

장애인의 사회적 배제와 참여 - 장애인차별금지법 제정 과정을 중심으로 -*

유 동 철

(동의대학교)

[요약]

본 연구는 당사자에 의한 집단적 사회행동 전략이 장애인에 대한 사회적 배제를 극복하기 위한 유용한 수단임을 장애인차별금지법 제정 과정을 중심으로 분석했다. 이를 위해 먼저 사회적 배제와 차별의 개념적 관계를 고찰하였는데, 주류와 비주류집단의 관계적 속성이라는 면에서 공통점을 찾을 수 있었다. 관계적 속성이라는 면에 천착할 경우 이를 극복하기 위해서는 배제된 비주류집단의 참여를 강조하는 장애의 사회적 모델을 활용할 필요성을 제기하였으며, 이를 토대로 장애인차별금지법 제정과정을 분석하였다.

법제정과정분석에는 일반적으로 활용되는 정책형성 분석틀을 활용하였는데, 분석 결과 문제 형성, 아젠다 형성, 대안 형성, 정책 결정 등 법제정의 전 과정에서 장추련이라는 장애인 정치행동 집단이 주도적인 영향력을 행사했음을 확인할 수 있었다. 정부와 청와대, 국회와 재계 전반을 주도적으로 이끌면서 장애인에 의한 장애인의 법을 제정했음을 확인할 수 있었다.

주제어 : 사회적 배제, 장애인차별금지법, 장애의 사회적 모델

1. 들어가며

“우리가 가는 길이 역사다”라는 문구는 매우 도전적이면서도 자신감에 차 있다. 이 문구는 장애인 차별금지 및 권리구제등에 관한 법률(이하 장애인차별금지법이라 칭함)이 제정된 후 장애인차별금지

* 이 논문은 2007학년도 동의대학교 교내연구비에 의해 연구되었으며(과제번호 2007AA049), 2009년 한국사회복지학회 추계공동학술대회 발표문을 수정·보완한 논문임.

법제정추진연대(이하 장추련)의 기념식에서 사용된 문구이다. 장애인에 대한 일반적인 이미지를 떠올려본다면 이해하기 어려운 문구일 수도 있다.

일반적으로 장애인은 무능력하거나 무기력한 존재로 그려진다. 그도 그럴 것이 사회적 배제의 한복판에 서 있는 사람들이기 때문이다. 2008년 한국보건사회연구원의 장애인실태조사에 따르면 장애인 가구의 월평균 소득은 1,819천원으로 전국 월평균 가구소득(2008년 기준 3,370천원)의 54.0% 수준에 불과하다. 장애인 중 18.3%는 국민기초생활보장제도 중 일반수급가구이다. 전체의 5배가 넘는 수치이다.

이 뿐만이 아니다. 15세 이상 장애인의 경제활동참가율은 41.1%로 전국의 경제활동참가율 60.4%에 비해 19.3%포인트가 낮다. 장애인 실업률은 8.3%로 2008년 12월 통계청 기준 전체 실업률 3.3%에 비해 약 2.5배 정도 높은 수준이다. 실망실업자를 포함하면 그 격차는 더욱 커진다. 학력에 있어서도 마찬가지이다. 무학을 포함한 중학교 이하의 학력이 65.4%로 과반수 이상을 차지하고 있었다. 장애인들은 외출을 하기도 어려운데, 장애인의 집밖 활동시 불편한 이유를 알아보면, '장애인 관련 편의시설이 부족해서'가 47.5%로 가장 많고 이와 함께 '외출시 동반자가 없어서' 38.2%, '주위 사람들의 시선 때문에' 13.7%도 어려운 점으로 지적하고 있다. 장애인들이 교통수단 이용시 어려운 이유로는 '버스·택시가 불편해서'가 64.9%로 가장 많았고, 그 다음으로는 '지하철·엘리베이터 등 편의시설 부족'이 19.3%였다. 현재 문화 및 여가활동 방법에 대한 질문에는 'TV시청 및 비디오시청'(36.1%)으로 가장 높게 나타났으며 '휴식'(19.8%)이 다음 순으로 높게 나타났다. 반면 문화예술 관람은 0.7%, 스포츠활동은 3.6%, 취미활동은 2.2%, 자기계발은 0.3%에 불과했다. 현재 거주하고 있는 주택이 소음·진동·악취 및 대기오염 등으로 인하여 생활하기에 적절한가에 대해서는 전체 장애인의 14.2%만이 적절하다고 응답하였다. 우리나라에서 장애인에 대한 차별이 '많다'고 응답한 장애인은 79.7%에 이르렀으며, 장애인들의 주관적 소속계층에 대해서는 71.6%가 하층에 속한다고 응답하였다(한국보건사회연구원, 2009).

이와 같이 장애인은 사회적 배제 담론에서 언급되는 주요한 특성들을 골고루 경험하고 있다. 이에 대해 장애계는 사회적 배제라는 담론보다는 차별이라는 담론으로 풀어가고 있다. 사회적 배제라는 주제를 통한 장애 연구는 거의 찾아볼 수 없는 반면에, 장애차별에 관한 연구는 차별의 현실을 묘사하거나(김정열, 2005; 유동철, 2005b; 박중운, 2008; 이철호, 2008) 차별에 저항하는 장애운동을 포괄적으로 분석하는 연구(이인영, 2001; 김정열, 2005; 유동철, 2005a; 김도현, 2007), 차별에 관한 계량적 분석을 시도한 연구(유동철, 2000; 강동욱, 2004; 유동철, 2005c), 장애차별에 대한 정책적 대안에 관한 연구(유동철, 2005b), 장애인차별금지법의 제정 과정이나 쟁점에 관한 연구(김광이, 2005; 박옥순, 2006; 남찬섭, 2007; 이승기, 2007; 박중운, 2008; 이철호, 2008) 등 많이 발견된다. 사회적 배제의 관점에서 장애인의 문제에 접근한 연구는 배화옥·김유경(2009)의 연구가 유일하다. 이 연구에서는 여성장애인의 사회적 배제 지표와 빈곤간의 상호관계성을 실증적으로 규명했다. 이와 같이 장애와 관련된 연구들 중 사회적 배제의 관점에서 장애를 연구한 결과는 매우 드문 상황이다. 또한 장애인차별금지법 제정과정에 대한 남찬섭(2007)의 연구는 '장애인차별금지법 민관공동기획단'에서 제기된 쟁점 중심으로 설명하고 있어 장애인차별금지법에서 장애계가 주도한 사회적 행동에 의해 장차법이 제정되는 과정을 충분히 설명하고 있지 못하며, 이승기(2007)의 연구는 전반적인 과정들을 살펴보면 장애

운동의 영향을 인정하고 있지만, 사회적 배제라는 새로운 현상을 설명하고 있지 못하며, 장애인차별금지법 제정 과정에서 장애의 사회적 모델의 유효성을 설명하고 있지는 않는다. 또한 장애계의 노력이 가장 중요한 입법 변수였음에도 불구하고 이를 중심으로 설명하지 못함으로써 사회적 모델을 부각시키는 데는 일정정도 한계가 있다.

따라서 본 연구는 장애계에서는 아직 낮은 개념인 사회적 배제와 친숙한 개념인 차별의 개념적 관계를 살펴보고 사회적 배제를 극복하기 위해서는 배제의 희생자들의 주체적이고 적극적인 운동이 필요함을 장애인차별금지법 제정 과정을 통해 밝혀보고자 한다.

2. 사회적 배제와 차별의 관계

1) 사회적 배제의 개념

사회적 배제는 시기와 국가에 따라, 그리고 학문적 성향에 따라 다르게 정의하고 있음으로 한마디로 명확한 개념정의를 하는 것은 어렵다. 기든스(Giddens, 1998: 164)는 배제의 개념에 대해 집단들을 사회의 주류로부터 격리시키는 일종의 메커니즘으로써, 배제의 극복이란 빈곤계층에 초점을 맞춘 구호 프로그램이 공동체를 중심으로 이들의 민주적 참여를 중시하는 방향으로 재조정될 때 가능하다고 보았다. 한편, EU는 사회적 배제의 근본적 책임이 개인에게 있지 않으며 주거와 취업, 건강 그리고 적절한 생활조건 등과 같은 기회와 주요결정과정으로부터 개인과 집단이 차단되는 다차원적인 불이익의 형태로 설명될 수 있다고 하였다(European Foundation, 1995: 4). 또한 사회적 배제의 개념 논의에 있어서 탁월한 권위를 가진 Silver는 사회적 배제를 설명하기 위해 사회적 배제의 개념을 언급한다. 개인들은 시민으로서 사회적 권리를 소유한 것으로 간주되며, 이러한 권리는 사회 제도 및 직장에 참여하고 삶의 기본적인 수준을 보장받는 권리를 포함한다. 사회적 배제란 이러한 사회적 권리의 부정(denial)이나 비실현(non-realisation)을 말하며, 혹은 개인이 '정치적, 도덕적 구성원으로서의 사회와 묶여있는 정도'가 매우 미약한 상태를 일컫는다(Room, 1995). Room의 이러한 관점은 '관계적' 이슈와 관련되어 있다. 관계적 이슈란 '부적합한 사회 참여(social participation), 사회 통합(social integration)의 부족, 권력(power)의 부족'을 말하는 것이다. 그리고 이것은 단순한 분배적 이슈와 관련이 있는 빈곤과 대조되는 면이다(Room, 1995; Simon, 2000). 한편, 문진영(2004: 19)은 사회적 배제를 '경제적, 문화적, 그리고 정서적 차원에서 사회의 주류질서로부터 유리되는 역동적 과정'이라고 보고 있으며, 이와 유사하게 심창학(2004: 19)은 사회적 배제를 '구성원이 사회에서 정상적인 삶을 영위하는 데 필요한 제반 권리(정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리 등)가 박탈당하면서 사회의 주류(mainstream) 질서로부터 유리되는 역동적 과정으로 정의하고 있다.

이상을 종합하면, 사회적 배제는 물질적, 경제적 부족 뿐 아니라 열악한 건강, 주거, 교육 조건, 정치적 참여의 제한, 권력의 부족, 노동의 기회 차단, 사회적 관계망 단절 등 여러 가지 요소들이 결합되

어 사회 주류로부터의 격리되는 역동적 현상이라고 정의할 수 있으며, 특히 시민권, 권력, 참여, 통합 등의 관계적 이슈들의 부족 현상에 주의를 기울인 것이라고 할 수 있겠다.

2) 차별의 개념

단순하게 차별을 정의해 보면 차별이란 '합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것'이라고 할 수 있다. 사전적 의미에서 차별은 '기본적으로 평등한 지위의 집단을 자의적(恣意的)인 기준에 의해 불평등하게 대우함으로써, 특정집단을 사회적으로 격리시키는 통제 형태'라고 정의된다(유동철, 2003: 143). '특정집단을 사회적으로 격리시키는 행위'는 크게 두 가지 양상으로 나타난다. 하나는 직접적으로 배제시키는 행위이며, 또 다른 하나는 명시적으로 배제시키지는 않지만 결과적으로 배제되는 효과를 가져오는 행위를 말한다. 전자의 경우 직접적 차별이라고 일컬어지며, 후자의 경우 간접적 차별이라고 말한다. 따라서 직접적 차별은 차별의 의도를 가지고 동일한 위치에 있는 특성의 사람들에게 불리한 대우를 하는 것을 말하는 것이며, 간접적 차별은 동일한 기준을 모든 사람에게 적용하였음에도 불구하고 보호받아야 할 집단이 다른 집단에 비해 상당히 많은 비율로 해당 기준을 충족시키지 못함으로 인해 손해를 입게 되는 행위를 말하는 것이다(Doyle, 1995: 147). 이렇게 보았을 때 차별은 '특정한 집단을 배제시키는 불합리한 기준이나 행위'에 관한 것임을 알 수 있다.

3) 사회적 배제와 차별의 개념적 관계

이와 같이 사회적 배제는 차별과 매우 유사함을 알 수 있다. 그러나 차이가 없는 것은 아니다.

첫째, 사회적 배제가 주로 빈곤 현상을 총체적이고 역동적으로 그려내기 위해 고안된 개념이라면 차별은 일상생활 속에서 경험하는 관계의 단절을 주로 묘사한다는 것이다. 이 때문에 차별이라는 단어로 빈곤 현상을 직접적으로 묘사하기는 매우 어렵지만 빈곤을 사회적 배제의 현상으로 묘사하는 것은 너무나 당연한 것이다.

둘째, 사회적 배제는 분화된 사회의 과정과 결과를 구조적으로 설명하고 있다면, 차별은 '구체적인 기준과 행위를 설명한다는 것이다. 그래서 실버(Silver)는 차별에 관한 것을 사회적 배제의 세 가지 유형¹⁾ 중 분화 패러다임에 해당되는 것이라고 지적한 것으로 보인다.

1) 먼저 Silver는 배제에 대한 기준의 담론을 사회연대 패러다임, 분화 패러다임, 독점 패러다임으로 나눈다. 먼저, 사회연대 패러다임 (solidarity paradigm)은 프랑스 공화주의에 사상적 기초를 두었으며 여기서 배제는 개인과 사회간의 사회적 유대가 붕괴되었을 때 발생한다고 보며 극복을 위해 도덕적 통합을 회복해야 한다고 말한다. 다음으로 독점 패러다임(monopoly paradigm)은 사회민주주의를 사상적 기초로 삼으며, 계급, 지위, 정치적 권력의 소유로 내/외 집단이 분리되고 노동시장이 이분화되는 과정에서 내부자가 희소자원을 독점하며 불평등을 영구화하려 할 때 배제가 발생한다고 보며 배제 극복 방법으로 시민권의 확장을 지적한다. 마지막으로 분화 패러다임(specialization paradigm)은 자유주의적 사상을 기초로 하고 있는데, 전문화되고 경쟁적인 여러 하위 영역들로 구성된 사회에서, 개인이 경쟁을 통해 자유롭게 진입, 이탈 할 수 없는 집단이 생겨난다면 배제가 발생한다고 보며 차별 금지를 배제의 극복 방안으로 본다.

그러나 실제 두 개념을 명확히 구분하는 것은 어려운 일이다. 르 그랑(Le Grand)은 첫째, 지리적으로 특정 사회 내에 거주하고, 둘째, 자신이 통제할 수 없어서 그 사회 내에서 정상적인 사회활동에 참여할 수가 없으며, 셋째, 참여하기를 희망한다는 세 가지 조건을 충족했을 때 비로소 사회적 배제가 성립한다고 말한 바 있다(문진영, 2004). 이는 차별을 설명하는 개념과 매우 유사하다. 오브라이언과 페마(O'Brian and Pemma, 2008: 85)도 사회적 배제는 적절한 사회적 참여, 사회적 통합의 결여, 권한의 결핍과 같은 관계적 문제에 주안점을 둔다고 설명하고 있다. 이와 관련하여 김태수(2009: 113)는 '사회적 배제를 주류집단에 의한 비주류집단의 체계적 차별로 정의한다면, 그 대상은 소외계층이라고 할 수 있다'고 언급하고 있다. 사회적 배제를 차별과 동의어로 사용하고 있는 것이다. 한편 박병현·최선미(2001: 188)는 사회적 배제를 '집단과 집단, 개인과 개인을 분화시키면서 특정 개인이나 집단이 사회의 구조적 특성으로 인해 경제적·심리적·문화적인 다양한 차원에서 주류화되어 있는 영역에 대해 참여의 기회가 차단되어 그 권리가 침해되고 있는 상태'로 정의하고 있다. 이렇게 보았을 때 사회적 배제나 차별의 유사성은 두 개념 모두 주류집단과 비주류집단간의 관계적 속성을 강조한다는 면에서 찾아질 수 있다.

3. 사회적 배제 극복을 위한 장애의 사회적 모델

그렇다면 어떻게 격리되고 차단된 관계를 복원할 수 있을 것인가? 기존의 연구들은 주로 정책적 대안을 사회적 배제 극복의 주요한 수단으로 제안한다. 리스링과 라이프프리드(Leisering and Leibfried, 1999: 257-278)는 네 가지 새로운 정책적 지향을 추천하고 있는데, 첫째, 생애주기정책(lifecourse policy)으로의 반빈곤 정책의 재개념화, 둘째, 빈자의 행위 잠재력에 초점을 맞추는 능력개발적 접근(enabling approach), 셋째, 패자를 위한 정책과 승자를 위한 정책간의 통합적 사회정책(integrated social policy), 넷째, 복지정책 자체의 효과를 평가하는 성찰적 사회정책(reflexive social policy) 등이 그것이다. 이와 유사하게 기든스와 다이아몬드(Giddens and Diamond, 2005: 113-118)는 경력의 발전과 안정적 일자리, 평생 훈련과 교육, 새로운 공동주택단지, 빈곤 예방 프로그램, 공공서비스에 대한 지원 확대, 노동시장 개선, 질병수당의 개혁, 불로소득의 봉쇄 등을 제안하고 있다.

이상과 같은 정책들이 사회적 배제를 극복시켜 줄 수 있다는 사실은 분명해 보인다. 그러나 사회적 배제가 주류집단과 비주류집단의 관계적 속성을 강조한다는 면에 천착한다면 관계적 속성을 변화시킬 수 있는 정책형성과정이 중요하다. 제도를 기획하고 제도를 실행하는 과정에서 배제된 집단의 주체적인 참여가 없다면 배제된 집단은 정책의 주체가 아닌 정책대상으로 존재하게 될 것이며 배제된 집단의 경험들이 정책에 충분히 반영되지 않을 가능성이 크기 때문이다.

이러한 맥락에서 사회적 배제를 극복하기 위한 주체적 전략을 강조한다면 그 해법은 아마도 장애의 사회적 모델에서 찾을 수 있지 않을까 싶다. 먼저, 사회적 모델의 이해를 돕기 위해 전통적인 접근법이라고 할 수 있는 개별적 모델을 함께 비교 설명해 보도록 하자(유동철, 2002: 191-192). 장애에 대한 개별적 모델은 장애인을 '일반인들이 충분히 행하는 일상생활을 수행할 수 없게 만드는 신체

적·정신적 손상을 가진 사람'이라고 바라본다. 따라서 장애인은 일반인과 차이가 있는 다른 그룹으로 취급되고 장애인에게는 일반인과 다른 처우가 행해진다. 사회의 제도와 시설은 '일상생활에 제약이 없는' 다수의 일반인들을 중심으로 계획되고 설계되며, 장애인에게는 별도의 보호조치가 행해진다. 이와 같은 시각으로 인해 장애인은 외딴 시설에서 '보호'받게 되고, 분리된 작업장에서 '보호'받게 되거나 취약한 장애인에 대한 사회적 양심을 발현시키기 위한 의무고용제라는 '보호'조치를 받게 된다.

보호를 확실히 하기 위해 개별적 모델에서는 '진짜 장애인(truly disabled)'을 구별해내고 이들에게 복지조치를 행한다. 따라서 개별적 모델에서는 노동능력이 없고 거동이 불편한 중증장애인을 중심으로 수당이나 급여가 제공된다. 개별적 모델에서 장애인은 항상 객체이다. 서비스의 종류, 양과 기간은 대부분 전문가들에 의해 결정된다. 왜냐하면 장애인은 '보호'받아야 할 취약한 사람들이기 때문이다. 따라서 장애인이 적절한 보호를 받지 못하는 상황이 발생하면 정부가 일일이 해결의 주체로 나선다. 법에서 정한 편의시설이 잘 설치되어 있는지 정부가 감독하고 시정명령을 내리고 벌금을 부과한다. 취업을 위해 국가기구가 사업주를 만나 설득하고 고용을 부탁하거나 벌금을 부과한다. 즉, 국가에서 행정규제를 통해 장애인을 보호하는 것이다.

반면 사회적 모델은 장애인을 '장애로 인해 사회적 배제(social exclusion) 기제에 의해 불이익을 당하는 사람'이라고 바라본다. 따라서 문제는 의식적이든 무의식적이든 장애인을 기피하려는 차별적 사회 기제이다. 따라서 차별적 사회 기제를 없애는 것이 중요한 이슈가 된다. 장애인에 대한 차별여부는 해당 시책이나 시설이 '시민권'을 보장해 주고 있거나 보장해 줄 수 있는 배려가 되어 있느냐는 것으로 판가름된다. 즉, '적절한 배려(reasonable accommodation)'를 통해 '출발선의 평등(equal footing)'을 보장하고 있느냐는 것이다.

사회적 모델에서는 권리가 중요해지며 침해된 권리의 회복은 집합적 정체성을 공유하고 있는 당사자들의 사회행동에 의해서 가능하다고 본다. 이상에서 언급한 개별적 모델과 사회적 모델을 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 개별적 모델과 사회적 모델 비교

구 분	개별적 모델	사회적 모델
문제의 소재	개인적 문제(손상)	사회적 문제(차별)
해결책	개별적 치료	사회적 행동
기본적 시각	분리·보호	통합·권리
해결 방안	개별적인 적용	사회변화
서비스 주체	전문적 권위자	집합적 사회
장애인의 역할	통제 대상	선택 주체

자료: Oliver(1996: 34)에서 재구성

4. 연구방법 및 분석틀

1) 연구방법

본 연구는 문헌고찰, 언론 기사 분석, 보도자료, 성명서, 회의록 등 내부문서 분석을 중심으로 진행되었으며, 필요한 경우 인터뷰도 진행되었다. 인터뷰는 사실 관계를 확인하기 위한 것이었다. 인터뷰는 장애인차별금지법제정추진연대의 상임공동대표 및 사무국장을 중심으로 이루어졌다.

한편 일부분에 대해서는 연구자의 참여경험에 의해 이루어졌다. 연구자는 장애인차별금지법 제정의 전 과정에 참여했던 내부자²⁾이기 때문에 가능했다. 이 과정에서 야기될 수 있는 연구자의 주관성을 극복하기 위해서 가급적이면 발간된 자료를 중심으로 분석했고, 주요참여자들 대상으로 인터뷰를 진행하였으며, 이 과정에서 확인되지 않는 내용들은 주처리하거나 내용을 삭제하였다.

2) 정책형성과정의 분석틀

정책형성과정은 크게 네 단계로 구분할 수 있다(김태성·송근원, 1995). 첫 번째 단계는 문제 형성 단계이다. 문제 형성 단계는 잠재되어 있는 문제가 대중적 이슈로 전환되는 단계이다. 문제 형성은 이 단계에서는 위기나 특별한 사건(crisis or special event) 그리고 농성(protest activity) 등의 방법이 개입된다(Anderson, 1984; 이승기, 2007에서 재인용). 여기서 중요한 것은 누가 문제 형성의 주체가 되느냐에 관한 것이다. 당사자집단일 수도 있으며, 전문가일 수도 있고, 언론이 주체가 되거나 정부와 정치집단이 주체가 될 수도 있다.

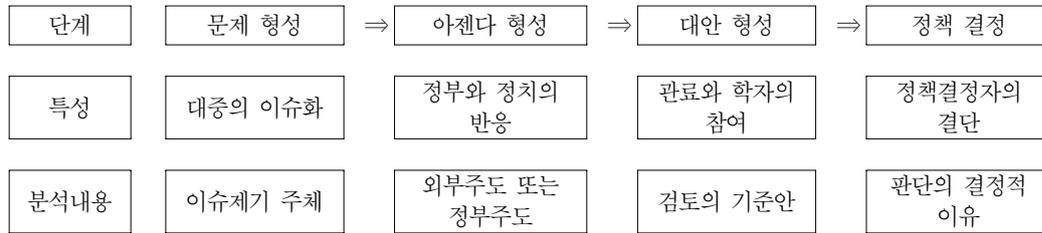
다음 단계는 아젠다³⁾가 형성되는 단계이다. 이슈로 제기된 것을 정책 관련자들이 아젠다에 등록하여 논의하는 과정이다. 이 단계는 정부 밖의 주체들에 의해 주도되는 외부주도모형과 정부가 주체가 되어 이끌어가는 동원모형으로 나눌 수 있다.

대안 형성 단계는 여러 대안을 만들어 놓고 가장 바람직한 대안을 찾기 위해 비교 분석하고 논의가 이루어지는 과정이다. 행정부, 의회, 관료, 연구자, 자문단, 이익단체 등에 의해 정책 제안 등이 이루어진다. 이 단계에서는 일반적으로 관료나 학자들의 견해가 주요한 고려 요소가 된다. 각 주체들은 대안을 형성하기 위해서 과거의 정책이나 외국의 사례, 사회과학적 지식이나 이론 또는 직관적 방법을 활용한다. 이 때 중요한 것은 검토의 기준이 되는 대안이 무엇이나에 관한 것이다. 정부의 대안 또는 정치인들의 대안인지, 아니면 이슈제기자들의 대안인지가 중요하다.

2) 열린네트워크 운영위원, 대통령직인수위원회 자문위원, 장애인차별금지법제정추진연대 법제위원, 장애인차별금지법 민관공동기획단 위원 등으로 장애인차별금지법의 이슈화 단계부터 제정단계까지 7여년에 걸쳐 지속적으로 관여하였다.

3) 정치가나 행정가들의 논의가 이루어지는 문제나 요구를 의제라 하고 의제들의 모음을 아젠다라 함.

정책 결정 단계는 정책대안들에 대해 권한이 있는 사람이나 기구(some official person or body)가 승인(approve), 수정(modify) 또는 거부(reject)하는 단계이다(Anderson, 1984; 이승기, 2007에서 재인용). 정책결정을 할 때는 정치적 판단과 공익적 판단이 함께 작동한다. 여기서는 왜 정책결정자가 그러한 선택을 내렸는지가 중요하다. 판단의 주된 근거가 무엇이었느냐에 관한 것이다.



〈그림 1〉 정책형성과정의 분석 틀

5. 장애인차별금지법 제정 과정 분석

1) 문제 형성 단계

장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 장애인차별금지법) 제정운동이 부산에 활동기반을 둔 열린네트워크라는 단체로부터 시작되었다는 사실은 이 운동을 알고 있는 모든 사람들이 인정하는 것이다. 열린네트워크는 2000년 9월 장애인법연구회를 만들고 2001년 2월 장차법에 대한 기본 골격을 마련했다. 이후 장애인차별금지법 제정의 필요성을 이슈화시키기 위해 국토순례라는 이벤트를 진행하였다. '제1회 장애인차별금지법 제정을 위한 국토순례'는 2001년 7월 21일부터 8월 21일까지 23일에 걸쳐 부산에서 서울까지 장애인과 비장애인이 함께 진행하였다. 열린네트워크는 이뿐만 아니라 같은 해 봄과 여름 두 차례에 걸쳐 부산과 서울에서 장차법 제정 필요성을 알리는 '장애인차별금지법 강연회'를 개최하고 가을에는 부산, 대구, 대전 등에서 장애인차별금지법 제정을 위한 서명운동을 전개했다. 2002년에도 열린네트워크는 7~8월 서울에서 부산까지 '제2회 장애인차별금지법 제정을 위한 국토순례'를 단행했고, 국토순례 마지막 날 그동안 받은 서명과 함께 '장애인차별금지법 제정을 위한 2002 선언'을 발표했다. 그리고 같은 해 12월 장차법안 설명회를 개최하면서 마침내 열린네트워크의 완결된 법안을 내놓았다.

열린네트워크를 이끌었던 2명의 대표는 여성지체장애인과 뇌성마비장애인이었으며, 당시 사무국장은 외상성뇌손상을 입은 뇌병변장애인이었다. 후원을 담당했던 사람은 한의원을 운영하고 있는 지체장애인이었으며, 그 외의 운영위원들은 교수, 변호사들로 구성되었다. 열린네트워크를 장애인당사자단체라고 규정하기는 어려우나 대표가 모두 장애인이고 역점사업이 장애인 인권을 지키는 사업으로 규정되어 있어 장애인단체로 규정해도 무방할 것으로 보인다.

이와 함께 장애우권익문제연구소는 2001년 10월 이희원씨의 제천시 보건소장 탈락 사건⁴⁾을 계기로 장애인차별금지법 제정의 방향을 굳히고 2002년 4월 19일 국회에 장애인차별금지법을 만들어달라고 요구하는 '장애인차별금지법 입법청원'을 했다. 이와 별도로 장애우권익문제연구소는 장애인차별금지법안을 마련하여 같은 해 10월 '장애인차별금지법 제정을 위한 공청회'를 개최했다(장애인차별금지실천연대, 2007).

장애인차별금지법 제정운동을 시작했던 두 단체는 2002년 11월 부산에서 만나 두 단체의 법안을 조건없이 장애계에 내놓은 데 합의하고 전장애영역의 의견을 수렴해 장애인들에 의한 제3의 법안을 만들자는 데 합의했다. 합의에 성공한 열린네트워크와 장애우권익문제연구소는 곧바로 전장애계에 연대를 제안했고, 이 연대 제의를 가장 먼저 수락한 것은 한국장애인단체총연맹(이하 장총)이었다. 장총은 발빠르게 전장애계와 시민단체에 연대제의를 하고 장애인차별금지법추진협의회를 결성했다. 초기 협의회 모임에 빠져있던 한국장애인단체총연합회(이하 장총련)과 한국DPI는 마찬가지로 열린네트워크의 초청으로 부산을 방문해 장애계의 힘의 균형을 열린네트워크가 맞춰주기로 약속하면서 두 단체의 연대 약속을 받았다. 그 결과 2003년 4월 15일 58개 단체로 구성된 장애인차별금지법제정추진연대(이하 장추련)라는 역사적인⁵⁾ 조직이 탄생했다.

이상에서와 같이 장애인차별금지법은 장애계의 지속적인 목소리내기에 따라 이슈화가 되었다고 말할 수 있다. 특히 기존의 법령 개정 작업이 전문가의 손을 거쳐 한두번의 공청회와 국회를 통해 추진된 것을 보면, 장애인차별금지법은 장애계의 자발적이고 대중적인 운동에 의해 이슈화되었다고 볼 수 있다.

2) 아젠다 형성 단계

장애계의 자발적인 대중적 운동으로 문제 형성이 된 장애인차별금지법은 이후 공식적인 아젠다로 논의되기 시작한다. 아젠다 형성 단계에서는 '아젠다의 방향을 주도한 세력이 누구인가'가 사회적 배제의 핵심적인 관심 영역이라고 볼 수 있다. 시간대별 설명보다는 아젠다를 둘러싼 양자간 역학관계를 살펴봄으로써 아젠다 형성의 주도 세력이 누구인가를 밝혀보고자 한다.

(1) 장추련 vs 청와대와 보건복지부

열린네트워크와 장애우권익문제연구소의 논의를 토대로 한국장애인단체총연맹에서는 2002년 대통령선거 후보들에게 장애계가 요구하는 10대 공약요구안을 제시했다. 첫 번째 요구안이 장애인차별금

4) 이 사건은 국가인권위원회 진정 1호 사건으로 차기 보건소장 1순위 후보였던 이희원씨를 장애를 이유로 보건소장에서 탈락시킨 사건이었다. 국가인권위원회는 이 사건을 장애인차별로 결정하고 시정권고를 하였으나 제천시장은 시정권고를 받아들이지 않았다. 국가인권위원회가 할 수 있는 것은 더 이상 아무것도 없었다.

5) 역사적이라고 표현하는 것은 그 동안 갈등을 계속하던 장추련 관련 조직과 장총 관련 조직이 하나로 연대했다는 의미도 있지만 중증장애인, 여성장애인, 이름을 알기 어려운 작은 장애인단체들이 모두 연대했다는 데에 그 의미가 있다.

지법 제정이었으며, 이에 대해 민주당 노무현후보도 장애인차별금지법제정을 공약⁶⁾했다. 장애인차별금지법을 공약한 상태이지만 청와대는 사회적 차별금지법과 장애인차별금지법 사이에서 방향을 설정하지 못하고 별다른 행보를 보이지 않았다. 이와 별도로 보건복지부는 장애인차별금지법을 독립적으로 제정한다는 방침을 정하고⁷⁾ 2003년 '장애인차별금지법제정안연구TF팀'을 구성하여 법안 연구를 시작하였다. 보건복지부는 장추련이 임의단체라는 이유로 태스크포스팀에 참여할 기회를 주지 않았으며, 장총과 장총연에 위원 추천을 요청하였지만 장추련 집행위원회는 장애인차별금지법에 관한 한 장추련이 유일한 대표조직임을 내세워 위원 추천을 하지 않기로 결의하였다(박옥순, 2007: 78).

보건복지부는 1년여에 걸쳐 장차법 연구안을 완성하고, 2004년 5월 25일에 '장애인차별금지법안 제정 방안 공청회'를 개최하여 초안을 발표하였다. 이 안은 장애계의 거센 저항에 부딪혔다. 법률안의 목적이 '장애인을 보호'하기 위한 것이라든지, 장애인을 '결함을 가진 사람'으로 정의한 것이라든지, 법안의 구체성이나 실효성이 떨어진다는 등의 이유로 거센 저항에 부딪혀 거의 사장되어 버리고 말았다. '쓰레기통에나 처넣어라'는 원색적 비난까지 받을 정도였다(조은영, 2004).

그런데 청와대에서는 2004년 10월 21일 대통령 주재 청와대 고위급 회의에서 차별시정기구 일원화 원칙을 정하고 보건복지부의 별도 입법 논의를 중단할 것을 요구했다. 이 결정은 장애인차별금지법의 별도 입법에 부정적인 영향을 미치게 된다. 장애인차별금지법과 관련하여 장애계에서 지속적으로 요구하는 핵심 사항 중의 하나가 장애인차별금지법에 의한 독립적인 차별시정기구의 일원화였는데, 참여정부의 차별시정기구 일원화 방침은 이러한 장애계의 요구와 정면으로 배치되는 결정이었기 때문이다. 차별시정기구 일원화 방침은 장애인차별금지법의 별도 입법을 어렵게 하는 중대한 사건이었으므로 장애계는 이에 대해 격렬하게 반발하였다(이승기, 2007: 232). 격렬한 반발의 불뚱은 국가인권위원회로 옮겨왔다.

(2) 장추련 vs 국가인권위원회

국가인권위원회는 2003년 1월 14일 대통령인수위에 대한 업무보고에서 '장애, 성, 학벌, 외국인노동자, 비정규직 등 5대차별을 포함한 모든 유형의 차별행위를 금지하는 것을 내용으로 하는 차별금지법 제정을 추진하겠다'고 밝히고, 이를 위해 국가인권위원회 내에 국가차별시정위원회를 설치하는 방안을 제시했다(에이블뉴스, 2003.1.18). 그리고 차별금지법 제정위원회를 구성하여 본격적인 법안 구성 작업에 돌입했다. 국가인권위원회의 이런 입장은 장애인의 집단적인 저항에 부딪힐 때까지 지속되었다.

국가인권위원회의 방침이 알려지자 장애계에서는 독립적 장애인차별금지법 제정을 다시 강조하고

6) 하지만 이 공약이 나중에 혼란의 불씨가 되었다. 당시 노무현대통령후보는 5대 사회적차별(학벌, 여성, 장애인, 이주노동자, 비정규직)을 근절하기 위한 사회적차별금지법 제정을 공약함과 동시에 장애계에는 장애인차별금지법을 제정하겠다고 약속했기 때문이다. 그러나 대통령 재임 초기 사회적 차별금지법과 장애인차별금지법을 어떻게 입법시킬 것인지에 대한 명확한 지침을 발표하지 않았고 이것이 혼란의 불씨가 되었다.

7) 보건복지부는 대통령직인수위원회 업무보고에서 장애인차별금지법을 누락시켰고, 이를 지적하는 자문위원의 의견이 받아들여져 독립적 장애인차별금지법 제정을 추진하기로 인수위에 보고한 바 있다.

나섰다. 2003년 1월 18일 장애인권리찾기부산연대는 공청회를 개최하고 사회적 차별금지법 제정 방침에 반대하진 않지만 사회적 차별금지법 형태의 포괄적 차별금지법만 제정될 경우 장애인도 또 다시 관심 밖으로 밀려날 가능성이 있으며, 국가인권위원회가 가진 시정권고의 기능만으로는 광범위하고 다양한 장애에 대한 차별을 해소할 수 없다고 주장하며 독립적 장애인차별금지법 제정과 독립적 장애 차별시정기구를 요구했다(위드뉴스, 2003.2.6).

그러나 국가인권위원회는 2004년 10월 21일의 청와대 고위급 회담의 결과를 토대로 일반법 성격의 차별금지법 제정 노력을 가속화하게 되는데, 이로 인해 별도의 장애인차별금지법 제정을 추진하던 장애계와 국가인권위원회 사이에 대립이 형성되기 시작하였다. 장애계의 면담 요구를 회피하던 국가인권위원회를 상대로 장추련은 점거농성을 시작하였다. '사회적 차별금지법을 반대하지 않는다. 그러나 독립적인 차별시정기구를 포함한 장애인차별금지법을 제정하라'는 제목으로 2006년 3월 28일 국가인권위원회 13층을 점거하고 단식농성을 이어갔다. 60일 동안 이어진 점거농성 결과 국가인권위원회는 2006년 5월 26일 전원위원회를 개최하여 장애인차별금지법의 별도 입법 필요성을 인정하고 장애인차별금지법의 별도 입법이 차별금지법의 제정과 상충되지 않는다는 입장을 밝히게 되었다(이승기, 2007). 이에 대해 장추련은 '앞드려 절반기 식 장차법 개별 입법 인정'이라고 표현하고 있다(박옥순, 2007: 80).

(3) 장추련 vs 재계

외국의 경우 장애인차별금지법은 대부분 경제계의 반대에 부딪힌 경험들이 있다. 우리나라의 재계는 장애인차별금지법 제정 흐름이 본격화되는 순간까지 입장표명을 하지 않고 있었다.

드디어 2006년 7월 25일 경영자총협회(이하 경총)는 '국가인권위원회 차별금지권고법안에 관한 경영계의 입장'이라는 제하로 차별금지법과 관련하여 시정명령권 도입 및 이행 강제금 부과, 징벌적 손해배상 도입 등에 관해 명확히 반대 입장을 표명했다(위드뉴스, 2006.10.27). 또한 2006년 9월 18일 장추련 주최로 열린 토론회에 참석한 경총 경제조사본부장은 다음과 같이 발언했다(프로메테우스, 2006.11.2).

장애인에 대한 불합리한 차별이 금지되어야 한다는 취지에는 공감하나, 현실적으로 장애인차별금지법제를 도입하기 위해서는 현행 의무고용제의 폐지가 선행되어야 한다. 장애인고용과 관련한 낮은 국민의식과 정부의 재정지출 부족, 사회적 인프라 구축 미비 등 열악한 기반 하에서 강력한 차별금지법제의 도입은 기업에게만 부담을 전가하는 결과를 초래할 것이다.

전국경제인연합회(이하 전경련)의 입장도 경총과 다르지 않았다. 2006년 11월 1일 장추련 대표단과 만담한 전경련 경제조사본부장은 "노동복지와 관련한 것은 경총이 경제단체 5단체의 입장을 대표해 표명하고 있다. 경총의 입장이 전경련을 포함한 경제계의 입장이라고 보면 된다"는 것으로 장차법 반대 의지를 간접적으로 표현했다(프로메테우스, 2006.11.2).

이에 장추련은 '장애인차별금지법을 인정하라'는 요구를 내걸고 경총 점거 농성 및 1인 시위, 전경련 앞 집회와 기자회견, 상공회의소 점거 등 10월말부터 12월 중순까지 지속적인 투쟁을 전개했다. 장

추련의 움직임은 경제계의 변화를 불러일으키지는 못했지만, 장애인차별금지법에 대한 보도가 대서특필되면서 '장애인차별금지법'을 사회에 알려내는 역할을 하였다(박옥순, 2007: 86).

한겨레신문 2006년 12월 5일자 여론란에 '장애인차별금지법 반대하는 경영자들에게'라는 미국 교포의 칼럼이 기고되어 미국의 경우 장애인차별금지법이 경제계에 별다른 비용을 야기시키지 않았다고 주장했으며, 경향신문은 2006년 12월 8일자 특별기획으로 '인권개선 기대한 이주노동자·장애인 절망'이라는 기획기사가 장애인차별금지법을 주요한 쟁점으로 보도되었다.

이후 경제계는 장애인차별금지법에 대한 반대입장을 드러내지 않았다.

(4) 장추련 vs 국회

17대 국회의원 선거에서 장애계는 장애인차별금지법을 공약화 할 것을 각 정당에 제시했고, 한나라당, 민주당, 민주노동당 모두 장애인차별금지법 제정을 공약했다. 이와 같은 상황에서 장추련은 총 26차례의 토론회와 공청회, 지역순회 토론회 등을 거쳐 완성한 장차법안을 가지고 여러 당을 찾아다녔다. '복지와 시혜에서 권리로'라는 구호를 내걸었기에 그동안 장애인복지 업무를 담당했던 보건복지부가 장애인차별금지법의 주무부처가 되는 것을 경계했다. 따라서 장추련은 열린우리당, 한나라당, 민주노동당 등 각 당의 법제사법위원회의 위원들을 섭외했다. 이 중 응답한 사람이 민주노동당 노회찬의원이었다. 민주노동당과 장추련은 수차례의 만남을 통해 법안을 다듬었고, 장추련이 그동안 마련한 법안을 크게 훼손하지 않는 선에서 민주노동당 발의 안을 완성하기에 이르렀다. 2005년 4월 기자회견을 통해 장애인차별금지법 발의를 공식선언하며, 37명의 서명을 받아 민주노동당 노회찬의원이 대표로 발의했다(박옥순, 2007: 82-83).

이 때 보건복지위 소속이었던 열린우리당 장향숙의원과 한나라당 정화원의원도 장차법 발의를 희망하고 장추련과 협의하였으나, 장추련의 입장은 장애인차별금지법은 복지에 관한 법이 아니라 인권에 관한 법이므로 법사위 소속 의원을 통해 발의되어야 한다는 원칙을 전달했고 두 장애인 의원은 이를 수용하였다. 장추련에서 만든 장애인차별금지법안이 발의되었으나 국회에서는 아무런 움직임이 없어서 조속히 심의할 것을 촉구하기 위해 장애인교육권연대와 함께 대통령면담을 요구하며 청와대로 들어가는 길목에서 노숙농성을 하면서 정기적으로 결의대회를 이어갔다.

2005년 10월 장추련의 바람과는 달리 장추련의 장애인차별금지법안은 법제사법위원회가 아닌 보건복지위원회로 회부되었다. 이에 장추련은 장차법은 복지법이 아니라는 반박성명서를 발표하는 한편 열린우리당의 정책위원회를 만나 우리의 주요요구안을 포함한 장애인차별금지법을 조속히 제정할 것을 촉구하였다.

이에 장추련은 장추련에 가입되지 않은 단체 및 민주노총, 사회당, 인권단체연석회의 등의 시민단체들과 함께 다시 공동투쟁단을 결성했다. 공동투쟁단은 국회앞에서 결의대회를 개최한 직후 국회 내에서 장차법 제정촉구 문화제 "차이가 차별이 되는 세상을 차버리자"를 개최하고 곧바로 여의도에 천막을 치고 추운 한겨울 날씨에 69일 동안 농성을 했다(2005.10.26.- 2006.1.2.). 천막농성을 하면서 장추련은 규탄성명서를 내는 한편 살을 에는 겨울바람을 맞으며 매주 서명전과 결의대회 및 문화제를 이어갔다. 또한 사이버 시위, 1박2일 동안 전국장애인차별철폐연대(준)의 주관으로 전동휠체어를 탄

중증장애인들이 “장애인차별금지법 홍보를 위한 전동거리행진”을 했다. 2005년 12월 3일 세계장애인의 날을 기하여 장애인차별금지법 제정촉구 전국결의대회를 개최하였고, 6명의 중증장애인인 자립생활센터 소장을 비롯한 9인의 식발식을 가졌고, 잘려진 머리카락을 보건복지상임위원들에게 전달하였다.

한편 국회에서는 2005년 11월 24일 보건복지상임위원회에 장차법을 상정하려던 계획이 무산되었다.⁸⁾ 그리고 공동투쟁단의 끈질긴 면담요청에 따라 이루어진 열린우리당 정책위의장 및 해당 정책위원들과의 면담을 통하여 여러 사항을 검토한 후 안건 상정하여 논의하겠다고 약속하였으나 불투명한 상황이 지속되었다⁹⁾. 장추련은 장애인들의 절실한 사안을 거들떠보지도 않는 열린우리당과 한나라당 및 언론의 관심을 촉구하기 위해 2006년 들어서 처음으로 국회 본관 앞에서 기자회견 및 소망날리기를 개최하였다(김광이·박옥순, 2007: 57-59).

(5) 장추련의 성격과 법안작성 과정

① 장추련의 성격

2003년 4월 15일 58개 단체¹⁰⁾로 출범한 장추련은 정책형성과정에서도 핵심적인 역할을 했다. 무엇보다 당사자에 의한 인권법이 되어야 한다는 명확한 의지를 천명했다. 이는 장추련 출범식 공동선언문에 잘 나타나 있다

...우리 장애인은 복지와 정책의 단순 시혜자가 아닌 일상과 삶에 영향을 미치는 모든 결정과 참여에서 주체임을 다시 한번 강조하며, 장애인차별금지법은 장애인당사자의 목소리와 요구를 절대 중심으로 제정되어야함을 강조한다(장추련, '2003 장애인차별금지법 제정을 위한 공동선언문' 중에서)

참여를 강조하는 장추련은 조직을 구성함에 있어서 대사회 혹은 대정부와의 관계에서 주로 큰 단체에서 장애인의 의견을 대신해왔던 전례에 비추어, 장애인 단체 전반의 의사를 고루 반영할 수 있도록 했다. 상시적 논의를 할 단위로서 장애인단체총연맹, 장애인단체총연합회, 중증장애인단체, 장애여성단체, 제3그룹의 5개 그룹으로 나누어 고루 상임집행위원회를 편성했다. 이는 그동안 주로 큰 단체 또는 법인 단체들에 의해 대변되어왔던 대표성을 수정하여 장애인의 다양성을 고려하여 역할을 배분하고, 차별적 상황으로 치달지 않을 수 있도록 한 조직적 결의이기도 하다. 그리고 법안을 만들기 위한 법제정위원회와 전체연대단체를 구성원으로 하고, 최종의결권을 가진 집행위원회가 구성됐다. 법제정위원회는 총칙연구팀, 차별연구팀, 장애여성차별연구팀, 권리구제수단연구팀의 4개 분과로 나누었다(김광이·박옥순, 2007: 54).

8) 안건상정 무산은 국가인권위원회에서 준비하고 있는 (사회적)차별금지법이 제정될 경우 별도의 장애인차별금지법이 필요할지에 대한 견해차이가 정리가 되지 않았기 때문이라고 판단된다.

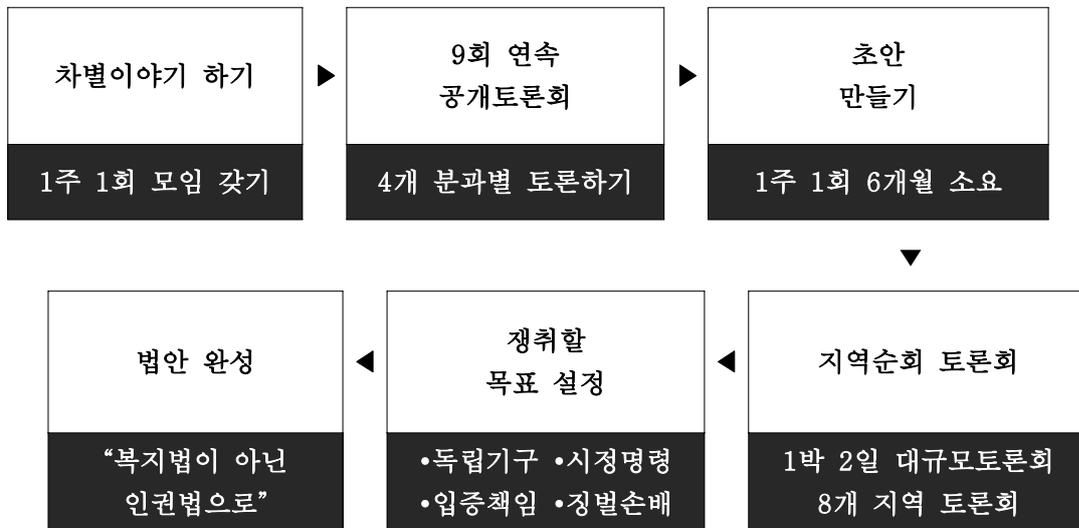
9) 당시 열린우리당 원혜영 정책위 의장은 직접 장추련에 전화를 해서 열린우리당은 국가인권위원회의 차별금지법이 발의되면 같이 심의할 것이며, 2006년 2월 초까지 차별금지법이 발의되지 않으면 2월 말까지 장애인차별금지법을 안건상정하여 논의하겠다고 약속하였다.

10) 2007년 3월 법제정 시에는 전국의 297개 단체가 가입되어 있었다.

② 장애인차별금지법안 작성 과정

장추련은 출범 당시 벌써 2개의 장애인차별금지법률안을 가지고 있었다. 하나는 열린네트워크의 법률안이었으며, 다른 하나는 장애우권익문제연구소의 법률안이었다. 법안 구성 작업을 맡은 장추련의 법제정위원회는 첫 회의에서 두 개의 기존 법률안은 참고자료로만 활용하고, 전면적으로 새로운 법률안을 만들고 결정했다. 그래야만 장애인 당사자들의 목소리가 충분히 반영되며, 이것이 장차법이 강조하는 참여의 의미를 살려낼 수 있다고 보았기 때문이다.

법제정위원회의 법안 작성 과정은 다음의 <그림 2>에 요약적으로 나타나 있다(김광이·박옥순, 2007: 54에서 그림 인용).



<그림 2> 장차법안 만드는 과정

먼저, 장애인차별금지법의 이념을 정립하고, 기본골격을 구성하기 위해 출범 이후 장애인차별금지법 제정활동을 알리는 첫 공청회를 비롯하여 9차례의 연속공개토론회를 개최했다(2003.6.-2003.10.). 연속공개토론회는 법제정위원회가 4개 분과로 구성됨에 따라 각 분과의 특징에 맞는 토론을 진행했다. “장애인차별되돌아보기”, “장차법 이념과 철학 기초다지기”, “장애여성 인 지적 관점에서 장차법 다시보기”, “힘있는 장차법 만들기”라는 토론회의 제목만으로도 당시의 의지를 엿볼 수 있다.¹¹⁾

연속공개토론회를 토대로 장애인들의 실제차별경험을 모아 6개월 동안(2003. 11.-2004. 4.) 매주 1회씩 각 분과별로 초안을 만들어갔다. 구체적 차별행위들을 포함한 초안을 검토하기 위하여 100여 명이 서울에서 1박2일간의 대규모 토론회(2004. 5.)를 했고, 지역장애인들의 실태를 수렴하고자 주요도

11) 연속공개토론회에서 부정(네가티브)의 의미를 담은 차별금지법이 아닌, 긍정(포지티브)의 의미를 담은 권리법으로 제정하자는 제안이 있었으나, 권리의 포괄성보다는 차별이라는 강한 의미와 실효성을 위해 원래의 취지대로 차별금지법을 만들기로 하였다.

시 8개 지역순회 공청회(2004. 7-2004. 9)를 했다. 법학자와 법조인들의 자문토론회를 거쳐서 2004년 11월에 장애인차별금지법추진연대의 “장애인차별금지및권리구제등에관한법률(안)” 수정안 설명회를 개최했다.

수정안은 상임집행위원회의 검토와 집행위원회의 의결을 거치면서 법제정에 있어서 국가인권위원회로부터의 독립적인 장애인차별금지위원회 설립, 실효적 권리구제수단으로서의 시정명령, 입증책임의 전환, 징벌적손해배상제도 도입을 주요한 목표로 설정했다. 장애인차별금지법은 복지법이 아니라 인권법으로서의 절차를 밟자는 결정을 하고 2005년 본격적인 장외투쟁에 들어가면서 발의를 준비했다.

3) 대안형성 단계

대안형성 단계에서 중요한 것은 어떤 세력의 대안이 주목을 받고 비교의 기준이 되었는가에 관한 것이다. 본 연구의 대안형성 단계는 이승기(2007)가 정책형성기로 구분한 시기와 유사하다. 즉, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회(이하 차별시정위)에 ‘장애인차별금지법 민관공동기획단(이하 민관공동기획단)’이 설치되어 대안이 형성되고, 이를 기초로 여당에서 장애인차별금지법안이 독자적으로 제안되는 단계이다. 다음 그림은 대안형성 단계부터 다음의 정책결정 단계까지의 이해를 돕기 위한 간단한 그림이다(김광이·박옥순, 2007에서 인용).

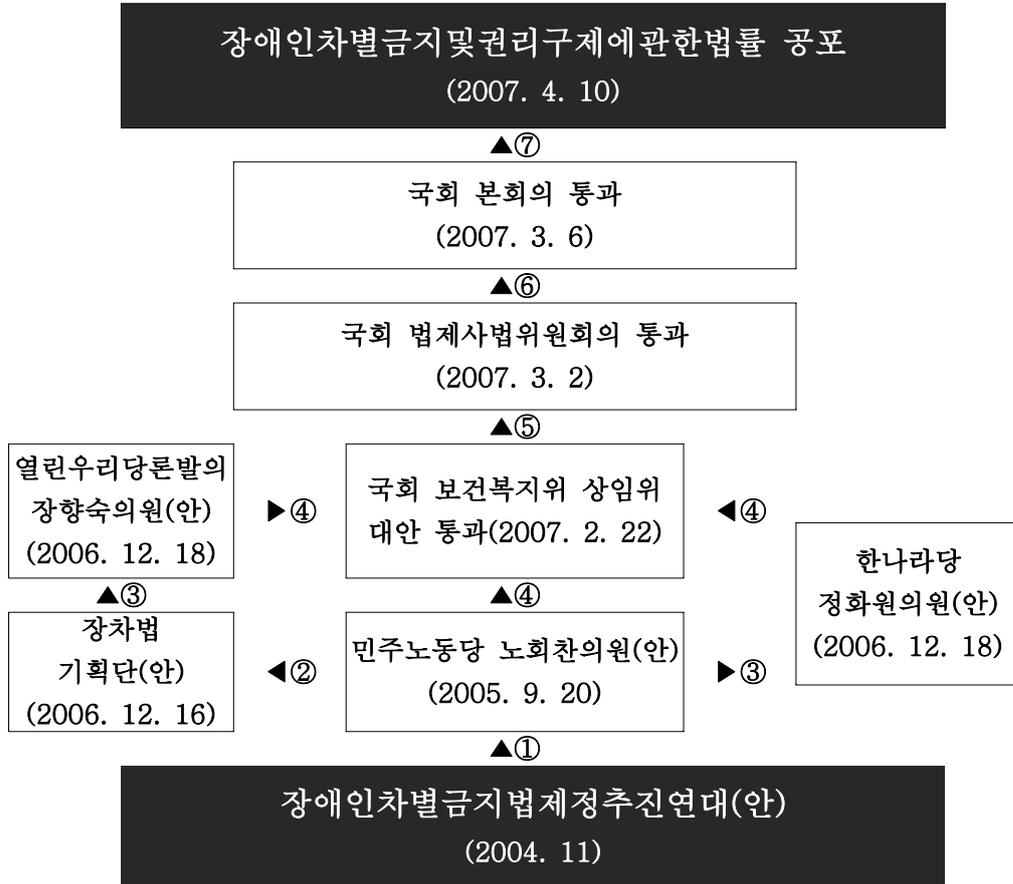
(1) 민관공동기획단의 활동

장추련이 2006년 3월 국가인권위원회를 점거하는 사태에 이르자 차별금지법 제정을 근거로 더 이상 별도의 장애인차별금지법 제정 요구에 침묵으로 대할 수 없고 어떤 형태로든 차별금지법과 장차법 간의 관계에 대해 입장을 정해야 한다는 의견이 청와대 내에서 대두되었다. 이에 따라 당시 차별시정위가 준비하고 있던 ‘장애인지원종합대책’에 장애계를 참여시킨 장애인차별금지법 연구기획단의 구성을 포함시키기로 하였고, 2006년 6월 28일의 제80회 국정과제회의 ‘장애인지원종합대책’ 보고시 장차법 연구기획단의 운영을 대통령에게 보고하였다(남찬섭, 2007: 8).¹²⁾

민관공동기획단 제1차 회의는 2006년 8월 16일에 개최되었는데, 회의는 2006년 12월 12일까지 전체 회의 7차례와 소위원회 회의 5차례를 포함하여 모두 12차례의 회의를 개최하였으며, 논의는 국회 계

12) 장애인지원종합대책의 발표자가 본 연구자였는데, 발표 준비 중간에 청와대 수석실로부터 대책보고에서 장차법 제정을 제외시키라는 요구를 받았다. 마침 그 당시 대책을 함께 준비한 사람들이 보건복지부로부터 청와대에 파견근무하고 있던 김진우 현 덕성여대 교수와 차별시정위에서 행정관으로 근무하고 있던 남찬섭 현 동아대 교수였는데, 이들과 함께 장차법을 반드시 포함시켜야 하며, 이것이 포함되지 않을 경우 보고를 거부할 수도 있음을 전달했다. 청와대의 우려는 장애계와 함께 공동연구기획단을 만들 수는 있으나 지금의 장추련의 태도로 보아 청와대의 의견(차별시정기구 일원화)을 받아들일 것 같지가 않으며, 장애계가 연구기획단에서 철수하는 경우 청와대가 받을 타격이 크다는 것이었다. 이에 발표자는 장추련이 철수하는 것은 반드시 막겠다는 근거 없는 약속을 했고, 차별시정기구 일원화에 대해서도 전향적으로 생각해보도록 하겠다는 의견을 전달하고 장차법 추진안을 대책보고에 포함시켰다.

류 중이던 민주노동당안을 주 텍스트로 진행되었다. 9월 27일 제4차 회의에서 장차법의 별도 입법에 대해 정부와 장애계가 합의한다는 결정이 내려졌고, 그 다음으로 큰 쟁점이었던 시정기구와 시정명령에 대해서는 '시정기구 일원화-시정권고안' 및 '시정기구 일원화-시정권한 이원화안'으로 작성한다는 방침을 통보받고 제7차회의를 마지막으로 민관공동기획단의 운영을 공식 종료하였다.



〈그림 3〉 장차법 대안 형성 및 결정 과정

민관공동기획단의 주 텍스트가 장추련이 마련한 민주노동당안이었다는 면에서, 그리고 장애인차별 금지법의 별도 입법을 관철시켰다는 면에서, 시정명령을 끝까지 지켜냈다는 면에서 민관공동기획단의 논의 과정은 장추련의 입장이 주요하게 관철되는 과정이었음을 확인할 수 있다.

(2) 국회의 대안 마련 과정

민관공동기획단이 법안을 마련하기 전에 열린우리당 장향숙의원은 장애인차별금지법안 마련 계획을 발표했고, 장추련과 논의하길 원했다. 그러나 장추련은 성급하게 만들어진 장향숙의원안을 지지할

수 없었다. 마침 이 시기 차별시정위는 입법에 걸리는 시일을 고려하여 정부가 아닌 의원입법 절차를 밟기로 하고, 최종안에서 시정기구는 국가인권위원회로 일원화하고 시정명령은 법무부를 통해 발동될 수 있도록 정리하여 12월 18일 장항숙 의원이 발의할 수 있도록 하였다. 이에 장항숙의원은 자체법안 발의를 포기하고 민관공동기획단의 법안을 대표발의로 국회에 제출하였다(남찬섭, 2007). 한편, 장애인차별금지법 제정에 소극적이던 한나라당 내에서는 장애인 의원인 정화원의원이 장추련안과 민관공동기획단의 안을 참고로 발의안을 만들었고, 정화원 의원을 대표발의자로 하여 열린우리당과 같은 날인 12월 18일에 한나라당 의원 38명의 서명으로 공동발의하였다(김광이·박옥순, 2007).

이제 법안을 정리하는 작업이 남았다. 특히 장항숙의원과 정화원의원의 입장 차이를 좁히는 것이 급선무였다. 이에 부산장추련은 2007년 2월 9일 장애인차별금지법 토론회를 개최하고 부산 출신인 두 의원을 한 자리에 초대해 입장을 조율해 나갈 것을 약속받았다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민주노동당안은 장추련안을 거의 그대로 수용한 법안이었고, 열린우리당의 법안도 장추련의 안을 토대로 만들어진 민관공동기획단의 안이었다는 점, 그리고 한나라당의 법안도 장추련의 원안과 장추련의 원안을 토대로 만들어진 민관공동기획단의 안이었다는 점에서 국회의 대안 형성 과정에도 장추련이 가장 핵심적인 역할을 수행했다는 것을 알 수 있다.

4) 정책 결정 단계

한국에서 법안의 정책결정 주체는 국회와 대통령이다. 국회가 제정한 법률에 대통령이 거부권을 행사할 수 있기 때문이다. 2006년 연내 입법이라는 장추련의 목표가 불가능해지자 장추련은 2007년 2월 임시국회 입법을 목표로 투쟁에 돌입하였다. 장추련은 '2월 국회 장차법 제정 끝장 투쟁'을 선포하고, 임시국회가 시작되는 날, 전국 동시다발적으로 각 당사 앞에서 1인 시위를 전개했다. 그리고 한나라당 원내대표실 점거농성, 법사위 간사의원실 항의 농성 등을 이어갔다(박옥순, 2007). 장애인차별금지법 입법 과정에 있어서의 장애계의 이러한 적극적인 노력은 장애인차별금지법이 2007년 3월에 국회를 통과한 원동력이라 할 것이다(이승기, 2007).

국회 보건복지위원회는 장추련이 마련한 민주노동당안, 민관공동기획단에서 합의한 열린우리당안, 그리고 정화원 의원이 작성한 한나라당안을 2007년 2월초에 병합심의하기 시작하였고, 국회 전문위원회의 보고를 거쳐 2007년 2월 7일과 21일 법안심사소위원회를 개최하여 장추련의 법제정위원장으로 부터 차별시정기구를 국가인권위원회에 두는 방안에 반대하지 않는다는 입장을 듣고 최종안을 확정하였다. 이로써 장애인차별금지법의 최종안이 마련되었고, 2007년 2월 22일 보건복지위원회를 통과하였다(이승기, 2007).

어렵게 보건복지위원회를 통과한 장차법은 법제사법위원회에서 한나라당 간사의원의 문제제기로 어려움에 처했다. 이에 해당 의원의 지역구 장애인들이 서울로 상경하여 의원실 앞에서 진을 쳤으며, 결국 법사위가 열리는 3월 2일 새벽, 반대 없이 장애인차별금지법을 통과시키겠다고 의원실에서 장추련에 전화를 했으며, 그 날 장차법안은 간단한 자구수정을 거쳐 법사위를 통과하였다(박옥순, 2007).

법사위 통과 이후 국회 본회의만 열리면 큰 이변이 없는 한, 2월 임시국회에서 장차법 제정은 기정사실이였다. 그런데 본회의가 열리기 이틀 전, 한나라당이 사학법 개정과 연계하여 국회 본회의를 보이콧한다는 것이 언론에 보도되었다. 이에 장추련은 3월 5일 한나라당 원내대표실을 점거하고, 원내대표와 전화통화로 2월 임시국회에서 장애인차별금지법을 통과시키겠다는 약속을 받은 후 농성을 풀었다. 그리고 3월 6일 국회 본회의에서 52번 의안으로 출석의원 197명 중 196명이 찬성(1명 기권)함으로써 장애인차별금지법은 국회를 통과하였다(박옥순, 2007: 85). 국회를 통과한 이 법은 3월 26일 정부로 이송되었으며, 4월 4일 대통령 서명식을 거쳐 4월 10일 관보에 게재됨으로써 공포되었다(남찬섭, 2007: 6).

이상에서 살펴본 바와 같이 국회는 장추련안을 토대로 만들어진 대안을 거의 그대로 통과시켰으며, 이 때 순간순간의 고비는 장추련의 끈질긴 노력으로 돌파되었다. 그리고 대통령은 축하서명식을 거행함으로써 장애인차별금지법 제정을 축하해 주었다. 이는 이미 민관공동기획단 논의과정에서 합의된 내용들이었기 때문이다.

6. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 장애인차별금지법 제정과정은 올리버의 사회적 모델을 그대로 실현시켜 나가는 과정이었다.

먼저, 문제의 소재에 있어 장애인차별금지법 및 장추련은 명백히 사회에 문제가 있다고 진단하고 있다. 장애 자체가 문제가 아니라 장애라는 현상에 주어지는 차별을 문제삼고 있기 때문이다. 장애인차별금지법 제1조(목적)에서 '이 법은 이 법은 모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고, 장애를 이유로 차별받는 사람의 권익을 효과적으로 구제함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실현을 통해 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 한다'고 규정함으로써 사회적 모델의 문제의식을 그대로 따르고 있다. 이것은 장애인차별금지법이 이른 바 사회적 모델에 입각한 것으로서 그동안 장애인이 인간으로서 존엄과 가치를 구현하지 못한 데에는 장애인 자신에게 원인이 있다기보다는 장애인을 대하는 사회에 원인이 있다는 전제에 입각하여 있기 때문이다. 현행 장애인차별금지법은 상위목적과 하위 목적을 달성하기 위한 일종의 수단 내지 전략으로서 총체적인 행위방향을 "장애를 이유로 한 차별을 금지하고, 장애를 이유로 차별받는 사람의 권익을 효과적으로 구제"하는 것으로 서술하고 있는데, 이 역시 장애인차별금지법에 내재된 사회적 모델을 반영한 것이다. 즉, 장애가 있다는 것은 그 사람이 가진 하나의 특성이지만 이에 대해 사회가 차별적인 대우를 해서는 안된다는 것을 선언하고 더 나아가 장애인차별금지법은 이를 법률의 힘으로 금지함을 밝히고 있는 것이다(남찬섭·김경미·유동철·박중운·차혜령, 2008: 56).

둘째, 문제의 해결책으로서 장애의 사회적 모델은 개별적 치료가 아닌 사회적 행동을 제시하고 있다. 장추련은 개인을 대상으로 한 치료적 접근이 아니라 이슈제기단계부터 정책결정과정까지 전반적으로 사회적 행동을 통해 목적을 달성하였다.

셋째, 장애를 바라보는 기본적 시각에서도 개별적 모델이 지향하는 분리·보호 과점이 아니라 통합과 권리의 측면에서 접근했다. 장애인에 대한 차별을 금지하고 사회 속에서 평등한 인간으로 살아가기 위한 여러 가지 정당한 편의제공을 요구했다는 면에서 통합과 권리의 측면에서 접근한 것으로 평가될 수 있다.

넷째, 해결 방안 또한 입법을 통한 사회변화를 추구했다는 면에서 사회적 모델과 전면적으로 일치한다고 평가된다.

다섯째, 주체의 측면에서도 전문가들이 아니라 장애대응을 중심으로 한 집합적 힘이 중심이 되었다는 면에서 사회적 모델과 일치한다.

이상과 같이 장애인차별금지법 제정과정은 장애의 사회적 모델에 전면적으로 부합하는 전략을 구사했으며, 이를 통해 장애인차별금지법을 제정하는 성과를 이룰 수 있었다. 이와 같은 결론은 기존의 연구들에서 사회적 모델과 장애계의 사회적 행동을 핵심적 입법 변수로 고려하지 못했던 한계를 보완해 줄 것으로 보인다.

한편, 이상과 같이 당사자의 사회적 행동 전략이 장애인을 둘러싼 사회환경의 변화에 핵심적인 추동력으로 작용했음에도 불구하고 사회복지실천현장에서는 여전히 치료 중심의 접근을 통해 장애문제를 해결하려고 한다. 사회복지사들은 장애인들의 사회적 행동 현장 외부에 머물고 있으며, 사회적 행동에 대해서는 심리적으로 많은 거리를 두고 있다. 이러한 견지에서 장차법 제정과정을 통해 우리가 배울 수 있는 실천적, 교육적 함의를 몇 가지 제시함으로써 결론에 대신하고자 한다.

1) 실천적 함의

장애인은 사회적 배제의 주된 대상이다. 사회적 배제를 극복할 수 있는 분명한 길은 당사자의 참여이다. 당사자만큼 문제의 심각성을 깊이 있게 이해하고 있는 사람이 없기 때문이기도 하며, 참여를 통해 역량강화된 당사자들은 또 다른 사회적 배제 기제를 극복할 수 있는 길을 알게 되기 때문이다. 사회적 배제 현상을 이해하기 위해서는 개인을 둘러싸고 있는 억압적 환경에 대한 이해가 필수적이다.

사실 사회복지실천의 핵심 이론으로 생태체계이론을 거론하는 것에 반대하는 사람은 거의 없다. 생태체계이론에서는 거시체계를 매우 중요한 체계로 언급하고 있음에도 불구하고 사회복지실천현장에서는 거시체계에 대한 고민이 별로 없다. 사회복지실천현장의 사회복지사들이 그려놓은 생태도를 보면 '가족, 이웃, 학교, 종교시설 등에 그치고 있을 뿐이다. 거시체계가 개인에게 미치는 영향은 잘 분석되지 않으며, 특히 거시체계가 개인을 억압하는 기제에 대해서는 속수무책으로 바라보기만 한다.

사회복지사들이 정말 '환경 속의 개인'을 고민한다면 개인을 억압하는 거시체계를 변화시키려고 하는 노력까지도 포함되어야 한다. 그래야만 개인의 욕구에 보다 민감하게 반응하는 사회환경을 만들어 낼 수 있기 때문이다.

그렇다면 이를 위해서 사회복지사들은 어떻게 움직여야 하나? 일단 사회복지사의 자기인식이 달라질 필요가 있을 것 같다. 무엇보다도 사회적 배제 계층의 역량을 강화시키는 실천전략을 구사해야 한다.

역량강화는 조직화의 실천을 통하여 이루어질 수 있다. 조직화는 사람들이 당면하고 있는 지역사회 문제에 대한 인식을 공유하도록 사람들을 도와주는 과정이며, 사회적 연계망을 구축하여 집합적인 행동과 사회변화를 위한 강한 유대를 만들어준다. 개발은 주민들이 공동의 소명을 갖고 그들에게 영향을 미치는 의사결정, 프로그램과 정책을 통제할 수 있도록 지역사회 내의 역량강화를 창출한다(오정수·류진석, 2006: 26~27).

지역사회 조직화(Community Organizing)란 '주민들이 스스로 자신들의 문제를 해결하고 더 나아가서 지역사회를 근본적으로 변화시켜 나가려는 운동'이다. 따라서 사회적 배제 계층의 당면사안이나 문제해결을 위해서 당사자들의 힘을 모으는 것이 필요하며, 이를 통해 당사자들의 의식을 확장시켜주어야 한다. 조직화란 결국 당사자들이 문제인식을 공유하고 행동하게 하여 힘의 체계를 만드는 것이기 때문이다. 그리고 작은 조직들을 결합하여 큰 조직을 만들 수 있는 역량까지도 고려되어야 한다. 작은 조직들은 배타적으로 한정되기 싫고 전체를 규정하는 큰 힘을 조율하기에는 무리가 따르기 때문이다.

조직화는 그냥 사람들을 모으는 것이 아니다. 당사자들이 주체가 되어 풀어나가는 실천을 통해 형성되는 것이다. 당사자 주체형 실천이 되기 위해서는 로쓰만의 세 가지 모델 중 지역성개발모델에 집중할 필요가 있다. 지역주민 스스로 문제를 규정하고 지역주민들의 참여와 토론에 의해 해결방안을 찾고 힘을 모아나가는 것이 지역성 개발모델의 핵심이다. 따라서 문제는 전문가에 의해 규정되거나 제공되지 않는다. 비록 전문가가 문제를 인식하고 있을지라도 문제에 대한 합의와 규정은 당사자들에 의해 이루어지도록 안내해야 한다.

2) 교육적 함의

사실 많은 사회복지사들은 조직화의 기술도 없고 사회적 행동에서 구사하는 다양한 전략과 전술에 대한 이해가 부족하다. 이는 무엇보다도 교육현장의 책임이 크다고 생각한다. 장애인의 사회적 행동을 가르칠 수 있는 교과목은 장애인복지론과 지역사회복지론 두 가지이다. 많은 장애인복지론 교재들은 사회행동에 대한 간단한 경향만을 교육한다. 지역사회복지론 교재들 또한 대부분 몇 가지 이론이나 모델을 이론적으로 제시한 후 지역에서 일어나는 사회복지 관련 활동이나 제도를 소개하는 것으로 이루어지고 있다.

당사자 주체형 지역사회개발이나 사회행동이 어떻게 이루어지고 어떠한 전략과 전술로 구성되며, 당면한 국면에서 어떠한 기법을 사용할 것인가 등에 관한 구체적인 기술은 거의 없는 편이다.

조직화의 방법과 사회복지사의 역할, 그리고 구체적인 행동전략과 전술에 대한 구체적 실천 기술들을 개발하고 이를 학생들에게 교육할 필요가 있다. 더불어 지역사회복지론에서도 공동체 형성을 위한 조직화 과제를 수행하고 이를 통해 조직화하는 기술들을 학생들이 익힐 필요성도 있다고 생각된다.

참고문헌

- 강동욱. 2004. “장애인 취업·임금차별에 관한 계량적 분석”. 『한국사회복지학』 56(2): 121-144.
- 강민희. 2008. “장애인차별금지법 제정의 장애 담론 분석”. 『보건사회연구』 28(2): 209-235.
- 김광이. 2005. “당사자에 의한 장애인차별금지법 제정의 의의 및 쟁점”. 『월간 복지동향』 86: 29-33.
- 김광이·박옥순. 2007. “장애인차별금지법 제정 투쟁사”. 장애인차별금지실천연대. 『백서-우리가 가는 길이 역사다』.
- 김도현. 2007. “2007년 상반기, 장애인운동의 성과와 향후 과제”. 『진보평론』 32: 269-271.
- 김정열. 2005. “장애인의 현실과 장애인 운동”. 『경제와 사회』 67: 39-65.
- 김태수. 2009. “한국에서의 사회적 배제 지표의 개발 시론: 외래인을 중심으로”. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집(上): 111-137.
- 남찬섭. 2007. “장애인차별금지법의 제정과정과 쟁점”. 『한국장애인복지학』 6: 5-53.
- 남찬섭·김경미·유동철·박중운·차혜령. 2008. 『장애인차별금지법 해석 및 적용을 위한 기초 연구』. 국가인권위원회.
- 문진영. 2004. “사회적 배제의 국가간 비교연구: 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로”. 『한국사회복지학』 56(3): 253-277.
- 박병현·최선미. 2001. “사회적 배제와 하층계급의 개념 고찰과 이들 개념들의 한국빈곤정책에의 함의”. 『한국사회복지학』 45: 185-219.
- 박옥순. 2006. “장애인차별금지법 제정, 그 날을 향한 힘찬 발걸음”. 『월간 복지동향』 98: 21-25.
- _____. 2007. “장애인차별금지법 제정 역학관계”. 장애인차별금지실천연대. 『백서-우리가 가는 길이 역사다』.
- 박중운. 2008. “장애인 차별의 현실과 장애인차별금지법”. 『월간 복지동향』 114: 4-8.
- 배화옥·김유경. 2009. “여성장애인의 사회적 배제와 빈곤의 실증분석”. 『보건사회연구』 29(2): 55-76.
- 송근원·김태성. 1995. 『사회복지정책론』. 서울: 나남.
- 심창학. 2004. “사회적 배제와 사회복지 정책적 접근”. 『상황과복지』 19: 13-54.
- 오정수·류진석. 2005. 『지역사회복지론』. 학지사.
- 유동철. 2000. “노동시장의 장애인 차별 영향 분석-지체장애인을 중심으로”. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2002. “장애인 시민권 모델 구축을 위한 시론: 장애차별금지법”. 『사회복지연구』 19: 183-202.
- _____. 2003. “장애인 고용의 간접차별에 관한 탐색적 연구: 취학연기로 인한 연령제한을 중심으로”. 『사회복지연구』 22: 139-159.
- _____. 2005a. “한국 장애인운동의 성과와 과제”. 『사회복지정책』 21: 5-33.
- _____. 2005b. “장애인 차별 철폐와 사회적 배제 방안”. 『상황과복지』 20: 13-57.
- _____. 2005c. “장애인차별금지법의 잠재적 비용-편익 분석”. 『한국사회복지학』 57(2): 297-320.
- 이승기. 2007. “장애인차별금지법의 제정과정, 쟁점 그리고 함의”. 『사회보장연구』 23(3): 227-250.
- 이인영. 2001. “신사회운동으로서의 장애인운동에 관한 고찰”. 중앙대학교 사회개발대학원 석사학위논문.
- 이철호. 2008. “장애인차별금지법과 장애인의 인권”. 『한국콘텐츠학회논문지』 8(8): 158-175.
- 조은영. 2004. “보건복지부의 장애인차별금지법(안) 공청회-쓰레기통에나 처넣어라”. 『함께걸음』 185: 46-49.

- 조은영·박옥순. 2007. "장애인차별금지법제정추진연대 조직운동사". 『장애인차별금지법 백서-우리가 가는 길이 역사다』. 장애인차별금지실천연대.
- 한국보건사회연구원. 2009. 『2008년 장애인실태조사』.
- 한상진·박찬욱 옮김. 1998. 『제3의 길』. Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. 생각의 나무.
- 경향신문. 2006.12.8. "인권개선 기대한 이주노동자-장애인 절망".
- 에이블뉴스. 2003.1.18. "장애인차별금지법 제정 급물살".
- 위드뉴스. 2003.2.6. "장애인차별금지법을 말한다①".
- _____. 2003.2.11. "장애인차별금지법을 말한다③".
- _____. 2006.10.27. "장추련, 전국경제인연합회에 장차법 제정 촉구".
- 프로메테우스. 2006.11.2. "장애인 후원 YES, 장애인차별금지법 No".
- 한겨레. 2006.12.5. "장애인차별금지법 반대하는 경영자들에게".
- Cottrell, L. S., 1983. *The Competent Community*. In R. Warren & L. Lion ed., *New Perspectives on the American Community*. Homewood, IL: The Dorsey Press.
- Doyle, Brian(1995). *Disability, Discrimination and Equal Opportunities*. Mansell.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 1995. *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublin: The Foundation.
- Giddens, A. and P. Diamond, 2005. *The New Egalitarianism*. Polity.
- Leisering, L. and S. Leibfried, 1999. *Time and Poverty in Western Welfare States*. Cambridge University Press.
- O'Brien, M. & Penna, S. (2008). Social exclusion in Europe: some conceptual issues. *International Journal of Social Welfare*, 17: 84-92.
- Oliver, Michael. 1996. *Understanding Disability*. Macmillan Press Ltd.
- Room, G. "Poverty and Social Exclusion: the new European agenda for policy and research." in G. Room, ed. *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*, The Policy Press, 1995.
- Simon, A. "Social Exclusion and Public Sector Housing Policy in Scotland" *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2000 vol. 20.

Social Exclusion and Participation of the Disabled

- Focused on the Legislation Process of Disability Discrimination Act-

Yu, Dong-Chul
(Dong-Eui University)

This study explores legislation process of Disability Discrimination Act in S. Korea focusing on social exclusion and participation through social action approach.

I can find a thing in common in that both of disability and social exclusion are concerned with the relationship between majority and minority. Therefore we need to lay emphasis on the social model of disability to overcome social exclusion.

When we explore the legislation process of Disability Discrimination Act, we recognize that the legislation is mainly due to a great deal of effort of the disabled, especially the Disability Discrimination Act Solidarity of Korea.

So researchers need to focus on the social action approach to overcome social exclusion. In addition social workers have to analyze the macrosystem as well as microsystem to overcome the social exclusion of the disabled. Besides the course of macro practice should include the community organization skills focused on the social action approach.

Key words: social exclusion, disability discrimination act, social model of disability

[논문 접수일 : 10. 09. 17, 심사일 : 10. 10. 05, 게재 확정일 : 10. 10. 30]