

## 일본의 「교통정책기본법」 입법배경과 주요내용

### 1. 들어가며

최근 들어 우리나라에서도 교통정책의 기본 방향을 제시하고, 국민의 교통권을 확보하기 위한 「교통기본법」의 제정에 관한 연구가 진행되고 있다.<sup>1)</sup> 2010년 교통기본법(안)에 대한 입법예고가 있는 이후, 그에 대한 비판점을 수용하여 동 법안에 대한 재입법예고가 되어 있는 상황이며,<sup>2)</sup> 2013년 11월에는 국회에서 교통기본법 제정을 위한 토론회가 열렸다.

1970년대부터 1980년대에 걸쳐 영국, 미국, 프랑스 등 선진국에서는 장애인의 교통권을 인정하고자 하는 움직임이 전개되었고, 그것은 법 제도의 정비로 이어졌다. 전 세계적으로 교통기본법에 관한 최초의 입법례는 프랑스라고 할 수 있다. 프랑스는 1975년 장애를 가진 시민을 위해 일반인과 동등한 참여기회를 보장하고자 「장애자기본법」을 제정하고, 장애의 정의

및 이동수단 등에 관한 내용을 규정하였다. 나아가 1982년에는 장애인을 포함한 모든 국민은 “교통권”을 가진다는 점을 확인하는 「교통기본법」을 제정하기에 이른다.<sup>3)</sup> 동법에서는 교통권을 사회권의 하나로 명기하고 그 실현방안을 규정하고 있다. 교통권 실현의 전제로써 모든 교통수단 및 교통정책의 의의와 그 종합 및 조화를 강조하였다. 또한 교통시스템 유지 정비에 국가 및 지방정부의 역할을 명시하고, 교통정책의 결정과 실시에 관하여 지방분권화를 추진하였다.<sup>4)</sup>

일본에서도 1980년대에 들어서면서 저출산·고령화 사회 및 신자유주의 사조 등에 따라 국민의 교통권이 점차 심각하게 제한되는 상황으로 변화되었다. 또한 본격적인 자가(自家) 자동차시대의 도래로 지방 대중교통의 쇠퇴와 장애인과 노인을 비롯한 교통약자의 이동권이 제한되어 ‘이동의 자유’를 보장하고자 하는 운동이

1) 송기욱, “교통기본법 주요내용과 경남의 향후과제”, 경남발전연구원, 2011; 모창환, 「교통기본법 제정방안」, 한국교통연구원, 2010; 이신혜, “교통약자 이동권 확보의 세트메뉴, 대중교통 Barrier-free와 특별교통수단”, 「국입법조사처보」 통권11호, 국회입법조사처, 2011; 고용석·김호정·김홍석, 「국토교통인프라의 최저서비스기준 정립」, 국토연구원, 2011; 한국교통연구원, “일본 교통기본법 제정동향”, 「KOTI-Brief」 Vol.2 No.15., 2010.8.; 한국교통연구원, “프랑스 교통기본법(LOTI)의 주요내용과 시행 관련 시사점”, 「KOTI-Brief」 Vol.2 No.18., 2010.10. 등.

2) 국토해양부 공고 제2011-140호([http://www.molit.go.kr/USR/law/m\\_46/dtl.jsp?r\\_id=2452](http://www.molit.go.kr/USR/law/m_46/dtl.jsp?r_id=2452)) 확인.

3) 杉山淳一, “交通権ってなに? 画期的な法案が成立 私たちの生活はどうなる”, 杉山淳一の時事日想, 2013.11.29.

4) 교통기본법 제정을 위한 토론회 / 국회의원 이철우 주최, 2013. 11, 30면.

시작되었다. 이러한 사회적 상황을 반영하여 1985년에는「교통권을 생각하는 모임」이 결성되고, 1986년에는 학계를 중심으로「교통권학회」가 출범하였다. 교통권학회 등 민간차원의 활발한 활동은 ‘교통권 헌장’<sup>5)</sup>의 제정을 통해 두드러지고, 사회민주당 등 정치권도 이에 합세하여 국민이 교통하는 권리를 확보하기 위한 노력이 계속되어왔다. 그러한 성과는 2003년에 이르러 법안의 성립을 보았지만 다수의 지지를 받지 못하여 폐안되었으며, 2006년, 2010년에 걸쳐 교통기본법 제정을 위한 시도가 있었지만 모두 무산되었다. 그러나 2012년 지방의 정립철도(株)가 경영파탄으로 사업폐지를 하는 등 지역 공공교통 문제가 긴급한 과제로 부상하였다. 이에 따라 지역 국회의원을 중심으로 「교통정책기본법」에 대한 심의가 본격화되었고, 2013년 11월 27일 국회를 통과하였다.

일본은 매우 오랜 기간 다양한 의견과 사회적 여건을 반영하여 「교통정책기본법」을 제정하기에 이르렀다. 그러나 일본 사회 내에서 교통권을 인정하는 과정과 교통에 관한 국가 및 지방자치단체의 역할을 정립하는 데에는 무려

30여년의 시간이 소요되었다고 할 수 있다. 이동의 자유를 비롯한 교통권은 인간의 기본적인 인권에 속하면서도 그것이 가지는 광범위한 사회적 영향 때문에 실정법을 통한 법적·제도적 준비는 쉽지 않은 과제임을 실감케하고 있다. 이하에서는 1980년대 중반부터 지속적으로 이어져온 「교통정책기본법」제정의 사회적 배경과 입법을 위한 과정을 먼저 살펴본다. 이를 바탕으로 현행 「교통정책기본법」의 주요 내용을 파악하고, 나아가 동법에 대한 일본 내의 평가와 비판에 대하여 서술하고자 한다.

## II. 「교통정책기본법」의 제정 배경

앞서 살펴본 바와 같이 1970년대 이후로 프랑스를 비롯하여 영국, 미국 등 선진국에서는 장애인의 교통권을 인정하고자 하는 법적 제도적 준비가 추진되었고, 점차 모든 국민의 권리로 인정하는 추세가 되었다. 프랑스의 경우 「교통기본법」의 제정과 함께 교통권의 개념을 분명히 하였고,<sup>6)</sup> 그 실현방안으로 지방자치단

5) 교통권 헌장은 일반원칙으로, 교통에 있어서 형평성의 원칙, 교통에 있어 안전성·편리성·문화성의 확보, 교통에 있어 환경보전의 존중, 국제성에 의한 조화성의 존중을 들고 있다. 나아가 교통권 헌장의 주된 목표는 현대 대중교통의 “공공성”을 확보하는 것이며, 이를 구체화하는 것이 국가의 의무임을 분명히 하고, 이것을 향유하는 것은 국민의 권리임을 각인시키는 것이다. 위 헌장은 대중교통 이용자의 지위가 단순한 정책의 대상자가 아니라, 헌법상 기본권의 하나로써 교통권<sup>5)</sup>을 향유할 수 있는 법적 지위가 있음을 분명히 밝히고 있다.

6) 프랑스 교통기본법 제2조에서는 교통권에 대한 명문의 규정을 두고 있다. 즉 교통권이란, 첫째, 이용자가 적절하고 합당한 접근방법, 서비스품질, 가격조건 안에서 이동하게 하는 것, 둘째, 공공교통수단 이용에 있어 합당한 수준의 비용으로 이동할 수 있게 하는 것, 셋째, 소외계층 및 교통 낙후지역에 적합한 교통수단의 제공, 넷째, 이용자에 제공된 교통수단 및 이동성에 관한 정보제공이다. 한국교통연구원, “프랑스 교통기본법(LOTI)의 주요내용과 시행 관련 시사점”, 「KOTI-Brief」 Vol.2 No.18., 2010.10, 7면.

체의 역할을 매우 중시하였다. 국가 및 지방자치단체는 교통권을 보장하기 위해 대중교통을 정비하고, 경영난으로 운행유지가 어려운 수송을 지원하였는데, 대표적으로 “철도상하분리” 구조였다. 즉 선로나 시설을 국가 또는 지방자치단체가 책임지고 관리하지만, 철도회사는 열차운행에 전념하는 ‘오픈 액세스’라는 개념이다. 이러한 선진국의 추세에 따라 일본에서도 장애인의 교통권을 비롯한 대중교통의 정상화를 위한 법정비의 필요성이 대두되었다. 하지만 당시 일본에서는 경영난이 심각한 지방철도를 지원하고, 도시의 건설비용이 많이 드는 새로운 라인을 건설하기 위하여 “상하분리” 아이디어만 먼저 도입하였고, 교통권에 대한 개념은 희박했다.<sup>7)</sup>

1980년대 중반 이후 일본은 사적(私的) motorization의 진전으로 지방대중교통체계가 무너지고, 和歌山線 격차운임반환소송(1985)<sup>8)</sup> 등의 운동과 “나도 밖에 나가고 싶다”라는 슬로건을 내세워 장애인과 노인을 비롯한 교통약자들은 이동의 자유를 요구했다. 이에 따라 1985

년에는 「교통권을 생각하는 모임」이 결성되고, 1986년에는 ‘교통권학회’가 출범했다. 이러한 상황을 근거로 당시 일본 사회민주당은 교통운수관계 노동조합과 장애인운동 등과 연계하여 대중교통정책의 충실을 기하고, 교통에 관한 기본이념을 명확히 하고자 하였다. 나아가 교통정책 전체에 대한 방안을 담은 법률인 「교통기본법」의 법제화를 위해 1987년 12월 운수부회로 「교통기본법」의 제정을 제의하였다. 또한 사회민주당에서는 1988년 12월 「21세기를 향한 국민본위의 교통정책의 확립을 위한 교통기본법 제정에 대한 제언」을 정리하여, 1989년에는 참의원 선거정책으로 국민의 교통권의 확립 등을 담은 골자를 정리하여 교통기본법 제정을 옹호했다.<sup>9)</sup>

실제 법안의 형태로 국회에 제출된 것은 2002년 6월이며, 정식명칭은 「교통기본법」안이었다. 2006년 12월에는 화물철도와 지역교통계획 등을 추가하여 재검토를 실시하였다. 2007년 3월 자민당 국토교통부회 지역공공교통소위원회에서는 보조금에 대한 인센티브 제

7) 杉山淳一, “交通権ってなに?画期的な法案が成立‘私たちの生活はどうなる’”, 杉山淳一の時事日想, 2013.11.29.

8) 1985년 과거 국철(國鐵)이었던 와카야마선(鐵和歌山線)이 지방교통선으로 선정되어, 간선철도와는 달리 비싼 운임(격차운임)이 정해지게 되었고, 다른 교통수단이 없었던 지역주민들은 비싼 운임을 지불하며 철도를 이용하여야 하였다. 이에 지역주민들은 이제까지 국철의 운영에서 관철되어 온 전국 일률적인 요금과 다른 운임체계는 주민의 교통권을 침해하는 것이며, 격차운임규정은 무효라고 하며 부당이득의 반환을 요구했다. 주민들이 원고는 ‘국민은 자기의 생활을 보다 잘 향상시켜, 나아가서는 살기 좋은 국토를 건설하는 수단으로서 전국적 교통망을 국가에 대해 요구하는 권리를 갖는다. 이는 이동의 자유(헌법 제22조 제1항), 행복추구권(13조), 생존권(25조 1항)의 집합이며, 교통권이라 할 수 있다.’고 주장하였다. 이러한 주장에 대하여 법원은 ‘원고들의 주장하는 교통권은 위 헌법 규정에 그 근거를 두고 있는 것은 아니어서, 부당이득반환의 청구근거가 되는 ‘구체적인 권리’로 볼 수 없다고 하였다.’ 和歌山線格差運賃返還請求事件(和歌山地裁判決 1991年 2月27日).

9) 社会民主党, 交通政策基本法案の成立に当たって(談話), 2013.11.27.

도와 공공교통 활성화 방안 등을 위하여 「지역 공공교통 활성화 및 재생에 관한 법률」을 시행하였다. 이와 함께 교통권 및 지역 공공교통 재생의 재원 확보를 위한 자민당 선언서가 제안되었다. 그 후 2009년 민주당정권에서는 보조금제도 및 유료도로의 무료화 등의 정책보다는 지역공공교통의 부실이 가장 중요한 사안임을 인식하게 되어, 2010년 국토교통성에서 교통기본법 검토회의가 개최되어 근본적 개혁의 필요성이 주장되었다. 이러한 주장이 관철되어 2011년 3당의 합의하에 통과가 예상되었지만, 2011년 동일본 대지진으로 인한 법령제정 후 순위로 밀리고, 2012년 11월 민주당정권이 교체됨에 따라 폐안되었다. 그러나 현 정부 들어서 대표적인 지역공공교통사업자인 정립철도가 경영파탄으로 사업폐지 됨에 따라 지역공공교통문제가 긴급한 과제로 부상하였다. 또한 정권의 교체에도 불구하고, 지방의 상황에 민감할 수밖에 없는 지역 국회의원이 여야를 불문하고 적극적으로 「교통정책기본법」에 대한 심의를 본격화하였다.<sup>10)</sup> 그리하여 2013년 11월 27일(平成二十五年十二月四日) 법률 제912호로 제정되었다.

그러나 한 가지 주의할 점은 애초 법안이 제안되고, 성안이 되는 단계에서는 「교통기본법」으로 되어 있었지만, 2011년 상정된 법안의 명칭은 「교통정책기본법안」으로 변경되었다. 이것은 내각이 제출한 교통기본법안을 기본으로, 동일본 대지진 이후의 상황 변화도 감안한 것이며, 민주당 사민당이 제출한 의원입법도 반영하여 교통정책사고의 기본과 위상에 변화가 있게 되었다. 즉 법안의 명칭변경, 교통의 안전 확보 규정 강화 외에도, “대규모 재해방지”, “일본의 지식·기술의 해외 수출”, “운수사업의 발전”, “시설의 노후화 대책”, “임산부 유아”, “조사연구” 등이 추가되었다.<sup>11)</sup>

### III. 주요 내용

「교통정책기본법」의 주요 내용은 국가의 교통정책기본계획의 수립의무 부과 및 국가 지방 공공단체 등의 책무로 규정되어 있다. 단, 국가 및 지방공공단체 등이 교통에 관한 시책을 수립하는 경우에는 앞서 살펴본 기본이념에 구속됨을 명시하고 있다(제8조).

10) 小嶋 光信, 衆議院で行われた国土交通委員会での発言及び質疑応答, 2013.11.12. 일본의 자민당, 공명당, 민주당, 유신회 등 공산주의를 제외하고 모든 의회파가 법안에 찬성하였다. 그러나 공산주의의 반대 이유는 내각 안의 “국제경쟁력강화”의 문언에 의해 대규모 교통사업개발을 긍정해서는 않는다는 점과 “대중교통의 안전확보와 교통사업종사자의 노동조건개선을 요구” 등 이었고 “교통권”과 그것을 인정하는 법안의 필요성은 부정하지 않았다. 즉, 교통권에 관해서는 모든 계파가 일치했다.

11) 社会民主党, 交通政策基本法案の成立に当たって(談話), 2013.11.27.

## 〈일본 교통정책기본법의 체계〉

<b>제1장 총칙</b>	제16조 (일상생활 등에 필요 불가결한 교통수단의 확보 등)
제1조 (목적)	제17조 (고령자, 장애인, 임산부 등의 원활한 이동을 위한 시책)
제2조 (교통에 관한 시책의 추진에 있어서의 기본적 인식)	제18조 (교통의 편리성 향상, 원활화 및 효율화)
제3조 (교통기능의 확보 및 향상)	제19조 (국제경쟁력 강화에 필요한 시책)
제4조 (교통에 의한 환경에의 부하의 저감)	제20조 (지역의 활력 제고에 필요한 시책)
제5조 (교통의 적절한 역할 분담 및 유기적이고 효율적인 연계)	제21조 (운수사업 그 외 교통관련사업의 건전한 발전)
제6조 (연계 등의 시책의 추진)	제22조 (대규모 재해가 발생한 경우의 교통의 기능 저하의 억제 및 그 환자의 회복 등에 필요한 시책)
제7조 (교통의 안전확보)	제23조 (교통에 관계된 환경 부하 저감에 필요한 시책)
제8조 (국가의 책무)	제24조 (종합적인 교통체계의 정비 등)
제9조 (지방공공단체의 책무)	제25조 (도시정비의 관점에서의 시책의 촉진)
제10조 (교통관련사업자 및 교통시설관리자의 책무)	제26조 (관광입국의 실현이라는 관점에서의 시책의 추진)
제11조 (국민 등의 역할)	제27조 (협회의 촉진 등)
제12조 (관계자의 제휴 및 협력)	제28조 (조사연구)
제13조 (법제상의 조치 등)	제29조 (기술의 개발 및 보급)
제14조 (연차 보고 등)	제30조 (국제적인 연계 확보 및 국제협력 추진)
<b>제2장 교통에 관한 기본적 시책</b>	<b>제3절 지방공공단체의 시책</b>
<b>제1절 교통정책기본계획</b>	제31조 (국민 등의 입장에 선 시책의 실시를 위한 조치)
제15조	
<b>제2절 국가의 시책</b>	

## 1. 목적과 기본이념

「교통정책기본법」은 우선적으로 교통에 관한 시책의 기본이념 및 그 실현을 도모하는데 기본이 되는 사항을 정하고, 나아가 교통정책에 관한 국가 및 지방공공단체의 책무 등을 규

정하고 있다. 또한 「교통안전대책기본법」<sup>12)</sup>과 함께 교통에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고, 국민생활의 안정향상 및 국민경제의 건전한 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다(제1조).

위와 같은 「교통정책기본법」의 목표를 실현

12) 1970년(昭和四十五年六月一日法律第百十号)에 제정된 교통안전대책기본법은 교통으로 발생하는 위험을 방지하고, 교통안전대책을 수립하기 위한 근거법으로 제정되었다. 즉 교통안전에 관한 국가 및 지방공공단체, 차량·선박 및 항공기의 사용자, 차량의 운전자, 선원 및 항공기 승무원 등의 책무를 밝히는 동시에, 국가 및 지방공공단체를 통해 필요한 체제를 확립하고, 교통안전계획의 책정, 기타 국가 및 지방공공단체의 시책의 기본을 정함으로써, 교통안전대책을 종합적이고 계획적으로 추진하여 공공의 복지증진에 기여하고자 한다(제1조).

하기 위한 기본이념에 대하여는 법 제2조 내지 제6조에서 상세히 규정하고 있다. 먼저 교통에 관한 시책을 추진하기 위해서는 교통의 기능 및 중요성에 대한 기본적인 인식이 우선되어야 함을 규정하고 있다. 즉 교통이란 ‘국민의 자립된 일상생활 및 사회생활의 확보, 활발한 지역 간 교류 및 국제교류와 함께 물자의 원활한 유통을 실현하는 기능을 가진 것이며, 국민생활의 안정향상 및 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위해서 불가결한 것’이라는 인식이 바탕에 자리 잡아야 한다. 따라서 국민 등의 교통에 대한 기본적인 수요가 적절히 충족되도록 하는 것이 가장 중요하다는 인식 하에 모든 시책을 추진하도록 강조하고 있다(제2조).

둘째, 교통에 관한 시책의 주요 내용에 대한 지침을 마련하고 있다(제3조). 시책의 내용은 최근의 급속한 저출산·고령화의 진전, 기타 사회·경제 정세의 변화에 대응하면서, 교통이 풍요로운 국민생활 실현에 기여함과 더불어, 국가의 산업 관광 등의 국제경쟁력 강화 및 지역 경제 활성화 기타 지역의 활력향상에 기여하게 되도록 그 기능의 확보 및 향상이 도모 되도록 하여야 한다.

셋째, 교통이 환경에 미치는 영향을 고려하여 관련 시책을 정하도록 하고 있다(제4조). 즉 교통관련 시책은 미래에도 국민이 건전하고 혜택이 풍부한 환경의 혜택을 누릴 수 있도록 교통에 의한 환경부하의 저감에 기여하는 것을 내용으로 하여야 한다.

넷째, 교통의 적절한 역할 분담 및 유기적이

고 효율적인 연계를 강조하고 있다(제5조). 즉 교통에 관한 시책은 도보·자전거·자동차·철도·선박·항공기 기타 수단에 의한 교통과 교통수단의 선택에 관한 경쟁 및 국민의 자유로운 선호를 바탕으로 각각의 특성에 따라 적절하게 역할을 분담하고, 유기적이고 효율적으로 제휴하도록 하고 있다.

교통은 사회기반시설의 가장 중요한 요소로서, 대부분의 사회영역과 관련을 맺고 있다. 따라서 교통에 관한 시책은 다른 분야와의 연계가 중요한 의미를 가진다. 이에 따라 교통에 관한 시책의 추진은 도시만들기(まちづくり), 관광활성화의 실현 기타 관점을 바탕으로 해당 시책 상호간의 제휴 및 이와 관련한 시책과의 제휴를 도모하면서, 국가·지방공공단체·운수사업 기타 교통관련 사업을 하는 자·교통시설의 관리를 실시하는 자·주민 기타 관계자가 제휴 및 협력을 하도록 강조하고 있다(제6조).

## 2. 교통정책기본계획

정부는 교통에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 교통에 관한 시책에 관한 기본적인 계획, 즉 “교통정책기본계획”을 수립하여야 한다. 우선 이러한 “교통정책기본계획”에는 교통에 관한 시책의 기본적인 방침이 우선 정하여져야 한다. 둘째, 교통에 관한 시책에 대한 목표와 교통에 관하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 할 시책을 정해야 한다. 그 이외에도 교통에 관한 시책을 종합

적이고 계획적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정할 수 있다.

“교통정책기본계획”의 수립주체는 내각총리대신·경제산업대신 및 국토교통대신이며, 이들은 교통정책기본계획안을 작성하여 각의의 결정을 요구해야 한다. 또한 계획안을 작성하고자 하는 때에는 사전에 그 취지·내용 기타 필요한 사항을 공표하고, 널리 국민 등의 의견을 구해야 한다. 그리고 미리 교통정책심의회 및 사회자본정비심의회 등의 의견을 들어야 한다. 계획수립주체는 법이 마련한 절차를 거쳐 각의의 결정으로 “교통정책기본계획”을 정한 후에는 지체 없이 이를 국회에 보고하고 동시에 공표하여야 한다.

교통은 사회기반시설로서 성격 및 그 파급력으로 인하여 국가의 각종 계획이나 정책과 매우 밀접한 관계를 가지고 있다. 따라서 「교통정책기본법」에서도 이러한 교통의 특성을 반영하여 “교통정책기본계획”을 수립하도록 하고 있다. 즉 “교통정책기본계획”은 국토의 종합적인 이용, 정비 및 보전에 관한 국가계획 및 환경의 보전에 관한 국가의 기본계획과 조화되고, 유지되도록 수립되어야 한다. 특히 계획입안 주체가 교통정책기본계획안을 작성하고자 하는 때에는, 미리 환경보전의 관점에서 환경대신과 협의해야 한다.

### 3. 국가의 시책

「교통정책기본법」이 국가의 시책으로 들고 있는 사항들은 국민의 교통권 확보 및 교통과 관련한 다양한 분야에 걸쳐, 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다. 법 조문상으로는 13개 조문에 걸쳐 상세히 규정하고 있지만, 가장 중요한 점은 각 규정의 바탕을 이루고 있는 ‘일상생활에 필요한 교통수단의 확보’라 할 수 있다.<sup>13)</sup>

첫째, 국민의 교통권과 관련한 것이다. 국가는 국민이 일상생활 및 사회생활을 영위하는데 있어서 필요불가결한 통근·통학·통원, 기타 사람 또는 물건의 이동을 원활히 실시할 수 위하여, 낙도(落島) 등 기타지역에서 자연적·경제적·사회적 여러 조건을 고려하여 교통수단을 확보하고 그 외에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

또한 고령자·장애자·임산부 기타 자에게 일상생활 또는 사회생활에 신체기능상의 제한을 받거나, 영아를 동반하는 사람이 일상생활 및 사회생활을 영위할 때 원활하게 이동할 수 있도록 자동차·철도·선박 및 항공기·여객시설 도로 및 주차장에 관련된 구조 및 설비의 개선을 추진하고 기타 필요한 시책을 마련해야 한다.

둘째, 국가는 국민 등의 일상생활 또는 사회생활에서 교통에 대한 기본적인 수요가 적절히 충족되도록 하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다. 즉 교통의 정시성(定時性)<sup>14)</sup> 및 쾌적

13) 杉山淳一, 앞의 글.

14) 각종 교통수단이 설정된 발착 시각에 따라 운행하는 것을 말한다.

성을 확보하도록 하여야 하며, 교통의 속달성(速達性)<sup>15)</sup>을 향상시키기 위해 노력하여야 한다. 나아가 환승의 원활화 외에 교통결절기능(交通結節機能)을 고도화하고,<sup>16)</sup> 수송의 합리화 및 교통의 편리성 향상, 교통의 원활화 및 효율화를 위해 필요한 시책을 강구하여야 한다.

셋째, 「교통정책기본법」은 교통이 미치는 영역적 범위를 최대한 확장하여 국가의 의무를 강화하고 있다. 교통의 기능은 한 국가의 국제경쟁력 및 지역경쟁력에도 지대한 영향을 미치기 때문에 이에 대한 시책마련을 촉구하고 있다. 이에 따라 국가는 국가의 산업 관광 등의 국제경쟁력 강화를 위해 국제해상운송망 및 국제항공교통망의 형성, 이들의 수송망의 거점이 되는 항만 및 공항 정비, 이들의 수송망과 전국적인 국내교통망을 결절하는 기능의 강화 기타 필요한 시책을 강구한다.

또한 국가는 지역경제 활성화 외에 지역의 활력 향상을 도모하기 위해 지역기업의 입지와 함께 지역 내 및 지역 간 교류 및 물자의 유통 촉진에 기여하는 국내 교통망 및 수송에 관한 거점 형성 기타 필요한 시책을 강구한다.

특히 국가는 관광활성화의 실현이 국가의 경제 사회 발전을 위해 매우 중요하며, 관광객 왕래의 촉진이 지역 간 교류 및 국제교류 확대를 통해 국민생활의 안정향상 및 국민경제의 건전한 발전을 도모하고, 국제 상호 이해의 증진에 기여하는 것에 비추어, 관광객의 원활

한 왕래에 필요한 교통수단 제공을 추진하고, 자동차·철도·선박 및 항공기·여객시설 및 도로에 관련된 외국어 기타의 방법으로 외국인 관광객에 대한 정보제공의 추진 기타 교통 관련 관광객 왕래의 촉진에 필요한 시책을 강구한다.

넷째, 국민의 교통권 및 국가의 교통기능의 원활한 발전을 위해서는 운수사업을 비롯한 교통 관련 산업의 안정적인 운영이 뒷받침되어야 한다. 따라서 국가는 운수사업 등 교통관련사업의 안정을 위해 사업기반의 강화, 인재의 육성 기타 필요한 시책을 강구하여야 한다.

다섯째, 2011년 동일본지진으로 인하여 국가는 대규모 재해가 발생한 경우 교통의 기능이 저하되는 것을 억제하고, 재해로 인한 환자의 회복을 도모하는 동시에, 당해 재해로부터의 피난을 위한 이동을 원활히 실시할 필요성이 대두되었다. 따라서 국가는 교통시설의 지진에 대한 안전성 향상, 서로 대체성이 있는 교통수단의 확보, 교통기능의 신속한 복구를 위해 관계자 상호간의 연계확보, 재해시 동시에 다수인의 피난을 위한 이동이 생길 수 있음을 감안한 교통수단의 정비 기타 필요한 시책을 마련하도록 하고 있다.

여섯째, 국가는 교통부문의 지구온난화대책에 대해서도 명확히 해야 하며, 친환경 교통체계를 구축하기 위한 의무를 부담하고 있다. 따라서 국가는 교통에 관한 온실효과가스의 배출

15) 교통수단을 이용하여 목적지에 도달하기까지의 시간을 단축하는 것을 말한다.

16) 교통시설 및 그 주변의 시설의 상당수의 사람의 이동에 대해 여러 교통수단 사이를 결절하는 기능을 고도화하는 것을 말한다.

억제, 대기오염, 해양오염 및 소음방지 기타 교통에 의한 환경에의 부하 저감을 도모하기 위해 온실효과가스 기타 환경부하의 원인이 되는 물질의 배출억제에 기여하는 자동차 기타 수송용 기계 기구의 개발 보급 및 적정 사용의 촉진 및 교통의 원활화를 추진하고, 철도 및 선박의 화물수송으로의 전환과 기타 물건의 이동의 효율화 촉진, 공공교통기관의 이용자 편의의 증진, 해양에 선박의 폐기물 배출방지, 항공기 소음에 의해 발생한 장애의 방지 기타 필요한 시책을 강구한다.

일곱째, 도보·자동차·철도·선박 및 항공기 기타 수단에 의한 교통은 각각의 특성에 따라 적절하게 역할을 분담하고, 또한 유기적이고 효율적으로 교통망을 형성할 필요가 있다. 따라서 국가는 이러한 점을 감안하여 도로교통 철도교통 해상교통 및 항공교통 간의 연계 및 공공교통기관 상호간의 제휴강화의 촉진 기타 종합적인 교통체계의 정비를 도모하기 위해서 필요한 시책을 강구하여야 한다. 또한 국가는 교통에 관한 수요의 동향, 교통시설의 노후화의 진전 상황 기타의 사정을 배려하면서, 교통수단의 정비를 중점적·효과적이고 효율적으로 추진하기 위해 필요한 시책을 강구한다.

여덟째, 국가는 지방공공단체에 의한 교통에 관한 시책이 도시정비의 관점에서, 토지이용 기타 사항에 관한 종합적인 계획을 바탕으로 국가·교통관련사업자·교통시설관리자·주민 기타 관계자와의 제휴 및 협력 하에 추진되도록 필요한 시책을 강구한다. 이 경우에는 해당 연계 및 협력이 주민 기타 자의 교통에 대한

수요 및 기타의 사정을 배려하도록 한다.

아홉째, 교통에 관한 기본적인 정책의 수립·집행을 위해서는 교통의 동향에 관한 조사연구 기타 교통관련시책의 책정에 필요한 조사연구가 선행되어야 한다. 따라서 국가는 정보통신기술, 기타 기술의 활용이 교통에 관한 시책의 효과적인 추진에 기여하는 것에 비추어, 교통에 관한 기술의 연구 개발 및 보급의 효과적인 추진을 도모하기 위해, 이들 기술의 연구 개발 목표의 명확화, 국가 및 독립행정법인의 시험연구기관·대학·민간·기타 연구·개발을 실시하는 자 사이의 제휴 강화, 기본이념의 실현에 이바지하는 기술을 활용한 교통수단의 도입 촉진 기타 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다.

항공, 해상교통 등은 국내뿐만 아니라 국제적 협조 속에서 추진하여야 본래의 성과를 볼 수 있는 분야이다. 이런 특성을 감안하여 국가는 교통에 관한 축적된 기술과 지식이 해외에서 활용되도록 배려하면서, 국제적인 규격의 표준화 외에 국제적 연계의 확보 및 개발도상국에 대한 기술협력 기타 국제협력을 추진하기 위해 필요한 시책을 강구한다.

끝으로, 교통 및 교통정책은 국가·지방공공단체·교통관련사업자·교통시설관리자·주민·기타 관계자 모두의 상호 협력과 협동을 통해서만 효과적으로 추진될 수 있다. 이러한 점을 총괄적으로 관리·감독하는 국가로서는 이들 간의 회담 촉진, 기타 관계자 상호 간의 제휴와 협동을 촉진하기 위해 필요한 시책을 강구하여야 한다. 또한 국민의 입장의 감안하여,

교통에 관한 시책을 마련하기 위해 국민 등의 의견을 반영하기 위해 필요한 조치 및 기타 조치를 강구한다.

#### 4. 지방공공단체의 시책

「교통정책기본법」은 국가뿐만 아니라 지방공공단체에게도 교통에 관한 책무를 규정하고 있다. 그러나 프랑스의 「교통기본법」과는 달리 지방공공단체의 역할에 대해서는 크게 주목할 만한 내용은 없다. 단지, 지방공공단체는 교통에 관한 국가와의 적절한 역할 분담에 따라 그 지방공공단체 지역의 자연적·경제적·사회적·여러 조건에 따른 시책을 책정 및 실시할 책무를 가진다는 점과 정보의 제공 기타 활동을 통해 기본이념에 관한 주민 기타 사람의 이해를 높이고 그 협력을 얻도록 노력해야 한다는 규정만을 두고 있을 뿐이다. 향후 지방공공단체의 교통분야 및 교통정책에서의 역할을 좀더 지켜보아야 할 것이다. 하지만 국가가 교통에 관한 시책의 수립시에 기본이념에 구속되는 것과 마찬가지로 지방공공단체 또한 동법이 제시하는 기본이념에 따라야 한다.

#### 5. 교통관련사업자 및 교통시설관리자의 책무

교통관련사업자 및 교통시설관리자 또한 「교통정책기본법」의 기본이념의 실현에 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 사업자 등은 그 업무를 적절히 실시하도록 힘쓰는 동시에 국가

또는 지방공공단체가 실시하는 교통에 관한 시책에 협력하도록 규정하고 있다.

#### 6. 국민 등의 역할

국민 등은 기본이념에 대한 이해를 돕고, 그 실현을 위해 직접 참여할 있는 활동에 주체적으로 임하도록 노력하고, 국가 또는 지방공공단체가 실시하는 교통에 관한 시책에 협력하도록 노력함으로써 기본이념의 실현에 적극적인 역할을 요구하고 있다.

### IV. 「교통정책기본법」에 대한 평가

#### 1. 교통분야의 헌법

법안의 성립에 심혈을 기울인 민주당 정권은 「교통정책기본법」을 “교통분야의 헌법”으로 평가하고 있다. 이번 「교통정책기본법」의 제정에 따라 그동안 주된 정책의 중심이 되었던 교통관련 제도의 규제완화중심 정책의 검증 및 검토가 있어야 하며, 운수 및 교통관계 법령 시책을 재고하는 일대 전기가 마련되었다고 한다. 또한 교통정책기본법 이념의 실현을 위한 재정적 측면에서의 검토와 정책실현을 위한 충분한 재정마련도 숙고의 대상이 되었다.

그렇지만 「교통정책기본법」의 제정으로 교통분야의 모든 것이 해결된 것은 아니며, 앞으로 구체적 실현에는 많은 노력과 시간이 필요하다. 교통이용자의 입장에 선 시책의 추진, 교

통약자의 필요한 이동의 보장, 종합적인 교통 체계 구축, 생활교통의 유지 확보, 친환경 교통 정책의 추진, 지역의 활성화 등을 위해 향후 시책을 충실히 검토하고 실현해나가야 할 것이라고 평가하고 있다.<sup>17)</sup>

## 2. 이동의 권리에 대한 논의의 단초 제공

「교통정책기본법」심사를 위한 “교통정책심의회, 사회자본정비심의회”에서는 국가교통에 대한 기본적인 수요가 충족되고 안전 안심 쾌적한 이동이 실현되도록 생활교통 등의 충실에 노력하는 것과 동시에, 이동권 자체에 대해서도 적극 검토하였다. 비록「교통정책기본법」에는 ‘시기상조’로 법문에 명시되지 않았지만, “이동권”에 대한 논의 자체가 “교통”이라는 문제를 고민하는 좋은 계기가 되었다고 판단하고 있다.

## 3. 교통권 침해로 이유로 한 사법심사의 가부

「교통정책기본법」에서는 철도 등 교통사업의 운영과 관련하여 영업개시나 폐지 등을 제한하는 법률이 아니어서 앞으로도 적자를 이유로 폐지되는 노선이 생겨날 수도 있다. 이와

는 다른 측면에서 「교통정책기본법」은 “국가와 지방공공단체의 책임”에 대해서 규정하여, 철도노선 등 교통이 부족하면 교통이용자들의 교통수단의 확보할 책임을 국가와 지방공공단체에게 부여하는 것이다. 종래에는 철도노선의 폐지나 대행버스의 폐지에 대하여 의회나 국가에 대하여 책임을 물을 수 없었다. 그러나 교통정책기본법상 교통권이 인정되면 “대행버스의 적자로 인한 의회의 폐지결정”에 대해서 교통권의 침해로 사법적 판단을 물을 수 있다. 또한 지방공공단체나 국가에는 교통권을 보장할 의무가 있기 때문에 적자로 인한 교통수단의 폐지를 저지하거나, 주민들이 현재 상태에서의 자유와 권리를 행사하기 위해 카셰어링이나 택시요금보조 등 대체수단을 강구할 것을 요구할 수 있다. 예를 들어 도로에 대해서는, 생활에 불편한 도로상황을 지방공공단체가 방치했을 경우 국민은 교통권을 주장하여 회복을 호소할 권리를 가진다고 보여진다.<sup>18)</sup>

## 4. 권리의 축소에 관한 논의

2011년에 제출되었던 법안에서는 헌법 제25조<sup>19)</sup>의 내용을 충분히 반영하여 “국민의 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위하는 데 필요한 이동, 기타 국가 등이 일상생활 및 사회

17) 社会民主党, 交通政策基本法案の成立に当たって(談話), 2013.11.27.

18) 杉山淳一, 앞의 글에서는 교통권을 하나의 공권으로 주장할 수 있는 것으로 설명하고 있지만, 실제로 일본의 법원에서 교통권을 인정할 것인가는 의문이다.

19) 일본 헌법 제25조는 모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 가지며(제1항), 국가는 모든 생활부문에 있어서 사회복지, 사회보장 및 공공위생의 향상 및 증진을 위하여 노력하여야 한다(제2항)고 규정하고 있다.

생활을 영위함에 있어 필요한 이동, 물자의 원활한 유통 기타 국가 등의 교통에 대한 기본적인 수요”(제2조)라고 하였지만, 법안 결정단계에서 “국민 기타의 자(이하 “국민”이라한다)의 교통에 대한 기본적인 수요”로 단순화 되었다. 따라서 법안의 기본이념이었던 “이동권”의 내용이 제외된 것은 애초의 취지에서 후퇴한 것이다.

또한 국가의 시책 가운데에는 지나치게 다양한 내용이 포함되어 있어, 교통권의 중요성이 희석될 우려가 있을 수도 있다. 특히 “교통의 국제경쟁력의 강조”나 교통관련사업의 원활화를 위한 “대규모 공공사업의 부활 추진” 등의 우려도 남아있다.

## V. 마치며 - 우리나라에의 시사점

일본 「교통정책기본법」의 기본적 출발점은 사회변화에 따른 교통약자의 교통권, 나아가 국민의 교통권을 충분히 보장하고자 하는 데에 있다. 즉 자동차교통시대에 따른 도로의 건설, 도로정책 등이 양산한 교통약자(면허를 취득할 수 없는 미성년자, 면허를 취득하였지만 운전할 수 없는 장애인·고령자 등, 경제적으로 자가 운전을 할 수 없는 자 등)에 대한 배려 및 대중교통서비스의 확보를 위한 수단이 핵심이 되고 있다. 「교통정책기본법」은 이러한 수단의 확보를 위해 교통관련사업(특히 지역 공공교통사업)의 역량강화 및 지역의 활력제고에 우선적 초점을 두고 있다. 나아가 교통의 국제

경쟁력 강화, 환경부담의 경감, 도시정비와의 연계 등까지 교통과 관련한 전반적인 사항을 매우 체계적이고 섬세하게 담고 있다. 그러나 입법과정에서 교통권의 권리성이 분명하게 부각되지 못한 측면이 있고, 국가와 지방공공단체의 의무(책무)를 강조하고 있을 뿐이어서, 앞으로의 법 운용을 좀 더 지켜봐야 할 것이다.

한편, 재입법예고된 우리나라 「교통기본법(안)」의 내용을 살펴보면, 교통권의 확보를 위한 공공교통의 활성 발전과 교통산업의 육성·지원에 중점이 놓여져 있다. 그럼에도 여전히 교통기본법의 핵심은 국민의 교통권임을 분명히 하여야 하고, 실제 입법의 과정이나 정책의 집행과정에서 주객이 전도되지 않도록 세심한 주의가 필요하다. 또한 현재 우리나라에는 많은 분야에서 기본법이 제정되어 있지만, 그 분야의 기본법으로서 본래의 기능을 하고 있는가에 대해서는 의문이 많다. 즉 기본법이 제정되어 있기는 하지만 개별법과의 메커니즘을 충분히 구축하지 못한 경우가 대부분이다. 일본의 경우 국민의 교통권을 기반으로 한 「교통정책기본법」이 교통분야에서 개별법 정비의 기초를 담당할 것으로 보여진다. 나아가 교통과 관련한 다양한 분야에서의 국가의 시책을 규정하였듯이, 교통의 국제경쟁력 강화 및 도시계획과의 관련성, 환경과의 관계에 대한 충분한 논의와 입법은 많은 시사점을 주고 있다.

**박 종 철**

(법무법인 영진 변호사)

## 참고문헌

### 〈한국문헌〉

- 고용석 · 김호정 · 김홍석, 국토교통인프라의 최저서비스기준 정립, 국토연구원, 2011.
- 국회의원 이철우 주최, “교통기본법 제정을 위한 토론회”, 2013. 11.
- 모창환, 「교통기본법 제정방안」, 한국교통연구원, 2010.
- 송기욱, “교통기본법 주요내용과 경남의 향후과제”, 경남발전연구원, 2011.
- 이신혜, “교통약자 이동권 확보의 세트메뉴, 대중교통 Barrier-free와 특별교통수단”, 「국회입법조사처보」 통권11호, 국회입법조사처, 2011.

한국교통연구원, “일본 교통기본법 제정동향”, 「KOTI-Brief」 Vol.2 No.15, 2010.

한국교통연구원, “프랑스 교통기본법(LOTI)의 주요내용과 시행 관련 시사점”, 「KOTI-Brief」 Vol.2 No.18, 2010.

### 〈일본문헌〉

- 小嶋 光信, “公共交通再生の實現へ向けて - 和歌山電鐵と中國バス再生の事例からの検証” 「地域開發」, 2010, 2.
- 小嶋 光信, 衆議院で行われた國土交通委員會での發言及び質疑応答, 2013.11.12.
- 社會民主黨, 交通政策基本法案の成立に当たって(談話), 2013. 11.27.
- 杉山淳一, “交通權ってなに? 畫期的な法案が成立, 私たちの生活はどうなる”, 杉山淳一の時事日想, 2013.11.29.