

東アジアにおける障害者差別禁止法の制定過程

——香港と韓国の質的調査より

後藤悠里

(日本学術振興会特別研究員 PD / 東京大学大学院人文社会系研究科)

渡辺克典

(立命館大学衣笠総合研究機構生存学研究センター PD)

1 はじめに

1990 年の「1990 年障害をもつアメリカ人法 (Americans with Disabilities Act of 1990)」を嚆矢として、その後、オーストラリアやイギリスなど多くの国々で「包括的な障害者差別禁止法」(Degener 2005) が制定されている。日本においても、千葉県 (2006 年)、北海道 (2009 年) など条例が制定され、国内法の制定に向けて障がい者制度改革推進会議・差別禁止部会での議論がすすんでいる。

東アジアでは香港および韓国が障害者差別禁止法を制定している。これら二つの地域は共通した特徴を持っている。第 1 に、「後発性」である。香港「障害者差別禁止条例 (Disability Discrimination Ordinance)」は 1995 年、韓国「障害者差別および権利救済等に関する法律」は 2007 年に制定されており、それ以前に成立した法律を参照することが可能であった。第 2 に、それぞれの地域ではほかの属性を対象に含む差別禁止法 (香港: 平等機会法案、韓国: (社会的) 差別禁止法) を制定しようとする動きの中で障害者差別禁止法が作られた経緯がある。障害者差別禁止法の制定過程をこうした二つの観点から整理すると、どのような差異が見出せるだろうか。

本研究では、この問いを明らかにするために質的調査法 (ドキュメント分析およびインタビュー調査) を用いる。ドキュメント分析の対象となったのは、

法律の条文、議会の議事録、障害者団体が発行するニュースレター、新聞記事である。インタビュー調査は当時の議員、官僚、障害者団体の成員などに（香港：2009年6月、2010年7月～8月、2012年2月、計15名、2010年5月、2010年8月、2012年3月、2012年6月、2012年8月、計16名）半構造化面接によっておこなわれた。

以下、法の制定経緯について言及したのち、その相違点について明らかにしていく。

2 香港の障害者差別禁止法制定経緯

香港では戦後間もなく社会福祉事業を担う団体が現れてくる。それらの団体は職業訓練、リハビリテーション、情報提供、居住型施設におけるケア、デイサービスなどのサービスを提供する役割を担った。一方で、1960年代に入ると、「セルフヘルプグループ」と呼ばれる、障害当事者による団体が生まれてくる。これらの団体の統括組織として、1947年に香港社会服務連会が成立した。香港社会服務連会は1973年から政府の「パートナー」として、各団体と政府の橋渡しをするような役割を果たしている（Yeung 1990: 3）。障害者差別禁止法に関する動きはこの段階から水面下で存在した。香港失明人協進会会長を務めた莊陳有氏（Chong Chan Yau）によれば、彼らは1970年代から障害者差別禁止法制定を目指す活動を行っていたという（莊陳有氏へのインタビュー 2012.02.18）。また、香港社会服務連会が発行している雑誌（社会季刊）・ニュースレター（Welfare Digest）には障害をもつアメリカ人法の紹介がされている（HKCSS 1991: 2, 江紹康 1992: 28-9）。差別禁止法制定が実現性を帯びてくる1993年以前に各団体は障害者差別禁止法の必要性を認め、情報の入手に努めていたのである。しかし、政府は障害者差別禁止法制定を拒否していた。当時の香港では立法評議会の力は弱く、予算を必要とするような法案を提出することはできなかった。したがって、この時点では障害者差別禁止法の制定はほぼ不可能であった。

1990年代初頭、香港では差別事件が立て続けに起こった。1992年には九龍・

麗港城で精神病者のクリニックを作る動きに対して、その後2年間に及ぶ住民反対運動が起きた。1993年8月14日には九龍・東頭邨で公共住宅の中に重度の知的障害者の居住施設を開設しようとしたことに対する住民たちの反対が起きた。この事件に対して香港社会服務連会や反差別大連盟といった団体は素早く対応し、デモンストレーションや警察署長への嘆願などをおこなった。差別事件の翌々日、衛生福利局の黄銭其濂（Wong Chien Chi-lien）が差別禁止法を作ることを宣言し（明報 1993.08.16 A2）、法案の検討に入った。ここから障害者差別禁止法の実現は一気に近づくことになる。

法制定の具体的な流れを作ったのは当時立法評議会議員であった胡紅玉であり、彼女は平等機会法案〔Equal Opportunity Bill〕を1994年に立法評議会に提出した。平等機会法案は公的領域のみならず私的領域における障害、性、人種、性的指向、宗教、家族の地位、一定期間を経た前科に基づく差別を禁止するものであった（Petersen 2005）。平等機会法案は結局廃案になる。しかし、政府はこの案の性と障害に基づく差別を禁止する条文を利用することにし、胡紅玉もこれに承諾したのであった。

ここでは、第1の点についてとりあげる。香港の立法評議会においては、保健福祉局長官や議員たちによって代弁される形で障害団体の要望が出されている。第1に、disabilityの中国語訳を「弱能」ではなく、「残疾」とするように求めた障害団体の意見が受け入れられている¹⁾。第2に、障害者にとっての雇用の場が少ないため、(1) 中小企業に認められている障害者差別禁止法の適用除外の猶予期間をなくすこと、(2) 裁判所が職場復帰を含めた救済措置をおこなえるようにすること、という二つの要望が、(1) 5年から3年への短縮、(2) 地方裁判所が復帰を命じることができる、という形で認められた。

香港の障害者差別禁止法はオーストラリア障害者差別禁止法（1992）を参照している²⁾。条文の内容は香港の状況に合わせて変えられた部分があるが、障害の定義はほぼ同じである。障害の定義において、香港の人びとの理念が垣間見られるのがdisabilityの中国語訳についてである。障害者団体と民主派の議員たちはdisabilityの訳を、原案の「弱能」から「残疾」に変更する要求をおこなった。この言葉を選んだ香港社会服務連会のスタッフは以下のように述べ

ている。

私たちは disability の訳語として「残疾」という言葉を選ぶことにした。その理由は、第1に、慢性疾患を入れたいと考えたからである。第2に、「傷残」には身体障害のイメージが強かったので違う言葉に変える必要を感じた。(筆者注：香港ではあまり使われていなかった)「残疾」という言葉を新しく用いることで、自分たちがその言葉を身体障害者、知的障害者、慢性疾患の人を含めるように再定義できるのではないかと考えた。そこで、上司に「残疾」という言葉を提案した(蔡海偉 CHUA Hoi Wai 氏へのインタビュー 2012.02.14)。

つまり、障害者差別禁止法制定過程の担い手たちは「残疾」という言葉を用いることで、否定的な障害観を取り除くとともに、病気をそのなかに含めることを明確にしたのであった。立法評議会ではこの主張が認められ、結果として、disability の訳は「残疾」となった。

香港では総督に権限が集中しており、立法評議会は諮問機関としての位置づけしかなく、議員が予算を必要とする法案を提出することができなかった。初めて直接選挙が行われたのは1991年からである(議席は60議席中18席。それまで議会内に勢力を持つことのできなかった民主派が選挙を席卷した)。こうしたことを一因として、差別を禁止する法律がなかなか生まれず、1995年になってはじめて、性差別禁止条例、1995年の障害者差別禁止条例が同時に制定された³⁾。

3 韓国の障害者差別禁止法制定経緯

韓国では2000年から障害者差別禁止法の制定運動が実質的にはじまり、2003年結成の障害者差別禁止法推進連帯(以下、障推連)が法律制定に大きな役割を果たした。

しかし、制定までの過程はなだらかなものではなかった。その一つは(社会的)「差別禁止法」への対抗である。盧武鉉大統領(当時)は差別禁止法をつ

くる意向をもっていた。障推連はこの方針に激しく抵抗し、「障害者」差別禁止法の制定を要求した。60 日間にわたる国家人権委員会の会議室を占拠した座り込みの結果、大統領は障害者差別禁止法の制定の決定を下した。その後も経済界からの反対や国会内部の問題があったが、2007 年に無事法律が国会を通過した。最後まで論点として争われたのは (1) 差別是正機関を国家人権委員会と独立に置くか否か、(2) 是正命令に伴う罰金制度を設置するか否か、(3) 差別が行われたかどうかを証明する責任を差別者と被差別者の間でどのように配分するか、である。制定された法律においては、(1) 障害者差別是正小委員会を国家人権委員会の下に設置すること (第 40 条)、(2) 挙証責任については、差別行為を受けたと主張するものが差別行為が行われたことを証明し、反対にその相手側が障害に基づく差別ではないこと、または、正当な根拠があったことを証明すること (第 47 条)、とされ、(3) 懲罰的賠償制度については、悪質なものである場合には 3 年以下の懲役または 3 千万ウォンを越えない罰金刑を宣告することができる (第 49 条) とされた。崔榮繁はこの結果を評して、障害者差別禁止委員会の設置を除き、障推連が主張した是正命令や立証責任の転換、懲罰的賠償制度導入が「それぞれの趣旨に沿って、ある程度の導入に成功している」と述べている (崔 2010: 54)。

韓国の「後発性」は香港の場合と違い、新しいものを作り出すという形でみられる。障推連の人たちはアメリカ、イギリス、香港といった他国の法律の検討をおこなっている。それと同時に、障推連法制委員会は集会や委員会内の議論で障害者差別についての意見を収集し、法案を作成した。障害の定義は法制委員会の人びとにとって注目されたテーマの一つであった。社会的障壁が障害を作っていることを明記し、障害の範囲も「長期的・短期的・一時的」な障害を含めようとしていた。さらに、開かれたネットワークの運営委員でもあり、2000 年当初から障害者差別禁止法制定に関わっていたユ・ドンチョル氏は定義について以下のように述べている。

イギリスとかアメリカやオーストラリアの障害者差別禁止法の障害の定義には差別についての観点がない。だから私たちは新しい試みをしようとした (ユ・ド

ン Chol 氏へのインタビュー 2012.08.30)。

(韓国語) 영미법이나 호주법을 다 봐도, 장애의 개념 안에 우리가 아까 이야기 했던 차별의 개념을 넣어서 정의하는 예는 없어요. 우리가 이제 사회적 모델에 입각해서 장애의 정의를 새롭게 해보려고 새롭게 시도를 했던 거죠.

ほかの法律を参照しながら、新しいものを作るという形で韓国の「後発性」は現れている。

韓国では大統領によって「社会的差別禁止法」の制定が目指されたが、障推連の反対で独立した障害者差別禁止法が制定されることになった。

4 おわりに——制定過程の比較

本報告では、障害者差別禁止法の制定過程において、前提とされながらあまり注目されることはなかった二つの点（「後発性」とほかの属性を対象とする法律の制定）に焦点を当てて議論を進めてきた。香港では、障害の定義の範囲を広くとるオーストラリア型の障害の定義が導入され、disability の中国語訳を決定するにあたって、病気の人を含むことが強調された言葉が選択された。韓国では、障推連によって障害の定義について「新しい試み」がおこなわれようとした。

香港および韓国におけるインタビューで興味深かったのは、運動の担い手からほかの属性を持つマイノリティに関する発言が聞かれたことである。香港において、先に言及した反差別大連盟は差別という 이슈 に特化したネットワークであり、障害者のみならず外国人労働者、性的マイノリティ、シングルマザーなどをメンバーとして含む団体である。中心メンバーの一人である麥海華氏は以下のように話している。

私たちは特に障害者に対する差別に関心を持っていましたが、同時に、ジェンダー、ドメスティックワーカー、移民、性的マイノリティ、宗教の問題にも関心

を持っていました（麥海華 MAK Hoi Wah 氏へのインタビュー 2012.02.17）。

障害者差別禁止法（のみ）に対する運動においてこうした人びとが参加したかどうかについては確認することができなかったが、障害者差別禁止法制定1週間前に立法評議会でおこなわれた「平等機会」を求めるデモンストレーション参加を呼び掛ける広告には、Horizon（性的マイノリティ団体）や関注単親人士会（シングルマザー団体）、香港職工会連盟（外国人労働者が加盟している労働組合）なども名を連ねている。

韓国でも同じように、ほかのマイノリティの中に障害者を位置づける語りがみられた。開かれたネットワークのピョン・ギョンテク氏は同団体を「社会的弱者のための人権団体」として位置づけている。その上で、彼は社会的弱者について以下のように説明を加えた。

移住労働者、性的少数者、多文化家庭、セトミン（北朝鮮からきた人びと）、新しく定着し始めた人たち、多様な階層がいる。（開かれたネットワーク・ピョン・ギョンテク氏へのインタビュー 2012.08.30）

（韓国語）이주노동자, 성적소수자, 다문화 가정, 그리고 또 .. 새터민 . 다양한 계층이 많죠 .

そして、こうした社会的弱者の中でもっとも差別を受けている人たちが重度障害者であると述べられている。同様の発言は、韓国 DPI のキム・デジョン氏の語りにもみられる。

社会的弱者がおこなう人権運動の中でも、その中で一番弱いと思われるのが障害者である。障害者には子どもも老人もいる、女性も男性もいる。労働、教育、環境、徴兵、交通といったすべての分野に障害者の問題が発生している。こういう点から見ると障害者運動が一番大切だと言える。障害者問題が解決できるとほかの運動も解決できる。そういう意味で障害者運動は価値のある運動だと思う。

(DPI 韓国・キム・デジョン氏へのインタビュー 2012.08.29)。

(韓国語) 그래서 이 인권운동은 여러 가지로 생각해볼 수 있는데 .. 어쨌든, 사회적 약자가 하는 운동이고, 사회적 연대를 해야지만 가능한 운동이고. 인권 운동이 하는 것은 결국 우리가 이야기하는 사회 이데올로기를 바꾸게 한 운동이다. 이렇게 보셔야 한다는 거죠. 그 중에서도 가장 약자로 꼽을 수 있는 것이 장애인 쪽이에요. 자, 장애인의 특성을 보면, 장애인은 굉장히 영구적이라는 게 특성이 하나 있어요. 즉, 전 (全) 생애 영역을 거쳐가고 있다. 한 살부터 노인까지. 어린이부터 노인까지 문제를 다 갖고 있다. 두 번째, 장애인은 성별도 다 갖고 있다. 여성도 있고, 남성도 있고, 나이도. 세 번째, 장애 쪽은 모든 분야를, 또 영역을 다 갖고 있다라는 것이에요. 즉, 노동문제도 장애인이 발생을 하고요. 그 다음에, 교육에서 장애인이 통합교육, 특수교육 이야기 다 되고요. 그렇죠? 노동, 교육, 사회적인 국방의 의무, 환경, 교통, 장애인이 어디 하나 안 끼는 영역이 없어요. 다 장애인 문제가 발생해요. 그래서 보시면 여러 사회적 약자 중에 장애인이 가장 정점에 있다는 것을 알 수가 있어요. 결국 장애인 문제가 다 해결되면, 나머지 문제가 다 해결돼요. 그렇기 때문에 장애인 운동은 가치 있는 운동이에요.

障害者の運動を通してほかのマイノリティの人権の保護も目指していくこと。障害のユニークさを強調するだけではなくほかの属性との共通点を探っていくこと。香港や韓国の障害者差別禁止法制定経緯からはこうした動きを学ぶことが可能である。

なお、質的調査を中心とした本報告ではふれなかったが、香港・韓国の比較においては次の2点も重要である。第1に、当事者性についてである。香港は非政府組織の意思決定機関(残疾歧视委员会)に障害当事者が議長として参加していたが、当事者運動というよりもソーシャルワーカー、弁護士、大学教員といったエリートによる障害者のための活動であった。韓国では障害当事者が意見を出し、非当事者がその実現を手助けするという形での役割分担がおこなわれていた。こうした香港と韓国の相違点がどのような意義を持ったのか、

それに関しては障害者差別禁止法制定以降の法の実効性とあわせて議論される課題であるだろう。第2に、当時の政治的環境についてである。障害者差別禁止法制定時に香港は中国返還（1997年）、韓国は大統領選（2007年）を控えており、人権施策の後退が予測される時期であった。これらの点は、障害者差別禁止法が制定されていない日本へのなんらかの示唆を与えるものであろう。

障害者差別禁止法は条文のみならずその制定過程に差異がある。その差異は政治的・経済的・文化的な影響を受けている。障害者とほかのマイノリティや専門家との連帯、「後発性」をもつ東アジア——これらはあまり着目されてこなかった広がりを持ったテーマであり、今後さらなる研究が積み重ねられていくことだろう。

[注]

- 1) 『中国語大辞典』（大東文化大学中国語大辞典編纂室編 1994）によれば、「残疾」は「身体障害者」という意味がある。一方、「弱能」については項目がない。
- 2) その理由を胡紅玉氏は3つ挙げている。第1にはオーストラリアの法律が「いい法律であった」ことがある。それに付け加えて、第2にコモンローの体系を両者とも用いていること、第3に彼女のコンサルタントの一人がオーストラリア人だったことがある（胡紅玉氏へのインタビュー 2012.10.24）。
- 3) 香港は1991年に「人権法」を成立させた。これは国連の条約を批准するために作られた法律であり、政府の活動を制限しているに過ぎない。民間企業などへの差別を禁止する法律として初めてできたのが、性差別禁止条例及び障害者差別禁止条例である。

[文献]

- Degener, Theresia, 2005, "Disability Discrimination Law: A Global Comparative Approach," Lawson, A. & Gooding, C. eds., *Disability Rights in Europe: From Theory To Practice*, Oxford: Hart Publishing, 87-106.
- HKCSS, 1991, 'Council News,' *Welfare Digest* 202: 2
- Legislative Council, "Proceedings" (Retrieved July.13, 2009, http://www.legco.gov.hk/yr94-95/english/lc_sitg/hansard/h950728.pdf).
- Peterson, Carole, 2005, "A Progressive Law with Weak Enforcement? An Empirical Study of Hong Kong's Disability Law," *Disability Studies Quarterly*, 25: 4

(Retrieved July.28, 2012,<http://dsq-sds.org/article/view/625/802>) .

崔榮繁, 2010, 「韓国の障害者法制——障害者差別禁止法を中心に」 小林昌之編『アジア諸国の障害者法——法的権利の確立と問題』アジア経済研究所, 29-63.

Yeung, Caroline, 1990, "Developments of Social Welfare Services Into And Beyond 1990's," *Welfare Digest* 192: 2-3.

江紹康, 1992, 「《美国傷殘人士法》浅説」『社連季刊』120: 2-3.

동아시아의 장애인 차별금지법의 제정과정

—홍콩과 한국의 질적 조사

고토 유리 (後藤悠里)

(일본학술진흥회)

와타나베 카츠노리 (渡辺克典)

(리츠메이칸 대학 생존학 연구센터 PD)

들어가기에 앞서

1990 년의 「1990 년 장애를 가진 미국인 법 (Americans with Disabilities Act of 1990)」을 효시로 이 이후부터 호주와 영국 등의 많은 국가들에서 「포괄적인 장애인 차별금지법」 (Degener 2005) 이 제정되고 있다.

일본도 치바현 (2006 년), 홋카이도 (2009 년) 등에서 조례가 제정되어, 국내법 제정을 목적으로 장애인 제도개혁추진회의, 차별금지부회에서 논의가 진행되고 있다.

동아시아에서는 홍콩 및 한국이 장애인 차별금지법을 제정하고 있는데, 이 두 국가는 공통된 특징을 갖고 있다.

첫 번째로 「후발성」을 들 수 있다.

홍콩의 「장애인차별금지조례 (Disability Discrimination Ordinance)」는 1995 년에 제정되었고, 한국의 「장애인 차별 및 권리구제 등에 관한 법률」은 2007 년에 제정되어 그 이전에 성립되었던 법률을 참조할 수 있었다.

두 번째로 홍콩과 한국에서는 다른 특성을 대상에 포함시키는 차별금지법 (홍콩: 평등기회법안, 한국: (사회적) 차별금지법) 을 제정하려는 움직임 속에서 장애인 차별금지법이 제정된 경위를 갖고 있다.

장애인차별금지법 제정과정을 이러한 두 개의 관점에서 정리해 보면 어떤 차이를 발견할 수 있을까.

본 연구에서는 이 질문에 답하기 위해 질적 조사법 (다큐먼트 분석 및 인터뷰 조사) 을 사용하고 있다.

다큐먼트 분석의 대상이 된 것은 법률의 조문, 의회의 의사록, 장애인단체가 발행한 뉴스레터, 신문기사이다. 인터뷰 조사는 당시의 의원, 관료, 장애인 단체의 구성원 등에서 (홍콩: 2009년 6월, 2010년 7월~8월, 2012년 2월 15명, 2010년 5월, 2010년 8월, 2012년 3월, 2012년 6월, 2012년 8월 16명) 반구조화 면접에 의해 진행되었다.

이하, 법 제정경위에 대하여 언급한 후에 그 상이점에 대하여 설명하고자 한다.

1 홍콩의 장애인차별금지법 제정 경위

홍콩에서는 전쟁 직후 얼마 되지 않아 사회복지사업을 담당하는 단체가 생긴다. 이들 단체는 직업훈련, 물리치료, 정보제공, 거주시설에 있어서의 케어, 데이서비스등의 서비스를 제공하는 역할을 담당하였다. 한편, 1960년대에 들어서는 「셀프 헬프 그룹」라는 평범하지 않은 단체가 출현하고, 이러한 조직을 총괄하는 단체로서 1947년에 홍콩사회복무연회가 성립된다.

홍콩사회복무연회는 1973년부터 정부의 「파트너」로서 각 단체와 정부의 매개체로서의 역할을 담당하고 있는데, (Yeung 1990.05:3) 장애인 차별금지법에 관한 움직임은 이 단계 때부터 수면 밑에서 존재하게 된다.

홍콩 실명인 (시각장애인) 협회 회장을 역임한 Chong Chan Yau 씨에 의하면, 그들은 1970년대부터 장애인 차별금지법제정을 목표로 활동을 펼쳤다고 한다 (Chong Chan Yau 씨의 인터뷰, 2012.09.18)

또 홍콩사회복무연회가 발행하고 있는 잡지 (사회계간), 뉴스레터 (Welfare Digest) 에는 장애를 가진 미국인 법에 관한 소개가 실려 있다. (HKCSS 1991.03:2, 江紹康 1992: 28-29)

차별금지법제정이 실현성을 띠게 되는 1993년 이전의 각 단체들은 장애인 차별금지법의 필요성을 깨닫고, 정보입수에 힘을 쏟고 있었는데 비해 정부는 장애인 차별금지법제정을 거부하고 있었다. 당시의 홍콩에서는 입법평의회의

힘이 약해 예산을 필요로 하는 법안을 제출하기가 어려웠고 따라서 그러한 시점에서는 장애인 차별금지법제정은 거의 불가능한 일이었다.

1990년대 초, 홍콩에서는 차별사건이 잇달아 일어났다. 1992년부터 구룡·여항성에서 정신병원을 세우려는 움직임에 대하여 2년간 주민반대운동이 계속되었다.

1993년 8월 14일에는 구룡·동부촌에서 공공 주택 안에 중증의 지적장애인을 위한 숙박시설(Hostel)을 개설하려는 것에 대한 주민들의 반대가 일어났고, 이러한 사건들에 대하여 홍콩 사회복지위원회와 반 차별대연맹 같은 단체는 데모와 경찰부장예의 탄원 등 하며 재빠른 대응모습을 보여주었다.

차별사건이 있는 며칠 후, 위생 복리국의 黃錢其濂(Wong Chien Chilien)씨가 차별금지법을 만들 것을 선언하고(명보 1993. 08.16 A2), 법안검토에 들어갔다. 이 시기에 장애인 차별금지법의 실현은 단숨에 이뤄진다.

법제정의 구체적인 흐름을 만든 것은 당시 입법평의회의원이었던 胡紅玉이며, 그녀가 평등기회법안(Equal Opportunity Bill)을 1994년에 입법평의회에 제출하였다. 평등기회법안은 공적영역 뿐 만 아니라 사적영역에 있어서도 장애, 성별, 인종, 성적 지향, 종교, 가족의 지위, 일정기간의 전과를 가진 자의 차별을 금지하는 것이었으나(Petersen 2005) 평등기회법안은 결국 폐지 법안이 되고 만다.

그러나 정부는 이 법안의 성별과 장애에 의거한 차별을 금지하는 조문을 이용하기로 하고 胡紅玉도 이것에 승낙한다.

홍콩의 입법평의회에서는 보건 복지국 장관과 의원들에 의해 대변되는 형태로 장애인단체의 바람을 보여주고 있다.

첫 번째로 disability의 중국어 번역을 「약능(약한 능력)」이 아니라 「잔질(질환의 흔적)」로 바꿔주길 요구한 장애인 단체의 의견을 수용하였다.

두 번째로 고용의 기회가 적은 장애인을 위하여

- ① 중소기업에서 인정하고 있는 장애인 차별금지법의 적용제외의 유예기간을 없앨 것
 - ② 재판소가 직장복귀를 포함한 구제조치를 실시할 수 있게 할 것
- 이 두 개의 조항이

① 5 년에서 3 년에의 단축

② 지방재판소가 복귀를 명할 수 있을 것

이라는 형태로 받아들여졌다.

홍콩의 장애인 차별금지법은 호주의 장애인 차별금지법 (1992) 을 참조하고 있는데, 조문의 내용은 홍콩상황에 맞춰서 변경된 부분이 있으나, 장애의 정의는 거의 같다. 장애의 정의에 있어서도 장애에 대한 홍콩 사람들의 이념을 들여다 볼 수 있는 것이 disability 를 번역한 중국어 단어이다.

이 말을 선택한 홍콩사회복무연회 스텝은 다음과 같이 말하고 있다.

우리들은 disability 의 번역된 단어로서 「잔질 (질환의 흔적)」이라는 말을 선택하기로 했습니다. 그 이유의 첫 번째는 만성질환을 포함시키고 싶었기 때문입니다. 그리고 또 한 가지, 「상잔 (남은 상처)」에는 신체장애의 이미지가 강했기 때문에 다른 말로 바꿀 필요성을 느꼈습니다. (필자 주: 홍콩에서는 그다지 사용되지 않았다) 「잔질 (질환의 흔적)」이라는 단어를 새롭게 사용하는 것으로, 그 단어 안에 신체장애인, 지적장애인, 만성질환자를 전부 포함한 새로운 정의가 될 수 있지 않을까라고 생각했습니다. 그래서 저희들은 상사에게 「잔질 (질환의 흔적)」이라는 단어를 제안 했습니다. (蔡海偉 CHUA Hoi Wai 씨의 인터뷰 2012.02.14)

이 운동의 책임자들은 「잔질 (질환의 흔적)」이라는 단어를 사용하는 것으로 부정적인 인식을 없애는 것과 함께 그 안에 질병을 포함시킴으로서 의미를 분명히 하였다.

홍콩은 총독에게 권한이 집중되어 있고 입법평의회는 자문기관으로서의 위치로만 존재하기 때문에 의원이 예산을 필요로 하는 법안을 제출할 수 없었다.

처음으로 직접선거가 실시된 것은 1991 년부터인데, (의석은 60 의석 중 18 석. 그 때까지 의회 내에 세력을 지닐 수 없었던 민주파가 선거를 석권했다) 다른 특성에 의거한 차별을 금지하는 법률이 만들어지지 않았고, 1995 년이 되어서 성차별금지조례와 장애인 차별금지조례가 동시에 제정되었다.

2 한국의 장애인차별금지법 제정 경위

한국의 장애인차별금지법의 제정 운동은 2000 년 「열린네트워크」가 시초였다고 할 수 있다. 2003 년에 58 개 단체가 모여 장애인 차별금지법을 제정하였고, 장애인 차별금지법의 발의를 한 국회의원 역시 장애인 차별금지법에 관한 장애인차별금지법 추진운동의 존재를 높게 평가하고 있다 (존·파온 씨의 인터뷰 2012. 03.11) .

하지만, 제정되기까지의 과정은 순탄하지만은 않았다. 첫 번째 이유로 (사회적) 「차별금지법」에의 대항이다. 노무현대통령 (당시) 은 차별금지법을 만들려는 의향을 갖고 있었으나, 장애인 차별금지법 추진운동은 이 방침에 격하게 저항하면서 「장애인」 차별금지법의 제정을 요구하였다. 60 일간 국가인권위원회의 회의실을 점거하고 농성한 결과, 대통령은 장애인 차별금지법의 제정결정을 내렸다.

그 후로도 경제계로부터의 반대와 국회내부 문제도 있었으나 2007 년에 무사히 법률이 국회를 통과하게 된다.

마지막까지 쟁점이 있었던 부분은

- ① 차별시정기관을 국가인권위원회와 독립적으로 둘 것인가의 여부
- ② 시정명령에 동반되는 벌금제도를 설치할 것인가의 여부
- ③ 차별이 있었다는 것을 증명하는 책임부분을 차별한 사람과 차별받은 사람 사이에서 어떤 방법으로 구분 할 것인가이다.

제정된 법률에 있어서는

- ① 장애인차별 시정 소위원회를 국가인권위원회의 아래에 설치할 것 (제 40 조)
- ② 입증책임에 대하여는 차별행위를 받았다고 주장하는 쪽이 차별행위가 발생했다는 점을 증명할 것과 상대편 쪽은 장애에 의거한 차별이 아닌 점 또는 정당한 근거가 있다는 점을 증명할 것 (제 47 조)
- ③ 징벌 및 배상제도에 대하여는 악질적인 자의 경우에는 3 년 이하의 징역 또는 3 천만원을 넘지 않는 한에서 벌금형을 선고할 수 있다 (제 49 조)라 정해졌다. 최영번은 이 결과를 통해 장애인 차별금지위원회의 설치를 제

외하고, 장애인 차별금지법 추진운동이 주장했던 시정명령과 입증책임의 전환, 징벌 및 배상제도 도입이 「각각」의 취지에 따라 어느 정도 도입에 성공한 상태이다」라 평가하고 있다. (최영변 2010: 54)

한국의 「후발성」은 홍콩의 경우와 다르게 새로운 형태를 만들어냈다고 볼 수 있다.

장애인차별금지법 추진운동을 하는 사람들은 미국, 영국, 홍콩 같은 다른 국가의 법률검토를 통해 추진하고 있으며 그와 동시에, 장애인 추진운동법제 위원회는 집회나 위원회내의 의논을 통해서 장애인 차별에 대하여 의견을 수집하고 법안을 작성하였다.

장애의 정의는 법제위원회의 사람들이 주목하는 테마 중의 하나였다. 사회적장벽이 장애를 만들고 있음을 명기하고 장애의 범위도 「장기적 · 단기적 · 일시적」인 장애를 포함하려 하였다. 게다가 열린 네트워크의 운영위원이면서 장애인 차별금지법 제정 초반부터 관련되어 있었던 유동철 씨는 정의에 대하여 다음과 같이 말하고 있다.

(한국어) 영미법이나 호주 법을 다 봐도, 장애의 개념 안에 우리가 아까 이야기 했던 차별의 개념을 넣어서 정의하는 예는 없어요. 우리가 이제 사회적 모델에 입각해서 장애의 정의를 새롭게 해보려고 새롭게 시도했던 거죠 (유동철 씨의 인터뷰 2012.08.30)

다른 국가의 법률을 참조하면서 새로운 것을 만들어 나간다는 형태에서 한국의 「후발성」을 볼 수 있다. 한국에서는 대통령에 의한 「사회적 차별금지법」의 제정을 목표로 했었지만, 장애인차별금지법 추진 운동의 반대로 인해 독립된 장애인차별금지법이 제정 되었다.

이 점에 대하여 대통령 자문기관인 빈부격차시정원회의 남찬섭 씨는 노무현 대통령이 국가인권위원회를 육성시키고자 하였고, 장애인 차별금지법 추진운동과의 대립을 원하지 않았다고 보고 있다. (남찬섭씨의 인터뷰 2012.06.13)

3 제정과정의 비교

본 보고서에서는 장애인차별금지법의 제정과정에 있어서 전제 되었어도 그다지 주목받지 못했던 두 가지 점 (「후발성」과 다른 특성을 대상으로 하는 법률의 제정)에 초점을 두고 의논을 진행해왔다.

홍콩에서는 장애정의의 범위를 넓게 보는 호주 식을 도입하여, disability의 중국어 번역으로, 질병을 갖고 있는 사람까지 포함되었음을 강조한 단어로 결정하였고 한국의 경우, 장애인차별금지법 추진운동은 장애의 정의에 대하여 「새로운 시도」를 하려했던 것이다.

홍콩 및 한국에서의 인터뷰에서 관심을 끌었던 점은 운동을 추진하는 사람들로부터 다른 특성을 지닌 마이너리티에 관한 발언을 들을 수 있었던 점이다.

홍콩의 반 차별대연맹은 차별이라는 이슈를 특화시킨 네트워크이며, 장애인 뿐 만아니라 외국인 노동자, 성적 소수자, 미혼모 등을 멤버로 포함한 단체이다. 핵심멤버중의 한 사람인 麥海華 씨는 다음과 같이 말하고 있다.

우리들은 특히 장애인을 대하는 차별에 관심을 두고 있었습시다만, 그와 동시에 젠더, 노동자, 이주민, 성적 소수자, 종교문제에도 관심을 갖고 있었습니다. (麥海華씨의 인터뷰 2012. 02.17)

장애인차별금지법에 대한 운동에서 이러한 사람들의 참여여부는 확인할 수 없었지만, 장애인차별금지법 제정 1주일 전 입법평의회에서 이루어진 「평등 기회」를 요구하는 데모 참가를 호소하는 광고에 Horizon (성적소수자 단체)와 관주 단친인사회 (미혼모 단체), 홍콩 직공회연맹 (외국인 노동자가 가맹한 노동조합) 등도 이름을 같이 하고 있다.

한국에서도 마찬가지로, 다른 마이너리티 속에 장애인을 포함시키는 움직임을 보였다. 열린 네트워크의 변경택 씨는 이 단체를 「사회적 약자를 위한 인권 단체」로서 자리매김하고 있다. 게다가 그는 사회적 약자에 대하여 다음과 같은 설명을 덧붙였다.

(한국어) 이주노동자, 성적소수자, 다문화 가정, 그리고 또 새터민. 다양한 계층이 많죠. (열린 네트워크 변경택 씨의 인터뷰 2012.08.30)

그리고 이러한 사회적 약자 중에서도 가장 심한 차별이 받는 사람들이 중증장애인을 밝히고 있다. 이 발언은 한국 DPI의 김대성 씨의 이야기에서도 들을 수 있다.

(한국어) 그래서 이 인권운동은 여러 가지로 생각해볼 수 있는데... 어쨌든, 사회적 약자가 하는 운동이고, 사회적 연대를 해야지만 가능한 운동이고. 인권 운동이 하는 것은 결국 우리가 이야기하는 사회 이데올로기를 바꾸게 한 운동이다. 이렇게 보셔야 한다는 거죠. 그 중에서도 가장 약자로 꼽을 수 있는 것이 장애인 쪽이에요. 자, 장애인의 특성을 보면, 장애인은 굉장히 영구적이라는 게 특성이 하나 있어요. 즉, 전 (全) 생애 영역을 거쳐 가고 있다. 한 살부터 노인까지. 어린이부터 노인까지 문제를 다 갖고 있다. 두 번째, 장애인은 성별도 다 갖고 있다. 여성도 있고, 남성도 있고, 나이도. 세 번째, 장애 쪽은 모든 분야를, 또 영역을 다 갖고 있다는 것이에요. 즉, 노동문제도 장애인이 발생을 하고요. 그 다음에, 교육에서 장애인이 통합교육, 특수교육 이야기 다 되고요. 그렇죠? 노동, 교육, 사회적인 국방의 의무, 환경, 교통, 장애인이 어디 하나 안 끼는 영역이 없어요. 다 장애인 문제가 발생해요. 그래서 보시면 여러 사회적 약자 중에 장애인이 가장 정점에 있다는 것을 알 수가 있어요. 결국 장애인 문제가 다 해결되면, 나머지 문제가 다 해결돼요. 그렇기 때문에 장애인 운동은 가치 있는 운동이에요. (DPI 한국 김대성 씨의 인터뷰)

장애인의 운동을 통해서 다른 마이너리티의 인권보호를 목표로 하는 것, 장애인의 다른 점을 강조하는 것이 아니라, 다른 속성들과의 공통점을 찾아가는 것, 홍콩이나 한국의 장애인차별금지법 제정경위에서 우리는 이러한 움직임을 배울 수 있다.

대신, 질적 조사를 중심으로 한 본 보고서에는 다룰 수 없었지만, 홍콩, 한국과의 비교에는 다음과 같은 두 가지 중요 포인트가 있다.

첫 번째로, 당사자적 성격에 관한 것이다. 홍콩은 비정부조직의 의사결정기관에 장애인당사자가 의장으로서 참가하고 있지만, 당사자운동이라기보다 사회운동가, 변호사, 대학교 교원들이라는 엘리트에 의한 장애인을 위한 활동인 것에 비해, 한국에서는 장애인 당사자가 의견을 내고, 비당사자가 그 실현을 돕는 형태로 역할 분담이 이루어지고 있었다. 이러한 홍콩과 한국의 상이점이 어떠한 의의를 지니고 있는지 여기에 관해서는 장애인차별금지법 제정 이후의 법의 실현성과 함께 논의되어야 할 과제 일 것이다.

두 번째로 당시의 정치적인 환경에 대한 점이다. 장애인차별금지법 제정시에 홍콩은 중국반환(1997년)을, 한국은 대통령선거(2007년)를 앞두고 있었고, 인권시책의 후퇴가 예측되는 시기였다. 그러나 장애인 차별금지법 추진 운동 관계자는 「지금밖에 없다고 생각해서 싸웠다」라고 말하고 있다(배윤호 씨의 인터뷰 2010.04.10)

위의 두 부분은 장애인차별금지법이 제정되어 있지 않은 일본에게 있어 시사되는 점이 있을 것이다.

장애인차별금지법은 조문 뿐 만 아니라 그 제정과정에도 차이가 있다. 그 차이는 정치적, 경제적, 문화적인 영향을 받고 있다. 장애인과 그 외의 마이너리티와 전문가들과의 연대, 그리고 「후발성」을 지닌 동아시아 …. 이 문제들은 아직까지 주목을 받지 못했으나 넓은 범위를 가진 테마이므로 앞으로도 많은 연구가 계속되어야 할 부분이다.

[주]

- 1) 『중국어대사전』(대동문화대학 중국어 대사전편찬실편 1994)에 의하면, 「잔질(질환의 흔적)」은 「신체장애인」이라는 의미가 있다. 한편, 「약능(약한 능력)」에 대한 항목은 없다.
- 2) 그 이유로 胡紅玉은 세 가지를 들고 있다. 첫 번째는 호주의 법률이 「좋은 내용의 법률이었다」는 점이다. 거기에 덧붙여, 두 번째로 코몬로의 체계를 양쪽 다 사용하고 있는 점, 세 번째로 그녀의 컨설턴트가 호주인 이었다는 점이다(후홍옥씨의 인터뷰 2012.10.24)
- 3) 홍콩은 1991년에 「입법권」을 성립시켰다. 이것은 UN 조약을 비준하기 위해

만들어진 법률로 정부의 활동을 제한하고 있는 것에 지나지 않는다. 민간기업 등
에의 차별을 금지하는 법률로서 처음 만들어진 것이 성차별금지조례 및 장애인
차별금지조례이다.

[참고문헌]

- Degener, T., 2005, Disability Discrimination Law: A Global Comparative Approach,
Lawson, A. & Gooding, C. eds., *Disability Rights in Europe: From Theory To
Practice*, Oxford: Hart Publishing, 87-106.
- HKCSS, 1991, 'Council News,' *Welfare Digest* (202) : 2
- Peterson,C.,2005, 'A Progressive Law with Weak Enforcement An Empirical Study
of HongKong's Disability Law,' *Disability Studies Quarterly* (25) 4 ([http://dsq-
sds.org/article/view/625/802](http://dsq-sds.org/article/view/625/802), 2012.06.28 열람) .
- 최영번 , 2010, 「한국의 장애인법제 - 장애인차별금지법을 중심으로」 고바야시 마사유키
편 『아시아 여러나라의 장애인법—법적권리의 확립과 문제』 아시아경제연구
소 :29-63.
- Yeung,C.,1990, 'Developments of Social Welfare Services Into And Beyond 1990's,'
Welfare Digest (192) : 2-3.
- 강소강 , 1992, 「《미국장애인사법》 천설」 『사련계간』 (120) : 2-3.