

모빌리티인문 정책제안 24-4(통권 14호)

경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

Contents

목차

I. 제언 배경	1
1. 현대적 모빌리티의 의미와 국가의 의무.....	1
2. 공공재로서의 교통과 신체적 교통약자 중심의 정책.....	2
II. 교통약자와 경제적 교통약자	4
1. 교통약자의 정의	4
2. 경제적 교통약자의 특징과 실제.....	5
3. 경제적 교통약자를 위한 정책의 주요 내용	6
III. 경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안과 제언	8
1. 복합적 정책 수립	8
2. 교통기본법의 제정과 보완.....	8
3. 형평성 평가의 제도화	10
4. 버스 서비스에 대한 지원 확대	11
● 참고문헌	11



경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안

우리나라에서 이동과 관련한 대표적인 법률로 「교통약자의 이동편의 증진법」을 들 수 있다. 이 법은 장애인의 편의시설 접근을 실효적으로 보장하기 위해 마련된 것으로, 이동의 편의가 접근권 보장의 전제가 된다는 점을 의미한다. 그러나 「교통약자의 이동편의 증진법」상 교통약자는 장애인, 고령자, 임산부 등으로 신체적 어려움이 있는 자에 한정되어 있고, 경제적인 이유로 이동이 어려운 자는 교통약자에 포함되지 않는다. 또한 교통은 공공재로서 그 이용에 있어 불평등을 최소화하기 위한 목적으로 주로 국가 주도로 관리된다. 헌법상 기본권과 국가의 의무, 공공재의 보편적 서비스 수혜라는 관점에서 경제적 교통약자의 개념을 정립하고 이들의 모빌리티를 증진하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 우리나라에서 경제적 교통약자를 지원하기 위한 종합적인 법률은 존재하지 않고, 장애인이나 고령자가 아닌 경제적 교통약자에 대해서는 지방자치단체 차원의 개별적이고 산발적인 정책에 의존하고 있다. 이에 교통약자의 모빌리티 증진을 위해서 다음과 같은 점을 제안하고자 한다. 첫째, 국토교통부와 보건복지부의 소통과 협업을 통해 이동 편의 증진을 위한 물리적 환경 개선 정책과 경제적 지원 정책이 동시에 논의되어야 한다. 두 번째 통합적인 교통 정책을 추진하기 위하여 교통기본법을 제정하되, 여기에 경제적 교통약자를 대상으로 포함하고 소득별 교통서비스 격차를 해소하기 위한 계획을 수립하며, 객관적이고 투명한 계획의 수립과 평가를 위한 독립적 기구 설치 등의 보완이 요청된다. 둘째, 국가교통 정책을 평가하는 기준으로 형평성을 포함하고 이를 제도화할 것을 제안한다. 셋째, 지역간 서비스 격차 해소를 위해 수도권 전철을 중심으로 한 지원을 탈피하고 버스 이용에 대한 지원을 확대해야 한다. 이를 위해 현재 65세 이상의 고령자에 대한 수도권 전철의 무임승차 제도를 재조정할 필요가 있다.

Keywords

교통약자, 경제적 교통약자, 이동권, 모빌리티 증진, 교통기본법

〈Abstract〉

Measures to Improve Mobility for Economically Disadvantaged in Transportation

A representative law related to mobility in Korea is the “Act on Promotion of the Transportation Convenience of the Mobility Disadvantaged Persons.” This law was established to guarantee access to facilities for people with disabilities, highlighting that mobility convenience is a prerequisite for ensuring the right to access. However, under the “Act on Promotion of the Transportation Convenience of the Mobility Disadvantaged Persons,” the mobility disadvantaged persons are limited to those with physical difficulties, such as persons with disabilities, the elderly, and pregnant women, and do not include those who face mobility difficulties for economic reasons. Additionally, transportation is managed primarily by the state to minimise inequality in its use as a commons. From the perspective of constitutional rights, the state’s obligations, and the principle of universal access to public services, it is essential to establish the concept of economically disadvantaged individuals in transportation and make multifaceted efforts to enhance their mobility. There is no comprehensive law in Korea to support economically disadvantaged people in transportation, instead, they rely on sporadic and localised policies at the level of local governments, unlike persons with disabilities or the elderly. To improve the mobility of the transportation disadvantaged, the following points are proposed:

First, through communication and collaboration between the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport and the Ministry of Health and Welfare, physical infrastructure improvement and economic support policies to enhance mobility should be discussed simultaneously. Second, to promote an integrated transportation policy, the enactment of a Basic Transportation Act is required. This should include provisions for economically disadvantaged individuals in transportation, establish plans to reduce disparities in transportation services based on income, and incorporate measures such as setting up an independent body for the objective and transparent formulation and evaluation of such plans. Third, it is suggested that equity be included as a criterion for evaluating national transportation policies and that this criterion be institutionalised. Fourth, to address service disparities between regions, support should be expanded for bus usage rather than focusing primarily on the metropolitan subway system. In this context, the current policy of providing free rides for seniors aged 65 and over on the metro subway should be reconsidered.

Keywords

mobility disadvantaged persons, economically disadvantaged in transportation, mobility rights, enhance of mobility, Basic Transportation Act

I. 제언 배경

1. 현대적 모빌리티의 의미와 국가의 의무

전통적인 모빌리티 연구는 이주나 디아스포라와 같이 사람의 물리적 이동의 원인과 그에 따른 영향 등을 탐색하는 정도의 범주에 머물러 있었음. 그러나 오늘날은 교통 수단의 발전에 따라 물리적 공간 사이의 이동속도가 빨라졌을 뿐만 아니라, 온라인과 네트워크 테크놀로지의 비약적 발전으로, 예를 들어 지식의 습득, 여행, 체험, 취미, 다른 사람과의 교류 등 이동의 목적으로 추구되었던 일들이 오히려 사람의 물리적 이동을 최소화한 상태에서도 가능하게 되었음.

1990년대 이후 모빌리티에 대한 연구가 활성화되면서, 모빌리티를 평등과 정의의 관점에서 다루게 되었고 권리로서의 모빌리티가 논의되기 시작했음. 여기서 모빌리티 권리는 단순한 이동의 자유를 넘어 노동, 소비, 교육, 문화 등이 결합되어 있는 복합적 권리로 이해됨.

우리나라에서는 이동과 관련한 대표적인 법률로 「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 “교통약자법”)을 들 수 있음. 이 법률은 연혁적으로 장애인을 비롯하여 노인, 임산부 등의 편의를 보장하기 위해 제정된 「장애인·노인·임산부등의 편의증진보장에 관한 법률」 및 「장애인편의 시설 및 설비의 설치기준에 관한 규칙」에서 파생되었음.¹ 즉, 「교통약자법」은 장애인 등의 편의시설 등에 대한 접근권의 실효적 확보를 위해 전제되어야 하는 이동권을 보장하기 위한 것임.

이렇듯 「교통약자법」은 장애인 등의 접근권을 개별 법률로 보장하는 한편, 이동의 편의가 접근권 보장의 전제가 된다는 인식하에 제정되었다는 점에서 ‘권리로서의 모빌리티’를 자리매김했다는 의미가 있음. 그러나 그 주체가 장애인, 노인, 임산부 등 일정한 신체적 어려움이 있는 자에 한정되어 있고, 그 외 경제적, 사회적 이유로 이동이 어려운 자는 이 법률의 적용 대상에 포함되지 않음.

1 노호창, 「교통약자의 이동권 및 교통편의 증진을 위한 법 개정에 관한 연구」, 《법학연구》 20(3), 2020, 166쪽.

이동이 시설과 설비를 이용하고, 나아가 생활을 영위하기 위한 활동의 전제라고 한다면, 경제적 이유로 교통시설과 설비 이용에 제약을 받는 자들의 모빌리티 증진을 위한 국가적 차원의 배려가 요구됨.

2. 공공재로서의 교통과 신체적 교통약자 중심의 정책

헌법은 제34조 제2항을 통해 사회보장·사회복지의 증진을 위한 국가의 노력을 의무화하고 있는데, 이러한 의무는 동조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 구체적 실현을 위한 수단적 성격으로 이해할 수 있음.² 따라서 국가는 모든 국민이 최소한의 인간다운 생활을 유지할 수 있도록 사회보장시스템을 구축하고 이를 실천할 의무가 있음.

그중에서 교통서비스는 통근, 통학, 경제 및 여가활동 등 인간생활을 영위하는 데 필수 불가결한 서비스로서 공공재적 성격을 가지고 있음. 교통서비스를 비롯한 공공서비스는 국가가 독점하거나 아니면 적어도 국가가 주도하는 방식으로 운영되고 있는데, 이는 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 최소한의 서비스 제공에 있어 불평등을 최소화하는 데 그 목적이 있음.³

그러나 그동안 교통인프라의 건설과 운영과정에서는 투자의 효율과 산업 증진을 강조하는 한편, 사회적 형평성의 가치는 간과되어 왔음. 다수의 연구에서 교통서비스의 편향과 사회적 배제 사이의 연관관계를 입증했으며,⁴ 경제 수준과 교통서비스 이용 편의성은 반비례적 관계에 놓여 있음이 드러났음. 정의와 형평의 관점에서 이러한 불평등을 회복하기 위한 제도적 논의가 요구됨.

앞서 언급한 바와 같이 「교통약자법」상 교통약자는 영구적 혹은 일시적으로 거동에 있어 신체적 어려움이 있는 사람을 상정하고 있음. 「교통약자법」에 따라 정부와 지방자치단체는 〈교통약자 이동편의 증진계획〉을 정기적으로 수립, 시행하여야 하는데, 그 주요 내용으로는 저상버스 보급, 특별교통수단(이른바 ‘장애인 콜택시’)의 확대 등이 있음. 즉, 신체적 거동이

2 성낙인, 《헌법학》(제20판), 법문사, 2020, 1471쪽.

3 임보미, 〈반려동물의 대중교통 이용 향상을 위한 법·정책적 고찰〉, 《법과 정책연구》 23(3), 2023, 330~331쪽.

4 정일호, 〈사회적 형평성 제고를 위한 교통정책 방향〉, 《국토》 354, 2011, 8쪽.

어려운 사람들의 교통수단 이용 편의를 증진하기 위한 시설과 설비를 중심으로 하는데, 그마저도 현재 상용되고 있는 모빌리티 서비스에 비하여 기술적인 면에서 후진적 수준에 머무르고 있으며, 그 추진성과도 계획목표에 미치지 못하는 문제가 있음.

이에 비하여 경제적 교통약자에 대해서는 경제적 교통약자를 개념화하고 이들을 지원하기 위한 일반적 법률은 존재하지 않고, 「노인복지법」, 「장애인복지법」 등을 근거로 주로 지방자치단체에서 행해지는 개별 정책에 의존하고 있음. 이는 후술하는 바와 같이 보편적, 통합적 교통복지 서비스를 저해한다는 문제가 있음. 헌법상 기본권과 국가의 의무, 공공재의 보편적 서비스 수혜라는 관점에서 경제적 교통약자의 개념을 정립하고 이들의 모빌리티 증진을 위한 다각적 노력이 필요한 시점임.

II. 교통약자와 경제적 교통약자

1. 교통약자의 정의

「교통약자법」은 제2조에서 교통약자를 “장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람”으로 정의하고 있음. 이와 같은 정의에 비추어 보면 교통약자는 신체적 이유 또는 요보호 대상의 동반 등을 이유로 거동이 자유롭지 못하다는 공통점을 갖고 있음.

권리로서의 이동의 자유와 국가의 이동권 보장 의무 및 과제는 장애인을 기초로 하여 출발한 것은 사실이지만, 점차 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람으로까지 확대되며 이러한 권리와 의무가 중요한 문제로 인식되고 있음.⁵ 따라서 최근 강학상 논의에서는 교통약자 개념에 물리적 의미뿐 아니라 사회적 의미를 포함하여 더 넓게 해석하고자 하는 경향이 있음.⁶

Litman은 “교통비 지불가능성” (transportation affordability)이라는 개념을 사용하여 이것이 “교육, 직장, 쇼핑, 의료 등 필수적 활동에 접근하는 데 필요한 기본적인 이동수단을 구비할 수 있는 가구의 능력”을 의미한다고 정의함.⁷ 따라서 Litman의 정의에 따르면 대중교통이나 사적 교통을 선택할 여유가 없는 가구는 취약하다고 평가할 수 있음.⁸ 이 외에도 경제적 교통약자를 “자가 교통수단을 운영할 수 없는 저소득층”으로 정의하여 진행한 연구가 있음.⁹

그러나 아직까지 경제적 교통약자 정의에 대해서는 통일된 개념이 존재하지 않은 상태이고, 소득에 따른 교통서비스의 격차가 유발되는 원인과 그 결과 등에 관한 연구는 극소수에 불과

5 노호창, 위의 글, 165쪽.

6 한치영·김금환, 〈교통복지 관점에서 교통약자 이동권 향상 방안 연구〉, 《한국복지실천학회지》 13(1), 2021, 124쪽; 마강래, 〈계층별 소득수준을 고려한 교통복지 향상방안〉, 《국토》 354, 2011, 18쪽; 전상민, 〈교통약자 이동편의 증진을 위한 버스교통대책에 관한 연구〉, 한국운수산업연구원, 2008, 4쪽.

7 Litman, Todd, *Transportation Affordability*, Victoria Transport Policy Institute, 2021, p. 5.

8 Alonso-Epelde et al., “Transport poverty indicators: A new framework based on the household budget survey,” *Energy Policy* 181, 2023, p. 2.

9 이을진, 〈교통약자를 위한 시내버스 준공영제에 관한 연구〉, 동아대학교 석사논문, 2012, 8쪽.

한 실정임.¹⁰

2. 경제적 교통약자의 특징과 실제

경제적 교통약자는 「교통약자법」상 “교통약자”로 분류되진 않지만, 「교통약자법」상의 교통약자는 경제적으로도 취약한 상태에 놓였을 가능성이 높음. 교통약자의 사회경제적 특성이 교통수단 개선 욕구에 미치는 영향을 분석한 연구 결과에 따르면, 교통약자와 교통약자가 아닌 일반인이 모두 신체적 어려움이 있다 하더라도 교통약자의 공공 교통수단에 대한 개선 욕구가 더 큰 것으로 나타났음. 이 연구는 이러한 차이가 발생하는 이유를 교통약자의 경우 일반인에 비해 상대적으로 경제적 여건이 열악하여 공공교통에 대한 의존도가 높기 때문이라고 추정하고 있음.¹¹

2019년부터 2023년 1분기까지 소득을 기준으로 공공교통비 부담실태를 조사한 연구결과에 따르면, ① 전체 소득별 구간에서 하위 1분위의 공공교통 비중이 가장 높고, ② 이들의 공공교통 비중은 개인교통 비중보다 높으며, ③ 하위 1분위와 2분위의 공공교통 비중이 각각 3.71%, 3.74%로 전체 가구당 보다도 1% 정도 상회하는 것으로 나타남. 이러한 사실을 통해 저소득층에서 출퇴근시 공공교통에 더 많이 의존하는 것으로 추정할 수 있으며, 따라서 이들 계층이 공공교통의 요금 인상시 가장 큰 부담을 겪게 된다는 점을 시사함.¹²

또한 동일한 연구결과에 따르면 공공교통 요금으로 가장 많은 액수를 부담하는 세대는 특히 1인 가구 35세 미만의 여성들이고,¹³ 교통비 부담이 증가할수록 노인 여성들의 모빌리티에 가장 큰 영향을 받을 것으로 예상되기 때문에 교통복지는 장애인을 비롯한 거동의 어려움을 겪는 사람만이 아닌 경제적 약자를 포함하여 논의될 필요가 있음.

이러한 현상은 지역적 단위에서도 마찬가지로 확인됨. 소득대비 생활교통비용의 점유율은

10 마강래, 앞의 글, 17쪽.

11 윤대식 외, 〈교통약자의 사회경제적 특성이 교통수단 개선욕구에 미치는 영향 분석 -대구광역시를 사례로-〉, 《대구경북연구》 18(2), 2019, 140쪽 이하.

12 이영수, 〈공공교통비 부담실태와 시사점〉, 《사회공공연구원》(이슈페이퍼 2023-07호), 2023, 4~5쪽.

13 이영수, 위의 글, 9쪽.

수도권 1기 신도시인 분당구(4.6%), 군포·안양 동안구(4.9%), 용인 수지구(5.2%)에 비해 남양주, 화성, 광주 등은 약 10% 정도로 나타남.¹⁴ 이를 금액으로 환산하면 경기도 소득수준이 하(下)인 수준의 생활교통비용은 중하(中下) 지역보다 월 14만 원, 상(上) 지역보다 월 30만원이 높은 것으로 확인됨.

이와 같은 연구결과들은 이미 수십년 전부터 서구권의 도시이론이 “접근성이 … 좋은 곳은 높은 주택가격에 비해 교통비용이 낮은 반면, 접근성이 낮은 곳은 낮은 주택가격에 비해 교통비용이 높은 경향이 있다”¹⁵라는 사실을 밝혀 온 것과 맥락을 같이 하고 있음.

3. 경제적 교통약자를 위한 정책의 주요 내용

경제적 교통약자를 지원하기 위한 종합적인 법률은 존재하지 않고, 각종 복지법과 운수관련 법령에서 장애인, 고령자, 독립유공자 등을 위한 혜택을 규정하고 있음. 장애인과 경제적 활동이 왕성하지 않은 일정 연령 이상의 고령자를 경제적 약자로 추정할 수 있다면, 이들에 대한 지원을 경제적 교통약자 정책의 일환으로 이해할 수 있음.

「장애인복지법」, 「자동차관리법」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 등은 장애인의 교통수단 구입 시 지원, 승차료, 주차료 및 통행료 할인 등을 지원할 수 있는 근거 규정을 두고 있음. 「노인복지법」 제26조 제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 … 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다”고 규정하고 있음. 이에 따라 「노인복지법 시행령」 제19조 제1항은 수도권전철과 도시철도는 무료로, 새마을호와 무궁화호, 통근열차의 경우는 각각 30%, 50%를 할인하여 적용하도록 규정하였음. 반면, 동시행령은 공영버스 외에 버스비 지원에 관한 근거를 두고 있지 않고, 고령자에 대해서는 지방자치단체별로 일정 금액을 지원하는 방식의 정책을 시행하고 있음.

이 외에 지방자치단체들은 청소년, 고령자, 장애인, 임산부 등에 대하여 다양한 교통지원 정

14 김중학, <빅데이터로 살펴본 우리 동네 생활교통비용>, 《국토정책 Brief》 699, 2019, 5쪽.

15 마강래, 앞의 글, 19~21쪽.

책을 시행하고 있음. 그중 소득을 기준으로 저소득 한부모가족 자녀(서울시), 기초수급자 중·고교생(경남 함안군), 저소득층 고등학생 자녀(전북 완주군)를 대상으로 교통비를 지원하는 정책 등이 있음.

장애인과 고령자 등에 대해서는 경제적 요건과 상관없이 일괄적인 지원이 이루어지고 있으나, 장애인이나 고령자가 아닌 경제적 약자에 대해서는 지방자치단체 차원의 정책에 의존하고 있음. 사업의 지속성이나 보편성의 측면에서 전국적이고 통합적인 정책이 요구됨. 또한 이러한 정책들은 주로 지방자치단체 내에서 운영하는 교통수단에 한정하여 지원하는 경우가 많기 때문에 광역 간 이동 시에는 지원 혜택을 받지 못하는 경우가 있음.

III. 경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안과 제언

1. 복합적 정책 수립

교통약자에 관한 정책은 주로 신체적 거동이 곤란한 사람들을 주요 대상으로 그들이 가지고 있는 제약을 가능한 한 최소화하는 방식으로 추구되어 왔음. 따라서 저상버스의 도입, 보행시설의 장애 요소 제거 등 주로 물리적 시설을 수정, 보완함으로써 신체의 거동 가능성과 범위를 확장시키고자 함.

그러나 교통 수단 이용 편의를 위해 물리적 장벽이 제거된다 하더라도 이를 이용할 경제적 여력이 뒷받침되지 않는다면 실효성 있는 모빌리티 증진을 기대하기 어려움. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이 신체적 이유에 의한 교통약자가 경제적으로도 취약할 가능성이 높기 때문에 양자는 어느 정도 중첩적 성격을 지님.

현행 「교통약자법」상 시행되고 있는 <교통약자 이동편의 증진계획>의 수립과 시행 주무부처는 국토교통부인 반면, 복지 관련 법률과 정책 시행 주무부처는 보건복지부임. 신체적 이유에 의한 교통약자 중 고령자, 장애인 등은 경제적으로도 취약한 경우가 많기 때문에 교통수단, 여객시설, 보행환경 개선 등 물리적 환경 개선을 위한 정책과 이들을 위한 경제적 지원 정책이 함께 논의될 필요가 있음.

2. 교통기본법의 제정과 보완

앞서 살펴본 바와 같이 국토교통부는 교통약자의 이동편의를 위한 시설과 인프라를 개선하는 정책을 주도하고 이를 이용하는 경제적 교통약자에 대한 지원은 주로 지방자치단체 차원에서 이루어지고 있음. 그러나 교통약자를 배려하고 교통서비스의 소외를 최소화하기 위해서는 교통인프라의 설계와 추진 당시부터 경제적 교통약자의 현황, 경제적 상황과 교통비 부담의 상관관계, 교통약자의 니즈 등이 함께 고려될 필요가 있음.

통합적인 교통 정책을 추진하고 사람 중심, 이동성 보장, 환경보호 등 교통과 관련된 새로운 패러다임을 반영하기 위한 일반법의 제정 필요성이 제기되어 왔음. 이에 2011년 정부 차원에서 교통기본법안의 제정을 추진하고 그 외에 3개의 교통기본법안이 발의되었으나 모두 임기만으로 폐기되었음. 이후 2014년, 2017년, 2021년, 2023년에 비슷한 취지의 입법안이 발의되었으나 모두 폐기되었음. 현재 22대 국회에서는 임태영 의원이 대표발의한 교통정책기본법안이 제출되어 계류 중에 있음.

이 법안은 “교통서비스 제고”와 “교통정책의 기본 원칙 및 정책 방향의 제시”를 그 취지로 하고 있음.¹⁶ 이에 따라 국가 차원에서 교통 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위한 중장기적 정책 방향을 제시하도록 하고(제4조~제12조), 국가와 지방자치단체 차원의 교통계획 수립 의무 및 각 교통계획간 관계를 정립하도록 하며(제13조~제14조), 이를 지속적으로 모니터링하고 평가하도록 함(제22조~제24조). 또한 평가 결과 교통서비스의 개선 및 고도화 등이 필요한 지역에 대한 지원 근거를 마련함(제25조).

통합적이고 체계적인 교통계획의 수립, 사후 모니터링과 검토를 통한 지속 가능한 교통의 확립을 추진한다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있음. 그러나 교통약자 개념의 확장이나 전환 없이 기존 법률의 개념을 그대로 차용한다는 점,¹⁷ 20년 단위로 수립하고 5년 단위로 검토, 변경이 가능한 <국가교통기본계획> 내용에 지역별·소득별 교통서비스 격차를 해소하기 위한 전략이 포함되지 않은 점은 재고가 필요함. 또한 <국가교통기본계획> 수립 주체와 검토 주체가 모두 국토교통부장관으로 동일한데, 객관적이고 투명한 수립과 평가를 위해서는 양자의 이원화가 이루어져야 함. 이에 <국가교통기본계획>을 평가할 다양한 계층이 참여하는 독립적 기구 설치가 요청됨.

이에 따라 소관위에서의 검토와 의결 진행 과정에서 ① 경제적 교통약자를 포함한 정책 수립 의무, ② <국가교통기본계획>에 교통서비스의 격차와 차별 해소에 관한 내용 포함, ③ <국가교통기본계획> 수립과 검토 주체의 이원화 등을 내용으로 하는 보완이 요구됨.

16 임태영의원 대표발의, <교통정책기본법안>, 의안번호 제1691호, 국회의안정보시스템, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2Z4W0K5H3G0D0Y9H4G2F1M3K2D3C2&ageFrom=22&ageTo=22 (최종방문 2024. 9. 14).

17 이 법안 제9조는 “국가 및 지방자치단체는 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 사람중심의 교통체계를 구축하여 사회참여와 복지 증진에 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.

3. 형평성 평가의 제도화

앞서 언급한 바와 같이 현재 국회에 제출되어 있는 법안에 따르면, 〈국가교통기본계획〉은 20년이라는 장기적인 관점에서 설계하되 5년 단위로 이를 평가하면서 수정하도록 하고 있음. 이러한 평가에 있어 ‘형평성’의 기준을 포함시킬 필요가 있음.

형평성이란 혜택과 비용이 분배되는 공정성을 의미하고, 교통 정책을 어떻게 결정하느냐에 따라 이러한 형평성에 미치는 영향은 크고 방대하다고 할 수 있음.¹⁸ 형평성을 평가하기 위한 지표와 평가 방법 등을 개발하고, 이를 바탕으로 〈국가교통기본계획〉을 검토하고 수정과 보완의 방향을 설정할 수 있도록 해야 함.

기준 (혹은 사용단위)	설명	형평성에 대한 함의
비용회수 (cost recovery)	교통투자가 ‘사용자들이 비용을 지불했는지’에 따라 평가됨	지불능력이 있는 소득이 높은 계층들에게 유리함
혼잡 (congestion)	교통투자가 ‘어떠한 것이 가장 효율적인 도로용량의 확장’ 인지에 따라 평가됨	혼잡한 도로를 사용하는 운전자들에게 유리함
차량주행거리 (VMT)	교통투자가 ‘최소한의 비용으로 어떠한 교통수단이나, 혹은 어떠한 경로가 가장 긴 VMT를 가질지’에 따라 평가됨	자동차 장거리 이용자들에게 유리함
여객통행거리 (pMt)	교통투자가 ‘개인의 이동성을 증가시키는 가장 효율적인 방법인지’에 따라 평가됨	통행을 많이 하는 사람에게 유리함(자동차를 사용하는 사람에게 유리할 수 있음)
여객통행 (passenger trips)	교통투자가 ‘개별 통행의 비용’에 따라 평가됨	대중교통 등 승용차 이외의 수단에 유리할 수 있음
접근 (access)	교통투자가 ‘최소의 비용으로 접근성을 증진시킬 수 있는지’에 따라 평가됨	접근성이 어떻게 평가되는지에 따라 혜택을 받는 사람이 달라질 수 있음
이동성의 필요 (mobility need)	교통투자가 ‘교통약자에게 혜택을 주는지’에 따라 평가됨	교통약자에게 유리할 수 있음
지불가능성 (affordability)	사용자 요금에 ‘지불능력(ability to pay)’에 따라 평가됨	저소득층에게 유리할 수 있음

〈표 - 1〉 형평성 평가를 위해 고려될 수 있는 기준
(출처: 마강래(2011)에서 재인용¹⁹⁾)

18 Litman, Todd, *Evaluating Transportation Equity*, Victoria Transport Policy Institute, 2024, p. 12.

19 Litman, Todd, *Evaluating Transportation Equity Guidance for Incorporating Distributional Impacts in Transport Planning*, Victoria Transport Policy Institute, 2011: 마강래, 위의 글, 20쪽에서 재인용.

4. 버스 서비스에 대한 지원 확대

앞서 언급한 바와 같이 65세 이상의 고령자에 대해서는 소득과 관계없이 수도권 전철의 무임 이용이 가능함. 전철이 대도시 중심으로 편성되어 있다는 점을 고려하면 이는 대중교통 서비스의 지역적 편차를 심화하는 요인으로 작용함.

「교통약자법」상의 교통약자의 이동 편의를 위해서 저상버스의 보급이 가장 큰 과제로 추진되고 있음. 2022년 현재 저상버스 전국 평균 도입률은 34%에 불과하지만,²⁰ 향후 지속적으로 도입이 추진될 예정임. 장애인과 비장애인이 함께 이용할 수 있도록 저상버스의 도입을 확대하는 한편, 이러한 인프라를 활용할 수 있도록 재정적 지원이 뒷받침될 필요가 있음.

생물학적 연령을 기준으로 한 현행 고령자 무임승차 제도에 대한 조정의 여지가 있음. 해당 제도는 1984년 「노인복지법」을 통해 도입되었는데, 현재 시점에서 고령자의 분포, 경제적 활동 비율, 여타의 복지 수급과의 관계 등의 기준에 비추어 재조정될 필요가 있음. 연령의 상향 조정 또는 소득별 차등 지원 등을 통해 재원을 확보하고 이를 버스 이용에 대한 지원으로 전용하는 방법을 모색함으로써 지역간 경제적 약자의 교통서비스 격차를 해소할 필요가 있음.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김종학, <빅데이터로 살펴본 우리 동네 생활교통비용>, 《국토정책 Brief》 699, 2019, 1~6쪽,
 노호창, <교통약자의 이동권 및 교통편의 증진을 위한 법 개정에 관한 연구>, 《법학연구》 20(3), 2020, 163~195쪽.
 마강래, <계층별 소득수준을 고려한 교통복지 향상방안>, 《국토》 354, 2011, 16~24쪽.
 성낙인, 《헌법학》 (제20판), 법문사, 2020.
 윤대식 외, <교통약자의 사회경제적 특성이 교통수단 개선욕구에 미치는 영향 분석 -대구광역시
 를 사례로->, 《대구경북연구》 18(2), 2019, 133~148쪽.

20 국토교통부, <저상버스도입현황>, 국토교통 통계누리, https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=354&hFormId=&hDivEng=&month_yn (2024. 9. 14. 최종방문).

임보미, 〈반려동물의 대중교통 이용 향상을 위한 법·정책적 고찰〉, 《법과 정책연구》 23(3), 2023, 325~356쪽.

정일호, 〈사회적 형평성 제고를 위한 교통정책 방향〉, 《국토》 354, 2011, 6~15쪽.

한치영·김금환, 〈교통복지 관점에서 교통약자 이동권 향상 방안 연구〉, 《한국복지실천학회지》 13(1), 2021, 118~139쪽.

Alonso-Epelde et al., “Transport poverty indicators: A new framework based on the household budget survey,” *Energy Policy* 181, 2023.

Litman, Todd, *Evaluating Transportation Equity*, Victoria Transport Policy Institute, 2024.

_____, *Evaluating Transportation Equity Guidance for Incorporating Distributional Impacts in Transport Planning*, Victoria Transport Policy Institute, 2011.

_____, *Transportation Affordability*, Victoria Transport Policy Institute, 2021.

2. 기타 자료

국토교통부, 〈저상버스도입현황〉, 국토교통 통계누리, https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=354&hFormId=&hDivEng=&month_yn (2024. 9. 14. 최종방문).

엄태영의원 대표발의, 〈교통정책기본법안〉, 의안번호 제1691호, 국회의안정보시스템, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2Z4W0K5H3G0D0Y9H4G2F1M3K2D3C2&ageFrom=22&ageTo=22 (최종방문 2024. 9. 14).

이영수, 〈공공교통비 부담실태와 시사점〉, 《사회공공연구원》 (이슈페이퍼 2023-07호), 2023.

이을진, 〈교통약자를 위한 시내버스 준공영제에 관한 연구〉, 동아대학교 석사논문, 2012.

전상민, 〈교통약자 이동편의 증진을 위한 버스교통대책에 관한 연구〉, 한국운수산업연구원, 2008.