

연구보고서 2018-13

장애인 근로자에 대한 정당한 편의제공 의무와 공적 편의 지원 방안 연구



오욱찬 · 김성희 · 서정희 · 심재진 · 오다은

【책임연구자】

오욱찬 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

유엔 장애인권리협약의 접근권 개념과 개별 국가의 사례:

반차별권(합리적 편의제공 의무)과의 관계를 중심으로

한국장애인복지학, 40, 91-122, 2018(공저)

장애차별금지법의 고용효과에 대한 비교연구: 합리적 편의제공 의무의 역할을 중심으로

사회복지정책, 43(3), 183-211, 2016

【공동연구진】

김성희 한국보건사회연구원 연구위원

서정희 군산대학교 사회복지학과 교수

심재진 서강대학교 법학전문대학원 교수

오다은 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2018-13

**장애인 근로자에 대한 정당한 편의제공 의무와
공적 편의 지원 방안 연구**

발 행 일 2018년 12월

저 자 오 욱 찬

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

주 소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전 화 대표 전화: 044) 287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 (주)한디자인코퍼레이션

1990년 미국의 부시 대통령은 백악관에 장애인 대표들을 초청하여 세계 최초의 장애인차별금지법이라 평가받는 ‘미국장애인법’에 서명하는 행사를 가졌다. 그로부터 17년이 지나 2007년 한국에서도 노무현 대통령이 청와대에서 장애인단체 대표들이 지켜보는 가운데 장애인차별금지법에 서명을 하였다. 서명식 이후 1년이 지난 2008년 4월부터 장애인차별금지법이 시행되었고, 그로부터 10년이 지났다.

장애인차별금지법 제정은 여러 한계에도 불구하고 오랜 기간 동안 지속되어 온 장애인운동의 결실이라는 점은 누구도 부인할 수 없다. 그러한 투쟁의 역사를 거쳐 획득한 성과가 이 땅의 장애인들이 경험해 온 차별과 인권 침해를 종식시켜 줄 것이라는 기대 또한 컸다. 하지만 지난 10년 동안 장애인에 대한 차별이 획기적으로 해소되었다는 평가는 누구도 내리기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 장애인차별금지법의 실효성 부족은 법률의 무용성을 뜻하는 것이 아니라 한계를 정확히 확인하고 개선해야 하는 제도적 발전의 여지를 뜻한다고 볼 수 있다. 시행 후 10년이 지난 올해는 그 적기라 할 수 있다.

본 연구는 그중에서도 ‘정당한 편의제공 의무’에 초점을 두고 있다. 일부에서는 정당한 편의제공 의무를 장애인차별금지법의 핵심이라 평가한다. 일반적인 차별금지란 어떠한 행위를 하는 것을 금지하는데, 정당한 편의제공 의무는 어떠한 행위를 하지 않는 것을 차별로 간주한다는 점에서 독특하다. 더구나 편의를 제공할 의무를 가진 자가 편의제공의 부담이 과도할 경우 의무가 면제될 수 있는 까다로운 조건을 갖고 있기도 하다.

그렇기 때문에 정당한 편의제공 의무의 효과적 이행을 위해서는 부담을 경감해 줄 수 있는 공적 지원이 필수적이다. 본 연구는 이 점에서 차별금지제도와 사회보장제도의 상호 보완적인 관계에 주목하고 있기도 하다.

정당한 편의제공 의무의 실효성과 공적 편의 지원 제도와의 상호 보완적 관계를 강화할 수 있는 방안을 도출하기 위하여 본 연구는 지난 10년간 국가인권위원회와 법원에서 이를 어떻게 판단하였는지를 분석하고, 주요 국가의 제도를 검토하였다. 또한 국제규범에서 정당한 편의제공 의무의 구체적인 이행 방법과 원칙을 어떻게 제시하고 있는지도 살펴보았다. 이를 바탕으로 정당한 편의제공 의무에 대한 입법론적 개선안과 공적 편의 지원에 대한 제도적 개선안을 제시하고 있다.

본 연구는 오욱찬 부연구위원의 책임하에 연구원의 김성희 연구위원과 오다은 연구원, 외부 전문가로 군산대학교의 서정희 교수와 서강대학교의 심재진 교수가 함께 수행하였다. 또한 본 연구가 수행되는 전 과정에서 자문위원으로서 유익한 의견을 주신 동의대학교의 유동철 교수, 연구원의 변용찬 명예연구위원과 이동석 부연구위원, 그리고 보건복지부의 신용호 과장께 감사의 마음을 전한다. 특정 주제에 대해 심도 있는 의견을 주신 한국복지대학교의 강동욱 교수, 한국장애인고용공단 고용개발원의 심진예 부연구위원, 사법정책연구원의 차성안 연구위원, 한국노동사회연구소의 황수옥 연구위원의 자문도 큰 도움이 되었다. 본 연구의 결과가 정당한 편의제공 의무의 실효성을 강화하는 데 도움이 되고, 더 나아가 장애인차별금지법의 전반적인 재평가와 개선으로 이어지기를 바란다.

2018년 11월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목차

Abstract	1
요약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 배경과 목적	9
제2절 연구의 구성과 방법	12
제2장 국제규범에서의 정당한 편의제공 의무	15
제1절 유엔 장애인권리협약과 정당한 편의제공 의무	17
제2절 유럽연합 고용평등지침과 정당한 편의제공 의무	36
제3장 한국의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원	55
제1절 한국의 정당한 편의제공 의무	57
제2절 국가인권위원회 및 법원의 해석	69
제3절 장애인에 대한 고용편의 지원 제도	142
제4절 장애인에 대한 고용편의 제공 실태	154
제4장 주요 국가의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도 ..	175
제1절 미국	177
제2절 영국	205
제3절 독일	222
제4절 시사점	245

제5장 정책 제언	253
제1절 정당한 편의제공 의무에 대한 입법론적 개선 방안	255
제2절 장애인 고용편의 지원 제도 개선 방안	264
참고문헌	271

표 목차

〈표 2-1〉 유엔 장애인권리협약 조문에서의 정당한 편의제공	23
〈표 2-2〉 접근권과 정당한 편의제공 의무와의 차이	34
〈표 3-1〉 장애인차별금지법의 차별행위 정의	58
〈표 3-2〉 정당한 편의제공 의무 및 정당한 사유의 정의	61
〈표 3-3〉 국가인권위원회 가이드라인에서의 정당한 편의제공 예외	62
〈표 3-4〉 고용 영역의 정당한 편의제공 의무 규정	64
〈표 3-5〉 정당한 편의제공의 내용 구분	67
〈표 3-6〉 고용 영역 정당한 편의제공 의무의 단계적 적용 일정	68
〈표 3-7〉 국가인권위원회 장애차별 진정 접수 및 처리 결과	70
〈표 3-8〉 국가인권위원회 장애차별 영역별 인용 현황	71
〈표 3-9〉 국가인권위원회 결정례 분류 결과	72
〈표 3-10〉 정당한 편의제공 의무 관련 결정례 목록	73
〈표 3-11〉 고용 영역 결정례 목록	95
〈표 3-12〉 장애차별 판결문 확보 결과(2008~2017)	106
〈표 3-13〉 장애인 고용시설·장비 지원 내용	144
〈표 3-14〉 장애인 보조공학기기 지원 내용	146
〈표 3-15〉 장애인 편의 지원 제도의 구조	151
〈표 3-16〉 장애인 편의 지원 제도 지원 실적	153
〈표 3-17〉 장애인고용패널 분석 대상	162
〈표 3-18〉 장애인고용패널의 편의제공 조사 항목	162
〈표 3-19〉 편의제공 필요도	165
〈표 3-20〉 편의제공 욕구 충족도	166
〈표 3-21〉 사업장 규모별 편의제공 필요도 및 충족도	167
〈표 3-22〉 정규직 여부에 따른 편의제공 필요도 및 충족도	170
〈표 3-23〉 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 근로 환경 만족도	171
〈표 3-24〉 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 전반적 일자리 만족도	172

〈표 3-25〉 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 유지율	173
〈표 4-1〉 미국장애인법(ADA)의 구성	179
〈표 4-2〉 고용기회평등위원회(EEOC) 장애차별 진정 처리 현황	191
〈표 4-3〉 고용기회세액공제(WOTC) 제도의 표적 집단	197
〈표 4-4〉 일자리접근 프로그램의 급여 한도	214
〈표 4-5〉 일자리접근 프로그램 서비스 절차	215
〈표 4-6〉 일자리접근 프로그램 요소(element) 지원 내용	217
〈표 4-7〉 독일 사회법전 권별 내용	226
〈표 4-8〉 독일 통합사무소 및 지역노동사무소의 지원 제도 현황	232
〈표 4-9〉 독일의 장애인 고용률 대비 고용 부담금 상한액	234
〈표 4-10〉 독일 베를린의 고용 부담금 집행 내역	235
〈표 4-11〉 독일의 주요 사용자 지원 제도	240
〈표 4-12〉 각국의 정당한 편의제공 의무 비교	247
〈표 4-13〉 각국의 장애인 고용편의 지원 제도 비교	249
〈표 5-1〉 유엔 장애인권리협약에서 정당한 편의제공 의무의 특성과 원칙	261

그림 목차

[그림 2-1] 유엔 장애인권리협약 비준 현황	18
[그림 3-1] 사업장 규모별 편의제공 필요도 및 충족도	168
[그림 3-2] 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 유지율	173
[그림 4-1] 미국장애인법(ADA)에 따른 고용기회평등위원회(EEOC) 진정 추이	190
[그림 4-2] 고용기회세액공제(WOTC)의 장애인 대상 지원 실적	199
[그림 4-3] 직무편의네트워크(JAN)의 검색 데이터베이스	200
[그림 4-4] ADA전국네트워크(ADANN) 홈페이지 및 지역 센터 분포	201
[그림 4-5] 에이블데이터(AbleData) 검색 데이터베이스	202
[그림 4-6] 일자리접근 프로그램 지원 실적 추이(승인 기준)	216
[그림 4-7] 독일의 장애인 고용 서비스 전달 체계	230
[그림 4-8] 베를린 노동사회사무소(LAGeSo) 및 통합사무소의 조직 구조	233

Abstract <<

A Study on the Reasonable Accommodation Duty and the Job Accommodation Scheme for Persons with Disabilities

Project Head: Oh, Ukchan

Generally, the disability anti-discrimination law considers a failure to make a reasonable accommodation as discrimination in addition to general discrimination such as direct discrimination, indirect discrimination, and harassment. And the reasonable accommodation duty is thought to play a key role particularly in the area of employment for persons with disabilities.

However, when making an accommodation would impose a disproportionate burden or undue hardship on the duty bearer, the duty can be exempted. Therefore, public support for the implementation of the duty is required for the substantial fulfillment of the employers' duty and the guarantee of the rights of persons with disabilities. A legal relationship is also needed between the reasonable accommodation duty and the job accommodation support scheme. This study focuses on this point and aims to propose a strategy for strengthening the reasonable accommodation duty of Korea.

To this end, the interpretation and the principles of application of the reasonable accommodation duty under international

2 장애인 근로자에 대한 정당한 편의제공 의무와 공적 편의 지원 방안 연구

norm such as United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Employment Equality Directive of European Union were examined. In addition, we analyzed the actual application of the reasonable accommodation duty in Korea by reviewing cases of the court and National Human Rights Commission for 10 years, and analyzing job accommodation scheme of Korea. After that, the reasonable accommodation duty and the job accommodation support scheme in the United States, United Kingdom, and Germany were analyzed and compared with Korea.

Based on the results of these analyses, the legislative and the institutional improvement plans for the reasonable accommodation duty of Korea were suggested.

*Key words: reasonable accommodation, disability discrimination, anti-discrimination law, employment of persons with disabilities

1. 서론

장애인차별금지법은 직접차별, 간접차별, 괴롭힘 등과 같은 일반적인 차별행위에 더해 ‘정당한 편의제공 의무’의 불이행을 차별로 간주한다. 정당한 편의제공 의무는 특히 고용 영역에서 장애인의 노동 시장 통합에 핵심적인 역할을 한다고 평가받는다. 하지만 편의의 제공이 불비례적이거나 과도한 부담을 야기할 경우 의무가 면제되어, 사업주의 실질적인 의무 이행과 장애인의 권리 보장을 위해서는 의무 이행에 대한 공적 지원이 요구된다. 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도 사이의 법적 관계 설정 또한 필요하다. 본 연구는 이러한 점에 주목하여 한국의 정당한 편의제공 의무의 실효성 강화를 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 우선 국제규범하에서 정당한 편의제공 의무에 대한 해석과 적용의 원칙을 고찰하였다. 또한 한국에서 정당한 편의제공 의무의 적용 현황을 실태조사, 결정례 및 판례를 사용해 분석하고, 고용편의 지원 제도의 실태를 파악하였다. 이후 미국, 영국, 독일의 정당한 편의제공 의무 및 고용편의 지원 제도를 분석하여 한국과 비교하였다. 이러한 분석 결과를 토대로 정당한 편의제공 의무에 대한 입법론적 개선 방안과 고용편의 지원의 제도적 개선 방안을 제시한다.

2. 국제규범에서의 정당한 편의제공 의무

국제규범에서 정당한 편의제공 의무는 크게 유엔 장애인권리협약과 유

4 장애인 근로자에 대한 정당한 편의제공 의무와 공적 편의 지원 방안 연구

럽연합 고용평등지침에서 나타난다. 유엔 장애인권리협약에서의 정당한 편의제공 의무는 2018년 발표된 일반논평 제6호를 통해 구체적인 해석과 원칙이 제시되었다. 여기서 중요하게 제시된 것은 우선 정당한 편의제공 의무를 접근권과 명확히 구분하여 사후적이고 개별적인 이행의 성격을 명확히 했다는 것이다. 이는 한국을 포함한 많은 국가에서 두 가지를 혼동하면서 정당한 편의제공 의무의 고유 역할이 명확하지 않은 것을 지적한 것이라 할 수 있다. 또한 많은 국가에서 논란이 되어 왔던 정당한 편의제공 의무의 합리성 요건을 비용 합리성이 아닌 조치의 효과성으로 명확히 규정하였다. 사업주가 의무의 이행 과정에서 장애인과 대화 및 협의를 통해 필요한 편의를 결정해야 한다는 원칙 또한 중요하다.

유럽연합 고용평등지침 또한 정당한 편의제공 의무를 규정하고 있으며, 대부분의 유럽연합 회원국이 이를 국내법에 반영하고 있다. 고용평등지침은 정당한 편의제공 의무의 불비례적이거나 과도한 부담 판단 시 공적 자원의 이용 가능성을 고려해야 한다는 점을 규정에 명시한다는 점에서 주목할 만하며, 유럽연합사법재판소가 판결을 통해 편의의 범위는 지침에 예시된 형태에 제한되지 않는다고 해석한 점 또한 중요하다.

3. 한국의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원

한국의 장애인차별금지법은 정당한 편의제공 의무의 미이행을 차별로 간주하고 있지만, 편의의 내용이 한정적으로 열거되어 제한적일 수 있다는 한계가 있다. 적용 범위 또한 30명 이상의 사업장으로 제한되고 있다. 지난 10년간 국가인권위원회와 법원의 해석을 살펴본 결과, 우선 법률에 규정된 정당한 편의제공의 내용을 예시적으로 판단한 경우도 있지만 열거적으로 보는 경우도 있었다. 또한 정당한 편의제공의 내용이 장애인등

편의법이나 교통약자법의 기준에 직접적으로 연계된 경우가 있는데, 이로 인해 접근권에 대해서도 불비례적이거나 과도한 부담의 기준을 적용하는 사례가 나타나고 있다. 이는 법률에서의 개념적 구분이 불명확한 것이 근본 원인인데, 결국 사법적 해석에 따라 적용 방향이 달라지는 문제가 나타나고 있다. 정당한 편의제공 의무에서 공적 편의 지원이 고려된 사례는 나타나지 않았다.

한국의 고용편의 지원 제도는 물리적 편의와 비물리적 편의가 모두 지원되고 있는데 정당한 편의제공 의무와 특별한 관계가 설정되어 있지는 않다. 현 제도는 상당 부분 신청 주체가 사업주로 한정되며, 신청 시기나 예산이 제한적인 경우가 있어 장애인의 편의 지원 욕구를 완전히 해소하기에는 적절치 않은 구조를 갖고 있다.

4. 주요국의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원제도

본 연구에서 살펴본 국가 중 미국과 영국은 고용차별 금지를 장애인 고용을 위한 주된 정책 수단으로 삼는 국가로 정당한 편의제공 의무의 역할이 중요하다. 반면 독일은 한국과 같이 장애인 고용 할당 제도와 그에 따른 고용편의 지원 제도를 장애인 고용 정책의 근간으로 삼고 있다.

정당한 편의제공 의무는 독일의 경우 개인의 권리로 정착되었다고 보기는 어려운 상황이나, 미국과 영국은 긴 역사를 갖고 있다. 이들 국가는 한국과 달리 법률에서 정당한 편의의 내용적 범위가 개방적인 것이 확인되며, 적용 범위에서도 미국은 15인 이상 사업장, 영국은 모든 규모의 사업장으로 한국보다 포괄적이다. 또한 한국과 달리 불비례적이거나 과도한 부담을 판단할 때 외부 자원의 이용 가능성을 고려해야 한다는 규정이 시행령 수준에서 확인된다.

고용편의 지원 제도에서 한국의 제도는 미국, 영국, 독일과 외형적 틀에서는 크게 부족하지 않지만, 세부 내용과 지원 방식에서는 차이가 크다. 한국의 경우 보조금이나 현물 방식의 급여가 지원되지만 상대적으로 상담, 진단, 컨설팅 등의 비물리적 지원은 부족하다. 또한 조세 지출 방식을 주로 채택하는 미국을 예외로 하면 고용편의 지원 제도의 신청 주체를 장애인으로 하는 경우가 많아 한국과 차이가 있다. 미국과 영국의 고용편의 지원 제도는 정당한 편의제공 의무의 이행을 직접적으로 지원하기 위해 설계된 제도로, 특히 비용 부담이 클 수 있는 소규모 사업장을 중심으로 지원이 이루어지는 점도 주목할 만하다.

5. 정책 제언

본 연구 결과에 의한 정책 제언은 크게 장애인차별금지법에 대한 입법론적 개선 방안과 장애인 고용편의 지원 제도에 대한 개선 방안으로 구분하여 제시하였다. 우선 입법론적 개선 방안으로는 정당한 편의의 내용을 개방적으로 정의하는 방안, 적용 대상 사업체를 단계적으로 확대하는 방안, 불비례적이거나 과도한 부담 항변에 대한 판단 시 공적 지원을 고려하도록 규정하는 방안, 사후적·개별적으로 장애인과의 협상 및 대화를 필요로 하는 정당한 편의제공 의무의 절차적 요소를 규정하는 방안, 불비례적이거나 과도한 부담 항변을 정당한 편의제공 의무에 한정하여 규정하는 방안을 제시하였다. 고용편의 지원 제도에 대한 개선 방안으로는 장애인 당사자의 신청권 보장, 예산 제약의 해소와 지원 범위의 확장, 정당한 편의제공 상담·진단 서비스 개발을 제시하였다.

*주요 용어: 정당한 편의제공 의무, 장애차별, 장애인차별금지법, 장애인 고용

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 구성과 방법

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구 배경

2018년은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’)이 시행된 지 10년을 맞이하는 해이다. 장애인차별금지법은 삶의 전 영역에서 장애차별을 금지하는 내용을 담고 있지만 각 절로 구성된 차별금지 분야에서 가장 먼저 제시될 정도로 고용 분야의 장애차별 문제를 중요하게 다루고 있다. 이는 그만큼 장애인의 노동 시장에서의 지위가 열악했고 장애인 차별의 문제가 심각했다는 것을 의미한다.

하지만 장애인차별금지법 시행 후 10년이 지난 시점에서 장애인의 고용 상황은 크게 개선되지 않고 있다. 전체 인구의 고용률이 2010년 60.0%에서 2017년 61.3%로 1.3%포인트 증가하는 동안, 장애인의 고용률은 2010년 36.0%에서 2017년 36.5%로 0.5%포인트 증가하는 데 그쳤다(임미화, 양수정, 김호진, 김언아, 2010; 박혜원 외, 2017). 또한 장애인 임금근로자의 월평균 임금은 2010년 전체 임금근로자의 68.8%(장애인 134만 2000원, 전체 195만 원)에서 2017년 73.3%(장애인 178만 원, 전체 243만 원)로 상대적으로는 다소 상승하였으나 절대적인 격차는 60만 8000원에서 65만 원으로 커졌다(임미화 외, 2010; 박혜원 외, 2017).

장애인과 비장애인의 노동 시장 격차는 전통적으로 두 집단의 생산성

차이로 인한 격차와 노동 시장에서의 차별로 인한 격차로 설명된다. 기존 연구에 의하면 장애인과 비장애인의 노동 시장 격차에서 차별로 인한 격차가 차지하는 비율은 취업 확률 격차에서는 46~65%(황수경, 2003; 오옥찬, 2011), 임금 격차에서는 26~67%(어수봉, 1996; 강동욱, 2004; 오옥찬, 2011, 2013) 정도로 크게 나타난다. 또한 노동 시장에서 차별 경험에 대한 장애인 당사자의 주관적 인식도 매우 높다. 장애인이 취업에서 차별을 경험했다고 응답한 비율은 2008년 35.0%에서 2017년 30.9%로 다소 줄어들었지만 여전히 높은 수준이다(변용찬 외, 2009; 김성희 외, 2017).

장애인차별금지법은 이러한 장애차별을 해소하기 위한 수단인데, 직접 차별, 간접차별, 괴롭힘 등과 같은 일반적인 차별행위 금지에 더해 사업주에게 ‘정당한 편의제공 의무’(reasonable accommodation duty)를 부과하고 이를 거부하는 것을 차별행위로 간주한다.¹⁾ 정당한 편의제공 의무는 장애인이 고용에 진입하거나 직업 생활을 수행하는 것이 가능하도록 하는 적절한 조치를 취할 의무를 말한다. 이것은 장애 이외의 다른 소수 집단에 대한 차별금지법과 달리 장애인차별금지법이 갖는 독특한 요소이기도 하며, 특히 고용 영역에서 차별 해소에 핵심적인 역할을 하는 것으로 평가된다(Lawson, 2008, p. 6).

하지만 정당한 편의제공 의무는 일반적으로 사업주에게 ‘불비례적 부담’(disproportionate burden), 또는 ‘과도한 어려움’(undue hardship)을 유발하지 않아야 한다는 제약을 가지는 조건부 의무이다. 그리고 이때 소요되는 비용의 문제가 주로 고려되며, 과도한 비용 부담은 사업주

1) 국제적으로 통용되는 용어인 ‘reasonable accommodation’은 ‘합리적 편의제공’으로 번역되는 경우가 많다. 하지만 한국의 ‘정당한 편의제공’, 영국의 ‘합리적 조정’(reasonable adjustments)과 같이 특정 국가에서는 고유의 용어가 사용되기도 한다. 본 보고서에서는 각 용어의 의미가 갖는 차별성에도 불구하고 독자의 편의를 위해 국내 용어인 ‘정당한 편의제공’으로 통일하여 사용한다.

가 편의제공을 거부하거나 의무의 면제를 주장하는 주된 사유가 된다. 따라서 사업주의 실질적인 의무 이행과 장애인의 권리 보장을 위해서는 의무 이행에 대한 공적 지원이 요구되며, 많은 국가가 의무의 발생 및 이행에 대한 사법적 판단 과정에서 그러한 제도의 이용 가능성을 고려하도록 하고 있다.

이와 같이 장애인에게 정당한 편의에 대한 권리를 부여함과 동시에 고용주의 의무 이행에 대한 지원을 결합하는 것은 공민권적 접근(장애인차별금지법)과 사회권적 접근(재분배 제도)이 시너지를 낼 수 있는 방법으로 평가되기도 한다(Hvinden, 2009).

한국의 장애인차별금지법도 ‘정당한 편의제공 의무’를 도입하고 적용 범위를 단계적으로 확대하였으나, 법률 제정 당시의 기대와 달리 지난 10년간 실질적인 파급 효과는 생각보다 크지 않은 것으로 평가된다. 이는 법령에 규정된 고용 영역의 정당한 편의제공 의무 내용이 한정적 열거 방식으로 제시되어 몇 가지 항목으로 제한된 것과 함께(심재진, 2013a), 정당한 편의제공 의무를 이행하는 데 필요한 재정 지원, 상담 등을 제공하는 공적 제도가 존재하지 않고, 의무의 발생과 이행에 대한 사법적 판단에서도 공적 지원의 이용 가능성을 고려하도록 규정하지 않은 탓이 크다.

2. 연구 목적

본 연구는 한국의 정당한 편의제공 의무의 실효성 부족이 법 규정의 미비와 함께 의무 이행을 위한 고용편의 지원 제도의 부재에 기인한다는 인식하에, 다음과 같은 목적을 달성하고자 한다.

첫째, 유엔(UN)과 유럽연합(EU)을 중심으로 국제규범하에서 정당한 편의제공 의무에 대한 해석과 적용 실태를 파악한다. 이를 통해 국제적

기준에 의거한 정당한 편의제공 의무의 입법론적 원칙을 도출한다.

둘째, 한국의 정당한 편의제공 의무 적용 실태와 고용편의 지원 제도를 분석한다. 이를 위해 장애인차별금지법상의 정당한 편의제공 의무에 대해 비판적으로 검토하고 사법적 적용 실태를 분석한다. 또한 국내에서 실시되고 있는 장애인에 대한 고용편의 지원 제도를 분석하고, 실제 고용 현장에서 장애인 근로자에 대한 편의 지원 실태와 그 영향을 규명한다.

셋째, 정당한 편의제공 의무의 입법 현황과 이행을 지원하기 위한 고용편의 지원 제도에 대한 주요 국가의 사례를 분석한다. 고용편의 지원 제도에 대해서는 공적 제도의 전달 체계 및 지원 내용과 함께, 그러한 제도가 장애인차별금지법의 정당한 편의제공 의무에 대한 해석에서 어떻게 고려되는지를 중심으로 관련성을 검토한다.

넷째, 국제규범에 대한 검토, 국내 제도 및 실태 분석, 국외 사례 분석을 토대로 한국의 정당한 편의제공 의무가 실질적으로 작동하기 위한 입법론적 개선 방안과 고용편의 지원 제도의 개선 방안을 제시한다.

제2절 연구의 구성과 방법

1. 연구의 구성

본 연구는 상기한 연구 배경 및 목적에 따라 총 다섯 개의 장으로 구성된다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 정당한 편의제공 의무에 대한 대표적인 국제규범이라 할 수 있는 유엔의 장애인권리협약(Convention on the Rights of Person with Disabilities, 이하 ‘장애인권리협약’)과 유럽연합의 고용평등지침(Employment Equality Directive of 2000,

Council Directive 2000/78/EC)을 검토한다. 국제규범에서의 정당한 편의제공 의무 규정과 함께 관련된 논평, 판결례 등에서 드러나는 정당한 편의제공 의무에 대한 국제기구의 해석을 분석한다. 이러한 고찰을 통해 실효적인 정당한 편의제공 의무를 위한 원칙을 도출한다.

제3장에서는 한국의 정당한 편의제공 의무와 이와 관련한 고용편의 지원 제도를 분석한다. 우선 현 장애인차별금지법의 내용을 고용 영역의 정당한 편의제공 의무를 중심으로 검토하되, 국제규범에서의 일반적인 원칙에 비추어 비판적으로 평가한다. 또한 장애인차별금지법상의 정당한 편의제공 의무가 어떻게 적용되고 있는지를 살펴본다. 이는 국가인권위원회 결정례와 법원의 판례 분석을 통해 사법적 절차에서 정당한 편의제공 의무에 대한 해석을 분석하는 것이다. 고용편의 지원 제도에 대해서는 국내에서 장애인 고용 사업주 지원 제도를 포함하여 장애인에게 편의를 제공하거나 지원하는 역할을 하는 제도의 현황과 문제점을 고찰한다. 마지막으로 실태 조사 자료의 2차 분석을 통해 고용 영역에서 장애인에 대한 편의제공 실태와 그 영향을 분석한다.

제4장에서는 주요 국가의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도를 구체적으로 살펴본다. 여기서는 장애인차별금지법과 정당한 편의제공 의무가 어떠한 형식으로 존재하고 그 내용이 무엇인지와 함께, 고용 영역에서 장애인에 대한 편의 지원 제도의 현황이 어떠한지 살펴본다. 또한 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도가 제도적으로 어떻게 연계되어 있는지 그 관련성을 검토한다. 국외 사례의 대상은 미국, 영국, 독일로 한다. 미국과 영국은 장애인차별금지법 및 정당한 편의제공 의무의 사법적 전통이 깊고 정당한 편의제공 의무 이행을 위한 별도의 고용편의 지원 제도를 마련하고 있어 본 연구와 직접적으로 관련된 국가라 할 수 있다. 또한 독일은 한국과 같이 장애인 고용 할당 제도를 시행하면서 장애

인 근로자에 대한 지원 사업을 실시하는 특징이 있어 고용편의 지원 제도의 개선 방안 마련에 많은 시사점을 줄 수 있는 국가라 할 수 있다. 이들 국가는 차별금지 및 고용편의 지원에서 각기 다른 접근을 취하고 있으므로 이러한 다양한 사례 비교를 통해 한국에 대한 정책적 시사점을 이끌어 내고자 한다.

마지막으로 제5장에서는 앞의 분석 내용을 토대로 고용 영역에서 정당한 편의제공 의무의 실효성 강화를 위한 정책 제언을 하고자 한다. 우선 정당한 편의제공 의무에 대한 입법론적 개선 방안으로 주로 장애인차별금지법에서의 개선 사항을 제시한다. 그리고 현재 존재하는 장애인에 대한 고용편의 지원 제도에 대해 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무의 이행을 지원하는 역할을 강화할 수 있는 제도적 개선 방향을 제시한다. 입법론적 개선 방안에서는 고용편의 지원 제도와와의 관계, 제도적 개선 방안에서는 장애인차별금지법과의 관계를 고려한 제언이 핵심이 될 것이다.

2. 연구 방법

본 연구는 문헌 분석, 판례 분석, 실증 분석, 현지 조사의 방법을 사용하였다. 제2장에서는 주로 문헌 분석의 방법을 사용하였으며, 제3장에서는 문헌 분석에 더해 판례 분석과 실증 분석 방법을 사용하였다. 판례 분석은 국가인권위원회의 결정례와 국내 법원의 판례를 대상으로 하였으며, 실증 분석은 장애인고용패널 조사 자료에 대한 2차 분석으로 실시하였다. 또한 국외 사례를 다루는 제4장에서는 문헌 분석과 함께 현지 조사(독일)의 방법을 병행했다. 구체적인 분석 방법은 각 장 및 절에서 별도로 제시하였다.

제 2 장

국제규범에서의 정당한 편의제공 의무

제1절 유엔 장애인권리협약과 정당한 편의제공 의무

제2절 유럽연합 고용평등지침과 정당한 편의제공 의무

2

국제규범에서의 정당한 편의제공 의무

정당한 편의제공 의무는 미국의 1964년 공민권법(Civil Rights Act of 1964)에서 근로자의 종교적 신념과 관련하여 처음 출현한 것으로 알려져 있다. 장애인 대상으로는 미국의 1973년 재활법(Rehabilitation Act of 1973)에서 연방정부에 적용된 것을 시초로 삼는다. 이후 1985년 캐나다인권법(Canadian Human Rights Act 1985), 1990년 미국장애인법(Americans with Disabilities Act of 1990)에서 민간 영역으로 적용이 확장되었고, 1990년대에는 영국, 호주, 스웨덴 등으로 확산이 이루어졌다. 현재는 장애차별 금지와 정당한 편의제공 의무를 규정한 2000년 유럽연합 고용평등지침, 2006년 유엔 장애인권리협약과 같은 국제규범의 영향으로 주요 선진국에 대부분 도입된 상태이다. 본 장에서는 이론적 배경으로서 국제규범하에서 정당한 편의제공 의무에 대한 해석을 고찰한다.

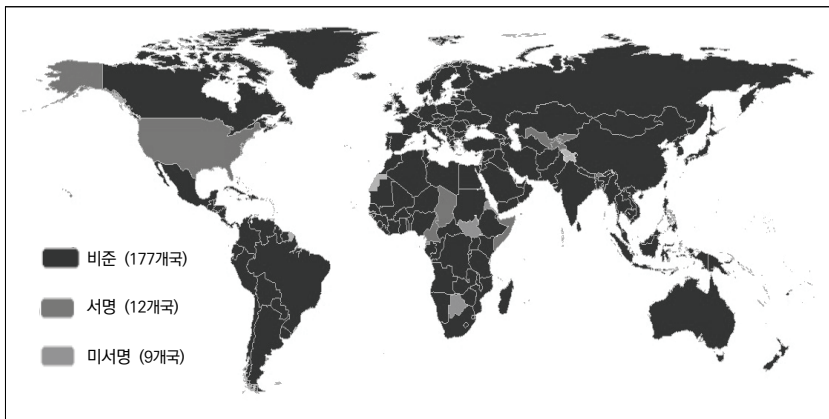
제1절 유엔 장애인권리협약과 정당한 편의제공 의무

1. 유엔 장애인권리협약

장애인의 노동 및 고용과 관련된 가장 대표적인 국제규범은 유엔의 장애인권리협약이다. 2006년 12월 26일 유엔 총회에서 만장일치로 통과된 장애인권리협약은 2018년 12월 현재 177개국이 비준하였으며, 12개국은 협약에 서명은 하였으나 비준하지 않았고, 오직 9개국만이 아무런 조

치도 취하지 않고 있는 상황이다(United Nations, 2018). 전 세계 198 개국 중 약 90%에 해당하는 국가가 장애인권리협약을 비준하였다는 것은 동 협약이 세계적으로 장애인의 권리에 관한 가장 대표적이고 표준적인 규범이 되었다는 것을 의미한다.

[그림 2-1] 유엔 장애인권리협약 비준 현황



주: 2018년 12월 21일 현재 상황임.

자료: United Nations. (2018. 12. 21.). Status of ratification: Convention on the Rights of Persons with Disabilities. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. <http://indicators.ohchr.org>에서 2018. 12. 24. 인출.

장애인권리협약은 장애인의 권리에 관한 한 가장 보편적이고 규범력 있는 국제규범이라 할 수 있다. 장애인권리협약이 규정하고 있는 장애인의 권리는 광범위하고 세분화되어 있는데, 무엇보다 가장 의미 있는 조항으로 평가받는 개념은 정당한 편의제공(reasonable accommodation)이다.

장애인권리협약에서 정당한 편의제공은 제2조 정의 규정에서 차별의 한 형태로 규정된다. 협약은 ‘장애를 이유로 한 차별’(Discrimination on the basis of disability)을 규정하면서 “장애를 이유로, 장애인이 타

인과 동등하게 정치적·경제적·사회적·문화적·시민적 혹은 그 외 다른 영역에서 모든 인권과 근본적인 자유를 인정·향유·행사함을 방해하거나 무효화(nullify)하는 것을 목적으로 하는 또는 이와 같은 효과를 갖는 모든 구별·배제 및 제한을 의미한다. 이는 정당한 편의제공에 대한 부정을 비롯한 모든 형태의 차별을 포함”(협약 제2조)한다고 적시함으로써 정당한 편의제공을 하지 않는 것이 차별의 한 형태임을 제시한다.

또한 협약은 정당한 편의제공이 무엇인지 정의하고 있는데, ‘정당한 편의제공’이란 “장애인이 타인과 동등하게 모든 인권과 기본적인 자유를 온전히 향유하고 행사하는 것을 보장하기 위해, 특정한 경우 필요하다면, 불비례적이거나 과도한 부담(a disproportionate or undue burden)을 부과하지 않으면서, 필요하고 적합한 변경 및 조정(modification and adjustments)을 하는 것”(협약 제2조)을 의미한다고 규정하고 있다. 동 조항은 정당한 편의제공의 의미와 한계를 동시에 정의하고 있는데 정당한 편의제공이 장애인이 타인과 동등하게 인권과 자유를 향유하기 위한 수단이지만, 무제한적이고 무조건적인 방식이 아니라 제공 주체에 불비례이거나 과도한 부담을 부과하지 않는 범위 내에서의 편의제공이라는 제한 요건을 동시에 규정하고 있다.

협약은 평등과 반차별을 규정하고 있는 제5조에서도 정당한 편의제공을 다루고 있는데, “평등을 고양하고 차별을 근절하기 위해, 당사국은 정당한 편의제공이 제공된다는 점을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야”(협약 제5조 제3항) 한다고 규정하고, “장애인의 실질적 평등을 향상하거나 달성하는 데 필수적인 특별 조치(specific measures)는 본 조약의 관점에서 차별로 간주되지 않아야”(협약 제5조 제4항) 한다고 규정함으로써 장애인의 평등을 보장하고 차별을 근절하는 수단으로서 정당한 편의제공 보장을 위한 모든 적절한 조치를 취해야 하는 것이 당사국의 의

무임을 명시하고 있다. 동시에 정당한 편의제공 이외의 특별 조치들은 그것이 비장애인보다 장애인에게 유리한 조치라 하더라도 차별로 간주되지 않아야 함을 명시하고 있다.

정당한 편의제공과 관련하여 협약의 구조를 살펴보면, 협약은 정당한 편의제공의 부정이 차별이라 정의하고(협약 제2조), 당사국은 정당한 편의제공 보장 의무가 있음을 명시하고(협약 제5조), 개별 권리 영역에서 정당한 편의제공을 해야 함을 명시하는 구조로 되어 있다(협약 제14조, 제24조, 제27조). 협약에서 정당한 편의제공을 보장해야 한다고 명시하고 있는 영역은 자유와 개인의 안전, 교육, 노동과 고용이다. 협약은 당사국이 장애인의 “인간으로서의 자유 및 안전에 대한 권리 향유”(협약 제14조 제1항(a))를 보장하고, “불법적 혹은 임의로 자유를 박탈하지 않으며, 자유를 박탈하는 어떤 상황도 법적으로 인정될 수 없고, 어떤 경우에도 장애가 그 이유가 되어 자유를 박탈해서는 안 된다.”(협약 제14조 제1항(b))라고 규정하면서, “당사국은 장애인이 어떤 과정에서 자유를 박탈당할 경우, 장애인이 타인과 동등하게 국제 인권법에서 보장한 부분을 누릴 자격이 있으며 정당한 편의제공을 비롯해, 본 조약의 목표 및 원칙을 준수해 대우받아야 한다는 점을 보장해야”(협약 제14조 제2항) 한다고 규정한다.

협약은 장애인의 교육권에 대하여 당사국이 장애인의 교육권을 인지하고 통합 교육 시스템의 보장을 지향해야 한다고 밝히고, 이 권리를 실현하는 당사국의 의무로 “장애인은 장애가 이유가 되어 일반 교육 시스템에서 배제되지 않으며, 장애아동은 자유로운 초등 및 중등 과정 의무 교육에서 장애가 이유가 되어 배제되지 않”고(협약 제24조 제2항(a)), “장애인은 자신이 거주하는 지역 사회에서, 타인과 동등하게, 통합적이고 양질의 자유 초등 및 중등 교육에 대한 접근성을 가질 수 있”고(협약 제24조

제2항(b)), “각 개인의 요구 사항(the individual's requirements)에 대한 정당한 편의제공”(협약 제24조 제2항(c))이 보장되어야 한다고 규정한다.

협약이 장애인의 영역별 권리 보장에 관하여 가장 상세하게 규정하고 있는 영역은 노동과 고용에 대한 것이다. 협약은 장애인이 타인과 동등하게 노동할 권리가 있음을 당사국이 인지하고, 장애인의 일할 권리를 실현하고 증진해야 한다고 규정하면서(협약 제27조 제1항), 장애인의 노동과 고용에 관한 당사국의 의무에 대해 11가지의 적절한 조치를 규정하고 있다. 협약 제27조 제1항에서 규정하고 있는 당사국의 의무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- (a) 사원 모집·채용·고용의 조건, 근속, 경력 향상 및 안전하고 건강한 노동 환경을 포함하여, 모든 고용 형태와 관련된 모든 문제에 있어 장애를 이유로 한 차별을 금지한다.
- (b) 동일한 가치의 노동에 대한 동일한 보수 및 동일한 기회, 괴롭힘으로부터의 보호를 포함한 안전하고 건강한 근로환경, 고충 처리를 비롯해 정당하고 친화적인 근로조건에 대한 장애인의 권리를 타인과 동등하게 보호해야 한다.
- (c) 장애인이 타인과 동등하게 노동권 및 노동조합권을 행사할 수 있다는 점을 보장해야 한다.
- (d) 장애인이 일반적인 기술 지도 및 직업 지도 프로그램, 취업 알선 서비스, 직업훈련 및 지속적 훈련에 대해 효과적으로 접근할 수 있도록 보장해야 한다.
- (e) 노동 시장에서 장애인의 고용 기회 및 경력 향상을 촉진하고, 구직, 취업과 근속, 복직에 대한 지원을 촉진해야 한다.

- (f) 자영업, 창업, 협동조합 개발 및 자기 소유 사업의 시작을 위한 기회를 증진해야 한다.
- (g) 공공 부문에서 장애인을 고용해야 한다.
- (h) 소수자 우대 정책 프로그램, 인센티브 및 기타 조치를 비롯한 적합한 정책 및 조치를 통해, 민간 부분에서의 장애인 고용을 증진해야 한다.
- (i) 직장 내에서 장애인에게 정당한 편의가 제공되는 것을 보장해야 한다.
- (j) 경쟁 노동 시장에서 장애인의 근로 경험 획득을 증진해야 한다.
- (k) 장애인을 위한 직업적이고 전문적인 재활, 고용 유지 및 복직 프로그램을 촉진해야 한다.

협약은 장애인의 노동과 고용에 관한 당사국의 의무로서 차별금지, 장애 친화적인 근로 환경, 노동권 보장, 직업훈련 등의 프로그램, 공공 부문에서의 장애인 직접 고용 등의 공적 지원 제도들을 규정함과 동시에 정당한 편의제공에 대한 규정을 두고 있다. 협약에서 정당한 편의제공이 언급된 조항들을 정리하면 다음 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 유엔 장애인권리협약 조문에서의 정당한 편의제공

조항	내용
제2조 (정의)	“장애를 이유로 한 차별”(Discrimination on the basis of disability)은 장애를 이유로, 장애인이 타인과 동등하게 정치적·경제적·사회적·문화적·시민적 혹은 그 외 다른 영역에서 모든 인권과 근본적인 자유를 인정·향유·행사함을 방해하거나 무효화(nullify)하는 것을 목적으로 하는 또는 이와 같은 효과를 갖는 모든 구별·배제 및 제한을 의미한다. 이는 <u>정당한 편의제공(reasonable accommodation)</u>에 대한 부정을 비롯한 모든 형태의 차별을 포함한다. “정당한 편의제공”이란 장애인이 타인과 동등하게 모든 인권과 기본적인 자유를 온전히 향유하고 행사하는 것을 보장하기 위해, 특정한 경우 필요하다면, 불비례적 혹은 과도한 부담(a disproportionate or undue burden)을 부과하지 않으면서, 필요하고 적합한 변경 및 조정(modification and adjustments)을 하는 것을 의미한다.
제5조 (평등과 반차별)	3. 평등을 고양하고 차별을 근절하기 위해, 당사국은 <u>정당한 편의제공</u>이 제공된다는 점을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 한다. 4. 장애인의 실질적 평등을 향상하거나 달성하는 데 필수적인 특별한 조치(specific measures)는 본 조약의 관점에서 차별로 간주되지 않아야 한다.
제14조 (자유와 개인의 안전)	2. 당사국은 장애인이 어떤 과정에서 자유를 박탈당할 경우, 장애인이 타인과 동등하게 국제 인권법에서 보장한 부분을 누릴 자격이 있으며 <u>정당한 편의제공</u>을 비롯해, 본 조약의 목표 및 원칙을 준수해 대우받아야 한다는 점을 보장해야 한다.
제24조 (교육)	2. 이 권리를 실현하는 데 있어, 당사국 정부는 다음을 보장해야 한다.: (c) 각 개인의 요구 사항(the individual's requirements)에 대한 <u>정당한 편의제공</u> 5. 당사국은 장애인이 일반 고등교육, 직업훈련, 성인교육, 평생학습에 차별 없이 타인과 동등하게 접근할 수 있도록 하는 것을 보장해야 한다. 이를 위해 당사국은 장애인에게 <u>정당한 편의제공</u>을 보장해야 한다.
제27조 (노동과 고용)	1. 당사국은 타인과 동등하게 장애인의 노동할 권리를 인지한다. 이 권리에는 장애인이 공개적이고 통합적이며 접근 가능한 노동 시장 및 노동 환경에서 자유롭게 선택하거나 수락한 노동을 통해 삶을 일구어 나가는(to gain a living) 기회에 대한 권리도 포함된다. 당사국은 고용 기간 동안 장애인이 된 사람을 포함하여, 장애인의 일할 권리의 실현을 보호하고 증진해야 한다. 이를 위해 무엇보다 법 규범(legislation)을 포함한 적절한 조치를 취해야 한다. 그 조치는 다음과 같다. (i) 직장 내에서 장애인에게 <u>정당한 편의</u>가 제공되는 것을 보장해야 한다.

자료: United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD]. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>에서 2018. 8. 31. 인출, 발췌하여 정리함.

2. 유엔 장애인권리위원회의 일반논평 제6호와 제2호

가. 정당한 편의제공과 관련한 일반논평 채택

국제조약을 비준한 국가의 수가 압도적이라는 사실은 효력 범위가 광범위하다는 것이고, 이는 경제적, 사회적, 법률적 상황이 매우 상이한 비준국 간의 해석의 차이, 적용의 차이가 매우 크다는 사실을 의미하기도 한다. 특히 법체계가 서로 상이하고 장애인의 권리를 보장하기 위한 경제적이고 사회적인 격차가 큰 국가들 간에 장애인권리협약에서 규정하고 있는 권리에 대한 해석 방식, 이행 전략은 상이할 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 유엔은 다른 국제 조약과 마찬가지로 당사국의 협약 이행을 점검하는 독립적인 전문 기구인 장애인권리위원회(The Committee on the Rights of Persons with Disabilities)를 설치하였다. 동 위원회는 일반논평(General comment), 당사국 보고서에 대한 최종권고(Concluding observation), 개인진정(Communication)에 대한 의견서(Review)와 같은 수단을 통해 협약의 세부 조항에 대한 구체적인 해석과 지침을 제시한다(Lawson & Priestley, 2016, p. 10).

특히 장애인권리위원회가 발표하는 일반논평은 장애인권리협약에서 쟁점이 되는 조항에 대한 구체적인 해석과 이행 지침을 제시하고 있다. 가장 먼저 협약 제12조 법 앞에 평등한 인정(Equal recognition before the law)에 대한 일반논평 제1호와 제9조 접근성(Accessibility)에 관한 일반논평 제2호가 2014년 4월 11일 채택되었으며, 2016년 8월 26일에는 제6조 장애여성 and 장애소녀(Women and girls with disabilities)에 관한 일반논평 제3호와 제24조 통합교육에 대한 권리(Right to inclusive education)에 관한 일반논평 제4호가 동시에 채택되었다. 2017

년 8월 31일에는 제19조 자립생활에 대한 권리(Right to independent living)에 관한 일반논평 제5호가 채택되었고, 2018년 3월 9일에는 제5조 평등과 반차별(Equality and non-discrimination)에 관한 일반논평 제6호가 발표되었다. 마지막으로 2018년 9월 21일에는 제4조 제3항 및 제33조 제3항 협약의 이행과 모니터링에서 장애인의 참여에 관한 일반논평 제7호가 채택되었다(United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD], 2018a).

이 중 장애인의 고용상 정당한 편의제공과 직접적으로 관련된 일반논평은 제6호(UN CRPD, 2018b)이다. 또한 정당한 편의제공 개념과 접근권 개념의 혼동을 해결하고자 채택한 일반논평 제2호(UN CRPD, 2014) 역시 정당한 편의제공을 명확히 하는 데 도움이 된다.

유엔 장애인권리위원회의 일반논평 제6호는 “당사국의 법률과 정책들이 동 협약과 양립 불가능함에도 불구하고 자선 그리고/혹은(and/or) 의료 모델에 근거하여 장애에 접근하고 있음에 대해 우려”를 표명하고(UN CRPD, 2018b, para. 2), “당사국의 상당수 국내법과 정책들은 정당한 편의제공의 부정이 차별을 구성한다는 것을 인지하지 못하고 있다. …… 그러한 법과 정책들은 공통적으로 장애에 기반을 둔 차별로 간주되지 않는다. 왜냐하면 그것들은 장애인에 대한 보호 혹은 돌봄을 위한 것으로 정당화되거나, 그들의 최선의 이익이라고 정당화되기 때문”(UN CRPD, 2018b, para. 3)이라고 언급하고 있다.

이러한 이유로 유엔 장애인권리위원회는 2018년 3월 평등과 반차별에 관한 일반논평 제6호를 채택하였는데, 유엔 장애인권리협약이 기존의 인권법에서의 차별 정의를 뛰어넘는 근거를 두 가지로 제시하고 있다. “첫째, 이는 장애를 이유로 한 차별의 형태에 ‘정당한 편의제공의 거부’를 포함한다. 둘째, ‘다른 사람과 동등하게’(on an equal basis with others)

라는 문구는 새로운 요소이다. …… 한편으로 이것은 장애인이 일반 대중보다 더 많은 권리 혹은 더 적은 권리를 부여받지 않을 것이라는 의미이다. 다른 한편, 이것은 당사국이 장애인이 실제로 모든 인권과 기본적 자유를 향유할 수 있도록 보장하기 위해 장애인을 위한 사실상의 평등을 달성하기 위한 구체적이고 특정한 조치들을 취할 것을 요구한다.”라고 제시하였다(UN CRPD, 2018b, para. 17).

나. 일반논평 제6호의 의미

일반논평 제6호가 정당한 편의제공 의무에 대해 구체화하는 지점은 크게 다섯 가지 측면에서 의의가 있다.

1) 정당한 편의제공 내용 예시

일반논평 제6호는 정당한 편의제공이 무엇인가에 대한 보다 구체적인 사례를 제시하고 있다. 일반논평 제6호는 정당한 편의제공이 무엇인가에 대하여 “정당한 편의제공은 장애 맥락에서 반차별이라는 즉각적으로 적용 가능한 의무의 본질적인(intrinsic) 부분이다. 정당한 편의제공 사례는 현존 시설과 정보를 장애인 개인이 접근 가능하도록 만드는 것, 장비를 변경하는 것, 활동을 재조직하는 것, 근무 일정을 수정하는 것, 교과 과정 학습 자료들을 조정하는 것, 전략을 가르치는 것, 의료 절차를 조정하는 것, 불비례적 혹은 과도한 부담이 없다면 직원(personnel) 지원을 위한 접근을 가능하게 하는 것을 포함”(UN CRPD, 2018b, para. 23)한다고 구체적인 내용을 적시하였다.

그러나 정당한 편의제공에 대한 예시로서 시설과 정보에 대한 개인의

접근 가능성을 증진하는 것은 장애인권리협약 제9조의 접근권과 혼동될 수 있는 여지가 있다.

2) 정당한 편의제공 의무와 접근성 의무의 구분

일반논평 제6호는 정당한 편의제공 의무를 접근성 의무와 구분하면서 그 특성을 보다 명확히 하고 있다. 일반논평 제2호(UN CRPD, 2014)에서 접근성 및 접근권에 관한 해석을 제시하면서 정당한 편의제공 의무와 접근성의 구분을 하고 있는데, 일반논평 제6호는 이를 다시 재확인하고 있다.

일반논평 제6호는 정당한 편의제공 의무가 접근성 의무와 다르다고 명시하고, “둘 다 접근성을 보장하는 것을 목적으로 하지만, 보편적 설계 혹은 보조 장비를 통해 접근성을 보장하는 의무는 사전적(ex ante) 의무, 반면에 정당한 편의제공 의무는 사후적(ex nunc) 의무”(UN CRPD, 2018b, para. 24)라 언급한다.

이에 대해 보다 구체적으로 “사전적 의무로서 접근성은 장애인의 특별한 욕구와 무관하게, 예를 들어 다른 사람들과 동등하게 건물·서비스·재화에 접근하기 위한 제도와 과정 속에 짜여(built into) 있어야 한다. 당사국은 장애인 조직과 협의하여 협약 제4조 제3항에 부합하도록 발전된 접근성 기준을 마련해야 한다. 접근성 의무는 사전에 대비하는(pro-active), 전체에 영향을 주는(systemic) 의무”(UN CRPD, 2018b, para. 24(a))라 정의하고, “사후적 의무로서 정당한 편의제공은 장애인이 접근 가능하지 않은 상황 또는 환경에 접근할 것을 요구하는 바로 그 시점에, 혹은 장애인의 권리를 실현하기를 원하는 바로 그 시점에 제공되어야 한다. 정당한 편의제공은 반드시 접근을 요구하는 사람에 의해서 혹은 장애인 개인 또는 집단의 대표에 의해 요청될 필요는 없다. 정당한 편의제공

은 신청인과 협상되어야 한다. 특정 환경에서 제공된 정당한 편의제공은 집합재(collective good) 또는 공공재(public good)가 된다. 다른 경우에 제공된 정당한 편의제공은 오직 신청인에게 이익(benefit)이 된다. 정당한 편의를 제공할 의무는 편의에 대한 요청을 받는 바로 그 순간부터 적용되는 개별화된 반응적 의무(an individualized reactive duty)이다. 정당한 편의제공은 의무담지자(duty bearer)가 장애인 개인과 대화를 나누기 시작할 것을 요구한다. 정당한 편의제공 의무는 장애인이 편의 제공을 요청한 상황에만 국한되지 않고, 관련 의무담지자가 문제의 그 사람이 장애가 있다는 것을 실제로 알고 있었다고 추정할 수 있는 상황에만 국한되지 않는다는 점이 중요하다. 이것은 또한 잠재적 의무담지자가 문제의 그 사람이 권리를 행사하기 위해 장벽을 극복하기 위한 편의를 요구해야 하는 장애가 있다는 것을 인식해야만 하는 상황에도 적용되어야”(UN CRPD, 2018b, para. 24(b)) 한다고 명시하고 있다.

또한 일반논평 제6호는 정당한 편의제공 의무와 접근성과의 관계도 더욱 명확히 하고 있다. 우선 “접근성 의무는 집단과 관련되어 있고 점진적 이지만 무조건적으로 이행되어야 한다. 하지만 정당한 편의제공 의무는 개별화되어 있고 모든 권리에 즉각적으로 적용해야 하고 불비례성(disproportionality)에 의해 제한될 수 있다.”(UN CRPD, 2018b, para. 41)라고 언급한다. 접근권은 집단적이며 점진적 이행의 성격을 갖기 때문에 이행 과정에서 한계를 가질 수 있는데, 이를 즉각적 이행이 필요한 정당한 편의제공 의무가 보완할 수 있다. 일반논평 제6호는 또한 “건축 환경, 대중교통, 정보와 의사소통 서비스에서의 접근성의 점진적 실현에 시간이 필요하기 때문에, 정당한 편의제공이 그 시간 동안 개인에게 접근성을 제공하기 위한 수단으로서 사용될 수도 있다.”(UN CRPD, 2018b, para. 42)라고 해석하고 있다.

3) 정당한 편의제공 의무의 핵심 요소

일반논평 제6호는 정당한 편의제공 의무의 핵심 요소로 두 가지를 제시한다. 이는 “첫째 부분은 장애인이 권리를 행사하거나 향유하는 것을 보장하기 위해 특별한 경우에 요구되는 필수적이고 적절한 변경(modification) 또는 조정(adjustment)을 의미하는 정당한 편의를 제공할 적극적 법적 의무를 말한다. 이 의무의 두 번째 부분은 편의를 요청한 사람이 의무담지자에게 불비례적이거나 과도한 부담을 부과하지 않음을 보장하는 것”(UN CRPD, 2018b, para. 25)이다.

특히 정당한 편의제공과 관련하여 비용 합리성 중심으로 해석되어 온 점에 대하여 합리성의 의미와 불비례적 혹은 과도한 부담의 의미를 구체적으로 제시한다. “‘정당한 편의제공’은 하나의 용어이다. ‘합리적’(reasonable)은 면책 조항으로 오해되지 않아야 한다. ‘합리성’(reasonableness)이라는 개념은 그 의무와 별개의 수식어구나 한정어(modifier)로 작동하지 않아야 한다. 이것은 자원의 이용 가능성 혹은 편의제공의 비용으로 측정될 수 있는 수단이 아니다. 이것은 이후 단계에서 발생하는 것으로, ‘불비례적 혹은 과도한 부담’을 평가할 때 수행된다. 오히려 편의제공의 합리성은 장애인에 대한 관련성(relevance), 적절성(appropriateness), 효과성(effectiveness)으로 이해되어야 한다. 그러므로 편의제공은 그것이 장애인의 요구를 충족하기 위해 만들어지고 재단되었는가 하는 목적을 달성한 경우에 합리적이다.”(UN CRPD, 2018b, para. 25(a))

“‘불비례적 혹은 과도한 부담’은 정당한 편의제공 의무의 한계를 규정하는 하나의 개념으로 이해해야 한다. 두 개의 용어가 같은 생각을 언급하는 한에서 동의어(synonym)로 간주해야 한다. 즉 정당한 편의제공에 대한 요청은 편의제공 당사자에게 발생 가능한 과도하거나 정당화할 수

없는(unjustifiable) 부담에 의해 제약될 필요가 있다.”(UN CRPD, 2018b, para. 25(b))

4) 정당한 편의제공 의무 이행에 대한 지도 원리

일반논평 제6호는 정당한 편의제공 의무 이행에 대한 규범적 지도 원리를 일곱 가지로 제시하고 있으며 이는 다음과 같다(UN CRPD, 2018b, para. 26).

첫째, 관련된 장애인 당사자와의 대화를 통해 장애인의 인권 향유에 영향을 주는 장벽을 규정하고 제거한다.

둘째, 편의제공의 법적, 실질적 실현 가능성을 평가한다. 불법적이거나 물질적으로 불가능한 편의제공은 실행할 수 없다.

셋째, 편의제공이 해당 권리의 실현을 보장하는 데 관련이 있거나(즉, 필요하고 적합하거나) 효과적인지 평가한다.

넷째, 해당 변경이 의무담지자에게 불비례적 혹은 과도한 부담을 부과하는지 여부를 평가한다. 정당한 편의제공이 불비례적이거나 과도한 부담인지에 대한 결정은 목적과 수단 간의 비례적인 관계에 대한 평가를 요구한다.

다섯째, 정당한 편의제공이 장애인에 대한 차별 제거와 평등의 촉진이 라는 본질적인 목적을 달성하기 위해 적절함을 보장해야 한다. 정당한 편의제공의 책임이 있는 기구와 관련자에 대한 협의에 기초한 사례별 접근(case-by-case approach)이 요구된다. 고려되어야 하는 잠재적 요인은 재정적 비용, (공적 보조금을 포함한) 이용 가능한 자원, 편의제공 당사자의 규모(전체 규모), 제도 혹은 기업에서 변경의 효과, 제3자 혜택, 다른 사람에게 미치는 부정적 영향, 합리적인 건강 및 안전 요건 등이다. 전

체로서 당사국과 민간 부문 기업(entity)과 관련하여, 조직 구조 내에서의 단위 혹은 부서의 자원이라기보다 총자산이 고려되어야 한다.

여섯째, 장애인이 더 광범위하게 그 비용을 부담하지 않도록 한다.

일곱째, 입증 책임(burden of proof)은 자신의 부담이 불비례적이거나 과도하다고 주장한 의무담지자에게 있다는 것을 확실히 한다.

또한 정당한 편의제공 거부 that 정당화되는 경우를 명시하면서 “정당한 편의제공 거부의 정당화는 객관적인 기준에 근거해야만 하고 그것을 따라 분석되어야 한다. 그리고 관련 장애인과 시기적절한 방식으로 의사소통해야 한다. 정당한 편의제공 정당화 테스트는 의무담지자와 권리담지자 간의 관계의 기간과 관련이 있다.”(UN CRPD, 2018b, para. 27)라고 그 기준을 제시하였다.

5) 고용 영역에서의 정당한 편의제공을 보장하기 위한 당사국의 의무

일반논평 제6호는 근로와 고용 영역에서의 정당한 편의제공을 보장하기 위한 당사국의 의무를 구체화하여 열 가지로 제시하고 있다(UN CRPD, 2018b, para. 67). 이 열 가지 권고 사항은 협약 제5조 제3항에 제시된 정당한 편의제공을 보장하기 위해, 그리고 제5조 제4항에 제시된 작업장 환경에서 사실상의 평등을 달성 혹은 가속화 하기 위한 조치들이다.

(a) 당사국은 장애인을 위한 분리된 작업 환경으로부터 전이(transition)를 촉진해야 하고, 경쟁 노동 시장에서 장애인의 참여를 지원해야 한다. 그 시기 동안 당사국은 작업장 세팅에 노동권의 즉각적 적용 가능성을 확실히 보장해야 한다.

(b) 당사국은 근로 보조, 직무 지도, 직업 능력 프로그램을 포함한 지원

고용(supported employment)에 대한 권리를 촉진해야 한다. 장애인 노동자의 권리를 보호해야 하고, 자유롭게 선택된 고용에 대한 권리를 보장해야 한다.

- (c) 당사국은 장애인이 최저 임금보다 더 적지 않은 급여를 받는 것을 보장해야 하고, 근로를 시작했을 때 장애 수당 급여가 상실되지 않도록 보장해야 한다.
- (d) 당사국은 정당한 편의제공의 거부를 명시적으로 차별로 인정하고, 다중 차별, 교차 차별, 괴롭힘을 금지해야 한다.
- (e) 당사국은 반차별적 방식으로 장애인이 고용으로 그리고 고용 밖으로 적절하게 이행하는 것을 보장해야 한다. 당사국은 은퇴 혹은 실업 급여와 같은 급여 및 수급권에 대한 평등하고 효과적인 접근성을 보장할 의무가 있다. 그러한 수급권은 고용으로부터 배제되었을 때 배제의 상황을 더욱 악화시키는 수급권 제한이 발생하지 않아야 한다.
- (f) 당사국은 공공 영역과 민간 영역에서 포용적이고 접근 가능하고, 안전하고 건강한 노동 환경 속에서의 노동을 촉진해야 한다.
- (g) 당사국은 장애인이 경력 개발 기회에 관한 동일한 기회를 향유하는 것을 확실히 보장해야 한다. 이때 포괄적 전략의 부분으로서 성취해야 하는 목표를 정의하고, 사업장의 관리자와 정기적인 평가 회의를 통해 목표를 이루어야 한다.
- (h) 당사국은 장애인 노동자를 위한 직업훈련과 역량강화(capacity-building)를 포함한 훈련, 재훈련, 교육에 대한 접근을 보장해야 한다. 그리고 사용자, 노동자와 사용자 대표 단체, 노동조합, 관련 당국에게 정당한 편의제공 및 장애인의 고용에 대한 훈련을 제공해야 한다.

- (i) 당사국은 장애인에게 포용적이고 반차별적인 직업 안전과 건강 규정들을 포함하여, 장애인을 위한 보편적으로 적용 가능한 직업적 건강과 안전 조치들을 제공하기 위해 노력해야 한다.
- (j) 당사국은 노동조합에 대한 접근성을 갖는 것이 장애인의 권리임을 인지해야 한다.

다. 일반논평 제2호의 의미

2014년에 채택된 일반논평 제2호(접근성)는 2018년에 채택된 일반논평 제6호(평등과 반차별)에 비해 시기적으로 먼저 유엔 장애인권리위원회에서 채택되었지만, 정당한 편의제공 의무 개념을 중심으로 보면 일반논평 제2호는 정당한 편의제공을 중심으로 논의하고 있다기보다, 접근성의 개념적 혼란을 극복하기 위해 정당한 편의제공 의무 개념과의 구분에 한정되어 있다. 그럼에도 불구하고 앞에서 언급한 일반논평 제6호에서 접근성과 정당한 편의제공 의무와의 구분은 일반논평 제2호의 구분을 재확인하고 있을 뿐, 보다 면밀하게 두 권리의 구분을 중심으로 다룬 일반논평이 아니기 때문에 일반논평 제2호를 살펴볼 필요가 있다.

접근권과 정당한 편의제공에 대한 권리는 모두 접근성(accessibility)을 증진하여 장애인의 평등한 사회 참여를 가능하게 하려는 목적을 가진다. 두 가지 권리 실현을 위해 필요한 조치는 실제 내용에서 상당히 중복될 수 있다. 하지만 장애인권리협약은 두 가지 권리를 개별적으로 규정하고 있기 때문에 이것들이 서로 구별되는 권리인지, 구별된다면 어떻게 구별할 수 있는지에 대한 문제가 제기된다. 두 가지 권리의 구분은 현실적으로 중요할 수 있는데, 이는 어떠한 권리에 해당하는지에 따라 권리의 발생 시점, 권리의 제한 여부, 권리구제의 방법 등이 달라지기 때문이다.

심재진, 서정희, 오욱찬(2018)은 일반논평 제2호에 의거하여 접근권과 정당한 편의제공 간의 차이를 권리 실현 방식, 권리 대상, 권리 실현 시점, 표준화 여부, 그리고 조건성 여부(과도한 부담 적용 여부)라는 측면에서 구분하여 제시하였다.

〈표 2-2〉 접근권과 정당한 편의제공 의무와의 차이

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

자료: 심재진, 서정희, 오욱찬. (2018). 유엔 장애인권리협약의 접근권 개념과 개별 국가의 사례: 반차별권(합리적 편의제공 의무)과의 관계를 중심으로. 한국장애인복지학, 40, p. 100.

이를 근거로 두 권리의 차이를 살펴보면, 첫째, 권리 실현 방식이라는 측면에서 접근권은 점진적 이행 방식, 정당한 편의제공은 즉각적 이행 방식이라는 차이가 있다. “장애인들에게 일반 대중에게 개방된 물리적 환경이나 교통수단, 정보 통신 및 서비스 등에 대한 접근을 보장하는 것이 보통 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 단기적이나 중기적으로 효율적인 방법을 사용해 수행할 수 있다. 장벽은 지속적이고 체계적인 방법을 통해 점진적으로 또한 꾸준히 제거하도록 해야 한다.”(UN CRPD, 2014, para. 27)

하지만 정당한 편의제공 의무는 장애인차별금지법의 역사에서 이미 반차별권으로서 즉각적 이행이 필요한 권리라는 점이 확립되었다고 할 수 있다. 또한 일반논평 제6호는 “정당한 편의제공은 장애의 맥락에서 즉각

적으로 적용되는 반차별 의무의 내재적 부분”(UN CRPD, 2018b, para. 23)이라고 해석하여 이를 분명히 하였다.

둘째, 권리 대상 측면에서 “접근성은 장애인 집단과 관련이 있고 정당한 편의제공은 개인과 관련이 있는 권리”이다(UN CRPD, 2014, para. 25). 이러한 권리의 대상은 권리의 실현 시점과도 관련된다. 즉 접근성에 대한 권리가 장애인 집단과 관련이 있다는 것은 접근성 보장을 위해서는 물리적 환경, 교통, 정보 통신, 서비스에 대한 “접근성 제공 의무가 사전적(ex ante)으로 마련되어 있어야 한다는 것을 의미하고”, “당사국은 특정 장소에 진입하거나 서비스를 이용하겠다는 개개인의 요청을 받기 전에 접근성을 제공해야 할 의무가 있다.”(UN CRPD, 2014, para. 25)

하지만 정당한 편의제공 의무는 권리 대상이 개인이며, 이로 인해 개인이 편의제공을 요청한 시점에 의무와 권리가 발생한다. 이는 정당한 편의제공이 장애인 개인에 대해 개별적으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 일반논평 제2호는 “정당한 편의제공 의무는 사후적(ex nunc) 의무인데, 그 의미는 이러한 의무를 장애인이 예를 들어 직장이나 학교와 같이 특정한 상황에서 자신의 권리를 다른 사람들과 동등한 입장에서 향유하고자 하는 시점에서부터 시행이 가능하다는 뜻이다. 이 경우 접근성에 대한 기준을 하나의 지표로 사용할 수 있으나, 정당한 편의제공 의무가 접근성 기준에만 한정되는 것으로 간주해서는 안 될 것이다. 정당한 편의제공은 특정한 상황에서 특정 장애인에게 접근성을 보장하는 수단으로 사용할 수 있다.”라고 해석하였다(UN CRPD, 2014, para. 25).

또한 일반논평 제2호는 사전적으로 제공되어야 하는 접근성이 보장되고 있을 경우 사후적으로 발생하는 정당한 편의제공 의무의 역할에 대해서도 설명하고 있다. “접근성에 관한 기준들을 개발할 때 감안이 되지 않은 희귀한 장애를 가지고 있는 장애인들이나 접근성을 달성하기 위해 제

공되는 방식이나 방법 또는 수단을 사용하지 않는 장애인들(예를 들어 점자를 읽지 않는 장애인 등)의 경우에는 접근성에 관한 기준을 적용한다고 하더라도 충분하지 않을 수가 있다. 이러한 경우에는 정당한 편의제공을 적용할 수 있다.”(UN CRPD, 2014, para. 25)라고 하여 접근성 보장에도 불구하고 특수한 개별적 상황에서 정당한 편의제공 의무가 발생함을 제시하였다.

셋째, 조건성의 측면에서 접근성이 무조건적인 의무인데 비해 정당한 편의제공 의무는 조건이 존재하는 의무로 구분된다. 일반논평 제2호는 “접근성을 시행하는 의무는 무조건적인 것으로, 다시 말해 접근성을 제공할 의무가 있는 기관은 장애인들에게 접근을 허용할 경우에 발생하는 부담을 이유로 접근성을 제공하지 않는 행위를 해서는 안 된다는 것이다. 이에 반해 정당한 편의제공 의무는 해당 행위자에게 지나친 부담이 되지 않는 경우에만 적용된다.”(UN CRPD, 2014, para. 25)라고 명시하였다.

제2절 유럽연합 고용평등지침과 정당한 편의제공 의무

1. 고용평등지침의 제정과 정당한 편의제공 규정

2000년 11월 27일 유럽연합이사회는 고용평등지침을 제정하였다(The Council of The European Union, 2000). 동 지침의 정식 명칭은 “고용과 직업에서의 평등 처우를 위한 일반적 체계를 수립하는 2000년 11월 27일의 2000/78/EC 지침”(Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for

equal treatment in employment and occupation)인데, 줄여서 ‘고용평등지침’으로 불린다. EC 제13조에 의거하여 유럽연합에서 채택된 두 번째 지침이다. 성차별지침이나 인종평등지침과 달리 고용평등지침은 고용 영역에서 종교, 신념, 인종, 성적 지향뿐만 아니라 장애까지 포함한 차별을 금지한다. 그러므로 이 지침은 특정 인구학적 범위의 집단에 대한 보편적인 차별을 규정하고 있는 방식이 아니라, 고용이라는 한정된 영역에서 모든 인구 집단 중 특정한 이유를 근거로 한 차별을 금지하고 있는 방식을 취하고 있다.

이 지침의 규정들의 대부분은 모든 대상에 적용되는 일반 조항으로 구성되어 있지만 추가적으로 몇몇 조항은 특정 대상에 대해서 추가적인 수준의 보호를 제공하거나 표준적인 수준의 보호를 거부하는 규정으로 구성되어 있다(Waddington, 2005, p. 109).

특히 이 고용평등지침은 유엔의 장애인권리협약 제정 이전에 제정된 국제규범임에도 불구하고 장애인과 관련한 정당한 편의제공 규정을 포함하고 있다. Waddington & Lawson(2009, p. 14)은 “장애와 관련하여 고용평등지침이 장애인을 위한 정당한 편의제공을 해야 한다는 요건(requirement)을 포함하고 있다는 것은 중요”하다고 지적한다.

고용평등지침에 담겨 있는 정당한 편의제공과 관련한 내용을 구체적으로 살펴보면, 정당한 편의제공 의무는 지침 제5조(장애인을 위한 정당한 편의제공)에 독립 조항으로 규정되어 있다.²⁾ 조항의 내용은 “장애인과 관

2) 고용평등지침 제5조 원문은 다음과 같다. Article 5.(Reasonable accommodation for disabled persons) In order to guarantee compliance with the principle of equal treatment in relation to persons with disabilities, reasonable accommodation shall be provided. This means that employers shall take appropriate measures, where needed in a particular case, to enable a person with a disability to have access to, participate in, or advance in employment, or to undergo training, unless such measures would impose a disproportionate burden on the employer. This burden shall not be disproportionate when it is sufficiently

련한 평등 처우 원칙 준수를 보장하기 위해 정당한 편의제공이 이루어져야 한다. 이는 사용자들이 특별한 경우 필요할 때 장애인이 고용에 접근하는 것을 가능하게 하기 위해, 고용에 참여하는 것을 가능하게 하기 위해, 고용을 진행(advance)시키는 것을 가능하게 하기 위해 적절한 조치를 취해야 한다는 것을 의미한다. 단, 그러한 조치가 사용자에게 불비례적인 부담(disproportionate burden)을 부과하지 않을 경우에 그러하다. 이 부담은 회원국의 장애 정책의 틀 내에서 충분히 해결할 수 있는 제도가 있을 경우에는 불비례적인 것이라 할 수 없다.”라고 규정하고 있다.

그러므로 유럽연합의 고용평등지침은 개별 국가 단위에서 그리고 유엔 장애인권리협약에서 규정하고 있는 정당한 편의제공의 개념과 다르지 않다. 다시 말해 사용자들은 불비례적 부담을 야기하는 지점까지 장애인 개인의 욕구를 충족하기 위해 편의제공을 할 의무가 있다는 것이고, 동 지침 제5조에 규정된 이 조항은 유럽연합 회원국들의 반차별 입법에 그 내용을 포함해야 함을 규정하는 것이다.

특히 고용평등지침은 전문(preamble) 제20문단(recital)에 정당한 편의제공에 상응하는 조치들에 대해 더욱 상세히 설명하고 있는데, 이는 “통합 자원(integration resources), 훈련 제공, 업무 재배치, 노동 시간 패턴, 장비 개조와 같은 조정, 장애인을 위한 작업장 개조와 같은 효과적이고 실질적인 적절한 조치가 제공되어야” 한다는 것이다. 또한 전문 제21문단에 불비례적 부담에 대해 명시하고 있는데, “불비례적 부담이 발생하는지 유무를 결정하기 위해서 재정적인 비용, 조직의 규모와 재원 혹은 공적 자금 확보 가능성 등이 고려되어야” 한다고 규정하였다. 이러한 지침의 전문은 법적 구속력은 없지만 지침의 조항을 해석하는 데 있어 구

remedied by measures existing within the framework of the disability policy of the Member State concerned.

체성을 제공할 수 있다. 그럼에도 불구하고 정당한 편의제공의 종류와 한계를 보다 명확하게 한 측면은 있지만 제한적이라는 한계도 동시에 지닌 것으로 평가된다(Waddington, 2005, p. 110).

특히 고용평등지침은 회원국의 국내적 이행과 관련하여 3년이라는 시행 준비 기간을 두었고, 회원국이 한 차례에 걸쳐 연장할 수 있도록 하였다. 또한 다른 유럽연합 지침과 마찬가지로 고용평등지침 역시 회원국 지침의 목적과 목표를 국내적으로 어떻게 달성할지에 대한 재량을 인정하고 있기 때문에 개별 국가들의 선택이 지침 이행에 큰 영향을 미치게 된다(Waddington, 2005, p. 107).

2. 지침의 정당한 편의제공에 대한 해석 및 회원국의 이행

고용평등지침 제5조의 규정은 유럽연합 회원국들의 이행이라는 관점에서 매우 도전적인 조항 중 하나로 판명되었는데, 특히 ‘합리성’(reasonableness)과 ‘불비례적 부담’(disproportionate burden) 개념과 관련하여 많은 혼란이 야기되었다(Waddington & Lawson, 2009, p. 14).

정당한 편의제공을 규정하고 있는 고용평등지침 제5조로 인해 사용자 및 일부 기관들에 상당한 비용을 야기할 수 있다는 점 등을 이유로 고용평등지침의 이행은 3년의 유예 기간이 있고, 회원국들은 1회에 한하여 연장 신청을 할 수 있다. 예를 들어 상당한 비용이 들 가능성을 이유로 프랑스와 영국은 3년 연장을, 덴마크는 1년 연장을 신청하였다(Tymowski, 2016, p. 27).

상당수의 유럽연합 회원국들은 국내 사법권에서 편의제공이라는 용어를 다른 용어로 대체하여 사용한다. 예를 들어 영국법은 합리적 ‘조

정'(adjustments), 핀란드법은 '조치'(step), 아일랜드 고용평등법과 프랑스 노동법전, 리투아니아 평등처우법과 슬로바키아 평등처우법은 '적절한 조치'(appropriate measure)로 정의하고 있다. 이들은 약간씩 다른 표현을 사용하고 있으나 본질적으로는 같은 의미로 사용된다(Waddington & Lawson, 2009, pp. 25-26).

문제는 편의제공의 단서 조항으로 사용되는 '정당한'(reasonable)이라는 용어 개념에 대한 해석의 불명확함이었다.³⁾ 몇몇 유럽연합 회원국들은 고용평등지침 제5조의 '정당한'이라는 용어를 그대로 국내법으로 전환하여 사용하였는데, 이는 결과적으로 사용자들에게 과도한 비용을 야기하지 않는 편의제공만이 요구되어, 과도한 비용이 수반되는 편의제공이 '비합리적'으로 정의되고, 국내법하에서 요구되지 않는 결과를 야기하였다(Waddington & Lawson, 2009, pp. 26-27).

몇 개 국가의 사례에서 살펴보면, 대부분의 국가들이 정당한 편의제공의 제한 요건으로서의 합리성 기준을 비용 합리성으로 이해해 왔음을 알 수 있다. 핀란드 차별금지법(Non-Discrimination Act 21/2004)의 경우 합리성 개념을 정교화하고 있는데, "합리성을 평가할 때, 그 조치들에 대한 비용, 재정 상태(financial position), 공적 자금 지원 가능성 등이 특히 고려되어야" 한다고 규정하고, 이 법에 수반되는 시행령(Preparatory Works)에 의하면 "작업장 안전법을 위협하게 만들거나 작업장의 활동을 과도하게 변화"시킨다면 이러한 조치들은 비합리적인 것으로 간주된다고 규정하고 있다(Waddington & Lawson, 2009, p. 27). 결과적으로 반차별 입법과 시행령은 정당한 편의제공이 합리적인지 여부를 결정할 때 3

3) 본 연구에서는 독자의 이해를 높이기 위하여 일반적으로 '합리적 편의제공'으로 해석되는 'reasonable accommodation'을 국내 용어인 '정당한 편의제공'으로 사용한다. 다만 실제로 편의의 합리성 판단에 대한 설명에서 제시되는 'reasonableness'는 '합리성'이라 표현한다.

가지 요인을 언급하고 있는데, 이는 ① 사용자의 편의제공 비용, ② 작업장 활동을 비싸게 변화시켜야 하는 필요, ③ 작업장 안전 법률과의 순응으로서 ‘정당한’이라는 용어는 사용자에게 부과되는 편의제공 의무에 대한 수식어로 사용되었다(Waddington & Lawson, 2009, p. 27).

이와 다소 다른 접근 방식을 취하고 있는 국가는 네덜란드이다. 네덜란드의 경우 「장애 혹은 만성 질환을 근거로 한 평등처우법」(Equal Treatment on Grounds of Disability or Chronic Illness 2004)에서 ‘정당한 편의제공’을 요구하지 않고, ‘효과적인 편의제공’(effective accommodations)을 할 의무를 규정한다. 네덜란드 정부는 후자의 용어를 사용하기로 결정한 이유를 후자의 용어(효과적인 편의제공)가 편의제공이 본래 의도한 효과를 달성해야만 한다는 사실을 더 잘 반영하기 때문이라고 설명한다(Waddington & Lawson, 2009, pp. 31-32). 이에 의거하여 사용자가 정당한 편의제공 의무를 다했는지 유무를 두 단계 테스트로 규정하고 있는데, 첫째, ‘효과적인 편의제공’이 가능한지 유무와 둘째, 그러한 편의제공이 ‘불비례적 부담’에 상응하는지 유무이다. ‘효과적인 편의제공’ 그 자체는 동법에 정의되어 있지 않음에도 불구하고 법 해설서(Explanatory Memorandum)에는 사용자의 의무 수행 테스트의 첫 단계에 두 가지 질문을 포함하고 있다. 첫째, 고려하고 있는 편의제공이 (장애인이 그 직무를 수행하도록 하는 데) 적합하고(suitable) 적절한가? 둘째, 고려하고 있는 편의제공이 (그 직무 수행 전제 조건으로) 필요한가? 이러한 문제에 확고하게 대답이 된다면, 사용자 측의 부담의 불비례성이 평가될 수 있다(Waddington & Lawson, 2009, p. 32).

이와 유사한 사례가 아일랜드의 고용평등법(Employment Equality Act 1998-2004)이다. 불비례적 부담이라는 규정이 존재하지만, 그 단서 조항 자체가 적절한 조치의 의미를 반감하지 않는다는 평가를 받는다

(Waddington & Lawson, 2009, p. 32).

특히 합리성 측정이 단순히 사용자의 정당화 항변의 근거로서 일방적으로 측정되지 않는 대표적인 사례는 영국의 장애인차별금지법(Disability Discrimination Act, 2010년 평등법으로의 개정 이전 법률)이다. 영국의 장애인차별금지법 제18B조에는 합리적 조정 의무와 관련하여 “합리적 조정 의무를 다하기 위해 특정 단계를 수행하는 것이 개인에게 합리적인지 판단함에 있어 다음에 요인들이 고려되어야”(법 제18B조 제1항) 한다고 규정하면서 7가지 고려 요인을 언급하고 있다. 이는 (a) 부과된 의무와 관련하여 조치를 취하는 것이 그 효과를 방해한 정도, (b) 취해야 하는 조치가 의무당사자에게 실현 가능한(practical) 정도, (c) 재정적 혹은 기타 비용, (d) 의무당사자의 재정적 혹은 기타 자원(resources)의 정도, (e) 조치 수행과 관련하여 사용자에게 대한 재정적 혹은 기타 지원(assistance)의 이용 가능성, (f) 의무당사자의 활동성과 수행 규모, (g) 사적 가구와 관련하여 조치가 취해지는 곳에서 ① 가구에 지장(disrupt)을 주거나, ② 거기에 거주하는 다른 사람에게 지장을 주는 정도이다.

영국은 2010년 여러 형태의 차별금지법을 평등법으로 통합하면서, 합리적 조정 의무를 판단하는 요소를 예로 들지 않았다. 다만, 평등인권위원회가 관련 행동준칙(Code of Practice)에서 정당한 편의제공 의무를 판단할 때 서비스·공적 기능·단체와 관련하여 합리성 판단의 고려 요소로 이전의 장애인차별금지법의 예시 규정과 유사한 여섯 가지 고려 요인을 언급하고 있다(EHRC, 2011, para. 6.28).

이는 사용자 혹은 기업의 재정적인 규모나 자원의 이용 가능성 등을 포괄적으로 고려하여 불비례적인 부담인지 아닌지를 판단하는 것이다.

3. 유럽연합의 유엔 장애인권리협약 비준 전후 지침 적용의 변화

가. 유엔 장애인권리협약 비준 이전의 고용평등지침에 대한 해석

유럽연합의 고용평등지침은 금지하고 있는 차별의 근거로서 장애를 명시하고 있지만, 장애가 무엇인지에 대해서는 규정하지 않았다. 그러므로 고용평등지침을 이행해야 하는 개별 회원국들 입장에서는 장애가 무엇인지, 장애를 이유로 한 차별이 무엇인지에 대하여 재량을 가지고 있다고 할 수 있다(Tymowski, 2016, p. 28).

유럽연합의 고용평등지침은 차별의 유형을 네 가지로 구분하고 있다. 이 구분은 직접차별, 간접차별, 괴롭힘, 차별지시이다(지침 제2조). 그러나 동 지침은 정당한 편의제공 의무를 규정하고 있기는 하지만(지침 제5조) 정당한 편의제공의 거부나 미이행을 위 네 가지 유형의 차별 범주로 분류하지 않았다. 이는 유엔의 장애인권리협약이 정당한 편의제공 거부를 차별로 규정하는 것과 상이한 방식이다. 이것이 문제가 되는 것은 정당한 편의제공 의무가 규정되어 있지만, 정당한 편의제공이 거부되거나 이행되지 않았을 경우 고용평등지침에 의거하여 사용자를 처벌하거나 장애인의 권리구제 수단을 행사하기에 한계가 있을 수 있다는 점이다.

고용평등지침상의 장애 정의, 장애를 이유로 한 차별에 대한 정의, 정당한 편의제공의 의미, 불비례적 부담의 범위 등에 대한 공백은 회원국들의 국내 법원이 유럽연합사법재판소(Court of Justice of the European Union; CJEU)에 예비 질의(preliminary questions)를 함으로써 메울 가능성이 있다.⁴⁾

4) 유럽연합사법재판소의 재판부는 사법재판부(Court of Justice)와 일반재판부(General Court)로 나뉜다. 사법재판부는 유럽연합조약(TFEU)하의 의무 불이행에 관한 소송, 유럽연합조약을 위반하는 법률의 무효화에 대한 소송, 유럽연합 기구의 법률 위반에 대한 소

그럼에도 불구하고 유럽연합사법재판소는 유럽연합이 유엔의 장애인 권리협약을 비준하기 전까지 고용평등지침에 의거한 장애차별에 대한 유의미한 판결을 거의 내지 않았다(Waddington, 2013, p. 13). 중요하게 다루어진 두 개의 판결이 있는데, 2006년의 *Chacón Navas* 판결⁵⁾과 2008년의 *Coleman* 판결⁶⁾이다(Waddington, 2013, p. 13).

1) 2006년의 *Chacón Navas* 판결

2006년의 *Chacón Navas* 판결의 사실 관계를 살펴보면 *Chacón Navas*는 아파서 얼마간 노동할 수 없었는데, 그녀는 이 기간 후에 해고되자 이 해고가 유럽연합 고용평등지침과 양립할 수 없다는 이유를 들어 소송을 제기하였다. 스페인 국내 법원은 이 소송을 유보하기로 결정하고 유럽사법재판소(European Court of Justice, ECJ)⁷⁾에 두 가지 질의를 회부하였다.

스페인 국내 법원이 질의한 내용은 본질적으로 장애차별을 금지한다는 고용평등지침의 조항이 아프다는 이유로 해고된 노동자를 보호함을 규정하는지에 대한 것과 대안적으로 아픈 것이 고용평등지침에 적용되는 보호 근거 목록에 추가될 수 있는지 여부였다.

이에 대해 유럽사법재판소는 스페인 국내법이 고용평등지침의 목적에 맞게 장애 정의를 정교화하고 있고, 이미 보호되는 근거 목록이 존재하고 있기 때문에 질병을 지침의 범위 내로 가져올 수 없다고 판시하였다. 또

송, 유럽연합법의 해석에 대한 사전 해석(preliminary rulings), 일반재판부 판결에 대한 항소(appeal)를 다룬다(Borchardt, 2017, p. 80).

5) Case C-13/05, *Sonia Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA*, ECR I-06467.

6) Case C-303/06, *S. Coleman v Attridge Law and Steve Law*, ECR I-5603.

7) 유럽연합사법재판소는 2009년 12월 이전에는 유럽사법재판소(European Court of Justice; ECJ)라고 불렸다.

한 장애 정의와 관련해서 유럽사법재판소는 지침이 고용 차별을 금지하도록 설계되어 있고, 장애를 “육체적, 정신적, 심리적 손상으로 인해 야기되는 제한(limitation)과 직업 생활(professional life)에 관한 참여를 저해(hinder)하는 것”으로 정의하고 있고(ECJ, 2006, para. 43), 장애로 인한 제한은 “오랜 기간 동안 지속될 것이라는 것을 증명해야”(ECJ, 2006, para. 45) 하는 것이라고 판시하였다. 추가적으로 유럽사법재판소는 고용평등지침의 목적상, 장애는 질병과는 다른 것(ECJ, 2006, para. 44)이고, 지침에는 노동자가 질병이 발병하자마자 장애로 인한 차별금지에 의해 보호된다는 내용은 없다(ECJ, 2006, para. 46)고 적시하였다.

이러한 판결에는 몇 가지 문제가 제기된다. Waddington & Lawson (2009, pp. 16-17)은 동 판결에 대해 두 가지의 문제가 있음을 지적한다. 첫째, Chacón Navas 판결에 제시된 장애 개념은 장애에 대한 의료 모델 혹은 개인 모델에 기반을 두고 있다는 점이다(Waddington & Lawson, 2009, p. 16). 해당 사건에서 유럽사법재판소가 제시한 정의에 따르면, 불이익(혹은 ‘제약’)의 원인은 개인이 가진 ‘손상’이며, 직업 생활 참여를 방해하는 것도 ‘손상’이다. 따라서 문제는 손상에 대한 사회의 반응이나 사회의 조직에 있는 것이 아니라 손상을 가진 개인에게 귀속된다(Waddington, 2013, p. 20).

둘째, 유럽사법재판소의 판결은 (장기간/만성적) 질병을 가진 사람의 상태에 관해 다소 모호하다는 점이다(Waddington & Lawson, 2009, p. 16). 유럽사법재판소는 “고용평등지침에는 노동자가 질병이 발병하자마자 장애로 인한 차별금지에 의해 보호된다는 내용은 없다.”(ECJ, 2006, para. 46)라고 규정하고 있는데, 어떤 유형의 질병이 초기 단계부터 그 결과가 장기간 지속될 것이라는 점이 명백해야 한다는 것이다. 이

판결은 진단하자마자 장기간 지속될 것이라는 조건들과 오래 지속되는 질병으로 발전할 수도 있다는 조건들, 오래 지속되지 않을 조건들 간의 구분이 명확하지 않다(Waddington & Lawson, 2009, p. 17).

그러므로 유럽사법재판소는 고용평등지침에 근거하여 동 사건을 판결 하면서 질병으로 인한 손상과 그 손상의 결과로 겪게 되는 불리를 장애로 다루지 않았고, 동 사건 당사자의 장애인으로서의 적격성을 인정하지 않았기 때문에 장애인에게 제공해야 하는 정당한 편의제공이 무엇인지에 대해서는 언급조차 하지 않았다.

2) 2008년의 Coleman 판결

2008년의 Coleman 판결은 유럽사법재판소가 고용평등지침을 근거로 장애를 다룬 두 번째 판결이다. 이는 고용평등지침의 인적 범위에 관한 것인데 사건 개요를 살펴보면, Sharon Coleman은 영국에서 법률 비서이고 장애를 가진 자녀를 두고 있다. 출산 이후 직장에 복귀할 때 다른 피고용인들보다 덜 우호적으로 대우받았는데, 이는 그녀가 장애아동의 주 돌봄자(primary carer)라는 이유로 많은 부당한 대우를 받았다는 것이다. 그녀는 출산 휴가 이후로 자신의 원래의 직무로 돌아가는 것이 허용되지 않은 반면, 비장애아동의 부모들은 이것이 허용되었다. 다른 비장애아동 부모와 달리 노동 시간의 유연성도 허용되지 않았다. 그녀는 자기 아이를 돌보기 위해 근무 시간 면제(time off)를 요구했을 때 “게으르다.”라고 대우받고 가끔 아이 돌봄의 필요 때문에 지각하면 해고의 위협을 받았다. 하지만 다른 비장애아동의 부모는 그러한 대우를 받지 않았다. 그녀는 회사가 제시한 명예퇴직을 수용하였고, 이후 고용심판소(Employment Tribunal)⁸⁾에 구제 신청(claim)을 제기하였다.

고용심판소의 고용위원회는 1995년 영국 장애인차별금지법이 그러한 차별을 보호할 것을 규정하고 있는지 결정해야 했다. 모든 위원들은 영국 장애인차별금지법의 문리적 해석상 자신이 장애인인 경우에만 해당한다고 동의하였다. 그러나 유럽 차원에서 영국 장애인차별금지법이 고용평등지침에 상응하기 위해 수정되었기 때문에 문제가 되었는데, 고용평등지침이 위의 상황에서 차별을 보호하고 있는지 여부에 대한 문제가 제기되자 유럽사법재판소에 이 문제를 질의하였다.

유럽사법재판소의 판시 결과를 살펴보면 고용평등지침은 종교, 신념, 장애, 연령, 성적 취향을 “근거로” 한 직접적 차별을 금지하고(제1조), 보호는 이러한 근거들을 직접 가지고 있는 개인들에게만 명백하게 해당하는 것이 아니라고 보았다. 원고는 고용평등지침이 ‘연계차별’(associative discrimination)도 금지하고 있기 때문에 영국 장애인차별금지법 역시 이러한 방식으로 해석해야 한다고 주장하였다. 유럽사법재판소는 판결에서 지침의 목적을 상기하는 것으로 시작하였는데, 지침의 목적은 고용과 직업과 관련하여 “장애를 이유로 한 차별의 모든 형태와 싸우기 위한 것”(ECJ, 2008, para. 38)이라 판시하였다.

유럽사법재판소는 “평등 대우의 원칙은 개인의 특정 범주에 적용하는 것이 아니라 제1조에 언급한 근거와 관해 적용하는 것”(ECJ, 2008, para. 38)이라고 지적한 바 있다. 또한 피고용인이 장애를 이유로 한 직접적 차별로 고생하고 있을 때, 스스로 장애가 있는 개인에게 그 적용이 한정된다고 하는 지침의 해석은 “보호를 축소하고 그 실효성의 중요한 요인을 박탈하기 쉽다.”(ECJ, 2008, para. 51)라고 언급하였다.

8) 영국의 고용심판소는 변호사, 노동계가 위촉한 법률가, 사용자 측이 위촉한 법률가, 3자의 위원회로 구성되어 합의 혹은 결정을 내린다.

나. 유엔 장애인권리협약 비준 이후의 고용평등지침에 대한 해석

유럽연합은 2007년 3월에 유엔 장애인권리협약에 서명하고, 2010년 12월에 장애인권리협약을 비준하였다. 동 협약은 한 달 후인 2011년 1월부터 효력을 발생시켰다(Tymowski, 2016, p. 28). 유럽연합사법재판소는 유럽연합의 유엔 장애인권리협약 비준 이후에 장애를 이유로 한 차별에 대하여 보다 적극적인 노력을 기울이는 것으로 보인다. 유럽연합의 장애인권리협약 발효 이후 유럽연합사법재판소는 2013년 4월 11일에 HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 사건⁹⁾을 판결하였다.

1) HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 판결의 사실 관계

동 판결의 사실 관계를 간략하게 살펴보면, 덴마크의 법(사용자와 임금 근로자와의 법적 관계에 대한 법률, Forskelsbehandlingslov)은 근로자가 12개월에 걸쳐 총 120일의 유급 상병 휴가로 결근한 경우에 축소된 해고 고지 기간을 거친 해고를 허용한다. 이 사건의 당사자인 Ring(노동조합 HK Danmark가 대리)과 Skouboe Werge(노동조합 HK Danmark가 대리)는 모두 이 법에 따라 해고되었다. Ring은 치료가 불가능한 허리 통증을 경험했는데, 그녀는 해고 이후에 다른 사용자에게 접수원의 시간제 일자리를 얻었다. Skouboe Werge의 상황은 다소 달랐는데, 그녀는 부상 이후 전일제와 시간제의 상병 휴가를 사용하고 이후 해고되었는데, 그녀의 근로 능력 상실도는 65%에 달한다고 평가받았다.

9) Joined Cases C-335/11 and C-337/11, *HK Danmark, acting on behalf of Jette Ring v. Dansk almennyttigt Boligselskab and HK Danmark, acting on behalf of Lone Skouboe Werge v. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Pro Display A/S*, published in the electronic Reports of Cases.

두 명의 근로자를 대리한 노동조합은 두 근로자가 장애를 가지고 있었고, 결과적으로 고용평등지침을 반영한 덴마크 차별금지법(Law No. 1417)에 의해 보호받는다고 지적하였다. 고용평등지침 제5조의 요구에 따라 덴마크 차별금지법은 장애를 가진 사람에게 정당한 편의제공을 해야 할 의무를 사용자에게 부과하고 있고, 덴마크 차별금지법 제2a조는 지침을 반영하며 “사용자는 특별히 필요한 경우에, 장애를 가진 사람이 고용에 접근, 참여, 진입을 하거나 훈련을 수행하는 것을 가능하게 하기 위하여 적절한 조치를 취해야 한다. 하지만 이는 만약 그러한 조치가 사용자에게 불비례적 부담을 부과한다면 적용되지 않는다. 그러한 부담이 공공 조치에 의해 충분히 해결된다면 불비례적인 것으로 간주되어서는 안 된다.”라고 규정하고 있다.

따라서 노동조합은 두 근로자가 장애인이기 때문에 그들의 사용자가 이 법에 따라 근로 시간을 단축하는 것을 허용하는 편의를 제공할 의무가 있었다고 주장하고, 또한 두 근로자의 결근이 장애로 인한 것이기 때문에 축소된 해고 고지 기간 이후의 해고를 규정한 법은 이들 근로자에게 적용될 수 없다고 주장한다(CJEU, 2013, para. 23).

그러나 두 근로자의 사용자는 “그들에게 영향을 미치는 유일한 불능 상태(incapacity)는 그들이 전일제 근로를 할 수 없다는 것이기 때문에”(CJEU, 2013, para. 24) 고용평등지침의 의미 내에서 두 근로자는 장애인이 아니라고 주장한다. 사용자는 또한 근로 시간 단축은 고용평등지침 제5조에 의한 편의에 해당하지 않으며, 덴마크 「사용자와 임금근로자와의 법적 관계에 대한 법률」 제5(2)조에 따라 장애를 가진 근로자를 해고하는 것은 차별에 해당하지 않으며, 고용평등지침에 위반되지 않는다(CJEU, 2013, para. 24)고 주장하였다.

이러한 사실 관계를 바탕으로 덴마크 법원은 유럽연합사법재판소에 사

전 질의를 제출하였다. 가장 구체적인 질의는 장애의 개념이었으며, 본질적으로 Chacón Navas 판결에 비추어 장애 개념의 명확화를 요청하였다. 사건을 의뢰한 법원은 또한 근로 시간 단축이 지침 제5조에 따른 정당한 편의제공에 해당할 수 있는지, 그리고 결근이 장애로 인한 것이거나 장애인의 필요를 충족하는 합리적 편의를 사용자가 제공하지 않아서 발생한 경우 축소된 고지 기간 이후의 해고를 허용하는 덴마크 「사용자와 임금근로자와의 법적 관계에 대한 법률」 제5(2)조의 적용을 고용평등지침이 무력화하는지 질의했다.

2) HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 판결의 주요 내용

HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 사건은 유럽연합이 유엔 장애인권리협약을 비준한 이후 유럽연합사법재판소에 제출된 최초의 장애차별 관련 사전 질의이며, 따라서 유럽연합사법재판소가 고용평등지침의 해석을 유엔 장애인권리협약으로 확장할 첫 기회였다(Waddington, 2013, p. 15).

실제로 유럽연합사법재판소의 판결문은 이전의 판결보다 진전된 흐름을 보여 준다. 유럽연합사법재판소는 사전적 의견으로서 유럽연합조약(TFEU) 제216(2)조에서, 유럽연합이 비준한 국제협정은 유럽연합법의 일부이며 유럽연합 기구에 구속력이 있고 유럽연합의 법에 우선한다고(CJEU, 2013, para. 28) 규정하고, 게다가 유럽연합의 2차 법률에 대한 국제협정의 우선 원칙을 고려할 때 그러한 법은 가능한 한 국제협정과 일치하는 방식으로 해석되어야 한다(CJEU, 2013, para. 29)고 실시하였다. 이러한 사실에 기초하여 유럽연합사법재판소는 유엔 장애인권리협약이 ‘유럽연합의 법적 질서의 필수적 부분’을 형성하며(CJEU, 2013,

para. 30), 고용평등지침은 ‘유엔 장애인권리협약과 일치하는 방식으로’ 해석되어야 한다는 것(CJEU, 2013, para. 32)을 강조하였다.

유럽연합사법재판소는 고용평등지침을 장애인권리협약과 일치하는 방식으로 해석할 의무에 비추어, ‘장애’의 개념은 “다양한 장벽과의 상호 작용으로 다른 근로자와 동등한 기반에서 직업 생활에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 방해할 수 있는 특히 신체적, 정신적 혹은 심리적 손상에 의해 초래되는 제약”으로 이해되어야 하고, 장애인권리협약 제1조를 언급하며 손상은 반드시 ‘장기적’이어야 한다는 것을 확인하였으며(CJEU, 2013, para. 39), 장기간의 제약을 초래하는 치료 가능한 혹은 불가능한 질병은 지침의 의미 내의 ‘장애’ 개념에 속한다(CJEU, 2013, para. 41)고 판결하였다. 동시에 유럽연합사법재판소는 장애가 ‘반드시 근로나 직업 생활에서의 완전한 배제를 의미하는 것은 아니’라고 강조하고(CJEU, 2013, para. 43), ‘장애’는 반드시 직업 생활 수행의 ‘방해’(hindrance)로 이해되어야 하고 시간제 근로밖에 수행할 수 없는 장애인도 그러한 개념에 포함하는 것이 가능하다(CJEU, 2013, para. 44)고 언급하였다.

유럽연합사법재판소는 또한 개인을 장애인으로 간주하기 위하여 특수 장비와 같은 편의제공 조치들이 필요하다는 요건은 없다고 판결하였다(CJEU, 2013, para. 45). 고용평등지침은 장애인에게 정당한 편의제공을 할 의무를 규정하고 있으며, 편의제공 조치들은 “따라서 결과적으로, 장애 개념의 구성적(constituent) 요소가 아니다.”라고 언급하였다(CJEU, 2013, para. 46). 이와 관련하여 유럽연합사법재판소는 유엔 장애인권리협약, 특히 정당한 편의제공의 정의가 포함된 제2조를 언급하며, 정당한 편의제공은 ‘반드시 다른 근로자와 동등한 기반에서 장애인이 직업 생활에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 방해하는 다양한 장벽

의 제거를 지칭하는 것으로 이해되어야 한다'고 판결하였다(CJEU, 2013, para. 54). 이에 비추어, 그리고 지침의 전문(recital) 제20조에 제시된 편의제공 조치의 목록이 열거적(exhaustive)이지 않다는 것을 언급하면서(CJEU, 2013, para. 56) 유럽연합사법재판소는 고용평등지침과 유엔 장애인권리협약 모두 “물질적(material) 조치뿐만 아니라 조직적(organisational) 조치도 예견한다(envisage).”고 판결하였다.

이어 유럽연합사법재판소는 편의가 사용자에게 불비례적 부담을 부과하지 않아야 한다는 정당한 편의제공 의무의 제한을 언급했는데(CJEU, 2013, para. 58), 수반되는 재정적 혹은 다른 비용, 이행의 규모와 재정적 자원, 공적 재원이나 다른 지원을 획득할 가능성을 고려해야 한다는 고용평등지침의 전문 제21조에 제시된 지침(guidance)에 비추어 이는 국내 법원이 평가할 문제라고 언급하였다(CJEU, 2013, para. 60). 하지만 유럽연합사법재판소는 국내 법원에 약간의 지침(guidance)을 제공하기 위하여 이 문제에 대한 견해를 제시하였는데, Ring이 해고된 직후 그녀의 이전 사용자가 그녀가 일했던 해당 지위에 시간제 일자리 광고를 냈다는 사실을 언급하면서 “유럽연합사법재판소에 제출된 서류에는 Ring이 시간제 일자리를 갖지 못한다거나 혹은 왜 그 일자리가 그녀에게 제안되지 않았는지에 대한 것이 없었다.”라고 실시하였다(CJEU, 2013, para. 60). 또한 Ring이 해고된 이후 다른 회사의 시간제 접수원 일자리를 구했다는 사실을 상기시켰다. 그리고 유럽연합사법재판소는 덴마크법이 장애인의 고용을 촉진하도록 사용자에게 공적 지원을 제공한다는 사실을 언급하였다(CJEU, 2013, para. 63).

최종적으로 유럽연합사법재판소는 “근로 시간 단축은 지침에 의한 편의 조치의 하나를 구성할 수 있다.”라고 결론을 내리고(CJEU, 2013, para. 64), 이 사건과 같은 이슈에서 불리한 처우의 근거로 허용되는 결

근이 사용자의 정당한 편의제공 실패의 결과일 경우에 지침은 국내법을 무효화시킨다(preclude)고 간단명료하게 판결하였다. 유럽연합사법재판소는 그러한 경우에 “장애 근로자의 결근은 근로자의 장애가 아닌 사용자의 행위 실패에 기인한다.”(CJEU, 2013, para. 66)라는 것이다.

3) HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 판결의 의미

HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 사건의 사실 관계와 앞서 제시한 Chacón Navas 사건의 사실 관계는 유사하다. 두 사건에서 모두 국내 소송의 원고는 질병으로 인해 손상이 발생하였고 이로 인해 동일 직무를 동일 강도로 지속할 수 없는 근로자가 이러한 상황을 근거로 해고당하지 않을 권리, 그리고 시간제 근무 등의 근로 조건 변경 등 정당한 편의제공을 받을 권리가 고용평등지침에 의거하여 실현 가능하다는 것이다.

유사한 사실 관계에 대해 유럽연합사법재판소는 Chacón Navas 판결에서 질병은 장애가 아니고 이로 인한 해고가 차별이 아니라고 결론을 내림으로써 사용자의 정당한 편의제공 의무에 대한 고려까지는 나아가지 못했다. 그러나 유럽연합사법재판소의 HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 판결은 질병으로 인한 손상이 장기화되고 이것이 고용상의 어려움을 야기하는 경우 이는 장애이고, 그러므로 사용자는 장애인 근로자에게 근무 시간 조정 등의 정당한 편의제공을 해야 할 의무가 있다고 판시하였다.

HK Danmark(Ring and Skouboe Werge) 사건에서 유럽연합사법재판소의 판결은 ‘장애’로 간주되지 않는 경미한 손상을 야기하는 단기적 질병과 질병에 의해 야기될 수 있고 다양한 장벽과의 상호 작용으로 요구되는 기준을 충족하지 못하는, 따라서 ‘장애’로 간주되는 장기적 손상을

구분하였다(Waddington, 2013, p. 21). 유럽연합사법재판소는 따라서 Chacón Navas 판결에서의 불명확성을 해결하였으며, 질병이 장애의 원인이 될 수 있다고 명확히 하였다(Waddington, 2013, p. 21).

장애에 대한 이해와 정당한 편의제공 의무에 대한 유럽연합사법재판소의 이해도 유엔 장애인권리협약의 영향을 받았다(Waddington, 2013, p. 21). 유럽연합사법재판소(CJEU, 2013, para. 55)와 고등판무관(Advocate General)(CJEU, 2012, para. 57)은 모두 편의제공이 물질적(material) 혹은 조직적(organisational) 조치(예를 들어, 근로시간의 조정, 업무 배분의 조정, 훈련 혹은 통합 자원의 제공 등)일 수 있다고 판결하였으며, 따라서 광범위한 조치들이 잠재적으로 편의에 해당할 수 있다고 보았다.

또한 유럽연합사법재판소가 결근이 고용평등지침 제5조에서 요구하는 정당한 편의제공의 실패에 기인한 경우 상병 휴가 연장 이후에 축소된 고지 기간 후 해고하는 것을 허용하는 국내법을 지침이 무효화시킨다고 판결한 것은 주목할 만한데, 이는 장애인 근로자에 대한 불리한 처우를 정당화하는 ‘낮은 성과’(poor performance)가 초기의 편의제공의 실패에서 기인할 경우, 사용자가 장애인 근로자를 불리하게 대우하는 것(예를 들어, 평가 불이익, 승진 거부, 임금 인상 거부)을 허용하는 모든 법률을 무효화하는 것으로 확장될 수 있음을 의미한다(Waddington, 2013, p. 22). 따라서 지침은 사용자가 정당한 편의를 제공할 의무를 요구할 뿐만 아니라, 사용자가 다른 형태의 불리한 처우를 정당화하기 위하여 편의제공 실패에 의존하는 것을 금지하는 것이 된다(Waddington, 2013, p. 22).

제 3 장

한국의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원

제1절 한국의 정당한 편의제공 의무

제2절 국가인권위원회 및 법원의 해석

제3절 장애인에 대한 고용편의 지원 제도

제4절 장애인에 대한 고용편의 제공 실태

3

한국의 정당한 편의제공 의무와 《고용편의 지원

본 장에서는 한국의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도를 분석하며, 각각에 대해 제도적 측면과 현실 적용의 측면을 구분하여 살펴본다. 즉 제1절은 장애인차별금지법상의 정당한 편의제공 의무 규정을 분석하고, 제2절은 정당한 편의제공 의무와 관련한 차별구제 과정에서 실제 국가인권위원회와 법원에서 적용되는 실태를 분석한다. 또한 제3절에서는 현재 한국에서 시행되고 있는 장애인에 대한 고용편의 지원 제도를 분석하고, 제4절에서는 장애인에 대한 고용편의 제공 실태를 양적 자료를 사용하여 분석한다.

제1절 한국의 정당한 편의제공 의무

1. 차별행위의 정의와 정당한 편의제공 의무

현행 장애인차별금지법은 제4조에서 차별행위를 정의하고 있다. 제4조 제1항에서 6개 유형의 차별행위를 제시하고 있는데, 직접차별(1호), 간접차별(2호), 정당한 편의제공 거부(3호), 광고에 의한 차별(4호), 연계차별(5호), 보조견 또는 장애인보조기구 사용 방해(6호)가 그것이다. 이 외에도 과거의 장애 경력(과거장애) 또는 장애가 있다고 추측됨(간주장애)을 이유로 한 차별을 제6조에서 별도로 금지하고 있다. 또한 차별행위의 대표적 유형 중의 하나인 괴롭힘에 대해서는 제3조 21호에 “괴롭힘

등'이라 함은 집단 따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기 결정권 침해 등의 방법으로 장애인에게 가해지는 신체적·정신적·정서적·언어적 행위를 말한다.”라고 정의하고, 제32조에서 이를 구체화하여 금지하고 있다. 다만 괴롭힘의 경우에는 제4조에 의한 차별행위에 규정되지 않아 제38조(진정) 등에서 규정된 “이 법에서 금지하는 차별 행위”에 해당하는지 다툼의 여지가 있다는 해석이 있다(염형국, 2017, p. 44).

〈표 3-1〉 장애인차별금지법의 차별행위 정의

차별행위 유형	정의
직접차별	장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우(제4조 제1항 1호)
간접차별	장애인에 대하여 형식상으로는 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하지 아니하지만 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용함으로써 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우(제4조 제1항 2호)
정당한 편의제공 거부	정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의제공을 거부하는 경우(제4조 제1항 3호)
광고에 의한 차별	정당한 사유 없이 장애인에 대한 제한·배제·분리·거부 등 불리한 대우를 표시·조장하는 광고를 직접 행하거나 그러한 광고를 허용·조장하는 경우. 이 경우 광고는 통상적으로 불리한 대우를 조장하는 광고 효과가 있는 것으로 인정되는 행위를 포함한다(제4조 제1항 4호).
연계차별	장애인을 돕기 위한 목적에서 장애인을 대리·동행하는 자(장애아동의 보호자 또는 후견인 그 밖에 장애인을 돕기 위한 자임이 통상적으로 인정되는 자를 포함한다. 이하 “장애인 관련자”라 한다.)에 대하여 제1호부터 제4호까지의 행위를 하는 경우. 이 경우 장애인 관련자의 장애인에 대한 행위 또한 이 법에서 금지하는 차별행위여부의 판단 대상이 된다(제4조 제1항 5호).
보조견 또는 장애인보조기구 사용 방해	보조견 또는 장애인보조기구 등의 정당한 사용을 방해하거나 보조견 및 장애인보조기구 등을 대상으로 제4호에 따라 금지된 행위를 하는 경우(제4조 제1항 6호)
과거장애 및 간주장애에 대한 차별	제6조(차별금지) 누구든지 장애 또는 과거의 장애 경력 또는 장애가 있다고 추측됨을 이유로 차별을 하여서는 아니 된다.
괴롭힘	“괴롭힘 등”이라 함은 집단 따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기 결정권 침해 등의 방법으로 장애인에

차별행위 유형	정의
	게 가해지는 신체적·정신적·정서적·언어적 행위를 말한다(제3조 21호). 제32조(괴롭힘 등의 금지) ① 장애인은 성별, 연령, 장애의 유형 및 정도, 특성 등에 상관없이 모든 폭력으로부터 자유로운 권리를 가진다. ② 괴롭힘 등의 피해를 당한 장애인은 상담 및 치료, 법률 구조, 그 밖에 적절한 조치를 받을 권리를 가지며, 괴롭힘 등의 피해를 신고하였다는 이유로 불이익한 처우를 받아서는 아니 된다. ③ 누구든지 장애를 이유로 학교, 시설, 직장, 지역 사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 집단 따돌림을 가하거나 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니 된다. ④ 누구든지 장애를 이유로 사적인 공간, 가정, 시설, 직장, 지역 사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 유기, 학대, 금전적 착취를 하여서는 아니 된다. ⑤ 누구든지 장애인의 성적 자기 결정권을 침해하거나 수치심을 자극하는 언어 표현, 희롱, 장애 상태를 이용한 추행 및 강간 등을 행하여서는 아니 된다. ⑥ 국가 및 지방자치단체는 장애인에 대한 괴롭힘 등을 근절하기 위한 인식 개선 및 괴롭힘 등 방지 교육을 실시하고 적절한 시책을 강구하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 법률 제15272호. <http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률>에서 2018. 8. 31. 인출.

차별행위 규정에서 주목할 점은 일반적으로 ‘합리적’(reasonable) 편의제공 의무로 표현되는 것을 한국의 장애인차별금지법에서는 ‘정당한’ 편의제공 의무로 표현했다는 점이다. 이는 과거 타 국가의 차별금지법에서 ‘합리성’을 주로 편의의 비용과 관련한 부담으로 평가해 온 것을 고려하여 이러한 해석을 배제함과 동시에 편의제공이 복지적 시혜가 아니라 권리 차원에서 마땅히 이루어져야 하는 의무라는 점을 강조하기 위한 표현이다(최승철, 이준일, 노문영, 유경민, 2014, p. 23).

이러한 표현은 유엔 장애인권리위원회의 일반논평 제6호의 해석에도 부합한다. 일반논평 제6호가 제시되기 전에는 유엔 장애인권리협약의 ‘합리성’은 효과성과 함께 불비례적이거나 과도한 부담의 부재의 의미를 모두 담고 있는 것으로 이해되기도 하였다(Waddington & Lawson,

2009, p. 33). 하지만 일반논평 제6호는 ‘합리성’이 불비례적이거나 과도한 부담을 의미하는 편의제공의 면책 조항이 아니며, 관련성, 적절성, 효과성으로 이해되어야 한다고 해석하여(UN CRPD, 2018b) 이러한 혼란을 불식했다. 한국의 장애인차별금지법에서 사용하고 있는 ‘정당한’이라는 표현에서는 불비례적이거나 과도한 부담의 부재라는 의미를 도출하기 어렵기 때문에 이러한 가능성이 차단되어 있다고 볼 수 있다.

하지만 한편으로는 정당한 편의제공 의무의 정의에서 ‘적절성’ 혹은 ‘효과성’에 대한 의미를 발견하기 어렵다는 한계는 존재한다. 물론 ‘정당한’이라는 표현이 “장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 해 주는” 효과성을 의미한다고 해석하는 입장도 있지만(최승철 외, 2014, p. 23) 법조문에서 이러한 의미 도출이 명확하지는 않다. ‘합리적’이라는 표현이 가지는 문제로 인해 유엔 장애인권리협약의 경우 ‘필요하고 적절함’과 같은 표현을 추가하거나 ‘합리적 편의’ 대신 ‘효과적 편의’ 혹은 ‘적절한 편의’라는 대안적인 용어를 사용하는 국가도 상당수 존재한다는 점을 고려하면(오욱찬, 2016b, p. 263), 한국의 장애인차별금지법에서는 편의의 효과성에 대한 요구가 다소 불명확하다고 볼 수 있다.

2. 정당한 편의제공 의무의 정의와 정당한 사유

장애인차별금지법에서 규정한 차별행위 중 하나인 정당한 편의제공 거부에는 “정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의제공을 거부하는 경우”(제4조 제1항 3호)로 정의되며, ‘정당한 사유’에 대해서는 제4조 제3항에, ‘정당한 편의’에 대해서는 제4조 제2항에서 별도로 정의를 내리고 있다.

우선 정당한 편의는 “장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치”로 정의된다(제4조 제2항). 이러한 정의는 매우 광범위하고 특별히 정당한 편의의 유형을 제한하지 않는 것처럼 보이지만, 한편으로는 정당한 편의의 내용이 인적 편의와 물적 편의로 구분되어 이에 한정된다고 볼 수 있다. 여기서 잠재적으로 배제될 수 있는 편의의 내용은 관행·정책·절차 등의 비물리적 편의이다(최승철 외, 2014, p. 22; 염형국, 2017, p. 45). 그런데 후술하겠지만 정당한 편의제공 의무는 총칙에서의 일반적인 의무 규정 외에도 고용, 교육, 재화·용역 등 분야별로 별도의 규정이 존재하고 해당 규정에서 정당한 편의의 내용을 열거하고 있다. 물론 이러한 분야별 정당한 편의제공 의무 규정에서 관행·정책·절차 등의 비물리적 편의 조치를 발견할 수는 있으나 일반적 정의인 제4조에서 이것이 배제될 여지를 남겨둔 것은 문제라 할 수 있다.

〈표 3-2〉 정당한 편의제공 의무 및 정당한 사유의 정의

조항	조문
정당한 편의제공 의무	제1항 제3호의 “정당한 편의”라 함은 장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치를 말한다(제4조 제2항).
정당한 사유	제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정당한 사유가 있는 경우에는 이를 차별로 보지 아니한다(제4조 제3항). 1. 제1항에 따라 금지된 차별행위를 하지 않음에 있어서 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우 2. 제1항에 따라 금지된 차별행위가 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우. 이 경우 특정 직무나 사업 수행의 성질은 교육 등의 서비스에도 적용되는 것으로 본다.

자료: 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 법률 제15272호. <http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률>에서 2018. 8. 31. 인출.

다음으로 ‘정당한 사유’라는 표현은 정당한 편의제공 의무의 예외 사항이 되는 조건으로 제4조 제3항에서 두 가지로 제시된다. 첫 번째는 “과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우”이며, 두 번째는 “특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우”이다. 두 번째 예외 사항은 보통 진정직업자격(bona fide occupational qualification)이라 불리는 조건으로 장애인이 희망하는 본질적인 직무를 정당한 편의의 제공 여부에 관계없이 수행하는 데에 필요한 자격 요건을 갖춘 상태를 말한다(유동철, 이미라, 박가은, 2010, p. 26). 첫 번째 조건은 일반적으로 정당한 편의제공 의무의 예외 사항이 되는 ‘불비례적이거나 과도한 부담’을 의미하며, 장애인차별금지법에서는 재정적 부담을 의미하는 ‘과도한 부담’과 비재정적 부담을 의미하는 ‘현저히 곤란한 사정’으로 구분하여 표현했다고 볼 수 있다(유동철 외, 2010, p. 28).

〈표 3-3〉 국가인권위원회 가이드라인에서의 정당한 편의제공 예외

구분		정당한 편의제공의 예외
효과성		-장애인의 장애 유형 및 정도·성별·특성에 맞지 않거나 불필요한 경우
진정직업자격		-직무 수행상 요구되는 자격 및 능력이 없는 경우
불비례적이거나 과도한 부담	과도한 부담 (재정적)	-편의제공으로 인해 과도한 경제적 부담에 처하게 되는 경우
	현저히 곤란한 사정 (비재정적)	-대상 시설 등의 구조 변경 또는 시설의 설치가 불가능한 경우 -사용주와 시설주가 다를 경우 시설주가 동의하지 않아 사용주가 정당한 편의를 제공하지 못하는 경우 -정당한 편의를 제공함으로써 본래의 목적을 훼손하거나 상실한 경우

주: 여섯 가지 예외 사항의 구분은 저자의 구분임.

자료: 국가인권위원회. (2009a). 장애인차별금지법 이행 가이드라인. 서울: 국가인권위원회. pp. 22-23을 재구성함.

국가인권위원회(2009a)의 장애인차별금지법 이행 가이드라인은 이러한 정당한 편의제공의 예외를 여섯 가지로 제시하고 있다. 이를 성격에 따라 구분해 보면 <표 3-3>과 같다. 비재정적 부담에 해당하는 ‘현저히 곤란한 사정’의 경우에는 세 가지의 사례가 제시되는데 편의제공 자체가 구조, 소유관계, 본질 훼손 등으로 실현 불가능한 경우가 이에 해당한다.

정당한 편의제공 의무와 관련하여 이러한 예외 사항들은 타국의 입법례에서도 일반적으로 발견되는 것이다. 다만 문제가 될 수 있는 것은 이러한 예외 사항이 정당한 편의제공 거부에만 국한되는 것이 아니라 제4조에 규정된 여섯 가지 차별행위에 모두 적용된다는 점이다. 고용 영역의 장애인차별에서 발전된 진정직업자격의 개념이 타 영역에도 적용되거나, 정당한 편의제공의 의무에서 확립된 불비례적이거나 과도한 부담의 조건이 직접차별 등에도 예외 없이 적용되는 것은 금지된 차별행위로 인정되는 범위를 축소할 위험이 있다.

3. 고용 영역에서의 정당한 편의제공 의무 내용

장애인차별금지법은 제1부 총칙의 제4조에서 정당한 편의제공 거부를 포함하여 차별행위를 정의하고 있지만, 제2부에 각 영역별로 별도의 정당한 편의제공 의무를 규정하고 있다. 고용 영역은 제11조, 교육 영역은 제14조, 재화 및 용역의 경우 시설물은 제18조, 이동 및 교통수단은 제19조, 정보 통신·의사소통은 제21조, 문화·예술 활동은 제24조, 관광 활동은 제24조의2, 체육 활동은 제25조, 사법·행정 절차 및 서비스는 제26조, 참정권에서의 정당한 편의제공 의무는 제27조에 규정하고 있다. 또한 제33조의 장애여성에 대한 차별금지에서는 장애여성 근로자에 대한 직장 보육 서비스 이용 등에 있어서의 정당한 편의제공 의무를 규정하고 있는

데, 사용자의 의무로 규정되어 고용 영역에 해당한다고 볼 수 있다.

제11조 제1항은 고용 영역에서의 정당한 편의제공 의무의 내용을 여섯 가지로 제시한다. 앞서 정당한 편의에 대한 일반 정의에서 편의의 내용에 비물리적 조치가 제외되어 있는 것과 달리 여기에는 ‘근무 시간의 변경 또는 조정’과 같은 비물리적 조치에 해당하는 내용도 포함된다. 하지만 편의 내용의 포괄성에 대해서는 두 가지 문제 제기가 가능하다.

〈표 3-4〉 고용 영역의 정당한 편의제공 의무 규정

법률	시행령
제11조(정당한 편의제공 의무) ① 사용자는 장애인이 해당 직무를 수행함에 있어서 장애인 아닌 사람과 동등한 근로 조건에서 일할 수 있도록 다음 각 호의 정당한 편의를 제공하여야 한다. 1. 시설·장비의 설치 또는 개조 2. 재활, 기능 평가, 치료 등을 위한 근무 시간의 변경 또는 조정 3. 훈련 제공 또는 훈련에 있어 편의 제공 4. 지도 매뉴얼 또는 참고 자료의 변경 5. 시험 또는 평가 과정의 개선 6. 화면 낭독·확대 프로그램, 무지점자단 말기, 확대 독서기, 인쇄물 음성변환 출력기 등 장애인보조기구의 설치·운영과 낭독자, 한국수어 통역자 등의 보조인 배치 ② 사용자는 정당한 사유 없이 장애를 이유로 장애인의 의사에 반하여 다른 직무에 배치하여서는 아니 된다. ③ 사용자가 제1항에 따라 제공하여야 할 정당한 편의의 구체적 내용 및 적용 대상 사업장의 단계적 범위 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.	제5조(사용자 제공 정당한 편의의 내용) 법 제11조 제3항에 따라 사용자가 제공하여야 할 정당한 편의의 구체적 내용은 다음 각 호와 같다. 1. 직무 수행 장소까지 출입 가능한 출입구 및 경사로 2. 작업 수행을 위한 높낮이 조절용 작업대 등 시설 및 장비의 설치 또는 개조 3. 재활, 기능 평가, 치료 등을 위한 작업 일정 변경, 출·퇴근 시간의 조정 등 근로 시간의 변경 또는 조정 4. 훈련 보조 인력 배치, 높낮이 조절용 책상, 점자 자료 등 장애인의 훈련 참여를 보조하기 위한 인력 및 시설 마련 5. 장애인용 작업 지시서 또는 작업 지침서 구비 6. 시험 시간 연장, 확대 답안지 제공 등 장애인의 능력 평가를 위한 보조 수단 마련 제6조(사업장의 단계적 범위) 법 제11조 제3항에 따라 장애인 근로자에게 정당한 편의를 제공하여야 하는 사업장의 단계적 범위는 별표 1과 같다.
제33조(장애여성에 대한 차별금지) ① 국가 및 지방자치단체는 장애를 가진 여성임을 이유로 모든 생활 영역에서 차별을 하여서는 아니 된다. ② 누구든지 장애여성에 대하여 임신·출산·양육·가사 등에 있어서 장애를 이유로 그 역할을 강제 또는 박탈 하여서는 아니	제18조(직장 보육 서비스 적용 대상 사업장 및 단계적 범위) 법 제33조 제3항에 따라 직장 보육 서비스 이용 등에 정당한 편의를 제공하여야 하는 적용 대상 사업장은 「영유아보육법 시행령」 제20조 제1항에 따라 직장 어린이집을 설치하여야 하는 사업장으로 하되, 이 규정은 2009년 4월

법률	시행령
된다. ③ 사용자는 남성 근로자 또는 장애인이 아닌 여성 근로자에 비하여 장애여성 근로자를 불리하게 대우하여서는 아니 되며, 직장 보육 서비스 이용 등에 있어서 다음 각 호의 정당한 편의제공을 거부하여서는 아니 된다. 1. 장애의 유형 및 정도에 따른 원활한 수유 지원 2. 자녀 상태를 확인할 수 있도록 하는 소통 방식의 지원 3. 그 밖에 직장 보육 서비스 이용 등에 필요한 사항 ④ 교육 기관, 사업장, 복지 시설 등의 성폭력 예방 교육 책임자는 성폭력 예방 교육을 실시함에 있어서 장애여성에 대한 성 인식 및 성폭력 예방에 관한 내용을 포함시켜야 하며, 그 내용이 장애여성을 왜곡하여서는 아니 된다. ⑤ 교육 기관 및 직업훈련을 주관하는 기관은 장애여성에 대하여 다음 각 호의 차별을 하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 행위가 장애여성의 특성을 고려하여 적절한 교육 및 훈련을 제공함을 목적으로 함이 명백한 경우에는 이를 차별로 보지 아니한다. 1. 학습 활동의 기회 제한 및 활동의 내용을 구분하는 경우 2. 취업 교육 및 진로 선택의 범위 등을 제한하는 경우 3. 교육과 관련한 계획 및 정보 제공 범위를 제한하는 경우 4. 그 밖에 교육에 있어서 정당한 사유 없이 장애여성을 불리하게 대우하는 경우 ⑥ 제3항을 적용함에 있어서 그 적용 대상 사업장의 단계적 범위와 제3항 제3호에 필요한 사항의 구체적 내용 등은 대통령령으로 정한다.	11일부터 적용한다. 제19조(직장 보육 서비스 이용 등에 필요한 사항) 법 제33조 제3항 제3호에 따른 직장 보육 서비스 이용 등에 필요한 사항은 다음 각 호와 같다. 1. 장애여성 근로자 자녀의 직장 어린이집 우선 입소 지원 2. 직장 어린이집에 접근하거나 이를 이용하는 데에 위험이 없도록 장애물 제거 3. 소속 장애여성 근로자의 장애 유형 등을 고려한 안내 책자 비치 4. 장애여성 근로자의 장애 상태에 따라 자녀와 원활하게 소통할 수 있도록 편의 제공 5. 상담을 통한 직장 보육 서비스 이용 편의 제공

자료: 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 법률 제15272호. <http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률>에서 2018. 8. 31. 인출.; 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령, 대통령령 제28980호. <http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률시행령>/(26944, 20160203)에서 2018. 8. 31. 인출.

우선 정당한 편의의 내용은 매우 다양하여 한정적으로 제시할 수 없음에도 불구하고 법률 제11조 제1항에서 여섯 가지 항목으로 제한된다는 점이다. 시행령 제5조에서 이를 다시 구체화하고 있지만 역시 여섯 가지 항목으로 제한된다. 이러한 편의 내용이 단지 예시라고 해석할 여지도 있지만 법조문만으로는 여섯 가지 항목에 제한된다고 볼 여지도 충분하다. 심재진(2013a, p. 123)의 경우 법률 규정에 ‘이에 준하는 조치’와 같은 개방적 표현이 없고, 구체적인 내용을 시행령에 위임하여 정한 것 자체가 예시주의가 아님을 입증한다고 보았다. 결국은 개별 사건에서 법원이나 국가인권위원회의 해석에 의존해야 하는 상황이라 할 수 있다.

두 번째는 법률에 규정된 여섯 가지 항목에서 실질적으로 제외되는 항목이 많을 수 있고, 시행령이 이를 더욱 제한하는 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 예를 들어 “재활, 기능 평가, 치료 등을 위한 근무 시간의 변경 또는 조정”은 대표적으로 비물리적 편의가 될 수 있다. 하지만 재활, 기능 평가 치료 등을 위한 비물리적 편의에는 근무 시간의 조정뿐만 아니라 직무의 변경, 업무량이나 속도의 조정, 근무 장소의 변경 등과 같은 다양한 비물리적 편의 조치가 포함될 수 있는데 현 규정은 이를 포함하기 어렵다. 또한 법률에서 규정한 ‘훈련 제공 또는 훈련에 있어 편의의 제공’은 훈련이라는 분야만 제시했을 뿐 편의의 내용은 한정하지 않았는데, 시행령에서는 이를 ‘인력 및 시설 마련’으로 제한하여 비물리적 편의가 배제되는 결과를 초래할 가능성이 있다.

이는 직장 보육 서비스 이용에서의 사용자의 정당한 편의제공 의무에서도 마찬가지이다. 법률 제33조 제3항에서는 3호에 “그 밖에 직장 보육 서비스 이용 등에 필요한 사항”을 제시하여 개방적으로 규정하였으나, 이를 구체화한 시행령(제19조)에서는 이를 다섯 가지 항목으로 제한하여 제시하고 있다.

〈표 3-5〉 정당한 편의제공의 내용 구분

법률(제11조 제1항)	시행령(제5조)	구분
1. 시설·장비의 설치 또는 개조	1. 직무 수행 장소까지 출입 가능한 출입구 및 경사로 2. 작업 수행을 위한 높낮이 조절용 작업대 등 시설 및 장비의 설치 또는 개조	물적 편의
2. 재활, 기능 평가, 치료 등을 위한 근무 시간의 변경 또는 조정	3. 재활, 기능 평가, 치료 등을 위한 작업 일정 변경, 출·퇴근 시간의 조정 등 근로 시간의 변경 또는 조정	비물리적 편의
3. 훈련 제공 또는 훈련에 있어 편의 제공	4. 훈련 보조 인력 배치, 높낮이 조절용 책상, 점자 자료 등 장애인의 훈련 참여를 보조하기 위한 인력 및 시설 마련	인적 편의, 물적 편의
4. 지도 매뉴얼 또는 참고 자료의 변경	5. 장애인용 작업 지시서 또는 작업 지침서 구비	물적 편의
5. 시험 또는 평가 과정의 개선	6. 시험 시간 연장, 확대 답안지 제공 등 장애인의 능력 평가를 위한 보조 수단 마련	물적 편의, 비물리적 편의
6. 화면 낭독·확대 프로그램, 무지점자단말기, 확대 독서기, 인쇄물 음성변환 출력기 등 장애인보조기구의 설치·운영과 낭독자, 한국수어통역자 등의 보조인 배치	-	물적 편의, 인적 편의

자료: 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 법률 제15272호. <http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률>에서 2018. 8. 31. 인출.; 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령, 대통령령 제28980호. [http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률시행령/\(26944,20160203\)](http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률시행령/(26944,20160203))에서 2018. 8. 31. 인출.

4. 정당한 편의제공 의무의 적용 범위

고용 영역의 정당한 편의제공 의무는 장애인차별금지법이 시행된 2008년 4월 11일에서 1년이 지난 2009년 4월 11일부터 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업장과 국가 및 지방자치단체에 한정하여 적용되었다. 또한 적용 범위가 단계적으로 확장되어 2011년 4월 11일부터

는 상시 100명 이상 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업장, 2013년 4월 11일부터는 상시 30명 이상 100명 미만의 근로자를 사용하는 사업장으로 확대되었다. 하지만 이후의 확대 일정은 제시되지 않아 현재 상시 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업장에서는 정당한 편의제공 의무가 적용되지 않는다.

적용 사업장의 규모를 단계적으로 확대하고 30명 미만의 소규모 사업장을 정당한 편의제공 의무의 적용 대상에서 제외한 것은 소규모 사업장 일수록 편의제공에 소요되는 비용을 감당하기 어려울 수 있는 상황을 고려한 조치라 볼 수 있다. 하지만 2017년 장애인 근로자 실태 조사(박혜원 외, 2017)에 따르면 장애인 임금근로자의 19.6%가 5명 미만 사업장에 근무하고 있고, 50명 미만 사업장 근무 비율은 68.2%에 달하여 장애인 중에서 30명 미만 사업장에 근무하는 비율은 매우 높을 것으로 추정된다. 따라서 30명 미만 사업장의 적용 제외는 사실상 절반에 가까운 장애인을 정당한 편의제공 의무의 적용에서 배제하는 결과를 초래한다고 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 고용 영역 정당한 편의제공 의무의 단계적 적용 일정

구분	적용 시기
상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업장과 국가 및 지방자치단체	2009년 4월 11일부터
상시 100명 이상 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업장	2011년 4월 11일부터
상시 30명 이상 100명 미만의 근로자를 사용하는 사업장	2013년 4월 11일부터

자료: 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령, 대통령령 제28980호. [http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률시행령/\(26944,20160203\)](http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률시행령/(26944,20160203))에서 2018. 8. 31. 인출. 별표 1을 재구성함.

더구나 장애인차별금지법 제8조 제2항은 국가 및 지방자치단체의 의무로 “장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적·행

정적·재정적 지원을 하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 소규모 사업장 중심의 장애인 고용 현황과 소규모 사업장의 편의제공 비용 부담의 어려움을 고려한다면 이들을 적용 대상에서 제외할 것이 아니라 국가나 지방자치단체가 재정적으로 지원하여 소규모 사업장이 편의제공 의무를 이행할 수 있도록 돕는 방안을 강구해야 할 것이다.

제2절 국가인권위원회 및 법원의 해석

1. 분석틀

이 절에서는 국가인권위원회의 결정례와 법원의 판례를 검토한다. 이 때 장애인차별금지법, 특히 정당한 편의제공 의무의 검토는 두 가지 측면에서 이루어질 필요가 있다. 우선 횡단적으로 보면 상위 규범인 유엔 장애인권리협약, 「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 ‘교통약자법’)이나 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 ‘장애인등편의법’)과 같은 유관·연계 법률과의 관계 측면에서 검토될 필요가 있다. 다음으로 연혁적으로 보아 장애인차별금지법의 제정 목적과 취지에 따라 검토될 필요가 있다.

그리고 위 두 가지 측면에서 검토되어야 할 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무에서의 일반적인 쟁점은 다음과 같다. ① ‘정당한 편의’의 구체적 내용의 성격: 예시적인가 열거적인가? ② ‘정당한 편의’의 구체적인 내용을 교통약자법과 장애인등편의법에 따르도록 한 경우 ‘과도한 부담 등’의 정당화 사유 적용 여부, ③ 적용 영역 간의 편의제공 내용의 중복이 있을 경우 해석 문제, ④ ‘과도한 부담 등’의 판단 기준, ⑤ 장애인차

별금지법에 고유한 구체조치(적극적 조치)의 해석과 적용.

다음으로 공적 편의 지원 제도와 관련해서 특별히 검토되어야 할 쟁점은 다음과 같다. ① 국가 및 지방자치단체의 정당한 편의제공 의무 조항의 해석, ② 공적 지원 여부가 정당한 편의제공 의무의 발생 여부와 수준에 주는 영향.

2. 국가인권위원회의 장애차별 결정례

가. 분석 자료

국가인권위원회의 장애차별 진정 접수 건수는 장애인차별금지법이 시행된 2008년 585건을 시작으로 급속히 증가하여 2010년에는 역대 가장 많은 1695건에 달하였고, 이후에도 매년 1000건 이상 접수되고 있다. 또한 장애차별 진정 처리 건수도 장애인차별금지법 시행 이후 급속히 증가하여 2010년 1000건을 넘어섰다. 하지만 처리된 장애차별 진정 중 인용된 비율은 2011년을 제외하면 10%를 넘지 않아 매우 낮은 수준이다.

〈표 3-7〉 국가인권위원회 장애차별 진정 접수 및 처리 결과

(단위: 건, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
접수 건수	585	725	1,695	886	1,340	1,312	1,139	1,147	1,511	1,113
처리 건수	347	716	1,101	952	1,508	1,563	1,096	1,085	1,640	1,084
인용	25	55	85	156	136	108	79	36	51	91
미인용	322	661	1,016	796	1,372	1,455	1,017	1,049	1,589	993
인용률	7.2	7.7	7.7	16.4	9.0	6.9	7.2	3.3	3.1	8.4

주 1) 연도 분류는 의결일자 기준이며, 장애인차별금지법이 시행된 2008. 4. 11. 이후의 자료임.

2) 미인용에는 각하, 이송, 기각, 조사 중지가 포함됨.

자료: 국가인권위원회. (2013a). 2012 인권통계. 서울: 국가인권위원회. p. 56, 107.; 국가인권위원회. (2018a). 2017 국가인권위원회 통계. 서울: 국가인권위원회. p. 69, 127을 재정리함.

인용된 장애차별 진정을 영역별로 살펴보면, 장애인차별금지법 시행 이후 2017년 말까지 인용된 822건 중 재화·용역이 534건으로 약 65%를 차지한다. 고용 영역은 56건으로 약 7%를 차지하고 있다.

인용된 진정 사례는 물론 인용되지 않은 진정 사례의 경우도 기본적인 분석 대상이 될 수 있다. 특히 기각된 사례는 기각의 사유를 통해 국가인권위원회의 해석을 볼 수 있다는 점에서 더욱 중요할 수 있다. 하지만 국가인권위원회의 결정례는 일부만 공개되고 있고, 그나마도 인용된 사례 중심으로 공개되고 있어 부득이 분석 대상을 선별하였다.

〈표 3-8〉 국가인권위원회 장애차별 영역별 인용 현황

(단위: 건)

영역	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
고용	1	5	14	8	1	4	8	7	3	5	56
교육	8	5	11	1	4	6	10	1	2	10	58
재화·용역	10	35	44	126	117	78	33	18	39	34	534
사법·행정	1	1	2	4	3	2	1	0	0	24	38
참정권	4	0	0	0	1	0	8	0	0	0	13
괴롭힘 등	1	8	12	14	3	8	12	8	6	12	84
기타	0	1	2	3	7	10	7	2	1	6	39
합계	25	55	85	156	136	108	79	36	51	91	822

주: 연도 분류는 의결일자 기준이며, 장애인차별금지법이 시행된 2008. 4. 11. 이후의 자료임.
 자료: 국가인권위원회. (2013a). 2012 인권통계. 서울: 국가인권위원회. p. 108.; 국가인권위원회. (2018a). 2017 국가인권위원회 통계. 서울: 국가인권위원회. p. 128을 재정리함.

우선 국가인권위원회가 2004년 이후 발행하고 있는 결정례집에 수록된 장애차별 결정례를 분석 대상으로 하였다. 현재까지 9집의 결정례집이 발간되었으며 이 중 장애인차별금지법 시행 이후인 제3집부터 제9집까지 일곱 권에서 장애차별 결정례를 선별하였다(국가인권위원회, 2009b, 2012, 2013b, 2014, 2015, 2016, 2017). 또한 국가인권위원

회는 장애차별에 대해 별도의 결정례집을 두 번에 걸쳐 발간하였는데, 2008년 4월부터 2010년 9월까지, 2010년 10월부터 2017년 12월까지의 결정례를 모아 발간한 두 권의 결정례집을 분석에 활용하였다(국가인권위원회, 2010, 2018b). 또한 2017년에 처리된 진정에 대한 결정례집은 아직 발간되지 않아 국가인권위원회 홈페이지의 결정례 게시판에서 제공하고 있는 사례를 추가하였다.

이렇게 하여 2008년 4월부터 2017년 12월까지의 기간을 대상으로 수집된 장애차별 진정 결정례는 모두 157건이다. 하지만 이 중 고용 분야에서 정당한 편의제공 의무를 다루고 있는 사건은 5건에 불과하였다. 따라서 보다 다양한 결정례 검토를 통해 정당한 편의제공 의무와 관련된 국가인권위원회의 해석을 파악하기 위하여 이에 국한하지 않고, 영역에 관계없이 정당한 편의제공 의무를 다룬 모든 결정례와 고용 분야의 모든 결정례를 분석 대상으로 하였다. 이에 따라 고용 분야를 제외하고 정당한 편의제공 의무를 다룬 결정례 36건, 정당한 편의제공 의무 이슈를 다룬 사례를 포함한 고용 분야의 결정례 12건을 최종적인 분석 대상으로 선정하였다.

〈표 3-9〉 국가인권위원회 결정례 분류 결과

(단위: 건)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
전체 결정례	19	8	16	29	22	16	10	13	17	7	157
정당한 편의제공 의무 관련 결정례 (고용 분야 제외)	5	0	2	12	4	9	1	0	1	2	36
고용 분야 결정례	0 (0)	2 (0)	3 (2)	1 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	3 (2)	1 (0)	1 (1)	12 (5)

주: 연도 분류는 의결일자 기준이며, 고용 분야 결정례에서 괄호 안의 숫자는 정당한 편의제공 의무와 관련된 결정례의 수임.

자료: 저자가 직접 작성함.

나. ‘정당한 편의제공 의무’에 대한 결정례 분석

분석 대상이 되는 국가인권위원회의 결정례 중 고용 분야의 결정례를 제외하고 정당한 편의제공 의무와 관련된 결정례 36건의 목록을 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 3-10〉 정당한 편의제공 의무 관련 결정례 목록

연번	의결일자	사건번호	사건 제목	영역
1	2008. 8. 27.	08진차426/454	청각장애인에 대한 편의 미제공	재화·용역
2	2008. 12. 3.	08진차917	장애인 편의시설 미제공	사법·행정 서비스
3	2008. 12. 3.	08진차919	장애인에 대한 편의시설 미제공	사법·행정 서비스
4	2008. 12. 3.	08진차920	시각장애인에 대한 편의 미제공	사법·행정 서비스
5	2008. 12. 3.	08진차921	장애인에 대한 편의시설 미제공	사법·행정 서비스
6	2010. 8. 9.	09진차231/238	장애인 이동권 제한 차별	재화·용역
7	2010. 8. 9.	10진정2457	장애인 대형 면허 시험장 운영 차별	재화·용역
8	2011. 1. 6.	09진차1175	장애인에 대한 수영 시설 이용 제한	재화·용역
9	2011. 4. 26.	10진정0140200	장애인 이동 편의시설 미설치로 인한 이동권 침해	재화·용역
10	2011. 4. 26.	10진정0470000	장애인 편의시설 미설치에 의한 차별	재화·용역
11	2011. 5. 17.	10진정0366900 등 8건	진료 기록부 발급 시 시각장애인 편의 미제공	재화·용역
12	2011. 6. 30.	10진정0366100 등 25건	시각장애인을 위한 편의 미제공	재화·용역
13	2011. 7. 22.	10진정0376701 등 39건	시각장애인 편의시설 미비 등	재화·용역
14	2011. 7. 22.	09진차0001267	음식점 출입구 경사로 미설치로 인한 장애인 차별	재화·용역

74 장애인 근로자에 대한 정당한 편의제공 의무와 공적 편의 지원 방안 연구

연번	의결일자	사건번호	사건 제목	영역
15	2011. 7. 22.	10진정0370410	장애인 화장실 남녀 미구분에 따른 차별	재화·용역
16	2011. 8. 22.	10진정0371600	지하철역 경사로 및 엘리베이터 미설치에 따른 장애인 차별	재화·용역
17	2011. 8. 22.	11진정0074900	장애인 편의시설 미흡에 따른 이동권 제한	재화·용역
18	2011. 11. 10.	10진정0794800 /0323600	장애인 전용 주차 구역 단속 미비로 인한 차별	재화·용역
19	2011. 11. 28.	11진정0063900	시각장애인을 위한 편의 미제공에 의한 차별	재화·용역, 사법·행정 서비스
20	2012. 3. 23.	10진정0608110 /0608118	홈페이지 웹 접근성에 있어서의 장애인 차별	재화·용역
21	2012. 5. 1.	10진정0563400 등 93건	방송사 웹 사이트 장애인 편의제공 미흡	재화·용역
22	2012. 6. 13.	10진정0175100 외 2건	장애인 이동권 미확보로 인한 학습권 차별	교육
23	2012. 8. 22.	11진정0699900	제빵 실기 시험에 있어 정당한 편의제공 거부	사법·행정 서비스
24	2013. 3. 13.	12진정0653600	시각장애인 편의 미제공에 의한 차별	재화·용역
25	2013. 4. 3.	12진정0618300	시각장애인 편의 미제공에 의한 차별	재화·용역
26	2013. 4. 3.	12진정0617700 /0618900	시각장애인 편의 미제공에 의한 차별	재화·용역
27	2013. 4. 3.	12진정0643900 외 2건	장애인 편의 미제공에 의한 차별	재화·용역
28	2013. 4. 3.	12진정0636400	시각장애인 편의 미제공에 의한 차별	재화·용역
29	2013. 5. 2.	12진정0617800 외 2건	체육 시설 이용에 있어 시각장애인에 대한 편의 미제공	재화·용역
30	2013. 5. 2.	12진정0618800	문화 시설 이용에 있어 시각장애인에 대한 편의 미제공	재화·용역
31	2013. 5. 2.	12진정0618000 외 5건	장애인 편의 미제공에 의한 차별	재화·용역
32	2013. 12. 13.	13진정0192700	장애인 편의시설 미설치에 의한 차별	재화·용역
33	2014. 8. 20.	13진정0876000	장애인 이동권 미확보로 인한 학습권 차별	교육

연번	의결일자	사건번호	사건 제목	영역
34	2016. 11. 14.	16진정0746800	홈페이지 웹 접근성 미비에 의한 시각장애인 차별	재화·용역
35	2017. 3. 6.	16진정0493900	저상 버스 탑승 장애인 정당한 편의 미제공	재화·용역
36	2017. 7. 3.	15진정0667600 0 외 13건	고속시외버스 등 이용 시 휠체어 사용 장애인에 대한 정당한 편의 미제공	재화·용역

주: 의결일자 순서이며, 영역은 장애인차별금지법 제2장 차별금지의 절 구성에 따라 구분함.
자료: 저자가 직접 작성함.

1) ‘정당한 편의’의 구체적 내용의 성격: 예시적인가 열거적인가?

국가인권위원회는 제기된 사안이 정당한 편의의 내용에 해당하는지를 볼 때 그것이 장애인차별금지법 시행령 등에서 정당한 편의의 내용으로 규정되었는지를 살펴보고 판단하였다. 그 사례는 다음과 같다.

① 국가인권위원회 2011. 1. 6.자 09진차1175 결정

진정인(피해자의 모)은 피해자가 발달장애(자폐성장애) 1급으로 피진정인 1(○○광역시 ○○구청장)이 ‘장애인이 참여할 수 있는 수영 프로그램’을 운영하지 않는 등 피해자에 대한 적절한 편의를 제공하지 않아 수영 시설 이용에 제한을 받았다고 주장하였다. 또한 진정인은 피진정인 2(○○광역시 ○○구 청소년수련관장)가 운영하고 있는 ‘곰두리 장애우 수영 교실’에 피해자의 신규 등록을 요청하였으나 피진정인 2가 거부하였다고 주장하였다.

국가인권위원회는 먼저 장애인차별금지법 제25조 제2항에 따라 국가 및 지방자치단체가 자신이 운영·지원하는 체육 프로그램에 장애인이 참여할 수 있도록 정당한 편의를 제공해야 하며, 그 정당한 편의의 내용으

로 ‘장애인이 참여할 수 있는 체육 활동 프로그램 운영’ 등이 정당한 편의의 내용으로 규정되어(시행령 제16조 제1항) 있다는 점을 확인하였다. 이에 따라 피진정인 1은 장애인이 참여할 수 있는 프로그램을 운영하고 장애인 등의 요청이 있는 경우 체육 지도자 등을 배치하여야 할 의무가 있다고 보았다. 피진정인 1이 특정 사단법인에 위탁하여 프로그램을 운영하고 있다고 할지라도 지도·감독의 책임이 있고, 보조금을 지급하였다는 점을 고려하면 여전히 정당한 편의제공 의무가 있다고 보았다. 따라서 피진정인 1은 장애인차별금지법 제25조 제2항을 위반한 것이라고 국가인권위원회는 판단하였다.

② 국가인권위원회 2011. 5. 17.자 10진정0366900 결정

진정인 ○○○(사단법인 ○○시각장애인○○연합회)은 시각장애인인 피해자들이 피진정인인 서울 시내 8개 종합 병원을 방문하였는데, ㉠ 진료 기록 사본을 발급할 때 시력에 장애가 없는 사람이 볼 수 있을 정도의 활자 크기로 인쇄된 종이 사본만을 제공하는 것과 ㉢ 병원 내 유도 블록 등이 설치되어 있지 않은 것, 그리고 ㉡ 병원 인터넷 홈페이지가 그래픽 위주로 구성되어 있는 것이 시각장애인을 차별하는 행위라고 주장하였다. 그러나 이후 진정인은 ㉢와 ㉡에 대해서는 진정을 취하하였다.

국가인권위원회는 의료 기관 등은 장애인차별금지법에 따라 진료 기록을 점자 자료, 표준 텍스트 파일, 큰 활자로 확대된 문서 등과 같은 적절한 수단으로 제공할 의무가 있다고 판단하였다. 이는 장애인차별금지법은 제21조에서 정보 통신·의사소통 등에서의 정당한 편의제공 의무를 규정하고 있으며, 시행령에서 점자 자료, 큰 활자로 확대된 문서, 표준 텍스트 파일 등을 정당한 편의제공의 구체적인 내용으로 하고 있기 때문이다

(제14조 제2항). 국가인권위원회는 더 나아가 종이 문서만을 발급하는 것이 시각장애인에 대한 차별행위인지 여부를 판단하였다. 이와 관련하여 피진정인 종합 병원들은 전문 의학 용어가 많아 점자 등으로 번역하기 어렵다는 점, 개인 정보 문서이기에 개인 정보 보호 등을 위해 점자화할 수 없다는 점, 진료 기록부 등 의무 기록은 법적 문서이기에 내용의 가공이 여의치 않다는 점 등을 주장하였다. 그러나 점자 프린트와 인쇄물 음성변환 프로그램 등이 개발되어 사용 중에 있고, 전자 정보는 필요한 경우에 비밀번호 부여 등의 안전장치가 가능하고, 진료 기록부 원본 훼손과는 직접 관련이 없다는 점을 등을 들어 피진정인들의 주장이 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등 차별행위의 정당한 사유에 해당하지 아니하다고 보았다. 따라서 국가인권위원회는 피진정인 병원들이 진료 기록을 종이 사본만으로 제공하는 것이 장애인차별금지법상 차별행위(제20조 제1항, 제21조 제1항, 제31조 제2항)에 해당한다고 판단하였다.

국가인권위원회는 또한 정당한 편의의 내용이 교통약자법에서 정하는 것으로 되어 있는 경우, 이 법에서 실제로 그 내용이 있는지를 살펴보아 판단하였다. 그 사례는 아래와 같다.

① 국가인권위원회 2011. 7. 22.자 10진정0370410 결정

진정인은 장애인을 위한 활동을 하는 단체들이다. 피진정인은 한국철도공사, 서울메트로, 서울도시철도공사의 각 사장이다. 진정인 단체들은 ㉠ 피진정인 공사들이 관할하는 역사에서 장애인 화장실의 남녀 구분이 되어 있지 않아 장애인들이 화장실을 이용하는 데 불편함이 크다고 주장하였다. 또한 이 단체들은 ㉡ 전철 역사 내의 시설 미비 사항들(승강장과

열차 사이의 이동식 발판, 엘리베이터 유도용 안내 표지판 등)이 있다고 주장하였다.

장애인차별금지법에 따라 교통사업자 및 교통행정기관의 정당한 편의 제공의 구체적 내용이 되는 것은 교통약자법 시행규칙 별표 1이다. 이에 따르면 장애인용 대변기는 남자용과 여자용을 각 1개 이상 설치하도록 되어 있다. 그런데 역사당 장애인 화장실의 구분 설치 비용은 1억 원 미만으로 국가인권위원회는 이를 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정에 해당한다고 보지 않았다. 따라서 남녀를 구분해 장애인 화장실을 설치하지 않은 것은 장애인차별금지법 제19조 제4항의 장애를 이유로 한 차별에 해당한다고 결정하였다.

② 국가인권위원회 2011. 8. 22.자 10진정0371600 결정

진정인은 ‘장애물 없는 생활환경 시민연대’이고 피진정인은 서울메트로 사장이다. 진정인은 ㉠ 서울역 1호선과 4호선 환승 구간에 휠체어 리프트만 있고 경사로나 엘리베이터가 설치되어 있지 않고 ㉢ 충무로역 3호선에는 엘리베이터가 설치되어 있지 않고, 3호선과 4호선 환승 구간에는 휠체어 리프트만 있을 뿐 경사로나 엘리베이터가 설치되어 있지 않고 ㉡ 서울역 1호선과 코레일 관할 천안행 급행열차 환승 구간에는 휠체어 리프트가 설치되어 있으나 구형이라 이용하기에 불편하고 ㉣ 충무로역 자동 발매기는 휠체어 사용 장애인이 접근하기 불가능하다고 진정하였다.

국가인권위원회는 진정인이 개선을 요구한 경사로, 엘리베이터, 휠체어 리프트, 자동 발매기 모두 규격에 맞게 설치해야 할 시설로서 교통약자법 시행령 별표에 명시되어 있는 것임을 확인하였다. 시행령 별표에 명시된 사항들은 모두 장애인차별금지법상 시설물과 관련하여 정당한 편의

의 내용이 되기 때문에 이러한 사항들을 설치하지 않거나 설치하였더라도 설치 기준에 미흡할 경우에는 장애인차별금지법상 교통사업자의 정당한 편의제공 의무(제19조 제4항) 위반이라고 보았다.

이와 같은 전제하에 국가인권위원회는 위 네 가지 진정 사항 각각에 대해 검토하였다. 우선 지하철 역사 및 환승 구간에 이동 편의시설을 설치하는 것(위 ㉔, ㉕)을 보면, 교통약자법 시행령 별표 2에서는 경사로, 승강기, 에스컬레이터, 계단 등 이동 편의시설을 설치하도록 하고 있고, 같은 법 시행령 별표 1에서는 “통로의 바닥에는 높이 차이를 두어서는 아니 된다. 다만 부득이한 사정으로 높이 차이를 두는 경우에는 경사로를 설치하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 국가인권위원회는 1호선과 4호선을 연결하는 구간은 통로(시행규칙 별표 1 제2호 라목)에 해당할 수 있고, 해당 구간에는 이동 통로 바닥에 높이 차이가 발생하고 있으므로 경사로를 설치하여야 할 의무가 있다고 판단하였다. 그리고 국가인권위원회는 안전 문제로 3호선 승강장의 경우 엘리베이터 설치가 곤란하다는 점을 인정하였으나 3호선과 4호선 승강장 사이에 경사형 엘리베이터를 설치하여 환승 구간의 이동 문제를 해결할 수 있다고 판단하였다. 그리고 국가인권위원회는 이미 서울역과 충무로역 환승 구간에 설치되어 있는 휠체어 리프트는 반복되는 추락 사고의 위험이 있고, 기존 휠체어 리프트는 전동 휠체어 등의 규격에 적합하지 않고, 경보음과 점멸등이 작동되면서 느린 속도로 이동하여 일정 정도 장애인에게 수치심 또는 불쾌감을 느끼게 하는 점 등을 고려하여 ‘정당한 편의’의 요건에 부합하지 않은 것임을 다시 한번 확인하였다. 그리고 전문가 자문 결과 경사로 설치나 경사형 엘리베이터 설치가 가능하다는 점 등을 감안하여 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 없다고 보았다. 결국 국가인권위원회는 지하철 역사 내 환승 구간에 경사로 또는 엘리베이터 등 이동 편의시설을 설치하지 않은 것은 국가

인권위원회법상의 차별행위(제2조 제3호)에 해당한다고 판단하였다.

그러나 제공하여야 할 정당한 편의의 내용을 열거적으로 보지 않은 경우도 있다.

① 국가인권위원회 2017. 3. 6.자 16진정0493900 결정

진정인은 전동 휠체어를 이용하는 중증장애인으로 저상 버스에 탑승하였는데 버스가 방향을 바꿀 때마다 피해자의 전동 휠체어가 중심을 잡지 못해 위험하였는데도 피진정인 운전기사가 아무런 조치를 해 주지 않았다고 진정하였다.

국가인권위원회는 피진정인 운전기사의 미조치가 장애인차별금지법상 교통수단과 관련하여 정당한 편의제공 의무(제19조 제4항)를 위반한 차별행위에 해당한다고 판단하였다. 국가인권위원회는 피진정인 운전기사가 속한 버스 회사에 장애인 인권 교육을 실시하고, 이 회사를 관할하는 ○○시에 관련 행정 지도를 실시할 것을 권고하였다. 그러나 국가인권위원회는 교통수단과 관련한 정당한 편의제공 의무의 내용이 교통약자법 시행령 별표 2에 따라 정해지는데(장애인차별금지법 시행령 제13조), 이 별표 2에는 편의시설의 종류를 열거하고 있지만 운전기사의 편의제공에 대해서는 명시적인 내용이 없다는 점을 분명하게 고려하고 있지는 않은 것으로 보인다.

2) ‘정당한 편의’의 구체적인 내용을 교통약자법과 장애인등편의법에
따르도록 한 경우 ‘과도한 부담 등’의 정당화 사유 적용 여부

정당한 편의제공 의무의 구체적인 내용이 교통약자법이나 장애인등편

의법에 따르도록 한 경우 ‘과도한 부담 등’의 정당화 사유에 대한 판단이 이루어져야 하는지가 해석론상의 문제로 제기되었다. 이들 법에서는 해당 편의시설 등을 설치하는 것이 의무로 되어 있지만, 장애인차별금지법 상에서는 정당한 편의는 ‘과도한 부담 등’이 있는 경우에는 편의제공 의무가 없는 것으로 보기 때문이다. 국가인권위원회는 아래와 같이 교통약자법상 의무적으로 설치하여야 하는 시설이라고 하더라도 일단 장애인차별금지법에 따라 ‘과도한 부담 등’의 여부를 판단하였다. 아래 세 개의 국가인권위원회 결정례는 예일 뿐이며, 국가인권위원회는 정당한 편의의 내용이 교통약자법이나 장애인등편의법상 규정되어 있는 경우에는 예외 없이 이러한 판단 구조를 거쳐 판단하였다.

① 국가인권위원회 2011. 7. 22.자 09진차0001267 결정

장애인차별금지법은 시설물의 소유·관리자가 제공하여야 하는 정당한 편의의 내용 및 설치 기준을 장애인등편의법 시행령 별표 2에 따르도록 규정하고 있다(제18조 제2항, 시행령 제12조). 장애인등편의법에서 시설주는 대상 시설을 설치하거나 주요 부분을 변경하는 때에는 편의시설을 규정에 적합하게 설치하고 이를 유지·관리하여야 한다고 규정하고 있다(제9조).

국가인권위원회는 위의 규정을 언급하고, 다음으로 피진정인이 경사로 등 장애인 이동 편의시설을 설치함에 있어 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는지 여부를 살펴보았다. 국가인권위원회는 건축법을 위반하지 않는 다른 형태의 경사로를 설치할 수 있고, 다른 업종으로의 변경 시에 경사로 설치가 가능한지 문의하여 설치하겠다고 밝힌 점 등을 감안하면 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있다고 보기 어렵다고

판단하였다. 이에 따라 국가인권위원회는 피진정인이 경사로를 설치하지 않은 것이 국가인권위원회법 제2조 제3호에서 정한 상업 시설 등의 이용과 관련하여 장애를 이유로 한 평등권 침해의 차별행위에 해당한다고 판단하였다.

② 국가인권위원회 2011. 7. 22.자 10진정0370410 결정

본 사건은 앞서 국가인권위원회가 정당한 편의의 내용을 시행령 혹은 타 관련 법에서 규정되었는지를 기준으로 판단한 사례로 소개한 사건이다. 국가인권위원회는 교통약자법 시행규칙 별표 1에 의거하여 정당한 편의의 내용을 판단함과 동시에, 그것이 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정에 해당하는지를 판단하였다. 즉 역사당 장애인 화장실의 구분 설치 비용은 1억 원 미만으로 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정에 해당한다고 보지 않았다. 따라서 남녀를 구분해 장애인 화장실을 설치하지 않은 것은 장애인차별금지법 제19조 제4항의 장애를 이유로 한 차별에 해당한다고 결정하였다.

나머지 진정 사항들은 피진정인이 개선 조치를 완료하였거나 대체 수단 마련 또는 향후 개선 계획을 제출하고 있다는 이유로 국가인권위원회에서 별도의 구제조치가 필요하지 아니한 것으로 판단하여 기각했다. 다만 특정 역에 엘리베이터 설치를 요구한 것은 전문가의 자문 결과 건물 붕괴 및 승객 안전에 문제가 발생할 우려가 있다는 의견에 따라 ‘현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우’로서 기각 사유에 해당한다고 판단하였다.

③ 국가인권위원회 2011. 8. 22.자 10진정0371600 결정

본 사건 역시 국가인권위원회가 정당한 편의의 내용을 타 관련 법에서

규정되었는지를 기준으로 판단한 사례이며, 동시에 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정에 해당하는지를 판단한 사례이다.¹⁰⁾ 즉 국가인권위원회는 안전 문제로 3호선 승강장의 경우 엘리베이터 설치가 곤란하다는 점을 인정하였으나 3호선과 4호선 승강장 사이에 경사형 엘리베이터를 설치하여 환승 구간의 이동 문제를 해결할 수 있다고 판단하였다. 또한 전문가 자문 결과 경사로 설치나 경사형 엘리베이터 설치가 가능하다는 점 등을 감안하여 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 없다고 보았다.

3) 적용 영역 간의 편의제공 내용의 중복이 있을 경우 해석 문제

장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무는 시설물, 고용, 재화 및 용역의 제공, 교육 등 영역별로 정당한 편의의 내용이 규정되어 있다. 그런데 시설물을 제외한 각 영역에서의 정당한 편의의 내용은 시설물에서의 그것과 중복될 수 있다. 예를 들어 장애인차별금지법에서 정한 바에 따라 장애인등편의법에서는 정당한 편의를 제공해야 할 대상 시설과 설치해야 할 편의시설의 내용을 규정하고 있는데, 여기에는 학교를 포함한 교육연구시설도 해당된다(장애인등편의법 시행령 별표 1, 별표 2 참조). 그리고 장애인차별금지법에서는 교육 영역에서 정당한 편의의 내용으로 '교육기관 내 교실 등 학습 시설 및 화장실, 식당 등 교육 활동에 필요한 모든 공간에서 이동하거나 그에 접근하기 위하여 필요한 시설·설비 및 이동 수단'을 들고 있다(시행령 제8조). 전자와 후자의 내용에는 예를 들어 건물에서의 엘리베이터 설치가 포함될 수 있다. 그런데 전자의 경우는 2009년 4월 11일 이후 신축·증축·개축하는 시설물에 적용되나, 후자의 경우는 2009년 4월 11일부터 단계적으로 적용된다. 시설물인 학교에서 엘리베

10) 사건 내용은 앞서 제시한 소개 참조.

이터 설치가 정당한 편의의 내용으로 문제가 되는 경우 시설물로서 2009년 4월 11일 이전에 신축·증축·개축하는 경우는 규정된 정당한 편의제공 의무의 적용 대상이 아니지만, 교육 활동에서의 편의제공으로서는 엘리베이터 설치를 교육 기관의 ‘접근에 필요한 시설·설비 및 이동 수단’으로 보면 정당한 편의제공 의무가 적용될 수 있다. 이러한 경우 어느 것을 우선하여 적용하여야 할지에 대해서는 장애인차별금지법상의 규정이 없다. 국가인권위원회는 이러한 문제에 대하여 특별한 원칙을 정해 놓지 않은 채 판단을 하였다.

① 국가인권위원회 2011. 4. 26.자 10진정0470000 결정

진정인은 피진정인이 운영하는 ○○광역시립 ○○도서관에는 승강기가 설치되어 있지 않아 장애인들이 시설을 이용하는 데 제한이 있다고 주장하였다. 또한 ○○도서관 1층 여성 화장실은 외부 가리개가 나무로 되어 있어 장애인들이 출입하기에 불편하다고 주장하였다.

국가인권위원회는 국가 및 지방자치단체가 장애인차별금지법 제24조 제2항에 따라 장애인에게 문화·예술 활동 참여 및 향유를 위해 열람실, 갤러리, 교양 강좌실 등에 접근하기 위한 시설 및 장비에 해당하는 승강기 등의 시설물을 설치해야 할 의무가 있다고 보았다. 그리고 승강기 설치 시의 소요 비용 2억 원은 ○○광역시와 ○○광역시교육청의 연간 예산 규모에 비추어 과도한 부담이 되지 않는다고 보았다. 결국 국가인권위원회는 피진정인의 승강기 미설치는 장애인에 대한 편의제공 의무를 해태한 행위로서 장애인차별금지법 제24조를 위반한 차별행위에 해당된다고 판단하였다. 한편 국가인권위원회는 외부 가리개의 불편함에 대해서는 진정이 제기된 이후 피진정인이 부드러운 재질의 천으로 교체하여 장애

인들의 출입에 지장을 주지 않도록 조치하였음을 이유로 별도의 구제조치가 필요하지 아니한 경우로 판단하여 기각하였다.

장애인차별금지법에서는 공공 도서관이 시설물에 포함되어(장애인차별금지법 제18조 제4항, 장애인차별금지법 시행령 제12조, 장애인등편의법 시행령 별표 1), 시설물 관련 정당한 편의제공 의무 내용의 하나로서 명시되어 있는 승강기 설치 의무를 정당한 편의제공 의무로 이행하여야 한다. 그럼에도 불구하고 국가인권위원회에서 이 규정을 근거로 하지 않는 것은 그러한 편의제공이 이루어져야 하는 시설물은 2009년 4월 11일 이후 신축·증축·개축하는 시설물로 하고 있기(시행령 제11조) 때문으로 보인다.

② 국가인권위원회 2012. 6. 13.자 10진정0175100 결정

진정인들은 휠체어를 사용하는 장애학생으로 피진정인인 ○○대학교에 다니고 있다. 진정인들은 피진정인인 ○○대학교 조형예술대학 5호관과 자연과학대 본관에서 휠체어 사용 장애학생들이 2층 이상으로 이동할 수 없어 학습권을 침해받고 있다고 진정하였다.

국가인권위원회는 피진정 대학교가 장애인차별금지법상 장애인 학생의 교육과 관련하여 정당한 편의제공 의무가 있다고 보았다. 왜냐하면 장애인차별금지법 제14조는 교육 책임자가 제공해야 하는 정당한 편의제공 의무의 내용을 명시하고 있으며, 여기에는 교육 기관 내 교실 등의 공간에서 이동하거나 그에 접근하기 위하여 필요한 시설·설비 및 이동 수단을 편의제공의 내용으로 포함하고 있기 때문이다(시행령 제8조 제3호). 또한 피진정 대학교는 장애인차별금지법 시행령 별표 2에 따라 2011년 4월 11일부터 정당한 편의제공 의무를 부담한다. 이에 근거해 국가인권위원

회는 피진정 대학교가 별도의 설비 및 이동 수단을 구비하지 않은 것이 장애인차별금지법을 위반한 차별행위라고 판단하였다. 이러한 판단을 할 때 국가인권위원회는 ‘과도한 부담이 있는지’ 여부를 별도로 판단하지는 않았다. 다만 국가인권위원회는 피진정 대학교의 주장대로 재정 등의 여건이 확보되지 않아 승강기 설치가 단기적으로 어렵다면, 해당 교육 시설의 건물 중 학생들이 보편적으로 이용하는 외국어교육센터 또는 향후 입학할 수 있는 장애학생을 위한 실험실습실 등을 휠체어 사용 장애학생들이 접근할 수 있는 건물 1층이나 이동 편의시설이 설치된 건물로의 이전 및 재배치를 하도록 병행하여 권고하였다.

4) ‘과도한 부담 등’의 판단 기준

장애인차별금지법에서는 ‘과도한 부담 등’이 있는 경우 정당한 편의를 제공하지 않더라도 차별로 보지 않도록 규정하고 있다. 따라서 정당한 편의제공 의무의 수준과 정도는 ‘과도한 부담 등’이 어느 정도와 수준에서 결정되는가에 좌우된다. 그렇기 때문에 국가인권위원회에서 ‘과도한 부담 등’에 대해서 어떠한 기준으로 판단하는지를 검토해 볼 필요가 있다.

국가인권위원회는 ‘과도한 부담 등’이 있는지 여부에 대해서 판단할 때, 공공기관의 경우 해당 기관의 예산과 소요되는 비용을 비교하여 판단하는 방식을 취하였다.

① 국가인권위원회 2013. 3. 13.자 12진정0653600 결정

진정인은 시각장애인인 피해자가 회원 등록을 위해 ○○구민회관을 방문했으나 관련하여 정당한 편의를 제공받지 못했고, 이 구민회관의 홈페이지

이지는 시각장애인에게 웹 접근성이 보장되고 있지 않다고 진정하였다.

국가인권위원회는 피진정 기관이 전반적인 프로그램 내용을 포함하여 피해자의 활동보조인이 요청한 자료를 메일로 발송하고, 전 직원을 대상으로 장애인 차별금지 교육을 실시하였고, 안내 책자 등에 음성변환 바코드를 삽입하고 점자 자료에 대해서도 제공할 것이라고 밝히고 있는 점 등을 고려하여 첫 번째 진정 사항에 대해서는 별도의 구제조치가 필요하지 않다고 판단하였다. 두 번째 진정 사항에 대해서는 공공기관은 2009년 4월 11일부터 웹 사이트와 관련한 정당한 편의제공 의무가 적용되기 때문에 (장애인차별금지법 제21조 제1항, 시행령 제14조 제1항 별표 3, 제2항 제1호) ○○구민회관도 웹 사이트를 장애인 등이 접근 가능하도록 제공하여야 할 의무가 있다고 국가인권위원회는 보았다. 비록 피진정 기관이 ○○구 시설관리공단에 위탁 운영을 하고 있다고 하더라도 여전히 편의제공 의무가 적용된다고 판단하였다. 그리고 ○○구 시설관리공단이나 ○○구청의 연간 예산 규모에 비추어 볼 때 재정적 부담은 감내하지 못할 정도에 해당하지 않고, ○○구청은 장애인 차별 방지 및 해소를 위해 적극적 조치를 취할 의무가 있는 점을 감안하여 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있다고 보기 어렵다고 판단하였다. 결국 시각장애인에게 홈페이지 접근권을 보장하고 있지 않은 것은 장애인차별금지법을 위반한 차별행위에 해당한다고 결정하였다.

② 국가인권위원회 2014. 8. 20.자 13진정0876000 결정

진정인은 뇌병변장애 1급의 장애인인 피해자가 피진정 대학교 사회복지학과 3학년으로 편입하였는데, 인문관에 승강기가 설치되어 있지 않아 교내 활동에서 배제되는 차별을 받았다고 진정하였다. 피진정 대학교는

이 인문관이 1974년도에 지어진 건물로 40년 이상 노후되어 구조적으로 승강기 설치가 어렵고 승강기를 설치하려면 강의실을 훼손할 수밖에 없는데, 이는 경제적, 기술적, 관리적 측면에서 타당성이 부적합하다고 주장하였다. 한편 국가인권위원회는 건축학과 교수를 참고인으로 하여 이 인문관 건물에 승강기 설치가 가능한지에 대해 의견을 조회하였다. 이 참고인은 '건물의 구조 안전'에 영향을 주지 않는 방법으로 승강기 설치가 가능하다고 의견을 제시하였다.

국가인권위원회는 피진정 대학교의 인문관 건물은 장애인차별금지법상 시설물의 적용 대상이 되는 2009년 4월 11일 이후 신축·증축·개축하는 건물이 아니기 때문에 이와 관련한 정당한 편의제공 의무의 적용 대상이 되지 않는다고 보았다. 그러나 국가인권위원회는 피진정 대학교가 교육 활동과 관련하여 정당한 편의제공 의무의 적용 대상이 된다고 보았다. 그리고 국가인권위원회는 인문관의 승강기 설치가 피진정 대학교의 재정 상태로 보아 과도한 부담에 해당한다고 보기 어렵고 승강기 설치로 인한 구조적 위험성이 발생한다고 보기 어렵다는 점을 들어 장애인차별금지법상 교육 활동과 관련하여 정당한 편의제공 의무의 위반이 되는 차별에 해당한다고 판단하였다.

③ 국가인권위원회 2016. 11. 14.자 16진정0746800 결정

진정인은 1급 시각장애인으로 피진정인이 운영하는 웹 사이트에서 공연 티켓을 예매하려 하였으나 보안 문자를 입력하는 과정에 음성이 지원되지 않아 예매할 수 없었던 것이 차별행위에 해당한다고 진정하였다. 피진정 회사는 해당 예매 서비스를 도입할 때 음성 지원 서비스의 도입을 검토하였으나 1억 5천만 원 정도의 비용이 요구되어 서비스를 도입하지

못했고, 대신에 티켓 예매가 가능한 고객센터와 오프라인 지정 예매처를 운영하고 있다고 설명하였다.

국가인권위원회는 장애인차별금지법(제21조 제1항 및 제6항, 시행령 제14조 제1항, 제2항, 별표 3)에 따라 피진정 회사가 2009년 4월 11일부터 장애인의 접근성이 보장되는 웹 사이트를 제공해야 한다고 보았다. 그리고 국가인권위원회는 음성 지원 서비스 도입에 대한 피진정 회사의 비용 추산을 인정한다고 하더라도 피진정 회사의 매출액, 영업 이익, 당기 순이익의 규모(2015년 기준으로 각각 4020억 원, 235억 원, 166억 원) 등을 고려할 때 피진정인에게 과도한 부담이 된다고 보기 어렵다고 판단하였다. 따라서 국가인권위원회는 피진정 회사가 공연 예매 절차 중 보안 문자에 대한 음성 지원 서비스를 제공하지 않은 것은 장애인 차별행위에 해당한다고 판단하였다.

그러나 정당한 편의의 미설치가 구조적인 문제에 기인하거나 전체적인 리모델링이 필요한 경우 인적 서비스를 제공하겠다는 것을 조건으로 하여 차별로 보지 않는다고 판단한 바 있다. 더 나아가 ‘과도한 부담 등’을 엄격하게 해석하는 것으로 일반 원칙을 제시하는 최근의 사례도 있다(아래 ③). 따라서 이후의 결정에서 이러한 원칙이 구현되는지를 검토해 볼 필요가 있다.

- ① 국가인권위원회 2013. 5. 2.자 12진정0618000/0628700/
0627500/0622600/0618500(병합) 결정

진정인들은 시각장애 내지 지체장애 등이 있는 피해자들이 ○○문화회관, ○○구민체육센터, ○○체육센터를 각각 방문했으나 정당한 편의를

제공받지 못하였다고 진정하였다. 국가인권위원회는 여러 가지 진정 사항 중 장애인 화장실의 출입문 폭이 좁아 출입에 불편함이 있고, 화장실 내부 공간이 전동 휠체어가 회전하기에 충분하지 않은 점에 대해서는 건물 노후화에 따른 구조적인 문제에 기인한 것이고 대체 수단으로 인적 서비스를 제공하여 불편함이 없도록 하겠다고 밝히고 있다는 것을 이유로 장애를 이유로 한 차별에까지 이르지 않는 경우로 판단하였다.

② 국가인권위원회 2013. 12. 13.자 13진정0192700 결정

진정인은 휠체어를 사용하는 뇌병변·지적장애의 중복장애인인 피해자가 ○○군에서 운영하는 ○○도서관을 이용하고자 했으나 장애인 편의시설이 제공되고 있지 않았다고 진정하였다. 제공되지 않았다고 주장하는 사항은 ㉠ 주 출입구가 계단으로 되어 있고 경사로 등 장애인 편의시설이 설치되어 있지 않은 것, ㉡ 도서관에 2층(자료실, 열람실, 세미나실, 문화창작실)으로 올라가는 승강기가 없는 것, ㉢ 장애인용 화장실이 남녀 공용으로 설치되어 있는 것, ㉣ 1층 일부 실(어린이 열람실, 종합 자료실)의 통로 폭이 좁아 휠체어가通行할 수 없는 구조로 설치되어 있는 것이다.

국가인권위원회는 진정 사항 ㉠에 대해서는 앞의 진정 사항들과는 다른 판단을 하였다. 즉 국가인권위원회는 해당 장소의 서가를 휠체어 사용 장애인이 이용 가능하도록 유효 폭을 확보하는 것은 자료실을 추가로 건설하거나 전체적인 리모델링을 통한 공간 확보가 이루어져야 하고, 서가의 통로 확보 이외에도 휠체어를 탄 사람의 눈높이에 맞춘 낮은 서가 설계가 전제되어야 하기에, 컴퓨터로 자료를 검색하여 정보 취득이 가능하고 인적 서비스를 통한 대안적 방식으로 자료 열람 서비스가 제공되고 있다는 점을 종합하여 물리적 변경을 통한 정당한 편의제공에는 현저히 곤

란한 사정 등 합리적 사유가 있는 것으로 판단하였다.

일정 면적 이상의 도서관 편의시설 설치에 장애인차별금지법상 시설물과 관련한 편의제공 의무의 적용을 받는다. 이러한 경우 시설물 관련 편의제공 의무 위반으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 국가인권위원회 결정에는 이 점이 분명하게 표현되지 못했다. 그 이유는 피진정 도서관이 2003년에 신축되어 장애인차별금지법상 시설물과 관련한 편의제공 의무의 적용 대상이 되는 건물에 해당하지 않기 때문으로 보인다.

③ 국가인권위원회 2017. 7. 3.자 15진정06676000 외 13건(병합) 결정

진정인들은 ㉠ 휠체어 사용 장애인에 대한 정당한 편의시설이 갖추어진 버스를 제공하지 아니한 것이 장애인에 대한 차별이고, ㉢ 휠체어 사용 장애인이 ○○터미널에서 버스에 탑승하려고 할 때 터미널 직원들과 버스 기사들이 무례하고 난폭한 언행을 한 것이 장애인에 대한 괴롭힘이고, ㉣ 휠체어 사용 장애인이 터미널에서 버스에 탑승하려고 할 때 직원들과 버스 기사들이 승차 거부를 한 것이 장애인에 대한 차별이라고 진정하였다. 피진정인들은 5개의 버스 회사와 1개 버스 터미널 회사 그리고 국토교통부, 서울특별시, 경기도지사, ○○시장이다.

국가인권위원회는 교통사업자인 버스 회사에 대해서는 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무의 구체적 내용으로 정하여져 있는(법 19조 제4항 및 제8항, 시행령 제13조 제2항) 교통약자법 시행령 별표 2에 따라 교통사업자가 시외버스 및 시내버스에 휠체어 승강 설비를 설치하여야 한다면서 면책될 수 있는 정당한 사유가 있는지를 검토하였다. 국가인권위원회는 장애인차별금지법 제4조 제3항의 ‘과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우’에 대해 “일반적으로 편의 제공자가 해당 편

의를 제공함에 있어 막대한 비용이 필요하고 경제적으로 심각한 타격을 입어 더 이상 사업을 유지하기 어렵게 되는 경우, 편의 제공자의 사업이나 다른 참여자들의 관련 활동을 상당히 훼손하거나, 편의 제공자의 사업 성격이나 운영을 근본적으로 변화시키는 경우”를 기준으로 제시하였다. 피진정인 교통사업자는 ㉠ 휠체어 승강 설비를 장착하는 것이 현행 자동차 관리 및 안전 관련 법령에 위반되고, ㉡ 고속·시외버스를 제조하는 회사에서 장애인용 버스를 제조하지 않고 있으며, ㉢ 휠체어 승강 설비 설치비나 저상 버스 구입비 등 교통사업자에게 발생하는 비용에 대해서 국가 및 지방자치단체의 재정 지원이 선행되어야 한다고 주장하였다. 교통안전공단은 기준에 적합한 경우 대형 승합자동차에 휠체어 승강 설비 설치 관련 튜닝 승인을 하고 있고, 자동차 회사는 휠체어를 탄 상태로 탑승이 가능한 대형 버스를 생산·판매하고 있다며 위 ㉠, ㉡ 주장을 배척하였다. ㉢에 대해 국가인권위원회는 휠체어 사용 장애인 탑승 공간을 설치하여도, 해당 공간에 슬라이딩식, 접이식, 또는 탈착식 의자를 장착하여 휠체어 사용 장애인이 탑승하지 않을 경우 비장애인 승객이 사용할 수 있고, 좌석 만석률 등에 대한 객관적인 자료가 제출되지 않아 휠체어 사용 장애인 탑승 공간 설치에 따른 영업 손실을 확인할 수 없어 수용할 수 없다고 보았다. 버스 회사가 제시하고 있는 다른 사유는 현행 버스 정류장의 협소한 공간 문제였는데, 이에 대해서도 적절한 공간으로 차량을 이용하여 편의를 제공할 수 있다는 이유로 배척하였다. 그래서 국가인권위원회는 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 없는 한 각 버스 사업자들에게 시외버스와 시내버스의 일부를 개조하여 휠체어 사용 장애인에 대한 편의시설을 설치하고 휠체어 사용 장애인이 사전 예약을 할 경우 해당 버스가 제공될 수 있도록 하라고 권고하였다.

5) 국가와 지방자치단체의 정당한 편의제공 의무 조항의 해석

정당한 편의제공 의무는 사용자, 교통사업자, 교육 책임자 등 해당 영역에서 활동을 영위하는 자에게 있다. 그런데 장애인차별금지법은 이러한 자 이외에 국가와 지방자치단체를 해당 영역의 정당한 편의제공 의무를 이행해야 하는 주체로 규정하고 있다. 교통행정기관은 장애인에게 필요한 정당한 편의를 제공하도록 규정하고 있고(제19조 제4항), 국가와 지방자치단체는 문화 활동(제24조 제2항), 관광 활동(제24조의2), 체육 활동(제25조 제2항)에서 정당한 편의를 제공하도록 규정하고 있다. 이렇게 규정된 정당한 편의의 구체적 내용은 다소 모호하다. 예를 들어 이동 및 교통수단에서 정당한 편의의 구체적 내용은 시행령에서 정하도록 하고 있는데(제24조 제8항), 이 내용은 시설별로 열거되어 있어 교통행정기관이 제공해야 하는 정당한 편의는 명시되어 있지 않다. 그렇다고 교통행정기관이 제공하는 정당한 편의가 장애인에게 직접적으로 제공하는 것이 아닌, 교통사업자에 대한 홍보, 교육, 지원은 아닌 것으로 보인다. 이는 장애인차별금지법에서 교통행정기관이 교통사업자가 차별행위를 행하지 않도록 홍보, 교육, 지원, 감독하는 것(제19조 제5항)을 별도로 규정하고 있기 때문이다.

이와 관련하여 국가인권위원회는 아래의 사건(국가인권위원회 2017. 7. 3.자 15진정06676000 외 13건(병합) 결정)에서 교통행정기관의 정당한 편의제공의 내용을 교통사업자에 대한 홍보, 교육, 지원, 감독으로 보았다.

진정인들은 ㉔ 휠체어 사용 장애인에 대한 정당한 편의시설이 갖추어진 버스를 제공하지 아니한 것이 장애인에 대한 차별이고, ㉕ 휠체어 사용 장애인이 ○○터미널에서 버스에 탑승하려고 할 때 터미널 직원들과 버스

기사들이 무례하고 난폭한 언행을 한 것이 장애인에 대한 괴롭힘이고, © 휠체어 사용 장애인이 터미널에서 버스에 탑승하려고 할 때 직원들과 버스 기사들이 승차 거부를 한 것이 장애인에 대한 차별이라고 진정하였다. 피진정인들은 5개의 버스 회사와 1개 버스 터미널 회사 그리고 국토교통부, 서울특별시, 경기도지사, ○○시장이다.

국가인권위원회는 교통행정기관인 국토교통부장관, 서울특별시장, 경기도지사, ○○시장에 대해서는 정당한 편의제공 의무를 이행하지 않아 장애인차별금지법 제19조 제4항 및 제5항을 위반한 장애인 차별행위에 해당한다고 판단하였다. 국가인권위원회는 교통행정기관이 정당한 편의 제공 의무의 주체로서 명시되어 있고(제19조 제4항), 교통사업자가 차별 행위를 행하지 않도록 홍보, 교육, 지원, 감독하도록 규정(제19조 제5항) 되어 있다는 점을 근거로 하였다.

6) 공적 지원 여부가 정당한 편의제공 의무의 발생 여부와 수준에 주는 영향

위 고속·시외버스 이용 시 휠체어 사용자 편의제공 사건(국가인권위원회 2017. 7. 3.자 15진정06676000 외 13건(병합) 결정)에서 해당 교통사업자는 휠체어 승강 설비를 갖추지 않는 것은 휠체어 승강 설비 설치비나 저상 버스 구입비 등 교통사업자에게 발생하는 비용에 대해서 국가 및 지방자치단체의 재정 지원이 없었기 때문이라고 하면서 재정 지원이 선행되어야 한다고 주장하였다.

하지만 국가인권위원회는 앞서 언급한 바와 같이 ‘과도한 부담 등’의 판단 기준으로 ‘편의제공 사업자의 사업 성격이나 운영을 근본적으로 변화시키는 경우’를 언급한 다음, 휠체어 사용 장애인의 탑승 공간을 설치

하여도 해당 공간에 슬라이딩식, 접이식, 또는 탈착식 의자를 장착하여 휠체어 사용 장애인이 탑승하지 않을 경우 비장애인 승객이 사용할 수 있고, 좌석 만석률 등에 대한 객관적인 자료가 제출되지 않아 휠체어 사용 장애인 탑승 공간 설치에 따른 영업 손실을 확인할 수 없어 수용할 수 없다고 보았다.

위 사례는 교통사업자의 정당한 편의제공에 대해 공적 지원이 가능한 데도 교통사업자가 이를 활용하지 않고, 과도한 부담에 해당한다고 주장한 사례는 아니다. 위에서 언급한 바와 같이 교통행정기관 자체도 이러한 편의제공 등에 대한 지원이 없어서 자신의 정당한 편의제공 의무조차도 이행하지 않은 것으로 국가인권위원회가 판단했다. 다만 이 사건에서 국가인권위원회의 판단은 교통사업자가 교통행정기관의 재정 지원 없이 휠체어 승강 설비를 설치 및 운용하는 것이 과도한 부담 등에 해당한다는 것을 입증한다면 정당한 편의제공 의무의 미이행이 정당화될 수 있다는 것을 전제로 한 것이다.

다. 고용 영역 결정례 분석

분석 대상이 되는 국가인권위원회의 결정례 중 고용 영역에서의 장애 차별 사건을 다룬 12개 결정례의 목록은 다음 표와 같다.

〈표 3-11〉 고용 영역 결정례 목록

연번	의결일자	사건번호	제목	정당한 편의제공 의무 관련성
1	2009. 8. 28.	08진차945	장애를 이유로 한 직권 면직	×
2	2009. 11. 6.	08진차1213	장애를 이유로 한 채용 차별	×
3	2010. 4. 9.	09진차490	장애를 이유로 한 해고	○

연번	의결일자	사건번호	제목	정당한 편의제공 의무 관련성
4	2010. 9. 10.	10진정0173300	군청의 부당 인사에 의한 장애인 차별	○
5	2010. 12. 17.	09진차938	현장시정지원단 교육 시 장애인 차별	×
6	2011. 9. 27.	10진정0480200	채용 시 청각장애인에 대한 간접차별	×
7	2014. 10. 21.	13진정0889400	장애인 고용 차별	×
8	2015. 8. 20.	14진정0632700	교원 성과 평가 시 장애인 차별	○
9	2015. 8. 20.	15진정0627300	세무직 공무원 시험에서 뇌병변 장애인에 대한 메모 대필 편의 제공 거부	○
10	2015. 9. 18.	14진정0826600	채용 시 청각장애인에 대한 간접차별	×
11	2016. 11. 14.	16진정0542500	장애를 이유로 한 채용에서의 차별	×
12	2017. 4. 3.	16진정0764100	장애인 교원에 대한 정당한 편의 미제공	○

주: 의결일자 순서로 제시함.

자료: 저자가 직접 작성함.

1) 간접차별의 적용

장애인차별금지법상 간접차별은 장애인에 대해서는 ‘형식상으로는 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하지 아니하지만 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용함으로써 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우’로 규정되어(제4조 제1항 2호) 금지되는 차별행위의 하나이다. 간접차별 규정은 성이나 연령과 관련해서 이미 도입되었지만, 실제의 판단에서 적용되었다고 확인된 것은 현재까지 없다. 국가인권위원회는 최초로 장애와 관련하여 아래의 두 사례에서 간접차별 금지 규정을 적용하여 간접차별에 해당한다고 판단하였다.

① 국가인권위원회 2010. 12. 17.자 09진차938 결정

진정인은 허리 수술을 받은 후 약 5분의 2 이하의 허리 굽힘만이 가능한 상태로 2008년 1월 8일 지체장애(척추) 5급의 진단을 받았다. 피진정인은 2007년부터 업무 능력이 부족하거나 근무 태도가 불량한 공무원을 선정한 후 서울특별시 행정국 소속 현장시정지원단에 배치하여 일정한 교육 과정을 이수토록 하였다. 피진정인은 진정인 등 2008년도 현장시정지원단 교육 대상자들에 대해 건강 검진을 두 차례 실시하였으나 진정인의 질병에 대한 특이 의견은 없었다. 피진정인은 이 대상자들과 약 2주간에 걸쳐 농촌 일손 돕기를 하였으며, 이와는 별도로 11일에 걸쳐 약 193km에 달하는 국토 도보 순례를 실시하였다. 진정인을 포함하여 장애인 3명(지적장애 3급, 지체장애(무릎 수술) 6급 포함)이 이 교육과 훈련에 참여하였다. 진정인은 교육 수료 후 부서에 재배치되었다. 이 교육과 훈련의 참여자 88명 중 72명이 부서 재배치를 받았고, 나머지 16명은 직권 면직, 의원 면직, 퇴직 등으로 재배치에서 제외되었다.

국가인권위원회는 진정인의 장애 유형 및 정도, 특성 등을 전혀 고려하지 않아 불리한 결과를 초래한 것이라고 판단되고, 농촌 일손을 돕는 취지라면 진정인의 장애 상태를 고려하여 무리가 되지 않는 작업을 시킬 수 있었으나 피진정인은 이러한 노력을 하지 않아서 피진정인의 행위에 현저히 곤란한 사정 등 정당한 사유도 발견할 수 없다고 보았다. 이와 같이 국가인권위원회는 장애인차별금지법상 소위 간접차별 규정(제4조 제1항 제2호)을 적용하여 피진정인의 진정인에 대한 처우가 간접차별에 해당한다고 판단하였다.

② 국가인권위원회 2011. 9. 27.자 10진정0480200 결정

진정인은 2급의 청각장애를 가진 이공 계열 대학 졸업 예정자이다. 피 진정인은 2010년 상반기 신입 사원 채용에서 지원 자격 중 영어 능력 시험 점수 기준에 대해 중증 청각장애인의 특성을 고려하지 않은 채 비장애인 과 똑같은 기준을 적용하고 있었다. 진정인은 이것이 장애를 이유로 한 차별행위에 해당한다고 주장하였다.

먼저 국가인권위원회는 중증의 장애인에게 진정인과 동일한 영어 듣기 능력 시험 점수를 요구하는 것은 장애인의 특성을 고려하지 않은 것이어서 결과적으로 중증의 청각장애인에게 불리한 결과를 초래할 수밖에 없다고 보았다. 다음으로 국가인권위원회는 영어 듣기 능력 시험 점수가 해당 직무 수행상 본질적으로 필요한 요건에 해당하는지를 검토하였다. 이러한 요건에 해당하는지를 본 것은 이것이 장애인차별금지법에 명시된, 차별로 보지 않는 사유 중의 하나이기 때문이다(제4조 제3항 제2호). 먼저 국가인권위원회는 해당 자격이 직무 수행상 본질적으로 필요한 것인지의 여부에 대해 아래와 같이 판단하는 기준을 제시하였다.

“특정한 자격이 직무의 사업 수행의 성질상 본질적으로 필요한 것인지의 여부를 평가할 때는 ㉠ 어떤 개인이 직무의 필수 요건(예컨대 교육, 직무 경험, 훈련, 여러 가지 기술, 각종 면허 또는 자격증) 등을 충족하고 있는지, ㉡ 해당 개인이 적절한 편의를 제공받거나 또는 제공받지 아니하여도 직무의 필요 기능들을 수행할 수 있는지 여부를 확인하고 판단하여야 할 것이다. 또한 일반적으로 업무 수행을 핵심적 기능과 부가적 기능으로 나누어 살펴본다고 하면, 핵심적 기능이란 이를 하지 않을 경우 해당 업무 수행에 있어 상당한 차질과 지장을 야기하는 것이고, 부가적 기능이란 해당 사업의 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 보완하는 것으로 볼 수

있을 것이다.”

국가인권위원회는 피진정인이 제출한 자료에 따르면 채용 예정 신입 사원의 핵심 업무는 “사업 등의 기획 및 서비스 발굴, 신기술 개발, 네트워크 및 시스템의 운영이며, 영어를 사용한 의사소통은 이러한 핵심 업무를 원활하게 수행하는 데 도움을 주는 부가적 기능”인 것으로 판단하였다. 이렇게 보는 이유로 국가인권위원회는 ㉠ 이공 계열 전공자들을 대상으로 모집 공고를 내었고, ㉡ 신입 사원의 근무 예정지가 해외가 아닌 국내라는 점 등을 들었다. 결국 국가인권위원회는 “피진정인 신입 사원 채용 시 자격 요건 중 영어 능력 시험 점수와 관련하여 청각장애인에 대하여 비장애인과 같은 기준을 적용한 행위는 실제로는 중증의 청각장애인의 장애 특성을 고려하지 않음”으로써 이들을 불리하게 대우한 행위로서 간접차별(제4조 제1항 제2호)에 해당한다고 판시하였다.

③ 국가인권위원회 2015. 9. 18.자 14진정0826600 결정

진정인은 청각 2급 장애인이다. 진정인은 2014년도 ○○도서관 ○○직 공무원 경력 채용 시험에서 ‘영어’ 과목을 대체하여 실시하는 ‘공인 영어 검정 시험’에서 듣기 분야의 점수를 제외해 줄 것을 요청하였으나, 피진정인은 외국 도서관과의 협력 및 네트워크 강화, 해외 자료에 대한 수집·조사, 국제회의 참석 등 국제 교류 업무의 증가를 이유로 이를 거부하였다. 피진정인은 위의 ○○직 공무원 경력 채용 시험에서 임용한 00명 중에서 0명을 온·오프라인 자료 수집, 국외 자료 구입·수집·등록 등을 주 업무로 하는 ○○부에 배치하고, 0명은 디지털 장서의 계획 수립 및 이용 서비스 기획 업무 등을 담당하는 ○○부에, 0명은 어린이 청소년 도서관 발전 기획 업무를 담당하는 ○○도서관에 각각 배치하였다.

위 진정 사건의 사건명은 ‘채용 시 청각장애인에 대한 간접차별’이지만, 국가인권위원회는 장애를 고려하지 아니한 기준을 적용하여 장애인에게 불리한 결과를 초래하였는지에 대해 구체적으로 판단하지 아니하였다. 대신에 국가인권위원회는 바로 영어 듣기 능력이 직무 수행에 반드시 필요한 경우에 해당하지 않는다고 보았다. 즉 국가인권위원회는 ○○도 서관의 국제적 역할 강화를 위하여 영어 능력 우수자를 확보하기 위해서 영어 듣기 능력을 요구한 것이기 때문에 그러한 목적의 달성을 위해서는 국제적 역할 강화 업무와 밀접한 지위를 지정하고 그 직무를 수행하기 위하여 필요한 영어 능력을 갖추는 것을 요구해야 하고, 특정 직위를 지정하지 아니하고 기본 소양으로 영어 듣기 능력을 요구하더라도 이는 직무 수행에 반드시 필요한 경우에 해당하지 아니한다고 보았다. 결국 국가인권위원회는 영어 듣기 능력을 요구하는 것은 장애인차별금지법(제10조 제1항)을 위반하여 청각장애인을 불리하게 대우하는 차별행위로 판단하였다.

2) 다른 유형의 장애인들 간의 경쟁에서 정당한 편의제공 의무의 적용

세무직 공무원 시험 메모 대필 편의제공 거부 사건(국가인권위원회 2015. 8. 20.자 15진정0627300 결정)에서 손을 사용하여 필기를 할 수 없는 뇌병변장애인인 피해자는 18명을 선발하는 2015년 7급 세무직 공무원의 장애인 구분 모집에 응시하였고, 피진정인(인사혁신처장)은 2015년 6월 23일 피해자에게 시험 시간의 1.5배 연장, 대필 지원, 휠체어 전용 책상 제공, 별도 시험실 배정(좌석 간격 조정)의 편의를 제공하기로 하였다. 7급 세무직의 필기시험 중에서 회계학은 다수의 계산 문제가 출제되므로 피해자는 회계학 시험에서의 메모 대필이 가능한지를 피진정인에

게 문의하였으나, 피진정인은 2015년 7월 8일 오엠아르(OMR) 답안지 표기를 위한 대필만 가능하고 회계학 시험에서의 메모 대필은 허용되지 않는다고 회신하였다. 위와 같은 회신 결과에 따라 2015년 8월 29일 시행된 2015년도 세무직 공개경쟁 채용 시험에서 필기가 가능한 다른 응시자들은 회계학 과목에서 출제되는 계산 문제를 시험지 여백에 메모하면서 풀 수 있었으나, 피해자는 메모 없이 암산으로 문제를 풀어야 했다.

국가인권위원회는 이 사건에서 어떠한 차별행위에 해당하는지 다소 불분명하게 서술한 다음 간접차별 금지와 정당한 편의제공 의무는 장애인과 비장애인 간의 경쟁에만 적용되는 것은 아니며, 다양한 유형의 장애인 간의 경쟁에서도 마찬가지로 적용되는 것이라고 설명하였다. 이로써 국가인권위원회는 피해자의 사례가 간접차별 금지와 정당한 편의제공 의무 모두에 위반되는 것으로 판단할 뿐만 아니라 양자 모두 다른 유형의 장애인 간의 경쟁에서도 적용된다는 새로운 법리를 제시하였다.

3) 공적 지원 여부가 정당한 편의제공 의무의 발생 여부와 수준에 주는 영향

이론적으로는 장애가 야기한 직무 능력의 저하를 이유로 해고나 직권면직을 할 때, 정당한 편의제공 의무를 다하였다면 직무 능력이 해고할 정도로 저하되지 않았을 상황에서 그 해고는 정당한 편의제공 의무 위반이 될 것이다. 더 나아가 공적 지원이 가능하였다면, 사용자에게 ‘과도한 부담 등’의 항변 사유가 있는지 여부는 공적 지원까지 포함하여 판단하여야 한다. 공적 지원과 관련하여 이러한 판단을 한 고용 분야의 결정례는 발견되지 않는다. 아래의 사례 ①과 ②에서 국가인권위원회는 공적 지원의 유무를 살펴보기도 전에, 해당 기관에 직무 능력의 잔존 여부와 정도

에 대해 고려가 아예 없는 것이나(사례 ①), 정당한 편의제공 조치 여부를 검토하지 않는 것(사례 ②)을 이유로 하여 정당한 편의제공 의무 위반이라고 판단하였다.

① 국가인권위원회 2009. 8. 28.자 08진차945 결정

진정인은 피진정 기관인 ○○○시설관리공단에 근무하던 중 2004년 4월 8일 발병한 대뇌 출혈로 좌반신불수 상태에 있는 지체장애 2급 장애인이다. 이로 인해 진정인은 발병 직후 2개월 병가와 6개월 휴직을 사용한 후 복직하였으나 타인에 의존하여 출퇴근하고 동료들의 도움 없이는 화장실을 이용하지 못하는 등 병이 호전되지 않았다. 진정인은 2007년 8월 1일 재차 휴직을 한 후 2008년 8월 1일 복직하였으나 여전히 병은 호전되지 않아 최초 질병 상태와 같았다. 진정인은 복직하기 직전 “독자적인 보행과 일반 사무 행정 업무 수행이 가능”하다는 소견서를 제출하였다. 피진정 기관은 “반신불수(수족단단) 상태로 타인에 의존하여 출퇴근하고, 의자에 앉았다가 일어서기가 힘든 상태로 정상적인 직무를 감당할 수 없고, 병이 호전될 수도 없다고 판단되어” 인사위원회를 개최하여 의견을 청취한 후 2008년 8월 25일 진정인을 직권 면직을 시켰다.

먼저 국가인권위원회는 피진정 기관이 직권 면직의 사유가 병으로 인하여 직무를 감당하지 못한다고 하고 있기 때문에 장애가 직권 면직의 이유임이 분명하다고 보았다. 그리고 국가인권위원회는 직권 면직에 있어서 정당한 사유가 있었는지 살펴보았다. 국가인권위원회는 ㉠ 피진정 기관이 출·퇴근 여부 등 진정인의 일반적인 장애 상태만을 언급하고 있을 뿐 진정인의 장애와 업무 수행의 관련성에 대해 구체적인 판단을 하고 있지 않고, ㉡ 남아있는 노동 능력으로 감당할 수 있는 업무의 존재 여부와

내용을 판단하는 등과 같은 진정인의 직무 감당 능력을 판단하기 위한 조치를 취하지 않았고, ㉔ 업무 수행이 가능한 상태라는 주치의의 소견서에 대해 구체적으로 검토하지 않았고, ㉕ 진정인의 지난 4년간 최하위 근무평정을 피진정 기관이 고려한 것은 규정상 직권 면직의 사유에는 해당하지 않는 점을 종합하여 정당한 사유가 없다고 판단하였다.

② 국가인권위원회 2010. 4. 9.자 09진차490 결정

진정인은 1991년 회계 전공으로 ○○○공사에 입사하여 발병 전에 주로 회계 관련 업무를 보았고, 진정인이 발병 직전에 담당하였던 업무는 시험 관리 업무였다. 진정인은 2004년 10월 업무상 과로에 따른 뇌출혈로 인해 사지 일부가 마비되어 산재 판정(장해등급 2급 5호)을 받은 장애인으로, 2급 5호는 “신경 계통의 기능 또는 정신 기능에 뚜렷한 장애가 남아 수시로 간병을 받아야 하는 사람”에 해당된다. 진정인은 2년간의 공상 휴가를 거쳐 복직하여 2006년 11월 12일부터 2008년 11월 30일까지 ○○ 연구실에 배치되어 연구 및 연구 개발 업무 등을 담당하였고, 2008년 12월 1일부터 2009년 4월 30일까지 비상계획실에 배치되어 보안 업무, 예비군 업무, 비상 대비 지원 업무 등을 담당하였다. 진정인이 배치되었던 연구실과 비상 계획실에는 주로 환자나 퇴직 예정자가 배치되었다.

피진정인은 2009년 3월 30일 진정인에게 “신체·정신상의 장애로 정상적인 업무 수행 불가능”과 “산재 2급으로서 노동력 100% 상실”이라고 기재된 ‘직권 면직 예고 통지서’를 보냈다. 진정인은 2009년 4월 30일 장애로 인하여 업무 수행이 불가능하다는 이유로 피진정인들로부터 직권 면직을 당하였다. 2010년 3월 24일 진정인의 주치의를 소견서에서 우측

안면 마비, 좌측 상하지 마비 상태이나 사무직에 종사하는 데 지장이 없다는 소견을 제시하였다.

국가인권위원회는 피진정인이 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 조항을 위반하였다고 판단하였다. 피진정인은 진정인이 비장애인 근로자에 비해 문서를 덜 생산하였으며 난도가 낮은 문서를 생산하였기에 직무 수행 능력이 없다고 판단하였으나, 국가인권위원회는 피진정인이 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무에 의거하여 진정인에게 근무 시간의 변경 또는 조정과 같은 편의제공이 가능한지, 진정인이 정당한 편의를 제공받은 경우에도 여전히 직무 감당 능력이 없는지 등을 검토하지 않았음을 위반의 이유로 들었다.

③ 국가인권위원회 2017. 4. 3.자 16진정0764100 결정

진정인은 지체 1급 장애인으로 ○○중학교에서 근무하는 ○○ 교사이다. 진정인은 교원 직무 수행을 위해 피진정인에게 근로지원인 및 보조공학기기 지원을 요청하였으나, 피진정인(○○교육감)은 법적 근거 및 예산이 없다는 이유로 이를 지원하지 않았다. 하지만 2017년 2월 1일 기준으로 7개 교육청이 소속 장애인 교원에 대해 근로지원인 및 보조공학기기를 지원하고 있었다.

국가인권위원회는 교육감이 진정인의 임용권자로서 진정인의 사용자에게 해당하고, 장애인차별금지법은 사용자에게 정당한 편의제공 의무를 부과하고 있기 때문에 피진정인에게 이 법상 정당한 편의를 제공해야 할 의무가 있다고 보았다. 피진정인이 진정인을 지원할 수 있는 법적 근거 및 예산이 없다고 주장하나 이러한 이유를 들어 그 의무를 면할 수 없다고 보고, 다른 지역의 교육감들이 장애인 교원에 대한 지원을 하고 있다

는 점을 들어 그와 같은 주장을 배척하였다. 결국 피진정인이 진정인에 대하여 교사로서의 직무를 수행함에 있어서 장애인이 아닌 사람과 동등한 근로 조건에서 일할 수 있도록 정당한 편의를 제공하지 아니한 것은 장애인차별금지법 제11조(고용상 정당한 편의제공 의무)를 위반한 것이라고 보았다. 국가인권위원회는 피진정인이 진정인에게 근로지원인 및 보조공학기기 등 필요한 지원을 하도록 권고하였다.

3. 법원의 장애차별 판례

가. 분석 자료

장애인차별금지법이 시행된 2008년 4월 11일 이후에 확정된 장애차별과 관련된 법원의 판례를 분석하기 위해 2008~2017년에 선고된 판결문 목록을 총 57건 수집하였다. 이 중 30건은 이미 공개된 자료를 통해 판결문을 확보하였으며, 판결문을 확보하지 못한 27건에 대해서는 2018년 5월 28일부터 6월 25일까지 법원에서 제공하는 ‘판결서 인터넷 열람’과¹¹⁾ ‘판결서 사본 제공 신청’¹²⁾ 서비스를 통해 자료를 요청하였다.

판결문을 확보하지 못한 27건 중 형사 사건은 9건, 민사 사건은 18건으로 확정 일자를 기준으로 16건에 대해서는 각 해당 법원에 개별적으로 인터넷 열람 신청을 하고, 나머지 11건에 대해서는 일괄적으로 판결서 사

11) ‘판결서 인터넷 열람’은 2013년 1월 1일 이후 확정된 형사 판결서와 2015년 1월 1일 이후 확정된 민사 판결서를 대상으로 비실명화 처리 작업 후 판결서를 열람 및 복사할 수 있는 제도이다.

12) ‘판결서 사본 제공 신청’은 형사 판결서의 경우는 2012년 12월 31일 이전, 민사 판결서의 경우는 2014년 12월 31일 이전에 확정된 판결문 사본을 개인 정보 등을 삭제한 뒤 이메일이나 우편 등을 통해 제공하는 제도이다.

본 제공 신청을 하였다. 형사 사건(9건)은 모두 확정 일자가 2013년 1월 1일 이후이기 때문에 인터넷 열람 제도 이용 대상이지만 인터넷 열람을 위해서는 민사 사건 신청과는 다르게 사건 당사자명을 필수로 기입해야 하는 관계로 각 해당 법원에 사본 제공과 정보 공개 청구 신청을 하였다.

이러한 절차에 따라 각 해당 법원에 신청 접수가 된 27건의 판결문 중 22건을 확보하였다. 확보하지 못한 5건은 모두 형사 사건으로 4건은 사본 제공 및 정보 공개 청구 신청에 대해 개인 정보 보호를 사유로 법원 측 으로부터 제공 불가를 확인하였고, 1건에 대해서는 회신을 받지 못하였다. 이러한 절차에 의해 확보된 장애차별 판례의 판결문은 52건으로 전체 판결례의 목록과 판결문 확보 결과는 다음 표와 같다.

〈표 3-12〉 장애차별 판결문 확보 결과(2008~2017)

연번	법원	선고일	사건번호	확보 여부
1	창원지방법원	2008. 4. 23.	2007가단27413	○
2	서울중앙지방법원	2009. 3. 17.	2008나145	◎
3	서울중앙지방법원	2010. 9. 10.	2009가단99509	◎
4	청주지방법원	2010. 9. 30.	2010구합691	○
5	서울고등법원	2009. 10. 22.	2009나42002	◎
6	서울행정법원	2011. 1. 28.	2010구합28434	○
7	서울고등법원	2011. 9. 2.	2011나18439	◎
8	서울중앙지방법원	2011. 11. 18.	2011고합519	○
9	청주지방법원 충주지원	2011. 12. 16.	2011가합1873	◎
10	대전지방법원	2012. 2. 15.	2011가소122610	○
11	춘천지방법원 강릉지원	2012. 6. 5.	2011구합779	○
12	서울남부지방법원	2012. 12. 13.	2012가기2448	○
13	서울서부지방법원	2013. 7. 12.	2013나30909	○
14	서울지방법원	2013. 7. 12.	2011가단472077	○
15	수원지방법원	2013. 11. 29.	2013구단11332	◎
16	서울고등법원	2013. 11. 29.	2013누10955	◎

연번	법원	선고일	사건번호	확보 여부
17	서울행정법원	2014. 2. 28.	2013구합15712	◎
18	서울중앙지방법원	2014. 4. 29.	2013나39826	○
19	대법원	2014. 5. 16.	2014도1188	×
20	전주지방법원 군산지원	2014. 7. 3.	2013가합2599	○
21	대법원	2014. 7. 10.	2012두20991	○
22	인천지방법원	2014. 7. 22.	2012가합17499	◎
23	서울중앙지방법원	2014. 12. 10.	2014가합29617	◎
24	창원지방법원	2015. 4. 30.	2014나33400	○
25	서울중앙지방법원	2015. 7. 10.	2014가합11791	○
26	춘천지방법원 강릉지원	2015. 8. 25.	2014가합100057	◎
27	대법원	2015. 8. 27.	2012다95134	○
28	서울중앙지방법원	2015. 9. 4.	2014가합593279	○
29	대법원	2015. 9. 10.	2015도10541	×
30	대법원	2015. 10. 15.	2015도12050	○
31	전주지방법원 군산지원	2015. 11. 19.	2015가합11078	◎
32	서울중앙지방법원	2015. 7. 10.	2014가합11791	○
33	서울중앙지방법원	2015. 9. 4.	2014가합593279	○
34	대법원	2015. 8. 27.	2012다95134	○
35	대구고등법원	2015. 12. 16.	2014나5015	○
36	인천지방법원 부천지원	2016. 2. 19.	2015고단1999	◎
37	대구지방법원 상주지원	2016. 3. 31.	2015가합225	◎
38	서울고등법원	2016. 4. 26.	2013나61901	◎
39	서울중앙지방법원	2016. 5. 13.	2015가단61574	◎
40	서울남부지방법원	2016. 9. 20.	2016고합136	×
41	광주고등법원	2016. 12. 8.	2016누4361	○
42	의정부지방법원	2016. 12. 8.	2015고단3815	◎
43	서울고등법원	2016. 12. 16.	2016누38367	○
44	의정부지방법원	2017. 1. 24.	2015구합1484	◎
45	서울중앙지방법원	2017. 2. 9.	2015가합519728	○
46	광주지방법원	2017. 4. 20.	2016구합506	○
47	서울고등법원	2017. 4. 21.	2016노3140	○
48	대법원	2017. 6. 15.	2017도4905	×
49	서울행정법원	2017. 6. 16.	2016구합75586	○

연번	법원	선고일	사건번호	확보 여부
50	수원지방법원 평택지원	2017. 7. 7.	2016가단45804	○
51	대전지방법원 서산지원	2017. 8. 11.	2017고단412	×
52	광주지방법원 해남지원	2017. 8. 23.	2017고합24	◎
53	의정부지방법원	2017. 8. 31.	2016노3686	◎
54	광주지방법원	2017. 9. 15.	2016나59835	◎
55	서울중앙지방법원	2017. 10. 12.	2016가소412968	◎
56	서울고등법원	2017. 12. 5.	2017나2024388	○
57	서울중앙지방법원	2017. 12. 7.	2015가합508596	○

주: ◎ 표시는 판결서 인터넷 열람 및 판결서사본 제공 신청을 통해 판결문을 확보한 사건임.

자료: 저자가 직접 작성함.

나. ‘정당한 편의제공 의무’에 대한 판결례 분석¹³⁾

1) ‘정당한 편의’의 구체적 내용의 성격: 예시적인가 열거적인가?

법원은 정당한 편의의 내용을 교통약자법에서 정하는 것으로 되어 있는 경우, 이 법에서 실제로 그 내용이 있는지를 살펴보아 판단하였다. 그 사례는 아래와 같다.

① 대구지방법원 상주지원 2016. 3. 31. 선고, 2015가합225 판결

원고는 1급 지체장애인이고 피고는 원고가 거주하고 있는 공공 임대 아파트인 ○○시 ○○아파트를 소유·관리하고 있는 한국토지주택공사이

13) 여기에 제시된 판례 중 4건은 기존에 저자가 소개했던 판례의 내용을 활용하였다. 서울중앙지법 2015. 7. 10. 선고 2014가합11791 판결, 서울중앙지방법원 2015. 9. 4. 선고, 2014가합593279 판결에 대해서는 심재진(2016), 서울고등법원 2017. 12. 5. 선고, 2017나2024388 판결, 서울중앙지방법원 2017. 12. 7. 선고, 2015가합508596 판결에 대해서는 심재진(2018)을 참고하였다.

다. 원고는 이 아파트 지하 주차장과 지상층 사이에 승강기가 설치되어 있지 않아 눈이나 비가 오는 날 지상 주차장에 있는 자동차에서 승하차를 하는 시간 동안 눈이나 비를 그대로 맞고 있고 이로 인하여 비장애인보다 면역력 등이 떨어지는 원고는 심각한 고통을 겪고 있다고 하면서, 장애인차별금지법 제46조 제1항에 의거해 손해 배상으로 1000만 원의 지급을 청구하였고, 제46조 제2항에 의하여 적극적 구제조치로 원고가 지상층으로 편리하게 이동할 수 있는 승강기를 설치하여 줄 것을 청구하였다.

이 사건 아파트는 2012년 12월경 건축 사업 승인을 받고 공사가 시작되어 잠시 중단되었다가 2011년 말경 재개되어 2013년 12월경 준공되었다. 원고는 이 아파트가 준공된 시점부터 그곳에 거주하고 있었다. 이 사건 아파트에는 지하 주차장이 440면, 지상 주차장이 192면이 있고, 지상 주차장 192면 중 장애인 주차면은 19면이 있었다. 장애인 주차면은 각 동 1층 주 출입구 바로 앞에 설치되어 있었고, 이 사건 아파트 1층에는 승강기가 설치되어 있어 이를 타고 다른 층으로 용이하게 이동할 수 있었다.

법원은 지하 주차장에 승강기가 설치되지 않은 것이 장애인차별금지법상 시설물과 관련한 정당한 편의제공 의무(제18조 제3항) 위반인지에 대해 검토하였다. 장애인차별금지법은 구체적인 정당한 편의제공 의무와 관련하여 장애인등편의법 시행령 별표 2를 따르도록 되어 있는데, 이 사건 아파트의 설계 및 상당 부분의 시공의 이루어질 때에는 이 별표 2에서 공동 주택의 어떤 곳에서 다른 곳으로 편리하게 이동할 수 있도록 이동에 용이한 계단이나 승강기를 설치하는 것이 권장 사항으로만 규정되어 있었다는 점에 법원은 주목하였다. 이 점에 근거하여 법원은 이 사건 아파트 지하 주차장에 승강기가 설치되어 있지 않은 것이 정당한 편의제공 의무 위반에 해당하지 않는다고 판단하였다. 결국 법원은 이 사건 아파트

지하 주차장에 승강기 등이 설치되어 있지 않은 것을 장애인차별금지법 위반이라고 할 수 없고, 위반이라는 전제하의 손해 배상 및 적극적 구제 조치를 요구하는 원고의 주장을 배척하였다.

② 서울고등법원 2017. 12. 5. 선고, 2017나2024388 판결

이 사건은 경기도에 도입된 2층 광역 버스¹⁴⁾에서 장애인에게 제공된 편의의 내용이 문제가 되었다. 해당 광역 버스에는 수동식 경사로가 설치되었고, 1.3m(버스의 짧은 방향, 버스 통로 사용 공간 포함), 0.97m(버스의 긴 방향)의 휠체어 사용 공간이 있었다. 원고는 휠체어 사용자로 이 공간에서 휠체어에 앉으면 버스의 긴 방향 쪽 공간이 짧아 버스 진행 방향의 측면을 바라보는 상태로 있어야 했다.¹⁵⁾ 원고들의 주장은 이와 같은 형태는 버스 회사가 법에서 정한 정당한 편의제공 의무를 이행하지 않았다는 것이었다(심재진, 2018, p. 245).

장애인차별금지법에서 광역 버스와 관련한 정당한 편의제공 의무는 교통약자법에 따르도록 되어 있으며(법률 제19조 제8항, 시행령 제13조 제2항), 교통약자법은 휠체어 사용자의 전용 공간을 길이 1.3m 이상, 폭 0.75m 이상 확보하도록 규정하고 있다(법률 제10조 제1항 및 제2항, 시행령 제12조 별표 2, 시행규칙 제2조 별표 1). 버스 회사의 주장은 규정상 길이를 버스의 짧은 방향으로, 폭을 버스의 긴 방향으로 간주하여 정

14) 경기도는 2015년 1월 광역 버스 좌석제 정착 방안으로 2층 광역 버스의 도입을 확정하고 버스 회사들과 업무 협약을 체결하여 2015년 9월 국내 최초로 남양주, 김포 등에서 2층 광역 버스를 운행하였다.

15) 이 사건 원심 법원은 이 사건 2층 광역 버스가 사후적으로 전용 공간이 부족하여 휠체어의 방향 전환이 다소 어렵다는 점이 발견되어 2단계 2층 광역 버스에는 휠체어 사용자를 위한 공간을 확대하는 방향으로 설계 및 제작이 계획되고 있다고 했으나, 이 사건 법원은 2단계 2층 광역 버스에 그러한 공간을 확대하였다고 볼 만한 증거가 없다고 보았다.

당한 편의제공 의무의 내용이 충족된다는 것이었다. 하지만 법원은 관련 규정의 해석이나 외국의 사례 등을 근거로 길이와 폭을 반대로 보아 휠체어 사용 장애인이 버스 진행 방향을 바라보고 앉도록 하는 것이 해석상 타당하다고 판단하였다. 법원은 장애인이 버스 측면만을 바라보게 한다면 자신의 모습이나 표정이 다른 승객들의 시선 정면에 위치하여 모멸감, 불쾌감, 소외감을 느낄 수 있어 장애인의 존엄과 가치를 구현하고자 하는 장애인차별금지법의 입법 취지에 부합하지 않는다고 판단하기도 했다(심재진, 2018, p. 245).

이 사건은 원고가 항소를 제기한 항소심이다. 원심 법원은 이 사건 광역 버스가 저상 버스에 해당하지 않는다고 하여 법원과 달리 원고들의 청구를 기각하였다(수원지방법원 안산지원 2017. 4. 27. 선고, 2016가합6603 판결). 원심 법원은 이 사건 광역 버스는 휠체어 전용 공간 확보 의무가 발생하는 ‘휠체어 승강 설비가 설치된 버스’에 해당하지 않는다고 보아 이 의무가 발생하지 않는다고 판단하였다. 휠체어 승강 설비는 자동 경사판을 의미하므로 이를 갖춘 저상 버스만을 휠체어 승강 설비가 설치된 버스로 보아야 하며, 이 사건 버스는 수동 경사로만을 갖추고 있어 휠체어 승강 설비가 설치된 버스가 아니기 때문에 휠체어 전용 공간의 확보 의무가 없다는 이유를 제시했다. 반면 항소심 법원은 수동식 경사로도 장애인이 휠체어를 이용하여 승차할 수 있게 하는 설비임이 명백하므로 자동 경사판에 한정되지 않는다고 보았다(심재진, 2018, p. 246). 최종적으로 법원은 피고가 휠체어 전용 공간을 관계 법령에 맞게 갖추지 않을 정당한 사유가 없다고 보아 구제조치를 인용하고 위자료 30만 원을 인정하였다.

그러나 법원은 다른 사건들에서는 장애인차별금지법의 제정 목적과 취지를 감안하여 편의제공 내용의 규정이 예시적이라고 보았다.

① 서울중앙지방법원 2017. 12. 7. 선고, 2015가합508596 판결

이 사건(이하 ‘영화관 사건’)은 시각, 청각, 언어 장애가 있는 사람들이 영화관을 이용할 때 필요한 편의가 문제가 되었다. 피고들은 국내에서 대규모의 영화 상영관을 갖고 있는 회사들이다. 피고들은 장애인들에게 상영 장소, 날짜, 횟수를 극히 제한하여 화면 해설 및 자막이 포함된 배리어 프리(Barrier Free) 영화를 상영해왔고, 대상이 되는 영화는 피고들이 직접 지정하였다. 법원은 제작업자 또는 배급업자 등으로부터 화면 해설 혹은 자막 파일을 제공받은 영화에 대해 시각장애인에게는 화면 해설을, 청각 및 청각·언어 장애인에게는 자막을, 청각장애인에게는 에프엠(FM) 보청기를 제공하고, 장애인 모두에게 영화 및 영화관에 관한 정보를 웹사이트로 제공하고, 영화 상영관에서도 시각장애인에게는 점자 자료나 활자 확대 문서를 제공하고, 청각 및 청각·언어 장애인에게는 한국수어 통역이나 문자 정보를 제공하라는 적극적 구제조치를 명령했다. 법원이 적극적 구제조치로 명령한 정당한 편의제공의 내용은 장애인차별금지법 시행령(제14조 및 제15조)에 구체적으로 명시된 것들이다. 법률에 명시된 조치들이기 때문에 이러한 조치가 편의제공의 내용에 해당될 수 있는지는 특별히 문제가 되지 않았다(심재진, 2018, p. 246).

본 영화관 사건에서 법원이 인정한 정당한 편의의 구체적 내용은 장애인차별금지법 시행령에 명시된 것이다. 만약 장애인이 필요로 하는 편의가 시행령에 명시된 것이 아니더라도 정당한 편의제공 의무가 적용될 수 있는가에 대해 법원은 “장애인차별금지법의 시행령에서 제시된 정당한 편의제공 의무의 내용은 예시적인 것이다.”고 언급했다. 이에 대해 장애인차별금지법의 제정 목적은 장애를 이유로 차별을 받은 사람의 권익을 효과적으로 구제하기 위한 것이며, 문화 예술 활동에서의 정당한 편의제

공 의무 규정은 이러한 제정 목적을 구체화하는 것일 뿐이라는 이유를 들었다. 하지만 이 사건에서 명령된 편의제공의 내용은 모두 시행령에 명시된 것이기 때문에 법원이 제시한 법리가 이 사안에서 어떠한 의미를 갖는지는 알 수 없다(심재진, 2018, p. 247).

또한 법원은 이러한 편의제공이 피고들에 대한 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등에 해당하는지를 판단하였다. 원고들은 영화 제작업자 또는 배급업자로부터 화면 해설, 자막을 제공받은 경우에 한해 정당한 편의제공 의무가 발생하며, 화면 해설과 자막을 제공받았다 해도 시연 장비를 구비하는 것은 과도한 부담이라고 주장하였다. 그러나 법원은 스마트폰 애플리케이션이나 스마트 안경을 이용해 화면 해설이나 자막 재생을 할 수 있고, 피고 회사의 규모를 감안하면 이러한 조치가 경제적으로 심각한 타격을 입힐 정도에 해당한다고 보기 어렵다고 판단하였다(심재진, 2018, p. 247).

② 서울중앙지방법원 2017. 2. 9. 선고, 2015가합519728 판결

이 사건에서 청각장애인(2급)인 원고는 지방자치단체가 설립한 직업교육 훈련 기관(사회복지법인 ○○○○복지재단)의 조리 외식과 교육 훈련생 선발 과정에 지원하면서 위 기관을 운영하는 피고 재단에 청각장애 사실을 알렸다. 피고는 이 사건 면접을 시행하면서 장애를 가진 지원자에게 장애의 유형 및 정도에 따라 편의제공을 신청할 것을 안내하지 않았다. 원고는 선발 과정 면접일에 배우자와 동행하였고 피고는 원고의 요청으로 면접 시간을 앞당겨 주었다. 면접에서 원고는 배우자가 면접관의 질문을 필답으로 전해 주면 배우자에게 필답으로 답하여 구두로 전달하게 하였다. 그 밖에 원고를 위한 편의제공은 없었고, 원고는 면접에서 불합격

하였다.

원고는 ㉔ 피고가 정당한 편의제공 의무가 있음에도 불구하고 자신에게 아무런 편의를 제공하지 않았고, ㉕ 장애를 이유로 원고를 이 사건 선발 과정에서 불합격시켰다고 하여, 장애인차별금지법 제46조에 따라 원고에게 500만 원을 지급하여야 한다고 주장하였다. 피고는 ㉔에 대해서는 원고의 배우자를 입실토록 하여 의사소통을 돕게 하였고, 원고 배우자의 사정을 감안하여 면접 순서를 앞당겨 주는 등의 편의를 제공하였고, ㉕에 대해서는 선발 기준에 따라 평가하였으나 지원 동기, 발전 가능성, 조리 경험 등의 평가 요소에서 좋은 평가를 받지 못해 불합격된 것이라고 주장하였다.

법원은 위 원고의 주장 ㉔에 대해 피고가 정당한 편의제공 의무가 있다고 판단하면서 그 근거로 장애인차별금지법상의 정당한 편의제공 의무 조항(제4조 제1항 3호)과 국가와 지방자치단체의 적극적 조치 및 지원 의무 조항(제8조), 교육에서의 정당한 편의제공 의무 조항(제14조 제3항)을 들었다. 마지막 조항이 근거로 된 것은 직업훈련·교육 훈련 기관이 제14조 제3항에 적용되는 교육 기관에 포함되어 있기 때문이다(시행령 제9조 별표 2). 법원은 피고가 직업훈련 교육 기관으로서 응시자의 장애 유형 및 정도를 고려하여 문자 통역, 시험 시간 연장 등 정당한 편의를 제공할 의무가 있다고 보았다. 법원은 이와 관련하여 정당한 편의제공 의무가 원고의 요구를 전제로 하고 있다는 주장에 대하여 피고의 사전 안내 없이 장애인 개인이 별도로 정당한 편의의 제공을 요청한다는 것이 현실적으로 어렵다는 이유로 배척하였다. 다음으로 법원은 정당한 편의제공 의무의 구체적 내용과 관련하여서는 제4조 제3항을 근거로 하여 문자 통역 등 원고가 장애가 없는 사람과 동등하게 면접에 참여할 수 있도록 하기 위한 인적·물적 제반 수단이나 시험 시간 연장 등의 조치를 전혀 취하지 않았

고, 배우자 동석과 면접 순서 조정 등의 편의만으로는 정당한 편의를 제공한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.

2) ‘정당한 편의’의 구체적인 내용을 교통약자법과 장애인등편의법에 따르도록 한 경우 ‘과도한 부담 등’의 정당화 사유 적용 여부

이 사건(서울중앙지법 2015. 7. 10. 선고 2014가합11791 판결)에서 원고들 5명 중 3명은 각각 지체장애 1, 2급과 뇌병변장애 1급의 장애인이며, 나머지 2명 중 1명은 장거리나 단거리 이동 시 유모차가 필요한 영유아를 양육하고 있으며, 1명은 64세의 고령자이다. 이들은 경기도와 서울시에 거주하고 있었으며, 국토교통부, 서울시, 경기도, 그리고 시·고속버스 회사인 A 고속과 시내버스 회사인 B 운수를 대상으로 소송을 제기하였다. 그 청구 내용을 보면 먼저 원고들 중 장애인 3명은 장애인차별금지법상 적극적 조치(제48조 제2항)로, 국토교통부와 지방자치단체가 교통약자법에 따른 ‘교통약자 이동 편의 증진 계획’에 저상 버스 등의 도입을 포함하고(국토교통부), ‘지방 교통약자 이동 편의 증진 계획’에 저상 버스 등의 도입을 포함하고(서울시, 경기도), 휠체어 승강 설비 설치 시책을 추진하고, 휠체어 승강 설비를 도입하는 운송업자에 대해 재정을 지원하고, 교통약자법상의 기준 적합성 심사(제12조)와 우선적 면허 부여(제14조)에서 휠체어 승강 설비 설치 여부를 고려하도록(정부, 서울시, 경기도) 청구하였다. 그리고 이들은 장애인차별금지법상 적극적 조치로서 A 고속과 B 운수에 저상 버스 등을 도입하라고 청구하였다. 그리고 원고들 중 영유아 보육자와 고령자는 대한민국과 서울시, 경기도, A 고속, B 운수에게 불법 행위로 인한 손해 배상금 500만 원을 각자 자신들에게 지급하라고 청구하였다(심재진, 2016, p. 215).

법원은 이 사건에서 휠체어 승강 설비를 도입하는 것에 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있는지에 대해 판단하였다. 법원은 설치업체의 추산으로 버스 1대당 1000만 원에서 5000만 원이 소요되어 막대한 비용이라고 볼 수 없고, 휠체어 승강 설비가 차지하는 공간 때문에 탑승 가능한 승객의 수가 줄어드는 것은 공간이 넓은 우등 버스에 우선적으로 설치함으로써 부담을 완화할 수 있으며, 이 설비를 탈착형 또는 접이식으로 설치하는 방식으로 유동적 운영이 가능하고, 고속버스 터미널 승하차 혹은 1개 이상의 승강장을 우선 개조하여 점진적·단계적으로 도입할 수 있으며, 승하차 시간이 길어지는 것도 미리 승차 준비를 하도록 하는 등의 방법으로 해결할 수 있는 등 과도한 부담이 되거나 현저히 곤란하다고 보기 어렵다고 판단하였다(심재진, 2016, p. 219).

이처럼 법원은 국가인권위원회에서와 같이 교통약자법상 휠체어 승강 설비를 설치하는 것이 의무로 되어 있음에도 불구하고, 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무 위반의 차별행위에 해당하는지와 관련해서는 ‘과도한 부담 등’이 있는지 여부를 판단하는 방식을 취하였다.

3) 적용 영역 간의 편의제공 내용의 중복이 있을 경우 해석 문제

법원이 다룬 사건에서 시설물과 교육 활동에서의 편의제공 의무 적용의 중복 문제가 발생하였다. 이 사건은 ○○대학교 인문관 사건(창원지방법원 2015. 4. 30. 선고, 2014나33400 판결)인데, 원고는 지체장애 1급으로 2011년 3월 1일 ○○대학원 사회복지학과에 입학하여 2013년 2월 28일 석사 과정을 수료하고 석사 학위 논문을 준비 중인 학생이다. 원고가 학습하는 주된 공간이 인문관인데, 인문관에 엘리베이터나 리프트가 설치되어 있지 않아 인문관 내에 있는 도서관, 교수실, 실습실, 식당을 이

용할 수 없었고, 이는 장애인차별금지법 위반행위라고 하여 피고 ○○대학교에 위자료로 1500만 원의 지급을 청구하였다.

한편 법원은 이 사건에서 국가인권위원회가 인문관에 승강기를 설치하지 않은 것이 장애인차별금지법이나 장애인등편의법 위반이라고 한 부분에 대해 언급하였다. 법원은 국가인권위원회가 그 근거로 삼은 것은 ㉔ 시설물과 관련하여 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무의 적용 대상이 2009년 4월 11일 이후 신축·증축·개축하는 시설물로 규정되었다는 점이었으나(시행령 제11조), 교육 기관의 단계적 범위를 규정하고 있는 장애인차별금지법 시행령 제9조 및 별표 2는 정당한 편의제공 의무의 적용 대상을 특별히 한정하고 있지 않다고 보아 장애인차별금지법이 적용되고, ㉕ 장애인등편의법이 부칙으로 1997년 4월 10일 이전에 설치된 대상 시설에 유예 기간을 두고 있어 그 이전에 건축된 시설이 동법 적용의 대상에서 제외된다고 볼 수 없다는 이유로 국가인권위원회 결정이 판단 오류라고 보았다.

㉔와 관련하여 정당한 편의제공 의무의 대상이 되는 시설은 장애인등편의법상 2009년 4월 11일 이후 신축·증축·개축되는 시설물이나 이 시설물은 장애인등편의법 제7조의 대상 시설에 한한다. 이 7조의 대상 시설에는 교육 연구 시설이 포함되어 있으며 이 시설 중의 하나로 대학교를 포함한 학교가 명시되어 있다(장애인등편의법 시행령 제3조, 별표 1, 사(1)). 따라서 법원의 위 해석에 따르면 피고 학교는 시설물과 관련해서는 정당한 편의제공 의무의 적용 대상에 해당되지 않는데, 교육 활동과 관련해서는 정당한 편의제공 의무의 대상이 된다. 그렇다면 장애인차별금지법은 특정 조항에서 교육 활동과 관련해서 적용 대상이 되는 것을 다른 조항에서 명시적으로 배제를 하였는지가 의문이다. 교육 활동과 관련해서 시설물과 관련되는 것은 시설물에 관한 정당한 편의제공 의무의 적용

대상에서 배제되기 때문에 교육 활동에서 배제된다는 해석도 가능할 것이다. 다음으로 ⑥와 관련하여 법원이 언급한 부칙 제2조 제2항에서는 법 시행 전에 설치된 대상 시설 전체에 대해서가 아니라 대통령령이 정하는 시설에 한하여 편의시설을 설치하도록 되어 있다. 이후 만들어진 시행령에서는 정비 대상 시설을 9가지 유형으로 나누어 정비 기한을 제시하고 있지만(시행령 별표 4), 여기에는 학교 등 교육 관련 시설이 포함되어 있지 않다. 따라서 피고 학교의 인문관은 1974년에 준공되어 장애인등편의법 적용의 대상에서 제외된다고 보는 것이 타당하다.

4) ‘과도한 부담 등’의 판단 기준

법원은 정당한 편의제공 의무를 이행하는 데 있어서 ‘과도한 부담 등’이 있는지 여부에 대해서 판단할 때, 아래의 사례 ①에서 공공기관의 경우 해당 회사의 예산과 소요되는 비용을 비교하여 판단하는 방식을 취하였다.

① 서울중앙지방법원 2017. 12. 7. 선고, 2015가합508596 판결

영화관 사건에서 법원은 편의제공이 피고 회사들에게 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등을 야기하는지 판단하였다.¹⁶⁾ 원고들은 영화 제작업자 또는 배급업자에게 화면 해설이나 자막을 제공받은 경우에 한해 정당한 편의제공 의무가 발생하며, 화면 해설과 자막을 제공받았다 하더라도 시연 장비를 구비하는 것은 과도한 부담이라고 주장하였다. 그러나 법원은 스마트폰 애플리케이션이나 스마트 안경을 이용한 화면 해설이나

16) 사건 내용은 앞서 제시한 소개 참조.

자막 재생이 가능하고 피고 회사의 규모를 감안하면 이러한 조치가 경제적으로 심각한 타격을 입힐 정도라고 보기 어렵다고 판단했다(심재진, 2018, p. 247).

더 나아가 아래의 사례 ②에서 법원은 ‘과도한 부담 등’의 일반적 판단 기준을 제시하였다.

② 서울중앙지법 2015. 7. 10. 선고, 2014가합11791 판결

이 사건에서 휠체어 승강 설비의 도입과 관련하여 A 고속과 B 운수는 휠체어 승강 설비 등을 도입하는 것에는 국가 및 지방자치단체의 지원이 있어야 하고, 안전상의 문제점 및 경제적인 부담 등을 고려하면 장애인에게 승하차 편의를 제공하지 못하는 것에 정당한 사유가 있다고 주장하였다.¹⁷⁾

장애인차별금지법상 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있는 경우에는 정당한 편의를 제공하지 아니하더라도 이를 차별로 보지 않는다(제4조 제3항). 법원은 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정의 예로 막대한 비용을 요하는 경우, 사업 성격이나 운영을 근본적으로 변화시키는 경우, 해당 편의가 장애 유형, 정도, 성별, 특성에 맞지 않거나 불필요한 경우, 구조 변경 또는 시설 설치가 불가능하거나 위험을 초래하는 경우, 해당 시점에 정당한 편의가 존재하지 않거나 해외에만 있는 시설 및 설비로 그러한 시설이나 설비를 구입하거나 설치하는 것이 현실적으로 어렵거나 불가능한 경우를 제시하고 있다. 하지만 법원은 편의제공으로 야기되는 고객의 장애에 대한 편견이나 두려움은 과도한 부담에 해당하지 않음을

17) 사건 내용은 앞서 제시한 소개 참조.

분명히 하였다(심재진, 2016, p. 218).

이와 같은 일반 법리를 바탕으로 법원은 이 사건에서 휠체어 승강 설비를 도입하는 것에 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있는지에 대해 판단하였다. 법원은 설치업체의 추산으로 버스 1대당 1000만 원에서 5000만 원이 소요되어 막대한 비용이라고 볼 수 없고, 휠체어 승강 설비가 차지하는 공간으로 인해 탑승이 가능한 승객 수가 줄어드는 것은 공간이 넓은 우등 버스에 우선적으로 설치하는 방법으로 부담을 완화할 수 있으며, 이 설비를 탈착형 또는 접이식으로 설치하면 유동적 운영이 가능하며, 고속버스 터미널 승하차 홈도 1개 이상의 승강장을 우선 개조하여 점진적·단계적으로 도입할 수 있고, 승하차 시간이 길어지는 것은 미리 승차 준비를 하게 하는 방법 등으로 해결할 수 있는 등 과도한 부담이 되거나 현저히 곤란하다고 보기 어렵다고 판단하였다(심재진, 2016, p. 219).

5) 적극적 조치 조항의 해석

금지되는 차별행위의 구제와 관련하여 장애인차별금지법은 다른 차별금지법과 달리 손해 배상의 청구 이외도 법원이 적극적 조치를 명할 수 있도록 규정하고 있다(제48조 제2항). 이 적극적 조치 조항은 주로 영미법 체계에 존재하고 미국장애인법(ADA)에 규정되어 있는 법원의 강제 명령(injunction) 제도를 도입한 것으로 불법 행위에 대해 금전배상 청구권을 원칙적 구제 수단으로 보는 한국 법체계에서는 이질적이다(김태선, 2012; pp. 473-474; 차성안, 2012, p. 90).

법원은 아래의 사건들에서 모두 장애인에 대한 차별을 인정하였지만, 아래의 사례 ①에서는 실효적이기 어렵다는 이유로 적극적 조치를 명하지 않았고, 아래의 사례 ②에서는 적극적 조치를 명했다. 두 사건은 법원

이 적극적 조치의 청구를 검토하거나 인용하였다는 점에서 의의가 있다. 장애인들이 차별을 받았을 경우 사후적인 금전적 배상 이외에 차별행위 자체를 금지시키는 구제 수단이 가능하다는 것이 법원의 판결로 확인된 것이다. 장애인차별금지법상 국가인권위원회가 차별행위를 중지하도록 권고할 수 있지만, 법원의 강제 명령인 적극적 조치는 이보다 훨씬 강력한 제재 수단을 동반하기 때문에 더 실효적이다. 위에서 본 바와 같이 ○○랜드 놀이 기구 사건에서 법원은 가이드북의 관련 문구를 수정하도록 명령을 내리면서 신속한 이행을 위해 명령 위반 시 1일 10만 원의 간접 강제금을 선고하였다.

① 서울중앙지법 2015. 7. 10. 선고, 2014가합11791판결

시외·고속버스의 휠체어 승강 설비 설치와 관련된 이 사건에서 법원은 원고의 주장대로 차별행위에 해당하지만 적극적 구체조치가 필요하다고 보지는 않았다.¹⁸⁾ 법원은 호주와 미국의 사례가 휠체어 승강 설비를 단계적으로 도입하도록 하고 있는 점과 교통약자법에서 이동 편의시설의 도입 기한과 범위를 구체적으로 정하지 않은 것을 고려하고, 적극적 조치를 명한다 하더라도 원고들이 실질적이고 즉각적으로 정당한 편의를 제공받기 어려워 차별행위를 시정하기 위한 조치로 실효적이지 않다고 보았다 (심재진, 2016, p. 217).

법원은 적극적 조치를 규정한 제48조 제2항이 사건의 개별적·구체적 타당성을 고려하여 구체조치의 명령 여부는 물론 명령의 내용과 범위 등을 결정할 수 있도록 재량권을 부여하고 있다고 보았다. 법 조항 자체에서 피해자의 청구가 있으면 법원이 판결을 할 수 있다고 정하고 있는 점

18) 사건 내용은 앞서 제시한 소개 참조.

과, 법문에서 적극적 조치의 예시적인 내용, 형식, 판단의 기준 등을 구체적으로 정하고 있지 않는 점을 근거로 하였다(심재진, 2016, p. 217).

② 서울중앙지방법원 2015. 9. 4. 선고, 2014가합593279 판결

이 사건 원고 A와 D는 각각 지적장애 2급, 1급의 장애인이다. 이들은 각각 다른 날에 ○○랜드에서 부모를 동반하여 유기 지구 중의 하나인 ‘우주 전투기’를 이용하려고 했으나 ○○랜드는 지적장애인이라는 이유로 이들의 이용을 거부하였다. 이 사건 부모들은 과거에 이 사건 유기 기구를 이용한 경험이 있다고 설명하였으나 받아들여지지 않았다(심재진, 2016, p. 220).

○○랜드 가이드북에는 해당 유기 지구에 대하여 “신장 110cm 미만의 어린이는 보호자 동반하에 그 탑승이 허용된다.”는 내용과 함께, “우주 전투기는 탑승 중 보호자의 통제가 어렵고 안전 확보가 반드시 필요한 시설로 정신적 장애가 있으신 분은 보호자가 동반하여도 이용하실 수 없습니다.”고 기재되어 있었다. 소송이 제기된 후 ○○랜드는 이 부분을 “우주 전투기는 탑승 중 보호자의 통제가 어렵고 안전 확보가 필요한 시설로 정신적 장애가 있으신 분은 탑승 전 근무자에게 먼저 문의하여 주시기 바랍니다.”라는 내용으로 수정하였고, 현재 보호자 동반 등의 조건하에 지적장애인에 대하여 이 사건 유기 기구의 이용을 허용하고 있다(심재진, 2016, p. 220).

원고가 되는 미성년자인 2명의 지적장애인과 이 장애인들의 부모들은 ○○랜드의 거부 행위가 장애인차별금지법상 장애인에 대한 직접차별 행위(제4조 제1항 제1호, 제15조 제1항)에 해당한다고 주장하며, 이로 인한 정신적 고통에 대해 각 원고가 500만 원의 손해 배상금을 지급할 것을

청구하였다. 또한 장애인차별금지법의 적극적 조치 조항(제48조 제2항, 제3항)에 근거하여 ○○랜드가 소 제기 전의 가이드북의 내용을 삭제하거나 정신장애를 특정하지 않는 방식으로 수정하도록 하는 적극적 조치를 청구하였다(심재진, 2016, p. 220).

○○랜드는 소송이 제기된 이후 정신적 장애가 있는 경우에는 탑승 전에 근무자에게 문의하도록 가이드북의 내용을 수정하였다. 법원은 판결 요지를 설명한 후 원고의 청구대로 수정된 가이드북의 내용도 삭제해야 하는지를 판단하였다. 법원은 탑승 전 근무자에게 문의하도록 한 수정된 가이드북의 내용이 타당하지 않다고 보았는데, 그 이유는 다음과 같다. 우선 ○○랜드의 근무자가 보호자 동반 여부, 장애인 본인의 장애 정도, 이상 행동 시 보호자의 통제 가능 여부 등 필요한 사항을 고지하는 것은 안전을 위해 필수 불가결하고, 이러한 고지는 안전사고가 발생할 경우 손해 배상 책임이 면제되거나 경감될 수 있는 조치이기 때문에 타당하다고 보았다. 그렇지만 수정된 가이드북이 ‘정신적 장애가 있으신 분’이라는 표현으로 장애 유형을 특정하여 일률적으로 안전을 저해할 우려가 있을 것이라는 편견을 조장할 수 있고, 장애인차별금지법이 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 불리한 대우를 표시·조장하는 광고를 차별행위로 규정(제4조 제1항 제4호)하는 점을 고려하여 “신체적 또는 정신적으로 불안정하여 탑승 시 자신의 안전을 저해할 우려가 있는 분”으로 수정하도록 하였다. 또한 이 사건의 기재 내용이 신속하게 수정하게 할 필요성을 고려해 ○○랜드가 이러한 적극적 조치 의무를 위반할 경우 1일 10만 원의 간접 강제금을 내도록 하였다(심재진, 2016, p. 223).

5) 국가와 지방자치단체의 정당한 편의제공 의무 조항의 해석

아래의 사례 ①에서 원고는 교통행정기관의 정당한 편의제공 의무 조

항(제19조 제4항)이 아닌 교통행정기관의 홍보, 교육, 지원, 감독 의무 조항(제19조 제5항)에 바탕을 두고 교통행정기관에 대해서 손해 배상을 청구하였다. 앞서 언급한 바와 같이 제공되어야 하는 정당한 편의의 내용은 교통행정기관이 아니라 교통 시설별로 제시되어 있어 사실상 교통행정기관의 정당한 편의제공 의무는 실체적 내용이 없는 것으로 보았기 때문에 보인다. 반면에 제19조 제5항의 홍보, 교육, 지원, 감독 의무는 의무의 내용이 존재하지만, 법원은 이행 절차나 불이행 시의 구제 절차가 없어 구체적인 실체법상의 청구권이 발생하지 않는다고 판단하였다.

① 수원지방법원 평택지원 2017. 7. 7. 선고, 2016가단45804 판결

원고는 전동 휠체어를 사용하는 뇌병변 1급의 장애인으로 ○○시에서 피고 버스 회사들이 운영하는 버스를 타려고 여러 번 시도하였으나 휠체어 승강 설비 고장, 기사의 승강 설비 사용 미숙, 무정차 통과 등을 이유로 버스에 승차하지 못하였다. 원고는 피고 버스 회사들에게 각 100만 원의 손해 배상과 승차 거부 금지 및 기사 교육 실시를, 피고 ○○시장에게 피고 버스 회사에 대한 교육 실시를 청구하였다. 법원은 피고 버스 회사 기사들이 앞과 같은 사유들로 장애인인 원고를 버스에 승차시키지 아니하거나 휠체어 승강 설비를 제공하지 아니한 행위(이하 승차 거부 등)는 교통약자법 제11조를 위반한 행위이며 장애인차별금지법상 시설물과 관련한 차별금지 조항(제19조 제1, 2항)과 정당한 편의제공 의무 조항(제19조 제4항)을 위반한 차별행위에 해당한다고 판단하였다. 법원은 승차 거부가 차별행위임을 인정하고 원고의 피고 버스 회사에 대한 청구를 인용하여 각 피고 버스 회사당 100만 원의 손해 배상을 명하고, 소속 운전자들에 대해 관련 행위들을 하지 않도록 하고 휠체어 승강기 사용 방법이

포함된 교육을 실시할 것을 명하였다.

원고는 피고 버스 회사들을 관할하는 교통행정기관을 다른 피고로 하여 버스 기사들이 장애인인 원고에게 승차 거부 등을 하도록 방치한 것은 차별행위에 해당하므로 장애인차별금지법 제48조 제2항에 따라 혹은 제19조 제5항에 따라 버스 회사들에게 이동 편의시설의 설치 및 관리 등에 관한 교육의 실시를 명하여야 한다고 주장하였다. 그러나 법원은 교통행정기관이 차별행위를 하였다고 할 수 없고, 제19조 제5항에 근거해 실체법상의 청구권이 부여된다고 볼 수 없으며, 이 조항의 의무를 해태하고 있다고 볼 증거가 없다는 이유로 원고의 주장을 배척하였다. 법원은 차별행위를 하였다고 보지 않는 근거로 교통약자법상 교통사업자와 교통행정기관의 의무가 구별되어 있고, 그 특성이 서로 다르다는 점을 들었다. 즉 교통사업자의 경우 휠체어 승강 설비와 같은 이동 편의시설을 설치하고 구체적으로 운영함으로써 교통약자에게 정당한 편의를 제공하여야 하지만, 교통행정기관은 정책을 수립하고, 이동 편의시설에 대한 기준 적합성을 심사하고, 교통사업자에게 재정 지원을 하는 등으로 이동 편의시설 설치를 위한 조건 및 토대를 마련하는 것을 정당한 편의의 내용으로 하는 것이어서, 승차 거부 등의 감독에 대한 것은 차별행위라고 할 수 없다고 보았다. 그리고 교통약자법상 이동 편의시설의 설치 및 관리 등에 관한 교육을 받는 것은 교통사업자의 의무로 규정되어 있어(제13조 제1항 및 제2항), 교통행정기관이 교육을 실시하여야 할 의무에 관한 규정이라고 보지 않았다. 다음으로 법원은 장애인차별금지법상 교통행정기관의 교통사업자에 대한 홍보, 교육, 지원, 감독 의무(제19조 제5항)는 이행 절차나 불이행 시의 구제 절차가 없어 구체적인 실체법상 청구권이 부여되지 않는다고 보았고, 실제로 피고 교통행정기관은 여러 가지 관련 교육을 2016년에 실시한 것이 인정되었다는 점을 이유로 원고의 주장을 배척하였다.

아래의 사례 ②에서 법원은 사례 ①에서의 법원의 판단과 달리 교통행정기관이 정당한 편의제공 의무의 실체적 내용이 있으나 그 내용은 ‘휠체어 승강 설비’가 교통수단에 설치될 수 있도록 토대를 마련하는 것이라고 보았고, 교통행정기관이 어떠한 계획이나 방안도 마련하지 않았기 때문에 정당한 편의를 제공하지 않은 차별행위에 해당한다고 판단했다(심재진, 2016, p. 217).

② 서울중앙지법 2015. 7. 10. 선고, 2014가합11791 판결

시의 고속버스의 휠체어 승강 설비 설치 및 저상 버스 도입 등과 관련된 이 사건에서 법원은 먼저 교통행정기관이 관련 계획에 저상 버스 등을 도입하는 계획을 반영하고, 휠체어 승강 설비의 시책 등을 추진하여야 하는지를 검토하였다.¹⁹⁾ 원고들이 청구한 장애인차별금지법상의 적극적 조치는 이 법상 금지되는 차별행위를 시정하기 위한 것이다. 따라서 적극적 조치가 인정되려면 정부와 지방자치단체(서울시와 경기도)가 저상 버스 등의 도입 계획을 반영하지 않고, 휠체어 승강 설비의 시책 등을 추진하지 않은 것이 장애인차별금지법상 차별행위라는 것이 먼저 인정되어야 한다. 그런데 장애인차별금지법은 장애인의 이동 및 교통수단 등 이용 시 차별금지 의무를 부과하는데(제19조), 이 의무의 주체에는 교통사업자뿐만 아니라 교통행정기관(중앙행정기관과 지방자치단체)도 포함되어 정부와 지방자치단체들의 위와 같이 이행하지 않은 것이 차별금지 행위에 해당되면 적극적 조치를 청구할 수 있다. 저상 버스 등 도입 계획의 반영이나 휠체어 승강 설비의 시책 추진은 장애인에 대한 직접적 제한·배제·분리·거부(제19조 제1항)보다는 정당한 편의제공에 관한 것이다. 따라서

19) 사건 내용은 앞서 제시한 소개 참조.

주무 기관의 미이행이 정당한 편의 미제공에 해당하는 차별행위인지의 여부가 문제가 된다. 장애인차별금지법은 이동 및 교통수단과 관련한 정당한 편의의 내용을 교통약자법상 설치하여야 하는 이동 편의시설로 규정하고 있다(제19조 제8항, 시행령 제13조). 교통약자법상 이동 편의시설의 종류는 대상 시설의 규모와 용도 등을 고려하여 시행령에 위임되었고(제10조 제1항), 시행령에는 교통수단별로 설치하여야 하는 시설들이 명시되어 있다(시행령 별표 2). 그런데 이 시행령에서 저상 버스는 명시되어 있지 않고, 휠체어 승강 설비는 모든 유형의 버스에 설치하도록 되어 있다. 이를 근거로 보면 이 사건에서 저상 버스 등의 도입은 정당한 편의의 내용이 될 수 없다고 해석될 수 있고, 휠체어 승강 설비는 그 내용이 된다(심재진, 2016, p. 216-217).

법원은 저상 버스 등의 도입에 대해 이러한 근거를 명확히 제시하지 않았지만 장애인차별금지법상 차별행위에 해당하지 않는다고 판단했다. 그리고 휠체어 승강 설비의 시책 추진과 관련해 법원은 위와 같은 사정을 들어 주무 기관들이 장애인차별금지법상 정당한 편의를 제공해야 하는 주체에 해당한다고 보았다. 그러나 교통약자법에서 ‘휠체어 승강 설비’와 같은 이동 편의시설의 설치 주체를 ‘교통사업자’로 정하고 있고, 교통행정기관에게는 이동 편의 증진 계획 수립 의무, 이동 편의시설에 대한 기준 적합성 심사 의무, 교통약자의 이동 편의 증진을 위하여 실태 조사 및 연구·개발 사업을 하는 추진 의무 등이 부여되기 때문에, 정부와 지방자치단체들이 제공하여야 하는 정당한 편의의 내용은 휠체어 승강 설비가 시내버스 및 시외버스에 설치될 수 있는 토대를 마련하는 것이라고 판단하였다. 그러나 위 주무 기관들은 시내버스 및 시외버스에 휠체어 승강 설비를 설치하는 것에 관하여 어떠한 일체의 계획 내지 방안도 마련하지 않았기 때문에, 정당한 편의를 제공하지 않은 차별행위에 해당한다고 결

정했다(심재진, 2016, p. 217).

6) 간접차별의 인정

앞의 영화관 사건(서울중앙지방법원 2017. 12. 7. 선고, 2015가합 508596 판결)에서 주목할 만한 것은 피고 회사들이 장애인을 위하여 편의제공을 하지 않은 것을 간접차별로 판단한 점이다. 장애인차별금지법은 장애인에 대하여 “형식상으로는 불리하게 대하지 아니하지만 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용함으로써 장애인에게 불리한 결과를 초래한 경우”(제4조 제2항 제2호)를 차별로 본다. 이러한 유형의 차별이 이른바 간접차별에 해당하는데, 이 사건 법원은 위와 같이 편의제공을 하지 않는 것이 형식상으로는 불리하게 대하지 않았지만, “장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용하여 장애인 아닌 사람과 실질적으로 동등하지 않은 수준의 영화 관람 서비스 및 영화 관련 정보를 제공한 것”이라고 판단하였다(심재진, 2018, p. 248).

7) 직접차별의 정당화 사유의 판단 기준

놀이공원 사건(서울중앙지법 2015. 9. 4. 선고, 2014가합593279 판결)에서 원고가 되는 미성년자인 2명의 지적장애인과 이 장애인들의 부모들은 ○○랜드의 거부 행위가 장애인차별금지법상 장애인에 대한 직접 차별 행위(제4조 제1항 제1호, 제15조 제1항)에 해당한다고 하며, 이로 인한 정신적 고통에 대해 각 원고들에게 500만 원의 손해 배상금을 지급할 것을 청구하였다(심재진, 2016, p. 220).

법원은 먼저 이 사건 장애인에 대한 놀이 기구의 탑승 거부 조치가 정

당한 사유가 있는지에 대해 검토하였다. 이 사건에서 법원은 장애인차별 금지법의 입법 목적, 이 법상의 차별금지 조항(제4조), 입증 책임 배분 조항(제47조 제2항) 등을 고려하여 ‘정당한 사유’에 대한 기준을 제시하였다. 즉 법원은 “장애인에 대한 차별행위는 그 차별행위가 어떠한 형태로 이루어지든 원칙적으로 허용될 수 없고, 다만 정당한 사유가 입증된 경우에 한하여 예외적으로 허용될 수 있되, 위와 같은 차별행위가 허용되는 경우라고 하더라도 그 차별의 정도는 최소한에 그쳐야 한다고 해석함이 상당하다.”라고 실시하였다(심재진, 2016, p. 221).

이 사건 피고인 ○○랜드는 장애인에 대한 거부 조치가 정당화된다고 주장하면서 세 가지의 정당화 사유를 들고 있다. 피고인이 주장하는 세 가지의 정당화 사유는 안전을 위한 조치라는 점, 지적장애 정도와 이용 가능성을 즉각적으로 파악하기 어려운 점, 안전성 검사 결과 등에 따른 행위로서 정당화된다는 점이다(심재진, 2016, p. 221).

이에 대해 법원은 이러한 세 가지 사유 모두가 정당한 사유가 될 수 없다며 그 이유를 상세하게 제시하였다. 우선 첫 번째 정당화 사유에 대해 ○○랜드는 지적장애인이 외부 자극으로 돌발 행동을 할 가능성이 있고, 해당 유기 기구에는 쉽게 해제할 수 있는 수동 안전벨트가 설치되어 있어 원고들의 안전 확보를 위해 이용을 거부하였다고 주장하였다. 이에 대해 법원은 안전사고의 위험성이 비장애인의 경우보다 특별히 높다거나 해당 유기 기구의 작동 방식이 지적장애인에게 특별히 악영향을 준다는 것을 확인할 수 있는 객관적인 자료가 없고, 원고 등이 해당 유기 기구를 사고 없이 오랫동안 이용하여 왔으며, 신장 110cm 미만의 어린이도 보호자 동반하에 탑승이 가능하고, 수동 안전벨트의 해제 문제는 보호자가 동반되면 해결될 수 있는 점을 들어 정당한 사유가 없다고 보았다(심재진, 2016, p. 221).

두 번째로 ○○랜드는 이용객들의 지적장애 정도를 확인하여 이용 가능성을 판단하는 것이 어렵고, 안전사고가 발생할 때 책임 부담의 가능성이 높은 현실적 제약에 따라 불가피한 조치이므로 정당한 사유가 있다고 주장하였다. 이에 대해 법원은 지적장애인들이 보호자를 동반하고, 탑승 시 유기 기구에 대한 정보를 충분히 제공하고 쾌적한 환경에서 유기 기구 이용이 가능하면 안전사고 위험을 상당히 줄일 수 있고, 손해 배상 책임의 경우 과실 상계 단계에서 충분히 개별 요소들을 반영함으로써 적절한 손해 배상액을 결정할 수 있는 점을 들어 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정, 또는 사업의 성질에 따른 불가피한 조치라고 인정될 수 없다고 보았다(심재진, 2016, p. 222).

마지막으로 ○○랜드는 이 사건에서 이용 거부 조치가 한국종합유원시설협회의 해당 유기 기구에 대한 안전성 검토 결과에 따른 것이므로 정당화된다고 주장하였다. 실제로 관광진흥법 시행규칙에서는 “운행 전에는 이용자가 외관상 객관적으로 판단하여 정신적·신체적으로 이용에 부적합하다고 인정되거나 유기 기구 내에서 본인 또는 타인의 안전을 저해할 우려가 있는 경우에는 게시 및 안내를 통하여 이용을 거부하거나 제한하여야 한다.”라고 규정되어 있다(별표 13 유원시설업자의 준수 사항). 그리고 해당 유기 기구에 대한 안전성 검토 결과는 ‘노소약자, 신체상 부적격자’는 해당 유기 기구를 이용할 수 없다는 취지였다. 그러나 법원은 이러한 시행규칙 조항과 안전성 검토 결과에도 불구하고 정당한 사유에 대한 엄격한 기준을 적용하여 피고인의 주장을 배격하였다. 즉 법원은 안전성 검사 결과 통보에서는 ‘노소약자’나 ‘신체상 부적격자’만을 대상으로 명시하였고, 관광진흥법 시행규칙의 조항도 유기 기구의 이용이 일률적으로 ‘거부’되는 것뿐만 아니라 적절한 범위나 방법으로 ‘제한’되는 방법도 예정하고 있기 때문에 해당 유기 기구 이용을 일률적으로 금지한 것은 정

당화 사유가 되지 못한다고 판단하였다(심재진, 2016, p. 222).

다. 고용 영역 판결례 분석

- 1) 장애가 발생한 소방 공무원을 내근직으로 배치전환이 가능한 경우
직권 면직은 위법

이 사건(대법원 2016. 4. 12. 선고, 2015두45113 판결)에서 원고는 1997년 12월 15일 소방 공무원으로 임용되어 계속 근무하였고, 2011년 5월 29일 가족 여행을 하던 중 교통사고로 하반신 마비의 신체장애를 입어 지체장애 1급 판정을 받았으며 2011년 8월 18일부터 2013년 8월 17일까지 휴직하였다. 피고는 원고가 지방공무원법상 직권 면직 사유인 ‘직무를 감당할 수 없을 때’에 해당한다고 판단하여 2013년 8월 16일 직권 면직 처분을 하였다. 원고는 하반신 마비라는 신체장애를 입었지만 상지 기능 등에는 아무런 문제가 없어 소방 공무원의 내근 업무를 담당할 수 있는 능력이 있으므로 이 사건 처분이 위법하다고 주장하였다.

대법원은 먼저 “재직 중 장애를 입은 지방 공무원이 그 장애로 인하여 위 규정에서 정한 ‘직무를 감당할 수 없을 때’에 해당하는지 여부는 장애의 유형과 정도에 비추어 장애를 입을 당시 담당하고 있던 기존 업무를 감당할 수 있는지 여부만을 기준으로 판단할 것이 아니라, 그 공무원이 수행할 수 있는 다른 업무가 존재하는지 여부 및 소속 공무원의 수와 업무 분장에 비추어 다른 업무로의 조정이 용이한지 여부 등을 포함한 제반 사정을 종합적으로 고려하여 합리적으로 판단하여야 한다.”라고 그 법리를 제시하였다.

대법원은 이에 바탕을 두고, 직권 면직 처분이 위법하다고 한 원심 판

결에 대한 원고의 상고를 기각하였다. 원심은 피고인 인천광역시장이 개인적인 교통사고로 하반신 마비의 장애를 갖게 된 지방 소방 공무원인 원고를 직권 면직한 처분에 관하여 ㉠ “원고가 휠체어 등 보조기구를 이용할 경우 소방 공무원의 업무 중 현장 활동을 제외한 행정이나 통신 등의 내근 업무를 수행하는 데 지장이 없을 것으로 보이고”, ㉡ “인천광역시 소속 소방 공무원의 수와 그 업무 분장에 비추어 원고로 하여금 위와 같은 내근 업무만을 담당하도록 하는 것이 가능해 보인다.”는 등의 이유를 들어, 지방공무원법상 직권 면직 사유인 ‘직무를 감당할 수 없을 때’에 원고가 해당하지 않는다고 보아 직권 면직 처분이 위법하다고 판단하였다. 그러나 이 사건에서 법원은 장애인차별금지법의 적용과 관련하여 어떠한 검토나 판단도 하지 않았다.

2) 입증 책임의 배분 인정

‘서울중앙지방법원 2017. 2. 9. 선고, 2015가합519728 판결’에서 청각장애인(2급)인 원고는 피고인 직업교육 훈련 기관이 장애를 이유로 원고를 이 사건 선발 과정에서 불합격시켰다고 주장하였다.²⁰⁾ 이러한 주장에 대해 법원은 피고가 원고를 장애를 이유로 선발 과정에서 불합격시켰다고 보아 장애차별을 인정하였다. 법원의 이와 같은 판단의 핵심적인 근거는 피고의 입증 책임이었다. 현행 장애인차별금지법은 차별행위가 있었다는 사실은 그 주장자가 입증하고, 장애로 인한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 하는 그 주장자의 상대방이 입증하여야 한다고 규정한다(제47조).

법원은 이 규정을 근거로 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 ‘장애

20) 사건 내용은 앞서 제시한 소개 참조.

로 인한 차별’이라거나 ‘정당한 사유가 없다’는 점에 관하여 입증 책임을 부담하지 않는다고 보았다. 법원은 그 이유를 아래와 같이 설시하였다.

“장애인에 대한 제한·배제·분리·거부의 행위자는 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이므로 그와 같은 차별행위가 장애를 이유로 한 것이라는 점에 관한 증거는 위 상대방에게 편재되어 있는 것이 일반적이다. 따라서 그와 같은 차별행위가 장애를 이유로 한 것이라는 점을 차별행위를 당하였다고 주장하는 자에게 입증하게 하는 것은 증거에 대한 접근의 어려움, 장애인의 특수성 등을 고려할 때 지나치게 가혹하여 모든 생활 영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 장애를 이유로 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제함으로써 장애인의 완전한 사회 참여와 평등권 실현을 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 하는 장애인차별금지법의 입법 목적에 부합하지 않는다.”

위와 같은 법리를 근거로 법원은 원고가 선발 과정에서 불합격한 사실은 확인되었기 때문에 피고는 원고가 이 사건 선발 과정에서 불합격한 것이 장애를 이유로 한 것이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점을 입증하여야 하는데, 피고가 내세운 증언과 기재만으로는 이를 인정하기 부족하다고 보았다. 결국 선발 과정에서 원고를 불합격시킨 것은 장애인차별금지법 제4조 제1항 제1호에서 정한 차별행위에 해당한다고 법원은 판단하였다. 그리고 법원은 피고에게 위자료로 500만 원을 지급하도록 명령하였다.

- 3) 편의 지원을 신청할 수 있는 기회가 있음에도 신청하지 않은 것이 편의제공 의무 미이행의 정당화 사유가 되는지

‘서울행정법원 2017. 6. 16. 선고, 2016구합75586 판결’에서 원고는

손장애와 언어장애가 있는 뇌병변 1급의 장애인이다. 원고는 국가 공무원 세무직 9급의 장애인 구분 모집에 지원하여 2016년 4월 9일 필기시험에 응시하였고 2016년 5월 24일 합격자로 발표되었다. 원고는 2016년 6월 25일 면접시험에 응시하였고, 피고 국세청장은 2016년 7월 1일 면접시험 결과를 바탕으로 하여 원고에 대해 불합격 처분을 하였다. 원고는 피고인 국세청장이 원고에 대한 면접 시간을 장애가 없는 다른 응시자와 동일한 시간으로 배정함으로써 장애인차별금지법에서 금지하는 간접차별을 하였고, 메모를 위한 보조 도구나 보조인을 제공하지 아니하고 면접위원 앞에서 발표하는 동안 의사소통 조력인을 지원하지 아니하는 등 정당한 편의를 제공하지 아니하였다고 주장하며, 불합격 처분을 취소하고 500만 원의 위자료를 지급할 것을 청구하였다.

법원은 피고 국세청장이 원고에 대한 면접 시간을 연장하지 아니하고, 5분 발표 준비를 위한 보조 도구나 보조인을 별도로 지원하지 아니한 것에 대해서 달리 판단하였다. 법원은 원고가 추가로 편의 지원 신청을 하면서 자기 기술서 대필을 위한 전담 도우미만을 신청하고 5분 발표 준비와 관련해서는 별도의 지원을 요청하지 않았고, 자기 기술서 대필 지원이 되는 경우에는 별도 고사실 배치만을 요청하고 시간 연장은 요청하지 아니한 사실과 시험 시간의 연장이 없다는 것에 동의한 사실을 다시 먼저 확인하였다. 법원은 다음으로 국가가 대규모 채용 절차에서 자신의 장애 유형과 정도, 특성에 맞는 편의 지원 내용을 결정하여 신청할 수 있는 선택권을 부여하고 있고, 실제로 이 사건 면접 절차에서 뇌병변장애를 가진 일부 응시자는 면접 시간 연장을 신청하여 제공받았고, 편의 지원을 신청할 수 있는 충분한 기회가 제공되었음에도 원고가 신청하지 아니하여서 국세청장이 위와 같은 편의를 제공하지 아니한 데에는 정당한 사유가 있다고 판단하였다. 그래서 법원은 피고 국세청장의 앞과 같은 행위가 간접

차별 또는 정당한 편의제공 거부 행위라고 보기 어렵다고 판단하였다.

4) 공적 지원의 여부가 정당한 편의제공 의무의 여부와 수준에 주는 영향

법원의 판례에서 공적 지원 여부와 정당한 편의제공 의무의 여부와 수준의 관계에 대해 살펴볼 수 있는 사례는 없었다. 다음의 사례(광주고등법원 2017. 10. 10. 선고, 2017누3761 판결)에서 보는 바와 같이 뇌경색이 발생한 유치원 교사에 대해 직무 능력이 없다고 할 뿐 정당한 편의제공 의무가 존재하는지 자체가 검토되지 않았다.

원고는 1990년 3월 1일 전라남도의 공립 초등학교 병설 유치원 교사로 신규 임용이 되어 근무하던 중 2013년 6월 4일경 뇌경색이 발생하여 질병 휴직 등을 한 뒤 2015년 9월 21일에 복직하였다. 한편 원고는 2014년 3월 27일 뇌병변 5급의 장애등급을 판정받았으나 언어 부분에 대하여는 장애등급 외 판정을 받았다. 전라남도 교육 공무원 일반징계위원회는 2015년 12월 30일 원고에 대해 직권 면직으로 의결하였다. 이 위원회는 원고의 건강 상태가 언어장애로 의사소통에 어려움이 있고, 오른쪽 편마비로 신체적 불편함이 있어 유치원 교사로서 정상적인 직무 수행이 어렵다는 것과 보조 인력을 배치한다고 해도 보조 인력과의 즉각적인 언어 소통이 어려워 보조 인력을 활용한 교육 활동 수행에도 한계가 있고, 유아들의 심리적이고 정서적인 측면에서도 보조 인력이 정규 교사를 대신할 수 없을 것이라는 점, 보직 변경, 타 지역 인사, 교육 훈련 부여 등의 요구는 유치원 교사가 원아의 직접 교육 외의 별도의 보직이 없고, 타 지역으로의 인사 발령은 해당 지역 원아들의 피해가 불가피하고, 이미 2년간의 질병 휴직 기회를 부여했기 때문에 교육 훈련 기회 부여도 타당하지 않다는 점을 직권 면직 사유로 들었다.

법원은 장애인차별금지법 등의 위반 여부에 대해 간단하게 검토하였다. 법원은 원고가 유치원 교사로서의 직무를 감당할 수 없고, 달리 수행할 수 있는 직무가 존재하지 않아 국가공무원법에 따라 원고를 면직한 것이 합리적 이유 없이 원고를 차별하였다거나 장애인 고용이나 복지 등 관련 법에서 정하는 장애인 보호 규정을 위반하며 위법한 처분을 한 것이 아니라고 보았다. 법원은 이와 같은 한 문장의 언급 이외에 예를 들어 피고에게 정당한 편의제공 의무가 존재하는지, 존재한다면 피고가 정당한 편의제공을 하였는지 등에 대해 전혀 검토하지 않았다. 이상과 같은 사유를 들어 법원은 원고의 청구를 기각하였다.

4. 소결

이상의 결정례와 판례를 분석해 보면, 특히 판례에서 장애인차별금지법에서 규정된 적극적 구제조치(제48조)가 법원에서 실제로 활용되는 것이 특징적이다. 몇몇 법원들은 놀이공원 사건(서울중앙지법 2015. 9. 4. 선고, 2014가합593279 판결), 영화관 사건(서울중앙지법 2017. 12. 7. 선고, 2015가합508596 판결) 등에서 장애인에 대한 차별을 인정하면서, 그 구제조치로 장애인차별금지법 제48조에 근거해 피고 회사들이 적극적 조치를 취할 것을 명령하였다. 적극적 조치는 「고용상 연령 차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률」이나 「남녀 고용 평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에는 규정되어 있지 않은 것으로 장애인차별금지법의 실효성을 높일 수 있다는 점에서 법원이 이를 인정하였다는 것은 그 의의가 크다.

그리고 입증 책임의 분배 규정도 장애인차별금지법에만 존재하는 독특한 조항이다. 이 조항에 따르면 차별행위가 있었다는 사실은 그 주장자가

입증하고, 장애로 인한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 그 주장자의 상대방이 입증하여야 한다(제17조). 「남녀 고용 평등과 일가정 양립 지원에 관한 법률」은 입증 책임의 분배가 아닌 전환 규정이 존재하고, 「고용상 연령 차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률」에서는 입증 책임에 관한 규정이 아예 존재하지 않는다. 법원은 직업교육 훈련 기관의 교육 훈련생 선발 과정에서 청각장애인에 대한 편의제공이 문제가 되었던 사건(서울중앙지방법원 2017. 2. 9. 선고, 2015가합519728 판결)에서 청각장애인인 원고가 선발 과정에서 불합격한 사실은 확인되었기 때문에 선발 과정에서 불합격한 것이 장애를 이유로 한 것이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점을 피고가 입증하지 못했다고 보아, 원고에 대한 차별행위가 있었음을 인정하였다.

가. 정당한 편의제공 의무

분석 대상 결정례와 판결은 장애인차별금지법의 정당한 편의제공 내용을 예시적으로 보는 경우도 있었고, 열거적으로 보는 경우도 있었다. 예를 들어 영화관 사건(서울중앙지법 2017. 12. 7. 선고, 2015가합508596 판결)에서 법원은 예시적으로 보는 이유로 장애를 이유로 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제하기 위한 것이라는 장애인차별금지법의 제정 목적이 있고, 문화 예술 활동에서의 정당한 편의제공 의무 조항은 이러한 목적을 구체화하는 것일 뿐이라는 것을 이유로 들었다(심재진, 2018, p. 247). 그렇지만 국가인권위원회는 시각장애인의 문화 센터 이용에 관한 사건(국가인권위원회 2013. 5. 2.자 12진정0618800 결정)에서 시각장애인에 맞는 새로운 강좌의 개설은 법에서 정한 정당한 편의의 내용에 포함되어 있지 않아 장애를 이유로 한 차별에 해당하지 않는다고 봄으로써

이와 관련한 정당한 편의제공 의무의 내용이 열거적임을 전제하였다. 그리고 정당한 편의제공 의무의 내용으로 장애인등편의법이나 교통약자법에 따르도록 정하는 것의 해석과 관련된 다수의 사건들에서는 제공되는 편의가 이 법들에 명시되어 있는지를 검토해 의무가 열거되어 있는 것에 한정하고 있음을 전제하였다.

정당한 편의제공 의무의 구체적 내용을 장애인등편의법이나 교통약자법에 따르도록 하고 있는데, 이를 이행하지 않는 것이 바로 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무의 위반에 해당하는 것인지 아니면 ‘과도한 부담’이 있는 것인지에 대해 다시 판단할 것인지의 문제가 지적되었다. 이 경우 국가인권위원회의 몇몇 결정례는 정당한 편의제공 의무 위반 여부에 대해 결정할 때 ‘과도한 부담’에 해당하는지를 별도로 검토하는 판단 구조를 취한 바 있다. 예를 들어 국가인권위원회는 버스에서의 휠체어 승강 설비 설치가 문제되었던 사건(국가인권위원회 2017. 7. 3.자 15진정06676000 외 13건(병합) 결정)에서 휠체어 승강 설비 설치하는 교통약자법상 교통사업자의 의무인데도, 이를 이행하지 않은 교통사업자에게 다시 ‘과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우’에 해당하는지를 추가로 판단하였다.

또한 적용 영역 간의 편의제공 내용의 중복이 있는 경우 어떠한 것을 우선적으로 적용해야 하는가의 문제가 대두되었다. 예를 들어 시설물에서의 정당한 편의제공 의무에서 대학교는 그 대상이지만, 적용 시기에서 2009년 이전의 건물은 적용이 되지 않도록 되어 있고, 교육 활동에서는 적용 시기에 대한 제한이 없어 대학교 시설물에 편의제공 의무가 적용될 수 있는 경우 어떠한 것을 적용하느냐에 따라 정당한 편의제공 의무의 위반 여부가 달라지는 것이다.

장애인차별금지법의 정당한 편의제공 의무의 적용에서 여러 가지 문제

점이 드러나고 있다. 그 문제는 ㉔ 접근권과 정당한 편의제공 의무의 개념적 구별의 미비와 ㉕ 법률 자체의 불명확함과 미비 등에서 비롯된 것으로 보인다.

㉔ 접근권과 정당한 편의제공 의무의 구별은 두 가지 측면에서 중요하다. 유엔 장애인권리협약상 이 두 권리는 성격이 다른 것으로 구별되어 있다. 한국에서는 접근권 실현을 위한 법률이 장애인차별금지법 제정 이전에 이미 시행되고 있었다. 그럼에도 불구하고 양자를 명확히 구별하지 않은 채로 장애인차별금지법이 제정되고 시행되면서 여러 가지 해석상의 혼란을 만들고 있다. 접근권과 정당한 편의제공 의무가 구별되지 않음으로써 다수의 사건들에서 정당한 편의제공 의무는 장애인등편의법이나 교통약자법상의 의무와 구별되지 않고, 후자의 의무를 강제하는 수단으로 정당한 편의제공 의무가 이용되었다. 이 사건들에서의 쟁점도 문제되는 편의가 장애인등편의법이나 교통약자법상 명시되어 있는 것인지에 대한 것이었다. 정당한 편의제공 의무의 독자적 의미 부여와 발전을 위해서는 접근권과 구별되어 상호 보완 관계로의 재정립이 필요할 것이다.

㉕ 다음으로 적용 영역 간의 중복 문제와 ‘정당화 사유’의 판단 기준은 법률 자체의 불명확성에서 기인하는 바가 크다. 특히 ‘정당화 사유’는 차별의 유형별로 달리 정해져야 하는데, 현재의 조문은 모든 차별의 유형에 정당화 사유 세 가지가 모두 적용된다. 양자 모두 예상될 수 있는 문제를 면밀하게 고려하지 않은 채 입법이 되었던 것으로 보인다. 그리고 고용 영역에서 모집 채용이나 직업훈련 분야에서 정당한 편의제공 의무를 명시적으로 규정한 조항이 없다. 이 때문에 법원은 중등 특수 교사 임용 시험 불합격 사건(광주고등법원 2016. 12. 8. 선고, 2016누4361 판결)에서는 행정기관이 채용 과정에서의 정당한 편의제공 의무가 있다고 하면서, 그 근거로 편의제공에 대한 정의 조항(제4조 제1항 제2호, 제3호)을 들었다.

나. 편의 지원 제도

고용 분야에서의 편의 지원과 이를 감안한 정당한 편의제공 의무의 내용을 쟁점으로 하는 사건들은 국가인권위원회의 결정례나 법원의 판례 모두에서 나타나지 않았다. 이러한 쟁점은 주로 민간 기업에서 재정 상황을 이유로 하여 장애인에 대한 편의를 제공하지 않을 때, 국가 등의 장애인에 대한 고용 지원과 함께 하는 경우 재정상 편의제공이 가능할 수 있는 상황에서 다투어지는 것이 보통이다. 현재 한국에서는 고용 지원에 대한 신청과 이에 대한 지원 자체가 모두 임의적인 상황에서 이러한 쟁점이 대두되기가 어려웠을 것이다. 또한 문제가 되는 편의 자체가 해당 조직의 예산 규모에 비추어 보면 소액인 경우가 많아 해당 조직이 예산이나 재정상의 문제를 주장하기가 어려웠던 점도 작용한 것으로 보인다.

이와 관련하여 고용 관계 도중에 장애가 발생하여 현재의 직무에서 더 이상 근무하기가 어려운 경우 편의제공 의무는 어느 정도의 수준에서 이루어져야 하는지가 다투어진 사례들이 있었다. 소방 공무원 사건(대법원 2016. 4. 12. 선고, 2015두45113 판결)과 공립 유치원 교사 사건(광주고등법원 2017. 10. 10. 선고, 2017누3761 판결)이 그러한 경우이다. 정당한 편의제공 의무의 내용과 정도가 쟁점으로 다투어질 수 있는 사안들이었으나, 해당 법원은 장애인차별금지법상의 쟁점에 대해서는 별도로 다루지 않고 관련 공무원법의 휴직과 면직에 관한 규정의 해석을 주요한 쟁점으로 하여 판단을 하였다. 특히 공립 유치원 교사 사건에서 뇌병변 5급의 장애가 발생한 교사에 대해 법원은 보직 변경, 교육 훈련 부여 등이 교원이 아닌 다른 직무를 맡기 위한 자격이 없고, 다른 기관으로의 파견도 법에서 정한 사유에 해당하지 않는다는 이유로 직권 면직이 정당하다고 보았다. 그러나 자격을 획득하기 위한 기회를 제공하는 것은 해당 기

관이 비용을 감당할 수 있다면 가능할 것이고, 그 비용 부담이 과도한 것인지 등에 대한 판단이 필요했다고 본다. 해당 기관이 져야 하는 부담이 정당한 편의제공 의무로서 부담하는 비용의 수준을 넘어서는 것인 경우에는 공적 지원이 전제되어야만 정당한 편의제공 의무가 이행될 수 있을 것이다. 그러한 점에서 국가 등의 공적 지원을 전제로 하지 않으면 정당한 편의제공 의무가 의미가 없거나 있더라도 제공되는 편의제공의 수준이 낮을 수밖에 없는 상황이 발생할 수 있을 것이다.

고용 영역에서 발생한 것은 아니지만 버스에서의 휠체어 승강 설비 설치 문제가 된 사건(국가인권위원회 2017. 7. 3.자 15진정06676000 외 13건(병합) 결정)과 지체 1급 장애인인 중학교 교사가 관할 교육청에 근로지원인 및 보조공학기기를 요구한 사건(국가인권위원회 2017. 4. 3.자 16진정0764100 결정)에서 피진정인들은 각각 국가의 재정 지원이 없는 것과 예산이 없는 것을 정당한 편의제공을 이행할 수 없는 이유로 들었다. 국가인권위원회는 각각 재정 지원 없이도 가능할 정도로 비용 부담이 크지 않다는 점과 이미 다른 교육청에서 지원하는 사례가 있다는 점을 내세워 이러한 주장을 배척하고, 정당한 편의제공 의무가 있다고 인정하였다. 이러한 사례들을 보면, 비용 부담이 큰 것에 대해서는 실제로 그것을 해당 기관에서 입증한다면 정당한 편의제공 의무가 발생하지 않을 수 있고, 이러한 점에서 국가 등의 공적 지원의 역할이 더 커질 것이라 보인다.

제3절 장애인에 대한 고용편의 지원 제도

장애인에 대한 편의 지원 제도 검토는 장애인 근로자, 구직자, 직업훈련생 등 고용 영역에서 장애인에 대해 제공되는 편의 지원 제도로 한정한다. 이러한 제도들은 현재 대부분 고용노동부 산하 기관인 한국장애인고용공단에서 수행하고 있다. 우선 사업을 물리적 편의 지원과, 비물리적 편의 지원으로 구분하여 살펴보고, 전달 체계 및 지원 구조를 분석한 후 정당한 편의제공 의무와의 관계에 대해 논한다.

1. 물리적 편의 지원

건물, 시설, 장비, 장치, 도구 등 일자리의 물리적 근무 환경의 개선을 목적으로 하는 편의 지원 제도는 세부적으로는 다섯 가지이며, 크게는 장애인 고용시설·장비 지원, 보조공학기기 지원, 장애인 표준사업장 지원의 세 가지로 구분할 수 있다.

가. 장애인 고용시설·장비 지원

우선 장애인 고용시설 및 장비에 대한 지원으로 융자지원 사업과 무상지원 사업이 있다. 융자지원 사업은 1992년 장애인고용촉진기금 사업으로 시작되었다가 2007년부터는 고용보험기금 사업으로 전환되었다(한국장애인고용공단, 2018a). 무상지원 사업은 1995년부터 장애인 고용 촉진 사업으로 시작되었는데, 역시 2007년 고용보험기금 사업으로 전환되었다가 다시 2015년 장애인고용촉진기금 사업으로 재전환되었다(한국장애인고용공단, 2018b).

양 사업의 신청 대상은 장애인을 고용하여 사업을 운영하고 있거나 사업을 운영하고자 하는 모든 사업주이다(한국장애인고용공단, 2018c, pp. 49-50). 다만 무상지원에서 재택근무 지원의 경우는 재택근무 형태로 중증장애인을 신규 채용하거나 채용 후 3개월이 경과하지 않은 경우에 신청할 수 있다. 사업주가 장애인 고용 사업주 용자지원 신청서 및 투자 계획서를 제출하면 한국장애인고용공단에서 투자 타당성 검토 후 담보 능력에 따라 용자지원과 무상지원이 결정되며, 투자가 완료된 후 용자금 및 무상지원금이 지급된다. 양 사업은 모두 연중 수시 신청이 가능하지만, 당해 연도의 예산이 정해져 있으므로 예산이 소진되면 다음 해까지 지원이 중단될 수 있다.

지원 대상은 무상지원에 비해 용자지원이 범위가 넓다. 용자지원은 크게 시설 비용, 통근용 승합자동차 비용, 생산 라인 조정 비용으로 구분된다. 이때 시설 비용에는 작업장, 작업 설비, 작업 장비와 같은 작업시설, 장애인등편의법에 의한 편의시설, 기숙사, 식당, 휴게실, 의무실, 물리 치료실 등의 부대시설이 포함된다. 반면 무상지원은 통근용 승합자동차, 편의시설, 재택근무 시설의 세 가지로 구성된다. 이때 편의시설은 장애인등편의법에 의한 편의시설이며, 재택근무 시설은 정보 통신 기기와 사무용 가구에 한정되고 전화 설치 보증금 등의 각종 설치 보증금과 전기세, 전화 요금, 인터넷 사용료 등 공공요금은 지원 대상에서 제외된다.

지원 내용을 보면 용자지원의 경우 장애인 1명당 1억 원, 사업주당 15억 원의 한도로 지원되며, 의무 고용 인원의 25%를 중증장애인으로 고용해야 한다는 조건이 있다. 용자 기간은 3년 거치 5년 균등 분할 상환이고 대출 금리는 연 1%로 제공된다. 무상지원은 지원 항목별로 내용이 다르다. 통근용 승합자동차 구입비의 경우 4천만 원의 한도가 있고, 재택근무 시설의 경우 장애인 근로자 1명당 3백만 원, 사업주당 3천만 원의 한도가

있다. 그런데 편의시설 비용 무상지원의 경우 1천만 원까지는 소요 비용 전액을 지원하고 1천만 원을 초과하는 금액에 대해서는 3분의 2에 해당하는 금액만을 지원한다. 1천만 원을 초과하는 금액의 3분의 1은 사업주의 책임인 것이다.

〈표 3-13〉 장애인 고용시설장비 지원 내용

구분		지원 대상 시설	지원 내용
무상 지원	용자 지원	-장애인 고용시설의 구입·설치·수리 비용(작업시설, 편의시설, 부대시설) -장애인 근로자의 통근용 승합자동차 구입 비용 -장애인 고용 및 고용 유지를 위한 생산 라인 조정 비용	-지원 기준: 장애인 1명당 1억 원 (의무 고용 인원의 25% 중증장애인 고용 조건) -지원 한도: 사업주당 15억 원 -용자: 3년 거치 5년 균등 분할 상환, 금리 연 1%
	통근용 승합자동차	장애인 근로자의 통근용 승합자동차 구입 비용	-4천만 원 한도
	편의시설	장애인등편의법에 의한 편의시설	-지원 기준: 1천만 원 이하 전액, 1천만 원 초과 시 1천만 원 + 초과 금액의 2/3 -지원 한도: 장애인 근로자 1명당 1천만 원(중증장애인 1천5백만 원), 사업주당 3억 원
	재택근무	재택근무에 필요한 정보 통신 기기 및 사무용 가구의 설치·구입·수리비	-장애인 근로자 1명당 3백만 원 한도, 사업주당 3천만 원 한도

자료: 한국장애인고용공단. (2018c). 2018년 기업지원안내서. 성남: 한국장애인고용공단. pp. 49-50을 재정리함.

나. 보조공학기기 지원

보조공학기기 지원 사업은 2004년 한국장애인고용공단에서 보조공학센터를 개소하면서 시작하였다. 2006년 7월부터는 공단 지사에서 보조공학기기를 보급하기 시작했으며, 2014년 3월부터는 장애인 근로자에

대한 차량용 보조공학기기, 2018년 1월부터는 사업주에 대한 차량용 보조공학기기를 지원하기 시작했다(한국장애인고용공단, 2018d). 또한 기존에 장애인 고용시설·장비 무상지원에서 작업대, 작업 장비·공구, 작업 보조 기기, 특수 설비 등의 지원이 있었는데, 이는 2018년부터 보조공학기기 지원 사업으로 통합되었다.

보조공학기기 지원 사업에 신청할 수 있는 자격은 장애인을 고용한 사업주 또는 고용하려는 사업주이다. 또한 국가 및 지방자치단체장도 공무원이 아닌 장애인 근로자를 대상으로 신청할 수 있다(한국장애인고용공단, 2018e, p. 4). 자동차 개조 및 차량용 보조공학기기 지원의 경우에는 장애인 근로자가 직접 신청할 수 있다. 보조공학기기는 사업주 혹은 장애인 근로자가 신청서를 제출하면 한국장애인고용공단이 지원 타당성 등을 검토하며, 조건을 충족하면 보조공학기기 제품을 직접 구매하여 신청자에게 지급한다. 보조공학기기 지원 또한 예산 소진 시까지 연중 수시 신청이 가능하다.

지원 내용은 크게 보조공학기기 지원과 자동차 개조 및 차량용 보조공학기기 지원으로 구분된다. 또한 지원 형태는 고용 유지 조건 지원과 무상지원으로 구분되는데, 무상지원은 지원 기준가액이 100만 원 미만인 제품으로 1년 사용 후 사업장에 귀속되는 형태를 말하고, 고용 유지 조건 지원은 지원 기준가액이 100만 원 이상인 제품으로, 100만 원 이상 500만 원 미만 제품은 2년 사용 후, 500만 원 이상 제품은 3년 사용 후 사업장에 귀속된다(한국장애인고용공단, 2018e, p. 4). 보조공학기기 지원의 경우 고용 유지 조건 지원은 장애인 1명당 1000만 원, 무상지원의 경우 300만 원의 한도가 있다. 또한 자동차 개조 및 차량용 보조공학기기 지원의 경우 장애인 근로자 신청은 1명당 1500만 원, 사업주 신청은 1명당 1000만 원의 한도가 있다. 2018년 현재 지원되는 보조공학기기 품목은

정보 접근 제품 12종, 작업 기구 제품 5종, 의사소통 제품 4종, 사무 보조 제품 5종, 차량용 보조공학기기 20종으로 총 46종이며, 해당 품목마다 기능 및 형태에 따라 여러 개의 제품이 존재한다(한국장애인고용공단, 2018e).

〈표 3-14〉 장애인 보조공학기기 지원 내용

구분	지원 한도		
보조공학기기 지원	고용 유지 조건 지원	장애인 1명당 1000만 원(중증장애인 1500만 원) 한도 지원	
	무상지원	장애인 1명당 300만 원(중증장애인 500만 원) 한도 지원	
자동차 개조 및 차량용 보조공학기기 지원	고용 유지 조건 지원	장애인 근로자 신청	장애인 1명당 1500만 원 한도 지원
		사업주 신청	장애인 1명당 1000만 원(중증장애인 1500만 원) 한도 지원

자료: 한국장애인고용공단. (2018c). 2018년 기업지원안내서. 성남: 한국장애인고용공단. p. 66.

다. 장애인 표준사업장 지원

장애인 표준사업장 제도는 장애인을 다수 고용하는 사업체를 표준사업장으로 지정하고 지원하는 제도로 2002년에 시작되었다. 또한 2008년에는 모회사에서 표준사업장에 준하는 일정 요건을 갖춘 자회사를 설립하면 고용 의무가 있는 모회사에 대한 장애인 고용을 간접적으로 인정하는 자회사형 표준사업장 제도를 신설하였다(박혜원, 전영환, 2016, p. 57). 장애인 표준사업장은 장애인을 10명 이상 고용해야 하고, 이와 함께 상시 근로자 중 30% 이상을 장애인으로 고용해야 한다. 이 비율 안에는 사업체의 규모에 따라 중증장애인 고용 할당이 설정된다. 또한 장애인등편의법에 의한 편의시설을 갖추어야 하고, 모든 장애인 근로자에게 최저 임금액 이상의 임금을 지급해야 한다(한국장애인고용공단, 2018f).

장애인 표준사업장 제도는 그 자체가 장애인에 대한 편의 지원 제도라 보기는 어렵다. 하지만 표준사업장에 대한 무상지원금이 장애인의 편의 지원을 위한 용도로 지원된다. 무상지원금의 용도는 작업시설, 부대시설, 편의시설의 설치·구입·수리·개선에 소요되는 비용과 장애인의 출퇴근 편의를 위한 승합자동차 구입 비용으로 한정된다. 이러한 무상지원금의 한도는 10억 원이며, 발생한 비용의 4분의 3이 지원되고 나머지 4분의 1은 사업주가 부담해야 한다. 무상지원금을 받은 사업주는 지원금을 신청할 때 신규로 고용하기로 한 장애인 인원을 고용하여 7년간 유지해야 한다(한국장애인고용공단, 2018c, p. 53).

2. 비물리적 편의 지원

가. 근로지원인 지원

근로지원인 지원 사업은 장애인 근로자에 대한 인적 편의를 제공하는 대표적인 사업이라 할 수 있다. 근로지원인은 담당 업무를 수행하는 능력은 갖추었으나 장애로 인하여 일부 업무 수행에 어려움을 겪는 중증장애인 근로자의 부수적인 업무를 처리하여 지원하는 사람을 의미한다(심진예, 신인철, 2017, p. 17). 근로지원인 지원 사업은 2008~2009년 시범 사업을 거쳐 2010년부터 본격적으로 시행되었으며, 2011년에는 법적 근거를 마련하였다(한국장애인고용공단, 2018h).

근로지원인 서비스는 장애인 근로자 당사자가 신청하지만, 신청서에 사업주의 동의서를 받아 제출해야 한다. 또한 임금이 최저 임금액 이상인 경우 신청할 수 있다. 신청이 들어오면 한국장애인고용공단은 사업장을 방문하여 근로지원인 지원 평가를 실시하며, 그 결과에 따라 근로지원 서

비스가 필요하다고 인정되는 업무 영역과 이용 시간을 결정한다(심진예, 신인철, 2017, p. 20). 이때, 장애의 정도가 상대적으로 더 심한 중증장애인, 여성 중증장애인, 중소기업 중증장애인이 우선적으로 선정된다. 서비스 대상자로 결정되면 공단이 사업 수행 기관에 통보하여 근로지원인이 파견된다. 근로지원인 서비스는 연말에 차년도 지원 대상자를 모집하며, 지원 대상자로 선정되면 1년간 서비스가 지원된다(한국장애인고용공단, 2018c, p. 69). 서비스 제공 기간이 종료된 경우에는 다시 신청할 수 있다.

근로지원인 서비스는 1일 8시간, 주 40시간 한도 내에서 지원되며, 시간당 300원의 본인 부담금이 있다.

나. 고용관리 비용 지원

고용관리 비용 지원 사업은 장애인 근로자의 고용관리를 위해 필요한 작업지도원을 사업장에 선임·배치할 때 소요되는 비용을 지원하는 제도이다. 고용관리 비용 지원 사업은 1997년에 시작되었으며, 세부 지원 항목 중 직업 생활 상담 비용 지원은 2010년, 수화 통역 비용 지원은 2011년에 폐지되고 현재는 작업지도원 비용 지원만이 남아 있다(한국장애인고용공단, 2018i).

작업지도원은 사업주가 작업 현장에서 중증장애인 근로자에 대한 직무 지도와 생산성 향상을 위하여 배치하는 전문가를 의미하며, 직무 기술, 작업 설비·장비 사용법, 직무 수행 및 작업 태도, 직장 규칙, 작업 수행시 안전 관리 등의 지도 업무를 담당한다(심진예, 신인철, 2017, p. 26). 이러한 작업지도원은 중증장애인이 근무하는 사업체의 근로자 중에서 선임된다.

고용관리 비용 지원 사업은 작업지도원을 선임·배치한 사업주가 신청할 수 있다. 사업주가 중증장애인 근로자를 새로 고용한 후 90일 이내에 수급 자격 인정 신청을 하고 해당 사업체에 배치된 작업지도원으로 하여금 장애인 1명당 월 12시간 이상 작업지도를 실시한 경우에 해당 사업주에게 지급된다. 다만 작업지도원 1명당 관리 대상 장애인은 5명을 초과할 수 없다(한국장애인고용공단, 2018c, p. 62). 신청은 예산 소진 시까지 수시로 가능하다.

작업지도 비용은 대상 장애인 1명당 월 14만 원이며, 대상 장애인이 최저 임금 미만의 급여를 받는 경우에는 2분의 1이 지급된다. 고용관리 비용 신청이 들어오면 한국장애인고용공단은 장애인 근로자의 작업 능력, 작업 환경, 근로자와 환경과의 상호 작용을 평가하고 그 결과에 따라 지원 기간을 6개월 단위로 최대 3년까지 인정한다(심진예, 신인철, 2017, p. 28).

다. 통합고용 지원 서비스

통합고용 지원 서비스는 장애인 고용이 필요한 사업장을 대상으로 장애인 고용 환경을 종합적으로 분석하고 기존의 각종 사업을 연계·지원하는 서비스로 2011년에 시작되었다(한국장애인고용공단, 2018j). 이 사업은 기존에 한국장애인고용공단에서 분절적으로 실시하던 각종 사업주 지원 제도를 통합적으로 제공한다는 의미가 있다. 통합고용 지원 서비스 사업은 장애인 고용 의무를 준수하지 않은 고용 의무 사업체가 연중 수시로 신청할 수 있다. 서비스는 장애인 고용 환경에 대한 진단을 실시하는 단계와, 진단 후 연계 서비스를 제공하는 단계로 이루어진다.

이 사업은 장애인에 대한 별도의 편의 지원 제도라 볼 수는 없다. 하지

만 개별 사업체에 대한 진단을 실시할 때 고용 저해 요인을 파악하는데, 이 과정에서 장애인 근로자에 대한 고용관리 부담, 물리적 고용 환경 취약 등 편의 지원이 필요한 영역을 파악하고 이와 관련된 편의 지원 제도를 제공한다. 따라서 이 사업은 장애인 근로자에게 필요한 편의를 발굴하고 지원을 촉진하는 고유의 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이 사업의 주된 목적은 장애인 고용 의무를 준수하지 않은 사업체가 고용 의무를 준수할 수 있도록 고용을 유도하는 것으로, 장애인 고용이 가능한 직무를 발굴하고 적합 인력 알선을 통해 고용을 유도하는 데 중점을 둔다.

3. 지원 구조 및 지원 실적

지금까지 살펴본 한국장애인고용공단을 중심으로 제공되는 사업주 혹은 장애인 근로자에 대한 편의 지원 제도의 구조를 정리하자면 다음 표와 같다.

우선 대부분의 사업은 신청 주체가 사용자로 제한된다. 장애인 근로자가 직접 신청할 수 있는 경우는 보조공학기기 지원에서 자동차 개조 및 차량용 보조공학기기 지원을 신청하는 경우와 근로지원인 지원을 신청하는 경우에 한정된다. 근로지원인 지원 신청의 경우 장애인이 사용자의 동의 서명을 받아야 하는 제약도 존재한다. 여러 가지 제도적 틀은 갖추고 있지만 실제 장애인이 편의제공을 원하고 있음에도 사용자가 거부하여 신청하지 못하는 경우가 발생할 가능성이 크다.

신청 시기를 보면 연중 수시로 신청할 수 있는 사업들이 상당히 존재한다. 하지만 표준사업장 지원과 근로지원인 지원은 신청 시기를 별도로 한정하고 있다. 표준사업장의 경우에는 사업장을 신설하면서 신청하는 경우가 많아 크게 문제가 되지 않겠지만, 근로지원인의 경우 연 1회로 신청

시기를 제한하여 인적 편의 지원이 필요한 장애인 근로자가 적절한 편의 없이 신청일을 기다려야 하는 상황에 놓일 수 있다.

〈표 3-15〉 장애인 편의 지원 제도의 구조

구분	신청 주체	신청 시기	지원 방식	예산 제약	사용자 책임
고용시설·장비 지원	사용자	수시	용자, 보조금	예산 한도 내	(용자) 지원 한도 설정 (무상) 지원 한도 설정, 비용 분담(편의시설)
보조공학기기	사용자, 장애인	수시	현물	예산 한도 내	지원 한도 설정
표준사업장 지원	사용자	별도 공지	보조금	예산 한도 내	지원 한도 설정, 비용 분담
근로지원인	장애인 (사용자 동의)	정기 (연말 1회)	현물 (인적 서비스)	예산 한도 내	없음 (장애인 본인 부담금)
고용관리 비용	사용자	수시	보조금	예산 한도 내	없음
통합고용 지원 서비스	사용자	수시	현물 (상담·진단)	비예산 사업	없음

자료: 저자가 직접 작성함.

지원 방식에서는 다양한 형태를 보이는데, 크게 보조금과 현물로 구분할 수 있다. 고용시설·장비 지원과 표준사업장 지원의 경우에는 실제 편의 시설이나 장비를 설치·개선한 비용에 대한 보조금 방식으로 지원되며, 고용관리 비용은 작업지도원에 대한 활동 수당 성격의 보조금이 지원된다. 보조공학기기, 근로지원인, 통합고용 지원 서비스는 현물 방식으로 지원되는데, 각각 제품, 인적 서비스, 상담·진단으로 현물의 형태는 다르다.

예산 제약에서는 거의 모든 사업들이 자유롭지 않다. 이러한 상황에서 연중 시기를 정하여 신청을 받는 표준사업장과 근로지원인의 경우 신청에 대한 평가 과정에서 예산 한도를 고려하여 지원 대상을 선정하게 될 가능성이 크다. 더구나 수시로 신청을 받는 고용시설·장비 지원, 보조공학

기기, 고용관리 비용의 경우에는 연중 정해진 예산이 소진된다면 새로운 회계 연도가 시작되기 전까지 지원이 중단될 수 있다. 통합고용 지원 서비스의 경우 비예산 사업이며 연중 수시로 신청을 받지만, 다른 편의 지원 제도와 결합된 서비스이기 때문에 역시 예산 제약에서 자유롭지 못할 가능성이 있다.

마지막으로 편의 지원 비용에 대한 사용자의 책임을 부과하는 방식에서는 지원 한도를 설정하는 방식이 주로 나타난다. 고용시설·장비 지원, 보조공학기기, 표준사업장 지원은 지원 한도가 설정된다. 또한 고용시설·장비 지원에서 편의시설 비용 무상지원과 표준사업장 지원에서는 실제 발생한 비용의 일부를 사업주가 부담하도록 하고 있다. 근로지원인, 고용관리 비용, 통합고용 지원 서비스에서는 사용자의 책임을 설정하지 않고 있다. 편의 지원 비용 외에 장애인 근로자의 고용 유지 조건은 몇몇 사업에서 설정되고 있다.

이와 같은 장애인 근로자에 대한 편의 지원 제도의 최근 실적을 살펴보면 사업마다 증감의 추세가 다르게 나타난다. 우선 지속적으로 지원의 범위가 증가하는 사업은 표준사업장 지원, 근로지원인 지원, 통합고용 지원 서비스이다. 표준사업장 무상지원금 실적은 2013년 27개소에서 2017년 45개소로 증가하였고, 총 지원 금액도 2배 가까이 증가하였다. 근로지원인의 경우에도 2013년 769명의 장애인이 이용하던 이 사업은 2017년에는 1521명으로 2배 가까이 증가하였다. 통합고용 지원 서비스는 2013년 266개소에서 2017년 848개소로 3배 이상 증가하였다. 반면 고용시설·장비 지원, 보조공학기기 지원, 고용관리 비용 지원은 최근 지원 대상이 줄어들거나 정체 상태에 있다.

〈표 3-16〉 장애인 편의의 지원 제도 지원 실적

(단위: 개소, 명, 건, 백만 원)

구분			2013	2014	2015	2016	2017
고용 시설· 장비 지원	용자지원	사업체 수	93	86	75	94	80
		지원 금액	19,000	18,519	21,060	20,680	24,695
	무상지원	사업체 수	235	171	179	174	150
		지원 금액	3,000	2,840	2,706	2,573	2,573
보조공학기기		장애인 수	7,744	4,670	5,459	4,779	4,870
		제품 건수	9,855	6,848	7,916	7,020	7,582
표준사업장 지원		사업장 수	27	27	32	35	45
		지원 금액	6,931	9,774	11,757	11,467	12,481
근로지원인		근로지원인	420	528	611	809	958
		이용 장애인	769	769	923	1,259	1,521
고용관리 비용		작업지도원	990	1,079	1,151	1,123	1,132
		지원 금액	862	910	783	858	850
통합고용 지원 서비스		사업체 수	266	404	579	831	848

자료: 박혜원, 전영환. (2016). 공단 고용지원사업 평가: 유무상지원사업 및 표준사업장지원사업. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원. p. 17, p. 66.; 심진예, 신인철. (2017). 장애인 고용 관리지원 사업 평가: 근로지원인 지원 사업과 고용관리비용 지원 사업을 중심으로. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원. p. 23, p. 30.; 한국장애인고용공단. (2014). 2014년도 사업운영계획.; 한국장애인고용공단. (2015. 3. 6.). 고령사회인력정책관 업무보고 자료. https://www.kead.or.kr/common/comm_board.jsp?main=15&sub1=5&sub2=8&gotopage=1&data_gb=007&branch_gb=B01&station_gb=000에서 2018. 8. 31. 인출.; 한국장애인고용공단. (2018a). 사업실명제: 장애인고용시설자금 융자. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.; 한국장애인고용공단. (2018b). 사업실명제: 장애인고용시설장비 지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.; 한국장애인고용공단. (2018d). 사업실명제: 보조공학기기 지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.; 한국장애인고용공단. (2018g). 장애인표준사업장 설립지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.; 한국장애인고용공단. (2018h). 사업실명제: 근로지원인 지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.

하지만 증감 추세와 별개로 장애인에 대한 고용 영역의 편의의 지원 제도가 전반적으로 그 양적 수준이 낮다는 점을 확인할 수 있다. 비용 지원의 범위가 넓고 장애인 근로자에 대한 물리적 편의제공에 효과가 클 것으로 보이는 고용시설·장비 지원이나 표준사업장 지원은 지원 사업체 수가 불

과 100개소 내외에 그치고 있다. 국내 장애인 취업자 수가 약 90만 명이고, 임금근로자가 약 60만 명에 달한다는 점을 고려하면(박혜원 외, 2017) 연간 보조공학기기 지원 약 5천 명, 근로지원인 지원 약 1천5백 명은 실제 장애인 근로자의 편의 지원 욕구를 충족시키기에는 상당히 부족할 것이다.

제4절 장애인에 대한 고용편의 제공 실태

장애인에 대한 고용편의 제공 실태는 한국장애인고용공단 고용개발원에서 구축한 장애인고용패널 조사 자료(민준영, 김호진, 강혜승, 김성천, 2016)를 통해 살펴보고자 한다. 장애인고용패널 조사에서 조사하는 편의 제공은 모든 형태의 편의를 포괄하는 것은 아니며, 편의가 제공되었다는 것이 반드시 장애인차별금지법의 정당한 편의제공 의무를 준수하였다는 것을 의미하는 것은 아니다. 또한 그 대상이 임금근로자로 한정되어 구직과정에서의 장애인에 대한 편의제공을 살펴보는 데 한계가 있다. 하지만 장애인고용패널 조사는 비교적 포괄적으로 편의제공 실태를 파악하고 있고, 편의제공의 실태는 물론 그 영향을 살펴볼 수 있는 다양한 고용 관련 지표를 포함하고 있어 본 연구의 분석에 가장 적합한 자료라 할 수 있다.

1. 선행 연구 검토

장애인이 노동 시장에 진입하고 적응할 수 있는 적절한 편의를 제공하는 것이 장애인의 고용 기회 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 예상은 쉽게 가능하지만, 이를 사용자에 대한 법적 의무로 부과하는 것의 영

향에 대해서는 상반된 주장들과 연구 결과들이 존재한다. 이러한 정당한 편의제공의 노동 시장 효과에 대한 기존 연구는 크게 세 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 정당한 편의제공 의무의 영향에 대한 이론적 예측으로, 주로 경제학적 관점에서 의무 부과에 따른 노동 비용 상승과 편의제공에 따른 생산성 증가의 영향을 논증하는 것이었다. 이는 주로 미국장애인법(ADA)의 노동 시장 효과에 대한 논쟁이 시작된 2000년대 초반에 제시되었다.

둘째는 장애인차별금지법 시행의 제도적 효과에 대한 연구이며, 이 과정에서 정당한 편의제공 의무의 영향을 분리하여 파악하려는 시도가 있었다. 이들 연구는 준실험 설계 방식의 실증 분석으로 정당한 편의제공 의무가 노동 시장에 미친 영향을 추정하였으며, 미국에서는 2000년대 초반, 한국에서도 2010년대 중반에 이러한 연구들이 제시되었다.

셋째는 장애인차별금지법의 정당한 편의제공 의무에 국한되지 않고 장애인 근로자에게 제공된 편의가 고용에 미치는 영향을 실증 분석 한 연구들이다. 이러한 연구는 1990년대에 시작되어 현재까지 꾸준히 이루어지고 있고, 장애인차별금지법의 효과에 대한 논쟁이 뜨거웠던 미국에 국한되지 않고 비교적 많은 국가에서 연구가 수행되었다.

우선 정당한 편의제공 의무의 영향에 대한 이론적 예측을 한 연구로는 대표적으로 Acemoglu & Angrist(2001)와 Hotchkiss(2004)의 연구를 꼽을 수 있다. 이들 연구는 미국에서 이루어졌는데 미국이 세계 최초로 전 영역을 포괄하는 장애인차별금지법을 1990년에 제정하였고, 여기에 정당한 편의제공 의무가 포함되었기 때문이다. 우선 Acemoglu & Angrist(2001)는 정당한 편의제공 의무가 노동 비용의 측면에서 편의제공 비용의 상승으로 장애인의 고용에 부정적 영향을 미칠 것이라 예측하였다. 하지만 이에 대해 Hotchkiss(2004)는 정당한 편의제공 의무로 편

의가 제공되면 장애인의 노동 시장 진입 비용을 낮춰 경제 활동 참여를 촉진할 수 있고, 편의를 제공받은 장애인의 생산성이 증가하여 고용 가능성이 증가할 수 있다는 반론을 제기하였다.

Acemoglu & Angrist(2001) 역시 편의제공의 생산성 증가 효과를 고려하지 않은 것은 아니었다. 하지만 편의제공의 생산성 증가 효과로 인한 편익이 편의제공의 비용보다 크다면 굳이 의무가 없더라도 장애인에 대한 편의제공이 자발적으로 이루어졌을 것이며, 정부 규제가 도입되었다는 것 자체가 일반적으로 편의제공의 비용이 편익보다 크다는 것을 반증한다고 주장하였다(Acemoglu & Angrist, 2001). 하지만 Hotchkiss(2004)는 이에 대해 장애인의 경제 활동 참여가 노동 수요보다는 노동 공급 요인에 주로 영향을 받는다는 점을 검증하면서 편의제공의 편익에 따른 영향이 더 클 것이라 예상하였다. 결국 이러한 상반된 주장은 정당한 편의제공 의무 시행 이후 실증적으로 검증될 수밖에 없는 문제가 되었다.

미국에서 장애인차별금지법의 효과 자체를 검증하는 연구는 2000년대 들어 다수 수행되었지만, 정당한 편의제공에 초점을 두어 진행된 연구는 많지 않았다. 그중에서도 Beegle & Stock(2003), Jolls & Prescott(2004)는 정당한 편의제공 의무의 고용 효과에 집중한 연구로 주목할 만하다. Beegle & Stock(2003), Jolls & Prescott(2004)는 미국에서 연방법인 미국장애인법(ADA)이 시행되기 이전에 장애인차별금지법이 각 주(州)별로 존재한 경우가 많았고, 미국장애인법(ADA)과 유사한 정당한 편의제공 의무가 존재한 경우와 그렇지 않은 경우가 있었다는 점에 착안하여 연구를 설계하였다.

우선 Beegle & Stock(2003)은 실증 분석 결과 정당한 편의제공 의무의 도입이 장애인의 고용에 영향을 미치지 않았다고 결론을 내렸다. 반면 Jolls & Prescott(2004)는 미국장애인법(ADA) 제정 직후에 일어난 장애

인 고용의 감소는 주로 정당한 편의제공 의무의 영향이었지만 그 효과는 단기간에 그쳤다는 사실을 밝혔다. Jolls & Prescott(2004)는 Beegle & Stock(2003)의 분석 모형 설계와 각 주의 차별금지법 분류 방식이 잘못 되었다고 문제를 제기하기도 하였다.

Jolls & Prescott(2004)는 정당한 편의제공 의무의 장애인 고용에 대한 부정적 영향이 시행 후 단기간에만 지속된 것을 다음과 같이 해석하였다. 우선 정당한 편의제공이 대부분 일회성 비용을 수반하여 기업의 부담도 단기간에 그칠 수 있다는 점이다. 둘째는 미국장애인법(ADA) 시행 초기, 정당한 편의제공 의무가 아직 시행되지 않은 시기에는 기업이 장애인 고용을 꺼릴 수 있지만, 시행 이후에는 장애인이 미국장애인법(ADA)의 보호 아래 인적 자원을 향상하려는 노력을 강화하는 효과가 있을 수 있다는 것이다. 마지막으로 기술 발전과 소송을 통한 정제로 정당한 편의제공의 비용이 전반적으로 낮아질 수 있어 정당한 편의제공 의무가 발생시킬 수 있는 부정적 고용 효과가 초기에 집중될 수 있다는 것이다.

한국에서도 이러한 연구가 최근 이루어진 바 있다. 오옥찬(2015)은 한국의 장애인차별금지법에서 정당한 편의제공 의무가 사업체 규모별로 순차적으로 적용(2009년, 2011년, 2013년)된 것에 착안하여 장애인차별금지법의 고용 효과를 일반적인 차별금지 효과와 정당한 편의제공 의무의 효과로 분리하여 파악하였다. 한국복지패널 자료를 활용한 분석 결과에 따른 계수의 크기로 볼 때, 정당한 편의제공 의무의 적용은 해당 기업에 대한 고용 확률을 낮추었지만 그 영향은 단기간에 지속되어 Jolls & Prescott(2004)의 연구 결과와 유사하였다. 이는 통계적으로 유의미하지 않았지만, 동 시기 장애인 의무 고용 제도 강화의 영향을 고려하면 부정적 영향의 가능성이 크다고 해석하였다(오옥찬, 2015).

또한 오옥찬(2016a)은 경제협력개발기구(OECD) 24개국을 대상으로

2000~2010년 사이 장애인차별금지법의 장애인 고용 효과에 대해 정당한 편의제공 의무의 특성에 따른 영향을 분석하였다. 의무의 강도를 측정할 수 있는 네 가지 지표를 사용하여 각국의 장애인차별금지법을 유형화하였으며, 룩셈부르크 소득 자료(Luxembourg Income Study)를 분석하여 정당한 편의제공 의무의 강도가 높을수록 전반적으로 고용 효과가 더 큼을 밝혀냈다. 특히 세부 요소에서 정당한 편의제공 거부를 차별행위로 간주하는지 여부가 일관되게 더 강한 고용 효과를 나타냈다(오욱찬, 2016a).

정당한 편의제공 의무가 장애인의 고용에 미친 영향을 분석한 연구들은 아직까지는 활발히 이루어지지 않았다. 미국과 한국의 정당한 편의제공 의무가 단기간에 부정적 고용 효과를 나타냈다는 연구 결과가 있지만(오욱찬, 2015; Jolls & Prescott, 2004), 이러한 결과는 미국과 한국의 법률에 한정된 결과일 수 있다. 24개 선진국을 대상으로 한 연구에서 전반적으로 정당한 편의제공 의무의 강도가 높을수록 장애인에 대한 고용 효과가 크다는 오욱찬(2016a)의 연구에 비추어 보면 각국의 장애인차별금지법 및 정당한 편의제공 의무의 다양성을 보여 주는 결과일 수 있을 것이다.

마지막으로 장애인차별금지법에서의 정당한 편의제공 의무와 무관하게 장애인에 대한 편의제공이 고용 혹은 고용 유지에 미치는 영향에 대한 연구는 다수 축적되어 있다. 정당한 편의제공 의무 시행의 제도적 효과에 대한 분석이 미국을 중심으로 나타났다면, 사업장에서의 실질적인 편의제공이 장애인 근로자에게 미치는 영향에 대한 분석은 비교적 많은 국가에서 이루어졌다.

우선 Burkhauser, Butler, & Kim(1995)은 미국의 1978년 자료에서 사업주의 편의제공이 장애인 근로자의 근속 기간에 미치는 영향을 생존

분석으로 파악하였다. 분석 결과 사업주의 편의제공은 장애인 근로자의 해당 직장에서의 퇴직(job exit) 가능성을 유의미하게 낮추는 것으로 나타났다. 또한 Campolieti(2005)는 캐나다 온타리오에서 1989~1990년 사이에 산업 재해 영구 장애 판정을 받은 사람들의 자료를 이용하여, 사업장 편의제공이 산업 재해 후 직업 복귀 장애인의 근속에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 현 직장을 떠나지 않은 근로자를 대상으로 분석한 이전 연구에 비해 편의제공이 근속에 미치는 영향은 더 작았으며, 유연 근무 및 작업장 개조와 같은 특정 유형의 편의제공만이 근속 기간을 유의미하게 증가시키는 것으로 나타났다.

Konrad, Moore, Ng, Doherty, & Breward(2013)는 캐나다의 2006년 자료에서 고용 지위 및 사업장 편의제공과 장애인 근로자의 웰빙 인식의 관계를 분석하였다. 분석 결과 완전 영구 고용 근로자가 시간제 및 불완전 고용 근로자보다 생활 만족도가 높고 장애차별 인식이 낮았다. 사업장 편의제공은 장애인 근로자의 웰빙 인식을 높였으며, 시간제 및 불완전 고용 형태의 부정적 영향 경감에 도움이 되는 것으로 나타났다.

Høgelund & Holm(2014)은 덴마크에서 2006년 근로 장애를 겪은 근로자들의 직업 복귀 선택이 고용 지속 기간에 미치는 영향을 분석하였다. 연구 결과는 편의제공이 수반된 직업 복귀가 현 사업장에서의 고용 지속 기간을 증가시키는 것을 보여 주었다. 또한 새로운 사업장으로 복귀할 경우 편의제공이 수반되거나 수반되지 않은 현 직장 복귀보다 고용 지속 기간이 짧았다.

Hill, Maestas, & Mullen(2016)은 미국의 1992~2010년 중고령자 자료를 사용하여 사업주의 편의제공에 대한 영향 요인과 편의제공이 근로자의 고용 유지에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서 편의제공에는 사업주 요인보다 근로자 개인 요인이 더 큰 영향을 미쳤으며, 편의가

제공되었더라면 근로자의 은퇴가 2년까지 연장되었을 것으로 추정되었다. 또한 Anand & Sevak(2017)은 미국의 2015년 자료를 사용하여 사업장에서 편의제공의 영향을 분석하였다. 분석 결과 현재 혹은 가장 최근의 직장에서 특정 편의(이동 지원, 유연 근무제, 근로 지원)를 제공받은 것이 조사 시점에서의 고용 가능성을 높이는 것으로 나타났다.

국내에서도 이러한 편의제공의 영향을 검증하는 연구가 몇 차례 이루어졌다. 우선 강동욱, 이혁구(2008)는 2005년 장애인 근로자 실태 조사 자료를 사용하여 상시근로자 5명 이상 사업체를 대상으로 편의제공 여부가 장애인 고용 증가와 고용 유지에 미치는 영향을 편의제공의 세부 유형별로 분석하였다. 연구 결과에 따르면 고용 증가에는 시설 부문에서 경사로, 장애인용 화장실, 자동문, 장애인용 주차장, 작업시설 개선이, 작업 보조 도구에서는 높낮이 조절 작업대, 특수 작업 의자가, 기타에서는 출퇴근 수단 제공, 직무 재배치, 업무량 조절이 긍정적 영향을 미쳤다. 또한 사업체 규모가 작을수록 편의제공의 전반적 고용 증가 효과가 더 크게 나타났다. 고용 유지에는 엘리베이터, 경사로 및 휴게실 설치가 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이지수, 서정희(2014)는 5차 장애인고용패널(2012년) 자료를 사용하여 장애인 임금근로자를 대상으로 편의제공, 직접차별 경험, 고용 지위가 직무 만족도를 매개하여 근속 기간에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 편의제공이 고용 유지에 미치는 영향을 직무 만족도가 완전히 매개하는 것으로 나타났다. 또한 서정희, 황재원(2016)은 장애인고용패널 1~6차(2008~2013년) 자료를 사용하여 장애인 임금근로자를 대상으로 직접차별 및 편의제공 경험이 고용 유지에 미치는 종단적 영향을 분석하였다. 분석 결과, 직접차별과 편의제공 경험 모두 장애인차별금지법 시행 초기인 2008년에서 2009년의 고용 유지에만 영향을 미치고 이후에는 영향을

미치지 않는 것으로 나타났다.

편의제공이 장애인의 고용에 미치는 영향은 일관되게 긍정적인 효과로 나타난다. 고용 자체는 물론 고용 유지, 더 나아가 직무 만족이나 웰빙 인식과 같은 주관적 만족감에도 긍정적 영향을 미침을 확인할 수 있다. 동일한 국가(대표적으로 미국)에 대한 연구에서 편의제공의 효과와 편의제공 의무의 효과가 상반되게 나타난 것은 편의제공 의무를 통해 긍정적 결과를 얻기 위해서는 실질적인 의무의 이행과 그에 대한 지원이 중요함을 엿볼 수 있는 연구 결과라고 할 수 있다.

2. 분석 자료 및 분석 방법

한국장애인고용공단 고용개발원에서 수행하고 있는 장애인고용패널 조사 1차 웨이브는 2008년에 시작되어 2015년까지 8개년간 지속되었으며, 2016년부터는 새롭게 패널을 구성하여 2차 웨이브 조사가 진행되고 있다. 본 연구에서는 횡단적인 실태 변화는 물론 고용 유지와 같은 종단적인 영향까지 분석하기 때문에 2차 웨이브를 제외하고 2008~2015년의 1차 웨이브 자료를 분석한다.

2008년에 시작된 장애인고용패널 1차 웨이브의 경우 15~75세 등록 장애인 5092명에 대한 추적 조사이며, 2015년에는 패널 유지율 78.2%를 보이며 3983명이 조사되었다. 본 분석에서는 편의제공 문항이 조사된 임금근로자로 그 대상을 한정하였으며, 무급 가족 종사자는 분석 대상에서 제외하였다. 이에 따라 2008년 분석 대상은 장애인 임금근로자 1212명이며 2015년에는 975명으로 한정된다. <표 3-17>은 연도별 장애인고용패널 분석 대상이며, 이후 모든 분석에는 횡단 가중치를 적용하였다.

〈표 3-17〉 장애인고용패널 분석 대상

(단위: 명, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
조사 성공 패널	5,092	4,677	4,566	4,397	4,297	4,161	4,082	3,983
패널 유지율	-	91.8	89.7	86.4	84.4	81.7	80.2	78.2
임금근로자	1,212	1,159	1,148	1,095	1,094	1,042	1,002	975

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

〈표 3-18〉 장애인고용패널의 편의제공 조사 항목

구분		응답 방식	시기
직무 조정 관련 배려	업무 내용의 조정(일의 종류)	(전체) 배려 경험 1. 배려받은 적이 있다. 2. 필요하지만 배려받지 못했다. 3. 필요하지 않다. (개별) 배려받았거나 배려받아야 할 내용	지난 조사 이후
	업무량의 조정		
	업무 기한의 연장		
	작업 순서 조정		
	작업장 위치 변경		
	기타		
근무 시간 조정 관련 배려	시간제 근로		
	출퇴근 시간의 조정		
	근무 일수/근무 요일의 조정		
	업무 시간 중 별도의 휴식 시간 제공		
	기타		
업무 수행에서 타인의 도움	출퇴근 지원	(전체) 도움받고 있거나 도움이 필요한지 여부 (개별) 필요 여부 (개별) 도움 여부	현재
	사무 보조 및 지원(문서 작성, 전화 업무 등)		
	작업 지원(물건 등의 운반, 조립, 납품, 경작, 어로 활동 등)		
	의사소통 지원(수화 통역, 대독, 대필 등 포함)		
	이동 지원(회사 내 이동, 출장 등)		
	일자리 내 일상생활 지원(식사 보조, 화장실 보조 등)		

구분		응답 방식	시기
업무 수행에 필요한 작업 보조 기기	정보 접근을 위한 작업 보조 기기	(개별) 필요 여부 (개별) 사용 여부	현재
	의사소통을 돕기 위한 작업 보조 기기		
	작업을 돕기 위한 작업 보조 기기		
	사무 보조를 위한 작업 보조 기기		
	기타		
주 작업장에 필요한 장애 편의시설	주 출입구 경사로 설치, 바닥 높이 차이 제거	(개별) 필요 여부 (개별) 설치 여부	현재
	계단이나 복도에 핸드레일(손잡이) 설치		
	엘리베이터/계단형 리프트 설치		
	점자 유도 블록이나 점자 표지판 설치		
	장애인 전용 주차 구역 설치		
	장애인용 화장실 설치		
	장애인용 작업대 설치		
	기타		

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 조사표. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 조사표를 재정리함.

장애인고용패널 조사에서 임금근로자에 대한 편의제공은 크게 다섯 가지 유형으로 질문하였는데, 그 유형은 직무 조정 관련 배려, 근무 시간 조정 관련 배려, 업무 수행에서 타인의 도움, 업무 수행에 필요한 작업 보조 기기, 주 작업장에서 필요한 장애 편의시설이다.

다만 편의제공 유형별로 응답의 방식과 조사 기준 시기에 차이가 있다. 각 편의제공 유형별로 세부 항목이 존재하는데, 직무 조정 관련 배려, 근무 시간 조정 관련 배려, 업무 수행에서 타인의 도움은 전체적으로 필요성 및 경험을 질문한 후 세부 항목에 대해 질문하는 반면, 업무 수행에 필요한 작업 보조 기기와 주 작업장에 필요한 장애 편의시설은 개별 항목별로 필요성과 경험 여부를 질문한다. 또한 직무 조정 관련 배려와 근무 시간 조정 관련 배려는 지난 조사 이후의 경험을 질문한 반면, 나머지 편의

제공 유형은 조사일 현재 시점에서의 도움, 사용, 설치 여부를 질문하고 있다. 이와 같은 질문 방식의 상이성은 다섯 가지 편의제공 유형에 대한 종합적 측정에서 일부 오차를 가져올 수 있지만, 매 연도별로 동일한 기준을 적용하여 전반적인 추세를 살펴보기에 큰 문제는 없다고 판단된다.

분석의 내용은 크게 두 가지로 구분된다. 첫 번째는 편의제공 실태를 살펴본다. 여기에서는 장애인 근로자의 편의제공 필요도와 편의제공 욕구 충족도를 살펴보고, 보다 세부적으로 사업장 규모별, 정규직 여부별로 편의제공 필요도와 충족도를 분석한다. 사업장 규모의 경우 장애인차별금지법에서 고용 영역의 정당한 편의제공 의무가 2009년 4월 11일부터 300명 이상 사업장, 국가 및 지방자치단체에, 2011년 4월 11일부터 100~299명 사업장에, 2013년 4월 11일부터 30~99명 사업장에 단계적으로 확대 적용되었기 때문에 그 영향을 가늠해 볼 수 있다.

두 번째는 편의제공이 장애인 근로자의 고용에 미친 영향을 살펴본다. 우선 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 만족도를 살펴보고, 그 다음으로 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 유지율을 분석한다.

3. 고용편의 제공 실태 분석 결과

우선 장애인 근로자의 편의제공 필요도를 살펴본다. 이때 편의제공이 필요한 경우의 조작적 정의는 직무 조정, 근무 시간 조정의 경우 ‘배려받은 적이 있다’와 ‘필요하지만 배려받지 못한다’로 응답한 경우, 인적 지원의 경우 ‘도움을 받고 있거나 도움이 필요한가’에 대한 ‘예’ 응답을 한 경우, 작업 보조 기기와 편의시설의 경우 세부 항목에서 하나라도 필요하다고 응답한 경우로 설정하였다.

〈표 3-19〉 편의제공 필요도

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
직무 조정	34.6	22.3	20.0	17.9	15.4	14.6	12.9	12.0	18.3
근무 시간 조정	26.3	18.1	14.5	14.1	11.7	10.9	9.7	8.6	13.9
인적 지원	10.0	7.5	6.2	5.7	5.8	5.1	4.0	4.4	6.0
작업 보조 기기	5.7	2.6	2.0	1.4	1.4	2.1	2.2	2.2	2.4
편의시설	12.3	10.9	11.7	12.3	15.7	17.1	16.3	17.0	14.2
총합	43.7	31.9	29.4	28.1	29.5	29.8	29.3	28.1	30.9

주: 세부 항목 중 하나라도 필요한 경우 필요한 사례로 측정함.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

분석 결과 편의제공 필요도는 직무 조정이 가장 높고, 편의시설과 근무 시간 조정도 높게 나타났다. 반면 인적 지원과 작업 보조 기기의 필요도는 비교적 낮았다. 2008~2015년 평균적으로 장애인 근로자의 30.9%가 다섯 가지 편의제공 유형 중 하나라도 필요하다고 응답한 것으로 나타났다. 이러한 종합적인 필요도를 연도별로 살펴보면 2008년의 필요도가 다른 연도에 비해 유독 높은 것을 확인할 수 있다. 또한 다른 편의제공 유형은 전반적으로 필요도가 감소하지만 편의시설만은 전반적으로 필요도가 증가하고 있다. 다만 패널 조사의 특성을 고려하면 연도별 추세의 해석에 조심할 필요가 있다.

다음으로 편의제공 필요에 따른 욕구의 충족도를 살펴본다. 이때 편의제공 욕구 충족도는 편의제공이 필요한 경우만을 대상으로 산출하였다. 직무 조정, 근무 시간 조정은 전반적인 문항으로 충족도를 산출하였지만, 인적 지원, 작업 보조 기기, 편의시설은 세부 항목에 대한 필요도와 제공 여부가 조사되어 세부 항목에서 하나라도 필요함에도 불구하고 제공받지 못한 경우 욕구 미충족으로 간주하였다. 또한 종합적 욕구 충족도는 편의제공 유형 중 하나라도 필요하다고 응답한 장애인 근로자 중에 필요함에도 제공받지 못한 경험이 하나도 없는 경우로 산출하였다.

〈표 3-20〉 편의제공 욕구 충족도

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
직무 조정	36.6	36.5	39.9	36.2	43.1	44.5	48.8	52.1	40.9
근무 시간 조정	33.5	28.2	32.1	32.1	38.6	36.2	44.6	43.7	34.8
인적 지원	74.7	61.2	78.7	72.9	63.2	62.4	68.1	69.0	69.0
작업 보조 기기	14.0	22.3	23.1	40.3	35.7	46.1	35.5	35.6	28.6
편의시설	41.1	42.5	55.8	51.4	82.5	85.7	88.2	79.3	69.3
종합	30.2	29.5	39.0	32.7	49.9	56.5	59.7	57.9	43.9

주 1) 세부 항목에서 필요하지만 제공받지 못한 경우가 하나라도 있을 경우 미충족으로 간주함.

2) 편의제공 유형별 욕구 충족도의 분모는 해당 편의제공이 필요하다고 응답한 경우이며, 종합 욕구 충족도의 분모는 전체 편의제공 유형 중 하나라도 필요하다고 응답한 사례임.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

분석 결과, 편의제공 욕구 충족도는 편의시설과 인적 지원이 높고, 근무 시간 조정과 작업 보조 기기는 대체로 낮은 것으로 나타났다. 2008~2015년 평균적으로 편의제공이 필요한 장애인 근로자의 56.1%가 편의를 제공받지 못한 경험을 가지고 있었다. 또한 전반적으로 편의제공 욕구 충족도는 상승하는 추세를 보이고 있는데, 2008년 30.2%였던 욕구 충족도는 2015년 57.9%로 나타났다.

이번에는 장애인 근로자의 편의제공 필요도와 욕구 충족도를 사업장 규모별로 살펴보았다. 이는 고용 영역의 정당한 편의제공 의무가 사업장 규모별로 단계적으로 시행되었는데, 그 영향을 살피기 위한 것이다. 사업장의 규모는 1~29명, 30~99명, 100~299명, 300명 이상으로 구분하였다.

〈표 3-21〉 사업장 규모별 편의제공 필요도 및 충족도

(단위: %)

	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
필 요 도	300명 이상	34.6	42.5	45.7	43.6	36.6	42.6	34.9	39.9
	100~299명	36.8	35.0	30.2	35.0	38.1	37.5	29.3	34.6
	30~99명	33.9	33.0	27.8	31.8	36.4	33.6	30.4	32.4
	1~29명	30.7	27.5	27.0	27.4	26.9	26.2	26.9	27.5
충 족 도	300명 이상	42.0	59.9	58.0	62.0	69.6	72.2	71.5	63.1
	100~299명	25.6	26.9	45.3	59.5	57.2	65.9	47.5	47.1
	30~99명	28.5	39.0	26.3	60.6	69.5	75.7	56.8	52.0
	1~29명	29.7	39.1	30.4	44.3	50.8	52.4	58.0	43.0

주 1) 사업장 규모는 2차(2009년)부터 조사됨.

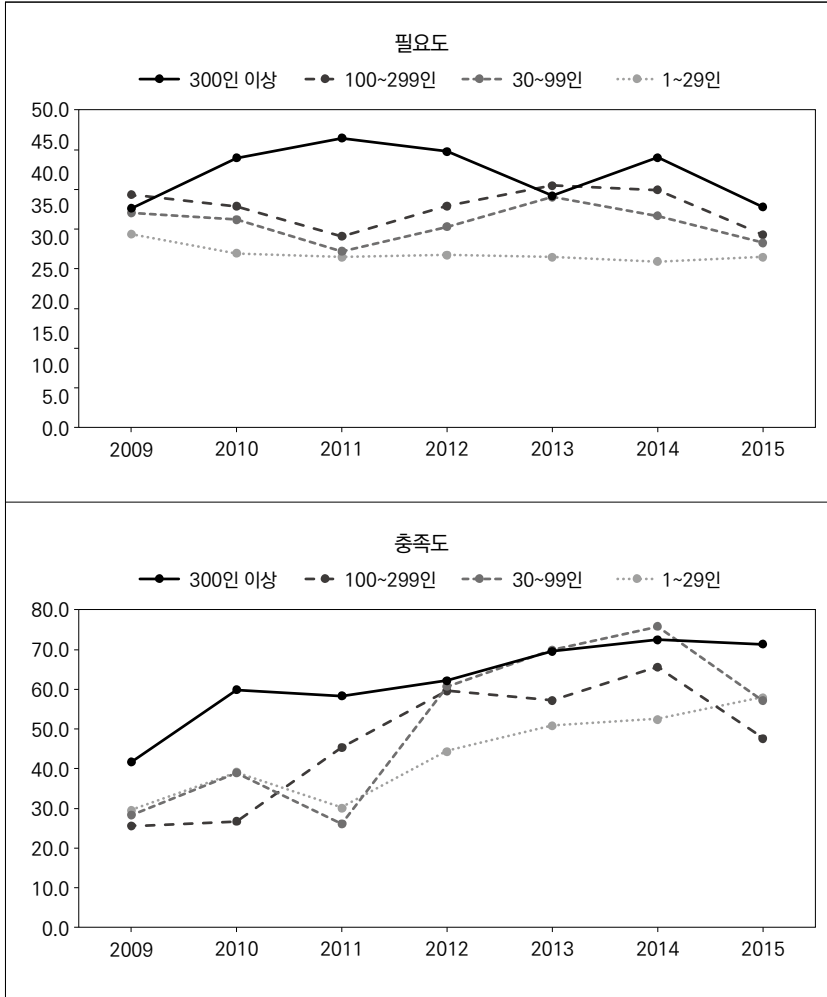
2) 사업장 규모를 범주형으로 응답한 경우 5~49명은 1~29명으로 간주함.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

분석 결과, 전반적으로 편의제공 필요도와 충족도 모두 사업장의 규모가 클수록 높은 경향을 보이는데, 특히 충족도의 격차가 크게 나타난다. 편의제공 필요도의 경우 1~29명 사업장의 경우 2009~2015년 평균 27.5%로 나타났고 300명 이상 사업장의 경우 평균 39.9%로 나타났다. 반면 편의제공 충족도는 1~29명 사업장의 경우 2009~2015년 평균 43.0%였는데 300명 이상 사업장의 충족도는 평균 63.1%로 20%포인트 이상의 격차를 보였다.

[그림 3-1] 사업장 규모별 편의제공 필요도 및 충족도

(단위: %)



자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

또한 사업장 규모별 편의제공 필요도가 정당한 편의제공 의무의 확대 시기에 영향을 받았는지는 명확하지 않다. 100~299명 사업장으로 정당

한 편의제공 의무가 확대된 2011년에 해당 규모 사업장에서 장애인 근로자의 편의제공 필요도는 2010년에 비해 오히려 감소하였다. 정당한 편의제공 의무가 30~99명 사업장으로 확대된 2013년에 해당 규모 사업장에서 장애인 근로자의 편의제공 필요도는 2012년에 비해 증가하였지만, 이미 적용을 받고 있던 100~299명 사업장에서도 필요도가 증가하였다.

사업장 규모별 편의제공 충족도는 정당한 편의제공 의무 확대에 어느 정도 영향을 받은 것으로 보인다. 정당한 편의제공 의무가 100~299명 사업장으로 확대된 2011년에는 다른 규모의 사업장에 비해 100~299명 사업장의 충족도 증가세가 두드러진다. 또한 정당한 편의제공 의무가 30~99명 사업장으로 확대된 2013년에는 역시 다른 규모의 사업장에 비해 30~99명 사업장에서 편의제공 충족도의 높은 증가세가 확인된다. 추세만으로 확인한 결과이지만, 정당한 편의제공 의무의 적용에 대해 장애인 근로자에 비해 사업주가 조금 더 민감한 반응을 보인 것이라 해석할 수 있을 것이다.

다음으로 편의제공 필요도와 욕구 충족도를 고용 지위에 따라, 즉 정규직과 비정규직으로 구분하여 살펴보았다. 분석 결과 편의제공 필요도는 정규직 여부에 따라 크게 차이가 나지 않지만 충족도는 차이가 크게 나타났다. 2009~2015년 정규직 장애인 근로자의 편의제공 필요도는 평균 27.8%였는데, 비정규직 장애인 근로자는 평균 28.3%로 거의 차이가 없었다. 하지만 충족도에서는 정규직 장애인 근로자가 평균 66.5%로 나타난 것에 비해 비정규직 장애인 근로자는 평균 52.8%로 정규직에 비해 13.7%포인트 낮았다. 이러한 결과는 편의제공에 대한 욕구는 장애인 근로자의 고용 지위에 따라 크게 다르지 않지만, 그러한 욕구가 충족되는 정도는 고용 지위가 열악할 때 더 낮다는 것을 보여 준다.

〈표 3-22〉 정규직 여부에 따른 편의제공 필요도 및 충족도

(단위: %)

	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
필요도	정규직	39.2	31.3	27.9	27.3	30.6	33.1	33.6	27.8
	비정규직	46.1	32.3	30.3	28.5	29.0	28.0	26.9	28.3
충족도	정규직	39.7	39.5	48.8	47.1	64.4	73.4	68.2	66.5
	비정규직	25.4	24.4	34.0	24.5	40.9	45.4	53.6	52.8

주: 정규직 여부는 자기 선언식 판단임.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.lead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

4. 고용편의 제공의 영향 분석 결과

장애인에 대한 고용편의 제공의 영향은 일자리 만족도와 일자리 유지율의 측면에서 분석한다. 우선 일자리 만족도는 편의제공과 관련된 항목으로 판단되는 근로 환경에 대한 일자리 만족도를 파악하였으며, 편의제공의 필요 및 충족 여부에 따른 차이를 분석하였다. 편의제공의 필요 및 충족 상태에 따라 불필요하다고 응답한 집단, 필요하지만 충족되지 못한 집단, 필요를 느끼고 충족된 집단으로 구분하였다. 또한 만족도는 1~5점으로 측정되었는데, 중간 점수에 집중되는 경향을 고려하여 이를 평균 점수로 비교한 분석과 ‘매우 만족’과 ‘만족’에 대한 응답을 합한 만족 비율에 대한 분석을 동시에 실시하였다.

우선 편의제공의 필요 및 충족에 따른 근로 환경 만족도를 살펴보면, 근로 환경 만족 점수에서는 필요성이 충족된 경우가 3.3점으로 가장 높았는데 이는 필요하지만 충족되지 않은 집단의 2.9점은 물론 편의제공이 불필요한 집단의 3.1점에 비해 높은 점수이다. 만족 비율의 측면에서도 편의제공의 필요가 충족된 경우 만족 비율이 40.8%였으며, 이 또한 미충족 집단 23.5%는 물론 불필요하다고 응답한 집단 27.5%보다 높은 수치였

다. 만족도 점수보다는 만족 비율에서 매우 큰 격차가 확인된다.

편의제공의 필요도가 충족된 경우 미충족된 경우보다 일자리 만족도가 높은 것은 예상할 수 있는 결과였지만, 애초에 불필요한 집단에 비해서도 높은 만족도가 나타난 것은 편의제공이 단순히 근로 환경을 개선하는 것을 넘어 일자리에 대한 정서적 만족에 추가적인 영향을 미친다고 해석할 수 있을 것이다. 또한 편의제공 필요성이 충족되지 않은 경우에는 근로 환경 만족 비율이 23.5%로 매우 낮게 나타난 점도 주목할 부분이다.

〈표 3-23〉 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 근로 환경 만족도

(단위: 점, %)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
평균 점수	불필요	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0	3.1	3.2	3.1
	미충족	2.8	2.8	2.9	3.0	2.9	2.9	3.1	3.2	2.9
	충족	3.3	3.3	3.5	3.4	3.4	3.3	3.2	3.2	3.3
만족 비율	불필요	27.7	29.2	26.1	27.8	27.0	21.7	27.7	33.3	27.5
	미충족	23.9	19.7	23.9	24.5	20.3	17.1	33.0	30.0	23.5
	충족	45.3	46.2	48.8	49.2	41.2	35.2	35.3	35.2	40.8

주: 평균 점수는 1~5점의 평균값, 만족 비율은 '만족' 및 '매우 만족'의 비율임.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

근로 환경에 제한하지 않고 전반적인 일자리 만족도를 분석해도 결과는 크게 다르지 않았다. 편의제공의 필요가 충족된 경우 만족점수는 3.3점으로 미충족 집단 3.0점은 물론 불필요 집단 3.2점보다 높게 나타났다. 만족 비율에서도 편의제공의 필요가 충족된 집단의 만족 비율은 38.5%로 나타났는데, 이는 미충족 집단 21.2%는 물론 불필요 집단 26.9%보다도 높은 수치이다.

〈표 3-24〉 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 전반적 일자리 만족도

(단위: 점, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
평균 점수	불필요	3.1	3.1	3.2	3.2	3.1	3.1	3.2	3.2
	미충족	2.8	2.9	3.0	3.1	2.9	3.0	3.1	3.0
	충족	3.3	3.3	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	3.3
만족 비율	불필요	25.4	25.3	28.6	29.3	23.9	22.1	26.1	26.9
	미충족	17.9	19.4	23.3	26.1	15.8	13.6	29.7	21.2
	충족	37.2	38.0	47.4	49.4	35.3	33.4	34.0	38.5

주: 평균 점수는 1~5점의 평균값, 만족 비율은 '만족' 및 '매우 만족'의 비율임.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

다음으로 편의제공의 필요 및 충족 여부에 따라 장애인 근로자의 일자리 유지에 어떠한 차이가 있는지를 비교하였다. 이는 단순히 고용 상태를 유지하는 것을 측정한 것이 아니라 이직 없이 동일한 일자리를 유지했는지를 분석한 것이다. 또한 편의의 제공 혹은 미제공의 영향이 일자리 유지에 시차를 두고 발생할 수 있으므로 1년, 2년, 3년 일자리 유지율을 지표로 하여 분석하였다.

분석 결과 1년, 2년, 3년 유지율 모두 편의제공 필요가 충족된 경우에 일자리 유지율이 가장 높았다. 편의제공의 필요가 충족된 경우 일자리 1년 유지율은 79.2%, 2년 유지율은 66.7%, 3년 유지율은 55.8%로 나타났다. 하지만 편의제공의 필요가 있음에도 충족되지 못한 경우에는 일자리 1년 유지율이 74.0%, 2년 유지율이 59.7%, 3년 유지율이 49.8%로 약 4~6%포인트 더 낮았다. 또한 일자리 만족도와 마찬가지로 편의제공의 필요가 충족된 집단의 일자리 유지율은 애초에 편의제공이 불필요한 집단의 일자리 유지율보다도 높게 나타났다.

〈표 3-25〉 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 유지율

(단위: %)

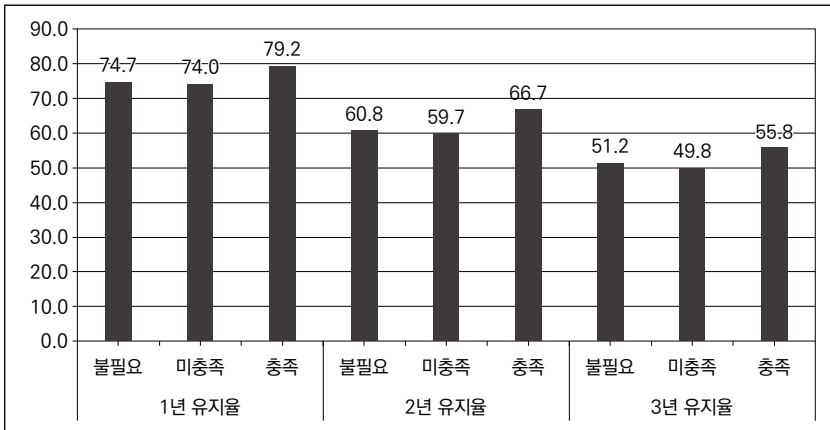
구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	평균
1년 유지율	불필요	72.7	68.0	71.7	75.8	79.7	76.6	74.7
	미충족	66.4	71.3	72.4	74.9	79.8	79.1	74.0
	충족	69.4	64.9	74.1	81.7	77.4	88.3	79.2
2년 유지율	불필요	54.2	54.7	60.1	63.9	65.5	63.6	60.8
	미충족	50.4	58.3	58.6	62.5	66.1	69.5	59.7
	충족	60.4	53.4	67.7	59.3	70.4	78.1	66.7
3년 유지율	불필요	45.6	48.5	52.1	53.8	-	-	51.2
	미충족	41.7	49.7	49.8	53.1	-	-	49.8
	충족	52.2	49.1	50.2	58.6	-	-	55.8

주: 동일한 일자리의 유지 여부로 측정함.

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

〔그림 3-2〕 편의제공 필요 및 충족 여부에 따른 일자리 유지율

(단위: %)

자료: 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출. 원자료를 분석함.

제 4 장

주요 국가의 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도

제1절 미국

제2절 영국

제3절 독일

제4절 시사점

4

주요 국가의 정당한 편의제공 《 의무와 고용편의 지원 제도

제1절 미국

1. 장애인차별금지법과 정당한 편의제공 의무

가. 미국장애인법(ADA)의 도입과 구성

1990년 제정된 미국장애인법(Americans with Disabilities Act of 1990; ADA)은 모든 생활 영역에서의 장애차별을 금지하는 내용을 담은 포괄적 장애인차별금지법의 시초라 평가받는다. 하지만 미국에서 법률에 의거하여 장애차별을 금지한 최초의 법률은 1973년 재활법 제504조(Section 504 of the Rehabilitation Act of 1973)로 거슬러 올라간다. 재활법 제504조는 장애를 이유로 한 고용 차별을 금지하는 내용을 포함하고 있지만, 연방정부가 재정 지원을 하는 영역에만 이것이 적용되고 민간 영역에는 적용되지 않았다(Kim & Fox, 2011, p. 272).

하지만 미국장애인법(ADA) 제정 이전에도 민간 영역에는 연방법이 없더라도 각 주의 법률이 적용되어 장애차별이 금지되는 경우가 많았다. Jolls & Prescott(2004)는 각 주의 장애인차별금지법을 조사하였는데, 51개 주 중에서 47개 주가 미국장애인법(ADA) 제정 이전부터 장애인차별금지법을 시행하고 있었다. 법의 제정 시기는 1960년대 말부터 나타나는데, 이 중 29개 주는 정당한 편의제공 의무를 규정하지 않으나 18개 주는 정당한 편의제공 의무까지 규정하여 미국장애인법(ADA)과 유사한 내

용을 담고 있었다(Jolls & Prescott, 2004, pp. 31-32).

미국장애인법(ADA)의 제정은 1973년 재활법 제504조에서 규정한 장애차별에 대한 보호를 모든 공공 및 민간의 생활 영역으로 확장함과 동시에, 각 주에서 개별적으로 시행하던 장애차별 금지에 대한 전국적인 최저선을 제시했다고 평가할 수 있다. 물론 미국장애인법(ADA)은 해당 법에서 정한 장애인의 권리 보호와 동등하거나 더 높은 수준의 보호를 제공하는 연방법이나 주법을 제약하지 않지만(42 U.S.C. § 12201(b)), 당시 대부분의 각 주에서 시행하던 장애인차별금지법의 보호 수준은 미국장애인법(ADA)보다 높지 않았다(Percy, 1993, p. 94).

미국장애인법(ADA)은 제정 당시 제1편(Title I) 고용, 제2편(Title II) 공공 서비스, 제3편(Title III) 공중 편의시설 및 민간 운영 서비스, 제4편(Title IV) 통신, 제5편(Title V) 기타의 다섯 개 부분으로 구성되어 있었다. 현재는 미국법령집(United States Code; U.S.C.)에 통합되어 제42편(Title 42) '보건 복지' 하위에 "장애인의 기회 평등"이라는 제목의 제126장(Chapter 126)으로 재정렬 되어 있다. 이 과정에서 기존 제4부의 통신 관련 2개 조항은 미국법령집 제47편(통신)으로 편성되었으며, 기존의 각 편(Title)은 절(Subchapter)로 조정되었다.

또한 미국장애인법(ADA) 제정 이후 각 부별로 한국의 시행령 및 시행규칙에 해당하는 연방규정(regulation)이 제정되었다. 고용기회평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission; EEOC)가 집행권을 가지는 제1편(고용), 법무부(Department of Justice)가 집행권을 가지는 제2편(공공 서비스) 및 제3편(공중 편의시설 및 민간 운영 서비스)에 대해서는 별도의 연방규정이 제정되어 있으며, 각각 연방규정집(Code of Federal Regulations; CFR)의 제29편(노동)의 파트 1630, 제28편(사법 행정)의 파트 35, 36에 편성되어 있다. 파트 1630은 "미국

장애인법의 고용평등 규정 이행을 위한 규정”, 파트 35는 “지방정부 서비스에서 장애에 기반을 둔 차별금지”, 파트 36은 “공중 편의시설 및 상업 시설에서의 장애에 기반을 둔 차별금지”의 제목을 갖고 있다. 이 외에도 미국장애인법(ADA) 제5편 기타에 대해서는 시설 및 차량 접근성, 우편 서비스, 교통 영역에 대한 별도의 연방규정이 제정되어 있다.

〈표 4-1〉 미국장애인법(ADA)의 구성

영역	미국장애인법 (ADA)	미국법령집 (U.S.C.)	연방규정집 (CFR)
목적 및 정의	제1-3조	제42편 제126장 제12101-12103조	-
고용	제1편 제101-108조	제42편 제126장 제1절 제12111-12117조	제29편 파트 1630 제1630.1-1630.16조 (미국장애인법 제1편 규정)
공공 서비스	제2편 제201-246조	제42편 제126장 제2절 제12131-12165조	제28편 파트 35 제35.101-35.191-35.999조 (미국장애인법 제2편 규정)
공중 편의시설 및 민간 운영 서비스	제3편 제301-310조	제42편 제126장 제3절 제12181-12189조	제28편 파트 36 제36.101-36.607조 (미국장애인법 제3편 규정)
통신	제4편 제401-402조	제47편 제5장 제2절 제225조, 제6절 제611조	-
기타	제5편 제501-514조	제42편 제126장 제4절 제12201-12213조	(시설 및 차량 접근성) 제36장 파트 1191, 1192, (우편 서비스 접근성) 제39장 파트 254, (교통) 제49장 파트 37, 38, 39 등

주 1) Title은 편, Chapter는 장, Subchapter는 절, Part는 파트로 번역함.

2) 통신 영역은 미국장애인법(ADA)보다는 통신법(Communication Act)에 의한 접근성 기준으로 규율됨(심재진 외, 2018, p. 105).

자료: U.S. Department of Justice. Americans with Disabilities Act of 1990, as amended. <https://www.ada.gov/pubs/adastatute08.htm>에서 2018. 8. 31. 인출.; U.S. House of Representatives. United States Code. <http://uscode.house.gov/>에서 2018. 8. 31. 인출.; U.S. Government Publishing Office. Code of Federal Regulations. <https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr>에서 2018. 8. 31. 인출. 비교하여 정리함.

나. 차별행위와 정당한 편의제공 의무

미국장애인법(ADA) 제1편은 “적용 대상(covered entity)은 구직 과정, 채용, 승진, 해고, 보상, 직업훈련, 기타 고용과 관련된 조건 및 혜택과 관련하여 장애를 이유로 유자격 개인을 차별해서는 안 된다.”라는 일반적 차별금지 규정을 두고 있다(제12112조(a)). 이때 적용 대상에는 사용자, 직업 중계 기관, 노동조합, 노사 협의회가 포함된다(제12111조(2)).

또한 이러한 차별행위를 다음과 같은 일곱 가지로 구체적으로 정의하고 있다. 첫째, 구직자나 근로자의 장애를 이유로 기회나 지위에 악영향을 미치는 방식으로 제한, 분리, 분류하는 행위(제12112조(b)(1)), 둘째, 장애를 가진 유자격 구직자나 근로자에 대해 본 장에서 금지하고 있는 차별의 효과를 초래하는 계약, 협의, 관계에 참여시키는 것(제12112조(b)(2)), 셋째, 장애에 기반을 둔 차별의 효과를 갖거나, 동일한 관리 통제 하에 있는 다른 사람의 차별을 영속화시키는 표준, 기준, 관리 방법을 활용하는 것(제12112조(b)(3)), 넷째, 유자격 개인이 관계를 가진 것으로 알려진 다른 개인의 장애를 이유로 동등한 일자리나 편익을 배제하거나 거부하는 것(제12112조(b)(4)), 다섯째, 해당 편의가 사업의 운영에 과도한 어려움을 초래한다는 것을 증명하지 못함에도 알려진 신체적 혹은 정신적 제약에 대해 정당한 편의를 제공하지 않거나, 구직자나 근로자의 신체적 혹은 정신적 제약에 대해 정당한 편의를 제공해야 할 필요성 때문에 고용상의 기회를 거부하는 것(제12112조(b)(5)), 여섯째, 장애를 가진 개인이나 집단을 선별하거나 선별하는 경향이 있는 자격 기준, 채용 시험, 기타 선발 기준을 직무 관련성이 없거나 사업 필요성에 부합하지 않음에도 사용하는 것(제12112조(b)(6)), 일곱째, 고용과 관련한 시험을 선택하

고 시행하는 데 있어, 그러한 시험이 장애를 가진 구직자나 근로자의 장애 상태를 반영하는 것이 아니라 기술, 태도 등을 정확히 반영하는 데 실패하는 것이다(제12112조(o)(3)).

이 중 다섯 번째 차별행위로 규정된 것이 바로 정당한 편의제공 의무이다. 즉, 여기에는 정당한 편의제공을 거부하거나 정당한 편의제공을 회피하기 위해 기회 제공을 거부하는 행위가 모두 포함된다. 고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정에 따르면 정당한 편의가 요구되었을 때 사용자는 적절한 편의가 무엇인지 결정하기 위하여 편의를 요구한 장애인과 비공식적이고 상호 작용적인 과정에 착수해야 한다(제1630.2조(o)(2)(iii)). 이러한 과정에서 장애로 인한 정확한 제약 요소와 그러한 제약을 극복할 수 있는 잠재적인 편의를 규명해야 한다. 장애인이 편의를 요구한 후 자신에게 제공되는 편의가 자신이 원하지 않는 것일 경우에는 장애인이 이를 수용할 의무는 없다. 하지만 그러한 편의가 해당 장애인이 직무의 본질적 기능을 수행하는 것을 가능하도록 하는 편의이고, 편의를 거부함으로써 인해서 그러한 본질적 기능을 수행할 수 없게 된다면, 해당 장애인은 유자격 개인으로 인정받지 못한다(제1630.9조(d)).

연방규정은 부록의 해석 지침에서 적절한 정당한 편의를 결정하기 위한 절차를 구체적으로 제안하고 있다(부록 제1630.9조). 가장 적절한 편의를 결정하기 위해서는 사용자와 장애인이 참여하는 유연하고 상호 작용적인 절차가 필요하다고 강조하면서 사용자가 다음과 같은 절차에 따라 편의를 결정하도록 하였다. 첫째, 관련된 특정 직무를 분석하여 해당 직무의 목적과 본질적 기능을 규명한다. 둘째, 장애로 인한 정확한 직무 관련 제약 요소를 규명하고 어떻게 정당한 편의를 통해 그러한 제약 요소를 극복할 수 있는지 해당 장애인과 상담하여 규명한다. 셋째, 잠재적으로 제공 가능한 편의와 해당 편의가 본질적 기능 수행에 효과적인지 장애

인 당사자와 상담하여 규명한다. 넷째, 편의에 대한 장애인의 선호를 고려하여 사용자와 근로자 모두에게 가장 적절한 편의를 선택하고 제공한다.

다. 정당한 편의제공 의무의 적용 대상

정당한 편의제공 의무의 적용 대상은 인적 범위와 물적 범위의 측면에서 살펴본다. 인적 범위는 정당한 편의에 대한 권리를 가지는 장애인의 범위를 의미하며, 물적 범위는 정당한 편의제공의 의무를 가지는 사업체 혹은 사업주의 범위를 의미한다.

미국장애인법(ADA)에서 장애(disability)는 “하나 혹은 그 이상의 주요 생활 활동을 상당히 제약하는 신체적 혹은 정신적 손상”, “그러한 손상의 기록”, 혹은 “그러한 손상을 가진 것으로 간주되는 상태”로 정의된다(제12102조(1)). 이러한 정의는 현재장애, 과거장애, 간주장애를 모두 규정한 것이다. 2008년 미국장애인법 개정법(ADA Amendment Act of 2008)은 이러한 장애 정의를 개정하는 것에 가장 큰 목적이 있었다. 법의 취지와 달리 연방대법원은 장애의 정의를 매우 협소하게 해석하였고, 특히 ‘상당한 제약’(substantially limits)은 ‘심각한 제약’(significantly restricted)으로, ‘주요 생활 활동’(major life activities)은 ‘대부분의 사람들에게 핵심적으로 중요한 활동’으로 엄격하게 해석한 것이 주된 이유였다(제12101조 주석).

2009년 1월부터 시행된 개정 미국장애인법(ADA)은 기존 장애 정의를 유지한 채 장애 정의에 대한 다른 조항을 추가하였다. 우선 ‘주요 생활 활동’은 자기 관리, 보기, 듣기, 먹기 등과 같은 생활 활동과 면역 체계, 소화 기능, 배변, 배뇨, 신경 기능 등 신체 기능의 작동을 포함하는 다양한

범위로 규정하였다(제12102조(2)).²¹⁾ 고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정에 첨부된 해석 지침에 의하면 주요 신체 기능을 포함한 이러한 주요 생활 활동의 예시들은 명백히 예시적(illustrative)이며 비한정적(non-exhaustive)이다(부록 제1630.2조(i)). 또한 ‘상당한 제약’의 경우에는 하나의 주요 생활 활동을 상당히 제약하는 손상이 다른 주요 생활 활동을 제약해야 하는 것은 아니며, 간헐적으로 발생하거나 차도를 보이는 손상도 주요 생활 활동에 상당한 제약을 준다면 장애이며, 보조 기기 등과 같은 경감 조치의 영향을 고려하지 않은 채 상당한 제약을 판정해야 한다고 규정하였다(제12102조(4)).

고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정은 이러한 개정의 취지를 “법의 주요 관심 대상이 개인의 손상이 주요 생활 활동에 상당한 제약을 주는지가 아니라 사용자가 그들의 의무를 준수했는가와 차별이 발생했는가”이기 때문이며, 따라서 상당한 제약에 대한 경계선 문제는 광범위한 조사를 요구하지 않는다고 하였다(제1630.2조(j)(1)(iii)).

하지만 이러한 장애 정의와 함께 정당한 편의제공 의무의 대상으로 더 중요한 개념은 ‘유자격 개인’(qualified individual)이다. 앞서 살펴보았듯이 미국장애인법(ADA) 제1편 고용 영역은 차별로부터의 보호 대상을 ‘유자격 개인’으로 한정하고 있다(제12112조(a)). ‘유자격 개인’은 정당한 편의를 제공받거나 혹은 제공받지 않고서 일자리의 본질적 기능을 수행할 수 있는 사람을 의미한다. 해당 직무의 어떠한 기능이 본질적인가 하는 것은 사용자가 판단할 수 있으며, 모집 공고 혹은 면접을 보기 전에 서면으로 직무 기술서를 제시했다면 해당 기술서가 직무에 대한 본질적 기능의 증거로 간주될 수 있다(제12111조(8)).

21) 하지만 동성애, 양성애 등의 성적 지향, 소아 성애, 관음증과 같은 성적 행동 이상, 도박, 도벽, 방화벽, 불법 약물에 의한 항정신성 약물 중독 등은 장애를 구성하는 손상에 포함되지 않는다고 별도로 규정하였다(제12211조).

고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정은 이를 “개인이 자격을 갖추었다는 것은 해당 일자리에 필요한 기술, 경력, 교육, 다른 직무 관련 요건들을 충족하고, 정당한 편의를 제공받거나 제공받지 않고 그러한 일자의 필수적인 기능을 수행할 수 있다는 것을 의미한다.”라고 더욱 구체화하였다(제1630.2조(m)). 또한 연방규정 내의 해석 지침을 통해 장애인이 자격을 갖추었는지를 두 단계로 판단할 것을 제시하였다. 첫 번째 단계는 해당 개인이 해당 일자리에 필요한 필요조건을 충족하고 있는지 판단하는 것이며, 두 번째 단계는 정당한 편의를 제공받거나 제공받지 않고 해당 일자의 본질적 기능을 수행할 수 있는지 판단하는 것이다. 또한 이러한 판단은 고용 결정을 내리는 채용 당시에 이루어져야 한다(부록 제1630.2조(m)).

물적 범위에서도 미국의 정당한 편의제공 의무는 모든 사용자에게 적용되는 것은 아니다. 미국장애인법(ADA)은 1990년 7월에 시행되었으나 제1편 고용 영역은 2년 후인 1992년 7월부터 시행되었다. 적용 대상이 되는 사용자는 15명 이상의 근로자를 고용한 자로 정의되었는데, 제1편의 시행 후 24개월까지는 25명 이상의 근로자를 고용한 자로 정의되었다(제12111조(5)(A)). 따라서 미국장애인법(ADA)에 의한 고용 영역에서의 정당한 편의제공 의무는 1992년 7월부터 25명 이상 사업장에, 1994년 7월부터는 15명 이상 사업장에 적용되고 있다. 또한 연방정부 및 연방정부가 완전히 소유한 기업, 인디언 원주민, 세법의 적용 제외 대상이 되는 노동조합을 제외한 순수 민간회원제모임은 적용에서 제외된다(제12111조(5)(B)).

라. 정당한 편의제공 의무에 대한 제약

미국장애인법(ADA)은 정당한 편의제공 의무의 제약 요소로 ‘과도한

어려움'(undue hardship)을 제시한다. 사용자가 만약 장애인이 요구한 편의가 사업의 운영에 과도한 어려움을 초래한다는 것을 입증할 수 있다면 사용자에게 편의제공 의무가 성립되지 않는다. 제12111조(10)(A)는 과도한 어려움은 '상당한 어려움이나 비용'을 요구하는 행위를 의미한다고 정의하면서, 과도한 어려움 여부를 판단하는 데 고려해야 하는 요소를 네 가지로 제시하고 있다.

첫째는 필요한 편의의 성격과 비용이고, 둘째는 정당한 편의의 제공에 개입된 시설 혹은 시설들의 전반적인 재정적 자원, 그러한 시설에 고용된 근로자의 수, 비용과 자원에 미치는 영향, 기타 해당 시설의 운영에 미치는 영향이다. 셋째는 사업체의 전반적인 재정적 자원, 근로자 수 관점에서 사업체의 전반적인 규모, 사업체가 소유한 시설의 숫자, 유형, 위치이고, 넷째는 작업장의 구성, 구조, 기능을 포함한 사업체의 운영 형태, 사업체 내 관련 시설의 지리적 분리, 행정적 혹은 재정적 관계이다(제12111조(10)(B)). 고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정은 여기에 하나를 더 추가하여 “다른 근로자가 업무를 수행하는 능력에 대한 영향, 사업을 수행하는 시설의 능력에 대한 영향을 포함한 시설 운영에 대한 편의의 영향”을 제시하고 있다(제1630.2조(p)(2)(v)). 둘째와 셋째 요소에서 각각 시설과 사업체에 대해 동일한 내용이 제시된 것은 편의가 요구되는 시설뿐만 아니라 해당 시설이 속한 사업체의 전반적인 여건이 과도한 어려움을 판단하는 데 필요하다는 의미이다.

하지만 특정한 편의를 제공하는 것이 사용자에게 과도한 어려움을 초래한다는 사실 자체가 사용자가 편의를 제공할 의무가 없다는 것을 의미하지는 않는다. 만약 과도한 어려움을 초래하지 않는 다른 편의를 제공할 수 있다면 사용자는 해당 장애인에게 그러한 대안적인 편의를 제공할 의무를 갖는다(연방규정 부록 제1630.2조(p)). 또한 사용자가 편의의 비용

이 과도한 어려움을 초래한다는 사실을 입증한다고 해도, 다른 외부 자원으로 부터 재정 지원이 가능하다면 사용자는 여전히 해당 장애인에게 편의를 제공할 의무가 있다(연방규정 부록 제1630.2조(p)). 이러한 외부 자원에는 주정부의 직업 재활 기관, 연방정부 혹은 주정부의 세금 공제 및 세액 공제 등이 포함된다. 만약 사용자가 이러한 외부 자원으로 부터 편의 제공에 필요한 비용의 전액을 지원받았거나 받을 자격이 된다면 사용자는 과도한 어려움을 주장할 수 없다. 만약 그러한 외부 자원이 없다면 편의를 요구한 장애인 은 과도한 어려움에 해당하는 만큼의 비용을 지불하고 편의를 제공받을 권리가 있다. 또한 외부 자원이 편의제공에 소요되는 비용의 일부에 해당한다면 과도한 어려움을 판단할 때 해당 금액을 제외한 사용자의 순비용이 고려되어야 한다(연방규정 부록 제1630.2조(p)).

마. 정당한 편의의 내용과 형태

미국장애인법(ADA) 제1편(고용)은 정의 조항에서 정당한 편의제공의 내용을 예시로 제시하고 있다. 우선 근로자가 이용하는 현존하는 시설을 장애를 가진 개인이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 만드는 것을 제시한다(제12111조(9)(A)). 또한 직무 재구조화, 시간제 혹은 조정된 근로 일정, 공식으로의 재배치, 장비 혹은 장치의 획득 및 개조, 시험, 훈련 자료 및 정책의 적절한 조정이나 변경, 자격을 갖춘 낭독자나 통역사의 제공도 제시하고 있다(제12111조(9)(B)). 미국장애인법(ADA)에 제시된 이러한 편의의 내용은 “정당한 편의라는 용어는 다음을 포함할 수 있다.”라고 설명되며, 열거된 편의의 내용 마지막에 “기타 장애인을 위한 이와 유사한 편의”라는 표현을 추가하여 명백히 예시적 사항들임을 확인할 수 있다.

고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정은 정당한 편의의 정의를 성격

에 따라 크게 세 가지로 제시하고 있다. 첫째, 장애를 가진 구직자의 채용 과정에 대한 변경이나 조정, 둘째, 장애를 가진 유자격 개인이 해당 직무의 본질적 기능을 수행할 수 있도록 하는 근무 환경, 방식, 여건에 대한 변경이나 조정, 셋째, 장애인 근로자가 유사한 상황의 다른 비장애인 근로자와 동등한 혜택과 특전을 누릴 수 있도록 하는 변경이나 조정이 그것이다(제1630.2조(o)(1)).

하지만 연방규정은 동시에 이러한 항목들은 명확히 예시적이며, 예시에 포함되지 않는 다양한 편의가 존재할 수 있다고 명시하였다. 예를 들면 치료를 위해 누적된 유급 휴가의 사용을 허용하거나 추가적인 무급 휴가를 제공하는 것, 접근성이 확보된 교통수단을 제공하는 것, 예약 주차 공간을 제공하는 것, 양손이 없는 근로자에게 책장을 넘겨 주는 보조인을 제공하는 것이나 시각장애 근로자가 출장을 갈 때 가이드와 같은 활동 보조인을 제공하는 것, 시각장애 근로자의 안내견을 근무 중에 이용할 수 있게 허용하는 것 등이 포함될 수 있다(부록 제1630.2조(o)).

하지만 정당한 편의의 내용은 직무와 관련된 범위로 한정된다. 만약 직무와 관련된다면 장애인이 특정 직무에서 업무를 수행하는 데 필요한 인적 지원도 정당한 편의가 될 수 있다. 하지만 의족, 휠체어, 안경 등과 같은 보조 기기, 주방용품, 냉장고 등과 같은 생활 편의용품과 같이 직무와 무관한 일상생활에서의 변경이나 조정은 정당한 편의가 될 수 없다(연방 규정 부록 제1630.9조). 그럼에도 불구하고 이러한 보조 기기나 생활 편의용품의 경우에도 개인적인 욕구가 아닌 직무와 관련된 특정 필요에 의해 설계되거나 요구된다면 정당한 편의가 될 수 있다. 예를 들어 시각장애인 근로자에게 사무실 밖에서는 필요하지 않지만 사무용 모니터를 이용할 수 있도록 특별히 고안된 안경이라면 정당한 편의가 될 수 있다.

지원고용(supported employment)과 같이 장애인을 위한 특별한 고

용 프로그램은 정당한 편의와 동일하게 취급할 수는 없다. 정당한 편의로서 요구되는 지원의 형태는 특정 상황에 따라 개별적으로 판단해야 하는데, 제공되는 편의의 형태가 훈련 자료의 변경, 직무 지도원(job coach)의 활용과 같이 지원고용에 포함되는 형태일 수는 있다. 하지만 특정 지원고용과 같이 직무의 본질적 기능을 재구조화는 것은 사용자의 의무가 될 수 없다(연방규정 부록 제1630.9조).

바. 차별시정기구 및 구제조치

미국장애인법(ADA)은 제2편 및 제3편에 대해서는 법무부가 집행권을 가지지만 제1편 고용 영역에 대해서는 고용기회평등위원회(EEOC)가 집행권을 갖는다. 고용기회평등위원회(EEOC)는 1964년 시민권법(Civil Rights Act of 1964) 제2편의 집행을 위해 1965년 7월에 설립되었다. 시민권법 제2편은 인종, 피부색, 종교, 성, 출신 국가를 이유로 한 고용 차별을 금지한다. 이 외에도 고용기회평등위원회(EEOC)는 고용연령차별 금지법(Age Discrimination in Employment Act of 1967), 동일임금법(Equal Pay Act of 1963), 미국장애인법(Americans with Disabilities Act of 1990) 제1편, 재활법(Rehabilitation Act of 1973) 제501조 및 제505조, 유전정보차별금지법(Genetic Non-discrimination Information Act of 2008)과 관련하여 고용 차별 금지 및 기회균등을 위한 집행 기구로서의 역할을 수행하고 있다(EEOC, 2015).

미국장애인법(ADA)에 규정된 고용 차별을 받았다고 주장하는 장애인은 고용기회평등위원회(EEOC)에 차별행위가 발생한 지 180일 내에 진정을 제기하여야 한다(U.S.C. 제42편 제2000e-5조(e)(1)). 진정이 제기되면 고용기회평등위원회(EEOC)는 우선 차별을 받았다고 주장하는 장애

인과 사용주 사이에 중재(mediation) 절차를 개시한다. 만약 중재가 거절되거나 성립되지 않는다면 고용기회평등위원회(EEOC)는 사건에 대한 조사에 착수하며, 차별행위 여부를 가리지 못할 경우 당사자에게 소송권 통지서(notice of right-to-sue)를 발부하고 당사자는 연방법원에 소송을 제기할 수 있다. 만약 고용기회평등위원회(EEOC)가 조사 결과 차별행위를 확인한 경우에는 먼저 사용주와 합의(settlement) 절차에 들어가며, 합의에 실패할 경우 결과를 검토하여 고용기회평등위원회(EEOC)가 직접 소송을 제기할 수 있다. 당사자가 연방법원에 직접 소송을 제기하기 위해서는 반드시 고용기회평등위원회(EEOC)가 발급한 소송권통지서가 필요한데, 통상 진정이 제기된 지 180일 이내에는 발급되지 않는다(EEOC, 2018a). 소송에서 차별행위가 확인될 경우 연방법원은 복직 및 채용, 체불 임금의 지급, 차별 예방을 위한 조치 등의 적극적 구제조치(affirmative action)를 명령할 수 있다(U.S.C. 제42편 제2000e-5조(g)(1)). 또한 차별행위가 의도적이었다고 판단될 경우에는 보상적·징벌적 손해(compensatory and punitive damages)에 대한 배상 명령을 내릴 수도 있다(EEOC, 2018b).²²⁾

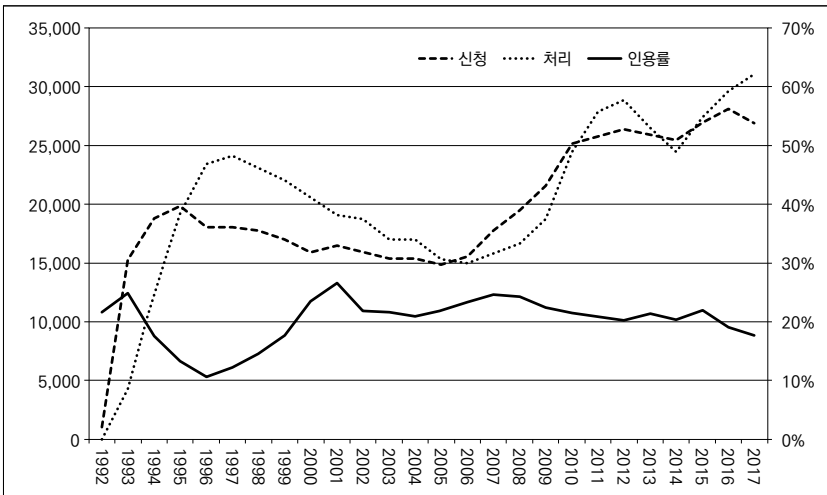
미국장애인법(ADA) 시행 이후 제1편에 따른 장애를 이유로 한 고용 차별 사건이 고용기회평등위원회(EEOC)에 진정된 건수는 전반적으로 증가하고 있다. 시행 초기인 1995년까지는 진정 신청 건수가 폭발적으로 증가하여 약 2만 건에 이르렀는데, 이후에는 감소세로 전환되었다. 하지만 2006년 이후 다시 진정이 증가하고 있으며 2016년에는 2만 8천 건을 넘어섰다. 하지만 인용률의 추이는 대체로 진정 신청 건수의 추이와 반대로 나타난다. 초기 진정 신청이 증가하는 과정에서 인용률은 낮아졌으며,

22) 보상적·징벌적 손해 배상액의 한도는 사용자가 고용한 근로자의 수에 따라 15~100명 5만 달러, 101~200명 10만 달러, 201~500명 20만 달러, 500명 이상 30만 달러로 설정되어 있다(EEOC, 2018b).

이후 진정이 줄어들면서 다시 인용률이 증가하였다. 진정이 다시 증가하기 시작한 2006년 이후 인용률은 완만하게 하락 추세를 보이고 있으며 가장 최근인 2017년에는 17.9%의 인용률을 나타냈다(EEOC, 2018c).

[그림 4-1] 미국장애인법(ADA)에 따른 고용기회평등위원회(EEOC) 진정 추이

(단위: 건, %)



자료: Equal Employment Opportunity Commission [EEOC]. (2018c). Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA) charges: Charges filed with EEOC includes concurrent charges with Title VII, ADEA, EPA, and GINA. <https://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/ada-charges.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출. 재가공함.

고용기회평등위원회(EEOC)에 접수된 장애차별 사건의 처리 현황을 살펴보면 <표 4-2>와 같다. 미인용 중에서는 ‘이유 없음’(기각)이 대부분을 차지하고 있다. ‘이유 없음’ 사건이 전체 처리 건수에서 차지하는 비율을 기각률로 보면 2017년에 66.8%에 이른다. 인용의 경우는 크게 네 가지로 분류되는데, 이 중 ‘합의’에 의한 종결과 ‘보상 후 종결’이 많은 부분을 차지한다. 합의가 이루어지지 않고 결국 고용기회평등위원회(EEOC)가 조사한 결과 차별에 대한 합리적 근거가 있다고 밝혀진 사건(‘이유 있

음')은 전체 처리 건수의 약 3.5%(2017년 기준)를 차지한다. 하지만 이중 절반 이상의 사건은 이후 조정이 이루어지지 않아 소송 절차 검토 단계로 넘어가고 있다(EEOC, 2018c).

〈표 4-2〉 고용기회평등위원회(EEOC) 장애차별 진정 처리 현황

(단위: 건, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017
접수	25,957	25,369	26,968	28,073	26,838
처리	26,410	24,441	27,429	29,575	30,946
미인용	20,735	19,460	21,360	23,895	25,406
- 행정적 종결	4,134	4,386	4,834	5,062	4,741
- 이유 없음(가각)	16,601	15,074	16,526	18,833	20,665
인용	5,675	4,981	6,069	5,680	5,540
- 합의	2,682	2,360	2,941	2,537	2,403
- 보상 후 철회	1,809	1,728	1,891	1,959	2,040
- 이유 있음	1,184	893	1,237	1,184	1,097
· 조정 성공	550	343	639	513	456
· 조정 실패	634	550	598	671	641
인용률	20.5	21.5	20.4	22.1	19.2

주 1) 행정적 종결(administrative closure): 진정인 소재 파악 불가능, 진정 후 무응답, 단순 철회 등.

2) 이유 없음(no reasonable cause): 조사 결과 차별에 대한 합리적 근거 없음.

3) 인용(merit resolutions): 진정인에게 우호적인 결과를 가져온 경우로 합의, 보상 후 철회, 조정 성공, 조정 실패가 포함됨.

4) 합의(settlements): 고용기회평등위원회의 중재로 진정인에 대한 보상 후 종결.

5) 보상 후 철회(withdrawals with benefits): 피진정인이 진정인에게 보상 후 진정 철회.

6) 조정 성공(successful conciliations): 조사 결과 차별에 대한 합리적 근거가 있고, 조정을 통해 보상이 이루어져 종결.

7) 조정 실패(unsuccessful conciliations): 조사 결과 차별에 대한 합리적 근거가 있으나, 조정이 실패하여 종결(이후 소송 절차 검토).

자료: Equal Employment Opportunity Commission [EEOC]. (2018c). Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA) charges: Charges filed with EEOC includes concurrent charges with Title VII, ADEA, EPA, and GINA. <https://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/ada-charges.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출, 재가공함.

2. 장애인 고용편의 지원 제도

미국은 조세 지출을 수단으로 하여 장애인에게 편의를 제공하는 사용자의 비용 부담을 덜어 줌과 동시에 기업이 미국장애인법(ADA)에 따른 의무를 준수하고 정당한 편의제공을 위한 각종 자원들에 쉽게 접근할 수 있도록 상담 혹은 온라인으로 정보를 제공하는 사업을 연방정부 차원에서 수행하고 있다. 이러한 제도들을 재정 지원과 정보 및 기술 지원으로 구분하여 살펴본다.

가. 재정 지원

1) 장애인접근세액공제(Disabled Access Credit)

장애인접근세액공제는 소기업들이 미국장애인법(ADA)을 준수하는 것을 지원하기 위해 만들어진 제도이다(JAN, 2018). 이 제도는 전년도 연간 수입액이 1백만 달러 미만이거나 고용된 전일제 근로자가 30명 미만인 기업 중 당해 연도에 세액 공제를 신청한 기업을 대상으로 한다. 전일제 근로의 기준은 1년에 20주 이상 주당 30시간 이상 근로한 경우이다(U.S.C. 제26장 제44조(b)).

세액 공제는 연간 250달러를 초과하는 ‘대상접근성지출’(eligible access expenditures)의 50%에 해당하는 금액이며 10250달러를 초과하지 않는다(U.S.C. 제26장 제44조(a)). 따라서 10250달러 이상의 대상접근성지출이 발생한 경우 최대 세액 공제액은 5000달러($= (10,250 - 250) \times 0.5$)가 된다.

‘대상접근성지출’은 일반적으로 미국장애인법(ADA)을 준수하기 위해

유자격 소기업이 지출하는 비용이며, 다음 다섯 가지 지출 항목이 포함된다. 첫째, 해당 기업을 장애인이 접근하거나 이용하는 것을 방해하는 장벽을 제거하는 비용, 둘째, 청각 손상을 가진 사람이 이용할 수 있는 자격을 갖춘 통역사를 제공하거나 음성 자료를 만드는 다른 방법을 제공하는 데 소요되는 비용, 셋째, 시각 손상을 가진 사람이 이용할 수 있는 자격을 갖춘 낭독자를 제공하거나 녹음 자료, 시각 자료를 만드는 다른 방법에 소요되는 비용, 넷째, 장애인을 위한 장비나 장치를 획득하거나 개조하는 비용, 다섯째, 이와 유사한 다른 서비스, 개조, 자료, 장비를 제공하는 비용이다(U.S.C. 제26장 제44조(c)(2)).

이때 지출하거나 발생한 비용은 미국장애인법(ADA)을 준수하는 목적을 가진 합리적인 근거를 가진 지출이어야 하며, 그러한 목적 달성에 불필요한 지출은 포함하지 않는다. 또한 미국장애인법(ADA)이 시행된 1990년 11월 5일 이후에 신축된 시설에 지출되거나 해당 시설과 관련되어 지출된 비용은 첫 번째 항목에 포함되지 않는다. 그리고 이러한 대상접근성지출은 건축교통장벽준수위원회(Architectural and Transportation Barriers Compliance Board)의 동의에 따라 재무부(Secretary of the Treasury)가 마련한 기준을 충족해야만 한다(U.S.C. 제26장 제44조(c)(5)).

장애인접근세액공제 제도에 대해서는 적용 대상 및 공제 세액의 확대에 대한 요구가 지속되었으며, 대상접근성지출 한도를 현재 10250달러에서 20500달러로 두 배 인상한 후 이후에는 인플레이션에 연동하여 조정하고, 소기업의 수입액 한도를 100만 달러에서 250만 달러로 확대하는 내용의 ‘장애인접근세액공제 확대법’이 2018년 4월에 발의되기도 했다.

2) 건축교통장벽제거소득공제(Architectural and Transportation Barrier Removal Deduction)

건축교통장벽제거소득공제 제도는 기업의 자산을 개선하기 위한 비용이 통상 자본 비용으로 처리되는데, 시설이나 대중교통 차량을 장애인이거나 노인이 접근하고 사용할 수 있도록 개선하는 비용에 대해서는 소득 공제를 신청할 수 있도록 하는 제도이다(Internal Revenue Service [IRS], 2018a, p. 26). 이때 시설이나 차량은 공제를 신청하는 기업의 사업 운영을 목적으로 소유하거나 임대한 것이어야 한다(U.S.C. 제26장 제190조(b)(1)). 이 제도는 장애인뿐만 아니라 노인까지 대상으로 하며, 장애인접근세액공제 제도와 달리 적용 대상이 소기업에 한정되지 않는다.

장애인과 노인을 위한 장벽 제거에 소요된 비용으로 공제받을 수 있는 최대한도는 연간 1만 5천 달러이다. 이 한도를 초과하는 비용은 해당 재산에 부과하여 가치를 하락시킬 수 있다(IRS, 2018a, p. 26). 이 제도는 미국장애인법(ADA)이 제정되기 전부터 시행되던 것이며 1990년까지는 소득 공제 한도가 3만 5천 달러였는데, 이를 1만 5천 달러로 줄이면서 소기업을 대상으로 하는 장애인접근세액공제 제도를 신설한 것이다.

공제 대상이 되는 시설에는 건물, 구조물, 장비, 도로, 보도, 주차장, 혹은 유사한 부동산이나 사유 재산의 전부나 일부가 포함된다. 또한 대중교통 차량에는 버스나 철도 차량과 같이 대중에게 교통 서비스를 제공하는 차량이 해당되며, 교통 서비스를 제공하는 사업이 아니더라도 고객에게 서비스를 제공하는 경우도 포함된다. 이때 시설이나 대중교통 시설을 완전히 재건축 혹은 신축하는 경우나 통상적인 사업 과정에서 가치가 하락된 재산을 교체하는 경우에는 공제받지 못한다(IRS, 2018a, p. 26).

비용을 공제받을 수 있는 경우는 해당 장벽 제거가 미국장애인법

(ADA)에 따른 건축교통장벽준수위원회의 기준을 충족하는 경우에 한정된다(U.S.C. 제26장 제190조(b)(2)). 공제를 받을 수 있는 건축 장벽에는 1층 및 상층 표면, 보도, 주차장, 경사로, 입구, 문 및 출입문, 계단, 바닥, 화장실, 식수대, 공중전화, 승강기, 제어 장치, 표시물, 경보기, 돌출 구조, 접근성 표시 등이 해당된다(IRS, 2018a, p. 26).

이러한 기준들에 해당하지 않아도 다음 세 가지 기준을 충족하는 경우에는 장벽 제거에 소요된 비용을 공제받을 수 있다. 첫째, 제거된 장벽이 장애인이나 노인이 시설이나 대중교통 차량에 접근하고 이용하는 데 상당한 장벽이 되어야 한다. 둘째, 제거된 장벽이 시각장애인, 청각장애인, 휠체어 이용자 등과 같이 최소한 장애인이나 노인의 주요 집단 중 하나에게 장벽이 되는 것이어야 한다. 셋째, 해당 장벽이 장애인이나 노인의 주요 집단이 시설이나 차량에 접근하거나 이용하는 데 있어 새로운 장벽을 만들어 내지 않은 상태로 제거되어야 한다(IRS, 2018a, p. 26).

만약 건축교통장벽제거소득공제를 이용한 기업이 소기업에 해당한다면 장애인접근세액공제 역시 동시에 이용할 수 있다. 하지만 이 경우에는 장애인접근세액공제에 의한 세액 공제액을 소득 공제에서 제외하거나 자본화시켜야 한다(IRS, 2018a, p. 26).

3) 고용기회세액공제(Work Opportunity Tax Credit)

고용기회세액공제(WOTC) 제도는 고용에서 상당한 장벽에 지속적으로 직면하는 특정 표적 집단(target group)을 고용하는 사용자에게 세액 공제를 제공하는 연방 프로그램으로 내국세법(Internal Revenue Code) 제51조에 규정되어 있다. 이러한 표적 집단에 장애인이 포함되어 있어 사용자가 장애인을 위한 편의제공에 이용할 수 있는 제도가 된다.

이 제도는 1996년 소기업보호법(Small Business Job Protection Act of 1996)에 의해 신설되었고, 1997년 납세자완화법(Taxpayer Relief Act of 1997)에 의해 신설된 근로연계복지세액공제(Welfare-to-Work Tax Credit; WtWTC)와 함께 취약 계층 고용을 위한 세액 공제 제도로 운영되었다. 한시적으로 시행되었던 양 제도는 1999년에 다시 2001년 12월까지 연장되었으나, 이후 중단되었다가 2002년 3월부터 다시 재개되었다(U.S. Department of Labor, 2002). 2006년 세금감면 및 보건의료법(Tax Relief and Health Care Act of 2006)은 다시 고용 기회세액공제(WOTC)의 시행을 연장했고, 이때 근로연계복지세액공제(WtWTC)는 고용기회세액공제(WOTC)에 통합되었다(U.S. Department of Labor, 2009). 고용기회세액공제(WOTC)는 이후 몇 차례 더 연장되었고, 2015년 세금인상보호법(Protecting Americans from Tax Hikes Act of 2015) 시행으로 2019년 12월까지 다시 연장되었다(U.S. Department of Labor, 2018a).

고용기회세액공제(WOTC)의 대상이 되는 표적 집단은 현재 총 10개 집단이다. 여기서 장애인과 관련된 집단은 (B) 퇴역 군인과 (E) 직업 재활 의뢰자이다. 퇴역 군인 중 본 제도의 자격이 되는 대상은 다섯 개 집단으로 구분되는데, 그중 “장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 퇴역 후 고용 기간이 1년 미만인 사람”과 “장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 채용 시점 기준으로 최근 1년간 6개월 이상 실업 상태였던 사람”이 장애와 관련된 집단이다(U.S.C. 제26편 제51조(d)(3)). 또한 직업 재활 의뢰자는 재활법하의 주정부 프로그램, 일자리티켓 프로그램하의 고용네트워크계획(Employment Network Plan), 보훈부(Department of Veteran Affairs) 직업 재활 프로그램에 참여하였거나 참여 중이면서 사용자에게 채용이 의뢰된 사람이다(IRS, 2018b).

〈표 4-3〉 고용기회세액공제(WOTC) 제도의 표적 집단

구분	자격
(A) IV-A 수급자	빈곤가구일시지원(TANF)과 관련하여 사회보장법 제4편 파트 A에 의해 승인된 주정부 지원을 받는 가구의 가구원. 채용 당시 최근 18개월 중 9개월간 지원을 받았어야 함.
(B) 퇴역 군인	-고용 첫 해 영양 보충 지원(SNAP)을 3개월 이상 받은 가구의 가구원 -채용 시점 기준으로 최근 1년간 4주 이상 6개월 미만 실업 상태였던 사람 -채용 시점 기준으로 최근 1년간 6개월 이상 실업 상태였던 사람 -장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 퇴역 후 고용 기간이 1년 미만인 사람 -장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 채용 시점 기준으로 최근 1년간 6개월 이상 실업 상태였던 사람
(C) 전과자	유죄 선고 후 혹은 출소 후 1년 이내에 채용된 사람
(D) 지정된 지역 사회 거주자 (DGR)	18세 이상 40세 미만이면서 역량 강화 지역(empowerment zone), 기업 마을(enterprise community), 재생 마을(renewal community)에 거주하면서 채용 이후에도 해당 지역에 지속 거주하는 사람
(E) 직업 재활 의뢰자	다음 직업 재활 서비스를 받았거나 지속적으로 받으면서 사용자에게 의뢰된 장애인 -1973년 재활법하에 승인된 주정부 지원 -일자리티켓(Ticket to Work) 프로그램하의 고용네트워크계획(Employment Network Plan) -보훈부하에서 수행되는 프로그램
(F) 하절기 고용 청년	채용 혹은 3월 1일 이후 16세 이상 18세 미만이면서, 3월 1일부터 9월 15일 사이에만 고용되고, 역량 강화 지역, 기업 마을, 재생 마을 중에 거주하는 사람
(G) 영양 보충 지원(SNAP) 수급자	18세 이상 40세 미만이면서 최근 6개월간 혹은 최근 5개월 중 3개월간 영양 보충 지원(SNAP)을 받은 가구의 가구원
(H) 보충보장소득(SSI) 수급자	채용된 시점에서 최근 60일 내에 보충보장소득(SSI) 급여를 받은 사람
(I) 장기 가족 지원 수급자	채용 당시 다음의 조건 중 하나를 충족하는 가구의 가구원 -IV-A 프로그램하의 지원을 최소 18개월 이상 연속으로 받은 가구 -IV-A 프로그램하의 지원을 1997년 8월 5일 이후 18개월 이상 받았고, 마지막으로 지원을 받은 지 2년이 경과되지 않은 가구 -연방정부 혹은 주정부의 수급 기한 한도로 인해 IV-A 프로그램 지원이 중단된 지 2년이 경과하지 않은 가구
(J) 장기 실업 수급자	채용 당시 27주 이상 연속으로 실업 상태였고, 실업 기간 내 실업 급여를 받은 사람

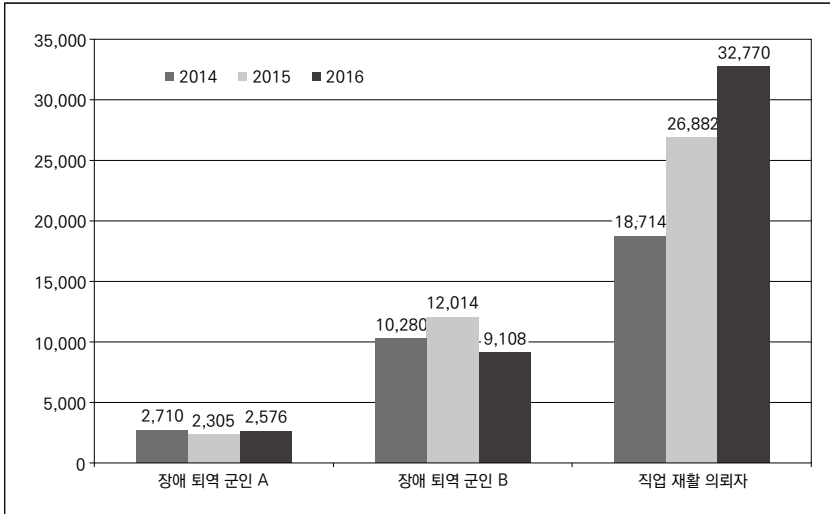
자료: Internal Revenue Service [IRS]. (2018. 8. 13. b). Work Opportunity Tax Credit. <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/work-opportunity-tax-credit>에서 2018. 8. 31. 인출.

세액 공제액은 표적 집단에 속한 사람을 채용할 경우 지급한 임금의 40%로 책정된다(U.S.C. 제26편 제51조(a)). 다만 세액 공제가 적용되는 임금의 한도는 연간 6000달러로 제한된다. 따라서 최대 공제액은 2400달러가 된다. 하지만 표적 집단 중 퇴역 군인의 일부에게는 더 높은 공제 대상 임금 한도가 적용되는데, 퇴역 군인 중 “장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 퇴역 후 고용 기간이 1년 미만인 사람”은 1만 2000달러, “채용 시점 기준으로 최근 1년간 6개월 이상인 사람”은 1만 4000달러, “장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 채용 시점 기준으로 최근 1년간 6개월 이상 실업 상태였던 사람”은 2만 4000달러가 적용된다(U.S.C. 제26편 제51조(b)). 따라서 이들 집단의 최대 세액 공제액은 각각 연간 4800달러, 5600달러, 9600달러가 된다. 또한 고용기회세액 공제(WOTC)는 기업의 사업 소득세와 사회 보장세에만 적용된다.

최근 고용기회세액공제(WOTC)가 처리된 건수는 2014년 130만 934건, 2015년 189만 6528건, 2016년 248만 4149건으로 빠른 속도로 증가하고 있다(U.S. Department of Labor, 2018b). 2016년 실적 중 장애인을 대상으로 하는 실적을 살펴보면, 퇴역 군인 중 “장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 퇴역 후 고용 기간이 1년 미만인 사람”에 대한 세액 공제가 2576건, “장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 채용 시점 기준으로 최근 1년간 6개월 이상 실업 상태였던 사람”에 대한 세액 공제가 9108건으로 나타난다. 또한 직업 재활 의뢰자는 이보다 많은 3만 2770건이었다. 특히 직업 재활 의뢰자를 채용하여 고용기회세액공제(WOTC)를 받은 건수는 2014년 1만 8714건, 2015년 2만 6882건, 2016년 3만 2770건으로 가파르게 상승하였다(U.S. Department of Labor, 2018b).

[그림 4-2] 고용기회세액공제(WOTC)의 장애인 대상 지원 실적

(단위: 건)



주 1) 장애인 퇴역 군인 A: 장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 퇴역 후 고용 기간이 1년 미만인 사람.

2) 장애인 퇴역 군인 B: 장애 서비스 보상 자격을 가진 퇴역 군인으로서 채용 시점 기준으로 최근 1년간 6개월 이상 실업 상태였던 사람.

자료: U.S. Department of Labor. (2018b). WOTC performance reporting data: Annual report. <https://www.doleta.gov/business/incentives/opptax/performance-reporting/#nat-tax-cert>에서 2018. 8. 31. 인출, 재가공함.

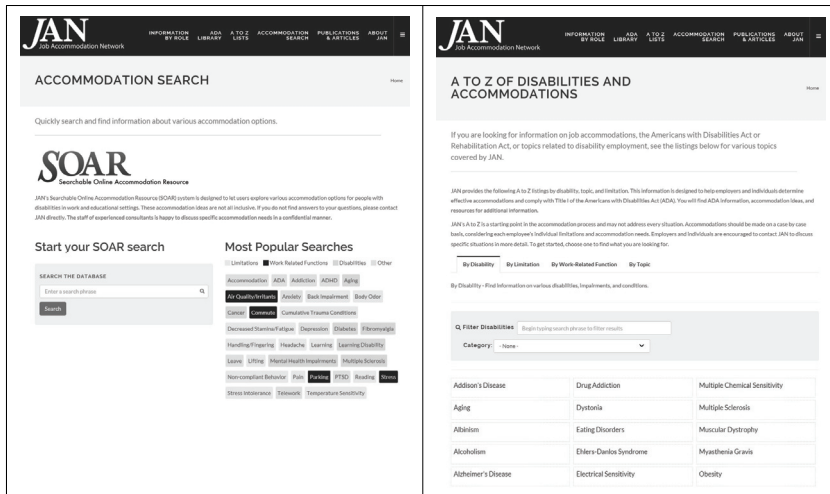
나. 정보 제공 및 기술 지원

미국에서 정당한 편의제공에 따른 비용 부담을 직접적으로 경감하는 조세 지출 제도 외에 편의제공을 위한 정보와 상담을 제공하는 대표적인 프로그램으로는 직무편의네트워크(Job Accommodation Network; JAN), ADA전국네트워크(ADA National Network; ADANN), 에이블 데이터(AbleData)를 꼽을 수 있다.

먼저 직무편의네트워크(JAN)는 고용 현장에서 장애인에게 필요한 편의에 대한 개별 상담과 정보를 제공한다. 1983년 웨스트버지니아대학교

에서 시작된 프로그램이지만 미국장애인법(ADA)이 시행된 1992년부터는 노동부 장애인고용정책국(Office of Disability Employment Policy)의 지원으로 운영되고 있다. 전화, 이메일, 온라인 등을 통해 개별 사용자, 근로자, 구직자, 재할 및 의료 전문가 등을 대상으로 개별 상담을 진행한다. 온라인상에서는 ‘검색 가능한 온라인 편의 자원’(Searchable Online Accommodation Resource; SOAR), ‘장애와 편의에 대한 모든 것’(A to Z of Disabilities and Accommodations)과 같은 데이터베이스를 구축하여 장애 유형별, 제약 유형별, 직업 기능별, 주제별로 보조 기기, 제도적 지원 등에 대한 정보를 검색할 수 있도록 한다. 이 외에도 미국장애인법(ADA)과 관련한 법령, 기준, 지침 등에 대한 정보와 함께, 장애 유형별, 주제별 편의제공 가이드를 제작하여 제공하고 있다.

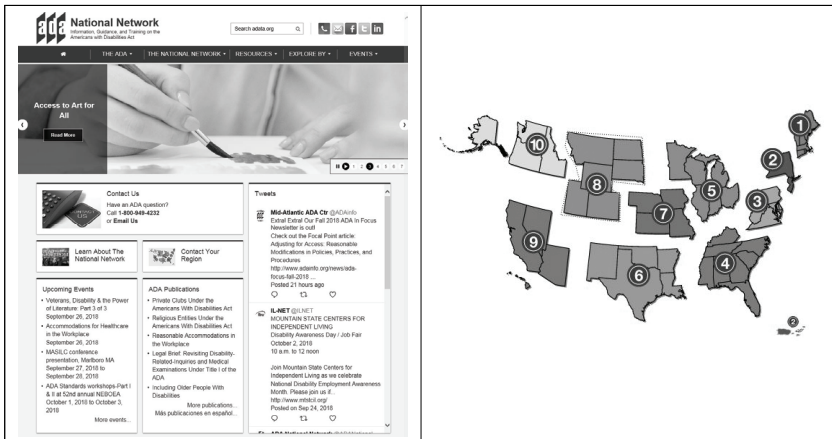
[그림 4-3] 직무편의네트워크(JAN)의 검색 데이터베이스



자료: Job Accommodation Network [JAN]. Searchable online accommodation resource. <https://askjan.org/soar.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.; Job Accommodation Network [JAN]. A to Z of disabilities and accommodations. <https://askjan.org/a-to-z.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.

ADA전국네트워크(ADANN)는 미국장애인법(ADA)의 정착을 위한 정보 제공, 훈련, 기술적 지원을 수행하기 위해 설립되었으며, 보건휴먼서비스부(Department of Health and Human Services) 산하 국립장애자립생활재활연구소(National Institute on Disability, Independent Living, and Rehabilitation Research)의 지원으로 사업이 운영된다. 처음에는 ‘ADA 장애와 기업기술지원센터’(ADA Disability and Business Technical Assistance Centers)라는 이름으로 설립되었다가 이후 변경되었다. 현재 미국 전역에 10개의 지역 ADA 센터를 두고 있는데 미국장애인법(ADA) 전문가들이 전화, 이메일, 대면 상담을 통해 정보를 제공한다. 이 과정에서 정당한 편의제공에 대한 상담도 이루어진다. 또한 시애틀에 ADA지식센터(ADA Knowledge Translation Center)를 두고 홈페이지 등을 통한 정보 구축 및 제공 역할을 수행한다(ADANN, 2018).

[그림 4-4] ADA전국네트워크(ADANN) 홈페이지 및 지역 센터 분포



자료: ADA National Network [ADANN]. Main. <https://www.adata.org>에서 2018. 8. 31. 인출.; ADA National Network [ADANN]. Contact your region/ADA center. <https://www.adata.org/find-your-region>에서 2018. 8. 31. 인출.

3. 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도의 관계

미국장애인법(ADA)에서는 사용자들이 이용할 수 있는 공적 편의 지원 제도와 정당한 편의제공 의무의 관계를 직접적으로 규정하지 않고 있다. 구체적인 프로그램이 언급되지 않는 것은 물론 ‘과도한 어려움’을 판단할 때 공적 지원이 고려되어야 한다는 규정도 없다.

하지만 미국장애인법(ADA) 제1편의 시행규칙에 해당하는 고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정은 “사용자가 편의의 비용이 과도한 어려움을 초래한다는 사실을 입증한다고 해도, 다른 외부 자원으로부터 재정 지원이 가능하다면 여전히 편의를 제공할 의무가 있다.”(연방규정 부록 제 1630.2조(p))라고 규정하고 있다. 또한 이러한 외부 자원에 ‘주정부의 직업 재활 기관, 연방정부 혹은 주정부의 세금 공제 및 세액 공제 등’이 포함된다고 규정하였다. 명시적으로 밝히진 않았지만 이러한 제도에는 재활법에 의한 직업 재활 지원, 장애인접근세액공제, 건축교통장벽제거소득공제, 고용기회세액공제와 같은 조세 지출 제도가 해당됨은 명백하다.

더 나아가 연방규정은 “사용자가 이러한 외부 자원으로부터 편의제공에 필요한 비용의 전액을 지원받았거나 받을 자격이 된다면 과도한 어려움을 주장할 수 없고”, “외부 자원이 편의제공에 소요되는 비용의 일부에 해당한다면 과도한 어려움을 판단할 때 해당 금액을 제외한 사용자의 순비용이 고려되어야 한다.”(연방규정 부록 제1630.2조(p))라고 규정하고 있다.

장애인접근세액공제의 경우 직접적으로 미국장애인법(ADA)의 이행을 지원하기 위해 만들어진 제도이며, 이 제도에 적용되는 장애의 정의를 미국장애인법(ADA)에 따르도록 한 것도 두 제도 사이의 연계성을 고려한 것이라 볼 수 있다(U.S.C. 제26장 제44조(d)(1)). 건축교통장벽제거소득

공제는 미국장애인법(ADA) 시행 이전부터 실시되던 제도이고 장애의 정도 별도로 규정하고 있지만, 비용을 공제받을 수 있는 경우를 해당 장벽 제거가 미국장애인법(ADA)에 따른 건축교통장벽준수위원회의 기준을 충족하는 경우에 한정하여(U.S.C. 제26장 제190조(b)(2)), 미국장애인법(ADA)의 이행을 직접적으로 지원하는 제도로 볼 수 있다. 다만 고용 기회세액공제(WOTC)는 취약 계층을 위한 일종의 임금 보조 제도라 볼 수 있고, 세액 공제가 편의제공을 위한 목적에 한정되지 않는다는 점에서 미국장애인법(ADA)의 정당한 편의제공 의무와 직접적인 관련이 있다고 보기는 어렵다.

또한 정보 제공 및 기술 지원을 위한 프로그램 중에서도 직무편의네트워크(JAN), ADA전국네트워크(ADANN)가 수행하는 사용자에 대한 개별 상담 서비스 또한 정당한 편의제공 의무 이행을 위한 제도라 볼 수 있다. 법률이나 연방규정에서 이러한 프로그램을 언급하고 있지는 않지만, 고용기회평등위원회(EEOC)의 연방규정이 제시한 적절한 편의를 결정하기 위한 절차에서 본질적 기능 수행에 효과적인 편의를 결정하는 데 이들 프로그램이 도움이 될 수 있기 때문이다. 물론 재정 지원 프로그램의 경우 그러한 프로그램을 이용할 수 있음에도 비용의 과도함을 주장하는 것이 불가능하여 그 연계성이 강하지만, 정보 제공 및 기술 지원 프로그램은 그러한 프로그램을 이용하지 않았다는 것만으로 적절한 편의를 결정하기 위한 절차적 의무를 준수하지 않았다고 볼 근거는 없어 연계성의 정도는 약하다고 볼 수 있다.

제2절 영국

1. 장애인차별금지법과 정당한 편의제공 의무

영국에서 장애인의 고용과 관련된 입법은 1944년 장애인(고용)법(the Disabled Persons (Employment) Act 1944)에 의해 기업의 근로자 중 일정 비율을 장애인으로 할당하는 제도가 도입되면서 시작되었다(심재진, 2014, p. 260). 하지만 이 법률은 강제력이 없어 장애인 고용 할당 제도는 사문화된 제도로 남아 있었다. 1995년 영국은 장애인(고용)법을 폐기하고, 고용 할당 제도의 대안으로 장애인차별금지법(Disability Discrimination Act 1995; DDA)을 제정한다. 이후 2000년에 제정된 유럽연합 고용평등지침을 이행하기 위해 장애인차별금지법이 일부 개정된다. 2010년 장애인차별금지법은 성, 인종, 연령에 대한 다른 차별금지법과 함께 2010년 평등법(Equality Act 2010)으로 통합되었다.

영국은 1995년 장애인차별금지법을 제정할 때 고용 분야에서 20명 이상의 근로자를 고용한 사용자에 한정해 적용하였다. 하지만 이후 1998년 법률 개정으로 15명 이상을 고용한 사용자로 적용 범위가 확대되었고, 2003년에는 모든 사용자에게 적용이 확대되었다(심재진, 2013a, p. 121). 서비스 영역에서는 1996년부터 장애를 이유로 한 직접차별이 금지되었고, 1999년에 건물의 물리적 형태를 제외하고 정당한 편의제공 의무가 부과되었고, 2002년에 교육 분야에 장애차별 금지가 적용되었으며, 2004년에 건물의 물리적 형태와 관련해서도 정당한 편의제공 의무가 적용되었다(심재진, 2013b, p. 57).

1995년 장애인차별금지법은 제정 당시부터 장애인에게 정당한 편의(reasonable adjustments)를 제공하지 않는 것을 차별행위의 한 유형

으로 규정하였다(심재진, 2014, p. 260). 그런데 영국에서 정당한 편의 제공 의무는 다른 국가와 달리 의무의 발생 시점, 이행 방식, 적용되는 영역에 따라 ‘반응적(reactive) 정당한 편의제공 의무’와 ‘예상적(anticipatory) 정당한 편의제공 의무’로 구분된다(Lawson, 2008, p. 63). 반응적 의무는 의무의 주체가 편의가 요구되는 상황에서 편의를 요구한 개인이 장애와 관련됨을 알고 있거나 알 수 있었다고 판단되는 경우에만 발생한다(심재진, 2013b, p. 56). 이는 일반적인 정당한 편의제공 의무와 같다고 할 수 있다. 반면 예상적 의무는 의무의 주체가 미리 여러 장애인들을 고려해 그 의무를 이행해야 하며, 장애가 있었다는 사실을 몰랐다는 이유로 정당한 편의제공 의무의 불이행을 정당화할 수 없다(심재진, 2013b, p. 56). 영국의 예상적 정당한 편의제공 의무는 의무의 발생 시점에서 접근권과 유사하지만, 과도한 부담 등의 조건이 부과된다는 점에서 다르다.

2010년 평등법은 이를 명시하고 있다. 예를 들어 반응적 정당한 편의 제공 의무가 적용되는 고용 영역에서는 의무담지자인 사용자가 해당 장애인이 장애가 있다는 사실을 알거나 알 수 있었던 경우에만 정당한 편의 제공 의무가 발생하고(부칙 8 제20조 제1항), 건물의 영역에서도 의무의 주체가 장애인으로부터 혹은 장애인을 대신하여 누군가에게 요구를 받은 경우에만 의무가 발생한다(부칙 4, 제2조 제6항, 제3조 제5항, 제4조 제6항, 제5조 제6항). 반면 예상적 정당한 편의제공 의무가 적용되는 영역에는 이러한 규정이 없어, 교육 분야에서는 특정 장애학생들을 고려하여 미리 계획하고 의무를 이행하지 않은 상태에서 그 학생들이 서비스를 이용할 때 어려움을 겪는다면 예상적 편의제공 의무 위반에 해당할 수 있다(심재진, 2013b, p. 56). 두 가지 형태의 의무는 적용되는 영역이 구분되어 서비스, 공적 기능, 교육, 단체에서는 예상적 정당한 편의제공 의무가,

고용과 임대 건물의 분야에서는 반응적 정당한 편의제공 의무가 적용된다. 다만 예상적 편의제공 의무가 적용된다고 해서 해당 주체에게 반응적 편의제공 의무가 발생하지 않는 것은 아니다. 예상적 편의제공 의무가 적용되는 영역에서의 의무 주체들은 반응적 편의제공 의무와 함께 예상적 편의제공 의무까지 갖고 있는 것이다(심재진, 2013b, p. 56).

2010년 평등법에서 정당한 편의제공 의무는 세 가지 유형으로 규정되는데, 첫 번째 유형은 규정(provision), 기준(criterion) 혹은 관행(practice)이 관련된 문제에서 비장애인에 비해 장애인을 상당한 불이익에 처하게 할 때, 그러한 불이익을 피하기 위해 합리적인 조치를 취하는 것이다(제20조 제3항). 두 번째 유형은 물리적 특성(physical feature)이 관련된 문제에서 비장애인에 비해 장애인을 상당한 불이익에 처하게 할 때, 그러한 불이익을 피하기 위해 합리적인 조치를 취하는 것이다(제20조 제4항). 세 번째 유형은 보조 장치(auxiliary aid)의 도입이 없는 경우 관련된 문제에서 비장애인에 비해 장애인이 상당한 불이익에 처하게 할 때, 그 장치를 제공하기 위하여 합리적인 조치를 취하는 것이다(제20조 제5항). 이러한 정당한 편의제공 의무의 유형에서 첫 번째 혹은 세 번째 유형이 정보의 제공과 관련되는 경우에는 해당 주체에게 접근 가능한 형식으로 정보를 제공하는 조치를 포함한다(제20조 제6항). 2010년 평등법은 이러한 세 가지 유형의 의무를 준수하지 않으면 정당한 편의제공 의무를 이행하지 않는 것으로 판단하고, 해당 주체가 이 의무를 이행하지 않으면 차별하는 것으로 규정한다(제21조).

2010년 평등법에서 물리적 특성이란 ㉠ 건물의 설계나 건축으로부터 발생하는 특성, ㉡ 건물에 대한 접근, 건물로부터의 이탈, 건물의 이용에서의 특성, ㉢ 건물 내외부의 고정물, 부품, 가구, 비품, 재료, 장비 혹은 다른 물품, ㉣ 기타 물리적 요소나 질을 말한다(제20조 제10항). 2010년

평등법은 또한 물리적 특성에 의해 야기된 상당한 불이익을 피하는 것은 물리적 특성을 제거하거나 변경하는 것, 그것을 피하는 합리적인 수단을 제공하는 것을 포함한다고 규정한다(제20조 제9항).

물리적 특성의 변경과 관련하여 ‘승인 문서 M(Approved Document M)’을 언급할 필요가 있다. 이 문서는 건축규정(the Building Regulations 2010)에 근거하여 주무 부처 장관이 승인하고 발행하는 것으로, 이 규정이 부여하는 의무를 준수해야 하는 지침의 성격을 갖고 있다(HM Government, 2013). 2010년 평등법이 제정되기 전에는 ‘승인문서 M’의 기준을 충족하면 물리적 특성과 관련한 정당한 편의제공 의무를 이행한 것으로 간주하였다(심재진, 2013b, p. 58). 그러나 2010년 평등법 제정 이후에는 정당한 편의제공 의무의 이행과 ‘승인 문서 M’의 준수는 별개의 문제로 처리된다(HM Government, 2013, p. 6).

물리적 특성의 변경과 관련된 정당한 편의제공 의무에서, 계약이나 다른 법적 구속력이 있는 조건에 의해 다른 사람의 동의 없이는 문제가 되는 건물의 물리적 특성을 변경할 수 없는 경우가 있다(부칙 21 제2조 제1항). 이에 대해 2010년 평등법은 서비스 제공자나 사용자가 그러한 물리적 특성의 변경에 대한 동의를 요청하는 것은 “항상(always)” 합리적이지만, 동의를 얻기 전에 변경하는 것은 “결코(never)” 합리적이지 않다고 규정한다(부칙 21 제2조 제2항).²³⁾ 만약 사용자나 서비스 제공자가 그 건물을 변경하지 못하도록 하는 임대 계약하에 건물을 점유하고 있는 상황에서 정당한 편의제공 의무를 준수하기 위하여 물리적 특성을 변경해야 한다면, 건물주가 동의를 비합리적으로 주지 않을 의무와 합리적 조건으로 동의를 줄 의무가 그 임대 계약에 있는 것으로 해석된다(부칙 21 제3조). 동의를 하지 않는 것이 합리적인지 아닌지는 상황에 따라 다르게 판

23) “항상”과 “결코”에 대한 강조는 저자의 표기임.

단된다. 예를 들어 건물을 변경하는 것이 건물의 가치를 상당히 떨어뜨리거나 다른 세입자에게 상당한 방해나 불편함을 준다면 변경에 동의하지 않는 것을 합리적이라 볼 수 있다(심재진, 2013b, p. 59). 비합리적으로 동의를 주지 않는 경우에 서비스 제공자나 사용자, 혹은 이해가 걸려 있는 장애인은 일반 법원에 소송을 제기할 수 있다. 일반 법원은 적절한 확인(declaration)을 하거나 서비스 제공자나 사용자가 법원 명령 아래 변경을 하도록 허용할 수 있으며, 장애인이 소송을 제기할 경우 건물주가 당사자가 될 수 있다(심재진, 2013b, p. 59).

2010년 평등법은 이와 같은 일반적인 정당한 편의제공 의무 규정과 함께 각 분야에서 이를 구체적으로 다시 규정한다. 분야는 서비스와 공공 기능(제3부), 건물(제4부), 고용(제5부), 교육(제6부), 단체(제7부) 등으로 거의 전 분야의 사회 활동을 포괄한다. 분야별 정당한 편의제공 의무의 구체적 내용은 2010년 평등법의 부칙(schedule)에 규정된다. 그 분야는 서비스와 공공 기능(부칙 2), 건물(부칙 4), 고용(부칙 8), 학교(부칙 10), 교육(부칙 13), 단체(부칙 15) 등이다(심재진, 2013b, p. 59). 고용 분야에서는 일반적인 정당한 편의제공 의무의 세 형태가 모두 적용되는데(부칙 8 제2조 제1항), 채용 과정, 직업훈련 및 소개·알선 기관, 노무 용역(contract work) 등을 포함하여 상당히 광범위하다.

2. 장애인 고용편의 지원 제도

가. 개요

영국의 장애인 고용편의 지원 제도를 구체적으로 살펴보기에 앞서 고용 지원 제도를 명확하게 이해하기 위하여 몇 가지 사항을 먼저 소개할

필요가 있다. 우선 영국의 장애인 고용 지원 제도는 특정 법률에 근거하여 시행되고 있지 않다는 점을 언급할 필요가 있다. 영국 정부도 인정하는 바와 같이 각각의 제도가 장애인에 대한 고용 지원이라는 목표 아래 통일적이고 체계적이라기보다는 그 대상과 취지가 중복되는 경우도 자주 있는 것은 이런 점에 기인한 것으로 보인다(Sayce, 2011, p. 68).

두 번째로는 아래에서 소개하는 프로그램 외에도 장애인의 고용을 지원하는 다른 프로그램이 존재한다는 점이다. 대표적으로 고용 지원 수당(Employment and Support Allowance)이 있다. 이 수당의 전신은 근로 무능력 급여(Incapacity Benefits)로 질병이나 장애로 인해 근로가 불가능할 경우 이들의 소득을 보전하고자 하는 취지의 제도였다. 그러나 이 명칭으로 변경되면서 이 수당을 신청하는 사람 중에서 근로 능력 평가(Work Capacity Assessment) 결과에 따라 근로 능력의 손상이 심하지 않은 장애인은 관련 조연자와 여섯 차례 근로 참여를 위한 면접을 해야 한다(심재진, 2014, p.274). 이 면접에서 해당 장애인에게 일자리를 찾는 것과 관련해 어떠한 장벽이 있는지 그리고 일자리를 찾는 경우 어떠한 지원을 받을 수 있는지가 제시된다.

다른 장애인 고용 지원 프로그램으로는 렘플로이 기업(Remploy Enterprise Businesses), 렘플로이 고용 서비스(Remploy Employment Services), 주거 훈련 대학(Residential Training Colleges) 등이 있었다. 세 가지 프로그램 중 첫째와 둘째는 모두 렘플로이 공사(Remploy Ltd.)가 제공하는 프로그램으로 렘플로이 기업은 보호 고용(sheltered employment)을 제공하는 프로그램이고, 렘플로이 고용 서비스는 장애인들에게 고용 정보 등을 제공한다(Sayce, 2011, p. 95). 렘플로이 공사는 지속적으로 보호 고용을 하고 있는 사업장이 폐쇄되어 2014년까지 대부분의 사업장이 폐쇄되었고, 2012년부터는 정부 지원이 중단되었으며,

2015년 민간 기업에 매각되어 소유권이 정부로부터 이전되었다. 이러한 상황은 보호 고용이 더 이상 바람직하지 않다고 보아 이에 대해 정책적 지원을 중단하게 됨에 따라 이루어진 결과이다(Sayce, 2011, pp. 108-109). 주거 훈련 대학은 장애인이 거주하는 지역에 적절한 직업훈련 과정이 없을 때 지원할 수 있었으나 2015년에 폐지되었고, 현재 특별 고용 가능성 지원(Specialist Employability Support) 프로그램으로 대체되어 진행 중이다. 이 프로그램들은 장애인들에게 자립 생활 기술과 함께 직업훈련을 제공한다(UK Department of Work and Pensions [UK DWP], 2017a).

이하에서는 여러 장애인 고용 지원 프로그램 중에서 직접적으로 장애인의 고용 분야에서 편의 지원의 역할을 하는 대표적인 제도로 일자리접근(Access to Work) 프로그램과 일자리선택(Work Choice) 및 일자리와 건강(Work and Health) 프로그램만을 구체적으로 살펴본다. 고용 지원 수당을 제외하는 이유는 수당을 수급하는 장애인이 면접에 참여하는 것을 의무화하여 고용을 촉진한다는 점에서 직접적인 고용 지원 제도라고 보기 어렵고, 본질적으로는 구직 노력을 조건으로 지급하는 소득보장 급여이기 때문이다. 앞서 소개한 나머지 제도들도 이미 폐지되었거나 내용적 측면에서 본 절에서 다루는 제도와 부분적으로 중복되거나 규모 면에서 작기 때문에 제외한다.

나. 일자리접근 프로그램

1) 배경

영국의 일자리접근(Access to Work) 프로그램은 1994년부터 시행되었는데, 당시에 장애인의 고용에 대한 실제적 걸림돌을 제거하는 비용에

기여하는 여러 가지의 분리된 제도를 통합한 것이다(심재진, 2014, p. 275). 그러나 일자리접근 프로그램은 법적 근거 없이 정부의 재량으로 실시되는 정책으로 신청자는 수급 자격이나 지원 수준에 대한 정부의 결정에 대해 공식적인 이의제기를 할 권리가 없다(Clarke, 2016, p. 4).

2) 자격

일자리접근 프로그램을 신청하기 위해서는 다음의 여섯 가지 사항을 충족해야 한다(UK DWP, 2018a, pp. 3-5). ① 장애를 갖거나 혹은 근로 능력에 영향을 주는 건강 조건을 갖고 있어야 한다. 여기서 ‘장애’는 2010년 평등법상의 장애와 그 의미가 같다. ② 16세 이상이어야 하며 연령 상한은 없다. ③ 적어도 시간당 최저 임금 이상의 임금을 받고 있어야 한다. 그러나 최소 근로 시간의 제한이 없고 임금 총액의 수준은 자격 기준과 무관하다. ④ 사용자와의 채용 면접에서 도움이 필요하거나, 일이나 시험고용(work trial)을 시작하려고 하거나, 혹은 근로자 혹은 자영업자 여부에 관계없이 취업 상태에 있어야 한다. ⑤ 시험고용을 제외하고 근로 무능력 급여, 고용 지원 수당 등 각종 장애 관련 소득보장 급여를 받고 있지 않아야 한다. ⑥ 영국 내에 거주해야 한다.

3) 지원 사항

일자리접근 프로그램은 첫째로 장애인과 사용자가 장애로부터 발생하는 일자리 관련 장벽을 극복하는 것을 돕기 위해 실용적인 조언과 지원을 제공하며, 둘째로 장애인이 그 직무를 수행하기 위하여 필요로 하는 추가의 지원에 대해 보조금(grant)을 지급한다(UK DWP, 2018b). 상담과 조언을 내용으로 하는 서비스는 ‘사정’(assessments), 보조금 지급을 내용

으로 하는 서비스는 ‘요소’(elements)로 명명되는데, ‘사정’ 결과 몇 가지 ‘요소’에 대한 지원이 권고될 수 있다(UK DWP, 2018f).

일자리접근 프로그램은 모든 사용자와 근로자가 갖는 일반적인 사업상의 운영 비용 혹은 일반적 비용을 지원하지 않는다. 자영업을 하는 장애인이나 집에서 일하는 장애인에 대해서도 사업의 정상적 초기 비용이나 운영 비용에 대해서가 아니라 장애 특정적 필요와 관련하여 장애인에 대한 추가의 비용을 지원한다(UK DWP, 2018a, p. 3).

보조금 지급이 가능한 사항은 예를 들어 장애인의 직무 수행을 가능하게 하는 특수 보조 장치나 장비, 장비를 이용 가능하도록 만드는 변환, 건물을 이용 가능하도록 하는 건물의 변경, 장애나 건강 조건 때문에 공공교통을 이용할 수 없는 사람들이 출퇴근하는 데 드는 추가의 비용, 시각 장애가 있는 사람을 위한 낭독자나 청각장애가 있는 사람을 위한 수화 통역사와 같은 사업장의 근로지원인 등이다(UK DWP, 2018a, p. 5). 이러한 ‘요소’ 지원은 다음과 같이 아홉 가지 항목으로 분류된다(UK DWP, 2018f). ① 채용 면접 의사소통 지원(communication support for interviews), ② 특수 지원 및 장비(special aids and equipment), ③ 건물의 조정(adaptations to premises), ④ 차량의 조정(adaptations to vehicles), ⑤ 근무지 이동(travel to work: help with the costs of travelling to work), ⑥ 근무 중 이동(travel in work: help with the costs of work-related travel), ⑦ 근로지원인(support worker), ⑧ 정신 건강 지원 서비스(Mental Health Support Service), ⑨ 기타.

4) 보조금 수준

일자리접근 프로그램의 보조금은 해당 장애인의 근로자 및 자영업자 여부와 그 직업에 종사한 기간, 그리고 요구되는 지원의 형태에 따라 달

라진다. 우선 다음의 경우에는 비용의 100%에 대한 보조금이 지급된다.

① 자영업자, ② 일자리접근 프로그램에 최초 신청했을 때 일하기 시작한 기간이 6주 미만인 사람, ③ 정신 건강 지원 서비스(Mental Health Support Service), ④ 근로지원인, ⑤ 근무지 이동 및 근무 중 이동에 대한 추가 비용, ⑥ 채용 면접 의사소통 지원(UK DWP, 2018b, p. 1).

사용자는 해당 장애인이 최초로 일자리접근 프로그램을 신청할 때 6주 이상 고용된 상태라면 일자리접근 프로그램의 보조금을 반드시 분담해야 한다. 이러한 비용 분담은 ① 특수 지원 및 장비 ② 장비나 건물의 조정에만 적용된다. 또한 자영업을 하는 신청자와 정신 건강 지원 서비스는 비용 분담이 적용되지 않는다(UK DWP, 2018b, p. 4).

〈표 4-4〉 일자리접근 프로그램의 급여 한도

지원 시기	연간 급여 한도
2015. 10. 1.~2016. 3. 31.	4만 800파운드
2016. 4. 1.~2017. 3. 31.	4만 1400파운드
2017. 4. 1.~2018. 3. 31.	4만 2100파운드
2018. 4. 1.~2019. 3. 31.	5만 7200파운드

자료: UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018b). Access to Work factsheet for employers. <https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-guide-for-employers>에서 2018. 8. 31. 인출. p. 5.

비용을 분담할 때, 최저 비용에서 1만 파운드 사이는 일자리접근 프로그램이 승인된 비용의 80%까지 지원한다. 사용자는 최저 비용까지의 비용 전액을 부담하고, 최저 비용과 1만 파운드 사이는 비용의 20%를 부담한다. 1만 파운드를 넘는 비용은 일자리접근 프로그램에서 모두 부담한다. 최저 비용은 사용자가 고용하는 근로자의 수에 따라 달라지는데 50명 미만의 경우에는 최저 비용이 설정되지 않고, 50명 이상 250명 미만의 경우에는 500파운드, 250명 이상의 경우에는 1000파운드이다(UK

DWP, 2018b, p. 4). 2015년 10월 1일 이후의 일자리접근 프로그램 지원은 연간 급여 한도가 적용되며, 급여 한도는 해당 지원이 언제 이루어졌는지에 따라 결정된다. 2015년 10월 1일 이전에 이루어진 일자리접근 프로그램 지원은 급여 한도가 적용되지 않다가 2018년 4월 1일부터 적용되었다(UK DWP, 2018b, p. 5).

5) 지원 절차

일자리접근 프로그램은 고용센터(Jobcentre Plus)를 통해 노동연금부(Department Work and Pensions)가 운영하며, 아래 표와 같은 절차를 통해 지원된다.

〈표 4-5〉 일자리접근 프로그램 서비스 절차

단계	내용
1. 신청	장애인이 일자리접근(Access to Work) 급여를 신청함.
2. 승인/거부	노동연금부(DWP)가 신청인의 수급 자격과 고용주의 정당한 편의제공 의무를 고려하여 신청을 승인 혹은 거부함. 신청인은 해당 결정을 통보받으며, 승인된 급여의 일부 혹은 전체에 대한 지원이 승인됨.
3. 청구	신청인 혹은 고용주가 승인된 지원을 청구하며, 노동연금부(DWP)에 승인된 지원과 관련된 청구서를 제출함.
4. 수급	신청자는 승인 및 청구된 지원을 받음.
5. 비용 지급	노동연금부(DWP)는 승인된 지원과 관련된 비용을 지급함. 비용이 발생하지 않거나 고용주가 비용을 부담한 경우에는 비용 지급이 요구되지 않음.
6. 사후 점검	노동연금부(DWP)는 제공된 지원이 여전히 적절한지 확인하고 신청자가 여전히 자격이 유지되는지에 대한 점검 일정을 수립함.

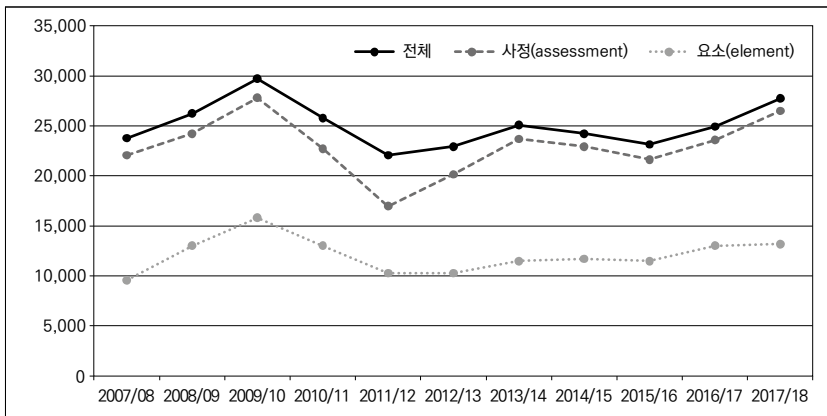
자료: UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2017b). New experimental Access to Work statistics: Statistical notice. <https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-experimental-statistics-statistical-notice>에서 2018. 8. 31. 인출. p. 2.

6) 지원 실적

일자리접근 프로그램의 지원 실적을 살펴보면 2009년부터 2011년 사이에 상당히 감소한 것을 확인할 수 있다. 이후에는 2011년 수준의 지원 실적이 유지되다가 다시 2015년 이후 증가하는 추세이다. 2017/18 회계 연도 기준으로 전체 2만 7730건의 지원 승인이 있었으며, 이 중 1만 3190건은 ‘사정’(assessment), 2만 6480건은 ‘요소’(element) 승인 실적이다. 사정은 고용 환경에서의 장벽을 규명하는 것을 지원하기 위한 상담 및 컨설팅 서비스로, 이후 요소 지원 실적으로 이어지는 경우와 이어지지 않는 경우가 있기 때문에 두 실적 간에는 중복이 발생한다(UK DWP, 2018f). 승인이 아닌 실제 지급된 실적을 보면 2017/18 회계 연도에 3만 3860명의 장애인에게 총 1억 1천억 파운드가 지급되었다(UK DWP, 2018f).

[그림 4-6] 일자리접근 프로그램 지원 실적 추이(승인 기준)

(단위: 건)



주: 사정(assessment)과 요소(element)에는 중복이 있음.

자료: UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018f). Access to Work statistics: April 2007 to March 2018. <https://www.gov.uk/government/statistics/access-to-work-statistics-april-2007-to-march-2018>에서 2018. 11. 28. 인출.

재정적 보조가 이루어지는 요소(element) 실적의 구체적인 내용을 살펴보면 2017/18 회계 연도 기준으로 가장 많은 지원이 이루어진 항목은 특수 지원 및 장비(1만 3200건)이며, 그다음으로 근로지원인(9580건), 근무지 이동(6270건)이 뒤를 이었다. 이 세 가지 항목의 지원이 전체 지원의 97.3%를 차지한다.

〈표 4-6〉 일자리접근 프로그램 요소(element) 지원 내용

(단위: 건)

구분	2007/ 08	2008/ 09	2009/ 10	2010/ 11	2011/ 12	2012/ 13	2013/ 14	2014/ 15	2015/ 16	2016/ 17	2017/ 18
건물 조정	240	280	380	310	40	60	50	30	20	50	50
차량 조정	320	290	300	240	210	230	230	170	130	120	120
채용 면접 의사소통 지원	380	330	320	300	250	320	290	220	250	260	240
기타	990	470	230	160	90	180	150	150	60	40	50
근무 중 이동	450	500	640	550	520	560	480	480	430	390	350
특수 지원 및 장비	12,280	14,950	18,380	13,010	6,690	9,850	12,920	12,300	11,120	12,450	13,200
근로지원인	5,000	5,090	5,700	6,060	6,360	6,760	7,210	7,460	7,400	8,450	9,580
근무지 이동	6,220	6,230	6,350	5,970	6,080	6,160	6,350	6,190	5,750	5,750	6,270
정신 건강 지원 서비스	-	-	-	-	60	580	1,240	1,000	1,280	1,780	2,860

자료: UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018f). Access to Work statistics: April 2007 to March 2018. <https://www.gov.uk/government/statistics/access-to-work-statistics-april-2007-to-march-2018>에서 2018. 11. 28. 인출.

다. 일자리선택 및 일자리와 건강 프로그램

1) 배경

일자리선택(Work Choice) 프로그램은 지원고용 프로그램의 일종으로 이미 영국에서는 보호배치제도(Sheltered Placement Scheme), 지원고용 프로그램(Supported Employment Programme) 등으로 오래

전부터 다른 이름으로 시행되어 왔다(Purvis, Lowrey, & Dobbs, 2006, p. 10). 이후 2001년에는 일자리계단(Work Step) 프로그램으로 변경되었고, 다시 이 일자리계단 프로그램이 2010년에 중지되고 현재와 같은 일자리선택 프로그램으로 바뀌어 실시되고 있다. 현재의 프로그램은 중증장애인을 위한 지원고용 프로그램을 통합한 것이다.

2) 자격과 요건

일자리선택 프로그램의 신청자는 근로 연령대이어야 하며, 2010년 평등법에서 정의한 장애가 있어야 한다(UK DWP, 2018c, p. 4). 또한 프로그램의 지원을 받기 위해서는 다음 다섯 가지의 요건을 갖추어야 한다. 첫째로 주로 장애로 인해 발생하고 근무와 관련된 복합적인(complex) 지원의 필요가 있어야 한다. 둘째로 2010년 평등법이 요구하는 사업장 관련 편의제공이나 일자리접근 프로그램에 의해 즉시 해결될 수 없는 욕구가 있어야 한다. 셋째로 구직 과정뿐 아니라 고용 상태에 있을 때에도 지원이 필요해야 한다. 넷째는 주무 부서가 실시하는 다른 장애인 지원 프로그램을 통해 지원될 수 없어야 하며, 마지막으로 최소 주당 16시간 이상 일할 수 있을 것으로 예상되어야 한다(UK DWP, 2018c, p. 4).

두 번째 요건을 보면 일자리선택 프로그램은 일자리접근 프로그램의 지원에 의해서도 고용이 불가능한 장애인을 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 중증장애인을 주 대상으로 하지만 요건에서 확인된 바와 같이 반드시 중증장애인만을 대상으로 하지는 않는다고 볼 수 있다(심재진, 2014, p. 279).

3) 지원 사항

지원 사항은 고용 이전과 고용 중의 단계로 나뉜다. 고용 이전의 일자리 진입 지원은 ① 지원 욕구를 규명하기 위한 개인 특성에 맞춘 직업 안내와 발전 계획, ② 구직 활동의 선택, ③ 주당 최소 16시간 이상의 일자리가 얻어질 수 있도록 인적 지원 및 직무 기술 지원, 자신감 구축, 능력 배양, ④ 조언, 확인된 일자리에 대한 개인의 연결, 적절한 일자리의 적극적인 정보 제공과 같은 일자리 탐색 지원, ⑤ 구직 신청 지원(자기소개서, 면접 준비 등), ⑥ 노동 시장 조언 및 지원, ⑦ 구직 과정에서 사용자와 협력, ⑧ 일자리접근 프로그램 등 해당 장애인에게 필요한 지원 분석을 포함한 사용자와 장애인의 중개, ⑨ 사용자와 장애인에 대한 지원 내용의 설명, ⑩ 지역사회에서 활용 가능한 지원에 대한 정보 제공, ⑪ 자영업을 원하는 신청자에 대한 지원 등을 내용으로 하고 있다(UK DWP, 2018d, pp. 1-2).

고용 중의 직무 수행에 대한 지원은 장애인이 주 16시간 이상의 유급 일자리를 발견한 경우에 시작된다(UK DWP, 2018e, p. 1). 그 지원 내용은 ① 신청 장애인과 직업 생활의 목표 토론, ② 신청 장애인과 그의 사용자와의 목표 달성 방법 토론, ③ 신청 장애인의 욕구에 따라 설계된 지원 패키지에 대한 동의, ④ 발전 계획에 대한 동의, ⑤ 동의된 계획에 대한 정기적인 점검 실시 등이다(UK DWP, 2018e, p. 2).

이러한 일자리 선택 프로그램에서의 고용 중 단계 지원은 통상 12개월까지 제공되며, 최장 2년까지 연장될 수 있다. 또한 일자리접근 프로그램을 중복하여 이용할 수 있으며, 프로그램 내에서 일자리접근 프로그램을 이용할 것이 장려된다(UK DWP, 2018e, p. 3).

4) 폐지

이 프로그램은 현재 새로운 신청은 더 이상 받지 않고 기존에 신청했던 현재 프로그램의 대상자에게는 계속 지원될 예정이다. 이 프로그램과 일자리 프로그램(Work Programme)을 대체하는 것이 일자리와 건강 프로그램(Work and Health Programme)이다. 일자리와 건강 프로그램은 2017년 11월에 처음 시범적으로 실시를 시작하여 2018년 잉글랜드 지역 전체로 확대되어 실시되었다(UK DWP, 2018g, p. 2). 이 프로그램은 장애인 이외에도 노숙인, 가정 폭력 피해자 등 여러 계층에 적용된다.

3. 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도의 관계

2010년 평등법은 장애인 고용편의 지원 제도가 정당한 편의제공 의무에서의 합리성(reasonableness)의 해석에 어떠한 의미가 있는지 명시하지 않았다. 양자의 관계는 영국의 차별시정기구인 평등인권위원회(Equality and Human Rights Commission; EHRC)의 행동준칙(Code of Practice)에서 드러난다(심재진, 2014, p. 280). 행동준칙은 2006년 평등법(the Equality Act 2006)에 의거하여 영국의 차별시정기구인 평등인권위원회가 제정한 것으로, 2010년 평등법은 정당한 편의제공의 의무 주체가 편의제공 의무를 준수하기 위해 취한 조치가 합리적인지를 판단할 때, 평등인권위원회의 행동준칙을 고려해야 한다고 규정한다(부칙 13 제7조).

앞에서 살펴본 것처럼 일자리접근 프로그램과 일자리선택 프로그램에서의 장애의 정의는 정당한 편의제공 의무가 규정되어 있는 2010년 평등법에서의 장애 정의와 동일하다(UK DWP, 2018a, 2018c). 따라서 양자

는 그 적용 대상에 있어서 연계가 가능하도록 설계되어 있는 것을 알 수 있다(심재진, 2014, p. 281). 그리고 평등인권위원회는 법원의 판단에 고려 요소가 되는 행동준칙에서 고용 영역에서의 정당한 편의제공 의무를 이행하였는지를 판단할 때의 ‘합리성’ 판단의 요소로 다음과 같은 여섯 가지 예를 들고 있다. 그것은 ① 어떤 특정한 조치가 상당한 불이익을 방지하는 데 효과적인지, ② 그 조치의 실행 가능성, ③ 편의제공의 재정적 비용과 초래되는 방해(disruption)의 크기, ④ 사용자의 재정적 혹은 다른 자원의 크기, ⑤ (일자리접근 프로그램을 통한 지원과 같이) 편의제공을 도울 재정적 혹은 다른 지원의 이용 가능성, ⑥ 기업의 형태와 크기이다(EHRC, 2011, p. 85).

평등인권위원회는 더 나아가 일자리접근 프로그램을 정당한 편의제공의 예로 들고 있다. 즉 평등인권위원회는 일자리접근 프로그램 혹은 다른 자원으로부터 이용 가능한 재정적 지원이 이용 가능한지를 살펴보지 않고 비용을 이유로 편의제공을 하지 않기로 결정하는 것은 비합리적일 수 있다고 본다(EHRC, 2011, p. 91). 그러나 동시에 평등인권위원회는 일자리접근 프로그램이 사용자의 정당한 편의제공 의무를 감경시키지는 않는다는 점을 강조한다. 일자리접근 프로그램이 편의제공과 관련된 조언이나 재정 지원에 관여될 때조차도 정당한 편의제공 의무에 대한 법적 이행 책임은 여전히 사용자에게 있다. 사용자가 장애인이 일자리접근 프로그램으로부터의 지원을 신청하는 것을 돕고 행정적 지원을 계속 제공하는 것이 합리적인 조치라고 본다(EHRC, 2011, p. 91). 또한 평등인권위원회는 정당한 편의제공의 예로서 일자리계단 프로그램(일자리선택 프로그램의 전신)과 같이 지원고용 프로그램에 참여하는 것을 제시하고 있다(EHRC, 2011, p. 89).

일자리접근 프로그램은 이것이 없으면 편의제공의 비용 등이 많이 들

어 편의제공이 비합리적인 상황에서 사용자의 편의제공의 범위를 넓히려는 것이지, 일자리접근 프로그램이 사용자의 정당한 편의제공 의무를 대체하는 것은 아니다(심재진, 2014, pp. 281-282). 주무 부서인 노동연금부도 사용자가 제공하는 것이 합리적인 액수를 넘어서는 추가의 고용비용에 대해 일자리접근 프로그램이 보조금을 지급한다고 명시하여 이를 분명히 하고 있다(UK DWP, 2018b).

제3절 독일

1. 장애인차별금지법과 정당한 편의제공 의무

독일은 ‘정당한 편의제공’이라는 용어를 법률에 규정하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 독일은 장애인에 대한 정당한 편의제공을 이행하고 있는 국가로 분류된다. 유럽연합 회원국들이 유럽연합 고용평등지침을 어떻게 이행하고 있는지와 관련하여 ‘유럽 젠더 평등과 반차별에 관한 법 전문가 네트워크’(Network of legal experts in gender equality and non-discrimination)는 매년 국가별 보고서를 발간하고 있는데, 독일 국가보고서(Mahlmann, 2017) 및 국가 비교 보고서(Tymowski, 2016)에 의하면 독일은 정당한 편의제공 의무가 존재하는 국가로 분류된다.

‘유럽 젠더 평등과 반차별에 관한 법 전문가 네트워크’의 조직의 위상과 기능을 살펴보면, 동 네트워크는 유럽연합 국가들의 젠더 평등과 반차별 영역에서 법적 진전을 모니터링하기 위하여 유럽연합 집행위원회(European Commission)를 돕는 법률 전문가 네트워크의 역할과 활동을 수행하고 있다(European Commission, 2018). 이 네트워크는 이전

에 별도로 존재했던 ‘차별 영역에서의 유럽 법률 전문가 네트워크’(European network of legal experts in the non-discrimination field)와 ‘젠더 평등 영역에서의 유럽 법률 전문가 네트워크’(European network of legal experts in the field of gender equality)라는 두 네트워크를 통합하고 확대하여 계승한 조직으로, 유럽연합 집행위원회가 유럽연합 조약들의 수호자로서 역할을 온전히 수행하는 것을 돕기 위한 공식 조직이다(European Equality Law Network, 2018). 통합 이후 유럽평등법네트워크(European Equality Law Network)로도 불린다.

가. 독일의 차별금지법 제정 과정

유럽평등법네트워크가 매년 발간하는 국가보고서(Mahlmann, 2017, p. 32 등)에 의거하면 독일은 2001년 6월 차별금지법을 제정하였다. 독일은 동법 제정 이전에는 독일 사회법전 제9권(Sozialgesetzbuch IX; SGB IX)에 사용자의 정당한 편의제공 의무에 해당하는 규정을 두고 있었다. 이후 2002년 4월 ‘장애인의 평등 기회에 관한 법’(Behindertengleichstellungsgesetz; BGG)을 제정하였다. 다만 이 법은 서비스 영역에만 적용된다. 2006년 8월에는 유럽연합의 고용평등지침 이행을 위해 고용 영역에만 적용되는 ‘평등 처우에 관한 일반법’(Allgemeines Gleichbehandlungsrecht; AGG)을 제정하였으며, 정당한 편의제공 의무를 별도로 규정하지는 않았다(Mahlmann, 2017, p. 32).

2007년 유럽연합 집행위원회가 이행 강제 절차(infringement proceedings)를 통해 정당한 편의제공 의무가 중증장애인²⁴⁾에게만 적용된

24) 독일의 중증장애인은 근로 능력이 50% 이상 감소되었거나, 30~50% 감소되고 장애로 인해 취업이나 직업 유지가 불가능한 사람이며, 행정적인 판정을 받은 사람을 말한다(장애인 고용 할당 제도 적용 대상, SGB IX § 2(3)).

다는 문제 등을 지적하였다. 개선 계획을 밝힌 독일 정부의 답변을 수용하여 유럽연합 집행위원회는 2010년 이행 강제 절차를 종결하였다(European Commission, 2010). 하지만 여전히 정당한 편의제공 의무 규정은 개선되지 않았다.

나. 독일에서 차별금지의 법적 체계

독일은 다른 국가와 달리 기본법(Grundgesetz; GG)(이하 독일 헌법 혹은 기본법으로 혼용하여 사용)²⁵⁾이 직접적으로 모든 공공 당국을 구속한다(Mahlmann, 2017, p. 31). 인간의 평등을 보장하는 몇 가지 헌법 조항들이 존재하는데, 가장 중요한 조항은 헌법 제1.1조의 인간의 존엄성 보장이다. 인간의 존엄성을 보장하는 핵심은 다른 어떤 속성에 관계없이 인간을 개인으로서 존중하는 것이고, 독일 헌법재판소는 판결을 통해 인간의 존엄성을 존중하는 방식으로서 굴욕적인 처우로부터의 보호를 언급해 왔다. 이는 결과적으로 독일에서 반차별 법률을 위한 중요한 참조점이 되어 왔다(Mahlmann, 2017, p. 31).

독일에서 장애인의 고용 영역에서의 차별금지와 관련 있는 법률은 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 차별금지와 관련된 기본법으로서 ‘평등 처우에 관한 일반법’(AGG)이 있다(Mahlmann, 2017, p. 32). 이 법은 2006년 8월 14일 제정되어 2006년 8월 18일 시행되었다. 최근 개정일은 2013년 4월 3일이다(BGBl. I, 610). 이 법은 주로 약자 AGG로 불리는데 노동법, 일반

25) 독일에서 헌법의 역할을 하는 법 규범의 명칭은 기본법이다. 이는 제2차 세계 대전 이후 동서독으로 강제 분단되는 과정에서 서독이 택한 것이었다. 분단 국가의 한쪽 편에서 독일 헌법이라는 명칭을 사용할 수 없다고 판단한 서독은 헌법적 규범의 명칭을 서독기본법으로 선택하였다. 그러나 동서독 통일 이후 독일의 헌법은 여전히 기본법이라는 명칭을 유지하고 있다.

계약법, 공법을 포괄한다.

둘째, 노동법에 일반적인 차별금지 조항이 존재한다(Mahlmann, 2017, p. 32). 노동기본법(Betriebsverfassungsgesetz; BetrVG)과 근로자의 평등 처우에 관한 기본 원칙이 판례법에 의해 지속적으로 규정되고 있다.

셋째, 젠더 및 장애인의 사회적 포용 및 반차별에 관한 다양한 법 규범들이 존재한다(Mahlmann, 2017, p. 32). 가장 중요한 ‘평등 처우에 관한 일반법’(AGG)이 모든 고용 관계에서 장애를 포괄하고 있지만, 그 외에도 사회법전 제9권(SGB IX)의 Section 81.2에 ‘평등 처우에 관한 일반법’(AGG)의 규제들이 언급되어 있다. 사회법전 제9권은 2016년 12월 23일 개정되었다(BGBl. I, 3234 (Nr.66)). 또한 ‘장애인의 평등 기회에 관한 법’(BGG)은 공공기관 및 사적 당사자 일부의 특별한 의무를 규정한다. 이는 2016년 12월 23일에 개정되어 보다 체계화되었다. 그럼에도 불구하고 ‘장애인을 위한 평등 기회에 관한 법’(BGG)은 서비스 영역에만 적용된다는 한계가 있다.

넷째, 최근의 변화로서 독일은 ‘장애인의 포용 및 자기 결정 향상에 관한 법’(이하 연방참여법)(Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen; BTHG)이 독일 하원에서 2016년 12월 1일, 독일 상원에서 2016년 12월 16일에 통과되었다(Mahlmann, 2017, p. 107). 이 법의 목적은 사회에서 장애인의 효과적인 포섭을 제공하기 위한 유엔 장애인권리협약의 요구를 이행하는 것이다. 이 법은 장애인권리협약에서 규정한 장벽(협약 제1조)의 효과를 제거하고 그럼으로써 장애를 이유로 한 차별을 금지하는 것을 목적으로 한다.

연방참여법은 총 4단계로 나누어 단계별로 시행된다. 1단계는 2017년,

2단계는 2018년, 3단계는 2020년, 마지막 4단계는 2023년에 시행될 예정이다(심진예, 곽정란, 남용현, 조임영, 2017, pp. 78-79). 연방참여법은 고용과 관련하여 (정부)기관의 조기 개입을 강화하고, (정부)기관은 신속한 조치와 새로운 모델 개발을 통해 장애인의 근로 능력이 저해되지 않도록 다양한 노력을 하도록 하였고, 장기 질환을 사전에 방지하거나 장애인의 근로 능력이 유지될 수 있도록 조기 예방을 강화하였다(심진예 외, 2017, p. 79). 장애인 고용을 강화하기 위해 ‘노동 예산’(Budget für Arbeit) 등의 다양한 지원이 이루어지도록 하였다. ‘노동 예산’은 한국의 장애인 직업 재활 시설에 해당하는 독일 장애인 작업장의 장애인이 1차 노동 시장으로 전이할 수 있도록 사회 부조를 담당하는 기관이 지원하는 진입지원금(Eingliederungshilfe, 이하 장애인진입지원금)을 의미한다(심진예 외, 2017, p. 79).²⁶⁾ 또한 장애인을 채용한 고용주에 대한 임금 지원금을 인상하여 2020년의 경우 지급 임금의 75%까지 지원할 예정이다.

〈표 4-7〉 독일 사회법전 권별 내용

사회법전	이름
I	Allgemeiner Teil(총칙)
II	Grundsicherung für Arbeitssuchende(구직자 기초 보장)
III	Arbeitsförderung(노동 촉진)
IV	Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (사회 보험에 관한 공통 규정들)
V	Gesetzliche Krankenversicherung(법적 질병 보험)
VI	Gesetzliche Rentenversicherung(법적 연금 보험)
VII	Gesetzliche Unfallversicherung(법적 사고 보험)
VIII	Kinder- und Jugendhilfe(아동 및 청소년 부조)

26) 장애인진입지원금은 이전까지는 사회법전 제12권(Sozialgesetzbuch XII)에 근거하여 지원되는 사회 부조 가운데 하나였으나, 향후에는 연방참여법과 사회법전 제9권에 근거한 재활권의 차원에서 지원할 예정이다(심진예 외, 2017, p. 79).

사회법전	이름
IX	Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (재활 및 장애를 가진 사람들의 참여)
X	Verwaltungsverfahren(행정 절차)
XI	Soziale Pflegeversicherung(사회적 간병 보험)
XII	Sozialhilfe(사회 부조)

자료: 심진예, 광정란, 남용현, 조임영. (2017). OECD 주요 국가의 장애인 고용 정책 및 현황 비교 연구. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원. p. 76.

연방참여법이 제정됨에 따라 타 법 개정이 동시에 이루어졌다. 특히 사회법전 제9권의 일부 개정이 이루어졌고, 연방참여법의 시행 시기와 맞물려 1단계 2017년, 2단계 2018년, 3단계 2020년, 4단계 2023년이라는 단계별 시행을 거칠 예정이다. 특히 사회법전 제9권은 총 2부로 구성되었던 기존의 체계가 3부 241개 조항으로 개편되었으며, 1부(장애인과 장애 위험이 있는 사람에 관한 규정)에서는 장애 개념이 새롭게 정의되고 노동 예산과 관련한 규정이 신설되었다.

사회법전 제9권의 2부는 새롭게 구성된 내용으로 장애인의 진입지원권과 관련한 내용으로 이루어져 있다. 기존 사회법전 제9권의 2부(중증장애인의 참여에 관한 특별 규정, 중증장애인의 권리)는 3부로 재편되고, 해고 보호 규정의 강화, 중증장애인 대표 권리 강화, 사용자의 포괄 대리인 선임, 장애인 작업장의 여성 대표 선출 등의 내용이 개정되었다.

다. 정당한 편의제공 의무의 내용

1) 정당한 편의제공 의무 규정 방식과 내용

독일은 정당한 편의제공을 할 의무를 법에 규정하고 있다. 일반적인 방식으로 정의한 것은 아니나 몇 가지 법률에 그 내용을 포함하고 있다고

볼 수 있다(Mahlmann, 2017, p. 54).

첫째, ‘평등 처우에 관한 일반법’(AGG)은 일반적 범위에서의 정당한 편의제공에 관한 추가 규정을 포함하고 있지 않으나, 법원의 판결을 통해 정당한 편의제공 개념이 구성된다(Mahlmann, 2017, p. 54). 연방노동법원은 정당한 편의제공 의무는 민법 제241.2조에서 도출되는 계약적 의무로 이해된다고 보았다(BAG, 19.12.2013, 6 AZR 190/12 para. 53.; Mahlmann, 2017, p. 54에서 재인용). 이러한 관점에서 보면 정당한 편의제공 의무는 사용자가 근로자의 합당한 욕구에 대한 적절한 조치를 취할 계약적 의무이고, 장애인에게 이것은 장애인의 욕구에 합리적으로 편의를 제공한 의무가 존재한다는 의미가 된다(Mahlmann, 2017, pp. 54-55).

둘째, 사회 보장 시스템은 장애인의 욕구에 대한 개별적 지원과 편의제공을 통해 장애인의 사회적 통합을 목표로 해 왔다. 독일의 복지 기관들은 근로 생활에서의 장애인 참여를 지원한다. 이것은 직업훈련, 고용 참여를 위한 특정 의료 지원과 심리 지원, 직장 근처의 주택 제공, 이동 수단, 장애인을 위한 적절한 주택 만들기 등을 포함하여 취업 지원을 포괄한다(예를 들어 사회법전 제9권 제33조)(Mahlmann, 2017, p. 55).

특히 사회법전 제9권 제81.4조는 사용자가 중증장애인을 위한 정당한 편의제공을 할 의무를 다양하게 부과하고 있다. 예를 들어 중증장애인은 다음의 다섯 가지 권리가 있다(SGB IX § 81(4), 2016년 12월 개정 이후 § 164(4)). ① 자신의 능력과 지식을 최대한 발전시키고 사용할 수 있는 고용, ② 재택 훈련에 대한 우선적 고려, ③ 외부 직업훈련 참여에 대한 합리적 도움, ④ 필요한 장비와 기계, 적절한 근무 환경과 근무 시간, 사고의 위험에 대한 특별한 고려를 포함한 장애인에게 적합한 작업장, ⑤ 필요한 편의를 갖춘 작업장의 설비이다.

2) 정당한 편의제공 의무 불이행

사회법전 제9권에는 제81.4조의 의무 불이행이 차별로 간주된다는 근거를 찾을 수 없지만, 2013년 국내 판례에서 제81.4조의 의무 불이행을 AGG의 직접차별로 간주하였다.

연방 헌법재판소는 장애인은 불평등한 처우가 존재할 때 차별받을 뿐만 아니라, 불리(disadvantage)가 결과적으로 장애인의 욕구에 대한 편의를 제공하는 적절한 조치의 부족에서 기인할 경우에도 차별이 발생한다고 판시하였다(BVerfG 96, 288; Mahlmann, 2017, p. 57에서 재인용). 이 원칙은 통합 학급의 맥락에서 발전되었지만, 삶의 다른 영역에 대해서도 헌법적 원칙으로 적용된다. 연방 헌법재판소는 이러한 의미에서 사용자가 장애를 이유로 한 직접차별의 정당화가 가능한 경우(Section 8 AGG)는 오직 Section 241.2 BGB에서 도출되는 합리적 편의제공 의무를 사용자가 다 충족시켰을 경우라고 명확히 하였다(Mahlmann, 2017, p. 57).

3) 편의의 합리성에 대한 기준

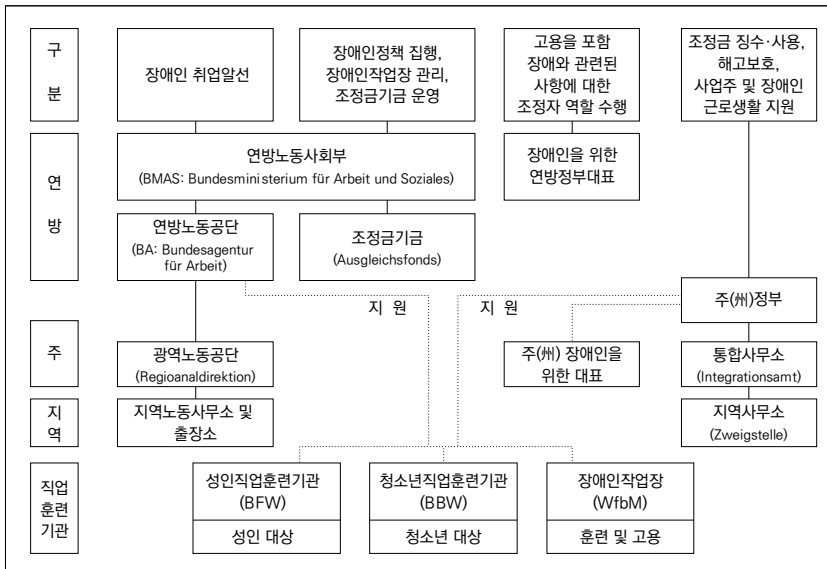
사회법전 제9권에서는 정당한 편의제공 의무의 제한 요소로 만약 재정적 부담이 비례적이지 않다면 평등화 부담금(equalisation levy)을 사용하는 연방노동청(Federal Labour Agency)과 통합사무소의 지원에도 불구하고, 편의제공 조치는 장애인법에서 사용자에게 불합리한 것으로 간주된다(Section 77.5, 102.3 SGB IX). 2005년 국내 판례에서 국가의 재정적 지원에도 불구하고 사용자에게 불비례적 부담이 부과될 경우, 그러한 편의는 합리적이지 않다고 판결하였다(Mahlmann, 2017, p. 56).

2. 장애인 고용편의 지원 제도

가. 독일의 장애인 고용 서비스 전달 체계

독일에서 장애인 고용편의 지원 제도들의 전달 체계는 크게 연방노동사회부 산하의 연방노동공단(노동사무소)을 통한 서비스 전달 체계와 주 정부의 통합사무소를 통한 서비스 전달 체계로 구분된다(심진예 외, 2017, p. 89). 독일의 장애인 고용 서비스 전달 체계를 역할에 따라 정리 하면 [그림 4-7]과 같다.

[그림 4-7] 독일의 장애인 고용 서비스 전달 체계



자료: 심진예, 광정란, 남용현, 조임영. (2017). OECD 주요 국가의 장애인 고용 정책 및 현황 비교 연구. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원. p. 93.에서 재인용.

연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)는 노동 시장 정책을 비롯하여 근로 보호, 노동권 보장, 산업 안전 보건, 고용·연금·산재 보험, 유럽·국제 고용 및 사회 정책, 외국인 고용 정책 및 사회 부조 등에 관한 업무를 수행하는 중앙 부처로서, 이 중 장애인과 관련한 업무로 예방 및 재활, 장애인 정책, 사회법전 제9권 관련 업무, 장애인 작업장, 장애인의 진입(통합)지원, 연금 보험 및 사고 보험과 관련한 재활 수급권 업무, 재활 기관 관리 및 감독, 부담금 기금 및 의료 문제에 관한 제도적 지원에 관한 업무를 담당한다(심진예 외, 2017, p. 89).

연방노동사회부는 산하에 연방노동공단(Bundesagentur für Arbeit)을 두고 있는데, 연방노동공단은 직업 상담, 직업 알선, 직업훈련 촉진, 고용 창출, 실업 수당 및 실업 부조 등 고용과 관련된 전반적인 업무를 수행한다(심진예 외, 2017, p. 90). 동 공단은 중증장애인을 대상으로 한 사업으로는 직업 관련 상담, 직업훈련 알선, 취업 알선, 고용주(국가 부문 및 민간 부문)에 대한 자문 및 지원, 준중증장애인 인정 및 취소, 고용주(국가 부문 및 민간 부문)의 중증장애인 고용 의무 이행 여부 감독, 장애인 작업장 선정 및 취소, 통합 전문가(서비스)의 선정 및 재정적 지원을 담당한다(심진예 외, 2017, p. 90).

연방노동사회부 및 그 산하의 연방노동공단은 장애인 근로자의 고용에 대한 일도 담당하지만, 장애인과 비장애인 근로자 모두를 대상으로 한다. 반면 사회법전 제9권에 의거한 중증장애인의 노동에 관한 지원은 주정부 산하의 통합사무소를 통해 이루어진다.

이러한 전달 체계의 법적 근거는 사회법전 제9권이다. 2016년 12월에 개정된 사회법전 제9권은 단계별 시행을 규정하고 있는데, 2018년 1월 1일부터 새로운 개정안이 시행 중이다. 사회법전 제9권은 총 3부로 이루어진다. 제1부는 장애인과 장애의 위험에 처한 사람에 대한 규정이고(제

1~89조), 제2부는 장애인의 자기 결정에 의한 생활을 위한 특별 서비스(통합지원법)(제90~150조), 제3부는 중증장애인의 참여를 위한 특별 규정(중증장애인법)(제151~241조)으로 구성되어 있다.

통합사무소에 대한 법적 근거는 사회법전 제9권의 제3부이다. 사회법전 제9권 제185조 제1항은 통합사무소의 업무를 크게 4가지로 규정하고 있다. 첫째, 고용 부담금의 청구와 사용, 둘째, 해고 구제, 셋째, 직장 생활 지원, 넷째, 중증장애인을 위한 특별한 도움의 일시적 박탈(제200조)이다.

이러한 업무는 세부 조항에서 다시 규정되는데, 고용 부담금의 청구와 사용(사회법전 제9권 제160조), 직장 생활 지원(§ 185 Abs. 2 ff. i.V.m. §§ 17 ff. SchwbAV)²⁷⁾, 통합 전문가 서비스(Integrationsfachdienste; IFD)(사회법전 제9권 제192~198조), 특별한 해고 구제(사회법전 제9권 제168~175조), 교육, 훈련, 직업교육 대책(§ 185 Abs. 2 SGB IX i.V.m. § 29 SchwbAV)에 대한 것이다. 통합사무소와 지역노동사무소의 장애인 지원 제도를 구분하여 요약하면 다음 표와 같다.

〈표 4-8〉 독일 통합사무소 및 지역노동사무소의 지원 제도 현황

통합사무소(Integrationsamt)	지역노동사무소(Arbeitsamt)
•작업장 장비·시설의 개조 비용 지원 •중증장애인용 자동차 구입 및 개조 비용 •근로지원인 지원금 •중증장애인을 위한 직업교육 지원금(지역노동사무소와 중복되지 않는 범위 내에서 지원) •직업교육에 수반하여 필요한 비용(각종 응시료 등)에 대한 지원금 •특별 비용 발생에 대한 지원금 등 •장애 관리 조치(BEM) 관련 비용 •기업체 및 중증장애인 상담 및 자문에 소요되는 비용	•취업 알선 비용 •(준)중증장애인 취업 지원금 •중증장애인을 위한 직업교육 지원금 •작업 보조를 위한 지원금 •중증장애인을 위한 진입 지원금 •사외(社外) 시설의 직업교육 지원금 •신규 훈련 자리 및 일자리 창출에 대한 비용 지원금

27) SchwbAV은 중증장애인 고용 부담금 규정 (Schwerbehindertenausgleichsabgabenverordnung)의 약자이다.

나. 독일의 장애인 고용편의 지원 제도

독일에서 장애인의 고용편의를 지원하는 제도는 크게 장애인 의무 고용제, 장애인 근로자에 대한 지원, 사용자에 대한 지원, 직장 생활 지원, 통합 전문가 서비스, 통합 기업 운영, 특별한 해고 구제, 교육·훈련·직업교육으로 나눌 수 있다.

1) 고용 할당제 및 고용 부담금

독일은 장애인 고용 할당제를 발전시켜 온 대표적인 국가이다. 다른 국가들과 달리 중증장애인의 의무 고용을 피고용인 20명 이상의 사업장과 기관에 5%로 규정하고 있다(사회법전 제9권 제161조). 경증장애인의 고용은 의무 고용률에 포함시키지 않고, 중증장애인의 고용 의무만을 부과하고 있기 때문에 상대적으로 다른 나라에 비해 중증장애인의 고용률이 높은 국가에 속한다. 특히 의무 고용률을 지키지 않았을 경우에 사용자가 납부해야 하는 고용 부담금의 상한선을 지키지 않은 비율에 따라 차등 부과함으로써 사용자로 하여금 조금이라도 더 장애인을 채용하려는 유인을 높인다.

중증장애인 고용률 대비 미고용 장애인 인원별 고용 부담금의 상한 금액은 다음과 같다.

〈표 4-9〉 독일의 장애인 고용률 대비 고용 부담금 상한액

고용률	고용 부담금 상한액
3% 이상 5% 미만	125유로
2% 이상 3% 미만	220유로
0% 이상 2% 미만	320유로

자료: 사회법전 제9권 제160조 제2항.

독일 베를린의 경우 고용 부담금은 2015년 2860만 유로, 2016년 3030만 유로, 2017년 3490만 유로(약 453억 원)가 징수되어 지속적으로 증가하고 있다(LAGeSo, 2018). 고용 부담금이 사용된 연도별 내역은 다음 표와 같다. 2017년을 기준으로 지원금 총액의 31.9%를 사업주 지원에, 29.7%를 중증장애인 지원에 사용하였으며, 중증장애인 지원에 사용한 지출액의 비율은 증가하고 있다. 고용 부담금 수입의 20%는 연방 조정금 기금에 납부되며, 장애인 고용이 저조한 베를린은 타 지역의 통합 사무소 지원을 위해 납부하는 재정조정 지출이 최근 증가하고 있다.

〈표 4-10〉 독일 베를린의 고용 부담금 집행 내역

(단위: 유로, %)

구분		2015	2016	2017
사업주 지원	일자리 창출	484,157	339,533	234,183
	장애인 근로환경 조성	1,540,243	871,061	501,225
	직업교육 요금	0	0	0
	직업교육 지원금 및 보조금	0	0	0
	예외적인 어려움 및 부담 지원금	5,117,911	4,369,229	3,688,098
	통합기업의 예외적인 어려움 지원금	2,634,175	2,540,362	2,044,902
	소계(A)	9,776,486	8,120,185	6,468,409
	지원금 총액 대비 비율	43.3	37.4	31.9
중증 장애인 지원	도구 및 장비 지원	180,037	221,314	176,015
	직장 이동 지원	350,005	402,612	436,901
	창업 지원	34,503	20,892	13,678
	주거 지원	14,648	64,219	78,327
	연수(재교육)	48,612	65,177	62,383
	특수한 생활상태에 대한 지원	34,170	39,299	43,461
	긴급 업무보조	4,059,523	4,434,562	5,107,037
	근로 지원	31,294	113,168	98,636
	소계(B)	4,752,792	5,361,243	6,016,440
	지원금 총액 대비 비율	21.1	24.7	29.7

구분		2015	2016	2017
기타	통합기업 지원	1,784,967	1,709,063	1,819,153
	특별프로그램 '사업장 안의 모두'	0	13,605	599,306
	통합 전문가 서비스(IFD)	5,432,041	4,776,801	4,756,675
	직업교육 및 교육대책	190,746	174,633	178,140
	장애인을 위한 작업장 및 주거지	637,441	1,475,903	445,630
	모델계획	0	67,006	0
	소계(C)	8,045,195	8,217,011	7,798,904
	지원금 총액 대비 비율	35.6	37.9	38.4
지원금 총액(A+B+C)		22,574,473	21,698,439	20,283,754
조정금 기금 납부(D)		5,636,485	6,090,298	6,917,585
통합사무소 간의 재정조정(E)		1,417,354	2,316,711	3,172,915
총 지출(A+B+C+D+E)		29,628,312	30,105,448	30,374,254

자료: LAGeSo. (2018). 독일 베를린 LAGeSo 현지방문 발표자료. 2018. 8. 13.

2) 장애인 근로자에 대한 지원

장애인 근로자에 대한 지원은 근로에 대한 기술적 지원(§ 19 SchwbAV), 출퇴근 이동 지원(§ 20 SchwbAV), 경제적 창업을 위한 지원(§ 21 SchwbAV), 주거 지원(§ 22 SchwbAV), 연수(재교육)(§ 24 SchwbAV), 특별한 상황에 대한 지원(§ 25 SchwbAV), 필수적 업무 보조(§ 17 Abs. 1 a SchwbAV), 지원고용-직업 지원(§ 55 SGB IX)이 있다(LAGeSo, 2018).

첫째, 근로에 대한 기술적 지원은 보조 기기 등의 기술 지원을 말한다(LAGeSo, 2018). 그리고 보조 기기 지원뿐만 아니라 정보나 교육도 제공한다(LAGeSo, 2018). 이는 이미 많은 국가들이 제공하는 있는 지원 제도이다.

둘째, 출퇴근 이동 지원 제도는 특별한 지원 제도로서 자동차 지원이 있다(LAGeSo, 2018). 소득에 따라 자가용 구입비의 일부를 지원하는 것

과 승용차 개조를 지원하는 것이 있는데, 개조의 경우에는 비용의 100%를 보상한다(LAGeSo, 2018). 자영업자와 공무원에게는 통합사무소에서 지원하고, 나머지 장애인 근로자에 대해서는 노동사무소와 재활담당기관에서 지원한다(LAGeSo, 2018).

셋째, 경제적 창업을 위한 지원은 자영업자를 지원하는 제도이다(LAGeSo, 2018). 통합 전문가 서비스(IFD) 기관이 베를린에 15개가 있는데 그중 한 곳에서 자영업에 특화된 서비스를 제공하고 있다(LAGeSo, 2018). 장애인이 자영업 진입 전에 시장 상황에 대한 진단이 없으면 창업의 성공 확률이 매우 낮기 때문에 창업 분야에 대한 전문적인 시장 진단을 제공한다.

넷째, 주거 지원은 거주 환경과 관련한 개조 비용 대출과 지원 서비스가 있다(LAGeSo, 2018). 주거 지원 역시 출퇴근 이동 지원 제도와 마찬가지로 자영업자와 공무원에게는 통합사무소에서 지원하고, 나머지 장애인 근로자에 대해서는 노동사무소와 재활담당기관에서 지원한다(LAGeSo, 2018).

다섯째, 연수(재교육) 제도는 직장 내 교육과 재교육으로 이루어진다. 사용자가 담당해야 할 부분이지만, 시각 및 청각 장애인의 통역사 등의 비용에 대해 통합사무소가 지원하는데, 사용자에게 그 비용을 지급하는 것이 아니라 장애인 당사자에게 직접 지급한다(LAGeSo, 2018).

여섯째, 특별한 상황에 대한 지원 제도는 사회법전에 장애로 인해 생활이 어려울 경우에 적용할 수 있는 생활 보호 제도를 규정하고 있지만, 실제로는 거의 집행되지 않는 제도이다(LAGeSo, 2018).

일곱째, 필수적 업무 보조 제도는 인력 지원에 대한 것이다. 이는 장애인 근로자 개인의 필요도에 따라 지원된다(LAGeSo, 2018). 고용주에게는 비용만 지원하고 따로 외부 인력을 투입하지는 않는다(LAGeSo,

2018). 예를 들면 장애인 근로자를 동료 근로자가 지원하는 것에 대한 보상 성격이다(LAGeSo, 2018). 이와 달리 장애인 근로자에 대한 근로지원인 제도는 외부의 인력이 와서 지원하는 것이며, 이는 장애인 근로자에게 직접 지원한다(LAGeSo, 2018). 이에 대해서는 신청자가 직접 예산을 관리하는데, 근로지원인을 직접 채용하고 직접 임금을 지급하게 되어 있다(LAGeSo, 2018).

여덟째, 지원고용-직업 지원 제도는 장애인 근로자에 대한 맞춤 직업교육 제도이다. 적합한 기업을 선정해 현장 교육 후 고용하는 것인데, 통합 사무소 지원 인력이 같이 출퇴근하여 업무를 같이 수행하게 된다(LAGeSo, 2018).

3) 사용자에게 대한 지원

사용자에 대한 지원은 투자 지원(§ 15 SchwbAV), 장애에 적합한 근무 및 교육 환경 조성(§ 26 SchwbAV), 직업훈련 비용(§ 26 a SchwbAV), 직업훈련 보조금 및 지원금(§ 26 b SchwbAV), 근로상의 (병가 후) 복직 관리(§ 26 c SchwbAV), 예외적인 어려움 및 부담에 대한 지원금(§ 27 SchwbAV)이 있다(LAGeSo, 2018).

첫째, 투자 지원은 직업교육이나 일반 일자리 확보나 새로운 일자리 창출을 하는 경우 기업체에 대부분 해 주거나 사용자에게 1만 5000유로까지 지원하는 제도이다. 이는 주로 재활 관련 기관인 연금공단과 노동사무소에서 지원하며, 사업주가 20% 정도는 부담해야 한다(LAGeSo, 2018). 또한 일자리 창출 후 3년까지 장애인 근로자의 일자리 유지 여부를 확인한다(LAGeSo, 2018).

둘째, 장애에 적합한 근무 및 교육 환경 조성 지원은 개별 장애인 근로

자에 맞추어 지원하는 제도이다. 예를 들면 근로 현장에서의 보행 기술, 점자, 컴퓨터, 스탠딩 책상 등을 지원하는 것이다(LAGeSo, 2018). 재정 지출의 한도는 사실상 없다(LAGeSo, 2018).

셋째, 직업훈련 비용은 장애청소년의 직업교육 시 사업장에 필요한 비용을 지원하는 제도이다. 독일에서는 청소년들이 고등학교부터 직업교육을 받는데, 이는 작업장에서 직접 교육을 받는 것이다. 근로자 20명 미만 사업장은 장애인 고용 의무가 없는데, 이들 사업장에서 장애청소년을 대상으로 직업교육을 할 경우는 사업장에 필요한 비용을 지원한다(LAGeSo, 2018). 이를 통해 기업은 비장애청소년에 대한 직업교육보다 오히려 비용이 적게 들어가게 된다(LAGeSo, 2018).

넷째, 직업훈련 보조금 및 지원금 제도는 일종의 인센티브 제도이다. 장애를 가진 청소년을 채용할 경우 인센티브가 있는데, 기업 규모에 제한을 두지 않고, 장애 정도에 대해서도 중증 장애 요건이 아닌 일반 장애 정도 기준을 적용한다(LAGeSo, 2018).

다섯째, 근로상의 (병가 후) 복직 관리 제도는 장애인 근로자에게만 해당하는 제도가 아니라 모든 근로자에게 해당하는 제도로써, 근로자가 6주 이상 병가를 냈을 경우 사용자는 당사자와 면담을 해야 할 의무가 있으며 근로자가 직장에 복귀할 때 편의제공이 필요한지 확인해야 할 의무가 있다. 이때 편의제공이 필요한 경우 사용자에게 인센티브를 제공하는 것이다(LAGeSo, 2018). 그러나 베를린의 경우 이는 의무이며 인센티브를 제공하지 않고 있다.

여섯째, 예외적인 어려움 및 부담에 대한 지원금 제도는 사용자에게 200만 유로 정도를 지원하는 제도인데, 채용한 중증장애인이 지속적으로 업무 성과를 내지 못하는 경우 이에 대한 재정 지원과 근로 지원 서비스를 제공한다(LAGeSo, 2018). 중증장애인 근로자의 업무 성과가 평균 이

하인 경우에 지원하게 되는데, 성과에 대한 판정은 통합 지원 서비스를 통해 이루어진다(LAGeSo, 2018). 동일한 업무를 담당하는 비장애인과 비교하여 성과가 50% 이하일 경우를 기준으로 하는데, 30% 미만, 30~45%, 45~50% 3단계로 구분한다(LAGeSo, 2018). 근로 지원 서비스의 경우 매일 30분~1시간, 1~2시간, 2~3시간, 3~4시간 4개로 구분하고, 매일 4시간 이상 필요할 경우에는 다른 일자리가 필요한지 재확인한다(LAGeSo, 2018). 이는 중증장애인이 담당하고 있는 현재의 일자리가 근무하기에 적합하지 않은지를 판단하는 것이다. 이 제도는 사실상 임금 보조금으로서의 성격을 띠는데, 대부분의 장애인은 재정 지원과 근로 지원을 모두 신청하고, 장애인 개인당 최대 600유로가 지급되는 재정이 비교적 많이 들어가는 지원 제도이다(LAGeSo, 2018).

〈표 4-11〉 독일의 주요 사용자 지원 제도

구분	지원 요건	지원 기간 및 지원 규모	담당 기관
중증장애인 직업교육 훈련 지원금	이 지원금이 아니면 직업교육 및 향상 교육이 불가능한 경우 지원	훈련 기간 동안 훈련 비용의 80% 지원(예외적 경우 100% 지원) 중증장애인이 아닌 장애인은 60% 지원	-노동사무소 -재활담당기관
시험 고용 지원금	장애인, 중증장애인 및 준중증장애인이 시험 고용을 통해 직업 생활 참여 가능성이 향상되거나 직업 생활이 가능할 경우 지원	-필요한 모든 비용 100% 지원 -지원 기간: 3개월	-노동사무소
사업체 근로 지원 지원금	사업체에서의 근로 지원은 사회법전 제9권에 명시된 사용자의 의무에 해당되지 않는 근로 지원이 필요한 경우	-필수적 경비의 100%까지	-노동사무소

구분	지원 요건	지원 기간 및 지원 규모	담당 기관
중증장애인 진입 지원금	중증장애인이 장애로 인해 고용이 어려운 경우 지원. 50세 이상인 경우 6개월 이상 실업 경력이 있고 고용 관계가 1년 이상인 경우에 지원	-24개월간 임금의 70%까지 지원(12개월 후 10% 감액 지원) -특별한 어려움을 갖는 경우 5년간 지원 -55세 이상 중증장애인은 96개월 지원(24개월 후부터 1년에 10% 감액 지원. 그러나 매해 감액 지원 하더라도 임금의 30% 이상 지원을 유지하도록 함.)	-노동사무소
중증장애인 신규 일자리 창출 지원금	-고용 의무가 없지만 중증장애인을 고용하거나, 의무 고용률을 초과해서 중증장애인을 고용한 경우 -특별한 어려움을 갖는 중증장애인을 고용한 경우(예를 들면 50세 이상 중증장애인)	-개별 사례를 각각 판단하여 필요한 비용을 지원	-통합사무소
사업주 특별 한 부담 지원 금	-중증장애인 고용 시 평균 이상의 높은 비용이 예상되거나 고용이 특히 어려운 중증장애인(예를 들면 시각장애인)을 고용한 경우 -장애인 작업장(WfbM)의 중증장애인을 고용할 경우	-개별적 사항을 고려하여 지원 규모와 기간을 결정	-통합사무소
장애인용 장비 및 시설 지원금	-장비 및 시설 설치 비용을 통해 (중증)장애인 고용이 가능할 경우	-무상지원금 또는 용자금 지원은 개별 사례를 각각 판단하여 필요한 비용을 지원(지원금 규모는 장비 및 시설 총비용, 사업체의 규모 및 장애인 고용률, 기업 재무 상태, 해향 (중증)장애인 근로자의 장애 정도, 비용 지원을 통해 예상되는 생산성 향상 정도 등등) -지원 대상은 장애에 적합한 기계, 장비 및 시설 등 포함 -파트타임 일자리도 지원	-노동사무소 -통합사무소 -재활담당기관
직업훈련 지원금	장애인 고용 의무가 없는 소규모 사업주가 27세 미만 중증장애인에게 훈련을 제공할 경우	최대 2000유로 지원(직업훈련 교사 비용, 각종 장비, 교재, 작업복 및 시험 비용 등)	-통합사무소

자료: 심진예, 광정란, 김위선, 남용현, 변영환, 윤경인. (2016). OECD 주요국 장애인 고용 사업주 지원제도 비교 연구. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원. pp. 54-56에서 재인용.

4) 직장 생활 지원

직장 생활 지원(Begleitende Hilfe im Arbeitsleben) 제도는 장애로 인한 제한적인 불이익을 감소시키는 것을 목표로 한다. 주된 지원은 현금 지급과 상담 및 지도이다(LAGeSo, 2018). 현금 지급은 고용주, 중증장애인, 통합 전문가 서비스, 대외 홍보 활동에 지원된다(LAGeSo, 2018). 상담 및 지도 서비스는 통합사무소의 기술 지원 서비스와 통합 전문가 서비스로 나뉜다(LAGeSo, 2018).

5) 통합 전문가 서비스

통합 전문가 서비스(Integrationsfachdienste; IFD) 제도는 사회법전 제192조부터 제198조에 규정되어 있는 제도로써, 2005년부터 구조적인 책임성을 명시하고 있다. 베를린에 10개의 IFD가 있는데, 지역적인 관할에 따라 모든 장애 유형에 대해 서비스를 제공하는 6개의 권역별 IFD와 지역에 구애받지 않고 특정 테마에 기반하여 활동하는 4개의 IFD가 있다(LAGeSo, 2018). 4개의 테마는 청각장애인을 위한 서비스, 장애인을 위한 공장 및 작업장으로 이행 서비스(일반적인 노동 시장으로의 이행 서비스), 창업 서비스, 전문가 의견 서비스가 있다(LAGeSo, 2018).

IFD는 통합사무소 소속 기관이 아니라 비영리 단체 등 외부 기관에서 수행하고 통합사무소가 재정적 지원을 수행한다(LAGeSo, 2018). 통합사무소뿐만 아니라 재활관련기관도 IFD에 재정적인 지원을 담당한다(LAGeSo, 2018). 장애인 근로자에 대한 각종 상담 및 컨설팅 업무가 주된 역할이다(LAGeSo, 2018).

6) 통합 기업 운영

통합 기업(Inklusionsbetriebe)은 사회법전 제215조부터 제218조에 규정된 제도로써, 손상을 지닌 사람들(근로 능력 상실률 최소 30%에서 최대 50%)에 대한 고용 의무를 다하기 위한 것이다(LAGeSo, 2018). 통합 기업은 보호 작업장이 아닌 일반 사업장으로서, 장애인 근로자를 전체 근로자 중 30~50%를 채용하게 되면 통합 기업으로 선정하여 지원하는 구조이다. 초기 통합 기업은 중증장애인 대상이었으나, 연방참여법 제정에 의해 중증장애인 이외의 장애인도 포함되었다(LAGeSo, 2018).

베를린의 경우 2017년 37개 통합 기업을 지원하였는데, 통합 기업에 대해서는 기존 사용자 지원 제도 외에 추가적인 지원이 이루어진다(LAGeSo, 2018). 통합 기업의 업종은 비영리 단체, 호텔, 식당 등 다양하다(LAGeSo, 2018).

7) 특별 해고 구제

특별 해고 구제(Besonderer Kündigungsschutz) 제도는 사회법전 제9권 제168조에서 제175조에 걸쳐 규정되어 있다. 최소 6개월 이상 고용 관계를 유지한 중증장애인의 경우 특별 해고 구제가 가능한데, 대상은 중증장애인 근로자이며 장애로 인한 해고에 대해서만 적용된다(LAGeSo, 2018). 이 제도는 일반적인 해고 구제에 보충적인 성격을 띤다. 2017년부터는 고용주가 중증장애인 대리 혹은 대표의 참여 없이 해고를 말하는 것은 효력이 없다(LAGeSo, 2018).

사업주가 중증장애인을 해고하려면 통합사무소에 신고해야 하고, 통합사무소의 동의 없이 중증장애인 근로자의 해고는 불가능하다(LAGeSo,

2018). 그러나 중증장애인 근로자를 해고하는 것 자체가 불가능한 것은 아니다. 2017년의 경우 총 977건의 해고 신청이 들어왔으며, 해고 신청이 들어오면 장애인대표부 등 이해관계자와 협의하게 된다. 해고가 가능한 첫째 사유는 기업의 구조 조정이나 폐업, 둘째 사유는 장애인 근로자의 장기 결근, 셋째 사유는 사내 규정 위반이다. 통합사무소에서 해고 불가 판정을 내리는 비율은 전체 해고 신청 건수 대비 20% 정도이다 (LAGeSo, 2018).

8) 교육·훈련·직업교육

기업과 장애인 근로자에 대한 교육, 훈련, 직업교육 등 다양한 교육 및 훈련 사업이 존재한다.

3. 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도의 관계

독일은 차별금지를 통한 장애인 개인의 욕구에 따른 개별적 반응이라는 정당한 편의제공 의무를 통한 고용 증진보다는 고용 할당제 등의 고용 정책을 선호해 온 대표적인 국가이다. 특히 고용 할당제를 중증장애인만을 대상으로 함으로써 다른 국가들에 비해 중증장애인의 고용률이 높다.

독일은 개별적인 욕구에 대한 개인의 대응 방식보다는 문제를 구조적으로 해결하기를 선호하는 것으로 판단된다(2018. 8. 14. Ulrike Pohl 인터뷰). 그러나 독일 역시 고용에 있어서의 장애인 지원은 개별적인 욕구까지 고려하는 방향으로 전개해 왔다. 연방참여법 제정은 많은 기대와 우려가 공존하는 법안인데, 독일 장애계는 이후에 연방참여법에 정당한 편의제공 규정을 포함하는 방향으로 가야 한다는 의견을 피력하였다.

제4절 시사점

1. 장애인 고용 지원 모델의 비교

지금까지 살펴본 미국, 영국, 독일과 함께 한국의 정당한 편의제공 의무를 비교하면 한국은 미국, 영국은 물론 장애인 고용 할당 제도를 실시하는 독일과도 차별화되는 독특한 형태임을 알 수 있다.

미국과 영국은 고용 차별 금지를 장애인 고용을 위한 주된 수단으로 삼고 있으며, 그중에서도 강력한 정당한 편의제공 의무를 통해 장애인의 고용에 걸림돌이 되는 물리적·비물리적 장벽을 제거하는 것을 기본으로 한다. 또한 사용자가 정당한 편의제공 의무를 이행하는 것을 지원하기 위하여 해당 의무와 법적·제도적으로 연계된 별도의 비용 보전 프로그램을 실시하고 있다.

반면 독일은 장애인 고용 할당 제도와 그에 따른 직접적이고 포괄적인 편의 지원 제도를 장애인 고용 정책의 근간으로 하고 있으며, 차별금지 및 정당한 편의제공 의무와 같이 사업주에 대한 의무 부과를 통해 고용에서의 장벽을 제거하려는 제도적 장치는 매우 희박하다. 영미형이 개별 장애인이 자신의 권리를 행사할 수 있도록 지원하는 데 중점을 둔다면, 독일형은 구조적이고 집단적인 환경 개선을 통해 노동 시장에서 장애인을 지원하는 데 중점을 둔다고 할 수 있다.

한국은 이러한 영미형 제도와 독일형 제도의 혼합형 모델을 갖고 있다. 장애인차별금지법과 그 안에 규정된 정당한 편의제공 의무를 갖추고 있고, 장애인의 권리가 침해되었을 경우 이를 구제하기 위한 차별시정기구의 역할도 어느 정도 확립되어 있다. 이러한 측면에서 영미형 모델의 요소를 갖고 있는 것이다. 또한 장애인 고용 정책에서 또 하나의 근간으로

서 독일과 같이 장애인 고용 할당 제도를 기반으로 하여 장애인 근로자 및 사업주에 대한 각종 편의 지원을 제공하는 지원 제도를 갖추고 있다.

하지만 혼합형 모델은 두 개의 원초적 모델이 기능하기 위한 제도적 장치를 제대로 갖추지 않는다면 어떠한 모델도 제도로 작동하지 않을 수 있다. 다음에서는 정당한 편의제공 의무와 공적 편의 지원 제도 양 측면에서 한국의 제도를 다른 국가의 제도와 비교하여 각 제도가 갖는 한계를 살펴보고자 한다.

2. 정당한 편의제공 의무의 비교

한국의 정당한 편의제공 의무는 여러 가지 측면에서 미국 및 영국의 의무와 비교할 수 있다. 우선 정의 방식에서부터 차이가 있다. 미국과 영국은 모두 법률에서 정당한 편의제공 의무의 일반적 정의를 제시하고, 그러한 정당한 편의의 내용이 될 수 있는 사례를 추가로 제시하고 있다. 다만 미국은 법률에 그러한 사례를 제시하고, 영국은 행동준칙에 사례를 제시했다는 점에서 차이가 있다. 하지만 양 국가 모두 제시된 사례가 전체를 포괄하지 않고 단지 예시에 불과할 뿐이라는 점을 명확히 밝히고 있다. 한국의 정당한 편의제공 의무 또한 법률에서 일반적 정의를 제시하고 있으나, 추가적으로 제시된 항목들은 제한되어 있고 실제 적용 과정에서도 그렇게 해석되는 경우가 있다.

주목할 수 있는 또 다른 차이점은 물적 범위에서 상당한 사업장이 적용에서 제외된다는 점이다. 30명 이상 사업장에만 정당한 편의제공 의무가 적용되는 한국과 달리 미국은 15명 이상 사업장에 적용된다. 장애인이 소규모 기업에 집중적으로 고용되어 있는 현실을 고려하면 15명과 30명의 차이는 상당히 크다고 볼 수 있다. 더구나 영국은 모든 규모의 사업장에 적용된다.

〈표 4-12〉 각국의 정당한 편의제공 의무 비교

구분	미국	영국	독일	한국
법적 근거	미국장애인법 (ADA)	평등법 (Equality Act)	민법, 일반 평등 처우법(AGG), 사회법전 제9권(SGB IX)	장애인 차별금지법
법적 표현	reasonable accommodation	reasonable adjustments	중증장애인의 권리	정당한 편의제공
정의 방식	일반적 정의(법률) + 예시적 열거(법률)	일반적 정의(법률) + 예시적 열거 (행동준칙)	한정적 열거(법률)	일반적 정의(법률) + 한정적 열거(법률)
인적 범위 (장애 정의)	“하나 혹은 그 이상의 주요 생활 활동을 상당히 제약하는 신체적 혹은 정신적 손상” (과거장애, 간주장애 포함)	“통상적인 일상생활을 수행하는 능력에 상당하고 장기적인 악영향을 주는 신체적·정신적 손상” (과거장애, 간주장애 포함)	중증장애인(근로 능력이 50% 이상 감소되었거나, 30~50% 감소되고 장애로 인 해 취업이나 직업 유 지가 불가능한 사람)	“신체적·정신적 손상 또는 기능 상실이 장 기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활 에 상당한 제약을 초 래하는 상태” (과거장애, 간주장애 포함)
물적 범위	15명 이상 사업장, 연방정부 제외	모든 규모 사업장	모든 규모 사업장	30명 이상 사업장
의무의 제약	과도한 어려움 (undue hardship)	합리성 (reasonableness)	-사용자에 대한 불합리 -불비례적 부담 야기 -보건 및 안전 규정 에 위배	정당한 사유 -과도한 부담이나 현 저히 곤란한 사유가 있는 경우 -특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가 피한 경우
공적 지원에 대한 고려	과도한 어려움을 판 단할 때 외부 자원의 지원 고려(연방규정)	합리성을 판단할 때 재정적 혹은 다른 지 원의 이용 가능성 고 려(행동준칙)	국내 판례에서 고려	없음
차별 시정 기구	고용기회평등위원회 (EEOC)	평등인권위원회 (EHRC)	연방반차별기구 (ADS)	국가인권위원회

자료: 국가별 분석 결과를 바탕으로 저자가 직접 작성함.

의무의 제약 요소가 되는 불비례적 부담 항변은 정당한 편의제공 의무 자체에서는 큰 차이가 없다. 다만 한국은 불비례적 부담 항변에 해당하는 ‘정당한 사유’가 미국, 영국과 달리 정당한 편의제공에만 적용되는 제약

이 아니라 직접차별, 간접차별 등 모든 차별행위에 적용된다는 점에서 차이가 있다. 이보다 더 큰 차이는 불비례적 부담을 판단할 때 공적 지원의 이용 혹은 이용 가능성을 고려해야 한다는 법적 근거가 마련되어 있는가이다. 비록 법률은 아니지만 미국과 영국 모두 한국의 시행령에 해당하는 연방규정과 행동준칙에 과도한 어려움이나 합리성을 판단할 때 외부의 지원을 고려해야 함을 명시하고 있다. 한국의 경우 법적인 해석을 통해 국가인권위원회나 법원에서 공적 지원을 고려하여 과도한 부담을 판단할 수도 있으나, 결정례나 판례에서 그러한 사례를 찾을 수 없는 것은 이러한 근거가 명확하지 않기 때문이라고 볼 수 있다.

정당한 편의의 범위를 최대한 확장하는 방식으로 규정하지 않은 점, 정당한 편의제공 의무에서 적용이 제외되는 사업장의 범위가 지나치게 넓은 점, 그리고 과도한 부담의 판단에 공적 지원의 이용 가능성을 반드시 고려하도록 규정하지 않은 점이 한국의 정당한 편의제공 의무가 미국, 영국의 정당한 편의제공 의무와 다른 가장 큰 부분이라 할 수 있다. 또한 이러한 부분이 혼합형 모델에서 한 축을 담당하는 정당한 편의제공 의무가 강력한 효과를 발휘하기 힘든 원인이라 볼 수 있다.

3. 고용편의 지원 제도의 비교

고용 영역에서 한국의 장애인에 대한 공적 편의 지원 제도는 외형적 틀에서 미국, 영국, 독일과 비교하여 크게 부족하지 않은 것으로 보이지만 세부 내용에서는 보완할 점이 많은 것으로 보인다.

우선 지원 방식에서 한국의 편의 지원 제도는 보조금, 현물 등 매우 다양한 형태가 있지만 적절한 편의제공을 위한 상담, 진단, 컨설팅 등의 지원은 매우 부족하다. 그나마 이와 관련된 사업은 통합고용 지원 서비스인

데, 고용 환경 개선을 위한 편의시설 및 장비 진단은 해당 사업의 일부만을 구성하고 있으며, 서비스 대상도 고용 의무를 이행하지 않은 의무 고용 사업체로 제한적이다. 이에 비해 미국과 영국은 이러한 사업을 매우 적극적으로 수행하고 있다. 미국은 비록 민간 위탁 방식이지만 직무편의 네트워크(JAN)를 비롯하여 다양한 조직이 이러한 서비스를 제공하고 있으며, 영국은 일자리접근 프로그램 내에 이러한 상담이 중요한 서비스의 축을 이루고 있다. 정당한 편의제공 의무가 내적으로 사용자와 장애인 사이에 절차적 협상·협회의 의무를 수반한다는 점을 고려하면 비용 지원뿐만 아니라 적절한 편의의 형태를 결정하기 위한 지원도 그에 못지않게 중요하다고 할 수 있다.

〈표 4-13〉 각국의 장애인 고용편의 지원 제도 비교

구분	미국	영국	독일	한국
지원 방식	-상담: 민간 위탁 -비용: 조세 지출	-상담: 무료 -비용: 보조금	-상담: 무료(제한적) -비용: 보조금, 현물	-상담: 무료(제한적) -비용: 보조금, 현물
지원 대상	-상담: 전체 기업 -비용: 소기업 중심	전체 기업	전체 기업	전체 기업
신청 주체	사용자	장애인, 사용자	장애인, 사용자	사용자 중심 (일부 장애인)
사용자 책임	최저 비용 설정, 비용의 일부 공제, 최대 공제액 설정	최저 비용 설정, 사용자 비용 분담, 연간 지원 한도 설정	사업체당 지원 한도 설정	사업체당 지원 한도 설정, 비용 분담(일부)
전달 체계	-상담: JAN 등 -비용: 국세청(IRS)	고용센터 (Jobcentre Plus)	연방노동공단(BA), 통합사무소(Integrationsamt)	한국장애인고용공단
주무 부처	재무부	노동연금부	연방노동사회부	고용노동부

자료: 국가별 분석 결과를 바탕으로 저자가 직접 작성함.

고용편의 지원 방식과 관련하여 주목할 점 중의 하나는 미국의 경우 직접적인 비용에 대한 지원은 소기업 중심의 조세 지출(tax expenditure)

방식을 채택하고 있다는 점이다. 조세 지출은 별도의 전달 체계 구축 없이 기존의 조세 제도를 이용한다는 점에서 효율적이지만, 애초에 면세 대상인 기업이 많으면 지원 대상이 포괄적일 수 없고 적극적인 지원이 아닌 개별 기업의 자발적인 신청에 의존하는 소극적인 지원 방식이 될 수 있다. 더구나 조세 지출에 의한 지원은 외부에 잘 노출되지 않아 파급 효과가 적을 수 있다. 다만 미국이 정당한 편의제공 의무에서 일부 소기업을 적용에서 제외하면서도 이들 기업을 중심으로 편의 지원 제도를 실시하는 것은 법적인 의무의 부재를 지원 제도로 보완하려는 의도로 볼 수 있다.

신청 주체에서는 한국의 편의 지원 제도가 사용자 중심으로 설정되어 편의제공 욕구가 있는 장애인의 지원이 원활하게 이루어지지 않을 가능성이 크다. 물론 다른 국가도 사용자가 신청하도록 하는 경우가 있다. 하지만 미국의 경우에는 조세 지출 방식을 채택하였기 때문에 장애인이 애초에 신청하기 어려운 구조라는 점을 고려해야 한다. 사용자의 재산인 시설이나 장비에 대한 변경의 경우 장애인 근로자가 마음대로 처리할 수 없다는 한계에도 불구하고, 장애인이 신청할 수 있는 가능성을 열어 둔 영국이나 독일의 경우는 시사하는 바가 크다.

사용자 책임의 측면에서 미국과 영국은 한국 및 독일에 비해 그 책임을 강조하는 제도적 설계를 갖추고 있다. 한국은 통상 지원 사업별로 사업체당 지원 한도를 설정하는 방식을 채택하며 일부 사업의 경우 비용을 분담하는 규정을 두고 있다. 하지만 미국과 영국은 작은 비용이라면 사용자가 책임을 져야 한다는 취지로 비용 지원이 가능한 최저 비용을 설정하고 있다. 또한 사용자와의 비용 분담도 모든 지원에서 기본적인 원칙으로 적용되고 있다. 지원 한도의 경우에는 한국이 사업체당 지원 한도임에 비해 영국은 연간 지원 한도를 설정하여 장애인의 편의 지원은 일회성에 그치

지 않는다는 점을 전제로 하고 있다. 물론 미국과 영국의 경우에는 이러한 지원 제도가 정당한 편의제공 의무를 지원하기 위해 마련된 것이고, 어떠한 경우에도 최종적인 의무는 사용자에게 남아 있다는 법적인 규정이 제도에 반영된 것이라 볼 수 있다.

한국의 장애인 고용편의 지원 제도는 비용 지원 외에 적절한 편의를 선택하는 것을 지원하는 상담, 진단, 컨설팅 등의 서비스가 부족하다는 점이 제도의 확장성은 물론 효과성에 한계로 작용할 수 있다. 물론 이와 함께 지원의 규모가 제한적이고 예산 제약으로 지원이 제한될 수 있다는 점이 기본적으로 지금까지 살펴본 다른 국가와의 차이이다. 미국과 영국이 정당한 편의제공 의무와 공적 편의 지원 제도를 직접적으로 연계함으로써 의무담지자가 이러한 지원 제도를 이용할 유인을 자연스럽게 형성한 것, 그리고 독일이 정당한 편의제공 의무의 요구가 사회적으로 크게 부각되지 않을 정도로 포괄적인 편의 지원을 실시하고 있다는 점은 혼합형 모델을 가진 한국의 제도가 주목할 지점일 것이다.

제 5 장

정책 제언

제1절 정당한 편의제공 의무에 대한 입법론적 개선 방안

제2절 장애인 고용편의 지원 제도 개선 방안

본 연구 결과에 의한 정책 제언은 크게 장애인차별금지법에 대한 입법론적 개선 방안과 장애인 고용편의 지원 제도에 대한 개선 방안으로 구분하여 제시하고자 한다. 이러한 제도적 개선 방안은 정당한 편의제공 의무와 고용편의 지원 제도와 연계성을 강화함으로써 실질적인 편의제공의 실효성의 담보하는 것을 기본 방향으로 한다.

제1절 정당한 편의제공 의무에 대한 입법론적 개선 방안

유엔 장애인권리협약과 같은 국제규범에서의 정당한 편의제공 의무에 대한 해석과 주요 국가의 사례에 대한 검토 결과, 그리고 한국 장애인차별금지법에 대한 비판적 검토 등을 기반으로 정당한 편의제공 의무가 실질적인 효력을 발휘하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이는 정당한 편의제공 의무의 정의 방식, 적용 범위의 문제, 과도한 부담 항변과 공적 지원의 관계 설정, 절차적 요소의 강조 등이다.

1. 정당한 편의의 정의 방식

우선 정당한 편의제공 의무의 정의 방식에서는 편의의 내용을 제한하지 않고 다양한 가능성을 열어 두는 개방적 정의 방식이 필요하다. 현재 장애인차별금지법은 정당한 편의제공 의무의 일반적 정의를 제시하고 있

지만, 고용 영역에서는 이를 몇 가지 항목으로 제한하는 방식의 추가 정의를 내리고 있다. 물론 국가인권위원회나 법원에서 그러한 항목들에 준하는 다양한 편의 형태를 인정할 가능성은 열려 있고, 실제로 법원에서 장애인차별금지법에 의한 정당한 편의의 내용이 예시적이라는 판단을 한 경우도 있다. 하지만 법률상에 열거된 편의에 한정해서 그 범위를 판단한 경우가 있는 것도 현실이다.

현재의 편의제공 항목 규정이 제한적이라면 이를 더욱 확대하여 더 많은 항목을 제시하는 방법도 있지만, 장애의 특성별로 상황에 따라 필요한 편의의 종류를 모두 나열하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 또한 정당한 편의는 개별 장애인의 특성뿐만 아니라 특정 일자리 혹은 직무 상황에 따라 개별적으로 판단되어야 하기 때문에 가능한 모든 편의의 종류를 나열한다는 것은 불가능하다.

현행 법률에서 이를 해결하는 가장 간단한 방법은 고용 영역에서 정당한 편의제공 의무를 규정한 법률 제11조 제1항에 제시된 6개 호의 항목에 더해 “기타 장애인의 직무 수행을 위해 필요한 편의”라는 개방적 항목을 추가하는 것이다. 물론 고용 영역에서 편의의 항목을 제한하고 있는 시행령 제5조에서도 마찬가지로 개방적 항목의 추가가 병행되어야 한다. 보다 확실한 방법은 법률 제11조 제1항에 “장애인에 대한 편의는 다음 각 호에 한정되어서는 안 된다.”라는 표현을 추가하여 제시된 편의의 항목이 단지 예시에 불과할 뿐만 아니라 이보다 다양한 편의의 유형이 있다는 것을 확실히 하는 것이다.

물론 이와 같이 법률상에서 정당한 편의의 내용을 개방적으로 규정하는 것으로 다양한 편의제공의 가능성이 현실에서 실현되리라 기대하기는 어렵다. 이는 해당 규정에 근거하여 장애인이 편의를 받을 권리를 주장할 수 있는 최소한의 조건이라 할 수 있다. 개방적 법률 규정과 함께 정당한

편의제공의 다양한 범위에 대한 사례를 축적하여 안내하고 사업주의 의무 이행을 지도하는 행정적인 조치가 수반되어야 할 것이다. 또한 국가인권위원회와 법원에서 정당한 편의의 내용적 범위를 해석하는 데 있어 일종의 가이드라인도 필요할 것이다.

다만 기존의 국가인권위원회 결정례에서 정당한 편의의 범위를 법률에 열거된 항목으로 제한하여 판단한 것이 대부분 정당한 편의의 내용이 교통약자법이나 장애인등편의법의 규정에 연계된 경우인 것을 고려하면, 장애인차별금지법에서 정당한 편의의 내용을 이러한 접근성 기준에 위입하는 방식은 폐기할 필요가 있다. 이는 정당한 편의제공 의무의 범위를 축소하는 문제뿐만 아니라, 유엔 장애인권리위원회의 일반논평에 의해 무조건적으로 이행되어야 하는 접근성의 최소 기준에 “과도한 부담이나 현저히 곤란한 사항 등”의 조건이 적용되는 문제를 해소하는 차원에서도 중요하다. 이 경우 정당한 편의제공 의무의 범위는 접근성 최소 기준을 제외한 영역으로 축소될 수 있지만, 오히려 이것이 정당한 편의제공 의무 본연의 기능이라 할 수 있고 장애인에게는 실질적인 편의제공 수준을 높이는 결과가 될 수 있다.

2. 적용 대상의 확장

한국과 마찬가지로 미국, 영국의 경우에도 정당한 편의제공 의무가 적용되는 사업장은 단계적으로 확대되었다. 이는 기업의 규모가 작을수록 편의제공에 따른 비용에 부담을 더욱 크게 느낄 것이기 때문에 기업들이 이에 대한 준비를 할 시간이 필요하고, 국가적으로는 이를 보완한 제도적 장치를 마련할 시간이 필요하기 때문이다.

하지만 한국의 적용 범위 확장 단계는 타 국가와 비교할 때 지나치게 소극적이다. 한국은 정당한 편의제공 의무가 처음 시행된 2009년 4월

11일 300명 이상의 사업장부터 적용하였다. 반면 미국은 최초 시행할 때부터 25명 이상 사업장에, 영국은 20명 이상 사업장에 적용하여 시작 단계부터 적용 대상의 범위는 크게 차이가 났다. 한국은 2013년 4월 11일부터 30명 이상 사업장에 적용하고 있는데, 이는 미국과 영국이 최초로 시행했을 때의 적용 범위보다도 협소한 기준이다. 현재 국내 장애인 임금 근로자 중의 68.2%가 50명 미만 사업체에 종사하고 있으며, 19.6%는 5명 미만 사업체에 근무하고 있다(박혜원 외, 2017). 이를 고려하면 30명 미만 사업장에서 근무하여 정당한 편의에 대한 권리가 배제된 장애인의 수는 상당히 많을 것으로 판단된다.

따라서 고용 영역에서 정당한 편의제공 의무가 적용되는 범위의 단계적 확장 계획을 다시 수립할 필요가 있다. 미국과 영국의 사례를 고려하면 우선 15명 이상 사업장으로 확장하는 것을 고려할 수 있다. 미국은 1992년 25명 이상 사업장으로 시작하여 1994년부터 15명 이상 사업장에 적용하고 있으며, 영국 또한 1995년 20명 이상 사업장으로 시작하여 1998년부터 15명 이상 사업장으로 확장하였다. 정당한 편의제공 의무가 시행된 지 거의 10년이 되어 가고 마지막으로 적용 범위가 확대된 지 5년이 지난 상황이기 때문에 추가적인 확장을 고려할 시기로는 적절하다고 판단된다. 이후 단계적으로 영국과 같이 전체 사업장으로 확장하는 것도 고려할 수 있다. 다만, 적용 대상을 확장하는 과정에서 비용 부담을 크게 느낄 소규모 기업을 위하여 편의제공에 대한 공적 지원 제도를 확장하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

3. 과도한 부담 항변과 공적 지원의 관계

사용자가 장애인에게 편의를 제공할 때 비용의 부담이 상당히 클 경우 정당한 편의제공 의무는 면제될 수 있다. 하지만 국가 및 지방자치단체의

공적 지원이나 민간의 외부 자원을 활용하여 장애인에게 편의를 제공할 수 있다면 비용의 부담은 완화되고 편의제공이 과도한 부담에 해당하지 않을 가능성이 크다. 현재 한국의 정당한 편의제공 의무는 법률에 이러한 외부 자원의 이용 가능성을 고려해야 한다는 규정은 없지만 실제 국가인권위원회나 법원에서는 이를 고려할 수 있는 여지가 충분하다. 하지만 법률이 이를 명확히 하지 않음으로 해서 실제 사건에서 사용자가 공적 지원을 이용할 수 있는 가능성을 면밀히 따지는 사례를 찾아보기는 어려웠다.

따라서 공적 고용편의 지원 제도와 정당한 편의제공 의무의 관계를 법적으로 명확히 설정하는 것은 고용편의 지원 제도의 이용 확대는 물론 정당한 편의제공 의무의 준수 모두에 도움이 되는 조치이다. 공적 지원을 받았을 경우 이를 사용자가 실제 부담하는 비용에서 제외하고 나머지에 대해 과도한 부담 여부를 판단해야 하는 것은 당연한 논리이지만, 실제 이용한 경우 외에도 ‘이용 가능성’까지 고려하는 것이 중요하다. 이는 국제규범은 물론 미국과 영국의 법률에서도 확인할 수 있다. 사용자가 공적 지원을 이용하여 장애인에게 편의를 제공할 수 있는 여지가 충분히 있었음에도 그러한 지원을 신청하지 않은 채 과도한 부담을 주장할 수 없도록 하는 것이다. 이러한 관계가 설정되면 현재 한국장애인고용공단 등에서 실시하는 사업주 혹은 장애인 근로자를 위한 다양한 편의 지원 제도는 정당한 편의제공 의무의 이행을 지원하는 수단의 성격이 강화된다.

입법론적 관점에서 보면 이러한 외부 자원의 이용 혹은 이용 가능성을 미국, 영국과 같이 법률이 아닌 시행령 수준에 규정하는 것을 고려할 수 있다. 미국과 영국 모두 불비례적 부담 항변에 대한 구체적인 판단 요소를 법률이 아닌 연방규정 혹은 행동준칙에 규정하고 있다. 공적 지원의 이용 혹은 이용 가능성은 이러한 불비례적 부담 항변 요소의 구체적인 판단 요소 중에 하나이기 때문이다.

4. 정당한 편의제공 의무의 절차적 요소

다음으로 제안하고자 하는 것은 정당한 편의제공 의무의 절차적 요소(procedural component)의 취지를 반영하는 입법이 필요하다는 것이다. <표 5-1>은 유엔 장애인권리협약과 일반논평 제6호에서 제시된 정당한 편의제공 의무의 특성과 원칙을 정리한 것이다. 여기서 정당한 편의제공 의무의 절차적 요소와 관련된 것은 정당한 편의제공 의무가 개별화된 사후적·반응적 의무라는 것, 협상과 대화를 필요로 한다는 점, 그리고 효과성에 대한 요구이다.

우선 본질적으로 정당한 편의제공 의무는 특정 상황에서 개별적으로 판단되어야 할 의무이다. 이러한 특징은 자연스럽게 어떠한 편의가 필요한지를 개별 상황에 따라 판단해야 할 필요를 제기한다. 따라서 편의를 제공할 의무가 있는 사용자에게는 편의제공을 요구한 장애인과 협의를 해야 할 의무도 수반되는 것이다. 이러한 협의는 우선 어떠한 장벽이 장애인의 직무 수행을 어렵게 하는지를 규명하는 것으로 시작해야 하며, 그러한 장벽을 제거하기 위해 어떠한 편의가 필요한지를 탐색하는 과정으로 이어져야 한다. 또한 이 과정에서 고려해야 할 것은 장애인의 선호와 실질적인 효과성이다. 효과나 비용 측면에서 차별성이 없다면 장애인의 선호가 우선 고려될 수 있다. 또한 실제 제공될 편의가 장벽을 제거하는데 도움이 되는 적절하고 효과적인 조치인지 판단하는 작업도 필요하다. 정당한 편의제공 의무는 일회성에 그치는 의무가 아니라 장애인과 일자의 상황 변화에 따라 지속적으로 점검하고 보완해야 할 의무이기 때문에 제공된 편의의 효과성에 대한 점검은 사후적으로도 이루어질 필요가 있다.

〈표 5-1〉 유엔 장애인권리협약에서 정당한 편의제공 의무의 특성과 원칙

특성	원칙
개별화된 사후적반응적 의무	-특정 상황에서 편의가 필요한 경우 요구됨(협약 제2조). -편의에 대한 요구를 받은 시점에 의무가 발생함(일반논평 제6호 para. 24(b)). -편의제공 책임자와 장애인 사이의 협의에 의한 사례별 접근이 요구됨(일반논평 제6호 para. 26(e)).
절차적 요소 (협상과 대화)	-관련된 장애인과의 대화를 통해 장벽이 규명되어야 함(일반논평 제6호 para. 26(a)). -신청인과 협상되어야 함(일반논평 제6호 para. 23(b)). -편의제공 책임자와 장애인 사이의 협의에 의한 사례별 접근이 요구됨(일반논평 제6호 para. 26(e)).
효과성에 대한 요구	-편의의 합리성은 예외 조항이나 의무를 제한하는 개념으로 이해되어서는 안 되며, 장애인과의 관련성, 적절성, 효과성으로 이해되어야 함(일반논평 제6호 para. 25(a)). -요구/제공된 편의가 법적으로, 실질적으로 실행 가능해야 함(일반논평 제6호 para. 26(b)). -요구/제공된 편의가 관련성(필요성과 적절성)이 있거나 효과성이 있어야 함(일반논평 제6호 para. 26(c)).
불비례적이거나 과도한 부담의 부재	-‘불비례적인’과 ‘과도한’은 동의로 간주되어야 하며, 지나치거나 정당화할 수 없는 부담으로 해석되어야 함(일반논평 제6호 para. 25(b)). -불비례적이거나 과도한 부담에 대한 판단은 목적과 수단의 비례적 관계에 대한 평가를 요구함(일반논평 제6호 para. 26(d)). -재정적 비용, 가용 자원(공적 지원 포함), 사업체의 규모, 사업체에 대한 영향, 제3자의 편익, 타인에 대한 부정적 영향, 합리적인 건강 및 안전 요건을 포함한 잠재적 요인이 고려되어야 함(일반논평 제6호 para. 26(e)). -불비례적이거나 과도한 부담에 대한 입증 책임은 의무담지자에 있음(일반논평 제6호 para. 26(g)). -정당한 편의제공의 거부는 객관적 기준에 기반하고 분석되어야 하며, 신청인과 시의적절하게 의사소통해야 함(일반논평 제6호 para. 27).
사용자 부담 원칙	-장애인이 비용을 부담하지 않도록 해야 함(일반논평 제6호 para. 26(f)).

자료: United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD]. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>에서 2018. 8. 31. 인출.; United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD]. (2018b). General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination. CRPD/C/GC/6.을 토대로 재정리함.

정당한 편의제공 의무가 수반하고 있는 이러한 절차적 요소에 대한 사용자의 의무는 미국과 영국의 경우 연방규정이나 행동준칙에도 규정되고 있다. 미국의 경우 이를 구체화하여 다음의 4단계로 제시하고 있기도 하다. ① 직무의 목적과 본질적 기능 규명, ② 장애인과의 상담으로 직무 관련 제약 요소 규명, ③ 장애인과의 상담으로 제공 가능하고 효과적인 편의 탐색, ④ 장애인의 선호를 고려하여 최종적인 편의 선택 및 제공이 그것이다. 물론 제공되어야 할 편의가 명확하고 사용자와 장애인 사이에 이에 대한 합의가 이루어진다면 이러한 절차 없이 바로 적절한 편의가 제공될 수도 있다. 하지만 이러한 절차를 규정하는 것은 단순히 편의가 제공되었는지만이 아니라 편의를 제공하는 과정이 정당했는지에 대해서도 사용자의 책임을 물을 수 있다는 의미가 된다. 이러한 규정은 장애인의 요구나 선호를 무시하고 효과성이 없는 형식적인 편의제공을 방지하는 장치가 되기도 한다.

다만 정당한 편의제공 의무의 이행 과정과 절차를 규정하는 것이 실제로 장애인에게 도움이 되는 조치로 이어질 수 있는가 하는 의문이 가능하다. 우선적으로는 행정적 지도 감독과 국가인권위원회 및 법원의 적극적 해석에 달려 있다. 현실적으로 그러한 기대가 어렵다면 뒤에서 제시하는 것과 같이 정당한 편의제공 의무에 대한 상담·진단 서비스를 개발할 때 이러한 절차적 요소에 대한 지도를 추가하여 이행을 지원하는 방법이 병행되어야 할 것이다.

5. 불비례적 부담 항변 요소와 차별행위

한국의 장애인차별금지법은 차별행위를 정의한 제1장 총칙 제4조 제3항에서 차별에 대한 예외 사항을 규정하고 있다. 이는 “정당한 사유”로 언

급되며, “과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우”와 “특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우”로 규정된다. 유럽연합 고용평등지침이나 유엔 장애인권리협약은 물론 보통 다른 국가의 장애인차별금지법에서 정당한 편의제공 의무의 항변 요소로 제시되는 이러한 표현이 전체 차별행위에 적용되는 구조인 것이다. 실제로 국가인권위원회의 결정례를 보아도 “정당한 사유” 항변 요소는 정당한 편의제공 거부가 아닌 다른 차별행위에도 적용되고 있는 것을 확인할 수 있다.

이러한 규정 방식은 정당한 편의제공 의무에 한정하여 적용되어야 할 항변 요소를 다른 차별행위에도 적용하게 함으로써 장애인의 권리를 지나치게 침해할 소지가 크다. 특히 통상 별다른 항변 요소를 적용하지 않는 직접차별에도 이러한 “정당한 사유” 항변 요소가 적용되는 것은 큰 문제라고 할 수 있다. 물론 이는 정당한 편의제공 의무 자체에 한정하면 문제되는 것은 아니지만, 장애인차별금지법에서 직접차별, 간접차별, 괴롭힘 등 다른 차별행위의 금지를 위한 걸림돌이 된다는 점에서 개선이 필요하다.

따라서 제4조 제3항의 정당화 항변 요소는 정당한 편의제공 거부를 차별행위로 규정한 제4조 제1항 3호에 한정하는 방식으로 개정될 필요가 있다. 혹은 제4조 제3항을 삭제하고 해당 항변 요소를 정당한 편의제공 거부 조항인 제4조 제1항 3호에 표현하는 것도 하나의 방법이다. 예를 들어 “정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의제공을 거부하는 경우”로 규정된 제4조 제1항 3호를 “과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있거나 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피하지 않음에도 불구하고 장애인에 대하여 정당한 편의제공을 거부하는 경우”로 개정하는 방법이 가능하다.

제2절 장애인 고용편의 지원 제도 개선 방안

한국의 장애인에 대한 고용편의 지원 제도는 형식적으로는 서비스의 종류 및 지원 대상의 범위에서 어느 정도의 틀은 갖추고 있다. 하지만 이러한 제도 자체의 효과성과는 별개로 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무의 이행을 지원하는 제도로의 기능은 크지 않은 상황이다. 여기서는 현행 편의 지원 제도가 정당한 편의제공 의무의 이행을 실질적으로 지원하는 제도로 기능하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이는 크게 장애인 당사자의 신청권 보장, 예산 제약의 해소와 지원 범위의 확장, 정당한 편의제공 상담·진단 서비스 개발로 제시한다.

1. 장애인 당사자의 신청권 보장

현 고용편의 지원 제도에서 다수의 사업은 신청 대상을 사용자로 한정하고 있다. 물론 현 상태에서 장애인은 장애인차별금지법에 따라 사업주에게 정당한 편의를 요구할 수 있다. 사업주는 이에 대해 자체 재원으로 편의를 제공할 수도 있고, 장애인이 요구한 편의의 내용이 정부가 시행하는 고용편의 지원 제도에서 제공 가능한 것이라면 이를 신청하여 편의를 제공할 수도 있다. 고용편의 지원 제도에서 사업주를 신청 대상으로 하여도 장애인에게 편의가 제공될 수는 있지만, 그러한 제도를 이용할 의지가 없는 사업주에게는 편의 지원이 필요한 장애인이 여러 사정으로 신청을 요청하기 어려울 가능성이 크다.

이는 고용편의 지원에 대한 장애인 당사자의 권리성을 인정하지 않는 것일 뿐 아니라, 장애인차별금지법상의 정당한 편의제공에 대한 권리와 의 연계성을 약화시키는 원인이 된다. 따라서 「장애인 고용 촉진 및 직업

재활법」의 개정 혹은 고용편의 지원 제도의 사업 지침 개정을 통하여 장애인 당사자의 신청권을 보장하는 것은 현 제도의 지원에 대한 장애인의 권리성을 강화함과 동시에 정당한 편의제공 의무의 실효성을 확보하는 수단이 될 수 있다.

현재 실시되는 많은 고용편의 지원 제도가 시설이나 장비의 신설, 변경, 수리 등을 내용으로 하는데, 사용자의 재산에 대한 처분을 근로자가 신청하는 것은 무리라고 볼 수도 있다. 하지만 그러한 요구 자체가 장애인차별금지법에서 규정한 정당한 편의이며, 사용자는 이를 검토하고 이행할 의무가 있다는 점을 고려해야 한다. 현재 장애인 당사자의 신청이 가능한 근로지원인 지원의 경우에도 근로지원인이 결국 사용자가 소유하는 사업장에 출입하고 공간을 이용한다는 점에서 사용자의 암묵적인 동의가 필요하다. 그럼에도 불구하고 해당 지원이 장애인의 직무 수행을 위해 필요하고, 그것이 정당한 편의제공이라는 명목하에 사용자의 의무이기 때문에 사용자가 아닌 장애인에게 신청권을 부여해도 무리 없이 사업이 진행되는 것이라 볼 수 있다. 시설이나 장비의 신설, 변경, 수리도 결국 이를 지원하는 과정에서 사업주의 동의를 받는 과정은 이루어질 수밖에 없기 때문에 처음부터 장애인 당사자의 신청권을 제약할 필요는 없을 것이다.

장애인 당사자에게 신청권을 부여하는 것은 현행 고용편의 지원 제도에 장애인차별금지법상 정당한 편의제공 의무의 이행을 지원하는 제도로서의 성격을 부여하는 의미를 갖는다.

2. 예산 제약의 해소와 지원 범위의 확장

다음으로 고용편의 지원 제도에서 예산 제약의 해소와 지원 범위의 확

장이 필요하다. 이는 단순히 장애인의 고용 확대와 고용 유지를 증진하기 위해 자원의 투입을 확대하자는 의미를 넘어, 현행 고용편의 지원 제도에 정당한 편의제공 의무에 대한 지원 제도로서의 기능과 역할을 부여하고 강화하는 수단이 된다.

현행 고용편의 지원 제도 중 비예산 사업인 통합고용 지원 서비스를 제외하면 나머지 사업은 모두 예산 한도 내에서 집행된다. 수시로 신청이 가능하지만 예산이 제약되어 있는 고용시설·장비 지원, 보조공학기기 지원, 고용관리 비용 지원의 경우 연도 내에 예산이 소진될 경우 하반기 혹은 연말에는 사업이 중단될 우려가 있다. 또한 예산 한도가 정해져 있고 정해진 시기에 일괄 신청을 받는 표준사업장 지원과 근로지원인 지원은 지원 대상 선정 단계부터 예산의 한도를 고려할 수밖에 없다. 매년 지원 실적을 고려하여 예산을 증액하거나 감액하는 방식으로 조정하고 있지만, 그러한 방식은 지원 신청의 등락에 탄력적으로 대응하는 데에는 한계가 있다.

또한 고용편의 지원의 내용이 한정적인 것도 정당한 편의제공 의무 지원 제도로서의 기능을 제약하는 요인이 된다. 미국의 장애인접근세액공제나 영국의 일자리접근 프로그램은 모두 지원 대상이 되는 고용편의 지원의 유형을 제시하고 있지만 매우 포괄적이다. 한국의 제도는 고용편의의 유형별로 개별 사업을 진행하고 있어 모든 형태의 고용편의 제공을 포괄하기에는 한계가 있다. 장애인 고용시설·장비 무상지원의 경우 통근용 승합자동차, 장애인등편의법에 의한 편의시설, 재택근무에 필요한 정보통신 기기와 사무용 가구로 그 지원 내용이 제한적이며, 보조공학기기의 경우에도 정해진 품목 내에서만 신청이 가능하다. 따라서 사업 수행 여건상 가능한 수준에서 이러한 제도의 지원 범위를 확대하는 것이 일차적인 과제가 될 수 있다.

더 나아가서는 기존 사업들로 포괄되지 않는 편의제공을 지원할 수 있는 별도의 비용 보전 프로그램을 신설하는 것을 고려할 수 있다. 미국의 조세 지출 방식 지원이 갖는 한계를 고려할 때, 이러한 새로운 프로그램의 기본적인 구조는 영국의 일자리접근 프로그램을 참고할 수 있을 것이다. 이른바 ‘한국형 일자리접근 프로그램’이라 할 수 있다. 한국은 이미 영역별 지원 제도가 어느 정도 구축되어 있기 때문에 이러한 추가적인 별도 프로그램에 소요되는 예산의 규모는 영국에 비해 현저히 낮을 수 있다.

예산 제약의 해소와 탄력적인 신청 시기, 그리고 편의 지원 범위의 확대 및 별도 프로그램 마련은 이러한 고용편의 지원 제도가 정당한 편의제공 의무를 이행하기 위한 제도로서 기능하기 위한 기본 전제가 된다. 제공되는 지원의 수준과 범위가 제한적일 경우 공적 지원 가능성을 고려한다는 입법이 이루어진다 하더라도 제도가 존재한다는 것만으로는 이용 가능성을 인정받지 못할 가능성이 있기 때문이다.

3. 정당한 편의제공 상담·진단 서비스 개발

마지막으로 한국의 고용편의 지원 제도가 정당한 편의제공 의무를 지원하는 제도로 기능하기 위해서는 절차적 요소를 지원하는 별도의 서비스가 필요하다. 미국의 경우에는 이를 민간 위탁 방식으로 직무편의네트워크(JAN), ADA전국네트워크(ADANN) 등을 통해 제공하고 있으며, 영국은 일자리접근(Access to Work) 프로그램 내에 ‘사정’(assessment) 요소를 도입하여 제공하고 있다. 이러한 서비스의 기능은 고용편의 제공을 신청한 장애인의 일자리 상황에서 실질적으로 필요한 편의를 밝혀내고 적절한 공적 지원을 연계하기 위한 상담, 진단, 컨설팅 등이다. 자연스

럽게 이 과정에서 편의를 제공할 의무가 있는 사용자의 참여가 이루어지며, 공적 지원의 연계를 통해 의무 이행을 유도하는 효과가 있다.

현재 한국에서 이와 가장 유사한 기능을 수행하는 사업은 한국장애인고용공단에서 실시하는 통합고용 지원 서비스이다. 통합고용 지원 서비스는 진단 과정에서 장애인 고용 저해 요인과 기업의 요청 사항과 같은 원인을 파악하고 장애인의 고용이 가능한 직무를 분석하며, 이러한 결과를 토대로 적합 인력 지원과 고용 환경 개선을 위한 서비스 연계를 실시한다. 하지만 통합고용 지원 서비스는 고용편의 제공의 기능보다는 장애인 신규 채용 장려에 주된 목적이 있고, 장애인 당사자가 아닌 사용자가 신청할 수 있으며, 그 대상도 장애인 고용 의무를 준수하지 않은 고용 의무 사업체로 제한된다. 따라서 이 제도가 정당한 편의제공 의무의 절차적 요소를 지원하기 위한 제도로 기능하기에는 한계가 있다.

따라서 별도의 정당한 편의제공 상담·진단 서비스를 개발할 필요가 있다. 이러한 사업은 한국장애인고용공단과 같은 공적 고용 서비스 기관에서 실시한다면 통합고용 지원 서비스와 같이 비예산 사업으로 수행할 수 있다. 이러한 서비스를 구성할 때 갖추어야 할 요소를 제안하면, 우선 사용자뿐만 아니라 장애인 당사자가 직접 신청할 수 있도록 해야 한다. 서비스 신청이 들어오면 해당 사업장에 방문하여 직무와 작업 환경을 파악하고 필요한 편의를 규명하는 진단을 실시해야 하기 때문에 사용자는 물론 장애인 당사자의 참여도 필수적이다. 또한 이러한 서비스를 제공하는 인력은 기본적으로 장애인의 직무 수행 능력과 직무 환경 분석이 가능해야 하고, 장애인차별금지법 및 사업주 지원 제도에 대한 구체적인 지식을 가지고 있어야 한다. 또한 장애인 고용 사업주 지원 제도 외에도 다른 공공기관이나 지방자치단체에서 제공하는 편의 지원을 이용할 수도 있으므로, 활용 가능한 모든 편의 지원 제도에 대한 정보를 구축하는 작업도 필

요하다. 현재 가장 많은 편의 지원 자원을 제공하는 기관이 한국장애인고용공단이므로 해당 기관에서 이러한 서비스를 실시하는 것이 가장 효과적일 것이다.

이러한 정당한 편의제공 상담·진단 서비스는 앞서 장애인차별금지법에서 절차적 요소를 입법화하는 제안과 동시에 이루어질 경우 더욱 효과적일 것이다. 정당한 편의제공 의무에서 절차적 요소를 준수하는 것도 사용자의 의무가 되기 때문에, 이러한 서비스를 거쳐 공적 편의 지원까지 이루어진다면 절차적 요소와 실질적인 편의제공 의무 이행까지 지원하는 체계가 구축될 것이다.

참고문헌 <<

- 강동욱. (2004). 장애인 취업·임금차별에 관한 계량적 분석. 한국사회복지학, 56(2), 121-144.
- 강동욱, 이혁구. (2008). Reasonable Accommodation의 장애인 고용증가 및 유지효과. 직업재활연구, 18(2), 5-26.
- 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 법률 제15272호. <http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률>에서 2018. 8. 31. 인출.
- 국가법령정보센터. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령, 대통령령 제28980호. [http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률시행령/\(26944,20160203\)](http://www.law.go.kr/법령/장애인차별금지및권리구제등에관한법률시행령/(26944,20160203))에서 2018. 8. 31. 인출.
- 국가인권위원회. (2009a). 장애인차별금지법 이행 가이드라인. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2009b). 국가인권위원회 결정례집: 차별시정분야 제3집(2007~2008). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2010). 장애차별 결정례집(2008. 4. 11. ~ 2010. 9. 10.). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2012). 국가인권위원회 결정례집: 차별시정분야 제4집(2009~2011). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2013a). 2012 인권통계. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2013b). 국가인권위원회 결정례집: 인권정책, 침해구제, 차별시정 제5집(2012). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2014). 국가인권위원회 결정례집: 인권정책, 침해구제, 차별시정 제6집(2013). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2015). 국가인권위원회 결정례집: 인권정책, 침해구제, 차별시정 제7집(2014). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2016). 국가인권위원회 결정례집: 인권정책, 침해구제, 차별시정 제8집(2015). 서울: 국가인권위원회.

- 정 제8집(2015). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2017). 국가인권위원회 결정례집: 인권정책, 침해구제, 차별시정 제9집(2016). 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2018a). 2017 국가인권위원회 통계. 서울: 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. (2018b). 국가인권위원회 장애차별 결정례집(2010. 10. ~ 2017. 12.). 서울: 국가인권위원회.
- 김성희, 이연희, 오욱찬, 황주희, 오미애, 이민경, ... 이선우. (2017). 2017년 장애인 실태조사. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태선. (2012). 미국법상 금지명령 제도. 민사법학, 61, 473-504.
- 박혜원, 김호진, 방종관, 임예직, 유완식, 김언아. (2017). 2017년 장애인경제활동실태조사. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 박혜원, 전영환. (2016). 공단 고용지원사업 평가: 유무상지원사업 및 표준사업장 지원사업. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 변용찬, 김성희, 윤상용, 강민희, 손창균, 최미영, 오혜경. (2009). 2008년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 서정희, 황재원. (2016). 장애인차별금지법 시행 이후 장애인 고용유지 효과 추이: 직접차별과 정당한 편의제공의 중단효과를 중심으로. 장애와 고용, 26(2), 75-105.
- 심재진. (2013a). 장애인차별금지와 정당한 편의제공의무: 대전지방법원 2012.2.15. 선고 2011가 소122610 판결. 사회보장연구, 29(1), 105-133.
- 심재진. (2013b). 합리적 편의제공의무와 장애인복지지원법제의 관계: UN 장애인 권리협약, 미국, 영국의 사례를 중심으로. 서울: 한국법제연구원.
- 심재진. (2014). 영국과 미국의 장애인차별금지법제와 장애인사회보장법제의 관계: 고용상의 합리적 편의제공의무와 국가의 장애인고용지원을 중심으로. 노동법학, 52, 255-295.
- 심재진. (2016). 장애인차별금지법상 차별로 보지 않는 '정당한 사유'의 의미와 구제수단으로서의 적극적 조치. 노동법학, 57, 212-226.

- 심재진. (2018). 영화관과 광역버스 이용에서의 장애인에 대한 ‘정당한 편의’의 구체적 내용. 노동법학, 65, 243-248.
- 심재진, 서정희, 오욱찬. (2018). 유엔 장애인권리협약의 접근권 개념과 개별 국가의 사례: 반차별권(합리적 편의제공 의무)과의 관계를 중심으로. 한국장애인복지학, 40, 91-122.
- 심진예, 신인철. (2017). 장애인 고용관리지원 사업 평가: 근로지원인 지원 사업과 고용관리비용 지원 사업을 중심으로. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 심진예,곽정란, 김위선, 남용현, 변영환, 윤경인. (2016). OECD 주요국 장애인 고용 사업주 지원제도 비교 연구. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 심진예, 곽정란, 남용현, 조임영. (2017). OECD 주요 국가의 장애인 고용 정책 및 현황 비교 연구. 성남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 어수봉. (1996). 한국의 장애인 노동시장 분석. 노동경제논집, 19(1), 69-100.
- 염형국. (2017). 장애인차별금지법 주요 개정 사항. 2017 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 제정 10주년 기념 토론회: 장애인 고용 정책을 중심으로 장애인 자립 방안 논의 자료집, 25-90.
- 오욱찬. (2011). 장애인-비장애인의 취업확률 및 임금 격차 분석. 사회보장연구, 27(1), 1-25.
- 오욱찬. (2013). 장애인과 비장애인의 임금격차: 분석방법과 정책적 의미. 장애와 고용, 23(4), 5-28.
- 오욱찬. (2015). 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」의 고용효과 분석. 한국장애인복지학, 27, 47-72.
- 오욱찬. (2016a). 장애인차별금지법의 고용효과에 대한 비교연구: 합리적 편의제공 의무의 역할을 중심으로. 사회복지정책, 43(3), 183-211.
- 오욱찬. (2016b). 장애인에 대한 합리적 편의제공 의무 분석: OECD 국가에 대한 비교법 연구. 한국장애인복지학, 32, 245-274.
- 유동철, 이미라, 박가은. (2010). 장애인차별금지법상 정당한 편의에 대한 연구: 미국 EEOC의 사례를 중심으로. 부산: 법무부·동의대학교.

- 이지수, 서정희. (2014). 장애차별금지법이 장애인 고용유지에 미치는 영향: 직 무만족도의 매개효과를 중심으로. 장애와 고용, 24(2), 67-95.
- 임미화, 양수정, 김호진, 김연아. (2010). 2010년 장애인 경제활동 실태조사. 성 남: 한국장애인고용공단 고용개발원.
- 차성안. (2012). 소송을 통한 장애인 권리구제의 쟁점. 사회보장법연구, 1, 43-105.
- 최승철, 이준일, 노문영, 유경민. (2014). 고용에서의 장애차별 예방 매뉴얼. 서 울: 한국장애인개발원.
- 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 원자료. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출.
- 한국장애인고용공단 고용개발원. 장애인고용패널 1차 웨이브 조사표. <https://edi.kead.or.kr/BoardType17.do?bid=18&mid=37>에서 2018. 4. 24. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2014). 2014년도 사업운영계획.
- 한국장애인고용공단. (2015. 3. 6.). 고령사회인력정책관 업무보고 자료. https://www.kead.or.kr/common/comm_board.jsp?main=15&sub1=5&sub2=8&gotopage=1&data_gb=007&branch_gb=B01&station_gb=000에서 2018. 8. 31. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2018a). 사업실명제: 장애인고용시설자금 용자. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2018b). 사업실명제: 장애인고용시설장비 지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2018c). 2018년 기업지원안내서. 성남: 한국장애인고용공단.
- 한국장애인고용공단. (2018d). 사업실명제: 보조공학기기 지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.

- 한국장애인고용공단. (2018e). 2018년 장애인보조공학기기 지원안내서. 성남: 한국장애인고용공단.
- 한국장애인고용공단. (2018f). 장애인표준사업장 설립지원 제도. https://www.kead.or.kr/view/service/service04_13.jsp?sub1=4&sub2=8에서 2018. 8. 31. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2018g). 장애인표준사업장 설립지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2018h). 사업실명제: 근로지원인 지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2018i). 사업실명제: 고용관리비용 지원. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.
- 한국장애인고용공단. (2018j). 사업실명제: 통합고용지원서비스. <https://www.kead.or.kr/common/standardSelection.jsp>에서 2018. 8. 31. 인출.
- 황수경. (2003). 장애인-비장애인의 취업확률 격차와 장애효과. 노동정책연구, 3(1), 141-169.
- AbleData. Main. <https://www.abledata.acl.gov>에서 2018. 8. 31. 인출.
- AbleData. Products by category. <https://www.abledata.acl.gov/products-by-category>에서 2018. 8. 31. 인출.
- AbleData. About us. <https://abledata.acl.gov/content/about-us>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Acemoglu, D. & Angrist, J. D. (2001). Consequences of employment protection?: The case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109(5), 915-957.
- ADA National Network [ADANN]. Contact your region/ADA center. <https://www.adata.org/find-your-region>에서 2018. 8. 31. 인출.
- ADA National Network [ADANN]. Learn about the National Network. <https://adata.org/national-network>에서 2018. 8. 31. 인출.
- ADA National Network [ADANN]. Main. <https://www.adata.org>에서

2018. 8. 31. 인출.

- Anand, P., & Sevak, P. (2017). The role of workplace accommodations in the employment of people with disabilities. *IZA Journal of Labor Policy*, 6, 12.
- Beegle, K., & Stock, W. A. (2003). The labor market effects of disability discrimination laws. *Journal of Human Resources*, 38(4), 806-859.
- Borchardt, K.-D. (2017). *The ABC of EU law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Burkhauser, R. V., Butler, J. S., & Kim, Y. W. (1995). The importance of employer accommodation on the job duration of workers with disabilities: A hazard model approach. *Labour Economics*, 2, 109-130.
- Campolieti, M. (2005). How accommodations affect the duration of post-injury employment spells. *Journal of Labor Research*, 26(3), 485-499.
- Clarke, J. (2016). Access to Work scheme for people with disabilities. *House of Commons Library Briefing Paper*, No. 0666.
- Court of Justice of the European Union [CJEU]. (2012). Opinion of Advocate General Kokott, Joined Cases C-335/11 and C-337/11, *HK Danmark, acting on behalf of Jette Ring v. Dansk almennyttigt Boligselskab* and *HK Danmark, acting on behalf of Lone Skouboe Werge v. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Pro Display A/S*. Published in the electronic Reports of Cases.
- Court of Justice of the European Union [CJEU]. (2013). Judgement of the Court, Joined Cases C-335/11 and C-337/11, *HK Danmark, acting on behalf of Jette Ring v. Dansk almennyttigt Boligselskab*

- and *HK Danmark, acting on behalf of Lone Skouboe Werge v. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Pro Display A/S*. Published in the electronic Reports of Cases.
- Equal Employment Opportunity Commission [EEOC]. (2015). EEOC 50th Anniversary: 1965-2015. <https://www.eeoc.gov/eeoc/history/50th/index.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Equal Employment Opportunity Commission [EEOC]. (2018a). What you can expect after you file a charge. <https://www.eeoc.gov/employees/process.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Equal Employment Opportunity Commission [EEOC]. (2018b). Remedies for employment discrimination. <https://www.eeoc.gov/employees/remedies.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Equal Employment Opportunity Commission [EEOC]. (2018c). Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA) charges: Charges filed with EEOC includes concurrent charges with Title VII, ADEA, EPA, and GINA. <https://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/ada-charges.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Equality and Human Rights Commission [EHRC]. (2011). *Equality Act 2010: Employment Statutory Code of Practice*. Norwich: The Stationery Office.
- European Commission. (2010). Equality: European Commission closes cases against Germany on anti-discrimination rules (IP/10/1429). Press Release, Brussels, 28 October 2010. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1429_en.htm에서 2018. 8. 31. 인출.
- European Commission. (2018). Network of legal experts in gender equality and non-discrimination. <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/who->

- we-work-gender-equality/network-legal-experts-gender-equality-and-non-discrimination_en 에서 2018. 8. 31. 인출.
- European Court of Justice [ECJ]. (2006). Judgement of the Court, Case C-13/05, *Sonia Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA*. ECR I-06467.
- European Court of Justice [ECJ]. (2008). Judgement of the Court, Case C-303/06, *S. Coleman v. Attridge Law and Steve Law*. ECR I-05603.
- European Equality Law Network. About us. <https://www.equalitylaw.eu/about-us>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Hill, M. J., Maestas, N., & Mullen, K. J. (2016). Employer accommodation and labor supply of disabled workers. *Labour Economics*, 41, 291-303.
- HM Government. (2013). Approved Document M: Access to and use of buildings.
- Hotchkiss, J. L. (2004). A closer look at the employment impact of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Human Resources*, 39(4), 887-911.
- Høgelund, J., & Holm, A. (2014). Worker adaptation and workplace accommodations after the onset of an illness. *IZA Journal of Labor Policy*, 3, 17.
- Hvinden, B. (2009). Redistributive and regulatory disability provisions: Incompatibility or synergy? In G. Quinn and L. Waddington (Eds.), *European yearbook of disability law* (vol. 1). Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia.
- Internal Revenue Service [IRS]. (2018a). Publication 35: Business expenses: For use in preparing 2017 returns. <https://www.irs.gov/forms-pubs/about-publication-535>에서 2018. 8. 31. 인출.

- Internal Revenue Service [IRS]. (2018. 8. 13. b). Work Opportunity Tax Credit. <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/work-opportunity-tax-credit>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Job Accommodation Network [JAN]. A to Z of disabilities and accommodations. <https://askjan.org/a-to-z.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Job Accommodation Network [JAN]. Searchable online accommodation resource. <https://askjan.org/soar.cfm>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Job Accommodation Network [JAN]. (2018). Accommodation and compliance series: Tax incentives. <https://askjan.org/publications/Topic-Downloads.cfm?pubid=226316>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Jolls, C., & Prescott, J. J. (2004). Disaggregating employment protection: The case of disability discrimination. *NBER Working Paper*, No. 10740.
- Kim, K. M., & Fox, M. H. (2011). A comparative examination of disability anti-discrimination legislation in the United States and Korea. *Disability & Society*, 26(3), 269-283.
- Konrad, A. M., Moore, M. E., Ng, E. S. W., Doherty, A. J., & Breward, K. (2013). Temporary work, underemployment and workplace accommodations: Relationship to well-being for workers with disabilities. *British Journal of Management*, 24, 367-382.
- LAGeSo. (2018). 독일 베를린 LAGeSo 현지방문 발표자료. 2018. 8. 13.
- Lawson, A. (2008). *Disability and equality law in Britain: The role of reasonable adjustment*. Portland, Or.: Hart Publishing.
- Lawson, A., & Priestley, M. (2016). The social model of disability: Questions for law and legal scholarship? In P. Blanck & E. Flynn (Eds.). *Routledge handbook of disability law and human rights*. Oxon, New York: Routledge.

- Mahlmann, M. (2017). *Country report: Non-discrimination: Germany 2017*. Brussels: European Commission.
- Percy, S. L. (1993). ADA, disability rights, and evolving regulatory federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 23(4), 87-106.
- Purvis, A., Lowrey, J., & Dobbs, L. (2006). WORKSTEP evaluation case studies: Exploring the design, delivery and performance of the WORKSTEP programme. *DWP Research Report*, No. 348.
- Sayce, L. (2011). *Getting in, staying in and getting on: Disability employment support fit for the future*. Norwich: The Stationery Office.
- The Council of the European Union. (2000). Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.
- Tymowski, J. (2016). *The Employment Equality Directive: European implementation assessment*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2007). Helping people achieve their full potential: Improving specialist disability employment services.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2017a). Specialist Employability Support provider guidance: Effective from September 2017. <https://www.gov.uk/government/publications/specialist-employability-support-provider-guidance-effective-from-september-2017>에서 2018. 11. 28. 인출.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2017b). New experimental Access to Work statistics: Statistical notice. <https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-experimental-statistics-statistical-notice>에서 2018. 8. 31. 인출.

- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018a). Access to Work holistic assessments provider guidance. <https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-dwp-provider-guidance>에서 2018. 8. 31. 인출.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018b). Access to Work factsheet for employers. <https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-guide-for-employers>에서 2018. 8. 31. 인출.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018c). Work Choice provider guidance: Effective from April 2017: Section 1: introduction and overview. <https://www.gov.uk/government/publications/work-choice-provider-guidance-post-april-2017>에서 2018. 8. 31. 인출.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018d). Work Choice provider guidance: Effective from April 2017: Section 4: stage 2: module 1, pre-employment support. <https://www.gov.uk/government/publications/work-choice-provider-guidance-post-april-2017>에서 2018. 8. 31. 인출.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018e). Work Choice provider guidance: Effective from April 2017: Section 5: stage 3: module 2, employment support. <https://www.gov.uk/government/publications/work-choice-provider-guidance-post-april-2017>에서 2018. 8. 31. 인출.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018f). Access to Work statistics: April 2007 to March 2018. <https://www.gov.uk/government/statistics/access-to-work-statistics-april-2007-to-march-2018>에서 2018. 11. 28. 인출.
- UK Department of Work and Pensions [UK DWP]. (2018g). Work and

Health Programme provider guidance. <https://www.gov.uk/government/publications/work-and-health-programme-provider-guidance>에서 2018. 11. 28. 인출.

United Nations. (2018. 12. 21.). Status of ratification: Convention on the Rights of Persons with Disabilities. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. <http://indicators.ohchr.org/>에서 2018. 12. 24. 인출.

United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD]. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>에서 2018. 8. 31. 인출.

United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD]. (2014). General comment No. 2 (2014): Article 9 accessibility. CRPD/C/GC/2.

United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD]. (2018a). General comment. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>에서 2018. 10. 31. 인출.

United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities [UN CRPD]. (2018b). General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination. CRPD/C/GC/6.

U.S. Department of Justice. Americans with Disabilities Act of 1990, as amended. <https://www.ada.gov/pubs/adastatute08.htm>에서 2018. 8. 31. 인출.

U.S. Department of Labor. (2002). *ETA handbook No. 408 (Third Edition, November 2002) for the Work Opportunity Tax Credit program & the Welfare-to-Work Tax Credit* (3rd Edition). Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.

- U.S. Department of Labor. (2009). *Addendum to ETA handbook No. 408 (Third Edition, November 2002) for the Work Opportunity Tax Credit program*. Washington, D.C.: U.S. Department of Labor..
- U.S. Department of Labor. (2018a). Work Opportunity Tax Credit. <https://www.doleta.gov/business/incentives/opptax/>에서 2018. 8. 31. 인출.
- U.S. Department of Labor. (2018b). WOTC performance reporting data: Annual report. <https://www.doleta.gov/business/incentives/opptax/performance-reporting/#nat-tax-cert>에서 2018. 8. 31. 인출.
- U.S. House of Representatives. United States Code. <http://uscode.house.gov/>에서 2018. 8. 31. 인출.
- U.S. Government Publishing Office. Code of Federal Regulations. <https://www.govinfo.gov/app/collection/cfr/>에서 2018. 8. 31. 인출.
- Waddington, L. (2005). Implementing the disability provisions of the Framework Employment Directive: Room for exercising national discretion. In A. Lawson & C. Gooding (eds), *Disability rights in Europe: From theory to practice* (pp. 107-134). Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Waddington, L. (2013). HK Danmark (Ring and Skouboe Werge): Interpreting EU equality law in light of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *European Anti-Discrimination Law Review*, 17, 13-23.
- Waddington, L., & Lawson, A. (2009). *Disability and non-discrimination law in the European Union: An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |