

시각장애인의 교육권에 관한 헌법해석과 입법제언

Constitutional interpretation and legislative suggestions on education rights for the visually impaired person

전 지 수*

< 요약 >

시각장애인이 사용하는 점자는 언어적 성격을 갖는다. 시각장애인에게 점자사용 환경의 미비는 입법·행정·사법적 차원뿐만 아니라 생활전반에서 차별을 겪는 요인으로 작용한다. 특히, 시각장애인의 교육권과 관련하여 점자가 갖는 역할의 중요성은 매우 크다. 시각장애인은 촉각 또는 청각을 통해 학습하는데, 여기에서 촉각이 갖는 의미는 제3자의 도움 없이 스스로 학습함에 있어 문자 수단으로 점자를 사용한다는 점에서 청각과는 엄연히 구분되기 때문이다. 이러한 시각장애인에게 주어진 교육권은 자유권, 평등권, 그리고 사회권의 요소로 구성된다. 시각장애인 교육권의 성격을 어떻게 해석하느냐에 따라 교육영역에서 표준화된 점자에 관해 차별 금지를 요구할 수 있는 권리로 보거나, 국가의 적극적인 행위로서 점자표준화를 요구할 수 있는 권리로도 볼 수 있다. 시각장애인의 학습능력에 상응하는 균등한 교육권을 보장하기 위해서 크게 두 가지 의문을 제기하고자 한다. (i) 학습수단인 점자는 ‘능력’과 ‘균등하게’의 관계성 사이에서 어떠한 의미와 가치로 해석되어야 할까? (ii) 헌법상 시각장애인의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 실질적으로 보장되려면 ‘능력’과 ‘균등하게’의 관계성에 대한 헌법해석을 통해 관련 법령의 개정방향에 관한 논증도 긴요한 사항으로 인식된다. 왜냐하면 교육의 영역에 있어서 한글의 경우에는 표준화가 되어 있지만, 점자의 경우에는 실질적인 표준화가 이뤄지지 않은 문제점 앞에 노출되고 있기 때문이다. 이로 인해 시각장애인은 비표준화된 점자 교육환경에서 효과적인 교육권을 행사하지 못할 가능성이 높다. 또한 정당한 사유 없이 교육영역에서 시각장애를 고려하지 않은 비표준화된 점자교육환경의 경우에는 「장애인차별금지법」 제4조 제1항 제2호에서 금지하는 간접차별에도 해당된다. 따라서 “능력에 따라 균등하게 표준화된 점자로 교육을 받을 권리”를 보장하기 위한 헌법해석과 입법제언을 본고의 목적으로 제시한다.

주제어: 시각장애인, 점자, 한글, 능력, 균등하게, 교육권, 표준화, 비표준화

제출일자 : 2020. 7. 31. 심사기간 : 2020. 8. 11. ~ 8. 17. 게재확정일: 2020. 8. 18.

* 군산대학교 인권센터/장애학생지원센터 전문상담원, 법학박사

I. 서론

대한민국의 국어는 훈민정음과 함께 훈맹정음도 공존한다.¹⁾ 오늘날 훈민정음은 한글로, 훈맹정음은 점자로 인식되고 있다. 이러한 한글과 점자는 국가의 국민을 위한 국어를 구성하는 골간이 되는 것이라 할 수 있다. 물론 비시각장애인이 주로 사용하는 한글과 달리 시각장애인이 주로 사용하는 점자는 양적 의미에서 구분되기도 한다. 한편, 대법원 사법행정 자문회의의 결정에 따라 법원은 시각장애인에게 점자 판결문과 기일통지서 등 소송당사자에게 제공되는 문서를 점자로 서비스를 제공하기에 이르렀다.²⁾ 사법기관도 점자의 중요성을 인식하여 내린 의미 있는 결정에 동의한다. 하지만 본 연구에서 쟁점으로 제시하는 것은 한글의 경우 표준화가 되어 있음에도 불구하고 점자의 경우에는 표준화가 되어 있지 않음으로 인하여 시각장애인의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 침해하는 일들이 발생한다는 점에서 다르다. 즉, 6개의 점으로 이루어진 점자는 시각장애인의 고유한 언어임에도 불구하고 표준화가 생활전반에서 실현되고 있지 않다. 여기에서 국가의 언어에 대한 표준화 문제는 교육적 쟁점으로부터 정치적·경제적·사회적·문화적 생활전반의 쟁점들까지 파생되는 헌법적 사안임을 간과할 수 없다. 이는 표준화된 한글을 사용하는 국민과 마찬가지로 시각장애인은 표준화된 점자를 향유할 수 있어야 함이 자명함에도 그러하지 않은 것에 따른 문제점은 광의의 헌법적 쟁점으로 점철됨과 동시에 협의의 교육권을 어떻게 실현할 것인지에 대한 논의가 경시되었던 것이 사실이기에 시각장애인의 표준화된 점자로 교육을 받을 권리를 논증하기 위한 일련의 과정으로서, 제2장에서 시각장애인과 점자에 대한 현황과 법적 의의를 살펴보고, 제3장에서 시각장애인 교육권의 3가지 법적 성격을 살펴봄과 동시에 헌법상 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 시각장애인의 측면에서 학습수단인 ‘점자’를 중심으로 ‘능력’과 ‘균등하게’의 관련성에 대하여 헌법해석을 평등권적 성격과 사회권적 성격을 중심으로 논증을 시도하고, 표준화된 점자로 교육을 받을 권리의 실질적인 보장을 위한 관련 법령의 개정방향 및 국가의 언어인 국어가 갖는 범위에 대한 구체적인 내용을 제4장에서 입법제언으로 도출하고자 한다.

1) 본 연구는 목적과 달리 본고를 점역하지 못한 것에 대한 송구한 마음과 그 한계를 밝혀두며 서론을 시작하고자 한다. 또 하나의 한글로 인식되고 있는 훈맹정음이라는 용례는 표준국어대사전에 등재되어 있지는 않지만, 네이버 지식백과에 따르면 “1926년 재생원 맹아부 교사였던 박두성이 만든 한글 점자 체계”이다(<https://terms.naver.com>, 2020. 7. 20. 20:20 인출). 법적 용례는 아님에도 본고의 서막은 훈맹정음의 역사적 가치를 환기하여 제시하되, 이하에서는 법령용어인 “점자”로 통일하여 사용하고자 한다.

2) 경향신문, “이제야...대법원, 시각장애인에게 점자판결문 제공”, 2020. 4. 9.

II. 시각장애인과 점자의 현황과 법적 의의

1. 시각장애인과 점자의 현황과 문제점

가. 시각장애인의 현황과 편의지원 실태

통계청에 따르면 2017년 기준으로 시각장애인은 266,823명으로 추정하되, 등록장애인의 경우에는 252,794명으로 나타나고 있다.³⁾ 2017년 기준으로 추계인구 51,361,911명의⁴⁾ 약 0.52%가 시각장애인의 비율을 보이고 있는 것이다.

인사혁신처는 장애인의 공무원 임용의 기회를 촉진하기 위하여 「공무원임용시험령」 제2조에 따라 7·9급 국가공무원 공개경쟁채용시험에서 선발인원의 6% 수준을 장애인으로 구분하여 모집하고 있다. 즉, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제27조에 따라 국가와 지방자치단체의 장은 장애인을 소속 공무원 정원에 대하여 2019년 이후부터 1천분의 34의 비율 이상을 정부차원에서 고용할 의무가 있는 것이다.⁵⁾

사회적 소수집단의 공직 임용을 지원할 뿐만 아니라 다양한 인재가 공직 내에서 차별없이 능력을 발휘할 수 있는 근무여건 조성을 위한 사회적 가치를 실현하려는 노력은 정당하다. 특히, 시각장애인 공무원임용시험시 일반 문제지와 답안지로 시험에 응시하는 것에 한계가 있기 때문에 ‘장애 정도가 심한 자’에 속하는 경우 ① 좋은 눈의 시력이 0.04이하, 두 눈의 시야가 각각 모든 방향에서 5도 이하로 남은 사람 중 점자사용 필요성을 인정받은 자의 경우 시험시간 연장(선택형 1.7배, 논문형 1.5배), 음성지원컴퓨터, 점자문제지, 점자답안지(점자정보단말기 사용자), ② 좋은 눈의 시력이 0.06이하이거나 두 눈의 시야가 각각 모든 방향에서 5도 이하로 남은 자의 경우에는 시험시간 연장(선택형 1.5배, 논문형 1.2배), 축소문제지(확대독서기 사용자)로 편의지원 내용을 구분하여 제공하고 있다.⁶⁾ 하지만 과학, 제2외국어 등 일부 과목의 경우에 대하여는 점자문제지가 지원되지 않고, 수학은 점자문제지만 제공되고 있다는 점에서 한계가 있어 보인다.⁷⁾ 특히, 금번 코로나바이러스감염증

3) 통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr> (2019. 12. 20. 15:17 인출).

4) 통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr> (2019. 12. 20. 15:19 인출).

5) 장애인복지법 개정으로 장애등급제는 폐지되었다. 즉, 기존 장애등급(6등급)에 따라 제공하던 장애인 편의지원을 2019년 7월 1일부터 장애정도(2단계)에 따른 지원체제로 변경되어, ‘장애정도가 심한 자’와 ‘장애정도가 심하지 아니한 자’로 구분하는 것이다.

6) 인사혁신처 사이버국가고시센터 www.gosi.kr (2019. 12. 20. 16:02 인출).

7) 인사혁신처, “국가공무원 공개경쟁채용 및 외교관후보자 선발시험 장애인 편의지원 변경안내”, 2019, 5면; 시각장애 영역 212곳에 대한 조사를 통한 정당한 편의제공 이행실태에 대하여는 위계출, “「장애인차별금지법」의 실효성 확보방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 사회복지학 박사학위

-19(COVID-19) 대응을 위한 재택수업 운영과 관련하여 원격강의 지원시 시각장애학생의 경우에는 점자 교구조차 마련되지 않아 학습권 보장의 심각한 문제가 목도된다.⁸⁾

나. 점자의 현황과 문제점

(1) 점자 관련 법령 현황

2020년 7월 17일 「점자법」 일부개정법률안이 발의되어 소관위(문화체육관광위원회)에 회부되었다. 제안이유는 “시각장애인이 재판부에 점자 판결문을 요구하였다가 점자 변환 기기의 미비를 이유로 이를 거부당하여 소송을 제기”하였다.⁹⁾ 즉, 공공기관등의 점자 문서 제공에 관한 규율의 공백을 보완하기 위하여 조문을 신설하려는 것으로 보인다.¹⁰⁾ 한편, 점자와 관련된 법령의 현황을 살펴보면 3가지 형태로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 점자와 관련하여 현행법령으로는 「점자법」과 「점자법 시행령」이 있다. 둘째, 행정규칙으로는 국립국어원예규 「점자 규범 정비 및 연구에 관한 규정」, 문화체육관광부훈령 「점자정책 자문위원회 운영규정」, 국토지리정보원예규 「점자지도 제작 작업규정」, 문화체육관광부고시 「한국 점자 규정」등이 마련되어 있다.¹¹⁾ 셋째, 현행법상 점자 관련 조문을 마련하고 있는 경우로는 ① 「공직선거법」 제65조 제4항은 점자형 선거공보를 책자형 선거공보의 면수 이내에서 작성할 수 있고,¹²⁾ ② 「우편법」 제26조 제4호는 시각장애이용 점자를 발송하는 것은 무료 우편물에 해당되며, ③ 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 제16조는 점자(點字) 안내책자를 갖추어 두고 해당 시설을 편리하게 이용할 수 있도록 하여야 하고, ④ 「장애인복지법」 제22조 제5항은 점자도서,¹³⁾ 점자정보단말기 및 무지점자단말기 등 의사소통 보조기구를 개발·보급

논문(2012), 113면 이하 참조바람.

8) MBN뉴스, “교수님 입 모양도 안보여요”...원격 강의에서도 소외된 장애인, 2020. 3. 21.

9) 김예지의원 대표발의, 「점자법 일부개정법률안(의안번호 2133)」, 2020. 7. 17.

10) 「점자법 일부개정법률안」 제10조의2(공공기관등의 점자 문서 제공 등) ① 공공기관등은 시각장애인이 요구하는 경우에는 일반활자 문서를 동일한 내용의 점자(전자점자를 포함한다. 이하 같다) 문서로 제공하여야 한다. ② 공공기관등은 매년 제1항에 따른 점자 문서 요구 현황 및 그 제공 실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다. ③ 문화체육관광부장관은 제2항에 따라 제출된 결과를 종합하여 매년 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

11) 특히 「한국 점자 규정」의 경우 여러 미비한 점들이 지적된다. 예컨대 “한글점자의 경우를 예로 들어보면 한 가지 점형을 이중으로 사용함으로써 규칙의 일관성이 흐트러져 점자를 처음 배우는 중도시각장애인에게 혼란”을 야기하거나, “수학·과학 점자 역시 한글 점자나 외국어 점자와 통일성이 없이 사용”되고 있는 문제점이 있는 것이다. 조성재, 한글점자 규정 개정안 마련을 위한 실증연구(서울: 국립국어원, 2012), 3면.

12) 단, 동조 후문에 따라 “대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하도록” 하고 있다.

13) 점자도서에 대하여는 김영신, “공공도서관 시각장애인실 서비스에 관한 조사 연구 -한밭도서관 시각장애인실을 중심으로-”, 한국문헌정보학회지(한국문헌정보학회), 제38권 제3호(2004. 9), 177면

하고, 시청각장애인을 위한 의사소통 지원 전문인력을 양성·과건하기 위하여 노력하여야 하며, ⑤ 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」¹⁴⁾ 제11조 제1항 제6호는 무지점자단 말기 편의제공 의무와 함께 제23조에서는 점자를 습득하고 이를 활용한 학습지원 서비스를 제공받을 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 하며, ⑥ 「저작권법」 제33조 제1항은 공표된 저작물은 시각장애인 등을 위하여 점자로 복제·배포할 수 있고,¹⁵⁾ ⑦ 「주민등록법」 제24조 제1항은 중증시각장애인이 신청하는 경우 시각장애인용 점자 주민등록증을 발급할 수 있으며, ⑧ 「화장품법」 제10조 제3항은 화장품의 용기 또는 포장에 표시할 때 제품의 명칭, 영업자의 상호는 시각장애인을 위한 점자 표시를 병행할 수 있도록 하고 있다.

(2) 점자 관련 문제점

상술한 바와 같이 점자에 관한 제도적 장치를 마련하고 있는 것은 사실이지만, 시각장애인의 고유한 언어인 점자의 표준화와 관련된 선행연구는 미흡한 실정이 지적되고 있다.¹⁶⁾ 다만, 문화체육관광부는 2018년 12월 17일 제1차 점자발전기본계획(2019~2023)을 발표하였고,¹⁷⁾ “점자 교육이 체계적으로 제공되지 않아 시각장애인의 점자 사용 능력이 저하되고, 이는 다양한 분야에 대한 정보 접근 제약으로 연결”되고 있음을 제1차 점자발전기본계획(2019~2023)에서 밝히고 있다.¹⁸⁾ 시각장애인에게 있어 음성으로 변환된 자료는 오히려 점자를 대신하여 언어생활을 영위할 수 있도록 하는 강력한 수단으로 인식하여 반론의 여지를 마련할 수 있어 보인다.¹⁹⁾ 왜냐하면 시각장애인의 언어적 편의를 배려하여 화면의 글씨를 점자로 변화할 수 있는 점자정보단말기를 사용할 수 있게 되었기 때문이다.²⁰⁾

그럼에도 불구하고 국가에서 권고한 점자의 표준은 현재까지도 마련되지 않아 여러 문제점이 발생되고 있다는 지적은 간과할 수 없게 된다.²¹⁾ 특히 교육권의 차원에서 중요한 문

이하 참조바람.

14) 이하에서는 장애인차별금지법으로 약칭하여 사용한다.

15) 본 조항에 대하여는 이재진·이영희, “매체이용자로서의 시각장애인을 위한 화면해설서비스의 법제도적 현실과 개선점”, 미디어경제와 문화(SBS 문화재단), 13권 1호(2015. 2), 80면 이하 참조

16) 김영일, 점자 활용 규격 표준화 및 사용자별 교육 과정 개발: 유니코드 표준을 고려한 점자·점형 체계 표준화 연구(서울: 국립국어원, 2016).

17) 문화체육관광부 <https://www.mcst.go.kr> (2019. 11. 4. 19:42 인출).

18) 문화체육관광부, 제1차 점자발전기본계획: 2019~2023(세종: 문화체육관광부 문화정책관 국어정책과, 2018), 12면.

19) 박기영, 점자기본법안(최동익의원 대표발의) 검토보고(국회 교육문화체육관광위원회, 2015. 2), 10면.

20) 오충원, “시각장애인을 위한 3차원 지도 프린팅에 관한 연구”, 국토지리학회지(국토지리학회), 제52권 3호(2018. 9), 457면.

21) 언론에 따르면 “미국과 유럽, 일본, 호주는 시각장애인이 점자를 읽기 편리하도록 국가에서 점자의 외형적 규격을 지정했다. 미국은 ‘미국장애인법(ADA)’에서 점자의 물리적, 외형적 규격을 정의

제로는 국립특수교육원이 제작·보급한 시각장애인을 위한 EBS수능방송 대체자료가 한국점자규정을 미준수한 것으로 나타났다.²²⁾ 이와 유사하게 점자교육의 만족도 조사에 따르면 점자교육 보다 점자학습교재에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났다.²³⁾ 한편 조선시대부터 시각장애인을 위한 점복사, 독경사(讀經士), 악사(樂士)와 함께 안마업 등이 존재하였던 것으로 밝혀지고 있다.²⁴⁾ 하지만 여전히 헌법상 생존권을 주장하며 안마사제도에 대한 합헌을 촉구하는 결의가 대두되고 있다.²⁵⁾

무엇보다 점자는 시각장애인 중에서 제1차적 언어로 사용하는 시각장애인의 경우 일상생활에서 상당한 불편을 겪고 있기 때문에 「점자법」 제1조의 점자사용 권리의 한계가 발생되고 있다고 보인다. 예컨대, 편의점의 경우 물건에 점자가 표시된 것으로는 일부 음료수, 맥주 등을 제외하고 대부분의 물건에는 표기되어 있지 않은 상황이고, 약국의 경우에는 더 미흡한 실정으로 지적되며 이른바 ‘콜라마실 권리’까지 제기되었다.²⁶⁾ 가령, 음료수 또는 맥주라는 구분만 되어 있어서 음료수의 경우 콜○인지 펍○인지 구분할 수 없고, 맥주의 경우에도 카○인지 하○○인지 구분할 수 없는 문제가 있다. 더욱이 “최저임금 인상과 임대료 폭등에 시달리는 자영업자의 자구책으로 무인기계 도입은 점차 확산되고 있지만 기계화에 익숙하지 않은 정보 취약계층들은 사용방식에 어려움을 호소하고 있어 이에 따른 사회적 개선책이 필요하다”는 지적에 통감하지 않을 수 없다.²⁷⁾ 2008년 12월 3일 「장애인 인권 선언문」 제19조는 “시각장애인은 모든 출판물과 문서, 모든 시각적 정보를 점자로 제공받을 권리를 가진다”고 선언하였다.²⁸⁾ 이와 같은 실정에 비추어 보았을 때 점자법상 “시각장애인의 점자사용 권리를 신장하고 삶의 질을 향상시키는 것”의 목적조항에 부합하지 아니하다는 것을 볼 수 있다. 한편 시각장애인은 의사소통을 위하여 제3자의 도움으로 청각에 의존하고 있지만, 제3자의 도움이 아닌 스스로 정보에 접근하기 위해서는 정보내용이 점자로

해 규격을 지킴으로써 하고 있다. 미국은 법을 기반으로 ‘미국장애인법과 건축상 장애물관련 접근성을 위한 가이드라인(ADA & ABA)’에서 점의 높이와 지름, 점과 점 사이 간격, 글자 간 간격, 줄과 줄 간격을 모두 규정해 점자의 해독력을 보장하고 있다. 반면 한국은 국가에서 정한 점자 표준이 없다”고 지적한다. 동아사이언스, “시각장애인도 가우뿔? 표준 없어 읽지 못하는 ‘제멋대로 점자’”, 2019. 11. 4.

22) 에이블뉴스, “시각장애학생 교육권 엉망 교육당국에 분통”, 2019. 8. 1.

23) 김영일·이태훈, “시각장애인의 점자에 관한 인식과 점자 사용 실태”, 시각장애연구(한국시각장애교육재활학회), 제31권 제3호(2015. 9), 165-166면.

24) 주윤정, “시각장애인의 구술전통과 역사전하기”, 구술사연구(한국구술사학회), 제5권 제2호(2014. 12), 27면.

25) KBS뉴스, 시각장애인 안마사 “안마업은 생존권...안마사 자격 지켜달라” 호소, 2019. 6. 12.

26) 한국일보, “‘콜라 마실 권리’ 박탈 당한 시각장애인”, 2016. 6. 23.

27) 프레시안, “사람 사라진 계산대...노인·장애인 주문부터 ‘절절’”, 2019. 2. 18.

28) 장애인권리협약 제9조(접근성) 제2항 제4호에서 “대중에게 개방된 건물과 기타 시설에 점자 및 읽고 이해하기 쉬운 형태의 공공표지판을 설치할 것”을 규정하고 있다. <http://hrlibrary.umn.edu> (2019. 12. 19. 22:37 인출).

번역되는 것이 전제되어야 한다. 이러한 취지에서 시각장애인이 촉각을 이용하여 도서를 읽을 수 있도록 일반 문자를 점자로 번역하고 교정하는 점역교정사의 경우 한국시각장애인연합회에서 민간자격으로 운영되고 있기 때문에,²⁹⁾ 점역물의 질적 향상을 위해서는 국가공인 점역사의 필요성도 함께 제기되고 있다.³⁰⁾

2. 시각장애인과 점자의 법적 의의

가. 시각장애인의 법적 의의

헌법 제34조 제5항에서는 신체장애자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받도록 하고 있다. 하지만 “현행 헌법은 적어도 ‘규범’적으로는 장애인보호에 적극적인 태도를 취하는 것은 아니다. 특히 헌법규정만으로는 장애인보호를 실현하기 위한 구체적인 장애인 정책을 알 수 없으며, 이는 전적으로 장애인에 대한 사회인식의 변화를 반영하는 입법자의 태도와 정치적인 결단에 의해 구체화된다”고 지적되고 있다.³¹⁾ 단, 장애인보호와 관련하여 「장애인복지법」, 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」, 「장애인기업활동 촉진법」, 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」, 장애인 등에 대한 특수교육법, 「장애인연금법」, 「장애인차별금지법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 등이 마련되어 있다. 이와 같은 법률은 「장애인복지법」 제2조에 따라 “신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자”를 대상으로 하고 있는데, 시각장애인의 경우에는 동법 시행령 [별표 1]의 장애인의 종류 및 기준에서 4가지로 형태로 구분하여 정하고 있다. 즉, 나쁜 눈의 시력(공인된 시력표에 따라 측정된 교정시력)이 0.02 이하인 사람, 좋은 눈의 시력이 0.2 이하인 사람, 두 눈의 시야가 각각 주시점에서 10도 이하로 남은 사람, 그리고 두 눈의 시야 2분의 1 이상을 잃은 사람으로 구분되고 있다.

이러한 구분이 갖는 의미는 시각장애의 종류에 따른 다른 가치가 충돌할 경우 어떻게 비교형량하고, 그 가치를 어떻게 실현할 것인지를 고려함으로써 헌법적 요청을 충족하는 법

²⁹⁾ 한국시각장애인연합회 <http://jum.kbuwel.or.kr> (2019. 6. 20. 20:30 인출).

³⁰⁾ 김정현, “한글 점자의 미래와 발전 과제”, 시각장애연구(한국시각장애인연구회), 제26집 제1호(2010. 3), 94면.

³¹⁾ 윤수정, “시각장애인의 선거정보에 접근할 권리에 관한 헌법적 고찰: 헌법재판소 2014.5.29. 2012헌마913 결정에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 세계헌법연구(세계헌법학회 한국학회), 제22권 제3호(2016. 12), 34면.

률에 따라 보호하기 위함으로 해석된다. 다만, 선천적 시각장애인의 감소와 후천적 중도실명 시각장애인이 증가하고 있다는 점에 비추어 볼 때,³²⁾ 광의의 시각장애인과 언어적 성격을 고려하여 협의의 맹인으로 구분하는 것에 관한 논의도 필요해 보인다. 가령, 『장애인복지법』에서는 청각장애인으로 정하고 있는 것과 달리, 『한국수화언어법』에서는 ‘언어적 성격’을 고려하여 농인을 “청각장애를 가진 사람으로서 농문화 속에서 한국수어를 일상어로 사용하는 사람”으로 구분하고 있기 때문이다. 즉, 아래의 <표 2-1>과 같이 표준국어대사전에 따르면 농인은 수어로 의사소통한다는 것을 제시하는 것과 달리 맹인의 경우에는 언어적 성격을 내포하지 않고 시각장애인과 같은 개념으로 남아있는 한계가 있기 때문에 ‘점자사용자’로 대신할 수 있는 여지도 있을 것이다.³³⁾

<표 2-1> 농인과 맹인의 구분

| 농인 | 맹인 |
|---|------------------|
| 청각에 장애가 있어 소리를 듣지 못하는 사람. 주로 수어로 의사소통을 한다. | 시각 장애인을 달리 이르는 말 |

나. 국어와 점자의 법적 의미

한국의 점자는 1923년 제생원 맹아부에서 점자를 교육할 무렵에는 “점자는 계몽의 부호였지 국민의 문자로서의 자격은 부여받지 못하였다”고 지적한다.³⁴⁾ 하지만 “시각장애인에게 중요한 의미를 갖는 한글 점자는 훈민정음 반포 480주년 기념일인 1926년 11월 4일에 ‘훈맹정음’이란 이름으로 박두성에 의해 창안된 후 점자 발전을 위한 연구와 노력이 결실을 맺어 1997년 12월 17일 문화체육부 고시 제1997년 58호로 한국 점자 규정이 발표되었다”고 한다.³⁵⁾ 점자는 시각장애인에게 문자 그 이상의 가치와 의미로 인식되는 것으로 보인다.³⁶⁾ 이러한 인식과는 달리 『국어기본법』 제3조 제1호에서 국어란 “대한민국의 공용어로서 한국어”라고 정의하고, 제2호에서 한글이란 “국어를 표기하는 우리의 고유문자”로 규정하고 있다. 그리고 『점자법』 제3조 제1호에서 점자란 “시각장애인이 촉각을 활용하여 스스로 읽고

32) 김영일, 시각장애인 언어 사용 환경 개선 중장기 계획 수립(서울: 국립국어원, 2014), 37면.

33) 국립국어원 표준국어대사전 <https://stdict.korean.go.kr> (2019. 11. 30. 17:43 인출).

34) 김성연, “계몽의 요철(凹凸) - 점자(點字)와 점역(點譯)의 근대사”, 현대문학의 연구(한국문학연구학회), 제60집(2016. 10), 198면.

35) 김정현, 앞의 논문, 88-90면; 한글점자에 의한 맹교육의 연혁에 대하여는 김병하, “인물중심 한국 특수교육의 역사적 고찰”, 특수교육저널: 이론과 실천(한국특수교육문제연구소), 제9권 3호(2008. 9), 167면 이하 참조바람.

36) 김정현, 앞의 논문, 88면.

쓸 수 있도록 튀어나온 점을 일정한 방식으로 조합한 표기문자를 말한다. 이 경우 도형·그림 등을 촉각으로 인지할 수 있도록 제작된 촉각자료를 포함한다.”고 규정되어 있기 때문에 점자가 갖는 법적 의미는 문자 이상의 의미로 해석하기에는 그 한계가 있어 보인다.³⁷⁾ 이렇게 장애인 고유의 언어인 수어와 점자와 같은 특수언어에 대해서는 표준국어대사전의 표제어로 등재되어 있지 않아 지적되기도 한다.³⁸⁾ 그렇다면 국가의 국민을 위한 국어는 대한민국 공용어로서의 한국어만 해당되는 것인지, 아니면 한국수화언어와 점자도 포섭되는 것인지 아래의 <표 2-2>에서 살펴볼 수 있다.

<표 2-2> 현행 국어 관련 법령

| | 국어기본법 | 한국수화언어법 | 점자법 |
|-----------------|---|--|--|
| 제2조 기본 이념 | 국가와 국민은 국어가 민족 제일의 문화유산이며 문화 창조의 원동력을 깊이 인식하여... (중략). | ① 한국수화언어(이하 “한국수어”라 한다)는 대한민국 농인의 공용어이다. | 시각장애인은 문자 수단으로서 점자를 사용할 권리가 있으며, ... (중략). |
| 제3조 정의 | 1. “국어”란 대한민국의 공용어로서 한국어를 말한다. 2. “한글”이란 국어를 표기하는 우리의 고유문자를 말한다. | 1. “한국수어”란 대한민국 농문화 속에서 시각·동작 체계를 바탕으로 생겨난 고유한 형식의 언어를 말한다. 2. “농인”이란 청각장애를 가진 사람으로서 농문화 속에서 한국수어를 일상어로 사용하는 사람을 말한다. | 1. “점자”란 시각장애인이 촉각을 활용하여 스스로 읽고 쓸 수 있도록 튀어나온 점을 일정한 방식으로 조합한 표기문자를 말한다. 이 경우 도형·그림 등을 촉각으로 인지할 수 있도록 제작된 촉각자료를 포함한다. |

먼저, 「한국수화언어법」은 언어 체계에 대한 내용을 중심으로 규정하고 있는 것과 달리 「점자법」은 문자 사용의 측면을 중심으로 하고 있다.³⁹⁾ 「한국수화언어법」은 수화를 국어와 동등한 자격을 가진 농인의 고유한 언어임을 밝힘과 동시에 농인과 한국수화언어사용자의 언어권의 향상이라는 목적을 분명히 하고 있다.⁴⁰⁾ 마찬가지로 「점자법」에서도 시각장애인

37) 이와 함께 한국점자 규정을 포함한 점자 규범 관련 내용을 정비하고 보완하기 위하여 필요한 절차와 방법에 관한 사항을 정하기 위한 목적으로 국립국어원 예규인 「점자 규범 정비 및 보완에 관한 규정」이 마련되어 있다.

38) 황용주, “특수언어 정책의 현황과 의의”, 새국어생활(국립국어원), 제27권 제2호(2017), 10면의 주2.

39) 황용주, 같은 논문, 22-23면.

40) 언어권은 “언어에 의한 불평등을 겪고 있는 언어적 소수자에 속하는 권리”로 이해되고 있다. 우주형, “농인의 언어권에 대한 법적 보장 -한국수어법 제정을 중심으로-”, 중앙법학(중앙법학회), 제

의 점자사용 권리를 신장하기 위한 목적을 밝히고 있지만, 점자사용자에 대하여는 규정하고 있지 않다는 점에서 차이가 있다. 즉, 한국수어의 경우 일상어로 사용하는 협의의 농인뿐만 아니라 광의의 수화언어사용자까지 포함하여 언어권을 보장하기 위한 것으로 해석할 수 있는 여지가 있어 보다 국민적 공감대가 반영될 수 있다. 이와 달리 점자의 경우 협의의 시각장애인의 점자사용 권리만 규정하고 있기에, 비시각장애인의 차원에서 점자사용 권리를 균형감 있게 주장하는 것에는 그 한계가 있어 보인다.

한편 기본이념은 선언적 규정으로 볼 수 있겠으나, 당해 법률이 갖는 제정의 이념 내지 그 내용을 포섭하여 강조하는 것으로도 볼 수 있는 여지도 배제할 수 없다.⁴¹⁾ 특이한 점으로는 한국수화언어의 경우 국어와 동등한 자격을 가지는 농인의 고유한 언어로서 농인과 한국수화언어사용자의 언어권을 「한국수화언어법」의 목적으로 정하고 있는 것에 반하여 점자의 경우에는 국어에 포함되는 한글과 동등한 자격을 가지는 시각장애인의 고유한 문자로서 보장되고 있지 않다. 다만, 시각장애인은 문자 수단으로서 점자를 사용할 권리가 있다고 정하고 있을 뿐이다.

한글과 한국수어의 관계를 규범 조화적으로 고려하여 “국어{(대한민국의 공용어=한국어)+(대한민국 농인의 공용어=한국수어)}”라고 보는 것이 국민주권주의와 평등원리 및 소수자보호원리에 비추어 타당하다고 할 수 있다.⁴²⁾ 그렇다면 국어의 법적 범위에 한국점자를 조화롭게 포섭해야 될 당위성도 인식된다. 언어권의 문제를 인권의 문제로 본다면,⁴³⁾ 언어적 차별이 생활전반에서 존재해서는 아니 되기 때문이다. 더욱이 언어적 소수자의 언어권을 보장하는 것은 시혜의 차원이 아닌 사회전체의 공익을 위한 차원에서도 논의가 요구된다.⁴⁴⁾

Ⅲ. 표준화된 점자로 교육을 받을 권리의 및 입법제언

1. 시각장애인의 교육을 받을 권리의 법적 성격

17권 제2호, 통권 제56호(2015. 6), 370면.

41) 박기영, 앞의 보고서, 8면.

42) 전지수, “한국수어에 관한 헌법적 연구: 헌법관습의 관점에서”, 유럽헌법연구(유럽헌법학회), 통권 26호(2018. 4), 234, 245, 250면.

43) Phillipson. R., Linguistic Human Rights(Berlin/New York: Mouton de Gruyter, 1995), p.1; 우주형, 앞의 논문, 369면의 주1에서 재인용.

44) 형진의, “일본에서의 ‘언어권(言語權)’ 논의와 교육현장에서의 ‘모어교육’ 실태”, 일본문화학보(한국일본문화학회), 제62집(2014. 8), 28면.

가. 자유권적 성격

시각장애인의 표준화된 점자로 교육을 받을 권리를 논하기 전에 교육을 받을 권리의 3가지 법적 성격을 살펴보려 한다. 우선 교육권은 자유권, 평등권, 그리고 사회권의 성격을 함께 내포한다.⁴⁵⁾ 먼저, 자유권적 성격의 경우에는 “학교교육 외에 별도로 과외교습을 받아야 할지의 여부와 누구로부터 어떠한 형태로 과외교습을 받을 것인가 하는 방법에 관하여 국가의 간섭을 받지 아니하고 자유롭게 결정할 권리”로 판시하고 있다.⁴⁶⁾ 하지만 시각장애인의 교육권에 대한 입법제언을 도출하기 위해서는 평등권적 성격과 사회권적 성격의 논증이 필요하므로, 이에 대하여 후술하고자 한다.

나. 평등권적 성격

교육권이 갖는 평등권적 성격의 경우에는 “헌법 제31조 제1항은 헌법 제11조의 일반적 평등조항에 대한 특별규정으로서 교육의 영역에서 평등원칙을 실현하고자 하는 것이다. 평등권으로서 교육을 받을 권리는 ‘취학의 기회균등’, 즉 각자의 능력에 상응하는 교육을 받을 수 있도록 학교 입학에 있어서 자의적 차별이 금지되어야 한다는 차별금지원칙을 의미한다.”고 판시하고 있다.⁴⁷⁾ 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 교육할 것이 있으므로,⁴⁸⁾ ‘능력’에 따라 균등하게 교육을 받을 권리의 실질적인 보장을 위해서는 능력을 최고도로 발현하기 위한 학습수단이 각 기본권 주체에 따라 다른바, 그 언어적 다양성을 고려하여 적극적인 배려를 요구해야 할 것이다.⁴⁹⁾ 실효성 있는 교육을 제공할 국가의 의무로는 한글과 마찬가지로 점자는 교육의 불가결한 전제수단인 언어에 해당된다는 점을 고려하여 실질적인 법률을 형성해야 한다는 의미로 해석될 수 있다. 그렇다면 교육의 기회균등과 관련하여 “국어교육에서 철자법 같은 것이 책자나 교사에 따라 전혀 다르게 가르쳐져 크나 큰 갈등과 혼란이 야기될 수”⁵⁰⁾ 있는 것과 같이 점자교육에서 표준화 되지 않은 점자를 교육에 반영

45) 정필운, “외국인의 교육기본권 보장 현황과 과제”, 유럽헌법연구(유럽헌법학회), 통권30호(2019. 8), 317면.

46) 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16 등, 판례집 12-1, 456면.

47) 헌재 2017. 12. 28. 2016헌마649, 판례집 29-2하, 544면.

48) 홍후조·권혜정, “헌법 제31조 1항의 비판과 개정 방향”, 교육법학연구(대한교육법학회), 제25권 제2호(2013. 8), 175면.

49) 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리에 대하여 광의의 의미로 접근할 경우 “학교교육을 포함하여 개인적 성장을 위한 모든 기회를 타인과 구별됨이 없이 제공받을 수 있고 그 성장의 결과까지 같을 수 있도록 제반 여건을 갖추어 줄 것을 국가에 대해 요구할 수 있는 권리”로 이해할 수 있는 것이다. 노기호, “교육기본권 실현을 위한 전제로서의 교육복지”, 헌법학연구(한국헌법학회), 제18권 제3호(2012. 9), 98면.

50) 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88, 판례집 4, 739면.

하거나 점자규정을 미준수하는 교육의 경우에는 시각장애인의 차원에서 교육을 받을 권리의 문제로 이어진다. 가령, 청각장애인의 경우 “청인은 일반적으로 교육에 있어 국어능력에 의존하여 수학하고 있지만, 이와 달리 청각장애인은 보편적으로 수화능력에 의존하여 수학”한다.⁵¹⁾ 같은 취지로 청각장애인은 ‘수화능력’을 활용하여 학습하고, 시각장애인은 ‘점자능력’을 활용하여 학습한다. 각 기본권 주체의 ‘균등하게’ 교육을 받을 권리가 교육의 영역에서 평등권을 실현하기 위한 기회의 균등의 차원에 비추어 본다면,⁵²⁾ 청각장애인의 언어권에 관한 「한국수화언어법」 제2조 제4항 “농인등은 한국수어로 교육받을 권리가 있다”와 마찬가지로 시각장애인의 언어권에 관한 「점자법」에서도 규율의 공백을 보완하여 “시각장애인등은 한국점자로 교육받을 권리가 있다.”는 것을 권고한다. 이는 헌법정신을 입법으로 구현해야 될 입법자의 의무로서 최대한 적극적으로 시각장애인의 의사를 대표해야 마땅하다.

다. 사회권적 성격

교육권이 갖는 사회권적 성격의 경우에는 “교육을 받을 권리”란, 모든 국민에게 저마다의 능력에 따른 교육이 가능하도록 그에 필요한 설비와 제도를 마련해야 할 국가의 과제와 아울러 이를 넘어 사회적·경제적 약자도 능력에 따른 실질적 평등교육을 받을 수 있도록 적극적인 정책을 실현해야 할 국가의 의무”로 보고 있다.⁵³⁾ 교육을 받을 권리는 “모든 국민에게 그의 능력에 따른 교육가능성을 제공하는 공교육제도를 보장해야 할 국가의 의무”가 부여되고 있다.⁵⁴⁾ 헌법 제31조의 각항에서는 교육을 받을 권리의 보장과 실효성 있는 교육을 제공할 국가의 의무를 이행하기 위한 전제조건을 마련하고 있다.⁵⁵⁾ 사회권⁵⁶⁾이 갖는 법적 성격에 따른 ‘능력에 따라’ 교육을 받을 권리에서 능력은 “정신적·육체적 능력에 상응하는 적절한 교육”⁵⁷⁾ 또는 “학습능력에 상응하는 적절한 교육”으로 이해된다.⁵⁸⁾ 헌법재판소도 능력에 따라 교육을 받을 권리를 “재능이나 그 밖의 일신 전속적인 능력(정신적·육체적 능력)에 따른, 즉 정신적·육체적 능력에 상응한 적절한 교육을 받을 권리”로 판시하고 있다.⁵⁹⁾

51) 전지수, 앞의 논문, 72면.

52) 김철수, 헌법학신론(서울: 박영사, 2013), 978면; 허영, 한국헌법론(서울: 박영사, 2017), 464-466면.

53) 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16 등, 판례집 12-1, 428면.

54) 한수웅, “교육을 받을 권리와 국가교육권한의 한계: 교육평준화 및 학교선택권 제한의 헌법적 한계를 중심으로”, 법조(법조협회), 제57권 제4호, 통권 제619호(2008. 4), 9면.

55) 한수웅, 헌법학(경기: 법문사, 2016), 972면.

56) 교육을 받을 권리를 사회권으로 해석하는 경우에 있어 법적 성격에 대하여는 나달숙, “교육권을 둘러싼 법적 논의와 한계성에 관한 연구”, 법과인권교육연구(한국법과인권교육학회), 제6권 제2호(2013. 8), 28면.

57) 권영성, 헌법학원론(경기: 법문사, 2011), 668-689면.

58) 양건, 헌법강의(경기: 법문사, 2013), 755면.

여기에서 능력에 대하여 “다양성이 있으므로 지육(智育)의 측면에서 지(知)가 빠르고 늦은 것을 전체 능력의 기준으로 삼을 수 없는 것”과 마찬가지로,⁶⁰⁾ 능력을 발현하기 위한 언어적 학습수단의 다양성도 논증이 요구된다. 따라서 시각장애인의 교육권은 평등권과 사회권의 성격을 함께 고려하여 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 보장하기 위해 학습수단을 고려하여 표준화된 점자로 ‘능력’에 따라 ‘균등하게’ 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장받을 수 있도록 언어적 학습수단의 다양성을 고려한 입법정책의 시행을 국가를 상대로 요구할 수 있는 것이다.

2. 표준화된 점자로 교육을 받을 권리와 헌법적 당위명제

청각장애인의 경우 “능력의 범위에 수화가 포섭되는 것은 교육을 받을 권리를 보장하기 위한 실질적 조건에 지나지 않는 것이며, 이를 보장하기 위한 내용으로는 ‘표준화된 수화’로 교육을 받을 수 있는 교육환경이 마련’되어야 한다고 주장한다.⁶¹⁾ “국가는 장애인 교육시설을 확장하여 일반학교에 접근할 수 없는 경우 균등하게 교육을 받을 수 있도록”할 의무가 있다.⁶²⁾ 마찬가지로 시각장애인의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리의 보장을 위해서는 ‘능력’과 ‘균등하게’의 관계성을 고려하여 점자가 구체적인 내용을 이루는 학습수단으로 포섭하되, 이에 대한 전제조건은 표준화에 있다고 보아야 할 것인바, 표준화된 점자로 교육을 받을 수 있는 교육환경이 요구된다. 헌법재판소도 “국가에 의한 교육조건의 개선·정비와 교육기회의 균등한 보장을 적극적으로 요구할 수 있는 권리”로 이해하고 있다.⁶³⁾

시각장애인의 교육권을 평등권의 성격과 사회권의 성격으로 본다면, 시각장애인의 고유한 언어인 “표준화된 점자”로 교육에 균등하게 참여할 수 있는 권리가 포함되는 것이라 볼 수 있다. 교육의 영역에서 언어가 표준화 되어 있지 않으면 실질적인 교육이 이루어 질 수 없음이 자명하기 때문이다. 그렇다면 점자를 수화와 마찬가지로 고유의 언어로서 인식함과 동시에 법익의 균형성을 고려한다면 아래의 <표 3-1>과 같은 헌법적 당위명제를 도출할 수 있다.

59) 헌재 1994. 2. 24. 93헌마192, 판례집 6-1, 176면.

60) 박창언, “교육행위의 본질에 의한 헌법상 ‘교육을 받을 권리’조항의 해석: 한국과 일본의 비교를 중심으로”, 비교교육연구(한국비교교육학회), 제17권 제4호(2007. 12), 195면.

61) 전지수, “청각장애인의 기본권 보장에 관한 연구: 교육을 받을 권리를 중심으로”, 한국외국어대학교 법학박사학위논문(2016), 73면.

62) 전광석, 한국헌법론(서울: 집현재, 2017), 440면.

63) 헌재 1992. 11. 12. 89헌마88, 판례집 4, 750면.

<표 3-1> 국어에 포섭되는 언어들의 헌법적 당위명제

국어 ≡ {(대한민국의 공용어 = 한국어) + (대한민국 농민의 공용어 = 한국수어) +
(대한민국 시각장애인의 공용어 = 한국점자)}

3. 입법제언

국가는 시각장애인의 교육권과 관련하여 기본권보호의무를 다했는지 여부를 헌법재판소의 위헌심사기준을 적용하는 것은 본고에서 차치하더라도, 헌법의 정신을 입법으로 구현하기 위한 최대한 적극적인 입법자로서 의무를 다했는지 여부는 중요한 문제로 인식된다. 상술한 바와 같이 현행 교육관련 법령에서는 시각장애인들의 소통과 생활에 중요한 점자를 고려한 별도의 규정은 없지만, 「점자법」을 마련하고 있다. 그렇다면 시각장애인 또는 점자사용자의 표준화된 점자로 교육을 받을 권리를 보장하기 위해서는 「점자법」의 개정이 긴요해 보인다. 왜냐하면 교육의 영역 및 생활전반에서 한글의 경우에는 표준화가 실현되어 있겠으나, 점자의 경우에는 점자사용이 미비할 뿐만 아니라 교육적 차원에서 발생되고 있는 표준화 문제가 지속되고 있기 때문이다. 이와 같이 정당한 사유 없이 시각장애를 고려하지 아니하여 시각장애인이 아닌 사람과 실질적으로 교육의 영역에서 점자사용 미비 및 점자비 표준화는 균등하지 않은 수준의 교육이라고 봄이 타당하다. 이는 「장애인차별금지법」 제4조 제1항 제2호에서 금지하는 간접차별에 해당될 여지가 있다. 따라서 현행 「점자법」의 개정이 요구되는 사안 중에서 점자의 언어적 성격의 인정, 표준화된 점자로 교육을 받을 권리 및 국가의 의무와 관련된 조항을 중심으로 <표 4-1>과 같이 제언(안)을 제시하고자 한다.

<표 4-1> 한국점자법 제언(안)

| 현행 | 제언(안) |
|--|--|
| 제1조(목적) 이 법은 <u>점자 및 점자문화의 발전과 보전의 기반을 마련하여 시각장애인의 점자사용 권리를 신장하고</u> 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. | 제1조(목적) 이 법은 <u>한국점자가 한글과 동등한 자격을 가진 시각장애인의 고유한 점자임을 밝히고, 한국점자의 발전 및 보전의 기반을 마련하여 시각장애인과 한국점자사용자의 언어권과</u> 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. |
| 제2조(기본 이념) 시각장애인은 문자 수단으로서 점자를 사용할 권리가 있으며, 국가와 국민은 점자의 발전과 보전·계승을 위하여 | 제2조(기본이념) ① <u>한국점자(이하 “점자”라 한다)는 대한민국 시각장애인의 공용문자이다.</u> |

| | |
|--|---|
| <p>적극적으로 노력하여야 한다.</p> <p><신설></p> | <p>② <u>국가와 국민은 점자를 사용하는 시각장애인이 정체성을 확립하고 점자를 계승·발전할 수 있도록 협력한다.</u></p> <p>③ <u>시각장애인과 점자사용자는 모든 생활영역에서 점자를 통하여 삶을 영위하고 필요한 정보를 제공받을 권리가 있다.</u></p> <p>④ <u>시각장애인은 표준화된 점자로 균등하게 교육받을 권리가 있다. 국가는 시각장애인의 표준화된 점자로 균등하게 교육을 받을 권리를 위한 정책을 실시할 의무를 진다.</u></p> |
| <p>제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “<u>점자</u>”란 시각장애인이 촉각을 활용하여 스스로 읽고 쓸 수 있도록 튀어나온 점을 일정한 방식으로 조합한 표기문자를 말한다. 이 경우 도형·그림 등을 촉각으로 인지할 수 있도록 제작된 촉각자료를 포함한다.</p> <p>2. “<u>전자점자</u>”란 점자정보단말기 등에서 활용 가능하도록 전자적으로 생성된 점자를 말한다.</p> <p>3. ~ 5. (생략)</p> <p>6. “점자규정”이란 한글 자모, 약자, 약어, 수학·과학·컴퓨터, 음악 등의 분야에서 사용하는 각종 기호, 외국어, 문장부호 표기 등 <u>점자의</u> 사용에 있어서 필요한 규정을 말한다.</p> <p>7. (생략)</p> <p><신설></p> | <p>제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “<u>한국점자</u>”란 촉각을 활용하여 스스로 읽고 쓸 수 있도록 튀어나온 점을 일정한 방식으로 조합한 표기문자로 구성된 고유한 형식의 문자를 말한다. 이 경우 도형·그림 등을 촉각으로 인지할 수 있도록 제작된 촉각자료를 포함한다.</p> <p>2. “<u>한국전자점자</u>”란 점자정보단말기 등에서 활용 가능하도록 전자적으로 생성된 <u>한국점자</u>를 말한다.</p> <p>3. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>6. “점자규정”이란 한글 자모, 약자, 약어, 수학·과학·컴퓨터, 음악 등의 분야에서 사용하는 각종 기호, 외국어, 문장부호 표기 등 <u>한국점자의</u> 사용에 있어서 필요한 규정을 말한다.</p> <p>7. (현행과 같음)</p> <p>8. “<u>한국점자사용자</u>”란 <u>시각장애인 외에 시각장애로 인하여 한국점자를 일상어로 사용하거나 보조적으로 사용하는 사람을 말한다.</u></p> |

현행 「점자법」의 목적조항에서 규정하고 있는 점자사용 권리의 신장을 보다 명확하게 하고자 먼저 ‘점자’의 국가정체성을 내포하여 ‘한국점자’로 순환하였다. 그리고 한국점자가 한글과 동등한 자격을 가진 시각장애인의 고유한 점자인 점과 시각장애인과 한국점자사용자의 언어권을 명시하였다. 「교육기본법」 제4조에서 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사

회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있음에도 ‘언어’에 대한 차별금지에 대하여는 열거하고 있지 않다.⁶⁴⁾ 그래서 제언(안) 제1조에서 언어권, 제2조에서는 시각장애인의 점자사용 권리에 대한 기본이념을 마련할 수 있다. 농인이 제3자의 도움 없이 직접적으로 시각적 차원에서 의사소통하는 언어가 한국수어인 것과 마찬가지로, 시각장애인이 제3자의 도움 없이 직접적으로 촉각적 차원에서 의사소통하는 언어는 점자임을 고려한 것이다. 특히 헌법상 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있는 것인바, 시각장애인의 경우에 있어서도 표준화된 점자로 균등하게 교육받을 권리에 관한 조항을 마련하였다. 특히, 헌법상 시각장애인에게 장애인이 아닌 사람과 균등하게 교육을 받을 권리의 보장은 「장애인차별금지법」 제21조 제1항에 따른 필요한 수단제공의무와 함께 제24조 제2항에 따른 정당한 편의제공의무의 구체적인 내용으로 규율의 공백을 보완하고자 하였다.⁶⁵⁾ 이어서 이러한 권리에 대하여 국가는 시각장애인의 표준화된 점자로 균등하게 교육을 받을 권리를 위한 정책을 실시할 의무를 지도록 함으로써 보다 실질적인 점자표준화에 관한 정책적 차원에서의 노력도 뒷받침 되도록 마련하였다. 이는 현행 「점자법」 제7조 제2항 제1호의 점자정책의 기본 방향과 추진 목표에 관한 사항을 명확하게 할 수 있는 역할과 함께 제9조 제1항의 문화체육관광부장관은 점자 관련 정책의 수립에 필요한 점자 사용 환경에 관한 실태 조사의 방향 중 시각장애인과 시각장애 관련 인력의 표준화된 점자 사용 환경과 점자교육에 관한 사항을 고려한 것이다.

한편, 제언(안)에서는 시각장애인으로 통일성을 기하였으나, 추후 시각장애인을 맹인과 법정용어를 구분할 필요성도 인식된다. 첨언하면 한국수화언어법상 ‘농인’은 “청각장애를 가진 사람으로서 농문화 속에서 한국수어를 일상어로 사용하는 사람”으로 정의되는 것과 마찬가지로, ‘맹인’도 “시각장애를 가진 사람으로서 맹문화 속에서 한국점자를 일상어로 사용하는 사람”인지 여부에 대하여 연구가 필요해 보인다. 경미한 시각장애인의 경우에는 제1차적 언어로 점자를 사용하고 있지 않은 점을 고려할 수 있다.⁶⁶⁾

64) 류충현, “교육입법의 합헌성 확립을 위한 입법준칙의 모색”, 공법연구(한국공법학회), 제38집 제1호 제2권(2009. 10), 38면.

65) 유사한 취지로 “장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우를 차별행위로 규정하고 이를 금지하고 있는데, … (중략) … 위 조항에서 정한 필요한 수단 및 정당한 편의에는 영화관람을 돕기 위한 시설적 측면의 수단이나 편의뿐만 아니라 영화 그 자체의 이해를 돕기 위한 수단이나 편의도 포함된다고 보아야 한다”고 판시하고 있다(서울중앙지판 2017. 12. 7. 선고 2016가합508596).

66) 예컨대 「장애인복지법 시행규칙」 [별표 1]에 따른 장애인의 장애정도 세분화가 이루어졌다. 즉, 대학알리미 공시지침(14-가. 장애학생지원체제 구축 및 운영현황)에 따르면 2019년의 경우에는 장애 재학생 수는 남/여로만 구분 지었으나, 2020년 공시지침의 경우에는 장애 재학생 수를 ①장애의 정도가 심한 장애학생 남/여, ②장애의 정도가 심하지 않은 장애학생 남/여로 세분화된 것을 알 수 있다(대학알리미 www.academyinfo.go.kr 참고바람).

IV. 결론

시각장애인의 표준화된 점자로 교육을 받을 권리의 보장을 위해서는 교육에 있어 불가결한 전제수단인 기본권 주체의 학습언어를 고려하여 헌법 제31조를 해석하고, 그에 따라 실질적인 법률을 형성해야 하는 것인바, 이에 대해 다음과 같이 정리된다.

첫째, 시각장애인의 학습수단은 촉각과 청각에 있다. 특히 촉각은 제3자의 도움 없이 스스로 학습할 수 있는 유일한 언어라는 점에서 청각과 구분된다. 이에 시각장애인의 학습능력에 상응하는 적절한 교육을 보장하기 위해서는 시각장애인의 학습수단인 ‘점자’와 ‘능력’의 관계를 고려하여 헌법 제31조 제1항을 해석하고 입법제언을 도출해야 한다.

둘째, 시각장애인의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리의 보장을 위해서는 ‘능력’과 ‘균등하게’의 관계성에 점자가 구체적인 내용으로 포함될 수 있는 여지를 고려하되, 이에 대한 전제조건은 ‘표준화’에 있다. 즉, 시각장애인은 ‘표준화된 점자로 교육을 받을 권리’가 있는 것으로 본다면, 이에 부합한 교육환경을 국가를 상대로 청구할 수 있는 사회권적 성격으로 볼 수 있다. 장애의 특성상 기본권 주체의 ‘균등하게’ 교육을 받을 권리가 교육의 영역에서 평등권을 실현하기 위한 기회의 균등의 차원에 비추어 보더라도, 청각장애인의 “표준화된 한국수어로 교육을 받을 권리”와 마찬가지로 시각장애인의 “표준화된 한국점자로 교육을 받을 권리”에 관한 규율의 공백을 보완할 수 있다. 단, 청각장애인의 고유한 언어인 수화의 법적 성격과 상호 조화로운 범위 내지 수준에서 해석하되, 수화의 언어적 성격과 점자의 문자적 성격은 구분되어야 한다는 점에서 미묘한 차이는 있어 보인다.

셋째, 시각장애인이라는 법령 용어는 「장애인복지법」 시행령 [별표 1] 장애인의 종류에서 4가지 항목으로 구분하고 있다. 그런데 「한국수화언어법」에서는 1차적 언어의 특성을 고려하여 수화를 주언어로 사용하는 대상 여부에 따라 청각장애인과 농인을 구분하여 규정하고 있다. 이와 마찬가지로 점자를 사용하는 범위에 포함되지 않는 범위를 고려하여 1차적 언어로 점자를 사용하고 향유하는 대상을 구분하여 ‘맹인(시각장애를 가진 사람으로서 맹문화 속에서 한국점자를 일상어로 사용하는 사람)’ 또는 ‘점자사용자’ 등 적절한 용례의 연구도 필요해 보인다.

넷째, 교육과 관련된 법령에서는 장애를 고려한 언어적 특성을 따로 정하고 있지 않고, 「한국수화언어법」과 「점자법」이 마련되어 있기 때문에 표준화된 점자로 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 우선적으로 「점자법」의 개정은 긴요한 사안이다. 물론, 이러한 판단은 입법자에게 유보되어 있는 것이 사실임에도 불구하고, 현행 「점자법」의 개정을 통해 시각장애인은 표준화된 한국점자로 균등하게 교육받을 권리를 보장할 수 있는 여지를 침묵해서는 아니 될 것인바, 헌법상 교육권의 평등권적 성격과 사회권적 성격을 조화롭게

헌법의 정신을 입법으로 구현하여야 마땅하다.

마지막으로, ㉠ 국어는 국민의 언어라는 점과 ㉡ 한국어와 한국수어 그리고 점자를 모두 조화롭게 국어의 범위에 조화롭게 포섭하여, 결과적으로 ㉢ “국어⌈{(대한민국의 공용어=한국어)+(대한민국 농인의 공용어=한국수어)+(대한민국 시각장애인의 공용문자=한국점자)}”로 해석하는 것이 타당하다고 생각한다. 즉, 언어적 성격을 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 고려하여 국민의 언어를 입법으로 구현하였을 때 비로소 최선의 적극적인 입법자의 의무를 다하는 것이다. 이는 언어적 차원에서 “시각장애인의 표준화된 점자로 균등하게 교육을 받을 권리”의 보장을 위한 적절한 수단임과 동시에 헌법상 소수자보호의 원리에도 부합한 내용으로 자리매김할 것이라 생각한다. 본고에서 다룬 점자의 표준화에서 한걸음 더 나아가 디지털자료와 전자점자도서 그리고 전자점자악보의 제작기준을 시각장애인의 정보접근권 강화 및 고등교육의 원활한 학업수행에 필요한 대체자료 서비스가 점진적으로 확대될 수 있어야 할 것이고,⁶⁷⁾ 시대적 상황에 즈음하여 국가재난 발생 등의 경우도 대비하여 점자 교구 및 피난촉지안내도 등에 관해서도 후속연구의 필요성을 인식하며 결론으로 갈음한다.

67) 참고로 2020년도 2학기 국립장애인도서관 자료개발과는 시각 및 지체장애 대학(원)생 교재 대체자료 제작 신청을 2020년 8월 20일부터 28일까지 받고 있다(국립장애인도서관, 특수교육정책과-4328(2020.08.20)).

참고문헌

- 권영성, 헌법학원론, 경기: 법문사, 2011.
- 김병하, “인물중심 한국 특수교육의 역사적 고찰”, 특수교육저널: 이론과 실천(한국특수교육 문제연구소), 제9권 3호(2008. 9), 167-198면.
- 김성연, “계몽의 요철(凹凸) -점자(點字)와 점역(點譯)의 근대사”, 현대문학의 연구(한국문학연구학회), 제60집(2016. 10), 175-207면.
- 김영신, “공공도서관 시각장애인실 서비스에 관한 조사 연구 - 한밭도서관 시각장애인실을 중심으로-”, 한국문헌정보학회지(한국문헌정보학회), 제38권 제3호(2004. 9), 177-199면.
- 김영일, 시각장애인 언어 사용 환경 개선 중장기 계획 수립, 서울: 국립국어원, 2014.
- 김영일·이태훈, “시각장애인의 점자에 관한 인식과 점자 사용 실태”, 시각장애연구(한국시각장애교육재활학회), 제31권 제3호(2015. 9), 157-177면.
- , 점자 활용 규격 표준화 및 사용자별 교육 과정 개발: 유니코드 표준을 고려한 점자·점형 체계 표준화 연구, 서울: 국립국어원, 2016.
- 김정현, “한글 점자의 미래와 발전 과제”, 시각장애연구(한국시각장애연구회), 제26집 제1호(2010. 3), 87-101면.
- 김철수, 헌법학신론, 서울: 박영사, 2013.
- 나달숙, “교육권을 둘러싼 법적 논의와 한계성에 관한 연구”, 법과인권교육연구(한국법과인권교육학회), 제6권 제2호(2013. 8), 23-41면.
- 노기호, “교육기본권 실현을 위한 전제로서의 교육복지”, 헌법학연구(한국헌법학회), 제18권 제3호(2012. 9), 83-114면.
- 류충현, “교육입법의 합헌성 확립을 위한 입법준칙의 모색”, 공법연구(한국공법학회), 제38집 제1호 제2권(2009. 10), 25-52면.
- 문화체육관광부, 제1차 점자발전기본계획: 2019~2023, 세종: 문화체육관광부 문화정책관 국어정책과, 2018.
- 박기영, 점자기본법안(최동익의원 대표발의) 검토보고, 서울: 국회 교육문화체육관광위원회, 2015. 2.
- 박창언, “교육행위의 본질에 의한 헌법상‘교육을 받을 권리’조항의 해석: 한국과 일본의 비교를 중심으로”, 비교교육연구(한국비교교육학회), 제17권 제4호(2007. 12), 183-208면.
- 양 건, 헌법강의, 경기: 법문사, 2013.
- 오충원, “시각장애인을 위한 3차원 지도 프린팅에 관한 연구”, 국토지리학회지(국토지리학

- 회), 제52권 3호(2018. 9), 455-466면.
- 우주형, “농인의 언어권에 대한 법적 보장 -한국수어법 제정을 중심으로-”, 중앙법학(중앙법학회), 제17권 제2호, 통권 제56호(2015. 6), 369-395면.
- 위계출, “『장애인차별금지법』의 실효성 확보방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 사회복지학 박사학위논문, 2012.
- 윤수정, “시각장애인의 선거정보에 접근할 권리에 관한 헌법적 고찰: 헌법재판소 2014.5.29. 2012헌마913 결정에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 세계헌법연구(세계헌법학회 한국학회), 제22권 제3호(2016. 12), 27-52면.
- 이재진·이영희, “매체이용자로서의 시각장애인을 위한 화면해설서비스의 법제도적 현실과 개선점”, 미디어경제와 문화(SBS 문화재단), 13권 1호(2015. 2), 54-100면.
- 전광석, 한국헌법론, 서울: 집현재, 2017.
- 전지수, “청각장애인의 기본권 보장에 관한 연구: 교육을 받을 권리를 중심으로”, 한국외국어대학교 법학박사학위논문, 2016.
- , “한국수어에 관한 헌법적 연구: 헌법관습의 관점에서”, 유럽헌법연구(유럽헌법학회), 통권 26호(2018. 4), 221-257면.
- 정필운, “외국인의 교육기본권 보장 현황과 과제”, 유럽헌법연구(유럽헌법학회), 통권30호(2019. 8), 309-336면.
- 조성재, 한국점자 규정 개정안 마련을 위한 실증연구, 서울: 국립국어원, 2012.
- 주윤정, “시각장애인의 구술전통과 역사전하기”, 구술사연구(한국구술사학회), 제5권 제2호(2014. 12), 11-35면.
- 한수웅, “교육을 받을 권리와 국가교육권한의 한계: 교육평준화 및 학교선택권 제한의 헌법적 한계를 중심으로”, 법조(법조협회), 제57권 제4호, 통권 제619호(2008. 4), 5-46면.
- , 헌법학, 경기: 법문사, 2016.
- 허영, 한국헌법론, 서울: 박영사, 2017.
- 형진의, “일본에서의 ‘언어권(言語權)’ 논의와 교육현장에서의 ‘모어교육’ 실태”, 일본문화학보(한국일본문화학회), 제62집(2014. 8), 23-38면.
- 홍후조·권혜정, “헌법 제31조 1항의 비판과 개정 방향”, 교육법학연구(대한교육법학회), 제25권 제2호(2013. 8), 163-194면.
- 황용주, “특수언어 정책의 현황과 의의”, 새국어생활(국립국어원), 제27권 제2호(2017), 9-32면.
- Phillipson. R., Linguistic Human Rights, Berlin/New York: Mouton de Gruyter, 1995.

서울중앙지법원 2019. 12. 7. 선고 2016가합508596 판결.

헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88, 판례집 4, 739.

헌법재판소 1994. 2. 24. 93헌마192, 판례집 6-1, 173.

헌법재판소 2000. 4. 27. 98헌가16 등, 판례집 12-1, 427.

헌법재판소 2017. 12. 28. 2016헌마649, 판례집 29-2하, 537.

KBS뉴스, 시각장애인 안마사 “안마업은 생존권…안마사 자격 지켜달라” 호소, 2019. 6. 12.

MBN뉴스, “교수님 입 모양도 안보여요”…원격 강의에서도 소외된 장애인”, 2020. 3. 21.

경향신문, “이제야...대법원, 시각장애인에게 점자판결문 제공”, 2020. 4. 9.

동아사이언스, “시각장애인도 가우뚱? 표준 없어 읽지 못하는 ‘제멋대로 점자’”, 2019. 11. 4.

에이블뉴스, “시각장애학생 교육권 엉망 교육당국에 분통”, 2019. 8. 1.

프레시안, “사람 사라진 계산대…노인·장애인 주문부터 ‘찔찔’”, 2019. 2. 18.

한국일보, “‘골라 마실 권리’ 박탈 당한 시각장애인”, 2016. 6. 23.

【Abstract】

**Constitutional interpretation and legislative suggestions on
education rights for the visually impaired person**

Zen, Zi Soo (Kunsan National University)

Braille used by the visually impaired person has a linguistic character. The problem of the inadequate environment in which Braille is used for the visually impaired person acts as a factor that cause discrimination not only at the legislative, administrative, and judicial level, but also throughout life.

In particular, the importance of Braille's role in relation to the educational right of the visually impaired person is very significant. The visually impaired person learns through touching or hearing. Here, the meaning of tactile sense is distinct from hearing in that Braille is used as a means of writing for self-learning without the help of a third party.

The right to education given to the visually impaired person consists of the right to freedom, the right to equality, and the social basic rights. Depending on how the character of the right to education for the visually impaired person is interpreted, it can be seen as the right to demand prohibition of discrimination regarding standardized Braille in the educational field, or as the right to demand standardization of Braille as an active act of the state.

There are largely two questions in order to ensure equal education rights corresponding to the learning ability of the visually impaired person. (i) Should Braille, a means of learning, should be interpreted as the meaning and value between the relationship between "abilities" and "equally"? (ii) According to the *CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KOREA*, it is necessary to demonstrate the direction of revision of related laws through the constitutional interpretation of "capacity" and "equally" to guarantee that one of the rights of visually impaired person to receive education equally according to their ability.

This is because Hangul is standardized in the educational field, but Braille has a problem that practical standardization has not been achieved. As a result, there is a high possibility that the visually impaired will not be able to exercise effective education

rights in a non-standard Braille educational environment.

In particular, the environment of using Braille that is not substantially equal in the field of education with people who are not visually impaired, because the visual impairment is not considered without justifiable reason, is also indirect discrimination prohibited by the *ACT ON THE PROHIBITION OF DISCRIMINATION AGAINST PERSONS WITH DISABILITIES, REMEDY AGAINST INFRINGEMENT OF THEIR RIGHTS, ETC.* Article 4 (1) no. 2. Therefore, for the purpose of this paper, a constitutional interpretation and legislative proposal to guarantee “the equal right to receive an education in standardized Braille corresponding to their abilities” is presented.

Key words: visually impaired person, Braille, Hangul, abilities, equal, education rights, standardization, non-standardization