

## 독일 건축법상 “배리어프리” 의무 - 내용, 현실 및 우리에게 주는 시사점 -

### “Barrier-free” Requirement Under German Building Regulations: Implementation and Implication

이 일 호\*  
Lee, Il Ho

#### 목 차

- I. 서론
- II. 이른바 “배리어프리” 의무의 법적 근거
- III. 적용영역
- IV. 배리어프리의 기준 및 준거
- V. 배리어프리의 실현
- VI. 현실적 한계 및 시사점
- VII. 결론

#### 국문초록

사회관계가 변화하고, 사회의 구성이 다변화됨에 따라 신체적 조건에 구애 받지 않고 이용할 수 있는 시설들에 대한 요구가 점차 커지고 있다. 더욱이 우리나라를 비롯하여 전세계적으로 노령화는 공동체의 인프라 전체에 대한 변화를 요구하고 있다.

독일은 2002년부터 배리어프리라는 컨셉트와 이에 따른 일련의 정책들을 만들어 정보접근권과 함께 물리적 건축물에 대한 접근권을 보장하기 위한 제도들

논문접수일 : 2017. 03. 30.

심사완료일 : 2017. 04. 19.

게재확정일 : 2017. 04. 19.

\* 법학박사 · 연세대학교 SSK 기후변화와 국제법 연구센터 연구교수

을 정비해가고 있다. 물론 이러한 정책은 상당히 늦은 시기에 개시되었으며, 상당히 더디게 발전하고 있지만, 정책의 지속가능성을 고려해본다면, 우리에게도 참고가 될 수 있는 부분들을 찾을 수 있다. 무엇보다 그들이 장애인의 접근권이라는 전문적인 영역에서 발휘하고 있는 제도화의 기술을 연구해본다면, 우리의 제도운영과 새로운 정책과 제도개발에 유용한 참고자료가 될 것이다.

본 논문에서는 독일 건축법상의 배리어프리(Barrierefreiheit) 컨셉트와 이를 구체화하는 여러 법령들을 살펴보고, 그것들이 어떠한 방법으로 실현되고 있는지에 대해 보도록 하겠다. 다만, 단지 조문분석을 통한 제도연구에 머물지 않도록 실천적인 측면에서 제기되는 여러 가지 비판들에 대해서도 보고, 독일에서 시행되고 있는 정책과 제도가 가지는 장점과 단점을 우리에게 주는 시사점을 중심으로 제시해보고자 한다.

**주제어** : 편의시설, 배리어프리, 건축법, 사회법, 독일법

## 1. 서론

잘 알려진 바와 같이 독일은 제도를 만들어 지키고, 또 분석하기를 즐기는 법 문화를 가지고 있다. 독일에서 전체 인구 중 장애인이 차지하는 비율이 약 10퍼센트에 이르는 상황인데,<sup>1)</sup> 독일에서 장애인을 위한 편의시설의 설치를 법적으로 보장하기 시작한 것은 그렇게 오래 전 일은 아니다. 독일에서 장애인의 동등취급을 위한 법률을 성립시키기 위한 노력이 시작된 것은 약 1999년의 일이었고, 2002년 연방법으로 성립된 것을 계기로 장애인의 접근권 보장 및 편의시설기준의 확립을 위한 제도화작업이 줄곧 전개된 바 있다. 결과적으로 약 23개의 연방법에서 배리어프리라는 장애인 접근권 컨셉트가 반영되게 되었고,<sup>2)</sup> 이 컨셉트에

---

1) Jörg Spennemann, in: Dieter Martin & Michael Krautzberger (Ed.), *Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege: Recht, fachliche Grundsätze, Verfahren, Finanzierung*, 4th ed., C.H. Beck, 2017, Ch. H.IV para. 211. 단, 독일의 장애인법주 변화와 노령화로 인해 이와 동등한 사회적 고려를 받아야 하는 사람의 수는 점차 증가하고 있다. 이러한 사회적 변화에 대응하기 위해 법과 정책을 비롯한 제도변화가 요구된다는 주장은 줄곧 있어왔다.

따라 연방정부의 각종 규정들과 각 주의 법령들이 나왔다. 이들을 합하면 일목요연한 정리가 어려울 정도로 제도가 축적되었다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

이렇듯 엄청나게 확대된 관심과 정책적 뒷받침에도 불구하고, 독일은 연방제를 채택하고 있으므로 복잡한 권한문제로 인해 일원적인 장애인정책이 실현되기 어렵다는 점에서, 또 갑자기 생긴 제도에 대한 법집행이 미흡하다는 점에서 지속적으로 문제제기가 되고 있는 상황이다. 물론 장애인관련 법제에 있어 미국의 법과 실무가 우리에게 주는 시사점은 매우 크지만,<sup>4)</sup> 대륙법계인 독일이 제도를 정비하고 실천하는 현실을 과거와 현재, 또 미래라는 관점에서 고찰해보는 것은 의미 있는 일이 될 것이다.

이하에서는 독일 건축관련 규정에 나타난 배리어프리 의무를 우선 제도적 측면에서 보고, 그것이 현실에 있어 어떻게 실현되고 있으며, 그 실효성을 확보하기 위한 체계와 방법은 어떠한지에 대해서 살펴보도록 하겠다.

## II. 이른바 “배리어프리” 의무의 법적 근거

보통 독일에서 장애인의 편의시설의 도입과 관리에 대한 법적 기초는 우리의 헌법에 해당하는 기본법(Grundgesetz, GG) 제3조에서 정하고 있는 평등권(Gleichheitsgrundrecht)에 있다고 보아야 할 것이다. 특히 동조 제3항 제2문은 “누구든지 자신의 장애로 인해 불리한 처분을 받을 수 없다”<sup>5)</sup>고 되어 있다.<sup>6)</sup> 한

2) 독일에서, 특히 독일법에서 장애를 바라보는 시각은 가변적이다. 특히 헌법에서 장애인을 어떻게 바라보고 있는지에 대해서는 Volker Neumann, “Der verfassungsrechtliche Begriff der Behinderung”, *NVwZ* 2003, 897 참조.

3) Hans-Günther Ritz, in: Michael Kossens, Dirk von der Heide & Michael Maaß (Ed.), *SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen mit Behindertengleichstellungsgesetz*, 4th ed., C.H. Beck, 2015, Vor. BGG, para. 2a.

4) 미국에서는 미국장애인법(Americans with Disabilities Act, ADA)과 이에 부수된 접근성 가이드라인(Accessibility Guidelines)을 중심으로 하는 편의시설체계가 마련되어 있다. 미국 ADA법상 편의시설관련 부분에 대한 내용은 김정현, “장애인 편의시설 설치·운영에 관한 비교연구: 미국 ADA법과 한국의 장애인등의편의증진법을 중심으로”, 『복지행정논총』 제12권 제1호, 한국복지행정학회, 2002, 12면 이하 참조.

5) “Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.”

편 독일은 2006년 성립된 유엔장애인권리협약을 2009년 비준하였으므로 동 협약 제9조에서 정한 접근성에 관한 의무에 구속을 받는다.

독일에서는 배리어프리(“Barrierefreiheit”)를 장애인에게 보장되어야 하는 접근성의 기본적 컨셉트로 삼고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 배리어프리의 정의는 개별적인 법률에 따라 -그 주제별로- 다양하지만, 본 논문의 연구주제인 물리적인 시설과 건축물에 관련해서는 건축법상의 배리어프리 개념에 주목할 필요가 있다. 연방법인 장애인의 동등취급<sup>8)</sup>에 관한 법률(Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen, Behindertengleichstellungsgesetz, BGG)<sup>9)</sup>은 건축물에 있어서의 배리어프리를 다음과 같이 정의하고 있다.<sup>10)</sup>

연방의 직접관할에 속하는 공법상의 단체, 영조물, 재단에 속하는 민간의 새로운 건축물과 민간의 대형 개축건축물 및 증축건축물은 일반적으로 승인된 기술 규정에 상응하도록 배리어프리에 부합하게 구성되어야 한다. 다만, 다른 대안을 통해 동등한 정도로 배리어프리에 대한 필요를 충족할 수 있는 경우에는 이러한 요구에 따르지 않을 수 있다.<sup>11)</sup>

- 6) 동 규정은 역사가 그렇게 오래된 것은 아니다. 이는 통독 이후 기본법을 개정하면서 도입된 것으로 당시 장애인에 대한 차별을 금지하는 것은 사회국가(Sozialstaat)를 헌법상의 국가상으로 삼고 이를 기본법 제20조 제1항에 반영하고 있는 독일로서는 불필요하며, 자칫 이러한 자명한 가치와 의무는 동 조항의 도입을 통해 도외시될 수 있다는 비판도 있었다. Christine Langenfeld, in: Theodor Maunz, & Günter Dürig (Ed.), *Grundgesetz*, 78th ed., C.H. Beck, 2016, Art. 3 Abs. 3 GG para. 12. 다만, 독일은 나치정권 하에서 장애인을 특수시설로 보내 집단학살을 자행하는 불행한 역사를 가지고 있다. 따라서 다른 나라의 헌법이나 기본권 목록에서보다 장애차별에 대해 더욱 강조하고, 비교적 상세한 규정을 두고 있는 것이라고 볼 수도 있다.
- 7) Ritz, in: Kossens, von der Heide & Maaß (Ed.), 앞의 책, Vor. BGG para. 2. 이는 장애인들이 향유해야 하는 정보접근에 관한 것뿐 아니라 장애인을 포함한 공중에 출입이 개방된 시설이 갖추어야 하는 접근성까지 포괄하는 개념이다.
- 8) 범명에 나타난 동등취급(Gleichbehandlung)이라는 술어는 배리어프리 개념보다 다소 협소한 것으로 느껴지기도 한다. 다만, 동법은 단지 동등취급뿐 아니라 배리어프리 이슈에 속하는 여러 문제에 대해서 다루고 있다. Monika Majerski-Pahlen, in: Dirk Neumann, Ronald Pahlen & Monika Majerski-Pahlen (Ed.), *Sozialgesetzbuch IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen*, 12th ed., C.H. Beck, 2010, § 4 BGG para. 1.
- 9) 2002년 성립되어 가장 최근 2016년 개정된 것이다.
- 10) 각 주들 역시 장애인동등취급에 관한 법률을 제정해두었다. 이들은 대체로 연방법의 모델을 따라 필요한 규정을 추가하는 형식을 취하고 있다.
- 11) “[...] zivile Neubauten sowie große zivile Um- oder Erweiterungsbauten des Bundes

물론 다른 법령에서도 배리어프리의 개념을 다소 상이하게 정의하고 있지만, 대체로 대동소이하고, 정의보다는 구체화가 중요한 편의시설의 영역에서 개념-정의 문제에 지나치게 집중할 필요는 없을 것으로 생각된다.

건축분야에 관한 규정들에도 배리어프리라는 개념은 광범위하게 원용되고 있다. 배리어프리 개념은 애초에 모델건축법(Musterbauordnung 2002, MBO 2002)에 도입되었다고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 건축과 관련된 법률과 각종 규정을 제정할 수 있는 권한은 원칙적으로 각 주의 관할권에 속한다.<sup>13)</sup> 따라서 각 주는 주택을 비롯하여 상업용 시설의 시공기준에 대해서 스스로 정할 수 있는 재량권을 갖는 것이 원칙이다. 이러한 원칙에도 불구하고, 각 주의 건축관련 규정들은 일원화의 길을 걷고 있는데, 이러한 과정에서 모델건축법의 기능이 강조되고 있다. 모델건축법이란 도시계획, 건축, 주택에 대한 권한을 갖는 장관들의 협의체인 ARGEBAU (Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren)에 의해 제정되는 일종의 가이드라인 내지 -이름 그대로- 모델법이라고 할 수 있다. 각 주는 동 모델법의 규정을 각 주의 법으로 그대로 수용하거나, 다소의 변경을 가한 후 받아들이거나, -때때로 이해관계가 완전히 다른 경우에는- 이러한 규정을 배제하고 주의 법과 규정으로 이행하고 있다.<sup>14)</sup> 동 모델법 제55조는 배리어프리에 관한 의무들로 구성되어 있고, 이는 곧 각 주의 건축법에 반영되어 있다.<sup>15)</sup> 각 주는 특히 배리어프리에 관하여 모델법과

einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei gestaltet werden. Von diesen Anforderungen kann abgewichen werden, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die Anforderungen an die Barrierefreiheit erfüllt werden [...]”

- 12) 이는 당연히 장애인동등취급에 관한 법률에 영향을 받은 것이다.
- 13) 건축이란 매우 복잡한 법률관계를 형성하므로 사실상 건축에 관한 권한이 원칙적으로 연방과 주들에 속한다고 단정적으로 말하기는 어렵다. 다만, 연방이 각 주의 동의 없이 건축과 관련하여 독자적으로 행사할 수 있는 권한이 거의 없고, 기본법 제83조에 따라 연방법의 이행 역시 주행정에 맡겨지는 경우가 많으므로 전반적으로 각 주가 건축과 관련된 전반적인 관할권을 갖는다고 표현하더라도 무방할 것이다.
- 14) 물론 이러한 모델법은 -형식과 효력의 측면에서- 단지 안내 및 조력의 역할만을 할 수 있는데, 실질에 있어 각 주가 이를 자신의 법으로 그대로 받아들이고 있다고 평가되기도 한다. 물론 각 주는 각기 다른 지침(Richtlinien)을 두고 있으며, 건축관련 실무는 상이하다. 따라서 건축과 관련된 주해서나 핸드북 역시 각 주별로 다른 내용으로 출간되고 있다.

는 조금씩 다른 내용들을 포함시키고 있는데, 가령 바이에른주 건축법(Bayerische Bauordnung, BayBO) 제48조의 내용은 다음과 같다.

#### 제48조 배리어프리 시공(Barrierefreies Bauen)

[...]

(2) 시공된 시설로서 공중에 출입이 개방된 시설은 통상의 방문자 및 이용자를 위한 영역에 있어 배리어 프리여야 한다. 이는 특히 다음과 같은 시설에 적용된다.<sup>16)</sup>

1. 문화 및 교육시설(Einrichtungen der Kultur und des Bildungswesens)
2. 놀이방/탁아소(Tageseinrichtungen für Kinder)
3. 운동 및 여가시설(Sport- und Freizeitanlagen)
4. 보건시설(Einrichtungen des Gesundheitswesens)
5. 사무실, 행정 및 법원건물(Büro-, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude)
6. 판매시설(Verkaufsstätten)
7. 식품접객업법상의 허가를 요하지 않는 식품접객시설(Gaststätten, die keiner gaststättenrechtlichen Erlaubnis bedürfen)
8. 숙박시설(Beherbergungsstätten)
9. 실외주차장, 실내주차장 및 화장실시설(Stellplätze, Garagen und Toilettenanlagen)

[...]

(4) 제1항부터 제3항은 곤란한 지리적 상황, 용이하지 않은 기존 건조물로 인해 혹은 장애인 혹은 노령자의 안전의 관점에서 제1항의 시설에 있어서는 여타의 경우에 필요하지 않은 승강기의 설치가 상당성을 넘어서는 추가비용을 통해서만 실현될 수 있는 한에서는 적용되지 않는다. 제2항 및 제3항의 의미에서 이미 시공되어 존재하고 있는 시설에 대해서는 건축물감독관청이 그것이 기술적으로 가능하고 소유자에게 경제적으로 기대가능한 경우에 동가치한 상태가 형성되도록

15) 현재 모든 주의 건축법이 배리어프리 의무에 대해 규정하고 있다. Klaus Jankowski, "Rechtsfragen des barrierefreien Bauens: Am Beispiel der Bauordnungen von Berlin und Brandenburg", *LKV* 2005, 388, 388. 다만, 일부 주들의 건축법은 아직까지 배리어프리보다는 오래된 표현인 장애에 적합한 건축("behindertengerechtes Bauen")이라는 개념을 사용하고 있다.

16) "(2) Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, müssen in den dem allgemeinen Besucher- und Benutzerverkehr dienenden Teilen barrierefrei sein. Dies gilt insbesondere für [...]"

요구할 수 있다.<sup>17)</sup>

제2항에서 제시되어 있는 정의와 예시에 의하면, 학교, 은행, 판매점, 피트니스 스튜디오, 유치원 등은 그곳들이 단지 특정 유형의 이용자들만 출입할 수 있는 시설이라고 하더라도 배리어프리 요건을 갖추어야 한다. 왜냐하면 이들 시설들은 이용자군뿐 아니라 최소한 방문자들을 고려하여야 하고, 이들을 위한 공간과 구조물에 대해서는 배리어프리 요건을 충족시켜야 하기 때문이다.<sup>18)</sup>

문제는 이러한 ‘배리어프리’ 의무를 어떻게 실현하고 구체화할 것인가에 있다. 노르트라인-베스트팔렌주 건축법 제55조 제4항은 다른 일부 주들에서 뒤에서 살펴볼 것처럼 기술적 규정을 도입한 것과는 달리 편의시설의 설치기준을 조문을 통해 간략하게 정리해두었다.

제2항과 제3항에 의한 시공된 시설과 여타의 시설과 건물들은 최소한 하나의 입구에 의해 계단이나 턱 없이 접근될 수 있어야 한다. 입구는 최소한 폭너비 0.90미터를 가져야 한다. 문들의 앞에는 충분한 활동공간이 있어야 한다. 경사로는 100분의 6 이상 기울여야 하며, 1.20미터의 높이로 양 편 모두 고정되고 안전하게 잡을 수 있는 손잡이용 난간을 가져야 한다. 경사로의 가장 처음과 마지막에 참이, 매 6미터마다 휴식참이 있어야 한다. 이러한 참들은 최소한 1.50미터의 길이를 가지고 있어야 한다. 층계들은 양 편 모두에 손잡이용 난간이 있어야 하고, 이 난간은 층계참과 열리는 청문을 넘어 마지막 계단들까지 이어져야 한다. 계단들은 일정한 크기의 단계를 가져야 한다. 복도는 최소한 1.40미터의 너비여야 한다. 화장실공간은 휠체어를 이용하는 사람들에게도 적합하도록 해야 하

17) “(4) Die Abs. 1 bis 3 gelten nicht, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen ungünstiger vorhandener Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderung oder alten Menschen oder bei Anlagen nach Abs. 1 auch wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können. Bei bestehenden baulichen Anlagen im Sinn der Abs. 2 und 3 soll die Bauaufsichtsbehörde verlangen, dass ein gleichwertiger Zustand hergestellt wird, wenn das technisch möglich und dem Eigentümer wirtschaftlich zumutbar ist.”

18) Wolfgang Würfel, in: Alfons Simon & Jürgen Busse (Ed.), *Bayerische Bauordnung*, 123th ed., C.H. Beck, 2016, Art. 48 BayBO para. 41.

고, 접근가능하도록 해야 하며, 표시를 해두어야 한다.<sup>19)</sup>

물론 이러한 노르트라인-베스트팔렌주 건축법 규정이 갖는 추상적이고 간략한 내용은 그렇게 만족스러운 이행과 실천을 담보하지 못할 가능성이 크다.<sup>20)</sup> 따라서 바이에른주를 비롯한 몇몇 주들은 건축법에서 배리어프리라는 개념을 직접 구체화하여 규율하는 것 대신 건축가, 전문가, 기술자들이 제정하는 기술표준을 준수하도록 하는 방안을 취하게 되었다. 여기에 대해서는 이후에 상세하게 다루기로 한다.<sup>21)</sup>

모델법에는 물론 각 주의 건축법을 보더라도 특정 규모 이상의 시설만이 배리어프리 요건을 갖추어야 한다는 전제가 정해져 있지는 않다.<sup>22)</sup> 이러한 원칙에 따라 레스토랑, 식당, 패스트푸드점, 주점을 비롯하여 모든 식품접객업소가 동 규정의 적용을 받는다. 식품접객업에 관해서는 이른바 식품접객업법(Gaststättengesetz, GastG)이 시행되고 있는데, 법은 영업허가가 필요한 시설에 대한 허가요건으로

19) “Bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen nach den Absätzen 2 und 3 müssen mindestens durch einen Eingang stufenlos erreichbar sein. Der Eingang muss eine lichte Durchgangsbreite von mindestens 0,90 m haben. Vor Türen muss eine ausreichende Bewegungsfläche vorhanden sein. Rampen dürfen nicht mehr als 6 vom Hundert geneigt sein, sie müssen mindestens 1,20 m breit sein und beidseitig einen festen und griffsicheren Handlauf haben. Am Anfang und am Ende jeder Rampe ist ein Podest, alle 6,0 m ein Zwischenpodest anzuordnen. Die Podeste müssen eine Länge von mindestens 1,50 m haben. Treppen müssen an beiden Seiten Handläufe erhalten, die über Treppenabsätze und Fensteröffnungen sowie über die letzten Stufen zu führen sind. Die Treppen müssen Setzstufen haben. Flure müssen mindestens 1,40 m breit sein. Ein Toilettenraum muss auch für Benutzerinnen und Benutzer von Rollstühlen geeignet und erreichbar sein; er ist zu kennzeichnen.”

20) 특히 이 규정의 내용은 충분히 구체적이지 못하다는 비판을 받을 수 있다. 다만, 실무적으로 노르트라인-베스트팔렌주에서도 여러 기술규정들이 원용되고 있는 것으로 보이며, 건축법 주해서 등에서도 동 규정에 대한 설명이 이루어지고 있다. 더욱이 주해서들에서 노르트라인-베스트팔렌주는 “아직” 동 규정을 받아들이지 않았다고 설명되고 있기도 하다. Gerhard Boeddinghaus, Dittmar Hahn, Bernd H. Schulte, Marita Radeisen & Niklas Schulte, *Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen*, 93th ed., rehm, 2016, § 55 BauO NRW para. 15.

21) 본 논문 IV 2 참조.

22) Hans Koch, Paul Molodovsky, Gabriele Famers & Stefan Kraus, *Bayerische Bauordnung: Kommentar mit einer Sammlung baurechtlicher Vorschriften*, 120th ed., rehm, 2016, § 48 BayBO para. 57.



배리어프리를 정하고 있다.<sup>23)</sup> 하지만 위 바이에른주 건축법 제48조 제1항 제2문 제7호에서 보는 바와 같이 배리어프리 의무에 있어 해당 시설이 영업허가가 필요한 영업인지 여부는 중요하지 않다. 허가를 받지 않아도 되는接客업소에 있어서는 단지 건축감독에 관한 규정들만을 준수하면 족한 것이 되지만, 허가가 필요한 경우는 배리어프리 요건이 허가의 전제조건이 된다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.<sup>24)</sup> 물론 예외적으로 의무이행에 있어 건축주의 경제적 여건 등이 고려되기는 하지만, 그것은 위 건축법에서 보는 바와 같이 대체로 지나친 경제적 부담을 경감시켜주기 위한 것에 불과하다. 다만, 일반적으로 적용되는 예외가 존재하고 있는데, 여기에 대해서도 항을 바꾸어 더욱 상세하게 다루기로 한다.<sup>25)</sup>

이러한 일반적 요건과는 별개로 특별한 시설에 대해서는 도리어 더욱 강화된 요건이 정해져 있을 수 있으며, 별도의 허가 및 심사절차가 정해져 있을 수도 있다. 첫째, 시설들 중 이른바 특별건축물(Sonderbauten)로 분류되는 시설들, 즉, 실내에 40좌석 이상을 갖춘 경우 또는 실외에 1000좌석 이상을 갖춘 경우에 사전승인을 요구 받게 된다.<sup>26)</sup> 또 이들 특별건축물에 있어서 배리어프리 시공에 대한 내용은 건축허가절차에 포함된 이른바 감독프로그램(Prüfprogramm)의 일부로서 시공 중에도 점검될 수 있다. 또 배리어프리 의무의 구체화에 있어서도 -각 주의 법령 및 표준규정에 따라- 더욱 강화된 기준이 적용될 수 있다. 둘째, 한편 영업허가를 취득해서 영리활동을 해야 하는接客업소의 경우에 아무리 배리어프리 요건에 대한接客업 관할관청과 건축감독관청의 심사가 거의 동일한 기준에 의하더라도 영업을 개시하기 전에 관청으로부터 사전심사를 받아야 한다는 점에서 심사는 더욱 엄격할 것이라고 예상해볼 수 있다.<sup>27)</sup> 셋째, 200명 이상을 수용

23) 독일 식품접객업법 제2조는 영업허가를 받아야 하는 경우와 그렇지 않은 경우를 나누고 있다.

24) 독일 식품접객업법 제4조 제1항 제2호의a 참조. 동 규정은 장애인동등취급에 관한 법률을 통해 도입된 것이다. Ulrich Schönleiter, *Gaststättengesetz: Kommentar*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, § 4 GastG para. 7 참조.

25) 본 논문 III 1 참조.

26) Simon & Busse, in: Simon & Busse (Ed.), 앞의 책, Ch. 10 b “Vollzugshinweise zur BayBO 2013” para. 2.4.7.2 이하.

27) 독일 식품접객업법 제4조 제3항 제2문은 각 주정부가 식품접객업의 배리어프리를 위한 특별요건을 제정할 수 있다고 정하고 있으나 아직까지 동 가능성을 적극적으로 인용한 사례는 발견되지 않는다.

할 수 있는 공중회합장소에 있어서는 공중이 모이는 시설의 건설 및 운영에 관한 모델법(Musterverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten, MVStättV)<sup>28)</sup> 제1조 제1항 및 제2조 제1항과 이를 모델로 제정된 각 주의 건축법에 따라 해당 법규범에서 요구하는 추가적인 요건들이 구비되어야 한다.<sup>29)</sup> 주로 공연장이나 운동경기장 등이 여기에 해당하지만, 이들에 부속되어 있는 주점이나 음식점 또는 음식점이나 주점이 단독으로 이들의 규모를 갖추고 있는 경우에도 동 규정의 적용을 받는다. 이는 주로 방문자의 안전한 시설이용과 안전한 대피를 위한 경보체계를 강화하는 조치를 포함하고 있다.

물론 이러한 특별한 요건들은 각 주의 입법에서도 더러 발견되고 있다. 주 고유의 조치로서는 바이에른주 위임입법인 실내주차장의 설치 및 운영 및 필수적 주차면의 수에 관한 규칙(Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen sowie über die Zahl der notwendigen Stellplätze Garagen- und Stellplatzverordnung, GaStellV) 제4조 제1항 제4호가 장애인을 위한 주차면의 너비가 3.5미터 이상이어야 한다고 정하고 있는 점 등을 예로 들 수 있을 것이다.

### III. 적용영역

#### 1. 원칙과 예외

이러한 배리어프리 의무는 상당히 광범위하게 적용되고 있지만, 이들에 대해서는 몇몇의 예외가 인정되고 있다. 규정은 곤란한 지리적 상황, 용이하지 않은 기존 건조물 혹은 장애인 혹은 노령자의 안전의 관점이라는 세 가지 측면에서 배리어프리

28) 모델법과 각 주에 도입된 법들을 포괄한다.

29) 동 모델법에 있어 핵심적인 표지는 공중이 모이는 장소(Versammlungsstätten)라고 할 수 있는데, 법적 정의로서 200명 이상이 한꺼번에 방문하는 시설이 여기에 속한다. 따라서 200명 이하의 방문자가 모이는 경우는 건축법이나 기타 법규명령에 따른다. 여기서 200명의 방문객(Besucher)의 기준은 행사를 위한 인력들을 제외한 것이므로 기획자, 안전요원, 배우, 운동선수, 무대 엔지니어 등은 방문객에 해당하지 않는다. 비단 공중이 모이는 행사장이나 스타디움뿐 아니라 접객업소 중 200명 이상의 방문객을 수용할 수 있는 곳 역시 동 규정의 적용을 받는다.

의무가 적용되지 않을 수 있다고 정하고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

- 곤란한 지리적 상황: 산악지형이나 비탈길에서 계단 없는 출입구를 만드는 것 등
- 용이하지 않은 기존 건조물: 인접한 건물이나 개축이나 증축에 있어 건축물이 갖는 고유한 특성 때문에 배리어프리 시공이 불가능한 경우
- 안전을 위한 불가피성: 장애인이나 노령자의 출입과 이용 자체가 위험을 초래할 수 있는 시설이나 편의시설의 설치가 도리어 이러한 위험을 초래할 수 있는 경우

물론 이들 기준에 대해 구체적인 판례나 실무가 나와 이를 분석할 수 있는 경우가 아니라면, 위에서 제시된 개별적 요소들을 구체화시키기 어렵다고 할 수 있다. 견해에 따라 지하에 있는 주점과 같은 시설도 현실적으로 배리어프리 요건을 용이하게 충족시킬 수 없는 곳으로 설명하기도 하고,<sup>30)</sup> 문화재 보호법제와 배리어프리 의무의 관계에 대해서도 다양하면서도 대립적인 견해들이 제시되고 있는 상황이다.<sup>31)</sup>

이러한 명시적 원칙과 예외에 더해 건축법들은 임의적 예외가 성립될 수 있는 가능성도 다소 열어두고 있다. 가령 건축감독관청은 바이에른 건축법 제63조 등에 정해진 바에 따라 이들 원칙에 대한 예외를 행정명령으로써 처분할 수 있다.<sup>32)</sup>

## 2. 신축, 개축 및 증축

30) Schönleiter, 앞의 책, § 4 GastG para. 7.

31) Spannemann, in: Martin & Krautzberger (Ed.), 앞의 책, Ch. H.IV para. 209 이하 참조. 특히 사회의 노령화와 장애인의 문화생활 및 사회참여 필요성이 강하게 제기되면서 관련된 논의는 점차 다양한 이해관계를 반영하는 쪽으로 변화하고 있다.

32) 즉, 바이에른 건축법 제48조 제2항 및 제3항의 의미에서 이미 시공되어 존재하고 있는 시설에 대해서는 건축물감독관청이 그것이 기술적으로 가능하고 소유자에게 경제적으로 기대가능한 경우에 동가치한 상태가 형성되도록 요구할 수 있다.

원칙적으로 또 실질적으로 배리어프리 의무는 해당 규정들이 시행된 이후에 신축되거나 증축 혹은 개축된 경우에만 적용된다. 더욱 구체적으로 말해서 해당 규정들은 시행일 이후를 기준으로 적용되는데, 각 주의 건축법에서는 통상 특별건축물(Sonderbauten)과 여타의 건물을 나누어 규율하고 있어서 이들에 대해서 다소 다른 기준이 적용되고 있다. 특별건축물은 시공승인이 필요한 시설이므로 이러한 승인이 난 시점이 법 시행일 이후이면 동 기준이 적용된다. 이에 반해 여타의 건축물에 있어서는 착공일이 시행일 이후인 경우에 규정들이 적용될 것이다.

배리어프리 의무는 비단 신축뿐 아니라 개축이나 증축에 대해서도 적용된다. 다만, 단순하고 소규모로 이루어지는 개축과 증축에는 동 의무가 적용되지 않는다. 물론 어느 규모부터를 중요한 증축 혹은 개축으로 보아야 할 것인지는 그렇게 명백한 것은 아니며, 결국 배리어프리 시공의 의무화되는 규모는 해석의 문제로 남게 된다. 그럼에도 불구하고 이러한 개축에는 보수(Instandhaltung) 조치<sup>33)</sup>도 포함된다고 이해되고 있으므로 이를 너무 협소하게 이해하는 것은 잘못된 접근이 될 것이다. 같은 취지로 바이에른주 건축법 제54조 제5항 역시 건축주의 경제적 여건이나 개축이나 증축되는 공간뿐 아니라 중/개축이 곧 건물 전체에 대한 배리어프리 의무를 발동시킬 수도 있다는 점에 대해서 설명하고 있다.

#### 제54조 건축감독관청의 업무 및 권한(Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden)

[...]

(5) 기존에 존재하고 있던 건축적 시설이 중대하게 변경되는 경우에는 변경에 의해 영향을 받지 않는 건축적 시설의 부분들에까지 그것이 제3조 제1항 제1문의 이유들에 의해 요구되고, 건축주에게 경제적으로 감수할 수 있으며, 이러한 부분이 변경될 부분과 구조적 관련성이 있거나 직접적으로 연결되어 있다는 범위 내에서 동법 혹은 동법에 근거하여 제정된 규정들에 부합하도록 해야 한다는

33) 보수란 시설과 건물의 존립, 이용가능성과 가치를 동일성을 유지하는 가운데, 특히 구조와 외부적 형태를 유지한 채로 유지시키는 데 조력하는 행위를 말하며, 시공, 변경 또는 사용변경과는 구별되는 행위를 일컫는다. Koch, Molodovsky, Famers & Kraus, 앞의 책, Art. 3 BayBO para. 43.

명령이 내려질 수 있다.<sup>34)</sup>

원칙대로라면 시설의 용도를 변경하는 것도 건축법상의 개축에 해당한다.<sup>35)</sup> 다만, 배리어프리 시공이 건축주에게 감당할 수 있는 것인지에 대한 고려에 있어 용도변경에 따른 비용에 비해 배리어프리 시공의 비용이 현저하게 높은 경우에는 관련규정에 따라 예외를 인정받을 수 있고, 따라서 대개 용도변경에 대해서는 배리어프리 의무가 조금 더 유연하게 적용될 수 있다는 점을 짐작해볼 수는 있을 것이다.

### 3. 이미 시공된 시설들

배리어프리 시공에 대한 의무는 1차적으로 신축에 대해서 적용되지만, 증축되거나 개축되는 영역에 있어서도 동 요건들이 충족되어야 한다는 점에 대해서는 이미 보았다. 기존에 건축되어 존재하고 있는 건축물들에 대해서는 기본법상 재산권보호에 터잡은 이른바 현존재산의 보호(Bestandsschutz)라는 원칙이 적용되며,<sup>36)</sup> 관청은 이미 사전에 적법하게 시공된 건축물에 대해서는 매우 엄격한 기준에 의해서만 추후의 보수나 개선을 요구할 수 있을 뿐이다.<sup>37)</sup>

따라서 배리어프리 시공에 대한 요구는 현존의 건축물에 대해서는 예외적인 경우에만 적용되고, 배리어프리 시공이 용이하지 않은 때는 일단 소급효는 없는 것으로 보아야 한다. 다만, 바이에른주 건축법 제48조 제4항 제2문에서 보는 바와

34) “(5) Werden bestehende bauliche Anlagen wesentlich geändert, so kann angeordnet werden, dass auch die von der Änderung nicht berührten Teile dieser baulichen Anlagen mit diesem Gesetz oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften in Einklang gebracht werden, wenn das aus Gründen des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 erforderlich und dem Bauherrn wirtschaftlich zumutbar ist und diese Teile mit den Teilen, die geändert werden sollen, in einem konstruktiven Zusammenhang stehen oder mit ihnen unmittelbar verbunden sind.”

35) 바이에른주 건축법 제3조 제2항 제5문 등 참조.

36) 동 원칙에 관해서는 Hans-Jürgen Papier, in: Maunz, & Dürig (Ed.), 앞의 책, Art. 14 GG para. 84 이하 참조.

37) 바이에른주 건축법 제63조 참조.

같이 관청은 동조 제2항에서 제시된 시설들에 대해서는 그것이 기술적으로 가능하고, 소유자가 경제적으로 감수할 수 있는 범위 내에서 배리어프리 의무가 이행된 것과 동질적인 상태를 실현시킬 것을 요구할 수 있다. 이러한 재산권침해에 해당할 수 있는 행정적 조치가 정당화되기 위해서는 건축감독관청이 특별한 정황에 대해 인식하고, 그에 부합하는 의무를 부과해야 한다. 이러한 개선의 요구는 바이에른주 건축법 제48조 제4항에 따라 명령(Anordnung)이라는 형식에 의한다.

물론 이러한 처분은 재산권침해의 소지가 있고, 그래서 좀처럼 내려지지 않는 것이지만, 일단 이러한 명령이 내려지더라도 동 처분이 곧 재산권에 대한 강제처분 내지는 수용에 해당하지는 않는다고 본다. 이는 기본권으로서의 재산권에 의해 인정되는 현존재산의 보호를, 위에서 설명한 증축에 대한 제54조 제5항보다 더욱 제한하는 경우일지라도 허락된다.<sup>38)</sup> 따라서 당사자는 이러한 재산권제한을 어떠한 보상 없이 감수해야 한다. 이는 사회적 기속성(Sozialbindung)이라는 재산권의 본래적 제한/한계를 고려한 재산권의 내용형성에 해당하여 원칙적으로 합헌적인 것이라고 본 결과인데, 그 이유는 이러한 명령이 건축주에게 경제적으로 감수할 수 있는 범위 내에서 내려지기 때문이라고 설명된다.<sup>39)</sup>

특히 이른바 경제적 감수가능성과 관련하여 다음과 같은 것들이 고려된다. 건축적 조치를 위한 비용은 -주관적인 관점에서- 건축주가 경제적으로 부담할 수 있는 수준이어야 하며, -객관적인 관점에서- 해당 조치가 결과와의 관계에서 합리적인 비례관계에 있어야 한다. 건축비용과 배리어프리의 실현, 건축물의 가치(조치-결과) 사이에서의 상당성이 중요하며, 해당 시설을 실제로 이용하는 사람들의 유형과 이용량 등도 고려된다. 동시에 많은 사람들이 통행하고, 장애인 역시 다수가 해당 시설에 방문하고, 이용할수록 더 많은 비용을 건축주에게 부담시킬 수 있다. 따라서 우선 일부에 대한 개선을 명령하고, 이후에 더 많은 개선조치를 요구하고 이행기를 별도로 부여하는 것 역시 가능하다고 해석된다.<sup>40)</sup>

38) Koch, Molodovsky, Famers & Kraus, 앞의 책, § 48 BayBO paras. 85-86.

39) Koch, Molodovsky, Famers & Kraus, 앞의 책, § 48 BayBO para. 86.

40) Koch, Molodovsky, Famers & Kraus, 앞의 책, § 48 BayBO para. 88.

## Ⅳ. 배리어프리의 기준 및 준거

### 1. 법규정 혹은 표준규정

앞서 바이에른과 노르트라인-베스트팔렌의 건축법을 비교하면서 본 바와 같이<sup>41)</sup> 노르트라인-베스트팔렌에서는 건축법에서 직접 배리어프리 의무의 내용을 규정하는 방법을 택하고 있다. 과거 바이에른 역시 마찬가지로의 규정방식을 취하였는데, 당해 주는 근래에 태도를 바꾸어 중립적이고 조금 더 전문적이고 구체적인 기술규정을 도입하였으며, 일부 주들 역시 이러한 변화에 동참하고 있는 상황이다. 모든 주들의 건축법은 민간에서 정립된 기술규정이나 표준규정, 관행 등을 법적 구속력을 갖는 법규정으로 선언할 수 있도록 하고 있다. 이는 비단 배리어프리 시공에 대해서만 적용되는 것은 아니며, 여타의 필요를 충족하기 위해서도 원용되고 있다. 가령 바이에른주 건축법 제3조의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### 제3조 일반적 요구사항(Allgemeine Anforderungen)

(1) 시설은 건축문화적 이익, 특히 승인된 건축술의 규범들을 고려하여 공중의 안전과 질서, 특히 생명과 건강, 자연적인 생활의 기초가 위협받지 않도록 계획되고, 시공되고, 변경되며, 유지되어야 한다. 시설은 적법한 유지에 있어 제1문상의 일반적인 요구를 그 목적에 좇아 적절하게 또 영속적으로 충족시키고, 어떠한 불편함 없이 이용할 수 있도록 해야 한다.<sup>42)</sup>

(2) 내무, 건축 및 교통 장관(Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr) 혹은 건축영역에 대한 관할권이 있는 기관이 고시 형식의 기술적 건축

41) 본 논문 II 참조.

42) “(1) Anlagen sind unter Berücksichtigung der Belange der Baukultur, insbesondere der anerkannten Regeln der Baukunst, so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit, und die natürlichen Lebensgrundlagen nicht gefährdet werden. Sie müssen bei ordnungsgemäßer Instandhaltung die allgemeinen Anforderungen des Satzes 1 ihrem Zweck entsprechend angemessen dauerhaft erfüllen und ohne Missstände benutzbar sein.”

규정(Technische Baubestimmungen)을 통해 도입한 기술규정들은 준수되어야 한다. 고시에는 규정의 내용과 관련하여 출처가 명시될 수 있다. 다른 해결책에 의해서도 동일한 정도로 제1항에서 요구되는 일반적인 요구를 충족할 수 있는 경우에 기술적 건축규정에 구속되지 않으며, [...]”<sup>43)</sup>

이러한 절차를 통해 아래에서 보는 바와 같이 바이에른주에는 배리어프리 시공에 대한 두 가지 표준규정이 도입되었다. 원칙적으로 이러한 표준규정이 시행된 이후에 건축승인을 받거나 건축을 개시한 시설에 대해서는 동 표준규정이 적용된다.

하지만 바이에른주 건축법 제3조 제2항 제3문에 따라 표준규정이 도입되었음에도 불구하고, 이와 동등한 대안을 가지고 배리어프리라는 목적을 이행하는 것 역시 가능하다. 또 이러한 대안적인 방법을 이용하는 경우에 원칙적으로 어떠한 허락을 받을 필요도 없다. 그러나 표준규정 및 기술적 건축규정에서 정하고 있는 보호목적과 기본적인 요구사항들은 각 주의 건축법에서 위임한 것이라는 점에서 곧 법에서 요구되는 요건들을 구체화한 것으로 간주된다는 점에서 표준규정의 이행이 건축실무에 있어 중요하다고 할 수 있다.

## 2. DIN의 표준규정

우리의 산업계에서도 잘 알려져 있고, 세계적으로 비교적 널리 표준규정기관으로 이름을 알리고 있는 독일표준규정연구소(Deutsches Institut für Normung, DIN)는 독일 산업계에서 필요로 하는 여러 가지 표준개발과 보급을 위해 활동하고 있다. 이들이 다루는 표준규정은 아주 전통적인 공업에서부터 최근 주목을 받고 있는 스마트 시티(Smart Cities)에 이르기까지 무척 다양하고, 늘 업데이트되고 있다. DIN에서 나오는 실제 표준규정들은 산업계, 학계, 재계, 소비자 보호

43) “(2) Die vom Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr oder der von ihm bestimmten Stelle durch öffentliche Bekanntmachung als Technische Baubestimmungen eingeführten technischen Regeln sind zu beachten. Bei der Bekanntmachung kann hinsichtlich ihres Inhalts auf die Fundstelle verwiesen werden. Von den Technischen Baubestimmungen kann abgewichen werden, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die allgemeinen Anforderungen des Abs. 1 erfüllt werden; [...]”



전문가들이 만드는 것이고, DIN은 이러한 표준규정의 제정을 위해 2만명 정도의 패널리스트를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 아울러 DIN의 근무자들은 실제로 표준규정이 원활하게 작성될 수 있도록 행정과 운영을 담당하고 있다. DIN은 비록 현재 사단법인의 형태를 가지고 있지만, DIN의 전신은 독일표준위원회(Deutschen Normenausschuß, DNA)이고, 이는 국가기관에 가까웠다. 현재 DIN과 독일 연방정부 사이에는 일종의 공공과 민간 사이의 파트너십(Public-private-Partnership, PPP) 관계가 형성되어 있다. 이는 1975년 연방정부와 DIN 사이에서 체결된 계약에 의한 것으로 DIN은 표준규정을 제정하는 국내기구 중 유일하게 정부로부터 승인을 받은 기구라고 할 수 있다. 계약에서 정한 DIN이 국가에 대해, 또 국가가 DIN에 대해 부담하는 의무는 다음과 같다.

#### [DIN의 의무]

- 표준규정을 제정할 경우에 공공의 이익 내지 공법상의 이익이 보호될 수 있도록 한다.
- 표준규정을 제정할 때 규정들이 입법과 법률관계에서 기술적으로 요구되는 사항으로 원용될 수 있어야 한다.
- 지위가 약한 경제주체들 역시 참여할 수 있도록 하기 위해 공정한 절차가 보장되어야 한다.

#### [연방정부의 의무]

- DIN을 독일의 책임 있는 표준규정 제정기구로, 또 국제적으로 국가표준규정기구로 승인한다.
- DIN 표준규정의 관리, 공고나 신청에 있어 행정적인 보조를 하며, 다른 공공기관 역시 이러한 역할을 담당할 수 있도록 한다.

표준규정이 제정되는 과정에 대해서 조금 보면, 표준규정이 제정되기 위해서는 누구나 관심이 있는 자가 여러 근거와 제안을 담아 신청을 해야 한다. 다만, 표준이 제정되기 위해서는 산업계에서 표준화의 필요성에 대한 분명한 요청이 있어야 한다. 따라서 사실상 특정 산업 전반이나 해당 산업을 대표하는 단체가 신청

을 하거나 이해관계를 달리하는 이해당사자들이 중립적인 표준을 구하기 위해 신청을 하는 경우 정도를 상정해볼 수 있을 것이다. 또 신청자는 표준화 작업에 필요한 경비 등을 -전부 혹은 일부- 부담해야 한다. 동 분야에서 활동하고 있는 21명 이하의 전문가들로 구성된 위원회는 합치된 의견을 통해 표준초안을 도출한다. 표준초안은 공표되는데, 공표된 시점으로부터 이의와 의견개진을 위해 4개월의 시간이 주어진다. 이후에 위원회는 접수된 의견들을 3개월 동안 검토한다. 최종적인 DIN 표준의 제정은 전문가 위원회의 승인과 동 연구소의 최종승인을 통해 마무리된다.<sup>44)</sup>

이러한 과정에 의해 배리어프리 시공을 위한 기술적인 요건들에 다음의 표준규정으로 정해진 바 있다.

- DIN 18040: 배리어프리 시공 - 설계의 기초(Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen)
- DIN 18040-1(2010-10): 공중에 출입이 개방된 시설
- DIN 18040-2(2011-05): 주택<sup>45)</sup>

동 표준규정들은 전맹을 포함한 시각장애, 청각장애 또는 거동장애를 가진 사람들과 이동보조기구 또는 휠체어를 이용하는 사람들의 이용을 보장하기 위한 것으로 되어 있다. 각각의 표준규정은 도해를 포함해서 30면과 34면에 이를 정도로 내용이 방대하고, 또 기술적인 용어와 단위들로 서술되어 있다.

이 두 가지 표준규정은 각 주의 법령이 정한 바에 따라, 또 개별 주들이 공식적으로 기술적 건축규정(“Technische Baubestimmung”)으로 도입한 경우에 구속력을 갖게 된다.<sup>46)</sup> 이러한 표준규정의 도입과 규정목록의 작성은 건축 혹은 환경

44) 독일표준규정연구소는 심지어 이러한 의사결정과정 역시 DIN 820이라는 표준으로 만들어 두었다.

45) 표준규정 DIN 18040는 하부에 있는 여러 규정들을 포괄하는 것이고, 뒤에 일련번호는 세부적인 항목을 의미한다. DIN 18040-3 대중교통수단과 공공시설에 대한 기준은 2015년 성립되었으나 아직까지 이를 채택하고 있는 경우는 흔하지 않다.

46) 구체적으로 DIN 표준규정은 이 기술적 건축규정에 포함된 표준규정 목록에 편입되고 이것이 공표됨으로써 구속력을 갖는다. 통상 기술적 건축규정은 1년에 한 차례씩 개정이 되며, 개정된

을 담당하는 각 주의 소관장관의 관할이며, 통상 각 주에서 건축에 대한 관리와 감독을 위한 최상위기관인 최고건축관청(Oberste Baubehörde)이 실질적인 결정 권한을 갖는다. 물론 표준규정들에 포함된 조치사항들은 각 주가 처한 상황에 따라 강화되거나 약화될 수 있고, 다른 내용으로 대체되거나 수정될 수도 있다. 가령 바이에른주는 표준규정 DIN 18040을 건축규정에 포함시키면서도 일부 내용을 규정의 부록을 통해서 수정하고 있다. 물론 이 부록 역시 기술적 건축규정의 일부를 구성하고, 따라서 표준규정 자체와 마찬가지로 구속력을 갖는다. 바이에른주에서는 2013년 7월 1일부로 위 표준규정들이 구속력을 갖게 되었는데,<sup>47)</sup> 배리어프리 의무의 내용에 대한 기존 바이에른주 건축법 제48조 제3항의 규정은 동 기술규정의 도입과 동시에 폐지되었다.

동 기술규정은 시행일을 기준으로 적용되는데, 앞서 본 바와 같이 이른바 특별건축물(Sonderbauten)에 있어서는 시공승인이 난 시점이 시행일 이후이면 동 기준이 적용되고, 여타의 건축물에 있어서는 착공일이 시행일 이후인 경우에 적용이 된다.<sup>48)</sup> 또 특별건축물에 있어서 배리어프리 시공에 대한 내용은 건축허가절차에 포함된 이른바 감독프로그램(Prüfprogramm)의 일부로서, 여타의 건축물에 대해서는 법규정의 준수여부가 관할관청에 의해 시공감독의 과정에서 점검될 수 있다. 따라서 특별건축물이든 여타의 시설이든 건축허가를 위한 개시도면에 배리어프리에 대한 요건을 충족했는지 여부를 표준규정에 따라 명확하게 또 실제적인 측정치와 함께 제시해야 한다.

## V. 배리어프리의 실현

### 1. 장애인의 동등취급에 관한 법률상의 실현수단

건축관련 규정들에 의한 배리어프리의 실현은 행정법적 체계와 그 실현방법에

목록은 연말에 공표되어 다소의 유예기간을 두고 시행되도록 되어 있다.

47) 공표일은 2012년 11월 30일이다.

48) 본 논문 II 참조.

강한 영향을 받고 있는데, 앞서 본 장애인의 동등취급에 관한 법률은 이를 단지 민사적인 방법으로 해결하는 방법을 극히 제한적인 범위 내에서 제시하고 있다.<sup>49)</sup> 동법에 있어 가장 핵심적인 부분은 목표합의와 단체소송이라고 할 수 있는데, 각각에 대해 살펴보기로 한다.

목표합의(Zielvereinbarungen, target agreements)<sup>50)</sup>에 관한 법 제5조의 내용은 다음과 같다.

### 제5조 목표합의(Zielvereinbarungen)

(1) 법률이나 시행령에 의한 규정들이 특별히 반대되는 내용을 정하지 않는 한 배리어프리를 실현하기 위해 제15조 제3항에 의해 승인된 단체들과 각 경제분야의 기업 혹은 기업연합체 사이에서 각자의 지역적 혹은 공간적 조직 또는 업무 영역에 대한 목표합의가 성립될 수 있다. 승인된 단체는 목표합의를 위한 협상의 수락을 요구할 수 있다.<sup>51)</sup>

(2) 배리어프리 구현을 위한 목표합의는 특히 다음을 포함한다.

1. 목표합의의 당사자의 지정과 적용범위와 적용기간에 대한 부수적인 규정
2. 제4조의 의미에서 조성된 생활영역을 장애인의 발견용이성, 접근 및 이용에 관한 청구를 만족시킬 수 있도록 향후 어떻게 변경해야 하는지에 대한 최소 조건의 설정
3. 결정된 최소조건을 이행하는 시점 내지는 시간적 계획

49) 견해에 따라 2006년 성립된 일반적 동등취급에 관한 법률(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG)에 근거해서 장애로 인한 차별을 이유로 동법 제5조 및 제19조 등에 근거하여 사법상의 청구권을 행사할 수 있다는 주장도 제기되고 있다. Felix Welti, "Reformbedarf zur Gleichstellung und Barrierefreiheit", ZRP 2015, 184, 186 참조. 아직까지 이러한 청구권을 가지고 소송이 제기된 적은 없었다.

50) 목표합의라는 술어는 독일 고등교육법, 노동법, 파산법 등에서도 사용되고 있다. 물론 아래에서 살펴보는 바와 같이 그 내용은 상이하다.

51) "(1) Soweit nicht besondere gesetzliche oder verordnungsrechtliche Vorschriften entgegenstehen, sollen zur Herstellung der Barrierefreiheit Zielvereinbarungen zwischen Verbänden, die nach § 15 Absatz 3 anerkannt sind, und Unternehmen oder Unternehmensverbänden der verschiedenen Wirtschaftsbranchen für ihren jeweiligen sachlichen und räumlichen Organisations- oder Tätigkeitsbereich getroffen werden. Die anerkannten Verbände können die Aufnahme von Verhandlungen über Zielvereinbarungen verlangen."

목표합의는 더 나아가 불이행과 지체의 경우에 대한 위약벌의 약정을 포함할 수 있다.<sup>52)</sup>

(3) 제1항에 의해 협상의 수락을 요구한 단체는 이를 협상당사자와 협상대상을 명시하여 목표합의등록부(제5항)에 공시해야 한다. 연방노동사회부는 이 공시를 자신의 웹페이지에 공개한다. 이러한 공개 후 4주 내에 제1항에 의한 다른 단체는 현재까지의 협상당사자들에 대한 의사표시를 통해 협상에 참가할 권리를 갖는다. 참여하는 장애인단체가 위원회를 구성하거나 하나의 단체만 협상을 하는 것으로 결정이 된 경우에 협상은 4주 내에 개시되어야 한다.<sup>53)</sup>

(4) 제1항 제2문에 따른 협상에 대한 청구권은 다음의 경우에 존재하지 않는다.

1. 제3항의 의미에서 진행 중인 협상에 참여하지 않은 장애인단체들
2. 목표합의에 대한 가입을 선언한 기업과 관련하여 협상이 기업연합체에 의해 협상이 진행되는 경우
3. 이미 성립된 목표합의의 적용영역과 적용기간
4. 이미 성립된 목표합의에 따른 모든 권리와 의무에 제한 없이 참여한 기업<sup>54)</sup>

52) “(2) Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit enthalten insbesondere; 1. die Bestimmung der Vereinbarungspartner und sonstige Regelungen zum Geltungsbereich und zur Geltungsdauer; 2. die Festlegung von Mindestbedingungen darüber, wie gestaltete Lebensbereiche im Sinne von § 4 künftig zu verändern sind, um dem Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Auffindbarkeit, Zugang und Nutzung zu genügen; 3. den Zeitpunkt oder einen Zeitplan zur Erfüllung der festgelegten Mindestbedingungen; “(2) Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit enthalten insbesondere; 1. die Bestimmung der Vereinbarungspartner und sonstige Regelungen zum Geltungsbereich und zur Geltungsdauer; 2. die Festlegung von Mindestbedingungen darüber, wie gestaltete Lebensbereiche im Sinne von § 4 künftig zu verändern sind, um dem Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Auffindbarkeit, Zugang und Nutzung zu genügen; 3. den Zeitpunkt oder einen Zeitplan zur Erfüllung der festgelegten Mindestbedingungen; ”

53) “(3) Ein Verband nach Absatz 1, der die Aufnahme von Verhandlungen verlangt, hat dies gegenüber dem Zielvereinbarungsregister (Absatz 5) unter Benennung von Verhandlungsparteien und Verhandlungsgegenstand anzuzeigen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gibt diese Anzeige auf seiner Internetseite bekannt. Innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe haben andere Verbände im Sinne des Absatzes 1 das Recht, den Verhandlungen durch Erklärung gegenüber den bisherigen Verhandlungsparteien beizutreten. Nachdem die beteiligten Verbände von Menschen mit Behinderungen eine gemeinsame Verhandlungskommission gebildet haben oder feststeht, dass nur ein Verband verhandelt, sind die Verhandlungen innerhalb von vier Wochen aufzunehmen.”

54) “(4) Ein Anspruch auf Verhandlungen nach Absatz 1 Satz 2 besteht nicht; 1. während laufender Verhandlungen im Sinne des Absatzes 3 für die nicht beigetretenen Verbände

(5) 연방노동사회부는 제1항 및 제2항에 의한 목표합의의 체결, 변경 및 소멸을 기입할 수 있는 목표합의등록부를 운영한다. 목표합의를 체결하는 장애인단체는 목표합의가 체결된 후 1개월 내에 이를 공증한 사본과 정보기술로서 인지될 수 있는 형식으로 연방노동사회부로 전달해야 하며, 변경과 소멸을 1개월 내에 통지해야 한다.<sup>55)</sup>

앞서 설명한 바와 같이 독일에서의 장애인정책은 연방제를 채택하고 있는 독일에서 일원적으로 운영되기 어려우며, 장애인 당사자 입장에서도 어떠한 법으로부터 어떠한 권리가 발생하고, 어떠한 법에 근거하여 청구권을 행사해야 하는지에 대해 알기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 물론 건축과 관련해서는 연방법은 연방에 속하는 단체, 영조물 및 재단이나 연방에 의한 공법상의 법인에만 적용되므로 원칙적으로 건축과 관련된 연방법이 일반적 사경제주체에 대해 갖는 영향력은 무척이나 미미한 것이라고 할 수 있다. 또 연방법은 원칙적으로 연방의 행정기관과 각 주의 행정기관이 연방행정을 이행하는 경우에만 적용될 수 있다. 사회복지나 사회정책에 속한 문제 중 일부는 연방의 권한이지만, 각 주의 관할에 속하는 영역 역시 다소 복잡한 경계확정의 문제와 함께 존재하고 있다.

따라서 장애인의 동등취급에 관한 법률은 연방법으로서도 배리어프리를 실현할 수 있도록 이렇듯 계약모델을 도입하게 된 것으로 생각된다.<sup>56)</sup> 법에서는 장애인 단체가 목표합의의 일방당사자가 되도록, 사경제주체인 기업들 혹은 기업들로 구

---

behinderter Menschen; 2. in Bezug auf diejenigen Unternehmen, die ankündigen, einer Zielvereinbarung beizutreten, über die von einem Unternehmensverband Verhandlungen geführt werden; 3. für den Geltungsbereich und die Geltungsdauer einer zustande gekommenen Zielvereinbarung; 4. in Bezug auf diejenigen Unternehmen, die einer zustande gekommenen Zielvereinbarung unter einschränkungsloser Übernahme aller Rechte und Pflichten beigetreten sind.”

55) “(5) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales führt ein Zielvereinbarungsregister, in das der Abschluss, die Änderung und die Aufhebung von Zielvereinbarungen nach den Absätzen 1 und 2 eingetragen werden. Der die Zielvereinbarung abschließende Verband behinderter Menschen ist verpflichtet, innerhalb eines Monats nach Abschluss einer Zielvereinbarung dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales diese als beglaubigte Abschrift und in informationstechnisch erfassbarer Form zu übersenden sowie eine Änderung oder Aufhebung innerhalb eines Monats mitzuteilen.”

56) 민사 및 민사소송에 관한 권한은 연방에 있다.

성된 단체들로 하여금 타방당사자가 되도록 하고 있다. 물론 장애인단체는 상대방에 대해 목표합의를 위한 협상에 대응하고, 협상을 진행하는 것에 대한 청구권을 갖지만, 이것이 곧 계약체결의 강제를 의미하는 것은 아니다. 목표합의의 강제는 자칫 사법의 대원칙인 계약자유의 원칙을 침해할 소지가 있다는 점에서 합의 자체를 강제할 수는 없었던 것으로 보이며, 결과적으로 동 제도 자체의 실효성은 의문이 제기될 수밖에 없다.

각 주에서 이러한 법률을 제정해두는 것이 필요한데, 현재까지 위와 같이 목표합의에 대해 정하고 있는 장애인의 동등취급에 관한 법률은 브란덴부르크주와 노트라인-베스트팔렌주밖에 없는 것으로 파악된다.

한편 단체소송(Verbandsklage)이란 장애인을 대신하여 장애인들의 단체가 장애인의 동등취급에 관한 법률 제13조에서 제시되어 있는 범위반이나 법익침해에 대해 소송을 제기할 수 있는 권한을 갖도록 한 일련의 제도를 의미한다. 동 소송은 일종의 확인소송(Feststellungsklage)으로 자신의 권리가 실제로 침해되었는지 여부와는 무관하게 소를 제기할 수 있다고 되어 있다. 이는 단체에 의해 실제 침해된 권리를 구제하는 소송대리나 개인이 침해당한 법익에 대해 공동으로 소를 제기하는 집단소송과는 구별되는 개념이다. 단, 장애인단체는 자신의 목적범위에 속하는 영역에 대해서만 소송을 제기할 수 있으며,<sup>57)</sup> 당사자가 직접 급부의 소나 형성의 소를 제기할 수 있는 경우에는 보편적 중요성으로 인해 확인의 이익이 있는 경우에만 소송을 제기할 수 있다.<sup>58)</sup> 물론 민간의 건축물에 대해 연방법상의 단체소송이 제기될 가능성은 크지 않아 보인다. 장애인의 동등취급에 관한 법률 제8조 제1항에 따라 연방행정의 실현형태로서 민간 시설이 건설되는 경우나 “큰” 개축이나 증축이 있는 경우에 한해 배리어프리 조건의 충족여부에 대한 확인소송을 제기할 수 있을 뿐이다.

## 2. 위반에 대한 제재와 자원조달

57) 장애인의 동등취급에 관한 법률 제15조 제2항 제1문.

58) 장애인의 동등취급에 관한 법률 제15조 제2항 제2문.

## 가. 위반에 대한 제재

건축과 관련된 규정들의 집행은 행정의 영역에 속하며, 배리어프리 요건을 충족시키지 못하는 건축물에 대해서는 관할의 건축감독관청이 건축주 등으로 하여금 위반상태를 시정하도록 명할 수 있다. 이러한 시정명령에도 불구하고, 해당 의무를 이행하지 않는 경우에는 건축법에서 정하는 질서위반에 기한 과태료 처분을 받게 된다. 이와 관련하여 바이에른주 건축법 제79조는 다음과 같이 정하고 있다.

### 제79조 질서위반(Ordnungswidrigkeiten)

(1) 고의 또는 과실로 다음의 행위를 한 자는 5,00,000유로까지의 질서위반금에 처해질 수 있다.

[...]

2. 동 법률에 근거한 건축감독관청의 집행가능한 서면명령을 이행하지 않은 경우<sup>59)</sup>

[...]

물론 이러한 질서위반금과는 별개로 행정법상의 강제수단도 동원할 수 있다. 이러한 강제수단에는 이행강제금(Zwangsgeld), 제3자에 의한 대체이행(Ersatzvornahme), 직접강제(unmittelbarer Zwang) 등이 있는데, 그 중에서 이행강제금은 행정강제를 위한 여러 가지 수단 중 하나라고 이해할 수 있으며, 여러 가지 강제수단 중에서 -실무적으로- 가장 흔하게 활용되고 있는 수단이기도 하다.<sup>60)</sup> 이행강제금은 당사자로 하여금 의무를 이행하도록 압박하는 기능을 가지고 있으며, 일단 의무로 된 행위가 이행되면, 이행강제금에 대한 납부의무도 사라지는 것으로 이해된다. 그럼에도 불구하고, 당사자는 추후에 의무를 이행하였다고 해서 이미 납부하였거나 이미 강제징수된 이행강제금의 환원을 청구할 수는 없다. 이행강제금은

---

59) "(1) Mit Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig [...] 2. einer vollziehbaren schriftlichen Anordnung der Bauaufsichtsbehörde auf Grund dieses Gesetzes zuwiderhandelt [...]"

60) Thomas Dünchheim, "Vom Zwangsgeld zurück zur Zwangsstrafe?", *NWZ* 1996, 117 참조.



형사벌로서의 벌금과는 구별되어야 하며, 순수한 공법상 혹은 행정법상의 조치로서 그 집행 역시 행정청에 의한다. 따라서 이행강제금은 형사벌을 부과 받거나 민사적 구제절차가 진행되는 것과 함께 병과될 수 있으며, 질서위반으로 인한 과태료와도 병과될 수 있다.<sup>61)</sup> 이행강제금에 관한 사항은 연방법인 행정집행법과 각 주의 행정집행법에 규정되어 있다.

#### 나. 재원의 조달

배리어프리 신축이나 증축 및 개축을 위해서는 그만큼의 자금이 필요하게 된다. 원칙은 은행 등 금융기관으로부터 용자를 받아 이용하고, 빌린 자금을 장기간에 걸쳐 상환하는 것이지만, 경우에 따라 연방정부, 각 주정부 및 지방자치단체들을 통해서 자금을 지원 받는 것 역시 가능하도록 되어 있다. 한편 건축주에게 다소의 세제혜택이 주어지는 경우도 있다.

가령 독일재건융자처(Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) 역시 비단 건물을 현대화하는 것뿐 아니라 건물을 신축하는 경우에 대해서도 저리의 용자를 제공하거나 상환의 의무가 완전히 면제되는 보조금까지 제공하고 있다. 이들이 제공하는 자금의 상환기간과 금리는 프로그램과 프로젝트에 따라 무척 상이한 것으로 알려져 있다. 특히 토지대장(Grundbuch) 등에서 매우 낮은 순위의 권리만 갖게 되는 것 역시 허락하고 있으므로 은행에서의 대출과 함께 원용하기에도 유용하다고 할 수 있다.<sup>62)</sup> 물론 각각의 주들 역시 이와 유사한 프로그램을 가지고 있는 경우가 있다.

다만, 이들 프로그램은 주로 주택이나 주거용 건축물에 대한 내용을 담고 있으나 상업시설 등에 대한 것까지를 포괄하지는 않는 경우가 대부분이다.

61) 이행강제금은 되돌려 받을 수 없다는 점에서 집행을 보장하기 위한 각종 담보나 보증의 제공과는 구별된다. 후자는 법적인 집행과 이행이 있는 경우에 담보물을 되돌려주어야 하지만, 이행강제금은 그렇지 않기 때문이다. 따라서 이행강제금을 벌금 혹은 과태료와 완전히 다른 성격의 강제수단이라고 말할 수는 없다.

62) Jörg Stroisch, *Barrierefrei bauen und altersgerecht modernisieren*, Haufe Gruppe, 2016, 189면.

## Ⅵ. 현실적 한계 및 시사점

### 1. 현황과 비판

2015년 유엔장애인권리협약에 대한 회원국별 심사를 위한 민간보고서 중에는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.<sup>63)</sup>

실제에 있어 접근성에 대하여 규율하는 규정들은 부적절하게 이행되고 있다. 문제는 단순히 기능적이고 실현할 수 있는 분야와 관련된 표준을 개발하는 것뿐 아니라 점진적인 이행과정과 이것을 위한 리소스를 제공하는 것이다. 주목할 만한 진전은 2009년 이래로 이루어지지 않았는데, 특별히 민간부문에서 그러하다. 지속적인 감독 없이 비정부 주체들을 목표합의와 같이 단지 약화된 요구의 대상이 되도록 하는 경향이 있다. 자발적인 약속에 대한 의존은 만약 있다면 매우 절제된 진전만을 성사시켜왔다고 할 것이다. 현장에서의 감독조치와 위반에 대한 제재조치를 대신하여 -연방과 주들 모두를 포괄하는- 회원국[독일]은 목표합의와 장애인들 혹은 이들의 대표기구들에 의해 제기되는 집단적 소송에 의존하고 있다. 이는 곧 시민사회에 이행의 진전에 대한 부담을 지우는 것이다. 이러한 방법들은 지금의 형태로서는 만약 있다고 하더라도 거의 효과가 없는 것으로 입증되고 있다. 따라서 이러한 조치들의 적절성은 의심스럽다.<sup>64)</sup>

63) 유엔장애인권리협약 제35조 및 제36조에 따라 협약의 회원국은 주기적으로 장애인권리위원회에 조약이행에 관한 보고를 할 의무를 부담한다.

64) German Institute for Human Rights(National Monitoring Body), *Parallel Report to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: In the Context of the Examination of the Initial Report of Germany Under Article 35 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2015, 18면: “In practice, regulations governing accessibility have been inadequately implemented. The problem is not merely one of developing functional and practicable sector-related standards but also of organising a gradual implementation process and providing resources for it. No significant progress has been achieved since 2009, especially with respect to the private sector (NMB (2014a), p9). The tendency is for non-governmental actors to be subject only to soft requirements, such as target agreements, without consistent checks. Reliance on voluntary undertakings has achieved only modest progress, if any. Instead of putting inspection

위 서술로부터 알 수 있듯이 독일에서는 다양한 법령이 만들어지기는 하였지만, 이를 이행해야 하는 행정부의 인식이 개선되지 않고 있으며, 법문에 나온 내용들을 매우 소극적으로 해석하고,<sup>65)</sup> 또 이에 근거하여 법이 적용되고, 제도가 운영되고 있는 것으로 생각된다.<sup>66)</sup> 한편 학계에서 제기되는 문제제기 역시 비슷한 모습을 보이는데, 이를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>67)</sup>

- 규정의 홍수는 엄청나다. 1999/2002년 이래로 17개의 법률과 25개가 넘는 위임입법이, 두 가지의 주법률과 하나의 주위임입법이 -그 사이에- 나왔다.
- 배리어프리라는 주제는 인구적 발전과 명백하고 현실적인 관련성을 갖는데, 가령 대중교통 이용자의 20퍼센트가 배리어프리가 필요한 것으로 조사될 정도이다. 이러한 변화는 배리어프리라는 주제와 장애인정책에 대한 패러다임이 이미 미래지향적인 방향으로 움직이고 있으며, 움직여야 한다는 점을 방증하고 있다.
- 건축과 교통 분야에서의 배리어프리는 수년 전부터 개선되고 있으나 부분적으로 주목할 만한 과도기적 성과만을 거둔 바 있다. 그러나 두 영역에서 모두 배리어프리의 실현은 영구적인 시스템문제이며, 대안의 마련을 위해 지속적인 노력이 필요하다.
- 장애인들과 그들의 기구에 의한 배리어프리 실현에 대한 참여는 크게 확대

arrangements in place and imposing sanctions for infringements, the SP – both the Federal Government and the Länder – relies on target agreements and collective legal actions instituted by persons with disabilities and their representative organisations. This imposes the burden of progress in implementation on civil society. Also these methods have proven to have little if any effect in their present form. The suitability of these measures is accordingly very dubious.”

65) Felix Welti, “Rechtliche Voraussetzungen von Barrierefreiheit”, *NWZ* 2012, 725, 729.

66) 다른 기본권에 관한 독일의 기본적 입장에 의하면, 기본권과 관련된 규정 혹은 기본권과 관련된 국제조약은 기본권친화적 해석이라는 방법에 의해야 한다. BVerfG, *NJW* 2004, 3407 참조. 유엔장애인권리협약이나 장애인동등취급에 관한 법률 역시 이와 유사한 방법으로 해석되는 것이 타당할 것이지만, 그것이 얼마나 실천되고 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. Welti, 앞의 논문, *ZRP* 2015, 184, 184 f.

67) 이하의 내용은 Ritz, in: Kossens, von der Heide & Maaß (Ed.), 앞의 책, Vor. BGG para. 2a 참조.

되었지만, 동시에 실제적으로 큰 어려움과 한계에 봉착해 있다.

- 장애인들과 이들로 구성된 단체의 배리어프리 실현에 대한 참여가 크게 확대되었다. 하지만 단체의 제한된 행위잠재력으로 인해 이러한 확대는 곧 많은 난점과 한계에 직면하게 되었다.
- 목표합의와 단체소송이라는 새로운 제도는 상황을 악화시키면서 단지 상징적일 뿐이다. 이는 적어도 부분적으로나마 장애인단체들이 갖는 역량이나 리소스 부족과 관련되어 있다.

물론 모든 것에 신중하고, 그러한 이유에서 매우 느린 독일의 법변화를 고려한다면, 현재를 두고 과거의 문제와 미래의 변화상에 대해서까지 전반적인 평가를 하기는 다소 어려울 것으로 생각된다. 앞으로의 논의나 발전과정에 대해서 주목할 필요가 있고, 앞으로의 변화상을 고려하여 독일의 제도와 실무에 대해서 연구될 부분은 무척 많다고 생각된다.

## 2. 우리에게 주는 시사점

우리가 배리어프리 컨셉트와 관련하여 독일로부터 얻을 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다. 우선 긍정적인 측면에서 독일은, 첫째, 배리어프리라는 중심개념을 정립하여 이것이 연방과 주의 입법이나 행정에 일원적으로 적용될 수 있도록 하였다.<sup>68)</sup> 둘째, 장애인의 동등취급에 관한 법률을 통해 관련 법률이 일괄적으로 또는 체계적으로 변경이 될 수 있도록 했고, 배리어프리가 식품접객업, 건축, 민간규제에 관한 제도와 시스템과 결부될 수 있도록 했다. 셋째, 특히 건축분야에 있어 기술규정을 법에서 직접 강제함으로써 현장에서 활용하기도 편하고, 기술적으로 검증된 편의시설을 운영할 수 있도록 하고 있다. 넷째, 시설의 크기나 용도, 통상의 이용자 유형, 건축주의 경제적 사정 등을 고려하지 않고, 공중에 개

68) 물론 배리어프리 개념은 미국을 비롯한 장애인복지의 선진국이나 재활공학이나 생활디자인 영역에서 시대에 뒤떨어진 것으로 평가되기도 한다. 이들은 특히 배리어프리를 넘어서 누구나 접근할 수 있고, 동등한 서비스를 받을 수 있는 이른바 유니버설 디자인(universal design, UD)을 더 나은 모델로 고려하고 있다. 이윤형, “장애인의 편의시설증진을 통한 사회통합의 과제와 방향”, 「사회복지개발연구」 제12권 제4호, 사회복지개발연구원, 2006, 336면 참조.

방된 시설에 대해 광범위한 배리어프리 의무를 부과하고 있어 장애인의 사회통합에 기여하고 있다. 다섯째, 배리어프리 의무는 원칙적으로 제도가 도입된 다음에 건축되는 시설에 한정되어 적용되지만, -때때로 넓은 의미의- 증축과 개축 역시 배리어프리 의무를 발동시킨다. 끝으로 단체소송이나 목표합의라는 제도가 마련되어 있어 배리어프리 의무에 대한 당사자의 감독과 감시 역시 가능하도록 하고 있다.

이에 반해 부정적인 측면으로는 첫째, 실천적인 측면에서 독일의 연방 및 각 주 정부, 특히 건축감독관청들은 아직까지 적극적인 역할을 하지 않고 있다. 둘째, 법에서 예정해둔 제재를 받지 않은 건축주나 시공사들은 전반적으로 배리어프리 의무를 진지하게 받아들이지 않을 수 있다. 셋째, 작은 영업장에 대한 지원이나 여타의 혜택이 주어지지 않는다는 점에서 배리어프리에 대한 인센티브가 충분하지 않다고 볼 수 있다. 넷째, 제재의 가능성에도 불구하고, 목표합의라는 제도를 두어 마치 배리어프리가 절충되거나 합의에 의해 완화될 수 있다는 인상을 줄 수 있으며, 이러한 제도는 기존 제도를 강화한다기보다는 방해할 가능성도 있다. 마지막으로 민간부문은, 특히 장애인단체 등은 편의시설에 대한 점검과 관련하여 전문적이고 기술적인 부분에 대해 이해하고 관련된 의무를 이행하도록 촉구할 수 있는 역량을 갖추고 있지 않은데, 자칫 이들에 대한 권한강화는 국가 및 정부의 안일한 태도를 야기할 수도 있다.

이러한 독일 제도가 가지는 장단점을 두루 살펴봄으로써 우리의 법과 제도, 정책이 바람직한 방향으로 발전할 수 있도록 해야 할 것이다.

## Ⅶ. 결론

지금까지 독일 건축법 전반에 나타난 배리어프리 의무의 내용과 그 이행 전반에 대해 살펴보았다. 사회, 문화, 경제 및 정치, 장애인제도를 포함한 사회정책이 다른 독일의 제도를 통해 우리가 얻을 수 있는 시사점은 제한적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 독일의 법과 정책은 제도로서가 아닌 현실과 선행으로서 우리에게 주는 시사점이 적지 않다고 할 수 있다. 특히 법이 가질 수 없는 유연성을 기

술적 표준규정을 통해 보충하고 있는 점은 우리에게도 참고가 될 것이고, 더욱이 단체소송제도와 목표합의 등은 연방제를 취하지 않는 우리나라에 도입된다면, 유용한 모델로 정착할 수 있을 것이다.

하지만 아무리 좋은 제도를 만들더라도 그 실효성을 담보하는 일은 무척 중요하면서도 어려운 일이다. 독일은 비교적 정교한 제도를 만들어 놓았음에도 불구하고, 그 실효성에 관한 의문이 여러 차례 제기되고 있는 상황이다. 우리는 무엇보다 선진국에 대한 지나친 동경과 선진국과 우리를 비교할 수는 없다는 안일한 태도 모두에서 벗어나야 한다. 각국의 사회정책에는 주안점이 다르기 때문에 정책과 사회 전반에 대한 비교 없이 제도, 실천, 예산, 인식에 대한 단편적 대조는 지양되어야 할 것이다. 특히 관련연구가 단순한 제도연구에 머물지 않도록 해야 할 것이고, 독일의 제도가 어떻게 운영되고, 또 -긍정적이든 부정적이든- 어떻게 변화하는지 지켜보는 것은 앞으로 이 분야를 연구하는 학자들이 간과해서는 안 되는 부분이다.

## 참고문헌

### 국내논문

김정현, “장애인 편의시설 설치, 운영에 관한 비교연구: 미국 ADA법과 한국의 장애인 등의 편의증진법을 중심으로”, 「복지행정논총」 제12권 제1호, 한국복지행정학회, 2002, 1면 이하.

이윤형, “장애인의 편의시설증진을 통한 사회통합의 과제와 방향”, 「사회복지개발연구」 제12권 제4호, 사회복지개발연구원, 2006, 313면 이하.

### 국외단행본

Gerhard Boeddinghaus, Dittmar Hahn, Bernd H. Schulte, Marita Radeisen & Niklas Schulte, *Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen*, 93th ed.,

rehm, 2016.

German Institute for Human Rights(National Monitoring Body), *Parallel Report to the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: In the Context of the Examination of the Initial Report of Germany Under Article 35 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2015.

Hans Koch, Paul Molodovsky, Gabriele Famers & Stefan Kraus, *Bayerische Bauordnung: Kommentar mit einer Sammlung baurechtlicher Vorschriften*, 120th ed., rehm, 2016.

Michael Kossens, Dirk von der Heide & Michael Maaß (Ed.), *SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen mit Behindertengleichstellungsgesetz*, 4th ed., C.H. Beck, 2015.

Dieter Martin & Michael Krautzberger (Ed.), *Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege: Recht, fachliche Grundsätze, Verfahren, Finanzierung*, 4th ed., C.H. Beck, 2017.

Theodor Maunz, & Günter Dürig (Ed.), *Grundgesetz*, 78th ed., C.H. Beck, 2016.

Dirk Neumann, Ronald Pahlen & Monika Majerski-Pahlen (Ed.), *Sozialgesetzbuch IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen*, 12th ed., C.H. Beck, 2010.

Ulrich Schönleiter, *Gaststättengesetz: Kommentar*, Nomos Verlagsgesellschaft, 2012.

Alfons Simon & Jürgen Busse (Ed.), *Bayerische Bauordnung*, 123th ed., C.H. Beck, 2016.

## 국외논문

Thomas Dünchheim, “Vom Zwangsgeld zurück zur Zwangsstrafe?”, *NVwZ* 1996, 117.

Klaus Jankowski, “Rechtsfragen des barrierefreien Bauens: Am Beispiel der

- Bauordnungen von Berlin und Brandenburg”, *LKV* 2005, 388.  
Volker Neumann, “Der verfassungsrechtliche Begriff der Behinderung”, *NVwZ* 2003, 897.  
Felix Welti, “Rechtliche Voraussetzungen von Barrierefreiheit”, *NVwZ* 2012, 725.  
Felix Welti, “Reformbedarf zur Gleichstellung und Barrierefreiheit”, *ZRP* 2015, 184.

[Abstract]

## “Barrier-free” Requirement Under German Building Regulations: Implementation and Implication

Lee, Il Ho

*Research professor,*

*Yonsei-SSK Research Center for Climate Change and International Law*

This Paper deals with the emergence of barrier-free concepts in Germany and their development aspect. With the ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Germany establishes “barrier-free” as a fundamental concept of accessibility. The concept has been included in diverse laws and regulations, and the concept is also used as a principle to ensure access to and use of buildings. However, the concept of barrier-free is quite abstract that it cannot be easily concretize, furthermore it is also difficult to implement it in the short term. Some states in Germany oblige the building owner to comply with the standards of the DIN Standards for barrier-free facilities. These are to overcome the rigidity of the legislative



reactions and to make measures conform to social change and technological development.

In spite of these improvements, the concept cannot be highly evaluated from a practical standpoint. Some of the problems awaiting solution, for instance, is that the German administrative offices are not actively implementing the system into practice; it is also very difficult for individuals with disabilities or their representatives to file civil lawsuits against the owner. Therefore, it is required to take heed not only to the features of the German system, but the changes and adaptation.

**Key words** : barrier-free, disability law, building regulations, BGG, German law