## 장애아동복지지원법 제정의 의의와 후속과제

김치훈 (전국장애인부모연대 정책연구실장) 2011

2011년 8월 4일 「장애아동복지지원법」이 제정됨으로써 그동안 사각지대에 놓여있던 장애아동의 복지환경이 개선될 수 있는 중요한 계기가 만들어졌다. 이 법은 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 이어 장애인부모운동세력이 이룩한 또 하나의 법제정운동의 성과물이며, 개인별지원계획의 수립과 사례관리를 포함한 공공의 전달체계를 구축했다는 측면에서 기존의 장애인복지체계에서 진일보한 지원체계를 구축했다. 그러나 복지서비스 대상자와 양의 확대나 발달재활서비스 인력의 자격기준 마련 등 서비스의 질을 개선하는 측면에서 「장애아동복지지원법」은 또한 일정한 한계를 지니고 있다. 앞으로 시행 령과 시행규칙이 바람직하게 제정될 때까지 법제정운동이 지속되어야 하며 부대의견의 조속한 이행을 촉구하는 활동도 전개될 필요가 있다.

주제어: 「장애아동복지지원법」, 장애인부모운동, 장애인복지서비스체계

# I. 서론

2011년 6월29일「장애아동복지지원법」이 국회 본회의의 의결을 통과하고 8월4일 정부에 의해 공포(법률 제11009호)됨으로써 또 하나의 장애인 관련 법률이 제정되었다. 「장애아동복지지원법」은 연령을 기준으로 아동기의 장애인을 위한 별도의 복지지원체계를 구축한다는 측면에서 국제적으로 그 입법 예를 찾기 어려운 '한국적인' 복지법이다. 사회복지체계 논의의 참고자료로 흔히 인용되는 미국이나 일본, 유럽 등의 경우에도 장애유형에 따른 별도의 복지지원체계는 존재하지만 연령에 따른 별도의 장애인복지지원체계는 구축되어 있지 않은 것이 사실이다.

「장애아동복지지원법」은 우리나라 복지환경의 특수성을 전제로 한다. 그러므로 '왜 장애아동만을 지원대상으로 하는 복지지원체계가 별도로 필요한가?"라는 질문은 성인 중심의 「장애인복지법」과 비장애아동 중심의 「아동복지법」, 교육 중심의 「장애인등에 대한 특수교육법」, 그 외 「영유아보육법」이나 「건강가정기본법」 등의 성긴 구조 속에서 파편적으로 이루어지고 있는 현재의 우리나라 장애아동 복지환경에 대한 전반적인 이해와 문제의식을 필요로 한다. 「장애아동복지지원법」은 그러한 문제의식이집단화되고 행동화된 결과로써 탄생한 하나의 '사회적 해답'이며, 기존의 장애인복지담론에서 소외되어왔던 장애아동의 복지문제를 주변적 위치에서 보다 중심적인 위치로 이동시키는데 성공한 장애인부모운동의 성과물이다.

「장애아동복지지원법」의 제정으로 장애아동의 복지욕구가 법적 권리로써 그 확고한 토대를 갖게 되었다는 점은 이 법이 가진 가장 중요한 의의로 평가될 수 있다. 앞으로 장애아동의 복지서비스를 종합적으로 계획하고 수행하는 중앙행정라인이 운영되고 중앙 정부와 지자체에서 매년 장애아동의 복지향상을 위한 별도의 예산이 수립될 것이다. 또 한 장애인부모와 같이 장애아동 복지문제의 일차적인 이해관계자들에게 이 법은 장애아 동과 그 가족의 복지를 확대하고 향상시킬 수 있는 '사회적 무기'로 활용될 것이다.

다른 사회서비스나 복지관련 법률들과 마찬가지로 「장애아동복지지원법」의 제정과 정에서도 장애아동 복지서비스를 둘러싼 여러 이해집단 간의 이해관계를 조정하는 문제 나 법제정운동의 추진세력과 동력을 형성하는 문제, '장애운동'의 차원에서 법제정을 추 진하는 방식의 문제 등 다양한 이슈들이 제기되었고, 그 가운데는 여전히 앞으로 해결해 야 할 과제로 남겨진 것들도 있다.

또한 「장애아동복지지원법」은 우리나라 장애아동 복지의 새로운 장을 열었다는 궁정적인 의미와 함께 일정한 한계도 가지고 있다. 법률의 강제성과 실효성, 장애아동 복지 총양의 확대, 서비스의 질 개선, 서비스 전달체계의 개선 등 법안의 주요 요소에 있어서 최초에 국회에 발의되었던 법안에 비해 '후퇴된' 내용으로 이 법이 제정된 것은 아쉬움으로 남는다. 「장애아동복지지원법」이 갖는 한계는 근본적으로 장애아동의 복지 담론이 갖는 사회적 무게에서 출발한다. 장애아동의 복지문제는 전체 사회복지담론은 고사하고 장애인복지 내에서도 주변적인 주제로 취급되어 왔고, 장애계가 모두 발 벗고 나서야 하는 문제라기보다는 주로 장애인부모에게 국한된 문제로 인식되어 왔다. 역설적인 것은 이러한 장애아동 복지담론의 '가벼움'이 기존 법률의 개정도 아닌 새로운 법률의 제정을 국회 발의에서 본회의 의결까지 단 7개월 만에 빠른 속도로 진행시킬 수 있었던 궁정적인 배경요인으로 작용하였을 뿐만 아니라 애초에 의도했던 새로운 복지지원체계의 수립이라는 목표에 미흡한 수준으로 법률이 제정되는 결과를 낳은 부정적인 배경요인으로도 일정하게 작용하였다는 점이다.

「장애아동복지지원법」의 제정은 다양한 각도에서 평가될 수 있다. 넓게는 장애인복지 담론차원에서 법제정이 갖는 의의를 살펴볼 수 있고, 좁게는 장애아동 복지지원의 내용과 전달체계 등 보다 구체적인 지점들을 논의할 수도 있을 것이다. 이 글에서는 크게두 가지를 다루어보려고 한다. 하나는 장애인부모운동차원에서 「장애아동복지지원법」의 제정이 갖는 의의를 살펴보고, 다른 하나는 법률제정 과정에서 도출되었던 핵심쟁점들을 중심으로 「장애아동복지지원법」이 가진 장애인복지서비스체계 속에서의 함의를 논의해보고자 한다.

# Ⅱ. 본론

## 1. 장애인부모운동 차원에서의 의의

우리나라에서 본격적인 장애인부모운동은 2000년대에 들어서면서부터이다. 물론 그이전에도 크고 작은 장애인부모단체가 존재하였지만 사회운동세력으로서 조직화되고 대중운동을 전개해나가기 시작한 것은 2003년 이후 장애인부모를 중심으로 펼쳐진 '장애인교육차별철폐운동' 혹은 '장애인교육권운동'이 그 시발점이다.

이 시기의 장애인교육권운동은 두 가지 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 하나는 장애

인부모세력이 장애인권리운동의 주체로써 전면에 나섰다는 점이다. 그 이전까지 장애인의 교육문제가 주로 교육행정가들과 교육전문가들 사이에서 다루어지고 장애인부모는 행정가와 전문가들의 결정에 따르는 종속적인 위치를 벗어나지 못했다면 장애인교육권운동을 기점으로 장애인부모는 자녀의 교육적 권리를 당당히 주장하는 주체적인 사회세력으로 새롭게 등장하게 된다.

장애인교육권운동은 이 시기의 전체 장애인운동의 맥락 속에서도 또 다른 중요한 의미를 갖는다. '장애인이동권투쟁'을 기점으로 폭발적으로 전개된 '진보적인 장애인운동세력'과의 강한 연대를 통해 장애인부모들은 우리나라 장애인운동에 있어서 새로운 '진보블록'을 형성하였고, 그 이후 2000년대 중후반까지 중앙정부와 지자체를 상대로 강력한 장애인권리확대운동을 벌였다.

장애인부모들의 교육권운동은 2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정이라는 성과물로 일단락 지어졌다. 기존의 「특수교육진흥법」의 폐지와 새로운 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정은 장애인복지정책에 있어서의 장애인당사자주의와 같은 맥락으로 장애인교육정책에 있어서 당사자주의가 발현된 것이었고, 장애인부모들에게는 조직화된 대중운동이 장애인을 위한 법과 제도의 사회변화를 이끌어낼 수 있다는 자신감을 안겼다. 그리고 장애인교육권운동 과정에서 쌓인 자신감을 바탕으로 장애인부모들이 새롭게 도전한 다음 과제가 장애아동의 복지문제였다.

## 1) 「장애아동복지지원법」제정 추진의 배경

「장애아동복지지원법」제정의 추진은 장애인교육권운동의 산물인 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정과 밀접한 관계를 맺는다. 왜냐하면 「장애아동복지지원법」은 그 출발점이 장애아동의 보육문제였기 때문이다. 새로 제정된 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 갖는 가장 중요한 의의 가운데 하나가 특수교육대상자의 의무교육 확대인데,이 법의 제정으로 장애아동의 유치원과정과 고등학교과정의 교육이 의무교육이 되면서 자연스럽게 의무교육의 맥락 속에서 어린이집에서 이루어지고 있는 보육문제를 어떻게해결할 것인가가 쟁점으로 떠올랐다.

이러한 장애유아의 보육문제에 대해 먼저 대응에 나선 것은 전국장애아동보육시설협의회를 중심으로 한 장애아동 보육계였다. 장애아동 보육계는 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 제시하는 의무교육 수준에 걸맞은 보육이 이루어질 수 있도록 장애아동 보육을 위한 새로운 법제정의 필요성을 주장하며 (가칭)「장애아보육법」을 추진했는데, 그 과정에서 장애인교육권운동을 주도했던 장애인부모들이 결합하면서 장애영유아를 대상으로 한 보육문제에서 장애아동 복지전반의 문제로 법 제정 추진의 내용과 방향이 크게 전환되었다.

그리고 2009년에 '장애아동복지지원법 제정을 위한 공동대책위원회'가 출범하면서 장애인부모와 장애아동 보육계를 주축으로 한 법제정운동이 본격화되었다.

#### 2) 「장애아동복지지원법」추진과정 상의 쟁점

다른 법률들과 마찬가지로 「장애아동복지지원법」의 추진과정에서 장애아동의 복지 문제와 관계된 이해집단 간의 이해조정은 다양한 차원의 어려움을 낳았다. 가장 대표적 인 것이 장애아동 보육계와 유아특수교육계 간의 입장차이이다. 「장애인 등에 대한 특 수교육법」에서 유치원과정의 의무교육 규정을 두고 유아특수교육계가 환영하고, 장애 아동 보육계가 우려했던 입장이라면 「장애아동복지지원법」은 두 세력이 정확히 그 반 대의 입장에 설 수밖에 없는 구조를 갖고 있었다. 그리고 이 구조는 보다 근원적으로 유 아교육과 보육 일반의 경쟁과 긴장관계를 기반으로 하며, 유치원이든 어린이집이든 95% 이상이 민간에 의해 운영되는 공공성 부재의 영유아 교육/보육의 현실을 반영한다.

「장애인 등에 대한 특수교육법」의 유치원과정 의무교육 확대가 유치원에 비해 3배 이상의 장애아동이 다니는 어린이집의 위기로 장애아동 보육계에 받아들여졌듯이, 「장애아동복지지원법」의 제정으로 인해 유치원 중심의 의무교육이 부실화 혹은 무력화될수 있다는 주장이 유아특수교육계에서 제기되는 것이 놀랄만한 일은 아니다. 다만 유치원을 포함한 학령기 장애아동의 복지문제가 교육체계 속에서 온전히 다루어지는 외국과 달리 우리나라 장애인교육체계가 복지와 화학적 결합을 이룰 수 없는 한계와 행정부처간 협력부재라는 고질적인 문제를 전제로 했을 때 장애유아의 교육과 보육을 놓고 벌어지는 이 논쟁이 당분간 제로섬 게임의 논리구조를 벗어나기는 어려울 것으로 보인다.

「장애아동복지지원법」의 추진과정에서 장애유아의 교육과 보육문제를 둘러싼 갈등이 재점화되었지만 그러한 갈등이 법제정의 결정적인 걸림돌로 확대되고 증폭되지 않은데는 장애유아의 의무교육 확대를 거부하기 어렵듯이 마찬가지로 유치원보다 3배 이상의 장애아동들이 제도적으로 부실한 보육체계 속에서 어린이집을 다니는 현실을 부정하기 힘든 측면이 있었기 때문이라고 본다. 보육체계 속에서 장애유아의 의무교육 구현이라는 주제는 합리적인 사회적 합의가 도출될 때까지 앞으로도 계속 연구되고 논쟁되어야 할 문제이다.

「장애아동복지지원법」의 추진과정에서 제기된 또 다른 중요한 쟁점은 복지문제를 아동기에 국한시킬 것인가 아니면 성인기로 확대할 것인가였다. 정확히 이 쟁점은 아동기 장애인의 60% 이상이 발달장애인이라는 지점에서 출발한다. 즉, 장애아동의 복지문제가 주로 발달장애와 관련된 것이라면 아동기만을 따로 떼어놓기보다는 출생에서 노인에 이르기까지 발달장애인의 생애주기를 모두 포괄하는 복지지원체계를 만드는 것이 보다 바람직하다는 주장이 장애계에서도 그리고 장애인부모들 내부에서도 제기되었다.

이 쟁점은 장애인부모운동의 방향설정 차원에서 중요한 시사점을 갖는데 왜냐하면 이는 장애인교육권운동이 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정으로 일단락이 된 시점에서 아동기가 핵심일 수밖에 없는 교육의 문제에서 다시 한 번 같은 아동기의 복지문제로 장애인부모의 운동역량을 집중할 것인지 아니면 아동기에서 성인기로 주 이슈를 옮길 것인지를 결정해야하는 문제였고, 동시에 장애유형을 불문하고 아동기의 포괄적인복지체계를 만드는 방향과 발달장애라는 특정한 장애유형에 집중된 전생애적 지원체계를 만드는 방향 사이에서 전략적 판단과 선택을 요구하는 문제였기 때문이다.

결국 이 쟁점은 내용적으로는 모든 장애유형을 포괄하는 아동기의 전반적인 복지지원

체계와 성인기 중심의 발달장애인지원체계를 분리하여 구축하는 방향으로 그리고 시기 적으로는 장애아동의 복지지원체계 구축에 장애인부모운동의 역량을 우선적으로 집중하 고 그 이후 성인중심의 발달장애인지원체계를 구축하는 운동에 집중하는 방향으로 정리 되었다.

장애인교육권운동을 시발점으로 장애인부모운동에 참여해왔던 대다수의 구성원들이 발달장애자녀를 둔 부모들임에도 불구하고 발달장애인을 위한 전생애적 지원체계 구축을 앞세우기보다 장애아동 복지지원체계의 구축을 우선했던 이유는 무엇보다 발달장애인 전생애 지원체계에서 배제될 수밖에 없는 다른 유형의 장애아동의 복지문제를 외면하기 어렵다는 심정적인 기반이 있었고, 더불어 성인기 발달장애인의 복지체계는 소득보장과 주거, 고용, 지역사회 사회서비스, 권리옹호 등 최대한의 지역사회 자립생활을 위한지원이 핵심이기 때문에 조기발견, 의료 및 재활치료, 보육 및 돌봄과 가족지원을 중심으로 형성되는 아동기의 복지체계와 그 기본방향과 욕구가 다르므로 이 둘을 분리하여 각각의 지원체계를 보다 선명하게 구축하는 것이 바람직하다는 주장이 설득력을 얻었기때문이다.

「장애아동복지지원법」의 제정으로 향후 장애인부모운동은 성인기 발달장애인의 지원체계 구축에 집중될 것임을 자연스럽게 예상할 수 있다.

#### 3) '진보적 장애인운동세력'과의 연대와 공조

「장애아동복지지원법」의 제정을 추진한 핵심적인 세력은 장애인부모와 장애아동 보육계였다. 그러나 이전의 장애인교육권운동에서부터 장애인부모들과 함께 '진보블럭'을 형성해온 '진보적 장애인운동세력'과의 공조는 「장애아동복지지원법」이 제정될 수 있는 중요한 배경요인이었다.

2010년 8월 장애인부모들은 17일간 국가인권위원회 점거단식농성과 삭발투쟁을 전개하였고 이를 기점으로 「장애아동복지지원법」제정운동에 박차를 가하였다. 그리고 2010년 가을부터 '진보적 장애인운동세력'의 주요 의제 가운데 하나로써 「장애아동복지지원법」의 제정이 뚜렷이 부각되는데, 부양의무제 폐지를 중심요구로 한 「국민기초생활보장법」의 개정과 장애등급제와 자부담금 폐지를 중심요구로 한 「장애인활동지원에 관한 법률」의 개정과 함께 「장애아동복지지원법」의 제정은 2011년 봄의 '420장애인차별철폐투쟁'에 이르기까지 장애운동의 '진보블럭'이 일관되게 주장한 '장애계 3대 현안'이었다.

앞서 서론에서 언급한 바와 같이 장애아동의 복지문제가 주로 장애인부모에 한정된 문제로 장애계 내에서조차 주변적 담론의 위치에 머물러 있었다면, 「장애아동복지지원 법」의 제정을 '장애계 3대 현안'의 하나로 자리매김함으로써 (여전히 한계는 존재하지 만) 장애아동의 복지문제를 보다 중심적인 위치로 옮기는데 성공했다는 평가를 내릴 수 있으며 그와 같은 사회적 의제로써의 부각이 결과적으로 새로운 법의 제정에 일정한 추 동력을 불어넣었다고 볼 수 있다.

#### 4) 장애인부모운동 차원에서의 함의

「장애아동복지지원법」은 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정에 이어 장애인부 모운동세력이 주도한 두 번째의 법제정운동이며 몇 가지 지점에서 중요한 함의를 갖는 다.

첫째, 「장애아동복지지원법」의 제정에 성공했다는 점이다. 「장애인 등에 대한 특수 교육법」제정운동으로 장애운동의 전면에 나섰던 장애인부모들이 다시 「장애아동복지지원법」의 제정을 성공적으로 주도함으로써 장애인부모운동의 중요한 성과물을 생산해 내었고, 이로써 아동기의 장애인에 대한 교육과 복지의 양 체계가 모두 새롭게 구축되는 사회적 토대를 만들어냈다.

둘째, 「장애아동복지지원법」의 제정은 장애인부모운동의 흐름이 교육문제에서 복지 문제로 이동하고 있음을 표출한다. 장애인의 교육문제는 여전히 장애인부모들의 주요 관 심사이며 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정 이후 법률이 실질적으로 어떻게 이 행되는 지를 감시하고 요구하는 장애인부모의 역할은 지속될 것이다. 그러나 교육문제에 만 매달릴 수 없는 것이 장애인부모의 입장이다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제 정 이후 교육이 담보할 수 없는 복지에 대한 욕구가 분출되기 시작했으며 「장애아동복 지지원법」의 제정추진은 그러한 욕구분출의 출발점이었다. 그리고 향후 장애인부모들 의 복지에 대한 욕구는 궁극적으로 성인 발달장애인의 복지지원체계 구축을 목표로 향 해 나아갈 것이다.

셋째, 「장애아동복지지원법」은 「장애인 등에 대한 특수교육법」과 비교해 볼 때보다 짧은 기간 동안 보다 덜 '투쟁적인' 방식으로 법제정운동이 전개되었다. 이 지점은 긍정적으로 보면 장애인부모운동세력의 정치적 역량이 이전보다 강화되었기 때문으로 볼 수도 있고, 다른 한편으로는 장애인교육권운동 이후 장애인부모운동의 다음 내용과방향이 논의되는 와중에 장애아동 복지문제가 교육문제만큼의 사회운동적 응집력을 갖지 못한 한계를 지적할 수도 있다.

마지막으로 「장애아동복지지원법」을 추진하는 과정에서 장애인부모들은 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정을 추진할 때와는 다른 경험을 쌓았다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 야당 국회의원(민주노동당 최순영의원)의 대표발의로 제정된 것과는 다르게 「장애아동복지지원법」은 여당 국회의원(한나라당 윤석용의원)의 대표발의로 추진되었고, 정부쪽의 상대도 (당시의) 교육인적자원부에서 이번에는 보건복지부로 달랐다. 법 제정을 함께 추진하고 상대하는 주체가 다름에 따라 「장애인 등에 대한 특수교육법」제정과정에 비해서 좀 더 '유연한' 입장 속에서 「장애아동복지지원법」이 추진된 것은 사실이며, 이에 대한 긍정과 비판 또한 공존한다.

장애인부모운동세력이 주도한 「장애인 등에 대한 특수교육법」과 「장애아동복지지원법」은 각기 다른 사회적 조건 속에서 제정되었고, 장애인부모들의 대응방식에도 차이가 있었다. 법제정운동의 차원에서 다음 과제로 이미 상정되어 있는 (가칭)「발달장애인법」은 「장애인 등에 대한 특수교육법」과「장애아동복지지원법」의 제정을 주도해온 '진보블록'의 장애인부모운동세력 이외 다른 장애인부모세력과의 연대 속에 추진될 새로

운 조건이 예견되고 있다. 향후 장애인부모운동의 방향과 '운동성'은 (가칭) 「발달장애인법」의 제정운동과정에서 본격적으로 논쟁되고 재정립되는 계기를 맞을 것이다.

## 2. 장애인복지서비스체계 상의 의의

여기서는 장애아동을 대상으로 한 별도의 복지지원체계를 구축함에 있어 기존의 장애인복지체계에 어떤 변화 혹은 변화의 가능성을 주었는가가 주요한 관점이며, 「장애아동복지지원법」의 제정과정에서 도출되었던 내용상의 핵심쟁점들을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 「장애아동복지지원법」내용의 핵심쟁점은 크게 네 가지로 정리될 수 있다. ①장애아동지원센터 - 서비스 전달체계의 문제 ②의료비 및 보조기구지원 - 복지서비스 대상과 양의 확대문제 ③발달재활서비스 제공인력의 자격기준 - 서비스의 질 문제 ④종사자 처우개선 - 서비스 제공인력의 처우문제.

### 1) 장애아동지원센터 - 서비스 전달체계의 문제

장애아동 복지지원 전달체계의 중추적 역할을 담당하는 기관이 장애아동지원센터(이하 "지원센터")이다. 애초에 국회에 발의되었던 「장애아동복지지원법」(이하 "발의안")에서 이 기관의 명칭은 장애아동지원중개센터였다. 중개라는 용어가 덧붙은 이유는 이기관의 성격과 역할이 서비스를 직접 제공하는 일반적인 센터들과는 확연히 다르기 때문이었다.

지원센터는 이용자의 욕구를 평가하고 서비스를 연계·조정하며, 서비스 이용에 따른 모니터링을 수행하는 "공적인 중간기제"이며 종합적인 사례관리 담당기관이다. 발의안에 서는 지원센터의 핵심장치로써 장애아동의 복지욕구를 다면적으로 평가할 "장애아동지 원판정팀"의 지원센터 내 구성과 전반적인 사례관리업무를 담당할 장애아동지원조정자 (service coordinator)의 배치를 명문화하였다.

의사와 사회복지사, 재활치료사 등으로 장애아동지원판정팀을 구성하여 팀에 의한 다면적 욕구평가를 통해 복지서비스의 내용을 결정하는 지원체계는 장애등급과 소득을 기준으로 복지서비스의 수혜자격을 결정하는 현재의 장애인복지서비스체계의 문제점을 개선하고 보다 선진적인 지원체계를 구축할 수 있는 대안으로 발의안에 제시되었다.

사실 장애인복지서비스대상자의 자격문제는 이미 수년 전부터 장애계의 뜨거운 쟁점이었다. 2010년에 새로 도입된 장애인등록판정제도와 「장애인활동지원에 관한 법률」의 제정과정 속에서 의학적 기준이 더욱 강화된 장애등급제는 사회적으로 매우 커다란 논란을 불러일으켰을 뿐만 아니라 현재도 장애계의 가장 큰 이슈 가운데 하나이다. 보건복지부가 발표한 2008년 장애인정책발전5개년계획 속에 이미 서비스 전달체계의 선진화가최우선 정책과제로 설정된 바 있고 "개인의 특성과 욕구에 맞는 서비스의 제공"이 전달체계 개선의 주요방향으로 제시되었지만 결국 국민연금공단에 장애판정업무를 위탁하는형태로 결론지어진 현재의 서비스체계는 다면적 욕구평가와 그에 따른 적절한 서비스결정 및 연계 그리고 서비스 모니터링의 종합적 사례관리체계의 구축과는 여전히 거리가 멀다.

복지욕구의 다면적 평가와 그것을 반영한 지원내용의 결정이라는 문제는 단순히 서비스 대상자 선정을 위한 기술적인 절차의 문제가 아니다. 이는 궁극적으로 장애등급과 소득기준이라는 기존의 서비스 진입장벽을 해체하고 장애를 가진 개인의 특성과 복지욕구에 따라 서비스의 내용과 양을 결정하는 서비스 패러다임의 대전환을 지향한다. 또한 서비스체계의 기조가 장애등급 판정의 객관성에서 서비스 자격부여의 합리성을 강조하는 방향으로 변화됨을 의미한다. 다면적 평가와 서비스 조정 혹은 사례관리가 필요한 이유는 바로 서비스의 유형과 양을 결정하는데 있어 합리성을 보장하기 위해서이다.

이와 같은 측면에서 발의안이 담았던 장애아동지원판정팀의 운영과 서비스 코디네이터의 배치는 「장애아동복지지원법」의 제정을 통해 기존의 장애인복지서비스의 틀을 넘어서고자하는 의도가 담겨있었다. 다면적 욕구평가에 따라 장애아동에게 지원되는 복지의 총량을 결정하고, 결정된 총량의 한도 내에서 서비스 코디네이터와 보호자 사이의협의를 통해 장애아동에게 최선의 방식으로 융통성 있게 서비스의 유형과 양을 구성하는 공공의 지원체계를 도입하자는 것이 발의안이 담고 있었던 전달체계 개선방안이었다. 결과적으로 새로 제정된 「장애아동복지지원법」에는 발의안이 제시하는 서비스 전달체계 개편방안의 일부가 담겨진 형태로 정리되었다. 장애아동지원판정팀의 법안 명시는

제계 개편망안의 일부가 남겨진 형태로 정리되었다. 상애아동지원판성팀의 법안 병시는 보건복지부의 반대로 무산되었고 결국 합의되지 못한 쟁점으로 부대의견에 넘겨져서 "연구용역을 거쳐 보건복지부령으로 정하도록 노력한다."라는 선에서 마무리되었다. 장애아동지원조정자(service coordinator)의 배치도 법안에서는 삭제되었고 다만 지원센터의 역할에 사례관리를 명시하는 것으로 결론지어졌다.

발의안보다는 축소된 내용으로 서비스 전달체계가 결론났지만 팀에 의한 다면적 욕구평가체계는 연구용역의 결과에 따라 시행규칙에 담겨질 수 있는 여지가 아직 남아있는 상태이다. 사례관리와 관련해서는 지원센터에 장애아동지원조정자라는 별도의 자격을 가진 인력이 배치되지는 않겠지만 사례관리를 담당할 인력이 배치될 수 있는 법적 근거는 마련되었다. 또한 장애아동에 대한 개인별지원계획을 수립하도록 규정함으로써 (법제 17조) 장애아동에 대한 사례관리가 보다 체계적으로 이루어질 수 있는 장치를 마련했다는 점에서 「장애아동복지지원법」의 전달체계는 기존의 장애인복지서비스 전달체계에서 진일보한 측면이 있다고 평가할 수 있다.

그리고 무엇보다 서비스 전달체계의 측면에서 「장애아동복지지원법」이 가진 가장 큰 의의는 전달체계의 공공성을 명확히 규정했다는 점이다. 지원센터가 앞으로 어떤 형태로 설치될지는 법안부칙에 규정된 대로 시범사업을 통해 최종적으로 결정되겠지만 그것이 어떤 형태이든 공공기관에서 지원센터의 업무를 수행하도록 법안에 못박음으로써 우리나라 사회복지서비스 역사상 서비스 전달체계의 공공성을 법률로써 규정한 매우 궁정적인 선례를 만들어냈다. 이는 대부분 사적인 시장에 맡겨진 우리나라 장애인복지서비스 영역에서 공공의 개입과 역할을 규정했다는 점에서 향후 전체 장애인복지서비스 전달체계의 개편방향에 의미있는 시사점을 던진다.

## 2) 의료비 및 보조기구 지원 - 복지서비스 대상과 양의 확대문제

「장애아동복지지원법」의 제정과정에서 도출된 또 다른 내용상의 쟁점은 장애아동의 의료비와 보조기구지원의 문제였다. 이 논쟁은 표면적으로는 의료비지원(법제19조)과 보조기구지원(법제20조)에 필요한 지원대상, 기준, 범위, 방법 등의 구체적인 사항을 하위법령에 위임함에 있어서 그 하위법령을 「장애아동복지지원법」에 따른 보건복지부령으로 할 것인가 아니면 기존의 「장애인복지법」을 따르게 할 것인가에 있었지만 그 핵심은 복지서비스의 대상과 양을 확대할 것인가의 문제였다. 기존의 「장애인복지법」을 따른다면 기초생활수급권자나 차상위계층에 머물러 있는 의료비와 보조기구 지원의 대상이 「장애아동복지지원법」의 제정을 통해 확대될 가능성은 없기 때문이다.

결과적으로 이 쟁점도 보건복지부의 완강한 태도로 인해 기존의 「장애인복지법」을 따르는 것으로 정리되었고, 부대의견에서 "정부는 장애아동에 대한 의료비 및 보조기구 지원의 확대를 위하여 적극 노력한다."는 문구를 포함하는 것으로 마무리되었다.

그러나 장애아동 복지서비스의 대상의 확대와 그로 인한 복지서비스 총량의 확대문제는 기존의 법률에 근거규정이 없는 새로운 서비스들의 경우 여전히 가능성이 열려있는 지점이 있다. 예를 들어 발달재활서비스의 경우 기존의 장애아동 재활치료 바우처 사업에서는 발달장애와 뇌병변장애를 비롯한 6개의 장애유형과 전국가구평균소득 100% 이하라는 서비스 진입장벽을 세워놓고 있지만, 「장애아동복지지원법」에 발달재활서비스라는 새로운 용어로 법적 근거가 마련되면서 서비스의 대상과 지원기준을 시행규칙에다시 규정해야하는 과정이 남아있다.

만일 6개의 장애유형으로 장애아동 재활치료의 대상을 제한하는 것이 장애유형에 따른 차별을 낳고있다는 문제제기가 보다 설득력을 얻고 소득기준을 전국가구평균소득 150% 이하로 현재보다 50%만 더 올린다면 재활치료서비스가 거의 보편적인 복지서비스로 장애아동들에게 지원될 수 있다는 사실이 받아들여져 시행규칙에 규정된다면 장애아동 복지서비스의 대상과 총량의 확대는 자연적으로 발생할 것이다.

비슷하게 돌봄지원의 경우에도 현재의 장애아가족 양육지원사업 지침에서 서비스 진입장벽으로 세우고 있는 전국가구평균소득 100% 이하와 「장애인고용촉진 및 직업재활법」상의 중증장애인이라는 장애아동에게 걸맞지 않는 불합리한 기준을 폐기하고 부부맞벌이 등 돌봄지원의 필요성과 욕구를 심사하여 지원대상과 양을 결정하는 보다 합리적인 기준을 「장애아동복지지원법」의 시행규칙에 규정한다면 이 역시 복지서비스의대상과 총량의 확대로 이어질 것이다.

따라서 의료비와 보조기구의 지원은 읻단 「장애아동복지지원법」의 제정을 통해 서비스 대상자와 양이 확대될 가능성은 거의 없지만, 「장애아동복지지원법」에 새롭게 법적 근거를 마련한 다른 서비스들의 경우, 시행규칙을 어떻게 규정하느냐에 따라 서비스 대상자와 서비스 양이 확대될 수 있는 가능성은 충분히 열려있기 때문에, 「장애아동복지지원법」제정 못지않게 시행령과 시행규칙의 제정과정에서도 장애인부모들을 포함한 법추진세력의 활발한 대응활동이 요구된다.

## 3) 발달재활서비스 제공인력의 자격기준 - 서비스의 질 문제

발달재활서비스 제공인력(이하 "치료사")의 자격문제는 「장애인 등에 대한 특수교육법」제정운동이 일어났던 2000년대 초반부터 제기된 오래된 문제이다. 당시 치료사와 관련된 주요 쟁점은 치료교육교사의 전문성문제였다. 대학의 치료교육학과에서 물리치료, 작업치료, 언어치료 등 8개의 치료영역을 '거칠게' 공부하고 배출된 치료교육교사에게 장애아동의 재활치료 전반을 맡기기 보다는 하나의 치료영역을 전공하고 그 치료영역의 자격증을 가진 보다 전문적인 치료사에게 재활치료를 담당하게 하자는 주장이 힘을 얻으면서 「특수교육진흥법」에 법적 근거를 두었던 기존의 치료교육의 개념은 해체되었고 「장애인 등에 대한 특수교육법」에서는 특수교육 관련서비스의 하나로 치료지원이라는 새로운 용어가 탄생하였다.

그러나 특수교육 관련서비스로서의 치료지원은 장애아동 재활치료와 특수교육 간의 경계선을 명확히 그음으로써 치료교육의 정체성 논란에 종지부를 찍었지만 다른 한편으 로는 장애아동 재활치료와 관련된 새로운 문제들을 야기했는데 그 가운데 하나가 치료 지원 담당인력의 자격과 전문성을 어떻게 관리하고 담보할 것인가의 문제였다. 치료교육 이 해체된 이후 치료사의 자격기준은 결국 교육이 아닌 복지의 영역에서 마련해야 할 해결과제로 넘겨진 상황이었다.

한편 2007년 보건복지부의 지역사회서비스혁신사업의 일환으로 시작된 장애아동 재활 치료사업은 복지영역에서 자연스럽게 장애아동 재활치료시장의 활성화를 불러일으켰다. 특히 바우처 형식의 서비스 전달체계는 사설치료실이 서비스 제공기관으로 참여할 수 있는 공적인 통로를 마련해주었으며, 이를 통해 사설치료실이 실질적으로 서비스 제공기 관의 대다수를 차지하는 시장 생태계를 조성하였다.

그러나 장애아동 재활치료 시장이 활성화되고 서비스 대상자의 규모가 확대됨에 따라 치료사의 전문성과 자격기준에 대한 비판도 함께 고조되어 갔다. 왜냐하면 국가자격증을 발급하는 물리치료와 작업치료 영역이 의료행위라는 이유로 장애아동 재활치료서비스 영역에서 배제된 상태에서 장애아동 재활치료는 모두 민간자격증 소지자에 의해 서비스가 제공되는 상황이었고, 경우에 따라서는 전문성이 극히 의심될 수밖에 없는 민간자격증 소지자가 서비스 시장에 아무런 통제없이 진입할 수 있는 구조가 계속 방치되었기때문이었다. 치료사 자격증이 남발되면서 심지어 100여개가 넘는 치료사 자격증을 발급하는 단체가 나타나고 급기야 2010년 1월에는 대구의 한 치료실에서 발달장애아동이 치료사에 의해 손발이 묶인 채 사망하는 비극적인 사건(2010년 1월4일 KBS 9시뉴스 보도)까지 발생하였다.

장애아동 재활치료를 둘러싼 이와 같은 상황적 맥락 속에서 발의안은 치료사의 자격기준을 국가자격으로 일원화하여 관리하는 방안을 제시하였다. 또한 법안 협의과정에서는 일원화된 국가자격이 현실적으로 어렵다면 「장애인 등에 대한 특수교육법」상의 치료지원 인력의 자격기준과 같은 수준으로 치료사의 전문성이 담보될 수 있는 최소한의치료사 자격기준으로 국가공인 민간자격이 제안되기도 했다. 그러나 이러한 치료사의 자격기준도 다른 쟁점사항들과 마찬가지로 보건복지부의 반대를 극복하지는 못했고, 부대의견에 "정부는 발달재활서비스 제공인력의 자격 등 품질관리 방안을 한다."는 문구를

남기는 것으로 결론지어졌다.

「장애아동복지지원법」이 국회 본회의에서 통과되었던 같은 날에 언어재활사라는 새로운 명칭으로 언어치료사의 국가자격제도화를 담은 「장애인복지법」 개정안이 통과되었고, 언어치료는 물리치료, 작업치료와 함께 국가자격을 통해 자격관리가 이루어지는 세 번째 재활치료 영역이 되었다. 그러나 장애아동 재활치료서비스를 제공하는 다수의 치료영역에서 치료사의 자격이 민간자격에 머물러 있다는 문제의 심각성은 여전히 남아 있다. 심리치료와 같이 그 영역의 스펙트럼이 매우 넓고 앞으로도 새로운 치료방법이 개발될 소지가 많은 치료영역의 경우 학회나 협회 차원에서 국가공인 민간자격을 발급할수 있는 통합된 자격검정기관을 설립하는 방안과 같은 자구적인 노력도 필요할 것이다.

## 4) 종사자 처우개선 - 서비스 제공인력의 처우문제

마지막 쟁점으로 종사자의 처우개선 문제는 주로 어린이집에서 근무하는 특수교사와 장애아동 보육교사의 보수가 그 핵심내용이었다. 장애아동에게 질 높은 보육서비스와 특수교육을 제공하기 위해서는 우수하고 유능하며 자격이 있는 특수교사 인력이 확보되어야 하는데 이를 위해서는 기본적으로 어린이집에 근무할 때도 학교에 버금가는 급여수준이 보장되어야 한다. 그러나 현재 학교 특수교사와 어린이집 특수교사의 급여는 일년에 대략 천만원 가량의 차이가 나고 있고 이로 인해 특수교육 특히 유아특수교육 전공자들이 어린이집에서 근무하는 것을 기피하는 현상이 지속되고 있다.

따라서 발의안에서는 교육공무원에 준하는 수준으로 특수교사에게 급여가 지급될 수 있도록 법안에 명시하였고, 이후의 법안 협의과정에서는 장애인지역사회재활시설의 종사자 수준으로 낮추어 다시 제안하기도 했다. 이에 대해 보건복지부는 종사자의 처우개선 조항을 법안에 담는 것 그 자체를 반대하였고 결국 이 쟁점도 부대의견으로 넘겨져 "장애영유아 어린이집 종사자의 보수는 「장애인복지법」에 따른 장애인지역사회재활시설 종사자의 보수에 준하여 3년 이내에 지급될 수 있도록 매년 점진적으로 예산증액을 하여야 한다."는 문구로 정리되었다.

법적 구속력이 없다는 부대의견의 한계가 있지만 그래도 종사자 처우개선은 다른 쟁점사항들과는 달리 부대의견에 매우 구체적으로 표현되어 있어서 앞으로 정부가 부대의견을 존중하여 그 내용대로 이행하도록 요구하는데 유리한 조건을 만들어냈다고 평가할수 있다.

# Ⅲ. 결론 및 향후 과제

「장애아동복지지원법」은 주변적 위치에서 머물러 논의되지 않았던 장애아동의 복지 문제를 주요한 복지의제로 부각시키는데 성공한 장애인부모 주도의 법제정운동의 성과 물이다. 비록 기존 장애인복지체계를 뛰어넘어 새로운 복지지형을 구축하는 것에 이르지 못한 한계를 가지고는 있지만, 전달체계의 공공성 확보와 새로운 장애아동 관련 서비스 들의 법적 근거 마련을 통해 우리나라의 장애아동 복지서비스가 한 단계 더 발전할 수 있는 토대가 만들어진 점은 매우 긍정적으로 평가받을 수 있다. 그러나 「장애아동복지지원법」은 아직 미완의 상태에 있다. 무엇보다도 이 법을 실 질적으로 작동시키는데 필요한 시행령과 시행규칙의 제정이라는 또 하나의 커다란 도전 과제가 남아있다. 본문에서 살펴보았듯이 발달재활서비스나 돌봄지원의 경우 시행규칙 을 어떻게 만들어내느냐에 따라 서비스의 대상과 양은 크게 차이가 날 수 있고, 장애등 급이나 소득기준이 아닌 복지욕구에 따른 서비스 지원이 이루어질 가능성도 여전히 열 려있다. 따라서 시행령과 시행규칙이 제정될 때까지 「장애아동복지지원법」 제정운동 은 진행형이 될 수밖에 없다.

또한 「노인장기요양보험법」제정과정에서 나온 부대의견에 따라 「장애인활동지원에 관한 법률」이 제정되었듯이 부대의견은 법적 구속은 없지만 정부가 그 내용을 존중해서 이행해야 할 일정한 책임이 있으므로, 부대의견의 조속한 이행을 촉구하는 활동도 앞으로 지속적으로 전개될 필요가 있다.

결국 「장애아동복지지원법」이 실효성을 갖고 효과적으로 이행되기 위해서는 정부의 책임있는 자세와 더불어 이 법의 제정을 추진했던 주체들의 다양한 노력이 앞으로도 요구된다.