



Monitoring Reports  
모니터링 리포트

Vol.21 \_ 2015년 06월

이 사람의 향기 |

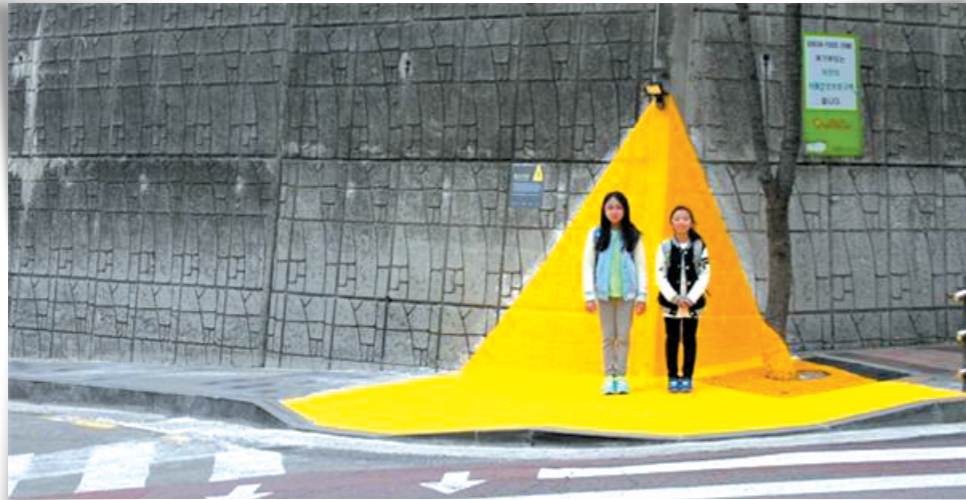
제주도 장애인정책 추진의 견인차 역할을 하다 <박주희 제주도의회 9대 의원>

포커스 |

2014년 장애인 조례 제정 현황

이슈포착 |

P&A 시스템 도입을 둘러싼 논쟁



서울 성북구 길원초등학교 앞 '옐로카펫'

**옐로 카펫 - 주민참여로 이끌어낸 작은 변화가 주는 청량감**

“횡단보도 진입부 벽과 인도에 삼각형 모양으로 노란 페인트가 칠해져 있다. 온통 회색 뿐인 콘크리트에 카펫처럼 덧칠된 노란색은 멀리서도 선명했다. 특히 아이들이 이곳을 통과할 때면 길 건너편에서도 아이의 움직임이 눈에 확 들어왔다. 동시에 운전자에게는 앞에 아이가 있다는 사실을 환기시켜 안전 운전을 유도한다. 국제아동인권센터와 지역 주민들이 머리를 맞대고 고안한 끝에 만든 '옐로카펫'이다. 박원순 시장은 '현장의 작은 변화가 경험을 바꾸고, 경험이 바뀌면 생활이 바뀐다.'”고 평했다. 아이들이 서 있는 자리는 장애인, 노약자, 임산부가 서 있는 자리기도 하다. 때 이른 폭염에 청량감을 주는 소식이다.

**C O N T E N T S**

02	<b>이미지 단상</b>	옐로 카펫 - 주민참여로 이끌어낸 작은 변화가 주는 청량감
04	<b>편집자 편지</b>	올해 남은 6개월은 무엇을 준비해야 하나?
06	<b>의정토론</b>	일상의 작은 배려가 세상을 바꾼다
06	<b>이 사람의 향기</b>	제주도 장애인정책 추진의 견인차 역할을 하다 — 박주희 제주도의회 9대 의원
15	<b>포커스</b>	2014년 장애인 조례 제정 현황
22	<b>이슈포착</b>	P&A 시스템 도입을 둘러싼 논쟁
28	<b>현장에서</b>	거주시설 인권실태조사 중인 (거주시설 장애인 인권감수성과 권리 실현을 위해)
34	<b>현장에서</b>	서울시 활동보조 24시간 시범서비스 사업구축을 바라보며 “활동보조서비스는 사람이 만들고 사람이 활용한다”

1) 사진과 인용문장 출처 : 오마이뉴스 “횡단보도 앞 노란 삼각형.. 박원순도 감탄한 이것은?”  
[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002101659&CMPT\\_CD=SEARCH](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002101659&CMPT_CD=SEARCH)

## 올해 남은 6개월은 무엇을 준비해야 하나?

장애계에서 인권은 이제 주요한 의제로 자리잡았습니다. 그런데 장애인차별금지법의 인지도와 영향력은 여전히 낮은 듯 합니다. 제정된 지 7년째임에도 장애인 당사자들조차 이 법을 모르는 분들이 많습니다. 그에 비해 영화 도가니로 장애인 인권침해 문제가 사회적 이슈가 되고 나니 정부도 더 이상 외면할 수 없게 되었습니다. 법보다는 여론의 힘을 실감케 합니다. 하지만 각종 인권침해사건이 해결점을 찾았다는 소식은 희박합니다. 염전사건 피해자가 오갈 데 없어 다시 작업장으로 돌아갑니다. 부모는 가해자를 두둔하고 괴롭힘을 당한 아이는 시설에 남습니다.

장애인은 이 사회에서 다양한 차별과 멸시를 당하지만, 가장 심각한 경우는 언론에서 확인하는 다양한 인권침해사건입니다. 안타깝게도 장애계는 일치단결하여 이 문제에 대응하지 않습니다. 장애계도 정치적 조직적 이해관계에 맞물려 있다 보니 내 새끼 손가락 통증에는 민감하지만 타인의 처절한 고통에는 둔감합니다. 당사자 주도성을 얘기하지만, 이웃의 고통에 귀 기울일 수 없다면 희망은 무엇일까요? 당장 11월부터 발달장애인법이 시행됩니다. 성년후견인제 시행에 따른 장애인의 권리제한은 여전히 진행형입니다. 거주시설에 입소하는 장애인은 2009년 이래로 매년 천여 명씩 늘고 있습니다. 사안은 산적해 있는데 올해 남은 6개월은 어찌해야 할지 아득합니다.

들려오는 소식에 장애계 원로활동가 한분은 인권 마저도 '사업'으로 박제화 되고 있다며 시민 사회 활동을 접었다고 합니다. 사람에게 실망하고 그런 세상을 변화시키지 못한 자신의 무능에 더 실망했다고 합니다. 아직 우리들은 세상에 실망하고 환멸한 나이는 아닙니다. 그렇지만 도저

히 말할 수조차 없을 때 침묵을 선택한 그분의 결단에는 숙연함을 느낍니다. 오히려 그 결단이 저를 더 긴장케 합니다. 아직 안개속이지만 그 선생님에게 부끄럽지 않아야 한다는 각오속에서 남은 6개월을 살아야 할 듯 합니다.

2015년 6월  
한국장애인인권포럼 대표 양원태

# 일상의 작은 배려가 세상을 바꾼다.

비장애인들에게 대중교통인 버스는 그저 하나의 이동수단에 지나지 않을 것이다. 그러나 장애인들에게 버스는 ‘대중’에 포함되지 않는 존재로 느끼게 만드는, 사회가 일상적으로 보여주는 차별의 한 단면이다. 교통에서의 차별을 개선하고자 만든 저상버스는, 차체바닥과 지면과의 높이가 16~19cm 정도로 낮고 출입구에 계단 대신 경사판이 설치된 버스이다.

하지만 그 당초 취지에도 불구하고 장애인들에게 저상버스는 ‘그림의 떡’ 일 경우가 많다. 필자는 저상버스를 볼 때마다, 신라시대의 화가 술거가 황룡사 벽에 그린 소나무를 보고 새들이 앉으려다 부딪쳐 떨어졌다는 일화가 떠오른다. 현재 저상버스는 소나무 그림처럼 진짜처럼 보이지만 진짜가 아닌, 교통약자를 위한 것처럼 보이지만 실상은 그렇지 않은 버스이다. 저상버스의 운영 실태를 살펴보면 운행대수 부족으로 인한 긴 대기시간, 휠체어 사용자가 승차할 수 없는 곳에 정차, 기사의 사용법 미숙 등 여러 가지 이유로 이용률은 낮은 편이다.

소개하고 있는 발언에서는 시각장애인들이 저상버스를 이용하면서 겪는 어려움에 대한 개선안을 제시하고 있다. 그런데 내용을 읽어보면 거창한 계획이라기보다는, 무심코 지나칠 수 있는 부분에 관심을 기울여 개선안이 도출되었음을 알 수 있다. 단말기를 일관된 위치에 설치한다든지, 잔액을 음성으로 안내하는 멘트를 삽입하는 방안은 시각장애인 뿐만 아니라 비장애인들의 편리한 이용을 돕는 세심한 배려라 할 수 있다. 어쩌면 세상의 변화는 이와 같은 일상에서의 작은 배려에서 시작하는 것은 아닐까.

2014년 07월 21일, 서울특별시의회 제254회 교통위원회의 제2차 발언 중

**위원장 박기열** 버스를 타면 버스는 일반버스가 있고 저상버스가 있어요. 그러면 우리 카드 단말기를 쓸 때 단말기 위치들이 좀 달라요. 제가 도시교통본부 행정감사에

서도 지적을 했었는데 이것은 시각장애인들 입장에서 질의를 합니다. 그러면 시각장애인들은 인식들이 주로, 물론 장애인콜택시라든지 여러 가지 그 다음에 장애인이동지원센터 차량도 이용을 하지만 일반버스도 많이 이용해요. 그러면 그분들의 주장은 단말기가 획일적으로 한 곳, 두 곳, 요즘은 서로 편의성 때문에 타는 쪽도 카드 체크하고 타고 내릴 때는 두 곳에 주로 많이 있어요, 양쪽에. 한 곳만 터치하려면 하차하는 데 시간이 걸려서 양쪽으로 하는데, 그러면 그런 위치들도 각각 다르다는 것입니다. 설치하는 입장에서 볼 때 획일적으로 같은 곳에 설치를 하면 시각장애인들 입장에서는 아, 여기에 있구나, 터치하기가 쉬운데 각각 달랐을 때 어디에다 터치할지를, 그렇다고 시각장애인들이 다 보조인들하고 같이 하는 것은 아니란 말이지요. 이런 부분은 어떻게 생각해 보셨어요? (생략) 기존에 설치돼 있는 것도, 지금 카드 단말기 기존의 버스에 다 설치돼 있잖아요. 그런 것들도 전체적으로 설치할 때 어떤 기준점을 가지고 그렇게 획일화시켰으면 좋겠다는 생각이구요.

(생략) 그리고 또 하나, 지금 단말기에서 음성으로 나오는 것이 뭐 뭐 있어요? 잔액부족 나오죠? 그와 관련해서 그러면 시각장애인들 입장에서 터치를 했어요. 본 위원도 한 번씩 보면 잔액을 확인할 수 있는 시간적 여유가 없을 때 그냥 내린단 말이지요. 그러면 다음에 탈 때는 얼마 잔액이 있는지 모르니까 타요, 카드 가지고. 그러면 잔액 부족하니까 터치가 제대로 안 되잖아요. 그러면 허겁지겁 주머니에서 동전 있는지 찾고 아니면 지폐 있는지 찾고 이러다 보면 뒷사람들에게 장애를 주고 여러 가지 미안하기도 한데, 그러면 이걸 시각장애인들만 꼭 필요한 것은 아니에요. 일반인들도 필요한데 거기다가 잔액 부족하다고 나오죠? (생략) 그러면 거기다 잔액이 얼마인지는 할 수 없나요, 기술적으로? 가능할 것 같은데? 예를 들어서 1,050원 결제를 해야 되는데 잔액이 500원밖에 없어요. 그러면 시각장애인들도 모를뿐더러 부족하다는 것은 알지만 얼마가 부족한지도 모르고, 일반인들도 그냥 쉽게 쉽게 빨리빨리 내리다 보면 모른단 말이에요. 그랬을 때 “잔액이 500원밖에 없습니다” 그렇게 나온다든지 잔액이 부족할 때 어차피 그 멘트는 나오니까, 그러면 거기다가 어떤 기술적인 것을 검토해서 부족한 액수까지 나와 주면 다음에 승차할 때 충전을 충분히 해서 실수하지 않는다는 거죠.

## 제주도 장애인정책 추진의 견인차 역할을 하다

인터뷰 · 정리 김의수 장애인정책모니터링센터 선임연구원



박주희  
제주도의회  
9대 의원

멀리 있는 친척이 이웃사촌만 못하다는 말도 있듯이, 고백컨데 제주도 장애인 정책에 평소 무관심했던 게 사실이다. 제주도가 1인당 장애인 예산 전국 1위인 지역임에도 불구하고 그 마음의 거리로 인해 그간 본격적으로 조명한 바 없었다. 제주도 장애인 정책 추진에서 독보적인 역할로 주목받은 박주희 9대 의원을 소개하는 것은 그러한 반성에서 출발했다. 현재 도의원 임기를 마치고 국회의원 김우남 의원실 정책보좌관으로 근무하고 있는 박주희 제주도의회 9대 의원을 만나보았다.

**Q** 인터뷰에 응해주셔서 감사드립니다. 제주도 9대 의원으로 활동하셨는데 이제야 모시게 되어 참 민망합니다(웃음) 우선 박주희라는 사람이 어떤 인물인지 자기 소개부터 해주십시오

먼저, 의원임기가 마무리되어 1년여가 다되어가는데 제주지역이 아닌 중앙단위에서 인터뷰 제의를 받고 당황했습니다. 임기중이 아닌 마치고 나서 찾아주셔서 더욱 영광으로 생각합니다. 진심으로 감사합니다.

사회복지분야가 여성, 아동, 노인, 다문화 등으로 다양한데 왜 나는 장애인복지를 하게 되었을까하고 스스로에게 물어보곤 하는데요. 제가 고등학교 1학년때 누가 시키지도 않았는데 제가 제안하여 친구들과 함께 장애아동시설을 방문하여 봉사를 했던 기억이 있습니다. 대학교 입학후 동아리 역시, 누구의 권유가 아닌 제 스스로 수화동아리를 선택했지요. 그래서 마지막 도정질문 때 인삿말을 수화로 하기도 했답니다. 제가 장애인복지현장에 실질적으로 몸을 담게 된 것은 2000년 4월, 제주도지체장애인협회에 들어가면서부터였어요. 신문구인광고 보고 찾아간 곳이었는데 막상 들어가보니 대학시절 선배님들이 계셨지요. 그 이후 장애인자립생활센터근무로까지 이어졌습니다. 어떻게 들리실지 모르지만, 장애인복지는 제가 마땅히 가야 할 운명같다고나 할까요?(웃음) 그렇게 오랜기간 장애인복지현장에 있다보니, 사회의 불평등한 구조에 더욱 분노하게 되었고 또 이 상황을 변화시키기 위한 길에 대해 더욱 고민하게 되었지요.

그러다가 지난 2010년 6.2지방선거에서 국민참여당 비례대표의원에 당선이 되어 의정활동을 하게 되었습니다. 그때 장애인계는 물론이고 사회복지계가 많은 힘을 보태주었어요. 그렇기에 의정활동을 하면서도 사회적 약자를 대변하고 사회복지에 대한 인식개선은 물론이고 지속적으로 가능한 정책적 기반을 마련하기 위해 최선을 다할 수 있었습니다.

**Q** 아 이미 대학때부터 연이 달아 있었네요. 이제 본격적으로 질문 드리겠습니다. 제주도는 몰사람들에게 관광지라는 인식이 강합니다(지금은 중국인 관광 러시죠). 한때는 대한민국 신혼여행객의 80%가 제주도로 집중된 적도 있었는데요, 의원활동기간에 특히 제주도 관광지역 편의시설 및 접근성 실태를 점검해 보신적 있으신지요?

제가 의정활동당시 이 문제를 제기한 것은 2011년이었습니다. 당시, 한국관광공사에서는 전국 관광지 편의시설인 공원, 관광휴게시설, 숙박시설, 음식점 등을 대상으로 한 편의시설

설치율 조사를 했고, 제주도내 관광지 및 음식점, 호텔 등 52개소를 조사를 했는데, 편의시설 설치율은 75.1%로 전국 평균 77.5%에도 미치지 못하고 있는 것으로 나타나, 전국 광역자치단체 중 하위 5개지역에 포함되는 매우 부끄러운 수준이었습니다. 모두가 다 아시듯이 교통약자인 장애인, 노인, 임산부 등을 위한 편의시설 설치의 단순히 그들을 위한 설치가 아니라 사회참여와 통합을 위해 필요한 시설이지요.

또한, 2008년도 문화관광체육부가 실시한 장애인의 여행경험비율은 26.8%로 비장애인 92.3%와 무려 3.4배 차이가 났습니다.

전국적으로 사회적 약자의 문화생활, 스포츠생활의 활성화를 통해 사회통합을 도모하고자 예산 지원이 확대되고 있으며, 편의시설에 대한 관심도 높아지고 있는 상황에서 당시 제주도는 이에 대한 관심은 부족하고, 오로지 세계 7대 자연경관 선정을 비롯하여 세계자연유산, 세계지질공원, 생물권보전지역 등 유네스코 자연과학분야 3관왕을 달성하면서 관광객 유치에만 열을 올리고 있었을 뿐, 그들이 제주를 찾아 얼마만큼 편안하고 안전하게 관광을 하고 즐길 수 있는 지에 대해서는 관심이 저조한 것이 사실이었지요. 사회적 약자를 비롯하여 외국인 200만명, 관광객 1,000만명을 위한 관광지 편의시설 확충계획이 시급히 필요하다는 문제제기를 강력하게 한 바 있습니다.

**Q** 관광지 편의시설에 대한 문제의식이 있었기 때문에 관련 조례도 제정하신 거군요. ‘관광약자의 접근가능한 관광환경 조성 조례’(이하 관광조례) 제정건으로 가보죠. 이 조례가 13년도에 전국에서 처음으로 선보였습니다. 저도 작년에 박의원님과 몇 차례 대화를 통해 같은 문제의식을 느껴 올해 드디어 부산에서 동조례를 제정하는 토론회를 열 계획입니다만(6월경), 의원님이 이 조례를 통해서 추진하고자 한 것은 무엇입니까? 또 이 조례에서 향후 개선 발전해야 할 사항은 무엇입니까?

제가 문제제기를 했을 당시만 해도 제주도 내 렌터카 중 리프트 차량이 8대에 불과하고, 휠체어 리프트 전세버스는 전무하다든지 하는 제주도의 이러한 현실이 참으로 가슴 아팠습니다. 이에 대한 개선책을 2011년도와 2012년도에 도정질문과 행정사무감사를 통해 꾸준히 질문했고, 더 나아가 2013년도에 조례를 제정하게 된 것이죠.

조례 제정 이후, 제주특별자치도 복지관광 매뉴얼 제작사업이 추진되었고, 지난해부터 <관

광약자접근성 안내센터> 운영되었습니다. 아직은 초기 단계라고 생각합니다만, 향후에도 조례에 근거하여 관광약자의 관광환경을 조성하기 위한 행정의 노력을 지속적으로 기울이고 있는 것으로 알고 있습니다. 참고로, 이 조례로 2014년 "제10회 전국지방의회 우수조례 심사"에서 장려상을 수상하는 영예를 안았습니다. 모두가 함께 노력한 결과입니다.

**Q** 말씀 듣고 보니 관광이라는 영역에서도 장애인의 동등한 권리 보장이 화두가 되는 거 같습니다. 사실 장애계조차 이것은 생소한 조합인데요. 평소 접근성이라고 하면 주로 행정 및 문화방면의 공공시설만 염두에 두었지 관광은 낮은 영역이라서 새롭게 각인되는 듯 합니다

모든 최대 이슈는 복지입니다. 복지라고 한다면, 사회를 살아감에 있어서 약자층이 어떠한 차별 없이 불편함 없이 인간답게 사람답게 살아가는 것이라고 할 수 있습니다. 연장선상에서 관광 역시, 모두가 다 즐겁게 누릴 수 있는 복지관광이 대두되고 있다는 것입니다.

UNWTO(세계관광기구)는 2005년 총회에서 "Accessible Tourism for All(모두를 위한 접근가능한 관광)"을 채택, 접근가능한 관광을 관광윤리 혹은 책임관광의 중요 요소로 인식하기 시작했고, 일본 오키나와는 "모두가 즐길 수 있는 행복한 관광지"를 목표로 관광배리어 프리션 언 및 관광배리어프리센터를 설치 추진하고 있습니다. 프랑스의 경우는 인증제도를 도입해서 실시하고 있지요. 런던올림픽, 패럴림픽을 개최한 영국정부는 향후 장애인관광산업의 시장가치를 약 20억파운드, 약 3조 5,000억원으로 판단하면서 다양한 장애인관광정책을 적극적으로 추진하고 있습니다.

즉, 장애인, 고령자를 포함한 복지관광은 미래의 트렌드라는 것이고 또 모두가 불편함 없이 즐길 수 있는 관광으로의 관광정책 흐름이 변화하고있다고 볼 수 있지요.

**Q** 다시 한번 귀한 조례 제정해 주셔서 감사하다는 말씀 드립니다. 이 조례는 향후 부산, 경주, 전주 등 관광이 특화된 도시로 보급해 나갈 계획입니다. 다음 질문 드리겠습니다. 제주도는 전국에서 1인당 장애인 예산이 최다인 곳으로 알고 있습니다만, 본지 지난 호(20호)에 소개된 것처럼 활동지원사업에서는 타시도와 큰 차이는 없는 것 같습니다. 한정된 예산의 합리적 배정과 집행은 정치철학과도 관련돼 있다고 보는데요, 제주

### 특별자치도의 중증장애인 활동지원사업 의지는 어떤지요? 개선점이 있다면?

제가 의정활동을 시작하자마자 가장 먼저 문제제기를 한 것은 바로 지자체 차원의 활동보조 지원사업이었습니다. 해당 상임위원 보건복지안전위원회 부위원장이었던 저는 2010년 첫추경예산심의시에 동료의원님들과 함께 20시간 추가지원을 이끌어낸 바 있었습니다. 허나 그 이후, 제자리걸음을 하고 있어서 2013년 임기내 마지막 도정질문을 앞두고 제주도내 활동보조서비스 이용대상자 116명을 대상으로 조사를 실시한 결과를 도정질문시 발표를 하며 다시 적극적인 문제제기를 했습니다. 서비스내용은 일상생활보조 47%, 가사활동보조 23%, 그리고 사회활동보조 18% 등 가정과 사회참여에 따른 활동보조였습니다. 다시 말하면, 일상생활과 관련된 식사나 신변처리, 휠체어 보조, 금융기관 동행 등에 절반 가까이 이용하고 있었습니다. 당시 조사에서 장애인들이 겪는 문제 중 하나가 외출문제였습니다. 주 2-3회 외출하는 장애인이 75%를 차지할 정도로 외출빈도가 미약했으며, 전혀 하지 않는 장애인도 5.4%를 차지하고 있었습니다.

이는 장애인들이 외출 시 이동에 상당한 제약을 받고 있다는 것을 뜻하며, 아울러 활동보조 없이는 어렵다는 것을 뜻하는 것이기도 했지요. 가장 아쉬운 부분은 재정자립도가 비슷한 타 지역에서는 이러한 활동보조서비스 예산을 대폭 확대하여 지원하고 있다는 것이었습니다. 충청남도도 강원도, 전라북도, 전라남도 등은 우리와 비교되지 않을 정도의 예산을 투입하고 있는데, 여전히 예산타를 하고 있었다는 것인데요.

장애인 활동보조서비스는 예산의 문제가 아니라 집행부 의지의 문제이며, 단순한 시혜적인 복지문제가 아니라 사회통합의 문제이기도 하다는 부분을 강조했었습니다.

**Q 저도 장애계에서 몸담고 있으면서 느끼는 거지만, 장애인의 이동이나 접근성 문제는 사실 어떻게 보면 단순한 측면도 있고 문제지점이 선명하여 심각한 논쟁이 필요 없는 사안이기도 합니다. 가령 보행자 전용도로 블라드(bollard) 설치도 그러한데요, 왜 과다설치로 아까운 비용을 허비하고 소모적인 사후 문제제기를 날게 하는 걸까요? 사회적 약자와 관련한 도시디자인 구축에서 이런 번잡한 문제제기가 나오지 않도록 시스템이 구축될 수는 없을까요?**

전국적으로 보행자의 안전과 원활한 보행을 위해서 설치되는 블라드가 오히려 보행자에게

위험한 시설물이 되고 있고, 기준에 맞지않는 블라드로 인하여 크고 작은 사고들도 많이 발생하고 있지요. 저역시 그러한 문제인식을 같이하면서 2013년 9월에서 11월사이에 제주도 지역을 중심으로 400구역의 블라드 1,925개를 조사한 결과를 발표하면서 개선을 요구했습니다.

그 결과를 간단히 말씀드리면 적정기준을 모두 충족시키는 블라드는 당시, 단 한건도 없는 상황이었습니다. 너무 많고, 잘못 설치되어 있고, 게다가 보행자에게 불편하거나 오히려 위험요소로 보였습니다. 이 경우는 제주도민의 문제가 아닌 전국적으로 갖고 있는 문제일 것입니다. 저도 서울에 올라온지 7개월이 넘고 있는데요. 너무 쓸데없이 많거나 위험한 블라드는 도처에 있더라구요. <교통약자이동편의증진법>에 의하면 분명 그 기준이 정해져 있습니다. 물론 법이 제정되기 이전에 설치되어 있는 부분도 있겠지요. 지금이라도, 규격에 맞지 않는 부분은 개선을 하고, 앞으로 신규로 시설할 때는 반드시 기준을 지키도록 주문하였는데요. 이런 경우는 지속적인 현장의 개선요구와 의회의 감시기능이 더욱 강화되어야 하는 부분이라고 보여집니다.

**Q 박의원님의 경우는 자료가 너무 많아서, 즉 의정활동 실적이 풍성해서(웃음) 어떤 질문에 집중해야 할지 고민했는데요(웃음) 의원님의 의정활동 기간 중 이 안건 만은 꼭 다른 사람들이 알아줬으면 하는 주제가 있으신지요?**

의원의 활동은 크게 세영역입니다. 입법활동, 예산심의, 행정사무감사입니다. 저는 이 세가지를 적절히 조화롭게 활용하고 또 실효성을 갖게 하려고 노력했습니다. 국정감사도 그렇고 지방의회의 행정사무감사도 그렇지만 국민과 도민들께서 알아야 할 중요한 사안들에 대한 지적들이 매해마다 솔하게 쏟아지곤 하지요. 알권리도 중요하지만 더욱 중요한 것은 지적사항에 대한 예산의 반영 혹은 삭감이 이어져야하고 또 그것이 지속될 수 있는 법적근거를 마련해놓는 것이 매우 중요합니다.

제가 활동했던 것중에 대표적이라 할 수 있는 공공심야약국이 그에 해당합니다. 제가 2011

1) 모니터링 리포트(2015년 제20호) p.4 의정 돋보기 "적극적 의정활동, 거버넌스의 시작" 기사 참조



도정 질의중인 박의원

년도에 야간시간대 의료공백을 보완하기 위한 대안으로 심야시간대 운영하는 약국에 대한 실태를 발표했고, 이어서 전국 최초의 공공심야약국을 제안하면서 예산결산심의위원활동을 통해 시범예산반영을 이끌어냈지요. 이듬해, 2012년에는 모범정책으로 정부에서 인정을 받게됩니다. 그래서 정책의 연속성을 위하여 2013년에는 <제주도 공공보건의료에 관한 조례>를 대표발의하여 제정했습니다.

지금 저는 의정활동을 마쳤지만 여전히 그 정책은 제주도사회복지를 대표하는 공공보건의료정책으로 평가받고 있고 경기도 등 다른 타시도에서도 이와 같은 정책을 실시하려는 것으로 압니다. 그렇게 제주지역의 야간 보건의료 체계를 갖추는 생활정치 실현의 토

대를 마련했다는 성과를 인정받아 민선5기 지방 여성의원 중 영광의 대상을 수상하기도 했습니다.

가장 중요한 것은, 체감도가 높은 정책을 현장 및 행정영역과 어떤 공감대를 형성하고 또 어떻게 반영시키고 임기가 끝난 후에도 어떻게 지속시키느냐입니다. 주변지인들은 그런 좋은 정책을 박주희의원이 만들었는데 공은 행정이 가져간다고 아쉬워하지요. 근데, 그게 뭐 그리 중요한가요? 정치인이 본인의 활동에 따른 공을 자신이 가져가려고 할 때 욕심이 생기고 또 탈이 나기 마련입니다. 본질도 잃어버리죠. 의정활동을 마친 뒤에도 제가 제안했던 좋은 정책이 계속 이어져서 제주도가 좋은 평가를 받는다면 그보다 더 큰 보람이 어디 있겠습니까~

**Q 수상 경력도 꽤 많은 걸로 알고 있습니다.**

2011년, 2012년에는 장애인정책 최우수 의원으로 선정되고, 2013년 동료 의원들이 뽑은 Best of Best 의원으로도 선정되었습니다. 2014년 "민선 5기 여성 지방의원 우수 의정활동 사례" 공모에서 대상을 받고, "제10회 전국지방의회 우수조례 심사"에서 또 장려상을 수상하는 영예를 받았습니다. 이런 수상을 받은 것은 제가 받은 게 아니라 함께 평가받았다고 생각합니다. 앞서서도 말씀드렸지만, 늘 소외되고 차별받는 사회복지현장에서의 기본은 상대방의 목소리에 경청하고 공감하는 것이었습니다. 그 다음은 최대한 해결하기위해 노력하는 것인데요. 의정활동은 그 연장선상의 활동이었다고 볼 수 있습니다.

도민들께서 어떤 것이 불편한지, 어디가 가려운지, 어느 곳에 가시가 박혔는지를 늘 살펴보고 경청하고 또 대안제시를 위해 노력했습니다. 중요한 것은, 모두가 공감하면서도 실현가능한 대안을 제시한다는 일은 쉬운 것은 아니었다는 경험이었습니다. 하지만, 현장을 제대로 보고 또 제대로 듣는 만큼 대안은 보이고 또 조금씩 공감이 이루어지고 해결이 되는 것을 느꼈습니다.

근데, 아무리 제가 하려고 하는 의지만 있다고 해서 좋은 결과는 없습니다. 삼박자가 맞아야 하는데요. 우선, 현장을 찾아다닐 때, 도민들께서 많은 제안을 해주셨고, 둘째는 의회 자문위원들을 포함한 의회식구들의 뒷받침과, 셋째는 행정에서의 저의 대안제시에 대한 공감과 실천의지입니다. 이러한 모든 것들이 다 잘 이루어졌기 때문에 좋은 결과가 나온 것이라고 봅니다.

**Q 민선5기 제주도정의 공약사업에서 사회복지공약을 분석하신 걸로 알고 있는데요, 당시 복지공약 이행 정도와 개선점, 그리고 이번 6기 제주도 의회에 제안하고 싶은 복지정책이 있다면 어떤 것들이 있을까요?**

(손사례를 치며)제가 나와 있는 상황에서 도의회와 도정에 복지정책을 감히 제안하는 것은 좀 맞지 않고요. 도의회와 도정이 많은 노력을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 가장 중요한 것은 사회복지 현장의 소리라고 생각해요. 제주도가 재정자립도가 다른 광역시도에 비해 절반수준이기 때문에 자체적으로 할 수 있는 복지정책이 많지 않습니다. 하지만 공공심야약국



의 첫째 시범운영예산은 1억도 들지 않았습니다. 예산의 규모가 아닌, 현장에서 요구하는 또 눈높이에 맞는 체감도 높은 정책입니다. 사회복지정책은 인식의 문제이고 의지의 문제라고 봅니다.

**Q** 끝으로 의원임기는 끝났지만 여전히 정책분야에 몸담고 계시고 앞으로도 정책영역에서 의원님의 비전을 펼칠 것으로 추측되는데요(맞죠? 웃음). 전국의 민선6기 의원님들이 이 글을 읽으실 겁니다. 의원님이 경험하신 의정활동의 성공비결은 무엇입니까?

성공이라니요. 너무 민망합니다. 그저 매사에 제가 왜 의정활동을 하고 있는지에 대한 물음을 멈추지 않았고 그 물음에 답하기 위해 최선을 다했습니다. 제가 늘 중요하게 생각하는 것은 “신의, 양심, 희망”입니다. 현장과의 신의를 지키고 양심에 어긋남이 없이 정성과 최선을 다해 활동을 했고 그 어느 순간에도 희망을 버리지 않으려 노력했습니다. 9대의회 최연소 신생정당의 비례여성의원으로서 의정활동을 하며 부딪히게 되는 나름의 한계가 분명 있었습니다. 그로 인해 가끔 괴롭고 속상하긴 했지만, 한번도 제 뜻을 굽히거나 좌절하지 않았습니다. 오히려 그럴 때마다 현장에 답이 있고 현장에 우리의 힘이 있음을 잊지 않았습니다. 그런 기본에 충실히 활동할 때 어느샌가 함께 고개를 끄덕여 주는 행정이 있었지요. 앞으로도 공평하고 정의로운 사회로 가기 위해 제게 주어지는 역할이 있다면 더욱 최선을 다할 것입니다. 끝으로 다시 한 번 이런 기회를 주셔서 매우 감사드립니다.

**Q** 장시간 인터뷰에 응해주셔서 감사드립니다.

## 2014년 장애인 조례 제정 현황



김의수 장애인정책모니터링센터 선임연구원

### 1. 전국 장애인 조례 조사 배경

아마도 특정 분야에서 자치법규 제정 현황을 매년 추적조사하는 곳은 단언컨대 장애인정책모니터링센터뿐일 것이다. 그만큼 다른 사람들에게겐 쓸 데 없는 것으로 보일 수도 있다는 것. 하지만 정작 해놓고 보니 그렇지 않다. 역사의 무게가 이런 건가 보다. 제정 현황 추이를 꾸준히 검토하다보니 생각지 못했던 의제들과 조우하게 되어 새로운 사업들이 추진됐기 때문이다. 장애인 조례 제정의 방향성과 제정에서 선택과 집중같은 의제들이 그렇다.

원래 장애인 조례 제정 현황은 매년 제작하는 조례법률 모니터링 결과보고서에 실었다. 이번에 장애인 조례 제정현황을 소식지에 게재하는 것은 조사회수가 5년이 되었기 때문이다. 5년이면 시간의 흐름에 따른 변화와 추이를 가늠해 볼 수 있는 최소단위라 볼 수 있겠다.

애초 장애인 조례 집계는 자치법규내 장애인 차별조항 조사 과정에서 비롯되었다. 차별조항 조사가 네거티브적 접근이라면, 장애인 조례 조사는 포지티브한 접근이다. 말그대로 장애인을 위하여 만들어진 조례들을 발굴하는 작업이기 때문이다. 부정적인 것은 줄이고 긍정적인 것은 늘



2011년 결성된 전국장애인조례제개정추진연대 결성대회 거리캠페인용 전단지

이 조례가 장애인 조례는 아니다. 이 조례는 장애인을 고려하는 게 주요 관심이 아니라 “체계적인 경관관리와 (도시의) 아름답고 쾌적한 환경조성”<sup>2)</sup>에 목적이 있기 때문이다. 목적을 추진하지만 사회적 약자의 접근과 편이성도 빼놓지 않겠다는 것이다. 이 조례는 비록 장애인 조례는 아니나 제3조 제2항 때문에 좋은 평가를 받을 만하다. 이러한 내용은 조례 발의자가 사회적 약자에 대한 고려를 하지 않는 한 생각해 낼 수 없기 때문이다. 기실 울산 타군구에서 제정된 경관조례(울산 본청, 중구, 동구, 울주군)에는 남구 같은 사회적 약자를 고려한 조항은 없다.

선정된 장애인 조례에서 장애인의 실익을 늘리고 인권을 보장하는 조례를 골라 ‘7대 장애인 우수조례’라 명명했다. 그리고 2011년도부터 차별조례 정비 및 우수조례의 제정확산 운동을 전개했다. 2014년에는 ‘유니버설 디자인 조례’와 ‘장애인 차별조항 정비를 위한 일괄개정조례’를 추가하여 9개다.

이제는 취지에서 장애인 조례 조사는 시작되었다. 기준점에 결정도 독자적으로 할 수밖에 없었다. 선례가 없었던 탓에 우리의 발자취는 시금석이 될 만하다.

장애인 조례 선정 평가 기준은 일단 조례가 장애인을 가장 주요한 주제로 다루고 있느냐 였고, 우수 조례를 선별하는 기준은 조례가 장애인의 권익과 실익을 보장하는 가였다. 가령 울산시 남구에는 ‘경관디자인 조례’가 있다. 동조례 제3조 제2항에는 장애인과 관련한 의미심장한 내용이 명시되어 있다.<sup>3)</sup> 제2항의 언급은 매우 중요하다. 행정의 전분야에서 사회적 약자의 동등한 권리를 존중하는 관점은 정책에서 인권의 출발이기 때문이다. 흔히 말하는 장애인지적 관점, 장애친화적 시각이라 할 만하다. 하지만

[표1] 9대 장애인 우수조례

1	장애인 가정/여성 출산지원금 지원에 관한 조례
2	장애인 휠체어 등 수리지원에 관한 조례
3	중증장애인 자립생활 지원조례
4	장애인 차별금지 및 인권보장 조례
5	신장장애인 혈액투석비 지원 조례
6	장애인 웹접근성 보장에 관한 조례
7	교통약자 특별교통수단 관리 및 운영에 관한 조례, 교통약자 이동편의 증진조례
8	유니버설 디자인 조례
9	장애인 차별조항 정비를 위한 일괄개정조례

각각의 조례에 대한 제정현황 분석과 주요 정책내용 소개는 다량의 지면을 할애해야 하는 탓에 생략한다. 구체적 내용은 인권포럼 홈페이지 맨우측 메뉴 ‘모니터링 리포트’를 클릭하면 확인할 수 있다. 위 9건의 조례는 앞으로도 조례제개정운동을 지속하여 제정확산을 도모할 예정이다. 서론이 길었다. 5년간의 장애인 조례 제정 추이라는 본론으로 넘어가자.

## 2. 2010~2014년간 장애인 조례 제정 추이

[표2] 2010~2014 전국 장애인 조례 제정 추이

(2014.12월 기준)

지자체(단체수)	연도별 조례 제정수					전년대비 (B-A)	제정 평균 <sup>3)</sup>
	2010	2011	2012	2013(A)	2014(B)		
244	848	1007	1300	1421	1690	269	7
1 서울(26)	84	98	127	103	172	69	7
2 부산(17)	23	26	49	61	61	0	4

1) \*(중략)~ 경관디자인 대상 시설물을 장애인, 노약자 등 모두가 차별 없이 편안하고 안전하게 이용할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.\*

2) 동조례 “제1조 (목적) 이 조례는「경관법」및 같은 법 시행령에서 조례로 정하도록 한 사항과 경관디자인 등에 필요한 사항을 규정함으로써 체계적인 경관관리와 아름답고 쾌적한 환경조성에 기여함을 목적으로 한다.”

3) 전국 제정평균은 2014년 전국 조례 제정수(1680)를 전국 지자체수(244)로 나눈 수치다(1690/244). 또 각 지자체별 제정 평균도 동일한 방식을 적용하였다(가령 서울의 경우 172/26)

3	대구(9)	27	31	35	40	46	6	5
4	인천(11)	34	42	51	53	59	6	5
5	광주(6)	35	46	60	63	76	13	13
6	대전(6)	14	20	28	33	40	7	7
7	울산(6)	8	12	19	32	37	5	6
8	세종(1)	-	-	-	-	13	-	-
9	경기(32)	235	278	335	356	408	52	13
10	강원(19)	57	60	78	86	104	18	5
11	충북(13)	43	51	69	79	92	13	7
12	충남(16)	56	63	78	90	99	9	6
13	전북(15)	44	49	65	74	108	34	7
14	전남(23)	67	90	116	138	149	11	6
15	경북(24)	35	44	57	68	79	11	3
16	경남(19)	75	85	119	129	128	-1	7
17	제주(1)	11	12	14	16	19	3	-

2010년 조사 집계 이래 장애인 조례는 4년새 2배가 늘었다. 매년 200건 정도가 늘어난 셈이다. 매년 꾸준히 증가 추세라는 점이 의미심장하다. 문제는 증가율이 지역별 편차가 심하다는 것. 전국 지자체의 장애인 조례 평균 제정수는 7건이다. 경기도는 단체수도 가장 많은데 제정 평균도 13건으로 전국 평균의 두배에 가깝다. 경북은 전국 평균의 절반에도 못 미치는 3건에 불과하다. 전국 평균을 밑도는 지자체는 8곳으로 절반 가까이나 된다. 기초단체수가 많을수록 장애인 조례수도 비례하기 마련인데, 경북, 부산, 강원, 대구, 인천은 제정수가 빈약한 편이다. 강원, 경북이 대체로 정치적으로 보수적이므로 조례 제정에도 영향을 주는 듯 하다. 대조적으로 수도권 대도시들이 역시 제정수가 월등히 높다. 그런 점에서 부산은 예외다. 대한민국 제2의 대도시라는 명색에 걸맞지 않게 제정 평균이 4건에 불과하다. 그리고 5년 동안 큰 변함이 없다.

### 3. 2014년도 장애인 조례 주제별 제정현황

2·3년 전만해도 조례의 주제를 분류하면 복지시설과 복지일반 비중이 절대적이었다. 대략 복지일반과 복지시설을 합하여 35% 내외를 차지했다. 복지일반은 복지기금 조성이나 복지위원회 설치 운영 조례가 대부분을 차지한다. 장애인 당사자와는 큰 관련이 없는 조례들이다. 복지시설은 말 그대로 복지와 관련된 시설(종합복지관, 종합회관, 직업재활 보호작업장, 주간보호시설, 재활

[표3] 2014 장애인 조례 주제별 제정 현황

(2014.12월 현재)

주제	고용 소득	문화예 술퉐육	여성 가족	복지 일반	복지 시설	정신 보건 시설	이동 편의 접근	UD <sup>4)</sup>	인권	자립	기타	계
소계	103	167	128	199	286	134	430	17	83	97	42	1690
비율	6%	10%	8%	12%	17%	8%	25%	1%	5%	6%	2%	100%
서울	8	23	9	29	7	21	33	-	13	21	8	172
부산	1	4	6	11	12	5	13		3	6		61
대구	1	6		5	13	3	8	1	3	3	3	46
인천	2	10	4	9	9	7	5	1	4	6	2	59
광주	5	12	2	7	11	8	16	2	6	4	3	76
대전	4	3	4	2	6	5	8	1	3	3	1	40
울산	4	3	3	4	4		11		4	4		37
세종	2	1	1	1	1		4		1	1	1	13
경기	4	50	37	32	85	42	106	9	19	19	5	408
강원	15	6	3	25	21	4	24		2	1	3	104
충북	2	5	11	18	13	11	25		3	1	3	92
충남	7	11	9	12	14	5	24		7	6	4	99
전북	24	7	12	7	20	6	26		4	2		108
전남	4	12	11	24	26	6	41	2	8	11	4	149
경북	3	4	4	4	21	2	35			5	1	79
경남	17	7	11	6	22	8	48	1	2	3	3	128
제주	2	4	1	3	1	1	3	1	1	1	1	19

지원센터 등)을 망라한다.

13년도 즈음하여 정신장애인 관련 시설이 증가추세여서 정신보건시설을 따로 분리했다. 복지시설과 복지일반 정신보건시설을 합하면 여전히 세 분야가 전체 11개 영역의 37%를 차지한다. 그래도 타영역의 제정이 확대된 건 사실인데, 여전히 그 편차는 심하다. 인권과 자립, UD, 여성, 고용이 비율에서 모두 한자리 숫자다. 그만큼 이 영역의 증가가 절실하다. 인권과 UD는 말할 것도

4) 유니버설 디자인 조례

없고, 여성(아동, 가족), 고용은 당사자의 이해와 직결된 영역임에도 큰 진척이 없다. 정책의 방향이 여전히 시설에 고정돼 있다는 반증이다. 장애인 조례 제정도 장애인 당사자를 직접 지원하고 당사자 개인의 권리를 신장하고 당사자의 정책 선택폭을 넓히는 방향으로 변화되어야 하지 않을까.

주제 영역에 포함된 조례들을 열거하여 다음과 같다.

[표4] 장애인 조례 주제 영역별 일람

고용소득	장애인생산품 우선구매 촉진, 장애인 기업활동 촉진, 장애인생활지원금 지급, 건강카페 설치운영조례 등
문화예술체육	공연장 등의 장애인 최적관람석 설치운영, 장애인 체육진흥, 장애인 가구 유료방송이용요금 지원, 장애인 문화예술활동 지원, 관광약자의 접근가능한 관광환경 조성, 장애인 정보화교육지원에 대한 조례 등
여성가족아동	장애인가정/여성 출산지원금 지원, 장애인가족 지원, 장애인가족지원센터 설치 운영 및 지원조례 등
복지일반	장애인복지위원회 설치 및 운영, 장애인 복지증진, 장애인 복지기금 설치 및 운용에 관한 조례 등
복지시설	다수고용사업장, 재활지원센터, 장애인 종합복지관, 장애인 복지시설, 재활복지센터, 재활자립작업장, 직업재활시설, 주간보호시설 설치 및 운용에 관한 조례 등
정신보건시설	정신보건센터, 지적자폐성장애인 지원, 기초정신보건심의위원회 설치 및 운영, 구민정신건강증진에 관한 조례
이동편의접근	보행권 확보 및 보행환경 개선, 장애인 휠체어/이동기기/보조기구 수리지원, 편의시설 설치 사전점검, 장애인 특별교통운송수단/콜승합차 운영 및 관리, 교통약자 이동편의증진, 교통약자 버스정류소 설치, 장애인 웹접근성, 수화통역센터, 설치 및 운영에 관한 조례
UD	공공건축물 등 장애물 없는 생활환경 인증, 공공디자인, 무장애도시, 유니버설 디자인 도시조례 등
인권	장애인차별금지 및 인권증진, 장애인 권리증진, 장애인 차별조항 정비를 위한 일괄개정에 관한 조례 등
자립생활	중증장애인 자립생활 지원, 장애인 활동보조서비스 인정위원회 운영, 장애인활동지원급여비용부담, 중증장애인의원의 의정활동 지원에 관한 조례 등
기타	모범장애인상, 장애극복상, 중증장애인 반려동물 진료비 지원, 장애인 목욕시설 설치 및 운영, 후천적 장애발생 예방 및 지원에 관한 조례 등

#### 4 장애인 조례 제정의 나아갈 길

전국 244개 지자체에는 2015년 2월 104,121건의 자치법규가 제정되어 있다. 여기서 장애인 조례라고 해보았자 1,860건이 전부다. 1.7%에 불과하다. 전체 인구대비 장애인 인구수를 5-7%로 가늠할 때, 인구구성비에도 못 미치는 수치다. 장애인 조례가 늘어나는 것은 환영할 만 하다. 하지만, 복지일반이나 복지시설, 정신보건시설 영역에서 증가하는 것은 썩 달갑지 않다. 강조하지만 시설이나 기관 위탁을 통해 지원하기 보다는 장애인 개개인에 직접 지원하는 방식을 지향하는 조례, 장애인이 동등한 시민으로서 그 권리를 보장받도록 도모하는 조례, 보편타당한 원칙에 의거하여 장애인의 인권을 보장하는 조례들이 늘어나야 한다. 가령 법률로 따지면 성년후견인제처럼 장애인의 의사를 대리하는 게 아니라 장애인을 조력하는 체제로 전환하지는 제안처럼 말이다. 9대 우수조례중 소식지에서 본격적으로 다루지 않은 조례들이 있다. 향후 조례 제정 방향의 구체성은 우수조례를 중심으로 소개해나갈 예정이다.

마지막 사족. 조례를 상위법의 규율을 받는 범위가 지극히 협소한 법령으로만 생각해서는 안 된다. 그런 발상으로는 세상이 바뀌지 않기 때문이다. 재정자립도 중요하지만, 조례라는 가장 작은 단위의 법령조차도 세상을 바꾸는 매개체로 인지하는 시각에서 지자체의 자율성이 싹트는 게 아닐까? 1992년 충북 청주시는 ‘행정정보 공개조례’를 제정했다. 이 조례가 모태가 되어 1996년 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’이 제정되었다. 상위법이 존재하지 않는 상태에서 조례가 상위법의 모태가 되는 보기도문 순간이었다. 상위법의 규율이라는 구속에 얽매는 순간 세상을 바꿀 수 있는 창의성과 도전의지는 탈색되고 만다. 조례 제정의 나아갈 방향은 법이 무엇을 위해 존재하는가를 반문함으로써 모색될 수 있을 것이다.

# P&A 시스템 도입을 둘러싼 논쟁

윤삼호 한국장애인단체총연합회 정책실장



2012년 국가인권위원회 주최로 열린 「장애인인권조례 제정 활성화방안 토론회」

우리나라도 P&A 시스템을 도입해야 한다는 주장이 몇 해 전부터 제기되었다. 그러다가 최근 국회에서 관련 입법을 준비하는 등 이 제도의 도입이 가시화되면서 논쟁의 열기가 더욱 뜨겁다.<sup>1)</sup>

## P&A란 무엇인가?

P&A는 Protection(인권침해예방)과 Advocacy(지원활동)의 약자다. 이 시스템은 1970년대 미국에서 개발된 제도다. 1970년대 초반 미국의 장애인 부모운동이 본격적으로 시작되었고, 그 영향으로 1975년 미국 정부는 발달장애인지원및관리장전법(Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act)을 제정하였다. 이 법에 따라 미국의 모든 주는 1977년 10월1일부터 발달장애인의 권익옹호 및 지원활동을 의무적으로 수행하기 시작했다. 그 뒤, 이 제도는 발달장애인뿐 아니라 정신장애인을 비롯한 모든 장애인의 권익옹호 지원제도로 정착되어 오늘에 이르렀다.

P&A 시스템의 특징은 다음과 같다. 첫째, 미국 내 모든 주에서 동시에 시행된 포괄적인 제도다. 둘째, 장애인의 권리보장 및 구제에 초점을 맞춘 일종의 안전장치(safeguard)다. 셋째, 수행기관

이 민간기관이어서 정부로부터 독립을 보장받는다.

P&A 시스템이 도입되면서 미국에서는 다양한 장애인 권익옹호 프로그램들이 개발되어 현재 시행 중에 있다. 이를 테면, 발달장애인지원활동프로그램(Developmental Disabilities Advocacy Program), 정신보건지원활동프로그램(Mental Health Advocacy Program), 개인의 권리보장을 위한 P&A 프로젝트(Protection & Advocacy Project for Individual Rights), 사회보장수급자들을 위한 P&A(Protection & Advocacy for Beneficiaries of Social Security), 보조공학지원활동프로그램(Assistive Technology Advocacy Program), 투표지원프로그램(Help America to Vote Program), 외상성뇌손상자를 위한 P&A(Protection and Advocacy for Individuals with Traumatic Brain Injury), 클라이언트지원프로그램(Client Assistance Program) 같은 것들이다.

## 한국의 P&A 논쟁

현재 P&A 시스템 도입을 위한 두 가지 법률이 국회 법사위에서 경합하고 있다. 그 중 하나는 장애인복지법을 개정하여 공공기관 또는 민간기관이 위탁 운영하는 ‘권익옹호기관(P&A기관)’을 신설하는 것이다. 물론, 이 기관에 대한 관리 및 감독권은 보건복지부가 가지게 된다. 보건복지부는 올해 안으로 장애인복지법 개정을 통해 이 시스템을 도입하겠다는 의지가 강하다. 다른 하나는 별도의 제정법을 통해 독립적인 지위를 갖는 비영리법인이나 민간단체가 ‘권익옹호기관’을 운영하도록 하는 것이다. 이때 주무부처는 국가인권위원회가 된다. P&A 시스템 도입을 최초로 제기하고 제정법을 준비해온 활동가 조직과 법률가 그룹은 이번 기회에 한국 장애인 권익옹호 시스템을 패러다임적으로 변화시키자고 주장한다.

이 두 입장 모두 일견 합리성을 가지고 있지만 동시에 일정한 한계를 가지고 있다. 우선, ‘권익옹호기관’의 주관 부처를 보건복지부에 두면 기존의 복지 및 인권옹호 인프라를 충분히 활용할 수 있고 지방자치단체와 협력 체계를 구축하는 것이 용이하다. 하지만 보건복지부의 업무 특성

1) 장애인 인권조례 제정과 P&A 도입이 본격적으로 가시화된 것은 2011년~12년 즈음이다. 당시 전국적으로 장애인 인권조례 제정 붐이 일어나, 2년 사이 총 45개의 동조례가 제정되었는데 이는 역대 장애인 조례 제정사상 가장 빠른 제정속도였다. 그후 14년 10월까지 인권조례는 75개로 늘어났고, 올해 드디어 국회에서 P&A 입법화를 본격적으로 시도하는 단계로 진화했다. 위 토론회에서 한국장애인인권포럼(김의수 연구원은 장애인 인권조례 내의 인권센터 및 P&A 시스템 구축방향에 대해 논의한 바 있다(편집자주)

사진출처 : <http://www.bkl.or.kr/index.php?p=26&mode=view&idx=451&ridx=99999549>

상 인권침해 사례에 대한 조사 및 권리구제 경험이 부족하고 국가나 지방자치단체에 의한 인권 침해가 발생할 때 대처하기가 곤란하다는 단점도 있다. 또 지금까지의 경험으로 볼 때 보건복지부나 지방자치단체는 장애인 인권침해 사례에 대해 다소 소극적으로 대처하는 경우가 있었다. 특히, ‘권익옹호기관’을 독립성이 보장되지 않는 공공기관에 위탁할 경우 이런 사건에 대한 대처가 어떠한지 충분히 예견된다. 반면, 국가인권위원회가 ‘권익옹호기관’을 주관할 경우 조사 경험이 풍부하여 효과적으로 인권침해 사건에 대처할 수 있고, 조직 구성원들의 인권 감수성도 매우 높은 편이다. 하지만 조사가 잘 이루어졌다고 해도 현행 국가인권위원회법으로는 구제수단이 제한적이어서 실효성에 의문이 생길 수 있다.

### 현실적 방안

외국에서 개발된 제도가 아무리 선진적이더라도, 문화와 역사적 배경이 다른 우리나라에 이식하는 게 말처럼 쉽지 않다. P&A 시스템 도입을 둘러싼 국내의 갑론을박은 당연한 일이다. 오히려 시간이 걸리더라도 지금보다 훨씬 더 치열한 논쟁을 거친 다음 입법 절차에 들어갔더라면 하는 생각이 들 정도다.

아무튼 ‘한국형’ P&A 시스템의 제도화가 국회의 마지막 의결절차를 남겨두고 있다. 지금까지의 진행 상황으로 볼 때, 장애인복지법 개정을 통한 P&A 시스템 도입이 유력해 보인다. 장애인



2014년 2월 열린 「장애인 권리옹호체계 확립을 위한 정책토론회」에서 당시 무소속 안철수 의원은 한국형 P&A 법제화를 추진하겠다고 밝혔다.<sup>2)</sup>

사회도 이런저런 단서를 붙이긴 하지만 이렇게라도 일단 제도를 도입하는데 대체로 동의하는 편이다. 아마도 몇 가지 현실적인 고려가 있는 게 아닌가 싶다. 우선, 전국 곳곳에서 하루가 멀다 하고 발생하는 장애인 인권침해에 대해 어떻게든 적절하게 대처해야 한다. 도가니 사건, 염전 사건, 그리고 최근의 서울 인강원, 인천 해바라기, 경기 향림원 사건 등 심각한 장애인 인권침해가 확인되었지만 정작 피해 당사자들은 적절한 구제를 받지 못하고 있다. 기존의 구제수단 및 서비스 인프라가 부족하기 때문이다. 그래서 우선 가장 손쉽게 할 수 있는 장애인복지법이라도 개정하여 기존의 복지 인프라에 P&A 요소를 추가하여 구제수단을 강화하자는 것이다.

결국, 장애인복지법 개정을 통해 제한적인 형태나마 P&A 시스템을 도입하는 것이 지금으로서 현실적인 선택지라는 말이다. 그렇다 하더라도 여기서 꼭 짚고 넘어가야 할 점이 한 가지 있다. ‘권익옹호기관’은 반드시 독립성을 보장받는 민간기관에 위탁해야 한다는 것이다. 공공기관이 이 사업을 위탁받을 경우 여러 부작용이 발생할 소지가 농후하다. 이를 테면, 이런 것들이다. 장애인 사회가 경험적으로 알고 있듯이, 공공기관은 장애인에 대한 인권감수성과 전문성이 부족해서 인권침해 사안에 적절하게 대처하기 어려울 수 있다. 뿐만 아니라 인권 쟁점보다 복지 쟁점에 초점을 맞출 수 있고, 특히 관료주의적 통제기제에 의해 민감한 쟁점들이 정치적으로 타협될 수 있다. 이럴 경우 P&A는 원래의 목적을 달성하기 어렵게 된다.

### 장기적 과제

하지만 장애인복지법 일부 개정을 통한 P&A 제도 도입은 어디까지나 현실 상황을 고려한 임시 방편이라고 봐야 한다. 이 제도의 취지를 온전하게 살리려면 더욱 근본적인 방안이 필요하다.

첫째, ‘장애인기본법’을 제정하여 P&A 시스템을 확립하는 방안이다.

만일, P&A 시스템을 장애인복지법에 그대로 두려고 하면 이 법을 전면 개정하여 ‘장애인기본법’으로 대체해야 한다. 잘 알다시피, 현행 장애인복지법은 애초 서비스법에서 출발하였으나 그 이후 인권법의 성격, 기본법의 성격 등이 추가되어 지금은 백화점식 법률이 되어 버렸다. 이와

2) 사진출처: 에이블뉴스 '안철수, '한국형 P&A' 제도화 나설 듯 밝혀(2014.02.04)  
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0033&NewsCode=003320140204202759662916>

상반되게, 최근 장애인활동지원법(2010년), 장애아동지원법(2013년), 장애인주거지원법(2013년), 발달장애인지원법(2014년) 등이 제정되면서 장애인복지법의 주요 내용이 이미 개별법으로 규율되고 있다. 따라서 장애인복지법을 장애인기본법으로 대체하고 이 기본법에는 국가장애정책조정기구, 국가 장애 계획, P&A 시스템, 복지인력양성, 단체 지원 등 장애인 복지 및 인권의 골간을 규정하고 나머지 서비스들은 개별법화하면 된다. P&A 시스템이 이렇게 변경된 법률에 의해 규율된다면 더욱 완전한 형태가 될 수 있다고 본다.

둘째, 별도의 제정법을 통해 P&A 시스템을 확립하는 방안이다.

또 다른 대안은 장기적으로 별도의 P&A 법률을 제정하는 것이다. 일정한 역사적 맥락 속에서 개발된 P&A 시스템은 독립기관의 원칙 아래 차별예방조치, 조사, 소송(대리), 구제조치 같은 업무를 수행하는 기관이다. 미국 연방법률과 주법률에 의해 도입된 P&A 프로그램이나 영국의 장애인 서비스 감시기구인 CQC(Care Quality Commission)가 좋은 사례다. 이들 민관기관은 인권과 복지를 포괄하고, 민과 관의 거너넌스에 의존하고, 전문성과 지속가능성이 담보되어야 하는 시스템이다. 지금 당장의 인권침해 사안에 대처해야 한다는 시급성 때문에 장애인복지법 개정을 통해 일단 도입하더라도, 중장기적으로는 제정법을 통해 P&A 시스템을 더욱 완전한 형태로 만들어야 한다. 그러려면 장애인복지법 개정을 통해 P&A 시스템을 완성대로 만들겠다는 계획보다 현재의 제도가 언제든 새로운 구조로 바뀔 수 있다는 개방적인 접근법이 필요하다. 조직과 구조는 아무리 작은 것에서 출발하더라도 성장하는 과정에서 자기 보존 논리가 작동하고 그렇게 되면 원래의 목적은 사멸되고 자기 중심적 보호논리가 그 자리를 대체하는 속성이 있다. 구조적인 한계를 가지고 출발하는 P&A 시스템이라면, 더더욱 이런 점을 경계해야 한다.

### 전체 장애인의 지지를 받는 P&A 시스템이 되어야

보다 완전한 형태의 P&A 시스템이 도입되고 여기에 따라 전국 곳곳에 '권익옹호기관'이 생긴다면, 이는 한국 장애인 인권 정책에 획기적인 전기가 될 것이다. 하지만 이 같은 변화는 특정한 조직이나 세력의 힘만으로는 불가능하다. 전체 장애인 사회의 총의와 지지가 모여야 이 정도 수준의 패러다임적 변화가 가능하다. 제도와 법률을 만드는 과정에서 장애인 사회의 합의 또는 동의를 얻지 못하면 어떤 결과로 이어지는지는 최근 P&A 법률을 둘러싼 논란에서 배울 수 있다. (별도의 P&A 제정법을 추진하던 일부 활동가 그룹과 법률가 그룹은 전체 장애인 사회의 동의 절차 없이 일방적으로 입법을 추진하다가 결국 최종 입법 단계에서 좌절을 겪고 있다.) 우리는 한

국의 장애인차별금지법이 어떻게 제정되었는지 잘 기억하고 있다. 장애인 사회 전체의 열망과 투쟁력이 합쳐져야 세상을 바꿀 수 있다는 교훈을 얻지 않았던가. P&A 시스템을 완성하려면 이 같은 전통에서 출발해야 한다. P&A 시스템 도입 과정, 그리고 그 이후 운영 과정에서 장애인 사회가 폭넓게 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

# 거주시설 인권실태조사 쯤인

(거주시설 장애인 인권감수성과 권리 실현을 위해)

글 최명신 한국뇌병변장애인인권협회 사무처장

인권은 사람이라면 누구나 누려야 하며, 양도해서도 빼앗겨서도 안 되는 소중한 가치이며, 당사자인 이용자들의 권리이기도하다. 그리고 인권은 생명의 소중한처럼 기본적인 권리이지만 보편적이며 상호 불가분적이면서 상호의존하게 되어 있는 연결고리이다.

그래서 인권은 가지지 못한 사람들의 의해 저항하며 역사적 의미를 지니는 것이고 또한 인간이 만든 법을 뛰어 넘는 것이고 사회적 약자 우선의 원칙임을 알아야 한다.

전국 (장애인)거주시설은 장애인 인권 척도의 공간이며 동시에 탈시설의 과녁이어서 장애인자립생활 이념의 요충지이다. 그동안 거주시설은 국가적 지원 아래 안전과 보호, 희생과 봉사, 공간적 편리성을 추구한 복지시설의 대표적 전형이었다. 그리고 시설운영 주체의 권력에 의해 일정 정도 이용자의 권리는 침해될 수밖에 없었다. 거주시설 운영자와 이용자 간의 인권침해가 힘의 구조에 의해 양산되어 왔음을 우리는 지난 30년간 거주시설 형태와 다양한 사례 속에서 발견했다. 어쩌겠는가? 그러나 그 기본을 지키고 보호하기 위해 힘의 관계가 아닌 동등한 사람들의 관계에서 시작해야함을 각인시키는 작업은 지속될 필요가 있다.

## 장애인거주시설의 특수성을 내세우며 장애인의 권리를 제한하는 것도 차별

대표적인 거주시설들에는 장애인의 일상적이고 보편적인 권리를 시설의 특수성(배려와 편리)으로 포장하려는 의지가 공존한다. 시설의 선택도 장애인 당사자의 권리인데 가령 시설은 운영의 특수성을 내세워 CCTV를 설치하여 이용자 사생활을 제한한다거나 획일화된 두발(미용협회 지역 자원 활동자 방문) 및 복장(장애가 있으니 편하고 벗기고 입히기 쉬운 복장으로 유도 등)을 강요하는 경우도 허다하다. 이런 거주시설의 특수성과 운영의 편의를 용인하는 것은 이용자의 거주시설 선택권에 대한 침해 및 제한을 초래한다.

장애유형별 관리 편의를 위해 개별 주거공간에 다수를 입소시킨 결과 야간담당 인력부족을 야기하는 시설의 특수성, 인력부족으로 다양한 장애(중증도)에 대한 시효적절한 대처를 하지 못하여 지역 자원봉사자로 하여금 목욕 서비스 등을 대행하게 하는 특수성 등등 시설의 특수성을 강조한다면 거주시설 이용자의 인권은 무엇으로 보장할 수 있는가? 시설의 설립목적과 사업내용에서 인권침해요소를 선별하는 것과 시설조사 절차상 시설 내 특수성이 포함된 영역들에서 인권침해요소를 가려내는 작업이 필요하다.

## 거주시설 장애인 인권실태조사에서 중요한 것들은 무엇인가?

첫째, 조사요원 자격과 선발의 문제이다. 지난 2014년 11월 모처의 거주시설 인권실태조사를 실시했다. 조사요원 5명 중 3명이 거주시설 종사자였다. 이는 조사요원 선발에서 시설경험과 시설 소속이라는 편의성과 편리성이 우선되어 조사 진행이 빠른 긍정적인 면도 있지만 장애인인권 감수성이 보장되어 이용자 입장을 최대한 반영하는 내실 있는 조사가 이루어지느냐 하는 점에서는 신뢰가 떨어질 수밖에 없다. 이는 조사원이 지자체 공무원의 자체 선발로 이루어지기에 조사원이 사전교육을 이수하고 정확한 지침을 가지고 조사를 하는 것 같지만 시설 종사자로서 시설의 특수성을 묵인하거나 동조할 가능성을 전적으로 배재할 수도 없다.

둘째, 조사당일 거주시설 이용자의 행방의 불분명이다. 시설조사 당일에 이용자가 병원에 있는 경우, 병원입소 원인과 진료 기록지 및 기타 관계 자료를 비치해두고 조사에 관련된 상황을 보고한다거나 정확한 지침이 내려져야 하지만 단지 시설거주자명단 비고란에 [병원입원]만 기록되어 있고 구두로 설명할 뿐 아무런 자료가 첨부되지 않아 상황을 파악할 수 없는 일도 있었다.



그리고 이용자들과 면접시 원활한 의사소통 문제도 있다. 1:1 면접조사 전에 시설측이 입소자 명단을 제시하는데 이때 발달장애인으로 의사소통이 안 된다는 등 혼자서는 의사전달이 어렵다는 등의 이유로 시설에서 이미 조사대상에서 제외시킨 대상자들이 포함돼 있다. 조사 대상자를 사전에 선별하여 소통이 용이한 이용자쪽으로 조사대상을 선택하도록 유도하는 시설의 특수성은 어떻게 이해되어야 할까? 조사요원들이 의사소통방법에 대해 교육 받은 것도 아니지만 막상 조사요원들이나 지자체공무원과 조사팀장이 현장에서 대처할만한 기술기재가 없는 것도 문제다. 개인의 의사를 확인하는 최대한의 노력체계를 확보하려는 시도 대신에 소통이 어려운 이용자를 분리시키는 것만이 최선일까? 더 나아가 발달장애인(지적장애들) 중에 과잉행동을 한다는 이유로 손을 묶고 입을 막는 것만이 안전을 위한 최선의 조치라 할 수 있을까? 그렇지 않다. 육체적 속박이 능사가 아니고 이들의 감수성에 함께 동조하고 이들의 의사소통을 위해 함께하는 시설 구축이 인권실태조사의 최종 목적이 아닐까 한다.

결국은 이런 1:1의 면접 시에 필요한 자원과 환경은 무엇일까? 무엇보다 시설을 운영하고 서비스를 집행하는 자들의 의식변화가 선행되어야 한다. 시설내 이용자, 종사자, 운영자가 평등한 환경이어야 한다.

### 인권실태조사에서 거주시설의 이용자(입소자)가 참여한다는 것이 무엇인가?

사회에서 우리 자신의 삶을 좌지우지하는 힘은 항상 소수에게 독점돼 있다는 것이 모든 문제의 발단이다. 거주시설 조사도 그러하다. 거주시설 실태를 명확하게 조사하기 위한 사전 요건은 당사자(이용자)들의 적극적 참여 없이 당사자들의 인권개선 방안을 마련할 수 없다는 점을 인식해야 한다는 점이다. 거주시설 실태조사시 당사자들이 의사결정과정에 주도적으로 참여이번 조사를 이렇게 해서 이렇게 마치자!하는 게 중요하다. 조사의 궁극적 목적은 시설 이용자들의 다양한 권리제한 문제를 개선하고 시설을 민주적으로 투명하게 운영하여 이용자가 시설 이용에서 선택의 자유를 누리는데 있기 때문이다. 시설 내 서비스 이용자 즉 소비자는 장애인 당사자다. 그래서 시설이용자 모임이나 지원조직(가령 인권지킴이단 처럼 종사자)을 시설 서비스의 문제나 운영상에 나타난 문제 개선에 참여시키고 개선을 활성화하는 것도 좋을 듯 하다.

시설조사가 형식적, 명목적, 장식적으로 끝나면 실태조사의 목적은 사라진다. 시설의 인권은 이용자들 스스로가 자기 권리를 지켜가는 자구적 노력에 의해 그 의미가 충실해질 수 있다. 이미 정부에서 몇 차례 시행하면서 거의 대부분의 시설은 행정, 서비스, 생활 등 모든 게 정비된 상태

이고 실제 시설 방문시 행정서류들은 거의 완벽하게 구비해 두고 있는 실정이다. 조사시 이용자들 면접만 보는 경우가 허다하다.

그래서 시설입소자들의 인권과 침해예방을 위한 [입소자 자치기구]를 제안한다. 지적 장애든 자폐든 발달장애인과 중증장애인들의 시설자치 기구는 인권실태조사의 최대방점을 찍을 수 있다. 이런 기구에 어떻게 참여하고 자치기구의 운영상은 어떻게 형성해 갈 것인가?(진행형), 어떻게 만드는 것이 좋은가? 기획과정에서 종사자와 운영진 그리고 당사자들이 동등한 자격을 갖고 준비한다면 시설실태조사의 실효성과 완성도는 상당히 높아질 것이다.



지난 2월 2일 정부서울청사 앞에서 인천 해바라기 장애인거주시설 이용인 의문사 진상규명 대책위가 기자회견을 열었다.<sup>1)</sup>

### 시설 이용자의 장애 다양성에 기반한 평등한 기회 제공도 장애인 인권의 중요한 출발점이다.

시설마다 다양한 장애유형의 이용자들이 거주하게 되는데 어떤 시설은 발달장애인들의 프로그램

1) 사진출처: 온라인판 NP뉴스포스트, <http://www.newspost.kr/news/articleView.html?idxno=34376>

램으로만 5년째 유지하는 경우도 있다. 다양한 장애유형에 대한 개별맞춤 프로그램을 소화하지 못하는 시설 내 인적 자원과 역량, 인프라에 문제가 있음을 의미한다. 실태조사에서 시설의 프로그램에 만족합니까? 라고 질문하면 [대부분 98%는 만족한다고 한다. 짧게는 2년 길게는 15년 시설에서 생활하는 장애인들은 자신의 장애에도 불구하고 시설밖의 비장애인과 동등한 기회가 제공되는지도 모르고 생활해 왔다. 가령 학습이나 외출시 자유로운 선택과 평등한 기회가 충분히 제공되었는지, 또 금전관리 및 목욕에서 인권이 보장되었는지 확인할 수 있는 기제가 전혀 없다. 오로지 시설의 숙식제공에 대한 [행복감]에 길들여져 있다. 그리고 인권실태조사지에 당연히 들어가야 할 항목은 특히나 생애주기별 실태조사 질문항들이다. 발달재활, 치료지원, 교육에서의 권리, 노동에서의 권리, 일상생활에서의 인권, 병원과 질병에 대한 의료선택, 가족지원, 사회생활체험 등 지역사회 주거시설 및 가정에서 발생하는 다양한 기회도 제공되었는지 정확하고 세밀한 질문들이 제시되어야 한다.

또 일부 시설들은 장애 정도가 중증이라는 이유만으로 이용자가 프로그램이나 생애주기별 교육, 재활 등등에서 배제되는 경우가 많았으며, 아예 중증이라는 이유로 프로그램실 보다는 숙소에서 오전 일과를 보내는 경우도 있었다. 그리고 시설 종사자가 부족하다는 이유로 동성이 아닌 여성이 중증장애인들의 목욕서비스를 맡는 경우가 많았으며, 정해진 시간에 목욕을 해야 하지만 이 또한 인력이 부족하다는 이유로 원하지 않는 시간에 불규칙적으로 목욕을 해야하는 불편한 일상을 얘기하는 이용자들도 있었다.

실태조사에서 이용자들의 금전관리는 원천적인 수습이 필요해 보였다. 금전관리 교육이 일정 정도 필요하고 자신의 금전이 어떻게 관리되는지 이용자가 알아야 함에도 불구하고, 이용자 중 상당수가 자신의 금전보유액을 모르는 경우도 확인되었다. 그렇다고 시설 내에서 금전관리교육이 이루어지는 것도 아니었으며, 시설의 행정실에서 일괄적으로 관리되고 있는 실정이었다. 당사자가 자신의 금전이 어떻게 관리되고 얼마나 적립이 되어 있는지 본인과 가족은 알아야 한다. 장애로 인해 금전에 대한 인식이 불가능하더라도 대체관리자(시설측이 아닌)가 분명히 명시되어야 하고 조사시 제시되어야 한다.

### 시설 내 입소자들에게 정보제공이나 가족들의 관계유지활동 부족의 문제는 어떻게 풀까?

장기간 입소로 인해 가족과의 관계가 단절되어 가족이 연간 1회 정도 면회가 되었다는 통계도

있었으며 시설관리자도 그 이유를 모르고 있었으며 왜 자주 못 오는지에 대한 시설의 정보 기록이 부실하기도 하다.

정작 본인은 외출을 하고 싶지만 시설에서의 외출신청과 동행인력 준비, 가족과의 연락부재로 인한 일정 조정 곤란 등으로 외출은 시설에서도 어려움을 겪는 문제였다. 시설은 외부 사회정보 제공과 소통 그리고 고지에 충실해야 한다. 장애에 대한 활동보조와 일상생활 수행에만 치우치다 보면 한 인간을 영원히 시설에 방치하며 비유컨대 또 다른 감옥을 양산하는 공장이 될 것이다. 시설 내 실태조사도 거주시설들 내 삶의 질과 당사자의 권리가 지켜지는 척도를 생산하는데 좀더 관심을 두어야 할 것이다.

[거주시설 장애인의 권리가 보장되어야 한다는 요구를 장애인을 배려하고 보호하는 사회를 만들자]로 이해하는 사람들이 있다. 시설에서 생활하는 장애인을 보호의 대상으로만 묶어두고 보호자의 시선으로만 의사를 결정할 때 현재의 거주시설들은 인권침해의 현장으로 잔존하게 될 것이다. 인간은 어느 곳에서 생활하든지 필요하고 적절한 보호가 필요하지만, 그것이 장애인 개인에 대해 필요한 접근인지, 적합한 방법인지 면밀하게 따져봐야 한다. 보호라는 명목 아래 전국 약 500개의 시설 내 장애인들의 삶이 서서히 비인권적 삶으로 길들여져서는 안 되기 때문이다.

## 서울시 활동보조 24시간 시범서비스 사업구축을 바라보며

“활동보조서비스는 사람이 만들고 사람이 활용한다”

글 황백남 서울시장애인자립생활센터총연합회 회장

“모든 인간은 법 앞에 평등하고 인간다운 삶을 보장 받는다” 우리가 익히 알고 있는 문구이기도 하나 그 근거를 찾는 데 세심한 관심을 갖지 않는 것이 일반적인 것 같다. 그럼에도 불구하고 복지 필요성을 강조하는 것은 최근 보편적 복지를 거론하는 자리에서 끊임없이 제기되고 있으며 그 내용 또한 분분하다.

실례로 정치적 논쟁이 반복되고 사회계층별 갈등은 심화되고 있으나 전 국민을 대상으로 한 무상급식, 무상교육, 무상의료 논쟁은 지속되고 있다. 나아가 공공산후조리지원 등 파격적인 복지 지원책은 지원대상을 놓고 볼 때 긴급 또는 위기대상을 최우선으로 하는 정책의 확대를 제안하는 것이다. 힘없고 배고픈 자들을 단순히 달래주는 식이 아닌, 요컨대 시혜와 동정 차원의 베푸는 사회복지가 아니라, 최소한의 생존과 인권을 보장하고 나아가 보다 나은 삶을 추구할 수 있도록 기본적 권리를 인정하는 점진적 확대일로로 가고자하는 것이다.

이는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다(헌법 제10조)에 부합하며 “①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.”(동법 제34조)를 근거로 한 부정할 수 없는 흐름

이다. 소수자인 장애인도 법 앞에 평등을 위해 2000년 들어와 거주시설 입소자의 탈시설과 중증 장애인의 지역사회거주라는 자립생활패러다임을 도입했다. 2007년에는 장애인복지법 개정, 활동보조서비스 제도화를 통해 법적지원 기반을 조성하고 그에 따른 자립생활정책개발과 지원을 이끌어 내고 있다. 그러나 아쉽게도 매년 정책개발과정에 장애인당사자의 의무참여, 예산배정 우선순위 요청은 배제되어 왔다. 또한 경제성장 저하 등을 이유로 점진적 정책 확대는 미진한 상태다.

인간의 권리를 최우선으로 하는 정책이 보편적인 복지패러다임 안에 포함되는 것이 타당하다면, 장애인 자립생활지원은 장애인의 인간다운 삶을 보장하는 최소한의 권리를 마련하기 위한 조치사항이다. 이때 정책의 기초는 장애를 극복의 대상이 아닌, 그 자체로 인정하고 함께 가야 할 존재임을 인지하는 것이다. 이를 위해 장애인을 서비스 대상이 아닌 서비스의 주체로 설정해야 한다. 가령 활동보조서비스도 장애인이 서비스 기획자, 공급자, 관리자의 위치에 바로 설 수 있도록 개별적 선택권과 결정권을 보장해야 한다. 덧붙여 우리가 살고 있는 지역의 환경과 특성에 부합하도록 사업 조성해야 한다.

2011년 10월 제정 된 장애인활동지원법의 목적은 신체적·정신적 장애 등의 사유로 혼자서 일상생활과 사회생활이 어려운 장애인에게 활동지원급여를 제공함으로써 자립생활과 사회참여를 지원하고, 그 가족의 부담을 줄임으로써 장애인의 삶의 질을 높이는 것과 함께 장애인의 자립생활을 지원하고 자립적인 삶의 기회를 제공하기 위한 것이다. 활동지원서비스는 장애인들이 가지는 정신적·신체적 장애로 인한 개인의 문제와 가족의 부담과 고통을 해소하고자 하는 것을 넘어선 제도여야 한다. 즉 지역사회 환경에 의해 발생하는 제약과 법·정책·제도에서 비롯되는 차별로 장애인은 자립생활이 어려운 상황인데, 활동보조인이라는 인적자원(유료급여)을 통해 장애인에게 비장애인과의 동일한 자립의 기회를 제공하는 제도다.

그러나 2007년부터 3년의 시범사업 도입과 2011년 활동지원에 관한 법 제정 이래 시행되어 온 활동지원서비스는 몇 가지 구조적인 문제가 있다. 그간 서비스 대상자를 8년 동안 장애 1~2급으로 제한해 오다 2015년 들어 3급까지 확대한 점, 이용자의 생활과 사회활동현실에 비해 부족한 활동지원급여량, 이용자의 장애유형에 따른 판정 및 급여의 불균등, 경제소득이 없는 서비스 이용자의 과도한 본인부담금, 활동보조인의 열악한 근무환경 및 교육의 실효성 부족, 활동보조인의 남녀성비 불균형, 활동지원기관의 과중한 업무, 지자체의 미지원 등 많은 문제들이 이용자의 수요와 욕구를 해결하지 못하고 있다. 특히 활동보조인의 급여가 상대적으로 낮은 편이라 인력수급이 원활치 않고 남녀성비 불균형이 지속되고 있다(여성이 절대 다수). 나열하면 나열할수록

수많은 문제들이 현 제도가 안정기로 접어드는 데 걸림돌이 되고 있다. 결과적으로 활동보조서비스라는 본질적인 취지가 훼손되어 그 피해를 고스란히 떠 안고 있는 장애인에게 생존과 직결되는 사회적 문제가 되었다.

예컨대 이를 개선하기 위한 장애인들의 부단한 노력에도 불구하고 2014년 시설에서 퇴소하여 자립생활을 소망하던 중증장애인이 화재로 사망하고, 고령의 노부모와 함께 살던 호흡기 장애인이 활동보조시간이 적어 활동보조인이 없는 사이 호흡기가 빠져 사망한 안타까운 사건들이 반복되고 있다. 장애인에게 활동보조서비스를 활용한 안정된 생활과 사회활동은 인간다운 삶을 추구하는 아주 기본적인 것이요, 생존을 보장받기 위한 최소한의 권리이다. 그렇기 때문에 더욱 개별적 장애특성과 생활환경·사회활동에 걸맞은 활동지원급여량 현실화와 하루 24시간 지원이 절실하다.

최근 보건복지부는 2월부터 '장애인활동지원 급여비용 등에 관한 고시'에서 1등급 104만원 인상으로 독거 또는 최종중장애인의 경우 월 약 392시간을 받을 수 있다고 발표하며 하루 약 13시간 정도 서비스를 이용할 수 있다고 하였다. 또한 활동보조 제공인력 급여수가는 3% 오른 8,810원으로 인상하고 22시 이후부터 다음날 오전 6시 이전까지, 심야와 공휴일에 제공하는 경우 각각 1만 2830원에서 1만 3210원으로 올린 것과 더불어 수가 인상에 따라 수급자 기본급여 및 추가급여도 함께 인상했다. 그의 수급자 또는 수급자의 배우자가 출산할 경우 70만5000원의 추가급여 제공, 생활시설 등에서 퇴소해 자립을 준비하는 경우 17만6000원, 학교에 다니는 경우 8만9000원, 직장에 다니는 경우 35만2000원이 주어진다고 발표하였다. 그러나 이런 변화과정이 과히 달갑지만은 않다, 그 이유는 주간시간에 필요한 신체보조, 가사보조, 이동보조 등에 국한된 급여량을 인상한 것 일 뿐 심야시간에 필요한 (수면시)체위변경, 신변처리, 석션 및 호흡기 관리에 따른 서비스 시간은 배제되었기 때문이다. 이것은 하루 24시간 지원은 하지 않겠다는 것이며, 오히려 부정수급에 따른 관리·감독만을 강화하겠다는 정책을 일관적으로 제시하고 것이다. 결과적으로 정부가 법률에 의한 활동보조서비스의 목적성을 위배하고 책임져야 할 몫을 지방정부로 전가시키고 있기에, 지방정부는 불균등한 활동보조서비스 추가지원을 울며 겨자먹기식으로 추진할 수밖에 없는 상황이다.

그러나 불안정한 국가정책과정과 달리 전국 광역시정책에서 위안을 찾을 수도 있지 않을까. 예컨대 최초로 자립생활정책과 활동보조서비스 추가지원을 실시해 온 서울시의 일련의 사례를 보면 결코 희망을 잃거나 대안이 없다고 낙심할 필요는 없을 것 같다. 더없이 기쁘고 환영해야 할 필요가 있으며, 서울시가 시범사업을 어떻게 추진해야 하는지 그 과정과 결과에서 희망을 찾아

볼 수도 있겠다.

서울시는 2011년부터 인정점수 400점 이상 월 180시간 이상을 추가 지원하여 실시해 온 것을 넘어 2015년부터 월 720시간 100명 지원을 시작으로 2017년까지 150명 지원을 목표로 점진적으로 확대 추진하겠다고 발표했다. 이에 따라 지난 1월 수급자격 심의위원회를 통해 독거 최종중장애인을 대상으로 호흡장치, 인공배뇨, 체위 변경, 학업, 사회활동 등을 고려한 24시간 활동지원 대상자를 선정하였다. 본 시범사업은 중증장애인에게 24시간 활동보조를 제공하면서, 그간 활동보조 사각지대에서 발생한 화재로 인한 사망사고와 응급 상황을 예방하고자 추진하고 있다.

### 〈서울시 추가급여 지원 현황(2015년 기준)〉

	기본급여(국고보조)		추가급여(국고보조)		서울시 추가급여		
	지원등급	월 급여액(시간)	지원분류	월 급여액(시간)	지원분류	월급여액(시간)	독거월급여액
성인 (만18세 이상)	1등급	1,040,000원 (약118시간)	인정점수가 400점 이상인 독거 및 취약가구	2,411,000원 (273시간)	인정점수가 400점 이상인 독거 및 취약가구	1,762,000원 (200시간)	1,321,500 (150시간)
			인정점수가 380~399점인 독거 및 취약가구	705,000원 (80시간)			
	인정점수가 3809점 미만인 독거 및 취약가구	176,000원 (20시간)					
	2등급	834,000원 (약94시간)	출산가구	705,000원 (80시간)	인정점수가 400점 이상인 가구	881,000원 (100시간)	
			자립준비	176,000원 (20시간)			
	3등급	628,000원 (약71시간)	학교생활	89,000원 (10시간)			
			직장생활	352,000원 (40시간)			
			보호자 일시부재	176,000원 (20시간)			
	4등급	422,000원 (약48시간)	최중증 수급자 가구 구성원의 학교·직장생활	176,000원 (20시간)			

그동안 장애계에서 보건복지부에 끊임없이 장애인의 일상생활과 사회활동지원, 탈 시설 및 장애인의 생존권을 요구하여 왔으나 복지부는 예산확보 어려움만을 토로하며 지원하지 않았다.

때문에 서울시의 이번 조치는 마땅히 지지받을 만하다. 그럼에도 불구하고 시범사업을 통해 이용대상, 지원기준, 서비스 제공, 만족도 및 서비스 개발에서의 적극적 조치는 미진한 편이다. 가령 24시간 활동보조서비스가 필요한 사각지대, 호흡기장애로 호흡장치 유지·인공배뇨, 체위변경, 학업·사회활동·가사보조가 필요한 긴급 또는 위기가정에는 지원이 미치지 못하는 문제점을 노정하고 있는 것이다. 향후 다음의 과제들이 모색되어야 할 것이다.

### 첫째, 예산을 이유로 한 이용자 발굴의지 부족과 협소한 대상자 선정

2014년 활동보조 사각지대에 있던 고 오지석군은 고령의 노부모와 함께 살며, 노모 홀로 가족소득활동과 활동보조를 전담함으로써 독거가정에 준한 서비스를 받지 못하여 사망한 경우다. 또 중증장애(뇌병변5급, 언어장



작년 7월 17일 고 오지석씨 49재를 맞아 활동보조 24시간 쟁취연대 투쟁단과 장애등급제무양의 무제폐지공동행동이 활동보조 24시간 쟁취 전국결의대회를 개최했다.<sup>1)</sup>

에3급)임에도 불구하고 서비스대상자 또는 재등급 심사 부적격자로 판정되어 화재로 사망한 고 송국현씨의 경우도 제도의 사각지대에 있었다. 이러한 비극적 사례로 활동보조 사각지대 해소를 위해 24시간 지원사업이 시행중이나, 시범사업이라는 이유로 예산집행을 고려해 그 대상자를 독거장애인으로 한정하여 시행하고 있는 형국이다. 이미 2014년부터 25개 자치구별 24시간 지원은 최소 2명에서 5명을 지원하고 있기에 서울시 사업만큼은 표본을 다양화할 필요가 있었다(장애인의 생명이 달린 일이다!).

예를 들면 독거장애인 40%, 장애인부부 및 노부모와 거주하는 장애인 30%, 희귀난치성 장애 30% 등 대상자를 유형별로 나누고, 원하는 서비스 욕구와 그 만족도를 고려하여 다양한 서비스 개발이 필요하다. 서울시가 자치구별 수요조사 선행을 통해 대상자를 모집·구분하여 의지를 가지고 추진한 사업인 만큼 화재사고 예방 및 응급지원을 위한 '찾아가는 서비스', 보다 적극적인 행정이 요구된다.

### 둘째, 정기모니터링과 서비스 개발

서울시는 이번 시범사업에서 활동지원서비스 대상자를 독거장애인으로 한정된 만큼 전체 대상자 250명 중 144명만이 신청하여 100명이 선정되었다. 탈락자 대부분은 독거장애인이 아니라는 이유로 제외된 것과 그렇기 때문에 심야시간 서비스 욕구가 상대적으로 낮을 거라는 이유로 배제된 중증장애인 부부, 고령의 부모와 살고 있는 중증장애인, 희귀난치성 장애인 등인데, 이들을 지원하기 위한 분기별 정기 모니터링이 필요하다. 즉 심야시간에 필요한 체위변경, 신변처리, 석션, 넬라톤 등 서비스 영역별 제공과정에서의 이용 만족도와 시범사업에 참여하지 못한 그룹의 서비스 내역과 그 만족도를 비교분석 할 필요가 있다.

대차비교를 통해 확인된 욕구와 서비스 우선순위는 대상자를 다양화하기 위한 기초자료가 된다. 기초자료(실태)에 근거하여 사각지대 해소와 응급 예방에 만전을 기하고, 24시간 지원의 명분과 당위성을 확보해야만 점진적인 정책 확대와 예산확보로 이행해갈 수 있기 때문이다. 더 나아가 현재 국·시·구비 추가지원 항목 가운데 신체보조, 가사보조, 이동보조, 체위변경, 신변처리, 석션, 넬라톤 등 그 외 긍정적인 반응을 보이고 있거나, 효과성과 실효성이 있는 우수한 서비스 항목을 선별 확대하고, 미흡한 부분을 정기적인 실태조사와 모니터링을 통해 대상자를 발굴, 장애인들에게 보다 현실적인 지원을 해야 한다.

### 셋째, 제반 환경 정비를 통한 확대

서울시는 2012년 4월 중장기 '장애인희망서울종합계획'<sup>2)</sup>을 수립하고 뒤이어 '중증장애인 자립생활지원조례'(2012) 및 '장애인 인권증진에 관한 조례'(2014)를 제정, 장애인정책 추진의 기조로 삼고 있다. 그러나 지금 시점에서 보면 탈시설 정책이 강화되어 체험홈 및 활동보조서비스 지원의 원칙적 필요성만이 공론화되는 분위기이다. 현시점에서는 광역수준의 서울시 정책과 더불어 지역사회를 중심으로 자립생활의 실질적 모델 수립이 필요하다. 즉 기초지자체별 재가 장애인 중심의 자립생활 지원정책이 모색되어야 한다는 것이다. 즉 지역사회 자립생활관점의 장애인정책을 강화하여 가족의 부담과 사회적 제한요소를 최소화하여 거주시설로의 유입을 막는 구

1) 사진출처: 에이블뉴스 '서울도심 울려 퍼진 '활동보조 24시간 보장'  
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CateGoryCode=0014&NewsCode=001420140717235358472711>  
 2) 사진출처 : 온라인판 아시아투데이 '장애인참여 장애인 희망서울 종합계획' 마련 추진키로  
<http://www.asiatoday.co.kr/print.php?key=627123>



서울시 장애인희망종합계획을 발표하고 있는 양원태 장애인 명예부시장(한국장애인인권포럼 대표, 좌측)과 박원순 시장(2012.04.18)

체적인 시행계획이 필요하다.

서울시가 월 720시간 시범사업을 시작했지만, 말그대로 시범사업이며, 임의사업이다. 시장이 누구냐에 따라 그리고 중앙정부가 지자체의 정책을 지를 쥐고 있는 사회보장기본법 제26조 2항 “중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달 체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다” 에 의해 여타 광역시·도처럼 언제든지 중단될 수 있다.

따라서 활동지원서비스와 관련한 법령의 제·개정을 반드시 선행되어야 한다. 구체적으로 대상자 선정·지원기준·예산확보 방안, 활동지원 제공기관에 대한 관리 및 지원의 내용들을 법령에 명시화하여 활동지원 정책이 장애인들에게 현실성 있는 제도로 자리매김해야 한다. 대상자 확대, 서비스 내용 및 만족도 정기 모니터링 결과를 통해 제도를 개선하여 우리가 살고 있는 지역의 환경과 특성에 부합하는 정책지원으로 전환되기 위한 각고의 노력을 다해야 할 것이다. 지역사회 거주 장애인의 사회참여와 자립생활지원 강화를 위해 이제부터는 월 720시간이 아닌 하루 24시간으로 나아갈 때다.

사람이 살아가기 위한 복지란 사람에 의해 만들어지고, 사람에 의해 활용되는 것이다. 장애인 또한 장애를 가진 사람일 뿐 그 이하도 그 이상도 아니다.

“활동보조서비스는 사람이 만들고 사람이 활용한다”

www.webwatch.or.kr



## 모두가 편리한 웹·모바일 세상을 꿈꾸는 IT 사회적기업 웹와치

웹와치(주)는 모두가 편리한 웹·모바일 세상을 꿈꾸는 IT분야 최초의 사회적기업으로서, 웹사이트의 장애인 접근성을 심사 평가하는 미래창조과학부 지정 웹 접근성 품질인증기관입니다.

웹와치(주)는 웹 접근성 진단 방법과 지표, 평가와 자동평가 보고서 등을 꾸준히 개발해왔으며, 웹 접근성 자동진단 도구인 Watch 1.0을 개발하여 프로그램 등록하고, 웹 접근성 상시 모니터링 서비스인 WMS를 특허등록 하였으며, 모바일 접근성 원격 진단 솔루션 MAARES를 개발하여 특허출원 하는 등 접근성 분야 기술선도기업으로 성장해 가고 있습니다.

### 웹와치 주요 사업

- 가장 신뢰할 수 있는 국가 공인 웹 접근성 품질인증기관
 



『국가정보화기본법』 제32조의2 및 동법 시행규칙 제3조의3에 의거 미래창조과학부가 지정한 웹 접근성 품질인증기관이 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 편의를 보장한 웹사이트에 대해 인증하고 마크를 부여하는 제도.
- MA진단·컨설팅 / 품질인증 Mobile App Accessibility



장애인, 고령자 등 정보취약계층의 모바일 애플리케이션 접근성 개선을 위한 진단·컨설팅과 품질인증

\* MA 품질인증 대상 : Google Android OS 기반 애플리케이션  
Apple IOS 기반 애플리케이션
- SA진단·컨설팅 / 품질인증 Software & Solution Accessibility



응용프로그램, 소프트웨어 솔루션의 장애인 접근성을 개선하기 위한 진단·컨설팅 및 품질인증

\* SA 품질인증 대상 : Microsoft Windows OS 기반 소프트웨어  
사용자 에이전트 소프트웨어 / 접근성 지원 소프트웨어  
웹 브라우저와 연동되는 RIA 소프트웨어 모듈 및 소프트웨어 솔루션






T. (02)2678-0078  
E-mail. webwatch@webwatch.or.kr

차이가 차별이  
되지않는 대한민국!

장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률



# make the right real

"장애인권, 이제 실천입니다"

## 지역모니터링센터

서울 (대표:이권희)	T.02.2252.9051	서울특별시 영등포구 신길3동 355-294 3층
부산 (대표:김호상)	T.051.582.7116	부산광역시 금정구 부곡2동 235-14 우신빌딩 2층
광주 (대표:김 량)	T.062.673.0420	광주광역시 남구 주월1동 1261-2 1층
대전 (대표:안승서)	T.042.286.0036	대전광역시 동구 판암동 339-4번지 동진프라자 332호
울산 (대표:성현정)	T.052.289.1254	울산광역시 북구 화봉동 449-7 새한빌딩 5층
경기 (대표:안미선)	T.031.906.3095	경기도 고양시 일산동구 정발산동 778-2 남정시티프라자 806호
충남 (대표:박광순)	T.041.579.2752	충남 천안시 두정동 1903 태산빌딩 202호
전북 (대표:김미아)	T.063.229.1989	전북 전주시 완산구 평화동1가 647-1
경남 (대표:문숙헌)	T.055.283.1313	경남 창원시 의창구 신월동 68-1번지 토월복합상가 3층 303호
제주 (대표:고현수)	T.064.751.8097	제주도 제주시 삼도2동 1112-22 1층