

인권정보자료실
Md1.27.3

<장애인차별금지법제정추진연대 연속공개토론회>
- 그 세번째

장애인차별 되돌아보기 III

- 장애인 고용과 교육에서의 차별실태

■ 일시: 2003. 8. 6(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 · 노들장애인아학 · 다운회 · 대전장애인총연합회 · 대한
의수족연구소 · 대한정신보건가족협회 · 밀알복지재단 · 부름의전화 · 부산장애인총연합회 · 서울경인사무서비스노동조
합 · 오픈에이지부 · 서울공두리봉사회 · 성김과나눔회장애인봉사대 · 수레바퀴재활문화진흥회 · 스키아폴벤 · 시각장
에인여성회 · 여성장애인자조모임 "다울" · 열린네트워크 · 울산장애인총연합회 · 인천장애인단체총연합회 · 장애시민행
동 · 장애여성문화공동체 극단 "까판" · 장애우권익문제연구소 · 장애인문화사랑국민운동본부 · 장애인문화예술진흥개
발원 · 장애인편의시설촉진시민연대 · 전국산재장애인단체총연합회 · 전라북도신체장애인협회 · 정신지체인전국부모연
합회 · 정대수열사추모사업회 · 제주장애인총연합회 · 중증장애인자립지원센터프렌드케어 · 태화생숲는집 · 푸른하늘 ·
한국교통장애인협회 · 한국농아인협회 · 한국노성마비복지회 · 한국노성마비장애인연합 · 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

Md1.27.3

<장애인차별금지법제정추진연대 연속공개토론회>

- 그 세번째

장애인차별 되돌아보기 III

- 장애인 고용과 교육에서의 차별실태

■ 일시: 2003. 8. 6(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 · 다문화 · 대전장애인총연합회 · 대한
의수족연구소 · 대한정신보건가족협회 · 밀알복지재단 · 부름의전화 · 부산장애인총연합회 · 서울경인사무서비스노동조
합 오픈에이지부 · 서울곰두리봉사회 · 섬김과 나눔회 장애인봉사대 · 수레바퀴제활문화진흥회 · 스카이콜벤 · 시각장
애인여성회 · 여성장애인자조모임 "다올" · 열린네트워크 · 울산장애인총연합회 · 인천장애인단체총연합회 · 장애시민행
동 · 장애여성문화공동체 극단 "끼판" · 장애우권익문제연구소 · 장애인문화사랑국민운동본부 · 장애인문화예술진흥개
발원 · 장애인편의시설축진시민연대 · 전국산재장애인단체총연합회 · 전라북도신체장애인협회 · 정신지체인전국부모연
합회 · 정태수열사추모사업회 · 제주장애인총연합회 · 중증장애인자립지원센터프렌드케어 · 태화생애는집 · 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) · 한벗장애인이동봉사대 이상 가나다順

토 · 론 · 회 · 순 · 서

사회 : 김철환(장추련 법제위 차별금지팀, 한국농아인협회)

○ 1부. 여는 이야기

- 주제발표 1
장애인권, 법 그리고 정책 / 조은영1
- 주제발표 2
장애인고용에 있어서의 차별 / 김태현11
- 주제발표 3
장애인의 교육 차별과 그 대책 / 김주영16
- 주제발표 4
고등교육에 있어 장애인 차별의 현황과 문제점
- 대학 진학과 재학에서의 차별 문제 - / 김형수34

○ 2부. 함께 나누는 이야기

- 자유토론

장애인권, 법, 그리고 정책

조 은 영

장추련 법제정전문위원회 위원
서울대학교 사회복지학과 석사과정

1. 들어가며

장애인 옹호를 위한 인권적 접근은 수십 년 동안 정신적, 신체적 장애를 가진 사람들에 의해 이루어진 평등한 참여를 위한 투쟁에서 가장 중요한 정치적 진보를 가져왔다. 한국에서도 장애인의 문제를 인권적 차원에서 풀어나가려는 움직임이 활발하다. 그런데 도대체 무엇이 인권적 접근인가? 그리고 그러한 인권적 접근이 무엇을 수반하고 어떻게 법적 정책적 언어로 만들어지는가? 이번 토론회에서는 제롬 빅켄마크의 글을 소개함으로써 이에 대해 논의해보고자 한다.

그는 이러한 접근 중에서 무엇이 최선인가에 대해 답하려면 다음 두 가지 질문에 먼저 대답해야 한다고 한다.

1. 인권에 대해 강제력 있는 법적 접근과 자발성에 기초한 접근의 장점과 단점은 무엇인가?
2. 현재의 “차별금지”의 초점을 장기전략의 내용으로 할 것인가?

2. 장애 정책에 대한 인권적 접근

신체적 정신적 장애를 가진 개인들에 대한 기본적인 인권을 인식하는 국제적인 노력은 초기 미국에서 시작하여 1960년대 초반부터 전세계적으로 이루어진 정치적인 활동과 로비의 산물이었다. 장애인 법과 사회정책에 대한 인권적 접근은 초기에 세워진 건강, 재활, 교통, 교육, 고용 부문에서의 다른 ‘사회정책조항’이나 ‘특별한 수혜자격’의 배경에 반대하여 시행되었다. 이들 정책조항의 많은 부분은 원래 상이 군인의 욕구에 대한 정책적 반응이었다. 그 결과 세계적으로 장애인 프로그램과 정책들은 사회정책 전반에서 충분히 조정되거나 통합된 것이라기보다는 반동적이고 단편적인 경향이 있었다. 게다가 장애인정책은 장애를 가진 당사자보다는 서비스 제공자나 정책담당의 욕구나 이데올로기에 더 반응한 것이었다.

장애인권운동은 그들의 욕구를 충족시키는 이러한 방법에 반대하는 장애인의 저항에 뿌리를 두고 있다. 장애인의 요구는 더 이상 프로그램이나 특별한 수혜자격이

아니었다. 장애를 가진 사람들의 인권을 분명하게 인식하는 것이었다. 장애인들은 그들의 인권이 타인의 자선이나 좋은 의도의 문제로서 주어지는 것이 아니라 동등한 사회 구성원으로서 주어지는 것이라는 점을 깨달았다. 그리고 그 당시 장애인에 대한 국제적인 인권침해의 증거는 명백했다.

당시는 권리의 성격과 전략적 유용성에 대한 근본적인 논쟁이 일고 있었다. 때때로 “권리의 수사(修辭)”라 불리는 것의 기원은 17-18세기 국가의 성격이나 그 시민의 관계에 기반하여 사회계약의 부분을 형성한 자연권에 있다. 양도할 수 없고 완전한 자연권의 수사는 미국 권리헌장이나 프랑스 인권선언에 가득했다. 그리고 이러한 수사는 다른 나라들에서도 채택되었으며 심지어 역사적 철학적 전통이 다른 경우에도 그러했다. 철학자들은 사실상 권리의 기본 종류에 도덕, 법, 시민, 인간이라는 네 가지가 서로 다른 논리적 근거와 지적 역사가 있다는 데 동의했다.

이들 중, 오직 법적 권리만이 법에 의해 강제력이 있는 자격으로 정의되어 논쟁의 여지가 없다. 이는 법정 혹은 다른 권위 있는 재판소에 의해 어떤 사람이 법적 권리를 획득하거나 획득에 실패하는 실제적인 문제이기 때문이다. 이때의 자격은 국가의 재판시스템에 의해 보호되기 때문에 실제적이고 실천적인 가치(자원과 기회로 가는 열쇠)를 지니고 있다. 물론 일반적으로 이야기하는 자격은 효과적인 법적 수단을 지니지 못한 경우가 많다. 그러므로 그때의 자격은 도덕적, 정치적 언급이다. 도덕적 자격은 강제력이 없는 다른 권리와 동일하다. 그것은 어떠한 권위 있는 법령이나 강제적인 수단을 가지지는 못했지만 역사적 문화적, 정치적 합의에 기반한다.

장애를 가진 사람들은 시민과 시민권의 불가분성을 주장한 마샬의 주장에 기반하여 시민으로서의 장애인이 시민권을 갖는 것이 당연함을 주장하다가, 국가적 테두리를 넘어 보다 보편적인 인권으로 관심을 확장시켜나갔다. 실상 이러한 인권적 시각에 대해 우려의 목소리가 없었던 것은 아니지만 이것이 매우 강력했는데다가 장애인 운동은 인권이라는 이슈에 초점을 맞출 필요가 있었다.

이러한 인권적 접근은, 의학적인 것과 다른, 장애에 대한 새로운 개념을 필요로 했다. 이러한 필요에서 채택된 것이 장애의 ‘사회적 모델’이다. 이 모델에서 장애는 개인의 신체적, 정신적인 고유한 특징과 사람들이 살아가는 사회적, 물리적 맥락 혹은 환경과의 상호작용의 결과로 정의된다. 사회적 모델에서 어떤 사람이 부모, 학생, 근로자 등의 사회적 역할을 충분히 수행할 수 없는 것은 일정 부분 장애를 만들어내는 사회적 태도와 정책의 결과이다. 따라서 장애의 사회적 모델은 인권적 접근에 정당성을 부여하는 중요한 역할을 수행했고, 사회적 모델과 인권적 접근은 서로 결합하여 서로를 더욱 강력하게 했다.

모든 정치적 운동이 그러하듯이, 장애인권운동도 곧 실제적인 문제에 부딪혔다. 이론과 정치적 슬로건을 공평한 기회, 완전한 참여, 다름에 대한 존중이라는 목표를 실현하기 위한 실제적인 아젠다로 바꾸는 데에서, 사실주의자들은 장애인 법과 정책이 이론이 아닌 실제로 가져오는 것에 대한 평가가 가능해야 한다고 주장하고,

또 다른 이들은 인권에 대한 강력한 약속이 없이는 이러한 특정한 개혁은 일시적이고 덧없는 것이 될 거라는 주장을 하고 있다. 이러한 논쟁은 진행중이다.

어떠한 경우에서도 개혁가에게는 실제적인 딜레마가 남는다. 그들의 시선을 개인의 하루하루의 삶에서 실제로 중요한 영향을 끼치는 의료, 교육, 고용, 개인적인 보조, 교통, 주택정책 등에 둘 것인가, 아니면 특정한 정책적 개혁들이 당연히 따라오리라 기대되는 표현된 인권의 법적 진술에 둘 것인가? 과연 인권적 접근의 분명한 법적 표현이 정치적 수사를 확고한 결과로 이끌어내는 최선의 방안인가?

3. 인권의 법적 표현에 대한 접근

장애에 대한 모든 법적 표현의 형태하에서 인권이 법적으로 강제적인 자격이 주어졌는가 아닌가 사이에 근본적인 차이가 존재한다. 공식화된 강제력 있는 기제가 존재하지 않을 때 인권에 대한 사회의 약속은 선의나 도의적인 문제가 된다. 장애인 옹호자들은 오랫동안 장애를 가진 사람들의 인권에 대한 인식은 이러한 가치를 강제할 분명한 기제 없이는 공허하거나 의미가 없었다고 주장해왔다. 인권적 접근에 잠재된 이상은 공공이 인정하는 실제적인 이슈와 적절한 강제기제가 혼합되는 것이다.

인권이 강제될 때, 그것이 개인과 집단에 의해 추구되고, 정부나 관련기관에서 인권의 침해와 그 구제에 대해 완전히 책임을 지게 될 것이다. 국가가 강제와 감독의 기관이 된다면, 두 가지 기본적인 접근이 취해질 것이다. 국가는 정치적 행위로서 인권에 대한 최고의 법적 수준을 약속할 것이고, 법과 정책에 대해 사정하는 권위 있는 기관으로서 이러한 공약을 사용할 것이다.

장애인에 대한 인권의 법적 표현의 네 가지 기본 형식은 다음과 같다.

1. 강제적인 차별금지법
2. 평등에 대한 헌법적 보장
3. 특정한 수혜자격 프로그램
4. 자발적인 인권 선언

이것들은 상호배타적인 접근은 아니다. 세계 대부분의 국가들이 어느 한 종류만을 사용하기보다는 보다 적절한 법, 정책, 프로그램 묶음에 의존한다. 그럼에도 불구하고 그것들은 인권을 법으로 놓는 방법과는 분명한 차이가 있다.

1) 차별금지법

일반적인 문제처럼, 차별금지법은 차별에 대한 근거(인종, 성별, 종교, 장애...)와

보호의 영역(고용, 교육, 주택, 교통...)을 확인한다. 차별금지법은 또한 고소와 판결의 절차를 설계하고 강제기제의 형태(보통 금전적인 보상..)를 제공한다. 이러한 인권적 접근의 가장 중요한 전제는 인권침해가 차별의 형태로 나타난다는 것이다. 어떤 사람이 다른 사람이 열등하거나 다르게 보이기 때문에 의도적으로 다르게 대우하는 것과 같은 명백한 편견은 가장 명확한 차별의 예이다. 이러한 차별의 개념은 시간의 흐름에 따라 비의도적이지만 불평등한 대우(tactic discrimination, 전술적 차별), 혹은 그 자체로는 차별적이지 않지만 차별적인 결과를 초래할 수 있는 규칙이나 정책의 적용(systemic or indirect discrimination, 체계적 혹은 간접 차별)을 포함하는 개념으로 진화했다.

유명한 미국의 ADA(Americans with disabilities Act, 장애를 가진 미국인의 법, 1990)법뿐만 아니라, 호주의 Disability Discrimination Act (장애차별법, 1992), 영국의 Disability Discrimination Act (장애차별법, 1995), 뉴질랜드의 Human Rights Act (인권법, 1993), 인도의 Person with Disability Act (장애인법, 1995), 이스라엘의 Disabled Person Act (장애인법, 1998), 캐나다의 Human Rights Act (인권법, 1985) 등등 전세계적으로 이러한 법들을 찾아볼 수 있다. 이러한 법의 대부분은 1990년대에 통과되었으며, 대부분 미국적 접근에서 기원을 두고, 포괄범위, 판정의 방법, 보상의 수준 등이 정해졌다. 이들 법령에서 주목할 가치가 있는 것은 두가지이다.

첫째, 차별금지법이 차별적인 불평등 대우와 비차별적인 불평등 대우의 차이를 구분한다. 여기에는 합리적인 편의제공이라든가 부당한 곤란 등의 기준이 사용된다.

둘째, 차별금지법은 동등한 참여나 존중의 권리가 침해당했다고 느꼈을 때, 이용할 수 있는 법적 도구를 제공함으로써 인권을 보호하도록 하고 있다. 차별금지법은 "개인주의적인" 법이다. 따라서 차별금지법이 제공하는 힘의 사용을 결정하는 개인에게 책임이 있다.

차별금지법의 이러한 두가지 특징 때문에 그 과정을 촉진하는 적절한 기제가 놓인다고 하더라도 차별이 발생되었는지를 결정하는 과정은 복잡하다. 또 때로는 미묘한 법적 논쟁에 말려들게 될 수 있고 결국 시간과 돈이 많이 드는 것이 될 수 있다. 이 때문에 많은 곳에서 인권운동에서 성공을 거뒀음에도 불구하고 차별금지적인 접근을 참여를 보장하는 보다 넓은 아젠다에 대해서만 적용시키기도 하였다.

이에 대응하여 몇몇의 차별금지법은 심판에 앞서 교육적인 혹은 회유적인 방법을 추구함으로써 고소인을 돕는 국가기관을 요구하기도 한다. 캐나다가 이러한 접근의 좋은 예이다. 실제로 ADA법의 가장 훌륭한 성과는 차별할 가능성이 있는 사업주나 서비스제공자로 하여금 문제가 될 수 있는 차별적 상황에 미리 대응하고 조치하도록 한 것이라고 이야기 한다.

장애인 인권에 대한 차별금지적 접근의 가장 중요한 논리적 근거는 차별금지법이 장애를 가진 사람들로 하여금 그들의 인권을 향유하고 평등한 참여와 기회, 다름에 대한 존중이라는 목표를 이루도록 하는데 있다. 그리고 이것의 가정은 사회적 삶에

의 완전한 참여와 필요한 자원에의 접근이 인위적이고 불합리한 장애물이 제거될 때 이룩될 것이라는데 있다. 정부는 단지 발생된 장애물을 제거하는 데만 책임이 있는 것이 아니라 사회적 삶에 놓인 다른 장애물에 관한 고소인의 이야기를 듣고 심판하는 기제를 제공하는 데에도 책임이 있다. 그러나 그렇다고 하더라도 그것은 결국 아젠다나 국가의 적극적 참여 없이, 개개인이 싸워야 하는 전쟁터이다.

2) 평등의 헌법적 보장

한 국가의 헌법은 그 조항에 모든 다른 법과 정부의 행위에 우선하는 기본적인 정치적 법적 구조를 기술하고 있다. 만약 어떤 법이나 정책이 헌법이 명시하는 바와 일치하지 않는다면 그것은 “무효”가 되거나 혹은 “효력이 상실”된다. 헌법의 수정은 언제나 오랜 그리고 어려운 정치적 과정이기 때문에 인권이 헌법적 문구 속에 확고히 자리잡고 강력한 법적 정치적 공약을 부여받는 것이 가능하다. 그러나 헌법은 일반적으로 추상적인 문구이기 때문에 특정한 사례에 적용하기 위해서는 해석이 필요하다. 그리고 그것이 국가나 국가기관을 구속한다고 하더라도 사인을 직접적으로 구속하는 경우는 드물다.

캐나다의 경우 몇몇 대법원은 장애인의 인권을 보호하기 위하여 매우 신중하게 헌법조항을 해석한다. 헌장을 이용한 성공적인 판결은 헌법적 효력을 갖기 때문에, 모든 정부 수준은 법원의 결정과 일치하는 법에 구속된다. 다른 모든 동일선상의 조항이나 프로그램은 평등에 대한 헌법의 보장에 위배되지 않는지 검토되어야 하고 필요하면 수정된다. 개인이 처음의 헌법소원을 할 수 있음에도 불구하고 특정 지방 뿐만 아니라 연방정부도 미래의 소송을 피하기 위해서 그들의 법령이나 정책의 검토에 관심을 갖는다.

그러나, 장애인 인권에 대한 헌법적 강제력에는 항상 몇가지 문제가 있다. 우선 인권의 논의가 특화되어 일반적인 이해에서 제거되도록 한다. 법이나 정책에 반하는 사례를 만들기를 원하는 개인 혹은 그룹은 법정에 서기 전에 복잡한 헌법적 논쟁을 일으키는 부담스런 일을 해야 한다. 그리고 그때의 피고는 이를 방어하기 위하여 막대한 자원을 동원할 수 있는 정부이다. 게다가 이것은 빠르다고 해도 족히 몇 년이 걸리고 매우 비용이 많이 든다. 또 법정이 이 이슈를 중요하게 생각하지 않으면 아무런 언급 없이 각하할 수도 있다. 헌법의 평등조항을 포함하는 사례는 최고 법을 해석하는 법의 몸체 부분을 형성할 것이기 때문에 너무 빨리 혹은 너무 멀리 움직이는 판정의 부분을 꺼리는 것은 이해되는 일이다. 따라서 변화는 느릴 것이다.

3) 특별수혜자격프로그램 (정부가 특별집단에 수혜를 보장하는 프로그램)

많은 국가에서 장애인에 대한 수혜자격을 창출하는 프로그램들을 가지고 있다.

이러한 자격은 강제력을 가지고 있다. 프로그램이 제공하는 급여나 기회를 받을 자격이 있는 사람은 법정에서 이를 요구할 수 있다. 장애인 인권에 대한 이러한 접근과 위의 두 접근 사이의 근본적 차이는 이 접근이 차별적인 장애물을 제거하는 것보다는 완전한 참여를 위한 자원이나 다른 촉진수단에 대한 보다 적극적인 조항에 초점을 맞춘다는데 있다. 이러한 차이는 실천적 측면에서는 미세한 차이가 될 수 있지만 법적인 표현의 형태에서는 중요한 차이가 있다.

이러한 수혜자격 프로그램은 소득유지정책, 교통 보조금이나 무상지원, 보장기기의 수리나 구입에 대한 경제적 지원제공 등등 광범하고 다양하다. 세금체계는 오랫동안 장애인이 장애로 인한 비용을 특별히 상쇄시키는데 사용할 수 있도록 하는 수혜자격이었다. 게다가 대부분의 국가들은 영구적 혹은 일시적 장애급여, 장애연금, 산재급여 등의 사회보장 프로그램을 가지고 있다. 또 종종 국가들은 간접적으로 장애인을 고용하거나 훈련시키는 사적기관에 인센티브를 제공함으로써 장애인에게 수혜자격을 부여하기도 한다. 독일의 중증장애인법은 16인 이상의 사적 공적 사업자로 하여금 6%의 장애인을 고용하도록 하고 이에 미치지 못하면 징수금을 부과하고 있다. 프랑스의 경우도 이와 비슷한 체계를 가지고 있고, 이스라엘의 고용법 5748은 경증장애인을 추가로 20명 이상 고용하는 사업자에게 보조금을 지급하고 있다. 오스트레일리아에서는 일정 규모 이상의 고용주에게 더 많은 장애인을 사업장에 포함하도록 하는 '행동계획'을 제출하도록 요구하는 방법을 제안하고 있는 등 세계적으로 다양한 방법이 고려되고 있다.

그러나 모든 장애인 수혜자격은 일시적이라는 특성을 지니고 있다. 모든 수혜자격 프로그램은 정치적 이데올로기적 흐름에 종속된 법령으로부터 나온다. 그리고 때때로 이러한 프로그램의 초점은 급격하게 이동한다. 정부가 선출되고 새로운 혹은 확대된 수혜자격이 창출된다. 그리고 나서 경제적 조건이 변화되거나 다른 요구를 가진 새로운 정부가 선출되면 수혜자격은 줄어들거나 포괄범위에 제한이 생기거나, 급여의 축소가 일어난다.

장애인 수혜자격 프로그램은 전반적인 사회정책의 정치적 경제적 요구와 동일하게 반응한다. 정부나 정책입안자, 입법인에게 장애인은 보통 많은 유권자 중에 하나이며, 종종 거의 정치적인 영향력이 없는 집단 중 하나이다. 최근에 몇몇 후생경제학자들은 최근 복지국가의 신보수주의적 시각에 대응하여, 장애인의 수혜자격을 보다 큰 경제적 목적하에서 노동공급시장 조절하는 가장 효율적인 수단으로 이용하는 경향이 있다고 주장했다. 즉, 낮은 실업의 기간동안에는 장애인으로 하여금 관대한 소득보조를 제공함으로써 노동시장에서 떠나도록 하고, 경제성장기나 저기술의 노동력이 긴급하게 필요하면, 이러한 수혜자격을 제한하거나 제거함으로써 장애인으로 하여금 노동시장으로 돌아가게 한다는 것이다.

4) 자발적인 인권선언

마지막으로 장애인 권리의 법적 표현은 법적, 행정적, 국가적인 어떠한 기체에 의해서도 강제되지 않은 사회적 약속에 기반하여 세워진다. 혹자는 이러한 법적 공약은 실제로 장애인이 인권을 가졌다는 도덕적 권리 선언 혹은 공적인 문서라고 말할지도 모른다. 자발적인 선언은 사회의 구성원간에 장애인의 독립과 완전한 사회참여를 보장할 의무가 있다는 의식의 표현이다.

예를 들어 일본의 장애인 기본법(1994)이나 홍콩의 차별금지법(1996)은 차별을 사회적 문제로 규정하고 이를 금지하지만 자발성에 기초한다. 또 중국의 장애인법도 사회적 삶의 모든 측면을 장애인에게 열어두도록 하는 공식적인 문서이지만, 고소나 강제기제가 특화되어있지 않다. 여기에 대해서는 문화적 차이가 고려되어야 한다.

국제적 수준에서 장애인 인권의 개발은 상대적으로 고려된다. 유엔처럼 국경을 넘는 법인 경우 특히 그러하다. 이러한 진보는 국제적인 정치적 조직의 강약을 반영하며, 필연적으로 자발적인 접근에 의존한다. 유엔이 일반적으로 인권, 특히 장애인 권리의 개발과 인식에서 중요하고 설득적인 힘을 가져왔다고 하지만, 강제력을 실행할 수는 없다. 대신 유엔은 몇몇 국가에서 힘을 발휘하는 공적 포럼에서 도덕적인 권위를 사용한다. 이것이 국내 법적 권리 표현으로 결과 지어진다. 잘 알고 있겠지만, 1971년 정신지체인의 권리선언, 1975년 장애인의 권리선언, 1981년 세계 장애인의 해, 1982-92년의 장애인에 관한 세계 행동계획, 1992년 장애인의 기회평등화에 관한 기본규칙 등 일련의 선언들이 이어졌다. 이들은 세부적으로 정책적인 개요를 제시하고 있지만 기본규칙 15의 경우에는 이러한 장애인의 평등과 완전한 참여를 법적인 토대로서 보장할 것을 요구하기도 한다. 기본규칙은 법적 문서가 아니다. 장애인 인권을 인식하는데 중요한 문서임에도 불구하고 이것은 명확한 법적 보호나 보장이라기보다는 도덕적, 정치적 가치로 표현된 선언으로 남아있다. 전세계적으로 유엔의 장애인에 대한 특별보고관인 Bengt Lindqvist의 지시에 따라 각국의 법과 정책, 실천을 사정하는 도구를 만들기 위해 보다 확고한 규칙을 조작화하는 작업이 진행 중이다. 그러나 이 작업이 완성되었을 때, 그 결과는 회원국에 대한 강제가 아닌 권고로 남을 것이다.

이러한 네 가지 접근법을 살펴보더라도 아직도 여전히 장애인 정책 개혁자에게는 또 다른 딜레마가 보인다. 수혜자격프로그램은 장애인의 삶을 향상시킬 수 있는 자원이나 다른 요구를 제공하도록 계획하고 시작할 수 있다. 그러나 인권에 대한 사회적 약속에 기반한 이러한 프로그램간의 관계는 실제로 혹은 인지된 다른 사회적 요구에 의해 치환되기 쉽고 빈약하다. 명확한 차별금지법이나 헌법적으로 자리잡은 장애인의 권리는 인권에 대한 약속을 확고하게 불어넣지만 실행면에서 그것의 추상성과 시간이나 돈의 양 측면에서 발생하는 행정적 비용 때문에 장애인에게 실제적

이고 확고한 이익을 가져오기 어렵다. 반면에 자발적인 선언은, 국가적으로 혹은 국제적으로, 장애인의 인권에 대한 가장 분명히 긍정적이지만 이러한 문서는 강제력이 없다.

4. 무엇이 장애인 인권에 대한 최상의 접근인가?

장애인 인권에 대한 법적 표현의 주요한 네가지 모델을 살펴보았다. 조만간 장애인 인권에 대한 다학제적 연구가 우리에게 하나의 모델이 다른 모델보다 선호되는 강력한 실증적 근거를 제공할 것이다. 그러나 이러한 연구가 진행되기 전에 바람직한 결과를 측정하고 확인할 수 있는 방법에 대한 작업이 필요하다. 우리는 장애인 정책에 대한 인권적 접근에 대해 명확히 할 필요가 있다. 평등한 기회, 완전한 참여, 다름에 대한 존중은 주요 목표로서 논쟁의 여지가 없지만 이들은 모두 추상적이기 때문에 구체적인 언어로 그것들이 요구하는 것이 명확하지 않다.

장애인의 인권을 보장하는데 가장 적합한 모델이 있는가? 이러한 거대한 질문은 보다 다루기 쉬운 부분으로 나눌 필요가 있다. 우리는 우선 법적 강제력의 형태에 의존하지 않고 인권을 지키는 것이 가능한가를 물어야 한다. 그리고 현재 전세계적으로 우세한 모델인 차별금지적 접근의 장단점을 보다 면밀히 고려해야 한다.

1) 강제적인 혹은 자발적인

인권에 관한 선언문이 유용하기만 한 것이 아니라 역효과를 낼 수도 있다는 것은 논쟁의 여지가 있다. 하나의 국가나 유엔, 다른 국제기구가 이러한 선언서를 발행할 때, 그것은 성실한 시행되기만 한다면 더 이상 해야 할 것이 없다는 인상을 줄 수 있다. 분명히, 공적인 선전과 정치적인 연설과 함께 선언이 공표될 때, 관심은 장애인의 사회적 조건에 있고 이것만으로 가치가 있다. 그러나 그 이상 아무것도 없다면, 세계행동계획과 세계 (장애인의) 해와 10년이 괄목할만한 변화도 없이 지나간다면, 선언은 사실상 실제적인 문제들을 뒷전으로 밀어내고 공적인 감시로부터 멀어지게 한다.

그러나 정말로 순전히 자발적인 장애인 권리 선언이 이러한 권리보호의 방법으로 효과적이라는 것은 상상할 수 없는 것일까? 적어도 몇몇 문화적 맥락에서만이라도 말이다. 이러한 장애인 연구 분야에서 실망스런 특성 중 하나는 우리가 이러한 질문에 대한 대답을 모른다는 것이다. 우리는 자발적인 조항이, 특히 국내적 수준에서, 아마도 공적인 인식을 불러일으키는 정치적인 수단이 될 것이라고 추측할 수 있다. 게다가 아마도 공적인 자원에 구속되지 않은 채, 잠재적인 저항도 완화시킬 것이다. 우리는 문화적 상황 없이 개인이 즉각적으로 장애인을 수용할 책임을 질 수 있고, 다름이 존중받도록 보장하며, 법적 인센티브나 강제력 없이 평등이 이룩되

도록 할는지 모른다. 그러나 여전히 우리는 확신할 수 없다.

장애인 정책을 발전시키고 장애인 인권에 대한 공약을 표현해온 국가들의 시각에도 불구하고, 자발적인 접근이 많은 것을 제공할 것이라고 믿을 이유는 거의 없다. 그것은 인권 인식에 대한 상상할 수 없는 접근법은 아니다. 최상의 증거에 기반할 때, 현재의 환경 속에서 성공할 것 같지 않은 접근법일 뿐이다.

2) 인권적 실재로서의 차별금지

전세계적으로 차별금지적 접근이 인기를 얻고 있다는 것은 명백하다. 몇몇 국가에서는, 심지어 프랑스처럼 이러한 법이 불필요해보이는 국가까지도 ADA법과 이를 따르는 유럽 사회의 다른 흐름에 대한 관심이 높아지고 있다.

차별금지법의 지지자들은 차별금지법이 인권 보호를 위한 우선적인 목표가 되어야 한다고 주장한다. 강력한 차별금지법이 적절히 시행된다면 다른 구체적인 자격들이 자동적으로 주어질 것이라고 믿는다. 과연 그렇게 될 수 있을 것인가? 차별금지가 모든 장애 문제를 포괄할 수 있는가? 하는 의문에 Harlan Hahn은 다음과 같이 주장했다.

“환경의 모든 양상은 공공정책에 의해서 형성된다... 정부 정책은 널리 퍼져있는 사회적 태도 또는 가치를 반영하며, 그 결과 현존하는 건축의 특징이나 직업적 요구사항, 차별적인 일상의 삶은 단지 우연만은 아니다. 반대로 그것들은 자유와 평등이라는 법적 원리와 근본적으로 양립할 수 없는 장애와 비장애간 분리에 종속되고 지배적인 위계를 지지하는 의식적, 무의식적 감정을 나타낸다.”

따라서 Hahn은 소수집단이라는 지위 때문에 장애인이 완전한 사회참여가 불가능하다고 보고 이러한 불평등의 기반을 형성하는 편견, 선입관, 분리, 차별 등을 완전히 제거하는 것이 평등한 권리를 보장받기 위해 장애인이 당면한 과제라고 보았다. 물론 법정마저도 이러한 편견에서 자유롭지 않기 때문에 시간은 오래 걸리겠지만 이것이 계속 반복되면 장애인의 완전한 사회참여, 구체적인 자원과 기회의 확보가 가능할 것이라고 보았다.

장애운동 초기에는 장애인들만의 개인주의적 문화가 형성되고 있었고 이들은 독립적이고 자립가능하도록 노력했다. 이러한 개인의 권리의 환경에서 가부장적인 국가기관과 이들에 의해 주어지는 수혜자격 프로그램은 거부되었다. 이들은 독립적인 삶을 위해 보수가 있는 일자리를 추구하고 이러한 움직임은 완전한 사회참여를 요구하도록 만들었다. 이때 노동시장으로의 진입을 방해하는 것은 능력이 아닌 낙인과 편견이라고 보았으며, 이는 차별금지법으로 수정이 가능하다고 여겼다. 의도한 바는 아니지만 이러한 움직임은 신보수주의의 흐름과 궤를 같이했다.

그럼에도 불구하고 차별금지적 접근은 몇 가지 약점을 지니고 있다. 우선 법 자체가 소수자 집단에 대한 인식을 수반한다. 따라서 보호를 위해서는 법의 의도와는 반대로 장애인이라고 명명하는 작업이 필요하다. 또 장애를 법적으로 정의하는 것 자체에도 어려움이 있다. 의학적인 정의를 피하려고 하겠지만 차별금지라는 보호의 테두리에 들어오고 싶어하는 잠재적 소송자들은 분명 의학적 모델에 기반하여 그들이 장애인임을 증명하려고 할 것이기 때문이다. 또 정치적 타협의 과정에서 장애인 차별금지법이 또 다른 열등집단을 창출할 가능성을 지니고 있다. 많은 국가의 장애인 차별금지 관련법은 분명히 일상생활에 장애를 겪고 있는 약물중독, 도박중독, 도박, 방화광, 동성애, 양성애 등의 특정 집단은 장애의 영역에 포함하지 않고 있다. 이는 그들의 장애가 판정되지 않았기 때문이 아니라 그들이 도덕적 결함을 안고 있기 때문이다. 마지막으로 차별로 풀어낼 수 없는 문제들은 건드릴 수가 없다.

5. 나오며

무엇이 기본적인 인권을 구성하는가에 대한 많은 설명이 있다. 그러나 장애의 맥락에서, 지지자들은 보통 인권이 사회적 삶의 여러 측면에서 다름에 대한 존중, 기회의 평등, 완전한 참여의 가치를 구현한다고 주장한다. 이러한 가치들은 서로 별개의 것임에도 불구하고 상호보완적이다. 다름에 대한 존중은 인간이 서로 다른 모양과 크기임에도 불구하고, 다양한 재능과 기술, 능력을 가지고, 모두 인간으로서 존중받을 가치가 있다는 인식을 수반한다. 존중받는다든 것은 각각 개인의 차이를 만들어내는 모든 고유한 특성과 특징을 가진 개인이 존중받는 것을 의미한다. 그러나 동시에 차이가 사회적 활동에 참여하고 개인의 삶의 차이를 만들어 낼 때, 정치적 가치로서의 평등은 적어도 어떤 사람도 참여할 능력과 관계없는 이유에 근거하여 참여를 방해받거나 기회로부터 배제되지 않도록 하는 것을 요구한다.

차이에 대한 존중은 때때로 어떤 사람의 참여 능력이 어떤 종류의 보조나 편의시설을 요구하거나, 기회에 대한 장애를 제거하는 것을 수반한다. 평등은 사회적 역할과 지위가 모든 이에게 열려 있는 것을 요구하기 때문에, 보조나 편의시설 제공에 실패한 경우를 포함하여 인위적인 사회적 장애에 의해 완전한 참여가 제한 받는 곳에서도 이것들은 인권의 요구를 충족하기 위해 주의를 기울여야 한다. 인권 아젠다를 좀더 확고한 토대 위에 놓기 위하여, 우리는 태도적인, 사회적인, 정치적인 장애를 확인하는데 노력을 기울여야 한다. 그리고 모든 인간참여의 영역에서 불평등에 단편적으로 반응하는 것으로부터 평등의 부단한 발전으로 논쟁을 옮기고 이를 위한 도구를 개발해야 한다.

장애인고용에 있어서의 차별

김 태 현

(최옥란열사추모사업회(준) 사무국장)

I. 들어가며

인간은 누구나 일정 연령이 되면 노동을 통하여 사회참여를 하고 생계를 유지해 나간다. 하지만 우리 나라의 장애인들은 교육, 접근권 등이 보장되어지지 않는 사회적 배타로 인한 여러 가지 원인과 이유로 노동시장에서 제외되어져왔다. 그리고 노동시장에 진입을 했더라도 임금, 승진, 노동환경 등 여러 가지 문제에 있어서 불합리한 대우와 차별을 당하고 있고 이는 곧바로 장애인들의 열악한 삶의 조건들을 부여하여 그들의 삶을 질곡의 늪으로 빠져들게 하고 있다. 과연 어떤 차별의 모습들이 존재하고 있는가를 살펴보고 우리가 준비하고 있는 장애인차별금지법의 모습이 어떠한가 하는 것을 함께 고민해보는 자리가 되었으면 하는 바램이다. 그리고 시간상의 문제와 자료의 부족으로 각 사안별 사례는 수집하지 못했으나 대략의 정리만으로도 충분히 논의 될 수 있다고 판단되어진다.

II. 장애인에 관련된 고용에 있어서의 차별의 개념과 기준

장애우 고용 차별은 '장애를 이유로 특별한 사유 없이 모집 및 채용, 직업소개, 작업지도, 고용관계 설정, 능력개발, 배치, 승진 및 승급, 임금 및 임금 외의 금품, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등 기타 인사관리 및 근로조건에서 차별하는 행위'로 정의할 수 있다. 또한 고용주의 태도에 따라 의도적 고용 차별과 결과적 고용 차별로 나누어지는데, 우리나라의 경우에는 아직 결과적 고용 차별의 경우에는 영국, 미국과 같은 차별의 기준이 정확하지 않아 법적인 부분에서 차별로 인정되지 못하고 있으나, 국제적인 경향에서는 이 또한 차별로 보는 것이 일반적이다.

차별의 유무를 판단하는 입증책임은 장애인 관련 법규에는 이에 대한 규정이 없으나, 「남녀고용평등법」에서는 구체적인 기준은 되어 있지 않지만 입증에 대한 책임을 두고 있으므로 장애를 이유로 한 고용차별의 경우도 노동시장에서의 약자인 장애인노동자를 정책적으로 고려해야 한다는 차원에서 사용자에게 두어야 하며 장애인노동자의 최소한 입증기준은 증거제출주의 정도로 정할 필요가 있을 것이다. 차별기준에 있어서는 외국법률의 장애인차별금지법에서 차별에 대한 기준이 장애의

정의(유자격장애인), 적절한 배려(적절한 적응), 과도한 어려움(정당하지 않은 어려움)에 대한 해석과 의학적인 검사여부, 장애조사와 관련되어 있다는 것을 참고할 필요가 있을 것이다.

1. 노동시장 진입 전과 진입 후의 차별

노동시장 진입전의 차별에는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 사회구조적 차별, 물리적 환경의 차별, 교육적 차별 등이 있다. 사회구조적 차별은 사회적 인식의 문제인데 장애인에 대한 좋지 않은 인식도 문제이지만, 도가 지나친 배려도 또한 문제가 있다. 물리적 환경의 차별은 편의증진과 접근권에 관한 문제와 더불어 효율성과 생산성만을 고려하는 작업환경과 밀접하다고 할 수 있겠다. 교육적 차별도 비장애인에 비해 무학이 21.5% 전문대 이상의 진학률은 35%수준 밖에는 되지 않아 교육의 고용과 직접적인 관계성을 고려해 볼 때 심각한 수준임을 알 수 있다.

1) 노동시장에서의 차별

(1) 모집 및 채용

모집 및 채용에 있어서는 응시자격과 채용절차로 구분할 수 있는데, 응시자격에서는 직접적 차별인 신체건강, 용모단정한자, 군필, 또는 면제자를 제한하는 경우뿐만이 아니고 결과적으로 차별당할 수밖에 없는 간접차별인 학력제한, 연령제한이 더욱 심각한 문제가 되고 있다.

채용절차에 있어서는 신체검사와 할당고용제에 대한 적극적 우대조치 불명시 등이 문제가 되고 있다. 모든 회사에서 검사결과 부적격으로 판단되면 채용하지 않겠다는 규정은 가지고 있으나, 공무원신체검사규정을 제외하고는 범위와 기준을 제시하지 않고 있어서 문제가 되고 있고, 공무원신체검사 기준 또한 시각, 청각, 언어장애, 신장장애, 심장장애, 뇌병변장애를 명시하고 있어, 이 또한 다른 차원에서의 차별이 되어지고 있다고 하겠다. 할당고용제에 있어서는 국가유공자 등의 처우에 대하여서는 회사들의 규정을 명시하고 있으나 장애인의 경우는 없기 때문에 실효성이 떨어진다고 하겠다.

면접에 있어서는 차별에 있어서는 장애를 이유로 면접탈락하는 경우가 국가나 지자체에서 많이 나타나고 있으며, 차별적인 질문(직무수행과 관련 없는 질문, 장애로 인한 생산성, 장애인을 무시하는 질문 등)들을 일부러 하는 것으로 나타났다. 특히 여성장애인들의 경우에는 더욱더 심각한 것으로 나타났다.

시험에서의 차별은 장애를 이유로 한 장애인만 필기시험을 실시한다든지, 합격기준의 차이뿐만이 아니고 배려(시간적, 대필시험, 편의시설 등)가 되지 않는 부분이 문제인 것으로 나타났다. 외국의 경우에 적절한 배려의 제공이 차별을 판단하는 주요한 기준이 되고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다.

(2) 퇴직 및 해고단계

퇴직 및 해고단계에서 가장 심각한 차별은 회사의 인사규정에서 신체기능, 정신상의 장애로 직무를 감당하기 어렵다고 판단되거나 근무가 불가능하다고 판단되어질 때 직권면직이나, 해고, 퇴직을 시킬 수 있다는 규정으로 인해 실제 장애인들이 이를 근거로 차별을 당하고 있으며, 실제 회사들이 인용하고 있는 산업안전보건법에서는 건강을 회복 할 때에는 지체 없이 복직시키도록 규정하고 있음에도 각 회사의 규정들은 이에 대한 규정이 없으며 판단기준도 동 법에서 의사의 진단이라는 막연한 내용만을 적시하고 장애인차별금지법을 제정하고 있는 나라에서는 해고 전 직무배치전환과 같은 적절한 배려를 하도록 하는데 이에 대한 규정이 없기 때문에 차별을 사전에 예방할 수 있도록 하는 안전조치가 미약하다는 것이다. 이 이외에도 정년제도, 감원이나 해고, 징계, 해고 시 별도절차적용 등 도 문제가 되고 있고 이러한 경우에는 300인 이하 업체의 개인회사, 단순노무직, 여성장애인노동자, 뇌병변장애인이나 정신지체장애인에게서 많이 나타나 장애 속에서도 차별이 나타나고 있다.

(3) 직무배치 단계

직무배치실태는 장애인노동자의 상시근로자 규모에 따른 배치는 비장애인노동자와 비교했을 때 유사하며, 직종별 분포도는 장애인노동자가 비장애인노동자보다 단순노무직에 집중적으로 분포되어 있으며, 주당 평균 근로시간은 비장애인노동자보다 약 2시간 적은 47.81시간이며 근속 연수는 평균 5년으로 나타나 직종분포현상이 문제점으로 지적되었다.

위에 근거하여 직종격리지수가 편협하게 나타나는 바 단순노무직의 장애인들이 전문직이나 사무직으로 대거 이동을 해야 해결된다.

직무배치차별에 대하여서는 승급이나 규정이나 작업지시서의 차별도 존재하지만 실제 직무배치나, 직무변경시 차별과 편의시설, 작업설비, 공간, 출퇴근차량, 직업생활상담원, 수화통역사 배치 등과 같은 배려가 없다는 것이 문제이며, 여성장애인들의 경우 더 심각한 대우를 받는 것으로 나타났다. 이외에도 정년제도, 감원이나 해고, 징계, 해고 시 별도절차적용 등 도 문제가 되고 있고 이러한 경우에는 300인 이하업체의 개인회사, 정부 및 지자체, 단순노무직, 여성장애인근로자, 뇌병변장애인이나 정신지체장애인에게서 많이 나타나 장애속에서도 차별이 나타나고 있다.

(4) 임금 및 복지혜택

임금차별은 2000년 기준으로 1.1로 비장애인노동자보다 110%인 85만1천원의 임금차별이 있는 것으로 나타나며 이중 428,904원은 생산성의 차이 422,096원은 차별에 기인한 것으로 분석된다. 여성장애인의 경우는 임금차별계수가 1.27로 비장애인 여성노동자에 비해 127%인 580,676원의 임금차별이 있는 것으로 나타났으며, 이중 245,045원은 생산성의 차이에 355,630원은 차별에 기인한 것으로 분석된다. 정신지

체장애인노동자의 경우는 임금착취나, 체불현상까지도 나타나고 있다.

복지혜택의 경우는 회사보험 가입, 휴가 사용, 휴게실과 같은 곳의 접근, 별도보험가입요구, 카드발급, 금전대출, 행사 시 잔업, 휴일근무 등에서도 차별이 나타나고 이러한 경우에는 300인 이하업체의 개인회사, 정부 및 지방자치단체, 단순노무직, 서비스판매직, 여성장애인노동자, 뇌병변이나 정신지체, 발달장애인들에게서 많이 나타나고 있고 여성장애인노동자의 경우는 육아 및 산전·후 휴가차별까지 더해지는 것으로 나타났다.

(5) 능력개발단계

능력개발의 차별은 능력개발이 승진, 직급이동, 임금상승 등에 있어 주요한 기준이 되고 있음에도 장애인에 대한 접근성이나 교육에 대한 적절한 배려를 규정하고 있는 회사가 전무하여 능력개발에 대한 기회나 적절한 배려의 차별이 심각함을 나타내주고 있다.

(6) 구제실태 및 절차

차별을 당한다 하더라도 대다수의 많은 장애인들이 적극적인 대응조치를 하지 않겠다고 응답하여 차별을 장애인 자신이 감내하는 것으로 문제를 해결하려고 하였으며 대응한다 하더라도 공식적인 청구보다는 장애인단체를 선호하는 것으로 분석되었다. 외국의 경우는 이 문제를 행정적인 절차를 통해 해결하도록 전담위원회를 두고 있는데 이는 우리도 고려를 해보아야 할 문제접근방법인 것 같다.

Ⅲ. 나오며

장애인의 노동기본권 보장을 위해서는 노동시장 진입 전과 노동시장에서 동시에 정책적 개입이 필요한 것으로 분석되었다.

장애를 이유로 한 고용차별의 경우 관련 법률에서 규정하고 있는 차별의 개념과 적용범위, 차별기준이 법률마다 달리 적용되고 있어서 고용에 있어 장애차별을 방지하는 적절한 역할을 하지 못하고 있다고 봐도 무리는 아니다. 장애를 이유로 한 고용차별의 개념과 적용범위, 차별기준을 명백하게 정의하는 작업이 필요하며, 여기서 차별기준은 고용의 기회를 의도적으로 부정하는 의도적 고용차별과 차별의도는 가지지 않지만 결과적으로 장애인을 차별하게 되는 결과적 차별을 포함해야 할 것이며, 입증책임에 있어서도 차별을 당하는 장애인노동자는 현실적으로 노동관계에 있어서 약자인 만큼, 증거제출책임으로 한정하고 본질적인 입증책임은 사용자에게 두는 방향에서 규정되어야 할 것이다.

그리고 적극적 우대조치인 할당고용제도의 경우 일부 외국의 경우 역차별요인이 논란이 되고는 있지만 그 나라들도 상당 기간동안 이 제도를 적용해 왔으며, 특히

우리나라의 경우 차별행위가 심각한 수준인 만큼 어느 정도 차별이 해소될 때까지 적극적 우대조치를 차별금지조치와 함께 존속하는 방안이 고려되어야 할 필요가 있다는 사실을 전제로, 정책적 개입방안을 말해보면 먼저 직·간접적인 차별을 근본적으로 없애기 위한 법적 제도적 방안과 노동시장 진입 전의 차별이나 승진, 직무 배치 등에서의 차별을 예방하기 위한 관련 프로그램이나 서비스에 있어서 적극적 우대조치의 실행, 고용주나 인사담당자들을 대상으로 하는 지속적인 정보제공과 피드백을 통한 차별 해소와 차별문제의 합리적 해결을 위한 차별전담 창구설치와 같은 행정적인 조치, 사회구조적 차별을 방지할 수 있는 사회운동을 전개해 나가는 것 등을 이야기 할 수 있다. 그리고 가장 중요한 것은 장애인들이 주체적으로 문제제기와 문제해결을 위해 적극적으로 나서야 하는 문제가 있는데 그 중의 하나가 장애인 노동조합의 필요성일 것이고 지금 이 자리에서 고민되고 있는 장애인차별금지법 또한 장애인들을 주체적으로 옹호할 수 있도록 도와주는 장치로서 자리매김해야 할 것이다.

장애인의 교육 차별과 그 대책

김 주 영

(한국재활복지대학 교육연구사)

I. 장애인의 차별을 생각함

최근 우리 사회에서는 “장애인 차별금지”에 관한 법률 제정 움직임이 활발히 전개되고 있다. 특히, 지난 수년간 장애우권익문제연구소와 열린네트워크의 노력은 구체적이다. 장애인계가 차별금지를 논하고 있다는 것은 이들이 아직 평등한 삶을 누리지 못한다는 분명한 뜻이다. 그렇다면 구체적으로 어떤 평등을 누리지 못한다는 것인가. 이 두 시민단체가 제시하고 있는 차별 금지에 관한 주장과 조항들을 살펴보면 일일이 열거할 수 없을 만큼 아직 우리 사회에는 장애인의 차별이 뿌리 깊고 전반적인 분야에 걸쳐있음을 쉽게 알 수 있다. 크게만 보더라도 지역생활에서, 고용에서, 교육에서, 이동과 접근에서, 재화·시설·용역 등의 제공과 이용에서, 법과 정책의 집행에서, ..., 그야말로 삶의 전 분야에서 차별을 받고 있다는 것이다.

사실 차별은 장애인만 겪는 문제는 아니다. 성별과 경제 사회적 계층, 인종, 전통적인 문화적 규범들에 의해 여성이나 낮은 직급자, 가난한 노동자, 외국인, 특정 종교인이나 직업인 등 아직도 사회의 변방에 머물며 차별에 시달리는 사람들은 얼마든지 있다. 사실 차별의 대상이 소수자, 주변인의 문제라고는 하나 사회를 구성하는 다양한 집단간의 이해가 상충되거나 수많은(다원적인) 유형의 헤게모니의 각자 구조로부터 이탈된(그람시에 의하면 헤게모니란 지배력과 동의의 구조체로 이해될 수 있다) 현상이라 할 수 있다.

차별은 한 집단이나 사회의 구성원들이 기본적으로 누리도록 되어 있는 권리를 구성원 개인의 조건에 의해 동등하게 누릴 수 없는 상태라 할 것이다. 깊이 있는 분석의 결과는 아니지만, 이렇게 볼 때 차별의 원인은 구성원인 개인이 갖고 있는 특성의 차이로 인해 집단이나 사회 내에서 받게 되는 급부의 차이가 아닐까 한다. 그 급부의 차이는 개인에 따라 마음의 상처(자존감의 훼손)로, 물리적 손해로, 경우에 따라서는 소속 집단이나 사회로부터의 이탈을 불러일으킴으로써 개인의 삶에 치명적인 해를 입힐 수도 있다.

그러나 여기서는 사회에 내재하고 있는 그 다양한 차별현상과 실태를 다루어내기 어렵다. 따라서 논의의 범위를 교육 내지는 교육에서의 장애인 차별에 국한시키고자 한다.

II. 장애인 교육의 차별 실태

1. 특수학교의 차별적 장애학생 선발

사회나 교육계의 인식의 벽은 차치하고라도, 80년대까지만 해도 장애인의 교육차별의 심각성은 수요와 공급 논리에서 비롯되었다고 할 수 있다. 당시 우리의 교육계는 굳건한 분리교육체제 하에 있었으므로 특수학교를 가지 않는 한 장애인의 교육기회는 요원한 형편이었다. 일반학교는 그야말로 특수교육을 거의 또는 전혀 필요로 하지 않는 소수의 장애인들만이 들어갈 수 있는 분위기였고, 특수학급도 이 시기에 와서야 국가적인 관심의 대상으로 떠오르기 시작하는 중이었다. 이 시기의 문제는 분리교육의 좋고 싫음을 떠나 학령기에 들어선 장애인이 교육을 받을 수 있는 공간으로서의 특수학교조차 턱없이 적었다는 데 있다.

당시의 차별은 주로 특수학교의 학생 선발과정에서 발생하였다. 절대적으로 특수학교가 부족하다 보니 특수학교는 보다 중증의 장애학생들을 받아야 원칙임에도 불구하고 장애가 가벼운 학생들을 우선적으로 선발함으로써 가르치기 힘든 심한 중증 장애학생들은 입학할 거절당하여 2-3년씩 유예되거나 고액을 내고 사설조기교육기관에 가서 교육을 받는 등, 교육 기회의 차별이 심각한 지경이었다. 그러다 보니 일부 특수학교에서는 학교발전 명목의 기부금품을 요구하는 부작용도 심심찮게 발생하였다. 특수학교의 이러한 교육차별을 일소하기 위한 방안으로, 1994년 특수교육진흥법을 전면 개정하여 장애인의 의무교육을 다시 한 번 명문화하고, 그동안 경증 위주로 학생을 선발함으로써 중증장애아동들에게 차별을 가해 왔던 특수학교들의 학생 선발권을 특수교육운영위원회를 통해 시·도 교육감에게 이관하는 한편, 조기교육 노력과 통합교육, 선발과정에서의 차별 금지, 개별화 교육계획의 실천 등을 신설하였다.

2. 님비 현상으로서의 장애인 교육 차별

이에 따라 장애인의 경우 초등학교와 중학교 과정은 전면 의무교육으로, 유치원 과정과 고등학교 과정은 무상교육으로 정착되었다. 이와 함께 일부 국·공립 특수학교들은 그동안 적체되었던 장애학생들을 모두 배치 받는 바람에 한 동안 학급당 학생들이 포화상태에 이르기도 하였다. 이 문제를 해결하기 위해서는 특수학교의 시급한 증설이 필요했다. 이 무렵 서울의 밀알학교와 천안의 인애학교 등 지역별 특수학교 설립에 따른 인근 주민들의 반대와 진정은 90년대 한국 사회의 장애인 교육의 차별 실태를 여실히 드러내 주었다. 결국 밀알학교의 경우 대법원이 “특수학교의 설립을 반대하는 행위는 어떠한 이유로도 정당화 될 수 없으며, 도덕적으로도 비판받을 일”(1997. 2. 21.)이라고 판결함으로써 학교 설립 반대에 대한 지역주민들의 부당성을 심판하였으나, 끝내 지역주민들의 반발로 아파트가 마주 보이는 남향

의 운동장 쪽으로는 창을 내지 못하게 하는 바람에 이 학교는 끝내 창고형태의 이상스러운 건물로 지어지고 말았다. 소위 장애인과 함께 지내기를 거부하는 지역주민들의 넘비(NIMBY : Not In My Backyard) 현상은 90년대 특수교육진흥법의 개정에 따른 장애인 의무교육 실현을 위한 기반 확보에 가장 큰 장애요인으로 작용하였다고 할 수 있다.

3. 통합교육에 대한 오해와 교육 차별의 시작

그러나 90년대의 가장 큰 화두(話頭)는 뭐니뭐니해도 “통합교육”이었다고 생각한다. 불과 몇 해 전만 해도 휠체어 장애학생을 위해 엘리베이터를 설치한 어느 중학교 교장선생님의 선행이 지상(紙上)의 미담으로 회자된 적이 있었다. 최소한 지금은 그런 미담은 언론의 흥미를 끌지 못한다. 이것은 그동안 어떤 방향으로든 통합교육의 논의가 학교 현장에서 활발히 논의되어온 결과라 할 수 있다.

하지만 그 안을 조금만 열고 들여다보면 장애학생의 차별에 따른 통합교육의 일그러진 자화상을 얼마든지 찾아볼 수 있다. 최소한 서구사회에서의 통합교육 실현은 교육에서의 장애인 인권 차별 철폐에 가장 큰 뜻이 있다고 하겠다. 인간은 전생애에 걸쳐 존중받아야 한다. 그러므로 생의 어느 한 시기에든 개인의 조건(장애나 성, 직업, ...)에 따라 차별을 받아서는 안 되는 것이다. 그러므로 그 누구도 신체적으로나 정신적으로 개인차가 있다는 사실로 인해 유년기와 청소년기를 특별히 제한된 장소(특수학교)와 교육(특수학교교육과정)을 통해 또래들의 경험세계로부터 차단되어서는 안 되는 것이다.

그러나 우리 사회에서는 어찌된 일인지 장애인의 통합교육을 마치 학령기 이후 사회적응의 연착륙(soft landing)을 위한 사전 적응훈련(단금질) 썸으로 오해하고 있는 듯하다. 이러한 생각은 일선교사는 물론 학교 경영자(교감, 교장), 교육전문직, 나아가 장애인부모에 이르기까지 광범위하게 확산되어 있다. 그것은 분명 통합교육의 의미를 교육학의 고전적 이론 가운데 하나인 모방학습으로 잘못 받아들이고 있는 것이다.

진정한 통합교육은 장애학생이 같은 또래와 함께 같은 학교에서, 같은 담임선생님에게서, 같은 교과서로 공부하는 것이다. 상식적으로 이것이 가능한 일인가. 물론 어떤 조건이 주어지지 않는다면 그것은 당연히 불가능하다. 그 조건이란, 교우(敎友)간에 교사의 철저한 중재와, 과제분석을 통한 교육과정의 수정 적용, 학교생활의 불이익에 대한 보장제도(학칙 등) 등이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 우리의 교육계는 마치 일반학교의 교문을 드나들게 하고 학급의 출석부에 이름을 올리는 것으로 장애학생의 통합교육의 소임을 다했다고 자위해 온 경향이 있다. 더욱이 특수학급의 설치와 특수학급 교사의 배치 수를 통합교육의 수준 척도(尺度)로 삼아온 정부의 태도도 문제라 할 수 있다. 결국 이러한 오해가 장애인의 통합교육에 따른 차별을 심화시켜 왔다고 할 수 있다. 그 결과 일반학교에 다니는 장애학생과 그 가족들

이 겪는 심리적 갈등과 스트레스는 이 짧은 지면으로는 다 옮길 수 없는 형편이다.

4. 교육 현장에서의 장애인 교육 차별

우선, 부모들은 새 학년이 되면 어느 선생님이 내 아이의 담임이 될까에 초미의 관심을 갖는다. 그 이유는 장애학생을 맡은 반의 교사들에 대한 피해의식이 남다르기 때문이다. 가뭇 끝의 단비처럼 부모보다 더 지극 정성으로 장애학생을 지도하는 담임교사를 만날 경우도 있다. 하지만 교사들에 따라서는 장애학생이 있는 학급 담임이 된 것을 '운이 없어서'라고까지 여기며, 그들을 맡고 있는 것에 대해 남들은 하지 않는 거추장스러운 짐 하나를 더 진 것으로 여겨 기회 있을 때마다 부모의 사례와 인사를 요구한다. 따라서 그런 담임을 만난 부모는 마치 가시방석에 앉은 죄인의 심정으로 1년을 지내야 한다.

교내의 행사나 수학여행 등 특별한 일정이 있을 때마다 신경을 쓰지 않을 수 없다. 공공연히 결석이나 보호자가 함께 할 것을 요구하기 때문이다. 심지어 어떤 교사들은 특수학급을 여느 학생들의 학습향상이나 생활 태도 교정의 부적 강화제로 활용한다. 시험성적이 낮은 학생이나 소위 문제아로 지목된 학생들에게 계속 변화가 없을 경우 '특수학급으로 보내버리겠다'는 식의 발언으로 학생들로 하여금 특수학급과 장애학생들에 대한 부정적 인식을 각인시키는 것이다. 부모들은 학교를 방문하면 담임교사를 먼저 만난다. 그리고 특수학급 담당 교사를 만난다. 이것은 웬만큼 눈치가 있는 부모들에게는 불문율과도 같다.

이처럼 통합교육의 이름으로 행해지는 일반학교에서의 차별은 장애학생 개인에게는 열등한 자아감을 형성시킬 뿐만 아니라 부모들에게는 심리적 상처를 가한다. 경우에 따라서는 교직 경력이 짧거나 강직하지 않은 성품의 특수학급 담당 교사도 차별의 제물이 될 수 있다.

5. 간과되고 있는 또 하나의 장애인 교육 차별

학생들 가운데는 중증의 장애로 학교 통학이 어려운 대상들도 있다. 이들을 위해 특수교육진흥법(제14조)에는 순회교육을 규정하고 교사가 장애인복지시설, 아동복지시설, 치료기관 또는 가정 등에 교사를 순회 또는 파견하여 교육을 실시하도록 보장하고 있다. 이 제도는 학교가 학생을 기다리는 소극적 교육 형태에서 학교가 학생에게 찾아가서까지 교육권을 보장한다는 적극적 교육 형태로 비칠 수도 있으나, 사실상 순회교육은 일주일에 2-4시간 정도의 방문교육이 보편적이어서 교육시수와 교육과정에서의 턱없이 부족한 기회, 사회로부터의 지속적인 분리를 고착시키는 보다 심각한 차별적 요소를 내포하고 있다. 또한 순회교육이 일부 학교에서는 장애학생의 실질적인 입급 거부 수단으로 활용되고 있음도 부인할 수 없다. 즉, 가족이나 학교가 조금만 노력하면 충분히 등하교가 가능한 학생임에도 학교에 입학은 시켜

두고 등교는 하지 않아도 좋은 학생으로 남게 하는 것이다. 이에 대한 대책을 따로 논하기에는 지면의 한계가 있지만, 통학조건의 개선과 특수학교 교육에의 참여를 확대할 수 있는 방안을 다각도로 모색해 보아야 할 것이다.

6. 조기교육에서의 장애인 교육 차별

장애인 교육의 차별은 영·유아 교육에서도 심각하다. 장애인의 교육은 일찍부터 시작해야 한다는 것이 상식이다. 중도에 사고나 질병으로 영구적인 장애를 얻는 경우도 있지만, 선천적인 장애를 지닌 아동들은 특히, 장애가 발견되는 즉시 치료는 물론 교육도 시작되어야 한다. 만약 그렇지 못하여 결정적 시기(Critical Period)를 놓치게 되면 그에 역 비례하여 해를 거듭할수록 아이들의 발달은 지체될 뿐만 아니라 2차적 장애 또한 예방하기 힘들어진다. 그만큼 장애인의 조기교육은 다른 어느 시기의 교육보다 중요한 것이다.

그럼에도 불구하고 아직 우리나라의 장애인 조기교육은 일반교육과의 형평성 논리를 극복하지 못한 채 일부 특수학교의 매력 없는 어정쩡한 무상교육과 고액의 사설조기교육기관에 거의 내 맡겨져 있는 형편이다. 일부에서는 교육인적자원부가 몇 해 전부터 추진하고 있는 유치원 교육의 무상화에 발맞추어 장애아동의 경우 한 걸음 더 나아가 0세부터의 무상교육을 실현하자는 주장도 있어 왔으나, 역시 예산확보의 벽을 허물지 못하고 있다.

장애아동의 조기교육 보장에 대한 일반교육과의 형평성을 아직도 주장하는 사람들이 있다면, 그것은 진정한 의미의 평등이 무엇인지를 모르는 이들이라 할 수 있다. 진정한 평등은 결과에서 나타나야 하며, 그러한 결과를 도출할 수 있도록 출발과 과정의 탄력성과 융통성이 보장되어야 한다. 이러한 원리가 가장 절실히 요구되는 부분이 바로 장애인의 조기교육인 것이다.

형평성과 예산만을 주장하며, 국가나 지방자치단체가 방기하고 있는 동안, 장애인의 조기교육은 장애인 부모들의 갈증에 부응한 사설교육기관의 난립과, 이로 인한 교육의 질을 저하시키는 결과로 이어져 왔다. 특히, 교원의 자격이나 설치기준이 없어 자격 미달의 교사, 열악한 교육환경이 방치되고 있다. 또 일반적인 교육과정의 틀이 없고 장학이나 관리가 이루어지지 않으므로 검증되지 않은 교육 방법이 난립한다(심지어 자폐아동은 체벌이 효과적이라고 주장하는 교육기관도 있다고 함). 운영자들이 임대료 의존하므로 고액의 교육비를 요구한다. 즉, 교사와 시설, 교육방법, 교육비의 문제가 심각하다.

7. 대학에서의 장애인 교육 차별

1995년부터 장애인의 고등교육 기회 확대 정책으로 실시된 '장애인 대학입학 특별전형제도'에 힘입어 2002년 현재 2년제 대학을 포함한 60여 개 대학에서 1,500여

명의 장애학생들이 재학하고 있다. 그러나 당초의 기대와 목적에 부응한 면도 있지만, 지난 해 국가인권위원회(윤점룡, 2002)에서 조사 연구한 바에 따르면, 크게 두 가지 측면에서 심각한 교육 차별에 직면해 있음이 밝혀졌다. 그 하나는 선발과정에서의 인권 차별이며, 또 다른 하나는 대학생활에서의 교육권 차별이다.

선발과정에서 발생하는 차별은 중증 장애인이 입학할 경우 편의시설의 설치나 특별한 학습보상기자재의 도입, 지원체제의 구축 등 추가 비용 부담이 크다는 이유로, 시설의 미비를 내세워 수학적능력에 우선하여 추가비용이 필요 없는 경증 위주의 학생들을 가려 뽑는다는 것이다. 반면에 입학 후 겪게 되는 대표적인 차별은 캠퍼스 내 이동 및 접근의 불리와 대학의 근본 목적인 학업활동에 있어서 심각한 불편이다. 많은 대학들이 아직 장애학생 지원에 대한 제도적 개념을 갖고 있지 못하여, 이동 및 접근 편의 지원과 학업지원, 생활 및 복지 지원, 취업 및 진로 지원에 관한 비 장애학생들과의 차별이 심각하다. 장애학생 지원센터를 설치하고 적극적으로 장애학생 지원에 임하고 있다고 자부하는 대학들조차 학생들의 만족도가 약한 것으로 보면 질적으로나 양적으로 대학에서의 장애학생 교육 차별은 시작에 불과한 것으로 여겨진다.

8. 정부 조직의 장애인 교육 차별 구조

장애인교육의 차별은 지역사회나 학교 현장에서만 일어나지 않는다. 정부의 문제도 심각하다. 어쩌면 장애인 교육의 차별이 제도적으로 고착되어 있는 곳이 바로 이곳이 아닌가 한다. 정부는 국민의 권익을 보장하는 기능을 한다. 그 분야는 실로 다양하다. 교육, 보건, 노동을 비롯해 환경, 문화에 이르기까지 18개 부처에서 국민의 삶 전체에 관여하는 것이다. 그런데 그 국민의 일원인 장애인에 대해서는 그렇지 못한 것 같다. 가장 원칙적이고 바람직한 것은 18개 부처가 장애인인 국민에 대해서도 각각의 책임을 다해야 마땅한 것이다.

범위를 좁혀 보면, 교육인적자원부에는 국민의 교육과 관련하여 2실 4국 아래 20여 개에 달하는 담당관과 과들이 설치되어 있다. 따라서 국민의 일원인 장애인의 교육도 20여 개에 달하는 부서에서 각각 맡아 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 교육인적자원부에서 장애인 교육을 담당하는 부서는 교육자치지원국 내의 특수교육보건과로 독립되어 있어 나머지 담당관 내지는 과들에서는 장애인 교육에 관한 지식이나 이해가 부족하거나 없는 형편이다. 그러므로 이론상으로 보면, 특수교육보건과가 나머지 20여개 부서의 업무를 다 파악하고 협조를 구하고 예산을 수립하여 실행해야 하는 것이다. 이것은 현재의 경직된 조직형태상 효율적이지도 않고 가능하지도 않다. 따라서 현재 특수교육보건과는 장애인의 생애에 걸친 교육정책 전반의 개발을 산하 기관인 국립특수교육원에 의존하고 있으나, 정작 부처간 협력과 예산확보 과정에서 타 부서의 인식 및 이해 부재라는 견고한 벽을 넘는데 크나큰 한계를 안고 있다. 이것은 장애인 교육 정책에 대한 조직의 모순적 구조와 그에 따른 타

부서들의 몰이해에 의한 제도적 차별로 규정할 수밖에 없는 실정이다.

III. 장애인의 교육 차별 대책

지금까지 장애인 교육의 차별 상황을 몇 가지 영역별로 나누어 살펴보았다. 그러나 이 가운데는 장애인 인권에 관한 제도적 마련과 인식의 개선에 힘입어 특수학교의 장애학생 선발과정에서의 차별이나 지역주민들의 님비현상에 의한 차별과 같이 이제는 굳이 부각시키지 않아도 될 영역이 있는가 하면, 통합교육 현장이나 정부의 조직 구조, 방기되고 있는 조기교육과 고등교육에서의 교육 차별은 아직도 진행 중일 뿐만 아니라 그 영향이 날로 심화되는 영역도 있다. 따라서 이러한 차별 현상을 제거하기 위한 대응 방안 또한 시급히 모색하지 않으면 안 될 것이다.

1. 모든 교사의 장애인 교육에 대한 책무성 확립

앞서 제기한 것처럼 현재 통합교육 현장에서 일어나고 있는 장애학생의 교육 차별은 일선학교의 열악한 물리적 여건(과다한 학급당 학생수 등), 교사와 학교 경영자의 장애이해 및 특수교육에 대한 전문 지식의 부족, 특수학교나 특수학급 담당교사로의 장애학생에 대한 교육적 책임의 전가를 가장 큰 원인으로 꼽을 수 있을 것이다. 따라서 올해부터 실시되는 '특수교육 발전종합계획안'에서도 강조하고 있는 바와 같이, 모든 교원이 특수교육 책무성을 공유함으로써 "우리 학교에 있는 아이들은 모두 우리가 최상으로 가르쳐야 할 책임이 있다"는 의식을 당연히 받아들이고 실천하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다 장애인 교육의 지식을 주어야 한다. 즉, 교원 양성과정은 물론 현직에 있는 전국의 모든 교원을 대상으로 연차적 계획을 수립하여 장애인 교육의 이념, 장애의 이해, 교육과정 수정, 교육방법 등에 관한 지식을 전수해야 하는 것이다.

2. 조기교육의 공교육화와 사설조기교육기관의 관리 및 교육비 지원

장애어린이들이 발달의 시기를 놓치지 않도록 공교육의 개입을 촉구한다. 보건복지부는 올해부터 학령 전 장애아동의 보육 부담을 덜어 주기 위해 어린이집과 놀이방에 보낼 경우 일정 비용을 지원하는 제도를 시행하고 있다. 이미 사설 보육시설에 대한 관리감독을 하고 있는 것이다. 따라서 교육인적자원부에서도 장애아동의 진단뿐만 아니라 사설조기교육기관을 양성화하여 교사와 시설, 교육방법 등에 대한 관리 감독을 시행하고 부모들의 고액 교육비 부담을 덜 수 있도록 교육비 지원 사업을 펼쳐야 할 것이다. 즉, 사설조기교육기관 설립기준 및 인허가 제도를 마련하고 관련법규의 개정 및 인허가 전환을 지원하며, 바우처 제도 도입을 통한 조기교육기

관 이용자의 교육비 지원 방안을 강구해야 할 것이다.

3. 대학의 장애학생 지원 보장

대학에서의 장애인 교육 차별을 없애고 대학 생활에서의 차별을 없애기 위해 우선 학업활동의 가능 여부와 그대로 직결되는 캠퍼스 이동 및 접근권이 확실히 보장되어야 한다. 이를 위해 국가의 예산 지원이 필요하고 원칙과 중점사항을 잘 지키는 편의시설 설치가 이루어져야 한다. 학업수행에 있어서도 강의에 대한 기본자세와 준비가 필요하고 강의에 임해서는 장애영역을 고려한 철저한 개별적 지원이 이루어져야 한다. 또한 과제수행과 시험 및 평가에 있어서도 이러한 개별적인 지원은 지속적으로 연결되어야 한다.

대학생활의 편의에 있어서 중증장애학생들을 위한 기숙사 지원, 물리치료 및 의료서비스 지원, 보장구 수리 및 대여, 여가 및 문화활동 지원, 자원봉사자와 근로학생을 활용한 개인 위생 및 용무 지원, 장애학생 상담 등 다양한 지원 내용들이 있을 수 있으므로, 학생과 학교가 협력하지 않으면 안 될 것이다. 장애학생의 취업 및 진로 지원 또한 대학의 중요한 책무라 할 수 있다. 대학은 장애인 취업 정보를 수집하여 학생들에게 제공함은 물론, 장애인고용에 적극적인 사업체 정보를 데이터베이스화하여 지속적으로 관리해야 할 것이다. 또한 취업 현장의 요구를 적극 수렴하여 취업 전 교육 프로그램도 실시하고 학생들의 장애 정도에 따라 다양한 진로를 모색해 나가야 한다.

이러한 지원을 종합적으로 수행하기 위해서는 최소한 (1) 법적 근거와 (2) 지원의 당위성, (3) 전담 지원 기구, (4) 대학별 지침서, (5) 체계화된 문서와 절차의 다섯 가지 요소가 담긴 대학 내 장애학생 지원체계를 수립하여야 한다.

4. 장애인 교육권 보장을 위한 정부 조직의 재편

장애인의 교육 차별을 제도적으로 막기 위해서는 교육 행정 부서 내에서 장애인 교육 정책이 원활히 추진될 수 있도록 조직과 인력의 배치가 필수적으로 뒤따라야 한다. 현재 대학의 장애학생 지원 정책이 부재한 것도 사실은 대학교육을 관장하는 대학지원국 내에 장애인 관련 업무나 그 업무를 전담하여 수행할 수 있는 담당자가 없기 때문이다. 적어도 각 분야의 장애인 교육이 제대로 돌아가려면 교육관련 부서별 장애인 전담 인력과 업무를 제도적으로 상설하거나 현재의 중등교육까지만 관장할 수밖에 없는 특수교육보건과 대신 20여개에 달하는 담당관과 과의 장애인 교육 업무를 기획하고 조정할 수 있는(기획관리실과 같은) 보다 상위 기구를 설치하는 것이 타당하다.

5. 장애인 교육 관련법의 정비

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(교육기본법, 초중등교육법, 고등교육법)과 별도의 법률로 실재함으로써 대부분의 교육관계자들이 특별한 의지를 갖고 접근하지 않는 한 접할 수 없다는 것이다. 따라서 사실상 교육차별 금지법이나 다른 없는 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 바람직할 것이라고 본다. 이에 현행 특수교육진흥법의 제반 조항들을 교육기본법, 초중등교육법, 고등교육법에 포함시키는 구체적인 방안을 제시해 보면 다음과 같다.

위의 표에 나타난 특징을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

- 특수교육진흥법의 모든 내용은 교육기본법 및 초중등교육법의 조항에 포함시킬 수 있음(좀더 완벽하게 포함시키려면 시행령까지 확대하여 포함해야 할 소지는 있음)
- '특수교육기관'이라는 기존용어를 폐기하고, '특수학교', '특수학급'을 각각 사용
- 각급학교의 지정 배치 기능을 '특수교육운영위원회'에서 '특수교육지원센터'로 바꿈
- 특수교육진흥법 중 고등교육법에 포함시킬 조항이 없음

이상에서 알 수 있는 바와 같이, 앞으로의 장애인 교육 발전을 위해서는(통합교육의 조류를 전제하여 볼 때) 교육관계자들이 장애인 교육을 별개의 것으로 떼어 생각하지 않도록 현행 특수교육진흥법을 기술적으로 교육 관련법에 포함시킴으로써 자연스럽게 장애인 교육차별금지법의 기능을 할 수 있도록 함과 동시에 기존의 교육 관련법을 좀더 정비할 필요가 있다. 즉, 고등교육법에 있어서의 장애인 교육차별 금지 조항들이 체계적으로 추가되어야 한다는 것이다.

포스트모더니즘 사회에서의 다양성의 인정(수용)이 21세기의 새로운 사회질서와 가능성을 희망적으로 열어 보이는 것은 사실이지만, 그것이 곧 부적 다양성과의 공존을 어디까지 유지시키고 보장해 줄 것인지에 대해서는 아직 흥미해 보인다. 다시 말해, 후기산업사회가 장애인을 비롯한 노인, 경제적 곤란자와 같은 구성원들이 갖고 있는 개인적 특성들을 "차이"로 인식함으로써 "차별"로의 전략 가능성을 차단해 낸다고는 하지만, 아직 우리 사회에서 그것을 기대하기는 이른 감이 있다. 이 말의 역설적인 뜻은 바로 그 이해 당사자들의 분발과 자각이 좀더 조직화되고 힘을 얻기까지는 심리적인 상처와 물리적인 피해와 사회로부터의 이탈이라는 지금까지의 '차별'을 온전히 떨쳐버리기 힘들다는 것이다.

----- 참고한 문헌

교육인적자원부(2002). 특수교육 발전 종합계획안('03-'07).

김주영(2002). 최상의 장애아동 교육 실현을 위한 부모의 역할. 전국장애아동통합교육 부모단체 합동 토론회(2002. 12. 6.) 자료. 경기:경인여자대학.

윤점룡, 김주영(2002). 장애인 대학입학 특별전형제도 실행 이후 학내 지원체계 현황 및 개선 방안 연구. 서울:국가인권위원회.

이동석, 안선영(2002). 장애차별금지법 설명. 장애차별금지법 제정을 위한 공청회(2002. 10. 24.)자료. 서울:장애우권익문제연구소.

www.opennet.or.kr(2003). 장애인차별금지법 강의(열린네트워크)

www.moe.go.kr(2003). 특수교육진흥법/교육기본법/초중등교육법/고등교육법(법제처 종합법령정보)

" 얻을 수 없는 목적들의 '희망목록(wish list)이나
일련의 '모성애적(motherhood) 언급은 백해무익하다.
하나의 전략은 그것이 어떠한 영향력이라도 가지려면
실용적이고 성취가능하며 적절성을 가져야 한다." - 어느 공장 노동자로부터

고등교육에 있어 장애인 차별의 현황과 문제점 - 대학 진학과 재학에서의 차별 문제 -

김 형 수
장애인편의시설촉진시민연대 연구원
(guernika@hitel.net)

1. 머리말

1994년 말 서강대, 대구대를 필두로 장애인 특별전형 시행이 발표되면서 1995학년도부터 장애인이 우리 나라 6개 대학에서 공식적으로 '장애인 학생'에 대한 근거를 갖고 입학하기 시작했다. 이렇게 장애인의 고등교육이 명문화된 제도를 통해 대학의 선발을 거치게 됨으로써 긍정적이든 부정적이든 대학이란 곳에 '장애인'이 실제로 존재하는 근거가 되었다.

이는 장애인 특별전형 실시 이전까지 장애인에 대한 대학들의 일련의 태도에 대해 분명치 않았던 사회적인 평가나 기록, 분석들이 어떤 방향으로든지 보다 명확해지고 그 책임을 가지게 됨을 의미한다,

그 전까지 각 대학은 장애인의 입학과 교육에 대해 대학 임의대로 자의적인 해석과 근거로, 장애인에 대한 차별과 구제를 반복해 왔다. 차별의 경우, 이때까지 대학은 대학의 권위와 이미지 추락(특히 해당학과외), 해당학과의 학업 수행과 사회적인 진출(전공 관련 취업)의 어려움 등을 내세우며 전근대적이고 주관적인 잣대로 장애인을 입학이나 재학 중 지원을 거부해 왔었다.

그런데 이후 장애인 특별전형은, 대학에서의 장애인 교육 차별¹⁾ 근거를 장애인의 대학 수학 능력여부가 아니라, 각 대학의 '장애인에 대한 교육 능력여부'로 바꾸어

1) 일반적으로 차별 받는 사람들의 실제행동과는 거의 무관하거나 전혀 관계 없는 생각에 근거하여 열등성을 부여하는 제도화된 관행을 통하여 이루어진다. 사회적 차별이 문제가 되는 것은, 구별(differentiation) 그 자체가 아니라 선지배적(先支配的)인 요소에 의해 규정되는 내집단에 대한 입회승인의 기준이 보편적인 타당성을 갖고 있느냐 하는 것이다. 따라서 구별이 차별적인 것으로 간주되는가의 여부는 특정사회 안에서 계층구분이 부인되느냐 승인되느냐 하는 데 달려 있다(두산세계대백과 2000).

놓았다.

즉, 대학이 물리적인 편의시설이나 교육 환경이 여부가 장애인 학생들을 받아들일 수 있는가 없는가 또는 공부할 수 있게 하는가 없는가를 결정한다는 것을 의미한다.

이것은 역설적이게도 결국 장애인 대학 교육의 책임과 문제는 장애인이 아니라 대학 당국 자신의 능력이라는 것을 인정하고 있다는 것을 스스로 고백하고 인정하는 것이다.

그러나 이러한 대학의 자백은 비장애인 대학생이 대학을 다니다가 중도에 장애인이 되는 경우나 일시적인 장애인이 되는 경우 학생으로서의 권리 역시도 보장해 줄 수도 없다는 선언이다.

결국 이는 우리 대학이 그 누구도 자신의 학생으로서의 권리를 온전히 보장할 수는 대학의 불공정한 학생과의 계약·약관을 늘 은폐하고 있는 것과 같다.

요컨대, 장애인의 고등교육 차별은 자신의 '장애'로 인한 것이 아니라 장애인의 교육 환경을 구비하지 못한 대학의 '능력부족'이 그 원인이다.

2. 본 문

1) 입학과정에서의 차별 유형

- 장애인 학생의 경우 입학 시에 별다른 지원이 없이도 자립적으로 학업을 수행 하겠다거나 입학 후에 문제를 삼지 않겠다라는 것을 다양한 각서 형태(단국대)나 사전 면접시에 구두로 약속을 받아냄(건국대).

- 입학 과정 등에 따라 정보 접근, 가이드 등을 비장애인 학생에 비해 불리하게 제공함으로써 다양한 선발 과정에서 장애인 학생을 고의로 누락시키거나 배점 비중 이 높은 면접 시험에 적절하게 대응하지 못함.

- 장애인 학생의 경우 입학 사정이나 면접 시험 기준을 문서화해야 하지만 이를 시행하는 학교는 거의 없고 그 과정에서 재활의학 전문의과 같은 전문 인력이 투입 되지 않는 등 장애인 학생의 입학에 대한 불투명성과 자의적인 판단에 의한 차별의 문제는 더욱 심각한 상태임.

- 이러한 자의적이고 주관적인 판단을 통해 장애인 학생은 원서 접수 과정에서나 사전 면접과정에서 입학 거부를 당하거나(방송대), 진학 전공과를 자의반 타의반으로 변경해야 하지만 이러한 사실이 드러나는 경우는 거의 없음.

- 이러한 과정에서 정작 심각한 것은 담당 직원이나 교수들의 언어 폭력이나 개인 사생활 침해 부분임. 장애인 학생의 경우엔 자신의 수능성적과 학생부 기록에 의한 수학 능력뿐 아니라 자신의 신체적 정신적인 장애로 인한 수학 능력을 증명해 보여야 함. 이는 장애인 학생의 인격권 침해의 여지가 충분함.

예) 너 그래 갖고 공부 잘하겠나? 친구들에게 도움 받아서 업혀 다니면 되겠네 등.

결국 대학 당국은 대학 입학울 기준으로, 장애인 특별전형 이전까지는 장애인 개인의 수학능력을 문제삼다가 장애인 특별전형 이후에는 대학의 장애인 교육 능력에 따라 장애인을 입학시키거나, 그렇지 않을 경우 원서접수 전 지원계열 학부, 학과의 전환을 권유, 강요하거나 또는 면접에서 사실상 불합격시키는 경우가 많다. 이는 장애인 학생의 선발에 대한 표준적이고 객관적인 지침이 부재하고 선발과정이 불투명하기 때문이다.

<표 1-1> 장애인 대학생들의 입학 과정에서의 '차별'(입학거부 및 전향) 경험의 원인

	단위(%)
장애가 너무 심하거나 특정 장애유형(청각·시각·휠체어·뇌성마비)을 이유로 편의 시설이 없다거나 교육환경 지원등을 해 줄 수 없다는 이유로	52.77
지원학과(계열·학부)가 장애를 이유로 학업 수행이 불가능하다고	11.11
지원학과(계열·학부)가 장애를 이유로 졸업 후	22.22
취업이 어렵다고	
입학과정에서 장애를 이유로 여러 가지 각서나	13.88
계약서 등을 강요받음	

자료 (2001. 무장애대학만들기. 장애인편의시설축진시민연대)

2) 재학 과정에서의 차별유형

- 장애유형의 특성에 따라 각종 평가 시험, 실습에서 차별받는 경우
 - * 청각 장애인 학생의 경우 각종 영어 시험의 듣기 평가
 - * 지체 장애인 학생의 경우 교생 실습, 실험 실습 등에서 차별 받는 경우
 - * 시각 장애인 학생의 경우 멀티미디어 수업 등에서 차별 받는 경우
 - * 정신 장애인 학생의 경우 수업 진행이나 토론 수업등에서 차별 받는 경우

장애인 학생들이 재학과정에서 받는 차별은 실로 다양하다. 다음의 표를 살펴보면

다음과 같은데 일어나는 대부분의 차별 사례를 살펴보면 학교 당국의 시행 불가능한 것들이 아니라 장애인 학생들에 대한 고민과 행정력의 부재로 발생한 것이 대부분이다.

불이익과 차별을 당한 장애인들은 '차별의 악순환'을 초래할 위험에 놓여 있다.²⁾

이러한 차별의 악순환은 이후 장애인 대학생의 대학 진학 포기, 휴학, 자퇴, 편입, 심지어는 '자살'³⁾이라는 심각한 결과로까지 이어진다.

<표 1-2> 구체적 차별 사례에 대한 장애인 대학생들의 체험 종류

- 물리적인 편의시설 등이 없어 아예 접근을 못하거나 시간이 걸려 수업이나 시험을 못 받은 적이 있다
- 교수나 조교가 장애 특성을 이해하지 못해 수강자체를 거부하거나 수업참여에서 차별 받은 적이 있다.
- 공부하는데 있어 장애 유형을 고려한 학습기자재나 교육환경을 지원해주지 않아 원래 실력보다 낮은 학점을 받은 적이 있다.
- 공부하거나 시험을 보는데 담당 조교나 교수들이 제대로 지원해 주지 않아 원래 실력보다 낮은 학점을 받은 적이 있다.
- 강의실을 찾지 못하거나 정확한 정보를 제공받지 못해 수업이나 시험을 못 치른 적이 있다.
- 장애인 화장실이 없거나 충분하지 못해 음식 섭취를 조절하거나 집 또는 병원에서 일을 본 적이 있다.
- 장애인 화장실이 없거나 충분하지 못해 낭패를 본 경험이 있다.
- 장애인을 위한 행정지원이 없어 수강신청등의 학사 관리에 차별을 받은 적이 있다.
- 학교 식당에 물리적인 편의시설이 없어 굶거나 학우들과 함께 식사를 못해 차별을 받은 적이 있다.
- 학교 식당이 셀프 서비스라 굶거나 학우들의 도움을 받은 적이 있다
- 학내 복지시설, 학생자치시설 등에 장애인을 위한 편의시설이나 지원이 없어 참여에 차별 받은 적이 있다.

자료 (2001. 무장애대학만들기. 장애인편의시설촉진시민연대)

<표 2> 장애인 대학생들의 교육 환경 차별과 문제해결 태도

인식·태도	자퇴 고려	휴학 고려	자퇴이후 입학	실제 휴학	미리 예상하여 학과진로 결정
%	12.36	21.69	2.83	4.71	37.73

2) 실제로 많은 시청각 장애인, 언어 및 필기 등 자기 표현 능력에 장애를 갖고 있는 여성마비 장애인 대학생의 경우 교육 환경미비로 인해 학업 성취도가 떨어지고 이는 곧바로 학점으로 나타나 일부 대학에서는 학교 구성원들 사이에서 장애인 대학생들의 낙인 효과까지 나타나고 있다.

3) 장애인 대학생의 입학 과정 또는 재학 중 자살에 대해서는 정확한 통계를 파악할 수는 없으나 편의연대가 실시한 무장애 대학 만들기 사업을 진행하는 동안의 참여 관찰을 통해 알아본 바로는 대략 6건 정도가 확인되었다.

자료 (2001. 무장애대학만들기. 장애인편의시설축진시민연대)

또한 <표 2>에서처럼 전체 응답 대학생의 79.82%가 진학 중에 아니면 재학 중에 그 교육 환경 미비로 인해 학교를 바꾸거나 쉬거나 이런 차별적인 환경을 회피하는 경향이 강함을 알 수 있다. 장애인 학생들도 비장애 학생들과 마찬가지로 학과나 전공을 선택하는 데 있어서 자신의 적성과 관심이 매우 중요한 역할을 하였으나 장애인 학생의 경우 자신이 가지고 있는 장애의 유형과 정도 또한 학과를 선택하는 데 큰 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 특히 일부 대학에서는 장애유형과 정도에 따라 지원 가능학과를 제한하고 있는 경우도 있으므로 장애학생들은 이러한 점을 종합적으로 고려한 후 전공을 선택하는 것으로 나타났다. (2001. 김헬레나)

2001년 8월에 발표된 「장애학생 고등교육 지원체계에 관한 연구(김헬레나 교육학 석사학위논문)」에서도 응답한 학생 중 63.6%에 해당하는 장애학생이 '만일 자신이 장애인이 아니라면 현재 전공과는 다른 전공을 택했을 것'이라고 응답하여 자신이 가지고 있는 장애의 유형과 정도가 전공을 선택하는 데 적지 않은 영향을 끼친 것으로 나타났다.

<표 3> 장애인 대학생들의 재학 과정에서의 '차별' 인식과 정도

장애인을 위한 교육환경이나 지원 등을 학교가 하고 있는 하나 전문성이 없고 보여주기 행정에 머물고 있어 차별적이다.	(42.71)
학교에서의 지원은 없으나 학우들의 도움이나 조교, 교수 등의 지원으로 공부하고 있어 다소 차별적이다.	(23.3)
학교가 별다른 지원을 해주지 않고 주변 사람들도 잘 도와주지 않아 개인적인 노력으로 공부를 하고 있어 명백히 차별이다.	(15.53)

자료 (2001. 무장애대학만들기. 장애인편의시설축진시민연대)

<표 3>에서처럼 대부분 차별을 인식하고 있는 장애인 대학생들의 경우 자신들을 위한 교육 환경을 마련하는데 있어 당사자인 자신의 목소리를 듣지 않고 단지 전시 행정적으로 또는 교육부의 대학 평가만을 위한 태도로 일관하는 것에 있어 강한 불만을 토로했다.

3. 결론

현재 한국의 대학들에 있어서 장애인 특별 전형입학은 평등한 교육 기회를 제공하려는 것이 아니라 도덕적 이익을 얻고 더 나아가 경제적 수익도 얻는 '홍보'와 '재정 사업'의 수단으로밖에 보이지 않는다.(2001. 정영석)

그것은 지금 당장 장애인 대학 교육의 현실적인 토대가 열악하다고 급진적이고 전체적인 개선이 어렵다 하더라도 장애인들이 자기 능력껏 자아실현을 할 수 있고 가장 기본적인 안전하고 수월하게 교육받을 권리가 가장 가까운 미래에 굳건히 법과 제도로 약속되지 않는다면 단지 대학에서 장애인의 수가 늘어났다고 장애인의 교육 문제에 있어 '차별'이 완화되었다거나 사라지는 것은 절대 아닌 것이다.

지금 대학에서 일어나는 장애인에 대한 가장 큰 차별은 학교 당국이 권위적이고 시혜적인 태도로 장애인 대학생들을 '대상화'하고 그 과정에서 이루어지는 필요한 교육 환경이나 서비스는 자선적이고 잔여적인 것에 있다는 사실에 있다.

이러한 장애인 대학생들의 대상화는 장애인 대학생으로 하여금 자신의 능력이 결정론적으로 열등함에도 '특혜'를 입어 대학에 입학했으며 이는 비장애인 학생들의 권리를 희생시킴으로써 가능했다는 인식을 지니게 했다.⁴⁾ 결과적으로 장애인 대학생들의 교육 환경이나 교육권 보장은 다른 비장애인 대학생의 교육권 침해할 것이라는 부담을 장애인 대학생들에게 안도록 하였다.

장애인 대학생들의 무임승차의 자기인식은 교육 환경의 불이익이나 고통 등을 감수하고 오로지 개인의 초인적인 성실로 대학 사회 내에서 인정받아야 한다는 차별과 억압의 자기 동일성 내지는 합의를 만들어 낸다. 이는 '차별'에 대한 무력화는 결국 장애인 교육 환경 투자 회피의 악순환으로 이어졌다.

얼마 전 에티오피아에서 유학 온 카이스트의 척수장애인 학생의 기사는 장애인의 권리옹호가 법과 제도 없이 오로지 '온정'으로만 이루어질 경우 어떤 문제가 발생할 수 있는지를 잘 보여주고 있다.

한국과학기술원(KAIST) 전자전산학과 석사과정 대학원생 테게그니 마로씨는 에티오피아의 명문대인 아디스아바바 대학교에서 '올 A'의 우수한 성적을 기록, 한국 정부의 외국인 장학생으로 선발될 수 있었다. 토플(TOEFL) 성적도 6백40점으로 만점에 가까웠다. 그러나 한국대사관은 마로의 신체장애를 문제삼아 비자 발급을 거부했다. 아디스아바바대학교 영어교육학과 교수인 부친이 강력히 항의한 뒤에야 한국행 비행기를 탈 수 있었다고 한다.

최근에 교육인적자원부가 발표한 <대학장애학생교육복지지원실태조사평가> 역시 '대학 당국의 부담이 되지 않는 한에서'라는 단서가 늘 따라 붙는다.

그렇다면 장애인 학생에 대해서 대학이 사회가 부담이 된다면 장애인 학생을 차별해도 된다는 말인가? 그렇다면 더욱 장애인차별금지법이 제정되어 강제력과 처벌을 강화해야 할 것이다.

4) 이러한 인식은 많은 교수와 교직원을 통해 장애인 학생들에게 언어 폭력과 인격권 침해 심지어 공개적인 장소에서까지 비난을 하는 모독좌를 당한 경험의 소산이다 그리고 실제로 많은 학교에서 장애인들이 교육 환경을 요구할 경우 등록금 인상등을 제기하며 장애인 학생과 비장애인 학생간의 갈등을 조장하는 경우는 빈번하다.