

한국장애인복지정책의 이념정립을 위한 고찰

이익섭*

I. 장애정의 모형과 장애정책

장애인 복지의 변화 발전에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 국가복지제도는 물론 경제적 상황에 밀접히 연관되어 있을 뿐 아니라 사회·문화적 측면 역시 간과할 수 없을 것이다. 그러나 이들 각 요인들은 장애인 복지의 대상이 되는 장애인을 어떻게 정의하느냐에 따라 그 관계의 형태와 내용이 달라진다. 어떤 의미에서는 한 나라, 한 시대의 장애인 복지의 내용과 성격은 장애의 정의와 장애문제를 규명하는 시각에 달려있다고 할 것이다.

1. 장애정의 모형의 변천

과거, 장애는 거의 전적으로 인체기능적 손상을 기준으로 하는 의학적 관점에 따라 정의되었다. 장애는 개인의 심신에 내재하는 결함이나 결손이고 인체 조직상태의 원인에 따라 장애를 진단하여 유형별로 분류시키는 이른바 병인학(Etiology)이 강조되었다.

임상의학에 있어 장애문제의 유일한 해결은 장애의 기능적 한계를 극복하는 것이고 정책개선은 고려되지 않는다. 결국 장애문제는 탈 정치화 될 뿐 아니라 장애인이 공통으로 직면하고 있는 외부 요인보다는 각 장애영역별 기능적 한계를 강조함으로써 전 장애영역의 보편 과제를 분산시켰다. 장애인의 이익을 대변하는 단체는 각 영역 중심으로 조직되는 이유로 사회·정치적 개선을 촉진시킬 수 있는 폭 넓은 연합체 형성을 기대하기 어렵다.

이러한 의학적 정의가 장애인의 노동력의 맥락에서 이해될 때 장애는 곧 직업수행 능력의 한계를 의미하는 경제적 정의가 된다. 즉, 장애는 개인이 수행할 수 있는 노동의 양과 종류에 가해진 "건강상의 불능" 혹은 제약 이상을 의미하지 않는다. 이 경제학적 정의가 고도 기술직보다 단순 육체노동에 국한된 것임에도 불구하고 이 가정은 소득보장이나 지원 프로그램에 널리 적용되면서 장애를 고용불능(Unemployability)과 동일시 하게 되었다.

이러한 접근은 오직 노동력만을 기준으로 설정하므로써 단편적일뿐 만 아니라 심신의 손상과 생산성의 관계에 대한 잘못된 가설을 낳게 된다. 자연 경제적 관점에 기초한 정책은 장애인을 경제적으로는 복종시켰지만 정치적으로는 취약한 계층으로 전락시킨다는 비판을 면치못했던 것이다.

장애를 정의함에 있어 개인과 환경의 상호관계를 가정하기 시작한 것은 최근

* 연세대 교수

의 변화이다. 우리는 이를 장애의 정의에 대한 사회.정치학적 견해라고 부를 수 있다. 이러한 사회.정치학적 관점은 장애현상의 의미를 파악함에 있어 환경을 중시함으로써 장애를 개인의 불행이나 기능상의 제약으로 보는 이전의 의학적.경제학적 모델과 시각을 달리하고 있다. 이는 장애에 대한 종합적 이해를 통해 장애인이 접하는 물리적, 제도적, 그리고 태도에 걸친 모든 환경을 포괄한다. 여기서의 장애인의 당면 과제는 평등권 보장 정책을 통해 극복될 수 있는 편견과 불리.소외 및 차별등 이라 할 수 있을 것이다.

가장 일반적으로 인정받는 장애의 정의로는 Nagi(1979)의 개념을 들 수 있다. 그에 의하면 장애는 "사회적 환경속에서 개인에게 기대되는 역할과 책임을 수행함에 있어 발생한 불능(Inability) 혹은 제약(Limitations)의 한 형태"이다. 이 정의상에 나타난 개념들 중 어떤 것에 주안점을 두느냐에 따라 각기 다른 이론적 견해가 도출되고 있음은 흥미로운 일이다. 의학적 경향은 개인의 수행불능을 강조하는 반면 경제학적 접근은 노동 관련 역할 수행에서의 개인이 갖는 제약에 주목하며 사회.정치학적 견해가 갖는 일차적 관심은 모든 이들이 기존의 환경에 순응하도록 강요하기보다 개별적 영향에 맞도록 조절되어지는 사회환경과 기대라는 개념에 집중되어 있다.

2. 기능제약모형과 소수집단모형

이상에서 제시한 장애 정의에 대한 접근들은 각각의 다른 Paradigm을 함축하는 두가지의 모형으로 구분된다. 하나는 개인의 능력상실로 인해 그에게 발생된 제약을 중심으로 하는 전통적 준거틀인 "기능 제약 모형"이며 의학적 정의와 경제학적 정의 모두가 이 접근에 포함된다. 경제적 조건이 재활의 성과보다 장애의 고용기회에 더 큰 영향을 준다고하는 지속적인 연구결과(Howards, Brehm, and Nagi, 1980)에도 불구하고 직업재활 프로그램은 아직도 환경보다는 개인이 일차적 초점 대상이다. 이러한 시각에서는 장애인이 겪는 난국 타개의 최선책은 사회변화를 통해서 보다 그들의 신체적 그리고 노동기술 향상 프로그램을 통해 가능하다.

그러나 최근 들어 이 전통적 형태의 경향은 사회.정치학적 정의에 근거한 새로운 이론적 관점에 의해 도전받기 시작했는데 이것이 곧 "소수집단 모형"이다. 이 이론적 접근에서는 장애인이 직면한 편견과 차별이 주요 과제이다.

이제 두 견해의 차이가 분명해 졌듯이 "소수집단 모형"과 의학적 혹은 경제학적 개념화 사이에는 근본적인 견해차를 보이고 있다. 문제 발단의 일차적 원인을 개인의 결함보다는 소위 사회의 배타적 상황에 내재하는 결점에 두고 있기 때문에 그 해결은 장애인의 기능과 직업적 능력 향상을 추구하는 것 만으로 달성될 수 없는 것이다. 오히려 편향과 배척을 제거하기 위해서는 장애를 갖고 있는 시민의 평등권 보장과 차별금지 조치의 강화를 위한 폭넓은 노력이 요청된다.

"기능제약"과 "소수집단"의 두 모형을 구분하는 차이점은 여러 곳에서 발견된다. 한마디로 "소수집단" 접근에 근본이 되고 있는 것은 외부세계-건축, 의사전달, 그리고 사회조직-의 모든 면이 공공정책에 의해 형성되고 또 이 정책

은 우리 심층의 문화적 가치관과 태도의 반영임을 인식하는 것이다. 건물이 세워지고 의사가 전달되며 사회제도가 수립되는 것은 본질적으로 법과 규칙이 이의 형성을 허용했기 때문이다. 결과적으로 정부는 장애인에 대한 차별적 효과를 과급시키는 제 환경요인들에 책임을 모면하기 어렵다. 나아가 장애인 노출에 대해 널리 확산되어 있는 거부감이 사회정책 수립과정에 일조를 하고 있는 가치관이나 감정과 무관할 수 없을 것이다. 따라서 제도가 비장애인으로 하여금 장애인을 회피하도록, 또 이들을 제외시킬 수 있도록 허용한다면 이는 결코 우연 발생에 돌릴 수 없을 것이다. 이러한 현실 인식은 곧 정책 결정자에게 상응하는 책임을 부과하여 소외와 불평등 제거를 통한 장애시민의 시민권 옹호를 요청한다. 결국 “기능제약” Paradigm에 기초한 연구는 장애인의 시민권 옹호에 큰 성과를 보이지 않는 반면 “소수집단 모형”을 근거로한 연구는 법정에서는 물론 타 정치 영역에서도 장애인 권리 운동의 위상을 강화한다고 하겠다.

장애를 심화시키는 환경 즉 “장애환경 (Disabling Environment)”에는 완전한 사회참여를 가로막는 물리적 장벽과 태도(혹은 인식) 둘 모두가 포함된다. 태도는 물리적 장벽보다 그 심각성이 더하기까지 하다. 아니, 이 두 장벽 유형간에는 원인결과의 상관 관계가 있다. 만일 장애에 대한 혐오심이나 냉정이 보다 심화되어 있음이 확실히 입증될 때에는, 건축물이나 사회제도가 가지고 있는 장벽을 단순한 우연으로 볼 수 없다.

장애정의에 대한 두 상반된 모형이 갖는 또다른 차이는 장애문제의 일차적 해결로서의 서비스 공급에 대한 시각이다. “기능제약”모형은 서비스제공 확대를 가장 적절한 수단으로 본다. 왜냐하면 장애인의 욕구 충족을 위해 환경을 조절할 수 없다고 생각하기 때문에 기존의 환경개선 보다는 장애인 자신을 지원하는 서비스가 더욱 현실적이라고 보는 것이다.

반면, “소수집단” 주창자들은 새환경 건설을 포기하지 않을 뿐만 아니라 이러한 환경개선은 특별히 도출해 낸 합의가 아닌 당연한 권리라고 여긴다. 물론 적절한 개선이 확립되기까지는 광범위한 사회적 서비스 욕구 충족을 우선순위로 두어야 하지만 환경개선을 통해 자유와 평등의 가치가 뿔뿔이 구현되는 사회비전은 결코 기존 사회에 장애인의 기능 보강을 위한 무절제한 관심에 가리워져서는 안된다고 보고 있는 것이다.

3. 소수집단으로서의 장애인

소외계층을 소수 집단으로 명명하여 구분하는데에는 몇가지 기준이 있다. 우선, 다른 일반인들이 그들을 지칭함에 있어 소수집단이라는 어구를 사용하려 한다면 그들을 소수집단으로 볼 수 있다. 이 기준으로는 장애를 갖고 있는 시민에 대한 규정이 애매하다. 비록 소수집단이라는 용어가 이전의 장애연구 문헌에 자주 등장하기는 하지만 그것은 그리 큰 역할이라고 여겨지지 않는다.

둘째로, 소수집단의 신분은 중요 사회, 경제적 지표상에 나타난 그의 위치를 비교함으로써 규명할 수 있다. 이 기준에 따르면 장애인이 소수집단 임에는 의심할 여지가 없다. 장애를 갖고 있는 이들은 보편적으로 고실업률에 허덕이고 따라서 낮은 경제적 수준이나 복지 의존적 상황을 경험한다. 이들 상당수는 영

속적 빈곤과 저학력 및 열악한 주택 환경등의 생활을 하고 있다. 또한 사회 활동이나 법적 그리고 정치 영역에서의 활동은 다수 대중에 비해 확연히 위축되어 있다.

마지막으로, 거의 모든 소수집단이 겪는 유사한 경험들을 통해 이들의 정체성을 알 수 있다. 즉, 소수집단은 생리적으로 열등한 존재로 취급되거나 불리, 오명, 낙인, 편견, 차별등의 공통적 경험을 갖고 있다. 대부분의 사람들은 장애인을 소수집단으로 인정하기를 꺼려하는데 그 이유는 그들이 위의 개념들과 장애와의 관계성을 파악하지 못하기 때문이다. 다수의 장애인 연구 문헌들이 장애인을 소수집단으로 취급했지만 그 용어는 임시적이거나 불투명 했다.

이렇듯 장애인을 소수집단으로 정의하는 데에는 합의가 있는 것 같다. 하지만 장애인이 다른 소수집단 혹은 소수민족과 또다른 특성을 갖고 있다는 점을 간과하여서는 안될 것이다. 비록 이들이 사회적, 경제적 그리고 정치적 분야에서 다른 소수집단과 유사한 일면을 보이고는 있지만 장애인은 몇가지 점에서 타 소수집단에 비해 더욱 무력함을 보인다.

첫째, 일반 소수집단 혹은 소수민족은 자신들이 지니는 모든 특성에 대해 긍지와 애착을 갖는다. 문제가 되는 것은 대중의 편견이나 몰이해 일뿐 특성 그 자체는 아니라는 것이다.

둘째, 이들은 또한 장애인과는 달리 이들 특성들을 보존 계승하려는 의지를 갖고 있다는 것이다. 즉 자신들의 특성을 후세에까지 전하려는 애착심이 있다는 말이다.

장애인이 소수집단이라는 것은 부인할 여지가 없지만 이들이 신체적, 기능적 특성에 대해 긍지와 애착을 갖지 않고 있으며 또 이 특성을 보존한다는 것과는 거리가 멀다. 장애인이 비록 사회, 정치학적 견지에서 보아 타 소수집단과 유사한 면을 보이지만 이에 더하여 장애인은 심리, 정서적 위축감을 갖고 있다는 것이다.

II. 장애의 사회적 규정과 장애정책

장애인 문제는 한 개인의 문제가 아니다. 그렇다고 그것이 사회문제라고 쉽게 결론 내리기 어렵다. 왜냐하면 사회문제는 결코 일 개인의 주장이나 설득에 의해 결정되는 것이 아니기 때문이다. 장애인 복지의 발전은 넓은 견지에서 사회문제화 정도와 관계가 있다고 하겠다. 그러므로 중요한 것은 사회문제화 과정의 합리성과 사회문제의 내용이 얼마나 문제의 본질을 담고 있느냐라 하겠다.

1. 사회문제의 정의

사회문제를 정의하는 견해는 서로 다른 접근이 있다.

1) 객관론적 입장

무엇보다 사회문제는 개인적 주관과 무관하고 따라서 객관적 이어야 한다는

견해가 있다. 이 견해는 사회문제가 본질적으로 사회의 문제적 상황에 기인하고 있다는 이론에 근거하고 있다. 이와같이 사회문제는 다수의 사람이 어려움을 당하거나 행복에 저해한다고 인정하고 또 공동노력을 통해 해결 가능한 상태라 하겠다. (Horton and Leslie, 1974; Mains, 1976) 비록 여기에서의 "다수"나 "저해하는"의 의미를 결정하는 데에 문제가 있지만 객관론자들은 일반적 합의에 따라 판단 할 수 있고 이에 따라 객관적인 사회문제가 도출 될 수 있다고 한다. 이런 비판적 소리를 보완하기 위해 사회문제의 객관성을 측정하는 척도를 개발하려는 노력이 있기도 한데 이에 따르면 사회문제를 투자 우위가 있는 사회적 조건이라고 보기도 한다. (Classen, 1980)

2) 주관론적 입장

이에 반해 사회문제가 개인이나 집단의 주관적 판단에 의해 형성된다고 보는 주관론자들이 있다. 나아가 사회문제는 공적 혹은 사적 이익 추구를 통해 밝혀지고 대중의 지지를 얻어낸 것이라고 본다. 그런데 만일 사회문제가 현실의 주관적 해석에 불과하다면 그 해석을 누가 결정하느냐는 것이 의문으로 남게 된다. 그럼에도 불구하고 이 주관적 접근은 여러 쟁점들이 사회적으로 규정되어지는 현실을 제시해 주고 있다.

이러한 견해는 신체적 결손(Physical Impairment) 이 장애로 규정되어지는 과정을 이해하는데 도움을 준다. 곧 장애란 심신의 결손에 특정한 사회적 의미를 인위적으로 부여함으로써 결정된다. 어떤 장애는 힘있는 집단의 이익 추구하고 결부되어 사회문제로 부각 된다. 결국 장애의 주관적 판단 기준은 정책에 영향력이 있는 이들의 사견, 이익, 그리고 윤리관을 나타내는 것이다.

2. 장애 규명의 주체

대개의 경우 사회문제를 규명하는 집단은 그 대응 정책에도 영향을 주게 마련이다. 그런데 정책 주변 산업의 형성과 그 이권은 그 영향력의 확보 경쟁에 또한 주요 동기가 된다. 즉, 소득의 가능성이 없는 곳에는 자연 그 문제에만 관련 관심도 적다는 말이다. 그 좋은 예가 미국 에서의 재활의학의 발전상이다. 얼마전까지만 해도 미국 의사들은 재활의학에 대한 관심이 적었다. 따라서 재활 사업은 심리학자나 사회사업가 혹은 물리치료사 에게 맡겨졌다. 그러나 재활에 대한 사회적 관심의 증가와 보험 및 영리적 가능성이 높아지면서 재활의학은 최근 많은 의사들의 관심 영역이 되고 있는 것이다.

1) 장애규명과 의학

장애에 대한 개념이 정립된것은 처음 의학적 모델에 의한 것이 사실이다. 하지만 장애에 관련된 많은 문제들은 이러한 의학적 모델로 해결될 수 없음이 또한 사실이다. 왜냐하면 많은 장애가 사회적 조건에서 기인된 것이고 그 해결도 사회적 서비스 제공에서 찾을 수 있기때문이다. 예를 들어 의학적 치료는 장애인에게 주요과제인 저임금이나 소외 그리고 물리적 장벽 등의 문제를 풀 수 없다. 모든 일반 행위를 의학적 모델로 이해하려는 지금까지의 경향은 그 분야에

있어서의 의학적 통제권을 합리화하려는 의료 전문가의 의도이다. 장애 문제에 있어 의학적 모델의 부정적 측면은 장애의 원인이 의학적인 것 이외에 사회적 상황에 더 많이 기인한다는 사실을 은폐시킨 결과라 할 것이다.

2) 장애 규명과 복지

이러한 의학적 모델의 부정적 결과를 보완하려는 노력이 행해지게 되는데 그것이 곧 복지서비스이다. 그 결과 장애인 복지 서비스의 기관 및 시설의 급증 현상이 나타나게 된다. 비록 장애인 시설이나 기관들이 의학적 모델의 편협성을 타파하고 사회적 조건에서 유발되는 장애문제를 해결하려 한 것은 사실이지만 이들의 유지 성장을 위한 지나친 집착은 장애인 복지의 또다른 문제를 낳게 된다. 재활기관은 그 이용자수와 장애정도 그리고 제공된 서비스의 양에 의해 평가된다. 기관의 성패는 장애인 유치의 문제와 제공되는 서비스의 양에 좌우되게 되고 나아가 정부나 민간 으로부터의 지원을 위한 전시적 노력에 집착하게 되는 결과를 초래하게 한다. 이로 인해 사회문제로서의 장애인 문제는 이들 복지기관의 이익에 부합되도록 규명되는 오류가 생긴다.

3) 장애인 규명과 정책

그러나 사회문제로 부터 사회정책이나 Program이 자동적으로 채택 되는 것은 아니다. 정책적 조치는 정치 경제적 이해와 각종 해결 대안들 그리고 사회적 가치판단 등의 문맥 속에서 선택 되어진다. 이런점에서 정부의 사회문제에 대한 정책적 개입은 일면 사회문제의 규명과정에서 정치를 혼입 시킴으로써 정책 분석의 합리적 순수성을 저해시킨다는 비판의 대상이 되기도 한다. 엄격한 의미에서 주관적 가치가 부여되지 않은 정책은 없으며 이는 장애 판정이나 서비스 자격 판정에도 적용된다.

3. 문제점과 제언

사회문제는 대개의 경우 그 자체로 드러나지 않는다. 그것은 규정지워지고 정의되어진다. 장애인 문제도 예외는 아니다. 그러므로 장애인 복지는 지금까지 그 문제가 어떻게 규정되었느냐에 따라 좌우되어 온 것을 알수 있다. 현재 우리의 장애인 문제의 규정 과정과 그 주체를 알아보는 것은 근본문제의 접근에 선행과제가 아닐수 없다.

첫째로 장애인 문제는 그 특정인의 의도에 따라 규정된다. 정부는 장애를 국민 건강의 문제로 규정하고 의료전문가는 모든 장애상태가 진단과 치료를 필요로 하는 것으로 정의한다. 복지서비스의 전문가들은 대부분의 장애의 본질이 의학적이기 보다 사회적 이라고 주장하고 사회적 개입의 중요성을 강조한다. 결국 각자는 자신이 갖고있는 모델에 따라 문제를 규정 하려 하고 이에 관한 통제권을 독점하려한다. 거의 모든 경우 장애인 문제는 결코 장애인 자신과 그 부모에 의해 제기되고 그 대책이 강구되지 않았던 것이다.

둘째로 국가의 발전 수준과 자원활용의 가능성도 장애규정과 그 대안에 영향을 준다. 자원이 풍부할수록 많은 상황이 문제로 규정되기 때문이다. 후진국에

서의 말라리아나 콜레라 혹은 중풍 등은 그리 중하지 않다.

셋째로 국가의 정책적 성향이 장애의 규정과 그 대책결정에 영향을 준다. 공산주의에서의 예방에 관한 강제규정과 자본주의에서의 그것이 다르고 정치적 중요성이 있는 분야가 무엇이나에 따라서도 차이를 보일 수 있다.

마지막으로 권력이 있는 특정인의 개인적 관심이 장애인 문제의 규정과 자원 공급에 중요한 경우가 있다. 예를 들면, 가까운 친척 중에 정신지체가 있었던 케네디 대통령이 정신장애사업을 적극 지원한 경우라든가, 정치활동 동료의 실명을 경험한 레닌이 소련의 시각장애인복지에 지대한 관심과 지원을 한 경우가 바로 그것이다. 결론적으로 장애는 사회적 문제로서 실력자에 의해 규정되고 광범위한 환경적 변수에 의해 다듬어진다는 사실과 또한 문제를 어떻게 정의하느냐가 곧 정책과 프로그램에 직결된다는 것을 밝혔지만 이것으로 앞으로의 결정자가 어떤 장애관련 정책과 프로그램이 어떤 특정 상황에 합당한지를 결정하기에는 충분치 못하다. 이제 아래에서 지금까지의 분석을 중심으로 정책 개발 시 고려 해야할 사항을 열거하기로 한다.

① 장애는 상대적인 개념이다. 그러므로 이 개념은 어떤 특정의 집단이 아닌 의학과 정치 등을 포함하는 모든 이익집단에 의한 합의가 바람직하다. 동시에 장애인과 그 부모의 의견이 수렴되어야 한다.

② 재활과 보호에 관한 의학적 모델과 복지서비스의 모델간의 갈등에 대한 해결책으로는 이 두 모델을 장애인의 종합복지를 위한 통합적 접근으로 병합하는 것이 바람직하다 하겠다. 이러한 접근을 통해 다각적 협의와 팀 접근의 포괄적 서비스를 형성할 수 있다.

③ 모든 정책과 프로그램의 궁극적 목표는 장애인의 자립이어야 한다. 그러므로 전문가나 장애인 모두는 이 목표달성에 노력해야 하며 결코 의존성을 조장하거나 지속시켜서는 안된다.

④ 장애의 정의와 이에 관한 정책은 효과적 실행을 생각하고 형성되어야 한다. 이는 곧 현실적 실행 순위와 검증할 수 있는 목표와 그리고 목적 완수에 대한 보상 등을 포함한다.

⑤ 비록 장애가 사회적으로 규정된다 하더라도 정책 결정자들은 객관적 근거를 통해 진행되도록 해야 한다.

⑥ 구체적 자격기준을 마련하기 이전에 장애인정책이 집행될 때 그 서비스대상자는 누구인지에 대해 숙고해야 한다.

⑦ 서비스대상자에 대한 불필요한 낙인(labeling)이 붙여지지 않도록 해야 한다. 비록 위에서 제시된 정책결정과 선택을 위한 기준들이 완벽하지는 않지만 장애인복지정책 분석에 유용한 지침이 될 수 있을 것이다.

III. 한국장애인복지의 장기계획과 기본이념

어느 분야를 막론하고 발전과 변화가 요청되지 않는 곳은 없다. 최선을 향해 주변으로부터의 자극과 비판을 수용함은 당연하다. 그러기에 우리나라는 경제, 사회, 문화, 체육, 교육 등 각 분야에 걸쳐 장단기 계획을 수립하고 육성과 발

전을 지속해 오고 있는 것이다. 변화가 요청되는 상황은 다음의 세 가지 중 하나의 이유에 속하게 된다.

첫째, 사회나 국가 및 정부는 특정의 목표달성을 위해 스스로의 변화를 꾀할 수 있다. 통일을 위한 상대방과의 타협을 위한 양보와 조절은 통일이라는 목적달성을 위한 변화라 할 수 있다.

둘째, 변화는 비록 그것이 몇몇 집단에게는 원치않는 것이라 하더라도 그 변화가 갖고 있는 당위성으로 말미암아 자연 도래하게 된다. 노예의 해방과 참정권의 확대 그리고 여성의 지위향상 등은 그 정당성에 있어 재론의 여지를 남기고 있지 않고 그러한 정당성으로 인해 그 확산의 속도와 변화의 방향은 빠르고 분명하다.

셋째, 변화는 시대적 요청과 압력에 의해 촉구된다. 지구환경 개선을 위한 세계적 그리고 국가적 노력이라든가, 우루과이 라운드 등이 그 예라 하겠다.

상기한 내용은 한국에서의 장애인에 관한 장기계획이 필요한 정당성을 검토해 보기 위한 논의의 일부라고 하겠다. 이 간략한 논의를 통해서 볼 때, 한국에서의 장애인에 관한 도약의 변화는 공히 요청된다고 하겠다. 우리가 지향하는 이상사회 건설의 목표라는 측면에서 보나, 현대사회가 추구 해야 하는 정당성의 차원에서 보나, 또 유엔을 비롯한 여러 나라에서의 요청과 본보기라는 측면에서 보나, 한국에서의 장애인에 관한 장기계획수립은 필요하다고 하겠다. 이렇듯 원론적인 접근이 아니라 하더라도, 우선 한국은 ESCAP총회에서 아.태지역 장애인10년 결정과정에 발의국으로 관여되어 있는 회원국이며, 지난 1992년 12월 북경에서 결의된 "행동계획"에 서명한 나라이다. 따라서 그 결의에 입각하여 향후 10년간 장애인 문제 해결의 노력을 기울여야 할 의무가 있는 것이다.

이제 중요한 것은 과연 이 장기계획은 어떠한 형태와 내용을 담고 있어야 좋겠는가 하는 문제이다. "아.태지역 장애인10년을 위한 행동의안(Agenda for Action)"이 지적하고 있는 바와같이 이 지역에서의 각국의 특성과 발전의 정도에 맞는 자율적 노력이 필요하며, 우리 한국도 우리 현실과 수준 그리고 문화적 특성을 고려한 발전계획이 수립되어야 할 것이다. 이러한 장기계획의 형태와 내용 및 추진방향은 심도있는 논의의 대상이며 아래에서는 그 기본구조에 관하여 간략히 논의해 보기로 한다.

1. 기본이념의 천명

지금까지 우리나라의 장애인 관련 계획은 기본이념의 정립을 크게 결여하고 있다. 법과 정책의 수립에 있어 서비스의 증가에 지나치게 의존된 결과 장애인의 권리보장과 이에 따른 지원체계의 구축이 체계적으로 제시되지 못한 점은 우리 모두가 인정해야 할 사항이다. 우리의 헌법이 명시하는 방향과 인권 그리고 그 달성을 위해 필요한 다양한 방법론, 예를 들면 정상화(normalization)와 각종 재활서비스 등이 하나의 틀 안에 정리되어야 할 것이다.

복지의 근본 목적에는 인간다운 삶의 회복 혹은 그의 보장이 포함되어 있다. 장애인복지는 바로 이의 실천으로부터 출발함으로써 진정한 문제해결에 도달할

수 있다고 본다. 이는 곧 인권의 회복이며 장애의 극복 이전에 규명되어야 할 과제라 하겠다. 그러나 오늘의 복지 현실은 복지의 본질적 성격보다는 기술적 특성이 강조된 나머지 인간의 본질적 권리의 회복보다 효율적 서비스나 그 다양화에 주로 주목하고 있다는 것이다. 장애인의 복지는 바로 이러한 점에서 새롭게 이해되어야 할 긴급성을 보이고 있다.

첫째, 장애인 복지가 서비스의 확대에 그 근본적 목적을 두게 된다면 그 본질적 문제해결은 달성하기 어렵다. 먼저 욕구와 서비스의 관계는 변화하기 때문에 그 만족은 정체적이지 않다. 다시말해 서비스의 확대는 욕구의 변화를 따를 수 없고 결국 장애인 문제는 불만족의 연속일 것이다.

둘째, 장애인복지는 장애인의 기능회복에 그 목적을 두는 한 그 완성을 보기 어렵다. 장애는 그 자체로 인정되어야 하며 이의 완전회복을 통한 복지구현은 장애의 완전퇴치를 의미할 뿐, 기존의 장애를 극복하지 못하기 때문이다. 오히려 복지는 장애의 기능회복이 아니라 장애를 인정한 상태에서 사회의 기능을 회복할 수 있어야 한다. 더 중요한 것은 장애인 문제의 본질은 기능상의 부족 이전에 인간으로서의 기본권리에 관한 동등한 인정이 결핍되어 있다는 점이라 할 것이다.

최근 국제적 추세가 바로 이러한 인권회복을 서비스의 확대에 앞서 강조하고 있다는 사실은 바람직한 변화가 아닐 수 없다. 장애인에 관한 최초의 국제적 선언도 복지의 확대가 아닌 인권을 천명하는 선언임을 상기하는 것은 중요하다. 특히 1991년 UN의 인권위원회가 그 소위원회로 하여금 인권과 장애의 문제를 집중적으로 토의하고 이에 대한 조치를 강구하고 있음 또한 위의 사실을 뒷받침하고 있다 할 것이다.

2. 장애정의의 세가지 측면

1981년 WHO는 장애의 정의를 손상(impairment), 기능제약(disability), 그리고 불리(handicap)의 셋으로 구분한 바 있다. 이는 장애의 시간적, 공간적 성격 즉, 발생 부위에서 그 파급결과와 사회관계로의 전개과정을 나타내고 있다. 동시에 이 정의는 장애를 이해하고 문제에 접근하는 시각의 세 측면을 지적하고 있다. 손상에서 불리까지의 과정에서 세부적인 분화와 공통적인 일치의 지속성을 발견할 수 있다. 이러한 점에서 장애의 문제는 양면성을 띄고 있으며 그 결과 장애 문제해결 접근은 극단적인 영역화와 동시에 절실한 통합화가 균형있게 병행되어야 할 것이다.

그러나 중요한 것은 손상에서 부터 기능제약을 거쳐 불리에 이르는 장애정의의 범주들 중 어떠한 범주에 장애문제의 심각성이 더한지를 판단, 평가하고 그 강조점을 포함시키는 일이라고 하겠다. 이러한 강조점의 발견을 도모하는데에 바로 이 WHO의 장애의 정의가 큰 도움을 제공한다. 우리가 간과하지 말아야 할 점은 이 정의가 제시되고 국제사회에서의 노력에 개념적 기초를 이루고 있는 이유는 이 정의 중 장애인의 불리에 대한 사회적 이해의 촉구가 강조되고 있다는 점이다. 이는 곧 장애인의 사회통합을 저해하는 각종 장벽의 제거를 위한 사회적 노력을 시사하고 있으며, 최근 10여년간의 국제사회의 노력은 바로

이러한 공감의 결과이다.

3. 사회통합 이념의 정립

“통합”이라는 용어를 정의하기는 매우 어렵다. 그 이유는 이 용어가 갖는 가치 부여적 성격때문일 것이다. 그럼에도 많은 사회과학자들은 이를 경험적이고 탈규범적 의미로 정의하기를 원하고 있다. 그 노력은 사회학자는 물론 심리학자와 경제학자에 이르기까지 다양하다. 그러나 아직 같은 학문 영역에서 조차 일치된 정의를 도출해내지 못하고 있다.

사회학자들은 사회통합을 실증적인 의미로 이해하려 한다. 즉 Parsons는 “통합”(Integration)을 “일반적 혹은 중심적 가치 체계와 상부하는 역할과 기능의 통일”로 이해 하였다. 반면 심리학자들은 “통합”에 대한 정의에 회의적이어서 어떤 명확한 정의로 도출해낼 수 없다고 보고 있다. 그들은 “통합”을 측정할 수 있는 실증적 지표가 없다고 주장한다. 그들은 궁여지책으로 “통합”을 사회안에서 발견되는 여러 유형의 해체의 부재라 정의하고 있는 것이다.

경제학자들은 이 두 견해 모두를 부정한다. 이들에 따르면 현재 지역사회에서의 사회계층화를 이루는 근원은 경제라고 보고 있다. 개인의 교육과 이후 직업의 선택 범위는 경제상태에 의해 결정된다. 일단 직업이 정해지면 그의 생활양식과 사회 신분은 상당부분 확정된다. 이와같이 사회체계 모든 구성원들간의 조화 관계는 통합을 낳는다는 것이다.

세계사회과학대사전(International Encyclopedia of Social Scievces)은 상기한 각 영역에서의 견해들을 종합하여 통합을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉 통합은 “자율적 사회 단위들, 예를들면 친족집단, 종족, 도시, 노동조합, 무역연합 그리고 정당들의 관계가 각기의 자율성을 버리고 좀더 큰 집합체의 부분으로 변화되는 과정”인 것이다.

이제 위의 정의를 장애인의 영역에 적용시키면 장애인의 사회통합은 좀더 구체적인 개념화를 이룰 수 있다. 장애인의 사회통합은 장애인이 평등의 기초 위에서 사회의 부분이 되어 장애인이 속한 사회적 그리고 문화적 활동에 참여하는 것을 의미한다. 장애인이 비장애인에 비

해 열등하다거나 이탈된 계층으로 취급되지 않고 이들이 신체적 장애는 가졌으나 지역사회의 한 구성원으로 책임과 의무를 실천할 능력이 있는 평범한 인간으로 인식될 때 비로서 우리는 장애인이 사회에 완전히 통합되었다고 말할 수 있다. 장애인 복지의 궁극의 목표는 바로 이러한 형태로 장애인의 완전한 사회통합을 이루는데 있는 것이다.

4. 국제사회의 노력에 부응

한국인의 주체意識이 오늘의 의식층을 풍미하고 있음은 주지의 사실이다. 외국것에 대한 일방적인 선호풍토를 반성하는 바람직한 기류가 아닐 수 없다. 그러나, 장애의 문제는 이러한 국가적 주체성의 문제와 그 성격을 달리한다. 이미 위에서 지적하였지만, 장애의 문제는 한 두 곳에 국한된 지협적인 사한이

아니며 전 지역이 산재한 보편성의 문제이다. 또한 장애의 문제는 그 해결요청의 정당성과 아울러 시대적 추세와 공감대가 형성되어 있는 영역이다. 따라서 국제적 노력에 부응하여 공동노력을 취함이 바람직하다고 하겠다.

이를 위해, 유엔과 기타 선진국의 지침과 계획을 검토하여 수용함이 바람직하다. 구체적으로는 국제적으로 중시되는 문헌들 즉, "장애인에 관한 세계행동계획(World Programme of Action)"과 "장애인의 기회평등화를 위한 표준규칙(Standard Rules for Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)" 그리고 "아.태 장애인 10년 행동의안(Agenda for Action for the Asian and Pacific Decade of Disabled Persons)"과 미국, 일본 등의 법률 및 장기계획에 대한 공식적인 평가와 적용이 필요하다.