

유엔 장애인권리협약: 접근권과 반차별권^{*,**}

Accessibility and Anti-Discrimination under the
United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities

서정희(군산대학교 사회복지학과 교수), 심재진(서강대학교 법학전문대학원 교수),
오욱찬(한국보건사회연구원 부연구위원)

본고에서는 유엔 「장애인권리협약」에 제시된 접근권의 개념과 성격을 규명하고자 하였다. 특히 장애인의 접근성 실현이라는 공통의 목적을 가지면서 반차별권의 성격이 있는 합리적 편의제공 의무와의 차이점과 상호 관계를 밝힌다. 접근권과 합리적 편의제공 의무는 권리의 성격, 권리 주체 및 실현 시점, 조건성의 측면에서 차별화된 다. 또한 접근권이 점진적 이행을 전제로 하면서도 권리의 침해를 차별로 간주하도록 한 유엔 장애인권리위원회의 해석은 접근권의 최소 기준에 차별법적 구제 수단을 적용하도록 한 것으로 풀이할 수 있다.

1. 들어가며

2006년 12월 26일 유엔 총회는 만장일치로 「장애인권리협약」(Convention on the Rights of Person with Disabilities)을 통과시켰다. 2018년 4월 기준 177개국이 이 「장애인권리협약」을 비준하였다. 전 세계 198개국의 약 90%가 「장애인권리협약」을 비준하였다는 것은 이 협약이 세계적으로 장애인 권리에 관한 가장 대표적이고 표준적인 규범이 되었음을 의미한다.

국제법의 비준국 수가 압도적이라는 사실은 그 효력의 범위가 넓다는 것이고, 그만큼 경제적, 사회적, 법률적 상황이 서로 다른 비준국들 간의 해석의 차이, 적용의 차이가 클 수 있다

* 이 글은 심재진, 서정희, 오욱찬(2018)의 연구 내용 중 일부를 수정한 것이다.

** 이 글에서 'reasonable accommodation'은 '정당한 편의제공'이 아닌 '합리적 편의제공'으로 명기하였다. '정당한 편의제공'은 우리나라의 법적 용어이며, '정당한'은 편의제공의 권리성을 강조하기 위한 장애계의 요청과 철학을 함축하는 표현으로서 중요한 의미가 있다. 그러나 통상 국제법과 외국법에서 'reasonable'은 편의제공의 비용이나 효과성으로 이해되기 때문에 국제법과 외국 사례를 다루는 이 글에서는 '합리적 편의제공'이 적절하다고 판단하였다.

는 것을 의미한다. 특히 법체계가 다르고 경제적·사회적 격차가 큰 국가들 간에는 「장애인권리협약」에서 규정하는 권리에 대한 해석 방식, 이행 전략이 서로 상이할 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하고 조율하기 위해 유엔은 「장애인권리협약」 당사국의 협약 이행을 모니터링하는 독립적인 전문가 기구인 장애인권리위원회(The Committee on the Rights of Persons with Disabilities)를 설치하였다. 이 위원회는 일반논평(General comment), 당사국 보고서에 대한 최종 권고(Concluding observation), 개인 진정(Communication)에 대한 의견서(review)와 같은 다양한 수단을 통해 협약에 대한 구체적인 해석과 지침을 제시하고 있다.

특히 장애인권리위원회의 일반논평은 「장애인권리협약」에서 쟁점이 되는 조항들의 구체적인 해석과 이행에 관한 지침서 역할을 수행하고 있다. 2014년 4월 11일에 채택된 일반논평 제1호(협약 제12조 ‘법 앞의 평등’ 인정)를 시작으로 협약 제9조 접근성에 관한 일반논평 제2호(2014. 4. 11. 채택), 협약 제6조 장애 여성과 장애 소녀에 관한 일반논평 제3호(2016. 8. 26. 채택), 협약 제24조 통합교육의 권리에 관한 일반논평 제4호(2016. 8. 26. 채택), 협약 제19조 독립적 생활의 권리에 관한 일반논평 제5호(2017. 8. 31. 채택), 협약 제5조 평등과 반차별에 관한 일반논평 제6호(2018. 3. 9. 채택)로 이어졌다.

이 중 가장 첨예하게 논란이 되었던 권리는 접근권과 반차별권이다. 특히 현재 한국의 장애인 관련 법률을 고려할 때 「장애인권리협약」에 의거한 개념과 상당히 다르게 규정되어 있는 권리 역시 접근권과 반차별권(합리적 편의제공 의무)으로, 이후 법 개정이 필요한 부분이라 하겠다. 이하에서는 일반논평 제2호와 제6호를 통해 「장애인권리협약」에서 규정하고 있는 접근권의 개념과 반차별권과의 관계에 대해 고찰한다.

2. 유엔 장애인권리협약의 접근권 규정

유엔의 「장애인권리협약」에서는 접근성을 “장애인이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에 완전히 참여할 수 있도록 도시와 농촌의 물리적 환경, 교통, 정보, 의사소통, 시설, 서비스에 다른 사람과 동등하게 접근하는 것을 보장하기 위한 적절한 조치를 취하는 것”으로 규정하고(제9조 제1항), 접근권이 보장되어야 하는 영역으로 “건물, 도로, 교통, 학교·주택·의료 시설·직장을 포함한 실내·외 시설”(제1항 a호)과 “정보, 의사소통, 전자서비스와 응급서비스를 포함한 기타 서비스”(제1항 b호)를 명시한다.

일반적으로 접근권은 시설접근권, 이동권, 정보접근권의 세 가지 하위 권리 범주로 구성된다(유동철, 2009, p. 251). 시설접근권은 장애인이 각종 건축물을 이용할 수 있는 권리를 말한다. '장애인의 기회 평등에 관한 표준규칙' 제5조는 접근성의 세부 범주를 설명하면서 물리적 환경에 대한 접근과 정보 및 의사소통에 대한 접근으로 이분화하고 있으나 「장애인권리협약」은 이를 세분화하여 세 가지 권리로 규정하고 있는데, 표준규칙의 물리적 환경에 대한 접근에 해당하는 내용을 이동권과 시설접근권으로 분리하여 규정하고 있다(차선자 등, 2010). 이 중 이동권이란 장애인이 교통수단, 여객시설 및 도로를 비장애인과의 차별 없이 이용하여 이동할 수 있는 권리를 말한다. 「장애인권리협약」은 이동권 중 개인의 이동에 대한 지원을 제20조에 독자적으로 규정하고 있다. 이 협약에서 접근권의 하위 개념인 이동권이 별도의 조항으로 분리된 것은 협약 제정을 위한 실무 그룹회의에서 한국이 제안하여 이루어진 것이다. 이동권은 장애인이 환경에 접근하기 위해 자유롭게 이동할 수 있는 권리를 의미하는 것으로, 환경에 접근할 수 있다는 것과 장애인이 이동 가능하다는 것은 별개의 사항으로 구분해야 한다는 논리이다. 다시 말해 이동은 개인적인 것이고, 접근은 환경적인 것을 의미한다는 논리이다. 많은 제안과 논의가 있었으나 최종적으로 총체적인 접근성은 제9조에 규정되어 있고, 이 중 개인적인 부분에 해당하는 이동권은 제20조에 별도 조항으로 구분되었다(변용찬 등, 2006, pp. 142~143).

정보접근권은 장애인이 각종 정보에 접근할 수 있는 권리를 의미한다. 특히 이러한 정보접근성은 변화하는 현대사회에서 필수적인 부분으로 자리매김했다(국가인권위원회, 2007, p. 62). 장애인이 인터넷을 비롯한 새로운 정보 습득·공유 수단과 새로운 의사소통 수단을 이용할 수 있도록 정보와 정보기술에 대한 접근성을 보장하는 구체적인 방안을 마련하도록 하기 위해 동 협약에서도 이 부분을 강조하고 있다. 일반논평 제2호는 「장애인권리협약」의 접근권이 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제5항이나 「인종 차별 철폐 협약」 제5조(f)에 뿌리를 두고 있음에도 불구하고 “이 두 가지 핵심 인권 조약을 채택했던 당시는 지금 세계를 극적으로 변화시키고 있는 인터넷이 등장하지 않았던 시대였으며, 「장애인권리협약」은 오직 장애인만을 위한 새로운 권리를 만들어 내지 않았다는 측면에서 정보통신기술에 대한 접근 문제를 다룬 21세기 최초의 인권 조약”이라고 평가하고 있다(일반논평 제2호, para. 14).

「장애인권리협약」은 접근권 실현에 대한 당사국의 의무로 8가지 영역에서 적절한 조치를 취할 것을 명시하고 있는데, 이는 “(a) 대중에게 개방되거나 제공되는 시설과 서비스에 대한 접근성과 관련된 최소한의 기준과 지침을 개발, 공표하고 그 이행을 감시할 것, (b) 대중에게 개방되거나 제공되는 시설과 서비스를 제공하는 민간 주체가 장애인의 접근성을 위해 모든 측면을 고려하도록 보장할 것, (c) 장애인이 직면한 접근성 문제와 관련해 관계자에게 훈련을 제공할 것, (d) 대중에게 개방된 건물과 기타 시설에 점자 및 읽고 이해하기 쉬운 형태의 공공표지판을 설치할 것, (e) 대중에게 개방된 건물과 기타 시설에 대한 접근성을 용이하게 하기 위해 안내인, 낭독자, 전문수화통역사를 포함한 현장 지원과 매개체를 제공할 것, (f) 장애인의 정보접근성을 보장하기 위해 기타 적절한 형태의 지원과 보조를 촉진할 것, (g) 인터넷을 포함한 새로운 정보와 의사소통 기술 및 체계에 대한 장애인의 접근을 촉진할 것, (h) 최소한의 비용으로 접근이 가능하도록 초기 단계에서 접근 가능한 정보와 의사소통 기술 및 체계의 고안, 개발, 생산 및 보급을 촉진할 것”이다(제9조 제2항).

3. 접근권과 반차별권 비교

접근권은 반차별권인 합리적 편의제공 의무와 관련성이 깊다. 합리적 편의제공은 “특정한 상황에서 필요할 경우 장애인이 다른 사람과 동등한 기반에서 모든 인권과 기본권을 향유하거나 행사할 수 있도록 보장하는, 불균등하거나 과도한 부담을 부과하지 않는 필요하고 적절한 변경이나 조정”(「장애인권리협약」 제2조)을 말한다. 장애인이 비장애인과 동등하게 기본권을 향유하기 위해 필요한 변경이나 조정은 사업장에서의 직무 재배치, 근무시간 조정, 필요한 보조기구의 제공, 장애인용 승강기 설치 등이 포함될 수 있다. 이 중 장애인용 승강기 설치와 같은 변경이나 조정은 합리적 편의제공의 요소이기도 하지만, 장애인의 시설에 대한 접근권을 보장하기 위한 가장 기본적인 요소이기도 하다.

이러한 밀접한 관련성 때문에 접근권과 반차별권(합리적 편의제공 의무)은 서로 명확히 구별되는 권리인지, 그렇다면 어떻게 구별되는지에 대한 문제가 제기된다. 그리고 양자의 구별 문제는 각각의 성격에 따라 장애인의 접근성 실현 방법에서 차이가 발생할 수 있기 때문에 현실적으로도 중요하다. 예를 들어 사업장에서 시각 장애인용 화면확대기, 증증 장애인을 위한 직무보조원이 제공되지 않을 경우 접근권 위반인지 합리적 편의제공 의무 위반인지 구별

하기가 쉽지 않다. 이러한 구별이 필요한 이유는 권리가 보장되지 않을 때 해당 권리가 즉각적 이행에 해당하는지 아니면 점진적 이행에 해당하는지에 따라 권리 실현의 효력 발생 시점에 차이가 생기고, 과도한 부담 적용 여부가 달라지며, 권리 구제에서 차별법적 권리 구제가 가능한지 여부가 달라지기 때문이다.

접근권과 반차별권(합리적 편의제공 의무)의 관계를 살펴보기 위해서는 합리적 편의제공 의무의 권리 내용을 파악할 필요가 있다. 「장애인권리협약」에서 합리적 편의제공 의무 불이행은 장애로 인한 차별에 해당한다. 협약은 “장애로 인한 차별”이란 정치, 경제, 사회, 문화적으로나, 민간 또는 다른 분야에서 다른 사람과 동등하게 모든 인권과 기본적인 자유를 인정받거나 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 목적 또는 효과를 갖는, 장애를 이유로 한 모든 구별, 배제 또는 제한을 의미한다. 이는 합리적인 편의제공에 대한 거부를 포함한 모든 형태의 차별을 포함”(협약 제2조)한다고 규정하고, “‘합리적인 편의제공’이라 함은 다른 사람과 동등하게 장애인에게 모든 인권과 기본적인 자유의 향유 또는 행사를 보장하기 위해 그것이 요구되는 특별한 경우, 불균형적이거나 부당한 부담을 지우지 아니하는, 필요하고 적절한 변경과 조정을 의미”(협약 제2조)한다고 명시하고 있다.

접근권과 반차별권의 관계에 대한 혼동은 개별 국가의 이행보고서에서도 여실히 드러난다. 유엔의 장애인권리위원회가 국가보고서에 대한 최종 권고에서 가장 많이 지적한 부분 역시 접근권에 대한 것이다. 이러한 이유로 2014년 「장애인권리협약」 제9조에 대한 일반논평 제2호가 채택되었다.

「장애인권리협약」 일반논평 제2호에 따르면 접근권과 반차별권으로서의 합리적 편의제공 의무 간 차이는 크게 권리 실현 방식, 권리 주체, 권리 실현 시점, 표준화 여부, 조건성 여부(과도한 부담 적용 여부)에서 발생한다.

가. 권리 실현 방식

「장애인권리협약」은 즉각적 이행을 의무화하는 자유권과 점진적 이행을 전제하는 사회권의 이분법적 권리 구분 방식이 갖는 한계를 극복하는 인권법의 발현이라는 평가를 받기도 한다(Degener, 2016). 그러나 「장애인권리협약」은 당사국의 일반 의무에 대해 “각 당사국은 국제법에 따라 즉각적으로 적용되는 이 협약에 규정된 의무를 손상하지 아니하면서 경제적·

사회적·문화적 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위해 필요한 경우 국제적 협력의 틀 내에서 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속”(협약 제4조)한다고 규정함으로써 자유권의 즉각적 실현과 사회권의 점진적 실현의 이분법을 여전히 가정하고 있다.

또한 「장애인권리협약」은 제8조(인식 제고)에서 당사국의 즉각적인 조치를 명시적으로 규정하고 있는 반면, 대부분의 조항에서는 권리 실현 방식이 즉각적 이행에 해당하는지, 점진적 이행에 해당하는지 명확하게 밝히지 않았다. 제9조의 접근권도 그 실현 방식이 즉각적 이행에 해당하는지 명확하게 표현되어 있지 않다. 이에 대해 일반논평 제2호는 “장애인에 대한 접근권은 접근성에 관한 기준을 엄격하게 시행하여 보장하도록 해야 한다. 일반 대중을 대상으로 하거나 개방된 기존의 사물이나 시설, 재화 또는 서비스 등에 접근하는 데 따른 장벽은 완전한 접근성을 달성한다는 목표를 가지고 체계적인 방법으로 제거해야 한다. 여기서 더욱 중요한 점은 지속적인 감시를 통해 점차적으로 제거해야 한다는 것”(일반논평 제2호, para. 14)이라고 명시하고, “장애인들에게 일반 대중에게 개방된 물리적 환경이나 교통수단, 정보통신 및 서비스 등에 대한 접근을 보장하는 것은 이들이 다양한 시민권과 정치적 권리를 효과적으로 향유하는 데 대한 전제 조건이기는 하지만, 당사국은 이러한 접근성을 필요한 시점에 그리고 국제 협력을 통해 점진적으로 이행해 나감으로써 목표를 달성하도록 보장할 수도 있다. 제거해야 할 걸림돌과 장벽을 확인하기 위해 현재의 상황을 분석하는 작업은 단기적이거나 중기적으로 효율적인 방법을 사용해 수행할 수 있다. 장벽은 지속적이고 체계적인 방법을 통해 점진적으로, 꾸준히 제거해야 한다”(일반논평 제2호, para. 27)고 규명함으로써 접근권의 실현 방식이 점진적임을 명시하고 있다. 또한 “이 협약에 따르면 당사국들에는 장애인의 접근성을 점진적으로 보장하는 것을 회피하고자 긴급 조치를 취하는 것이 허용되지 않는다”(일반논평 제2호, para. 25)고 언급함으로써 접근권이 점진적 실현에 해당하는 권리이고, 그럼에도 점진적 실현을 근거로 재정 긴축을 허용하지 않음을 명확히 하였다.

이에 반해 합리적 편의제공 의무는 반차별권으로서 즉각적 이행이 필요한 권리라는 점에서 논쟁의 여지가 없어 보인다. 이와 관련하여 2018년 3월에 채택된 일반논평 제6호는 “합리적 편의제공은 장애의 맥락에서 즉각적으로 적용되는 반차별 의무의 내재적 부분”(일반논평 제6호, para. 23)이라고 규정함으로써 이를 더욱 명확히 하였다.

나. 권리 대상 및 권리 실현 시점

권리 대상이라는 측면에서 보면 “접근성은 장애인 집단과 관련이 있고 합리적 편의제공은 개인과 관련이 있는 권리”이다(일반논평 제2호, para 25). 접근성이 집단과 관련 있다는 의미는 접근성 보장의 대상이 되는 물리적 환경, 교통, 정보통신, 서비스에 대한 “접근성 제공 의무가 사전적으로 마련되어 있어야 한다는 것을 의미”하고, 그러므로 “당사국은 특정 장소에 진입하거나 서비스를 이용하겠다는 개인의 요청을 받기 전에 접근성을 제공해야 할 의무가 있다”(일반논평 제2호, para. 25)는 것이다.

장애인 개인의 욕구와 필요를 충족시키기 위한 개별화된 권리가 아니라 장애인 집단의 권리를 의미하는 접근권은 집단의 욕구 충족이 무엇인지에 대한 기준이 요구된다. 이에 관해 일반논평 제2호는 “당사국은 접근성에 대한 기준을 제정할 필요가 있”고, “접근성 기준은 반드시 광범위해야 하고, 표준화되어야” 한다고 명시하였다(일반논평 제2호, para. 25).

반면 반차별권으로서의 합리적 편의제공 의무의 권리 대상에 대해서는 “접근성에 관한 기준들을 개발할 때 감안되지 않은 희귀한 장애를 가지고 있는 장애인이나 접근성을 달성하기 위해 제공되는 방식이나 방법 또는 수단을 사용하지 않는 장애인(예를 들어 점자를 읽지 않는 장애인 등)의 경우에는 접근성에 관한 기준을 적용한다고 하더라도 충분하지 않을 수 있다. 이때는 합리적 편의제공을 적용할 수 있다”고 언급하였다(일반논평 제2호, para. 25). 또한 “합리적 편의제공 의무는 사후적 의무인데, 그 의미는 이러한 의무를 장애인이, 예를 들어 직장이나 학교와 같이 특정한 상황에서 자신의 권리를 다른 사람들과 동등한 입장에서 향유하고자 하는 시점부터 시행이 가능하다는 뜻이다. 이 경우 접근성에 대한 기준을 하나의 지표로 사용할 수 있으나, 합리적 편의제공 의무가 접근성 기준에만 한정되는 것으로 간주되어서는 안 될 것이다. 합리적 편의제공은 특정한 상황에서 특정 장애인에게 접근성을 보장하는 수단으로 사용할 수 있다. 합리적 편의제공은 각 개인의 존엄성, 자율성, 선택을 감안하여 반차별 또는 평등의 의미에서 개인별 정의를 달성하는 것을 추구한다. 이와 같이 희귀한 장애를 가진 사람은 접근성에 대한 모든 기준 범위 이외의 사항에 대해 편의제공을 요청할 수 있을 것”(일반논평 제2호, para. 26)이라고 명시함으로써 합리적 편의제공 의무가 개별적이고 사후적인 것임을 밝히고 있다.

2018년 3월에 채택된 일반논평 제6호는 “합리적 편의제공 의무는 접근성 의무와 다르다.

두 가지 의무 모두 접근성을 보장하는 것을 목표로 하지만, 보편적 설계 혹은 보조기구를 통한 접근성 제공 의무는 사전적 의무이고, 합리적 편의제공 의무는 사후적 의무”(일반논평 제6호, para. 24)라고 명시하여 접근권과 합리적 편의제공 의무의 권리 실현 시점을 재확인하였다.

그러므로 접근권은 특정 유형의 장애인 집단 전체를 대상으로 하고, 따라서 접근권 제공 의무가 사전적이며, 접근권에 관한 기준은 표준화가 가능하다는 특성을 지닌다고 할 수 있다. 반면 합리적 편의제공 의무는 권리 대상이 개인이고, 권리 실현 시점이 사후적이며, 기준이 개별적이라 할 수 있다.

다. 조건성

일반논평 제2호는 “접근성을 시행하는 의무는 무조건적인 것으로, 다시 말해 접근성을 제공할 의무가 있는 기관은 장애인들에게 접근을 허용할 경우 발생하는 부담을 이유로 접근성을 제공하지 않는 행위를 해서는 안 된다는 것이다. 이에 반해 합리적 편의제공 의무는 해당 행위자에게 지나친 부담이 되지 않는 경우에만 적용된다”(일반논평 제2호, para. 25)고 명시하였다. 따라서 접근권은 무조건적이고 과도한 부담이 적용되지 않는 권리인 반면, 합리적 편의제공 의무는 조건적이고 과도한 부담 기준이 적용되는 권리라는 점에서 차이가 있다.

접근권과 합리적 편의제공 의무의 차이를 도식화하면 다음과 같다.

표 1. 접근권과 합리적 편의제공 의무의 차이

개념	실현 방식	권리 대상	권리 실현 시점	표준화	조건성 (과도한 부담 적용 여부)
접근권	점진적 이행	집단	사전적	표준화 가능	무조건적
합리적 편의제공 의무	즉각적 이행	개인	사후적	개별적 조치	조건적

4. 접근권과 반차별권과의 상호 관계

접근권과 반차별권으로서의 합리적 편의제공 의무는 앞에서 언급한 여러 측면에서 차이가 있지만 일반논평 제2호는 “장애인도 일반 대중에게 개방하거나 제공하는 모든 재화나 제품, 서비스 등에 대해 효과적이면서도 동등하게 접근할 수 있어야 하고, 이들의 존엄성이 존중되는 방식으로 접근할 수 있어야 한다. 이러한 접근 방식은 차별에 대한 금지에서 파생된 것이

다. 다시 말해 접근에 대한 거부란 행위 주체가 공공기관이든 민간 기업이든 상관없이 차별 행위로 간주되어야 한다”(일반논평 제2호, para. 13)고 밝히고, “접근성이란 이 협약의 제19 조에서 규정하고 있듯이 장애인이 독립적으로 생활하기 위한, 그리고 사회에 완전하고 동등하게 참여하기 위한 전제 조건이기 때문에 물리적 환경이나 교통수단, 정보통신기술, 일반 대중에게 개방된 시설 및 서비스에 대한 접근을 거부하는 행위는 차별의 맥락에서 보아야 한다”(일반논평 제2호, para. 23)고 명시하고 있다.

접근권을 점진적 이행이 전제되는 사회권으로 규정하면서도 접근권 침해를 차별로 규정하는 이러한 방식은 접근권의 권리 성격을 모호하게 할 수 있다. 실제로 Ferri와 Lawson(2016, p. 96)은 일반논평이 다른 부분의 내용과 모순됨에도 불구하고 명백히 ‘모든’ 형태의 접근성 장벽이 차별을 구성한다는 것을 인정하여 (혹은 영구적이고) 불행한 혼란과 불확실성을 만들었다고 평가한다.

그러나 이러한 혼란과 불확실성은 다소 과장되었다고 볼 수 있는데, 다음과 같은 방식으로 보면 일관성 있게 해석할 수 있다. 일반논평 제2호는 이러한 문제를 접근권을 두 가지로 구분함으로써 해결하고자 한 것으로 보인다. 접근권의 최소 기준을 설정하여 적어도 최소 기준에 해당하는 접근권은 차별의 법리를 추가하여 즉각적 이행을 실현하도록 의무화하고, 최소 기준 이상의 접근권에 대해서는 점진적 이행으로서의 성격을 인정하는 것이다.

이와 같은 해석을 뒷받침하는 것은 일반논평 제2호의 para. 31이다. 여기에서는 접근성에 관련된 법률을 제정할 때 접근성 부족 중에서 차별로 인정되는 두 가지 사항이 제시된다. 하나는 서비스 또는 시설이 해당 접근성 관련 기준이 제정된 이후에 운영을 시작한 경우이고, 다른 하나는 합리적 편의제공을 통해 시설이나 서비스에 접근하는 것을 허용할 수 있는 경우이다. 이 중 두 번째는 합리적 편의제공 의무의 적용에 대한 것이다. 그런데 첫 번째는 접근권 기준을 실현하는 법률이 제정되었을 경우 해당 법률 자체가 접근권 기준을 실현하는 수단을 명시하고 있을 것임에도 불구하고 이를 접근권 위반뿐만 아니라 차별로도 간주한다는 것이다. 이렇게 보면 접근성 부족을 차별로 보아야 한다는 것은 모든 접근성 부족을 차별로 보아야 한다는 것이 아니고, 접근권의 내용 중 현재 즉각적으로 실현되어야 하는 것이 법률 등으로 제정되었을 때 이를 차별로 보아야 한다는 것을 의미한다. para. 31에서는 ‘최소한’으로 언급하여 모든 접근성 부족을 차별로 본다는 것이 아님을 분명히 하고 있다.

행정조치 등 독자의 집행 수단이 있는데도 불구하고 접근성 기준 미준수를 차별로 보는 것의 실익은 이를 통해 접근성 기준이 준수되지 않았을 때 차별금지법상의 권리 구제 수단 행사가 가능해진다는 점이다. 그러므로 당사국은 ‘최소 기준’에 해당하는 접근권에 대한 조치를 우선적으로 행해야 하고, 이것이 지켜지지 않았을 때 차별금지법상 개인에게 보장된 구제 절차를 적용할 수 있게 된다. 다시 말해 최소 기준에 해당하는 접근권을 차별로 규정함으로써 구제 수단을 강화하고 이를 통해 접근권을 더욱 효율적으로 실현할 수 있는 것이다. 이러한 방식으로 para. 31은 최소 기준으로서의 접근권과 반차별권(합리적 편의제공 의무)을 모두 차별로 규정함으로써 이 두 권리가 침해되었을 경우 장애인 개인이 반차별권에 근거한 권리 구제를 받을 수 있는 여지를 더욱 명확히 하고 있다.

이상과 같이 접근권의 내용을 최소한으로 시급히 실현되어야 하는 부분과 그렇지 않은 부분으로 구별하는 것은 「장애인권리협약」 제9조의 명시적 내용에 의해서도 뒷받침된다. 「장애인권리협약」은 실제로 접근권과 관련한 당사국의 의무에 대해 “대중에게 개방되거나 제공되는 시설과 서비스에 대한 접근성과 관련된 최소한의 기준과 지침을 개발, 공표하고 그 이행을 감시할 것”[협약 제9조 제2항 (a)]이라고 규정함으로써 ‘최소한의 기준과 지침’을 명시하고 있다. 이에 대해 일반논평 제2호는 “제9조 제2항은 당사국들이 일반 대중에게 개방하거나 제공하는 시설 및 서비스의 접근성에 대한 최소한의 국가 기준을 개발, 배포 및 모니터링하기 위해 취해야 하는 조치들을 명시”(para. 18)하고 있다고 언급하면서 “서로 다른 장애를 가진 사람들에게 대해 공공기관이나 민간 기업이 제공하는 여러 가지 서비스의 접근성에 대한 최소한의 기준을 설정할 필요가 있다”(para. 30)고 명시하였다. 그리고 같은 단락에서 ‘기존의 것이 아닌 새로운 재화나 서비스는 장애인이 접근 가능하도록 국가가 보장해야 한다’는 부분은 최소한의 기준이 입법적으로 제정되는 것을 상정하는 것으로 보인다.

더 나아가 일반논평 제2호는 시설이나 서비스의 운영 시점에 따라 최소 기준 적용 여부를 달리하여 최소 기준 적용의 어려움을 덜어 주고자 했다. 일반논평은 “새로 설계하여 구축하거나 생산한 사물이나 기반 시설, 재화, 제품, 서비스에 대한 접근을 보장하는 의무와 장벽을 제거하고 일반 대중에게 개방된 기존의 물리적 환경, 교통수단, 정보통신 및 서비스에 대한 접근을 보장하는 의무는 명확하게 구별해야 한다. …… 모든 새로운 사물이나 기반 시설, 재화, 제품, 서비스 등은 보편적 설계 원칙에 따라 장애인도 충분히 접근할 수 있도록 설계되어

야 한다. 당사국은 장애인이 일반 대중에게 개방된 기존의 물리적 환경이나 교통수단, 정보통신, 서비스 등에 접근할 수 있도록 보장할 의무가 있다. 그러나 이러한 의무는 점진적으로 이행하도록 되어 있으므로 당사국은 명확한 시간 계획을 정하고, 기존 장벽을 제거하기 위해 충분한 자원을 할당해야 한다”(일반논평 제2호, para. 24)고 명시하여 신축 시설 및 서비스는 보편적 설계 원칙에 의거한 최소 기준 적용 대상이 되고 즉각적으로 이행되어야 하지만, 기존 건물이나 교통수단 등은 시간 계획을 세우고 점진적으로 이행하도록 하였다.

5. 나가며

유엔 「장애인권리협약」에서의 접근권과 반차별권(합리적 편의제공 의무)의 구별은 그동안 두 권리 간 개념적 혼동이 있었던 부분들을 더욱 명확하게 한 측면이 있다. 그러나 한국의 상황을 고려한다면 실제로 이러한 구별은 현행 법규범에 혼란을 야기하기도 한다. 현재 우리나라의 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’)에서 규정하고 있는 합리적 편의제공 의무의 상당 부분은 접근권에 해당하는 내용으로 간주될 수 있기 때문이다.

우리나라에서는 건물의 경우 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」(시행령 별표 2), 교통수단의 경우 「교통약자의 이동편의 증진법」(시행령 별표 2)에 접근권의 최소 기준이 제시되며 이들 법률은 장애인차별금지법 제정 이전에 이미 시행되었다. 이후 제정된 장애인차별금지법에서는 건물과 교통수단에 대한 이러한 접근권 기준을 각각 시설물(제18조 제3항)과 이동 및 교통수단(제19조 제4항)에서의 차별금지(정당한 편의제공 의무)로 규정하여 연계하고 있다. 정보통신에 대한 접근권의 최소 기준은 장애인차별금지법 제21조에 있는데, 해당 조항 자체가 정당한 편의제공 의무이지만 실제로는 사전에 구비되어야 할 접근권과 장애인이 요청할 때 제공되어야 할 정당한 편의제공 규정이 모두 존재한다. 이 중 대표적인 것으로 방송과 통신에 대한 접근권의 최소 기준이 마련되어 있으며, 장애인차별금지법에 의거하여 각각 방송통신위원회와 과학기술정보통신부의 고시로 정하고 있다.

건물과 교통수단의 경우 접근권의 최소 기준을 영역별 법률에 규정함과 동시에 이를 장애인차별금지법의 차별금지 규정으로 연계한 것은 일반논평 제2호의 권고와 같이 행정적 강제 수단과 차별에 대한 구제 수단을 모두 적용할 수 있는 강력한 형태로 보이기도 한다. 하지만 장애인차별금지법에서 접근권의 침해를 별도의 차별행위가 아닌 ‘정당한 편의제공 의무’의

위반으로 규정한 것은 접근권의 취지를 훼손할 가능성이 크다. 이는 정당한 편의제공 의무에 “과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있는 경우”, “특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우”와 같은 조건이 부과되기 때문이다. 이는 무조건적인 성격이어야 할 접근권을 제약할 가능성이 있다. 또한 접근권 최소 기준을 정당한 편의제공 의무와 동일시함으로써 별도의 합리적 편의제공 의무가 발생할 가능성을 근본적으로 차단한다고 볼 수 있다. 한편으로는 정당한 편의제공 의무라는 구제 수단에 의존함으로써 행정조치 등 접근권 고유의 권리 실현 방식이 소홀히 취급될 위험이 있다. 실제로 최근 광역버스 이용에서의 휠체어 좌석과 관련한 정당한 편의제공 의무 판례(서울고등법원 2018. 12. 5. 선고 2017나2024377 판결)는 「교통약자의 이동편의 증진법」의 행정조치 수단에도 불구하고 소송이라는 개별적 차별 구제 수단을 통해 권리가 확보되는 현실을 보여 준다. 정보통신 영역의 경우 고시에 따른 행정조치는 이행 결과 보고 및 평가 등에 그쳐 사실상 장애인차별금지법상의 차별 구제 수단에 의존한다고 볼 수 있다. 접근권과 합리적 편의제공 의무가 갖는 상호 보완적이고 상호 확장적인 관계를 제약하는 이러한 문제에 대해서는 앞으로 심층적인 평가가 필요하다.

우리나라는 유엔 「장애인권리협약」을 비준한 지 10년이 되었고, 장애인차별금지법이 시행된 지도 10년이 되었다. 특히 장애인차별금지법은 타 법 개정으로 인한 개정을 제외하고 제정 법률에서 거의 변화가 없다. 장애와 관련된 많은 논의와 변화가 있었음에도 불구하고 이 법은 변화 없이 유지되고 있다. 그동안 학자들과 장애계가 제기했던 장애인차별금지법에 관한 문제점들을 좀 더 구체적으로 그리고 더욱 정교하게 개정할 시점이 되었다.

참고문헌

- 국가인권위원회. (2007). 장애인권리협약 해설집. 국가인권위원회.
- 변용찬, 임성은, 이익섭, 조형석. (2009). UN장애인권리협약 연구. 한국보건사회연구원.
- 심재진, 서정희, 오욱찬. (2018). 유엔 장애인권리협약의 접근권 개념과 개별 국가의 사례: 반차별권(합리적 편의제공 의무)과의 관계를 중심으로. 한국장애인복지학, 제40호.
- 유동철. (2009). 인권 관점에서 보는 장애인복지. 집문당.
- 차선자, 권건보, 서정희, 윤찬영, 조백기. (2010). 장애인권리협약의 국내적 이행을 위한 실태조사. 국가인권위원회.
- Degener, T. (2016). A Human Rights Model of Disability. in Routledge Handbook of Disability Law and Human Rights, edited by Blanck, P. and Flynn, E. Routledge, Abingdon, Oxon.
- Ferri, D., & Lawson, A. (2016). Reasonable accommodation for disabled people in employment: A legal analysis of situation in EU member states, Iceland, Liechtenstein and Norway. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2013). Communication No. 1/2010: Views adopted by the Committee at its ninth session (15–19 April 2013). CRPD/C/9/D/1/2010.
- United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2014). General Comment No. 2: Article 9 Accessibility. CRPD/C/GC/2.
- United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2018). General Comment No. 6: on equality and non-discrimination. CRPD/C/GC/6.