

도시지역 교통혼잡 완화를 위한 국가지원 강화

- 도심 교통혼잡 심화와 지자체 재정여건의 어려움 등으로 현행 일반국도의 이원화된 관리주체를 단일화 하자는 요구가 지속적으로 제기되고 있음
 - 일반국도의 경우 읍·면지역은 건설교통부장관이,洞지역은 당해 시장이 건설·관리주체로 지정되어 있으나 도농통합시의洞지역 일반국도를 건설교통부장관이 일괄 관리토록 도로법 개정 요구
- 일반국도의 관리주체 이원화로 인해 지역별로 차로수가 불일치하고, 도로주변의 난개발 등으로 일반국도의 간선기능 수행이 어려우며, 도심 교통혼잡 완화를 위해 수립된 국도대체우회도로 사업도 건설·관리상의 문제로 추진 실적이 부진
- 최근 도로예산이 축소되고 있는 시점에서 도시부 교통혼잡 간선도로에 대한 국가지원 강화를 위해서는 「선택과 집중」전략이 중요함
 - 혼잡한 간선교통축 위주로 국가지원을 강화, 일반국도 간선기능 제고를 위한 간선망의 체계적 구축, 도로이용자 편의증진 등을 기본방향으로 설정
 - 도시별 특성을 고려하여 기능이 필요한 도시에 대해 국도대체우회도로 사업을 중앙정부가 전액(용지비, 공사비 등) 부담하는 방안 검토
 - 전국네트워크 차원의 일반국도 마스터플랜(Master Plan) 수립을 추진
 - 국가지원이 필요한 도심순환도로 선정기준 마련, 도로사업 예정지 공고, 노선번호부여 방안 등 세부 지침에 대한 지속적인 검토 필요

1. 문제의 제기

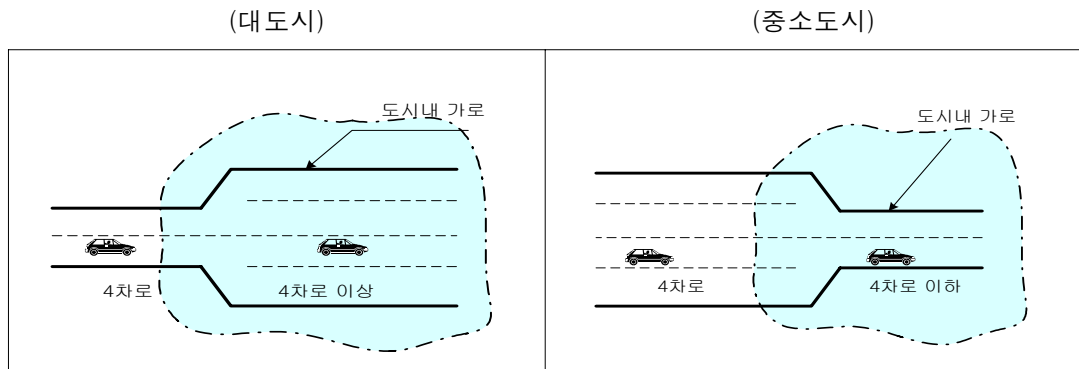
- 도시지역의 교통난 심화에 따른 대도시권 순환도로망 건설 필요성 대두
 - 방사형 도로가 건설된 대도시권의 경우 도심과 연결되는 간선도로로 교통정체가 집중되는 등 심각한 교통혼잡 발생
- 각 지자체별 재정여건이 열악하여 도심 교통혼잡 완화를 위한 별도의 대책마련은 어려운 실정임
 - 지자체별로 배분되는 지방교부금 등의 예산은 신규 도로건설을 추진하기에는 부족
- 최근 도농통합市 洞지역 일반국도의 도로관리를 건설교통부로 전환하는 도로법 개정 등의 요구가 있음
 - 일반국도의 경우 읍·면지역은 건설교통부장관이, 洞지역은 당해 시장이 건설·관리주체로 지정
- 따라서, 도시부 교통혼잡의 문제점을 개선하기 위한 국가지원 강화방안의 마련이 필요한 실정임

2. 일반국도의 현황 및 문제점

■ 관리주체 이원화

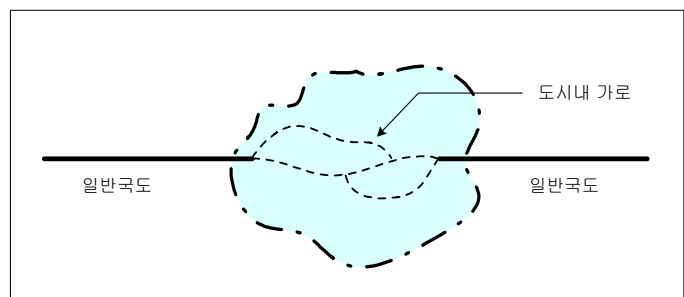
- 사업계획·건설·유지·관리 등 이원화로 체계적인 사업추진 곤란
 - 일반국도 14,246km 중 시관할 국도는 2,300km가 해당됨
 - 시관할 국도는 계획수립 단계에서 고속도로, 일반국도 등 국가기간도로망 확충계획을 고려하여 일관된 계획수립이 요구되나 지자체별 여건에 따라 사업을 추진하기 때문에 국가계획과 연계한 시설확충이 곤란
- 체계적인 노선연결 미흡
 - 사업주체간 협의체계 미흡으로 시경계 지역의 도로 개통시기 불일치, 차로수 불일치 등으로 교통지·정체 발생

<그림 1> 차로수 불일치



- 일반국도로 도시내를 통과할 때 정확한 노선에 대한 안내가 이루어지지 않아 도로의 분기점에서 혼란이 있으며, 일부 도시에서는 시내 구간에서 일반국도 노선번호가 아닌 시가지도로 번호를 부여하고 있어 이용자 혼란 가중

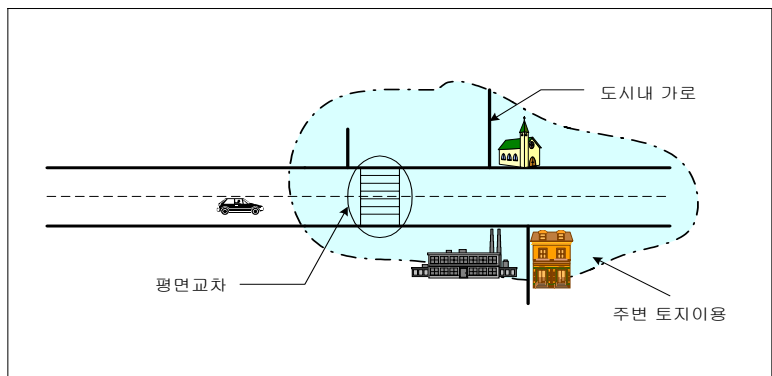
<그림 2> 일반국도와 도시내 도로간 연계성 불분명



■ 일반국도 간선기능수행 부족

- 도심을 통과하는 국도 구간은 당해도시의 주간선도로로 도시공간구조의 골격 형성 - 업무·상업 등 도심기능이 집중되어 있고, 지역간 통과통행과 도시내 통행이 혼재되어 상시 통행량 집중
- 일반국도의 간선기능 수행을 위해 시설수준, 접근성 등 균등한 시설관리가 필요하나, 도로 주변의 교통유발시설물 난립, 짧은 간격의 신호체계, 평면교차 등으로 간선기능 상실

<그림 3> 간선도로 시설수준 상이



- 여러 개의 국도노선이 도심으로 집중되어 도시부의 교통혼잡 심화
 - 2003년 교통혼잡비용 총 22.8조원 중 도시부는 13.7조원으로 60.1%가 해당

<표> 최근 5년간 전국 교통혼잡비용

구 분	1999년	2001년	2003년
전 국(십억원)	17,113	21,108	22,769
도시부(십억원)	9,478	12,320	13,656
GDP 대비 비중(%)	3.23	3.39	3.16

자료: 건설교통부, 『건설교통통계연보』, 2004.

■ 국도대체우회도로 추진실적 미흡

- 도시내 시가지구간 일반국도의 병목현상을 해소하고자 「국도대체우회도로 기본계획('96~'26)」에 따라 도시별로 우회순환도로를 건설하는 사업을 시행 중
 - 2004년 말 현재, 182개 구간 중 완공 9건, 71건 547.9km를 공사 중에 있으며, 사회·경제적 여건변화에 따라 「국도대체우회도로 재정비계획」을 수립
- 국도대체우회도로 건설시 시관내洞지역에 대해 관리청인 지자체가 용지비를 부담토록 규정하고 있어 일원화된 건설·관리가 어려움(도로법제56조의2)
 - 최근 도시부의 급격한 지가상승으로 지자체의 용지비 부담이 가중되어 일부 사업이 지연되고 있음
- 대부분 단구간 사업으로 전 구간 완공시까지 도심 교통혼잡 개선효과는 미흡
 - 단기사업 61개 구간의 평균 사업규모는 7.5km이며, 전 구간 사업완공까지 10년 이상 소요되고 있음
 - 전 구간 사업이 동시에 추진되지 않아 잔여구간에 지역개발계획 등이 완료되어 순환도로망 형성이 불가능한 경우도 발생

3. 도시지역 간선도로에 대한 국가지원 확대방안

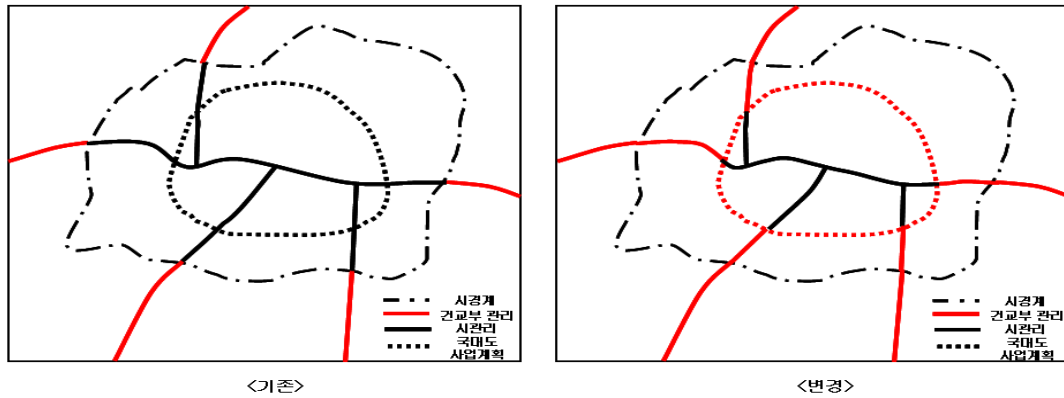
■ 기본방향

- 교통이 혼잡한 간선 교통축에 대한 국가지원 강화
 - 날로 심화되는 도시지역 교통혼잡 문제를 적극적으로 개선하기 위해서는 지자체 예산으로는 한계가 있음
 - 한정된 예산을 효율적으로 투자하기 위해 도시순환도로망 확충 등 혼잡한 교통축 위주의 사업 추진
- 일반국도 간선기능 제고를 위한 간선망의 체계적 구축
 - 일반국도는 고속도로와 함께 지역간 통행을 처리하는 등 간선기능을 수행
 - 교통수요 증가, 도시공간구조의 확산 등 광역화에 대비하고, 지역간 통행의 연속성 제고를 위한 간선망 구축 지원
- 도로이용자의 편의증진
 - 도시지역 상시 교통지·정체 구간을 해소하여 도시 환경영향을 저감
 - 간선도로 시설수준 향상으로 도로이용자의 통행시간 단축, 통행비용 절감 등 이용편의를 증진

■ 개선방안

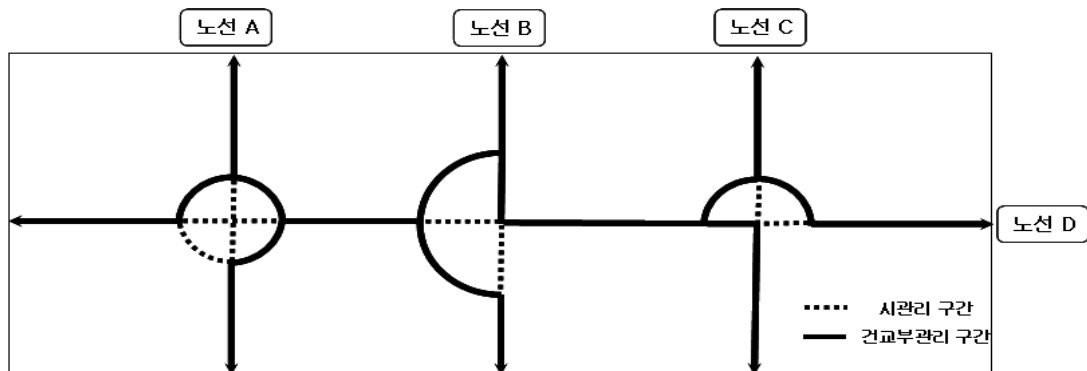
- 도시 순환기능 제고를 위해 국가지원을 확대
 - 도심 교통혼잡을 해소하기 위해 중앙정부가 순환기능이 필요한 도시를 대상으로 국도대체우회도로 사업의 용지비 부담 검토
 - 지자체의 재정난으로 지연되고 있는 국도대체우회도로 사업을 조기에 완공하여 도시내 교통혼잡 완화 가능
 - 도시 순환기능이 시급한 도시를 선정하는 세부 기준 마련

<그림 4> 도심 순환도로의 국가지원 확대 사례



- 전국 네트워크 차원에서 도시별 노선별 마스터플랜 마련
 - 국가기간도로망에 해당하는 일반국도와 국도대체우회도로, 지자체별 도시고속도로 사업 등을 연계하여 국가차원의 관리체계 구축
 - 도시별 마스터플랜에 의해 지정된 순환도로는 설계시행 전 도로예정지를 공고하는 방안 등 관련법령 개정

<그림 5> 전국 네트워크 차원의 일반국도 관리체계 개념도



- 세부 시행방안, 법·제도 개선 등에 대한 지속적인 검토
 - 인구규모, 지자체 도시고속도로 계획과의 연계성, 도시내 교통혼잡도, 지역개발계획 등을 고려한 도심순환도로 선정 기준 마련

국토연구원 김호정 책임연구원 (hjkim@krihs.re.kr, 031-380-0344)