

인권정보자료실  
Md1.27.1

<장애인차별금지법제정추진연대 연속공개토론회>  
- 그 첫번째

# 장애인차별 되돌아보기 I

- 정보 접근과 재해, 재활보조기기에 있어서의 장애인차별 실태

■ 일시: 2003. 7. 9(수) 오후 2시

■ 장소: 국가인권위원회 11층 배움터



## 장애인차별금지법제정추진연대

서울시 영등포구 여의도동 17-1 금산빌딩 1004호 전화:(02)784-3501/2  
팩스:(02)784-3504 / e-mail: kofod21@hanmail.net

경남장애인단체총연합회 · 광주장애인총연합회 · 기독교사회 · 노들장애인야학 · 디윌 · 대전장애인총연합회 · 대한  
의수족연구소 · 대한정신보건가족협회 · 밀양복지재단 · 부활의전화 · 부산장애인총연합회 · 서울경인사우서비스노동조  
합 · 오픈에스이지부 · 서울공두리봉사회 · 섬김과나눔화장애인봉사대 · 수레바퀴재활문화진흥회 · 스카이크롬 · 시각장  
애인여성회 · 여성장애인자조모임 "다올" · 열린네트워크 · 울산장애인총연합회 · 인천장애인단체총연합회 · 장애시민행  
동 · 장애여성문화공동체 극단 "까관" · 장애우권익문제연구소 · 장애인문화사랑국민운동본부 · 장애인문화예술진흥개  
발원 · 장애인편의시설촉진시민연대 · 전국산재장애인단체총연합회 · 전라북도산재장애인협회 · 정신지체인전국부모연  
합회 · 정대수열사추모사업회 · 제주장애인총연합회 · 중증장애인자립지원센터프렌드케어 · 태화생숲는집 · 푸른하늘 ·  
한국교통장애인협회 · 한국농아인협회 · 한국뇌성마비복지회 · 한국뇌성마비장애인연합회 · 한국시각장애인연합회 · 한국  
신장장애인협회 · 한국신체장애인복지회 · 한국여성장애인연합회 · 한국작은키(연골무형성증)모임 · 한국장애인고용안정  
협회 · 한국장애인단체총연맹 · 한국장애인단체총연합회 · 한국장애인복지시설협회 · 한국장애인부모회 · 한국장애인선  
교단체총연합회 · 한국장애인재활협회 · 한국장애인정보화협회 · 한국제가장애인협회 · 한국정신지체인애호협회 · 한국  
지체장애인협회 · 한국특수교육총연합회 · 한국DPI(한국장애인연맹) · 한빛장애인이동봉사대 이상 가나다順

Md1.27.1

<장애인차별금지법제정추진연대 연속공개토론회>

- 그 첫번째

## 장애인차별 되돌아보기 I

- 정보 접근과 재해, 재활보조기기에 있어서의 장애인차별 실태

■ 일시: 2003. 7. 9(수) 오후 2시

■ 장소: 국가인권위원회 11층 배움터



### 장애인차별금지법제정추진연대

서울시 영등포구 여의도동 17-1 금산빌딩 1004호 전화:(02)784-3501/2

팩스:(02)784-3504 / e-mail: kofod21@hanmail.net

경남장애인단체총연합회 · 광주장애인총연합회 · 기독교사회 · 노들장애인야학 · 다운회 · 대전장애인총연합회 · 대한  
의수족연구소 · 대한정신보건가족협회 · 밀알복지재단 · 부름의전화 · 부산장애인총연합회 · 서울경인사무서비스노동조  
합 오픈에스이지구 · 서울곰두리봉사회 · 섬김과나눔회장애인봉사대 · 수레바퀴재활문화진흥회 · 스키야콜벤 · 시각장  
애인여성회 · 여성장애인자조모임"다올" · 열린네트워크 · 울산장애인총연합회 · 인천장애인단체총연합회 · 장애시민행  
동 · 장애여성문화공동체 극단 "끼판" · 장애우권익문제연구소 · 장애인문화사랑국민운동본부 · 장애인문화예술진흥개  
발원 · 장애인편의시설촉진시민연대 · 전국산재장애인단체총연합회 · 전라북도신체장애인협회 · 정신지체인전국부모연  
합회 · 정태수열사추모사업회 · 제주장애인총연합회 · 중증장애인자립지원센터프렌드케어 · 태화생숲는집 · 푸른하늘 ·  
한국교통장애인협회 · 한국농아인협회 · 한국뇌성마비복지회 · 한국뇌성마비장애인연합 · 한국시각장애인연합회 · 한국  
신장장애인협회 · 한국신체장애인복지회 · 한국여성장애인연합 · 한국작은키(연골무형성증)모임 · 한국장애인고용안정  
협회 · 한국장애인단체총연맹 · 한국장애인단체총연합회 · 한국장애인복지시설협회 · 한국장애인부모회 · 한국장애인선  
교단체총연합회 · 한국장애인재활협회 · 한국장애인정보화협회 · 한국재가장애인협회 · 한국정신지체인애호협회 · 한국  
지체장애인협회 · 한국특수교육총연합회 · 한국DPI(한국장애인연맹) · 한빛장애인이동봉사대 이상 가나다順

# 토 · 론 · 회 · 순 · 서

사회 : 배용호(장추련 법제위 차별금지팀, 장애인편의시설촉진시민연대)

## ○ 1부. 여는 이야기

- 주제발표 1  
장애인, 소수자의 표상: 불평등 정당화의 기제로서의 장애/ 조은영 ..... 1
- 주제발표 2  
재해시 장애인차별에 대한 고찰/ 이현준 .....9
- 주제발표 3  
왜 차별인가?/ 정하균 .....16
- 주제발표 4  
장애인 활동보조기기 및 이동보장에 있어서 차별의 문제: 추가비용 보전으로의 접근/ 김주현 .....21
- 주제발표 5  
방송·통신에서의 장애인차별 현황/ 김철환 ..... 31

## ○ 2부. 함께 나누는 이야기

- 자유토론

# 장애인, 소수자의 표상

## - 불평등 정당화 기제로서의 장애 -

조은영(차별금지팀. 서울대학교 사회복지학과 석사과정)

### 1. 우리는 왜 장애인차별을 이야기하는가

현재 사회적 차별은 다양한 영역에서 발생하고 있다. 참여정부가 제기한 여성, 장애, 외국인 노동자, 비정규직, 학벌이 아니더라도 차별은 성적 취향, 나이, 외모, 인종, 민족, 경제적 지위 등등... 다양한 영역에서 발생하고 있는 것이 사실이다. 그런데 왜 우리는 이렇게 다양한 차별 중에서 장애인 차별을 꼭 집어 이야기하는가, 그리고 왜 장애인차별에 주목하라고 이야기하는가.

18세기의 사회, 정치적 변혁 이후로 서구 정치사상의 경향은 개인과 조직 간의 불평등을 인정하지 않는 방향으로 변화되었다. 한국사회에서도 해방 이후 이러한 서구 사상이 유입되면서 개인과 조직간의 불평등을 인정하지 않게 되었다. 물론 지금도 '다르게' 대우하는 경우가 있지만, 그러한 경우에 대해서는 충분히 그 이유를 설명하고 그 이유가 합리적일 경우에 만 이러한 '대우'를 인정하고 있다.

18세기 변혁 이후에는 차별이 일어나는 다양한 영역에서 합리적인 이유를 제기하고 차별을 정당화하려는 노력들이 진행되었다. 최근 수십 년 동안 역사학자들과 인문과학자들은 각각의 정체성, 특히, 성, 인종, 민족 같은 정체성을 이유로 하는 불평등에 대해 표면상의 이성적인 설명을 하려고 연구를 진행했고 한편에서는 이에 대한 반대 연구를 함으로써 논쟁이 벌어지기도 했다. 그러나 장애는 가장 많이 사용되는 불평등 정당화 수단임에도 불구하고 거의 역사적 연구의 주제가 되지 못했다.

장애는 역사적으로 장애를 가진 사람들뿐만 아니라 여성, 소수자 집단에 대한 불평등을 정당화하는 기능을 했다. 즉, 장애라는 개념이 장애를 가진 사람들을 불평등하게 대우하는 것을 정당화했을 뿐만 아니라 다른 집단의 특성에 장애라는 개념을 부여함으로써 차별을 정당화해 왔던 것이다. 장애는 여성의 참정권 문제, 인종과 민족차별 문제, 성정체성에 따른 차별 등 19세기와 20세기 초 거대한 시민권 논쟁의 중요한 요소였다. 시민권의 범위가 의문시되고 도전 받고 와해되었을 때, 누가 시민권을 부여받고 혹은 누가 배제되어야 하는지를 명확히 하는데 장애 개념이 사용되어 온 것이다.

## 2. 차별의 정당화 기제로서의 장애개념 사용

우선 차별을 정당화하는데 장애 개념이 어떻게 사용되었는지 살펴보자.

### 의학박사 Sanmual Cartwright, 1851

“아프리카계 미국인은 두 가지 종류의 정신병을 가지고 있다.

하나는 Drapetomania라는 것으로 노예들이 자꾸 달아나게 만드는 정신질환이다. 이 정신질환은 그들의 주인이 그들을 너무 친숙하게 대하거나 동등하게 대우하는 경우의 노예들에게서 많이 나타난다. 주인에게 복종할 필요성은 아프리카계 미국인의 신체 속에 형성되어있다. 다른 인종보다 잘 구부러지는 무릎의 신체구조적 특성에서 우리는 “정중히 무릎 꿇는” 것(복종을 의미하는 행위)을 볼 수 있다.

두 번째로 아프리카계 미국인의 특징적 정신병은 Dysaesthesia Aethiopsis라는 것으로 이는 노동을 피하고, 소동을 일으키고 싶은 욕망의 원인이 된다. 이 병은 육체적 신호 혹은 신체적 기능장애를 수반한다. 이는 보통 감독자에게는 ‘파렴치’로 알려져 있는데, Drapetomania와 마찬가지로 회사 감독의 부족이 원인이며, 따라서 노예상태의 흑인보다 자유로운 흑인에게서 훨씬 일반적이다.”

### Edward Clarke, ‘교육에서의 성: 혹은, 여성의 공정한 기회’

“젊은 여성이 뇌를 과다하게 사용하면 창백하고 약해지며 신경통, 소화불량, 히스테리, 비정상적으로 살이 찌고 월경이 길어지는 등의 문제와 월경곤란이 발생할 수 있다.”

### 여인오장설(女人五障說)

“여인의 몸에는 다섯 가지 장애가 있으니, 첫째 범천왕이 될 수 없고, 둘째 제석, 셋째 마왕, 넷째 전륜성왕, 다섯째 부처님이 될 수 없으니 어찌 여인으로 성불을 빨리 이룰 수 있리오. (《법화경》 〈제바달다품〉)

여인에게에는 다섯 가지 장애가 있으니 전륜성왕·제석천왕·마왕·범천왕·부처님이 될 수 없으니, 그러므로 말하지 않는다. (《대지도론》 권 2)

(여인오장설이란 여성에게는 다섯 가지 장애가 있어 제석천·범천·마천·전륜성왕·부처님과 같은 존재는 될 수 없다는 사상이다. 실로 여성의 종교생활 전체를 전면적으로 부정하는 사상이라 할 수 있다. 이것은 《불설초일명삼매경》 《법화경》 《대지도론》 같은 경론에 언급되어 있다. 여성불성불론의 근거로 부처님의 친설은 아님)”

### 사이먼 리베이(신경과학자),

#### 1991년 8월 ‘게이와 이성애 남자의 뇌 구조에 차이가 있음’

“에이즈로 죽은 19명의 게이를 포함해서 이성애 남자 16명, 여자 6명 등 41명의 뇌를 검시했는데, 시상하부의 간핵 네 개 중 세 번째 것의 크기에 현저한 차이가 있음이 밝혀졌다. 호두 크기만한 시상하부는 성욕을 제어하는 영역이다. 제3간핵은 이성애자의 것이 게이보다

두 배 가량 컸으며 게이와 여자는 그 크기가 같았다.(이러한 억압의 근거를 위해 지배체제는 동성애를 억압하기 위한 소위 과학적 연구를 19세기 말부터 시작한다. 19세기는 성에 대한 과학적인 연구가 활발히 진행되던 시기로 특히 성적 소수 집단에 대한 연구가 많이 이루어졌으며, 이 연구들의 목적은 그러한 성향들이 비정상이라는 것을 증명하는 것과 그의 치료였다. 결국 연구들의 결과로 온갖 잘못된 편견과 오도된 임상실험 속에서 동성애자는 이 사회에서 격리되고 없애야 될 정신병자로 취급받기 시작했다. 물론 1973년 미국 정신과 의사협회를 필두로, 오늘날 모든 사회에서는 더 이상 동성애를 정신질환으로 분류하진 않고 있으나 일반 대중들에게 뿌리내린, 동성애자에게 지워진 편견의 대부분은 이미 이 시기에 형성되었다. 1995년에 발표된 동성애자 인권 선언문에는 동성애의 원인을 밝히려는 모든 노력을 이 사회의 광기와 폭력이라고 선언한다)”

이런 식의 어이없는 연구는 한두 개가 아니다. 여기에는 대표적 사례만 넣은 것이고 사실 이런 형식으로 소수자들에게 장애라는 개념을 덧씌워 보호의 명분으로 삼거나, 치료라는 이름으로 통제하는 것을 정당화한 연구는 무수히 많다.

여성의 사회적 정치적 평등에 반대하는 사람들은 남성적 기준에서 여성이 신체적, 지적, 심리적인 결점이 있을 것이라는 그들의 추측을 언급했다. 비이성적이고 과도한 감정표출, 신체적 열등 같은 결점들은 논의되거나 조사된 적이 없음에도 불구하고 여성의 본질적인 정신적, 감정적, 신체적 장애가 되었다. 인종적 불평등과 이민 제한에 대한 논의는 특정 인종이나 민족적 그룹에서 정신지체나 정신장애, 청각 혹은 시각장애 등의 장애로 가정되는 경향을 만들어냈다.

게다가 장애를 차별의 정당화 기제로 용인하는 태도는 여성이나 소수자에 대한 불평등 찬성의 논의뿐만 아니라 이러한 차별의 반대 논의에서도 두드러지게 나타났다. 이러한 소수자 차별 반대의 논의들은 그들이 실제 장애를 가졌다는 사실을 적극적으로 부정하는 형태를 취했다. 즉, 그들(여성 혹은 소수자와 같은 억압받는 집단)은 장애를 가지지 않았으므로 차별은 부당하다고 주장했다. 억압받는 집단이 장애가 사회적, 정치적 불평등을 정당화하는데 적절하다는 사실 자체를 부정하는 일은 드물었다. 따라서 장애를 가진 사람이 역사적으로 열등한 지위가 부여되고, 차별의 대상이 된 소수집단의 하나로 인식되는 동안, 장애가 이러한 모든 집단에 열등함에 대한 표상으로서 혹은 열등성에 대한 정당화 기제로서 기능해왔다.

### 3. 불평등 정당화 기제의 핵심 : 정상성의 개념과 진화론

장애에 관한 연구가 장애를 이러한 차별의 정당화 기제의 핵심이라고 주장하기 위해서 증명해야만 하는 것은 위계 관계의 관별적 특징으로 장애가 사용되었다는 것이다. 19세기 후반과 20세기 초반까지 ‘자연적인 것(natural)’의 개념은 ‘정상(normality)’의 개념에 의해 포괄되

거나 넓은 범위로 확장되었다. 그 이후로, 정상성은 근대(modern) 삶의 모든 측면에서 측정하고, 분류하며, 대중을 조정하는 수단(그리고 조정에 반항하는 수단)으로 사용되었다. 정상성은 복잡한 개념이다. 정상성은 너무나도 다양한 함의를 가진 채, 엄청나게 넓은 맥락에서 사용되었다. '자연적인 것'과 '정상적인 것' 양자는 보편적이고 당연한 가치와 옳음을 설정하는 수단으로써 사용되었을 뿐만 아니라 특정한 개인이나 집단의 권리와 합법(정통성)의 부인을 정당화하는 사회적 위계를 세우는 수단으로도 사용되었다. 이러한 정상성의 개념은 진화론의 출현과 더불어 문화적으로 강력한 사상이 되었다.

자연적인 것의 반대 개념이 기형이 되었던 것처럼, 정상적인 사람의 반대는 결함이 있는 것이 되었다. 정상성이 표면적으로 평균, 보통의 것, 일상적인 것을 나타내는 것임에도 불구하고 실제적으로는 이상적인 것으로서 기능하고 '평균 이하(즉, 열등한 것의 의미)'로 정의되는 사람들을 배제하였다. 정상적이지 않은 것은 열등한 것을 의미했다. 당시의 지배적인 믿음은 인간이 동물이라는 기원에서 보다 완벽한 존재로 진화한다는 것이었는데, 정상성이 이러한 진화로 정의되고, 비정상은 동물로 후퇴하는 방향으로 끌어당기는 어떤 것으로 인식되었다.

이러한 진화의 개념으로 정상적인 것은 애초에 서구적인 진보의 개념과 연결되었다. 19세기 중반까지 백인종이 아닌 인종은 일상적으로 장애를 가진 사람과 연관지어졌으며, 이들 양자는 덜 진화되었거나 후퇴한 것으로 묘사되었다. 결과적으로 장애의 개념 역시 인종과 합쳐진 채, 진화 발전의 사상(idea)에 걸리게 되었다. 육체적, 정신적 비정상성은 일반적으로 진화 발전 단계의 초기적인 것으로 인식되었다. (다운증후군의 경우 이를 1866년 처음 정의한 의사는 이를 백인종의 생물학적 역전의 결과 몽고인종의 형태가 되었다고 믿었기 때문에 몽골리즘이라고 불렀다.) 청각장애의 교사들은 청각장애아동의 수화 사용을 금지함으로써 보다 '정상적인' 사람을 만들려고 했으며 진화적 진보와 후퇴라는 수사로 청각장애인의 결혼을 반대했다. 19세기 후반 돌연변이 출현에 관한 연구는 어떻게 장애와 인종이 진화적 위계의 이데올로기와 교차되었는지에 초점을 맞춘다.

#### 4. 그 논쟁과 대응

장애 논쟁은 서구에서 19세기 초반에서 중반에 이르는 노예제도 혹은 노예제도 이후에 백인과 흑인 간 불평등의 정당화에서 주를 이뤘다. 노예에 대한 장애 논쟁의 가장 일반적인 것이 아프리카계 미국인은 백인 미국인과 함께 사회에서 평등하게 경쟁하거나 참여할 지적 능력이 부족하다는 것이었다. 두 번째는 선천적인 육체적 정신적 약함 때문에 아프리카계 미국인이 자유롭거나 평등한 조건하에서 장애인이 되기 쉽다는 주장이었다.

Daryl Michael Scott는 어떻게 보수주의자나 자유주의자가 아프리카계 미국인을 설명하는

데 “손상의 이미지”를 사용해왔는지를 설명한다. 보수주의자들은 사회적, 정치적 배제를 정당화하기 위해서 우선 생물학적 틀 안에서 다루고, 아프리카 혈통을 가진 사람들의 타고난 열등성에 대해 논쟁했다. 이에 반해 자유주의자는 사회적 조건이 흑인의 열등성에 책임이 있다고 주장하지만, ‘포함’과 재활에 대한 논쟁을 위해 ‘손상의 이미지’를 사용했다. 이는 백인이 우월하다는 신념체계를 강화시킬 뿐이었다. 보수주의자건 자유주의자건 “경멸과 동정” 양자는 아프리카계 미국인을 열등한 존재라는 틀을 지어줄 뿐이었다. 이는 역사적으로 장애인에 대한 일반적인 태도들을 설명하는데 똑같이 적용된다. 질병이나 장애를 소수인종에게 부여하는 것은 오랜 역사를 지녔다.

그러나 많은 사람들이 이러한 가치들을 소수인종 혹은 민족에게 부여하는 것에 대한 해악과 부당성을 지적하는 반면에 왜 이러한 부여가 차별에 대한 강력한 무기가 되는지, 왜 그들이 그들의 목적에 의해 부정되고 비난받아야 하는지, 그리고 장애에 대한 우리의 태도가 무엇을 우리에게 말해주는지를 이야기하는 사람은 거의 없었다.

여성 역시 여성에 대한 차별을 정당화하는데 장애의 개념이 사용되었다. 특히 여성의 참정권 문제에서 참정권 반대론자들은 육체적, 지적 그리고 여성의 심리적 결함, 나약함, 비합리성, 감정 과다와 같은 것들을 지적했다. 따라서 여성의 장애는 덜 진화된 결과라고 말해지거나 여성은 나약하기 때문에 정치적 참여의 어려움에 노출되면 장애를 갖기 쉽다고 주장되었다. 혹은 여성을 “변덕스런 기질장애”로 규정하기도 했다(Grace Goodwin). 이러한 여성들의 변덕스런 기질장애는 그들이 남성과 동등한 정치, 사회적 참여를 할 수 없도록 했고 만약 여성들에게 이러한 권리가 주어지면 장애도 따라올 것이라고 경고했다. 또, 어떤 이들은 여성들이 여성운동과 많은 정신장애를 혼동하고 있다고 주장하기도 했다(Almroth E. Wright).

오늘날의 장애인과 비슷하게 여성의 지위는 필연적으로 분리되고 특별한 보호가 필요한 의학적 문제로서 취급되었다. 역사학자들이 여성의 권리를 부정하는데 장애가 사용되었다는 것을 간과하지는 않았지만, 그들은 성차별에만 완전히 관심을 기울이고 장애에 기반한 문화적 위계의 구조나 그 유지에 대해 전혀 관심을 기울이지 않았다.

민족문제 역시 장애에 의해서 정의되어왔다. 미국에서 초기 이민정책 강제조항 중 하나는 장애인의 배제였다. 그리고 배제되는 장애인의 범위는 시간이 지나면서 점차 확대되었다. 결국, 장애인에 대한 배제가 이민업무와 법의 중심이 되었다. 1907년 이민국 국장이 보고한 바에 따르면 “도덕적, 정신적, 육체적 결함이 있는 나라로부터의 배제가 이민국법에 의해 수행될 주요 대상이다.” 일단 장애인의 입국을 제한하는 과정이나 법이 일단 공고히 세워지고 잘 수행되면, 관심은 바람직하지 않은 민족 집단의 입국제한으로 돌려진다. 그러나 바람직하지 않은 민족 집단의 정의나 배제의 논쟁적 업무들에 대해서 제한정책들은 장애의 개념을 강력한 도구로 사용했다. 즉, 장애에 기반한 차별이 정당하다는 믿음은 출신 민족에 기반한 이민 할당의 기준을 정당화하는데 도움을 주었다. 민족과 장애의 문제는 이민에 대한 논쟁에서 서



로 얽혀있어 분리될 수 없었다. 여기에서 장애학자들이 강조한 바처럼 기능의 손상과 외모의 손상간의 불분명한 그리고 유동적인 기준이 적용되었다. 따라서 초기 이민국의 곱별은 미관상의 비정상성 문제가 주를 이뤘고, 심미적이고 우생학적인 고려는 적어도 장애인 이민의 기능적인 제한의 문제만큼 중요했다. 장애를 가진 이민자가 노동에 부적합하다는 믿음과 이민자가 장애로 인해 차별을 받을 가능성에 대한 믿음은 동일한 정도로 배제를 정당화했다. 이런 경우 배제를 정당화한 장애는 거의 대부분이 고용인에 의해 차별을 받게 할지도 모르는 외관상의 비정상성의 문제였다.

역사학자들은 인종, 민족에 기반한 정신적, 육체적 열등의 속성을 철저히 조사했지만, 근거 없는 증상일 뿐이었다. 그들은 그들의 관심을 민족적 전형에 한정시킨 채, 장애의 속성을 부여하는 그들의 행동이 장애인에 대한 태도에 대해 말해주는 바를 무시해왔다. 장애인에 대한 편견이 사소하고 이해 가능한 것으로 지나가는 동안 인종적, 민족적 편견이 그대로 노출된 것이다.

이러한 역사적 흐름은 성적 소수자로서 동성애자들에게 그대로 적용되었다. 성에 대한 과학적인 연구, 특히 성적 소수 집단에 대한 연구가 많이 이루어졌던 19세기, 이들에 대한 연구의 목적은 그러한 성향들이 비정상이라는 것을 증명하는 것과 그의 치료였다. 결국 연구들의 결과로 온갖 잘못된 편견과 오도된 임상실험 속에서 동성애자는 이 사회에서 격리되고 없어야 될 정신장애인으로 취급받기 시작했다. 그러나 이들의 대응도 동성애를 정신장애의 분류에서 제외시키는데 초점이 맞춰졌다.

## 5. 우리 사회에서의 합의

이러한 흐름들이 단지 서구만의 역사인가? 현재 우리 사회의 모습에서 읽을 수 있는 바는 없는가?

여성 문제에서 고용에서의 차별과 임금차별에서의 논리가 분명히 한국 사회에 존재한다. 학교의 진학지도 시 여성은 아주 감정적이고 비이성적이라 어문계열이나 또는 예술 분야를 선택해야 한다고 하고, 남학생은 논리적, 이성적, 지성적이기 때문에 사회, 과학, 의학, 공학과 관련된 학문을 권장한다. 여성은 남성보다 본질적으로 열등하지도 않으며 남성이 여성보다 뒤떨어지지도 않는다. 단지 사회를 구성하는 다양한 개개인의 차이가 있을 뿐이라고 말한다. 하지만 우리 사회에서 여성의 삶을 볼 때 여자라는 이유 때문에 여성의 창조성은 거부당해 왔다. 여성과 남성의 지적 능력에 차이가 없다는 과학적인 결과에도 불구하고 '여자 머리는 새 머리' 라든가 여성은 본래 논리적이 아니다든가 하는 고정 관념이 사회적으로 자리 잡고 있다. 이러한 관념은 오늘날의 제도교육, 특히 일반 학교 교육을 통해 전파되고 유지되고 있다. 그래서 과거뿐만 아니라 현재에 이르기까지 여성은 남성에 비해 지적 능력이 떨어

진다는 생각이 쉽사리 사라지지 않고 있다. 여성의 '나약함'의 이미지 역시 우리는 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 반전시위에서 떠오르는 여성의 이미지는 보호받아야 할 어머니이거나 누이이다.

요즘 새롭게 떠오르는 연령차별, 노인차별에 근거한 편견과 고정관념은 노인들을 무기력하고 무능력하고 쓸모 없는 인간으로 규정한다. 어느 분야보다 노인과 관련된 질병이나 장애의 개념, 혹은 비생산자로서의 개념이 강조되는 분야는 없다. 이러한 부정적 편견은 젊은 세대가 노인들에 대해 가지는 부정확한 이해와 태도에만 영향을 주는 것이 아니다. 최근의 연구들이 보여 주듯이 그릇된 고정관념은 노인들이 가지고 있는 능력이나 기능, 기술 등을 더욱 쇠퇴하게 하고, 마침내는 노인들 스스로 부정적인 자기 개념을 갖게 하고, 결과적으로 부정적인 행동을 하도록 하는 악순환을 형성하게 된다.

한국에선 인종차별, 민족차별이 없다고 생각하는가? 이주노동자는 미국에서의 이민제한정책처럼 외모가 다르다는 사실 혹은 말이 통하지 않는다는 사실에 대해 열등성을 부여받고 차별 받고 있다. 말이 통하지 않아 행려병자로 오인받고 정신병원에 보내져 무려 6년 4개월을 정신병원에서 보내고 네팔로 돌아간 찬드라의 사례는 말이 통하지 않거나 피부색이 다른 민족에 대해 부여한 열등성의 개념이 어떻게 드러나고 있는지를 보여준다. (이란주 엮음, 「말해요, 찬드라」)

## 6. 나오며

오늘날까지도 여전히, 정체성에 근거하여 차별을 받는 여성과 다른 소수자 집단들은 그들이 육체적, 정신적, 혹은 정서적으로 장애인의 특성을 지녔을지도 모른다는 비난에 민감하게 반응한다. 그러나 그들은 위계등급의 배경에 깔린 기본가정에 도전하기보다는 부정적으로 인식되는 카테고리로부터 벗어나려고 노력한다. 즉, 그들은 차별을 받는다고 알려진 '실제' 장애인인 사람들과 자신의 연결을 끊으려는 것이다.

미국 루이지애나에서 임신한 여성이 이동장애가 있는 사람들을 위한 주차공간을 사용하도록 허용하려는 최근 제안했을 때, 여성단체들은 이를 반대하였다고 한다. 여성건강재단의 한 로비스트는 "우리는 차별의 명백한 근거가 되는 '임신이 장애'라는 신화를 벗기기 위해 오랜 시간을 소비했다"고 말하고, "특별대우를 받는 것은 문제가 되지 않지만, 법적 명령이 임신한 여성을 장애인과 동일한 맥락에서 대우받는 것은 문제가 다르다. 장애인이나 편의시설과 연관짓는 것은 장애인이 낙인받았다는 것과 일치한다"고 주장했다고 한다.

심지어 장애인도 차별을 받지 않기 위해서 종종 이러한 전략을 사용한다. 장애인 역시 종종 회피하고 그들 자신의 정체성을 정상화시키려고 노력하는 시도를 하고 있다(로즈마리 가

랜드 톰슨). 외국인의 말을 인용하지 않더라도 우리 주변에서 자신이 장애인이라는 사실을 숨기고 싶어하는 사람들을 종종 볼 수 있다. 혹은 스스로 장애인이라는 생각을 가져보지 못하고 커서야 장애인이라는 인식을 가지게 되는 경우도 심심찮게 볼 수 있다.

“다른 취약집단과 달리, 장애를 가진 시민은 아직도 그들의 하층지위가 본질적, 생물학적 열등성의 탓으로 돌릴 수 있다는 가정을 반박하는데 성공하지 못했다(하란 한)” 는 말처럼, 현재 장애인이 사회에서 가장 열악한 위치에 처해있다.

그러나 동등한 권리를 얻기 위해 장애라는 비난으로부터 자신의 집단에 거리를 두는 그래서 장애는 불평등에 대한 합법적 이유라고 암묵적으로 동의하는 일반적인 전략은 장애인에 대한 차별을 영속화시키고 장애인의 권리를 위한 투쟁을 어렵게 하는데 책임이 있는 요소 중 하나이다. 장애의 개념이 계속 차별의 정당화 기제로 사용된다면, 이는 어떠한 소수자의 집단이든, 개인이 속한 집단에 대한 편견 그리고 차이의 서열화와 위계화에 균열을 가져올 수 없다는 한계를 가지게 될 것이다. 위계와 서열화를 가져오는 개념, 차별을 정당화하는 그 핵심을 공격해야 한다.

# 재해시 장애인차별에 대한 고찰

이현준(차별금지팀, 장애우권익문제연구소)

## 1. 장애인 재난대책을 규정한 법제의 고찰

장애인들은 남의 도움 없이는 대피할 수 없기 때문에 장애인관련시설에는 화재시 단시간에 진압이 가능한 소방시설이 설치되어야 하고 장애인들이 남의 도움을 받아 빠른 시간에 탈출할 수 있는 피난시설이 마련되어야 하는 것은 당연한 일이다. 그러나, 「소방법」과 「건축법」상 장애인관련시설의 소방, 피난시설은 일반 시설과 기준이 같을 뿐더러 장애인관련법에도 이에 대한 특별한 규정은 없다.

그런데 장애인편의시설 규정에 관한 법도 이미 오래 전에 제정되었으며 어느 때보다도 장애인편의시설 확보 운동이 활발한 이즈음이지만 장애인편의시설 중에서도 가장 중요한 편의시설이라 할 수 있는 화재시 방화시설이나 대피시설에 대해서는 간과하고 넘어가는 경우가 많다. 평상시에는 이용하지 않는 시설이어서 쉽게 떠올리기 어렵기 때문으로 이해할 수 있으나 달리 말하자면 안전불감증의 한 측면이라고도 볼 수 있다.

화재시에는 비장애인들도 당황하게 된다. 장애인들은 더 말할 나위가 없다. 구체적으로 말하자면 스프링클러 같은 시설이 있어서 소방차가 도착하기 전에 단시간 내에 화재를 진압할 수 있어야 하고, 안전하고, 쉽고 빠른 대피시설들이 있어야 한다. 따라서 일반건물에 비해 엄격한 규정이 필요하다. 현재 재난시 대책, 피난시설을 규정하고 있는 「자연재해대책법」, 「건축법」, 「소방법」 등은 재난시 장애인에 대한 대책이나 피난시설에 대해 별다른 규정을 두고 있지 않다. 심지어는 「장애인·노인·임산부등을위한편의증진에관한법률」에서도 이에 대한 별다른 규정을 두고 있지 않다.

「소방법」 시행령상 장애인시설은 노유자시설<sup>1)</sup>에 포함, 구분하고 있다. 장애인시설에는 장애인재활시설·요양시설·이용시설·점자도서관 등이 해당된다.

노유자시설의 방재 및 피난시설은 아래와 같이 규정되어 있다.

### ○ 「소방법」 시행령 제11조 (특수장소의 방염 등)

④ 관할소방서장은 제4조의2의 규정에 의한 다중이용업소, 숙박시설·종합병원·정신병원 및

#### 1) 별표 1 ㉞노유자시설

1. 아동시설: 아동복지시설·유치원·새마을유치원 그 밖의 이와 비슷한 것
2. 노인시설: 노인복지시설·경로당 그 밖의 이와 비슷한 것
3. 장애인시설: 장애인재활시설·요양시설·이용시설·점자도서관
4. 그 밖의 다른 용도로 분류되지 아니한 사회복지시설

노유자시설에서 사용하는 침구류·소파 및 의자에 대하여 방염처리가 필요하다고 인정되는 경우에는 방염제품을 사용하도록 권장할 수 있다. <개정 2002.3.30>

○ 「소방법」 시행령 제28조 (소화설비)

- ① 소화기구를 설치하여야 할 소방대상물은 다음과 같다.
- ② 옥내소화전설비를 설치하여야 할 소방대상물은 다음과 같다. 다만, 가스시설 또는 지하구의 경우에는 그러하지 아니하며, 아파트·업무시설 또는 노유자시설에는 호스릴옥내소화전설비를 설치할 수 있다. <개정 1994.7.20, 1997.9.27, 2002.3.30>

2. 제1호에 해당하지 아니하는 근린생활시설·위락시설·판매시설·숙박시설·노유자시설·의료시설·업무시설·통신촬영시설·공장·창고시설·운수자동차관련시설 및 복합건축물로서 연면적 1천5백제곱미터이상이거나 지하층·무창층 또는 층수가 4층이상인 층중 바닥면적이 300제곱미터이상인 층이 있는 것은 전 층

- ③ 스프링클러설비를 설치하여야 할 소방대상물은 다음과 같다. 다만, 가스시설 또는 지하구의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 1994.7.20, 1995.8.10, 1997.9.27, 2001.3.20, 2002.3.30>

4의 2. 청소년시설(숙박시설이 있는 시설에 한한다) 또는 노유자시설로서 연면적 600제곱미터 이상인 것

○ 「소방법」 시행령 제29조 (경보설비)

- ④ 자동화재탐지설비를 설치하여야 할 소방대상물은 다음과 같다.<개정 1994.7.20, 1995.8.10, 1997.9.27, 1999.7.29, 2001.3.20>

6. 청소년시설(숙박시설이 있는 시설에 한한다) 또는 노유자시설로서 연면적이 400제곱미터 이상이고 수용인원(별표 4의2에서 정하는 바에 의하여 계산한 인원을 말한다)이 100인 이상인 것

- ⑤ 자동화재속보설비를 설치하여야 할 소방대상물은 다음과 같다.<개정 1999.7.29>

2. 노유자시설로서 바닥면적이 500제곱미터이상인 층이 있는 것

○ 「소방법」 시행령 제24조 (소방시설의 종류)

- ③ 피난설비는 화재가 발생한 때에 피난하기 위하여 사용하는 것으로서 다음의 것을 말한다. <개정 2002.3.30>

1. 미끄럼대·피난사다리·구조대·완강기·피난교·피난밧줄·공기안전매트 그 밖의 피난기구

2. 방열복·공기호흡기·인공소생기등 인명구조기구

3. 유도등 및 유도표지

4. 비상조명등 및 휴대용 비상조명등

위에서 볼 수 있듯이 현행 「소방법」 시행령상 장애인시설은 노유자시설로 분류되어 있다. 자동화재탐지설비(연면적 400제곱미터 이상)나 옥내소화전(연면적 1천5백제곱미터 이상),

스프링클러(연면적 600제곱미터 이상)등은 위락·숙박·근린생활시설 등과 같은 적용을 받고 있다. 다만, 노유자시설은 자동화재속보설비(화재가 나면 소방관서에 자동으로 연결되는 시설)규정에서는 타 건물이 바닥면적 1,500제곱미터 이상인데 비해, 500제곱미터 이상으로 규정하고 있다(99.7.29 개정). 그리고, 「건축법」에서는 장애인피난시설과 관련된 내용이 없다. 또한 완강기를 부착해 유사시에 몸을 묶고 대피하게 되어있다. 이 「소방법」 시행령 24조 3항 1목에 피난도구들을 명기하고 있지만 이는 장애인들이 사용하기에는 불가능한 시설들이다. 특히 완강기는 연전에 MBC 모의실험에서 비장애인들에게도 유격훈련과 다름없는 기구임이 증명이 된 바 있다.

「장애인·노인·임산부등을위한편의증진에관한법률」에서도 시각 및 청각장애인 등이 위급한 상황에서 대피할 수 있도록 청각장애인용 피난구유도등, 통로유도등 및 시각장애인용 경보설비 등의 설치, 지하도에 설치하는 방향표지안내도, 구조배치안내도 및 피난안내도 등에는 시각장애인의 이용편의를 위하여 점자를 병기하거나 음성안내장치 등을 설치하여야 한다는 정도의 규정을 두고 있을 뿐이다.

## 2. 재해시 장애인 차별의 국내 사례

재해시 장애인차별은 지금까지 그다지 거론되어 온 바가 없는, 생경한 문제일지도 모른다. 분초를 다투는 재해시에는 장애를 갖지 않은 사람들이라도 예측을 하기 어려운데 이동에 명백한 한계를 갖고 있는 장애인들에 대한 어떤 적절한 대책이 있을 수 있겠느냐는 것이 지금까지의 귀결이었다.

그러나 재해시 차별의 문제는 장애인만의 문제가 아니라는 것을 과거의 사례가 증명하고 있다. 화재시 차별 문제가 가장 극대화되는 곳은 집단시설이다. 얼마 전 대구 지하철 화재사건은 장애를 갖지 않은 건강한 사람들도 아무런 대책을 세우지 못할 만큼, 재난구호시스템이 마비되어 있음을 여실히 보여주었다.

그런데 집단재해에서는 소외계층이나 약자들이 그 피해자가 될 가능성이 더욱 높다. 지난 1999년 화성 씨랜드사건은 유치원생들이 그 피해자였는데, 소방장비 67대, 526명의 인력이 동원되었음에도 진화에 어려움이 많았다. 건물 구조가 콘테이너를 개조한 조립식 가건물이고, 내장재는 보온을 위한 스티로폼과 합판으로 마감한 재질이어서 불이 급격히 번졌으며, 피난 계단이 부족하고, 화재신고가 늦었으며, 소방도로가 없어 피해가 더욱 컸다. 50여명의 사상자를 낸 1995년의 경기도 용인여자기술학원 기숙사화재는 사회복지관을 꿈꾸던 무의탁 여성들이 그 피해자였는데, 기숙사 창문 밖으로 이중 삼중의 쇠창살을 쳐 놓아 탈출을 시도해 보지도 못하고 참사를 당해야 했다. 이는 사회적 약자에 대한 무의식속의 차별의 일단이고 이러한 차별이 어떠한 결과를 빚는지 증명해 주고 있다.

재난 시 장애인 차별의 가장 극단적인 사례는 1993년 4월 19일 발생한 충남 논산 서울신경정신과의원 화재사건을 들 수 있다. 오전 2시10분 여자병실 부근에서 일어난 화재는 칸막이벽을 타고 입원실과 홀쪽으로 옮겨 붙은 뒤 삼시간에 건물 전체로 번졌다. 이로 인해 잠자

고 있던 입원치료환자 34명(남자 23·여자 11)이 사망했다. 소방대원들이 잠긴 문을 부수고 들어갔을 때는 2명만이 살아 있어 구조됐을 뿐, 나머지 환자들은 이미 숨져 사망한 상태였다.

이 시설은 19명밖에 수용할 수 없는데도 41명을 수용했고, 조립식 건물의 내·외부 출입문이 대부분 잠겨 있거나 아예 폐쇄되었고, 병원 측이 환자들의 바깥출입 통제를 위해 링게르주사용 호스로 발목을 묶어놓아 사망자가 크게 늘어났다. 그런데 환자들이 거의 탈출 시도도 해 보지 못한 채 암전히 누운 채로 영겨서 죽은 것으로 드러나 더욱 충격을 주었다. 화재진압에 나섰던 한 소방대원은 사태 수습 후 “수많은 화재현장을 누벼왔지만 이번처럼 「암전히」 죽어간 사체들을 보기는 처음”이라고 증언했다. 당시 현장에는 여자병실에 11명, 남자 A병실 9명, 남자 B병실 8명, 화장실 4명, 홀 2명 등이 별다른 탈출노력을 한 흔적 없이 눕거나 엎드린 채 숨져 있었다. 비교적 병세가 양호한 일부환자들만이 출구를 찾아 헤맨 듯한 흔적이 있을 뿐, 대부분의 사망자들은 각자의 방에서 그대로 또는 2~3명이 서로 껴안은 채 발견되는 등 전쟁에서나 볼 수 있는 참상을 남기고 있었다. 물론 이 사건은 10년 전에 일어난 사건이어서 지금과 비교하기 어렵다는 반론을 제기할 수 있다. 그런데 안타깝게도 이러한 상황은 현재도 거의 다를 바가 없다.

지난 2000년 11월 서울 중곡동 김경빈신경정신과에서 발생한 화재로 환자 8명이 사망했는데 논산의 사건과 유사한 상황에서 벌어졌다. 이 병원에는 알콜중독환자들이 상대적으로 많은 데다 폐쇄 감시를 위해 통로를 막고, 쇠창살을 설치해 8명 사망이라는 큰 피해를 냈다.

이들 사건들 외에도 장애인시설의 화재가 종종 일어나고 있는데, 대개 가건물이고 스티로폼 같이 화재에 약한 재료를 사용하고 있으며 소방시설도 제대로 구비하고 있지 않고 화재시 관리자가 없어 곧바로 참사로 이어진다는 점이 큰 문제이다. 지난 1999년 7, 8월 경기도 건설안전관리본부가 실시한 <어린이, 노약자 등의 이용시설에 대한 안전관리실태조사> 결과, 30%가 소화기 미비, 누전차단기 고장, 비상통로 미확보 등 대형화재 발생 시 큰 피해가 우려된다는 지적이 나왔다. 조사 당시 경기도 내 노인 및 장애인시설 64곳 중 59곳이 재난위험이 있는 것으로 드러났다. 이들 몇 가지 사례만을 살펴보아도 대다수의 미인가 장애인시설들이 언제 발생할지 모르는 재해에 대해 무방비한 상태에서 단지 장애인들의 그날 그날의 생존을 연명하는데 만도 급급함을 알 수 있다.

재해시 장애인 차별을 조장하는 것은 안전불감증만이 아니다. 보험 차별도 한몫을 담당하고 있다. 국가인권위원회가 지난해 10월부터 3개월 간 국내주요 10개 보험회사와 6개 손해보험회사의 보험계약인수지침 등의 조사에 부수해 74개 장애인시설에 대한 설문을 실시한 결과, 장애인 시설이라는 이유로 상해보험, 여행자보험, 화재보험 등 대인배상특약 가입을 거절당했다고 응답한 곳이 30%에 달했다. 장애인들은 자신들이 살고 있는 거처의 화재에 대비한 대책도 세우지 못하고 있는 것이다. 실제로 또 1999년 통계에 따르면 전국 장애인복지시설 193개 가운데 72%만이 대인보험에 가입한 것으로 드러나고 있다.

### 3. 재난시 장애인에 대한 대책과 관련된 외국의 사례

#### 3. 1. 일본, 고베 지진으로 재난시 장애인에 대한 피난대책에 경종

일본에는 '꿈·바람10억엔기금운동' 이라는 것이 있다. 1인당 10년간 1만엔씩 기부금을 내고 10만 명이 10년 간 10억엔 기금을 모아 지진이나 화산, 재해시 장애인들을 돕자는 운동이다. 이 운동의 발단은 1995년 고베 대지진으로 거슬러 올라간다.

1995년 1월 17일 5시 46분 고베(오사카·고베) 지역에 대규모의 지진이 발생했다. 지진 이후 가설 주택에서의 고립사한 사람을 포함해 6,500명 정도가 사망하고, 대다수의 가옥이 붕괴·소실하고 일순간에 몇 개의 거리가 사라져 버렸다. 이재민들 중에는 공동작업소를 운영하며 살아가는 일단의 장애인들이 있었다. 그들은 20여년 전부터 부모 슬하와 시설 보호로부터 벗어나 그동안 수많은 어려움을 이겨내고 이웃과의 긴밀한 교류 속에서 겨우 지역사회 내에 생활터전을 마련해가고 있었다. 대지진은 장애인들이 겨우 손에 넣은 집과 작업소를 붕괴시켰다. 모든 꿈이 일순간에 날아가 버린 것이다. 지진이 끝난 후 부서진 거리는 움직이기 어려운 장애인과 고령자들에게 더욱 큰 절망을 안겨 주었다. 피난소로 정해진 학교, 시민회관은 휠체어가 도저히 드나들 수 없는 곳이었다. 심지어는 피난용으로 세운 가설주택마저도 장애인들을 전혀 배려하지 않았다. 대다수의 장애인들은 어쩔 수 없이 반파된 자택으로 돌아와야 했다. 더군다나 시각장애인과 청각장애인에게는 '긴급정보'가 제대로 전달되지 않았고 정신지체장애인과 정신장애인들은 '피난·보호'라는 명목 하에 그들의 의지와는 상관 없이 반강제로 병원과 시설, 먼 친척집으로 보내졌다.

작업소의 장애인들은 자신들의 20년 운동의 의미 자체가 상실되는 참담한 기분을 느껴야 했다. 그들은 지역사회에 통합되기 위하여 갖은 노력을 다했고 진정으로 이웃을 신뢰했으며, 기꺼이 지역사람들과 고락을 같이 할 자세를 갖추고 있었다. 그러나, 재해가 나자 그들 주변엔 아무도 없었다. 그러나, 그들은 의연했다. 그들의 목적은 지역공생이었기 때문에 평상시 '서로돕기네트워크' 를 조직하고 있었고, 지진에 대비해 '재해지장애인센터'를 설치하고 전국에 지원을 요청했다. '서로돕기네트워크'를 통해 구호물자와 1억5천만엔이라는 재해지원금이 조기에 도착했다. 이로써 개호자 파견과 조립식 주택 건설, 각 단체 위문금 보내기 등의 위문지원활동이 가능해졌다. 재해를 당한 장애인들은 구원 물자를 활용해 돼지고기 국과 밥을 추위에 떠는 피난소 사람들에게 여러 차례 제공했고 독거고령자에게 도시락을 나눠주었다.

이 사건은 일본 국민들에게 충격과 부끄러움을 안겨 주었고 일본 정부로 하여금 장애인 재해 정책을 재수립하게 하는 계기를 만들었으며, 전국의 장애인들을 고무시켰다. 이를 계기로 불행했던 재난을 잊지 말자는 취지로 '꿈·바람·10억엔기금' 이 탄생하게 되었던 것이다.

#### 3. 2. 미국, 1993년 세계무역센터 폭탄 테러에 의한 재난, 장애인들의 체험이 던져준 교훈

지난 2001년 9·11사건으로 사라져 버린 세계무역센터빌딩. 이 빌딩은 10년 전인 1993년 2월 16일에도 지하주차장 폭탄 테러로 지하주차장 밑에 있는 지하철역 천장이 무너지고 건물



이 크게 흔들리고 전기가 끊기는 등 심각한 사태가 벌어졌다. 10만여 명의 직원들이 연기로 가득 찬 비상구로 탈출했고 엠파이어스테이트빌딩 등 인근 건물에 있던 5만 명 정도의 사람들은 이날 밤까지 모두 대피했다. 그 와중에 임신부와 장애인 등 일부는 헬리콥터로 구조되기도 했다. 이때의 상황은 부상자가 1,042여명이나 발생했으나 사망자가 6명에 불과한 만큼, 아주 급박한 상황은 아니어서 장시간에 걸쳐 대피가 이루어졌다. 그러나, 당시 건물 내부에 있던 일부 장애인들은 피난하기까지 극심한 고통에 시달려야 했다. 이들의 구조과정에서 나타난 주목할 만한 시사점들도 적지 않다. 당시 사건은 장애인당사자나 장애인의 인권에 관심있는 사람들에게는 중대한 사건이었다. 뉴욕세계무역센터 폭파 테러 사건 시 장애인의 피난 문제에 주목하는 감시의 눈이 있었다.

1976년에 설립된 NTFLSH (장애인의 생명 안전과 관련한 특별행동대)의 사무국장인 에드워드 주이렛은 세계무역빌딩사건과 관계하여 장애인의 피난 문제를 결코 지나쳐서는 안 된다고 판단했다. 주이렛은 뉴욕시 소방국을 재촉하는 한편, 뉴욕및뉴저지항만공단(Port Authority)의 특별 조치를 근거로 폭발 당시 세계무역센터에서 실제로 피난을 경험한 27인의 장애인을 대상으로 사고 후 발생한 다양한 문제를 검증하기 위해 1993년 7월 인터뷰를 실시했다. 인터뷰 대상자 중 13명은 보행에 장애가 있고, 3명은 시·청각장애, 3명은 임신, 2명은 심장이 약하고, 7명은 호흡기에 장애를 갖고 있었다.

인터뷰 결과는 국제회의차 일본을 방문했던 에드워드 주이렛 사무국장의 강연 기록에 나타나있다. 이 보고서는 '테러리스트의 폭탄에 의한 혼란과 경보 속에서 청각장애인은 긴급 지시를 어떻게 수취했을까? 체중이 100 킬로를 초과하고 50킬로 가까운 휠체어에 실렸던 지체장애인 남성은 도대체 어떻게 계단을 내려왔을까? 천식이나 심장장애를 갖고 있거나 또는 실신력이 있는 등 건강상의 문제가 있는 사람들은 연기가 가득 찬 공간을 통과하는 상당한 스트레스를 동반하는 긴급 피난을 어떻게 할 수 있었을까' 라는 의문으로부터 시작하고 있다. 화재는 다행스럽게도 소규모에 그쳤지만, 폭발에 의해 엘리베이터 샤프트의 구획벽이 깨지고 연기가 단숨에 건물 1층으로 올라갔으며 폭발로 주전원이 차단되고 지하 6층에 설치된 비상 전원도 냉각수의 파이프가 깨져 실제 도움이 되지 않았다. 지하 1층의 건물방재센터가 폭발의 직접적인 영향을 받았기 때문에 비상방송도 이루어지지 않았다. 또 하나의 전원 계통은 건재했지만 소방활동에 지장이 된다고 하여 13시 반에 차단되어 그때까지 남아있던 비상계단의 조명도 꺼져 버렸다. 비상계단은 외벽에 접하고 있지 않았기 때문에 완전히 암흑이 되어 버렸다. 이러한 상황은 건물 관계자들에게도 비상상황인데 장애를 가진 사람들에게는 더욱 그렇다.

그렇다면 피난 시간은 얼마나 걸렸을까? 인터뷰 대상자의 피난 시간은 1시간 이하에서 9시간 이상 걸린 사람까지 다양했으며 평균 3시간 20분 정도를 소요했다. 19층에 있었던 사람은 좌측 편마비로 다리에 보조기를 착용하고 있고 지팡이를 사용하지만, 피난하는데 한 시간도 걸리지 않았다. 그는 5층까지는 자력으로 계단을 내려왔지만 다리가 경련하고 현기증을 느껴 그 다음부터는 다른 사람에 안겨 내려왔다. 인터뷰 대상자 중 5인 정도가 40분에서 90분까지 비교적 단시간에 피난이 가능했다. 71층에 있던 청각장애인은 컴퓨터의 전원이 멈추었던 때 처음 이상을 느꼈다고 말했다. 폭발음도, 충격도 감지할 수 없었지만 동료들이 떠들

씩하는 것을 알았다. 그는 청각에 장애가 있는 동료로부터 연기가 차고 있다고 듣고 계단을 통해 대피했다. 가장 길었던 대피시간을 경험한 사람은 양 무릎 아래 다리를 절단하고 휠체어를 사용하는 장애인으로 70층에서 피난하는데 무려 9시간 이상이나 걸렸다. 그에 따르면 다른 이들에게 부담을 주고 이러한 상황에 동료가 익숙하지 않다는 이유로, 당초 피난하지 않고 구조자가 올 때까지 기다리기로 했다. 그의 상사와 몇 명의 동료가 함께 남았다. 연기가 점점 차오르자 사무실 내부의 아래로 내려갔다. 1시간 정도 기다리다 항만공단경찰에게 연락하려고 했지만, 전화가 통화중이어서 연결되지 않았다. 오후 4시 반 경 경찰이 도착하자 무선으로 도움을 요청했다. 처음 경찰관이 온 것은 2시간 후였다. 8시 반경이 되어 경찰과 구조대가 도착해 중간피난층인 43층까지 그를 안고 내려왔다. 이후 일단 휴식한 후 아래까지 내려왔다.

이 사건이 있은 후 세계무역센터측은 장애인에 대한 대책을 세웠다. 세계무역센터측이 3주 후 작성한 비디오에 따르면 다음과 같은 점이 강조되고 있다. 첫째, 주전원부, 전원, 그리고 디젤 비상발전기의 3중 전원장치가 건물 밖에 설치되었다. 따라서 전원이 완전히 차단되는 일은 발생하지 않게 되었다. 두 번째, 휴대폰이 건물 곳곳에 비치되었다. 그리고 휠체어를 사용하는 장애인이 계단을 사용할 수 있도록 EVAC-Chair(계단이동의자)가 배치됐다. 또한 응급센터가 확충됐다. 뿐만 아니라, 배연 팬을 위한 비상 전원도 확보되었으며, 계단 코와 난간에 형광테이프가 붙이거나 형광 도료를 칠했다. 계단으로부터 실내에 돌아올 수 없도록 할 경우에는 그 취지를 명기하고 계단수를 표시했다. 계단 입구에는 쌍방향 통신시스템이 설치됐다. 이것은 ADA에 따라 신축 건물에 의무화된 규정과 같다. (당시의 ADA 지침으로는 스프링클러가 설치된 경우는 면제하고 있지만 이에 대해서는 논란이 있었다.) 또한 무전기를 가진 경비원이 계단을 순회한다.

전체적으로 이러한 조치들은 최근 지어진 건물에서는 훨씬 전에 채택된 것들이고 더 필요한 것들이 많아 특히 새로운 것은 아니다. 또 특히 장애인에 대한 대처라고 지적할 수 있는 것은 많지 않다. 단지 오래된 빌딩이 재난을 계기로 업그레이드했다고 볼 수 있다.

## 왜 차별인가?

정하균(차별금지팀. 수레바퀴재활문화진흥회)

안녕하십니까? 정하균입니다. 오늘 전 접근권 중 이동에 관해 얘기하려 합니다. 평상시 공기의 중요함을 모르다 밀폐된 공간에서 호흡이 곤란해지고야 공기의 중요함을 깨닫게 됩니다. 내 주위의 모든 것의 고마움을 모르다가 잃고 나서야 그 고마웠던 것을 깨닫고 그리워하게 됩니다.

전 중도장애인입니다. 장애인이 되기 전까진 장애인의 삶이 얼마나 힘들고 고달팠는지 몰랐습니다. 그 때도 장애인은 있었을텐데 말입니다. 막상 제가 이렇게 되고 보니 좀더 일찍 깨닫지 못한 것이 후회스럽습니다. 중도인 저도 이럴 진데 선천적 장애인은 그 얼마나 많은 사회적 냉대와 질시를 받으며 삶을 회한과 원망으로 지냈겠습니까? 교육다운 교육을 제대로 받을 수 있었겠습니까? 일다운 일을 하며 생활 할 수 있었겠습니까? 내 몸을 내 생각대로 할 수 없다는 것, 내 팔, 내 다리, 내 입 등 내 것을 내 맘대로 못 하는 것. 이것만큼 힘든 게 있을까요? 어디 있어요? 전 없다고 생각합니다.

그 힘든 것을 조금이나마 덜 힘들고 내 의지대로 내 몸을 부분적이나 통제 할 수 있게 도와주는 것이 재활보조기기입니다. 바로 이 재활보조기기가 있음으로 경험 할 수 있는 몇 가지를 말하려 합니다.

첫 번째, 얼마 전 핸드폰을 떨어뜨려서 고장을 내고 말았습니다. 그래 서비스센터에 전화를 하니 직접 가지고 오면 수리비만 받지만, 출장을 가면 출장비를 받는다고 하더군요. 출장비가 얼마였는지는 지금 생각은 안 나지만, 당시에 전동휠체어가 없었으면 출장비를 물을 수 밖에 없었을 것입니다. 불과 1Km 남짓 되는 거리에 그 서비스센터가 있더군요. 버스도 지하철도 택시도 이용할 수 없었고, 이 전동휠체어가 다리 역할을 톡톡히 하게 됐지요. 다리가 없는 경우, 있어도 걸을 수 없는 경우엔 의자에 바퀴를 달고, 그 바퀴를 돌릴 힘이 없으면 거기에 동력의 힘을 빌려 움직이는 전동휠체어가 나의 다리를 대신할 수 있었던 것입니다. 그러나 안타깝게도 그곳엔 계단 두 개가 있어 들어가지 못하고 문 밖에서 일을 보고 왔습니다. 대신 책임자로부터 경사로 설치 약속을 받았습니다(설치 후 전화로 통고하기로 함).

====> 수레바퀴 법제팀의 의견:

4조. [접근권 보장] (추가조항)

모든 공공기관 및 근린생활 시설에 경사로 혹은 엘리베이터 설치를 의무화하여 장애인의 접근권을 확보하도록 한다.

<편의증진법에 명시되었음에도 위 부분이 사실상 지켜지는 곳은 소수에 불과합니다. 휠체어

를 사용하는 장애인은 상가나 일반건물에 접근하기가 매우 힘들다는 말, 두말 할 필요 있을까요? 「장애인차별금지법」에 이 조항을 확보하여 건축법을 개정하는 것이 바람직하다고 봅니다. 근린상가에 턱을 만들고 경사로 설치를 하지 않는 것은 장애인에게 접근권을 박탈하는 행위이므로 명백한 장애인 차별입니다.>

두 번째, 제가 사는 곳은 아파트촌이라 식료품 및 생활용품을 전화 주문하면 배달해 줍니다. 그런데 마트에 갈 기회가 있어 가격을 비교해 보니 적게는 10%에서 많게는 40%정도 비싸게 샀던 것을 알게 됐습니다. 롯데마트, 까르프, 이마트 등 대형 할인점이 1~2Km 거리에 있는 데도 갈 수가 없었다면, 훨씬 많은 생활비를 들여야 했습니다. 그러니 전동휠체어가 고맙지 않겠습니까?

위의 두 가지의 예를 들었습니다만 어찌 두 경우만 있겠습니까? 학교에, 학원에, 직장에, 관공서에, 시장에, 공원에, 식당에, 극장 등등. 이 모든 곳에 가고자 할 경우전동휠체어가 있다면 혼자서도 다닐 수 있는 자유가 생깁니다. 그리고 장거리인 경우는 전동휠체어로는 어려워 승용차를 장애인이 직접 운전할 수 있도록 보조기 부착 및 구조 변경을 하면 장거리도 이동할 수 있습니다.

====> 수레바퀴 법제팀 의견

제5조. [장애인 보장구 비용부담 면제 및 경감] (추가조항)

① 장애인은 의사의 처방에 의한 재활보조기구(전동휠체어 포함) 구입비용은 의료보험을 통한 지원이 있도록 한다.

<미국과 일본, 독일 등에서는 이미 장애인의 재활보조기구의 경우 의료보험을 통해 비용이 지원되고 있으나 현재 우리나라의 경우 재활병원에서조차 일부 재활보조기기 용품이 의료보험 혜택에서 제외되고 있어서 장애인가족의 부담이 상당히 큰 상황입니다. 장애인 가운데 의료보험료를 꼬박꼬박 내면서 재활병원의 보장구 및 재활보조용품을 구입할 때 의료보험이 적용되지 않는 경우는 명백한 차별이라 생각합니다.>

이와 같이 장애인들이 살아가기 위해 재활보조기구가 꼭 필요한 것을 일부만 예를 들었습니다.

차별, 우린 많이 이 소릴 듣고 있습니다. 인종차별, 남녀차별, 지역차별, 학력차별 등... 차별이란 말에는 숫자상 적다는 뜻을 함축하고 있습니다. 다수가 소수에게 차별 받는다는 것은 힘들지요. '육손 동네에 가면 오손이 차별 받는다' 고 합니다. 한마디로 오손이 왕따당하는 거지요. 우리 장애인이 비장애인 보다 훨씬 많은 숫자라면 이런 자리엔 우리가 아니라 비장애인들이 왔어야 하지 않았을까요? 그렇다고 '전 국민 장애인화' 할 순 없지 않겠어요?

대한민국이 진정한 민주주의 국가로 성장해 나가려면 소수인 장애인의 의견에 귀를 막고

피할 것이 아니라, 소수의 사회적 약자들에게도 귀를 기울여야 하고 그들을 진정 사회 속으로 참여시켜야 한다고 봅니다. 모든 국민이 인간답게 살 권리, 행복권 등이 엄연히 헌법에 보장되어 있습니다만, 사회에서 소외받고 있는 현재의 장애인의 삶은 어떻습니까? 외출을 마음대로 할 수 있습니까? 자유가 있습니까? 인간답게 살고 있습니까? 원하는 직장에서 일하며 보람을 느끼니까? 행복합니까?

그렇지 못하다면 장애인에게 평등치 못한 우리 사회 구조 속에서 오랫동안 불합리하게 차별을 받아 왔기 때문인 것입니다. 우리 장애인도 인적 자원인데 그것을 간과해 왔던 것입니다. 어차피 소수인 우리이기에 이렇게 모여 우리가 차별받고 있는 것을 이야기하고, 사회의 일원으로서 떳떳한 삶을 살아 보자고 모인 것이라 생각합니다.

장애인이 재활보조기기가 있음으로써 어느 정도의 독립생활을 할 수 있게 된다면 과연 당사자나 당사자의 가족, 주위 친지, 사회, 국가에 무엇이 득이 되는지 생각해 봅시다. 어떤 이득이 있을까요?

첫째, 당사자는 휠체어, 전동휠체어, 운전이 가능하도록 구조 변경된 승용차가 있어 전부는 아니더라도 많은 부분을 독립생활할 수 있다면, 늘 다른 사람의 도움을 받던 삶에서 즉, 수동적 삶에서 능동적 삶으로 변하는 것입니다.

이것은 매우 중요합니다. 정상적인 사고를 할 수 있는 대다수의 장애인들이 무대를 바라만 보다가 이제 자신이 직접 무대로 올라가 자신의 삶을 설계하고 행동함으로써 정신적, 육체적으로 건강하게 된다는 것입니다. 전동휠체어를 처음 탔을 때 그 기분은 첫 키스의 황홀함에 견줄 수 있다고 한 어느 장애인의 말을 빌지 않더라도 그 사람의 삶은 기존의 삶보다 업그레이드되는 것은 자명한 것입니다.

둘째, 당사자 가족 및 친지는 어떤 득이 있을까요? 장애인이 독립된 생활을 함으로서 가족들은 제한적이거나 경제적 활동을 할 수 있습니다. 장애인 및 가족들이 경제적으로 평균 이하의 열악한 삶을 사는 것은 많은 의료비도 문제지만 본인 및 가족이 경제적 활동을 못함으로서 더욱더 어려운 악순환이 되는 것 아닐까요?

셋째, 사회 및 국가엔 어떤 득이 될까요? 머리 좋으신 여러분은 이미 답을 아시겠지만 장애인도 인적 자원인 것입니다. 장애인이 비장애인 보다 훨씬 능력이 우수하고 생산성이 높은 경우는 얼마든지 있습니다. 장애 정도, 장애 부위에 따라 교육을 더 받게 된다면 지금보다 훨씬 고급 인력과 전문인이 될 수 있다는 것은 선진국의 예에서도 확인 된 것입니다. 경제적 활동을 하면 본인도 가족도 이득이지만 국가도 세금을 더 걷을 수 있으니 이 얼마나 누이 좋고 매부 좋은 일석이조, 아니 삼조가 아니겠습니까? 이 뻔한 일을 왜 장애인들이 못하고 있습니까? 문제는 돈입니다. 전동휠체어를 비롯한 재활보조기기가 고가이기 때문입니다. 이를 해결하기 위해 선진국에서는 의료보험으로부터 장애인에게 필요로 하는 재활보조기기를 지급하고 있어서 장애인은 재활보조기기 구입에 따른 경제적인 부담을 덜며 생활하고 있습

니다.

2000년도 보건복지부가 실시한 <장애인실태조사>에 의하면, 전 인구 대비 3.09%인 144만 9천 5백 명으로 추산 됐고 그중 전동휠체어가 꼭 필요한 사람이 3만 6천 4백여 명으로 조사 됐습니다. 전동휠체어가 필요함에도 불구하고 전동휠체어를 구입하지 않은 이유가 구입비용 때문인 경우가 85.7%로 조사됐습니다. 전동휠체어가 필요한 장애인의 평균 가구소득은 96.9 만원으로서 전체 장애인 평균 가구소득 107.3만원에 비해 오히려 낮은 것으로 조사됐습니다. 3백만원이 넘는 돈을 장애인 당사자가 부담하기가 어려운 것이지요. 재활보조기기로 인해 장애 인이 능동적 삶을 산다면 당사자는 물론이며 사회적으로도 훨씬 밝은 사회가 될 것입니다.

<전동휠체어가 필요하다고 응답한 장애인의 평균소득>

구 분	전동휠체어 필요장애인	전체 장애인
49만원 이하	35.7 %	25.5 %
50 ~ 99만원	24.5 %	27.6 %
100 ~149만원	17.3 %	19.5 %
150 ~199만원	9.6 %	11.9 %
200만원 이상	12.9 %	15.5 %
계	100.0 %	100.0 %
평균 소득	96.9만 원	107.3만 원
총 인 원	35만9990 명	1백37만6168명

출처 : 보건복지부, 2000년도 장애인실태조사

< 보험급여 대상 장애인 보장구의 유형 . 기준 액 및 내구연한 >

유 형	기 준 액	내 구 연 한
지 팡 이	20,000원	5년
목 발	15,600원	5년
휠 체 어	300,000원	5년

위의 표에서와 같이 현 보험급여 대상엔 전동휠체어 및 승용차 구조 변경엔 아무 언급이 없습니다. 그리고 전동휠체어 및 스쿠터(두 가지로 구분하느냐, 아니면 전동휠체어로 묶느냐 고민 중에 있습니다)는 인도를 이용하느냐 차도를 이용하느냐 하는 문제가 있습니다.

전동휠체어 및 스쿠터를 이용하는 장애인은 인도의 보도블럭 요철이나 장애물로 인해 상대적으로 깨끗한 노면인 도로를 자주 이용합니다(도로와 인도의 경계부분의 턱이 높아 도로로 우회하다가 그냥 도로를 이용하게 됩니다).

====> 수레바퀴 법제팀 의견

: 자동차 도로 옆에 휠체어 및 스쿠터, 자전거 전용 도로를 만들며 인도와의 경계에 부분적으로 턱을 없앤다

블라드 설치: 서울시 규정에 의하면 블라드(자동차가 인도로 진입 못 하도록 하는 설치물)는 높이 75cm~90cm, 폭은 1.2m~1.5m로 설치되어야 하지만, 규정대로 설치 된 곳은 볼 수가 없었다.

현재 전동스쿠터의 경우 자동차와 접촉 사고가 났을 때 「자동차관리법」이나 「도로교통법」상 규정이 모호해 법 해석에 있어 여러 논란이 있는 실정입니다.

「자동차관리법」 시행규칙 제2조(자동차 종별 구분) 5호에 의하면, '이륜자동차는 1인 또는 2인의 사람을 운송하기에 적합하게 제작된 2륜의 자동차(2륜인 자동차에 측차를 붙인 자동차와 2륜 자동차에서 파생된 3륜 이상의 자동차 포함)로 규정한다. 다만, 배기량이 50cc 미만인 것(전기로 동력을 발생하는 구조인 경우 정격 출력 0.59kw 미만인 것을 말한다)을 제외한다' 고 규정하고 있습니다.

이 규정에 의하면 현재 대부분의 스쿠터의 경우 0.6kw이상으로 이륜차에 포함되어, 「도로교통법」상 차량등록 및 면허를 취득해야만 운행이 가능하고 운행 중 교통사고 발생시 무면허로 인정되어 그 책임을 지게 됩니다.

반면 「도로교통법」 제2조(정의) 6호에 보행자(유모차 및 신체장애이용 의자차를 포함)를 규정함에 있어 신체장애이용 의자차의 경우 보행자와 동일시하여 법 적용을 받도록 되어 있습니다.

이와 같이 신체장애이용 의자차에 대한 개념 정의와 함께 그 규격을 명확히 해야 하며, 그에 따른 관련된 항목을 개정 및 보강하여야 합니다.

위와 같이 많은 부분에 있어 장애인이 살기에 직·간접적으로 차별을 받고 살아가지만 장애인이 재활보조기기가 없으므로써 느끼는 고통은 이루 형용할 수 없으며, 이것은 많이 먹고 덜 먹고 하는 차원이 아니라 삶을 지속하느냐 마느냐 하는 생존의 의미라 해도 지나치지 않습니다.

# 장애인 활동보조기기 및 이동보장에 있어서 차별의 문제 - 추가비용 보전으로의 접근 -

김주현(차별금지팀, 한국뇌성마비장애인연합)

장애인이동권에 관한 개괄적인 개념은 첨부1(장애인이동권연대 인터넷 사이트 (access.jinbo.net) 자료실 - 이동권 관련자료 80번 전문)을 참고로 한다.

가능한 한 「이동보장법」에서 논의되는 대중교통수단의 개념과 겹치지 않게 하기 위해 다른 차원의 접근을 해본다. 이동문제의 근본적 해결은 대중교통이용 가능화와 활동보조 인제도의 현실화다. 또한 이를 위해서는 장애인에 대한 경제·사회적인 차별을 철폐하는 ‘장애인연금제’가 선행되어야 한다. 따라서 여기에서는 이동에 따른 추가비용 차원에서 문제제기를 해 보았다.

## 1. 장애로 인해 발생하는 추가비용을 보전하지 않는 것은 차별이다

자유경쟁을 중요시하는 현실 자본주의체제 안에서 중요한 것은 생산이나 소비에 있어서 기회의 균등을 보장하는 것이다. 이는 모든 사회구성원이 같은 출발선상에서 경쟁을 시작해야 한다는 논리로 인식할 수도 있지만, 서로 다른 조건 하에서 출발선만 같다고 할 경우 그 자체에서 불이익을 받을 수 있다는 것을 간과하지 않으면 안 된다. 이는 그러한 불이익에 대해 공정한 경쟁이 되도록 개개인의 조건을 개선하거나, 불이익이 예상되는 개인의 출발점을 다른 개인들보다 앞당기는 등의 적극적인 개입이 필요하다는 것이다. 국가가 이를 수행하지 않는다면 이것은 차별이라 할 수 있다.

장애인은 제 조건들을 고려하지 않는다 하더라도 장애로 인한 육체적·정신적 기능의 결함에 의해 경쟁 조건에 제약을 받는다. 또한 이는 장애인 당사자 뿐 아니라 가족 및 주위 사람들에게도 정신적·경제적 손해를 끼치게 된다. 이것이 결과적으로 소득의 저하로 나타나든, 비용의 증가로 나타나든 이는 비장애인들에게 있어 발생하지 않는 추가비용으로 정의할 수 있고, 이는 경제적인 차별이라 이야기 할 수 있다. 따라서 국가는 이러한 장애인의 추가비용을 적극적인 개입으로 시정 조치해야 한다.

여기에서는 이동의 불가능으로 인한 추가비용에 한정지어 고민해보는 것으로 한다. 또한 여기서 지급되는 현금이나 현물 및 서비스의 지급형태는 원래 의미의 장애수당인 ‘장애인연금’이 되어야 한다는 것을 전제로 한다.



## 2. 장애인 이동에 있어서 발생하는 추가비용의 몇 가지 형태

### 2. 1. 불가능한 대중교통 이용으로 인한 추가비용

대중교통 이용의 불편에 의한 추가비용 : 휠체어장애인 및 목발장애인의 경우 혼자서 버스를 타기 힘들다. 지하철은 모든 역사에 엘리베이터를 설치하지 않으면 혼자서 이용이 불가능하다. 이 경우 장애인은 택시나 개인이동수단을 이용해야 한다. 이는 누구나 이용할 수 있어야 하는 '대중교통수단'을 이용할 수 없음으로 인해 비장애인들이 부담하지 않아도 될 추가비용을 지출하는 것이다. 현재 <장애인연금법공대위>에서 장애를 이유로 발생하는 추가비용을 약 16만원으로 추산하고 있는데 이 비용의 대부분이 의료비와 교통비로 구성되어 있다.

### 2. 2. 이동보조기기 또는 활동보조인의 부재로 단거리 이동 불가능으로 인한 추가비용

단거리 이동을 원할 경우, 활동보조인이나 이동보조기기를 이용하거나 불일이 있는 사람을 장애인이 거주하는 곳으로 불러야 한다. 이 경우 타인의 불필요한 수고를 필요로 하기 때문에 이를 추가비용으로 계산할 수 있다. 정하균 씨의 예에서처럼 전동휠체어가 없기 때문에 단거리에 있는 서비스센터에 갈 수 없어 다른 사람은 몰지 않아도 되는 출장비를 지출해야 하는 경우, 이것도 장애로 인한 추가비용이라 할 수 있다.

### 2. 3. 자가운전권 박탈로 인한 추가비용 및 소득 감소

한국뇌성마비장애인연합에 들어온 상담 사례 중 하나로 1급 뇌병변장애인 P씨의 경우, 외판사원으로 일하면서 운전면허가 필요하였으나 13년간 4회에 걸쳐 운전면허 취득을 시도하였으나 운동능력측정검사에 의해 매번 시험을 치를 자격조차 주어지지 않았다. 그러나 P씨는 실질적으로 운전을 하는 데에는 큰 어려움이 없어서 생계를 위해 무면허로 10여년 간 운전을 해오다 최근 적발되어 50만 원의 벌금형에 처해졌으나 벌금미납으로 구속, 구류 15일을 치렀다. 이 경우 무면허운전은 명백한 범죄행위이지만 무면허운전을 하지 않았을 경우, 운전면허 취득 기회의 박탈로 인한 소득감소가 예상된다.

### 2. 4. 장애인을 배려하지 않은 이동수단, 도로 등의 이용 시 위험발생에 따른 예상비용

보통 사업체에서 일정 정도의 위험이 예상되는 일에 대해 '위험수당'이 지급된다. 이는 예기치 않은 사고로 발생될 비용에 대한 일종의 보전으로 해석될 수 있는데, 이것은 장애인을 배려하지 않은 이동수단 및 도로시설에 의해 위험에 무방비상태로 노출되어 있는 장애인들에게도 적용되어야 한다. 실제로 장애인들의 경우, 비장애인들이 어려움 없이 이동하는 공간 즉, 버스나 지하철의 짧은 승·하차시간, 버스의 높은 출입구 승·하차시, 지하철의 승강장과 전동차 사이의 간격 및 단차, 차량의 흔들림 등이나 고르지 않은 보도상태, 가는 곳마다 즐비한 계단에 의해 넘어지고 떨어져서 다치거나 오이도나 발산역 등에서처럼 목숨을 잃는 경

우도 허다하다. 게다가 우리 나라는 보험에서도 그것이 가장 필요한 장애인들이 보험의 혜택을 받기 어려운 것이 현실이다. 이것은 명백한 차별이며, 이로 인해 발생하게 되는 비용은 장애로 인한 추가비용으로 정의될 수 있다.

※ 우리나라의 대중교통 및 편의시설의 현실을 독일과 비교한 기사 자료가 있어 첨부한다 (첨부 2 참고).

### 3. 추가비용의 보전, 어떠한 식으로 할 것인가? 현금 VS 현물·서비스

장애로 인한 추가비용의 보전 방법은 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 그러한 비용을 현금 등을 통한 직접적인 현금 지급으로 해결하는 것이고, 다른 하나는 전동휠체어나 개인 활동보조인 등의 현물 및 서비스를 제공하는 형식으로 해결하는 것이다.

#### 3. 1. 현금형식의 추가비용 보전에 따른 장·단점

○ 장점 : 개개인의 다른 유형과 정도의 장애 따른 보조기기 및 서비스가 다양할 수 있기 때문에, 이 비용을 현금형식으로 직접 지급하게 되면 개인의 필요에 따른 보조기기 및 서비스의 선택권이 보장된다. 또한 이는 보조기구 및 서비스의 구매력을 상승시켜 관련 산업 분야를 활성화, 나아가 시장을 창출시켜 장애인 및 비장애인의 고용창출의 효과를 가져올 수 있다.

○ 단점 : 현금사용의 책임이 장애인당사자에게 부여된다. 다시 말해 합리적 소비의 경험이 부족한 장애인들에게 직접 현금이 주어질 경우, 본래 취지와는 다르게 쓰여질 우려가 있다. 이는 장기적으로 장애인들에게 직접소비의 경험을 쌓게 하는 것으로 해결될 수 있다.

#### 3. 2 현물 및 서비스 제공 형식의 추가비용 보전에 따른 장·단점

○ 장점 : 당사자에게 필요한 현물 및 서비스가 구매 과정 없이 직접 수요자에게 지급된다. 따라서 합리적 소비가 어려운 장애인에 의한 재정낭비를 방지할 수 있다. 이에 대한 책임은 현물 및 서비스 제공자인 국가나 국가의 의뢰를 받은 기관에 부과되게 된다.

○ 단점 : 장애인 개개인에 맞는 재활보조기구나 서비스를 지급하는 데 어느 정도 제한적이다. 제공 대상 및 필요 보조기구나 서비스 선정 기준에 있어 당사자들간의 또 다른 차별이 생겨날 우려가 있다. 제공받은 현물이나 서비스에 대한 책임의 부재로 재정의 추가 지출이 우려된다.

## 이동권(Rights of Mobility)이란 무엇인가

### -이동권의 정의와 그 의미-

#### ● 이동권의 정의

이동권이란 기본적으로 “어떠한 목적으로 통행(trip)을 할 때, 출발지에서 목적지까지 수단(mode) 및 동선을 확보함에 있어, 제약을 받지 않고 자유로울 수 있는 권리”를 의미한다. 즉 말 그대로 자유롭게 이동할 수 있는 권리인 것이다.

이러한 이동권은 크게 건축물이나 시설과 같은 정적인 대상을 중심으로 그 안에서, 그리고 안으로·밖으로 이동할 수 있는 문제(구조물의 편의시설)와, 동적인 교통수단을 자유롭게 안전하게 이용할 수 있는 문제, 그리고 일반적 도로 환경의 문제(인도의 턱, 횡단보도, 유도 블록 등)를 포함하게 된다.

#### ● 이동권은 모든 사회구성원에게 적용되는 보편적 권리

대다수의 일반인들에게 있어 이동할 수 있는 권리, 즉 이동권(Rights of Mobility)은 하나의 권리로서 ‘인식’되지 않을 수 있다. 그것은 마치 공기가 없이는 살아갈 수 없지만, 공기를 마시는 것을 하나의 권리로서 이야기할 필요를 느끼지 못하는 것과 비슷하다고 할 수 있을 것이다.

그러나 이동권의 문제에 있어 일차적 주체라고 흔히 이야기되는 장애인, 노약자, 아동, 임산부는 통시적인 관점에서 바라보았을 때, 결코 이 사회의 소수자가 아니다. 인간은 누구나 일생을 살아가며, 아동의 기간을 거쳐 노약자의 시기를 맞게 되고, 여성의 경우 임산부의 상태를 경험할 수 있기 때문이다. 또한 한국 사회에서 장애의 발생 요인 중 89.4%가 각종 질환 및 사고에 의한 후천적 원인에 의한 것이라는 현실은, 이 사회 구성원 누구나가 일시적으로 그리고 잠재적으로 장애인일 수 있음을 말해준다고 할 것이다.

#### ● 이동권은 곧 생존권이며, 사회적 존재로서 살아가기 위한 기본적 권리

이러한 이동권의 문제는 단지 자신이 가고자 하는 곳으로 자유롭게 이동하고자 하는 욕구에 한정되는 것이 아니라, 인간으로서 생존하고 사회생활을 영위할 수 있는 기본이 된다고 할 수 있다. 이동할 수 없다면 사회적 관계에 있어서도, 그리고 다양한 활동영역에 있어서도 근본적인 배제, 관계의 단절을 경험할 수밖에 없기 때문이다.

이동약자에 대한 아무런 고려 없이 구축된 한국 사회의 구조 속에서, 전체 장애인구 중 51.6%가 초등학교 졸업 이하의 학력을 지닌 채 살아가고 있으며, 70% 이상의 장애인들이 실업상태에 처해 있는 현실은 이러한 문제의 한 측면을 드러낸다고 할 수 있다. 그러한 의미에서 이동권은 곧 생존권이며, 인간이 사회적 존재로서 살아가기 위한 가장 기본적 권리라고 할 수 있는 것이다.

## ● 한국 사회 장애인이동권의 현실

작년 초, 오이도역에서 일어난 수직형리프트 추락참사는 한국 사회 장애인 이동권의 현실을 그대로 드러낸 사건이었다. 2001년 1월 22일 지하철 4호선 오이도역에서 박소엽(71, 여, 지체3급), 고재영(71, 남)씨 부부가 장애인용 수직형 리프트를 이용하다가 철심이 끊어지면서 추락해, 박소엽 씨는 사망하고 고재영 씨는 다리가 부러지는 중상을 입는 사고가 발생한 것이다. 그러나 정부는 장애인의 기본적인 인권과 이동권의 문제에는 관심도 두지 않은 채, 황급히 유족에게 1억 7천만원이라는, 다소 이례적인 거금의 보상금을 지급하며 이 문제를 무마하려 하였고, 정부의 이러한 기만적인 행태는 그 동안 억눌려 왔던 장애인의 분노를 모아내며, 장기적인 장애인 이동권투쟁의 깃발을 올리는 계기가 되었다.

한국 사회의 장애인들은 집밖 활동 시 여러 가지 이유로 불편을 느끼거나 이동의 불가능을 경험하게 된다. <2000년도 장애인실태조사>에 따르면 장애인들은 집밖 활동 시 전체 장애인의 64.5%가 불편함을 호소하고 있다. 그리고 집밖에서의 활동 시 불편사항을 살펴보면 대중교통수단과 각종 건축물의 편의시설 부재가 매우 심각한 상태이며(대중교통수단의 편의시설 부족이 52.5%, 계단·승강기의 편의시설 부족이 59.0%), 이동을 보조할 수 있는 개호인(介護人)의 필요성이 매우 절실함을 알 수 있다(몸이 불편해서가 76.1%, 외출 시 동반자가 없음이 34.6%)<sup>2)</sup>.

지하철역사에 장애인·노약자 등을 위해 설치된 이동편의시설에는 계단난간 형태의 레일을 부착해 이동하게 하는 고정형 리프트, 간이형 엘리베이터라고 할 수 있는 수직형 리프트, 그리고 엘리베이터가 있다. 그러나 고정형 리프트는 지하철을 한번 이용하기 위해 보통 20 - 30분의 시간이 소요될 뿐만 아니라 잦은 안전사고에 시달려 왔으며, 비용이 적게 든다는 이유로 엘리베이터 대신 최근에 설치되기 시작한 수직형 리프트 역시 아무런 설치기준, 안전기준이 존재하지 않았기 때문에 오이도역의 추락참사는 어쩌면 예견된 것이나 다름없었다고 할 수 있다. 오이도역에 설치된 수직형 리프트의 경우에도 설치된 지 3개월도 지나지 않아 이와 같은 참사가 발생하였다. 그러나 현재 전체 지하철 역사 중 엘리베이터가 설치된 역사는 전체 역사 366곳 중 21.3%인 78곳에 불과한 상황이다.

또한 한국 사회에서 가장 일반적인 대중교통이라고 할 수 있는 버스는 단지 비장애인들에게만 '대중'교통일 뿐, 대부분의 장애인들에게는 원천적인 접근이 불가능한 현실에 있다. 외국의 경우, 1980년대부터 저상버스가 보편화되고 있는데, 버스 밑바닥이 매우 낮게 설계된 저상버스는 마치 길에서 걷는 듯 탈 수 있어 장애인은 물론 노인, 임산부, 아동 등 모든 이동약자에게도 안전하고 편리한 교통수단이라 할 수 있다. 우리 나라에서도 저상버스가 생산은 되고 있지만, 정부의 정책 부재로 인해 아직까지 실제로 운행되는 저상버스는 한 대도 없다.

2) 이 통계를 해석함에 있어 주의해야 할 것은, 외출시 동반자가 없음, 몸이 불편해서라는 항목에 대한 부분은 장애인의 신체적 장애에 따른 응답이라기 보다는 사회적인 제도와 물리적인 환경의 문제(사회적 장애)가 함께 결합된 응답이라고 보아야한다는 것이다. 실제적으로 사회적 시스템이나 환경이 장애인이 일상생활을 영위하는데 적합하게 바뀔 수 있다면, 이러한 응답의 비율은 크게 줄어들게 될 것이기 때문이다.

## ● 장애인이동권 확보를 위한 우리의 요구

장애인이동권쟁취를위한연대회의(이하 장애인이동권연대)가 결성과 함께, 장애인 이동권 확보를 위해 요구한 사항은 ▲지하철의 모든 역사에 승강기(엘리베이터)를 설치할 것 ▲장애인도 대중버스를 이용할 수 있도록 대책을 즉각 강구할 것 ▲장애인의 이동권을 제도적으로 뒷받침 할 수 있는 법률의 제정 ▲장애인이동권 확보를 위해 정부와 장애인단체가 함께 협의할 '장애인이동권정책위원회'를 설치할 것, 이렇게 네 가지로 요약할 수 있다. 이러한 요구 사항은 장애인의 이동권 확보에 있어 중요한 축을 이루는 '대중교통' 문제를 우리 사회 전체와 정부를 향해 본격적인 '의제'로 제기하는 의미를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 정부와 서울시는 <장애인편의시설 확충·정비 5개년 종합계획>에 의해, 지하철의 경우 설치 '가능한' 역사에는 '되도록' 엘리베이터를 설치하고, 버스의 경우에는 서울시를 4개 권역으로 나누어 무료셔틀버스에 의해 장애인의 이동권을 해결하겠다는 안이한 전시 행정적 정책을 제시하고 있을 뿐이다.

이전까지 「승강기제조및관리에관한법률」은 승강기의 종류를 엘리베이터와 에스컬레이터로 한정하여, 장애인용 리프트에 대해서는 아무런 설치 및 안전기준을 적용하지 않았고, 오이도역 추락참사와 투쟁 이후에야 산업자원부 기술표준원은 승강기의 범위에 장애인용 리프트(고정형/수직형)를 포함하도록 시행령을 개정하여 휠체어리프트검사기준을 제정하였고, 이에 따라 지난 2002년도 10월 18일까지 전국의 모든 휠체어리프트에 대한 검사를 단행하여 검사를 통과하지 못한 대다수의 휠체어리프트에 대한 대대적인 보수를 지시한 바 있다. 그러나 고정형 리프트는 이용의 불편함, 수많은 시간낭비, 그리고 개방형 이동시설이 갖는 기본적인 안정성의 결함으로 인해 근본적으로 '장애인이 안전하고 편리하게 이동할 권리'를 전혀 보장할 수 없는 시설이라 할 것이다.

특히 버스 문제에 있어 현재 시범적으로 10여 대의 무료셔틀버스가 운영되고 있는 북부지역의 경우를 보면, 단지 하루 3차례(토요일 2회, 일요일 운행 안 함) 복지관이나 관공서, 장애인밀집거주지역 등을 겨우 연결하고 있을 뿐이다. 무료셔틀버스와 같은 교통수단(STS: Special Transport Service)은 일반 대중버스를 장애인이 이용할 수 있다는 전제 하에 일종의 보조수단으로서의 성격은 지닐 수 있을지언정, 이를 통해 전체 장애인의 이동문제를 해결하겠다는 발상은 장애인의 제한된 사회활동을 전제로 한 것일 뿐만 아니라, 버스의 운행시간에 장애인의 생활주기를 맞추어야 하며, 근본적으로 장애인의 사회통합을 거부하는 정책이라 할 수밖에 없다.

또한 장애인이동권연대의 투쟁 속에서 저상버스 도입의 문제가 쟁점이 되자, 지난 해 서울시는 언론을 통해 저상버스 도입을 발표하며, 마치 장애인이동권연대의 요구를 수용하는 듯 여론을 호도하였다. 그러나 서울시가 발표한 저상버스 도입은 사회복지공동모금회가 구입하여 서울시, 인천시 등 6대 지방자치단체에 제공한 저상버스를 받아 용산구 지역의 무료셔틀버스로 운행한 것이었다. 따라서 장애인이동권연대의 요구처럼 일반대중버스 노선 내에 장애인과 비장애인이 함께 이용할 수 있도록 저상버스를 도입한 것이 아니라, 앞서 그 문제점

를 이야기했던 장애인용무료셔틀버스를 강북 2권역에 확대하면서 리프트장착형 버스를 저상형 버스로 대체한 기만적인 정책에 불과할 뿐이라고 할 수 있다.

지금까지 정부당국은 저상버스 도입에 대해 난색을 표명하며 두 가지 이유를 들어왔는데, 그것은 한국의 도로 환경이 저상버스가 운행되기에는 어렵다는 것과 예산이 부족하다는 것이다. 그러나 이 두 가지 근거는 전혀 정당성을 지니지 못한다. 첫째 서울시가 강북 2권역에 무료셔틀버스로 저상버스를 운행하겠다는 것은 첫 번째 근거에 대한 자가당착이라고 할 수 밖에 없다. 그들 말대로 한국의 도로 환경이 저상버스가 운행되기 어렵다면 과연 강북 2권역만은 유달리 저상버스를 운행하기에 알맞다는 것인가? 둘째 그들이 이야기하는 예산 부족의 문제 역시 장애인 관련 예산이 전체 예산의 1%에도 못 미치는 상황에서, 장애인문제에 있어 일정한 수준을 구축한 서구 유럽의 장애인관련 예산이 보통 전체 예산의 15~25%정도라는 사실을 감안한다면, 실로 궁색한 변명에 불과하다고 할 수밖에 없는 것이다.

[첨부 2]

## 독일 헌법, 장애인차별 금지 명문화 장애인편의시설 확보 의무화, 이동권은 당연한 권리

김태희 기자uzsjxd@uni-bonn.de] 출처 : 오마이뉴스.

최근 장애인도 버스를 타게 해달라면서 장애인이동권연대 소속 장애인과 지원 학생들이 버스에 휠체어를 사슬로 묶고 시위를 벌인 사건이 있었다. 이 사건을 계기로 '장애인 이동권'이라는 개념에 대해 사회적 관심이 환기되고 있는데, 우리의 거리는 아직 장애인이나 노인 등에게는 불편이 크다고 지적하는 사람들이 많다.

독일의 거리에서는 한국에서보다 더 많은 장애인들을 볼 수 있다. 한국이 독일보다 장애인이 더 적은지는 모르겠지만, 이는 장애인들이 거리를 다니기 불편한 우리 상황과도 관련이 있는 것 같다.

한마디로 독일의 도시는 휠체어를 탄 장애인이 타인의 도움 없이 혼자서 움직이는데 큰 불편이 없도록 도로 및 차량의 편의시설이 잘 갖춰져 있다고 말할 수 있다. 도로의 경우 차도와 보도의 높이 차이가 10cm 미만을 유지하고 있어 횡단보도 등과 연결되는 부분에서 턱을 낮추는 것이 훨씬 용이하다.

또 보도 바닥이 대체로 울퉁불퉁하지 않고 고르게 이루어져 있어 휠체어나 유모차 이용자의 보행에 어려움이 적다. 독일에는 육교가 거의 없고 지하도도 별로 없는 편이고 도로 횡단에는 거의 횡단보도를 이용하기 때문에 장애인의 이동에 불편이 적다. 지하도가 있는 경우에도 반드시 경사로나 승강기가 설치되어 있다.

장애인이거나 노약자가 좀더 자유롭게 움직일 수 있는 것은 도로 외에도 독일의 건물 구조 때문이기도 하다. 독일의 공공건물은 2층 이상인 경우 반드시 경사로와 승강기를 갖추도록 되어 있다. 공공건물이 아니더라도, 사람들이 많이 찾는 백화점이나 학교, 서점, 식당 등에는 거의 빠짐없이 승강기가 갖추어져 있다. 그리고 건물 출입구도 휠체어가 드나들 수 있게 충분한 넓이를 가지고 있고, 문턱을 없앴다.

이런 이유로 장애인들은 비장애인들과 마찬가지로 자신이 원하는 곳은 어디든지 갈 수 있는 것이다.

기자가 있는 본에서 오페라를 보러 간 적이 있는데 그곳에서 독일의 장애인에 대한 배려에 대해 실감했다. 오페라하우스에는 휠체어 전용 공간이 마련되어 있어 장애인들은 자신의 휠체어를 타고 공연장으로 들어가 거기에 그대로 앉은 채 관람이 가능하도록 되어 있었다.

### 독일 대중교통수단의 장애인 시설

독일의 모든 시내버스는 휠체어나 유모차 등의 쉽게 타고 내릴 수 있도록 버스의 차체가 낮은 소위 저상버스이다. 버스 종류에 따라 차이는 있지만, 지면으로부터 차체의

높이는 대략 30-35cm이다. 참고로 우리나라의 버스차체 높이는 약 65cm이다.

그러나 독일 버스의 차체 높이인 30cm는 다소 낮은 편이기는 하지만 휠체어나 유모차가 오르고 내리는 데에는 무리가 있다. 그래서 나온 방법이 정류장에 정차한 버스의 차체가 보도 쪽으로 기울어지는 것이다. 기자가 처음 독일에 왔을 때 한쪽으로 푹 꺼지는 버스를 보고 사고가 난줄 알고 놀랐던 기억이 있다. 이렇게 차체가 기울어지고 입구 바닥에서 보조판이 나와서 휠체어가 쉽게 버스에 오를 수 있도록 해준다.

그리고 버스 내에는 입구 바로 안쪽에 휠체어나 유모차를 위한 널찍한 전용 구역이 있다. 물론 이 자리에 다른 사람들도 서 있을 수 있지만 휠체어나 유모차 이용자들이 있을 경우에는 자리를 비켜주어야 한다.

이렇게 편의시설이 잘 갖추어져 있더라도 이를 운용하는 사람들이 장애인에 대해 배려하는 마음이 없다면 무용지물일 것이다. 독일에서는 버스의 경우 휠체어 장애인이 타고 내릴 때까지 운전기사가 기다려 줄 뿐 아니라 도움이 필요한 경우 차에서 내려 직접 도움을 준다. 다른 승객들도 필요한 경우에는 장애인이 버스를 오르고 내릴 때 도와주며, 이 때문에 운행이 다소 지연되더라도 불평하는 법이 없다.

한편 지하철이나 철도에서도 모든 역사에 장애인용 승강기가 설치되어 있다. 휠체어용 리프트는 설치비는 저렴하지만, 장애인의 사용시 시간이 많이 소비되고 잦은 고장과 안전상의 문제로 독일에서는 많이 사용하지 않는 것 같다. 지하철과 철도 차량 역시 휠체어 이용자가 불편함이 없도록 설계되어 있고, 차량 내에 이를 위한 전용 공간이 마련되어 있다. 독일의 장애인들은 교통비와 공공시설 요금 등을 면제받거나 대폭 할인혜택을 누리고 있다. 기차는 장애인 당사자와 보호자까지 무료로 이용할 수 있고 일정 횟수까지는 택시 역시 무료 이용할 수 있다. 물론 택시를 이용할 때 운전기사가 휠체어를 접어서 자동차 트렁크에 넣어주는 등의 서비스는 기본적으로 이루어지고 있다.

### 장애인 이동권에 대한 시각과 법적 규정

독일은 2차 대전 당시 나치가 수만 명의 신체장애인들에 대해 소위 '살 가치가 없는 생명'이라고 규정하고 이들을 '안락사'라는 미명 하에 대량 학살한 아픈 기억을 가지고 있다. 이것은 지금도 독일인들의 마음속에 깊은 상처로 남아 있고 독일은 2차 대전 종전 이후 이러한 과거에 대해 나름대로 철저한 반성을 거쳤다. 이제 독일의 장애인에 대한 사회적 배려는 어느 나라 못지 않게 잘 이루어져 있다고 볼 수 있다.

독일에서는 장애인의 이동권 확보를 인권 문제로 받아들이고 있다. 장애인이나 노약자를 포함, 누구든지 자신이 원하는 곳으로 자유롭게 갈 수 있는 기본적인 권리가 있다는 것이다. 그러므로 사회가 이를 위한 조치를 취하는 것은 시혜가 아니며 장애인들의 당연한 권리를 충족시키는 것이다.

반대로 이러한 조치를 취하지 않는 것은 장애인에 대한 차별이라는 관점에서 접근하고 있다. 독일 헌법 3조 3항에서 "누구도 자신의 장애 때문에 차별 받아서는 안 된다"라고 장애인에 대한 차별금지를 명문화하고 있다. 이러한 헌법 하에서 여러 하위 법률들은



장애인의 보행과 교통수단 이용을 위한 편의시설 확보를 의무화하고 있다. 거기에다가 최근 독일 정부는 장애인 관련 법안을 내년 총선 전까지 대폭 개정하겠다고 발표했다. 독일 정부는 이번 법 개정의 주안점은 전 사회 영역에서 장애인에 대한 장벽 없애기라고 선언했다. 이는 주로 이동권과 정보접근권을 의미한다.

이 법안의 구체적인 내용을 살펴보면, 이제 새로 문을 여는 식당들은 장애인용 화장실을 구비하지 않을 경우 허가를 받을 수 없게 되었다.

공공교통에 있어서 좀 더 엄격한 규정들을 통해 중증 장애인도 혼자 대중교통수단을 이용한 여행이 가능하도록 하겠다고 밝혔다. 또한 정부 청사의 장애인 이용 시설 확충과 청각 장애인을 위한 수화 통역규정, 시각 장애인을 위한 공공 문서의 점자화나 카세트테이프화 등의 조치를 규정하고 있다.

공공 분야 외에도 민간기업들이 중증 장애인의 고용을 장애를 이유로 거부할 경우 손해배상을 청구할 수 있도록 하고, 장애인 시설이나 복지 등을 거부하는 민간 기업이나 단체에 대한 장애인 단체의 집단 소송도 용이하게 하고 있다. 독일의 장애인 단체들은 이러한 법안이 독일의 장애인 정책에 있어 새로운 전기를 가져올 것이라고 환영의 뜻을 표하고 있다.

# 방송·통신에서의 장애인차별 현황

김철환(차별금지팀, 한국농아인협회)

## 1. 엿보기

『TV 오락 프로그램이 불필요한 자막을 지나치게 많이 내보내고 있다는 지적 속에 정작 이라크전 관련 뉴스 프로그램은 청각장애인 등을 위한 자막방송을 소홀히 하거나 아예 실시하지 않고 있는 것으로 조사됐다. 지난 4일 사단법인 한국농아인협회가 지난달 20일부터 27일까지 8일간 방송된 이라크 관련 뉴스에 대한 자막방송 실태를 조사한 결과에 따르면, KBS, MBC, SBS 등 3개 방송사가 이라크전 관련 뉴스를 방송하면서 뉴스 방송 시간의 32.9%에 해당하는 시간만 자막방송을 실시한 것으로 나타났다. . . .』 (‘청각장애인에게는 반쪽 뉴스’, 경향신문, 2003. 4. 7. 37면) 이 기사의 제목에서 보듯이 우리사회에서 청각장애인들은 반쪽짜리 정보밖에 인지하지 못하고 있다. 반쪽짜리 정보는 반쪽으로 유용한 것이 아니라 온전치 못한 정보로 인하여 정보가 왜곡되고, 정보의 시용이 불가능하여 정보접근이 차단된 것과 같은 결과를 초래한다.

정부에 등록된 청각장애인은 123,823명(2002. 12, 보건복지부)이며, 정부에서 추정하는 숫자는 175,578명(보건복지부, 2000. 12)이다. 청각장애인의 정부 추정인구 17만 명은 남한 인구 4,800만 명(2002. 1. 행정자치부)의 0.4%에도 못 미치는 숫자이다. 그렇다면 청각장애인의 권리는 일반인 권리의 0.4%만을 제공받아야 하는 것인가? 물론 아니다. 원론적인 이야기지만 대한민국의 헌법 제10조에 ‘모든 국민은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다’, 동법(同法) 제34조에는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.’라고 되어 있다. 즉, 99.6%의 건청인(청각장애인을 제외한 무형의 정보접근에 제약이 덜한 장애인도 포함)이나 0.4%의 청각장애인도 권리는 같다는 이야기다.

다른 장애인과 마찬가지로 청각장애인들은 ‘대한민국 국민이 맞나’라는 의구심이 들 정도로 곳곳에서 차별을 받는다. 첫째, TV시청이다. 방송사에서 자막이나 수화통역방송을 해주는 비율이 낮고, 유선이나 위성채널에서는 이마저도 없어 청각장애인들이 TV시청은 ‘그림의 떡’이다. 둘째, 유선전화 사용이다. 전화사용이 보편화된 지 오래지만 청각장애인에겐 무용지물이다. 셋째, 비디오 시청이 쉽지가 않다. 또한 영화 관람도 마찬가지다. 한국영화 시장이 급성장하고 있는 것과는 다르게 청각장애인들은 영화를 보고자 하는 감정도 억눌러야 한다. 넷째, 의사소통의 불편함이다. 의사소통의 불편으로 일상의 각종 정보에 소외되고 있으며 공

공기관의 이용과 취업 등에서도 불이익을 받는다. 또한 사법기관에서 인권침해를 당하는 사례도 있다. 다섯째, 교육 환경이다. 청각장애학생들이 과의를 받는다는 것은 꿈도 꿀 수 없는 실정이다.

또한 어렵게 입학한 대학에서조차 수화통역이나 자막 등 지원이 없어 강의를 듣지 못해 중도에 학업을 포기하는 사례도 있다. 이 외에도 인터넷이나 정보통신기기 사용에 어려움을 겪고 있으며, 비상상황을 알 수 없어 생명과 재산의 피해를 받는 경우도 있다. 하지만 이 글에서는 이 모든 내용을 다루기는 어렵고 방송에서의 차별, 전화접근에서의 차별의 현황과 외국에서 행해지는 차별 극복을 위한 서비스 현황을 간단히 살펴보기로 한다.

## 2. 미디어 접근에서의 차별

통상적으로 미디어에서의 차별은 미디어의 내용 왜곡, 내용 참여, 내용 접근, 접근기능 추가여부에 있다.

미디어에서 내용 왜곡의 차별을 보면, 잘 알다시피 장애인에 대한 비하하는 표현과 용어를 사용하는 문제, 그리고 장애인을 특별한 사람으로 왜곡하는 경우이다. 이 경우 미디어매체를 제작하는 사람들의 무지해서이기도 하지만 미디어매체의 상업적인 논리에 의한 의도성도 있다. 그 예가 장애인을 영웅시하는 것과 모 영어교육 광고에서 영어를 못하는 사람을 빗대어 '병어리 영어', '귀머거리 영어'라는 용어를 상업적으로 사용하는 등이다.

내용의 참여는 2001년 「방송법」 개정으로 방송참여권(access)이 법적으로 보장을 받고 있지만, 장애인들이 방송 등 미디어의 참여를 할 수 있는 공간이나 관련 내용은 많지 않은 현실이다. 특히 최근에 KBS에서 23년이라는 장기간 방송했던 장애인 대표프로그램인 '내일은 푸른 하늘'의 송출과 제3라디오의 장애인영역 특화의 처사는 장애인의 보편적인 채널접근을 막는 행위이며 장애인과 일반인의 사회통합에 앞장서야 할 방송사가 이를 거스르는 행위이다. 또한 방송사의 방송프로그램 중에 장애인관련 방송을 편성하지 않거나 편성하더라도 상업논리(광고료)와 시청률 경쟁 때문에 새벽이나 심야로 밀리는 현상도 간과해서는 안될 문제이다. 그리고 다 채널을 지향하는 케이블방송이나 위성방송에서 장애인 등 소외계층을 전문적으로 다룰 수 있는 공익채널 할당을 하지 않고 있다. 현재 몇 개의 채널사업자가 채널신청을 한 상태이지만 이러한 채널도 상업적인 논리를 적용하여 경쟁력에 뒤처지는 실정이다. 이는 이익의 사회환원의 원칙을 지키고 있고 특화된 채널의 운영을 꺼리는 행위이므로 차별로 규정짓는데 무리가 없다.

내용 접근 문제는 사례에서 보지만 단순한 문제는 아니다. 현재 청각장애인을 위한 수화통역방송은 몇 개의 지상파방송사에서 주당 30분 정도이고, 자막방송도 5개 채널에서 20% 이하로 방영하고 있다. 시각장애인을 위한 화면해설방송도 MBC의 '6mm 세상 속으로'와 KBS의 '대추나무 사랑 걸렸네'를 제외하면 없는 실정이다. 이 외에도 지역방송사나 계열사의 경우, 자막이나 화면해설 방송은 전무한 실정이다. 방송의 한 형태인 케이블방송과 위성방송은 더할 나위 없다.

이는 엄연한 차별이라고 볼 수 있다. 그 이유는 방송은 공공의 재산인 전파를 사용하고 있고, 수신료라는 국민의 세금을 사용하고 있으며, 광고료라는 국민의 재원을 사용하고 있으므로 당연히 방송이 공익성에 비추어 접근이 어려운 이들을 위해 최선을 다할 의무가 있기 때문이다.

### ○ 방송내용 접근 차별사례

교과방송 접근에 어려움을 겪는 사례(동아일보, 2000. 12. 5)

『청각장애 여고생 쌍둥이를 둔 주부 고순복(高順福·42·충북 충주시 연수동)씨는 쌍둥이의 대학입시 문제만 생각하면 애가 탄다. 청각장애학교인 충주성심학교와 일반 학교인 충주예성여고 1학년에 각각 다니는 딸 한지혜(韓志慧·16), 지선(志善·16)양의 꿈은 대학에서 유아교육을 전공해 선생님이 되는 것. 하지만 대학의 높은 관문은 고사하고 학교의 수업 진도도 따라잡기 힘들다. 들리지 않는 것이 학습의 큰 장벽이기 때문이다.... 고씨는 쌍둥이가 고교생이 된 뒤에는 이들의 복습을 돕는 일이 더욱 막막해졌다. 남편(45)이 가스배달을 하는 어려운 형편에도 점차 뒤쳐지는 학력을 만회시켜 주기 위해 여기저기 기웃거렸지만, 어디에도 수화를 통해 가르치는 사설학원이나 가정교사는 없었다. 마지막 기대는 교육방송(EBS)의 교과과정 방송수업. 그러나 코미디 프로에도 흔히 등장하는 자막이 교과방송에는 없다. 두 딸은 몇 번인가 텔레비전 앞에 앉더니 이내 방송교재를 내던지고 말았다.』

## 2. 1. 방송접근시스템의 개념 및 현황

여는 글에서 밝혔듯이 시각장애의 경우는 TV의 화면을 볼 수 없어 들리는 음향에 의존하여 내용을 추측할 뿐이다. 청각장애인의 경우는 라디오는 듣지 못해 내용을 알 수 없고, TV는 화면을 보는데 중요한 음향에 접근하지 못해 나름대로 내용을 추측하며 시청한다. 이를 위하여 방송에 접근이 가능하도록 하는 시스템을 사용하고 있는데, 시각장애인을 위한 접근 시스템은 화면해설방송인 DVS(Descriptive Video System)이다.

### 1) 화면해설

시각장애인을 위한 '화면해설(DVS)' 시스템은 텔레비전에서 대사 없이 전개되는 움직임이나 사건들을 이해할 수 있도록 해설자가 그 장면에 대한 설명을 부가적으로 제공하는 것을 말한다. 올해 장애인의 날을 맞아 KBS와 MBC가 시범적으로 화면해설방송을 내보냈으며,<sup>3)</sup>

그 이후 MBC의 '6mm 세상 속으로'와 KBS의 '대추나무 사랑 걸렸네' 두 편에 화면해설을 부가하여 운영하고 있을 뿐, 아직까지 우리나라에서는 화면해설방송은 확대되지 못하고 있다.

DVS에서는 해설자의 내레이션이 텔레비전의 보조오디오트랙(secondary audio track)에 실리게 되므로, 텔레비전 시청을 원하는 시각장애인은 아무런 불편 없이 간단한 리모컨 조작만으로 대사 이외의 극적 상황을 생생하게 전달받을 수 있게 된다. 이 부가서비스를 받기 위해서는 먼저 프로그램을 제작할 때 방송사측에서 메인오디오트랙 이외에 장면해설을 위한 보조 트랙을 삽입하여야 하고, 시청자는 이러한 별도 채널의 수신이 가능한 TV를 보유하고 있어야 한다. 미국에서는 이미 1993년부터 보조오디오트랙의 수신이 가능한 TV가 출시되고 있으며, 현재 대부분의 방송사들은 다국어방송의 수신을 목적으로 고안된 이 장치를 통해 스페인어를 더빙한 프로그램을 내보내고 있다. 채널인식 장치가 없는 TV의 경우, 별도의 컨버터를 부착해야 '화면해설'을 청취할 수 있다.4)

## 2) 수화통역방송

청각장애인을 위하여 일반적으로 텔레비전 방송에서 제공할 수 있는 서비스로 수화통역방송과 폐쇄자막방송이 있다. 뉴스 등의 프로그램을 보다 보면 텔레비전 우측 하단에 원형으로 수화통역사의 모습을 삽입해서 방송하는 것을 볼 수 있다. 수화통역방송은 모든 텔레비전 화면에 나타나기 때문에 화면의 일부를 가려 시청을 제한할 수 있으며, 그 속도나 적절성에 있어서도 많은 문제를 드러내고 있다. 그리고 가장 큰 문제는 수화통역방송시간이 일주일에 30분 내외로 극히 제한적이라 수화언어를 사용하는 청각장애인들이 방송에 접근이 쉽지 않다는데 있다.

<표 1> 방송사별 수화통역방송서비스 현황(한국농아인협회, 2002. 9)

구분	방송사	프로그램	요일	방송시간	주간누계
지상파	KBS-1	뉴스	매주 월	□ 17:00~17:15	35분
		뉴스	매주 토	□ 17:00~17:10	
		뉴스	매주 일	□ 10:00~10:10	
		사랑의 가족	매주 토	□ 11:30~12:00	
	MBC	뉴스	매주 월~금	□ 17:00~17:20	100분
	SBS	뉴스	매주 목, 금	□ 17:00~17:20	40분
	누계				

## 3) 폐쇄자막방송

폐쇄자막방송은 북미방식과 유럽방식이 전 세계적으로 많이 사용되고 있는데, 우리나라는 현재 방송방식을 북미방식을 쓰고 있어 자막방송도 북미방식인 Line 21시스템을 사용하고

3) 2001년 장애인의 날을 맞아 KBS와 MBC는 해설방송 시범서비스를 실시했다. KBS는 <일요스페셜-보이지 않는 사랑, 엘렌가족 이야기>편에, MBC는 <장애인의 날 특별 생방송>과 <MBC스페셜>편에 각각 음성해설을 부가하여 방송을 내보냈다.

4) 장애인권익문제연구소, "장애인복지방송을 위한 현황과 과제" 자료집, 2001. P49

있다.<sup>5)</sup> 자막방송은 일반적으로 텔레비전 화면에서 볼 수 있도록 영상화면에 편집하여 내보내는 일반자막(open)이 아니라 영상신호 사이에 처리되어 이 신호가 특정한 해독기(decoder)를 통해 해독되어야만 볼 수 있는 폐쇄(closed) 형태로 내보내는 방송서비스를 의미한다. 요컨대 폐쇄자막방송이란 청각장애인을 위해 대화자의 음성이나 오디오 신호를 텔레비전 화면에 해설자막으로 표시하는 서비스이다. 이는 텔레텍스트 서비스의 일종으로 텔레비전 화면에 연기자의 대사나 뉴스진행자의 멘트 그리고 기타 필요한 음성을 모두 자막으로 표시할 수 있기 때문에 청각장애인은 별도의 수화통역자가 없어도 텔레비전을 시청할 수 있다.

기술적으로 보면 폐쇄자막방송은 비디오 신호 중 남는 주사선(Line21)에 음성신호를 디지털 형태로 부호화하여 전송하는 것이다. 이를 보기 위해서는 그 부호를 해독할 수 있는 해독기가 필요하다. 해독기는 텔레비전수상기에 내장할 수도 있고 아니면 외장형을 부착할 수도 있다. 그렇기 때문에 폐쇄자막방송 서비스를 늘려도 해독기가 충분히 보급되지 않으면 아무런 의미가 없다. 미국 등은 대중적 텔레비전 모델에 해독기 장착을 의무화하고 있지만, 국내에서는 아직 그런 강제규정이 없기 때문에 해독기를 별도로 구입하여 장착해야만 폐쇄자막방송을 볼 수 있다.

방송사에서 폐쇄자막방송을 내보내기 위해서는 영상에 담긴 주요 음성정보 등을 문자로 부호화하여야 하는 등 다소 복잡한 과정이 필요하다. 드라마의 경우 대사뿐만 아니라 음악이나 음향(비 소리, 차 소리, 문 소리 등)을 모두 문자화하여 한정된 시간에 화면에 적합하게 내보내야 한다. 기술적으로 드라마 등은 사전에 제작하기 때문에 프로그램에 미리 자막을 띄우고 방송할 때 동시에 송출을 하면 된다. 하지만 뉴스나 스포츠중계 등 생방송의 경우 실시간 자막(Live Caption)을 내보내야 하기 때문에, 속기사가 방송내용을 들으며 동시에 만드는 자막을 방송신호와 함께 송출해야 한다. 이럴 경우 자막의 내용에 오류가 발생할 가능성이 크다.<sup>6)</sup>

1999년 2월 자막방송이 실시된 이후, 2003년 5월 현재 청각장애인들을 위한 폐쇄자막방송은 KBS-1, 2, MBC, SBS, EBS 4개 사에서 20% 미만으로 실시하고 있다. 하지만 지방방송사나 계열사는 전혀 자막방송을 실시하지 않고 있다. 또한 종합유선방송사와 올해 3월 개국한 위성방송에서도 사정은 다르지 않다. 이를 놓고 볼 때 방송사에서 자막방송을 하는 비율은 1%도 안 된다.

자막방송을 실시하지 않아 청각장애인들이 방송접근에 어려움을 겪고 있지만 특히 사례에서 본 것처럼 청각장애인들의 방송을 통한 학습물 접근은 심각한 상황이다. 위성방송채널 가운데 EBS가 운영하는 교과방송 1, 2 채널에서 자막방송을 실시하지 않음으로써 학령기 청각장애인들이 일반학원에서의 학습이 어려운 것은 물론 사교육비 절감을 목적으로 운영하고 있는 이 채널에서조차 소외되어 방송을 통하여 학습을 받을 권리에 심각한 침해를 당하고 있다.

5) 'TV자막방송 실시를 위한 정책방안연구(방송위원회, 1997)', P7을 재구성하였다.

6) '자막방송 3년, 그 현황과 발전 방향(최영목, 2002)' P2-3의 내용을 재구성하였다.

<표 2> 국내 방송사별 자막방송 편성비율(한국농아인협회, 2003년 5월)

구분	주간총방송시간	주간총자막방송시간	자막방송비율
KBS1	약8400분	2265분	27%
KBS2	약8510분	670분	7.9%
MBC	약8400분	1990분	23.7%
SBS	약8465분	1075분	12.7%
EBS	약8030분	675분	8.41%
누계	약41805분	6675(111시간25분)	16%

#### 4) 자막방송 수신기

폐쇄자막방송은 오픈 자막과 달리 별도의 신호(Line-21)를 사용하여 청각장애인들이 자막 방송 시청을 위하여서는 이 자막신호를 해독할 수 있는 반도체가 내장된 TV가 필요하다. 미국의 경우는 1993년부터 미국 내에서 판매되는 13인치 이상의 TV에는 자막신호처리가 가능하도록 하고 있다. 이에 따라 우리나라 가전사에서는 1993년부터 자막방송이 구현 가능한 TV를 미국으로 수출하고 있는 반면 우리나라에서 내수가 되는 TV에는 자막신호가 구현되는 TV는 생산하지 않고 있다.<sup>7)</sup>

하지만 1999년 자막방송이 실시되면서 청각장애인들의 자막방송 시청을 위한 대안으로 자막수신기(Caption Set-Box)를 개발하여 1999년 이후 청각장애인들에게 정부와 민간단체에서 보급하고 있다. 하지만 2002년 9월 현재까지 보급된 자막수신기도 정부 6,240대와 민간단체 7,287대를 합하여 13,527대로, 보급률이 정부 등록 청각장애인 17만 명 대비 8%에 머물고 있다. 아직도 80%가 넘는 청각장애인들이 자막방송을 통한 TV시청을 못하고 있다는 이야기이다.

<표 3> 자막방송수신기 보급 현황(한국농아인협회, 2002년 9월)

구분	농아인협회	정부	합계
1999년	700대	1,330대	2,030대
2000년	1,725대	2,942대	4,667대
2001년	2,500대	1,968대	4,468대
2002년	2,362대		2,362대
계	7,287대	6,240대	13,527대

7) 1999년 LG전자에서 29인치 평면 TV에 자막신호를 해독할 수 있는 TV를 생산하였으나 소비자 가격이 100만원대라 청각장애인들이 구매하기에는 어려움이 있었다. 그나마 이 TV도 현재 단종된 상태이다.

## 2. 2. 외국의 방송접근서비스 현황

### 1) 자막방송

#### ① 미국

1973년 ABC News는 청각장애인들에게 처음으로 사전 제작된 뉴스프로그램을 폐쇄자막 방송으로 제공하였다. 1979년 연방통신위원회(Federal Communication Committee: FCC)가 Line-21 시스템을 표준 기술로 채택하기로 결정한 후, 다음 해인 1980년에는 NCI가 자막처리를 한 첫 번째 시리즈 프로그램이 방송되었으며, 1982년도에는 실시간 캡션(Real Time Captioning)이 개발되었다. 또 같은 해인 1982년부터 ABC가 뉴스프로그램을 실시간 자막 시스템(real time caption)으로 제공하기 시작했다. 1984년에는 Caption Center가 처음으로 두 가지 언어, 영어와 스페인어로 자막처리된 PBS의 <The voyage of Mimi> 시리즈를 방송하였다. 그 후 폐쇄자막방송은 90년대 들어 관련 법안 정비와 함께 괄목하게 성장하여, 현재 미국의 모든 네트워크 방송사의 프라임 타임(Prime Time)대 프로그램들이 자막 처리되어 방송되고 있다.

청각장애인들을 위해서 뿐만 아니라 영어를 배우려는 외국인에게 도움을 줄 수 있는 자막 방송은 현재 미국 가구의 5천에서 6천만 정도가 받아 볼 수 있는 것으로 추산되고 있다. 미국전기공업협회(EIA)의 구체적 통계에 따르면, 자막방송은 난청자 2천4백만 명 외에도 영어의 독해능력 향상용으로 초등학교 취학아동 3천만 명, 이민자 2천만 명 이상, 교양 수준이 낮은 문맹 성인 2천7백만 명의 각 가정으로 확대될 수 있다고 보고 있다.<sup>8)</sup>

방송프로그램에 대한 자막처리비율을 보면, 메이저 네트워크 4사(ABC, NBC, CBS, PBS)의 경우에는 1주에 400시간 이상 자막 방송을 실시하고 있고, 프라임 타임대에는 100% 자막 방송을 실시하고 있다. 상위 20개 베이직 케이블 네트워크의 프라임 타임대 프로그램은 약 30% 정도가 자막처리되어 있다. 또한 상위 6개 프리미엄 케이블네트워크의 프로그램 중 60%가 자막처리된다. 공영 방송인 PBS의 프로그램들은 거의 100%가 자막처리되어 방송된다.<sup>9)</sup>

#### ② 영국<sup>10)</sup>

영국에는 약 850만 명의 청각장애인들이 있는데, 조사<sup>11)</sup>에 따르면, 50만에서 100만 명의 사람들이 자막을 사용하고 있는 것으로 나타났으며, 이 숫자는 계속 늘어나는 추세이다. 청각 장애인 중 자막방송을 이용하지 않는 사람들도 상당수 되는데 그 주요 원인은 자막방송에 대한 인식 부족, 기술적인 어려움, 자막을 읽는데 따르는 어려움, 장애를 인정하는데 주저하는 심리 등의 요인이 복합적으로 작용하기 때문인 것으로 보인다.

1970년대부터 텔레텍스트를 이용, 청각장애인을 위해 자막 서비스를 제공하는 방안을 연구

8). "미국에서 EDS 실용화 전망," 전자신문, 1994. 3. 16일자.

9). <http://www.caption.com/capfaq/FCC-d-09-97.htm>

10). <http://www.intelfax.co.uk/newdocs/subtit0.html>과 <http://ourworld.compuserve.com/homepages/JGardner/news/htm> 자료를 재인용하였다.

11). BBC의 조사에 의하면 현재 100만명 이상의 시청자들이 가끔, 혹은 자주 자막서비스를 사용한다고 보고되고 있다.



시행해 온 영국은 현재 다양한 정보를 전자페이지 형태로 제공하는 텔레텍스트서비스 중의 하나인 서브타이틀이라 불리는 자막방송을 실시하고 있다. 정보페이지로 구성된 텔레텍스트 서비스는 리모컨으로 번호를 선택하여 볼 수 있는데, 버튼을 누르기만 하면 뉴스, 스포츠, 기상, 경제, 여행, 게임 등 매우 다양한 정보를 볼 수 있으며, 자막방송도 같은 방식으로 시청자의 선택 여부에 따라 제공된다. 영국 방송사들은 자막을 페이지 888에 공통적으로 띄우고 있다.

BBC의 경우, 영국의 다양한 장애인기관<sup>12)</sup>과 정기적인 접촉을 통해 협조체제를 구축하고 있다. 2002년까지는 70%에서 80%까지 자막방송을 증가시킬 계획이며, 청각장애인 단체들은 이러한 소식을 환영하고 있다.

### ③ 일본<sup>13)</sup>

일본에서 청각장애인을 위한 자막방송의 필요성은 일찍부터 제기되어 왔다. 1985년 11월, 공영방송인 NHK 종합<sup>14)</sup>과 민간방송인 니혼TV가 처음으로 자막방송을 선보였다. 하지만 처음부터 자막방송의 보급이 순탄했던 것은 아니었다. 자막방송이 도입되고 나서도 방송사업자의 참여도가 그다지 높지 않았고 정책적 뒷받침도 여의치 않았기 때문에 보급은 제자리 걸음을 거듭했다. 예를 들어 자막방송을 실시하고 있는 방송사업자 숫자가 1985년 4사에서 11년이 지난 1996년도에도 14사 수준에 불과할 정도로 참여도가 낮았다.

부침을 거듭했던 자막방송의 보급에 획기적인 발판이 마련된 것은 1997년의 「방송법」 개정을 통해서였다. 면허제도의 개선, 자막방송 노력의무조항 신설 등을 주요 내용으로 하는 새로운 자막방송제도가 도입되면서, 현재는 지상파 민간방송사업자의 약 90%(127사 가운데 115사, 2002년 3월 현재) 정도가 자막방송에 참여하고 있을 정도로 확대되었다. 2002년 일본 총무성이 발표한 청각장애인 대상 2001년도 자막방송 현황<sup>15)</sup>에 따르면, NHK 종합이 전년 대비 약 8.6%가 증가한 73.4%를 기록했고, 민간방송 키 스테이션 5국은 전년대비 87.2%가 증가한 16.1%를 기록하는 등 매년 자막방송 프로그램 비율이 높아지고 있다.

아울러 일본 총무성이 발표한 방송사의 자막방송 확충계획에 따르면 NHK는 100% 목표년도인 2007년보다 1년 앞당겨 2006년도에 100% 자막방송을 실현한다는 계획이며, 민간방송 키 스테이션 5국은 2007년까지 80%에서 90%선을 자막방송의 목표치로 삼고 있다.

## 2) 화면해설<sup>16)</sup>

화면해설방송은 자막방송과 달리 실시된 지 얼마 안 되어 아직도 많은 나라에서 화면해설

12) 대표적인 기관으로, TV에서의 자막방송을 증가시키려는 캠페인을 하고 있는 압력 집단인 Deaf Broadcasting Council이 있다.

13) '일본 장애인 방송 정책과 현황(방송진흥원, 동향과 분석, 2002.09)'의 내용 가운데 일부를 재구성하였다.

14) NHK 교육은 1999년 1월부터 학교프로그램과 교양프로그램을 중심으로 자막방송을 실시하고 있다.

15) 자막입력이 가능한 총 방송시간에서 차지하는 자막방송시간 비율

16) '장애인복지방송을 위한 현황과 과제(장애우권익문제연구소, 2001)' P24-25의 일부를 인용하였다.

방송이 의무화되지는 않고 있다. 그나마 화면해설방송이 체계적으로 지원되는 나라는 미국이다.

미국의 연방통신위원회는 2000년 11월 18일, 상위 25개 텔레비전 시장에서 ABC, CBS, NBC, FOX 네트워크에 가맹한 상업 방송사들을 대상으로 '화면해설' 서비스를 의무적으로 제공해야 한다는 법안을 채택했다. 이는 약 8백만 - 1,200만으로 추산되는 미국의 시각장애인들에게 일반 사람들과 똑같은 시청경험을 공유할 수 있도록 하기 위함이다. 1999년 11월 25일 연방통신위원회에서 전원 합의로 승인된 후 법제화된 <화면해설규정(video description rules)>에 의해 이제 시각장애인들은 드라마 주인공이 머리를 감싸안고 있다거나 미소를 지을 때에도 그 상황을 해설로 들을 수 있게 되었다.

위원들 사이에서 만장일치로 결정된 이 조치는 장애인들이 보다 쉽게 정보통신을 이용할 수 있도록 하기 위해 연방통신위원회가 추진하고 있는 광범위한 계획의 일환으로, 지난 1996년 '청각장애인들을 위한 자막방송 의무화'에 이은 두 번째의 장애인복지정책인 셈이다. 이번 법안 채택에 앞서 작년 7월 21일 연방통신위원회는 장애인을 위한 방송서비스 도입을 결정하였는데, 이것의 구체적인 내용은 2002년 2/4분기부터 법적 의무조항이 시행된다는 것, 해당 방송사들은 1주당 4시간 이상(분기별 50시간 이상)의 화면해설을 내보내야 한다는 것, 그리고 주시청시간대의 프로그램이나 어린이 프로그램이 규제적용의 대상이 된다는 것 등이다. 연방통신위원회는 이밖에도 시각장애인을 위한 긴급방송 보완내용도 확정하였는데, 이에 따르면 정규뉴스시간 및 비정규적으로 편성된 긴급보도방송 시 시각장애인들에게 경고내용이 전달되도록 자세한 음성설명을 함께 제공하도록 하였다.

### 3. 전화 접근에서의 차별

- ♪ 성시경, 정다빈 출연(긴 전화는 KT전화로~) ♪
- ♪ 성시경 출연(휴대폰에 걸 땀 KT집 전화로~) ♪
- ♪ 최진실 출연(휴대폰에 걸 땀 유선전화로~) ♪

위 광고는 TV, 신문 등 언론매체를 통하여 광고되었던 내용이기에는 누구나 다 아는 내용이다. 하지만 청각장애인들은 이런 광고를 볼 때마다 속병을 앓는다. 현재 청각장애인을 위한 편의제공을 위하여 해결해야 할 사항이 너무 많지만, 가장 시급한 문제는 전화접근일 것이다. 유선전화는 벨(Alexander Graham Bell, 1847-1922)이 청각장애인의 의사소통을 위하여 고안한 통신수단임이다. 하지만 아이러니하게 현재 우리나라에서 청각장애인들은 유선전화를 사용하지 못하는 실정이다. 이로 인해 유선전화는 청각장애인의 언어소통 및 정보접근권을 가로막는 대표적인 장벽으로 존재하게 되었다.

현재 우리나라의 유선전화보유가구는 91.6%(통계청, 2002)으로, 한 가구에 한 대 이상의

전화기가 설치되어 있으며, 일반인들의 유선전화 사용에는 아무런 불편이 없다. 때문에 통신사업자들도 유선전화망 확대 등에 대한 신규투자정책을 세우지 않는 지 이미 오래되었다. 하지만 청각장애인의 경우는 누구나 다 이용하는 유선전화를 사용하지 못하고 있다. 따라서 청각장애인들 사이의 전화통화는 물론이고, 가족이나 주변인들간에 전화를 통한 의사소통은 불가능하다. 또한 전화를 통한 민원을 해결하거나 긴급 상황을 전달하는 것도 불가능하다. 또한 전화의 음성을 통하여 얻을 수 있는 각종 정보에 대한 접근도 불가능하다. 이런 유선전화 사용의 어려움은 청각장애인의 정보불평등을 심화시켜 일반인들과의 의사소통을 하는데 큰 걸림돌로 작용한다.

전화 사용의 어려움은 언어장애인이나 뇌성마비 등으로 자신의 의사를 충분히 전달하지 못하는 장애인의 경우도 마찬가지다. 현재 정부나 관계기관에서는 유선전화의 대체수단으로 인터넷이나 휴대폰을 사용하면 되지 않겠느냐는 의견을 제시하고 있지만, 일반인들의 인터넷 사용 비율이 60%를 넘어서고 있는데 반해 청각장애인의 인터넷 사용은 19.8%<sup>17)</sup>에 불과하기 때문에 전화의 대체수단으로 사용하기에는 기반이 너무 약하다. 또한 휴대폰의 경우는 단문 메시지 전달기능만 이용할 수 있을 뿐 실질적인 대화 형태의 통화는 불가능한 실정이다.

### 3. 1. 외국의 전화중계서비스 현황<sup>18)</sup>

#### 1) 미국

미국은 1967년부터 약 20가정을 연결해주는 전화중계서비스를 시작했고, 80년대 중반에는 약 300개의 민간중계서비스가 제공되고 있었다. 그리고 주 정부 가운데 처음으로 캘리포니아 주정부가 1987년 공식적으로 전화중계서비스를 제공하였다. 그 후 많은 주정부가 전화중계서비스를 제공하여 1990년 「장애인법」이 제정되기 이전에도 17개 주가 전화중계서비스를 제공하고 있었다. 그러나 「장애인법」이 제정되기 이전에는 중계서비스가 제한적으로 제공되고 있어, 하루 이용할 수 있는 통화 수를 제한하거나 주간에만 서비스를 제공하기도 했으며, 야간(interstate) 중계서비스는 제공하지 않았다.

1990년 제정된 「장애인법(Americans with Disabilities Act)」은 고용, 공공서비스, 공공이용시설, 통신, 교통수단 등의 여러 분야에서의 장애인 접근 및 이용 보장을 규정하고 있으며, 특히 통신분야에서는 TRS(Telecommunication Relay Service)와 자막 및 화면 해설 방송 실시를 규정하고 있다. 동법 401조는 연방통신위원회에 가능한 그리고 가장 효율적인 방법으로 미국 내 청각 및 언어장애인에게 TRS가 제공될 수 있도록 할 것을 요구하고 있으며, 이를 위해 법 발효 12개월 이내에 관련 규정을 만들고 3년 이내에는 규정에 따라서 TRS가 제공될 것을 명시하고 있다.

17) 한국정보문화센터, 2002 정보취약계층 정보격차 실태조사, 2002. 9. p42

※ 이 조사는 한글문장 활용이 취약한 청각장애인의 특수성을 고려하지 않고 실시한 조사라 청각장애인들이 일반인들과 같이 인터넷을 유용하게 사용하는 비율은 이 수치보다 낮을 것으로 보인다.

18) 한국농아인협회 주최로 실시되었던 '통신중계서비스 표준화 토론회(2002. 6. 26.)'의 자료 중 일부를 인용하였음

이에 따라 연방통신위원회는 모든 통신사업자에게 전화중계서비스의 제공을 의무화하여, 1993년부터 TRS가 제공되고 있으며, 주정부가 관할하는 주내 전화중계서비스와 연방통신위원회가 관할하는 주간 전화중계서비스로 구분되어 서비스되고 있다. 그래서 모든 주는 최소한 하나 이상의 중계서비스 제공자와 계약을 맺어 서비스를 제공하며, 이 비용은 주 정부와의 계약에 의해 환급받는다<sup>19)</sup>. 그리고 연방통신위원회가 관할하는 주간 전화중계서비스는 TRS기금을 통해 지원을 받고 있다.

현재는 전화중계서비스를 확대하여 2000년 2월부터는 발성이 부정확한 언어장애인을 위해 Speech to Speech Relay Service, 스페인어 사용자를 위한 Spanish Relay Service, 듣지는 못하나 소리는 낼 수 있는 사람을 위한 음성전달서비스(Voice Carry Over, VCO), 그리고 들을 수는 있으나 소리를 낼 수 없는 사람을 위한 청취전달서비스(Hearing Carry Over, HCO) 등을 제공하고 있으며, 수화사용자를 위한 Video Relay Interpreting Service도 권고하고 있다. 또한 2000년 7월 21일부터는 TRS 이용 편의를 위해 전국 어디서나 711이라는 간편한 다이얼링을 통해 TTY 사용자와 일반인간의 Relay 서비스를 제공하고 있다.

## 2) 영국

영국은 1995년 제정된 「장애인차별금지법(Disability Discrimination Act)」을 통해 고용, 상품·시설·서비스 제공, 교육, 교통수단 등에 대한 장애인차별금지를 포괄적으로 규정하고 있다. 19조는 서비스 제공자가 a) 일반인에게 제공되는 서비스를 장애인에게 제공을 거절하는 것, b) 장애인에게 제공되는 서비스의 수준이나 방식을 일반인과 달리 하는 것, c) 장애인에게는 일반인과 다른 조건을 요구하는 것 등을 불법으로 간주하고 있다. 그리고 21조 1항에는 서비스 제공자의 관행, 약관, 절차 등이 장애인의 서비스 이용을 불가능 혹은 지나치게 어렵게 할 경우에는 적절한 범위에서(as it is reasonable) 이들을 개선할 것을, 그리고 2항에는 물리적인 시설이 장애인의 서비스 이용을 불가능 혹은 지나치게 어렵게 할 경우에는 적절한 범위에서(as it is reasonable) a) 이를 제거하거나, b) 더 이상 장애가 되지 않게 변경하거나, c) 이러한 시설을 피해갈 수 있는 수단을 제공하거나, d) 다른 방법으로 서비스를 이용할 수 있는 대체수단을 제공함으로써 개선할 것을 요구하고 있다.

이에 따라 영국 정부는 제 19조의 사항은 법의 시행(1996년 12월)과 함께, 제 21조 1항의 사항은 1999년 10월 1일부터, 그리고 제 21조 2항은 2004년 10월부터 집행하는 법 집행 일정을 마련하였다.

정보통신서비스 역시 예외는 아니어서 2004년 10월부터는 장애인의 접근을 실질적으로 보장해야 한다. 「장애인차별금지법」을 집행하기 위해 2000년 2월 제정된 지침(code of practice)에는 청각장애인의 의사소통 향상 수단으로 speech-to-text 전환 서비스, 화면자막 서비스, 영상물에 대한 수화통역서비스, 문자전화기·증폭전화기·음성/영상전화기 제공 등

19) 각 주 정부는 독자적으로 주내 전화중계서비스 제공을 위한 재원을 확보한다. 캘리포니아 주 정부는 주민들의 전화요금에 일정액을 부가하여 조성된 기금으로 주내 전화중계서비스 비용과 저소득 청각장애인을 위한 기기 보급 비용을 충당하고 있다.

을 예시하고 있으며, 시각장애인을 위해서는 음성낭독기능 제공, 음성테이프를 통한 정보제공, 시각장애인 접근이 가능한 웹사이트 구축, 화면해설서비스, 문자 및 화면확대기능 제공 등을 예시하고 있다.

전화중계서비스에 관해서는 British Telecommunication에 이를 의무 서비스로 규정하고 있다. 따라서 Typetalk이라고 불리는 전화중계서비스가 청각장애인을 위한 왕립기관(RNID, Royal National Institute for Deaf People)에 의해 제공되고 있고, 이를 위한 필요 경비는 British Telecommunication이 부담하고 있다. 또한 사회보장의 하나로 저소득 청각장애인은 문자전화기 구입비용을 지원받을 수 있다. 영국의 전화중계서비스는 1992년부터 시작되었으며, 현재 500명 이상 교환수가 교대로 근무하면서 24시간 내내 서비스를 제공하고 있다. 2000년 2월에 백만 콜을 기록하였으며, 현재 약 23,500명의 장애인이 Typetalk서비스를 정규적으로 활용하고 있다고 한다.

### 3) 호주

호주 역시 1992년 「장애인차별금지법(Disability Discrimination Act)」을 제정하여 고용, 교육, 공공서비스 등의 모든 영역에서 장애인에 대한 직·간접 차별을 금하고 있다. 그리고 이를 집행하기 위한 수단으로 법무장관에게 각 영역별 표준을 제정하는 권한을 부여하고 있으며, 서비스 제공자에게는 실천계획 수립을 권하고 있다. 이에 따라 교통, 고용, 교육, 공공시설 이용, 웹 등의 영역에서 표준 및 권고안이 만들어지고 있다. 특히 웹의 접근성을 위해서는 인권및동등기회보장위원회(The Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC)가 W3C의 가이드라인을 표준으로 채택할 것으로 권고하고 있다.

호주 또한 전화중계서비스를 National Relay Service라는 이름으로 보편적서비스 차원에서 제공하고 있다. 그래서 Australian Communication Exchange's National Relay Service(ACE-NRS)가 정부와의 계약에 의해 서비스를 제공하고 있지만, 이를 위해 필요한 경비는 각 통신회사들이 부담하는 기금에서 충당하고 있다. 그리고 보편적서비스 의무사업자인 Telstra는 청각장애인을 위한 문자전화기를 저소득 장애인에게 무상보급하고 있으며 이 또한 보편적서비스 기금에서 보전하고 있다.

## 4. 소망 그리고 제안

열린네트워크와 장애우권익문제연구소에서 지난해 추진하였던 「장애인차별금지법」안을 들여다보면, 정보나 정보통신에의 접근을 시설접근으로 한정시켜 보고 있다. 엄연히 현행 법에서도 정보나 정보통신 또는 정보통신서비스가 정의되어있는데도 말이다. 이러한 시각으로 인해 장애인복지정책을 수립할 때, 정보나 정보통신 접근이 절실히 필요한 장애인들이 상대적으로 차별을 받아온 것이 현실이다. 대표적인 예가 「장애인·노인·임산부등의편의시설촉

진에 관한 법률」이다. 이 법의 제정과정에서 많은 장애인들이 참여했지만 청각장애인들의 특수성을 반영하지 못해, 법률에 정보접근이 있지만 내용을 담지 못하고 정보통신시설 접근이라는 기형적인 형태의 법률이 되고 말았다.

따라서 청각장애인을 포함한 정보접근이나 의사소통에 장애가 있는 장애인들이 지금 추진하고 있는 「장애인차별금지법」에서 소외를 받지 않고 차별적인 요소를 제거하기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 사항이 있다.

첫째, 정보통신에 대한 용어정의부터 명확히 해야 한다. 둘째 문화와 미디어에서의 차별 조항이 있어야 하며, 셋째 의사소통, 정보통신, 통신장비(기기)에 대한 차별에 대한 내용을 명확히 해야 한다. 정보통신영역은 세계적으로도 매우 중요하게 다루는 사항이므로, 차별의 내용을 영역별로 다루면서 동시에 별도의 장을 만들어야 구체적인 내용을 다루어야 한다. 그럴 때만이 지금까지 제시한 장애인의 방송·통신에서의 접근에 있어서의 장애인차별을 제거하는 것은 물론, 장애인들이 비약적으로 발전하는 정보통신 영역에 동참하고 이를 통하여 인간다운 삶을 누리는 기반을 구축할 수 있을 것이다.

### <현재 논의 중인 「장애인차별금지법」에서 정보통신과 관련한 제언>

#### ● 예시 : '정보통신망'에 대한 정의

제1조(정의): 이 법에서 '정보통신망'이라 함은 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제2조제1항제1호에 의한 전기통신설비와 정보통신체제를 말한다. (※ 참고 : 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」 제2조제1항제1호 '정보통신망'이라 함은 전기통신기본법 제2조제2호의 규정에 의한 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.)

#### ● 예시 : '정보통신서비스'에 대한 정의

제1조(정의): 이 법에서 '정보통신서비스'이라 함은 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제2항제1항제2호에 의한 서비스를 말한다. (※ 참고 : 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」 제2조제1항제2호 "정보통신서비스"라 함은 전기통신기본법 제2조제7호의 규정에 의한 전기통신역무와 이를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것을 말한다.)

#### ● 예시 : '문화생활에서의 차별금지' 조항 신설

제00조(문화시설에서의 차별금지):

① 장애인이 문화생활을 영위하는데 있어서 제한 받아서는 아니 되며, 아래의 각 호에서 예시하는 바와 같이 차별하여서는 아니 된다.

1. 합리적인 이유 없이 장애를 이유로 문화시설의 출입을 거부하거나 장애인이 이용할 수 있는 편의시설 설치가 미비한 경우

2. 장애인의 의사에 반하여 좌석을 배치하거나, 문화에 대한 욕구표현을 제한하는 경우
  3. 시설에 대한 안내판 부착과 문화 내용물에 대한 점자, 수화, 보청기기, 화면해설 등 서비스를 제한하거나 거부하는 경우
  5. 문화강좌나 창작활동 등에 장애인의 참여를 제한하거나 거부하는 경우
- ② 위 제1항의 편의시설 및 서비스의 범위 등은 대통령령으로 정한다.

● 예시 : 정보 및 정보통신접근에서의 차별금지 조항 신설

제00조(정보 및 정보통신접근에서의 차별금지):

- ① 정보 및 정보통신을 접근·이용하는데 장애를 이유로 차별을 하여서는 아니 된다.
- ② 정부 및 지방자치단체는 장애인의 신체적 특성을 고려한 정보통신망의 접근이나 정보통신기기의 접근·이용에 필요한 지원 및 도구개발·보급의 의무가 있다.
- ③ 민간시설, 정보통신사업자, 정보통신제품제조업자는 장애인의 정보 및 정보통신의 자유로운 접근과 이용을 위하여 통신망의 개선이나 적절한 서비스 지원 등 필요한 모든 조치를 취할 의무가 있다.

제00조(민간시설 등의 범위): 정보통신에 장애인이 접근·이용이 필요한 민간시설과 정보통신사업자, 정보통신제품제조업자에 대한 범위는 대통령령으로 정한다.

제00조(적극적인 조치 의무): ① 고민이 필요함

제00조(정보접근에서의 차별유형):

공공기관 및 민간시설에서의 정보 및 제공되는 정보를 장애인이 이용함에 있어서 차별행위의 유형은 다음과 같다.

1. 공공기관 및 민간시설의 정보를 장애인이 충분히 알 수 있도록 안내시설구비하지 않는 경우
2. 공공기관 및 민간시설을 장애인이 이용함에 있어서 통용되는 정보를 장애의 특성에 맞게 자막이나 음향 등으로 제공하지 않거나 보청장치 등 보조수단을 제공하지 않는 경우
3. 공공기관 및 민간시설에서 불특정다수를 대상으로 제공하는 정보나 일상생활에 유용한 정보를 장애인이 요구했을 때 이를 거절한 경우

제00조(정보통신접근에서의 차별유형):

공공기관 및 민간시설의 정보통신망과 정보통신서비스, 정보통신제품을 장애인이 접근·이용하는데 있어서 차별행위의 유형은 다음과 같다.

1. 공공기관 및 민간시설의 홈페이지 등 인터넷망을 장애인이 이용할 수 있도록 음성, 자막, 수화 등을 지원하지 않는 경우
2. 공공기관 및 민간시설의 장애인이 전화망이나 전화시설을 이용할 수 있도록 시설의 개선 등 필요한 조치와 통신중계 등 서비스를 제공하지 않는 경우

3. 장애인의 특성을 감안한 정보통신망 이용 요금감면 등 정보통신사업자의 보편적인 역무를 준수하지 않는 경우
4. 장애인이 시청을 원하는 방송물과 비디오, DVD등 영상물을 시청할 수 있도록 자막, 화면해설 등 서비스 제공을 거부하는 경우
5. 장애인의 정보통신제품을 사용하는데 불편함이 없도록 장애인의 신체 특수성을 고려한 설계변경과 제품의 접근·사용과 관련한 정보를 시각, 청각, 촉각적인 방법으로 제공하지 않는 경우

□ 참고자료

- 방송위원회, 'TV자막방송 실시를 위한 정책방안연구', 1997
- 방송진흥원, '일본 장애인 방송 정책과 현황', 2002. 9
- 보건복지부, '아·태 장애인 10년 평가', 2001. 11.
- 장애우권익문제연구소, "장애인복지방송을 위한 현황과 과제" 자료집, 2001
- 한국농아인협회, 계간지 '열린 소리' 여름호, 2002. 7.
- 한국농아인협회, '농아인과 사회', 1999. 5.
- 한국농아인협회, '통신중계서비스 표준화 토론회' 자료집, 2002. 6.
- 한국농아인협회, '편의증진법개정의 당위성 설명자료집', 2003. 1
- 한국정보문화센터, 2002 정보화취약계층 정보격차 실태조사, 2002. 9.
- 한국장애인재활협회, '제10회 RI Korea 재활대회' 자료집, 2002. 12.
- 국회법령정보(<http://search.assembly.go.kr/law>)
- 한겨레신문 기사검색(<http://www.hani.co.kr>)
- 한국농아인협회 자료실([http://www.kdeaf.or.kr/board.html?b\\_id=174](http://www.kdeaf.or.kr/board.html?b_id=174))
- <http://ourworld.compuserve.com/homepages/JGardner/news/htm>
- <http://www.caption.com/capfaq/FCC-d-09-97.htm>
- <http://www.intelfax.co.uk/newdocs/subtit.html>