



장애의재해석 제6권 제1호  
2025 Vol. 6, No. 1, 053 - 073

## 장애인의 시민권적 지위 변화에 관한 연구 : 주거정책을 중심으로

민진홍\*, 김연수\*\*

장애인의 시민권적 지위는 장애에 대한 특정한 자격 또는 조건을 명시하는 방식으로 관련 제도와 정책에 내포되어 있다. 특히 장애인복지법 및 주거정책은 사회적 권리로서의 복지서비스에 대한 수급권뿐만 아니라 지역사회 구성원으로 자율적인 개인이 갖는 정치적, 시민적 권리의 의미를 포함하고 있다. 본 연구에서는 장애인복지정책의 근간이 되는 장애인복지법과 주거정책을 살펴보고 장애인의 시민권적 지위 및 그 변화를 규명하고자 하였다. 먼저, 장애인은 관련 명칭이나 법제화 과정에서 서비스 수급자로서의 지위가 구성되었다. 또한 사회복지 전달체계가 정립되는 과정에서 장애인은 시설 중심 사회서비스에 분리되어 지역사회 접근 및 기회가 제한되어온 측면이 있다. 이후에 장애인 주거정책이 보호에서 자립으로의 방향의 전환을 이루었으나, 주거권 보장이 시민권의 확대로 이어지지는 않았다.

**주제어** : 장애인, 시민권, 주거권, 시설, 주거지원정책

---

\* 서울대학교 사회복지학과 박사수료

\*\* 서울대학교 사회복지학과 석사졸업

## I. 서론

지난 몇 년간 「장애인복지법」의 한계를 지적하고, 시혜적 관점에서 권리적 관점에서의 정책적 패러다임 전환을 목적으로 하는 법안이 지속적으로 국회에 발의되어 왔다.<sup>1)</sup> 이들 법안의 공통된 특징은 인간존엄성 및 자기결정권을 바탕으로 완전한 사회참여와 권리기반 정책을 주요 목표로 하고 있다는 것이다. 또한, 현행법이 장애인을 돌봄 대상으로만 한정하여 장애인의 지역사회 참여와 자립생활의 욕구를 제대로 반영하지 못하고 있다는 공통된 문제의식이 주요 배경으로 작용하였다.

장애인의 돌봄과 보호의 대상화 및 수급자로서의 사회적 지위는 한국의 경제, 정치구조의 급격한 전환 속에서 더욱 공고해져 왔다. 장애인은 신체적, 정신적 손상으로 인하여 노동 생산성이 낮고, 다른 가족 구성원의 노동력을 돌봄에 분산시킨다는 인식에 따라 보호 중심의 사회서비스가 제공되기 시작했다. 1981년에 제정된 「심신장애자복지법」(현행 장애인복지법)은 자립과 사회통합보다는 재활과 보호 및 사회복지시설 전달체계를 주요 내용으로 하고 있으며, 1982년에 개정된 「생활보호법」은 심신장애로 인해 근로능력이 없는 자를 보호 대상자에 포함하여 시설에 입소하거나 관련 기관에 위탁할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 즉, 장애가 있는 개인을 대상으로 지역사회로부터 분리된 공간에서 거주하는 것이 주요 사회서비스로 제공되면서, 장애인은 서비스 전달체계에서 수동적이고 의존적인 지위를 갖게 된 것이다.

이러한 장애인의 사회적 지위는 장애에 대한 특정한 자격 또는 조건을 명시하는 방식으로 관련 제도와 정책에 내포되어 있다. 최근에는 장애인복지정책의 주요 기조로서 거주지 중심의 지역사회 서비스 체계가 대두되면서, 자립이나 사회참여, 자기결정권을 가진 주체적인 개인으로서의 지위가 보장되고 있다. 개인의 특성과 욕구에 따라 서비스를 선택하고, 일상생활에서의 결정권을 보장한다는 것으로 정책방향을 설정하였으며, 지역사회 거주를 중심으로 한 사회서비스체계는 단순 재가서비스 확대가 아니라 이동권 확충과 고용, 주거, 노동 전반에 관한 사회적·물리적 인프라 구축이 수반되는 것으로 구체화되었다(보건복지부, 2023).

이렇듯, 장애인을 대상으로 하는 주거 정책 및 관련 법률에서 장애인의 권리는 수급권이거나 자기결정권 등 다양한 방식으로 범주화될 수 있다. 권리는 제도나 법률을 통해 실현될 수 있으며, 정책에 명시된 절차와 내용에 따라 실효성이 보장된다. 특히 주거 정책 및 관련 법률은 주택, 보건, 의료, 사회복지 등의 다양한 사회서비스와 연결되어 있고, 지역사회

1) '장애인 권리보장 및 복지지원에 관한안' 또는 '장애인권리보장법안'으로 2017년부터 2024년 9월까지 총 8건의 발의가 있었다.

자립생활 실현을 목표로 삼는다. 즉, 사회적 권리로서의 복지서비스에 대한 수급권뿐만 아니라 지역사회 구성원으로 자율적인 개인이 갖는 정치적, 시민적 권리의 의미 모두 내포하고 있다고 볼 수 있다.

시민권은 정치 공동체의 구성원 자격을 의미하며, 이는 일반적으로 법으로 규정되고 사법 시스템을 통해 집행되는 권리와 의무를 포함한다(Taylor-Gooby, 2008: 4). 시민권은 지역사회 구성원을 정의하고 사회적 권리, 개인의 자기결정권, 정치적 권리에 접근한다는 점에서 장애인의 삶과도 연결된다(Waldschmidt & Sépulchre, 2019: 422). 또한 시민권 개념을 활용하여 장애인의 주거 접근성 및 관계, 삶에 대한 통제 및 환경 및 지역사회의 영향에 대해서도 검토하고, 구체적인 정책과 실천 양상까지 분석 대상에 포함시킬 수 있다(Sylvestre, 2017:212). 즉, 시민권은 장애인 주거 정책의 대상과 내용을 토대로 국가와 그 개인 간의 관계를 설명하는데 적합한 개념이다.

그러나 국내에서 시민권은 주로 이민법과 관련하여 국적이나 이주여성 및 이주노동자를 대상으로 논의가 진행되어 왔으며(고상두&하명신, 2010; 신지원, 2010; 이다혜, 2015), 장애인복지 영역에서는 특정 정책이나 법률을 분석 대상으로 하여 시민권의 적용 가능성을 중심으로 연구가 진행되어 왔다(서정희, 2010; 강민형, 2016; 신유리 외 2017). 본 연구에서는 장애인 주거정책에 초점을 맞추어 시민권 개념을 중심으로 사회적 맥락 및 정책의 실천 양상을 검토해보고자 한다. 따라서, 장애인의 주거정책의 전개 과정을 통해 장애인의 사회적 지위가 시민권 차원에서 어떻게 다루어졌는지 살펴보고, 정책의 전환점들을 통해 그 변화를 규명하고자 하는 데 목적이 있다.

## II. 장애인 주거정책과 시민권

### 1. 사회정책과 시민권

마샬(Marshall)에 따르면 시민권은 시민적(civil), 정치적(political), 사회적(social)의 세 가지 요소로 구성되어 있다(Marshall&Bottomore, 1992:8). 시민적 요소는 개인의 자유에 관한 것으로, 언론, 사상, 신앙의 자유, 재산권, 계약의 자유 등의 권리가 포함된다. 또한 시민적 요소에는 법적 절차에 따라 자신의 권리를 주장할 권리를 포함하며, 이는 법원과 관련이 깊다. 정치적 요소는 정치적 권력을 행사할 권리를 의미하며, 이는 정치적 권한을 부여받은 기관의 구성원을 선출하는 유권자로서의 권리를 포함한다. 이에 대응하는 제

도는 의회와 지방 정부의 의회이다. 사회적 요소는 최소한의 경제적 복지와 안정을 누릴 권리부터 사회적 유산을 완전하게 공유할 권리, 그리고 사회에서 통용되는 기준에 따라 문명화된 존재로서의 삶을 영위할 권리까지의 모든 범위를 의미한다. 이에 가장 밀접하게 관련된 제도는 교육 시스템과 사회 복지 서비스이다(Marshall&Bottomore, 1992:8).

이렇듯, 시민권은 국가와 시민 사이의 관계를 표현하는 개념이라고 할 수 있으며, 특정 사회 또는 공동체에서의 권리를 말하는 장소적인 개념과 함께 그 권리를 보장할 수 있는 정치체제와 국가를 필요로 한다. 국가는 시민권을 부여할 수 있는 권한을 가지며, 사회운동은 집단의 열망을 표현하고 사회변화를 요구하며 시민권을 발전시키는 역할을 한다(Marie, 2018:539). 시민권은 그 공동체에 갖는 의무로서 인식되기 때문에, 해당 국가의 법령으로 근로의무나 병역, 납세 등으로 규정되어 있는 경우가 많다. 특히 복지제도와 관련하여 사회보장제도의 수급조건으로 시민으로서 수행해야 할 의무를 정의하기도 한다. 이때의 시민은 특정한 자격과 조건에 해당하고, 자신에게 주어지는 의무를 다했을 때 국가로부터 급여와 서비스를 제공받을 수 있는 권리가 생기는 것이다. 따라서 사회의 법과 제도에 규정된 내용에 따라 개인의 시민권적 의무와 권리가 정해진다는 점에서 사회정책은 사회와 개인의 관계를 규명하는데 적합한 분석자료가 될 수 있다.

시민권 개념을 사회정책에 적용하는 것은 국가와 시민의 관계를 통해 국가는 정책 대상을 어떻게 정의하고 있는지, 수급자의 의무와 권리가 어떠한 방식으로 실현되는지의 구조를 분석할 수 있다는 점에서 이점을 갖는다. 서정희(2008)는 시민권 담론을 불평등을 완화하고 보편적인 권리로서 모두에게나 주어지는 것으로 보는 ‘권리담론’과, 복지국가의 급여 구조 및 수급권자들의 의무와 책임을 요구하는 양방향적인 형태로 추구하는 ‘의무와 책임성 담론’으로 나누어 분석한다. 이때, 권리담론의 관점에서 장애인의 사회보장수급권이 실효성을 갖기 위해서는 ‘급여 대상 및 구성’의 실제적 권리와 ‘급여 제한과 권리구제’의 절차적 권리의 기준을 모두 충족해야 한다(서정희, 2010).

시민권은 사회보장수급권의 측면에서 사회정책과 연결된다. 유럽 복지국가에서 시민권은 삶의 위기에 대한 국가로부터의 보호를 제공받을 권리로, 이때 사회정책은 그를 실천하기 위한 ‘안전망(safety net)’의 역할을 한다(유해미, 2003). 때로는 사회적 시민권은 사회보장수급권과 동일시되며, 시민권의 핵심인 ‘보편성’과 ‘무조건성’을 보장하기 위해 삶의 표준을 모든 구성원에게 보장하고, 어떠한 조건 없이 모두에게 주어지는 것으로 정의된다(서정희, 2010). 즉 시민권은 원론적으로는 모든 사회 구성원에게 평등하게 주어지며, 사회정책은 모든 시민에 대해 완전한 시민권, 보편적인 삶의 영위를 보장할 목적으로 한다(유해미, 2003).

사회정책을 분석대상으로 하는 것은 개인과 국가 사이의 관계뿐만 아니라 그 권리의 의

무와 내용까지도 살펴보는 것을 의미하며, 이는 곧 사회적 시민권과 연결되어 있다고 할 수 있다. 사회적 시민권은 사회적 필요를 충족시키고 역량을 강화하기 위해 설계된 혜택과 서비스 제공과 관련된 권리와 의무를 포함하며, 경제적 지원을 보장하는 것 또한 포함한다(Taylor-Gooby, 2008; 5) 이러한 관점에서 사회적 시민권의 구성은 복지국가에 대한 시민의 권리 및 의무에 관한 논의를 포함하며, 사회권을 행사할 수 있는 ‘합법적인’ ‘시민권자의 자격(citizenship entitlement)’과 ‘지위 및 신분(status)’이라는 의미를 함축한다(김병인&조남경, 2020).

이렇듯 보편적인 사회적 시민권 개념은 복지국가의 사회권과 연결되어 권리 및 의무를 중심으로 ‘의무와 책임성 담론’적 관점을 답습해 왔으나, 장애인의 사회적 시민권은 권리담론 위주로 발전되어 왔다. Marshall은 시민권을 공동체 구성원에게 부여되는 지위로써, 이를 가진 모든 사람은 지위에 수반된 권리와 의무에 관하여 평등하다고 보고 있다(Marshall&Bottomore, 1992:18). 그러나, 우리 사회의 시민권은 구성원 모두에게 동등하게 보장되고 있지 않으며, 이는 앞서 살핀 의무와 책임 담론과도 맥락을 같이한다. 즉, 서로 다른 구성원들에게는 차등한 의무가 기대되며, 이를 온전히 수행하지 못하는 이들에게는 동등한 시민권이 보장되고 있지 못한 것이다. 현실에서 시민권은 주로 권리보다는 책임과 의무가 강조되어 생산성 있는 능동적인 시민(active citizen)을 우선으로 여겨왔다(Barten, 1993:244). 공적영역(public sphere)에서의 시민과 국가, 또는 시민과 시민 사이의 관계를 전제하는 시민권 개념은 곧 공적영역에 포함되는 것으로 간주하는 시민만을 시민권의 대상으로 설정한다(강민형, 2016). Marshall의 시민권 모델은 이상적 시민이 비장애인, 중산층, 노동자, 백인 남성 등으로 규범화되어 왔다는 비판을 받고 있다(Beckett, 2005).

장애인을 대상으로 사회적 시민권이 제도화되는 과정에서 시민권은 장애인의 적절한 생활 수준을 유지하고, 이를 보장하기 위해서 제공되는 서비스에 대한 접근권으로 요약된다. 장애인권리협약(이하 UNCRPD)의 제28조에서 장애인의 사회적 권리를 인정하고, 사회서비스에 대한 접근성 보장을 구체화하였다. 소득보장, 공공주택, 퇴직연금 등의 구체적인 정책 프로그램이 여기에 포함된다(United Nations General Assembly, 2006).

기존의 시민권 논의는 비장애인 중심적이라는 비판을 피할 수 없다(강민형, 2016). 시민권의 사회 보장은 보통 노동 시장에 참여해야 한다는 의무를 수반하지만, 일하는 것이 모든 장애인에게 쉽게 제공되는 선택지는 아닐 수 있다. 즉, 장애와 사회적 시민권이 교차할 때, 장애인과 국가 간의 상호 호혜의 원칙이 다르게 적용되는 불균형한 관계가 형성될 수 있다는 것이다(Waldschmidt & Sépulchre, 2019:432).

## 2. 사회적 시민권과 주거

사회적 시민권은 국가가 개인의 적절한 생활 수준을 보장할 수 있어야 하며, 관련 서비스에 접근할 수 있도록 하는 절차나 재정적 지원의 내용을 포함한다(Taylor-Gooby, 2008; 5). 사회적 시민권에서 국가와 같은 집단적 요소와 개인 간의 공정한 균형을 유지하는 것은 민주주의 국가에 있어 중요한 문제이며, 이는 주거와 관련하여 분명히 드러난다(Marshall&Bottomore, 1992:35). 국가는 개인의 주택소유권을 인정하면서도 구성원의 최소한의 주거를 보장해야 하는 의무를 갖는다. 적정 주거는 국가가 이행해야 하는 일반적인 의무 중 하나이며, 국가는 이에 대해 무거운 책임감을 갖는다(Marshall&Bottomore, 1992:35).

주거권은 사회권의 영역으로 인간으로서 존엄과 가치를 유지하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 대한 권리를 의미한다(신동면, 2010). 국제사회에서 주거권은 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제 25조에서 “모든 사람은 먹을 거리, 입을 옷, 주거, 의료, 사회서비스 등을 포함해 가족의 건강과 행복에 적합한 생활 수준을 누릴 권리가 있다”라는 점에서 최초로 인권에 포함되어 논의되었다(이은기, 2016). 우리 국민의 주거권은 <주거기본법> 제 2조에 따라 ‘관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적, 사회적 위험에서 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다’고 보장되어있다. 그 외에도 전통적으로 주거권은 “모든 사람이 적절한 주거를 향유할 권리”, “인간의 존엄성에 적합한 주택조건을 향유 할 권리”, “주거에 관한 국민생활최저선의 확보”를 의미해왔다(이대열, 2012; 이은기, 1995; 하성규, 1996; 장은혜, 2014 재인용). 이은기(2016)는 서로 다른 학자들의 정의를 융합해 주거권의 개념을 다섯 가지로 정리한다; ①적정한 주거에 거주할 권리(right to adequate housing), ②인간의 존엄성에 적합한 주택조건을 향유할 권리 ③인간의 기본적인 생존권적 입장에서 최소한 주거생활을 할 권리 ④기본적 인권으로서 적절한 주거를 보장받을 권리 ⑤인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 주거수준을 확보하고 이를 누릴 수 있는 권리. 주거권은 최근까지도 국내법에서 구체적으로 명시되지 않은 채 개념적인 차원에서 사용되다가, 2015년 6월 주거기본법의 제정으로 귀결되며 그 보장이 명문화 되었다(장은혜, 2014; 박윤영, 2018).

주거정책은 주거권 보장 또는 주거복지의 영역에서 국가가 사회적 시민권을 보장하기 위한 수단으로서, 도시계획, 공공주택 공급, 주거비 지원 등으로 구체화된다. 주거복지는 안정적이고 적절한 주거 혹은 주택의 확보와 관련한 문제를 넘어, 지역사회와의 관계, 고립되거나 배제되지 않은 채 필요한 관계망을 형성할 수 있는 것, 필요한 서비스를 제공받고 안정적인 주거생활을 누리는 것까지 포함한다(박윤영, 2018). 주거정책을 통해 시민권

의 의미가 사회적으로 변화한다는 논의를 진행한 해외의 연구들이 존재한다. Fée(2016)는 영국에서 주거와 시민권의 관계를 분석하며, 시민권과 함께 당연한 권리이던 주거권이 점차 조건부 권리가 되어가고 있는 현실에 대해 논한다. 공공주택(social housing)을 통한 주거권은 열심히 일하는 시민에게 주어지는 보상의 지위를 갖게 되었으며, 사회 통제의 기제가 되었다는 것이다. Rosa(2018)는 도시 재생 정책(도시계획) 속 사회적 시민권에 대해 분석하며, 주거 정책과 도시 재생이 시민권을 재조정(rearticulate)하는 기제로 작용한다고 말한다. 또한, 정부에 의한 적절한 주거의 제공이 (시민권이 개념적 핵심이 되는) 사회통합과 밀접한 관계를 가짐이 확인되기도 하였다(Quilgars & Pleace, 2016; Turok et al., 2022).

### 3. 장애인 주거정책과 시민권

장애인의 경우에는 자립생활 및 지역사회 참여를 보장하는 것으로 사회적 권리가 형성되어 왔다. 유엔장애인권리위원회에서는 UNCRPD에 대한 해석지침인 일반논평 제5호를 통해 장애인의 사회적 권리 보장을 위해 국가 수준에서의 이행할 수 있는 구체적인 조치들을 제시하였다(OHCHR, 2017; para 97). 여기에는 관련 법률 개정, 지역사회 내에서 장애인 접근성 향상, 인식개선, 예산과 인력이 담긴 개별화된 서비스 등의 내용이 포함되어 있다. 즉, 장애인의 주거정책은 자립생활 및 지역사회 참여를 주요 목표로 하고 있으며, 사회적 시민권의 일부가 되었다.

한국 사회에서 주거기본법 상 장애인의 주거권은 제16조 ‘국가 및 지방자치단체는 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원하여야 한다.’는 항목을 통해 보장된다. 이때 그 구체적인 대상 및 시행은 별도의 법률인 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(약칭 주거약자법)’을 따른다. 즉, 현행 주거기본법 상에서 장애인은 ‘주거약자’로 간주된다. 그러나 해당 법률에는 주거기본법과 유사하게 주거 외의 삶의 영역-지역사회적 차원의 접근, 여타 사회서비스와의 연계 등-에 대한 언급은 부재하다(박윤영, 2018). 그 외에도 주거기본법의 주거복지전달체계에 관한 규정(제 21조)은 사회서비스전달체계와 연계한 내용이 부재하여 복지부 주관의 사회서비스 등 사회복지 전달체계와 국토부 주관의 주거복지전달체계를 별개의 것으로 작동하게 한다(박윤영, 2018). 이와 같은 현실적인 제약들은 법적으로 장애인의 주거권을 주거 생활의 보장이라는 넓은 의미에서가 아닌 주거 공간의 제공이라는 좁은 의미로 제약한다.

장애인 주거정책을 분석대상으로 하여 시민권 개념을 적용하여 분석하고자 하는 시도들이 진행되어 왔다. 장애인의 주거권을 시민권의 핵심 요소로 인식하고, 주거가 자립생활

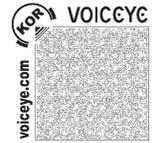
및 사회참여에 미치는 중요성을 강조해 왔다. Sperrin(2023)은 장애인의 주거권을 헌법적 권리로 인정하게 될 경우 자립생활 실현에 기여할 수 있다고 보았다. 주택에의 접근성 부족, 노숙 문제의 비가시화, 시설화 문제가 장애인의 주거권 실현을 저해하고 있음을 지적하고, 장애인의 선택권 및 평등한 사회참여를 위해 국가의 적극적인 역할에 대해 제언하였다(Sperrin, 2023). Sylvestre(2017)은 중증 정신 질환을 가진 사람들의 주거에 관한 실천, 정책 및 연구에 시민권 개념이 어떻게 기여할 수 있는지에 대해 연구하였으며, <표 1>과 같이 주거정책에서의 시민권을 법적, 규범적, 생활의 세 분야로 나누어서 접근하였다.

<표 1> 주거 정책에서의 세 가지 시민권

분류	정책
법적 시민권 (legal)	중증 정신 질환을 가진 사람들이 시민적, 정치적 권리를 행사하고 사회적 권리를 충족할 수 있도록 권리 옹호 정신 건강을 이유로 한 차별에 대한 제재 사람들이 자신의 권리를 행사할 수 있도록 법적 지원
규범적 시민권 (normative)	지역사회 참여를 위한 다양한 형태의 재정적 지원 및 기회 확보
생활 시민권 (lived)	자원과 기회가 풍부한 다양한 지역에 주택이 위치하도록 장려 소외된 사람들의 권리 보호 개인의 참여 및 기회를 보장함

출처 : Sylvestre(2017) p221 표 재구성

법적 시민권의 관점에서 국가는 사람들이 좋은 주거 환경과 적절한 지역사회 기반 지원에 접근할 수 있도록 하여 다양한 시민적, 정치적, 사회적 권리를 보장하는 의무를 갖는다. 이러한 권리들은 장애인 세입자들이 지역사회 생활에 참여할 수 있는 토대를 마련하는 데 주요 목적이 있다. 정책 측면에서는 시민의 필요와 선호를 고려한 주택 공급이 필요하다. 이를 위해서는 충분한 주택공급과 함께 주거비를 보조할 수 있는 재정적 수단, 장애인을 차별하지 않는 절차 등이 필요하다. 규범적 시민권 개념은 주거지 또는 지역사회 기반 환경에서 다양한 참여 기회를 만드는 것을 의미한다. 정책 차원에서 규범적 시민권이 실천되기 위해서는 장애인을 비롯한 다양한 시민들이 보다 많이 공적인 조직에 참여할 수 있도록 의사결정 기구가 포용적으로 운영되어야 하며, 참여의 확장을 위한 기회와 재원을 마련하는 것이 핵심이다. 마지막으로 생활 시민권의 관점에서는 상호작용하는 이웃, 환경, 지역사회와의 관계에 중점을 두어야 하며, 일상생활에서의 의견, 선택권, 통제권 등을 지원하고 존중할 수 있어야 한다. 또한 세입자의 의사결정을 효과적으로 통합할 수 있도록 관련 기관과의 연계 및 협력이 중요하다(Sylvestre, 2017).



### Ⅲ. 장애인의 시민권적 지위 변화

시민권 개념을 활용하여 국가와 개인의 관계를 규명할 수 있으며, 본 연구는 장애인 대상 주거정책을 분석대상으로 삼는다. 본 절에서는 장애인복지정책의 근간이 되는 장애인복지법과 장애인 지역사회 자립지원 정책의 변화를 통해 장애인의 시민권과 그 내용에 대해 검토하였다. 장애인복지법은 <표 2>와 같이 1981년 심신장애자복지법의 제정을 시작으로 크게 두 차례의 변화를 경험하였으며, 이와 더불어 장애인의 주거권 및 지역사회 자립은 「생활보호법」, 국제사회의 담론 변화, 사회서비스 전달체계의 변화, 탈시설 정책의 등장 등의 영향을 받아 변화해왔다. 사회복지정책의 핵심 구성요소는 대상, 급여, 전달체계, 재원이다(구인회 외, 2010). <표 2>는 이 중 장애인의 삶에 직접적인 영향을 미치는 대상, 급여(내용), 전달체계의 핵심 변화를 중심으로 표를 기술하였다. 본 연구는 장애인복지정책의 핵심이 되는 장애인복지법의 법령 변화에 따라 “장애인에 대한 수용 및 보호”, “생활시설 확대”, “자립생활, 탈시설 확산”의 3개의 단계로 나누어 장애인의 시민권적 지위를 살펴보고자 한다.

<표 2> 장애인복지법 변천과 시민권

구분	81' 심신장애자복지법	89' 장애인복지법	현행 장애인복지법
대상	‘심신장애’를 지체불자유, 시각, 청각장애, 정신박약 등으로 한정하였음. 심신장애자는 능력을 최대한 활용하여 자립과 경제활동에 참여하도록 노력해야 한다는 조항이 있음.	장애를 행정체계에 등록하게 함. 정부 기관에서 장애를 판정하고 이를 지자체 행정체계에 등록시키면서 수급 자격이 발생함.	‘장애’에 대한 유형이 보다 다양해지고 구체화되었음. 서비스 지원 종합조사를 도입하여 수급자격을 판정함.
서비스의 내용	-제2장 복지조치 재활상담 및 입소 등의 조치, 보장구의 교부등, 고용의 촉진, 시설의 우선이용, 편의시설, 부양수당 -제3장 심신장애자복지시설 시설의 정의, 설치, 수탁, 감독	구법에 비해 서비스의 내용이 다양해지고 구체화되었으며, 시설 이외에 여러 재가서비스들이 생겨남.	장애발생 예방과 장애인의 의료·교육·직업재활·생활환경개선, 자립생활·보호 및 수당 지급 등 구법에 비해 더 포괄적이고 다양한 서비스와 수당이 생김.

구분	81' 심신장애자복지법	89' 장애인복지법	현행 장애인복지법
전달체계	시군구에서는 재원 및 관리감독을 담당하며, 서비스 전달체계에서는 법인, 재단 등이 주요 역할을 함.	중앙정부 및 지자체의 재원으로 단체를 비롯한 민간 기관을 지원하고, 이와 더불어 공공 조직체(한국장애인복지체육회)들이 생겨남.	정부 및 지자체의 보조금 및 수탁 사업으로 민간 영역에서 서비스를 제공하고 있음.

## 1. 장애인에 대한 수용 및 보호

1970년대까지는 장애인을 일정한 장소나 시설에 모이게 하거나, 보호의 대상으로만 한정해 왔다. 1961년 제정된 「생활보호법」은 폐지되기 전까지 해방 이후 한국의 대표적인 사회복지제도로 평가받는다(최옥채, 정하나, 2012). 국가는 이 법에 “불구·폐질·상이 기타 정신 또는 신체장애로 인해 근로 능력이 없는 자”를 구호 대상에 포함하면서, 장애인에 대한 국가의 보호를 명시적으로 나타내었다. 그러나 한국의 장애인복지는 70년대 후반까지 개별적인 자선에 의존하는 수준에 불과한 것으로 평가받는다(김용득, 2004).

「생활보호법」으로 인해 국가는 장애인을 구호 대상으로서 관계 맺게 된다. 이때의 장애인의 시민권적 지위는 Marshall이 언급한 시민권의 3가지 요소 중 사회적 요소에 해당한다. 최소한의 복지와 안정을 누리고, 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사회서비스에 대한 접근을 포괄한 권리의 의미를 담고 있다. 빈곤 상태에 처한 사람들을 도와야 하는 것이 국가의 역할이며, “불구·폐질·상이 기타 정신 또는 신체장애”로 인해 일을 할 수 없는 상태인 사람들이 그 대상이 된다.

UN은 1971년에 <정신지체인의 권리선언>과 1975년 <장애인 권리선언>을 발표하고, 1981년을 세계장애인의 해로 정하면서 장애인의 권리 및 복지에 대한 중요성을 강조하였다. 유엔총회는 1976년 장애인 권리에 관한 선언의 이행에 관한 제31차 회의 결의안을 상정하여 1981년을 장애인의 해로 선포하였으며, 그 주제를 “완전한 참여”로 설정하였다<sup>2)</sup>. 한국 정부는 이러한 흐름에 따라 1981년 「심신장애자복지법」을 제정하였고, 1989년에 「장애인복지법」으로 전면 개정하였으며, 이후 개정을 거듭하여 현행법이 완성되었다. 즉, 1970년대 이후부터 장애인은 구호대상자로서의 지위를 갖고, 국가는 사회복지수급권을 위주로 시민권을 발전시켜 왔다. 장애인복지법의 모태가 된 81년 심신장애자복지법과 이후

2) “Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during its 31st session”, UN문서 A/31/39, Suppl. no. 39 (1976), 104.

전면개정된 89년 장애인복지법, 그리고 2024년의 장애인복지법에는 장애인에 대한 정의와 함께 권리 및 의무에 내용을 명시하여 사회보장수급권의 실현을 확인할 수 있다.

사회적 시민권은 사회적 필요를 충족시키고 역량을 강화하기 위해 설계된 혜택과 서비스 및 경제적 지원에 대한 보장을 의미하며(Taylor-Gooby, 2008; 5), 장애인복지법은 그 대상 선정기준, 서비스, 전달체계를 명시하여 지원을 구체화시키며 발전되어 왔다. 장애에 대한 정의를 통해 그 대상을 판별하는 절차가 생겨났으며, 서비스에 대한 내용이 점차 다양해지고 구체화 되었다. 민관협력체계를 중심으로 재원 및 전달체계에 관한 절차가 확립되어 왔다.

사회서비스 수급권의 발달과 함께 권리 행사를 위한 수급자격 또한 구체화되었다. 1989년 심신장애자복지법에서 장애인복지법으로 전면개정하면서 장애인등록제(제19조)를 신설하였다. 장애등록제를 도입하여 수급자격 및 등급을 판별하고, 이를 행정체계에 등록하여 관리하도록 하였다. 제도가 구체성을 갖고, 행정적으로 정밀해지면서 장애인의 요보호 대상자로서의 정체성은 강화되었다. 이전에도 장애인에 대한 기준(심신장애자 기준)이 있었으나, 이를 행정체계 안에서 관리하도록 함으로써 장애인은 보호의 대상, 사회서비스 수급자로서의 지위가 더욱 공고해졌다. 그 이후 사회보장제도 전반에 관한 제도적 진화와 함께 장애인복지법에도 여러 차례 개정이 진행되었다. 국가의 책임과 재원 강화 및 서비스 다양화 등 구체적인 제도 기반이 마련되었으나, 수급자로서의 지위와 요보호 대상자로서의 정체성은 크게 변하지 않았다.

사회보장수급권에 대한 국가 제도 및 법률이 정착되어 갈수록, 책임과 의무보다는 권리담론 위주로 시민권이 구성되어 왔다고 할 수 있다. 심신장애자복지법 제4조 1항(자립에의 노력), 장애인복지법 제5조(장애인 및 가족의 의무)를 통해, “가지고 있는 능력을 최대한으로 활용하여 사회·경제활동에 참여하도록 노력해야 한다”고 명시하여, 사회참여에 대한 의무를 부과하였으나 2007년 4월 전부 개정을 거쳐 삭제되었다<sup>3)</sup>. 이러한 개정은 현실적으로 장애인에게 비합리적인 기준이 되기도 하는 사회경제활동에 대한 의무를 약화하였다는 점에서 의무와 권리담론의 약화라고 해석할 수 있다. 특히, 개정문에 해당 개정이 ‘장애인의 권익신장’을 목적으로 함이 명시되어 있다는 점은, 권리담론의 강화로도 해석할 수 있을 것이다. 권리담론의 관점은 의무를 수행하거나 조건을 전제하는 수급권이 아닌, 개인이 한 국가의 시민이기에 제공되는 권리의 ‘보편성’을 사회적 시민권의 본질로 간주하기 때문이다(서정희, 2008: 151).

따라서 장애인의 시민권은 권리담론위주의 서비스 수급자로서의 지위가 고착화된 것으로 보인다. 즉, 장애인은 경제활동에 대한 의무가 약화되고, 사회서비스에 대한 접근권이 강화

3) 법률 제8367호

되면서 시민권이 생산성, 능동성, 책임과 의무보다 보호와 구제의 대상으로서의 성격을 갖게 된다.

## 2. 장애인 생활시설 확대

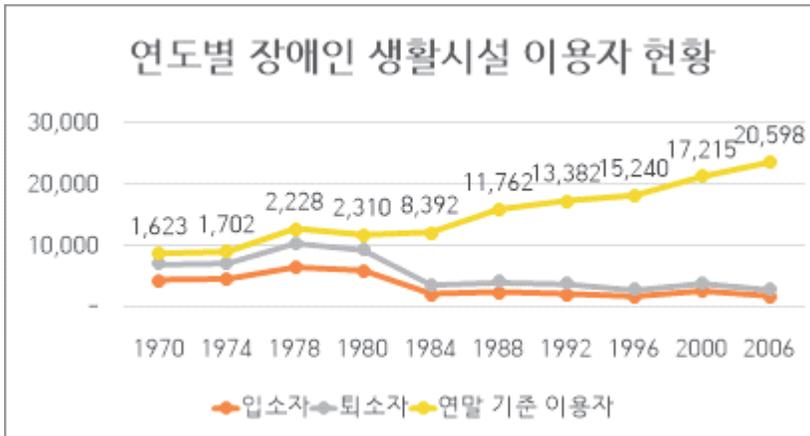
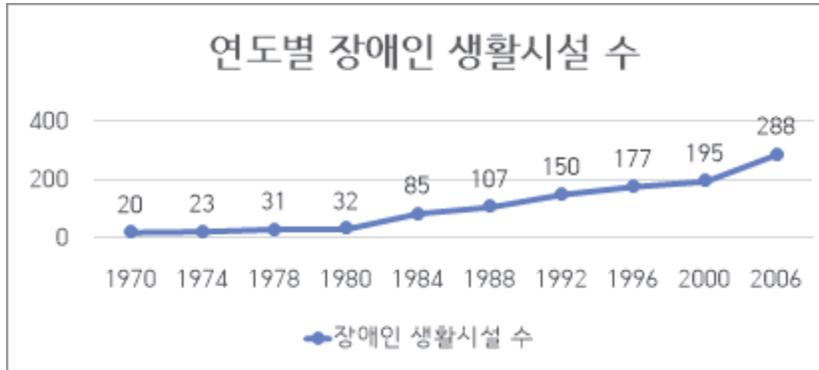
1980년대 이후 ‘심신장애자’라는 단어가 법적 용어로 등장하고, 이들을 위한 복지조치 및 자립과 경제활동에 대한 의무를 규정하였으며, 자립에 대한 의무는 그 가족에게까지 부여하였다. 개인에게 부여된 경제활동 및 자립에 대한 의무와 함께, 국가는 복지시설에 대한 사회서비스 접근권을 강화했다. 동법 제3장(심신장애자복지시설) 및 제4장(비용)의 내용은 복지시설의 설치 및 운영을 구체화하는 것으로 구성되어 있으며, 국가 또는 지방자치단체는 이러한 시설을 기금사업의 일종으로 민간에 이를 위탁하여 지원하도록 명시하였다.

사회서비스 전달체계가 발전하면서 장애인 생활시설은 급격히 확대되었다. 장애인생활시설은 ‘장애인이 생활하면서 재활에 필요한 상담·치료·훈련 등의 서비스를 받아 사회복귀를 준비하거나 장기간 요양하는 시설’을 의미한다(개정 전 장애인복지법 제58조 제1항)<sup>4)</sup>. 이때, 장애인 생활시설의 기능은 가정이 없거나 가정에서 보호하기 어려운 장애인에게 가정과 같은 주거서비스를 제공하면서 시설이용 장애인의 개인별 장애유형과 중증도에 따라 적합한 재활(상담·치료·사회적응훈련 등)서비스를 제공하는 것이다(보건복지부, 2011; 박형진, 2012 재인용). 1978년도에 장애인 생활시설이 31개소, 이용자 2,228명이었으나, 이후 1988년 107개소, 11,762명까지 늘어났다(그림 1). 또한, 1997년 「사회복지사업법」을 개정하면서, 사회복지시설 설치·운영에 대한 허가제를 신고제로 변경하였고, 개인도 시설을 설치·운영할 수 있도록 하였다<sup>5)</sup>. 사회복지시설의 설치가 더욱 용이해졌고, 이에 따라 장애인 생활시설의 수는 꾸준히 증가하였으며, 2006년에는 2만 명 이상이 생활시설을 이용하는 것으로 나타났다.

4) 2012년부터 장애인복지시설의 개념 및 기능을 재정립하고자 장애인 생활시설을 주거 및 요양서비스를 제공하는 거주시설로 규정하였다(법률 2010517호).

5) 법률 제5358호

[그림 1] 연도별 장애인 생활시설 현황



출처: 보건사회통계연보, 보건복지통계연보 연도별 자료 저자 재구성  
<https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10411010100&bid=0019>

그러나 이러한 생활시설의 확대가 장애인의 사회적 시민권을 보장한다는 의미로 보기는 어렵다. 사회적 시민권은 국가가 개인의 적절한 생활 수준을 보장하고, 서비스에 접근할 수 있도록 하는 절차나 재정적 지원의 내용을 담고 있어야 한다(Taylor-Gooby, 2008: 5). 그러나 시설에서의 인권침해 사건이 다수 발생하였고, 오히려 장애인을 지역사회 다른 사회서비스에 접근할 수 있는 기회를 제한하기도 하였다.

전통적인 돌봄모델은 장애의 식민화(colonisation of disability) 차원에서의 개념화일 수 있다는 비판이 있다. 서비스 제공자가 중심이 되는 이와 같은 전통적 돌봄의 확대는 장애에 있어 개인의 부적절성에 초점을 맞추는 동시에 취약한 이들을 지원하거나 통합시키지

못하는 사회의 구조적 관계는 은닉하기 때문이다. 식민지배의 과정은 서비스 수취인이 묘사되는 방식, 서비스 이용자의 목소리가 때로 무시되는 방식, 그리고 이와 관련된 이슈가 사회문제로 구성되는 방식 등을 포함한다(Shakespeare, 2021: p. 243). 영국의 경우 이와 같은 전통적 돌봄에 대한 우려와 비판은 지역사회 보호를 지향하는 운동으로 이어졌다(Shakespeare, 2021).

앞서 살핀 대로 장애인복지법 제58조 제1항 제1호에 따른 장애인생활시설의 정의 -'장애인이 필요한 기간 생활하면서 재활에 필요한 상담·치료·훈련 등의 서비스를 받아 사회복귀를 준비하거나 장애로 인하여 장기간 요양하는 시설'- 는, 장애인이 사회에서 소위 '일반'인들과 함께 살기 위해서는 상담, 치료, 훈련받는 것을 전제로 하지만 동시에, 이는 상담·치료·훈련을 통해 사회에 해를 끼치지 않을 사람으로 만들어지지 않는다면 시설 내에서 기약 없이 머물러야 함을 의미하기도 한다(박형진, 2012). 즉, 장애인 생활시설의 목적과 기능은 그들의 권리를 보호하는 것이 아니라 사회를 보호하는 것이었다고 볼 수 있으며, 같은 공간에서 생활할 준비가 된 장애인들만이 지역사회 속에서 살아갈 수 있는 것이 허락된다는 함의를 유추할 수 있다(박형진, 2012).

### 3. 자립생활, 지역사회 거주

자립과 사회참여 등을 목적으로 지역사회 거주에 대한 인식이 확장되며 2010년대부터 탈시설 정책이 표면적으로 등장하게 되었다. 2011년 「장애인복지법」을 개정하면서, 장애인 생활시설에서 거주기능을 별도로 분리하고, 이때 거주시설의 정원은 30명을 초과할 수 없도록 하였다<sup>6)</sup>. 2013년 서울시는 인권증진 기본계획을 발표하여 거주시설 장애인의 지역사회 자립을 목표로 수립하였고, 2017년 문재인 정부는 국정운영계획에 탈시설 등 지역사회 정착환경 조성을 포함시켰다(서울특별시, 2013; 국정기획자문위원회, 2017). 이후 2021년 탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵을 발표하여 국가 계획으로 선포하기까지 이르렀다(보건복지부, 2021). 20여 년간의 간격을 두고 그 변화의 내용을 살펴보면 시설 수용에서 사회로의 전환으로 정책의 방향 자체가 변화한 것이다. 특히 로드맵의 주요 내용을 살펴보면 거주시설의 역할과 기능을 대폭 전환, 축소하고 이를 지역사회 서비스전달체계로 흡수시켜 개인별 지원계획을 수립하는 것으로 되어 있으며, 인프라구축을 위한 비용과, 주거 지원, 자립 및 소득 보장과 관련한 제도들이 논의되고 있다(보건복지부, 2021).

장애인의 주거정책의 주요 목표인 장애인의 온전한 자립, 지역사회에의 포함을 위해서는

---

6) 법률 제10517호

장애 당사자 뿐 아니라 지역사회의 태도가 또 하나의 핵심요인이 된다. 그러나 지역사회는 이러한 상황에 대해 장애인은 도움이 필요하고 국가적 차원에서 이들의 권리에 대해 책임을 져야 한다고 인정하면서도, 이들과 함께 지역사회에서 생활하는 것에는 동의하지 않는 배타적 수용의 입장을 보인다(김용진, 2008: 61-62; 박형진, 2012 재인용). 또한, 보호와 재활 이데올로기에서 자립 이데올로기로 변화하면서, 장애인을 부르는 용어가 병신, 불구자, 심신장애자에서 장애인, 장애우로 바뀌고, 장애인들이 생활하는 시설을 부르는 용어가 수용보호시설에서 생활시설, 거주시설로 바뀌어왔다. 그러나 용어의 변화가 권리의 회복을 가져왔던 것은 아니었으며, 장애인과 관련된 용어는 그것이 무엇이든 장애인이 여타 사회 구성원과는 다른 사람임을 강조한다. 시설정책에서 탈시설화 정책들로의 변화 역시 장애인에 대한 억압의 제거를 의미하지는 않는다. 장애인은 취약하고 무능하며 위험할 수 있다는 편견과 그로 인한 불편한 감정이 제거되지 않는 한, 장애인의 권리를 위한 법과 정책들, 프로그램들이 제 기능을 발휘할 것이라고 기대하기는 어렵다(박형진, 2012: 68).

장애인의 지역사회 거주 및 자립을 목표로 주거지원정책이 도입되어 왔으나, 해외 사례 및 실제 정책 실천 과정에서 드러나는 정책 이면의 의미를 살펴보면 시민권의 확대에 이해하기에는 한계가 있다. Fée(2016)는 영국의 사례를 통해 주거권의 확장이 반드시 모든 이의 시민권의 확장으로 이어지지는 않음을 - 오히려 시민권의 제약이 될 수 있음을 - 설명한다. 영국에서 사회통합 담론 끝에 생겨난 공공주택의 확대는, 그에 접근할 수 있는 사람들을 규정하는 새로운 제약(restriction)의 탄생으로 이어졌다. 주거의 영역에서 시민권은 적극적이고, 지역사회에 잘 통합된(well-integrated) 구성원이어야 취득할 수(earned) 있게 된 셈이라는 것이다(Fée, 2016: 8). 공공주택을 그것을 가장 받아 마땅한(deserve it the most) 이들에게 제공한다는 아이디어를 통해 지역사회 구성원들이 자신의 지역사회에의 긍정적 기여를 입증하도록 만들었고, 훈련, 교육, 고용 등의 상태에 있음이 그 기준이 되곤 하였다(Fée, 2016: 10). 즉, 주택이라는 서비스의 수급권을 정교화하여, 성실하게 사회에 참여하는 시민에게 주어지는 일종의 보상으로 여겨져왔으며, 국가가 시민을 통제하는 수단으로 활용해 온 것이다.

또한, 주거정책에서의 시민권은 장애인이 사회구성원으로 인정받기 위해 특정한 행동을 요구받는 조건으로 왜곡되기도 하였다. 모든 사람이 시민으로서의 혜택을 완전히 누리야 한다는 개념인 '노멀라이제이션'은, 현실에서 잘못 해석되어 일반시민이 되기 위한 조건을 만들었다. 장애인이 표면적으로나마 사회구성원으로 인정받고 지역사회에서 통합된 삶을 살기 위해서는, 자신들에게 '허용'된 '바람직한' 감정만을 드러내야 하며, 이들은 탈시설 이후 지역사회에서 살아가기 위한 사회적응훈련을 요구받는다(박형진, 2012: 69). 즉, 현재의 노멀라이제이션은 장애인들만의 '보통사람되기' 훈련의 모양새를 띤다(박형진, 2012: 69).

〈표 3〉 장애인의 시민권적 지위 변화

구분	장애인에 대한 수용 및 보호	장애인 생활시설 확대	자립생활, 지역사회 거주
장애 시민권 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제활동에 대한 의무 약화</li> <li>■ 사회서비스 접근권 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역사회 분리</li> <li>■ 시설 이외 다른 사회서비스 접근권 약화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주거권 보장</li> <li>■ 자립 이데올로기</li> </ul>

## IV. 결론

본 연구에서는 장애인복지정책의 근간이 되는 장애인복지법과 장애인 대상 주거정책을 살펴보고 장애인의 시민권과 그 내용을 정리하였다. 본 연구는 정책의 전환점들을 중심으로 제도나 법률을 통해 국가와 개인 간의 관계를 검토하고, 사회적 권리로서의 복지서비스에 대한 수급권과 함께 지역사회 구성원으로서의 의미를 탐색하였다는 점에서 의미가 있다. 기존 연구들에서 시민권은 이주여성, 이민 등과 같은 법적 논의에서 이루어지거나(고상두&하명신, 2010; 신지원, 2010; 이다혜, 2015) 특정 정책이나 법률을 위주로 그 적용가능성을 연구해 왔으나(서정희, 2010; 강민형, 2016; 신유리 외 2017), 본 연구에서는 장애인복지법과 주거정책의 흐름에 초점을 맞추어 시민권적 지위를 파악하였다는 점에서 차별점이 있다. 먼저, 장애인은 관련 명칭이나 법제화 과정에서 서비스 수급자로서의 지위를 구성하였다. 국제적인 흐름에 맞추어 국내법과 제도를 정비하는 과정에서 장애인은 시혜적 대상으로서의 위치를 요구받았다. 이후 법적 수급자격이 구체화되고, 권리와 의무의 내용이 법에 명시되면서 장애인의 사회보장수급권은 일부 확장되었다. 이어 법 개정을 거듭하며 국가의 책임과 자원 강화 및 서비스 다양화 등 구체적인 제도 기반이 마련되었으나, 제도 안에서 장애인은 여전히 수급자로서의 지위와 요보호 대상자로서의 정체성을 구성해 온 것으로 보인다.

두 번째, 사회복지 전달체계가 정립되는 과정에서 장애인은 시설 중심 사회서비스에 의해 분리되어 지역사회 접근 및 기회가 제한되었다. 장애인의 생활시설은 급격히 확대되었고, 대규모 시설이 등장하기도 하였다. 그러나 시설 중심 사회서비스의 기반이 되는 제공자 중심의 돌봄 모델은 개인의 취약성 및 한계를 강조하여 서비스 이용자의 권리나 의견을 충분히 반영하지 못할 우려가 있다. 또한 당시의 장애인 생활시설의 목적과 기능은 그들의 권리를 보호하는 것이 아니라, 이들을 지역에서 분리시켜 사회를 보호하는 데 초점이 맞춰져 있다는 비판도 존재한다.

세 번째, 장애인 주거정책이 보호에서 자립으로의 방향의 전환을 이루었으나, 주거권 보장이 장애 시민권의 확대로 이어지지 않았다. 장애인의 자립을 목적으로 거주시설의 기능을 축소하고, 지역사회 정착을 위한 다양한 제도들이 등장하였다. 그러나 자립은 기술과 능력을 배우는 것이 아니라 과업을 어떻게 수행할 것인지를 자신이 통제할 수 있게 됨으로써 독립성과 자율성을 획득하는 것이다(Shakespeare, 2021: 244). 장애인의 시설수용이 사회통합과 사회복귀, 자립생활과 인권적 가치에 위배된다는 지적들 때문에 최근 시설의 소규모화와 자립생활을 위한 주거지원 및 활동보조서비스 제공 등으로 정책이 변화해 왔다. 그러나 주거정책은 국가가 사회적 시민권을 보장을 위한 수단이 될 수 있는 동시에 오히려 시민권의 제약이 될 수 있으며, 국가가 시민을 통제하는 도구로 활용될 수 있다. 국가가 장애인을 사회구성원으로 인정할 수 있도록 하는 특정 행동을 요구하는 조건으로서 기능할 우려가 있기 때문이다.

시민권은 복지국가의 사회권과 연결되어 권리와 의무를 재현하고, 공동체 모두에게 동등하게 보장되어 있다고 여겨진다. 그러나 장애인의 경우에는 법제화 및 전달체계 발전과정에서 수급권적 지위가 공고히 여겨져 왔으며, 생산성이 있고 능동적인 시민으로서의 지위를 인정받기보다는 지역사회로부터의 분리 또는 통합을 중심으로 국가와의 불균형한 관계를 유지해 왔다. 국가는 주거정책을 통해 시설을 확대하거나 축소하는 방향으로 개인의 권리를 제한하기도 하였다. 적정 주거는 국가가 이행해야 하는 일반적인 의무로서, 이는 장애인의 권리 보장을 위한 법률개정, 접근성, 개별화된 서비스 등을 모두 포함한다. 즉, 주거가 자립생활 및 사회참여에 미치는 중요성을 인식하고, 장애인의 주거권이 핵심적인 시민권적 지위를 얻기 위해서는 장애인의 선택권 및 평등한 사회참여를 위한 국가의 적극적인 역할이 필요하다.

## 참고문헌

- 강민형 (2016). 장애 관점에서의 시민권 재개념화 연구 취약 성과 돌봄 개념을 중심으로, 장애의 재해석, 1-36.
- 구인회, 손병돈, 안상훈. (2010). 사회복지정책론. 서울: 나눔.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 김병인, 조남경. (2020). 복지국가의 활성화와 사회적 시민권의 재구성: 사회부조 개혁을 중심으로. 비판사회정책, 66, 7-44.
- 김용득. (2004). 한국 장애인복지 변천과 대안 담론 모색. 한국장애인복지학, (1), 147-178.
- 고상두, 하명신. (2010). 다문화 시대 독일의 시민권 변화: 개정국적법 및 이민법을 중심으로. 국제정치논총, 50(1), 421-443.
- 박윤영. (2018). 주거기본법의 한계와 개정방안-사회복지적 관점에서. 사회복지법제연구, 9(3), 65-82.
- 박형진. (2012). 배제와 포함의 복지정치: 장애인 생활시설과 탈시설화에 대한 비판적 검토. 글로벌사회복지연구, 2(1), 53-78.
- 보건복지부. (2023). 제6차 장애인정책종합계획('23 ~'27).
- 보건복지부. (2021.8.2.). '거주시설에서 나와 지역사회에서 함께 살아가도록' 장애인의 온전한 자립을 뒷받침하겠습니다. 보도자료.
- 서울특별시. (2013). 서울시 인권정책 기본계획(2013~2017).
- 서정희. (2008). 시민권 담론의 두 얼굴-Marshall의 사회적 시민권에 대한 재해석을 중심으로. 사회복지연구, 39, 147-165.
- 서정희. (2010). 장애인 사회보장수급권의 실효성 기준에 관한 연구. 한국사회복지학, 62(1), 211-235.
- 신동면. (2010). 사회복지의 공공성 측정에 관한 연구. 한국사회정책, 17(1), 241-265.
- 신유리, 김정석, 허준기. (2017). 장애인복지에서 사회적시민권의 이론적 적용 가능성 고찰: 자기 결정권, 사회적배제, 사회적포함에 대한 비판을 중심으로. 한국사회, 18(1), 43-75.
- 신지원. (2010). 다층적 통합거버넌스를 통한 이주여성의 시민권 구현. 한국사회학회 사회학대회 논문집.
- 유해미. (2003). 아동 양육 정책의 재편과 시민권의 변화: 스웨덴의 사례를 중심으로: 스웨덴의 사례를 중심으로. 페미니즘 연구, (3), 9-44.
- 이다혜. (2015). 시민권과 이주노동-이주노동자 보호를 위한 '노동시민권'의 모색. 서울대학교 박사학위논문.
- 이은기. (2016). 주거기본법의 제정과 주거권, 그 함의. 공법연구, 44(4), 267-299.
- 장은혜. (2014). 주거권의 법적 쟁점과 보장법제에 관한 연구. 아주법학, 8(1), 47-82.

- 최옥채, 정하나. (2012). 한국 사회복지제도 형성과 전개와 특성:[생활보호법] 중심으로:[생활보호법] 중심으로. *사회과학연구*, 28(3), 403-429.
- Beckett, A. E. (2005). Reconsidering citizenship in the light of the concerns of the UK disability movement. *Citizenship studies*, 9(4), 405-421.
- Fée, D. (2016). Housing and citizenship in the UK: Towards a conditional right?. *Revue Française de Civilisation Britannique. French Journal of British Studies*, 21(XXI-1). 1-17.
- Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and Social Class. In Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1-52.
- Marie, S. (2018) Tensions and unity in the struggle for citizenship: Swedish disability rights activists claim 'Full Participation! Now!', *Disability & Society*, 33(4), 539-561
- OHCHR. (2017). *General comment No.5 on Article 19 - the right to live independently and be included in the community*(<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no5-article-19-right-live>)
- Quilgars, D., & Pleace, N. (2016). Housing first and social integration: A realistic aim?. *Social Inclusion*, 4(4), 5-15.
- Rosa, V. (2018). Social citizenship and urban revitalization in Canada. *Canadian Journal of Urban Research*, 27(2), 25-36.
- Shakespeare, T. (2021). *장애학의 쟁점*(이지수 역). 서울: 학지사.
- Sperrin, Á. (2023). A Disability Rights Approach to a Constitutional Right to Housing. *The International Journal of Disability and Social Justice*, 3(1), 80-95.
- Sylvestre, J. (2017). *Housing, Citizenship, and Communities for People with Serious Mental Illness: Theory, Research, Practice, and Policy Perspectives* (1st ed.). UK: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2008). *Reframing Social citizenship*. Oxford: Oxford.
- Turok, I., Scheba, A., & Visagie, J. (2022). Can social housing help to integrate divided cities?. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 93-116.
- Waldschmidt, A., & Sépulchre, M. (2019). Citizenship: reflections on a relevant but ambivalent concept for persons with disabilities. *Disability & Society*, 34(3), 421-448.
- United Nations General Assembly. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.html>.

Abstract

# A study on the Changes in the Citizenship Status of Persons with Disabilities : Focusing on Housing Policy

Jinhong Min\*, Yeon Soo Kim\*\*

The citizenship status of persons with disabilities is embedded in relevant institutions and policies in a way that specifies particular qualifications or conditions related to disability. In particular, Act on Welfare of Persons with Disabilities and housing policies encompass not only the right to receive welfare services as a form of social rights but also the meaning of political and civil rights that autonomous individuals hold as members of the community. This study examines Act on Welfare of Persons with Disabilities and housing policies, which form the foundation of disability welfare policies, to analyze the citizenship status of persons with disabilities and its changes. First, persons with disabilities have been positioned as service recipients through the terminology and legislative processes related to disability. Additionally, as the social welfare system was established, persons with disabilities were separated into facility-based social services, limiting their access to and opportunities within the local community. Although disability housing policies have since shifted from a protection-oriented approach to one focused on independence, the guarantee of housing rights has not necessarily led to an expansion of citizenship.

**Keywords** : Persons with Disabilities, Citizenship, Housing rights, Institution, Housing policy

---

\*Department of Social Welfare, Seoul National University

\*\*Department of Social Welfare, Seoul National University



논문 투고 : 2025.04.09.	논문 심사 : 2025.05.28.	게재 확정 : 2025.06.16.
---------------------	---------------------	---------------------