수요의 증가로 필리핀이나 중국 등 다른 국적의 여성들과의 결혼을 동시에 중개하던 업체가 베트남 전문 업체로 전환하면서, 최근 한국사회에서 베트남은 수익성 높은 새로운 국제결혼 시장으로 부상하고 있다.

베트남 여성과의 결혼을 주선하는 대만의 결혼 중개업체는 이주 노동자 송출을 주요 사업으로 하면서 국제결혼 중개사업을 겸하고 있는 것에 반해(Wang & Chang 2002), 한국의 중개업체는 국제결혼 중개 서비스만을 전문으로 한다는 특징을 지닌다. 현재 한국사회에서 결혼 중개는 신고나 허가가 필요 없는 일종의 자유업이기 때문에, 베트남 여성과의 결혼을 주선하는 업체의 정확한 규모를 파악하기는 어렵다. 그러나 중개업자들에 따르면, 현재 호치민 시에서 결혼을 진행시키고는 한국 중개업자의 수는 100명 이상, 하노이에서 결혼을 진행시키는 중개업자들은 10명 정도라고 한다. 아래와 같이 중개업자로 범주화 되는 사람들은 초국가적 하청과 연결 체제를 통해 국제 중개업을 수행하고 있다.

① 조직화된 중개업체(K1)

대부분 본사를 서울(혹은 대도시)에 두고 지방에 여러 개의 지사 또는 협력업체¹⁴⁾를

13) 중개업자들은 “결혼을 못하고 오는 경우는 거의 없다”라고 말한다.

14) 조직화된 중개업체들은 ‘베트남 현지 중개업자들과 네트워크를 갖지 못하여 자신이 모집한 고객의 베트남에서의 맞선과 결혼을 조직화된 중개업체에 위탁하는’ 개인 중개업자들을 ‘협력업체’라고 부른다. 따라서 이들은 주로 지방에서 활동하면서 베트남 여성과 결혼할 의사를 가진 고객의 모집에만 관여한다고 할 수 있다.

둔 업체로 여러 명의 커플 매니저를 두고 있으며, 전형화 된 결혼 절차와 정액화 된 결혼 비용을 요구한다. 보통 국내 지사는 본사로부터 직접 임금을 받는 직영점 형식의 지사와 본사와 이윤 배분에 대해 계약을 맺고 남성을 모집하는 대리점 형식의 지사가 있는데, 베트남에 현지 지사(K1')를 둔 업체는 많지 않다. 비용의 전액을 지불하는 남성 고객의 모집은 이윤과 직결되는 문제이기 때문에, 조직화된 중개업체는 가능한 많은 수의 지사를 거느리고자 한다. 그러나 모집된 남성의 맞선과 결혼을 주관할 만한 베트남 현지 네트워크 고객의 모집만큼이나 중요한 요소로, 조직화된 중개업체란 이러한 현지 네트워크를 가진 다시 말하면, 베트남에 지사(K1')를 두거나¹⁵⁾ 지사가 없는 경우라면 베트남 현지에서 활동하는 중개업자(K3, V1)와 연계하여 맞선, 결혼 및 서류를 진행할 수 있는 업체를 의미한다. 맞선에서 고객에게 많은 수의 여성을 소개할 수 있는 업체가 경쟁력을 확보하기 때문에, 많은 수의 베트남 여성을 동원할 수 있는 베트남 현지 중개업자들과의 네트워크는 결혼 중개 사업의 중요한 요소가 된다.

② 개인 중개업자(K2)

개인 중개업자들은 베트남 여성과 결혼한 경우가 많으며, 사업 초기에는 처가의 인맥을 활용하여 여성을 모집하기도 한다. 개인 중개업자들은 모집된 남성 고객을 여성의 집으로 데리고 가 맞선을 보게 하거나, 인근에 살고 있는 여성들을 모아 지방에서 맞선을 주선하는 등 조직화된 중개업체에 비해 좀 더 유연하고 다양한 방식의 결혼 중개를 한다. 그러나 처가 식구들이나 지방에서 활동하는 마담을 통해 주선하는 맞선에서 소개해 줄 수 있는 여성의 수는 제한되어져 있기 때문에, 경우에 따라서는 호치민 혹은 하노이 시에서 활동하는 중개업자들(K3, V1)과 거래하거나 혹은 자신은 한국에서 고객 모집만 하고, 베트남 현지에서의 맞선, 결혼식, 서류진행에 관한 모든 일을 조직화된 중개업체(K1)에게 위탁하는 방식으로 활동하기도 하기도 한다.¹⁶⁾

③ 베트남 현지 한국인 중개업자(K3)

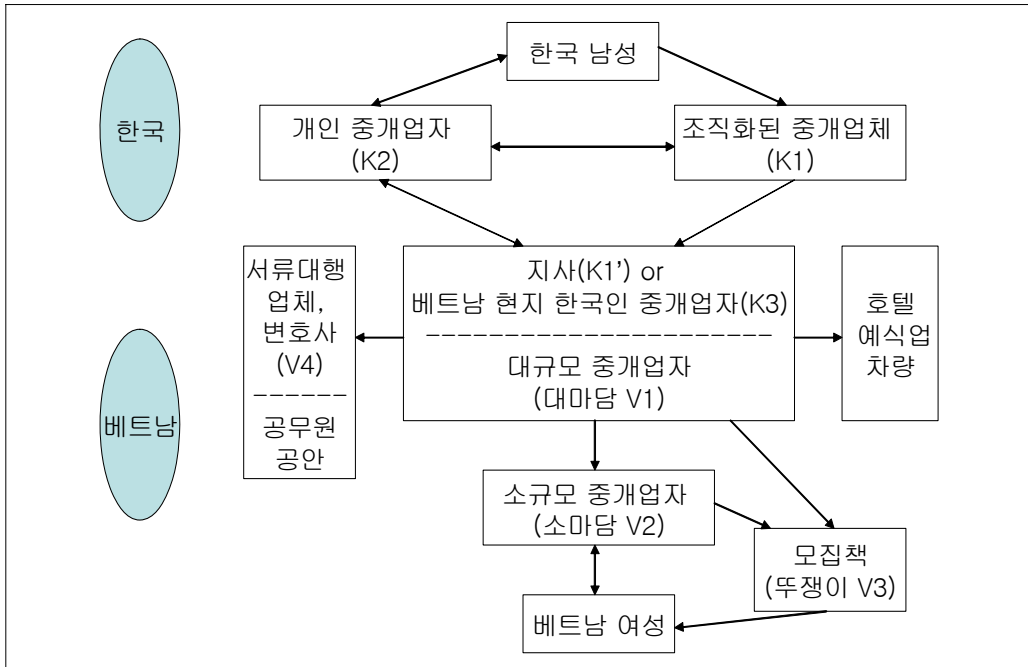
현지 지사가 없는 한국 중개업체들은 베트남 현지 상황에 대한 정보나 네트워크의 부족 뿐 아니라 의사소통의 어려움으로 인해, 베트남 현지에 기반을 두고 활동하는 한국인 중개업자들과 연계할 수밖에 없다. 따라서 베트남 현지 한국인 중개업자란 조직화된 중개업체의 현지 지사(K1')와 같은 역할을 하는 독립적인 개인 중개업자들 이라고 할 수 있다. 이들은 대마담(V1)과 연계 하에 조직화된 중개업체(K1)나 개인

15) 베트남 현지 중개업자들과 연계하지 않고, 직접 베트남인을 고용해서 자사의 직원으로 두고 맞선과 결혼을 추진하는 한국 중개업체는 극소수이다.

16) 이런 경우라면 조직화된 중개업체의 협력업체가 된다고 할 수 있다.

중개업자(K2)가 모집해온 고객의 맞선, 결혼, 서류를 진행 시키는 업무를 담당하기 때문에, 베트남어가 가능하고 베트남 현지 사정에 밝아야 할 뿐 아니라, 서류진행에 관한 정보와 노하우를 가지고 있어야 한다. 따라서 베트남에서 오랜 기간 생활하면서 현지 기반을 둔 교민이거나, 결혼 후 베트남에서 살고 있는 한국 남성과 베트남 여성인 경우가 많다.

도표 1 한국 남성과 베트남 여성 결혼의 중개 시스템



나. 베트남 현지 중개 시스템

베트남 현지의 국제결혼 중개 시스템의 발달은 외국 남성과 베트남 여성의 결혼의 역사와 그 맥을 같이 한다. 과거 베트남은 중국, 프랑스, 일본의 지배를 받아 왔기 때문에 외국남성과 베트남 여성의 결혼은 꾸준히 존재해 왔지만, 일반적인 현상은 아니었다. 그러나 1986년 개혁개방(Doi-Moi) 이후 베트남 사회에서는 외국남성과의 결혼이 일반화되기 시작하는데(Kelly 2003:7), 대만이나 싱가포르, 말레이시아는 중개업체를 통해 베트남 여성과 결혼 하는 주요 국가였다. 호치민 시에서 10년 넘게 대마담으로 활동해온 40대 초반의 베트남 여성(사례10)은 지금은 주로 한국이나 대만의 중개업체와 거래하고 있지만, 과거에는 싱가포르나 말레이시아 중개업체와 거래한

경험이 있다고 한다.¹⁷⁾ 특히, 90년 대 중반 이래로 베트남 사회에서는 대만 남성과의 국제결혼이 급격히 증가해¹⁸⁾ 1995부터 2002년까지 6년간만 해도 대만 남성 결혼한 베트남 여성의 수는 약 6만 3천명에 이른다.¹⁹⁾ 결국 이러한 수치는 국제결혼의 증가와 더불어 여성들을 모집, 공급하는 베트남 현지 결혼 중개 시스템 또한 상업화, 조직화 되어져 왔다는 것을 의미한다.

과거 베트남 정부는 여행사에 대해 국제결혼 중개 허가증(license)을 발급해 주었다. 그러나 대만 남성과의 국제결혼이 급증하면서, 국제결혼이 성매매 목적의 인신매매로 악용되는 등 여러 가지 문제가 발생하자 2002년 국제결혼 중개업을 금지한다.²⁰⁾ 일 년 후인 2003년 10월 베트남 정부는 호치민 여성동맹 위원회(Women's Union) 산하 결혼 지원 센터(Marriage assistance center)를 통한 중개만을 허용하였다.

호치민 시 결혼지원 센터는 외국인 남성과 베트남 여성이 회원으로 등록하면 등록된 회원에 대해 결혼 중개와 지원 서비스를 제공하지만, 실제 한국 남성이 회원으로 등록하는 경우는 드물다.²¹⁾ 따라서 현재 베트남에서 진행되고 있는 한국 남성과 베트남 여성의 결혼은 대부분 '무허가' 결혼 중개업자인 마담 네트워크를 통해 이루어지고 있다고 할 수 있다.

베트남에서는 외국인이 수십 명의 베트남 여성을 기숙, 관리하거나 이동시키기 힘들기 때문에, 현재와 같은 '수백 대 일의 맞선'을 주선하기 위해 한국 중개업체들은 베트남 중개업자들과 연계할 수밖에 없다. 진술한 바와 같이 이들은 이미 대만 남성과의 결혼 중개 경험을 통해 여성을 모집, 맞선을 주선할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 한국의 베트남 전문 업체들이 남성 고객에게 수백 명에 이르는 여성들을 보여줄 수 있는 것은 다른 국가와 달리 베트남의 경우 여성들을 모집, 공급할 수 있는 현지 중개 시스템, 소위 '마담 문화'가 발달되어져 있기 때문이다.

베트남 현지 중개 시스템은 대규모 중개업자인 대마담(V1)과 소규모 중개업자인

17) 싱가포르, 말레이시아는 베트남과 무비자 협정체결국이기 때문에 한국, 대만과는 결혼 중개방식 자체가 다르다. 즉, 한국과 대만의 경우에는 남성들이 맞선을 보러 베트남에 입국하는데 반해, 싱가포르, 말레이시아의 경우에는 베트남 여성들이 남성의 국가로 입국하여 맞선을 본다 고 한다.

18) Hsia에 따르면 대만 남성들은 주로 인도네시아 여성들과 국제결혼을 하였는데, 1993년 이후 TETO가 대만 남성과 결혼한 인도네시아 여성들에게 비자 발급을 늦게 해 주면서 대만의 국제결혼 중개시장은 인도네시아에서 베트남으로 옮겨가게 되었다.(Hsia, 2004)

19) MRSC 보고서에 따르면 1995년 대만 남성과의 결혼은 1,476건에 불과했던 것이 2000년에는 13,863건, 2001년에는 12,417건, 2002년에는 8,828건으로 증가하였다.(Heeswijk & Kamphuis 2003:38의 table 4 참조)

20) 이주여성을 위한 지원활동을 하는 베트남 NGO 그룹 MRSC 활동가 사례 16과의 인터뷰 중.

21) 호치민 시 결혼 지원 센터 소장은 현재 호치민 여성동맹 위원회 산하 결혼 지원 센터를 통해 베트남 여성과의 맞선을 주선하는 한국 결혼 중개업체는 세 곳이라고 한다. 그러나 이들 업체는 자신의 홈페이지에 결혼 지원 센터 외 일 반적인 맞선도 중개한다고 소개하고 있다.

소마담(V2), ‘뚜쟁이’라고 불리우 전문 모집책(V3)뿐 아니라 결혼과 관련된 서류를 대행하는 서류 대행업자(V4), 숙박과 맞선 장소를 제공하는 호텔을 포함하며, 이들의 중개행위는 관련 공무원과 공안의 묵인 하에서 이루어진다.

① 대마담(V1)

대마담은 주로 베트남 국적의 화교들로²²⁾ 남성과 여성 모두 대마담으로 활동하는데(Tam, 2003, Hsia, 2004), 이미 대만 남성과의 국제결혼 중개를 통해 여성을 모집, 맞선, 결혼을 진행 시킬 수 있는 네트워크 뿐 아니라 서류진행에 관한 정보과 노하우를 가지고 있다. 현재 호치민 시에서 활동하고 있는 대마담의 수는 60명 내지 100명 정도로²³⁾, 여러 명의 소마담들과 거래하면서 대만 중개업체나 한국 중개업체가 주선하는 맞선에 여성들을 동원하는 일을 총괄하는 책임을 맡는다. 따라서 비용을 줄이기 위해 베트남 현지에서 활동하는 한국인 중개업자(K3) 대신 대마담과 직접 거래하는 한국 중개업체들도 있다.

“대마담은 반드시 개입 됩니다. 뭐, 대마담이라고 따로 있는 것은 아니고 한국인인 파트너와 연결해서 일하면서 여성을 모집하는, 그러니까 일종의 모집 총괄책이라고 보면 되죠(사례 3)

이처럼 대마담의 가장 중요한 업무는 자신이 거래하는 여러 명의 소마담들을 통해 많은 수의 여성을 맞선에 동원하는 일이다. 그러나 경우에 따라서는 대마담이 소마담처럼 직접 숙소를 운영하면서 결혼 전 여성들을 기숙, 관리하기도 하며, 한국 중개업체가 혼인이 성사된 여성들에 대한 관리를 대마담에게 위탁한 경우라면, 이들이 운영하는 숙소에는 맞선을 준비하는 여성들뿐 아니라, 결혼 후 입국을 기다리는 여성들이 함께 생활하게 된다.²⁴⁾

② 소마담(V2)

소마담은 호치민 시에서 숙소를 운영하면서 15명에서 30명 정도의 여성들을 기숙, 관리하고 자신과 거래하는 대마담이 주선하는 맞선에 여성들을 내보내는 역할

22) 대마담은 한국 업체와 거래하기 이전에 이미 대만 업체와 거래하면서 성장하였기 때문에 주로 대만인과 의사소통이 가능한 베트남인 화교인 경우가 많다. 그러나 최근 한국남성과의 결혼이 급증하면서 한국 업체와 거래하는 대마담 중에는 한국 남성과 결혼한 베트남 여성들도 있다

23) 호치민 시에서 활동하고 있는 베트남인 중개업자들(사례 9, 사례 10)과의 인터뷰 중.

24) 일례로 현재 호치민 시에서 대마담으로 활동하는 베트남 여성인 사례 10은 맞선에서 200명이 넘는 여성을 동원할 수 있는 소마담들과의 네트워크를 갖고 있을 뿐 아니라, 그 자신이 직접 숙소를 운영하면서 약 100여명의 여성을 관리하고 있다고 한다.

을 한다. 따라서 소마담은 대만 혹은 한국 중개업체와 직접 거래한다기보다는 주로 대마담과 거래하는 소규모의 베트남 현지 중개업자라고 할 수 있다. 그러나 국제결혼의 증가로 중개 형태 또한 다양화되면서, 소마담이 직접 한국 중개업자와 연계를 맺고 맞선을 주선하는 경우도 있다. 또한 앞서 언급한 한와 같이 한국 중개업체들 중에는 결혼 후 입국 전까지 여성들에 대한 기숙, 관리를 소속 마담에게 위탁하는 경우가 있기 때문에, 대마담이 숙소를 운영하지 않는 경우라면 소마담이 결혼 한 여성에 대한 기숙, 관리를 맡게 된다.

③ 모집책(V3)

모집책들은 뚜쟁이 혹은 중매쟁이(matchmaker)의 역할을 맡는다. 이들은 호치민 주변의 남부지역(주로 메콩 삼각주 지역)이나 하노이 주변의 북부지역 시골 마을을 돌아다니면서 국제결혼 할 여성들을 모집하는데, 외국남성과 결혼한 여성의 가족들이 많다. 이들은 모집한 여성들을 외국 남성과의 맞선이 주로 이루어지는 호치민 시나 하노이로 데리고 와서 마담에게 인계하고, 자신이 모집한 여성의 결혼이 성사되면 소정의 커미션을 받는다.

④ 서류 대행업자(V4)

베트남 법에 따르면 원칙적으로 혼인 신고와 결혼증명서의 수령은 결혼 당사자가 해야 하지만²⁵⁾, 실제 결혼 증명서를 받기 위해 필요 서류를 준비하고 발급받는 업무는 서류 대행업자에 의해 이루어지는 경우가 많다. 이들 서류대행업자는 주로 과거 베트남 정부로부터 국제결혼 중개 허가증을 발급받았던 여행사들로 서류 진행을 신속하게 하기 위해 담당 공무원들에게 속성비 혹은 급행료를 주고 친분을 맺는다.(Tam 2003) 그러나 업자에 따라서는 비용 절감을 위해 결혼관련 서류의 진행을 전문적인 서류 대행업자에게 맡기지 않고, 결혼 당사자인 여성에게 시키는 경우도 있다.

⑤ 호텔 관련자

호치민 시의 몇 개의 호텔은 국제결혼을 위한 맞선 장소로 이용되며, 이들은 결혼 중개업자들과 장소 계약을 맺고 있다.(Tam 2003) 베트남에서 사업을 하다가 베트남 여성과 결혼, 8년째 중개업을 하고 있는 한국인 중개업자(사례2)에 따르면, “결혼

25) 베트남인과 외국인과의 결혼에 관한 법령(Decree No 68)에 의하면 “결혼등록서류 제출시 결혼 당사자 두 명 모두 출석하여야 하고, 결혼 당사자중 한 명이 출석하지 못할 경우에는 사전허가를 받아 다른 한 명에게 위임하여야 한다. 제3자를 통해 결혼등록서류를 제출할 수 없다”(제14조) 또한 “혼인 신고식은 혼인 신고 후 7일 이내에 거행되며, 특별한 경우에도 90일을 초과하지 않는다. 신고식은 지방 인민 위원회 산하 법무부에서 거행되며, 양 당사자가 모두 출두하여 결혼의사를 최종 확인하고 혼인 증명서에 싸인 해야 하며, 혼인증명서는 이로부터 유효하다.”(제17조)

하러 온 대만, 한국 남성들을 주요 고객으로 하는 호텔들에서는 결혼 증명서 발급 이전에 합방이 이루어지기 때문에, 공안이 단속을 나오는 경우 그 지역 담당 공안들과 친분이 있는 호텔 매니저들이 중개업자에게 미리 알려준다”고 한다.

(2) 서류 진행 및 중개비용

결혼 관련 서류를 신속하게 진행시켜 베트남 배우자가 빠른 시일 내에 한국으로 입국할 수 있도록 하는 것은 맞선 만큼이나 중요한 중개 서비스로, ‘빠른’서류진행은 주로 베트남 현지 중개업자에 의해 이루어진다.

가. 혼인 신고 및 구비 서류

2005년 중순 경 까지 한국 남성이 베트남 여성과 결혼하기 위해서는 베트남을 두 번 방문²⁶⁾해야 했는데, 2차 방문은 베트남 법률이 “결혼증명서 발급 시 결혼 당사자 모두 해당 인민위원회 산하 지방 법무부에 출두하여 결혼증명서에 싸인 할 것”을 요구하기 때문에 필요한 절차였다.

“혼인 신고식은 혼인 신고 후 7일 이내에 거행되며, 특별한 경우에도 90일을 초과하지 않는다. 신고식은 지방 인민 위원회 산하 법무부에서 거행되며, 양 당사자가 모두 출두하여 결혼의사를 최종 확인하고 혼인 증명서에 싸인 해야 하며, 혼인증명서는 이로부터 유효하다.”(Decree No 68 제17조)

그러나 2005년 중순 경 부터 일부 베트남 전문 중개업체들이 인터넷 홈페이지에 ‘1회 출국만으로도 베트남 결혼이 가능해졌다’고 소개하고 있는데, 이는 위의 법률이 정하고 있는 내용을 준수하지 않고도 결혼 증명서를 발급받을 수 있는 중개 서비스가 가능해졌다는 것을 의미한다.

결혼 관련 서류 절차는 한국에서의 혼인 신고, 베트남에서의 혼인 신고, 베트남 주재 한국 대사관이나 호치민 총 영사관에서의 배우자 비자(F-2)발급으로 이루어진다.

• 베트남에서의 혼인 신고(약 40일~60일)

베트남의 결혼과 가족법(The Marriage and Family Law)에 따르면 “결혼을 하려는 여성은 최소 18세 이상이어야” 하며, 베트남인과 외국인과의 결혼에 관한 법령 (Decree 68) 제12조와 제13조는 “결혼하려는 외국인과 베트남인은 베트남 법무부 양

26) 남성들은 1차 방문시 맞선과 결혼을 하고 한국으로 귀국했다가, 베트남 지방 법무부로부터 결혼 증명서를 수령하려 오라는 통보를 받으면 이를 위해 베트남을 2차 방문했다.

식의 결혼신고서를 작성하여, 양인의 미혼증명서²⁷⁾, 공민증사본 또는 여권사본, 호적 등본 또는 체류허가서, 소정양식에 따른 이력서 및 건강진단서²⁸⁾와 함께 여성의 거주지 각 성 또는 시 인민위원회 산하 법무부에 제출 신고²⁹⁾ 하도록 명시하고 있다.

따라서 베트남에서의 결혼 후, 한국 남성은 준비해간 호적등본과 영문 공증한 호적등본을 베트남 한국 대사관 혹은 총영사관에 제출, 인증 절차를 거쳐 베트남 혼인 신고 시 필요한 세 가지 서류를 발급 받아 베트남어로 번역 공증하여야 한다.³⁰⁾ 베트남 여성의 경우에는 거주지 인민 위원회에서 출생증명서, 미혼증명서, 호적 등본을 발급받는다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 베트남인과 외국인과의 결혼에 관한 법령 제 13조는 혼인 신고 시 ‘정신 질환을 앓고 있지 않다’는 것을 확인하기 위한 건강 진단서를 요구하고 있기 때문에 결혼 당사자들은 병원에서 가서 건강 진단을 받고 건강 진단서를 발급 받아야 한다.

베트남 법무부 양식의 결혼등록 신고서를 작성하여 위의 준비된 서류와 함께 베트남 여성의 거주지 각 성 또는 시 인민위원회 산하 법무부에 제출하면 베트남에서의 혼인 신고가 이루어지는데, 혼인신고 후 결혼증명서를 발급 받기까지는 약 40일에서 60일 정도가 소요된다.

• 한국에서의 혼인 신고(10일)

결혼 후 귀국한 한국 남성은 베트남 배우자의 거주비자(F-2)를 받기 위해 한국에서 혼인 신고를 하여야 하는데, 한국에서의 혼인 신고는 다음과 같은 두 가지 방식이 가능하다. ① 베트남에서 결혼증명서를 받은 경우라면, 베트남 정부가 발행한 결혼증명서 원본과 번역문을 ② 베트남 정부가 발행한 결혼증명서가 없는 경우라면, 베트남 배우자의 국적을 증명하는 서면³¹⁾과 그가 베트남 법에 의하여 혼인능력 등 혼인성립요건을 구비하고 있음을 증명하는 서면³²⁾을 혼인 신고서와 함께 제출 신고한다. 한국 남성은 혼인신고 후, 혼인신고 필한 호적등본을 베트남으로 보낸다.

27) 6개월 이내 발급된 미혼증명서 첨부, 외국인의 경우 해당국의 규정에 따라 미혼서약서로 대체 가능

28) 6개월 이내 베트남, 또는 해외 인증보건의기관에서 정신병이 없음을 증명한 서류

29) 결혼사실이 있었을 경우라면, 남녀 모두 이혼 또는 배우자 사망 사실 증명서를 추가해야 한다.(제13조 2항)

30) 호적등본(3개월 내 발급된 것으로 영어번역 공증된)과 양인의 신분증을 지참하고 대사관 또는 주 호치민 총영사관에 신청하면 베트남에서 혼인신고 시 필요한 서류 중 세 가지 서류 즉, 외교부 확인도장이 찍힌 출생증명서, 미혼증명서, 외국인의 국내법 상 결혼 필요요건을 충족함을 입증하는 서류를 발급받을 수 있다.

31) 호적등본, 출생증명서, 여권사본, 신분 등록부 등본 등

32) 베트남의 관공서, 재외공관 등 권한 있는 기관 발행한 서류여야 한다.

- 거주비자(F-2)의 신청(5~7일)

위와 같이 한국과 베트남에서 혼인신고를 마치면, 혼인신고 필한 한국호적등본 원본, 베트남 정부가 발행한 결혼증명서 사본, 남편이 신원보증인이 되어 공증필한 신원보증서 원본, 경제력 입증서류³³⁾, 결혼식에서 남편과 찍은 사진을 베트남 주재 한국 대사관 또는 주호치민 총영사관에 제출, 거주자 비자(F-2)를 신청하고 비자가 발급되면 베트남 배우자가 한국으로 입국하게 된다.

위와 같은 결혼 관련 서류 진행은 결혼 당사자가 아니라 베트남 현지 중개업자와 서류 대행업자들에 의해 이루어진다. 그런데 한국에서의 혼인 신고와 달리 베트남에서의 혼인 신고는 신고 후 결혼증명서 발급까지 많은 시간이 소요되기 때문에, 베트남 현지 중개업자들과 서류 대행업자들은 법무부 담당 공무원들에게 ‘속성비’ 혹은 ‘급행료’ 명목의 금품을 제공하는 경우도 있으며,³⁴⁾ 따라서 아예 급행료를 인터넷 홈페이지에 올린 결혼 비용 내역 중 서류 비용 항목으로 포함해 놓은 한국 결혼 중개업체들도 있다.

베트남에서의 서류 진행과 관련한 또 다른 문제는 ‘담당 공무원들에게 뇌물을 주고 법률이 요구하는 서류를 허위로 발급 받는 것이 가능하다’는 점이다. 전술한 바와 같이 베트남 법률은 ‘정신질환을 앓고 있는지 확인하기 위해’ 혼인신고 시 건강 진단서를 필수적인 구비 서류로 요구하며, 건강진단 항목에는 마약이나 약물 중독, HIV 테스트도 포함되어져 있다. 그러나 베트남 여성과 결혼하는 한국 남성들은 병원에서 건강 검진을 받지 않고 맞선과 결혼식만 마치고 곧 바로 귀국하는 경우가 많은데, 이는 베트남에서 담당자에게 뇌물을 주고 허위 건강 진단서를 발급받아 혼인신고를 할 수 있기 때문이다. 그런데 중개업자들은 “실제 병원에서 건강 진단을 받는 경우라 해도 형식적인 경우가 대부분”이라고 말한다.

상업화된 결혼 중개업체를 통해 외국인과 결혼하는 베트남 여성들은 베트남 법률이 요구하는 건강 검진 대신 산부인과 검진을 받는 경우가 많은데, 이는 여성의 처녀성이나 출산 여부를 확인하기 위한 것이다. 그러나 한국인 중개업자는(사례2) “대만 남성들이 처녀성을 중요하게 생각하기 때문에 처녀성 검사가 공공연하게 이루어지고 있지만, 한국 중개업체의 경우에는 처녀성 보다는 출산 여부를 확인하기 위한 산부

33) 한국 남성의 경제력을 확인하기 위한 것으로 직장인인 경우 재직증명서, 근로소득원천징수영수증, 재산세납부영수증, 법인 개인사업자일 경우 사업자 등록증, 사본 세금납부 영수증, 예금 잔고 증명서나 그 밖의 서류가 이에 해당한다.

34) 한국 중개업자들은 “베트남에서는 담당 공무원이 서류를 발급해 주면서 ‘급행료’를 받는 것이 일상화되어, 서류에 하자가 없는 경우에도 서류발급을 지연시키면서 금품을 요구하는 경우가 많다”라고 지적한다.

인과 검진을 한다”고 말한다.³⁵⁾ 즉, “미혼 남성에게 애 낳은 여자를 소개해 줄 수는 없는 일이고, 베트남에 아이가 있는 경우에는 반드시 결혼 생활에 문제가 생기기 때문에 산부인과 검진이 필요하다”(사례7)는 것이다.

이와 같은 산부인과 검진은 현행 국제결혼 중개 시스템의 극단적인 상업화 경향을 반영한 것으로 그 자체가 여성의 인권에 대한 침해라 할 수 있다. 더 많은 이윤을 얻기 위한 왜곡된 중개 방식은 결혼에 요구되어지는 ‘고유한 인격을 가진 두 개인 간의 자율적 합의’의 영역을 축소시킬 뿐 아니라, 중개업자에 의한 ‘치녀막 재생 수술’이라는 또 다른 인권 침해를 낳는다.

나. 중개비용과 이윤의 배분

중개업체가 요구하는 결혼 비용은 업체에 따라 차이가 있지만, 베트남 전문업체의 인터넷 홈 페이지에 제시된 총 결혼 비용은 850만원에서 1200만원 정도로 중국이나 필리핀 등 다른 국가에 비해 높다.³⁶⁾ 중개업자들은 베트남 여성과의 결혼이 시작된 5년 전만 하더라도 결혼 비용은 약 1200만원에서 1500만원 정도였지만, 베트남 전문 중개업체의 수가 늘어나고 경쟁이 가열되면서 결혼 비용 또한 낮아지는 추세라고 말한다. 그리고 베트남의 경우에는 여성 또한 결혼 비용의 일부를 부담하는 중국과 달리, 결혼비용의 전액을 남성이 부담하게 된다.

중개업체들이 인터넷 홈페이지에 소개한 결혼 비용 내역을 살펴보면, 총비용에는 신랑의 왕복 항공료와 체류비용, 맞선 및 결혼식 진행 비용이나 서류 비용, 인솔자 항공료, 지사 운영비, 성혼 사례비뿐 아니라 신부의 항공료, 신부 관리비, 폐물, 지참금³⁷⁾ 등 결혼과 관련한 일체의 비용이 포함된다.³⁸⁾

2) 중개과정

(1) 한국에서 남성의 모집 과정

본사를 서울이나 대도시에 두고 있는 결혼 중개업체는 생활정보지나 현수막, 인터넷

35) 업체에 따라서는 인터넷 홈페이지에 베트남 여성에 대한 산부인과 검진을 공식적인 결혼 절차의 하나로 소개하는 경우도 있다.

36) 1000만원에서 1100만원인 경우가 일반적이다.

37) 중개업자들은 결혼이 성사되었을 때, 여성이나 그의 부모님이 받게 되는 돈을 ‘지참금’이라고 부른다. 지참금이라는 용어가 문제적이기 때문에 ‘부모님 사례비’라는 용어를 대신 사용하는 업체도 있다.

38) 업체에 따라서는 지참금이나 폐물을 총 비용에서 제외 추가 비용 항목으로 하는 경우도 있다. 또한 인터넷 홈페이지에 장애자인 경우나 신부와 나이차이가 20세 이상 나는 경우에는 추가 비용이 발생한다고 소개한다.

[표 1] 베트남 전문 중개업가 인터넷 홈 페이지에 공개한 비용 사용 내역

절차	내역		비용	기타
1차 비용	서류비용	서류비용(공증)	1,500,000	1차 출국 전 지불 (1,500,000원)
	항공료	신랑 왕복항공료(출국세, 전쟁보험료, 공항세 포함)		
	인솔자 항공료	인솔시 항공료		
결혼진행비	신부지참금	감사의 뜻에서 지급	500,000	현지 지사장에게 지불(6,500,000)
	결혼식장비	결혼식장비 및 식대(VIP)	700,000	
	결혼 진행비	드레스 3벌, 메이크업, 사진, 비디오	500,000	
	운송비, 진행, 결혼	하객운송비용 및 진행비용	500,000	
수속비용	신체 검사	신부 정신병 검사 등	200,000	
	신부 여권	조기귀국, 급행료 (증명서 발급 전) 신부편도비행기요금	800,000	
	수속 교통비	택시, 렌트카 등	300,000	
	서류비용	위임장, 번역공증료, 신원보증 등	500,000	
	식대 호텔비용	신랑 체류비용	700,000	
	맞선비용	지방 예비신부 모집, 교통비, 식대	400,000	
	신부관리비	관리비용, 운영비용	300,000	
	신부교육비	신부 교육비	300,000	
	패물	신부패물	200,000	
	신혼여행	신혼여행 및 VIP 앨범 제작	600,000	
지사 운영비		베트남 지사 운영비용, 직원 운영비	500,000	한국에 입국 후 지불(2,000,000)
성혼 사례비		한국 측 성혼 사례비	1,500,000	
총비용			10,000,000	10,000,000

<출처: <http://www.dowed.co.kr/cost/vip01.asp>>

광고를 통해 고객을 모집하며, 현재는 인터넷 사이트를 통해 온라인상으로 고객을 모집하는 경우가 일반적이다. 그러나 농촌 지역에서 활동하는 개인 중개업자의 경우라면, 전단지나 개인적인 인맥³⁹⁾을 활용한 고객 모집은 모집의 중요한 방식이다. 남성

고객이 결혼 비용 전액을 부담하기 때문에 모집된 남성의 수는 수익과 직결되는 문제이기 때문에 중개업자들이 적극적으로 고객을 찾아다니기도 한다.

중개업체가 운영하는 인터넷 홈 페이지에는 결혼 비용, 맞선 및 결혼 진행 절차, 결혼에 필요한 서류 등 베트남 여성과 결혼하기 위한 기본적인 정보뿐 아니라, 적게는 수 십 명에서 많게는 200명에 이르는 베트남 여성 회원의 사진과 프로필⁴⁰⁾ 더 나아가서는 동영상⁴¹⁾이 올려져 있다. 베트남 전문 중개업체들은 ‘베트남 여성들은 외모가 한국인과 유사할 뿐 아니라 같은 유교문화권에서 성장했기 때문에, 생활방식이나 사고방식이 보수적’이라고 소개하면서 베트남과 한국사이의 인종적, 문화적 친연성을 강조한다. 또한 한류의 영향으로 한국남성에 대해 좋은 이미지를 가지고 있으며, 경제적으로 어려운 사정으로 인해 배우자를 선택할 때 남성의 사회적 조건이나 신체결함을 따지지 않는다고 소개하면서 ‘결혼의 안정성’이 보장되는 것이 베트남 여성과의 결혼의 장점이라고 광고한다.⁴²⁾

그런데 다른 국적의 여성을 소개하는 중개업체와 달리 몇몇 베트남 전문 중개업체는 현수막에 “베트남 처녀와 결혼할 수 있습니다. 재혼, 장애인 환영”라는 문구를 사용한다는 것이 특징적인데, 이러한 문구는 그 자체가 여성 비하적이고 인권 침해적일 뿐 아니라, 베트남 정부와 외교적 마찰의 소지를 안고 있는 것이기도 하다.

베트남 여성과 결혼을 원하는 남성이라면 우선 온라인 상에서 중개업체의 회원으로 가입 한 후 중개업자에게 인터넷, 전화상담을 하거나 혹은 중개업체 사무실로 직접 찾아가 상담을 받게 된다.⁴³⁾ 남성 회원이 사무실을 찾아가 상담을 받는 경우 중개업자는 여성 회원의 사진과 프로필을 보여주는데, 남성이 여성 회원 중 특별히 맞선을 보고 싶은 여성이 있다고 하면, 베트남 현지 업자에게 연락하여 남성이 출국 후 그 여성과 맞선을 보기 전까지 다른 맞선에 나가지 않도록 하기도 한다.⁴⁴⁾

39) 이 경우는 중개업자가 중개해서 혼인이 성사된 한국 남성들이 중개 서비스와 결혼생활에 만족하여 주변 사람들을 소개해주는 경우를 포함한다.

40) 한국인 중개업자들은 자신이 거래하고 있는 베트남 현지 중개업자들로부터 여성 회원의 사진과 프로필을 받기도하고, 맞선을 추천하기 위해 베트남을 방문한 기간 동안 자신이 직접 여성들의 사진을 촬영하고 자사 인터넷 홈페이지에 여성회원으로 올려놓기도 한다. 사이트에서 제공되는 여성회원의 프로필에는 성명, 나이, 학력, 직업, 가족사항, 키, 몸무게 등인데, 여성회원의 사진을 가짜로 올리는 경우도 있다고 한다.

41) 회원으로 가입하지 않아도 여성회원의 사진과 프로필을 볼 수 있는 업체들도 있는 반면, 몇몇 업체의 경우에는 회원으로 가입하여야만 여성회원의 프로필과 동영상을 볼 수 있다.

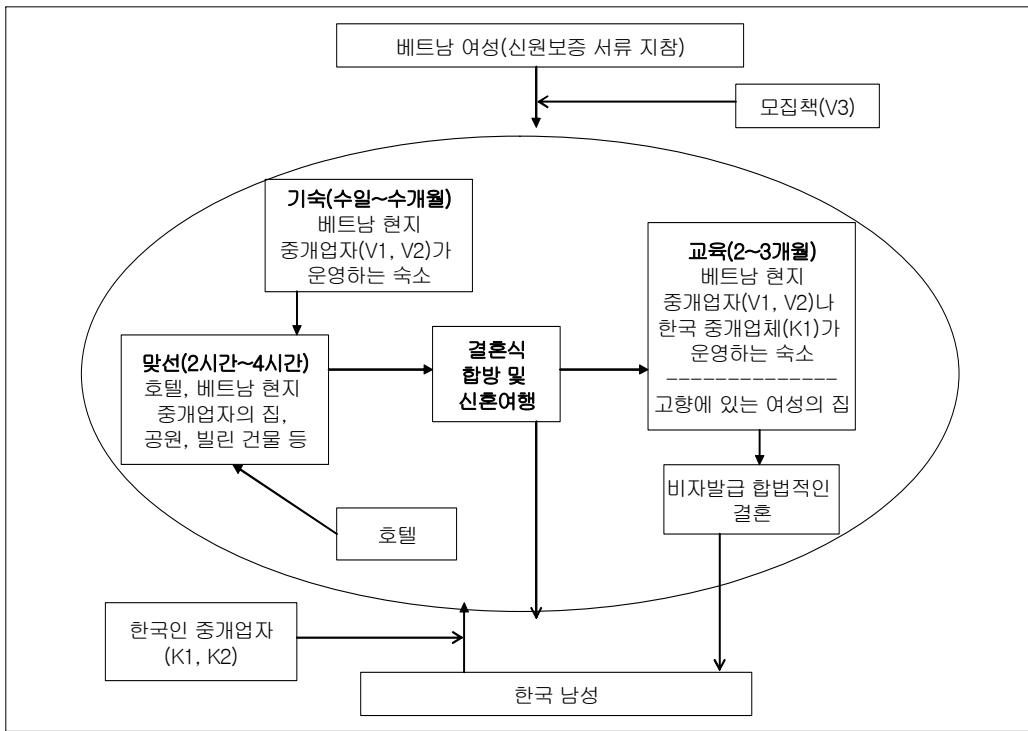
42) 따라서 베트남 전문 중개업체의 홈페이지 광고에는 돈 벌 목적으로 한국남성과 결혼하는 조선족 여성과 달리, 베트남 여성은 순진하고 가족에 대한 애착심이 강하다고 소개되기도 한다.

43) 중개업체 사무실로 찾아가 중개업자와 직접 상담을 하는 것이 일반적이지만, 소수 중개업자의 경우에는 전화상담만 받고 남성 고객이 결혼에 필요한 서류와 계약금을 보내면 출국 당일 공항에서 처음 만나기도 한다.

44) 이 경우 한국 중개업체는 여성 회원이 다른 맞선을 보지 않게 하는 대가로 베트남 현지 중개업자에게 일정 정도의 커미션을 지불해야 한다.

상담 후 남성 회원이 베트남으로 가서 맞선을 보겠다고 하면 계약금을 내고 계약서를 작성하게 되는데, 계약서는 “맞선이 성사되지 않는 경우 왕복항공료와 체류비 등 실비용만 받는다”는 내용과 ‘신부가 결혼 후 입국을 포기하는 경우, 재차 맞선을 주선한다’는 내용을 포함한다. 그런데 위와 같은 모집과 상담 과정에서 남성 회원들은 출국 후 자신이 참여하게 될 베트남에서의 맞선과 결혼이 베트남 정부가 합법적으로 승인하지 않는다⁴⁵⁾는 정보를 얻지 못한다.

도표 2 한국남성과 베트남 여성의 결혼 과정



(2) 베트남 현지에서 여성의 모집과 기숙 관리

남성의 모집이 한국 중개업체에 의해 이루어진다면, 베트남 여성의 모집과 기숙은 베트남 현지 중개업자에 의해 이루어진다. 주로 광고를 통해 여성을 모집하는 중국과

45) Decree No 68는 “이윤을 목적으로 한 결혼중개는 어떤 형태라도 엄중히 금지하며”(제2조 2항) “결혼지원 활동은 인도적인 목적에 의해서 비영리적으로 진행되어야 하고 그 외에 이윤 추구를 목적으로 하거나 인신매매, 성적 학대를 위한 중개는 법으로 엄격히 규제된다”(제1조) “일정한 조건을 만족시키는 베트남 여성 연합만 결혼지원센터를 설립할 수 있다”(제22조)고 명시하고 있다.

달리, 베트남에서는 전문적인 모집책이 직접 시골 마을을 돌아다니며 여성을 모집하는데, 이는 중국의 경우에는 정부가 국제결혼 중개업에 대해 허가증을 부여하고 있기 때문에 생활정보지나 지역방송의 광고를 통한 여성회원을 모집이 가능한 반면(보건복지부 2005 : 43-48), 베트남 정부는 결혼지원 센터를 통한 중개 이외의 모든 국제결혼 중개 행위를 인정하지 않기 때문에 공개적인 광고를 통한 모집이 불가능하기 때문이다.

모집책들은 Can Tho, Tay Ninh, Dong Thap, Ca Mau, Tra Vinh, Bac Lieu 등 주로 베트남 남부지역의 시골마을을 돌아다니면서 여성들에게 국제결혼을 권유, 여성들을 모집한다. 최근에는 하노이 주변의 북부지역까지로 모집지역이 확장되고 있다. 모집된 여성은 거의 초등학교 졸업의 학력을 가진 19세에서 25세까지의 젊은 여성들이다.⁴⁶⁾

“동네에서 대만 남자와 결혼한 여성이 부모님에게 새 집도 지어드리고 용돈도 주는 걸 보고 열 세살 때부터 대만 남자와 결혼하고 싶다고 생각했어요. 근데 열 아홉 살 때 집에서 농사를 짓고 있었는데, 대만 남자와 결혼한 딸을 둔 동네 아주머니가 와서, “얼굴이 이쁘니까 고생하지 말고 호치민 가서 국제결혼 해. 국제결혼하면 돈도 많이 벌고 행복하게 살 수 있고, 엄마한테 용돈도 보내 주고 엄마를 도와줄 수 있어”라고 했어요“ (사례 22)

여성이 모집되면 모집책은 여성들을 데리고 호치민 시로 가 소정의 커미션을 받고 자신과 거래하고 있는 대마담이나 소마담에게 여성을 인계하며, 이때 여성의 신원을 보증할 수 있는 서류⁴⁷⁾도 함께 건네진다. 이처럼 전문적인 모집책이 외국 남성과 결혼할 여성들을 모집하는 경우가 많지만, 한국 중개업자가 베트남 여성과 결혼한 경우라면, 부인의 가족들이 직접 여성을 모집하는 모집책의 역할을 맡는다. 또한 최근 국제결혼이 확산되면서 주변 사람들에게 받은 연락처를 가지고 여성이 직접 호치민 시에서 활동하고 있는 마담을 찾아가는 새로운 경향도 나타나고 있다.

호치민 시에서 여성들은 베트남 현지 중개업자가 운영하는 숙소에서 국제결혼을 하려고 온 다른 여성들과 함께 생활하는데, 한 베트남 현지 중개업자는 “보통 소마담은 15~30명 정도, 대마담은 약 100명 정도의 여성을 데리고 있다”고 말한다. 이 기간 동안 여성들은 숙소에서 머물면서 대만이나 한국 남성들이 오면 맞선을 보러 나가는 생활을 하며, 맞선이 성사될 때 까지 숙소에서 생활하기 때문에 여성들이 숙소에서 머무는 기간은 짧게는 수일에서 길게는 수개월이 걸린다.

46) Wang & Chang(2002) table 3, 2003년도 MRSC 보고서 p40 table 8 참조

47) 출생증명서, 미혼증명서, 주민등록증, 호적등본의 네 가지 서류

베트남 여성들이 맞선을 준비하며 숙소에서 생활하는 동안 드는 생활비는 ‘빚’으로 계산되다가⁴⁸⁾ 결혼 할 때 남편에게서 받는 ‘지참금’에서 제하게 된다. 따라서

맞선을 포기하고 집으로 돌아가는 경우라면 여성이 사용한 생활비는 문제가 된다. 여성은 원한다면 생활비를 내지 않고 숙소를 떠날 수도 있지만,

“결혼 하고 싶지 않아서 집에 가고 싶을 때는 언제든지 돌아 갈 수 있었어요. 업자가 그 동안 지낸 생활비를 지불하라는 말은 하지 않았어요.”(사례 25)

경우에 따라서는 이미 사용한 생활비가 빚이 되어 맞선을 포기할 수 없는 상황에 놓이기도 한다. 더욱이 맞선을 보면서 오랜 기간 숙소에 머물고 있는 여성들이라면 생활비는 여성이 갚기에는 이미 너무 큰 빚이 되며, 이는 맞선 과정에서 남편이 마음에 들지 않아도 거절할 수 없는 구조적 강제로 작용한다.

“어떤 여성은 4개월까지 기다리기도 하고, 기다리다가 돌아가는 사람들도 있는데, 선 보는 중간에 포기하면 하루 밥값을 계산하여 내줘야 해요. 한 1000원 정도 한 달에 삼 만원 정도 더 자세한 내용은 잘 모겠어요. (마담한테) 주민등록증 맞기 때문에 그냥 도망가지 못해요. 밥값 가져가야 주민등록증 받을 수 있어요. 저도 계속 선을 보았는데 합격하지 않으니까 계속 마음이 불안했어요. 남편이 마음에 들지 않았지만 너무 오래 기다려서 밥값 내기도 힘들고 해서 눈 딱 감고 결혼 했어요.” (사례 26)

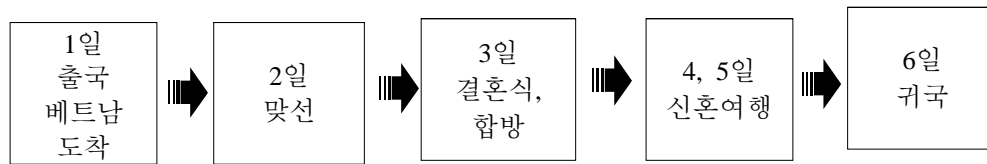
한국인 중개업자(사례2)는 ‘마담이 운영하는 숙소에 머물면서 맞선 본지 6개월이 지났지만 결혼하지 못한 여성들은 그 동안 생활비로 쓴 빚을 갚을 수 없기 때문에, 마담이 이런 여성들에게 장애인과의 결혼을 권하는 경우가 있다’고 설명한다.

이처럼 결혼 전 여성에 대한 기숙 관리는 주로 베트남 현지 중개업자들(V1, V2)에 의해 이루어진다. 그러나 지사를 운영하는 일부 한국인 중개업체(K1)가 ‘특별회원’의 형식으로 베트남 여성들을 기숙, 관리하기도 한다. 한국 중개업자들은 맞선을 위해 호치민 시에서 생활하는 여성들 중 ‘한국 남성과 성혼 가능성이 높다’고 판단하는 여성들을 소속 마담에게 소정의 커미션을 지불하고 자사가 운영하는 숙소로 데리고 와 기숙 관리하면서 한국 남성과 결혼을 위한 교육을 실시하며, 업체에 따라서는 특별 여성 회원과의 맞선을 일반 여성회원과의 맞선과 구별해 중개비용을 차별화하기도 한다.

48) 마담들은 여성 개인이 사용하는 생활비를 장부에 적어놓는다고 한다. 호치민에서 생활하는 동안 여성들이 생활비 외에 용돈으로 쓰기 위해 마담에게 돈을 꾸는 경우도 있다.

(3) 맞선과 결혼 그리고 합방

중개업자가 주선하는 베트남 내에서의 중개과정은 맞선, 결혼식, 합방, 신혼여행⁴⁹⁾으로 구성되며 이를 위해 한국 남성들은 보통 5박 6일 혹은 6박 7일 베트남에 머물지만 그 기간은 남성 개인의 사정에 의해 3박 4일로 단축될 수도 있다.⁵⁰⁾



대부분의 중개 업체는 호치민 시에서 맞선을 주선하며,⁵¹⁾ 보통 원하는 출국일자가 비슷한 남성들을 모아 함께 출국시키기 때문에 월별 출국 횟수, 출국 시 인원은 업체마다 다르다. 따라서 출국 시 모집된 남성은 한 명 일수도 있고, 개인 중개업자들이 남성의 모집에만 관여하고 맞선과 결혼을 조직화된 중개업체에 위탁하는 경우라면⁵²⁾ 출국 인원은 9명 내지 10명에 이른다.

남성들은 주로 주말을 이용하여 베트남을 방문하기 때문에 맞선은 도착 다음 날인 주말 오전부터 이루어지는 경우가 많다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 베트남 정부는 ‘이윤을 목적으로 하는 중개행위’ 자체를 법으로 금지하고 있기 때문에, 현재 베트남에서 이루어지고 있는 맞선과 결혼은 항시 단속과 처벌의 대상이 되며 그 결과 맞선과 결혼 과정은 음성화될 수밖에 없다.

<기사 제목 : 베트남 신부감 고르다 한국인 5명 한때 붙잡혀>

한국인 5명이 베트남에서 열린 배우자감 고르기 행사에 참여했다가 불법 결혼 중개업소 대표 2명 및 배우자 후보로 나선 메콩 삼각주 지역 출신 여성 125명과 함께 경찰에 체포된

49) 중개업체 사이트에 소개된 결혼일정은 업체마다 차이가 있다. 많은 경우 처가 방문이나 건강 검진이 공식적인 결혼일정으로 소개 되지만, 이는 남성의 개인 사정에 의해 생략되기도 한다.

50) 드물게는 남성이 결혼식 후 결혼증명서가 발부될 때까지 베트남에 부인과 함께 머무는 경우도 있다.

51) 2005년 1월부터 11월까지 호치민 영사관에서 발급한 배우자 비자건수는 2,646건, 하노이 한국 대사관에서 발급한 배우자 비자건수는 580건으로 베트남 여성과의 맞선과 결혼은 주로 호치민시에서 이루어진다고 할 수 있다. 그러나 최근 국제결혼이 증가하면서 맞선의 형태도 다양화되어 한국 남성들이 직접 여성의 거주지역을 찾아가 맞선을 보는 경우도 있는데, 특히 Tay Ninh 경우에는 호치민에서 2시간 정도 밖에 걸리지 않기 때문에 Tay Ninh에서 여성들을 기속시키면서 맞선을 주선하는 마담들도 있다.

52) 조직화된 중개업체는 이러한 개인 중개업자들을 협력업체라고 부른다.

뒤 풀려났다. 베트남 경찰은 1일 호치민시에서 지난달 28일 이들을 체포했으며 배우자감 고르기 행사는 불발로 끝났다고 말했다. 한국인 관광객들은 베트남 남부 비즈니스 중심지인 빈찬구역의 한 레스토랑에서 결혼 상대자가 될 여성을 고르다가 경찰에 적발됐다. 베트남에서는 외국인과 베트남인의 중매행위가 금지돼 있으나 호치민시에서는 혼한 일이 되고 있다. /하노이 연합 (세계일보 2003년 9월 2일자 (사회) 21면 기사)

흔히 호텔뿐 아니라 대마담의 집, 빌린 건물, 대형 할인매장 내 커피숍 등이 맞선 장소로 이용되며, 맞선이 시작되면 베트남 현지 중개업자인 대마담의 총괄적인 지휘 하에 그와 거래하는 소마담들은 자신이 관리하고 있는 베트남 여성들 중에 한국 남성들이 요구하는 조건에 맞는 여성들을 맞선장소로 이동시키는데, 이 때 여성들은 주로 오토바이나 택시를 이용한다. 그러나 오토바이가 아니라 봉고차를 이용해 수십 명의 여성들을 한꺼번에 맞선장소로 이동시키는 경우라면 단속을 피하기 위해 새벽 시간을 이용하여야 하는데, 대만 남성과 결혼한 친구가 친정에 돈을 많이 보내주는 것을 보고, 직접 호치민 시의 마담 집으로 찾아가 한국 남성과 결혼한 베트남 여성은 호치민 시에서 맞선을 보면서 생활하던 기간의 경험을 다음과 같이 이야기 한다.

“호치민 시에서 선을 보는 과정은 너무 힘이 들었어요. 그렇게 힘들 거라고 생각하지 못했어요. 매일 호텔마다 돌아다니면서 힘들었는데, 어떤 때는 선보러 갈 때 10인용 봉고차에 30~40명씩 한꺼번에 타고 새벽 3~4시부터 준비하기도 하고... 안 붙으면(결혼이 성사되지 않으면) 민박아줌마(마담)가 화내고, 누구는 그러고 싶냐고요, 빨리 합격해서 떠나고 싶지... 옷 잘 입어야 하고 높은 구두 신어야 하고 길 바닥에서 화장해야 하고, 가게 앞에서 앉아서 쉬고 있으면 가게 주인이 재수 없다고 (성매매 여성인줄 알고) 쫓아내기도 하고, 커피 숲에 들어가면 음료수 사 먹어야 되는데, 돈이 없으니깐 커피 숲에 들어가지도 못하고, 햇볕이라도 가리려고 가게 집 지붕 밑에 들어가면 어떤 집 주인들은 물을 뿌리면서 “빨리 가, 가” 그래요. 차 내리다가 오토바이에 치일 뻔하고, 차 내리자마자 다른 업체 여성들이 들어가기 전에(호텔로) 빨리 뛰어 올라가야 하고, 남성이 한명을 보는데 여성들이 400명 오는 경우도 있었거든요. 어떤 경우에는 하이힐을 신고 8층까지 걸어 올라가기도 했고, 경찰이 단속 나오면 각자 알아서 열심히 도망가야 해요. 잡히면 50만동 벌금이니깐”(사례 24)

맞선에서 남성 고객은 적게는 20-30명, 많게는 200~300명까지의 베트남 여성들을 볼 수 있는데, 중개업자들이 제공하는 맞선은 차례로 5-10명의 여성들이 들어오면 남성이 마음 드는 여성을 1차로 선택하고, 1차로 선택된 여성들을 중 다시 마음에 드는 여성을 선택하는 2차 선택, 2차로 선택된 여성들 중 또 다시 여성을 선택하는

3차 선택 등 연속적인 여러 단계의 선택을 통해 이루어진다.⁵³⁾ 이 과정에서 동석한 한국인 중개업자는 선택에 적극적으로 개입하며, 고객이 특정 여성에게 질문을 원하면, 통역자로 하여금 질문과 대답을 통역하도록 한다.

그런데 남성들은 이러한 맞선 방식에 당황하는 경우가 많기 때문에 맞선과정에서 적극적으로 여성을 선택하거나, 최종선택 전에 특정 여성을 지목하여 질문하기는 힘들다고 이야기 한다. 따라서 고객이 소극적인 태도를 보이면 중개업자가 나서서 특정 여성을 추천하거나, 여성들에게 나이나 직업, 학력을 물어보고, 더 나아가서는 고객을 대신하여 여성을 선택하기도 한다. 사례 2를 통해 2005년 11월 말에 호치민 시에서 베트남 여성과 결혼한 한국 남성인 사례 37은 맞선 과정에서 얼굴만 보고 배우자를 골라야 하는 자신의 상황에 대해 다음과 같이 이야기한다.

“소장님이 베트남 가면 몇 백명까지 볼 수 있다고 그러니까 ‘그 중에서 한 명이라도 맘에 들면 좋겠다’라는 기대를 가지고 갔죠. 근데 정말 어렵더라고요, 막상 긴장되고 잠깐 얼굴만 보고 고르자니 맘에 드는 여성도 없고 못 하겠더라고요... 오전 맞선에서 우리가 못 고르니까 ***사장님이 고르셨잖아요“

맞선에서 상대를 선택할 수 있는 권한은 전적으로 결혼 비용을 지불하는 남성에게 주어지며, 위와 맞선을 주선했던 한국인 중개업자(사례2)는 맞선을 보고 있는 베트남 여성들은 최종 선택 전까지는 “지금 자기를 선택하고 있는 남성이 한국사람 인지, 대만 사람인지도 모르는 상황”이라고 말하는데, 이러한 ‘일방적인 선택권’과 ‘정보의 불균형’은 상업화된 국제결혼에 내재된 비대칭적인 권력구조를 보여준다. 또한 맞선 과정에서 선택은 의사소통이 이루어지지 않는 상태에서 빠른 속도로 진행되기 때문에 여성이 선택되는 절대적인 기준은 외모, 특히 한국적인 외모이다.⁵⁴⁾

중개업자들은 위와 같은 과정을 반복하여 선택된 2-10명의 여성 중 마지막으로 배우자를 선택하는 단계를 ‘최종 선택’이라고 부르는데,⁵⁵⁾ 이 단계에서는 여성에게도 자신을 선택한 남성에 대한 정보가 제공된다는 점에서 이전의 과정과는 구별된다.

53) 맞선의 형식은 다양하여, 여러 명의 남성이 한 방에서 함께 맞선을 보는 경우도 있고, 개별적으로 맞선을 보는 경우도 있으며, 후자의 경우 중개업자는 “여러 명의 남성이 한 명의 여성과 ‘결혼하겠다’고 하면 곤란하기 때문에 그런 일이 발생하지 않도록 적절히 조절한다”고 한다. 또한 백 명이상의 여성을 한 장소에 모아 맞선을 진행하는 것이 어려운 일이기 때문에 같은 장소에서 두 개의 업체가 동시에 맞선을 진행하는 경우도 있다.

54) 여성이 선택되기 위해서는 ‘키가 크고 날씬하며 얼굴이 예뻐야 한다’고 이야기되며, 특히, 한국인과 많이 다르지 않은 한국적인 외모를 가진 여성이 선택될 확률이 높다고 한다.

55) 베트남 여성들은 맞선 보러가는 것을 ‘대회에 나간다’, 최종 선택되는 것을 ‘합격 한다’라고 이야기 한다(Tam 2003)

‘최종 선택’ 단계에서 중개업자는 우선 통역을 통해 여성들의 나이, 학력, 고향, 가족 관계, 직업, 키, 몸무게 등에 대해 물어보고, 여성들에게는 남성의 직업이나 경제력, 결혼 여부와 가족 관계⁵⁶⁾에 대해 설명한 후, “싫은 사람은 나가라”고 한다. 자신을 선택한 남성이 다른 남성들에 비해 나이가 아주 많거나 장애자인 경우라면 여성들은 ‘나가기도 한다.’

그러나 경쟁률이 높은 맞선에서 ‘선택되는 것’은 어려운 일이기 때문에, ‘남성이 혹은 그가 가진 조건이 마음에 들지 않더라도’ 여성이 거부권을 행사하는 것은 쉬운 일이 아니다.⁵⁷⁾ 더욱이 마담이 남성의 선택을 거부한 여성에게 더 이상 맞선의 기회를 주지 않는 구조적 강제가 존재한다면, 여성은 자신에게 주어진 최소한의 권리인 거부권조차 행사할 수 없는 상황에 놓이게 된다. 한국남편과 이혼 후 고향으로 돌아와 생활하면서, 한국 중개업체가 주선하는 맞선에서 통역 일을 하고 있는 한 베트남 여성은 위와 같은 상황을 다음과 같이 설명한다.

“제가 통역했던 맞선에서 한국 남성이 선택했는데, ‘싫다’고 한 여성이 두 명 있었어요. ‘싫다’고 말한 여성은 마담이 맞선 기회를 주지 않아요. 결국 국제결혼 할 기회를 다시는 얻지 못 하는 거죠. 마담끼리 정보를 주고받기 때문에, 그런 여성은 다른 마담에게 가도 마찬가지로 국제결혼 할 기회를 얻을 수 없어요.”(사례 19)

현재 하나의 관행으로 굳어져 있는 위와 같은 맞선 형식에 대해 대부분의 중개업자들은 ‘단속에 대한 우려로 인해 맞선은 가능한 짧은 시간에 진행되어야 하기 때문에 일대일 맞선은 불가능하며, 지금과 같은 형식의 맞선은 어쩔 수 없는 일’이라고 설명한다. 그러나 불과 몇 시간 만에 여러 명의 남성들과 여성들을 한꺼번에 matching 시킬 수 있는 위와 같은 맞선 절차는 ‘가장 빠른 시간에 가장 많은 이윤의 추구’라는 상업화된 국제결혼 중개 서비스의 이윤 추구적인 성격을 반영한 것으로, 여기에는 ‘불충분한 정보의 제공’이라는 보다 근본적인 문제가 내재되어져 있다.

나이, 직업, 초혼 재혼 여부, 학력, 경제력, 가족 상황 등 몇 개의 조건적 지표는 결혼 당사자들이 맞선에서 제공받을 수 있는 정보의 전부지만, 남성의 ‘선택’과 그러한 선택에 대한 여성의 ‘동의’는 이에 의존할 수밖에 없다. 그런데 더 심각한 문제는 아래의 사례에서처럼 여성들에게 제공되는 빈약한 정보는 그마저도 허위인 경우가 있다는 것이다.⁵⁸⁾

56) 남성의 가족 관계는 주로 시부모를 모셔야 하는 경우인지, 아닌지, 재혼의 경우라면 돌보아야 하는 자녀가 있는지 없는지가 강조된다.

57) 중개업자들은 “여성들이 거부하는 경우는 거의 없다”고 말한다.

“선 볼 때는 통역자가 남편이 기계를 만드는 회사에 다니고 약혼 한 적이 있고 한달 수입이 200만원이라고 했어요, 근데 한국에 와서 보니까 시골에서 어머니를 모시고 사는 공사장 일용직 노동자인 거예요 또 저와 결혼하기 전에 몽골 여성과 결혼했었는데, 그 여성이 자해 소동을 벌여서 이혼했다고 하더라고요”(사례 26)

대부분의 베트남 여성들은 국제결혼을 통해 ‘좀 더 나은 삶’을 누리게 될 것이라는 근본적인 기대를 가지고 한국남성과 결혼하며, 최종선택 단계에서 제공되는 남편의 신상에 대한 정보는 여성의 ‘의사 결정’에 결정적인 근거로 사용된다. 따라서 맞선과 정에서의 허위 정보는 궁극적으로는 입국 후 이들이 결혼 생활을 유지하는데 어려움을 느끼는 근본적인 원인이 된다.

맞선 후 베트남 현지 대마담은 선택된 여성의 소속 마담으로부터 여성의 신원 증빙 서류를 넘겨받아 혼인신고를 위한 서류 진행을 시작하며, 성사된 커플들은 함께 식사를 하거나 중개업자가 나누어 준 한-베 사전을 가지고 의사소통을 하려고 노력한다.⁵⁹⁾ 그러나 서로가 상대의 언어를 전혀 모르는 상황에서 사전에 의지해서 의사소통을 하는 것은 쉬운 일이 아니다.

베트남 법이 요구하는 건강 진단서를 발급받기 위해, 건강 검진을 맞선 다음 날 일정으로 포함시키는 업체도 있지만 대다수의 중개업체는 맞선 다음 날 곧 바로 결혼식을 주선한다. 여러 명의 남성이 함께 온 경우라면 결혼식은 보통 합동으로 진행되며, 여성의 일가친척들만 참석한 가운데 이루어진다. 앞서 설명한 바와 같이 베트남에서 활동하는 한국인 중개업자(K3)나 대마담(V1)은 결혼식에 필요한 모든 일⁶⁰⁾을 주관하며, 한국인 중개업자는 식의 진행을 맡는데, 남성들은 베트남의 결혼식 절차에 대해 잘 모르기 때문에 중개업자의 지시에 따라 식을 치르게 된다.

피로연 과정에서 중개업자는 신랑으로 하여금 신부의 부모님에게 ‘지참금’ 혹은 ‘부모님 사례비’가 든 봉투를 드리게 하는데, 전술한 바와 같이 마담들이 이 돈에서 숙식비와 중개 수수료를 가져가기 때문에 남편이 50만원을 낸다 해도 여성이 실제 받는 돈은 18만 원 정도에 불과하다.

58) 미래인력 개발원 보고서에 따르면, 조사대상자 인 국제결혼 여성 922명 중 약 19~26%가 결혼 전 남편에 대해 들은 정보가 사실과 일치하지 않았다고 응답한 것에 비해, 이들 중 중개업체를 통해 결혼 한 199명의 경우에는 거의 절반에 가까운 44%가 남편에 대한 사전 정보가 일치하지 않았다고 응답하였다. 이는 결혼 중개업체를 통한 결혼에서 불충분한 정보의 제공 혹은 허위 정보 제공의 문제가 심각하다는 것을 보여준다.(2005년 미래인력 개발원 보고서 pp77-79 참조)

59) 현재 국제결혼 중개업체가 제공하는 중개 서비스에는 맞선 이후에 개별적인 통역이 포함되지 않으며, 따라서 중개업자들은 성사된 커플들에게 한-베 사전이나 간단한 회화 책자를 준다.

60) 결혼 예복, 신부화장, 예식장 예약, 결혼 반지나 패물의 준비, 비디오, 사진촬영, 웨딩 카, 결혼식 피로연, 차량을 동원하여 시골에 살고 있는 신부의 일가친척을 호치민의 결혼식장으로 데리고 오는 일등 결혼식을 위한 모든 일

현재 중개업체가 주선하는 결혼 절차는 증명서 발급이전 결혼식을 올리고 바로 ‘합방’을 하는 것이 하나의 관행으로 굳어져 있으며, 이는 공식적인 결혼 절차의 하나로 인터넷 홈페이지에 소개되기도 한다. 그러나 사적인 문제이자 성인 당사자들의 자율성에 맡겨져야 할 합방을 공식적인 중개 절차의 한 단계로 만드는 것은 단속의 위험 뿐 아니라 다양한 피해와 부작용을 낳을 위험을 지니는데, 아래의 사례들은 결혼 증명서 발급 이전의 합방이 결혼 당사자 모두에게 심각한 정신적, 육체적 피해를 입힐 가능성을 지닌다는 것을 보여준다.

<피해 사례 1> 사례 30의 경우에는 한국남성과 선을 보고 합방을 하였으나 한국으로 돌아간 남성이 자신을 초청하지 않아, 이후 중개업체에서 돈을 대주어서 산부인과에서 처녀막 재생수술을 하였다. 베트남에서 혼인신고가 되어 있었기 때문에 한국 돈 20만원을 내고 이혼수속을 한 후⁶¹⁾, 한국인 중개업자인 사례5가 주선하는 맞선에서 현재의 남편과 맞선을 보고 결혼하여 2005년 한국으로 입국하였다.

<피해 사례 2> “숙소에서 생활할 때 한국 남성과 성관계를 맺은 후 초청장을 보내지 않아서 임신한 채로 혼자 베트남에서 기다리고 있는 여성을 본 적이 있어요. 그 여성은 임신 4개월이었는데, 베트남에서 미혼모는 먹고 살기 힘들어요.”(사례 25)

<피해 사례 3> 사례 36의 경우에는 2002년 베트남에서 결혼한 여성의 실제 나이는 20세였지만 서류상의 나이가 17세로 되어 있어 서류상 미성년자이기 때문에 한국으로 입국할 수 없었다. 이런 경우 중개업체는 다른 여성과 결혼을 할 수 있도록 맞선을 주선하지만 중개업자가 책임을 회피하였고, 더욱이 배우자가 한국에 없는 상황에서 남편 혼자 이혼을 진행하는 경우 1년 이상의 시간이 걸리기 때문에 이 남성은 이혼 소송과 중개업자를 상대로 하는 민사 소송을 하면서 3년 간 힘든 시간을 보내었다. 이후 2005년 4월 같은 중개업자의 소개로 하노이에서 다른 베트남 여성과 결혼하였다.

현재 베트남에서는 남녀가 함께 호텔에 투숙하는 경우 부부임을 증명하기 위한 결혼증명서를 제시하여야 한다.⁶²⁾ 따라서 결혼 증명서 발급 이전의 합방은 단속의 대상이 될 수 있으며, 적발 시 남녀 모두 처벌 받게 된다.⁶³⁾ 따라서 사례2의 경우에는 이런 위험을 피하기 위해 자신은 “남성고객들을 호치민 시 일반 호텔에 투숙시키지

61) 베트남에서 처녀막 재생 수술을 하는데 수술비용은 4~5만원이 든다고 한다고 한다. 이 여성의 경우에는 수술 비용과 이혼 수속 비용을 모두 베트남 현지 한국인 중개업자가 내 주었다.

62) 베트남 IOM 사무소에 따르면, 보통 베트남인들끼리 결혼하는 경우에는 결혼 증명서를 발급 받은 후 결혼식을 올리기 때문에, 호텔에 투숙할 때 결혼 증명서를 보여줄 수 있다고 한다.

63) 벌금은 5만동 내지 20만동 정도라고 한다.

않고, 항상 ***호텔에 투숙시킨다”고 말한다. 왜냐하면 “이 호텔은 공안들과 친분이 있는 베트남인이 운영하기 때문에 결혼하러 온 대만, 한국 남성들이 묵기에 안전하기 때문”이라는 것이다.⁶⁴⁾

(4) 결혼 후 입국 전까지 여성에 대한 교육과 관리

필리핀의 경우에는 한국남성과 결혼한 필리핀 여성이 결혼식 후 배우자 비자를 발급받아 한국으로 입국할 때 까지 걸리는 기간이 1개월인 반면, 베트남의 경우에는 그 기간이 짧게는 2개월에서 길게는 3개월 정도 소요된다. 따라서 이 기간 동안 한국 남성과 결혼한 베트남 여성들은 고향에 있는 집으로 돌아가 생활하기도 하지만, 중개 업체가 운영하는 숙소에서 생활하면서 교육을 받기도 한다.

한국인 중개업자들은 ‘베트남에서 외국인이 수십 명의 베트남 여성들을 합숙시키면 단속의 표적이 되기 때문에 한국 중개업체가 직접 여성들을 합숙시키기는 어렵다’고 말한다.⁶⁵⁾ 따라서 한국 중개업체는 베트남 현지 마담들에게 위탁하여 교육을 실시하거나 아니면 베트남 현지인을 고용하여 직접 숙소를 운영하고 이 숙소에서 여성들을 합숙시키면서 교육, 관리한다. 이 기간 동안 이루어지는 교육은 “여성들이 한국에 와서 잘 적응하도록 준비시키기 위한 것”으로 교육의 내용은 한국어 공부, 한국 요리 강습, 예절 교육 등인데,⁶⁶⁾ 교육비가 결혼 비용에 포함되어 교육을 의무화 하는 업체도 있고, 교육을 선택(option) 항목으로 하여 결혼 비용과는 별도의 교육비를 받는 업체도 있다.

이에 대해 한국인 중개업자인 사례 7은 결혼 후 입국 전까지 여성을 숙소에서 기숙시키는 것은 위와 같은 교육의 목적도 있지만, 다른 한편으로는 ‘사고를 방지하기 위한 것’이라고 설명한다. 즉, 입국 전까지 여성들에 대한 기숙 관리는 “2~3개월은 긴 시간이기 때문에 여성을 고향으로 그냥 돌려보내면 맘이 변하여 도망갈 수도 있고, 그럼 업체가 책임지어야 하기 때문에” 이를 방지하기 위해 필요한 안전장치라는 것이다. 따라서 중개업자들은 여성들의 출입을 통제하기도 한다

64) 따라서 호치민 시에는 베트남 여성과 결혼하기 위해 온 한국 남성이나 대만 남성들만 투숙하는 몇 개의 호텔들이 따로 있다.

65) 드문 경우이나 호치민 시에는 한국인이 운영하는 숙소도 있다.

66) 교육의 내용 중 가장 중요한 것은 한국어 교육으로, 대만 남성과 결혼한 여성들은 중국어 학원에 가서 중국어를 배우는 경우가 많지만, 현재 호치민에서는 한국어를 가르치는 학원이 없기 때문에 한국 남성과 결혼한 여성들은 개인 한국어 선생님(보통은 한국어 학과 대학생)에게서 한국어를 배운다고 한다. 대부분의 업체가 한국어 교육은 실시하지만 한국 요리 강습까지 시킬 수 있는 업체는 드물다.

그러나 중개업체가 결혼 한 여성을 관리하는 기간 동안 발생하는 문제는 단순히 이동의 자유가 제한되는 것에 그치지 않는다. 한국중개업체들은 베트남 현지 마담들로부터 ‘신부가 한국으로 입국하지 않을 경우나 한국으로 입국 후 3개월 이내 무단 기출 하는 경우 신부 부모가 3천 만동(약 200만 원 가량)을 변상하고, 부모가 변상하지 못할 경우에는 신부를 관리하고 있던 마담이 변상한다’는 내용의 각서를 받는다.(부록 참조) 이 돈은 베트남 현지 공장 노동자의 월 소득⁶⁷⁾의 30배가 넘는 금액이기 때문에, 실제 베트남 여성들이 이 돈을 변상하고 결혼을 포기하는 것은 거의 불가능하다. 더욱이 부모가 변상하지 못하는 경우에는 마담이 변상하여야 하기 때문에 마담들이 여성들을 더욱 엄격하게 관리, 통제하게 하는 요인이 되기도 한다.

결국 한국 남성과 이미 결혼한 여성이라면 자신이나 부모의 경제적 능력으로는 갚을 수 없는 거액의 돈을 변상하여야 하고, 또한 숙소에서 생활하면서 맞선을 준비하는 여성이라면 생활비가 부채로 계산되기 때문에, 여성에게 현재의 중개 시스템은 ‘한번 받을 들여 놓은 이상 의사를 번복하거나 빠져나갈 수 없는’ 강제적 구조로 작동한다. 이는 결혼 당사자의 의사결정의 자율성을 박탈한다는 점에서 현재의 중개 방식이 안고 있는 심각한 문제의 하나로 지적될 수 있다.

고찰한 바와 같이 한국 남성과 베트남 여성의 결혼 중개는 한국 중개업체뿐 아니라, 베트남 현지의 중개업자, 호텔, 서류대행업자 등 다양한 집단이 결합된 조직화된 체계를 통해 이루어지며, 그 체계는 ‘최대 이윤의 추구’라는 자본주의 시장 논리에 의해 구조화 된다. 따라서 이 체계 내에서 경제적 이윤의 출처인 여성은 더 많은 경제적 이윤을 얻기 위한 통제와 강요, 협박, 부채예속, 착취에 노출될 위험을 지님에도 불구하고, 현재 중개업체가 제공하는 중개 서비스의 내용이나 중개 과정에 대한 감독은 전혀 이루어지지 않고 있다.

또한 한국 남성과 베트남 여성의 결혼은 출산과 양육, 노인 부양 등 그 동안 여성이 가족 내에서 수행해온 재생산 노동, 돌봄의 노동(care work)에 대한 수요의 증가와 관련을 지닌다. 치매에 걸린 어머니를 돌보기 위해 베트남 여성과 결혼하려다가 그 어머니가 돌아가시자 결혼을 거부한 한국 남성의 예에서 볼 수 있듯이, 현재 상업화된 국제결혼 중개 시스템은 그 시스템 자체가 인생의 동반자를 만난다는 의미로서의 결혼이 아니라, 단지 돈을 내고 자신이 필요한 ‘노동력’을 사오는 방식으로 손쉽게 이용될 가능성을 지닌다. 이러한 의미에서 한 중개업자는 “한국 남성과 그 가족들에게 돈을 주고 여성을 사오는 것이 아니라는 점을 이해시키는 것이 중개업을 하면서 가장 힘든 점”이라고 이야기 한다.

67) 공장에서 일하는 경우 월 소득은 약 100만동, 한국 돈으로 6만 원 정도이다.

2. 국제결혼 중개과정에서의 문제점

현재의 국제결혼 중개는 비용 지급자인 한국 남성의 이해를 중심으로 이루어지며, 그 과정에서 중개업자들은 여성들을 통제·관리하여 성혼률을 높이고, 이탈률을 최소화하고자 한다. 중개업자에게 여성의 이탈은 이후 남성에게 담보 책임(재 맞선 제공, 수수료 반환 등)을 져야한다는 것을 의미하며, 나아가서는 사업 평판 훼손으로 시장에서 도태될 위험에 처한다는 것을 의미한다. 따라서 현재의 국제결혼 중개 시스템은 그 자체가 불평등한 성별권력관계에 의해 구조화되며, 최대의 피해자는 여성이 될 수 밖에 없다.

1) 불평등하고 부정확한 정보 제공

통역서비스의 미비로 인해 결혼당사자들이 결혼 과정에서 전문적인 통역자의 조력을 충분히 받는 것은 어렵다. 이는 남녀 모두에게 심각한 ‘정보의 부족’을 야기하며, 불충분한 정보는 결혼 당사자들이 결혼 과정에서 일어나는 부당한 대우나 착취에 적절히 대응할 수 없는 근본적인 원인이 될 뿐 아니라 결혼 후 심각한 오해를 발생시킬 소지가 있다.

양 당사자에게 제공되는 정보의 양은 불균형할 뿐만 아니라 여성에게 제공되는 정보는 때때로 부정확하며 그 책임 소재가 불분명하여 이후 책임을 묻기 어렵다. 여성의 경우에는 최종으로 선택되기 전까지는 남성에 대한 어떠한 정보도 제공받지 못하며, 심지어 자신을 배우자로 선택하고 있는 남성이 한국인인지 대만인인지도 모르는 채 맞선에 참여하는 경우도 있다. 여성은 최종 선택 후에야 비로소 자신을 선택한 남성의 신상에 대한 간략한 정보(결혼여부, 나이, 직업, 학력, 가족관계 등)를 제공받지만 이마저도 허위인 경우가 있다.

2) 대량·속성 중개 시스템 - 자율적인 배우자 결정권의 침해

중개업자들은 단속에 대한 우려로 인해 가능한 짧은 시간 내에 맞선을 진행해야 하며, ‘일대일 맞선’은 불가능하다고 말한다. 그러나 불과 몇 시간 만에 한 명의 남성이 수백 명의 여성 중에 한명의 배우자를 선택하는 방식으로 이루어지는 맞선은 ‘가장 빠른

시간 내에 가장 많은 이윤의 추구'라는 상업화된 국제결혼 중개 서비스의 이윤 추구적인 성격을 반영한 것으로, 결혼당사자들에게 의사결정에 필요한 시간을 허용하지 않는다. 이러한 의미에서 현재의 결혼 중개시스템은 의사소통이 불가능하고 정보가 불충분한 상태에서 '속성으로 배우자 선택이 강제되는' 구조라 할 수 있다.

3) 인신매매에 가까운 강압적 구조

현재의 결혼 중개과정은 조직적인 연결망에 의해 여성을 모집, 기숙, 관리, 통제하고 이동시킨다는 점에서 국제법에서 정의하고 있는 '인신매매적' 속성을 지닌다. 맞선을 준비하는 기간 뿐 아니라 결혼 후 입국까지 여성들은 중개업자가 운영하는 숙소에서 생활하면서 외출이 제한되며, 이 기간 동안 사용한 생활비는 빚으로 계산된다. 이러한 부채 예측의 상황은 여성이 중간에 맞선을 포기하거나 경쟁률이 높은 맞선 과정에서 거부권을 행사할 수 없는 구조적 강제로 작동하며, 이로 인해 결혼상대자가 싫더라도 자의에 반하여 결혼에 이르는 경우가 발생하고 있다.

또한 한국남성과 결혼 한 여성들은 입국을 포기하거나 입국 후 2~6개월 이내에 집을 나오면 '지참금'뿐 아니라 추가로 200만원을 한국 중개업체에게 변상해야 하며, 그 결과 여성들은 폭력적인 상황에 처하더라도 자신을 보호할 수 없게 된다. '남편의 폭력이 무서워서 베트남으로 돌아가고 싶다'는 한 국제결혼 여성(사례34)은 자신의 부모가 받은 약 25만원 때문에 한국으로 이주되어왔다. 현금을 갖고 있지 않은 베트남의 농가에서는 물소 한 마리 값에 해당하는 약 25~30만원의 돈을 융통하는 것이 불가능하기 때문에 어쩔 수 없이 결혼하게 된 것이다.

아버지는 내 결혼에 반대했다. 아버지가 결혼을 없던 일로 하고 싶다고 말했더니 만약 그렇게 되면 보상해달라고 해서, 돈이 없어 그냥 결혼했다 (사례 33)

4) 과도한 이윤의 착취

숙소의 생활환경이나 결혼과정에서 제공되는 통역 서비스, 결혼식, 여성에 대한 교육 등 현재 중개업자가 제공하는 중개 서비스의 질은 남성이 지불하는 결혼 비용에 비해 매우 열악하다. 또한 중개과정에서 중개업자들은 다양한 방식으로 이윤을 착취하기 때문에 남성이 결혼 비용으로 천만원 가량을 지불한다고 해도 여성이나 가족이

받는 돈은 12만원~30만원에 불과하다. 더욱이 결혼당사자간 의사소통이 안 되는 상황을 이용하여 중개업자들이 돈을 가로채는 경우도 있으며, 이 과정에서 갈취, 공갈, 사기, 협박 등 다양한 형태의 범법적 행위가 공공연하게 자행되기도 한다.

5) 다양한 형태의 인권침해

국내에서 활동하는 국제결혼 중개업자에게 국제결혼 당사자인 한국 남성을 모집하는 것은 영업에 있어서 매우 중요한 부분이다. 따라서 중개업자들은 보다 많은 한국 남성들을 모집하기 위하여 현수막 게시, 지면 광고, 인터넷 홈페이지 광고 등 온라인부터 오프라인까지 다양한 매체를 활용하고 있다. 그 과정에서 중개업자들은 인권 침해적인 광고(예 : ‘초혼, 재혼, 장애인도 가능’, ‘연령제한 없이 누구나 가능’, ‘만남에서 결혼까지 7일’, ‘베트남 절대 도망가지 않습니다’, ‘신부보증제’ 등)도 서슴지 않고 있어 국제결혼 유입국과의 외교적 마찰을 일으킬 위험성까지도 상시 내포하고 있다.

현재 결혼 중개업자들은 처녀성이나 출산 여부를 확인하기 위해 산부인과 검진을 실시하는데, 이는 현행 국제결혼 중개 시스템의 왜곡된 상업화 경향을 반영한 것으로 그 자체가 극단적인 여성 인권에 대한 침해라 할 수 있다. 또한 현재의 중개과정에서는 맞선 당일 성혼이 결정되면 다음날 바로 결혼식을 주선하며, ‘합방’을 요구하는 것을 관행화되어 있다. 그런데 이처럼 사적인 문제이자 성인 당사자들의 자율성에 맡겨져야 할 합방을 공식적인 중개 절차의 한 단계로 만드는 것은 단속의 위험 뿐 아니라, 결혼 후 남성이 초청을 하지 않거나 여성이 입국하지 못하는 경우 결혼 당사자 모두에게 심각한 정신적, 육체적 피해를 입히며, ‘처녀막 재생 수술’이라는 또 다른 인권침해를 낳는다는 문제를 갖는다.

국제결혼 이주여성의 인권 실태와 관련 법적 쟁점

소 라 미

아름다운재단 공익변호사그룹 '공감'

I. 들어가며

2007년 7월 4일 베트남에서 결혼 이주해 온 ‘후인’(19세)은 갈비뼈 18개가 부러진 채 사체로 발견되었다. 2007년 1월 결혼중개업체 소개로 건설일용근로자인 장모(46)씨를 만나 결혼해서 5월 16일 한국으로 입국한 후인을 기다린 것은 결혼중개업체와 남편이 말했던 장밋빛 결혼생활이 아니었다. 27세 연상의 남편은 일정한 직업이 없었고, 집도 월 18만원짜리 지하 월셋방이었다. 남편은 “한국어 학원에 다니고 싶다”는 후인의 요청을 외면했고, 바깥출입조차 허용하지 않았다. 한 달 후 고향으로 돌아가겠다고 말한 후인에게 되돌아온 것은 남편의 무자비한 폭행이었다. 범인으로 검거된 남편은 수사과정에서 “돈 들여 아내를 데려왔는데 자꾸 돌아간다고 해 찾김에 때렸다”고 진술했다.⁶⁸⁾

2003년 3월, 결혼생활 8년 동안 구타에 시달린 필리핀 국적의 알가나레이 비비(31세)는 한국인 남편의 폭력을 피해 10층 아파트 베란다에서 뛰어내려 사망하였다. 2005년 11월, 한국 남성과 결혼한 지 5년이 된 필리핀 여성은 평소 의처증 증세를 보이던 한국 남편으로부터 둔기로 폭행당해 중상을 입고 의식불명 상태에 빠졌다. 당시 한국 남편이 휘두른 둔기에 폭행당했던 3살, 2살 된 딸 2명은 결국 숨지고 말았다.

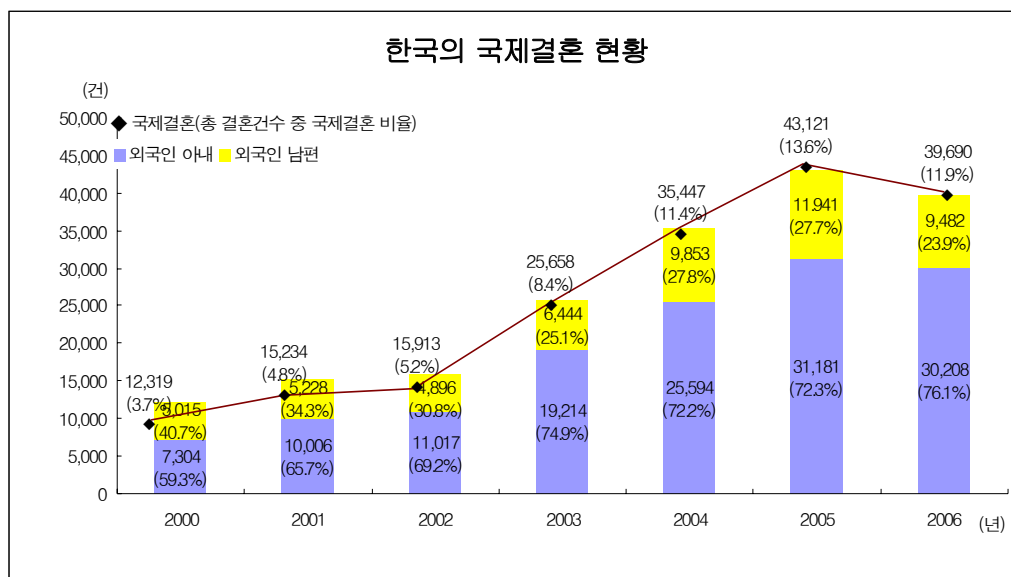
위와 같은 사례는 국제결혼에 내재되어 있는 문제가 집적되어 표출된 사안으로, 왜곡된 방식으로 국제결혼이 정착되어 가고 있는 우리 사회에 던져진 인권의 절규이다.

68) 2007. 8. 20.자 한국일보 중

II. 국제결혼 현황

통계청 자료를 분석해보면 국내 전체 결혼에서 국제결혼이 차지하는 비중은 2000년 3.7%, 2003년 8.4%, 2005년 13.6%로 급증하고 있다.(그림 1 참고) 그 중에서도 한국 남성과 외국인 여성의 국제결혼이 차지하는 비중은 70%이상으로 절대적이다. 농림어업 종사자 남성의 경우, 국제결혼 비율이 2005년 2,885건으로 35.9%를, 2006년에는 3,525건으로 41%를 차지하는 것으로 나타나 농어촌지역의 국제결혼 현상은 더욱 절대적인 증가 추세를 보이고 있다.

그림 1 한국의 국제결혼 현황



한국 남성과 혼인신고 한 이주여성의 국적별 통계를 보면 베트남 여성과의 결혼이 2001년 1.3%, 2003년 7.3%, 2005년 18.7%, 2006년 33.5%로 눈에 띄게 증가했다는 특징을 갖는다.(표 1참고) 베트남 여성과의 국제결혼이 비약적으로 증가한 이유로 “국제결혼 중개업체의 활약”과 최근 기초자치단체가 주도하는 “농어민 국제결혼 비용 지원 사업”의 활약”을 들 수 있다.

[표 1] 한국남성과 혼인신고 한 이주여성의 국적별 수(2007, 통계청)

년	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
	10,006	100	11,017	100	19,214	100	25,594	100	31,180	100	30,208	100.0
일본	976	9.8	959	8.7	1242	6.5	1224	4.8	1,255	4	1484	4.9
중국	7,001	70.0	7,041	63.9	13,373	69.6	18,527	72.4	20,635	66.2	14,608	48.4
필리핀	510	5.1	850	7.7	944	4.9	964	3.8	997	3.2	1,157	3.8
베트남	134	1.3	476	4.3	1,403	7.3	2,462	9.6	5,822	18.7	10,131	33.5
몽고	118	1.2	195	1.8	318	1.7	504	2	561	1.8	593	2.0

III. 정착과정에서의 이주여성의 인권 실태와 법적 쟁점

- 가정폭력 실태 및 이를 조장하는 불안정한 법적 지위

1. 가정폭력의 실태

2005년 보건복지부의 실태조사에 응한 국제결혼 이주여성 중 지난 1년 동안 언어 폭력을 경험했다는 사람이 31%, 신체적 폭력을 경험했다는 사람이 13~14%, 남편으로부터 성행위를 강요받거나 변태적인 성행위를 강요받았다는 비율이 각각 14%, 9.5%로 나타났다. 적어도 국제결혼 이주여성 10명 중 한명은 남편으로부터 구타당하거나 성행위를 강요받은 경험이 있는 것이다.

별거나 이혼을 한 사람들 중 부부폭력의 경험 비율은 더욱 높게 나타나고 있다. 언어폭력이 70~80%, 신체적 폭력은 50%, 남편으로부터 성행위 강요는 40%로 나타나고 있다. 또한 한국인 남편이 국제결혼 이주여성을 지나치게 통제하는 것도 문제로 지적되고 있다. 보건복지부 실태조사 결과 응답자 중 약 13%가 남편이 생활비를 제대로 갖다 주지 않거나 용돈을 주지 않는다고 하였으며, 외출을 통제하는 경우도 11%정도 되는 것으로 나타났다. 그 밖에 의처증 증세를 보이는 남편이 8.2%, 본국에 송금을 못하게 하거나 신분증을 빼앗는 남편도 각각 7~8%정도로 나타나고 있다.⁶⁹⁾

69) 보건복지부, 「국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안」, 2005, 127쪽

2. 폭력에 대해 이주여성이 대처하는 방식

창원 여성의 전화가 실시한 ‘다문화가정의 정책적 복지욕구조사’ 결과에서도 결혼 이주여성이 이혼할 수 없는 이유로 ‘자식을 빼앗길까봐’(42.1%), 경제적 자립이 어려워서(10.5), 모국으로 돌아가기 어려워서(10.5%) 등이 나왔다.⁷⁰⁾

보건복지부 실태조사 결과 남편으로부터 폭언, 폭행 또는 원치 않는 일의 강요를 당한 경우 대응방식에 대하여는 약 30% 국제결혼 이주여성이 “그냥 참고 산다.”고 나타났다. 가정폭력으로 경찰에 신고한 사람은 8% 정도로 폭력을 경험한 수치에 비교하면 매우 낮은 비율이다. 신고를 하지 않은 이유로는 결혼생활을 유지하기 위해(20%), 신고하는 방법을 몰라서(14%), 신고해도 경찰이 문제를 해결해주지 못할 것 같아서(13%), 체류자격 불안정에 대한 두려움(10%) 등으로 나타났다.

폭력을 당한 국제결혼 이주여성들이 경찰에 도움을 요청하는 것은 쉬운 일이 아니다. 언어장벽 때문에 신고할 수 없는 국제결혼 이주여성이 많기 때문이다. 또한 실제 경찰에 신고했을 때 끝까지 처벌을 원할 경우 이혼을 생각해야 하고, 이혼할 경우에는 한국에서의 국적취득 여부나 자녀의 문제 등에 있어서 불안정한 신분 상태에 처하므로 대부분 참게 되는 것이다.

3. 국제결혼 이주여성의 신분과 관련된 법적 지위

(1) 2004년 국적법의 개정

2004년 이전의 국적법에 의하면 대한민국 국민과 혼인한 외국인이 한국 국적을 취득하기 위해서는 법률상 혼인 후 국내에 2년 이상 거주하거나 일정요건을 갖추고 법무부장관의 귀화허가를 받아야만 우리 국적을 취득할 수 있게 되어 있었다.⁷¹⁾

2004년, 인도주의적 요청에 따라 혼인에 기한 간이귀화 요건을 완화하여 국적법

70) 창원여성의 전화, 「다문화가정의 정책적 복지욕구조사」, 2006.

71) 국적법 제6조 제2항

제1호 ‘그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자’,

제2호 ‘그 배우자와 혼인한 후 3년이 경과하고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자’

제6조 제2항에서 제3호와 제4호를 신설하여 한국인 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었거나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자인 경우에도 국적 취득의 기회를 부여하였다.⁷²⁾

(2) 2005년 출입국관리법 개정

2005년 출입국관리법 시행령의 개정으로 기존에는 국민의 배우자 비자(F-2비자) 소지자가 취업활동을 하기 위해서는 ‘체류자격외활동허가’를 받도록 했던 것에서 전면적으로 자유로운 취업활동이 가능하도록 허용되었다. 국제결혼 가정의 52.9%가 최저 생계비 이하의 가구소득을 차지하고 있다는 조사결과에 비추어 보았을 때 이와 같은 조치는 환영할 만하다 할 것이다.

또한 예전에는 국민의 배우자 비자(F-2비자) 소지자가 영주비자(F-5)를 취득하기 위해서는 국내에 5년 동안 거주하도록 했던 것에서 2년 동안 국내 거주하면 영주비자 취득이 가능하도록 완화하였다. 이는 혼인에 기한 간이귀화 취득을 위한 국내거주요건 기간(2년)과 동일하게 조정된 것이다.

(3) 그 외 국제결혼 이주여성의 신분보장을 위한 대책

이외에도 최근 정부는 국제결혼 이주여성에 대한 여러 가지 신분보장을 위한 정책을 마련하고 있다. ① 귀화 신청 시 경제적 능력 입증 요건으로서 ‘본인 또는 배우자의 재직 증명서’도 가능하도록 추가한 점, ② 이혼 소송 진행시에도 국제결혼 이주여성이 취업활동이 가능하도록 F-2 체류자격을 부여하도록 한 점, ③ 이혼하면서 한국인 배우자의 귀책사유를 입증하지도 못하고 자녀에 대한 양육권을 취득하지 못하더라도 국제결혼 이주여성의 자녀에 대한 면접권 보장을 위해 F-2 체류 자격을 부여하겠다는 조치 등이다.

72) 국적법 제6조 제2항

제3호 ‘제1호 또는 제2호의 기간을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 그 밖에 자신의 귀책사유 없이 정상적인 혼인생활을 할 수 없었던 자로서 제1호 또는 제2호의 잔여기간을 충족하고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자’,
제4호 ‘1호 또는 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 의하여 출생한 미성년의 자를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호 또는 제2호의 기간을 충족하고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자’

4. 이주여성의 안정적 신분보장을 위한 과제

(1) 국내거주기간 요건의 폐지

국제결혼 이주여성은 한국 국적취득 전까지는 ‘외국인’의 신분으로 국내 체류하는 것으로 국적 취득 전에 이혼을 하면 본국으로 귀국해야하거나 불법 체류자로 전락할 불안정한 신분 상태에 처해있다. 이와 같이 국제결혼 이주여성의 합법적인 국내 체류 여부가 한국인 배우자에게 달려있는 한 가정폭력 등이 발생하여도 국제결혼 이주여성은 이를 감내할 수밖에 없는 실정이다. 결국 국제결혼 이주여성이 자신이 처한 인권 침해적인 상황에 대하여 능동적으로 대처할 수 있기 위하여 근본적으로 해결되어야 할 문제는 국제결혼 이주여성이 가정폭력 등 자신이 처한 문제적 상황에 대하여 경찰에 신고하는 등 적극적으로 대처할 경우 본국으로 쫓겨날 것이라는 두려움이 해소되어야 한다는 것이다. 자신의 신분과 체류가 안전하다는 판단이 들지 않는 한 국제결혼 이주여성이 가정폭력의 고리를 끊어내려는 결단을 내리기란 불가능하기 때문이다.

그러기 위해서는 국적법 제6조에서 혼인에 기한 간이귀화 신청 요건으로 규정하고 있는 ‘국내거주기간(원칙적으로 2년)’을 전면적으로 재검토해보아야 할 것이다. 앞서 발제자가 지적한 바와 같이 98년 국적법 개정으로 요구된 국내거주기간 요건에는 외형적으로는 남녀 차별적인 요소를 철폐한다는 목적이 강했으나 실질적으로는 위장결혼을 막기 위한 목적이 내포되어 있다. 위장결혼 단속이라는 목적을 달성하기 위해 모든 국제결혼 가정을 2년 동안 불안정한 상태에 빠뜨리는 것은 그 적정성과 합리성이 의심된다. 2년이라는 유예기간 동안 국제결혼 이주여성의 불안정한 신분으로 인하여 국제결혼 가정에는 불평등한 권력 관계가 형성되고 이는 부부 간 협상과 타협을 불가능케 하여 가족 내 발생하는 갈등을 자율적으로 해소할 수 없게 하기 때문이다. ‘위장결혼 단속’이라는 목적은 이후 국적 심사 과정의 실질화 및 위장결혼 브로커 등에 대한 기획 수사를 통하여 사후 단속을 강화해 나감으로써 달성될 수 있을 것이다. 혼인과 동시에 국적취득 및 영주자격 취득이 가능하도록 국제결혼 이주여성에 대한 안정적 신분보장을 가능토록 하는 것이 국제결혼의 안정적 정착을 위한 가장 선결적인 지원 정책일 것이다.

(2) 간이귀화 신청서류 정비

한국인과 혼인하여 2년이 경과한 후 외국인 배우자가 국적을 신청하거나 영주비자(F-5)를 신청하는 경우 모두 한국인 배우자 또는 외국인의 재정능력을 입증하는 서류(재직증명서 또는 3천만원 이상의 재산을 보유하고 있다는 증빙서류)를 제출하도록 되어있다. 이와 같은 규정은 이미 정착하여 가정을 유지하고 있는 국제결혼 가정의 지속 여부(외국인 배우자의 안정적 체류 여부)를 그 가정의 경제적 능력에 따라 판단하겠다는 것을 의미하는 것이다. 경제적 잣대로 한 가정의 지속여부를 국가가 판단하는 것은 국제결혼 가족 당사자들의 행복추구권(헌법 제10조) 및 결혼과 가족 생활에 관한 권리(헌법 제36조) 등의 인권을 침해한다 할 것입니다. 또한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제23조 4항⁷³⁾의 내용에도 위배된다 할 것입니다.

(3) 실질적 법률지원 구조 마련

한국의 언어와 제도에 미숙하고, 인적·물적 기반이 취약한 국제결혼 이주여성이 2004년에 개정된 혼인에 기한 간이귀화 조항에 따라 스스로 한국인 배우자의 귀책사유를 입증한 후 국적신청을 한다는 것은 가능성이 매우 희박한 일일 것이다. 또한 내국인 부부가 이혼할 경우에도 여성에게 아이의 양육권이 인정되기가 쉽지 않은 현실에서 외국인이고 국내 경제적 기반이 취약한 국제결혼 이주여성에게 양육권이 인정될 가능성도 매우 희박하다 할 것이므로 위 신설된 국적법 조항이 적용될 수 있는 사례는 매우 제한적일 것으로 보인다.

또한 나아가 계속 개선되어가는 국적법, 출입국관리법 등의 혜택을 직접적으로 국제결혼 이주여성이 누리기 위해서는 법률 지원 시스템 정비가 필수적이다. 현재에는 법률구조공단에서 내국인의 가정폭력 사건과 마찬가지로 조력이 가능하다고는 하지만 내국인의 접근성도 떨어지는 것이 현실인 법률구조공단에서 언어도 통하지 않는 외국인 여성에게 양질의 법률 서비스를 기대하기란 매우 어려울 것으로 생각된다. 따라서 국제결혼 이주여성 지원을 위한 별도의 법률 기금 등을 형성하여 보다 많은 법률 전문가들이 국제결혼 이주여성의 문제에 대하여 관심을 가지고 전문적인 법률적 조력을 할 수 있도록 환경을 조성하는 것이 반드시 필요할 것이다.

73) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제23조 제4항 (1990. 7. 10. 대한민국 비준)

이 규약의 당사국은 혼인 기간 중 및 혼인 해소시에 혼인에 대한 배우자의 권리 및 책임의 평등을 확보하기 위하여 적절한 조치를 취한다.

IV. 유입과정에서의 인권 실태 및 법적 쟁점

- 국제결혼 중개업체의 중개 행태의 문제

1. 중개업에 의한 국제결혼의 문제점

통계청 자료에 의하면 베트남 여성과의 결혼이 눈에 띄게 증가했다는 특징을 갖는다. 베트남 여성과의 국제결혼이 비약적으로 증가한 이유로는 한국인과 비슷한 외모와 순종적인 기질의 여성을 선호하는 지역 정서, 기초자치단체가 주도하는 농촌 총각 가정 이루기 사업 등을 들 수 있다. 그러나 무엇보다도 이미 대만과 일본을 상대로 하여 발달되어 있는 베트남의 국제결혼 중개 시스템을 활용하여 영리행위를 하는 크고 작은 한국의 국제결혼중개업자, 브로커들의 활약을 무시할 수 없다.

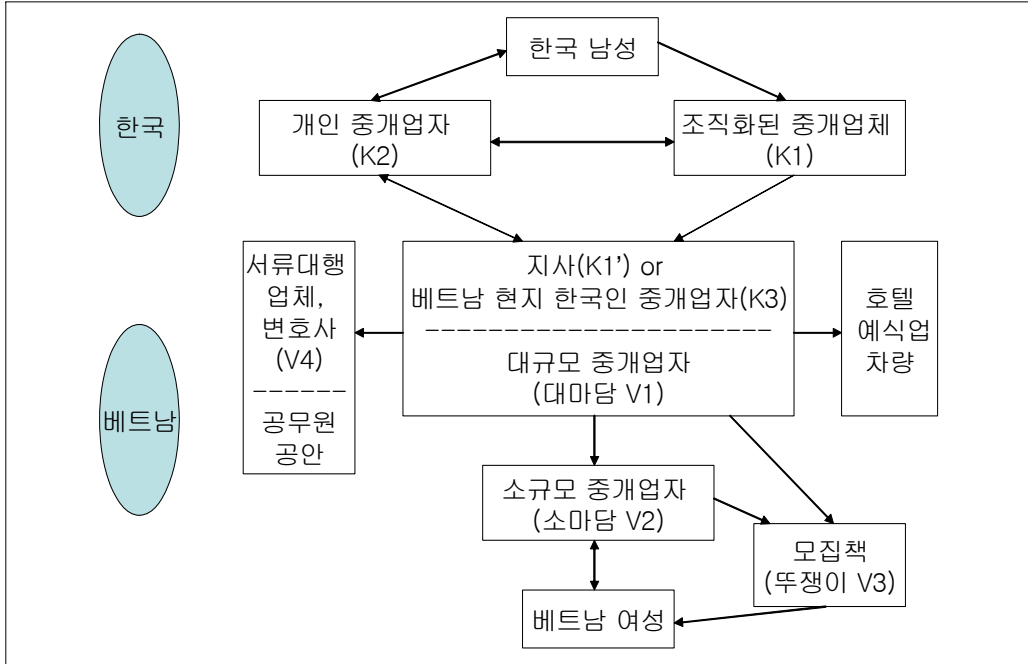
한국 남성과 베트남 여성의 결혼 중개는 최대 이윤의 추구라는 자본주의의 논리에 의해 작동 되고 있다. 이 체계 내에서 여성은 통제와 강요, 협박, 부채예속, 착취에 노출될 위험을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 국제결혼 중개업체의 중개 행위나 중개 과정에 대한 감독은 전혀 이루어지지 않고 있다. 게다가 손쉬운 이윤창출이 가능한 시장으로 인식되면서 국제결혼 중개업체의 수는 기하급수적으로 늘어나고 있다. 이에 따라 경쟁이 심해지면서 국제결혼 중개업체의 중개 관행은 왜곡 형성되고 있다. 정부의 적시 적절한 개입이 이루어지지 않는다면 대만에서 국제결혼이 왜곡되어 갔던 절차를 고스란히 한국 사회가 뒤따르게 될 것으로 예상된다.⁷⁴⁾

(1) 차별적인 광고 행위

국내에서 활동하는 국제결혼 중개업자에게 국제 결혼할 당사자인 한국 남성을 모집하는 것은 영업에 있어서 매우 중요한 부분이다. 따라서 중개업자들은 보다 많은 한국 남성들을 모집하기 위하여 현수막 게시, 지면 광고, 인터넷 홈페이지 광고 등 온라인부터 오프라인까지 다양한 매체를 활용하고 있다. 그 과정에서 중개업자들은 성 차별적·인종 차별적인 광고(예: ‘베트남 처녀와 결혼하세요. 초혼, 재혼, 장애인 환영’, ‘연령제한 없이 누구나 가능’, ‘만남에서 결혼까지 7일’, ‘베트남 절대 도망가지

74) 빈부격차차별시정위원회 ‘국제결혼중개 시스템 : 베트남·필리핀 현지 실태조사’, 2006

그림 2 한국 남성과 베트남 여성 결혼의 중개 시스템



않습니다.’, ‘신부보증제’ 등)를 서슴지 않고 있다. 위와 같은 현수막은 재혼과 장애라는 결혼시장에서 주변화된 신체들, 위계화된 글로벌 체제하에서 베트남이라는 국가의 주변성, 글로벌 결혼시장에서 상품으로 거래되는 여성의 몸, 한국 사회에 깊게 내재된 순결 이데올로기, 결혼이라는 틀 내에서 허용될 수 없는 매매혼적 성적 결합이라는 현재 국제결혼을 둘러싸고 발생하는 모든 문제를 상징한다.⁷⁵⁾

(2) 부정확한 정보제공

국제결혼 중개 당시 양 당사자에게 제공되는 정보의 양은 불균형할 뿐만 아니라 여성에게 제공되는 정보는 때때로 부정확하며 그 책임 소재가 불분명하여 이후 책임을 묻기 어렵다. 여성의 경우에는 최종으로 선택되기 전까지는 남성에게 어떠한 정보도 제공받지 못하며, 심지어 자신을 배우자로 선택하고 있는 남성이 한국인인지 대만인인지도 모르는 채 맞선에 참여하는 경우도 있다. 여성은 최종 선택 후에야 비

75) 김정선 ‘다문화사회를 위한 시론 : 차이의 문제로서 국제결혼, 국제결혼으로 초래된 가족, 인종, 민족, 국가의 변화들’, 2006.

로스 자신을 선택한 남성의 신상에 대한 간략한 정보(결혼여부, 나이, 직업, 학력, 가족관계 등)를 제공받지만 그마저도 허위인 경우가 있다.

필리핀 여성 안나(22)씨는 결혼정보업체에 속아 한국인과 결혼했다. 마닐라의 한국인 운영 결혼정보업체는 남편을 “30대 후반의 엔지니어”라고 소개했다. 다음날 결혼식 올리고 한 달 뒤 한국에 왔더니 모든 것이 거짓이었다. 엔지니어라는 남편은 트럭 야채상이었고, 나이는 결혼 전 들은 것보다 10살이나 많았다. 어떤 결혼업체는 물정 모르는 여성들에게 한국에서는 농업이 존경받는 직업이라고 말하기도 하고, 결혼하면 남편과 단둘이서 살면서 취업도 할 수 있고 친정에 돈을 보낼 수 있다고 달콤한 이야기를 속삭이기도 한다.⁷⁶⁾

또한 통역서비스의 미비로 인해 결혼당사자들이 결혼 과정에서 전문적인 통역자의 조력을 충분히 받는 것도 어려운 실정이다. 이는 남녀 모두에게 심각한 ‘정보의 부족’을 야기하며, 불충분한 정보는 결혼 당사자들이 결혼 과정에서 일어나는 부당한 대우나 착취에 적절히 대응할 수 없는 근본적인 원인이 될 뿐 아니라 결혼 후 심각한 오해를 발생시킬 소지가 있다.

(3) 자율적인 배우자 결정권의 침해

2005. 3. 당시 가정폭력으로 충남의 한 여성 쉼터에서 생활하던 베트남 여성(23세)의 예는 결혼정보업체가 주선하는 집단 맞선으로 결혼한 전형적인 사례이다. 그녀는 호치민에서 버스로 남쪽으로 5시간 거리에 있는 ‘깡촌’ 출신이다. 부모 형제 8명과 함께 농사를 짓던 그녀는 친구 소개로 현지 결혼정보업체를 알게 돼 ‘탈 베트남’을 위해 호치민에 올라왔다. 그녀는 결혼정보업체가 주선하는 한국 남성과의 집단 맞선에 참석했다. 이날 선은 며칠 전 대만 남성과의 맞선에 이어 두 번째 선이었다. 그녀는 운이 좋아 200명이 넘는 여성 중에서 1차로 압축된 10여명에 들어가 다시 5명 → 2명 → 1명 순으로 좁혀진 ‘미인 대회식 신부 선발과정’에서 최종적으로 선택됐다. 하반신 장애가 있는 아들을 데리고 외국 며느리를 보기위해 찾아온 시어머니의 눈에 들었던 것이다. “그 선택에 동의하고 말고 할 입장이 아니었어요.” 그녀는 호치민에 올라온 지 9일 만에 결혼이 확정됐다. 다음날 결혼식을 올리고 짧은 신혼여행을 마친 후 남편은 출

76) 조선일보, 2005. 3. 22. 자.

국했다. 그녀는 두 달 후 정식으로 초청을 받아 한국에 왔다. 그녀는 “한국에 가면 행복하고 엄마를 도와줄 수 있을 것 같아 결혼했어요.”라고 말하고 있다.⁷⁷⁾

중개업자들은 단속에 대한 우려로 인해 가능한 짧은 시간 내에 맞선을 진행해야 하며, ‘일대일 맞선’은 불가능하다고 말한다. 그러나 불과 몇 시간 만에 한 명의 남성이 수백 명의 여성 중에 한명의 배우자를 선택하는 방식으로 이루어지는 맞선은 ‘가장 빠른 시간 내에 가장 많은 이윤의 추구’라는 상업화된 국제결혼 중개 서비스의 이윤 추구적인 성격을 반영한 것으로, 결혼당사자들에게 의사결정에 필요한 시간을 허용하지 않는다. 이러한 의미에서 현재의 결혼 중개시스템은 의사소통이 불가능하고 정보가 불충분한 상태에서 ‘속성으로 배우자 선택이 강제되는’ 구조라 할 수 있다.

(4) 인신매매에 가까운 강압적 구조

현재의 결혼 중개과정은 조직적인 연결망에 의해 여성을 모집, 기숙, 관리, 통제하고 이동시킨다는 점에서 국제법에서 정의하고 있는 ‘인신매매적’ 속성을 지닌다. 맞선을 준비하는 기간 뿐 아니라 결혼 후 입국까지 여성들은 중개업자가 운영하는 숙소에서 생활하면서 외출이 제한되며, 이 기간 동안 사용한 생활비는 빚으로 계산된다. 이러한 부채 예측의 상황은 여성이 중간에 맞선을 포기하거나 경쟁률이 높은 맞선 과정에서 거부권을 행사할 수 없는 구조적 강제로 작동하며, 이로 인해 결혼상대자가 싫더라도 자의에 반하여 결혼에 이르는 경우가 발생하고 있다.

또한 한국남성과 결혼 한 여성들은 입국을 포기하거나 입국 후 2~6개월 이내에 집을 나오면 ‘지참금’ 뿐 아니라 추가로 200만원을 한국 중개업체에게 변상해야 하며, 그 결과 여성들은 폭력적인 상황에 처하더라도 자신을 보호할 수 없게 된다. ‘남편의 폭력이 무서워서 베트남으로 돌아가고 싶다’는 한 국제결혼 여성(사례34)은 자신의 부모가 받은 약 25만원 때문에 한국으로 이주되어왔다. 현금을 갖고 있지 않은 베트남의 농가에서는 물소 한 마리 값에 해당하는 약 25~30만원의 돈을 융통하는 것이 불가능하기 때문에 어쩔 수 없이 결혼하게 된 것이다.

77) 조선일보, 2005. 3. 22.자.

(5) 과도한 이윤의 착취

국제결혼 중개 수수료는 중개업체마다 다르다. 한 중개업체에 의하면 국제결혼을 위한 공식적인 수수료는 중국의 경우 680만원, 베트남의 경우 980만원, 필리핀의 경우 750만원, 몽골 780만원이라고 한다. 또 다른 중개업체에 의하면 중국 500만원, 러시아 700만원, 필리핀 500만원, 베트남이 600만원이라고 한다. 여기에 결혼성사비용이 200~300만원 추가된다.⁷⁸⁾ 이와 같이 결혼 중개업소를 거치는 거의 대부분의 결혼은 배우자가 될 사람이나 그의 가족에게 일정한 경제적 자원을 지불하게 되고 이 과정에서 한국인 남성은 결혼을 위해 평균 1,000만원 안팎의 비용을 지불하게 된다. 이러한 과도한 수수료 비용 지출은 이후 한국 남성과 그 가족들에게 국제결혼 이주여성을 ‘돈 주고 사온 신부’ 취급하게 되는 빌미를 제공하게 된다.

숙소의 생활환경이나 결혼과정에서 제공되는 통역 서비스, 결혼식, 여성에 대한 교육 등 현재 중개업자가 제공하는 중개 서비스의 질은 남성이 지불하는 결혼 비용에 비해 매우 열악하다. 또한 중개과정에서 중개업자들은 다양한 방식으로 이윤을 착취하기 때문에 남성이 결혼 비용으로 천만원 가량을 지불한다고 해도 여성이나 가족이 받는 돈은 12만원~30만원에 불과하다. 더욱이 결혼당사자간 의사소통이 안 되는 상황을 이용하여 중개업자들이 돈을 가로채는 경우도 있으며, 이 과정에서 갈취, 공갈, 사기, 협박 등 다양한 형태의 범법적 행위가 공공연하게 자행되기도 한다.

(6) 다양한 형태의 인권침해

현재 결혼 중개업자들은 처녀성이나 출산 여부를 확인하기 위해 산부인과 검진을 실시하는데, 이는 현행 국제결혼 중개 시스템의 왜곡된 상업화 경향을 반영한 것으로 그 자체가 극단적인 여성 인권에 대한 침해라 할 수 있다. 또한 현재의 중개과정에서는 맞선 당일 성혼이 결정되면 다음날 바로 결혼식을 주선하며, ‘합방’을 요구하는 것을 관행화되어 있다. 그런데 이처럼 사적인 문제이자 성인 당사자들의 자율성에 맡겨져야 할 합방을 공식적인 중개 절차의 한 단계로 만드는 것은 단속의 위험 뿐 아니라, 결혼 후 남성이 초청을 하지 않거나 여성이 입국하지 못하는 경우 결혼 당사자 모두에게 심각한 정신적, 육체적 피해를 입히며, ‘처녀막 재생 수술’이라는 또 다른 인권침해를 낳는다는 문제를 갖는다.

78) 한국염, 「이주의 여성화와 국제결혼」.

2. 국제결혼중개업체의 피해를 줄이기 위한 해외 입법·정책

(1) 베트남

베트남은 2002년 발표된 68호 명령 (Decree No. 68)은 결혼과 가족법 중 국제결혼, 해외입양 등 국외요소가 관련된 조항의 세부시행규칙을 규정하고 있다. 동 명령 제2조는 국제결혼이 보호됨을 재확인함과 동시에 국제결혼을 통해 인신매매, 노동착취, 성폭행, 기타 착취행위가 금지됨을 명시하고 (2조 1항), 또한 이윤을 목적으로 한 결혼중개를 엄중히 금지하였다 (2조 2항)

(2) 필리핀

필리핀은 1990. 6. 13. 우편주문 신부 금지법 (Anti-Mail Order Bride Law)을 제정하여, 제2조에서는 ① 우편주문방식이나 개인적 소개의 방식으로 필리핀 여성과 외국인과의 결혼을 알선할 목적으로 사업체를 설립하거나 사업을 하는 행위 ② 전술한 금지된 행위들을 조장할 목적으로 소책자등의 선전물의 광고, 출판, 인쇄, 배포를 하는 행위 ③ 필리핀 여성으로 하여금 영리를 위해 우편주문방식이나 개인소개를 통해 외국인과의 결혼 알선을 목적으로 하는 단체나 협회의 회원이 되도록 소개, 유혹, 등록, 권유하는 행위 등을 ‘불법’으로 선언하고 이를 위반한 자에 대하여는 6년 이상 8년 이하의 징역 또는 8,000페소이상 20,000페소이하의 벌금을 부가하도록 규정하고 있다.

(3) 대만

최근 대만에서도 인권침해적인 국제결혼 광고 행위 및 중개 행위가 사회적인 문제로 대두되었다. 대만 정부는 대외적으로 인신매매적 국제결혼과 같은 이주 과정에서 발생하는 인신매매에 대하여 국제기준에서 요구하는 정도의 적극적인 대응을 요구 받고 있었다. 이에 따라 국제결혼에 대한 광고행위 및 영리를 목적으로 하는 국제결혼 중개행위는 대만에서 금기시되어 가고 있다. 앞으로 대만 정부는 NGO의 요구를 반영하여 국제결혼 서류 작업만을 대행하는 것 이외 국제결혼 중개 행위 및 국제결혼 광고 행위를 전면 불법화하는 방향으로 정책 방향을 잡아가고 있다고 한다.⁷⁹⁾

79) Allison Lee, '매매혼적 국제결혼 예방과 방지를 위한 아시아 이주여성전략회의', 2006. 11.

(4) 미국

미국은 2006. 1. 5. 양원 합의 발의에 의하여 ‘The International Marriage Broker Regulation Act of 2005’이 입법·발효되었다. 미국에서도 최근 International Marriage Broker industry가 급증하여 매년 국제결혼 중개업체에 의해 이루어지는 결혼이 9,500에서 14,500건으로 통계되고 있다. 국제결혼 중개업체의 선정적인 광고 전략에 의하여 과거 가정폭력 등의 폭력 전과를 가진 남성들이 국제결혼 시장으로 쉽게 유인되었고, 이로 인하여 많은 외국인 여성들이 가정폭력으로 희생당하고 있는 현실에 대한 문제 제기가 입법의 배경이 되었다. 위 법안은 국제결혼 중개업자가 외국인 여성에게 제공해야 하는 정보 제공의 범위 및 정보 수집 방법, 정보 제공시 정보 당사자의 동의를 얻어야 하는 점 등을 규정하고 있으며 또한 외국인 여성에게 인권보호 안내 책자 배포 등에 대한 규정을 하고 있다.

3. 우리의 과제

현재 우리나라에서 결혼중개업은 세무서 신고만으로 영업을 가능한 ‘자유업’이며 2005년 4월 기준으로 국제결혼 중개업체를 포함해 결혼상담소는 1,000여개 이상으로 추정하고 있으나 정확한 업체수를 파악하는 것은 불가능한 상황이다. 이에 대하여 국제결혼에 대한 현실적인 수요가 있는 만큼 국제결혼을 막을 수는 없다면, 국제결혼 중개업이 보다 인간적인 얼굴을 띠 수 있도록 국제결혼 중개 영업 행태에 대한 규제가 필요할 것이다.

현재 열린 우리당의 김춘진 의원이 발의한 「결혼중개업의 관리에 관한 법안」(이 법안은 국내 결혼 중개업은 신고제로, 국제결혼 중개업은 허가제로 규정하고 있다.) 이 국회에 제출되어 있는 상태이다. 또한 정부도 2006. 4. 26. ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원 대책’을 통해 탈법적인 국제결혼 방지 및 국제결혼 당사자 보호를 위해 결혼중개업체에 대한 관리 감독에 나설 것을 천명하고 있다.

이와 같은 국제결혼중개업체 관리·감독 법안이 마련된다면 국제결혼중개업체나 브로커들로부터 피해를 입은 한국인, 이주여성 등이 법에 호소할 수 있는 길이 열린다는 이점이 있다. 그러나 한편으로 국제결혼중개업관리 법안이 통과된다면 ‘등록제’라는 허울 아래 국제결혼중개업을 법적으로 용인해주고 정부와 지방자치단체의 사후

관리 감독은 유명무실하게 하게 되어 결국 ‘합법’이라는 날개를 단 국제결혼중개업자들의 영업활동을 활발하게 하는 결과를 낳을 수도 있다. 따라서 국제결혼중개업체에 대한 관리·감독 법안은 반드시 여러 인권단체, 시민단체의 의견을 수렴하여 다각도로 검토되고 논의되어야 할 것이다.

인신매매성 국제결혼을 뿌리 뽑고 이주여성의 인권을 보호하기 위해서는 보다 근본적인 대책 마련이 필요할 것이다. 인신매매방지 관련 국제협약⁸⁰⁾을 국내 비준하고 이에 근거한 국내 ‘인신매매방지법’을 만들어서 인신매매 피해자에 대한 규정과 인신매매 피해자에 대한 법률적, 경제적 지원 대책이 마련되어야만 근본적인 문제해결이 가능할 것이다.

V. ‘농어민 지역 국제결혼 비용지원사업’을 통해 드러나는 국제결혼에 대한 왜곡된 접근 관점의 문제

1. ‘농어민 지역 국제결혼 비용 지원 사업’의 실태

지방자치단체는 “열악한 농어촌 환경으로 여성들의 농어촌 결혼 기회” 및 “저출산 추이 및 노령화 사회 진입으로 인구 감소”의 문제를 해결하고자, “농어민 후계자 생활안정과 영농의식 고취”의 목적을 달성하고자 2005년부터 소위 “농어촌 총각 장가 보내기” 사업을 진행하고 있다. 2007. 6. 기준으로 “농어민 국제결혼비용 지원 관련 정책”은 3개 광역시도와 60개의 시군에서 이 시행되고 있으며 특히 기초자치단체의 경우 전국 246개 중 24.7%가 이 정책을 추진하고 있다. ⁸¹⁾

80) U.N. 국제조직범죄방지협약을 보충하는 인신매매 특히, 여성 및 아동인신매매예방 및 억제를 위한 의정서(Protocol to Prevention, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime), 2000. 11.

81) ‘농어민 국제결혼비용지원 사업 무엇이 문제인가’ 토론회 자료집 중 ‘전국 국제결혼농어민 지원 정책현황’, 민주노동당 최순영 의원, 2007. 6. 7.

[표 2] 농어민 국제결혼 비용지원 정책을 추진하는 기초자치단체 현황(2007, 여성가족부)

시도	사업시행 기초자치단체(A)	전체 기초 자치단체(B)	비율(A/B)
충북	영동, 괴산, 단양(3)	12	25.0%
충남	보령, 금산, 연기, 부여, 청양(5)	16	31.3%
전북	정읍, 남원, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창(9)	14	64.3%
전남	강진, 해남, 장성, 진도, 신안(5)	22	22.7%
경북	포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 경산, 군위, 의성, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 봉화, 울진(19)	23	82.6%
경남	창원, 마산, 진주, 통영, 사천, 거제, 김해, 밀양, 양산, 고성, 의령, 함안, 창녕, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천(19)	20	95.0%
전국계	60	246	24.7%

2. 사업의 위법 부당성 검토

(1) 사업의 목적 부적합성

지방자치단체는 “열악한 농·어촌 환경으로 여성들의 농어촌 결혼 기피” 및 “저출산 추이 및 노령화 사회 진입으로 인구 감소”의 문제를 해결하고자 하는 목적으로 2005년부터 위 “농·어촌 총각 장가보내기” 사업을 진행하고 있다.

그러나 한국 여성들의 농·어촌 기피 현상은 열악한 농·어촌 현실에서 비롯된 것으로 농어촌 지역의 경제 개발, 삶의 질의 향상과 같은 근본적인 문제해결을 통해 풀어야 할 과제이지 한국 여성이 정착하기를 기피하는 농·어촌에 동남아시아 여성을 이주하도록 하여 해결될 수 있는 문제가 아니다. 국제결혼을 통한 동남아시아 여성의 농어촌으로의 유입을 통한 농어촌의 인구증가는 일시적 현상에 그칠 것이며 농어촌 인구의 공동화 현상에 대한 중국적인 해결책이 될 수 없다. 농·어촌 지역의 구조적인 문제점을 동아시아 여성을 대체함으로써 임시방편적으로 해결하고자 한다는 점에서 사업의 목적 부합성이 현저히 결격된 사업이라 할 것이다.

또한 이 사업은 한국여성이 기피하는 농·어촌 지역의 신부 자리를 베트남 등 아시아 여성으로 대체하려는 것으로 마치 돈만 있으면 아시아 지역의 여성을 데려올 수 있

다는 인식을 확산시킴으로서 우리 사회에 국제결혼에 대한 인종 차별적이고 성 차별적인 왜곡된 인식을 확대 재생산하고 있다. 이와 같은 인식은 위 사업을 시행하는 주체인 공무원에게서도 적나라하게 드러나고 있다. 아래 문구는 한 지역의 사업 담당 공무원이 하부 지방자치단체로 보낸 사업 안내문의 문구 중 일부이다.

- A 지역의 국제결혼비용지원사업 담당 공무원이 작성한 사업 안내 공문 내용 중 -
 “(중략) 베트남 여성은 남편을 하느님처럼 모시고 사는 지구상의 마지막 남은 순수함을 지닌 천사와도 같으며, 남편에게 헌신적이고 모성애가 강하며, 몸매가 환상적이고 소식하는 식문화를 가지고 있어 살이 찌 여성이 거의 없다. (중략)”

(2) 인신매매적인 국제결혼 중개행태의 방조 및 조장

“농어민 국제결혼 비용지원 사업”은 결국 국제결혼 중개업자에게 이윤을 보장하는 결과를 낳고 있다. 현재 국제결혼 중개업체에 의한 국제결혼은 상대방에 대한 부정확한 정보제공과 여성을 상품화하는 진행방식으로 이주여성에 대한 인권침해가 심각한 현실이다. 그런데도 지방자치단체는 인권침해적인 국제결혼 중개업체를 규제하려는 움직임은 전혀 보이지 않고 오히려 앞장서서 한국의 남성들을 “인신매매”적인 국제결혼으로 내몰고 있는 것이다. 각 지방자치단체가 소위 “농·어촌 총각 장가보내기” 사업의 진행을 위해 사업의 파트너로 삼고 있는 “국제결혼 중개업체”의 심각한 인권침해적인 문제점은 2006년 대통령자문 빈부격차차별시정위원회에서 진행한 “국제결혼 중개 시스템 : 베트남·필리핀 현지 실태조사”에서 아래와 같이 명확하게 언급되고 있다.

(3) 한국 남성들에게 현지법 상 불법행위 조장

해남군이 주요하게 국제결혼을 주선하는 상대국인 베트남과 필리핀은 상업적인 국제결혼중개행위가 엄연히 ‘불법’으로 규정되어 있다. 따라서 해남군을 비롯한 우리나라의 지방자치단체는 상대국이 ‘불법’으로 규정하고 있는 상업적인 국제결혼 중개행위를 지원·조장하고 있으며, 자국민 남성들이 해외에서 불법행위를 하도록 내몰고 있는 것이다.

(4) 예산 편성의 부당성

베트남 여성을 비롯한 아시아 출신의 여성들은 빈곤을 극복하기 위해 국제결혼을

통해 한국으로 이주해온다. 그러나 그녀들을 맞이하는 한국 남성들 역시 경제적 능력이 어려워 결혼비용마저 국가의 지원을 받을 수밖에 없는 재정 상태에 있는 농·어촌 지역의 남성들이다. 이 두 당사자가 결합한 가정생활은 경제적 어려움 이외에도 사회·문화적 차이로 인한 어려움을 당면하고 있다. 이러한 어려움을 해결해나가는 데에는 주위 가족과 이웃, 지방자치단체의 도움이 절실하다.

그럼에도 불구하고 각 지자체의 예산을 분석해보면 “농어촌 총각 국제결혼 지원 사업”을 위한 예산은 국제결혼 가정을 위한 정착지원 예산에 비하여 평균 6~7배 이상, 최대 38배까지 격차가 나고 있다.(민주노동당 최순영 의원 자료 참고) 국제결혼 가정의 정착 문제가 해결되지 않은 상황에서 무작정 결혼만 시키고 보자는 식의 지방자치단체의 예산책정은 문제적인 국제결혼을 단기간동안 급성장시키는 결과를 낳게 될 것이며, 정착의 문제가 해소되지 않는 상태에서 급증 양산된 국제결혼 가정은 향후 우리사회에서 반드시 풀어야할 사회적 갈등의 장이 될 위험성이 크다. 따라서 국제결혼 가정의 정착을 위한 지원 정책을 경시한 채 농촌총각 장가보내기라는 근시안적인 당해 사업은 장기적으로 우리 사회의 공익을 현저히 해하는 사업이라 할 것이다.

[표 3] 국제결혼비용 지원 사업 예산과 결혼이민자 및 다문화 가족 지원 사업 예산 비교
(2007, 여성가족부)

(단위 : 백만원)

시도	시군구	이민자및 가족지원 예산액(A)	국제결혼 비용지원 예산액(B)	비용 예산비율 (B/A)	결혼이민자 및 가족 지원 사업 예
충북	괴산군	4.5	73	16	결혼이민자가정 한국전통문화체험 캠프
	단양군	20	64	3	산모도우미 지원, 방문교육 사업
충남	보령시	0	50	-	-
	금산군	0	120	-	-
	연기군	0	60	-	-
	부여군	0	90	-	-
	청양군	17	50	3	자녀 국어학습지 지원
전북	정읍시	29	35	1	한글맞컴퓨터 교육, 생활교육, 가족 교육, 가족사랑 나누기 행사
	남원시	39	50	1	전통혼례 및 친정가족 모셔오기, 한글교육 및 상담 등
	진안군	10	40	4	가족화합 프로그램 및 교육, 정착지원
	무주군	6	50	8	사회적응프로그램, 전통문화체험 교실
	장수군	41	100	2	한글교육 및 문화교실, 사랑캠프, 공무원 결연맺기, 합동결혼식

시도	시군구	이민자및 가족지원 예산액(A)	국제결혼 비용지원 예산액(B)	비용 예산비율 (B/A)	결혼이민자 및 가족 지원 사업 예
	임실군	8	60	8	한글교육, 전통체험 및 예절교육
	순창군	46	100	2	한글교육, 문화체험, 자녀학습도우미, 합동결혼식, 교육도우미 등
전남	해남군	21	150	7	각종 교육, 문화체험, 베트남의날행사등
	장성군	14	100	7	문화체험 및 가족캠프, 어울 한마당 및 멘토링 행사, 한글교육 등
	진도군	29	42	1	사회적응교육, 외국문화 체험장 등
	신안군	15	18	1	공동체교육, 한마음 체육대회
경북	포항시	10	32	3	가족캠프 운영, 문화유적 탐방
	경주시	0	24	-	-
	김천시	5	12	2	대모결연 및 화합행사
	안동시	0	24	-	-
	구미시	0	12	-	-
	영주시	0	63	-	-
	영천시	4	12	3	대모결연 행사
	상주시	12	24	2	문화체험, 이주여성도우미 운영
	경산시	20	12	1	다문화가족 어울림 한마당
	군위군	2	24	12	어울림 한마당 및 대모결연
	의성군	0	16	-	-
	영양군	0	24	-	-
	영덕군	0	40	-	-
	청도군	2	24	12	우리말 솜씨자랑 대회, 배우자교육
	고령군	0	24	-	-
	성주군	0	24	-	-
	칠곡군	0	8	-	-
봉화군	0	24	-	-	
울진군	0	12	-	-	
경남	창원시	3.6	21	6	교육도우미
	진주시	0	54	-	-
	통영시	0	10.5	-	-
	사천시	8	10.5	1	정착지원사업
	거제시	0	7	-	-
	김해시	5	16.8	17	국적별 언어교육
	밀양시	1	10.5	11	결혼기념일 축하카드 전달사업
	양산시	2	16.8	17	국제결혼가정 교육 캠프

시도	시군구	이민자및 가족지원 예산액(A)	국제결혼 비용지원 예산액(B)	비용 예산비율 (B/A)	결혼이민자 및 가족 지원 사업 예
	의령군	0	44	-	-
	함안군	0	56.4	-	-
	고성군	0	24	-	-
	남해군	0	174	-	-
	하동군	0	14	-	-
	산청군	12	20	2	한글교육
	함양군	4	150	38	여성결혼이민자 자매결연
	거창군	12	54	5	생활문화교육
	합천군	0	94	-	-
	계	402.1	2,465	6	

(5) 소결

이상과 같이 지방자치단체의 “농어촌 총각 장가보내기”사업은 헌법 제10조에서 보장하고 있는 인간의 존엄과 행복추구권, UN여성차별철폐협약 제 16조에서 보장하고 있는 “자유로이 배우자를 선택하고 상호간의 자유롭고 완전한 동의에 의해서만 혼인을 할 권리”를 침해하는 위법한 정책으로서 공익을 현저히 해한다 할 것이며, 이 밖에도 보조금 집행과 결산 과정에 있어서도 위탁 기관의 비위가 현저하다 할 것이다. 따라서 이와 같은 지방자치단체의 지원 사업 또는 지원 조례를 대상으로 하여 조례 폐지청구, 주민감사청구, 공익사항에 대한 감사원 감사 청구 등을 진행하여 문제점을 개선하여야 할 것이다.

6. 나가며

지난 8월 유엔 여성차별철폐위원회가 발표한 한국정부에 대한 최종 권고문에는 국제결혼 이주여성의 인권 문제가 특별하게 언급되고 있다. 여성차별철폐위원회는 한국 내 인신매매적인 국제결혼 증가와 국제결혼 가정 내 만연한 가정폭력의 문제에 대하여 우려를 표하면서 그에 대한 대책으로 결혼중개업자의 활동을 규제할 수 있는 법안을 마련할 것과 결혼중개업자와 배우자의 학대로부터 이주여성을 보호할 수 있는 추가적인 정책과 조치를 마련할 것을 촉구하였다. 나아가 한국 정부가 이주여성에게

그들의 권리와 구제방법, 가정폭력의 예방 및 방지를 위해 이용 가능한 수단을 알려 주도록 권고하고 있다.

- 제 39차 여성차별철폐위원회의 한국 정부에 대한 최종권고문 중 -

“본 위원회는 외국여성이 결과적으로 결혼 및 착취의 목적으로 대한민국으로 인신매매되는 결과를 낳기도 하는 국제결혼 증가에 대한 우려를 표명하며, 또한 국제결혼 가정에서 발생하는 가정폭력의 만연에 대해 우려한다.

본 위원회는 당사국이 결혼중개업자의 활동을 규제하는 법률 초안을 신속히 제정하고, 외국여성을 결혼중개업자나 그 배우자의 착취와 학대에서 보호하기 위한 추가적인 정책 및 조치를 발전시키도록 촉구한다. 본 위원회는 당사국이 배우자의 학대에 대처할 실행 가능한 구제방법을 외국여성에게 제공하고, 구제방법을 찾는 동안 여성들이 그 나라에 머물 수 있게 허가할 것을 권고한다. 본 위원회는 더 나아가 당사국이 외국여성에게 그들의 권리와 구제방법, 가정폭력의 예방 및 방지를 위해 이용 가능한 수단을 알려주도록 권고한다.”

동시기에 발표된 유엔 인종차별철폐위원회의 한국정부에 대한 최종권고문에도 국제결혼 이주여성의 인권 문제에 대하여 동일한 취지의 우려와 권고가 제기되었다. 한국의 국제결혼 이주여성의 인권문제는 더 이상 일국의 문제가 아니라 국제사회의 눈과 귀가 집중된 국제화된 이슈인 것이다. 한 사회의 인권지수가 그 나라에서 가장 차별받는 계층의 인권실태로 가늠할 수 있다고 한다면 국제결혼 이주여성이야말로 ‘이주민’으로, ‘여성’으로, ‘빈곤층’으로 겹겹으로 차별받는 계층이라는 점에서 우리 사회의 인권자대라 할 것이다. 앞으로 한국 사회는 유엔 여성차별철폐위원회와 인종차별철폐위원회의 권고를 받아 안아 국제결혼의 성립과 정착의 전 진행과정이 국제사회의 인권의 기준에 부합하도록 법·제도를 정비해나가야 할 것이다.

장 애

1. 장애인차별금지법 외국 입법사례
2. 장애인 정부정책
3. 장애인 교육권 보장 방안 모색
4. 장애인 이동권 보장 방안 모색

장애 분야

장애분야 서문

박 중 운
사회권전문위원회 위원, 변호사

사회권 포럼에서 장애 분야는 제7차 - 제10차 즉, 4차례에 걸쳐 진행되었다.

제7차 포럼은 그 당시 가장 뜨거운 이슈였던 장애인차별금지법을 주제로, ① ‘장애인차별금지법의 해외 사례와 최근의 국제 흐름’(배용호)에서는 미국, 홍콩, 독일, 호주 장애인차별금지법의 내용과 국제장애인권리조약의 진행 상황, 우리나라 장애인차별금지및권리구제등에관한법률(안)의 특징과 주요 내용을 다루었고, ② 지정토론(이찬진)에서는 법제사적, 법사회학적 접근의 필요성이 강조되었다.

제8차 포럼은 장애인 고용·복지 체계를 주제로, ① ‘장애인 고용·복지 체계의 개선 방안’(남찬섭)에서는 가장 근본적인 문제를 자원량의 절대 부족과 채용배분시스템의 결여로 판단한 후 ‘서비스 연계 강화를 통한 효율성 제고’를 개선의 기본 방향으로 제시하였고, ② ‘장애인 연금제도 도입 방안’(변용찬)에서는 장애인의 최소한의 생활 보장을 목적으로 사회부조식으로 운영되는 무기여 연금을 저소득 중증 장애인부터 시작하여 단계적으로 모든 장애인에게 확대 지급하는 방안을 제안하고 있으며, ③ ‘장애인 자립생활과 한국적 과제’(김동호)에서는 자립생활에서 표방되고 있는 원칙, 즉 장애인 당사자의 결정권과 선택권, 주도적인 참여, 사회 환경의 개선은 그 나라의 복지역량의 수준과는 무관하게 즐기차게 견지되어야 할 근본정신이자 실천과제임을 역설하고 있다. 이에 대하여 지정 토론에 나선 임성만 원장님은 소비자주의, 지방이양, 사정받을 권리, 케어 매니지먼트, 직접 지불, 교육과 훈련 등을 하나로 통합한 구조와 전략으로 당사자 중심과 이용자 참여를 강화하는 서비스의 개발을 역설하고 있고, 김정열 사무총장님은 고용, 연금, 자립생활에 걸쳐 골고루 개선 방향을 제시하고 있다.

제9차 포럼은 장애인 교육권을 주제로, ① ‘장애인의 교육권 보장을 위한 관계법

재정비 방안(김주영)에서는 ‘장애인 등의 교육에 관한 법률 정비 위원회’를 구성하여 장애인 교육과 관련된 각종 법률들을 재정비해야 한다고 제안하였고, ② ‘장애인 교육권 확보를 위한 과제’(도경만)에서는 특수교육진흥법의 문제점을 지적하면서 특수교육과 복지지원이 함께 어우러진 무상의 적절한 공교육적 지원 환경을 마련하기 위해서는 ‘장애인의 교육지원에 관한 법률’이 제정되고 관련 행·재정적 지원들이 확대되어야 함을 역설하고 있다. 이에 대해 세 분의 토론자(김원경, 김은주, 한경근)는 특수교육진흥법의 문제점을 지적하면서 새로운 대안들을 제시하고 있다.

제10차 포럼은 장애인 이동권을 주제로, ‘한국 사회의 사회적 약자 이동권 보장을 위한 편의시설 실태에 대한 대안과 국제적 기준 및 외국의 사례와의 비교’(강병근)에서는 장애물 없는 생활환경 인증제도 도입의 필요성을 역설하였고, ② ‘교통약자의 이동편의증진법 및 관련 정부 정책의 한계 및 대안’(좌혜경)에서는 교통약자의이동편의증진법의 문제점을 지적하면서 강력한 제재수단 도입 등 대안들을 도출하고 있다. 이에 대해 두 분의 토론자(이상주, 배용호)는 각각 정부 입장과 장애인 당사자 입장에서 이동권 확대를 위한 제언들을 내놓고 있다.

이번에 펴내게 된 사회권 포럼 장애 분야 자료들은 모두 2006년도에 발표된 것이다. 2007년에 들어와 장애인차별금지및권리구제등에관한법률, 장애인등에대한특수교육법, 노인장기요양보험법 등이 제정되었고, 장애인복지법이 전부개정되었으며, 장애인고용촉진및직업재활법 등이 개정되었다. 이처럼 시간이 흘러 관련 법령이 재정비되고 있으므로 시기에 늦은 감이 없지 않으나, 2006년 당시 국가인권위원회가 사회권 포럼을 통해 녹여 내려 애쓰던 장애 분야 쟁점들을 살펴보면서 2007년도에 제·개정된 법률들과 비교·분석하여 가까운 미래의 운동 방향을 찾아보는 것도 재미있고 의미 있는 작업이 되리라 생각한다.

그동안 장애 분야 발제와 토론을 통해 지식과 역량, 그리고 열정을 나누어 주신 모든 분들께 감사드립니다. 이 자료집을 통하여 그 열정이 온누리에 확산되기를 기대해 본다.

장애인차별금지법 외국 입법사례

배용호(장애인편의시설촉진시민연대 정책실장

장애인차별금지법제정추진연대 법제위원)

이찬진(변호사, 제일합동법률사무소)

장애인차별금지법의 해외 사례와 최근의 국제 흐름

배 용 호

장애인편의시설촉진시민연대 정책실장
장애인차별금지법제정추진연대 법제위원

1. 장애인차별금지법의 해외 사례

가. 미국의 장애를 가진 미국인법(ADA)¹⁾

ADA라고 보통 부르는, 1990년의 미국장애인법(Americans with Disabilities Act)은 또한 공법 제 101-336호로 알려져 있다.

일상의 활동을 실질적으로(또는 상당히) 제한하는 신체적 또는 정신적 손상을 가진 미국인들이 ADA 하에서 보호를 받고 있다. 이러한 활동은 일, 걷기, 말하기, 보기, 듣기, 자기 자신을 돌보기 등을 포함한다. 또한 그러한 손상의 기록을 가지고 있는 사람이거나 손상을 가진 것으로 간주되는 사람도 보호를 받는다. ADA는 장애의 의료적 모델과 사회적 모델의 통합에 기초하고 있는데, 왜냐하면 ADA가 장애의 범위 안에 현재 손상을 가진 사람 뿐 아니라 손상의 이력을 가지고 있거나 손상되었다고 인식됨으로 인해 사회에서의 완전한 참여로부터 배제되는 사람을 포함하고 있기 때문이다(Asch & Mudrick, 1995). 장애를 가진 미국인들의 수는 5,400만 명으로 추산된다.

제정된 법률이 다루는 문제와 동 법률의 주 구성요소

ADA는 다섯 개의 장으로 구성되어 있는데, ADA 법에 포함되어 있는 몇몇 주요 소들을 간단히 요약하면 다음과 같다.

1) 조한진, "미국장애인법의 입법 역사"에서 요약 발췌

ADA의 1장은 장애인에 대한 고용에서의 차별을 금지하고 있다. 또한 어떤 검사나 기준이 직무와 관련되어 있고 불가피하다고 보이지 않는 한, 장애인을 가려내거나 가려내는 경향이 있는 직업 검사나 다른 선택기준을 사용하는 것을 금하고 있다. 평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission, EEOC)가 1991년 7월 26일에 1장의 실행을 관리하는 규칙을 내 놓았다.

2장은 지방 정부와 주 정부, 그리고 그들의 부서·기관 등의 서비스와 프로그램이 장애인에게 동등하게 이용가능 하도록 해야 한다고 요구하고 있다. 거기에 더하여 2장은 장애인이 교통기관에 대해 동등한 접근성을 가지도록 보장할 것을 요구한다. 법무장관이 1991년 7월 26일에 2장의 규칙을 내 놓았다.

3장은, 기업에 과도한 부담을 초래하지 않는다면, 시각·청각·감각 손상을 가진 사람들이 프로그램에 참여할 수 있도록 하는데 필요한 보조 기구를 공공 편의시설이 제공하도록 요구하고 있다. 3장은 또한 민간에 의해 제공되는 교통기관도 다루고 있는데, 교통부장관이 이것에 관한 규칙을 1991년 9월 6일에 내 놓았다.

4장은 전화회사들이 원거리통신 중계 서비스를 제공하도록 요구한, 1934년의 통신법(Communications Act)을 개정한 것이다. 4장은 연방정부가 자금을 제공하는 모든 공공 서비스 공고는 구두 내용에 대한 자막을 넣도록 요구하고 있다.

5장은 1973년의 재활법(Rehabilitation Act)을 포함한 다른 법률과 ADA의 관계, 보험의 제공과 관련된 필요조건, 접근위원회(Access Board)에 의한 규칙, 주(州) 면책의 폐지, 의회와 의회의 기관의 포함, 각 장의 실행, 분쟁 해결을 위한 대안의 촉진, 기술 지원의 제공 등과 같은 논점들을 다루고 있다.

법안 제정 과정

이전의 법률인 1973년 재활법은 연방 기금을 받는 프로그램 또는 활동에서 신체적으로 장애를 가진 미국인들을 차별하는 것을 금지했지만, 재활법은 전체 민간 부문까지 적용 범위를 확대하지는 않았다. 더욱이 미국 장애인은 획기적인 1964년 민권법(Civil Rights Act)에 의해 적용되는 계층에도 있지 않았었는데, 민권법은 인종·성별·종교·국적에 기초하여 공공의 편의시설, 민간 부문의 고용, 주정부와 지방정부의

서비스 제공에서 차별하는 것을 금하고 있었다. 이것이 새로운 법안이 발의된 이유이며, 그 법안은 민권법보다 범위에 있어서 훨씬 넓었다.

양원의 의원들은 고용과 공공 편의시설에서 장애인에 대한 차별을 금하는 법안에 의회도 지배를 받아야 한다는 데에는 동의했지만, 그 법안의 새로운 반차별 요구를 의회에 어떻게 적용하느냐 하는데 있어서는 의견이 달랐다. 상·하원의 평의원들은, 하원 법안이 규정했었던, 하원의 피고용인들과 의회 기관의 피고용인들 양쪽을 위한 전적으로 내부적인 절차를 하원과 그 기관에 적용한다는 ADA 법안에 1990년 6월 25일 동의했다. 그리고 그 평의원들은, 상원도 고소를 다룰 내부의 수단을 만들지만, 차별을 주장하는 상원 피고용인들은 상원의 내부 분류처리수단의 결과에 만족하지 않는다면 연방법원에 여전히 소송을 제기할 수 있다는 데 동의했다. 그러나 상원의 몇몇 의원들은 연방법원에 소송을 제기할 수 있도록 개인에게 허용하는 것은 헌법 상 권력분리에 대한 위반이라고 격렬하게 주장했다. 하루 동안의 논쟁 후에, 7월 11일에 ADA의 발의자들은, 상원 피고용인들이 법원에 가도록 허용하는 표현을 피고용인들의 시민권을 보호하는 기존의 상원 규정을 성문화하는, 규정위원회(Rules Committee) 위원장 Wendell H. Ford에 의해 제안된 개정 법안의 문구로 대체하기 위해 법안을 상원이 다시 회의에 부치는데 동의하였다.

동 법률의 결과로, 장애인은 새로운 직업기회를 제공받았고, 접근하기 쉬운 작업장, 휠체어 사용자가 대중교통을 이용할 수 있도록 하는 리프트 장착 버스, 2층을 넘는 구조물에 설치된 엘리베이터 등을 기대할 수 있게 되었다. 더욱이, 원거리통신 중계 회사들은 청각장애인을 ‘청각장애인용 원거리통신 장비(Telecommunications Device for the Deaf)’로 돕도록 요구되고 있다.

반대자들은 동 법률의 실제적 함의는 재정적으로 불가항력적일 수 있다고 주장했다. 그러나 법률에 의해 요구되는 조례들은 그렇게 많은 비용을 요구하지 않는다. 예를 들어, 새로운 건축물에 접근성을 부여하는 비용은 건축비용의 1%가 되지 않는다(U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 1997). 이것은 완전한 접근성으로부터 미래에 얻을 수 있는 경제적 이득에 비하면 작은 가격이다. 왜냐하면 ADA와 같은 장애인차별금지법은 복지 의존성을 줄이고, 정부 지출을 줄이며, 자원을 절약하고, 장애인이 직업을 유지하는 것을 도움에 의하여 소비를 증가시킬 수 있기 때문이다. 장애인차별금지법은 또한 장애인이 삶의 주류에 참여하고 독립적이고 생산적이 되게 하기 때문에, 다가오는 노동력의 부족을 더는 것도 도울 수 있을 것이다.

ADA의 주요 내용

ADA는 크게 총칙, 고용, 공공서비스 및 교통, 민간이 운영하는 공공시설, 전기통신 등의 내용으로 구성되어 있다.

ADA의 목적은 다음과 같다.

- (1) 장애인에 대한 차별 철폐를 위한 명확하고 포괄적인 국가적 명령을 발하는 것.
- (2) 장애인에 대한 명확하고 강력하고 지속적이며 강제가능한 차별 표준의 설정.
- (3) 장애인을 위해서 이 법에서 설정된 표준들을 강제함에 있어서 연방 정부가 그 중심적 역할을 하도록 보장하는 것.
- (4) 장애인들이 매일의 생활에서 직면하는 주요 차별영역을 밝히기 위해서 수정 제14조를 강제할 권한과 상업을 규제할 권한을 포함하여 의회의 권위에 호소하는 것.

장애인의 정의에 대해서 ADA는

“장애”라는 말은 한 사람이 다음과 같은 경우를 의미한다.

- (A) 개인의 주요생활 활동의 하나 또는 그 이상에 중대한 제한을 기하는 육체적 혹은 정신적 손상.
- (B) 그러한 손상의 기록
- (C) 그러한 손상이 있는 것으로 간주되는 경우.

라고 정의하고 있다.

나. 홍콩의 장애인차별금지법²⁾

장애차별금지법은 장애인 및 그 동료들이 입은 장애로 인하여 차별, 학대 및 모욕으로부터 보호하기 위한 것입니다. 본 법의 주요 요소는 아래의 설명과 같다.

장애 : 신체적 또는 정신적 지능의 전부 또는 일부 상실; 신체부분의 전부 또는 일부의 상실; 질병의 원인이 되는 유기체의 체내존재(HIV 등); 신체 일부분의 기능부전, 기형 또는 변형; 부조 또는 기능부진이 없는 사람과는 다른 학습효과를 가져오는, 개인의 학습상의 어려움을 야기하는 부조나 기능부전; 현재 존재하는 장애; 과거에

2) 조셉 록, “홍콩의 장애인차별금지법”에서 요약 발췌

존재하였으나 더 이상 존재하지 않는 장애; 향후 발생 가능한 장애를 모두 포함한다. 따라서 이상의 경우에 해당할 경우 본 장애인차별금지법의 보호를 받을 수 있다.

동료 : 장애를 가진 당사자의 배우자, 친인척, 보호자 등 생활을 같이 하는 사람 또는 체육 단체나 레크레이션 파트너를 포함한다.

차별 : 차별에는 직접적 및 간접적 차별이 있다. 직접 차별이란 장애를 입은 사람이 그 장애를 입은 이유만으로 같은 조건 하에서 다른 사람보다 분리한 대우를 받는 것을 말한다. 간접 차별이란 모든 사람에게 동일하게 적용되는 조건이 실질적으로 정당한 이유 없이 그 반대로 적용되는 결과를 초래 할 때를 말한다.

희롱(학대) : 장애로 인해 상대방의 원치 않는 행동으로 인해 위협을 느끼거나 욕설, 조롱 등에 의해 모욕감을 느끼는 것을 말한다.

비방 : 장애에 대해 여러 사람 앞에서 증오를 나타내거나 심각한 경멸 또는 심한 조롱을 하는 행위를 말한다. 예를 들면 누군가가 공개적으로 장애를 가진 사람은 사회에서 쓸모없는 짐 밖에 되지 않는다고 비방을 했을 때.

보호의 범위 : 장애인이나 그 동료들은 직장, 학교, 공공장소의 출입, 처소의 접근, 재화, 서비스 및 시설의 이용, 변호사 개업, 스포츠 활동 등의 범위에서 보호를 받는다.

기회균등 위원회와 장애인차별금지법의 시행

기회균등위원회는 장애인차별금지법, 성차별 금지법, 가족차별금지법 등의 시행과 그에 따른 사후관리 기관으로 법적근거를 가지고 조직되었다. 법적으로 구성된 기구로서 그 하는 일이 법적으로 보장되어 있다. 정부의 예산만으로 운영되고 있지만 업무상의 독립성을 유지하며 때로는 정부의 뜻에 맞지 않는 조치를 취할 수도 있다. 따라서 정부를 견제하는 중요한 기능을 가지고 있는 셈이다. 정부의 최고 책임자가 판단에 따라 각 위원을 임명한다. 위원은 보수 없는 봉사 직이며 위원장에게는 정부 고위 간부 수준의 대우를 해준다.

기회균등위원회가 주로 하는 일은 고충, 전략적 소송, 정식 수사, 모범사례출판 연구 활동 및 교육에 관한 사항을 통합 조정하는 일이다.

고충의 화해 및 중재

장애차별금지법에 해당되는 고충이 기회균등위원회로 접수되면 피해자와 가해자 간에 중재를 통하여 문제를 해결하도록 최선을 다해 임무를 수행해야 한다고 법에 명시되어 있다. 화해란 기회균등위원회의 직원이 중재자가 되어 쌍방간의 문제가 해결 되도록 하는 자발적인 과정에 속한다. 만약 쌍방의 합의가 이루어지면 중재 결과를 서면에 나타내고 쌍방이 서명을 하면 끝난다. 중재 합의 내용은 합의 사항의 일부이며 쌍방에 구속력을 지닌다. 합의의 형태는 사과, 보상 등 원상복구 조치 등 다양한 결과로 나타날 수 있다. 기회균등위원회가 개입하여 서로 평화적인 합의가 이루어 질 수 있도록 최선을 다해 도와주어야 한다.

만약 고충이 해결되지 않고 법적 소송으로 갈 수밖에 없을 때는 EOC에 적절한 법적절차에 관한 도움을 요청할 수 있다. 도움의 형태로는 법률상담, EOC 변호사 선임, 외부 변호사 주선 기타 EOC가 판단하는 적절한 도움 등을 들 수 있다. 하지만 이때 EOC가 할 수 있는 일은 판례에 따른 명확한 사건에만 도움을 줄 수밖에 없을 것이다.

1998년부터 2002년 사이에 DDO 관련 접수된 질의 사항과 고충에 대한 통계가 아래 도표 1에서 5까지에 나타나 있다.

도표에 나타난 바와 같이 1998년과 2002년 사이에 질의 건수가 계속적으로 증가해 왔다. 이는 그만큼 사람들이 EOC와 친숙해 졌다는 것을 보여 준다. 고충접수 건수에 있어서는 각 년도별 차이는 다소 있었지만 변화폭은 그리 크지 않은 것으로

도표 #1

	1998	1999	2000	2001	2002
총 질의 건수	955	864	1541	1881	1902
총 고충 접수 건수	356	227	367	429	356
조사 및 조정 건수	264	192	339	416	341
고충 사후관리 건수					
차별광고	2	1	0	0	1
처소 접근 및 재화 및 서비스	90	34	28	13	14
처리된 고충 건수	422	369	494	636	556

※ 자료제공 : EOC(2003)

도표 #2. 1998년과 2002년 사이에 EOC에서 처리한 직장 내에서 일어난 조사 및 중재 접수 현황

수사 중 또는 추적불능/수사중단			중재시도			중재진행	
직장 내	계	수사중/중재	수사불능(1)	조기종결(2)	기타(3)	중재성공	중재실패(4)
1998	193	69	0	31	43	17	33
1999	178	67	0	3	56	30	22
2000	290	137	0	7	79	30	37
2001	415	128	0	3	227	28	29
2002	363	100	2	3	160	52	46

※자료출처 : EOC(2003)

도표 #3. 1998년 과 2002년 사이에 EOC에서 처리한 직장 이외에서 일어난 조사 및 중재 접수 현황

직장내	수사 중 또는 추적불능/중재진행			수사중단			중재시도	
	계	수사중/중재	수사불능(1)	조기종결(2)	기타(3)	중재성공	중재실패(4)	
1998	117	46	0	11	19	35	6	
1999	129	44	1	0	21	51	12	
2000	161	65	1	0	30	44	21	
2001	204	66	0	0	62	62	14	
2002	172	43	0	1	62	32	34	

※ 자료출처 : EOC(2003)

- 주 : 1. 응답자의 신원이 밝혀지지 않았거나 행방 추적이 불가능한 경우
- 2. 조사를 하는 기간 중에 문제가 해결되어 고충 해결을 더 이상 진행 시키고 싶지 않은 경우
- 3. 불법적 행동이 아니라는 이유 또는 고충을 처리할 의사가 없거나 또 12개월이 경과하여 조사가 중단된 경우. 고충 자체가 사소하거나, 귀찮거나 잘못 이해했거나 또 증거가 충분하지 않은 경우
- 4. 화해 노력이 있었으나 해결하지 못한 경우

나타났다. 조사 또는 조정 의뢰된 건수로는 2001년 416건으로 가장 높게 나타났다가 2002년에는 341건으로 급격히 떨어졌다.

직장에서의 중재 노력

직장에서의 고충 건수는 1999년도에 178건으로 가장 낮았으며 반대로 2002년에는

도표 #4. 화해 노력의 결과(직장과 그 외의 지역 별도)

연도	중재시도(직장 내)			중재시도(직장 외)		
	중재(%)	중재실패(%)	계(%)	중재(%)	중재실패(%)	계(%)
1998	17(34)	3(66)	50(100)	35(85)	6(15)	41(100)
1999	30(58)	22(42)	52(100)	1(81)	12(19)	63(100)
2000	30(45)	37(55)	67(100)	44(68)	21(32)	65(100)
2001	28(49)	29(51)	57(100)	62(82)	14(18)	76(100)
2002	52(53)	46(47)	98(100)	32(48)	34(52)	66(100)
계	157(48)	167(52)	324(100)	224(73)	87(27)	311(100)

※ 자료출처 : EOC(2003)

도표 #5. 화해 노력의 결과(종합)

연도	중재시도(종합)		
	중재(%)	중재실패(%)	계(%)
1998	52(57)	39(43)	91(100)
1999	81(70)	34(30)	115(100)
2000	74(56)	58(44)	132(100)
2001	90(68)	43(32)	133(100)
2002	84(51)	80(49)	164(100)
계	381(61)	254(39)	635(100)

※ 자료출처 : EOC(2003)

415건으로 가장 높았다. 1998년 이후 2002년 까지 뚜렷한 증가 추세에 있다는 것은 사람들이 EOC의 역할과 기능에 대해 점차적으로 더 잘 알게 되었다고 설명할 수 있겠고 2002년에 들어와서 갑자기 떨어진 이유는 유래 없는 실업율과 경기 부진으로 인한 것이라고 볼 수 있겠다. 절대 수치의 증가는 3백3십만의 근로자를 감안하면 상대적으로 큰 숫자는 아니다. 화해 성공률은 해당 기간 동안 직장내와 직장 외 경우 공히 변동 폭이 큰 것으로 나타났다. 하지만 직장내의 경우 5년 평균 성공률은 48%로 직장외의 경우의 성공률 61% 보다 훨씬 낮다. 급격히 하락한 홍콩의 경기와 1997년 이전 3%에 머물던 실업률이 최근 유래 없이 8.7% 까지 치솟은 점을 감안해 보면 이러한 통계수치를 차후 다시 한번 분석해 볼 필요가 있을 것이다.

전략적 소송

EOC는 소송 내용이 아주 복잡하게 얽혀 있거나, 판례에 비추어 법원의 법리 해석이 애매하다거나 법원칙에 따른 공익이 결려 있다고 판단 될 때만 소송을 도와준다. 아래에 소개하는 두건의 승소 건이 이러한 EOC의 전략적 소송 기능을 잘 설명해 준다. 그 첫 번째는 직장에서 억울하게 해고된 세 사람이 소방서와 관세청을 상대로 고소한 사건인데 그들 친척 중에 정신질환을 앓고 있는 사람이 있다는 이유로 직장에서 해고되었다. 사실 친척과의 관계를 이외에는 이 세 사람의 고용에 아무런 문제가 없었다. 거절 기준에 대한 고용주의 사유가 너무 확고했기 때문에 법적 해결 외에는 다른 방법이 없었다. 두 번째 경우는 가해자로 하여금 피해자에게 정식으로 사과를 하라는 명령이었다. 물론 사과를 한다고 해서 어떤 경제적인 가치를 얻자는 것을 아니지만 깨어진 관계를 회복하는 중요한 사회적 가치를 찾는 데 있다.

공식수사 기능

EOC의 또 다른 주요 기능은 시스템상 차별에 대한 공식 수사를 담당하는 일이다. 이 경우 EOC가 잘못된 것을 바로 잡도록 권장하고 또 사회적 인식을 높이기 위한 모범사례도 만들어 낼 수 있다. 시스템과 정책을 바꾸게 되면 그 영향력은 대단한 힘을 발휘하여 많은 사람에게 혜택을 줄 수 있게 된다. 이러한 기능으로 인해 정부 차원에서는 보다 책임감 있는 업무 체계를 만들어 나갈 수 있을 것이다. 아직까지는 장애인차별금지법 관련 EOC의 공식 수사 기록은 없다.

모범사례출간

EOC는 DDO 관련 각 분야의 모범판례집을 발간하여 관계 부처에서 실무 행동지침서로 사용하도록 하여 규칙에 어긋나는 행동을 하지 않도록 유도하고 있다. 이 지침은 새로이 만들어진 것이 아니고 DDO에 관련된 모든 당사자들이 법을 준수할 수 있도록 하는 보조 자료이다. 만약 이 지침을 어겼을 경우 DDO에 의한 소송이 걸렸을 경우 법적으로 불리한 입장에 처하게 된다. 홍콩 내에서 상당한 파급 효과를 지닌 지침 두 가지를 아래에 소개하고자 한다.

DDO 산하 교육 지침

DDO 산하 교육 지침은 다 각도의 의견 수렴을 거친 후 제정되었다. 이 지침은

홍콩이나 중국정부 산하 모든 교육기관이 교육 관련 정책 결정시 적용된다. 본 지침은 또 홍콩 내에서 실시하는 모든 교육 프로그램을 통합 조정하는 일을 도와준다. 이 지침은 통합 교육 안내서가 아니라 DDO에서 요구하는 법을 준수 하도록 하는 안내서라고 할 수 있다.

장애차별금지법 과 기회균등위원회

고용법은 고용과 관련된 제반 문제에 DDO를 적용하기 위함이며 국민의 기본 권리를 보장하고 사회적 화목을 도모하고 인적자원의 효율적인 운용과 기업의 성공적인 운영(EOC, 2002b)을 그 목적으로 하고 있다. 이 법은 모든 기업에 적용되며 장애자를 차별했을 시 고용주 및 고용인 모두에게 책임이 있다고 규정하고 있다. 고용주는 이 법을 준수 했다는 사실로 법정에서 자신을 변호 할 수 있다. 이 법에서는 다음과 같은 특별한 행동을 차별로 규정하고 있다. 즉, 장애자에게 불공정한 대우를 하거나, 희롱(인격 모독 발언 등), DDO 고소인을 따돌리는 행위, 비방(장애자를 상대로 공개적으로 적대감을 표현하는 등)을 그 예로 들 수 있다. 장애자의 권익을 보호하기 위한 DDO나 고용법에 대한 사례가 여러 법정에서 다루어진 바 있으며 대중 매체에 보도 된 바 있다.

교육과 연구 기능

EOC는 여러 가지 방법을 동원하여 일반 대중에게 DDO에 대한 교육을 실시하고 있는데 주로 TV 다큐멘터리, 대중 교육 프로그램 실시를 위해 NGO에 재정지원, 민간 기업과의 공동 협력체계를 유지해 나가고 있다. 그밖에 정부 기구와 또 비정부 기구와의 원활한 의사소통을 위해 대화창구를 항상 열어 놓고 있다.

EOC가 하는 일중에 빼놓을 수 없는 것이 교육훈련 및 컨설팅 업무이다. 지난 2002년에는 7000명에게 교육훈련을 실시하였고 7개의 기업체에 근무하는 20,000명의 종업원과 28,000명의 학생들을 위해 상담을 해 주었다. 또 중국어와 영어로 된 웹사이트를 운영하여 월 910,000건 이상이 접속하여 원하는 정보를 얻고 있다.

EOC는 또한 차별에 관한 주요 사안에 대한 연구를 실시하거나 타 기관에 위탁하기도 한다. 그 예로는 보험회사의 사례를 연구 검토하여 모범 약관을 작성할 수 있도록 하고 있다.

홍콩사회에 미치는 사회적 이익과 비용

사회적 이익

아직까지 DDO와 EOC가 홍콩에 미치는 사회적 이익과 비용을 수치로 나타내는 구체적인 방법이나 연구 실적이 없는 실정이다. 하지만 오늘 이 토론을 충분히 뒷받침할 수 있는 질적 수치는 얼마든지 찾아 볼 수 있는데 이를 대략 국제적인 관점, 국내의 관점, 개인의 관점 이 세 가지 다른 수준 에서 분석해 볼 수 있다.

우선 국제적인 면을 살펴보기로 하자. 홍콩은 명실상부한 국제도시로써 금융이나 비즈니스의 중심지로 자리매김을 하고 있으며 세계 모든 투자가들이 모여드는 곳이며 장애인 차별행위가 불법화 되어 있기 때문에 이에 대비한 효과적인 법적 장치도 이미 마련되어 있는 셈이다. 홍콩 정부는 이미 국제사회에서 UN 헌장(UN 1993), Biwako Millennium Statement(UNESCAP, 2002)를 앞장서서 준수하는 나라로 정평이 나 있기도 하다. 홍콩은 또한 장애인 인권에 관한 국제 헌장(Ad Hoc Committee, 2003; UNESCAP, 2002)에 나타난 UN 정신 홍보 활동에 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 알려져 있다. 제조와 무역에 있어서 차별 행위는 WTO에서 금지되어있고 국제 도시를 지향하고 있거나 국제무역의 성실한 파트너가 되고자 하면 각종 차별행위를 없애나가야만 한다.

국내 측면을 보면 이법의 제정으로 인해 인간의 기본권을 존중하고 장벽 없이 다양성과 평등을 상호 존중하는 포용력 있는 사회로 만들어 나갈 수 있다. DDO는 장애인으로 하여금 교육에 있어서 균등한 기회를 보장 받아 종합적인 교육혜택을 누리게 하며 개인의 생활이 윤택해지게 하며, 사회복지 시설의 의존도를 줄여 공공비용을 절감하게하며 나아가서 장애자와 그 가족의 삶의 질을 향상시켜 준다. 이런 모든 면이 개선되게 되면 장애자 전체의 건강이 증진되어 공공 보건비용 의존도를 줄여 나갈 수 있게 된다.

개인 측면을 보면 이 법으로 인해 장애자 개인 각자의 잠재력과 능력을 배가 시켜 사회와 경제 전반에 걸쳐 기여할 수 있게 하며 동시에 그 가족들의 잠재력과 능력을 발휘할 수 있게 한다. 이 법으로 인해 장애자 자신의 자존심을 회복하게 하고 생활에서 자부심을 느끼게 만들 뿐만 아니라 원만한 대인관계를 형성하게 한다.

사회적 비용

DDO를 집행 관리하는데 소요되는 비용 중 직접적이고 분명히 드러나는 비용은 EOC에 편성된 공적자금이다. 따라서 간접적인 재정비용은 홍콩 법원에서 발생하는 비용과 기타 여러 부서에서 발생하는 각종 법률비용이 된다. 하지만 이러한 비용은 전반적인 공적자금의 규모나 법률 비용에 비해 매우 미미한 액수에 지나지 않는다. 또 이러한 비용 정도는 홍콩 정부에서 충분히 부담할 수 있으며 더군다나 최근 정부가 균형 있는 예산 편성을 위해 기울이는 공적자금 축소 노력에 편승하여 차츰 줄어드는 추세에 있다.

계량화 할 수 없는 사회적 비용을 따로 뽑아내기는 무척 어렵다. 몇몇 개인이 DDO를 남용하여 회사 운영을 어렵게 만든 경우가 있다는 비판의 소리도 있어왔고 EOC가 전략적 소송제기 권한을 이용하여 너무 어깨에 힘이 들어가 정부 부처나 기업들 그리고 사회 화합을 최우선으로 여기는 일부 정치권의 미움을 사기도 했다. 또 어떤 사람들은 DDO와 EOC가 사회를 통합하기보다 도리어 갈라놓는다는 평을 하기도 한다. 하지만 EOC의 내부를 자세히 들여다보며 EOC가 사회 각계각층과 교류하는 모습을 보면 그와 정반대인 것을 알 수 있다. 예를 들면 EOC에 접수된 고충 건수가 지난 6년 동안 특별히 증가한 흔적을 찾아 볼 수 없다. 증가한 부분이 있다 할지라도 과거 몇 년 동안 유래 없는 실업률에 비하면 도리어 낮은 수치로 나타나고 있다. 기업들도 장애인 고용촉진법 제정, 기업 내의 기회균등 훈련, 공정하고 투명한 기업 풍토 조성 등 사회 여러 분야에서 EOC가 하는 일에 기꺼이 협력해 왔다. 비근한 예로 보험업계에서는 실질 데이터가 아닌 차별적인 추정에 의한 부분을 가려내어 연구 발전시키는 일을 계속해 나가고 있다.

교육 분야에서도 마찬가지로 교육법 제정으로 말미암아 장애 학생들을 강제적으로 받아 들여 특수 교육을 시키게 되면 학교가 재정적인 어려움에 봉착하게 된다는 비판이 있다. 그 이유로는 대부분의 학교가 이들 장애인들을 훈련시킬 만한 충분한 교사를 확보하고 있지 못하고 또 장벽 없는 시설을 갖추고 있지 못하다는 것이다. 이 법이 학교 당국의 모든 이해 당사자들의 충분한 토론을 거쳐 마침내 통과되어 모두가 기꺼이 시행하고 있다. 이와 때를 같이하여 교육부에서는 1997년에 여러 학교를 시범적으로 선정하여 통합학교(Inclusive School Pilot Project)를 실시하여 일반 학교에서 서로 다른 능력을 가진 학생들이 다른 학생들과 어떻게 효과적으로 운영 될 수 있

을까를 연구하기 시작했다.(교육부 2002). 2002년도에 이 프로젝트에 참여한 총 학교 수가 66개(초등학교 45개, 중,고등학교 21개)로 늘어나게 되었다. 2005년도에 가면 100개의 학교가 참여 할 것이라는 구체적인 계획 하에 있다. 이와 같은 결과로 보아 이 법이 교육계에 손해를 입히기 보다는 도리어 정부에서 추진하는 통합학교(Inclusive School Project)를 활성화하는 도구로 사용된 셈이다.

DDO 와 EOC로 인한 사회적 이익과 비용에 대한 질적 감사에 여실히 드러난 바와 같이 비용은 대수롭지 않으면서 또 관리 가능한 범주에 속한다고 할수 있다. 하지만 이로 인한 사회적 이익은 사회 전 분야에 이미 확산되어 있고 우리의 일상생활과 문화에 너무 소중한 부분으로 정착되어 있으며 수치로 계산이 불가능하다.

DDO와 EOC가 당면한 문제

중재(EOC 내부, 그리고 외부)

EOC는 정부의 보조금을 받아 중재 팀을 고용하고 훈련을 시킨다. 고도의 전문적인 수사 및 중재업무 수행능력이 항상 EOC의 자랑거리이다. 하지만 이러한 성공적인 중재 사례가 비용의 효율성 측면이나 유용성에 있어서 다른 중재 프로그램과 연계 되어 연구가 이루어지지 않아 검증이 되지 않은 상태이다. 예를 들면 EOC 의 중재 실적을 상대적으로 비교할 데이터가 없으며 또 평균 60%의 수치가 만족스러운 수치 인지 가늠하기가 힘들다는 것이다.

여태까지 중재와 화해 프로그램을 어떻게 운용해 나갈 것인가에 대한 체계적인 연구가 없었다. 이 시점에서 고려해야할 매우 중요한 사항으로는 EOC 중재 프로그램을 자체에서 실시할 것인가 그렇지 않으면 외부의 독립기구로 하여금 수행하게 할 것 인가를 결정해야만 한다. 보다 효율적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위해서는 이러한 대안을 심도 있게 검토할 필요가 있을 것이다. EOC 와 별도로 외부의 독립기관으로 하여금 중재업무를 수행하게 하면 현재 EOC의 예산을 대폭 줄일 수 있을 것이며 동시에 본연의 업무인 전략적 소송 대행 과 공식 수사 업무에 더욱더 충실하게 임할 수 있게 된다. 이와 동시에 한 지붕아래에서 중재 와 소송 두 가지 기능을 수행한다는 일반의 혼돈을 불식 시킬 수도 있을 것이다.

DDO 심판소?

현시점에서는 중재가 제대로 이루어지지 않을 경우 EOC가 제재조치를 취할 법적 권한이 극히 제한되어 있다. 물론 피해자 측에서는 법정 소송으로 끌고 갈 수 있다. 하지만 DDO 하에서는 당사자들이 각각 소송비용을 부담해야만 한다. 법 취지상 손해배상 절차가 명확하고 또 약자인 피해자를 보호하는 경향이 있기 때문에 가해자 측에서는 굳이 고액 변호사를 고용하지 않으려 한다. 또 반대로 피해자 측도 EOC의 긍정적인 조언으로 승소할 자신이 있고 또 승소한다 하더라도 자신의 소송비용을 마련해야 하는 부담이 따른다. 또한 EOC가 모든 고충을 해결하는데 역부족이라는 사실을 알고 있기 때문에 가해자 측도 중재에 별 흥미를 느끼지 못하고 있는 추세이다. 현재 진행되고 있는 중재 노력이 전적으로 피해자에게 유리한 결과만을 가져다 주지는 않는다.

이러한 상황 하에서 홍콩내 사법제도 상의 자체 경험과 다른 나라 법정에서 다뤄진 차별과 인권에 관련된 고충사례를 교훈으로 삼을 수 있을 것이다. 심판소란 법정과 유사한 것이나 이곳에서는 비공식적인 방법으로 심리하며 피해자와 가해자가 각자의 입장을 이야기 할 수 있다. 주로 심판소에서는 어떤 사건의 사실만 다루며 법집행을 결정하며 적절한 구제절차를 다루는 곳이지 법의 타당성 여부는 따지지 않는다.

심판소는 홍콩의 사법제도의 중요한 부분을 차지하고 있으며 사건을 제일 많이 다루기 때문에 아마 가장 중추적인 역할을 감당한다고 볼 수 있다. 홍콩에는 토지심판소, 노동심판소, 소액청구심판소 그리고 음란물 심판소 등 4개의 심판소가 있다. 노동 심판소와 소액청구심판소의 특성이 본 논제와 관련되어 있는 분야이다.

노동 심판소는 고용주와 고용인 사이에 일어나는 각종 임금 분쟁을 보다 신속하고, 비공식적으로, 저렴한 비용으로 해결하기 위해 1973년 노동법(법령 25호)에 의해 설립되었다. 청구할 수 있는 금액에는 제한을 두고 있지 않다. 소액청구 심판소는 50,000 달러 이하의 소액 분쟁을 보다 신속하고 비공식적으로, 저렴한 비용으로 해결하기 위해 1976년 소액청구법(법령 338호)에 의해 설립되었다. 이 심판소에서는 청구자가 개인 변호사를 선임할 수 없게 되어 있으며 증인 제도가 인정되지 않는다.

DDO가 발효 된지 이미 7년이 지났다. 그동안 법정에서는 차별에 관한 소송을 많이 다루어 왔다. 이제는 차별과 관련된 각종 분쟁을 보다 신속하고, 비공식적이고 보다

저렴한 비용으로 해결 할 수 있는 DDO 심판소를 설립할 때가 되었다고 본다. EOC를 통하여 접수 되는 사건이 중재를 통해 해결되지 않거나 추가 심리가 필요하다고 EOC가 판단할 경우에 사건을 DDO 심판소로 넘겨 처리 할 수 있다. 다른 심판소와 마찬가지로 DDO 심판소에서 내리는 결정이 최종 판결이 되어야만 한다. 항소는 판결 과정에서 중대한 결함이 있었거나 기타 법이 허용하는 범위에서만 가능하도록 해야 한다.

다. 독일의 평등법³⁾

【Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – (SGB IX)】

(Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)

독일 사회법전 -제9권- (SGB IX) 제1조, 장애인의 재활과 참여, 2001. 06. 19 (BGBl. I S. 1046)

제63조 단체의 제소권

장애인이 본 권에 의한 권리를 침해당한 때에는, 이들을 대신하여 또는 이들의 양해를 얻어 그 규약에 따라 연방-또는 주 차원에서 장애인을 대신하고, 그 스스로 소송절차에 참가하지 아니하는 단체가 제소할 수 있다. 이 경우 권리보호청구에 있어서와 마찬가지로 모든 절차요건들이 장애인을 통하여 스스로 현출되어야 한다.

제81조 고용주의 의무와 중증장애인의 권리들

(2) 고용주는 중증장애인 피고용자를 그의 장애 때문에 불리하게 해서는 안된다. 개별의 경우는 다음과 같다.

1. 중증장애인은 합의나 조치에 있어서 특히 노동관계 및 기타의 고용관계의 증명, 직업적 향상, 지시나 해고에 있어서 장애로 인하여 차별 받지 않는다. 장애로 인해 차이가 있는 대우를 받는 일은 다음과 같은 경우 허용이 된다. 즉 합의나 어떤 조치가 중증장애인에 의해 수행되는 일의 종류에 대립되거나 특정한 신체적 기능, 정신적 능력 혹은 정서적 건강이 그 (일의) 활동을 위해 현저하게 그리고 결정적으로 직업적 요구가 되는 경우이다. 중증장애인 근로자의 쟁의시 장애로

3) 남용현, “독일의 평등법”에서 요약 발췌

인한 차별이라 추론되는 일이 확실한 경우 고용주는 장애 때문이 아닌 다른 사안으로 인해 차별적 대우가 정당함을 입증하거나 혹은 특정한 신체적 기능, 정신적 능력 혹은 정서적 건강이 그 활동을 위해 매우 현저하고도 중요하게 요구된다는 사실을 입증할 책임을 갖는다.

2. 제1호에 규정된 차별금지에 반하여 노동관계 및 기타의 고용관계의 증명에서 충돌이 있는 경우 여기서 차별을 받은 중증장애인 응시자는 일정한 보상을 금전적으로 요구할 수 있다; 노동관계 및 기타의 고용관계의 증명에 대한 청구권은 존재하지 않는다.
 3. 중증장애인이 불리(不利)가 없는 선택에서 채용되지 않은 경우 고용주는 최고 3개월치 임금의 수준으로 일정한 보상을 행한다. 월(月)임금이란 중증장애인 응시자가 규칙적인 노동시간에서 한 달 동안에 즉 노동- 및 고용관계가 있었다면 한 달 동안에 발생했을 금전급여 및 현물급여를 의미한다.
 4. 제2호와 제3호에 따른 보상에 대한 청구권은 응시의 거부 후 2개월 이내에 서면으로 유효하게 이루어져야 한다.
 5. 일정한 보상에 대한 규정들은 만일 향상에 대한 청구권이 없으면 직업적 향상에 있어서도 마찬가지로 유효하다.
- (4) 중증장애인들은 그들의 고용주에 대해서 다음과 같은 청구권을 갖는다.
1. 고용에서 능력과 지식이 가능한 한 완전히 발휘되고 향상 발전되어질 수 있는 고용
 2. 직업적 발전을 촉진하는 기업 내에서의 직업훈련교육의 조치들에서 우선적인 고려
 3. 직업훈련교육의 사외(社外)적 조치들에 대한 참가에 관한 예상되는 범위에서 편의들
 4. 사고의 위험을 특별히 고려하여 기업시설, 기계, 장치들 및 일자리, 노동환경, 노동조직 및 노동시간의 조성 등을 포함하여 작업장의 장애에 적합한 설비와 유지
 5. 장애와 고용에 대한 장애의 영향을 고려하여 필요한 기술적 근로지원이 있는 일자리의 준비. 제1호, 4호 그리고 제5호에 규정된 조치들의 시행 시 노동사무소와 통합사무소는 고용을 위한 중증장애인의 주요한 특성을 고려하여 고용주를 지원한다. 제1문에 따른 청구권은, 만일 충원이 고용주에게 기대되지 않거나 과도한 비용과 연계되어 있는 경우에는 그리고 국가적인 혹은 동업조합적인 근로보호규정들 혹은 공무원법적 규정들이 대립되는 경우에는 존재하지 않는다.

제83조 통합합의 (Integrationsvereinbarung)

- (1) 고용주는 고용주의 전권위임자와(제98조) 협조 하에 중증장애인대표 그리고 제 93조에 거명된 대표들과 구속력 있는 통합합의를 이룬다. 중증장애인대표의 신청에 의해 제93조에 거명된 대표들의 참여 아래 이 일에 대한 심리가 이루어진다. 중증장애인대표가 없는 경우 제93조에 규정된 대표들에게 신청권이 귀속된다. 고용주나 중증장애인대표는 통합합의에 관한 협상에 참여하기 위해서 통합사무소를 초청할 수 있다. 고용주의 소재지를 관할하는 노동사무소나 통합사무소에게 합의가 전달되어진다.
- (2) 합의는 중증장애인의 통합 특히 인사계획, 일자리조성, 노동환경의 조성, 노동조직, 노동시간과 관련된 규칙들과 사업장과 관청에서 그 집행에 관한 규칙들을 내포한다. 인사계획에서는 중증여성장애인의 일정 비율의 고용에 관한 특별한 규칙들이 고려되어진다.
- (3) 중증장애인들의 총회에서 고용주는 중증장애인의 통합과 관련된 문제들에 관하여 보고한다.

제84조 예방

- (1) 고용주는 노동 및 고용관계에서 인적-, 행동- 및 기업에 연유된 어려움이 발생하여 이 어려움이 노동 및 고용관계에 위협이 될 수 있는 경우, 중증장애인대표와 제93조에 규정된 대표들 그리고 통합사무소와 더불어, 어려움들이 제거될 수 있고 노동- 및 고용관계가 가능한 한 지속적으로 존속되어질 수 있게 하는, 자문을 위한 모든 가능성과 이용가능한 지원들을 그리고 가능한 재정적 지원들을 논의하기 위하여 가능한 한 초기에 중증장애인대표와 제93조에 규정된 대표들 그리고 통합사무소를 연결한다.
- (2) 고용주는 해당 인사의 동의하에 만일 어느 중증장애인이 3개월 이상 계속해서 노동 불능이거나 노동관계 및 고용관계가 건강상의 이유로 인해 위협한 경우 중증장애인대표를 연결할 수 있다. 중증장애인대표는 담당인사의 동의하에 공동의 서비스사무소와 통합사무소를 연결할 수 있다. 제1문과 제2문은 장애인과 장애로 위협받는 사람들에게 마찬가지로 적용된다; 이런 경우 중증장애인대표의 자리에 관할 제93조에 규정된 이해대표가 대신한다.

제 4 장 해고보호

제85조 동의를 필요성

중증장애인의 고용주에 의한 노동관계의 해고는 통합사무소의 사전 동의를 필요로 한다.

제86조 해고예고기간 (Kündigungsfrist)

해고예고기간은 적어도 4주가 되어야 한다.

제94조 중증장애인 대표의 선출과 임기

(1) 임시 채용이 아닌 상시 5명 이상의 중증장애인이 고용되어 있는 사업체이나 관청에는 1명의 대표위원과 이 대표위원의 부재 시 혹은 다른 임무의 수행으로 인한 유고시에 대리할 수 있는 부대표가 적어도 1명 선출된다. 또한 5명 이상의 중증장애인 법관이 속해 있는 법원에서는 이들이 1명의 법관을 그들의 중증장애인대표로 선출한다. 제2문은 검사들에 대해서도 즉 그들을 위해 하나의 특별한 인사대표가 구성되는 경우 검사들에 대하여도 마찬가지로 적용된다. 제1문의 요건을 충족하지 못하는 사업체나 관청은 고용주 소유의 근처에 있는 사업체나 동급 관청의 같은 부서와 함께 통산하여 대표를 선출할 수 있다. 필요한 경우에는 재판 종류가 다른 그리고 심급이 다른 법원이 함께 이를 행할 수 있다. 고용주는 이 통산에 대해 사업체나 관청, 법원과 마찬가지로 이들 소재지를 관할하는 통합사무소와 협의하여 결정한다.

(2) 사업체나 관청에 종사하는 중증장애인 모두가 선거권을 가진다.

(3) 사업체나 관청에 임시로 채용된 경우가 아니며, 선거일에 18세에 달하고, 기업이나 관청에서 6개월 이상 근무한 자는 모두가 피선거권을 가진다; 만약 사업체나 관청이 1년 미만동안 존속하고 있는 경우에는 피선거권에 있어서 6개월의 근무요건은 요구되지 않는다. 법의 효력에 의해 경영위원회, 인사위원회, 법관위원회, 검사위원회 또는 대통령위원회에 속하지 않는 자는 피선거권을 갖지 않는다.

(4) 연방인사대표법에 의해 군인의 대표가 선출될 수 있는 연방군의 관청에서는 마찬가지로 중증장애인 군인이 선거권을 가지며 또한 이들 군인이 피선거권을 가진다.

(5) 정기적인 선거는 4년에 한번 10월1일에서 11월 30일까지의 시기에 개최된다. 그 외에 선거는 다음의 시기에 행해진다.

1. 중증장애인대표의 직무가 조기에 소멸되고 부대표가 후임으로 들어서지 않을 때
2. 선거가 취소되었을 때
3. 중증장애인대표가 아직 선출되지 않았을 때.

만약 정기적인 선거의 정해진 시기 외에 중증장애인대표 선거가 행해졌다면 신임 중증장애인대표는 그 선거 다음에 행해지는 정기적 선거시기 때 선출된다. 그러나 그 중증장애인대표의 임기가 정기적 선거 시작 시기까지 1년이 남지 않았다면 신임 중증장애인대표는 다음다음의 정기적 선거시기에서 선출된다.

(6) 대표와 부대표는 다수결 선거의 원칙 하에 비밀, 직접 선거로 선출된다. 그 외에는 경영위원회, 인사위원회, 법관위원회, 검사위원회 그리고 대통령위원회 선거의 선거취소, 선거보호 그리고 선거비용에 관한 규정들을 준용한다. 선거권을 가진 중증장애인이 50명 미만인 기업이나 관청에서 대표와 부대표는 단순한 선거방법으로 선출된다. 다만 기업이나 관청이 각각 공간적으로 먼 곳에 떨어져 있는 부분들로 이루어져 있지 않을 경우에 한한다. 만약 기업이나 관청에서 중증장애인대표가 선출되지 않았다면, 기업과 관청을 관할하는 통합사무소가 선거관리위원의 선출을 목적으로 중증장애인들을 소집할 수 있다.

(7) 중증장애인대표의 임기는 4년이다. 이것은 선거 결과의 공표와 함께 또는 전(前)중증장애인대표의 임기가 아직 끝나지 않았다면 그것의 만료와 함께 시작한다. 대표가 사임하여 근로관계, (공무원)근무관계 또는 법관관계가 소멸되었거나 피선거권을 상실했을 경우에 그 직무는 기한 이전에 소멸된다. 대표가 조기에 그 직무를 탈퇴하였을 경우는 가장 많은 찬성표로 선출된 부대표가 잔여 임기동안 후임을 맡는다; 이것은 부대표에게도 마찬가지로 적용된다. 선거권을 가진 중증장애인들의 1/4이 신청할 경우 통합사무소의 이의신청위원회는(제119조) 의무의 큰 위반을 이유로 대표의 직무해제를 결정할 수 있다.

제95조 중증장애인대표의 과제

(1) 중증장애인대표는 중증장애인들의 사업체로의 또는 관청으로의 진입을 촉진하며, 사업체나 관청에서 그들의 이해를 대변하고 또 그들을 조언하며 돕는다. 특히 다음의 임무들을 수행한다.

1. 중증장애인을 위해 적용되는 법률들, 규정들, 임금계약, 직장협약 또는 근무협약 그리고 행정규정들이 실행되도록 특히 제71조, 제72조와 제81조에서 제84조까지에 의해 고용주에게 부과된 책임들이 수행되도록 감독한다.

2. 중증장애인들을 위한 조치들, 특히 예방적 차원의 조치들을 관할기관에 신청한다.
3. 중증장애인들의 제안과 불만을 접수하고 또한 그것들이 타당하게 여겨질 경우엔 고용주와의 협의를 통해 해결하도록 노력한다; 중증장애인대표는 중증장애인들에게 협의의 상황과 결과를 보고한다.

중증장애인대표는 연방부양법(Bundesversorgungsgesetz)의 집행을 관할하는 관청에 대한 신청서들에 대해 즉 장애, 등급 그리고 중증장애의 확정에 대한 신청들에 대해, 또한 노동사무소에 대한 준중증장애 신청들에 대해 근로자들에게 도움을 준다. 규정상 200명 이상의 중증장애인들이 있는 기업과 관청에서는 고용주의 보고에 따라 중증장애인 대표는 가장 많은 찬성표로 선출된 부대표를 특정한 임무들에 가담시킬 수 있다.

(2) 고용주는 중증장애인대표에게 개인이든 그룹으로서든 중증장애인에 관련된 모든 사안에 대해 적시에 그리고 전반적으로 보고를 해야 하며 결정에 앞서 의견을 청취한다; 그는 또한 결정된 사안을 지체없이 중증장애인대표에게 통지한다. 참여 없이, 즉 7일 이내까지는 보장되어야 하는 참여가 없이 제1문에 따라 결정된 사안은 실행 또는 완성이 중단될 수 있다; 그리고 나서 완전히 결정되어진다. 중증장애인대표는 제81조 제1항에 의한 절차에 참여하며 제81조 제1항에 의해 노동사무소가 중재안을 제출하거나 중증장애인이 신청을 제출할 시 이에 관여할 권리가 있으며 면접시에 참석권과 신청서류에서 결정과 관련된 부분에서는 열람할 권리가 있다.

(3) 중증장애인은 그에 관련한 인사기록이나 고용주가 가지고 있는 장애인에 관한 정보를 열람할 때 중증장애인대표를 청빙할 권리가 있다. 중증장애인대표는 정보의 내용에 관해서는 비밀을 지킨다; 다만 중증장애인이 중증장애인대표에게 이 의무로부터 면제시켜줄 경우에는 예외이다.

(4) 중증장애인대표는 경영위원회, 인사위원회, 법관위원회, 감사위원회 또는 대통령위원회 그리고 그들의 위원회와 근로보호위원회의 모든 회의에 있어서의 심의에 참석할 권리를 가진다; 중증장애인대표는 중증장애인이 개인 또는 단체로서 특별히 접하는 용무들을 다음 회의의 토의에 상정되도록 제안할 수 있다. 중증장애인대표는 경영위원회, 인사위원회, 법관위원회, 감사위원회 또는 대통령위원회의 결정이 중증장애인의 중요한 이해의 현저한 침해로 판단되거나 또는 그가 제2항 제1문에 반하여 참여하지 않았다면 신청에 의하여 그 결정은 의결시점부터 일주일의 기간 동안 중단된다; 결정의 중지에 관해서는 기업제도법과 인사대표법의 규정들을 준용

한다. 이 중지로 인해 기한이 연장되지는 않는다. 법원제도법의(Gerichtsverfassungsgesetz) 제21조 제3항의 경우에 중증장애인대표는 긴급한 경우를 제외하고는 해당 중증장애인 법관의 신청에 의하여 법원의 수뇌부 앞에서 청문이 이루어진다.

(5) 중증장애인대표는 기업제도법 제74조 제1항과 연방인사대표법 제66조 제1항과 그와 관련된 기타 인사대표법의 규정들에 의해 고용주와 제4문에 명기된 대표들과의 협정에 참여된다.

(6) 중증장애인대표는 일년에 한번 이상 사업체 또는 관청에서 중증장애인의 총회를 개최할 의무가 있다. 사업체총회와 인사총회에 적용되는 규정들이 준용된다.

(7) 법관 중증장애인대표와 또한 기타의 중증장애인대표가 함께 하나의 안건에 관여하는 경우엔 서로 협력한다.

【 Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen 】

— Behindertengleichstellungsgesetz, BGG —

2002년 5월 1일 법안 시행

BGG 주요 내용

제1장. 일반 규정들

법의 목적

- 장애인에 대한 차별 제거, 예방 및 사회 속에서 삶에 대한 균등한 참여 보장 그리고 자결(自決)적 삶을 살아갈 수 있도록 하기 위함 (§ 1)

여성장애인

- 여성장애인에 균등과 이에 대한 강조 (§ 2)

장애

- 장애가 있는 자라 함은, 신체적 기능, 정신적 능력 또는 심적 건강이 6개월 이상 그 연령에 전형적인 상태와는 상이함이 상당하고 따라서 사회에서의 생활참여에 지장이 있는 자를 의미 (§ 3)

□ 장벽제거

- **Barrierefreiheit**(장벽제거)란 건축적 및 기타의 시설들, 교통수단, 기술적 이용 시설, 정보작업체계, 음향적 및 시각적 정보원 및 커뮤니케이션시설, 기타 삶의 영역들이 장애인들에게 있어 특별한 어려움 없이 그리고 기본적으로 외부 지원없이 접근(이용)이 가능하고 사용가능한 것을 의미 (§ 4)

□ 목표합의

- 특별한 법적 규정이 없는 한 동법 13조3항에 의거 공인된 단체들과 사업주 혹은 다양한 산업영역의 사업주연합들 사이에 사안적 및 공간적 조직·활동 영역을 위한 장벽제거 창출에 관한 목표합의를 도출해야 함 (§ 5 제1항)
- 장벽제거 창출에 관한 합의는 특히 다음과 같은 내용을 포함 (§ 5 제2항)
 1. 합의파트너 결정, 유효영역 및 유효기간에 관한 특별규정
 2. 장애인의 접근 및 이용 요구 충족을 위해 § 4 의 의미에서의 삶의 영역들이 어떻게 변경될 수 있는지에 관한 최소조건에 관한 규정
 3. 결정된 최소조건 충족을 위한 시점 및 시간계획
- 연방 노동 및 사회질서부는 동제1항과 제2항에 따른 목표합의의 결과, 변동 및 취소가 명시되어 있는 목표합의목록을 제시. 목표합의를 체결한 장애인 단체는 목표합의 후 1개월 이내에 연방 노동 및 사회질서부에 공증서류의 형태로 그리고 정보기술적으로 이해할 수 있는 형태로 발송하고 마찬가지로 1개월 이내에 변경 혹은 취소를 통보해야 할 의무를 가짐 (§ 5 제5항)

□ 수화와 기타 커뮤니케이션 지원들

- 독일 수화는 고유한 언어로 공인됨 (§ 6 제1항)
- 음성(音聲)이 동반되는 수화들도 독일어의 한 의사소통형태로 공인 (§ 6 제2항)
- 청각장애인과 언어장애인은 독일수화 혹은 음성(音聲)이 동반되는 수화를 사용할 권리를 가지며 이들이 독일수화 혹은 음성(音聲)이 동반되는 수화를 통해 알려지지 않을 경우 관련법률에 의거하여 다른 적절한 커뮤니케이션지원들을 이용할 권리를 가짐 (§ 6 제3항)

제2장. 균등과 장벽제거에 관한 의무

□ 공공기관들의 차별금지

- 연방행정기관의 사무소 및 기타 기관들 그리고 연방과 직접 관련되는 공법상의 법인단체, 공단(公團), 재단(財團)은 동법 제1조의 영역에서 거론된 목적들을 적극적으로 노력해야 하며 대책수립을 계획하는 단계에서 이를 고려해야 함. 이 사항은 지방행정기관 및 지방행정기관과 직접관련이 있는 공법상의 법인단체, 공단(公團), 재단(財團)에도 적용. 비장애인에 비교하여 장애인에 대한 차별이 있을 경우 차별의 제거를 위한 조치들이 허락됨. 여성과 남자에 대한 균등한 대우에 관한 법률이 적용되는 경우 여성에 대한 특별한 고려가 요구됨. (§ 7 제1항)
- 공공기관은 장애인을 차별해서는 안됨. 차별이란 불가피한 이유없이 장애인과 비장애인을 다르게 대우하고 이를 통해 장애인이 사회 속에서 삶에 대해 동등한 참여가 직접 혹은 간접적으로 침해받음을 의미. (§ 7 제2항)
- 다른 법률들 특히 사회법전 제9권의 장애인에 대한 차별금지들은 변화없이 계속 유효 (§ 7 제3항)

□ 건축과 교통영역에서의 장벽제거

- 민간부문의 신축(新築) 시, 연방과 직접 관련되는 공법상의 법인단체, 공단(公團), 재단(財團)을 포함하여 대규모 개축(改築) 및 증축(增築) 시에는 공인된 기술규정에 따라 장벽제거의 형태로 이루어져야함 (§ 8 제1항)
- 기타의 건축 및 다른 시설들, 공공도로, 주차장, 도로, 공공교통시설 및 공공대인교통촉진수단 등은 연방의 관련 법률에 따라 장벽제거의 형태로 만들어져야 함 (§ 8 제2항)

□ 수화 및 다른 의사소통지원들의 사용에 관한 권리

- 청각장애인과 언어장애인은 독일수화, 음성(音聲)이 동반되는 수화 혹은 다른 적절한 커뮤니케이션지원들을 통해 의사소통할 권리를 가짐. (§ 9 제1항)
- 연방내무부는 연방노동 및 사회질서부와 합의하여 Bundesrat의 동의없이 다음 사항들에 관한 법시행령을 결정 (§ 9 제2항)
 1. 수화통역사 혹은 다른 적절한 커뮤니케이션지원들의 준비에 대한 청구의 허가 및 범위

2. 청각장애인 및 언어장애인과 공공기관 사이의 의사소통을 위한 수화통역사 혹은 다른 적절한 커뮤니케이션지원들의 준비의 종류와 방법
3. 수화통역사 혹은 다른 적절한 커뮤니케이션지원들의 필요경비 보상과 지불에 관한 원칙
4. 어떤 의사소통형태가 동조제1호의 다른 적절한 커뮤니케이션지원들로 볼 수 있는가의 문제

□ 정보 및 출판물의 구성

- 동법 제7조제1항제1문에 해당되는 공공기관은 문서정보, 일반보수(報酬), 공법적 계약, 출판 등에 있어서 장애를 고려해야함. 시각장애인들은 행정절차에서 필요한 경우 동제2항에 의거 법규정에 따라 정보, 공법적 계약 및 출판물들에 대해 추가적 비용없이 접근성이 이루어져야 함 (§ 10 제1항)
- 연방내무부는 연방노동 및 사회질서부와 협의하여 Bundesrat의 동의없이 시각장애인들이 동제1항의 서류들에 대해 어떤 원인에서, 어떤 종류 및 방법으로 접근성이 이루어져야 함에 관해 방법들을 결정함 (§ 10 제2항)

□ 정보기술의 장벽제거

- 동법 제7조제1항제1문에 해당되는 공공기관은 인터넷 제공 그리고 이를 통해 생성되는 그래픽적 프로그램외관 등을 규정에 맞게 기술적으로 장애인들이 제한없이 이용할 수 있도록 만들어야 함. 연방내무부는 연방노동 및 사회질서부와 협의하여 Bundesrat의 동의없이 다음 사항에 관한 기술적, 재정적 및 행정조직적 가능성을 결정함 (§ 11 제1항)
 1. 동(同)규정에 해당되는 장애인그룹
 2. 적용될 기술표준 및 적용시점
 3. 적용될 행정적 정보들의 영역 및 종류
- 연방정부는 영업적 인터넷사이트 제공자들이 제품을 동제1항의 적절한 표준에 따라 만들도록 노력함 (§ 11 제2항)

제3장. 범명령들

□ 행정- 및 사회법적 소송에서의 대행권한 (§ 12)

- 장애인들이 제7조제2항, 제8조, 제9조제1항, 제10조제1항제2문 혹은 제11조제

1항으로부터 권리가 침해되는 경우 동의 하에 그의 위치에서 직접 소송에 참여하지 않는 제13조제3항에 의거한 단체들이 법적 보호를 신청할 수 있음. 제4조의 장벽제거 및 제6조제3항의 의미의 수화 및 다른 의사소통지원들의 이용에 관한 청구권과 관계되는 연방법의 규정들에 대한 충돌이 있을 경우에도 마찬가지로 적용됨

□ 단체제소권 (§ 13)

제4장. 장애인의 요구를 위한 연방정부의 전권자

□ 장애인의 요구를 위한 연방정부의 전권자의 직무

- 연방정부는 장애인의 요구를 위한 연방정부의 전권자를 임명 (§ 14 제1항)
- 전권자는 임무수행을 위한 인적 및 물적 자원을 배치함 (§ 14 제2항)
- 해고의 경우를 제외하고는 연방의회의 임기와 같이 함 (§ 14 제3항)

□ 임무와 권한

- 전권자의 임무는 장애인·비장애인들의 동등한 삶의 여건을 배려해야 할 연방의 책임이 사회적 삶의 모든 영역에서 충족될 수 있도록 노력해야 함. 전권자는 이런 임무를 실현하기 위해 장애인들의 상이한 삶의 여건들을 고려하고 성별로 특화된 차별이 제거되도록 노력함 (§ 15 제1항)
- 연방의 각 부처는 동제1항의 임무수행 시 장애인의 통합에 관한 문제와 관련이 되는 모든 법률, 규정 및 주요한 계획 시 전권자를 참여시킴 (§ 15 제2항)
- 모든 연방관서는 연방의 공공사무소는 전권자의 임무수행을 지원할 의무를 가지며 특히 정보를 제공하고 서류의 열람을 보장함. 개인과 관련된 자료들의 보호에 관한 규정들은 침해하지 않는다. (§ 15 제3항)

라. 호주의 장애인차별금지법(DDA)

호주의 DDA는 1992년에 제정되었으며, 장애인의 사회참여를 가로막는 물리적 장벽과 태도의 장벽을 드러내는데 그 목적이 있었다. 호주에서는 장애인차별금지법의 제정은 장애인과 지역 사회 모두를 위해 도움이 된다고 보았다. 대다수의 장애를 가진 호주인들은 삶의 다양한 영역에서 불이익을 받고 있으며, DDA는 차별에서 오는 그

러한 불이익을 제거하기 위한 것이었다.

DDA는 장애를 이유로 사람을 차별하는 것은 불법이라고 규정하고 있으며, 이러한 내용은 크게 다음과 같이 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 장애를 근거로 한 “가능한”차별을 모두 제거하는 것

둘째, 장애를 가진 사람들의 법 앞에서의 평등한 참여를 “최대하” 보장하는 것

셋째, 지역사회가 장애인의 권리를 인정하도록 촉진하는 것.

DDA의 장애에 대한 정의는 “호주 정책 위원회(ABS)”의 규정보다 훨씬 광범위하다. DDA에 의하면, 장애는 신체적 장애, 지적장애, 정신장애와 그 밖의 다양한 장애를 포함하고 있으며, 과거, 현재 뿐 아니라 미래에 갖게 될지 모르는 장애까지도 포괄하고 있다. 이러한 포괄적인 장애개념은 관련된 사람보다는 오히려 차별적 행위에 더 초점을 맞출 때 도움을 준다. 그래서 DDA는 장애인에 대한 차별적 행위 뿐 아니라 가족과 활동보조인에 대한 차별까지도 포함하고 있다.

DDA가 규정하고 있는 차별의 영역들은 다음과 같다. DDA는 아래의 차별의 영역들이 지역사회에서의 대부분의 삶의 영역을 포괄하고 있다고 보고 있다.

- 고용
- 교육
- 대중교통을 포함한 공공시설에 대한 접근
- 재화, 서비스, 시설의 제공
- 주거(임대 등)
- 클럽 및 동회회의 참여
- 스포츠
- 생활건강 프로그램의 참여
- 정보의 요구

등이다. 그러나 장애인의 특별한 요구에 따른 서비스 제공과 “적극적 조치”는 차별로 보지 않는다.

DDA에 의하면 차별은 직접 차별과 간접 차별로 나뉘어 진다.

직접 차별은 장애로 인해 비우호적으로 대우받는 경우를 의미하며, 간접 차별은 모든 사람에게 동일하게 적용되는 규칙이나 조건이 특히 장애를 가진 사람들에게 불이익을 주는 경우와 정당한 편의제공이 거부되는 경우를 의미한다.

DDA는 연방정부 차원의 인권법률들 가운데 하나이다. 인권과 평등위원회법(1986), 인종차별금지법(1975), 성차별금지법(1984), 연령차별금지법(2004) 등이 일련의 관련된 법률들이다.

DDA는 장애인이 살고 있는 환경에서 장애의 요인을 발견하는 사회적 모델을 기본으로 하고 있다. 따라서 장애인이 지역사회와 일상적인 삶 속에 평등하게 참여하는 것을 가로막는 물리적 장벽과 태도의 장벽을 제거하는 것을 일차적인 목표로 하고 있다. 하지만 DDA는 결과의 평등을 요구하지는 않고 있다.

2. 국제장애인권리조약에서의 흐름

국제장애인권리조약은 2001년도에 유엔 총회에서 결의하여 장애인의 권리를 보장하고 차별을 금지하기 위한 국제조약제정이 논의되고 있다. 장애인의 권리 및 존엄성의 보호 증진을 위한 포괄적이고 종합적인 국제조약(a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities)이라는 긴 명칭의 이 조약은 유엔의 Ad Hoc 특별위원회에서 매년 2회씩 논의되고 있으며, 지난 2월에 제7차 특별위원회의까지 진행이 되었다. 현재까지 논의된 내용은 2004년도 1월에 워킹그룹에서 제안한 초안에 대한 2차 검토와 검토된 내용을 바탕으로 의장안을 만들고 이 의장안을 기준으로 다시 재검토를 하여 어느 정도 초안이 안성된 형태이다.

전체 조항은 서문(Preamble)과 1조 목적, 2조 정의, 3조 일반적인 원칙, 4조 일반적인 의무, 5조 평등과 차별, 9조 접근성, 12조 법 앞에서의 평등 등 34조로 구성되어 있다. 국제장애인권리조약은 차별금지과 장애인의 권리를 모두 보장하는 두 개의 축으로 구성되어 있다. 따라서 국제장애인권리조약은 조약 전체에 걸쳐 차별금지의 정신이 담겨 있다.

<서 문>

본 협약의 당사국들은,

(a) 전 세계 자유, 정의, 평화의 기초로서 모든 인류의 천부적 존엄성과 동등하고 양도 불가능한 권리를 인정하고 있는 유엔헌장에 천명된 원칙들을 상기하며,

- (b) 유엔은 세계인권선언과 인권과 관련된 국제 조약들에서 모든 인간은 어떤 종류의 차별 없이 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다는 것을 천명하고 동의해왔음을 인정하며,
- (c) 차별 없이 보장받아야 하는 장애인들의 모든 인권과 기본적인 자유 및 욕구의 보편성, 불가분성, 그리고 상호의존성을 재천명하며,
- (d) 또한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 고문 및 그 밖의 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약, 아동의 권리에 관한 협약, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약을 재천명하며,
- (e) 장애인의 동등한 권리를 위하여 장애인을 위한 기회의 평등화 관련 유엔 기본규칙에 포함되어 있는 원칙과 정책지침이 국내적·지역적 그리고 국제적 수준의 정책, 계획, 프로그램 및 활동에 기여할 중요성을 인정하며,
- (f) 장애를 근거로 한 모든 사람에 대한 차별은 인간의 천부적 존엄성 침해라는 것을 인정하며,

라고 함으로써 국제장애인권리조약의 목적이 차별금지에 있음을 서문에서 분명히 밝히고 있다.

제1조(목적)

본 협약의 목적은 장애인이 모든 인권과 기본적인 자유를 완전하고 동등하게 향유하도록 촉진, 보호, 완성시키는 것이다.

제1조에서 이 국제장애인권리조약의 목적이 장애인의 인권과 완전하고 동등한 자유의 향유를 보장하는 것임을 밝히고 있다.

(정의)

“장애에 따른 차별”은 장애로 인한 구별, 배제 또는 제한을 의미한다. 즉, 비장애인과 동등하다는 것을 근거로 하여, 정치, 경제, 사회, 문화, 민간 및 기타 영역에 걸쳐 전반적인 인권 및 기본적인 자유권을 인식, 향유 또는 행사를 손상시키거나 무효화하려는 의도 또는 효과를 뜻한다. 이는 직·간접적인 차별을 포함한 제반의 차별행위를 함축한다.

“정당한 편의제공”은 상황별 필요한 곳에 과도한 부담 없이 필수적이고 적절한 변형 및 조정을 의미하며, 이는 인권 전반 및 기본적인 자유의 평등에 준거하여 장애인의 권리행사를 보증하고자 한다.

“유니버설 디자인”과 “통합적인 디자인”은 특별 디자인 혹은 적용의 필요 없이 가능한 한 광의적으로, 모든 사람에게 이용될 수 있는 제품 및 환경 디자인을 의미한다.

제2조 정의에서는 장애 및 장애인에 대한 정의의 포함 여부가 논란이 되어 확정되지는 않았다. 그러나 국제장애인권리조약제정을 위한 아시아태평양지역안에서는 “장애인은 육체, 지각기관, 지능, 심리, 발달, 학습, 뇌신경 상의 또는 육체에 기능장애를 일으키는 병균체 또는 병의 존재로 인한 영구적, 임시적, 주기적 또는 일시적 성격의 다른 기능장애를 가진 사람으로 물리적, 사회적, 태도 그리고 문화적 장벽으로 인해 다른 사람들과 평등한 수준으로 공동체의 정상적인 삶에 참여할 수 있는 기회의 상실 또는 제한받는 사람”이라고 장애인을 정의하고 있다.

아울러 장애에 따른 차별을 장애인의 자유권과 인권의 향유나 행사를 손상시키거나 무효화하려는 의도 또는 효과라고 정의하고 있으며, 직접 차별과 간접 차별 모두를 포함하고 있다. 아울러 정당한 편의제공과 유니버설 디자인을 정의에 포함시킴으로써 정당한 편의제공의 거부가 간접적 차별이며, 이러한 정당한 편의제공은 유니버설 디자인의 관점에서 진행되어야 함을 시사하고 있다.

제3조 일반적인 원칙들

본 협약의 기본 원칙들은 다음의 내용과 같다 :

- (a) 개인의 자립성과 선택의 자유를 포함한 존엄성, 개인의 자율성
- (b) 차별 금지
- (c) 장애인과 비장애인의 동등함을 전제로 완전하고 효과적인 사회 참여 및 통합
- (d) 인간의 다양성과 인간성의 일부분으로서의 차이에 대한 존중과 장애의 수용
- (e) 기회의 균등
- (f) 접근성
- (g) 남성과 여성의 평등

국제장애인권리조약은 장애인의 선택과 자유를 포함한 존엄성과 개인의 자율성, 차별금지, 장애인의 동등한 사회참여, 차이에 대한 존중과 장애의 수용, 기회의 균등, 접근성, 성평등 등을 기본원칙으로 하고 있다.

제5조 평등과 차별금지

당사국들은 모든 사람은 법 앞에 평등하며 법의 동등한 보호와 혜택을 차별 없이 받을 자격이 있다는 것을 인정한다.

2. 당사국들은 장애를 근거로 한 차별을 금지하고 장애인들이 차별에 대응할 수 있는 평등하고 효과적인 방법을 장애인들에게 보장해주어야 한다. 또한 당사국들은 어느 곳에서도 차별을 금지하고 차별에 대항할 수 있는 동등하고 효과적인 보호를 장애인들에게 보장해야 한다.

3. 당사국들은 합리적인 편의시설 제공이 가능하도록 보장하는 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

4. 장애인의 사실상 평등을 가속시키거나 성취하기 위해 필요한 방법들이 장애를 이유로 한 차별로 고려되어서는 안된다.

국제장애인권리조약은 차별의 금지와 정당한 편의제공을 보장하도록 하고 있다. 반면에 실제로 장애인의 평등을 성취하기 위한 적극적 조치들은 차별로 보지 않는다.

국제장애인권리조약은 현재 수정의장안에 대한 논의가 남아 있으며, 이에 대한 정부대표들의 합의가 이루어지는 데로 총회에 상정하여 제정될 것으로 보인다. 그리고 이러한 국제장애인권리조약의 제정은 우리나라의 법 제도에도 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

3. 한국의 장애인차별금지법의 특징과 주요 내용

가. “장애”에 관한 정의를 ‘장.단기간 혹은 일시적으로 발생한 신체적·정신적 손상, 기능상실, 질병 등이 사회적 태도나 문화적, 물리적 장벽으로 인하여 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 가져오는 상태’로 규정하여, 세계의 장애의 개념 변천에 따라 장애의 원인을 사회 전반의 포괄적 장벽에 있음을 명시함(안 제2조).

나. 장애인 중에서도 이중차별을 받고 있는 장애여성과 장애아동들의 권리 선언 및 차별금지를 별도로 규정함(안 제26조 내지 제29조).

다. 장애를 이유로 차별을 받은 장애인이 신속하고 효과적으로 권리를 구제받을 수 있도록, 국무총리 산하에 실질적인 조사 및 제재 권한을 가진 장애인차별금지위

원회를 설립함(안 제30조).

- 라. 장애인차별금지위원회는 조사대상 차별행위가 계속 중에 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해발생의 우려가 있다고 인정할 때에는 그 진정에 대한 결정 이전에 진정인이나 피해자의 신청에 의하여 또는 위원회의 직권으로 피진정인, 그 소속기관 등의 장애인에게 긴급구제조치를 요구할 수 있음(안 제62조).
- 마. 장애인차별금지위원회는 차별행위 조사 결과 장애인 차별로 결정된 경우에는 시정권고와 시정명령 조치를 할 수 있음(안 제63조 및 제64조).
- 바. 차별행위를 한 사람이 고의적으로 차별행위를 반복하거나 악의적으로 차별행위를 한 경우에 한해, 제한적으로 징벌적 손해배상제도를 도입함(안 제76조).
- 사. 소송이 이루어질 경우 장애인 당사자에게 불리한 결과가 초래되지 않도록, 차별행위가 있었다는 사실을 피해자가 주장하면, 가해자가 장애를 이유로 한 차별이 아니라거나, 정당한 사유가 있었다는 점을 입증하도록 규정함(안 제77조).

각국의 장애인차별금지법의 해외 사례 관련 지정 토론편

이 찬 진
변호사, 제일합동법률사무소

1. 각국의 입법 태도 관련

차별금지법제를 갖고 있는 국가들로 거론되는 국가들 중 통합적인 차별금지법제를 갖고 있는 국가들로는 캐나다, 뉴질랜드, 아일랜드 등이 있고, 장애인차별금지법제를 별도로 두고 있는 나라 및 도시는 미국, 영국, 호주, 홍콩 등이 있으며, 발제문에서 설명하고 있는 독일의 사회법전 하에서도 독립된 편으로 일종의 장애차별금지법제를 두고 있는 것으로 보입니다.

다만, 그 시정기구에 관하여는 대체로 “고용 및 기회균등위원회” 또는 “인권위원회” 등 단일 국가기구에서 운영하는 것으로 보입니다.(영국의 경우는 분야별로 구분되어 있습니다.)

대체로 각국의 차별금지법제의 발달 과정은 보편적인 차별금지법제에서 출발하여 장애인차별금지법제 등 영역별로 분화, 발전하는 경향을 보이거나 차별금지법제 관련 후발 국가들의 경우는 분야별 법제를 채택하는 경우도 있는 것 같습니다.

그러나, 이러한 입법 방식이나 시정기구 등과 같은 하드웨어적인 부분은 차별금지법제에서는 상대적으로 부수적인 내용이 아닐까 하며, 결국 과연 무엇이 ‘차별’인지 구체적인 ‘차별기준’과 이에 따른 구체적인 금지 및 위반시의 제재 등 실효성을 확보하면서도 강제력 있는 수단을 얼마나 강구할 것인가, 현재의 축적된 차별적 제도 및 고용관행, 법률관계들을 분야별로 어떻게 구분하고 이해관계인들의 사회적 합의를 바탕으로 언제까지 어떠한 상호 부담하에 어떻게 실효성 있게 해결할 것인가에 관한 NAP가 제도화 내지 법제화하여 반영될 수 있겠는가 하는 고민이 문제의 본질이 아닐까 합니다.

2. 보완 내지 추가적으로 검토되어야 할 사안들

가. 법제사적, 법사회학적 접근의 필요성

우리의 경우 차별금지법제가 본격적으로 입법화하는 단계에 있으므로 각국의 법률 제도의 내용은 어느 정도 입법 자료로서 소개되고 있어서 별다른 문제가 없으나, 실제로 각국별로 입법화하는 과정에서의 사회적 합의 과정, 차별기준의 합의 및 이와 관련한 국가, 자치단체 등 공공주체와 기업 등 사적 주체간의 차별 시정과 관련한 재정적 부담에 대하여 어떠한 접근을 하였는지, 입법 당시의 사회보장제도의 수준, 차별금지법제 제정 및 시행에 따른 각종 공공서비스, 인프라의 변화/사기업이나 기타 사적 주체의 각종 시스템의 변화와 재정 부담에 관한 내역 등에 관한 연구조사들이 선행됨으로써 차별금지법제의 시행 시기 및 시행방법(단계별 시행 여부) 등에 대한 중요한 참고자료로 활용될 수 있도록 할 필요가 있다고 봅니다.

나. 장애 분야에 관한 차별금지법제에 관하여 특히, UN에서 국제장애인권리조약을 제정하기 위하여 진행하고 있다고 하므로, UN에 제출된 각국의 입법실태와 현안 관련 리포트들을 입수하여 분석하는 것도 장애차별금지법제 추진에 있어서 소중한 자료로 활용될 것으로 기대됩니다.

다. 이러한 측면에서 ‘장차법’이나 ‘차별금지법’ 제정과 관련하여 입법의 저항을 돌파하기 위하여 제도 도입에 따른 고용분야를 비롯한 제반 분야에서의 영향이 어느 정도 될 것인가에 관한 영향평가를 직접하여 사회적 합의를 도출하든가 아니면 적어도 각국의 경험들을 통한 분야별 영향(사회보장제도 등을 종합적으로 고려하여 분석하여야 함)을 분석하여 우리의 경우를 유추하는 정도의 노력이 시급히 이루어질 필요가 있다고 판단됩니다.

정부의 장애인 정책 검토

남찬섭(동아대학교 사회복지학과 교수)
변용찬(한국보건사회연구원 연구위원)
김동호(장충련 전 사무총장)
임성만(장봉혜림재활원 원장)
김정열(장애우권익문제연구소 소장)

장애인 고용·복지체계의 개선방안

남 찬 섭
동아대학교 사회복지학 교수

1. 문제제기

- 우리나라 장애인의 고용률은 일반적인 생각과 달리 높은 편
 - 그러나 이와 동시에 장애인의 실업률도 높은 편이며 복지체감도는 매우 낮은 상황
 - 고용률과 실업률이 동시에 높은 것은 모순적이며 다소 특이한 현상
- 이런 모순된 현상의 원인은 여러 가지가 있겠으나 가장 중요하고 근본적인 원인은 복지제도 및 고용관련제도의 미비에 있음
 - 복지제도의 미비는 장애인으로 하여금 일자리를 가져 스스로 생계를 유지하게끔 강제하는 효과를 가지며(고용률이 높은 배경), 일자리가 없는 장애인에게는 지속적으로 강렬한 취업의사를 표현케 하는 효과를 가짐(실업률도 높은 배경)
 - 고용관련제도의 미비는 정부지원에 의한 장애인취업비중이 낮고(대부분 자력 취업) 취업하더라도 열악한 지위에 머물며(소득증대 기여도 미약) 따라서 지속적인 취업의사의 표현과 복지체감도 저하를 초래함
 - 장애인 관련 고용·복지제도의 미비는 두 가지 측면을 가짐
 - 첫째, 복지지출의 절대 부족
 - 둘째, 고용 및 복지자원 배분시스템의 부재 및 비효율성·불공평성
- 최근 장애인들의 권리의식 향상, 감면·할인혜택 증가, 장애범주 확대, 인구고령화 등으로 인해 장애인구는 급증추세에 있음
 - 따라서 장애인관련지출의 증가는 필연적인 결과로 예상되나 현재와 같이 재원 배분시스템이 부재한 상황에서는 지출이 증가하더라도 이의 공평하고 효율

적인 배분을 보장할 수 없는 상황

- 이런 문제의식 하에 본 글에서는 주로 장애인 고용문제에 초점을 맞추어 재원배분시스템 구축을 중심으로 논의하고자 함

2. 장애인들의 경제활동실태

□ 열악한 고용실태

- 우리나라의 20~64세 장애인 고용률은 44.7%로 OECD 평균 43.9%보다 높음에도 불구하고, 실업률 역시 23.5%로 매우 높음(OECD 평균 15.3%)
 - 장애정도별 : 중증 경제활동참가율 39.3%, 고용률 26.1%, 실업률 34.7%, 경증 : 경제활동참가율 71.7%, 고용률 57.0%, 실업률 20.4%
 - 성별 : 남성장애인 경제활동참가율 67.6%, 고용률 53.4%, 실업률 21.0%, 여성장애인 경제활동참가율 41.8%, 고용률 28.8%, 실업률 31.1%

□ 낮은 소득

- 취업장애인의 월평균임금은 상용종업원 임금의 48% 수준이며, 임시·일용직이 임금근로장애인의 58.3% (전체 국민 48.5%)

[표 1] 20~64세 장애인의 성별 경제활동상황

(단위 : 천명, %)

구분	총계	경제활동인구			비경제활동인구	경활참가율	고용률	실업률1	실업률2	
		계	취업자	실업자						
20~64세 장애인	계	1,323	773	591	182	550	58.4	44.7	11.3	23.5
	남성	860	581	459	122	280	67.6	53.4	11.2	21.0
	여성	462	193	133	60	270	41.8	28.8	11.9	31.1
전체 국민	계	38,368	24,237	23,246	992	14,131	63.2	60.6	3.6	4.1
	남성	18,653	14,138	13,533	605	4,516	75.8	72.6	3.8	4.3
	여성	19,715	10,099	9,713	387	9,615	51.2	49.3	3.4	3.8

주 1. 전체 국민은 장애인과 비장애인을 모두 포함한 수치임 ('05년 6월 기준)

2. 실업률1은 통계청 기준 실업률, 실업률2는 실망실업자를 포함한 실업률

3. 취업자·실업자·비경제활동인구 수치는 실업률2를 기준으로 제시.

자료 : 보사연 (2005), □□활동제약자 실태조사□□; 통계청, KOSIS 자료.

[표 2] OECD 주요국의 장애인 고용률과 실업률

국가	스웨덴	덴마크	네덜란드	독일	프랑스	이탈리아	미국	영국	호주	OECD	한국
고용률	52.6	48.2	39.9	46.1	47.9	32.1	48.6	38.9	41.9	43.7	44.7
실업률	18.0	15.7	26.8	20.5	17.5	14.5	5.3	12.1	10.2	15.3	23.5

주 : OECD 평균은 한국과 멕시코를 제외한 수치.

자료 : OECD (2003). Transforming Disability into Ability; 보사연 05년 활동제약자실태조사.

[표 3] 취업장애인의 종사상 지위별 구성비

	총계	임금근로자				비임금근로자			
		계	상용직	임시직	일용직	계	고용주	자영자	무급가족
장애인(%)	100.0	62.8	27.1	17.5	18.2	37.7	3.5	26.7	7.0
전 체(%)	100.0	66.0	34.8	21.8	9.4	33.7	7.2	19.7	6.8

자료 : 보사연(2005). 05년 활동제약자 실태조사; 통계청(2005). 경제활동인구조사.

그림 1 취업장애인(20~64세)의 장애유형별 월평균 소득

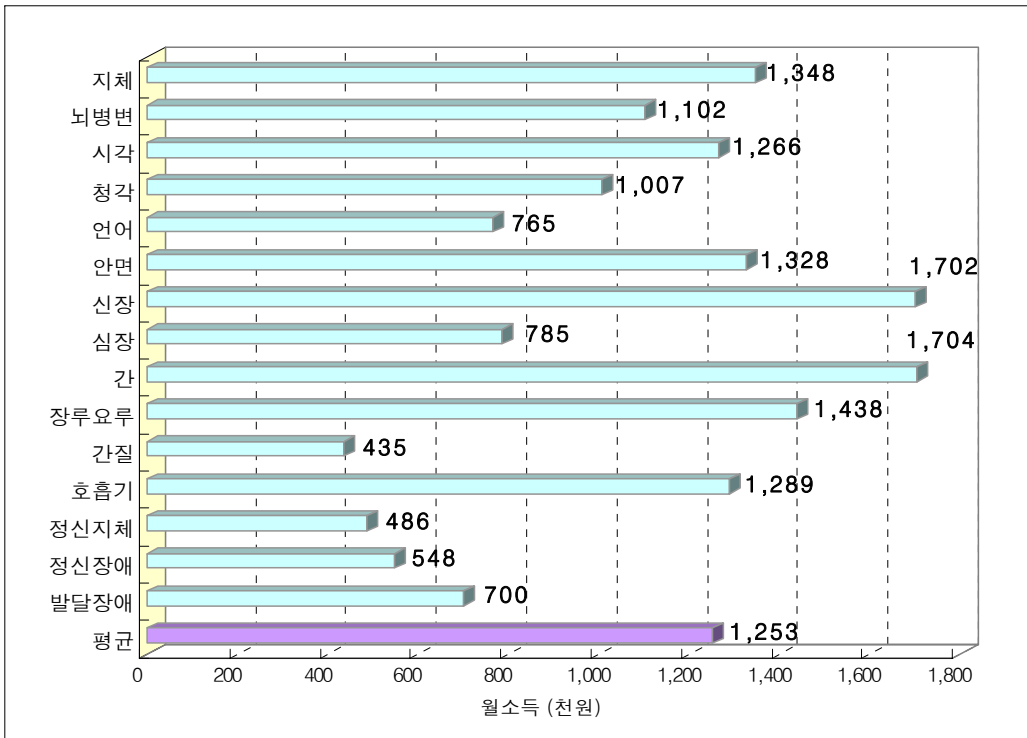
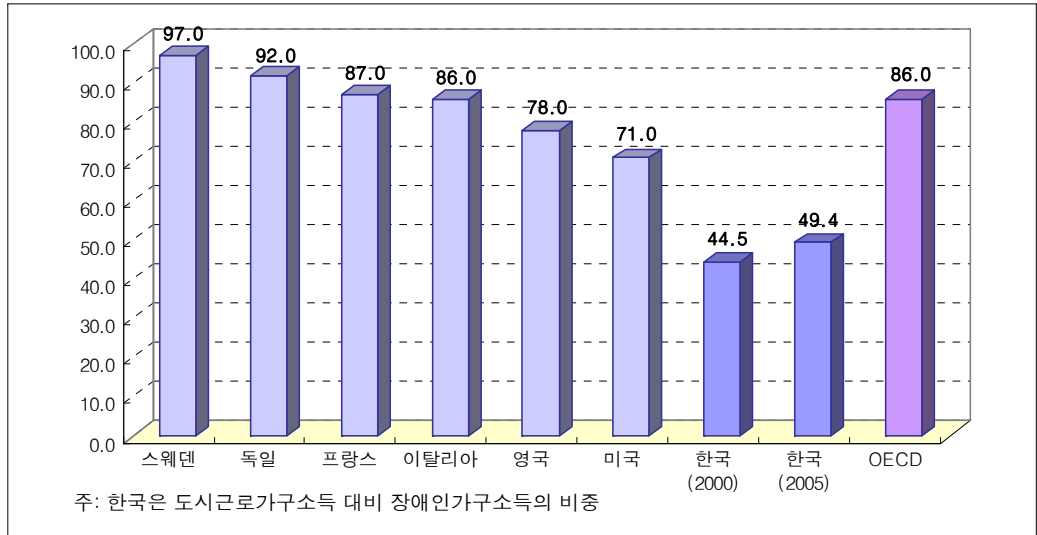


그림 2 비장애인 가구소득 대비 장애인가구소득의 비중(%)

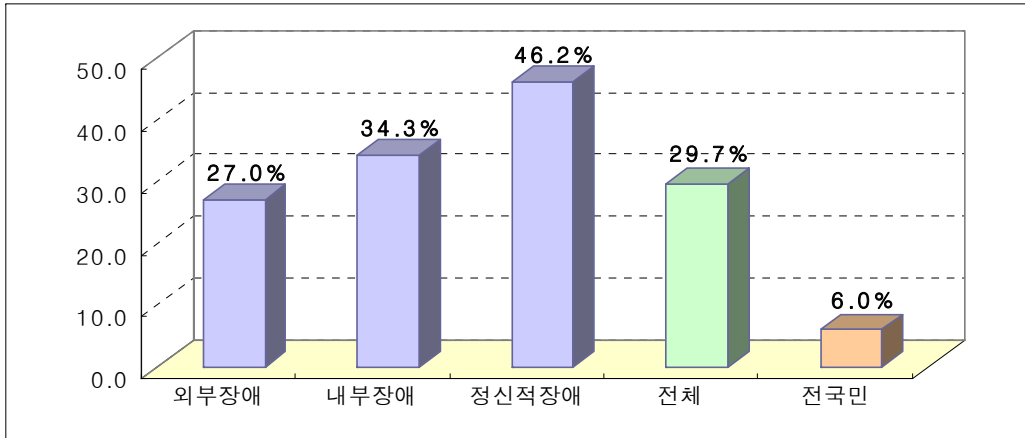


[그림 4] 20~64세 장애인의 경제활동상태별 소득상황 비교

		전체	경제활동장애인				비경활
			소계	취업자	실업자	실망	
가구 소득 (%)	50만원 미만	12.1	8.4	3.4	25.9	23.4	17.4
	50 ~99만원	21.5	18.2	16.0	26.8	24.4	26.2
	100 ~199만원	35.2	38.1	40.2	33.1	30.2	31.0
	200 ~299만원	17.7	20.6	23.5	9.0	12.5	13.6
	300 ~399만원	7.9	8.6	9.7	2.8	6.9	6.7
	400만원 이상	5.7	6.1	7.2	2.3	2.6	5.1
	월평균금액(천원)	1,628	1,766	1,933	1,107	1,294	1,432
빈곤 여부 (%)	최저생계비 이하	29.7	22.7	15.4	52.1	43.2	39.5
	차상위층1 이하	39.4	31.2	23.3	62.0	54.1	50.9
	차상위층2 이하	55.6	47.9	41.0	75.9	67.4	67.1

주 1. 최저생계비 이하는 가구소득을 기준으로 하여 가구규모별 최저생계비 이하인 계층
 2. 차상위층1 이하는 가구소득을 기준으로 가구규모별 최저생계비의 120% 이하인 계층
 3. 차상위층2 이하는 가구소득을 기준으로 가구규모별 최저생계비의 160% 이하인 계층

그림 3 장애유형별 절대빈곤층 비중

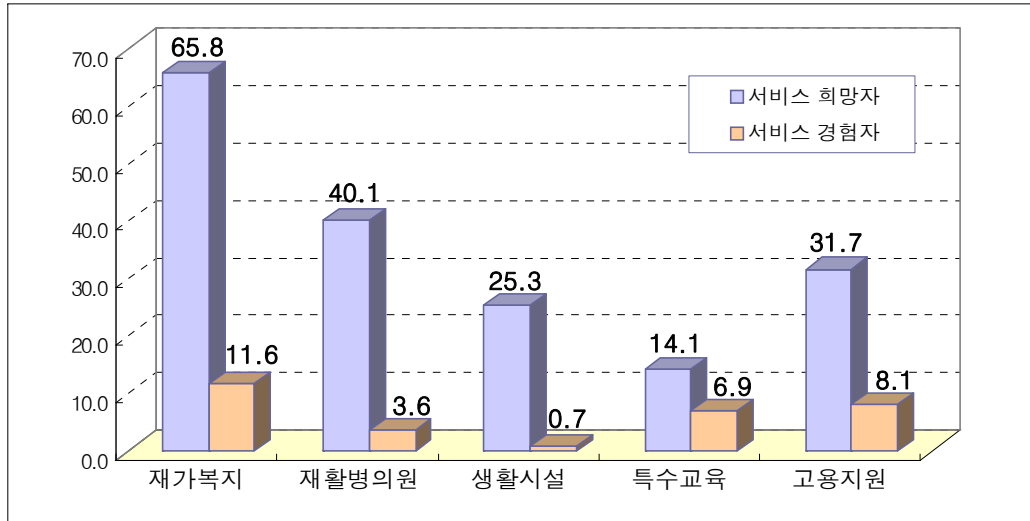


- 장애인 가구소득은 비장애인의 가구소득에 비해 매우 낮은 수준
 - 도시근로자월평균가구소득 대비 장애인가구소득은 49.4%('05년)
 - 비장애인가구소득 대비 장애인가구소득의 비중은 OECD의 경우 평균 86% 수준
- 최저생계비 이하의 절대빈곤가구는 29.7%에 이룸 (전체 국민은 6.0%)
- 우리나라 장애인 개인소득의 원천별 구성은 근로소득이 77.3%, 사적소득 9.1%, 공적급여 13.6%
 - OECD 국가 : 근로소득 54.9%, 사적소득 4.0%, 공적급여 41.1%
- 비취업/비급여 장애인이 우리나라는 31.2% ('05년, '00년은 45.9%)
 - OECD 국가의 비취업/비급여 장애인은 14.3%
 - ※ 비취업/비급여장애인 : 취업도 못하고 정부의 공적급여도 못 받는 장애인
 - ※ 주의 : '05년의 비취업/비급여장애인 31.2%는 과소추계되었을 가능성.
 - '05년 실태조사시 질문이 소득보장급여를 받은 적이 있거나 받고 있는 사람을 표시하도록 되어 있어 현재 받고 있는 장애인은 파악불가능함

□ 대규모의 서비스 사각지대

- 서비스 희망자에 비해 서비스 이용경험자는 매우 적은 상황
 - 서비스 희망자 : 재가복지 65.8%, 고용지원서비스 31.7%
 - 서비스 경험자 : 재가복지 11.6%, 고용지원서비스 8.1%
- 생활시설의 부족으로 기초수급장애인의 경우에도 생활시설 입소수요의 50%도 충족하지 못하는 상황(「희망한국21」 계획 추진시 다소 개선될 전망)

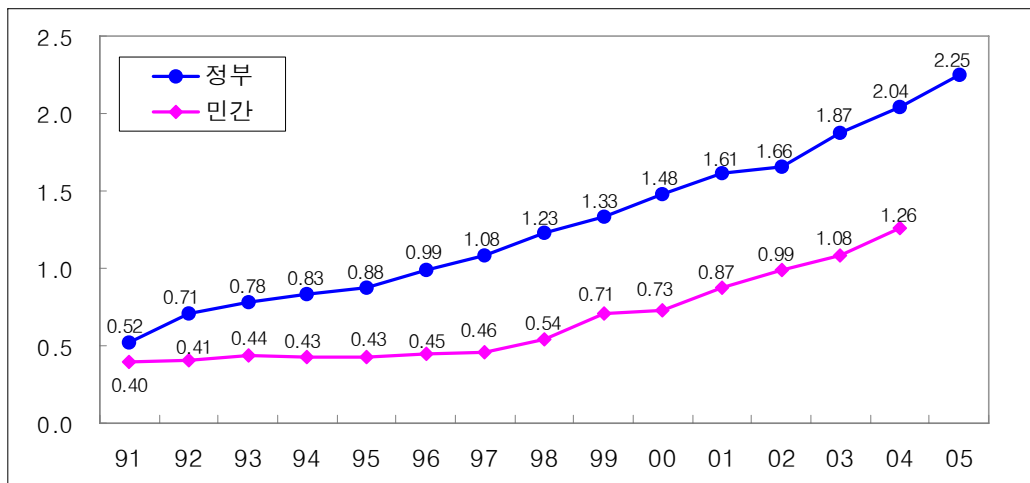
그림 4 장애인 관련 서비스 희망자와 경험자 비교



○ 정부지원에 의한 고용실적 미미 (고용분야의 대규모 사각지대)

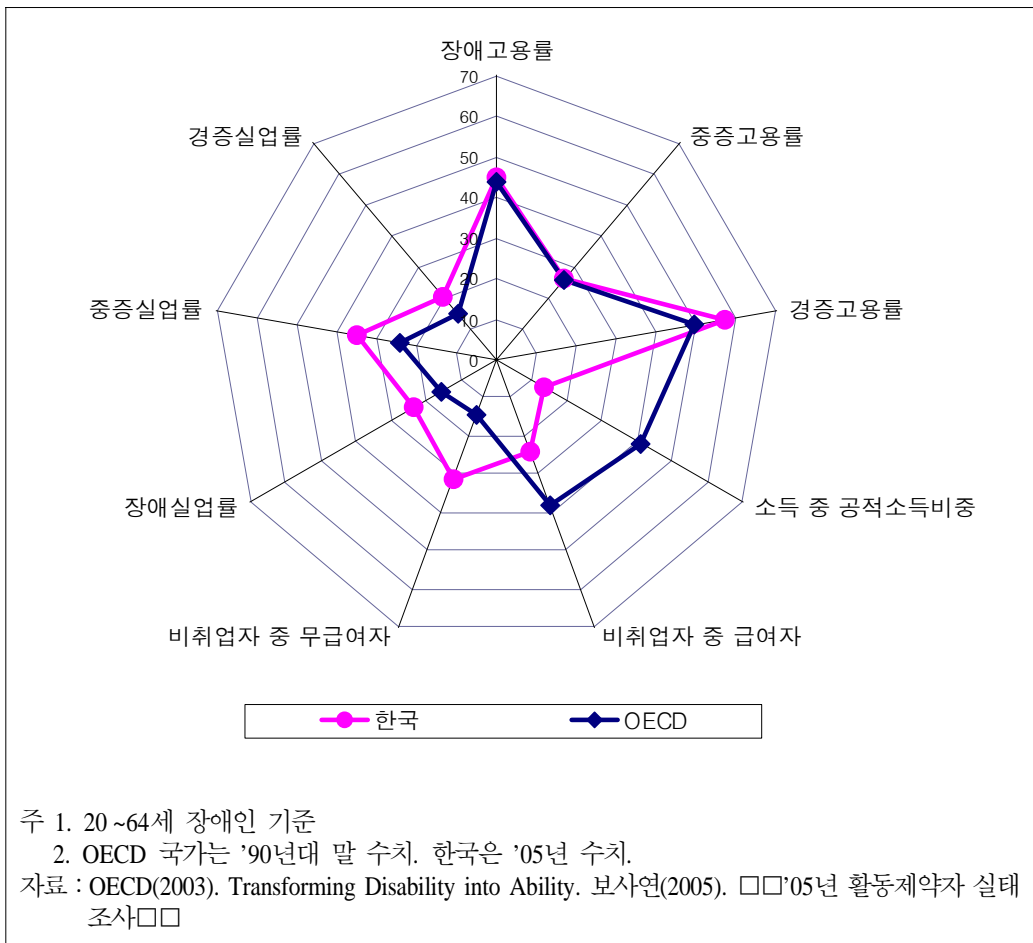
- 우리나라 장애인 고용제도의 대표 격인 의무고용제도의 실적은 크게 향상
 - 아직 의무고용률 2.0%에 미달한 상황인 것은 사실이나 ('04년 말 현재 1.37%)
 - '91 ~'98년간 장애인고용률 0.40% → 0.54%로 0.14%포인트 상승
 - '98 ~'04년간 장애인고용률 0.54% → 1.26%로 0.72%포인트 상승(민간부문 기준)

그림 5 정부 및 민간부문 의무고용률 달성 추이



- 특히 정부기관의 장애인고용률은 '04년 2.04% → '05년 2.25%
- ※ 하지만, '05년부터 적용제외율이 폐지됨에 따라 의무고용달성률은 다소 하락할 전망
- 그러나, 실제 의무고용제도가 장애인 전체의 고용에 미치는 영향은 미미
 - 의무고용장애인은 53천명으로 임금근로장애인 371천명의 14.3%에 불과
 - ※ 고용의무장애인 70천명을 모두 고용해도 이들이 임금근로장애인에서 차지하는 비중은 20%에 불과
 - 보호고용장애인(약 6천명)과 50인 미만의 고용장려금 수혜장애인(약 15천명)을 의무고용장애인에 합쳐도 75천명으로 임금근로장애인의 20%를 약간 상회

그림 6 OECD 주요국과 한국의 장애인 고용관련 상황 비교



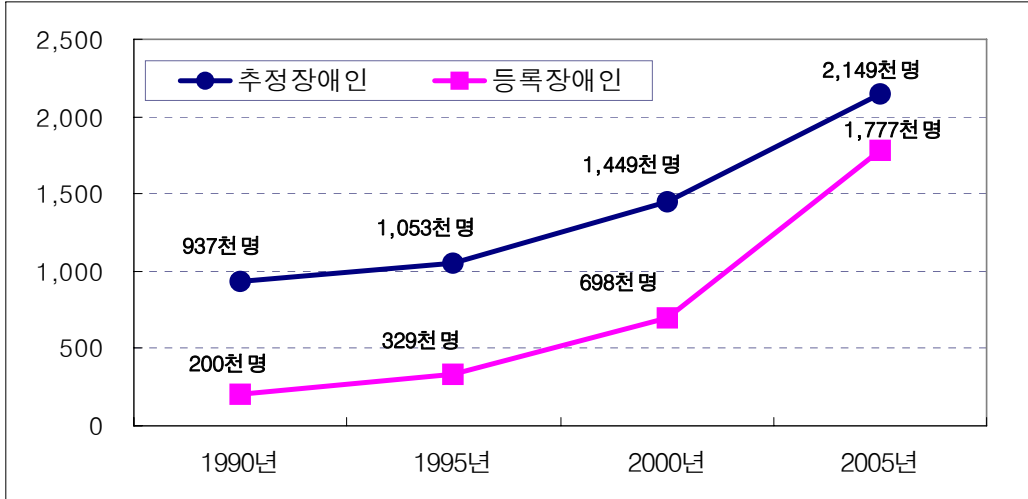
- 결과적으로 임금근로장애인 중 적어도 80%는 정부지원을 받지 않고 스스로의 힘으로 취업한 자력취업자들이며, 임금 및 비임금근로장애인을 모두 고려하면 취업장애인의 적어도 90%는 자력취업장애인들 임.
 - 더욱 문제인 것은 고용분야의 이러한 거대한 사각지대 내에 있는 장애인의 정확한 실태와 동향조차 파악치 못하고 있다는 사실임
 - 현재 장애인고용의 주무를 맡고 있는 장애인고용촉진공단은 취업장애인의 극히 일부에 대해서만 관리를 할 뿐 취업장애인의 대부분을 차지하는 자력취업장애인 및 구직의사를 가진 수많은 장애인(실업자)에 대해서는 그 모수조차 적절히 추정하지 못하는 상황임
 - 결과적으로 의무고용제도를 15년 이상 운영해 왔으나 고용을 필요로 하는 장애인의 총수에 대한 적절한 추정치조차 없는 상황에서 제도를 운영한 셈
- ☞ 지금까지의 논의결과를 종합할 때, 우리나라 장애인들의 높은 실업률은 생존추구형 구직의사표시에 의한 것
- ※ 공적급여 취약 → 강한 구직의사 → 취업하더라도 대부분 자력취업 → 저소득직종 및 열악한 종사상 지위에 취업 → 가구소득증대 기여도 미흡 → 경제적 불안정 지속 → 공적급여 취약 → 강한 구직의사 ☞ 고용률과 실업률이 동시에 높은 배경

3. 새로운 도전요인

□ 급격한 장애인구 증가

- 추정장애인은 937천명('90) → 2,149천명('05)으로 증가(129.3% 증가)
 - '00년 1,449천명 → '05년 2,149천명 (48.3% 증가)
- 등록장애인은 200천명('90) → 1,777천명('05)으로 증가(7.9배 증가)
 - '00년 698천명 → '05년 1,777천명 (154.6% 증가)
- 추정장애인은 '00~'05년간 연평균 8.2%씩 증가
 - 등록장애인은 '00~'05년간 연평균 13.2%씩 증가
- 특히, 제1차 장애범주 확대 및 LPG 세금인상분 지원 이후 크게 증가
 - 제1차 장애범주 확대 : '01년 1월 (제2차 장애범주 확대는 '03년 7월)
 - LPG 세금인상분 지원 : '01년 7월

그림 7 추정장애인 및 등록장애인의 증가추이



- 제1차 장애범주 확대('01년 1월) 이후 매월 13.5천명이 신규등록 추세
 - ※ 장애인구 증가원인 : 장애인들의 권리의식 향상, 감면·할인혜택 확대 및 그에 대한 기대감 증가, 장애범주 확대, 인구노령화 등
 - ※ 장애범주 확대의 효과
- 제1차 장애범주 확대 : 약 15만명 증가('95 → '00년)
- 제2차 장애범주 확대 : 약 12만명 증가('00 → '05년)

<장애인구 현황>

전국 장애인 추정수

연도	출현율	계	남성장애인		여성장애인	
			인원	비율	인원	비율
2000	3.09%	1,449,496명	890,430명	(61.4%)	559,066명	(38.6%)
2005	4.59%	2,148,686명	1,283,138명	(59.7%)	865,548명	(40.3%)

자료 : 보사연, □□'00년 활동계약자 실태조사□□, □□'05년 활동계약자 실태조사□□

- 성별 : 남성 '00년 → '05년 44.1% 증가, 여성 '00년 → '05년 54.8% 증가
- 장애유형별 : 지체장애 1,006천명(46.8%), 뇌병변 271천명(12.6%), 청각 229천명(10.7%), 시각 221천명(10.3%), 정신지체 125천명(5.8%) 등
- 장애인 중 후천적 원인에 의한 장애인이 89.0% ('00년 89.4%)
 - ※ 선천적 또는 출생시 원인 4.7%, 질환 52.4%, 사고 36.6% (원인불명 6.3%)
 - ※ 산재로 인한 장애인은 7.2% (직업병 0.8%, 산재사고 6.4%)

- 현재의 장애인구 증가추이가 그대로 유지된다고 가정할 때 장애인구는 '10년에 3,00천명을 넘고 '15년에는 인구의 10% 수준에 근접할 전망

□ 노령장애인의 급격한 증가 예상

- 65세 이상 노령장애인은 694천명으로 32.2% ('00년 29.9%)
 - ※ 65세 이상 노인 중 장애인 출현률은 '95년 13.5% → '05년 15.8%로 증가
- 노령장애인이 현재의 비중을 그대로 유지한다고 가정할 경우 그 수는 '08년 883천명, '10년에 1,038천명에 이르러 65세 이상 노인의 장애출현률도 '05년 15.8%에서 '08년에 17.6%, '10년에는 19.4%까지 증가할 것으로 전망
 - 특히 노령장애인은 여성의 비중이 높을 것으로 예상
 - '05년 현재 남성장애인 중 노령장애인은 26.2%, 여성장애인 중 노령장애인은 41.3%로 여성의 노령장애인 비중이 훨씬 높음
- 노령장애인 중 장애등록을 하지 않은 사람은 34.2%(등록률 65.8%, '05년 실태 조사 결과)이며
 - 이들 중 미등록이유로 '등록절차와 방법을 몰라서'라고 응답한 사람이 35.8%로 가장 많으나 '장애인이라고 생각하지 않아서'라고 응답한 사람도 33.4%에 이룸
 - 이는 노령장애인이 증가하면서 이들의 등록이 빠르게 늘어나고 있으나 동시에 장애인이라고 생각지 않아서 등록을 하지 않는 사례도 상당수에 이르러 노령장애인에 있어서 장애등록은 양극화하고 있음을 시사
- 하지만, '08년 노인수발보험의 실시를 예정하고 있는 등 스스로를 장애인으로 생각지 않는 현재와 같은 의식구조가 급격히 전환될 제도여건이 마련되어 가고 있어 이와 관련된 대책마련의 필요성이 시급한 상황
 - 대책의 기본방향 : 장애개념을 사회적 장애로 확대하여 노인과 장애인을 유사범주로 분류하고, 그 외 경우에는 제도별로 특수상황을 고려한 수혜대상 기준 마련
 - 사회적 장애개념 : 노인과 장애인을 유사범주로 간주하고 이는 보건 및 사회복지서비스에 적용하되 노인서비스와 장애인서비스가 유기적·통합적으로 제공될 수 있는 체계 구축
 - 제도별 수혜대상기준 정비
 - 소득보장제도 : 국민연금의 예를 기준으로 다른 제도에도 적용
 - 의무고용제도 : 명백히 손상으로 인한 장애의 경우에만 의무고용에 산입

□ 현행 장애인관련혜택 및 예산 운용방식의 한계

○ 우리나라의 현행 장애인관련제도에서 제공하는 혜택은 각종 감면·할인이 대중을 차지

- 현재 각종 감면·할인에 의한 사실상의 지출규모는 정확히 파악조차 못하는 상황
- 감면·할인의 대표적 예인 LPG 세금인상분 지원은 '06년 예산기준 2,715억원으로
 - 이는 '06년 복지부 예산(지방이양 포함, 6,947억원)의 40%에 달하고, '06년 국민연금의 장애연금 지출예산(2,882억원)의 96%에 달하며
 - '06년 장애인고용지출예산(직업재활시설 지원비+고용촉진기금, 2,518억원)의 107.8%에 달하는 규모
- 감면·할인혜택은 일반적으로 역진적인 배분을 시현한다고 알려져 있으나 현재 정부의 상황은 그 혜택의 정확한 배분실태를 파악치 못하는 상태
 - 이러한 상태에서는 LPG 등 감면·할인혜택의 조정은 쉽지 않을 전망
- 감면·할인혜택의 조정필요성이 있음에도 불구하고 그 정확한 실태도 파악치 못하고 조정하기도 어려운 현재와 같은 상황이 연출된 데에는 정부의 역사적 과오가 큼
 - 그동안 정부는 보건복지인프라의 단계적 구축과 직접지출에 의한 혜택제공을 외면하고 손쉽게 감면·할인 등 간접적 혜택제공방식을 채택해 왔음
 - 이제 더 이상 간접적 혜택제공방식으로는 장애인들의 늘어나는 욕구를 충족하기에 한계에 도달 → 정부의 근본적 자세 전환과 이에 기초한 정책전환이 시급

○ 고용관련예산의 운용방식도 현재 한계에 부딪히고 있는 상황

- '01년 이후 장려금 지출급증으로 기금고갈 위기 → '04년 및 '05년 각기 일반재정(복권기금, 재특 포함) 674억원과 1,022억원을 고용촉진기금에 긴급 투입
 - ※ '99년 의무고용에 산입했던 산재장애인을 '03년 및 '04년에 걸쳐 단계적 제외
 - ※ '04년 이후 장려금 지급단가 인하 조치 및 성별·장애정도에 따른 차등 화율 축소
- 일반회계 투입사업에 기금을 투입한 것이 문제발생의 큰 원인

- 할당고용제의 재정은 ‘부담금수입 - 사업주 지원지출’의 구조를 가지므로 이것이 근본적으로 모순된 구조인 것은 사실이나
- 우리나라의 경우는 '90년대 중반 이후 급격히 증가하는 직업재활서비스 수요도 사업주들의 부담금으로 조성된 고용촉진기금으로 충당해옴으로써 문제를 심각화
- 여기에 의무고용달성률 향상이라는 실적중심적 정책목표 추구로 산재장애인을 '99년부터 의무고용에 산입하는 등의 정책이 기금문제 심각성을 가속화

4. 장애인 고용·복지제도의 미비

1) 자원량의 절대부족

- 경제위기 이후 장애인관련 정부지출은 비교적 빠르게 증가
 - 장애인관련지출은 '97년 6,555억원 → '06년 2조 4,095억원으로 증가(단순증가율 267.6%)
 - GDP 대비 비중도 '97년 0.14% → '06년 0.27%로 크게 증가
 - 특히 장애인관련지출의 증가속도는 '02년 이후가 더 빠름
 - 지출의 연평균증가율 : '97~'02년 12.6%, '03~'06년 19.4% ('97~'06년은 15.6%)
- 그러나 현재의 지출수준은 OECD 국가와 비교하면 1/10에도 미치지 못하는 수준
 - OECD 국가 장애인지출의 GDP 대비 비중은 평균 2.73%('90년대 말 기준)
 - OECD 국가 중 비교적 지출수준이 낮은 미국과 비교해도 그 1/5 수준

[표 5] 장애인관련 지출의 규모 (예산기준, 억원)

연도	GDP (억원)(A)	정부총지출 (억원)(B)	장애인 관련 지출(지방이양포함)		
			금액(억원)(C)	C/A (%)	C/B (%)
2005	8,158,099	2,086,444	21,125	0.26	1.01
2006	8,769,957	2,220,024	24,095	0.27	1.09

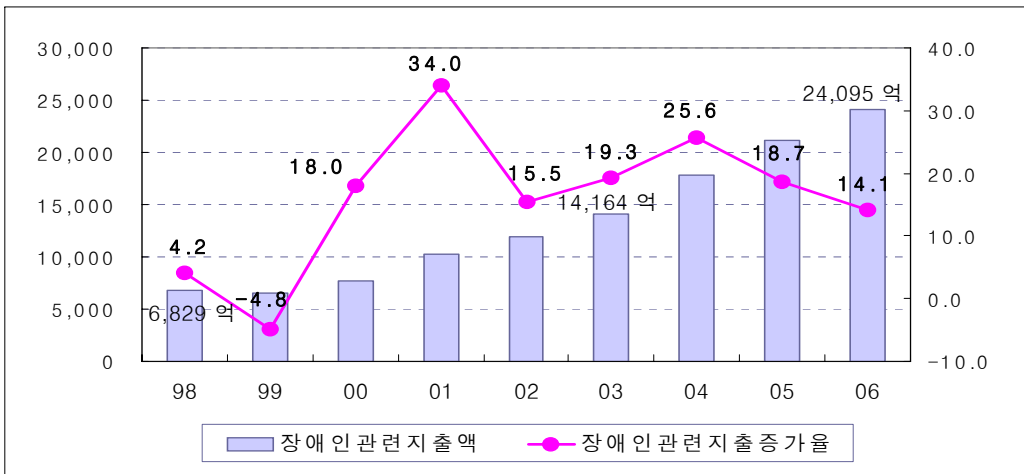
자료 : 기획예산처 내부자료 (2006)

[표 6] 장애인관련 지출의 추이 (예산기준, '97~'06)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지출액	(억원)	6,555	6,829	6,502	7,675	10,281	11,870	14,164	17,797	21,125	24,095
	증감률	-	4.2	-4.8	18.0	34.0	15.5	19.3	25.6	18.7	14.1
GDP 대비 %		0.14	0.15	0.12	0.13	0.17	0.17	0.19	0.23	0.26	0.27

주 : '05년과 '06년 장애인관련 지출액은 지방이양사업 포함한 금액
 자료 : 기획예산처 내부자료 (2006)

그림8 연도별 장애인관련 지출의 추이 (예산기준)



※ 주의 : OECD 국가의 장애인관련지출 : 장애연금/수당, 상병급여/재해급여, 고용 관련지출의 합계로 소득보장지출과 고용관련지출만의 합인데 비해 우리나라 장애인관련지출액은 장애연금/수당 및 재해급여 등의 소득보장지출과 고용관련지출에 보건복지지출까지 합한 금액임.

- 총지출수준이 낮은 가운데 지출구조는 소득보장보다는 고용관련지출비중이 높은 고용중심적 구조
 - 총지출은 OECD의 9.89%, 소득보장지출은 OECD의 6.32%에 불과한 반면
 - 고용관련지출은 OECD의 15.0%로 상대적으로 높은 수준 유지

□ 복지서비스 공급수준도 아직 미약한 상황

- '05년 12월말 현재 장애인복지시설은 1,508개소에 이르나 복지관만 해도 전체 시·군·구의 48%에만 설치된 상황

그림 9 OECD 주요국의 GDP 대비 장애인관련 지출의 비중

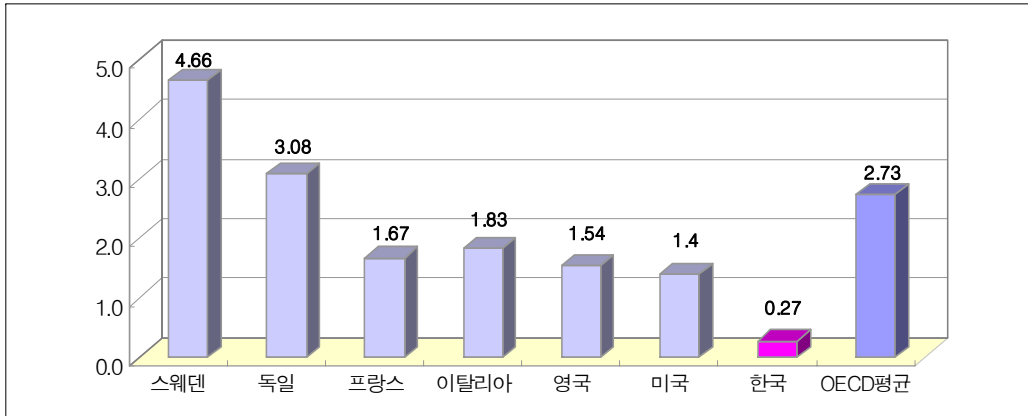
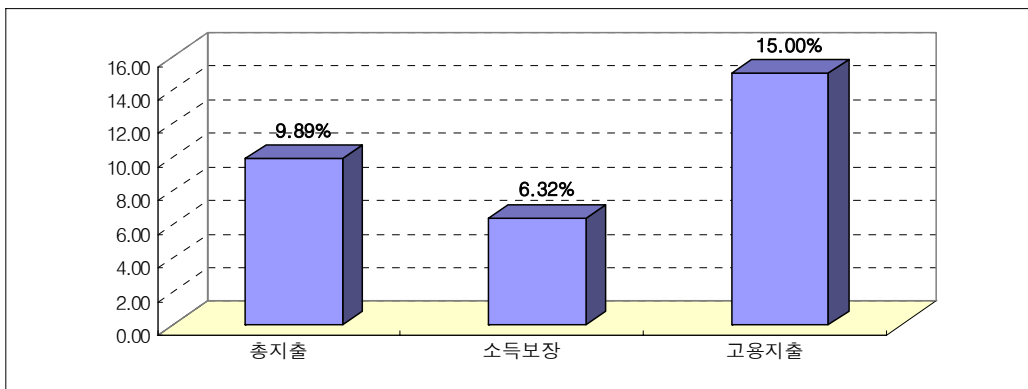


그림 10 OECD의 지출 대비 우리나라 장애인지출의 기능별 구성



- 장애인복지시설의 수용여력도 장애인구에 비해 크게 모자라는 상황
 - 장애인복지관은 개소당 2,700명(기초수급장애인) ~ 13,773명(등록장애인) 수준이며
 - 직업재활시설은 개소당 1,339명(기초수급장애인) ~ 6,835명(등록장애인) 수준

2) 재원배분체계 미비

① 욕구평가체계 결여

- 장애인은 장애발생연령 및 그에 따른 생애주기, 장애정도, 장애유형 등에 따라 개별적으로 욕구가 모두 다르며 그에 따라 서비스도 달라져야 함

- 생애주기와 장애정도, 장애유형 등에 따른 욕구의 평가와 이를 기준으로 한 서비스 제공은 개별장애인에 대해 지역단위에서 이루어져야 함
- 장애등급이나 장애인의 욕구 역시 그 본질은 의학적·기술적인 것이라기보다는 지역단위에서 서비스 공급자와 장애인이 만나서 상호 합의하는 사회적 합의임
- 이러한 지역단위의 사회적 합의는 근본적으로는 자원량에 의해 결정되지만 욕구평가체계가 갖추어져 있느냐의 여부에 의해서도 결정됨
- 현재 우리나라는 자원량도 부족할 뿐만 아니라 자원을 배분하는 데 기초가 되는 욕구평가(즉, 욕구에 관련된 사회적 합의를 도출할 수 있는 지역단위의 제도적 틀) 자체가 부재한 상황
- 현행 장애인 고용·복지전달체계에서 장애인이 정부서비스에 진입하는 첫 관문은 장애인등록제도이나
 - 현재의 장애인등록제도는 각종 감면·할인혜택을 받기 위한 통과외례로서 의미를 가질 뿐 서비스 진입관문으로서의 역할은 하지 못하는 실정
 - 게다가 장애인등록을 위해 현재 필수적으로 거쳐야 하는 장애인단과 관련된 장애인등록지정기관제가 규제완화 및 접근성 제고 차원에서 '00년 이후 폐지되면서 장애인단과정에 대한 정부의 관리기능도 상실된 상황
 - 일부 의료기관에서는 장비부족 등으로 정밀한 판정을 하지 못하는 사례도 발생
 - 심지어는 '가짜 장애인' 논란이 일고 있으나 이를 관리할 장치가 부재한 상태
 - ※ 일부 장애인등록업무는 전산화 미완료로 장애인 진출시 담당공무원이 등록 관련서류를 일일이 수작업으로 정리·송부해야 하는 등 업무효율마저 크게 떨어지는 실정

② 정책표적집단의 실태 및 동향 파악 부재

- 장애인의 욕구평가는 중앙정부 수준에서 집계자료에 근거하여 파악하는 차원과 지역단위에서 개별장애인에 대해 구체적으로 파악하는 차원이 동시에 이루어져야 하며 이 두 차원 가운데 핵심적인 것은 지역단위에서 구체적으로 파악하는 차원임
- 하지만 현재 우리나라는 장애인의 욕구파악을 위해 지역단위에서 작동되는

평가체계(즉, 사회적 합의체계)가 부재한 상황이며 이로 인해 중앙정부 수준에서 집계자료로 파악할 수 있는 데이터도 존재하지 않는 상황임

- 현재 5년마다 장애인실태조사를 하고 있으나 이는 실제 정책표적집단의 정확한 실태추정치 산출이나 동향파악에는 크게 미치지 못하는 조사임
- 결국, 현재 우리나라는 중앙정부와 지역단위 모두 장애인들의 욕구를 적절히 파악할 수단을 결여하고 있는 상황임
- 이 결과 복지분야와 노동분야 공히 정책표적집단의 정확한 모수를 적절히 추정해내지 못하는 상황이며 더 나아가 정책표적집단의 동향파악은 요원한 상황임
 - 특히 고용분야의 경우 직업재활서비스를 필요로 하는 장애인의 모수를 적절히 추정하지 못하고 있음
 - 여기에 사업장 관리체계의 미비까지 겹쳐 예컨대 비의무고용사업장의 경우 이들이 받고 있는 장려금의 총액만 알 뿐 실제 수혜대상이 되는 장애인근로자의 총수는 파악되지 않고 있으며
 - 장애인 근로자 사후관리체계의 미비로 장애인근로자의 입직·이직상황 등 주요 노동시장변수의 동향을 적기에 파악할 수 없는 실정
 - 이처럼 동향파악이 적기에 이루어지지 않으므로 정책전환 필요성이 발생해도 이를 적기에 감지하기가 어렵고 설사 감지한다고 하더라도 이를 실제로 정책에 반영하기가 어려움
- 정책표적집단의 모수를 적절히 추정치 못하므로 사실상 정책의 효과성을 평가할 근거를 갖고 있지 못한 셈이며, 서비스의 중복과 사각지대가 발생해도 그 조정은 고사하고 사각과 중복의 정확한 실태조차 제대로 파악치 못하는 실정
- 이로 인해 의무고용제도에 의해 취업한 장애인이 실제로는 임금근로장애인의 20%에도 채 미치지 못하는 상황이 수년간 지속되었음에도 불구하고 의무고용제도 외부에 존재하는 거대한 사각지대에 대해서는 문제제기조차 제대로 이루어지지 않은 상황

③ 전달체계의 혼선

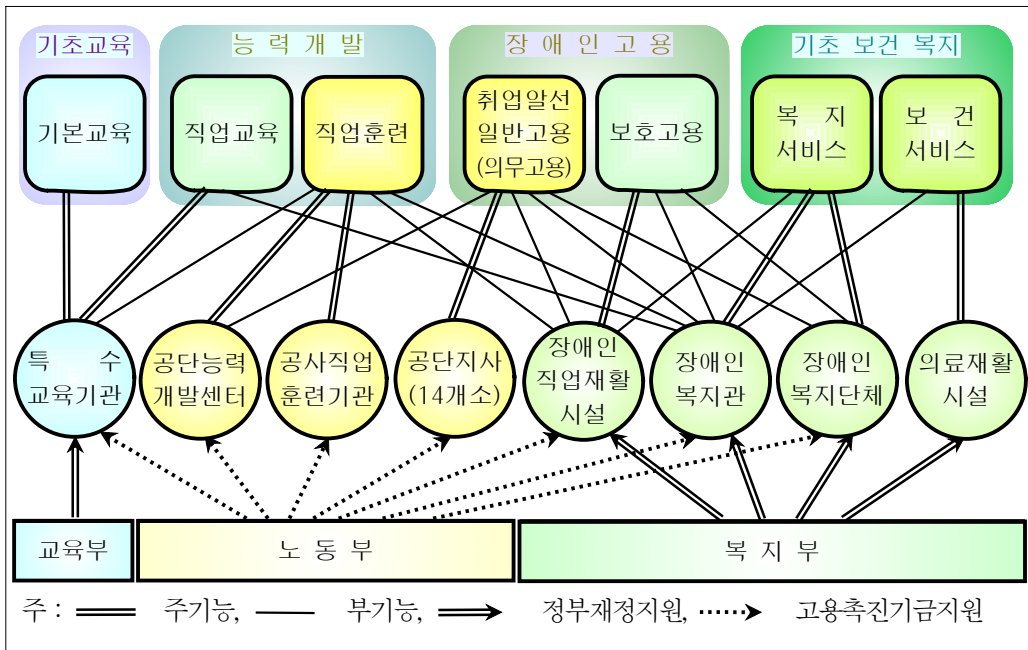
- 장애인의 교육과 보건복지서비스는 관련된 전달체계가 비교적 교육부 및 복지부로 일원화하여 있으나

- 장애인의 직업재활서비스는 중앙정부 각 부처 간에 역할구분이 분명치 않은 상황
- 민간기관들도 노동부, 교육부, 복지부 소관기관들이 각자 전달체계를 구축하여 별도로 서비스를 제공하는 실정

□ 전달체계의 혼선으로 인해 자원연계체계가 결여

- 이로 인해 그나마 부족한 자원마저 효율적·효과적 배분에 한계 존재
- 최근 복지관과 공단 등을 중심으로 일부 상호연계체계 구축 등의 시도가 있으나 아직 활성화하지는 못한 상황
 - 복지관과 공단 지사 간에는 미묘한 실적경쟁 등이 여전히 존재하는 형편
 - 또한, 직업재활기금사업 수행기관들은 공단의 수치위주의 사업평가에 대해 불만을 가지고 있는 경우도 발생
- 특수교육기관들도 복지관이나 공단 등과의 연계는 그리 활성화하여 있지 못한 실정
 - 심지어 동일법인 내에서 운영되는 특수학교와 직업재활센터도 취업알선과 관련하여 상호 연계하지 않고 별개로 사업을 하는 실정

그림 11 장애인 고용관련 각종 서비스의 전달체계 및 예산흐름



④ 예산집행의 혼선

- 우리나라 장애인 관련 혜택은 간접지출에 의한 감면·할인이 상당부분을 차지
 - 감면·할인은 간접적 지출이므로 일반론적으로 보아도 그 배분이 역진적임
 - 감면·할인은 그 자격을 특정 형태의 등록 등을 통해 자동적으로 부여하므로 제도 자체의 본질상 욕구평가체계를 필요로 하지 않음
 - 따라서 제도도입은 손쉽고 운영도 간편하나
 - 자원배분의 정확한 실태를 파악치 못하게 되어 제도규모가 커질 경우 조정이 쉽지 않게 되는 단점 내포

- 고용관련지출의 혼선
 - 현재 장애인 고용에 관련된 지출은 직업재활시설 운영비에 대한 일반회계 일부 지원을 제외하면 거의 대부분 고용촉진기금으로 충당하는 형편
 - 이로 인해 장애인의 취업알선, 능력개발 등 제반 직업재활서비스에 대한 지출 및 보호고용사업과 고용의무사업장에 취업한 장애인근로자에 대한 지원서비스마저 모두 고용촉진기금에서 충당되고 있음
 - 그러나 직업재활서비스에 대한 지출은 원칙적으로 일반재정이 감당해야 할 사업으로 이를 사업주의 부담금으로 조성된 고용촉진기금으로 충당하는 것은 재정의 역할을 방기하는 것임
 - 현재 고용촉진기금으로 충당하는 직업재활서비스의 대표적인 예는 이른 바 직업재활기금사업에 의한 기금투입임 (투입액 : 전년도 부담금 수입의 2/9 해당액)
 - '00년 직재법 개정으로 직업재활사업에 투입될 재원을 안정적으로 확보(전년도 부담금 수입의 1/3)한 성과를 거두었으나, 이는 원칙적으로 일반회계가 투입되어야 할 사업에 기금충당을 확보하였다는 점에서 절반의 의의임
 - 또한 이 1/3 해당액의 2/3가 복지부 소관 직업재활시설에 지원됨으로써 일선에서는 사업수행에도 어려움이 발생할 뿐만 아니라 서류작업 등에 불필요한 노력을 낭비하는 등 비효율도 발생하고 있음
 - 또한, 보호고용사업에 대해서도 고용촉진기금을 지출함으로써 보호고용 장애인에 대한 국가책임을 방기하고 있음
 - 보호고용사업에 고용촉진기금을 지출하는 대표적인 예는 복지부 소관 직업재활시설(주로 근로작업시설)에 고용장려금을 지급하는 것임

[표 7] 현행 장애인관련 제도 및 정책의 실시기관별 목록

실시기관		사 업 내 용	
중앙정부	보건복지부 (장애인복지법, 국민연금법, 직재법 ¹⁾)	등록 및 진단	장애인등록제도, 장애인자동차 표지발급 등
		소득보장	국민연금 장애연금, 장애수당, 장애아동부양수당
		보건복지 서비스	장애인 의료비 지원 및 재활보조기구 지원, 기타 각종 보건의료서비스, 장애인 생활시설 및 재가복지서비스 ²⁾
		직업재활사업	직업재활시설 건립 및 기능보강 지원 등
		교육지원	장애인자녀교육비 지원
		기타	장애인단체지원, LPG 세금인상분지원 및 기타
	노동부 (직재법 ¹⁾ , 산재보험법)	일반고용	장애인 의무고용제도
		직업알선·훈련	장애인 취업알선 및 능력개발사업 등
		산재장애인	산재보험 장애급여 및 각종 재활·복지사업
	교육부(특수 교육진흥법)	장애아교육	장애아 교육지원
		특수교육	특수학교·특수학급 등 운영·지원(직업교육)
	정보통신부	장애인 정보화 지원사업	
	건설교통부	한국교통장애인협회 지원 등	
	문화관광부	장애인생활체육 및 문화예술사업 지원	
여성부	장애아 무상보육료 지원		
	기 타	각종 감면 및 면제	자동차 특소세 면제, 차량구입시 도시철도채권 구입 면제, 소득세·의료비·상속세·증여세·특수교육비 공제, 보장구 부가가치세 영세율 적용, 장애인용 수입물품 관세 감면, 철도·도시철도 요금 감면, 특허출원료 등 청구료 감면 등
지방자치단체 사업	직업재활사업	직업재활시설 운영비 지원 ³⁾	
	기타 사업 (각종 감면 및 면제)	장애인용 자동차 등록세·취득세·자동차세 면제, 차량 구입시 지역개발공채 구입 면제, 고궁·능원·국립박물관·미술관·공원·공연장·공공체육시설 요금 감면, 공영주차장 주차요금 감면 등	
민간기관 사업	교통요금할인	고속도로 통행료 50% 할인, 항공요금 및 연안여객선 운임 할인	
	공공요금할인	전기요금 할인, 전화요금 할인, 시·청각장애인 TV 수신료 면제	
	통신요금할인	이동통신요금 할인, 초고속 인터넷 요금 할인	
	기타	공동주택 특별분양 알선, 무료법률구조 등	

주 1. 직재법 : 장애인고용촉진 및 직업재활법
 주 2. 생활시설 및 재가복지시설 운영비 등은 '05년부터 지방 이양 됨.
 주 3. 직업재활시설 운영비 지원은 '05년부터 지방 이양 됨.

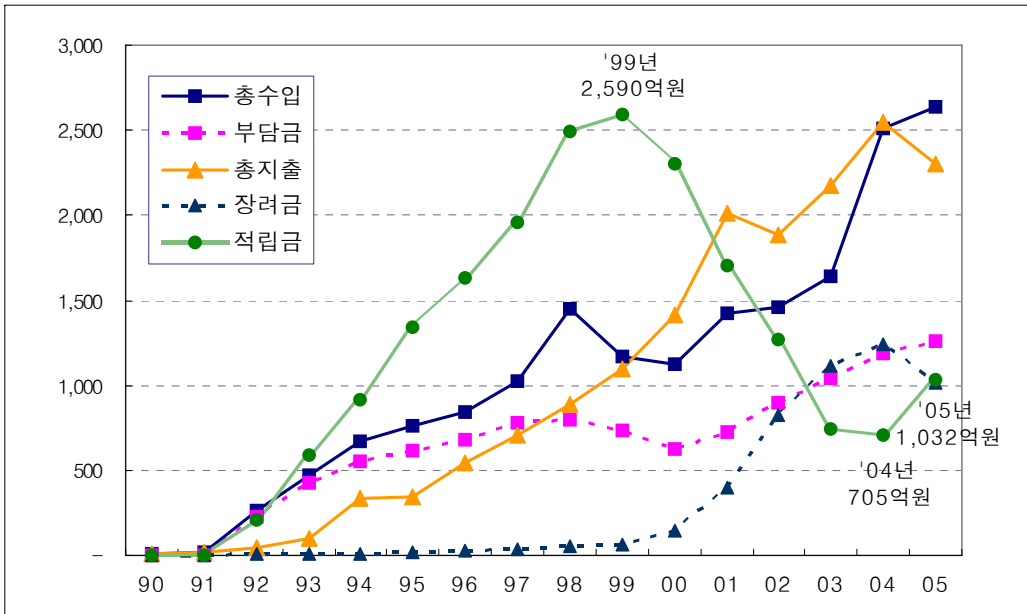
- 그러나 보호고용은 특정한 보호된 환경에서의 고용을 지칭하는 것이며 이 경우 생산성 저하를 전제하는 것이므로 생산성 저하분에 대해 임금보조를 해야 하고 이는 당연히 일반회계에서 부담해야 함
- 현재 보호고용사업에 대해 고용장려금을 지급함으로써 다소 미묘한 문제도 발생하고 있음.
 - 즉, 직업재활시설에 고용장려금을 지급하기 위해 공단은, 당해 직업재활 시설에 일반고용된 사회복지사 등 직원과 직업재활시설에서 일하는 장애인을 모두 동일한 근로자로 간주하고 장려금지급기준인원을 산출한 후 이에 근거하여 초과인원분에 대한 장려금을 지급하고 있는데, 이로 인해 서비스 공급자와 클라이언트 간의 구분이 이루어지지 않고 있으며 또한 고용장려금이 시설지원금인지 장애인에 대한 임금보조인지도 모호한 문제점이 있음
- 현재 고용의무사업장의 장애인근로자에 대한 지원은 생활안정자금 용자 등 소극적인 제도에 머물고 있음
 - 그러나 의무고용제도 역시 그 철학적 전제는 장애인의 생산성 저하를 전제하는 것이므로 의무고용제도를 운영하는 한에서는 이 전제에 맞는 제도운영을 해야 함
 - 이를 위해서는 의무고용장애인에 대한 임금보조제도가 도입되어야 하며, 이 경우 현행 고용장려금의 성격을 보다 분명히 분해하는 작업과 임금보조 대상 장애인의 범위를 설정하는 작업이 선행되어야 함(의무고용 산입대상 장애범주의 조정 등)
- 이처럼 일반회계 투입사업에 고용촉진기금을 무분별하게 투입함으로써 고용촉진기금은 기금고갈문제에 직면하고 있는 상황
 - 의무고용제도를 도입한 '90년부터 '03년까지 고용촉진기금에 대한 일반회계 전출은 매년 약 10~20억원 수준에 머물러 왔을 정도로 미미하였음
 - '03년 이후 기금이 고갈위기에 처하자 정부는 예정에 없던 자금을 편성하여 긴급 투입하는 상황에 이르렀고, 현재와 같은 비정상적인 지출구조를 그대로 두고는 향후 의무고용 달성률이 높아갈수록 기금의 재정위기는 커져갈 것임
 - 장애인구 증가 등으로 이미 현행 의무고용률은 더 높여야 하는 필요성이 발생한 지 오래이며 이는 점차 가시화할 것이지만 의무고용률의 상향조정을 위해서는 지출구조의 정상화가 시급히 선행되어야 함

[표 8] 고용촉진기금에 대한 일반회계 전출 추이

연 도	'90	'91	'92	'93	'94	'95 ~'02	'03	'04		'05
	당초		수정							
금액(억원)	10	13	26	9	7	매년 10	20	30	430	100

주 1. '04년의 경우 일반회계 430억원 외에 복권기금 244억원 투입
 2. '05년의 경우 일반회계 100억원 외에 복권기금 122억원 및 재특용자 800억원 투입

그림 12 고용촉진기금의 수지 및 부담금·장려금·적립금 추이



3) 현행 정책의 문제점

① 의무고용제도의 문제점

□ 의무고용사업장에 대한 관리·지원의 미비

- 외국의 사례를 볼 때 장애인고용정책의 성패는 할당고용제를 채택하느냐 차별금지법제를 채택하느냐보다 사업주에게 장애인고용의무를 얼마나 실효성 있게 부과할 수 있느냐가 더 중요
 - 사업주에게 장애인고용의무를 실효성 있게 부과하기 위해서는 사업주에 대한 감독기능과 지원기능 둘 다를 적절히 수행할 수 있어야 함

- 이 외에 전반적인 노동시장상황도 매우 중요함
- 하지만 현재 장애인고용촉진공단의 인력은 '05년 12월말 현재 640명이며, 이것도 본부인원과 능력개발센터 인원을 제외하면 전국 14개 지사조직에 근무하는 인원은 280명에 불과한 수준
- 이는 1개 지사당 20명꼴로 이 인원으로 관할지역 내의 사업장을 관리한다는 것은 사실상 불가능
- ※ 규모가 큰 장애인복지관의 경우 복지관 근무직원만 100여명에 달함
- 장애인근로자에 대한 사후관리 미비
 - 장애인고용에 있어서는 신규취업도 중요하지만 취업한 장애인의 근로조건과 사후서비스도 매우 중요함
 - 하지만 현재 공단의 인력규모로는 이러한 서비스를 제공할 여력이 없음
 - 또한, 공단의 인력부족에 우리나라가 전반적으로 안고 있는 욕구파악체계 결여의 문제가 더해져 공단은 사실상 취업욕구를 가진 장애인(즉, 실업자)에 대한 관리를 전혀 하지 못하는 상황임
 - 이로 인해 현행 의무고용제도는 장애인 노동시장을 전체적으로 통괄하지 못하는 절반의 제도로 전락한 상황
- 의무고용제도 자체의 딜레마
 - 현재 의무고용제도는 일반회계 투입사업에 대한 고용촉진기금 투입으로 인해 재정문제에 직면한 상황
 - 할당고용방식은 기본적으로 수입과 지출구조가 모순되는 문제점을 안고 있으나 우리의 경우는 비정상적인 지출구조로 인해 이 문제가 더욱 가중되는 형편
 - 현재 의무고용률 상향압박은 객관적으로 입증되고 있는 상황이므로 이것과 재정문제 해결에의 압박이 합쳐져서 의무고용률 상향조정이 실현될 가능성이 있음
 - 의무고용률의 상향 자체는 바람직한 것이지만
 - 현재와 같이 사업장과 근로자 관리가 이루어지지 않는 상황에서 그리고 지출구조가 왜곡되어 있는 상황에서 단순히 의무고용률을 상향 조정하는 것은 올바른 정책효과를 낼 수 없고
 - 단지 고용촉진기금이 직면한 재정문제의 발현을 시간적으로 연기하는 효과만 가질 것이며 지출구조의 합리화도 지연시킬 우려가 있음

□ 고용장려금의 모호한 성격

○ 현행 고용장려금은 임금보조의 성격과 사업주 지원의 성격, 그리고 제도순응 유인책의 성격을 모두 가지고 있음

- 지급기준 초과인원에 대해 계산되어 지급된다는 점에서 제도순응 유인의 성격
- 간접적이지만 장애인근로자에게 지급되는 임금수준을 고려하여 지급액이 조정될 수 있다는 점에서 임금보조의 성격
- 초과인원에 대해 계산되나 결국 장려금을 받는 주체는 사업주라는 점에서 사업주 지원의 성격 (현재 법령상 분류로는 사업주 지원에 속함)

※ 장려금 성격의 변화

- 당초 장려금은 부담기초액에 준하여 설정되어 왔음. 이는 장려금과 부담금 간의 수지균형에 초점을 둔 것으로 장려금을 지출로 보는 해석이 강조된 것임
- 그러다가 '00년 직재법 개정으로 장려금 지급단가는 최저임금으로 정해짐. 이는 장려금을 근로자 생계보장책으로 보는 해석이 강조된 것임
- 하지만 또 한편으로 장려금은 기업의 수입으로 계상되어 법인세 부과대상임. 이는 장려금을 장애인고용에 따른 손실보전으로 보거나 임금보조 내지 근로자의 소득보장책 등으로 보는 해석과는 판이한 것으로 단순히 돈의 흐름에만 주목한 기계적 해석임. 현재 장려금 단가가 인하된 상황에서 중소기업은 장려금 수입에 대해서도 부과되는 법인세 부담이 만만치 않은 실정임.

○ 장려금을 사업주 지원으로 보든 임금보조로 보든 현재와 같이 기간제한 없이 장려금을 지급하는 것은 할당고용제를 채택한 나라들에서도 매우 드문 상황

- 그러나 사업장 관리와 근로자 사후관리도 제대로 이루어지지 않으며 사업주에 대한 뚜렷한 지원책이 없는 현 상황에서 장려금은 유일한 유인책인 것이 사실
- 장려금의 성격을 명확히 하는 작업과 함께 사업장 관리감독 및 지원과 근로자 지원을 보다 내실있게 하는 방안을 강구할 필요, 특히 임금보조와 관련하여 일반회계 지원의 조치를 진지하게 검토해야 함

② 보호고용의 문제점

□ 직업재활시설의 구분 모호

- 직업재활시설은 장애인의 능력에 따라 근로작업시설, 보호작업시설, 작업활동시설, 직업훈련시설로 구분토록 되어 있으나 현재 그 구분이 매우 모호한 상황
 - 각 시설에서 채택하고 있는 작업내용도 시설에 따라 차이가 크며 성과도 차이가 큰 상황 → 이 성과의 차이가 시설구분과 반드시 비례하지는 않음
 - 전이기능의 미흡
 - 직업재활시설은 보호고용 외에 일반고용 등으로의 전이기능도 하도록 되어 있으나
 - 실제 직업재활시설의 전이실적은 거의 없는 상황임
 - 이는 정부의 임금보조 결여 등 지원의 부족에 가장 큰 원인이 있으며
 - 시설들이 전이에 역유인을 가지고 있는 것도 중요한 원인
 - 보호시설화의 문제
 - 보호고용이 고용으로서의 의미나 전이기능의 수행실적이 거의 없는 상황에서 직업재활시설에 따라서는 단순히 보호의 기능만 하는 시설로 존재하는 경우도 발생
 - 이는 직업재활시설에 대한 정부지원의 부족에 가장 큰 원인이 있으며 다른 시설의 부족도 중요한 원인임
- ③ 직업재활서비스 인프라의 부족
- 장애인들의 직업능력평가를 할 수 있는 전문인력은 현재 전국적으로 약 100명에 불과한 실정
 - 이에 더하여 재활 전문인력 자체가 전반적으로 부족한 상황
 - 각 기관간 연계체계 결여
 - 공단은 상대적으로 사업장에 관한 정보를 더 많이 가지고 있고 복지관은 장애인에 관한 정보를 더 많이 가지고 있으나 양 기관의 연계가 부족한 상황
 - 이러한 인프라의 부족에 전반적 노동시장상황의 악화가 더해져서 최근 장애인 취업지원실적은 하락 추세
- ④ 직업교육의 문제점
- 직업교육 인력 및 프로그램 부족
 - 특수교사 5,604명 중 직업교육을 전공한 직업교육교사는 180명으로 3.2%에 불과

- 현장성 있는 실습교육장 확보도 어려우며 실습교육실이 있는 실업계 학교 특수학급의 경우에도 그 운영은 비장애 학생 중심임
- 체계적인 전환교육의 부재
 - 장애학생의 합리적인 배치를 위한 제도적 절차가 부재하며(교육청의 서류심사로 배치)
 - 일반소양교육부터 연속적으로 진행되어 직업적응교육, 직업교육으로 이어지는 체계적인 교육 부재
- 교육기간 연장의 일환으로서의 전공과
 - 특수학교 졸업 후 나아갈 진로처가 마땅치 않다는 문제점과 최근 특수학교 재학 장애학생의 중증화 현상이 맞물리면서 전공과는 직업교육기능을 수행하기보다는 교육연한 연장의 일환으로 변질된 상황

4) 문제점 종합

- 지금까지 살펴본 문제점들을 종합하면, 결국 현재 우리나라는 장애인 고용·복지서비스와 관련하여 가장 근본적인 문제는 자원량의 절대부족과 자원배분시스템의 결여라는 두 가지로 정리 가능
 - 육구과약기능의 부재 → 정책표적집단의 실태 및 동향 파악 결여 → 적절한 정책수립의 한계
 - 적절한 정책수립의 한계는 전달체계의 혼선으로 더욱 가중
 - 전달체계 혼선으로 자원연계체계 미흡 → 자원의 효율적·효과적 배분에 한계
 - 이러한 모든 문제점에 자원량의 절대 부족 문제가 겹쳐지면서 일반회계 투입사업에 고용촉진기금을 무분별하게 투입하고 인프라 구축없이 감면·할인 혜택을 손쉽게 확대하는 등 비정상적인 지출구조 고착
 - 자원량 부족과 적절한 자원배분시스템 결여라는 근본적인 문제 위에 현행 제도들이 가진 구체적인 문제점들이 지속적으로 존재하는 상황

5. 장애인 고용·복지 시스템 개선방안

1) 기본방향 ☞ 서비스연계 강화를 통한 효율성 제고

- 영역별 기능전문화
- 자원량 증대 및 재정역할의 재정립
- 복지분야 및 노동분야의 사례관리체계 구축

2) 세부 내용

- 재정역할의 정상화
 - 부담금 수입으로 조성되는 고용촉진기금은 원칙적으로 장려금지급 등 사업주 지원에만 지출토록 제한
 - 능력개발, 취업알선, 보호고용 등 직업재활서비스에는 일반회계 및 관련 사회보험기금 투입
 - ☞ 직업재활사업의 활성화와 고용촉진기금 및 일반재정의 역할 정상화와 재정 안정성 도모
- 장애인 사례관리지원체계 구축
 - 복지분야 사례관리지원체계는 시·군·구 단위에 구축 (사례관리지원팀)
 - 장애인의 초기 진입시 기초평가 및 상담·정보제공 등 서비스 기능 강화
 - 복지서비스 또는 직업재활서비스 필요 장애인의 체계적 분류 역할
 - 관할지역 내 장애인 및 장애인 관련 자원의 D/B 구축 및 관리를 통해 자원간 연계체계 구축 및 연계 지원
 - 노동분야 사례관리지원체계는 고용안정센터에 구축(통합고용지원팀)
 - 시·군·구 사례관리지원팀에서 의뢰되거나 직접 방문한 장애인에 대해 초기 직업상담 및 필요시 직업평가 실시
 - 직업상담 및 직업평가 결과에 따라 다양한 직업재활서비스로 의뢰
 - 이와 함께 사업주 지원 및 근로자 사후관리 기능 수행
- 장애인 직업재활서비스 관련 기구의 역할 재정립
 - 직업재활서비스의 부처 소관 명확화

- 기본원칙 : 직업재활서비스는 사업장 관할 기능이 있는 부처가 담당
- 현실 적용시에는 우리나라 직업재활서비스 형성의 역사성을 고려하여 단계적 방안 모색
- 의무고용제도 운영 및 지원 관련 기능의 재조정
 - 기본원칙 : 사업주 지원 및 의무부과를 강화할 수 있는 체계 구축
 - 부담금 징수 및 장려금 지급 업무는 고용안정센터로 이관 → 공권력적 성격이 강한 사업주 이행강제 수단은 부처로 귀속
 - 이와 함께 장애인취업알선 기능도 접근성이 상대적으로 우월한 고용안정센터로 이관 (기능의 정합성 제고)
 - 직업재활서비스 및 장애인고용 관련 연구기능 등은 장애인고용촉진공단 기능을 재편·강화하여 수행
 - 이와 함께 장애인고용촉진공단은 장애인 사회적 기업의 운영본부로서의 기능도 수행

5. 쟁점사항

- 직업재활사업의 부처 소관 문제 (복지부 vs. 노동부)
- 통합고용지원체계의 담당 조직 문제 (고용안정센터 vs. 공단)

그림 13 장애인 사례관리지원체계 구축방안

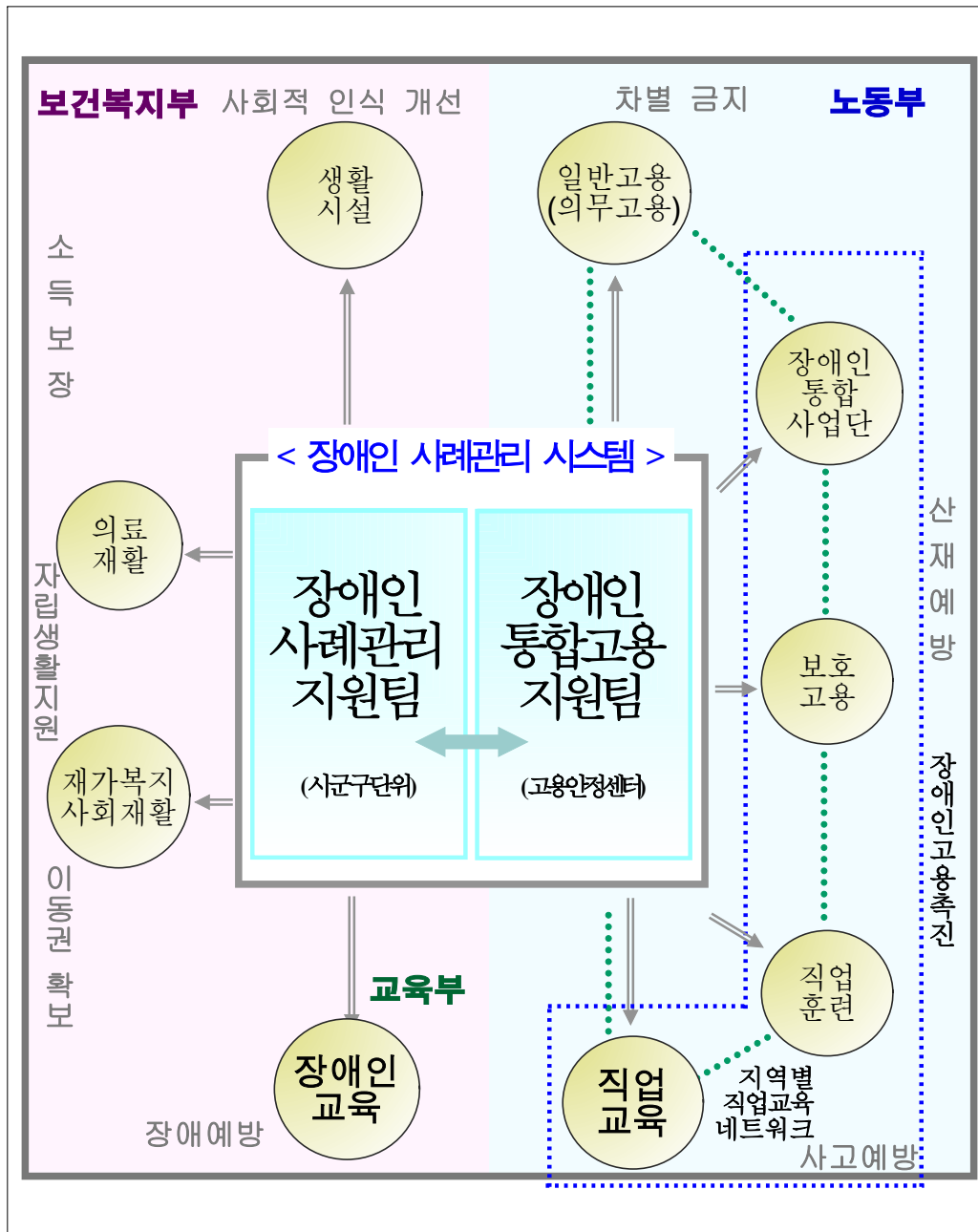
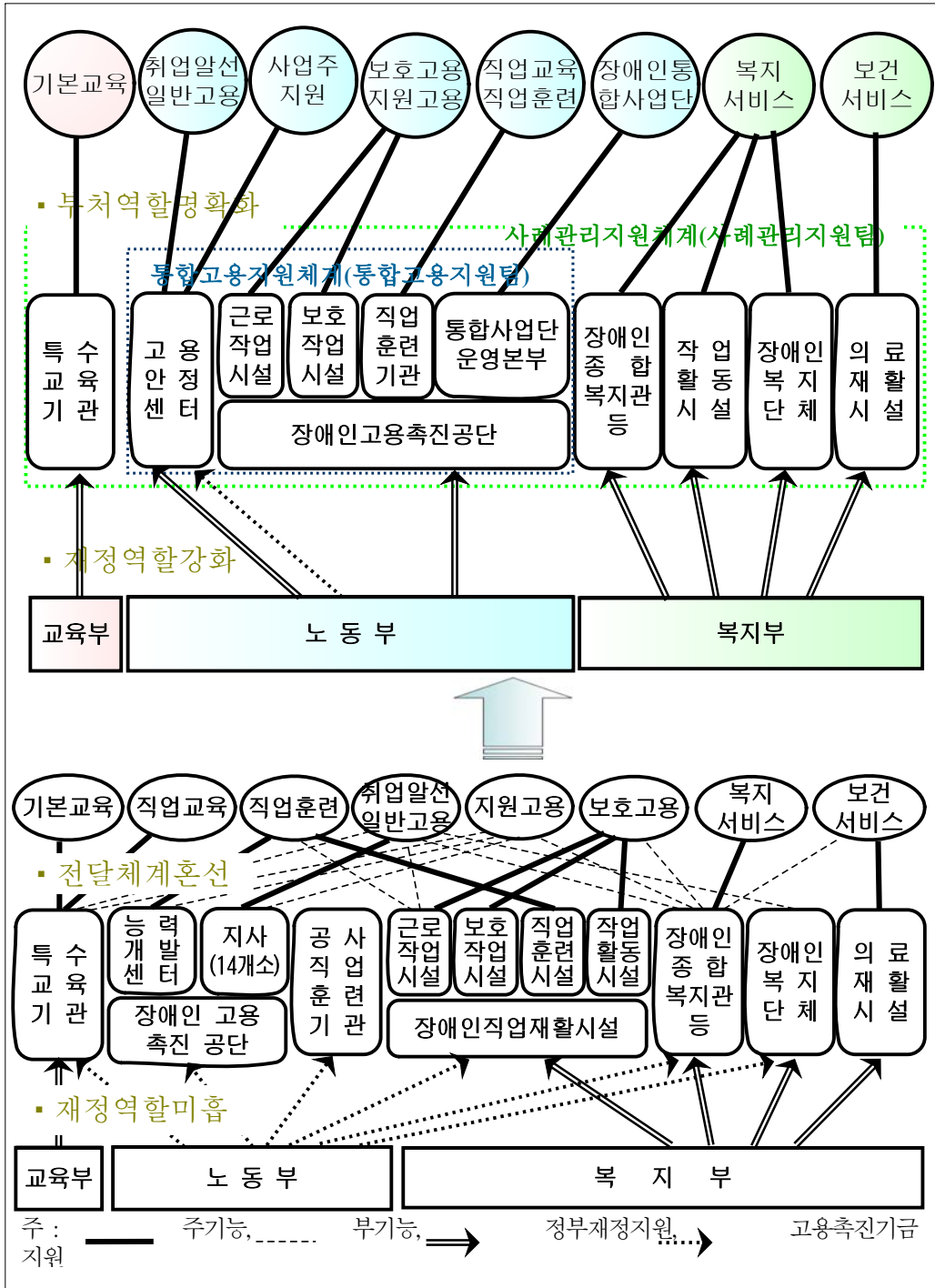


그림 14 장애인고용복지종합대책의 기본구상



장애인 연금제도 도입방안

변 용 찬

한국보건사회연구원 연구위원

1. 서론

우리 사회에서 장애인은 정치·경제·사회·문화·교육 등 대부분의 생활영역에 있어서 소외받고 있는 대표적인 사회적 취약계층의 하나라고 할 수 있다. 장애인도 국민의 한사람으로서 인간다운 삶을 누릴 권리가 있으며, 인간다운 삶의 기본 조건으로서 장애인도 최소한의 생활수준을 보장받아야 할 것이다.

장애인(특히 중증 장애인)은 실업율이 높고, 소득 활동의 기회가 주어지지 않고, 일상생활을 하는데 따른 생활비(의료·간병·교통비 등)가 비장애인에 비해 추가적으로 더 소요되고 있다. 장애인가구의 월평균 소득은 108만원으로 도시근로자 가구소득(2000년도 2/4분기 233만원)의 46%에 불과하며, 15세 이상 경제활동인구 중 실업률은 28.4%로 전국민의 실업률(2000년 6월) 4.2%에 비해 6.8배나 높은 것으로 나타났다. 장애인의 소득 수준이 한국 사회의 평균적인 도시근로자의 절반 수준에도 미치지 못하고 있으며, 최저생계비 이하의 저소득계층이 비장애인의 5배(12.6%)에 이르고 있어 이들에 대한 생활보장문제가 대두되고 있다. 특히 중증장애인에 속한다고 볼 수 있는 뇌병변장애인, 정신장애인, 정신지체장애인의 경우 실업률이 40~60%에 달하는 것으로 볼 때, 이들의 취업 욕구는 높으나 실제 취업을 하기에는 매우 어려운 것을 알 수 있다. 장애로 인하여 소요되는 추가비용은 2000년 장애인 실태조사 결과 월평균 15만8천원으로 조사되었다. 장애인의 경우 소득발생 여부와 관계없이 이러한 추가비용 발생이 상존하므로 이의 보전이 필요하다고 하겠다.

세계적으로 자립생활이념(independent living)과 노멀라이제이션(normalization)이념의 확대는 장애인으로 하여금 타인과 가족에 의한 의존적, 보호생활에서 벗어나 자신의 책임 하에 자유롭고 독립적인 생활을 영위하는 계기가 되고 있다. 국민들의 인간다운

삶을 위한 최소한의 사회보장제도로서 사회보험제도와 공공부조제도를 실시하고 있으나, 이러한 제도에 의해서도 장애인은 현실적으로 사각지대에 놓여 있는 계층이다. 즉 장애로 인하여 국민연금 미가입인 경우 장애연금 수급이 불가하며, 최저생계비 계층시 장애인 가구의 특성이 반영되어 있지 않은 실정이다. 따라서 장애인에 대한 소득보장이 절실한 실정이지만, 현행 국민기초생활보장제도와 장애인관련수당, 국민연금제도에 의한 소득보장에 있어서 장애인은 사각지대에 놓여 있어 새로운 소득보장 방안의 도입이 검토되어야 할 시점에 와 있다고 하겠다.

따라서 제도의 미비로 경제적으로 어려움을 겪고 있는 장애인의 삶의 질 제고와 생활 안정 지원을 위하여 장애인 연금을 도입하여 장애인의 생활을 보장할 필요가 있다. 장애인 연금의 도입 목적은 장애로 인하여 근로능력이 부족하고, 장애로 인하여 발생하는 추가 지출비용 때문에 생계유지가 힘든 장애인 가구의 소득보장체계를 구축하여 장애인의 삶의 질 향상 및 자립생활을 지원하고 사회통합에 기여하는데 있다.

본 고에서는 장애인의 생활보장을 위하여 장애인 연금제도의 도입시 현실적으로 적용 가능한 모델을 개발하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로는 장애인 연금의 지급 대상, 지급 수준, 지급 방법과 이에 필요한 소요예산을 산출하여, 장애인 연금제도의 도입시 필요한 기초자료를 제공하는데 있다.

2. 장애인 소득보장 전략

장애인 소득보장 체계는 실업, 빈곤, 노령, 질병 등 일반적인 소득상실 위험군에 대응하는 보편적 소득보장체계의 일부로서, 장애라는 독립적인 소득상실 위험 요인에 직면해 있는 장애인을 대상으로 한 특수한 소득보장체계라고 할 수 있다.

장애인의 소득보장을 위한 전략은 보편적 소득보장 전략과 마찬가지로 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있는 데, 첫째는 가입자의 기여에 기반한 사회보험(*contributory social insurance*)방식이며, 둘째는 장애유형 및 장애정도 등 일정 요건을 충족하는 경우 급여를 지급하는 사회수당(*social allowance*)방식, 그리고 셋째는 소득 또는 자산조사를 통해서 소득이나 자산이 일정 수준 이하의 장애인에게 급여를 지급하는 사회부조(*social assistance*)방식이다. 이 중 사회보험방식이 급여 수급의 조건으로서 장애인의 기여를 요하는 기여식 프로그램이라면, 사회수당과 사회부조는 수급조건으로서 장애인의 기여를 필요로 하지 않는 비기여식 프로그램이라고 할 수 있다.

가입자의 보험료를 주 재원으로 운영되는 사회보험방식은 일반적으로 근무와 관계 없는 장애를 입은 근로자에 대한 대응기제라고 할 수 있으며 - 고용 중에 발생한 장애를 입은 근로자에 대해서는 대개 산재보험이라는 별도의 전략으로 대처하고 있음 - 일부 국가에서는 고용중인 자 외에 자영업자, 선천적 장애인 및 노동시장에 진입하기 이전에 장애를 입은 자를 포함한 전 인구를 대상으로 하는 방식을 택하고 있기도 하다. 한편 정부의 일반회계 예산을 재원으로 운영되는 비기여식 사회수당 및 사회부조 프로그램은 사회보험에서 포괄하지 못하고 있는 장애인 또는 모든 국민을 대상으로 하고 있다.

이러한 다양한 소득보장 전략의 조합은 상호 대등관계에 있는 병렬적인 조합이 아니라 우선적이고 1차적인(primary) 전략과 이를 보완하는 2차적(secondary) 전략이라는 위계적 형태로 결합되는데, 결합 유형에 따른 국가별 사례를 살펴보면, 다음의 표와 같다.

[표 1] 유형별 장애인 소득보장(장애급여) 전략

유형	1차	2차	국가
A	기여식 사회보험	비기여식 사회수당	영국, 벨기에
B	기여식 사회보험	비기여식 사회부조	미국, 오스트리아, 프랑스, 독일, 네덜란드
C	비기여식 사회수당(기초연금)	비기여식 사회부조	덴마크, 포르투갈
C	비기여식 사회수당(기초연금)	비기여식 사회보험	스웨덴, 노르웨이
D	비기여식 사회부조		호주, 뉴질랜드

한편, 장애인 소득보장체계에서 제공하는 급여는 장애급여, 일반소득보장급여, 장애 관련 타급여 등 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 이 중 장애급여는 장애인의 고용 여부와 관계없이 모든 장애인을 대상으로 한 급여인 반면, 일반 소득보장 급여는 장애인을 포함한 일반 시민을 대상으로 한 보편적인 소득보장 프로그램 중 장애인의 주요 소득원천으로서의 기능을 일부 수행하는 실업급여, 퇴직급여, 기타 공공부조 등을 의미한다. 한편, 장애관련 급여는 상병급여, 산재급여 등 현재 고용중이거나 또는 과거의 고용경험이 있는 장애인을 대상으로 한 특별급여라고 할 수 있다.

이러한 공적 급여 중 서비스 대상 인구(service coverage)가 가장 넓게 분포하고 있고 또한 급여 수준(benefit level)이 가장 높은 것은 장애급여로서, 임금을 제외한 장애인의

소득원 중 가장 비중이 높을 만큼 장애인 소득보장의 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 개별 국가의 장애급여제도는 가입자의 기여에 기반한 사회보험(contributory social insurance)과 비기여방식으로서 장애유형 및 장애정도 등 일정 요건을 충족하는 경우 급여를 지급하는 사회수당(social allowance), 그리고 소득 또는 자산조사를 통해서 일정 수준 이하의 장애인에게 급여를 지급하는 사회부조(social assistance)방식 등 상이한 전략이 다양하게 조합되어 운용된다.

이러한 다양한 정책수단의 조합에 의해 장애인에게 제공되는 장애급여는 일반적으로 장애인 개인에 대한 보장이라고 할 수 있는 기본급여, 장애인이 부양하고 있는 이동 및 성인에 대한 보장이라고 할 수 있는 부가급여, 그리고 이동 및 간병 등 장애인의 개인적 특성에 보장이라고 할 수 있는 추가비용급여로 구성된다.

[표 2] 장애급여의 구성 요소

유형	보장의 제 측면	급여종류	특성
기본급여	장애인 개인	기초급여(정액급여), 소득비례급여	장애정도에 따라 차등지급
부가급여	부양가족	아동부양수당, 성인부양수당 등	부양가족 및 결혼상태에 따라 차등 지급
추가비용급여	장애인의 추가비용	이동수당, 간병수당, 장애아동부양수당, 중증장애수당 등	장애인 개인의 특성에 따라 차등 지급

이러한 장애급여를 수급하고 있는 장애인 중 상당수는 일반 급여를 동시에 수급하기도 하는데, 이 경우 장애급여의 지급액이 일정 정도 삭감 되는 것이 보편적이다. 실업급여, 퇴직급여, 공공부조 등 장애인을 포함한 보편적 시민을 대상으로 한 소득보장제도도 장애인의 주요 소득원으로서의 역할을 수행하고 있는 데, 특히 퇴직급여의 비중이 상당히 높은 것으로 나타났다(OECD, 2003).

장애관련 급여로서 상병급여는 장애 발생 초기에 완전한(total) 장애를 입은 근로자에게 장애인의 임금 수준과 연동되어 지급되는 급여로서, 대개 최대 1년간 지급되는데, 지급이 종료된 이후에는 장애급여 신청 자격을 취득자격을 얻기도 한다. 또한 산재급여는 근무와 관련되어 장애를 입은 근로자에게 지급되는 급여로서 임금 수준과 연동되어 장애 정도에 따라 차등 지급되는데, 대개 산재급여는 장애급여와 분리되어 운영되고 있는 보편적인 추세이다.

3. 장애인 빈곤 현황과 빈곤 장애인수 추정

가. 장애인 빈곤 현황

장애인 가구의 월 평균 소득은 157.2만원으로 도시근로자 가구소득(2005년 2/4분기 301.9만원)의 52.1%로써 2000년 당시 46.4%보다 5.7% 포인트 증가하였으나, 도시근로자 가계소득에 비하면, 52.1% 수준에 있다.

[표 3] 재가장애인의 지역별 장애가구 소득

(단위 : 만원, %)

구 분	서울시	광역시	중소도시	중소도시	계
가구 소득액	177.5	162.2	168.1	127.5	157.2
가구소득액/도시근로자 가계소득 ¹⁾	58.8	53.7	55.7	42.2	52.1

주 : 1) 도시근로자가계소득(301.9만원; 2005년 2/4분기)에 대한 장애인 가구소득의 비율임.
 자료 : 1) 통계청, 『한국통계월보』, 2005. 10.

장애인 가구 중 국민기초생활보호대상자의 비율은 13.1%로서 비장애인가구의 국민기초생활보호대상자 비율 6.8%에 비해 2배 정도 높게 나타났다.

[표 4] 국민기초생활보장대상 재가장애인 비율

(단위 : %, 가구)

구 분	국민기초생활보장대상수급자			비 생활보장 대상자	계
	일 반 수급가구	조 건 부 수급가구	의료·교육·자활특례		
장애인가구 구성비	11.5	0.7	0.9	86.9	100.0
(전국 추정수)	223,816	14,201	17,565	1,689,209	1,944,791
비장애인 가구 구성비 ¹⁾	4.7	2.1	93.2	100.0	

자료 : 1) 2003년 국민기초보장생활수급자 현황(보건복지부 DB)

재가장애인의 67.4%가 장애로 인하여 월평균 155.4천원을 추가로 지출하고 있는 것으로 나타났으며, 장애유형별로 보면, 간장애인이 357.0천원으로 가장 많고, 다음이

신장장애 343.9천원, 발달장애 323.1천원, 장루·요루장애 283.9천원, 뇌병변장애 272.8천원의 순이었다. 지출비목별로 보면, 의료비가 90.2천원으로 가장 많고, 다음이 교통비로서 22.9천원의 순이었다.

[표 5] 재가장애인의 장애로 인한 추가 소요비용 - 장애유형별

(단위 : 천원)

구 분	지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	정신 지체	발달 (자폐)	정신 장애	신장 장애	심장 장애	호흡기 장애	간 장애	안면 장애	장루 요루 장애	간질 장애	계
총 추가비용	120.5	272.8	78.1	55.8	112.0	156.5	323.1	106.3	343.9	121.8	237.6	357.0	279.0	283.9	115.0	155.4
교통비	23.1	33.5	13.9	7.0	13.5	24.2	49.3	11.6	42.9	15.1	19.4	46.9	9.3	18.0	10.6	22.9
의료비	69.1	159.3	39.3	22.5	44.9	30.6	33.6	84.8	280.2	104.5	184.0	267.0	47.7	178.3	56.2	90.2
교육비	0.2	5.9	0.4	2.7	36.5	47.5	177.6	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.1
보호·간병인	8.2	44.7	0.0	0.3	0.0	0.0	0.8	0.0	5.7	0.0	13.9	2.4	0.0	3.1	0.0	11.8
재활기관이용료	0.6	3.1	0.0	0.1	5.1	23.9	22.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1
통신비	0.6	0.5	2.9	2.7	0.0	5.9	2.4	0.9	0.8	0.3	0.5	0.2	0.0	0.1	0.0	1.2
재활보조기구 구입·유지비	5.1	3.2	8.8	17.0	0.1	1.1	0.4	0.0	4.1	0.6	19.6	0.0	1.5	80.7	0.0	6.4
부모사후대비비	10.6	4.1	11.4	2.2	7.7	17.8	33.0	4.5	4.3	1.1	0.0	0.0	220.5	0.0	38.9	8.8
기 타	3.1	18.5	1.5	1.5	4.3	5.5	4.1	3.0	5.8	0.3	0.2	40.4	0.0	3.8	9.3	6.0

사회나 국가에 대해 가장 우선적으로 요구하는 사항(1순위)은 소득보장(48.9%)과 의료보장(19.0%)로 소득 및 의료보장에 대한 욕구가 높았으며, 사회나 국가에 대해 2순위로 요구하는 사항은 의료보장이 35.9%로 가장 높았고, 3순위로 요구하는 사항은 주택보장이 14.9%로 가장 높았다.

나. 우리나라 빈곤 장애인 수 추정

취업이 탈빈곤과 자립의 경제적 토대임을 감안할 때 장애인의 고실업 현상은 빈곤을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 한편, 2002년도 한국 보건사회연구원이 실시한 자활실태 조사의 원자료를 이용하여 우리나라 장애인의 소득수준을 추정한 결과, 2004년 6월말까지의 등록장애인 153만명 중 최저생계비 이하의 절대빈곤층이라 할 수 있는 수급자 수는 287천명으로서, 전체의 18.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 소득수준이 최저생계비의 120% 이하인 차상위계

[표 6] 재가장애인의 사회나 국가에 대한 복지욕구(우선순위)

(단위 : %)

구 분	1순위	2순위	3순위
소득보장	48.9	9.9	7.5
의료보장	19.0	35.9	9.5
장애인차별금지법 제정	3.8	3.2	3.8
세제지원 확대	1.4	3.8	4.5
건물, 도로 등의 편의시설 확대	2.6	3.5	3.6
교통수단 이용편의 확대	2.4	5.9	8.0
가사지원서비스 (간병인, 도우미 등)	2.3	3.0	5.4
주택보장	4.0	8.3	14.9
결혼상담 및 알선	0.7	1.1	1.1
장애인에 대한 인식개선	2.4	3.2	4.3
재활보조기구 및 생활편의용품 개발·보급	1.3	2.5	3.1
특수교육의 확대 및 개선	0.6	1.5	1.2
문화 및 여가생활 기회의 확대	0.4	1.2	2.4
장애인 복지시설의 확충 및 개선	2.3	4.3	9.7
장애아 보육시설 및 서비스 확충	0.8	1.6	2.5
장애의 조기발견 및 조기치료	3.7	4.3	8.1
취업지원서비스 확대	2.5	5.2	6.6
없다	0.8	1.5	3.5
기타	0.3	0.1	0.2
계	100.0	100.0	100.0

층의 장애인 수는 119천명(7.8%), 최저생계비의 120%~150% 이내에 속하는 차차상위 계층의 장애인 수는 394천명(25.7%)인 것으로 나타났다.

이를 장애등급별로 살펴보면, 최종증인 1급 장애인이 가장 많이 분포되어 있는 계층은 개인소득이 최저생계비의 150%이상인 계층을 제외하고 수급자층이 32.8%로 가장 높으며, 다음으로 차차상위계층(19.2%), 차상위계층(8.4%) 순으로 나타났다.

장애인의 소득분포를 성별로 살펴보면, 남자의 경우 개인소득이 최저생계비의 150%이상인 계층을 제외하고 차차상위계층이 27.5%로 가장 높으며, 다음으로 수급자층(17.5%), 차상위계층(7.8%)의 순으로 나타났다. 여자의 경우에도 마찬가지로 개인소득이 최저생계비의 150%이상인 계층을 제외하고 차차상위계층이 22.8%로 가

[표 7] 장애인의 장애등급별 소득수준 분포

(단위 : 명, %)

구분	장애등급						전체
	1	2	3	4	5	6	
수급자	49,930	61,972	64,690	34,804	32,600	42,819	286,815
	32.8%	21.4%	22.5%	16.3%	12.4%	13.1%	18.7%
차상위	12,744	21,035	27,803	12,020	18,560	27,220	119,382
	8.4%	7.3%	9.7%	5.6%	7.1%	8.3%	7.8%
차차상위	29,330	75,062	59,205	70,313	77,029	83,051	393,990
	19.2%	25.9%	20.6%	33.0%	29.4%	25.4%	25.7%
150% 이상	60,397	131,802	135,691	96,157	133,783	174,405	732,235
	39.6%	45.5%	47.2%	45.1%	51.1%	53.3%	47.8%
계	152,401	289,871	287,389	213,294	261,972	327,495	1,532,422
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

장 높으며, 다음으로 수급자계층(20.6%), 차상위계층(7.7%)의 순으로 나타났다.

연령별로 장애인의 소득수준 분포를 살펴보면, 17세 이하에서는 차상위계층, 차차상위계층, 수급자층의 순서로 나타났으며, 18~64세 및 65세 이상의 연령대에서는 차차상위계층, 수급자층, 차상위층의 순서로 나타났다.

[표 8] 장애인의 성별 소득수준 분포

(단위 : 명, %)

구분	성 별		전 체
	남 자	여 자	
수급자	166,298	120,517	286,815
	17.5%	20.6%	18.7%
차상위	74,174	45,208	119,382
	7.8%	7.7%	7.8%
차차상위	261,122	132,867	393,990
	27.5%	22.8%	25.7%
150% 이상	446,898	285,337	732,235
	47.1%	48.9%	47.8%
계	948,492	583,929	1,532,422
	100.0%	100.0%	100.0%

4. 장애인 연금제도 도입 방안

장애인 연금제도 도입에 있어서 기본 방향은 다음과 같다. 첫째, 장애인연금제도는 장애로 인한 추가적 비용과 소득활동의 감소를 보호해줌으로써 장애인의 최소한의 생활 보장을 목적으로 한다. 둘째, 장애인 연금제도는 정부의 일반회계에 의한 무기여연금으로서 사회부조식으로 운영한다. 셋째, 장애인 연금은 저소득 중증 장애인에게 우선 지급함을 원칙으로 하되, 향후 예산을 고려하여 150%수준 등으로 확대하고, 장애 등급도 최중증에서 중증, 그리고 경증까지 단계적으로 확대해 나간다. 넷째, 급여기준은 장애로 인한 추가적 비용과 소득활동 감소분에 대한 보전에 두며, 1년마다 재검사를 실시하여 계속지급여부를 결정한다. 다섯째, 장기적으로는 모든 장애인에게 연금을 지급하는 기초연금을 도입한다.

가. 수급 대상자

1) 기여여부

장애인의 권리로서 장애인 연금제도가 성립하기 위해서는 먼저 장애인 연금에 대한 성격 검토가 필요하다. 일반적으로 공적 연금제도는 급여지출에 충당하는 재원형태에 따라서 기여식 연금(contributory pension)과 무기여식 연금(non-contributory pension)으로 구분할 수 있다. 기여식 연금은 사용자와 피용자 또는 자영자 등의 기여로부터 재원을 충당하는 방식으로 보험원리와 사회연대성 원리를 혼합한 사회보험 방식의 공적 연금이 대표적으로 여기에 속하게 된다. 우리나라의 국민연금 역시 이러한 기여연금에 따른 사회보험식 공적 연금제도로써 전세계에서 가장 보편적으로 시행되고 있다.

그러나 사회보험식 연금은 기본적으로 기여를 전제로 하여 연금수급권을 보장하기 때문에 기여능력이 낮고 기여기간이 짧은 장애인의 경우에는 연금수급권을 보장받을 수 없거나 저액의 연금급여액이 제공될 수밖에 없는 문제를 안고 있다. 특히 연금에 가입하는 것이 제한되어 있는 장애인에게는 현재의 국민연금제도는 큰 의미가 없는 것이다. 특히 장애인의 경우에는 앞서서도 언급했던 것처럼 장애라는 특성에 따른 추가비용의 발생과 현실적인 소득 감소의 문제가 따름에도 불구하고 현행 기여식 연금제도로는 별 도움을 주지 못하고 있다. 따라서 장애라는 사회적 위험을 보호대상으로 하는 무기여식 연금을 도입함으로써 장애인의 기본적인 최소한의 생활보장에 도움을 주어야 할 것이다.

무기여식 연금은 급여지출에 필요한 재원을 일반조세를 재원으로 하는 일반예산에서 충당하는 방식이다. 무기여연금은 소득조사를 통해 연금을 지급하는 사회부조 방식의 연금과, 일정 조건(예컨대 연령조건이나 거주기간 등)을 충족하면 누구에게나 연금을 지급하는 사회수당방식의 보편적 연금으로 다시 구분할 수 있다. 사회부조식 연금은 일정소득 미만자에게만 연금을 지급하는 것이기 때문에 소득조사와 관련된 행정관리비를 낮게만 유지할 수 있다면 사회수당식 연금보다 적은 재원으로 운용할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 소득조사과정에서 수급대상자로 하여금 수치심을 유발함으로써 사회적 낙인(stigma)을 가져오고, 보편적인 권리개념을 약화시키며, 정치적·경제적 상황에 따라서 지급대상과 급여수준이 변화되기 쉽다는 단점이 있다. 그러나 현재의 우리나라의 재정규모를 고려해 볼 때 우선적으로 사회부조식의 방법을 통해 지급하는 것이 바람직하다고 사료된다.

2) 장애의 정의 검토

장애라고 하는 것은 한 사회가 어떠한 사람을 장애인이라고 정의하느냐에 따라 달라질 수 있는 상대적인 개념이다. 즉 장애의 개념은 개별 사회의 문화적 기대(cultural expectation)에 따라 다르며, 환경에 의해서도 변화할 수 있다. 이는 신체적·정신적 손상이 있다고 할지라도 주어진 환경에 잘 적응하여 사회생활에 아무 지장이 없다면 장애인과 비장애인은 아무 차이가 없기 때문이다.

우리나라의 경우 장애인의 범위를 주로 의학적 모델(medical model)에 입각하여 신체구조 및 신체기능상의 장애로 판정하고 있으며, 장애의 유형을 정하여 최저기준을 제시하고 있다. 각 장애유형에 있어서 최저기준에 부합된다고 하더라도 장애인 등록을 하여야만 법정장애인의 지위를 가지게 된다.

한편, 유럽 등 서구 선진국에서는 신체, 정신의 기능적인 장애에 추가하여 특정한 일을 어느 정도 수행할 수 있는지의 여부에 의한 과업수행(노동) 능력, 개인적 요인 뿐만 아니라 환경적 요인에 의해 불이익을 받는 조건까지 포함하는 사회적인 의미의 장애 등 포괄적인 장애범위를 채택하고 있다.

장애인 연금의 지급범위를 장애의 정의와 연관시켜서 검토해 보면, 장애인복지법에 의거한 법정장애인인 등록된 장애인 가운데 연금수급대상자는 일상생활 수행 능력이 불가능한 자와 일상생활 수행능력에 제한이 있는 자(1급, 2급) 등 중증장애인으로 한정할 필요가 있다. 중증 장애인 중심으로 장애인 연금이 지급되어야 사회적 합의 도출 가능성 높을 것으로 사료되므로 연금지급대상은 중증장애인 중심으로 하되, 향후

기능제한 및 직업적 장애를 동시에 고려하여 연금수급대상자를 점차 확대해 나가야 할 것이다. 즉, 경제활동참여를 중요한 변인의 하나로 보되, 근로의욕을 제고할 수 있도록 하는데 초점을 둔다.

3) 소득 및 연령 기준

현재 정부는 국민기초생활보장법에 의거하여 국민의 기초생활을 보장해 주고 있다. 장애인에게 있어서도 국민기초생활보장제도는 가장 중요한 소득보장의 형태라고 할 수 있다. 따라서 이러한 국민기초생활보장제도와와의 관계에 대한 검토가 필요하다.

현재의 국민기초생활보장제도는 부양의무자 기준과 소득/재산 기준을 적용하고 있기 때문에 사각지대가 존재하고 있다. 그러나 현재 국민기초생활보장제도에서는 최저생계비 계층시 가구유형에 따른 별도의 최저생계비계층이 이루어지고 있기 때문에 장애인 가구의 추가 비용이 고려된 최저생계비 계층이 이루어지면 장애인이 수급자인 경우에는 최저생계비의 보장이 이루어질 것으로 전망된다.

장애인 연금의 1차적인 주 지급대상은 수급자 가구 및 차상위 계층 (120%)이 된다. 차상위계층을 포함하더라도 기초자치단체에서 현재 차상위 계층에 대한 조사가 이루어지고 있기 때문에 행정비용을 최소로 줄일 수 있다는 장점이 있다. 그리고 2단계 및 3단계 확대에서는 경로연금에서와 같이 차상위 이상의 장애인 즉, 국민기초생활보장 수급자의 소득의 150%(차차상위)까지를 주대상으로 하되, 최저 임금 및 추가 비용의 보전을 그 목적으로 한다.

한편, 장애인은 18세 미만의 아동과 65세 이상의 노인은 장애인 연금 지급 대상에서 제외한다. 18세 미만 장애 아동의 경우 장애아동 부양수당을 지급하고 있고, 65세 이상의 노인에 대해서는 경로연금이 지급되고 있기 때문이다.

[표 11] 장애인 소득보장 체계

생애주기 소득수준	18세 미만	18세 이상~65세 미만	65세 이상
수급자계층	* 기초생계비 부가급여 (현행 : 장애아동부양수당)	기초생계비+장애수당 +1단계 장애인연금	* 기초생계비 부가급여(현행 : 장애수당)
차상위계층		1단계 장애인 연금	경로 연금
차차상위계층 (120%~150%)		2단계/3단계 장애인 연금	경로 연금
상위계층 (150% 이상)		국민연금의 장애연금 (20세 이상)	국민연금의 장애연금 (국민연금의 노령연금)

이러한 소득 및 연령기준을 적용해 보면 장애인 연금의 지급대상은 다음의 표와 같이 나타낼 수 있다.

나. 지급수준 및 기간

장애인 연금의 지급수준은 기본적으로 장애로 인한 추가 비용 및 소득활동 감소의 보전에 둔다. 여기서 추가비용은 장애 유형 및 등급별로 차이가 있기 때문에 이를 고려한 지급 수준이 되어야 할 것이다. 다만 현 단계에서는 장애 유형 및 등급별 추가 비용의 편차가 크기 때문에 제도 시행 초기에는 추가 비용의 일정 정도의 수준에서 출발하여 단계적으로 확대하는 방안이 필요하다. 한편 추가비용 157.9천원은 2000년도 장애인 실태조사 결과 파악된 것이므로 그 동안의 물가 상승분(2001년 4.1%, 2002년 2.7%, 2003년 3.6%, 2004년 3.6%)을 고려하면 추가비용은 181천원이 된다. 특히 수급자인 경우 장애수당을 고려하여 지급수준을 결정한다.

또한 장애인 연금은 저소득 중증 장애인에게 지급함을 원칙으로 하고 있으므로, 경제 활동이나 국민연금, 이자 소득 등 다양한 소득 원천을 통해 소득이 발생한다 하더라도 일정 소득(예를 들면, 최저 임금 등) 이하인 경우에는 지급하되, 일정 기준 이상의 소득이 있을 경우에는 지급을 정지하여야 할 것이다. 이를 위하여 매년 소득 실태 및 일상생활 수행 능력에 대한 재검사를 통해 계속 지급 여부를 결정한다. 지급수준은 모든 장애인을 대상으로 단기적으로는 추가비용 및 최저생계비의 보장(2005년 현재 1인 가족, 401,000원)을, 그리고 장기적으로는 추가비용 및 최저 임금(2005년 641,840원)의 보장을 목표로 하여 결정한다.

다. 장애인 연금제도 전달체계

장애인연금의 주무부처는 보건복지부가 되어야 할 것이며, 현재의 지방자치단체의 전달체계를 활용하여 지급하는 것이 가장 바람직할 것으로 생각된다. 특히 전국에 근무하고 있는 사회복지 전담 공무원을 활용하여 지급한다. 그리고 장애상태는 일반 의사 또는 전문가에 의해서 판정하며, 장애판정은 완전히 의학적인 기준에 의해서만 이루어지는 것이 현재의 법정 장애개념에 부합될 수 있으나, 노동시장에서 정상적인 일에 종사할 수 있는지, 또는 어느 정도 일을 할 수 있을지에 대한 진단에 기초하여 판정하도록 한다. 아울러 장애인연금 심의위원회(가칭)를 설치하여 물가상승률, 최저

임금, 그리고 기초생활보장 수급액 등을 참고하여 장애인 연금 지급기준, 지급 자격, 지급액 등에 대해 매년 결정하도록 한다. 이를 위해서는 장애인연금 지급근거 신설이 필요하며, 장애인 복지법의 개정이나 별도의 장애인 연금법의 제정이 있을 수 있다. 장애인 연금제도의 도입을 쉽게 하기 위해서 먼저 장애인복지법을 개정하여 장애인 연금의 지급을 규정하여야 한다. 아울러 장애인 연금의 지급을 위해서는 현재의 장애 수당 등의 조항 개정 등이 필요하며, 장애인연금의 지급대상·지급액·지급방법·지급 기간 및 시기 등에 관해 규정하는데 현재의 장애인복지법의 개정이 장애인 연금 제도 도입에 보다 용이할 것으로 사료된다. 이러한 장애인 연금제도가 발전하게 되면, 장애인복지법에서 독립된 장애인연금법의 제정을 별도로 추진하는 등 단계적으로 접근할 필요가 있다.

라. 재원조달 방안 및 소요 예산 추정

장애인 연금은 무기여 연금이어서 기여금이 없기 때문에 원칙적으로 조세에 의한 일반회계예산을 재원으로 해야 한다. 아울러 현재의 장애인 수당과 같이 장애인 연금은 국고와 지방비를 합하여 지급하도록 한다. 그 외에도 교통세, 교통 범칙금, 주세, 담배세 등 장애의 발생과 관계되는 각종 세원을 발굴하여 장애인 특별회계를 신설하고 이를 장애인 연금 재원으로 할 필요가 있다.

우리나라의 특별회계는 ① 특정사업의 재원을 별도로 책정하는 특별회계, ② 연금이나 보험의 성격을 지닌 특별회계, ③ 용자를 위한 특별회계, ④ 경기조절이나 시장안정을 위한 특별회계, ⑤ 정부간 이전재원특별회계 등이 있다. 본 장애인 연금 특별회계는 주세나 담배세를 재원으로 하는 교육재정과 같은 방법으로 하되, 장애발생과 관계가 있는 교통세나 주세 및 담배세의 일부를 재원으로 하는 방안을 고려한다. 이러한 특별회계가 잘 운영되면 수익자부담원칙에 따른 자원배분의 효율성이 제고될 수 있으며, 특별회계를 통하여 중요한 사업에 대한 최소한의 지출이 보장되기 때문에 예산편성의 불안정성을 탈피할 수 있다.

장애인연금제도 도입시 필요한 소요예산은 다음의 표에서 보는 바와 같이 누구에게 얼마를 지급할 것인가에 따라 차이가 나게 된다. 제도 도입 초기에 소요되는 재정규모를 최소화하여 제도 도입의 용이성을 추구하기 위하여 현행 기초생활보장제도의 수급자와 차상위 계층 등 가장 시급한 보호가 필요한 장애인에 대하여 우선적으로 도입을 추진할 필요가 있다. 그리고 재정 여건이 허락되면 최저생계비의 150% 즉,

차차상위 계층까지 연금의 지급을 확대하는 등 단계적으로 접근할 필요가 있다. 이를 위해 수급자인 경우 1-3급 중증 장애인을, 그리고 차상위 계층 및 차차상위인 경우 1급과 2급의 중증 장애인을 대상으로 우선 제도를 도입할 필요가 있다. 따라서 제도 도입 초기에는 차상위 120%까지를 대상으로 실시하되, 대상계층과 지급액수를 단계적으로 확대해 나간다. 구체적으로 보면 다음의 <표 6-6> 과 같다.

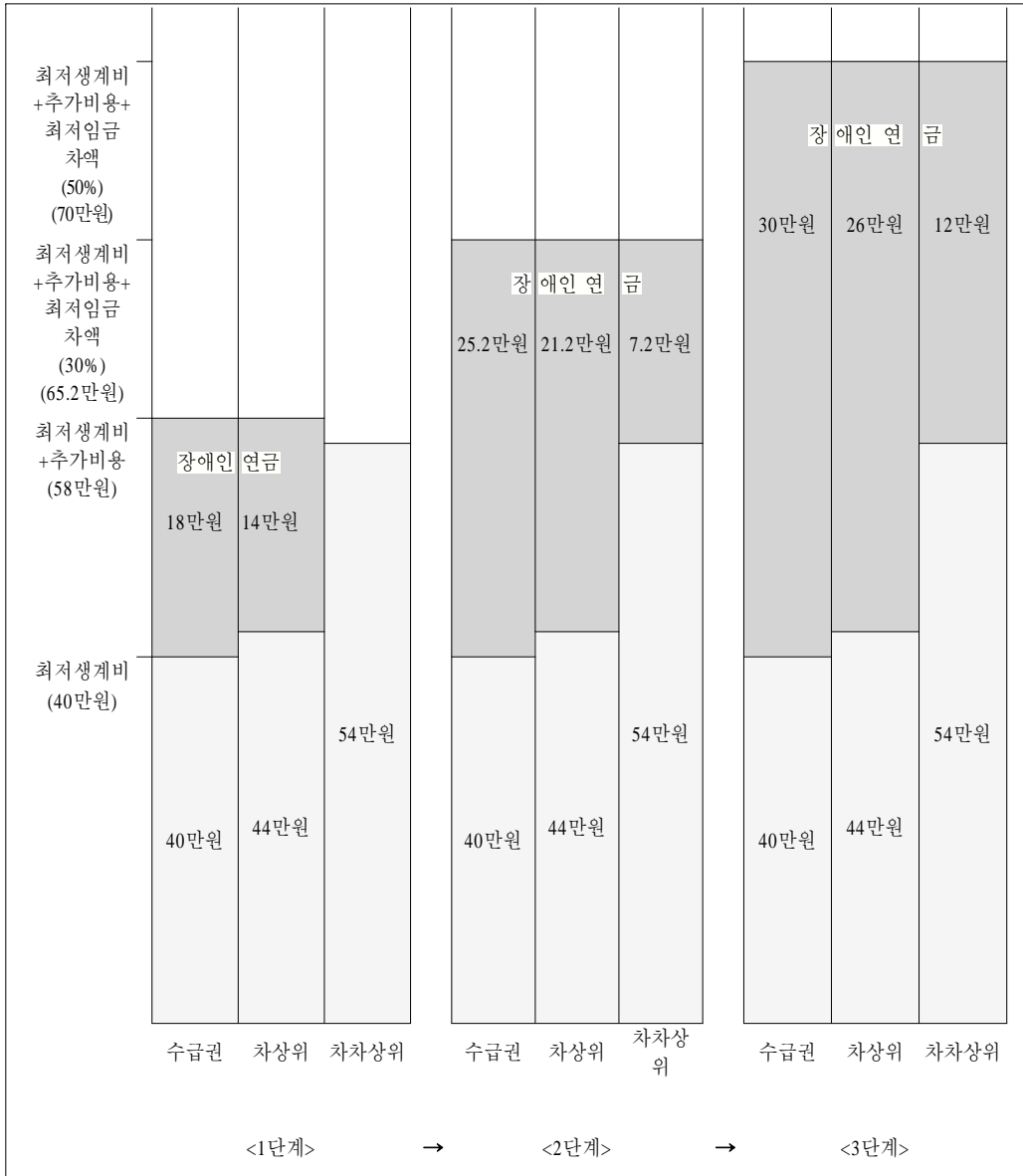
[표 12] 장애인 연금의 단계별 도입 방안

구분	1단계	2단계	3단계
목표	최저생계비(기초생활) 및 추가비용 보장	최저생계비와 추가비용 및 최저임금 차액(240천원)의 30% 보장	최저생계비와 추가비용 및 최저임금 차액(240천원)의 50% 보장
보장목표액	40만원+18만원=58만원	40만원+18만원+7.2만원=65.2만원	40만원+18만원+12만원=70만원
지급대상	수급자, 차상위	수급자, 차상위, 차차상위	수급자, 차상위, 차차상위
장애등급			
수급자	1-3급 115천명	1-6급 192천명	1-6급 192천명
차상위	1-2급 19천명	1-2급 19천명	1-2급 19천명
차차상위	-	1-2급 51천명	1-2급 51천명
연령	18-64세	18-64세	18-64세
지급수준			
수급자	18만원	25.2만원	30만원
차상위	14만원	21.2만원	26만원
차차상위	-	7.2만원	12만원
소요예산			
수급자	2,484억원	5,806억원	6,912억원
차상위	319억원	483억원	592억원
차차상위	-	440억원	734억원
계	2,803억원	6,729억원	8,238억원
도입시기	2007년	2010년	2015년

주 : 1) 최저생계비는 40만원, 추가비용은 18만원, 최저임금은 64만원으로 산정하였음.

- 2) 기초보장수급자의 평균 소득은 40만원으로 가정
- 3) 차상위계층의 평균 소득은 44만원으로 가정
- 4) 차차상위계층의 평균 소득은 54만원으로 가정

그림 1 장애인 연금의 단계적 도입 방안



마. 타 제도와의 관계

장애인은 장애라는 특성으로 인하여 일반적으로 추가적 비용의 발생과 소득활동의 감소를 수반하고 있으나, 이를 보전해 줄 보편적인 수당제도가 없다. 현행 장애

인복지법에는 장애수당 등이 규정되어 있기는 하나, 그 대상을 장애인 일반이 아닌 국민기초생활수급자로 제한함(장애정도도 1-2급 및 3급 중복 장애로 한정)으로써 장애수당의 대상 범위가 협소하며, 지급액이 월 6만원에 불과하여 월평균 추가비용인 15만8천원의 절반에도 미치지 못하는 수준으로 지급 수준이 불충분한 수준에 있다. 그러나 장애수당의 성격이 장애로 인한 추가 비용의 보전에 있는 만큼 장애인 연금이 지급되면, 이러한 장애수당은 폐지되어야 할 것이다(또는 현행과 같이 장애수당 제도를 그대로 둘 경우 장애인 연금액은 1차적으로 추가비용에서 장애수당을 제한 금액이 됨).

한편, 향후 장애인 및 노인 가구 등 기초보장 수급자 대상 특성에 따라 최저생계비가 책정되어 지급되는 것을 내용으로 하는 국민기초생활보장제도의 개편이 이루어진다면, 장애인 연금제도는 대상에 따라 달리 적용되어야 할 것이다. 우선 기초보장 수급자에 대해서는 생계급여로 보장되는 추가비용을 제외한 소득활동 감소분에 대해서만 연금 지급이 이루어져야 하며, 차상위계층 및 차차상위계층에 대해서는 앞서 세부 도입 방안에서 제시한 대로 추가비용과 소득활동 감소 보전에 상응하는 금액이 지급되는 내용으로 장애인 연금제도가 개편되어야 할 것이다.

현행 국민연금법에 의할 때, 보호되지 않는 장애영역이 존재함으로써 이들 장애인들은 연금수급권자가 될 수 없는 문제가 있다. 선천성 장애가 있거나 소득활동을 할 수 없는 중증 장애인은 국민연금 가입 자체가 어려운 실정이다. 이는 가입 후 발생한 장애의 등급에 따라 연금이 지급되고 있기 때문에 가입 전 장애에 대해서는 연금 산정에 어려움이 있고, 국민연금법상 장애연금 수급권자가 되려면 국민연금 가입자(원칙적으로 18세 이상 60세 미만의 국내 거주 국민)로서 가입기간 중에 발생한 장애인 경우에만 가능하기 때문이다. 그러므로 국민연금 미가입자가 장애를 입게 되는 경우 또는 국민연금 가입자가 되기 이전에 입은 장애의 경우에는 장애연금의 지급 대상이 되지 않는다고 할 수 있다. 따라서 장애인 연금제도와는 별도로 이러한 중증 장애인에 대해서는 정부가 부담금을 일정기간 대신 납부해 주고 일정 연령에 도달 시 국민연금에서 장애연금을 지급하는 특례장애연금제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다고 하겠다. 이러한 제도를 도입하게 되면, 모든 국민이 국민연금이라는 틀 속에 포함됨으로써 전국민 사회보장(일본의 국민연금제도)이라는 명칭에 부합된다. 다만, 이러한 제도 도입 시에는 전반적인 국민연금제도의 틀을 다시 짜야 하며, 아울러 국민의 합의가 필요한 사항이다. 따라서 특례장애연금제도의 도입을 장기적인 과제로 선정하여 지속적으로 검토할 필요가 있다.

한편, 최저 생계비 계측 등을 통해 장애인 연금을 지급하는 대상 외에도, LPG 지원 등 감면 및 무료 지원제도 등 간접 지원 대상에 대해서도 검토하여 장애인의 종합적인 소득보장이 될 수 있도록 지원하는 방안이 있으며, 장애인의 사회 참여와 소득 활동을 지원하는 측면에서 지원 방안에 대한 검토가 필요하다. 다만, 이러한 간접 지원방식은 사회적 활동성이 높은 장애인에게 그 혜택이 돌아가므로 저소득 중증 장애인은 이러한 간접 지원방식에서는 형평성에 문제가 있을 수 있다.

한편, 고용정책과 조화될 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 신체적인 장애부위나 이에 따른 기능수행 능력이 현재 수행하고 있는 직업에서 요구하는 능력을 발휘 하는데 지장이 있을 경우 직업적 장애로 보기 때문에, 이러한 직업적 장애는 포괄적으로 결정할 수는 없고 case management와 같이 개별 장애인의 장애 특성과 수행(예 정인) 직업에서 요구하는 능력을 개별적으로 심사하여 결정하여야 한다. 장애인이 장애인 연금을 수급할 경우 이러한 장애인 연금이 장애인의 근로의욕을 저하시켜서는 안 될 것이다. 다시 말해서 도덕적 해이 현상을 방지할 수 있는 대책이 필요하다고 하겠다. 따라서 장애인 연금제도 설계시에는 장애인의 근로의욕 저하 방지책을 동시에 고려하여야 할 것이다. 미국의 경우 장애인 연금 지급시 우선적인 직업재활을 요구 하고 있으므로 이러한 고용과의 연계도 고려하여야 한다.

5. 제언

본고는 기존 장애인 소득보장제도의 사각지대를 해소할 수 있는 방안으로서 장애인 연금제도 도입에 대한 기초연구라고 할 수 있다. 보다 실질적인 장애인 소득보장을 위해 다음의 후속연구를 제언하고자 한다.

첫째, 현재의 의학적 장애판정 기준을 대체할 수 있는 장애인의 근로(소득)능력을 고려한 새로운 장애판정 기준에 대한 연구가 필요하다. 외국의 경우 장애인 소득보장 수급요건으로 규정하고 있는 장애의 판정과 관련하여 과거에는 주로 신체손상에 의한 해부학적 판정에 의존하였으나 장애범주가 지속적으로 확대됨에 따라 장애 판정 방법 역시 새로운 대안이 나타나고 있다. 새롭게 제기되고 있는 장애 판정방법은 기존과 마찬가지로 의료인력에 의존하는 바가 크지만, 의료인력 이외에 직업재활사, 작업치료사, 노동시장 전문가, 사회복지사, 심리학자 등 다학제간 전문가의 참여를 요구하고 있다. 또한 단순 신체의 손상에 의한 판정방법 외에 보다 개호욕구에 의한 판정방법,

기능능력 판정방법, 그리고 경제적 손실 감안 방법 등이 시도되고 있다. 따라서 우리나라에 있어서도 의료적인 측면이 강조되고 있는 현행 장애 정의를 직업적 측면, 또는 소득 획득 능력 측면이 강조되는 직업적 장애의 정의의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다. 이러한 의학적 장애정의와 직업적 장애정의를 동시에 고려한 장애판정 기준의 마련이 필요하다. 이를 위해서는 우리나라 실정에 적합한 직업적 장애에 대한 심층적인 연구가 필요하다.

둘째, 새로운 장애인 소득보장제도에 관한 논의는 기초생활보장법상의 급여, 장애인복지법상의 수당제도 및 간접적 지원제도, 국민연금법상의 장애연금, 노인복지법상의 경로연금제도 및 직업재활·고용정책 등과 밀접하게 관련이 있는 바, 이들에 대한 연계 및 조정 방안 등에 대한 보다 심층적인 연구가 필요하다. 특히 수급대상과 관련하여 기초보장 비수급 빈곤계층, 차상위계층 및 차차상위계층 등 소위 소득보장의 사각지대에 놓여있는 잠재적 빈곤계층과 생계급여, 장애수당 및 의료급여 등 각종 급여의 혜택을 받고 있는 기초보장 수급자와의 형평성 문제가 지속적으로 제기되고 있는 바, 추후 새로운 소득보장제도를 도입할 경우 이에 대한 면밀하고 신중한 접근이 필요하다. 선진국의 경우에 있어서도 기본적으로 장애인을 위한 종합적 소득보장체계가 갖추어져 있다고 하지만 각각의 제도가 분산되어 확대되면서 추후 각 제도간의 병급 조정 및 연계에 대한 대책을 마련하고 있는 것이 현실이다.

셋째, 빈곤 완화의 궁극적인 수단으로서 장애인계에서 활발하게 거론되고 있는 장애인 기초연금제도의 장기적인 도입방안에 대한 심층적인 연구가 이루어질 필요가 있다. 현 단계는 기초연금제도에 대한 논의는 많으나 시행방식, 수급대상 및 재원조달방안 등 핵심적인 사안과 관련한 어떠한 합의에도 이르지 못한 상태라고 할 수 있다.

마지막으로, 장애인의 소득실태를 보다 정확히 파악할 수 있는 연구가 필요하다. 현재에는 5년 주기로 실시되는 장애인실태조사 등을 통해 국내 장애인의 소득실태를 파악하고 있으나, 조사 주기가 너무 길고 조사문항의 제약으로 인해 구체적인 소득 파악을 하기가 어렵다는 문제를 지니고 있다. 따라서 향후에는 등록장애인 데이터베이스의 체계적 관리 또는 장애인복지패널구축 등을 통해 장애인의 소득실태를 정확히 파악할 수 있어야 할 것이다.

장애인 자립생활(Independent Living)과 한국적 과제

김 동 호

전 한국장애인단체총연합회 사무총장

1. 시작의 말

한국에서도 최근 자립생활의 바람이 불기 시작했다. 장애인 당사자뿐만 아니라 서비스 전문가, 학계, 정책당국 등에서 자립생활이란 도대체 무엇인가, 우리에게 어떤 의미가 있는가, 현실적 가능성은 무엇인가 등 관심과 논의의 모습을 심심치 않게 볼 수 있다. 이는 단순히 자립생활이 외국으로부터 들어 온 새로운 메시지라서 뿐만 아니라 아마도 우리나라 장애인의 삶의 현실이 어떠한 새로운 돌파구를 찾고자 하는 데에서 비롯된 것으로도 보인다.

대개 자립생활의 내용을 접한 사람들은 그 이념과 철학, 원리에 대해서는 동의한다. 그리고 장애인복지의 흐름에서 볼 때 새로운 지향으로 자립생활은 우리에게 다가올 것이라고 예견한다. 문제는 현재 무엇을 어떻게 할 것인가에 있다. 중증장애인의 자립생활이라는 것이 어느 정도의 제도적 장치가 마련되어 있어야 실현될 수 있는 것이므로, 우리나라와 같이 열악한 조건에서 장애인의 자립생활이 가능 하겠는가 라며, 아직은 시기상조라고까지 얘기한다. 이러한 주장은 일면 현실을 직시한 판단으로 인정될 수 있다. 그러나 사회문제는 해결의 대상이지 분석의 대상이 아니라는 점에서 볼 때, 과제를 짚어줘야 할 우리에는 오히려 현실적으로 별로 도움이 되지 못하는 주장이다. 한편으론 그러한 태도는 자립생활운동이 가진 인권운동으로서의 창조적 역동성을 간과한 결과이기도 하다. 자립생활운동은, 장애인의 인간적 권리를 그들 스스로의 선택과 결정을 토대로 정상적 사회환경에서 일상적으로 그리고 사회참여적 활동 속에서 실현하자는 근본적이면서 평범한 메시지를 가지고 있다. 분명, 한국에서의 현실적인 한계와 문제점은 있다. 그것은 여러 가지 측면에서 장애인의 자립생활을 가로막고 있다. 그 현실을 직시하되, 그것을 어떻게 딛고 나갈 것인가가 우리

에게 주어지는 과제이다.

이 글에서는 이러한 맥락에서 자립생활이 한국에서 어떻게 펼쳐져야 할지를 논의해 보려고 한다. 지금의 시점에서는 자립생활에 대한 정확하고 심도 있는 이해가 필요하고 그것을 바탕으로 한국에서의 실천전략을 모색해야 할 것이다.

2. 생각을 바꾸자

자립생활은 장애인문제에 대한 기존의 생각을 바꾸는 데에서 출발한다. 한국에서 자립생활을 논의하고 그 실천방안을 모색하는 데 있어서 그 철학과 기본정신을 제대로 이해해야 하는 이유가 거기에 있다.

‘자립생활(Independent Living)’은 1970년대를 통해 미국을 중심으로 체계화되고 발전된 장애인 자조운동이자 이념, 또한 실천모델이다. 자립생활을 정책적 분석의 패러다임으로 최초로 연구한 Dejong(1979)은, 미국의 장애인정책이, 시민권운동의 연장선상에서 장애인 당사자의 권리운동과 지역사회에서의 생활에 대한 강력한 요구운동을 통해 그 방향성이 결정되었다고 보았다. 자립생활운동이, 공민권운동(The civil rights movement), 소비자운동(The consumer movement), 자조운동(The self-help movement), 탈의료화·자기가료 운동(The demedicalization·self-care movement), 탈시설화·정상화·주류화운동(The deinstitutionalization·normalization·mainstreaming movement)과 같이 상호보완적인 성격을 가지고 있는 사회운동들과 때를 같이 해 발전하였다는 것이다. 이러한 점은 자립생활운동이 기성체제를 본질적으로 문제시하거나 거부하는 1960·70년대의 시대적 변화의 물결과 다름 아니라는 것을 보여주는 것이다. 따라서 자립생활운동은 지배적 사회구조와 그 내에서의 장애인의 지위에 대한 명백한 비판을 반영한 것이었다(Oliver, 1990).

자립생활운동 이전에 중증장애인을 위한 전통적인 서비스는 성공의 주요 척도로서 의료적인 회복과 고용적합성을 강조했다. 이러한 관점은 대부분의 장애인을 시설에서 선택이 제한된 상태나 가족보호에 지나치게 의존하게 격하시켰다. 회복이나 고용, 그리고 지역사회에서 자립적으로 살아가는 능력에 대한 잠재성은 재활과 사회서비스 체계에 의해 낮게 평가되거나 인정되지 않았다(Nosek, 1988).

1970년대 장애인자조그룹에 의해 이끌어졌던 자립생활운동은, 장애인이 자기실현을 하는 데 있어서의 장애물이 열악한 물리적·사회적 환경에서 생활하는 결과로써 나

타나며, 기존의 장애인을 위한 서비스는 가능성의 제공보다는 제한을 유지할 뿐이라는 인식에 바탕을 두었다(Oliver, 1990). 즉, 이 운동의 입장은, 병리적인 요소가 개인에게보다는 그 개인이 생활하고 있는 환경에 더욱 만연해 있다는 것, 즉 적절치 못한 주거환경, 접근이 불가능한 교통수단, 충분치 않은 보호서비스(attendant care) 등과 같은 환경에 오히려 병리적인 요소가 많다는 것이다.

미국 자립생활운동의 아버지라 불리는 에드 로버츠(Ed Roberts)는 자립생활운동을 주창하면서 장애인 당사자뿐만 아니라 가족, 전문가, 일반시민, 정책담당자가 얼마나 잘못된 인식을 하고 있는지를 일깨웠다. 에드 로버츠는 다음과 같이 주장했다(八代英太 외, 1993; Shepiro, J. P., 1993)

- 1) 장애인의 욕구와 그 욕구를 어떻게 충족할지를 가장 잘 아는 사람은 바로 장애인 자신이다. 따라서 장애인은 ‘도움’을 ‘관리’해야 하는 지위에 있다.
- 2) 장애인은 시설에 수용되는 것이 아니라 지역사회에서 생활해야 한다.
- 3) 장애인은 치료받아야 할 환자도, 보호받아야 하는 어린이도, 그렇다고 숭배해야 할 신도 아니다.
- 4) 장애인은 ‘장애’ 그 자체보다도 사회적 편견의 희생자이다.
- 5) 장애인의 욕구는 다양한 서비스를 망라하는 포괄적인 프로그램에 의하여 효과적으로 충족할 수 있다.

1960년대 말 버클리대학을 다니던 중증의 장애학생들이 품었던 이러한 생각은 이후 미국 장애인정책의 핵심적인 이념으로 자리 잡았을 뿐만 아니라, 전 세계의 부러움을 산 ADA(장애를 가진 미국인 법)로서 결실을 맺었다. 그들의 철학을 살펴보면 자립생활의 이념을 보다 깊이 이해해 보자.

장애인이 자신의 욕구와 해결방법을 잘 알고 있다는 주장은 기존의 생각에서 보면 획기적인 것이다. 의사, 물리치료사, 직업재활상담원, 사회복지사 등 전문가가 장애인문제를 잘 알고 있고, 때문에 그들이 문제를 통제해야 한다는 것은 재활패러다임에 젖어 있던 상황에서는 상식이었다(Dejong, 1981). 장애인은 당연히 전문가의 전문적 개입의 대상일 뿐이었다. 장애인은 자신의 문제를 전문가의 분석과 평가, 결정에 따라야만 했다. 그런데 문제는 전문가가 가지고 있는 장애인에 대한 정보와 기술이 그 장애인의 모든 문제, 특히 지역사회에서 일상생활과 참여적 활동을 실현하는 데에는 크게 도움이 되지 못한다는 데 있다. 특수한 영역의 특수한 해결방법으로는 광범위

하고 포괄적으로 장애인에게 도사리고 있는 문제들을 이해하고 해결할 수 없다는 것이다. 이렇게 한계가 분명한 재활전문가들은 특히, 중증의 장애인에게는 무력할 수밖에 없었다. 시설에서의 수용이나 가족의 보호, 단순한 의료적 관리이외에 그들이 중증장애인들에게 제시할 수 있는 대안은 없었다. 오히려 스스로 몸소 부딪히며 알게 되는 수많은 문제들에 있어서 진정한 전문가는 장애인 자신이었음을 에드 로버츠와 같은 중증의 장애인들은 자신의 삶과 경험 속에서 깨달은 것이다. 장애인의 문제가 신체적이거나 정신적인 의료적 차원의 문제에 그친다면 모르겠지만, 환경과 부딪히는 역동적인 과정에서 나타나는 다양한 문제가 장애인이 겪는 문제이기 때문에 그것을 경험하고 있는 당사자가 최적의 판단자임을 분명히 한 것이다. 이에 따라 일방적으로 도움을 받는 것이 아니라 그 도움을 관리하는 위치에 장애인이 있어야 한다는 주장이 가능하게 된 것이다. 그런데, 문제를 직접 경험한 당사자가 도움을 관리할 수 있는 권한과 지위를 가져야 한다는 것은, 문제를 누가 잘 알고 있느냐에 따른 것이기도 하지만 한 인간으로서의 권리이기도 하다. 인간이 자기인생에서 스스로 관리할 수 있는 지위에 있지 못하다면 그는 권리를 보장받지 못한 것이고 인간으로서의 존엄성을 상실한 것이다.

이러한 생각들은 장애인에게 자기결정권과 선택권을 보장해야 한다는 자립생활의 핵심적이고 강력한 원칙을 낳게 되었다. 자기결정의 원칙은, 타인의 결정에 추종하는 것보다 스스로 결정하고 선택하는 경험을 하게 하는 것이 그 사람의 역량을 강화하는데 보다 효과적이라는 입장에 근거하기도 한다. 설사 실패가 있다고 하더라도 자신의 인생에 스스로 책임지고 결정할 수 있는 경험을 반복함으로써 장애인은 자신의 인생과 환경에 도전하고 극복할 수 있는 역량을 갖게 된다. 역량이 강화된 장애인은 의존성에서 벗어나 스스로가 만족하는 자신의 삶을 꾸밀 수 있게 되며, 이로써 한 인간으로서 완성된 삶을 살게 되는 것이다. 문제와 해결책을 누가 잘 이해하고 있는가에 근거하여 장애인은 자신의 인생과 그것을 돕는 모든 일을 관리하고 선택하고 결정할 수 있어야 한다는 것이다.

장애인은 전통적으로 치료받아야 할 환자나 보호되어야 할 어린이처럼 취급되어 왔다. 중증의 장애인일수록 그 경향은 뚜렷했다. 성과의 한계가 분명한 더 이상 유용하지 않은 의료적 처치에 집착하거나, 특별한 보호가 최선의 서비스라고 생각해 사회와 유리된 시설에서 살게 하거나, 가족은 보호의 장막에서 드러내려 하지 않았던 것이 중증의 장애인에게 할 수 있었던 것의 대부분이다. 장애인에 대한 특별한 대우는 오히려 장애인의 가치를 저하시키고 대상화하며 사회에 대해 당당하게 설

수 있는 길을 원천적으로 막게 되기 때문에, 장애인을 자연스럽게 평범한 대우하는 것과 아울러 역할에 제한을 두지 않는 것이 바람직하다는 것이다. 정상화된 역할로 살아갈 수 있게 하자는 이러한 주장은 정상화 원리(Normalization)와 일맥상통한다. 국제적인 자립생활 네트워크(www.independentliving.org)를 운영하는 스웨덴의 자립생활운동가 아돌프 라츠키(Adolf Ratzka)는 자립생활의 의미를 다음과 같이 얘기했다.

“자립생활이란 자기결정과 기회의 평등 그리고 개인의 존엄을 요구하는 장애인들의 철학이요, 운동입니다.

자립생활은, 장애인인 우리가 모든 것을 해내고 누구의 도움도 거부하며 고립되어 살겠다는 것이 결코 아닙니다. 우리의 일상생활 전반을 우리 주위의 보통 사람처럼 스스로 선택하고 결정하겠다는 것입니다. 우리 장애인들은, 부모님의 보살핌 속에서 자라나 가까운 집 앞의 학교에 다니고 싶고, 자신의 능력과 교육수준에 맞는 직장에서 일하고 싶으며, 단란한 가정을 꾸리며 그저 남들처럼 행복하게 살고 싶은 것입니다. 그저 남들처럼, 자신의 삶에 당당한 책임자로 나서고 싶고, 나 자신을 위해 고민하고 나 자신에 대해 내 몫의 소리를 내 고자 하는 것입니다.

이를 위해 우리는 같은 형편에 있는 동료장애인들로부터 배우고 상부상조할 필요가 있으며, 우리 스스로를 조직하고 우리의 인권과 시민권을 지키기 위해 정치적 변혁을 꾀해야 합니다.”

장애인이 지역사회에서 생활할 수 있어야 한다는 것이 이제는 어느 누구도 이의를 달지 않는 목표가 되었지만, 보호나 재활과정 만이 유일한 대안이었던 상황에서는 매우 도전적인 메시지였다. 이 원칙은 기존의 재활체계(주로 의료적 모델에 기초하고 있었다)의 역할에 비중을 크게 두지 않고, 지역사회에서의 실생활을 가로막는 장벽을 없애고 그것을 위한 지원활동에 관심을 두는 것이다. 에드 로버츠는 장애인에게 보통의 사람들이 살아가는 정상의 환경을 경험할 기회가 원초적으로 제공되지 않는 현실을 비판하였다. 시설에서든 가족과 함께든 제한된 공간과 통제된 생활보다는 지역사회라는 모든 인간이 공유하는 공간에서 누구와도 함께 살아가는 것이 실현되어야 함을 강조했다. 그런데, 이러한 지역생활 지향이 단순히 선언적 의미로 끝나거나 지향은 하되 준비의 과정 정도를 실천목표로 설정하는 것은 지역사회에서의 삶을 실현하는데 도움이 되지 못한다. 때문에 자립생활에서는 중증장애인이 지역사회에서 살아가는 데 필요한 자원의 동원이나 보조서비스, 권익옹호에 대하여 구체적인 실천 전략을 제시하며, 지역사회에서의 삶의 과정에서 서비스를 실현한다(Dejong, 1981; Nosek, M. A., 1988).

장애인이 지역사회에서 살아갈 수 있는 가능성은 각종 지원서비스를 통해 달성되는데, 지원서비스는 포괄적이어야 하며 장애인의 다양한 욕구에 충분히 대응할 수 있어야 한다(Nosek, M. A., 1988). 장애인의 욕구는 환경의 차원과 만나면서 다양해지고 가변성이 높아진다. 이러한 욕구를 특수한 기능이나 작업능력, 제한된 적응훈련만으로 해소할 수 있다고 생각하면 오산이다. 잠시 그 욕구를 예비적으로는 해결했다 하더라도 지역사회에서의 생활의 차원에서 욕구는 다시 드러난다. 에드 로버츠가 장애인은 지역사회에서 생활해야 한다고 했던 것도 소외되지 않는 참여의 삶을 지향하는 의미도 있었지만 아울러 지역사회라는 역동적인 현장에서 부딪히면서 문제를 해결하지는 의미도 있었던 것이다. 장애인이 장애 그 자체보다도 사회적 편견의 희생자라는 것도 문제의 소재와 문제해결의 장이 개인적 차원이 아니라 장애인을 둘러싼 사회적 인식이나 그로 인한 부적절한 환경에 있음을 얘기하는 것이다. 적절한 환경이 조성됨으로써 그리고 편견을 제거함으로써 장애인은 개인적 차원의 장애를 가지고 있음에도 불구하고 사회의 주류에 편입되어 스스로 만족하는 삶을 살 수 있는 것이다.

에드 로버츠를 비롯한 자립생활운동의 선구자들은 이러한 신념에서 중증장애인의 자립생활을 지역사회에서 실현시켰다. 구체적인 성과만큼 강력한 메시지는 없다. 기존의 재활패러다임에서 볼 때 성과를 기대할 수 없었던 중증장애인들이 적절한 지원서비스와 환경조성을 통해 정상적 삶을 보여줌으로써 기존의 패러다임은 폐기되고 새로운 패러다임이 자리 잡아야만 했다(Dejong, 1981). 무력한 재활적 접근보다는 지역사회 생활지원이 보다 분명한 성과를 보여주었기 때문에 문제를 바라보았던 기존의 인식이 바뀌어야 했던 것이다. 인식의 전환이 도전과 실천의 가능성을 새롭게 열고, 그에 따른 성과는 새로운 패러다임을 강화시켰다<표1>.

초기 자립생활운동가들의 문제인식은, 장애인문제가 장애인 개인에게보다 부적절한 환경과 인식이 만연한 사회에 있으므로, 그 현장에서 장애인의 끊임없는 도전을 통해 그 문제는 해결해야 한다는 것이다. 이를 위하여 각종 지원서비스는 그러한 장애인의 도전을 뒷받침해줄 수 있어야 한다. 그리고 이 모든 것은 장애인 스스로의 판단과 결정, 선택에 의해야 하며, 그 과정 또한 자립생활 성취의 중요한 과정으로 본다. 결국, 자립생활 전략의 핵심은, 장애인의 인간적 권리를 바탕으로 자기결정권과 선택권을 보장하고 지역사회 생활이 가능하게 하는 지원서비스를 만드는 것이다(Dejong, 1981; Nosek, M. A., 1988; 障碍人自立生活問題研究所, 1986).

자립생활의 근본정신은 어떤 면에서는 기존의 장애인문제에 대한 접근방식을 전

면적으로 거부하며 통렬한 비판을 가한다. 단순히 몇 가지 서비스 모델을 제시한 것이 아니라 장애인문제를 바라보는 기본적인 시각 자체를 수정하였기 때문에, 그 근본정신을 이해하는 것은 자립생활의 전략을 세우는 데 있어 시작이자 끝이다.

[표 1] 재활패러다임과 자립생활패러다임의 비교

항 목	재활패러다임 (Rehabilitation Paradigm)	자립생활패러다임 (Independent Living Paradigm)
문제의 정의	신체적 손상/직업기술의 결여/ 심리적 부적응/동기와 협력의 부족	전문가, 친척 등への 의존/부적절한 지원서비스/건축물의 장애/경제적 장애
문제의 위치	개인에게	환경 안에/재활과정에
문제의 해결	의사, 물리치료사, 작업치료사, 직업재 활상담원 등에 의한 전문적 개입	동료상담/옹호/자조/소비자주권/사회적 장애의 제거
사회적 역할	환자/클라이언트	소비자
누가 통제하는가	전문가	소비자
요구되는 결과들	최대한의 ADL(일상생활활동)/유급취업/ 심리적 적응/증대된 동기화/완벽한 신변 처리	자기관리/ 최소한의 제한된 환경/ 생산 성(사회적, 경제적)

자료 : Dejong(1981), 31쪽

3. 무엇을 어떻게 할 것인가

자립생활의 정신을 충분히 이해한 사람은 한국에서 해야 할 일이 많다고 생각할 것이다. 그러나 자립생활을 하나의 서비스 모델로 이해한 사람은 한국에서 당장 할 일이 없다고 생각할 것이다. 자립생활을 실현하고 있는 선진국의 서비스체계만 바라본 사람은 한국의 미래가 요원하다 할 것이지만, 선진국 장애인이나 가족, 전문가, 정책담당자에게서 볼 수 있는 태도나 자세, 장애인문제에 대한 그들의 시각을 간과한 사람은 한국에서 더 이상 돈을 들이지 않고도 할 수 있는 일이 엄청나다고 할 것이다.

앞에서 다소 추상적이지만 자립생활의 이념을 강조한 이유는 바로 거기에 있다. 철학과 이념을 새롭게 한다면 조건의 열악함에는 연연하지 않는다. 한국의 상황이 자립생활 모델이 정착되기에는 여러 가지 측면에서 열악하다는 점을 부인할 수는

없다. 그렇다고 자립생활이 가능할 조건과 시기를 기다릴 수는 없다. 조건을 만들어 가는 것이 자립생활의 추구하는 바이다. 그렇다면, 여러 가지 현실적 조건에 장애가 있는 상황에서 과연 우리는 어떠한 입장을 가져야 할까. 여기서 일본의 자립생활운동가인 나카니시 쇼우지(中西正司)의 생각을 참고할 필요가 있다. 다음에 나카니시가 언급한 것은 ‘장애를 가진 미국인 법(ADA)’을 평가하며, 과연 일본에서도 ADA와 같은 장애인의 시민적 권리를 포괄적으로 보장한 법을 가질 수 있는가에 대하여 일본의 현실을 감안하여 언급한 것이다(八代英太 외, 1993).

< 부족한 요소 >

- ① 직접서비스(개호, 자립생활프로그램)를 제공하는 자립생활조직이 성숙되지 못하였다.
- ② 자립생활 실천가가 운동의 중심이 되지 못하고 있다.
- ③ 권리옹호활동과 직접서비스의 균형이 이루어지지 못하고 있다.
- ④ 정책입안능력이 있는 장애인이 양성되어 있지 않았다.
- ⑤ 보수, 혁신을 막론하고 로비(lobby)활동이 미약하다.
- ⑥ 국민, 장애인 모두가 권리의식, 공민권적 발상이 부족하다.
- ⑦ 지체, 청각, 시각, 정신 등 장애의 유형을 초월하여 대동단결한 일이 없다.

< 충분한 요소 >

- ① 외국사례에 민감하기 때문에 ADA가 자극이 된다.
- ② 인권도 민주주의도 성숙되지 못하여, 장애인의 자립생활운동이 리더십을 가지고 이들을 모두 이끌어 갈 수 있다.
- ③ 정부의 직접서비스가 발달되지 못하여 장애인의 활동 기회가 풍부하게 남아 있다.
- ④ 정부가 아직 복지사회의 전망(vision)을 내놓지 못하고 있기에 소비자조직인 장애인단체에게 기회가 남겨져 있다.
- ⑤ 공공교통의 접근성(Access)이 불충분하기 때문에, 이 문제에 대해 전국적인 공동투쟁을 전개할 수 있다.

이상은 일본의 현실과 상황을 말한 것이지만, 대부분 우리에게 그대로 대입하여도 무방할 정도이다. 한국 자립생활운동의 제한점과 가능성을 가늠해 보는 데 있어서도 경청해 볼 만한 것이다.

최근 한국의 장애인복지는 양적으로나 질적으로 발전된 모습을 보이고 있다. 그러나 그러한 발전이 장애인의 인권의 신장이 뒷받침된 것이라고 보기는 어렵다. 한국 장애인복지정책의 도입과 발전은 외부적 영향과 시혜적 성격이 강했다. 1981년 ‘세계 장애인의 해’에 대응하는 차원에서 급조된 정책은 장애인의 시민적 권리를 보장하는 내용을 담았다기보다 전시적 행정의 결과물이다. 이후 진행된 각종 법과 제도의 마련도 장애인의 권리를 보편적으로 보장하는 접근이 아니라 부분적이고 특수한 서비스를 제공하는 데에 머물렀다. 한국 장애인복지정책의 문제가 단순히 시민의식, 인권 의식의 결여에 의한 것이라고만 할 수는 없지만, 자립생활이라는 새로운 패러다임이 형성되기에는 한국에서 장애인문제를 인권의 문제로 인식하는 것이 많이 부족하다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

일본 장애인의 권익옹호 활동과 직접서비스가 균형을 이루지 못하고 있다는 나카니시의 진단은 한국의 상황에서는 더욱 심각하다. 권리의식은 약한데다가 필수적으로 갖추어져야 할 기초생활의 보장이나 장애연금, 활동보조인제도 등이 아예 결여되어 있다. 일본처럼 균형을 얘기할 수 있는 상황조차 못된다. 그러하니 자립생활 관련 서비스를 제공하는 조직이 성숙되어 있지 못한 것은 당연한 일이다. 그러나 최근에 우리나라 장애인운동의 중심에 자립생활 활동가들이 중심에 서 있는 모습은 매우 주목되는 변화이다.

악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축한다고 했다. 위기는 오히려 기회라는 말도 있다. 나카니시도 일본의 사정에 부정적인 면이 많지만, 그것이 오히려 기회가 된다고 생각하며 위와 같이 언급한 것이다.

자립생활은 이상적으로 완성된 상태를 두고 얘기하는 것만이 아니다. 자립생활은 장애인의 인권보장과 평등, 그리고 완전한 사회참여로 가는 과정에서, 장애인에게 자신의 삶을 관리하고 책임질 권한을 부여하고 장애인 동료로부터 지원 받을 수 있게 하며, 포괄적인 서비스를 통해 일상적인 삶을 누릴 수 있게 하는 실천방안, 접근방식, 인식과 태도의 측면을 중시하는 것이 그 근본정신이다. 자립생활은 그 자체가 완성태(完成態)이자 과정태(過程態)이다.

한국의 열악한 조건이 오히려 새로운 가능성을 연다는 역설이 가능하다. 아무런 전망과 철학이 없이 파행적인 한국 장애인복지의 풍토에서 자립생활운동은 새로운 리더십을 발휘할 수 있다. 또한, 정부의 직접서비스가 발달하지 못하여 장애인 당사자의 활동 가능성이 있고 개발될 수 있는 영역이 남아 있으며, 정부가 못하고 있는 장애인복지의 전망제시에 있어 자립생활운동가들에게는 기회가 남아 있다. 물리적

접근성의 요구는 단순히 환경의 개선이라는 차원을 넘어서 장애인의 권리를 담아 장애인 문제를 상징화시킬 수 있다는 전략적인 장점이 있다.

그러면 보다 구체적인 방안을 생각해 보자.

우선, 자립생활의 성취는 장애인당사자의 역할에 달려 있다. 자립생활을 지향한 미국의 장애인정책도 그 뿌리엔 장애인의 자립생활운동이 있었다. 특히 중증장애인의 운동은 자립생활운동의 원동력이다. 이 점에 주목하여 우리나라에서도 중증장애인 활동가가 많이 배출되어야 한다. 중증장애인의 자조모임을 활성화시켜, 장애인이 서로 지지하고 정보를 나누는 장이 되어야 한다. 중증장애인 자조모임을 지원하는 정부지원책이 필요하다. 누군가 장애인을 위한 지원프로그램을 생각하는 사람들은 그들에게 무엇을 가져다 줄 것인가를 생각하기보다 한 명의 훌륭한 활동가를 양성할 것인가에 목표를 두는 것이 낫다. 한 명의 훌륭한 활동가는 수천 명의 장애인의 인생을 바꾸는 일을 해 낼 것이다.

자립생활 활동가들은 주요목표를 설정해야 한다. 자립생활에 가장 필요한 조건은 기초생활보장을 위한 장애연금과 활동보조인제도이다. 이러한 제도가 우리나라에서 정착이 되도록 장애인활동가들은 노력해야 한다. 이것이 곧 자립생활운동이고 그 달 성여부에 장애인의 자립생활도 달려 있다. 물리적 환경을 개선하는 활동도 해야 할 것이고, 교통문제 등 이동권의 문제도 해결해야 한다. 우리나라의 자립생활운동가들에게는 많은 기회가 열려 있다.

모형이 될 자립생활센터를 세우는 일도 필요하다. 현재 우리나라에 중증장애인을 위한 지원책이 거의 전무하기 때문에 당장 자립생활센터가 외국의 센터와 같은 기능을 수행할 수는 없다. 그렇지만, 몇 가지 핵심적인 특징을 갖추는 것으로부터 시작할 수 있다¹⁾. 우선, 전문가나 비장애인이 아닌 장애인 당사자, 특히 중증의 장애인에 의해 센터가 운영되도록 한다. 이들은 자기동료를 위한 상담이나 정보제공의 활동을 할 것이다. 그리고 제한된 예산으로라도 활동보조서비스(personal assistant service)를 시범사업으로 할 수 있다. 이동서비스, 주택개조서비스 등 비록 예산을 필요로 하는 사업들이지만 재가중증장애인에게 필요한 지원서비스이므로 이것들 또한

1) Ed Roberts로부터 명맥을 이어 받고 있는 미국의 자립생활운동가들은 다음의 5가지를 자립생활센터의 원칙으로 제시하고 있다(김동호 외, 2003).

- ① 장애인주도(consumer-controlled)와 권한강화(empowerment)
- ② 장애영역의 포괄(cross-disability)과 협력
- ③ 서비스와 권익옹호의 동시추구
- ④ 자조(self-help)에 의한 동료지원(peer-support)
- ⑤ 지역중심(community based)의 운동

향후 제도마련을 지향하며 시범적으로 운영될 수 있다. 여기에 투여될 예산은 현재 장애인복지관에 지원되는 예산보다 높지 않을 것이다. 오히려 장애인이 서비스의 공급자가 됨으로써 장애인의 고용이 확대되고 장애인이 실질적으로 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있게 된다.

자립생활센터가 본격적으로 서비스 전달체계로서의 기능을 하려면 장애인복지법에 지원기준 마련되어야 한다. 미국의 경우 1973년 재활법 개정에서 자립생활센터와 서비스프로그램에 대한 법적 근거를 만들었고(미연방 교육부 재활청, 1997), 1978년 시행령의 통과로 예산집행이 가능해 지자 미국 전역의 자립생활센터가 그 활동을 강화할 수 있었다. 미국에서는 자립생활센터와 서비스의 효과성이 충분히 인정되어 왔다.

협회의 개념에서 자립생활운동은 중증장애인을 위한 서비스체계와 환경개선을 달성하는 것이지만, 광의의 개념에서 볼 때, 자립생활의 철학과 이념은 기존의 장애인복지 각 분야에 광범위하게 적용될 수 있다. 장애인권을 존중하고 장애인의 결정권 보장을 추구하며, 지역사회에서의 생활을 지원하고 환경을 개선하자는 메시지는, 장애인복지관, 생활시설, 직업재활교육기관 등 모든 장애인서비스 기관에서 수용해야 할 내용이다.

장애인복지관은 제한된 훈련과 치료적 기능에서 탈피해서 지역사회 자원을 개발하고 활동을 지원하는 접근을 시도해야 한다. 장애의 유형과 조건에 따라 개별적인 지원서비스를 개발해야 한다. 장애인복지관의 재가복지사업도 장애인을 가정에서 어떻게 잘 지내게 할 것인가에 목표를 두지 말고, 지역사회와 얼마나 많이 만나게 할 것인가에 목표를 두고 장애인이 작은 실천이라도 지속적으로 시도하게 해야 한다. 또한 장애인의 의사가 반영될 수 있게 프로그램이 운영되어야 한다. 장애인의 판단과 경험이 복지관 운영에 전반적으로 영향을 미칠 수 있도록 운영위원회 등에 장애인이 주도적으로 참여하여야 한다. 이러한 새로운 접근은 장애인복지관의 기능을 전면적으로 쇠신하는 것인데, 장애인복지관의 기능과 역할에 대해 재검토해야 한다는 목소리가 나오고 있는 이 시점에서 자립생활의 이념은 새로운 방향을 제시할 것이다.

장애인 생활시설도 장애인의 자립생활을 염두 해 둔다면 해야 할 일이 많다. 시설에 있는 장애인 중에는 의외로 시설에서 독립하고자 하는 장애인이 많다. 그 중 일부는 생활시설의 아무런 지원이 없이 시설에서 나와 자립생활을 실현하고 있다. 그들의 성공적인 예를 본다면, 생활시설이 여건을 이유로 시설내의 장애인을 독립시키는 일이 불가능하다고 주장할 수는 없다. 생각을 바꾸면 해야 할 일이 많다.

직업재활훈련기관도 장애인의 직업의 문제를 제한적으로 보지 말고, 환경의 개선

이나 지원시스템의 보완으로 보다 높은 성과를 가져올 수 있다는 생각을 할 수 있어야 한다. 이는 자립생활 전략의 의미를 이해하는 것으로부터 가능하다. 역사적으로 자립생활운동과 직업재활 프로그램을 별개의 것으로 간주할 것인가에 대해 많은 논란이 있어 왔다. 이에 대해 양자는 경쟁적인 객체로서가 아니라 상호보완적인 개념으로 이해해야 한다는 방식으로 대립성은 해소되어 왔다. 직업재활과정에서 어떤 장애인도 자립생활 서비스를 필요로 한다. 또한 자립생활 프로그램을 사용하는 중증장애인도 취업하기 위해 직업재활 서비스를 원할 수 있다. 따라서 사용자의 상태와 프로그램의 성과를 보다 정확히 진단하는 방법을 개발하여 직업재활과 자립생활의 상호연계를 긴밀히 하는 재활전문가의 새로운 역할이 요구되는 것이다(이은경, 1996).

자립생활이 우리나라에서 본격적으로 논의되면서 항상 의문이 제기되는 것은, 정신(지체)장애인에게 자립생활이 가능한가와 비장애 전문가의 역할에 대해서 이다.

자립생활이 장애인 당사자의 선택과 결정을 중시하기 때문에, 판단력에 제한성이 있는 정신(지체)장애인에게 어떻게 자기결정권을 보장할 것인가가 문제이다. 역사적으로 볼 때, 자립생활운동은 주로 지체장애인과 시각장애인을 중심으로 이루어져 왔다. 그 때문에 자립생활서비스는 그들에게 맞는 내용으로 발전하였고, 자립생활센터의 서비스와 운영도 지적(知的)장애인과는 거리가 있었다. 이 점에 대해서는 미국과 일본 등에서도 자성의 목소리가 나와 최근에는 지적장애인에게 접근해 가는 자립생활 프로그램이 시도되고 있다. 지적장애인에게 자기결정과 선택을 보장하는 것은 쉬운 일이 아닌 것은 분명하다. 그러나, 그것이 타인에 의해 임의적으로 재단(裁斷)되는 것은 더욱 위험하다. 국제재활협회(RI) 회장인 렉스 프리든(Lex Frieden)은 “정신(지체)장애인에게도 자유의지(free will)는 있다. 그것을 사회가 통제할 수 있다면 그 사회는 그 이상의 것도 억압할 수 있는 위험한 사회가 될 것이다”라고 하였다(장애인 복지신문, 2001). 우리는 일반적 기준에서 지적장애인의 능력을 판단한다. 그들에게도 의지가 있고 만족하고자 하는 욕구가 있으며, 그것이 최대한 존중되어야 할 일종의 권리라는 것을 우리는 너무도 쉽게 무시한다. 그들의 권리와 능력을 인정하는 자세는, 임의대로 제한을 두는 것보다 지적장애인의 삶의 가능성과 기회를 보다 높여줄 것이다.

자립생활운동이 발전하면서 피치 못하게 부딪히게 되는 일이 비장애 전문가들과의 충돌이다. 미국의 자립생활운동의 경우 그 초기에 기존의 재활전문가 특히 직업재활 전문가와 심각한 갈등을 빚었다. 현재는 서로간의 역할을 상호간 인정하고 협력을 하는 사이가 되었지만, 상당히 오랜 시간동안 불편한 관계가 지속되었다.

갈등의 지점은 장애인의 결정권과 문제해결 능력에 대한 견해의 차이에 있다. 앞서 얘기한 대로, 자립생활운동은 기존의 재활전문가에 의한 재활과정에 강력한 비판을 가하면서 대두되었다. 이렇게 공격적인 메시지를 자립생활운동이 담고 있기 때문에 상대적으로 전문가들은 위기의식을 느꼈다. 우리나라에서도 기존의 재활관련 전문가들이 자립생활이라는 전략에 대해 상당히 경계의식을 갖고 있는 모습을 발견하게 된다. 다만, 아직은 적극적으로 의사를 표현하지 않거나 자립생활에 대해 개념적 혼란에서 벗어나지 못해 문제가 본격적으로 부각되지 않고 있다. 아마도 자립생활운동이 활성화되고 장애인 당사자들이 서비스 공급 현장에서 역할이 확대되면 어느 시기에 논란이 일어날 것이다.

그런데, 자립생활운동에 있어 전문가의 역할은 본질적으로 축소되거나 거부될 수 없다. 장애인이 선택하고 결정해야 한다고 하더라도 장애인이 모든 정보와 기술을 가지고 있지는 않다. 장애인이 인정할 수 있는 정보과 기술을 가진 전문가는 오히려 그 역할이 더욱 중시될 것이다. 반대로 능력을 장애인으로부터 인정받지 못한 전문가는 도태될 것이다. 그리고 진정한 전문가는 자신의 서비스 대상자가 역량을 강화해서 독립성을 발휘하게 하는 것을 추구한다. 그것을 위해 장애인 스스로 판단하고 결정할 수 있게 기회를 주고 지지하는 것은 진정한 전문가가 갖추어야 할 당연한 태도이다. 렉스 프리든 회장의 말을 다시 한 번 경청해 보자(장애인복지신문, 2001).

“어떤 사람도 한국 전문가의 역할을 빼앗을 수 없습니다. 제가 만일 학교에 가서 어떤 타인의 장애인이든 돕는 것을 배웠다면 누구도 그것을 저에게서 빼앗을 수 없습니다. 그것은 각별한 지식입니다. 문제는 그 지식을 어떻게 사용 하는가 입니다. 사람을 돕는데 사용하는가 아니면 권한을 박탈하는 데 사용하는가, 그 사람의 자립심을 복돋는 데 사용하는가 아니면 전문가인 나에게 계속 의존하도록 하는 데 사용하는가가 문제인 것입니다. 저는 전문가가 자립생활의 개념 때문에 위협받는다고 생각하지 않습니다. 전문가들은 자립생활의 이념을 포용할 필요가 있습니다. 그들은 자립생활 이념을 구축해 나아갈 필요가 있습니다. 그들은 자립생활 하는 장애인들의 모습이 자신이 일한 최상의 결과라는 것을 이해할 필요가 있습니다. 교육받지 못한 장애인이 교육받은 장애인 혹은 비장애인이 소유한 무언가를 빼앗는다는 것은 기실 불가능한 일입니다. 그것은 단지 역할의 문제입니다. 내가 만일 전문가라면 나의 역할은 무엇일까요? 내담자를 위해 결정을 내리는 것이 나의 역할일까요 아니면 장애인이 최선의 결정을 할 수 있도록 정보를 주는 것이 나의 역할일까요. 저는 후자라고 생각합니다.”

4. 맺음말

이상과 같은 자립생활의 원칙과 철학을 우리가 합의할 수 있다면, 그에 맞추어 장애인을 위한 지원서비스는 다음과 같은 기본 방향을 가져야 한다.

하나, 환경이 장애인에게 접근되도록 한다. 지역사회의 삶의 조건을 수정하고 개선하는 활동을 꾸준히 진행하여야 한다. 이는 곧 권익옹호 활동이다.

둘, 장애인이 의존적인 삶에서 벗어나게 해야 한다. 장애인이 주체적인 역량을 갖게 하는데 핵심적인 목표가 설정되어야 한다.

셋, 장애인의 선택과 자기결정권을 신장시킨다. 장애인이 스스로 선택하고 결정하는 과정은 곧 역량강화의 과정이다.

넷, 동료간 지원과 지지를 통해 프로그램을 운영한다. 장애인에게 유사한 경험을 한 동료장애인은 가장 훌륭한 지지자가 될 수 있다.

다섯, 장애인을 위한 지원서비스는 철저히 개별화의 원칙을 추구해야 한다. 개별성을 무시한 일률적인 프로그램의 시행은 장애인의 자립생활의 성과를 기대할 수 없다.

여섯, 장애인의 자발적 노력을 조장하고 지원한다. 장애인 자신이 살아갈 환경을 스스로 구축하도록 한다.

이러한 원칙을 토대로 끊임없이 도전한다면, 우리나라의 열악하다는 조건들이 장애인의 자립생활을 가로막는 이유가 될 수 없다.

자립생활의 당위성은 장애인의 삶의 변화라는 맥락에서 설정된다. 장애인은 ‘생존의 권리’를 획득한 이후 지역사회 안에서 생활하는 것이 목표였다. 이제는 장애인이 사회 안에서 자립하고 통합되는 삶을 사는 것이 목표가 될 수밖에 없는 것이다. 그것은 장애인이 인간으로서 권리, 삶의 조건, 사회적 역할 등이 꾸준히 확대, 발전되어 가는 양상을 반영한다(八代英太 외, 1993; 홍윤기, 1997). 장애인의 인권을 다시 생각하고, 장애인문제의 본질이 어디에 있고, 그리고 그 해결을 위해 어떠한 방향과 방법이 추구되어야 하는 지는 자립생활이라는 새로운 패러다임을 통해 올바른 접근이 가능하다. 우리나라의 정책적, 제도적, 인식상의 여건이 장애인의 자립생활을 구체화하기에 부족한 면이 많지만 자립생활로의 노정은 놓여 있다. 그것은 선진복지국가가 앞서 경험한 길이기도 하다.

현재의 한국의 조건이 열악하다는 것이 자립생활의 근본정신을 거부할 근거가 되지 못한다. 또한 자립생활에 대한 부정적 주장은 자립생활의 근본정신을 소화하지 못한 채 자립생활을 하나의 서비스프로그램 체계로만 이해한 데에 기인한다. 결국, 자립생활에서 표방되고 있는 원칙, 즉 장애인 당사자의 결정권과 선택권, 주도적인 참여, 사회 환경의 개선은 그 나라의 복지역량의 수준과는 무관하게 줄기차게 견지되어야 할 근본정신이자 실천과제 이다. 특히, 장애인 당사자의 역할을 중시하고 직접적인 참여를 추구하는 것은 부진한 모습을 떨쳐버리지 못하고 있는 우리나라의 장애인복지의 상황에서 새로운 전망을 열어 준다 하겠다.

끝으로, 영국의 어느 권익옹호 기관의 소식지에 실린 시를 소개하겠다(정립회관 삼애마당, 1998년 1,2월호). 우리가 의식하지 못하는 왜곡된 관점과 태도에 일갈을 가하고 있다. 이것에 공감하지 못하고 어찌 자립생활을 이야기하라!

당신과 나

난 원생으로 내가 수용되어 있는 그룹홈에서 생활훈련을 받는 것이고,
당신은 그냥 당신이 살아야 할 곳에 사는 한 사람

난 일곱명의 다른 사람들과 생활하고 있고, 그 중에 내가 정말 싫어하는 사람도 끼어 있다네.

당신은 단순히 함께 살기 싫다는 이유로
당신이 함께 지내고 싶은 친구들이 있는 곳으로 새로 이사 했네.

난 내방이 어지럽혀져도 관계없는데 선생님들은 내가 매일 방을 청소하는 것은 훈련과정이라고 말한다네

당신은 내게 가끔 아무렇지도 않게 말하지, 당신의 방이 엉망진창이라고.....

난 공격적이고 당신은 자기주장이 뚜렷한 것이라네.

난 문제행동을 보이는 것이고 당신은 단순히 버릇이 조금 없고 자유분방한 것이라고 하네.

난 나의 이상적인 몸무게에서 2kg 초과로 인하여 체중감량을 해야 하고
당신은 당신의 주치의마저도 더 이상 식이요법을 권하기에 지쳐하네.

내가 당신을 저녁식사에 초대하는 것은 외출프로그램이고
당신이 당신 남자친구를 초대하는 것은 데이트라고 하네.

나는 버스정류장에서 우연히 만난 예쁜 여자에게 말을 걸고 싶었지만
선생님인 당신은 낯선 사람에게 말을 거는 것은 적합하지 않다고 주의를 주셨네.
그리고 당신은 당신 남편을 아침 출근길 만원 지하철에서 처음 만났다고 했네.

나와 함께 시간을 보내는 것에 대해 대가를 지불받는 당신은 나의 유일한 친구라네.
당신은 친구가 많을뿐더러 그들 중 그 누구도 당신과 함께 시간을 보내는 대가를
지불받지 않는다네.

내겐 내가 누구라는 것을 보여줄 수 있는 것이 없지만
당신은 운전면허증을 제시할 수 있다네. 자신을 밝힐 수 있는 신분증이 있다네.

담당 사회복지사, 심리치료사, 작업치료사, 물리치료사, 가정지도원 선생님들이
내년도에 내가 달성해야 하는 목표를 세워두지만,
당신은 인생의 목표를 세우고 생활한 적이 한번도 없다네.

나의 의무기록에 무엇이라고 적혀 있는지 나는 모르지만, 얼마나 많은 이가 그것을
읽었을까?

당신은 일기장을 몰래 훑쳐보았다는 이유로
당신의 가장 친한 친구와 한 달간 말을 하지 않았더군.

참 고 문 헌

김동호, 2000. “자립생활패러다임에서 본 한국장애인복지관 연구”, 연세대학교 행정
대학원.

- 김동호, 2001. “장애패러다임의 전환과 자립생활”, 장애인고용 42, 한국장애인고용촉진공단.
- 김동호, 2001. “미국자립생활운동의 역사”, VOICE 2호, 한국DPI.
- 김동호, 2002. “자립생활이 여는 새 지평”, 한구DPI 자료집, 미간행.
- 김동호, 2003. “자립생활센터 운영기준 연구”, 정립연구지 5호, 정립회관.
- 김동호, 남세현, 박경석, 박숙경, 박찬오, 윤재영, 이은미, 2003. “미국장애인자립생활”, 2002사회복지사해외연수보고서, 미간행자료
- 김용득, 유동철 (편), 1999. 「한국장애인복지의 이해」, 인간과 복지.
- 미연방 교육부 재할청, 1998, 「미국재할법」, 한국맹인복지연합회.
- 양옥경, 김미옥, 1999. “사회복지실천에서의 권한부여(Empowerment)모델에 관한 고찰”, 「사회복지」봄호, 한국사회복지협의회.
- 오혜경, 1999. “장애인자립생활실천에 관한 연구”, 「사회복지리뷰」제3집, 카톨릭대학교 사회복지연구소.
- 이성규, 2000. 「사회통합과 장애인복지정치」, 나남.
- 이윤화, 1999. “역량강화적 접근의 효과성에 관한 연구 - 지역사회복지관의 자립지원 프로그램을 중심으로-”, 박사학위논문, 연세대학교 대학원.
- 이은경, 1996, “미국장애인자립생활운동의 교훈”, 「장애인고용」, 가을호.
- 이익섭, 1994. “2000년대 장애인복지이념정립을 위한 고찰”, 「제3회 재할심포지움자료집」, 한국장애인재할협회.
- 홍윤기, 1997. “개인장애, 사회장애, 장애이데올로기 : 정상적인 생명현상으로서의 장애와 장애이데올로기를 통한 장애인의 사회적 차별에 대하여”, 「장애인에 관한 여론조사 발표회 및 세미나 자료집」, 장애인먼저실천중앙협의회.
- Kuhn, T. S., 1999. 「과학혁명의 구조」, 김명자(역), 까치.
- 八代英太 외, 1993. 「ADA의 충격」, 송영욱 (역), DPI출판부.
- 障碍人自立生活問題研究所, 1986. 「자립생활의 도전 - 미국자립생활 프로그램을 배운다」, 변충근 (역), 정립회관, 미간행자료.
- DeJong, G., 1979. “The movement for Independent Living : Origins, Ideology and Implications for Disability Research”, East Lansing, MI. Michigan State University.
- DeJong, G., 1981. *Environmental Accessibility and Independent Living - Directions for Disability Policy and Research*, University Center for International Rehabilitation, Michigan State University.

- Nirje, B., 1980. "Normalization principle", R, J, Flynn and K, E, Nitsch (ed.), *Normalization, Social Integration and Community Services*, Baltimore.
- Nosek, M. A., 1988. "Independent Living and Rehabilitation Counseling", Rubin, Stanford E. & Rubin, Nancy M. (ed), *Contemporary Challenges to the Rehabilitation Counseling Profession*, Paul H. Brookes Publishing Co..
- Oliver, M., 1990. *The Politics of Disablement*, London, The Macmillan Press.
- Shepiro, J. P., 1993. *No Pity*, New York : Random House.
- Wolfensberger, W. A., 1972. *The principle of normalization in human services*. Toronto : National Institute on Mental Retardation.
- 장애인복지신문, 2001. "국제재활협회 렉스 프리든과의 인터뷰", 610호.

장애인 당사자주의와 참여 증진을 위한 과제

임 성 만
장봉혜림 원장

□ 들어가는 말

불과 20년 전까지만 하더라도 우리나라의 장애인에 대한 주된 사회정책은 시설보호였으며, 장애인들의 지역사회생활을 지원하는 서비스는 거의 존재하지 않았다.

그러나 1980년대 후반을 거치면서 분리와 시설보호를 강조하는 이런 지배적인 흐름은 정상화(normalization)와 탈시설화(Deinstitutionalization)의 사고로부터 기인된 기존의 수용시설에 대한 부정적 인식과 더불어 일부 시설에서 나타난 비리와 인권문제들로 인하여 수용시설들은 부정적인 낙인에 봉착하게 되었고, 이후 1990년대를 거치면서 장애인과 관련된 사회정책은 점진적으로 지역사회를 기반으로 하는 서비스로 전환하여왔다.

그리고 지역사회 중심, 서비스의 양적인 성장과 더불어 1990년대 후반부터 장애당사자들이 중심이 되어 기존의 제공자 중심의 서비스, 그리고 그 서비스에 대한 효과성과 효율성에도 문제가 있음을 지적하며 이들은 장애 당사자들에 의해 운영되는 자립생활센터의 설립을 주장하기 시작하였다.

이러한 제공자 중심의 서비스의 비판에 대한 우리정부의 대처 노력은 크게 두 가지로 요약될 수 있는데, 첫째는 서비스 제공기관에 대한 평가제도의 도입과 둘째는 이용권제도의 도입과 같은 서비스 전달체계의 개혁에 관한 것이었다.

그렇지만 결과적으로 이러한 두 가지 대안은 제공자 중심의 접근을 이용자 중심의 접근으로 변화시키는 데 별다른 효과를 보지 못했으며, 평가결과에 대한 실효성 있는 활용방안도 도출하지 못했으며, 이용권 제도의 경우는 구체적인 실행방안이 마련되지 않아 실시도 못하고 있는 실정이다.

그러나 서비스에서 당사자(이용자) 참여를 증진시킬 수 있는 조치가 필요하다는 점에 대해서는 폭 넓은 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다. 따라서 이용자 참여와 관련된 쟁점은 보다 폭넓고 근본적인 차원에서의 검토가 필요할 것으로 여겨진다.

□ 사회복지 서비스에서의 이용자 참여

사회복지서비스의 실천에 있어 당사자 중심과 자기결정은 매우 중요한 가치로 전제 되어 왔다. 그러나 실제로는 서비스의 다른 주체들에 비해서 서비스 이용자들은 상대적으로 낮은 지위에 위치해 있었으며, 관리와 통제를 받아왔다.

주로 이용자들의 결핍된 재정능력, 서비스 절차에 대한 빈약한 지식, 이용자로서의 법적 권리에 대한 낮은 이해도, 사회적 관계망의 취약, 미미한 정치적 영향력, 다른 선택가능한 대안의 부재 등이 그 이유로 설명되고 있는데, 이런 불균등한 권력관계 때문에 서비스 이용자들은 부정적 경험의 위험에 놓이게 된다.

최근 자립생활운동과 이용자 참여에 관련된 쟁점들은 사회정책 담론에서 중요한 위치를 점하고 있고, 이러한 당사자 운동과 이용자 조직들은 이제 개별 국가차원에서 뿐만 아니라 국제적인 차원에서도 영향력을 행사하고 있다.

참여와 선택의 문제는 사회적 보호 영역에서도 결정적으로 중요한 요소로 등장하였으며, 따라서 서비스를 계획하거나 전달하는 사람들도 이제는 서비스 이용자들의 영향력을 인정하지 않을 수 없게 되었다.

이용자 참여와 관련된 몇 가지 다른 용어들이 있는데, 소비자주의(consumerism), 역량강화(empowerment), 파트너십(partnership), 권리(right), 시민권(citizenship) 등이 여기에 해당하는 것들인데, 소비자주의 접근에서 흔히 언급되는 ‘고객’ 또는 ‘소비자’라는 용어도 이용자라는 표현과 강조점은 유사하다고 볼 수 있지만 상품과 서비스의 구매를 특별히 강조하는 표현으로 받아들여지고 있다. 이용자 참여에 관한 이런 각기 다른 용어들은 특정한 이념을 표현하기 위하여 선택되기도 하고, 어떤 경우에는 동일한 용어가 사용하는 사람의 이념에 따라 다르게 해석되기도 한다.

바이얼(Bichal, 1993)은 이용자 참여에 대한 접근 방식은 자문 방식, 시장주도 접근, 권리와 시민권 접근 등의 세 가지로 설명하고 있다.

자문방식은 이용자의 자문을 통하여 서비스 전달의 민감성을 높이는데 초점을 두

는데, 이 접근을 통해서 행정적 효율성을 높일 수는 있겠지만 이용할 수 있는 서비스의 질과 범위를 결정하는 데 대한 이용자들의 권한이 향상되는 것은 아니다. 시장 주도 모델은 공공서비스 시장에서의 소비자 선택을 통한 참여로 정의되며, 이 접근에서 서비스 이용자들은 서비스 제공자들 사이의 경쟁을 통하여 최대한의 이익을 얻는 소비자로 간주된다.

권리와 시민권 접근에서 이용자 참여는 시민으로서의 서비스 이용자의 권리와 존엄을 보장하는 방안으로 공공서비스 의사결정에서의 참여를 증진시키는 데 중점을 둔다.

그리고 브라이(Braye, 2000)는 참여의 의도에 따라 소비자주의 모델, 민주적 모델, 치료모델 등으로 구분하고 있다.

소비자주의 모델은 복지시장의 이념을 수반하는데, 이 시장에서는 욕구와 서비스는 거래되어야 하는 상품이고 공급과 수요에 의해서 조정된다. 이 모델을 통해서 서비스 적절성과 융통성이 높아질 수는 있지만 서비스 자체는 여전히 기관과 전문가들에 의해서 통제된다.

민주적 모델은 영향력과 통제력을 높이고자하는 의도를 가지고 참여하는 것을 말한다. 이 모델은 개별적이 아닌 집단적인 차원에서 이용자들의 경험을 변화시키는 수단으로 자원할당, 조직화, 서비스 관리 등의 정책결정 차원과 관련된 문제에서의 참여를 강조한다.

치료 모델은 이용자와 공급자 사이의 상호존중을 강조하며, 권력 관계에서의 변화를 추구하지는 않는다.

□ 한국 장애인복지서비스에서 이용자 참여를 제한하는 요소들

우리나라에서 장애 당사자 중심의 서비스나 이용자 참여를 기반으로 하는 서비스가 일반화되기에는 구조적 제약요인이 많이 너무 많이 존재하고 있다.

- 서비스 공급의 만성적인 부족
- 민간 비영리사회복지단체에의 과도한 의존
- 공급자 중심의 전달체계와 서비스 조직 등

□ 한국에서 이용자 참여를 증진하기 위한 대안모색

장애 당사자 중심의 서비스나 이용자 참여를 기반으로 하는 서비스 구축을 위한 대안 모색은 단편적인 접근이 아닌 총체적이고 체계적으로 이루어질 필요가 있는데, 시장기제의 도입과 이용자 참여를 증진시키기 위한 제반 조치들로 요약할 수 있을 것이다.

1) 시장기제의 도입

사회적 보호에서 시장기제의 도입은 세계적인 추세 중의 하나이다. 그 대표적인 예가 영국의 커뮤니티케어, 독일의 수발보험, 일본의 개호보험 등이다. 이런 추세는 한편으로는 국가복지의 축소와 관련이 있다고 볼 수 있지만, 그러나 다른 한편에서 보면 이런 개혁은 관료적이고 제공자 중심적인 복지에 대한 개혁이라는 성격도 동시에 가지고 있다.

많은 학자들은 서비스전달을 통제할 수 있는 이용자들의 능력, 이용자가 선택할 수 있는 정도의 서비스의 양과 종류, 적절한 정보와 지원에 대한 이용자들의 접근성, 서비스 체계설계와 할당에 대한 이용자들의 참여 가능성 등과 같은 몇 가지 전제조건이 확보된 경우라면 소비자주의 방식이 이용자 참여를 증진시킬 수 있는 방안이 될 수 있을 것이라고 주장하고 있다.

그러나 우리나라에는 이용자가 선택할 수 있는 서비스의 양과 종류가 지극히 제한적이다. 그리고 이용자들이 적절한 정보를 얻을 수도 없거니와 지원과 관련된 조치들도 접근하기 어렵다.

영국의 커뮤니티케어 개혁은 새로운 민간 공급자를 공공영역과 경쟁관계에 둬으로써 공공 영역의 사회적 보호서비스의 경직성을 극복하고자한 것이었다. 그러나 우리나라의 경우 다른 서비스 분야와 마찬가지로 장애인서비스의 공급도 크게 부족한 상황이며, 현재의 서비스 제공자의 대부분도 국가가 아닌 국가의 재정지원을 받는 비영리민간법인이다. 사회적 보호의 공공적인 성격을 유지할 수 있는 공적 서비스 조직의 발전이 현저히 빈약한 우리의 현재 상황에서 정부가 기업조직과 같은 이윤을 추구하는 조직이 중요한 서비스 공급자가 되도록 하는 시장 접근을 채택하는 경우에 사회적 보호의 공공성과 안정성이 심각하게 훼손될 수 있다. 따라서 한국의 장애인 서비스에서 필요한 변화는 민간 영리조직이 사회적 보호 영역으로 진입할 수 있도록

하는 일이 아니라 공적 서비스 제공을 확장하는 일이 될 것이다.

이런 현실을 감안해 볼 때 우리나라의 사회적 보호 서비스에서 이용자의 참여를 높이기 위해서는 소비자주의 접근방식보다는 민주적 접근 방식이 지금으로서는 오히려 더 현실적인 대안으로 보인다.

2) 지방이양

2005년부터 중앙정부에 의해서 관리되어 왔던 국고지원사업의 절반이 지방정부로 이양되었다. 일반적으로 지방이양은 보다 지역에 밀착된 서비스를 통해서 주민과 공무원간의 관계가 더 가까워질 수 있을 뿐만 지역단위의 위원회와 같은 민주적 과정에 주민들이 참여하기가 더 용이해지기 때문에 계획과정에 참여할 수 있는 클라이언트의 권리가 존중될 수 있고 이용자 참여를 제고할 수 있는 대안으로 받아들여진다.

그러나 우리의 지방이양추세는 지방정부의 자율성과 서비스 이용자의 참여를 제고하고자 하는 목적에 의해서 추진되고 있는 것이 아니라 현 정권의 정치적 슬로건에 의해 지방이양 그 자체가 목표인 것처럼 취급되고 있는 것 같다.

사회복지서비스의 지방이양이 서비스 질을 저하시키지 않으면서 이용자의 참여를 제고시키기 위해서는 선행조건들이 확보되어야 한다. 그 첫 번째 조건은 지방정부가 제공하는 서비스를 견인할 수 있는 분명한 서비스 표준(care standard)이 마련이고, 두 번째 조건은 서비스의 질을 평가하고 서비스의 최소한의 요건들을 충족할 수 있도록 견제하는 독립적인 감독기구의 설립이 필요하다.

3) 이용자 주도성을 위한 세부 기제와 조치들

① 사정받을 권리

영국의 경우에 사정받을 권리는 장애인들이 자신들의 욕구에 대하여 사법체계를 통해서 보장되고 보호받을 수 있는 시민적 권리에 속한다.

우리나라 사회복지사업법 33조에서도 ‘사회복지서비스를 필요로 하는 자와 그 친족 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 보호대상자에 대한 사회복지서비스의 제공을 신청할 수 있다.’고 규정하고 있다. 이 규정은 2003년 법 개정에서 추가된 내용인데, 아직 실행을 위한 시행령 마련 등의 후속조치가 전혀 이루어지지 않고 있다.

우리나라에서 사정받을 권리가 실제로 보장될 수 있기 위해서는 이것이 법률상의 권리임을 선언하고 장애인이나 가족들에 의한 이의제기가 가능한 수준으로 공식적으로 명확한 사정 체계가 수립되어야 한다. 그리고 사정에 포함되어야 할 최소한의 내용이 정부의 지침이나 공식 문서를 통해서 제시되어야 한다.

② 케어매니지먼트

장애인들이 시민으로서의 지위를 보호받기 위해서는 사정과정과 케어매니지먼트 과정이 공식화되어야 하며 케어매니지먼트 기능은 서비스의 제공책임이 있는 서비스 기관으로부터 분리하는 것이 바람직하다.

우리나라는 장애인복지관에 소속된 사회복지사들이 사례관리자의 역할을 수행하고 있지만, 실제로 우리나라 장애인복지서비스에서는 이들의 사례관리자로서의 활동을 공식적으로 지원하거나 법적 권한을 부여하는 관련 법률이나 규정은 없다. 이런 점 때문에 영국이나 일본과 같은 지역단위의 케어매니지먼트 체계를 구축하는 경우에 누가 케어매니저로 지명되어야 하는가에 대한 논란이 제기될 수 있다.

김용득은 우리나라의 장애인서비스에서 사례관리 체계를 구축하는 데 세 가지의 대안을 제시하고 있다. 첫째는 각 지방자치단체에 고용되어 있는 사회복지전담공무원들을 사례관리자로 하는 방법이다. 이 방법은 영국의 커뮤니티케어 체계와 유사한 것이다. 두 번째는 현재 자발적으로 사례관리자의 역할을 수행하고 있는 장애인복지관 등의 민간비영리사회복지조직에서 일하는 사회복지사들에게 사례관리자의 역할을 부여하는 방안이다. 셋째는 비영리민간단체에 의해서 운영되는 사례관리를 전담하는 별도의 조직을 지역단위별로 새로이 설립하는 방안이다.

③ 직접지불

이용자에게 직접 서비스 대신에 서비스 구입에 필요한 현금을 지불할 수 있어야 하는데, 직접지불을 이용한 사람들의 경험을 통해서 보면 장애인들이 스스로 돈을 관리함으로써 서비스에 대한 통제권을 가지게 되었으며, 따라서 서비스가 내용상으로 적절하면서 편리한 시간에 질 높은 서비스를 받을 수 있게 되었음을 확인할 수 있다 (Glendinning, Halliwell, Rummery, Tyrer, 2000).

직접지불의 도입과 자립생활운동의 성장은 불가분의 관계가 있는데, 우리나라에서도 자립생활운동을 전개해 온 장애인들은 자신들이 자립하는 데는 활동보조인인 필수

적으로 필요하며, 필요한 활동보조서비스를 살 수 있도록 자신들에게 현금을 지급해 달라고 주장하고 있다.

④ 이의제기와 구제절차

각종 서비스를 받을 수 있는 자격과 우선순위 등에 관련된 자원배분 정책들은 공개되어야 하며, 명확하고 모든 사람들에게 접근 가능해야 한다. 서비스를 이용하고자 하는 사람들에게 사정절차가 어떻게 진행되는지, 서비스 제공 결정이 어떻게 이루어지는지, 그리고 결정의 기준은 무엇인지, 특정 서비스를 이용함에 있어 이용자의 권리와 책임은 무엇인지, 어떻게 하면 자신들의 견해가 반영될 수 있는지 등에 대한 정보접근성이 보장되어야 하며, 이의제기와 권리의 구제에 관련된 절차도 공식화되어야 한다.

우리나라의 장애인복지서비스에서는 공식적으로 인정될 수 있는 이의제기절차가 확립되어 있지 못하다. 이는 한편으로는 서비스 공급의 부족과 관련이 있으며, 다른 한편으로는 서비스에 대한 권리의식이 빈약하다는 사실과 연관성을 가진다. 서비스 이용자들의 적극적인 참여를 위해서는 이용자들이 불만을 제기할 수 있는 분명한 권리가 있음을 선언하고, 그 절차를 공식화시키는 조치가 필요할 것이다.

4) 전문가와 이용자의 역할

전문가들이 이용자들의 개별적인 서비스 과정에 대한 참여뿐만 아니라 집단적인 이용자 운동에 대한 참여에 대해서도 지원하는 역할을 할 수 있도록 하는 전문가 교육이 이루어질 필요가 있으며, 이용자 참여를 견인할 수 있는 장애인운동의 역할이 강조될 필요가 있다.

□ 맺는 말

당사자 중심과 이용자 참여를 강하는 서비스의 개발은 소비자주의, 지방이양, 사정 받을 권리, 케어매니지먼트, 직접지불, 교육과 훈련 등을 하나로 통합한 구조와 전략이라고 표현할 수 있다. 우리나라의 장애인복지서비스의 경우에도 산발적인 고려보다는 체계적인 개혁이 필요한 시점에 있는 것으로 보인다.

주제발표에 대한 토론

김 정 열
한국장애인복지진흥회 사무총장

1. 장애인 고용 복지체계 개선방향

장애인 고용 현실에 대한 문제의식에 대해 대체로 동의 함. 다만 장애인 고용문제는 여러 문제가 동시에 나타나는 경향이 있음을 간과하고 있는 것으로 보임. 특히 중증 장애인의 고용정책은 사회물리적 환경 개선, 활동보조인 제도 도입 등 다양한 형태의 지원체계가 동시에 작동되어야 가능함을 잊어서는 안 될 것임.

□ 직업재활사업의 부처소관 문제 (복지부 VS.노동부)

- 직업재활사업의 목적 : 장애인이 자신의 능력과 적성에 맞는 직업생활을 통하여 인간다운 생활을 할 수 있도록 직업재활과 관련된 제반 서비스를 제공함으로써 직업을 통한 장애인의 자활·자립을 도모
- 장애인 직업재활사업은 단순 중증장애인고용 및 확대차원의 사업이 아니라 의료, 교육, 심리 및 사회재활기능과 재활공학 지원서비스가 동반되는 종합 보건복지 서비스정책
 - 장애인에 대한 경쟁고용(노동부)과 보호고용지원체계(복지부) 방법과 기술, 교육·훈련 등 접근방법 자체가 전혀 상이
 - 관리 효율성을 명분으로 사업을 노동부로 이관, 통합관리시스템을 구축하려는 방안은 장애인의 특수성을 도외시한 공급자 중심의 행정편의적 발상

→ 수요자 중심의 직업재활정책 추진 필요

□ 통합고용지원체계의 담당조직 문제(고용안정센터 VS. 공단)

○ 「장애인사례관리팀」 신설은 막대한 조직 및 인력 소요

- 현재 장애인복지관(전국 143개소)이 그 기능의 일부를 수행 중
- 기존 인프라, 연계망 구축·강화 등으로 사례관리서비스 제공 가능
- ※ 행자부 추진 「주민생활지원통합서비스」전달체계구축과도 중복

○ 통합고용지원체계의 담당조직

- 현재 14개소에 불과한 공단 지방사무소로는 장애인의 접근성이 낮아 직업재활 사업의 효율적 추진 한계
- 고용안정센터내 통합고용지원체계를 구축하기 위한 막대한 인력과 예산의 투입 필요 → 예산낭비 초래

→ 보건복지부는 전국에 425개 직업재활시설이 있어 직업재활 사업의 인프라나 접근성이 높아 효율적 추진 가능

- ※ 장애인복지관(143개), 근로시설(24개), 보호작업시설(158개), 작업활동시설(88개), 직업훈련시설(12개) (2006.5.현재)

2. 장애인 연금제도 도입방안

□ 발표자 의견 요약

○ 연금도입 필요성

- 현재 장애인의 생활실태는 비장애인에 비하여 매우 낮은 상태
- 장애인은 각종 사회보험과 공공부조에서 사각지대에 놓여 있음
 - 국민연금의 경우 미가입의 경우 수급 불가능
 - 최저생계비 계측시 장애가구의 특성이 반영되지 않음

○ 장애인 연금제도 도입방안

- 정부의 일반회계에 의한 무기여 연금으로서 사회부조식으로 운영함

- 중증장애인에게 우선 지급하며, 단계적으로 확대함
- 급여는 장애로 인한 추가비용과 소득활동 감소분에 대한 보전 수준
- 장기적으로는 모든 장애인에게 연금을 지급하는 기초연금을 도입한다
- (가칭)장애인연금 심의위원회를 설치하여 장애인연금관련 사항을 결정
- 장애인복지법 개정으로 연금제도를 도입하고 장기적으로 별도의 장애인연금법을 제정
- 재원조달은 장애인 특별회계를 신설

□ 정부 등의 의견

- 장애인을 위한 소득보장제도의 필요성에 대하여는 기본적으로 공감함
- 그러나 장애인 연금제도에 대하여는 신중한 접근이 필요함. 특히 기초연금제도의 도입에 관하여는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음

첫째, 국민적 합의가 전제되어야 함. 기초연금제나 발표자의 의견과 같은 무기여연금으로서 사회부조식으로 운영하는 것은 기본적으로 국민의 세금인 일반회계로 운영이 되어야 하는데 이에 대한 국민들의 합의가 전제 되어야 논의를 진전 시킬 수 있음

둘째, 장애인 연금은 국민연금제도의 체제를 근본을 바꾸는 문제이기 때문에 현재 진행되고 있는 연금 개혁과 함께 논의를 진행해야지 장애인연금만 별도로 논의하기는 어려운 상황임

셋째, 비용에 대한 정확한 추계가 있어야 제도의 도입에 대한 판단이 가능함. 급여 수준 등에 따라서 달라지겠지만 국민연금관리공단에 의뢰한 바에 따르면 추정 소요 예산이 5조~10조 정도 소요된다고 하는 의견인바 우리사회가 과연 이러한 부분을 감당할 수 있겠느냐에 대해서는 아직 시기상조인 것으로 판단됨

- 따라서 장애인연금제도의 도입에 대해서는 복지부도 공감하고 있음. 그러나 위와 같은 사항을 면밀히 검토하여 장애인 연금제도의 도입은 장기적 과제로 생각하고 있음
- 현재 복지부가 추진하는 사항은 장애로 인하여 소요되는 추가비용에 대한 보전에 1차적인 정책목표를 두고 추진하고 있음

□ 소극적 제안

○ 연금제도의 세계적인 추세는 우리와 같은 단층구조가 아닌 다층구조로 개편하는 추세임. 이는 복지국가의 발달과 더불어 단층의 연금구조로는 노후에 또 다른 양극화를 초래할 수 있고, 다층구조가 소득원을 다양하게 함으로써 노후에 안정적인 생활이 보장할 수 있기 때문임.

우리나라의 경우도 현재의 부분 적립방식으로는 필연적으로 맞게 될 재정적자를 해결할 방법이 없기 때문에 다층구조로 개편될 것이며, 기여 방식도 부과 방식으로 전환될 것임.

따라서 발표자의 주장과 같이 사회부조방식의 장애인연금 도입과 중증 장애인에게 우선 적용하는 단계적인 방법 보다는 국민연금제도 개편과 보조를 같이 하면서 보편적 제도로서 기초연금제의 도입을 관철시키는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

장애인 소득보장 측면에서 시급히 제도개선이 필요하다면, 연금형태의 제도 보다는 현재의 수당제도 현실화가 바람직 할 것임.

3. 장애인 자립생활과 한국적 과제

□ 발표자 의견 요약

- 자립생활의 성취는 장애인당사자의 역할에 달려있음. 특히 중증장애인의 운동은 자립생활운동의 원동력임. 따라서 중증장애인 자조모임을 활성화 시킬 필요성이 있음
- 자립생활 활동가는 주요 목표를 설정해야 함. 즉 자립생활의 가장 필요한 조건인 기초생활보장을 위한 장애연금과 활동보조인제도의 정착을 위해서 노력해야 함.
- 자립생활의 핵심적 특징을 갖춘 모형이 될 자립생활센터를 세우는 일이 필요하며 이를 장애인복지법에 지원의 근거기준을 마련해야 함
- 활동보조서비스를 실시하는 것이 필요함.
- 현재 장애인복지관의 훈련과 치료의 기능에서 탈피하여 지역사회자원 개발과 활동을 지원하는 접근을 시도하고 장애유형에 따른 지원서비스 개발과 장애인의 의사가 반영된 프로그램이 운영되어야 함

- 생활시설, 직업재활훈련기관 등에서도 자립생활에 대한 새로운 접근을 해야 함
- 특히 정신지체인의 자립생활과 관련하여 어떻게 자기결정권을 최대한 보장할 것인가 고민해야 함
- 결국, 자립생활의 기본방향은 첫째, 환경이 장애인에게 접근되도록 해야함. 둘째, 장애인이 의존적인 삶에서 벗어나도록 해야 함. 셋째, 장애인의 선택과 자기결정권을 신장시켜야 함 넷째, 동료 간 지원과 지지를 통해 프로그램을 운영함 다섯째, 서비스는 철저히 개별화 원칙을 추구해야 함. 여섯째, 장애인의 자발적 노력을 조장하고 지원해야 함

□ 정부 등의 의견

- 자립생활의 기본원칙에는 공감하고 동의함
- 현재 시범사업을 실시하고 있고, 이에 대한 평가 용역을 진행하고 있으며 곧 결과가 발표될 것임
- 따라서 시범사업에 대한 용역결과 보고서가 나오면 장애당사자, 전문가, 정부인사 등이 참여하여 바람직한 자립생활 모델개발에 착수할 것임

□ 제언

- 모든 장애인 문제가 자립생활모델로 해결할 수 없을 것임
- 최근 일본의 경우도 일을 통한 자립생활을 강조하고 있는 추세임.
- 자립생활 대상은 일상생활이 거의 힘든 극히 일부 장애인으로 제한하는 것이 바람직하다고 보임.

장애인 교육권 보장 방안 모색

김주영(한국재활복지대학 교수)

도경만(장애인교육권연대 집행위원장)

김원경(한국체육대학 교수)

김은주(교육인적자원부 특수교육정책과 교육연구원)

한경근(단국대학교 특수교육과 교수)

장애인의 교육권 보장을 위한 관계법 제정비 방안

김 주 영
한국재활복지대학 교수

I. 장애인 교육 관계법 제정비의 필요성과 목적

우리나라에서는 1981년 ‘세계 장애인의 해’를 기점으로 ‘심신장애자복지법’(현 장애인복지법)이 제정되었다. 이 법은 모든 장애인 관련 제도를 뒷받침하는 기본법적 성격을 지녔다고 할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 이보다 앞선 1977년 ‘특수교육진흥법’이 독자적인 장애인관련법으로는 최초로 제정되었다.

특수교육진흥법의 제정으로 특수교육 교원의 신분보장, 특수교육전달체계의 획기적 증가(특수학교 51개→106개, 특수학급 351개→3,400개), 특수학교 교육과정의 정비 등 교육의 양적 성장이 촉진되었다. 그러나 여전히 교육공간이 학생 수요를 따르지 못해 중증 장애인의 교육기회가 보장되지 못하고, 특수학교 중심의 교육정책과 개별화된 교육 서비스가 보장되지 못하는 등의 문제를 해결하기 위해 1994년 특수교육진흥법을 전면 개정하였다.

개정된 특수교육진흥법에서는 장애인의 의무교육을 보장하고 통합교육을 실시하며, 개별화교육계획(IEP)을 운영하도록 의무화 하였다. 또 장애학생의 선발과정이나 통합교육 상황에서 차별을 금지하도록 하였다. 그리고 시·도교육청 등에 특수교육대상자의 진단·평가 및 지정·배치 등의 권한을 부여한 특수교육운영위원회를 설치한 것도 이후의 일이다. 1994년 이후 현재에 이르기까지 장애인 교육은 양적으로나 질적으로 급속한 팽창을 해 왔다고 볼 수 있다. 이 시기에 특수학교는 142개(38개 학교에 전공과 설치)로, 특수학급은 4,697개로 늘어나(교육인적자원부, 2005) 장애인의 교육기회가 확대되고 있으며, 국립특수교육원의 설치(1995)로 교원과 전문직의 재교육과 정책 연구들이 활발히 수행되고, 지역교육청 단위에 총 187개의 특수교육지원센터가 설치됨으로써 지역사회 내의 장애학생 교육 지원의 기반이 조성되었으며, 교육인적

자원부 내 독립 부서(특수교육정책과)가 설치됨으로써(2005) 책임행정이 가능해졌다. 2003년부터는 특수교육보조원 제도를 도입함으로써(2005년 1학기 현재 3,628명) 장애학생들의 개인별 지원도 강화되고 있다.

그러나 1994년 특수교육진흥법이 전면 개정되면서 개별화교육계획 실현을 위한 다양한 시도와 함께 연구주제로, 정책과제로 다루어져 온 분야도 없었을 것이다. 그 결과 현직 교사의 연수는 물론, 교대·사대 교육과정 개선과 같은 교육현장의 장애인식 개선과 통합교육 이해 증진을 위한 다양한 방안들이 제시되었으며, 통합교육의 물리적 환경 개선을 위한 편의증진 등에 관한 법률 적용, 특수교육지원센터의 교육 지원, 일반학교 우선의 특수교육보조원 배치와 같은 방안들이 쏟아져 나왔다. 그러나 10년이 훨씬 지난 현재까지 이중 어느 하나도 손에 잡힐 만큼 제대로 정착되어 실행되고 있는 것이 없다. 그 원인은 여러 가지로 추정해 볼 수 있으나, 크게 세 가지를 들 수 있을 것이다.

첫째, 지난 십여 년 동안 통합교육의 관심과 논의는 무성하였으나 그것이 정작 장애인 및 특수교육계의 테두리를 벗어나지 못하고 있다는 것이다. 통합교육의 장은 특수교육을 넘어서 전체 주류교육계라 할 수 있다. 따라서 통합교육을 어떻게 정착시켜야 하는가 하는 논의는 적어도 한국교총이나 전국교직원노동조합 수준에서 논의되어 왔어야 하고, 교육개발원, 교육과정평가원 등에서 지속적인 연구와 세미나가 있었어야 마땅하다. 그러나 통합교육에 관한 논의가 단 한 차례도 전체 교육계의 관심사가 된 적은 없었다.

둘째, 장애인의 교육이 국민의 보편적 교육으로서가 아닌 인권 운동의 한 결과물로 인식되고 있다. 다시 말해, 장애인의 인권 차별을 이야기할 때 교육차별은 주요 단골 메뉴로 빠지지 않는다. 그리하여, 우리나라 국민의 교육권이 보편적으로 실현되고 있음에도 장애인의 교육은 생존권이나 노동권과 같이 이해당사자의 투쟁을 통해 계속적으로 쟁취되어가는 하나의 과정으로 인식되고 있는 것이다.

셋째, 장애인의 교육은 관심을 갖지 않는 한 아무도 알 수 없다. 법체계상 장애인의 교육은 별도의 법률에 의존하고 있어 교육 행정가들조차 특별한 관심과 수고를 기울이지 않는 한 접할 수 없다. 교육과정 또한 별도로 분리되어 있어 일반 교육행정가나 일반교사들에게는 낯설고 생소하기만 할 뿐이다. 즉, 장애인 교육은 철저하게 일반교육과 이원화된 제도 속에 놓여 있는 것이다.

이상과 같은 원인은 구조적인 한계를 보인다. 즉, 통합교육에 관한 노력들이 지엽적(특수교육계 혹은 장애인계)으로 이루어짐으로써 일회성에 그칠 확률이 높고, 장애인

의 교육이 뭔가 특별한 것으로 오해를 고착시키며, 일반화하여 생각할 기회를 차단하는 것이다. 통합교육의 이념과 아이디어는 그럴듯하지만, 전체적인 공감대를 형성하고 지지를 이끌어 내는 데는 아무런 도움이 되지 않는 것이다. 통합교육이 제대로 성공하려면 다음과 같은 사항들이 실현되어야 한다.

첫째, 통합교육은 교육의 주류를 형성하고 있는 일반교육계가 주도하여야 한다. 둘째, 통합교육은 모든 교원, 교육행정가에게 실제적인 자기 주도적 업무로 주어져야만 한다. 셋째, 이를 위해 법률의 통합과 행정의 통합이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 현재 정부에서 추진하고 있는 특수교육진흥법의 전부 개정이나 장애인교육권연대에서 추진하고 있는 장애인교육지원법 제정보다는 장애인과 관련한 교육 관계법의 전면적인 검토를 통한 정비가 필요하다 하겠다.

사실 현행 특수교육진흥법은 제반 교육 관련법에서 소홀히 다루거나 전혀 다루고 있지 않은 장애인 교육에 관한 부분만을 특별히 명시함으로써, 역설적으로 말한다면 장애인의 교육차별을 금지하는 법률적 성격을 이미 대부분 갖고 있다고 할 수 있다. 문제는 특수교육진흥법이 다른 교육 관련법(예를 들어, 교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법)과 별도의 법률로 실재함으로써 대부분의 교육관계자들이 특별한 의지를 갖고 접근하지 않는 한 접할 수 없다는 것이다. 따라서 사실상 교육차별 금지법이나 다름없는 특수교육진흥법의 제반 내용들을 기존의 교육 관련법들의 해당 조항에 추가, 변경, 또는 신설함으로써 모든 교육 종사자들이 항상 장애인의 교육권을 인지하고 함께 풀어갈 수 있는 방향으로 정비해 나가는 것이 더 바람직할 것이라고 본다.

이상의 필요성에 비추어, 장애인 교육 관계법 제정비의 목적을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 특수교육을 전체 교육의 틀 속에 융화시킴으로써 별도의 교육이라는 인식을 불식시킨다.

둘째, 장애인 교육의 책무가 모든 교원과 교육행정가에게 고르게 분산되도록 함으로써 실제적인 통합교육을 진전시킨다.

셋째, 이를 통해 특수교육 행정조직(특수교육정책과)을 장애인 교육의 최고 지원 기구화 한다.

한편, 본고에서는 ‘장애인 교육 관계법 제정비’라는 용어를 자주 사용하게 되는데, 여기서 ‘장애인’이란 일반적으로 현행 특수교육진흥법 제10조 제1항에 의한 사람(특수교육대상자)을 뜻한다. 따라서 ‘장애인 교육’도 대부분 동법 제2조 제1호의 정의에 따른 ‘특수교육’을 의미한다.

‘관계법’이란 주로 교육과 관련된 모든 법률들을 일컫는다. 그러나 경우에 따라서는 장애인의 교육을 보장하는 내용을 포함하는 교육 외의 법을 정비할 필요도 있을 것이다. 따라서 관계법이란 교육과 관련된 모든 법률과 장애인의 교육과 관련된 기타 법률(교육 관계 외 법)들을 가리킨다고 할 수 있다.

마지막으로 ‘관계법 제정비’란 현행 특수교육진흥법의 각 내용은 물론 현행 특수교육진흥법이나 여타의 관계법에 규정되어 있지 않은 장애인 교육에 특별히 필요한 내용들을 관계법의 해당 조항의 위치에 신설하거나 기존의 조항을 수정하거나 삭제하는 등의 과정을 통해 장애인의 교육을 제도적으로 보장하도록 하는 것을 뜻한다.

결론적으로, ‘장애인 교육 관계법 제정비’란 크게 보아 특수교육대상자의 제반 교육 내용을 일반 교육 관계법과 기타 관련 법률 속에 규정함으로써 자연스럽게 현행 특수교육진흥법을 폐지하는 것이라고 하겠다.

II. 장애인 교육 관계법 제정비 방안

1. 제정비의 대상

장애인 교육과 관련하여 제정비의 대상이 되는 법률은 교육관계법 전체라 할 수 있다. 2005년도 개정판 교육법전에 따르면 교육관계법은 총 47개로 <표 1>과 같다. 물론 이들 법률이 모두 정비의 대상이 된다고 할 수는 없다. 교육 관련 내용 중 ‘장애를 가지고 있는 국민’의 특별한 요구가 있는 부분에 대해서만 정비하면 되므로 관계없는 부분까지 다룰 필요는 없을 것이기 때문이다.

이를 전 생애에 걸친 장애인의 교육 관점에서 보면 [그림1]과 같이 도식화할 수 있다.

2. 제정비의 절차

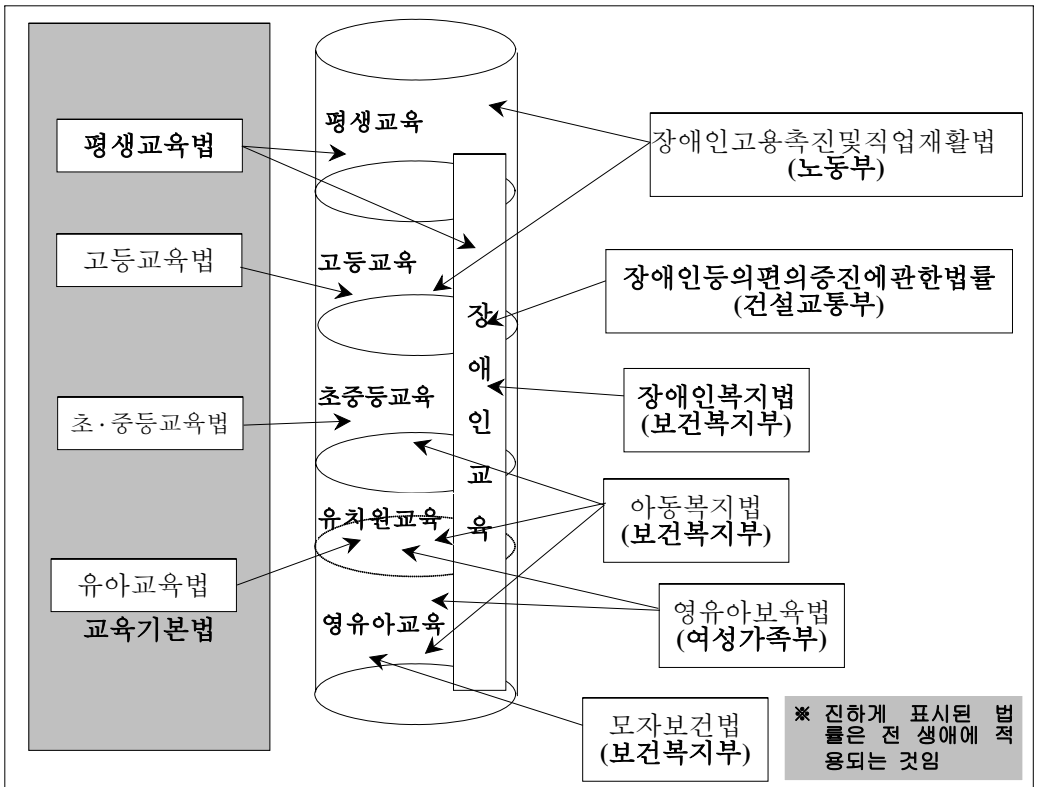
1) 관계 법률 제정비 팀의 구성과 역할

장애인 교육 관계법을 제정비할 수 있는 주체는 물론 국민이다. 그러나 현실적으로 제정비 작업을 수행할 수 있는 실질적인 팀이 필요하다. 이를 위해 가칭 ‘장애인 등의

[표 1] 교육 관계법 목록(가나다 순)

구 분	법 률 명
교육 관계법	고등교육법, 과학교육진흥법, 교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률, 교원 지위향상을 위한 특별법, 교육공무원법, 교육기본법, 교육세법, 국가정보대학원설치법, 국립대학병원설치법, 국립사범대학 졸업자 중 교원 미임용자 임용 등에 관한 특별법, 기능대학법, 도서·벽지 교육진흥법, 독학에 의한 학위취득에 관한 법률, 사립학교 교직원 연금법, 사립학교법, 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률, 서울대학교병원설치법, 시국사건관련 교원임용 제외자 채용에 관한 특별법, 여성과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률, 영재교육진흥법, 유네스코활동에 관한 법률, 유아교육법, 인적자원개발기본법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 청소년기본법, 초·중등교육법, 통일교육지원법, 특수교육진흥법, 평생교육법, 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법, 학교급식법, 학교보건법, 학교시설사업촉진법, 학교용지확보에 관한 특별법, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률, 학술진흥법, 학원의 설립·운영 및 과외 교습에 관한 법률, 학점인정 등에 관한 법률, 한국교육방송공사법, 한국교육학술정보원법, 한국교직원공제회법, 한국대학교육협의회법, 한국사학진흥재단법, 한국전문대학교육협의회법, 한국청소년연맹 육성에 관한 법률, 한국학중앙연구원육성법 이상 47개 법률
교육 관계 외 법	장애인복지법, 장애인고용 및 직업재활법, 장애인·노인·임산부 등의 편의증진에 관한 법률, 모자보건법, 장애유아보육법, 저작권법, 기타

그림 1 전 생애를 통해 본 장애인 교육 관계법



교육에 관한 법률 정비 위원회(이하 ‘관계 법률 제정비 팀’이라 함)를 구성해야 한다. 이 기구는 목적을 달성할 때까지 한시적으로 운영한다.

조직은 업무를 총괄할 위원장 1인과 기초연구 및 법률 분석을 위한 다수의 실무 위원으로 구성하되, 행정부가 주관할 것인지, 입법부가 주관할 것인지, 혹은 민간단체를 포함한 양자 모두에서 주관할 것인지에 대해서는 논외로 한다.

한편, 관계 법률 제정비 팀에서는 현재 법제화가 필요한 장애인 교육의 내용과 현안들을 총체적으로 수집하고 분류하여 체계적으로 유목화해야 한다. 현재까지 장애인교육권연대에서 제기한 장애인 교육의 내용과 현안들을 모아 예를 들어 제시해보면 <표2>와 같다.

[표 2] 장애인 교육 내용과 현안(장애인교육권연대안을 중심으로)

분 류	내용과 현안
특수교육대상자	법률 수혜 대상자의 명칭, 법률 수혜 대상자의 범위
관련서비스 지원체계	관련서비스의 정의, 관련서비스의 종류
치료교육	수요자 중심으로 전환, 의료적, 비교육적 용어의 교육적 용어 전환, 치료 교육 영역의 재구조화, 치료교육 내용에 대한 다각적 접근과 다양한 프로그램 진입 가능 규정, 기존 치료교육교사 양성 논쟁 해결
전환교육	전환교육의 정의, 전환교육 지원에 필요한 시설 설비 설치 의무화 전환교육 영역 규정, 지역사회 관련 기관 간 협의체 구성, 전공과
직업교육	직업교육의 명칭 변경, 직업교육 교사 배치
특수교육운영위원회	특수교육운영위원회의 업무 현실화, 중앙·시·도·지역의 체계적 업무 규정
특수교육지원센터 등	국립특수교육원, 특수교육지원센터의 위계적 조직화(중앙·시·군), 국립 장애인시청각자료센터 설치
조기발견 체계의 확립 및 진단·평가와 선정·배치 체계	조기발견체계의 확립, 진단·평가 체계의 구축, 선정 및 배치과정의 변화, 장애영유아보육과의 관계, 모자보건
개별화교육계획	개별화 교육계획의 목표를 달성할 수 있도록 내용 강화, 개별화교육지원팀 구성 및 법률 명시
특수교육의 질 제고	통합학급에 대한 지원 강화, 특수교육교사의 확대 배치, 치료교육교사의 확대 배치, 직업교육교사의 확대 배치, 교육과정 운영의 탄력성 유도, 순회 교육의 내실화
생애주기별 교육 체계	영아기 지원 기반 마련, 유아기 교육지원체계 확립, 장애 대학생 지원 체계 구축, 장애성인 교육 지원 기반 마련
보호자의 권리 보장	보호자의 권리 보장을 강화함

2) 관계법 분석 및 정비안 도출

관계 법률 제정비 팀에서는 수집된 장애인 교육의 내용과 현안들을 정리하고 이를 성격에 따라 해당 관계법에 신설, 수정, 삭제 등의 과정을 통해 정비안을 도출한다. 예를 들어, 현행 특수교육진흥법의 경우 세부 내용을 관계법의 해당 조문을 정비함으로써 <표3>과 같이 제시할 수 있다.

[표 3] 특수교육진흥법 제 조항의 교육 관련법 통합 초안(법률)

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삽입 내용
<p>第1章 總則</p> <p>第1條 (目的) 이 법은 特殊教育을 필요로 하는 사람에게 國家 및 地方自治團體가 적절하고 고른 教育機會를 제공하고, 教育方法 및 要件을 개선하여 自主的인 생활능력을 기르게 함으로써 그들의 生活安定과 사회참여에 기여함을 目的으로 한다.</p> <p>第2條 (定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.</p> <p>1. “特殊教育”이라 함은 特殊教育對象者의 特性에 적합한 教育課程·教育方法 및 教育媒體등을 통하여 教科教育·治療教育 및 職業教育등을 실시하는 것을 말한다.</p> <p>2. “特殊教育對象者”라 함은 第10條의 規定에 의하여 特殊教育을 필요로 하는 사람으로 선정된 사람을 말한다.</p> <p>3. “特殊教育機關”이라 함은 特殊教育對象者에게 幼稚園·初等學校·中學校 또는 高等學校(專攻科를 포함한다. 이하 같다)의 課程을 教育하는 特殊學校 및 特殊學級을 말한다.</p> <p>4. “特殊學級”이라 함은 特殊教育對象者에게 統合教育을 실시하기 위하여 高等學校이하의 各級學校에 설치된 學級으로서, 그들의 능력에 따라 全日制·時間制·特別指導·巡廻教育등으로 운영되는 學級을 말한다.</p>	<p>교육기본법(현)</p> <p>교육기본법(수)</p> <p>초중등교육법(신)</p> <p>초중등교육법(수)</p> <p>초중등교육법(현)</p>	<p>현행 교육기본법 제1조(목적), 제2조(교육이념), 제3조(학습권), 제4조(교육의 기회균등)의 내용만으로도 충분하게 명시되어 있음</p> <p>제12조(학습자) ② 교육내용, 교육방법, 교재 및 교육시설은 학습자의 인격을 존중하고 개성을 중시하여 학습자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있도록 강구되어야 한다. 이를 위해 신체적·정신적·지적 장애를 가진 학습자에게는 그들의 특성에 적합한 교육과정, 교육방법 및 교육매체 등을 통하여 교과교육, 치료교육 및 직업교육 등을 실시하는 특수교육을 제공하여야 한다.</p> <p>제57조의 2(특수교육대상자 및 선정) 특수학교 및 특수학급의 교육을 받고자 하는 특수교육대상자 및 선정 절차는 이를 대통령령으로 정한다.</p> <p>제55조(특수학교) ① 특수학교는 신체적·정신적·지적 장애 등으로 인하여 특수교육을 필요로 하는 자에게 유치원·초등학교·중학교 또는 고등학교에 준하는 교육과 실생활에 필요한 지식·기능 및 사회적응 교육을 하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제57조(특수학급) 고등학교 이하의 각급학교에 관할청의 인가를 받아 특수교육을 필요로 하는 학생을 위한 특수학급을 둘 수 있다.</p>

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
<p>5. “巡迴教育”이라 함은 特殊教育을 담당하는 教員(이하 “特殊學校教員”이라 한다)이 家庭이나 醫療機關, 學校 기타 시설등에 있는 特殊教育對象者를 訪問하여 행하는 特殊教育을 말한다.</p> <p>6. “統合教育”이라 함은 特殊教育對象者의 正常的인 社會適應能力의 발달을 위하여 一般學校(特殊教育機關이 아닌 學校를 말한다. 이하 같다)에서 特殊教育對象者를 教育하거나, 特殊教育機關의 在學生을 一般學校의 教育課程에 일시적으로 참여시켜 教育하는 것을 말한다.</p>	<p>삭제</p> <p>초·중등교육법(수)</p>	<p>이 조항은 교육의 기회 균등에 크게 위배되는 운영형태를 취해 오고 있음</p> <p>제59조(통합교육 등) ① 각급학교에서 신체적·정신적·지적 장애 등으로 인하여 특수교육을 필요로 하는 자를 교육하는 것으로, 경우에 따라서는 특수교육보조원의 배치, 교육과정의 수정, 이동 및 접근 편의 제공 등을 수반한다. ② 국가 및 지방자치단체는 특수교육을 필요로 하는 자가 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교와 이에 준하는 각종학교에서 교육을 받고자 하는 경우에는 별도의 입학절차, 교육과정 등을 마련하는 등 통합교육의 실시 필요성을 강구하여야 한다.</p>
<p>7. “治療教育”이라 함은 장애로 인하여 발생한 缺陷을 補充함과 동시에 生活機能을 회복시켜 주는 心理治療·言語治療·物理治療·作業治療·步行訓練·聽能訓練 및 生活適應訓練등의 教育活動을 말한다.</p>	<p>초·중등교육법(신)</p>	<p>제57조의 3(치료교육) ① 특수학교 및 특수학급에서는 장애로 인하여 발생한 결함을 보충함과 동시에 생활기능을 회복시켜 주는 심리치료·언어치료·물리치료·작업치료·보행훈련·청능훈련 및 생활적응훈련 등의 교육활동을 포함한 치료교육 방안을 강구하고 이를 실시하여야 한다.</p>
<p>第3條 (國家 및 地方自治團體의 임무) ①國家 및 地方自治團體는 特殊教育을 振興하기 위하여 다음 各號의 임무를 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 特殊教育綜合計劃의 수립 2. 生活機能의 회복을 위한 治療教育對策의 강구 3. 特殊教育對象者의 就學指導 4. 特殊教育의 내용 및 방법의 연구·개선 5. 特殊學校教員의 養成 및 研修 6. 特殊教育機關의 설치·운영 및 特殊教育을 위한 시설·설비의 확충·정비 7. 特殊教育에 필요한 教材·教具의 연구·개발 및 보급 8. 特殊教育對象者에 대한 職業教育對策의 강구 9. 特殊教育機關收容計劃의 수립 10. 特殊教育支援體制의 연구·개선 11. 기타 特殊教育의 발전을 위하여 필요한 사항 <p>②國家 및 地方自治團體는 第1項의 임무를 수행하는데 드는 經費를 豫算의 범위 안에서 우선적으로 지급하여야 한다.</p> <p>③國家는 第1項의 業務推進이 부진하거나 第2項의 豫算措置가 부족하다고 인정되는 地方自治團體에 대하여 豫算擴充등 필요한 措置를 하도록 권고할 수 있다.</p>	<p>교육기본법(수)</p>	<p>제18조(특수교육) ① 국가 및 지방자치단체는 신체적·정신적·지적 장애 등으로 인하여 특별한 교육적 배려가 필요한 자를 위한 학교를 설립·경영하여야 하며, 이들의 교육을 지원하기 위하여 다음 각호의 임무를 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특수교육종합계획의 수립 2. 생활기능의 회복을 위한 치료교육대책의 강구 3. 특수교육대상자의 취학지도 4. 특수교육의 내용 및 방법의 연구·개선 5. 특수학교교원의 양성 및 연수 6. 특수교육기관의 설치·운영 및 특수교육을 위한 시설·설비의 확충·정비 7. 특수교육에 필요한 교재·교구의 연구·개발 및 보급 8. 특수교육대상자에 대한 직업교육대책의 강구 9. 특수교육기관수용계획의 수립 10. 특수교육지원체제의 연구·개선 11. 기타 특수교육의 발전을 위하여 필요한 사항 <p>② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 임무를 원활히 수행하기 위해 특수교육지원센터를 두어야 한다. 특수교육지원센터에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 제1항의 임무에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 우선적으로 지급하여야 한다.</p> <p>④ 국가는 제1항의 업무추진이 부진하거나 제2항의 예산조치가 부족하다고 인정되는 지방자치단체에 대하여 예산확충 등 필요한 조치를 하도록 권고할 수 있다.</p>

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
<p>④國家는 第1項의 業務를 효율적으로 수행하기 위하여 關係中央行政機關間의 協助體制를 構築하여야 한다.</p> <p>第4條 (特殊教育運營委員會) ① 特殊教育에 관한 主要事項을 審議하기 위하여 教育人的資源部長官 소속하에 中央特殊教育運營委員會를, 教育監 소속하에 市道特殊教育運營委員會를, 教育長 소속하에 市·郡·區 特殊教育運營委員會를 둔다.</p> <p>② 第1項의 規定에 의한 特殊教育運營委員會의 機能·구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다. 다만, 中央特殊教育運營委員會의 機能은 大統領令이 정하는 機關으로 하여 금 수행하게 할 수 있다.</p> <p>第5條 (義務教育등) ① 特殊教育對象者에 대한 國民學校 및 中學校 課程의 教育은 이를 義務教育으로 하고, 幼稚園 및 高等學校 課程의 教育은 이를 無償으로 한다.</p> <p>② 第1項의 規定에 의한 義務 및 無償教育에 드는 費用은 大統領令이 정하는 바에 따라 國家 또는 地方自治團體가 이를 부담 또는 보조한다.</p> <p>第6條 (私立의 特殊教育機關에 대한 보조) 國家 및 地方自治團體는 私立의 特殊教育機關에 대하여 그 運營費·施設費·實驗實習費·職業輔導費 및 敎員의 俸給 기타 特殊教育에 필요한 經費를 豫算의 범위 안에서 보조하여야 한다.</p> <p>第7條 (私立의 特殊教育機關에 의 委託教育) 國家 또는 地方自治團體는 國立 또는 公立의 特殊教育機關의 收容施設이 부족하거나 特殊教育對象者의 義務教育을 위하여 필요한 경우에는 私立의 特殊教育機關에 그 教育을 委託할 수 있다.</p> <p>第8條 (早期特殊教育施策 강구) 國家 및 地方自治團體는 장애를 지닌 幼兒에 대한 幼稚園 課程의 教育을 촉진하기 위하여 장애의 早期發見, 敎員養成, 教育施設·설비의 확충 등 早期特殊教育에 필요한 施策을 강구하여야 한다.</p> <p>第9條 (特殊教育에 관한 年次報告書)</p>	<p>교육기본법(수)</p> <p>교육기본법(수)</p> <p>교육기본법(수)</p> <p>교육기본법(수)</p> <p>교육기본법(수)</p>	<p>제18조(특수교육) ⑤ 특수교육에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 교육인적자원부장관 소속하에 중앙특수교육운영위원회를, 교육감 소속하에 시·도 특수교육운영위원회를, 교육장 소속하에 시·군·구 특수교육운영위원회를 둔다.</p> <p>⑥ 제4항의 규정에 의한 특수교육운영위원회의 기능·구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제8조(의무교육 등) ① 의무교육은 6년의 초등교육 및 3년의 중등교육으로 한다. 다만, 3년의 중등교육에 대한 의무교육은 국가의 재정여건을 고려하여 대통령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다.</p> <p>② 제1항의 규정에도 불구하고 신체적·정신적·지적 장애 등으로 인하여 특수교육을 필요로 하는 자의 경우 6년의 초등교육교육 및 3년의 중등교육은 이를 의무교육으로 하고, 유치원 및 3년의 중등교육은 이를 무상교육으로 한다.</p> <p>제25조(사학의 육성) ① 국가 및 지방자치단체는 사립학교를 지원·육성하여야 하며, 사립학교의 다양하고 특색 있는 설립목적이 존중되도록 하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 사립의 특수학교에 대하여 그 운영비·시설비·실험실습비·직업교육비 및 교원의 봉급 기타 특수교육에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 보조하여야 한다.</p> <p>제25조(사학의 육성) ③ 국가 또는 지방자치단체는 국·공립 특수학교의 수용시설이 부족하거나 특수교육대상자의 의무교육을 위하여 필요한 경우 사립 특수학교에 그 교육을 위탁할 수 있다.(초·중등교육법시행령 제14조 참조)</p> <p>제20조(유아교육) ① 국가 및 지방자치단체는 유아교육을 진흥하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 장애를 지닌 유아에 대한 유치원 과정의 교육을 촉진하기 위하여 장애의 조기발견, 교원양성, 교육시설·설비의 확충 등 조기특수교육에 필요한 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>제18조(특수교육) ⑥ 정부는 특수교육의 주요시책에 관한</p>

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
<p>政府는 特殊教育의 主要施策에 관한 보고서를 매년 定期國會 開會전까지 國會에 제출하여야 한다.</p> <p>第2章 特殊教育對象者의 선정·就學등</p> <p>第10條 (特殊教育對象者의 선정) ①다음 各號의 1에 해당하는 장애가 있는 사람중 特殊教育을 필요로 하는 사람으로 診斷·評價된 사람을 特殊教育對象者로 선정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 視覺障礙 2. 聽覺障礙 3. 精神遲滯 4. 肢體不自由 5. 情緒障礙(自閉性을 포함한다) 6. 言語障礙 7. 學習障礙 8. 기타 教育人的資源部令이 정하는 장애 <p>②第1條의 特殊教育對象者가 就學(入學·再入學·轉學 및 編入學을 포함한다. 이하 같다)하고자 하는 경우에는 高等學敎 課程은 教育監이 市·道 特殊教育運營委員會의, 中學校 課程이하의 各級學校는 教育長이 市·郡·區 特殊教育運營委員會(이하 "運營委員會"라 한다)의 審査를 거쳐 이를 선정하고, 그 외의 各級學校에 就學하고자 하는 경우에는 당해 學校의 長이 이를 선정한다.</p> <p>③運營委員會 또는 第2項의 規定에 의한 學校의 長은 特殊教育對象者를 審査·선정하는 때에는 그 보호자에게 의견을 陳述할 기회를 주어야 한다. 다만, 그 보호자가 정당한 사유없이 이에 응하지 아니하거나 그 보호자의 所在不明 등으로 意見陳述의 기회를 줄 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④第1項 내지 第3項의 規定에 의한 特殊教育對象者의 診斷·評價·審査·선정의 기준 및 節次와 선정통보 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.</p> <p>第11條 (各級學校의 지정·配置) ①特殊教育對象者가 高等學校 課程이하의 各級學校에 就學하고자 할 때에는 당해 學校에 직접 志願하거나 高等學校 課程은 教育監에게, 中學校 課程이하의 各級學校는 教育長에게 學校를 지정·配置하여 줄 것을 요구할 수 있다.</p> <p>②教育監 또는 教育長은 第1項의 요구</p>	<p>교육기본법(수)</p> <p>초·중등교육법(신)</p> <p>초·중등교육법(수)</p>	<p>보고서를 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>제57조의 2(특수교육대상자 및 선정) 특수학교 및 특수학급의 교육을 받고자 하는 특수교육대상자 및 선정 절차는 이를 대통령령으로 정한다.</p> <p>제59조(통합교육 등) ④ 특수교육대상자가 고등학교 과정 이하의 각급학교에 취학하고자 할 때에는 당해 학교에 직접 지원하거나 고등학교 과정은 교육감에게, 중학교 과정 이하의 각급 학교는 교육장에게 학교를 지정·배치하여 줄 것을 요구할 수 있다.</p> <p>⑤ 교육감 또는 교육장은 제3항의 요구를 받은 때에는</p>

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
<p>를 받은 때에는 당해 運營委員會의 審査를 거쳐 적절한 學校를 지정·配置하여야 한다. 이 경우 다른 市·道에 所在하는 特殊學校 또는 國立特殊學校를 지정·配置하고자 할 때에는 당해 市·道 教育監, 教育長 또는 당해 學校의 長과 協議하여야 한다.</p> <p>③運營委員會는 第2項의 規定에 의하여 學校의 지정·配置要求를 審査할 때에는 特殊教育對象者의 障礙程度·能力·居住地등을 종합적으로 판단하여야 하며 그 보호자의 의견을 참작하여야 한다.</p> <p>④第2項의 規定에 의하여 特殊教育對象者를 配置받은 學校의 長은 大統領令이 정하는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>⑤第1項 및 第2項의 規定에 의한 各級學校의 지정·配置要求 및 審査節次등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.</p> <p>第12條 (就學便宜등) ①特殊學校는 特殊教育對象者의 就學便宜를 위하여 寄宿舍를 설치·운영하거나 통학버스를 運行하여야 한다.</p> <p>②寄宿舍를 설치·운영하는 特殊學校에는 特殊教育對象者의 生活指導 및 보호를 위하여 教育人的資源部가 定하는 자격이 있는 生活指導員을 두어야 한다.</p> <p>③通學이 어려운 特殊教育對象者의 住民登錄地를 관할하는 教育監은 그 特殊教育對象者에게 宿食施設을 제공하거나 宿食에 필요한 經費를 지급하여야 한다.</p> <p>④各급학교의 장은 특수교육의 편의를 위하여 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 편의시설을 설치하여야 한다.</p>	<p>삭제</p> <p>초·중등교육법(수)</p> <p>초·중등교육법(수)</p>	<p>당해 특수교육지원센터의 심사를 거쳐 적절한 학교를 지정·배치하여야 한다. 이때 특수교육대상자를 배치 받은 학교의 장은 대통령이 정하는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>⑦ 특수학교를 지정·배치 받고자 할 때도 제3항과 제4항 및 제5항과 동일한 절차와 규정에 따른다. 다만, 다른 시·도에 소재하는 특수학교 또는 국립특수학교를 지정·배치하고자 할 때에는 당해 시·도교육감, 교육장 또는 당해 학교의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>‘교육기본법(수) 제18조(특수교육) 제2항’에 따른 대통령령에서 규정하기로 함</p> <p>⑤ 교육감 또는 교육장은 제3항의 요구를 받은 때에는 당해 특수교육지원센터의 심사를 거쳐 적절한 학교를 지정·배치하여야 한다. 이때 특수교육대상자를 배치 받은 학교의 장은 대통령이 정하는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>⑥ 제3항 및 제4항의 규정에 의한 각급학교의 지정·배치 요구 및 심사절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제55조(특수학교) ③ 특수학교는 특수교육대상자의 취학편의를 위하여 기숙사를 설치·운영하거나 통학버스를 運行하여야 한다.</p> <p>④ 기숙사를 설치·운영하는 특수학교에는 특수교육대상자의 생활지도 및 보호를 위하여 교육인적자원부령이 정하는 자격이 있는 생활지도원을 두어야 한다.</p> <p>⑤ 통학이 어려운 특수교육대상자의 주민등록지를 관할하는 교육감은 그 특수교육대상자에게 숙식시설을 제공하거나 숙식에 필요한 경비를 지급하여야 한다.</p> <p>제59조(통합교육 등) ③ 각급학교의 장은 특수교육대상자가 당해 학교에 입학하고자 하는 경우에는 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형합격자의 입학을 거부하는 등의 불이익한 처분을 하여서는 아니 되며, 특수교육대상자의 편의를 위하여 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 제2조 제2호의 규정에 의한 편의시설을 설치하여야 한다. 또한 특수교육대상자의 입학전형 및 수학 등에 있어서 특수교육대상자의 장애의 중별 및 정도에 적합한 편의를 제공하여야 한다.</p>

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
<p>第13條 (차별의 금지등) ①各級學校의 長은 特殊教育對象者가 당해 學校에 入學하고자 하는 경우에는 그가 지닌 장애를 이유로 入學의 志願을 거부하거나 入學銓衡合格者의 入學을 거부하는 등의 불이익한 처분을 하여서는 아니된다.</p> <p>②各級學校의 長은 特殊教育對象者의 入學銓衡 및 修學등에 있어서 特殊教育對象者의 장애의 種別 및 정도에 적합한 편의를 제공하여야 한다.</p>	<p>초·중등교육법(수)</p>	<p>제59조(통합교육 등) ③ 각급학교의 장은 특수교육대상자가 당해 학교에 입학하고자 하는 경우에는 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형합격자의 입학을 거부하는 등의 불이익한 처분을 하여서는 아니 되며, 특수교육대상자의 편의를 위하여 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 제2조 제2호의 규정에 의한 편의시설을 설치하여야 한다. 또한 특수교육대상자의 입학전형 및 수학 등에 있어서 특수교육대상자의 장애의 중별 및 정도에 적합한 편의를 제공하여야 한다.</p>
<p style="text-align: center;">第3章 特殊教育方法의 확장</p> <p>第14條 (巡迴教育등) ①教育監은 各級學校에서 統合教育을 받고 있는 特殊教育對象者의 教育을 위하여 필요한 경우 巡迴教育 또는 派遣教育을 실시하여야 한다.</p> <p>②教育監은 學齡期가 지났거나 教育을 받지 못하고 있는 特殊教育對象者가 收容되어 있는 障礙人福祉施設·兒童福祉施設·治療機關 또는 家庭등에 特殊學校敎員을 巡迴하도록 하거나 派遣하여 教育을 실시하는데 필요한 對策을 강구하여야 한다.</p>	<p>교육기본법(수)</p>	<p>제18조(특수교육) ⑤ 국가 및 지방자치단체는 학령기가 지났거나 학교 교육을 받지 못하고 있는 특수교육대상자의 과건교육 등의 교육기회 제공에 필요한 대책을 강구하여야 한다.</p>
<p>第15條 (統合教育) ①一般學校의 長은 特殊教育對象者 또는 그의 보호자나 特殊教育機關의 長이 統合教育을 요구하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p> <p>②삭제</p> <p>③일반학교의 장은 제1항의 규정에 의하여 통합교육을 실시하는 경우에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 특수학급을 설치·운영하고, 예산의 범위 안에서 특수교육에 필요한 교재 및 교구를 갖추어야 한다.</p>	<p>초·중등교육법(수)</p>	<p>제59조(통합교육 등) 앞서 수정 제시한 제 조항의 내용만으로도 충족</p>
<p>第16條 (個別化教育) 各級學校의 長은 特殊教育對象者의 能力 및 特性에 적합한 個別化教育方法을 강구하여 特殊教育對象者로 하여금 그의 能力을 최대한 啓發하도록 하여야 한다.</p>	<p>초·중등교육법(신)</p>	<p>제57조의 2(개별화교육) 특수학교 및 각급학교의 장은 특수교육대상자의 능력 및 특성에 적합한 개별화교육방법을 강구하여 그의 능력을 최대한 계발하도록 하여야 한다.</p>
<p>第17條 (保護者教育) 各級學校의 長은 당해 學校에 在學중인 特殊教育對象者의 보호자가 원하는 경우 또는 保護者教育이 필요하다고 인정되는 경우 教育</p>	<p>삭제</p>	<p>특수학교나 특수학급 종사자들은 보호자교육의 중요성을 이미 알고 있으므로 필요할 경우 언제든 실시할 수 있어 굳이 법률로 규정하는 것보다 학교 자율에 맡기는 것이 타당하다고 여겨짐</p>

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
·治療 및 職業등에 대한 保護者教育計劃을 수립하고 이를 실시하여야 한다.		
<p>第18條 (治療教育등) ①特殊教育機關의 長은 特殊教育對象者에 대한 健康診斷 및 生活機能의 회복정도의 評定을 定期的으로 실시하여야 한다.</p> <p>②特殊教育機關의 長은 第1項의 規定에 의한 健康診斷 및 生活機能의 회복정도를 評定한 結果 治療教育이 필요한 特殊教育對象者가 있는 경우에는 이에 필요한 措置를 취하여야 한다.</p>	<p>초·중등교육법(수)</p>	<p>제55조(특수학교) ② 특수학교의 장은 특수교육대상자에 대한 건강진단 및 생활기능의 회복정도의 評定을 정기적으로 실시하여 그 결과에 따라 회복정도를 評定하고 치료교육이 필요한 특수교육대상자가 있는 경우에는 이에 필요한 조치를 취하여야 한다.</p>
<p>第19條 (治療教育擔當敎員의 配置) ① 特殊教育機關에는 治療教育을 擔當하는 敎員을 두어야 한다.</p> <p>②治療教育을 擔當하는 敎員의 자격 및 配置基準은 大統領令으로 定한다.</p>	<p>초·중등교육법(신)</p>	<p>제57조의 3(치료교육) ② 특수학교에는 의무적으로 치료교육교사를 배치하여야 하며, 각급학교의 장은 필요한 경우 치료교육교사를 배치하여야 한다.</p> <p>③ 치료교육을 담당하는 교원의 자격 및 배치기준은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>第20條 (職業教育) ①特殊教育機關의 長은 特殊教育對象者의 職業教育에 필요한 시설 및 設備을 갖추고 職業教育을 실시하여야 한다.</p> <p>②中學校이상의 課程을 설치한 特殊教育機關에는 職業教育에 관한 相談 및 指導를 위하여 大統領令이 定하는 자격이 있는 職業擔當敎師를 두어야 한다.</p>	<p>초·중등교육법(수)</p>	<p>제56조(진공과의 설치 등) ① 고등학교과정을 설치한 특수학교에 대해 과정의 졸업자(고등학교의 특수학급 졸업자를 포함한다)에게 전문기술교육을 하기 위하여 수업연한 1년 이상의 전공과를 둘 수 있다. 이를 위해 교육인적자원부장관 및 교육감은 지역별 또는 장애의 종류로 전공과를 설치할 특수학교를 지정할 수 있다.</p> <p>② 특수학교의 장은 특수교육대상자의 직업교육에 필요한 시설 및 설비를 갖추고 직업교육을 실시하여야 한다. 특히, 중학교 이상의 과정을 설치한 특수학교에는 직업교육에 관한 상담 및 지도를 위하여 대통령령이 정하는 자격이 있는 직업담당교사를 두어야 한다.</p>
<p>第21條 (專攻科의 설치) ①高等學校 課程을 설치한 特殊教育機關에는 專門技術教育을 실시하기 爲하여 修業年限 1年이상의 專攻科를 둘 수 있다.</p> <p>②教育人的資源部長官 및 教育監은 地域別 또는 장애의 種別로 專攻科를 둘 特殊教育機關을 指定할 수 있다.</p>	<p>초·중등교육법(수)</p>	<p>제56조(진공과의 설치 등) ① 고등학교과정을 설치한 특수학교에 대해 과정의 졸업자(고등학교의 특수학급 졸업자를 포함한다)에게 전문기술교육을 하기 위하여 수업연한 1년 이상의 전공과를 둘 수 있다. 이를 위해 교육인적자원부장관 및 교육감은 지역별 또는 장애의 종류로 전공과를 설치할 특수학교를 지정할 수 있다.</p> <p>② 특수학교의 장은 특수교육대상자의 직업교육에 필요한 시설 및 설비를 갖추고 직업교육을 실시하여야 한다. 특히, 중학교 이상의 과정을 설치한 특수학교에는 직업교육에 관한 상담 및 지도를 위하여 대통령령이 정하는 자격이 있는 직업담당교사를 두어야 한다.</p>
<p>第22條 (進路教育) 特殊教育機關의 長은 特殊教育對象者가 進路에 대한 방향을 세우고 職業을 선택할 수 있도록 하는 進路教育을 실시하여야 한다.</p>	<p>삭제</p>	<p>‘초·중등교육법(수) 제56조(진공과의 설치 등) 제2항’의 규정으로 학교에서는 당연히 진로교육을 병행할 것이므로 법률로 정할 필요가 적음</p>
<p>第4章 補則</p>		

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삽입 내용
<p>第23條 (特殊學校敎員의 資質向上) ① 國家 및 地方自治團體는 特殊學校敎員의 資質向上을 위한 教育 및 研修를 定期的으로 실시하여야 한다.</p> <p>② 第1項의 規定에 의한 教育 및 研修에 關하여 필요한 사항은 教育人的資源部 長으로 정한다.</p>	<p>삭제</p>	<p>일반적으로 교원의 자질향상은 승진 및 교원정책 및 교원 개인의 필요에 따라 실시되고 있음</p>
<p>第24條 (獎學金支給등) ① 國家 및 地方自治團體는 各級學校에 在學중인 特殊教育對象者에게 豫算의 범위안에서 獎學金을 지급할 수 있다.</p> <p>② 一般學校의 長은 當해 學校에 在學중인 特殊教育對象者에게 入學金·授業料 기타 納入金의 減免을 위한 措置를 마련하여야 한다.</p>	<p>교육기본법(수)</p>	<p>제28조(장학제도 등) ① 국가 및 지방자치단체는 특수교육대상자를 비롯하여 경제적 이유로 인해 교육을 받기 곤란한 자를 위한 장학제도 및 학비보조제도 등을 수립 실시하여야 한다.</p> <p>② 각급학교의 장은 당해 학교에 재학 중인 특수교육대상자에게 입학금·수업료 기타 납입금의 감면을 위한 조치를 마련하여야 한다.</p> <p>③ 국가는 교원양성교육을 받는 자 및 국가가 특히 필요로 하는 분야를 국내외에서 전공하거나 연구하는 자에게 학비 기타 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>④ 제1항, 제2항 및 제3항의 규정에 의한 장학금 및 학비보조금 등의 지급방법 및 절차와 지급받을 자의 자격 및 의무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>第25條 (教育課程의 운영등) ① 特殊教育機關의 教育課程은 장애의 種別과 程度를 고려하여 教育人的資源部長官이 정한다.</p>	<p>초·중등교육법(수)</p>	<p>제23조(교육과정 등) ① 학교는 교육과정을 운영하여야 한다.</p> <p>② 교육인적자원부장관은 제1항의 규정에 의한 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육인적자원부장관이 정한 교육과정의 범위 안에서 지역의 실정에 적합한 기준과 내용을 정할 수 있다. 단, 특수학교 교육과정은 장애의 종별과 정도를 고려하여 교육인적자원부장관이 정한다.</p> <p>③ 학교의 교과는 대통령령으로 정한다.</p>
<p>② 特殊學校의 長은 教育監의 승인을 얻어 當해 學校에 在學중인 精神遲滯 또는 精緒障礙(自閉性을 포함한다)를 지닌 特殊教育對象者에 대하여 幼稚園·初等學校·中學校 또는 高等學校 課程을 統合하여 운영할 수 있다. 이 경우 同一學校내의 進學에 關하여는 第11條의 規定을 적용하지 아니한다.</p>	<p>초·중등교육법(수)</p>	<p>제29조(교과용도서의 사용) ① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육인적자원부장관이 검정 또는 인정한 교과용도서를 사용하여야 한다.</p> <p>② 교과용도서의 범위, 저작, 검정, 인정, 발행, 공급, 선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 단, 특수교육대상자의 교육을 위한 교과용도서는 무상으로 지급한다.</p> <p>③ 특수학교의 장은 교육감의 승인을 얻어 당해 학교에 재학 중인 정신지체 또는 경서장애(자폐성을 포함한다)를 지닌 특수교육대상자에 대하여 유치원·초등학교·중학교 또는 고등학교 과정을 통합하여 운영할 수 있다.</p>
<p>③ 特殊教育對象者의 教育을 위한 敎科用圖書는 無償으로 지급한다.</p> <p>④ 特殊教育을 위한 敎科用圖書의 著作·檢定·인정·발행·供給 및 價格査定등에 關하여 필요한 사항은 그 특수성을 감</p>		<p>제29조(교과용도서의 사용) ① 학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육인적자원부장관이 검정 또는 인정한 교과용도서를 사용하여야 한다.</p> <p>② 교과용도서의 범위, 저작, 검정, 인정, 발행, 공급, 선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로</p>

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
안하여 大統領令으로 정한다.		정한다. 단, 특수교육대상자의 교육을 위한 교과용도서는 무상으로 지급한다.
		③ 특수학교의 장은 교육감의 승인을 얻어 당해 학교에 재학 중인 정신지체 또는 정서장애(자폐성을 포함한다)를 지닌 특수교육대상자에 대하여 유치원·초등학교·중학교 또는 고등학교 과정을 통합하여 운영할 수 있다.
<p>第26條 (再審請求) ①特殊教育對象者 또는 그 보호자는 다음 各號의 1에 해당하는 教育監·教育長 또는 第10條第2項의 規定에 의한 學校의 長의 措置에 대하여 異議가 있을 때에는 당해 運營委員會(學校의 長의 措置의 경우에는 中央特殊教育運營委員會를 말한다)에 그 再審을 請求할 수 있다. <개정 1997.12.13></p> <p>1. 第10條第1項 및 第2項의 規定에 의한 特殊教育對象者의 선정</p> <p>2. 第11條第2項의 規定에 의한 學校의 지정·配置</p> <p>②第11條第2項의 規定에 의하여 特殊教育對象者를 配置받은 各級學校의 長은 이에 응할 수 없는 특별한 사유가 있을 때에는 당해 運營委員會에 그 再審을 請求할 수 있다. <개정 1997.12.13></p> <p>③中央特殊教育運營委員會 및 運營委員會는 第1項 및 第2項의 再審請求를 받은 때에는 30日 이내에 이를 審査·決定하여 請求人에게 通知하여야 한다. <개정 1997.12.13></p> <p>④第3項의 審査決定에 異議가 있는 請求人은 그 通知를 받은 날부터 60日 이내에 行政審判을 제기할 수 있다.</p> <p>⑤第1項 내지 第3項의 再審請求 및 審査節次와 決定通報등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.</p>	삭제	초중등교육법시행령으로 다름
<p>第27條 (權限의 위임) ①이 법에 의한 教育人的資源部長官의 權限은 그 일부를 大統領令이 정하는 바에 따라 教育監에게 위임할 수 있다.<개정 2001.1.29></p> <p>②이 법에 의한 教育監의 權限은 그 일부를 大統領令이 정하는 바에 따라 教育長에게 위임할 수 있다.</p>	초중등교육법(현)	제62조(권한의 위임) 이 법에 의한 교육인적자원부장관의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육감에게 위임할 수 있다.
第5章 罰則		
<p>第28條 (罰則) 第11條第4項의 規定에 위반하여 教育監 또는 教育長의 特殊教</p>	초중등교육법(수)	제67조(벌칙) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

특수교육진흥법	교육관련법률 및 조항	삼입 내용
<p>育對象者 配置를 받고도 정당한 사유없이 이에 응하지 아니한 各級學校의 長은 500萬원이하의 罰金에 處한다.</p> <p>第28條의2 (罰則) 第13條第1項의 規定에 위반하여 特殊教育對象者에게 障 碍를 이유로 入學의 支援를 거부하거나 入學銓衡合格者의 入學을 거부하는 등의 불이익한 처분을 한 各級學校의 長은 1年이하의 懲役 또는 1,000萬원이하의 罰金에 처한다.</p>		<p>1. 생략 2. 생략 3. 생략 4. 제59조 제3항의 규정에 위반하여 특수교육대상자에게 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형합격자의 입학을 거부하는 등의 불이익한 처분을 한 각급학교의 장 ② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 생략 2. 생략 3. 제59조 제5항의 규정에 위반하여 교육감 또는 교육장의 특수교육대상자 배치를 받고도 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니한 각급학교의 장</p>

<표 3>은 어디까지나 예를 들기 위해 제시한 것이지만, 사실상 현행 특수교육진

[표 4] 대학의 장애학생 지원 체계 확립을 위한 법규 개선

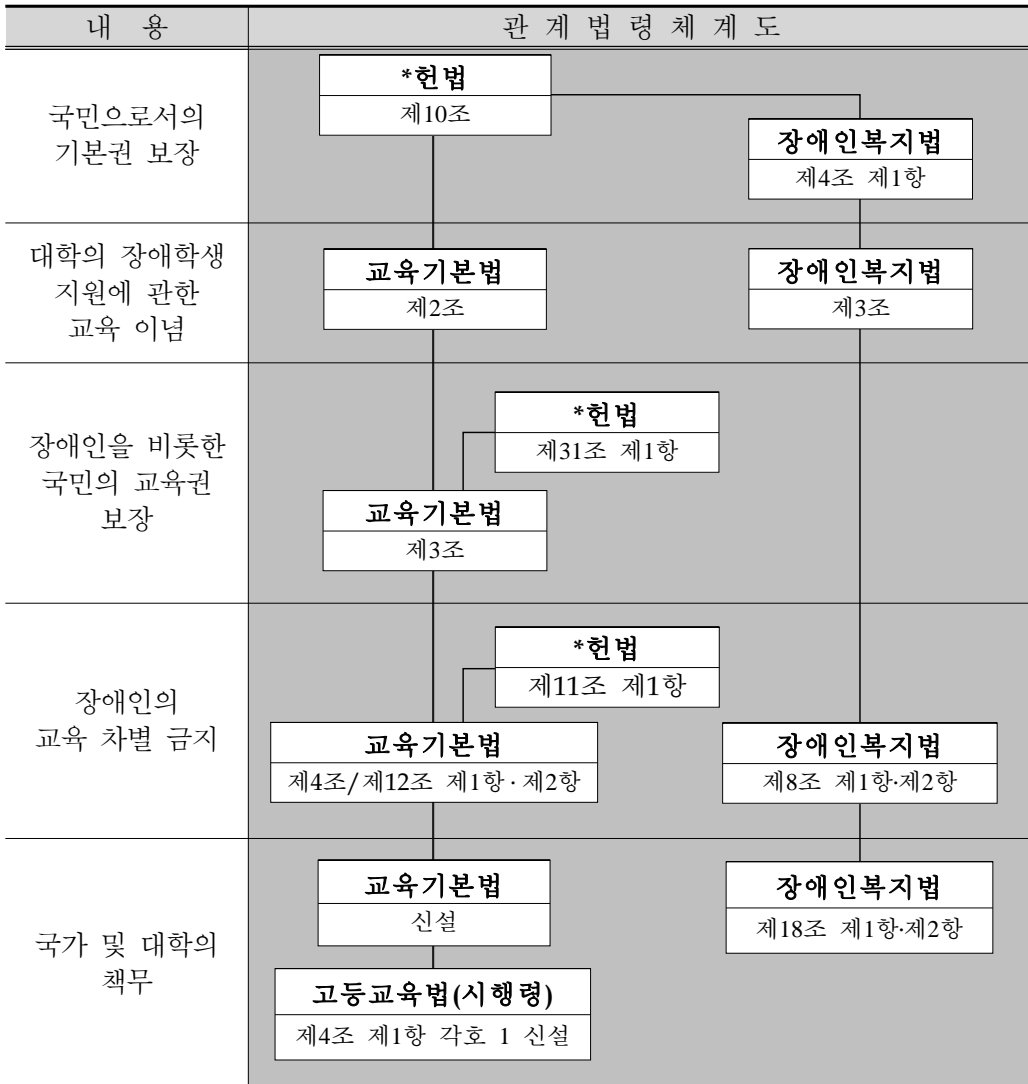
내용	관련 법률	개정 혹은 신설 조문	
		현행	개정 및 신설
국민으로서의 기본권 보장	장애인복지법 제3조 제1항(헌법 제10조 및 제11조 제1항)	현행	상동
대학의 장애학생 지원에 관한 이념	장애인복지법 제18조제1항 개정	생략	①국가와 지방자치단체는 통합교육의 이념에 따라 장애인이 그 연령, 능력, 장애의 중별 및 정도에 따른 충분한 교육을 받을 수 있도록 교육의 내용과 방법의 개선 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.
장애인의 교육받을 권리	교육기본법 제4조 (헌법 제31조)	생략	상동
차별금지	교육기본법 제4조, 제12조 장애인복지법 제8조	생략	상동
국가의 책임	교육기본법 내 '통합교육' 조문 신설	-	국가 및 지방자치단체는 신체적, 정신적, 지적 장애 등으로 인하여 특별한 교육적 배려가 필요한 자가 각급학교 및 고등교육기관에서 교육받고자 할 경우 이들의 통합교육을 지원하기 위하여 필요한 시책을 수립 실시하여야 한다.
대학의 책임	고등교육법(시행령) 제4조 제1항 각호 추가 신설	-	1. 장애학생 통합교육을 위한 학내 지원(지원 기구 및 장애학생 지원 규정)

※ () 안의 내용은 법률이 아님.

헌법에는 장애인 교육 분야에 추가되어야 할 내용들이 많다. 그 중 한 가지로 대학의 장애학생 지원이나 보장에 관한 내용이 전혀 담겨 있지 않음을 들 수 있다. 따라서 이러한 내용들은 관계법 속에 신설 규정해야 할 것이다. 예를 들면, <표 4>와 같이 할 수 있을 것이다.

이상의 내용을 관계법(령)에 따라 다시 체계화시켜 보면 <표 5>와 같다.

[표 5] 우리나라 장애인 고등교육 관계 법 체계도



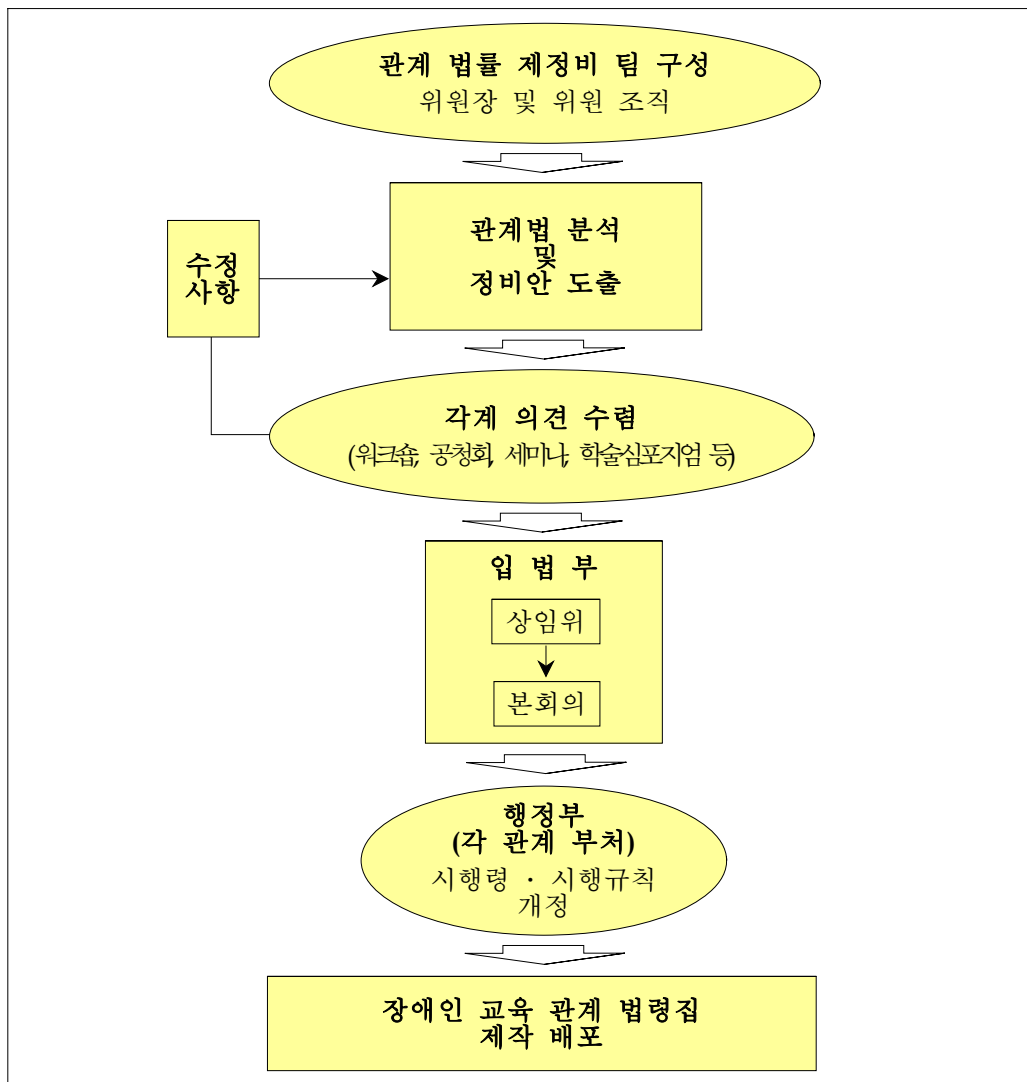
* 헌법은 법률보다 상위 개념으로 여기서는 논외로 한다.

이상과 같이 각각의 내용들을 가장 밀접한 관련이 있는 관계법률 속에 포함시켜 정비함으로써 일차적인 작업을 완료한다.

3) 다양한 의견 수렴과 입법

이렇게 도출된 장애인 교육 관계법의 정비안은 다양한 경로를 통해 각계의 충분한 의견 수렴을 거쳐 수정 보완해야 할 것이다. 또한 해당 부서 또는 관계 부처와의 관

그림 2 장애인 교육 관계법 제정비 절차



계법 정비에 대한 지속적인 협의와 조율도 필요하다. 지금까지의 과정으로부터 관계 법령의 제정비에 이르는 전 과정을 도식화해 보면 [그림1]과 같다.

Ⅲ. 장애인 교육관계법 제정비의 효과와 선결 조건

1. 관계법 제정비의 효과

장애인 교육과 관계된 법률을 제정비한다는 것은 곧 이원화되어 있는 교육행정의 통합을 의미하는 것이기도 하다. 이러한 조치의 궁극적 효과는 무엇보다 통합교육의 실질적 실현이라 할 수 있다. 그것은 다음과 같은 여러 가지 세부적 변화를 통해 실현될 것이다.

모든 행정가들은 법률로 정해진 업무를 벗어나지 않는다. 따라서 이원화된 법률체계를 유지하는 한 장애인 교육은 전체 교육행정의 변방을 면치 못할 것이다. 그에 비해 장애인 교육 관계법을 제정비할 경우 교육 행정가들은 주어진 업무로서 당연히 역할과 책무성을 갖고 임하게 될 것이다.

장애학생의 교육을 여느 학생들과 동일한 법률상에서 펼쳐야 하므로 그동안 특수교육·일반교육으로 이원화되어 왔던 정책들이 단일 구조 속에서 다루어지게 될 것이다. 다시 말해, 교육인적자원부 내에서도 그동안 특수교육정책과가 중심이 되어 타 부서에 협조를 구해 추진하던 일들이 각각의 부서에서 고유 업무로 나누어 추진된다는 것이다. 이에 따라, 교원양성이나 임용제도가 통합되거나 하나의 큰 틀에서 재구조화 될 것이고, 국가 및 지방자치단체 내 교육전문직의 전문성도 개선될 것이다. 또한 교육행정이 통합됨에 따라 특수교육도 일반교육과 균등한 발전이 이루어질 것이다.

교육행정이 통합되면 기존의 교육 체제 전반에 학교 내 장애학생 등의 지원 부서 설치나 학교운영위원회 내에 장애학생 부모의 당연 참여 등과 같은 장애인의 특별한 요구에 맞는 다양한 제도적 장치가 구안될 것이다. 교육행정의 통합으로 일회성 내지는 서류성 지원이 아닌 안정적 예산배분과 운영이 가능해 질 것이다.

만약 이러한 기대효과가 현실화된다면, 나아가 모든 부처의 장애인 정책이 일원화되는 정상화의 길로 나아가리라고 본다. 다시 말해, 장애인 교육 관계법 제정비가 장기적으로는 사회통합을 촉진하는 기폭제로서의 역할을 할 것으로 기대하는 것이다.

2. 관계법 제정비의 딜레마와 선결 조건

관계법 제정비에 따라 기대되는 효과에도 불구하고, 앞서도 제시한 바와 같이 현행 특수교육진흥법은 장애인 교육 차별 금지법적 성격이 강하다고 생각한다. 달리 말하면, 이미 기존 교육관계법들에 규정되어 있는 국민의 교육받을 권리나 내용들이 ‘장애’라고 하는 특별한 상황을 지닌 일부 국민들에게까지 부분적으로(그러나 매우 중요한) 미치지 못함에 따라 이를 보완하고 보장하기 위하여 제정한 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 따라서 교육인적자원부와 장애인교육권연대의 입장과는 달리 현 시점에서 특수교육진흥법을 폐기하고 장애인 교육 관계법을 제정비하자고 하는 것은 매우 위험한 시도일 수도 있다. 왜냐 하면, 어떠한 선결 조건 없이 그렇게 나갈 경우 우리의 장애인 교육 정책은 소위 고삐 풀린 망아지격이 될지도 모르기 때문이다.

사실 그동안 특수교육진흥법은 장애인 교육의 정책추진의 근간이 되어 왔을 뿐만 아니라, 강조(예 : 의무교육 등)와 추가(예 : 개별화교육, 별칙 등) 내용 등을 통해 일종의 제어 및 자정 역할까지도 하고 있었다고 볼 수 있다. 그런데 관계법 제정비를 통한 이 법의 폐기는 여러 가지 효과를 얻는 대신 자칫 장애인 교육을 견인하고, 제어하고, 자정하는 기존의 장치마저 상실하는 것일 수 있는 것이다. 바로 이점이 우려되는 부분이다.

그러므로 이러한 기능을 보다 강력하게 대체할 수 있는 ‘장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률’이 먼저 혹은 동시에 제정될 필요가 있다. 지난 해 9월 노회찬 국회의원을 비롯한 37명의 의원이 공동 발의했던 ‘장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률안’에서는 고용, 교육, 건축물 및 시설의 이용과 접근을 비롯한 14개 분야에서의 차별을 금지하고 있으며, 특별히 장을 나누어 장애여성과 장애아동의 차별을 금지하도록 함으로써 총 16개 영역에서의 차별금지를 규정하고 있다. 이 가운데 ‘교육’과 관련된 규정안만을 제시하면 <표 6>과 같다.

[표 6] 장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률안 중 ‘교육’ 부분

구 분	규 정 안
제1장 총칙	제1조(목적) 이 법은 모든 생활 영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고, 장애를 이유로 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제함으로써 장애인의 완전한 사회 참여와 평등권 실현을 통해 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 한다. 제2조(정의) ①이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

구 분	규 정 안
	<p>4. “차별”이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 다만, 장애인의 실질적 평등권을 실현하기 위하여 다른 법령 등에 정한 내용은 이 법에 의한 차별로 보지 아니한다.</p> <p>가. 장애인 및 장애인 관련자(이하 “장애인등”이라 한다)를 장애인 아닌 사람과 구별하여 제한·배제·분리·거부 등 불리하게 대하는 경우</p> <p>나. 장애인등에 대하여 형식상으로는 제한·배제·분리·거부 등 다르게 대하지 않지만 장애가 없는 사람과 획일적인 기준을 적용함으로써 정당한 사유 없이 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우</p> <p>다. 과도한 부담, 현저히 곤란한 사정 등의 정당한 사유 없이 장애인등에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우</p> <p>라. 장애인 등에 대한 차별행위를 부추기는 문서, 도화, 영상, 공연, 음반, 전자·전자 매체 등을 통한 표현물, 기타 물건을 배포·판매·임대하거나, 공연히 전시·상영하는 경우</p> <p>6. “적극적 조치”라 함은 국가 및 지방자치단체가 장애인에 대한 차별을 시정하기 위하여 취하는 장애인 당사자의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성을 고려한 법적·정책적 조치를 말한다.</p> <p>8. “교육 책임자”라 함은 「영유아보육법」에 의한 보육시설, 유아교육법, 「초·중등교육법」에 의한 각급 학교, 「평생교육법」에 의한 평생교육시설, 「학점인정 등에 관한 법률」에 정한 교육인적자원부장관의 평가인정을 받은 교육훈련기관, 「직업교육훈련 촉진법」에 의한 직업교육훈련기관, 그 밖에 대통령령이 정하는 기관의 장 또는 운영책임자를 말한다.</p> <p>제3조(차별 판단) ①차별의 원인이 장애를 포함한 2가지 이상일 경우, 그 행위는 이 법에 의한 차별로 본다. ②이 법을 적용함에 있어서 차별 여부를 판단할 때에는 장애인 당사자의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 충분히 고려하여야 한다.</p> <p>제4조(차별금지) 모든 생활영역에서 누구든지 장애를 이유로 차별받아서도 아니 되고 차별해서도 아니 된다.</p> <p>제5조(자기결정권 및 선택권의 보장) ①장애인은 자신의 생활 전반에 관하여 자신의 의사에 따라 스스로 선택하고 결정할 권리를 가진다.②장애인은 장애인 아닌 사람과 동등한 선택권을 보장받기 위하여 필요한 서비스와 정보를 제공받을 권리를 가진다. ③장애인에 대한 정보는 반드시 본인의 동의 하에 수집되어야 하고, 개인의 신분을 확인할 수 없는 통계적인 형식으로만 보관되어야 하며, 정보에 대한 무단 접근이나 오용으로부터 안전하여야 한다.</p> <p>제6조(국가 및 지방자치단체의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 장애인등에 대한 모든 차별을 방지하고 차별 받은 장애인등의 권리를 구제할 책임이 있으며, 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위한 적극적 조치를 강구하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 장애인 관련 정책·제도·서비스 제공 전반의 의사결정 및 집행 과정에 장애인 개인 및 단체의 참여권을 보장하여야 한다.</p>

구 분	규 정 안
	<p>③국가 및 지방자치단체는 이 법에 정한 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 다 하여야 한다.</p> <p>④위 각 항에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>제2장 차별금지</p>	<p style="text-align: center;">제2절 교육</p> <p>제10조(차별금지) ①교육 책임자는 장애인의 입학 지원 및 입학을 거부할 수 없고, 전학을 강요할 수 없으며, 「고등교육법」 제2조에 정하지 아니한 교육기관은 장애인이 당해 학교로 전학하는 것을 거절하여서는 아니 된다.</p> <p>②교육 책임자는 당해 교육기관에 재학 중인 장애인 및 그 보호자가 제11조 각 호의 정당한 편의 제공을 요청할 때 이를 거절하여서는 아니 된다.</p> <p>③교육 책임자는 당해 교육기관에 재학 중인 장애인이 교육활동을 위하여 필요한 장소로 이동, 접근하고 이용하는데 제약을 주어서는 아니 된다.</p> <p>④교육 책임자는 특정 수업이나 실험·실습, 현장견학, 수학여행 등 학습을 포함한 모든 교내외 활동에서 장애를 이유로 장애인의 참여를 제한, 배제, 거부하여서는 아니 된다.</p> <p>⑤교육 책임자는 취업 및 진로교육, 정보제공에 있어서 장애인을 장애인 아닌 사람과 구별하여서는 아니 된다.</p> <p>⑥교육 책임자 및 교직원들은 당해 교육기관에 재학 중인 장애인과 그 보호자에게 장애와 관련하여 경제적, 정신적 부담을 가해서는 아니 된다.</p> <p>⑦교육책임자는 장애인의 입학 지원 시 장애인 아닌 지원자와는 다른 추가 서류, 별도의 양식에 의한 지원서류 등을 요구하거나, 장애인만을 대상으로 한 별도의 면접이나 신체검사, 추가시험 등을 요구하여서는 아니 된다.</p> <p>⑧교육책임자 및 교직원들은 당해 교육기관에 재학 중인 장애인 및 그 보호자, 특수학급 및 특수교육 교원, 특수교육보조원, 장애인 관련 업무 담당자를 모욕하거나 비하하여서는 아니 된다.</p> <p>⑨국가 및 지방자치단체는 장애인에게 「특수교육진흥법」 제5조제1항에 의한 교육을 실시하는 경우, 해당 교육과정에 정한 학업 시수를 엄수하여야 한다.</p> <p>제11조(정당한 편의제공의무) ①교육 책임자는 당해 교육기관에 재학 중인 장애인의 교육활동에 불이익이 없도록 적극적으로 다음 각호의 수단을 강구하고 제공하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시청각 장애인의 교육에 불이익이 없도록 수화통역, 문자통역(속기), 점자자료, 자막, 큰문자 자료, 화면낭독·확대프로그램, 보청기기, 무지점자단말기를 포함한 각종 재활보조공학장비 등 의사소통 수단을 제공하여야 한다. 2. 장애인 및 그 보호자가 필요로 하는 경우 교육보조원을 고용, 배치해야 한다. 3. 장애로 인한 학습 참여의 불이익을 해소할 수 있는 확대독서기, 보청기기, 높낮이 조절용 책상, 각종 보완·대체 의사소통 도구 등을 대여하여야 하고, 안내견의 배치나 휠체어의 접근을 위한 여유 공간을 확보하여야 한다. 4. 장애인의 이동 및 접근에 불이익이 없도록 각종 이동용 보장구의 대여 및 수

구 분	규 정 안
	<p>리를 해 주어야 한다.</p> <p>5. 교육기관은 교육과정을 적용함에 있어 학습 진단을 통해 적절한 교육 및 평가방법을 제공하여야 한다.</p> <p>6. 교육기관 및 그의 지휘·관리·감독 기관은 당해 교육기관에 재학 중인 장애인의 통학에 불이익이 없도록 적절한 방안을 강구하여 시행해야 한다.</p> <p>②당해 교육 책임자는 제1항의 업무를 수행하기 위해 교내에 장애 학생 지원부서 또는 담당자를 배치하여야 한다.</p>
<p>제3장 장애여성 및 장애아동</p>	<p style="text-align: center;">제1절 장애여성</p> <p>제26조(차별금지) ①장애여성은 이 법에서 정하고 있는 모든 생활영역에서 장애를 가진 여성임을 이유로 어떠한 차별도 받아서는 아니 된다.</p> <p>④교육기관, 시설, 사업장 등에서 성폭력 예방교육 책임자는 장애여성을 대상으로 성인식 및 폭력예방 교육을 실시하여야 하고, 성폭력예방교육 내용에 장애여성에 관한 내용을 포함시켜야 하며, 그 내용이 장애여성을 왜곡하여서는 아니 된다.</p> <p>⑤교육기관, 직업훈련을 주관하는 기관은 장애인의 성별이나, 여성간의 장애 유무에 따라 교육여건 제공이나 교육활동에 대한 행·재정적 지원 등을 달리하여서는 아니 되며, 장애여성에 대하여 다름 각호의 차별을 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 학습활동의 기회 제한 및 활동의 내용을 구분하는 경우 2. 취업교육 및 진로선택의 범위 등을 제한하는 경우 3. 교육과 관련한 계획 및 정보제공 범위를 제한하는 경우 4. 그 밖에 교육에 있어서 정당한 사유 없이 장애여성을 불리하게 대우하는 경우</p> <p style="text-align: center;">제2절 장애아동</p> <p>제28조(차별금지) ①장애아동은 자신의 부모에 의해 양육 받을 권리가 있다.</p> <p>②장애아동은 교육, 훈련, 건강보호서비스, 포괄적인 재활서비스, 취업준비, 레크리에이션 등에 있어 충분한 기회를 제공받을 권리가 있다.</p> <p>③장애아동은 의무교육으로부터 배제되어서는 아니 된다.</p>
<p>제4장 장애인차별금지위원회</p>	<p style="text-align: center;">제1절 설립 및 운영</p> <p>제30조(장애인차별금지위원회의 설립과 독립성) ①장애인 차별에 대한 예방·조사·시정 조치 및 장애인의 인권을 보호, 향상시키기 위하여 국무총리 소속 하에 장애인차별금지위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>②위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.</p> <p>③각 광역시·도에 1개 이상의 지방사무소를 두되, 장애인의 접근이 용이한 곳에 설치하여야 한다.</p> <p>제31조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. 장애인에 관한 법령(입법 과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명</p> <p>2. 장애인 인권 침해 및 차별 행위에 대한 조사와 구제</p>

구 분	규 정 안
	3. 장애인 차별을 이유로 소송이 진행될 경우 정보제공 및 지원서비스 4. 장애인 차별에 대한 실태조사 및 관련 보고서 작성 5. 장애인 인권에 관한 교육 및 홍보 6. 장애인 차별의 유형·판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고 7. 장애인 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 개인 및 단체와의 협력 8. 장애인 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류·협력 9. 그 밖에 장애인 인권의 보장과 향상을 위해 필요하다고 인정하는 사항

<표 6>의 법안에 따르면 크게 본 법률의 목적과 차별 및 차별금지 등의 개념 정의, 국가와 지방자치단체의 의무를 명시한 총칙과 차별금지, 여성 및 아동, 그리고 차별에 대한 법률적 구제를 위한 ‘장애인차별금지위원회’의 설치와 역할 등이 제시되어 있다. 즉, 모든 분야에서 장애인의 교육차별을 금지하고 있을 뿐만 아니라, 차별행위에 대한 법률적 구제를 보장받을 수 있도록 하고 있는 것이다.

이것은 기존의 특수교육진흥법이 갖고 있었던 차별금지의 정도와 범위를 훨씬 넘어서는 것이기도 하다. 따라서 적어도 이 법의 제정이 먼저 이루어지거나 동시에 추진되어야 장애인 교육 관계법 제정비와 특수교육진흥법의 폐기의 효과가 극대화 될 수 있으리라 믿는다.

IV. 맺음말

특수교육진흥법의 폐지와 새로운 장애인 교육법(장애인교육지원법과 특수교육지원법) 제정에 관심이 모아지고 있다. 장애인계는 장애인계 대로 정부는 정부대로 이미 각각의 안을 거의 완성하여 최종 다듬기를 하고 있다. 이러한 상황에 장애인 교육 관계법 제정비와 특수교육진흥법 폐지를 주장하는 것은 무책임한 행위로 보일 수도 있을 것이다. 또한 수년째 장고를 거듭하고 있는 ‘장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률(안)’의 향배가 아직 뚜렷이 정해지지 않은 상황을 감안하고 보면 이러한 주장은 더욱 설득력을 얻지 못할 법도 하다.

그러나 교육 현장에서도 학교 관리자의 인식이 중요하듯이 국가적으로도 교육 행정가의 의지를 결정할 장애인 교육 관계법의 제정비는 오랜 세월동안 통합교육을 염원해 온 우리나라 장애인 교육에 혁신적 전기가 되리라 확신한다. 지금까지의 선

례를 보더라도 법률의 전면 개정이나 제정은 10년 이상을 내다보고 이루어진다. 따라서 장애인 교육에 관한 10년 이상의 향배를 결정할 선택에 신중을 기해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 교육인적자원부(1995). 특수교육연차보고서.
교육인적자원부(2005). 특수교육연차보고서.
김기룡(2006). “장애인의 교육지원에 관한 법률(안)” 입법 배경 및 주요 내용. 장애인의 교육지원에 관한 법률 입법 공청회 자료집(2006. 4.). 전국장애인교육권연대.
김주영(2005). 장애인 고등교육 지원 제도와 방법에 관한 연구. 단국대학교 대학원 박사학위 청구논문.
박지연, 정대영, 김주영, 김두식(2005). 특수교육 관련 법령 개정을 위한 기초연구(정책 연구2005공모과제-18)
장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률안(노회찬 국회의원 대표 발의, 의안번호 2690).

장애인 교육권 확보를 위한 과제

도 경 만
장애인교육권연대 집행위원장

1. 서 론

1977년 특수교육진흥법이 제정된 이래 30여년의 시간동안 특수교육이 양적으로 많은 발전이 있었다는 것은 특수교육에 종사하고 있는 누구나가 인정하고 있다. 그러나 실제교육 현장에서 교육을 받고 있거나 또한 교육을 받기 위하여 노력했던 장애인들은, 공교육이라는 이름이 무색할 정도로 학교현장에 존재하는 수많은 차별에 맞서서 개개인의 노력이나 부모의 노력으로 이를 극복하거나 아니면 빈번한 차별 앞에 좌절할 수밖에 없는 것이 지금의 현실이다.

일반법에 우선한다고 하는 특별법의 형태로 특수교육진흥법이 존재하고 있지만, 장애아동들은 단위학교 현장에서 발생하는 장애로 인한 다양한 차별과 교육권 및 학습권 침해와 관련해서는 어떠한 문제제기도 할 수 없는 상태로 방치되어지고 있다고 해도 과언이 아니다.

실제로 다양한 문제해결을 위한 방안들을 제시하여도, 교육행정을 책임지는 국가와 지방자치단체는 이러한 문제들을 해결하려는 관점이 아니라, 국가의 예산 부족과 인식의 부재로 애써 외면해 왔던 것이 사실이다. 입시위주의 경쟁교육 강화만이 교육의 전부인 것처럼 이야기되고 있는 틀 속에서 장애인교육에 예산을 확대하고 장애인의 교육권을 보장해야 한다는 수많은 요구들은 경제성과 효율성이 없다는 논리로 재단되고 있다. 또한 ‘우리나라의 특수교육진흥법이 외국의 법과 비교하여 손색이 없다.’, ‘과거에 비하여 조금씩 나아지고 있다’ 또는 ‘2만불 시대에나 장애인의 교육권보장을 이야기 할 수 있다’ 라는 논리들로 구체적인 현장의 교육차별을 방관하고 있는 것이 현실이다.

이러한 현실들의 결과로 교육의 질은 고사하더라도 양적 교육 수혜율을 따져보면,

무상교육이라고 하는 장애유아의 조기교육 수혜율은 11.7%로 수준으로 전무하다고 할 수 있으며, 의무교육이라고 하는 초등과정에서의 장애학생 교육수혜율은 30%대이며, 중학교 및 고등학교에서의 장애학생 교육수혜율은 20%를 조금 웃도는 수준에 있을 정도로 심각한 수준이다.¹⁾ 교육현장에서 제공되고 있는 교육내용 역시 통합교육의 철학을 완성하기 위한 노력은 커녕, 장애로 인해 발생하는 학습과정에서의 제약들은 장애학생 개개인이 감수해야 될 문제로만 이해되고 있고, 실제로 장애아동의 학습권이 침해당하고 있다.

이에 필자는 지금의 장애인교육의 현실이 정부와 교육당국이 이야기하는 것처럼 예산의 부재와 인식의 부재에서 그 원인을 찾기보다는, 장애인 교육을 규정하고 있는 현행 특수교육진흥법이 법으로서의 실효성과 강제성이 부족하기 때문에 발생한 것으로 규정하고, 이에 대한 특수교육진흥법의 총론 및 각 항목들의 문제점을 분석해 제시하고 이를 극복할 수 있는 대안을 모색해 보고자 한다.

2. 현행 특수교육진흥법의 문제와 주요 과제

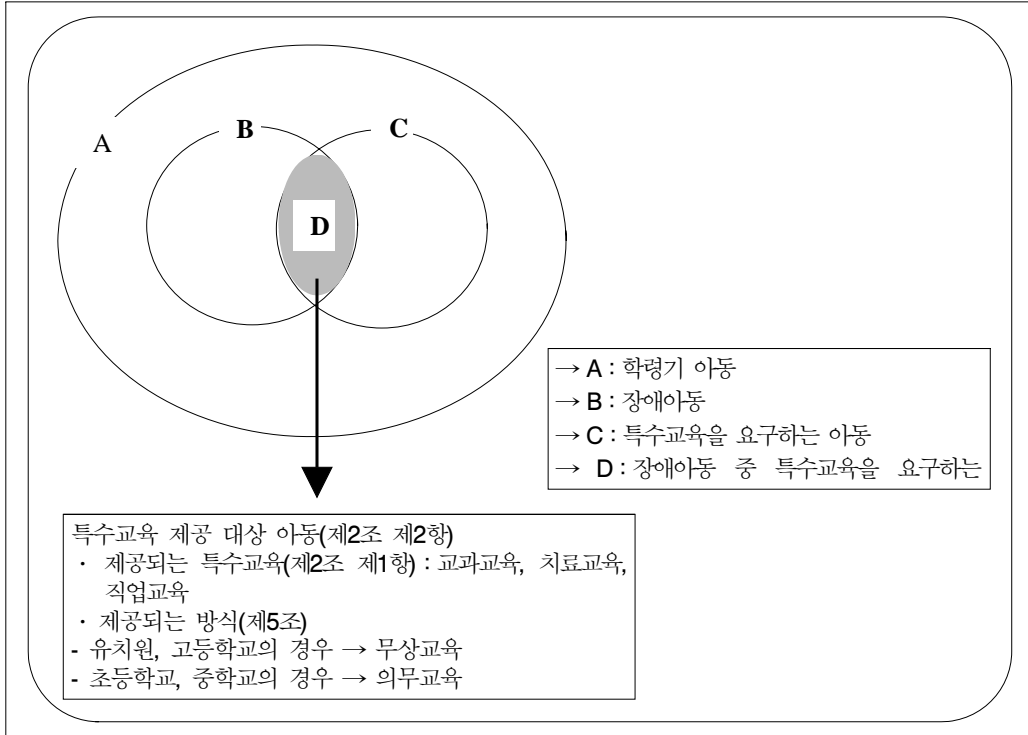
1) 장애아동 출현율·장애아동의 교육수요 파악을 근거로 한 의무교육·무상교육 체제의 마련

① 협소한 장애범주와 그로 인한 교육지원대상자 수의 제한

현재 세계적으로 장애의 개념이 개인의 신체적·정신적 손상에서 사회적 문제까지 확대되어 가고 있고 그 결과 장애의 범주가 확대되는 경향과 장애인구의 규모도 증가되는 경향을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 특수교육진흥법의 장애범주는 교육의 입장에서 ‘장애인 가운데서 특수교육을 필요로 하는 자만을 특수교육대상자로 한다’는 기본 전제 때문에 개정 장애인복지법의 규정보다도 장애범주 그 자체와 수를 더 확대

1) 교육수혜율은 2005특수교육실태조사를 바탕으로 장애인교육권연대가 국립특수교육원의 연구(2001)의 장애아동 출현율 2.71%의 비율로 연령대 별 장애아동 수를 추정하여 그 중 실제로 교육현장에 배치되어 있는 학생 수를 산출한 결과이다. 이들이 별도의 적절한 교육적 지원을 제공받고 있는지 여부(현재의 ‘특수교육적 지원’의 의미)에 상관없이 순전히 교육 현장에만 배치되어 있는 장애학생 수의 비율이 저 정도 수준밖에 되지 않는다는 것이다. 따라서 일반 학급에 완전 통합된 학생들은 사실상 개별 장애학생에게 별도의 적절한 지원이 제공되지 않고 있다는 현실을 감안한다면 ‘별도의 적절한 교육 수혜율(특수교육 수혜율)’은 저 수치보다 훨씬 더 낮아질 가능성이 다분하다. p. 18의 <표-3>참고.

그림 1 특수교육진흥법의 규정에 따른 교육지원대상자(D)의 범위와 교육지원 방법



하지 못하고 제한한 측면이 있는 것이다.(국립특수교육원, 2001)

장애아동에게 필요한 교육을 제공하기 위해서는 일차적으로 장애아동의 출현율에 대한 조사와 적절한 진단평가체계의 마련이 전제되어야 한다. 출현율 조사를 통한 특수교육 요구아동 수의 산출은 특수교육 정책 수립의 토대-특수교육 요구아동의 배치계획 수립, 특수교육기관 수의 산출 및 적합성 검토, 특수교육교원 수급계획 수립가 됨에도 불구하고 현재 우리나라는 아직도 특수교육을 요구하는 아동(별도의 교육적 지원을 필요로 하는 아동)들의 수를 제대로 파악하지 못하고 있는 것이다.

현재 특수교육대상자로 선정되어 ‘특수교육을 받고 있는 아동들, 즉 장애아동들 중에서 특수교육을 희망하여 특수교육대상자로 선정된 아동들이 특수교육을 요구하는 아동(별도의 교육지원을 필요로 하는 아동)들의 전체인지 일부인지도 제대로 파악되지 않고 있다는 것이 심각한 문제점이다. 실제로 국립특수교육원의 연구(2001)에 따르면 특수교육이 필요한 전체 아동들²⁾(6-11세 표본조사) 중에서 특수교육을 받고 있지 못한

2) 이 연구 역시 6세에서 11세의 표본조사인 것과 응답률이 저조한 것을 감안할 때 장애아동 출현율과 별도의 교육적

아동들이 전체 특수교육이 요구 아동들 중 무려 47.2%나 차지하고 있는 것으로 나타났다.

교과교육, 치료교육, 직업교육 등을 모두 ‘특수교육’이라는 개념으로 포괄함으로써 장애인 중 실제로 선정절차를 거쳐 특수교육대상자로 선정된 자에게만 제공되는 지원으로 한정하였다. 이로 인하여 특수교육대상자로 신청하여 실제로 선정된 장애인 이외의 장애인의 경우에는 교육현장에서 장애 특성에 맞는 다양한 교육매체를 통한 교과교육 및 치료교육, 직업교육 등은 전혀 제공받지 못하고 있다.

이러한 ‘특수교육 대상자 선정자’에게만 제공되는 ‘특수교육’의 개념으로 인해 장애학생에 대한 교육지원은 특수학교와 특수학급만을 중심으로 되어왔다. 하지만 국립특수교육원의 연구결과(2001)에 따르면 특수교육(별도의 교육적 지원)을 필요로 하는 아동들의 61%가 일반학급에 배치되어 있으며, 가정·시설·병원 등에서 재택교육 등의 기타 지원을 받고 있는 아동도 6.5%정도인 것으로 추정하고 있다. 이 연구는 6-11세 표본집단 연구로 정확한 수치와 비율은 현재와 좀 차이가 있을 수 있으나, 이렇게 일반학급에 통합된 장애학생과 가정·시설·병원 등에 있는 장애학생의 경우 적절한 교육지원을 받을 기회조차 차단당하고 있음을 강하게 시사해준다.

특수교육을 받고 있는 대상자(양적 특수교육 수혜자)라 할지라도, 교육지원은 장애 영역 및 장애 정도에 따라 개별적으로 다양하게 지원 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재는 교과교육, 치료교육, 직업교육이 ‘특수교육’이라는 상위항목으로 규정되어 현장에서 역할규정의 애매함과 함께 담당교원에게 혼란만 초래하여 개별교육대상자에게 적합하고 적절한 전문적·체계적 지원이 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 또한 ‘장애’로 인해 필요한 추가적인 교육적 지원(수화통역·문자통역의 지원, 점자/과일교재의 제공, 활동보조 인력의 제공, 수학·통학·수험 편의, 학습보조기자재의 제공, 대체평가수단의 마련 등)에 대해 명확하게 규정하지 않고 소홀히 함으로써 많은 장애학생들의 교육권이 침해된 채 방치되어 왔다.

② 형식적인 의무교육·무상교육 조항

현행 특수교육진흥법에는 무상·의무교육을 가능하게 하는 국가 및 지방자치단체의 책임 및 그에 따른 구체적인 직권에 의한 선정절차 마련의무 등을 명시하지 않고

요구를 지닌 아동들의 비율과 수는 이보다 높아질 수 있다. 마찬가지로 이유로 장애인 중 적절한 교육적 지원을 받고 있지 못하는 비율과 수도 현재의 교육부가 추정하는 교육수혜율(62.5%)보다 훨씬 높아질 것이다.

의무교육과 무상교육을 받기 위한 책임을 특수교육대상자 본인과 그 보호자에게 떠넘기고 있다.

그러나 국립특수교육원의 연구(2001)에 따르면, 특수교육을 받고 있지 않는 70% 이상의 특수교육 요구아동의 부모들은 특수교육 체제에 대해 제대로 알고 있지 못하며, 그러한 지원을 받기 위해 우선적으로 이루어져야 하는 특수교육대상자 선정과정과 절차 등에 대해서도 제대로 알고 있지 못한다. 또한 특수교육을 받고 있지 않은 이유 중 ‘특수교육이 필요한지 몰라서’라는 것이 26.5%, ‘특수교육이 필요한지 알았지만, 특수교육이 무엇인지 몰라서’가 9.4%, ‘특수교육이 필요한지 알았지만, 적절한 특수교육기관을 찾지 못해’가 19.1%에 해당한다. 따라서 장애학생이 의무교육과 무상교육을 받기 위한 책임을 특수교육대상자와 보호자에게 떠넘겨 온 것은, 실질적으로 의무교육과 무상교육 실현을 위해 적극적인 노력을 기울이지 않은 채 책임과 의무를 회피해 왔다고 할 수 있다.

③ 형식적인 장애유아 무상교육 조항

유치원과 고등학교 과정을 무상교육이라고 규정하고 있지만 구체적으로 장애유아의 무상교육을 실현하기 위하여 제시된 조항은 특수교육진흥법 제8조(조기특수교육시책강구)의 ‘장애를 지닌 유아에 대한 유치원 과정의 교육을 촉진하기 위하여 장애의 조기발견, 교원양성, 교육시설, 설비의 확충 등 조기특수교육에 필요한 시책을 강구하여야 한다.’라는 조항 외에 구체적으로 무상교육을 실현하기 위한 국가 및 지방자치단체의 세부적인 역할규정은 찾아볼 수가 없다.

장애아동 혹은 장애를 가질 가능성이 있는 아동을 가능한 한 조기에 발견, 적절한 절차에 따라 진단·평가를 하고, 이러한 진단·평가 결과에 따라 장애 유아에게 적절한 교육 서비스를 제공하는 것은 이들의 장애를 예방하거나 최소화할 뿐만 아니라 아동의 교육 및 가족의 삶의 질 향상에 크게 기여한다. 따라서 장애유아를 가능한 한 조기에 발견하여 조기 중재와 적절한 교육적 지원을 제공하는 것은 커다란 중요성을 지닌다.

따라서 선진 외국에서는 장애아동을 조기에 발견하기 위한 체계를 구축하고 다양한 조기발견 전략을 사용하고 있으며, 무상으로 제공되는 장애유아 교육지원 대상자의 연령을 0세로 하향 조정하고, 적절한 별도의 교육지원을 받지 못할 경우 나중에 장애를 나타낼 가능성이 있는 장애위험 아동까지 교육지원 대상자에 포함시키고 있다. 또한 영·유아의 특성을 고려한 별도의 유아교육지원 대상자 정의와 기준 및 진단·

평가 절차와 방법을 규정하는 등 장애아동의 조기발견, 적절한 진단·평가 및 이에 따른 무상의 장애유아 교육지원을 제공하기 위해 국가에서 많은 노력을 기울이고 있다.(이미선 외, 2001)

그러나 우리나라의 경우 관련 부처간에 연계된 종합적인 장애아동 조기발견 체계의 부재, 장애 영·유아 특성에 적절한 교육지원 대상자 선정을 위한 진단·평가 절차와 방법에 관한 법적 조항 및 진단·평가 도구의 부족, 0~2세 장애영아 및 장애위험 아동에 대한 공교육적 대책 부족, 국가 수준 및 대부분의 시·도교육청 수준의 교육과정 편성·운영지침에 장애유아교육 현장에서 이루어져야 할 장애유아의 사정 절차와 방법에 관한 구체적인 지침의 부족한 실정이다.(이미선 외, 2001)

이러한 결과로 인하여 장애유아의 양적 교육수혜율 조차 29.8%(2005년 기준)에 머물고 있는 것이 지금의 현실이다. 이는 당사자나 보호자가 특수교육대상자로 신청해야지만 특수교육대상자로 선정되어 교육을 받을 수 있는 현재의 특수교육대상자 선정 절차와 장애유아의 무상교육 실현을 위한 국가 및 지방자치단체의 책임 있는 시스템과 공교육적 대책의 부재로 인해 발생한 구조적 현상이다. 따라서 더 이상 교육지원대상자에 대한 선정 절차에서부터 당사자나 보호자에게만 맡겨만 놓는 것이 아니라 국가 및 지방자치단체가 장애유아의 공교육적 대책 마련과 적절한 교육지원을 제공하는 것을 의무사항으로써 규정할 필요가 있다.

이를 위하여 현행 특수교육진흥법 총칙부분에 명시된 정의 및 무상교육·의무교육과 관련해서 구체적으로 개선되고 새롭게 정리되어야 할 사항을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 장애아동 출현을 실태조사를 통해 정확한 교육수요를 파악하여 그를 근거로 한 장애학생의 교육지원 정책을 마련해야 한다. 이를 위해서는 장애아동을 조기에 발굴하기 위한 조기중재 제도와 합리적이고 신뢰성 높은 국가 차원의 진단·평가 체제의 마련이 무엇보다 시급하다.

둘째, 특수교육대상자로 신청·선정된 자로 한정지어 규정하고 있는 교육대상자를 장애를 지닌 사람으로 확대하여 개별장애학생에게 필요한 별도의 적절한 교육지원이 모두 제공될 수 있도록 해야 하며, 이러한 장애학생들이 장애를 이유로 교육기회에서 배제되는 경우가 없도록 하기 위하여 당사자와 보호자에게만 신청의 책임을 부과할

것이 아니라 국가 및 지방자치단체의 책임으로 규정하여야 하며, 이의 실현을 위해 직권에 의한 선정절차를 마련하고, 그에 따른 예산확보 방안들이 제시되어야 한다.

셋째, 장애로 인하여 교육기회에서 배제될 수밖에 없는 장애인의 교육권의 확대와 교육차별을 해소하기 위하여 고등학교까지의 교육을 의무교육으로 규정할 필요가 있으며, 장애 영·유아시기에 적절한 교육 및 치료교육적 지원도 공교육의 영역 내에 포함시켜 조기중재 체제 기반을 마련해야 한다. 뿐만 아니라, 고등학교 이후의 고등교육과 평생교육에서도 장애인을 위한 교육 지원 내용을 공교육 차원에서 책임질 수 있도록 해야 하여 경쟁과 효율의 논리 속에서 도태되고 배제되고 있는 장애인의 실질적 교육평등을 위해 국가적인 차원에서 적극 노력해야 한다.

2) 국가 및 지방자치단체의 의무 구체화·강화

[표 1] 국가 및 지방자치단체의 역할에 관한 특수교육진흥법 상의 관련 조항

현행 특수교육진흥법 제 3조 (국가 및 지방자치단체의 임무)	특수교육진흥법 제 8조 (조기특수교육시책 강구)
①항에는 국가 및 지방자치단체가 특수교육을 진흥하기 위하여 수행해야할 업무를 총 11가지로 규정 ②항에는 ①항의 업무추진을 위하여 드는 경비를 예산의 범위 안에서 우선적으로 지급하여야 한다고 명시 ③항에는 업무추진이 부진하거나 예산조치가 미흡한 지방자치단체에는 국가가 예산확충 등의 필요한 조치를 취하도록 지방자치단체에 권고할 수 있도록 명시하였고, 국가는 ①항의 업무추진을 위하여 중앙행정기관간에 협조체제를 구축하도록 명시	국가 및 지방자치단체는 장애를 지닌 유아에 대한 유치원과정의 교육을 촉진하기 위하여 장애의 조기발견, 교원양성, 교육시설, 설비의 확충 등 조기특수교육에 필요한 시책을 강구하여야 한다.”로 명시되어 국가 및 지방자치단체의 임무를 제시

위의 법 조항만을 보았을 때에는 너무나 당연한 조항들을 큰 항목별로 제시해 놓았고 이것을 국가 및 지방자치단체의 역할로 규정해 놓았기에 필자 역시 특수교육진흥법에 대하여 찬사를 보냈던 기억이 새롭다. 그러나 문제가 되는 지점은 위의 조항들이 ‘국가 및 지방자치단체’의 ‘의무’ 조항이 아닌 ‘임무’이며 어디까지나 예산의 범위 안에서 이루어진다는 것이다. 또한 제3조의 조항은 ‘진흥’하기 위한 것이며 단순히 ‘촉진’하기 위한 문구이다. 이러한 소극적인 법 조항 내용은 특수교육진흥법의 시행령과 시행규칙에 의무교육 및 무상교육의 내용을 제대로 반영하지 못하도록 하는

근거를 제공해 줄 뿐이다.

구체적 사례로 장애유아의 유치원 교육은 무상교육이라고 규정하고 있고 또한 제 8조에 조기특수교육시책이 명시되어 있지만, 장애를 가진 모든 유아에게 적용되는 무상 공교육으로서 그 기능을 하도록 하기 위한 구체성과 강제력이 생략되어 있다. 예를 들어, 장애유아를 조기 발견하고, 이를 선정하며, 이들에게 필요한 적절한 교육적 지원에 대한 구체적인 내용과 예산 문제 등이 법 조항에 명시되어 있지 않다. 그렇기 때문에, 장애유아교육에 대한 교육 지원 정책은 수박겉핥기식 이상의 정책이 마련되지 못하고 있으며, 임시방편적인 정책으로 일관해 오고 있다. 장애유아를 조기에 발견하고 교육계획을 수립하는 것은 이후 초·중등교육에 있어서 장애인교육을 바르게 세우는 길임을 누구나 알고 있는 것임에도 이는 현실의 예산 논리 앞에 묻힐 수밖에 없었다. 예산 부족의 논리는 법률에서 강제조항이 미비하다는 것 이외에도 정부기관간의 협력체제가 제대로 구축되어 있지 않아 발생하는 문제일 수 있다.

또한 특수교육진흥법 제4조 제4항과 특수교육진흥법 시행령 제2조 (특수교육협의체의 구성·운영)에 정부 행정기관간의 협조체제를 구성하여 특수교육의 문제들에 대하여 협력할 수 있도록 명시해 놓았지만, 각 정부부처 간의 예산확보 논쟁에 밀려 특수교육의 문제들을 해결하기 위한 근본적인 정책과 제도를 입안하고 예산을 고민하는 성격으로서 역할하지 못하고 있다. 단지 이러한 협조체제는 교육인적자원부 특수교육정책과의 일부 사업을 수행하기 위하여 필요한 예산을 일부분 확보하는 협의체의 역할로만 국한되어 있을 뿐이다.

이러한 문제들을 해결하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 임무들을 추상적으로 총칙부분에 언급하는 것에 그치지 않고, 특수교육진흥법 제 3조와 6조, 7조, 8조 등과 같은 조항들에서도 각 조항들을 수행하기 위하여 필요한 세부적인 정책과 내용들을 국가와 지방자치단체의 임무로 규정할 필요가 있다. 또한 세부적인 사항들을 정부차원에서 구체적으로 실현하고 필요한 예산을 마련하기 위해서, 관계부처간의 실질적인 협력관계를 구축해야 하는데, 지금과 같은 협의체의 성격보다는 한시적인 범정부차원의 협의체 구성을 의무화시킬 필요도 있다.

3) 특수교육운영위원회

특수교육진흥법 제4조(특수교육운영위원회), 특수교육진흥법 시행령 제2조의2(중앙 특수교육운영위원회)와 제 3조(시·도 특수교육운영위원회) 제4조의 1(시·도위원회

회의 등) 제4조의 2(시·군·구특수교육운영위원회) 등에 특수교육운영위원회의 구체적인 역할들이 구체적으로 명시되어 있다.

중앙특수교육운영위원회의 경우 특수교육에 관한 기본정책, 장·단기 특수교육발전계획, 특수교육제도의 개선, 기타 특수교육의 발전에 관한 사항 등 다양한 역할을 수행하고 있다. 그러나 특수교육운영위원회는 특수교육진흥법의 경우, 특수교육에 관한 주요사항을 심의하는 역할로 명시되어 있고, 특수교육진흥법 시행령에는 교육인적자원부 정책자문기구의 역할로서 규정되어 있어, 그 위상이 서로 다르고 역할이 불분명하게 규정되어 있다. 따라서 특수교육운영위원회가 법안에 명시된 역할을 실질적으로 수행할 수 있을지 의심스럽다.

1994년 특수교육진흥법 전면 개정안에 시·도특수교육운영위원회와 시·군·구 특수교육운영위원회 설치 조항이 마련되면서, 단위 학교 내에서 진행되었던 특수교육대상자 판별/선정/배치 업무가 각급 특수교육운영위원회로 이관되었고, 이에 따라 일선 학교에서 발생해 왔던 초·중학교의 입학과 관련한 차별 사례들이 조금씩 사라지기 시작했다. 하지만 현재의 각급 특수교육운영위원회는 전담인력이 배치되지 않고, 회의 역시 연간 2~3회 정도 실시하는 등, 특수교육대상자의 선정/배치 과정이 형식적으로 이루어지고 있고, 법안에 규정된 ‘기타’의 역할을 추가로 진행하지 못하고 있는 형편이다. 실제로 10여년이 지난 지금까지도 특수교육대상자의 진단과 평가, 그리고 배치과정이 단위학교에서 진행되고 있고, 특수교육운영위원회는 사후 결재하는 식의 체제로 운영되고 있다. 특수교육운영위원회에서 수행해야 할 특수교육대상자의 진단과 평가, 이를 바탕으로 하는 배치가 책임 있게 이루어지지 못하기 때문에, 단위학교 내에서 장애학생 입학과 관련한 끊임없는 시비가 일어나고 있다.

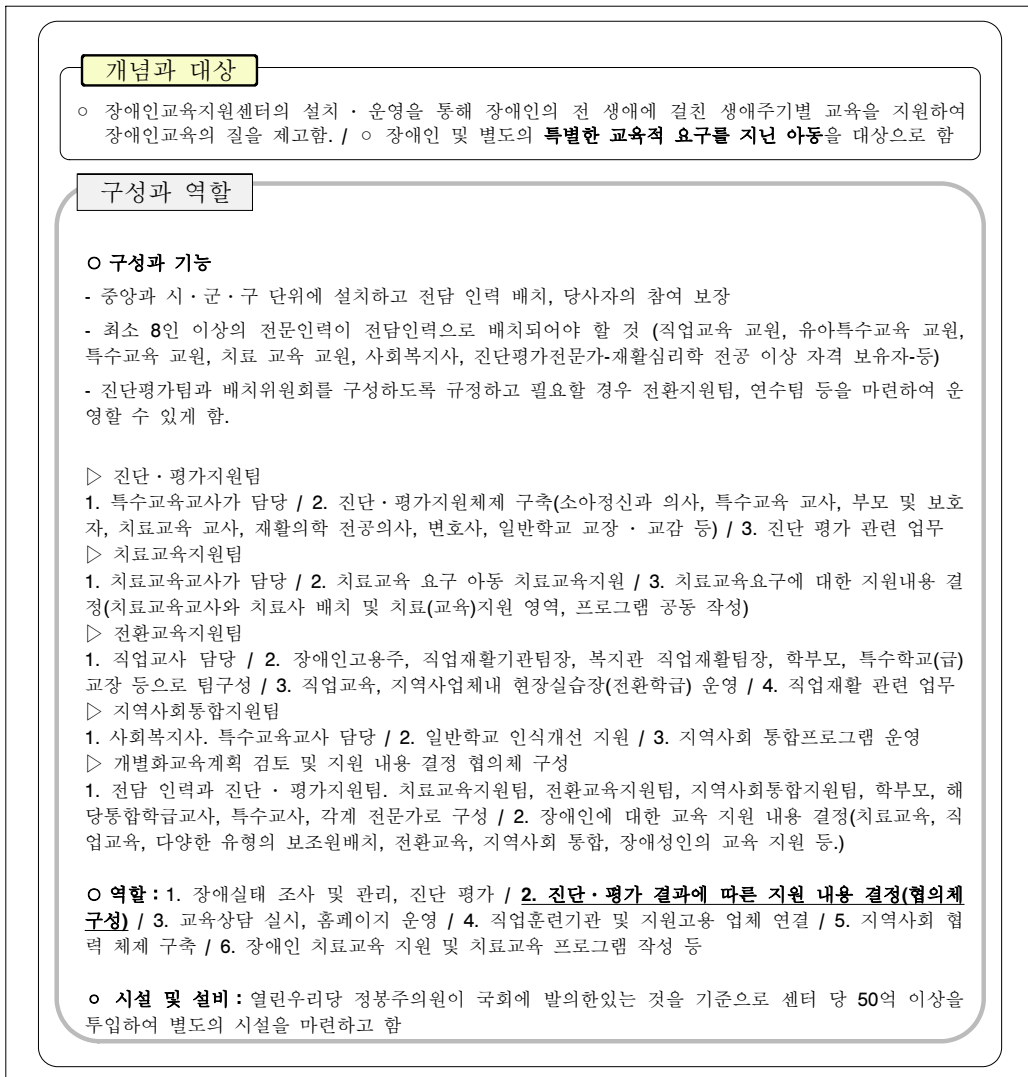
현재의 특수교육운영위원회는 장애를 지닌 사람들에게 교육현장에서 발생하는 구체적인 문제들을 해결하고 지원하기 위한 발전계획이나 대책을 수립하는 기구로서 역할을 하지 못하고 있다. 이에 교육인적자원부에서는 몇 해 전부터 “특수교육지원센터”를 제안하며, 이에 대한 장기계획을 마련하고 있지만, 특수교육지원센터에 대한 법적 근거가 부족하고 관련 예산이 편성되어 있지 않아 또 하나의 형식적 기구로 전락할 가능성이 높다.

특수교육운영위원회가 형식적 기구로 전락하고 있는 문제와 특수교육지원센터의 위상과 역할 문제들을 해결하기 위해서는 이러한 기구의 위상과 역할을 법률 조항으로 명시하고, 각 기구의 역할을 전문화시키고, 관련 예산을 확보하는 등 일련의

노력이 수반되어야 한다. 뿐만 아니라 특수교육운영위원회'를 '장애인교육지원위원회'로 '특수교육지원센터'를 '장애인교육지원센터'로 명칭을 각각 변경해, 당사자나 보호자의 신청을 통하여 선정된 특수교육대상자 뿐만 아니라 진단·평가 체제를 통해 별도의 교육적 지원이 필요한 모든 장애학생까지도 포함하여 교육 지원 계획을 수립하고, 실질적인 교육적 지원을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

장애인교육지원위원회의 경우, 중앙과, 시·도 단위에 설치해 장애인당사자 및 보

그림 2 장애인교육지원센터의 구성과 기능



호자의 참여를 보장하고, 장애인교육의 발전계획과 구체적인 정책을 기획·입안하고 심의하는 기구로 역할 할 수 있도록 해야 한다. 또한 부모의 선정, 배치 및 구체적 교육내용 등에 관한 이의신청 및 심사청구의 역할도 담당한다. 장애인교육지원센터의 경우, 중앙과 시·군·구 단위에 설치해 효율적이고, 체계적인 교육전달체계를 마련할 수 있도록 한다. 그리고 장애인교육지원센터는 장애인 교육 전달의 마지막 체계로서 지역에 거주하는 장애유아에서부터 장애성인에 이르기까지 모든 장애인에 대한 교육적 지원 업무를 담당하는 곳으로서, 장애인 개개인에 대한 적절한 교육적 지원을 언제든지 할 수 있어야 한다.

위와 같은 장애인교육지원센터의 개념, 지원 대상, 그리고 지원 내용은 다음과 같이 세부적으로 안을 제시할 수 있다

4) 통합교육

1994년 특수교육진흥법의 개정으로 통합교육의 고무적 발전을 위한 법적, 정책적 지원의 기초가 마련되었다. 특수교육진흥법에서 통합교육을 지원하는 항목은 통합교육이 활성화되는데 주요한 ‘자극제’로 작용되었던 것은 사실이다. 그러나 통합교육의 법적 정의가 방범적인 면에만 치우쳐 정의되고 있는 한계를 보이고 있다. 통합교육은 장애학생의 인권으로서 보장되고, 사회통합의 한 유형으로 우리 사회가 지향해야 할 이념이자 철학임에도 현실은 그 지원 방법에만 매몰되어 있다. 또한 장애학생이 일반학교 구성원으로서 자격을 부여받고, 이를 기반으로 교육적 지원 방법이 논의되어야 실질적인 통합의 목표에 부합하는 것인데, 법률상에서 그것이 제대로 정의되지 않고 있다.

현행 통합교육은 특수교육기관에서 일반교육기관으로의 ‘공간적인 장소 이동’만을 규정해 놓고 있으며, 통합교육의 목적 역시 “사회적응능력의 발달”이라는 한 가지 측면만으로 규정해 놓고 있다. 이로 인해 일반학교에 장애학생이 학교 구성원이 되어 개별 장애학생의 전인적인 발달과 전반적인 교육적 욕구를 가장 적합하게 충족시키고, 학습권이 보장될 수 있도록 하기 위하여 필요한 세부적인 교육지원의 내용들이 제대로 마련되지 못하고 있다. 때문에 실제 우리의 통합교육 현실은 특수학교에서 실시되는 통합과 특수학급의 통합 등, 분리교육체제 하에서 논의되고 있는 실정이며, 이는 결국 통합교육의 긍정적인 부분을 왜곡시키는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다. 실제로 통합교육의 내용이 초·중등교육법에서는 특수교육대상자에게 별도로 지원해야

할 교육방법 중 하나로만 제시되어 있고, 이와 관련된 지원 조항 역시 구체적이지 못하고 선언적으로 규정되어 있을 뿐이다.

그림 3 국가 및 지방자치단체의 역할에 관한 특수교육진흥법 상의 관련 조항

초·중등교육법 제59조 (통합교육) 국가 및 지방자치단체는 특수교육을 필요로 하는 자가 초등학교·중학교 및 고등학교와 이에 준하는 각종학교에서 교육을 받고자 하는 경우에는 별도의 입학 절차, 교육과정 등을 마련하는 등 통합교육의 실시에도 필요한 시책을 강구하여야 한다.

통합교육에 대한 철학과 그 방법 등, 통합교육 실현을 위한 구체적인 시도는 여전히 특수교육의 틀 내에서만 규정되고 있고 실천되고 있는 실정이다. 따라서 통합교육이 근본적으로 가능하기 위해서는 교육기본법, 초·중등교육법, 유아교육법 등에 장애인이 특수교육을 받아야 할 대상이 아니라 어떠한 차별 없이 국민으로서 교육받아야 하는 존재임이 분명히 명시되어야 한다.

구체적으로, 통합교육 실현을 위해 다음과 같은 내용들이 법안과 정책 형성 과정에 반영되어 실천되어야 한다.

첫째, 통합교육은 방법이 아닌 인권으로써 하나의 가치지향으로써 장애 영·유아기에서부터 고등교육에 이르기까지 전체 교육 전반에서 실현될 수 있도록 교육 관련 법들을 개정하고, 장애인 교육 관련 법률의 기본 입법(법안 개정) 방향으로 적용되어야 한다.

둘째, 장애학생이 통합된 환경에서 장애특성에 따라 적절한 교육적 지원 내용들을 직접 요구할 수 있도록 하기 위해 통합교육 지원 내용이 장애학생의 권리로서 명시되어야 한다.(편의시설, 보조인력, 특수교사, 치료교사, 직업교사, 교육매체 등)

셋째, 특수학급 시간제/전일제, 순회교육 등 현재의 통합교육의 방법을 보다 적절한 진단·평가·배치 체계를 바탕으로 다양화시킬 수 있어야 할 것(협력교수, 학습도움실)이며, 이러한 통합교육의 방법을 현장에서 실현될 수 있도록 관련 규정을 구체적으로 마련해야 한다.

5) 개별화교육

그림 4 국가 및 지방자치단체의 역할에 관한 특수교육진흥법 상의 관련 조항

<p>특수교육진흥법 제16조(개별화교육) 각급학교의 장은 당해 학교에 재학중인 특수교육대상자의 능력 및 특성에 적합한 개별화교육방법을 강구하여 특수교육대상자로 하여금 그의 능력을 최대한 계발하도록 하여야 한다.</p> <p>특수교육진흥법시행령 제14조(개별화교육계획의 작성) ① 각급학교의 장은 법 제16조의 규정에 의한 개별화교육의 효율적 실시를 위하여 특수교육대상자 개인에 대한 교육방법이 포함된 개별화교육계획을 작성하여야 한다. 이 경우 당해 특수교육대상자 또는 그의 보호자에게 의견진술의 기회를 주어야 한다. ② 각급학교의 장은 제1항의 규정에 의한 개별화교육계획을 매 학년이 시작되기 전까지 작성하여야 한다. 다만, 특수교육대상자가 학기중에 배치된 때에는 배치된 날부터 30일 이내에 작성하여야 한다.</p> <p>특수교육진흥법시행규칙 제9조(개별화교육 운영등) ① 각급학교의 장은 법 제16조 및 영 제14조의 규정에 의한 개별화교육계획의 효과적인 수립·시행을 위하여 당해 학교에 개별화교육운영위원회를 설치·운영할 수 있다. ② 제1항의 규정에 의한 개별화교육운영위원회는 위원장 1인을 포함한 5인 이상 10인 이하의 위원으로 구성하고 위원장은 당해 학교의 장으로 하되, 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 학교의 학칙으로 정한다. ③ 개별화교육계획에는 대상 학생의 인적사항, 현재의 학습수행 수준, 장·단기 교육 목표, 교육의 시작 및 종료시기, 교수의 방법 및 평가계획 기타 개별화교육운영위원회가 정하는 사항이 포함되어야 한다.</p>

위 조항에서 살펴볼 수 있듯이 개별화 교육과 관련해서는 특수교육진흥법과 시행령, 시행규칙에 이르기까지 비교적 상세하게 명시되어 있다. 이는 그만큼 장애를 지닌 특수교육대상자에게는 개별화 교육이 중요하기 때문에 명시된 것이다. 하지만 이러한 중요한 교육 지원 방법은 실제 학교 현장에서 제대로 구현되고 있지 않다. 현재의 개별화교육은 특수교육진흥법 상에만 명시되어 있을 뿐, 실제로 특수교육대상자의 능력 및 특성에 적합한 개별화교육을 진행할 수 없는 구조를 갖고 있다. 뿐만 아니라 현재의 특수교육기관의 학급당 인원수를 고려했을 때, 각각의 장애학생에 대해 특성에 맞는 교육계획을 작성하고 이를 구체적으로 수업현장에서 구현할 수 없다.

특수교육진흥법 상에는 개별화교육계획의 수립을 위해 학교별로 개별화교육위원회를 구성하여 협력체계를 마련하도록 되어 있지만 이는 우리의 학교 현실과는 거리가 멀다. 일선학교에서는 이러한 위원회를 실제로 운영하고 있지도 않으며, 개별

화교육계획과 관련된 전반적인 업무를 특수교사 1인에게 모두 위임하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라, 개별화교육계획의 수립 과정 역시, 아동에 대한 충분한 관찰과 평가를 통해 마련하기로 되어 있지만, 관련 교사 및 보조인력, 부모와의 협력체제 없기 때문에 실질적인 평가 자료를 마련할 수도 없다.

따라서 개별화 교육을 실질적으로 가능하게 하기 위해서는 개별화교육계획의 작성에서부터 교육지원을 담당하는 다양한 인력들이 작성 과정에 의무적으로 참여하도록 법적으로 보장하고, 형식적 서면이 아닌 실제 당사자가 참석한 구두회의가 이루어지도록 강제해야 한다. 이를 통해 각 장애학생에 대한 개별화 교육계획을 종합적으로 수립할 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라, 개별화교육을 실질적으로 구현할 수 있는 구조를 마련하기 위해, 교사 개개인이 감당할 수 있는 적절한 학급당 인원수가 보장되어야 한다.

6) 관련서비스

장애를 지닌 사람이 교육을 받기 위해서는 비장애인과 다르게 장애 특성과 정도에 따른 다양한 보조적 지원이 필요하다. 때문에 특수교육진흥법 제 12조(취학편의 등), 동법 제 13조(차별의 금지 등) ②항, 동법 제 15조 ③항 등에서 장애의 중별 및 정도에 적합한 편의를 제공하도록 명시하고 있다. 또한 현행 특수교육진흥법에 명시되어 있지는 않지만, 시범 실시되고 있는 특수교육보조원과 일부 시도에서 실시되고 있는 통학버스 보조원 역시 같은 맥락이라고 할 수 있다. 그러나 특수교육진흥법에 장애특성과 정도에 따른 다양한 보조적 지원(관련서비스)이 세부적으로 명시되어 있지 않고, 명시된 조항들 역시 특수학교에 국한되어 있으며, 이것마저도 지극히 시혜적인 관점에서 실시되고 있다.

실제로 우리의 현실에서는, 휠체어를 타야 하는 지체장애학생이 있는 학교에 엘리베이터가 설치되면 이것이 지역사회와 커다란 화제 거리가 되기도 한다. 그만큼 편의시설 설치 등 복지지원과 관련해 일선 학교에서는 강제 규정으로 받아들이지 않고, 이를 선한 활동의 한 유형으로 받아들이고 있기 때문이다.

이러한 현실에서 청각장애학생에게 수화통역사나 속기사를 지원하는 것이나 시각장애학생에게 점자프린터, 확대기 등 고가의 장비를 지원하는 것은 거의 불가능하다. 뿐만 아니라, 중증장애학생의 활동에 꼭 필요한 특수교육보조원도 제한적인 인원으로 배치되어 있고, 이것마저도 교장선생님이나 담임선생님들이 동의서를 써주어야만 배치가 된다.

관련서비스의 경우, 이미 미국 등에서는 ‘Related Service’라는 항목으로 연방정부의 법률에 명시해 놓고 있으며, 장애학생이 원하는 관련서비스를 지역사회와 연계하여 언제든지 지원받을 수 있도록 해 놓고 있다. 그러나 우리의 현실에서는 관련서비스라는 개념 자체가 없고, 취학편의라는 단편적인 개념으로 그 지원 내용을 법적으로 규정하고 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 특수교육대상자가 학교에서 적절한 관련 지원을 받지 못했을 경우, 이에 대하여 법적으로 이의 제기할 수 있는 절차가 없다. 특수교육운영위원회에 대한 재심청구 규정이 존재하나 이것은 “특수교육대상자 선정 또는 그 거부 조치, 학교의 지정배치”에 대해서만 가능하다, 예를 들어 특수교육진흥법에는 취학편의 등의 조항이 마련되어 있지만 법적으로 보장되는 통학버스 운행 등의 취학편의를 학교의 장 등이 거부했을 경우에 이 거부조치에 관하여 특수교육운영위원회에 재심청구를 할 수는 없다. 결국 이와 관련해 적절한 편의 제공을 받지 못한 경우, 학부모 등은 이에 대해 학교장 또는 시군구 교육청을 상대로 이의를 제기하거나, 민원을 보내는 등의 법적 근거가 없어 압박수단만을 사용하고 있는 실정이다.

특수교육진흥법 제13조(차별의 금지등) 조항이 존재하기 때문에 장애를 이유로 입학의 지원거부나 입학거부에 한하여 별척조항이 존재할 뿐이므로 입학거부 등의 조치에 한해서는 현행 특수교육진흥법이 일정부분 강제해 낼 수 있으나, 구체적인 교육의 현실에서 이루어지고 있는 다양한 차별들에 대한 구체수단이 마련되어 있지 않다. 따라서 학교현장에서 광범위하게 이루어지고 있는 차별들을 근본적으로 해소하기 위해서는 장애특성과 정도에 따른 다양한 지원의 내용들을 법 조항으로 명시하고, 이에 대한 특수교육운영위원회(장애인교육지원법상으로는 장애인교육지원위원회)에 대한 불복, 필요한 경우 소송제기를 통해 법원에 대한 불복할 권리를 보장하여야 한다. 이렇게 지원되어야 할 구체적 내용이 법률로 정해지고 그에 대한 구체수단이 구체적으로 규정될 때에만 장애학생에 대한 다양한 지원의 내용들이 권리로서 보장될 수 있다.

예를 들어 청각장애학생에게는 수화통역과 속기시를, 시각장애학생에게는 점역보조나 점자도서를, 지체장애학생에게는 활동보조인을, 중증 정신지체나 발달장애학생에게는 활동보조인과 학습보조인 등의 보조인력과 장애 영역에 맞는 다양한 편의시설을 제공하도록 필수적으로 법 조항에 명시하고, 이런 조치들을 장애학생이나 보호자가 당연하게 요구할 수 있도록 명시하여야 한다. 또한 장애학생이나 보호자가 신청하지 않는 경우에도, 학교가 이러한 지원 조치의 필요성 여부에 관하여 장애학생을 직권으로 조사하고 제공하는 직권에 의한 조사 및 제공절차가 규정되어야 한다. 또한 이러한 것들이 제공되지 않았을 때 장애학생이나 보호자가 장애인교육지원위원

회(현 특수교육운영위원회) 및 법원에 그 구제를 신청할 수 있도록 하는 조항들 역시 함께 명시되어야 한다.

7) 이의신청과 절차상의 보호

현행 특수교육진흥법에서 장애당사자 및 보호자가 재심을 청구할 수 있는 사항은 “특수교육진흥법 제26조(재심청구) ①특수교육대상자 또는 그 보호자는 다음 각호의 1에 해당하는 교육감·교육장 또는 제10조제2항의 규정에 의한 학교의 장의 조치에 대하여 이의가 있을 때에는 당해 운영위원회(학교의 장의 조치의 경우에는 중앙특수교육운영위원회를 말한다)에 그 재심을 청구할 수 있다.”에서 규정된 두 가지의 사항이다. 두 가지 사항은 특수교육운영위원회에서의 특수교육대상자 선정, 그 이후의 학교의 지정·배치하는 부분에 있어서 당사자 및 보호자의 이의신청을 할 수 있도록 명시해 놓은 것이다. 그러나 특수교육운영위원회가 지난 3년 동안 재심 청구 사례가 단 한 건도 없었다는 사실을 볼 때, 현재의 특수교육운영위원회는 형식적 기구로 존재하고 있으며, 위의 두 가지 조항은 유명무실한 조항임이 틀림없다.

한편 또다른 조항으로, 특수교육대상자가 사립특수교육기관에 취학한 경우, 사립 특수교육기관이 제공하는 교육활동이 불량하거나, 특수교육대상자의 특성에 맞지 않게 교육 지원이 이루어졌을 경우, 교육기관의 변경을 당사자 및 부모가 교육감에게 이의 신청을 할 수 있게 되어 있다.(특수교육진흥법 시행령 제8조(위탁교육기관의 변경신청)) 그러나 이러한 조항 역시 특수교육기관의 부족과 열악한 통합교육 현실 앞에서 실질적으로 사문화된 조항이라고 볼 수 있다.

심각한 문제가 되는 지점은 특수교육대상자로 선정되어 배치되고 난 후에 교육현장에서 다양하게 발생되고 있는 차별들에 대하여 이의신청을 할 수 있는 법적 장치가 부재하다는데 있다. 예를 들어 편의시설 공 거부, 수화통역 또는 문자통역 제공 거부, 치료교육 제공 거부 등의 조치에 대한 재심청구는 불가능하다.

이는 미국 IDEA(P.L. 108-446, 미국의 장애인교육법(2004년도 개정안))와 비교할 때 극명하게 대립되는 부분이다. 미국의 IDEA상에서는 교육내용상 중요한 다양한 사항들에 관하여 청문을 요구할 권리가 보장되고, 그 이후 행정위원회나 법원을 통한 구제가 인정되고 있다. 이로 인하여 교육내용에 관한 사법적 구제수단이 존재하는 미국은, 제공되어야 할 장애인의 교육권의 내용에 관하여 다양한 판례를 축적하고 있다. 그러나 한국의 경우 특수교육진흥법상 제공되어야 할 교육권 보장 조치에 관한 판례는 단 하나도 존재하지 않는 비극적인 상황이 연출되고 있다. 특수교육진흥법을 위반하고

있는 것이 분명한 많은 사례들에서 장애학생이나 그 부모 등은 아무런 법적 구제를 받지 못해 왔던 것이다.

또한 선정절차를 통해 선정된 자만 특수교육대상자로 보고 있기 때문에 신청절차를 거쳐 특수교육대상자로 선정되지 않는 장애학생은 아무런 법적 보호를 받지 못하고 장애를 이유로 발생하는 차별을 감수하여야 한다. 발달장애 및 정신지체 등 자기표현이 힘든 중증의 장애학생들의 경우에는 학교현장에서 발생하는 구조적인 차별 앞에 아무런 저항도 할 수 없으며, 이를 보호할 수 있는 법적 조항도 존재하지 않는다. 결국 모든 문제를 장애당사자 및 보호자가 감당해야 하는 것으로 맡겨져 있는 것이 지금의 현실이라 할 수 있다. 특수교육운영위원회에 보호자가 참여하거나 개별화 교육계획을 수립하는데 있어 보호자의 참여를 명기하고 있지만, 이 역시 이의신청과는 거리가 있는 의견진술을 위한 조항일 뿐이다. 이러한 문제들을 해결하기 위하여 법 조항에 다음과 같은 것들이 명시되어야 할 것이다.

첫째, 장애 특성과 정도에 따른 개별화 교육계획이나 기타 중요한 교육지원 또는 그 거부에 관하여 이의가 있을 때에는 이의 시정을 요구하는 불복이 가능하도록 하여야 하며, 이를 객관적인 기구(장애인교육지원위원회, 그래도 불복하는 경우나 바로 소송을 제기하기를 원하는 경우에는 법원)에서 판단하고 지원할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 장애 특성과 정도 및 학교 교육환경에 따른 관련지원을 요구할 수 있으며, 이를 판단하고 지원할 수 있도록 해야 한다. 관련지원이 충분하지 않을 경우에도 위와 같은 불복수단이 보장되어야 한다.

셋째, 장애로 인한 차별이 발생 하였을 때 이를 해소하기 위하여 이의를 신청할 수 있으며, 차별의 원인을 파악하고 해소할 수 있도록 하여야 한다. 차별해소 과정에 대한 이의가 있을 시에 앞서와 같은 불복수단이 보장되어야 한다.

3. 생애주기별 장애인 교육권 보장을 위한 주요 과제

1) 조기교육 - 장애 영·유아교육

장애영·유아에게 필요한 다양한 교육적 지원이 가능하기 위해서는 여러 관련 법률의 개정이 필요하다. 영아기의 장애조기발견, 조기선정, 조기지원 체제의 수립에는 모자보건법을 비롯한 보건의료 관계법의 보완이 필요하고, 유아기의 무상의무교육과 교육지원을 위해서는 특수교육진흥법과 영유아보육법, 교육기본법, 유아교육법 등을 개정해야 한다.

또한 장애영·유아의 교육권 확보에 있어서 핵심적인 역할을 해야 하는 특수교육진흥법은 생애주기에 따른 특수한 교육적 요구를 담아낼 수 없는 구조적 한계를 갖고 있다. 뿐만 아니라 앞서 지적했듯이 법률 자체가 강제성과 구체성이 결여되어 있어, 실질적인 조기교육 지원 체제를 마련하는데 걸림돌로 작용하고 있다. 이에 새로운 법률 제·개정을 통하여 장애영·유아에게 필요한 교육지원 내용과 형식을 구체적으로 담아내어야 할 것이다.

장애영아의 경우, 장애의 조기발견과 조기선정을 위해 지역사회 의의료기관과 협력 체제를 구축하고 장애와 장애고위험 영아를 선별할 수 있는 발달검사도구를 마련해야 한다. 그리고 장애 또는 장애고위험 영아로 선별된 장애영아에게 지역사회의 보건소는 ‘영아발달지원센터’를 통해 영아와 부모에게 치료적 복지적 지원을 무상으로 제공해야 한다. 또한 영아발달지원센터에 사례관리자가 배치되어 장애 또는 장애고위험 영아에 대한 정보를 축적하고, 영아와 부모에 대한 치료적, 복지적 행정업무를 담당할 수 있도록 한다.

장애유아의 경우 장애영아에 대한 치료적, 복지적 지원 이외에 교육적 지원을 추가해 장애유아를 위한 무상 공교육적 지원 체계를 마련해야 한다. 그리고 부모에게 책임을 전가하는 현재의 왜곡된 방식의 의무교육이 아닌, 국가의 책임이 현실적으로 강제될 수 있는 의무교육으로 규정될 수 있어야 한다. 즉, 장애유아의 취원 유무를 부모의 책임으로만 국한시키는 것이 아니라, 국가와 지방자치단체가 교육받아야 할 장애유아에 대한 사전 정보를 먼저 파악하고, 이를 바탕으로 장애유아의 취원을 부모에게 고지하는 체계를 마련해야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 부족한 공립 유치원을 대폭 증설하고, 관련 복지 및 치료적 지원 체계를 정비하여, 저조한 장애유아의 교육수혜율을 획기적으로 높여야 할 것이다.

현재 장애유아를 위한 사설조기교육기관이 난립하고 있고, 장애유아의 교육 수혜율이 6.5%에 머물고 있는 등 장애유아의 공교육적 교육 환경은 거의 마련되고 있지 않다고 해도 과언이 아니다. 그러나 장애영·유아 시기의 치료·복지·교육적 지원은 전체 생애주기를 고려했을 때 가장 절실히 필요한 시기이다. 이미 유아특수교육학계에서도 지적하고 있듯이, 장애유아의 조기교육과 치료적/복지적 지원으로 일부 아동의 경우 지능이 향상되는 것이 보고되었으며, 신체·인지·언어·심리사회적 측면·자조 등 발달의 모든 영역에서 많은 개선의 효과가 나타나고 있는 것으로 알려져 있고, 부수적인 장애조건을 예방하거나 억제할 수 있고, 장애아동의 의존성을 최소한으로 줄일 수 있는 등 다양한 교육적 효과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 비록 많은 예산이 들어가더라도 장애영아의 경우 관련 부처간 협의하에 무상 의무지원의 범위를 확대해 나가고, 장애유아의 경우 무상지원의 원칙하에, 교육적/치료적/복지적 지원을 의무화시켜 내는 방향으로 법안이 정비되고 관련 정책이 구체적으로 마련되어야 한다.

장애 영·유아를 위한 구체적인 지원 방향에 관한 원칙은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 현재와 같은 무상교육의 틀이 아니라 국가 및 지방자치단체가 장애유아를 위한 무상 공교육적 지원 환경을 만드는 것을 강제하기 위해, 무상의무교육이라는 틀 속에서 장애유아 교육 정책이 마련되어야 한다.

둘째, 무상·의무교육의 신청을 부모에게만 맡겨놓은 것이 아니라 국가와 지방자치단체가 적극적으로 파악하여 의무교육대상자로 고지해야 한다.

셋째, 장애유아교육의 시작에서부터 통합된 환경에서 교육을 받을 수 있도록 특수교사 및 보조인력 등의 지원체제를 마련하여야 한다.

넷째, 장애유아의 교육 뿐 만이 아니라 장애유아의 가족을 지원하고 가족지원프로그램이 병행되어야 한다.

다섯째, 장애유아 개개인의 장애특성에 맞는 치료(교육) 지원을 할 수 있도록 하는 치료교육교사/치료사의 합리적인 배치기준이 시급히 마련되어야 한다.

여섯째, 지역사회 내에 복지관, 사설교육기관, 보육시설들이 부재한 농어촌 지역의 장애유아를 위한 공교육적 지원 환경을 마련하는데 최우선의 노력을 기울여야 한다.

2) 초·중등교육

앞서 언급한 내용이지만 현재 초·중등교육 현장에는 특수교육대상자로 선정된 장애 아동 보다 별도의 교육적 지원이 필요함에도 불구하고 특수교육대상자로 선정되지 못한 장애아동이 더욱 더 많이 존재하고 있다. 교육인적자원부에서는 이렇게 특수교육지원 대상자로 선정이 되지 않은 아동들의 사유(부모나 보호자의 무지나 편견, 무관심 등)에 대해서 전혀 고려하지 않고, 또한 ‘장애’로 인한 편견과 관련지원의 부족으로 인해 실제로 교육을 받고 있지 못하는 현실에 대해서 간과한 채, 단지 실태조사한 결과 60%의 장애학생들이 일반학급에 배치되어 (형식적인) 통합교육을 잘 받고 있기 때문에 ‘(일반학급에 배치된 60%의 장애학생들은) 특수교육대상자에 해당하지 않는다.’라고 해서 장애인의 교육실태를 양적으로 드러내주는 장애인의 교육수혜율을 왜곡시키고 있다.³⁾ 당시 국립특수교육원의 연구(2001)의 2.71%는 장애학생 출현율이 아니라 특수교육 요구 아동 출현율이었음에도 불구하고 이 수치에 또다시 (일반학급에 통합되지 않고) 특수학교(급)에 배치된 장애학생의 비율 40%로서 특수

[표 2] 교육인적자원부에서 주장하는 ‘2005 특수교육 실태조사서’의 특수교육 수혜율

과 정 별	연 령	학령인구수	추정 특수교육대상 학생수	재학특수교육대상 학생수				특수교육 수혜율
				특수학교	일 반 학 교		계	
					특수학급	일반학급		
유치원	3~5세	1,722,295	10,264	1,188	475	1,394	3,057	29.8
초등학교	6~11세	4,017,603	42,135	8,699	20,698	1,667	31,064	73.7
중 학교	12~14세	2,063,876	21,645	6,160	5,685	648	12,493	57.7
고등학교	15~17세	1,839,810	19,296	7,402 (전공과 992명 포함)	2,945	1,401	11,748	60.9
계	3~17세	9,643,584	93,339	23,449	29,803	5,110	58,362	62.5

※ 장애전담 및 장애통합 어린이집에서 수혜를 받고 있는 장애유아(5,601명) 포함시 유치원 과정 특수교육 수혜율은 84.4%이며, 전체 수혜율은 68.5%임

3) 참고 : 교육인적자원부는 국립특수교육원의 연구보고서(2001)를 토대로, 장애학생 학교별 재학 분포에 관한 표본 조사 결과를 이용해서 장애를 가졌더라도 일반학교 교육 환경에 아무런 제약없이 교육받고 있는 장애학생이 전체 장애학생의 61%에 달한다고 규정하고 있다. 그래서, 특수교육대상 추정 학생 수는 전체 장애학생 수 (장애학생 출현율을 2.71%로 추정해서, 학령기 아동을 이 비율로 곱한 수) 중 일반학교 환경 내에서 적응하고 있는 장애학생 수를 뺀 수가 되어야 한다고 주장하고 있다.

교육대상자를 이중으로 산출하는 오류를 삼고 있는 것이다. 뿐만 아니라 이렇게 추정된 일명 ‘추정 특수교육대상 학생수’는 일반학급에 배치된 학생수를 제외했음에도 불구하고, ‘특수교육’수혜율을 산출할 때에는 반대로 일반학급에 배치된 학생수를 포함시키는 오류를 행하는 것이다. 이는 아주 상식적인 통계 산출의 원칙임에도 불구하고 이렇게 주먹구구 식으로 산출한 것은 단순히 ‘교육수혜율’을 높게 산출하기 위한 조작에 지나지 않다고 밖에 할 수 없는 것이다.

<표 2>는 교육인적자원부에서 주장하는 2005특수교육실태조사서의 특수교육 수혜율이며 <표 3>은 특수교육요구아동 출현율(2.71%-유치원 과정의 경우 학습장애를 제외한 1.54%)에 근거한 실제 특수교육수혜율을 제시한 자료이다. 그런데 <표 2>와 <표 3> 두 가지 자료 모두 현재의 특수교육수혜율을 제시하고 있지만 그 수치가 확연히 차이가 나고 있다.

교육인적자원부의 자료만을 두고 봤을 때, <표 2>에서 확인할 수 있듯이 특수교육수혜율은 62.5%에 가깝다. 하지만 앞에서 말했듯이, 교육인적자원부의 자료는 실제 2001년 “특수교육요구아동출현율조사”연구보고서(아래 <표 3> 참조)를 왜곡하여 특수교육수혜율을 확대 해석하고 있다.

[표 3] 특수교육요구아동 추정수에 근거한 특수교육대상자 수혜율 (2005년 기준)⁴⁾

과정별	연령	학령인구수	특수교육 요구아동 추정 수	재학 특수교육대상 학생수					
				특수학교	특수학급	일반학급	계	재학장애 인 비율	특수교육 수혜율
유치원	3세~5세	1,722,295	26523	1,188	475	1,394	3,057	11.5%	6.3%
초등학교	6세~11세	4,017,603	108877	8,699	20,698	1,667	31,064	28.5%	27%
중 학교	12~14세	2,063,876	55931	6,160	5,685	648	12,493	22.3%	21.2%
고등학교	15~17세	1,839,810	49859	7,402 (전공과 포함)	2,945	1,401	11,748	23.6%	20.8%
계	3~17세	9,643,584	191,331	16,047	26,858	5,110	58,362	22.3%	22%

* 유치원 과정 장애학생 수는 장애학생 출현율 2.71%에서 학습장애 출현율 1.17%를 제외한 1.54%의 비율로 추정한 수

※ 이를 바탕으로 했을 때, 장애전담 및 장애통합 어린이집에서 수혜를 받고 있는 장애유아(5,601명) 포함하더라도 유치원 과정 특수교육 수혜율은 32.6%이며, 전체 수혜율은 26.5%이다. 또한 장애전담 및 장애통합 어린이집이라고 하더라도 장애유아에게 적절한 교육적 혜택을 지원하기보다는 보육의 기능을 주로 하기 때문에 ‘교육수혜율’로 산출하는 것은 합리적이지 않다고 하겠다.

4) 특수교육대상자 추정 수=일반학교 재학생 수×특수교육 요구아동 출현율(2.71)/100

만 3세-5세의 경우 유치원재학생과 어린이집등 교육기관과 보육시설에 산재되어 있기에 전체아동수로 명기함.

[표 4] 장애범주별 특수교육요구아동 교육배치 장면

장애범주 \ 교육배치장면	일반학급	특수학급	특수학교	기 타	합계
시각장애	68.12	4.13	21.56	6.19	100.00
청각장애	47.26	14.54	28.50	9.70	100.00
정신지체	45.97	25.25	23.76	5.02	100.00
지체부자유	41.80	10.62	13.11	34.47	100.00
정서·행동장애	67.28	21.65	5.54	5.53	100.00
자폐성 발달장애	38.16	28.68	16.40	16.76	100.00
언어장애	77.03	9.98	1.58	11.41	100.00
중복장애	0.00	0.00	37.21	62.79	100.00
건강장애	71.82	1.00	0.25	26.93	100.00
학습장애	77.07	22.93	0.00	0.00	100.00
합계	61.25	21.78	10.43	6.54	100.00

자료출처 : 국립특수교육원, 특수교육요구아동출현율 조사연구, 2001.

이는 국립특수교육원의 “특수교육요구아동출현율조사”(2001)에서 언급한 아무런 지원없이 방치되어 있는 61.2%의 일반학급에 재학하는 특수교육요구아동을, 연구의 본질조차 왜곡한 채 ‘별다른 지원 없이도 통합교육을 받을 수 있는 아동’으로 분류하여 배제해 버리고 나머지 38.8%의 아동으로만 “특수학교(급) 교육대상 장애학생수”라는 합의되지 않은 개념을 만들어, 이를 근거로 특수교육수혜율을 계산하고 있다.

이러한 수혜율 계산 방법은 궁극적으로 20%를 웃도는 장애인의 특수교육 수혜율을 무려 40% 이상 높이는 결과(실제 통계 22%, 교육인적자원부 통계 62.5%)를 만들고 말았다. 또한 현재 한국의 장애인 교육현실을 고려해 봤을때 일반학급에 배치된 개별 장애학생들에 별도의 적절한 교육적 지원이 제공될 가능성이 거의 없이 방치되고 있다는 현실을 감안하면, 실제 ‘특수교육적 지원’을 받고 있는 수혜율(일반학급에 배치된 장애학생 수 제외)은 <표-3>의 가장 오른쪽 칸에서 제시하는 바와 같이 대폭 낮아질 수 있다.

그리고 실제 <표-3>에서 제시하고 있는 것처럼 특수교육요구아동추정치에 근거하여 특수교육수혜율은 22%에 불과하다. 뿐만 아니라, 수혜율을 의도적으로 높인 교육인적자원부의 교육수혜율 현황 자료에서조차도 초등장애학생의 특수교육수혜율은 73.7%, 중학교는 57.5%, 고등학교는 60.9%에 머물고 있는 상황이다. 이는 전체 초등 학교 교육수혜율 97.7%와 중학교 교육수혜율 91.9%에 비교해 보았을 때 심각한 문제라 할 수 있다.

단순하게 통계상의 수치가 중요한 것이 아니라 국립특수교육원의 특수교육요구아동출현율조사에서 중요하게 언급하고 있는 것처럼 실제로 아무런 교육적 지원 없이 방치된 장애아동(교육인적자원부 통계자료로 하면 30,657명, 국립특수교육원 통계자료로 한다면 61.25% 약 150,000여명)에게 특수교육적 지원(또는 관련서비스 지원)이 필요하다는 것이며 국가와 지방자치단체는 이에 대한 대책을 마련해야 한다.

일반학급에 통합되어 교육적 지원이 없이 거의 방치되고 있는 장애학생의 교육권과 학습권을 보장하고, 특수교육기관에 재학하고 있는 장애학생의 적절한 교육적 지원을 강화하기 위해서는 다음과 같은 원칙에 의거해 법률 조항이 마련되고 관련 정책이 입안되어야 한다.

- 첫째, 통합교육을 가능하게 하기 위한 학교 환경의 정비와 일반교원들의 장애아동교육에 있어서 책무성을 강화하는 것이 필요하다.
- 둘째, 불균형적인 중학교와 고등학교의 특수학급을 초등학교와 같은 수준으로 최소한 증설/정비해야 한다.
- 셋째, 초, 중, 고등학교 연령과 장애정도(발달장애, 정신지체, 중도중복장애등)에 맞는 교육과정의 마련이 필요하다.
- 넷째, 치료교육과 직업교육 등의 지원체제 마련이 시급히 필요하며 통합교육 현장에 맞는 교사 자격 및 교사 배치기준 등의 정비가 필요하다.
- 다섯째, 특수학교와 특수학급에서 개별화 교육이 가능하도록 하기 위한 실제적인 학급당 학생수의 조정이 필요하다고 할수 있다. 현행 12명까지의 1학급 학생수는 너무나 과다한 숫자이며 실제 개별화 교육을 불가능하게 하는 요소로 작용하고 있다. 최대개념으로 초등 5명, 중학교와 고등학교 6명으로 하여 학급당 학생수를 재조정해야 한다.
- 여섯째, 고정화된 특수학급 체제에서 벗어나 학습도움실, 협력교수등의 다양한 형태의 통합교육이 가능하도록 법률로서 제시할 필요가 있다.

3) 고등교육

장애인의 고등교육 확대를 위하여 특례입학제도가 시행되어 감각장애중심으로 대학에서 교육을 받고 있지만 지체장애인 박지주씨의 소송사례에서 볼 수 있듯이 대부분의 대학에서 장애학생이 학습을 받을 수 있는 편의시설 및 보조인력 등의 지원이

부재하다고 볼 수 있다. 실제로 장애인 학생이 교육을 받고 있는 대부분의 대학에서 수업의 과정과 학교생활의 과정에서 장애인 학생들이 차별을 받고 있는 것으로 확인되고 있으며 이는 심각한 상황이다. 이러한 문제들을 극복하기 위하여 장애인 고등교육을 규정할 수 있는 법률이 필요하며 구체적으로 다음과 같은 원칙에서 법조항들이 마련되어야 할 것이다.

첫째, 장애인특별전형으로만 집중되어 있는 장애인 학생의 대학입학절차를 개선하여야 한다. 즉 대학 입학 일반전형 및 장애인 특별전형 이외의 다양한 특별전형의 경우에도 장애인 학생에 대한 수험편의 등의 조치를 제공할 의무가 있다는 점을 명문화하여, 장애인 학생이 일반전형 및 장애인 특별전형 이외의 다양한 특별전형을 통하여 입학하도록 보장할 필요가 있다. 또한 동시에 형식화된 장애인 평가관행을 없애기 위하여 평가시에 원칙적으로 장애에 관한 질문을 금지하고 대학으로 하여금 장애인의 객관적인 수험능력만을 평가하도록 하여야 한다.

둘째, 독립적인 학교생활(자립생활이념)이 가능할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 장애인 학생의 교육이 시혜가 아닌 권리로서 보장되어야 한다. 이는 대학에서 “장애 학생 도우미”를 무급 자원봉사형태로 도입하여 대학의 장애인 학생 교육권 문제를 다뤄야 하는 행태를 개선하여, 원칙적으로 장애인 학생의 교육적 지원을 담당할 인력(통역보조원, 활동보조원, 점역 보조원 등)을 유급 근로 형태로 서비스를 제공하는 것을 의미한다.

넷째, 장애유형별 다양성 및 같은 장애영역 내에서의 다양성 등을 보장하여 어느 한 장애영역에 치우쳐 지원이 이뤄지는 것도 주의하여야 한다. 이는 지금까지의 장애인 학생 교육지원 정책이 지체장애인 학생을 위한 물리적 편의시설에 집중되어 시각, 청각 장애인 학생들이 상대적으로 소홀히 된 것에 대한 반성의 의미를 갖는다.

다섯째, 장애인 학생 당사자의 참여의 원칙을 기본적으로 준수할 필요가 있다. 장애인 당사자주의의 필요는 장애인 대학생의 경우에도 관철되어야 한다. 그리고 장애인 대학생의 경우 충분히 스스로 판단할 능력을 가지고 있으므로 기본적으로 장애인 당사자에서 당사자는 보호자가 아닌 해당 장애인 당사자가 되어야 한다. 다만 지적 판단 능력이 낮은 정신지체, 자폐, 발달장애 등의 장애인 학생의 경우에는 부모 등의 보호자가 당사자로서 인정될 수 있을 것이다.

위와 같은 원칙들 속에서 분명하게 명시되어야 할 내용으로는 각 대학 내에 장애 학생지원센터의 의무화가 명시되어야 한다. 장애학생지원센터가 장애인 대학생의 수업/복지/장학/취업 등 전반적인 지원 업무를 관장하고, 이를 통해 각 영역별 장애학생의 접근권을 보장할 수 있도록 하는 세부적인 지원들을 마련해야 한다. 각 장애영역별로 중요하게 제시되어야 할 내용으로는 시각장애학생의 경우 ‘시각적 정보에의 접근권’, ‘시설에의 독립적 접근권’ 등이 그 핵심 사항이고, 청각장애학생의 경우 ‘수화통역권 또는 문자통역 형태의 의사소통권’이 핵심 사항으로 제시할 수 있다. 지체장애학생의 경우 ‘이동권, 시설접근권, 활동보조인 제도’ 등이 그 핵심 사항으로 될 수 있으며, 그 외에 필기 장애의 경우 ‘강의록 제공 내지 강의노트 제공 서비스, 시험시의 시간연장’ 등도 필요한 요소로 제시할 수 있다.

4) 평생교육

최근 평생교육의 개념이 장애인계에서도 도입되어, 국립특수교육원 등에서 장애인의 평생교육 지원 정책 수립과 관련한 연구 작업이 진행되고 있다. 그리고 평생교육 진흥을 위한 관련 법안이 최근 통과되어(1999년 제정), 일반인들을 위한 평생교육 정책들이 법적 조항에 기반해 하나 둘씩 만들어지고 있다. 그러나 장애인의 평생교육과 관련해서는 법적 근거도 없고, 장애인의 특성에 적합한 평생교육의 내용도 정립되어 있지 않다. 뿐만 아니라, 장애인을 위한 평생교육지원 체계가 교육인적자원부 이외에도 보건복지부, 노동부, 여성부, 정보통신부 등 여러 부처에서 중복/중첩되어 지원 체계가 마련되어 있는 실정이다. 그리고 최근 평생교육에서 규정하고 있는 문해교육(한글, 셈하기 등 성인기초교육), 자기개발교육(여가교육, 정보화교육, 스포츠 등), 시민교육(교양교육) 등과 관련된 내용은 장애성인들에게는 전혀 제공되고 있지 않다. 문해교육의 경우, 현재까지는 민간에서 설립된 장애인야학에서 실시하고 있고, 자기개발교육 및 시민교육과 관련해서는 장애인단체 등 민간차원에서 국가와 지방자치단체의 지원 없이 자발적으로 진행하고 있는 실정이다.

또한 장애인의 평생교육은 장애인의 교육적 요구에 기반해 그 내용이 수립되고, 관련 정책이 개발되어야 한다. 그러나 현재까지는 이러한 장애인의 평생교육에 대한 수요를 심도 있게 조사하지 못해 왔고, 이에 따라 장애인의 평생교육의 내용을 일반인의 평생교육의 내용을 원용하는 한계를 보여 왔다. 따라서 장애인의 평생교육의 권리를 보장하기 위해서는 전면적인 실태조사를 실시하고, 평생교육의 내용을 장애

인의 특성에 맞도록 재조정되어야 할 것이다.

이러한 내용을 바탕으로 다음과 같이 장애인 평생교육 지원의 기본 방향을 제시할 수 있다.

첫째, 장애인의 평생교육에 대한 전면적인 수요 조사를 실시하고, 장애인 평생교육의 개념과 내용 등을 재정의하고 구체적으로 개발해 내야 한다.

둘째, 장애인의 평생교육의 내용 중, 국가와 지방자치단체의 지원이 없이 진행되고 있는 문해교육, 자기개발교육, 시민교육 등에 대해서는 기존의 민간단체의 자원을 활용하는 방안을 마련하고, 이들 민간단체에 대한 지원 방안(또는 협력체제 구축 방안)을 마련해야 한다.

셋째, 장애인의 평생교육적 지원은 정부 차원에서는 관련 부처간의 협력이 필수적이며, 지역 차원에서는 지역의 평생교육기관과의 유기적인 협력체제 구축이 반드시 필요하다. 이에 대한 협력 체제 구축 모델을 개발하고, 이를 법률의 조항과 정책의 내용에 반영해야 한다.

넷째, 장애인의 평생교육 지원을 보다 실질적으로 제공하기 위해 현재 지역별로 설치되어 있는 평생교육센터와 평생학습관에 장애인 평생교육 전담인력을 배치하고, 장애인교육지원센터(특수교육지원센터)에 장애인 평생교육 지원 업무를 담당할 인력 또는 부서를 마련해야 한다.

5) 직업교육

특수교육진흥법 제3조 ‘국가 및 지방자치단체의 임무 중 특수교육대상자에 대한 직업교육대책의 강구’와 특수교육진흥법 제22조 ‘특수교육기관의 장은 특수교육대상자가 진로에 대한 방향을 세우고 직업을 선택할 수 있도록 하는 진로교육을 실시하여야 한다’라는 조항으로 직업교육에 대한 지원 내용이 법률로써 명시되어 있다. 그러나 위의 조항들 모두 지나치게 선언적이고 구체적이지 않아 무엇을 어떻게 지원해야 하는지 파악할 수가 없다. 그만큼 현재의 직업교육의 수준은 법률로써 제대로 강제되지 못하고 있으며, 이는 결국 일선 특수교육 현장에 실질적인 직업교육이 이루어지지 못하고 있음을 짐작할 수 있게 한다.

직업담당교사의 자격 기준과 배치 조항의 경우, 특수교육진흥법 시행령 제17조 ‘직업담당 교사의 자격기준 특수학교의 정교사, 준교사 또는 실기교사의 자격이 있는 자로서 국가기술자격법 제3조의 규정에 의한 기술계 또는 기능계의 기술자격을 취득한 자, 직업훈련기본법 제41조의 규정에 의한 직업훈련교사 자격을 가지고 있는 자, 대학원에서 직업재활에 관한 학문을 전공하고 석사 학위를 받은 자 그리고 대학에서 직업재활에 관한 분야를 전공한 교원’으로 명시되어 있지만 법 조항에서 자격기준이 지나치게 포괄적이어서 장애학생의 직업재활 업무와는 거리가 먼 교사가 직업담당 교사로 배치될 수 있는 가능성을 열어 주고 있다. 그리하여 학교 현장에서 장애학생들의 직업 획득에 실질적으로 필요한 직업재활을 전공한 교원 배치를 가로 막고 있다. 뿐만 아니라 배치 기준을 제시하지 않아 전국 시·도 교육청마다 직업교사 확보율이 미진한 상태이며, 특수교육기관인 특수학급에는 배치조차 되지 않고 있기에 중등과정 특수학급에서 직업교육은 전무한 실정이다. 뿐만 아니라, 한국장애인고용촉진공단, 복지관 내의 직업재활시설, 일반 기업체, 지방자치단체 등 직업 관련 기관과의 협조 체계가 제대로 구축되어 있지 않아, 장애학생들의 졸업 이후의 진로를 실질적으로 보장해 주지 못하고 있다. 그리고 전공과 역시 노동부의 지원이 중단되면서 채용부족으로 효율적인 운영이 이루어지지 않고 있다. 또한 전공과를 졸업하더라도 취업으로 직접 연계되지 못하고 있어, 전공과의 필요성에 대해 지난 수 년간 지적되어 왔다.

따라서 이러한 직업교육의 현안을 해결하기 위한 대안으로 다음과 같은 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 실질적인 직업교육이 가능하도록 하기 위해서는 포괄적으로 명기한 자격기준을 장애영역별로 세분화하여 규정한다.

- 시각, 청각장애학교 : 직업교육이 특정 직종 중심으로 이루어지므로 필요한 직종에 맞는 기술계 전문 인력을 직업담당교사로 정한다.
- 정신지체, 정서장애학교 : 직업재활이 직종훈련이 아니듯이 직업평가, 직업교육 프로그램 개발, 개별화된 직업 배치, 지속적인 사후지도 등을 담당할 직업재활을 전공한 직업담당교사의 배치가 필요하다.
- ‘특수학교의 정교사, 준교사의 자격이 있는 자로서 대학원에서 직업재활에 관한 학문을 전공하고 석사 학위를 받은 자, 그리고 대학에서 직업재활에 관한 분야를 전공한 교원’으로 한정하여 직업교육이 직종훈련의 개념으로만 국한되어 있는 것 으로부터 탈피해야 할 것이다.

둘째, 현행 교사배치기준과는 별도로 직업교사의 배치 기준 명시하여야 한다. 시행령에서는 직업담당교사의 배치기준(특수학교, 특수학급, 전공과)이 없는데 특수학교(급)은 6개 학급당 1명, 전공과는 1학급당 1명의 직업교사를 배치하는 것이 바람직하다.

셋째, 지역사회의 관련 기관간의 유기적인 협력 체제를 가능하도록 해야 한다. 특수교육의 어느 영역보다 관련기관의 협력이 필요한 직업교육은 고등부 이후 성인사회의 전환 관점에서 봐도 지역내 관련기관(촉진공단, 사업체, 지자체, 복지관)과의 구체적인 협의체를 만들고 일정 재정지원을 배정 받아 직업평가, 작업배치를 위한 직무분석, 현장실습, 사후지도 등의 지도가 필요할 것이다.

넷째, 현장중심 직업교육이 이루어질 수 있도록 하는 법률 정비가 필요하다. 직업교육의 여러 문제들을 나열하고 대안을 제시하고 있지만 가장 큰 문제는 현장 속으로 다가갈 수 없는 접근성의 제한이다. 현장 중심 직업교육의 중요성은 장애인고용에 절대적으로 필요한 것이므로 학령기 장애학생들의 현장실습(시간제, 반일제, 전일제 작업경험제공)은 의무적이어야 함이 모든 직업교육의 선결과제 일 것이다.

다섯째, 현재 일부 특수학교에 존재하는 전공과 성격 규정이 필요하다. 현재 전공과의 대다수를 차지하고 있는 정신지체, 정서장애, 지체부자유(중복장애)인 경우 학생들의 장애가 점차 중증화되기 때문에 정해진 직종중심 직업교육은 비현실적이며, 전문적인 직업훈련 대신 지역사회와 현장중심 직업적응훈련이나 지원 고용 중심 기관으로 재정립해야 한다. 지역사회내로의 전환이라는 관점에서 전공과의 설치장소 및 운영주체 등에 대하여도 정확한 재정립이 필요하다고 할 수 있다.

4. 결론 및 제언

우리나라 특수교육진흥법과 특수교육학계에 지대한 영향을 끼치고 있는 미국 장애인교육법(IDEA)의 개념을 살펴보면, 장애인에게 제공되는 지원의 내용이 다양하게 규정되어 있는 것을 발견할 수 있다. IDEA는 목적에 관한 규정에서 맨 첫 번째로 장애학생에게 무상의 적절한 공교육(free appropriate public education)을 보장하는 것을

목적으로 하고 있다. 구체적으로 이 무상의 적절한 공교육에서는 장애학생의 고유한 욕구를 충족시키며 그들로 하여금 추가적인 교육이나 고용, 자립생활을 준비할 수 있도록 디자인된 ‘특수교육과 관련서비스(special education and related services)’가 강조된다. 즉 특수교육은 관련서비스를 포괄하는 개념이 아니라 대등한 개념이고, 이 양자를 포괄하는 광의의 개념은 적절한 무상의 공교육이다. 이것은 정의규정(Sec. 602. Definitions)(9))에서 다시 확인되고 있다. IDEA가 적용되는 장애학생의 정의(Child with a Disability)에서도 장애학생은 특수교육을 필요로 하는 자가 아니라 ‘특수교육과 관련서비스’를 요구하는 자로 정의되어 있다(Sec. 602. Definitions)(3)(A)). 관련서비스에 관한 정의규정(Sec. 602. Definitions)(26))과 특수교육에 관한 정의규정(Sec. 602. Definitions)(29))을 보면 양자의 규정이 독립되어 제시되어 있는 것을 확인할 수 있다.

지난 5월 8일 장애인교육권연대와 국회 최순영의원이 발의한 「장애인의 교육지원에 관한 법률안」에서 장애인에 대한 적절한 교육지원을 상위개념으로 잡고, 이 적절한 교육내용 속에 특수교육과 관련서비스를 포함시키는 것은 미국 IDEA법상의 장애인 교육 지원 체계와 그 맥락을 함께 하고 있다. 「장애인의 교육지원에 관한 법률안」은 특수교육을 요구하는 아동에게 특수교육만을 제공하는 것이 아니라, 특수교육 또는 관련서비스를 요구하는 아동에게 특수교육과 관련서비스를 제공하는 법률로써 그 기능을 분명히 하고 있다. 이를 통해, 보다 많은 장애아동에게 보다 다양한 교육지원이 가능하도록 규정하고 있다.

앞서 제기하였던 많은 문제들은 현재의 “특수교육진흥법”과 특수교육 지원 체계로는 해결이 어려울 것으로 예상된다. 장애인의 교육수혜율을 높이고, 특수교육과 복지지원이 함께 어우러진 무상의 적절한 공교육적 지원 환경을 마련하기 위해서는 새로운 「장애인의 교육지원에 관한 법률안」이 제정되고, 관련한 행·재정적 지원들이 확대되어야 한다.

그동안 정부는 장애인 교육 문제에 대한 모든 책임을 예산의 부재로 떠넘겨 왔고, 선진국의 국민소득을 이야기 하면서 우리의 경우, 2만 달러 시대에 가면 이러한 문제들을 해결할 수 있다고 주장해 왔다. 하지만 대부분의 선진국들은 국민소득 1만 달러 이전에 모든 장애인에 대한 적절한 교육적 지원을 보장하는 내용이 담긴 법률이 제정되었다. 미국은 1978년에 국민소득 1만 달러를 넘어섰으나, 1975년에 전장애아

교육법(Education for All Handicapped Children Act)이 제정되어, 통합교육과 무상의무 교육체제를 만들었다. 프랑스 역시 1979년 국민소득 1만 달러를 넘었으나, 장애인기본법과 교육기본법은 1975년에 제정되어 모든 장애아동의 교육을 의무화시키고, 부모의 참여 권리를 보장했다. 영국은 1987년에 국민소득 1만 달러를 넘었지만, 1981년에 교육법을 개정하여 통합교육의 원칙을 정립하고, 특별한 교육적 요구(Special Education Needs)가 있는 아동들에게까지 교육의 기회를 보장하기 위한 조치를 취했다. 그런데 이미 우리는 국민소득 14,000달러에 육박하고 있다. 그럼에도 불구하고 장애인교육예산 수준은 OECD국가들 중 최하위에 머물고 있으며, 많은 장애학생들이 교육 현장에서 차별을 당하고 있고, 교육 기회조차 보장받지 못하는 경우가 허다하다. 이것은 우리의 교육이 그만큼 효율성과 경제성의 논리로 목표와 전략이 설정되어 있기 때문이다. 그래서 장애인의 교육은 언제나 효율성이 떨어진다는 이유로 예산 투자의 우선 순위에서 밀리는 기막힌 현상이 발생하는 것이다.

더 이상 장애인의 교육을 동정과 시혜적인 관점에서 바라보고, 효율성과 경제성의 잣대를 들이대며 예산 지원의 순위에서 밀리는 상황이 연출되어서는 안 될 것이다. 장애인이건 비장애인이건 누구나 교육받을 권리를 보장받고, 배움의 욕구가 있으면 언제 어디서나 학습할 수 있는 평등한 교육 환경이 조성되어야 한다. 이를 위해서 장애인 교육을 고민하는 모든 집단들이 기존의 장애인 교육의 지원 체제를 전면 개편할 수 있는 새로운 법률 제정을 위해 노력해야 할 것이다.

장애인 교육권 보장 방안 모색 관련 두 가지 발제에 대한 토론

김 원 경
한국체육대학교 교수

도 위원장의 장애인 교육지원법 제정의 의미와 필요성, 김교수의 장애인 교육권 보장을 위한 관계법 제정비 방안 등 두 발제를 의미 있게 경청하였으며, 두 분이 이 같은 주장을 할 수 밖에 없는 저간의 배경에 대하여도 공감을 느낀다.

기존의 법이나 제도를 폐기할 때는 큰 명분이 필요할 것이다. 다가올 미래사회가 그 법이나 제도를 도저히 용납할 수 없다거나 현 제도나 법이 그 공(功)보다는 과(過)가 더욱 커서 그대로 둘 수 없을 때가 이에 해당할 것이다.

따라서 우선 10년 후 한국교육의 미래상을 조망하고 특수교육진흥법의 공과를 분석해야 할 것이다. 그리고 외국의 최근 동향을 분석한 후 특수교육진흥법으로 개선할 것이냐 (가칭)특별지원교육법으로 제정해야 할 것이냐를 같이 판단하기로 한다.

1. 10년 후 한국교육의 미래상

□ 저출산 사회 : 교육환경의 급격한 변화

• 2005. 1 통계청 발표 : 장래인구 추계

	2005	2015
초등학교 수	5,400	3,800(▽1,600교)
학생 수	401만	277(▽124만명)

- 폐교 도미노 (2015)
 - 중학교 폐교 대상 2,850교 중 785교(27% 감소, 학생 51만명)
 - 폐교순서 : 초→중→고 (대학 현재 진행중)
- 학급당 학생 수(class size)감소 : 맞춤형 교육 시행

□ 2015 특수교육의 모습

- 특수학교
 - 학생수 격감(특히 시·청각장애, 지체부자유)
 - 사립특수학교 재정지원 근거 약화(위탁교육)
 - 특수교육센터 기능 등 추가
- 특수학급
 - 초등학교 정체. 유, 중, 고교 유지 또는 증설 : 학생수 감소
 - 특수교사 주요업무형태 : 통합학급 지원, 학습도움실, 순회교육 등
- 통합학급
 - 소인수 학급내 개개인 맞춤형 교육성행
 - 일반학급 담임교사의 특수교육 소양이 높아짐

2. 현행 특수교육진흥법의 장·단점

※ 분석근거 : **affirmative action**, 실제적 권리, 절차적 권리 등

□ 장점

- 장애아동 학습권의 점진적 확충(1977→1988)
 - 의무교육과 무상교육

구 분	내 용
의무교육	초등학교(6~11세), 중학교(12~14세)
무상교육	유치원(3~5세), 고등학교(15~17세) ※ 전공과(1년이상)

- 사립특수학교 : 위탁 교육

- 절차적 권리 보호, 조치
 - 대상자 선정 및 배치방법 : 교육감(장) 선정, 배치
 - 배치 거부 학교장 제재 : 500~1,000만원 벌금, 1년 이하 징역
 - 보호자 참여
 - 배치 등에 대한 재심청구 등

- 의회의 견제 등
 - 행정부의 특수교육 연차 보고서 제출

□ 단점

- 치료교육 활동 서비스 불만 : 담당교사 자질 및 운영체제 단순
 - 다양한 영역 전공 이수 불가 (학부수준)
 - 개별학교 고용, 지역 교육청 순회 - 학교의 치료 위임 병원(?)

- 직업교육
 - 특수교사가 모든 직종 지도, 상담 가능하다는 만연
 - 현 특수학교교사 「직업교육」은 상담기능 우선
 - 직업생활로의 전환 실패 다수

- 특수교육 담당교사의 자질관리 실패
 - 7개 대학(1996) → 38개 대학(2005)

※ 1994년 전부개정직후 일본국 국립특수교육연구소에서 문부성으로 보고 : 한국 특수 교육법은 아시아지역에서 호주와 버금가는 우수한 법체계

3. 해외의 최근 특수교육 동향

□ OECD산하 교육연구·혁신센터(2004)

- SENDDD(special educational needs, disabilities difficulties and disadvantages)체제 : 장애일변도에서 탈피, 곤란(difficulties), 실조(disadvantages)까지 포괄

□ UNESCO : Education for All (1994, 사라만카선언)

- 특수교육 → 특수요구교육(special needs education)전환
- 전통적 장애범주아동에서 학교학습에서 실패하고 있는 아동까지 포함

□ 일본국(2001~2007)

- 특수교육 → 특별지원 교육
- 맹 · 농 · 양호학교 → 특별지원학교(상담센터 기능 추가)
- 특수학급 → 특별지원교실
- 특별지원 교육 대상 : 장애이외 학습부진, 고기능 자폐, 주의결함 / 다동성 장애, 등교거부, 외국인 및 귀국자 자녀 등

※ 2001. 2003. 연구보고 및 2007 상반기 입법완료 예정

4. 유보해둔 판단 : 별도 대체입법 혹은 일부개정

별도 대체입법

- 특수교육진흥법을 폐지하고 대체입법시는 대상이 장애만으로 미흡
 - 장애인교육지원법으로 명칭은 부적합
 - 대체하기엔 특수교육진흥법의 장점이 너무 많음

현행법 일부 개정

- 단점 보완후 현행법 유지
 - 시대에 뒤쳐질 대상자 규정이 과제
 - 10년후 학교교육 변혁(맞춤식 교육)시 장애이외 결핍, 등교거부, 학습부진, 외국인자녀, 귀국자자녀 등 포괄필요

※ OECD, UNESCO, 일본특별지원교육 등 경우처럼 대상자 확대 방안 : 제 3안?

장애인 교육권 보장 방안 모색에 대한 토론

김 은 주

교육인적자원부 특수교육정책과 교육연구원

1977년에 제정되고 1994년 전면 개정된 현행 특수교육진흥법이 특수교육을 필요로 하는 자에게 교육기회를 제공하고 특수교육의 질적 향상을 도모하기 위한 법적 근거가 되어 왔으나, 최근 현장의 요구나 특수교육 동향을 반영하지 못하고 있어 최근 교육인적자원부에서는 특수교육진흥법 전면 개정을 추진하고 있다. 그동안 장애인에 대한 교육기회 확대를 최우선 정책으로 여겨왔다면 이제는 특수교육을 내실화 하는 정책으로 전환하여 보다 안정적이고 적극적인 특수교육 정책으로 정착·발전시켜 나가야 한다고 본다.

장애인에 대한 교육 기회 제공과 양질의 교육 제공이라는 교육권의 양 측면을 모두 보장할 수 있는 법적 근거 마련을 위해 그 시대마다 나름대로 고통이 있어왔음을 부인할 수는 없다. 최근 들어 장애인 본인과 그 보호자는 물론, 정부, 학계와 특수교육 관계인들이 모두 특수교육 관련법을 개정 혹은 제정해야 한다고 주장하는 것은 우리 사회가 그만큼 변화였고, 이 시점에서 분명 이 시대와 미래 사회에 걸 맞는 법적 근거가 마련되어야 할 것이다.

관련법 개정이든 제정이든 그 법을 적용하게 되는 대상을 중심에 두고 추진되어야겠지만, 그 법과 관련된 각계의 의견 또한 소중하게 다루어야 하는 것은 그들 또한 - 관련 집단의 이익을 고려하지 않는 것은 아니겠지만 - 다양한 측면에서 주 대상을 염두에 두고 법 개정 혹은 제정을 주장하고 있기 때문이다.

따라서 이 자리는 각기 다른 측면에서 주장하는 ‘장애인 교육권 보장 방안’에 대해 그 배경과 논리를 이해하려는 자세로 법 개정 혹은 제정 자체를 달성하기보다 그 이면에 있는 본질을 달성하기 위해 어떤 방법이 가장 효율적인지 그 최선의 방법을 찾는 자리가 되었으면 한다.

그런 의미에서 먼저 교육인적자원부에서 추진하고 있는 특수교육진흥법 전부 개

정의 주요 내용을 설명하고 두 발표자가 제안한 방안에 대한 토론을 간략하게 소개하고자 한다.

I. 특수교육진흥법 전부 개정(안)의 주요 내용

1. 특수교육지원대상자의 의무교육 연한 확대

- 특수교육지원대상자의 학교과정별 취학율의 불균형을 해소하고, 미취학 특수교육 지원대상자의 완전 취학을 유도하기 위해 유치원부터 고등학교까지를 의무교육으로 규정함

2. 장애 영유아의 교육대책

- 장애영아 특수교육지원대상자를 교육의 대상에 포함하여 무상교육 제공
- 영유아의 장애 및 장애가능성에 대한 선별검사를 의무적으로 실시하는 조기발견 체제 구축
- 영유아 특수교육지원대상자를 위한 교육시설 확충과 시설 정비
- 영유아 특수교육지원대상자 교육지원을 위한 부처 및 기관간 협조체제 구축

3. 특수교육지원대상자의 고등교육 강화

- 대학의 특수교육지원대상자에 대한 별도 추가 프로그램 제공 규정
- 대학의 특수교육지원대상자 지원을 위한 특별지원위원회 설치·운영
- 대학의 특수교육지원대상자에 대한 교육도구, 학습보조기, 보조공학기기, 교육 보조인력, 입·편입학지원 및 편의시설 설치 규정

4. 특수교육지원대상자의 의무교육 연한 확대

- 장애인 평생교육기관의 체계적인 관리체제 구축

- 장애인 평생교육기관의 지원
- 장애성인 교육기관에 대해 「평생교육법」에 따라 학점 인정
- 장애성인 평생교육 지원을 위한 장애성인 평생교육시설 설치 및 지원

5. 특수교육지원대상자의 통합교육 촉진

- 일반학교의 특수교육지원대상자의 통합교육 요구에 대한 거부를 금지하여 통합교육의 활성화 도모
- 특수교육지원대상자를 위한 교육과정의 조정, 보조인력의 배치, 보조도구의 제공, 교원연수 실시 등을 통해 통합교육의 내실화 촉진
- 통합교육 실시학교 또는 특수교육지원센터에 특수교육지원대상자의 통합교육을 지원하는 특수교육교원을 배치하여 통합교육의 내실화 도모

6. 교원의 특수교육 전문성과 책무성 제고

- 특수교육교원의 자질향상을 위한 교육 및 연수를 정기적으로 실시
- 통합교육 담당교원의 자질향상을 위해 장애이해 및 특수교육에 대한 교육 및 연수 정기적으로 실시
- 교원의 교육 및 연수 주체를 국가·지자체에서 국가·지자체, 학교장으로 다양화 함
※ ‘특수교육지원센터’에서도 동 교육 및 연수 실시 대행

7. 특수교육지원센터 설치·운영 강화

- 특수교육지원센터의 기능을 강화하여 특수교육지원대상자의 조기발견, 진단·평가, 등록 및 정보관리, 교수-학습활동 지원, 가족 지원, 특수교육교원 연수 등의 기능을 부여
- 특수교육지원센터를 시·도 및 시·군·구의 교육청, 특수학교, 특수학급이 설치된 교육기관, 고등교육기관 또는 관할지역 관공서 등에 설치할 수 있는 근거 마련

8. 기타

- 용어의 변경 및 신설을 위한 법령 정비
 - 특수교육대상자를 특수교육지원대상자로 변경
 - ‘특수교육 관련서비스’ 신설

현재 특수교육진흥법 전부 개정 법률안에 대한 부처협의 중이며, 부패영향평가가 의뢰된 상태이다. 6월 중 입법예고 되면 본격적인 논의가 이루어질 것이고, 아직까지 합의되지 않은 많은 내용들이 잘 정비되고 다듬어질 것으로 기대한다.

II. 「장애인의 교육권 보장을 위한 관계법 제정비 방안」에 대한 토론

발표자 김주영교수는 장애인의 교육권 보장을 위해 특수교육대상자의 제반 교육 내용을 일반 교육 관계법과 기타 관련 법률 속에 규정함으로써 자연스럽게 현행 특수교육진흥법을 폐지하는 방안을 제안하였다. 이러한 주장은 지난번 2005년도 장애인 교육지원법 제정을 위한 대토론회에서 특수교육정책과 이유훈과장이 발표한 내용과 상당부분 일치한다고 본다. 물론 이유훈 과장은 특수교육진흥법 폐지보다는 전면 개정과 교육관련 제법률의 개정을 주장하였다. 참고로 그 내용을 소개하면 다음과 같다.

- 특수교육진흥법의 전면 개정 → 현행 특수교육진흥법의 강력한 실천
- 교육관련 제 법률의 개정 → 각 부처별, 각 부서별 장애인 교육 업무의 책무성 강화 및 통합교육 촉진
- 장애인교육관련법령집 제작 → 장애인교육 관련 행정가, 장애인 및 관련자의 법적 지식과 권리 피해 최소화

□ 장애인교육관련 제 법률의 검토 및 분석

- (1) 교육기본법 : 제3조(학습권), 제4조(교육의 기회균등), 제8조(의무교육), 제18조(특수교육) 등
 - 국민으로서 장애인교육권 보장

- (2) 초·중등교육법 : 제12조(의무교육), 제13조(취학의무), 제21조(교원의 자격), 제28조(학습부진아 등에 대한 교육), 제55조(특수학교), 제56조(전공과의 설치), 제57조(특수학급), 제58조(학력의 인정), 제59조(통합교육)
- 의무교육과 무상교육 등 교육기회보장에 관한 국가 등의 책임
 - 치료교육교사, 직업교육교사 등의 자격
 - 특수교육과 학습부진아 등에 대한 교육
 - 특수학교, 특수학급, 전공과 등의 개념 재정립
 - 학력 인정
 - 통합교육을 위한 구체적 시책 제시
- (3) 고등교육법 : 제6조(학교규칙), 제34조(학생의 선발방법) 등
- 장애학생지원규정 및 지원 담당부서 혹은 지원센터 설치 의무
 - 장애인 캠퍼스 이동 편의시설 및 이용시설과 정보 접근 편의시설 설치 의무
 - 입학전형대상자의 선발기준 명시
- (4) 평생교육법 : 제2장 국가 및 지방자치단체의 임무, 제3장 평생교육사, 제4장 평생교육시설
- 발달장애인의 중등교육 이후의 교육 여건 조성
 - 성인 장애인의 문해교육 및 야학 지원
- (5) 장애인복지법 : 제1장 총칙, 제2장 기본시책의 강구
- 장애인교육에서 장애인복지법의 위상과 적용 범위 : 이념적 기반 혹은 실천적 기반
 - 장애인교육의 질적 토대인 ‘진단·평가→치료(→재활) and 교육 → 취업(보호)’에 따른 부처간 협력의 근거 제시
 - 교육인적자원부와 협력하여 치료교육교사 양성
- (6) 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 : 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(편의시설설치의 기본원칙), 제4조(접근권) 제7조(대상시설), 제8조(편의시설설치기준)
- 목적에 장애인의 ‘교육활동’을 별도로 강조해야 함
 - 불특정다수가 이용하는 공공건물 등에서 교육시설을 별도로 구분하여 명시
 - 학교 내 이동과 수업 접근권 보장을 통한 통합교육의 실제적 기반 보장
- (7) 장애인고용촉진및직업재활법 :
- 노동부 부설 장애인 실업고등학교 설립 : 경도 발달장애청소년의 기능인력 배출
 - 직업교육교사 양성 지원

발표자는 현행 특수교육진흥법 조문 하나하나를 교육관련 법률 속에서 개정하거나 신설하는 초안을 마련하여 제시하였다. 이 방안의 주 목적은 이원화되어 있는 교육 행정을 통합하고 특수교육과 일반교육을 단일 구조 속에서 다루어서 통합교육을 실질적으로 실현하자는 데 있다. 궁극적으로는 모든 행정가와 교원, 그리고 모든 사람들이 장애인을 평범한 한 구성원으로 바라보고 그들이 필요로 하는 부분을 지원하는 체제가 되어야 할 것이다.

다만, 일반교육과 특수교육이 이원화되어 오던 것을 법률 통합을 통해 개선하려는 근본 취지에는 동의하나, 가면 갈수록 각 분야의 전문성이 두드러지고 세분화되어

가는 시점에서 자연스럽게 서로의 각기 다름을 인정하고 공동 책임하에 협력할 수 있는 기반 마련에 더 초점을 두어야 하지 않을까하는 점이다. 따라서 일반교육계가 주도해야 된다면 특수교육진흥법을 폐기되고 일반적인 관련법 속에 장애인 교육 관련 법규를 모두 포함함으로써 통합을 끌어내는 것을 어떻게 보면 우리만의 목적을 위해 강제로 떠미는 형태가 되지 않을까 염려된다. 자연스럽게 무르익어 일반교육계와 관련 행정 부서에서 특별한 지원이 필요한 사람들을 항상 배려할 수 있도록 하기 위해서는 발표자가 선결조건으로 제시했듯이 특수교육진흥법이나 차별금지법과 같은 특별법과 일반 교육 관계법 제정비가 동시에 이루어져야 하는 과도기가 분명 필요하다고 본다.

Ⅲ. 「장애인 교육권 확보를 위한 과제」에 대한 토론

발표자 도경만 위원장은 장애인의 교육수혜율을 높이고, 특수교육과 복지지원이 함께 어우러진 무상의 적절한 공교육적 지원 환경을 마련하기 위해서 「장애인의 교육 지원에 관한 법률안」이 제정되어야 한다고 주장하였다. 또한 그 법이 미국 IDEA의 장애인 교육 지원 체계와 그 맥락을 같이 하고 있으며, 현재 우리나라 특수교육 문제들은 현행법으로는 안되며, 이 새로운 법 제정을 통해서만 해결할 수 있다고 보고 있다. 따라서 본 토론에서는 특수교육계의 현 문제점 등에 대해서는 대체적으로 인정하나 그 해결책을 「장애인의 교육지원에 관한 법률안」 제정에서 찾고 있는 부분에 대해서는 좀더 다양한 틀로 보았으면 하는 입장에서 새로운 법 제정에 대한 우리부 입장을 소개하고자 한다.

먼저 우리부에서는 특수교육진흥법 전부 개정을 통해 현 특수교육의 중요한 현안들을 해결할 수 있을 것으로 보고 있다. 즉 「장애인의 교육지원에 관한 법률안」의 주요 내용들은 특수교육진흥법 개정으로 반영이 가능하다고 본다. 물론 아직 남은 절차를 통해 수정·보완되어야 할 부분이 있으며, 법령 개정에 관해서는 좀 더 논의하자는 입장에서 설문조사를 실시하기도 했다. 각 법령이 지니는 의미와 배경을 모든 사람들이 이해하는데 한계가 있겠지만, 가능하면 법 적용과 관계된 보다 많은 분야의 검토가 필요한 부분이라고 보고 교사와 교수, 행정가를 대상으로 실시하였는데, ‘특수교육지원법’이 적절하다는 의견이 35%로 가장 많았고, 그 다음 현행 특수교육진흥법

24%, 특수교육법 21%, 장애인교육지원법 16% 순으로 나타났다. 향후 새로운 개념이나 기준에 상충되는 개념에 대한 정비를 위한 의견수렴은 더 필요하다고 본다.

생애주기별 교육지원 체계 확립은 현재 초중등교육 중심으로 규정되어있는 특수교육진흥법의 한계를 극복하기 위해 필요한 부분이므로 영아기부터 고등교육 및 평생교육 등 생애주기별 교육지원 내용을 규정하는 것은 적절하다고 보고 특수교육진흥법 전부 개정안에서도 동일하게 반영하고 있다. 하지만 일부에서는 영아기 무상교육에 관해서는 장애영아의 특성상 교육기관에서 교육받게 하는 것보다 보육을 위주로 무상혜택을 제공하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 또한 유치원과정 의무교육에 대해서 외국의 사례를 보더라도 의무교육연한은 장애유무에 상관없이 동일하며, 다만 무상교육 대상범위에서만 차이를 보이고, 현행처럼 무상보육과 무상교육 중 희망여부에 따라 선택하도록 하는 것이 타당하다고 주장하기도 한다. 우리부에서는 장애경감 효과증진, 2차 장애예방, 자녀의 취학기피 방지, 교육적 방치 해결 등 국가적 책무실현을 위해 유치원 과정 의무교육 도입이 필요하다고 설득하고 있으나 무상교육이든 의무교육이든 어떠한 방법을 선택하든 소기의 목적 달성을 위해 어떤 방법이 효율적인지, 그리고 가능하면 현재 보육시설을 이용하는 더 많은 부모 입장도 고려해 보는 것이 필요하다고 본다.

관련 서비스 지원체계 마련, 개별화교육계획 강화, 보호자의 권리 보장 확대 등은 특수교육의 질 향상을 위해 매우 필요한 규정임을 인정하고 있다. 하지만, 관련 서비스라는 새로운 개념을 도입함으로써 제기될 수 있는 특수교육과 관련서비스와의 관계, 그리고 치료교육, 직업교육과의 관계 규명에 있어서는 이해당사자들간에도 상이하게 해석하고 있으므로 이 또한 개념 정립이 필요하다고 본다. 그리고 개별화교육지원팀의 구성 등은 필요하나 교육정보다는 학교교육과정 운영을 책임지고 있는 단위학교장의 책임 하에 작성하는 것이 바람직하다고 본다. 보호자의 권리 보장 역시 통합교육을 효율적으로 실행하기 위해 필요하나, 시·도장애인교육위원회로의 심사청구를 거치지 않고 바로 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하는 것은 지역별 상황에 맞게 자체 해결할 수 있는 여지를 고려하지 않고 법적 강제력만을 규정하고 있다고 볼 수 있음을 간과해서는 안 되리라 본다.

그 외에 범명, 법률 수혜 대상자명, 각종 조직 명칭 변경여부 및 새로운 개념 도입과 조직 신설여부, 현행 교육과정과 상충되는 치료교육영역의 재정립, 기존의 직업교육과 명확하게 구분하기 곤란한 직업재활교육 등 특수교육 관계자들의 합의가 필요한 부분들이 남아있다고 본다. 교원배치 기준을 법률에 규정하여 교원을 확보할

수 있는 근거를 명확히 하는 것은 특수교육계 입장에서 환영할 만하나 이 부분은 시행령에 규정해야 할 내용을 법에 규정하여 타 법령과의 형평성에 문제가 있다는 지적을 면치 못할 것으로 본다.

한 가지 덧붙인다면, 특수교육 출현율로 추정된 수치에 근거하여 특수교육 현장의 문제를 파악하기 보다는 실제 대상자들의 수를 정확히 파악하거나 실제 대상자들의 수요에 근거하여 정책을 마련하고 그 질적 수준을 높이는데 전력투구해야 할 것으로 본다. 또한 현행법상 특수교육 대상자란 교육적 측면에서 정의한 8가지 장애 중에서 특수교육을 필요로 하는 자로 보아야 하므로 해석상의 유의가 요구된다고 본다.

오랫동안 심혈을 기울여 만든 「장애인의 교육지원에 관한 법률안」은 현실적으로 수용하기 어려운 부분이 상당히 있지만, 그렇더라도 ‘그렇게만 된다면 얼마나 좋을까’ 기대를 하게 한다. 여러 조정 과정을 거치면서 다듬어지겠지만 장애인의 교육권을 양적 질적으로 보장할 수 있는 수준 높은 법 마련에 큰 기여를 할 것으로 본다.

IV. 토론을 마무리하며

미국에서도 1986년 장애인교육법에 영유아 관련 조항이 정비되기 위해서 60년대 부터 제도 정립과 프로그램 개발을 위한 법령 제정을 통하여 노력을 했다고 한다. 아무런 준비 없이 법만 만들어서 시행하려고 하면 대혼란이 야기될 것은 자명한 일이다. 최소한 영아무상교육과 유아의무교육의 제도 정립을 위해서 우리가 그동안 무슨 준비를 해 왔는지를 점검해보고 자평해야 하며, 앞으로 이를 추진하기 위해서 어떤 제도를 어떻게 도입하며, 어떻게 예산 확보하여 어떻게 쓸 것인지를 구체적으로 고민하고 연구하는 과정이 필요하다. 무엇보다 한국의 특수교육 현장에서 장애인들을 위한 가장 바람직한 제도를 차근차근 정립해 나갈 수 있기를 바란다.

장애인 교육권 보장 방안 모색 토론

한 경 근
단국대학교 특수교육과 교수

특수교육진흥법의 전면 개정, 그리고 특수교육진흥법을 대체하는 장애인교육지원 법률안과는 달리 여러 제 교육관계법의 정비를 통합 접근을 주장한 김주영 교수의 시각과 특수교육진흥법의 한계를 바탕으로 한 대체 입법의 당위성을 강조한 도경만 위원장의 주장은 장애인의 교육권 보장을 위한 여러 노력들이 집중적으로 이루어지고 있는 현 시점에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 판단한다. 두 주제발표자의 의견이 방법상의 이견이 존재함에도 불구하고 큰 틀에서 장애학생 및 성인의 교육권을 국가적 책무의 차원을 강화해야한다는 데에서는 일치를 보이고 있는 것이다. 본 토론자는 김주영 교수의 제 교육관계법의 정비를 통한 교육체제의 일원화를 달성하여야 한다는 주장에 기본적으로 동의하며, 도경만 위원장의 주장 또한 총론적 차원에서 수용하는 것을 바탕으로 몇 가지 각론적 차원에서는 의견을 제시하고자 한다.

I. 장애인의 교육권 보장을 위한 관계법 제정비 방안 에 관한 토론

1) 통합교육의 문제와 교육행정 체제 일원화의 필요성

김주영 교수는 우리나라의 장애인교육 정책, 특히 특수교육정책들이 커다란 양적 변화와 함께 외형적 성장을 이루어 왔음에도 불구하고 그 질적 성장은 실질적이지 못하다고 주장하였다. 그 주요한 이유로 통합교육의 논의가 주류교육계와는 분리되어 특수교육계에서만 이루어진 점, 장애인 교육이 국민의 보편적 교육 차원으로 이해되기

보다는 장애 인권 운동 차원으로 인식되어 온 점⁵⁾, 그리고 이원화된 교육행정 체제를 들었다. 세 가지 이유 중에 특히 첫 번째와 세 번째의 주장은 미국과 같은 나라에서도 특수교육의 문제를 논의할 때 문제의 근원으로 짚어지는 것으로 매우 적합한 지적이라고 생각한다.

이원화된 교육행정 체제는 장애인의 분리교육이 시대의 주요 패러다임이었던 때에는 효과성과 효율성을 가지고 있었다. 이로 인하여 장애인들의 교육권을 박탈하였던 어두운 과거를 지나 장애인들의 교육권과 함께 실제 교육가능성을 증명해보일 수가 있었던 것이다. 하지만 교육의 목표가 개인의 장애 극복에 초점을 맞추다 보니 전인적 발달의 달성에 분리교육 체제가 적합한지에 대하여 (특수)교육계에서 의문을 품게 되었다. 그리하여 장애를 갖지 않는 상태를 가정하였을 때의 교육장소와 교육 방법 등이 장애학생에게도 필요하다는 논리를 갖추게 되었다. 이러한 교육계의 시각은 유럽에서의 정상화 원리와 같은 도덕적·철학적 당위성이 미국을 중심으로 형식적으로 실현되기 시작하면서 ‘통합교육’이 본격적으로 도입되어 실행에 옮기게 된 것이다.

통합교육이 본격적으로 시행이 되고 장애학생들을 일반학교에 배치하게 되면서 통합교육의 효과성을 검증하는 연구들이 진행되어오고 있다. 거의 대부분의 연구들은 통합교육의 실효성을 보고하고 지속적인 통합교육을 주장하여 왔지만, 실제 교육현장에서는 현재와 같은 특수학급 위주의 통합교육이 만들어 내는 어려움들을 토로하며 통합교육의 폐해를 주장하기도 한다. 일반교육체제의 준비나 일반교사들의 인식 부족, 단순한 물리적 통합 등의 이유들이 나오고 있으나 문제의 근원은 사실 간단하다고 볼 수 있다. 바로 통합교육의 실효성을 증명하는 책임을 장애학생들에게 전가하여왔던 것이다.

전문 연구자이든 현장 교사에 의해 이루어진 통합교육에 관한 연구의 주류는 장애학생들의 변화나 교사들의 인식 등에 주로 맞추어져 왔다. 즉, 장애학생들을 일반학교에 배치한 후 어떻게 되나 (연구자들의 입맛에 맞는 부분만을⁶⁾) 지켜보고 효과가 있다고 보고한 것임에 틀림없다. 연구에서는 효과가 보고 되고 있지만 교육 현장에서는 여전히 어려움이 가중되고 축적되면서 통합교육에 관한 회의까지 들게 한 것

5) 도경만 위원장은 통합교육을 방법이 인권보장의 차원으로서 그리고 가치지향으로서 이해되어야 한다고 주장한다. 통합교육은 도덕적·철학적 당위성을 갖는 것이기 때문에 이의 실현을 위해 인권운동의 차원으로 접근이 가능할 수 있다. 하지만 토론자의 원고에서도 밝혔듯이 통합교육을 장애학생만을 위한 것으로 이해하는 협소한 시각에서 벗어날 필요가 있으며, 따라서 교육권 보장의 차원으로서 이해되는 것이 더 적확하다.

6) 연구자가 효과성을 검증하는 연구에서 보이는 경향을 ‘단지 눈에 보이는 변화의 효과(Just Noticeable Difference effect; JND effect)’라고 칭하여 비판한다.

이다. 그 결과 통합되어 있던 장애학생들이 특수학교로 되돌아가거나 특수학급에 입급 되기를 거절하는 현상⁷⁾이 벌어지기도 한다.

통합교육이라는 이름으로 장애학생들을 일반학교에 배치하고 문제가 발생했을 때에는 장애의 특성이나 일반학교의 준비 부족, 특수교육진흥법과 같은 법률상의 미흡, 교육과정의 부재 등을 탓하는 것은 보다 근원적인 문제를 파악하지 못한 미시적 시각이다. 김주영 교수가 지적한 대로 일반교육과 특수교육이 통합된 체제가 아니고 일반교사와 특수교사가 통합되어 있지 않은 상태에서 학생들만 통합하라는 무책임한 자세를 보여 왔던 것이다. 때문에 통합교육의 성패는 학교의 개혁(school reform)에 달려있다는 반성이 미국뿐만 아니라 우리나라 일각에서도 제기된 것이다.

학교의 개혁을 통합교육의 측면에서 본다면, 통합(inclusion)이란 장애학생이 일반학교에 통합한다면 매우 협소한 차원에서 벗어나 학교가 다양한 특성이나 요구를 지닌 모든 학생들을 ‘수용’하고 ‘포함’할 수 있는 뜻으로 해석한다. 따라서 SES 수준, 장애 여부, 학력의 차이, 흥미의 차이 등 학생들이 보이는 모든 다양성을 수용하는 학교가 바로 통합교육을 실현하는 것으로 이해하는 것이다. 이를 위해서는 현재의 학교 시스템의 전반적인 개혁이 필요한 것이다⁸⁾.

학교개혁을 제도적인 측면에서 살펴본다면 단연코 일반교육과 특수교육이라는 배타적이고 분리된 제체로 운영된다는 것이 근본적인 문제라고 할 수 있다. 미국에서도 이에 대한 논의 과정을 보면 특수교육의 정체성⁹⁾을 주장하며 이원화된 교육행정 체제를 비판하는 목소리도 있어왔다¹⁰⁾. 교육행정의 일원화로 장애학생에 대한 차별적 우선성의 보장이나 이들에 대한 특별한 지원 등의 문제를 우려할 수도 있지만, 이는 교육행정 일원화를 단순한 선형적·양적 통합으로만 이해되기 때문으로 볼 수 있다. 교육행정의 일원화는 동일한 교육철학과 교육목표를 장애의 유무와 상관없이 구현한다는 보편성과 일원화된 체제 안에서의 특수교육행정이 존재하는 독립성이 서로 조화를 이루는 질적이고 다면적이며 입체적인 것이다. 이로서 장애학생의 교육이 국민의 보편적 권리의 차원으로 교육권이 보장되는 길을 확보하는 것이며, 그 안에서 장애학생에 대한 특별한 지원을 가능하게 하는 독립성 또한 실현되는 것이다. 이를

7) 심지어 특수학급 교사가 다가오는 것도 거부하는 실례가 있을 정도이다.

8) 우리나라의 실정에서 특히 중등학교 이상의 교육과정이 상위 학교로의 진학을 위해 존재한다고 할 수 있을 만큼 우리의 학교는 획일적이고 통합적이지 못하다.

9) 여기에서의 정체성이라는 표현은 특수교육이 무엇인가 하는 등의 본질적인 차원보다는 특수교육의 존재 이유, 원래부터 있어왔기 때문에 특수교육이 없어져서는 안 된다는 다소 보수적인 주장 등을 말한다.

10) 1908년대의 일반교육주도운동(Regular Education Initiative)에 대한 반대의 주장과 함께 최근까지도 분리형 특수교육 시스템의 필요성을 주장하는 말한다.

위해서는 기존의 제 교육관계법들의 정비는 필수적이다.

2) 제 교육관계법 재정비를 통한 장애인 교육권 보장

장애인 교육의 제 문제들을 현존하는 여러 가지 교육관계법들을 정비함으로써도 가능하다는 김주영 교수의 주장에 동의한다¹¹⁾. 특수교육진흥법이 특별법으로서의 지위를 가지면서 장점을 누려왔지만 배타적인 성격 또한 보여 지게 되므로 인해서 장애학생의 교육에 관한 부분을 전담하는 것처럼 비추어졌기 때문이다. 하지만 주제발표자가 우려한 것처럼 관계법 정비와 함께 특수교육진흥법의 폐기가 이루어진다면 바람직하지 않을 수도 있다는 의견에 주목한다.

김주영 교수는 특수교육진흥법이 일정 정도 촉진과 제어를 통한 방향타 역할을 수행하여왔기 때문에 이러한 역할을 계속할 수 있는 대안으로서 ‘장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률안’의 제정을 주장한다. 그럼에도 불구하고 토론자는 특수교육진흥법의 개정이든 장애인교육지원법이든 어떠한 형태의 법이 존재해야 할 것이라는 믿음을 가지고 있다. ‘장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률안’에 교육에 관한 부분이 있지만 근본적으로 차별금지법의 성격이기 때문에 장애인 교육 전반에 대한 것을 총괄할 수 있는 형태의 법은 필요하다.

미국의 예를 보면, 기본적으로 IDEA 2004가 연방법으로서 장애학생 교육을 법적으로 보장하는 기능을 하여 다른 교육법과 공존하며 주정부 및 각 교육구의 장애학생 교육에 대한 총괄적 기준으로서 작용한다. 이와 함께 장애인법(ADA)와 재활법 제 504조(Section 504)와 같은 법들이 IDEA를 보완하고 있음을 알 수 있다¹²⁾.

본 토론자는 특수교육진흥법의 폐지나 전면 개정을 찬성하는 입장을 가지고 있다. 폐지와 개정의 입장을 동시에 갖는 이유는 일단, 특수교육이 ‘진흥’의 단계를 넘어 특수교육이 하나의 기본권으로서 인정되어야 옳기 때문이라고 할 수 있다. 이 상태에서 특수교육법이든 장애인교육지원법이든 장애인 교육권을 가장 잘 보장할 수 있도록 하여야 하기 때문이다.

11) 한 가지 이견이 있다면, 대학의 장애학생 교육을 통합교육으로 규정하는 시기에 동의하지 않는다. 장애학생의 대학 교육목표는 선택한 대학의 교육목표와 동일해야 하는 것이며 통합교육의 효과는 부수적으로 고려되는 것이다.

12) 물론 미국의 법체계라서 반드시 우리가 따를 이유는 없는 것이지만 오랜 역사를 가지고 다듬어온 외국의 사례를 참고하는 것은 필요한 것이다.

II. 장애인 교육권 확보를 위한 과제에 관한 토론

앞서 서문에 밝혔듯이 도경만 위원장의 주제발표문에 총론적인 수준에서 동의를 한다. 현행 특수교육진흥법에 가진 한계를 바탕으로 한 여러 부문에 대한 문제 요소의 파악과 제안된 대안들에 대해서 공감을 하고 있다. 토론자는 특수교육진흥법을 대체할 장애인교육지원법틀안 자체에 대한 적절성 여부를 가늠하기 보다는 몇 가지 각론적인 수준에서 도경만 위원장의 주제발표문에 대한 논의를 하고자 한다.

1) 장애인 교육과 특수교육의 관계

주제발표자가 지적하였듯이 현행법에 따르면 특수교육 대상자는 장애인 중에서 선정됨으로 인해서 특수교육을 받는 학생들은 장애학생들로 한정되어 있다. 그리고 특수교육을 받기 위해서는 개인이 신청하는 절차로 인해 행정편의주의적인 의심과 함께 국가의 책임이 수동적이며 따라서 완전한 교육권 보장이 실현되지 못하고 있다고 지적한다. 출현율 조사의 부정확성과 형식적인 의무교육 조항 등의 문제를 아울러 지적하고 있다.

장애인 교육과 특수교육의 관계를 따져보려면 특수교육에 대한 정체성¹³⁾에 관한 물음으로부터 시작하여야 한다. 특수교육에 대한 간단한 가정을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 장애학생 중에서 특수교육대상자를 찾는 것은, 기본적으로 장애학생들이 특수한 교육적 요구를 가질 것이라는 가정이 이루어지기 때문이다. 만일 장애학생들이 특별한 교육적 요구를 가지지 않거나 필요한 지원이 교육적 행위와 직접적인 관계가 없다면 일단 특수교육 대상자에서 제외될 수 있다는 역가정 역시 성립된다. 이렇다면 장애를 가지지 않은 학생들 중에서도 특수교육적 요구(special needs)가 필요할 수도 있다. 즉, 특수교육에서의 가장 중요한 판별 기준은 특수교육적 요구가 있는가의 여부이다.

13) 각주 5)에서의 정체성의 의미보다는 여기서는 특수교육이 무엇이며 누구를 대상으로 하는 것인가 하는 본질적인 물음의 차원이다. 그리고 주제발표자가 특수교육이란 교과교육, 치료교육, 직업교육으로 규정되어 있는 문제점을 지적하고 있지만, 토론자는 치료교육은 특수교육과는 구분될 수 있는 관련서비스로 분리되어야 한다는 의견을 갖고 있다. 현재 치료교육과정이나 치료교육교사들의 교육활동의 상당부분이 일상적인 교육적 맥락(contexts)에서 특수교사들에 의해 이루어져야 하는 것이기 때문이다. 현재와 같이 치료교육 활동이 모든 장애학생들에게 규정된 시수만큼 적용되어야 하는 것으로 규정하고 있는 특수학교 교육과정은 시정되어야 할 오류이며, 치료교육 활동은 필요한 장애학생들을 선정하여 개인에 적합한 시수와 활동 내용을 개별화교육위원회에서 정하여 '특수교육을 하는 데 있어서 관련되는 일종의 교육적 서비스'로 이해되어야 할 것이다. 치료교육이라는 용어의 부적합성만을 들어 교육적 느낌을 갖게 하는 용어로의 수정은 '변장'하는 것과 다름없다.

따라서 장애인 교육이 반드시 특수교육이라는 등식은 성립되지 않을 수 있다¹⁴⁾.

특수교육이 장애인 교육을 포함하는 상위개념이 아니라면, 미국과 같은 나라들에서 규정하는 ‘관련서비스(related services)’는 어떠한가? 관련 서비스는 근본적으로 특수교육(교과교육을 위주로 하는)과는 구분이 되지만 포괄적인 차원으로서 특수교육적 지원에는 특수교육과 관련서비스를 포함하여 지칭한다. 따라서 장애학생 중에 특수교육적 요구를 갖는 학생으로 선정되면 특수교육과 관련서비스를 함께 지원 받게 되는 것이다. 이에 대해 연방정부 차원의 IDEA2004에서 규정하고 있는 것이다.

장애를 가지고 있는 학생 중에서 특수교육은 필요 없지만 관련서비스만 요구되는 학생들이 있을 수 있다. 이 경우 IDEA 2004에 의해서 지원을 받지 못하지만 재활법 504조에 의거하여 관련 서비스를 교육현장에서 받을 수 있게 된다. 이 두 법을 통해서 장애학생들은 교육현장에서의 필요한 지원을 모두 받을 수 있게 된다. 만일 이 두 법에서 간과하는 측면들이 있다면 장애인의 생활 전반을 담당하는 장애인법(ADA)에서 맡게 된다. 실제로 IDEA2004와 같은 연방법은 이를 따랐을 경우에만 재정적 지원을 제공하는 일종의 ‘당근’과 같은 성격이고 ADA와 같은 법은 반드시 따라야 하는 ‘채찍(lash)’과 같은 강제적인 성격이기 때문에 교육현장에서의 각종 차별적인 요소들에 대한 마지노선은 장애인법이라고 할 수 있다.

우리나라에서 미국과 같은 법체계를 다르거나 특수교육의 본래적 성격을 감안한다면 현행 특수교육진흥법에서 모든 장애학생을 대상으로 교육해야한다는 것을 강제하는 것을 옳지 않다. 판단의 근거는 학생이 장애유무와 상관없이 특별한 교육적 요구가 있는가에 초점을 맞추는 것이기 때문이다. 장애학생 중에서 특수교육대상자로 선정하는 것은 오히려 보수적인 입장을 취하여¹⁵⁾ 특수교육에서 필수불가결한 요소로 간주되는 ‘장애’라는 명칭을 제거할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 또한 장애를 가지고 있다고 진단받지 않은 학생들 중에서도 장애의 여부와 상관없이 특수교육적 요구를 지닌 학생들을 선정하여 특수교육적 지원을 제공하는 특수교육의 확대를 꾀할 수 있다¹⁶⁾.

14) 미국에서 exceptional learners, children with special needs 등의 용어를 사용하여 영재아동 역시 여기에 포함시켜 왔던 선례가 있다.

15) 보수적이라는 용어는 모든 장애인을 특수교육적 요구를 갖고 있다는 가정을 쉽게 적용하지 말자는 의미이다. 장애 학생들이 갖는 교육적 요구를 확인하고 이를 지원하는 공교육체제의 적극성은 반드시 강조되어야 한다. 적극성은 다른 한편으로 모든 장애학생에게 특수교육을 적용하지 않고도 다른 지원을 통해서 일반교육을 충분히 받게 하는 것 까지 포함되는 것으로 이해되어야 한다.

16) 다른 장애를 갖지 않은 상태에서 학습장애, 학습 부진, 학업 저성취 등 많은 학습에서의 어려움을 갖는 학생들을 위한 특별한 지원이 필요하게 되는 데, 이들을 위한 교육지원의 내용과 형식이 학습장애학생들과 대동소이하다는 것을 생각할 필요가 있다. 또한 일부러 장애인 등록을 하지 않고 특수학급에 있는 게 싫어서 일반학교의 일반학급

이를 법적인 차원에서 생각해본다면, 현재와 같이 특수교육에 관한 법률이 존재하는 상태에서 특수교육 이외의 장애인 교육지원은 다른 교육관계법¹⁷⁾과 장애인 복지법 등에서 이루어 질 수 있다. 만일 장애인교육지원법률안과 같은 대체입법이 성사된다면 장애인교육의 큰 틀 안에 특수교육이 포함되고¹⁸⁾ 특수교육적 지원이외의 교육적 지원 또한 가능하게 하는 등의 포괄적인 법안으로서의 기능이 가능하다. 그렇지만 김주영 교수의 주장대로 장애인 교육 전반을 다루는 대체입법은 기존 법체도와와의 중복성 그리고 이에 따른 비효율성과 배타성을 갖게 할 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

2) 장애영유아 무상의무교육

장애영유아 교육에 대한 국가적 책무성을 실현하려는 접근에 대하여 그 필요성과 당위성에 대하여 원론적으로 찬성한다. 하지만 이에 대해 몇 가지 논의할 사항이 있다. 장애영유아에 대하여 무상의무교육을 강제하였을 때, 장애영유아 교육에 대한 국가적 관심이 ‘장애영유아’에게만 집중되는 협소성에 대한 문제가 생길 수 있다. 주제발표자의 주장과 마찬가지로 장애영유아(장애위험군 영유아를 포함하여) 교육에 대한 접근은 기본적으로 ‘가족중심’, ‘가족지원적 접근’을 더 강조하는 것이 필요하며 이는 일반 영유아 교육과는 차별성을 갖게 되는 것이다. 하지만 무상교육 및 (무상교육을 전제로 하는) 의무교육은 가정의 교육비 부담을 해소(개인적 선택에 의한 치료교육 등 사교육에의 의존은 여전할 것으로 예상됨으로 실제로는 경감)하는 단순한 차원으로 그칠 우려가 있다. 따라서 본 토론자는 장애영유아에 대한 무상교육에 대한 찬성과 의무교육에 대한 반대 입장을 갖는다.

장애영유아 교육에 대한 공적 책임은 장애영유아의 보호자가 교육기관을 선택하고 이에 대한 교육비 부담을 국가가 부담하는 무상 교육체제가 바람직하다. 일반 영유아 교육 또한 제한된 시간 동안만(예, 9시~1시) 담당함으로 인해서 가정에서의 보육에 대한 부담은 실질적으로 해소되기 어려운 실정(예, 일하는 어머니)으로 인해 기존 보육 시설 뿐만이 아니라 유치원 교육기관에서도 보육(educare)에 대한 요구가 크다. 특수 학교에 설치된 유치원 과정(그리고 유치원 과정 특수학교) 또한 입학생 및 재학생의

에 있고 싶어 하는 학생들(특수교육을 받지 않고 방치되어 있다고 표현되더라도)에게도 특수교육적 지원을 반드시 제공해야 한다면 ‘특수교육=장애인교육’이라는 등식은 고쳐져야 한다.

17) 김주영 교수의 주장과 같이 제 교육관계법에서 장애학생을 위한 실질적 지원의 근거를 마련한다는 것이다.

18) 특수교육이 장애인교육의 방법으로만 국한되는 것은 아니라는 점을 주의할 필요가 있다.

부족으로 그 존재 자체가 어려워지는 사항의 가장 큰 이유 중의 하나가 보육을 담당하지 못하고 있기 때문임을 상기할 필요가 있다.

의무교육을 추진하면서 교육시간 이외의 보육까지 요구한다면 ‘교육기관’으로 선정될 기관의 부담이 가중 될 것도 예측이 가능하다. 장애유아교육을 담당할 수 있는 기관(예, 일반 유치원)에 시설을 갖추고 프로그램을 위한 지원을 해준 후, 교육부 인증을 통한 인센티브를 제공하여 일반 유치원에서도 장애유아에 대한 교육을 담당할 수 있도록 한 후 장애유아의 부모들이 선택할 수 있게 장려하는 것이 바람직하다. 이론적으로도 영유아 교육에 대한 교육 방법 및 장소에 관해서는 보호자의 자율적인 선택을 존중하는 것이 마땅하며, 의무 공교육 체제가 이러한 선택권을 제한할 수 있다. 따라서 장애영아에 대한 무상교육의 내용과 기준에 대해서도 이 시기의 영아들이 실제로 필요할 의료적 치료 및 치료적 교육(치료교육)을 포함할 수 있는 근거가 마련되어야 함으로 일차적으로 부모의 선택에 대한 국가의 인정으로 교육비를 무상으로 하는 방안이 더 현실적일 것이다.

장애영유아 교육을 무상으로 할 경우, 기존 장애영유아 교육비 지원과의 관계 설정은 기존의 장애영유아 교육비 지원 보다는 교육에 대한 공적 책임을 한층 강화하는 것으로 이해될 수 있어야 한다. 이는 교육부와 여가부와의 업무 공조를 통해 무상교육 기관 및 교육 방법 및 내용(예, 기관에 보내지 않고 가정이나 병원 등에서 방문 교육 등을 받는 경우)에 대한 인증을 통하여 교육 프로그램의 질적인 수준을 확보하는 보다 적극적인 접근으로 해결 가능할 것이다.

이러한 장애영유아 무상교육은 주제발표자의 주장과 마찬가지로 장애영유아의 선정에 대한 공적 접근 방안 마련이 필요하다. 장애영유아는 외현적으로 확연히 드러나는 장애의 경우 보다도 발달 지체인 경우가 더 많거나 장애위험군으로 대비해야 하는 영유아들이 더 많을 수 있는 관계로 정확한 진단 평가 시스템의 부재인 상태를 시급히 해결해야 할 것이다. 이러한 시스템의 부재는 곧 장애영유아의 무상이든 의무이든 간에 그 지원대상자 선정에도 어려움을 갖게 될 수 있기 때문이다. 장애 위험군을 포함하여 가급적 포괄적인 선정 및 지원을 하는 방안이 필요할 것이며 이 경우 이들에게 ‘장애’의 이름을 부여하는 부작용을 고려해보아야 한다¹⁹⁾.

19) 미국의 예로서 Head Start라는 프로그램 이름으로 장애영유아 뿐만 아니라 저소득층 아이들까지 포함한 것이 참고가 될 만하다.

3) 개별화 교육계획(IEP)과 학부모의 불복 수단의 보장

주제발표자가 교육현장에서의 각종 차별 사례로서 개별화교육 계획에 관한 학부모의 이의신청 통로의 부재나 관련서비스 요구 거부 등 일상적인 교육활동에서의 학부모의 권리가 주장되고 실현되지 못하고 있다는 주장을 하고 있다. 이에 따라 미국과 같은 예²⁰⁾와 같이 객관적이 기구의 설치와 함께 학부모의 불복 수단을 보장하여야 한다고 제언한다. 이러한 주장들에 대해 현실을 정확히 바라보고 있다는 점에서 적극 공감한다. 하지만 문제해결의 보다 근본적인 접근으로서 객관적인 기구나 법적 해결 절차 이전의 단계를 고려할 수 있다²¹⁾.

학부모가 법적인 해결이나 학교 이외의 기구를 통한 중재를 거치기 이전에 할 수 있는 첫 단계이자 가장 바람직한 방법으로서 IEP운영위원회를 생각해 볼 수 있다. 장애학생의 IEP는 학생의 교육활동 전반에 대한 공식적인 문서이자 학생(학부모)과 학교(교사)간에 이루어지는 일종의 계약문서와 같은 것이다. IEP의 핵심은 학생과 학부모의 적극적인 참여라고 할 수 있다. 적극적인 참여의 형식과 수준으로서 주제 발표자의 주장과 같이 형식적인 차원이 아닌 부모를 입회한 구두회의를 강제할 수도 있다. 그렇지만 구두회의 형식은 IEP회의의 형태들 중 하나로서 명시되어야 한다. 구두회의로만 규정하는 것에 따른 부작용도 있겠지만, IEP회의에서의 학부모 역할의 핵심은 의견반영이고 최종 결정권자의 한 명으로서 이해되어야 한다. 현재와 같은 형식적인 서면확인 방식은 당연히 수동적이고 부모의 역할을 극히 일부로 제한하는 문제점이 있다. 따라서 관련법에서는 IEP운영위원회에 학생과 그 대리인으로서 학부모의 참여를 강제하고 IEP수립 단계에서 과정평가 그리고 프로그램 효과의 평가에 관한 전반적인 과정에서 학부모의 의견이 반드시 반영되도록 규정하여야 하여 IEP 운영위원회에서의 학부모의 위상을 강화하여야 한다. 학부모를 IEP실행의 최종 결정권자의 하나로서 권한을 부여한다면 교육활동과 관련서비스들이 총망라되어 문서화된 IEP에 대한 공동 책임을 갖게 됨으로 인해서 이의신청과 불복의 수단에 대한 가장 첫 단계를 제공하는 것이며, 법적 해결이나 학교 밖 기구에의 의존에까지 이르지 않게 할 수 있는 것이다. 비단 이러한 이유만이 아니더라도 장애학생에 대한 교육지원에 대한 실질적인 권한을 행사할 수 있는 것이므로, IEP가 교육의 실질성을 담보하는

20) Due process 나 procedural safeguard

21) 미국에서의 예가 항상 긍정적이지는 않다는 사실에 주목하여야 한다. IEP가 실질적인 진보를 꾀하는 계획이기 보다는 소송을 회피하기 위해 '쉽게' 짜여지는 현상이나 학부모의 권리가 법률가들의 적극 개입과 맞물려 돌아가면서 특수교사의 교권침해의 논란은 상당하다.

수단이 되는 것이다.

IEP에 대하여 고려해야하는 다른 한 가지는 어떤 내용을 IEP에 넣을 것인가 하는 것이다. 현재 IEP는 단순히 학생에게 적용되는 교육과정(국민공통기본교육과정, 기본교육과정)의 내용을 월별과 주별로 나누어 제시하고 있기 때문에 학생의 개별적인 교육적 요구가 충분히 담보되지 못한 채, 형식적인 주간·월간교육계획에 머무르게 된다. IEP에서의 교과교육은 소위 조작적 정의에 의한 관찰 가능하고 측정 가능한 교육목표와 활동을 세우고 이를 양적으로 평가하게 하는 시스템이므로 정의적 교과목 등에 대해서는 당연히 실질적이지 못하고 형식적으로 치우칠 수밖에 없다. 따라서, 국가 단위 교육과정에 근거하여 일제식 수업을 하는 교과목에 대해서는 자세한 장단기 교육계획과 이에 맞춘 일간·주간·월간계획의 수립은 교사의 업무만 가중할뿐더러 교사의 일상적인 업무라고 할 수 있는 교육계획활동과 중복되어진다. 따라서, IEP 수립과 실행에 있어서 IEP 운영위원회의 결정에 따라 개별적인 차원으로서 접근이 가능한 부분(예, 언어, 행동 등)위주로 작성을 하고 교과목에 대한 계획은 별도로 IEP에 포함하지 않는 방법을 생각해 볼 필요가 있다²²⁾.

4) 장애학생 고등교육

주제발표자의 주장한 바와 같이 장애학생의 객관적인 수학능력을 판단하여 입학의 기준을 삼아야한다는 것이 동의한다²³⁾. 하지만 일부 대학의 예와 같이 대학수학능력을 갖추지 못한 학생들에 대한 입학과 이들에 대한 별도의 지원이 없는²⁴⁾ 문제의 해결이 선행되어야 한다. 장애학생대학특별전형제도가 장애학생의 교육연한만 늘리고 실질적인 교육지원프로그램이 없이 재학생 확보의 차원에만 머무른다는 비판에 귀 기울일 필요가 있다. 대학의 정규과정과 함께 부설 교육프로그램(예, 평생교육프로그램) 등을 통해 장애대학생에게 고등교육을 제공하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통해 수학 능력이 처지는 학생들(예, 정신지체)이라 하더라도 경쟁적인 수학 풍토에서 아무런 지원 없이 ‘방치’되는 예를 반복하지 않고 개인의 흥미와 능력에 적합한 비경쟁적 프로그램을 제공할 수 있을 것이다.

22) 실제로 이러한 현상은 일부 학교에서 시행되고 있다고 보고한 연구가 최근에 이루어 졌다.

23) 여기에서 객관적인 수학능력 판단의 기준을 대학에서 각종 지원을 했을 때 예상되는 수학능력 향상까지도 아울러서 평가할 필요가 있다.

24) 편의시설이나 학습도우미 배치 등의 지원이 아니라, 학습능력이 부족한 학생들에 대한 학습능력고양 프로그램 등의 지원을 말한다.

장애학생이 대학과 같은 고등교육과정에 진입할 때 주목해야하는 또 다른 문제점은 수학능력시험과 내신성적의 산출이다. 대학수학능력 판단의 중요한 근거가 되는 내신성적은 기본적으로 상호경쟁적 성격을 갖는다. 때문에, 특수학교에서 대학입학을 목표로 하는 학생들은 해당 학교에서 내신성적을 받아 제출하게 되는 데, 이 때 대학을 목표로 하지 않는 학생들과 문제가 발생한다. 예를 들어, 어느 지체부자유 학교 고등부 3학년 학급에서 대학을 목표로 국민공통기본교육과정을 이수하는 학생들과 기본교육과정을 이수하는 학생들이 따로 존재한다고 생각해보자. 대학입학 희망학생들과 그렇지 않은 학생들이 혼재함에도 내신성적을 산출하기 위하여 단일한 기준을 적용하여 석차를 매기고 등급을 산출하는 데 있어서 벌어지는 헤프닝이 생긴다. 대학입학을 목표로 하지 않는 학생들에게 가해지는 심각한 ‘인권차별’로서도 이해될 수 있는 것이다. 따라서 장애대학생 특별전형제도나 이 제도를 통하지 않고 일반전형에 의해 대학을 희망하는 학생들의 정확한 내신성적 산출 방법을 마련하던가 대학입학전형제도에서 특수교육대상자에 대한 기준을 재고할 필요가 있다.

장애인 이동권 보장 방안 모색

강병근(건국대학교 교수)

좌혜경(민주노동당정책연구원)

이상주(건설교통부 도시교통팀)

배용호(장애인편의시설촉진시민연대 정책실장)

한국 사회의 사회적 약자 이동권 보장을 위한 편의시설 실태에 대한 대안과 국제적 기준 및 외국의 사례와의 비교

강 병 근
건국대학교 교수,
장애물없는 생활환경만들기 연구소

I. 문제제기의 배경

‘장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률(1997년 4월 10일 제정공포)’ 이 시행 된지 약 8년이 지나고 있다.

이 법의 효력이 발생한 1998년 4월 11일 이후 전반기 5년 동안(1998-2003, 계몽기)은 편의시설에 대한 사회적 계몽과 설치의 필요성과 방법을 알리고 찾는 데 모든 행정력이 집중된 시기로 볼 수 있다.

따라서 이 시기에는 편의시설의 설치율을 높이는 데 총력이 집중되었고 그 결과 법정 설치율이 부분별, 지방자치 단체별로는 100%에 가깝게 나타나 최단기간 내에 최고의 설치율을 기록하는 현상을 보였다.

[높은 설치율과 낮은 이용률]

이러한 높은 설치율에도 불구하고 이용률은 10%대에 머무르고 있다는 조사 결과는 편의시설 설치 2기에 해당되는 이후 5년(2003년-2008년, 조정기)은 이용률을 높이기 위한 법의 개정과 보완은 물론 인식개선에 초점을 맞추어 정책이 재조정되는 시기로 자리 잡았다.

[사회의 양분화]

이용률이 설치율과 대등한 수준으로 향상되어도 여전히 남는 문제는 ‘장애인’과 ‘비장애인’을 구분하여 사회적인 대책을 모색하고 장애물과 그것을 극복하기 위한

수단으로서의 편의시설이라는 장애인을 위한 또 다른 설치물을 추가적으로 건설해야 하는 모순을 양산해 가고 있다.

문제의 심각성은 우리 사회가 ‘장애인과’ ‘비장애인’으로 양분화 되어 그 문제해결 방안을 영구히 평행선상에서 찾으려고 하는 데 있다.

이는 장애인을 장애로부터 영구히 묶어두고 그를 지원하는 방안으로 편의시설을 설치하는 모순을 반복적으로 재생하고 있다.

[사회통합의 검증과정으로서의 인증제도]

이 모순의 굴레에서 벗어나고 장애인을 일상생활의 장애로부터 해방시켜 진정한 자유인으로, 사회의 일원으로 통합하기 위해서는 제3기(2008년-2013, 안정기)에는 사회전반적인 구조를 ‘장애물이 없는 생활환경의 구축’의 시기로 삼아야 한다.

인증제이란 이러한 생활환경 구축을 사회적으로 검증하는 시스템이다.

따라서 이 제도가 올바르게 작동을 하게 되면 우리 사회는 ‘장애물 없는 생활환경’을 만들어가게 되고 이러한 사회구조에서는 장애인이 장애를 최소한으로 느끼거나 장애에 구애받지 않고 일상적인 생활을 할 수 있게 되어 진정한 의미의 사회통합이 이루어지게 된다.

II. 인증제도 도입의 필요성

[인식개선 인증의 필요성]

장애는 사람의 몸에 있는 것이 아니라 우리의 생활환경 즉, 도시나 건축물 속에 있다.

장애가 문제가 되는 것은 사람 몸에 있는 의학적인 장애가 아니라 장애를 지닌 시민이 일상적인 생활을 불가능 하게하는 생활환경 속의 각종 장애(또는 장애물)가 문제이다.

생활공간 속에 장애물이 없다면 누가 어떤 장애를 몸에 지니고 다니느냐는 단순한 개인의 개성의 문제이지 사회가 장애인의 일상생활을 원천적으로 봉쇄하는 기존의

사회적 문제와는 다르게 인식되고 취급될 수 있다.

따라서 어린이, 노인, 장애인 등과 이와 관련된 공무원을 중심으로 한 사회 구성원의 인식개선에 대한 인증을 통해서도 우리 사회의 수많은 장애물이 제거될 수 있다.

[편의시설에 대한 오해]

흔히 편의시설을 만드는 것이 장애인을 위한 최선의 대안이고 편의시설이 많은 사회가 선진사회로 오해하는 경우가 많다.

그러나 편의시설이란 원래 장애물을 만들어 놓고 그것을 극복하는 수단으로 만드는 것이다.

따라서 편의시설이 많다는 것은 크게 두 가지 문제점이 있다는 증거이다.

하나는 편의시설 없이는 극복이 불가능한 장애물이 그 만큼 많다는 것이고 다른 하나는 장애인과 비장애인이 구분되어 시설을 이용해야 한다는 사회적 차별을 당연시 한다는 점이다.

[장애물이 없으면 편의시설이 필요 없다]

장애물을 만들어 놓고 장애를 극복하는 수단으로 편의시설을 만들 것이 아니라 원천적으로 생활공간 속에 장애물을 만들지 않으면 편의시설도 불필요하지만 장애를 지닌 시민이 일상적인 생활을 영위하는데 장애로 인해 차별을 받지도 않지만 불편을 느끼지 않거나 최소한으로 느끼게 된다.

독일에서 100년 역사가 넘는 지하철을 타거나 최근에 만들어진 경전철을 타면 우리가 만들고 있는 장애인을 위한 편의시설이 거의 없다. 그러나 장애인이 이용가능하다는 안내 표시는 수없이 많다.

지하철에는 차와 승강장에 발이 빠지지 않도록 차량의 문턱이 간격을 자동으로 메워주며 경전철은 오르내림이 필요 없도록 차량바닥을 낮게 만들어 승객이 수평으로 타고내리니 극복해야 할 장애물이 원천적으로 제거되었기 때문이다.

1. 장애인 편의시설의 설치 현황

편의증진법 제11조 및 동법 시행규칙 제4조는 편의시설 설치에 대한 실태조사는 매년 실시하되 5년에 한번 씩 전수조사를 실시하도록 하고 있다. 이에 따라 1998년에 법제정 이후 최초의 전수조사가 이루어졌으며, 금년도에 제2차 전수조사가 진행 중에 있다. 법 시행 이전에 이루어진 실태조사 등 자료는 그 내용이 구체적이지 못하여 객관적으로 비교하기 곤란하나 여러 자료를 종합하여 설치현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 편의증진법 시행 이전의 설치 현황

[표 1] 장애인 편의시설 설치 현황(1985-1994)

연도	음향 신호기	횡단보도 유도 바닥재	횡단보도 턱낮추기	장애인용 공중 전화기	장애인용 경사로	장애인용 공중 화장실	장애인 전용 주차장	지하철 유도 바닥재	기타	계
1985	228	1,030	6,420	799	295	185				8,597
1986	304	1,279	10,574	1,378	351	323				14,209
1987	447	2,552	12,296	1,634	664	417	10	123		18,010
1988	659	2,758	10,102	1,703	950	494	11	131		16,808
1989	1,177	3,366	13,769	1,947	951	471	21	132		21,861
1990	1,209	4,871	12,812	2,277	1,799	768	30	163	140	24,081
1991	1,309	6,211	14,306	2,631	2,383	1,116	446	163	147	28,712
1992	1,354	7,417	15,333	2,706	3,020	1,350	525		150	31,855
1993	2,040	7,690	17,104	2,739	4,791	2,300	715	159	461	37,999
1994	2,355	10,388	19,155	2,244	6,404	2,466	1,140		667	44,619

※ 자료 : 보건복지부, 보건복지백서(1985-1995).

1994년 말 현재 설치된 편의시설은 총 44,619개로서 횡단보도 턱낮추기가 19,155개소로 가장 많고, 그 다음으로 횡단보도 유도바닥재·경사로·장애인용 공중전화기·장애인용 화장실·맹인용 신호기·장애인용 주차장·지하철 내 유도바닥재 등의 순이며, 승용승강기 등 기타 편의시설 설치현황은 정확히 파악되지 않고 있다. 보건복지백서에 처음으로 편의시설 실태통계자료가 발표된 1985년 말에 비해 보면 괄목할 만한 증가추세를 보이고 있으나, 전국적인 규모로 볼 때는 부족한 실정이다.

[표 2] 장애인 편의시설 설치 현황(1995)

구분	조사대상 기관	편의시설의 종류					
		경사로	출입문	화장실	주차장	전화기	안내표지
계	4,949	2,326	1,957	932	1,580	849	671
%	100.0	47.0	39.5	18.8	31.9	17.1	13.6

※ 자료 : 한국지체장애인협회, 공공기관 장애인편의시설 실태조사 자료집, p. 27.

<표 2>는 1995년 3월 9일부터 4월 30일까지 사단법인 한국지체장애인협회에서 전국 230개 지방자치단체의 공공기관 4,949개소를 대상으로 현장 방문조사를 한 것으로서 공공부문에서도 편의시설 설치가 전반적으로 미흡함을 알 수 있다.

[표 3] 대상시설별 설치현황(1996)

구분	계	횡단 보도	공원	근린 공공 시설	노인· 장애인 시설	학교	공공 업무 시설	도시 철도 역사	기타
대상	637,776	175,769	13,010	76,762	12,717	119,468	27,499	4,006	208,545
설치	234,842	69,042	4,910	29,294	6,239	38,682	12,023	1,990	72,662
%	36.8	39.3	37.7	38.2	49.1	32.4	43.7	49.7	34.8

[표 4] 편의시설 종류별 설치현황(1996)

(단위 : 개소, %)

구분	계	턱낮추기	유도블록	경사로	승강기	화장실	주차장	안내표지	기타
대상	637,776	64,429	86,348	54,737	11,109	37,428	30,744	101,127	251,854
설치	234,842	44,967	20,365	21,928	2,536	10,464	9,849	26,264	98,469
%	36.8	69.8	23.6	40.1	22.8	28.0	32.0	26.0	39.1

※ 자료 : 보건복지부, 내부자료, 1997

※ 대상시설은 「장애인편의시설및설비의설치기준에관한규칙」(보건복지부령, 1995)에서 정한 기준에 합당한 모든 건물 및 시설을 말함.

※ [표 3]의 기타는 종교시설, 의료시설, 공장 및 산업시설, 도·소매점, 관람집회시설, 버스터미널, 공항시설, 향만여객시설 등임.

※ [표 4]의 기타는 출입구, 복도, 계단, 전화기, 매표소, 개찰구, 휠체어리프트임.

<표 3>과 <표 4>는 「장애인편의시설및설비의설치기준에관한규칙」(보건복지부령, 1995)에서 정한 대상시설의 편의시설 1996년도 설치현황으로서 전체 설치율이 36.8%

에 그치고 있다. 공항(75.0%)과 의료시설(56.0%) 등은 비교적 높게 나타났으나, 공중 화장실(23.3%)과 도소매점(28.%) 등 근린생활시설은 전반적으로 낮은 수준에 머물러 있는 것으로 나타났다.

2) 편의증진법 시행 이후의 설치현황

(1) 편의시설 설치 현황

편의증진법 제11조 및 동법 시행규칙 제4조는 편의시설 설치에 대한 실태조사를 매년 실시하되 5년에 한번씩 전수조사를 실시하도록 하고 있으며, 동법 시행규칙의 부칙 제4항에서는 최초로 실시하는 전수조사의 기준일을 1998년 12월말일로 정하고 있다. 이에 따라 1998년 12월 말일을 기준으로 1999년도에 최초의 전수조사가 이루어졌다.

위의 <표 3>과 <표 5>를 비교하면, 편의시설 설치율의 증가를 볼 수 있는데, 96년 현재 전체 대상 637,776개 편의시설 중 234,842개가 설치되어 36.8%의 설치율을 기록한 반면, 99년에 이루어진 전수조사에 의하면 전체 대상 편의시설 667,471개 중 316,614개가 설치되어 47.4%의 설치율을 보이고 있다.

[표 5] 장애인 편의시설 설치 현황(1998)

(단위 : 개소, 개, %)

구 분	계	행정 보도	공원	근린 공공 시설	노인· 장애인 시설	공공 업무 시설	도시 철도 역사	기타
시 설	153,093	50,689	2,717	10,511	15,875	2,599	579	70,123
대 상	667,471	101,378	12,809	83,242	60,279	27,973	4,770	377,020
설 치	316,614	53,659	4,369	35,086	26,252	12,898	2,779	181,571
%	47.4	52.9	34.1	42.1	43.6	46.1	58.3	48.2

※ 자료 : 보건복지부, 1999

물론 법 시행 이전의 조사들과 대상이나 설치기준 등에 있어 차이가 나므로 객관적 비교가 불가능하지만 편의시설 설치가 지속적으로 확충되고 있음을 알 수 있다.

[표 6] 편의시설 종류별 설치현황(1998)

(단위 : 개소, %)

구 분	계	매개시설			내부시설			위생시설			안내시설			기타시설			
		주출입구 접근로	장애인전용주차구역	높이차이제거	출입구 (문)	복도	계단·승강설비	화장실	욕실	샤워실	점자블록	시각장애인안내설비	청각장애인안내설비	객실·침실	관람석·열람석	접수대·작업대	대표소·판매기·음료대
대상	667,471	99,500	45,005	148,356	100,374	53,806	55,528	63,922	226	233	73,885	2,804	2,599	4,386	1,274	11,902	3,671
설치	316,614	61,996	11,456	80,479	72,563	32,309	20,372	10,857	155	166	19,421	223	167	828	447	4,225	950
%	47.4	62.3	25.5	54.2	72.3	60.0	36.7	17.0	68.6	71.2	26.3	8.0	6.4	18.9	35.1	35.5	25.9

※ 자료 : 보건복지부, 1999

(2) 정비대상시설의 설치현황

정비대상시설은 법시행 이후 2년 이내(2000년 4월)에 편의시설 설치를 완료하여야 하는 시설을 말하며 보건복지부에서는 이 정비대상시설에 대해 집중적으로 관리하여 현재 거의 설치가 완료된 것으로 보고되고 있다.

<표 7>은 정비기한인 2000년 4월을 기준으로 각 시·도를 통해 조사한 것으로 전체 정비대상시설 70,367개소의 필요 편의시설 269,450개 중 201,192개가 설치되어 전체 설치율은 74.7%를 나타내고 있음을 보여준다. 2000년 4월이 정비기한인 편의시설은

[표 7] 정비대상시설의 편의시설 설치 현황(2000년 4월)

(단위 : 개, %)

구 분	계	횡단 보도	읍면동 사무소 등	공공 도서관	공중 화장실	장애인 복지 시설	노인 복지 시설	특수 학교	종합 병원	공공 청사	여객 자동차 터미널 등
대상	70,367	56,725	9,311	227	888	225	358	90	340	1,915	288
편의 시설수	269,450	159,776	65,245	1,958	5,731	3,270	2,103	949	3,682	24,275	2,461
설치수	201,192	125,744	43,901	1,429	3,050	2,840	1,484	787	2,867	17,747	1,343
설치율	74.7	78.7	67.3	73.0	53.2	86.9	70.6	82.9	77.9	73.1	54.6

※ 자료 : 보건복지부, 내부자료

[표 8] 정비대상시설의 편의시설 설치 현황(2001년 4월)

(단위 : 개소, %)

구 분	계	횡단 보도	읍면동사 무소 등	공공 도서관	공중 화장실	장애인 시설	노인 시설	특수 학교	종합 병원	청사	여객 자동차 터미널 등
대상	89,008	76,168	8,933	219	758	205	246	75	314	1,818	272
편 의 시설수	270,798	165,121	64,539	1,922	5,241	2,984	1,650	894	3,288	22,786	2,373
설치수	260,342	158,043	62,448	1,860	4,934	2,958	1,628	890	3,223	22,174	2,184
설치율	96.1	95.7	93.8	93.8	94.1	99.1	98.7	99.6	98.0	97.3	92.0

※ 자료 : 보건복지부, 내부자료

상술한 바와 같이 횡단보도, 읍·면·동사무소, 경찰관파출소, 우체국, 보건소, 공공도서관, 5개 이상의 대변기를 설치하는 공중화장실, 장애인복지시설, 노인복지시설, 종합병원, 장애인특수학교, 국가 또는 지방자치단체의 청사, 여객자동차터미널, 공항시설, 항만시설 및 종합여객시설이다.

아래의 <표 8>과 <표 9>는 2001년 4월 이후 정비대상시설에 대한 편의시설 설치율의 변화를 보여주고 있다.

<표 8>에 따르면 정비대상시설에 대한 조사와 시정명령 조치를 통해 1년이 지난 2001년 4월 현재 96.1%라는 정비율을 기록하여 상당한 성과를 이루었다고 할 수 있는데, 이는 주로 정비대상시설이 관공서 등에 해당하거나 지방자치단체가 직접 운영하는 시설인 경우가 대부분이기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

[표 9] 정비대상시설의 편의시설 설치 현황(2001년 12월)

(단위 : 개소, %)

구 분	계	횡단 보도	읍면동사 무소 등	공공 도서관	공중 화장실	장애인 시설	노인 시설	특수 학교	종합 병원	청사	여객 자동차 터미널 등
편 의 시설수	270,796	165,121	64,539	1,922	5,241	2,984	1,650	894	3,288	22,784	2,373
설치수	266,926	162,733	63,557	1,904	5,083	2,997	1,647	893	3,270	22,610	2,252
설치율	98.6	98.5	98.5	99.1	97.0	99.8	99.8	99.9	99.4	99.2	94.9

※ 자료 : 보건복지부, 내부자료

또한 <표 9>를 보면 2001년 12월말 현재 정비대상시설의 편의시설 설치율이 98.6%에 이르러 거의 모든 정비대상시설의 편의시설 설치가 완료되었음을 알 수 있다. 이후 시·도의 보고에 따르면 나머지 1.4% 정도의 미설치 사유로는 건물 신축중이거나 적용완화 신청중인 경우가 대부분이며 시정기간의 연장도 일부 있다.

(3) 대중교통 관련 편의시설 설치 현황

최근 대중교통을 이용하여 이동하는 것에 대한 장애인들의 욕구가 커지고 있다. 편의증진법상 철도, 도시철도, 지하철 역사는 오는 2005년 4월까지 정비를 완료하여야 하며 현재 철도청, 지하철공사 등에서 엘리베이터를 비롯한 편의시설을 확충해가고 있다.

[표 10] 지하철 역사 승강설비 설치 현황(2002. 10)

(단위 : 개소, 대)

구 분	대상개소	설치역사 (중복)	휠체어리프트		엘리베이터		미설치 개소
			설치 개소	설치 수	설치 개소	설치 수	
계	492	360(77)	323	1,197	114	248	132
지하철공사	115	48(9)	43	137	14	28	67
도시철도공사	148	111(41)	84	297	68	147	37
서울 소계	263	159(50)	127	434	82	175	104
철도청	104	76(4)	76	285	4	14	28
수도권 전철 소 계	367	235(54)	203	719	86	189	132
부산지하철	73	73(3)	68	289	8	19	-
대구지하철	30	30(3)	30	117	3	5	-
인천지하철	22	22(17)	22	72	17	35	-
철도청 제외	388	284(73)	247	912	110	234	104

※ 수도권전철 : 8개노선 367개역(지하철공사 115, 도시철도공사 148, 철도청 104)

○ 1호선 : 지하철공사(청량리 - 서울역)

철도청(회기 - 의정부, 남영 - 인천, 가리봉 - 수원)

○ 3호선 : 지하철공사(지축 - 수서)

철도청(대화 - 지축, 수서 - 오리)

○ 4호선 : 지하철공사(당고개 - 사당)

철도청(남태령 - 오이도)

※ 자료 : 보건복지부, 내부자료

[표 11] 정철도 역사 승강설비 설치 현황(2002. 10)

(단위 : 개소, 대)

구 분	대상 개소	설치 역사	엘리베이터		휠체어리프트				에스컬레이터		미설치 역사
			개소	대수	수직형		경사형		개소	대수	
					개소	대수	개소	대수			
설치 현황	196	136	17	50	6	14	116	391	17	54	60

※ 자료 : 보건복지부, 내부자료

철도나 지하철 역사의 경우 휠체어리프트 및 엘리베이터 등 승강설비와 음향유도기, 점자블록 등의 안내설비 등이 갖추어져야 한다. <표 10>와 <표 11>은 현재 지하철역사와 철도역사에 설치된 승강설비의 현황을 보여주고 있다. 최근 지하철 역사 등에 설치된 휠체어리프트와 관련하여 안전사고발생 등 문제점이 드러남에 따라 엘리베이터 설치를 의무화하는 방향으로 법 개정을 검토 중이다.

(4) 2003년도 장애인 편의시설 실태조사

보건복지부와 지방자치단체에서는 1999년에 이어 두 번째로 편의시설 전수조사를 금년 4월부터 10월까지 실시하고 있다. 이번 실태조사는 대상시설을 구분하여 3차에 걸쳐 진행되었으며 실태조사 과정에 장애인단체 관계자 및 편의시설설치시민추진단 등 민간인들을 참여시킴으로써 조사의 정확성과 객관성을 기하고 있다.

최종 조사결과는 금년 말에 집계될 예정이며, 조사결과에 따라 편의시설이 설치되지 않았거나 부적정하게 설치된 시설에 대해서는 시정명령 등의 행정조치를 취하게 된다.

2. 便宜增進法 개선의 논의

1) 현행 편의증진법

1998년 시행 후 8년이 경과한 편의증진법은 아직 제도의 정착단계에 있다고 할 수 있다. 법 시행 이후 공공청사 등 정비대상시설의 편의시설 설치가 대부분 완료되었으며, 편의시설에 대한 사회의 전반적인 관심도 향상되었다고 할 수 있지만, 현행 편의증진법과 관련하여 여러 가지 문제점들이 지적되고 있는 것 또한 사실이다.

(1) 편의시설 중심의 내용

편의증진법은 장애인들의 이동과 접근, 각종 정보 접근 등 종합적인 편의증진보장을

다루는 법률의 형식을 갖추었으나, 실제 내용은 지체장애인을 위한 편의시설의 설치에 많이 치우쳐 있다. 이에 따라 청각장애인, 시각장애인, 정신지체인 등의 정보접근에 대한 규정이 상대적으로 미약하다는 지적이 많다.

또한, 장애인 이동 편의 증진을 위해 중요한 요소의 하나인 교통서비스에 대한 규정이 부족하다. 버스·지하철차량 등 교통수단 내에 편의시설을 설치하는 것과는 별도로 장애인을 위한 특별교통수단을 제공하거나 기타 다양한 교통수단 이용을 가능하게 하는 지원시책들이 중요한 요소임에도 편의증진법에는 이에 대한 고려가 부족하다는 한계가 있다.

(2) 법 적용의 수준

선진국의 기준으로 볼 때 우리 나라의 편의증진법이 매우 광범위하게 편의시설을 규정하고 있지만, 집행에 있어서는 엄격성이 부족하다는 문제점도 제기된다. 즉 미국 등 선진국의 경우 편의시설의 설치내용이 우리 나라에 비해 매우 구체적이고 입체적이며, 장애인의 활동선상에 연계적으로 필요한 편의시설의 내용을 명시하고 있으며, 우리도 이러한 추세를 따라야 한다는 지적이다.

이와 더불어 제3조(대상시설)의 편의시설 설치 의무대상에 있어서는 많은 수의 건물과 시설이 아직도 권장 대상시설로 남아있다. 특히 장애인의 이용빈도가 높은 의원, 한의원 등의 소규모 근린생활시설은 대부분 의무 대상시설에서 제외되어 있으며, 민간시설이기 때문에 정비에 어려움이 많다.

(3) 편의시설의 활용가능성

편의증진법 시행에 따라 편의시설의 量的 확충은 공공부문을 중심으로 급격하게 확대되었다고 할 수 있다. 편의시설은 이용당사자의 편의를 고려하여 물리적 장벽을 없애는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 하지만 아직까지 외형적, 형식적 편의시설 설치에 그치는 경우가 많아, 당사자들이 이용을 외면하는 활용도가 낮은 편의시설이 설치되는 경우가 발생하고 있는 실정이다.

(4) 편의시설에 대한 사회적 인식 부족

편의시설의 확충에는 막대한 사회적 자원의 투입이 요구된다. 막대한 자원의 투입을 위해서는 사회적 합의가 필요하나 편의시설 확충에 대한 자원 배분이 원활하지 못한 상황이다.

특히 민간부문의 경우 장애인 편의시설의 확충을 비용부담을 수반하는 규제로 인식하는 경향이 있다. 즉 편의시설의 확충이 사회적 약자를 배려하는 동시에 비장애인을

비롯한 모든 사람에게 편리한 환경을 조성한다는 사실에 대한 인식이 부족한 것이다. 이러한 편의시설에 대한 인식 부족은 법적 의무를 회피하기 위한 편의시설의 형식적 설치로 이어지는 경우가 많다.

2) 개선방향

(1) 편의증진법 등 관련 제도의 정비

정부에서는 편의시설의 효율적 확충을 위해 각계의 의견을 수렴하여 편의증진법령의 개정을 추진하고 있다. 법률의 개정은 금년에 추진하고 있으며, 시행령과 시행규칙은 내년도에 개정작업을 할 예정이다. 법령의 주요 개정내용은 다음과 같다.

우선 편의시설의 확충과 관련된 관계부처의 협의를 강화하기 위하여 ‘편의증진심의회’를 구성·운영할 계획이다. 편의시설 확충의 총괄은 보건복지부에서 담당하지만, 대상시설에 따라 건설교통부장관, 행정자치부장관 등 중앙행정기관이 편의시설 설치의 1차적 책임을 지고 있다. 따라서 관계부처가 정책적 협의를 할 수 있는 위원회를 신설함으로써 편의시설 확충의 효율성을 높일 예정이다.

둘째, 시·청각 장애인에 대한 편의제공을 확대할 예정이다. 현행 편의증진법의 편의시설 중 상당부분이 지체장애인을 위한 시설이며, 시·청각장애인의 접근성 보장에는 상대적으로 미흡한 실정이다. 따라서 대통령령이 정하는 공공건물 등을 이용하고자 하는 시·청각장애인은 시설주에게 수화통역·안내원배치 등의 편의제공을 요청할 수 있도록 하고, 정당한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하는 규정을 신설할 것이다.

셋째, 장애인등록차량의 증가에 따라 장애인전용주차구역의 이용을 제한할 필요성이 있어, 법개정을 통해 보행에 장애가 있는 장애인에 한하여 주차를 허용하는 내용으로 법률을 개정할 계획이다.

넷째, 기금재원의 고갈이 예상됨에 따라 기존의 기금으로 수행하던 사업들을 일반 회계로 전환하여 안정적으로 추진하고 기금을 폐지할 예정이다.

다섯째, 법률의 개정 이후 시행령과 시행규칙에서는 편의시설의 종류와 대상시설의 범위를 점진적으로 확대하고, 편의시설의 설치기준을 더욱 구체화하고 합리화 하는 내용의 개정을 추진하게 된다.

한편 장애인 이동권 보장과 관련하여 편의증진법의 개정요구가 있었으나, 현재 건설교통부에서 ‘(가칭)교통약자지원법’의 제정을 검토 중에 있어 이번 개정에는 포함되지 않았으며, 향후 건설교통부와의 협의를 통해 관련 제도를 정비해 나갈 것이다.

(2) 편의시설 설치에 대한 모니터링 강화

장애인 편의시설은 설치뿐만 아니라 당사자의 활용가능성이 매우 중요하므로 설치된 편의시설에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 정부에서는 편의증진법에 따라 정기적인 실태조사를 실시하고 조사결과에 따라 행정조치를 취해오고 있다.

편의시설의 활용가능성을 높이기 위해서는 정부의 실태조사와 함께 장애 당사자에 의한 모니터링이 필요하며, 이와 관련하여 지역사회에서 장애 당사자가 직접 참여하여 편의시설에 대한 모니터링을 할 수 있도록 2004년도에 편의시설지원센터의 운영을 지원되는 시점에 있다.

(3) 편의시설에 대한 인식개선

제대로 설치된 편의시설은 장애인에게는 사회 참여와 통합의 기회이자, 비장애인은 공동체 생활의 토대를 마련하고 궁극적으로는 모든 구성원에게 편리하고 쾌적한 환경을 만드는 것이라는 인식의 확산이 필요하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 편의시설 설치율은 매우 높게 나타난 반면 실제 장애인들이 느끼는 생활환경의 개선 체감도는 매우 낮아 이용률은 매우 낮게 나타난다. 이러한 결과만으로 설치율을 높이기보다는 인증제도를 통해 실질적인 이용률을 높여야 된다는 것을 알 수 있다.

3. 이용률이 낮은 이유

올바른 편의시설의 원활한 확충을 통한 장애인의 접근권 확보 및 사회참여를 촉진시키기 위하여 마땅히 제도적인 장치가 필요하며, 이는 현재 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 편의증진법)로 구체화된 상태이다.

지난 5년 6개월간의 시행결과 법적 의무시설 기준으로 전국평균 96.1%(2001년 기준) 이상의 편의시설 설치율을 보이고 있으나 법적이무시설이 아닌 민간부분이나 설치권장으로 되어있는 편의시설 설치율은 법적 의무시설 설치율의 절반에도 미치지 못하고 있다.

이러한 상황에서 실제 이용률은 극히 저조하여 평균 10%에도 미치지 못한 경우가 대부분이다.

이러한 배경에는 설치된 편의시설의 연계성이 부족한 점이 큰 비중을 차지하고 있고 이해 부족으로 잘못 설치되거나 관리·이용되는데 따른 이용의 불편과 위험 또한 이용률을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다.

낮은 설치율의 배경에는 현실적으로 의무적용이 힘든 부분이 있는가 하면 의무적으로 설치 되어야할 편의시설이 권장시설로 되어 있거나 주거와 같이 가장 빈번히 사용하는 시설에 대한 법적장치가 빠져 있다는 것과 민간부분의 설치 촉진을 위한 국가차원의 재정지원 등의 제도적인 뒷받침이 전무하다는 것도 설치율이 저조한 주요원인으로 꼽을 수 있다.

따라서 장애인의 실질적인 편의가 제대로 증진되려면 관련 공무원뿐만 아니라 시설주, 건축 설계자, 건설 관계자, 장애당사자 등 이 편의시설에 대한 시각의 재정립이 필요하고 이를 바탕으로 향후 10년간 편의시설의 설치와 이용에 관련된 제반 문제의 전망과 과제를 정리해볼 필요가 있다.

1) 편의시설과 연계성

일상적인 생활 속에 장애인을 포함한 모든 사람이 제한 없이 이용할 수 있도록 배려된 시설물을 편의시설이라고 부른다.

이동에 필요한 보행로 등 도로·지하철을 포함한 각종 교통수단에서부터 정보통신 시설 및 공공 건축물에서 개개인의 주거에 이르기까지, 생활을 하면서 반복 사용하는 생활 필수시설을 장애인이 접근·이용하는데 지장이 없도록 만드는 것이 편의시설이다.

때문에 편의시설은 기본적으로 누구에게나 안전하고 편리해야 하며 안전과 편리는 이동(이동권)과 접근(접근권)에서 시설의 이용(이용권)에 이르기까지 함께 제공되어야 그 기능을 발휘하게 된다.

즉 이 3가지 기본요소는 반드시 연계성을 가지도록 만들어져야 비로소 쓸모가 있다.

2000년도에 한국보건사회연구원에서 실시한 장애인 실태조사 결과에 따르면 장애인이 외출을 거의 하지 않거나 1년에 몇 회 정도인 경우가 11.7%뿐이라고 한다.

장애인의 92.7%가 TV시청이나 라디오 청취로 여가를 보내고 있다. 그 이유는 장애인의 64.5%가 외출시 편의시설의 미비 등으로 불편이 크기 때문이라고 답했다.

이 중에 59%가 계단 및 승강기 이용이 불편하다고 느끼고 있으며 대중교통수단(52.5%), 주위의 시선(42.6%), 동반자 없음(34.6%), 화장실(28.2%), 출입구 및 출입문(23.2%), 점자블록과 교통신호(15.5%)의 순으로 불편하다고 답하였다.

편의시설의 설치율이 100%에 가까운데 장애인이 이렇게 외출을 꺼릴 정도로 피부로 느끼는 불편이 그대로 남아있고 그 이용률은 10%대에 머무르는 이유는 무엇일까?

첫째 편의시설 상호간의 연계성이 매우 부족하다는 점이다.

교통수단 하나만 보아도 우선 교통수단 상호간의 연계성 부족은 물론 한 가지 교통수단 간에도 연계성이 거의 없다. 타는 곳에 편의시설이 아무리 잘 갖추어져 있어도 내리는 곳에 편의시설이 없으면 그 교통시설은 무용지물이다.

뿐만 아니다. 지하철의 경우 역사에 아무리 잘 갖추어진 편의시설이 있어도 고가(高架)로 된 역사(驛舍)와 연결되어 있는 육교가 오르지 못하는 만리장성으로 남아 있으면 그 시설은 그림의 떡으로 남아 있게 된다.

집에서 편의시설을 갖춘 지하철까지 가는 교통시설에 편의가 갖추어져 있지 않으면 똑같은 결과가 초래된다. 매우 크고 훌륭한 장애인 주택이라 할지라도 출입문의 손잡이 쪽에 30 ~45cm 정도의 날개벽이 없으면 그 집에 드나드는 것이 불가능해진다.

이러한 사례가 반복되고 겹겹이 싸여 있으므로 실제 설치율은 매우 높는데 이용률은 낮을 수밖에 없는 것이다.

만약 서울 시내에 운행하는 모든 버스가 저상(低床)버스로 교체가 되어 누구나 이용하는 데 장애가 하나도 없도록 되었다고 하여도 집에서 혹은 직장에서 그 버스가 닿는 정류장까지 이르는 교통로나 교통수단에 편의가 확보되지 않으면 이 또한 장애인에게는 무용지물인 시설이 된다.

따라서 모두에게 편의가 제공되려고 하면 반드시 연계성을 갖도록 설치되어야 한다.

편의시설은 항상 포괄적으로 이해되어야 한다.

따라서 편의시설이란 개체로 존재할 수 없다. 왜냐하면 모든 생활 영역에 동시에 적용되어야 하기 때문이다. 개개인의 주택에는 물론 주거단지, 교통시설, 관공서, 백화점 등 각종 공공시설과 직장, 놀이터 등 어느 곳이나 장애를 지닌 누구나 이용 가능하도록 해주는 것이 진정한 의미의 편의시설이다.

2) 연계성 부족으로 인한 불편사례

- 매개시설인 진입 접근로의 경우에는 보행로와 차로의 구분이 전반적으로 잘 이루어지지 않아 보행자의 안전성과 편의성에 상당한 문제가 있다.
- 이는 보행전용로의 구획과 바닥재의 색상, 재료, 질감 등의 차별화만으로도 편의를 크게 향상시킬 수 있었음에도 불구하고 이해 부족으로 잘 이행되지 못하고 있다.
- 전용주차 구역의 경우에는 보편적으로 잘 갖추어져 있으나 주차장까지의 유도 표시가 거의 없었으며 위치 또한 차로로 둘러싸인 주차 섬에 설치되어 있는 경

우가 많고 일부 시·도의 시설을 제외하고는 주차장에서 주출입구까지의 안전보행로가 전혀 확보되지 않은 상태이다.

- 심한 경우에는 일반적인 주차구획에 장애인전용주차장이라는 표시만 해둔 곳이 많았으며 특히 주차관리가 이루어지지 않아 만들어져는 있으나 비장애인들이 주차장을 선점하고 있는 경우가 매우 많아 연계성이란 설치에서 관리까지의 연계성도 문제가 된다.
- 주출입구 부분의 바닥 높이 차가 계단 등으로 심하게 나는 경우가 대부분이나 경사로의 설치가 많이 이루어져 접근성이 많이 향상되었다.
- 그러나 결빙(結氷), 적설(積雪)우려 등 지역적인 상황을 고려하여 경사로를 설치한 경우는 거의 전무한 실정으로 법에서 규정하는 수준 이상의 편의증진에 대한 이해가 필요하다.
- 내부시설 중 출입구의 폭은 거의 모든 경우가 만족스러웠으나 여닫는 방식에 대한 이해부족으로 시각장애인이나 보행장애인의 이용이 어려운 유리강화도어, 자재(自在)문 등의 사용빈도가 매우 높다.
- 복도는 특이점을 발견치 못할 만큼 충분한 폭을 확보하였으나 음수대, 자판기, 폐가구 등의 지장물이 복도에 방치되어 있는 경우가 있어 통행을 방해하거나 불가능하게 하는 사례도 많다.
- 계단 또는 승강기의 경우에는 핸드레일이 아직도 편의시설로 인식되기보다는 장식으로 활용되는 경우가 더 많아 편의증진에 기여하지 못하는 안타까움이 있었으며 일부 시설에서는 정보와 이해부족으로 이동식 혹은 고정식 휠체어 리프트를 잘못 설치하여 방치되어있는 경우도 있다.
- 위생시설에서 크게 향상된 것은 청각장애인을 위한 ‘사용중’ 표시가 많이 보급·설치되었으나 세면기, 소변기, 양변기 등에 부착된 손잡이는 대부분 잘못된 위치에 틀린 방법으로 설치되어 있다.
- 가장 문제가 심각했던 것이 안내시설로서 점자블록에 대한 이해 부족으로 핸드레일로 유도 안내가 가능한 실내에서도 외부 보행로에서 사용하는 유도 및 경고블록을 그대로 이용하여 모든 이용자에게 불편과 위험을 초래하고 있다.
- 경보 및 피난설비는 설치한 사례를 발견하기가 힘들었으며 특히 청각장애인을 위한 경고 안내시설은 전무한 상태였다.
- 기타시설 중에는 안내 접수대 등의 높이 조절이 이루어진 경우가 가끔 있었으나 실제 사용에는 휠체어 접근 등에 어려움을 겪는 경우가 많았다.

도로와 통신시설에서는 횡단보도의 턱낮추기와 시각장애이용 유도블록이 보행로의 폭과 주변상황의 고려 없이 일률적으로 적용되어 통행불편의 차원을 넘어 사고의 위험까지를 안고 있는 경우가 매우 많았다.

이러한 지난 5년간의 시행과정에서 도출된 연계성과 관련된 문제점은 대략 다음과 같은 원인으로 요약 구분될 수 있다고 본다.

첫째, 편의시설 자체가 건설교통부나 정보통신부, 행정자치부 등이 시행 주관부서로 되어 있는 것이 대부분인데 보건복지부 자체만으로는 이에 대한 전문적인 지식을 지닌 담당자의 부재는 물론 강제력을 행사하기에는 상급 부처 일선 담당자의 지원과 협조 없이는 시행자체가 불가능하므로 이에 대한 연결장치의 필요성이 절실하다는 점이다.

둘째, 실제 초기 입법단계부터 우려되었던 장애인 등의 주거와 근린생활공간 내의 편의시설 확보 장치와 추진책이 미진하다는 점이다.

대체로 공공기관이나 규모가 큰 시설을 대상으로 하고 있어 실제 일상생활이 이루어지는 주거공간과 그 주변 환경을 변화시켜가는 데에는 어려움이 있었다.

셋째, 세분화된 적용범위와 시행지침의 미비로 인한 임의적인 해석이 일선에서 시행자 상호간의 분쟁거리가 되고 있다는 점이다.

기본 매뉴얼이나 지침서 등이 있다면 세부적인 문제까지도 기준대로 적용할 수 있으나 각기 상황에 대한 판단이 자의적으로 해석되어 설치에 어려움을 야기시키고 있다.

넷째, 법의 유연성 부족과 기술수준의 향상 등으로 더 나은 편의증진 방안이 있음에도 불구하고 이의 도입 적용자체가 원천적으로 막혀있다는 점 등이다.

과학기술의 발전은 나날이 높아져만 가고 있지만 법에서 적용되어 있지 않아 예전에 나온 시설물을 설치할 수밖에 없다는 것은 매우 안타까운 일이다.

이에 대한 적용을 확대할 수 있는 법적 보완 장치가 필요하다.

4. 장애인 편의시설에 대한 인식조사 결과의 시사점

1) 조사방법

편의시설 및 편의증진법에 관한 인식조사는 2000년 10월 12일부터 11월 20일까지 약 1개월 동안 일반시민인식조사, 공무원 인식조사 그리고 장애인인식조사로 나누어 실시되었으며, 경기도 수원, 성남, 안산시를 중심으로 경기도 내에 거주하는 일반시민, 장애인, 관련공무원을 조사대상으로 선정하였다.

표본추출방법은 일반시민의 경우 도시별로 거주주민들의 사회경제적 특성에 따른 차이를 반영할 수 있도록 2~3개 동을 집락표집을 하고 선택된 동에서 유의표집방법으로 조사하였다.

장애인은 도시별로 해당지역에 소재한 장애인복지기관이나 장애인단체에게 조사를 의뢰하여 실시하였다.

관련공무원은 경기도청 장애인복지팀과 협조하에 경기도 시군구의 장애인, 노인, 건축 담당부서의 공무원을 중심 대상으로 내부 행정전달체계를 통해 설문을 배포하고 수거하였다.

자료수집을 통해 수집된 설문지는 일반시민 140명, 장애인 82명, 관련공무원 66명이었으나 신뢰성이 부족하거나 끝까지 응답하지 않은 설문을 제외하고 최종적으로 분석된 설문지는 일반시민 125사례, 장애인 71사례, 관련공무원 66사례였다.

2) 조사대상자의 특성

조사대상자들의 연령분포를 보면 30대가 98명(37.4%)으로 가장 많고, 그 다음이 40대 60명(22.9%), 20대 56명(21.4%), 50대 21명(8.0%), 20대 미만 15명(5.7%) 그리고 60세 이상 12명(5.7%)의 순이다.

조사대상자의 성별분포를 보면 응답자 중 여자가 170명, 남자가 90명으로 여자가 남자에 비해 거의 2배에 이르고 있다. 이는 평일에 조사를 했기 때문에 주부가 많이 포함된 탓으로 보인다.

조사대상자의 거주지역을 보면 수원시가 89명(34.0%)으로 가장 많고, 성남시 77명(29.4%), 안산시 43명(16.4%) 그리고 기타 경기도 지역이 53명(20.2%)으로 나타났다. 수원과 성남시에 비하여 안산시 거주자가 적은 이유는 안산시 거주 장애인 30명을

조사할 계획이었으나 조사기간이 끝날 때까지 자료가 수집되지 못했기 때문이다.

전체 조사대상자 중 비장애인은 189명으로 이는 전체 조사대상자의 72.1%에 해당하며, 장애인은 73명이었다. 장애인 숫자가 <표 12>에서 71명보다 2명이 많은 이유는 공무원 중 장애인이 2명이 있었는데 앞의 표에서는 이들 2명을 공무원에 포함시켜 분석했기 때문이다. 이들 전체 장애인 73명의 장애 유형분포를 보면 지체장애 45명, 시각장애 14명, 청각장애 5명, 언어장애 3명 그리고 기타장애 6명으로 지체장애가 월등하게 다수를 점하고 있다.

[표 12] 조사대상자의 유형

구 분	빈 도	비 율
일반시민	125	47.7
공무원	66	25.2
장애인	71	27.1
20세 미만	15	5.7
20 - 29세	56	21.4
30 - 39세	98	37.4
40 - 49세	60	22.9
50 - 59세	21	8.0
60세 이상	12	4.6
남자	90	34.4
여자	170	64.9
무응답	2	0.8
수원시	89	34.0
성남시	77	29.4
안산시	43	16.4
기타	53	20.2
비장애	189	72.1
지체장애	45	17.2
시각장애	14	5.3
청각장애	5	1.9
언어장애	3	1.1
기타장애	6	2.3
합계	262	100

3) 편의시설 설치상태에 관한 인식

(1) 전반적인 편의시설 설치상태에 관한 인식

조사대상자들의 전반적인 편의시설 설치상태에 관한 인식조사에서 조사대상자의 48.5%에 해당하는 127명이 매우 미비한 것으로 인식하고 있었다. 그리고 미비한 편이라고 응답한 조사대상자가 87명(33.2%)으로 나타나 전체의 80% 이상이 편의시설 설치상태를 부정적으로 인식하고 있었다.

[표 13] 전반적인 편의시설 설치상태에 관한 인식

구 분	빈 도	비 율
매우 미비하다	127	48.5
미비한 편이다	87	33.2
어느 정도 갖추어져 있다	40	15.3
매우 잘 갖추어져 있다	3	1.1
무응답	5	1.9
합계	262	100

(2) 도로·횡단보도·신호등 등에 관한 편의시설 설치상태 인식

도로·횡단보도·신호등 등에 관한 편의시설 설치상태 인식은 매우 미비하다고 응답한 조사대상자가 90명(34.4%), 미비한 편이라고 응답한 사람이 93명(35.5%)로 전체 조사대상자의 약 70% 정도가 부정적 인식하고 있으나 전반적인 편의시설 설치상태에 관한 인식보다는 조금 나은 편이 이었다.

[표 14] 도로·횡단보도·신호등 등에 관한 편의시설 설치상태 인식

구 분	빈 도	비 율
매우 미비하다	90	34.4
미비한 편이다	93	35.5
어느 정도 갖추어져 있다	68	26.0
매우 잘 갖추어져 있다	6	2.3
무응답	5	1.9
합계	262	100

(3) 공공시설 편의시설 설치상태에 관한 인식

공공시설의 편의시설 설치상태에 관한 인식은 ‘매우 미비하다’가 59명(22.5%), ‘미비한 편이다’가 111명(42.2%)으로 전체 조사대상자의 65% 정도가 부정적인 인식을 하고 있으나, 도로·횡단보도·신호등 등에 관한 인식보다는 나은 편이다.

[표 15] 공공시설 편의시설 설치상태 인식

구 분	빈 도	비 율
매우 미비하다	59	22.5
미비한 편이다	111	42.2
어느 정도 갖추어져 있다	81	30.9
매우 잘 갖추어져 있다	5	1.9
무응답	6	2.3
합 계	262	100

4) 편의증진법 시행관련 사항 인식

(1) 노약자보호석에 앉은 경험

노약자보호석에 앉은 경험을 묻는 질문에서 조사대상자 76%에 해당하는 199명이 앉은 경험이 있다고 응답하였으며, 63명(24.0%)은 없다고 응답하였다.

[표 16] 노약자보호석에 앉은 경험

구 분	빈 도	비 율
있 다	199	76.0
없 다	63	24.0
합 계	262	100

(2) 노약자보호석에 앉은 이유

노약자보호석에 앉은 이유에 관한 응답에서는 ‘주변에 노약자가 없어서’가 107명(53.7%)으로 가장 많았으며, ‘빈자리가 없어서’가 54명(27.1%), ‘피곤해서’가 17명(8.5%)의 순으로 나타났다. 기타에서는 본인이 장애인이기 때문에 라는 답변이 있었다. 이는 실제 생활에서 노약자에 대한 편의 제공이 생활화되어 있지 않은 단면을 보여 준다.

[표 17] 노약자보호석에 앉은 이유

구 분	빈 도	비 율
주변에 노약자가 없어서	107	53.7
다른 곳에 빈자리가 없어서	54	27.1
피곤해서	17	8.5
노약자만 앉는 곳이 아니기 때문에	6	3.0
기타	12	6.0
무응답	3	1.5
합계	199	100

(3) 장애인전용주차구역 위반에 대한 과태료 인지

장애인 주차구역 위반에 대한 과태료 부과를 알고 있는지에 관한 질문에서 176명(67.2%)이 '알고 있다'고 응답하였다. 반면 30명(11.5%)이 '그렇지 않다'고 응답하여 잘못 인지하고 있었다.

[표 18] 장애인전용 주차구역 위반에 대한 과태료 인지

구 분	빈 도	비 율
그렇다	176	67.2
그렇지 않다	30	11.5
모르겠다	53	20.2
무응답	3	1.1
합계	262	100

(4) 음식점, 목욕탕, 슈퍼의 편의시설 설치대상 인지

음식점, 목욕탕, 슈퍼마켓이 편의시설 설치대상시설에 속하는가에 관한 질문에서 198명(75.6%)이 '그렇다'라고 응답하여 높은 인식도를 보여주었다. '그렇지 않다'고

[표 19] 음식점, 목욕탕, 슈퍼의 편의시설 설치대상 인지

구 분	빈 도	비 율
그렇다	198	75.6
그렇지 않다	24	9.2
모르겠다	33	12.6
무응답	7	2.7
합계	262	100

잘못 인식하고 있는 경우는 24명(9.2%)에 불과하였다.

5) 편의시설 설치 시급성에 관한 인지

(1) 대상시설별 편의시설 설치 우선순위

대상시설별 편의시설 설치 시급성에 관한 질문에서 교통수단과 공공건물 및 공중이용시설이 각각 169명(35.1%)으로 가장 높게 나타났으며, 도로가 91명(18.9%), 공동주택이 22명(4.6%), 공원 18명(3.8%) 순으로 나타났다.

[표 20] 대상시설별 편의시설 설치 우선순위

대상시설	빈도	비율
도로	91	18.9
공원	18	3.8
공공건물 및 공중이용시설	169	35.1
공동주택	22	4.6
교통수단	169	35.1
통신시설	12	2.5
합계	481	100

(2) 시설종류별 편의시설 설치 우선순위

시설종류별 편의시설 설치 우선순위를 묻는 질문에서 복도·문·계단·승강기 등이 154명(31.0%)으로 가장 높게 나타났으며, 유도안내시설·경보장치·점자블록 등이 118명(23.7%), 승강기접근로·출입구·주차구역 등이 114명(23.0%), 화장실·욕실·탈의실 등이 96명(19.3%)의 순으로 나타났다.

[표 21] 시설종류별 편의시설 설치 우선순위

대상시설	빈도	비율
접근로, 출입구, 주차구역	114	23.0
복도, 문, 계단, 승강기	154	31.0
화장실, 욕실, 탈의실	96	19.3
유도안내시설, 경보장치, 점자블록	118	23.7
판매대, 매표소	15	3.0
합계	497	100

6) 공무원의 편의증진법 시행에 관한 인식

(1) 조사대상 공무원 특성

본 조사에 응답한 공무원들을 근무부서별로 구분해보면 사회복지 및 복지관련부서가 25명(37.8%), 주택·건축관련부서 6명(9.0%) 그리고 기타 28명(42.4%)으로 나타났다.

[표 22] 조사대상 공무원 근무부서 및 근무기간

대상시설	빈도	비율
사회복지 및 복지관련	25	37.8
주택, 건축관련	6	9.0
기타	28	42.4
무응답	7	10.6
합계	66	100

(2) 지역의 편의증진법 준수실태 평가

지역의 편의증진법 준수실태에 관한 인식에서 ‘어느 정도 준수되고 있다.’ 45명(68.2%), ‘매우 잘 준수되고 있다.’ 3명(4.5%)으로 70% 이상

다수 공무원들이 편의증진법 준수실태에 관한 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 반면 ‘잘 준수되고 있지 않다.’ 14명(21.2%), ‘전혀 준수되고 있지 않다.’ 2명(3.0%)으로 나타났다.

[표 23] 조사대상 공무원 편의증진법 준수실태 인식

대상시설	빈도	비율
매우 잘 준수	3	4.5
어느 정도 준수	45	68.2
잘 준수되지 않음	14	21.2
전혀 준수되지 않음	2	3.0
무응답	2	3.0
합계	66	100

(3) 준수실태 긍정평가 이유 인식

편의증진법 준수실태 긍정평가에 대한 이유로는 ‘행정지도가 잘 이루어짐’ 27명(54.0%), ‘과태료나 벌금제도가 실효’ 8명(16.0%) 그리고 ‘홍보’와 ‘시민의식 성숙’이 각각 6명(12.0%)로 나타났다.

[표 24] 조사대상 공무원 편의증진법 준수실태 긍정평가 이유

대상시설	빈도	비율
홍보가 잘 이루어짐	6	12.0
과태료나 벌금제도가 실효를 거둠	8	16.0
행정지도가 잘 이루어짐	27	54.0
시민의식 성숙	6	12.0
기타	1	2.0
무응답	2	4.0
합계	50	100

(4) 준수실태 부정평가 이유 인식

편의증진법 준수실태 부정평가의 이유에서는 ‘홍보 부족’과 ‘시민의식 미흡’이 각각 6명(37.5%)으로 가장 높은 인식을 보였으며, ‘과태료와 벌금제도의 실효성 없음’과 ‘행정지도 미흡’이 각각 2명(12.5%)로 나타났다.

(5) 편의증진법 시행의 행정적 어려움 인식

조사대상 공무원들은 편의증진법 시행상의 어려움에서 재정적인 지원 미비가 24명(36.3%)으로 가장 높게 나타났으며, 시설 소유주의 몰이해 19명(28.8%), 지침에 관한

[표 25] 조사대상 공무원 편의증진법 준수실태 부정평가 이유

대상시설	빈도	비율
홍보 부족	6	37.5
과태료나 벌금제도가 실효없음	2	12.5
행정지도 미흡	2	12.5
시민의식 미흡	6	37.5
합계	16	100

교육 및 설명 부족 13명(19.6%), 집행부서간의 합의 어려움 6명(9.0%) 그리고 조례
결여 2명(3.0%) 순이었다.

[표 26] 조사대상 공무원 편의증진법 시행상의 어려움 인식

구 분	빈 도	비 율
지침에 관한 교육, 설명 부족	13	19.6
재정적인 지원 미비	24	36.3
조례 결여	2	3.0
집행부서 간 합의 어려움	6	9.0
시설 소유주의 물이해	19	28.8
무응답	2	3.0
합 계	66	100

(6) 과태료 및 벌금 수준 인식

과태료 및 벌금 수준에 관하여 조사대상 공무원들은 27명(40.9%)이 적절하다고 응
답했으며, 그 다음으로 낮은 편이라고 응답한 공무원이 20명(30.0%)이었다. 그리고
‘너무 낮다’ 7명(10.6%), ‘높은 편이다’ 6명(9.0%) 순이었다. 조사결과로는 관련 공무
원들이 일반적으로 편의시설과 관련된 과태료나 벌금이 적절하거나 조금 낮게 인식
하고 있음을 알 수 있다.

[표 27] 조사대상 공무원의 과태료 및 벌금수준 인식

구 분	빈 도	비 율
너무 낮다	7	10.6
낮은 편이다	20	30.3
적절하다	27	40.9
높은 편이다	6	9.0
너무 높다	1	1.5
무응답	5	7.6
합 계	66	100

7) 시민, 공무원, 장애인들 간의 인식 비교

(1) 편의시설 확대의 장애요인 인식 비교

편의시설 확대의 장애요인에 관한 인식에서 공무원들은 일반시민들의 인식 미비를 가장 높게 인식하는 반면, 장애인들은 정부의지와 법과 제도의 미흡을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한편 시민들의 인식은 공무원과 유사하게 나타났다.

[표 28] 편의시설 확대의 장애요인 인식 비교

구 분	전 체	시 민	공무원	장애인
법과 제도의 미흡	70	30	13	27
정부의지 미흡	99	42	21	36
일반시민 인식 미비	80	43	30	7
기 타	9	7	2	0

$\chi^2 = 28.7$ $p < .01$

(2) 실효성있는 편의시설 확대방안 인식 비교

실효성있는 편의시설 확대방안으로 장애인들은 정부예산 확보를 가장 높게 인식하고 있는 반면, 일반시민들은 편의시설에 관한 교육, 홍보를 가장 높게 인식하고 있었다. 한편 공무원들은 교육, 홍보와 정부예산 확보를 유사한 수준으로 중요하게 인식하였다.

[표 29] 실효성있는 편의시설 확대방안 인식 비교

구 분	빈 도	시 민	공무원	장애인
정부예산 확보	93	26	24	43
관련법규의 강제력 강화	55	26	15	14
교육, 홍보	108	69	26	13
기 타	2	0	1	1

$\chi^2 = 37.0$ $p < .01$

(3) 편의시설 확대 노력의 주도집단에 관한 인식 비교

편의시설 확대의 주도집단에 관한 인식에서 장애인들은 정부를 가장 높게 인식하였으며, 장애인이나 장애인단체의 역할을 타집단에 비해 비교적 높게 인식하고 있었다.

일반시민과 공무원들은 시민단체를 가장 높게 인식하였으며 다음으로 정부를 인식하였다.

[표 30] 편의시설 확대 주도집단 인식 비교

구 분	전 체	시 민	공무원	장애인
장애인과 장애인단체	29	7	2	20
시민단체	118	63	35	20
정부	109	51	28	30
기타	3	1	1	1

$\chi^2 = 32.1$ $p < .01$

(4) 편의증진법 인지 비교

편의증진법 인지 여부에서 공무원, 장애인, 시민 순의 인지를 보였다. 일반시민들의 인지수준은 공무원이나 장애인들에 비해 현저하게 낮게 나타났다.

[표 31] 편의증진법 인지 비교

구 분	전 체	시 민	공무원	장애인
알고 있다	112	28	46	38
모르고 있다	144	95	19	30

$\chi^2 = 45.3$ $p < .01$

(5) 불편집단 인식 비교

편의시설 미비로 가장 큰 불편을 겪는 집단에 관한 인식에서 일반시민들과 공무원들은 지체장애인들을 가장 큰 불편집단으로 인식한 반면, 장애인들은 시각장애인들이 가장 큰 불편을 겪는 것으로 인식하고 있었다.

[표 32] 불편집단 인식 비교

구 분	전 체	시 민	공무원	장애인
청각 및 언어장애인	30	20	4	6
시각장애인	85	26	23	36
지체장애인	139	73	39	27
노 인	5	4	0	1
임산부	0	0	0	0

$\chi^2 = 23.7$ $p < .01$

(6) 장애인전용 주차구역 위반에 대한 과태료 인지 비교

장애인전용 주차구역 위반에 대한 과태료 인지에서 공무원, 장애인, 일반시민 순으로 인지율의 차이가 있었다. 즉 공무원들의 인식이 가장 높았고 그 다음이 장애인, 시민이었다.

[표 33] 장애인전용 주차구역 위반에 대한 과태료 인지 비교

구 분	전 체	시 민	공무원	장애인
그렇다	176	70	56	50
그렇지 않다	30	15	5	10
모르겠다	53	40	4	9

$\chi^2 = 32.1$ $p < .01$

(7) 시설종류별 편의시설 설치 시급성 인식 비교

시설종류별 편의시설 설치 시급성 인식에서 장애인들은 복도, 문, 계단, 승강기 등과 같은 출입시설을 높게 인식하고 있었으며 또한 화장실, 욕실, 탈의실 등의 시급성에

[표 34] 시설종류별 편의시설 설치 시급성 인식 비교

구 분	전 체	시 민	공무원	장애인
접근로, 출입구, 주차구역	114	48	42	24
복도, 문, 계단, 승강기	154	78	35	41
화장실, 욕실, 탈의실	96	38	22	36
유도안내시설, 경보장치, 점자블록	118	61	30	27
판매대, 매표소	15	7	1	7

관한 인식이 다른 집단에 비해 높게 나타났다. 반면 공무원들은 접근로, 출입구, 주차구역 등을 가장 높게 인식하였으며, 일반시민들은 복도, 문, 계단, 승강기 등을 가장 높게 인식하고 다음은 유도안내시설, 경보장치, 점자블록 등을 높게 인식하였다.

5. 결론 및 제언

조사결과를 요약하면, 응답자들은 전반적인 편의시설 설치상태에 대하여 부정적으로 인식하고 있었으며, 상대적으로 공공시설의 편의시설 설치상태가 도로, 횡단보도에 비해서는 덜 부정적인 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체의 나름대로의 노력이 조사 결과에 반영된 결과라고 할 수 있다.

편의시설 확대의 가장 큰 장애요인이 정부의 의지 미흡이라고 인식하는 경우가 가장 많았으며, 가장 실효성있는 방안으로는 강제력 동원보다 교육 및 홍보를 꼽았다. 그리고 편의시설 확대를 위하여 가장 노력해야 할 주도집단으로는 시민단체라는 응답이 가장 많이 나와 편의시설의 문제를 장애인만의 문제가 아니라 시민사회 전체의 문제로 인식하는 성숙된 시민의 면모를 보였다. 다만 장애인들은 주도집단으로 정부를 가장 높게 인식하고 있는 차이를 보였다.

편의증진법 인지는 일반시민들의 경우 30%에 미치지 못하는 것으로 나타났는데, 이는 1998년 장애우권익문제연구소 조사에서 25.6%로 나타난 것과 유사한 수준이다. 인지경로는 신문, 방송이 가장 높은 것으로 나타나 언론매체의 중요성을 확인케 했다.

편의시설 불비로 인한 가장 큰 불편집단은 일반시민과 공무원의 경우 지체장애인들이라고 인식하고 있었으나, 지체장애인이 대다수인 장애인 조사에서는 시각장애인들이 가장 큰 불편집단이라고 인식하고 있었다. 그런데 실제 편의시설 실태조사 결과에 따르면, 점형블록이나 음향시설이 매우 부족한 것으로 나타나 장애인들의 인식이 더 설득력이 있었다.

편의시설에 관한 지식상태를 묻는 질문에서는 전반적으로 80% 정도의 정답률을 보아 어느 정도는 편의시설에 관한 지식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

편의증진법 시행과 관련하여 응답자의 76%가 노약자보호석에 앉은 경험이 있는 것으로 나타나 시행과 관련된 시민교육이나 홍보의 필요성을 보여주었다. 장애인 전용 주차구역 주차비만 과태료 인지율은 67.2%로 나타나 1998년 장애우권익문제연구소 조사의 54.9%보다 높게 나타났다. 그리고 음식점, 목욕탕, 슈퍼가 편의시설 설치대상

시설에 속한다는 것을 인지하는 비율도 75.6%로 높은 편이었다.

대상시설별 편의시설 설치 우선순위에서는 공공건물과 교통수단을 가장 높게 인식하는 경우가 가장 많았으며, 시설종류별로는 복도·문·계단·승강기, 유도안내시설, 접근로·출입구·주차구역의 순서로 인식되었다. 특이한 것은 다른 집단들과 달리 장애인집단 자신은 복도·문·계단·승강기 다음으로 화장실·욕실·탈의실을 우선적으로 선택하였다.

공무원조사에서는 70% 이상의 공무원들이 편의증진법 시행상태를 긍정적으로 인식하였고 그 가장 큰 이유는 행정지도가 잘 이루어진 결과로 보고 있었다. 부정적으로 인식하는 경우에 그 이유는 주로 홍보 부족과 시민의식 미흡으로 보고 있었다. 또한 편의증진법 시행의 행정적 어려움으로는 재정지원 미비와 시설 소유주의 몰이해를 높게 들었다. 과태료 수준은 적합하다고 보는 경우가 가장 많았고 그 다음은 낮은 편으로 인식하는 공무원이 많았다.

이러한 연구결과를 토대로 시사점과 향후 과제를 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 응답자의 다수가 편의시설 확대의 장애요인으로 정부의 의지 미흡을 들고 있다. 구체적인 예산배정이나 정책 추진을 위한 정부의 의지가 확고하다고 보지 않고 있다. 그러므로 정부는 편의시설 확대에 관한 확고한 의지를 천명하고 인증제도를 통해 평가된 부적합시설에 대해서는 실효성있는 제재를 가하거나 보조금을 지급하는 구체적 대안을 제시해야 할 것이다.

둘째, 편의시설 불비로 인한 가장 큰 불편집단을 장애인들은 시각장애인들이라고 인식하고 있는데, 이는 편의시설 실태조사에서는 점형블록과 음향신호기 설치 등이 매우 열악하게 나타난 것과 일치한다. 따라서 편의시설은 어느 한 장애 종류에 편중되거나 편의시설이 반드시 모든 이들에게 유용한 것으로 검증하여 사회가 공동으로 혜택을 얻을 수 있는 방향으로 인증하는 제도가 필요하다.

셋째, 아직 일반시민들의 편의증진법에 관한 인지는 30%를 밑돌고 있다. 그리고 공무원 인식조사에서 편의시설 설치실태를 부정적으로 보는 경우 그 이유를 홍보부족과 시민의식 미흡으로 들고 있다. 이러한 사실은 편의시설에 관한 시민의식의 성장에도 장애요인이 될 수밖에 없다. 시민의식의 성장을 위해서는 언론매체나 다양한 홍보물을 통한 지속적인 홍보가 필요하다고 보며, 가장 많은 사람들이 편의시설 확대의 주도집단으로 인식하고 있는 시민단체와 협력을 모색하는 것이 필요하다고 본다. 그리고 앞서 제시한 인식개선 인증제도를 통해 전략들이 조속히 시행될 수 있기를 기대해본다.

Ⅲ. 일본의 사례

일본의 장애인관련법은 크게 공공건축물과 주택의 2가지 법률로 운영되고 있다. 그중 공공건축물과 관련된 법은 1994년 하트빌딩법으로 알려져 있는 고령자, 신체장애인들이 원활히 이용할 수 있는 특정건축물의 건축촉진에 관한법률로 제정되었다.

일본은 고령화가 급속히 진행되고 2020년 인구25%가 65세 이상 될 것이 예상되면서 대두되었는데 제정목적은 장애인등의 사회참여 지원, 공공교통기관 이용보장으로 한다.

일반도시시설물 중 특히 신설시설, 개축시 정비기준으로 적용으로 하는데 설계시 사전 상담후 신고서작성을 한 후 확인신청서접수 착공시 변경심사 건축 확인한다. 준공 후 정비기준적합증이 교부되어 검사필증을 발행한다.

이렇게 장애인 관련법이 정착된 일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 오랜 시행 과정을 거치며 관련법의 수준에서 벗어나 다음과 같은 각종 정책을 수행하는 실정이다.

[장애인 편의시설에 관한 인식개선정책]

1) 시범도시 및 거리 조성사업

일본 정부는 1970년대부터 배리어프리(Barrier Free) 정책의 일환으로 복지거리 조성사업과 장애인모델도시사업을 추진해왔다. 배리어프리는 장애가 있는 사람이 사회생활을 영위해나가는 데에 장벽이 되는 것을 제거한다는 의미로서, 처음에는 건축과 관련된 물리적 장벽 제거라는 의미로 사용되다가 차츰 교통기관, 건축물뿐만 아니라 취직, 임용시험, 대학입시, 자격취득 제한과 같은 제도적 장벽, 점자나 수화통역, 문자방송 등의 서비스 결여에 의한 문화 및 정보의 장벽, 장애인을 무시하거나 시혜의 대상으로 취급하는 의식상의 장벽을 제거하는 의미로 확대되어 하나의 중요한 정책 목표를 이루고 있다.

동경도는 1972년 ‘휠체어로 걸을 수 있는 거리조성’을 슬로건으로 하여 다양한 건축물과 관련된 행정지침을 정비하였으며 일본 최초의 리프트장착버스를 도입하여

운행하였다. 1975년에는 ‘고베시민의 복지를 지키는 조례’, 1982년 카고가와시의 ‘카고가와시 복지커뮤니티 조례’ 등 1995년 3월까지 19개 지방자치단체에서 복지거리조성을 위한 조례가 제정되었다.

또한 일본에서는 1973년부터 후생성이 주도하는 “신체장애인 모델도시사업”이 추진되어 교토, 타카자키, 시모노세키, 기타큐슈 등 6개 시범도시에서 진동축진식 시각장애인용 신호기 설치, 차도나 보도의 단차 해소, 공공건축물 등의 출입구, 계단, 화장실 개조사업이 실시되었다.

이와 같은 일본의 경험을 볼 때, 현재 우리나라의 상황에서 받아들여 추진할 수 있는 인식개선 전략은 시범복지거리나 복지도시를 추진하는 것이 매우 실효성이 있으리라 본다. 물론 우리 정부도 부분적으로 이러한 사업을 추진하고 있지만 인식개선의 효과를 기대하기에는 여러 가지로 한계가 있다고 본다.

구체적인 추진전략으로는 대도시의 일정구간을 정해 다양한 지원프로그램을 통해 배리어프리 공간을 확보하여 보다 많은 시민들이 ‘복지거리’를 체험할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 예를 들면 한때 대학로를 ‘차없는 거리’로 지정하여 주말이면 젊은이들에게 도심 한가운데 자유공간을 만들어 주었던 것과 유사한 전략이라고 하겠다.

장애인복지모델도시, 즉 복지도시의 경우에는 인구 10만명 정도의 중소도시를 집중 지원하여 도시 전체를 장애인들을 위한 배리어프리 공간으로 조성할 수 있겠다. 인식개선을 위한 초기 전략으로는 이와 같은 시범사업들이 많은 효과를 가져올 것으로 기대할 수 있다.

2) 편의시설 우수건축물 표창부여 및 보조제도

일본의 경우 하트빌법에 근거하여 자치단체에 의해 인정된 우수건축물에 대해 1994년부터 장애인 이용을 배려한 엘리베이터, 폭넓은 복도 등 시설정비에 대한 보조제도와 세제상의 특혜(소득세 및 법인세 감세, 신증설과 관련한 사업소세의 비과세조치)를 마련하였다.

우리나라의 경우에 이러한 보조제도를 도입함과 동시에 지방자치단체로부터 인정 받은 우수건축물에는 표창과 동시에 일정한 표창을 부착하게 한다면 일반시민들의 편의시설에 관한 인식개선에 기여할 수 있을 것이라고 본다. 즉 현재 우리나라에서 모범음식점과 같은 표창을 편의시설 우수건축물에도 부착하게 하는 방안이며, 이는 궁극적으로 인증제도의 한 가지 시행모델일 수 있다.

3) 상설 장애체험센터의 설치

장애인에 대한 사회적 배려의 부족이나 무관심은 장애가 가져다주는 생활상의 어려움에 대한 일반인들의 인식 결여가 중요한 하나의 원인이 된다. 장애에 관한 올바른 인식을 심어주기 위해서는 일반인들이 장애를 체험으로 장애가 가진 사람의 입장에서 우리 사회의 물리적 장벽들을 비롯한 다양한 장벽들을 체험할 수 있는 기회를 제공하는 것은 장애인에 대한 의식을 개선하는 데에 많은 도움을 가져다줄 것으로 기대된다. 특히 이와 같은 목적을 가진 상설체험센터는 아동기부터 장애에 관한 올바른 인식을 심어줄 수 있는 교육의 중요한 기반이 된다.

IV. 스위스의 사례

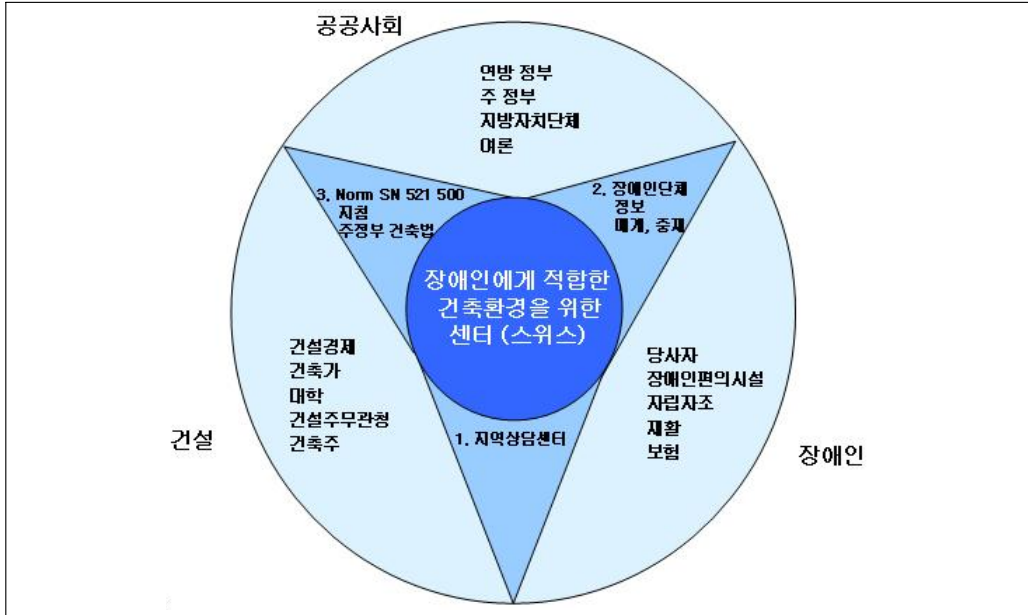
복지선진국인 스위스는 관련법을 1981년부터 기본계획으로 수립하여 지속적으로 보완하였고 장애인에게 적합한 건축물을 위한 규정개발을 위해 기관을 형성하였다. 따라서 이전에 Norm SN 521 500²⁵⁾은 제정되어 있었으나 연방정부에 의한 법률로서의 제정은 2002.12 에 처음 되었다. 1974년에 처음 스위스 Norm SN 521 500 이라는 기준을 정하여 편의증진과 관련된 기본적인 기준만 제시하였고 그 후 장애에 관심이 높아지고 장애인 스스로도 자신의 삶을 영위하도록 시설과 건물이 네트워크가 이루어지는 것이 결국 사회적 통합을 이룬다는 의미에서 2002년에 장애인평등법이 제정되었다. 이는 2004.1.1에 시행되었다.

스위스의 관련법 제정 배경은 점점 많은 사람들이 장애인이 되어가는 시점에서 건축적인 장애물이 없어야 지속적인 삶을 가질 수 있도록 보장하는 것이다. 이는 각종 장애에도 불구하고 독립적인 자신의 삶을 유지하는데 목적이 있다. 관련법은 모든 건물에 최소기본적인 조건을 적용하며²⁶⁾ 인허가시 확인하도록 한다.

이러한 복지선진국인 스위스는 이미 관련법이 정착단계를 넘어 인증제도라는 유기적으로 운영되는 제도적 장치를 마련하게 되는데 다음과 같은 조직으로 표현된다.

25) 스위스 Norm SN 521 500은 1974년 제정, 1988개정됨.

26) 최소기본조건이란 1. 휠체어접근 : 단차제거, 계단제거, 2. 통과유효폭 확보, 3. 활동면적확보를 의미한다.



- 다음의 다이어그램은 스위스의 인증 시스템에 대한 분야별 위치와 연계방안에 대한 관계를 설명한다.

1. 지역상담센터

지역상담센터의 건설전문가들은 건축가, 건축주, 건설관청 공무원 및 장애인들에게 정보를 제공하고 조언한다. 그리고 부분적으로 주정부와 장애인 단체로부터 비용을 제공받는다.

2. 장애인 단체

장애인 단체들은 장애인에게 적합한 건축환경을 위한 정보들을 개별적인 당사자로부터 건설참여자에게 이르기까지 도달되도록 하는데 파트너 및 매개자로서 적극적으로 공헌한다. 그리고 이러한 정보의 매개는 역으로도 성립된다.

3. 설계 기준 및 지침

건축적인 최소 기준들은 Norm SN 521 500에 있으며, 보완적인 기초사항들은 장애인에게 적합한 건축환경을 위한 전문센터에서 얻을 수 있다.

V. 맺는 말

- 인간과 공간간의 적합성을 탐구하여 조성하는 무장애 생활환경의 도시개념은 일반적인 건축계획 및 설계의 보편적 개념으로써 미래지향적인 계획개념이다. 즉, 한 인간의 전 생애를 고려한 건축개념이다. 나이 혹은 신체적 장애가 자신의 선택에 따라 독립적으로 생활 할 수 있는 삶을 위협하는 것이 아니라, 오히려 기존의 물리적 건축환경의 부적합함이 특수시설의 필요성을 정당화하는 빌미를 제공한다. 따라서 무장애 생활환경의 창출은 사회학적 관점에서 가족간의 여러 세대를 통합하도록 유도하는 주거정책의 본질적 부분을 차지한다. 그러므로 미래 고령사회의 대응과 장애인 등의 인권 보장 차원에서 장애물 없는 도시의 구축은 시대정신으로 자리 잡을 것으로 예견되므로 이에 대비한 연구개발이 필요함.
- 법적 구속력을 갖는 무장애 도시 및 생활환경을 위한 건축계획 및 설계기준 등이 마련되어야 하며, 이에 대한 기본방향은 특정 장애유형을 위한 특별한 시설들에 관한 것이 아니라 사회 통합적인 개념으로 모든 거주자를 위한 보편적 디자인의 개념으로 접근하여야 한다. 즉, 노인만을 위한 혹은 장애인만을 위한 특별 주거형태나 단지 혹은 시설 등과 같은 사회로부터의 격리개념이 더 이상 일반화되는 것이 아니라, 노인 및 장애인들도 다른 일반인들처럼 가족이나 친구들을 방문할 수 있고 독립적으로 생활 할 수 있는 통합적 개념이 기본원칙이다. 따라서 장애물 없는 도시, 건축을 실제로 구현하기 위해서는 법규적인 차원의 최소기준 마련을 넘어서 이를 제도적으로 검증하고 유도할 수 있기 위해 장애물 없는 도시를 인증하는 제도개발에 대한 연구가 필요함.
- 무장애 도시 및 생활환경계획은 거주자의 변화 및 개별적 필요에 대한 적응력이 높은 가변성을 기본원칙으로 한다. 즉, 승강기 등과 같은 편의시설의 추후 설치 등을 미리 고려해 충분한 여유공간 등을 계획 초반부터 통합적으로 계획한다면, 필요에 의해 설치할 경우 약간의 비용으로 효과적으로 대처할 수 있을 것이다. 하지만, 이러한 가변성의 개념이 전혀 고려되지 않았을 경우 필요에 의해 무장애 생활환경으로 변경하였을 때 소요되는 비용은 매우 높을 것이다. 이러한 측면에서 무장애 건축은 결코 높은 비용을 부담해야하는 비경제적인 개념이 아니라, 비용의 효율성을 극대화하기 위한 경제적인 개념임.

- 장애물 없는 도시 및 건축물의 인증제도 개발과 운영은 공익적인 성격이 강한 연구로 정부 및 정부관련 기관 등에서 수행이 필요함.
특히, 토지공사처럼 도시를 개발하는 기관이 개발된 도시를 공익적인 차원에서 도시 및 그 도시에 건설되는 모든 건축물을 장애물 없는 생활환경으로 인증하는 것은 도시개발 기관의 공적인 사회적 책임의 하나이다. 따라서 미래사회에 대응하는 풍요로운 도시건설을 위해서는 장애물 없는 도시 인증제도에 대한 연구 및 제도화를 통한 인증제도의 운영이 필요함.
- 장애물 없는 도시인증 제도화는 보건복지부, 건설교통부, 토지공사 등이 상호 유기적인 관계 속에서 시도되어야 하며, 각 기관의 협력방안에 대한 연구 또한 필요함.

장애인의 생활환경은 크게 거주공간인 주택, 근린생활시설 그리고 공공건축물에 대한 접근과 이용, 이동공간인 보행로와 교통수단 및 여객시설, 안내 및 유도시설과 정보접근, 생활보조기구인 보장구 등의 영역으로 구성되어 있다. ‘장애인·노인·임산부 등의 편의 증진보장에 관한 법률’이 제정되어 장애인이 사회구성원으로서 동참 할 수 있는 기본 생활환경의 틀을 구축하는데 크게 기여를 하였다고 볼 수 있지만 살펴본 바와 같이 아직도 남의 도움 없이 장애의 한계를 넘어 실질적인 자립생활을 하기에는 아직도 장애물이 지나치게 많다.

생활환경을 장애물이 없도록 만들자는 것이 장애인만을 위한 것으로 인식되어서는 곤란하다. 장애인이기 때문에 사회적으로 ‘특별한 대우’를 해 달라고 요구하는 것은 더욱 아니다.

그저 평범한 일반 시민으로서의 더불어 살 최소한의 권리를 요구하는 것이다.

현대인은 다양하고 복합적으로 맞물려 있는 여러 요소들로 구성된 사회적, 물리적 환경 속에 살고 있다. 때문에 이러한 환경이 만들어 질 때 장애인이 고려된다면, 그래서 그들이 정상적인 사회생활을 할 수 있게 된다면, 신체적 특징 및 상대적 능력 저하라는 측면에서는 장애인일지라도 일상적인 생활을 하는 데는 이들도 더 이상은 장애인이 아닐 수 있다.

장애물이 없으면 장애인도 더 이상 장애를 느끼지 못하거나 덜 느끼게 된다. 따라서 장애물이 없으면 장애도 없다.

이러한 장애 없는 환경 창출을 위한 제도적 장치로 인증제도는 그 필요성이 매우 시급한 실정이다. 이러한 배경 하에 인증제도 연구의 필요성과 그 목적을 요약하면 다음과 같다.

- 인증제도는 설치율 보다는 이용에 장애가 없는가(편리성)를 인증하는 것임. 즉, 장애인 및 신체적 기능이 저하된 노인이 도시 및 건축물을 이용하는데 있어 안전하고 편리함이 보장되어 있음을 인증하는 것이다.
- 인증제도는 고령화 사회에 대응하고, 장애인 등 다양한 사회적 약자를 통합하여 궁극적으로 장애물 없는 생활환경의 구축을 지향한다.
- 따라서 본 인증제도 연구의 목적은 노인, 장애인 등이 도시생활, 주택·건축물을 이용하는데 장애가 되는 요소를 종합적으로 검토하여 장애물이 없는 도시 및 주택·건축물에 대해 인증을 부여함으로써, 장애인, 노인 등 사회적 시설이용약자들이 일반인과 동등한 사회생활 및 주거생활이 영위되도록 하며, 고령화 사회에 대비한 주택 및 건축 재고(stock)의 축적을 유도하기 위한 정책 및 제도를 개발하는 것이다.
- 즉, 장애물 없는 도시 및 주택·건축물을 인증하는 제도와 정책을 개발하는데 연구의 목적이 있으며, 연구의 목적은 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째는 장애물 없는 무장애 도시 및 주택·건축물 인증 정책 및 제도를 개발하는 것이며,

둘째는 이 제도를 운영하기 위한 구체적인 대안으로 장애물 없는 무장애 도시 및 주거·건축물 인증을 위한 평가지표 개발, 수준평가, 국내 적용 가능한 인증기준과 적용모델을 개발하는 것이다.

주제발표에 대한 토론

좌 혜 경
민주노동당 정책위원회

- ‘교통약자의이동편의증진법’이 2005년 1월 27일 제정되어, 올해부터 시행되고 있는 상황임.
- 시행된 지 몇 개월 밖에 지나지 않은 법을 평가하고 관련 정부정책의 한계 및 대안을 논하는 게 시기상조이기는 함. 그러나 2004년 법안 제정을 둘러싸고 벌어졌던 쟁점을 정리하고, 2006년 현재까지 진행된 저상버스 도입 현황을 살펴보는 것을 통해 ‘교통약자의이동편의증진법’이 제대로 정착될 수 있는 기초를 마련하는데 본 발제의 의의를 찾고자 함.

1. ‘교통약자의이동편의증진법’ 제정 주요 경과

- 2001년 1월 22일 오이도역 장애인 수직형 리프트 추락 사고 발생
- 2001년 4월 20일 장애인이동권쟁취를위한연대회의 출범
- 2002년 10월 이후 ‘장애인·노인·임산부등의교통수단이용및이동보장에관한법률안’ 투쟁 진행
- 2004년 7월 19일 ‘장애인·노인·임산부등의교통수단이용및이동보장에관한법률(안)’ 발의(민주노동당 현애자 의원 대표발의)
- 2004년 11월 09일 ‘교통약자의이동편의증진법(안)’ 발의(건설교통부 제출)
- 2004년 12월 29일 ‘교통약자의이동편의증진법(안)’ 국회 본회의 통과
 - ※ 건설교통위에서는 현애자 의원 대표발의안과 건설교통부안을 통합 심의하여 건설교통위의 안으로 대안 제출. 기본법안은 정부가 제출한 ‘교통약자의이동

편의증진법(안)'으로 하고, '장애인·노인·임산부등의교통수단이용및이동보장에관한법률(안)'의 일부 내용을 첨가하였음

※ 첨가한 부분은 다음과 같음.

- 1) 저상버스 도입을 의무화하되, '예산의 지원 범위 내에서'라는 단서 조항을 달 것
- 2) 이동권을 법안에 명시할 것
- 3) 건교위 전문위원이 검토한 내용 중 지방교통약자의이동편의증진계획의 실효성을 담보할 수 있는 조항을 추가할 것.

- 2005년 1월 27일 '교통약자의이동편의증진법' 제정

- 2006년 1월 27일 '교통약자의이동편의증진법' 시행

2. '교통약자의이동편의증진법'의 성과

- 2004년 12월 29일 본회의에서 통과된 '교통약자의이동편의증진법'은 건설교통부가 제출한 '교통약자의이동편의증진법(안)'을 기본안으로 하고 있으며, 현애자 의원이 제출한 '장애인·노인·임산부등의교통수단이용및이동보장에관한법률(안)'에서 주요한 몇 가지 부분을 첨가한 것임.

- 건설교통부에서 제출한 '교통약자의이동편의증진법(안)'은 사실 그동안 장애인계에서 만든 '장애인·노인·임산부등의교통수단이용및이동보장에관한법률(안)'의 많은 부분을 수용하여 작성된 안이라 할 수 있음.

- 따라서 '교통약자의이동편의증진법'은 사실상 장애인계의 투쟁이 반영된 결과물이라 할 수 있음.

- 다음에서는 2005년 1월 27일 제정된 '교통약자의이동편의증진법' 내용을 통해 본 법이 가지는 의미를 살펴 보고자 함.

1) 이동권 명시 및 국가책무 규정

- ‘교통약자의이동편의증진법’을 보면, ‘이동권’에 대한 권리 조항이 삽입되어 있음. 제3조 ‘이동권’ 조항은 교통약자의 이동 보장이 시혜적인 급부가 아니라, 하나의 권리임을 명시하는 조항으로 법의 기본적 성격을 보여주는 철학적 조항임. 이 조항은 건설교통부가 제출한 안에는 없었던 조항으로, 현애자 의원이 제출한 안에서 첨가된 것임.
- 또한 교통약자의 이동권을 보장하기 위하여, 국가와 지방자치단체가 이를 위해 정책을 수립하고 시행해야 할 책무가 규정되어 있음.

‘교통약자의이동편의증진법’

제3조 (이동권) 장애인 등 교통약자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장 받기 위하여 장애인 등 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가진다.

제4조 (국가 등의 책무) 국가 및 지방자치단체는 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단과 여객시설의 이용편의 및 보행환경개선을 위한 정책을 수립하고 이를 시행하여야 한다.

2) 저상버스 도입 의무화

- 2004년 11월 정부가 제출한 ‘교통약자의이동편의증진법(안)’에는 저상버스의 의무 도입 규정이 없었음. 현애자 의원이 제출한 법안의 가장 중요한 부분은 ‘저상버스 도입 의무화’ 였음.
- 사실상 저상버스 도입 의무조항이 없으면, 법의 실효성이 보장될 수 없음. 이 의무조항은 장애인계의 끈질긴 투쟁과 노력으로 인해 본법에 삽입되어 통과된 것임.
- 또한 2006년 1월 19일 제정된 시행령에서는 특별시와 광역시의 경우 운행하고

자 하는 버스 대수의 2분의 1을 저상버스로, 시와 군은 운행하고자 하는 버스의 3분의 1을 저상버스로 명기하도록 하여 저상버스의 도입 비율까지 의무화하였음.

‘교통약자의이동편의증진법’

제14조 (노선버스에 대한 이용보장) ②건설교통부장관 또는 시·도지사는 여객자동차운수사업법 제5조의 규정에 의한 여객자동차운송사업면허를 하는 때에는 동법 제6조의 규정에 의한 면허기준을 갖추고 저상(저상)버스 등 교통약자가 편리하고 안전하게 이용할 수 있는 구조를 가진 버스(이하 “저상버스등”이라 한다)를 대통령령이 정하는 일정 대수 이상 운행하고자 하는 자에 대하여 우선적으로 노선여객자동차운송사업면허를 할 수 있다.
③시장 또는 군수는 제7조의 지방교통약자의이동편의증진계획을 수립할 시에 저상버스 도입 계획을 반영하고, 이에 따라 저상버스를 도입하여야 한다.

‘교통약자의이동편의증진법 시행령’

제14조 (저상버스 등의 운행 대수) 법 제14조제2항에서 “대통령령이 정하는 일정 대수”라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대수를 말한다.
1. 특별시와 광역시 : 운행하고자 하는 버스 대수의 2분의 1
2. 시와 군 : 운행하고자 하는 버스 대수의 3분의 1

3) 예산 지원 조항 삽입

- 노선버스운송사업자는 민간사업자이기 때문에 예산의 지원 없이 저상버스 운영을 강제하기는 쉽지 않음. 특히 저상버스의 경우 일반 버스에 비해 1억원의 추가 구입 비용이 소요되기 때문에 이를 지원하지 않을 경우 노선버스운송사업자의 반발이 예상됨과 동시에 저상버스 도입 규정 자체가 사문화될 우려가 큼.
- 본 법에서는 국가 및 지방자치단체의 예산 지원 조항을 삽입하여, 교통약자의 이동권을 보장하도록 하였음. 다만, 예산의 범위 안에서 재정 지원을 해야 한다는 단서 조항이 삽입됨으로서, 정책의 수요를 먼저 생각하고 이에 따른 재정을 지원하기보다는 예산을 먼저 책정해 놓고 사업을 예산에 맞춰 진행하는 한계를 보이고 있음.

‘교통약자의이동편의증진법’

제14조 (노선버스에 대한 이용보장) ④국가 및 지방자치단체는 제3항에 따라 저상버스를 도입할 경우 노선버스운송사업자에게 예산의 범위안에서 재정지원을 하여야 한다.

4) 특별교통수단 도입 규정 삽입

- 저상버스가 완전히 운행되기 전까지, 혹은 저상버스가 도입된다고 하더라도 이를 이용할 수 없는 중증의 장애인 및 고령자 등을 위해 특별교통수단을 도입하도록 하였음.
- 건설교통부는 시행규칙에서 시장 또는 군수가 운행해야 할 특별교통수단의 운행 대수를 명시하여, 중증 교통약자의 이동권을 보장하고자 하였음.

‘교통약자의이동편의증진법’

제16조 (특별교통수단) ①시장 또는 군수는 이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자의 이동편의를 위하여 건설교통부령이 정하는 일정 대수 이상의 특별교통수단을 운행하여야 한다.
 ②시장 또는 군수는 제1항의 규정에 의한 특별교통수단을 이용하려는 교통약자와 특별교통수단을 운행하는 자를 통신수단 등을 통하여 연결하여 주는 이동지원센터를 설치할 수 있다.
 ③특별교통수단을 이용할 수 있는 교통약자의 범위, 특별교통수단으로 운행되는 차량의 종류, 특별교통수단에 장착하여야 하는 탑승설비의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부령으로 정한다.
 ④특별교통수단 및 이동지원센터의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

‘교통약자의이동편의증진법 시행규칙’

제5조 (특별교통수단의 운행 대수) 법 제16조제1항에서 "건설교통부령이 정하는 일정 대수"라 함은 다음 각 호의 대수를 말한다.

1. 인구 100만 이상의 시 : 80대
2. 인구 30만 이상 100만 미만의 시 : 50대
3. 인구 10만 이상 30만 미만의 시 : 20대

제6조 (특별교통수단의 이용대상자 등) ①법 제16조제3항의 규정에 의하여 특별교통수단을 이용할 수 있는 교통약자의 범위는 다음과 같다.

1. 「장애인복지법 시행규칙」 제2조제1항의 규정에 의한 1급 또는 2급 장애인으로서 버스·지하철 등의 이용이 어려운 자
2. 65세 이상의 자로서 버스·지하철 등의 이용이 어려운 자
3. 제1호 및 제2호의 규정에 해당하는 교통약자에 준하는 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자
4. 제1호 내지 제3호의 규정에 해당하는 교통약자를 동반하는 가족 및 보호자

②특별교통수단으로 운행되는 차량의 종류는 다음과 같다.

1. 현재의 위치에서 목적지까지 이동을 지원하는 차량
2. 정기적으로 지정된 노선을 순회 이동하는 차량

③특별교통수단에는 교통약자가 휠체어를 탄 채 승차할 수 있는 휠체어리프트 또는 휠체어기 등기 등의 승강설비, 휠체어 고정설비 및 손잡이를 설치하여야 한다.

5) 중앙정부 및 지자체의 5개년 계획 수립 명시

- ‘교통약자의이동편의증진법’에는 교통약자의 이동편의증진을 위한 5년 단위의 계획을 수립하도록 되어 있음. 5개년 계획에는 저상버스 도입에 관한 사항이 반드시 들어가야 함.
- 중앙정부 뿐만이 아니라, 지방자치단체의 경우에도 5개년 계획을 세우도록 하였음. 특히 지방자치단체의 계획이 실효성을 담보할 수 있도록 특별시장 또는 광역시장은 건설교통부장관에게, 시장 또는 군수는 도지사에게 각각 지방교통약자이동편의증진계획안을 제출하게 하였으며, 이를 제출받은 건설교통부장관 또는 도지사는 중앙도시교통정책심의위원회 또는 지방도시교통정책위원회의 심의를 거쳐 의견을 제시하고, 특별한 사유가 없는 한 시장 또는 군수는 이를 반영하여 지방교통약자이동편의증진계획을 확정하고 고시하도록 하였음.
- 또한 연차별로 시행계획을 수립하도록 되어 있어서, 매년마다 점검할 수 있는 시스템을 마련하였음.

‘교통약자의이동편의증진법’

제6조 (교통약자이동편의증진계획의 수립 등) ①건설교통부장관은 교통약자의 이동편의증진을 위한 5년 단위의 계획(이하 “교통약자이동편의증진계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

②교통약자이동편의증진계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 교통약자이동편의증진정책의 기본방향 및 목표에 관한 사항
2. 이동편의시설의 설치 및 관리 실태
3. 보행환경 실태
4. 이동편의시설의 개선과 확충에 관한 사항
5. 저상버스 도입에 관한 사항
6. 보행환경 개선에 관한 사항
7. 특별교통수단 도입에 관한 사항
8. 교통약자이동편의증진계획의 추진에 소요되는 재원조달 방안
9. 그 밖에 교통약자의 이동편의증진을 위하여 대통령령이 정하는 사항

③건설교통부장관은 교통약자이동편의증진계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들은 후 도시교통정비촉진법 제32조의 규정에 의한 중앙도시교통정책심의위원회(이하 “중앙도시교통정책심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 수립된 교통약자이동편의증진계획을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④건설교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 교통약자이동편의증진계획의 수립 또는 변경을 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

⑤건설교통부장관은 제3항의 규정에 의하여 수립 또는 변경된 교통약자이동편의증진계획을 대통령령이 정하는 바에 의하여 고시하고 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다.

제7조 (지방교통약자이동편의증진계획의 수립 등) ①특별시장·광역시장·시장(이하 “시장”이라 한다) 또는 군수(광역시에만 소재하는 군의 군수를 제외한다. 이하 같다)는 교통약자이동편의증진계획에 따라 관할 지역의 교통약자의 이동편의증진을 촉진하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 주민 및 관계 전문가의 의견을 들어 5년 단위의 지방교통약자이동편의증진계획(이하 “지방교통약자이동편의증진계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

②지방교통약자이동편의증진계획에는 제6조제2항 각호의 사항과 관할 지방자치단체의 지역적 특성을 감안한 교통약자의 이동편의증진에 관한 사항이 포함되어야 한다.

③시장 또는 군수가 지방교통약자이동편의증진계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계 교통행정기관과 협의하여야 한다.

④특별시장 또는 광역시장은 지방교통약자이동편의증진계획을 수립하고자 하는 때에는 도시교통정비촉진법 제32조의 규정에 의한 지방도시교통정책심의위원회(이하 "지방도시교통정책심의위원회"라 한다)의 심의를 받아야 한다.

⑤시장 또는 군수가 제2항 및 제3항의 규정에 따라 지방교통약자이동편의증진계획을 입안한 때에는 해당 지방교통약자이동편의증진계획을 확정하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시장 또는 광역시장은 건설교통부장관에게, 시장(특별시장 및 광역시장을 제외한다) 또는 군수는 도지사에게 각각 지방교통약자이동편의증진계획안을 제출하여야 한다.

⑥건설교통부장관 또는 도지사는 제5항의 규정에 의하여 지방교통약자이동편의증진계획을 제출받은 때에는 중앙도시교통정책심의위원회 또는 지방도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 당해 시장 또는 군수에게 의견을 제시할 수 있다.

⑦시장 또는 군수는 제6항의 규정에 따라 의견을 제시받은 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 반영하여 지방교통약자이동편의증진계획을 확정하고 이를 고시하여야 한다.

⑧시장 또는 군수는 교통약자이동편의증진계획이 변경되거나 지방교통약자이동편의증진계획에 포함된 사항을 변경할 필요가 있는 경우에는 지방교통약자이동편의증진계획을 변경할 수 있다.

⑨제3항 내지 제7항의 규정은 지방교통약자이동편의증진계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제8조 (연차별시행계획의 수립) ①시장 또는 군수는 지방교통약자이동편의증진계획을 집행하기 위한 연차별시행계획을 수립하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 연차별시행계획의 수립·변경·시행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

‘교통약자의이동편의증진법 시행령’

제4조~제10조까지 규정

3. ‘교통약자의이동편의증진법’의 한계-현황을 중심으로

- ‘교통약자의이동편의증진법’이 많은 부분 의미가 있다고 하나, 현재 저상버스 도입 및 특별교통수단의 도입 현황을 보면 심각한 지역간 편차가 발생하고 있는 등 여러 문제점을 안고 있는 상황임.

- 다음에서는 현황을 중심으로 ‘교통약자의이동편의증진법’ 및 정부 정책의 한계를 짚어 보고자 함.

1) 저상버스 도입시 지역간 편차 매우 심함

- 건설교통부가 2005년에 기획예산처에 제출한 자료에 따르면, 저상버스 도입 대상도시를 7대 도시에서 전국으로 확대하고, 2013년까지 도입비율도 10%에서 50%로 상향조정하겠다고 밝히고 있음. 이에 따라 2009년까지 수립한 예산 계획을 보면 총 14,860대를 도입할 예정임²⁷⁾.
 - 대상도시 : 7대 도시→전국
 - 도입비율 : 10%→50%로 상향 조정
 - 도입대수 : 1,720대 14,913대, 국고 : 860→3,863억원

2004년~2009년까지의 저상버스 도입 계획

(백만원, 대, %)

	계	1단계(표준모델개발)			2단계(대량생산체제 구축)		
		'04	'05	'06	'07	'08	'09
국고	2,370	3,000	8,100	18,500	48,750	51,325	256,625
대수	14,860	60	162	370	1,950	2,053	10,265
산출근거	5,000만원*592대, 2,500만원*14,268대	5,000만원 *60대	5,000만원 *162대	5,000만원 *370대	2,500만원 *1,950대	2,500만원 *2,053대	2,500만원 *10,265대

· 자료출처 : 건설교통부. 2006년도 예산사업 설명자료(II). 2005년 6월.

- 이에 따라, 2006년 5월 건설교통부가 현애자 의원실에 제출한 자료에 따르면, 2004년의 경우 저상버스는 총 60대, 2005년의 경우는 총 162대가 도입된 것으로 나타남.
- 2005년의 경우를 지역별로 보면, 서울 67대, 부산 및 대구 5대, 인천 20대, 광주

27) 2004년의 경우 건설교통부는 국가·지방계획의 부재, 재정지원 근거 미흡과 사회적 인식 부족 등으로 2013년까지 7대 도시의 10% 정도를 도입할 계획이었음. 건설교통부는 2005년 획기적인 예산 확대 근거로 다음과 같이 밝히고 있음. “서울시의 성공적인 저상버스 도입·운행으로 사업 타당성이 검증되었고, 교통약자의이동편의증진법 제정으로 제도적 기반이 마련되었으므로 2006년 예산수립 편성부터 저상버스 대상도시(7대도시→전국)와 도입비율(10%→50%)의 상향 조정 필요”.

10대, 대전 14대, 울산 3대, 충북 3대, 경남 30대, 제주 5대로 지역별 편차가 매우 심한 것으로 나타나고 있음.

2006년 4월 현재 전국광역시·도별 저상버스 도입현황

(단위 : 대)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	충북	경남	제주
2004년	60	35	3	2	4	2	12	2			
2005년	162	67	5	5	20	10	14	3	3	30	5

· 자료출처 : 건설교통부. 현애자 의원실 제출 자료, 2006년 5월.

- 2006년 지역별 저상버스 도입계획 대비 실적은 매우 저조한 상황임. 대구의 경우만 90% 정도의 실적을 나타낸 반면, 여타 광역시도 등은 계획만 있고 집행은 부진한 상황임. 특히 경기도, 강원도, 충남, 경북, 전북, 전남 등은 2004년부터 지금까지 저상버스가 1대도 도입되지 않은 상황임.

2006년저상버스 도입계획 대비 실적

(단위 : 대, %)

지자체	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	전남	경남	제주
'06계획(A)	367	194	7	10	20	10	8	10	77	3	13	2	8	5
실적(B)	70	58		9				3						
비율(B/A)	19.7	29.9		90				30						

· 2006.5.15. 현재 국고보조금 지급액 기준이며, 신청접수 후 미지급금 없음.

· 자료출처 : 건설교통부. 현애자 의원실 제출 자료, 2006년 5월.

- 저상버스 도입 사업의 추진 절차를 보면, '지자체 계획 수립→건교부검토→예산 조차→버스도입'으로 되어 있음.
- 즉, 현재 건설교통부에서 진행하는 '저상버스 도입' 사업은 '국고보조사업'으로 진행되고 있으며, 지방과의 매칭펀드 비율은 50:50으로 되어 있음. 일정정도의 재원을 지자체에서 미리 확보하여야만 사업이 진행될 수 있는 상황임.
- 이로 인해 지자체장의 의지가 없는 경우, 또한 지자체의 재정자립도가 낮은 경우 '저상버스 도입' 사업이 제대로 추진되지 않고 있으며, 집행 실적도 매우 부진한

상황임. 그러나 국고보조사업의 특성상 지자체에서 사업을 신청하지 않을 경우, 이를 강제할 수 있는 수단이 없음.

2) 특별교통수단 도입 난항

- 특별교통수단에 대한 예산은 중앙정부에서 아예 책정되지도 않은 상황임. 국고 보조사업으로 되어 있는 저상버스 도입 사업 역시 미비한 실정인 상황에서 특별교통수단에 대한 부분을 지자체가 책임있게 진행하기에는 무리가 따름.
- 2005년 장애인, 노인 등 취약계층에 대한 보건복지사업이 대다수 지방이양된 이

2006년 4월 현재 전국 광역시·도별 특별교통수단 도입현황

구분	내 용
서울	○ 장애인콜택시 도입 : 120대 • 2003.1.1부터 운행, 2006.3.1일 20대 증차
부산	○ 장애인 콜택시 • 도입 및 운영계획 : '06.7~8월부터 도입 예정 • 도입규모 : 80대 • 도입기간 : '06~'08년 • 총비용 : 70.5억원
대구	○ 장애인 전용택시 운영 • 운행대수 : 2대 • 휠체어 리프트 장착(9인승)
인천	○ '06.5월 : 콜센터 구축 및 인력확보 ○ '06.6월 : 장애인 콜택시 운행개시(16대) 예정
대전	○ 장애인 콜택시 운행 • 운행대수 : 5대 • 휠체어 리프트, 하이루프 장착
충북	○ 장애인 콜택시 운행 : 2대
경남	○ 장애인 휠체어 택시 : 27대 ○ 장애인 셔틀버스 : 3대 (하이루프 버스등) ○ 장애인 심부름 센터 차량 : 6대(승합차)

· '06.5.16현재 경기도와 충남도는 기초단체의 자료 취합 중이며, 위 외 시·도의 도입운영 사항 없음

· 자료출처 : 건설교통부. 현애자 의원실 제출 자료, 2006년 5월.

후 오히려 지자체에서 예산이 삭감되거나 집행이 부진한 상황이 대거 발생하고 있는 상황임. 이러한 상황에서 처음 도입되는 ‘특별교통수단 사업’에 대한 지자체의 의지를 찾는 것은 모래사장에서 진주를 찾는 것과 똑같은 상황이라 할 수 있음.

- 특별교통수단은 취약계층, 특히 저상버스를 이용하기에도 어려운 중증의 장애인 및 고령자 등을 위해 존재하는 교통수단임. 따라서 중앙정부가 책임있는 자세로 예산을 집행할 필요가 있음.

3) 도로정비 등의 사업 부재

- 그동안 저상버스 도입에 있어서 정부가 난색을 표했던 이유 중 하나는 도로 및 버스정류장 등이 저상버스를 운영하기에 알맞지 않다는 것이었음.
- 이에 따라 ‘교통약자의이동편의증진법’ 제14조 5항에서 저상버스 등의 원활한 운영을 위해 필요한 경우에는 버스정류장, 도로의 정비 등 필요한 조치를 도로관리청이 취하도록 했음.

‘교통약자의이동편의증진법’

제14조 (노선버스에 대한 이용보장) ⑤도로관리청은 저상버스 등의 원활한 운영을 위하여 필요한 경우에는 버스정류장·도로의 정비 등 필요한 조치를 하여야 한다.

- 그러나 도로관리청은 해당 청이 따로 존재하는 기관이 아님. 고속도로나 일반국도는 건설교통부 장관이, 광역시(특별시 포함)는 광역시장, 지방도는 도지사, 시도는 시장, 군도는 군수가, 구도는 구청장이 도로관리청이 됨.
- 업무 배분이나 책임 소재가 제각각이다 보니, 실제로 저상버스를 원활히 운행하기 위한 도로정비 등의 사업은 이루어지지 않고 있는 상황이라 보여짐. 2006년 중앙정부의 예산 내역을 보면, ‘저상버스 도입 보조’ 및 ‘교통약자의이동편의증진계획 수립(연구용역비)’만 책정되어 있을 뿐, 도로정비 등에 대한 예산 책정은 전무한 상황임.

도로의종류	구분	도로관리청	책 임 부 서	
			건설공사	관 리
고속도로		건교부장관	건교부장관 (대행:도공사장)	건교부장관 (대행:도공사장)
일반국도		건교부장관 (시구역:시장)	건교부장관 (시구역:시장)	건교부장관 (시구역:시장)
특별시도 광역시도		특별시장 광역시장	특별시장 광역시장	특별시장 광역시장
지방도		도지사 (시구역:시장)	도지사 (필요시: 건교부장관)	도지사 (시구역:시장)
시도		시장	시장(필요시:도지사)	시장
군도		군수	군수(필요시:도지사)	군수
구도		구청장	구청장(필요시 특별·광역시장)	구청장

국가지원지방도	도지사(시구역:시장)	도지사(시구역:시장)	도지사(시구역:시장)
농어촌도로	군수	군수	군수

·자료출처 : 건설교통부. 도로업무편람. 2001년

4) 교통약자 당사자 의견 반영 미흡

- ‘교통약자의이동편의증진법’에 따라, 중앙정부 및 지방자치단체는 2006년부터 ‘교통약자의이동편의증진계획’을 수립하게 되어 있음.
- 건설교통부는 현재 2006년~2010년에 이르는 ‘제1차 교통약자이동편의증진계획’을 수립하는 중에 있으며, 교통약자 이동편의증진 정책의 효율적 집행을 위하여 제1차 5개년 계획 수립시에는 교통약자의 이동편의실태 및 이동편의시설 설치 현황 조사를 기반으로 KTX, 도시철도, 저상버스 등 교통수단·시설별로 이동편의시설 확충을 위한 종합계획을 수립하는 중에 있음. 또한 ‘고령화 및 미래사회 위원회 로드맵’, ‘지속가능발전위원회의 지속가능발전의 비전과 정책과제’, ‘장애인복지발전 5개년 계획’에 저상버스 도입 사업이 과제로 선정되어 있음.
- 그러나 건설교통부는 연구용역을 진행하는데 있어서, 혹은 관련 정책을 수립하는데 있어서 교통약자 당사자 의견을 배제하고 있는 실정임. 2005년 한해 동안 시행령, 시행규칙을 마련할 때도 끊임없이 교통약자 당사자 의견의 반영을 요구

했으나, 건설교통부는 관련 공청회에 한 두 번 나오는 것으로 대체하고 있는 실정임.

- 아직 교통약자의이동편의증진계획이 마련되어 있지 않기에 ‘중앙도시교통정책심의위원회’ 및 ‘지방도시교통정책심의위원회’가 얼마만큼의 심의 기능을 할 수 있을지 모르겠으나, 이 역시 문제가 있다고 보여짐. 이 위원회의 구성원을 보면, 과연 얼마만큼이나 교통약자의 입장을 반영할 수 있는지 매우 의심스러운 상황임.

5) 저상버스 개발의 한계

- 2004년 건설교통부가 제출한 ‘교통약자의이동편의증진법(안) 설명자료’에 따르면, 저상버스를 ‘승강계단을 제거하여 수평승하차가 가능한 버스’로 정의하고 있음. 2004년 당시 기획예산처가 심상정의원실에 보고한 ‘저상버스 도입 지원사업 검토’안에서도 저상버스를 ‘차량내 계단을 제거하여 휠체어 및 유모차 탑승 등 수평 승하차 가능’한 버스로 정의하고 있음.
- 그러나 본법에서는 저상(저상)버스를 교통약자가 편리하고 안전하게 이용할 수 있는 구조를 가진 버스(이하 "저상버스등"이라 한다)로 정의하고 있음.
- 법에서 포괄적으로 정의해 놓은 조항을 이용하여, 건설교통부에서는 2005년 6월 대우에서 개발한 계단이 있는 버스를 단가가 낮다는 이유로, 따라서 보급 확대가 용이하다는 이유로 ‘한국형 저상버스’라 명명하고 이를 도입할 계획을 수립 중에 있는 것으로 알고 있음.
- 그러나 대우가 개발한 버스는 저상버스가 아니라 휠체어 리프트가 장착된 버스일 뿐으로, 휠체어 장애인 등이 탑승하고자 할 때 시간이 많이 걸리고 흔들릴 경우 아래로 추락할 위험이 있음.

6) 강제수단 미비

- 2004년 법안 제정을 위한 상임위 논의시 건설교통위에서는 저상버스 도입을 의

무화하는 조항을 법안에 명시했으나 이를 강제할 수 있는 조항들이 법안에 없다고 지적한 바 있음. 이에 대한 건설교통부 장관은 “법률이 제정되고 나면 내년부터(2005년부터) ‘교통복지지표’를 개발해 지방자치단체별로 교통복지체계를 얼마나 갖추고 있는지 조사할 계획이고, 이 조사결과에 따라 지방자치단체별로 인센티브를 주겠다”고 했음. 그러나 ‘교통복지지표’ 개발 및 인센티브 부여 사업은 시행되고 있지 않는 것으로 알고 있음.

- 현애자 의원이 대표발의한 ‘장애인·노인·임산부등의교통수단이용및이동보장에 관한법률(안)’은 법률의 이행을 강제할 수 있는 수단이 포함되어 있었음. ‘국민시정청구권, 장애인이동정책위원회, 징벌적손해배상제도’ 등이 그것이었음.
- 본 법 시행령 제21조에 시정명령 제도를 두고, 제22조에 과태료의 부과징수 규정, 제23조에 이행강제금의 산정기준 등을 두었으나 얼마나 실효성이 있을지 매우 의심스러움. 기존의 ‘장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률’의 경우, 제도 시행 8년이 지날 동안 단 두 건의 이행강제금 부과만 있을 정도였음. 좀 더 강력하고 구체적인 규정을 두어 법의 실효성을 높여야 할 것임.

4. 대 안

1) 저상버스 도입 시 지자체 재정자립도에 따른 매칭펀드 비율 적용 및 인센티브 부여

- 국고보조사업은 중앙 정부와 지자체간 매칭펀드를 통해 진행됨. 그러나 지역간 재정자립도의 격차가 매우 큰 상황에서, 일부 지자체는 지자체의 재정지출 부담 때문에 국고보사업 신청시 규모를 축소할 여지가 있으며, 이로 인해 전체 주민에 대한 복지 서비스의 축소를 가져오게 함. 이로 인해 저상버스 도입처럼 전국적으로 균등하게 보장되어야 할 사업 진행시 문제가 발생할 수 있음.
- 현재 여타의 국고보조사업의 경우, 중앙정부에서 서울과 그 외 지역을 차등하여

예산을 지급하고 있는 상황임. 대략 서울 50%, 그 외 지역 80% 정도라 할 수 있음.

- 위에서 살펴본 것처럼 저상버스 도입 현황을 보면, 서울과 지역간의 격차는 매우 심각한 상황임. 적어도 서울 50% 지원, 지방 80% 지원으로 매칭펀드 비율을 조정할 필요가 있으며, 더 나아가 저상버스 도입 등과 같은 취약계층에 대한 인프라 구축 사업은 차등보조율제를 도입하여, 지역별 격차를 해소시켜야 함.
- 또한 재정자립도가 높다고 하더라도 지자체장의 의지에 따라서 저상버스 도입 대수가 달라지는 상황이 발생할 수 있기 때문에 2004년 건설교통부 장관이 밝힌 것처럼 '교통복지지표' 등을 개발하고 이에 따라 지자체에 인센티브를 부여하는 등 좀 더 적극적인 중앙정부 차원의 노력 필요.

2) 특별교통수단 도입 사업 국고보조사업으로 전환 필요

- 특별교통수단 도입을 지자체의 재량에 맡기는 것은 한계가 있음. 관리 및 사업 주체는 지자체라고 하더라도 중앙정부 차원에서의 적극적인 예산 지원 필요함.
- 위에서 언급한 것처럼 특별교통수단이 취약계층에 대한 지원사업이기 때문에, 지자체장의 의지에 따라, 지자체의 재정자립도에 따라, 혹은 여타의 변수에 따라 달라질 수 있기 때문임.
- 지자체별 격차를 줄일 수 있는 하나의 대안으로 이를 국고보조사업으로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있음.

3) 도로 정비 필요

- 도로관리청에 도로 정비를 맡기는 것은 한계가 있음. 어떠한 도로냐에 따라 책임자가 다르기 때문임.
- 저상버스 등을 위한 도로 정비 등에 관해서는 건설교통부 장관이 총책임을 지

거나, 혹은 저상버스 도입을 위한 도로 정비시 중앙정부에서 예산을 지원하는 방안이 필요함.

4) 교통약자 당사자 참여 보장

- 2004년 7월 현애자 의원이 제출한 안에 따르면, 국무총리실 산하에 과반수 이상의 장애인의 참여가 보장되는 ‘장애인이동권정책위원회’를 설치하여, 구체적인 계획을 국가적 차원에서 수립하고 심사하며, 시행결과를 보고받고 시정명령을 할 수 있으며, 예산 수립까지 할 수 있도록 되어 있었음.
- 교통약자를 배제한 상황에서 수립되는 정책은 자칫하다가는 탁상공론이 될 수 있으며, 이로 인해 서비스 수요자 중심의 정책이 아니라 공급자 중심의 정책이 될 수 있음.
- 따라서 교통약자의 의견을 반영할 수 있는 공식적인 통로를 마련해야 함. 건설교통부 산하에 ‘교통약자이동편의증진위원회’ 등을 자문기구로 두는 방안을 고려하거나, 중앙 및 지방의 도시교통정책심의위원회 내에 ‘교통약자이동편의증진위원회’와 같은 소위원회를 설치하는 방안 등을 마련할 필요 있음.

5) 지자체 특별교통수단 등에 관한 조례 마련 필요

- ‘교통약자의이동편의증진법’ 제16조제4항에 보면, ‘특별교통수단 및 이동지원센터의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다’라고 명시되어 있음.
- ‘교통약자의이동편의증진법’ 제7조 ‘지방교통약자이동편의증진계획의수립’에서는 특별시장·광역시장·시장(이하 ‘시장’) 또는 군수(광역시 소재 군수 제외)는 주민 및 관계 전문가의 의견을 들어 5년 단위의 ‘지방교통약자의이동편의증진계획’을 수립해야 한다고 규정하고 있음.
- 이에 따라, 지역에서는 ‘지방교통약자의이동편의증진계획’ 수립시 교통약자 당사자

및 관계 전문가를 포함한 위원회(위원회 구성, 역할, 구성원의 자격 등 규정)가 구성되어 계획 수립 단계에서부터 개입할 수 있도록 해야 하며, 특별교통수단 및 이동지원센터의 적절한 운영 방안을 포함한 조례를 제정해야 할 것임.

2006년 4월 현재 전국 광역시·도별 교통약자이동편의증진조례 제정 및 추진현황

구분	내 용
서울	○ 2002.12.26 서울특별시 장애인콜택시 관리 및 운행에 관한 조례 제정 ○ “서울시 교통약자이동편의증진 등에 관한 조례(가제)” 제정을 위한 용역 수행 중 · 대중교통우선정책 지원을 위한 보행시설개선방안 연구 (과업기간 : '06. 1~10, 시정개발연구원)
부산	○ 2006.5.10 교통약자를 위한 특별교통수단 운영에 관한 조례 제정
인천	○ 2006.3.20 장애인콜택시 관리와 운행에 관한 조례 제정
제주	○ 2006.4.12 교통약자이동편의증진에 관한 조례 제정

· '06.5.16 현재 경기도와 충남도는 기초단체의 자료 취합 중이며, 위 외 시·도의 제정 및 추진 사항 없음

· 자료출처 : 건설교통부, 현애자 의원실 제출 자료, 2006년 5월.

6) 강력한 제재 수단 도입

- 법의 실효성을 높이는데 있어 벌칙의 기능은 매우 중요함. 물론 벌칙만이 능사는 아닐 것임. 그러나 한국과 같이 사회보장제도가 열악하고, 인권에 대한 인식이 충분하지 않은 사회에서는 사회적 약자 계층의 권리를 제도적으로 보장하기 위해서 당분간 강력한 벌칙 조항이 수반되어야 할 것임. 그렇지 않다면 사회적 약자 계층의 권리는 보장되기 어려울 것이 자명한 사실이기 때문임.
- 벌칙 조항 중에는 과태료 부과 기준을 구체적으로 정하고 상한선을 높이는 등과 같은 방법을 포함하여 매우 다양한 방법이 고려될 수 있을 것임.

◎ 나가면서

- 장애인이동권 보장을 위해 전개되었던 투쟁은 ‘비장애 중심’적인 사회구조에 근본적인 비판과 대안을 제시한 운동이었음. 한국 사회는 비장애 중심적인 사회이며, 이로 인해 장애인의 욕구를 사회 내에서 수용하고 이에 적합한 서비스를 제공하는데 이미 한계를 가지고 있었음. 따라서 비장애 중심적인 사회 속에서 나온 제도 자체도 비장애 중심적일 수 밖에 없으며, 제도화된 차별을 통해 장애인은 사회적으로 고립되고 차별될 수 밖에 없음.
- 이러한 상황에서 장애인이동권 보장을 위한 투쟁과 이를 통해 만들어진 ‘교통약자의이동편의증진법’은 단순히 이동권이라는 물리적 장벽만을 제거하는 것이 아니라, 사회구조 자체를 장애인과 비장애인이 함께 살 수 있는 구조로 바꾸는 법이라 할 수 있음.
- 인간이 살아갈 수 있는 가장 기본적인 권리에는 이동할 수 있는 권리가 포함되어 있다고 볼 수 있음. 이동할 수 있어야 다양한 사회생활이 가능하기 때문임. 따라서 국가는 장애인 등 교통약자에게 있어서 동일한 이동권을 보장해 줘야 할 의무를 지니고 있음.
- ‘교통약자의이동편의증진법’이 초기 시행부터 제대로 정착되어서, 장애인을 포함하여 이동에 있어서 소외된 이들의 기본권, 즉 인간이 인간답게 살아갈 수 있는 이동권을 국가가 적극 개입하여 보장해 주어야 할 것임.

건설교통부 장애인 이동권 확보대책

이 상 주

건설교통부 생활교통본부 도시교통팀

출발지에서 목적지까지 장애인의 안전하고 편리한 연속적 이동을 보장하여 사회 참여를 위한 물리적 기반 조성

□ 추진내용

- 장애인의 이동권 확보를 위한 법적 기반으로 「**교통약자의 이동편의증진법**」 제정 및 시행('06.1)
 - 동법상 '**교통약자 이동편의증진5개년계획**' 수립을 통해 이동편의시설 설치·이용 현황 파악과 연차별 **개선계획** 도출
 - ※ 현재 계획 수립을 위한 연구용역 진행중으로 '06.12. 수립 완료 예정이며, 이를 바탕으로 시·군 단위의 '**지방교통약자 이동편의증진계획**' 수립
- 장애인의 이용을 고려한 **대중교통수단·교통시설 개선**
 - 장애인의 대중교통이용 지원을 위해 휠체어의 수평 승하차가 가능한 **저상버스 도입 지원 확대**
 - '04년부터 일반버스와 저상버스의 차액을 지원
 - 저상버스에 대한 만족도 조사에 기반하여 '05년에는 도입지역(7대도시→전국), 도입규모(시내버스의 10→50%) 상향조정
 - 도시철도 이용 편의 증진을 위해 역사에 **1역사 1엘리베이터** 설치

- '02~'08년까지 도시철도 역사의 엘리베이터/에스컬레이터 설치 완료 추진

※ '05년말 기준으로 저상버스 222대 도입, 엘리베이터 73.9% 설치 완료

○ **특별교통수단**의 도입을 통한 **door-to-door** 서비스 제공

- 장애인 콜택시, 장애인 셔틀버스 등의 도입 의무화로 대중교통수단 이용의 사각 지대에 있는 **중증장애인에 대한 이동지원**

※ 「교통약자법」상 특별교통수단 최소 도입 규모 : 인구 100만 이상(80대), 인구 30만~100만(50대), 인구 10만~30만(20대)

○ **장애인의 이용을 고려한 보행환경 조성**

- '보도설치 및 관리지침'을 제작·배포('04년)
- '00년 제정된 '도로안전시설 설치 및 관리지침 장애인 안전시설편'의 기준에 따라 국도변 **보도** 지속적으로 **확충**

※ '05년 43km(50억원) 설치 완료, '06년 124km(149억원) 확충 계획

- '신도시 계획기준'에 공동구 설치를 통한 보행장애물 지중화 권장

□ **향후 계획**

1. 신도시·신규시설에 **배리어프리 환경 조성 제도화**

○ 각종 **도시계획기준에 '장애인 등 교통약자의 연속적인 이동동선 확보방안'**에 대해 규정

- 연속적 **보행 네트워크**의 구축과 「교통약자법」상 **교통정온화*** 기법을 통해 신규 도시에서 안전하고 **쾌적한 보행 이동**을 확보

※ **교통정온화(traffic calming)** 기법 : 고원식 교차로, 과속방지턱 등 속도저감기법

- ‘장애물 없는 도시 인증제도’ 도입 검토
 - 건교부의 「교통약자법」, 복지부의 「편의증진법」상 대상시설과 일정 규모 이상의 택지조성사업을 대상으로 인증 실시
- 건축물 준공검사시 이동편의시설 설치여부를 점검하기 위한 검사목록을 마련하여 규정 준수 여부 평가
 - 체크리스트 작성시 장애인 단체 등의 참여를 보장하고, 현재 이동편의시설 적정/부적정 여부만 판단하는 검사를 내실화
- 건축사 자격증 기취득자에 대하여 「편의증진법」의 이동편의시설 기준 관련 규정 교육

2. 기존 건축물과 교통시설의 이동편의 향상

- 「편의증진법」상의 편의시설 기준이 적용되지 않는 기존 건축물의 이동편의시설 개선을 위한 재정지원 시스템 구축
 - 현재 복지부 편의증진법상 편의시설 설치에 대한 금융지원 및 기술지원 등의 제도를 기존건축물 개선에 우선 적용
- ※ 장애인의 이동권 관점에서 개별 건축물의 경사로 설치, 점자블록 등 저비용으로 효과를 얻을 수 있는 단위시설에 대한 지원 실시
- 장애인을 배려한 교통 수단·시설 개선
 - '13년까지 전국 시내버스의 50% 교체를 목표로 저상버스 도입을 지원하고 표준형 저상버스 개발을 통하여 조기 완료 추진
 - '08년까지 도시철도 역사내 엘리베이터/에스컬레이터 설치 완료추진
 - ‘지방교통약자 이동편의증진5개년계획’(07년 수립 예정)상의 특별교통수단 도입계획에 따라 권역별 특별운송서비스 제공
- ※ 도입시기에 따라 지원규모를 달리 하고, 지자체 재정력에 따라 지원 규모를 달리하는 등 조기 도입을 유도하기 위한 인센티브 제공 검토
- '06년 말까지 지자체의 교통복지 수준을 평가를 위한 지표 개발

- 이동편의시설 설치율, 저상버스 도입율, 이면도로 정비실적 등을 종합적으로 평가하여 지자체의 교통복지 정책 수행 독려

3. 기존 도시 내의 보행환경 개선

- 장애인 등 교통약자의 편리한 보행환경 조성을 촉진하기 위해 **1지자체에 1개소 이상의 보행우선구역 운영 독려**
 - 인구 **10만 이상**의 도시(79개)의 주거지역·상업지역 등을 대상으로 지자체의 신청을 통해 **보행우선구역 시범사업** 실시
 - 시범사업 실시 구역 외에 지자체에서 **자발적으로** ‘보행우선구역’을 지정·운영하는지 여부를 **지방자치단체 평가에 포함**

※ 지방자치단체에 대한 대중교통시책평가, 교통문화지수 등에 반영 검토

- 장애인 복지시설 등 장애인의 이동이 빈번한 시설과 주변 **교통시설까지의 연결 보도**를 중심으로 **보행환경 개선**
 - 지정된 시설 주변 **보도의 일부**를 아스팔트나 자전거도로와 같은 **아스콘 포장**으로 **마감**하도록 하여 휠체어 이용 편의 지원

※ 주요시설은 장애인 복지시설, 특수학교, 기타 공공시설 등

4. 이동편의시설의 유지·관리를 위한 모니터링 강화

- 장애인 이동편의 평가단을 구성하여 편의시설 **실태조사**를 하고 지적사항에 대하여 지자체에 **보수 독려**
 - 장애인 관련 단체를 포함하여 평가단을 구성하고, 권역내 **중심상업지구**를 선정하여 보도파손, 기준에 맞지 않는 시설 등을 **파악**

※ 1차적으로 7대도시의 중심상업지구(2개소 이상)를 대상으로 시범사업 실시

- ‘이동편의시설 설치 및 관리 매뉴얼’을 마련·보급하여 지자체 등 관계기관의 **적법한 이동편의시설 설치 및 유지**를 지원

- 「**교통약자법**」 적용 대상시설인 교통수단·교통시설·도로의 이동편의시설을 대상으로 매뉴얼 제작

○ 건축법상의 건축지도원 제도 활용

- 편의시설의 유지·관리를 확인·지도·단속하기 위해 운영하고 있는 건축지도원 제도를 활용하여 편의시설 유지관리
- 장애인 편의시설 관련하여 경험이 풍부한 자로 **건축지도원을 지정**하고 건축지도원이 활용할 **매뉴얼이나 점검목록** 작성·보급

※ 점검목록 마련은 「편의증진법」 소관 부처인 복지부에서 담당

○ 규정에 맞는 이동편의시설 설치를 위해 **보도 개·보수**에 대한 **관리·감독을 강화**

- ‘보도 설치 및 관리 매뉴얼’을 마련하여 도로관리청에 제시

※ 국도(14,224km, 전체 도로연장의 13.9%)상 보도에 대해서는 건교부, 지방도(17,710km, 전체 도로연장의 17.3%) 보도에 대해서는 지자체가 수행

당사자 입장에서 바라 본 관련 법 및 정책, 편의시설에 대한 비판적 제언

배 용 호

장애인편의시설촉진시민연대 정책실장

1. 들어가는 말

1997년에 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률(이하 편의증진법)이 제정되고, 2003년도에는 편의증진5개년계획이 수립되었으며, 2004년도에는 교통약자의 이동편의증진법(이하 이동편의증진법)이 제정되었다. 이러한 정부의 이동권 보장을 위한 법률 및 정책의 발전과 함께 장애인 당사자들의 이동권 쟁취 운동은 2001년도부터 2005년도에 이르기까지 5년에 걸쳐 거세게 일어났다. 2001년도 오이도역의 수직형 휠체어리프트의 추락과 이로 인한 장애인의 죽음은 이동권 쟁취 운동의 방아쇠가 되었으며, 우리 사회에 이동권의 심각성을 알리는 경종이 되었다. 그리고 그러한 운동의 성과로 서울에서는 2003년도에 저상버스가 도입되고, 장애인콜택시가 운영되었으며, 서울메트로와 서울시 도시철도공사에서 운영하는 서울시 지하철에 46개 역사를 제외한 전 역사에 엘리베이터가 설치되는 결과를 가져왔다. 그리고 마침내 2004년도에 이동편의증진법의 제정으로 제도적인 이동권 보장의 길이 열리게 되었다.

그러나 이러한 발전과 성과에도 불구하고 이동권이 완전하게 보장되었다고는 할 수 없을 것이다. 우리나라의 이동권 정책은 이제 첫걸음을 걷기 시작했기 때문이다.

2. 이동권 관련 법에 대한 평가

가. 편의증진법

편의증진법은 1996년에 국회를 통과하여 1997년 3월에 제정되었으며, 1998년 4월

부터 시행이 되고 있다. 편의증진법은 무엇보다도 접근권을 보장하려는 최초의 법률이라는 점에서 의의가 있다.

그러나 편의증진법은 이동권을 보장하기에는 처음부터 한계를 지니고 있었다.

첫째, 보건복지부 소관의 법률이다. 이동의 가장 큰 내용은 보행, 자가운전, 대중교통수단의 이용이라고 할 수 있다. 보행은 도로를 통해 이동을 하므로 결국 이동의 대부분의 내용에 대한 업무는 건설교통부의 소관이라고 해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 편의증진법은 보건복지부의 소관법률이어서 실제로 소관부처의 업무와 무관한 내용의 법률을 가지고 있는 셈이며, 결국 이러한 업무들은 또 다시 건설교통부의 승인을 받아야만 수행이 가능하도록 되어 있다.

둘째, 편의증진법은 건물 등 시설의 이용과 접근을 위한 법률이다. 편의증진법은 이동을 보장하기 위한 법률이 아니라 공원, 공동주택, 공공시설 및 근린생활시설 등 건물의 이용과 접근을 보장하기 위한 법률이다. 따라서 편의증진법의 내용은 대부분 건물의 이용에 대한 내용으로 되어 있으며, 교통수단 등 이동의 보장이나 지원에 대한 부분은 권장사항 등으로 그 내용이 매우 적으며, 자가운전 등에 대한 부분은 언급조차 되어 있지 않다.

이것은 편의증진법이 지난 해 12월에 개정되기 이전에 교통수단에 대해 어떠한 내용을 담고 있었는지를 살펴보면 분명히 알게 된다.

나. 이동편의증진법

이동편의증진법은 2002년도부터 장애인편의시설촉진시민연대와 이동권연대의 이동보장법률 제정 요구 등과 편의증진5개년계획 등에 의하여 건설교통부가 지난 2005년도에 제정한 법률이다.

이동편의증진법은 많은 부분에서 당사자들의 요구를 반영하였으나 여전히 많은 아쉬움을 가지고 있다.

첫째, 기존 시설은 대상이 되지 않는다. 편의증진법의 경우에는 대상정비시설이 있어서 기존시설이라도 대상정비시설에 포함된 시설의 경우에는 편의시설을 갖추도록 하였으나 이동편의증진법에는 대상정비시설이 없어 기존의 시설은 포함이 되지 않는다. 특히 역사와 철도역사 등은 기존시설의 경우에도 정비를 해야 하나, 이동편의증진법에 의해 역사 등 여객시설이 이동편의증진법의 대상시설이 됨으로써 이제는 신규 역사만

이동편의증진법에 의해 정비를 하도록 하고 있다. 물론 기존의 역사들은 편의증진법에 의해 이미 정비가 되었지만 이동편의증진법의 규정이 보다 강화되었다는 점을 볼 때, 기존 역사에 대한 새로운 정비가 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 일부 교통수단이 대상에서 제외되어 있다. 또한 택시가 대상 교통수단에 포함되지 않았다. 이동편의증진법에서는 대상 교통수단에 버스, 철도, 도시철도, 선박, 항공기 등만 포함시키고 택시는 포함시키지 않았다. 이에 따라 가장 일반적인 대중교통 수단 가운데 하나인 택시의 접근성이 보장되지 않고 있다. 영국, 호주, 캐나다 등에서는 이미 택시도 대상 교통수단에 포함시키고 있으며, 휠체어 사용자도 일반 택시를 이용할 수 있도록 보장하고 있다. 그러나 건설교통부는 택시의 경우 각 지자체마다 차량의 수가 정해져 있고 예산이 소요된다는 이유로 이동편의증진법의 제정때부터 제외하였다. 그 결과 장애인들은 장애인콜택시에만 의존할 수 밖에 없게 되었다.

셋째, 일부 규정은 선언적인 내용만 담고 있어 규정이라고 하기에 약하다. 가장 대표적인 것이 도시철도역사의 전동차와 승강장 사이의 단차와 간격에 대한 규정이며, 항공기에 대한 규정이다. 이동편의증진법 시행규칙에는 전동차와 승강장 사이의 단차와 간격에 대하여 규정하고 있으나 이것은 신설 역사에만 해당되는 규정이며, 기존의 역사의 경우에는 실질적인 도움이 안되는 규정이다. 즉, 기존의 역사처럼 이미 전동차와 승강장 사이의 단차가 2cm이상이거나 간격이 5cm이상인 역에 대한 대안이 마련되어 있지 않기 때문이다.

또한 항공기에 대한 규정은 실제로 이미 대부분의 항공기에서 준수하고 있는 내용만 반복하고 있을 뿐이다. 새롭게 규정되거나 실제로 장애인의 이동을 증진시켜줄 만한 내용한 내용이 없다. 따라서 이러한 규정들은 새롭게 마련되어야 할 것이다.

3. 이동권 관련 정책에 대한 평가

가. 장애인복지발전5개년계획

건교부의 추진정책에 따르면 2006년도까지 도시철도의 전 역사에 1개 이상의 엘리베이터를 설치할 것이며, 이 설치비용 8,072억원의 50%를 국고에서 지원할 계획으로

되어 있다. 이처럼 설치 비용의 일부를 국고에서 지원하는 것은 현재 도시철도의 공사에 대해 일차적인 책임을 갖고 있는 지자체의 부담을 덜어줄 수 있으며, 아울러 편의시설 확충에도 좋은 계기가 될 것으로 보인다.

그러나 도시철도의 안전 기준 강화와 이용편의시설 개선에 대한 부분은 좀 더 많은 보완이 필요하다. 첫째, 전동차와 승강장 사이의 단차와 간격의 문제이다. 건교부는 간격은 5cm 이내로 유지하고 단차는 $\pm 1.5\text{cm}$ 로 최소화하겠다는 의욕을 보이고 있다. 문제는 이러한 기준이 신설역사에는 가능하지만 대다수의 기존 역사에서는 적용이 어렵다는 데 있다. 현재 서울시의 지하철 역사만 해도 간격은 30cm가 넘는 곳이 많으며, 단차의 경우에도 15-20cm에 이르는 곳도 많기 때문이다. 그러나 건교부의 추진 계획에는 이러한 기존 역사에 대한 보완책이 전혀 없으며, 이것은 기존 역사의 단차와 간격 문제를 포기하려는 것으로 보인다. 따라서 기존 역사에 대한 대안 마련을 해야 할 것이다. 일본이나 서구의 도시철도의 경우 역무원이 이동식 램프를 가지고 와서 장애인의 승하차를 지원해주고 있다. 우리나라의 경우에는 공익근무요원을 활용해서 이러한 제도의 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다. 또한 최근 우리나라에서 자체 개발한 자동 램프를 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 그리고 단차의 문제는 휠체어 사용자용 좌석이 마련된 차량이 서는 승강장 부분만 부분적으로 높여주는 방안을 고려해볼 수 있다. 실제로 시드니의 경우 모노레일 승강장에 장애인을 위해서 일부만 높여서 모노레일 차량의 높이와 승강장의 높이를 맞추어 주고 있다.

건교부의 안전 대책에서 있어서의 가장 큰 문제점은 시각장애인의 추락을 방지할 계획을 수립하고 있지 않은 점이다. 올해만 해도 장애인 뿐 아니라 비장애인의 추락으로 인한 사망과 사고가 끊이지 않고 있다. 따라서 신설 역사에는 스크린 도어를 설치할 계획이라고 하지만 기존 역사에도 스크린 도어의 도입을 적극 추진해야 할 것이다. 안전 펜스의 설치도 고려해 볼 수 있지만 안전 펜스의 경우에는 승하차 입구 부분에서의 추락은 여전히 막을 수 없기 때문에 근본적인 해결책이 될 수 없다.

철도역사의 경우 가장 먼저 개선해야 할 부분은 승강설비이다. 문제는 철도역사의 승강설비로서 휠체어리프트가 고려되고 있다는 점이다. 이 부분은 반드시 재고되어야 할 부분이다. 도시철도 역사에서 휠체어리프트가 얼마나 많은 문제를 일으켰는가를 우리가 분명히 확인했으면서도 철도역사에 다시 이러한 실수를 반복한다는 것은 있을 수 없는 일이다. 구조가 안되거나 공간이 어렵다면 외부 공간을 확보해서라도 엘리베이터를 설치해야 할 것이다. 더 이상의 휠체어리프트가 도시철도 역사나 철도역사에 설치되어서는 안될 것이다.

둘째, 수도권 전철역의 경우 새마을호, 무궁화호의 정차 역 순으로 편의시설을 설치하는 것으로 계획이 수립되어 있다. 이것은 우선순위가 바뀐 정책이다. 현재 휠체어를 사용하는 장애인의 경우 새마을호의 이용이 불가능하다. 새마을호의 차량입구가 좁아서 휠체어가 들어갈 수 없으며, 새마을호 내에는 휠체어 사용자용 좌석도 없고, 통로도 좁아 좌석간의 이동도 불가능하다. 뿐만 아니라 새마을호 차량에는 경사로 등 승강설비 자체가 없어 사실상 장애인의 이동을 철저히 봉쇄하고 있다. 물론 요금에 대한 할인도 무궁화호에만 한정하고 있다. 이것은 장애인의 경우는 무궁화호만 타라는 분리적인 정책일 뿐 아니라 장애인에 대한 차별이라고도 볼 수 있다. 따라서 무엇보다 먼저 해야 할 일은 새마을호에 대한 이용을 확보하는 일이다. 적어도 1개의 차량은 휠체어 사용자가 이용할 수 있는 객차로 확보하고 객차 내에 장애인용화장실과 휠체어 사용자용 좌석을 설치해야 할 것이다. 물론 객차로 승하차 할 수 있는 승강설비도 갖추어야 할 것이다.

셋째, 객차승강설비의 개선이다. 현재 무궁화호의 경우 승강설비는 경사가 심한 램프 또는 낮은 휠체어리프트가 전부이다. 그러나 경사가 심한 램프의 경우 추락할 위험이 있을 만큼 위험하며, 추락방지턱조차 없다. 또한 낮은 휠체어리프트의 경우 역시 승차감도 매우 나쁘며, 작동도 느려 실제로 이용이 거의 불가능하다. 또한 승무원들이 경사로와 휠체어리프트의 작동법을 몰라 대부분 열차 출발 시간에 쫓겨 허둥지둥 승차를 해야 한다. 그러나 캐나다, 이탈리아, 스위스 등에서는 모두 이동식 리프트를 사용하여 편리하게 승하차를 할 수 있도록 지원을 하고 있다. 우리나라도 이러한 이동식 리프트의 도입을 적극 검토해야 할 것이다

나. 대중교통기본계획

건설교통부는 지난 6월 30일에 대중교통기본계획을 발표하였다. 이 계획은 2007년도부터 2011년까지의 5개년에 대한 계획으로서 우리나라의 대중교통에 대한 가장 기본적인 정책수립방안이라고 할 수 있다. 그리고 이 계획안에는 노인, 장애인 등 교통약자에 대한 계획도 포함되어 있다. 물론 대중교통기본계획의 가장 큰 핵심은 대중교통의 수송분담율을 높이고 교통난을 완화하여 국민의 편의를 높일 것이라는 것이다. 즉, 대중교통 중심의 교통체계를 만들겠다는 것이 기본계획의 핵심이다.

이 가운데 교통약자에 대한 계획을 보면, 다음과 같다.

- 장애인 이용편의 보장을 위한 편의시설 지속 확충
 - 저상(底床)버스를 전국 시내버스의 50%로 확대
 - 지하철 전역사에 장애인 등 노약자용 엘리베이터, 에스컬레이터를 설치하여 무장애화(Barrier Free) 추진
- 장애인 수송을 지원할 □□권역별 특별수송체제□□ 구축
 - 지자체별로 장애인 셔틀버스를 운영하여 장애인 시설이 완비된 거점 도시철도역까지 수송체제 구축
 - 휠체어 리프트가 장치된 장애인 수송용 전문콜택시 운영
- 교통복지 지표 개발을 통한 지자체 교통약자보호시책 평가
 - 복지지표를 기반으로 지자체의 교통복지시책을 평가하고, 저상 버스 국고보조 등 예산 차등지원
 - ※ 이동편의시설 설치율, 저상버스-특별교통수단 도입율, 이면도로 정비실적 등
- 인구 10만이상 도시(79개)에 보행우선구역 시범 선정
 - 주택가내 주변보도와 차도가 미 분리된 이면도로에 차량속도저감 시설과 횡단시설 등 보행시설물을 설치하여 보행환경 개선

이러한 건설교통부의 기본 계획은 대부분 이동편의증진법에서 이미 규정한 내용이어서 크게 눈에 띄는 부분은 없다고 할 수 있다. 다만, 그동안 건설교통부가 2013년까지 전체 시내버스의 50%를 저상버스로 도입하겠다는 계획을 2011년으로 2년 앞당긴 점이 눈에 띄며, 교통복지지표를 개발하겠다는 점이 새로운 시도라고 할 수 있다.

아울러 특별교통수단에 대해서는 도시철도역사를 거점으로 한 셔틀버스의 도입과 장애인콜택시라는 두 개의 축으로 계획을 수립하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이러한 시도는 이동편의증진계획에서 다시한번 검토해야 할 사항으로 보인다. 즉, 도시철도역사를 거점으로 한 셔틀버스를 도입하겠다는 것은 장애인의 이동을 지하철 중심으로 하겠다는 계획으로 볼 수 있으며, 이것은 지하철 역이 집에서 먼 거리에 있는 장애인의 이동에 도움이 될 것으로 보이나, 현재 대부분의 도시에 지하철이 없다는 것을 고려한다면, 대도시 중심의 계획일 뿐이며, 특히 특별교통이 필요한 것은 대도시가 아니라 중소도시라는 점을 생각한다면, 초점을 잘못 맞춘 계획이라고 할 수 있기 때문이다. 장애인 콜택시 역시 마찬가지이다. 장애인콜택시가 현재 서울을 비롯한 몇 개 도시에서 시행중이며, 장애인들로부터 큰 호응을 얻고 있는 것은 사실이지만, 장애인 콜택시는 요금이 버스나 지하철에 비해 높은 요금이라는 점과 수요에 비해 공급이

턱없이 모자란다는 점을 고려해야 할 것이다. 그리고 예약이 어렵다는 점도 검토해야 할 부분이다. 따라서 장애인 콜택시 외에 저렴한 요금으로 예약이 가능한 특별교통수단 형태가 고려되어야 한다.

다. 이동편의증진계획

이동편의증진법에 의하면, 5년마다 건설교통부는 이동편의증진계획을 수립하도록 되어 있으며, 이에 따라 각 지방자치단체 역시 이동편의증진계획을 수립하도록 하고 있다. 따라서 현재 건설교통부는 이동편의증진계획을 수립하고 있으며, 올 연말쯤이면, 이 계획이 발표될 것으로 보인다. 이동편의증진계획의 내용에는 커다란 문제점이 없으나, 이 계획의 수립 과정에는 많은 문제점이 있다. 가장 큰 문제점은 그러한 계획이 정부 주도와 전문연구기관 주도로 수립되고 있다는 점이다. 물론 이동편의증진법에서는 계획 수립 과정에서 공청회 등을 통해 주민의 의견을 청취하도록 하고 있으나 이것은 형식적인 절차가 될 소지가 크며, 실제로 공청회 등을 통해 의견이 반영되는 비율은 매우 적은 것이 현실이다.

따라서 이동편의증진계획은 계획 수립의 과정에서부터 정부 주도로 하더라도 계획 과정에 시민단체와 당사자 등이 함께 참여하여 계획을 만들어가야 한다. 그것은 건설교통부의 계획 수립이나 지방자치단체의 계획수립이나 모두 마찬가지이다.

4. 제 언

이동권을 온전히 보장하기 위해서는 이용과 접근이 하나로 연결되어야 한다. 이를 위해서는 법률과 정책의 체계적인 수립과 시행이 요구된다.

첫째, 편의증진법을 건설교통부로 이관하여 건물의 이용과 이동이 하나로 연계될 수 있도록 해야 한다. 편의증진법이나 이동편의증진법 만으로는 이동권이 온전히 보장될 수 없다. 편의증진법은 건물의 이용과 접근을, 이동편의증진법은 건물까지의 이동을 보장해주고 있기 때문이다. 따라서 원활한 시행이나 효과적인 정책을 위해서도 이 두 법은 건축과 교통의 주무부서인 건설교통부에서 주관해야 한다. 다만, 편의증진법에 담겨 있는 청각장애인과 시각장애인의 정보 접근권에 대한 대안 마련이 선행되어야 할 것이다.

둘째, 기존 시설이나 교통수단에 대한 규정을 새롭게 마련하여야 한다. 여객시설의 경우 기존 시설이라도 이동편의증진법의 규정에 따라 유예기간을 두고 시설 정비를 하도록 해야 하며, 택시 등을 교통수단 대상에 포함시킴 할 것이다.

셋째, 실제적인 기준을 마련하고 이동편의시설 설치 대상을 확대하여야 한다. 기존 역사의 승강장과 전동차 사이의 간격과 단차에 대한 규정이나 항공기 등에 대한 규정이 새롭게 검토되어야 한다.

넷째, 정책 결정에 당사자의 참여를 보장하여야 한다. 이동편의증진법의 계획 등과 같이 이동정책에 대한 결정 과정에 시민단체와 당사자의 참여의 통로를 마련하여야 한다. 더 이상 모든 정책이 정부와 전문연구기관에서만 마련되어서는 안될 것이다.

아울러 편의시설의 발전을 위해서는 다음과 같은 정책의 개선이 필요하다.

첫째, 편의시설의 설치율보다는 이용가능성에 힘을 쏟아야 한다. 즉, 하나를 설치 하더라도 제대로 설치해야 한다는 것이다. 이것은 편의증진법의 기준에 맞게 설치되도록 현재의 시스템을 개선해야 함을 의미하기도 한다. 건축허가에서부터 감리과정 그리고 마지막 준공검사에 이르는 건축 시스템을 다시 한번 살펴보고 설계에서부터 시공에 이르기까지 편의시설이 바르게 설치될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 리모델링에 대한 규정이 필요하다. 현재 건축법에 의하면 리모델링은 건축 법상의 허가 사항이 아니다. 따라서 시설주의 의지에 따라 자율적으로 시공을 하고 있다. 문제는 주출입구의 개조도 리모델링의 범위에 포함된다는 점이다. 이에 따라 업종 변경에 따라 주출입구의 높이차이가 생기기도 하고 사라지기도 하는 등 기준 없이 시공이 되고 있다. 비록 건축법에 의해 리모델링에 대한 규정을 할 수 없다고 하더라도 편의증진법을 통해서라도 리모델링의 경우 주출입구의 높이차이를 반드시 제거하도록 하는 규정이 마련되어야 한다.

셋째 편의증진법의 건설교통부 이관을 장기적으로 검토해야 한다. 편의증진법 내의 정보 접근에 대한 부분은 별도의 법을 제정하는 방안을 모색하고, 나머지 편의증진 법은 건설교통부로 이관하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 보건복지부와 건설교통 부가 협의하며 준비할 필요가 있다.

넷째, 관련 시민단체와 연구기관 등을 편의시설 자문 및 인증기관으로 지정하고 편의시설에 대한 전문 자문과 인증을 하도록 해야 한다. 현재 편의시설에 대한 개선이나 자문을 해줄 곳이 마땅치 않으며 해준다고 하더라도 다른 기관의 항의가 있을 경우 문제가 발생할 소지가 있다. 단, 이러한 기관을 1곳만 지정하거나 현재의 편의시설지원센터만으로 한정하는 것은 바람직하지 않으며, 그 많은 업무를 소화해내기도 힘들 것이다. 허가제와 같은 제도를 도입하여 일정한 자격을 갖추면 자문기관이나 인증기관이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 피난 및 대피 시설에 대한 기준이 없다. 시각장애인과 청각장애인을 위한 피난 경보 시설이 전부이지만, 이것만으로는 충분하다고 할 수 없다. 그 결과 대부분의 건물과 시설들이 장애인의 피난 설비를 고려하지 않은 채 건축되고 있다.

여섯째, 어린이를 위한 기준이 없다. 편의증진법의 편의시설 설치 기준은 성인용 기준으로 한 기준이다. 이에 따라 어린이집이나 초등학교와 같이 어린이들을 위한 건축을 할 경우 적용할만한 기준이 없다. 어린이를 위한 편의시설 설치 기준 마련이 필요하다.

인증제도의 바람직한 방향과 이동편의증진정책의 미래

배 용 호

장애인편의시설촉진시민연대 정책실장

1. 일본의 사례

일본의 경우 최근 건설성과 국토성이 하나의 부처로 통합되면서, 하트빌딩법(1993)과 교통배리어프리법(2000)을 하나로 통합하는 작업을 하고 있다. 즉, 건물의 편의시설에 대한 법률과 이동지원에 관한 법률을 통합하는 것이다. 이것은 부처의 통합에 따른 결과이기도 하지만, 점과 점으로만 개선이 이루어지고 있어 점과 점을 잇는 선으로의 개선, 즉 연계성의 개선이 이루어지고 있지 않다는 데에 대한 반성에서 온 것이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라도 이러한 점에서 편의증진법과 이동편의증진법의 통합 또는 편의증진법의 건설교통부로의 이관을 검토해야 할 것이다.

2. 편의시설 인증 제도

최근 무장애도시에 대한 관심이 높아지면서 인증제도에 대한 관심도 높아지고 있다. 이러한 인증제도는 무분별한 편의시설 설치나 혹은 무분별한 개선 요구에 대한 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 인증제도는 몇 가지 원칙을 가지고 만들어야 한다.

첫째, 스위스의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 정부와 사회 그리고 장애인 당사자 및 시민단체의 합의가 있어야 한다. 인증제도는 말 그대로 그 사회가 그것을 인정하는 제도이다. 그러기 위해서는 정부도 그 기준을 인정해야 하며, 사회와 시민단체 그리고 당사자 등도 거기에 동의해야 한다. 따라서 이것은 일방적인 기준마련을 통해서

불가능하며, 제도를 만드는 과정에서부터 정부, 사회, 시민단체와 당사자가 함께 모여 만들어가야 한다.

둘째, 장애인 단체의 합의가 있어야 한다. 이러한 합의가 없을 경우 인증 제도에 동의하지 않는 단체들은 여전히 인증제도를 승인한 건물이나 시설에 대해서도 불만을 제기할 것이다.

셋째, 인증기관의 공정성과 투명성이다. 인증기관은 정부기관이어서도 아니며, 연구기관으로 한정되어서도 안 된다. 인증기관은 정부에서 승인을 하되, 인증기관의 자격은 일정한 자격기준을 갖춘 기관이나 단체에게는 모두 허가를 주어야 하며, 적어도 16개 시도에 1개 기관이상 있어야 할 것이다. 특히 한 도시에 1개의 인증기관만 두는 것은 바람직하지 않다. 1개의 인증기관이 그 많은 시설을 다 인증할 수도 없을 뿐 아니라 독점으로 인한 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 도시의 규모에 따라 인증기관의 적정한 수를 두고 허가를 하는 것이 바람직하다.

넷째, 인증기관에는 정부 지원이 필요하다. 인증을 하기 위해서는 인력과 예산이 필요하다. 물론 승강기 안전검사와 같이 일정한 비용을 내고 인증을 받고 관리를 받게 된다면, 그 비용으로 예산을 충당할 수 있겠지만, 당장 편의시설에 대해서 그러한 것을 기대하기는 어렵다. 따라서 당분간은 정부가 예산을 지원하여 운영하는 것이 바람직하다.

3. 이동편의증진법의 한계

첫째, 저상버스 도입의 지역간 편차는 예상되던 문제이다. 이동편의증진법에서 도입만 의무화하고 도입비율은 의무화하지 않았기 때문이다. 더욱이 편의시설과 장애인 이동편의증진 사업이 지방분권화의 영향으로 지자체의 사업으로 전환되면서 저상버스 도입은 지자체의 의지에 따라 큰 편차를 보일 수 밖에 없다. 특히 예산 부족으로 저상버스 도입이 어려운 지자체의 경우에는 특별한 지원이 필요할 것이다. 그리고 이동편의증진법의 시행령 등을 개정하여 도입비율의 최저선을 명시해야 할 것이다.

둘째, 장애인이동정책위원회 등을 지방자치단체에 설치하는 것은 당사자의 참여를 보장할 수 있는 최선의 대안일 것이다. 이동편의증진법의 가장 큰 한계 가운데 하나가 역시 당사자의 의견 반영이 어려운 점이라는 것을 상기한다면 이러한 위원회의 설치를 통해 이동편의증진법의 한계를 보완할 수 있을 것이다.

셋째, 저상버스의 표준화 작업이 시급하다. 저상버스 도입의 예산부담을 줄이기 위해서는 국산화가 절실하며, 이를 위해서는 표준화작업을 통해 기술을 개발해야 할 것이다. 이것이 이루어지지 않는다면, 2011년까지 50%의 시내버스를 저상버스로 교체하는 것은 불가능할 수도 있다.