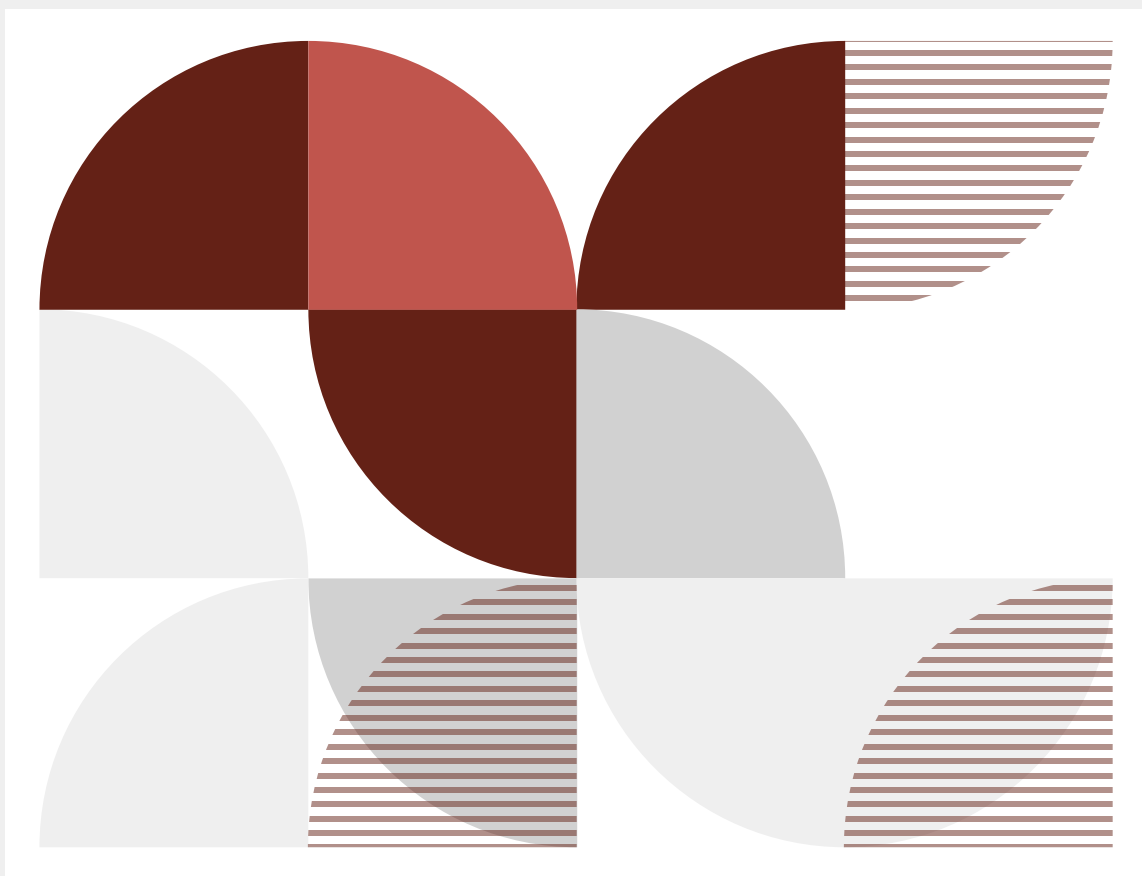


모빌리티인문 정책제안 21-2(통권 2호)

장애인의 교통 모빌리티 증강을 위한 정책 제안



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

Contents 목차

I. 제안 배경	1
1. 휠체어 리프트 사고, 20년 전 사고의 반복적 재연.....	1
2. “이동권”, 멀고 먼 권리로의 여정.....	2
3. 모빌리티 테크놀로지의 첨단화와 장애인의 소외	3
II. 장애인 이동과 관련한 현행 법률 및 제도적 현황	5
1. 장애인에 대한 개념적 모델과 현행 법률상 정의.....	5
2. 장애인 이동권과 국가의 의무	7
3. 장애인 모빌리티 증진을 위한 정책의 현황과 문제점	10
III. 개선 및 정책지향	18
1. 헌법상 장애인에 대한 차별금지 조항의 신설.....	18
2. 장애 및 장애인에 대한 정의조항의 개정.....	19
3. 저상버스 운전자에 대한 교육 및 안내방송의 의무화.....	20
4. 유니버설 디자인에 기반한 모빌리티 기기 개발.....	20
5. 민간사업의 지원과 공공으로의 확대	21
6. 정책의 결정과 서비스 수요에 있어 장애인 참여의 보장	22
● 참고문헌	23



〈초록〉

장애인의 교통 모빌리티 증강을 위한 정책 제안

2001년 장애인 휠체어리프트 추락 사고는 장애인 이동권에 관한 논의의 기폭제가 됐지만, 그로부터 20여 년이 흐른 현재에도 장애인의 이동권은 여전히 답보상태에 머물러 있다. 반면, 같은 기간 이동의 편의를 증진시킬 수 있는 테크놀로지와 서비스는 크게 향상되었다. 그러나 복지적 관점을 수반하지 않은 기술의 발전은 그러한 기술과 서비스의 가장 큰 수혜자가 될 장애인을 소외시키는 문제를 야기한다. 현재 장애인 교통 모빌리티의 현황을 살펴보면, 2021년 말 기준 저상버스 도입률은 27.8%라는 낮은 수준에 머물러 있고, 시외이동을 위한 모빌리티는 더욱 열악한 상태로 시외버스나 고속버스의 경우는 저상버스가 거의 전무하며, 장애인콜택시 조차도 이용에 번거로움이 따른다. 여기에는 장애를 개인의 신체적 문제로 여기는 현행 법의 태도를 근본적 문제로 꼽을 수 있으며, 장애인이나 장애인의 이동권에 대한 시민의식의 부재, 장애인을 위한 기술개발의 어려움 등을 부수적인 문제로 지적할 수 있다. 따라서 헌법 상으로는 장애인에 대한 차별금지 조항의 신설, 법률상 장애 및 장애인에 대한 정의조항의 수정, 저상버스 운전자에 대한 교육, 유니버설 디자인에 기반한 모빌리티 기기의 개발 및 보급, 정책 결정에 장애인 참여를 보장하는 방식의 대응이 요청된다.

Keywords

장애인 모빌리티, 교통약자, 장애인개념, 장애인 이동권, 사회적 모델

〈Abstract〉

Policy Proposal to Enhance Transport Mobility for Persons with Disabilities

In 2001, the crash of a wheelchair lift sparked a debate on the right of mobility for persons with disabilities. More than 20 years have passed since then, but the right to mobility of persons with disabilities is still in a state of being answered. Meanwhile, the technologies and services that can make mobility more convenient have improved significantly over the same period. However, the development of technology without a welfare perspective raises the problem of alienating persons with disabilities, who are the greatest beneficiaries of such technology and services. Looking at the current state of transportation mobility for persons with disabilities, the introduction rate of low-floor buses by the end of 2021 remains at 27.8%. Mobility for intercity travel is even worse, with few low-floor intercity or highway buses, and even call taxis for persons with disabilities, are troublesome to use. This is due fundamentally to the current legal position that treats disability as a physical problem solely for the individual. Besides the lack of public awareness of persons with disabilities and their right to mobility, difficulty in developing technology for persons with disabilities can be brought up as a secondary problem. Therefore, the responses are required that new provisions prohibiting discrimination against persons with disabilities in the Constitution, amendments to legal provisions regarding disabilities and persons with disabilities, education to low-floor bus drivers, development, popularisation of mobility equipment based on universal design, and participation of persons with disabilities in policy-making.

Keywords

mobility of the persons with disabilities, the transportation vulnerable, concept of the persons with disabilities, mobility right of the persons with disabilities, social model of disability

장애인의 이동권 현황과 이동 증진을 위한 기술개발 문제에 관하여 도움을 주신 법무법인 디엘지 공익인권센터 김강원 부센터장님, 한국철도기술연구원 김경희 실장님께 감사드립니다.

I. 제언 배경

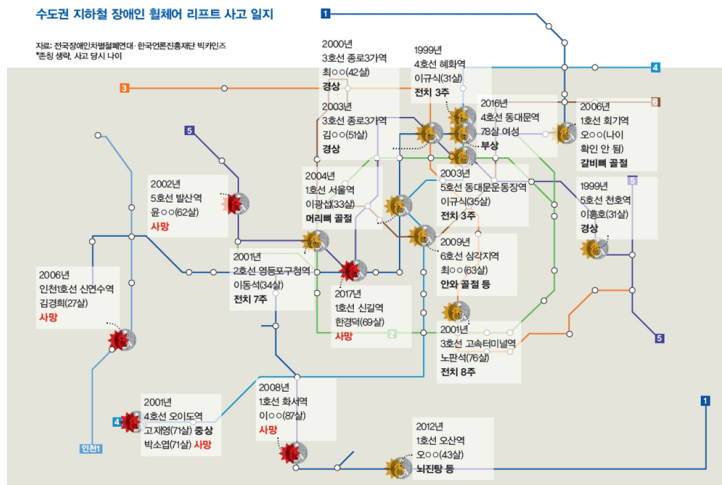
1. 휠체어 리프트 사고, 20년 전 사고의 반복적 재연

2021년 마지막 날, 장애인단체 소속 장애인과 활동가들은 서울 지하철 5호선 공덕역에서 승강장과 열차 사이에 휠체어를 걸쳐 놓아 열차 운행을 지연시키는 방식으로 장애인 이동권 보장을 요구하는 시위를 벌였음. 이러한 시위는 2021년 한 해만 해도 10월 22일 혜화역~서울역 구간, 12월 6일 서울 혜화역 승강장, 12월 20일 왕십리역을 비롯하여 여의도역, 광화문역, 행당역 등의 5호선 역사(驛舍), 12월 29일 성신여대역 역사 등 서울 지하철 역 곳곳에서 총 11건이 있었는데, 이들은 지하철 출입구에서 선전전을 하거나, 단체 지하철 탑승 등의 방법으로 지하철 역사 내 엘리베이터 설치, 저상버스 도입 등을 주장하였음. 2021년은 2001년 오이도역에서 휠체어 리프트가 추락하여, 탑승하고 있던 장애인이 사망한 사고가 발생함에 따라 장애인 이동권 논의가 본격화된 지 20주기가 되는 해로서 장애인들은 20년 전과 크게 다르지 않은 상황에서 여전히 20년 전의 요구를 되풀이하고 있는 실정임.

연도	장소	내용
2001년	오이도역	휠체어 리프트의 철심이 끊어져 추락
2002년	발산역	휠체어 리프트 안전바 미작동 등으로 추락
2006년	신연수역	휠체어 리프트가 바닥에 밀착되지 않은 상태에서 탑승시도하여 추락
2008년	화서역	휠체어 리프트의 플레이트가 협소한 상태에서 전동휠체어로 탑승하면서 추락
2017년	신길역	역무원 호출버튼 누르려는 시도중 추락

〈표 - 1〉 지하철 휠체어 리프트 사망 사고

지하철 역사 내 설치된 휠체어 리프트는 수동형 휠체어에 적합한 구조로서, 2000년을 전후로 보편화된 전동 휠체어 또는 스쿠터 이용 시에 사고 발생 가능성이 예견되었음에도 〈표 - 1〉에서 나타난 바와 같이 지속적으로 동일한 유형의 사고가 반복되고 있다는 사실은 장애인 이동권 문제가 여전히 답보상태에 있음을 상징함. 사망사건 외에도 아래 〈그림 - 1〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 지하철 휠체어 리프트 사고는 시·공간적으로 전 구간에 걸쳐 반복적으로 발생하고 있음.

〈그림 - 1〉 수도권 지하철 장애인 휠체어 리프트 사고 일지¹⁾

한편, 2021년 12월 6일 혜화역에서 예정된 장애인의 이동권 보장 시위에 대하여 혜화역측에서는 지하철역으로 통하는 엘리베이터를 폐쇄하는 방법으로 대응하였음. 지하철 역사 내 엘리베이터는 장애인 이동권의 상징이자, 엘리베이터 설치가 장애인 이동권 투쟁목표 중 하나라는 점에 비추어 볼 때 이러한 조치는 장애인의 모빌리티를 원천봉쇄하고 그 희망을 무력화시키는 의미를 지니는 대응 방법임. 아울러 서울교통공사는 지난해 지하철 내 장애인 시위를 이유로 장애인단체에 대한 손해배상청구소송을 제기하였음.²⁾ 이렇듯 장애인 이동권은 여러 장벽 앞에 가로막혀 있으며, 그럼에도 불구하고 반드시 확보해야 할 치열하고 절실한 문제임.

2. "이동권", 멀고 먼 권리로의 여정

종래 우리나라에서는 장애인과 관련한 기본법으로 「장애인복지법」³⁾이 제정되었다가 이후 특별법의 지위를 가지는 개별 법률이 마련되기 시작하면서, 「장애인·노인·임산부 등의 편의

1 이승준, 〈그들의 죽음 뒤에야 호출 버튼의 위치가 바뀌었다〉, 한겨레21, 2018. 8. 28.

2 조다운, 〈서울교통공사, '지하철 시위' 장애인단체에 3천만원 손해소〉, 연합뉴스 홈페이지, 2022. 12. 13., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211213149900004> (2022. 2. 15. 최종방문).

3 이 법률은 애초에 「심신장애자보호법」으로 제정되었으나(법률 제3452호, 1981. 6. 5.), 1989년 전면개정(법률 제4179호, 1989. 12. 30. 전부개정)을 통해 오늘날과 같이 「장애인복지법」으로 명칭이 변경되었다.

증진 보장에 관한 법률」(법률 제5332호, 1997. 4. 10. 제정, 이하 “장애인등편의법”)에서 “접근권”을(제4조), 「교통약자의 이동편의 증진법」(법률 제7382호, 2005. 1. 27. 제정, 이하 “교통약자법”)에서 “이동권”을 명문화하였음(제3조). 여기서 “이동권” 또는 “접근권”은 장애인들이 수많은 희생을 바탕으로 스스로 고안해 낸 개념으로서, 아직도 법적으로 그 내용이 형성 중에 있는 권리임.⁴ 이 권리개념에 관하여 “이동권”과 “접근권”의 관계, 헌법적 근거, 이동권 보장을 위한 국가의 의무 등에 있어서 이론적·학술적 논의도 충분하지 않은 상태임.

「교통약자법」에 따르면 건설교통부장관은 교통약자의 이동편의 증진을 위하여 5년 단위로 <교통약자이동편의증진계획>을 수립하여야 하고(제6조), 지방자치단체의 장은 이를 추진하기 위한 <지방교통약자이동편의증진계획> 및 <연차별시행계획>을 수립하고 시행하여야 함(제7조~제8조). 장애인을 비롯한 교통약자에 대한 이동편의증진 정책은 주로 이와 같은 계획을 통해 추진되고 있으나, 후술하는 바와 같이 현재 상용되고 있는 모빌리티 서비스에 비하여 기술적인 면에서 후진적 수준에 머무르고 있으며, 그 추진성과도 애초 계획목표에 미치지 못하고 있음. 이렇듯 장애인의 모빌리티 권리는 이론적으로도 실천적으로도 공고하지 못한 토대 위에서 불안하고 아슬아슬한 행보를 이어가고 있음.

3. 모빌리티 테크놀로지의 첨단화와 장애인의 소외

현재의 모빌리티는 과거 전통적인 이동수단에 인공지능, 정보처리 시스템, 네트워크 등의 기술이 집약되고 여기에 서비스가 결합된 형태로 변모하고 있음. 이와 같은 모빌리티의 변화는 핵심적 산업영역으로 급부상하여 현재 정부에서도 모빌리티 산업에 관한 법과 정책 마련에 힘을 쏟고 있음. 현재 추진 중인 정책의 방향과 개요를 살펴보면, 우선 관련 산업의 기술개발과 산업진흥을 위한 목적으로 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」, 「자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률」 등이 제정되었고(두 법률 모두 2020. 5. 1. 제정), 이를 기반으로 기술개발 지원이 이루어지고 있음. 또한 산업통상자원부와 국토교통부를 중심

4 박진용, <장애인 이동권 보장 제도에 관한 공법적 연구>, 중앙대학교 박사논문, 2018, 5쪽.

으로 “미래먹거리 산업”⁵으로서의 모빌리티 정책이 마련, 추진되고 있음. 이러한 정책이 계획대로 추진된다면, 가까운 미래에 자율주행자동차와 도심항공교통이 상용화될 것으로 예상된다.

모바일 앱을 통한 택시 이용, 차량 렌트 등이 대중화되어 있고, door-to-door 서비스가 보편화된 현재에도 장애인의 이동을 위한 복지 정책은 저상버스의 보급, 장애인 콜택시의 증차와 같이 모빌리티 테크놀로지의 발전 속도와 궤를 달리하고 있음. 복지적 관점을 수반하지 않은 과학기술의 발전은, 그 기술로 인하여 가장 큰 수혜를 누릴 수 있는 대상을 소외시키는 문제를 야기함.

5 관계부처 합동, <도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵>, 2020, 2쪽; 관계부처 합동, <한국형 도심항공교통 [K-UAM]>, 2021, 2쪽.

II. 장애인 이동과 관련한 현행 법률 및 제도적 현황

1. 장애인에 대한 개념적 모델과 현행 법률상 정의

장애인에 대한 정책은 국가가 장애와 장애인에 대하여 어떠한 관점을 견지하고 있는지와 밀접한 관계가 있음. 장애인에 대한 법적 정의는 국가가 “어느 범위의 사람들에게 어떤 내용의 서비스를 제공할 것인가”⁶의 문제와 직결되는 것으로서 현행법상 장애와 장애인에 대한 법적 정의를 살펴보는 것은 현재 정책에 대한 한계를 지적하고 나아가야 할 지향점을 모색하는 기본작업으로서의 의미가 있음.

장애와 장애인에 대한 개념은 장애의 본질이 무엇인가라는 문제에 기초하기보다는 법적·정책적으로 보호의 대상과 범위와 결과로의 측면을 모두 지니고 있음.⁷ 이 개념은 크게 의료적 모델과 사회적 모델로 대별될 수 있는데, 세계보건기구(WHO)는 기존 의료적 모델에 입각한 장애인 정책을 벗어나, 1980년대 이후에는 사회적 모델을 바탕으로 한 정책을 추진하기 시작하였고, 이것이 토대가 되어 2006년 12월 「장애인권리협약」이 탄생하게 되었음. 「장애인권리협약」 제1조는 사회적 모델의 관점을 바탕으로 “장애인은 다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다”고 규정하고 있음. 즉, 장애를 개인의 문제가 아닌, 사회적 통합을 가로막는 장벽으로 이해하며, 그 해결에 있어서도 장애인에 대한 개별 치료나 보호가 아니라 사회로의 유입, 사회통합을 위한 장벽의 제거를 목표로 하고 있음. 이와 같은 추세는 유럽에서도 마찬가지여서, 유럽연합은 2000년 이후로 장애인의 사회통합을 주요의제로 채택하여 장애인을 위한 정책을 단계별로 진행하였고 상당한 성과를 거두고 있음.⁸

6 윤수정, 〈장애의 개념에 대한 헌법적 고찰 -장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률의 장애의 개념에 대한 논의를 중심으로-〉, 《공법학연구》 21(3), 2020, 161쪽.

7 윤수정, 위의 글, 179쪽.

8 홍선기, 〈장애 개념에 관한 유럽연합(EU)의 법제 및 판례검토〉, 《사회법연구》 43, 2021, 41쪽 이하 참조.

의료적 모델(개인적 모델)	사회적 모델
장애는 개인의 문제	장애는 사회통합을 방해하는 장벽
치료를 통한 의료적 보호 필요	장벽의 제거가 필요
장애인은 조절이 필요	장애인에겐 긍정적인 대우가 필요
장애인은 보호가 필요	장애인은 권리가 필요
전문지식은 전문가가	장애인의 경험이 최고의 전문지식

〈표 - 2〉 장애의 개념적 모델⁹

현행법상으로는 「장애인복지법」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 “장애인차별금지법”)에서 장애와 장애인에 대한 직접적 정의규정을 두고 이에 기반한 국가정책의 기초나 차별행위에 대한 구제 등을 규정하고 있음.¹⁰

법률명	조항	내용
장애인복지법	제2조 제1항	“장애인”이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말한다.
	제2조 제2항	이 법을 적용받는 장애인은 제1항에 따른 장애인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말한다. (이하 생략)
장애인차별금지법	제2조 제1항	이 법에서 금지하는 차별행위의 사유가 되는 장애라 함은 신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태를 말한다.
	제2조 제2항	장애인이라 함은 제1항에 따른 장애가 있는 사람을 말한다.

〈표 - 3〉 현행법상 장애와 장애인의 법적 정의

이와 같은 정의는 세계보건기구가 채택하고, 서구 유럽을 중심으로 보편적으로 시행되고 있는 사회적 모델 개념과 거리가 있는 것으로, 우선 「장애인차별금지법」상 “장애”는 차별금지 대상을 확정하는 핵심적인 개념임에도 불구하고 추상적이고 모호하다는 문제가 있음.¹¹ 또한 양 법률의 규정은 “장애”를 생리적 기능손상이 원인이 되어, 그 “개인”의 일상이나 사회활동을 저해하는 결과를 발생시키는 것으로 이해하여, 개인적 손상과 사회적 제약 사이의 인과관계를 요하는 구성을 띠고 있음. 이러한 정의에 따르면 구체적 제약을 최소화하는 정책이 중심

9 김용득, 〈장애개념의 변화와 사회복지실천 현장 함의〉, 《한국사회복지학》 51, 2002, 163쪽 이하 내용 정리.

10 다만, 「국가인권위원회법」은 2005년 개정을 통하여 “장애”에 대한 정의규정을 삽입하였는데, 이 규정에 따르면 “장애”란 “신체적·정신적·사회적 요인에 의하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 상태”(제2조 제4호)를 의미한다고 하여, 「장애인차별금지법」 또는 「장애인복지법」상의 경우보다 사회적 모델개념이 가미되어 있다.

11 윤수정, 앞의 글, 162쪽.

이 되고, 선제적이며 보편적인 대응을 가로막게 됨.

반면, 사회적 모델은 장애를 사회적 통합을 가로막는 장벽으로 이해하기 때문에, 이 장벽을 제거하기 위한 환경 개선이 사회적 책임하에 이루어져야 한다고 봄. 따라서 장애인에 대한 차별금지 및 장애인의 참여가 보장되는 정책의 당위성이 제고됨. 나아가 장애인이 치료와 보호가 필요한 수동적 주체가 아니라 권리의 주체이자 사회구성원으로서 마땅히 사회활동에 참여해야 한다면, 사회통합의 기본적 요소로서 모빌리티 증진의 방안이 적극적으로 강구되어야 함.

우리나라는 UN 「장애인권리협약」에 가입한 뒤 2008년 12월 국회 비준을 마쳤으나, 아직까지도 「장애인권리협약」상의 장애와 장애인에 대한 개념 정의를 국내법에 반영하지 않고 있음. 의료적 모델에 입각한 장애인 정책은 장애를 개인적 문제로 한정하고, 사회통합의 중요성을 고려하지 않기 때문에 장애인을 더욱 고립시키는 근본적 한계가 노정되어 있으므로, 장애와 장애인에 대한 법적 정의의 개선이 요구됨.

2. 장애인 이동권과 국가의 의무

우리 헌법은 장애인에 대한 국가의 의무를 독립적으로 규정한 조항을 두고 있지 않음. 헌법 제34조 제5항은 “신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”라고 하여 장애인은 다른 사회적 약자와 함께 최저생활 보장 대상에 포함되어 있고, 여기에서 말하는 장애는 생활무능력의 원인으로 이해됨. 그러나 제34조 제1항이 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다는 점을 천명하고, 제34조 제2항 이하는 인간다운 생활을 구체적으로 실현하기 위하여 국가가 부담해야 할 최소한의 의무를 규정하고 있다는 점,¹² 제10조에서 인간으로서의 존엄과 가치와 행복추구권을 인정하는 점, 기본적 인권을 보장할 국가의 의무를 확인하고 있는 점, 제11조 제1항에서 성별·종교 또는 사회적 신분에 따른 차별을 금지하는 조항을 두고 있다는 점에서 장애인에 대한 국가의 의무를 도출할 수 있음.

12 성낙인, 《헌법학》(제20판), 법문사, 2020, 1484쪽 이하 참조.

또한 「교통약자법」 제3조는 장애인을 비롯한 교통약자가 “인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여” 차별 없이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 권리를, 「장애인복지법」은 제4조 제1항에서 장애인의 인간으로서의 존엄과 가치를, 제2항에서 모든 분야의 활동에 참여할 장애인의 권리를 선언한 다음, 후술하는 바와 같이 이를 위한 국가의 책무를 규정하고 있음. 결국, 장애인의 이동, 이동을 통한 시설과 설비의 이용 및 정보로의 접근은 모두 궁극적으로 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리, 즉 “헌법이념의 핵심”이자 “기본원리”¹³에서 파생된다고 볼 수 있음.

장애인의 이동권 증진을 위한 구체적인 국가의 의무는 다음과 같은 법률에서 확인할 수 있음.

장애인복지법 제23조 제1항	국가와 지방자치단체는 장애인이 공공시설과 교통수단 등을 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 편의시설의 설치와 운영에 필요한 정책을 강구하여야 한다.
교통약자법 제4조	국가와 지방자치단체는 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단과 여객시설의 이용편의 및 보행환경 개선을 위한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.
장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률 제9조 제1항	국가와 지방자치단체는 장애인이 진료, 재활 등을 위하여 「의료법」 제3조에 따른 의료기관, 「지역보건법」에 따른 보건소, 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에 따른 보건진료소, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원을 이용하는 경우 그 접근을 보장하기 위한 이동 편의 및 의료기관 등 이용시 장애인의 장애 유형 및 정도, 모·부성권 보장, 성별 등의 특성에 따른 적절한 편의를 제공할 수 있다.

〈표 - 4〉 장애인의 이동권 증진을 위한 국가의무 규정

이 외에도 장애인에 관한 개별 법률, 예를 들어 「장애인차별금지법」, 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」, 「장애인등편의법」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」 등은 당해 법률의 목적에 따라 장애인의 이동, 접근의 편의를 위해 다양한 조치를 시행할 것을 요구하고 있으나, 교통 모빌리티 측면에서 본다면 주로 「교통약자법」 제6조 이하 규정에 따라 수립한 〈교통약자 이동편의 증진계획〉에 의해 다양한 정책이 입안, 실현되고 있음.

장애인 이동권과 관련한 판례를 살펴보면, 2002년 헌법재판소는 “장애인의 복지를 향상해

13 헌법재판소 2000. 6. 1. 선고 98헌마216 결정.

야 할 국가의 의무가 다른 다양한 국가과제에 대하여 최우선적인 배려를 요청할 수 없을 뿐 아니라, 나아가 헌법의 규범으로부터는 ‘장애인을 위한 저상버스의 도입’과 같은 구체적인 국가의 행위의무를 도출할 수 없다”¹⁴고 판단한 바 있음. 뒤이어 장애인이 국가와 지방자치단체를 상대로 시외버스에 저상버스가 없어서 시외이동권을 박탈당하여 이로 인한 정신적 손해배상을 청구한 사건에 대해서도, 법원은 국가와 해당 지방자치단체가 시외로 운행하는 시외버스에 저상버스를 도입할 의무를 부담하지 않는다고 판시하였음.¹⁵

이후 2015년에는 장애인인 원고가 국가와 지자체, 그리고 고속버스회사와 시내버스 회사를 상대로 저상버스 도입 및 휠체어 승강설비의 시책추진을 요구하는 민사소송을 제기하였는 바, 이 사건에서 당해 법원은 여전히 저상버스 미도입이 장애인에 대한 차별에 해당하는 것은 아니지만, 휠체어 승강설비는 「장애인차별금지법」상 마땅히 제공되어야 하는 편의시설이기 때문에 교통운수사업자가 이 설비를 도입해야 한다고 판결하여,¹⁶ 장애인의 휠체어승강설비 설치 요구에 대하여 최초로 이를 인용함.

2021년 4월에는 장애인인 원고가 교통사업자를 상대로 광역버스 내에 휠체어 전용공간을 확보하지 않아 「장애인차별금지법」 제4조 제1항 제3호¹⁷를 위반하였으므로 손해배상을 요구하는 한편, 동법 제48조 제2항¹⁸에 따라 버스에 휠체어 사용자를 위한 일정면적 이상의 전용공간을 확보할 의무가 있음을 주장하였음. 이 사건은 대법원이 최초로 「장애인차별금지법」에 근거하여 장애인의 적극적 조치 청구를 받아들인 판결로서, 대법원은 교통사업자가 휠체어 승강장비를 설치하는 한편 휠체어 전용공간을 확보할 의무를 부담한다는 원심판결¹⁹을 유지하였음.²⁰

이러한 판례태도의 변화는 더디긴 하지만 장애인 이동권 보장의 수준이 점차 개선되고 있

14 헌법재판소 2002. 12. 18. 2002헌마52 전원재판부 결정.

15 서울중앙지법 2013. 7. 12. 선고, 2011가단472007 판결: 이 사건은 원고가 항소를 포기함으로써 1심에서 확정되었다.

16 서울중앙지법 2015. 7. 10. 선고, 2014가합11791 판결: 이 사건은 판결에 불복한 원고와 피고가 모두 상소하여 2심(서울고등법원 2019. 1. 25. 선고, 2015나2041792)을 거쳐 2022년 현재 대법원에 계류중이다.

17 ① 이 법에서 금지하는 차별이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 3. 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우

18 법원은 피해자의 청구에 따라 차별적 행위의 중지, 임금 등 근로조건의 개선, 그 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다.

19 서울고법 2017. 12. 5. 선고 2017나2024388 판결.

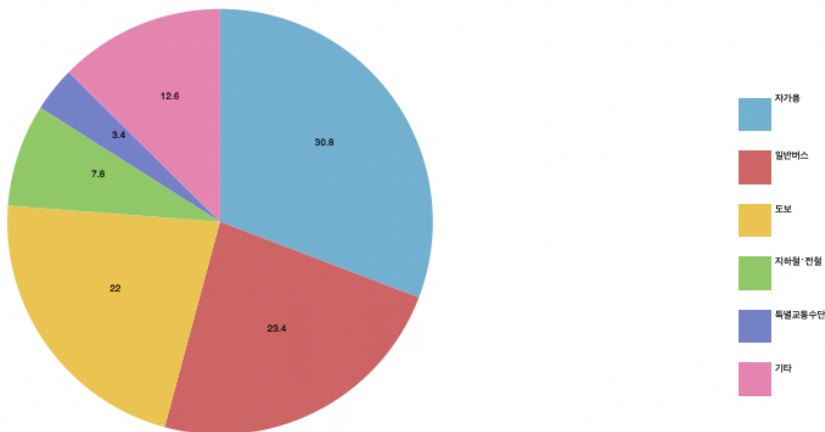
20 대법원 2021. 4. 1. 선고 2018다203418 판결.

음을 보여주는 한편, 장애인은 여전히 이동에 필요한 적절한 편의를 제공받지 못하고 있는 현실을 반영하고 있음.²¹

3. 장애인 모빌리티 증진을 위한 정책의 현황과 문제점

1) 장애인의 이동수단

보건복지부가 발간한 <2020년 장애인 실태조사>에 따르면, 장애인들이 외출할 때 가장 많이 이용하는 수단은 ‘자가용’이 30.8%로 가장 높고, 그다음 ‘일반버스’(23.4%), ‘도보’(22%), ‘지하철·전철’(7.8%) 순이고, 장애인의 이동을 위해 특화된 ‘특별교통수단’은 전체 3.4%로 이용률이 낮은 편에 속함.



〈그림 - 2〉 장애인의 주된 교통·이동 수단²²

즉, 장애인들은 자가용을 제외하면 일반인이 이용하는 일반버스와 지하철(전철)을 다수 이용하는데, 전체 장애인 중 39.8%가 교통수단 이용이 어렵다고 느끼고, 그 이유에 대해서는

21 오대영, <장애인 이동권과 차별구제 - 대법원 2021. 4. 1. 선고 2018다203418 판결을 중심으로 ->, 《사회보장법연구》 10(2), 2021, 79~80쪽.

22 김성희 외, <2020년 장애인 실태조사>, 보건복지부, 2020, 346쪽 이하를 정리.

‘버스, 택시가 불편해서’가 52.6%, ‘전용 교통수단 부족’이 17.4%, ‘편의시설 부족’이 12.1%로 나타남. 특히 지체장애, 청각장애, 안면장애 및 장루·요루장애를 가진 장애인들이 대중교통 이용에 불편함을 느끼는 것으로 확인됨.²³

2) 장애유형에 따른 이동시의 곤란함

「장애인복지법」 제2조와 「장애인복지법 시행령」 제2조에 따르면, 장애의 종류는 1. 지체장애인, 2. 뇌병변장애인, 3. 시각장애인, 4. 청각장애인, 5. 언어장애인, 6. 지적장애인, 7. 자폐성장애인, 8. 정신장애인, 9. 신장장애인, 10. 심장장애인, 11. 호흡기장애인, 12. 간장애인, 13. 안면장애인, 14. 장루·요루장애인, 15. 뇌전증장애인으로 유형화할 수 있음. 장애의 종류 및 정도에 따라 이동을 저해하는 요소와 이동편의를 위해 제공되어야 하는 서비스의 종류가 다양화되어야 하지만, 현재 일반적으로는 보행이 곤란하여 휠체어에 탑승해야 할 필요가 있는 장애 및 시각장애인을 중심으로 정책이 시행중임.

장애의 유형	이동시 문제
지체장애	휠체어 동반 탑승, 승하차 곤란 보도블럭 및 계단 이동 어려움
시각장애	대중교통 노선표 확인 어려움 대중교통 플랫폼까지 이동 어려움
청각장애	안내방송 등 음향정보 청취 어려움
내부기관 장애	장시간 탑승, 승하차 및 거동 어려움
정신장애	노선숙지, 승차권구입, 목적지 하차 등 대중교통 단독 이용 어려움

〈표-5〉 장애인의 유형과 이동의 곤란²⁴

3) 저상버스의 미보급

저상버스의 보급은 장애인의 이동권 보장을 위하여 최우선적으로 요청되는 사항임. 2020년 12월 기준 저상버스의 보급률은 전국 평균 27.8%로, 산술적으로 보자면 휠체어로 탑승하고자 하는 장애인들은 버스 4대를 기다려야 탑승이 가능한 셈이 됨.²⁵ 절대적으로 낮은 도입

23 김성희 외, 위의 글, 347~348쪽.

24 김강원, 〈장애인의 ‘이동할 권리’〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021.

25 어플리케이션을 통해 저상버스를 예약할 수 있는 제도가 있지만, 이 제도는 장애인이 원할 때 탑승할 수 있도록 고안된 것이 아니라, 저상버스를 운행하고 있는 버스 기사가 장애인 탑승을 미리 알고 준비할 수 있도록 하기 위한 것이다.

를 자체도 문제이지만, 애초에 <교통약자 이동편의증진계획>에서 수립한 목표에도 현저히 미달한 이행률을 보이고 있음.

	목표	실제 도입률 (시행 최종연도 기준)
제1차 계획(2007~2011)	전국 시내버스의 31.5%	12%
제2차 계획(2012~2016)	전국 시내버스의 41.5%	19%
제3차 계획(2017~2021)	전국 시내버스의 42%	27.8%

〈표 - 6〉 <교통약자 이동편의증진계획>상 저상버스 도입 목표와 이행정도

전체 저상버스 도입률은 위 〈표 - 6〉과 같지만 지역별로 살펴보면 서울의 저상버스 보급률은 57.8%인데 반하여 광역시와 특별자치시도를 제외한 경기, 강원, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도의 평균 보급률은 19.4%로 지역별 편차가 심하게 나타남. 가장 많은 운행대수를 보유하고, 대중교통 인프라가 발달한 서울의 경우보다 시내버스 보유대수가 적은 지방자치도에서 저상버스 보급률이 떨어진다는 사실은, 그만큼 장애인들의 저상버스 이용기회가 서울과 비교하여 기하급수적으로 축소된다는 것을 의미함. 현행법상으로는 지방자치단체와 운수업체에 저상버스 도입을 강제할 수 없기 때문에, 저상버스의 도입은 사실상 해당 관계기관의 의지나 예산에 크게 의존할 수밖에 없음.

특히 생활밀착형 운송수단인 마을버스의 경우에는 저상버스가 전무하였으나 최근 서울에서 「서울특별시 마을버스 재정지원 및 안전 운행기준 등에 관한 조례」를 개정하면서 마을버스에 저상버스 도입 가능성이 생겼음. 이에 2021년 서대문구를 시작으로 마을버스에도 저상버스가 도입되었으나 아직은 극히 미미한 수준이며, 종로구의 경우에는 2021년 12월 기준 마을버스에 저상버스가 전혀 도입되지 않은 상태임. 이 외에 시외버스와 고속버스의 경우는 저상버스가 단 한 대도 없어, 장애인의 시외이동권에 결정적인 제약 요인이 됨.

다만, 지난 12월 「교통약자법」 개정안이 국회를 통과하면서(법률 제18784호, 2022. 1. 18. 개정, 2023. 1. 29. 시행), 향후 노선버스 운송사업자는 시내버스 및 마을버스 등을 대·폐차

하는 경우 의무적으로 저상버스를 도입해야 함(제14조 제7항)²⁶에 따라 저상버스의 보급이 점진적으로 증가할 것으로 예상됨.

4) 심각한 시외이동권의 제약

「교통약자법」 및 「서울특별시 마을버스 재정지원 및 안전 운행기준 등에 관한 조례」의 개정으로 시내버스와 마을버스의 저상버스 보급이 의무화되었지만, 현행법상 아직도 시외버스나 고속버스에 저상버스 도입을 의무화하는 근거 규정은 마련되지 않았으며, 실제로도 시외구간을 운행하는 버스 중에 저상버스는 전무한 상태임. 고속버스의 경우 휠체어 탑승설비가 갖추어진 버스는 전체의 0.44%에 불과하고 운행노선은 전국에서 서울-부산, 서울-강릉, 서울-전주, 서울-당진 간 4개에 그친다는 사실은 장애인의 시외이동 보장을 위한 조치가 미비하거나 저조한 것을 넘어 그야말로 참혹한 상태라고 할 수 있음.

장애인을 위한 특별교통수단인 이른바 ‘장애인 콜택시’는 휠체어 탑승 및 이동의 편의를 가장 크게 기대할 수 있는 교통수단이지만, 일반적으로 대기시간이 길다는 문제 외에 지자체별로 운영방침이 달라 시외구간을 운행하지 않는 경우도 있음. 따라서 장애인들은 오랜 대기시간을 거쳐 장애인 콜택시에 탑승한다고 하더라도 시내를 벗어난 구간을 이용할 수 없으며, 벗어난 경우에는 똑같은 과정을 되풀이하여 장애인 콜택시를 이용하거나 다른 교통수단을 모색할 수밖에 없음. 이러한 과정에서 경우에 따라 허용된 일일 이용 횟수를 초과하여 더 이상 이용이 어렵게 되는 경우도 발생함.

위에서 언급한 개정 「교통약자법」은 제16조 제2항과 제3항을 개정하여 지방자치단체장으로 하여금 ‘이동지원센터’와 ‘광역이동지원센터’를 설치하도록 의무화하고, 지방자치단체장 상호간의 협력의무 규정을 신설(제16조 제4항)하는 한편, 국가와 도가 이 센터를 지원할 수 있도록 하였음(제16조 제7항). 이로써 장애인 콜택시의 시외구간 운행의 폭이 넓어질 것으로 보이나, 사실 이는 기술적인 문제라기보다는 제도적 문제이기 때문에 현실적 문제를 해결하기

26 개정 「교통약자법」 제14조 제7항: 노선버스 운송사업자가 대통령령으로 정하는 운행형태에 사용되는 버스를 「여객자동차 운수사업법」 제84조 제2항에 따라 대폐차하는 경우에는 저상버스로 도입하여야 한다. 다만, 도로의 구조·시설 등이 저상버스의 운행에 적합하지 아니하여 해당 노선의 노선버스 운송사업자가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 소관 교통행정기관의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

에 뒤늦은 대처라는 아쉬움이 있음. 또한 현행 「교통약자법」에 의해서도 지방자치단체장은 이동지원센터를 설치할 수 있기 때문에²⁷ 개정법의 시행 이전이라도 조속한 조치가 요구됨.

5) 장애인만을 위한 교통수단, 이용의 번거로움

속도와 편의를 핵심으로 하는 모빌리티의 불균형은 곧 생활 전반의 불균형으로 이어짐. 장애인의 교통 모빌리티는 ‘저상버스’, ‘장애인 콜택시’와 같은 ‘모빌리티 수단’의 보급이 충분하지 않다는 기본적 문제 외에 이동이 필요할 때 적시에 사용하기 곤란하다는 시스템의 문제가 있음.

장애인 콜택시는 모바일을 이용하여 호출할 수 있고, 호출에 의하여 배차된 차량을 이용한다는 점에서 이미 상용화되고 있는 모바일 모빌리티 서비스와 유사하지만 일반 택시에 비하여 상대적으로 대기시간이 길고, 장애인 콜택시를 이용하기 위해서는 사전에 장애인 복지카드, 장애인 증명서, 장애인 콜택시 이용신청서 등의 서류를 구비하여 제출하여야 함. 바우처 택시의 경우에도 마찬가지로 사전에 일정한 서류를 제출하여야 하며, 모바일 서비스를 이용하기 위해서는 별도의 앱을 설치하여야 하고, 지자체와 협약을 맺은 콜택시로 이용을 한정하고 있음. 요컨대, 개별 운송수단을 이용할 때마다 수반해야 하는 절차와 이용방식의 다양성이 존재함.

이는 보편적 교통수단을 제한 없이 이용할 수 있는 비장애인이라면 거치지 않아도 될 절차로서, 장애인과 비장애인을 구별하고, 장애인을 위한 특별한 처우가 필요하다는 장애개념에서 비롯된 것이라 할 수 있음. 교통약자는 장애인뿐 아니라 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 통칭하는 개념(「교통약자법」 제2조 1호)으로서 사람이 일생을 거쳐 교통약자의 지위에 속하게 될 가능성이 매우 높음. 장애인에 특유한 모빌리티 서비스가 반드시 필요한 경우를 제외하고는, 휠체어에 탑승한 장애인, 보행보조기구를 이용하는 고령자, 유아차를 끌고 다니는 부모, 무거운 장바구니 카트를 든 비장애인, 접이식 자전거를 동반한 고객 등이 모두 이용할 수 있는 유니버설 디자인에 기반한 모

27 현행 「교통약자법」에 따르면, 지방자치단체장의 이동지원센터의 설치의 의무가 아니라 재량에 맡겨져 있다(제16조 제2항 및 제3항).

빌리티 재화와 서비스의 공급이 필요하다.

6) 장애인(인)에 대한 인식과 교육의 부재

빈번하게 보도되는 시각장애인 안내견 출입거부²⁸ 또는 승차거부 사건들은 우리 사회에서 장애와 장애인들에 대한 인식이 어떠한지를 반영해 주고 있음. 2019년 한 실증조사에 따르면, 저상버스를 이용한 경험이 있는 장애인(총 응답자 229명) 중 약 절반에 해당하는 48%의 장애인이 저상버스의 이용을 거부당한 경험이 있고, 그 이유로는 “버스 경사판 작동법을 기사가 모르거나 작동 불량”이라는 응답이 69.1%로 압도적으로 높았음.²⁹ 이러한 사실은 “저상버스”라는 모빌리티 기기의 보급 외에 그 기기의 작동, 서비스의 제공을 담당하는 인적 인프라 구축의 필요성을 역설함. 아울러, 같은 조사에 따르면 장애인들은 저상버스 탑승시에 일반 승객들이 계속 쳐다보거나, 당황·동정, 불만 표현 등의 부정적 경험을 한 경우가 51.1%에 이르렀음. 이와 같은 사실은 장애인이 저상버스 이용시 가장 개선을 바라는 사안으로 “운전원의 인식개선”, “일반 승객의 인식개선”, “운전원의 승강설비 조작기술 숙련”을 꼽은 것과 같은 맥락에 있음.³⁰

한편, 운수종사자를 상대로 한 최근 연구에서는 전체 운수종사자(응답자 359명) 중 52.9%에 해당하는 190명만이 장애인 관련 교육 경험이 있다고 답하였음.³¹ 또한 운수종사자들은 51.5%가 장애인이 탑승하면 운행에 어려움을 느끼며 그 이유로 “배차 간격”에 대한 부담이 가장 큰 것(34.2%)으로 나타남.³² 반면, 장애인 관련 교육을 받은 이후에는 장애인에 대한 인식의 변화가 있었다고 답한 비율이 74.7%로 높게 나타나고 있는 점, 장애인의 탑승으로 야기된 운행상의 불편함을 해결할 수 있는 방안으로 “저상버스 배차 간격 상향”을 가장 높은 비율(33.3%)³³로 답했다는 점을 고려해 보면, 장애인의 이동권이 증진되어야 한다는 명제에는

28 지난 2020년 11월 대형마트에서 장애인 안내견 교육 중인 예비 안내견의 출입을 거부한 사례가 크게 보도되었다. 출입을 거부한 주체가 대기업의 계열사라는 점에서 주목을 받았을 뿐, 식당이나 시설 이용을 위해 안내견을 동반한 시각장애인이 출입을 거부당하는 일은 비일비재하다.

29 김용진 외, <장애인 이동권 강화를 위한 개별적 이동수단에 대한 실태조사>, 국가인권위원회, 2019, 87~88쪽.

30 김용진 외, 위의 글, 91쪽 이하.

31 김득연, <운수종사자의 장애인이동권에 대한 인식 및 이동권 모델개발>, 나사렛대학교 박사논문, 2020, 52쪽.

32 김득연, 위의 논문, 56~57쪽.

33 이상 김득연, 위의 논문, 53~59쪽 참조.

전반적으로 동의하는 것으로 해석할 수 있음. 또 다른 연구결과에 의하면 버스 운전자 입장에서 장애인 탑승했을 때, 운전 및 휠체어 승강조작에 따른 스트레스를 받으며, 노동량의 증가와 휴식시간의 감소를 우려하는 것으로 나타남.³⁴

이와 같은 실증적 연구결과로 미루어 볼 때, 장애인의 대중교통 이용 활성화를 위해서는 “장애인의 편의” 일방향이 아닌, 직업인으로서의 비장애인과 상호 쌍방향적 정책이 필요함. 즉, 운수종사자들을 상대로 한 기술 숙련 및 장애인 인식 교육을 비롯하여, 장애인 탑승으로 인한 불이익을 제거하는 시스템적 보완이 요구됨.

7) 장애인 관련 기술개발의 과정 및 기술활용의 단편성

기술은 끊임없이 진보하고, 그 진보의 속도는 규범과 제도의 속도를 훨씬 앞지르고 있음. 장애인의 이동편의를 증진하기 위한 기술개발의 경우에도 기술 자체에 대한 어려움보다 연구과정에서 이해당사자가 배제되거나, 연구결과의 활용면에 있어서 연속성과 통합성이 결여되는 문제가 있음.

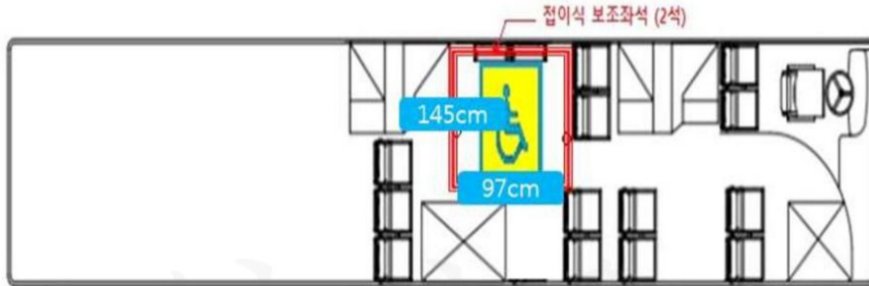
장애인의 모빌리티를 위한 기술개발은 “신속한 이동”만이 목표가 되어서는 안되고, 이동의 과정에서 장애인이 느끼는 감정도 반영되어야 함. 예를 들어, 장애인이 역사 내의 휠체어 리프트나 시각장애인용 음성유도기³⁵같은 장치를 활용할 때 장애인에게 시선이 집중되고 이 과정에서 수치심을 느낄 수 있음.

앞서 언급한 대법원 2018다203418 판결의 대상이 된 사례에서, 피고측의 광역버스는 <그림 - 3>과 같이 휠체어 후면을 버스 옆면에 고정된 상태로 탑승하도록 설계되어, 장애인인 원고가 탑승한 동안 버스 정면을 응시하지 못하고 측면을 보고 있어야 하며, 또한 다른 승객의 정면에 위치하여 승차 내내 다른 승객의 시선을 받고 있어야 함. 대법원은 이러한 사실에 대하여 원고인 장애인이 “상당한 모멸감, 불쾌감 또는 소외감”을 느낄 수 있다고 지정한 뒤, 이는 “모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 평

34 김진희 외, <휠체어 탑승 가능 고속/시외버스 정책, 어떻게 설계되어야 하는가?: 버스 운전자 및 버스 이용객 인터뷰를 중심으로>, 《유통경영학회지》 22(4), 2019, 140~141쪽.

35 시각장애인용 음성유도기란 대중교통시설과 건물의 특정지점에 부착하여 음향, 음성, 멜로디 등의 소리를 통해 시각장애인으로 하여금 그 위치나 소재를 확인할 수 있도록 해주는 장치를 말한다.

등한 실현을 위하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고자 하는 장애인차별금지법의 입법 취지에 반하는” 사유 중 하나가 된다고 보았음.



〈그림 - 3〉 소송 과정에서 원고가 제출한 버스 실측도³⁶

이 판결은 장애인들을 위한 편의시설이나 장치를 설계할 때에는 단순히 “물리적 이동”을 위한 기술적 요소 또는 규격뿐만 아니라 장애인이 이동 시 느낄 수 있는 감수성까지 고려해야 할 요소로 판단하고 있음. 이와 같은 인권감수성이 반영된 기술개발을 위해서는 당사자의 참여 및 충분한 의견청취의 기회가 보장되어야 함.

한국철도기술연구원 김경희 연구원에 따르면, 기존에 통용되던 시각장애인용 음성유도기의 문제를 극복하고 활용도를 증진시키기 위한 기술개발의 과정에서 이미 설치된 음성유도기의 제조업체, 관리담당자 등과의 이해관계가 상충되는 점이 있었으며, 기술적 문제에 있어서 기존 업체와의 협업이 요구되는 경우가 많음. 또한 기술개발에 있어 기존 업체와 배타적 관계에 있거나, 유지관리 문제를 염두에 두지 않아 연구개발 이후에도 실용화되지 않는 경우가 있음. 따라서 기술의 연속성과 유지관리를 염두에 둔 기술개발³⁷ 및 기술정책개발기관 및 기술 적용 유관부서의 소통과 통합적 진행이 요구됨.

36 오대영, 앞의 글, 86쪽에서 재인용.

37 김경희, 〈시각장애인용 음성유도기 활성화 기술 개발〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021. 12. 8.

III. 개선 및 정책지향

장애인의 모빌리티 증진을 위하여 다음과 같은 법·정책적 개선이 요구됨.

1. 헌법상 장애인에 대한 차별금지 조항의 신설

장애인의 헌법상 권리는 인간의 존엄과 가치를 규정한 제10조와 평등권을 규정한 제11조 및 인간다운 생활을 할 권리와 이를 위한 국가의 의무를 규정한 제34조에서 도출할 수 있음. 그러나 이러한 조항들은 일반적인 지도원리로서 헌법은 장애인의 복지나 인권에 대해서는 소극적인 입장을 견지하고 있음.

우리 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 하여 차별의 사유를 “성별·종교 또는 사회적 신분”으로 명시하고 있음. 물론 이는 열거적 사유가 아니라 예시적 사유이기 때문에 그 밖에 어떤 사유로도 불합리한 차별이 허용되는 것은 아니지만, 장애인에 대한 적극적인 국가정책의 표지를 제시하고 장애인에 대한 인식의 제고를 위하여 장애인에 대한 차별금지를 독자적인 규범으로 설정할 필요가 있음.

실제로 지난 2018년 발의된 제10차 헌법 개헌안³⁸은 제11조 제1항에서 “모든 사람은 법 앞에 평등하다. 누구도 성별·종교·장애·연령·인종·지역 또는 사회적 신분을 이유로 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받아서는 안된다”고 하여 보다 구체적이고 다양한 차별요소들을 제시하는 한편, 분명하고 적극적인 차별금지의 의지를 표명하였음. 비교법적으로 헌법상 장애인에 대한 차별금지를 명문으로 선언한 국가는 다음과 같음.

38 당해 개헌안은 국회 의결 절차에서 의결정족수 미달로 투표가 성립되지 않아 폐기되었다.

국가명	해당조항	내용
남아프리카 공화국	제9조 제3항	국가는 인종, 성별, 임신, 혼인 여부, 민족적 또는 사회적 출신, 피부색, 성적 성향, 연령, 장애, 종교, 양심, 신념, 문화, 언어 및 출생을 포함한 하나 이상의 사유를 근거로 하여 누군가를 직접 또는 간접적으로 부당하게 차별해서는 아니 된다.
독일	제3조 제3항	누구든지 자신의 성별, 가문, 인종, 언어, 고향과 출신, 신앙, 종교적 또는 정치적 견해 때문에 불이익을 받거나 우대받지 아니한다. 누구라도 장애를 이유로 불이익을 받지 아니한다.
스위스	제8조 제2항	누구든지 출신, 인종, 성별, 연령, 언어, 사회적 지위, 생활방식, 종교적·철학적·정치적 신념이나 신체적·정신적·심리적 장애를 이유로 차별받지 아니한다.
슬로베니아	제14조 전문	슬로베니아공화국에서는 출신국·인종·성별·언어·종교·정치적 신념이나 기타 신념·경제적 형편·출생·교육·사회적 지위·장애 또는 기타 모든 개인적 상황과 관계 없이 모든 사람에게 인권과 기본적 자유가 평등하게 보장된다.
오스트리아	제7조 제1항	모든 국민은 법 앞에서 평등하다. 출신, 성별, 신분, 계급 및 신앙에 따른 특권은 인정되지 아니한다. 어느 누구도 자신의 장애를 이유로 불이익을 받아서는 아니된다. 공화국은 장애인과 비장애인에게 일상생활의 모든 분야에서 평등한 대우를 보장한다.
핀란드	제6조 2문	누구도 정당한 이유 없이 성별, 연령, 출신, 언어, 종교, 신념, 의견, 건강, 장애나 그 신앙에 관한 기타 이유를 근거로 차별 대우를 받지 아니한다.

〈표 - 7〉 국가별 헌법상 장애인에 대한 차별금지 조항³⁹⁾

2. 장애 및 장애인에 대한 정의조항의 개정

헌법상 장애인에 대한 차별금지 조항의 신설이 법률정비 측면에서 가장 궁극적인 지향점이지만, 헌법은 최고규범으로서 안정성의 요구가 하위법률보다 크고, 개정을 위해서는 국회의 의결 및 국민투표 등의 절차를 거쳐야 함. 따라서 보다 신속하고 구체적인 방법으로는 하위법률의 개정이 대안이 될 수 있음.

의료적 모델에 기초한 장애개념의 한계를 극복하고, 장애인의 교통 모빌리티 증진을 위한 구체적·개별적 정책의 지향점을 제시하기 위하여 사회적 모델에 입각한 장애개념으로의 개정이 필요함. 입법론적으로는 이미 국내법의 지위를 보유한 「장애인권리협약」 제1조, 즉 “장애인은 다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다”

39 《세계의 헌법 제1권》 및 《세계의 헌법 제2권》, 국회도서관, 2018, 발췌 정리.

라는 규정 및 독일 사회법전 제9권 제2조 제1항에서 말하는 장애인의 개념, 즉 “장애인이란, 고용 및 환경적 장벽과 상호작용하여 6개월 이상 사회에 평등한 참여를 방해할 가능성이 높은 신체적, 정신적 또는 감각적 장애가 있는 자를 말한다”는 규정을 참고할 수 있음.

3. 저상버스 운전자에 대한 교육 및 안내방송의 의무화

앞서 실증적 연구결과에서 확인한 바와 같이, 현재 운행되고 있는 저상버스도 운전자의 조작 미비로 장애인이 승차를 거부당하거나 운행이 지연되는 경우가 빈번함. 저상버스 및 기타 모빌리티 기기의 보급 확대에 앞서, 단기적 대응으로서 기존 자원의 활용도를 높이는 방안이 우선적으로 모색되어야 함. 아울러 장애인 인식개선 및 인권에 관한 교육을 의무화하여 장애인 이동권 증진의 당위성과 인식을 제고시킬 필요가 있음.

한편, 장애인 탑승 시 운전자가 느끼는 불편함으로 배차 간격에 대한 부담이 큰 것으로 나타나, 탄력적인 배차 간격의 조정과 배차 간격 미준수를 이유로 한 불이익의 배제를 보장하는 시스템 보완 및 해당 버스와 다음 버스 정류장에 배차간격 조정사실을 안내하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

4. 유니버설 디자인에 기반한 모빌리티 기기 개발

우리나라와 비슷한 경제적 수준의 국가와 비교해 볼 때, 우리나라가 장애인 이동권 증진을 위한 정책이 현저히 미흡한 이유 중 하나는, 사회적 소수자인 “장애인만을 위한 모빌리티” 구축을 위해 막대한 사회적 비용을 투자하기 곤란하다는 인식이 지배하기 때문인 것으로 보임. 이에 독일을 비롯한 유럽의 복지 선진국가에서 바라보는 장애인 이동권에 대한 관점의 전환이 우리에게 시사하는 바가 큼. 즉, 일반인을 기준으로 한 교통기반 시설로의 장애인의 접근성을 높이하고자 하는 정책에서 벗어나 시설이나 서비스의 설계 당시부터 장애인과 비장애인을 동등한 이용자로 설정하는 방식, 즉 유니버설 디자인에 기반한 접근방식을 취하고 있음.⁴⁰

40 김용진 외, 앞의 글, 50쪽.

유니버설 디자인은 애초에 존재하는 장애물을 제거한다는 배리어 프리(Barrier-Free) 개념에서 진일보하여, 처음부터 장애물을 만들지 않고 모든 사람이 편리하게 사용할 수 있는 환경을 추구하는 디자인 개념임. 유니버설 디자인에 기반한 모빌리티 기기는 장애인 이동의 불편함을 감소시키는 것과 동시에 장애인이 이용시 소외감, 수치심으로부터 해방될 수 있으며 사회통합적 시민의식을 제고시킬 수 있음. 아울러 장애인이 아닌 교통약자 및 일시적으로 이동에 어려움이 있는 사람도 모두 함께 이용함으로써 기술혜택의 불평등을 해소하는 데 기여할 수 있음.

유니버설 디자인 개념이 국내에 도입된 이후, 현재는 모든 광역지방자치단체 및 다수의 기초지방자치단체에서 유니버설 디자인에 관한 조례를 제정하여 시행하고 있음. 조례는 지방자치단체가 그 지방의 사무에 관하여 제정하는 자치법규로서 상위 법률의 목적과 취지에 반하지 않는 한 법령의 범위 안에서 제정이 가능하긴 하지만, 지자체마다 유니버설 디자인의 개념에 대한 이해와 해석이 상이하며 국가 차원의 체계적인 사업진행이 어렵고, 지자체 차원에서 추진할 수 있는 유니버설 디자인 기반 사업에는 한계가 있다는 문제가 있음. 따라서 통일적이고 체계적인 유니버설 디자인 개념의 형성과 사업 추진을 위해서는 법률적 차원의 입법화가 요구됨.⁴¹

특히 모빌리티 측면에서는 누구나 이용할 수 있는 모빌리티 기기의 개발이 중요한데, 예를 들어 영국의 블랙캡, 일본의 JPN 택시와 같이 일반 택시 자체가 휠체어 탑승이 가능한 모델의 개발이 요구됨. 아울러 현재 개발 중인 자율주행자동차 및 도심항공교통을 위한 개인 비행체의 경우도 유니버설 디자인의 개념을 반영한 개발을 통하여, 개발 후에 장애인 이동을 위한 후속조치를 모색하는 것이 아니라 선제적인 대응이 가능하도록 할 필요가 있음.

5. 민간사업의 지원과 공공으로의 확대

인권적 측면에서 장애인의 이동권 보장을 위한 국가 의무의 당위성은 이론의 여지가 없으

41 최근 ① 유니버설디자인 적용이 필요한 분야를 규정하고, ② 국가 및 지자체의 계획수립 및 시행을 의무화하며, ③ 전문 인력의 양성 및 연구사업 시행 등을 주요 내용으로 하는 「유니버설디자인 기본법안」이 발의되었다(2022. 1. 7.).

나, 대표적 공공재인 교통 모빌리티의 특성상 한정된 자원의 합리적 분배 역시 중요한 고려요소임. 따라서 궁극적으로는 장애인의 교통 모빌리티는 국가가 주도하는 복지의 영역에 포함되어야 하지만, 규제샌드박스를 통한 민간사업의 육성이 초동적 발판이 될 수 있음.

지난 2020년 ‘고요한 모빌리티’⁴²와 ‘파파모빌리티’⁴³가 임시 특례허가를 통해 운영을 시작하여 2021년 12월 말 정식으로 운송사업 허가를 받은 사례처럼, 비장애인 위주의 시장 확산과 사업육성보다, 공공적 측면에서 시행하기 어려운 분야를 민간주도 사업을 통해 보완하는 방식의 접근이 요구됨.

6. 정책의 결정과 서비스 수요에 있어 장애인 참여의 보장

그간 우리나라의 장애인 정책은 공급자 중심으로 이루어졌고, 이용자의 개별적인 욕구나 정서는 크게 고려대상이 되지 못했으며 양적 확대 위주로 정책이 진행되어 왔다는 지적이 있었으나, 점차 ‘당사자(이용자) 중심의 서비스’, ‘통합적 서비스’의 개념을 수용하고 이를 위한 노력이 강화되고 있다고 평가됨.⁴⁴ 그러나 장애인 모빌리티에 관한 정책은 오히려 장애인에게 외면받고 있는 실정임. 과학기술이 눈부시게 발전하고 있는 근래에도 장애인들의 구체적 요구사항은 20년 전과 별반 다르지 않다는 사실은, 장차 상용화될 미래 모빌리티의 영역에서도 장애인이 적극적 수요자가 될 것이라는 기대를 갖기 어렵게 함.

「장애인복지법」 제4조 제3항은 장애인은 장애인 관련 정책결정과정에 우선적으로 참여할 권리가 있음을 선언하고 있음. 또한 사회적 모델에 입각한 장애개념에 비추어 보면, 사회통합을 위한 장애인 정책에 있어서 최고의 전문가는 장애인 당사자이므로 정책결정과정에서 장애인의 참여가 제도적으로 보장될 필요가 있음. 특히 장차 상용화를 앞둔 자율주행 모빌리티의 경우, 장애유형별로 필요한 니즈를 사전 조사하고 개발 및 실증, 시범운행 단계에 적극적인 참여기회를 보장받아야 함.

42 청각장애인을 기사로 고용하고 교통약자와 언어장애인 등을 대상으로 특화된 운송서비스를 제공하는 플랫폼운송사업 브랜드.

43 휠체어 탑승이 가능한 차량을 이용해 문 앞까지 이동을 지원하는 플랫폼운송사업 브랜드.

44 남용현, <장애인 복지정책에서의 이용자 참여 강화 -독일의 개인예산제도를 중심으로>, 《한국콘텐츠학회논문지》 14(11), 2014, 733쪽.

또한 장애인들도 교통 모빌리티의 수요자로서 어떠한 모빌리티 서비스를 받을 것인지에 관하여 스스로 결정할 수 있는 기회가 보장되어야 함. 이는 유니버설 디자인을 기반으로 한 모빌리티 기기의 확충을 전제로 하여, 다양한 모빌리티 서비스 중에서 개별 장애인에게 물리적, 심리적으로 최적의 모빌리티 서비스가 제공될 수 있도록 제도 조정이 필요함.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

국회도서관, 《세계의 헌법 제1권》, 2018.

_____, 《세계의 헌법 제2권》, 2018.

김용득, 〈장애개념의 변화와 사회복지실천 현장 합의〉, 《한국사회복지학》 51, 2002, 157~182쪽.

김진희 외, 〈휠체어 탑승 가능 고속/시외버스 정책, 어떻게 설계되어야 하는가?: 버스 운전자 및 버스 이용객 인터뷰를 중심으로〉, 《유통경영학회지》 22(4), 2019, 137~144쪽.

남용현, 〈장애인 복지정책에서의 이용자 참여 강화 -독일의 개인예산제도를 중심으로〉, 《한국콘텐츠학회논문지》 14(11), 2014, 732~742쪽.

성낙인, 《헌법학》 (제20판), 법문사, 2020.

오대영, 〈장애인 이동권과 차별구제 -대법원 2021. 4. 1. 선고 2018다203418 판결을 중심으로-〉, 《사회보장법연구》 10(2), 2021, 77~105쪽.

윤수정, 〈장애의 개념에 대한 헌법적 고찰 -장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률의 장애의 개념에 대한 논의를 중심으로-〉, 《공법학연구》 21(3), 2020, 159~185쪽.

홍선기, 〈장애 개념에 관한 유럽연합(EU)의 법제 및 판례검토〉, 《사회법연구》 43, 2021, 39~67쪽.

2. 기타 자료

관계부처 합동, 〈도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵〉, 2020.

_____, 〈한국형 도심항공교통 [K-UAM]〉, 2021.

김강원, 〈장애인의 '이동할 권리'〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021.

김경희, 〈시각장애인용 음성유도기 활성화 기술 개발〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021.

김득연, 〈운수종사자의 장애인이동권에 대한 인식 및 이동권 모델개발〉, 나사렛대학교 박사논문, 2020.

김성희 외, 〈2020년 장애인 실태조사〉, 보건복지부, 2020.

김용진 외, 〈장애인 이동권 강화를 위한 개별적 이동수단에 대한 실태조사〉, 국가인권위원회, 2019.

박진용, 〈장애인 이동권 보장 제도에 관한 공법적 연구〉, 중앙대학교 박사논문, 2018.

이승준, 〈그들의 죽음 뒤에야 호출 버튼의 위치가 바뀌었다〉, 한겨레21, 2028. 8. 28.

조다운, 〈서울교통공사, ‘지하철 시위’ 장애인단체에 3천만원 손배소〉, 연합뉴스 홈페이지, 2012.

12. 13., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211213149900004> (2022. 2. 15. 최종방문).