

발행인 이권희
편집인 김용구
주 소 서울특별시 영등포구 선유로 146
이앤씨드림타워 1303호(우)07255
Tel 02)833-3097
Fax 02)833-3039
홈페이지 www.ableinfo.co.kr
이메일 ablecenter@hanmail.net
디자인 화신문화(주)

50호

모니터링 리포트

January 2024

CONTENTS

편집자 편지

김용구 소장

포커스

2023년 장애인정책모니터링센터 온라인 플랫폼 장애혐오표현 모니터링 수행

손영수 | 선임연구원 08

이슈에 따라 움직이는 언론 및 방송: 흥기 난동사건과 '정신병통에도 아침이 와요', 상반된 반응

한지윤 | 주임연구원 22

2023년 장애 관련 자치법규 분석

고영란 | 연구원 28

이슈포착

장애인자립생활센터의 법제화

한국장애인자립생활센터총연합회 | 상임대표 진형식 44

유엔장애인권리협약 선택의정서 이행을 위한 해외사례 소개

한국장애인연맹 | 김은정 대리 47

영화평

창작자들을 위한 변명

ENA 월화드라마 <사랑한다고 말해줘>

푸른영상 | 류미례 감독 56

• 편집자 편지

일체유심조 = 다양성

모든 독자 분들의 희망찬 새해를 기원합니다. 오래 전 도서관에서 아이를 기다리던 중, 교과서에서 접했던 단테의 <신곡>이 만화책으로 꽂혀있어 소일거리로 읽었던 기억이 납니다. 단테가 상상했던 지옥이 우리가 익히 알고 있는 지옥과 흡사했던 것 같습니다. 우리가 들어왔던 지옥에 대한 많은 말들의 원천이 <신곡>이라고 말하는 게 더 맞는 표현이겠지요.

단테가 도착한 지옥문에는, 모두가 한번쯤은 접해보았음직한, “여기(지옥) 들어오는 자들은 모든 희망을 버려라!”라는 글귀가 새겨져 있습니다. ‘희망을 버린다는 것은 지옥문으로 들어선다는 의미와 다르지 않다.’는 다소 과장된 의미로 제게 다가왔습니다. ‘여기(지옥)는 희망이 없는 곳’이라고 새겨진 게 아니니, ‘아무리 지옥과 같은 삶도 희망을 버리지 않는 한 지옥과 같은 삶에서 벗어날 기회가 생긴다.’는 의미로 이해되기도 했습니다.

사람들은 흔히 혁명이 불의나 분노에서 비롯된다고 착각하지만, 실은 희망에서 시작된다고 합니다. 희망은 과거가 아닌 미래를 향합니다. 실체가 아닌 마음이 짓는 것에 불과한 희망은 놀라운 변화를 이끌어 내는 힘이 있습니다. 새해는 단지 다가오는 미래일 뿐인데도 ‘희망찬 새해’로 마음 짓는 것만으로도 기대에 차 즐겁게 새해를 맞이할 수도 있습니다.

일체의 모든 것은 각자의 마음이 짓다보니 동일한 현상을 두고서도 해석이 분분합니다. 상반된 해석도 부지기수입니다. 우리는 그것을 다양성이라 부르면서도 쉽게 인정하려들지 않습니다. 2023년도 두 번째 모니터링리포트 <영화평>에서도 “모든 사람이 같은 방식으로 말하는 것은 아니다”라는 말로 농인 개개인의 고유성에서 비롯된 소통방식의 다양성을 부정하는 것에 대한 안타까움을 애둘러 표현하고 있습니다.

작년 이맘때 즈음 장애시민사회가 희망했던 장애인권리협약 선택의정서가 국회에서 비준이 되었습니다. 이 글을 쓰고 있는 오늘은 장애인복지법 개정으로 장애인자립생활센터가 2008년 3월 장애인복지법 상 법적 근거가 마련된 지 15년 만에 법적 지위를 얻게 되었습니다. <이슈포착>에서는 이 두 가지 이슈를 다룹니다.

첫 번째는 작년 12월 국회 비준이후 1년여 간 선택의정서에서 보장하는 개인진정제도의 활성화를 위한 정책 활동을 전개해 온 한국장애인연맹에서 개인진정제도 활용 관련 해외 사례를 소개합니다. 두 번째는 1년 6개월 후 개정 장애인복지법 시행을 앞두고, 시행령 개정절차에서 중요하게 고려해야 할 문제에 대한 한국장애인자립생활센터총연합회 의견을 접하실 수 있습니다.

〈포커스〉에서는 센터가 올해 수행한 사업들 중, '23년도 장애관련 자치법규 현황, 하반기 미디어 장애표현 모니터링 결과, 하반기 온라인 플랫폼 장애인 혐오표현 모니터링 결과를 접하실 수 있습니다. 그 외 사업들은 센터 웹사이트를 통해 만나보실 수 있습니다.

내년부터는 모니터링리포트가 분기단위로 제작됩니다. 형태는 웹진방식으로 변경될 예정입니다. 더 자주, 더 좋은 내용을 찾아뵙도록 하겠습니다.

2023. 12

장애인정책모니터링센터 소장 **김용구**



포커스



- ▶ 2023년 장애인정책모니터링센터 온라인 플랫폼 장애혐오표현 모니터링 수행

손영수 | 선임연구원

- ▶ 이슈에 따라 움직이는 언론 및 방송: 흥기 난동 사건과 '정신병동에도 아침이 와요', 상반된 반응

한지윤 | 주임연구원

- ▶ 2023년 장애 관련 자치법규, 분석

고영란 | 연구원

2023년 장애인정책모니터링센터 온라인 플랫폼 장애혐오표현 모니터링 수행

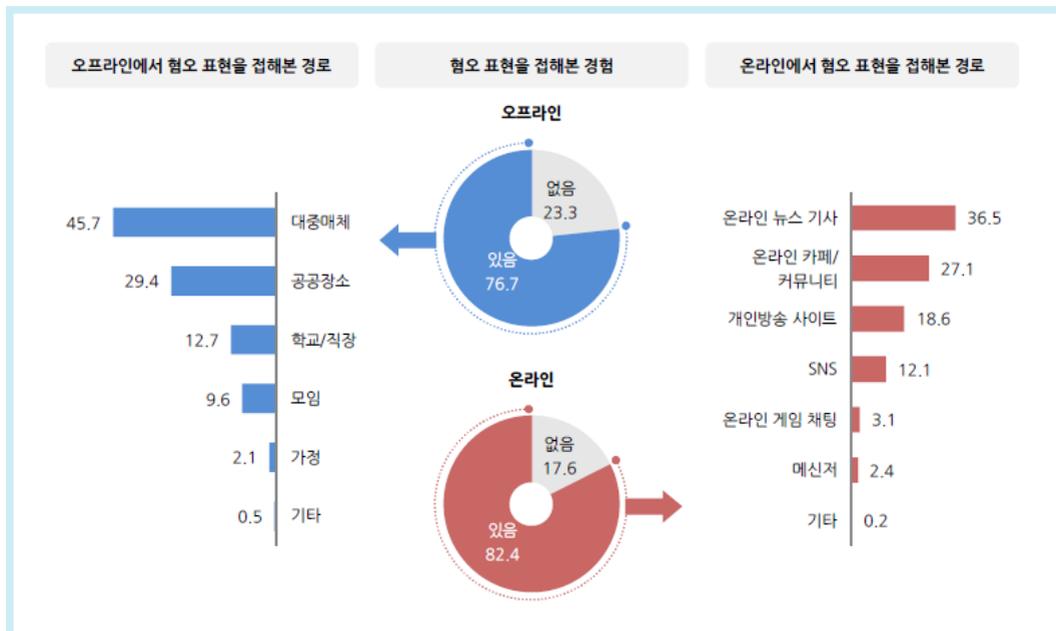
손영수 | 선임연구원

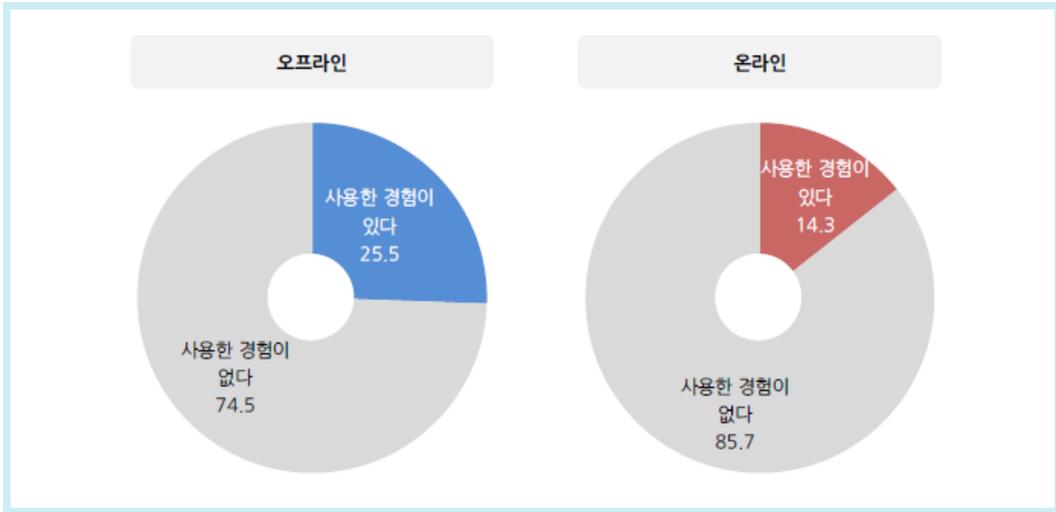
I. 모니터링 개요

1. 모니터링 필요성 및 목적

‘혐오표현 대국민 인식조사’(문화체육관광부, 2022)에 따르면 온라인 상에서 혐오표현을 접해 본 경험률(82.4%)이 오프라인(76.7%)보다 상대적으로 높은 가운데, 혐오표현을 접해 본 경로로는 온라인은 ‘온라인 뉴스 기사(36.5%)’에서 가장 높게 조사되었다. 또한 혐오표현을 사용한 경험에 대해 묻는 질문에는 ‘오프라인에서 사용한 경험이 있다’가 25.5%로, ‘온라인에서 사용한 경험이 있다’는 응답 14.3%보다 11.2%p 높게 나왔다.

〈그림 1〉 혐오표현을 접해본 경험, 사용해본 경험





또한 혐오표현의 심각성을 묻는 질문에도 오프라인 또는 온라인 상에서 나타나는 혐오표현이 심각한 문제인지에 대해 '심각함'이 94.0%이며, 심각하다는 응답의 이유로는 '사회통합을 저해하고 사회적 분열을 조장해서' 응답이 44.0%로 가장 많았고, '온라인 등에서 무분별하게 확대되고 있으나 그 대응은 부족해 보여서(28.0%)', '물리적 폭력과 차별적 행동으로 발전할 수 있어서(12.0%)' 등의 순으로 이어지고 있었다.

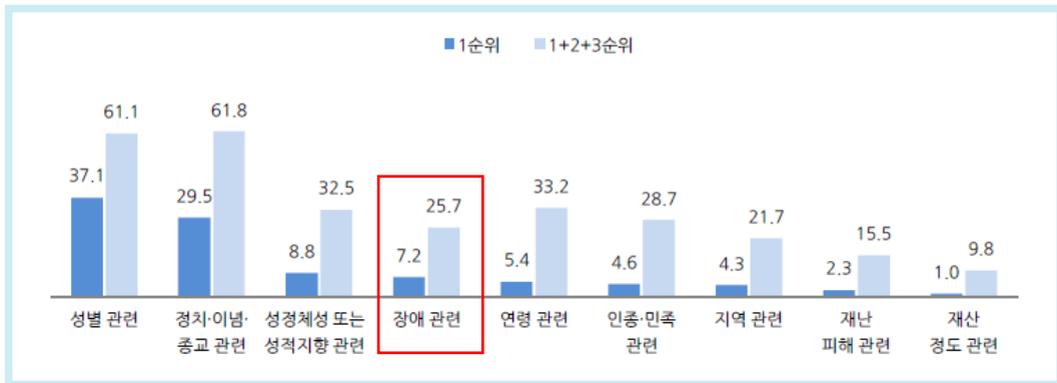
혐오표현은 "어떤 개인·집단에 대하여 그들이 사회적 소수자로서의 속성을 가졌다는 이유로 그들을 차별·혐오하거나 차별·적의·폭력을 선동하는 표현"으로 규정¹⁾하고 있다. 앞선 조사 결과들을 통해 혐오표현 문제는 더 이상 소수집단만의 문제가 아니라 국민 누구나 혐오표현의 가해자나 피해자가 될 수 있으며, 특히 온라인상에서 나타나는 혐오표현에 대해 사회적 관심과 적절한 대응이 필요하다는 것을 반영하고 있다.

혐오표현의 개념에 비춰 '장애(인) 혐오표현'은 장애인에게 부정적인 편견을 드러내거나 혐오스러운 것에 비유, 욕설로 위협하는 행위, 차별과 폭력을 널리 알리거나 부추기는 행위를 의미한다. 이러한 혐오표현의 대상자는 차별을 경험하게 되며 스스로가 잘못되었다는 생각에 좌절감과 자존감에 상처를 입어 의기소침해질 수 있다. 특히 타 소수자 집단에 비해 장애인의 경우 자신의 능력이나 환경 때문이 아닌 장애 때문에 상처 받는 것에 큰 패배감을 느낄 수 있다. 실제로 온라인 플랫폼 상 장애와 관련 된 이슈의 뉴스기사에 달린 댓글을 조금만 살펴보더라도 "장애인은 집에나 있어라.", "우리 동네 장애인 학교 절대 반대!", "장애인들은 떼를 쓴다."와 같이 차별이나 폭력을 선동하는 표현들을 쉽게 찾아볼 수 있을 것이다. 이처럼 장애인 혐오표현이 다수에게 영향을 미치는 영역인 온라인에서 무분별하게 사용되고 있지만,

1) 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구, 국가인권위원회, 2016년 12월

이에 대한 법적 처벌이 미흡하고, 장애 이미지 왜곡, 편견 및 차별 고착화로 이어지고 있어 심각성이 더해가고 있다.

〈그림 2〉 유형별 심각 정도



이에 센터에서는 작년에 이어 온라인 플랫폼 상에 나타나는 장애인 혐오표현에 대한 모니터링사업을 진행하고자 하며, 온라인 뉴스기사를 대상으로 장애인 혐오에 대한 현황을 댓글을 통해 파악하고자 한다.

2. 사업 및 모니터링 수행

가. 모니터링 기간

2023년 전체 모니터링 대상 기간은 2023년 1월부터 10월까지이며, 총 5회기로 구분하였다. 전체 세부적인 모니터링 대상 및 기간의 선정은 아래의 표와 같다. 크게 기간에 대한 분류는 모니터링 대상인 온라인 플랫폼에 따라 1회기 ~ 2회기에는 '다음(Daum) 뉴스기사 사회면'의 뉴스기사에 따른 댓글을 모니터링하였고, 3회기 ~ 5회기에 '네이버(naver) 뉴스기사 사회면'의 뉴스기사에 따른 댓글을 모니터링 하였다. 모니터링 대상 상세일의 경우, 모니터링 단원에 의한 무작위 추출방법²⁾으로 일자를 선정하였으며, 총 모니터링 '일 수'는 107일이다.

2) 랜덤샘플링(random sampling), 모집단에서 표본을 추출할 때에 주관적인 방법에 의하지 아니하고 모집단의 각 항목이 표본으로 추출될 확률이 모두 같도록 하여 무작위로 표본을 고르는 방법

〈표 1〉 2023년 온라인혐오표현 사업 모니터링 기간

| 대상 | 모니터링 대상 기간 | | | 일 수 |
|-------------------------------|------------|-----|---|-----|
| | 회기 | 월 | 상세일 | |
| 다음(Daum) 뉴스기사 사회면 | 1회기 | 1월 | 2, 4, 6, 8, 10, 13, 15, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 | 15 |
| | | 2월 | 2, 3, 4 | 3 |
| | 2회기 | 3월 | 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 17, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28 | 18 |
| | | 4월 | 7, 8, 9, 12, 14, 16, 18, 21, 23, 24, 25, 28, 30 | 13 |
| 네이버 (naver) 뉴스기사 사회면 | 3회기 | 5월 | 1, 4, 8, 11, 15, 17, 19, 22, 24, 26, 29, 31 | 12 |
| | | 6월 | 8, 10, 15, 16, 18, 19, 20, 24 | 8 |
| | 4회기 | 7월 | 3, 5, 8, 10, 13, 17, 20, 21, 25, 29, 31 | 11 |
| | | 8월 | 1, 5, 8, 11, 12, 14, 17, 19, 22, 27 | 10 |
| | 5회기 | 9월 | 1, 4, 7, 10, 12, 15, 18, 22, 25, 27 | 10 |
| | | 10월 | 3, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 21, 22, 28 | 11 |
| 합계 | | | | 111 |

나. 모니터링 대상

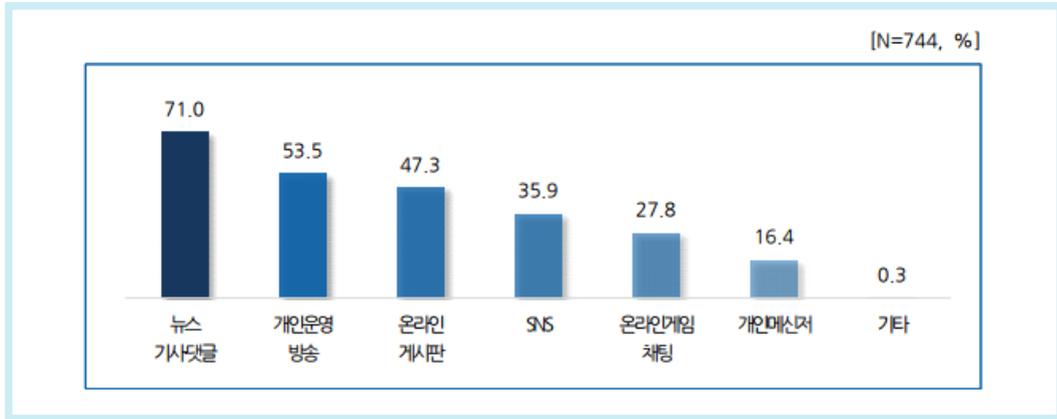
1) 모니터링 대상 선정(온라인 플랫폼)

‘혐오표현 대국민 인식조사’에서도 나타나듯이 혐오표현을 접해본 경로로 ‘온라인 뉴스 기사(36.5%)’에서 가장 높게 조사되었다. 그리고 국가인권위원회³⁾의 연구에서도 혐오표현의 경험 장소로 온라인 플랫폼상 뉴스기사의 댓글(71.0%)에서 가장 높은 것으로 조사되었다. 이에 온라인 혐오표현의 모니터링 대상을 온라인 플랫폼의 뉴스기사 댓글로 선정하였다. 뉴스기사 댓글은 네이버(NEVER)와 다음(Daum)이 국내 최대 뉴스 소비 채널로 기능⁴⁾하고 있기에 모니터링 대상 온라인 플랫폼으로 선정하였다.

3) 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구, 국가인권위원회, 2016년 12월

4) 네이버, 다음의 문재인 정부 지지율 여론조사 뉴스댓글에 나타난 댓글 여론과 적대적 언어분석, 2020년 6월 12일

〈그림 3〉 혐오표현 경험 장소



2) 사전테스트

사업 수행 전, 약 5일간(03월 27일 ~ 03월 31일) 사전테스트를 진행하였다. 사전 테스트의 목적은 1일당 단원의 모니터링 투입 시간 대비 결과물을 산정하여 향후 모니터링의 일정에 참고하기 위함이다. 이를 위해 특정한 모니터링 대상일을 설정하여 해당일의 뉴스기사 및 댓글을 전수 조사하였다.

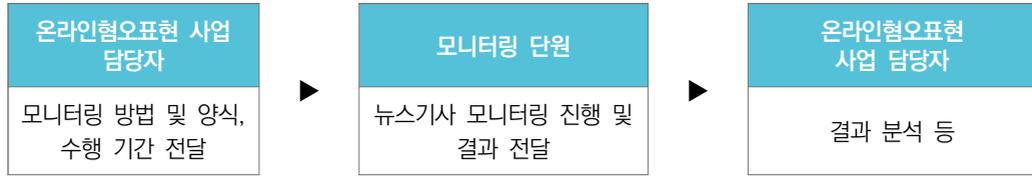
단원 4명이 뉴스 카테고리 상 동일한 사회면에서 사전 테스트한 결과 평균적으로 1일 발체에 소요시간이 약 5일이 모두 소요되었으며, 사회면의 전체 인터넷 기사 수는 약 1,423건, 기사에 따른 댓글 수는 약 21,325건으로 나타났다. 이처럼 사전테스트를 대상일을 통해 하루에 발생하는 뉴스 기사와 기사에 따른 댓글 수가 너무 방대하였으며, 사전테스트 대상일을 제외하더라도 사회적 이슈에 따른 기사량 및 기사에 따른 댓글의 증감치를 기능할 수 없기에 모니터링 대상이 되는 뉴스기사 수의 조정이 불가피하다는 결론이 나왔다.

다. 모니터링 방법

1) 모니터링 절차

센터는 각 사업별로 모니터링 단원을 운영 중이며, 단원을 통해 모니터링 사업을 진행하고 있다. 해당 사업도 마찬가지로 크게 단원 4명이 인터넷 뉴스기사 및 댓글을 수집하고, 담당자가 결과 분석 등을 분담하여 진행하였다.

〈표 2〉 혐오표현 모니터링 절차



2) 데이터 수집

해당 사업에서의 데이터 수집은 크게 장애관련 뉴스기사와 비장애관련 뉴스 기사를 구분 지어 수집하며, 수집의 기준으로 아래의 장애관련 키워드를 활용한다. 해당 키워드는 센터의 타 사업에서 장애관련 내용을 쉽게 수집하기 위한 용도로 활용되고 있다.

〈Key Word〉

장애, 편이, 정신, 약자, 특수, 저상(버스), 특수, 장애인콜택시(특별교통수단)

즉, 장애와 관련되는 단어로 해당 사업에서는 장애관련 뉴스 기사를 구분 짓는 기준이 되는 것이다. 뉴스 기사 제목에 해당 키워드가 있으면 장애관련 뉴스 기사로 수집되는 것이고, 없으면, 비장애관련 뉴스 기사로 수집되는 것이다. 다음으로 장애혐오 등 표현의 댓글 수집은 〈표-03〉의 ‘**장애(인) 관련 언론보도 모니터링 지침**’을 활용한다. 해당 표는 언론보도 상 장애 비하 표현을 수집하기 위한 용도로 사용하고 있어 차용하였다. 기사에 따른 댓글의 내용 중 ‘장애인 비하 용어’가 포함되면 해당 댓글은 혐오 표현으로 수집되는 것이다.

〈표 3〉 장애(인) 관련 언론보도 모니터링 지침

| 장애인 비하 용어 | 올바른 표현 |
|---|---------------|
| 정상인(장애인의 반대말로 쓰일 경우) | 비장애인 |
| 애자, 장애자, 불구자, 지체부자유자, 병신, 불구, 폐질자 | 장애인 |
| 앉은뱅이 | 지체장애인 |
| 절름발이, 절뚝발이, 찔뚝발이, 찔뚝이, 찌따, 반신불수 | 지체장애인 |
| 외다리, 외발이, 외팔이, 곰배팔이 | 지체장애인 |
| 조막손, 육손이 | 지체장애인 |
| 병어리, 귀머거리, 아다다, 말더듬이, 아자 | 청각장애인, 언어장애인 |
| 장님, 소경, 애꾸, 봉사, 맹자, 애꾸, 애꾸눈, 외눈박이, 사팔뜨기, 사팔 | 시각장애인, 저시력장애인 |

| 장애인 비하 용어 | 올바른 표현 |
|--|--------------|
| 꿈추, 곱추, 곱사등이 | 지체장애인 |
| 정신박약아, 정박아, 등신, 또라이, 백치, 바보 천치, 얼간이, 멍 | 지적장애인 |
| 미치광이, 정신병자, 미친 사람 | 정신장애인 |
| 땅딸보, 난쟁이 | 지체장애인(저신장장애) |
| 언청이, 언청쌤님, 째보 | 언어장애인 |
| 배냇병신 | 선천성 장애인 |
| 흑부리 | 안면장애인 |
| 문둥이, 나병환자 | 한센인 |

〈표 4〉 모니터링 단원 데이터 수집 절차 요약

*다음(Daum) 기준



보편적으로 사회적 이슈를 다루는 기사의 경우, 사회적 관심이 수반되기에 그렇지 않는 기사보다 많은 의견을 댓글로 남기게 된다. 온라인 기사의 특성 상 동일한 사실을 다루는 내용임에도 불구하고 언론사마다 해당 내용에 대해 재생산하는 경우가 많아 최초의 뉴스를 다뤘던 기사를 제외하고는 점점 대중의 관심에서 멀어지며, 앞서 언급한 댓글 수가 줄어드는 경향이 있다. 본 사업의 목적은 대중의 장애혐오 정도를 알아보기 위함이기 때문에 되도록 많은 댓글 수를 가진 온라인 기사를 모니터링 하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 앞서 사전테스트 결과를 포함하여 모니터링 온라인 뉴스 기사를 선정하는 기준을 100건 이상의 '댓글 수'가 되는 기사만을 수집하도록 설정하였다. 다만 장애관련 온라인 기사의 경우 댓글 수와 상관없이 모두 수집하였다.

3) 데이터 분석

모니터링 결과 분석은 수집된 데이터를 통해 뉴스 기사의 댓글에서 나타나는 장애혐오 정도를 파악하기 위함으로 크게 3가지를 진행한다.

① 일반 현황

- 전체 기사 및 기사에 따른 댓글 현황을 제시하고 그 중 장애 혐오 표현의 비중 파악

| 회기 | 인터넷 뉴스 기사 현황 | | | 댓글 현황 | |
|--|--------------|-----------|----------------|---------|----------------|
| | 전체 모니터링 기사 수 | 장애관련 기사 수 | 장애혐오 등 표현 기사 수 | 전체 댓글 수 | 장애혐오 등 표현 댓글 수 |
| ①-1. 전체 모니터링 기사 수 ①-2. 댓글 유 기사 수 : 모니터링을 한 전체 뉴스 기사 중 댓글이 100개 이상 있는 기사 수 ①-3. 장애관련 기사 수 : 기사의 내용이 장애와 관련이 있는 기사 수 * 기사 제목이 장애와 관련 있는 검색어가 포함될 경우 ①-4. 장애혐오 등 표현 기사 수 : 전체 모니터링 뉴스 기사 중 장애혐오 등에 해당하는 댓글을 포함하는 기사 수 | | | | | |

② 장애 VS 비장애 관련 기사 간 장애혐오 등 표현 비교

- 장애키워드를 통해 장애 관련 기사와 비 장애 관련 기사를 구분 짓고, 기사 간 장애혐오 등 표현의 정도를 파악

| 회기 | 전체 장애혐오 등 표현 기사 수 | 장애관련 기사 수 | 비 장애관련 기사 수 | 장애관련 기사 댓글 현황 (비장애관련 기사 댓글 현황) | |
|---|-------------------|-----------|-------------|--------------------------------|----------------|
| | | | | 전체 댓글 수 | 장애혐오 등 표현 댓글 수 |
| ②-1. 전체 장애혐오 등 표현 기사 수 : 장애혐오 등 표현이 있는 전체 기사 수 ②-2. 장애관련 기사 수 : 뉴스기사 제목에 장애관련 키워드를 포함하는 전체 기사 수 ②-3. 비장애관련 기사 수 : 뉴스기사 제목에 장애관련 키워드를 포함하지 않는 전체 기사 수 ②-4. 장애 VS 비장애 관련 기사 댓글 현황 : 장애 및 비장애 관련 뉴스 기사 내 전체 댓글 수 및 장애혐오 등 표현 댓글 수 | | | | | |

③ 장애혐오 등 표현 댓글 유형 분석

- 혐오표현을 장애별로 나누어보고 표현의 유형을 3가지(비유형, 모욕형, 선동형)로 나누어, 각 유형 간 비중 등을 파악.

③-1. 장애 유형별 : 전체 뉴스기사 댓글에서 '장애(인) 관련 언론보도 모니터링 지침'상 나와 있는 장애 비하 표현을 포함하는 댓글 비중

③-2. 비유형 : 비장애관련 뉴스 기사에서 나타나는 장애혐오 등 표현의 댓글 비중

- * 비유형 : 비난의 대상이 장애와 무관한 존재임에도 불구하고 장애 혐오 등의 표현을 쓰는 경우에 해당된다. 예를 들어, 비난의 대체재로 '정신병자'를 사용한 경우를 말한다.

③-3. 모욕형 : 장애관련 뉴스 기사에서 나타나는 장애혐오 등 표현의 댓글 비중

- * 모욕형 : 장애인에 대해 모욕, 비하, 멸시, 위협하는 표현으로 장애인에 대한 편견을 드러내거나, 모욕적인 욕설을 하거나, 동물 등에 비유하여 기피되거나 제거되어야 할 대상으로 묘사하는 것을 뜻한다.

③-4. 선동형 : 장애관련 뉴스 기사에서 나타나는 장애혐오 등 표현의 댓글 비중

- * 선동형 : 차별이나 폭력을 선동하는 표현으로 장애인에 대한 편견을 이용하여 대중들로 하여금 증오심을 고취하고 적대감을 갖도록 유도하여 차별이나 폭력을 부추기거나, 조장·선전·선동하는 것을 뜻한다.

● II. 회기별 온라인 플랫폼 장애현오표현 현황 분석

1. 모니터링 결과 종합

가. 전체 모니터링 기간

2023년 전체 모니터링 대상 및 기간 및 단원 모니터링 기간은 아래와 같다. 전체 1월 ~ 10월까지의 모니터링 기간 중 일 수로는 111일의 온라인 뉴스 기사를 모니터링 하였다. 또한 모니터링 플랫폼에 따라 구분하면 크게 모니터링 대상을 1월에서 4월까지의 기간에는 다음(daum) 뉴스 기사 사회면을 모니터링 하였고, 5월에서 10월까지의 기간에는 네이버(naver) 뉴스 기사 사회면을 모니터링 하였다. 전체 모니터링에 따른 단원의 소요일수는 평균적으로 19일이 소요되었다.

〈표 5〉 전체 모니터링 기간 종합

| 구분 및 대상 | 모니터링 대상 기간 | | 단원 모니터링 기간 |
|--------------------------|------------|---|---|
| 다음(daum) 뉴스 기사 사회면 | 1월 | 2, 4, 6, 8, 10, 13, 15, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 (15일) | 2023. 04. 03 ~ 2022. 04. 14 (12일) |
| | 2월 | 2, 3, 4 (3일) | |
| | 3월 | 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 17, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28 (18일) | 2023. 05. 11 ~ 2023. 05. 31 (21일) |
| | 4월 | 7, 8, 9, 12, 14, 16, 18, 21, 23, 24, 25, 28, 30 (13일) | |
| 네이버(naver) 뉴스 기사 사회면 | 5월 | 1, 4, 8, 11, 15, 17, 19, 22, 24, 26, 29, 31 (12일) | 2023. 07. 01 ~ 2022. 07. 21 (21일) |
| | 6월 | 8, 10, 15, 16, 18, 19, 20, 24 (8일) | |
| | 7월 | 3, 5, 8, 10, 13, 17, 20, 21, 25, 29, 31 (11일) | 2023. 09. 07 ~ 2023. 09. 26 (20일) |
| | 8월 | 1, 5, 8, 11, 12, 14, 17, 19, 22, 27 (10일) | |
| | 9월 | 1, 4, 7, 10, 12, 15, 18, 22, 25, 27 (10일) | 2023. 11. 01 ~ 2023. 11. 21 (21일) |
| | 10월 | 3, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 21, 22, 28 (11일) | |

나. 일반 현황 종합

2023년 전체 모니터링 기간 동안의 각각의 플랫폼에 따른 뉴스기사 사회면에서 100개 이상의 뉴스기사 수와 장애관련 기사 수는 7,470건으로 집계되었다. 이 중 장애관련 뉴스기사는 1,558건이며, 1건 이상의 장애혐오 등 표현이 있었던 기사 수는 2,651건(35.4%)으로 집계되어, 전체 기사 3분의 10이상이서 장애혐오 등 표현이 있었던 것으로 파악되었다.

다음으로 전체 댓글 현황을 살펴보면, 모니터링 기간동안의 온라인 뉴스 기사에 따른 전체 댓글 수는 2,178,827건으로 집계되었으며, 장애혐오 등 표현이 있었던 댓글 수는 8,676건(0.39%)으로 온라인 뉴스 기사 댓글 상에서 나타나는 장애혐오 표현 등은 1% 미만으로 나타났다. 참고로 작년 역시 1%미만⁶⁾으로 나타났다.

〈표 6〉 전체 모니터링 기간 일반 현황 종합

| 회기 | 온라인 뉴스 기사 현황 | | | 댓글 현황 | |
|----|--------------|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | 전체 모니터링 기사 수 | 장애관련 기사 수 | 장애혐오 등 표현 기사 수 | 전체 댓글 수 | 장애혐오 등 표현 댓글 수 |
| 1 | 620 | 578 | 249 | 81,021 | 585 |
| 2 | 418 | 331 | 197 | 108,487 | 592 |
| 3 | 1,803 | 187 | 660 | 469,724 | 1,843 |
| 4 | 2,320 | 329 | 700 | 731,906 | 3,022 |
| 5 | 2,309 | 133 | 845 | 787,689 | 2,634 |
| 종합 | 7,470 | 1,558 | 2,651 | 2,178,827 | 8,676 |

6) 2022년 전체 댓글 531,002 중 1,205건(0.22%)

다. 장애관련 기사 VS 비 장애관련 기사 간 장애혐오 등 표현 비교 종합

〈표 7〉 장애 VS 비장애 관련 기사 비율

| 구분 | 전체 모니터링 기사 수 | 장애관련 기사 수 | 비 장애관련 기사 수 |
|----|--------------|----------------|----------------|
| 종합 | 7,470 | 1,558 (20.85%) | 5,912 (79.14%) |

전체 모니터링 뉴스 기사 수 7,470건에 따른 장애관련 기사 수는 1,558건(20.85%)으로 5건 중 1건 이상의 비율로 모니터링을 진행한 것을 알 수 있다. 해당 기간 동안 뉴스 기사에 따른 댓글 모니터링과 관련하여서는 장애관련 기사 댓글은 64,346건으로 집계되었으며, 이 중 장애혐오 등 표현이 있었던 댓글 수는 1,985건(3.08%)으로 집계되었다. 다음으로 비 장애관련 기사 댓글은 2,114,481건으로 집계되었으며, 이 중 장애혐오 등 표현이 있었던 댓글 수는 6,690건(0.31%)으로 집계되었다. 이러한 기사 간 장애혐오 등 표현 댓글 수 비교를 통해 장애관련 기사의 댓글이 비장애관련 기사의 댓글보다 약 10배 이상의 비율로 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 참고로 작년 역시 비슷한 비율(7)을 보였다.

〈표 8〉 장애 VS 비장애 관련 기사 댓글 비교

| 구분 | 장애관련 기사 댓글 현황 | | 비 장애관련 기사 댓글 현황 | |
|----|---------------|----------------|-----------------|----------------|
| | 전체 댓글 수 | 장애혐오 등 표현 댓글 수 | 전체 댓글 수 | 장애혐오 등 표현 댓글 수 |
| 종합 | 64,346 | 1,985 (3.08%) | 2,114,481 | 6,690 (0.31%) |

7) 2022년, 장애관련 기사 혐오 댓글 비율 1.25%, 비장애관련 기사 혐오 댓글 비율 0.10%

라. 장애혐오 등 표현 장애 유형별 댓글 분석 종합

전체 뉴스기사에 따른 장애혐오 등 댓글 전체 8,676건 중 장애 유형을 포함하는 댓글은 4,752건 (54.7%)으로 집계되어 전체 댓글 중 2건 중 1건 이상에서 나타났다는 것을 알수 있었다. 장애유형별로 각각 높은 비율로 살펴보면 정신장애가 3,950건(83.1%)으로 타유형에 비해 압도적으로 높은 것으로 나타났으며, 지적장애 494건(10.4%), 언어장애 149건(3.1%), 시각장애 71건(1.4%), 청각장애 48건 (1.0%), 지체장애 40건(0.8%) 순으로 나타났다.

〈표 9〉 장애유형별 댓글 유형 종합

| 구분 | 장애혐오 등 표현 전체 댓글 수 | 장애 유형 전체 댓글 수 | 장애 유형별 댓글 수(중복 포함) | | | | | |
|----|-------------------|---------------|--------------------|-----|-------|-----|----|----|
| | | | 시각 | 언어 | 정신 | 지적 | 지체 | 청각 |
| 종합 | 8,676 | 4,752 | 71 | 149 | 3,950 | 494 | 40 | 48 |

마. 혐오표현 유형별 댓글 분석 종합

전체 뉴스기사에 따른 장애혐오 등 댓글 전체 8,676건 중 7,969건(91.8%)에서 혐오표현 유형 분류가 이루어졌다. 유형 분류가 이루어진 댓글을 혐오유형별로 살펴보면 비유형이 5,984건(75.0%)으로 가장 높은 혐오표현유형으로 나타났으며, 모욕형이 1,130건(14.1%), 선동형이 855건(10.7%) 순으로 나타났다.

〈표 10〉 혐오표현 유형별 댓글 유형 종합

| 구분 | 장애혐오 등 표현 전체 댓글 수 | 혐오표현 유형 전체 댓글 수 | 혐오표현 유형별 댓글 수 | | | 비고 |
|----|-------------------|-----------------|---------------|-------|-------|-----|
| | | | 선동형 | 모욕형 | 비유형 | |
| 종합 | 8,676 | 7,969 | 855 | 1,130 | 5,984 | 707 |

● III. 모니터링 결과 총평

2022년 장애인정책 모니터링 센터의 신규 사업으로 온라인 플랫폼 장애혐오 표현 모니터링 시스템 구축 사업을 진행하였다. 해당 사업은 포털사이트 및 소셜네트워크 등 온라인 플랫폼 이용자들에 의한 혐오 표현이 장애 이미지 왜곡, 편견 및 차별 고착화로 이어지고 있어, 장애 혐오표현 모니터링 제도화에 대한 장애인의 정책욕구가 증가하고 있다는 배경과 취지에 따라 사업으로 편성되었다. 2022년의 사업 결과로 온라인 혐오표현을 모니터링 할 수 있도록 시스템을 구축하였고 2023년에는 이러한 시스템 구축을 바탕으로 해당 사업을 연속적으로 진행하였다.

1. 모니터링 결과

2023년 모니터링 사업 결과를 조사 항목별로 살펴보면, 우선 일반현황에서는 온라인 뉴스 댓글 상에서 접하는 장애혐오 등 표현의 댓글 비율은 전체 모니터링 기사에 따른 전체 댓글 대비 1%미만⁸⁾으로 집계되어 실상 온라인 뉴스 기사에서 장애혐오 등 표현의 댓글을 접할 수 기회는 적은 것으로 나타났다. 다음으로 이러한 장애혐오 등 표현의 댓글이 장애관련 기사에서 많이 나타나는지 비 장애관련 기사에서 많이 나타나는지를 알아보기 위한 모니터링 조사에서는 장애관련 기사가 비장애관련 기사에 비해 약 10배 이상⁹⁾ 장애혐오 표현 등이 높게 나타나는 것으로 나타났다. 또한 전체 장애혐오 등 표현의 댓글 중 절반 이상¹⁰⁾에서 장애유형을 포함하는 댓글이 나타났으며, 장애 유형을 포함하는 전체 댓글(4,752건) 중 정신장애 유형이 3,950건(83.1%)으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 지적장애, 언어장애, 시각장애, 청각장애, 지체장애 순으로 나타났다. 혐오표현의 유형별 조사에서는 비유형이 5,984건(75.0%)으로 가장 높은 혐오표현유형으로 나타났으며, 모욕형이 1,130건(14.1%), 선동형이 855건(10.7%) 순으로 나타났다. 이러한 결과들을 2022년 사업결과와 비교해보면 전체 댓글 대비 장애혐오 등 표현의 댓글의 비중(0.22%)은 마찬가지로 미미한 편으로 나타났으며, 장애관련 기사 간 장애혐오 표현 등 댓글 비율 비교에서는 역시 마찬가지로 장애관련 기사에서 12배 이상 높게 나타났으며 장애유형 별 댓글에서는 정신장애 유형이 94.4%로 거의 대부분을 차지하였다. 다음으로 혐오표현 유형별 모니터링 조사에서도 비유형, 모욕형, 선동형 순으로 높게 나타나 2023년의 전반적인 결과들과 세부적인 수치만 다를 뿐 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있었다.

8) 0.39%, 전체 댓글 수 2,178,827건 중 8,676건이 장애혐오 등 표현 댓글 수로 집계

9) 장애관련 기사 혐오 댓글 비율 3.08%, 비장애관련 기사 혐오 댓글 비율 0.31%

10) 54.7%, 전체 장애혐오 등 표현 댓글 8,676건 중 4,752건이 장애유형을 포함하는 것으로 집계

이슈에 따라 움직이는 언론 및 방송

- 흥기 난동사건과 '정신병동에도 아침이 와요', 상반된 반응 -

한지윤 | 장애인정책모니터링센터 주임연구원

2021년 장애인패널조사에서 '장애인의 일상생활에서 존중 받는 정도'에 대한 결과를 보면 평균 65.5%의 장애인이 존중받고 있다고 대답했다. 반대로 33.5%가 존중받지 못한다고 한다. 그 중 가장 점수가 낮은 건 정신장애이다. 정신장애인은 47.4%가 존중받지 못하고 있다고 한다. 거의 절반이 일상생활에서 존중받지 못한다는 건 그만큼 사회가 정신장애인을 받아들이지 못하고 있으며 인식이 낮다는 걸 보여준다.

장애인의 일상생활에서 존중받는 정도

(단위 : %)

| 장애유형 | 전혀 존중받지 못한다 | 거의 존중받지 못하는 편이다 | 존중받고 있는 편이다 | 매우 존중받고 있다 |
|--------|-------------|-----------------|-------------|------------|
| 지체 | 2.2 | 31.6 | 64.3 | 1.9 |
| 뇌병변 | 2.7 | 31.6 | 64.3 | 1.4 |
| 시각 | 0.4 | 32.9 | 65.9 | 0.9 |
| 청각/언어 | 0.9 | 31.6 | 65.2 | 2.3 |
| 지적/자폐성 | 2.5 | 36.7 | 58.2 | 2.7 |
| 정신 | 2.2 | 45.2 | 52.4 | 0.2 |
| 내부/안면 | 1.5 | 32.4 | 64.4 | 1.7 |
| 소계 | 1.7 | 32.8 | 63.7 | 1.8 |

(한국장애인개발원, 「장애인 삶 패널조사」, 2021)

그렇다면 어떤 권리를 더 존중받아야 장애인이 존중받고 있다고 할 수 있을까. 마찬가지로 한국장애인개발원에서 조사한 장애인이 사회에서 더 존중받을 권리를 보면 모든 장애유형이 '신체의 자유와 안전에 관한 권리', '건강권', '적절한 생활수준과 사회적 보호를 받을 권리'를 존중받아야 한다고 대답하고 있다. 눈여겨 볼 건 이 세 가지 답변 중 여기서도 정신장애가 신체의 자유/안전 31.4%, 건강권 20.2%로 뇌병변에 이어 두 번째로 높으며 적절한 생활수준/사회적 보호는 23.8%로 오히려 장애유형 중 가장 높은 수치를 보이고 있다는 것이다.

장애인이 사회에서 더 존중받을 권리(1순위)

(단위 : %)

| 권리 | 지체 | 뇌병변 | 시각 | 청각/ 언어 | 지적/자 폐성 | 정신 | 내부/ 안면 |
|--------------------|------|------|------|-----------|------------|------|-----------|
| 신체의 자유/안전 | 28.4 | 31.9 | 30.6 | 28.4 | 25.1 | 31.4 | 29.8 |
| 사법 접근권 | 2.5 | 1.9 | 1.1 | 2.4 | 3.2 | 1.0 | 2.1 |
| 노동권 | 9.0 | 4.6 | 10.0 | 12.4 | 7.0 | 7.9 | 8.1 |
| 건강권 | 20.2 | 23.5 | 18.0 | 16.9 | 15.2 | 20.2 | 23.4 |
| 교육권 | 1.6 | 2.5 | 2.5 | 2.2 | 10.2 | 0.9 | 0.9 |
| 문화/여가/체육활동에 참여 | 7.7 | 6.6 | 7.6 | 10.9 | 9.4 | 6.6 | 6.5 |
| 착취/폭력/학대로부터 보호 | 3.6 | 1.7 | 2.7 | 1.9 | 1.9 | 4.0 | 2.1 |
| 적절한 생활수준/사회적 보호 | 19.6 | 21.7 | 20.9 | 19.0 | 20.3 | 23.8 | 21.2 |
| 자립생활/지역사회에 동참 | 2.8 | 2.2 | 2.5 | 2.9 | 3.8 | 1.7 | 2.3 |
| 이동권 | 1.3 | 1.8 | 1.7 | 1.4 | 1.8 | 1.2 | 2.0 |
| 의사표현의 자유/정보 접근권 | 0.7 | 1.1 | 1.3 | 0.6 | 1.5 | 0.8 | 1.2 |
| 대중이용시설/서비스에 대한 접근권 | 2.0 | 0.5 | 1.2 | 1.1 | 0.5 | 0.7 | 0.5 |
| 없음 | 0.6 | - | - | - | - | - | - |

(한국장애인개발원, 「장애인삶패널조사」, 2021)

이런 수치는 결과적으로 장애인에 대한 사회적 인식을 보여준다. 여전히 미흡한 부분은 많지만 신체장애인에 대한 인식은 점차 개선되면서 사회에서 활동하는 장애인도 늘어나고 있고 생활환경도 좋아지고 있다. 하지만 정신장애에 대한 인식과 환경은 여전히 개선되지 않았다. 정신질환이 있으면 취업, 주거 등 제약을 받아 적절한 생활수준을 유지하지 못하는 경우도 있고 정신질환이 있으면 본인의 의사와 상관 없이 병원이나 치료소에 들어가게 되는 경우도 있다. 게다가 정신병원에 대한 사회적 인식이 낮아 병원 가는 걸 기피하게 되고 치료받으면 기록이 남게 되어 주변에서 색안경을 끼고 보기도 한다.

이런 상황을 개선하기 위해서는 미디어의 역할이 중요하다. 미디어에서 정신장애에 대해 어떻게 보도하느냐에 따라 사회의 인식에 크게 영향을 준다. 2023년 8월과 11월에는 각각 다른 이슈로 정신장애인 관련된 이슈가 있었다. 이번에는 8월과 11월 정신장애인과 관련된 기사 및 내용을 중점으로 언론(신문) 및 방송에서 보도, 방영된 기사를 분석하면서 미디어가 정신장애에 대해 어떤 관점으로 어떻게 보도하는지 알아보았다. 언론모니터링은 국내 10대 중앙 일간지로 경향신문, 국민일보, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보를 모니터링한다. 범위는 인터넷 기사는 제외하고 지면 신문의 모든 기사를 대상으로 한다. 방송모니터링은 지상파 SBS, KBS, MBC, EBS, 종편방송 JTBC, MBN, TV조선, 채널A, 보도전문채널 YTN이다. OTT인 넷플렉스는 11월에 방영한 드라마 ‘정신병동에도 아침이 와요’를 대상으로 진행했다. 모니터링을 진행할 때 정신질환과 관련된 내용도 정신장애로 포함된다.

각 매체에서 보도된 기사가 정신장애와 관련하여 어떤 내용으로 보도되었는지 파악하기 위해 13가지로 분류하여 분석했다. 노동/취업, 교육/학습, 접근성/편의, 스포츠/레저, 문화/관광/예술, 보건/재활, 소득/생계, 자립/탈시설, 제도/행정, 인권/권리, 인물/인터뷰, 자선/봉사, 기타이다. 언론 및 방송을 통해 보면 정신장애 관련 기사가 144건 보도되었는데 중 기타가 50건, 제도/행정 41건, 보건/재활 34건, 문화/관광/예술 15건, 인권/권리 2건, 노동/취업 및 자립/탈시설 1건순이다. 이외에 교육/학습, 접근성/편의, 스포츠/레저, 소득/생계, 인물/인터뷰, 자선/봉사는 보도되지 않았다.

장애 관련 기사 내용(2023. 8, 11)

(단위: 건)

| 구분 | 8월 | 11월 | 합계 |
|----------|-----|-----|-----|
| 노동/취업 | 0 | 1 | 1 |
| 문화/관광/예술 | 3 | 12 | 15 |
| 보건/재활 | 16 | 18 | 34 |
| 자립/탈시설 | 1 | 0 | 1 |
| 제도/행정 | 41 | 0 | 41 |
| 인권/권리 | 1 | 1 | 2 |
| 기타 | 47 | 3 | 50 |
| 합계 | 109 | 35 | 144 |

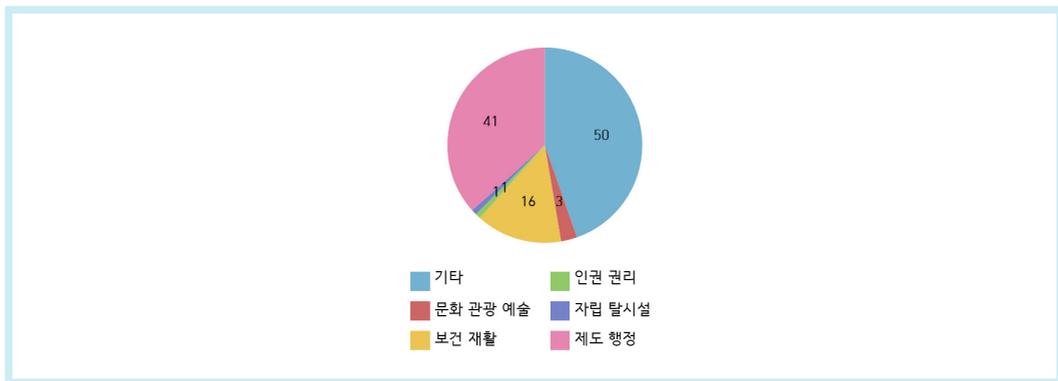
월별로 보면 8월에는 총 109건이 보도되었고 11월에는 35건이 보도되었다. 8월에는 사건/사고를 많이 다루는 기타와 사법입원제 등에 대해 보도하는 제도/행정이 가장 많이 보도되었다. 반면 11월엔 기사는 많지 않지만 드라마 ‘정신병동에도 아침이 와요’를 소개하는 문화/관광/예술 분야와 치료와 재활이 중요하다는 내용의 보도하는 보건/재활이 높은 비중을 차지했다.

8월에는 흥기 난동사건 등 다양한 사건/사고가 일어났고 일부 범인이 정신질환이 있다는 보도가 나오면서 정신장애에 대한 보도가 집중되었다. 평소에 정신장애에 대해 긍정적인 영향을 주는 보도가 이어지면 좋겠지만 미디어에선 사건/사고가 발생했을 때 부정적인 내용으로 집중하는 모습을 보였다. 미디어가 주목하는 만큼 사회에서도 주목하게 되는데 내용으로 보면 기타가 50건으로 대부분이 사건이 일어난 경위, 결과 등에 대한 내용이다. 이어서 제도/행정에서는 사법입원제가 다시 언급되고 현 제도의 미비한 점에 대한 보도였다.

사건에 대해 보도하고 정책이 개선되어야 하며 치료와 지원이 필요하다는 보도는 정신장애인에 대한 현 상황과 대안에 대해 언급하는 것으로 당연히 보도되어야 하는 기사다. 사건에 대해서도 범죄자 개인에

대한 보도면 문제가 되지 않는다. 문제가 되는 건 미디어에서 사회에 부정적인 영향을 줄 수 있는 기사를 보도하고 개인의 문제를 범주화했다는 점이다. 사건/사고에서 범죄자 개인을 보는 것이 아니라 장애에 초점을 두고 마치 장애로 인해 범죄가 발생했다고 보도하는 기사가 있었다. 이런 기사는 장애를 오인할 수 있고 사회에 부정적인 시각을 가지게 한다.

8월 정신질환 관련 기사 내용



기사에서 사람들의 이목을 끄는 가장 큰 역할을 하는 요소가 제목인데 제목에 부정적인 표현을 사용하는 보도가 눈에 띄었다. ‘방치된 ‘나홀로 정신질환자‘ 묻지마 범죄 키운다’(문화일보, 2023.08.21), ‘강남역 살인범부터 부모 살해범까지... 60%가 조현병 환자(조선일보, 2023.09.07.)’ 등이 대표적이다. 이런 제목은 마치 정신질환자를 예비 범죄자로 인식하게 만든다. 내용도 뺄 수 없다. 정신질환과 관련된 사건/사고에선 사법입원제가 꼭 등장한다. 사법입원제는 당사자의 의견과는 무관하게 강제입원을 시키고 사회와 격리하는 제도이다. 법적, 제도적 필요성 등을 언급하면서 사법입원제를 언급하는 기사도 있지만 ‘정신질환이 있으면 범죄를 일으킬 수 있고 따라서 사법입원제가 필요하다’는 식의 부정적인 내용으로 보도기도 한다. 또 자극적이거나 비하하는 표현이 포함되는 기사도 볼 수 있었다.

이렇게 부정적인 기사가 이어지고 부정적인 인식이 퍼지는 가운데 인식을 전환시키는 계기를 만들게 11월에 방영된 넷플릭스의 드라마 ‘정신병동에도 아침이 와요’다. 부정적인 영향을 주는 것이 미디어라면 긍정적인 영향을 주는 것도 미디어다. 미디어에서 방영하는 드라마는 사회적으로 큰 파장을 가져온다. 드라마에서는 정신질환의 다양한 증상 및 대응, 치료 등을 보여준다. 이와 더불어 현재 사회에서 어떻게 정신질환자를 바라보고 있는지 그리고 앞으로 어떻게 변해야 하는지 알려주고 있다. 정신질환에 대해 묘사할 때 부정적이거나 선정적인 내용도 없고 극적인 상황도 없다. 있는 그대로를 보여주고 현실성이 있어 시청자가 거부감없이 받아들일 수 있도록 구성되어 있었다. 또 다양한 시선으로 정신질환에 대한 인식을 보여줌으로서 현재의 상황을 잘 반영한 것으로 보여진다.

2022년에 '이상한 변호사 우영우'가 보여줬듯이 드라마의 사회적 영향력은 크다. 드라마의 한 장면에서 장애인이 등장하고 거기에 어떤 의미를 주면 그대로 사회에 반영되기도 한다. 이번에 방영된 '정신병동에도 아침이 와요'는 드라마 전체가 정신병동을 중심으로 다양한 정신질환을 다루고 있는 만큼 사회에 미치는 영향도 클 수밖에 없다. 특히 8월에 정신질환과 관련된 사건이 발생한 후 정신질환에 대한 관심이 증가한 시점에서 방영되면서 정신질환에 대한 사회적 관심이 더 높아졌다. 하지만 기존의 관점과는 정반대다. 8월 사건 이후 정신질환에 대한 부정적 인식이 강했지만 이번 드라마가 방영되면서 정신질환을 이해하려는 등 긍정적 관점에서 보도되는 경우가 많았다.

11월 정신질환 관련 보도 수



보도 내용에서도 차이가 있다. 8월에는 '[사설] 중증 정신질환 관리, 사법입원제 도입·치료감호 강화 절실(세계일보, 사설/칼럼 27면, 2023.08.08)' 등 사법입원제를 도입해야한다는 기사가 많았다. 반대로 11월에는 사법입원제에 대한 보도는 한 건도 없었으며 '[사설] 중증 정신질환 '관리·재활'이 핵심인데, 퇴원 후엔 '치료 절벽'(동아일보, 사설/칼럼 35면, 2023.11. 28.)'과 같이 정신질환 치료의 현 상황에 대해 언급하고 관리 및 재활에 대한 기사가 많았다. 사회에서 격리하는 사법입원제라는 제도를 통해 관리해야 한다는 내용에서 사회 내에서 함께 지내며 치료 및 재활해야한다는 내용으로 확연하게 달라졌다.

사회의 인식, 이슈, 분위기에 영향을 많이 받는 미디어지만 반대로 미디어가 사회에 주는 영향 또한 크다는 걸 이번 드라마를 통해 볼 수 있었다. 미디어에서 장애인과 관련하여 어떤 관점으로 드라마를 반영하는가, 기사를 보도하는가에 따라 사회의 관점도 변한다. '정신병동에도 아침이 와요'는 정신질환에 대한 사회적 인식을 바꾸는 계기를 마련했다. 드라마의 결말처럼 정신질환자가 사회에서 치료받고 함께 일하기 위해서는 미디어의 협력이 반드시 필요하다. 지금 정신질환에 대한 인식이 바뀌려는 조짐이 보인다. 부정적으로 변하지 않도록 중심을 잡고 사회에서 치료받고 재활할 수 있도록 미디어에서 적극적으로 나서야 할 때다.

그리고 미디어는 부정적이고 선정적인 기사는 당사자의 인권을 침해할 수 있다는 걸 반드시 인지해야 한다. 인터넷이 활성화 되어 있고 많은 정보가 넘쳐나는 지금, 미디어는 기사를 얼마나 많이 보는가에 기준을 두고 있는 것으로 보여진다. 사람들이 기사를 보게 하는 방법으로 부정적이면서 선정적인 제목과 내용, 표현을 사용한다. 이런 기사는 정신질환에 대한 부정적인 인식에 영향을 주고 당사자는 정신질환이 있다는 걸 숨기게 된다. 더 심각한 건 이런 기사가 꾸준히 이어지면 정신질환이 있다는 이유로 사회에서 배제되는 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 일시적인 주목을 위해 사회구성원을 상처주고 미래에 악영향을 주어도 되는 것인가. 정신장애인이 '신체의 자유와 안전에 관한 권리', '건강권', '적절한 생활수준과 사회적 보호를 받을 권리'에 영향을 주는 건 사회지만 사회의 인식에 영향을 주는 건 미디어다. 그만큼 장애인의 인권, 권리가 보장받아야 하는 시대에서 미디어의 역할은 중요하다.

2023년 장애 관련 자치법규, 분석

고영란 | 장애인정책모니터링센터 연구원

● I. 모니터링 개요

『장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률』(이하 장차법)이 제정되어 2008년 4월 11일부터 시행되고 있다. 장차법은 장애인 당사자들이 차별금지를 제도화, 공론화한 성과라는 점에서 큰 의의가 있는 법률이라고 할 수 있으나, 실효성 있는 적용을 위해서는 장차법의 내용과 상충 되는 지역사회의 자치법규에 대한 검토가 필요하다. 또한, 자치법규란 넓은 의미로 지방자치단체의 자치와 관련된 모든 법령 및 법규를 총칭하는 것이며, 일반적으로 자치법규는 자치단체가 법령의 범위에서 제정하는 자치에 관한 규정, 즉 조례 및 규칙을 의미한다. 모니터링센터에서는 2013년부터 지속사업으로 광역시·도 지자체 장애 관련 자치법규에 대한 모니터링을 꾸준히 진행해왔다. 매년 장애인 당사자가 모니터링 단원을 선발 장애 관련 자치법규 제정현황을 수집, 분류, 분석하여 그 결과를 결과보고서로 작성하고 있다.

장애인 당사자로 구성된 2명의 모니터단원이 2022년 7월 1일 ~ 2023년은 6월 30일까지의 자치법규 중 장애 관련 자치법규의 제·개정 현황을 모니터링하였다. 자료수집은 기존 장애 관련 자치법규 목록을 바탕으로 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)와 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)을 통해 17개 광역시·도 분청 및 224개 지자체 자치법규 중 본 센터에서 제공한 발췌 키워드를 통해 장애 관련 자치법규를 수집하였다.

발췌 키워드

장애, 한센(병), 정신(질환자, 건강), 보행, 교통약자, 유니버설, 재활, 웹 접근성, 수화, 수어, 차별, 건강(희망)카페

● II. 2023년 장애 관련 조례 현황

1. 장애 관련 조례 누적현황

2023년 6월 30일 기준 전국장애 관련 조례 수는 3,987개로 전년(3,718개, 2022년 6월 기준) 대비 269개 증가하였다. 연평균 325개 조례가 증가하였으며, 243개 지자체별 평균적으로 16개 장애 관련 조례가 제정되었다. 3년간 증가 추이를 보면, 2022년 장애 관련 조례가 408건으로 가장 많은 제정 수를 보인다. (3개년 증가 추이는 아래 <그림-1> 참조)

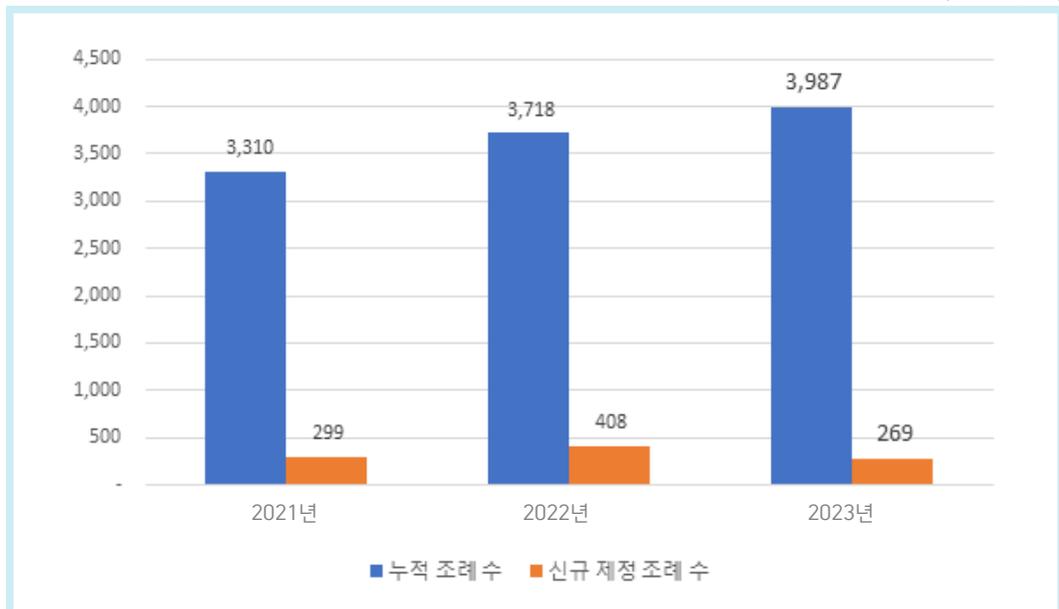
<표-1> 장애 관련 조례 년도 별 누적현황 (~2023.06.30.)

(단위 : 개 수)

| 년도 | 2021년 | 2022년 | 2023년 | 비고 |
|------------|-------|-------|-------|----------------|
| 누적조례 수 | 3,310 | 3,718 | 3,987 | 연평균 증가 수 325 |
| 신규 제정 조례 수 | 299 | 408 | 269 | 지자체당 평균제정 수 16 |

<그림-1> 장애 관련 조례 증가 추이

(단위 : 개 수)



2. 광역시·도 장애 관련 조례 현황

아래 <표-2>는 2023년 전국 광역시·도별 조례 및 장애 관련 조례의 누적현황과 2023년 제정현황을 보여주고 있다. 2023년 6월 30일 기준 광역시·도에서 제정된 총 조례 수는 107,003건이다. 이 중 장애 관련 조례는 3,987건으로 총 조례 대비 장애 관련 조례 반영률은 3.7%이다. 광역시·도 중 대구광역시는 총 조례 3,219건 중 장애 관련 조례가 169건 제정되어 5.3% 반영되어 가장 높은 비율이다. 뒤를 이어 서울특별시 529건 장애 관련 조례가 제정되어 5.1%, 광주광역시가 161건 장애 관련 조례를 제정하여 5.0% 반영되어 상위권이다. 반면 경상남도 273건의 장애 관련 조례를 제정하여 광역시·도 중 가장 낮은 2.8%의 비율이다. 다음으로 강원도가 총 조례 7,179건에서 장애 관련 조례를 208건 제정하여 2.9%이다. 경북(224건, 3.0%), 제주(51건, 3.0%), 충남(252건, 3.1%), 부산(202건, 3.1%)이 뒤를 이어 낮은 비율을 보인다.

<표-2> 광역시·도 장애 관련 조례 현황

(단위 : 개 수, %)

| 지자체 | 2023년 누적조례 현황 (~2023.6.30.) | | | 2023년 조례 제정현황 (2022.7.1.~2023.6.30.) | | |
|----------|--------------------------------|---------------|-------------|---|---------------|-------------|
| | 조례 수 | 장애 관련 조례 수 | 반영률(%) | 조례 수 | 장애 관련 조례 수 | 반영률(%) |
| 서울특별시 | 10,390 | 529 | 5.1% | 624 | 43 | 6.9% |
| 부산광역시 | 6,566 | 202 | 3.1% | 426 | 7 | 1.6% |
| 대구광역시 | 3,219 | 169 | 5.3% | 228 | 9 | 3.9% |
| 인천광역시 | 4,562 | 164 | 3.6% | 271 | 11 | 4.1% |
| 광주광역시 | 3,211 | 161 | 5.0% | 207 | 16 | 7.7% |
| 대전광역시 | 2,869 | 139 | 4.8% | 165 | 4 | 2.4% |
| 울산광역시 | 2,480 | 87 | 3.5% | 126 | 3 | 2.4% |
| 세종특별자치시 | 683 | 28 | 4.1% | 38 | 3 | 7.9% |
| 경기도 | 18,119 | 749 | 4.1% | 963 | 68 | 7.1% |
| 강원도 | 7,179 | 208 | 2.9% | 433 | 12 | 2.8% |
| 충청북도 | 5,111 | 174 | 3.4% | 290 | 11 | 3.8% |
| 충청남도 | 8,054 | 252 | 3.1% | 423 | 12 | 2.8% |
| 전라북도 | 6,408 | 233 | 3.6% | 474 | 14 | 3.0% |
| 전라남도 | 9,354 | 344 | 3.7% | 823 | 29 | 3.5% |
| 경상북도 | 7,456 | 224 | 3.0% | 492 | 20 | 4.1% |
| 경상남도 | 9,666 | 273 | 2.8% | 428 | 6 | 1.4% |
| 제주특별자치도 | 1,676 | 51 | 3.0% | 26 | 1 | 3.8% |
| 계 | 107,003 | 3,987 | 3.7% | 6,437 | 269 | 4.2% |

앞 <표-2>를 통해 2023년에 제정된 조례는 총 6,437건이다. 장애 관련 조례는 269건으로 4.2% 제정률이다. 광역단체별로 살펴보면, 31개의 지자체가 있는 경기도가 68건으로 가장 많은 조례를 제정하였다. 다음으로 서울 43건, 전남 29건, 경북 20건 순이다. 반면 제주는 2023년 기간 내 장애 관련 조례를 단 1건 제정하였다. 다음은 울산, 세종이 각 3건, 대전 4건, 경남 6건, 부산 7건, 대구 9건 순이다. 지자체 수가 장애 관련 총 조례 건수에 영향을 미치는 것을 고려했을 때, 지자체 수가 16개인 부산, 18개인 경남이 2023년 기간 내 제정한 장애 관련 조례가 10건 미만인 것은 기간 내 단 1건의 장애 관련 조례도 제정하지 않은 지자체가 있다는 것을 보여준다.

3. 기간별 장애 관련 조례

2011년~2020년까지 10년간 3,987개 조례 중 2,190건(55%)인 절반이 넘는 조례가 제정되었다. 2000년 이전에 제정된 장애 관련 조례는 129개(3%), 2001년~2010년에 692개(17%)가 제정되었다. 최근 2021년~2023년 976개(24%)가 제정되었다.

<표-3> 기간별 장애 관련 자치법규 제정현황

(단위 : 개 수, %)

| 구분 | ~2000년 (~'00.06.30.) | | 2001~2010년 ('01.07.01~'10.6.30) | | 2011~2020년 ('11.07.01~'20.6.30) | | 2021~2023년 ('21.07.01~'23.6.30) | | 총 계 | |
|-------|-------------------------|----|------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|-------|------|
| | 개 수 | % | 개 수 | % | 개 수 | % | 개 수 | % | 개 수 | % |
| 광역시·도 | 129 | 3% | 692 | 17% | 2,190 | 55% | 976 | 24% | 3,987 | 100% |

최근 3년간 장애 관련 조례제정 추이는 <표-4>에서 볼 수 있다. 3년간 총 677개 장애 관련 조례가 제정되었다. 2022년에 408개, 2023년에는 269개 조례가 제정되었다. 광역단체별로 살펴보면, 서울이 107개 제정하여 20%의 증가율을 보였다. 경기도가 100개 제정, 13% 증가하였다. 전국 평균 3년간 17% 장애 관련 조례 증가하였다. 제주가 3년간 3개의 장애 관련 조례제정으로 단 6% 증가율을 나타내며, 광역단체 중 유일하게 10% 이하 증가율이다.

〈표-4〉 (2021~2023년) 장애 관련 조례제정

(단위 : 개 수, %)

| 지자체 (본청포함) | 2021년 (‘20.7.1.~’21.6.30.) | | 2022년 (‘21.7.1.~’22.6.30.) | | 2023년 (‘22.7.1.~’23.6.30.) | | 증가수 | 증가율 |
|---------------|-------------------------------|-------|-------------------------------|-------|-------------------------------|-------|-----|-----|
| | 제정 | 누적 | 제정 | 누적 | 제정 | 누적 | | |
| 서울(26) | 43 | 422 | 64 | 486 | 43 | 529 | 107 | 20% |
| 부산(17) | 10 | 175 | 20 | 195 | 7 | 202 | 27 | 13% |
| 대구(9) | 11 | 134 | 26 | 160 | 9 | 169 | 35 | 21% |
| 인천(11) | 13 | 132 | 21 | 153 | 11 | 164 | 32 | 20% |
| 광주(6) | 7 | 138 | 7 | 145 | 16 | 161 | 23 | 14% |
| 대전(6) | 13 | 118 | 17 | 135 | 4 | 139 | 21 | 15% |
| 울산(6) | 6 | 77 | 7 | 84 | 3 | 87 | 10 | 11% |
| 세종(1) | 1 | 22 | 3 | 25 | 3 | 28 | 6 | 21% |
| 경기(32) | 58 | 649 | 32 | 681 | 68 | 749 | 100 | 13% |
| 강원(19) | 21 | 166 | 30 | 196 | 12 | 208 | 42 | 20% |
| 충북(12) | 14 | 148 | 15 | 163 | 11 | 174 | 26 | 15% |
| 충남(16) | 26 | 206 | 34 | 240 | 12 | 252 | 46 | 18% |
| 전북(23) | 17 | 190 | 29 | 219 | 14 | 233 | 43 | 18% |
| 전남(15) | 16 | 281 | 34 | 315 | 29 | 344 | 63 | 18% |
| 경북(19) | 16 | 178 | 26 | 204 | 20 | 224 | 46 | 21% |
| 경남(24) | 19 | 226 | 41 | 267 | 6 | 273 | 47 | 17% |
| 제주(3) | 8 | 48 | 2 | 50 | 1 | 51 | 3 | 6% |
| 계(245) | 299 | 3,310 | 408 | 3,718 | 269 | 3,987 | 677 | 17% |

● III. 장애 관련 조례 분야별 분류

장애 관련 조례의 질적 분석을 위해 조례 내용을 기준으로 <표-5>와 같이 9가지 분야로 분류하였다. 이는 본 센터가 10여 년간 자치법규 모니터링을 진행해 오면서 쌓아온 경험치가 반영된 것으로, 분류된 분야는 소득보장, 의료재활, 자립 생활, 장애인시설, 고용 취업, 이동 편의, 문화체육정보, 인권, 기타이다.

<표-5> 장애 관련 조례 분야별 분류표

| 분야 | 주요 내용 |
|----------|--|
| 소득보장 | 생계비, 주거비, 양육비, 가족지원, 보육료, 교통비 지원 |
| 의료재활 | 의료비(투석, 재활치료, 한센인)지원, 의료시설, 보조기구 지원 |
| 자립생활 | 활동지원, 출산지원, 자립생활지원기관 |
| 장애인시설 | 거주시설, 지역사회재활시설, 직업재활시설 |
| 고용·취업 | 일자리창출, 장애인기업지원, 장애인고용촉진, 장애인공무원편의지원 |
| 이동·편의 | 교통약자 이동편의, 장애인 보행권확보 및 보행환경개선, 편의시설 설치 운영, 무장애도시 조성, 유니버설디자인 관련 내용 |
| 문화·체육·정보 | 문화 및 체육, 장애인 정보 접근성 등 |
| 인권 | 인권증진, 차별금지, 사회인식개선 |
| 기타 | 모범장애인상, 각종 위원회 지원, 평생교육, 발달장애인 등 |

1. 장애 관련 조례 분야별 분류

9개 분야 중 이동 편의가 (945개) 24%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 「교통약자 이동편의시설의 점검 및 관리에 관한 조례」, 「무장애(장애 친화) 도시조성 조례」, 「유니버설디자인 조례」 등이 이에 속한다. 다음은 기타 분야로 (642개) 16%이다. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례」, 「장애인 평생교육 지원 조례」, 「중증장애 의원에 대한 의정활동 지원 조례」 등이 있다. 의료재활(498개) 12%, 장애인시설(448개) 11%, 소득보장(383개) 10%, 고용 취업(365개) 9%, 자립 생활(253개) 6%, 인권(238개), 6% 순이다. 가장 낮은 비율의 분야는 문화체육정보(215개) 5%이다.

〈표-6〉 장애 관련 조례 분야별 분류

(단위 : 개 수, %)

| 분류 | 소득 보장 | 의료 재활 | 자립 생활 | 장애인 시설 | 고용 취업 | 이동 편의 | 문화 체육 정보 | 인권 | 기타 | 총계 |
|----|-------|-------|-------|--------|-------|-------|----------|-----|-----|-------|
| 합계 | 383 | 498 | 253 | 448 | 365 | 945 | 215 | 238 | 642 | 3,987 |
| 비율 | 10% | 12% | 6% | 11% | 9% | 24% | 5% | 6% | 16% | 100% |

2. (2021~2023년) 장애 관련 조례 분야별 현황

최근 3년간(2021~2023년) 장애 관련 조례는 총 677개 신규 제정되어 17% 증가하였다. 고용 취업이 163개 조례제정으로 45%, 인권 분야가 52개 추가 제정으로 22%, 의료재활은 95개 조례가 제정되어 19%의 증가율을 보였다. 반면, 소득보장은 20개 조례가 제정되어 5% 증가율을 보인다.

〈표-7〉 (2021~2023년) 장애 관련 조례 분야별 현황

(단위:개수, %)

| 분야 | 2021년 (*20.7.1.~*21.6.30.) | | 2022년 (*21.7.1.~*22.6.30.) | | 2023년 (*22.7.1.~*23.6.30.) | | 증가 조례 수 | 3년간 증가율 |
|--------|-------------------------------|-------|-------------------------------|-------|-------------------------------|-------|------------|------------|
| | 제정 | 누적 | 제정 | 누적 | 제정 | 누적 | | |
| 소득보장 | 23 | 363 | 11 | 374 | 9 | 383 | 20 | 5% |
| 의료재활 | 36 | 403 | 35 | 438 | 60 | 498 | 95 | 19% |
| 자립생활 | 11 | 226 | 13 | 239 | 14 | 253 | 27 | 11% |
| 장애인시설 | 32 | 419 | 15 | 434 | 14 | 448 | 29 | 6% |
| 고용취업 | 15 | 202 | 149 | 351 | 14 | 365 | 163 | 45% |
| 이동편의 | 93 | 779 | 112 | 891 | 54 | 945 | 166 | 18% |
| 문화체육정보 | 23 | 181 | 16 | 197 | 18 | 215 | 34 | 16% |
| 인권 | 19 | 186 | 14 | 200 | 38 | 238 | 52 | 22% |
| 기타 | 47 | 551 | 43 | 594 | 48 | 642 | 91 | 14% |
| 계 | 299 | 3,310 | 408 | 3,718 | 269 | 3,987 | 677 | 17% |

2-1) 소득보장

소득보장 분야의 장애 관련 조례는 최근 3년간 총 20개 제정되었지만, 매년 줄어들고 있다. 16곳 지자체에서 운영 중인 「저소득 중증장애인 가구 유료방송 이용요금 지원 조례」, 11곳에서 제정된 「중증장애인 반려동물 진료비 지원에 관한 조례」, 「장애인 가족지원에 관한 조례」가 실비나마 장애인에게 실질적인 지원이 보장돼 다른 지역의 관심이 촉구되고 있다.

2-2) 의료재활

의료재활 분야는 2023년에만 60개 조례가 제정되면서 큰 폭으로 증가하였다. 특히, 전동보조기기 운행 중 발생할 수 있는 사고에 대한 보험 가입 및 보험료를 지원함으로써 장애인의 생활안정과 사회활동 참여 증진을 목적으로 하는 「장애인 전동보조기기 보험 가입 및 지원 조례」가 2023년 상반기에만 18개 지자체에서 제정되어, 현재까지 총 36개 지자체에 제정되었다. 정신건강 위기상황에 대한 대응체계 구축을 위하여 필요한 사항을 규정하는 「정신건강 위기대응체계 구축에 관한 조례」도 최근 3년간 전국에 14개 지자체에서 제정되었다.

2-3) 자립생활

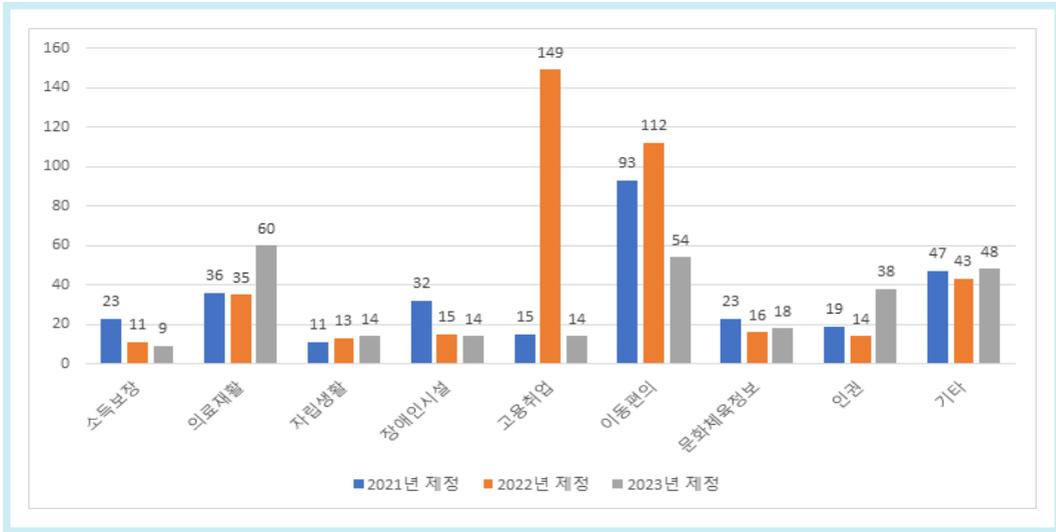
최근 3년간 자립생활 분야에는 27개 장애 관련 조례가 제정되었다. 「중증장애인 자립생활 지원조례」(이하 '자립지원 조례')가 포함된 자립생활 범주는 그 유의미성과 장애인 당사자들의 염원에 비해 제정 수가 매우 열악하다. 또한, 저출산 추세로 인해 중앙정부나 지자체마다 출산 지원에 큰 관심을 보이며, 전국 지자체 대부분이 출산 지원에 관한 정책과 조례를 제정하였다. 그 목적으로 장애인(가정/여성) 출산 지원책도 고려되고 있으며 조례가 제정된 지역이 전국에 89개(여성 24/가정 65)이며 조례 없이 시책을 추진하는 지역도 있다. 특히, 장애인 활동 지원 인력의 권리보장과 처우개선에 필요한 사항을 정하는 「장애인 활동지원인력 처우개선에 관한 조례」가 최근에 서울(2021년)과 충북(2023년)에서 제정되었다.

2-4) 장애인시설

장애인시설 분야는 누적 총 448개 조례가 제정되어 9개 분야 중 11% 비율이다. 최근 3년간 29개 조례가 제정되어 6% 증가하였다. 2021년에 32개 조례가 제정되었으나, 2022년 15개, 2023년 14개가 장애인시설 분야에 제정되면서 줄어들고 있다. 중증장애인생산물 구매를 촉진하여 중증장애인의 직업 재활과 생활 안정을 돕고 지역경제 발전에 이바지하는 「중증장애인생산물 우선구매촉진 조례」가 최근 3년간 13개 지자체에 제정되었다. 특히, 의사소통에 어려움을 겪고 있는 청각·언어장애 부모 가정의 양육 부담을 경감시키고 양육 친화적인 사회 환경조성을 위한 「수어 공동육아 나눔터 설치 및 운영 조례」 천안시에 2023년 6월에 제정되었다.

〈그림-2〉 (2021~2023년) 장애 관련 조례 분야별 제정

(단위:개수)



2-5) 고용 취업

고용 취업 분야의 장애 관련 조례는 최근 3년간 163개 신규 제정되어 45% 증가하였다. 장애 관련 조례를 분류한 9개 분야 중 가장 높은 증가율을 보인다. 특히, 「장애인 공무원 편의 지원 조례」는 2021년, 2022년에 전국의 143개 지자체가 조례를 제정하였다. 장애인의 안정된 생활과 적극적 사회참여에 이바지함을 목적으로 하는 「장애인 일자리 창출 및 고용촉진 지원 조례」, 「장애인 고용촉진 및 직업 재활 지원에 관한 조례」 등의 조례를 제정하고 있다.

2-6) 이동 편의

이동 편의 분야는 총 945개 장애 관련 조례가 제정되어 9개 분야 중 24%로 가장 높은 비율이다. 2021년 93개, 2022년 112개, 2023년 54개 제정되어 최근 3년간 166건이 제정되어 18% 증가하였다. 우수조례로 꼽히는 「교통약자 이동 편의 증진에 관한 조례」와 「교통약자 특별교통 수단 관리 및 운영에 관한 조례」는 지자체별 제정 편차가 매우 심하다. 「교통약자 이동 편의 증진에 관한 조례」는 경기, 강원, 전남, 경북, 경남에 집중되어 있다. 장애인 이동 편의에 대한 지자체들의 관심이 부족함을 나타내고 있다.

최근 이동 편의 분야 조례는 「무장애 도시조성 조례」, 「장애 친화 도시조성 조례」, 「관광 약자를 위한 관광환경 조성 조례」, 「장애인 보조견 지원 조례」 등이 제정되고 있다. 특히, 장애인의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 「장애인 친화 도시조성에 관한 조례」가 2021년에 서울(1), 부산(1), 경기(6), 강원(1), 전북(2), 전남(2), 경남(1) 총 14곳 제정되었다. 2023년에는 「무장애 도시조성 조례」가 인천(1), 광주

(1), 경기(1), 충남(1), 경북(1) 5곳에 제정되어, 모든 주민이 개별시설을 이용하거나 접근·이동하는데 불편이 없도록 생활환경을 갖추는 지자체별 무장애(Barrier Free) 도시를 규정하는 움직임을 보인다. 또한, 「장애인 보조견 지원 조례」는 2021년과 2022년에 전국 지자체에 13개 제정되었다. 이 조례는 장애인 생활편의를 위한 장애인 보조견의 출입보장 등에 관한 사항을 규정함으로써 장애인의 사회참여 증진과 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

2-7) 문화·체육·정보

문화·체육·정보 분야에는 총 215개 조례가 제정되어 9개 분야 중 가장 낮은 5%의 제정률을 보인다. 최근 3년간 「장애인 체육진흥 조례」 10곳, 장애 예술인의 문화예술 활동을 촉진하고 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하는 「장애 예술인 문화예술 활동 조례」 23곳에 제정되었다. 특히, 2023년에는 정보 취약계층인 장애인과 그 보호자의 알 권리를 높이고, 디지털 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 「장애인 알 권리 및 정보격차 해소 조례」가 서울(4), 부산(1), 인천(1), 경기(1) 총 7곳에 제정되었다. 또한, 시각장애인의 사회활동 참여 증진 및 볼 권리 신장을 위한 「시각장애인을 위한 현장해설 활성화 지원 조례」가 서울(4), 대구(1)에 제정되면서 문화·체육·정보 분야의 조례가 다양화로 가고 있다.

2-8) 인권

인권 분야는 2023년에만 38개 조례가 제정되어 최근 3년간 52개 조례가 제정되었다. 최근 3년간 22% 증가하였다. 고용 취업에 이어 최근 3년간 두 번째로 높은 증가율이다. 2020년도까지 「장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」가 장애 관련 인권 분야 조례의 주를 이뤘으나, 2021년 이후부터 「장애인범죄(학대) 예방 및 피해자 보호 등에 관한 조례」, 「장애인 인권침해 및 범죄피해 예방에 관한 조례」 등이 전국 지자체 23곳 정도에 제정되어 증가추세를 보인다. 이와 같은 조례는 장애인 인권침해 및 범죄피해를 예방하고 피해 장애인의 보호와 지원 등에 관한 사항을 규정하여 장애인의 인권 보호에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 2023년도부터 기타 분류에서 인권 분야로 분리해서 분류하고 있다.

〈표-8〉 2023년 지자체 장애 관련 조례 분야별 분류

(단위:개 수, %)

| 구분 | 소득 보장 | 의료 재활 | 자립 생활 | 장애인 시설 | 고용 취업 | 이동 편의 | 문화 체육 정보 | 인권 | 기타 | 총계 | 비율 |
|----|-------|-------|-------|--------|-------|-------|----------|-----|-----|-------|------|
| 서울 | 51 | 91 | 52 | 45 | 58 | 72 | 35 | 35 | 90 | 529 | 13% |
| 부산 | 7 | 32 | 17 | 20 | 18 | 42 | 9 | 13 | 44 | 202 | 5% |
| 대구 | 3 | 22 | 11 | 13 | 26 | 41 | 10 | 15 | 28 | 169 | 4% |
| 인천 | 12 | 14 | 12 | 26 | 18 | 24 | 14 | 10 | 34 | 164 | 4% |
| 광주 | 14 | 21 | 7 | 21 | 20 | 35 | 11 | 10 | 22 | 161 | 4% |
| 대전 | 5 | 19 | 14 | 15 | 16 | 24 | 12 | 11 | 23 | 139 | 3% |
| 울산 | 7 | 4 | 8 | 12 | 13 | 13 | 5 | 9 | 16 | 87 | 2% |
| 세종 | 3 | 4 | 2 | 3 | 2 | 6 | 2 | 1 | 5 | 28 | 1% |
| 경기 | 76 | 92 | 51 | 85 | 25 | 228 | 49 | 44 | 99 | 749 | 19% |
| 강원 | 23 | 21 | 4 | 25 | 24 | 43 | 7 | 9 | 52 | 208 | 5% |
| 충북 | 22 | 25 | 15 | 23 | 10 | 35 | 6 | 10 | 28 | 174 | 4% |
| 충남 | 14 | 26 | 12 | 34 | 27 | 78 | 9 | 12 | 40 | 252 | 6% |
| 전북 | 25 | 29 | 13 | 31 | 23 | 53 | 14 | 11 | 34 | 233 | 6% |
| 전남 | 36 | 43 | 18 | 35 | 36 | 94 | 11 | 21 | 50 | 344 | 9% |
| 경북 | 29 | 20 | 7 | 23 | 26 | 70 | 8 | 10 | 31 | 224 | 6% |
| 경남 | 52 | 27 | 8 | 32 | 21 | 76 | 10 | 13 | 34 | 273 | 7% |
| 제주 | 4 | 8 | 2 | 5 | 2 | 11 | 3 | 4 | 12 | 51 | 1% |
| 합계 | 383 | 498 | 253 | 448 | 365 | 945 | 215 | 238 | 642 | 3,987 | 100% |
| 비율 | 10% | 12% | 6% | 11% | 9% | 24% | 5% | 6% | 16% | 100% | |

2-9) 기타

기타 분야는 누적 총 642개 조례가 제정되어 9개 분야 중 16% 비율이다. 이동 편의 분야 다음으로 가장 많은 분야이다. 2021년 47개, 2022년 43개, 2023년 28개 조례가 제정되었다. 최근 3년간 꾸준한 제정 수를 보인다. 2000년 이전 「장애인상 시상에 관한 조례」를 시작으로 「장애인 복지위원회 설치 및 운영에 관한 조례」, 발달장애인의 사회참여를 촉진하고, 권리를 보호하며, 인간다운 삶을 영위하는데 이바지함을 목적으로 하는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례」는 2021년에만 전국 지자체 16곳에 제정되었으며, 장애인의 평생학습권 보장과 건강한 복지사회 구현에 이바지하기 위한 「장애인 평생교육 지원 조례」가 3년간 15곳 지자체에 제정되었다.

● IV. 우수 장애 조례제정 현황

본 모니터링센터에서는 2011년부터 그간 제정된 장애 관련 자치법규를 대상으로 우수 장애 조례를 선정해, 현황 및 내용을 분석하고 있다. '우수'(혹은 '모범')는 특정 그룹에서 가장 돋보이는 대상을 의미한다. 우리 센터에서는 크게 4가지 기준을 통해 우수 장애 조례를 선정하였다.

첫째, '장애인의 실익을 보장하고 있는가'이다. 특히 보장내용이 구체적으로 기재되어 있는가도 고려대상이다. 즉, 지원 액수를 명기하여 장애인 당사자에게 경제적 지원을 보장하고 있는 조례가 그 예이다.

둘째, '장애인의 기본욕구(이동/접근권 등)를 보장하고 있는가'이다.

셋째, '장애인 인권증진에 이바지하는가'이다.

넷째, '자립 생활 이념을 구현하거나 확대하고 있는가'이다. 다시 말해 중증장애인의 자립 생활 이념을 지지하며, 자립 생활 정착금 지원, 활동 보조 추가지원 등, 중증장애인 당사자의 자립 생활 지원정책을 추진하는 조례라 할 수 있다.

이러한 기준에 의해 선정한 우수 장애 조례는 아래 <표-10>에서 볼 수 있다. 2023년 6월 30일 기간 동안 총 819건 제정되었다. 2022년 805건에서 14건 증가하였다. 먼저, 「교통약자 이동 편의 증진에 관한 조례」가 총 125건으로 지자체 대비 60%의 제정률을 보인다. 바로 뒤를 이어 「장애인 차별금지 및 인권보장 조례」가 144건 제정되어 59%의 제정률이다. 상위 법률의 제정에 따라 각급 지자체에서도 관련 조례를 만든 것으로 짐작해 볼 수 있다.

<표-9> 2023년 우수 장애 관련 조례 전국 제정현황

(단위 : 건수, %)

| 조례명 | 제정 수 | 2023년 제정 수 | 합계 | 지자체 수 대비 제정률 |
|-------------------------------|------|------------|-----|--------------|
| 장애인 가정(여성) 출산지원금 지원에 관한 조례 | 87 | 2 | 89 | 36% |
| 장애인보장구(휠체어, 이동기기) 수리지원에 관한 조례 | 104 | 1 | 105 | 42% |
| (중증)장애인 자립생활 지원 조례 | 126 | 1 | 127 | 52% |
| 장애인 차별금지 및 인권보장 조례 | 142 | 2 | 144 | 59% |
| 신장장애인 혈액투석비 지원 조례 | 12 | 0 | 12 | 5% |
| 장애인 웹접근성 보장에 관한 조례 | 12 | 0 | 12 | 5% |
| 교통약자 이동편의증진에 관한 조례 | 124 | 1 | 125 | 60% |
| 유니버설디자인(공공디자인) 조례 | 59 | 0 | 59 | 24% |

| 조례명 | 제정 수 | 2023년 제정 수 | 합계 | 지자체 수 대비 제정률 |
|---------------------------------------|------|---------------|-----|--------------------|
| 발달장애인 지원 조례 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례 | 127 | 5 | 132 | 54% |
| 장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 조례 | 12 | 2 | 14 | 6% |
| 합계(평균) | 805 | 14 | 819 | |

「신장 장애인 혈액 투석비 지원 조례」와 「장애인 웹 접근성 보장에 관한 조례」이 각 12건 (5%) 으로 가장 낮은 제정률을 보인다. 특히, 2023년에는 단 한 건도 제정되지 않았다. 「유니버설디자인(공공디자인) 조례」는 총 59건 (24%) 이지만, 2023년에는 제정되지 않았다. 뒤이어 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 조례」 14건 (6%) 제정률이다. 이들 조례는 각 지방의회나 행정부 등의 관심 영역에서 논의되지 않았다. 향후 이들 조례에 대한 활발한 의정활동 및 제정 활동이 이어져야 할 것으로 보인다.

● V. 총평

지금까지 2023년(2022.7.1.~2023.6.30.) 장애 관련 조례의 제정현황과 우수 장애 조례를 종합적으로 살펴보았다. 본 센터의 발췌 키워드를 통해 자치법규를 수집·분석한 결과, 장애 관련 조례는 2023년 6월 30일 누적 3,987개로 총 조례 대비 반영률은 3.7%이다. 2022.07.01.~2023.06.30. 기간 신규 제정된 장애 관련 조례는 269건으로 4.2%의 비율을 보인다. 민선 8기가 2022년 7월 1일 임기 첫해가 시작된 점을 고려한다면 결코 적은 수치는 아니다. 2022년은 7월 1일 전국 지방자치단체의 '민선 8기'가 일제히 출범했다. 6·1 지방선거를 통해 지방 권력이 재편된 가운데 막을 올린 민선 8기는 변화와 혁신, 소통을 통해 세계 경제 위기 격랑 속에 지방시대의 기틀을 새롭게 다지겠다는 취지를 밝혔다. 민선 8기 상당수 지자체장의 취임 일성 또한 '소통과 혁신' 이었다. 새로운 정부와 새로운 지방정부의 시작점이다. 또한, 2023년에는 6차 장애인 정책종합계획도 발표되었다. 개인 예산제 도입, 통합서비스 제공, 건강주치의, 접근성을 높이는 문화예술 관련 장애 관련 조례가 장애인 당사자에게 실효성 있게 상대적으로 소외되는 분야가 없도록 자치단체가 우수한 조례 제 개정을 통해 실천해 나아가는지 기대한다.



이슈포착



▶ **장애인자립생활센터의 법제화**

진형식 | 한국장애인자립생활센터총연합회

▶ **유엔장애인권리협약 선택의정서 이행을 위한 해외 사례 소개**

김은정 | 선한국장애인연맹 국제협력팀

장애인자립생활센터의 법제화

진형식 | 한국장애인자립생활센터총연합회

2023년 12월 8일은 정말 뜻깊은 날이며 장애인자립생활센터의 새로운 시작을 알리는 날이었다. 바로 장애인복지법 일부 개정을 통하여 장애인자립생활센터(IL센터)가 법적 지위를 쟁취한 날이기 때문이다. 2008년 3월 장애인복지법의 개정으로 자립생활센터의 법적 근거를 만들었으며 2023년 12월에 드디어 15년 만에 법적 지위를 얻게 된 것이다.

2007년 자립생활이 '장애인복지법'에 명시된 지 16년이 지났음에도 자립생활센터가 장애인 서비스 전달체계의 하나로서 위상을 정립하지 못하고 있었다는 점이 안타까울 뿐이었다. 2006년 한국장애인자립생활센터총연합회가 결성되고 법제화를 추진하였으나 시설이라는 용어의 거부감과 공모사업 형태의 지원에 안주하여 더 이상의 성과를 달성하지 못했었다. 이용시설과 지원시설, 그리고 거주생활시설의 구분을 못 한 건지, 역지를 쓴 건지, 이후 몇 차례 자립생활센터 존립이 위태로울 때마다 법제화 논의가 있었으나 매번 시설편입 반대라는 말장난과 단체간 합의라는 어처구니 없는 이유로 결과를 도출하지 못했다. 눈치정치로 외면해온 것이다.

우리나라에서 장애인자립생활 이념의 전파는 2005년을 시작으로 18년이 흘렀다. 그 중심에는 IL센터가 장애인들을 위한 권익옹호와 복지서비스를 제공하고 장애인들의 자립생활에 많은 역할을 해왔으며, 2007년 장애인복지법 개정을 통해 법적 진입은 확보 됐지만, 제58조 복지시설에 명시되지 않아 IL센터가 실질적으로 그 역할과 기능을 제대로 발휘할 수 없고, 전달체계로서 인정받지 못했다. 그리고 그 권한 역시 부재하여 장애인복지시설의 지원 근거 조항인 비용보조에도 적용되지 않아 재정지원의 차별도 발생해 왔다. 실제로 사회복지사업 수행기관으로 인정되지 못함에 따라 지방 주민세 부과 사례 발생 및 사회복지무원 파견 취소와 얼마 전까지는 사회복지경력 불인정 등의 문제가 지속해서 나타난 바 있다.

또한 장애인단체에도 속하지 않고 복지시설에도 들어가지 못하여 법적 테두리 안에 들어가지 못한 채 서비스 전달체계로만 남아있어 지역 장애인들이 복지서비스를 받게 하는 데 여러 어려움이 있는 것이 현 실정이었고 단순히 복지체계 구축뿐 아니라 법적 근거로 인해 흔들림 없는 예산 지원이 필요했다. IL센터에 근무하는 사회복지종사자들 역시 경력을 인정받지 못하고 있었으며 이에 따른 처우개선은 바로 장애인 당사자들의 더 많은 서비스와 더 높은 고질의 서비스를 받기 위한 필수불가결이기 때문이다.

IL센터의 법적 지위는 20년 넘게 장애인 인권 증진과 지역사회 통합에 기여해 온 IL센터 모든 사업의

지속가능성, 조직 운영의 안정성을 보장해 줄 수 있다는 점에서 의미가 있으며 공공영역에서의 인권 기반 장애인 복지서비스 가속화를 기대할 수 있다. IL센터 운영의 관리·감독 강화를 통한 공공재정의 투명성 및 서비스의 질 향상이라는 법 개정 취지에도 부합한다.

법 개정이 IL센터 운동성 약화, 자생성 훼손, 당사자 중심의 차별성 훼손을 가져올 수 있다는 반대 단체의 우려가 있는 것도 사실이나, 그렇다고 우리가 20여년 넘게 운동해온 것이 변질 된다고는 보지 않는다. 만일 그렇게 자신 없다면 자립생활센터를 고만두어야 할 것이다. 염려와 우려 그리고 비난만 하지 말고 함께 동참해서 통합하고 합리적인 센터 운영을 만들어 가야 할 것이다. 이를 통하여 시행 방식 논의 절차에서 이를 불식시킬 수 있도록 모든 IL센터들이 함께 하리란 것을 믿어 의심치 않는다.

이번 개정안은 장애인복지법 제58조 '장애인복지시설' 조항에 장애인자립생활센터를 포함하는 내용이다. 구체적으로 '장애인자립생활지원시설'로 장애인 자립생활 역량 강화 및 동료상담, 지역사회 물리적·사회적 환경개선 사업, 장애인 인권의 옹호·증진, 장애인 적합서비스를 제공하는 시설로 정의됐다. IL센터는 장애인의 자립생활 실현을 위해 당사자 중심에 입각한 각종 장애인복지서비스를 제공하는 지역사회 비거주시설 전달체계로, 현재 전국 300여 개가 운영되고 있다. 이번 장애인자립생활센터의 법제화는 한자연을 중심으로 한 IL계의 숙원이기도 했다. 수년간 권익옹호, 동료상담, 개인별자립지원, 탈시설 및 주거지원, 활동지원사업 등의 서비스를 제공하며 성과를 이뤘지만, 장애인복지법상 장애인복지시설로 명시되지 않아 센터 운영 및 관리, 재정지원 등에 어려움을 겪어왔다.

자립생활센터는 권익옹호 운동단체이며 동시에 장애인 자립지원 서비스 제공기관으로 이 두 가지의 정체성을 가진다. 일부에서는 법제화되어 정부의 지원을 받아 관리·감독을 받게 되면 독립성이 훼손되고 이에 따라 운동성도 저하될 것이라고 우려한다.

그러나 운동단체로 역할을 제약하는 것은 현재와 같은 공모형태 지원방식의 문제에서 일정 부분 기인했다고 본다. 법적 지위가 확보되지 않은 자립생활센터의 행정 및 예산지원과 관련하여 지방자치단체와 민간의 장애인복지 사업주체들에게 매년 '장애인복지사업 안내'를 발간하고 '중증장애인 자립생활 지원 사업 운영'이라는 장을 통해 운영 방향, 지원대상, 사업내용, 조직 및 운영, 행정 사항 및 집행실적보고 등을 명시하여 통제했다. 그럼에도 불구하고 우리는 변함없이 꾸준히 운동과 서비스를 제공해 왔다. 정체성과 독립성이 훼손된 적이 없었으며 앞으로도 마찬가지일 것이다.

자립생활센터의 체계적인 기능과 역할을 정립하고 안정적인 재정확보를 통해서 장애인의 자립생활을 증진하고자 법률적 근거를 보완하자는 것이 무엇 때문에 개악인가?

통과된 개정안은 장애인복지시설로서 별도의 인적, 물적 기준을 하위법령을 통해 마련하고 반대 단체 설득을 위한 시간을 고려하여, 개정안 공포 후 1년 6개월 뒤에 시행될 것이다. 이제는 정체되고 멈춰 있던 것에서 새로운 변화와 발전이 필요한 시기이다. 자립생활의 중요한 이념 중 하나가 전 장애 영역

포괄 이듯이 지역 균형발전을 위해서라도 이번 자립생활센터의 법적 지위확보는 반드시 필요한 것이다.

“Nothing about us, without us” 이 말은 2004년 세계장애인날 슬로건으로 장애인들의 참여원칙에 기초하여 장애인 당사자 조직이 장애인을 위한 완전한 참여와 기회 평등을 달성하기 위한 글로벌 운동의 일환으로 수년 동안 사용해 왔다. 새롭게 시작되는 이 시기에 우리는 장애인정책의 전진이나 후퇴나의 기로에 서 있다. 우리 장애인이 직면한 현실은 80, 90년대 당시와는 많은 변화가 있었다. 전문가나 시설장의 개입과 통제를 규제하는 대신 장애인당사자의 권리를 강화하고 당사자 위주의 복지체제를 구축·확대하는 것은 거스를 수 없는 시대적 정신이기 때문이다.

우리는 이번 복지법 개정을 통하여 자립생활 중심의 장애인정책 패러다임의 완전한 정착을 반드시 성공시켜야 할 것이다. 그렇지 않으면 장애인은 또다시 의료전문가나 거대한 시설장과 비장애인 전문가의 폭력과 횡포로 신음하게 될 것이 분명하며 사회로부터의 차별과 배제 억압으로 부터 벗어나지 못할 것이다. 포퓰리즘에서 벗어나 장애인복지의 카르텔에 강력하게 맞서면서 장애인들이 지역사회에서 독립적인 자립생활을 할 수 있도록 지원하고 장애인의 안정적인 자립생활전환을 위해 노력해야 할 것이다. 장애인 권리의 기초가 되는 이동권은 물론, 주거권, 노동권, 건강권, 교육권, 사회참여 강화 등 장애인의 자립을 지향하는 정의로운 정치·경제·사회적 질서를 만드는 것이야말로 후배들에게 물려줘야 할 재산이기 때문이다.

앞으로 1년 6개월이라는 시간이 주어졌다. 결코 길지 않은 시간이다. 하루속히 합리적인 시행령 시행규칙을 만들 당사자 중심의 T,F를 구성하고 또한 자립생활센터 운영과 사업진행에 관한 연구도 이뤄져야 할 것이다. 당연히 이를 위한 토론회와 간담회 세미나도 지역별로 열려서 의견을 취합해야 할 것이다. 교육의 나라인 폴란드는 교육에 대한 중요한 정책과 제도를 펼치기 위해서는 1000번이상의 논의를 거치고 다양한 의견수렴을 한다고 한다. 우리도 역시 복지법에 맞추어 자립생활센터의 설립조건 운영방침 규정 등 기타 논의에 관한 사항을 최대한 많은 사람들의 의견을 수렴해야 할 것이다.

이제 우리는 제도권 안에 들어가면서 복지혜택이, 조건이, 좋아질 수는 있으나 그만큼 우리도 준비되어야 할 것이다. 자립생활 이념과 가치를 기본으로 한 표준과 매뉴얼도 만들어질 것이고 지도 점검 평가 등 문서로 답변하는 행정적 사회에 준비해야 할 것이다.

그리고 우리의 과제는 자립생활센터 설립정신과 운영원칙 고수, 공공성과 책무성, 장애인당사자 활동가의 잔류 여부와 자율성 유지, 평가를 대비하는 동일한 집단지성 유무에 대한 과제가 남아있다. 이 외에도 많은 것을 준비해야 한다, 그리고 역량강화(empowerment) 해야 한다.

그럼에도 불구하고 우리가 잊지 말아야 될 것은 우리나라가 아무리 자본주의 국가임에도 생산중심, 능력 위주의 줄 세우기에서 벗어나 사람중심, 가치중심의 자립생활을 함께 만들고 지원해야 하며 인간의 존엄을 지켜야 한다. 장애인에 대한 차별 배제 억압이 없는 사회를 만들고 지역에서 지역주민들과 함께 동거동락 하며 당당한 독립적 주체로써 살아갈 수 있도록 우리 모두가 함께 해야 할 것이다.

유엔장애인권리협약 선택의정서 이행을 위한 해외사례 소개

김은정 | 한국장애인연맹 국제협력팀 대리

2022년 12월 8일 대한민국은 국회에서 유엔 장애인권리협약 14년 비준 만에 선택의정서를 통과시키면서 2023년부터 유엔 장애인권리위원회 등록되면서 비준되었다. 대한민국은 102번째 유엔 장애인권리협약 선택 의정서 비준이 되었고 개인 진정과 직권조사제도의 실효성 준비를 위해 장애인단체의 역할이 무엇보다 중요하다. 유엔 장애인권리협약 선택의정서, 개인 진정 및 직권조사제도의 국내 가속력을 위한 새로운 시작을 알렸다. 유엔 장애인권리협약을 기반한 권리를 침해당한 장애인 당사자가 국내 법원까지 국내 소진 절차를 모든 마쳤음에도 구제받지 못할 때 단체나 대리인이 유엔 장애인권리위원회에 청원할 수 있지만, 평균 4~5년 넘게 걸린다. 법률적, 언어적 어려움 등으로 인해 관련 지식이나 전문성을 부족할 경우 개인이 직접 나서기가 힘들다. 장애인 당사자가 직접 혼자서 개인 진정에 대한 전문적인 지원이 필요하다.

2022년 12월에 유엔 장애인권리협약 선택 의정서가 비준되고 작년 1월 14일부터 유엔 장애인권리위원회에 발효가 되었다. 작년 한국장애포럼 등 13개 시민사회단체에서 유엔 장애인권리협약을 위반하는 한국의 장애인 거주 시설 정책에 대한 직권조사를 신청할 계획으로 국내 장애인단체에서 첫 대응 카드를 꺼냈다. 직권조사는 개인 진정과 달리 국내 권리 구제절차 없이 국내법을 뛰어넘는 권고가 가능하고 피해 당사자가 아닌 관련 장애인단체에서도 직권조사 청구가 가능하다. 이에 따라 유엔 장애인권리위원회는 선택 의정서를 비준한 국가에서 발생한 협약 위반 사실을 두고 조사 후 당사국 대한 권고안을 마련한다.

여기서 확인해야 할 점은 유엔 장애인권리협약 선택의정서 이행하는 해외 모범사례를 중요하게 살피는 역할도 중요하다. 한국장애인연맹은 유엔 장애인권리협약 모니터링 활동으로 선택 의정서 비준된 후 해외 모범사례 확인하고 연구하고 해외장애인단체와 교류를 통해 선택의정서 개인 진정사례를 더 자세히 확인할 수 있었다. 작년에 국가인권위원회와 공동주최로 유엔장애인권리위원(유엔 장애인권리협약 선택 의정서 실무그룹 의장)을 초청하여 유엔 장애인권리협약 선택의정서 활용 교육 워크숍을 진행했다. 이 워크숍에서는 장애인당사자 및 장애 권리 옹호 활동을 하는 장애인단체 활동가 등이 유엔 장애인권리협약 선택의정서 활용할 수 있도록 유엔 장애인권리협약 개인 진정을 사례 소개하고 개인 진정 심리 적격 기준, 개인 진정 접수 및 진행절차, 문서 작성 그리고 해외사례 (개인 진정 및 직권조사 제도) 소개하며 교육을 진행했다.

유엔 장애인권리위원회는 개인 진정제도에서 호주와 스웨덴 사례 집중적으로 설명했으며 한국에서 개인 진정을 진행하는 과정할 때 두 국가 사례를 집중적으로 확인해 볼 필요가 있다고 강조했다. 유엔 장애인권리협약과 선택의정서에 동시에 비준된 국가 중에 호주와 스웨덴의 선택의정서 개인 진정사례를 소개하고자 한다.

호주는 지난 2008년 유엔 장애인권리협약과 선택의정서를 동시에 비준했기에 처음부터 선택의정서 활용보다는 유엔 장애인권리협약 이행을 집중적으로 시작했다. 호주 장애인단체는 유엔 장애인권리협약 담당부처 호주 법무부와 지원부처인 사회복지부 등 정부와 법률, 인권단체 등과 협업을 통한 비준 이후 확산에 심혈을 기울였다. 유엔 장애인권리협약 선택의정서 자연스럽게 활용 수단이라는 점으로 해석된다. 그 결과 호주는 지금까지 유엔 장애인권리위원회에 개인 진정 통보제도 11건을 제출하고 활용하고 있다. 호주는 유엔 장애인권리협약 선택의정서 개인 진정제도는 지금까지 이민, 교정시설, 배심원제도, 비밀 투표 분야 다양한 개인 진정사례가 있다.

호주장애인단체와 호주 법률지원센터들은 인권과 권익 옹호와 같은 문제에 대응하기 위한 개인 진정 청구과정 전반에 걸쳐 사례별 언론에 알리고 진정서 제출에 참여하는 등 적극적인 권익 옹호 활동을 펼쳤다. 호주 개인 진정제도에서 국내 절차 없이 유엔 장애인권리협약 권고를 끌어 난 점에 관해 주목받았던 사례 “로렌 헨리 사례”에 대해서 알리고자 한다. 지난 4월 17일~18일 호주 장애인단체 전문가와 호주 법률 장애인단체 변호사를 초청하여 국제워크숍을 개최했다. 호주 장애인단체 전문가는 로렌 헨리 사례는 특별히 주목해봐야 하는 이슈라고 이야기했다. 국내법 절차 소진 없이 유엔 장애인권리위원회 선택의정서 그룹에서 권고를 끌어오고 호주 정부로부터 답변을 받으며 행동을 움직일 수 있었다는 점은 호주 국내에서뿐만 아니라 유엔 장애인권리위원회에서 눈여겨보는 개인 진정사례이다.

교통사고로 시각장애가 있는 로렌 헨리는 2015년 호주 공영방송사 상대로 호주 인권위원회에 개인 차별 진정을 제기했다. 무료 방송이지만 음성해설을 방영하지 않자 인권침해를 당했다는 이유이다. 하지만 호주 인권위원회에서는 해당 방송사는 심의 대상이 아니라는 이유로 이를 기각했다. 그러자 로렌 헨리는 호주 권익 옹호 법률센터 지원을 받아 호주 행정법원으로 가져갔지만 2017년 호주 법원 역시 호주 인권위원회 결정을 담당할 권한이 없다는 이유로 각하됐다. 로렌 헨리는 호주 국내재판에서도 성공 가능성이 보이질 않자, 항소를 포기하고 유엔 개인 진정을 선택했다. 그 결과 유엔 장애인권리위원회는 지난 2022년 호주 정부가 협약 제4조 일반 의무, 제9조 접근성 등을 위반했다며 적당한 보상과 개선 조치를 권고했다. 국내 절차를 포함해 모두 7년에 걸렸다.

로렌 헨리가 유엔 장애인권리위원회에 제출했던 정보 및 주장을 요약해서 소개하고자 한다. 2015년 5월 12일, 로렌 헨리(진정인)는 호주 인권위원회에 무료 방송 텔레비전의 오디오 해설 제공 미비로 인한 진정을 제출했다. 2015년 8월 21일, 이에 호주 통신부처는 오디오 해설 제공과 관련하여 호주 정부가 재판 등 몇 가지 조치를 했다고 응답했습니다. 진정인은 호주 정부의 이러한 조치들은 불충분하며, 다양

한 오디오 관련 조치들은 가능하지만 이러한 조치들이 정부 차원에서 이루어지지 않았다고 설명한다. 예를 들어, 텔레비전 방송 면허 취득요건 기준으로 오디오 해설 등 제공에 대한 입법 조치를 들 수 있다.

2016년 3월 14일, 호주 인권위원회 위원장은 진정인에게 위원회의 다음과 같은 결정에 대해 알렸다. 호주 인권위원회법 제20조 의거 진정 사항 조사 종단을 결정하였으며, 진정 사항이 잘못 인식되었거나 실질이 미비하다고 판단되는 경우 조사를 중지시킬 수 있다는 점을 말했다. 2016년 4월 11일, 진정인은 호주 연방 순회 법원에 1977년 행정 결정(사법검토)법에 의거 인권위원회의 결정에 대한 행정적 검토를 신청했다. 법원은 인권위원회가 법적 오류를 범했거나 권한을 올바르게 행사했는지를 판단하는 권한 제약이 있다고 답변했다. 법원은 위원회 결정의 타당성을 재검토할 관할권이 없다. 2017년 4월 10일, 법원은 진정의 행정 검토 신청서를 기각했다. 그리고 위원회가 법적 오류를 범하지 않았다는 점 발견하여 진정인의 고소를 중단하기로 했다. 진정인은 호주 연방법원에 본 결정에 대해 항소하지 않았다.

그 이유는 본 결정에 대한 항소가 승소 가능성 작아 보이며, 적절한 구제책을 제공하지 못할 것으로 생각했기 때문이다. 더 나아가 진정인은 그녀가 항소에서 패소했을 때 엄청난 비용 명령에 직면해야 했다. 진정은 유엔 장애인권리위원회 개인 진정제도를 2018년 10월 3일 최초 제출했다. 유엔 장애인권리위원회는 다음과 같은 진정의 주장에 대해 주목한다. 당사국(호주)이 자원 또는 재정적 제약에 대한 어떠한 증거도 제공하지 않았다. 어떤 경우에도 자원 제약은 당사국이 입법을 채택하지 못하고, 전략, 구체적인 계획 및 모니터링 프레임 워크를 고안하여 협약 권리의 완전한 실현을 위한 구체적이고 의도적인 조치가 이루어지도록 하는 데 실패하는 것에 대한 변명도 하지 않았다. 음성해설은 국가 장애 전략에조차도 포함되지 않았다. 2020년 음설 해설서비스를 도입하기 위해 호주 정부가 전국 방송사에 예산을 제공하는 것에 관련하여, 위원회는 예산 지원이 지속할 것에 대한 징후가 없으며, 호주 공영방송사 ABC, SBS에 대한 자금 지원은 물론 다른 무료 방송사에 대한 자금 지원도 포함하지 않는다는 진정인의 주장에 주목한다.

유엔 장애인권리위원회에서는 선택의정서 11)제5조에 따라 당사국(호주)가 협약 제9조(1)(b)¹²⁾ 및 제30조(1)(b)¹³⁾에 따른 의무를 이행하지 못했다고 판단한다. 위원회는 따라서 다음과 같은 권고 사항을 당사국에 제시한다.

- 1) 청원인에게 당사국(호주)은 본 개인 진정서를 제출함에 따라 발생한 법적 비용을 포함한 적절한 보상을 제공할 의무가 있다.
- 2) 일반적으로 당사국(호주)은 미래에 유사한 위반을 방지하기 위해 조치를 할 의무가 있다. 존재하는

11) 선택의정서 제5조: 위원회가 본 의정서에 따라 통보를 심사할 때에는 비공개로 회의를 개최해야한다. 위원회는 통보를 심사한 후, 제안과 권고사항이 있는 경우 관련 당사국과 청원인에게 전달한다.

12) 협약 제9조 (1)(b) : 전자서비스와 응급서비스를 포함한 정보, 의사소통 및 기타 서비스

13) 협약 제30조(1)(b) : 접근 가능한 형태로 TV프로그램, 영화, 연극 및 기타 문화활동을 향유할 권리

접근성 장벽(시각 장애인을 위한 오디오 해설서비스 제공 등)을 식별하기 위한 행동 계획과 전략을 채택하고, 구체적인 기한과 마감일 설정하며, 장벽을 제거하는 데 필요한 인적 및 물적 자원을 제공해야 한다. 이러한 행동 계획과 전략은 엄격하게 시행되어야 한다. 당사국(호주)은 또한 접근성을 보장하기 위해 모니터링 구조를 강화하고 장애 해소를 위한 충분한 예산을 제공하고 모니터링 인력을 교육하는데 충분한 예산을 지속해서 제공해야 한다.

- 3) 장애인에게 유엔장애인권리협약 하에서의 권리, 특히 접근성이 그들이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에서 완전한 참여할 수 있는 중요한 수단임을 교육해야 한다.
- 4) 전송형 무료 방송 및 기타 관련 이해관계자에게 유엔 장애인권리협약 준수하여 완전히 접근할 수 있도록 적절하고 정기적인 교육 및 인식 확산 활동을 제공하며, 이들이 완전한 접근 가능성을 보장할 수 있도록 할 것이고 인식 확산을 장애인 그들의 장애인 대표단체 및 기술 전문가와 협력하여 수행되어야 한다.

유엔 장애인권리위원회는 당사국(호주)은 6개월 이내 위원회의 의견과 권고사항에 대한 조치에 대한 정보를 포함한 위원회에 서면 답변서 제출 요청했다. 그리고 당사국(호주)은 2022년 9월에 유엔 장애인권리위원회 견해에 대하여 답변서를 제출했다.

호주 정부는 장애인의 인권을 완전하고 평등하게 하도록 음성해설과 같은 적절한 통신 기술에 대한 접근성을 중요성을 인식하고 있다. 또한, 호주 정부는 적절한 통신 기술에 접근할 수 없는 장애인들이 불이익과 뒤처질 위험이 더 크다는 것을 인정한다. 호주 정부는 음성 설에 대한 그녀의 우려를 논의하기 위해서 만났다. 진정인을 포함한 시각 장애인 및 시각 장애인 커뮤니티 대표들은 2017년 정부의 음성 기술 실무그룹에도 참여했다. 호주 공영방송사(ABC), 및 특별방송서비스(SBS)의 오디오 해설 구현은 실무그룹에도 도움을 받았다. 호주 정부는 오디오 해설에 대한 정책을 추가로 개발함에 따라 향후 지역 사회와의 협의를 촉진할 것을 약속했다. 인권위원회로부터 견해를 받고 진행 상황에 따른 발전한 부분도 나타났다.

2020년 11월 에는 호주 정부의 추가 검토에서 지적된 바에 같이, 공영방송사들은 2020년 6월부터 오디오 해설 콘텐츠를 방송하기 위해 시작했다. 오디오 해설 콘텐츠 제공은 호주 정부에 의해 각 방송사에 200만 달러(AUD)의 초기 보조금이 지원했다. 2022년 2월, 호주 정부는 2022년부터 2025년까지 3년 동안 음성해설 설명을 계속할 수 있도록 각 공영방송사에 연간 100만 달러(AUD)를 추가로 지원할 것이라고 발표했다.

무료 방송 텔레비전의 음성해설 콘텐츠의 양은 계속 증가하고 있다. 2020년~2021년에 호주 공영방송사(ABC)는 주당 평균 45.8시간의 음성해설을 제공했고 특별 방송 서비스(SBS)는 주당 평균 24.8시간을 제공했다. 2021~2022년 호주 공영방송국(ABC)은 주당 평균 65.6시간, 특별 방송 서비스(SBS)는 주당 평균 79시간의 오디오 해설을 제공했다. 2022~2023년 보조금 기금에서 3년 만기 기금으로

전환한 이후 오디오 해설 제공이 더욱 증가했다. 호주 정부는 2022년 9월부터 12월까지 호주 공영방송국(ABC) 채널을 통해 평균 84시간의 오디오 해설 콘텐츠를 제공했으며 특별방송서비스(SBS) 채널을 통해 평균 122시간을 제공한 것으로 추정하고 있다.

2022년 12월, 더 나아가 호주 통신부 장관은 상업용 무료 텔레비전 방송국과 3개 상업용 무료 방송 네트워크를 대표하는 업계 단체에 서한을 보내 가까운 미래에 음성해설 제공에 대한 그들의 의견을 청렴하도록 했다. 2023년 3월에는 통신부 장관은 상업용 무료 방송 산업체와 3개의 네트워크, 호주의 구독 텔레비전 제공자와 대표 산업체에 다시 서한을 보냈다. 호주에서 음성해설 제공의 개선을 실현하기 위해 업계와 협력하여 프레임워크 및 일정표를 작성할 의사가 있음을 나타낸다.

마지막으로 호주 정부는 위원회에 권고사항에서 장애인의 인권을 완전하고 평등하게 누리기 위해 통신 기술에 대한 접근성의 중요성을 인식하고 장애인의 자립성을 향상하고 다른 사람들과 동등한 기준으로 삶의 모든 영역에 그들의 완전한 참여를 촉진할 것으로 약속했다. 이 약속은 이 답변서에 설명된 지속적인 조치를 통해 호주 무료 방송 텔레비전의 음성해설 제공을 지속해서 지원하고 개선하는 것을 포함한다.

로렌 헨리는 계속해서 호주 정부의 지속적인 조치 행동과 예산 반영을 지켜보고 있다. 작년에 호주 정부에 답변을 받았지만, 로렌 헨리는 개인 진정에서 반 이상 왔다고 하지만 갈 길을 멀다고 했다. 호주 정부의 예산을 마련으로 무료 음성 방송을 지원 여부 시각 장애인 당사자로서 완전한 접근성으로 서비스를 받을 수 있을지는 미지수라고 말했다. 하지만 끝까지 자기는 호주 정부로부터 자기가 원하는 방향으로 흘러갈 수 있도록 최선을 다할 것이라고 말했다.

마지막으로 유엔장애인권리협약 선택의정서 워킹 그룹 의장이면서 유엔 장애인권리위원을 선택의정서 모범사례로 스웨덴을 선택했다. 그래서 스웨덴을 소개하고자 한다. 스웨덴은 유엔 장애인권리협약과 선택의정서 동시에 비준했으면 선택의정서는 2009년 1월에 발효되었다. 진정인은 리처드 샤를린으로 청각 장애인 당사자이다. 그는 2004년 공법 박사학위를 취득했다. 그 이후로 다양한 대학에서 단기 시간강사로 근무했다. 현재는 그는 우메오 대학 강사로 일하고 있으며 스웨덴 수어로 강의하며 이는 스웨덴어로 통역하고 있다.

2015년 봄, 공공기관인 쇠데르턴 대학에서는 부교수의 정규직 채용공고를 진행했다. 진정인은 이전에 쇠데르턴 대학에 고용되었으며 대학 당국은 그의 수어통역 필요성을 알고 있었다. 진정인은 대학 채용 담당자에 의해 가장 적격한 후보로 간주 되었으며 채용과정의 목적으로 시험 강의를 할 기회를 얻었다. 갑자기 대학에서는 2016년 그의 자격 조건에도 불구하고 그의 자격 조건에도 불구하고 채용과정을 취소하기로 했다. 대학 측은 진정인이 동등한 고용 기회를 보장받기 위한 수어 통역 비용을 지원하는 것은 너무 비싸다고 주장했다. 예산으로 연간 520,000 스웨덴 크로나 (약 55,341달러)로 평가되었다. 대학은 연간 5000억 크로나 이상의 직원 예산을 보유하고 있으며, 2016년에는 1억 8700만 스웨덴 크로나

(약 2000만 달러)의 흑자 예산으로 기록했다. 또한, 대학은 수어 통역이 필요하지 않은 조정된 업무 또는 합리적인 조치, 예를 들어 학생 지도와 검토 및 웹 기반 교육과 같이 통역이 필요하지 않은 조정된 업무에 대한 대안 가능성 여부에 대한 추가 조사를 고려하지 않았다.

진정인은 소송을 제기했고 평등 옴부즈맨이 그를 대신하여 스웨덴 노동법원에 민사소송을 제기했다. 이는 고용 취소 결정은 차별금지법을 위반하는 차별이라고 주장한다. 이를 근거로 평등 옴부즈맨은 진정인이 겪은 차별에 대해 100,000 스웨덴 크로나 (10,695달러)의 보상금을 받으 자격이 있다고 주장했다. 2017년 10월 법원은 대학이 수어 통역 예산이 너무 큰 비용으로 채용을 취소한 것은 차별적인 행동이 아니라고 판단했다. 법원은 대학의 직원 예산 규모에도 불구하고 매년 520,000 스웨덴 크로나의 수어 통역 비용을 부담하도록 요구하는 것은 합리적이지 않다고 결정했다.

진정인이 유엔 장애인권리위원회 언급되었던 위반사항들은 모두 유엔 장애인권리협약 제3조에 규정된 일반원칙들의 관점에서 해석되어야 한다고 주장한다. 특히 차별금지에 관한 제3조의 b항 사회에서의 완전하고 효과적인 참여와 포용에 관한 c항, 기회의 평등에 관한 e항 그리고 접근성에 관한 f항 항목을 강조한다. 채용 절차를 취소함으로써 당사국(스웨덴)은 협약의 제4조 (2)(5)¹⁴ 및 27조(근로 고용)를 위반하며 특히 제3조 연계하여 진정인의 공공 고용에 대한 평등한 기회를 가질 권리를 존중하지 않았다고 주장했다.

스웨덴의 차별금지법은 또한 고용 및 직업에서의 평등한 대우에 관한 일반적인 기틀을 마련한 2000년 11월에 채택된 이사회 지침 2000/78/EC를 포함해, 다양한 유럽 연합 이사회 차별금지 지침에 기반하고 있다. 이 지침은 차별금지법을 통해 스웨덴법이 구현되었다. 이 지침의 제5조는 고용주가 필요한 경우 장애인이 고용에 접근 및 참여하고 승진하거나 교육을 받을 수 있도록 적절한 조치를 하도록 규정하고 있으며 이러한 조치가 고용주에게 지나치게 부담을 주지 않는 한 적용된다.

본 사례에서 노동법원은 규정에 따라 스웨덴 공공 고용 서비스가 장애인을 위한 특별 조치에 따라 제공할 수 있는 임금 보조금 및 일상 수어 통역 지원을 포함한 비용을 계산했다. 장애로 업무 능력에 영향을 받는 장애인, 구직이 필요한 장애인, 고용 유지 기회를 강화해야 하는 장애인 등이 보조금을 받을 수 있다. 고용주는 업무 능력에 영향을 미치는 장애가 있는 사람을 고용할 때 보조금을 신청할 수 있다. 해당 장애인 직원이 실직 상태이어야 하며 스웨덴 고용 서비스에 구직자로 등록되어 있어야 한다. 2018년 예산 안에서는 직장 생활에서 모든 사람의 기술을 활용하는 것은 중요하다고 명시하고 있다. 이를 위해서는 고용주와 직원 간의 원활한 의사소통이 필요하다. 그러한 맥락에서 스웨덴 정부는

14) 협약 제4조(2): 경제적, 사회적, 문화적 권리와 관련하여, 각 당사국은 국제인권법에 따라 즉각적으로 적용가능한 본 협약에 포함된 의무사항들에 대한 편견 없이 필요한 경우 국제협력의 틀 안에서 이러한 권리의 완전한 실현을 점진적으로 성취하려는 관점을 가지고 조치를 취함에 있어 최대한 이용가능한 자원을 찾아야 한다.

협약 제4조(5): 본 협약의 조항들은 어떤 제한이나 예외없이 연방국가의 모든 분야에서 해당되어야 한다.

청각장애인을 위한 취업 시장 기회를 강화하기 위해 직장 생활에서 수어 통역 서비스의 이용 가능성을 높일 계획이다.

당사국(스웨덴)은 대학이 2016년 5월 진정인과 관련된 채용과정을 취소하기로 하자, 진정인은 고등교육 심의위원회(Higher Education Appeals Boards)에 항소했다고 밝혔다. 진정인은 위원회에 대학의 결정을 철회해 주라고 요청했으며, 대학이 접근성 부족으로 차별금지를 위반했다고 주장했다. 그는 또한 대학이 업무 과제나 기술 솔루션의 재분배로 수어 통역의 필요성을 줄일 수 있는지를 조사하지 않았으며, 차별금지법의 준비문서에 따라 대학은 평등한 대우에 대한 자신의 정당한 주장과 대학의 재정 상황 사이에 신중한 균형을 유지할 의무가 있다고 말했다. 그는 또한, 고등교육 심의위원회가 자신의 항소를 심의할 수 없다고 결정하는 경우, 심의위원회는 자신의 항소를 행정법원에 제출해야 한다고 요청했다. 이와 관련해서 당사국은 진정인의 주장은 공공고용 문제가 유럽인권재판소의 판례에 따라 시민권과 관련이 있으며, 이 문제는 유럽인권협약 제14조 차별금지 관점에서 봐야 한다는 것이라고 지적한다.

2016년 7월, 심의위원회는 본 사례를 기각하고 이를 스톡홀름 행정법원에 제출했다. 2017년 1월 행정법원은 진정인의 소송을 기각하고 결정의 대상이 되는 사람은 행정절차법 제22조에 따라 해당 결정이 자신에게 부정적인 영향을 미치며 항소의 대상인 경우, 이에 대해 항소할 수 있다고 밝혔다. 일반 행정법원에 항소할 수 있으나, 이는 고용 문제에 관한 결정에는 적용되지 않는다. 쇠데리턴 대학의 결정은 고용 문제에 관한 것이므로 이 조항에 따라 일반 행정법원의 판결을 받을 수 없다. 그러나 유럽인권협약 제6.1에 명시된 시민권 또는 의무를 결정하면서 모든 사람의 공정한 재판을 받을 권리를 보장해야 하는 경우 항소에 관한 조항인 행정절차법 제3조가 적용된다. 법원의 결정에 따르면, 대학의 결정은 유럽인권협약의 의미 내에서의 시민권과 관련이 없다. 이에 따라 진정인의 소송은 기각되었다.

본 사건에서 유엔 장애인권리위원회는 다양한 국가 당국이 각자의 임무와 책임을 갖고 관련되어 있음을 지적한다. 채용공고를 올리고 채용 절차를 취소한 국영 대학, 국가 관할권에서 진정인을 대리한 평등옴부즈맨, 고등교육 심의위원회, 노동법원, 행정법원 그리고 행정 항소법원이다. 대학과 관련하여 유엔 장애인권리위원회는 진정인이 지원한 직위의 기능을 수행하는데 필요한 직무 조정을 위한 자금을 조달하기에 국가 자금 지원 조치가 불충분하다는 사실을 진정인에게 알리지 않아 대안적 편의 조치를 고려할 과정이 진행되지 못했다고 판단한다. 즉 직무 조정을 위한 대안에 대한 협의와 분석이 이루어지기 전에 채용 절차가 취소되었기 때문에 진정인의 상임 강사로서의 역량을 평가하고 구축하기 위한 대화를 할 가능성이 배제되었다.

유엔 장애인권리위원회는 진정서에 따르면 스웨덴 당국이 청각장애인 강사를 고용한 것이 다양성을 촉진하고 사회 구성을 반영하여 학생과 동료의 태도와 미래의 청각장애인 후보자에게 미칠 수 있는 긍정적인 영향을 고려하지 않았다는 사실을 주목한다. 그런 점에서 위원회는 노동법원이 진정인의 고용이 다른 장애가 있는 직원들에게 미칠 수 있는 이익에 대한 문제를 다른 사항을 눈여겨보고 있다. 그러나

진정인에게 수어 통역을 제공하는 것이 청각 장애가 있는 다른 잠재적 직원에게 도움 되지 않았을 것이라는 법원이 최종결론에 주목하고 있다. 위원회는 이 추론이 진정인에게 적용된 특정 조치에 초점을 맞추었지만, 잠재적 고용주가 청각 장애가 있는 개인을 진정인이 지원한 비슷한 직위로 고용할 가능성을 고려하지 못하게 함으로써 일반적인 의미에서 법원 평가의 부정적인 영향을 고려하지 못했다고 판단했다. 이런 과정에서 위원회는 스웨덴 당사국의 결정과 개입이 장애인들의 직업 환경을 자신들의 요구에 맞게 조정해야 하는 정책에 선발될 가능성을 제한했다고 판단한다. 특히 노동법원의 지원 및 조정 조치에 관한 판단은 정당한 편의 조치를 거부하여 진정인이 지원한 직책에서 사실상 차별적으로 배제되는 결과를 초래하여 협약 제5조 (평등과 차별금지) 제27조 (근로 고용)에 따른 진정인의 권리를 위반했다고 판단한다.

유엔장애인권리위원회는 스웨덴 당사국으로부터 다음같이 권고사항을 전달했다.

- 1) 진정인에게 효과적인 구제책을 제공하고 소송 비용의 상환과 보상을 제공한다.
- 2) 본 판결을 발표하고, 접근 가능한 형식으로 광범위하게 배포하여 모든 분야에서 활동하는 국민이 이용 가능하도록 한다.
- 3) 장애인의 고용이 실제로 촉진되도록 하기 위한 구체적인 조치를 해야 한다. 편의 조치의 정당성과 비례성을 평가하는 기준이 협약의 원칙과 본 견해에 포함된 권고 사항에 맞게 평가되도록 한다. 장애인과의 대화가 체계적으로 이루어져 그의 권리를 타인과 동등한 기반에서 실현할 수 있도록 해야 한다.
- 4) 채용 절차에 관여하는 국가기관과 노동법원을 포함한 관련된 법률 공무원에게 협약 및 선택의정서 특히 9조(접근성), 27조 (근로 및 고용)'을 준수하여 장애인의 고용 촉진에 대한 교육을 적절하고 정기적으로 제공하도록 보장한다.

유엔 장애인권리협약 선택의정서 해외사례 호주와 스웨덴은 개인 진정사례 중에서 다른 국가 사례들보다 앞서가는 진행절차를 확인할 수 있었다. 작년에 유엔 장애인권위원을 초청해, 선택의정서 활용 교육 워크숍을 개최하면서 개인 진정 절차, 개인 진정서 작성 방법 그리고 개인 진정 적격 기준까지 장애인단체에서 하나부터 열까지 전문성을 지녀야 한다는 생각이 들었다. 올해에도 유엔 장애인권리협약 모니터링을 위해서는 해외사례로 호주와 뉴질랜드에 선택의정서 활동과 모니터링 활동 관련해서 집중적으로 배울 예정이며 국제장애인당사자 단체로서 국제장애인연대를 구성할 계획이다.

작년에는 선택의정서 비준 후 유엔 장애인권리협약 모니터링 활동으로 유엔 장애인권리협약 선택의정서 이행을 위한 호주 사례 연구보고서를 제작했다. 호주 사례 연구보고서를 통해 로렌 헨리 사례와 유엔 장애인권리협약의 선택의정서 개인 진정사례를 더 자세히 확인할 수 있다.



영화



▶ **창작자들을 위한 변명**

- ENA 월화 드라마 <사랑한다고 말해줘>

류미례 감독 | 푸른영상

창작자들을 위한 변명 ENA 월화 드라마 <사랑한다고 말해줘>

류미례 감독 | 푸른영상

2023년 한 해에는 장애인이 주요인물로 등장하는 드라마들이 많이 나왔습니다. <이상한 변호사 우영우>의 성공 덕분이기도 하겠지만 기획부터 제작, 편성까지의 기간을 고려해보면 단지 그 이유만은 아닐 것입니다. 영화나 드라마와 같은 문화생산물들은 기본적으로 시대를 반영하기 때문에 그만큼 우리 사회의 다양함이 가시화되었고 문화생산자들이 그 다양함을 들여다보고 읽어낼 수 있도록 성장한 덕분이라고 생각합니다. 장애인이 주요인물로 등장하는 문화생산물들은 앞으로 점점 더 늘어날 것입니다. 그래서 이번 호에서는 소개를 넘어서 창작자로서 여러분들에게 부탁을 하고 싶습니다. 계기는 “농인들은 수어를 할 때 손만 쓰는 게 아니라 입과 얼굴 표정을 함께 사용하는데 정우성의 잘생긴 얼굴만 보이더라”고 <사랑한다고 말해줘>에 대해 쓴 SNS의 글 때문입니다. 장애인권운동을 오래한 분의 글이라서 이해가 되면서도 창작자의 입장에서 서운한 마음이 들었습니다. 그래서 용기를 내보았습니다. 제 얘기를 들어주실래요?

배우 정우성이 13년전에 판권을 구입한 <사랑한다고 말해줘>가 2023년 겨울에 시청자들을 찾았습니다.

모든 사람이 같은 방식으로 말하는 것은 아니다

제목으로 쓴 이 문장에 대해서 부정할 사람은 없을 것입니다. 문장의 주어를 사람에서 장애인으로 바꿔도 다시 청각장애인으로 바꿔도 역시 마찬가지입니다. 모든 청각장애인이 대화할 때 입과 얼굴표정을 풍부하게 사용하고 단정하는 것은 청각장애인 개개인의 특성과 사연을 지워버리는 것입니다. <사랑한다고 말해줘>는 어릴 때 병으로 청력을 잃은 화가 차진우와 승무원을 그만 두고 배우를 선택한 정모은의 사랑 이야기입니다. 화가 차진우는 배우 정우성, 정모은은 배우 신현빈이 맡았습니다. 태어난 지 얼마 안 돼 보육원에 맡겨졌다가 유년기에 병을 앓고 나서 모든 청력을 잃게 된 차진우의 사연은 보육원 친구 홍기현의 화상과 잡지의 인터뷰 기사를 통해 알 수 있습니다.



가끔씩 등장하는 회상장면을 통해 진우의 성장과정을 짐작해봅니다. 소리를 듣지 못하니 주로 혼자 놀았고 사고 전부터 친했던 기현 만이 진우의 곁에 머물렀다. 초중고 모두 비장애인이 다수인 일반학교를 다녔고 대학 또한 마찬가지입니다. 키워주신 수녀님으로부터 수어를 배우긴 했지만 세상 사람 대부분은 수어를 모르니 다른 사람들의 말은 구화로 이해하고 자기가 하고 싶은 말은 필담으로 표현해왔습니다. 수어는 그의 모어가 아니었고 성장과정에서 만난 대부분의 사람들이 수어를 쓰지 않는 사람들이었으니 차진우가 조용한 얼굴로 수어를 쓰는 상황은 충분히 합당하지 않습니까? SNS의 글 때문에 차진우의 대사를 주의깊게 보다보니 차진우의, 배우 정우성의 얼굴표정이 더 잘 보였습니다. 정모은과 연인이 된 후에는 그 얼굴이 활짝 웃는 것만 같았습니다. 소리없이 얼굴 표정만으로 감정의 변화를 느끼게 하는 것, 그래서 배우 정우성의 연기는 어색한 것이 아니라 섬세하다고 느껴졌습니다.

극중 화가 차진우가 수어를 쓰면서도 입과 얼굴표정을 풍부하게 사용하지 않는 것을 어떻게 봐야 할까요?



대부분의 블록버스터 액션영화들은 시작하자마자 압도적인 비주얼과 풍성한 사운드로 관객을 압도합니다. 하지만 로맨스영화들이 시작부터 격정적인 멜로를 선보일 수는 없겠지요. 거대한 수조와 작은 찻잔을 상상해보면 좋습니다. 액션영화의 감독은 풍량을 표현하기 위해 대형수조가 있는 샌프란시스코나 대전액션영상센터를 찾지만 로맨스영화의 감독은 초반에 관객이 느낄 수 있는 파장과 주파수의 폭을 섬세하게 설정합니다. 작품의 세계를 찻잔 안에 담는다고 생각하면 됩니다. 그렇게 하면 대형 수조 안에서는 아무 일 없다고 여겨지는 작은 떨림이 찻잔 안에서는 큰 풍량처럼 느껴질 수 있거든요. 만드는 사람들은 이렇게 얇은 막들을 한 층 한 층 공들여 쌓아올린다는 것을 알아주셨으면 좋겠습니다. 그러니 주파수에 자신을 맡기고 발견의 순간을 지그시 기다려보세요. 차진우의, 배우 정우성의 얼굴표정에 대해서 다시 생각해봅니다. 그는 청각장애인입니다. 그런데 많이 봐오던 청각장애인들의 화법과는 다른 방식

으로 수어를 씁니다. 그럴 때 '제작진들의 준비가 미흡했다'라는 판단 전에 '저 사람의 화법에는 어떤 사연이 있을까'라는 궁금증을 가져보시면 어떨까요? 장애인이 주요인물로 등장하는 문화생산물들은 앞으로 점점 더 늘어날 것이고 차진우처럼 그동안 봐왔던 장애인들과는 다른 면모를 보이는 장애인 캐릭터를 만날 확률도 더 높아졌습니다. 그럴 때 조금만 더 기다려주세요. 자신이 아는 세계를 전부라고 생각하지 마시고 문화생산자들이 구축한 세계를 처음 만난 세계를 탐색하는 것처럼 호기심과 설렘을 가지고 만나주세요.

장애인 할당제는 어떻게 실현되는가

올 5월 EBS의 대표 어린이 프로그램 덩동댕 유치원에는 자폐 스펙트럼 장애가 있는 캐릭터 '별이'가 새로 등장했습니다. 정말 환영할만한 일입니다. 저는 모든 미디어에 장애인 할당제가 도입되면 좋겠습니다. 할당제는 수입이나 생산, 고용 등에 대하여 그 수나 양을 제한하거나 늘리는 제도입니다. 유명한 영국 BBC의 방송제작 가이드라인에서조차 장애인 할당제는 권고안이라서 안타깝기는 하지만 그래도 가이드라인은 그 실현을 위한 노력의 경로를 그려볼 수 있기에 유의미합니다. 그래서 영화나 드라마에 장애인 캐릭터가 등장하면 늘 생각합니다. 비장애인 배우가 장애인 배역을 연기하는 것과 장애인 배우가 장애인 배역을 연기 하는 것, 어떤 것이 더 좋은 선택일까? 저의 답은 '그때그때 달라요'입니다.

차진우 역을 청각장애인이 연기하는 것은 현재로서는 절대불가입니다. 내년이면 데뷔 30주년을 맞는 대한민국의 대표배우. 묵직한 카리스마와 젠틸하고 부드러운 이미지를 가진 정우성 배우는 많은 감독들에게 섭외 일 순위 일 것입니다. 제가 '현재로서는' 이라는 단서를 단 이유는 청각장애가 있는 배우 중에 정우성 배우만한 존재감과 대중적 인지도를 가진 사람이 현재는 없지만 불가능하다고는 생각하지 않기 때문입니다. 하지만 안타깝게도 '현재로서는' 없습니다.



덩동댕유치원 제작진은 다양한 상황, 그리고 성장 배경의 어린이들의 이야기를 통해 '이해와 존중' 그리고 '더불어 살아간다는 것의 가치'의 씨앗을 심고자 자폐스펙트럼 장애가 있는 '별이'를 등장시켰다고 밝혔습니다.

그렇다면 홍기현의 아내 은소희 역을 청각 장애인 배우가 맡았으면 어땠을까요? '청각 장애인 배우'라는 단어로 검색해보니 <우리들의

블루스> 이소별 배우, <우리 읍내> 박지영, 김우경 배우가 첫 화면에 뜹니다. 국내 최초 장애인 전문 연예기획사 파라스타엔터테인먼트의 존재도 알게 되었습니다. 청각장애인 배우 풀이 없지는 않는데 결국 감독은 비장애인 배우를 기용했군요. 세계를 창조하는 존재로서 감독은 은소희 역에 비장애인 배우 정새

별이 적합하다고 판단한 것 같습니다. 아쉽지만 그 판단을 존중합니다.

언젠가 배우 문소리는 자신의 연기 방법에 대해 “인물의 디테일은 처음부터 정하고 들어가는 게 아니라 꼬리에 꼬리를 무는 식으로……문고리를 잡는 거죠” 라고 말한 적이 있습니다. 표현은 달라도 아마 대부분의 배우가 비슷한 시간을 거칠 것입니다. 장애인 당사자가 장애인 배역을 맡는 것이 그렇지 않은 경우보다 늘 더 좋을 거라고 장담할 수는 없다는 얘기입니다. 세계를 창조하는 존재로서 감독은 돌멩이 하나라도 자신의 구상대로 놓이기 원합니다. 그러나 잠깐 스치듯 등장하는 행인 한 명을 고르는 데에도 얼마나 많은 고민을 하겠어요. 바로 그렇기 때문에 장애인 할당제는 감독 한 사람의 결심 만으로는 실현될 수 없습니다. 교육에서부터 실전까지 전 과정에서 빈틈없이 실현되었을 때 우리는 스크린에서, 안방극장에서 장애인 당사자 배우를 만날 수 있는 것입니다. 그런 면에서 〈우리들의 블루스〉에서 정은혜, 이소별이라는 두 명의 당사자 배우를 만날 수 있었던 것은 시청자들에게는 특별한 행운이었습니다. 노희경 작가가 1년 넘게 정은혜 씨를 만나왔고 화가인 정은혜 씨의 실제 삶을 드라마에 녹여냈습니다. 노희경 작가였기에 가능했던 것입니다.

〈우리들의 블루스〉에서 정은혜, 이소별이라는 두 명의 당사자 배우를 만날 수 있었던 것은 시청자들에게는 특별한 행운이었습니다.



문제는 시스템입니다. 등장인물 중에 장애인 캐릭터는 꼭 집어넣는 봉준호 감독이, 현실 인물의 삶을 드라마에 녹여냄으로써 그 사람이 꼭 등장하도록 만든 노희경 작가가, 특별해지지 않기 위해서는 그 시도들이 꼭 해야만 하는 규칙이 되도록 만들어야 합니다. 장애인 배우들은 있습니다. 그리고 배우라는 직업의 성장에는 현장경험이 필수요소입니다. 하지만 장애를 가졌다는 것만으로 장애인 배역에 장애인

배우를 쓸 수는 없습니다. 그럼 어떻게 가능해질까요? 장애인 배우들이 현장에 진입할 수 있는 장애인 할당제를 고민하던 중 영화진흥위원회의 여성가산점 제도가 눈에 들어왔습니다. 영화진흥위원회 제작지원제도에는 선정기준에 여성가산점이 있습니다. 여성이 주요배역을 맡거나 감독이나 작가가 여성이면 가산점을 받습니다. 그렇다면 장애인 가산점제도는 어떨까요? 비장애인 중심의 기울어진 운동장에서 무한경쟁에만 내맡긴다면 비장애인 배우가 장애인 배역을 연기하는 지금의 현실은 바뀌지 않을 것입니다. 다양성이 실현되는 미래를 위해서 장애인 가산점제도를 제안합니다.

〈사랑한다고 말해줘〉가 좋은 이유

배우 정우성은 장애를 가진 남자의 목소리가 내레이션으로 나오는 순간에 깊이 매료되어서 13년 전에 이 드라마의 판권을 구매했다고 합니다. 덕분에 13년 전 배우 정우성이 매료되었던 순간을 2023년 한국판 드라마에서도 만날 수 있습니다. 차진우의 목소리는 두 번째 에피소드 ‘울림’이 다 끝나갈 때 그제서야 등장합니다. 정모은의 서툰 수어가 슬로우 화면으로 보여지고 차진우가 그 순간을 깊어진 눈망울로 바라볼 때, 바로 그 순간에 처음으로 목소리가 등장하는 것입니다.

“다른 사람과 함께 살아가기 위해 노력하는 건 당연히 내 몫이라고 생각했다. 세상에 노력하지 않아도 들을 수 있는 사람들이 훨씬 더 많으니까. 그런데 그 많은 사람들 중 누군가 다가와 먼저 인사를 건넨다. 나를 다시 만나게 돼서 반갑다고. 준비한 말을 천천히 하고 난 뒤엔 웃었다. 가벼운 인사 몇 마디에 무슨 생각이 그리 많냐는 듯이 나를 보고 웃고 있었다.”

사랑은 신비입니다. 어느 날 설명할 수 없는 이유로 그가 혹은 그녀가 내 마음에 들어왔고 그 존재와 더 깊이 교감하고 싶어서 열망하는 동안 사랑은 깊어갑니다. 그러니 ‘차이의 극복’이나 ‘장애에 대한 이해’와 같은 말들은 얼마나 부질없나요? 정모은이 작업에 바쁜 차진우를 찾아가서 만나고는 싶지만



방해하고 싶지 않아서 창밖에서 핸드폰 불빛을 반짝일 때, 차진우가 앞서가는 정모은을 소리내어 부를 수 없어서 작은 돌멩이를 던질 때, 수어를 가르쳐달라며 차진우에게 '생일 축하해요'라는 수어를 두 번 말하게 할 때, 그 연약하고 섬세한 순간들의 총합으로 이뤄지는 것이 사랑이라는 것을 드라마는 잔잔하게 보여줍니다.

잘 만든 드라마는 장애에 대해서 잘 모르던 시청자가 드라마를 통해 장애체험을 하고 다 보고 닮을 때 자연스럽게 장애에 대해서 알게 해줍니다.

장애에 대해서 잘 모르던 시청자가 좋고 재미있어서 보다가 끝에 갔을 때 자연스럽게 장애에 대해서 알게 되는 것, 과정 중에 장애체험을 하는 것, 잘 만든 영화나 드라마만이 해낼 수 있는 성취입니다. 시청자들은 <사랑한다고 말해줘>를 보면서 수어 몇 마디는 할 수 있게 됩니다. 조금 더 적극적으로 되면 정모은처럼 인터넷에 올라온 동영상을 보며 수어공부를 할 수도 있습니다. 정모은이 '대화'를 '고백'으로 잘못 말하는 에피소드는 제작진이 드라마에 들인 노력과 공을 짐작하게 합니다. 무엇보다 이 드라마의 가장 큰 성취는 차진우의 장애가 그의 특성 중의 하나로 느껴지게 했다는 점입니다. 정모은이 그랬던 것처럼 시청자인 한 사람인 제게도 '차진우는 세상을 소리없이 느끼고 수어로 말을 하는 사람'으로 다가 왔습니다. 장애라는 말 한마디로 가둘 수 없는 그 사람의 독자적이고 고유한 특성으로요. 드라마가 완결 되지 않은 시점이라 더 많은 말은 아껴둡니다. 이 겨울을 따뜻하게 보낼 수 있는 사랑이야기, <사랑한다고 말해줘>를 뜨거운 마음으로 추천합니다.