
왜 우리는 장애인을 길에서 흔히 만날 수 없는가

: 장애인 이동권 증진 방안에 대하여

[경희대학교 글로벌시대의도시와청년] 5조 최종 보고서



과 목

글로벌시대의도시와청년

교 수 명

김민철 교수님

제 출 일

2021년 6월 22일

목 차

1. 서론

- 1) 주제 선정 이유
- 2) 문제 해결의 필요성

2. 본론

- 1) 어려움을 겪는 대상과 내용
- 2) 문제에 얽힌 이해관계
 - (1) 장애인과 서울교통공사
 - (2) 언론
 - (3) 정치인
 - (4) 장애인과 비장애인
- 3) 문제의 원인
- 4) 기존 사례 및 그 성과와 한계

3. 결론

- 1) 조별 현장탐방활동 보고
 - (1) 서울장애인차별철폐연대
 - (2) 서울다누림관광센터
- 2) 제안

4. 느낀 점

5. 참고 문헌

1. 서론

1) 주제 선정 이유

본고는 장애인의 이동권에 대해 문제정의를 진행한다. 장애인 이동권 문제에 관심을 갖게 된 계기는 다음과 같다. "20년 기다렸다. 약속도 했다. 장애인이동권 즉각 보장하라!" 2021년 2월 10일, 4호선 당고개역에서 한 시위가 열렸다.¹ 서울장애인차별철폐연대 회원 60여명은 지하철 1역사 1동선² 승강기 100% 설치를 요구하며 당고개역에서 4개 조로 나눠 탑승한 후 서울역까지 역마다 승하차를 반복하는 퍼포먼스를 보였다.

캐치프레이즈를 보면 알겠지만, 이러한 장애인이동권에 관한 시위는 처음이 아니다. 앞선 1월 22일 오이도역³에서도 장애인 리프트 참사 20주기를 맞아 이동권 보장 시위가 있었다. 2001년 1월 22일, 한 장애인 노부부가 오이도역의 리프트를 이용하다가 추락한 사고가 발생했다. 전국장애인차별철폐연대는 4호선 오이도역에서 추모식을 진행한 뒤 서울역으로 이동하여 직접 지하철에 탑승하는 시위를 벌였다. 그들은 정부와 지자체는 장애인 이동의 자유를 구속하지 말고, 법제화를 해야 한다고 주장했다.

이외에도 3월 12일, 서울시장 보궐선거를 앞두고 서울장애인차별철폐연대는 2022년까지 지하철 1동선 엘리베이터 설치, 장애인 버스 10대 도입, 2025년까지 시내버스 저상버스 100% 도입 등을 촉구하는 시위를 가졌다. 장애인 이동권을 강조한 지 20년이 지났음에도 여전히 그들은 불편을 호소한다. 장애인콜택시는 대기자가 많고 비용 부담으로 이용이 어렵고, 대중교통 이용 시 주변의 따가운 눈초리를 받기도 한다. 이제는 우리 모두가 장애인 이동권에 관심을 가져야 할 때이다.

2) 문제 해결의 필요성

장애인 이동권 문제가 해결되어야 하는 이유에 대해 법리적 측면에서 설명하고자 한다. 먼저, <장애인 권리 선언(1975)>은 모든 장애인의 존엄성을 존중받을 천부적인 권리에 대해 명시한다.⁴ 이 선언에서는 모든 장애인이 품위 있는 생활을 정상적으로, 최대한 누릴 권리와 자립을 돕기 위해 마련된 수단을 이용할 권리가 있음을 선언하고 있다.

그리고 장애인 인권은 헌법⁵이 보장하는 권리이다. 헌법 제10조는 국민의 존엄성과

¹ 이보배, '장애인 이동권 보장 시위'...지하철 4호선 전구간 운행 지연, 한국경제, 2021.02.10., 1면 참조

² 1역 1동선이란 교통약자 등이 별도의 도움 없이 승강기를 이용해 외부 출구부터 승강장까지 혼자 지하철을 탑승할 수 있는 동선을 말한다.

³ 송은경, '장애인 이동권 보장' 시위로 한때 지하철·버스 지연(종합), 연합뉴스, 2021.01.22., 1면 참조

⁴ 장애인 권리 선언, 『세계를 바꾼 연설과 선언』, 2006.01.15, 이종훈 옮김

⁵ 국가법령정보센터, 헌법, 제 10 조·제 11 조·제 34 조, 시행 1988. 2. 25.

행복추구권에 대해 명시한다. 또한 제11조에서 평등권에 대해 규정하는데, '누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.'라고 명시한다. 그 밖에도 제34조를 통해 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리와 국가의 사회 보장 및 복지 의무 등을 규정한다. 이를 통해 헌법이 시민권 측면에서 장애인의 권리에 대해 보장하고 있음을 확인할 수 있다.

또한, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 장애인차별금지법)⁶ 제4조⁷는 차별행위에 대해 정의한다. 또한, 장애인차별금지법 제19조는 이동 및 교통수단 등에서의 차별금지를 명시한다. 제1항에서 교통사업자와 교통행정기관은 이동 및 교통수단의 접근·이용에서 장애인을 제한·배제·분리·거부해서는 안 된다고 규정한다. 제4항은 교통사업자와 교통행정기관의 의무로, 장애인이 동등하고 안전하게 이동할 수 있는 정당한 편의를 제공해야 함을 명시한다. 이는 장애인 이동권에 대한 권리와 교통사업자 등의 의무를 규정한 조항으로, 이에 근거하여 장애인 이동권 보장이 이뤄져야 함을 주장할 수 있다.

마지막으로, 교통약자의 이동편의 증진법(이하 교통약자법)⁸은 더 명확하게 이동권을 명시한다. 교통약자법 제2조는 장애인, 고령자, 임산부 등을 교통약자로 정의한다. 동법 제3조⁹는 '이동권'이라는 단어를 명시함으로써 교통약자에 대한 이동권을 보장한다. 교통약자도 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단을 편리하고 안전하게 이용하고, 이동할 수 있는 권리에 대한 조항이다. 이러한 법률 및 선언 등에서 장애인 인권에 대해 보장할 것을 규정하고 있다. 그러나 후술할 자료를 근거로 현재 장애인 이동권에 대한 보장이 적극적으로 이뤄지지 않고 있음을 알 수 있다. 보다 실효성 있는 제도 마련 및 관심을 통한 차별 해결이 필요한 시점이다.

⁶ 국가법령정보센터, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 시행 2020.12.10.

⁷ 제 4 조(차별행위) 이 법에서 금지하는 차별이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우, 장애인에 대하여 형식상으로는 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하지 아니하지만 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 아니하는 기준을 적용함으로써 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우, 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우 등 (국가법령정보센터, 장애인차별금지법, 시행 2020.12.10.)

⁸ 국가법령정보센터, 교통약자의 이동편의 증진법, 시행 2021.01.21.

⁹ 제 3 조(이동권) 교통약자는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 교통약자가 아닌 사람들이 이용하는 모든 교통수단, 여객시설 및 도로를 차별 없이 안전하고 편리하게 이용하여 이동할 수 있는 권리를 가진다.(국가법령정보센터, 교통약자법, 시행 2021.01.21.)

2. 본론

1) 어려움을 겪는 대상과 내용

장애인 이동권 보장 논의가 더딤에 따라 어려움을 겪는 대상은 장애인이다. 장애인 차별금지법은 장애인을 '신체적·정신적 손상 또는 기능 상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태에 있는 사람'이라 정의한다. 보건복지부의 통계¹⁰에 따르면, 2018년 기준 등록장애인은 259만여 명으로 전체 인구의 5%를 차지한다. 또한, 65세 이상 노년층 장애인 비율이 2011년 38.0%에서 2014년 41.4%, 2018년 46.7%로 지속적으로 증가하는 추세이다. 10명 중 6명이 60대 이상으로, 비장애인보다 고령자 비중이 약 3배 정도 높다. 혼자서는 원활한 생활이 어려운 경우가 많다는 의미이다. 성별에 따라서는 남성이 150만 명, 여성 109만 명으로 집계되었다. 지체장애 비율이 47.9%로 높으나 이는 지속해서 감소하는 양상을 보이는 반면 발달장애는 증가하는 추세이다. 장애등급¹¹은 1~3급 99만 명, 4~6급 160만 명으로 추산된다.

이에 통계청과 보건복지부의 장애인 실태조사¹²를 참고하였다. 2017년 기준 장애인은 일상생활의 여러 활동 중, 청소와 교통수단 이용에서 도움받기를 가장 원하는 것으로 나타났다. 청소 37.7%, 교통수단 이용 37.3%, 식사 준비 36.4%, 빨래하기 36.3% 순이었다. 본고는 이러한 양상 중, 일상생활에서의 교통수단 이용에 집중하였다.

그렇다면 장애인 이동권 문제가 사회에 거론되기 시작한 것은 언제부터였을까.¹³ 80년대 말, 화장실, 경사로 등 장애인 편의시설이 부족하다는 문제가 제기되었다. '장애인 이동권'이라는 단어가 언론에 처음 등장한 것은 1994년이었으나, 2000년대 초반까지 이에 대한 인식은 거의 바닥이었다. 그러던 2001년 4호선 오이도역 휠체어 리프트를 이용하던 장애인 노부부가 추락사하는 사고가 발생했다. 이 사고를 계기로 장애인 이동권 문제가 대중에게 널리 알려졌으며, 전국의 단체가 연대하여 본격적인 이동권 투쟁에 나섰다. 이후 2003년 장애인 콜택시가 도입되었고 2005년 교통약자법이 제정되었지만, 아직도 그 보장은 미미한 상태이다.

저상버스 운영 실태¹⁴를 예로 들면, 2017년 기준 전국 저상버스 보급률은 22.4%이다. 국토교통부의 연구에 따르면, 2017년 말 기준 서울특별시가 3,110대로 가장 많았고, 부산광역시가 528대, 대구광역시가 473대, 인천광역시가 374대로 뒤를 이었다. 보

¹⁰ 보건복지부 장애인정책과, 『『장애인현황』 통계정보보고서』, 제 117061 호, 2019, p.27

¹¹ 의학적 상태에 따라 1~6 등급을 분류하는 장애등급제는 2019년 7월부터 단계적으로 폐지되었다. 이에 중증과 경증으로 구분되나, 아직 통계자료는 수정되지 않은 것으로 보인다.

¹² 관계부처 합동, 「2020 통계로 보는 장애인의 삶」, 통계청·보건복지부, 2020, p.1~2

¹³ 안유리·윤상호, 선로에 드러눕고 버스 점령해도...30년 넘게 해결되지 않는 '장애인 이동권', 이투데이, 2020.11.06., 1면 참조

¹⁴ 장애우권익문제연구소, 「장애인 이동권 강화를 위한개별적 이동수단에 대한 실태조사」, 국가인권위원회, 2019, p.42

급률은 43.6%의 서울특별시가 가장 높았다. 서울을 제외한 지자체의 저상버스 보급률은 10~30%대이다.¹⁵ 서울만 해도 보급률이 절반을 넘지 못하는 실정이다. 이러한 문제는 이동권의 영역을 넘어 다른 문제 또한 야기할 수 있다. 가령, 의료 및 재활지원 서비스를 찾아갈 때 이동이 불편한 경우 이는 건강상의 위험으로까지 연결된다. 정기적으로 병원을 방문해야 함에도 이동의 불편함으로 인해 건강이 악화될 수도 있을 것이다. 또한, 일상생활에서도 당연히 누려야 할 인간다운 생활을 누리지 못할 가능성도 커진다. 장애인의 이동권에 대한 위협으로 건강, 사회생활, 교육 그리고 자립까지 문제가 이어질 수 있음을 인식해야 한다.

2) 문제에 얽힌 이해관계

장애인 이동권에는 다양한 이해관계자 및 이해당사자가 관련되어 있다. 서로의 입장 차이로 인해 장애인 이동권 문제는 약 20년간 해결되지 않은 채 남아있다. 장애인, 장애인 인권단체, 비장애인, 서울시 등 여러 단체의 수많은 사람이 관계되는데, 그 중에서 몇 가지를 중점적으로 논하고자 한다.

(1) 장애인과 서울교통공사

첫째, 장애인과 서울교통공사의 경우¹⁶이다. 서울 지하철 역사에 승강기를 설치하지 않은 것에 대해 장애인들이 서울교통공사를 상대로 차별 구제 청구 소송을 냈다. 그러나 항소심에서도 패소하였다. 항소심 재판부는 1심 재판부와 마찬가지로 리프트가 장애인의 안전한 보행, 이동을 제공하는 정도에 이르지 못하였음을 인정함에도, 서울교통공사 등이 이미 승강기 설치에 관한 용역을 약정했고, 이를 공표했기에 적극적 조치 이행은 명하지 않기로 하였다. 교통사업자에게도 어떤 이동편의시설을 설치할지를 결정할 폭넓은 재량이 있다는 점을 인정한 것이다. 또한, 서울교통공사의 자금난도 심각한 문제이다. 장애인 이동권을 위한 1동선 엘리베이터 설치 등 권리 개선을 위해서는 예산이 필요하다. 그러나 현재 서울교통공사는 장기간 요금 동결, 공익서비스 비용 증가, 운수수입 감소, 노후시설 재투자 비용 등으로 올해 1조 6000억 원가량 자금이 부족할 것으로 예상하였다.¹⁷ 권리 증진과 예산 문제가 충돌하는 것이다.

(2) 언론

둘째, 언론도 이해관계자에 포함된다. 올해 2월의 지하철 시위를 다룬 기사를 중점적으로 논조를 비교하였다. 그 결과 언론사 간의 뚜렷한 입장 차이는 도출하지 못하였다. 다만 진보 언론의 경우, 지하철 지연으로 인한 불편함보다는 이와 더불어 시위의 내용적 측면에 집중한 기사¹⁸의 비율이 다소 높았고, 관련 칼럼이

¹⁵ 안유리·윤상호, 앞의 기사, 1면 참조

¹⁶ 박진수, 휠체어 장애인들 “지하철역 승강기 미설치는 차별”...2심서도 패소, KBS NEWS, 2020.06.10.

¹⁷ 한지숙, 4월이면 자금고갈 서울교통공사, 직원 월급도 못 줄 판, 헤럴드경제, 2021.03.05., 1면 참조

실린 예도 있었다.¹⁹ 또한, 경제지²⁰의 경우 서울교통공사의 참담한 순순실 문제를 이야기하는 경우도 있었다. 비록 모든 기사를 살펴볼 수는 없었으나, 동일 사안에 대해서도 언론사별, 분야별로 주목하는 부분이 다를 수가 있음을 알 수 있었다. 사회적 여론을 형성하는 데 언론 역시 기여하기에 이해관계자로 볼 수 있다고 판단하였다.

(3) 정치인

셋째, 정치인의 경우를 생각해볼 수 있다. 최근 서울시장 보궐선거에서도 장애인 이동권 관련 공약이 있었다. 박영선 후보²¹는 2025년까지 서울시 모든 시내버스를 저상버스로 바꾸는 것과 서울시 지하철역에 엘리베이터를 더 많이 만드는 공약을, 오세훈 후보²²는 장애인 버스요금 무료화, 저상버스 조기 도입, 장애인 택시 증차 등을 공약으로 내세웠다. 이처럼 정치인도 장애인 이동권 문제의 이해관계자에 포함될 수 있다. 정책적인 측면에서, 공약이 제대로 이행되고 있는지를 감시하는 것도 이동권 문제를 위한 방법이 될 것이다.

(4) 장애인과 비장애인

마지막으로, 장애인과 비장애인이 있다. 지난 2월 4호선에서의 시위 이후, 서울 장차연은 수백 통의 항의 전화를 받았다.²³ 시위 과정에서 열차가 지연됨에 따라 불편을 느낀 사람들의 피해 내용이었다. 반면 서울시의 장애인 이동권 개선 정책을 이행하여야 하는 데 많은 공감 또한 받았다고 한다. 국가인권위원회의 조사²⁴에 따르면, 우리 사회에서 인권침해나 차별을 많이 받는 집단을 묻는 질문에 29.7%로 장애인이 가장 높은 수치를 보였다. 인식개선을 통하여 장애인 이동권에 대한 공감과 실천을 이끌 방안으로의 모색이 필요하다. 그렇다 해서 장애인 이동권 문제의 핵심을 비장애인의 인식 문제로 치부하는 것은 지양해야 한다. 이 문제의 시급한 해결을 위해 우리가 주목해야 할 것은 '예산 배분'과 '권리' 간의 충돌이다.

장애인 이동권은 그 권리 보장의 필요성이 처음 인식된 이후로 20여 년 동안 계속

¹⁸ 경향신문의 경우, '고향 잘 다녀오셨나요, 저는 못 갔습니다'(오경민 기자)를 제목으로 한 장애인의 이동권에 대한 구체적인 어려움을 담은 기사를 찾을 수 있었다.

¹⁹ 다만, 모든 보수 및 진보언론을 살펴본 것이 아니기에 일반화에는 무리가 있다고 생각된다.

²⁰ 한지숙, 앞의 기사, 1면 참조

²¹ 박영선 서울시장후보 공식 블로그, 이해하기 쉬운 장애인 정책 공약 중 장애인 이동권 보장 참조

²² 이슬기, 오세훈의 서울, 장애인들과 약속한 정책, 에이블뉴스, 2021.04.08., 1면 참조

²³ 이윤식, 장애인단체 "지하철 타겠다는 게 비난 받아야 하느냐", 매일경제, 2021.02.15., 1면 참조

²⁴ 한국삶의질학회·통계개발원, 「국가인권통계 생산 및 분석 연구」, 『2019 국가인권실태조사』, 국가인권위원회, 2019, p.53

논의되어 왔다. 현재는 지하철역 엘리베이터 100% 설치, 광역버스 등 그 보장범위를 확대하고 있다. 보다 동등하고 안전한 이동권을 위해서이다. 이견 조율을 통한 실질적 해결 방안 도출 및 실행을 위해 움직여야 할 때이다.

3) 문제의 원인

장애인 이동권 문제는 다양한 원인들이 복합적으로 작용한다. 가장 표면적인 원인은 인프라의 부족이라고 할 수 있다. 앞서서도 언급했던 저상버스의 예시만으로도 확인할 수 있듯이, 정부는 계속해서 저상버스의 도입을 계획을 늦춰오기만 했을 뿐이었다. 제1차 5개년 계획 수립 시에는 2013년까지 전체 시내버스가 50%를 저상버스로 도입한다고 계획하였으나, 제2차 교통약자 이동편의증진 5개년 계획에서는 2016년까지 전국 시내버스의 41.5%를 저상버스로 도입하겠다는, 후퇴한 계획을 제시하였다.²⁵ 이와 같은 인프라 부족의 문제는 예산 책정에서 비롯된다. 앞에서 계속해서 언급해 온 저상버스 문제에서의 모순을 통해서도 이를 확인할 수 있다. 지하철이나 도시철도, 혹은 다른 특별교통수단 등 장애인이 이용할 수 있는 교통수단 상황이 상대적으로 나은 수도권이나 대도시가, 오히려 저상버스가 더욱 절실히 필요한 지방의 시/군 지역보다 저상버스의 목표 도입률을 높게 책정한 것을 보았을 때, 이는 실제 장애인 인권과 편의를 고려했다기보다, 예산만을 기준으로 책정한 것임을 확인할 수 있다. 지자체가 예산을 편성하기 부담스럽다는 논리로 인해 장애인 이동권이 억압당하고 있는 것이다.

그렇다면 예산이 이렇게 장애인에게 불리하게 책정되는 이유도 있지 않을까? 그에 대한 원인은 관련 법안 및 정책의 부재에서 확인할 수 있다. 현재 시내버스를 제외한 마을/시외/고속/공항버스 등에는 저상버스가 전혀 없으며, 법적으로 이에 대한 어떤 규정도 이루어지지 않았다. 법에서는 시장/군수의 책임으로 특별교통수단의 도입의무를 규정하고 있고, 시행규칙에서도 법정 의무 도입 대수를 정하였지만, 도입비보다 운영비의 부담이 훨씬 큰 현 상황에서 지자체를 강제할 수단은 없다고 봐야한다. 또한, 지자체 이외에도 저상버스 도입을 버스 업체에 강제하는 규정도 없기 때문에, 예산을 책정하는 것에 성공하더라도 버스 업체에서 저상버스 도입을 꺼린다면 책정된 예산조차 불용 처리가 된다. 법안과 정책 사이의 괴리도 예산 책정과 시행을 방해하는 요인이 된다. 예를 들어, 특별교통수단 산정 방식에서부터 차이가 존재한다. 교통약자법에서는 특별교통수단을 '이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자의 이동을 지원하기 위하여 휠체어 탑승설비 등을 장착한 차량'(교통약자법 제2조 제8항)이라 정의하고 있기 때문에, 시각장애인심부름센터 차량이나, 임차 택시는 그에 포함될 수 없다. 그러나, 지자체에서는 휠체어 탑승설비가 없는 이들 차량까지로 특별교통수단으로 산정하고 있기 때문에, 도입률이 실상에 비해 부풀려져 보고될 수밖에 없었다.

따라서, 결국 장애인 이동권이 충분히 보장되고 있지 않은 원인은 관련 인프라의 부족이며, 인프라가 부족한 이유는 해당 분야의 예산이 적절히 책정되지 않기 때문이

²⁵ 남병준. "장애인 이동권의 현황과 과제." Wölga Pokchi Tonghyang 174 (2013): 22-27.

며, 예산 문제는 관련 법안 및 정책에서 그 이유를 찾을 수 있는, 연쇄적 구조를 확인할 수 있다. 결국 근본적인 원인은 부족한 인권 감수성 및 시민의식으로 인한 사회의 구조와 관습에 대한 논의의 부족이라 할 수 있겠다.

4) 기존 사례 및 그 성과와 한계

가장 대표적인 사례로 '교통약자의 이동편의증진법'이 있을 것이다. 장애인을 비롯한 고령자, 임산부, 어린이 등 교통수단의 이용 및 보행에 어려움을 겪고 있는 교통약자 비율이 증가함에 따라, 그들의 이동권을 명시적으로 규정해, 그 보장에 초점을 맞추어 편의시설 등에 대한 접근권의 실효적 확보가 이루어질 수 있도록 한 시도였다는 점에서 의미있는 성과라고 할 수 있다. '장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률', '장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률', '교통약자의 이동편의증진법' 등에서 적용 범위로 보고 있는 인적/물적 대상이 겹치는 부분이 많다는 점이나, 권리구제의 측면에서 맥락이 서로 상통하지 않는다는 점, 교통약자 집단 내에서도 그 유형에 따라 이동권 보장의 정도에 차이가 있다는 점 등에서는 개선의 필요성이 존재한다.

조금 더 자세한 예로, '특별교통수단 표준조례안'의 한계점을 들 수 있다. '교통약자의 이동편의증진법'의 한계가 시정되지 않은 채 만들어진 '특별교통수단 표준조례안'은 중앙정부와 도가 책임져야 하는 의무에 대한 규정이 이루어지지 않은 점, 예산을 책정할 의무가 언급되지 않은 점, 지방선거를 의식한 시장과 군수의 무분별한 민관밀착과 공공원칙 훼손이 이루어졌다는 점에서 장애인의 이동권을 제대로 보장하지 못하는 방향성을 가지고 있다는 문제를 제기할 수 있다. 현재 실제 상황에 적합한 장애정도 구분과 이용대상자 등록 및 심사, 이동의 범위 설정, 도입 대수, 운행 시간, 요금 등 법적인 규정이 없는 상황에서 법은 특별교통수단의 운영을 시장과 군수에게 자치권을 명분으로 그 책임을 전가하고 있다는 한계가 존재한다.

3. 결론

1) 조별 현장탐방활동 보고

본고는 문제해결의 핵심 목표로, 시민권적 차원에서 '모든 시민이 주체가 되는 사회'를 꿈꿨다. 이에 장애인 이동권 문제 해결을 위해 끊임없이 활동하는 단체를 찾아 인터뷰를 진행하였다. 문제를 정확하게 파악하며 생생한 자료를 수집하고, "왜 우리는 장애인을 길에서 흔히 만날 수 없는가?"에 대한 답을 찾고자 현장을 방문한 것이다. 서울장애인차별철폐연대와 서울다누림관광센터를 방문하여 인터뷰를 진행하였다. 아래는 인터뷰 내용을 재구성한 것이다.

(1) 서울장애인차별철폐연대(방문 일시: 2021년 5월 26일 오전 11시)

취재자: 박진우, 이현지, 조유진

답변자: 이규식 서울장애인차별철폐연대 상임대표, 박미주 사무국장



Q1. 2015년 서울시의 <장애인 이동권 증진 위한 실천계획>에 따르면, 2022년까지 서울 시내 지하철역 중 휠체어 사용이 불가능한 37개 역에 엘리베이터 설치를 완료하고, 시내버스는 2025년까지 100% 저상버스로 교체하기로 한 것으로 알고 있습니다. 지난 2월 당고개역 시위 이후, 서울 장차연과 서울시 도시교통실 간 면담 예정이라는 기사를 접했습니다. 그 내용에 관하여 여쭙고 싶은데, 특히 양측 입장의 차이와 향후 서울시의 대응방안에 대한 답변이 궁금합니다.

A1. 장애인 이동권이라는 의제가 다른 안전에 비해 우선 순위에서 밀리면서 예산이 삭감되거나 편성되지 않아 목표치에 대한 예산이 본예산에 반영되지 않았습니다. 버스의 경우 현재 59.1%의 저상버스가 도입이 완료되어, 목표했던 기한 안에 저상버스 도입률 100%를 맞추기는 어려울 것 같습니다. 지하철도 마찬가지로 작년 예산으로 설계비는 확보하여 일부 역사를 대상으로 설계는 진행하였으나, 올해 예산에서 공사비를 받지 못해 아직까지 공사에 착수하지 못한 부분이 있습니다.

도시교통실과 7회에 걸친 연속적인 면담을 진행했지만, 노력은 하겠으나 예산을 올려도 예산실에서 책정하는 우선순위에서 밀려나면 어쩔 수가 없다는 답변만 받을 수 있었습니다. 장애인 이동권이라는 의제가 우선순위에서 밀리면서 예산이 삭감되고, 본예산에 반영되지 않고 있습니다. 우선순위를 올릴 수 있는 '논리적이고 행정적인 근거'를 함께 마련하는 것이 필요하다는 사실에 도시교통실과 서로 공감하였습니다. 내년 본예산 전 추경에는 반영하겠다는 약속을 했고, 어제자로 목표 금액의 100%에 미치지 못하는 못하지만, 일부는 시의회로 올라간 것을 확인하였습니다. 지하철역 같은 경우는 공사비까지 국비 매칭이 된 5개의 역은 본격적인 공사가 발주되었으며, 6월에 설계가 끝나는 8개 역사 역시 공사를 진행할 계획입니다. 약속된 22년까지 완공은 힘들겠지만, 최소한 공사를 추진할 수는 있을 것으로 기대하고 있습니다.

저상버스는 31년까지를 목표로 다시 설정했고, 코로나19 사태로 인해 버스 회

사의 버스 대폐차 기한이 11년에서 12년으로 연장되며 예정되어 있던 462대의 구형 버스 중 46대만 저상버스로 교체가 가능하게 되었습니다. 다만, 저상전기버스 352대를 추가로 확보하게 되어 약 60%가 도입되었습니다. 앞으로도 후퇴하진 않겠지만, 더 빨리 나아갈 수 있도록 하는 것이 급한 상황입니다. 서울시를 선례로 전국의 이동권 보장을 위해 노력해야 합니다.

Q2. 엘리베이터/리프트나 저상버스 외에 장애인이동권을 증진할 수 있는 새로운 기술의 사례는 없는지 여쭙보고 싶습니다.

A2. 새로운 기술보다는, 현재 있는 기술들조차 아직 제대로 적용되지 않은 상황을 바꿔야합니다. 마을버스 등으로 쓰이는 중형버스에 대한 저상버스 모델이 개발 완료되었고, 현재 보급을 앞두고 있습니다. 또한 현재는 시내버스에만 저상버스가 보급되고 있는데, 시외로 다니는 교통편에도 장애인을 위한 기술이 적용되어야 합니다. 현재 거동이 불편한 장애인은 시외버스나 열차를 이용하기 매우 힘든 상황입니다. 특별교통수단도 전국으로 확대될 수 있도록 해야 합니다.

법이 바뀌는 것도 중요한데, 버스 대폐차 시 무조건 저상버스를 도입해야하는 법을 현재 의회와 같이 추진 중입니다. 이처럼, 현재의 기술로 충분히 개선할 수 있는 상황들을 고쳐나가다 보면 또 새로운 기술이 나올 것으로 전망합니다.

Q3. 저희 팀이 생각하는 인식개선 방안으로는 저상버스 운전기사의 장애인 대응 매뉴얼 숙지, 장애인의 탑승이 오래 걸리는 것을 당연하게 받아들이는 것 등인데, 이외에도 활동하시면서 필요하다고 생각하는 인식개선이 있는지 궁금합니다.

A3. 일단, 버스 기사님들을 대상으로 저상버스 관련 교육 매뉴얼에 따라 교육이 잘 이루어지고 있는 것 같지 않습니다. 또한, 저희가 흔히 계단이 있는 버스를 '일반 버스'라고 부르는데, 사실 저상버스가 다수의 비율을 차지하게 된다면 더 이상 계단이 있는 버스를 일반 버스라고 부르지 않아도 됩니다. 저희는 계단이 있는 버스를 '차별 버스'라고 새롭게 이름 지어 시위를 진행함으로써 시민들에게 새로운 인식을 심어줄 수 있도록 노력하고 있습니다. 또한, 휠체어 리프트가 내려오는 것을 많이 노출하는 것만으로도 인식개선이 된다고 생각합니다.

Q4. 전국 장애인차별철폐연대 홈페이지를 살펴보니, 장애인 이동권 외에도 장애인 인권 증진을 위한 다양한 활동을 해오신 것을 볼 수 있었습니다. 실례가 되지 않는다면, 특히 힘든 순간이 있으셨는지 여쭙도 될까요?

A4. 결국엔 시민들에게 의도적인 불편감을 주며 투쟁하고 있는 것이기 때문에, 그런 갈등 상황에서 다소 힘이 드는 것 같습니다. 하지만 오히려 이런 갈등 상황들이 더욱 열심히 활동할 수 있게 하는 원동력이 되는 것 같기도 합니다. 이런 갈등 상황 자체가 일어나는 이유가 바로 투쟁을 이어가야 하는 이유이기 때문입니다.

(2) 서울다누림관광센터(방문일시: 2021년 6월 2일 오전 10시)

취재자: 박진우, 이현지, 조유진

답변자: 정영만 서울다누림관광센터장, 방혜민 매니저



Q1. 서울관광재단 및 서울다누림관광센터에 대한 간단한 소개 부탁드립니다.

A1. 서울시의 '무장애 관광도시 조성계획' 및 '무장애 관광환경 조성 추진 계획'을 계기로, 서울관광재단에서는 2019년부터 '유니버설 관광환경 조성사업'을 추진하고 있습니다. 서울관광재단은 시민관광팀에서 전담하는데, 주요 사업으로는 유니버설 관광환경 조성사업, 비정규직을 위한 서울형 여행 바우처 운영, 서울시민관광아카데미 운영 등이 있고, 올해 신규 사업으로 전동휠체어 급속 충전기 보급 사업을 운영 중입니다. 서울다누림관광센터는 장애인, 고령자, 영유아 동반자 등의 관광약자 맞춤형 종합여행상담센터입니다.

Q2. 장애인 이동권과 관련하여 어떤 사업을 진행 중이신지 여쭙보고 싶습니다.

A2. 크게 관광편의시설 접근성 개선 및 유니버설 관광시설 인증제도, 그리고 이동권과 관련된 휠체어 리프트 특장 버스 사업을 운영하고 있습니다. 복지시설 및 비영리 민간단체 등을 대상으로 버스 대여 사업을 하고, 시민 개인을 대상으로 서울의 대표적인 관광 명소를 돌아보는 '서울다누림투어'를 운영하고 있습니다. 또한, 서울시민을 대상으로 타 지역을 여행하는 기회를 보장함으로써 관광 향유권 확대를 목적으로 사업을 운영하고 있으며, 타 지역의 시민을 대상으로는 서울 관광 기회를 제공하여 서울 관광 유치에도 기여하고 있습니다.

Q3. 그렇다면 서울시의 장애인 이동권 증진을 위해 필요하다고 생각하시는 정책이나 개선 방안이 있을까요?

A3. 장애인콜택시와 관련해서 말씀드리겠습니다. 먼저, 민간 참여 유도가 필요하다고 생각합니다. 현재 서울시는 휠체어탑승이 가능한 콜택시는 총 622대, 개인택시사업자를 섭외해 총 63대를 추가 편성하여 바우처택시도 도입했지만, 여전히 공급대비 수요가 높습니다. 평균 30분 이상의 대기시간이 소요됩니다.

뉴욕의 경우, 민간택시업체에서 휠체어 탑승이 가능한 개조차량을 운영합니다. 개

조비도 일부 지원하는 것으로 알고 있는데, 비장애인도 이용할 수 있습니다. 서울시도 민간법인 택시에 휠체어탑승이 가능하도록 하는 개조비를 지원하고 장애인 뿐만 아니라 유아차를 사용하는 영유아와 동반자, 짐이 많은 비장애인도 사용 가능하게 한다면 좋을 것 같습니다. 15,00만 원 정도의 개조비와 연간 500만 원 정도의 운영비를 지원한다면 민간에서도 휠체어탑승이 가능한 차량을 도입하게 되리라 생각합니다.

그리고 서울시민 중 장애인 가정에 휠체어 탑승이 가능한 개조비 또는 차량구입비를 지원하는 것도 생각해볼 수 있습니다. 휠체어 탑승이 가능하도록 자동차를 개조하기 위해 적어도 800만원의 비용이 발생합니다. 중증장애인이 있는 가구는 구성원 중 1명이 경제활동을 포기하고 중증장애인을 케어합니다. 이에 수입이 줄어드는 것이죠. 결국 장애인콜택시 수요가 물리는 것인데, 장애인가정에 차량개조비 또는 차량구입비를 지원하는 정책을 통해 자유로운 이동을 지원할 수 있어야 합니다.

Q4. 마지막 질문으로, 그밖에도 휠체어 사용자가 겪는 대중교통 이용 외 불편 사항에 대해 여쭙습니다.

A4. 엘리베이터 이용 시 양보하지 않는 것, 식당 이용 시 접근성 부족이 있습니다. 또한, 형식적인 장애인화장실이나 경사로 등 편의시설이 부족함을 느낍니다.

2) 제안

장애인 이동권을 보장하기 위해서는 무엇보다도 지하철 내 엘리베이터, 저상버스와 같은 인프라 확대가 필요하다. 본고는 첫번째로, 서울시내 저상버스 100%가 도입될 것을 제안한다. 이를 이루기 위해선 시내버스 대폐차시 저상버스 도입을 의무화해야한다. 서울시가 2015년에 발표한 '장애인 이동권 증진을 위한 서울시 선언'에선 저상버스를 2025년까지 100%도입 및 운영을 할 것이라고 밝혔다. 하지만 현재 저상버스 도입률은 59.1%이며 서울시의 본예산에서 해당 안건에 대한 예산이 편성되지 않은 실정이다. 저상버스는 장애인뿐만 아니라 고령층과 임산부 등 교통약자에게 편리한 교통수단이다. '2019년도 교통약자 이동편의 실태조사'에 따르면 우리나라 교통약자는 전체 인구의 29%(1,522 만명)으로 4명 중 1명은 교통약자인 셈이다. 매일 외출하는 교통약자는 25.4%이고 외출시 주로 이용하는 교통수단 1위는 버스이다. 버스업체 입장에선 저상버스 도입이 일반버스 운영보다 적은 수익을 가져온다고 생각할 수 있지만, 저상버스는 많은 수혜자가 존재한다. 교통약자를 비롯한 시민 대상 저상버스 수요조사를 통해 논리적 근거를 마련하고 저상버스 도입의 필요성을 서울시차원에서 홍보해야한다. 서울시는 교통사업자가 저상버스 도입에 대한 의무를 이행하기 위한 제반정책을 수립해야 한다. 가령 저상버스를 도입하기 위해 국가와 지자체가 예산을 책정해 놓더라도 버스업체에서 저상버스를 도입하기를 꺼린다면 책정된 예산이 불용처리가 된다. 저상버스 도입을 버스업체에

강제하는 규정이 없기 때문이다.²⁶ 이러한 문제를 해결하기 위해서는 적극적인 예산 투자, 교통사업 업체에 대한 유도정책이 종합적인 맥락에서 추진되어야 한다. 저상버스 도입 현황을 조사하고 버스업체별 저상버스 출고량에 따른 가산점이나 인센티브를 주는 것이 방법이 될 수 있다. 영국은 저상버스 비율이 2004년 52%에서 2017년 99%까지 확대됐으며 미국은 1990년 미국장애인법(ADA) 제정에 따라 저상버스 도입을 의무화했다.²⁷ 우리나라도 저상버스가 아닌 버스는 차별이라는 인식 속에서 서울시의 저상버스 100%를 이뤄내야 한다.

두번째로 특별교통수단의 확대가 필요하다. 현재 서울시에 휠체어 탑승이 가능한 콜택시는 총 622대로, 개인택시사업자를 제외해 총 63대를 추가 편성하여 바우처택시도 도입했지만, 여전히 공급대비 수요가 높다. '장애인콜택시 전국 통합 체계 마련을 위한 연구'에 따르면 평균 대기시간은 48.2분(최대 240분)으로 콜택시 이용 불편사항 조사에서 51.8%로 가장 높은 비율을 차지한다.²⁸ 특별교통수단의 인프라 부족 문제를 해결하기 위해 민간법인 택시가 휠체어 탑승이 가능하도록 차량 도입에 필요한 개조비를 지원할 것을 제안한다. 일본에서는 일반택시를 휠체어탑승 가능 차량으로 대체하기 위하여 택시전용 표준모델을 제시하고, 해당 택시들에 대하여 Universal Design 택시(UD택시) 인증마크를 부착하고 있다. 현재 신차에 대하여 UD택시만을 생산하고 있어 점진적으로 UD택시 도입이 높아질 것을 기대하고 있다.²⁹ 유니버설 택시는 장애인뿐만 아니라 유아차 이용자, 짐이 많은 비장애인도 편리하게 이용할 수 있다. 시 차원에서 적극적으로 유니버설 택시 도입을 장려한다면 장애인들의 특별교통수단 수요가 분배될뿐만 아니라 서울시민 모두의 삶의 질 제고에 기여할 수 있다.

세번째로, 실제 예산 결정에 장애인 이동권에 대한 입장을 대변 가능한 사람이 참여할 것을 제안한다. 2015년 서울시가 약속한 제3차 교통약자 편의증진계획에 따르면 작년 목표 예산은 531억원이었으나 실제 집행 예산은 331억원으로 38% 줄었다. 올해 목표 예산은 497억원이었으나 실제 집행 예산은 292억원으로 41% 급감했다. 서울시 관계자는 "지방이 서울보다 저상버스 도입률이 낮아 국토부에서 우선 배정했고, 국비 자체가 적게 편성됐다"며 "올해 예산은 작년 9월 여객법 시행령 개정으로 버스 운행기간이 11년에서 12년으로 늘어나면서 폐차하는 차량이 줄어 예산이 적게 책정했다"고 설명했다.³⁰ 이처럼 장애인 이동권 의제가 우

²⁶ 이병원, 「장애인 이동권! 법은 있고 정책은 없다」, 『월간 복지동향』제 169 호, 2012, p.31.

²⁷ 이소현, "장애인도 탑시다" 저상버스 공영불...10년 전 목표치도 미달, <이데일리>, 2021. 04.21.

²⁸ 서원선 외 2인, 「장애인콜택시 전국 통합 체계 마련을 위한 연구」, 한국장애인개발원, 2020년 10월, p.12.

²⁹ 서원선 외 2인, 앞의 글, p.10.

³⁰ 이소현, 앞의 기사.

선순위에서 밀리면서 예산이 삭감되거나 본예산에서 편성되지 않는 원인은 예산의 실제 결정에 장애인 이동권에 대한 입장을 대변할 수 있는 사람이 부재하기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해 서울시가 장애인권 단체와의 적극적인 간담회를 추진하는 것이 그 방법이 될 수 있다.

네번째로, 서울시 차원에서 장애인 이동권과 관련된 교육 및 캠페인을 실시할 것을 제안한다. 지속가능한 장애인 이동권을 위해서는 인프라 확대와 동시에 시민 인식개선이 이뤄져야 한다. 경기연구원이 2017년 발행한 '수도권 대중교통의 교통복지 정책 방향' 보고서에 따르면 저상버스 만족도 중 버스운전기사에 대한 만족도는 5점 만점에 1.6점으로 항목 중 가장 낮은 점수를 보였다. 또한 장애인콜택시 전국 통합 체계 마련을 위한 연구에 따르면 콜택시 이용 불편사항 중 운전자의 장애인식 부족이 긴 대기시간에 이어 두번째로 높은 비율을 차지했다.³¹ 이는 운전기사가 휠체어 고정장치 등 안전 조치에 소홀한 것과 관련이 있다. 버스기사 대상 저상버스 경사로 이용방법 교육·장애인 응대에 관한 매뉴얼 교육 및 저상버스 이용 불편신고제도³²가 방법이 될 수 있다. 운전자뿐 만 아니라 대중교통을 함께 이용하는 시민들의 인식 개선도 촉구된다. 승객들은 장애인 탑승으로 시간이 지연되는 것을 당연하게 받아들일 줄 알아야 한다. 탑승하는 데 시간이 오래걸린다고 장애인에게 눈치를 주는 등 차별하지 않아야 한다. 대중교통 이용시 장애인 이동권을 보장하기 위한 시민행동에 대한 영상제작 등 서울시 차원에서의 인식개선 움직임이 이뤄져야 한다.

4. 느낀 점

장애인 이동권에 대한 문제정의를 진행하면서 특히 이해관계자 파악에 어려움이 있었다. 현장탐방 활동 이전에는 접근에 한계가 있어 문헌연구에만 의존할 수밖에 없었다. 물론 이러한 사전조사를 바탕으로 질문을 만들어 원활한 인터뷰를 진행할 수 있었다. 이후 직접 현장을 방문하여 이해 당사자의 인터뷰를 진행하면서 보다 현실적이고 생동감 있는 자료 수집과 보충이 가능했다.

서울장애인차별철폐연대 방문은 저상버스, 지하철 1역사 1동선과 관련한 진행 상황, 향후 방향성 등에 대해 자세히 알 수 있는 계기가 되었다. 특히 예산과 관련한 상황은 조사를 통해 알기 어려웠는데, 인터뷰를 통해 장애인 이동권이라는 의제가 우선순위에서 밀려 예산이 삭감되거나 편성되지 않아 본예산에 반영되지 않은 경우도 있음을 인지하였다. 이에 서울시 도시교통실은 우선순위를 올리기 위한 논리적, 행정적 근거 마련을 위해 노력 중이라는 것도 알게 되었다. 이를 통해 이해관계자 간의 갈등만 존재하는 것이 아니라,

³¹ 서원선 외 2인, 앞의 글, p.13.

³² 전소영, 애인에게 버스는 '그림의 떡'...운영 방식·인식 개선 시급, 투데이 신문, 2019.09.13., 4면 참조

협력의 과정도 있음을 접할 수 있었다.

서울 다누림관광센터와의 인터뷰는 장애인콜택시와 관련된 자세한 조언을 얻을 수 있었다. 개조비와 운영비 지원 등을 통한 비용 문제 해결로 민간의 참여를 유도하거나, 시민들에게 개조비 또는 차량 구입비를 지원하여 장애인의 자유로운 이동이 보장될 수 있다는 조언을 얻었다. 그뿐만 아니라 현장탐방 활동을 통해 최신의 상황을 직접 들을 수 있어, 현 상황을 간접적으로나마 체감하는 계기가 되었다. 예산 등 보다 실질적인 문제에 직면했고, 현 상황과 인프라 등을 알게 되었기에 이에 기반 한 제안이 가능했다고 생각된다.

소수자 문제는 그 당사자가 적은 만큼 많은 시민들의 공감을 이끌어내기가 어려운 점이 많다. 이를 위해 소수자 문제의 주체로서 할 수 있는 방법은 최대한 자신들을 더 밖에 노출시키는 것이다. 소수자들이 얼마나 어렵고 힘든 상황인지, 얼마나 더 많은 관심이 필요한지를 적극적으로 알려야 하고, 그 알리는 과정에서 생기는 다수 시민의 불편감은 다수의 입장에서 온전히 받아들여야 할 몫이다. 비장애인도 언젠가 장애인이 될 수 있기 때문에 장애인을 배려해야 하고 배리어프리 인프라를 구축해야하는 것이 아니다. 현재를 살아가는 장애인이 불편을 겪고 있고, 장애인도 우리 사회의 동등한 시민이기 때문에 배리어프리 인프라가 필요한 것이다. '누구나 장애인이 될 수 있다'는 말은 마치 장애를 사고나 질병 등에 의해 발생하는 '비극'으로 인식하게 한다. 하지만, 장애 또한 결국 한 인간의 정체성으로 확립되며, 그로 인한 장애인의 불편함은 장애 정체성 그 자체로 발생하는 것이 아니라, 주변의 낮은 인식 수준과 미비한 시설로 인해 발생하는 것이다.

별개로, 서울시의 선례를 다른 모든 지방자치단위에서 참고한다는 점에서, 한 국가의 방향성을 좌우하는 수도로서 서울의 역할의 중요성을 깨닫게 되었다. 또한, 문제 정의 전에는 장애인 이동권 증진 방안으로 인식개선에 집중하였다면, 본고를 작성하면서 단순히 시민들의 인식개선으로만 치부할 것이 아니라, 예산 편성 등 보다 구체적인 실체를 직면해야 함을 깊게 느꼈다. 당연한 것이 당연시되는 사회를 위해, "왜 우리는 장애인을 길에서 흔히 만날 수 없는가?"에 대한 답을 함께 고민해야 하는 때이다.

5. 참고 문헌

1) 기사

박진수, 휠체어 장애인들 "지하철역 승강기 미설치는 차별"...2심서도 패소, KBS NEWS, 2020.06.10.

송은경, '장애인 이동권 보장' 시위로 한때 지하철·버스 지연(종합), 연합뉴스, 2021.01.22.

안유리·윤상호, 선로에 드러눕고 버스 점령해도...30년 넘게 해결되지 않는 '장애인 이

동권', 이투데이, 2020.11.06.

이보배, '장애인 이동권 보장 시위'...지하철 4호선 전구간 운행 지연, 한국경제, 2021.02.10.

이슬기, 오세훈의 서울, 장애인들과 약속한 정책, 에이블뉴스, 2021.04.08.

이윤식, 장애인단체 "지하철 타겠다는 게 비난 받아야 하느냐", 매일경제, 2021.02.15.

한지숙, 4월이면 자금고갈 서울교통공사 직원 월급도 못 줄 판, 헤럴드경제, 2021.03.05

전소영, 애인에게 버스는 '그림의 떡'...운영 방식·인식 개선 시급, 투데이 신문, 2019.09.13.

2) 보고서

관계부처 합동, 「2020 통계로 보는 장애인의 삶」, 통계청·보건복지부, 2020

보건복지부 장애인정책과, 「『장애인현황』 통계정보보고서」, 제117061호, 2019

장애우권익문제연구소, 「장애인 이동권 강화를 위한개별적 이동수단에 대한 실태조사」, 국가인권위원회, 2019

한국삶의질학회·통계개발원, 「국가인권통계 생산 및 분석 연구」, 『2019 국가인권실태조사』, 국가인권위원회, 2019

남병준. "장애인 이동권의 현황과 과제." Wölga Pokchi Tonghyang 174 (2013): 22-27.

이병원, 「장애인 이동권! 법은 있고 정책은 없다」, 『월간 복지동향』제169호, 2012.

3) 기타

헌법·장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률·교통약자의 이동편의 증진법, 국가법령정보센터

장애인 권리 선언, 『세계를 바꾼 연설과 선언』, 2006, 이종훈 옮김

박영선 서울시장후보 공식 블로그, 이해하기 쉬운 장애인 정책 공약 중 장애인 이동권 보장