

# 장애인차별금지법<sup>1)</sup> 제정의 장애담론 분석: 시행령 제정과정의 쟁점을 중심으로

강민희

한국보건사회연구원

본 논문은 장차법 제정과정에서 드러나는 쟁점들을 통해 한국사회에 존재하고 있는 장애담론들을 분석한다. 이 글에서는 정부와 장추련이 제출한 장차법 시행령안의 장애에 대한 부정적 관점과 그에 대응하는 대항적 관점에 초점을 맞추어 장차법안의 내용이 포괄하고 있는 장애이해와 장애문제 해결의 방식을 심층 분석한다. 장차법 제정과정에서 드러나는 쟁점들을 통해, 가장 전형적인 복지적 관점에서부터 동등한 시민적 권위를 강조하는 권리적 관점까지 장애에 대한 지배담론과 대안담론이 동시에 존재하며 경쟁 또는 상충함을 이해할 수 있었다. 중요한 것은 장차법이 사회제도권 내에서의 대안담론을 인정하고 확산시키는데 주된 역할을 담당하여야 한다는 점인데 이를 위해서는 첫째, 장차법이 장애인차별을 반대하는 대안담론의 지지자들을 규합할 수 있는 메커니즘이 될 수 있어야 하고 둘째, 장애인의 권리보장과 서비스제공자의 지원이 현실성 있게 합의되는 새로운 합의문화를 안착시키는 기능을 이행할 수 있어야 한다.

**주요용어** 담론, 대안담론, 이데올로기, 복지적 실용주의, 합리적 차별

1) 장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률.

교신저자: 강민희, 한국보건사회연구원(kangmh@khasa.re.kr)

■ 투고일: 2008. 10. 17

■ 수정일: 2008. 11. 18

■ 게재확정일: 2008. 11. 24

## I. 서론

장애인에 대한 차별이 주목을 받기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 이는 장애문제에 대한 국제적 관심이 더욱 높아져서일 뿐 아니라 한국사회 내의 소수자에 대한 인식이 많이 변화한 가운데 장애인운동이 대중의 설득력을 얻어가며 그 영향력을 확산시키고 있기 때문이기도 하다. 장애인 문제는 올 해 4월부터 시행되는 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률」(이하 장차법)제정으로 더욱 활성화되면서 장애차별의 공적담론화에 대해 본격적으로 논의되기 시작했다. 장애인 문제가 법제화 된다는 것은 곧 장애인에 대한 차별이 위법화된다는 의미이며 이에 더하여 장애인의 권리를 어느 정도까지 보장해야 하는가와 장애인의 권리보장을 위해 무엇을 해야 하는가를 법의 틀 안에 명시함을 의미한다. 시민적 공감을 조금씩 얻어가던 장애인의 권리보장이 법이라는 공식적 형태로 명시되면서 여러 직·간접적 차별이 법적으로 금지되는 중요한 일이다.

장차법제정의 중요성은 장애인문제에 대한 사회인식이 어느 정도로 발전되었는가를 가늠할 수 있다는 점에서도 찾을 수 있다. 장차법에 포함되어 법제화되는 내용들은 장애인차별의 주요 사항들에 대한 사회적 공감도를 반영하는 것이라고 볼 수 있으며 법적 보장의 내용이나 범위는 장애인의 권리보장에 대한 사회적 합의 정도를 가늠할 수 있는 중요한 잣대가 된다고도 볼 수 있다.

사회적 약자를 보호하는 방법에 대한 의견이 다양하듯 장애인권리를 보장하는 방식에 대한 입장차도 다양하며 따라서 장차법에서 얼마만큼의 권리를 어떻게 보장할 것인가에 대한 관점도 매우 다양하게 존재한다. 이 다양한 관점들은 그 논리성과 설득력을 바탕으로 더 큰 공감대를 형성하기 위해 서로 경쟁할 수도 있고 특정한 이슈를 중심으로 충돌할 수도 있다. 이러한 관점의 경쟁과 충돌을 통해 현재 사회 내에 존재하는 가장 영향력 있는 담론들이 어떻게 설득력을 얻어가고 또한 동시에 잃어가는지 알 수 있을 것이다. 이런 의미에서 장차법제정과정은 매우 중요한 의미를 갖는데, 그것은 그 과정에서 드러나는 쟁점들이 한국사회에 존재하고 있는 서로 다른 장애담론들이 법이라는 공공영역 내에서 어떻게 지배적 입장을 점유하는가를 알아볼 수 있는 중요한 기제이기 때문이다. 따라서 무엇을 중심으로 쟁점들이 형성되며 그 쟁점들을 둘러싸고 어떠한 담론들이 서로 상충하며 설득력을 확보하는지를 알아보는 것은 한국사회의 장애인식이 어떻게 형성되는지 짚어보고 또한 어떠한 점을 중심으로 장애문제를 고민해야 하는지를 설정하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 이러한 목적으로 본 논문에서는 장차법시행령 제정과정에서 드러난 쟁점 중 다양한 장애담론의 성격이 뚜렷이 드러나는 몇 가지 사안들을 대상으로 하여 장애에 관한 관점들을 심층 분석하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 담론의 정의와 형성

본 장에서는 이후에 서술할 장차법 시행령 제정과정에서 드러나는 관점과 입장 차이를 만들어 내는 사회담론의 이론적 측면을 간략히 서술한다. 이는 장차법제정과정에서 드러나는 다양한 입장을 사회 주류담론과 대응 혹은 대안담론으로 이해하는 데 도움이 될 것이다.

담론이론은 기존의 결과적 요인에 집중하던 거시적 사회이론들과는 달리 미시적 요인에 주목하는 이론이라 볼 수 있다. 초기 담론이론은 언어와 상징 그리고 기호를 통해서 현상과 제도들이 그 의미를 획득하게 된다는 사실에 초점을 맞추고 그 의미들이 재인식되는 의미화의 과정을 기반으로 사회 내 변화를 가져온다는 사실을 연구하는데 집중했다(윤평중, 1988). 담론이론은 크게 초기의 구조주의와 기호학적 언어모델과 이후의 탈구조주의와 탈근대주의적 모델로 나눌 수 있는데 전자의 경우는 언어와 소통, 그리고 행위를 연계시키는 비교적 좁은 범주의 언어학적 전통에서 시작되어 기호와 코드라는 언어장치들이 만들어내는 의미와 그 효과에 연구의 주안점을 두었으며, 후자의 경우는 문화연구에 그 전통을 두고 언어의 역할 및 언어와 권력과의 관계를 연구하는데 주안점을 두었다. 탈구조주의와 탈근대주의적 모델은 특히 언어의 기호적 측면과 의미론적 성격을 넘어서 언어와 권력의 층위를 연구하는데 초점을 두었다(이기형, 2006).

#### 가. 담론의 정의

담론은 학자들마다 그 정의에 있어서 조금씩 차이를 보인다. 주류 언어학적 시각에서는 텍스트가 담고 있는 의미론적 요소들이 언어학의 영역에서 유의미한 영향력을 행사할 수 있음에 담론의 주요 점을 두고 인문학과 사회과학 분야에서는 중요한 사회적 이슈에 대한 특정시각이나 입장을 담고 있으면서 사회 내에서 형성되고 유통되는 크고 작은 종류의 이야기나 텍스트의 집합을 담론으로 간주한다(양운덕, 2003). 그러나 사실 담론이란 학문의 경계를 가로지르며 지식과 상징의 영역을 통한 실천과 현실개입, 그리고 지식생산자체가 다변화되고 대중화되고 있는 탈장르주의 시대의 특성을 적절히 포착하는 대표적 단어로 받아들여지고 있다(이기형, 2006). 따라서 담론은 일상적이거나 사적인 수준의 대화에서부터 공적인 성격이 부여되는 정부발행문서, 법정판결문, 그리고 각종 미디어에 실리는 사설 및 평론 등 영향력 있는 기호와 이미지, 그리고 이들 이미지와 결합된 음악이나 음성적 효과까지를 모두 포함한다(양운덕, 2003).

#### 나. 담론의 형성

영향력 있는 모든 형태의 이야기나 텍스트를 포함하는 담론이 다양화된다는 의미는 그 이야기나

텍스트를 대표하는 사회 내의 집단이 다양하게 존재함을 의미한다. 새로운 담론이 출현한다는 것은 새로운 영향력을 가진 사회집단이 출현한다는 의미이지만 담론은 그 자체를 통해서 하나의 집단이 만들어 지기도 하고 동시에 하나의 집단이 특정한 담론을 생성해내기도 한다.

굽직한 사회적 사안에 개입하는 담론의 생산과 유포를 통해서 다양한 사회세력들은 자신들의 이해관계를 전술적으로 포장하거나 때로는 특정 국면에서 대항적 담론의 생성과 배포를 통해서 적극적으로 지배담론에 도전하여 균열을 낸다. 특히 특정한 사회적 이슈와 쟁점을 둘러싼 담론들이 형성하는 장 속에는 다양한 종류의 담론이 동시에 존재하며 서로 간 유의미한 관계를 형성한다. 사회의 영향력을 행사하는 모든 공간은 공공적 담론의 장으로서 합리적 소통과 의견교환의 장으로 기능하기도 하고 부정적 의미의 닫힌 담론들의 각축장이 되기도 한다. 특정한 사회의제나 이슈에 대한 지배적 담론들은 언론이나 정부 혹은 엘리트에 의해서 주로 주도 되지만 그러한 지배담론에 대항하는 담론 역시 존재하는데 이들은 일상적 수준에서 다른 담론과 종종 연관관계를 형성하여 그 영향력을 키우기도 한다(이정우, 2005).

담론은 그 성격의 변화에 있어 시간적 지속성을 지니는데, 특정한 역사나 사회적인 맥락과 조건을 통해서 형성되고 유지되는 특징이 있다(Simons, 1995). 한 시기에는 정상성을 지니고 일상적으로 받아들여지던 특징이 다른 시기에는 또 다른 권위에 의해 정상성을 잃거나 퇴보한다. 이러한 담론의 발전 단계는 사회변화를 추적하는데 유효하며 담론의 계보는 사회발전의 계보로 간주되고 활용되어질 수 있다(푸코, 1981). 특히 후기 구조주의적 전통에서는 담론과 지식의 관계를 사회변화의 주요한 축으로 보고 담론의 시간성에 초점을 맞추어 지식생산과 권력의 행사과정, 그리고 권력작용의 메커니즘과 관계된 다양한 요인들을 연구의 주대상으로 삼아 사회 내의 불균등한 권력관계를 언어와 상징, 기호, 그리고 이데올로기의 영역을 통하여 알아내고자 한다.

## 2. 장애와 장애문제의 이해

### 가. 장애에 대한 접근

장애에 대한 이미지가 어떠한가 혹은 장애인을 어떻게 생각하는가 등에 관한 사회의 보편적 인식은 다양한 장애관련 담론을 분석하는데 있어 중요한 하나의 축이다. 여기에서는 어떻게 장애를 이해하고 장애와 관련된 문제를 해결하고자 하는지에 대한 관점들을 살펴본다.

장애를 이해하는 방식은 크게 두 가지로 나뉜다. 그 중 하나는 장애를 신체적·감각적·인지적 손상(impairment) 그 자체로 보고 장애와 관련된 모든 문제가 손상된 몸을 가진 개인의 문제로 인해 생겨나며, 그렇기 때문에 장애로 인해 생긴 문제는 개인이 해결해야 한다고 이해하는 방식이다. 개인이 가진 신체적 손상을 강조하기 때문에 ‘개별적 접근법’으로 통용되는 이 방식에서는 장애인을 모자라거나 완벽하지 못한 존재로 이해한다. 이 접근법에 따르면 장애와 관련된 모든 문제는 장애

즉, 손상된 육체 혹은 정신을 정상이나 정상에 가까운 상태로 만들지 않으면 해결될 수 없는 것이다. 즉, 의학적 치료를 통해 조금이라도 힘이 있는 몸을 정상으로 되돌려 장애의 상태를 벗어나는 것만이 온전한 삶을 누리는 방법인 것이다. 따라서 사람들은 정상인으로서의 삶을 살아가기 위해 의료 치료와 재활훈련에 전념하지 않을 수 없고 바로 이러한 이유 때문에 사람들은 의학전문가들을 장애 치료의 가장 권위있는 집단이라고 인식하게 된다. 장애를 신체기능의 손상과 동일시하는 이 관점에서는 장애를 가지게 되는 것 자체가 잘못이며 얻어진 장애는 어떤 방법을 통해서라도 치유해야 하는 것이다. 당연히 장애치유와 정상성회복의 모든 책임과 의무는 장애를 가진 사람에게 있으며 장애인 개인의 노력에 따라 삶의 질이 달라진다는 결론을 얻게 된다.

장애를 이해하는 다른 방식은 장애를 신체적 결함이 아닌 사회의 불평등한 구조라고 보는 것이다. 이는 개인적 맥락에서 장애를 이해하는 것이 아니라 장애인과 비장애인과의 불평등한 사회관계의 맥락에서 이해하고 비장애중심의 편향적인 사회환경과 편견 등을 문제로 보는 ‘사회·정치적 접근’이다. 이 접근법에 따르면 비장애인만이 ‘정상’으로 받아들여지는 사회 내에서 신체적·정신적 장애를 가진 사람들은 열등해질 수밖에 없으며 장애인의 집단적 열등성은 신체적 손상에서 비롯된 것이 아니라 모든 것이 비장애인에게 맞추어져 본질적으로 불평등하게 구성된 사회적 환경에서 비롯된 것이다. 따라서 신체적 손상이 필연적으로 비극적 삶을 초래한다는 이해방식은 그 자체로서 장애인을 억압하고 정상적이지 못한 사람으로 만드는 것이며 또한 잘못된 사회환경에서 비롯된 장애문제를 장애인 개인의 문제로 미루게 하는 원인이다. 이 관점에서는 장애를 가진 사람들은 신체손상을 가졌다는 이유만으로 자기비난이나 자기비하를 할 이유가 없으며 신체손상을 가졌다는 사실이 비극적인 삶으로 연결되어야 할 이유 또한 없다. 이처럼 신체적 손상 자체와 사회적 경험으로서의 장애를 개념적으로 분리하면서 신체적 손상이 모든 장애 문제의 근본적 원인이라는 인과적 이해방식을 바꾸어 장애를 공정하지 못한 사회적 구조라고 정의한다.

#### 나. 장애문제에 대한 관점

장애를 신체적 손상과 한계로 정의하여 개인적 문제라고 보는 관점과 장애를 불평등한 사회구조의 문제로 정의하여 사회적 책임이라고 보는 관점의 차이는 장애문제에 접근하는 방식 또한 다르게 한다. 장애를 개인의 신체손상으로 보는 관점에서는 그로 인한 부족함을 충족시키는 것이 장애로 인한 문제를 해결하는 방식이며, 장애를 사회의 구조문제로 보는 관점에서는 장애인이 부당하게 박탈당하는 권리를 되찾는 것이 문제를 해결하는 방식이다. 여기에서는 장애이해에 따른 장애문제접근의 차이를 개인의 필요충족에 초점이 맞춰진 복지적 관점과 개인의 기본권회복에 초점이 맞춰진 권리적 관점으로 나누어 살펴본다.

복지중심적 관점은 장애를 가진 이들을 비장애인에게 해당되지 않는 필요성을 특히 많이 가지는 집단이라 본다. 이 관점을 대표하는 이론은 필요의 충족을 위한 실용주의(utilitarian theory of

needs satisfaction)라 할 수 있는데 이는 필요를 충족해야하는 집단을 차등화해서 복지적 가치를 최대화할 수 있는 복지배분을 강조한다(TenBroek and Matson, 1966). 이 입장에서는 복지배분을 위해 엄격한 심사를 거쳐 객관적으로 보이는 방법을 통해 필요충족을 위해 할당된 사회자본을 분배하는 톱다운(top-down)방식이 가장 합리적이다. 합리적이고 객관적인 심사를 위해서 대부분의 경우 장애를 가장 보편적으로 정의할 수 있는 방식을 선택하고자 하며 이를 위해 광범위한 사회적 동의를 얻을 수 있는 방법으로 의료적 정의(medical definition)에 따르는 장애분류를 강조한다.

이러한 실용주의적 복지적 관점은 장애의 구분에서부터 의료적 정의의 기반을 이루는 장애의 병리학적 특성을 강조하여 장애인을 하나의 병리적 집단으로 만들 수 있으며 또한 복지분배의 과정에서 한정된 자원을 놓고 장애인집단 내부의 경쟁을 유발하게 할 수 있다. 또한 특별 필요집단을 위한 사회자본의 배분이라는 측면이 강하게 강조되어 장애인복지에 대한 시혜적 관점을 강조할 수 있으며 이에 따라 장애인 집단을 ‘복지의 여왕’과 같은 의존집단으로 이해하게 한다. 이러한 부정적 측면의 결과를 피하기 위해 선택되어질 수 있는 대안은 그리 많지 않다. 하나는 장애인으로서 가지는 특별한 필요에 대한 복지분배를 포기하거나 다른 하나는 특별한 필요를 만들어내는 장애를 없애는 방법일 수 있다. 당연한 결과로 자신의 장애에 대해 부정하거나 자신의 장애를 없애기 위한 장애치료에 매진할 수밖에 없다는 것이다.

권리중심적 관점은 어떠한 사람들을 장애인으로 보아야 하는가에 그리 큰 중점을 두지 않는다. 오히려 사회 타 집단으로부터 장애를 이유로 차별받는다라는 사실을 중요시한다. 따라서 권리중심적 관점은 어떠한 형태의 차별이든 그 차별철폐를 문제의 가장 중요한 목적적 지점으로 삼는다. 이 관점은 공적 평등 접근법(formal egalitarian approach)으로 대표될 수 있다. 이는 공공의 영역에서 어떠한 집단이라도 그들의 권리를 침해받아서 안 된다는 입장이며 평등을 보장하기 위해 취하는 방법이 가장 정의로운 것이다(Sabbaqh, 2007).

그러나 이 같은 차별철폐의 입장은 차등적 대우와 분배이라는 개념이 약해 복지적 입장의 해석으로 ‘특별한 필요’에 해당하는 집단의 특징에 민감할 수 없다. 물론 이 같은 단점을 극복하기 위해 합리적 차별(reasonable discrimination)이라는 개념, 예를 들자면 합리적 방법으로서 평등을 목적으로 하는 쿼터제와 같은 개념을 적극적으로 받아들기는 하지만 이 역시 계급이나 인종 등의 특정집단 내의 차이를 고려할 수 있는 방법으로는 한계가 있다(Silvers, et. al, 1998). 공적 평등접근법은 현실적으로 사회생활의 적극적 참여를 추구하지만 개개인이 요구할 수 있는 필요에 대한 충족의 논의에서는 멀어질 수 있다. 평등을 최고의 가치로 보는 이 입장에서 선택되어질 수 있는 문제의 대안은 자칫 피지배집단을 지배집단과 비슷하게 혹은 동일하게 만드는 것으로 가정할 수 있다. 즉 흑인을 백인처럼 혹은 여성을 남성처럼, 같은 논리로 장애인을 비장애인처럼 만드는 것이라 가정할 수 있으며 초래되는 결과는 장애인이 가지는 개인의 특수한 정체성을 흐리게 할 수 있다는 것이다.

개인의 필요에 대한 두 관점의 접근법이 가지는 가장 큰 차이는 사회적 비용에 대한 입장이다. 복

지적 관점에서는 사회문제의 해결이 특정 집단의 특별한 필요를 충족시키는 것이며 이는 한 집단에서 더 많이 필요로 하는 다른 한 집단으로 자원을 이동하는 것으로 간주한다(Ingram, 2006). 즉 장애인의 사회참여를 높이기 위해서는 그것에 필요한 접근성과 편의를 보장하는 것이며 이를 위해 고용인과 서비스제공자, 그리고 공공과 민간 기관 등으로 대표되는 비장애인 그룹으로부터 장애인 그룹으로 복지자원을 이동시키는 의미로 해석한다는 것이다. 앞서 설명했듯이 이에 따르는 당연한 결과로서 장애인은 비장애인이 자원을 ‘양보’해야 하는 대상집단이며 이는 장애인을 시혜집단으로 인식하게 할 가능성이 크다. 이로 인해 ‘의존성’은 장애인집단의 특징으로 고착화되고 장애인집단의 부정적 선입견을 강화시킬 수 있을 뿐 아니라 장애인의 집단적·사회적 배제를 피할 수 없게 만들기도 한다. 반면 권리 중심적 관점에서는 사회문제해결을 위한 비용지출이 어느 한쪽의 손해가 아니라 불공평하게 분배된 사회자원을 좀 더 평등한 방식으로 재구조화하는데 드는 필수적인 것이라 간주된다. 따라서 이러한 비용은 자본의 공정한 재편성이 이루어지기까지 사회의 책임과 의무로서 투자되어야 하는 것이며 비교적 혜택을 많이 받아왔던 지배집단이 이러한 비용지출의 주체가 되는 것은 당연한 일이라고 간주된다.

### III. 분석의 방법과 활용

#### 1. 담론분석(Discourse Analysis)

이 장에서는 앞서 살펴본 담론을 어떻게 연구과정에 결합하여 방법론으로서 활용할 것인지에 대해 서술한다.

사회분석의 한 방법으로 당시 존재하는 담론을 주요 연구대상으로 분석을 시도하는 담론분석은 일정한 방법론적 전제나 절차가 있는 것은 아니다. 앞 장에서 설명한 대로 원래 담론분석은 언어학, 인지심리학, 사회언어학 등에서의 담론분석과 문학이론을 포함한 후기구조주의적 접근의 담론분석으로 나뉘어 질 수 있다. 이 중 후기구조주의적 방식의 분석은 구체적인 문장이나 대화보다 특정시대 특정진술의 체계가 무엇을 배제하고 무엇을 드러냄으로써 권력과 관련을 맺는가를 연구의 대상으로 삼는 방식이며 이러한 분석방법은 미시적 혹은 거시적 분석에만 초점을 두어서 미시적 담론의 과정이 거시적 사회구조와 어떠한 관련을 맺는지를 보여주지 못한다는 단점을 가지고 있다(Potter, 1997; 서덕희, 2003).

#### 2. 비판적 담론분석(Critical Discourse Analysis)

미시적 담론과 거시적 사회구조와의 관계성을 보여주지 못하는 담론분석을 연구의 방법론으로

활용할 수 있도록 그 가능성을 열어준 것은 비판적 담론분석의 접근방식이다. 비판적 담론분석은 사회언어학과 기호학 그리고 그람시의 헤게모니론과 푸코의 권력론을 조합한 접근방식이며 지난 20년간 영국과 유럽의 학자들을 중심으로 구체화 되었다(이기형, 2006). 이 접근법은 특정 사회 내의 권력과 지배, 그리고 사회적 불평등에 초점을 두고 담론연구의 대상이 되는 사회현상을 연구한다. 이 연구에는 특히 미디어 등의 담론이 전달되는 매개체를 통해 주요 이미지나 메시지 혹은 이데올로기 등이 어떤 특정한 텍스트를 구성하는가의 분석에 주안점을 둔다(Phillips & Jorgensen, 2002). 즉 비판적 담론분석은 미디어를 비롯한 제도적 장치에 의해 사회적으로 유통되고 조명되는 방식이 특정 계급이 선호하는 사회적 재생산과 헤게모니의 유지에 어떻게 이용되는지를 탐색하는 방법이다(Fairclough, 1992). 이는 특히 사회 내 지배적 담론이 어떤 방식으로 특정한 정치적 입장과 헤게모니를 둘러싼 질유지의 기능을 수행하는지를 알아볼 때 유용한데 특히 특정한 담론작용이 발생하는 상황을 넘어 더욱 포괄적인 사회적 맥락 속에서 지배적 담론이 연계되는 방식을 심층분석하고 특정 사회 및 역사적 국면에서 형성하는 담론들의 질서를 규명하는 작업에 활용된다(서덕희, 2006).

비판적 담론분석은 페어클로(Fairclough)와 반다익(van Dijk)을 중심으로 체계화된 접근법의 형태를 갖추었으며 이들의 전통을 잇는 학자들은 사회구조의 근저를 이루는 권력관계를 밝혀내고 특히 사회정치적 지배를 재생산하고 그 권력에의 도전에 있어 담론의 역할을 밝히는데 주력하였다. 비판적 담론분석가들은 특히 이데올로기를 지배담론들이 만들어내는 특수한 효과로 간주하고, 특정사회계급의 이익을 위하거나 조직적으로 왜곡된 이데올로기와 상대적으로 그렇지 않은 이데올로기를 구분·분석하고 대안적 해석을 제공하는 작업을 필수 목표로 설정하는 경향이 있어 사회 내의 지배와 피지배의 연구에 그 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다(이기형, 2006).

### 3. 비판적 담론분석의 활용

이 글에서는 비판적 담론분석의 시각으로 장차법 제정과정에서 어떻게 장애가 이해되는가, 그리고 어떤 방식으로 장애문제가 설정되고 또한 그 해결방법으로 제시되는가를 중심으로 정부 측과 장애계 측의 제안 내용을 통해 장애와 관련한 다양한 사회담론을 분석하려 한다.

이 연구에 활용된 담론분석은 적극적 참여관찰법을 통해 행해진 것이라고 볼 수 있는데, 이는 저자가 장차법 시행령 제정과정에 직접 참여하며 정부 측과 장추련 측 두 입장 모두의 관점들을 신중히 분석한 결과로 이루어졌기 때문이다. 제정된 법안이 확정되기까지 정부 측과 장추련 측은 수차례의 토론회와 간담회를 열어 서로의 입장을 표현하고 서로를 설득하는 작업을 지속했는데, 이 글은 이러한 과정에서 드러나는 관점과 입장의 차이를 중심으로 장애를 둘러싼 한국사회의 이데올로기와 그에 기반을 둔 담론들을 심층 분석한 것이다.

## IV. 정부측과 장애인측 간의 쟁점<sup>2)</sup>

### 1. 부문별 쟁점사항

본 장에서는 장차법 시행령제정을 목적으로 관련 정부부처들이 조직한 「정부합동 준비단」(이하 정부)과 다양한 장애단체들이 결성하여 법제정의 전 과정에서 중요한 영향력을 행사한 「장애인차별금지법 제정추진연대」(이하 장추련)<sup>3)</sup>의 입장을 정리해보고 이 두 입장의 차이를 중심으로 장차법 제정과정에서 형성되는 쟁점의 내용들을 살펴보고자 한다.

정부 측이 제안한 안과 장추련 측이 제안한 안은 매우 중요한 입장을 대변한다고 할 수 있는데 그 이유는 장애관련 정책과 서비스를 제공하는 주요 주체로서 그리고 장애차별을 현실적으로 경험하는 당사자로서의 명확한 입장을 반영하기 때문이다. 이 두 입장의 차이는, 장애문제를 어떻게 인식하고 있으며 장애문제를 어떠한 방식으로 해결하려 하는지에 대한 비장애 주류 측과 장애인 당사자 측이 가지는 관점의 차이일 수 있으며 그 관점들의 각각 다른 문제해결에 대한 입장차이일 수 있다. 이 두 입장의 차이를 통해 한국사회의 영향력 있는 장애담론들을 구성하는 장애해석의 방식과 장애차별해소를 위한 사회적 역할정의의 다른 스펙트럼을 알아볼 수 있을 것이며 이는 중요한 사회문제로 제기되고 있는 사회적 약자문제로서의 장애문제를 어떻게 이해하고 해결해야 하는지에 대한 방향성을 설정할 수 있게 할 것이다.

장차법 하위법령 마련을 위해 관련부처가 모여 조직된 정부합동준비단이 제시한 안과 장추련이 제시한 안은 사안에 따라 현저한 입장 차이를 보이고 있는데 이는 장차법의 적용을 받는 기관이나 업체의 범위, 제공해야 할 편의의 내용이나 범위, 그리고 장애차별시정기구의 장애인 당사자의 참여 확보 등 세 부류로 나누어 볼 수 있다.

#### 가. 장차법의 적용범위

##### 1) 공공기관의 범위

정부 측은 장차법의 적용을 받는 공공기관을 국가 및 지방자치단체, 그리고 특수법인과 초·중등 교육법 및 고등교육법에 의한 학교, 그리고 준 정부기관과 지방공사 및 지방공단으로 규정하였으나 장추련 측은 공직유관단체, 법령에 의해 설립된 학교, 기관, 기업, 공단, 법인, 단체와 국가나 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하는 단체, 국가나 지방자치단체로부터 필요경비의 30% 이상

2) 정부측과 장애계측의 주요내용과 쟁점사항은 저자가 공동저자로 참여하여 집필한 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률의 하위법령 연구」, 한국보건사회연구원, 2007의 「정부안과 장추련안의 주요내용과 쟁점사항」 부분을 요약·정리한 것이다.

3) 장추련은 한국장애인단체총연합회, 한국장애인단체총연맹, 노들장애야학, 열린네트워크, 장애우권익문제연구소, 장애인편의시설추진연대, 한국여성장애인연합, 한국장애인부모회, 한국특수교육총연합회 등 57개 장애인단체가 장차법제정을 위해 2003년 4월 출범식을 갖고 본격적인 활동을 시작했다.

을 지원받는 단체, 국가나 지방자치단체가 직·간접적으로 출연하거나 국가나 지방자치단체가 30% 이상의 지분을 보유하고 있는 단체로 그 적용대상의 규모를 광범위하게 규정하였다. 장차법의 의무를 적용받는 대상기관 중 가장 큰 비중을 차지하는 기관이 국가와 지방자치단체를 포함하는 공공기관이라는 점을 고려하면 공공기관의 일부를 구성하는 공공단체의 범위는 장애차별금지에 있어 중요한 이슈가 아닐 수 없다.

## 2) 사업장의 적용범위

고용부문에 있어 정부 측은 당초 상시 1,000인 이상부터 법 시행 후 2년이 경과한 날부터 단계적으로 실시하기를 제안하였으나 장추련 측은 취업한 대다수의 장애인이 영세 사업장에 고용되어 있다는 사실을 강조하며 최소 5년 이내에 적용사업장의 최소 규모를 상시 50인 이하의 전 사업장으로 명시하기를 주장했다. 장추련 측은 단계적 실시의 첫 단계를 1,000인 이상에서 300인 이상으로 하향조정하고 법 시행 후 1년이 경과한 날로부터 300인 이하의 사업장들을 단계적으로 적용해야 함과 비정규직 노동자는 상시노동자 인원에서 제외되는 이유로 사업장의 포함규모가 적어질 수 있기 때문에 ‘상시’라는 문구를 법조문에 넣지 않는 것을 요구했다.

이에 대해 정부 측은 적용 사업장의 규모를 낮추었을 경우 적은 규모의 사업장에 부담이 커질 수 있음을 강조하며 신중한 태도를 고수했으나 장추련 측과의 수차례의 간담회를 거치면서 적용 사업장의 규모를 30인 이상 정도로 하향 조정하는 것이 장차법의 취지에 부응한다는 점에 동의하였다.

## 3) 교육기관의 범위

정당한 편의를 제공해야 할 교육기관과 관련하여 가장 큰 쟁점사항은 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」(이하 학원설립법)에 의한 일반교습학원의 포함여부이다.

장추련 측은 교육기관의 범위에 사립학원과 사이버 교육기관을 포함시켜야 한다고 주장했다. 사 교육기관은 공교육만큼이나 큰 비중을 차지하는 우리나라의 교육실정을 감안할 때 사설학원에서 편의를 제공받지 못하는 교육의 많은 부분을 포기해야 함을 의미한다는 것이다. 또한 교육기관의 범위에 「영재교육진흥법」에 따른 영재학교와 영재교육원, 국가 및 지방자치단체에서 설치·운영하는 교육훈련기관, 「공무원교육훈련법」에 따른 중앙교육연수원과 전문교육훈련기관, 기타 교육연구기관 및 교육연수기관 이외에 「도로교통법」에 따른 자동차운전학원, 「청소년활동진흥법」에 따른 청소년활동시설 등도 함께 포함시키기를 주장하였다.

학원설립법에 의한 일반교습학원까지도 포함시켜야 하는지에 대해 정부 측은, 모든 장애인이 이용가능한 편의시설로의 전환은 국가기관이 아닌 민간기업에 과도한 경제적 부담을 줄 수 있음을 지적하고 학원은 공공성이 약하여 강제조항으로 적용시키기에 무리가 따름을 주장하였다. 그러나 특정 규모 이상의 학원에 대해서는 홍보 등을 통하여 적극적으로 지원이 될 수 있도록 정부차원의 노

력을 기울일 것을 약속했다. 또한 유사한 민간시설임에도 불구하고 일부 사설학원은 포함되지 않을 가능성이 있어 운전학원을 포함시킬 때 형평성의 문제가 제기될 수 있음을 주장하며, 자동차학원을 교육기관으로 포함하는 것은 무리이지만 면허 취득 시 편의를 제공하여야 할 것을 시행령의 내용으로 제안했다.

그러나 장추련 측은 고용부문의 영리목적 소규모 사업장은 적용대상에 포함시키는 반면 교육부문의 영리목적 소규모 학원을 배제한다는 것은 법규정의 형평성에 맞지 않음을 주장했다.

#### 4) 시설물의 범위

정부 측과 장추련 측은 여러 차례의 간담회를 통하여 편의시설설치 적용대상 시설의 범위를 두고 서로의 입장을 명확히 밝혔다. 정부 측은 정당한 편의제공의 적용대상 시설물을 원칙적으로 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」(이하 편의증진법)에 해당하는 대상시설 중 2009년 4월 11일 이후 신축, 증축 및 개축하는 시설물로, 또 제공해야 할 편의의 내용은 편의증진법 시행령 제4조에 의하는 것으로 제안하였다. 이에 장차법의 취지에 맞게 편의증진법의 내용을 보장하기로 하였으며 이 후 편의증진법 개정에 대한 장추련의 건의사항을 비교·검토하여 개정을 추진하고자 제안하였다.

장추련 측은 시설물의 단계적 적용범위와 정당한 편의의 내용에 대하여, 모든 시설물에 대한 접근성을 확보하고 건물 등에 대한 물리적 접근 이 외에도 ATM기의 설치 등과 같이 시설용도에 맞는 내부시설과 서비스의 확충을 통해 다양한 장애를 가진 사람들의 접근을 가능토록 하는 것이 장차법 제정의 목적이라 밝히고, 시설물 뿐 아니라 설비, 장소변경 등의 조정, 인적서비스의 제공 등 서비스가 함께 포함되어야 함을 주장하였다. 그러나 정부안은 정당한 편의의 내용을 편의증진법에 한정함으로써 '시설물의 설치' 정도로 축소하였을 뿐 아니라 적용대상시설을 2009년 이후의 신축과 증·개축된 시설물로 규정하여 이미 1997년 이후에 신축되거나 증·개축된 편의증진법 대상시설의 범위보다 좁혀 버린 결과를 가져왔다고 강하게 주장하였다. 장추련 측은 정부가 초창기 제안한 편의증진법의 매개시설과 내부시설, 그리고 안내시설의 주요 부분을 의무사항으로 개정한다는 내용에 더하여 적용 대상시설에 신축과 증·개축 외 용도변경시설을 포함할 것과 정당한 편의의 내용에 시설물의 출입 및 접근의 보장, 시설물 내부의 이동보장, 장애인이 사용가능한 화장실 시설 설치, 수화통역 등의 의사소통을 위한 보조기구 지원, 비상대피 시설 제공 등 서비스의 제공을 장차법에 명시하기를 주장했다.

#### 5) 이동 및 교통수단의 범위

정부는 교통수단과 관련한 장애인의 이동권 확보를 위한 편의제공의 적용대상을 「교통약자의이동편의증진법」(이하 교통약자법) 시행령 제11조 별표 1에 따라 대상시설을 교통수단, 여객시설, 도로로 규정했다.

장추련 측은 이동 및 교통수단에서의 정당한 편의의 내용 또한 기존의 교통약자법을 준용함으로써 정당한 편의의 내용을 시설물의 설치 수준으로 축소하였으며 기존의 교통약자법에서 제공하는 시설물로 편의제공을 한정함으로써 장애인들의 이동에 필요한 서비스 등을 받을 수 있는 법적 근거를 없애버린 결과를 가져왔다고 주장하며, 도로의 바닥재와 유효폭 등 보행보장, 여객시설과 선박 등의 승하차 지원, 장애인이 이해하기 쉬운 방법으로서의 교통정보 제공 등 서비스관련 편의의 내용을 장차법에 명시하기를 주장했다. 또한 교통약자법과 장차법의 동일한 위법사항의 상이한 절차와 벌칙을 언급하며 장차법 수준으로 벌칙조항을 통일할 것을 제안했다.

#### 6) 직장보육시설의 적용사업장 범위

정부 측은 시행령 안에서 장애여성의 직장보육서비스이용을 위한 편의제공 적용사업장을 「영유아보육법」 시행령에 의한 직장보육시설 설치의무 사업장에서 설치·운영되는 직장보육시설로 규정했다. 장추련 측은 이에 대해, 단지 직장보육서비스를 「영유아보육법」에서 정하고 있는 보육시설 설치 의무사업장에만 한정시키는 것은 장애여성이 처해있는 현실을 외면하는 것이라 주장했다. 많은 장애여성들은 실제로 보육시설설치의무사업장 규모 이하의 작업장에서 일하고 있으며 이런 경우 직장에 보육시설이 마련되지 않아 인근 보육시설을 이용해야 하거나 아이돌보미를 따로 고용해야 하며 혹은 가족의 도움에 의존해야만 한다는 것이다. 그러나 그들의 낮은 임금을 감안하면 이 같은 일이 가능하지 않기 때문에 거의 어린 자녀 돌보기를 포기해야만 하는 실정이라는 사실을 강조하며, 일하는 장애여성은 자녀출산과 양육이 더 어려운 실정이기 때문에 보육시설이 보장될 수 있도록 소규모 작업장에도 보육시설설치가 의무화 되어야 한다고 주장했다.

### 나. 편의의 내용 및 범위

#### 1) 근로자에 대한 의학적 검사의 비용부담

의학적 검사의 비용부담 방식에 대해 정부 측은 장애인 근로자의 의학적 검사 시 사용자가 지정한 병원과 지정하지 않는 병원 모두에서 진료를 받을 수 있음과 검사비용에 대한 국가지원여부에 대해서는 원칙적으로 사용자가 부담하도록 현행법에 정해져 있어 시행령에서는 현행법대로 부과 주체를 명확히 규정할 것을 제의했다. 또한 사용자지정 의료기관이 아닌 기관에서 검사를 받을 경우 검사에 소요되는 비용과 결과를 사용자에게 제출할 경우에 한하여 사용자는 그가 지정한 의료기관에서 검사를 받을 경우 통상적으로 소요되는 금액을 근로자에게 지급하여야 한다는 내용과 의학적 검사를 받는데 소요되는 시간을 근로시간으로 인정하거나 작업일정 변경 등을 통하여 의학적 검사를 받는데 불이익이 없도록 지원하여야 한다는 내용을 제안했다.

이에 대해 장추련 측은, 사용자가 지정한 병원에서 검사를 받을 경우 장애인의 능력을 제대로 검증받을 수 있을지에 대해 의문을 제기하고 이에 대한 검토를 요구하였다. 또한 검사비용에 대해서

는 국가의 지원 방안을 적극적으로 검토할 것을 요구하였다. 장추련 측은, 정당한 편의제공에 따른 구체적 기준 및 설치, 지원방법을 노동부 및 보건복지부령으로 정하여 공표하고, 의학적 검사를 실시할 경우 비용은 사용자가 전액 부담하는 원칙으로 하나 장애로 인한 특성으로 인해 장애인이 아닌 자보다 과도한 의학적 비용이 소요되거나 새로운 의료기기 및 의료기술이 필요할 경우, 또 의학적 검사표준 매뉴얼 연구 및 개발 보급을 위해 국가가 고용보험기금에서 이를 일부 지원할 수 있다는 내용을 제안하였다.

### 2) 교육자가 제공해야 할 정당한 편의의 내용

정부는 장애학생을 위한 편의지원의 내용으로 첫째, 원활한 교수·학습 수행을 위한 장애학생대상 교사용 지도자료 등을 제공하고 둘째, 각종 보장구의 대여 및 수리 외에 통학과 관련된 교통편의, 교육기관 내 교실, 실습실, 특별학습실 등을 비롯해 화장실, 식당, 행정실 등의 교육활동에 필요한 모든 공간의 이동 및 접근에 필요한 시설·설비의 설치 및 수단을 제공할 것을 시행령 안으로 마련하였다.

이에 대해 장추련 측은 특수교육법에 명시한 물리치료와 작업치료 등 치료서비스 제공을 명시하고 장애학생을 위한 대체학습자료의 개발·제공, 점역 또는 녹음복제자료와 영상자료의 제공과 특수교육에서의 농아학생의 교육향상을 위해 수화가 가능한 교사를 임용토록 함을 제안했다. 또한 정당한 편의제공을 위한 자료개발과 관련해서는 우수자료 제공자에 대한 표창 등 적극적인 장려책을 강구하여 수행하도록 시행규칙에 명시할 것을 제안하였다. 장추련 측은 또한 최소한 편의증진법에 명시되어 있는 500제곱미터 이상의 학원, 즉 비교적 규모가 큰 입시학원이나 자가 건물에서 운영하는 학원에 대해 장애인 교육에 필요한 도우미와 점역 등을 지원하도록 요구하였다. 그러나 이러한 요구사항이 사설학원에 부담이 될 수 있음을 수용하여 단계적으로 적용대상에 포함시킬 것을 요구하였으며 별도의 요구사항으로 농아 지도교사가 수화능력을 배양할 수 있도록 수화능력 검증제도를 마련해야 한다고 주장하였다.

이에 대해 정부는, 치료서비스의 중요성은 공감하나 학령기에 있는 장애학생들에게 한정 적용되는 내용을 시행령에 명시하게 되면 시행상의 문제가 유발될 수 있음을 지적하며 시행령 상의 명시는 부적절하다고 설명하였다.

### 3) 정보통신·의사소통에서의 편의제공의 내용

정부는 법령에 명시된 필요한 수단을 제공하여야 하는 행위자 등의 단계적 범위 및 필요한 수단과 지원의 구체적 범위 및 그 이행 등에 필요한 사항에 대하여, 필요한 수단이란 신체적, 기술적 조건과 누구나 관계없이 원하는 서비스를 이용할 수 있도록 보장된 웹사이트, 그리고 수화통역사, 음성통역사, 점자, 점자정보단말기, 큰활자 확대문서, 확대경, 녹음테이프, 표준텍스트화일, 개인형

보청기기, 자막, 수화통역, 인쇄물음성변환출력기, 장애인용복사기, 화상전화기, 통신중계용전화기 또는 이에 상응한 수단으로 규정하였다. 또한 이러한 수단을 장애유형별 장애인의 요청이 있을 경우 그에 상응하는 수단으로 요청을 받은 날로부터 7일 이내에 제공하여야 하며, 또한 공공기관 등이 주관하는 행사에서 장애인의 참여 및 의사소통을 위하여 제공해야하는 사항은 「장애인복지법」을 준용하여 「국경일에관한법률」에 따른 국경일 및 「각종기념일등에관한규정」에 따른 기념일 중 보건의 날, 장애인의 날, 어린이날, 어버이날, 스승의 날, 현충일, 국군의 날 및 노인의 날에 관련되는 의식과 그에 부수되는 행사의 중계방송을 실시할 때 수화, 폐쇄자막 또는 화면해설, 점자자료 등을 제공하여야 한다고 규정하였다. 동시에 정부는 모든 서비스 내용을 관련 콘텐츠 생산시 제공할 수 없으므로 필요시에 제공할 수 있다는 단서를 삽입하는 것이 바람직하다는 제안을 하였다.

이에 대해 장추련 측은 그러한 단서조항을 만드는데 동의하지만 제공하는 서비스의 범위를 더 다양화하여 명시하고 단계적 범위를 명확히 할 것을 제안했다. 또한 정보통신과 의사소통을 구분하여 시행령에 명시할 필요가 있음을 주장하고 특히 의사소통의 경우 중복장애인들을 위해 기존에 실시하고 있지 않은 서비스를 다양화하고 이를 시행령에 의무규정화 할 것을 요구했다.

#### 4) 여성장애인을 위한 보육편의시설 확대와 제정지원

직장보육시설과 관련하여 정부 측은 장애여성근로자의 자녀 우선 입소와 보육시설 이용 시 필요한 도구설치, 그리고 적절한 수유시간 제공 등을 편의의 내용으로 제안했다. 이에 대해 장추련 측은 장애여성근로자가 별도의 수유공간을 필요로 할 경우 독립된 공간을 제공할 것과 임신 중인 장애여성 근로자가 이로 인하여 불이익을 당하지 않도록 장애여성에게 적절한 보호조치를 받을 수 있도록 하는 내용이 첨가되어야 함을 주장했다. 그러나 장추련 측은 제안은 오히려 장애여성근로자들을 필요이상으로 특별한 집단으로 인식하게 할 가능성이 높다는 정부 측의 의견이 양 측의 설득력을 얻어 정부 측의 제안을 좀 더 세부화시킴으로서 보육편의시설의 내용을 확정했다.

장애여성근로자에 대한 제정지원과 관련해서는, 비장애남성이나 비장애여성, 또 장애남성보다 사회적으로 더 어려운 처지에 놓일 수밖에 없는 장애여성 근로자를 위하여 보육수당을 지급하는 등 조세감면을 비롯한 국가차원의 제정지원을 시행령에 명시해 주기를 장추련 측이 요구했다. 그러나 정부 측은 보육수당 등 조세감면 및 재정지원 등은 시행령에 위임되지 않은 내용이기 때문에 이를 의무사항으로 부과하는 것은 법체계상 맞지 않다고 주장했다.

#### 다. 차별시정기구의 구성

: 장애인차별시정위원회의 장애인 당사자 수 명시

시정명령과 관련하여 정부 측은 시정명령의 신청방법, 시정명령기간, 장애인차별시정심의위원회 등에 관한 내용을 규정했다. 특히, 장애인차별에 대한 시정명령에 관한 사항을 심의하기 위하

여 법무부에 ‘장애인차별시정심의위원회’(이하 심의위원회)를 두고 이는 위원장 1인과 위원 9인으로 구성한다는 내용과 위원장은 법무부 차관, 위원은 법무부의 법무실장, 인권국장, 인권 및 장애인차별문제에 관한 학식과 경험이 풍부한 관계전문가 중 법무부장관이 임명 또는 위촉한다는 내용을 제안했다.

장추련 측은 정부 측이 제안한 심의위원회의 설치·운영방식과 관련하여, 장애인에 대한 차별시정을 심의하는 기구인 만큼 장애인에 대한 보다 깊은 이해로 비장애중심의 사회가 가지는 협소한 통념이나 상식을 넘어서서 장애의 문제를 바라보고 장애인이 처한 현실을 이해할 수 있는 장애인 당사자가 위원의 1/3을 구성해야 한다고 주장하였다. 장애인 1/3은 과반수가 넘지 않는 수이기 때문에 위원회의 결정에 절대적인 영향을 미칠 수 없을 뿐 아니라 2/3가 비장애계의 위원들로 구성된 관례로 장애인들의 의견이 견제를 받을 수 있는 충분한 여지가 있음을 강조하며 1/3을 주장하는 것은 위원회의 결정을 번복하기 위해서가 아니라 위원회에 장애인차별에 대한 판단에 중요한 이해요소를 더하자는 이유라고 설득했다.

정부 측은 시행령의 요건이 법령에 규정된 대로 인권위의 권고불이행, 권고불이행에 대한 정당한 사유의 부재, 피해자가 다수인 반복적 차별행위, 피해의 심각성, 중대한 공익성이며 이 중 피해자가 다수인 반복적 차별행위, 피해의 심각성은 피해당사자가 의견을 개진해야 하는 부분이고 다른 부분은 차별한 자와 차별을 판별해야 하는 자가 의견을 개진하거나 판단해야 하는 부분이라고 설명하며 피해의 심각성 한 부분만을 위해 장애인 당사자 1/3의 할당을 수용하는 데는 무리가 있음을 주장했다. 또한 정부 측은 이럴 경우 차별을 행할 수 있는 입장의 대표 또한 정당한 사유의 부재부분을 위해 1/3을 구성해야 형평성에 맞다는 논리가 세워질 수 있음과 위원회의 운영과정에서 장애단체의 의견을 충분히 수렴하기 위하여 9인의 위원에 장애인당사자가 포함될 수 있음을 강조하고 실제 구성에 있어서가 아닌 시행령 규정사항으로 1/3 장애인당사자 할당을 명시하는 것은 부적절함을 설명했다. 정부 측은, 오히려 심의과정에서 당사자를 적극적으로 참석하게 하여 피해의 심각성을 듣는 것이 옳을 것이라고 덧붙였다. 또한 심의위원회는 법적 근거에 의해서 만들어 지는 것이 아니라 심의를 합리적으로 진행하기 위해 시행령에 한정하여 언급하는 것이라고 설명하며 할당제는 형평성에도 맞지 않는다는 입장을 밝혔다.

## V. 쟁점형성과정의 장애담론

앞서 살펴본 바와 같이 장차법 시행령 마련에 있어 정부 측의 안과 장추련 측의 안은 장차법 적용의 범위와 정당한 편익의 내용, 그리고 시정기구의 구성 등을 중심으로 그 입장의 차이를 보이고 있다. 이러한 입장차이의 근거에는 정책제정의 주체와 차별경험당사자의 장애를 이해하는 방식과 장애문제 해결을 위한 해법의 설정지점의 차이가 강하게 대립하고 있다고 볼 수 있으며, 이는 장애의

문제를 신체적·정신적 한계로 보고 그 한계에 대한 보상의 문제로 해법을 찾는 ‘복지적 관점’과 사회의 비장애 편향적인 구조를 문제의 중심으로 설정하고 사회적 책임을 강조하며 합리적인 사회자본의 재분배를 해법으로 해석하는 ‘권리적 관점’의 대립으로도 볼 수 있다.

본 장에서는 이러한 대립적 관점의 차이에서 만들어 지는 쟁점들을 분석하고 또한 관점의 차이가 형성하는 또 다른 장애담론의 의의를 고찰해본다.

## 1. 장애인식의 방식

### 기본권 vs 사회비용

정부 측과 장추련 측의 입장에서 가장 뚜렷이 드러나는 관점의 차이는 복지중심의 문제해석과 권리중심의 문제해석이라 할 수 있다. 이러한 문제해석의 관점차는 정부와 장추련 측의 편의와 접근성을 보장하는 기관의 범위와 편의내용의 정의 부분에서 명확히 드러난다. 편의의 보장 및 편의의 내용은 장차법에서 가장 중요한 부분이라 할 수 있는데 그것은 이 두 부분이 위법으로 판단될 수 있는 차별행위에 가장 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.

우선 장차법에 명시된 거의 대부분의 내용이 적용될 수 있는 공공단체의 정의를 두고 정부 측과 장추련 측은 그 입장 차이를 보인다. 정부 측은 가능한 한 축소된 범위의 기관들을, 그리고 장추련 측은 현실적으로 공식적인 업무를 수행하는 대부분의 기관들을 공공기관의 범위에 포함시키고자 했다. 편의를 제공하는 기관들의 범위가 넓어진다는 것은, 건물의 내부 및 내부로 이어지는 외부의 출입구 등 물리적 접근성과 웹 접근성, 그리고 의사소통의 다양한 방식의 보장 등, 장차법 명시내용의 준수를 위한 대비책 마련의 부담이 그만큼 커진다는 것을 의미한다. 서비스를 제공해야 하는 주체로서의 정부는 장애차별금지를 위한 실행이 지금까지 소비되지 않았던 특별한 비용의 지출로 인식하고 있음을 알 수 있는 부분이다.

공공단체의 범위와 마찬가지로 교육기관의 범위 또한 비용의 부담이 가장 중요한 초점이라 볼 수 있다. 이용도가 높은 일반교습사립학원과 사이버 교육기관을 포함시키자는 장추련 측의 입장과 소규모 교육민간기업의 부담을 강조하는 정부 측의 입장은 분명히 서비스 제공에 대한 부담을 이유로 달라진다. 더욱이 장추련 측의 대규모 사립학원에 한정된 장애학생 도우미나 점역 등의 지원주장은 규모를 고려한 합리적인 요구안으로 받아들여질 수 있는 가능성이 높음에도 불구하고 정부 측이 사립학원의 과도한 부담이 보편화될 수 있음에 더욱 큰 비중을 두고 있다는 해석을 불가피하게 한다. 교육기관 범위의 논쟁에는, 교육은 취업과 결혼 등 성인기의 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 도구이며 인권보장의 필수요건이라는 사회적 가치체계가 개입되어 시민적 기본권을 주장하는 가치론과 과도한 경제적 부담이라는 현실론이 맞서고 있음이 드러난다.

이러한 비용중심의 인식은 시행령 제7조의 의학적 검사의 비용부담방식에서도 나타난다. 정부

측과 장추련 측의 안을 살펴보면, 정부 측은 고용인의 의학적 검사 실시 시 고용인의 판단에 따라 사용자가 지정한 기관이 아닌 의료기관에서도 검사를 받을 수 있음을 명시하고 타 기관에서의 검사비용은 사용자의 지정기관에서 검사를 받을 경우 통상적으로 소요되는 금액을 근로자에게 지급하도록 하는 반면 장추련 측은 의학적 검사에 대한 국가지원을 명시하자고 주장한다. 여기에는 현재 실시되고 있는 의학적 검사실시의 사용자 비용부담이라는 보편적 원칙준수의 합리성을 넘어 사용자의 요청에 따른 의학적 검사가 사용자 중심의 검사과정일 수 있다는 의미와 장애인의 근로능력을 충분히 증명할 수 없을 가능성에 대한 문제제기, 그리고 이에 대한 대안적 검사의 사회비용지출의 의무화가 포함된다. 새로운 의료기기가 하루가 다르게 개발되고 있고 의료기술이 빠른 속도로 발전·상용화되는 현실을 감안할 때 좀 더 합리적인 근로능력의 측정을 위하여 측정된 검사비용을 넘어서는 비용에 대해 장애인 당사자측은 장애인들의 능력검증을 위한 사회지출을 장애인권리의 한 측면으로 보고 정부의 부담방식이 의무적이어야 한다고 해석하고 있으며 정부 측은 특정한 집단에 집중되는 과도한 비합리적 비용소모라 해석하고 있는 것이다.

## 2. 장애문제의 설정과 접근

### 가. 장애의 정의

장차법 시행령 제정과정에 뚜렷이 드러나는 또 하나의 관점은 어떤 방식으로 장애를 이해하고 장애문제에 접근하는가와 관련한 것이다. 장애연구의 많은 연구문헌들이 지적해왔듯이 장애에 대한 지배적 관점은 신체구조중심적 관점이다(Barnes and Mercer, 2003; Campbell and Oliver, 1996; Finkelstein, 1980; French and Swain, 2004; Oliver, 1990).

장차법에서 차별행위의 사유가 되는 장애의 정의는 “신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태”로 광범위하게 설정되어 있지만 실제로 법률에 따르는 하위법령(시행령)에서의 정당한 편의와 편의의 내용은 상당부분 신체적 기능의 한계가 가져올 수 있는 참여의 장벽을 없애는 데 집중되어 있어 장애의 범위를 전반적 제약이라기보다 신체적 제약에 한정하고 있음이 뚜렷이 드러난다. 시행령 명시사항 중 교육책임자와 사용자가 제공해야 하는 정당한 편의, 시설물 및 이동·교통수단, 정보통신 및 의사소통, 문화·예술 활동 및 체육활동에 관련한 정당한 편의, 그리고 사법·행정절차에 필요한 서비스와 편의제공 등에 관련한 정부와 장추련 양쪽 모두의 시행령 안 내용들은, 통학과 관련된 교통편의, 화장실 등의 시설물, 출입구와 경사로 등, 물리적 접근성 확보에 집중되어 신체적 활동의 제약을 완화하는 내용이 주를 이룬다. 신체적 장애 외의 다른 장애를 고려한 명시사항은 보조인력의 배치와 의사소통을 위한 수단 제공 등으로 한정되어 신체장애 관련내용과 비교하여 그 명시내용이 구체적이거나 명확하지 못하다.

이러한 경향은 장애에 대한 사회적 이해를 넓히고 장애인들의 다양한 필요를 골고루 충족시키고

자 한 목적과는 달리 장차법이 제정됨으로 인해 어쩔 수 없는 장애해석의 축소를 가져올 위험이 있다. 신체구조 중심의 장애해석은 당사자와 학계에서 지속적으로 주장해온 대로 장애는 사회의 환경적·문화적 장벽이라 해석할 수 있는 여지가 줄어들게 할 가능성이 높을 뿐 아니라 장애차별의 해소 범위가 법조문의 명시사항대로 과도한 부담을 초래하지 않는 조건에서 편의의 내용에 명시된 내용을 준수하는 정도로 고착화 할 수 있는 여지가 크다. 이는 또한 접근성 보장으로 인해 편의를 제공 받을 가능성이 더 높은 ‘혜택 받는 장애인’ 그룹을 만들어 낼 수도 있으며 동시에 접근성보장의 혜택이 차별해소에 직접적 도움이 되지 못하는, 즉 장차법의 직접적 보호테두리에서 벗어나는 장애인 그룹, 예를 들자면 중증 장애인이나 사회적 낙인이 차별경험의 근본적 이유가 되는 지적 장애인과 안면 장애인 등을 생성하게 할 위험이 있다.

이 같은 일은 한국보다 장애(인)차별 관련법을 먼저 제정·시행한 국가들의 문헌에서도 종종 지적되어온 사안임을 상기할 필요가 있다. 한 예를 들어 미국의 경우, 장애의 정의를 “신체적 제한이나 정신적 손상, 과거의 손상기록, 그리고 손상된 것으로 간주되는 특성, 그리고 신체적·정신적 손상을 가진 것으로 오해되어 받는 차별”까지 다양한 형태를 장애의 정의로 규정하고 있지만 차별을 이유로 진행되는 법정 판결에서는 명확한 차별 근거와 현상적 증거를 요구하는 실행법의 속성으로 인해 대부분의 경우 신체장애인에 대한 차별만이 명확히 위법으로 인정되어 장애의 범위가 신체적 한계로 축소·이해되어지는 추세이다(Ingram, 2006).

이처럼 장차법의 제정목적과 달리 하위법령 전반에 걸친 편의의 내용에 의해 장애가 한정적으로 이해될 경우 광범위한 장애문제의 일부만 법의 보호대상이 될 뿐 아니라 장애에 대한 보편적 이해의 폭 또한 신체적 장애로 한정될 수 있는 위험이 존재한다.

## 나. 장애의 이질성과 특수성

시행령의 몇몇 조항은 사회적 비용소모와 장애를 동일시하는 것과 같이 장애에 대해 잘못된 사회적 이해를 반영하기도 한다. 이는 장애가 사회 내에 존재하는 보편적인 것들과 거리가 먼 이질성과 특수성을 중심으로 형성되는 무엇이라고 생각하는 것이다. 이 중 하나가 장애인의 문제는 소수의 문제일 뿐이라는 인식이다.

장애인은 ‘나와 다른 사람’ 혹은 ‘나와 상관없는 사람들’이라는 인식은 아직도 사회에 팽배하다. 이러한 사회적 인식은 장애문제가 사회의 비장애 중심구조나 장애인에게 불리한 형태의 자원배분 등 사회적 불균형의 문제가 아닌 ‘소수자만의 문제’라는 관점에서 접근하도록 유도할 뿐 아니라 장애문제가 잘못된 사회구조에서 비롯되었음을 인정하고 그 문제의 책임을 사회전체가 져야한다는 이해를 흐리게 하여 일부 특정 집단의 문제로 단순화시킨다. 이는 교육기관의 정당한 편의의 제공에서 특히 잘 드러난다. 장추련 측은 현재 지적장애와 자폐성 장애 등을 가진 학생들의 공공교육기관 학습이 비장애학생의 학습에 비해 효율적으로 이루어지지 않고 있음을 지적하며 합리적인 대체학습자

료의 개발과 또한 교육과정에서 농아학생의 학습권 보장과 원활한 의사소통을 위해 특수학교에 한 해 수화사용 교사임용을 명시하자고 제안했으나 정부 측은 ‘원활한 학습수행을 위한 지도자료’ 정도로만 언급하자고 했으며 이는 시행령으로 확정되었다. 정부 측은 지적 장애와 자폐성 장애학생, 그리고 농아학생은 소수 집단인 장애인 집단 중에서도 일부일수밖에 없는 이유로 소수집단의 일부인 초소수 집단을 겨냥한 법문안 마련은 일부 특정 집단에 대한 편향적 정책이라고 이해하는 듯하다. 앞에서 지적한 것처럼 이러한 시각에서는 보편적 문제가 아닌 특정집단의 문제해결에 별도의 예산을 들이는 일은 합리적이지 않은 사회적 자원의 소모라고 이해될 수 있기 때문에 법문으로서의 명시는 타당하지 않은 것이 된다.

이질성이 강조되는 집단에 대해서는 그 집단의 특수성이 긍정적으로 고려되지 않을 뿐 아니라 집단의 특수성은 주로 사회가 배려해야 할 측면에서 제외되어 해당집단을 법정정책의 효력이 미치지 않는 시각지대에 놓이게 하는 경향 또한 있다. 이는 사업장의 단계적 범위를 논하는 과정에서 잘 드러난다. 정부 측은 시행령 안 마련의 초창기에 대기업을 중심으로 하는 상시 1,000인 이상 사업장들을 중심으로 단계적 적용을 받도록 하자고 제안했다. 그러나 이는 장애인의 대다수가 근무하는 사업장의 규모가 매우 영세함을 강조하며 계약직과 일용직 등을 모두 포함하는 ‘상시 1,000인 이상의 적용 사업장’ 규모를 축소해야 한다는 장추련의 주장이 받아들여져 시행령 최종안에서는 최소 상시 30명 이상 100명 미만의 근로자를 사용하는 사업장까지의 적용으로 조정되었다. 사업장 규모의 제정과정은 장애인 근로자의 대부분이 낮은 수준의 급여를 받고 있으며 사회적 지위가 낮다는 장애인의 집단적 특성이 차별에 대한 법적 보호라는 장차법제정의 의의와 상관없이 법제정에서 긍정적으로 작용하지 못한다는 점을 보여준다. 이는 영세사업장의 편의제공 의무명시가 무리한 책임부과라는 인식이 그 기반을 이루고 있으며 여기에는 장애차별금지라는 법의 목적을 위해 영세사업장을 위한 정부지원방법 등 적극적 조치에 대한 고려가 빠져있다. 집단특성이 법제정 과정에서 긍정적으로 작용하지 못하게 되는 경우 현실적 상황에 맞는 실제적 효과를 낼 수 있는 법안이 아닌 현실과의 괴리를 넓히는 법안이 만들어질 수 있다는 말이다.

이는 교육기관이나 건축물 등에 대한 적용대상 규정의 초기 정부측 안의 여러 부분에서도 보여진다. 초기 정부측 안은 확정된 안보다 적용대상 기관이나 건축물의 실제규모가 커 법 적용의 범위가 훨씬 좁았다고 할 수 있다. 특정 규모 이상의 학원이나 시설 혹은 건물만을 적용시키고자 함은 비교적 접근성이 떨어지는 영세 주택가에서 거주하거나 소규모 시설 혹은 건물 등에 접해 살고 있는 다수 장애인의 현실을 고려했을 때 법안마련이 이들의 실제적인 접근성을 높일 수 있는 방법에 초점이 맞추어진 것이 아님을 알 수 있다.

그러나 장애인의 이질성은 항상 부정적으로만 강조되는 것은 아니다. 비장애인과를 차이를 장애인의 특수성으로 인정하여 그 집단이 경험하는 사회적 문제의 해결점으로 설정되는 경우도 있다. 이는 직장보육서비스의 적용대상 사업장 및 관련 편의제공 등에 해당하는 조문에 잘 나타난다. 정부

측과 장추련 측은 모두 비장애남성과 비장애여성, 그리고 장애남성보다 사회적으로 더욱 열악한 처지에 놓일 수밖에 없는 장애여성의 사회적 특성을 인정하여 장애인이나 여성이라는 집단의 우월적 동질성을 강조하기보다 사회적으로 불리한 특수성을 부각시켜 이를 직장에서 경험할 수 있는 문제의 해결점으로 설정하고 있음이 보여진다. 정부와 장추련 측이 동의한 내용을 살펴보면 첫째, 장애여성 근로자 자녀의 직장보육시설 우선입소를 지원하고 둘째, 직장보육시설에 접근하거나 이를 이용하는 데 위험이 없도록 장애물을 제거하며 셋째, 소속 장애여성 근로자의 장애유형 등을 고려한 안내책자를 비치하고 넷째, 장애여성 근로자의 장애상태에 따라 자녀와 원활히 소통할 수 있는 편의를 제공하며 다섯째, 상담을 통한 직장보육서비스 이용의 편의를 제공함을 명시하고 있다. 이는 장애여성의 집단적 특수성이 공공이나 민간에 서비스를 제공해야 할 의무를 부과하는데 중심적 역할을 하고 있으며 이러한 의무를 사회적 책임으로 인정하게 함을 잘 보여주는 부분이라 할 수 있다.

### 3. 장애문제의 해결

#### 가. 사회자원의 재구조화 vs 한정자원의 재배치

장차법 시행령 제정과정에서 드러나는 또 하나의 답론은 장애와 관련한 문제의 해결방식에 관한 것이다. 앞서 언급한 것처럼 장애문제는 비장애 중심의 사회적·경제적·문화적 구조에서 비롯된 것이라기보다 장애인 집단의 특수성, 예를 들어 흔히 인식되는 것처럼 노동수행에 있어 효율성이 떨어진다거나 다른 집단에 비해 인력수급에 필요한 인재풀(pool)이 빈약하다는 현상적인 사회적 특성으로 인해 어쩔 수 없이 빚어지는 결과라고 이해된다는 것이다. 이러한 사회적 이해는 문제의 해결점 역시 불균형화된 사회구조의 개편이 아닌 존재하는 사회구조의 임의적 변화에서 찾으려 만든다. 즉, 비장애 인구에 집중 편성된 사회자원을 근본적으로 재구조화하는 방식보다 존재하는 사회자원을 단순히 재배치하는 방식을 선택하게 한다는 것이다.

이는 시설물 및 이동·교통수단 관련 편의제공의 내용에서 잘 드러난다. 장추련 측은 기존 대부분의 편의시설이 장애의 특성을 고려하지 않는 잘못된 사회구조의 일부라고 강조하며 건물 등에 대한 물리적 접근 외에도 시설용도에 맞는 내부시설과 서비스의 확충을 통해 다양한 장애를 가진 사람들의 접근이 가능하도록 해야 한다고 주장했다. 이에 시설물 뿐 아니라 설비변경 및 장소변경, 그리고 인적서비스의 제공 등이 포함되어 기존의 비장애 중심적인 접근성의 문제를 해결함으로써 장애인의 물리적 접근성확보를 위한 사회자본의 수요를 늘이는 등 비장애 중심구조의 재구조화에 그 목적이 있다. 반면 정부안은 기존의 편의증진법에서 보장하는 시설물의 설치로 그 수요규모를 정하고 적용대상시설을 2009년 이후의 신축과 증·개축된 시설물로 한정하여 자원수요 규모를 현재 범위에서 더이상 늘이지 않는 것에 초점을 맞추어 기존 수요의 형식만을 변화시킴으로서 차별금지외의 효과를 높이는 재배치에 목적을 둔 것이다.

## 나. 차이의 합리적 인정 vs 형평성의 원칙

장애문제를 해결하려는 정부 측과 장추련 측의 입장 차이는 또 다른 관점의 차이를 보여준다. 바로 사회적 약자의 권리보장의 방법에 관한 것이다. 사회적 약자의 권리를 인정하고 그 권리를 침해한 경우 이에 대한 정당한 판단과 합리적인 조치를 취하는 등 기본권의 보장을 위한 정의실천의 행위는 매우 중요하다. 또한 이러한 정의실천의 현실성 담보를 위해 이에 대한 책임을 맡는 관리주체를 만들어 그 주체에 합당한 권한을 부여하는 것은 약자집단에 대한 사회의 핵심적 보호조치의 하나이다. 장차법에서는 이를 위해 장애인차별시정위원회를 설치하고 이를 운영하도록 명시하고 있다. 이 운영회의 구성과 운영방법을 두고 정부 측과 장추련 측은 각각 그 입장을 달리하고 있는데 두 입장차이의 핵심은 당사자의 참여보장이다. 앞 장에서 설명한대로, 장애인 당사자인 장추련 측은 장애와 장애인에 대한 보다 심층적인 이해를 바탕으로 각각의 차별케이스를 심의할 수 있어야만 문제 발생과 해결의 지점을 정확히 설정할 수 있다는 입장에서 장애인당사자의 수를 위원회 구성에 명시하자고 주장했으며 정부 측은 차별행위의 주체 또한 심의과정에서는 당사자일 수 있으며 이들 당사자에 대한 이해 역시 신중히 이루어져야 한다는 입장에서 장애인 집단만의 참여보장을 명시하는 것은 공평하지 못하다고 주장했다.

많은 경우에 약자의 입장에 놓일 가능성이 높은 장애인의 사회적 위치와 장애인에 대한 사회적 편견 등을 고려하는데 장애인 당사자의 지지적 옹호(advocacy)가 필요하다는 장추련 측의 입장은 차별여부의 심의에 있어 사회·구조적으로 형성된 비장애인과의 힘의 위계관계를 적극적으로 고려하지는 뜻으로 해석될 수 있다. 이는 또한 차별심의회과정 역시 사회적 약자의 보호적 측면에서 이루어져야 한다는 뜻과 더 나아가 사회적 힘의 관계를 신중히 고려한 합리적 심의 결과의 축적은 사회적 약자집단의 경험적 인파워먼트의 한 방식이라는 뜻을 내포하는 것이다. 반면 정부의 주장은 차별인지 아닌지를 판단하는 과정은 절대적 형평성을 갖추어야 하며 이러한 형평성은 서비스를 제공하는 주체 역시 지지적 옹호를 받을 수 있도록 장애인의 수만큼 서비스제공주체 측도 위원회구성에 있어 수적 동일성을 보장받아야 한다는 것이다. 그러나 절대적 형평성을 강조하는 이러한 정부 측의 입장은 대부분의 사회가 선택하는 약자의 보호방식과는 거리가 먼 것처럼 보인다. 서비스제공주체와 장애인의 수적 동일성을 의미하는 형평성 주장은, 다양한 메커니즘을 통해서 사회적 위치의 우월성과 힘의 행사력을 부여받았던 비장애인집단과 그렇지 않은 장애인집단의 관계를 적극적으로 고려하지 않은 것이라고 해석될 수 있다. 이런 맥락에서 본다면 형평성을 강조하는 입장은 비판받을 소지가 크다고 할 수 있는데 이는 사회적 약자를 위해 실시되는 표면상 차별화된 정책이 차이를 인정하는 합리적 방법일 수 있다는 주장과 보편적이고 일반적인 규범이나 원칙에 주력할 경우 오히려 그 규범이나 원칙의 기반을 이루는 상위체제인 사회구조로부터 인간을 고립시키고 소외시키는 결과를 가져온다는 주장(한상희, 2004)에 기반을 둔 것이다. 장추련 측과 정부 측의 두 논리는 앞서 설명한 다른 논리들과 함께 장애문제를 인식하고 그 해결점을 찾는 데 있어서 대립적 관점을 형성하게 할 뿐 아니라 장애를 중심으로 구성되는 사회담론의 한 축을 이루는 것이라 볼 수 있다.

## 4. 장애인식의 재구성

### 대안담론의 형성

앞서 설명한 것처럼 장차법의 제정과정은 사회 내에 존재하는 다양한 담론이 서로 충돌하거나 경쟁하는 장(field)이기도 하지만 동시에 장애에 대해 새롭게 이해할 수 있는 관점을 형성하여 새로운 장애담론을 생성하는 장이기도 하다.

우선 장차법이 제정됨으로서 그동안 적극적 개입을 회피했던 장애인배제 자체가 위법행위로 규정되어 국가인권위원회나 법원 등의 사회공공기관이 차별에 대한 중재와 처벌의 기능을 담당하면서 한국사회가 이행해오지 않았던 많은 부분을 실천가능하게 만든다는 점을 들 수 있다. 여기에는 첫째, 부정적 이미지와 함께 신체적·정신적 열등성을 강조하며 장애를 이유로 동등한 시민으로서의 권리를 보장하지 않았던 부분을 차별에 대한 사회적 책임으로 인정하여 그동안 침묵해왔던 장애인 차별 문제를 가시화하기 시작했다는 뜻과 둘째, 기본권 보장을 위한 고용과 서비스제공에서의 차별 금지 등 장애인의 권리충족을 위한 다양한 부분들을 기관이나 기업이 이행하도록 명시하여 이의 불이행에 대하여 처벌할 수 있는 법적 기반을 마련함으로써 장애인의 문제가 배려나 동정이 아닌 권리의 문제에서 접근할 수 있도록 있게 되었다는 뜻이 담겨져 있다. 이러한 변화는 더 큰 사회적 의미를 만들어 낼 수 있는데 그 것은 사회의 물질적·가치적 생산 영역에서 주체로서의 지위를 확보하지 못했던 장애인 집단에 생산주체가 될 수 있는 기회를 제공하여 생산과 기여에 따르는 권위를 부여받게 하고 이를 집단적 힘의 강화로 연결시키게 한다는 것이 그 주요점이다. 예컨대 교육과 노동시장에서의 차별금지와 편의제공 조항들은 장애인이 비장애인과 동등하게 교육 받을 수 있도록 한다는 것이며 또한 취업과정에서 배제되지 않도록 지원하여 이들이 소비활동과 정치·문화 활동에 적극적으로 참여하여 스스로 집단지위를 상승시키게 한다는 것이다. 자연스럽게 장애인은 ‘불쌍하거나’ ‘능력이 모자란’ 집단이 아닌 ‘성격이 다른’ 다양한 집단 중 하나로 인식하게 될 것이며 이는 지금까지 사회발전의 주체로 인정받지 못했던 타 소수집단의 권리와 사회참여 보장에 큰 시사점을 주며 사회의 대안 담론으로 발전할 수 있을 것이다.

둘째로, 장차법은 ‘정당한 편의’와 ‘과도한 부담’이라는 개념을 동시에 명시함으로써 장애인의 사회적 권리보장과 편의제공 의무이행주체의 책임면제를 동시에 추구하려 한다. 의무부과와 의무이행부담의 면제는 직접적으로 상충되는 개념이므로 현실적 맥락에서는 문제를 유발할 가능성이 높아 보인다. 그러나 이는 또한 고용주나 서비스제공자와 같은 의무이행주체와 차별의 경험당사자인 장애인 간의 합의를 필연적으로 유도하기도 한다. 차별에 대한 법원의 판결에 이르기까지 이 두 주체는 서로 각자 입장의 정당성 확보를 위해 노력할 것이며 이 과정은 현실성 있는 협상에 이르는 과정이 될 가능성이 높다. 이러한 과정에서 서비스제공자와 차별경험당사자는 문제해결을 위하여 서로 간 의사소통의 메커니즘을 최대한 동원할 것이며 이는 서로의 입장 차이를 이해하는데 큰 도움이 될

것이다. 사실상 소통의 의미가 크지 않을 정도로 사회적 지위의 편차가 컸던 비장애집단과 장애집단은 장차법을 계기로 ‘합리적 의사소통’(하버마스, 1997)을 경험할 것이며 이는 더 넓은 의미에서 사회 각 분야 간의 소통과 합의를 가능하게 할 대안적 관점을 만들어 낼 수도 있을 것이다.

## VI. 결론

본문에서 살펴본 바와 같이 장차법 제정과과정에서 드러나는 쟁점들은 장애에 대한 지배담론과 대안담론이 동시에 존재함을 보여준다. 장애를 바라보는 가장 전형적인 복지적 관점에서부터 동등한 시민적 권위를 강조하는 권리적 관점까지 장애를 이해하고 해결하려는 입장은 다양하다. 또한 장애를 어떻게 정의하고 어디까지를 장애인의 권리보장으로 보는가에 따라 법체계 안에서 명시되어지는 내용 또한 달라진다.

중요한 것은, 장차법의 목적자체가 사회 어느 분야에서나 비장애인과 동등한 기회를 부여하고 장애를 이유로 한 물리적·심리적 배제를 없애 장애인의 사회참여를 높이자는 것이며 장애인집단이 경험했던 많은 차별들을 없애는데 있다는 사실이다. 그러나 장차법을 구성하는 조항들 중 일부는 의도하지 않은 결과를 불러올 가능성을 내포하고 있다. 예를 들어 장차법 전문이 보장하는 편의의 내용 자체가 신체장애를 중심으로 구성되어 있다는 점은 장차법의 혜택을 직접적으로 받는 집단과 그렇지 않은 집단을 구분·분리하는 결과를 낳을 수도 있다는 것이다. 즉, 신체적 장애의 범주에서 벗어나거나 사회기관의 편의제공 범위가 필요충족의 수위에 미치지 못하는 장애인그룹이 생겨날 수 있다는 뜻이다. 이는 장애집단의 부정적 이미지가 혜택받지 못하는 장애인을 상대로 더욱 부정적이 될 가능성이 높을 뿐 아니라 장차법의 권리보호적 역할에 가장 많은 도움과 혜택을 받을 수 있는 ‘주 수혜 장애집단’ 또한 만들어낼 가능성이 높다는 것을 의미한다. 또한 필요충족을 위한 사회자원의 가치최대화에 초점을 맞추고 있는 복지중심적 관점으로 장애인을 위한 편의제공을 해석·실천하는 경우 한정된 사회복지자원을 두고 다양한 장애인집단이 경쟁하는 결과를 불러올 수도 있게된다.

이러한 염려스러운 점들 이면에 장차법의 긍정적 가능성 역시 크게 존재하는 것이 사실이다. 장차법제정을 계기로 본격화된 다양한 사회담론의 충돌과 경쟁은 기존의 부정일변도였던 지배적 장애담론에 균열을 가져올 수 있다. 장차법에서 명시하는 편의제공의 역할은 사회참여에서 경험하는 문제들을 없애는데 목적이 있으므로 그동안 장애인 개인의 한계로 인식되어진 많은 사회적 문제를 해결하게 될 것이다. 이는 장애인 개인과 집단의 긍정적 이미지를 확대하여 개인의 문제로만 인식되어 낙인을 찍히게 만들던 사회의 관점을 긍정적으로 바꿀 수 있음을 의미한다. 동시에 장애의 의미 역시 ‘능력이 모자라거나’ ‘효율성이 떨어지는’ 등의 부정적 의미에서 ‘다른 특성을 가진’ 등의 다름과 다양성을 강조하는 긍정적 의미를 강조할 수 있게 되었음을 의미한다.

분명한 것은, 장차법이 사회제도권 내에서의 대안담론을 인정하고 확산시키는 효과를 내기 위해 중요한 역할을 담당해야 한다는 점이다. 이를 위해서는 첫째, 장애인은 비장애인과 동등한 권리를 가진 사람이라는 인식을 사회에 확산시킬 수 있어야 하고 둘째, 장애인차별을 반대하는 대안담론의 지지자들을 규합할 수 있는 메커니즘이 되어야 하며 셋째, 장애인의 권리보장과 서비스제공자의 지원이 현실성 있는 조화를 이루어 사회 각 분야의 합의 도출을 가능하게 하여 새로운 문화를 안착시킬 수 있어야 할 것이다.

강민희는 영국 리즈대학에서 장애학 석사와 사회정책학 박사학위를 받았으며, 현재 보건사회연구원 에서 부연구위원으로 재직 중이다. 주요관심분야는 장애인정책을 포함한 소수자복지정책, 인권정책이며, 현재 여성장애인의 역량강화, 장애인장기요양, 장애인복지인프라 등에 관련한 연구를 수행하고 있다 (E-mail: kangmh@kihasa.re.kr).

## 참고 문헌

- 강민희(2007). Emerging discourses on the emancipation of Korean disabled women, *특수교육저널 이론과실천*, 8(3).
- 맥도넬 다이안(1992). *담론이란 무엇인가: 알튀세 입장에서의 푸코·포스트맑시즘 비판*. 도서출판 한울.
- 서덕희(2003). “교실붕괴”기사에 대한 비판적 담론 분석: 조선일보를 중심으로. *교육인류학연구*, 6(2).
- \_\_\_\_\_(2006). “교실붕괴”이후 신자유주의 교육담론의 형성과 그 저항: 홈스쿨링에 관한 담론분석을 중심으로. *교육인류학연구*, 16(1).
- 양운덕(2003). *미셸푸코*. 도서출판 살림.
- 오정진(2003). 성에관한 법적담론의 전개와 전망. *법철학연구*, 6(2).
- 윤평중(1988). *담론이론의 사회철학*. 문예출판사.
- 이기형(2006). 담론분석과 담론의 정치학: 푸코의 작업과 비판적 담론분석을 중심으로. *언론과 사회* 14(3).
- 이정우(2005). “담론의 매혹, 주체들의 백가쟁명”. <한계레>, 2005. 11. 27.
- 푸코 미셸(1981). *감시와 처벌*. 오생근 옮김. 나남출판.
- 하버마스 위르겐(2006). *의사소통행위이론*. 장춘익 옮김. 나남출판.
- 한상수(2007). *욕망, 담론, 법*. 담론 21.
- 한상희(2004). 장애인 인권의 법적 지초에 대한 고찰. *국제인권법*(7).
- Barnes, C., & Mercer, G. (2003). *Disability: Key concept*. Polity.
- Campbell, J., & Oliver, M. (1996). *Disability Politics: Understanding our past, changing our future*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Oxford: Blackwell.
- Finkelstein, V. (1980). *Attitudes and Disabled People*. Genova: World Health Organisation.
- French, S., & Swain, J. (2004). 'Whose rgedy? Towards a personal non-tragedy view of disability in J. Swain et al. (Eds.) *Disabling Barriers—Enabling Environments* (second edition). Sage Publication.
- Ingram, D. (2006). Antidiscrimination, welfare, and democracy: towards a discourse-ethical understanding of disability law, *Social Theory and Practice*, 32(2).
- Kang, M. (2006). *The Politicisation of Disabled Women in South Korea: A Case study investigation*, Ph. D Theses, The University of Leeds.

- Oliver, M. (1990). *The Politics of Disablement*. London: Macmillan.
- Phillips, L., & Rose, N.(Eds.) (2003). *The Essential Foucault*, New York: The New Press.
- Potter, J. (1997). 'Discourse Analysis as a Way of Analysing Naturally Occurring Talk' in D. Silverman(2nd Ed.) *Qualitative Research: Theory, method and preactice*, pp.144-160. The Hague, Netherlands: Mouton.
- Sabbaqh, D. (2007). *Equality and Transparency: A strategic perspective on affirmative action in American law*, Palgrave Macmillan.
- Silvers, C. L., et al. (1998). *Disability, Difference, Discrimination: Perspectives on justice in bioethics and public policy*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Simons, J. (1995). *Foucault and The Political*, Routledge: New York.
- TenBroek, J., & Matson, W. F. (1966). The disabled and the law of welfare, *California Law Review* (54).

## Analyzing Disability Discourse through the Process of Enactment of Disability Discrimination Act in Korea

Minhee Kang

*Korea Institute for Health and Social Affairs*

This article focuses on the analysis of disability discourse in Korean society through the points of issue emerging from the process of enactment of Code of Practice(Disability Discrimination Act: DDA). Through this study, it has been explored that the disability discourses exist in various forms and that they collide or compete with one another in a different context. As a conclusion it is emphasized that most importantly Disability Discrimination Act should play a key role in spreading counter-discourse of disability in a legal system. For doing that, DDA should be a legal mechanism through which the ways to guarantee the rights of disabled people can be positively developed.

**KEY WORDS** Discourse, Counter-Discourse, Ideology, Utilitarian Welfarism, Reasonable Discrimination

