

장애인 권리옹호체계 확립을 위한 정책토론회

우리사회 장애인 권리옹호체계
현황과 대안 찾기

일 시 : 2010년 8월 25일(수) 14:00~18:00

장 소 : 국회 도서관 소회의실

공동주최 : 국회의원 박은수 / 장애인차별금지추진연대
/ 탈시설정책위원회

진행 순서

'장애인 권리옹호체계 확립을 위한 정책토론회' 우리사회 장애인 권리옹호체계 현황과 대안찾기

일 시 : 2010년 8월 25일(수) 14:00-18:00

장 소 : 국회 도서관 소회의실

주 제 : "장애인 권리옹호체계 확립을 위한 정책토론회
—우리사회 장애인 권리옹호체계 현황과 대안찾기"

공동주최 : 국회의원 박은수(민주당) / 장애인차별금지추진연대 / 탈시설정책위원회

14 : 00 - 14 : 30

인사말 : 민주당 국회의원 박은수

배유호 상임집행위원장 (장애인차별금지추진연대 / 무장애연대 사무총장)

좌 장 : 이선우 교수 (인제대 사회복지학과)

14 : 30 - 14 : 50 / 제1발제 : "우리나라 장애인 권리옹호체계 현황과 문제점"
- 유동철 교수 (동의대 사회복지학과)

14 : 50 - 15 : 10 / 제2발제 : "미국 장애인 권리옹호체계의 현황과 그 함의"
- 조한진 교수 (대구대 사회복지학과 / 탈시설정책위원회)

15 : 10 - 15 : 30 / 제3발제 : "한국의 장애인 권리옹호체계 도입에 관하여"
- 임성택 변호사 (범무법인 지평지성 / 탈시설정책위원회)

15 : 30 - 15 : 50 / 휴식

15 : 50 - 16 : 00 / 제1토론 : 김동호 과장 (보건복지부 장애인정책국 장애인권익지원과)

16 : 00 - 16 : 10 / 제2토론 : 김운태 교수 (우석대학교 유아특수교육과)

16 : 10 - 16 : 20 / 제3토론 : 김희선 센터장
(장애인인권침해예방센터 / 장애우권익문제연구소)

16 : 20 - 16 : 30 / 제4토론 : 송정문 센터장
(1577-1330 장애인차별상담전화 / 경남장애인자립생활센터)

16 : 30 - 16 : 40 / 제5토론 : 김성주 공동대표 (한국정신장애인인권연대 : KAMI)

16 : 40 - 16 : 50 / 제6토론 : 박문희 센터장 (함께가는서울장애인부모회 가족지원센터)

16 : 30 - 16 : 40 / 제7토론 : 권은숙 소장 (충북여성장애인연대 부설 성폭력상담소)

16 : 30 - 16 : 40 / 제8토론 : 엄형국 변호사 (공익변호사그룹 '공감')

16 : 40 - 17 : 00 / 휴식

17 : 00 - 17 : 30 / 종합토론

차례

◎ 발제 1. 우리나라 장애인 권리옹호체계 현황과 문제점	/ 1
◎ 발제 2. 미국 장애인 권리옹호체계의 현황과 그 함의	/ 19
◎ 발제 3. 한국의 장애인 권리옹호체계 도입에 관하여	/ 35
◎ 토론 1.	/ 49
◎ 토론 2.	/ 51
◎ 토론 3.	/ 53
◎ 토론 4.	/ 55
◎ 토론 5. P&A프로그램도입에 대한 정신장애인 당사자로서의 제언	/ 57
◎ 토론 6. 발달장애 부모가 바라보는 장애인 권리옹호 체계	/ 61
◎ 토론 7. 시설장애인 P&A 제도에 대한 중복 상황	/ 67
◎ 토론 8. 미국의 P&A(Protection and Advocacy) 제도 검토	/ 69

인사말

안녕하십니까. 국회의원 박은수입니다.

“장애인 권리 옹호체계 확립을 위한 정책토론회”에 참석해 주신 내·외빈 여러분 감사드립니다. 그리고 바쁘신 와중에도 좌장을 맡아주신 이선우 교수님, 발표를 맡아주신 유동철, 조한진 교수님, 임성택 변호사님, 토론을 맡아주신 보건복지부 장애인권지원과 김동호 과장님, 김윤태 교수님, 장애우권익문제연구소 김희선 센터장님, 1577-1330 장애인차별상담전화와 경남장애인자립생활센터의 송정문 센터장님, 한국정신장애연대 김성주 공동대표님, 함께가는서울장애인부모회 가족지원센터 박문희 소장님, 충북여성장애인연대 성폭력상담소 권은숙 소장님, 공익변호사그룹 공감의 엄형국 변호사님께 다시 한번 진심으로 감사드립니다.

지난 10년간 많은 사람들의 노력 덕분에 국내외에서 장애인 인권과 관련된 많은 변화가 있었습니다. 국제적으로는 UN에서 장애인권리협약이 채택되었고, 국내적으로도 국가인권위원회가 구성되고, 장애인차별금지법과 인신보호법이 제정되는 등 장애인 인권보호를 위한 기반이 어느 정도 마련되었습니다.

그러나 아직도 적지 않은 장애인들이 인권의 사각지대에 놓인 채 어려움을 겪고 있습니다. 여전히 언론 보도나 사람들의 소식을 통해 우리는 시설에서 일어난 장애인 감금·폭행 사건을 듣고 있고, 학교에서 일어나는 장애아동에 대한 집단따돌림과 학교폭력 문제, 장애여성에 대한 성폭력 사건, 그리고 지역사회에서 발생하는 장애인 착취나 장애인 가족들에게 가해지는 집단폭력 사건 등을 연일 접하고 있습니다.

- 물론 장애인차별금지법의 시행기구인 국가인권위원회가 장애인 차별과 인권침해 문제를 해소하기 위해 열심히 노력하고 있다는 것을 알고 있습니다. 하지만 노력만으로 문제가 해결되는 것은 아닙니다. 다들 알고 계시는 것처럼 우리는 이미 약속을 받았던 장애인차별금지법 시행 인력을 국가인권위원회의 조직 축소로 확보하지 못했습니다. 결국 올해 초 장애 관련 미해결 사건이 600건, 이중 장기 미해결 사건이 80건이나 되는 형편에 이르렀습니다. 게다가

현재도 조사관 1인당 70-80건을 동시 진행해야 하는 형편이니 앞으로도 문제 해결에 어려움이 예상됩니다.

또한, 법적 구제절차가 있다고 하더라도 많은 장애인들이 차별로 인해 교육을 받지 못했기 때문에 공식적인 절차를 이용해 대응하는데 어려움을 겪고 있습니다. 사정이 이렇다보니 장애계에서는 국가인권위원회와는 또 다르게 장애인과 밀접하면서 동시에 장애인의 특성까지 고려한 민관차원의 권리 옹호 체도를 도입해야 한다는 요구가 점점 높아지고 있습니다.

매마침 올해 보건복지부가 이러한 장애계의 요구를 감지해 2010년 시범사업으로 ‘장애인인권침해예방센터’를 위탁운영하기 시작하였습니다. 문제는 아직 이와 관련해 장애계에서 충분한 논의를 하지 않았다는 데 있습니다. 이번 토론회가 장애인에 대한 차별 및 인권침해를 해소하고 장애인의 권리를 옹호하기 위한 체도를 어떤 모습으로 만들어야 할 것인가에 대해 충분히 논의하는 자리가 되기를, 그리고 우리사회 장애인 권리옹호 체계의 현황과 문제점을 정확히 파악하고 해외사례를 검토함으로써 한국적 대안을 모색하는 자리가 되기를 희망합니다.

다시 한 번 토론회를 함께 준비해 주신 장애인차별금지추진연대와 탈시설정책위원회 분들, 그리고 패널로 참석해 주신 여러 분들과 이 자리에 오셔서 함께 해주신 청중들께 깊은 감사 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2010. 8. 25(수)

국회의원 박은수

인사말

배용호 상임집행위원장
(장애인차별금지추진연대 / 장애물없는생활환경시민연대 사무총장)

1부



주 제 발 표

우리나라 장애인 권리옹호체계 현황과 문제점

유동철

(교수, 동의대학교 사회복지학과)

1. 들어가며

2008년 4월 11일부터 '장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 장차법)'이 시행되었다. 장차법은 장애인에 대한 차별 및 인권침해로부터의 권리구제를 목적으로 하는 법률이며, 국가인권위원회가 차별조사 및 권리구제 임무를 수행하도록 규정하고 있다.

그런데 국가인권위원회는 진정된 차별사건을 처리하기에도 급급한 실정이고, 본부와 3개의 지역사무소의 구조로는 지역별로도 접근성이 떨어지며, 차별에 대한 판단을 매우 보수적으로 한다는 비판을 받고 있다.

또한 많은 장애인단체들이 장애인의 권리옹호를 위한 활동을 전개하고 있으나 법률적 지원의 미흡으로 많은 어려움에 처해 있는 현실이다.

그렇지만 장애인에 대한 편견과 차별은 여전히 매우 광범위하게 우리사회를 뒤덮고 있다.

2008년 장애인실태조사 결과 우리나라에서 장애인에 대한 차별이 어느 정도 있다고 생각하는가에 대해서는 '없다'고 응답한 장애인이 5.4%, '보통이다'가 14.8%, '많다'고 응답한 장애인인 79.7%로, 우리나라에서 장애인에 대한 차별이 있다고 생각하는 장애인이 훨씬 더 높게 나타났다. 구체적으로 우리나라에서 장애인에 대한 차별이 '약간 많다'가 38.6%, '매우 많다'가 41.1%, '보통' 14.8%, '별로 없다'가 5.3%, '전혀 없다'는 0.1%에 불과했다(변용찬 외, 2008: 302).

한편, 차별이나 인권침해가 발생한 경우 그냥 참는 경우가 절대 다수를 차지하고 진정·고발 등의 적극적인 조치를 취하는 경우는 극소수에 불과했다. 적극적인 대처를 하지 않는 이유는 '알리기 싫어서', '효과가 없을 것 같아서', '정보가 없어서' 등의 이유가 가장 많았다.

결국 장애인에 대한 차별과 인권침해는 여전히 광범위하게 일어나고 있음에도 불구하고 접근성이 높고 효과적인 권리구제 시스템이 구축되어 있지 않다는 것을 알 수 있다.

따라서 장애인의 권리옹호를 보다 적극적으로 수행할 수 있는 시스템의 구축이 매우 중요하다고 할 수 있다. 여기서는 이러한 문제인식하에 우리나라 장애인 권리옹호 현황을 파악해 보고 대안을 제시해 보고자 한다.

2. 권리옹호란?

권리옹호(advocacy)는 사회적 약자를 위해 변호·지지·주장하는 활동을 지칭하는 것으로 사회복지백과사전에 따르면 사회정의의 보장과 유지를 위해 개인·그룹·지역의 이익을 위해 일련의 행위를 직접 대변·옹호·지지·장려하는 활동을 의미하는데 권리옹호의 유형과 방법은 매우 다양하다. 영국의 장애인권리옹호기관인 MIND(The National Association for Mental Health)에서는 권리옹호의 유형을, 자기변호(Self-advocacy), 시민권리옹호(Civil-advocacy), 법적권리옹호(Legal-advocacy), 공적권리옹호(Public advocacy)로 구분하고 있는데, 자기변호는 주로 이용자 스스로가 자신의 권리를 주장하고 자기의 의사를 표명하고 스스로의 능력에 맞게 의무를 다하는 것이며, 시민권리옹호는 훈련된 시민이나 스태프 이들의 복지서비스이용을 지원하거나 권익을 보호하는 활동이며, 법적권리옹호는 법적 관여가 필요한 경우 변호사나 법적훈련을 받은 자가 이용자의 권리행사나 보호를 하기 위해 행하는 다양한 수단 및 활동을 의미하고, 공적권리옹호는 복지서비스의 질을 담보하고 통제하는 역할을 하는 권리옹호시스템의 제도화 등이 해당된다(이명현, 2003에서 재인용).

하지만 위와 같은 분류는 개념에 따른 분류이며 많은 나라에서 각각의 권리옹호가 결합된 형식을 사용하고 있기도 하다. 이에 대해서는 조한진교수님의 발제문을 참고하면 될 것이다.

한편 권리옹호의 실천단계는 1단계로 문제서술(presentation of the problem), 2단계로 정보수집(information gathering), 3단계로 법률적 조사(legal research), 4단계로 클라이언트에 대한 해석과 환류(interpretation and feedback to the client), 5단계로 적극적 협상과 권리옹호(active negotiation and advocacy), 6단계로 소송(litigation)의 과정을 거친다(Bateman, 1995).

3. 우리나라 장애인 권리옹호 현황

우리나라의 장애인 권리옹호는 크게 공적권리옹호시스템으로서의 국가인권위원회, 그리고 시민권리옹호로서 장애인차별금지추진연대를 비롯한 각종 장애인단체, 그리고 법적권리옹호는 대표적으로 공익변호사그룹공감 등을 통해 이루어지고 있다. 이 중 가장 대표적이라고 할 수 있는 공적권리시스템인 국가인권위원회와 시민권리옹호시스템을 대표할 수 있는 장추련의 활동을 중심으로 문제점을 살펴보고자 한다. 그리고 지역의 독특한 모델이라고 볼 수 있는 경남장애인권리구제지원센터에 대해 간단히 소개해 보고자 한다.

1) 국가인권위원회

(1) 국가인권위원회 개요

국가인권위원회는 장차법상의 차별과 인권침해에 대해 법적으로 권리를 구제하는 핵심적인 권한을 가진 조직이다. 국가인권위원회 주요 사업으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 차별시정기구 운용(「장애인차별금지법」 장애인차별시정소위원회 포함)
- 인권 관련 법령·제도·관행 등을 조사·연구하고 개선을 권고
- 인권침해 및 차별행위를 조사하고 구제
- 인권에 관한 교육·홍보
- 국내외 인권 관련 단체·기구와 협력
- 국가인권정책의 기본 방향을 제시
- 실태조사를 바탕으로 한 구제 및 권고
- 인권의식 확산을 위한 교육·홍보체계를 구축하고 구현

(2) 국가인권위원회의 장애와 관련된 진정사건에 대한 주요 의견표명, 권고

① 2002.4.11.자 01진차1 결정(장애를 이유로 한 차별)

- 제천시 보건소장 임용 차별에 관한 건
- 지방자치단체장이 법률상 우선적인 임용 대상자에게 마땅히 주어야 할 승진의 기회를 신체적인 장애를 이유로 합리적인 이유 없이 제공하지 아니한 것은 평등권을 침해하는 차별행위로 결정하고 지방자치단체장에게 권고

② 2006.30.자 01진차45, 02진차58, 03진차7, 47(병합) 결정 (운전면허 발급시 장애인 차별)

- 도로교통법상 자동차 면허 취득 시 장애인의 신체상태에 따라 받을 수 있는 운전면허의 범위 및 조건부과 기준과 운동능력측정기기 판정기준 중 핸들조작의 합격기준은 장애인들이 운전면허 취득을 과도하게 제한하고 있으므로 진정인의 평등권을 침해한 차별행위로 인정하고 경찰청장에 관련 규정을 개정할 것을 권고한 사례

③ 2004.10.25.자 04진차115 결정(선거방송에서의 수화통역 제도개선 의견표명)

- 공직선거및선거부정방지법에 청각장애인선거인을 위하여 자막 또는 수화통역을 임의적으로 방영할 수 있도록 한 규정이 청각장애인의 평등권을 침해할 우려가 있으므로 동규정을 의무적으로 개정할 필요가 있다는 의견을 표명한 사례

④ 2004.11.22.자 03진기6375, 04진차17 결정(장애를 이유로 한 고용차별)

- 공무원임용시험에서 지체장애 또는 뇌병변장애 등으로 필기에 어려움이 있는 자들을 위해 시험시간연장 등의 보완조치를 취하지 않는 것이 장애를 이유로 한 헌법 제 11조의 평등권을 침해하는 것이 인정되므로 시험기간연장, 컴퓨터 사용 등 공무원 공개경쟁채용 시험에 대한 보완조치를 취할 것을 권고한 사례.

2) 장애인차별금지추진연대(장추련)

장차법 제정을 주도한 장추련은 현재 장애인차별과 인권침해에 대한 시민옹호단체로서 대표적인 역할을 하고 있는데, 대표적으로 다음과 같은 활동을 하고 있다.

- 장애인차별상담전화(1577-1330) 운영
- 장애인차별금지법 개선, 편의증진을 위한 활동
특히 집단 진정 활동을 통한 행동, 진정사건 참여
- 장애인차별금지실천상 및 장애인차별금지소송지원기금
- 「장애인차별금지법」 시행에 따른 편의증진법 개정을 위한 공청회와 같이 공청회, 심포지엄, 초청강연, 좌담회, 현안 토론회 등 운영
- 장애인차별금지법 모니터링 등

3) 경상남도 장애인권리구제지원센터

(1) 개요

- 경남장애인단체총연합회 부설

- 경상남도의 운영비 지원
- 4명의 상근활동가
- 법률에 의해 위임된 권한은 없음

(2) 주요 활동

- 홍보사업(장차법 및 인식개선)
- 정책사업(법률과 조례 연구 등)
- 교육사업(권리구제지원요원 양성 및 보수교육, 인식개선 교육)
- 차별구제사업(장애인권리구제위원회 구성, 차별구제활동)
- 상담사업(전화상담 및 대면상담)

(3) 주요 사례

① 보호시설 장애인 앵벌이 논란사건

- ○○군에 있는 장애인보호시설 장애인들이 전북 ○○시에서 모금활동을 하고 있는 것을 전북장애인권익문제연구소에서 제보하여 경찰 조사에 들어간 사건.
- 지원센터가 기자와 군청직원을 대동하여 실태조사를 벌여 원장의 지시에 의한 모금임을 밝혀내고, 기초생활수급비와 장애인수당을 원장이 관리해 온 것으로 드러나 업무상 횡령 등으로 원장과 직원을 불구속 입건함.

② 활동보조서비스 판정불가 사건

- 지체장애 1급인 장애인이 활동보조서비스 판정불가에 불복하여 행정처리 문제를 겪고 넘어가고자 센터에 의뢰한 사건
- 센터의 직원이 담당공무원을 만나 처분의 불합리함을 인식시키고 활동보조서비스를 제공하도록 함.

4) 국가인권위원회와 장추련의 진정관련 비교

장추련의 차별상담전화를 통해 상담이 이루어진 전화상담건(2009년 7월-2009년 12월)과 국가인권위원회의 진정건을 비교해 보면 재미있는 결과가 나타난다. 다음의 비교내용은 장추련에서 보건복지부의 장애인차별금지법 모니터링 용역에 나온 내용을 인용한 것임을 밝혀둔다.

먼저 인권위 진정사건의 처리현황과 전화상담건을 비교한 것은 <표 1>과 같다. 여기서 차별간주건이라는 것은 차별피해자라고 주장하는 사람의 입장이 더 많이 고려된 것이라 하

겠다. 차별간주건을 이처럼 분류하는 것은 객관적이지 못하다고 주장할 수도 있으나 장애인 차별금지법의 원래 취지가 장애인의 입장에서 바라본 행위에 좀 더 중점을 두려는 것이기 때문에 여기서의 분류는 장애인의 입장을 좀 더 고려한 것이라는 의미를 가질 수 있다.

장애차별과 무관하다고 생각되는 것(이하 "차별무관건")은 장애인차별금지법을 적용할 수 없는 상담건을 의미하며, 장애차별인지 아닌지 판단이 어려운 건(이하 "판단곤란건")은 위에서 말한 바 차별행위자로 지목된 사람의 정당한 사유 주장이나 차별피해자라고 주장하는 사람의 증거부족 등에 대한 고려를 배제하더라도 현재의 상담기록만으로는 정확한 판단이 어려운 상담건을 말한다.

<표 1>을 보면, 전화상담건 분류와 인권위의 진정사건 처리현황은 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 인권위 진정사건 처리현황에서는 각 년도에 처리된 진정사건 중 권리구제대상, 다시 말해서 차별로 판단될 가능성이 높은 사건이 30%를 조금 넘고 그렇지 않은 사건이 70%에 가까운 반면, 전화상담건의 분류에서는 차별간주건이 60%에 가깝고 차별로 간주되기 어려운 상담건이 40% 정도 된다. 단순화해서 말하면 차별로 판단될 수 있는 사건과 그렇지 않은 사건의 비가 인권위의 경우는 3.5 대 6.5인 반면 전화상담건은 6 대 4로 둘은 거의 완전히 상반되는 경향을 보인다고 할 수 있는 것이다.

<표 6> 전화상담건의 분류와 인권위 진정사건 처리현황의 비교

	전화상담건					인권위 진정사건 처리현황			
	계	차별간주건	차별비간주건 ¹	차별무관건	판단곤란/기타	계	권리구제대상 ²	권리구제대상이 아니거나 조사대상이 아닌 사건 ³	
건 수	103	60	43	35	8	계	1,212	401	811
(건)						2008년	502	176	326
						2009년	710	225	485
비중(%)						계	100.0	33.1	66.9
						2008년	100.0	35.1	64.9
						2009년	100.0	31.7	68.3

주 1. 차별비간주건은 차별무관건과 판단곤란건 및 기타를 합한 것임.

2. 권고, 조정성립, 합의종결, 조사중해결(취하, 기각)된 사건임.

3. 권리구제비대상(사실이 아니거나 차별이 아닌 경우)이거나 인권위의 조사대상이 아니거나 조사중지된 사건을 모두 합한 것임.

자료 : 인권위 진정사건 처리현황은 조형석 (2009); 배대섭 (2010).

물론 이 비교는 아주 엄밀한 비교라 하기는 어렵다. 하지만 그럼에도 불구하고 이 비교는 장애인들이 장애차별상담전화를 이용하여 호소하는 사건과 인권위라는 공식적인 절차를 통

해 처리되는 사건이 상당히 다르게 접근될 수 있음을 보여준다고 하겠다. 인권위라는 기구는 사법부를 통한 판단 이전에 보다 신속하고 정확한 판단을 유도하고 또한 가능한 한 법적인 해결보다는 당사자 간의 화해를 유도하려는 목적에서 설립된 것이지만 그럼에도 불구하고 법률이 정한 공식적인 절차와 규정에 따라 사건을 처리해야 하고 또 장애인들의 입장에서 인권위가 다른 국가기구보다는 가깝게 느껴진다고 하더라도 진정을 하고 조사를 받는 과정 등과 관련하여 번거로움과 부담을 가질 수 있다. 반면에 장애차별상담전화는 인권위보다 훨씬 더 가깝게 그리고 손쉽게 장애인들이 이용할 수 있다는 장점이 있다. 이런 점에서 장애차별상담전화에 접수된 상담건들이 장애인들이 실제 생활 속에서 직면하는 각종 문제를 보다 쉽고 또 심리적 부담이 훨씬 적은 상태에서 제기한 사건들이라 할 수 있다. 이렇게 본다면 <표 1>의 비교에서 전화상담건 분류와 인권위 진정사건 처리현황 간의 차이는 장애인들이 일상생활에서 직접적으로 당하고 느끼는 차별현실과 공식적인 절차에 따라 처리되는 차별사건이 격차가 있을 수 있다는 사실을 보여주는 것이라 할 수 있다.

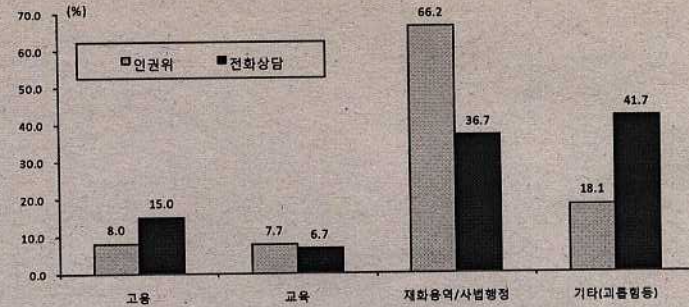
전화상담건과 인권위 진정사건의 차이는 이 두 가지를 차별영역별로 비교해도 나타난다. 차별영역을 고용, 교육, 재화·용역 및 사법·행정, 그리고 기타로 구분하면 전체적으로 전화상담건은 괴롭힘 등을 포함하는 기타 영역이 41.7%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타나지만 인권위의 진정접수사건은 재화·용역 및 사법·행정 영역이 66.2%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타난다(<표 2> 참조). 인권위의 진정접수사건의 경우에도 2008년에 비해 2009년에 괴롭힘 등의 진정이 증가하고 재화·용역 및 사법·행정 영역의 접수비중이 다소 감소하지만 여전히 후자의 비중이 높은 경향을 보인다.

<표 7> 전화상담건의 차별영역별 분류와 인권위 진정사건 접수건과의 비교

		계	고용	교육	재화·용역 /사법행정	기타 (괴롭힘 등)
전화 상담건	2009년	진수 (건)	60	9	4	22
		비중 (%)	100.0	15.0	6.7	36.7
인권위	계	진수 (건)	1,389	111	107	920
		비중 (%)	100.0	8.0	7.7	66.2
진정접수 사건	2008년	진수 (건)	645	46	58	460
		비중 (%)	100.0	7.1	9.0	71.3
	2009년	진수 (건)	744	65	49	460
		비중 (%)	100.0	8.7	6.6	61.8

자료 : 인권위 진정사건은 조형석 (2009), 배대섭 (2010).

<그림 2> 전화상담건과 인권위 진정사건 접수건의 차별영역별 비교



전화상담건과 인권위의 진정접수건 분류가 차이를 보이는 또 하나의 영역은 고용영역이다. 인권위 진정접수건의 경우 이를 차별영역으로 분류했을 때 고용영역이 차지하는 비중은 7~8% 대로 그리 높지 않으나 전화상담건은 고용영역의 비중이 15.0%로 인권위 진정접수건 중 고용영역이 차지하는 비중의 2배에 달한다. 결국 전화상담건과 인권위 진정접수사건을 차별영역별로 분류하면 교육을 제외한 나머지 영역에서 둘 간에 큰 차이가 있는 것이다.

이와 같은 사실은, 앞서 언급한 것처럼 장애인들이 실제 여러 생활부문에서 직면하는 차별과 공식적인 법적 절차를 따라야 하는 인권위가 대하는 차별이 상당한 차이가 있을 수 있음을 보여준다고 할 수 있다.

4. 권리옹호기구로서의 국가인권위원회와 장추련 등 민간단체의 문제점

1) 국가인권위원회의 문제점

① 접근성의 부족

접근성에는 물리적 접근성, 행정적 접근성, 경제적 접근성, 심리적 접근성 등으로 나눌 수 있다. 국가인권위원회의 진정처리절차에 특별한 비용이 들지 않는다는 면에서 경제적 접근성에는 문제가 없어 보인다. 그러나 물리적 접근성과 행정적 접근성, 심리적 접근성에는 다소

1) 전화상담건 가운데 판단관련건으로 분류된 상담건은 모두 7건인데 이 중 3건은 고용영역에 해당하는 것들이다. 만일 이들이 모두 차별간주건으로 분류될 수 있다면 고용영역의 비중은 19%로 더 높아진다.

문제가 있다.

일단, 서울의 본부와 3개의 지역사무소만으로는 물리적으로 접근하기 어려운 면이 분명히 존재한다. 이러한 접근성의 부족을 완화하기 위해 출장상담 및 진정접수를 하고 있긴 하지만 상시적인 시스템이 아니므로 접근성을 충분히 보장하기 어려운 한계가 있다.

행정적 접근성에서는 대표적으로 조사인력의 부족을 거론할 수 있다. 2010년 2월말까지 국가인권위원회에 접수된 차별 진정건수는 7,369건인데 이 중 장애차별로 인한 진정건수가 2,058건으로 약28%에 해당되어 압도적으로 많이 나타나고 있다. 특히 장차법 시행 이후 장애인의 차별진정이 급속히 증가하면서 조사관의 양적 부족이 매우 심각한 상태이다. 장차법 제정 후 1년 동안 장애차별 진정건수가 그 이전 7년 동안의 진정건수를 넘어설 정도였다. 물론 여기에는 장추련이 주도하고 있는 '집단진정'이 많은 영향을 미쳤음을 부인하기 어렵다.

특히 이명박정부 출범 이후 21% 인원 축소과정을 거치면서 조직개편을 한 장애인차별조사과는 현재 14명이 근무중이며, 장애인차별조사과에서 장애인차별조사 업무를 맡은 인력은 4명으로, 1인당 40-60건의 진정사건을 맡고 있다. 이 때문에 진정사건 처리율이 매우 떨어진다는 비판을 받고 있다.

심리적 접근성은 여러 가지 요인들이 영향을 미칠 수 있으나 무엇보다도 개인의 권리를 보호하기 위하여 노력하는 의욕적이고 헌신적인 면이 영향을 미치며, 더욱이 진정 당사자와 장기간의, 지속가능한, 지지적 관계 형성이 중요하다. 그러한 면에서 국가인권위원회는 행정처리의 공정한 기구라는 이상의 심리적 관계를 형성시키기가 어려운 측면이 있다. 앞의 [그림 1]에서 확인할 수 있듯이 괴롭힘 등 다소 명료하지 않거나 심리적으로 민감한 문제들은 국가인권위원회보다 장추련의 상담비율이 더 높다는 것이 이를 반증한다고 볼 수 있다. 실제로 장추련의 전화상담건으로서 차별간주건 중에는 차별영역별로 분류했을 때 괴롭힘 등이 가장 높은 비중을 차지하였다. 괴롭힘 등은 차별영역으로 볼 수도 있지만 차별행위로 볼 수도 있는데 이를 차별행위로 분류할 경우에도 차별간주건 중 괴롭힘 등의 비중이 41.7%로 가장 높은 것으로 나타난다.

② 보수성

여기서 보수성이란 가치판단을 배제한 의미의 보수성이다. 즉 안정성을 추구한다는 면에서 보수성을 언급하는 것으로 이해하면 될 것이다.

국가인권위원회는 국가기구이다. 따라서 국가기구로서의 책임성이 분명히 존재한다. 그런 의미에서 다른 국가기구들에 의해 결정이 번복되거나 국가기구들이 크게 반발할 수 있는 결정은 내리기 어렵다. 명료한 예는 장차법 제정추진과정에서 보여주었던 국가인권위원회의 태도에서 확인할 수 있다. 당시 장추련은 권리구제방법의 핵심적인 수단으로 시정명령을 요구했다. 이 때 국가인권위원회는 '시정명령을 내리면 피진정인이 소송을 제기할 가능성이 높아

지며 이 때 법원에서 국가인권위원회와 반대되는 결정을 내린다면 국가인권위원회의 위상 자체가 흔들릴 수 있다'는 주장을 반대의 논거 중 하나로 언급했었다. 결국 다수에 의해 용인되어 질 수 있는 정도의 결정을 할 수밖에 없다는 것이다.

국가인권위원회의 보수성을 보여줄 수 있는 결정사례를 하나 살펴보고자 하자. 이 사례는 장추련의 용역보고서(2010)에서 인용한 내용이다.

코이카(KOICA)에 지원한 시각장애인의 탈락과 관련하여 인권위는 이를 장애차별이 아니라 건강상의 차별로 분류하였다. 그런데 여기서의 고찰에서 채택한 기준, 즉 차별피해자라고 주장하는 사람의 입장을 좀 더 고려한다는 기준에 의거하여 볼 때 그리고 장애차별상당전화에 접수된 상담내용을 중심으로 볼 때, 이 사건은 건강상 차별이라기보다는 장애차별로 간주될 여지가 많은 것으로 보인다.

이 사례에서 가장 중요한 쟁점은 시력 0.3이 과연 국제봉사단으로서 활동하는 데 반드시 필수적인 시력인가 하는 점인 것으로 보인다. 만일 코이카 측이 이 점을 입증하지 못한다면 0.3이라는 시력요건은 코이카가 자의적으로 정한 것으로 정당성이 없는 것이다. 코이카 측이 시력이 0.3에 미달하는 데에도 합격을 시킨 것을 실수라고 사과하는가의 여부는 이 사건의 본질을 바꿀만한 중요한 문제가 아니다. 게다가 코이카 측이 향후 이런 실수가 없도록 하겠다고 한 것은 문제의 본질을 완전히 호도하는 것이다. 즉, 코이카 측은 진정인의 시력(시각장애)을 문제 삼은 것이 명백함에도 시력 0.3 규정이 마치 불변의 것인 양 전체함으로써 사안을 피해가고 있는 것이다. 또한 진정인이 코이카에 지원하기 전에 중학교에서 이미 4년을 근무했으므로 이는 진정인의 시력이 활동을 크게 저해할 정도가 아님을 의미한다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 이렇게 볼 때, 코이카 측이 시력 0.3 규정의 타당성을 입증할 것을 요구하는 것이 타당하다고 보이며, 만일 이를 요구하지 않는다면 코이카 측은 향후 시력 0.3을 고집하여 개별적인 사정에도 불구하고 무조건적으로 이를 적용할 가능성이 있을 것이다. 만일 이렇게 된다면 이는 장애인의 개별적인 특수성을 참작하여 장애차별 여부를 판단해야 하는 장애인차별금지법의 본래 취지에도 어긋나는 것이다.

다음으로 중요한 쟁점은 과연 아프리카 지역의 햇빛과 자외선이 강한 것이 진정인의 망막 색소변성증이라는 질환과 관련하여 위험성을 초래할 가능성이 있는가, 다른 정당한 편의의 준비로 그 가능성을 예방할 수 없는가, 진정인이 이런 준비를 할 수 없는가, 코이카 측은 이런 정당한 편의를 제공할 의무가 없는가 하는 점이다. 만일 이런 준비가 가능하다면 의사의 진단에도 불구하고 코이카 측이 진정인을 탈락시킬 이유는 없는 것으로 보인다. 또한, 만일 진정인이 스스로 이런 준비를 할 수 있고 또 할 의향이 있다면 코이카 측은 더욱 진정인을 탈락시킬 이유가 없다고 할 수 있다. 비장애인의 경우에도 아프리카와 같은 지역에 갈 경우에는 예방접종을 별도로 한다든지 특별한 준비를 하게 된다. 그리고 비장애인도 사람에 따라서는 이런 정도의 준비에 추가하여 다른 준비가 더 필요할 수도 있다. 이런 경우에 대해서는

문제 삼지 않으면서 진정인에 대해서만 특별히 문제 삼는 것은 코이카 측이 그 정당성을 입증해야 한다.

2) 민간단체들의 문제점

민간단체들은 접근성도 높고 진보성도 있지만 결정적인 문제는 법률적 권한이 없다는 것이다. 앞서 권리옹호의 실천단계로 본다면 3단계의 법률적 조사와 마지막 6단계인 소송에서 법률적 권한이 없다는 것이 큰 문제점이다.

① 조사권의 부재

차별이나 인권침해를 다루기 위해서는 사실확인이 가장 우선되어야 한다. 사실확인의 강제적 권한이 조사권이라고 할 수 있다. 현재 우리나라에서는 조사권을 가진 장애인 권리옹호 민간단체는 전무하다. 반면 국가인권위원회는 법에 의해 조사권한이 다음과 같이 보장되어 있다.

[국가인권위원회의 조사 관련 규정]

제36조 (조사의 방법) ①위원회는 다음 각호에 정한 방법으로 진정에 관하여 조사할 수 있다.

1. 진정인·피해자·피진정인(이하 "당사자"라 한다) 또는 관계인에 대한 출석요구 및 진술청취 또는 진술서 제출요구
2. 당사자, 관계인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출요구
3. 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 장소, 시설, 자료 등에 대한 실지조사 또는 감정
4. 당사자, 관계인, 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회

②위원회는 조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 위원 등으로 하여금 일정한 장소 또는 시설을 방문하여 장소, 시설, 자료 등에 대하여 실지조사 또는 감정을 하게 할 수 있다. 이때 위원회는 그 장소 또는 시설에 당사자나 관계인의 출석을 요구하여 진술을 들을 수 있다.

③제1항제1호의 규정에 의하여 진술서 제출을 요구받은 자는 14일 이내에 진술서를 제출하여야 한다.

④제1항 및 제2항의 규정에 의한 피진정인에 대한 출석요구는 인권침해행위나 차별행위를 행한 행위당사자의 진술서만으로는 사안을 판단하기 어렵고, 제30조제1항의 규정에

의한 인권침해행위와 차별행위가 있었다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 할 수 있다.

⑤제2항의 규정에 의하여 조사를 하는 위원 등은 그 장소 또는 시설을 관리하는 장 또는 직원(이하 이 조에서는 "관계자"라 한다)에게 필요한 자료나 물건의 제출을 요구할 수 있다.

⑥제5항의 규정에 의하여 조사를 하는 위원 등은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계자에게 제시하여야 한다.

⑦위원회가 자료나 물건의 제출을 요구하거나 그 자료·물건 또는 시설에 대한 실지조사 또는 감정을 하려고 하는 경우 당해 자료·물건 또는 시설이 다음 각호의 1에 해당한다는 사실을 관계 국가기관의 장이 위원회에 소명하고 그 자료·물건의 제출이나 그 자료·물건 또는 시설에 대한 실지조사 또는 감정을 거부할 수 있다. 이 경우 위원회는 관계 국가기관의 장에게 필요한 사항의 확인을 요구할 수 있으며, 요구를 받은 국가기관의 장은 이에 성실히 응하여야 한다.

1. 국가의 안전보장 또는 외교관계에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항인 경우
2. 범주수사나 계속중인 재판에 중대한 지장을 초래할 우려가 있는 경우

제37조 (질문·검사권) ①위원회는 제36조의 조사에 필요한 자료 등의 소재 또는 관계인에 관하여 알고자 할 때에는 그 내용을 알고 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 사람에게 질문하거나 그 내용을 포함하고 있다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 서류 및 그 밖의 물건을 검사할 수 있다.

②제36조제5항 내지 제7항의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다.

그러나 민간기관의 경우 조사권한이 없기 때문에 피해당사자의 주장에 크게 의존할 수밖에 없다는 한계가 있다. 가해당사자가 사실확인에 협조하지 않을 경우 결국 행정공무원이나 사법인력에 의존할 수밖에 없고 이러한 협조마저도 이루어지지 않을 경우에는 사실확인이 원천적으로 불가능해질 수 있다.

② 소송권의 부재

우리나라는 현재 법률상 이해관계를 가지거나 권리가 없는 경우에는 원고적격이 인정되지 않는다. 따라서 특정 단체가 단체 구성원의 이익을 위하거나, 이익을 대변하는 소송을 제기할 수 없는 구조이다. 다만 최근 우리나라에도 소비자보호를 위한 단체소송이 도입되었다. 이런 선례를 언급하지 않더라도 장애인들은 자신의 권리구제를 위해 스스로 소송을 제기하

기 어려운 경우가 많으므로 P&A 기관이 소송을 제기할 수 있도록 하는 것은 적극 검토할 필요가 있다(임성택).

[소비자보호법의 단체소송]

제70조 (단체소송의 대상등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 사업자가 제20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 법원에 소비자권익침해행위의 금지·중지를 구하는 소송(이하 "단체소송"이라 한다)을 제기할 수 있다.

1. 제29조의 규정에 따라 공정거래위원회에 등록된 소비자단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체
 - 가. 정관에 따라 상시적으로 소비자의 권익증진을 주된 목적으로 하는 단체일 것
 - 나. 단체의 정회원수가 1천명 이상일 것
 - 다. 제29조의 규정에 따른 등록 후 3년이 경과하였을 것
2. 「상공회의소법」에 따른 대한상공회의소, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합중앙회 및 전국 단위의 경제단체로서 대통령이 정하는 단체
3. 「비영리민간단체 지원법」 제2조의 규정에 따른 비영리민간단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체
 - 가. 법률상 또는 사실상 동일한 침해를 입은 50인 이상의 소비자로부터 단체소송의 제기를 요청받을 것
 - 나. 정관에 소비자의 권익증진을 단체의 목적으로 명시한 후 최근 3년 이상 이를 위한 활동실적이 있을 것
 - 다. 단체의 상시 구성원수가 5천명 이상일 것
 - 라. 중앙행정기관에 등록되어 있을 것

5. 대안의 모색

1) 국내 참고사례 : 아동과 노인 학대예방지원제도²⁾

아동학대예방센터와 노인학대예방센터는 가정 등 사적인 영역에서 벌어지는 학대행위에 전문적인 이해를 가진 권리옹호자가 개입할 수 있도록 허용하고, 피해자 또는 제3자의 신고가 있을 경우 조사, 방문, 분리조치, 보호조치(쉼터 운영 및 입소, 가해자로부터 분리조치 권

2) 박숙경. "정신보건시설에 대한 '항상적 감시 및 정신장애인 권리옹호제도' 도입 필요성과 방안"에서 인용

한 인정) 등의 권한을 부여하고 있다.

이들 사례는 국내 법체제와 환경을 고려할 때 정신장애인 권리옹호 제도가 어떻게 설계되어야 하는지를 보여줄 수 있는데 지향점과 보완점을 동시에 보여 줄 수 있는 선례라 할 수 있다.

<표 3> 아동학대예방센터 운영 현황

구분	내용
설치현황	서울 2곳 외 전국 시도 광역단위별 1곳 모두 16곳 * 서울시립아동상담센터, 부산광역시 아동청소년회관 지자체 직영, 서울동부아동상담소 위탁, 나머지 민간기관지정 형식으로 운영 중임
운영방법	24시간 콜센터 국번 없는 1391로 전국 17개소 아동학대예방센터에서 권역별로 운영중임
권한과 의무	- 아동복지법 제25조에서 아동보호전문기관의 기능을 다음과 같이 규정 1. 학대받은 아동의 발견, 보호, 치료의뢰 2. 아동학대의 예방 및 방지를 위한 홍보 3. 아동학대행위자를 위한 상담·교육 등 4. 아동학대행위자, 아동학대행위자로 신고된 자 및 그 가정에 대한 조사 5. 기타 학대받은 아동의 보호를 위하여 필요한 - 아동복지법 제 25조에서 응급조치 등의 의무를 다음과 같이 규정 ①아동학대신고를 접수한 아동보호전문기관 직원이나 사법경찰관리는 지체 없이 아동학대의 현장에 출동하여야 하며, 아동학대행위자로부터의 격리 또는 치료가 필요한 때에는 아동보호전문기관 또는 치료기관의 인도에 필요한 조치를 하여야 한다. ②아동학대의 신고를 접수한 아동보호전문기관이나 수사기관은 대통령이 정하는 바에 따라 학대받은 아동의 보호와 학대의 방지를 위하여 제10조 제1항 제2호 내지 제4호의 규정에 의한 조치(위탁보호 또는 시설입소) 등을 의뢰할 수 있다.
설치근거	아동복지법 제24조 (아동보호전문기관의 설치) ①국가와 지방자치단체는 학대아동의 발견, 보호, 치료에 대한 신속한 처리 및 아동학대예방을 진담하는 아동보호전문기관을 설치하여야 한다. 다만, 대통령이 정하는 범위 안에서 아동상담소, 아동복지시설, 아동학대예방협회 등의 비영리법인을 아동보호전문기관으로 지정할 수 있다. ②아동보호전문기관에 두는 상담원 등 직원의 자격은 대통령령으로 정하고, 그 설치기준과 운영에 관하여 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다. <개정 2008.2.29>
신고의무	아동복지법 제26조에서 아동학대 신고의무와 절차를 정하여 누구든지 아동학대를 알게 된 때에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고를 하도록 하고 있으며 학교, 유치원, 학원

의 교사, 의료인, 보육 및 관련 복지시설 종사자 등 관련 전문가들이 직무상 학대상황을 알게 된 경우 신고를 의무화하고 있음

<표 4> 노인학대예방센터 운영 현황

구분	내용
설치현황	서울 2곳, 부산 2곳 외 전국 시도 광역단위별 1곳 모두 17곳
운영방법	24시간 긴급 콜센터 1389를 통해 접수. 전국 17곳 노인학대예방센터에서 권역별 학대사례를 담당함.
권한과 의무	제39조의5에서 기능을 정하고 있음 1. 노인학대의 예방 및 방지를 위한 홍보 2. 학대받은 노인의 발견·상담·보호와 의료기관에의 치료의뢰 및 노인복지시설에의 입소의뢰 3. 노인학대행위자, 노인학대행위자로 신고된 자 및 그 가정 또는 업무·교육 등의 관계로 사실상 노인을 보호·감독하는 기관이나 시설 등에 대한 조사 4. 노인학대행위자에 대한 상담 및 교육 5. 그 밖에 학대받은 노인의 보호를 위하여 필요한 사항 제39조의7에서 응급조치의무 등 의무를 정하고 있음 ①제39조의6의 규정에 의하여 노인학대신고를 접수한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리는 지체 없이 노인학대의 현장에 출동하여야 한다. ②제1항의 규정에 의하여 현장에 출동한 자는 학대받은 노인을 노인학대행위자로부터 분리하거나 치료가 필요하다고 인정할 때에는 노인보호전문기관 또는 의료기관에 인도하여야 한다.[본조신설 2004.1.29]
설치근거	제39조의5 (노인보호전문기관의 설치) ①국가 및 지방자치단체는 노인 학대에 관한 다음 각 호의 업무를 담당하는 노인보호전문기관을 설치하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 범위 안에서 다른 노인복지시설을 노인보호전문기관으로 지정한 경우에는 그러하지 아니하다.
신고의무	제39조 6에서 신고의무와 절차를 정하여 누구든지 노인 학대를 알게 된 때에는 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고를 하도록 하고 있으며 의료인, 관련 복지시설 종사자 등 관련 전문가들이 직무상 학대상황을 알게 된 경우 신고를 의무화하고 있음
보조인의 선임	제39조의8에서 보조인의 선임 절차를 정하고 있음 ①학대받은 노인의 법정대리인, 직계친족, 형제자매, 노인보호전문기관의 상담원 또는 변호사는 노인학대사건의 심리에 있어서 보조인이 될 수 있다. 다만, 변호사가 아닌 경우에는 법원의 허가를 받아야 한다. ②법원은 학대받은 노인을 증인으로 신문하는 경우 본인·검사 또는 노인보호전문기관의 신청이 있는 때에는 본인과 신뢰관계에 있는 자의 동석을 허가할 수 있다. ③수사기관이 학대받은 노인을 조사하는 경우에도 제1항 및 제2항의 절차를 준용한다. [본조신설 2004.1.29]

2) 국외참고사례 : 미국의 다양한 P&A

미국에는 매우 다양한 종류의 민간 P&A 기구들이 있다. 자세한 내용은 조한진교수님의 발

제문을 참고하면 될 것이다.

① 종류

- PADD(Protection and Advocacy for Individuals with Developmental Disabilities) 발달장애인을 위한 보호 및 옹호
- CAP(Client Assistance Program) 사회복지 서비스 이용자 지원 프로그램
- PAIMI(Protection and Advocacy for Individuals with Mental Illness) 정신질환자를 위한 보호 및 옹호
- PAIR(Protection and Advocacy for Individuals Rights) 개인의 권리 보호 및 옹호
- PAAT(Protection and Advocacy for Assistive Technology) 보조공학을 위한 보호 및 옹호
- PABSS(Protection and Advocacy for Beneficiaries of Social Security) 사회보장 수급자 중 장애인을 위한 보호 및 옹호
- PATBI(Protection and Advocacy for Individuals with Traumatic Brain Injury) 외상성 뇌손상자를 위한 보호 및 옹호
- PAVA(Protection and Advocacy for Voter Access) 투표 접근성을 위한 보호 및 옹호

② 지위 및 권한

- 민간 비영리단체
- 정부의 예산지원
- 장애인 권리침해를 조사하고 대리소송까지 가능함

3) 대안

(1) 도입원칙

- ① 서비스 제공자(시설)로부터 독립되어야 한다.
- ② 무료로 서비스가 제공되어야 하며 국가와 지자체가 예산을 전액 지원해야 한다.
- ③ 서비스 제공기관이 권리옹호제도를 인지하고 환자 및 거주인에게 입원·입소시 공지하고, 서면으로 이의제기 절차를 알려줄 의무, 신고를 방해할 경우 처벌 규정 등을 통해 실제 작동할 수 있도록 해야 한다.

④ 권리구제신청이 없을 경우라도 권리침해 징후가 있을 경우 직권에 의한 조사가 가능해야 하며 이 경우 시설에서 협조하도록 해야 한다.

⑤ 피해자를 피해 상황 또는 가해자로 부터 분리하고, 보복 등 2차 피해를 당하지 않도록 신속한 보호조치가 이루어져야 함(쉼터 등 피해자 보호제도를 겸비할 필요성)

⑥ 법에 의한 조사권한을 갖추고 있어야 한다.

⑦ 시설에서의 인권침해, 피해자의 특성(정신장애인의 특성)에 대한 전문적 이해를 갖춘 인력이 필요하다.

⑧ 정신장애인 당사자의 참여가 보장되어야 하며 의사가 존중되어야 하며 충분한 정보가 제공되어야 한다.

⑨ 권리옹호기관이 가해자를 상대로 직접 소송을 제기할 수 있어야 한다.

(2) P&A 도입방안

① 보건복지부의 위임

민간단체의 경우 국가로부터 공적 권한을 위임받지 않는 경우에 법률적인 조사권을 가지기 어렵다. 따라서 국가기구의 권한 위임이 필요하다. 장애인의 권리에 관한 대표적 법률이 장차법임을 인정한다면, 그리고 차별과 인권침해 이외의 다양한 서비스권리까지를 포함시키기 위해서는 이를 총체적으로 주관하고 있는 보건복지부의 권한 위임이 필요하다고 생각된다. 물론 이를 위해서는 장차법 또는 장애인복지법을 개정하거나 장애인기본법을 제정하는 것을 고려해 볼 수 있다.

이를 통해 보건복지부의 인가를 받은 민간단체들이 P&A 기구로서 역할을 하고 그 결과를 보건복지부에 보고할 필요가 있다.

② 예산 지원

경제적 접근성을 높이기 위해서는 권리옹호에 필요한 비용부담을 국가예산으로 지원해야 한다. 그렇지 않을 경우 권리옹호 시스템 자체가 원활하게 작동되지 않을 수 있다.

또한 권리옹호가 국가기구의 권한을 위임받아 시행하는 것이므로 당연히 국가예산이 지원되어야 할 것이다.

③ 권리옹호의 대상

모든 장애인이 권리옹호의 대상이 되어야 한다. 장차법이 모든 장애인을 대상으로 하고 있고 장애유형을 불문하고 많은 장애인들이 차별과 인권침해의 현장에 노출되어 있다는 것을 고려하면 모든 장애인들이 권리옹호의 대상이 되어야 할 것이다.

④ 권리옹호의 영역

폭력과 학대와 같은 심각한 인권침해 이외에도 장차법에서 인정하고 있는 차별의 영역들이 권리옹호의 내용이 되어야만 장애인들의 혼란을 방지할 수 있을 것이다. 게다가 사회복지 서비스와 관련된 영역(사회권)들도 포함시키는 것이 필요하다고 생각된다.

⑤ 권한

조사권과 대리소송권을 명시하여야 한다. 이것이 갖추어지지 않을 경우 권리옹호의 과정을 완결시키기 어렵다.

6. 나가며

인권은 주어져 있는 것이 아니라 구성되어 가는 것이다. 시간의 흐름에 따라, 상황의 변화에 따라, 인식의 변화에 따라 점차 새로운 모습으로 변해간다. 여기에 인권의 진보성이 있다. 인권의 진보성을 인정하고 인권의 영역을 확장시키기 위해서는 인권을 둘러싼 무수한 논란과 담론의 형성이 필요하다. 인권에 관한 지배적이고 독점적인 권한을 지닌 기구만으로는 이러한 역할을 해내기 어렵다.

이런 면에서 국가인권위원회는 민간단체들의 자발성과 진보성의 에너지를 흡수해야 하고 민간단체들은 책임있는 옹호자의 역할을 해야 한다. 이를 위해 필요한 것이 민간단체 중심의 P&A라고 생각된다. 발제자의 주장은 다소 원론적인 것이다. 현실적인 모습으로 바꾸기 위한 많은 토론과 지적이 있기를 바란다.

[참고문헌]

박숙경. "정신보건시설에 대한 '항상적 감시 및 정신장애인 권리옹호제도' 도입 필요성과 방안".

변용찬 외. 2009. 2008년 장애인실태조사. 한국보건사회연구원·보건복지가족부.

이명현. 2004. "사회복지에서의 이용자 지원을 위한 권리옹호시스템에 대한 고찰". 한국사회복지학, 56(2):29-52.

장추련. 2010. "장애인차별금지법 이행 및 차별개선 모니터링". 보건복지부 용역 보고서.

Bateman, N. 1995. Advocacy skills: a handbook for human service professionals. ASHGATE.

미국 장애인 권리옹호체계의 현황과 그 함의

조한진

(교수, 대구대학교 사회복지학과)

I. P&A/CAP 시스템

연방법에 규정되어 다양한 연방 프로그램 하에서 기금을 받는 '보호 및 옹호'(Protection and Advocacy, P&A) 시스템과 '클라이언트 원조 프로그램'(Client Assistance Program, CAP)은 모든 주, Washington, D.C., 미국 준주(準州)에서 법률에 기반을 둔 옹호를 통하여 장애인의 권리를 보호한다. 총괄적으로 P&A/CAP 네트워크는 미국에서 법률에 기초한 장애인 옹호 서비스의 최대 공급자이다. 많은 P&A 클라이언트가 저소득이기는 하지만, 이 P&A 법령은 P&A 기관들이 어떤 소득 제한 규정 없이 모든 장애인을 위해 일하도록 허용한다.

첫 번째 P&A 프로그램인 PADD(Protection and Advocacy for Individuals with Developmental Disabilities, 발달장애인을 위한 보호 및 옹호)는 일련의 텔레비전 보도가 지적장애인을 위한 뉴욕 주 대형 시설인 Willowbrook의 비참한 상태를 폭로한 후 1975년에 만들어졌다. 또한 정신보건시설 거주인의 학대와 방임에 대한 유사한 우려는 PAIMI(Protection and Advocacy for Individuals with Mental Illness, 정신장애인을 위한 보호 및 옹호)의 제정으로 이르게 하였다.

PADD와 그 후의 P&A 법령들의 처음의 초점은 시설에서 생활하는 사람들의 안녕을 도모하는 것이었고, 이것은 오늘날 P&A 활동의 주요 초점으로 남아 있다. 모든 P&A 기관들은 장애인들을 돌보는 대·소의 공공·민간 시설의 악조건을 개선하기 위해서 계속해서 감시와

조사를 한다. P&A 기관들은 또한 장애인들이 가능한 최소 제한적인 주거형태를 갖도록 돕는데, 사실 P&A 기관들은 탈시설화 운동의 최전선에 있어 왔다. 수년 간 P&A 업무의 초점은 어디에 거주하는 모든 종류의 장애인들의 권리를 보장하는 것까지로 확대되었다. P&A 법령들은 P&A 기관들에게 추가의 권한을 부여하도록 확장되어서, 그 결과 P&A 기관들은 학대와 방임의 예방을 계속해서 추구할 뿐만 아니라 이제는 통합교육 프로그램, 금융상 권리, 의료, 접근하기 쉬운 주거, 교통 기관, 생산적인 일자리 기회 등에 대한 전면적인 접근을 보장하는 데 상당한 자원을 기울이고 있다.

1. P&A/CAP 시스템 프로그램

8개의 단독의 P&A 프로그램이 있는데, 언제 그것들이 만들어졌는가에 기초하여 순서상 연대순으로 아래에 간략히 기술하였다. 달리로 환산하여 가장 큰 것은 PADD, PAIMI, PAIR이며, 대부분의 P&A 업무는 이들 프로그램 하에서 행해진다. 그 밖의 P&A 프로그램은 상당히 작다. 몇몇 프로그램은 소수의 주에서 실험 프로젝트로서 시작되었지만, 그 모두가 확대되어서 그 결과 이들 프로그램이 이제는 모든 주와 준주에서 서비스를 제공하고 있다. 많은 주에 있어서 개별적인 CAP 프로그램을 제외한 모든 P&A 프로그램은 그 주와 준주 안에서 단 하나의 기관에 의하여 이행된다.

1) PADD(Protection and Advocacy for Persons with Developmental Disabilities, 발달장애인을 위한 보호·옹호), 42 U.S.C. § 15041 *et seq.*

PADD는 1975년 '발달장애 원조 및 권리장전법'(Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act, DD Act)(2000년에 개정)에 의하여 만들어진 최초의 P&A 프로그램이다. P&A 기관들은 모든 적용 가능한 연방·주 법률 하에서 발달장애인의 권리를 보호하고 옹호하기 위하여 법적, 행정적, 기타 적절한 구제책을 수행하도록 동 법에 의하여 요구받는다. DD Act는 각 주의 주지사가 P&A 기관이 될 기관을 지정하고 그 P&A 기관이 어떤 서비스 공급자로부터도 독립적이도록 보장할 것을 규정하였다. P&A 기관으로 지정된 대부분의 단체는 P&A 프로그램을 수행할 목적을 위해서 특별히 만들어진 민간 비영리 단체이다. 그러나 몇몇 P&A 기관들은 주 정부의 일부이고, 소수는 준 공공 기관이며, 소수의 P&A 기관들은 민간 법률서비스 프로그램 내에 존재한다. 단 하나(CAP)를 제외하고 후속의 P&A 법령들에서는 새로운 P&A 프로그램들이 PADD 하에서 주지사에 의하여 지정된 동일한 기관 내에 임주하도록 규정하고 있다.

2) CAP(Client Assistance Program, 클라이언트 원조 프로그램), 29 U.S.C. § 732

CAP는 1973년 재활법(Rehabilitation Act)의 1884년 개정에 의하여 법정 프로그램으로 수립되었다. CAP는 재활법 하에서 주 재활 기관으로부터 서비스를 받거나 얻으려고 하는 사람들에게, 그들의 권리 보호를 보장하기 위한 행정적, 법적, 기타 적절한 구제책을 추구하는 데 있어서의 원조를 포함하여, 정보와 원조를 제공해야 한다. CAP 기관은 클라이언트나 지원자를 위하여 고용에 직접적으로 관련된 서비스에 관하여 원조와 옹호를 제공할 수 있다. CAP는 PADD 하에서 P&A로 지정된 기관으로 가는 기금을 필요로 하지 않는 유일한 프로그램이다.

3) PAIMI(Protection and Advocacy for Individuals with Mental Illness, 정신장애인을 위한 보호·옹호), 42 U.S.C. § 10801 *et seq.*

PAIMI 프로그램은 1986년 '정신장애인을 위한 보호·옹호법'(Protection and Advocacy for Individuals with Mental Illness Act)에 의해 수립되었다. P&A 기관들은 정신장애인의 권리를 보호·옹호하도록 그리고 정신장애인을 돌보거나 치료하는 시설에서의 학대와 방임의 보고를 조사하도록 위임 받는다. 동 법은 P&A 기관들이 시설에 거주하지 않고 지역사회에 거주하는 정신장애인을 위해서도 일하도록 허용하기 위하여 2000년에 개정되었다.

4) PAIR(Protection and Advocacy for Individual Rights, 개인의 권리를 위한 보호·옹호), 29 U.S.C. § 794c

PAIR 프로그램은 1993년에 재활법의 개정 하에서 전국적인 프로그램으로 의회에 의하여 수립되었다. PAIR 프로그램은, 시각이나 청각 손상을 가진 사람 또는 성인이 되어 지체 장애를 얻은 사람과 같이, 이전에 수립된 세 가지 P&A 프로그램(PADD, CAP, PAIMI) 하에서는 서비스를 받을 자격이 없는 장애인의 법적 권리와 인권을 보호·옹호하기 위하여 만들어졌다. 그러므로 PAIR과 함께 P&A 기관들은 모든 종류의 장애인을 위해 일할 수 있도록 권한을 부여받은 것이다. PAIR이 PADD와 PAIMI 보다는 낮은 수준에서 기금을 제공받기는 하지만, PAIR은 모든 장애인의 권리를 옹호하기 위한 포괄적 시스템의 중요 요소라는 의미가 있다.

5) PAAT(Protection and Advocacy for Assistive Technology, 보조 기술을 위한 보호·옹호), 29 U.S.C. § 3004

PAAT 프로그램은 1994년에 만들어졌는데, 이 때 의회가 '장애인을 위한 기술 관련 원조법'(Technology-Related Assistance for Individuals with Disabilities Act)을 확대하여, 사례 관리, 법적 대변, 자기 옹호 훈련을 통하여 장애인(그리고 그들의 가족 구성원, 후견인, 옹호자, 권한을 부여받은 대리인)이 보조 기술 장비나 보조 기술 서비스(예, 전동 휠체어, 발성 컴

퓨터, 적응적 컴퓨터 소프트웨어)를 획득, 활용, 또는 유지하도록 돕는 P&A 기관들에게 기금을 제공하는 것을 포함하도록 하였다. 이 프로그램에 기금을 지원하는 현행법은 2004년의 '보조 기술법'(Assistive Technology Act)이다.

6) PABSS(Protection and Advocacy for Beneficiaries of Social Security, 사회 보장 수급자를 위한 보호·옹호), 42 U.S.C. § 1320b-21

PABSS 프로그램은 '노동 인환권 및 노동 유인 증진법'(Ticket to Work and Work Incentive Improvement Act, TWWIA)이 법으로 제정되었던 1999년에 수립되었다. 이 법 하에서, 장애가 있는 사회보장 수급자들이 직업재활과 고용 서비스를 받는 것에 대한 정보· 조언을 얻고 그리고 수급자들이 유급 일자리를 확보하거나 그러한 일자리에 복귀하는데 필요할 수도 있는 옹호나 기타 관련 서비스를 제공받도록 하기 위하여 P&A 프로그램에 대한 보조금이 설정되었다.

7) PATBI(Protection and Advocacy for Individuals with Traumatic Brain Injury, 외상성 뇌 손상을 입은 사람을 위한 보호·옹호), 42 U.S.C. § 300d-53

PATBI 프로그램은 2000년 아동보건법(Children's Health Act)의 Title XIII으로 승인된 '외상성 뇌 손상법'(Traumatic Brain Injury(TBI) Act)에 의해 만들어져서, 외상성 뇌 손상을 입은 사람에게 보호와 옹호 서비스를 제공하기 위하여 2002년부터 시작되었다. P&A/CAP 네트워크가 종종 PAIR, CAP, 또는 PABSS 하에서 TBI를 가진 사람들을 위해 일하기는 하지만 이 보조금은 이 사람들의 독특한 욕구를 다루기 위하여 특별히 더 많은 자원을 제공한다. 이 프로그램은 TBI의 직접적인 결과로 법적 권한의 상실에 직면한 개인에게 옹호 서비스, 정보·위탁, 자기옹호 훈련을 제공하고 TBI에 의하여 영향을 받은 사람들을 위한 지원 시스템을 증가·개선시키기 위한 목적으로 운영된다.

8) PAVA(Protection and Advocacy for Voting Accessibility, 투표 접근성을 위한 보호·옹호), 42 U.S.C. § 15461 *et seq.*

PAVA 프로그램은 2002년의 '미국 투표 원조법'(Help American Vote Act)의 일부로서 2003년에 의회에 의하여 수립되었다. 이 프로그램 하에서 P&A 기관들은 투표 등록, 투표, 투표소 접근을 포함하여 선거 과정에서의 장애인의 완전한 참여를 보장하기 위한 의회의 폭넓은 권한 위임에 따라 정신·감각·신체 장애인을 포함한 광범위한 장애인에게 선거 접근을 보장하기 위하여 노력하게 된다. 또한 P&A 기관들은 유권자 교육, 투표 공무원 훈련, 유권자 등록 운동, 투표소 접근성 조사 및 이와 유사한 활동을 통하여 장애인들이 선거 과정에 참여하도록 돕는 권한을 가지고 있다. 다만 P&A 기관들은 소송을 위해서는 PAVA 프로그램 기

금을 이용할 수 없다. 이에 반해 다른 P&A 프로그램의 어떤 것에도 이러한 제한은 없다.

2 P&A 기관의 권한과 책임

P&A 기관들은, 자신을 변호할 수 없는 사람들을 포함하여, 장애인을 보호하고 옹호해야 할 책임을 가지고 있다. 의회는 이것을 하도록 P&A 기관들에게 독특한 권한과 책임을 부여하였는데, 이들 권한과 책임은 여러 가지 특별한 점에서 전통적인 법무법인들의 권한과 책임을 훨씬 넘어서는 것이다.

1) 일반적인 법적 권한

P&A 기관들은 장애인의 학대, 방임, 또는 권리의 침해 사건을 조사하기 위하여 특별한 권한을 부여받는다. P&A는 학대나 방임 사건이 발생하였다는 상당한 이유가 있다고 믿는다면 조사를 시작할 수 있다. P&A 기관들은 또한 장애인들의 헌법상·법률상 권리의 집행을 확실하게 하기 위하여 장애인을 대신하여 법적, 행정적, 기타 적절한 구제책을 수행하도록 위임받는다.

2) 접근 권한

위에서 언급하였듯이, P&A 시스템의 초기와 그리고 여전히 지금까지도 중심적인 사명은 장애인, 특별히 시설에 거주하는 사람들의 학대와 방임을 예방하는 것이다. P&A 기관들의 권한이 효과적으로 수행될 수 있도록 보장하기 위하여, PADD와 PAIMI 법령들은 P&A 기관들에게 장애인들의 기록(치료, 퇴소 계획 및/또는 학대·방임 사건과 관련된) 및 그들이 거주하고 있는 시설(입상적 또는 기타 돌봄 활동에 지장을 주지 않는다면)에 대한 광범위한 조사 접근권을 부여하였다. 예를 들어, PADD 하에서 P&A 기관들은

- (1) 서비스를 제공하는 시설에서 모든 발달장애인에 대해 일상적으로 접근할 수 있다.
- (2) 다음의 경우에 발달 장애인의 모든 기록 그리고 조사를 수행하는 것과 관련된 기타 기록에 대하여 (요청 3일 내에) 접근할 수 있다.
 - ① 그 개인이 P&A의 클라이언트이고 그 개인(또는 후견인)이 그러한 접근을 허용할 경우
 - ② P&A가 개인의 치료에 관하여 불만을 접수한 경우, 또는 감시 활동의 결과로 “그러한 개인이 학대나 방임을 받아왔다고 믿을 만한 상당한 이유”가 있고 정신적 혹은 신체적 상태 때문에 그 개인이 접근을 허용할 수 없으며 후견인이 없거나 후견인이 주(州) 이거나 주가 아닌 후견인이 도우라는 P&A의 제안에 응답하지 않을 경우
- (3) 사망의 경우 또는 P&A가 “개인의 건강이나 안전이 심각하고 당면한 위험에 처해 있다고 믿을 만한 상당한 이유”가 있다고 결정하면 모든 기록에 또 다른 관계인으로부터의

동의 없이도 (요청 24시간 내에) 즉각적으로 접근할 수 있다.

또한 이와 유사한 권한이 PAIMI 42 USC 10805 (a) (3)과 (4), 42 USC 10806 하에서도 제공된다. 다수의 주 법률들은 P&A 기관들에게 추가의 권한(예를 들어, 사망이나 기타 종류의 사건들을 직접 보고하도록 P&A 기관들이 시설들에게 요구하는)을 부여하고 있다.

P&A 기관들은 학대와 방임을 조사하려는 그들의 노력에 대한 저항에 종종 직면하는데, 이에 P&A 법령들 하에서 생겨난 접근권을 집행하기 위하여 다수의 소송이 P&A 기관들에 의하여 제기되어 왔다. 또한 P&A 기관들은 학대와 방임의 조사 결과에 응하여 다양한 조치를 취할 수 있고, 대개는 여러 수단들을 조합하여 시도해 본다. 즉 P&A 기관들은 개별적으로 또는 집단 소송으로 시설 거주인들의 헌법상·법률상 권리를 집행하기 위해 소송을 제기할 수도 있고, 그들의 조사 결과를 기술하고 개선 조치를 권고하는 공적 보고서를 발행할 수도 있으며, 감시하고 개선하기 위해 시설과 공동의 프로토콜을 개발할 수도 있고, 시설들에게 기술 지원 및 장애인들을 위한 자기 옹호 훈련을 제공할 수도 있다.

3) 원고적격

P&A 기관들은 고용, 교육, 의료, 교통, 주거, 기타 서비스들에 대한 권리를 보장하기 위하여 본래의 권리로, 장애인을 대신하여 소송을 제기할, 즉 지정된 원고의 일을 맡을 원고적격(standing)이 있다. P&A의 이 원고적격은 시설에 거주하는 많은 장애인들이 법적 절차를 시작할 경우에 보복을 두려워하기 때문에 결정적으로 중요하다. 어떤 경우에는 후견인이 협조하지 않아서 장애인들이 때때로 소송에서 직접적인 역할을 할 수 없게 되기도 한다.

법원은 장애인들의 법률상·헌법상 권리를 보호하는 P&A 기관들의 특별한 법정 권한 때문에 이 기관들이 장애인들의 이익의 대표자로서 행할 수 있으며 따라서 장애인들의 권리를 주장하기 위하여 그 기관들이 소송을 제기할 수 있다고 결정해 왔다. 사실, 기관의 이사회와 자문회의가 부분적으로 장애인과 그들의 가족원으로 구성되어야 하고 장애계가 그 기관의 서비스 우선순위를 개발하는데 있어서 중요한 역할을 해야 한다고 P&A 법률이 요구한다면, 상기한 원고적격은 주어져야 하는 것이다. 이에 법원은 P&A 기관들이 회원 협회와 마찬가지로 장애계를 대신하여 소송을 제기할 수 있다고 평결을 내려왔다. 한 법원은 실제로 P&A 시스템이 각 주에서 장애인이 “그들의 공동의 관점을 표현하고 그들의 공동의 이익을 보호하는” 수단을 제공한다고 진술한 바 있다.

4) 책임 기제

의회는 P&A 시스템이 지역 장애계의 욕구에 민감하게 반응하도록 보장하는 많은 특징을 그 시스템에 짜 넣었다. 예를 들어, 가장 영향을 받는 사람들에 의한 국부적인 통제를 보장하기 위하여 P&A를 운영하는데 있어서 직접적인 소비자 관여가 요구된다. P&A의 이사회

는 P&A의 원조를 구하는 사람들의 욕구를 광범위하게 대표하고 그 욕구에 대한 지식이 있는 사람들로 구성되어야 한다. 예를 들어, PAIMI 프로그램은 기관의 자문회의의 적어도 60%가 정신보건 서비스를 받았거나 받고 있는 사람들이나 이러한 사람들의 가족원이어야 한다고 요구하고 있다. P&A 기관들은 또한 현재와 잠재적 클라이언트가 양질의 옹호 서비스에 대해 전면적으로 접근하도록 보장하기 위하여 이러한 사람들을 위한 내부의 고충 처리 수단을 가져야 한다.

5) 우선순위

각 P&A 프로그램이 그 주에서 장애계의 가장 중대한 욕구에 부응하도록 보장하기 위하여, P&A 법령들은 각 P&A가 소비자로부터의 투입을 극대화하는 과정을 사용하여 매년 우선순위를 개발하도록 요구하고 있다. 우선순위를 정하는 과정은 각 P&A가 그 주에 살고 있는 장애인들의 독특한 욕구에 부응하는 소기의 성과물을 선택하게끔 한다. 소비자 위주의 우선순위와 반응적인 우선순위는 장애인을 위한 P&A 서비스가 어떻게 구성되어야 하는가에 대하여 P&A가 주(州) 수준에서 결정하도록 만든다.

3. 보다 광범위한 P&A 활동

위의 권한과 책임 이외에도 P&A 기관들은 정보 제공 및 의뢰, 서비스 공급자, 주 의회 의원, 기타 정책 입안자 등에게 기술 지원의 제공, 자기 옹호 훈련의 실시, 대중의 인식의 제고 등과 같은, 장애인의 권리를 증진하기 위한 다른 폭넓은 노력에 또한 관여한다. 이렇게 P&A 기관들은 광범위한 권한을 가지고 있으며, 모든 P&A 옹호 서비스는 개별적·전문적·체계적 옹호를 통하여 성취되는 자기결정, 동등한 접근, 동료지원의 철학에 기초를 두고 있다. 또한 서비스는 장애인의 지도력·독립·생산성·통합을 극대화하고자 의도된 방법으로 전달된다.

4. P&A 주도의 예

1) 학대와 방임

모든 P&A 기관들은 정신장애인과 발달장애인을 돌보는 시설에서 대한 근접성을 유지하면서 성폭행, 부적절한 강박·격리, 부적절한 강제 투약, 치료 프로그램 수행과 충분한 영양 공급의 실패 등을 포함하여 학대·방임 상태를 조사하고 교정한다. 1999 회계 연도에만 P&A 기관들은 정신장애인들 가운데에서 약 17,000건(게다가 기타 장애와 관련하여 수천 건 더)의 학대 및(또는) 방임 혐의 사건을 조사하였다. P&A 기관들은 미국 전국에 걸쳐 심한 강박과 격리의 관례를 제거하는 노력의 최전선에 있다. 지난 수 년 동안 격리(강제 분리)와 강박(과

과적 행동을 하는 환자를 움직이지 못하게 하기 위하여 신체적으로 붙잡음, 기계 장치 및(또는) 약물의 사용)의 오용이 아마도 매년 100건 이상의 사망을 가져왔을지도 모른다는 것을 입증하는 다수의 언론·정부 보고가 있어 왔다. 이에 2000년에 통과된 법률(아동보건법, Children's Health Act) 하에서, 강박과 격리의 사용에 관한 연방 정부의 기준이 연방 기금을 받는 사실상 모든 의료 시설에 대하여 수립되었다. 게다가 이 법률과 '보건 및 인적 서비스부'(Department of Health and Human Services, HHS)에 의하여 공포된 규칙 하에서 이들 시설은 이제는 P&A 기관들과 다른 기관들에게 강박과 격리에 관계된 사망과 손상을 보고함으로써 이들 사건이 조사되고 장차 예방될 수 있도록 요구받고 있다. P&A 기관들은 현재 이러한 사건을 매우 활발히 조사하고 있고, 시설과 주 전체의 강박 관례를 시정하기 위한 소송과 교섭을 포함하여 적절한 개선 조치를 수행하고 있다.

2) 특수교육

P&A 담당 건수의 약 30~40%는 공립학교에서의 장애 학생의 편의와 관련되어 있는데, 주로 장애인교육법(Individuals with Disabilities Education Act, IDEA)이나 1973년 재할법의 504조 하에서 발생하는 사건이다. P&A 시스템은 특수교육 학생을 옹호하는 부모들에 대한 전화 원조로부터 복잡한 체계적인 소송까지에 이르는 가지각색의 서비스를 이 영역에서 제공한다. P&A 기관들은 주(예, Arizona), 대도시 지역(예, Baltimore, Los Angeles), '인디언 업무국'(Bureau of Indian Affairs)을 상대로 하여 장애 학생에게 법적으로 요구된 서비스를 제공하지 못하는 시스템 상의 실패에 관련된 사건을 가지고 법정에서 다투었다. 어떤 경우에는 IDEA가 25년 이상 동안 실시되어 왔는데도, 그 법의 적용을 받을 수 있는 학생들의 전부가 여전히 교육을 거의 받지 못하거나 전혀 받지 못하고 있기도 하였다.

개인 수준에서 P&A 기관들은 장애 학생을 위한 분리 학교에 버스를 타고 가거나 그러한 학교에 기숙하기 보다는 이웃 학교에 다닐 학생의 권리를 보장하는 소송을 수행하는데 있어서 자주 성공적이었다. P&A 기관들은 또한 장애에 기인하지만 위험하지 않은 행동 때문에 정학이나 제적당하는 것을 막는데 많은 성공을 거두었다. 최근에 한 P&A 기관은 총 모양의 장갑이 있는, 상업적으로 생산된 할로윈 의상을 학교에 가져왔었던 학생이 제적되는 것을 막은 바 있다.

3) 적절한 지역사회 서비스

*Olmstead v. L.C.*에서의 미국 대법원의 판결은 장애인의 불필요한 시설 수용이 미국장애인법(Americans with Disabilities Act, ADA)의 Title II를 위반하는 금지된 차별에 해당한다는 것을 분명히 하고 있다. 이에 법원의 판결 하에서, 치료 전문가가 지역사회 배치가 적절하다고 결정하고 그 영향 받는 사람이 그러한 치료에 반대하지 않으며 그 배치에서 추가 합리적

편의를 제공할 수 있을 경우에, 조건이 달랐더라면 시설 서비스를 받았을 장애인에게 지역사회에 기반을 둔 서비스를 제공하도록 추가 요구받았다. 물론 주는 추가 덜 제한적인 환경에 유사적 장애인을 배치하기 위한 포괄적이고 효과적으로 작동하는 계획을 가지고 있다는 것을 증명하면 이들 요건에 대한 준수를 입증할 수 있다.

Olmstead 판결 이전에 수년 동안 P&A 기관들은 하급 연방 법원에서 ADA의 이 '통합 명령'(integration mandate)을 강력히 주장하는데 있어서 앞장섰었다. 이 판결에 따라 P&A 기관들은 Olmstead 판결이 미국의 모든 지역사회에서 확실히 실현되도록 하기 위하여 장애인 및 민권 옹호자들과 행동을 같이 해 왔다.

미국 전국에 걸쳐 주에서 P&A 기관들은, 즉각적인 Olmstead 행동 조치, 예를 들어 편지쓰기 캠페인, 연대 구축, 그리고 사람들을 시설 서비스에서 지역사회 서비스로 옮기기 위한 주의 Olmstead 이행 노력을 촉진시키는 기타의 노력을 논의하기 위하여 더 폭 넓게 장애계를 한데 모으는 회의를 주최하고 있다. 그에 더하여 P&A 기관들은 Olmstead의 함의를 설명하고 준수 상에 있어서 장애인과 함께 일하는 것에 대한 주의 헌신을 요구하기 위해서 주 공무원과 만나거나 주 공무원에게 편지를 써 보내 왔다. 또한 P&A 기관들은 ADA를 위반한 불필요한 시설 수용을 멈추기 위하여 그리고 의료보조제도(Medicaid) 급부, 정신보건 서비스, 지역사회 통합을 촉진하기 위한 주거 지원 등에 대한 접근, 장애 부모의 친권 포기를 막을 수 있는 서비스의 획득, 정신과적 사전의료지시서(advance directive)의 시행 등을 포함하여 광범위한 지역사회 통합 이슈를 다루기 위하여 법원을 계속 활용해 왔다.

4) ADA

P&A 기관들은 ADA의 주요한 비 연방 정부 집행자이며, 많은 기관들이 주 내에서의 ADA 위반을 시정하기 위한 성공적이고 체계적인 캠페인을 일으켜 왔다. 예를 들어 펜실베이니아 P&A는 지적장애인이 부딪치는 일상의 장벽 그리고 이러한 장벽이 제거됨으로써 모든 사람이 공공시설과 서비스를 향유할 수 있는 그 용이성에 대한 주의를 환기시킬 목적에서 다수의 식당, 소매점, 기타 지역 시설을 상대로 최근에 소송을 제기하였다. 또한 다른 주(예, Hawaii와 Louisiana)의 P&A 기관들도 유사한 캠페인을 시작해 왔고, 거의 모든 P&A 기관들은 장애 때문에 재화나 서비스를 거부당한 클라이언트를 대신하여 ADA 소송을 제기해 왔다. 주를 상대로 한 금전적 배상을 위한 고용 차별 소송은 헌법 수정 제11조(Eleventh Amendment)에 의하여 금해진다고 법원이 판결한 Board of Trustees of the University of Alabama v. Garrett에서의 대법원의 최근 판결에 비추어, P&A 기관들은 이제 상당한 시간과 자원을 ADA의 공공 서비스 부분(Title II)의 합헌성을 변호하는데 쏟을 것이다.

5) 사회보장 옹호

연방 주도 하에 P&A 기관들은 이제 일자리를 찾는 사회보장 수급자를 위한 옹호 노력을 지원하는, 목표가 설정된 기금을 받기 시작하고 있다. 이 정책은 P&A 네트워크와 법률서비스 프로그램 간에 중요한 협력 기회를 제공한다. 1999년에 의회는 TWWIIA를 통과시켜, 일하기를 원하는 사회보장 수급자들을 위한 옹호 서비스를 지원할 목적으로 2001년 4월부터 시작하여 각 P&A 시스템에 대한 보조금을 조성하도록 사회보장국(Social Security Administration)에 위임하였다. 동 프로그램 하에서 P&A 기관들은 직업재활과 고용 서비스를 얻는 것 그리고 그러한 서비스에 관계된 분쟁을 조사·해결하는 것에 대한 정보와 조언을 제공한다. 더욱이, 원조의 종류와 수준이 그 기관의 재정상 자원과 확정된 우선순위에 따라 크게 다르기는 하지만, 많은 P&A 기관들은 어떤 형태 — 예를 들어, 약물·알코올 남용의 이력을 가진 사람 및 SSI(Supplemental Security Income, 보충적 보장소득) 급부를 필요로 하는 이들에 대한 옹호 서비스 — 모든 사회보장 수급자들에 대한 어느 정도의 원조를 제공하고 있다. 또한 포뮬러 보조금(formula grant)의 제공 및 '직장 복귀(return to work) 정책'에 대한 강조의 증가와 함께, P&A 기관들은 이제 장애인을 위하여 장벽을 제거하고 고용 기회를 늘리는 고용 정책을 지속하는 것을 도울 수 있게 되었다.

5. P&A 기관

P&A 기금은 대부분의 프로그램 법령 하에서 인구에 기초한 포뮬러 보조금을 통하여 배분되지만, 가장 작은 주는 대부분의 프로그램에 있어서 '최소한의 할당액'(minimum allotment)만 보장받는다. 몇몇 P&A 기관들은 연방 기금만을 사용하여 운영하고, 몇몇은 다른 연방 프로그램이나 주 프로그램을 통하여 추가의 돈을 받으며, 또 몇몇은 개별적인 모금 활동을 한다.

<표>에 의하면, 57개의 P&A 기관(CAP만 제공하는 기관 제외) 중 32개가 전형적인 비영리 운영위원회를 가진 민간 비영리 단체이고, 15개는 민간 법률서비스 기관 내에 입주해 있다. 약 10개가 주 기관이거나 독립적(independent)인 주 기관인데, 뉴욕 주 기관은 P&A 서비스를 다른 단체에게 하청을 주고 있다. 한편, '정당한 이유'로 인한 재지명이 때때로 발생하는데, 흔히 그것은 주 정부에서 비영리로 옮기는 P&A 기관이었지만 한두 번은 다른 방향으로 이동하였다.

P&A 이사(executive director)의 약 반은 변호사가 아니며, 모든 P&A 기관들은 변호사뿐만 아니라 비변호사 옹호자를 직원으로 두고 있다. 또한 몇몇 보다 큰 P&A 기관들은 독립된 조사 단위를 가지고 있기도 하다.

6. P&A 네트워크에 대한 기술 지원

시간이 지나면서 의회는 특별한 욕구에 맞추어진 훈련과 기술 지원을 규정하지는 P&A 시스템으로부터의 요청에 응답하였다. 이제 각각의 P&A 법령은 할당된 프로

<표> P&A/CAP 기관

주	프로그램	기관명	기관 유형
Alabama	CAP	Department of Rehabilitation Services	주 기관
	P&A	The University of Alabama	공립 대학
Alaska	CAP	Asist, Inc.	민간 비영리 단체
	P&A	Disability Law Center of Alaska	비영리 법무법인
American Samoa	CAP/P&A	Office of Protection and Advocacy for the Disabled	준주 기관
Arizona	CAP/P&A	Arizona Center for Disability Law	비영리 법무법인
Arkansas	CAP/P&A	Disability Rights Center, Inc.	민간 비영리 단체
California	CAP	Department of Rehabilitation	주 기관
	P&A	Disability Rights California	비영리 법무법인
Colorado	CAP/P&A	The Legal Center	민간 비영리 단체
Connecticut	CAP/P&A	Office of Protection and Advocacy for Persons with Disabilities	독립적인 주 기관
Delaware	CAP	United Cerebral Palsy of Delaware	민간 비영리 단체
	P&A	Community Legal Aid Society, Inc.	비영리 법무법인
District of Columbia	CAP/P&A	University Legal Services	민간 비영리 단체
Florida	CAP/P&A	Advocacy Center for Persons with Disabilities, Inc.	민간 비영리 단체
Georgia	CAP	Law Offices of Martin and Jones	영리 법무법인
	P&A	Georgia Advocacy Office, Inc.	민간 비영리 단체
Guam	CAP	Parent Agencies Networking	준주 기관
	P&A	Guam Legal Services Corporation - Disability Law Center	민간 비영리 단체
Hawaii	CAP/P&A	Hawaii Disability Rights Center	민간 비영리 단체
Idaho	CAP/P&A	Disability Rights Idaho	민간 비영리 단체
Illinois	CAP	Department of Human Services	주 기관
	P&A	Equip for Equality, Inc.	민간 비영리 단체

<표> P&A/CAP 기관(계속)

주	프로그램	기관명	기관 유형
Indiana	CAP/P&A	Indiana Protection and Advocacy Services	독립적인 주 기관
Iowa	CAP	Department of Human Rights 내 Division of Persons with Disabilities	주 기관
	P&A	Iowa Protection & Advocacy Services, Inc.	민간 비영리 단체
Kansas	CAP/P&A	Disability Rights Center of Kansas	민간 비영리 단체
Kentucky	CAP	Office of Vocational Rehabilitation	주 기관
	P&A	Kentucky Protection and Advocacy	독립적인 주 기관
Louisiana	CAP/P&A	Advocacy Center	민간 비영리 단체
Maine	CAP	C.A.R.E.S., Inc.	민간 영리 회사
	P&A	Disability Rights Center	민간 비영리 단체
Maryland	CAP	Department of Education 내 Division of Rehabilitation Services	주 기관
	P&A	Maryland Disability Law Center	비영리 법무법인
Massachusetts	CAP	Executive Office for Administration and Finance 내 Office on Disability	주 기관
	P&A	Disability Law Center, Inc.	비영리 법무법인
Michigan	CAP/P&A	Michigan Protection & Advocacy Service, Inc.	민간 비영리 단체
Minnesota	CAP/P&A	Minnesota Disability Law Center	비영리 법무법인
Mississippi	CAP	Mississippi Society for Disabilities	민간 비영리 단체
	P&A	Disability Rights Mississippi	민간 비영리 단체
Missouri	CAP/P&A	Missouri Protection & Advocacy Services	비영리 법무법인
Montana	CAP/P&A	Disability Rights Montana	비영리 법무법인

<표> P&A/CAP 기관(계속)

주	프로그램	기관명	기관 유형
Native American	P&A	Native American Disability Law Center	비영리 법무법인
Nebraska	CAP	Department of Education 내 Division of Rehabilitation Services	주 기관
	P&A	Nebraska Advocacy Services, Inc.	민간 비영리 단체
Nevada	CAP	Department of Employment, Training and Rehabilitation 내 Rehabilitation Division	주 기관
	P&A	Nevada Disability Advocacy & Law Center	민간 비영리 단체
New Hampshire	CAP	Governor's Commission on Disability	주 기관
	P&A	Disabilities Rights Center	비영리 법무법인
New Jersey	CAP/P&A	Disability Rights New Jersey	민간 비영리 단체
New Mexico	CAP/P&A	Disability Rights New Mexico	민간 비영리 단체
New York	CAP/P&A	Commission on Quality of Care and Advocacy for Persons with Disabilities	독립적인 주 기관
	CAP	Department of Health and Human Services	주 기관
North Carolina	P&A	Disability Rights North Carolina	민간 비영리 단체
	CAP	Department of Human Services	주 기관
North Dakota	P&A	North Dakota Protection & Advocacy Project	독립적인 주 기관
	CAP/P&A	Northern Marianas Protection & Advocacy Systems, Inc.	민간 비영리 단체
Northern Islands	CAP/P&A	Ohio Legal Rights Service	독립적인 주 기관
Ohio	CAP	Office of Disability Concerns	독립적인 주 기관
	P&A	Oklahoma Disability Law Center, Inc.	민간 비영리 단체
Oklahoma	CAP/P&A	Disability Rights Oregon	비영리 법무법인

<표> P&A/CAP 기관(계속)

주	프로그램	기관명	기관 유형
Pennsylvania	CAP	Center for Disability Law & Policy	비영리 법무법인
	P&A	Disability Rights Network of Pennsylvania	비영리 법무법인
Puerto Rico	CAP/P&A	Office of the Governor/ Ombudsman for Persons with Disabilities	자치주 기관
Rhode Island	CAP/P&A	Rhode Island Disability Law Center	비영리 법무법인
South Carolina	CAP	Governor's Office of Executive Policy & Programs	주 기관
	P&A	Protection & Advocacy for People with Disabilities, Inc.	민간 비영리 단체
South Dakota	CAP/P&A	South Dakota Advocacy Services	민간 비영리 단체
Tennessee	CAP/P&A	Disability Law & Advocacy Center of Tennessee	민간 비영리 단체
Texas	CAP/P&A	Advocacy, Inc.	민간 비영리 단체
Utah	CAP/P&A	Disability Law Center	민간 비영리 단체
Vermont	CAP	Vermont Legal Aid	비영리 법무법인
	P&A	Disability Rights Vermont	민간 비영리 단체
Virgin Islands	CAP/P&A	Disability Rights Center of the Virgin Islands	민간 비영리 단체
Virginia	CAP/P&A	Office for Protection and Advocacy	독립적인 주 기관
Washington	CAP	Washington State Client Assistance Program	민간 비영리 단체
	P&A	Disability Rights Washington	민간 비영리 단체
West Virginia	CAP/P&A	West Virginia Advocates, Inc.	민간 비영리 단체
Wisconsin	CAP	Department of Agriculture, Trade, and Consumer Protection	주 기관
	P&A	Disability Rights Wisconsin	비영리 법무법인
Wyoming	CAP/P&A	Wyoming's Protection & Advocacy System, Inc.	민간 비영리 단체

자료: 각 기관의 웹사이트를 참고하여 구성함

그럼 기금의 작은 부분을 훈련과 기술 지원을 위하여 따로 떼어 놓도록 규정하고 있다. 이들 기금은 소책자, 기타 자료, 리스트서브(listserv), 개별화된 기술 지원의 개발을 통하여 매년 대역섯 개의 회의 및 진행 중인 훈련과 기술 지원을 후원한다. 훈련과 기술 지원 기금의 대부분은 NDRN(National Disability Rights Network, 전국 장애인 권리 네트워크)의 한 부분인 TASC(Training Advocacy and Support Center, 옹호와 지원 훈련 센터)를 통하여 집행된다. NDRN은 P&A 기관들을 위한 임의 회원 단체이다.³⁾

7. 연방 정부 관리부서

각각의 P&A 프로그램은 아래 목록에 나와 있는 연방 기관에 의하여 독자적으로 집행된다. P&A 기관들은 8개의 프로그램의 각각에 대하여 매년 실행보고서를 준비하며, 연방 기관은 이들 보고서와 현지 감독 방문을 통하여 P&A 기관들을 감독한다.

- (1) PADD와 PAVV는 미국의 HHS의 아동·가족국(Administration for Children and Families) 내에 위치한 발달장애국(Administration on Developmental Disabilities)에 의하여 집행된다.
- (2) CAP, PAIR, PAAT는 미국 교육부(Department of Education) 특수교육·재활서비스실(Office of Special Education and Rehabilitative Services)의 재활서비스국(Rehabilitation Services Administration)에 의하여 집행된다.
- (3) PAIMI는 미국 HHS의 '약물 남용 및 정신보건서비스 국'(Substance Abuse and Mental Health Services Administration) '정신보건 서비스 센터'(Center for Mental Health Services)에 의하여 집행된다.
- (4) PABSS는 사회보장부에 의하여 집행된다.
- (5) PATBI는 미국 HHS 내 '보건 자원 및 서비스 국'(Health Resources and Services Administration)에 의하여 집행된다.

II. 합의

이상에서 미국의 P&A 시스템의 구조와 권한 등을 소개하였다. 특별히, 전술한 바와 같이 미국의 P&A 프로그램에는 8개의 단독 프로그램이 있는데, 우리나라가 이와 같은 P&A 프로그램을 도입하고자 할 때 참고가 될 수 있을 것이다.

3) NDRN은 이전에는 '전국 보호·옹호 시스템 협회'(National Association of Protection and Advocacy Systems, NAPAS)이었다.

다만 8개 프로그램 모두를 한꺼번에 도입하기는 힘들 것이고, 우선은 PADD, PAIMI, PAIR 등 3개 프로그램을 도입할 수 있을 것이다. PADD는 2007년 말에 초안이 완성된 가정 '지적장애인의 권리보장 및 지원에 관한 법률'에, PAIMI는 정신보건법에, 그리고 PAIR은 장애인복지법에 각각 그 내용을 담을 수 있다.

물론 이 세 가지 법의 모법이 될 수 있는 사회복지사업법에 P&A 시스템을 도입하여 동법을 개정할 수도 있을 것이다. 그러나 이 법에는 장애인 외에도 훨씬 많은 이해당사자가 얽혀 있고 또 실제로 2007년에 사회복지사업법을 장애인단체에서 개정하려다 실패한 적도 있으므로, 이에 손익을 엄밀히 따져보는 전략적 사고가 필요하리라 본다.

P&A 기관에 관해서는, 미국의 예처럼, 16개 광역 지방자치단체에서 각각 한 기관씩을 지정하는 방식을 택할 수 있다. 그 기관에 있어서도 중앙정부의 산하 조직이나 지방자치단체의 기관보다는 민간 조직, 특히 민간 비영리 단체가 적절하다. 왜냐 하면, 장애인의 권리를 옹호하다 보면 공무원 조직과 맞설 일이 있을 수도 있는데, 중앙이나 지방 정부의 조직이 P&A 기관이 된다면 이 경우에 그 역할을 수행하는데 문제가 생길 수도 있기 때문이다.

이런 이유로 민간 조직이 P&A 기관이 된다 할지라도 중앙정부는 그 기관에 대한 충분한 예산의 뒷받침을 해 주어야 할 것이다. 더불어, P&A 기관에 대한 감독 기능을 수행한다 하더라도 어디까지나 P&A 기관의 자율성을 보장하는 선에서라야 한다. 그래야만 중앙정부와 P&A 기관과의 긴장 관계가 유지될 것이고, 이것은 장애인의 권리를 증진하는데 있어서 중요한 요소임이 분명하다.

참고문헌

- Gross, G. P. (2001). *The protection and advocacy system and collaboration with legal services programs*. Retrieved December 1, 2008, from <http://www.napas.org/aboutus/MI/EarticleFinal301.htm>
- National Disability Rights Network. (2007). *The P&A/CAP system*. Retrieved November 30, 2008, from http://www.napas.org/aboutus/PA_CAPext.htm
- National Disability Rights Network. (2008). *Federal grant programs supporting the national P&A/CAP system*. Retrieved August 18, 2010, from [http://www.napas.org/aboutus/P&A-CAP%20System%20-%202008%20Grant%20Programs%20\(Aug%202008\).pdf](http://www.napas.org/aboutus/P&A-CAP%20System%20-%202008%20Grant%20Programs%20(Aug%202008).pdf)
- National Disability Rights Network. (n. d.). *Protection & advocacy system programs*. Retrieved August 19, 2010, from <http://www.napas.org/media/programs.pdf>

한국의 장애인 권리옹호체계 도입에 관하여

임성택
(변호사, 법무법인 지평지성)

1. 들어가는 글

국가인권위원회가 구성되고, 장애인차별금지법과 인신보호법이 제정되는 등 우리나라도 장애인 인권보호를 위한 제도적 성취가 있었습니다. 그러나 여전히 장애인 인권의 사각지대가 존재하고, 끔찍하고 시대착오적인 장애인 인권침해사건이 빈발하고 있습니다. 최근 어느 방송사의 긴급출동 프로그램은 우리나라의 장애인 인권옹호시스템이 아직 허약하다는 것을 잘 보여줍니다. 이런 상황은 한국사회에서도 장애인 인권보호 및 옹호시스템이 절실하게 필요하다는 것을 웅변합니다.

미국 P&A 시스템은 우리나라의 장애인 권리보호와 옹호를 위해서도 많은 아이디어와 시사점을 주고 있습니다. P&A는 'Protection and Advocacy'의 약자인데, 우리말로로는 보호와 옹호라고 직역할 수 있습니다. 부당한 인권침해로부터 사회적 약자를 보호하고, 그들의 권리를 옹호하고 대변한다는 의미입니다. 미국의 P&A 시스템은 장애인 권리옹호를 위해 중요하고도 결정적인 역할을 해왔습니다.

이 글은 한국의 법과 현실 속에서 장애인 권리옹호체계를 만들어나가기 위한 시론입니다. 이하에서는 한국에서의 P&A 시스템 도입 필요성을 살펴보고, 그 선례가 될 수 있는 아

동보호전문기관 및 노인보호전문기관에 대하여 검토한 뒤, 한국형 P&A를 어떻게 만들 것인지에 대한 방향을 제안해보도록 하겠습니다.

2. 한국에서의 P&A 시스템 도입 필요성

가. 국가인권위원회의 관계

우리나라에서는 국가인권위원회가 장애인의 인권보호와 옹호를 위한 기관으로 되어 있습니다. 국가인권위원회는 장애인 차별에 관한 시정기구의 역할도 담당하고 있습니다. 국가인권위원회법에 따르면 국가인권위원회는 다음과 같은 역할을 합니다.

1. 인권에 관한 법령(입법과정중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명
2. 인권침해행위에 대한 조사와 구제
3. 차별행위에 대한 조사와 구제
4. 인권상황에 대한 실태조사
5. 인권에 관한 교육 및 홍보
6. 인권침해의 유형·판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고
7. 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명
8. 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력
9. 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류·협력
10. 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

위와 같은 역할은 미국P&A가 담당하는 대부분의 역할을 망라하고 있습니다. 국가인권위원회는 조사권, 접근권(특히 시설에 대한 방문조사권), 시정권고 또는 조정권한을 비롯해서 홍보, 교육, 관행에 대한 의견표명 등 미국 P&A가 가지고 있는 권한의 대부분을 가지고 있습니다. 어떤 면에서 보면 국가인권위원회는 미국의 P&A 기관보다도 더 큰 권한을 가지고 있다고도 생각합니다(광범위한 조사권, 긴급구제조치에 관한 권한, 질문검사권, 인권옹호업무 방해죄 등 형법에 의한 보호 등).

따라서 국가인권위원회가 아닌 다른 P&A 기구가 필요하다면 그 이유는 무엇인지, 그 역할은 국가인권위원회와 어떻게 다른지, 국가인권위원회와의 관계는 어떻게 설정하여야 하는지에 관한 논의가 필요합니다.

나. P&A의 필요성

국가인권위원회는 서울 중심으로 조직되어 있고, 지방 일부에 사무소를 두고 있지만 그나마도 조직축소의 논란 속에 있습니다. 국가인권위원회는 모든 인권문제를 업무범위로 하고 있고, 장애인 인권옹호 업무를 처리하는 인력과 예산은 매우 제한되어 있습니다. 실제로 장애인 관련 진정사건의 처리속도가 매우 늦고, 빈발하는 장애인 인권침해 사건에 국가인권위원회가 기동성 있게 관여하는 것은 어려운 상황입니다.

그런데 장애인 인권옹호업무는 그 특성상 장애인에 관한 이해와 전문성을 갖추어야 합니다. 장애인 권리보호의 실효성을 높이기 위해서는 보호대상자와 접근이 용이할 수 있도록 지방화, 소규모화할 필요성이 있습니다.

나아가 미국의 P&A처럼 '민간조직'(인권단체)의 역동성과 자발성, 서비스 마인드와 '행정기관'의 권한과 책임이라는 장점이 결합하는 방식이 권리보호를 위해 훨씬 능률적일 수 있습니다. 즉 반관반민기구로 만들어 자발성과 책임성을 조화시키는 것이 바람직하다고 생각합니다. 이럴 경우 국가인권위원회와는 역할분담에 따른 조화관계를 가진 P&A 프로그램과 기관을 만들어나가는 것부터 시작하는 것이 좋다고 생각합니다.

3. 참고할 사례 - 아동보호전문기관, 노인보호전문기관

아동복지법, 노인복지법에 의한 아동보호전문기관, 노인보호전문기관은 장애인 권리옹호 시스템의 선례로 삼을 수 있어 살펴볼 필요성이 높습니다.

가. 아동보호전문기관

(1) 개요

아동보호전문기관은 2000년경 학대받거나 인권침해를 당하는 아동을 보호하기 위한 기관으로 설립되었습니다. 중앙아동보호전문기관은 "아동학대예방사업을 활성화하고 지역간 연계체제를 구축"하기 위하여 중앙에 설치된 기관이고, 지역아동보호전문기관은 "학대받은 아동의 발전, 보호, 치료에 대한 신속처리 및 아동학대예방을 담당"하는 기관으로 시도 및 시·군·구에 둘니다.

현재 중앙아동보호전문기관과 44개의 지역아동보호전문기관이 구성되어 있습니다. 처음에는 시도 단위로 만들어졌으나, 현행법에 따르면 시군구 단위에 설치하도록 하였습니다. 다만 안산시를 제외하고 아직 시군구 단위까지 조직되어 있지는 못한 실정이라고 합니다.

(2) 구성과 조직 - 민간위탁

보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 아동학대예방사업을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 중앙아동보호전문기관, 지역아동보호전문기관의 운영을 위탁할 수 있습니다. 이에 따라 대부분의 보호기관은 민간이 위탁받아 운영하고 있으며, 서울과 부산의 한 곳씩만 지방자치단체가 직접 운영하고 있다고 합니다.

아동복지법 시행령과 시행규칙은 민간위탁을 위한 지정절차 및 지정취소에 관하여 자세한 규정을 두고 있습니다. 중앙은 보건복지부장관이, 지방은 해당 지방자치단체의 장이 지정할 권한을 가지고 있으며, 위탁을 위한 별도의 위원회나 전문가 참여절차는 마련되어 있지 않습니다. 법령상 위탁기간은 따로 정해져 있지 않고, 업무실적이 저조한 경우 등에 지정을 취소할 수 있습니다.

보호기관의 설치기준과 운영기준도 시행령과 시행규칙에 자세히 마련되어 있습니다. 예컨대 기관의 장, 임상심리치료 전문인력 1명 및 상담원 6명 이상, 사무원 1명 이상을 두도록 하였으며, 시설 설치기준도 마련되어 있습니다. 상담원의 자격도 사회복지사 또는 심리학 전공자 등으로 제한하고 있습니다.

(3) 역할과 업무

중앙아동보호전문기관은 다음과 같은 역할을 합니다. 현재 중앙아동보호전문기관은 굿네이버스가 위탁받아 역할을 수행하고 있습니다.

1. 지역아동보호전문기관에 대한 지원
2. 아동학대예방사업과 관련된 연구 및 자료발간
3. 효율적인 아동학대예방사업을 위한 연계체제 구축
4. 아동학대예방사업을 위한 프로그램 개발 및 평가
5. 상담원 직무교육, 아동학대예방 관련 교육 및 홍보

6. 아동보호전문기관 전산시스템 구축 및 운영
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대예방사업과 관련된 업무

지역아동보호전문기관은 다음과 같은 역할을 합니다.

1. 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급보호
2. 학대받은 아동, 아동학대행위자를 위한 상담 및 교육
3. 아동학대예방 교육 및 홍보
4. 학대가정의 사후관리
5. 아동학대사례판정위원회 설치·운영 및 자체사례회의 운영
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대예방사업과 관련된 업무

(4) 권한

① 현장조사 및 응급조치, 기타 조치의뢰

아동학대신고를 접수한 아동보호전문기관 직원이나 사법경찰관리는 지체없이 아동학대의 현장에 출동하여야 합니다. 아동학대행위자로부터의 격리 또는 치료가 필요한 때에는 아동보호전문기관 또는 치료기관의 인도에 필요한 조치를 하여야 합니다. 현장조사 권한이 있다고 명시되어 있으나 조사를 거부하거나 기피하는 경우 조사를 할 근거는 없으며, 현장 밖에서 조사를 할 수 있는지도 명확하지 않습니다.

조사자에게 피해자를 격리하는 등 응급조치를 할 권한이 부여되어 있는데, 3일 이상의 격리가 필요하면 지방자치단체장에게 조치를 의뢰하여야 합니다. 아동학대의 신고를 접수한 아동보호전문기관이나 수사기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 학대받은 아동의 보호와 학대의 방지를 위하여 1) 보호자 또는 대리양육을 원하는 연고자에 대하여 그 가정에서 보호양육 할 수 있도록 필요한 조치를 하는 것 2) 아동의 보호를 희망하는 자에게 가정위탁하는 것 3) 보호를 필요로 하는 아동에 적합한 아동복지시설에 입소시키는 것과 같은 조치를 의뢰할 수 있습니다.

②보조인

법원의 심리과정에서 변호사, 법정대리인, 직계친족, 형제자매, 아동보호전문기관의 상담

원은 학대아동사건의 심리에 있어서 보조인이 될 수 있습니다. 다만, 변호사가 아닌 경우에는 법원의 허가를 받아야 합니다. 수사기관이 피해자를 조사하는 경우에도 같습니다.

③ 긴급전화 설치

국가와 지방자치단체는 아동학대를 예방하고 수시로 신고를 받을 수 있도록 아동보호전문기관에 긴급전화를 설치하여야 합니다.

④아동학대 실태조사

국가와 지방자치단체는 아동학대의 실태를 파악하고, 아동학대의 예방 및 방지에 관한 정책 수립을 위하여 5년마다 아동학대 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하여야 합니다.

⑤ 국가 및 지자체의 협력의무

국가와 지방자치단체는 아동보호전문기관의 장이 학대받은 아동의 보호, 치료 등의 업무를 수행함에 있어서 학대받은 아동, 그 보호자 또는 아동학대행위자에 대한 신분조회 등 필요한 조치의 협조를 요청할 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 적극 응하여야 합니다.

나. 노인보호전문기관

(1) 개요

노인보호전문기관은 노인학대에 관한 아래의 역할을 담당하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 설치합니다. 국가 및 지방자치단체는 노인복지시설 중에서 노인보호전문기관을 지정할 수 있습니다. 설치의무가 있는 지방자치단체가 광역인지 기초인지 명확하지 않으나 실제로는 광역 단위에서만 구성되어 있습니다. 현재 중앙노인보호전문기관과 23개의 시도단위 노인보호전문기관이 만들어져 있습니다.

(2) 역할

노인보호전문기관은 다음과 같은 역할을 합니다.