



제417회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

교통약자의 이동편의 증진법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 휠체어 탑승설비 장착 버스 운행손실 보전 근거 마련 >
■ 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2200766호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 관 현 준

목 차

□ 민홍철의원 대표발의(2200766)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 휠체어 탑승설비 장착 버스의 운행손실 보전 근거 신설(안 제14조제4항)	2

□ 민홍철의원 대표발의(2200766)

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 민홍철의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2024. 06. 21.

다. 회 부 일 : 2024. 06. 24.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 교통약자의 버스 이용을 돕기 위해 노선버스 운송사업자가 저상버스를 도입하거나 기존 버스에 휠체어 탑승설비를 장착하는 경우 버스 교체비용 및 설비 장착비용을 지원하도록 규정하고 있음.

그런데 휠체어 탑승설비를 장착하는 경우 일반좌석 축소 등으로 인해 운송수익이 감소할 우려가 있어 운송사업자의 적극적인 참여를 유도하기 어렵다는 지적이 제기됨.

이에 노선버스 운송사업자가 휠체어 탑승설비를 장착한 버스를 운행하여 손실이 발생하는 경우 이를 보전할 수 있는 근거를 신설하여 교통약자의 이동 편의성 강화에 기여하려는 것임(안 제14조제4항).

3. 검토의견

가. 휠체어 탑승설비 장착 버스의 운행손실 보전 근거 신설(안 제14조제4항)

1) 개정안의 내용

개정안은 국가와 지방자치단체가 휠체어 탑승설비를 장착한 버스를 운행하여 생긴 손실의 보전이 필요한 경우 재정을 지원할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제14조제4항).

현행	개정안
제14조(노선버스의 이용 보장 등) ① ~ ③ (생략) ④ 국가와 지방자치단체는 제3항에 따라 저상버스등을 도입(휠체어 탑승설비를 기존 버스에 장착하는 경우를 포함한다)할 경우 대통령령으로 정하는 노선버스 운송사업자에게 예산의 범위에서 재정지원을 하여야 한다. 이 경우 국가와 지방자치단체의 부담비율은 교통약자의 인구현황과 국가 및 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. <신설>	제14조(노선버스의 이용 보장 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ -----다음 각 호의 어느 하나에 해당하는----- ----- ----- ----- -----부담비율, 재정지원의 기준 및 방법 등----- ----- ----- ----- 1. 제3항에 따른 저상버스등을 도입(휠체어 탑승설비를 기존 버스에 장착하는 경우를 포함한다)하는 경우

현행	개정안
<u><신설></u> ⑤ ~ ⑧ (생략)	<u>2. 휠체어 탑승설비를 장착한 버스를 운행하여 생긴 손실의 보전이 필요한 경우</u> ⑤ ~ ⑧ (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

2) 검토의견

현행법 제14조제3항에서는 시장·군수¹⁾가 지방교통약자 이동편의 증진계획을 수립하거나 도지사가 교통약자 이동편의 증진 지원계획을 수립할 때에는 저상버스등²⁾의 도입, 저상버스등의 운행 및 교통약자의 접근성을 고려한 버스정류장과 도로 등 시설물의 정비 계획을 반영하고, 이에 따라 저상버스등을 도입하도록 하고 있음.

1) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제7조(지방교통약자 이동편의 증진계획의 수립 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장(이하 “시장”이라 한다) 이나 군수(광역시에 있는 군의 군수는 제외한다. 이하 같다)는 교통약자 이동편의 증진계획에 따라 관할 지역에 있는 교통약자의 이동편의 증진을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민과 관계 전문가의 의견을 들어 5년 단위의 지방교통약자 이동편의 증진계획(이하 “지방교통약자 이동편의 증진계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 시장이나 군수가 지방교통약자 이동편의 증진계획의 내용을 다른 교통 관련 계획에 반영하여 수립한 경우에는 국토교통부장관의 승인을 받아 해당 지방교통약자 이동편의 증진계획을 따로 수립하지 아니할 수 있다.

2) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제14조(노선버스의 이용 보장 등) ① 「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항제1호에 따른 노선 여객자동차운송사업을 경영하는 자(이하 “노선버스 운송사업자”라 한다)는 교통약자가 안전하고 편리하게 버스를 이용할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 2. (생략)

3. 저상버스 및 휠체어 탑승설비를 장착한 버스 등 교통약자가 편리하고 안전하게 이용할 수 있는 구조를 가진 버스(이하 “저상버스등”이라 한다)를 보유하고 있는 경우 일반버스와 저상버스등의 배차순서를 적절히 편성할 것

현행법 제14조제4항에서는 국가와 지방자치단체가 저상버스등을 도입(휠체어 탑승설비를 기존 버스에 장착하는 경우 포함)할 경우 노선버스 운송사업자(노선(路線) 여객자동차운송사업의 면허를 받은 사람)에게 예산의 범위에서 재정지원을 하도록 의무규정을 두고 있음.

「여객자동차 운수사업법」 제3조제1호에 따른 ‘노선(路線) 여객자동차 운송사업’이란 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(노선)을 정하여 여객을 운송하는 사업으로, 시내버스·농어촌버스·마을버스·시외버스 운송사업을 말함(「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조제1호).

이 중 시내버스·농어촌버스·마을버스의 경우 교통약자 이동편의를 위하여 저상버스³⁾를 도입하는 형태이며, 고속·시외버스⁴⁾의 경우는 휠체어 탑승설비를 장착하는 형태의 버스가 존재함⁵⁾.

3) 계단이 없고 차체가 낮아 휠체어 이용자 및 고령자 등의 승·하차가 용이한 버스를 말함.

「저상버스 표준모델에 관한 기준」

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

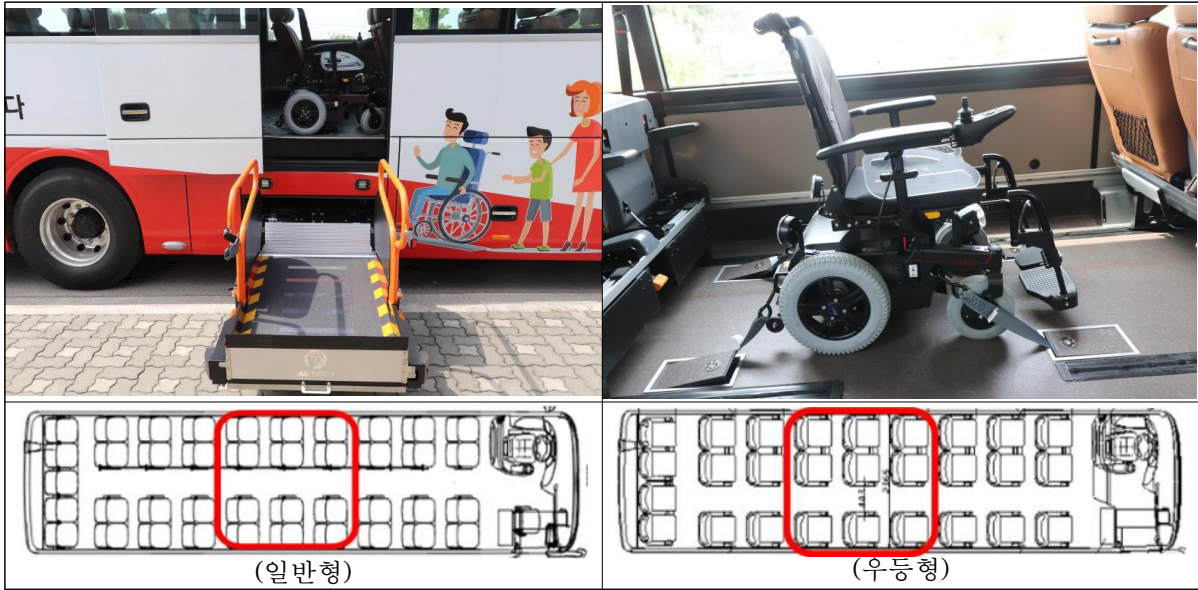
1. "저상버스 표준모델"이란 교통약자의 이동편의 증진뿐만 아니라 일반 승객이 승하차하기 편리하도록 차실 바닥 높이를 낮게 제작한 구조의 버스로써 저상면의 넓이가 전체 차실 바닥의 35% 이상이고, 저상버스 표준모델의 세부기준을 충족하는 버스를 말한다. 다만, 2층 저상버스의 경우 저상면의 넓이가 1층 차실 바닥의 35% 이상인 버스를 말한다.

4) 「여객자동차 운수사업법」 법령에 따라 시외버스운송사업의 종류 중 하나로 고속버스가 포함되어 있으나, 이해를 돕기 위해 고속·시외버스로 표현함.

* 노선 여객자동차 운송사업 - 시외버스 운송사업 - 고속형, 직행형, 일반형

5) "휠체어 사용자가 탑승가능한 고속·시외버스 개조차량 표준모델 및 운영기술 개발(2017.04.28.~2019.09.27.)"연구를 통해 개발 완료

< 휠체어탑승설비 장착 버스 예시 >



※ 자료: 국토교통부

현행법 제14조제7항6)에 따라 시내버스 등은 버스를 대체차 하는 경우 저상버스로 도입하도록 의무화되어 있으며, 2023년도 말 기준 전국 도입률은 40%임.

그런데, 고속·시외버스에의 휠체어 탑승설비 설치의 임의규정이며, 국토교통부는 휠체어 이용자 등 교통약자의 장거리 이동 편의 증대를 위해 고속·시외버스에 휠체어 탑승설비·고정장치 등을 설치하는 비용을 지원하는 ‘교통약자 장거리 이동지원 사업7)’을 2019년도 시범사업을 시작으로 매년 실시하였으나 공모 참여자가 없어 2020년부터 지금까지 예산이 집

6) 「교통약자의 이동편의 증진법」

제14조(노선버스의 이용 보장 등) ⑦ 노선버스 운송사업자가 대통령령으로 정하는 운행형태에 사용되는 버스를 「여객자동차 운수사업법」 제84조제2항에 따라 대체차하는 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.

7) 2024년도 예산 3억 5,000만원 편성(지자체 경상보조, 국고 50%)

행된 실적이 없음⁸⁾.

국토교통부에 따르면, 운수사업자 입장에서 볼 때 휠체어 이용자의 수요가 낮고⁹⁾, 휠체어석 확보에 따른 일반좌석 수 손실(5석), 휠체어 승하차에 따른 편의서비스 제공(버스 운전자 휴게시간 감소) 등으로 운송수익 감소가 예상되어 참여하고자 하는 업체가 없다는 설명임.

개정안은 이러한 문제점을 해소하기 위하여 노선버스 운송사업자가 휠체어 탑승설비를 장착한 버스를 운행하여 손실이 발생하는 경우 이를 보전할 수 있는 근거를 신설하려는 취지로 이해됨.

현행법령에 따라 단거리 이동에 관해서는 대폐차 시 시내버스 저상버스 도입 의무화, 특별교통수단 확충, 대중교통 이동편의시설 설치·관리 등 다양한 정책이 이루어지고 있으나 휠체어 이용자의 장거리 이동권은 제한적인 측면¹⁰⁾이 있음.

또한, 2022년 2월 대법원에서는 시외버스와 광역형 시내버스에 장애인

8) 2019년 시범사업을 통해 서울-부산(3대), 서울-강릉(2대), 서울-전주(2대), 서울-당진(3대) 4개 구간에 10대의 고속버스가 휠체어 탑승이 가능하도록 개조되어 운행을 시작하였으나, 2024년 8월 기준 실제 운행 중인 노선은 없음. (서울-당진 1개 노선 1대가 2023. 4.1.까지 운행하였으나 지금은 운행을 중지함)

9) 시범사업 기간 중 차량운행횟수(3,067회)에 비해 휠체어 탑승실적(45회)이 매우 저조한 상태, 이용률(1.5%) 수준(실적은 '19.10~'20.3, 약 5개월 기간 동안 집계된 내용임.)

※ 자료 : 국토교통부

10) 고속열차 5석, 일반열차 4석을 휠체어 전용좌석(일반휠체어 및 전동휠체어)으로 배정하여 운영 중. (자료 : 한국철도공사)

휠체어 탑승설비를 장착하지 않은 것은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에서 금지하는 차별행위에 해당하여, 최대한 성실하게 차별금지 의무를 이행해야 한다는 판결¹¹⁾을 한 바 있음.

따라서, 휠체어를 이용하는 교통약자가 거리에 상관없이 가고자 하는 목적지를 자유롭게 이동할 수 있도록 휠체어 탑승설비를 장착한 버스를 운행하여 생긴 손실 보전 근거 규정을 마련하여 교통약자의 이동권을 강화하려는 개정안의 취지는 긍정적인 측면이 있음.

다만, 국토교통부는 이와 관련하여 교통약자의 장거리 이동을 위해 휠체어 탑승 시외·고속버스 확대 필요성에는 공감하나, 운영손실에 대한 국비 지원은 사례가 한정적이며¹²⁾, 운영 손실 지원 규정이 없이 휠체어

11) 대법원 판결 [2019다217421 차별구제 (사) 파기환송(일부)]

- 주요 내용 (강광우 기자, 중앙일보, “버스 휠체어 탑승설비 갖춰야” 대법, 장애인 이동권 8년만 결론“ 2022.3.8. 기사 발췌, <https://www.joongang.co.kr/article/25053807> 최종검색일 : 2024.8.12.)

대법원 1부(주심 노태악 대법관)는 신체적 장애를 가진 김모씨 등이 국가와 버스회사 등을 상대로 낸 차별구제 소송 상고심에서 “버스회사들이 시외버스와 광역형 시내버스에 휠체어 탑승설비를 장착하지 않은 것은 장애인차별금지법에서 금지하는 차별행위에 해당해 최대한 성실하게 차별금지 의무를 이행해야 한다”는 원심의 판단을 유지한다고 8일 밝혔다.

다만 “버스회사들에 ‘즉시’, ‘모든’ 버스에 탑승설비를 제공하도록 명한 부분은 법원의 재량을 벗어났다”며 이 부분을 파기하고 서울고등법원에 사건을 돌려보냈다.

12) 국토교통부에서는 「여객자동차운수사업법」 제23조에 따라 8개 광역 지자체에서 운영하는 벽지노선에 대해 운행손실금을 지원하고 있는데(국비 보조 30%), 회사의 실제 발생경비를 모두 인정해준 것이 아니라 일정한 운행손실금 산정기준(표준운송원가 산정)에 따라 인정하고 있음. 벽지노선지원사업의 경우 대중교통 취약지역 산정이 가능하여 운영손실을 객관적으로 산출할 수 있으나, 기존 버스에 휠체어 탑승설비를 장착하였다는 것만으로 운송사업자에게 영업손실이 반드시 발생한다고 볼 수는 없어 명확한 기준을 가지고 운영손실금을 구체적으로 계산하기가 어려운 측면이 있다는 설명임.

「여객자동차 운수사업법」

제23조(여객자동차운송사업의 개선명령 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사(제10호의 경우 대통령령으로 정하는 운송사업에 대하여는 시장·군수를 말한다)는 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다.

10. 벽지노선(僻地路線)이나 수익성(收益性)이 없는 노선의 운행

탑승설비를 장착하여 이미 운영 중인 저상버스·철도 등 타 교통수단과의 형평성을 고려할 필요가 있다는 입장임.

3) 관계 기관 의견

(국토교통부)

교통약자의 장거리 이동을 위해 휠체어 탑승 시외·고속버스 확대 필요성에 공감하나, 운영손실 보조 필요성은 신중한 검토가 필요함. 2024년도부터는 전세버스에도 휠체어 탑승설비 설치비 지원 등 장거리 이동 지원대상을 확대¹³⁾함에 따라 해당 사업의 운영 현황을 토대로 추가 논의가 필요함.

(한국지체장애인협회)

휠체어 탑승설비를 도입한 노선버스 운송사업자에게 재정적인 지원을 할 수 있는 법적 근거를 마련하여 교통약자 이동권 확보에 적극적으로 동참할 수 있도록 하는 개정안에 찬성함.

휠체어 탑승설비의 추가 설치로 인해 버스의 하부 수하물 공간과 탑승 좌석의 수가 줄어드는 만큼 노선버스 운송사업자에게 일정 비율의

② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 천재지변 등의 사유로 노선 여객자동차나 도시철도 등의 운행이 곤란한 지역이나 노선에 긴급하게 수송력 공급을 증대시킬 필요가 있으면 운송사업자에게 노선의 연장·변경, 임시노선의 운행 등 대체교통수단으로서 여객자동차의 운행을 명할 수 있다.

③ 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 운송사업자가 제1항제10호의 개선명령과 제2항의 운행명령을 이행하면서 손실을 입은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상(補償)하여야 한다.

13)(사업대상) 기존 노선버스 → 전세버스까지 확대 / (지원항목) 차량개조비 외에도 휠체어 설비가 기 설치된 신차 도입비도 지원

재정 지원을 통해서 비용 부담을 줄여주는 지원이 필요하다고 판단됨.

또한, 휠체어 탑승가능 저상버스의 도입 확대를 통해 교통약자의 대중교통 이용이 활성화되면 사회적으로도 교통약자의 이동권의 필요성에 대한 공감대가 확산될 것으로 기대됨.

(기획재정부)

저상버스 도입이나 기존 버스에 휠체어 탑승설비를 장착하였다는 사실만으로 노선버스 운송사업자에게 영업손실이 반드시 발생한다고 보기 곤란함¹⁴⁾. 좌석수 감소가 직접 원인이 된 영업손실을 구분하거나 손실의 정도를 정확하게 파악하기도 곤란하며, 직접 인과관계를 단정할 수 없음에도, 교통약자에 대한 이동편의 제공이 운송사업자에게 경제적 손실을 준다는 부정적인 인식을 확산시킬 우려도 존재함.

철도, 여객선 등 다른 교통수단의 경우도 휠체어 탑승설비 장착 및 휠체어 사용자 전용공간 확보가 의무화되어 있으나, 별도 재정지원이 없어 형평성에 대한 문제제기도 있을 수 있음.

'23.1월부터 저상버스 도입을 의무화하고, 저상버스 교체 및 휠체어 탑승설비 장착 비용 등을 적극 지원 중인 만큼, 운송사업자에 대한 추가적인 지원은 재정부담 등을 감안하여 신중할 필요가 있음.

14) 입석 이용(시내버스), 만석이 아닌 차량에 휠체어 이용승객 탑승, 만석으로 인해 다음 차량 이용 등의 경우 영업손실 미발생

(전국고속버스운송사업조합)

교통약자 보호를 위한 부담이나 비용은 고속버스 운송사업자(민간사업자)가 아닌 국가나 지방자치단체에서 부담해야 하는 것이기에 고속버스 운송사업자가 교통약자 복지에 대한 차량을 운행할 경우 단순 설치비용이 지원이 아닌 교통약자 운영에 따른 손실비용을 명확하게 규정하고 이에 따른 운영손실에 대한 재정적 지원 선행조치가 필요함.

문 의 처
02)6788-5584