

# 일본의 교통약자 이동권 보장정책 고찰을 통한 한국에의 정책적 함의

이 선 영\* · 이 홍 직\*\*

(e-mail : [sylee@pu-hiroshima.ac.jp](mailto:sylee@pu-hiroshima.ac.jp) · [hongjiklee@kangnam.ac.kr](mailto:hongjiklee@kangnam.ac.kr))

## < 목 차 >

- |                      |                            |
|----------------------|----------------------------|
| 1. 서론                | 3. 한국과 일본의 교통약자 이동권 보장정책   |
| 2. 교통약자의 정의 및 연구방법   | 3.1. 한국의 교통약자를 위한 이동권 보장정책 |
| 2.1. 한국과 일본의 교통약자 정의 | 3.2. 일본의 교통약자를 위한 이동권 보장정책 |
| 2.2. 연구방법            | 3.3. 일본의 관련 정책 사례          |
|                      | 4. 논의 및 결론                 |

키워드 : 交通弱者(The mobility handicapped), 移動權(Mobility right), バリアフリー(Barrier free), コンパクトシティ(Compact city), 需要対応型サービス(Demand responsive service)

## 1. 서론

우리나라 교통약자는 전체 인구의 25.7%인 약 1,323만 명으로 노인, 장애인, 아동 등 상당수의 인구가 이동권에 제약을 받고 있는 것으로 드러났다(서울시, 2018). 급속한 출산율 저하 및 고령화의 진전으로 인해 교통약자 수는 향후 계속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 한편 시민사회의 성숙에 따라 복지 욕구에 대한 표출이 적극적인 형태로 변화되고 있으며, 그에 따라 교통약자의 이동권 보장을 주장하는 목소리가 커지고 있다. 이동권은 사회참여의 통로 역할을 하는 것으로 모든 사람들에게 공평하게 제공되어야 한다는 측면에서 이동권 보장은 인권의 보장이자 기본적인 보편적 복지로서의 성격을 지닌다고 볼

\* 주저자, 현립히로시마대학교 보건복지학부, 조교수, 사회복지학전공

\*\* 교신저자, 강남대학교 사회복지학부, 교수, 사회복지학전공

수 있다.

그럼에도 불구하고 이동권을 충분히 보장받지 못하는 교통약자들이 다수 존재하고 있는 실정이다. 우리나라에서 전동휠체어를 3년 이상, 월 2회 이상 사용하는 장애인을 대상으로 실시한 조사 결과, 35.5%가 사고를 경험한 적이 있는 것으로 나타났는데, 그 중 턱·장애물 등에 의한 걸림 사고가 41.2%로 가장 많고, 간판 등 외부 장애물과의 충돌이 36.3%로 그 뒤를 이었다(한국소비자원, 2016). 또한 대중교통 개선에 대한 체감도 역시 낮은 것으로 나타났다. 도시에 거주하는 주민의 대중교통 만족도는 68.1%이지만, 교통낙후지역인 농어촌지역에 거주하는 주민들의 대중교통만족도는 33.5%로 절반을 밑도는 수준으로 밝혀졌다(황남희, 2014). 이러한 사실들은 교통약자의 이동 편의 증진을 위한 노력이 향후 더욱 보완될 필요성이 있음을 시사한다.

우리나라 뿐 아니라 다양한 국가들이 교통약자에 대한 공공서비스를 인권, 평등에 기초하여 정책을 시행하고 있어 교통약자의 이동권 보장정책 추진이 세계적인 추세로 보인다. 일본에서는 2000년에 ‘노인, 신체장애인의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화 촉진에 관한 법률(배리어프리법)’을 제정하였고, 이후 2006년에는 동법과 건축물의 장애물을 없애는 정책을 추진하는 ‘노인, 신체장애인이 원활하게 이용할 수 있는 특정 건축물의 건축 촉진에 관한 법률’을 통합하여 일명 新배리어프리법을 공포하여 시행 중에 있다. 일본은 현재 고령화율이 28.1%로 초고령사회로 진입하였고, 2025년에는 고령화율이 30%를 넘을 것으로 전망되고 있다(内閣府, 2019). 산간 지역 등 인구 감소가 심각한 지역에서는 이미 고령화율이 30%를 넘은 지역도 적지 않은 가운데, 앞으로는 동경 등 대도시권에서의 노인인구의 증가가 두드러질 것으로 예상된다(竹村, 2012). 이와 같이 대도시의 경우에도 고도 경제성장기에 대량 공급된 대규모주택 단지(뉴타운)에서는 고령화가 급속히 진전되고 있고, 동경 뉴타운 지역 중에서는 고령화율이 40%를 넘은 지역도 있다(東京都都市整備局, 2012). 일본은 급속한 고령화를 경험하면서 노인의 거주환경 개선과 함께 이동권 보장에 일찍이 관심을 갖기 시작하였고, 관련된 정책들이 안정적으로 운영되고 있는 단계에 접어들었다.

따라서 본 연구에서는 우리나라 교통약자의 이동권을 실질적으로 보장하기 위한 효과적인 정책 개선방안을 제시하고자 일본의 교통약자를 위한 이동권 보장정책들과 구체적인 사례들을 검토하고 우리나라 정책에 적용할 수 있는

방안을 모색하고자 한다.

## 2. 교통약자의 정의 및 연구방법

### 2.1. 한국과 일본의 교통약자 정의

먼저 우리나라에서의 교통약자 정의에 대해 살펴보면, 교통약자의 이동편의 증진법에서 정의하는 교통약자란 ‘장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 자, 어린이 등 생활을 영위함에 있어 있어서 불편함을 느끼는 사람들’을 총칭한다. 즉 장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 자 등 신체적 측면에서 이동권에 제한을 느끼거나 고령자, 어린이 등 연령을 기준으로 충분한 이동권을 보장받지 못하는 인구층을 의미하는 용어로 통용되고 있다.

다음으로 일본에 있어서의 교통약자 정의에 대해 살펴보자. 노인, 장애인 등의 이동 원활화 촉진에 관한 법률에 따르면 교통약자란 ‘노인·장애인 등 일상 생활 또는 사회생활을 영위하는데 있어서 신체 기능상 제한을 받는 자’를 일컫는다. 竹内·川上·磯部·嶋田·三村(2011)는 교통약자는 노인, 운전이 불가능한 장애인, 면허를 소지할 수 없는 청소년·아동, 자가용 구매 능력이 없는 저소득층의 4유형으로, 자동차를 자유롭게 운전할 수 있는지 여부를 기준으로 구분하고 있다. 즉 이동능력의 자유가 제한된 사람들을 교통약자로 정의하고 있다.

일본에서 교통약자라는 용어는 크게 두 가지 의미를 내포하고 있는데, 하나는 ‘자가용 중심 사회에서 자유로운 이동에 제약을 받는 자(이동제약자)’, 다른 하나는 ‘교통사고의 피해 가능성이 높은 자’를 의미한다. 일반적으로 전자의 경우 저소득층 또는 운전이 불가능한 장애인 및 아동, 기질적인 이유 등으로 운전이 불가능한 자를, 후자의 경우 신체적 이동에 제약을 받는 노인, 장애인 등을 의미하는 경우가 많다. 특히 일본은 2006년부터 장애인의 범위에 모든 장애인을 포함시켜 신체장애인 뿐 아니라 지적장애인, 정신장애인, 발달장애인에 대해서도 관련된 정책들을 실시하고 있다.

이상의 용어들을 종합해보면, 교통약자의 특징적 기준으로는 자동차 또는 운전면허증 보유 여부, 심신미약 여부, 금전적 자유, 문자해독, 표시식별능력 여

부, 교통약자 지속 가능성 여부로 구분 가능하다. 이 특징들을 바탕으로 노인, 영유아를 동반한 자, 임산부, 장애인, 저소득층, 아동, 청소년, 외국인의 각 기준의 해당 여부를 살펴보면 <표1>과 같다.

<표1> 교통약자의 분류

대상 기준	노인	영유아 동반, 임산부	장애인	저소득층	아동, 청소년	외국인
자동차, 면허증보유	가능	가능	조건부 가능	불가능	불가능	가능
심신 미약	높음	낮음	높음	가변적	낮음	낮음
금전적 자유	높음	높음	높음	낮음	낮음	높음
문자해독, 표시식별문제	높음	낮음	높음	낮음	높음	높음
교통약자 지속 가능성	높음	낮음 (일시적)	가변적	높음	낮음 (일시적)	가변적

이를 바탕으로 한국과 일본에서 사용되는 교통약자 정의의 범위를 비교해보면, 가장 큰 차이를 보이는 부분이 저소득층 포함 여부와 장애인 유형에 따른 포함 여부, 외국인 포함 여부이다. 즉 일본의 경우, 저소득층은 금전적 자유도가 낮아 자동차를 보유할 수 없고, 이로 인해 자유로운 이동에 제약을 받는다는 의미에서 교통약자 범주에 포함시키고 있다. 또한 우리나라 교통약자를 위한 정책 내용들을 살펴보면 주로 신체장애인에 한정하고 있는데 비해 일본의 경우에는 모든 장애인을 대상으로 하기 때문에 폭넓은 정책 프로그램을 수행하고 있다. 또한 외국인까지도 교통약자 범주에 포함하고 있다. 일본 국토교통성(国土交通省, 2019)이 제시하고 있는 교통약자를 위한 정책 가이드라인의 대상을 살펴보면, 교통약자의 유형을 신체활동에 어려움이 있는 자(휠체어사용자와 휠체어미사용자로 구분), 내부장애인, 시각장애인, 청각장애인, 지적장애인, 정신장애인, 발달장애인, 고차뇌기능장애인, 임산부, 영유아를 동반한 자, 외국인 등으로 분류하여 이들이 겪을 수 있는 어려움을 각각 구분하여 제시하면서 다양한 방법으로 이동권을 보장할 것을 강조하고 있다.

## 2.2. 연구방법

본 연구에서 일본의 교통약자에 대한 정의 및 이들의 이동권 보장정책과 관

런된 법률, 제도, 정책, 프로그램 등에 대한 문헌조사를 통한 연구를 진행하였다. 자료는 일본 후생노동성(厚生労働省), 국토교통성(国土交通省), 각 지자체 등이 발간한 공공기관의 보고서 및 주요 통계자료, 민간단체의 연구보고서, 학술지 논문 등을 활용하여 검토하였다.

### 3. 한국과 일본의 교통약자 이동권 보장정책

#### 3.1. 한국의 교통약자를 위한 이동권 보장정책

우리나라에서 교통약자의 이동권 보장에 관심을 갖기 시작한 것은 대상적 측면에서는 장애인을 중심으로, 시간적 측면에서는 1980년대부터 움직임이 관측되기 시작하였다. 1981년 심신장애자복지법에서 ‘장애인 편의시설’이라는 용어가 최초로 법제화되면서 장애인의 이동권·접근성 확보를 위한 법적 근거가 마련되었으나 이 법을 통해 구체적인 지침 및 정책은 마련되지 않았다. 이후 1984년 ‘맹인심부름센터’가 개관하여 시각장애인을 위한 교통서비스를 제공하기 시작함으로써 최초의 장애인 특별교통서비스 개념이 도입되었고, 장애인이 사용하는 승용차의 세금감면 정책도 등장하였다. 1989년 심신장애자복지법이 장애인복지법으로 전면 개정되면서 장애인 편의시설 설치규정을 강화하는 기반이 마련되고 1994년 12월에는 장애인 편의시설 및 설비의 설치기준에 관한 규칙이 제정되었다. 1997년 보건복지부의 편의시설 규칙을 확대하여 ‘장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률’이 제정되면서 이동약자의 범위를 확대하였고, 이동권 및 접근권을 법적 권리로서 보장하기 시작하였다. 2005년에는 ‘교통약자 이동편의 증진법’으로 개정하면서 현재는 이 법을 기반으로 교통약자들을 위한 이동편의시설 인프라를 구축하고 있다.

즉 정부는 교통약자 이동편의 증진법에 근거하여 교통약자의 이동권을 보장하기 위해 5년 단위로 교통약자 이동편의증진계획을 수립해야 하고, 이 계획에는 정책의 기본방향과 목표 설정, 이동의 편리성을 위한 시설의 설치 및 관리의 상태, 보행환경 실태, 이동편의시설의 문제점 개선과 시설 확충에 관한 사항, 저상버스 도입에 관한 사항, 보행의 원활한 이동 환경에 관한 사항, 특별교통수단 도입에 관한 사항, 교통약자이동편의증진계획의 추진에 소요되는 재원

조달 방안, 교통약자의 이동편의증진을 위하여 대통령령이 정하는 사항이 포함된다. 또한 지방자치단체의 장은 담당 지역의 교통약자의 이동의 편리성을 발전시키기 위해 5년 단위의 지방교통약자 이동편의증진계획을 수립해야 하는데, 이 계획에는 관할 지방자치단체의 지역적 특성을 감안한 교통약자의 이동편의 증진에 관한 사항이 포함되어야 한다.

현재는 2017년부터 2021년까지 추진하는 제3차 교통약자 이동편의 증진계획에 따라 정책이 추진되고 있다. 특히 이번 계획에 있어서는 2017년 고령사회 진입과 2025년 초고령 사회로 예측되는 교통약자의 지속적 증가에 대비한 중장기 이동편의 증진계획을 마련하고, 이를 위한 현실적인 목표를 정하여 지자체의 교통약자 이동편의를 위한 정책 수립을 위한 근거를 제시하고자 ‘더불어 행복한 교통복지 구현’을 비전으로 삼고, 목표 이행을 위해 ①교통수단 이동편의 개선, ②여객시설 및 보행환경 이동편의 개선, ③교통약자에 대한 대국민 인식 제고, ④계획의 실행력 제고 및 제도 개선 등의 4대 추진전략 및 10가지 추진과제, 27개 세부추진과제를 제시하고 있다(국토교통부, 2016).

### 3.2. 일본의 교통약자를 위한 이동권 보장정책

일본에서는 1981년에 발족된 운수정책(運輸政策)심의회에서 ‘교통약자’라는 용어가 처음 등장하였는데, 동 심의회는 논의는 이후에 ‘노인, 신체장애인의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화 촉진에 관한 법률(약칭, 배리어프리법)’을 도입하는 계기가 되었다. 1983년에는 장애인을 위한 공공교통 가이드라인을 책정하였고, 1993년 노인·장애인을 위한 교통 터미널 가이드라인을 책정하였으나 이때까지는 구체적인 법적 근거는 마련되지 않은 수준에 머물러 있었다. 1994년에 제정된 ‘노인, 신체장애인이 원활하게 이용할 수 있는 특정 건축물의 건축 촉진에 관한 법률(약칭, 하트빌법1)’을 계기로 비로소 교통약자를 위한 정책적 토대가 본격적으로 갖추어지기 시작했다. 그럼에도 불구하고 이 법률은 건축물에 대한 접근성을 향상시키기 위한 관점에서 제정된 법으로서 공공교통수단에 대한 정비까지는 아우르지 못했고, 2000년에 제정된 ‘노인, 신체장애인의 공공교통기관을 이용한 이동의 원활화 촉진에 관한 법률’을 계기로 차량 등

1) 하트빌법이란 ‘heartful’과 ‘building’을 조합한 용어로 공공성이 높은 건축물에 대해 노인이나 신체장애인이 이용하기 쉬운 시설 정비를 촉진하고자 하는 법률이다. 2006년부터 동법과 교통배리어프리법을 통합한 배리어프리신법이 시행되고 있다.

의 교통수단 정비를 통해 교통약자의 이동권을 보장하기 위한 움직임이 관측되기 시작했다.

이후, 2006년에는 ‘노인, 장애인 등의 이동 원활화 촉진에 관한 법률(약칭, 新배리어프리법)’이 제정되면서 기존의 하트빌법과 교통배리어프리법이 통합되었다. 이 법률은 지금까지 주요 대상으로 삼았던 노인, 신체장애인 뿐 아니라 지적장애, 정신장애, 발달장애 등 모든 장애인이 대상에 포함되었고, 공공교통기관, 도로, 야외주차장, 도시공원, 건축물을 신설할 경우에는 이 법에서 규정하는 배리어프리 기준을 충족해야 하는 의무가 부과되었다. 또한 이 법에 근거하여 시정촌(市町村)<sup>2)</sup>은 역 및 주변 지역의 배리어프리 정비 및 기본구상계획을 의무적으로 책정해야 한다. 아울러 지역 내 버스·철도·차량에 대한 접근성을 향상시킬 의무가 있으며, 철도역사(駅舎)에 대한 접근성 역시 향상시키기 위한 노력을 해야 한다. 이와 같은 배리어프리 기준을 각 지자체에 공통적으로 제시하기 위해 국토교통성은 가이드라인을 책정하여 공표하고 있다.

일본의 교통약자를 위한 이동권 보장정책은 크게 네 가지 원칙 하에서 시행되고 있다(国土交通省, 2019). 첫 번째는 장애물 없는 이동 경로의 확보이다. 가능한 최단거리로 어려움 없이 이동 가능한 경로와 공간을 확보해야 한다는 것이다. 두 번째는 알기 쉬운 경로의 확보이다. 공간구성, 다양한 시각·청각 표시 등을 활용해 목적지까지 쉽게 도착할 수 있어야 한다는 원칙이다. 세 번째는 안전하고 편리한 시설 정비이다. 필요한 시설 및 설비(승차권 판매소, 대합실, 안내소, 화장실 등)의 접근성이 높고 안전하고 편리하게 사용할 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 정보 접근수단의 제공이다. 여객시설 및 이동수단과 관련된 정보에 대한 접근성을 높여 다양한 인구층의 교통약자들이 원활하게 이동할 수 있는 환경을 조성해야 한다는 것이다.

이를 위한 구체적인 정책들은 배리어프리법을 중심으로 교통약자의 이동 및 시설 이용의 편의성·안전을 보장하고 있다. 배리어프리법은 1994년에 제정된 ‘하트빌법’과 2000년에 제정된 ‘교통배리어프리법’이 합쳐진 법으로 2006년부터 시행되고 있으며, 이 법의 목적은 노인, 장애인(신체장애인, 지적장애인, 정신장애인, 발달장애인을 포함한 모든 장애인), 임산부, 환자 등의 이동 및 시설

2) 시정촌(市町村)은 기초지방공공단체인 시(市), 정(町), 촌(村)을 총칭하는 용어로 우리나라 ‘시군구’에 해당하는 행정구역 단위이다. 현재 총 1741개의 시정촌이 있다(總務省, 2018).

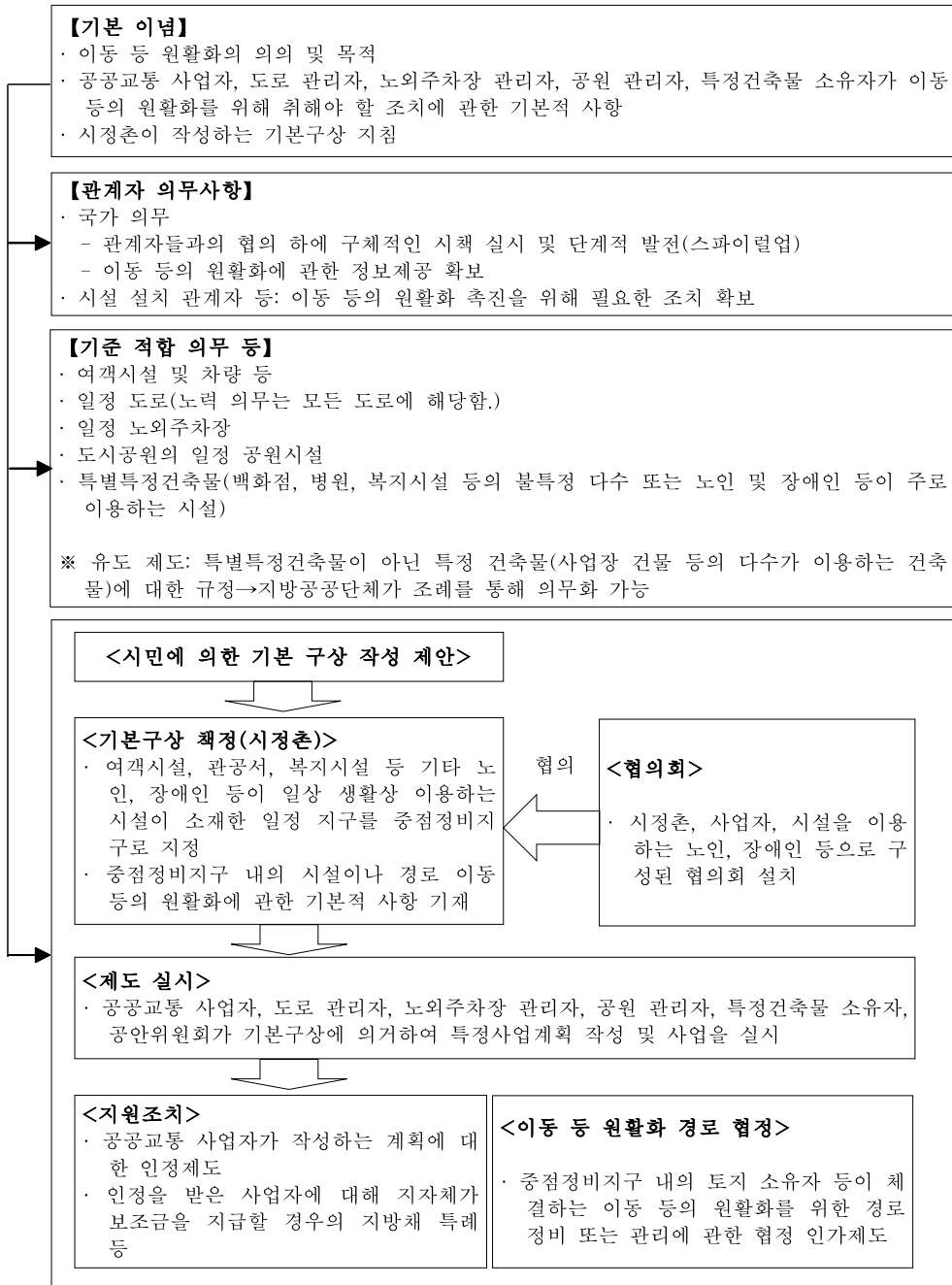
이용상의 편의성 증진 및 안전성 향상을 촉진하기 위해 공공교통기관, 건축물, 공공시설의 배리어프리화를 촉진함과 동시에 역을 중심으로 한 주변 지역이나 노인, 장애인 등이 이용하는 시설이 집중된 지역에 있어서의 중점적·일체적인 배리어프리화를 추진함을 목적으로 하고 있다.

주무 부처인 국토교통성 장관이 배리어프리 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위한 ‘이동의 원활화 촉진에 관한 기본방침’을 작성한다. 여기에는 배리어프리화를 위해 시설설치 관리자가 조치해야 하는 의무를 명시하고 있는데, 공공교통기관(역, 버스터미널 등의 여객시설, 철도·버스 등의 차량), 특정 건축물, 도로, 야외주차장, 도시공원을 신설하는 경우, 각각의 사업자·건물주 등 시설설치 관리자에 대하여 시설별로 규정되어 있는 ‘배리어프리화 기준’ 적합성 평가를 받도록 의무화하고 있다. 또한 기존 시설에 대해서도 기준 적합성을 충족하기 위한 노력할 것을 의무화하고 있다.

이를 바탕으로 <그림1>과 같이 각 지자체(시정촌)가 ‘이동의 원활화에 관한 기본구상’을 작성한다. 시정촌은 정부가 작성한 기본방침에 의거하여 여객시설을 중심으로 한 지역 및 노인, 장애인 등이 이용하는 시설이 집중된 지역에 있어서 공공교통기관, 건축물, 도로, 야외주차장, 도시공원, 신호기 등의 배리어프리화를 추진하기 위해 해당 지역의 배리어프리화를 위한 방침, 사업 등을 내용으로 하는 사업 계획을 작성하여 실시해야 한다. 이 사업의 특징은 계획 단계부터 해당 지역에 거주하는 시민이 함께 참여한다는 점이다. 기본구상을 작성하는 단계에서 노인, 장애인 등 당사자 참여를 촉진하기 위한 협의회를 구성할 것을 법률에 명시하고, 노인, 장애인 등이 시정촌에 대해 기본구상의 작성·개정을 제안할 수 있는 시스템을 도입하였다. 또한 스파이럴업(spiral-up) 시스템을 도입하였다는 점도 특징 중 하나이다. 즉 구체적인 시책 등을 도입하기에 앞서 노인, 장애인 등 당사자들이 참여하여 실제 검증을 실시하고, 그 결과에 근거하여 새로운 시책 및 조치를 강구함으로써 교통약자의 이동권을 실질적으로 보장하기 위한 방안의 일환으로 지방공공단체는 이 시스템을 거쳐서 새로운 사업을 시행할 것을 의무화하고 있다.

그 대상이 되는 시설은 크게 여객시설과 차량으로 구분된다. 여객시설에는 철도역사, 노면전차정류장, 버스터미널, 여객선터미널, 항공여객터미널이 해당되고, 차량에는 철도, 노면전차, 승합버스차량, 대형버스차량, 복지택시차량, 여객선, 항공기가 포함된다.





출처: 豊川市(2013) 참고로 일부 수정.

<그림1> 일본의 교통약자를 위한 이동권 보장정책 실시 구조

### 3.3. 일본의 관련 정책 사례

앞서 언급한 바와 같이 중앙정부가 기본방침을 작성하고, 이에 근거해 지방정부는 구체적인 기본구상을 작성하여 실시하고 있다. 따라서 구체적인 사업방향 및 내용은 각 지자체별로 상이한데, 여기에서는 몇몇 선진적인 사례를 소개하고자 한다. 교통약자의 이동권을 보장하는 방식은 크게 두 가지로 구별된다. 하나는 공공교통수단을 양적으로 확충해 편리한 이동을 도모하는 방식이 있고, 다른 하나는 지역과 지역을 연결하는 공공교통수단을 확충하는 작업을 통해 모든 지역에 대한 접근성을 높여 이동권을 보장하는 방식이다.

먼저 공공교통수단을 확충하는 방식에 대해 살펴보면, 일반버스 또는 철도수를 증설하는 방식보다는 수요응답형으로 교통약자의 필요에 따라 운행하는 방식 또는 금전적·물리적 차원에서 기존 노선을 쉽게 이용할 수 있도록 개편하는 방식이 주로 활용된다(国立市, 2016). 예컨대 아키타시(秋田市)의 사례가 여기에 해당하는데, 아키타시는 교통약자의 이동권 보장정책을 전개하는데 있어서 가시적인 성과를 나타내기까지 일정 시간이 필요한 하드웨어적 측면의 개선(시설 정비 등)뿐만 아니라 교통약자의 실질적인 이동권 보장을 위한 소프트웨어적인 측면의 개선도 동시에 실시하고 있는 도시로 알려져 있다. 그 대표적인 사례가 ‘노인코인버스사업’이다. 이른바 커뮤니티버스를 도입하여 노인의 실질적인 이동권을 보장하고, 고립을 방지하며 지역사회로의 참여를 유도하기 위해 2013년부터 노인이 시내 노선버스를 이용할 경우, 이용요금을 일률적으로 100엔으로 하향조정한 사업으로 신분증을 제시하면 전 구간을 100엔에 이용할 수 있다(秋田市, 2017). 당초에는 70세 이상의 노인만을 대상으로 시작했는데, 이후 대상 연령을 68세로 낮춘 결과 이용률이 11.4% 증가하였고, 이용대상층을 더욱 늘리고자 2017년부터는 대상 연령을 65세로 낮춰서 운영하고 있다(秋田市, 2017). 이와 유사한 형태로 수요응답형 버스를 도입한 지역은 아키타시 외에 동경도(東京都) 무사시노시(武蔵野市), 가나가와현(神奈川県) 요코하마시(横浜市), 교토후(京都府) 교토시(京都市), 오사카후(大阪府) 오사카시(大阪市) 등도 있어 각 지자체 실정에 맞게 사업을 운영하고 있다(天野·中山, 2018).

이동권 보장정책의 핵심은 그들이 편리하게 이동할 수 있는 교통수단을 확보하는 것이다. 특히 일본은 고령화율이 상대적으로 높은 지역에 있어서의 이동권 보장 문제가 심각하다(八木·日隈, 2011). 게다가 농어촌지역의 경우, 거

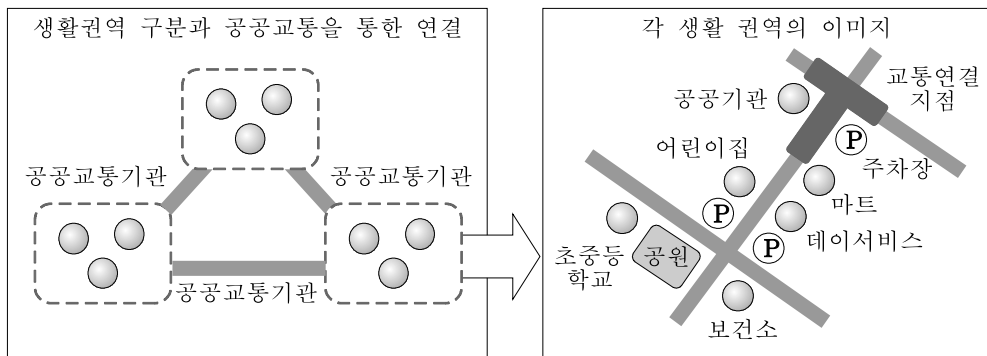
주 주택이 산발적으로 위치해 있어 무면허자 또는 자동차를 보유할 수 없는 세대가 일상생활을 영위하는데 한계가 존재하는 교통낙후지역이 많아 공공교통수단의 확충은 이동 수단의 확보 차원을 넘어 지역 재건 차원에서 갖는 의미 역시 적지 않다. 이러한 지역의 경우, 공공교통수단의 이용률이 저조하기 때문에 사업성이 보장되지 않아 앞서 살펴본 대도시 지역과 같은 형태의 수요응답형 대중버스 도입이 쉽지 않다(長崎·吉田·神田·原·張, 2019). 실제 운영되고 있는 사업들을 살펴보면, 택시회사와 연계하여 예약제로 운영을 하거나 NPO법인이 지자체로부터 수탁하여 운영하는 경우가 많다. 가령 후쿠시마현(福島県) 신치초(新地町), 나가노현(長野県) 후지미초(富士見町), 나가노현 나카가와무라(中川村)가 이에 해당되는 지역들로 세 지역 모두 기존의 공공교통수단이 폐지되어 주민들의 이동권에 크게 제약이 발생한 지역들이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지자체가 민간택시회사와 협의하여 보조금을 지급하는 조건으로 운영을 위탁하거나 그마저도 없는 경우에는 새로운 NPO법인을 설립해 수요응답형 버스를 운영하고 있다(天野·中山, 2018). 이와 같이 지자체의 실정에 따라 각각 다른 방식으로 지역 주민의 이동권을 보장하기 위해 공공교통수단을 확충해나가고 있다.

다음으로 지역과 지역을 연결하는 작업을 통해 각 소지역에 대한 접근성을 높여 이동권을 보장하는 방식에 대해 살펴보자. 전반적으로 도시 규모가 확대되어 있는 현 상황은 노인을 비롯한 교통약자들에게는 자유로운 외출이 어려운 환경이다. 따라서 대도시권 지역의 초고령화에 대응하기 위한 도시 정비가 필요한 시점이라 하겠다. 이와 관련하여 주목받고 있는 사업이 국토교통성에서 실시하고 있는 ‘컴팩트시티(compact city)’ 사업이다. 컴팩트시티 사업이란 초고령 사회에 대비하여 노인들의 지역 생활 편의성을 높이기 위해 ‘집약형 도시’로 도시 구조를 재편하는 사업을 말하며, 노인의 외출 빈도 저하, 노인의 사회적 고립, 이동권 박탈 등의 문제에 대응하기 위한 방안으로 진행되고 있다. 즉, 컴팩트시티 사업은 시가지의 무분별한 교외 확대를 억제하면서 지역 거점이 되는 주요 역을 중심으로 집약적인 생활권을 형성하도록 유도하는 것이다. 최근 일본에서는 젊은 인구층이 대도시권으로 빠져나감으로 인해 지방 소도시를 중심으로 과소지역(depopulated area)이 형성되고 있는 문제가 심각하다. 인구 고령화뿐만 아니라 전체 인구가 감소하고 있는 상황에서 일본 정부는 대도시로의 이주 집중 현상을 막고, 동시에 과소지역의 생활 편의성을 높이는 방안

이 지역 균형 발전을 위한 최선책이라고 판단한 것이다.

집약형 도시 구조화는 다음과 같은 장점이 있다. 먼저, 도보권 내에 생활 필수 시설이 있기 때문에 노인이 생활하기 편리한 형태로 도시 정비가 가능하다는 점이다. 또한 기존 지역사회 공동체 유지가 가능하다는 점, 중심 시가지의 기존 시설(공공시설 등의 사회기반시설)을 그대로 활용할 수 있다는 점, 도시 유지 관리 비용이 절감된다는 점, 녹지 환경 확대가 가능하다는 점, 저탄소사회 실현이 가능하다는 점 등을 들 수 있다(內閣府, 2012).

대표적인 선진 사례로 토야마시(富山市)의 사례를 들 수 있다. 토야마시는 토야마현(富山県) 내에 위치하고 있는 현청 소재지로 연면적 1,242km<sup>2</sup>, 총 인구 약 417,878명, 고령화율 28.9%로 동해에 면해 있는 도시이다(富山市, 2019). 토야마시는 2007년부터 콤팩트시티 형성을 핵심 정책으로 추진하고 있다. 즉 공공교통수단의 활성화, 공공교통지구 내의 거주 촉진, 중심 시가지 활성화라는 세 가지 전략을 내세워 적극적으로 정책을 추진한 결과, 공공교통수단 확충을 통한 도시 정비와 주민들의 이동권 보장을 동시에 이루는 성과를 거두었다. 구체적으로는 <그림2>와 같이 토야마역을 중심으로 몇 개의 소지역(생활권역)으로 나누고, 각 소지역을 잇는 공공교통수단을 활성화하여 교통약자들의 이동권을 확보하였으며, 일본에서 최초로 상하분리식 순환선 노면전차를 도입해 도심에의 접근성을 대폭 확대하였다(富山市, 2013).



출처: 富山市(2013)참고로 일부 수정.

<그림2> 콤팩트시티 개편 방식

그 외 토야마시는 노인의 이동권 확대와 관련된 사업으로 외출 정기권 사업

도 실시하고 있다. 이 사업은 만 65세 이상 노인을 대상으로 중심 시가지와 각 소지역 간의 이동이 100엔이 되도록 공공교통 요금할인 제도를 도입한 것이다. 현재 하루 평균 이용자가 약 2,500명에 이를 정도로 활성화되었으며, 노인의 약 30%가 할인 적용을 받을 수 있는 외출 정기권을 소지하고 있다.

이러한 사업들은 지역 사회 내 여성 노인들에게 특히 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가되고 있다. 시내 노면버스 이용자의 약 70%가 여성이고, 여성 이용자 수는 3년 사이에 558명에서 809명으로 약 45% 증가하였으며, 같은 기간 동안 65세 이상 여성 노인의 이용률은 165명에서 265명으로 약 61% 증가한 것으로 나타났다. 또한 이용 목적에 있어서도 일상 외출 비율이 가장 높았고, 3년 동안 124명에서 200명으로 증가하는 경향을 보여 일상생활에서의 접근성을 높여 이동권을 보장하는 데 크게 기여한 것으로 평가할 수 있다(富山市, 2013).

#### 4. 논의 및 결론

본 연구는 우리나라 교통약자의 이동권을 실질적으로 보장하기 위한 효과적인 정책 개선방안을 제시하고자 일본의 관련 정책사례들을 검토하고 우리나라에 적용할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 수행되었다.

본 연구의 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 일본에서는 2006년에 제정한 노인, 장애인 등의 이동 원활화 촉진에 관한 법률에 근거하여 교통약자의 범위를 대폭 확대하였다. 기존 법에서는 주로 노인, 신체장애인 등 신체적 제약으로 인해 이동권을 충분히 보장받지 못하는 사람들을 대상으로 삼았으나, 새로운 법 시행 이후에는 지적장애인, 정신장애인, 발달장애인 등 모든 장애인, 아동, 청소년, 나아가 외국인까지 대상에 포함시킴으로써 보다 포괄적으로 교통약자의 이동권을 보장하기 위한 정책을 실시하고 있다.

둘째, 일본은 커뮤니티버스 등을 주민의 수요에 부합하는 형태로 대도시권, 중소도시권, 과소지역에서 각각 상이한 방식으로 운영하는 형태로 수요응답형 공공교통서비스를 확충해나가고 있다. 예컨대 대도시의 경우 기존 공공교통망이 존재하기 때문에 이를 보완하는 형태로 운영하고 있다. 그리고 타 지역에

비해 운행 빈도가 높고 운행사업자는 기존의 공공교통기관이 운영하는 경우가 많다. 지방중소도시에서는 공공교통기관이 존재하지만 사업성이 낮아 폐지된 노선에 대한 대체방안으로 수요응답형 교통수단을 도입하는 경우가 많다. 따라서 운영은 민간사업자에 위탁하되 지자체 예산으로 보전하고 있는 경우가 대부분이다. 반면에 과소지역에서는 지자체가 새롭게 공공교통망을 짜고 상공회의소, NPO, 택사업자 등과 협의하여 운영업체를 위탁하는 형태로 지자체의 부담을 최소화하면서 공공교통수단을 확보하는 전략을 통해 교통약자의 이동권을 보장하기 위한 정책을 전개해나가고 있다.

셋째, 전반적으로 도시 규모가 확대되어 가고 있는 현재 도시의 모습이 노인, 장애인을 비롯한 교통약자들에게 있어서는 자유로운 이동의 장애 요인이 된다는 관점에서 콤팩트시티를 추진하고 있다. 시가지의 무분별한 교외 확대를 억제하고 지역 거점이 되는 시설들을 중심으로 집약적인 생활권이 형성되도록 하는 대신에 소규모 지역들을 연결하는 공공교통수단을 확충함으로써 교통약자의 사회적 고립을 방지하고, 이동권을 보장하며 지역균형발전을 유도하겠다는 것이다. 이와 같은 콤팩트시티 형성 사업은 시민들을 대상으로 한 정책 모니터링 결과에 있어서도 긍정적인 반응을 나타내고 있는 것으로 밝혀졌다.

이를 바탕으로 한국의 교통약자를 위한 이동권 보장정책에 대한 함의를 전달하면 다음과 같다. 먼저 법률상 규정하고 있는 교통약자의 범위를 확대할 필요가 있다. 우리나라는 장애인, 노인, 임산부, 영유아를 동반하는 사람, 어린이 등으로 주로 신체적 요인으로 인해 이동에 제한을 받는 사람을 그 대상으로 하고 있어 향후 제도의 적용 범위를 점차적으로 확대해 나갈 필요성이 있음을 시사한다. 일본의 경우에 장애유형에 따른 어려움을, 동력, 청력, 시력, 전달하는 능력과 이해하는 능력에 대한 제한으로 구분해 각각의 대안을 마련하고 있다. 특히 전달능력과 이해력과 관련해서는 우리나라 교통약자를 위한 정책에서는 찾아보기 힘든 부분이다. 예컨대 언어를 몰라 이동에 어려움을 겪거나 내부기능장애로 인해 외견상으로는 드러나지 않지만 특별한 배려가 필요한 장애인의 경우, 또는 대중교통 이용 및 낮선 지역에 대한 불안을 안고 있는 정신장애인 등 기존의 정책으로는 포괄하지 못하는 다양한 교통약자들이 존재하고 있음은 주지하는 바와 같다. 향후 다양한 교통약자들의 이동권을 보장하기 위한 정책을 보완해 나갈 필요가 있을 것으로 사료된다.

다음으로 수요응답형 공공교통서비스의 확충이다. 우리나라의 경우, 아직 일

본에 비해 고령화율이 높지 않고 과소지역 역시 상대적으로 많지 않은 편에 속하나 향후 고령화의 진전과 총 인구 감소가 동시에 진행되면서 과소지역이 다수 발생할 것으로 예상되고 있다. 따라서 농어촌지역 등 대중교통서비스가 낙후된 지역을 중심으로 이동권 보장을 제고하기 위한 노력이 선행될 필요가 있을 것으로 판단된다.

국토교통부에서는 교통복지를 실현하기 위해 수요응답형 여객자동차운송사업(DRT, Demand Responsive Transportation)을 활성화시키고자 여객자동차운수사업법을 개정할 바 있다. 그럼에도 불구하고 지역 내 이동을 위한 교통수단은 마련되어 있지만, 지역 간 통행을 위한 특별교통수단은 매우 제한적으로 제공되고 있는 실정이다(홍현근, 2018). 단거리 및 장거리 이동권을 보장하기 위한 수요응답형 교통수단의 확충은 교통약자의 이동권 증진, 대중교통서비스 만족도 향상, 지역경제 활성화 등 다양한 긍정적 효과를 창출할 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 현재 한국에서 특별교통수단의 법정대수는 1·2급 장애인 200명당 1대로 규정하고 있다(송기욱, 2014). 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 앞으로 장애인이 아닌 교통약자의 이용 수요 역시 증가할 것으로 예상됨을 감안하면, 법적 기준에 대한 개정도 함께 병행될 필요가 있을 것이다.

마지막으로 컴팩트시티 추진에 대한 제언이다. 즉 생활권역을 축소해 집약적인 도시를 형성함으로써 이동거리를 줄이고 결과적으로 공공교통서비스의 양적 증대 없이 교통약자를 해소할 수 있는 전략이 될 수 있다. 또한 컴팩트시티는 경제적인 측면에서도 보다 빈번한 아이디어 교환과 지식 축적, 공공서비스의 비용 감소, 문화적 다양성 증대, 교통비용 감소로 인한 높은 이동성 등의 효과를 갖는 것으로 알려져 있다. 이와 관련해 한국의 도시들은 대중교통 중심이 아닌 도로교통 중심의 개발 패턴을 보이고 있고, 교통 중심지 내 커뮤니티 시설의 부재, 그리고 소규모의 개별적 개발행위로 인한 파편적 개발이 컴팩트시티 추진을 저해하는 행태들로 꼽히고 있다(국토연구원, 2010). 특히 컴팩트시티 개발은 도시정책과 맞물려 있어 지역주민들 간의 마찰을 발생시키기 쉬운 영역으로 부정적인 결과에 대해서도 신중히 접근할 필요가 있을 것이다. 장기적 홍보와 함께 경제적, 환경적 효용성 측면에서 합의를 이끌어내면서 점진적으로 추진하는 노력이 필요하다. 특히 한국의 지방중소도시들은 인구감소에도 불구하고 도시 공간 문제에 대한 심각성을 인식하지 못하고 있는 상황이다(강인호, 2018). 인구감소와 지방소멸 위기라는 현실적인 문제를 직시하고, 이

리한 지역에 거주하고 있는 주민들에 대해 교통약자 관점에서 접근하여 안정적인 일상생활을 유지할 수 있도록 지원하기 위해 공공교통서비스의 확충 및 콤팩트시티 추진 등의 수단을 통해 적절한 대책을 마련해야 할 것이다.

본 연구에서 소개한 ‘노인, 신체장애인이 원활하게 이용할 수 있는 특정 건축물의 건축 추진에 관한 법률’(新배리어프리법)에 근거하여 실시되고 있는 교통약자의 이동권을 보장하기 위한 정책 외에도 개호보험제도, 장애인복지제도 등 개별 제도들이 제공하는 이동권 보장 관련 급여들도 다수 있으나, 다양한 제도들을 포괄하여 이동권 보장 정책을 담아내지 못했다는 한계가 있다. 후속 연구를 통해 개별 복지법에 근거하여 제공되고 있는 이동권 보장 급여들에 대한 성과 역시 함께 밝혀내는 연구가 이루어져야 할 것이다.

### 【참고문헌】

- 강인호(2018) 「일본 축소도시의 콤팩트 시티 추진전략」 『한국정책학회보』 제27권2호, 한국정책학회, pp.221-244.
- 국도교통부(2016) 『제3차 교통약자 이동편의 증진계획(2017-2021)』
- 국토연구원(2010) 『'컴팩트 시티(Compact City)'에 관한 OECD-국토연구원 국제세미나』 국토연구원, pp.1-92.
- 송기욱(2014) 「경상남도 교통약자 이동편의를 위한 정책제언: 특별교통수단을 중심으로」 『경남발전』 132호, 경남발전연구원, pp.72-79.
- 홍현근(2018) 「교통약자 이동편의 증진 정책현황」 『월간교통』 2018.12월호, 한국교통연구원, pp.6-15.
- 황남희(2014) 「고령친화 환경부문의 성과와 향후 추진방향」 『보건복지포럼』 2014.10월호, 한국보건사회연구원, pp.52-63.
- 秋田市(2017) 『平成28年度事業報告書および平成29年度取り組みについて』
- 国立市(2016) 「福祉的な交通の方向性について」 『地方公共交通会議資料』 No.1、国立市地域公共交通会議福祉交通検討部会, pp.1-17.
- 竹内伝史·川上洋司·磯部友彦·嶋田喜昭·三村泰広(2011) 『地域交通の計画—政策と工学』 鹿島出版会.
- 竹村登(2012) 「人口減少・超高齢社会におけるコンパクトな都市づくり」 『日本老年医学会雑誌』 第49巻6号、日本老年医学会, pp.701-704.
- 天野圭子·中山徹(2018) 「コミュニティバス事業形態へ及ぼす地域特性」 『日本家政学会誌』 第59巻4号、日本家政学会, pp.255-262.
- 東京都都市整備局(2012) 『多摩ニュータウン大規模住宅団地問題検討委員会』
- 富山市(2013) 『富山市コンパクトシティ戦略』
- 内閣府(2019) 『令和元年版高齢社会白書』 内閣府, pp.2-6.
- 長崎宏輝·吉田真·神田笙太·原遼平·張詩遙(2019) 「中山間地域における住民主体の公共交通維持



- への取り組みとその背景—長野県伊那市新山地区を事例に」『地域研究年報』第41号、筑波大学人文地理学・地誌学研究会、pp.107-119.
- 八木秀彰·日隈健壬(2011)「過疎地域における公共交通(路線バス)—いわゆる交通弱者と民間事業者の限界」『広島修大論集』第52巻1号、広島修道大学、pp.141-159.
- 서울시(2018)『서울시, 3차 교통약자 이동편의 증진계획』<https://opengov.seoul.go.kr/public/18826695>(검색일: 2020.06.01.)
- 한국소비자원(2016)「전동보장구 이용자 상당수 안전사고 우려 높아」한국소비자원 2016.04.18. 보도자료.
- 国土交通省(2019)『公共交通機関の車両等に関する移動等円滑化整備ガイドライン』[https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/barrierfree/sosei\\_barrierfree\\_mn\\_000001.html](https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/barrierfree/sosei_barrierfree_mn_000001.html)(검색일: 2020.06.01.)
- 富山市(2019)『富山市人口推計』<https://www.city.toyama.toyama.jp/kikakukanribu/johotokeika/tokei/jinkosetai/jinkosetai.html>(검색일: 2020.06.10.)
- 豊川市(2013)『豊川市バリアフリー基本構想』<https://www.city.toyokawa.lg.jp/smph/shisei/toshikaihatsu/barrierfreekeikaku/index.html>(검색일: 2020.06.10.)
- 内閣府(2012)『コンパクトシティの形成に向けて』<https://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr12/chr120303.html>(검색일: 2020.06.10.)

논문 투고 일자 : 2020. 06. 25.

논문 심사 일자 : 2020. 07. 20.

게재 확정 일자 : 2020. 07. 24.

---

---

**< 要旨 >**

---

---

## 日本における交通弱者の移動権を保障するための政策の考察と韓国への示唆

李宣英・李泓直

近年、高齢者および障害者における基本的な人権への関心が高まっているのは世界的な潮流であり、それと同時に交通弱者の権利について幅広い理解と保障が求められている。それにより、交通弱者の移動権を保障するために多様な政策が施行されているが、政策やプログラムに対する満足度は依然として低い。そこで、本研究では日本における関連した政策に基づいて、韓国における交通弱者の移動権を実質的に保障するための解決策を提示することを目的としている。そのため、日本で行われている交通弱者の移動権を保障するための法律、制度、政策、プログラムについて検討を行った。分析の結果、韓国における交通弱者の移動権を保障するためには、以下の政策を進める必要があることを提案している。まず交通弱者の概念をより拡大させて、制度の包括性を高める必要がある。また需要対応型公共交通システムを拡充することによりニーズに応じたサービスを提供する必要があること、さらにコンパクトシティを推進させ、多様な地域へのアクセシビリティを高める政策を進める必要があることを挙げている。

A Review of Policies for the Mobility Handicapped in Japan and  
its Implications for Korea

Lee, Sun-Young · Lee, Hong-Jik

As the human rights for the elderly and disabled are now more emerging in worldwide, comprehensive understanding of their right for the mobility handicapped is also required to be established. Even though various policies have been implemented based on the Act on Promotion of the Transportation Convenience of the Mobility Handicapped, needs of the mobility handicapped still remained unmet in Korea. Therefore, this study suggests the policies to practically guarantee the mobility rights of the mobility handicapped much more practically in Korea by reviewing relevant laws, policies, and programs in Japan.