

장애인 재난 안전확보를 위한 BF(Barrier Free) 인증제도의 개선 방향

Improvement for BF (Barrier Free) Certification to Ensure Disaster Safety for the People with Disabilities

박진용*

요약

우리 헌법은 인간의 존엄과 가치 그리고 행복을 추구할 권리를 보장하고 있으며, 편의증진법과 교통약자법을 통해 장애인등이 교통수단, 여객시설 및 도로 등을 비장애인들과 차별 없이 이용하여 이동하고, 도로와 대중교통수단, 공공 건축물과 주거 등 생활 필수시설에 자유롭게 접근하기 위한 접근권을 보장하고 있다. 우리나라는 이동권의 보장을 편의시설 제도라는 독자적인 체계를 통해 이루어지고 있으며, 이를 실질적으로 보장하기 위하여 장애물 없는 환경 인증 제도(BF 인증제도)를 도입하였다. 시행 15년을 맞은 BF 인증제도는 양적으로는 많은 발전을 가져왔지만, 질적으로 특정 건축물 등 일부에 대한 인증 편중 현상이 있으며 안전취약계층에 대한 재해 안전확보에 대한 고려가 포함되지 않아 부진정한 이동성과 접근성의 보장이라는 한계를 가지고 있다. 이동권 보장이 얼마나 잘 이루어지느냐는 그 나라의 사회 안전망이 얼마나 잘 갖추어져 있는지 판단하는 척도라 할 것이며, 따라서 이러한 이동권 보장은 위험상태에서의 안전한 피난을 함축하고 있으며 중첩적으로 국가의 기본권 보호 의무의 이행과 관련된다. 이에 따라 이동권과 접근권의 증진을 위한 BF 인증 규정을 안전 규범으로 보완하여 장애인과 비장애인이 사회의 일원으로서 평등한 인격적 주체로 공동체에 기여하는 안전한 사회적 환경의 조성이 긴절히 요청된다고 할 수 있다.

Keywords : 안전취약계층, 장애인, 이동권, 접근권, 편의시설, 교통약자법, 편의증진법,

1. 서론

자연인인 인간은 재난 안전 약자로 태어나 결국 재난 약자로서 자신의 삶을 마감하게 된다. 이러한 잠재적 재난 약자인 인간에게 있어 자유로운 이동권의 보장은 원활한 사회활동을 위한 필수적 요건일 뿐 아니라 인간으로서의 존엄을 지키고 재난 상황에서 신체 및 생명권을 향유하는 필연적인 수단일 뿐 아니라, 사회는 개인과 개인 간의 이동에 따른 제반 활동에 의하여 유지되고 발전한다. 즉 이동의 권한을 확보하고 그 증진을 도모하는 것은 장애인과 비장애인을 막론하고 인간의 기본적 자유권이며 이동권의 보장은 사회통합에 기여하는 기능을 한다. 그러나 장애인에게 비장애인과 같은 이동의 자유를 향유하는 것은 오랫동안 제한을 받아왔다. 도로와 건물은 장애인의 진입과 퇴거가 용이하지 않은 장애인의 활동의 접근의 자유를 배제하는 형태로 건축되었으며, 대중교통수단의 경우에도 장애인의 자유로운 이동을 보장하는 제도와 환경이 갖추어지지 않은 채 오랜 시간 장애인을 배척하는 형태로 방치되어 왔다. 이에 대한 반향으로서 기존의 인간다운 생활을 할 권리를 보충하는 ‘이동권’이라는 권리를 고안해 내었으며 이는 모든 자연인이 일상 속에서 모든 시설물을 제한 없이 이용할 수 있어야 한다는 ‘접근권’²⁾과 일체를 이루어 새로운 권리의 개념으로 구체화 되었다.

우리나라에서 이동권과 접근권을 확보하기 위한 법적 체계는 ‘편의시설’이라는 개념을 통하여 장애인 편의시설과 이동편의시설을 설치 규율하는 법률로서 보장되고 있다. 1997년 「장애인·노인·임산부등의 편의증진 보장에 관한 법률」(편의증진법) 및

* 정회원·장애인법연구소 소장 jypark99law@naver.com

** 박진용 “장애인 이동권 보장 제도에 관한 공법적 연구”, 법학박사학위논문, 중앙대학교 대학원 2018, 2면.

- 1) 장애인의 이동권이란 장애인이 교통수단, 여객시설 및 도로를 비장애인들과 차별 없이 이용하여 이동할 수 있는 권리라고 정의할 수 있다. 즉 인격을 발현하고 일상적인 정치·경제·사회·문화생활을 영위하기 위하여 사회 전 분야에 걸쳐 기회의 균등과 적극적 사회 참여를 보장하기 위한 전제조건으로서 어떠한 제약 없이 자유로운 이동수단과 효율적인 동선을 확보할 권리로서 장애인의 인격권 보장을 위한 전제로서의 성격을 가지고 있다.
- 2) 장애인의 접근권이란 이동에 필요한 보행, 도로 그리고 지하철을 포함한 모든 대중교통수단에서부터 정보통신시설 및 공공 건축물에서 주거에 이르기까지, 생활 속에서 반복 사용하는 생활 필수시설을 장애인이 접근·이용하는 데 지장이 없는 환경에서 생활할 수 있는 권리로 정의할 수 있다. 이는 주거공간·도시공간·교통시설 등에 대한 접근을 의미하는 ‘물리적인 환경에의 접근’과 문화, 미디어, 웹 등에 대한 접근을 의미하는 ‘정보와 통신에 대한 접근’을 포함하는 광의의 개념이다.

동법 시행령, 시행규칙을 제정하여 장애인 등 이동약자가 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 장애인 등을 위한 편의시설 설치, 대상 시설과 세부 규정을 명시하고, 이동약자의 접근성 보장을 위한 법적 근거를 마련하였다. 그리고 2006년 「교통약자의 이동편의 증진법」(교통약자법)을 제정하여 교통약자들이 제약없이 이동할 수 있도록 교통수단의 여객시설 및 도로상 이동편의시설을 확충하고 보행환경을 개선하여 장애인의 이동권을 보장할 수 있도록 하였다. 특히 2008년 편의증진법 개정을 통해 BF 인증 제도를 도입하게 되었으며 2015년 8월 이후 국가 또는 지방자치단체가 신축하는 모든 건축물에는 의무적으로 BF 인증을 받도록 했다.³⁾

BF는 인증제도란 기준에 존재하는 장애물을 제거하는 것이 아니라, 이동 혹은 교통약자들에게 환경의 조성·계획 단계부터 접근성 및 이동성을 구축하고 공신력 있는 인증을 통해 그 완성 이후의 단계까지 개별 시설물과 지역에 대한 접근이동 기능을 검증하고 보장하는 제도이다. 즉, ‘배리어 프리’라는 개념이 법률로서 수용이 되면서 장애에 대한 물리적 장벽을 사전적 단계에서 해소하여 장애인에 대한 사회적 편견의 배제와 장애인과 비장애인의 사회적 통합이라는 환경을 조성하고자 하는 노력이 일정부분 성과를 거둔 것이라고 할 것이다. 그러나 BF 인증 제도는 재난안전의 측면에 특별한 고려 없이 시행된 법제로서 안전 취약계층인 장애인들의 신체 및 생명보호에 있어서 재난 안전 확보 역할을 수행하는데 있어서 정책적 흡결을 가지고 있다. 본 논문에서는 BF 인증의 양적·질적 활성화가 이루어지지 않고 있다는 문제점에서 출발하여 특히 안전취약계층⁴⁾의 재난 안전 확보의 측면에서 필요한 BF 인증의 개선 방향을 제시하고자 한다.

2. 본론

2.1 BF 인증제도의 의의와 법적 성격

BF 인증제도는 장애인 등의 접근을 가로막는 장애물이 해소된 상태의 조성 즉 ‘무장애 환경’을 그 목표로 한다. 무장애(Barrier Free) 환경⁵⁾이란, 사회·물리적인 환경 안에 존재하거나 존재할 가능성이 있는 장애물을 모두 제거한 상태를 의미한다.⁶⁾

BF의 과정은 기존의 편의시설이 설치되어 있지 않은 ‘半장애 환경’을 시간의 흐름에 따라 親 장애 환경으로 대체해 나갈 것을 의미한다. BF 인증제도는 국가가 무장애 환경을 조성한 계획, 관리 및 감독을 통하여 교통약자 등에 대한 이동권을 보장하는 제도라고 할 것이다.⁷⁾

인증제도란 평가대상이 그에 적용되는 평가 기준에 만족하는지 여부를 판단하기 위해 자격을 갖춘 자가 평가를 직접 수행하거나 제3자의 평가결과를 근거로 입증하는 준법률행위적 행정행위이다. 인증제도는 법적 근거의 유무에 따라 법정인증제도와 민간인증제도로 구분되며, 법정인증제도는 또다시 강제성의 유무에 따라 강제인증과 임의인증으로 나눌 수 있는데 BF 인증제도는 관련 법률에 의한 법적 인증제도이며 대상시설의 종류에 따라 임의인증과 강제인증을 두고 있다.

BF 인증제도는 2005년을 시작으로 2007년 4월 ‘BF 인증제도 시행지침’을 발표하였으며, 2008년 8월에는 필수, 권장, 가산의 지표 구분방법을 필수 및 등급별 점수로 변경하는 등 인증심사 기준을 개선하고 인증대상을 세분화하였다. 2010년 9월에는 시행지침 제9조 인증기관의 지정기준 중 심사 전문 인력⁸⁾에 대한 내용을 개선하는 법률개정이 이루어졌다.

2015년 1월에 ‘편의증진법 제10조 2를 통해 국가나 지방자치단체가 신축하는 청사, 문화시설 등의 공공건물 및 공중이용시설 중에서 대통령령으로 정하는 시설의 경우에는 의무적으로 인증을 받게 하도록 하면서 일정 부분에서 BF 인증제도의 의무화, 강제인증의 대상으로 확대 시행이 이루어지게 되었다. 그러나 이후 BF환경을 형해화하는 현상·준공 단계에서 설치한 경사로 및 접지블록 등을 이후에 개조·제거하는 사례가 발견되면서 전수조사를 통해 해소하기 위한 근거를 2016년 법률 개정을 통해 마련하였으며, 2021년 건축물의 전부 개축, 별동 증축, 재축하는 경우에도 의무적으로 인증을 받도록 하는 등 의무인증시설의

3) 편의증진법 제10조의 2 (장애물 없는 생활환경 인증)

4) 2004년 제정된 「재난 및 안전관리 기본법」은 어린이, 노인, 장애인 등 재난에 취약한 사람을 안전취약계층으로 정의하는 등 일부 조문이 개정되어 2018년 1월 18일부터 시행되고 있다.

5) 영미와 다른 문화권인 일본의 경우 배리어 프리라는 말을 사용하고 있으며 우리나라의 경우 배리어 프리의 개념이 도입되면서 초기에 ‘장벽 없는’, ‘장애 친화적’ 혹은 ‘무장애 환경’ 등으로 번역하여 사용하였으나 BF 인증제도의 도입과 함께 배리어 프리라는 용어가 일반화되었다.

6) BF 환경의 조성은 이전 환경에서의 형성된 장애물을 포함하여 새롭게 만들어질 환경에서의 장애물을 모두 제거하는 의미를 함축하고 있다.

7) 박진용, 앞의 논문 270면.

8) 심사 전문 인력에 대한 항목을 해당 전문분야별 각 2인을 포함한 6인 이상의 인력에서 도시계획·건축토목·조경·교통 분야의 각 1명을 포함하여 6명의 인력으로 심사 전문 인력의 전문분야를 표기하도록 법률을 개정하였다.

범위를 확대하였다⁹⁾. 동년에는 인증기관의 관리·지원, 인증 관련 연구·개발 및 기술 보급 등의 업무를 수행하게 하기 위하여 국가가 인증 운영기관을 설치·운영할 수 있도록 개정하였다.

2.2 BF 인증제도의 현황과 문제점

BF 인증기관은 보건복지부장관과 국토교통부장관이 지정하고 인증기관은 인증심사단과 인증심의위원회를 구성하여 인증 기준에 따라 서류심사와 현장 실사 등을 실시하고, 인증 여부 및 인증등급을 결정하게 되는 2023년 현재 BF 인증기관은 한국토지주택공사, 한국장애인고용공단, 한국생산성본부인증원, 한국장애인개발원 등 총 9개 기관¹⁰⁾이 선정되어 있다. 2008년부터 2021년까지의 BF 인증실적은 총 9,738건이 있었으며, 인증 주체별로는 공공부문이 압도적으로 높은 수치를 차지하고 있다. 인증 실적은 지속적으로 증가하고 있지만, 여전히 공공부문에 치우쳐 있으며 2015년 편의증진법의 개정으로 국가나 지방자치단체가 신축하는 청사, 문화시설, 교육·연구시설 등의 공공건물 및 공중이용시설이 편의증진법 제10조의2에 의해 BF 인증 의무 대상이 되면서 공공부문의 인증 실적이 증가한 결과로 보여진다¹¹⁾.

BF 인증제도의 문제점은 공공부문의 인증 편중 현상과 인증대상 중 건축물¹²⁾에 대한 인증 편중 현상, 각 인증업무 수행기관 간의 통일성 결여 및 효율성의 저하, 장애인이 실제로 BF 환경을 느끼지 못하는 현실과의 괴리, 인증 운영시스템이 건축전문가 중심으로 구성되어 당사자 참여의 부족, BF 체계가 여러 법률로 나누어져 체계적인 장애물 없는 환경의 조성이 어려워지는 등 미흡한 부분이 여러 측면에서 지적되고 있다.

2.3 BF 인증제도에서 안전확보 규정의 미비

우리나라의 재난 안전 규범은 「재난 및 안전관리 기본법」을 기본법으로 정하여 국가로 하여금 재난 등으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 이를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력할 의무¹³⁾를 부여하고 있다. 구체적으로 자연재난과 인적재난의 경우 소방방재청에서 사고 대처를 주관하며, 사회적 재난은 기본적으로 각 주관부처에서 직접 대응하고, 안전행정부는 통합·지원의 역할을 담당한다. 동 법은 안전취약계층¹⁴⁾을 정의하고 각종 사고로부터 안전을 확보할 수 있는 생활환경을 조성하기 위하여 안전용품의 제공 및 시설 개선 등 필요한 사항을 지원하기 위하여 노력할 의무를 재난관리책임기관의 장에게 부과하고 있다. 이외에 장애인복지법은 제24조에서 국가 및 지방자치단체에게 안전사고 및 비상재해에 대한 피난용 통로 확보 및 점자, 음성, 문자안내판 설치, 그리고 긴급通報체계 마련 등의 안전대책 등 필요한 조치를 강구할 것을 명시하고 있지만 이 규정은 선언적 의미를 가지고 있거나 의무의 내용이 명확하지 않으며 위반에 대한 제재규정도 존재하고 있지 않다. 이러한 점은 「초고층재난관리법」, 「소방시설법」, 「119법」, 「수상구조법」 등에서도 드러나는데 안전관리 기본 계획의 수립 관련 규정에서 안전취약계층을 고려하고 있지 않는다는 점이다.

편의증진법의 BF 인증제도는 이동과 접근의 자유를 위해 고려된 제도이기 때문에 단차, 경사로, 점자블록, 안내설비 등의 설치 여부 이외에, 일상적인 위험원 이외의 장애유형별 특성을 고려한 재난방지의 요소 내지는 이동 약자의 재난에 대한 안전 확보에 대한 구체적인 규정이 없는 상태이다. 또한, BF 인증은 각각의 인증 지표의 평가점수를 기계적으로 합산하여 최우수, 우수, 보통의 등급을 결정하기 때문에 실제로 당사자가 편의시설 이용에 불편이 있음에도 불구하고 높은 등급을 받게 되거나, 재해 피난 상황에서 대피를 위한 동선 등에 대한 고려가 없어 내실이 있는 이동 및 안전 규범으로서의 지위를 가지고 있다고 보기 힘들다.

9) 2021년 12월 법률개정을 통해 장애물 없는 생활환경 인증을 의무적으로 받아야 하는 시설에 국가·지방자치단체가 지정·인증 또는 설치하는 도시공원 등과 국가·지방자치단체 외의 자가 신축하는 공공건물 및 공중이용시설을 추가하였다.

10) 이러한 인증 기관이 소재한 건물 자체가 BF 인증을 받지 않은 건물이 대다수라 언론의 비판을 받기도 하였다.

11) 박진용, 앞의 논문 280면 이하 참조.

12) 2008년 BF 인증제도가 시행된 이후 2015년 8월부터 신축되는 공공 건축물은 BF 인증제도를 반드시 받아야 할 의무를 부과하였기 때문임은 앞서 설명한 바와 같다. 건축물의 인증실적은 전체의 약 95%로 교통수단, 여객시설, 도로, 지역 등에 비해 월등히 높으며 특히 교통수단의 경우는 1건의 인증실적도 없다.

13) 재난안전법 제4조

14) 재난안전법 제3조 9의3. “안전취약계층”이란 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람을 말한다.

3. 결론

많은 문제점을 노정하고 있음에도 불구하고 BF 인증제도는 이동 약자들의 접근권을 법률로써 구체화했으며 공공기관, 공원, 다중이용시설, 주거에 이르기까지 이동과 접근의 자유를 실질화하는데 많은 기여를 했다. 하지만 이른바 노인, 장애인등 재난 약자에 대한 안전의 고려는 미흡하다고 보여지며 이에 대한 보완이 필요하다고 본다. BF의 법적인 근거가 되는 편의증진법과 교통약자법에 안전취약계층에 대한 고려를 규범적으로 입법화 할 필요성이 있다. 그리고 BF 인증에서 필수, 권장, 가산의 지표 구분방법에 있어서 안전확보를 위한 피난과 관련한 항목을 추가하고, 이를 필수항목으로 선정 하고 등급별 점수를 높게 조정할 필요성이 있다. 이는 안전 규범을 실질화로 이어질 것이며 통합적 안전시스템 확보에 기여하는 효과를 발휘하게 될 것이다.

“최사슬은 가장 약한 부분만큼 강하다”라는 말이 있다. 정보의 평등은 재난의 평등으로 귀결되는바 재난 약자에 대한 안전의 척도가 전체 사회의 안전을 담보하게 된다. BF 인증의 안전취약계층에 대한 시스템의 도입과 함께 통합적인 재난 관리 체계의 보완이 절실하다고 본다.