

참여민주사회시민연대

공동대표 : 김중배 김창국 오재식 서울시 용산구 한강로 2가 404번지 기운빌딩 4층 전화 / 796-8364 팩스 / 793-4745 천리안 하이텔·나우콤 / PSPD

수 신 각 언론사 사회부 담당자님

발 신 참여민주사회시민연대 공익소송센터(담당 : 김정선, 이정운 : 796-8364)

제 목 지옥전철, 해결책은 없는가? 항의시위 및 시민공청회 개최 보도의件

날 짜 1996. 4. 2. (총 9 쪽)

보 도 자 료

지옥전철, 해결책은 없는가?

- 참여연대 항의 시위 및 시민 공청회 개최 -

항의 시위: 1996. 4. 3. 수. 12시. 서울역 광장

시민공청회: 1996. 4. 3. 수. 오후 7시. 참여연대 회의실

1. 참여민주사회시민연대 공익소송센터(소장 安泳濤, 변호사)는 지난 3월 경인선의 상습적인 지연운행과 잦은 사고에 따른 손배청구 소송을 제기한데 이어, 그 후속사업으로 4월 3일 시민들과 함께 항의시위를 벌이고, 당일 7시 "지옥전철 해결책은 없는가 실종된 시민교통권 그 회복의 방향은?"이란 주제로 시민공청회를 개최했다.
2. 지하철 개혁을 위한 시민운동을 촉구하는 항의 집회 (별첨자료-유인물)
서울역 광장에서 열린 항의 집회는 당일 출근시간 "이제 직접 피해를 당하고 있는 시민이 나서야 할 때"라는 참여연대의 호소를 듣고 50여명의 경인선 이용 시민이 참여해서 지옥전철에 대해 분통을 터트렸다. 참여연대 측은 죄송하다는 말만 되풀이 하고 있는 철도청에 잦은 지연, 불통뿐만 아니라 계속되고 있는 대형사고의 위험에 대한 근본적인 대책을 촉구하고, 시민들에게 철도청에 항의전화 할 것을 제안했다.
3. "지옥전철 해결책은 없는가?" 시민공청회 (별첨자료: 최정한 소장 발표원고)
공청회에는 부평역 폭파협박 혐의로 구속기소된 이원철(李源喆)씨가 나와 매일 아침 지각의 불안, 사고의 위험을 느끼는 지옥전철에 폭파협박을 할 수밖에 없었던 자신의 심정을 털어 놓고 "안전한 교통서비스는 시민의 권리"라고 주장하면서, 본인 나름대로 생각한 전철 서비스 개선방향을 제시했다. 또한 시민교통환경센터 최정한(崔廷漢)사무총장은 전철운행의 문제점을 지적하면서 그 해결책으로 시민교통권의 회복 방향을 제시했고, 참여연대 집행위원 한정화(韓禎和)변호사는 국민이 국가로부터 당연히 받아야 할 교통, 행정, 서비스 등을 받지 못하거나 그것으로 인한 피해발생에 대한 대응방법을 설명했다. 본 공청회에는 국가를 상대로 손배청구소송을 제기했던 원고들과 경인선 이용 시민들 30여명이 참여해 지하철 개혁을 위한 시민운동에 함께 나서기로 했다.

지옥전철 해결책은 없는가 !

- 실종된 시민교통권 그 회복의 방향은 -

전철지연 승객 책임인가?

전철지연의 책임은 68%

철도청 책임입니다

▶ 10,20분 연발착은 예사. 늑장 운행 원인은 어디에 있을까요?

철도청 자체 조사 자료에 의하면 전철 지연 원인 중 68%가
철도청의 책임으로 나타났습니다. (아래 표 참조)

출퇴근시간 수도권
전철 지연원인
<동아 96. 2. 26>
(경인경수선 오전
7-9시 오후 6-8시)

지연 원인	지연 시간
지하철 운전정리	5,310분(56%)
공사구간 서행	1,728분(18%)
승객 승하차 지연	1,356분(14%)
시설 고장장애	1,162분(12%)
총 계	9,556분

공포의 전철

대형사고 예고 되고 있다

▶ 사고 점점 더 커져 간다.

91.12.17. - 경수선 시흥역 한전고압선 끊어져 합선
경수선 2시간 20여분 중단

92. 8.29. - 온수역 선로휘어 인천행 1시간 중단

93.11. 7. - 용산역 통제장치 이상 30분간 정차. 전구간 서행

94.12.15. - 불량전선으로 인한 경인전철 90분 불통

95. 5.17. - 전력공급 중단으로 전동차 정지

96. 3. 9. - 달리던 전동차에서 연기

날이 갈수록 사고는 점점 더 해가고 그 심각성은 더 깊어만 갑니다..

출근시간 신도림역을 이용하는 인구는 무려 8만,

신도림역 역사 면적은 1만 4천여m². 이용인구가 한꺼번에 몰린다면,

계단서 한명만 넘어져도 대형사고는 눈에 보듯 뻔한 일.

계속되는 전철 지연 · 사고

이제는 시민이 나서야 합니다!

● 철도청에 항의 전화합시다(철도청장실 : 392-1302)

● 서울시에 지하철 전 역의 안전진단을 요구합시다.

● 지하철 개혁을 위한 시민운동에 함께 나섭시다.

참여민주사회시민연대

용산구 한강로 2가 404번지 기원빌딩 4층 통신D PSPD
전화/796-8364 팩스/793-4745 부정부패신고전화 797-8200

지옥전철 해결책은 없는가

-실종된 시민교통권 그 회복의 방향은?

◆ 일 시 : 1996년 4월 3일(수) 오후 7시

◆ 장 소 : 참여연대 회의실

◆ 주최 : 참여민주사회시민연대

“우리 모두 폭파병이고 싶다”

부평역 폭파위협 사건을 접하면서 우리 모두는 똑 같은 생각을 하였습니다.

“달리던 전동차 연기소동”·“전철은 지각철, 상습연발착 - 콩나물 객차”

매일 아침 지각의 불안, 사고의 위험을 느끼는 출근 길.

불안과 위협으로 부터 언제나 탈출할 수 있을까?

실종된 교통권을 회복하기 위한 시민공청회

사회: 전영하(全英河, 변호사, 참여연대 공익소송센터 위원)

인사말: 안영도(安冰島, 변호사, 참여연대 공익소송센터 소장)

1. 전철운행 무엇이 문제인가. 해결책은 없는가

최정한(崔廷漢, 시민교통환경센터 사무총장)

2. 공권력에 의한 국민의 권리침해. 그 내용은

한정화(韓傾和, 변호사, 참여연대 공익소송센터위원))

3. 안전한 교통서비스 받을 시민의 권리

이원철(李源喆, 시민, 부평역 폭파협박 혐의 구속기소)

□ 시민 1분 발언

□ 종합토론

참여민주사회시민연대

용신구 한강로 2가 404번지 기원빌딩 4층 통신ID PSPD
전화/796-8364 팩스/798-4745 부정부패신고전화 797-8200

수도권 전철운영의 문제점과 시민교통권 확보방안

최정한 (시민교통환경센터 사무총장)

들어가는 말

74년 지하 서울역~청량리역 구간에서 지하철 1호선이 개통된 지 벌써 20년이 넘었다. 그동안 이용시민들을 짐짝 취급하는 서비스수준과 극심한 차내 혼잡에도 불구하고, 출퇴근시간이나 약속시간에 늦지 않고 버스처럼 무작정 기다리지 않아도 된다는 것 하나 때문에 현재 하루 1백만명 이상의 시민들이 생활을 여기에 의지하고 있다.

자가용승용차가 이미 200만대를 넘어선 서울의 교통현실에서 전철과 지하철의 생명은 바로 정시성 그 자체이다. 과거 사고 발생으로 시민들이 집단적으로 항의하고 기물을 부수는 사례도 와야 할 전동차가 오지 않은데 대한 자연발생적 행동의 결과였다. 그것은 시민들이 요구하는 최소한의 최저기준이 정시운행에 있음을 보여준다. 이번에 발생한 부평역 폭파위협도 정시성을 대가로 인간적 모멸감을 주는 서비스수준조차 참고 견뎌온 시민들이 잦은 지연운행으로 마침내 터지기 일보 직전에 와 있음을 보여준 상징적 사건이었다. 1호선을 이용하는 시민들 대다수가 속으로는 박수와 동의를 보냈을 것으로 생각된다.

분노와 당혹감, 절망감까지 안겨주는 지연운행, 타고싶지 않지만 달리 선택할 수단이 마땅치 않은 이용시민들. 1호선 하나 믿고 머나먼 서울로 매일 왕복 2시간 이상 넓고 혼잡한 전철 속에서 시달려야 하는 이용시민들. 이들 시민에게 안전하고 편리하며 쾌적한 전철은 애초부터 기대하기 어렵다 해도 최소한 정시운행만이라도 보장하는 전철을 만들 수는 없을까.

이에 대한 답은 단순하지가 않다. 왜냐하면 수도권¹ 전철운행시스템 전반에 걸친 문제가 복합적으로 작용하여 지연사고 혹은 지연운행이 발생하고 있기 때문이다. 즉 승객 급증, 선로조건, 역사시설 및 승강장 시설용량, 투자예산 등 총체적인 분야의 문제들이 서로 얹혀 지연운행을 일으키는 원인이 되고 있다. 따라서 이에 대한 원인분석과 대책 마련, 운행시스템 전반의 총체적인 개선이 이루어지지 않는 한 98년 서울~인천간 경인선복복선이 완공된다 해도 근본적인 원인 해소가 불가능하다고 본다.

1. 지연운행의 원인

철도청은 '부평역 폭파 위협사건' 이후 [경인선 전철의 지연운행 원인과 대책]이라는 보도자료를 통해 나름대로 원인 진단과 장단기 대책을 내놓았다. 이에 따르면, 현

재의 지연운행이 경인선 복복선 공사로 10개소에서 서행운행하고 있고, 출근시간대 여객 폭증으로 수송능력이 부족하다는 점을 가장 큰 원인으로 보고 있다. 이러한 원인을 해소하기 위해 노량진역 등 경인선의 22개 주요역에 질서유지요원 125명을 배치하여 원활하고 신속한 승하차 질서를 확립하는 동시에, 선로 및 신호보안시설과 전차선 등 장애요인을 사전에 제거하고 있지만 아직 큰 실효가 없다고 고백하고 있다. 따라서 근본적 해결은 경인선 복복선 공사가 완공되는 98년에 가서야 가능하다고 내다보았다.

철도청의 발표내용에 따르면, 두가지 문제가 제기된다. 첫째는, 현재로서는 별다른 대책이 없으니 복복선이 완공되는 98년까지 2년간이나 마냥 참고 기다려야 한다는 문제이다. 둘째는, 복복선이 완공되면 지연운행은 완전 해소될 수 없다는 문제이다. 이렇게 보는데는 몇가지 근거가 있다. ① 복복선이 완공되더라도 출퇴근시 차내 혼잡도 및 신도림역 등 환승승강장의 포화상태가 해소되기 어렵다. 왜냐하면, 지역별 총교통량이 2001년에 가면 2.5배로 늘어나서 복복선 완공에 따른 수송력 증강효과가 거의 상쇄될 전망이기 때문이다. 이 때의 1일 경인선 전철 총이용인구도 현재 하루 1백여 만명에서 373만여명으로 늘어날 것으로 예상되고 있기 때문에 복복선이 완공된다 해도 근본적 해결이 어렵다고 볼 수 있다. ② 최근 5호선 부분 개통으로 신도림역의 경우, 극심한 역사 혼잡상태를 보이고 있다. 지연운행의 주요 원인중 하나가 승강장 및 역사 혼잡으로 인한 운행지연이라고 볼 때, 1호선 그 자체가 아닌 전체 수도권 전철·지하철 연계운영체계와 환승시설에서 발생하는 지연요인이 복복선 완공에 의해 해소되지 않는다는 것이다. ③ 철도시설 및 차량 노후화로 인한 전동차 지연사고 또한 운행지연의 주요 원인중 하나이기 때문에 이에 대한 근본대책 없이는 정시운행에 대한 신뢰를 회복할 수 없다는 점이다. 경인교통축의 경우에는, 이미 극심한 포화상태에 있는 경인선 전철과 경인고속도로, 경인국도 이외에 대체교통체계와 수단이 없기 때문에 단 한 번의 지연사고가 막대한 혼란과 불편을 초래한다는 사실을 그동안 여러번 경험해온 바 있다. 현재로서는 이에 대한 대책도 수립되어 있지 않은 상태이다.

이와 같은 측면에서 본다면, 현재 1호선의 지연운행은 부분적이고 일시적인 것이 아니라 철도운영 전반과 관련된총체적이고 근본적인 문제이다. 그 배경에는 일제시대에 부설된 기존 철도노선을 부분적으로 개량하여 오늘날까지 사용함으로써 수도권 교통수요의 변화와 교통량 증가에 올바로 대처하지 못했다는 정책의 부재가 자리잡고 있다. 여기에서는 거시적인 원인진단 보다 시민들이 일상적으로 이용하고 체험하는 문제들을 중심으로 지연운행의 원인을 짚어보고자 한다.

구체적으로 1호선 지연운행의 주요 원인은 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

첫째, 차량 및 선로, 신호보안시설, 전차선 사고 등과 관련하여 지연사고가 자주 발생한다는 점이다. 이로 인해 대기승객이 집중, 누적되고, 승하차 혼잡으로 인한 정차 시간(한역당 30초) 지연으로 정시운행이 어렵게 된다.

둘째는, 승강장 시설의 협소함과 승객안내체계의 미비로 인한 승하차 승객 간의 엇갈림과 혼잡을 들 수 있다. 그동안 수도권 전철, 지하철은 그때 그때 필요한 단기 교통 수요 예측에 따라 시설을 공급함으로써 택지개발이나 상권 개발 등 새로운 이용수요 유발요인을 전혀 반영하지 못했다. 이로 인해 승강장의 폭원이나 안내체계, 환승체계

등이 이용수요 증가에 따른 개선이 불가능한 상태에 있고, 승객 승하차와 통행을 원활하게 집분산할 수 있는 시설의 적정배치도 이루어지지 않았다. 특히 신도림역의 경우에는, 지상역사 및 계단으로 연결된 지하 1층 바닥 경계선까지를 철도청이 관할하고, 나머지 구역은 지하철공사측에서 관할하는 이원적 관리체계로 환승체계의 체계적이고 효율적인 정비가 제대로 이루어지기 어려운 실정이다.

셋째, 새로운 중간역이 계속 늘고 있다는 점도 자연운행의 한 요인이다. 최근 부개역 신설에서도 드러나듯, 중간역 증가는 역간 거리가 짧아져 열차의 평균 속도를 떨어트리고 역 승강장으로의 열차 진입에 따른 지체로 인해 후속열차의 잣은 신호대기를 초래하는 요인이 되고 있다. 특히 현재 1호선 경인선의 경우에 러시아워시에는 운행시격이 2분 30초로 전동차를 최대한 증차한 상황이기 때문에 단 하나의 편성(1편성 10량)이라도 자연되면 후속열차들에 자연시간을 기하급수적으로 누적시키게 된다.

넷째, 낡은 방식의 신호보안장치로 인해 불필요한 전동차간 거리가 발생하고 있다는 점이다. 신호보안장치는 한정된 선로를 최대한 활용하면서 전동차의 안전운행을 담보하기 위해 절대적으로 필요한 설비이다. 이러한 설비중 수도권 1,2호선과 국철 경부선에 설치되어 있는 자동열차정지장치(ATS)는 5현시 신호방식<진행(G)-감속(YG)-주의(Y)-경계(YY)-정지(R)>에 따라 열차 운행속도를 통제하게 되는데, 신호기와 신호기 사이에는 하나의 열차만이 들어갈 수 있는 자동폐색구간이 설치되어 있다. 이에 따라 각 신호기 간격은 열차간 제동거리를 감안하여 일정한 거리를 이격하도록 되어 있어 열차간 거리가 불필요하게 길어짐으로써 운행효율이 저해되고 자연운행을 발생시키는 요인이 되고 있다.

다섯째, 이용안내체계가 대단히 불충분하다는 점을 들 수 있다. 특히 환승역의 경우, 승객들이 가야할 곳을 몰라 우왕좌왕하는 경우가 많고, 자연운행시에도 제대로 안내방송조차 하지 않는 경우가 허다하다. 이 때문에 승객 불편 및 승객간의 마찰이 가중되고, 자연과 불편에 대한 승객 체감도가 더욱 상승하게 되는 것이다. 따라서 효율적 이용안내체계의 확립은 자연과 불편을 완화할 수 있는 방안일 수 있다.

2. 자연운행 개선을 위한 몇가지 방안

자연운행을 근본적으로 해결할 수 있는 방안은 물론 수송력과 이용수요를 일치시키는 것이다. 그러나 여기에는 단순히 승객을 수송할 수 있는 전동차의 수송용량만이 아니라, 운행과 관련된 운행시스템 전반의 문제가 내재되어 있다. 이러한 문제들은 60년대 이후 철도에 대한 투자를 거의 방기하고 도로 건설 위주의 투자정책을 지속해온 데 따른 것이라 할 수 있다. 도시개발이 어느 정도 완료되고 도로혼잡이 본격화한 이후에야 비로소 철도, 그중에서도 도시철도의 개발이 시작되었기 때문에 장래 수요 증가에 따른 여력을 확보할 수 없었고, 당면한 수요 증가에 대처하기 급급하는 모습을 보여왔던 것이다.

새로운 노선개발과 수요 분산을 위한 획기적인 투자와 시설 공급이 없는 상태에서

수송력을 증강할 수 있는 유력한 방안중 하나가 기존선로 및 시설의 최대 활용이다. 즉 선로구조 현대화, 신호보안체계의 효율화, 전동차 증차 등을 통해 열차운행횟수를 늘리는 것이다. 이러한 측면에서 현재 출퇴근시간대 운행시격 2분 30초는 현행 시설 조건과 여건에서는 열차의 안전운행과 효율을 동시에 만족시킬 수 있는 한계점이라고 본다. 이 한계점을 넘어서면 열차의 안전운행 자체가 위협받게 된다.

이렇게 볼 때, 새로운 노선 개발 없이 정시운행과 수송력 증강 확보는 대단히 제약되어 있는 것도 사실이다. 그러나 제약조건을 인정한다 하더라도 근본적이지 않지만 몇가지 개선방안은 세울 수 있다고 본다.

먼저, 열차 운행시격을 2분 또는 그 이하로 단축하여 수송용량을 증강할 수 있는 몇가지 대안이 검토될 수 있다. ① 고정식 폐색구간을 설치해야 하는 기존 신호보안 시스템을 개량하는 방안이다. 기존 1호선의 고정폐색방식에서 지하철 3,4호선과 같이 열차간 이격거리가 자동적으로 조절되는 이동폐색방식으로 바꾸면, 불필요한 전동차 간 거리를 감소시켜 전동차 운행횟수를 증대할 수 있다. ② 승강장 선로구조를 변경함으로써 운행시격을 단축할 수 있는 방안도 있다. 예를 들면, 중간역사에서 착발선을 신설하여 후속열차가 신호대기시간 없이 역사로 진입할 수 있게 할 수 있다. ③ 승강장 혼잡 및 협소함으로 인해 발생하는 승하차 지연을 단축하기 위한 방안으로는, 차량의 양측에 승강장을 배치하여 양측 출입문의 동시개폐와 더불어 승차객과 하차객을 구분하여 타고 내리게 한다면 승하차를 원활하게 하여 정차시간을 최소화할 수 있을 것이다. ④ 중간역의 착발선을 신설 혹은 확충할 수 있다면 열차운행교번(다이 야)의 변형도 가능하다. 가령, 각 열차의 정차구간을 순차적으로 무정차 통과구간을 설정한다면 승강장 지연시간을 최대한 줄일 수 있을 것으로 본다.

다음으로, 역사 진출입 및 환승시간을 대폭 단축하는 방안이다. ⑤ 역사의 진출입이나 환승이 편리한 위치에 승객이 집중되는 경향을 보이고 있기 때문에 계단위치나 환승통로를 개선한다면 승객을 효율적으로 분산, 배분할 수 있고 승하차도 그만큼 원활해진다. 항상 이용하는 시민들은 역사 구조나 환승체계를 알고 있기 때문에 한 방향으로의 편중경향은 더욱 두드러진다. 그외 교통정책의 측면에서는 다음과 같은 대책의 수립이 요청된다. ⑥ 이용수요의 시간대별 평준화를 위해 시차출근제를 확대할 필요가 있다. 특히 1호선 전철은 서울도심방향으로 출근하는 수요가 러시아워 일정시간대에 집중되기 때문에 30분 늦게 출근하는 출퇴근시차제가 시행된다면 차내 혼잡과 환승역사의 혼잡을 조금이라도 완화할 수 있을 것이다.

거시적으로 본다면, ⑦ 무엇보다 지금처럼 경직되고 획일적인 서울~경인간 교통체계가 하루빨리 개선되어야 한다. 전철 운행이 지연될 때 전철만이 아니라, 도로교통체계에도 혼란이 발생할 만큼 대체교통수단과 노선이 절대적으로 부족하다. 따라서 대중교통의 이용형태와 노선을 다양화하여 승객들이 분산될 수 있도록 하는 방안이 시급하다. 또한, 영등포역과 구로역 등 경인선 특정역과 국철 직영버스 등을 조합한 형태의 환승체계를 통해 기존체계의 변형을 통한 수요분산방안도 검토해볼만 하다.

3. 교통소비자운동의 필요성과 제안

경인선 전철 위에 '폭파 위협'이라는 유령이 배회하고 있다. 이 유령은 시민교통권의 위기를 알리는 존재이지만, 철도청에서는 이용시민들의 '승하차 질서 바로세우기' 명분으로 삼고 있다. 유령의 등장에 박수를 치고 환호하는 1호선 이용시민들은 과연 불순한가. 그 답은 이미 현실에서 명확하게 주어져 있다.

그러면, 1호선 이용시민들이 선택해야 할 행동은 무엇인가. 과거처럼 어느 날 갑자기 분노한 군중이 되어 역사를 때려부술 것인가. 아니면 또다시 제2, 제3의 폭파 위협을 할 것인가. 그도 아니면 1호선이 없는 곳으로 이사를 가든지 고행하는 수도승처럼 참고 또 참을 것인가. 그 어느 선택도 문제해결방안이 될 수 없은 그동안의 결과에서 드러나 있다.

이제 1호선 이용시민들은 1호선을 살리기 위해 무엇을 할 것인지 깊이 생각해야 할 때다. 최소한 1호선의 사회적 최저기준을 설정하고 그것을 실현하기 위한 시민행동의 조직화와 지속적인 운동의 전개가 필요하지 않을까. 의명의 개인으로 문제를 해결하려는 군중행동이나 보이지 않는 개인행동 대신 얼굴을 드러내고 이용시민이라는 이름으로 문제 해결을 위한 적극적인 활동이 요청된다는 것이다.

우선, 이용시민들이 늘 겪는 1호선의 문제점을 조사하고, 이를 개선하기 위한 다양한 활동을 조직적이고 체계적으로 벌여나갈 필요가 있다. 이러한 활동의 성과를 토대로 1호선 운영에 개입하고 시민들이 설정한 최저기준이 실현될 수 있도록 해야 할 것이다. 일본 교토시에서는 장애인들이 [누구라도 탈 수 있는 지하철운동]을 제기하여 장애인복지운동을 구체화한 바가 있다. 또 나고야에서는 자치체를 중심으로 복지도시를 실현하기 위해 [공공교통서비스의 계획목표 최저기준]을 설정한 바가 있다. <참고 자료 참조> "프랑스의 경우, 대중교통 이용자가 그들에 관계된 정책결정에 직접 참여하고 있다." 프랑스 교통이용자협회(FNAUT)는 22개 소비자단체중 하나인데 전국적으로 150여개 지방조직을 갖고 활동중이다. 이들은 대개 자원봉사자로 구성되어 있는데, 주로 언론·출판활동을 벌이고 업체의 횡포로부터 소비자를 보호하는 시민행동과 더불어 주요정책과정에 직접 개입, 참여하고 있다. 한 예로, 1982년 미테랑정권 하에서 프랑스 교통기본법(LOTI) 제정에 관여하여 시민교통권을 확립하는데 커다란 기여를 하기도 했다. 결국 이같은 소비자단체의 조직적 활동이 프랑스 대중교통을 '누구나 차별없이 안심하고 저렴하고도 편리하게' 이용할 수 있는 것으로 만드는데 중요한 역할을 한 것이다. 따라서 시민교통환경센터는 참여연대와 함께 '타고싶은 1호선만들기 운동'을 전개하기 위해 시민조직에 앞장설 것을 제안한다.

이러한 시민운동을 토대로, 도시생활에 필수적인 대중교통과 이에 따른 시민교통권을 보장받기 위해 관련교통법의 이념적 방향과 내용을 규정짓는 교통기본법을 제정하는 대중운동에 나설 것을 시민단체들에 제안한다. 프랑스는 국내교통기본법에서 '통행권' 개념을 명시함으로써 교통투자에서 사회적 후생의 극대화, 투자우선순위 설정 및 사업평가 등에 '통행권' 개념을 반영하도록 했다. 우리나라에서도 21세기 교통체계의 방향성을 제시하고 교통의 불평등 개선, 대중교통 육성 및 투자 확대 등을 강제할 수

있는 법적 장치가 있어야 할 것이다. 그러므로 '교통기본법' 제정운동을 시민연대로 밑으로부터 전개해나갈 것을 제안한다.

<참고자료>

표. 나고야시 공공교통서비스의 계획목표 최저기준

항 목	계획목표 최저기준
1 역·버스정류장까지의 거리	500m(도보시간 7~8분)
2 시 발 시각	오전 6시 30분
3 종착 시각	오후 11시
4 러시아워의 운행간격	① 철도·지하철·기간버스 ② 일반노선버스 ③ 특정노선버스
5 주간의 운행간격	20분
6 환승 횟수	도심까지의 환승횟수 1회
7 속도	표정속도로서 15km/h
8 요금	이동거리에 따른 합리적 요금체계 정비 환승시 할증요금 없음
9 정시성	알기 쉬운 운행시각표
10 혼잡도와 차량 구조	① 냉난방 완비 ② 차량혼잡도는 철도, 지하철 150%, 버스 100%
11 정류장 구조와 보행환경	① 주요 정류장에는 대기시설을 설치하고, 노선의 안내, 운행시각 안내 등을 정비한다. 또 근처의 보도상에 정류장 안내표지를 설치함과 더불어, 정류장을 중심으로 한 방사상 보도망을 설치한다 ② 일반정류장에는 주요정류장에 준하는 설비를 갖추되, 주요정류장과의 위치관계를 명시한다

그림. 차내 혼잡도에 따른 승객불쾌지수

1. 문제의 제기

최근 국철 1호선이나 지하철에서 상습적으로 지연운행이 일어나고, 잦은 사고가 발생함에 따라 이 문제에 있어 국가가 보다 적극적으로 나서야 한다는 논의가 일고 있다. 국민은 국가에게 당연한 권리로서 원활한 교통의 제공과 공공서비스를 요구할 수 있는가. 다시 말하자면 국가는 사회복지국가 실현의 일환으로서 국민을 위하여 신속하고 안전한 교통서비스체계를 갖추는데 만전을 기하여야 할 의무가 존재하는가 하는 문제이다.

2. 헌법상 근거

우리 헌법에서는 제10조에서 모든 국민은 행복추구권을 가지며 국가는 개인이 가지는 이러한 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무가 있음을 규정하고 있다. 또한 제34조 제1항에서는 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있으며 제35조에서는 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 규정하고 있다. 나아가 제37조 제1항에서는 헌법에 열거되지 않는다는 이유로 국민의 권리가 경시될 수 없음을 명기하고 있다.

그런데 위에서 본 인간다운 생활을 할 권리나 환경권에 대하여는 그것이 국가를 직접적으로 구속하는 법적 강제력이 있는 권리인지에 관하여 견해가 나뉘고 있다. 즉 입법자에 대하여 장래의 정책적 지침을 제시한 것으로서 법적으로는 강제력이 없는 단순한 입법방침규정에 불과하다는 견해(프로그램규정설)와 국가에 대한 국민의 법적 권리로 이해하지만 구체적, 현실적 청구권은 없기 때문에 추상적권리라고 하고 있는 견해(추상적 권리설)이 그것이다.

그러나 이와 같은 견해들은 위 기본권들이 갖는 헌법상의 의의와 기능을 도외시

한 형식논리에 지나지 않는다고 생각된다. 오히려 위 권리들은 인간의 존엄성을 실현시키기 위한 최소한 방법적 기초로서 국가의 정책과 불가분의 함수관계에 있기 때문에 사회국가실현의 국가적 의무를 내포하는 국민의 구체적 권리라고 보는 것이 옳을 것이다. 왜냐하면 위 기본권들을 단순히 국민의 기본권적인 시각에서만 파악할 것이 아니라 사회국가를 실현시켜야 되는 국가의 존립근거, 당위적 과제 등의 관점에서 이해하여야 할 것이기 때문이다. 이렇게 이해할 때에만 신속하고 안전한 교통수단을 확보하지 못하는 국가는 가장 본질적인 국가의 의무를 이행하지 못하는 것이 되며 이 때 국민은 국가기관의 헌법침해를 이유로 해서 국가의 법적, 정치적 책임을 추궁할 수 있게 되는 것이다.

3. 법률상 근거

위와 같은 현법상의 인간다운 생활을 할 권리나 환경권, 또는 경제적 기본권 등과 관련하여 국민은 국가로부터 교통과 관련한 충분한 서비스를 제공받을 권리가 발생한다 할 것인데, 이것을 분명히 하기 위하여 교통안전법 제3, 4조에서는 교통안전에 관한 종합적 시책을 수립하고 이를 실시할 책무를 정부 및 지방자치단체에 부과하고 있고, 또 도시철도법 제1조에서는 도시철도차량등의 효율적 관리와 도시교통의 발전, 교통이용자의 안전 및 편의증진 등에 관하여 건설교통부장관 및 지방자치단체의 책무에 맡기고 있다.

이러한 책무는 역으로 국민이 국가 또는 정부, 지방자치단체에 교통의 안전과 신속, 편의 증진 등 충분한 서비스의 제공을 요구할 권리를 가진다는 것을 의미한다 할 것이다. 그러나 이러한 권리가 존재한다고 하여 곧바로 그러한 권리가 침해되었을 때 국가등에 대하여 민사상의 손해배상청구나 손실보상청구를 할 수 있다고 해석되지는 않을 것 같다. 왜냐하면 법률적 근거를 갖는 위 권리들은 아직 추상적

인 수준에서 규정되어 있을 뿐이고 권리구제를 위한 구체적 절차나 방법이 마련되어 있지 않기 때문이다. 그러나 그러한 권리의 내용은 예컨대 손해배상청구에 있어서 과실이나 위법성의 인정여부에 관하여 중요한 판단근거가 됨으로 인하여 규범적 효력을 갖는다고 할 수 있다.

국가는 위와 같은 권리를 충분히 보장하기 위하여 효과적인 권리구제절차를 마련해야 할 의무가 있다고 할 것인데, 아직 그와 같은 절차는 준비되어 있지 못하다. 예컨대 의무이행소송 등 국가기관의 부작위에 대한 절차의 마련히 시급히 요청된다 하겠다.

4. 민사상 손해배상 청구의 가능성

앞에서 본 것처럼 국민이 국가에 대하여 안전하고 신속한 교통수단을 확보할 것을 요구할 수 있는 권리의 성격이 아직은 민사상의 손해배상청구등의 근거가 될 만한 구체적 권리로서의 성질을 갖지 않는다 할 것이므로 모든 경우의 교통 불편에 관하여 국가에 대하여 손해배상등을 구하는 것은 불가능하다.

그러므로 국가에 대한 손해배상이 인정될 수 있는 경우는 교통이용자가 교통수단을 이용함에 있어서 국가가 그 직접적 상대방이 되는 경우에 국한된다. 즉 국가기관인 철도청이 운영하는 철도이용등의 경우에는 국가가 철도이용계약의 직접적 당사자이므로 손해배상등의 청구가 가능하게 되는 것이다. 이 경우 계약상의 부수적인 의무로서 국가등에게 안전하고 정확하고 신속하게 운행함으로써 이용자에게 불편이 없도록 할 의무가 인정이 될 것이고 국가등의 과실로 그러한 의무에 위반되는 결과를 초래한 것이므로 국가는 그 배상책임을 지게 되는 것이다. 또한 국가는 철도등 공공영조물의 설치관리자로서 그 설치 또는 하자로 인하여 교통이용자

에게 손해를 가한 경우라면 국가배상법상의 책임을 부담하여야 할 것이다.

그러나 교통이용의 계약상대방이 일반 사인이 되는 경우라면 국가에게는 계약상의 책무가 존재하지 않으므로 국가에게는 책임을 물을 수 없고 당해 운송업체를 상대로 하여 손해배상을 구할 수 밖에 없다. 그러나 이러한 경우에도 국가의 책임이 전적으로 면책되는 것은 아니라 할 것이다. 즉 이러한 경우라도 국가는 여러 운송업체가 교통이용자에게 정확하고 안전한 교통서비스를 제공하도록 감독, 관리 할 의무가 있다. 물론 운송업체들의 불친절이나 지연운행등으로 인하여 교통이용자들이 손해를 입는다고 하여 곧바로 국가에게 책임을 물을 수는 없는 것이지만 국가의 관리 감독소홀의 정도가 중하고 그로 인한 교통이용자의 손해발생이 중하여 전체적으로 민법상의 불법행위를 구성할 만한 경우라면 이 경우 국가의 책임은 면책될 수 없는 것이다. 위도를 운행하던 페리호의 침몰 사건과 관련하여 국가의 배상책임을 인정한 경우는 다소 심각한 사안을 예시한 감은 있으나 이러한 경우의 한 예라 할 것이다.