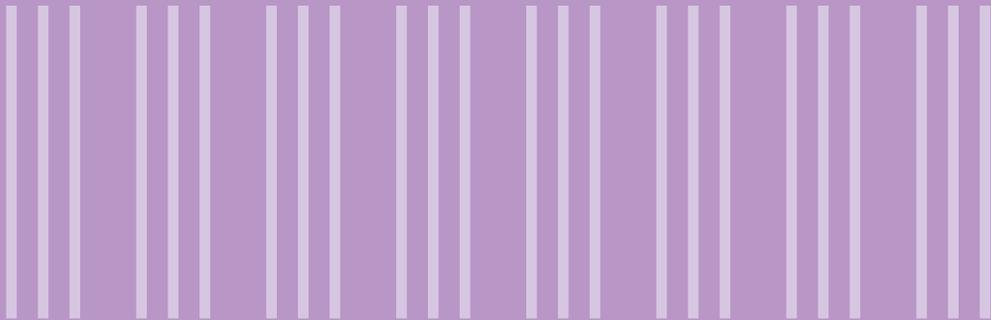
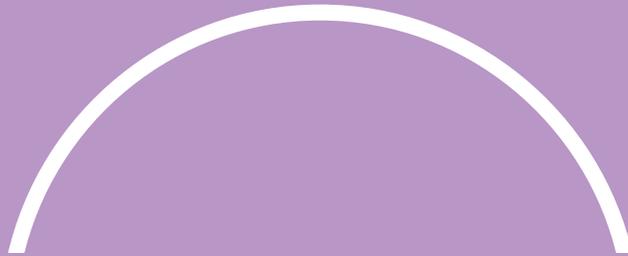




2023.12.31.

국회미래연구원 | 국회미래의제 | 23-09호

장애인 탈시설 관련 국제 규범 및 실천 사례 연구



이상직, 전근배, 박숙경



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

장애인 탈시설 관련 국제 규범 및 실천 사례 연구

이상직 부연구위원

전근배 대구대학교 장애학과 박사수료

박숙경 경희대학교 후마니타스칼리지 객원교수

요약

제1장 서론

제2장 장애인 권리 관련 국제 규범 현황

제3장 유엔 장애인권리협약의 탈시설 규범

제4장 주요 지역의 탈시설 정책 실천 사례

제5장 한국 사례

제6장 결론

참고문헌

요약

- 이 연구는 UN을 중심으로 장애인 탈시설 관련 국제 규범의 형성 및 변화 과정을 확인하고, 해외 주요 지역의 탈시설 정책 실천 사례를 검토해 한국사회에 도움이 될 시사점을 찾고자 함
 - 장애인권리협약(2006)이 채택된 맥락 및 협약의 주요 내용, 협약 이행 상황 모니터링 결과를 검토함
 - 유럽연합과 미국의 장애인 권리 관련 규범과 실천 사례를 검토함
 - 장애인권리협약 비준 이래 한국에서의 탈시설 관련 논의 현황을 검토함

- 유엔은 2006년에 장애인권리협약을 채택한 이래 일관되게 장애인의 탈시설을 강조해옴
 - 장애인권리협약은 유엔의 9대 인권조약 중 8번째로 채택된 조약으로, 장애인을 존엄성을 가진 독립적인 개인으로 인정함
 - 장애인을 복지 수혜자가 아닌 권리의 주체로 간주하고, 장애인의 자율성과 참여, 자립생활 보장을 규정함
 - 협약의 모든 조항이 관련 있지만 직접 관련 조항은 ‘자립적 생활과 지역사회 포용’을 규정한 제19조임
 - 제19조는 모든 장애인이 다른 사람들과 동등한 선택권을 가지고 지역사회에서 살 수 있는 권리를 인정하며, 이들의 지역사회로의 완전한 통합 및 참여를 촉진할 의무를 당사국에 부여함
 - 장애인권리위원회는 협약의 주요 내용에 대한 해설서인 일반논평을 여덟 차례, 특정 사안에 대한 지침인 가이드라인을 다섯 차례 발표한 바 있는데 최근에 탈시설을 더욱 강조하는 경향이 나타남
 - 장애인권리위원회는 제19조의 의미를 구체화한 일반논평 5호를 2017년에 발표해 ‘탈시설’의 의미를 더욱 명확하게 제시함
 - 장애인권리위원회는 코로나 대유행을 계기로 2022년에 네 번째 가이드라인(비상상황을 포함한 탈시설 가이드라인)을 발표해 한 차례 더 탈시설의 의의를 강조하고 각국 정부의 즉각적인 조치를 촉구함
 - 그 밖에 장애인권리위원회는 당사국이 제출하는 정기 보고서에 대한 검토 의견인 ‘최종견해’와 ‘중대하고 조직적인 권리 침해 상황’에 대한 별도의 위원회 조사 결과를 통해 일관되게 탈시설을 강조해옴
 - 지난 10년간 주요 국가에 제시한 최종견해를 종합 검토하면, 여전히 각국에서 탈시설이 현재진행형 과제라는 점을 확인할 수 있음

요약

- 위원회 조사 사례로 알려진 세 건 중 두 건(2017년 영국 사례와 2020년 헝가리 사례)을 검토하면 상황과 정부의 태도에 따라 장애인 권리 측면에서 ‘퇴행’ 흐름이 나타날 수 있다는 점을 확인할 수 있음
- 장애인권리위원회는 한국 정부에도 2014년과 2022년에 최종견해를 통해 탈시설 정책 추진을 권고한 바 있음
 - 2014년 제1차 최종견해에서는 “장애 인권 모델에 기반한 효과적인 탈시설 전략 개발 및 지역사회 내 지원서비스 대폭 확대”를 권고했으며, 2022년 제2·3차 최종견해에서는 2021년에 한국 정부가 발표한 탈시설 로드맵을 실질적인 의미를 갖도록 개정할 것을 권고함
 - 2022년 12월에 101번째로 선택의정서를 비준함에 따라 한국에서도 개인통보나 위원회 조사의 여지가 만들어짐
- 유럽연합과 미국은 방식에서는 차이가 있지만 탈시설 정책을 꾸준히 추진해 옴
 - 유럽연합은 1993년 이래 장애인 권리 정책에 꾸준한 관심을 보인 가운데 유럽연합 기본권 헌장(2000)이나 ‘유럽 사회권 기둥’ 원칙(2017) 등에 기초해 장애인권리협약 이행을 위한 모니터링 기구를 적극적으로 운영하고 있음
 - 유럽연합 기본권기구나 유럽장애포럼 등은 2000년대부터 탈시설 추진을 위한 다양한 수준의 연구 결과와 지침 등을 제시해 옴
 - 유럽연합은 여러 시행착오를 거치며 소규모 시설로의 재배치가 아닌 지역사회 내 지원 서비스 개발 방식으로 장애인권리협약을 실천할 수 있는 기금과 지침을 만들어오고 있음
 - 미국은 장애인권리협약을 비준하지는 않았으나 1973년 재활법 개정안이나 1990년 장애인법 등을 근거로 한 소송 운동을 통해 탈시설 정책을 추진해 옴
 - 1970년대 이래 제기된 주요 소송에 대한 법원 판결과 그에 근거한 행정명령, 이에 따른 연방정부와 주정부의 지침으로 시설 수용 장애인의 규모를 줄이는 정책이 추진되어 옴
 - 장애인법에 근거해 1999년에 내려진 옴스테드 판결의 뜻을 적극적으로 계승한다는 취지로 각 주가 ‘옴스테드 계획’을 수립하는 등 각종 사법 판결을 계기로 탈시설 정책의 의미를 구체화하고 있음

요약

- 탈시설 관련 국제 규범과 실천 사례는 탈시설 과정을 압축적으로 겪고 있는 한국사회에 시사하는 바가 큼
 - 한국사회는 탈시설 의제가 등장한 지 20년이 채 되지 않은 탈시설 정책 시행의 초기 단계에 있는 국가라고 할 수 있음
 - 기존에 여러 나라가 밟은 경로에 대한 신중한 검토를 바탕으로 중장기적 전망을 세울 필요가 있음
 - 방향성에 대한 시사점은 분명한 만큼 기존 국가 사례의 교훈을 적극적으로 해석해 과감한 조치를 취할 필요가 있음
 - 국제 규범 및 실천 사례 검토로 세 차원에서 시사점을 도출할 수 있음
 - 입법적 조치: 시설 폐쇄 및 시설 수용 장애인의 탈시설 지원에 대한 국가 계획의 규범과 근거를 마련하기 위해 시설폐쇄법 및 탈시설지원법을 제정할 필요가 있음
 - 행정적 조치: 시설 수용에 대한 국가 차원의 사과 및 탈시설 선언을 시작으로 장애인권리협약 일반논평 5호와 탈시설 가이드라인 등에 기초해 탈시설 로드맵을 개정하고 독립성과 실질적 권한을 가진 국가 차원의 탈시설 조정기구를 설립해 탈시설 정책을 적극적으로 추진해나갈 필요가 있음
 - 사법적 조치: 장애인권리협약을 재판 과정에서 적극적으로 검토하고, 시설 내 인권침해 및 사망 등의 사건을 특별한 사건으로 대하며, 시설 인권침해 예방을 위해 사법부 내 독립적 메커니즘을 설치할 필요가 있음

“역사적으로 장애인은 삶의 모든 영역에 걸쳐 개인의 선택과 통제의 권리를 부정당해 왔다. 많은 장애인이 스스로 선택한 지역사회에서 자립적으로 살 수 없는 것으로 여겨져 왔다. 지원 제도는 이용할 수 없거나 특정 거주 조건에 묶여 있고, 지역사회 인프라는 보편적으로 설계되지 않는다. 자원은 장애인이 지역사회에서 자립적으로 생활할 수 있는 가능성의 개발이 아니라 시설에 투자된다. 이는 유기, 가족에의 의존, 시설화, 고립, 분리로 이어졌다.

장애인권리협약 19조는 모든 장애인이 자신의 삶에 대해 선택하고 통제할 자유를 갖고 지역사회에서 자립적으로 생활하고 포용될 권리가 있음을 인정하고 있다. 이 조항은 모든 인간이 동등한 존엄성과 권리를 가지고 태어났으며 모든 생명이 같은 가치를 가진다는 핵심적 인권 원칙을 근거로 하고 있다.”

- ‘장애인의 권리에 관한 협약’ 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용)에 관한 일반논평(제5호) 1-2항¹⁾

■ 장애인이 시설이 아닌 지역사회에서 적절한 지원을 받으며 생활해야 한다는 원칙은 국제사회는 물론 한국사회에서도 공감대를 얻고 있음

- UN이나 유럽연합, 미국 등 국제 규범을 주도하는 지역에서 탈시설 의제는 오랫동안 논의되어 왔음
 - 유럽 국가들은 1960년대 이래 정상화 이념에 기반해 시설 기반 사회복지서비스에서 지역사회 통합돌봄 정책으로의 전환을 점진적으로 추진해 옴
 - 미국은 펜허스트 판결(Halderman v. Pennhurst, 1977)이나 올스테드 판결(Olmstead v. L.C., 1999) 등 장애인 차별금지 판례를 따라 연방정부와 주정부가 탈시설 정책을 추진해 옴
 - UN은 “장애인의 권리에 관한 협약”(2006, 이하 ‘장애인권리협약’)을 채택하고 탈시설 관련 부속 문서인 일반논평 5호(2017)와 가이드라인(2022)을 발표하는 등 지속적으로 협약 당사국에게 탈시설을 촉구해 옴

1) 이하 장애인권리협약의 한국어 번역문은 국가인권위원회 홈페이지에 게시된 것을, 일반논평(1-7호)의 한국어 번역문은 국가인권위원회(2020)의 것을 따랐음

- 한국도 2010년대 중반 이래 장애인 탈시설 의제가 사회 의제로 등장하면서 변화가 가시화되고 있음
 - 유엔은 2014년과 2022년에 한국 정부에 대한 최종권해를 통해 장애인 탈시설 정책 추진과 자립생활 권리 보장을 권고한 바 있음
 - 한국 정부는 2021년에 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’을 발표했고, 이에 따라 2022년부터 시범사업을 추진하고 있으며, 2025년에는 정식사업을 계획하고 있음
 - 국회에서도 21대에 더불어민주당(최혜영 의원 등)과 국민의힘(이종성 의원 등), 정의당(장혜영 의원 등) 등 주요 정당에서 장애인 탈시설과 자립생활에 관한 법안을 발의함(이상직, 2022c)

■ 탈시설 정책 추진에 대한 일관된 관점과 구체적인 로드맵이 정립되지 못한 상황에서 탈시설 관련 국제 규범과 실천 사례를 검토해 시사점을 찾고자 함

- 정부의 탈시설 로드맵 발표 이후 다양한 이해관계자(시설거주 당사자, 시설거주자 가족, 시설 종사자, 시설 운영자 등)가 목소리를 내기 시작한 상황에서 관련 논의의 구도가(전면적) ‘찬성’과(전면적) ‘반대’로 단순화되는 경향이 나타나고 있음
 - 장애인이 지역사회에서 자립생활을 영위하는 데에 필요한 정책(주거, 소득, 활동지원, 노동, 의료 등)은 실현 과제로 비교적 활발하게 논의되는 반면, 기존에 운영 중인 장애인거주시설을 어떻게 할 것인가에 대해서는 거의 논의되고 있지 않음
 - 정부의 탈시설 로드맵의 내용 및 실천력에 대한 의문이 제기되는 상황에서 관련 법률 제정의 움직임도 분명한 성과를 내고 있지 못함
- 이 연구는 UN을 중심으로 장애인 탈시설 관련 국제 규범의 형성 및 변화 과정을 확인하고, 해외 주요 국가의 탈시설 정책 실천 사례를 검토해 한국사회에 도움이 될 시사점을 찾고자 함
 - 장애인 정책의 강조점이 탈시설로 이동하고 있지만 국내 연구 중 탈시설 관련 국제 규범의 현황과 의미, 효과를 종합적으로 검토해 한국 장애인 거주 정책의 미래를 제안하는 연구는 찾기 어려움
 - 장애인의 거주와 관련된 국제 규범의 형성 및 변화 과정을 살펴 탈시설의 의미와 원칙을 규명하고 탈시설에 대한 국제 규범과 각국의 정책 대응의 관계에 주목해 주요 지역의 탈시설 정책 동향을 검토하고자 함

- 장애인권리협약의 의미는 제2차 세계대전 종전 이래 UN에서 채택된 여러 인권협약의 맥락에서 이해될 필요가 있음
 - 유엔인권최고대표사무소는 9대 조약과 9개 선택의정서를 ‘핵심 국제인권문서’로 정하고 있음(이해영, 2020: 19)
 - 장애인권리협약은 9대 조약 중 8번째로 채택된 조약으로 선택의정서²⁾도 포함하고 있음
 - 한국은 9대 조약과 9개 선택의정서 가운데 8개 조약과 5개 선택의정서에 가입해 있음 ([표 4] 참조)
 - 국제적으로 장애인의 권리가 주목받기 시작한 1960년대 이래 유엔 차원에서도 여러 움직임이 있었음
 - 1971년에는 ‘정신지체인 권리선언’을 채택했고, 1975년에는 ‘장애인권리선언’을 채택했으며, 1981년에는 ‘세계장애인의 해’를 지정했고 1982년에는 ‘장애인 10년(1983-1992)을 위한 세계행동계획’을 발표했으며, 1993년에는 ‘장애인의 기회균등을 위한 표준규칙’을 채택함
 - 기존 움직임의 한계를 지적하는 목소리가 꾸준히 나오면서 별도 협약의 필요성이 부각되었고 그 결과로 2006년에 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)이 채택됨
 - 기존의 유엔 장애인 관련 선언이 권리보장을 위한 구속력을 갖지 못한다는 점, 장애인의 권리를 제약하거나 무시하는 데 근거를 제공한 ‘장애의료모델’에 바탕을 두고 있다는 점, 형식적인 기회 균등론에 바탕을 두고 있다는 점 등이 1980년대부터 꾸준히 지적되었음 (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2018)
 - 일례로 세계장애인재활협회(Rehabilitation International, RI)가 1999년 9월에 장애인권리협약 제정을 요청했고, 장애 관련 주요 국제비정부행위자들(International NGO, INGO)이 2000년 3월에 ‘베이징선언’을 통해 협약 제정을 재요청함
 - 이에 대한 호응으로 2001년 9월에 빈센트 폭스(Vincente Fox) 멕시코 대통령이 제56차 유엔 총회에서 장애인 권리에 관한 국제인권협약 제정을 위한 특별위원회 설치를 제안하고 총회가 이를 받아들이면서 CRPD 제정 논의가 공식화됨

2) 유엔에서는 인권협약과 관련된 문제를 해결하기 위해 필요 시 별도의 조약인 선택의정서(Optional Protocol)를 제정함. 선택의정서는 협약과는 별도로 서명·비준해야 하는 문서임

- 이후 2002년 8월 제1차 특별위원회부터 2006년 8월 제8차 특별위원회까지 약 4년간 제정 논의가 계속되었음(문용일, 2020: 73)

■ 장애인권리협약의 의의와 주요 내용은 다음과 같음

- 장애인권리협약 제정은 장애와 장애인에 대한 관점을 의료 모델에서 인권 모델로 전환하는 결정적인 계기가 되었다고 평가됨(문용일, 2020: 64)
 - 장애인권리협약은 장애인을 존엄성을 가진 독립적인 개인으로 인정하고 자율성과 참여, 자립생활을 보장하도록 규정하여 장애인을 복지 수혜자가 아닌 권리의 주체라고 간주함
 - 장애인권리협약은 장애를 “손상을 지닌 사람과 그들이 다른 사람과 동등하게 사회에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 저해하는 태도 및 환경적 장벽 간의 상호작용으로 부터 기인된다”(전문)고 규정함
- 장애인권리협약은 전문(25개 조)과 본문(50개 조항), 선택의정서로 구성되어 있음(표 1)
 - 조항이 ‘부’ 단위로 구분되어 있지는 않으나 국가인권위원회(2007)의 견해에 따라 본문을 4개 부로 구분해 볼 수 있음
 - 1부(제1조-제9조)는 협약의 목적과 정의, 원칙을 밝히는 조항과 장애여성과 장애아동 등 특별한 관심이 필요한 집단을 강조하는 조항으로 구성됨
 - 2부(제10조-제32조)는 생명권, 접근권, 자유권, 자립생활권, 참여권 등 여러 실체적 권리를 규정하는 조항으로 구성됨
 - 3부(제33조-제40조)는 각국에 이행을 촉구하고 관련 사항을 모니터링하는 조직과 절차 등을 규정하는 조항으로 구성됨
 - 4부(제41조-제50조)는 협약의 비준 및 적용 관련 절차를 규정하는 조항으로 구성됨
 - 협약의 제정 배경과 목적, 기본 원칙을 규정하는 전문은 그 자체로도 당사국의 의무 이행 수준을 판단하는 주요 근거가 됨
 - 전문은 유엔헌장 및 세계인권선언과 앞서 채택된 국제인권조약의 내용을 상기함으로써 인간의 보편 권리가 장애인에게도 보장된다는 점을 강조함
 - 장애를 “점진적으로 변화하는 개념”(전문)으로 규정함으로써 장애의 보편성을 환기하고 장애의 맥락에서 보장이 필요한 권리를 발견할 수 있도록 촉진함
 - 장애인의 다양성 인정, 장애를 이유로 한 차별 금지, 집중 지원이 필요한 장애인을 비롯한 모든 장애인의 인권 증진, 지역사회 전반적인 안녕과 다양성에 대한 장애인의 현재적·잠재적 기여 인정 등을 언급하면서 장애 문제 해결을 인류 상호의 의무로 자리매김함

[표 1] 장애인권리협약의 구성

구조		주요내용
전문	-	- 유엔 헌장 및 세계인권선언, 각종 국제인권규약 상기 - 장애 개념 - 장애문제의 주류화, 장애를 이유로 한 차별 금지, 장애인의 다양성 등 강조 - 장애인 개인의 자율 및 자립, 참여 인정 - 장애여성 및 소녀, 장애아동 강조 등
제1부	제1조~제9조 총론	- 협약의 목적(제1조), 정의(제2조), 일반원칙(제3조), 일반의무(제4조) - 평등과 비차별(제5조) - 장애여성(제6조), 장애아동(제7조) - 인식제고(제8조), 접근성(제9조)
제2부	제10조~제32조 실체적 조항	- 생명권(제10조) - 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조) - 법 앞의 동등한 인정(제12조) - 사법에 대한 접근(제13조) - 신체의 자유 및 안전(제14조) - 고문 또는 잔혹한, 비인도적이거나 굴욕적인 대우로부터의 자유(제15조) - 착취, 폭력 및 학대로부터의 자유(제16조) - 개인의 완전함 보호(제17조) - 이주 및 국적의 자유(제18조) - 자립적 생활과 지역사회 포용(제19조) - 개인의 이동성(제20조) - 의사 및 표현의 자유와 정보 접근권(제21조) - 사생활의 존중(제22조) - 가정과 가족에 대한 존중(제23조) - 교육(제24조) - 건강(제25조) - 가할 및 재활(제26조) - 근로 및 고용(제27조) - 적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조) - 정치 및 공적 생활 참여(제29조) - 문화생활, 레크리에이션, 여가생활 및 체육활동 참여(제30조) - 통계와 자료 수집(제31조) - 국제협력(제32조)
제3부	제33조~제40조 모니터링	- 국내적 이행 및 감독 - 장애인권리위원회 설치와 운영 - 당사국의 의무, 보고서 제출
제4부	제41조~제50조 협약의 적용	- 협약의 적용 관련 절차

- 본문에서 총론에 해당하는 제1조-제4조를 통해 확인한 장애인권리협약의 핵심 관점은 다음과 같음

- 장애인은 “모든 인권과 기본적인 자유를 완전하고 동등하게 향유”(1조)해야 하며, 당사국은 “이러한 권리의 완전한 실현”(4조)을 달성하기 위해 최대한도로 노력해야 함

- 여기서 장애인은 “다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함”하는 것으로 정의됨(1조)
- 협약 이행 과정에 당사국은 “장애인을 대표하는 단체”(4조)를 적극적으로 참가시키고, 이들과 긴밀히 협의해야 함

■ 장애인권리위원회는 일반논평과 가이드라인을 통해서도 협약 이행을 독려함

○ 일반논평 8개

- 일반논평(General Comments)은 장애인권리협약의 특정 조항 혹은 장애인 권리와 관련된 특정 주제에 대한 이해와 이행을 촉진하기 위한 장애인권리위원회의 해석으로 의무이행자들의 실질적인 협약 이행을 안내하는 지침서로 역할함(표 2)
- 장애인권리위원회는 지금까지 일반논평을 여덟 차례 발표함

[표 2] 장애인권리협약 일반논평 목록

구분	제목	주요 내용
1호 (2014. 4.)	제12조 법 앞의 동등한 인정	모든 장애인이 완전한 법적 능력을 가지고 있다는 점을 강조하면서 이를 박탈하는 후견인 제도, 대리보호자 제도, 강제 치료와 같은 대리 의사결정 제도 하의 여러 차별을 철폐해야 한다고 강조함
2호 (2014. 4.)	제9조 접근성	접근성을 장애인의 자립생활과 사회참여, 다양한 시민적·정치적 권리의 효과적인 향유를 위한 전제조건으로 강조하면서 접근성을 평등과 비차별의 맥락에서 고려해야 할 뿐만 아니라 지속가능발전을 위한 사회 개발 및 투자의 필수 요소로 여겨야 한다고 해석
3호 (2016. 8.)	제6조 장애여성과 장애소녀	장애에 관한 법률과 정책이 장애여성과 장애소녀가 경험하는 교차적이고 다중적인 형태의 차별 상황을 무시하고 있다고 지적하면서 여러 형태의 차별을 직접 차별, 간접 차별, 연계 차별, 합리적 편의의 거부, 구조적 또는 체계적 차별로 구체화함
4호 (2016. 8.)	제24조 포용적 교육의 권리	포용 교육이 장애 여부를 불문한 학생, 학부모, 교사, 학교 행정 직원 모두 및 지역사회와 사회 전체에 양질의 교육을 제공하는 수단임을 강조함
5호 (2017. 8.)	제19조 자립적 생활과 지역사회 포용	장애인의 자립생활과 지역사회 포용의 권리가 탈시설과 직접적으로 관련되어 있다는 점을 강조
6호 (2018. 3.)	제5조 평등 및 비차별	평등과 비차별이 국제인권법의 기본 원칙과 권리에 속한다는 점을 강조하면서 “다른 사람과 동등하게”라는 표현이 협약의 모든 실제적 권리가 비차별 원칙과 연결되어 있음을 의미한다고 해석함. 또한 평등과 비차별은 점진적 실현의 대상에 해당하지 않는다고 강조함
7호 (2018. 9.)	제4조 제3항과 제33조 제3항 협약 이행 및 모니터링 과정에 장애 아동을 포함한 장애인 대표 조직의 참여	의무 이행 및 모니터링 과정에서 장애인 대표 단체의 참여를 보장해야 할 ‘장애인 관련 문제’의 범위를 법적, 행정적 조치 및 장애인의 권리에 직간접인 영향을 미칠 수 있는 기타 조치 일체를 포함하는 것으로 해석하면서, 이슈의 예로 탈시설, 연금, 활동보조, 접근성, 합리적 편의를 언급함

구분	제목	주요 내용
8호 (2022. 9.)	제27조 근로 및 고용	장애인이 개방적이고 포용적으로 노동시장 및 노동 환경을 자유롭게 선택하여 생계를 유지할 권리를 가진다는 점을, 이러한 권리는 실질적 노동 기회가 제약되는 보호작업장이나 분리된 시설에서 일하는 것으로는 실현될 수 없다는 점을 강조함

출처: UN 조약기구 데이터베이스³⁾

- 탈시설을 직접적으로 언급하고 있는 논평은 제5호이지만 다른 논평도 직간접적으로 탈시설을 언급하고 있음(5호는 이후 별도로 살펴보고자 함)
 - 논평 1호는 구체적인 동의 없이 장애인이 거주 장소에 수용된 사례를 점검하는 메커니즘을 요구하고, 시설 입소를 다른 사람이 결정할 수 있도록 하는 등 장애인의 법적 능력 부정 관행을 폐지할 것을 요구하며, 협약을 준수하고 장애인의 인권을 존중하기 위한 탈시설 추진을 당사국의 의무로 부여함. 논평 2호는 자립생활과 사회참여의 전제조건으로 접근성을 강조함.
 - 논평 3호는 시설 수용이 특히 장애여성을 폭력과 학대에 노출시킬 수 있다고 해석하며, 논평 4호는 포용적 교육이 장애인의 자립생활에 대한 권리 인정을 동시에 필요로 한다고 해석함
 - 논평 6호는 시설 수용이 장애인이 지역사회 생활 참여를 포기하게 만든다는 점에서 차별적이라고 해석하며, 논평 7호는 탈시설 추진을 위한 계획과 이행, 모니터링, 시설 내 장애인을 위한 지원서비스 개발 과정에 현재 시설에 거주하는 장애인을 포함한 모든 장애인을 참여시켜야 한다고 해석함
 - 논평 8호는 장애인이 노동시장 및 노동 환경을 자유롭게 선택해 생계를 유지할 권리가 시설에서는 실현될 수 없다는 점을 강조함

○ 가이드라인 5개⁴⁾

- 장애인권리위원회가 2009년 11월에 발표한 가이드라인은 당사국 보고서 제출 절차에 대한 안내를 담았고, 2016년 11월에 발표한 가이드라인은 간소화한 절차를 포함한 정기 보고에 대한 안내를 담았으며, 2016년 10월에 발표한 가이드라인은 독립조사기구의 위원회 회의 참석에 관한 안내를 담았음

3) [https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=11\(2023. 10. 14. 접근\)](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=11(2023. 10. 14. 접근))

4) <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/reporting-guidelines>

- 협약 이행 및 모니터링 절차가 아닌 특정 의제에 대한 위원회의 입장을 밝힌 가이드라인으로는 장애인권리위원회가 2015년 9월에 채택한 ‘장애인의 자유 및 안전할 권리(제14조)에 관한 가이드라인’(Guidelines under article 14 on the right to liberty and security of persons with disabilities)이 있음
- 장애인권리위원회가 가장 최근인 2022년 9월에 발표한 ‘비상상황을 포함한 탈시설 가이드라인’(Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies)은 특정 의제에 대한 위원회의 입장을 밝힌 두 번째 가이드라인으로 탈시설에 관한 내용을 담고 있음(주요 내용은 다음 장에서 검토)

■ 유엔인권협약은 국제적·국내적으로 상당한 영향력을 행사함

- 장애인권리협약은 국제인권조약으로서의 특수성을 공유함(이혜영, 2020: 13-15)
 - 형식 측면에서 인권‘조약’은 국가 간의 권리와 의무를 창설하는 효과를 낳는 국제적 합의로 그것의 체결과 해석, 위반 시 제재 등이 국제법의 규율을 받는다는 것을 의미함
 - 내용 측면에서 ‘인권’조약은 개인의 인권 보호 및 신장을 목표로 한다는 점에서 상호주의적 원칙에 기반한 국가 간 관계를 규정한다기보다 타국의 이행 여부와는 무관하게 개인의 불가침 인권을 보호한다는 맥락에서 정부와 사인의 관계를 규정함
 - 인권 보호라는 맥락에서 대부분의 문언이 추상적이고 개방적이며 유동적이어서 해석의 중요성이 큼
- 위의 특수성을 감안하여 유엔은 규범의 이행을 촉진하기 위한 기구와 절차를 마련해 두고 있음
 - 유엔은 각 조약이 각국에서 제대로 이행되고 있는지를 실효적으로 감독할 수 있는 기관으로 조약기구를 설립하여 운용하고 있음
 - 조약기구는 조약의 해석에 관한 일반논평을 발간하고, 국가별 정부보고서를 심의해 그에 따른 권고 의견(최종 견해)을 내며, (선택의정서에 따라) 개인이 제기한 사안을 판단하거나 특별한 경우 직권으로 특정 국가를 조사하는 식으로 인권조약 이행을 지원하고 있음
 - 때로는 특정 국면에서 특정 의제를 환기하거나 위원회의 입장을 밝히는 차원에서 가이드라인이나 성명을 발표하기도 함
 - 장애인권리협약의 조약기구는 장애인권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)로, 총 18명의 위원으로 구성됨

- 위원은 4년 임기로 선출되고 1회 재임 가능하며, 위원회는 1년에 두 차례 회기를 열어 활동함
- 당사국은 협약에 따라 취한 조치 및 진전 사항에 관한 보고서를 조약 발효 후 2년 내에, 이후부터는 최소 4년마다 위원회에 제출하고 위원회는 이를 검토해 권고 사항을 송부함
- 정부뿐만 아니라 인권위원회와 같은 독립기구나 장애인 단체를 포함한 시민사회 단체도 보고서를 제출할 수 있으며(표 3), 이들 주체는 심의 회의 자리에도 참석해 발언할 수 있음⁵⁾

[표 3] 장애인권리위원회의 조약 이행 감독 절차(한국 사례)

비준 및 발효	
- 2008. 12. 11.	장애인의 권리에 관한 협약 비준
- 2009. 1. 10.	발효
제1차 심의	
- 2011. 6. 22.	한국 정부 제1차 국가보고서 유엔장애인권리위원회 제출
- 2014. 2. 27.	국가인권위원회 '쟁점목록을 위한 의견서' 제출
- 2014. 7. 28.	국가인권위원회 독립보고서 제출
- 2014. 9. 17-18.	유엔장애인권리위원회 제1차 국가보고서 심의
- 2014. 9. 30.	제1차 최종 견해 채택
- 2014. 10. 4.	제1차 최종견해 한국 정부에 송부
제2·3차 병합 심의	
- 2018. 1. 25.	국가인권위원회 '보고 전 쟁점목록 의견서' 제출
- 2018. 3.	유엔장애인권리위원회 제2·3차 국가보고서 병합 심의 결정 및 국가보고서 간소화 방안에 따라 쟁점질의 목록 채택
- 2019. 3. 8.	한국 정부 제2·3차 병합 국가보고서 제출
- 2021. 12.	한국 정부 협약 25조e항(생명보험조항) 가입 유보 철회
- 2021. 12.	한국 정부 선택의정서 가입 비준안 국회 제출
- 2022. 6.-7.	한국장애인포럼 등 시민사회단체 민간보고서 제출
- 2022. 7. 19.	국가인권위원회 독립보고서 제출
- 2022. 8. 22.	한국 정부 제2·3차 병합 국가보고서 추가보고서 제출
- 2022. 8. 24-25.	유엔 장애인권리위원회 제2·3차 국가보고서 심의
- 2022. 9. 5.	제2·3차 최종견해 채택
- 2022. 10. 6.	제2·3차 최종견해 한국 정부에 송부
- 2022. 12. 8.	선택의정서 국회 비준(1. 14. 발효)
제4·5·6차 병합 심의	
- 2031년으로 예정	

5) 최한별, "한국 장애인운동, 제네바에서 '해외 동지들'을 만나다." 『비마이너』(2022. 10. 11.)

- 한국은 장애인권리협약의 성안 과정에 적극적으로 참여하였고 협약 비준도 비교적 이른 시기에 했으나 이행 수준에서는 높은 평가를 받고 있지 못함
 - 지금까지 유엔에서 체결된 인권협약 9개 가운데 한국은 이주노동자권리협약을 제외한 8개에 가입했고, 선택의정서는 9개 중에 5개에 가입함
 - 선택의정서는 협약과는 별개로 보통 조약 이행에 관한 감독 절차를 규정하는 내용을 담은 문서로 선택의정서를 비준한 국가에게만 적용되는 다양한 이행감독절차(국가보고, 국가통보, 개인통보, 위원회 조사 등)를 규정하고 있음(강성영, 2023: 24)
 - 장애인권리협약의 선택의정서를 예로 들어 설명하자면, ‘개인통보’는 국내적 구제 절차를 밟는 등 특정한 조건을 갖추었을 경우 “당사국에 의한 협약 조항의 위반의 희생자임을 주장하는 자국의 관할권 하에 있는 개인이나 집단 또는 그들을 대리하는 자”가 장애인권리위원회에 “통보”하고 장애인권리위원회가 이를 접수한 후 비공개 심리를 거쳐 당사국에게 시정을 권고하는 제도를 말함(선택의정서 1-5조)

[표 4] 유엔의 주요 국제인권조약 및 한국 정부의 가입 현황(2022년 12월)

조약명	유엔		한국		
	채택일	발효일	가입일	적용일	선택의정서
인종차별철폐협약	1965.12.21.	1969.01.04.	1978.12.05.	1979.01.04.	- 없음
경제적·사회적·문화적 권리규약 (A규약/사회권규약)	1966.12.16.	1976.01.03.	1990.04.10.	1990.07.10.	- 국가통보·개인통보·위원회조사(미가입)
시민적·정치적 권리규약 (B규약/자유권규약)	1966.12.16.	1976.03.23.	1990.04.10.	1990.07.10.	- 개인통보(가입) - 사형제 폐지(국가통보)(미가입)
여성차별철폐협약	1979.12.18.	1981.09.03.	1984.12.27.	1985.01.26.	- 개인통보·위원회조사(가입)
고문방지협약	1984.12.10.	1987.06.26.	1995.01.09.	1995.02.08.	- 위원회조사(미가입)
아동권리협약	1989.11.20.	1990.09.02.	1991.11.20.	1991.12.20.	- 아동의 무력충돌 참여(국가보고)(가입) - 아동매매·성매매·음란물(국가보고)(가입) - 국가통보·개인통보·위원회조사(미가입)
이주노동자권리협약	1990.12.18.	2003.07.01.	미가입	-	- 없음
장애인권리협약	2006.12.13.	2008.05.03.	2008.12.11.	2009.01.10.	- 개인통보·위원회조사(가입)
강제실종방지협약	2006.12.20.	2010.12.23.	2023.01.04.	2023.02.03.	- 없음

출처: 강성영(2023: 63-64)

- 한국에서 주로 ‘직권조사’라는 단어로 표현되는 ‘위원회 조사’는 “위원회가 당사국에 의한 협약에 규정된 권리의 중대하거나 조직적인 침해를 표시하는 신빙성 있는 정보를 접수한 경우” 앞과 유사한 절차를 거쳐 당사국에게 조사 결과와 권고사항을 전달하는 제도를 말함
- 2022년 8월 현재 한국이 가입한 국제인권조약과 관련해 절차가 종료된 개인통보사건은 23건으로 이 중 21건은 자유권규약에 관한 것이고, 1건은 인종차별철폐협약, 1건은 고문방지협약에 관한 것임(원유민, 2022: 61)
- 한국의 국제인권조약 위반을 인정한 견해는 15건으로 자유권규약이 14건, 인종차별철폐협약이 1건임(원유민, 2022: 61)
- 장애인권리협약은 발효된 지 6개월만인 2008년 12월에 가입하였으나 선택의정서는 2022년 12월에 비준함⁶⁾
- 한국의 장애인권리협약 이행 상황에 대한 모니터링 현황과 주요 내용은 제5장에서 살펴보겠음

6) 2022년 말 기준 193개 UN 회원국 중 185개국이 CRPD를 비준했고, 101개국이 선택의정서를 비준함. 101번째 국가가 한국임

■ 장애인권리협약 제19조

- 장애인권리협약은 전문 및 제1부 총론 전체에서 탈시설을 전제하지만 이를 직접적으로 언급하는 조항은 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용)임⁷⁾
 - 제19조는 모든 장애인이 다른 사람들과 동등한 선택권을 가지고 지역사회에서 살 수 있는 권리를 인정하며, 이들의 지역사회로의 완전한 통합 및 참여를 촉진할 의무를 당사국에 부여함

[표 5] 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용)의 내용

이 협약의 당사국은 다음에 대한 보장을 포함하여 모든 장애인이 다른 사람들과 동등한 선택권을 가지고 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 인정하고, 장애인의 이러한 권리와 지역사회로의 완전한 통합 및 참여의 완전한 향유를 촉진하기 위한 효과적이고 적절한 조치를 취한다.

- (a) 장애인은, 다른 사람들과 동등한 기초 위에서, 거주, 거주지 및 동거인에 대한 선택의 자유를 가지며 특정한 주거형태에서 살도록 강요받지 않는다.
- (b) 장애인은 지역사회 내에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외 또는 격리되는 것을 예방하기 위한 개인적인 지원을 포함하여, 다양한 형태의 가정 내, 거주지, 그리고 기타 지역사회 지원서비스에 접근할 수 있다.
- (c) 대중을 위한 지역사회 서비스와 시설은 동등한 기초 위에서 이용 가능해야 하며 장애인의 욕구에 부합해야 한다.

7) 제19조(Living independently and being included in the community)는 국내에서 '자립적 생활과 지역사회 포용', '자립생활과 지역사회에의 참여', '자립적 생활 및 지역사회에의 동참' 등으로 번역되는데 이 글에서는 2020년 국가인권위원회가 발간한 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 장애인권리위원회 일반논평』에 준하여 '자립적 생활과 지역사회 포용'으로 사용하고자 함

- 일각에서는 제19조에서 제시된 “선택권”, “선택의 자유” 등의 표현을 ‘시설에서 살 자유’로 해석하는 경우도 있으나 이는 ‘자립생활’과 ‘지역사회 포용’을 강조하는 제19조 조항의 작성 취지는 물론 ‘자율성’과 정치사회 활동 ‘참여’를 강조하는 장애인권리협약 전반의 취지, ‘자결권’을 강조하는 국제인권규범 전반의 취지에 비추었을 때에 타당한 해석이라고 볼 수 없음
 - 이 점은 제19조에 대한 해석인 ‘일반논평 5호’에서나 ‘탈시설 가이드라인’에서도 분명하게 확인됨

■ 제19조의 해석: 일반논평 5호(2017)

- 장애인권리위원회는 2017년에 제19조에 대한 해석인 일반논평 5호를 발표함(표 6)
 - 일반논평 5호는 5개 장과 97개 항으로 구성되어 있음
 - 1장은 제19조의 유래와 의미, 해설의 이유를 담고 있으며, 2장은 19조에 대한 각 당사국의 공통 이해를 돕기 위해 규범적 내용을 해설하고 있음. 3장은 조항에 명기된 권리 보장을 위한 당사국의 일반적인 의무사항을 설명하며, 4장은 협약 내 타 규정과 제19조의 관계를 설명하고, 5장은 국가 수준의 이행을 위해 당사국이 취해야 할 조치를 제시함

[표 6] 장애인권리위원회 일반논평 5호의 구성

구분		주요 내용
1장	서론 (제1~15항)	- 제19조의 배경 - 제19조와 세계인권선언 및 각 국제인권조약의 관련성 - 제19조 이행의 목표와 정신, 당사국들의 이행 격차와 그 이유
2장	제19조의 규범적 내용 (제16~38항)	- 용어 정의: 자립생활, 지역사회 포용, 자립적 주거 형태, 활동보조 - 본문 해석: 두문, 19(a)조, 19(b)조, 19(c)조 - 제19조의 핵심요소
3장	당사국의 의무 (제39~68항)	- 제19조 내 자유권적 권리와 사회권적 권리의 구분 - 점진적 실현의 이행 방식 - 제19조 관련 퇴행적 조치의 금지 - 구체적인 의무 이행: 존중 의무, 보호 의무, 실현 의무
4장	협약 내 여타 규정과 관계 (제69~96항)	- 장애인 대표 단체를 통한 협의 및 장애인의 적극적 참여(제4조), 비차별 원칙(제5조), 장애여성 및 여아(제6조), 장애아동 및 청소년(제7조), 인식제고(제8조), 접근성(제9조), 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조), 법 앞에서의 평등한 인정(제12조), 사법에 대한 접근(제13조), 신체의 자유 및 안전(제14조), 착취, 폭력 및 학대로부터의 자유(제16조), 개인의 이동성(제20조), 의사 및 표현의 자유와 정보접근권(제21조), 사생활의 존중(제22조), 가정과 가족에 대한 존중(제23조), 교육(제24조), 건강(제25조), 가할 및 재활(제26조), 근로와 고용(제27조), 적절한 생활 수준(제28조), 정치 및 공적 생활 참여(제29조), 문화생활(제30조), 통계와 자료수집(제31조), 국제협력(제32조)
5장	국가 수준의 이행 (제97항)	- 제19조 이행을 위한 14가지 주문

- 장애인권리위원회는 일반논평에서 제19조를 협약에서 가장 폭넓고 가장 교차적인 조항이자 협약의 완전한 이행에 필수적인 항목으로 간주하면서, 제19조를 인권의 상호관련성, 상호의존성, 불가분성을 보여주는 대표 예로 해석함
 - 위원회는 협약 채택 이후 10년이 지난 시점에서 협약의 정신과 당사국의 이행 사이에 격차가 있다는 점을 꼽으면서 격차 발생 이유를 다음과 같이 들고 있음
 - ▲장애인에 대한 법적 능력의 부정 관행과 법률의 지속, ▲개인별 지원, 지역사회 지원 제도의 내용적·예산적 부족과 부적절함, ▲탈시설 전략과 계획의 미비와 시설에 대한 지속적인 투자, ▲자립생활 권리에 관한 오해와 지역사회의 부정적 인식, ▲지역사회 대중 시설 및 서비스의 접근성 부족, ▲장애인 참여를 통한 모니터링 체계 부재, ▲일반 예산 할당 시 장애 주류화의 불충분, ▲지방정부 간의 격차와 불균형 등임
 - 일반논평은 2장에서 ‘자립생활 또는 자립적 생활’을 장애인이 자신의 삶에 관한 선택과 통제를 수행하고 삶에 관한 모든 결정을 내리는 데 필요한 모든 수단을 제공받는 것이라고 해석함
 - 일상생활 능력이나 기능의 정도, 의사결정 능력과 같은 사회적 평가와 무관하게 장애인은 사회적 지원을 통하여 개인의 자율성을 실현할 권리가 있음을 의미함
 - 장애인이 선택지 부족으로 가족의 비공식적 지원만 받아야 하거나, 시설 바깥의 지원을 받을 수 없거나, 시설의 지원만 받아야 하는 등의 사례는 어떻게, 어디서, 누구와 살 것인지 선택하고 결정하는 자율성을 핵심으로 하는 19(a)조를 위반하는 것임
 - 정보에 접근할 수 없거나 후견 제도 및 유사 규범으로 법적 능력을 인정받지 못해 선택권을 행사하지 못하는 경우에도 그러함
 - 19(c)조(지역사회 포용)는 주거, 교통, 소비, 교육, 고용, 문화활동 등 대중에게 제공되는 모든 시설 및 서비스, 기타 활동에 완전하고 효과적으로 접근가능하고 참여할 수 있도록 한다는 의미임
 - 시설과 서비스는 장애 특정적이지 않은 일반 대중을 위한 서비스와 시설을 의미함
 - 주거지는 부담 가능하고 접근이 가능해야 하며 장벽이 없어야 하고, 도시나 농촌에 거주하는 모든 장애인이 안전한 물리적·지리적 범위 내에서 이용 가능하여야 함
 - 일반논평은 시설 폐쇄와 시설 거주민의 지역사회 내 재배치 자체로는 충분하지 않다고, 포괄적인 지역사회 서비스의 개발이 동반되어야 한다고 강조함
 - 일반논평은 당사국들이 의도적으로 또는 의도치 않게 오해하는 부분을 바로 잡기 위해 ‘자립적 주거형태’와 ‘활동보조’라는 개념을 추가로 정의하고 있음
 - ‘자립적 주거형태’ 항목에서는 자립생활과 지역사회 포용을 위한 주거 환경이 “모든 유형의 거주시설 외부의 생활환경”(국가인권위원회, 2020: 98)을 가리킨다고 강조함

- ‘활동보조’ 항목에서는 활동보조가 “장애인이 이용할 수 있는 자기 통제적 또는 이용자 주도적 인적 지원서비스를 의미하고, 자립적 생활을 위한 수단”이라고 강조함 (국가인권위원회, 2020: 99)
- 일반논평은 당사국의 의무를 3개 영역(존중 의무, 보호 의무, 실현 의무)의 14가지 항목으로 제시함
- 핵심 관점은 지역사회 기반 접근(시설 밖 환경)과 장애의 인권모델 기반 접근(환경 중점, 개별화된 접근(장애인 개인에 대한 유연성)으로 요약할 수 있음
 - 먼저, 제19조 내용을 존중하여(존중 의무) 협약에 담긴 권리의 행사를 방해하는 법률을 개정하고, 일반 시설 및 서비스와 개인별 지원서비스에 대한 접근 장벽을 만들어 내고 지속시키는 법률과 정책, 구조를 폐지하고, 이를 방해하는 법률을 새롭게 제정하지 말아야 함
 - 구체적으로는 시설입소를 단계적으로 폐지하고, 신규 시설을 설치하지 않으며, 시설을 확대하지 않는 것을 의미함
 - 다음으로, 제19조의 장애인 권리를 보호하기 위해(보호 의무), 당사국은 가족 구성원과 제3자의 직간접적인 개입을 막는 조치를 취해야 함
 - 여기에는 공공은 물론 민간의 재원이 모든 형태의 시설을 만들거나 확장하는 데 사용되지 않도록 하는 일, 장애인이 가족 내에 숨겨지거나 기관에서 고립되지 않도록 하는 일, 장애인이 장애를 이유로 유기되거나 시설에 수용되지 않도록 하는 일, 장애인에 대한 폭력 상황을 제3자가 파악할 수 있도록 적절한 메커니즘을 만드는 일, 시설 운영자나 관리자가 시설 장애인의 후견인이 되는 일을 금지하는 일 등이 포함됨
 - 마지막으로, 제19조에 따른 장애인 권리를 실현하기 위해(실현 의무) 당사국은 법적, 행정적, 예산적, 사법적, 체계적, 촉진적 및 기타의 조치를 도모해야 함
 - 여기에는 모든 시설의 폐쇄와 시설 수용 제도의 폐지가 포함됨. 이는 범정부적인 접근을 요구하며, 장애인이 지역사회 내 자립생활을 할 수 있도록 일반 지원서비스 및 장애 특정 지원서비스가 실질적으로 접근 가능하게끔 만드는 조치를 포괄함
 - 특히 장애인의 자립생활 권리를 위하여 지원되는 개인별 지원에 필요한 평가는 손상보다 사회 내의 장벽으로 인해 나타나게 된 장애인의 요구에 집중할 수 있어야 하며, 개인의 의지와 선호를 고려해야 함. 또한 이 의사결정의 과정에서 장애인의 완전한 참여를 보장해야 함

■ 제19조의 해석: 탈시설 가이드라인(2022)

- 장애인권리위원회는 코로나19 위기의 긴급성과 이후 회복의 방향을 고려해 2022년에 ‘비상상황을 포함한 탈시설 가이드라인’(이하 ‘탈시설 가이드라인’)을 발표함⁸⁾
 - 탈시설 가이드라인은 2017년에 발표된 일반논평 5호와 2015년에 발표된 장애인의 자유 및 안전할 권리(제14조)에 관한 가이드라인을 보충하는 목적으로 작성되었으며, 장애인권리위원회가 지속적으로 강조한 시설 수용의 종식을 목표로 함
 - 코로나19 대유행에서 드러난 집단수용시설에서의 처참한 현실은 해당 가이드라인의 제정에 큰 영향을 주었음
 - 탈시설 가이드라인은 소수 전문가나 정부 관계자들이 모여 만든 지침이 아니라 전 세계 장애인 당사자의 의견을 ‘상향식’으로 반영한 결과라는 점에서, 코로나 대유행이라는 인류사적 사건 이후 회복을 지향하면서 국제 장애계가 도출한 비장애중심적 사회에 대한 전망을 담고 있다는 점에서, 일반논평 5호에 이어 탈시설과 자립생활이 장애인권리협약의 핵심 원칙이자 국제 이슈임을 확인했다는 점 등에서 의의가 있다고 평가됨(김기룡 외, 2022)
 - 탈시설 가이드라인은 총 12개 장과 143개 항목으로 구성되어 있음(표 7)⁹⁾

【표 7】 탈시설 가이드라인(2022)의 구성

챕터	항목
I. 목적과 과정	1. ~ 3.
II. 시설수용을 종식하기 위한 당사국의 의무	4. ~ 13.
III. 탈시설 과정의 핵심 요소 이해하고 이행하기	14. ~ 36.
IV. 장애인의 존엄성과 다양성에 기반한 탈시설	37. ~ 52.
V. 법률 및 정책 프레임워크 활성화	53. ~ 68.
VI. 포괄적인 지역사회 지원 서비스, 제도, 네트워크	69. ~ 89.
VII. 다른 사람들과 동등한 기반에서 주류 서비스에 대한 접근	90. ~ 106.
VIII. 분쟁 상황을 포함한 위험 및 인도주의적 비상 상황에서의 긴급 탈시설	107. ~ 114.
IX. 구제 및 배·보상	115. ~ 123.
X. 세분화 통계	124. ~ 128.
XI. 탈시설 과정 모니터링	129. ~ 137.
XII. 국제협력	138. ~ 143.

출처: 김기룡 외(2022: 68)

8) 전문 한국어 번역본은 다음 링크('비마이너')에서 확인할 수 있음(<https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=24168> 2023. 10. 31. 접근)

9) 탈시설 가이드라인은 탈시설 장애인을 '시설 수용 생존자'(survivors of institutionalization)로 표현하고 있으나 여기에서는 일관성을 위하여 '탈시설 장애인'으로 대체하여 사용함

- II장은 시설 수용 종식을 위한 당사국의 의무를 열거함
 - 장애인을 시설에서 살게 하는 것은 차별이자 폭력의 한 형태이며(6항), 지역사회에서 자립생활 할 권리를 침해하는 것임(7항)
 - 당사국은 장애인을 시설에 수용하는 것을 보호나 선택이라고 간주하지 않아야 하며(8항), 지역사회 지원서비스 부족이나 장애인의 차별이 만연하다는 등의 이유로 시설을 계속 운영하거나 탈시설을 늦추어서는 안 됨(9항)
 - 당사국은 시설에 수용된 장애인에게 즉시 시설을 떠날 기회를 보장하여야 함(13항)
- III-IV장은 탈시설을 진행할 때 고려해야 할 핵심 요소를 제시함
 - 전국탈시설장애인연대와 국가인권위원회(2023)는 이 장에 담긴 내용의 핵심을 8가지로 요약한 바 있음
 - ▲장애인이 ‘시설 밖’으로 나오도록 지원하기, ▲장애인이 중심이 되어 탈시설 하기, ▲장애인의 선택 존중하기, ▲장애인이 이용하기 편한 지역사회 서비스 만들기, ▲정부의 돈을 시설이 아닌 자립생활 지원을 위해 사용하기, ▲살기 좋은 집 지원하기, ▲탈시설이 필요하다는 것 알리기, ▲장애인의 다양한 경험이나 모습 존중하기
- V-VIII장은 탈시설 추진 지침을 규정하는데, 전국탈시설장애인연대와 국가인권위원회(2023)는 이 부분을 6개 영역으로 나누어 검토한 바 있음
 - 첫째, 탈시설 추진하기 위한 법을 제정해야 함
 - 탈시설을 위한 법을 만들 때에는 장애인이 자립생활하며 지역사회에서 살아가야 할 권리를 명문화해야 하며(5장 54항), 장애인을 시설에 수용하는 것은 차별이라고 명시해야 함(5장 59항)
 - 장애인이 지역사회에서 살다가 시설로 보내졌을 때 도움을 받을 수 있는 법이 있어야 하고(5조 61항), 장애인의 법적 능력을 훼손하거나 부정하게 만드는 후견인 제도, 강제 정신과 치료와 같은 관행을 폐지해야 함(5장 55항)
 - 시설에 거주하는 장애인이 경찰 조사나 소송 등 사법에 접근할 때에 증인이 될 수 있어야 하며 언제든지 시설에서의 일을 경찰에 신고할 수 있어야 함(5장 56항)
 - 시설에 사는 장애인이 스스로 원하는 바를 요구하기 어려울 때는 국가인권위원회나 옹호단체에서 장애인을 돕도록 보장하여야 함(5장 57항)
 - 탈시설 관련 법을 정비할 때에는 장애인권리협약에 맞게 장애인법, 차별금지법, 가족법, 의료법, 민법, 사회복지에 관한 법 등 여러 법을 조정하는 과정이 포함되어야 함(5장 62항)

- 둘째, 정부는 예산을 시설이 아닌 자립생활 지원에 써야 함
 - 탈시설을 위한 계획과 지원 서비스를 설계할 때에는 시설 지원에 쓰이는 정부 예산을 확인해 이를 자립생활 지원 서비스를 만드는 일에 사용해야 하며(5장 63항), 현재 지역사회에서 제공되고 있는 지원서비스를 모두 확인해 장애인권리협약에 부합하지 않는 서비스는 중단해야 함(5장 64항)
 - 탈시설을 진행할 때 인력 관리를 위해 어떤 일자리가 얼마나 필요할지 파악해야 함(5장 66항)
 - 당사국은 목표와 기한, 재정 등이 구체적인 탈시설 계획을 탈시설 장애인 및 대표 단체와 협의해 만들어야 하며, 이 과정에 범부처가 참여해야 하며, 특히 장관이나 장관급 정치인이 참여해야 함(5장 67항)
- 셋째, 탈시설 장애인 지원 정책을 맞춤형으로 설계해야 함
 - 장애인이 시설에서 나와 지역사회에서 살아갈 수 있도록 지원할 때에는 장애인이 시설에 처음 살기 시작한 때부터 그 장애인이 탈시설 할 수 있도록 맞춤형 계획을 세워야 하며, 이러한 계획과 기회는 모든 장애인에게 똑같이 보장되어야 함(7장 93항)
 - 당사국은 시설에 사는 장애인에게 탈시설 장애인 동료의 지원을 제공하고, 장애인의 가족들에게는 탈시설을 미리 준비할 수 있도록 정보를 제공하여 장애인이 시설 밖으로 나갈 때 지지와 도움을 받을 수 있도록 해야 하며, 장애인의 명시적인 동의가 있을 때에만 장애인의 가족이 탈시설 과정에 참여할 수 있도록 제한하여야 함(7장 94항)
 - 시설을 떠나는 장애인은 미리 지역사회를 경험해 볼 수 있어야 하는데, 시설에 살았던 장애인은 자신의 생각을 존중받지 못하는 생활에 익숙하여 자립생활을 불편하게 느낄 수도 있기 때문에 사람들과 이야기 나누는 법이나 돈을 관리하는 법, 물건을 사는 법 등을 배우며 자립생활에 대한 두려움을 줄이는 지원이 필요함(7장 95항)
- 넷째, 자립생활 지원을 위해 정부는 적극적으로 지원해야 함
 - 탈시설 장애인이 지역사회에서 잘 살아가기 위해서는 아주 많은 기회가 제공되어야 함을 인식해야 하며(7장 99항), 지역사회 내 관계, 교통, 병원, 교육, 건강관리 등에 접근할 권리를 보장해야 함
 - 개별화된 서비스를 지원할 때 손상이 얼마나 심각한지가 아니라 당사자가 자립생활을 얼마나 희망하며 무엇을 선호하는지 등을 고려해야 함(4장 37항, 6장 75항)
 - 당사국은 자립생활센터, 탈시설 장애인 단체, 자기 옹호 모임, 동료지원서비스 등을 지원하여야 하며(6장 70항), 특히 동료지원은 장애인이 자립생활을 잘 하기 위해 중요한 일임을 인식하여야 함(6장 73항)

- 다섯째, 정부는 시설 수용을 폭력으로 규정하고 그에 대한 사과와 배·보상을 추진해야 함
 - 시설을 나가는 장애인은 자신에게 일어났던 피해에 대해 배상받을 권리가 있으며 진상조사위원회와 배상에 참여할 기회를 제공받을 수 있음(7장 95항)
 - 당사국은 모든 형태의 시설 수용으로 인한 해악의 본질과 범위를 규정하여 이에 대해 인식을 제고하고 법과 정책의 변화를 권고하는 메커니즘을 만들어야 함(9장)
 - 배상 및 보상의 과정에 시설 수용에 관여한 당국과 전문가들은 자신의 책임을 받아들이는 것 이외에 어떠한 역할도 담당하지 않아야 함(9장 117항)
 - 당사국은 시설 거주 장애인과 탈시설 장애인 모두에게 공식적으로 사과하는 제도를 도입해야 하며, 탈시설 장애인의 사회 내 지위를 증진하기 위한 추가적인 교육, 역사 및 기타 문화적 조치를 제공하여야 함(9장 119항)
- 여섯째, 당사국은 장애인권리협약에 부합하는 탈시설 활동을 모니터링해야 함
 - 모니터링을 위해 현재 시설에서 살고 있거나 살았던 장애인의 연령, 성별, 장애유형, 시설에서 살게 된 이유, 입소일자, 퇴소일자 등과 같은 구체적인 정보를 수집하여 통계화하여야 하며(10장 126항), 제19조에 맞게 탈시설이 이행되고 있는지 살피고 보완하여야 함(10장 124항)
 - 시설을 모니터링 할 때는 시설 거주 장애인 및 탈시설 장애인이나 단체가 참여할 수 있도록 보장해야 하며, 시설 직원은 모니터링 활동에 직접 참여하지 않도록 규제하여야 함(11장 130항)
 - 당사국은 시설에 대한 모니터링을 진행할 때 조사 주체가 시설의 환경과 시설에서 일어나는 일들을 자유롭게 조사할 수 있도록 해야 하며, 개인의 사생활이나 비밀 유지 등을 이유로 시설 등이 모니터링을 방해하도록 두어서는 안 됨(11장 132항). 이러한 모니터링은 시설이 모두 폐쇄될 때까지 이어져야 함(11장 137항).
 - 탈시설 활동은 감염병, 자연재난 및 전쟁과 같은 비상사태에서도 지속되어야 하며(8장 107항), 비상상황 이후 다시 시설을 짓거나 시설로 입소하게 해서는 안 됨(8장 113항)

■ 이 장에서는 유엔 장애인권리위원회의 최종견해 및 위원회 조사 결과, 유럽연합 차원에서 이루어지는 탈시설 관련 모니터링 결과, 미국 장애인법 관련 판례 등을 검토해 해외 주요 지역의 장애인 탈시설 정책 추진 동향을 파악해보고자 함

■ 유엔 장애인권리위원회의 모니터링 결과: 최종견해

- 장애인권리협약은 당사국의 장애인권리협약 이행을 모니터링 하기 위하여 18명의 독립적인 전문가로 구성된 장애인권리위원회를 설치해 협약의 핵심 의미를 해석하고, 당사국들이 정기적으로(최초 2년 이내, 이후 매 4년마다) 제출하는 이행 보고서를 검토하며, 개인 통보 제도 등을 통해 조직적인 협약 위반 사례를 조사함
- 당사자 국가의 정기 보고에 대한 장애인권리위원회의 검토 의견을 ‘최종견해’라고 하는데, 최근 10년 동안 위원회가 발표한 해외 주요국에 대한 최종견해 내용을 제19조와 직접 관련된 것으로 한정해 정리하면 다음과 같음¹⁰⁾

[표 8] 장애인권리위원회 최종견해에 나타난 제19조 관련 주요 권고사항(2014~2023)

해당 조항	주요 권고사항
자립적 생활과 지역사회 포용	<ul style="list-style-type: none"> - 자립생활과 지역사회 포용을 권리로 인정하는 국내법 제정 또는 개정 - 중앙정부 또는 연방정부 차원의 각 지방을 포괄하는 법률 제정 및 탈시설 전략 수립, 관련 예산의 할당 - 명확한 기간과 목표, 재정적·인적·기술적 자원이 포함된 탈시설 전략 및 계획 수립(교육, 보육, 교통, 주택, 고용 및 사회보장 등 포괄) - 탈시설 전략 및 절차 등 탈시설 과정에 대한 장애인 단체와의 실질적인 협의 시행 - 정신병원, 그룹홈, 소규모시설, 장애특화주거시설, 공동주택, 주거형 특수학교 등 지원을 받기 위해 특정한 생활방식을 요구하는 공간을 시설로 인식 - 기존 시설 및 유사 시설 폐쇄, 신규 시설 설립 및 신규 입소 금지, 관련 법률 개정 - 장애인 시설 신규 설립, 개보수 등을 위한 국가보조 대출, 예산 지급, 기금 사용 중단 - 시설 투자 재원을 지역사회 기반 서비스 개발을 위해 사용 - 국가의 소수자(원주민, 이주민 등)에 대한 적절한 자립생활 서비스 제공 - 부담 가능하고 접근 가능한 주택 공급 확대 및 공공주택 물량 내 장애인용 주택 의무 할당 - 일반노동법 5호(2017)와 탈시설 가이드라인(2022) 준용

10) 검토한 최종견해는 다음과 같음. 덴마크, 스웨덴, 뉴질랜드(2014년), 체코(2015년), 이탈리아(2016년), 영국, 캐나다(2017년), 불가리아(2018년), 노르웨이, 호주(2019년), 프랑스(2021년), 뉴질랜드, 헝가리(2022년), 독일, 오스트리아(2023년). 자료는 유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)에서 제공하는 데이터베이스 참조 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en (2023. 10. 31. 접근)

- 장애인권리위원회는 협약의 제1조~제4조(총론), 제6조(장애여성), 제7조(장애아동), 제10조(생명권), 제11조(위험상황과 인도적 차원의 긴급사태), 제13조(사법에 대한 접근), 제14조(신체의 자유 및 안전), 제15조(고문 또는 비인도적인 대우), 제16조(착취, 폭력 및 학대), 제17조(개인의 완전성), 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용), 제22조(사생활), 제23조(가정과 가족), 제24조(교육), 제25조(건강), 제27조(근로 및 고용), 제28조(적절한 생활수준) 등을 근거로 시설 수용 장애인과 탈시설 장애인 관련 당사국의 이행 의무 현황을 검토함

■ 유엔 장애인권리위원회의 모니터링 결과: 위원회 조사

- 정기 검토 외에 선택의정서에 근거해 장애인권리위원회가 조약 비준 국가를 직권 조사한 사례로 영국(2017), 스페인(2018), 헝가리(2020)가 있음
 - 여기에서는 복지 재정 긴축에 따른 장애인 권리 침해 사안을 다루었던 영국 정부 사례와 탈시설 정책 사안을 직접 다루었던 헝가리 정부 사례를 소개하고자 함¹¹⁾
 - 스페인에 대한 조사는 제24조(교육)와 관련해 교육시스템이 장애인을 특수교육으로 분리하고 배제한다는 문제제기에서 이루어졌음
- 영국에 대한 조사는 1940년대 이후 영국 사회보장시스템을 가장 크게 바꾸었다고 평가받는 2012년 복지개혁법 및 관련 법률 개정에 따른 대대적인 예산 긴축을 배경으로 함
 - 복지개혁법 개정안은 비기여식 급여를 폐지하고 기존까지의 근로세액공제, 자녀세액공제, 주택급여 지원, 구직자수당 등을 통합해 청구할 수 있는 급여 총액에 상한을 두는 내용을 담음
 - 장애인권리위원회는 2012년 초부터 영국의 변화 시도가 장애인에게 미치는 부정적 영향에 대한 정보를 수집했으며, 2013년 4월 여러 장애인 단체로부터 협약에 대한 중대하고 체계적인 위반이 발생하고 있다는 내용의 조사 요청을 받아 2010년부터 보고서 채택일까지 사회보장제도 및 고용과 관련해 영국이 채택한 입법적·정책적 조치가 협약 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용)와 제27조(근로 및 고용), 제28조(적절한 생활수준)를 위반했는지 조사함
 - 장애인권리위원회는 조사결과를 통해 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 발생한 재정 적자를 줄이기 위해 영국 정부가 복지 예산을 긴축한 일련의 조치가 장애인에 대한 복지 수준을 상당히 낮추었다고 평가함

11) 개인통보 사례는 검토하지 않음

- 위원회는 정부의 예산 축소가 장애인의 재정 손실 및 소득 감소, 빈곤 장애인 인구 증가, 수급자격에서 박탈된 사람들 미고려, 사회적 돌봄서비스 불평등과 제한, 사회적 고립 및 비공식적 돌봄에 대한 의존 증가, 자립생활기금 폐지, 장애인이 이용가능한 대중 교통 서비스 축소, 장애인에 대한 부정적인 고정관념 확산 등을 초래하고 있음을 확인함
- 장애인권리위원회는 영국 정부에 11가지를 권고했으나 정부는 조사 결과를 반박함
 - 주요 권고 사항은 다음과 같음
 - 2010년 복지개혁 이후 조치가 장애인의 자립생활과 지역사회 포용에 대한 권리, 사회적 보호 및 고용에 미친 누적적 영향을 평가하고 복지개혁 조치가 장애인의 권리에 불균형적으로나 부정적으로 영향을 미치지 않도록 보장할 것
 - 장애인의 권리가 보장될 수 있도록 공공 예산을 충분히 배정하고 긴축 조치에 영향을 받는 장애인을 위한 특별한 조치를 취할 것
 - 보고서가 다루는 사항을 실천하고 모니터링할 때에 장애인 대표 단체와 적극 협의하고 그 의견을 반영할 것
 - 영국 정부는 장애인권리위원회의 조사 결과에 대해 유감을 표명함
 - 정부는 위원회의 보고서가 영국이 UN에 제출한 증거를, 영국이 수행한 진전 사항을 정확하게 고려하지 못했다고 주장함
 - 정부는 장애인을 위해 그 어느 때보다 많은 500억 파운드 이상을 매년 지출하고 있다고, 장애인 권리 증진에서 세계적으로 인정받은 선두주자로 장애인권리협약의 발전을 지원했다고 주장함(Butler, 2017)
 - 정부는 2023년 8월 예정된 후속 조치 보고를 위한 청문회 참석을 거부하고 2024년 3월에 증거를 제출하겠다고 위원회에 일방적으로 통보함
- 헝가리에 대한 조사는 2017년 여러 장애인 단체로부터 정부가 법 앞에서 평등할 권리를 박탈하고 있으며 유럽연합의 구조 기금을 포함한 상당 규모의 지원금을 소규모 시설화 정책에 투자하고 있다는 내용의 조사 요청을 받아 이루어짐
 - 헝가리는 2007년에 장애인권리협약을 최초로 비준한 국가 중 하나이며, 2011년에 탈시설 정책을 실행하기 위한 30개년 전략을 채택하기도 했음
 - 위원회는 위원회 조사를 통해 헝가리가 협약 제12조(법 앞의 평등)와 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용), 제5조(평등과 비차별)를 위반했다고 판단함¹²⁾

12) 장애인권리위원회의 헝가리 조사 보고서의 한국어 번역본은 한국장애포럼 홈페이지에서 확인할 수 있음
http://thekdf.org/index.php?_filter=search&mid=what_we_do&search_keyword=%EC%A7%81%EA%B6%8C&search_target=title_content&document_srl=1417 (2023. 11. 9. 접근)

- 2012년부터 시행 중인 헝가리 기본법(헌법)은 손상을 이유로 한 차별을 금지하면서도 다른 조항에서 법원 결정을 통해 ‘제한적인 정신 능력’을 가진 사람의 선거권 및 피선거권을 박탈할 수 있도록 규정하고 있으며, 2013년에 개정된 민법은 행위능력의 전부 또는 일부를 제한하는 후견제도를 유지하고 있음
 - 헝가리 정부에서 시행한 대규모 시설에 수용된 장애인에 대한 탈시설 전략의 첫 번째 단계는 경증 장애인을 중심으로 했으며, 두 번째 단계는 높은 수준의 지원이 필요한 사람들을 대상으로 했으나, 대상자 1만 명 외 성인 시설에 있는 장애 아동, 아동 시설에 있는 장애 아동, 고령 장애인을 포함해 시설에 있는 나머지 14,000명과 정신병원 입원자는 프로그램에서 제외되어 있음¹³⁾
 - 헝가리 정부는 2011년부터 50인 이상 시설 거주 장애인을 소규모 그룹홈으로 옮기는 전략을 실시해 655명을 소규모 주거 환경으로 옮겼고, 1만 명을 대상으로 하는 2단계 프로세스를 계획 중인데 핵심은 소규모 시설을 짓는 것이었으며 그 과정은 유럽연합의 유럽지역발전기금에 의존했음
- 장애인권리위원회는 제19조의 이행과 관련해 헝가리의 장애인 특히 지적 또는 심리사회적 장애인이 선택의 자유, 자율성, 자기결정권을 행사하는 데 계속하여 장벽에 직면하고 있다고 판단함
- 헝가리에서 장애인은 지역사회에서 자립생활을 하기 ‘부적합한’ 존재로 인식되고 있고, 사회법은 “시설 안에서만 사람들의 교육, 훈련, 고용 또는 돌봄이 가능하다”고 규정함
 - 활동지원서비스는 지원받을 수 있는 범위가 제한적이고 자격 기준이 엄격해 가족구성원이 제공하는 경우가 많으며, 농촌지역 거주자 등 높은 수준의 지원이 필요한 장애인 및 자폐성 장애인에게는 거의 제공되지 않음
 - ‘지원주택’(supported housing)이 이 탈시설 전략의 주요 구성 요소로 설정되어 있으나 지원주택에는 “시설화 환경의 주요 특징이 지속적으로 팽배”함
 - 지원주택은 도심이 아닌 교통이나 사회서비스가 낙후하거나 존재하지 않는 외딴 마을 외곽에 위치하며, 기존 시설에서 지원주택으로 이전하는 자격을 얻지 못한 사람들은 여전히 대규모 시설에 남아 있음.
 - 지원 주택에 입주한 사람들 대다수는 후견인의 대리결정 하에 있어 자율성이 제약됨

13) 미국이나 유럽 등에서는 정신병원의 ‘탈원화’를 계기로 ‘탈시설’ 의제가 등장했고 이후 논의에서도 정신장애인이 중요하게 고려되는 반면, 헝가리나 한국은 탈시설 정책의 대상에서 정신장애인을 제외하고 있음

- 시설과 마찬가지로 직원이 주택의 출입과 건물의 관리, 규율과 질서 준수, 거주자 간 갈등 관리, 거주자의 대인 관계를 포함한 개인별 결정을 감독하는 등 일반적인 통제권을 행사하고 있음
 - 장애인은 이사할 집을 선택할 때 발언권이 없으며, 손님 초대, 외부 활동 참여, 반려 동물 동반 등 다양한 사안에 대해 사전 허가를 받아야 하고, 주류는 반입이 금지됨
 - 장애인은 지원주택을 떠날 수 있지만 가족이나 지역사회와의 관계가 단절된 경우가 많아 재정착할 수 있는 실질적인 선택지가 없어 사실상 이들의 새로운 영구 거주지가 되어왔음
- 장애인권리위원회는 헝가리 정부에 협약 제12조(법 앞의 동등한 인정)와 제19조(자립적 생활과 지역사회 포용), 제5조(평등과 비차별), 제4조(일반의무)에 근거해 다음과 같은 내용으로 권고함
- 장애인의 법적 능력의 전부 또는 일부를 제한하는 법률 조항 폐지, 모든 형태의 시설에 있는 장애인에 대한 법적 능력 회복, 의사결정지원제도 도입
 - 장애인을 장애를 이유로 시설에 수용하지 못하도록 관련 법률 조항 폐지, 모든 장애인의 자립생활과 지역사회 포용의 권리를 법률로 명시, 자립생활과 지역사회 포용을 위한 법률, 공공정책 및 관행을 장애인권모델에 따라 재검토 및 준수, 유럽연합 기금의 자금 배분 방식을 포함하여 공공 자금의 투자 방향을 시설에서 지역사회 지원으로 전환, 지원주택을 포함한 시설 개발 프로그램 중단, 장애인의 새로운 시설 수용 방지 및 시설 생존자에 대한 보상 제공
 - 장애인 대표 조직을 통하여 충분한 인적, 기술적, 재정적 자원과 명확한 일정 및 독립적인 모니터링 체계가 포함된 탈시설 계획 강화
- 헝가리 정부는 위원회의 조사보고서를 반박함
- 정부는 제한 여부를 엄격한 법적 조건에 따라 결정하고 이러한 결정에 대해 당사자는 법원에 항소할 수 있는 등 헝가리 법률 체계가 피후견인 보호를 위한 절차 및 구제 제도를 갖추고 있다는 점을 강조함
 - 자립적 생활과 지역사회 포용 권리 이행에 대해서는 모든 장애인이 자신의 집에서 기본 서비스 또는 지원 주택을 이용할 수 있도록 최선을 다하고 있다고 강조하면서 충분한 서비스가 제공될 때까지 스스로 부양할 수 없거나 지속적으로 지원이 필요한 장애인은 시설 보호의 틀 안에서 개인 돌봄 서비스를 받을 필요가 있다고 주장함
 - 2014년에서 2019년까지 장애인 요양시설 병상 855개와 정신질환자 거주시설 병상 192개가 줄었다는, 2015년부터 장애인, 정신질환자, 중독자 대상 요양시설 신규

설립은 지원주택 형태로만 가능하다는 현황을 제출함

- 지원주택을 통한 탈시설 전략에 대해서는 여러 장애인협회를 대표하는 6개의 국가 수준 옹호단체와 파트너십을 체결해 이들의 의견을 반영하고 있다고, 탈시설 과정에서 옹호단체의 역할이 강화되고 있다고 밝히며, 결과적으로 시설과 지원주택을 폐지해야 한다는 장애인권리위원회의 권고에 동의하지 않는다고 밝힘

■ 유럽연합의 장애인 권리 규범과 모니터링 체계

- 유럽연합은 1993년 이래 지금까지 장애인 정책에 꾸준한 관심을 보이고 있음
 - 장애인정책에 대해 직접적인 관심을 기울인 계기는 1993년에 유엔이 장애인을 위한 기회균등화에 관한 표준규칙을 채택한 것이었음
 - 이후 장애인단체들은 유럽연합 차원의 장애인 정책 도입을 촉구했고, 유럽연합은 2003년을 ‘유럽 장애인의 해’(European Year of Disabled People)로 지정한 이래 ‘EU 장애행동계획 2003-2010’(EU Disability Action Plan), ‘유럽 장애 전략 2010-2020’(European Disability Strategy 2010-2020), ‘평등의 연합: 장애인 권리 전략 2021-2030’(Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030) 등을 수립해 장애인 정책을 추진해 왔음
 - 유럽연합의 규범 및 각종 EU기구의 지침은 이들 전략을 구체화하며, 유럽 구조 및 투자 기금(European Structural and Investment Funds)은 이들 전략의 시행을 재정적으로 지원함
- 유럽연합에서 장애인 권리의 근거가 되는 규범은 유럽연합에 관한 조약 제6조(유럽연합 기본권 헌장)와 ‘유럽 사회권 기둥’ 원칙 등임
 - 유럽연합 기본권 헌장(2000)은 보편 규범임에도 개별 조문 형태로 장애인 권리를 규정하고 있음
 - 헌장의 제3장 ‘평등’에는 법 앞의 평등과 함께 ‘장애’를 별도로 식별하여 비차별(제21조) 원칙을 명시하고 있으며, 제26조는 ‘장애인의 통합’이라는 표제어로 “연합은 장애인이 독립성, 사회적 및 직업적 통합, 지역사회 생활의 참여를 보장하기 위해 마련된 조치에 대해 권리를 인정하고 존중한다”고 규정함
 - EU의회, EU정상회의, EU집행위원회가 2017년 11월에 개최한 ‘공정한 일자리와 성장을 위한 사회정상회의’에서 선언한 ‘유럽 사회권 기둥’(European Pillar of Social Rights)은 20개 원칙으로 구성되어 있는데, 제3장 사회적 보호 및 포용에 제시된 ‘원칙 17’은 ‘장애인의 포용’을 표제어로 “장애인은 존엄한 생활을 보장하는 소득지원,

노동시장 및 사회참여를 가능하게 하는 서비스, 그들의 필요에 맞는 작업 환경을 보장받을 권리가 있다”고 규정함

- 유럽연합은 장애인권리협약의 이행을 촉진하고 보호하기 위한 모니터링 기구로 ‘유럽연합 CRPD 프레임워크’(EU Framework for the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities)를 구성하고 있음
 - EU의회, EU옴부즈만(European Ombudsman), EU기본권기구(EU Agency for Fundamental Rights)와 유럽지역 장애인단체의 우산조직인 유럽장애포럼(European Disability Forum)이 여기에 속함
 - 유럽장애포럼이 공동의장으로 있는 전환 전문가 그룹(European Expert Group on the transition from institutional to community-based support)은 2009년 ‘시설에서 지역사회 기반 돌봄으로의 전환에 관한 보고서’(Report of the Ad-hoc Expert Group on the transition from institutional to community-based care), 2012년 ‘시설에서 지역사회 기반 돌봄으로의 전환 가이드라인’(Guidelines on transition from institutional to community-based care),¹⁴⁾ 2014년 ‘유럽연합 기금 사용 툴킷’(Toolkit on the Use of European Union Funds for the Transition from Institutional to Community-based Care), 2019년 ‘자립생활과 탈시설 촉진을 위한 EU 기금 체크리스트’(EU funds Checklist to promote independent living and de-institutionalisation), 2022년 ‘자립생활과 지역사회 포용에 대한 지침’(Guidance on independent living and inclusion in the community) 등을 발표하고 있음
 - EU기본권기구는 탈시설 과정을 설계하고 실행하는 주체와 탈시설한 개인 및 가족의 경험을 검토해 탈시설 과정의 촉진 요인과 장애 요인, 성공 조건 등을 조사하기 위해 2017-18년에 ‘시설에서 지역사회로: 현장의 관점’(From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground) 프로젝트를 실시함
- 유럽연합 기금 사용에 관한 논쟁이 지속되는 가운데 유럽연합은 최근 관련 조사보고서를 발표하기도 함
 - 탈시설 정책 기금을 받은 회원국(주로 탈시설 초창기 단계 국가)이 탈시설 전략 이행 명목으로 받은 돈을 다른 식으로 사용하는 것에 대한 문제 제기가 지속되었음

14) 한국어 번역본은 한국장애포럼 홈페이지에서 확인할 수 있음 http://thekdf.org/what_we_do/1405 (2023. 11. 9. 접근)

- 이에 대한 대응으로 EU집행위원회의 재정지원을 받아 유럽장애포럼과 유럽자립생활 네트워크(European Network on Independent Living)가 공동으로 발간한 “탈시설 지원을 위한 유럽 기금의 역할 보고서”는 기금 지원의 주요 과제와 대안을 제안함
 - 과제로는 유럽연합 기금 지원에 관한 탈시설 관련 프로젝트 부족, 탈시설을 대규모 시설에서 소규모시설로 이전하는 것으로 인식, 프로젝트 선정에 대한 명확한 기준 부재, 탈시설에 대한 전문 지식이 부족한 수혜자와 계약 체결, 새롭게 개발된 서비스의 지속가능성 부족, 기금 지원 프로젝트에 대한 종합적인 정보 접근의 어려움, 유럽연합 기금 프로그램 실행 및 모니터링 과정에 장애인 단체 참여 부족 등을 제시함(Bulic, 2022)
 - 제안으로는 유럽연합 차원에서 탈시설 및 지역사회 기반 서비스 개발을 지원하는 장애 특정 프로젝트에 보다 많은 투자가 필요하다고, 기금 사용의 전제 조건에 EU집행위원회의 명확한 지침과 기준이 필요하다고, 장애여성 및 아동, 노인이 직면한 구체적이고 추가적인 장벽을 인식하는 교차적 관점에서 프로그램을 기획하고 실행하며 모니터링할 필요가 있다고 언급함

■ 미국의 장애인 권리 규범과 탈시설 정책 추진 방식

- 유럽연합이 자체적인 기본권 헌장 및 사회권 기동 원칙과 함께 장애인권리협약을 장애인 탈시설 정책의 주요한 규범적 근거로 갖는다면, 미국은 미국장애인법을 대표적인 규범으로 가짐
 - 미국은 1970년대 이래 제기된 주요 소송에 대한 법원 판결과 그에 근거한 행정명령, 이에 따른 연방정부와 주정부의 지침으로 시설 수용 장애인의 규모를 줄이는 정책이 추진되어 옴(박숙경 외, 2017)
 - 미국은 2009년 7월에 유엔 장애인권리협약에 서명했으나 현재까지 비준하지 않고 있음
 - 장애인권리협약의 실질적 근간이 되었던 미국장애인법(The Americans with Disabilities Act, 1990)이 장애인권리협약의 내용과 일부 충돌한다는 점이 미비준의 사유로 제시되나 미국장애인법만으로 장애인의 권리를 충분히 보호할 수 있다는 판단이 있기 때문이라는 분석도 있음(최영란, 2014)
- 1970년대부터 제기된 여러 소송에 대한 법원의 판결을 주요 계기로 ‘탈시설’이 추진됨
 - 1973년의 재활법 개정안에 근거해 여러 소송이 진행됨
 - 개정안은 정부가 중증장애인의 재활 욕구를 종합적으로 조사해 자립생활센터를 통한 종합서비스를 제공해야 한다는, 이를 통해 접근성, 동등한 기회, 합리적 편의지원을

보장해야 한다는 내용을 담음

- 1971년 와이아트 대 스틱키니(Wyatt v. Stickey) 소송, 1972년 윌로우브룩(The Willowbrook Lawsuit) 소송, 1974년 펜허스트 주립 학교 및 병원을 상대로 한 소송(Halderman v. Pennhurst State School & Hospital) 등이 대표 사례임
 - 1977년의 펜허스트 시설 폐쇄 판결 이후 진행된 탈시설 장애인 중단연구를 계기로 1980년대에 다수의 유사 연구가 진행되었으며, 이를 통해 ‘탈시설’의 정당성이 환기됨
 - 1970년대의 시설 인권침해 사건 이후 ‘발달장애인 지원 및 권리장전에 관한 법률’(Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act, 1975) 등이 제정되면서 시설 수용을 감시하는 P&A(Protection and Advocacy) 시스템이 도입되기도 함
- 1990년대부터는 1990년의 장애인법 제정과 1999년의 홈스테드 판결 등을 계기로 다양한 측면에서의 ‘반차별’ 소송이 제기되면서 ‘탈시설’과 ‘지역사회 통합’ 의제가 구체화되고 있음
- 시설 수용을 장애인에 대한 심각한 차별의 문제로 규정한 최초의 법률인 미국장애인법이 1990년에 제정됨
 - 미국장애인법은 U.S.C. Title 42, Chapter 126에 규정되어 있으며 서문과 5개의 장(고용, 공공서비스, 민간에 의한 공공 편의 및 서비스, 정보통신, 기타사항)으로 구성됨
 - 미국장애인법의 서문(Findings and purpose)은 “역사적으로 사회는 장애인을 고립시키고 분리하는 경향이 있었으며, 일부 개선에서 불구하고 장애인에 대한 이러한 형태의 차별은 여전히 심각하고 만연한 사회 문제”라는 표현으로 시설 수용 문제를 언급함
 - 미국장애인법은 다양한 영역에서의 장애를 이유로 한 차별 금지를 명확하고 포괄적으로 규정하고 있으며 그 적용의 범위를 민간분야로까지 확대함
 - 1999년에는 미국 역사상 장애인을 위한 가장 중요한 시민권 판결로 평가받는, 탈시설 정책에 전환점이 된 올스테드 판결(Olmstead v. LC)이 나옴
 - 1995년에 미국 조지아 주립 정신병원에 수용되어 있던 장애여성 두 명이 주치의가 지역사회 프로그램을 통한 치료가 적절하다고 판단했음에도 주 공무원이 강제입원 조치를 취하자 지역사회 기반의 프로그램을 통한 치료를 청구하는 소송을 제기했고, 이에 대해 미국연방 대법원은 주정부가 장애인에게 시설이 아닌 지역사회 중심의 서비스를 제공할 의무가 있다고 판결함

- 이후 많은 주에서 옴스테드 판결의 취지에 따라 장애인이 지역사회에서 필요한 서비스를 받을 수 있는 기회를 보장하기 위해 옴스테드 계획(Olmstead Plan) 또는 이니셔티브를 개발함. 여기에는 개인을 시설 환경에서 지역사회 기반 서비스 및 주택으로 이주시키기 위한 구체적인 단계와 목표가 설정되어 있는 경우가 많음
- 옴스테드 판결에 대한 대응으로 연방정부는 모든 미국인의 완전한 지역사회 생활 참여 기회 보장을 목표로 하는 정부합동 종합계획인 ‘새로운 자유 구상’(New Freedom Initiative)을 수립하고, 구상의 일환으로 주와 지방자치단체의 통합명령 이행을 지원하기 위한 행정명령(‘장애인을 위한 지역사회에 기반한 대안’)과 실행계획(State Olmstead Plan) 지침을 제시함(박숙경 외, 2017)
- 옴스테드 판결 이후 1년에 평균 13건의 관련 소송이 있었는데 그 중 집단 소송으로 분류되는 절반의 건은 대부분 시설 수용과 시설 수용을 대신할 지역사회 거주지 부족 문제와 관련되어 있음(오욱찬 외, 2021; SAMHSA, 2023)
- 최근에는 시설폐쇄가 차별이라고 주장하는 소송도 제기되고 있음(SAMHSA, 2023: 7-8)
 - 뉴욕주의 일부 장애인이 시설 폐쇄가 시설의 혜택을 받는 기존 입소자들에 대한 차별이라고 주장하며 뉴욕주가 장애인의 성인 가정(시설) 입소를 제한하는 것은 예비 입소자의 권리를 침해하는 것이라고, 당사자가 지역사회 배치를 요청하지 않는 한 주정부는 시설을 제공해야 한다고 주장함(Residents and Families United to Save Our Adult Homes, et al. v. Zucker)
 - 법무부는 2022년에 제출한 이해관계 성명서를 통해 옴스테드 판결은 미국장애인법이 시설 수용 장애인의 지역사회 배치를 요구하는 맥락을 고려해서 나온 것이라고, 판결의 의미를 옴스테드의 조건에 맞지 않는 경우 시설 수용을 허용하는 것으로 해석해서는 안된다고 밝힘(SAMHSA, 2023: 8)

■ 한국 정부는 2014년(최초 보고서)과 2022년(2차-3차 보고서 병합) 2차례에 걸쳐 장애인 권리위원회로부터 최종견해를 받은 바 있으며, 별도의 개인 통보나 위원회 조사가 이루어진 바는 없음

○ 두 차례의 최종견해와 한국 정부의 견해에서 탈시설에 관련된 내용은 다음과 같음

[표 9] 장애인권리위원회의 한국 정부의 탈시설 관련 최종견해와 정부의 견해 요약

연도	주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 장애여성에 대한 가정폭력 및 성폭력 예방을 위한 충분한 조치가 시설 수용, 시설 외부 모두에서 부족함(제6조) - 정신보건법의 기존 법률 조항 및 정신보건법 개정 초안이 장애인의 자유를 박탈할 수 있도록 허용하고 있음(제14조) - 심리사회적 장애인의 자유롭고 충분한 정보에 입각한 동의 없는 장기 수용을 포함한 높은 시설화가 나타남(제14조) - 정신병원의 심리사회적 장애인이 독방 감금, 구타, 구속, 과도한 약물 치료 등 비인도적인 대우에 노출되어 있음(제15조) - 장애인에 대한 강제 노동, 폭력, 학대 및 착취가 발생하고 가해자 처벌, 피해자 배상을 제공하지 않고 있음(제16조) - 장애인을 위한 접근 가능한 쉼터가 성폭력 및 가정 폭력 피해자를 제외하고는 제공되고 있지 않음(제16조) - 장애여성에 대한 강제불임 수술 사례와 당사국이 수행한 관련 조사 정보가 부재함(제17조) - 장애인 수용시설의 증가, 수용 장애인의 증가(제19조) - 탈시설 전략의 효율성 부족과 장애인의 지역사회 포용을 위한 충분한 조치 부재(제19조) - 장애인 활동지원서비스를 이용하기 위해 지불하는 금액이 장애 정도, 당사자의 소득이 아닌 가족 소득을 기준으로 산정되어 받지 못하는 결과를 초래함(제19조)
2014년	<ul style="list-style-type: none"> - 성폭력 및 가정폭력 예방 교육 프로그램 수립 시 장애에 민감한 관점을 도입하여 시설 내부와 외부에서 장애여성에 대한 폭력에 효과적인 조치 도입(제6조) - 심리사회적 또는 지적 장애인을 포함한 모든 장애인이 자유를 박탈당할 수 있도록 허용하는 현행 법률 조항 폐지(제14조) - 정신보건법 이전까지 병원 및 특수 시설에서 장애인의 자유를 박탈하는 모든 사례를 확인하여 항소 가능성 검토(제14조) - 시설 수용이 종식될 때까지 장애인 단체의 대표성을 보장하는 효과적인 외부 독립 모니터링 메커니즘을 구축하여 정신병원 수용 장애인에 대한 모든 종류의 폭력, 학대 및 학대로부터의 보호 이행(제15조) - 시설 내부와 시설 외부에서 장애인이 경험하는 모든 폭력, 착취 및 학대 사례 조사 및 가해자 처벌, 피해자 보상(제16조) - 피해 장애인을 위한 접근 가능한 쉼터 제공(제16조) - 가족, 지역사회 및 시설 수용 장애여성과 소녀의 권리에 대한 인식을 높이고, 강제 불임 관행 등을 근절하는 메커니즘과 조치(제17조) - 장애 인권 모델에 기반한 효과적인 탈시설 전략 개발 및 지역사회 내 지원서비스 대폭 확대(제19조) - 활동지원서비스의 지불 금액을 장애 정도가 아닌 장애인의 특성, 상황 및 필요, 장애인 개인의 소득에 따라 결정(제19조)
	<ul style="list-style-type: none"> - 위 내용에 대한 의견제출 없음(제14조, 제21조, 제25조 관련 의견 제출)

연도	주요내용
2022년	<p>긍정적 측면</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2021년 탈시설 장애인의 자립생활 지원을 위한 로드맵 채택
	<p>우려사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 코로나19 팬데믹 기간 중 시설 수용 장애인 사망(제10조) - 코로나19 팬데믹 기간 중 시설 수용 장애인이 불균형적으로 영향을 받고 있으며 긴급 정보 및 기기 접근에 장벽이 있음(제11조) - 장애인 특히, 심리사회적 장애 및 지적 장애인은 장애를 이유로 자유를 박탈하는 법률의 적용을 받고 있음(제14조) - 심리사회적 장애 및 지적 장애인에 대한 가족, 정신의료기관, 병원 등에서 격리, 신체적, 화학적, 기계적 구속 및 기타 형태의 학대 지속 발생(제15조) - 지속적인 시설 수용 및 탈시설 전략의 미흡한 이행(제19조) - 심리사회적 장애 및 지적 장애인에 대한 지역사회 내 재정착 프로그램 부족(제19조)
	<p>권고사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위급한 건강 상황에서 생명권을 보호하기 위한 긴급 탈시설 개시 및 독립적인 모니터링 개발(제10조, 제11조) - 성년후견 관련 민법 및 정신보건법 조항 폐지(제14조) - 장애를 이유로 한 강제 시설 수용을 명시적으로 금지(제14조) - 심리사회적 장애 및 지적 장애인이 강제 치료, 감금을 초래하는 치료를 받지 않도록 보장하는 모니터링 메커니즘 구축(제14조) - 시설 수용 모든 장애인을 위한 진정 절차 마련 및 접근 보장(제15조) - 장애인에 대한 비인도적인 대우나 차별에 해당하는 관행의 가해자 조사 및 제재, 행위에 비례하는 제재 부과(제15조) - 시설 수용 장애인, 심리사회적 및 지적 장애인을 포괄하는 착취, 폭력 및 학대 예방 전략 채택(제16조) - 장애인이 사건을 피하고, 인지하고, 신고하는 방법에 대한 정보를 갖고, 재활을 포함한 구제와 적절한 보상 등의 독립적인 진정 메커니즘에 접근하도록 필요한 모든 조치(제16조) - 장애인 단체와의 협의를 통한 탈시설 로드맵 재검토 및 협약과 부합하도록 개정(제19조) - 탈시설 로드맵 내 장애인의 선택권, 자기결정권, 특정 생활방식에 거주할 의무 금지, 인식제고 활동 포함(제19조) - 시설 수용 장애성인 및 아동의 탈시설을 위한 탈시설 전략 강화 및 지역사회 기반 서비스 가용성 확대(제19조) - 탈시설 장애인을 포함한 장애인에 대한 일반 노동시장에서의 포용적인 작업환경 접근 보장(제27조) - 장애인이 보호고용에서 개방적이고 포용적이며 접근 가능한 고용으로 전환하도록 조치(제27조)
	<p>정부의 견해</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재까지 별도 제출된 바 없음

■ 2022년 선택의정서 기준을 계기로 최근에는 ‘위원회 조사’의 가능성도 고려할 수 있게 됨

○ 한국은 2022년 12월에 선택의정서를 비준함

- 한국은 선택의정서를 비준하지 않아 선택의정서에 근거한 개인통보에 따른 조사나 위원회 조사를 받은 적이 없었음
- 2022년 12월에 선택의정서를 비준함
 - 선택의정서 비준 필요성이 정부 차원(‘장애인정책조정위원회’)에서 공식 제기되었던 때는 장애인권리협약 이행에 대한 장애인권리위원회의 제2·3차 심의를 앞둔 2019년 1월이었으며, 정부가 선택의정서 가입동의안을 국회에 제출한 때는 2021년 12월이었음

- 시민사회에서는 여러 장애인 단체가 2019년 이래 선택의정서에 관한 국제 토론회 등을 개최하면서 여론을 환기했고 국회에서는 2021년 3월 31일에 국민의힘 김예지 의원이 대표발의한 ‘선택의정서 촉구 결의안’이 2021년 6월 29일에 본회의를 통과했음
 - ‘장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서 가입동의안’은 2022년 12월 8일에 국회 본회의를 통과했고(197명의 재석 인원 중 기권 1명을 제외한 전원이 찬성함),¹⁵⁾ 1월 14일에 발효됨
- 정당과 시민단체 등은 2023년 1월과 7월에 기자회견을 통해 장애인권리위원회에 한국 정부의 시설정책이 협약을 위반하고 있다는 취지로 ‘직권조사’를 신청하겠다고 밝힘¹⁶⁾

15) 강혜민, “선택의정서 비준 환영하며 국회 앞 케이크 커탕식 열려.” 『비마이너』(2022. 12. 9.)

16) <https://sadd.or.kr/data/?q=YToyOntzOjEyOjJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsljtzOjQ6InBhZ2UiO2k6NTt9&bmode=view&idx=13935157&t=board>; <https://www.footact.org/post/1629>

■ 탈시설 과정을 압축적으로 겪고 있는 한국

- 한국에서 장애인 탈시설 운동은 2000년대 이후 중증장애인의 사회적 등장을 알렸던 장애인 이동권 운동, 장애인 활동지원서비스 제도화 운동, 장애인차별금지법 제정 운동 등과 맞닿아 있음(이상직, 2022a; 2022b)
 - 개별 시설에서의 인권침해 문제에 대응하는 것에서 시작된 활동은 2000년대 중반부터 사회복지사업법 개정 운동과 탈시설 운동으로 확장되었음
 - 2009년부터는 서울시를 시작으로 대구시, 부산시, 광주시 등 지방자치단체가 장애인 시설 인권침해 사건을 계기로 장애인 단체의 요구에 따라 시설 장애인 인권실태조사 및 자립생활 욕구조사 등을 시행했으며, 이를 통해 탈시설 욕구(약 70%가 지원이 있으면 나가고 싶다고 응답)를 확인함
 - 2011년에는 지자체별로 시범사업으로 이루어지던 활동지원서비스가 활동지원서비스법 제정으로 전국 수준의 제도로 구축됨
 - 이후부터는 시설 문제에 대응하여 탈시설까지 이어지는 전국 각지의 대응 운동이 이어졌고, 이는 탈시설 로드맵 수립 촉구 및 관련 법 제정 운동으로 확장됨
 - 2019년에는 국가인권위원회가 탈시설 로드맵 마련을 중앙정부에 권고했고, 2020년에는 ‘탈시설지원법안’이 발의되었으며, 2021년에는 정부가 탈시설 로드맵을 발표함
 - 2022년부터 탈시설 시범사업이 진행되고 있으며, 2025년에는 정식사업이 시작될 예정임
- 탈시설 의제가 등장하는 과정에서 장애인권리협약 등 국제 규범과 국내 실천은 서로 일정하게 영향을 주고 받음
 - 2000년대의 활동으로 한국의 장애인단체는 탈시설과 자립생활 권리를 의식했으며 그 결과 2006년에 장애인권리협약이 채택될 당시 제19조를 독립 조항으로 돌 것을 요청할 수 있었음(조한진 외, 2007)
 - 유엔 장애인권리위원회는 2014년에 한국 정부에 대한 최종견해를 통해 탈시설 전략을 주문함
 - 2017년에 대구시립희망원 사태가 알려졌을 때에 장애인권리위원회가 발표한 일반논평 5호(2017)는 탈시설의 의미를 분명히 함으로써 희망원 사태 대응에 대한 방향성을 제시했으며, 2019년에 국가인권위원회가 정부에게 탈시설 로드맵 마련을 권고한 데에도 일정한 영향을 미침

- 2022년에 장애인권리위원회가 발표한 탈시설 가이드라인은 한국에서의 입법 시도¹⁷⁾ 및 지표 연구(김기룡 외, 2022; 김기룡 외, 2023) 등에 영향을 미침
- 2022년 선택의정서 비준을 계기로 최근에는 장애인권리위원회의 ‘직권조사’ 가능성에 대한 논의도 시작되고 있음
- 요컨대 한국은 국가인권위원회 보고서에 ‘탈시설’이 명기된 2005년을 기준으로 보면 20년이, 한국 정부에 대한 최초의 최종견해가 나온 2014년을 기준으로 보면 10년이 되지 않은 탈시설 전락 시행 초기 단계에 있는 국가라고 할 수 있음
 - 기존에 여러 나라가 밟은 경로에 대한 신중한 검토를 바탕으로 중장기적 전망을 세울 필요가 있음
 - 방향성에 대한 시사점은 분명한 만큼 기존 국가 사례의 교훈을 적극적으로 해석해 과감한 조치를 취할 필요가 있음

■ 시사점과 제언

- 국제인권규범 검토에 따른 시사점
 - 장애인권리협약은 독립적인 국제인권조약이면서도 세계인권선언 및 각종 인권 규범과 상호작용하는 가운데에 형성되고 해석되고 있다는 점에서 협약을 해석하고 적용할 때에 보다 넓은(보편적) 맥락을 이해할 필요가 있음
 - 세계인권선언 및 각종 국제인권규범의 기초인 ‘자결권’은 탈시설 및 자립생활 권리가 실현된 상황에서만 보장될 수 있다는 점을 분명하게 인식할 필요가 있음
 - 유엔 장애인권리협약 제19조 및 기타 조항의 상당수는 장애인 탈시설 정책에 관련한 규범적 근거가 되고 있으며, 그 구체성은 일반논평 5호, 탈시설 가이드라인, 최종견해, 위원회 조사보고서 등을 통해 일관되게 제시되고 있음
 - 꾸준하면서도 일관된 방향 제시는 한편으로는 탈시설이 완료형이 아닌 현재 진행형이라는 점을 시사하는 것이기도 함
- 해외 주요 지역의 탈시설 정책 동향 검토에 따른 시사점
 - 유엔 장애인권리협약을 비준한 당사국 가운데 협약 이행에 가장 적극적인 유럽연합이나 협약과는 별개의 국내법적 근거에 기초해 장애인 권리 보장을 시도하고 있는 미국 사례를 검토했을 때에, 정도의 차이는 있지만 모두 장애인의 탈시설과 자립생활, 지역사회 포용

17) 장애인 거주시설의 단계적 축소 및 폐쇄에 관한 법률안(장혜영의원 등 10인, 2023. 9. 6.), 거주시설 수용 피해생존자의 보상 및 지원에 관한 법률안(장혜영의원 등 10인, 2023. 9. 6.) 등

권리 보장을 위한 나름의 체계를 갖추고 있다는 점을 확인함

- 유럽연합은 여러 시행착오를 거치며 소규모 시설로의 재배치가 아닌 지역사회 내 지원 서비스 개발 방식으로 장애인권리협약을 실천할 수 있는 기금과 지침을 만들어오고 있음
 - 미국은 1973년에 개정된 재활법이나 1990년에 제정된 장애인법 등을 근거로 한 주요 법원 판결과 그에 근거한 행정명령, 이에 따른 연방정부와 주정부의 지침으로 시설 수용 장애인의 규모를 줄이는 정책을 추진해 옴
- 장애인권리협약과 미국장애인법이 모두 ‘시설 수용에 대한 권리’가 아닌 ‘시설 수용으로부터 자유로운 권리’를 강조한다는 점은 한국사회에 시사하는 바가 큼
- 국내 탈시설 정책 추진 과정에 관한 제언
- 탈시설 정책 추진을 위한 과제는 아래의 표와 같이 세 차원으로 제시할 수 있음

[표 10] 탈시설 정책 추진을 위한 과제

차원	주요 내용
입법적 조치	<ul style="list-style-type: none"> - 헌법 개정: 장애인 권리 명시 - 사회복지사업법 및 장애인복지법 등 관련법 개정: 시설 입소 허용 조항 폐지 - 민법 개정: 성년후견인제 폐지 및 의사결정지원제 도입 - 시설폐쇄법 및 탈시설지원법 제정: 시설 폐쇄 및 시설 수용 장애인의 탈시설 지원에 대한 국가 계획의 규범과 근거 마련 - 장애인의 탈시설과 자립생활 등에 관한 법규의 해석과 적용이 장애인권리협약에 부합하도록 명시하는 표현 삽입: (예) 「한국수화언어법」 제4조 제4항 “국가와 지방자치단체는 이 법을 해석·적용할 때에는 「장애인의 권리에 관한 협약」의 내용과 취지에 부합하도록 하여야 한다.”
행정적 조치	<ul style="list-style-type: none"> - 시설 수용에 대한 국가 차원의 사과 및 탈시설 선언 - 장애인권리협약 일반논평 5호, 탈시설 가이드라인 등에 기초한 탈시설 로드맵 개정(시설폐쇄 계획 포함, 대상 시설 및 병원, 대상 장애인, 관련 시범사업 대상자 선정기준, 주거, 지원서비스 등의 항목 내용 대폭 조정 필요) - 명시적 동의 없이 입소해 있거나 입소할 위험이 있는 장애인에 대한 탈시설 지원계획 수립 - 탈시설 관련 실무 지침 및 각종 도구 등 개발 - 장애인에게 탈시설 정보 및 탈시설 체험 기회, 지역사회 내 관계 형성 기회 등 적극 제공 - 의사결정 과정에 탈시설 장애인 및 장애인 대표단체 참여 보장 - 독립성과 실질적 권한을 가진 국가 차원 탈시설 조정기구 설립
사법적 조치	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인권리협약 재판 적용 검토 - 시설 수용 장애인, 비동의 구금 장애인, 피후견 장애인 등의 장애인 사법 접근성 향상 - 시설 내 인권침해 및 사망 등 사건에 대한 특별한 관심과 조치 - 시설 내 고문, 학대 및 비인도적 대우 등의 예방을 위한 사법부 내 메커니즘 별도 운영

참고문헌

- 강성영. 2023. “국제적 인권보장체계.” 국제인권법연구회 편. 『국제인권법의 이론과 실무 2023 1』. 사법연수원.
- 국가인권위원회. 2007. 『장애인권리협약 해설집』.
- 국가인권위원회. 2020. 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 장애인권리위원회 일반논평』.
- 김기룡·김동호·김소영·연윤실·이정하·부민주·이재민·김수원·우정규·이학인·김성연·김주현·정다혜·최용걸·정지민·조미연·최한별·정혜란. 2023. “유엔장애인권리협약 2·3차 최종견해 이행지표 개발.” UN장애인권리협약 최종견해 이행지표 개발 토론회 자료집(2023. 4. 1.).
- 김기룡·김정하·이정하·최한별·정다운·연윤실. 2022. 『유엔장애인권리위원회 ‘탈시설 가이드라인’의 국내 적용 방안 연구』. 장혜영의원실.
- 문용일. 2020. “장애인권리협약의 성인과 프레임경쟁: 장애여성 단독조항 논의를 중심으로.” 『국제정치논총』 60(1):63-97.
- 박숙경·김명연·김용진·구나영·문혁·박지선·정진·정창수·조아라. 2017. 『장애인 탈시설 방안을 위한 실태조사-시설에서 지역사회로의 전환을 위한 정책 연구』. 국가인권위원회.
- 오욱찬·이하나·박영선·문영민·유아마아쓰시. 2021. 『장애인 탈시설화 정책의 국가별 사례 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 원유민. 2022. “국제인권조약 개인통보제도 30년 : 한국 개인통보사건과 국내법원 판례.” 『국제법학회논총』 67(3):59-116.
- 이상직. 2022a. “장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: ‘이동권’에서 ‘탈시설’로.” 『국가미래전략 Insight』 37:1-18.
- 이상직. 2022b. “한국 장애인 탈시설 운동의 역사, 2005-2021: ‘장애와인권발바닥행동’의 활동을 중심으로.” 『기억과전망』 47:134-187
- 이상직. 2022c. 『한국의 장애인 탈시설 정책: 역사, 현황, 과제』. 국회미래연구원.
- 이혜영. 2020. 『법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제』. 사법정책연구원.
- 전국탈시설장애인연대·국가인권위원회. 2023. 『알기 쉬운 유엔 탈시설 가이드라인: 우리나라는 모든 장애인이 시설 밖에서 자유롭게 살 수 있도록 이렇게 해야 합니다』.
- 조한진·강완식·김미주·김효연·배용호·양원태·이광원·이석구·허일. 2007. 『장애인권리협약, 날 세우기: 주요 주제를 통해서 본 장애인권리협약』. 한국DPI.
- 최영란. 2014. “미국의 장애인 관련법.” 『원광법학』 30(4):149-170.

- Bulic, I. 2022. *Role of the European Union funding in supporting deinstitutionalisation around the world: A Call for Change*. European Disability Forum, European Network on Independent Living, European Commission.
- Butler, P. 2017. "UN panel criticises UK failure to uphold disabled people's rights." *The Guardian* (2017. 8. 31.)
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. 2018. "General comment No. 6. 2018. on equality and non-discrimination."
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA). 2023. "Update on Olmstead Litigation." Rockville, MD: Center for Mental Health Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration.

장애인 탈시설 관련
국제 규범 및 실천 사례 연구

인 쇄 2023년 12월 26일
발 행 2023년 12월 31일
발 행 인 김현곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02-786-2190
팩 스 02-786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)명진씨앤피(02-2164-3000)

©2023 국회미래연구원

ISSN 2983-4392

이 자료는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

