

# 신도시 개발 등 수도권 광역화에 대응하는 도로정비 시기 (1990년대 중반-2000년대 중반)

이 광 훈 서울연구원 명예연구위원

## 도로정비 기본계획 수립과 간선도로 네트워크 구축

1기 신도시 입주와 본격화되면서 5개 신도시만으로 인구가 약 120만명, 30만 가구 규모의 주거타운을 형성했다. 대부분 베드타운(Bed town) 성격으로 서울로 출퇴근하는 교통수요가 많았다. 신도시 교통대책으로 도시철도 건설도 추진되었지만 철도의 특성상 이용권역은 좁았고 수송분담률도 기대에 못 미쳤다. 신도시 광역교통의 도로 의존도는 높아졌고 신도시가 마련한 도로만으로는 서울과 시계에서의 교통 혼잡을 피할 수 없었다. 결론은 교통량 처리에서 일반 간선도로의 3~4배 능력을 갖는 도시고속도로 네트워크를 조속히 구축하는 것이었고 광역교통이 계속적으로 증가할 것을 예상하여 외곽순환도시고속도로를 중심으로 하는 광역 도시고속도로 네트워크 차원이야 한다는 것이었다. 마침 1999년 「도로법」 개정에 따라 서울시는 ‘서울시 도로정비기본계획’을 수립해야 했다. 서울시는 법정계획인 ‘서울시 도로정비기본계획’을 수립하기 이전부터 광역 간선도로 네트워크 정비의 필요성을 느끼고 학술용역 등을 통하여 준비를 하고 있었다.

도로정비기본계획은 10년을 계획단위로 하고 5년마다 타당성 여부를 검토하여 수정계획을 수립하도록 했고 ‘제1차 서울시 도로정비 기본계획’에서 제시한 서울시 도로정비 기본방향은 도시고속도로를 중심으로 하는 주요 간선도로 네트워크를 조기 구축하는 것이었다. 서울시 도로 네트워크를 주요 간선도로 네트워크와 일반 간선도로 네트워크로 이원화하고 이들 네트워크를 연계도로체계에 연결하는 개념이었다.

올림픽대로, 강변북로, 내부순환도로에 이어 서울시는 동부간선도로, 서부간선도로, 북부간선도로를 도시고속도로 수준으로 정비하였고, 한국도로공사와 민자도로 관리주체가 관리하는 도시고속도로를 포함해서 수도권 도시고속도로 네트워크를 구축하기에 이르렀다. 내부순환도로 이후 추가된 동부간선도로, 서부간선도로가 건설되었으나 서부간선도로는 안양천을 따라 제내지에 건설되어 주거지와 하천 간의 접근성을 제한하고 있고, 동부간선도로 역시 상계, 중계지역 대규모 아파트 건설에 따라 교통 문제가 사회적 이슈가 되자 서울시가 건설부와 협의 하에 중랑천 둔치에 자동차전용도로를

임시도로 개념으로 정비하였다.

서울시 도시고속도로 네트워크 정비는 신도시가 건설되면서 신도시 교통대책으로 건설된 도시고속도로로 인해 본격화되었다. 분당신도시 교통대책으로 건설된 분당-내곡, 수원-장지간 고속도로와 일산신도시 교통대책으로 건설된 자유로가 대표적이다. 이들 도로는 한국토지공사가 건설하여 관리하고 있다. 특히 일산신도시 연결도로 차원에서 건설된 자유로 구간 중 성산대교에서 행주대교간 구간은 토지개발공사에서 건설비용 부담하에 토지개발공사에서 실시설계를 완료하고 서울시에서 공사를 하였는데, 토지개발공사에서 실시설계를 하면서 하천측 서울방향의 도로계획고를 높게 함으로써 일산방향 주행중에는 한강을 조망할 수 없게 설계하였으나 서울시에서 설계되면 검토과정에서 문제점을 발견·수정함으로써 현재와 같이 상하행선 양방향에서 한강을 조망할 수 있게 건설될 수 있었다. 한국도로공사도 서울을 중심으로 한 고속도로를 건설함에 있어 서울시 도시고속도로와의 연계를 도모했고 서울시계 내에도 일부 고속도로를 한국도로공사가 정비하였다. 경부고속도로의 시작은 한남대교 남단으로 해서 한국도로공사에 의해 건설되었으나 이후 한남대교 남단에서 양재 IC의 서울시계 구간은 도로관리권이 서울시로 이관되었다.

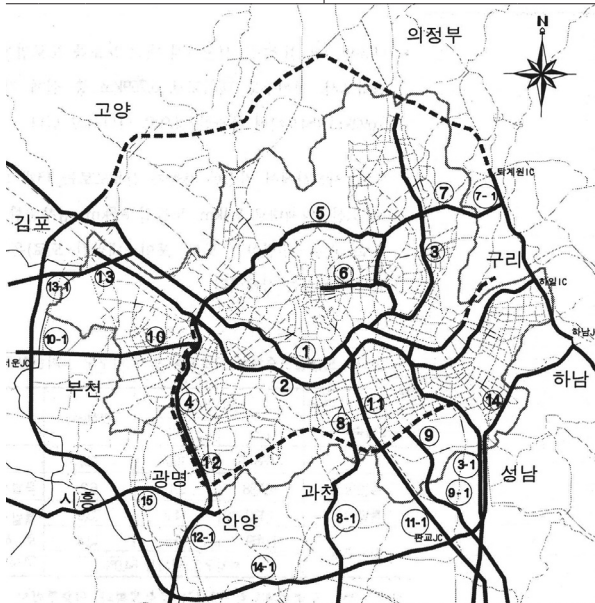
## 민자도로사업과 광역도로사업을 통한 대도시권 도로정비

이 시기에는 사회기반 시설에 대한 민간투자법(약칭 민간투자법)에 의해 민간이 서울시 도로계획에 대한 제안권이 생겨남에 따라 민간 도로사업자에 의한 도시고속도로 제안이 봇물 터지듯 나왔다. 물론 2, 3개 민자 도로사업을 제외하고 대부분 내부 검토과정에서 무산되었지만 이 시기 민간 투자에 의한 도로사업은 계속 발굴·제안되었다.

2004년 처음으로 민간투자법에 의한 도로로 과천의왕도시고속화도로와 반포대로를 연결하는 우면산 터널이 개통되었다. 개통 후 국내 대부분의 민자도로사업이 갖고 있던 수입적자보존(MRG) 문제가 불거졌고 시의회 등에서 질타가 이어졌다. 이후 서울시는 지하도시고속도로 건설이 본격적으로 논의되기 전까지 민간투자법에 의한 도로사업에는 소극적으로 대

▶ 수도권 도시고속도로(2000년대 초반)

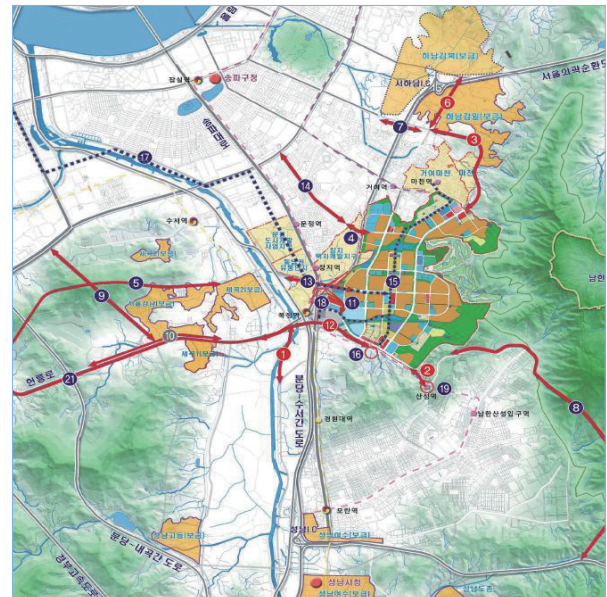
구분	노선명	연장 (km)	관리주체	비고	
서울시계 기준	1	강변북로	25.5	서울시	서울시 관리 9개 노선 169.8km (제물포로 포함시 10개 노선 174.8km)
	2	올림픽대로	42.5	서울시	
	3	동부간선도로	29.6	서울시	
	4	서부간선도로	10.8	서울시	
	5	내부순환로	40.1	서울시	
	6	청계고가로	6.9	서울시	
	7	북부간선도로	6.8	서울시	
	8	의광~과천간 고속화도로	3.3	서울시	
	9	분당~내곡간 고속화도로	4.3	서울시	
	10	경인고속도로 (제물포로, 서울시구간)	5.0	서울시	
	10	경인고속도로	0.5	한국도로공사	
	11	경부고속도로	12.0	한국도로공사	
	12	서해안고속도로	2.9	한국도로공사	
	13	신공항고속도로	3.0	(주)신공항 하이웨이	
14	서울외곽순환고속도로	10.6	한국도로공사		
서울시계 기준 소계			203.8		
서울외곽순환고속도로 기준	3-1	동부간선도로(분당구간)	2.4	지자체	서울시계~서울외곽순환고속도로간 연장
	7-1	북부간선도로(구리구간)	2.7	지자체	
	8-1	의광~과천간 고속화도로 (의왕, 과천)	8.7	지자체	
	9-1	분당~내곡간 고속화도로 (분당구간)	5.7	지자체	
	10-1	경인고속도로(부천, 인천)	6.0	한국도로공사	
	11-1	경부고속도로(판교구간)	2	한국도로공사	
	12-1	서해안고속도로	6.1	한국도로공사	
	13-1	신공항고속도로(김포구간)	6.0	(주)신공항 하이웨이	
	14-1	서울외곽순환고속도로	81.7	한국도로공사	
	15	제2경인고속도로	7.5	한국도로공사	
서울외곽순환고속도로 기준 소계			128.8		
계			332.6		



응했다. 은평뉴타운 교통대책으로 추진한 평창터널과 은평새길 사업은 아직도 실시협약 체결을 위해 협상 중이고 암사대교와 연결되는 용두산터널 사업은 2014년 개통되었다.

수도권 광역화로 광역교통 문제가 대두되면서 서울시에는 두 가지 유형의 도로가 더 생겨났다. 엄밀히는 도로건설 재원이 다르다는 의미지만 1997년 제정된 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에서 광역교통시설의 하나로 ‘광역도로’가 제정되었다. 하지만 광역도로는 기존 도로사업자와의 갈등을 피하기 위해 2개 이상 시·도에 걸친 도로라는 제한적 개념으로 도입되어 실제 대상사업을 찾는 것이 매우 어려웠다. 서울시에 광역도로로 건설된 대표적 도로로는 하남축에 건설된 위례성길 등이 있다. 광역도로사업은 이후 국토교통부가 주관하는 대도시권광역교통계획에서 취합·제시하였다. 2007년 제1차 광역교통 시행계획이 확정·고시되었고 2012년 3차 대도시권 광역교통계획이 수립되었다. 도로법에 의거 공고된 광역도로는 국가와 지자체가 50:50으로 분담하였다.

▶ 위례신도시 광역교통망 종합도



「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 의한 또 하나의 도로정비 방법은 광역교통시설부담금을 활용한 도로이다. 광역교통시행계획이 수립·고시된 대도시권 택지개발사업과 도시개발사업 등의 시행자가 교통유발부담금으로 내는 성격의 돈으로 사업 규모가 클수록 부담금 규모도 천문학적이어서 도로사업은 물론 도시철도 신규 노선 건설도 가능한 경우도 있었다. 🍀

이광훈 . going08translee@gmail.com

참고문헌

1. 서울시정개발연구원, 2002, <서울시 도시고속도로 관리체계 정립방안 연구>
2. 서울특별시, 2002, <서울시 1차 도로정비기본계획>
3. 서울특별시, 2009, <서울시 간선도로 정비계획>