

# 대법원 2022다289051 차별구제청구등 사건 보도자료

대법원 공보연구관실(02-3480-1895)

대법원(재판장 대법원장 조희대, 주심 대법관 이숙연)은, 바닥면적 합계가 300 m<sup>2</sup> 이상인 소규모 소매점에 대하여만 편의시설 설치의무를 부과한 구 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 시행령」(2022. 4. 27. 대통령령 제32607호로 개정되기 전의 것) 제3조 [별표 1] 제2호 가목의 (1)(이하 '이 사건 쟁점규정')을 그 시행일부터 24년 넘게 개정하지 않은 피고의 위법한 행정입법 부작위로 인해 접근권이 침해되었다고 주장하면서 손해배상을 청구한 사건에서, 아래와 같은 전원합의체 판결을 선고하여 원심판결 중 장애인인 원고들의 국가배상청구 부분을 파기·자판하고 그들에게 각 10만 원의 위자료를 인정하였음(대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결)

- 이 사건 쟁점규정은 대부분의 소규모 소매점에 대하여 장애인 편의시설 설치의무를 면제하고 있는데, 피고가 이 사건 쟁점규정이 1998. 4. 11. 시행된 후 24년 넘게 개정하지 않은 **행정입법 부작위**는 헌법과 법률이 보장하는 **장애인의 접근권을 유명무실하게 하여 위법함**
- 피고의 **행정입법 부작위**는 행정입법을 통해 장애인 편의시설 설치의무 대상시설의 범위를 정하도록 재량을 부여한 법률의 취지와 목적 및 내용에서 현저히 벗어나 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 행위로서 객관적 정당성을 상실하였으므로, **국가배상법 제2조 제1항이 정한 공무원의 '고의 또는 과실로 법령에 위반'한 행위에 해당함**
- 피고의 행정입법 부작위로 인해 인간의 존엄과 가치를 일상적으로 부정당한 장애인의 고통이 지속되었고, 그 고통을 위자하는 것은 국가에 대하여 적시의 적절한 행정입법임의무의 이행과 적극적인 장애인 보호정책의 시행

을 촉구하는 수단으로서 의의가 있으므로, 피고는 장애인인 원고들에 대하여 위자료를 지급할 의무가 있음

- 행정입법의 위법한 불이행으로 인한 위자료 청구의 특성 등을 고려하여, 대법원이 원심이 확정한 사실을 바탕으로 하여 장애인인 원고들에 대한 위자료를 각 10만 원으로 정함

## 1. 사안의 개요

- 1998. 4. 11. 시행된 이 사건 쟁점규정은 95%가 넘는 소규모 소매점에 대하여 장애인의 접근권을 보장할 편의시설의 설치의무를 면제하고 있었음
- 원고 1, 2는 지체장애인으로 휠체어를 사용하고, 원고 3은 유아의 어머니로서 유아차를 빈번하게 사용함
- 원고들은 '피고(대한민국)이 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」<sup>1)</sup>의 위임에 따라 장애인 등의 접근권을 보장하는 형태로 대통령령을 제정할 의무를 부담하는데, 피고가 그 의무를 위반하여 대부분의 소규모 소매점에 대하여 편의시설 설치의무를 면제한 결과 자신들의 접근권이 침해되었다'고 주장하면서 국가배상을 청구함
- 원고 1, 2는 '피고가 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」<sup>2)</sup> 제8조에서 정한 국가의 장애인 차별 방지 및 시정 의무를 위반하였다'고 주장하면서 장애인차별금지법 제46조 제1항에 따른 손해배상을 함께 청구함

## 2. 소송의 경과

### 가. 제1심 ➡ 원고들 패

- 이 사건 쟁점규정은 모법의 위임범위를 벗어나고, 장애인의 행복추구권 등을 침해하여 무효이나, 원고들의 청구를 받아들이지 않음

1) 이하 '장애인등편의증진법'

2) 이하 '장애인차별금지법'

- 제1심판결이 선고된 후인 2022. 4. 27. 피고는 이 사건 쟁점규정을 개정하여 장애인 편의시설 설치의무를 부담하는 소규모 소매점의 범위를 바닥면적 300㎡ 이상인 시설에서 바닥면적 50㎡ 이상인 시설로 확대함

#### 나. 원심 ➡ 항소기각

- 이 사건 쟁점규정에 대한 피고의 행정입법의무 불이행이 위법하다고 하더라도 피고의 고의 또는 과실이 인정되기 어려우므로, 국가배상책임이 인정되지 않음
- 원고 1, 2의 장애인차별금지법에 따른 손해배상청구도 받아들이지 않음

### 3. 상고심의 주요 쟁점: 전원합의 쟁점

- 이 사건 쟁점규정 시행 후 24년 넘게 이를 개정하지 않은 피고의 행정입법 부작위가 위법한지 여부
- 이 사건 쟁점규정에 대한 피고의 행정입법 부작위가 위법할 경우 피고가 장애인인 원고들에게 국가배상책임을 부담하는지 여부

### 4. 대법원의 판단

#### 가. 다수의견(9인)<sup>3)</sup> ➡ 일부 파기자판, 일부 상고기각

##### (1) 이 사건 쟁점규정에 대한 개선입법의무의 위법한 불이행

- 장애인의 접근권은 헌법상 인간의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 장애인에게도 동등하게 보장하고, 사회적 약자인 장애인이 인간다운 생활을 하는 데 필수적인 전제가 되는 권리로서, 비록 헌법에 명시되지는 않았으나 헌법이 보장하는 기본권으로서의 지위를 가짐
- 국회가 행정청에 대하여 장애인의 접근권을 실질적으로 보장할 의무를 반복적으로 부과하였으므로, 이 사건 쟁점규정이 정한 편의시설 설치의무

3) 다수의견에 대하여는 대법관 오경미, 신숙희의 보충의견이 있음

대상시설의 범위가 지나치게 좁아 사회·경제적 발전 정도와 장애인 편의 시설 설치에 관한 사회적 공감대를 따라가지 못한다면, 행정청은 이 사건 쟁점규정의 개정을 통해 장애인의 접근권을 실질적으로 개선할 의무를 부담하고, 행정청이 정당한 이유 없이 그 의무를 이행하지 않는다면 그 행정입법 부작위는 위법하다고 평가될 수 있음

- 이 사건 쟁점규정이 처음 시행되었던 1998. 4. 11.부터 10년이 지난 2008. 4. 11. 국회가 장애인차별금지법을 제정하여 그 법률이 시행되었는데, 최소한 그 무렵에는 장애인의 소규모 소매점에 대한 이용·접근이 실질적으로 보장될 수 있다는 사회적 공감대가 형성되어 있었다고 봄이 타당하므로, 행정청으로서 이 사건 쟁점규정에 대한 개선입법의무를 부담함
- 그런데도 피고는 그로부터 14년이 넘도록 이 사건 쟁점규정에 대한 행정입법의무를 불이행한 부작위로 인해 장애인등편의증진법과 장애인차별금지법의 입법 취지와 내용이 장기간 실현되지 못하였고, 그 불이행의 정도가 매우 커 법률이 보장하고자 한 지체장애인의 접근권이 유명무실해졌으므로, 피고의 부작위는 위법함

## (2) 공무원의 고의 또는 과실 및 객관적 정당성 상실

- 국가의 행위가 위법하다고 하더라도 공무원이 직무를 집행하면서 객관적 주의의무를 소홀히 하고 그로 말미암아 그 직무행위가 객관적 정당성을 잃었다고 보아야 국가배상법 제2조가 정한 국가배상책임이 인정됨
- 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 쟁점규정에 대한 개선입법의무를 14년 넘게 불이행한 피고의 부작위는 장애인등편의증진법과 장애인차별금지법의 취지와 목적 및 내용에서 현저하게 벗어나 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 행위로서 객관적 정당성을 상실하였으므로, 국가배상법 제2조 제1항이 정한 공무원의 '고의 또는 과실로 법령에 위반'한 행위에 해당함
  - 이 사건 쟁점규정은 95%가 넘는 대부분의 소규모 소매점을 편의시설 설치의무 대상시설에 제외하고 있으므로, 이로 인해 상위법인 장애인등편의증진법과 장애인차별금지법의 입법취지와 내용이 유명무실해졌

다는 것은 보통 일반의 공무원을 표준으로 하더라도 비교적 명확하였을 것임

- 장애인 단체들도 이 사건 쟁점규정의 개정을 지속적으로 요구했고, 유엔 장애인권리위원회와 국가인권위원회도 그 점을 지적하였으므로, 피고 소속 공무원들로서는 이 사건 쟁점규정을 개정하지 않고 장기간 방치한 것이 국가의 장애인 접근권 보장 의무의 위법한 불이행을 구성한다는 점을 충분히 인식할 수 있었음
- 피고의 개선입법의무 불이행으로 장애인들은 헌법이 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치와 인간다운 생활을 할 권리 및 평등권을 누리지 못한 채 살아가야 하는 피해를 보았음

### (3) 정신적 손해의 인정 여부와 범위

- 위법한 행정입법 부작위로 인해 개인에게 위자료로 배상할 만한 정신적 손해가 발생하였는지는 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하고, 행정입법의무의 불이행에 대한 손쉬운 사법적 권리구제 수단이 마련되어 있지 않은 우리 법제에서 국가배상청구가 가장 유효한 규범통제 수단이자 실질적으로 유일한 구제수단으로서의 의의가 있다는 점도 아울러 참작하여야 함
- 행정입법의무의 불이행으로 인한 국가배상의 경우 위자료 산정에 고려하여야 할 다음과 같은 특수한 사정이 있음
  - 행정입법은 별도의 집행행위가 개입되지 않는 이상 그 자체로 국민의 권리의무에 직접적인 변동을 일으키지 않으므로, 행정입법의무의 불이행으로 인한 권리 침해는 추상적인 수준에 머물게 됨
  - 행정입법은 전체 국민을 수범자로 하므로, 행정행위에 비해 행정입법의무 위반에 대한 비난가능성은 상대적으로 크지 않은 반면, 그로 인한 국가배상책임이 인정될 경우 배상 대상의 인적 범위가 과도하게 확대될 수 있음
  - 행정입법의무의 불이행이 위법함을 선언하는 판결을 통해 피해자의 정

신적 손해가 상당 부분 회복될 수 있음은 물론, 국가의 위법한 행위에 대한 사법통제도 충분히 이루어질 수 있음

■ 다음과 같은 사정을 고려하여 피고는 지체장애인인 원고 1, 2에 대하여 위자료를 지급할 의무가 있고, 그 위자료 액수는 각 100,000원이 적정함

- 95%가 넘는 소규모 소매점에 대한 장애인 편의시설 설치의무를 면제한 이 사건 쟁점규정이 24년 넘게 개정되지 않아 장애인이 인간의 존엄과 가치를 일상적으로 침해받는 상황을 지속적으로 감내하여 옴
- 이 사건 쟁점규정이 2022. 4. 27. 개정되었다는 사정만으로는 장애인이 그동안 일상생활에서 겪어왔던 고통이 모두 회복된다거나 그 고통이 존재하지 않는 것으로 평가할 수 없음
- 이 사건 쟁점규정에 관한 위법한 행정입법 부작위로 인해 장애인이 겪었을 고통을 위자하는 것은 국가의 책임을 명확히 함과 동시에 국가에 대하여 적시의 적절한 행정입법의무의 이행과 적극적인 장애인 보호정책의 시행을 촉구하는 수단으로서의 의의가 있음
- 원고들은 이 사건 쟁점규정의 위법성을 확인하기 위해 소를 제기한 것으로 보이고, 피고의 행정입법 부작위로 인해 장애인들이 겪었을 불편과 고통은 균질적인 것으로 보이므로, 대법원은 원심이 확정한 사실을 바탕으로 위자료의 적정한 액수를 충분히 산정할 수 있음
- 위자료 액수와 관련하여, 이 사건 쟁점규정에 대한 개선입법의무가 장기간 불이행됨에 따라 장애인이 입은 불이익이 크나, 그 불이익을 주장할 수 있는 피해자의 범위가 넓고, 피고 스스로도 노력을 기울이고 있는 점 등을 함께 고려함

#### (4) 이 사건의 결론

■ 장애인인 원고 1, 2에 대한 피고의 국가배상책임이 인정되지 않는다고 판단한 원심의 판단에는 국가배상책임의 요건인 공무원의 고의·과실, 객관적 정당성의 상실에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있음

- 원심판결 중 원고 1, 2의 국가배상청구 부분을 파기·자판하여, 피고가

원고 1, 2에게 각 100,000원 및 지연손해금을 지급할 의무를 인정함

- 그 외에 원고 1, 2의 장애인차별금지법 제46조 제1항에 따른 손해배상청구 및 유아차를 이용하는 비장애인인 원고 3의 국가배상청구를 받아들이지 않은 원심의 판단에는 잘못이 없으므로, 이 부분 상고를 기각함

#### 나. 별개의견(4인, 대법관 김상환, 노태악, 권영준, 노경필)

- 피고가 원고 1, 2에게 위자료를 지급할 국가배상책임이 있다는 다수의견의 결론에는 동의하나, 그 근거를 달리함
- 헌법 제29조 제1항에서 정한 국가배상청구권의 기본적인 성질, 헌법 제10조 제2문이 정한 국가의 기본권 보장 의무, 헌법의 기본원리인 법치국가원리 및 법령의 통일적인 해석·적용의 요청에 비추어 볼 때, 다음과 같이 보아야 함
  - 국가의 위법한 행위로 인해 국민이 손해를 입은 이상 직무를 집행한 공무원의 주관적 책임이 인정되는지 여부를 따지지 않고 국가는 그 손해를 배상하여야 함
  - 국민에게 손해를 입힌 국가의 행위가 공법상 위법한데도 그 행위의 객관적 정당성이 상실되지 않았다는 등의 이유로 국가배상책임의 위법성 판단을 달리하여 그 책임을 면할 수는 없음

### 5. 판결의 의의

- 대법원은 장애인 접근권이 헌법상 기본권이라고 최초로 판시하였음
- 그동안 장애인의 권리 보장과 관련하여, 국회가 법률을 제정하더라도 그 위임에 따른 행정입법 단계에서 권리 보장이 충분히 이루어지지 않아 문제라는 점이 지적되어 왔는데, 이 판결을 통해 장애인의 권리를 미흡하게 보장하는 행정입법에 대하여 법원이 사법통제를 함으로써 헌법과 법률이 보장하는 장애인의 권리가 법원을 통해 실현될 수 있는 길을 열어주었다는 데에 의의가 있음

- 이 판결은 국가배상이 위법한 행정입법에 대한 실질적으로 유일한 사법통제수단이라는 점을 강조함으로써, 그동안 위법한 행정입법에 대한 사법적 권리구제수단이 적절하게 갖춰져 있지 않던 우리나라 법제에서 국가배상을 통한 사법적 권리구제 및 사법통제의 가능성을 인정하였다는 점에서도 큰 의의가 있음