

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 471

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

대중교통 중심의 광역교통계획 체계 개선방향

정진규 국토연구원 연구위원, 김종학 국토연구원 책임연구원

요 약

① 대도시권 광역교통 수요의 증가에도 불구하고 시설의 적기확충에 한계

- 도시화의 진전과 생활권의 확대 등으로 대도시권의 광역교통 수요는 지속적으로 증가하고 있으나, SOC 예산 축소 등으로 수요 증가에 적기 대응할 수 있는 시설 확충에는 한계가 있음
- 그간의 대중교통 중심의 광역교통체계 형성을 위한 다양한 정책 추진에도 불구하고, 광역버스의 혼잡과 입석 문제, 환승불편 등 사회적 이슈가 증폭됨에 따라 이에 대응하기 위한 정책마련 필요

② 실효성 있는 광역교통계획 체계 구축으로 대도시권의 지속가능한 발전 지원 및 생활편의 향상

- 대도시권 광역교통계획 내 간선교통망 계획이 종합교통계획 및 부문별 계획들과의 중복에 따른 비효율 해소
- 대도시권 광역교통계획이 간선도로 개선과 대중교통 개선사업 추진 등을 포함한 종합계획으로서의 위상을 확보하고, 취약한 법적 기반 강화 필요
- 대도시권 광역교통계획 수립 및 추진체계의 단절화 문제를 해소하여 광역대중교통 이용자들의 실질적인 이용편의 제고 및 정책 체감효과 향상 필요

개 선 방 향

- ① 광역교통계획의 수립 목적에 부합하도록 광역대중교통 관련 정책방안을 강화
- ② 지속가능한 광역교통 서비스 제공을 위하여 대중교통 운영·관리 기준을 구체화하고 이를 상위계획에서 명문화
- ③ 중앙정부와 지자체의 협력적 계획 수립, 광역교통기구의 기능 강화 등 광역교통 거버넌스 구축
- ④ 광역교통계획의 실천성 확보를 위한 재원확충 및 관계 법령의 개선

1. 대도시권 광역교통계획 강화의 필요성

- '90년대 수도권 남부의 난개발로 인한 교통혼잡 문제를 광역적 차원에서 해결하기 위하여 1997년 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제정
 - 동법은 광역교통시설 지정을 통하여 지자체에 시설 확충을 위한 재정적 지원을 가능케 하는 제도적 틀을 제공하고, 광역교통계획 수립 등 정책 추진의 기반을 다지는 데 기여
 - 또한 2001년 동법 제7조 및 시행령 제9조에 의거, 「광역교통개선대책 수립지침」을 제정하여 신도시 등 대규모 개발사업 추진에 따른 광역교통시설 확충에 기여
- 2000년대에도 계속된 신도시 개발과 생활권 확대 등으로 대도시권의 광역교통량은 계속 증가하고 있으나, SOC 예산 축소, 부동산 경기 침체 등으로 광역교통시설의 확충에 한계가 있음
 - 2002년 서울과 경기도 간 총 목적통행량 468만이 2011년에 538만으로 14.9% 증가한 반면, 동 기간 서울시 내부통행량은 1.8% 증가에 그침
- 그동안 대중교통 중심의 광역교통체계 형성을 위한 다양한 정책이 추진되었으나, 최근 이슈화된 광역버스 입석 문제, 환승불편 등 이용불편이 제기되고 있음(〈그림 1〉 참조)
 - 2014년 현재 수도권의 직행좌석버스는 131개 노선에 1,600여 대로 평일 출퇴근시간 기준 11만 명이 이용하고 있으며, 이 가운데 10%가 넘는 1만 5천여 명이 입석 승객¹⁾
 - 대중교통 이용자 설문조사²⁾에 따르면 가장 불편한 점으로 ‘매우 혼잡함’(54. 9%)을 지적하였으며, 두 번째로는 ‘시간이 오래 걸림’(29.5%)으로 응답
- 이러한 문제들의 근간에는 광역교통정책의 기본이 되는 광역교통계획 체계상의 문제, 특히 광역대중교통계획의 실천성 미흡이 주요 원인이 되고 있어, 대중교통 중심 계획체계로의 개편이 요구됨

그림 1 수도권 광역버스 혼잡실태



자료: 조선일보 2014.4.24. “통로까지 꽉 채운 광역버스… 출근길 고속도로도 안전은 없었다”.

1) 평화방송, 2014.6.23. “수도권 광역버스 입석운행 금지 논란, 해결방안은?”.

2) 수도권교통본부, 2013.10.2. “제4차 수도권 미래교통 발전을 위한 정책토론회” 자료집.

2. 대도시권 광역교통계획의 체계 진단

● 계획의 개요

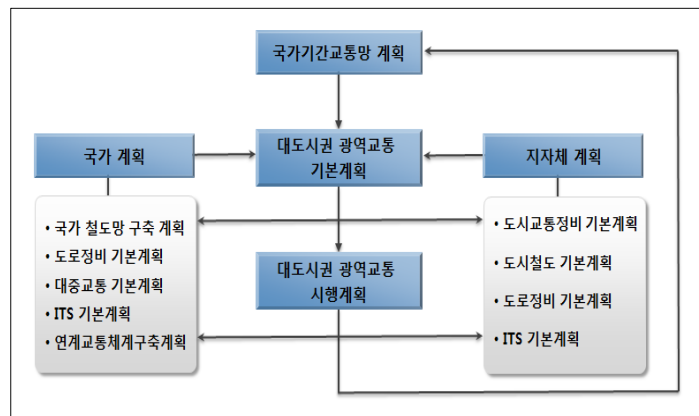
- 근거: 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」(이하 ‘대광법’) 제3조
- 기능: 대도시권의 최상위 종합교통계획으로 도로, 철도, 대중교통, BRT 등 교통시설 및 운영계획 수립
- 기간: 20년(기본계획), 5년(시행계획)

- 광역교통기본계획은 광역대중교통망 및 광역간선도로망을 제시하며, 대도시권 광역교통 정책 차원의 전략적인 기능을 담당
- 광역교통시행계획은 기본계획의 정책방향과 내용을 수용하여 대광법에서 규정한 광역교통시설 중 사업추진이 시급한 우선사업에 대하여 5년간 집행 및 추진계획을 수립

● 진단 1: 간선교통망 계획 관련 상위계획과의 중복 발생

- 광역교통계획 수립 시 국가기간교통망계획과 부문별 국가교통계획의 내용을 반영하며, 추가로 제시된 주요사업들은 이들 상위계획 수립 시 재반영(<그림 2> 참조)
- 그러나 계획에 포함된 주요 간선교통시설은 상위계획상의 내용과 중복성이 크며, 추가적인 시설의 제시는 제한적(<그림 3> 참조)

그림 2 광역교통계획과 관련 계획과의 관계



자료: 국토교통부, 2014. 대도시권 광역교통계획(2013~2020) 변경.

그림 3 수도권 철도망계획 관련 주요계획 간 중복성



자료: 국토해양부, 2010. 국가기간교통망계획 제2차 수정계획(2001~2020); 수도권 광역경제발전위원회, 2011. 수도권 광역교통인프라 실태분석 및 확충전략 연구.

● 진단 2: 종합계획 및 대중교통계획으로서의 위상 미흡

- 광역교통계획은 내용적 체계상으로는 광역대중교통망 및 광역간선도로망을 포함한 종합계획의 성격을 표방하고 있으나, 계획의 주목적은 광역대중교통 체계 개선임
 - 광역교통기본계획은 ‘대중교통 중심의 광역교통체계 구축을 통한 녹색교통환경 구축’을 비전으로 설정하고, 대중교통분담률 25% 향상, 온실가스배출량 10% 저감, 평균통행속도 15% 증가 및 교통혼잡비용 10% 감소를 실천목표로 함
 - 계획의 분석절차도 교통수요가 충분한 교통축에 대해 대중교통을 우선적으로 검토한 후 도로의 운영 및 관리체계 개선방안 등을 제시하며, 마지막으로 도로 신설 및 확장을 검토
- 그러나 광역교통계획에서 제시하는 실질적인 도로계획은 지자체 경계부분의 혼잡구간에 국한하기 때문에 도시부 간선도로 개선 등을 포함하는 종합계획으로서의 위상에는 한계가 있음
 - 대광법에 의해 지정된 광역도로만이 법적 구속력을 가지고 시행계획을 통해 추진되나, 시설의 규모면에서 전체 계획에서 차지하는 비중은 크지 않음
- 대중교통계획 측면에서도 복합환승센터를 비롯한 환승시설, 대중교통 통합요금제, 준공영제 및 공영차고지제 등 대중교통시설의 확충과 다양한 제도의 도입 및 운영에 관한 광역 차원의 대중교통계획 내용이 미흡하고 타 법과의 중복 등으로 계획의 실효성이 미약

● 진단 3: 협력적 광역대중교통계획 수립 및 사업추진 체계의 미흡

- 통행의 광역화로 중·장거리 교통축 단위의 사업(예: 광역전철 및 광역BRT 등)의 필요성이 제기되고 있으며, 통행의 완결성 측면에서 행정구역을 초월하는 연속적인 교통서비스 제공 필요
- 그러나 계획 및 추진체계의 단절로 단구간 위주의 사업이 주로 추진됨으로써, 이용자들이 체감하는 광역교통축상의 개선효과가 미흡
 - 수도권 법정교통계획 체계의 문제점 관련 전문가 설문조사³⁾에서도, 전체 응답자의 51%가 ‘교통계획 주체 다원화로 인한 이해관계 대립’을 지적
 - 실제 사업추진은 시설별 담당부서 혹은 개별 지방자치단체에서 수행하여 사후관리 등이 효율적으로 이루어지지 못함
 - 도로나 일반철도 등의 부문별 계획은 기본계획 수립부터 재원조달, 사업추진 및 사후관리까지 구체적 실행력이 뒷받침되는 체계를 갖추고 있음을 고려할 필요가 있음

3) 국토연구원, 2012, 수도권 법정 교통계획체계의 실효성 제고 방안 연구.

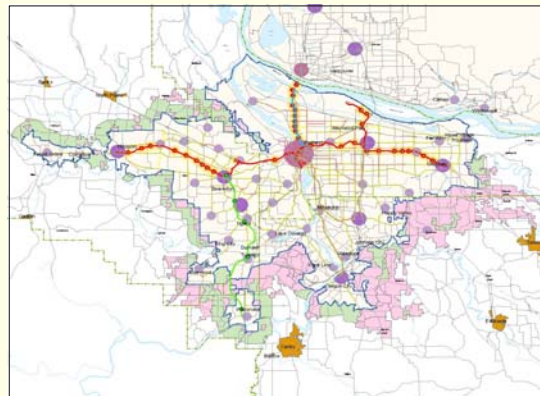
3. 광역교통계획 체계의 개선방향

● 개선방향 1: 광역교통계획의 수립 목적에 부합하도록 광역대중교통 관련 정책방안을 강화

- 도시부 간선도로 개선 등을 포함한 종합계획으로서의 기능을 강화하는 데는 한계가 있으므로, 당초 수립한 계획의 비전 및 목표에 부합되도록 광역대중교통과 관련한 계획 및 사업추진에 관한 내용을 강화하는 방안 필요
- 또한 대중교통기본계획은 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」(이하 ‘대중교통법’)에 따른 국가단위의 “대중교통기본계획”과 시·군 단위의 ‘지방대중교통계획’만을 수립토록 하고 있어, 대도시권 차원의 종합적인 광역대중교통계획을 수립할 필요가 있음
- 선진국의 대도시권 광역교통계획도 실질적으로는 대중교통 관련 내용을 중심으로 구성

그림 4 미국 포틀랜드 대도시권의 광역교통계획

- 기능: 포틀랜드 대도시권의 20년 종합교통계획
- 수립주체: 광역계획기구(METRO, 주민선거로 선출되는 9인의 지역대표회의가 최고의사결정)
- 특징:
 - 광역전철(MAX) 노선 및 역을 중심으로 광역대중교통체계 형성
 - 광역대중교통체계를 골격으로 하여 성장관리 및 토지이용계획 등과 연계하고 간선도로망 구성
 - 자전거, 보행 등 녹색교통축을 광역교통계획에 포함

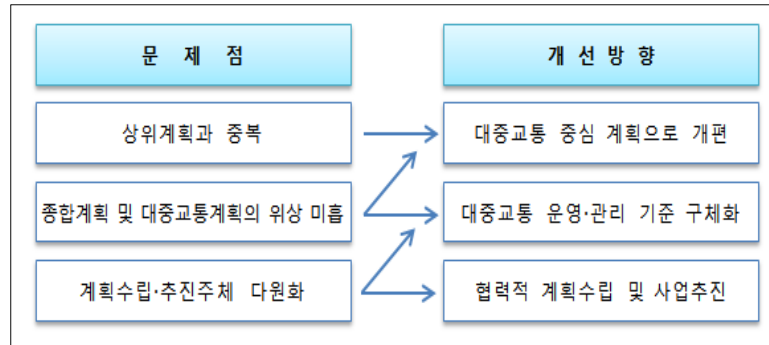


자료: <http://www.oregonmetro.gov/>

● 개선방향 2: 지속가능한 서비스 제공을 위한 대중교통 운영·관리 기준의 구체화

- 기존 광역교통계획의 대중교통 관련 내용은 시설 확충을 중심으로 하고 있으며, 세부적인 관리·운영에 관한 내용은 미흡하여 이에 대한 구체적인 기준 필요
 - 대광법 시행령 제5조에 ‘광역적인 차원에서의 대중교통수단의 확충 및 운영개선에 관한 사항’을 광역교통시행계획에 포함토록 명시
- 빠르게 변화하는 광역교통 수요 및 행태 변화에 지속가능하게 대응하기 위해 광역대중교통의 운영 및 관리에 관한 구체적인 기준이 상위계획에서 제시될 필요

그림 5 대중교통 중심의 광역교통계획 체계 개선방향



● 개선방향 3: 광역교통 거버넌스 구축을 통한 협력적 대중교통계획 수립 및 사업 추진

- 광역철도 건설 및 광역버스 노선 협의 등에서 발생하는 지자체 간 이해상충에 효과적으로 대응하기 위하여 사전 상위계획 수립 단계에서 지자체 간 공감대 형성 필요
 - 예를 들어, 서울과 경기도 간 철도노선의 연계 및 환승은 수도권 통행을 처리하는 데 중요하므로 직결 운행되어야 하나 지방자치단체 간 견해 차이, 자원조달 문제 등으로 단절된 운행체계를 가지고 있음(예: 김포 경전철과 서울 지하철 9호선의 환승 문제 등)
- 광역대중교통계획을 실효성 확보를 위해 중앙정부와 관련 지자체가 계획을 공동으로 수립할 필요가 있으며, 이를 위하여 수도권 광역교통기구의 기능 강화 및 지방 대도시권으로의 확대 시행 필요

● 개선방향 4: 광역교통계획의 실천성 확보를 위한 자원 확충 및 관계 법령의 개선⁴⁾

- 중앙정부의 대중교통 부문 재정지원 확대
 - 교통시설특별회계 교통체계관리계정(대중교통계정)의 교통에너지환경세 전입비율 증대
 - 광역교통시설부담금의 지자체 배분비율 확대
 - 기타 광역교통기구 설치를 위한 자원 확보 등
- 대중교통법의 개정을 통해 광역대중교통계획의 수립에 관한 조항 신설
 - 지방대중교통계획과는 별도로 대도시권의 시·도지사가 국토교통부장관과 공동으로 수립
 - 대광법 시행령 개정을 통해 광역대중교통계획의 내용을 광역교통계획에 반영

정진규 국토연구원 국토인프라연구본부 연구위원(jkchung@krihs.re.kr, 031-380-0390)

김종학 국토연구원 국토인프라연구본부 책임연구원(jonghkim@krihs.re.kr, 031-380-0352)

4) 수도권교통본부, 2013, 수도권 광역교통기구 개편 연구 발췌·재정리