



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위 논문

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및
인권보장 조례」의 현황과
개선방안에 관한 연구

제주대학교 행정대학원

행정학과 사회복지전공

강 동 효

2015년 6월

「제주특별자치도 장애인 차별금지
및 인권보장 조례」의 현황과
개선방안에 관한 연구

지도교수 진 관 훈

강 동 효

이 논문을 사회복지학 석사학위 논문으로 제출함

2015년 6월

강동효의 사회복지학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____인

위 원 _____인

위 원 _____인

제주대학교 행정대학원

2015년 6월

- 목차 -

국문초록	V
I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 의의와 범위	4
3. 연구방법	5
1) 연구분석의 틀	5
2) 문헌연구 및 타 지방자치단체 조례 비교	6
3) 전문가 심층면접	7
II. 이론적 고찰	9
1. 장애와 장애인	9
1) 장애인을 뜻하는 단어	9
2) 의료적 모델과 사회적 모델	13
3) 장애 개념의 변화	15
2. 인권	17
3. 차별금지	23
4. 선행연구 고찰	27
III. 제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례 실태분석	31
1. 조례내용 및 분석	31
1) 제정배경	32
2) 조례내용 분석 및 현황	35
3) 문제점 및 개선방안	49
2. 전문가 심층면접 결과 분석	54

3. 국내 장애인인권 관련 조례 분석	60
1) 내용 및 분석	60
2) 제주특별자치도 조례와의 비교	69
4. 관련 법률 및 국제인권규범 분석	73
1) 관련 법률 내용 및 분석	73
2) 국제규범 내용 및 분석	76
IV. 결론	78
1. 연구요약	78
2. 제언	79
3. 연구의 한계	82
참고문헌	83
Abstract	87

- 표 목차 -

<표 1> 제주특별자치도내 장애인 유형별, 등급별 등록 현황(2015. 3월 현재)	4
<표 2> 면접대상자 관련 일반사항	7
<표 3> 면접지 구성	8
<표 4> 장애인의 종류 및 기준	11
<표 5> 장애의 의료적 모델과 사회적 모델의 비교	14
<표 6> ICF에서의 용어사용의 예	15
<표 7> ICF의 개요	16
<표 8> 기본권의 성질과 유형	18
<표 9> 인권의 이행체계	21
<표 10> 장애인차별금지법상 지방자치단체의 의무	33
<표 11> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 신·구조문 대비표	40
<표 12> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 중, ‘제1장: 총칙’의 주요내용	41
<표 13> 장애인의 사회참여 확대핵심과제 세부사업별 예산계획	46
<표 14> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 중, ‘제2장: 장애인 차별금지 및 인권보장 정책’의 주요내용	47
<표 15> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 중, ‘제3장: 장애인 차별금지 및 인권보장위원회’와 ‘제4장: 보칙’의 주요내용	49
<표 16> 전국 지방자치단체의 장애인 인권조례 입법현황(2015. 6월 기준)	61
<표 17> 「광주광역시 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」의 주요내용	63
<표 18> 「서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례」의 주요내용	66
<표 19> 서울특별시와 광주광역시가 현재 운영 중인 장애인인권센터 현황(2015. 6월 기준)	70
<표 20> 서울특별시·광주광역시·제주특별자치도의 관련 위원회 비교	71

- 그림 목차 -

<그림 1> 연구분석의 틀	6
<그림 2> 제3기 지역사회복지계획의 비전 및 전략목표	44
<그림 3> 장애인의 사회참여 확대핵심과제의 내용과 추진 방향	46

<국문초록>

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 현황과 개선방안에 관한 연구

제주대학교 행정대학원 사회복지전공

강 동 호

지도교수 진 관 훈

본 연구의 목적은 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 제정 이후, 분석틀을 통하여 조례의 이행현황과 개선방안 등에 대해 알아보고, 정책 제언에 대하여 살펴보는 것이다. 이를 통하여, 제주특별자치도 장애인인권 향상을 위한 개선방안 모색을 할 수 있을 것이다.

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」를 분석하기 위해 타 지방자치단체의 장애인 인권과 관련한 조례의 비교 및 분석, 인권관련 국내·국제 규범들과 헌법에 명시된 관련 조항들에 관하여 조사를 진행하였다. 그리고 더욱 생생하고 구체적인 조례 추진경과와 관련 자료를 확보하기 위하여 관련 전문가에 대한 심층면접을 시행하였다.

이론적 배경을 다루는 부분에서는 장애와 장애인 그리고 인권, 차별금지에 대한 의미를 알아보았다. 선행연구 고찰을 통해 장애인 인권 및 차별금지에 대한 의미와 주요내용을 파악하였고, 3장을 통하여 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 구체적인 분석과 전문가 면접을 통해 지역 내 장애인 인권의 실효성 확보방안에 대해 연구하였다.

본 연구는 구체적인 조례 추진경과와 관련 자료를 확보하기 위하여 관련 전문가에 대한 심층면접을 시행하였다. 전문가 심층면접 분석 결과, 면접자 모두 조

례가 현 상황에서는 ‘선언적 의미의 조례’로 한정됨에 대해 아쉬움이 나타났다. 인권센터 누락 부분에 대한 논의가 많았으며, 복지위원회의 대행 여부에 대해서도 반드시 독립적인 위원회가 설립해야 함을 강조하였다.

지방자치단체 중 서울특별시와 광주광역시의 관련 조례를 비교분석하여 제주 특별자치도 관련 조례와의 연계방안에 대하여 연구를 진행하였고, 이를 통해 장애인인권센터와 위원회 구성에 대한 필요성을 인식할 수 있다. 그리고 본 조례의 토대라 할 수 있는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「장애인복지법」을 분석하고 국제규범에 대한 분석을 추진하였다.

이러한 연구를 통한 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 신속한 관련 기본계획 수립이 필요, 둘째, 위원회의 독립 혹은 현 위원회의 역할 강화, 셋째, 조례에 관한 감시체계 구성이 필요하며, 넷째, 인권센터 설치 및 인권 전담사무관 배정, 다섯째, 지금보다 넓은 대상과 회수의 인권교육 시행이라는 정책적 제언을 끌어낼 수 있다.

본 연구를 통한 정책적 제언은 지방자치단체장과 주민에게 장애인 인권보장 및 증진에 대한 제도적 방법을 제시하였다는 점에 연구의 의의를 찾을 수 있다. 장애인인권 나아가 지방자치제도에 속한 주민 모두의 인권 가치인식을 통하여, 지역 내에서의 삶의 질 발전이 이루어질 수 있게 된다.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

인권은 인간의 가치와 존엄성이 침해되는 상황을 변화해보고자 하는 인간의 끊임없는 노력으로 형성되고 발전되어온 개념이라 할 수 있다. 인권을 보호하고 지켜야 하고 발전시켜야 하는 의지가 국제적으로 확인된 계기는 모순적이게도 유대인을 비롯해 집시, 장애인, 성 소수자 등이 나치 정권과 그 협력자들에 의해 역사적 비극을 겪고 난 후로서, 이러한 비참하고 끔찍한 모습이 다시는 일어나지 않게 하도록 유엔은 1948년 세계인권선언을 채택하였다¹⁾.

세계인권선언은 오늘날 사회권과 자유권이라고 부르는 다양한 인권을 포괄하고 있으며, 수많은 국가의 헌법과 각국 기본권의 근간에 영향을 주었다. 그러나 세계인권선언은 법적 구속력을 가지는 조약은 아니었다. 그 후 18년이 지나서야 비로소 선언의 내용이 명시적으로 법적 구속력을 가지도록 국제인권규약을 제정하였다. 이 규약들은 자기결정권, 남성과 여성 간의 평등원리와 성별·인종·종교로 인한 차별금지, 불가분성의 원리의 세 가지 공통요소를 가지고 있다²⁾.

인권은 누구나 동등하게 누려야 할 당연하고 보편적인 가치로 중요시되고 있다고 하였으며, 이는 사회구성원 모두로부터 인정되고 보장되어야 그 효력이 발생한다 할 수 있다. 과거는 사회적 약자의 인권에 대한 관심이 부족했으나 현재는 이들의 인권에 대한 관심이 증가하고 있으며, 이를 반영하듯 이와 관련된 법률이 지속해서 만들어지고 있다. 이후 장애인인권은 지속해서 언급됐으나 그 속을 들여다보면, 사회적 편견과 국민의 인권수준에 의해 장애인의 인권이 결정됐다. 장애인을 동등한 사회구성원으로 받아들이지 않고 배제의 대상으로 인식하였으며 격리 및 수용의 대상으로 인식됐다³⁾.

1) 서울대학교 인권센터 http://hrc.snu.ac.kr/information/cont_0201.php

2) 한국장애인개발원. 2014. 「장애인거주시설 인권매뉴얼」.

이런 의식의 반영으로 박윤근·한은영(2014)은 이전의 법에서는 장애인을 사회복지 복지의 수혜 및 보호 대상으로 보고 기본적인 생활 유지를 위한 서비스를 제공하는 데 중점을 두었다면, 현재는 인권 및 권리 등 기본적으로 인간으로서의 누려야 하는 것들에 대한 관심이 드러났다고 강조하였다. 2007년 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」이 제정되었으며, 2009년 1월 UN의 ‘장애인권리협약’이 국내에 발표된 이후, 이러한 제도적 조치들은 강제성 부족으로 지역사회 내에서의 실천에 대한 관리·감독, 제재가 어려워 장애인 인권문제가 완벽히 해결되지는 않았지만, 이슈를 만들어 내고 장애인 인권에 관한 사회와 대중의 관심과 참여를 유도하는 데 도움이 제공하였다고 하였다. 이후 장애인 인권에 대한 관심과 더불어 ‘장애인 당사자주의’가 강조되고, 장애인복지를 바라보는 시각이 ‘인권’ 중심의 패러다임으로 전환되는 양상을 보이게 된다.

결국, 인권은 삶의 모든 측면을 포함하며, 인권의 실현을 통해 모든 인간은 자유, 평등, 인간 존중이 보장되는 가운데 자신의 삶을 자율적으로 결정할 수 있는 주체적 인간으로 성장할 수 있다⁴⁾.

우리나라는 그동안 법·제도적인 측면에서 인권보호와 증진을 위한 다양한 정책을 추진했다. 즉, 자유권 영역에서 생명, 거주 이전, 사상 및 양심, 종교, 언론, 출판, 집회, 정치참여 등에 대한 국가적 제한을 축소하여 개인의 자유를 확대하였고 필요한 경우 이를 적극적으로 보호하기 위해 노력해 왔다. 이와 같은 인권 증진을 위한 노력으로 인권상황은 지속해서 개선되는 추이를 보인다(국가인권위원회, 2013).

한편, 우리나라는 1987년 개정된 헌법 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 명시한다.

또한, 2005년에 개정된 「국가인권위원회법」 제2조 제1항은 “인권이라는 정의

3) 이익섭. 2004. 세계 인권선언과 국제 장애인 권리조약. 「한국장애인복지학」의 내용을, 박윤근·한은영. 2014. 「전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석」. 한국장애인복지학, vol. 26. p.28에서 재인용

4) 국가인권위원회. 2014. 「인권과 지방자치」. p.2

는 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.”고 정의하였다. 이러한 정의는 인권을 결국 국내법에 의한 법적 권리로서의 성질뿐 아니라 자연권적인 인간으로서의 권리를 폭넓게 수용하는 것이라 할 수 있다. 「국가인권위원회법」은 “평등권 침해의 차별행위”에 대해 고용이나 교육에서의 차별대우를 금지하고, 성희롱 등을 금지하도록 정의하고 있다(한국장애인개발원, 2014).

통계청의 2013년 사회조사 결과에 따르면, 우리 사회의 생활 전반에 걸친 장애인 차별 정도를 조사한 결과, 차별이 심하다고 생각하는 사람이 전체의 66.5%에 분포도를 나타냈다. 전체 응답자의 30.6%는 별로 없다고 응답하였고, 전혀 없다는 응답자는 2.9%의 소수만이 답하였다⁵⁾.

이는 곧, 장애인에 대한 차별이 비단 장애인당사자만이 체감하는 것이 아닌, 우리 사회 전반에 걸쳐 장애인 차별과 인권인식의 심각성을 같이하고 있다는 의미로 해석할 수가 있다. 그리고 통계청의 본 조사결과는 제주특별자치도의 장애인 차별 및 인권상황과도 그 맥락을 같이한다는 의미가 있다.

본 연구의 목적은 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 제정 이후, 분석틀을 통하여 조례의 이행현황과 개선방안 등에 대해 알아보고, 정책 제언에 대하여 살펴보는 것이다. 그리고 이를 통하여, 제주특별자치도 장애인 인권향상을 위한 개선방안을 알아보고, 장애인 인권증진에 이바지하고자 하는 것이 목적이다.

구체적 목적을 살펴보면

첫째, 이론적 배경을 통해 장애와 장애인 그리고 인권, 차별금지에 대한 의미를 알아보고

둘째, 기존 연구자들의 자료를 검토하여 장애인 인권 및 차별금지에 대한 의미와 주요내용을 알아보며,

5) 통계청. 2013 「2013년 사회조사 결과(복지·사회참여·문화와 여가·소득과 소비·노동), 2013.12.04」. p.12

셋째, 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 구체적인 분석과 전문가 면접을 통해 지역 내 장애인 인권의 실효성 확보방안에 대해 연구하였다. 그리고 이를 바탕으로 제주특별자치도 내 장애인인권을 증진할 수 있는 밑바탕이 될 수 있도록 정책적 제언을 하고자 한다.

2. 연구의 의의와 범위

2014년 12월 기준으로, 보건복지부에 따르면 전국의 등록 장애인은 2,494,460명으로 대한민국 전체인구 50,423,955명의 약 5%에 이르고 있다. 2004년 1,610,994명에서 2008년 2,246,965명으로 10여 년 동안 800,000여 명이 늘어난 것을 고려하면, 급속하게 꾸준히 증가하는 추세이다. 제주특별자치도와 보건복지부에 따르면 제주특별자치도 내 거주하는 등록 장애인은 2008년 28,393명, 2014년 32,989명에서 꾸준히 늘어나 2015년 3월 현재 33,002명으로 나타났다.

<표 1> 제주특별자치도 장애인 유형별·등급별 등록 현황(2015. 3월 현재)

구분	소계	1급	2급	3급	4급	5급	6급
합계	33,002	3,289	4,310	5,954	5,157	6,427	7,865
제주시	22,845	2,435	2,982	4,235	3,487	4,327	5,379
서귀포시	10,157	854	1,328	1,719	1,670	2,100	2,486

자료: 제주특별자치도 노인장애인복지과. 2015.

본 연구는 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 내용과 운용이 본연의 기능 및 역할을 하기에 불충분하고 실효적이지 않으며, 확실한 관철능력을 행하지 못하고 있다는 전제에서 출발하였다.

한편, 본 연구는 인권보장과 차별금지의 이해를 위해 관련 문헌조사를 통해 선행연구를 파악하였다. 그리고 연구에 필요한 통계자료는 국가기관 또는 관련 단체의 것을 참조하였다.

연구의 범위로는 국내규범은 장애인인권 관련 법률과 지방자치단체의 조례 등으로 하였다. 국제규범은 UN의 장애인 인권관련 규범으로 하였다.

3. 연구방법

1) 연구분석의 틀

본 연구는 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」를 분석하기 위해 타 지방자치단체의 장애인 인권과 관련한 조례의 비교 및 분석, 인권관련 국내·국제규범들과 헌법에 명시된 관련 조항들에 관하여 조사를 진행하였다. 그리고 더욱 생생하고 구체적인 조례 추진경과와 관련 자료를 확보하기 위하여 관련 전문가에 대한 심층면접을 시행하였다.

이를 바탕으로, 본 조례의 이행현황 점검 및 조례의 개선점을 도출하였고, 분석을 통해 얻은 자료들을 토대로 조례가 더욱 구체화하고 실체화될 수 있는 정책 제언을 찾아보았다. 도출된 정책 제언은 제주특별자치도 장애인의 인권증진에 조금이나마 이바지할 수 있을 것이다. 이를 정리하면 다음과 같이 <그림 1>로 나타낼 수 있다.

<그림 1> 연구분석의 틀



2) 문헌연구 및 타 지방자치단체 조례 비교

문헌연구를 진행하면서, 세부적으로는 해당 조례의 구체적 내용 파악을 위하여 각종 토론회 자료, 국가인권위원회 및 관련 기관 등에서 발간한 각종 보고서, 통계자료 등과 이와 관련되는 논문들을 분석하였다. 그리고 각종 법령과 지방자치단체별 조례의 검색은 "국가법령정보센터(www.law.go.kr)"를 활용하였다⁶⁾.

타 지역의 관련조례는 광역 지방자치단체 중 「광주광역시 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」, 그리고 인구가 가장 많은 「서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례」와 전국 기초지방자치단체 중 최초인 2013년 12월에 제정된 「광주광역시 광산구 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」를 주요 비교조례로 정하여 제주특별자치도의 조례를 비교분석 하였다.

그리고 2012년에 각 지방자치단체장을 대상으로 한, ‘인권 기본조례 제·개정 권고’와 관련하여, 국가인권위원회에서 제시한 「인권 기본조례 표준안」을 참고하였다.

6) 조례 분석과 관련, 기존 선행연구에서는 ‘자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)’을 주로 사용하였다. 지방자치단체가 조례를 제정하게 되면 “자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)”에 해당 자료를 등록하고 있으나, 지자체별 등록 속도가 상이하여, 보다 정확한 분석에 차질이 있었다. 본 연구에서는 주로 국가법령정보센터(www.law.go.kr)를 활용하였다.

3) 전문가 심층면접

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 관련이 있는 지역 내 장애인복지 관련 전문가를 면접자로 선정하였다. 대상은 주로 장애인인권 및 장애인차별을 다루는 관련 전문단체의 전·현직 대표들과 심층면접을 진행하였다. 나이와 성별에 제한을 두지 않았으며, 면접자들의 일반사항은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 면접대상자 관련 일반사항

연번	면접 일자	성별	소속	면접시간
면접자 1	2015.03.19	여	장애인상담소	56분
면접자 2	2015.03.25	남	장애인인권단체	45분
면접자 3	2015.06.16	남	장애인인권단체	53분
면접자 4	2015.06.17	남	장애인미디어센터	51분

면접 방법으로는 본 조례에 대한 의견을 나누기 위해 사전에 면접 참가자에게 연구의 취지와 목적을 설명하였고, 승인을 받은 후 면접일정에 대해 협의를 하였다. 자세한 일정을 조정한 뒤, 면접자를 찾아가 동의하에 녹음 및 기록을 진행하는 형식으로 이루어졌다.

본격적인 면접을 진행하기에 앞서, 라포형성을 위해 최근 지역 내의 주요소식에 대해 가벼운 이야기를 나누며 유대감을 형성할 수 있었다. 이 후, 제작된 면접지를 바탕으로 연구자가 조사 주제에 대해 질문을 하면 이에 면접자는 답을 하는 형식으로 진행하였다.

60분 이내로 면접을 진행할 수 있도록 최대소요시간을 미리 안내하여 면접자

의 일정에 차질이 없도록 면접이 이루어질 수 있었다. 면접시간은 45분~60분 정도가 소요되었다.

면접에서는 참가자의 의견을 구조화하지 않고, 제한 없이 자유롭게 조사 주제에 대해 의견을 나누었다. 연구의 주제에 관해 대화를 나누다가 자연스럽게 세부사항에 대한 자세한 면접자의 의견을 들을 수 있었다.

그리고 본 조례의 현황과 개선방안에 관하여 알아보기 위하여 연구자는 주제와 내용을 <표 3>과 같이 준비하였다. 면접지의 주요 내용으로는 본 조례의 제정과정 및 평가, 지역 내 인권실태, 본 조례의 보완사항과 장애인인권 증진에 대한 제언 등으로 이루어졌다.

<표 3> 면접지 구성

연번	주제	세부사항
1	조례 제정의 과정과 배경	- 조례 제정과정 - 인권센터의 설립 - 위원회의 구성
2	본 조례의 상황과 평가	- 조례에 대한 평가 - 제주도정에 대한 견해
3	지역 내 현 인권상황에 대한 평가	- 도내 전반적인 인권실태 - 도내 장애인 인권·차별 실태
4	지역 및 본 조례의 보완	- 현재 미비점 및 보완사항
5	인권증진을 위한 제언	- 제언

녹음된 녹음자료와 필기한 자료들을 모아서 그 내용을 종이에 기록하고 주제에 따른 분류와 유형화를 진행하였다. 녹음자료는 유의미하다고 판단되는 자료들을 기록하였다. 의미가 불분명하거나 녹음상태가 정확하지 않은 부분 등은 면접자료 처리 과정에서 제외하였다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 장애와 장애인

1) 장애인을 뜻하는 단어

과거 장애를 가진 사람을 병신(病身), 폐질자(廢疾者), 불구자(不具者)라 불리는 시기가 있었다. 1981년, 심신장애자복지법이 제정되며 일본에서 사용하는 장해자(障害者)를 응용하여 ‘심신장애자’를 사용하였으나, 자(者)의 의미가 ‘놈’이라는 부정적이라는 의견이 분분하였다. 이에, 1989년 장애인복지법으로 개정과 동시에 사람 인(人)을 사용하여 지금의 장애인(障礙人)이라는 용어에 이르게 된다.

최근에는 친근한 이미지를 사용하기 위해 ‘장애우’라는 표현을 사용하는 경우도 볼 수 있다. 그러나 ‘우(友)’라는 한자어가 ‘벗’의 의미이므로 인칭의 부정확이 발생하고, 동정과 도움을 받는 이미지가 연상될 수 있으므로 사용을 자제하는 움직임이 관련 전문가들로부터 일어나는 추세이다.

조한진(2011)은 그의 논문연구에서, 나기(Nagi)의 이론을 바탕으로 특정 환경에서 개인에게 기대되는 사회적으로 규정된 과업(task)과 역할(role)을 수행하는 데 있어서의 무능력이나 제한을 서술하기 위하여 ‘장애’를 설명하였다. 여기서, 과업(task)이란 개인이 물리적 세계와 상호작용하는 특정의 신체적·정신적 활동이며, 역할(role)은 사회제도에서 개인의 참여방식에 따라 조직된다고 논하였다. 장애에 관한 논의는 일반적으로 전형적인 과업·역할이 정신적·신체적 제한 때문에 어떻게 변화되는지에 관련된다. 한편 그는, 장애의 평가는 신체적 질환, 손상, 또는 기능적 제한의 평가보다 훨씬 더 어렵다는 결과를 끌어냈다. 신체적 손상 또는 기능적 제한은 검사를 통하여 결정할 수 있으나, 장애의 결정은 기능적 제한이, 평상시 과업·역할의 요건 및 타인(가족, 친구, 서비스 제공기관 등)의 반응 혹은 기대와 같은, 그 사람의 주위 환경에서의 다른 요소와 어떻게 상호작용

하는가에 달려 있기 때문이라고 논하였다⁷⁾.

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에서는 장애를 “신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태”라고 정의하고 있다. 「국가인권위원회법」에서는 장애의 정의를 위의 정의와 조금은 다른 “신체적·정신적·사회적 요인으로 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 상태”라 정의하며 장애의 사회적 요인에 관해 기술하는 것이 그 차이점이라 할 수 있다.

유태완 등(2010, p.16)의 저서에 따르면, 미국에서는 비장애인에 대한 호칭을 장애인의 관점에서 붙이기도 하는데, 비장애인을 ‘일시적으로 유능한 사람(temporary able-bodies)’ 또는 ‘제3의 장애인(third-party handicapped)’이라고 칭하기도 한다.

미국의 장애인법(American with Disability Act, 이하 ADA)에서는 ‘개인의 주요한 일상생활의 어느 한 부분 또는 그 이상의 치명적인 제한을 가져오는 신체적 또는 정신적 손상, 그러한 손상의 기록, 그러한 손상을 가지고 있다고 간주하는 것’이라고 장애를 정의하고 있다. 즉, 현재 상황만이 아닌 과거와 미래의 장애를 포함하는 의미를 부여한다는 것을 볼 수 있다⁸⁾.

다음의 <표 4>는 장애인복지법에 따른 우리나라 장애인의 종류와 기준에 관한 설명이다. 장애인복지법에 따른 우리나라는 장애유형을 총 15가지로 분류하여 정의하고 있다. 그리고 장애등급은 1급부터 6급에 이르며, 통상적으로 1급부터 3급까지를 ‘중증장애인’이라 명하며 정부와 지방자치단체에서는 각종 정책적 지원, 공공요금 할인, 세제혜택에서의 감면 등을 시행하고 있다.

시대의 변화와 성숙도에 따라 앞으로의 장애인 정의 및 장애유형의 형태 및 모습은 지속해서 바뀌어 가게 될 것이다.

7) Nagi, S. Z. 1965, 1969. 조한진. 2011. 「장애등급의 문제를 넘어 - 장애의 정의·분류·측정」. 재활복지 Vol 15. 한국장애인재활협회 부설 재활연구소. p.6에서 재인용

8) 박나원. 2010. 「우리나라 장애인차별금지법의 제정과정과 개선방안에 관한 연구」. p.11

<표 4> 장애인의 종류 및 기준

연번	종류(유형)	기준
1	지체장애인	가. 한 팔, 한 다리 또는 몸통의 기능에 영속적인 장애가 있는 사람 나. 한 손의 엄지손가락을 지골(손가락 뼈) 관절 이상의 부위에서 잃은 사람 또는 한 손의 둘째 손가락을 포함한 두 개 이상의 손가락을 모두 제1지골 관절 이상의 부위에서 잃은 사람 다. 한 다리를 리스프랑(Lisfranc : 발등 뼈와 발목을 이어주는) 관절 이상의 부위에서 잃은 사람 라. 두 발의 발가락을 모두 잃은 사람 마. 한 손의 엄지손가락 기능을 잃은 사람 또는 한 손의 둘째 손가락을 포함한 손가락 두 개 이상의 기능을 잃은 사람 바. 왜소증으로 키가 심하게 작거나 척추에 현저한 변형 또는 기형이 있는 사람 사. 지체에 위 각 목의 어느 하나에 해당하는 장애정도 이상의 장애가 있다고 인정되는 사람
2	뇌병변장애인	뇌성마비, 외상성 뇌손상, 뇌졸중 등 뇌의 기질적 병변으로 인하여 발생한 신체적 장애로 보행이나 일상생활의 동작 등에 상당한 제약을 받는 사람
3	시각장애인	가. 나쁜 눈의 시력(만국식시력표에 따라 측정된 교정시력을 말한다. 이하 같다)이 0.02 이하인 사람 나. 좋은 눈의 시력이 0.2 이하인 사람 다. 두 눈의 시야가 각각 주시점에서 10도 이하로 남은 사람 라. 두 눈의 시야 2분의 1 이상을 잃은 사람
4	청각장애인	가. 두 귀의 청력 손실이 각각 60데시벨(dB) 이상인 사람 나. 한 귀의 청력 손실이 80데시벨 이상, 다른 귀의 청력 손실이 40데시벨 이상인 사람 다. 두 귀에 들리는 보통 말소리의 명료도가 50퍼센트 이하인 사람 라. 평형 기능에 상당한 장애가 있는 사람
5	언어장애인	음성 기능이나 언어 기능에 영속적으로 상당한 장애가 있는 사람

6	지적장애인	정신 발육이 항구적으로 지체되어 지적 능력의 발달이 불충분하거나 불완전하고 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활에 적응하는 것이 상당히 곤란한 사람
7	자폐성 장애인	소아기 자폐증, 비전형적 자폐증에 따른 언어·신체표현·자기조절·사회적응 기능 및 능력의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람
8	정신장애인	지속적인 정신분열병, 분열형 정동장애(여러 현실 상황에서 부적절한 정서 반응을 보이는 장애), 양극성 정동장애 및 반복성 우울장애에 따른 감정조절·행동·사고 기능 및 능력의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람
9	신장장애인	신장의 기능부전으로 인하여 혈액투석이나 복막투석을 지속적으로 받아야 하거나 신장기능의 영속적인 장애로 인하여 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람
10	심장장애인	심장의 기능부전으로 인한 호흡곤란 등의 장애로 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람
11	호흡기 장애인	폐나 기관지 등 호흡기관의 만성적 기능부전으로 인한 호흡기능의 장애로 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람
12	간장애인	간의 만성적 기능부전과 그에 따른 합병증 등으로 인한 간기능의 장애로 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람
13	안면장애인	안면 부위의 변형이나 기형으로 사회생활에 상당한 제약을 받는 사람
14	장루·요루 장애인	배변기능이나 배뇨기능의 장애로 인하여 장루 또는 요루를 시술하여 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람
15	뇌전증(간질) 장애인	뇌전증에 의한 뇌신경세포의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람

출처: 장애인복지법 시행령 제2조 [별표1], 2014.06.30. 시행기준.

2) 의료적 모델과 사회적 모델

의료적 모델을 설명하는 여러 연구 중, 유동철(2013)의 연구를 살펴보자면, 의료적 모델이란 신체 및 정신 구조와 기능 등 이른바 ‘해부학적 차원’에서의 손상과 결함의 의미임을 알 수 있다. 즉, 신체 부위의 손상에 따라 기능 상실이 발생하게 되고, 이에 따른 장애의 정의가 이루어지게 된다. 의료적 모델에 따르면 물리적인 기준을 적용하기 때문에, 매우 엄격하고 분명하다는 특징이 있다.

본 모델의 관점은 의료전문가에 의한 ‘개별적 치료’라는 형태의 의료적 보호를 해결책으로 제시하며 장애와 관련한 현상의 초점을 ‘개인의 더 나은 적응과 행위의 변화’에 둔다고 논하고 있다. 그러므로 주요핵심은 보호(care)이며 장애를 완화할 수 있는 건강보호정책(health care policy)에 그 중점을 가진다.

위에서 언급한 ‘보호’를 보다 명확히 하기 위해 본 모델에서는 의학적 절차와 검증을 통해서 장애인을 구별 및 분류화하고 엄격히 선정된 이들에게 복지조치를 한다.

이와 달리, 사회적 모델은 장애의 원인이 곧 사회에 혹은 사회적 환경에 있다고 바라보는 이론을 뜻한다. 의료적 모델이 장애를 ‘개인의 비극’에 의미를 부여한다면, 사회적 모델은 개인의 장애를 기존사회가 사회적으로 불리한 상태를 만들므로, 장애를 사회의 책임으로 바라보는 시각을 의미한다. 이에 따라 장애와 관련한 해결이 이루어지기 위해서는 사회정책 목표를 사회참여 기회를 막는 것에 대한 제거에 두는 것이 필요하다는 이론이다.

즉, 본 모델은 장애인에 대한 사회적 시각을 그대로 표현한다고 볼 수 있다. 이는 즉, 장애인을 배제하는가, 아니면 동등한 주체로 인정하는가에 따라 장애를 규정짓는다고 볼 수 있다. 따라서 해당 사회의 사회문화적 상황이 반영된다는 특성을 가진다고 할 수 있다⁹⁾.

인권이 존중되는 사회에서는 다수에 의해 구성되는 사회규범을 소수에게 강제해서는 안 된다고 인식한다. 그러한 사회는, 손상한 개인이 직면한 장애물이 개

9) 유동철. 2013. 「인권 관점에서 바라보는 장애인복지」. 학지사, p.74

인의 장애로서 연결되지 않고 모든 사회구성원에게 기회평등을 제공하지 못한 사회책임이라 볼 수가 있다¹⁰⁾. 국제사회의 인식은 이제, 기존의 ‘장애인의 개인적 대응’에서 ‘사회적 장벽의 제거’로 바뀌게 되었다. 그 배경에는 사회적 모델에 근거한 국제적 단위의 장애인운동이 있었기 때문이라고 할 수 있다¹¹⁾.

<표 5> 장애의 의료적 모델과 사회적 모델의 비교

	의료적 모델	사회적 모델
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 개인적 비극 이론 - 장애는 개인 안에 존재하는 개인적 문제 - 의료전문가의 역할은 신체적 및 지적 손상과 관련한 치료 혹은 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 억압 이론 - 장애인은 ‘장애를 초래하는’ 세상에 살고 있음 - 장애인은 적합하지 않은 물리적 환경과 부정적인 사회적 태도에 의해 사회에서 조직적으로 배제됨
관점	<ul style="list-style-type: none"> - 사회정책 목표: 장애인에게 현대사회의 구조에 맞추거나 적응할 수 있게 하는 것 - 장애인 대부분은 질 높은 생활을 희망함 - 전문가의 기술과 지식을 강조 - 장애인은 소위 ‘비장애인 세상’의 요구에 적응하고 관리·통제될 필요가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회정책 목표: 장애인에게 권한을 부여하는 환경을 만드는 것 - 장애인은 사회에서 조직적인 사회적 배제를 접함 - 사회변화는 장애인에게 시민으로서의 완전한 지위와 인권을 보장하기 위한 집단행동을 통하여 일어남 - 장애는 억압·개인의 권리와 선택·사회변화·권한 부여·정치와 본질으로 관계가 있음
연상 단어	<ul style="list-style-type: none"> - 개인적 문제 - 개인적 치료 - 전문가의 지배 - 편견 - 통제, 정책 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 문제 - 사회적 행동 - 개인적·집단적 책임 - 차별 - 선택, 정치

10) 이동우. 2007. 「장애인차별금지법 제정을 위한 사회적 토대: 미국장애인법과 관련하여」. 장애와 고용. 제 17권·제1호(통권 59호): 저자는 본 연구에서 “이러한 변화는 시혜적인 관점에서 벗어나 장애인의 권리와 사회통합을 이루기 위한 인식변화의 밑거름이 되는 것”(p.37)이라고 한다.

11) 이시카와 준·나가세 오사무 [공]편저 ; 조원일 역. 2009. 「(사회, 문화 디스어빌리티)장애학에의 초대」, p.21

자료: a) 조한진·강민희·정은·조원일·곽정란·전지혜·정희경. 2013. 「한국에서 장애학 하기」, p.85의 내용과,

b) 이시카와 준·나가세 오사무 [공]편저 ; 조원일 역. 2009. 「(사회, 문화 디스어빌리티)장애학에의 초대」, p.21을 결합하여 연구자가 재구성.

3) 장애 개념의 변화

국제기능장애건강분류(ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health, Geneva, ICF)는 2001년 세계보건총회(World Health Assembly)에 의하여 채택되었다. 조한진(2010)의 연구에서, ICF는 기존의 장애(disability)라는 용어를 손상(impairment) 및 활동 제한(activity limitation), 그리고 참여 제약(participation restriction)이라는 용어로 대체하여 설명했다. 본 분류에서 장애는 ‘건강 이상을 가진 개인과 그 개인의 정황적 요인에서 발생하는 상호작용의 부정적 측면’을 의미한다.

손상은 신체에 영향을 주는 상호작용이고, 활동 제한은 개인행동에 미치는 상호작용이며, 참여 제약이란 개인 생활경험에 영향을 주는 상호작용이다(Leonardi et al: 조한진, 2010에서 재인용).

<표 6> ICF에서의 용어사용의 예

건강 이상 health condition	손상 impairment	활동 제한 activity limitation	참여 제약 participation restriction
한센병	손발의 감각 상실	물건을 잡는 데 있어서의 어려움	낙인으로 인한 실업

자료: 조한진. 2011. 「장애등급의 문제를 넘어 - 장애의 정의·분류·측정」. 재활복지 Vol 15. 한국장애인재활협회 부설 재활연구소, p.10

ICF 분류는 장애에 대한 의료적·개별적 모델과 사회적 모델의 통합을 시도하였고, 상황적 요인들의 역동성을 강조함으로써 장애에 대한 개념체계를 구체화했다는 평가가 따르고 있다¹²⁾.

<표 7> ICF의 개요

구성요소	1영역: 기능과 장애		2영역: 배경 요인	
	신체기능 및 구조	활동 및 참여	환경요인	배경요인
영역	신체기능 및 구조	생활영역 (과업, 행동)	기능 및 장애에 외적영향을 미치는 요소	기능 및 장애에 내부적 영향을 미치는 요소
구성개념	신체기능의 변화 (생리적 변화) 신체구조의 변화 (해부학적 변화)	능력(capacity): 표준환경에서 의 과제수행 수행 (performance): 현재 환경에서의 과제수행	물리적, 사회적, 심리적 측면의 특징들이 미치는 촉진 또는 저해	개인의 특성이 미치는 효과
긍정적 측면	기능과 구조면에서 완전	활동참여	촉진요인	해당 없음
	기능			
부정적 측면	손상	활동제한 참여제한	방해요인 저해요인	해당 없음
	장애			

자료: WHO, 보건복지부. 2004.

12) 정면선·이경준, 2012. 「국내 장애인 인권관련 연구동향 분석과 제언」. 한국위기관리논집 8권 5호., p.146

ICF의 개념을 살펴보면, 장애나 건강상태보다 중요한 것은 과제수행이라고 정의하고 있다.

양선경(2009)은 ICF체계를 개인의 기능을 신체기능 및 구조, 활동 및 참여로 다원화하여 총체적인 접근을 시도했으며 복합적인 목적을 띤다고 평가하였다. 이 체계는 같은 환경에서도 개인에 따라 촉진요인이 되거나, 또는 방해요인이 될 수도 있다는 의미이다. 이처럼, ICF에서의 장애개념은 역동적이고 가변적인 특성을 가진다.

2. 인권

모든 인간은 인격(人格)을 지니고 있다. 유태완 등(2010)은 ‘장애인복지론’이라는 책에서 인격이란 법률상 독자적 가치가 인정되는 것을 말하며, 개인 심신(心身)의 변화에도 동일한 지속을 하는 자아의 개체를 의미한다고 논하였다. 그러므로 인격을 지닌 인간은 권리를 지니게 된다는 것이다.

국가인권위원회법 제2조에 의하면, 인권이란 “「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”라고 명시하고 있다¹³⁾.

인권은 천부인권사상 및 근대 인권선언들을 통해 그 틀이 형성되었으며, 국가가 인권의 정도를 임의로 결정할 수 없다는 것이 보편적인 개념이다. 근대의 인권개념은 자연권 사상과 맥을 같이하며 자유권만을 지칭하기도 하였다. 그러나 오늘날은 자유권과 아울러 정치적·사회적 인권으로 인권의 형태가 다양하게 인정되고 있다. 그리고 이는 국제인권법, 국제인권규약 및 다양한 협약 등을 통하여 인권의 보편성이 확장되었음을 보여주는 것이라 하겠다. 특히 사회적 인권의 인정은 장애인을 비롯한 사회적 약자들에 대한 보호를 인권의 내용으로 추가하

13) 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」에서의 장애인 인권보장을 살펴보면, “장애인 인권보장이란 헌법과 다른 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약, 국제관습법, UN장애인 인권선언 등에서 인정하는 장애인에 대한 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 확대시키는 것”이라고 정의하며, 국가인권위원회의 정의와 상당부분 동일함을 알 수 있다. 대부분의 지방자치단체들의 인권관련 조례에는 이와 같이 인권을 정의하는 조항이 포함되어 있다.

게 하였고, 이를 통해 장애인의 인권이 대두하기 시작했다. 장애인이 인권의 주체로 인정된다는 것은 장애인에 대한 인권 보장이 근대의 형식적 인권 보장에서 실질적 인권 보장으로 전환되었다는 것에서 의미를 나타낸다¹⁴⁾.

한편, 몇몇 국가에서는 인권에 대해 ‘기본권’이라는 보다 구체적인 형태의 모습을 갖추기도 한다. 그 구체적인 분류는 다음의 <표 8>과 같이 설명할 수 있다.

<표 8> 기본권의 성질과 유형

성질	유형	내용
포괄적 기본권	목적론적	인간의 존엄성과 가치, 행복추구권
	방법론적	법 앞에서의 평등
공민권적 기본권	자유권적 기본권	신체의 자유권: 생명권, 신체자유 사생활 자유권: 사생활의 비밀과 자유, 거주 이전·통신의 자유 정신적 자유권: 양심·종교·언론·출판·집회·결사·학문·예술의 자유
	경제적 기본권	재산권, 직업선택, 소비자의 권리
정치권적 기본권	정치권적 기본권	정치적 자유, 참정권
사회권적 기본권	사회권적 기본권	생존권, 근로권, 교육받을 권리, 환경권, 건강권
도구적 기본권	도구적 기본권	청원권, 재판청구권, 국가배상청구권, 국가보상청구권, 범죄피해구조청구권

자료: 국가인권위원회. 2011. 「장애인 인권증진 중장기계획 수립을 위한 장애유형별 실태조사」. p.22

장애인은 소수(小數)자이다. 소수자란 소수(小數)의 인구를 점유하는 집단이라고 논할 수도 있으나 반드시 수량만을 의미하는 것은 아니다. 일반적으로 소수자

14) 장영수, 2013, 「장애인인권의 접근방법」. 조경진, 2014, 「장애인 인권관련 규범에 대한 헌법적 고찰」 p.8에서 재인용

는 차별, 권력에서의 배제, 집단 정체성의 인식, 사회 구조적인 문제에 의한 정치성을 지닌다¹⁵⁾. 한 예로, 중동사회에서의 여성은 남성에 비해 수가 비슷하지만, 다양한 사회 혹은 문화의 참여(예를 들어, 외출 시 얼굴을 가려야만 하는 행동이나 남성 운동경기관람의 금지 및 일부 국가에서의 정치적 참여)에 제한을 받으므로 소수라 칭하고 있다.

그러므로 장애인은 우리 사회의 대표적인 소수자라 할 수 있다. 장애인은 손상과 질병이 없는 신체를 정상의 기준에서 바라보는 사회적 가치관에 의해 소수자로 규정되고 무력해지며 낮은 위치를 차지하게 되는 사람들이라 할 수 있다. 손상과 질병 자체가 문제이기보다 그것들을 비정상 혹은 비일반화의 시선으로 바라보는 사회에 의해 장애인 차별이 발생하게 되는 것이다¹⁶⁾.

장애인 인권이 우리나라에서 본격적으로 논의되기 시작한 시기는 1990년에 이르러 시작된다. 1975년에 UN총회에서 채택된 장애인 권리 선언을 토대로, 1998년 12월 9일, 「장애인 인권헌장」이 국회에 의하여 헌장으로 채택되기에 이른다. 장애인 인권헌장은 “장애인은 인간의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다.”는 문구로 시작하며, 그 내용을 살펴보면, 국가와 사회는 ‘장애인의 인권을 보호’ 하고 완전한 사회참여와 더불어 살아가는 사회를 만들기 위한 ‘여건과 환경을 조성해야 함’을 명시하고 있다. 장애인 인권헌장의 내용은 다음과 같다.

「장애인은 인간의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 장애인은 건전한 사회 구성원으로 책임 있는 삶을 살아가며 자신의 능력을 계발하여 자립하도록 노력하여야 한다. 국가와 사회는 헌법과 UN의 장애인권리선언 정신에 따라 장애인의 인권을 보호하고 완전한 사회참여와 평등을 이루어 더불어 살아가는 사회를 만들기 위한 여건과 환경을 조성하여야 한다.

1. 장애인은 장애를 이유로 정치·경제·사회·교육 및 문화생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다.

15) 국가인권위원회. 2013. 「장애인 복지시설 인권교육 교재」. p.23

16) 위의 자료. p.24

2. 장애인은 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 소득·주거·의료 및 사회복지서비스 등을 보장받을 권리를 가진다.
3. 장애인은 다른 모든 사람과 동등한 시민권과 정치적 권리를 가진다.
4. 장애인은 자유로운 이동과 시설이용에 필요한 편의를 제공받아야 하며, 의사 표현과 정보 이용에 필요한 통신·수화통역·자막·점자 및 음성도서 등 모든 서비스를 제공받을 권리를 가진다.
5. 장애인은 자신의 능력을 계발하기 위하여 장애 유형과 정도에 따라 필요한 교육을 받을 권리를 가진다.
6. 장애인은 능력에 따라 직업을 선택하고 그에 따른 정당한 보수를 받을 권리를 가지며, 직업을 갖기 어려운 장애인은 국가의 특별한 지원을 받아 일하고 인간다운 생활을 보장받을 권리를 가진다.
7. 장애인은 문화, 예술, 체육 및 여가활동에 참여할 권리를 가진다.
8. 장애인은 가족과 함께 생활할 권리를 가진다. 장애인이 전문시설에서 생활하는 것이 필요한 경우에도 환경이나 생활조건은 같은 나이 사람의 생활과 가능한 한 같아야 한다.
9. 장애인은 사회로부터 분리, 학대 및 멸시받지 않을 권리를 가지며, 누구든지 장애인을 이용하여 부당한 이익을 취하여서는 안 된다.
10. 장애인은 자신의 인격과 재산의 보호를 위하여 필요한 법률상의 도움을 받을 권리를 가진다.
11. 여성 장애인은 임신, 출산, 육아 및 가사 등에 있어서 생활에 필요한 보호와 지원을 받을 권리를 가진다.
12. 혼자 힘으로 의사결정을 하기 힘든 장애인과 그 가족은 인간다운 삶을 영위하기 위하여 필요한 지원을 받을 권리를 가진다.
13. 장애인의 특수한 욕구는 국가정책의 계획단계에서부터 우선 고려되어야 하며, 장애인과 가족은 복지증진을 위한 정책결정에 민주적 절차에 따라 참여할 권리를 가진다.」

그리고 2008년 장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 장애인차별금지법)의 제정이 이루어졌고, 장애인 당사자가 중심이 되어 장애인 인권향상의

초석을 다지게 되었다¹⁷⁾.

윤여진(2004: 조경진 2014에서 재인용)에 의하면, 「장애인 인권 헌장」은 법적 구속력을 갖진 않으나, 국가 및 사회적 차원에서의 장애인에 대한 인권 보장을 선언한 점에서 큰 의의가 있다는 평가가 따르고 있다.

한편, 지방자치단체가 장애인 인권관련 사무를 추진하기 위해서는 법적 근거가 필요하다. 장애인 인권관련 조례는 그 근거라 할 수 있다. 홍성수는 인권과 관련하여 지역사회를 기반으로 한 지방자치단체의 중요성을 언급하며, 인권의 이행체계를 다음의 <표 9>와 같이 언급하였다¹⁸⁾.

<표 9> 인권의 이행체계

	세계	지역	국가	지방
규범	세계인권선언, 국제인권규약	지역인권규약 (예: 유럽인권협약)	헌법, 관련 법령	관련 조례
기구	국제인권기구 (예: UN인권이사회, 인권조약기구)	지역별 인권기구 (예: 아프리카 인권기구, 유럽인권재판소 등)	정부, 국가인권기구 (예: 국가인권위)	지방자치단체, 지방자치단체 인권기구 (인권센터 등)

자료: 홍성수. 2012. 「지방자치단체의 인권조례에 대한 연구」. p.308

사회적 소수 및 사회적 약자의 인권수준을 알아보면 그 사회의 전반적인 인권 감수성 혹은 의식을 알 수 있다. 장애인인권은 장애인이라는 이유로 인간의 존엄성을 차별받지 않을 권리를 말한다¹⁹⁾. 장애인인권의 향상 및 증진은 우리 사회의 인권증진 나아가 사회의 성숙과도 연관될 수 있을 것이다.

17) 나요환. 2013. 「장애인차별금지법 시행에 따른 장애인인권향상에 대한 연구 -국가인권위원회의 진정사건 처리를 중심으로-」.

18) 박윤근·한은영. 2014. 「전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석」. 한국장애인복지학, vol. 26. p.31

19) 한국장애인개발원. 2014. 「장애인거주시설 인권매뉴얼」. p.5

장애인의 인권증진을 위한 지방자치단체의 행정적 조치를 위해서는 그에 기반을 둔 법적 근거가 마련되어야 한다²⁰⁾. 현재, 전국 총 84개(2015년 6월 기준. 광역자치단체 13곳, 기초자치단체 71곳)의 지방자치단체에서 장애인 인권관련 조례를 제정하였으며, 이를 실천하기 위해 노력 중이다.

법무부에서 펴낸 「2012~2016 국가인권정책기본계획(NAP: National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights)」에는, 장애인 인권의 국내 현황이라는 부분에서 인권을 언급하고 있다. 해당 자료에 의하면, 우리나라는 현재 장애인차별금지법이 시행된 이후 ‘정당한 편의제공’의 단계적 이행 등 그 효과적인 시행을 위한 법적·제도적 준비를 지속해서 추진 중이다. 그리고 장애인 복지서비스는 장애등급별·소득별 기준에 의해 제공되고 있으며, 장애아동에게 적절한 지원이 필요하다고 바라보고 있다.

그러나 이러한 ‘장애인인권 국내 현황분석’은 장애인복지를 위한 매우 추상적이고 원론적인 느낌을 지울 수 없으며, 장애인 인권에 관한 구체적 계획 및 정책 추진에 관한 비전도 살펴보기 어렵다는 비난을 피하기 어려운 상황이다.

국가인권위원회(‘인권과 지방자치’, 2014)에 따르면, 지방자치단체의 인권 업무가 이루어지기 위해서는, 무엇보다도 인권체제의 구축이 우선적이고, 이를 바탕으로 한 실효성 있는 인권제도의 운용이 필수적인 요소라고 바라보고 있다. 여기서 ‘인권체제’란 지역사회 내에서의 제도·규범적 가치·사회적 관계를 의미한다. 즉, 관련 제도(이를테면 조례와 같은) 인권을 지지하는 시민의 실천 역량 등이라 할 수 있다. 그리고 제도들을 구축해 가는 과정을 제도화라고 한다. 인권의 제도화는 인권의 정당성 확보와 인권실현을 위한 법률 혹은 규범 등을 만들어 가는 과정이다. 즉, 지방자치단체에서 인권관련 조례를 제정하고 조례를 통해 인권증진을 하는 것이 인권제도화라고 볼 수 있다.

안효섭(2014)에 따르면, 현대 사회는 국제사회와 개별국가의 노력으로 인권 친화적 사회문화가 조성되고 인권의 일상화가 진행되는 이른바 인권의 시대라 할

20) 박윤근·한은영. 2014. 「전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석」. 한국장애인복지학, vol. 26. p.29

수 있는 거듭 발전해 나가고 있다. 그러나 끝없는 인권침해도 함께 발생하는 것 또한 현실이다. 즉, 사회적 약자에 대한 지방자치단체의 역할이 중요하다는 증거라 할 수 있다. 인권은 인간에 의해 생산되고 합의되고 규정되는 개념이라고 할 수 있다²¹⁾. 이는 즉, 제주특별자치도에 거주하는 장애인의 인권은 제주도민이 만들어내고 이끌어낼 수 있다는 것을 의미하게 된다. 이에 따라, 연구의 목적인 본 조례의 검토와 개선방안에 대한 고찰은 그 움직임에 조금이나마 이바지할 수 있을 것이다.

3. 차별금지

사회심리학 관점에서 차별은 ‘편견’(prejudice)에서 비롯된다. 편견은 사실에 의해 뒷받침되지 않는 태도에 근거한다. 편견은 정서적인 부분으로 느낌이나 감정에 뿌리를 두는, 다른 집단에 대한 불합리한 부정적 감정이다²²⁾.

사람과 사람 간에는 신체적 차이 또는 정신적 차이가 존재한다. 장애인에 대한 편견은 다른 집단의 편견과 유사한 원인을 내포하고 있다. 즉, 내부집단과 외부집단의 구분 혹은 우등과 열등의 구분이라는 이분법적 전제를 통해 사람의 분류를 진행하는 것이라 할 수 있다(김대성, 2005).

대한민국 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 명시하고 있다.

또한, 국가인권위원회법에서의 차별은 제2조 “평등권침해의 차별행위”에서, ‘합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분 등을 이유로 한 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위 및 성희롱’이라고 정의

21) 유동철. 2013. 「인권 관점에서 보는 장애인복지」. 학지사. p23. 유동철은 이에 대한 예를, 노예들에게 권리를 부여한 주체는 인간이며, 여성들에게 투표권을 아동들에게 교육받을 수 있는 권리를 부여한 주체도 인간이라고 설명하였다. 즉, 인권의 모습은 ‘어떻게 합의하느냐’, 다르게 표현하자면 ‘해당사회 구성원에게 달려있음’을 주장하였다.

22) 김예기. 2007. 「스포츠경기장에서 차별이 존재하는 이유」. 나라경제 2007년 3월호. p82

하고 있다.

장애는 발생원인·발생시기·유형에 따라 개인의 능력에 미치는 영향은 결코 같을 수 없다. 그럼에도 불구하고, 일부 비장애인은 장애로 인한 제약이나 한계와는 연관 없는 실제와 다른 정형화된 이미지를 개개인의 마음속에 형성한다. 이렇게 왜곡된 이미지로 인해, 일부 비장애인은 장애인 개개인의 인격·특성·능력을 발견하는 것이 어렵게 된다. 이와 반대로, 장애인은 자신에 대한 그릇된 이미지를 교정시켜 사회에 이해를 시켜야 하는 추가적 부담이 발생하기 때문에 타인과의 관계 형성에 어려움을 겪고 있다²³⁾.

차별을 이해하기 위해서는 차별의 조건을 알아보면 도움이 될 수 있다. 차별의 조건으로는 다른 처우(differential treatment)와 불합리함(unreasonableness)이 존재하는데, 불합리함이란 단어에는 ‘도덕적 정당성 결여’라는 의미가 내포되어 있다(Banton, 1994; 양선경, 2009, p.24에서 재인용). 이는 곧, 다른 처우는 차별을 구성하는 가장 기초적인 조건이나 다른 처우가 무조건 차별로 규정되는 것은 아니며 법적, 도덕적으로 정당화되는 행위가 존재한다. 또한, 불합리함이라는 조건은 시간과 공간에 따라 매우 가변적이다. 다른 처우가 차별되기 위해선 그 시대의 사회적으로 공유된 도덕적 의식이 차별을 규정한다(유동철, 2007). 즉, 차별이란 우리가 이미 알고 있는 차별유형(장애인 차별, 인종 차별 등)만이 아닌 사회 변화에 따른 새로운 유형의 차별이 발생할 수 있다는 의미가 있다.

차별이라는 개념도 사회의 변화에 따라 그 의미가 변형됐다. 특히 차별을 판단할 수 있는 구체적 기준이 마련되어 있지 않은 법령들에 포함된 차별 개념은 ‘불확정 개념’으로서, 해석과 판례에 따라 그 구체적 의미가 규정되어 왔다. 현재 UN을 비롯하여 미국, 호주, 캐나다, 영국 등 서구 각국에서의 금지의 차별은 이러한 직접차별 및 간접차별과 함께 ‘폭력(harassment)의 개념’을 함께 내포하고 있다(양선경, 2009).

최초의 차별은, 특정대상을 의도적으로 불리하게 대우한 경우, 이른바 ‘직접 차

23) 김대성. 2005. 「한국의 장애인차별금지법 제정을 위한 연구」.서울시립대학교 석사학위 논문. p.5

별'을 의미하는 경향이 강하였으나 현재는 간접차별과 괴롭힘까지 포함하고 있다 (조순경, 2002; 양선경, 2009, p.25에서 재인용). 직접차별은 “합리적 이유 없이 해당 대상이 가지고 있는 속성을 이유로 그 대상에 대해 불이익한 대우를 하는 것”으로서, 시간이 흐름에 따라 대부분의 법령이 이 직접차별을 대상으로 제정되었기 때문에 꾸준히 축소됐다. 한편, 간접차별은 “중립적 기준을 적용하지만, 그 기준이 특정 소수집단에게 불리한 결과를 일으키는 경우”를 차별로 보는 개념이다. 이를 달리 설명하자면, “같은 기준을 모든 사람에게 적용하였음에도 불구하고 보호받아야 할 집단이 다른 집단에 비해 상당히 높은 비율로 해당 기준을 충족시키지 못함으로 인해 손해를 입게 되는 경우”라고 Doyle은 정의하였다(Doyle, 1995; 양선경, 2009, p.25에서 재인용).

앞의 서론에서도 언급하였으나, 통계청의 2013년 사회조사 결과를 살펴보면, 우리 사회의 장애인 차별에 대한 다소 흥미로운 결과를 볼 수 있다.

사회 전반에 걸친 장애인 차별 정도를 조사한 결과, 차별이 ‘심하다’고 생각하는 사람은 66.5%로 나타났다. 그러나 평소 자신의 장애인에 대한 차별정도에 대해서는 차별이 ‘심하다’고 생각하는 사람은 12.0%에 불과하여 사회의 장애인 차별에 대한 인식과 자신의 주관적 인식 간에 큰 차이를 보인다.

한편, 장애인에 대한 견해를 묻는 말에는, 비장애인이 장애인을 배려해야 한다는 비율이 65.1%, 비장애인과 똑같이 대해야 한다는 의견이 30.7%, 장애를 인정하고 차별할 수밖에 없다는 의견이 4.1%의 비율로 나타났다²⁴⁾. 이는 곧, 사회적 인식의 속성으로 인해 응답자의 절반 이상은 장애인에 대한 배려와 장애인 차별 금지의 필요성을 인지하고 있으나, 1/3 수준의 응답자는 이에 대한 인식이 미비하다는 사실을 알 수가 있다.

장애인의 인권증진은 장애인이 인권과 기본적인 자유를 완전·동등하게 누리도록 증진·보장하고, 천부적 존엄성을 증진하는 것이라 할 수 있다. 이은영

24) 통계청. 2013 「보도자료: 2013년 사회조사 결과(복지·사회참여·문화와 여가·소득과 소비·노동), 2013.12.04」. p.12 본 자료와 관련하여, 장애인 차별에 대한 인식여부와 관련, 2011년부터 시행한 자료를 파악해보면 해가 갈수록 차별에 대한 인식이 ‘전혀 없음’과 ‘별로 없음’의 수치가 증가하고 있는 상황이다.

(2010)은 이에 대해, 장애인 인권과 권리증진을 위한 5가지의 영역을 강조하였다. 첫째, 평등대우의 권리, 둘째, 착취·폭력·학대를 받지 않을 권리, 셋째, 건강·복지·노동을 위한 권리, 넷째, 이동권·접근권, 다섯째, 참정권·교육받을 권리·문화생활 권리이다²⁵⁾. 위의 5가지 권리들은 헌법보장 권리이지만 장애인이 우리 사회에서 누리기에는 어려운 상황이다. 이에, 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제 및 지원하여 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실현을 통한 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로, 장애인차별금지법이 제정되었다(박윤근·한은영, 2014).

“장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률”에서는 차별에 대한 기준으로 제1항에서 6가지 항목에 대하여 제1호에서 제6호까지 규정하고 있다.

자세한 내용을 살펴보면,

「장애인을 ‘제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우’,

‘정당한 사유 없이 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용하여 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우’,

‘정당사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우’,

‘정당사유 없이 장애인에 대한 제한·배제·분리·거부 등 불리한 대우를 표시·조장하는 광고를 직접 행하거나 허용·조장하는 경우’,

‘장애인을 돕기 위한 목적에서 장애인을 대리·동행하는 자에 대한 불리한 결과나 편의제공, 대우를 하는 경우’,

‘보조견 또는 장애인보조기구 등의 정당한 사용을 방해하거나 보조견 및 장애인 보조기구 등을 대상으로 불리한 대우를 표시·조장하는 광고행위 등을 하는 경우’」 라고 정의하고 있다. 이처럼 차별행위에 대하여 다양한 기준안을 확보하고 있다.

25) 이은영, 2010, 「장애인 권리에 관한 법사회학적 소고」. 박윤근·한은영, 2014, 「전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석」 p.31에서 재인용

4. 선행연구 고찰

기존의 선행연구는 ‘장애인차별금지법 제정 관련’에 초점을 맞추는 연구, ‘장애인인권 및 차별에 대한 개선방안을 다루는 연구’와 같이, 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 그리고 주로 장애인차별금지법 및 장애인복지법 등의 현행법령을 주제로 한 연구가 주를 이루고 있다면, 본 연구는 국내의 유일한 특별자치도 내의 장애인 인권 조례를 주제로 다룬다는 점에서 기존의 선행연구와 차이점을 나타낼 수 있다고 파악한다.

2007년 4월 10일 ‘장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률’이 제정하게 된다. 동 법률이 2008년 4월 11일 시행되었으며, 2009년 1월 UN의 ‘장애인권리협약’이 국내에 발표되기에 이른다.

박윤근·한은영(2014)에 의하면, 위에서 언급한 관련 법률의 시행, 즉 ‘제도적 조치’들은 강제성 부족으로 인해 지역사회 내에서의 실천의 어려움으로 인해 장애인 인권문제가 완벽히 해결되지는 않았지만, 사회적 이슈를 만들어 내고 국민의 관심을 유도하는 데 도움을 제공하는 의미가 발생하는데 구심적 역할을 하게 된다. 그 결과, 다양한 ‘제도적 조치’ 이후의 장애인 관련 연구에서 ‘장애인 당사자주의’가 강조되고, 장애인복지를 바라보는 시각이 기존의 ‘시혜’에서 ‘인권’으로 그 중심의 패러다임으로 전환되는 양상을 보인다.

장애인 차별금지와 관련한 선행연구를 살펴보면, 박민영(2007)은 외국 장애인 차별금지법의 비교분석을 통해 장애정의에서 나타나는 법적 쟁점에 대한 연구를 진행하였다. 이 글은 미국과 유럽의 장애인차별금지법에 대해 법적 쟁점을 주로 검토하였으며 장애를 보는 관점과 장애에 대한 정의에 대하여 해당 법과의 연계점에 대한 연구를 진행하였다.

외국의 관련법과의 비교분석을 통한 연구는 박민영 외에도 연구가 진행되었다. 대표적으로, 이동우(2007)는 ‘장애인차별금지법의 제정을 위한 사회적 토대’라는 연구를 통해, 미국사회가 장애의 사회적 모델에 입각한 미국 장애인법을 마련할

수 있었던 입법과정을 검토하는 연구를 진행하였으며, 장애인차별금지법 제정을 하기 위해 장애인 수당 등의 사회적 비용확대 및 사회적 인식변화를 강조하였다.

양선경(2009)은 장애인차별금지법의 제정과정과 한계에 관하여 연구하였다. 연구에서 장애인차별금지법의 개선과제로 장애정의의 축소 및 지적장애 특성을 고려한 법적 근거 부족을 제시하였으며, 일반차별금지법과 조화방안 강구 및 차별 개념의 확장, 정신장애인의 법 적용 적합성의 필요성을 강조하였다.

정도선(2010)은 자신의 논문연구를 통해, UN장애인권리협약과 우리나라의 장애인복지정책을 비교하고 우리나라의 장애인권리협약 비준국이 된 이후의 정책에 관한 자료를 제시하였다.

한편, 박나원은 우리나라 장애인차별금지법의 제정과정과 개선방안에 관한 연구(2010)에서, 장애인차별금지법의 실효성 있는 시행을 위해 법률적 과제와 사회적 과제를 제시하였으며, 제정과정에서의 조문별 쟁점을 상세하게 살펴볼 수 있는 자료를 제공하는 연구를 진행하였다.

김대성(2005)은 ‘한국의 장애인차별금지법 제정을 위한 연구’에서 장애의 개념과 유형 및 장애인차별금지의 영역과 구제수단에 대해 연구를 하였다. 그는 미국·영국·홍콩의 장애인차별금지법을 통해 차별금지의 대상인 장애인의 개념과 유형, 그리고 장애인차별금지의 영역에 대해 제시하였으며 차별 시 구제수단에 대해 강조하였다.

한편, 위계출(2012)은 장애인차별금지법의 실효성과 체계성을 확인하고 확보방안에 대해 연구하였다. 장애인차별금지법이 확실한 법적 관철능력을 발휘하지 못한다는 전제하에, 보다 효율적인 법제적 권리구제 방안에 대해 탐구를 시도하였다.

최근에 발표한 나요환(2013)의 ‘장애인차별금지법 시행에 따른 장애인인권향상에 대한 연구’에서는, 국가인권위원회의 진정사건 처리에 대한 분석과 관련 대상자의 면접을 통해 장애인 인권향상의 대안을 알아보고자 하는 연구를 진행하였다. 아울러, 장애인의 인권향상을 위해 국가인권위원회의 적극적 역할 필요성을 강조하였다.

장애인인권과 관련한 선행연구를 살펴보면, 신호선(2003)은 장애인의 인권실태

과약을 통하여 장애인 인권보장을 위해서는 장애인에 대한 인식개선이 우선임을 강조하였다. 그 방법으로, 장애인 단체의 적극적 활동 및 장애인 당사자의 사회 참여 의지 강화를 들며, 장애인 스스로 사회참여가 중요함을 강조하였다.

그리고, 김후경은 ‘장애인을 대상으로 한 인권교육에 관한 연구(2011)’라는 논문연구를 통해 거주시설 내의 인권지킴이 활동에서 이루어지는 프로그램에 대한 평가결과를 통하여, 한국사회에 더욱 알맞은 인권교육 프로그램을 제시하고자 하는 연구를 추진하였다.

유동철(2013)은 “인권 관점에서 보는 장애인복지”라는 저서를 통해, 장애인복지의 최대 목표는 ‘인간으로서의 평등한 사회참여’라고 주장한다. 그는 인간의 존엄성을 지키면서 사회참여기회를 평등하게 가지는 것이 매우 중요하다고 강조하였다. 즉, 장애인복지는 평등(equality), 정상화(normalization), 사회통합(social-

integration), 자기결정권(self determination) 등의 여러 이념보다도 인권이 핵심적인 가치로 상정해야 한다고 주장한다.

고명석(2011)은 그의 저서 ‘인권과 사회복지’에서 ‘자기권리’에 못지않게 타인의 권리와 자유에 대한 존중과 차이에 대한 관용 및 약자에 대한 배려를 강조하며, 사회복지의 핵심가치는 인권이라고 주장하였다.

2010년 5월 13일 제정된 ‘전라남도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례’를 시작으로 각 지방자치단체의 장애인인권 관련 조례들이 활발하게 만들어지기 시작한다. 이와 더불어 장애인차별 및 인권과 관련한 연구가 이루어지기 시작하였다. 그러나 관련 선행연구는 부족한 상황이고, 실태조사 및 분석에 관한 연구는 해당지역 내의 토론회 중심으로 논의와 연구가 이루어지고 있는 것으로 파악되며 학술연구는 매우 적은 수준으로 이루어지고 있다.

신용인(2014)의 제주특별자치도 인권 보장 및 증진 조례안 재의요구에 관련 연구는 지난 2013년 제주특별자치도의회에서 의결된 인권보장 조례안에 대한 조례 제정권의 근거 및 조례의 규율한계 등을 살피는 연구를 추진하였다. 그 내용으로, 자치사무에 제주도민 인권의식 향상은 물론 소수자 인권증진을 위해서 인권 조례의 당위성과 필요성을 재차 강조하였다.

홍성수(2012)는 지방자치단체들이 제정한 인권조례의 실태를 평가하고, 개선과제로서 지자체의 의지 및 시민사회의 적극적 참여가 필요함을 주장하였다. 안효

섭(2014)은 ‘인권조례에 관한 연구’에서 분권화가 강조되는 현대사회에서, 지방자치단체의 인권보장체계 구축 필요성에 대한 연구를 진행하였다. 연구내용은 경상남도 인권조례를 예로 들어 지역 내 다른 조례와의 관계를 설정하여 모든 조례의 기본이념으로 작용해야 함을 주장하였고, 기본계획 수립과 관련한 세부적 명시가 받쳐주어야 한다고 논하였다.

그리고 조경진(2014)은 장애인 기본권 및 관련 규범의 분석을 통한 실효성 확보방안과 관련한 장애인 인권문제를 연구하였다. 본 연구에서 그는 장애인 인권 관련 규범을 헌법적 관점에서의 분석을 통하여 관련 규범의 헌법적 평가 및 실효성 확보방안에 대한 방향을 모색하였다. 그리고 각 지방자치단체에서 제정한 장애인 인권관련 조례에 대해 실효적 이행과 목적 실현을 위한 구체적 방안의 마련 미흡을 지적하며, 장애인 인권 조례의 제정 목적과 과제의 재확인을 강조하는 연구를 추진하였다. 아울러, 사회적 약자인 장애인 인권보호를 위한 정부의 노력과 의지의 중요성을 인식시켰으며, 관련 규범의 정비와 제도개선의 필요성을 언급하였다.

한편 조한진(2011)은 장애의 정의·분류·측정에서 장애정의에 대한 개선방향을 제안하는 연구를 진행하였다. 이 연구에서 그는 유엔과 DPI(국제장애인연맹), 미국, 한국에서의 장애의 정의를 연구하였다.

Ⅲ. 제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례 실태분석

1. 조례내용 및 분석

조례란 지방자치단체가 법령의 범위에서 해당 사무에 관하여 지방의회의 의결로 제정하는 규범이다. 조례는 자치단체 관할에서만 효력을 갖는다는 의미에서 지역 법규이며, 자치단체 의사에 기초하는 고유한 법률행위라는 점에서 자치법규의 특성을 보인다²⁶⁾.

또한, 지방의회가 법령의 범위 안에서 지방자치권에 근거하여 의결을 통해 제정하는 법이 조례이며, 이는 법률의 개별적·구체적 수권에 근거하여 위임된 범위 안에서 한정적으로 인정되는 위임법과 구별된다. 이는 즉, 지방자치단체장이 지방자치권에 근거하여 정리하는 자주법이라고 표현할 수 있다²⁷⁾.

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례(이하 제주도 조례)」는 2011년 5월 24일 제주특별자치도의회 윤두호 교육의원과 고충홍 의원에 의하여 발의하게 된다²⁸⁾. 당시 보도 자료를 통해, 윤두호 의원은 “장애인 당사자 및 부모들과 전문가, 장애인 인권단체와의 간담회와 관련 부서와의 간담회를 통해 수정작업을 거치면서 최대한 장애 당사자들의 의견을 반영하려고 했다”라 밝혔으며 “장애인에 대한 차별을 금지하고 장애인의 인권보장에 대한 제도와 정책 마련을 규정하여 장애인의 사회참여와 평등권 실현을 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하기 위해 본 조례안을 발의하게 되었다”라고 그 배경을 설명하였다.

조례안의 주요 내용은 도지사의 책무(안 제3조), 관련 정책 개발(안 제4조), 기

26) 정현태·정미연. 2013. 「기초자치단체의 도서관조례 운영현황 및 개선방안 연구」. 한국과학기술정보연구원. 한국비블리아학회지 24권1호 p.108

27) 김성호·황아란. 1999. 「조례제정권 범위확대에 관한 연구」의 내용을, 신동희. 2011. 「지방자치단체의 사회복지관련 조례현황과 개선방안에 관한 연구」. 경북대학교 석사학위논문. p.10에서 재인용

28) 당시, 윤두호 의원은 교육의원 1선거구(제주시 구좌읍·조천읍·우도면·일도2동·화북동·삼양동·봉개동·아라동), 고충홍 의원(복지안전위원장)은 연동 갑구 소속.

본계획 수립(안 제6조·제7조), 연도별 시행계획 수립(안 제8조), 교육 및 홍보와 실태조사(안 제9조·제10조), 장애인 인권센터 설치·운영 및 관련 위원회 구성·운영(안 제12조부터 24조까지)에 대한 사항들을 명시하고 있다. 발의 당시, 장애인 인권센터 및 위원회 구성은 집행부서와 관련 단체 간에 여러 가지 견해 차이가 나타나게 된다.

1) 제정배경

과거, ‘시혜’ 혹은 ‘동정’의 개념에서 바라보던 장애인복지의 개념은 현재 ‘당사자주의’ 및 개인의 권리의 관점에서 차별금지·인권증진의 패러다임으로 진화하고 있으며, 이러한 장애인복지 환경의 변화는 적극적인 정책 대응을 요구하고 있다²⁹⁾.

국가인권위원회가 지난 2014년 발표한 인권교육자료 중 하나인, ‘인권과 지방자치’에서는 국가는 국민의 인권보호에 책임을 지며 주민의 인권보호 및 증진은 지방자치단체의 당연한 책무라 하고 있다. 그리고 지방자치단체는 ‘주민의 권리에 기반을 둔 행정’을 추구해야 하며, 이러한 행정이란 인권실현에 기초를 둔 분석을 바탕으로 고려하여 이루어져야 한다고 기술하고 있다.

대한민국헌법 제117조는 지방자치단체에 관해 규정하고 있다. 제117조 1항을 살펴보면, “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”라 규정하고 있다.

이와 관련하여, 안효섭(2014)은 ‘인권조례에 관한 연구’에서 지방자치단체는 물리적 또는 지리적 장소에 근거한 사회조직의 형태로 법률상 중앙정부로부터 독립하여 활동하고 있는 지역적 통치단체라 정의하고 있다. 그러므로 지방자치단체는 공통된 지역에 살거나 동일시된 사람들에 초점을 두고 지역구성원의 삶의 질을 향상하는 것을 목적으로 ‘공통된 욕구’·‘공통의 문제’·‘성장과 발전의 기회’를 추구한다고 강조하였다.

29) 국가인권위원회. 2014. 「“장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률” 시행 6주년 기념 토론회 - 대구 시 장애인 인권기본계획 수립의 의의와 방향」, p.357

지방자치는 자율과 책임을 중시하는 자유민주주의 이념에 부합하는 것으로 그 자체는 제도보장을 넘어 기본적 인권의 최대한 보장을 목적으로 한다. 따라서 지방자치는 자기책임적인 성격을 가진 제도로 주민의 노력에 따라 삶의 수준을 향상하고 인권보장에 이바지할 수 있다(송기춘, 2012). 이와 관련해서 조례는 주민의 의사로서 법률에 준하는 의미가 있다고 할 수 있으며, 이는 국법질서를 하고자 국가관계에서 법률과 우열관계를 형성하는 것으로 바라볼 수 있다.³⁰⁾

그러나 지방자치단체의 구성원들은 지역공동체의 특성으로 인하여 동질성과 응집력을 갖게 되지만, 때에 따라서는 다양한 차원의 불평등한 관계를 형성하기도 한다. 이러한 불평등한 관계가 일상생활에 반영되어 지역사회 의 관습, 규범, 가치가 형성되고 제도가 만들어져 구성원의 삶에 영향을 미치게 된다³¹⁾.

장애인차별금지법상 지방자치단체의 의무는 아래의 <표 10>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 10> 장애인차별금지법상 지방자치단체의 의무

법조항	내용
제8조	제8조(국가 및 지방자치단체의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 장애인 및 장애인 관련자에 대한 모든 차별을 방지하고 차별받은 장애인 등의 권리를 구제할 책임이 있으며, 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위하여 이 법에서 규정한 차별 시정에 대하여 적극적인 조치를 하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

30) 국가인권위원회. 2014. 「인권과 지방자치」. p.75

31) 김중섭. 2006. 「지역 공동체와 인권」. 현상과 인식 제30권 제4호, 한국인문사회과학원. p.133의 내용을 노현수. 2012. 「지방자치단체의 인권조례에 관한 연구-국제인권레짐의 지역화를 중심으로」 연구논문, p.70에서 재인용.

제23조	제23조(정보접근·의사소통에서의 국가 및 지방자치단체의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 장애인의 특성을 고려한 정보통신망 및 정보통신기기의 접근·이용을 위한 도구의 개발·보급 및 필요한 지원을 강구하여야 한다. ③국가와 지방자치단체는 장애인이 장애의 유형 및 정도, 특성에 따라 수화, 구화, 점자, 점자·음성변환용코드가 삽입된 자료, 큰문자 등을 습득하고 이를 활용한 학습지원 서비스를 제공받을 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 하며, 위 서비스를 제공하는 자는 장애인의 의사에 반하여 장애인의 특성을 고려하지 않는 의사소통양식 등을 강요하여서는 아니 된다.
제24조	제24조(문화·예술활동의 차별금지) ③국가 및 지방자치단체는 장애인이 문화·예술시설을 이용하고 문화·예술활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.
제25조	제25조(체육활동의 차별금지) ③국가 및 지방자치단체는 장애인이 체육활동에 참여할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.
제27조	제27조(참정권) ②국가 및 지방자치단체는 장애인의 참정권을 보장하기 위하여 필요한 시설 및 설비, 참정권 행사에 관한 홍보 및 정보 전달, 장애의 유형 및 정도에 적합한 기표방법 등 선거용 보조기구의 개발 및 보급, 보조원의 배치 등 정당한 편의를 제공하여야 한다.
제28조	제28조(모·부성권의 차별금지) ⑤국가 및 지방자치단체는 임신·출산·양육 등의 서비스 제공과 관련하여 이 법에서 정한 차별행위를 하지 아니하도록 홍보·교육·지원·감독하여야 한다.
제29조	제29조(성에서의 차별금지) ③국가 및 지방자치단체는 장애인이 성을 향유할 권리를 보장하기 위하여 관계 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 지원책을 강구하고, 장애를 이유로 한 성에 대한 편견·관습, 그 밖의 모든 차별적 관행을 없애기 위한 홍보·교육을 하여야 한다.
제31조	제31조(건강권에서의 차별금지) ③공공기관은 건강과 관련한 교육 과정을 시행함에 있어서 필요하다고 판단될 경우 장애인의 성별 등을 반영하는 내용을 포함하여야 한다. ④국가 및 지방자치단체는 선천적·후천적 장애 발생의 예방 및 치료 등을 위하여 필요한 시책을 추진하여야 하며, 보건·의료 시책의 결정과 집행과정에서 장애인의 성별 등을 고려하여야 한다.
제32조	제32조(괴롭힘 등의 금지) ⑥국가 및 지방자치단체는 장애인에 대한 괴롭힘 등을 근절하기 위한 인식개선 및 괴롭힘 등 방지 교육을 실시하고 적절한 시책을 강구하여야 한다.
제34조	제34조(장애여성에 대한 차별금지를 위한 국가 및 지방자치단체의 의무) ②국가 및 지방자치단체는 정책의 결정과 집행과정에 있어서 장애여성임을 이유로 참여의 기회를 제한하거나 배제하여서는 아니 된다.

제36조	제36조(장애아동에 대한 차별금지를 위한 국가 및 지방자치단체의 의무) ① 국가 및 지방자치단체는 장애아동이 장애를 이유로 한 어떠한 종류의 차별도 없이 다른 아동과 동등한 권리와 자유를 누릴 수 있도록 필요한 조치를 다하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 장애아동의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성에 알맞은 서비스를 조기에 제공할 수 있도록 조치하여야 하고, 이를 위하여 장애아동을 보호하는 친권자 및 양육책임자에 대한 지원책을 마련하여야 한다.
제37조	제37조(정신적 장애를 가진 사람에 대한 차별금지 등) ② 국가와 지방자치단체는 정신적 장애를 가진 사람의 인권침해를 예방하기 위하여 교육, 홍보 등 필요한 법적·정책적 조치를 강구하여야 한다.

출처: 국가인권위원회, 「“장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률” 시행 6주년 기념 토론회」, 2014. p.266

2) 조례내용 분석 및 현황

의원발의 형식으로 발의된 본 조례는 2011년 6월 7일 제282회 제주특별자치도의회 임시회 복지안전위원회에서 상정된 끝에 통과되기에 이른다.

당시에 함께 통과된 조례로는 ‘한부모 가족지원 조례안’, ‘외국인주민 인권보장 조례안’과 ‘저소득노인 장기요양급여 이용지원 조례안’, ‘청소년 육성 지원 조례 개정안’으로, 공통으로 사회적 약자를 위한 복지와 관련한 조례들이라는 평가가 뒤따른다. 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」는, 그로부터 3주 후인 6월 29일에 조례 748호로 제정 및 시행되었다.

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」는 다음과 같이 총 4장으로 구성되었으며, 16개 조항으로 이루어졌다.

(1) 제1장 「총칙」

제1장에서는 목적 및 정의, 도지사의 책무에 대한 내용을 다루었다.

구체적으로 살펴보면 이 조례는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 따라 장애인에 대한 모든 차별의 금지와 인권보장에 관한 정책 등을 규정함으로써 지역사회에서 장애인의 평등권과 인권이 실현될 수 있도록 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 보장하는 것을 목적으로 한다.

제2조에서는 정의를 내리고 있으며 이는 다음과 같다.

“장애”란 신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태를 말하며,

“장애인”이란 제1호에 따른 장애가 있는 사람을 말한다.

“장애인 관련자”란 장애인을 돕기 위한 목적에서 장애인을 대리·동행하는 사람(장애아동의 보호자 또는 후견인 그 밖에 장애인을 돕기 위한 자임이 통상적으로 인정되는 자를 포함한다)을 말한다.

“장애인 차별금지”란 누구든지 장애 또는 과거에 장애가 있었거나 장애가 있다고 추측됨을 이유로 차별해서는 아니 된다는 것을 말한다.

“장애인 인권보장”이란 「헌법」과 다른 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약, 국제관습법, 유엔 장애인 인권선언 등에서 인정하는 장애인에 대한 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 확대시키는 것을 말한다.

제3조는 도지사의 책무로서, 첫째로 제주특별자치도지사(이하 “도지사”)는 장애인 및 장애인 관련자(이하 “장애인 등”이라 한다)에 대한 모든 차별과 인권침해를 방지하고, 장애인 등의 권리를 구체화할 책임이 있으며, 장애인 차별과 인권침해를 실질적으로 해소하기 위하여 제도적 장치를 마련하고, 이에 필요한 재원을 마련해야 할 책무를 지닌다고 규정하고 있다. 둘째로, 도지사는 장애인 등에게 장애 유형별로 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 하며, 셋째로 장애인 차별금지와 인권보장을 위한 기본계획, 연도별 시행계획, 교육, 홍보, 실태조사 등에 대하여 그 결과를 제주특별자치도의회(이하 “도의회”라 한다)에 보고하여야 한다고 명시하고 있다.

제4조의 정책개발의 내용은 다음과 같다.

- ① 장애인 차별과 인권침해에 대한 실태조사에 관한 사항
- ② 장애 유형별 정당한 편의제공에 관한 사항
- ③ 장애인 차별금지와 인권보장 교육 및 홍보에 관한 사항
- ④ 장애인을 비롯한 도민의 참여를 활성화하기 위한 정책에 관한 사항
- ⑤ 여성장애인에 대한 인식개선과 폭력피해 여성장애인을 위한 정책에 관한 사항

⑥ 그 밖에 장애인 차별금지 및 인권보장에 필요한 사항이다. 도지사는 제주특별자치도 및 소속 기관에 적극적 조치를 취하도록 권고하고 그 결과를 점검하여야 한다.

제5조에서는 ‘장애인 등의 권리와 도민의 책무’를 기술하고 있다. 모든 장애인 등은 차별과 인권침해가 없는 지역사회에서 생활할 권리를 가진다고 명시하였고, 장애인 등을 비롯한 제주특별자치도민(이하 “도민”이라 한다)은 장애인 차별금지와 인권보장에 관한 제주자치도의 계획 및 정책 전반의 정보에 대하여 알 권리를 가진다. 그리고, 도민은 장애인 등의 완전한 사회통합을 위하여 차별금지와 인권보장을 위하여 노력하여야 한다.

(2) 제2장 「장애인 차별금지 및 인권보장 정책」

「제2장 장애인 차별금지 및 인권보장 정책」에서는 ‘제주자치도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 기본계획’ 수립 및 관련 교육·홍보, 실태조사의 내용을 명시하고 있다.

제6조는 기본계획 수립에 관한 내용이며, 도지사는 장애인 차별금지 및 인권보장을 위하여 5년마다 제주자치도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다고 명시한다. 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 정책목표, 시책방향에 관한 사항
- ② 목표 달성을 위한 분야별·단계별 사업계획에 관한 사항
- ③ 정당한 편의제공을 위한 장애 유형별 세부 시책에 관한 사항
- ④ 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 정책과 실태조사를 위한 지표 개발에 관한 사항
- ⑤ 장애인 차별 및 인권침해 실태와 인권보장 사례에 관한 사항
- ⑥ 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 장애인을 비롯한 도민 참여 활성화와 지원 방안에 관한 사항
- ⑦ 정책 및 시책 추진을 위한 행정 및 재정상의 지원방안, 세부 재원조달방안에 관한 사항
- ⑧ 그 밖에 장애인 차별금지 및 인권보장을 위하여 필요한 사항.

제7조(기본계획의 수립절차)는 기본계획을 결정하거나 변경하려면 사전에 제주자치도 홈페이지 공고 등을 거쳐 장애인을 비롯한 도민의 의견을 수렴하여야 한다는 내용이며, 기본계획을 결정하거나 변경할 경우에는 제주자치도 장애인 차별금지 및 인권보장위원회의 심의를 받아야 한다고 정의한다. 도지사는 장애인 차별금지 및 인권보장과 관련된 주요계획을 수립하거나 변경할 때에는 기본계획을 반영하여야 하며, 기본계획을 제주자치도 홈페이지에 항상 게시하여야 한다.

제8조 연도별 시행계획의 수립에 따라, 도지사는 기본계획에 따라 제주자치도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매년 수립하고 시행하여야 한다.

제9조 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 교육은 도지사는 제주자치도 및 소속 기관 공무원, 장애인·장애인 복지시설 및 단체의 종사자, 사업주 등 도민을 대상으로 하는 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 교육을 실시하여야 한다고 하여 지방자치단체 내에서의 광범위한 교육의 필요성을 규정하고 있다. 가정, 학교, 사업장 및 평생교육시설과 그 밖에 연수교육 과정에서 장애인 차별금지 및 인권보장을 위한 교육을 실시하여야 하며, 도지사는 교육계획에는 다음의 내용이 포함되어야 한다.

- ① 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 대한민국이 가입한 장애인 인권에 관한 국제조약 및 유엔 장애인 인권선언 등
- ② 장애인 차별과 인권침해 행위의 개념과 사례
- ③ 교육 프로그램 및 교재 개발에 관한 사항
- ④ 그 밖에 장애인 차별금지 및 인권보장에 필요한 사항이며, 도지사는 민간에 교육을 위탁할 수 있다.

제10조는 홍보의 방법과 내용, 공개에 관한 부분이다. 도지사는 제주자치도 및 소속 기관 공무원, 장애인·장애인 복지시설 및 단체의 종사자, 사업주 등 도민을 대상으로 하는 장애인 차별금지 및 예방에 관한 홍보를 하여야 한다. 그리고 많은 사람이 볼 수 있도록 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 교육자료를 제주자치도 홈페이지에 올려야 한다. 도지사는 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 안내서를 비롯한 홍보물을 제작·배부하여야 하며, 이 경우 반드시 점자홍보물을 병행 제작·배부하여야 한다.

제11조(장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 실태조사)에서 도지사는 장애인의 차별사례 등 실태조사를 실시하여야 한다고 명시하였다.

(3) 제3장 「장애인 차별금지 및 인권보장위원회」

제12조(위원회의 설치)는 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 사항을 심의하고, 도지사의 자문에 응하기 위하여 도지사 소속으로 제주자치도 장애인 차별금지 및 인권보장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다고 정의한다.

제13조에서 위원회의 기능에 대해 다음 각 호에 관한 사항을 심의한다.

- ① 기본계획 및 시행계획 수립·시행에 관한 사항
- ② 교육 및 홍보계획 수립에 관한 사항
- ③ 그 밖에 장애인 차별금지 및 인권보장과 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항

제14조(위원회의 구성)는 위원회의 대행을 명시하고 있다. 위원회는 「제주특별자치도 장애인복지위원회 조례」의 제주특별자치도 장애인복지위원회가 대행하고 그 조항을 준용한다.

(4) 제4장 「보칙」

제15조는 예산의 지원을 다루며, 도지사는 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 사업을 수행하는 데 필요한 예산을 지원하여야 한다고 명시한다.

제16조(시행규칙) 이 조례에서 규정한 사항 이외에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

본 조례의 목적은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 따라 장애인에 대한 모든 차별의 금지와 인권보장에 관한 정책 등을 규정함으로써 지역 사회에서 장애인의 평등권과 인권이 실현될 수 있도록 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 보장하는 것이라고 명시한다.

내용을 살펴보면 목적, 정의, 도지사의 책무 및 정책개발, 장애인의 권리와 도민의 책무, 기본계획 수립 및 절차, 관련 교육, 실태조사, 위원회 구성으로 구분 가능하며 총 16개 조문으로 구성되어 있다.

이는, 당초 조례안과 비교해보면 조례안의 12조 ‘장애인 인권센터 설치·운영’ 과 13조 ‘업무의 위탁’, 위원회 구성과 관련한 16조 ‘위원회의 구성’, 17~24조 ‘위원의 임기·해촉·직무·회의, 간사, 관계기관 등의 협조, 수당, 비밀준수’ 등이 지금의 모습과 차이점을 보인다.

<표 11> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 신·구조문 대비표

조례안	수정안
제12조 (장애인 인권센터 설치·운영 등) ① ~ ④ (생략)	(삭제)
제13조(업무의 위탁) ① ~ ② (생략)	(삭제)
제14조(위원회의 설치)	제12조(위원회의 설치)
제15조(위원회의 기능)	제13조(위원회의 기능)
제16조(위원회의 구성) ① ~ ③ (생략)	제14조(위원회의 구성) 위원회는 「제주특별자치도 장애인복지위원회 조례」의 제주특별자치도 장애인복지위원회가 대행하고 그 조항을 준용한다.
제17조 ~ 제24조	(삭제)
제25조(예산의 지원)	제15조(예산의 지원)
제26조(시행규칙)	제16조(시행규칙)

자료: 제주특별자치도의회. 2011. 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보

장 조례안 심사보고서」.

본 조례의 핵심요소는 기본계획 수립, 인권보장위원회, 그리고 조례안에서 삭제된 장애인 인권센터라 할 수 있다.

한편, 본 조례 제1조에서 명시한 바와 같이, 조례의 정의 및 대상규정 등 전반적인 조례의 주요 내용은 우리나라의 장애인차별금지법을 토대로 제정되었다.

「장애인복지법」에서의 장애의 정의를 비교해보자면, 장애인복지법에서는 장애를 ‘신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받는 자’라고 정의하고 있다. 한편, 본 조례에서는 「장애인차별금지법」과 「국가인권위원회법」의 정의와 동일하게 ‘신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태’라 정의를 내리고 있다. 정의 부분에 대한 장애인복지법과 장애인차별금지법의 큰 차이를 보이진 않는다. 이에 대해 조정진(2014)은 본인의 연구에서, 이른바 ‘사회적 여건의 미비’로 어려움을 경험하는 신체적·정신적 특징이 모두 장애의 개념에 포함되어야 하며 과거의 기록과 앞으로 발생이 예상되는 장애개념도 추가해야 한다고 강조하고 있으나, 그러지 못함을 비판하였다.

본 조례 제1장의 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

<표 12> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 중, ‘제1장: 총칙’의 주요내용

구분	조항	내용	설명
목적	제1조	- 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 따라 장애인에 대한 차별금지와 인권보장에 관한 정책 등을 규정 ⇒ 지역사회에서 장애인의 평등권과 인권이 실현될 수 있도록 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리 보장	
정의	제2조	- 장애: 신체적·정신적 손상 또는 기	장애인 관련자: 장

		<p>능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장애인: 제1호에 따른 장애가 있는 사람 - 장애인 관련자: 장애인을 돕기 위한 목적에서 장애인을 대리·동행하는 사람 - 장애인 차별금지: 장애 또는 과거에 장애가 있었거나 장애가 있다고 추측됨을 이유로 차별을 해서는 안 된다는 것 - 장애인 인권보장: 장애인에 대한 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 확대시키는 것 	<p>애아동의 보호자 또는 후견인 그 밖에 장애인을 돕기 위한 자임이 통상적으로 인정되는 자를 포함</p>
<p>도지사의 책무</p>	<p>제3조</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 등에 대한 모든 차별과 인권침해를 방지, 권리 구제의 책임 - 장애인 차별과 인권침해 해소를 위한 제도적 장치 및 재원 마련 - 장애인 등에게 장애유형별 정당한 편의가 제공될 수 있는 기술적·행정적·재정적 지원 - 관련 기본계획, 연도별 시행계획, 교육, 홍보, 실태조사 등에 대하여 그 결과를 제주특별자치도의회에 보고 	<p>장애인 등: 장애인 및 장애인 관련자</p>
<p>정책 개발</p>	<p>제4조</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정책개발의 내용 1. 장애인 차별·인권침해 실태조사 2. 장애유형별 정당한 편의제공 사항 3. 교육 및 홍보 4. 참여 활성화하기 위한 정책 5. 여성장애인 관련 정책 	
<p>장애인의 권리와 도민의 책무</p>	<p>제5조</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 장애인 등은 차별과 인권침해가 없는 지역사회에서 생활할 권리를 가진다. - 정보접근성: 장애인 차별금지와 인권보장에 관한 제주자치도의 계획 및 정책 전반의 정보에 대한 도민의 알 권리 - 사회통합: 장애인 등의 완전한 사회통합을 위하여 차별금지와 인권보장을 위하여 노력 	<p>도민: 장애인 등을 비롯한 제주특별자치도민</p>

제1장에서는 조례의 목적, 정의, 도지사의 책무, 정책개발, 장애인의 권리 및 도민의 책무에 관한 내용을 언급하였다. 장애인차별금지법 제8조(국가 및 지방자치단체의 의무) 중,

「①국가 및 지방자치단체는 장애인 및 장애인 관련자에 대한 모든 차별을 방지하고 차별받은 장애인 등의 권리를 구제할 책임이 있으며, 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위하여 이 법에서 규정한 차별 시정에 대하여 적극적인 조치를 하여야 한다.」

「②국가 및 지방자치단체는 장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 한다.」의 부분을 조례의 제3조 1항과 2항에서 위의 내용을 담아내고 있다.

제3조와 제4조에서의 주요내용인 행정적 지원 및 정책개발과 관련하여, 제주특별자치도정은 다음과 같이 진행해 나가고 있음을 알 수 있다.

우선, 제주특별자치도지사 공약사업 실천계획³²⁾을 살펴보면 장애인 복지와 관련한 사업은 2개이며 내용은 다음과 같다.

첫째로, ‘제주 유니버설디자인(무장애도시) 추진’으로서 본 사업은 고령사회 진입, 장애인구 증가, 국제화로 인한 외국인 방문객 증가 등에 선제 대응을 위해 유니버설 디자인 도시 구축을 목적으로 하고 있다.

둘째는, ‘양육과 재활, 교육, 취업을 연계한 장애인 평생지원시스템 구축’이다. 이는 장애인의 생활안정과 소득향상을 도모하고 일과 복지를 연계하는 지속적이고 통합적인 복지서비스를 지향하는 평생지원시스템을 구축하여 장애인의 자활·자립 지원이 목적으로 하고 있다. 사업기간은 2015년~2018년으로, 발달장애인 평생종합지원센터 설치·운영과 장애인 사회적응 프로그램 운영 확대를 계획하고 있다. 기대효과로서 발달장애인에 대한 생애주기별 통합서비스 제공으로 가족 부담 경감과 장애인의 사회적응력 향상 도모로 사회참여 기회 확대 등 삶의

32) <http://dojisa.jeju.go.kr> 제주특별자치도 원희룡 홈페이지(제주특별자치도청 홈페이지 링크)

질 향상을 꾀었다.

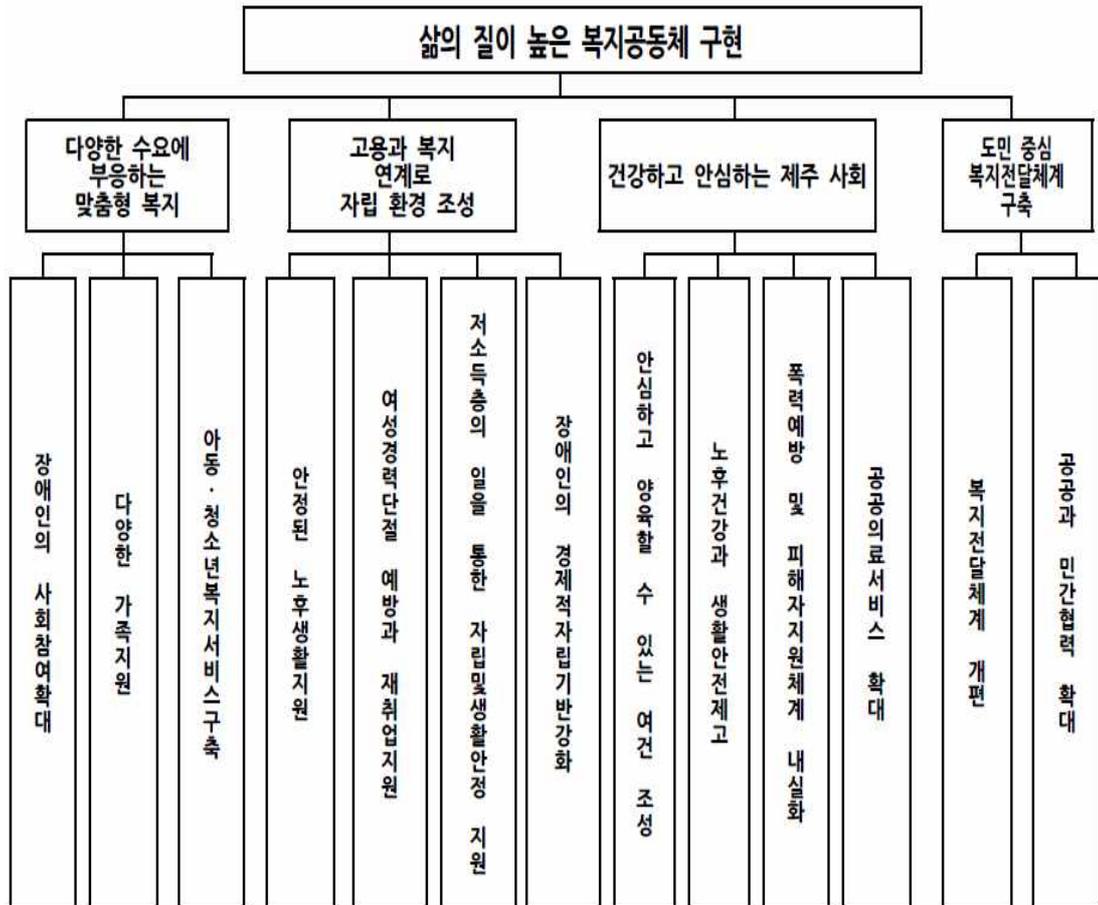
위의 사업들은 장애인복지 관련 사업이며, 제4조 정책개발 부분에서의 ‘정당한 편의제공 사항’과 연관점을 찾을 수 있다. 그렇지만 장애인 인권보장 및 인권증진과 같은 직접적인 인권과 차별금지에 연관되는 연계점이 없다는 점은 아쉽다는 평가가 뒤따르고 있다.

제4조 ‘정책개발’의 현 상황을 더욱 자세히 파악해보기 위해선, 제주특별자치도가 지난 2014년 12월에 펴낸 “제3기 제주특별자치도 지역사회복지 계획(2015~2018)”에서 그 실마리를 찾아볼 수 있다. 제3기 제주특별자치도 지역사회복지 계획은 ‘삶의 질이 높은 복지공동체 구현’으로 정하였으며, ‘맞춤형 복지’를 강조하며 장애인 등의 사회적 약자에 대한 맞춤형 사회복지서비스 제공을 목표로 하고 있다.

아래의 <그림 2>, <그림 3>과 같이 지역사회복지계획 중, 장애인 복지사업의 핵심요소로서 ‘장애인과 비장애인이 더불어 행복한 사회’를 만드는 데 중점을 두고 있다. 본 자료의 분석을 통해 장애인 차별금지에 관한 제주도정의 ‘중요성 인식’ 여부를 조금이나마 엿볼 수 있다.

장애인의 사회참여확대 개요 부분에서, 장애인차별금지법의 홍보 및 이행 점검에 관한 필요성은 명시되고 있다. 그러나 장애인복지 사업계획 전 부분에서 장애인 인권과 관련한 언급이나 사업구성은 찾아보기 어려운 상황이다.

<그림 2> 제3기 지역사회복지계획의 비전 및 전략목표

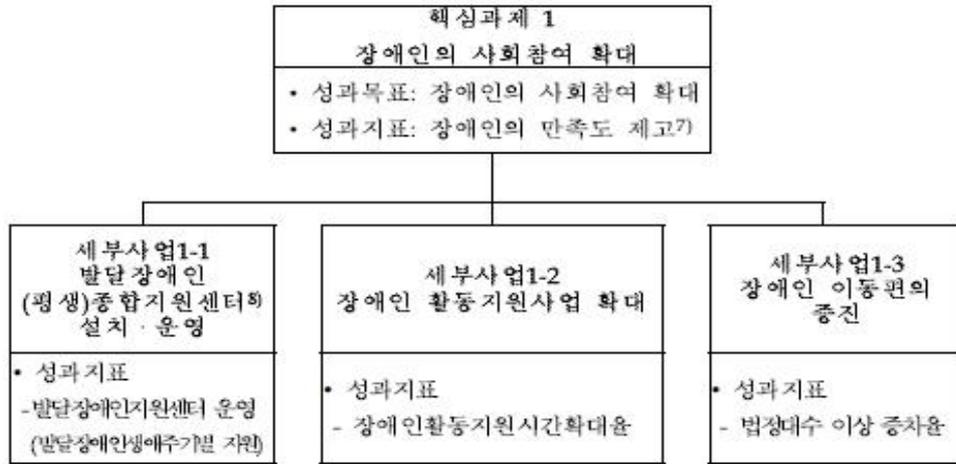


자료: 제주특별자치도, 2014. 「제3기 제주특별자치도 지역사회복지계획」. p.65

보다 자세한 ‘장애인의 사회참여 확대’ 부분을 살펴보면, 사업의 필요성으로 장애인 복지정책은 장애인연금제도 도입, 장애인차별금지법의 홍보 및 이행 점검, 편의시설 촉진, 장애인 판정등록 체계 개선, 장애인 거주시설 개편, 일자리 확대, 중증장애인 직업재활서비스 제공 확대 등 장애인과 비장애인이 더불어 행복한 사회를 만드는 데 중점을 두고 있다고 하였다.

이와 관련하여, 중앙정부의 장애인 관련 정책을 크게 4개 분야로 나누어 복지와 건강, 생애주기별 교육 및 문화·체육 향유, 경제자립기반 강화, 사회참여 및 권익증진으로 구분하고 있음에 따라, 제주특별자치도 제3기 지역사회복지계획은 사회적 자립기반으로 확대하여 경제, 권익증진, 교육 등을 포괄하여 계획을 수립한다고 명시한다.

<그림 3> 장애인의 사회참여 확대핵심과제의 내용과 추진 방향



자료: 제주특별자치도, 2014. 「제3기 제주특별자치도 지역사회복지계획」. p.76

<표 13> 장애인의 사회참여 확대핵심과제 세부사업별 예산계획

세부사업명	연차별 사업계획 예산(단위: 백만원)				
	2014	2015	2016	2017	2018
발달장애인평생종합 지원센터 설치운영	-	-	320	300	125
장애인활동지원사업 확대	871	1,021	1,021	1,101	1,286
장애인 이동편의증진	1,900	2,330	2,400	2,450	2,500

자료: 제주특별자치도, 2014. 「제3기 제주특별자치도 지역사회복지계획」. p.76

제주특별자치도 조례 제2장의 내용은 다음의 표와 같이 정리할 수 있다.

그리고 제5조에서는 ‘모든 장애인 등은 차별과 인권침해가 없는 지역사회에서 생활할 권리를 가진다’고 명시하고 있다. 정보접근권에 관한 내용 및 도민의 노력에 대해 언급하며 저절로 주어지는 인권이 아닌 적극적인 행동을 통해 당사자가 획득하는 인권에 대한 견해를 담아낸 부분이라 표현할 수 있다. 이는 앞에서

언급한 장애의 사회적 모델과 상충하는 부분이라 연관할 수 있는 부분이다.

<표 14> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 중, ‘제2장: 장애인 차별금지 및 인권보장 정책’의 주요내용

구분	조항	내용	설명
기본 계획	제6,7,8 조	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획 수립: 5년마다 기본계획 수립 - 기본계획 내용 <ol style="list-style-type: none"> 1. 정책목표, 시책방향 2. 분야별·단계별 사업계획 3. 정당한 편의제공을 위한 유형별 시책 4. 정책·실태조사를 위한 지표 개발 5. 실태와 인권보장 사례 6. 도민 참여 활성화 및 지원방안 7. 행정 및 재정상의 지원방안 - 기본계획의 수립절차 - 연도별 시행계획의 수립: 기본계획에 따라 제주자치도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 시행계획을 매년 수립, 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획의 수립 절차 <ol style="list-style-type: none"> ① 결정·변경 시, 제주자치도 홈페이지 공고 등을 거쳐 도민 의견을 수렴 ② 관련 위원회에 심의 ③ 관련된 주요계획을 수립·변경 시, 기본계획을 반영해야 함 ④ 홈페이지에 게시
교육	제9조	<ul style="list-style-type: none"> - 대상: 공무원, 장애인·장애인 복지시설 및 단체 종사자, 사업주 등 - 가정, 학교, 사업장 및 평생교육시설과 그 밖에 연수교육 과정에서 교육 실시 - 연간 교육계획 수립 - 필요 시, 민간에 위탁 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육계획의 내용 <ol style="list-style-type: none"> 1. 장애인차별금지법, 국제조약 및 유엔 장애인 인권선언 등 2. 개념과 사례 3. 프로그램·교재 개발
홍보 및 실태 조사	제10, 11조	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원, 장애인·장애인 복지시설 및 단체의 종사자, 사업주 등 도민을 대상으로 하는 장애인 차별금지와 예방에 관한 홍보의 의무 - 교육자료 공개: 많은 사람들이 볼 수 있도록 교육자료를 제주자치도 홈페이지에 공개 - 정보접근권: 안내서 및 홍보물 제작배부 - 실태조사 실시의 의무 	<ul style="list-style-type: none"> - 홍보물: 점자홍보물을 병행하여 제작

제6·7·8조에서는 5년에 한번 씩, 제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 기본계획(이하 기본계획) 수립에 관하여 규정하고 있다. 사실상 제주특별자치도 내에서 이루어지는 장애인 차별금지 및 인권보장 관련 사업의 기초이자 시작점이라 할 수 있는 기본계획 수립에 관한 내용을 다루고 있다. 기본계획 수립의 내용으로는 아래와 같이 기재하고 있다.

- ① 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 정책목표, 시책방향에 관한 사항
- ② 목표 달성을 위한 분야별·단계별 사업계획에 관한 사항
- ③ 정당한 편의제공을 위한 장애 유형별 세부 시책에 관한 사항
- ④ 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 정책과 실태조사를 위한 지표 개발에 관한 사항
- ⑤ 장애인 차별 및 인권침해 실태와 인권보장 사례에 관한 사항
- ⑥ 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 장애인을 비롯한 도민 참여 활성화와 지원 방안에 관한 사항
- ⑦ 정책 및 시책 추진을 위한 행정 및 재정상의 지원방안, 세부 재원조달방안에 관한 사항
- ⑧ 그 밖에 장애인 차별금지 및 인권보장을 위하여 필요한 사항

이러한 기본계획의 수립을 바탕으로, 본 조례 제8조에서 도지사는 매년 시행계획을 수립하고 시행하게 된다.

제9조에서는 관련 교육의 실시와 그 내용, 제10조는 관련내용의 홍보, 제11조는 실태조사에 관한 사항을 다루게 된다. 현재는 주로 공무원 및 장애인 복지시설 종사자를 대상으로 한 교육이 간헐적으로 이루어지는 것으로 파악되고 있다.

제3장과 4장의 내용은 <표 11>과 같다. 제12조, 제13조, 제14조에서 위원회의 설치와 기능·구성에 관해 정하고 있다. 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 사항을 심의하고 자문에 응하기 위해 반드시 필요한 위원회는 제14조에 의거, 제주특별자치도 장애인복지위원회가 현재 그 기능과 역할을 대행하고 있다.

<표 15> 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」 중, ‘제3장: 장애인 차별금지 및 인권보장위원회’와 ‘제4장: 보칙’의 주요내용

구분	조항	내용	설명
위원회	제12,13,14조	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회의 설치 - 위원회의 기능: <ol style="list-style-type: none"> 1. 기본계획 및 시행계획 2. 교육 및 홍보계획 3. 그 밖에 회의에 부치는 사항 - 위원회의 구성: 제주특별자치도 장애인복지위원회가 대행함 	위원회: 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 사항 심의 및 도지사 자문에 응하기 위하여, 도지사 소속으로 제주자치도 장애인 차별금지 및 인권보장위원회 설치
예산 지원	제15조	사업수행 예산 지원의 의무	

3) 문제점 및 개선방안

앞의 이론적 고찰에서 논하였듯이, 지방자치단체의 인권 업무가 이루어지기 위해서는, 실효성 있는 인권제도의 운영이 필수라는 것을 알 수 있다. 인권의 제도화는 인권의 정당성 확보와 인권실현을 위한 법률 혹은 규범 등을 만들어 가는 과정이다. 정영선은 ‘지방자치단체 인권제도의 발전방향과 과제(2013)’ 연구에서 인권제도의 구성요소로서 크게 인권 관련기구(인권위원회), 관련 사무조직, 감시체계, 기본계획이라 구분하였으며 이러한 요소들이 원활한 역할이 이루어져야 지방자치단체에서의 인권이 발전할 수 있다고 강조하였다. 인권제도 구성요소들이 현재 제주특별자치도 내에서 원활히 이루어지고 있는지에 대하여 국가인권위원회(2012)의 「인권 기본조례 표준안」과 비교하며 살펴보면 다음과 같다.

(1) 기본계획

제6·7·8조에서는 5년에 한 번씩, 제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 기본계획(이하 기본계획) 수립에 관하여 규정하고 있다. 사실상 제주특별자치도 내에서 이루어지는 장애인 차별금지 및 인권보장 관련사업의 기초이

자 시작점이라 할 수 있는 기본계획 수립에 관한 내용을 다루고 있다. 본 조의 현황을 파악한 결과, 제주특별자치도의 기본계획 수립은 최근인 2015년 4월 29일 용역착수를 시작하였음을 알 수 있었다. 실로 조례가 제정된 이후, 4년 만에 이루어지는 움직임이라 평가할 수 있다. 기본계획 수립이 되지 않았으므로 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 실태조사도 현재로는 이루어지지 않은 상황이다.

국가인권위원회(2012)의 「인권 기본조례 표준안」에 따르면, 기본계획 수립은 인권 기본조례의 목적인 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하는데 그 목적을 두고 있다고 명시하고 있다.

인권 기본조례의 성격상 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 ‘기본계획’에 의해 이루어진다고 할 수 있으므로 기본계획의 수립을 의무화해야 함을 각 지방자치단체장에게 설명하였다. 또한, 국가인권위원회는 실효적인 수립계획을 위해서 실태조사 실시규정을 두고 수립의 절차적 정당성을 확보하고 주민의 협력을 얻기 위한 공청회를 실시하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

(2) 인권 사무조직: 인권센터 설치 여부

제주특별자치도는 조례제정과정에서부터 장애인권센터 설치에 부정적이었는데 그 이유로 첫째, 장애인단체들이 설립목적이 장애인의 권리회복으로 애초 그 일을 하고 있는데 인권센터를 두는 것은 옥상옥(屋上屋)이며 둘째, 전국적으로 선례가 없으며, 열악한 자치단체의 재정상황 상 운영비를 지원할 수 없다는 입장이었다. 이에 대해서 고현수(2013)는, 제주특별자치도의 주장은 제주지역 장애인인권침해에 대해 도내 장애인단체들이 시스템(법률지원인력의 조력, 상담전문가의 투입과 개입, 사례관리, 기본적 재정운영 등)이 전혀 갖추어져 있지 않은 상황임을 인지하지 못하고 있거나 인지하더라도 회피하고 있다고 할 수 있으며 제주도정의 인권 가치에 대한 이해 부족이라 강조하였다³³⁾.

장애인인권센터는 헌법과 다른 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약·국제관습법, UN 장애인인권선언 등에서 인정하는 장애인의 인간으

33) 국가인권위원회. 2013. 「“장애인차별금지법” 시행 5주년 성과와 평가 - 제주특별자치도 장애인인권조례를 통해 본 장애인인권보장 제도적 개선책, p.630」

로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 확대하는, 장애인 인권증진 사업의 활성화 역할을 담당하게 된다(조한진, 2014). 물론 장애인의 인권침해 조사, 법률구조, 실태조사 등의 업무는 사회복지전담공무원, 복지사무 전담기구, 경찰, 국가인권위원회, 사회단체 등 기존의 조직·인력에 의해서 수행되고 있다고 할 수 있다. 그러나 장애인 차별금지과 장애인 인권증진에 대한 교육·프로그램을 이수하지 않은 공무원, 단체, 법인 근무자 등에 의한 ‘네거티브 방식’(금지에 대한 위반을 처벌하는 위주의 규율)에 치우친 경향이 있으며, 그 처벌 수위도 약한 것이 현실이다. 그러나 차별·인권침해 상태를 개선하는 것은 장애인 인권증진을 위한 최우선적 과제라고 할 수 있으며, 이에 장애인인권센터는 차별 사례와 침해 상태의 발견·개선을 위한 여러 가지 사업을 수행하게 된다. 장기적으로는 ‘포지티브 방식’(지원 등을 통해 개선을 촉진하는 규율)의 방법도 추가하여 장애인 차별에 대한 적극적인 개선안 등을 도출하고 장애인인권과 관련한 여러 기관(공공기관, 민간기관 포함)을 네트워크로 연결하는 기능도 고려될 수 있을 것이다. 장애인인권센터는 장애인 차별금지과 인권보장에 관한 사업 수행의 관리체계를 구축함으로써 장애인 인권차별의 예방·상담, 장애인 차별금지과 인권보장에 관한 프로그램의 연구·개발, 인권침해의 조기 발견, 신속한 구제 지원, 그 밖에 장애인 인권보장과 관련된 업무를 수행한다. 장애인 인권증진 사업의 구체적인 내용은 다음과 같다³⁴⁾.

- ① 장애인 인권보장을 위한 장애인복지 자료수집·관리
- ② 장애인 인권차별의 상담, 사례 연구
- ③ 장애인 차별금지·인권보장에 관한 교육
- ④ 장애인 차별금지·인권보장에 관한 프로그램 연구·개발
- ⑤ 인권침해의 조기 발견, 신속한 구제 지원

(3) 감시체계

현 상황에서 본 조례의 정상적인 추진에 관해 감시할 수 있는 도구가 없다. 다

34) 국가인권위원회. 2014. 「“장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률” 시행 6주년 기념 토론회 - 대구 시 장애인 인권기본계획 수립의 의의와 방향, pp.366-367」

른 지방자치단체들은 나름의 감시체계에 관하여 개발·연구 중이며 제주특별자치도 또한 이러한 움직임이 필요한 부분이다. 지방자치단체의 모범사례로서, 「서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례」를 살펴보면 제11조 보상금 지급 관련 부분에서 보상금 지급에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.

「시장은 장애인거주시설의 인권침해 또는 차별행위의 진상을 규명하는 데 유익한 정보를 제공하거나 증거 또는 자료를 발견·제출한 자에게 보상금을 지급할 수 있다.」

이에 대해, 조례 내에 민간감시체계를 마련하여 장애인 인권침해에 대한 감시 도구를 갖추었다는 점에서 의미 있다는 의견이 관련 종사자와 전문가의 평가가 따르고 있다.

한편 광주광역시가 운영하는 ‘인권옴부즈맨’은 감시체계와 관련한 지방자치단체의 모범사례로 손꼽히고 있다. 광주광역시 조직 내 인권정책 전담기구인 인권평화협력관실 소속이며, 독립적으로 활동한다. 2013년 5월 도입하기 시작했으며 역할은 광주광역시에서 벌어지는 각종 인권침해 사항을 조사한다. 옴부즈맨은 시와 자치구, 출자·출연기관, 시의 보조금을 받는 복지시설에서 발생한 인권침해나 차별 행위에 대해 독립적으로 조사할 수 있는 권한을 갖고 있다. 조사 결과에 따라 개선 권고나 의견 표명 등을 한다.

(4) 인권 관련 기구: 장애인 차별금지 및 인권보장위원회 여부

현재 위원회는 제14조(위원회의 구성)는 위원회의 대행을 명시하고 있다. 위원회는 「제주특별자치도 장애인복지위원회 조례」의 제주특별자치도 장애인복지위원회가 대행하고 그 조항을 준용한다.

제주특별자치도 장애인복지위원회 조례에 의거 “장애인복지위원회”와 제주특별자치도 장애인복지기금 조례에 의거 “장애인복지기금운용심의위원회”가 있는데 현실적으로 년 1~2회 개최하고 있으므로, 새로운 위원회를 만들기보다는 통합하여 운영하는 것이 바람직하다고 의견이 모였다.

애초 위원회는 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 사항을 심의하고, 도지사

의 자문에 응하기 위한 기구로 만들고자 했으나, 현재 원활한 운영이 되지 못하는 상황이다.

현재의 제주특별자치도 장애인복지위원회 조례에서는 복지위원회의 기능을 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 장애인 복지 관련 사업의 기획·조사·청문 및 이를 실시하는 데 필요한 사항
- ② 장애인 주간 행사에 따른 장한 장애인 등의 선정 및 수상에 관한 사항
- ③ 그 밖에 장애인 복지와 관련하여 도지사가 필요하다고 인정한 사항

위에서 알 수 있듯이, 장애인복지위원회의 기능에서는 장애인 인권 혹은 차별에 관한 언급이 나타나지 않은 상황이다. 결국, 장애인 인권관점에서 바라보는 장애인복지는 살펴보기가 매우 어려운 모습을 알 수가 있다.

위원회의 구성에 있어 가장 중요한 점은 위원회의 독립성 보장, 시민의 참여 보장, 전문성 강화 여부라고 할 수 있다³⁵⁾. 현재의 장애인복지위원회의 대행구성은 장애인 인권의 독립적 움직임을 저해하는 요소라고 바라볼 수 있다. 한편, 장애인복지위원회의 구성은 아래와 같다.

- ① 장애인 관련 단체의 장
- ② 장애인복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

현재의 장애인복지위원회의 구성은 장애인 관련 단체장이 대부분이며, 시민의 참여 및 장애인 당사자의 의견을 수렴할 기회는 매우 한정적인 것으로 나타나고 있다. 이는 위원회의 전문성에도 직·간접적인 영향을 끼칠 것이 분명하며, 위원회 결정에 대하여 주민의 신뢰도가 저하될 수 있다는 의견이 있다.

더욱 다양한 사회 각층의 의견을 수렴하기 위해서는 장애인 인권 혹은 시민인권 관련 시민단체의 전문가를 위원회에 임명할 수 있도록 하는 방법이 적절한 대안으로 삼을 수 있을 것이다. 국가인권위원회의 「인권 기본조례 표준안」을

35) 국가인권위원회, 2014. 「인권과 지방자치」. p.41

살펴보면, 위원회 위원의 자격으로 의회가 추천한 자, 인권관련 시민사회단체가 추천한 자라고 표기하고 있다. 이는 원칙적으로 ‘인권과 관련한 소양과 경험이 풍부한 자’이며, 기존의 공무원 또는 관련단체 장이 아닌 보다 왕성한 시민의 참여를 유도하는 점에서 의의를 둘 수 있다.

2. 전문가 심층면접 결과 분석

총 4명의 면접자는 본 조례에 대한 최초 조례안의 수정으로 인한 안타까움과 도정의 예산부족을 가장 큰 아쉬운 점으로 바라보는데 그 의견을 일치하였다. 인권센터 설치와 위원회의 설립부분이 아쉽고, 그로 인하여 본 조례가 실효적인 행위가 이루어지지 아니한, 상징적인 조례라는 평가를 받는 것이라 평가하고 있다.

3번 면접자는 본 연구자와의 면접에서 다음과 같이 제주지역사회 내에서의 인권의 필요성과 당위성을 예기하였다.

“저는 인권이 발달한 사회가 복지사회라고 생각합니다. 개인의 인권이 보장된 국가가 사회 간의 상호부조가 잘 발달한 사회라고 봅니다. 즉, 사회적 약자들에 대한 인권이 존중된 곳이 집단·계층 간 합의가 잘 형성되어있다는 사회라 생각합니다. 인권과 복지는 성과물이 단순 측정되는 개념이 아닙니다. 이계(장애인인권) 잘 이루어지면 도민들이 인권감수성을 갖게 되고, 결국은 인권적 사고의 능력 신장으로 연결될 수 있다고 봅니다.”(면접자 3)

타 지역과의 인권의식의 비교에 관한 질문에서는 제주지역산업구조상의 특성을 논의하는 의견과 보편적인 특성을 보인다는 의견이 도출되었다.

“제주지역은 타 지역에 비해 장애인 이동에 관해서는 비교적 좋은 편이에요. 제가 전동휠체어를 이용 중인데, 타 지방자치단체에 비하면 보도블록 정비나 휠체어 이동이 비교적 양호하고 자유로운 수준이라 봅니다.

그렇지만 장애인인권 특히 고용분야를 살펴보면, 타 지역보다 장애인고용 부분이 매우 그 수가 적습니다. 그러므로 이로 인해 문제 제기 자체가 다른 지역에 비하여 매우 미미하다고 보고 있습니다. 주로 1, 3차 산업에 편중되어 있고 이로 인하여 경제적 활동인구 수치가 낮은 것이죠. 즉 사회구조적 문제로 인해 타 지역과 차이가 있다고 보고 있습니다.”(면접자 4)

“보편적이죠. 인권침해의 규정에 따라 다를 수는 있으나, 간접적 차별과 직접적 차별 두 가지 모두가 타 지역과는 크게 다르다고 볼 순 없고 보편성을 가진다고 봅니다. 제주 지역만의 일반적 유형을 봤을 때, 임금체납이나, 성폭행 등의 인권 유린들이 제주도라고 해서 달리 나타나는 것도 아니고요. 결국은, 국가인권위나 인권센터가 없으므로, 섬이라는 지역적 특성으로 인해 해결창구나 통로가 없다는 점이 가장 아쉬운 거죠.”(면접자 3)

조례 제정 경과와 관련하여 면접자의 의견을 모아보았다. 그 결과, 면접자들은 애초 최초의 조례 제정에 큰 기대를 하였고 적극적으로 참여하였다. 그렇지만 처음의 계획과 다르게 인권센터의 삭제와 위원회의 대행 여부에 대해 유감을 나타내고 있다.

“『제주특별자치도 공공성확보를 위한 올바른 조례 제·개정 추진위원회』에서 당시 전 도민을 대상으로 하는 인권관련 조례제정 움직임이 있었습니다. 본 조례의 내용은 대부분 광주광역시의 내용을 토대로 만들어졌습니다. 제주도에 장애인 인권을 처리하는 조례가 만들어진다는데 매우 기대가 컸습니다. 저만이 아닌 제 주변의 모든 장애인이 기대했습니다.”(면접자 2)

“본 조례는 의원 발의 형식으로 만들어졌습니다. 윤두호 의원이 입법하려 하자 간담회 형식으로 하자고 제안하여 초안을 가지고 의논을 시작했죠. 유감스럽게도 일부 장애인단체들이 본 조례에 대해 조례에 대한 이해가 부족하였죠.”(면접자 3)

제주특별자치도정 장애인인권의 의지와 평가를 묻는 질문에는 다음과 같이 다소 부정적인 반응을 나타내고 있다.

“전혀 없다고 생각합니다. 인식의 폭이 확대되거나 관련 사례가 있는 것도 아니고. 관련차별교육이 이루어진 것 도 아니고. 현 도정과 전 도정의 비교를 하자면 현 도정의 인권이라는 개념으로 공약도 없고 관련 보건복지여성국 관련 사업에도 없는 상황이죠. 그리고 사업도 그렇지만, 도민과 관련 공무원의 인권감수성을 높이는 조례의 기능은 그러한 것인데, 그것이 도민교육과 홍보이고, 둘째로 피해장애인의 상담 혹은 지원의 역할인데 두 개의 기능 중 한 개도 이루어지는 것이 없다는 구조적 작동이 될 수 없는 문제라 보죠.”(면접자 3)

위에서 언급한 장애인 인권센터에 관한 응답의 공통점으로는 재정적 문제에 대한 아쉬움과 장애인 당사자들의 역량부족을 손꼽고 있다.

“장애인 인권센터의 필요성은 장애인들은 이미 잘 알고 있죠. 그러나 그 부분이 누락되어 통과된 부분이 매우 아쉬웠습니다. 결국, 인권센터의 부분이 사라지게 되며 조례는 상징적 조례로만 남게 됐다고 저는 보고 있습니다.”(면접자1)

“장애인 단체들이 우선 준비가 안 돼 있던 요인도 있다고 파악됩니다. 인권센터 설립이 이루어지면 장애인 단체들에 지급되는 사업비 지원에 대해 영향을 끼칠 수도 있다고 바라본 거였죠.”(면접자 2)

“당시 도에서는 (조례에 대해) 부정적(입장)이었어요. 재정적인 부분, 장애인인권센터의 효율성, 가장 큰 문제라 주장한 예산부족 관련, 장애인단체가 그 일(인권 관련)을 해야 한다는 논리를 폈죠. 도청의 핵심조정 사항은 인권센터의 조례 삽입 여부였어요. 핵심은 예산관련인데, 결국은 삭제가 되었죠.”(면접자3)

“인권센터가 없어서 관련 문제 해결이 어려운 상황입니다. 현재 도내 관련 단체 중에 법적 권한이 없기 때문에 어렵다는 것입니다. 법적인 강제성이 없으므로 제대로 장애인 인권과 관련한 해결책 및 진행에 차질이 있다고 보고 있습니다. 인권침해 발생 시 수사권부여에 대한 검토가 필요하다고 생각합니다.”(면접자 4)

장애인 차별금지 및 인권보장위원회와 관련한 의견을 수렴한 결과, 가장 큰 아쉬움은 장애인복지위원회의 대행하고 있는 점임을 확인할 수 있었다.

그리고 위원회의 현황에 관해 현재 제주특별자치도 장애인복지위원회 활동을 하는 1번 면접자는 연구자와 면접을 진행하며 다음과 같이 견해를 밝혔다.

“사실 장애인 인권위원회의 역할을 장애인복지위원회가 할 수 있을 것이란 사고자체가 인권에 대한 제주도정의 무지라고 할 수 있습니다. 지금의 위원회는 상당히 상징적 역할을 하고 있습니다. 위원회의 주요 추진논의안이 ‘장한장애인상’ 심사라 할 수 있을 만큼, 위원회 자체의 존재이유도 희미한 상황이죠. 현재까지의 상황은 이렇습니다.”(면접자 1)

아울러, 3번 면접자도 현재 장애인복지위원회의 역할에 대해서 1번 면접자와 맥락을 같이 하고 있다.

“기본계획이나 관련교육, 홍보와 관련해서 위원회에서는 전혀 논의가 안 되는 것으로 알고 있습니다. 이 조례는 장애인차별금지법의 하위적 요소이기도 하지만, 자발적으로 지자체가 관련 운동을 하려 했는데, 핵심부분이 삭제되어 결국은 상징적인 조례이며, 효력도 없는 조례로 남게 된 것이라 평가합니다.

그리고 위원회 관련, 결국에는 대행한다고 하였습니다. 대행부분에 대해, 위원회의 모 의원은 상당히 아쉬워했고, 다른 의원들은 이해 정도나 인권감수성 부족으로 인해 결국은 수정안으로 대행하는 형식으로 통과된 것으로 기억합니다.”(면접자 3)

“(인권센터 운영이 재정 상황상 어렵다면)그렇다면 굳이 인권센터를 빼자고 제의했죠. 불쾌하기도 하고 무력감도 있고, 개인적으로는 상당히 아쉽고 불쾌했던 경험이 있습니다. 단체 간의 합의가 안 된 상황이기도 하고…….

단, 위원회만큼은 아니라고 강력히 제의했습니다. 유동철 교수의 의견과 같이하건대, 인권관점과 복지관점은 상당히 다르다는 점이죠. 결국은, 역시도 그냥 대행으로 처리돼서 아쉬운 거죠.”(면접자 3)

현 조례의 보완사항을 묻는 질문에서는, 위의 인권센터와 위원회에 관한 여부들에 모두 동의하고 있다.

“인권센터 설립과 위원회의 독립이죠. 그런데 장애인 관련 단체들이 힘을 합치고 필요성을 인식하지 못하는 현실이 매우 안타까운 것이죠. 현재 위원회도 장한장애인대상 선정정도가 주요 업무이고요.

위원회도 장애인당사자 및 성별의 배분, 관련 법조인, 관련 장애유형별 전문가 및 인권운동가와 ngo 등의 도민들이 들어가야 하죠. 이런 부분도 있을 거예요. 장애인 입장에서 권리이나, 비장애인 입장에서는 충돌되는 부분 이러한 부분을 조정하거나 공감할 수 있는 역할. 쌍방의 인권이 충돌 시 윤희유의 역할을 해주는 것이 위원회죠.

결국은 장애인복지위원회와 인권위원회는 접근기술이 다르다는 겁니다. 복지서비스 전달하는 체계와 인권쟁의를 다루는 체계가 전혀 다른데, 이를 같이 본다는 것이 어렵다는 것이죠.”(면접자 3)

면접자들은 4명 모두 장애인 인권에 대한 지방자치단체 구성원들의 이해와 인식이 중요함을 강조하고 있다. 아울러 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 가장 중요한 요소로 ‘교육’을 꼽으며 교육의 중요성을 재차 강조하였다.

“저는 인권이 발달된 사회가 복지사회라고 봅니다. 개인의 인권이 보장된 국가가 사회 간의 상호부조가 잘 발달된 사회라고 봅니다. 사회적 약자들에 대한 인권이 존중된 곳이 계층 간 합의가 잘 돼 있다는 사회라 생각합니다.

우리 사회 전반에 걸쳐 토론의 장이 매우 부족하고 훈련이 안돼 있다고 저는 생각합니다. 복지는 성과물이 단순 측정되는 개념이 아닙니다. 인권보장위원회는 도민과 장애인인권 간의 소통, 존중, 권고 등의 역할을 맡아야 한다고 보고 있습니다. 이게 잘 이루어지면 도민들이 인권감수성을 갖게 된다면 인권적 사고의 능력 신장으로 연결될 수 있다고 봅니다.

도민을 대상으로 하는 인권교육의 효과는 결국 지역사회 전체의 결실을 가져올 수 있다고 봅니다. 인권관련 교육 및 홍보가 많을수록 도민사회의 발전을 불러올 수 있다고 생

각합니다.”(면접자 3)

“현 제주사회에 대해 아쉬운 점은, 비장애인이 받아들일 때 장애인만을 위한 지원이라고 생각되는 것입니다. 편의시설 지원이나, 경사로 설치 등도 그러한 이기주의의 인식이 강하다는 것입니다. 그러나 현실은 장애인을 위한 개념이 아닌 사회구성원 모두를 위한 편의지원이라는 것인데, 아쉬운 부분입니다.

제 생각에 장애인 인권과 가장 결부를 시키고 싶은 것은, 유니버설 디자인이라고 하고 싶습니다. 보편적 타당성이라는 개념 속에서, 사회구성원 중 대다수에게 유익할 수 있는 것. 그것이 바로 유니버설 디자인이고 그것이 장애인인권의 핵심이라고 바라보고 있습니다.”(면접자 4)

“교육이 정말 중요합니다. 현재 이루어지고 있는 인권교육의 대상은 대부분 공무원이나 장애인 복지 관련 종사자인데, 물론 이들을 대상으로 하는 교육도 중요합니다. 그렇지만 더욱 절실한 대상은 지역사회를 구성하는 일반적 대중. 즉 제주도민을 대상으로 하는 교육이 필요합니다.

개인적인 건의를 한 가지 한다면 5급 승진 대상자들은 의무로 장애인 인권교육을 받았으면 합니다. 고위공직자들의 인식변화가 곧 행정에 묻어나 긍정적 변화를 끌어낼 수 있기 때문이라 바라보는 겁니다.”(면접자 2)

“도민을 대상으로 하는 인권교육의 효과는 결국 지역사회 전체의 결실을 가져올 수 있다고 봅니다. 장애인 인권관련 움직임(교육 및 홍보 등)은 많을수록 도민사회의 발전을 불러올 수 있다고 생각합니다.”(면접자 3)

“제주에 가야 할 길은 ‘평화와 인권’이라 생각합니다. 본 조례를 통해서 장애인과 비장애인, 사회의 다양한 의견, 사회적 약자들의 조그마한 소리와 같은, 이러한 점들이 모여 결국은 제주사회 전체의 발전을 이끌어 낼 수 있는 계기라 생각합니다. 도민의 인권감수성 향상과 이로 인한 인권적 사고능력 향상은 결국 도민 간의 상호존중을 가져올 수가 있는 거죠. 인권센터 설립 등 관련비용도 물론 발생하지만 이를 단순히 정량적 산술로 볼 것이 아닌, 미래에 대한 투자로도 바라볼 수 있는 겁니다.”(면접자 3)

3. 국내 장애인인권 관련 조례 분석

1) 내용 및 분석

많은 지방자치단체가 ‘행복’, ‘발전’, ‘삶의 질’ 등의 개념으로 행정목표를 세우고 있으나, 이러한 것들은 사회적·경제적인 총량의 절대적 증가만으로는 달성될 수 없다³⁶⁾. 즉, 수적증가로 채우지 못하는 행정목표의 부족한 부분은 인권의 가치를 통하여, 지역 내에서의 삶의 질 발전이 이루어질 수 있게 된다.

인권과 관련하여 광역자치단체 중 단연 눈에 띄는 곳은 광주광역시라 볼 수 있다. 광주광역시는 인권헌장을 제정하였고, 인권조례 역시 2007년 광주광역시를 기점으로, 다양한 지방자치단체에서 움직이고 있다.

민주주의의 제도적 정착과 지방자치의 활성화에도 불구하고 소외계층의 증가, 삶의 양극화 등 경제·사회·문화적 불평등과 차별을 해소할 수 있는 인권을 기반으로 하는 지방자치단체의 운영 방식을 정립해야 한다는 필요성이 현대 사회에서 제기되고 있다. 즉, 인권조례는 인권이 바탕이 되는 지방자치단체를 만들기 위한 가장 기초적인 제도이며, 이는 인권사무 수행을 위한 법적 근거로 지방자치단체에서의 인권 보호와 증진을 구체화하고 실천하는 법적·제도적 장치이기 때문이라 할 수 있다³⁷⁾.

우리 사회는 2012년 3월에 발생한 광주 인화학교 사건, 이른바 ‘도가니 사건’의 발생을 계기로 사회에서의 장애인 인권에 대한 중요성을 인식하게 된다. 이 사건을 계기로 전국의 지방자치단체에서는 장애인 인권보호의 인식이 반영되기에 이른다.

36) 성태규. 2014. 「인권 선진으로 나가는 충남의 정책과제」. 충남리포트 제145호. p.2

37) 안효섭. 2014. 「인권조례에 관한 연구 - 경상남도 인권 보장 조례를 중심으로」. 충남대학교 법학연구 Vol.25 제1호. p.294

지방자치단체의 장애인 인권보장조례는 2010년 광주광역시 광산구 조례가 최초로 제정된 이래 2013년 11월에 광역자치단체 13개, 기초자치단체 58개로 총 71개의 조례가 제정되었으며³⁸⁾, 2015년 6월 현재는 광역자치단체 13개, 기초자치단체 71개로 총 84개가 제정된 상황이다.

<표 16> 전국 지방자치단체의 장애인 인권조례 입법현황(2015. 6월 기준)

지역구분	장애인 인권조례 지방자치단체(총 84곳)		
광역자치단체 (13곳)	특별시(2)	서울특별시, 세종특별자치시	
	광역시(5)	부산, 대구, 인천, 광주, 대전	
	도(6)	경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 강원도, 제주특별자치도	
기초자치단체 (71곳)	시 (33)	경기도(19)	군포시, 김포시, 동두천시, 부천시, 성남시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 오산시, 용인시, 의왕시, 이천시, 파주시, 평택시, 하남시, 구리시, 남양주시, 포천시
		강원도(1)	강릉시
		충청북도(1)	제천시
		충청남도(5)	공주시, 계룡시, 서산시, 아산시, 천안시
		전라북도(3)	김제시, 익산시, 전주시
		전라남도(4)	나주시, 목포시, 순천시, 여수시
	군 / 구 (38)	서울(12)	강북구, 관악구, 노원구, 도봉구, 서초구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중구, 동대문구
		경기도(1)	가평군
		인천(3)	중구, 계양구, 연수구
		부산(2)	동구, 해운대구
		대구(3)	수성구, 달서구, 서구
		전라남도(1)	신안군

38) 전북장애인조례제개정추진연대. 2014. 「전주시 장애인인권조례 개정 및 올바른 인권정책 수립을 위한 토론회」, p.3

		충청북도(2)	진천군, 증평군
		충청남도(1)	홍성군
		경상남도(1)	거창군
		광주(5)	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
		대전(3)	서구, 중구, 동구
		울산(4)	남구, 중구, 북구, 울주군

자료: 박윤근·한은영. 2014. 「전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석」. 한국 장애인복지학, vol. 26. pp. 32~33 을 참고로 연구자가 재구성.

총 84개 지방자치단체 중 가장 먼저 관련 조례를 제정한 곳은 전라남도이며, 2010년 12월 27일에 제정하였다. 한편, 가장 최근에 제정한 곳은 남양주시이며, 2015년 4월에 제정하였다.

집행기구로서 지방자치단체 내에 공식 조직구성을 한 곳은 광주광역시·서울 특별시가 인권문제를 전담하는 인권담당관실을 설치하였으며, 기초지자체 단위에서는 서울 성북구가 인권팀을, 광주 동구가 인권담당관실을 설치하였다. 현재 서울특별시에서는 ‘시민인권 보호관’을, 광주광역시에서는 ‘인권 옴부즈맨’을 실시하고 있다.

국가인권위원회가 2014년에 발간한 ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행 6주년 기념 토론회’ 자료에 따르면, 광주광역시의 경우 ‘5·18’과 광주학생독립운동 등 인권·민주·평화를 위해 맞서온 광주의 역사성을 국제적으로 공인받겠다고 발표하였다. 광주시는 UN인권도시 지정을 목표로 1년여간 준비한 100개 인권지표를 확정하였고 이를 활용해 광주의 현재 인권상태를 높이고, 유엔 주도로 나라별·도시별로 인권수준을 비교할 수 있도록 진행 중인 상황이다. 그리고, 지난 2011년 3월 광역시 중 최초로 장애인 차별금지 및 인권증진에 관한 조례를 제정하고, ‘장애인인권센터’를 설립하여 장애우권익문제연구소에 위탁했다. 이 센터에서는 장애인 차별 및 인권 분야 지원을 위한 장애인 인권상담 및 교육, 인권강사 양성, 홍보사업 등 장애인 인권보호와 차별 개선에 노력하고 있다. 또 2011년 4월부터 만 18세 이상의 중증 장애인이 장애인생활시설에서 1년 이상 거

주하고 결혼, 취업 등 자립을 목적으로 퇴소할 경우 1인당 500만원을 지원하고 있다.

<표 17> 「광주광역시 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」의 주요내용

조항	내용	부가설명
제1~2조 (목적 및 정의)	「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	
제3조 (시장의 책무)	「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	
제4조 (정책개발)	- 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 기본계획 수립에 관한 사항 - 이하 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	
제5조 (장애인의 권리와 시민의 책무)	「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	대상: 장애인을 비롯한 광주광역시민
제6~8조 (기본계획 수립, 수립절차, 연도별 시행계획)	- 기본계획 포함내용: 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사 - 기본계획 수립절차 ④ 관련기관 또는 단체에 필요한 자료를 요구할 수 있다 이하 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	5년마다 기본계획 수립
제9조 (교육)	「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	
제10~11조 (홍보, 실태조사)	- 홍보 ② 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 별도의 배너를 시 홈페이지에 개설·운영 ③ 안내서를 비롯한 홍보물을 제작·배부 - 실태조사	

	<ul style="list-style-type: none"> ① 장애인의 차별사례 등 실태조사를 실시하여야 함 ② 실태조사는 일반적인 실태뿐만 아니라 시 및 자치구의 자치법규와 지침이 포함되어야 함 	
제12~13조 (인권센터 운영 및 위탁)	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 차별금지 및 인권보장이 활성화될 수 있도록 광주광역시 장애인 인권센터(이하 “인권센터”)를 설치·운영할 수 있음 - 인권센터의 업무 <ul style="list-style-type: none"> ① 장애인 차별 및 인권보장 상담 ② 제공기관 간의 서비스 연계 ③ 교육, 프로그램 개발, 정책 연구·평가, 홍보 ④ 각종 시설의 설치 및 운영에 관한 체계적인 자문과 지원 - 업무의 위탁: 제12조 제2항에 따른 업무의 전부 또는 일부를 비영리법인 또는 비영리민간단체에 위탁할 수 있음 	업무를 위탁하고자 하는 경우, 이 조례에서 규정하지 아니한 사항은 「광주광역시 사무의 민간위탁조례」에 따름
제14~24조 (위원회 설치, 구성 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회 심의 내용 <ul style="list-style-type: none"> ① 기본계획 및 시행계획 수립·시행 ② 교육 및 홍보계획 수립 ③ 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항 - 구성 <ul style="list-style-type: none"> ① 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성 ② 위원장은 행정부시장, 부위원장은 위원 중에서 호선 ③ 당연직 위원은 장애인복지업무 담당국장이 되며, 위촉직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 시장이 위촉. 다만, 제1호의 위촉직 위원은 전체위원의 2분의 1 이상. - 위촉직 위원의 임기는 2년, 연임 가능 - 비밀준수 의무: 위원 및 업무에 관여한 사람 등은 업무 수행 상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 됨 	<p>위촉직 위원:</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 장애인, 장애인 부모 및 장애인 관련 단체에서 추천하는 사람(여성장애인 1명 이상 포함) ② 시의회에서 추천 ③ 관련 학식과 경험이 풍부한 사람 ④ 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람

「광주광역시 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」와 제주특별자치도 관련 조례의 가장 비교가 되는 부분은 광주광역시 조례 제12~13조에 해당하는

‘인권센터 운영 및 위탁’ 부분과 제3장(제14~24조)의 ‘장애인 차별금지 및 인권보장 위원회’ 부분이라 볼 수 있다.

광주광역시에는 조례에 명백히 인권센터의 설치·운영·업무위탁에 대해 명시하여 센터설립의 근거를 마련할 수 있었으나, 제주특별자치도의 해당 조례는 인권센터 부분의 누락으로 인해 장애인 차별 및 인권침해 사항에 대한 대응 혹은 예방이 매우 어렵다는 점을 알 수 있다.

위원회 설치 및 기능 여부에서도 광주광역시는 독립적인 위원회 구성을 통하여 해당 사항에 대한 신속한 심의 및 자문이 이루어질 수 있다.

한편 광주광역시가 운영하는 ‘인권옴부즈맨’은 감시체계와 관련한 지방자치단체의 모범사례로 손꼽히고 있으며, 인권정책 전담기구인 인권평화협력관실에서 별도로 독립하여 활동하고 있다. 2013년 5월 도입하기 시작했으며 역할은 광주광역시에서 벌어지는 각종 인권침해 사항을 조사한다. 옴부즈맨은 시와 자치구, 출자·출연기관, 시의 보조금을 받는 복지시설에서 발생한 인권침해나 차별 행위에 대해 독립적으로 조사할 수 있는 권한을 갖고 있다. 조사 결과에 따라 개선 권고나 의견 표명 등을 한다.

장애인과 이주민, 노동, 여성·청소년, 학계, 인권 일반분야 전문가 6명도 비상임 옴부즈맨으로 활동하고 있다. 옴부즈맨은 지난해까지 100건의 상담을 진행했고, 23건을 조사했다.

한편, 대구시는 ‘대구광역시 장애인 차별금지 및 인권증진에 관한 조례’를 2011년 5월 30일에 제정하였다. 이 조례는 3장 21개 조항으로 구성되어 있다.

‘제1장 총칙’ 규정에는 목적, 정의규정, 지방자치단체장의 책무, 정책개발, 장애인 등의 권리와 시민의 책무 등을 규정하고 있다. ‘제2장 장애인 차별금지 및 인권보장 정책’에서는 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 하고, 이를 실천하기 위한 시행계획을 매년 실시하여야 한다.

눈여겨볼 부분은 장애인 차별금지 및 인권보장위원회의 구성 부분인데, 대구시는 자문 및 심의기구로서 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 행정부시장이 되고, 부위원장은 위촉직 위원 중에서 호선하며, 위원은 당연

직 위원과 위촉위원으로 한다고 명시하고 있다³⁹⁾. 당연직위원은 행정부시장, 사회복지여성국장으로 하고, 시장은 필요하다고 인정하는 경우 시소속기관의 공무원을 위원으로 참여하도록 정하여, 위원회의 위상을 높이고 지방자치단체장의 적극적 의지를 엿볼 수 있는 부분이라는 평가가 따르고 있다.

또한, 서울특별시는 2012년 9월 「서울특별시 인권기본조례」를 제정하면서 인권도시로 거듭나겠다는 의지를 시민들에게 천명하였다. 이 조례 제정을 시작으로, 서울특별시는 인권을 담당하는 부서가 꾸려졌고 시민인권보호관제도를 도입하였으며, 서울특별시 인권기본계획을 수립하고 서울시민인권헌장을 준비하는 등 인권도시로 자리매김하기 위한 여러 가지 사업을 분주하게 진행하고 있다.

인권기본조례의 제정으로 도입된 시민인권보호관 제도는 지방자치단체 최초로 시도하는 것으로 서울특별시 인권계획 중의 하나라고 할 수 있다. 이는 서울특별시 업무과정에서 발생한 인권침해 사안에 대하여 독립성을 보장받으면서 직접 조사하고 바로잡을 것을 권고하는 제도로서, 행정과정에서 발생하는 인권침해 사안에 대해서는 서울특별시의 시민인권보호관 제도를 활용할 수 있게 된 것이다. 이에 대해, 국가인권위원회와 기능이 중첩된다는 우려의 목소리도 있지만, 서울특별시에서 발생한 인권침해 피해를 시가 직접 조사하고 바로잡을 것이므로 첫째, 인권의 관점에서 행정을 추진하겠다는 서울특별시의 자체적 노력이라는 점에서 외부로부터 시정권고를 받아 조치하는 것과 구별되며, 둘째로, 보다 신속하고 효율적으로 피해를 구제하고 행정을 바로잡을 수 있을 것으로 전망된다⁴⁰⁾.

<표 18> 「서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례」의 주요내용

조항	내용	부가설명
제1조 (목적)	- 목적: 장애인에 대한 차별을 금지하고, 장애인의 사회참여와 평등권 실현을 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 지역사회에서	

39) 국가인권위원회. 2014. 「“장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률” 시행 6주년 기념 토론회 - 대전광역시 장애인차별금지 조례 및 인권보장에 관한 조례 쟁점과 과제」, p.270

40) HumanrightsCity. 2013. 「칼럼: 서울시의 인권행정을 위한 출발, 시민인권보호관의 인권침해 첫 결정」. 한국인권재단 인권도시 아카이브.

	구현하기 위함	
제2조 (정의)	<ul style="list-style-type: none"> - 인권'증진'이란 표현 사용 - 이하 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사 	제주특별자치도, 광주광역시: 인권 '보장'
제3조 (시장의 책무)	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인의 사회통합을 실현하기 위하여 노력하여야 한다. - 이하 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사 	
제4조 (장애인의 권리)	「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	
제5~6조 (기본계획 수립, 시행계획 수립)	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획: 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사 - 시행계획: 기본계획에 따른 시행계획을 매년 수립·시행함 - 시행계획 사항 <ul style="list-style-type: none"> ① 장애유형별 편의제공을 위한 세부시책 ② 차별 및 인권침해 실태와 대응방안 ③ 장애여성, 장애아동을 위한 세부 시책 ④ 시민참여 활성화 방안 - 시장은 시행계획을 조정하고, 그 이행 상황을 점검하여야 한다. 	본조신설 (2014.1.9)
제7조 (교육)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시(이하 "시") 및 산하 기관 소속 공무원, 교육기관 종사자와 재학생, 장애인복지시설 및 단체 종사자, 사업주 그 밖에 장애인과 연관이 깊다고 인정되는 공기업 및 지자체 예산지원을 받는 기관 등을 대상으로 반드시 연2회 이상 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 교육을 실시 - 이하 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사 	
제8조 (홍보)	「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」와 유사	
제9조 (인권센터)	① 시장은 장애인권증진사업이 활성화될 수 있도록 서울특별시장애인인권센터를 설	

<p>설치)</p>	<p>치할 수 있다. ② 장애인 인권증진을 위하여 인식개선교육사업을 포함한 제반 사업을 수행 ③ 센터에 관한 세부사항은 규칙으로 정함</p>	
<p>제10조 (위원회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회 자문·심의 사항 ① 기본계획 및 시행계획에 관한 사항 ② 교육 및 홍보에 관한 사항 ③ 장애인 인권증진의 정책에 관한 사항 ④ 그 밖에 장애인 인권증진과 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항 - 10명 이내의 위원으로 구성, 장애인 위원이 과반수가 되도록 함 - 임기는 2년, 연임 가능. - 회의에 참석한 위촉위원에 대해서는 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에 따라 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급 가능 - 위원회의 운영에 대한 세부적인 사항은 운영세칙으로 정함 	<p>위촉직 위원: ① 서울특별시의회 의원 ② 장애인복지분야의 대학교수 ③ 장애인복지기관을 대표하는 자 ④ 장애인인권단체 대표 ⑤ 법조인 ⑥ 그 밖에 장애인 차별과 인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 자</p>
<p>제11조 (보상금 지급)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인거주시설의 인권침해 또는 차별행위의 진상을 규명하는 데 유익한 정보를 제공하거나 증거 또는 자료를 발견·제출한 자에게 보상금을 지급할 수 있음 - 보상금의 지급 여부는 장애인인권증진위원회에서 심의하고, 보상금을 지급절차, 금액, 방법 등은 규칙으로 정함 - 지급된 보상금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 전부 또는 일부를 환수 가능 ① 허위 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 지급받은 경우 ② 동일한 공로에 대하여 이중지급 경우 ③ 기타 착오 등의 사유로 잘못 지급 경우 	<p>본조신설 (2014.01.09.)</p>

서울특별시는 광주광역시와 더불어 장애인 인권관련 조례가 가장 잘 갖추어졌으며 활발히 이루어지고 있다는 평가가 뒤따르는 곳이다. 「서울특별시 장애인

인권증진에 관한 조례」와 제주특별자치도의 조례를 비교해보면 제2조 정의부분에서 제주특별자치도는 ‘인권보장’을 명시하였고, 서울특별시는 ‘인권증진’이라는 표현을 사용하고 있는 점이 눈에 띈다. 광주광역시도 인권보장이란 단어를 사용하였는데, 보장과 증진의 차이는 보장이 현재 시점의 장애인인권을 보호하는데 무게를 둔 표현이라면, 증진이란 현재보다 미래에 더 중점을 둔 표현으로, 본 조례에서는 장애인 인권상황이 향후 더욱 좋아지도록 하는 노력 및 행위를 표현하는데 적합한 단어로 선정된 것으로 보고 있다.

제6조에서는 시행계획 수립을 다루고 있는데, 서울특별시는 매년 아래의 사항이 포함된 시행계획을 수립해야 한다고 명시하고 있다. 이 부분은 제주특별자치도의 해당 조례에서 모범사례로 삼을 수 있는 부분이다.

- ① 장애유형별 편의제공을 위한 세부시책
- ② 차별 및 인권침해 실태와 대응방안
- ③ 장애여성, 장애아동을 위한 세부 시책
- ④ 시민참여 활성화 방안

광주광역시의 경우와 같이, 서울특별시도 인권센터에 관한 사항(제9조), 장애인 인권증진위원회(제10조)에 관한 부분을 본 조례에 명확히 기재하여, 장애인인권증진에 대한 신속한 대응이 이루어질 수 있는 점이 매우 고무적이라 할 수 있다. 제주특별자치도의 관련 조례 개정이 필요한 핵심적인 부분이라 바라볼 수 있다.

2) 제주특별자치도 조례와의 비교

지방자치단체에서의 조례 제정 활성화는 지역주민의 의사 반영과 중앙행정과의 조화를 동시에 가져올 수 있다. 고관용(2010)은 조례가 지역주민과 법의 간격을 좁히고 탄력적인 규율을 가능하게 한다고 하며, 조례의 주요 기능을 다음과 같이 네 가지로 나누었다⁴¹⁾.

첫째, 조례는 ‘살아있는 법’으로서 일상생활 가운데 주민을 지배하는 행위규범

41) 제주특별자치도의회. 2010. 「제주특별자치도 장애인 복지관련 조례 현황 및 개선방안 토론회 자료 중, 고관용 ‘제주특별자치도 장애인복지 조례 현황과 개선방안」. p.15

을 성숙한 제정법으로 유도하는 기능수행을 하며, 둘째로 법률의 제정을 선도하는 기능을 수행한다. 조례의 제정이 타 지역으로 확산되어 결국 전국단위의 입법으로 연결될 수 있다고 한다. 셋째, 법률의 공백을 메우고 국가의 정책전환을 촉구하여 법률을 보완하는 역할을 한다. 넷째, 법률과 일상생활의 현실적 괴리감을 조정하여 법률이 더욱 유연하게 기능할 수 있도록 지원한다.

다음으로 두 지방자치단체가 운영 중인 장애인인권센터의 현황을 살펴보았다. 현재 서울특별시와 광주광역시 두 곳 모두, 장애우권익문제연구소에 민간위탁 형식으로 운영하고 있다.

<표 19> 서울특별시와 광주광역시가 현재 운영 중인 장애인인권센터 현황(2015. 6월 기준)

센터명	설치근거	추진사업	조직구성
광주장애인인권센터	조례 제12~13조	① 장애인인권상담 ② 차별 및 권리구제 등에 대한 법률적·의료적 지원 ③ 공무원 일반시민 학생 등을 대상으로 하는 장애이해교육 ④ 장애인 인권 옹호를 위한 관련 단체들과의 연대활동 ⑤ 장애인인권상담가양성교육	센터장 1명 팀장 1명 간사 3명
서울특별시 장애인인권센터	조례 제9조	① 인권침해 및 차별 상담 ② 인권침해 조사 및 구제 ③ 인권침해 및 차별예방 교육 ④ 제도 개선	센터장 1명 팀장 1명 상근변호사 1명 주임 4명

자료: 서울특별시장애인인권센터 홈페이지(<https://www.16440420.seoul.kr/>), 광주장애우권익문제연구소 홈페이지(<http://www.gjw.or.kr/gcowalk/>)

광주광역시는 2008년 4월, (사)광주장애우권익문제연구소에서 장애인인권센터를 개설하여 운영하고 있다. 광주광역시에서 발생하는 장애인차별 및 장애인 인권침해 사항에 관한 전반적인 부분에서 활발히 활동 중이다. 주요 추진사업으로

장애인인권상담, 차별 및 권리구제 등에 대한 법률적·의료적 지원을 진행하고 있다.

서울특별시 장애인인권센터의 사업내용은 크게 ‘인권침해 및 차별 상담’, ‘인권침해 조사 및 구제’, ‘인권침해 및 차별예방 교육’, ‘제도 개선’으로 분류하여 진행 중이다⁴²⁾.

‘인권침해 및 차별 상담’의 주요내용으로 1644-0420 상담전화 및 홈페이지 게시판·이메일을 통한 상담 접수와 찾아가는 법률 상담 서비스 진행 및 법률지원단 구성 및 운영을 시행 중이다.

‘인권침해 조사 및 구제’의 구체적 업무는 원스톱(ONE-STOP) 사례 지원, 법률지원, 복지지원연계, 사법적 권리구제 지원 강화, 인권침해 의심사례 심층상담 및 현장 조사 실시를 들 수 있다.

‘인권침해 및 차별예방 교육’으로 인권센터는 관할 장애인 거주·이용시설 종사자 및 이용자 대상 장애인 인권교육과 특수학교·일반학교 교직원 및 재학생 장애이해 교육을 주로 진행 중이다.

그리고 ‘제도 개선’과 관련한 주요사업으로 차별 예방 등 매뉴얼 제작 및 보급, 제도개선을 위한 법령 제·개정 연구, 정책개선연구 등을 현재 활발히 진행 중임을 알 수 있다.

이처럼 두 지역의 사례에서 살펴볼 수 있듯이, 제주특별자치도가 조금이라도 이른 시일 내에 장애인인권센터를 설치해야 함은, 인권침해 및 차별 상담, 인권침해 조사 및 구제를 지역 내에서 할 수 있는 기관 혹은 부서가 전무한 상황이기 때문이다. 현재 관련 상담 및 인권침해 실태파악 등에 관한 역할을 진행할 수 있는 지역 내 소수의 장애인 단체가 어려운 환경에서 열심히 노력하고 있으나, 법적·행정적 개입의 한정과 관련 전문기술의 부족으로 인해 원활한 접근이 제한되고 있다.

<표 20> 서울특별시·광주광역시·제주특별자치도의 관련 위원회 비교

위원회 명칭	설치근거	기능	구성
--------	------	----	----

42) 서울특별시장애인인권센터 홈페이지(<https://www.16440420.seoul.kr/>)

<p>광주광역시 장애인 차별금지 및 인권보장 위원회</p>	<p>조례 제14~24조</p>	<p>- 다음에 관한 사항을 심의 ① 기본계획 및 시행계획의 수립· 시행 ② 교육 및 홍보계획 수립 ③ 그 밖에 위원장이 회의에 부치 는 사항 - 장애인 차별금지 및 인권보장 등 전반적인 사항에 대하여 자문</p>	<p>-위원회: 위원장 1명, 부위원장 1명, 총 15명 - 위원장: 행 정부시장 -부위원장: 위 원 중 호선</p>
<p>서울특별시 장애인 인권증진 위원회</p>	<p>조례 제10조</p>	<p>- 위원회 자문·심의 사항 ① 기본계획 및 시행계획에 관한 사항 ② 교육 및 홍보에 관한 사항 ③ 장애인 인권증진의 정책에 관한 사항 ④ 그 밖에 장애인 인권증진과 관 련하여 위원장이 회의에 부치는 사 항 - 임기는 2년, 연임 가능.</p>	<p>- 위원회: 10명 이내, 장 애인 위원이 과반수가 되도 록 함</p>
<p>제주특별자치 도 장애인 차별금지 및 인권보장 위원회</p>	<p>조례 제12~14조</p>	<p>- 다음에 관한 사항을 심의 ① 기본계획 및 시행계획에 관한 사항 ② 교육 및 홍보에 관한 사항 ③ 그 밖에 위원장이 회의에 부치 는 사항</p>	<p>- 「제주특별 자치도 장애인 복지위원회 조 례」의 제주특 별자치도 장애 인복지위원회 가 대행</p>

<표 17>은 세 지역의 위원회 관련부분을 비교·정리한 표이다. 광주광역시와 서울특별시는 위원회의 독립구성을 통하여 관련심의사항을 추진할 수 있는 제도적 잣대를 마련하였으나, 제주특별자치도는 장애인복지위원회의 대행으로 결정하였다.

앞에서도 언급하였지만, 아래와 같이 제주특별자치도 장애인복지위원회 조례 내 복지위원회의 기능에서는 인권 혹은 차별에 대한 내용을 다루고 있지 않다.

① 장애인 복지 관련 사업의 기획·조사·청문 및 이를 실시하기 위하여 필요한

사항

- ② 장애인 주간 행사에 따른 장한 장애인 등의 선정 및 수상에 관한 사항
- ③ 그 밖에 장애인 복지와 관련하여 도지사가 필요하다고 인정한 사항

한편, 더욱 다양한 사회 각층의 의견을 수렴하기 위해 국가인권위원회의 「인권 기본조례 표준안」을 살펴보면 해답을 찾을 수가 있다. 「인권 기본조례 표준안」의 내용에는 위원회 위원의 자격으로 의회가 추천한 자, 인권관련 시민사회 단체가 추천한 자라고 표기하고 있다. 이는 기존의 공무원 또는 관련 단체장에서 벗어나 시민의 참여를 유도를 통하여 더욱 왕성한 조례의 운영이 이루어질 수 있게 되며, 이는 제주특별자치도에서 더욱 활발한 장애인 인권증진이 이루어질 수 있는 계기가 될 것이다.

4. 관련 법률 및 국제 인권규범 분석

1) 관련 법률 내용 및 분석

본 항에서는 각 지방자치단체 장애인 인권조례의 모법(母法)이자 장애인 인권 관련조례에 큰 영향을 끼친 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「장애인복지법」에 대하여 분석하였다.

(1) 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률

본 법의 목적은 모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 장애를 이유로 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제함으로써 장애인의 완전한 사회 참여와 평등권 실현을 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 한다. 그리고 이 법에서 장애의 정의(신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태)는 향후 한국의 지방자치단체에서 제정하는 장애인 인권관련 조례에 큰 영향을 끼쳤다는 평가를 받는다.

그리고 국가인권위원회에 차별행위로 인하여 피해를 입은 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 진정할 수 있다는 조항을 명시하고 있다.

또한, 제7조에서 장애인의 '자기결정권 및 선택권'을 강조하고 있으며, 제20조에서 정보 접근에서의 차별금지, 성에서의 차별금지(제29조) 조항을 넣어 실질적으로 자기결정에 관한 존중과 장애인 인권보장의 폭을 넓혔다⁴³⁾는 평가가 따르고 있다.

김창오(2010)의 연구에 의하면, 장애인차별금지법의 의의는 다음과 같이 표현할 수 있다. 기존의 장애인을 바라보는 관점이 '일반적 수준의 일상생활을 수행할 수 없게 만드는 신체적·정신적 손상, 혹은 결함이 있는 사람'이었다면, 본 법의 제정은 그들을 소수 약자집단으로 바라보며 신체적·정신적 손상이나 결함 외에 사회적 편견에 의해 불이익을 받는 시민으로의 인식전환이 이루어졌다고 할 수 있다⁴⁴⁾.

한편, 본 법의 제4절 제26조에서는 사법·행정절차 및 서비스 제공에 있어서의 차별금지에 관해 다루고 있다. 제26조의 4항은 '공공기관 및 그 소속원은 사법·행정절차 및 서비스를 장애인이 장애인 아닌 사람과 실질적으로 동등한 수준으로 이용할 수 있도록 제공하여야 하며, 이를 위하여 정당한 편의를 제공하여야 한다.'고 정의하고 있다. 위의 항에서 「장애인이 장애인 아닌 사람과 실질적으로 동등한 수준으로 이용할 수 있도록 제공하여야 함」이라는 부분은 장애인차별금지에 대하여 매우 적절하고 명확한 표기라는 전문가와 종사자의 의견이 나타나고 있다.

(2) 장애인복지법

장애인복지법은 최초 심신장애자복지법으로 1981년 6월에 제정하게 된다. 이후 수차례 개정을 통하여 1989년 현재의 장애인복지법으로 명칭이 불리게 되었다. 최초 제정 당시 심신장애자(지금의 장애인)의 정의를 "지체불자유, 시각장애, 청

43) 유태완·김성철·김용환·최금주·허영숙. 2010. 「장애인복지론」. 창지사. p.157

44) 나요환. 2013. 「장애인차별금지법 시행에 따른 장애인인권향상에 대한 연구 -국가인권위원회의 진정사건 처리를 중심으로-」. 전남대학교 석사학위논문. p.13에서 재인용

각장애, 음성·언어기능장애 또는 정신박약 등 정신적 결함으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”라고 칭하였다. 한편 2015년 6월 현재, 본 법에서 장애인의 정의는 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 나타내고 있다.

본 법은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 밝히고, 장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선 등에 관한 사업을 정하여 장애인복지대책을 종합적으로 추진하며, 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 장애인의 생활안정에 이바지하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

그리고 제3조에서 ‘장애인복지의 기본이념’은 장애인의 완전한 사회 참여와 평등을 통하여 사회통합을 이루는 데에 있다고 명시하여, 장애인 인권보장 및 인권증진의 법적 토대를 마련하였다. 장애인의 권리(제4조)에 대하여

- ① 장애인은 인간으로서 존엄과 가치를 존중받으며, 그에 걸맞은 대우를 받고,
- ② 장애인은 국가·사회의 구성원으로서 정치·경제·사회·문화, 그 밖의 모든 분야의 활동에 참여할 권리를 가지며,
- ③ 장애인은 장애인 관련 정책결정과정에서 우선적으로 참여할 권리가 있다고 정의하고 있다.

지방자치단체에 대한 장애인복지에 관한 책임을 묻는 제9조(국가와 지방자치단체의 책임)에서는 국가와 지방자치단체는 장애 발생을 예방하고, 장애의 조기 발견에 대한 국민의 관심을 높이며, 장애인의 자립을 지원하고, 보호가 필요한 장애인을 보호하여 장애인의 복지를 향상시킬 책임을 진다고 하여 지방자치단체의 조례 제정에 영향을 미치게 된다. 아울러 국가와 지방자치단체는 여성 장애인의 권익을 보호하기 위하여 정책을 강구하여야 한다고 명시하고 있다.

또한, 국민의 책임(제10조)에 관하여, 모든 국민은 장애 발생의 예방과 장애의 조기 발견을 위하여 노력하여야 하며 장애인의 인격을 존중하고 사회통합의 이념에 기초하여 장애인의 복지향상에 협력하여야 한다고 강조하고 있다.

2) 국제규범 내용 및 분석

성태규(2014)의 연구에 따르면, 유럽과 미국에서는 지역의 문제를 해결하기 위한 유용한 방식으로 도시와 지역 차원의 인권향상을 중요한 방법으로 여겼고, 국제 시민사회 역시 인권도시 개념을 적극적으로 수용하여, 사회운동과 인권 관련 NGO들이 도시에 대한 권리(‘도시권’) 개념을 통해 도시에서의 시민들의 권리를 도시정책의 핵심의제로 제시하고, 이를 실현하기 위한 인권운동을 전개하고 있다. 그리고 도시 및 지방정부 사이의 네트워크와 연합들은 인권을 주요의제 및 행동계획에 포함했으며, 그중에서도 유엔 헤비타드가 주관하는 ‘세계도시포럼’, 유네스코가 주관하는 ‘인종차별반대도시국제연합’, 세계지방자치단체연합(UCLG)의 ‘도시에서의 인권을 위한 세계헌장-의제(Global Charter-Agenda for Human Rights in the City)’는 대표적인 인권도시 관련 국제 네트워크로 구성되어 있다고 연구하였다.

대표적 사례로서 아르헨티나의 로사리오에 정부 및 비정부 기관들, 경찰학교, 지역 인권비서, 움부즈맨 사무실 등 12개 조직과 여러 개인이 참여해 인권도시조직위원회를 구성하고 광범위한 시민사회의 참여 아래 지역 전체의 인권상황을 향상하기 위한 프로그램을 진행하고 있으며, 오스트리아 그라츠는 유럽 최초의 인권도시로 공표되었고, 2001년 시의회는 인권도시 선언을 통해 인권도시로 구축해 나가고 있다.

아래의 국제규범과 관련한 주요 분류·분석은 고명석(2011)의 연구를 중심으로 정리하였다.

(1) 세계인권선언

1948년 12월 19일, 제5차 UN총회에서 채택한 세계인권선언은 인류의 모든 구성원은 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 일반적이고 원칙적인 인간적 권리를 가진다고 선언하였다. 따라서 모든 인류의 구성원에 장애인도 포함되는 것은 당연하다. 장애인도 정당한 사회의 한 구성원으로서 인권이 존중되어야 한다. 장애인을 포함한 모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고 등등한 존엄성과 권리를 가지고 있다고 규정하고 있다.

(2) 장애인권리선언

1975년 12월 9일, 제30차 UN총회에서는 정신장애인·신체장애인을 포함한 모든 장애인에 대한 장애인권리선언을 채택하였다. 이는 신체적·정신적 장애를 예방하고, 장애인들이 능력을 최대한 개발할 수 있도록 원조하며, 가능한 한 통상적인 일상생활에 통합될 수 있도록 적극적으로 추진할 것을 명시하고 있다. 여기에서 장애인에 대한 정의를 명확히 규정하고 있는데, “장애인은 신체적·정신적으로 능력이 불완전하여 개인 또는 사회생활에 필요한 것을 확보하는 데 자신의 혼자 힘으로 완전하게 또는 부분적으로 기능이 제한되어 있으며, 장애인으로 인정하는 기능적인 입장에 있는 사람”을 의미한다고 하였다. 한편 장애인의 권리향유에 대하여 아래와 같이 명시하였다. 그리고 이러한 정의는 향후 관련선언과 법률에 큰 영향을 끼치게 되었다.

「장애인은 이 선언에서 제시한 모든 권리를 향유한다. 이들의 권리는 여하한 예외도 없고, 또 인종·언어·종교·정치 혹은 기타의 의견·국가 또는 사회적 신분·빈부·출생·장애인 자신 또는 그 가족이 처해있는 상황에 따라 구별도 차별도 없고 모든 장애인에게 인정된다.」

(3) 장애인권리협약

협약(convention)이란 여러 가지 유형의 국제조약 중 하나이다. 장애인권리협약은 장애인의 권리 및 존엄성 증진을 위한 종합적인 국제 협약이며, 우리나라에서는 헌법 제60조에 국가와 국가 사이에 문서를 교환하여 계약을 맺는 데 있어 국내법 절차에 따라 국회의 동의를 거쳐 가입국이 될 수 있다⁴⁵⁾.

본 협약은 2006년 9월, 제61차 UN총회에서 장애인권리협약을 채택하였다. 장애인권리협약이 채택된 이후 회원국들은 각국 입법기관 등에서 정식 비준절차를 통하여 국내법에도 동일한 영향을 미치도록 하였다. 우리나라는 2009년 1월 10일에 국회 비준되고 정식으로 발효하였다.

45) 정도선. 2010. 「UN장애인권리협약이 한국 장애인복지정책에 미치는 영향」. 나사렛대학교 석사학위논문. p.56

IV. 결론

1. 연구요약

본 연구는 지방자치단체의 장애인인권 관련 조례와 관련 국가법률을 중심으로 다루었으며, 본 연구의 목적은 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 제정 이후, 분석틀을 통하여 조례의 이행현황과 개선방안 등에 대해 알아보고, 정책 제언에 대하여 살펴보는 것이다. 이를 통하여, 제주특별자치도 장애인인권향상을 위한 개선방안 모색을 할 수 있을 것이다.

1장에서는 과거 장애인에 대한 기본적인 생활 유지서비스 제공 대상에서 현재는 인권 및 권리 등 기본적으로 인간으로서의 누려야 하는 점으로의 관점이동을 다루었다. 이는 곧, 장애인차별금지법 시행 이후 ‘장애인 당사자주의’가 강조된 현 상황을 인지하고, 장애인복지에서 ‘인권’ 중심의 패러다임으로 전환되는 양상임을 알 수 있었다.

2장에서는 본 연구의 이론적 배경을 다루었다. 장애와 장애인 그리고 인권, 차별금지에 대한 의미를 알아볼 수 있다. 선행연구 고찰을 통해 장애인 인권 및 차별금지에 대한 의미와 주요내용을 알아보았으며, 3장을 통하여 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」의 구체적인 분석과 전문가 면접을 통해 지역 내 장애인 인권의 실효성 확보방안에 대해 연구하였다.

장애인 인권과 관련한 정책개발과 행정적 지원을 검토하기 위해 「제3기 제주특별자치도 지역사회복지계획」을 살펴보았으나, 장애인 인권보장 및 인권증진과 같은 직접적인 인권과 차별금지에 관련되는 내용이 없다는 결론을 내렸다.

제주특별자치도에 생활하는 장애인의 인권보장을 위해 무엇보다도 우선하여 이루어져야 하는 관련 기본계획수립은 올해에 들어 용역착수를 시작하게 되었다.

그리고 장애인 인권에 대하여 심의하고 자문하는데 필요한 장애인 차별금지 및 인권보장위원회는 장애인복지위원회가 역할을 대행하고 있는 것으로 나타났

다.

본 연구는 구체적인 조례 추진경과와 관련 자료를 확보하기 위하여 관련 전문가에 대한 심층면접을 시행하였다.

전문가 심층면접을 분석 결과, 면접자 모두 조례가 현 상황에서는 ‘선언적 의미의 조례’로 한정됨에 대해 아쉬움이 나타났다. 인권센터 누락 부분에 대한 논의가 많았으며, 복지위원회의 대행 여부에 대해서도 반드시 독립적인 위원회가 설립해야 함을 강조하였다.

타 지방자치단체 중, 장애인 인권과 관련하여 모범적인 곳이라 불리는 서울특별시와 광주광역시의 조례를 본 조례와 비교분석 하였다. 두 지역 모두, 인권센터가 활발히 운영 중이며, 위원회도 독립적으로 구성되어 장애인 인권에 대한 제도적 장치가 잘 갖추어졌음을 알 수 있다. 이는 곧, 지방자치단체에서 인권이 증진되기 위해서는 제도적 장치가 필수적인 요소임을 알 수 있다.

본 조례의 토대라 할 수 있는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「장애인복지법」을 분석하고 국제규범에 대한 분석을 추진하였다.

「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례」는 일정부분과 관련하여 개정의 필요성을 알 수 있다.

본 조례는 장애인 인권보장을 위해 제주특별자치도 안에서 이루어지는 다양한 관련분야에 장애인인권이라는 요소를 삽입할 수 있도록 갖추었음에도 불구하고 현 사회에서의 실천행위는 찾아보기가 어렵다는 점을 알 수 있었다. 이는, 조례 자체가 갖는 행정적 절차는 갖추어졌으며 이에 대한 시행주체, 즉 도지사의 이행의지가 중요한 부분임을 도출해낼 수 있다.

2. 제언

제주특별자치도의 비전은 ‘자연, 문화, 사람의 가치를 키우는 제주’로 삼고 있다. 지금보다 나은 ‘사람의 가치’를 키우기 위하여 장애인 인권보장과 인권증진은 핵심요소라 볼 수 있다.

지금까지의 연구결과를 바탕으로, 다음과 같은 제언이 이루어질 수 있다.

첫째, 신속한 관련 기본계획 수립이 필요하다. 조례와 관련하여, 기본계획 수립은 인권 기본조례의 목적인 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하는데 그 목적을 두고 있다.

기본계획이 수립되어야 정책목표가 정할 수 있게 되고, 명확한 시책 방향이 나타날 수 있게 된다. 우수한 기본계획 수립으로 인하여 인권침해 실태를 파악할 수 있으며, 도민 참여 활성화 방안에 대하여 연구가 이루어질 수 있게 된다.

「서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례」 제6조(시행계획의 수립)에서는 서울특별시장은 매년 아래의 사항이 포함된 시행계획을 수립해야 한다고 명시하고 있다. 이 부분은 제주특별자치도의 해당 조례에서 모범사례로 삼을 수 있는 부분이라 할 수 있다.

- ① 장애유형별 편의제공을 위한 세부시책
- ② 차별 및 인권침해 실태와 대응방안
- ③ 장애여성, 장애아동을 위한 세부 시책
- ④ 시민참여 활성화 방안

지방자치단체에서 관련 인권조례 및 장애인인권조례 제정은 향후 더욱 늘어날 수 있다. 그러나 명확한 실태조사에 따른 철저한 계획과 진행이 반드시 이루어져야만 ‘살아있는 조례’로서 기능할 수 있을 것이다. 그 원인은 장애인인권관련 조례 대부분이 장애인 당사자에 의한 시작이 아닌 주로 지방자치단체의원과 행정부에서 주도한 경우가 많기 때문이다⁴⁶⁾.

둘째, 위원회의 독립 혹은 현 위원회의 역할 강화가 필수적이다. 현재 대행하

46) 전북장애인조례제개정추진연대. 2014. 「전주시 장애인인권조례 개정 및 올바른 인권정책 수립을 위한 토론회」. p.7

고 있는 「제주특별자치도 장애인복지위원회 조례」의 ‘제주특별자치도 장애인복지위원회’는 본 연구결과, 활발한 기능을 하지 않는 것으로 나타났다.

본 위원회가 제주특별자치도 내 장애인복지와 관련하여 운영 중인 두 개의 위원회, 즉 ‘장애인복지기금심의위원회’와 ‘장애인복지위원회’의 역할과 기능이 중복되므로 대행한다는 조 수정안의 내용은 인권에 대한 이해부족이라고 바라볼 수 있다. 현재 장애인복지위원회의 주요 기능은 관련 사업의 기획·조사·청문이라고 명시하고 있다. 물론 넓은 의미에서의 인권과 사회복지의 연관성은 찾아낼 수 있으나 사회복지현장에서의 인권침해 혹은 장애인차별에 대한 개입 여부 등을 생각한다면 위원회의 대행은 비효율적이며 비논리적임을 알 수 있다.

위원회의 독립이 어렵다면 장애인복지위원회의 역할에 장애인 인권보장과 장애인차별금지라는 구체적인 내용을 삽입하여, 실효적인 위원회의 운영이 이루어지도록 갖추는 것 또한 대응책이라 할 수 있다.

현재의 공무원과 장애인 단체장으로 구성을 한정 지을 것이 아닌, 다양한 분야에서 전문가 이를테면 법조계 전문가·민간활동가·장애인 보호자·시민단체 추천인 등을 위원으로 위촉하여 위원회의 전문성을 높이는 점도 고려하여야 할 부분이다.

셋째, 조례에 관한 감시체계 구성이 필요하다. 서울특별시의 ‘시민인권보호관 제도’와 광주광역시가 운영 중인 ‘인권옴부즈맨 제도’를 모범사례 삼아 제주특별자치도 조직구성에 관련 감시체계를 갖춘 전담관 설치가 필요하다. 그리고 감시체계 구성 시에는 지방자치단체가 인권침해의 가해자가 되는 상황에 대비하기 위해 반드시 조직구성에 독립적인 권한을 부여할 수 있는 고민이 필요한 부분이다.

넷째, 인권센터 설치 및 장애인 인권 전담사무관 배정은 장애인 인권증진 나아가 주민 전체의 삶의 질 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 사회적 약자에 대한 지방자치단체의 노력은 도민의 공감과 긍정적 사고를 끌어낼 수 있을 것이며, 지역 사회 전반에 걸친 장애인 인권보장의 역할을 해낼 수 있을 것이다.

다섯째, 지금보다 넓은 대상과 회수의 인권교육 시행이 필요하다. 지속적인 인권교육은 사회 전반에 걸친 의식수준의 향상을 가져올 수 있게 된다.

이처럼 제주특별자치도에서 장애인의 인권보장과 인권증진이 이루어지기 위해, 위에서 언급한 제언은 그에 대한 도움이 될 수 있을 것이다. 그러기 위해 가장 중요한 부분은 지방자치단체의 의지이다.

많은 지방자치단체가 ‘행복’, ‘발전’, ‘삶의 질’ 등의 개념으로 행정목표를 세우고 있으나, 이러한 것들은 사회적·경제적인 총량의 절대적 증가만으로는 달성될 수 없다⁴⁷⁾. 즉, 수적증가로 채우지 못하는 행정목표의 부족한 부분은 인권의 가치를 통하여, 지역 내에서의 삶의 질 발전이 이루어질 수 있게 된다.

3. 연구의 한계

본 연구는 제주특별자치도의 조례를 연구하였으므로, 타 지역의 관련 조례와는 일정 부분 차이를 나타낼 수 있다. 그리고 본 연구결과와 관련한 제언을 타 지방자치단체에서의 대입 시, 지역의 한계성을 극복하지 못할 수 있다.

타 지역의 관련 조례 비교분석 부분에서는 표본이 적으므로 더욱 많은 지방자치단체의 조례를 파악하지 못하였으며, 이러한 점은 연구의 한계라 할 수 있다.

한편, 전문가 심층면접 시 장애인복지 관련 전문가 4명을 대상으로 연구하였기 때문에 지역별, 성별 등을 대표하지 못하는 한계점을 보인다.

따라서 향후 연구는 더욱 많은 지방자치단체에서의 장애인 인권 관련 조례현황에 대하여 다양한 방법을 통한 분석이 필요할 것이다.

47) 성태규. 2014. 「인권 선진으로 나가는 충남의 정책과제」. 충남리포트 제145호. p.2

- 참고문헌 -

- 고명석. 2011. 「인권과 사회복지」. 도서출판 대왕사.
- 국가인권위원회. 2011. 「장애인차별금지법 영역을 기준으로 한 외국사례 연구」.
- 국가인권위원회. 2011. 「장애인 인권증진 중장기계획 수립을 위한 장애유형별 실태조사」.
- 국가인권위원회. 2012. 「인권 기본조례 표준안」.
- 국가인권위원회. 2012. 「“장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률” 시행 4주년 기념 토론회」.
- 국가인권위원회. 2013. 「국가인권지수개발을 위한 지표선정 및 지수개발」.
- 국가인권위원회. 2013. 「장애인 복지시설 인권교육 교재」.
- 국가인권위원회. 2013. 「“장애인차별금지법” 시행 5주년 성과와 평가」.
- 국가인권위원회. 2014. 「“장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률” 시행 6주년 기념 토론회」.
- 국가인권위원회. 2014. 「인권과 지방자치」.
- 김대성. 2005. 「한국의 장애인차별금지법 제정을 위한 연구」.서울시립대학교 석사학위 논문.
- 김용득, 김진우, 유동철. 2007. 「한국 장애인복지의 이해」. 인간과 복지.
- 김예기. 2007. 「스포츠경기장에서 차별이 존재하는 이유」. 나라경제 2007년 3월호. pp.82~83
- 김중섭. 2006. 「지역 공동체와 인권」. 현상과 인식 제30권 제4호(통권 100호), 겨울. 한국인문사회과학원.
- 김후경. 2011. 「장애인을 대상으로 한 인권교육에 관한 연구」. 한국외국어대학교 석사학위논문.
- 나요환. 2013. 「장애인차별금지법 시행에 따른 장애인인권향상에 대한 연구 -국가인권위원회의 진정사건 처리를 중심으로-」. 전남대학교 석사학위논문.
- 노현수. 2012. 「지방자치단체의 인권조례에 관한 연구-국제인권레짐의 지역화를 중심으로-」. 영남대학교 박사학위논문.

- 박나원. 2010. 「우리나라 장애인차별금지법의 제정과정과 개선방안에 관한 연구」. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 박민영. 2007. 「주요국 장애인차별금지법의 비교법적 연구-장애의 정의를 중심으로」. 공법학연구. 제8권 제1호.
- 박수경. 2008. 「장애의 사회적 의미와 사회통합-아산재단 연구총서 제249집」.
- 박윤근·한은영. 2014. 「전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석」. 한국장애인복지학, vol. 26. pp. 27 ~ 53
- 법무부. 2012. 「2012-2016 국가인권정책기본계획」.
- 성태규. 2014. 「인권 선진으로 나가는 충남의 정책과제」. 충남리포트 제145호
- 송기춘. 2012. 「지방자치와 인권보장-전라북도 사례를 중심으로」. 국제헌법학회 제18권, 3호.
- 신동희. 2011. 「지방자치단체의 사회복지관련 조례현황과 개선방안에 관한 연구」. 경북대학교 석사학위논문.
- 신용인. 2014. 「제주특별자치도 인권보장 및 증진 조례안 재의요구에 관한 소고」. 법과정책 제20권 1호. 제주대학교 법과정책연구소.
- 신호선. 2003. 「장애인의 인권실태와 개선방안에 관한 연구」. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 안효섭. 2014. 「인권조례에 관한 연구 - 경상남도 인권 보장 조례를 중심으로」. 충남대학교 법학연구 Vol.25 제1호.
- 양선경. 2009. 「우리나라 장애인차별금지법의 개선과제에 관한 연구」. 나사렛대학교 석사학위논문.
- 원종필. 2011. 자립생활 실현에 대한 지자체의 역할과 방향 모색. 「지방자치단체의 중증장애인 자립생활 지원정책 모색을 위한 토론회」.
- 위계출. 2012. 「장애인차별금지법의 실효성 확보방안에 관한 연구」. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 유동철. 2007. 「장애인차별금지법의 잠재적 비용-편익 분석: 고용영역을 중심으로」. 한국사회복지학57(2). pp.297~320
- 유동철. 2013. 「인권 관점에서 보는 장애인복지」. 학지사.
- 유태완·김성철·김용환·최금주·허영숙. 2010. 「장애인복지론」. 창지사.

- 이동우. 2007. 「장애인차별금지법 제정을 위한 사회적 토대: 미국장애인법과 관련하여」. 장애와 고용. 제17권· 제1호(통권 59호) pp.33~52
- 이시카와 준, 나가세 오사무 [공]편저 ; 조원일 역. 2009. 「(사회, 문화 디스어빌리티) 장애학에의 초대」. 청목출판사.
- 이익섭. 2004. 세계 인권선언과 국제 장애인 권리조약. 「한국장애인복지학」 p.36
- 전북장애인조례제개정추진연대. 2014. 「전주시 장애인인권조례 개정 및 올바른 인권정책 수립을 위한 토론회」.
- 정도선. 2010. 「UN장애인권리협약이 한국 장애인복지정책에 미치는 영향」. 나사렛대학교 석사학위논문.
- 정면선·이경준, 2012. 「국내 장애인 인권관련 연구동향 분석과 제언」. 한국위기관리논집 8권 5호.
- 정영선. 2013. 「지방자치단체 인권제도의 발전 방향과 과제」. 이화여자대학교 법학논집. 제18권 2호.
- 정현태·정미연. 2013. 「기초자치단체의 도서관조례 운영현황 및 개선방안 연구」. 한국과학기술정보연구원. 한국비블리아학회지 24권1호 pp.105-122
- 제주특별자치도. 2014. 「제3기 제주특별자치도 지역사회복지계획」.
- 제주특별자치도의회. 2010. 「제주특별자치도 장애인 복지관련 조례 현황 및 개선방안 토론회 자료」.
- 제주특별자치도의회. 2011. 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례안 심사보고서」.
- 조경진. 2014. 「장애인 인권관련 규범에 대한 헌법적 고찰」. 경북대학교 박사학위논문.
- 조한진·강민희·정은·조원일·곽정란·전지혜·정희경. 2013. 「한국에서 장애학 하기」. 학지사.
- 조한진. 2011. 「장애등급의 문제를 넘어 - 장애의 정의·분류·측정」. 재활복지 Vol 15. 한국장애인재활협회 부설 재활연구소.
- 통계청. 2013. 「2013년 사회조사 결과(복지·사회참여·문화와 여가·소득과 소비·노동)」.
- 한국인권재단. 2014. 「2014 한국인권도시백서」.

한국장애인개발원. 2014. 「장애인거주시설 인권매뉴얼」.
홍성수. 2012. 「지방자치단체의 인권조례에 대한 연구」.
홍성수. 2012. 「한국사회에서 인권의 변동」.
HumanrightsCity. 2013. 「칼럼: 서울시의 인권행정을 위한 출발, 시민인권보호관의 인권침해 첫 결정」. 한국인권재단 인권도시 아카이브.

<기타>

광주장애우권익문제연구소 <http://www.gjw.or.kr/gcowalk/>
국가법령정보센터 www.law.go.kr
보건복지부 <http://www.mw.go.kr/>
서울대학교 인권센터 <http://hrc.snu.ac.kr/>
서울특별시장애인인권센터 <https://www.16440420.seoul.kr/>
자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr/>
제주특별자치도 <http://www.jeu.go.kr/>
제주특별자치도 원희룡 홈페이지 <http://dojisa.jeu.go.kr>
통계청 <http://kostat.go.kr/>
한국인권재단 인권도시 아카이브 http://blog.naver.com/khrf_hrcity

<abstract>

A study on current status and improvement at the
municipal ordinances on the prohibition of
discrimination against a person with disability, of their
human rights in Jeju special self-governing province

Kang Dong hyo

(Supervised by Professor Jin Gwan hun)

The purpose of this study is on the present state of duty performance and improvement plans after enacting 「municipal ordinances on the prohibition of discrimination against a person with disability, of their human rights in Jeju special self-governing province」

To analyze the acts, this study focuses on comparison and analysis on the acts and the related acts in other local governments in Korea, and human rights in the acts in constitution. And, for the act process status and the concrete data, we held depth interviews with the experts.

In conclusion, this study proposes 1) the needs of establishing the basic plan, 2) autonomy of the committee, 3) organizing the supervision system, 4) appointment of the administrator for the human rights, and 5) the educational programs for the human rights.