

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 515

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

지역행복생활권 정책 시리즈 ③

네트워크형 중추도시생활권 광역교통 거버넌스 개선방향

이춘용 국토연구원 선임연구위원

요 약

- 1 국민행복과 국토균형발전을 위해 추진되는 중추도시생활권은 교통인프라 확충을 통한 지역 간 유기적 네트워크 구축이 중요
 - 생활권은 인구, 지역총생산, 제조업 등이 집적되어 정부가 중점 추진하는 지역발전 정책을 조기에 가시화할 수 있는 잠재력을 보유
 - 그러나 생활권의 인적·물적 연계의 기반이 되는 광역교통체계 구축과 관련한 협의체 구성 및 중앙과 지방정부의 지원 미흡, 중장기계획 수립의 법적 근거가 미비한 실정
- 2 중추도시생활권의 네트워크형 지역발전에 필요한 광역교통 거버넌스 기반이 취약
 - 중추도시생활권 발전계획은 5년 단위 전략계획으로 광역교통체계 계획기준에 관한 가이드라인이 없어 생활권별로 일관된 계획수립이 곤란
 - 연계·협력 사업은 예산지원이 가능한 경우 추진이 활발하지만 사업비 부담과 지자체 간 경쟁의식 등으로 사업 발굴에 제약이 있고 이 과정에서 민간단체 및 주민 참여도 미흡
 - 생활권 행정협의회는 정부 예산을 지원받을 수 있는 사업에 국한하여 운영
- 3 지역이 주체가 되어 지방자치와 상생 협력을 기반으로 네트워크형 생활권의 경쟁력을 높일 수 있도록 광역교통 거버넌스를 강화할 수 있는 정책 마련이 필요함

정책 방안

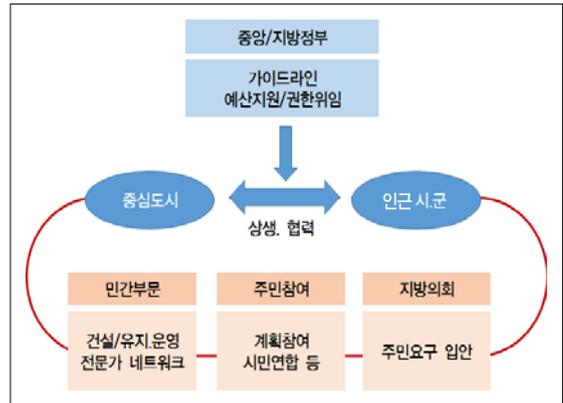
- 1 각 생활권이 주도하여 자치단체별 계획을 협력 계획으로 전환하여 교통·지역발전·산업입지 등을 포함하는 마스터플랜 수립 및 민간 전문가·교통사업자·주민이 참여하는 거버넌스를 제도화
- 2 중앙정부는 5년 단위의 생활권 계획을 교통, 지역, 산업, 일자리 창출 등이 포함된 중장기 지역발전 종합계획으로 전환하기 위한 가이드라인 마련 및 시범사업 추진
- 3 생활권협의회에 광역교통 관련 사업 조정 및 예산편성 권한을 확대하여 생활권 주도의 광역교통 거버넌스를 구축

1. 광역교통 거버넌스를 통한 네트워크형 생활권¹⁾ 정책 활성화

● 광역교통 거버넌스의 개념

- 생활권 내 지방자치단체가 인접 자치단체와 민간 부문, 비영리기관(NGO 등), 지역주민과 함께 지역교통 현안에 대처하기 위한 자발적이고 상호 협력적인 계획·건설·유지관리 운영에 관한 실행 방식
- 지역의 과제를 지역 스스로 실천한다는 주체적 인식과 상향식 지역발전을 위한 선결 사항으로서 광역교통 거버넌스 구축은 글로벌 도시권들의 추세

그림 1 광역교통 거버넌스 개념



● 네트워크형 중추도시생활권은 대도시권에 대응하는 지역발전의 핵심 역할 수행

- 정부가 역점적으로 추진하고 있는 지역희망(HOPE) 프로젝트는 지역행복생활권 중심도시와 주변시·군이 자율성과 책임을 갖고 지역발전사업의 기획과 집행 전 과정에서 상호 협력하고 자원을 공동 활용함으로써 주민 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력을 강화하는 정책임
 - 지역행복생활권은 중추도시생활권, 도농연계형생활권, 농어촌생활권으로 구성
 - 생활권 발전계획(2014~2018)은 자치단체 간 협의체를 구성하여 5개 분야(생활 인프라, 일자리, 교육·문화, 생태·환경, 의료·복지)를 중심으로 전략 계획을 수립하여 추진
- 네트워크형 생활권은 대도시권(6개, 광역시와 세종공주권)에 비해 자치단체수가 많고 지역총생산과 제조업 종사자는 거의 비슷한 규모로 지역발전의 핵심적 역할을 담당
 - 인구, 서비스 산업 종사자수는 대도시권 수준과 유사하여 국민이 어디에 거주하든 행복하게 일상 활동을 하고 자치단체 간 상생 협력할 수 있는 잠재력을 보유

표 1 네트워크형 생활권 주요 사회·경제적 위상

구분	자치단체 수	면적	인구	GRDP	제조업 종사자수	서비스업 종사자수
중추도시생활권 대비(%)	62.5	64.2	39.6	45.3	43.6	37.0
전국 대비(%)	30.7	35.0	17.1	20.0	22.8	13.8

주: 윤영모, 2014, 자료를 재작성

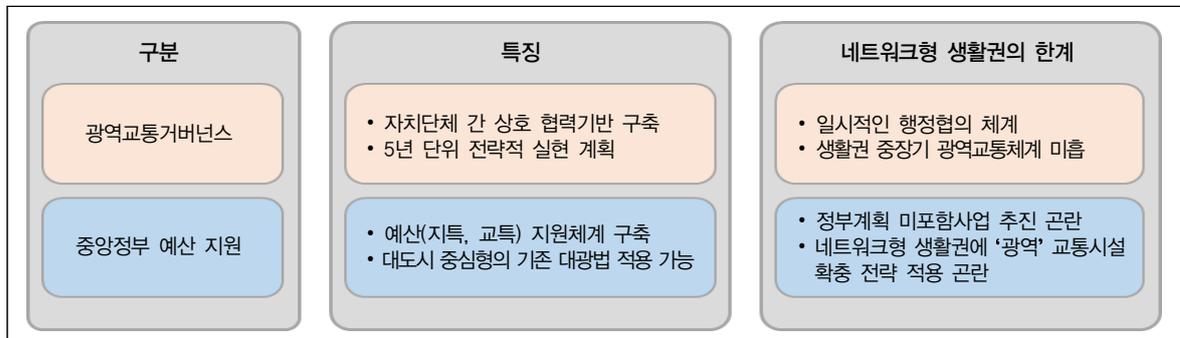
1) 네트워크형 중추도시생활권은 20개 중추도시생활권 가운데 6개 대도시권 이외의 14개 생활권을 지칭하고 여기에서는 '네트워크형 생활권'으로 줄여 표기하였음

2. 네트워크형 생활권 광역교통 거버넌스 실태

● 네트워크형 생활권 지역발전 정책의 한계

- 광역교통 거버넌스인 ‘생활권 행정협의회’ 기능 취약
 - 생활권 행정협의회 구성과 운영으로 광역교통 거버넌스 태동은 이루어졌으나 발전계획안 작성과 연계 협력 사업 발굴을 위한 행정협의 기능에 국한되며, 5개 분야 전략계획으로는 중장기 광역교통체계 구축을 위한 자치단체가 주도하는 기획과 집행을 포함하지 못하는 한계를 지님
- 생활권 광역교통 핵심사업에 대한 재정지원과 중장기 광역교통 법정계획의 수립 근거가 부재
 - 특별회계 지원 대상 사업²⁾ 가운데 핵심인 환승센터, 혼잡도로 개선, 광역도로와 도시철도 건설은 지원 기준이 없고, 주로 복지 서비스 지원 등에 치중
 - 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법에 의한 법정계획은 부산, 울산, 대구, 광주, 대전권에 국한되고 있어(세종공주권은 별도의 광역교통개선대책을 수립 추진 중) 중앙정부 지원이 제한적

그림 2 네트워크형 생활권 발전전략의 특징과 한계



● 네트워크형 생활권의 광역교통 거버넌스 사례조사 결과³⁾

- 생활권 행정협의회의 제한적 운영과 업무 추진
 - 지방자치법 규정에 의한 자치단체 간 협약으로 공동의 관심사항이 있거나 예산 지원이 가능할 경우는 연계 협력이 활발하지만, 자치단체 간 이견이 발생할 경우 조정력이 미약하여 사업비용 분담, 이해관계 등으로 상시적 운영이 되지 않고 있음
 - 지방정부가 주도적으로 관여하고 사업 계획과 예산 분담을 조정하는 등 적극적인 관심을 가질 경우 지역행복생활권 발전계획의 일관성과 실천성 확보에 유리

2) 지역발전특별회계: 광역환승센터 건설, 대도시권 혼잡도로, 광역도로 건설, 도시철도 건설

교통시설특별회계: 철도 건설목 입체화, 광역버스정보시스템 구축, 저상버스 도입 보조, 특별교통수단 도입 보조

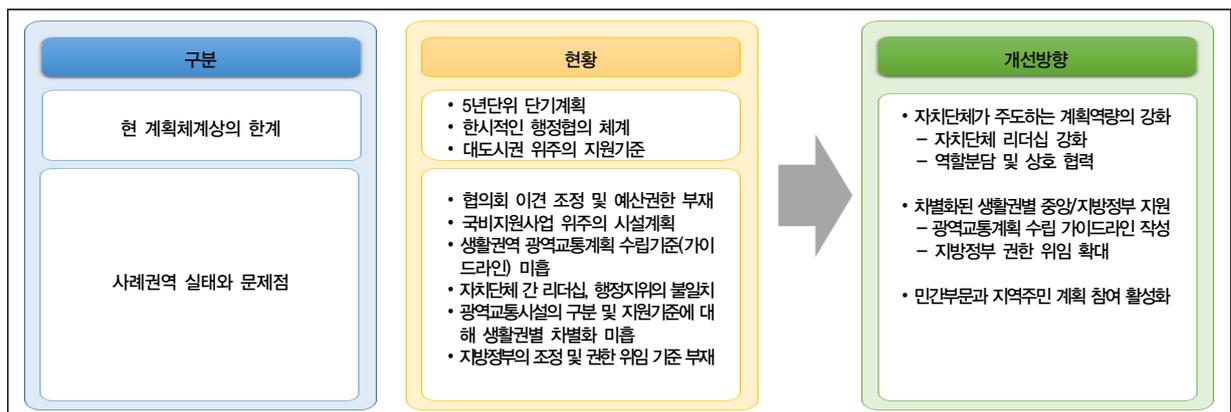
3) 사례권역은 춘천권, 천안아산권, 청주권, 전북권이고 각 생활권 관계기관(도와 시·군) 담당관, 계획안 수립 연구기관 전문가를 대상으로 2014. 9.~10. 기간 중에 1차(전화 설문) 조사와 2차(현지 방문 및 학계 전문가를 포함) 심층 면접 조사를 수행하였음

- 생활권 발전계획과 광역교통 계획 간 수준의 차이 발생
 - 지역발전계획 수립 지침은 생활권 내 선도사업과 연계협력 사업 발굴에 중점을 두고 있으나 타 생활권과 연계되는 국가 간선교통 계획에서는 광역교통에 대한 개념과 계획기준을 다르게 인식하고 있으며, 중앙정부의 일관된 가이드라인 부재도 그 원인으로 작용
- 단기 시설사업 위주의 생활권 발전계획 수립
 - 5년의 계획 기간(2014~2018) 내 예산 지원을 받을 수 있는 시설 사업 위주로 계획됨
 - 이는 종합적인 중장기 계획 틀이라기보다는 예산 확보를 위한 사업중심 계획의 성격이 강하여 생활권의 종합적 간선교통체계 구축에 한계가 있음
- 자치단체 간 연계 협력은 예산 부담이 없는 사업에 편중
 - 특별회계(지역발전, 교통시설)를 통한 예산 지원이 가능한 협력 사업인 광역 버스정보시스템(BIS) 구축, 버스요금 단일화(환승 요금 포함), 선거 공약 이행, 지역 주민이 선호하고 공동으로 이용하는 시설, 지역자원 공동 활용 분야에서는 자치단체 간 상호 협력이 활발
 - 반면, 중심도시와 주변 시·군 간 예산조달 능력 차이, 예산 부담 회피, 경쟁의식 등으로 광역교통 서비스 시설에 대한 협력이 미흡하며, 인접 지자체와의 행정 위계 차이도 원인이 되고 있음
- 민간 부문 역할과 주민 참여 부진
 - 계획안 작성 과정과 계획의 집행단계에서 민간 부문 교통사업자는 운영 결손 보전에 관심이 높아, 주민 참여를 전 과정에서 적극 유도하는 절차가 미흡한 실정

● 네트워크형 생활권 광역교통 거버넌스 개선의 기본방향

- 네트워크형 생활권 발전 정책을 적기에 실현하기 위해 자치단체의 계획 역량 강화, 민간과 주민 참여 활성화, 생활권별로 차별화된 맞춤형 전략적 지원이 필요함

그림 3 네트워크형 생활권 광역교통 거버넌스의 실태와 개선방향



3. 네트워크형 생활권 광역교통 거버넌스 개선방향

● 자치단체의 계획역량 강화

- 생활권 협의회에 사업 조정·예산 기능을 부여하여 단기간에 작은 사업에서 시작하여 상생협력의 틀을 마련한 후 이를 성숙시켜 예산권한을 확보한 기구로 확대 개편
 - 현행의 단기 전략계획에서 중장기 마스터플랜 체계로 전환하고 교통계획, 지역발전 전략, 일자리 창출 등 생활권 중장기 발전목표를 기획·실행하는 기구로서의 역할을 부여
- 자치단체 역량·네트워크·리더십을 강화하기 위하여 생활권 자치단체 간 공통 목표와 실행 전략을 마련하고 중앙과 지방정부에 의존하기에 앞서 자체 해결하려는 인식과 이해를 상호 공유
 - 생활권 이해관계자를 포괄하는 네트워크를 형성하여 공동체로서의 연계협력 기반을 완비하고, 특히 의회, 기업, 학계, 연구소, 주민 자치 기구 등을 행정구역을 초월한 생활권별로 강력한 구심점을 형성하고 중장기 발전 전략의 실행 수단으로 활용
- 민간부문과 주민 참여를 활성화할 수 있는 제도적 장치 마련
 - 민간분야 경영기법을 활용하여 광역교통 서비스 공급 기반을 강화하며, 첨단교통정보기술의 도입, 혼잡교통축 관리, 교통약자의 이동과 접근을 위한 복지교통 서비스를 패키지 형태로 제공하는 유연하고 선진적인 운영기법을 적극 도입
 - 지역의 현안과 주민 요구를 해결하기 위해 지역 인재와 전문가 그룹을 적극 활용하고 학계 전문가, 상공인 등으로 구성된 민간 기구의 상시 운영을 통해 실용적인 정책 대안을 적극 발굴

그림 4 네트워크형 생활권 광역교통 거버넌스 개선방향(1): 자치단체의 계획역량 강화



● 중앙과 지방정부의 차별화 전략 추진

- 부문계획의 종합화, 광역교통시설 통합지원, 연계협력 시범사업 등 생활권별 맞춤형 가이드라인 운용
 - 지역행복생활권 정책을 조기에 정착시키고 광역교통 복지 서비스를 선행적으로 제공함으로써 국민이 체감할 수 있는 생활권별 차별화된 맞춤형 지원 전략을 추진
 - 부문계획의 종합화, 예산 통합 지원, 연계 협력 시범사업 실시 및 가이드라인 제공
 - 광역교통 통행실태 조사 지원과 대도시형 위주의 광역도로, 도시철도, 광역환승센터 등 기존 지원 방식을 네트워크형 생활권에 맞춤형으로 제공
 - 지방정부의 생활권에 대한 예산 편성 및 계획 조정 기능을 강화하고 생활권별로 차별화된 발전전략을 수립 추진

- 네트워크형 생활권에 중앙과 지방 예산 통합 운영과 거버넌스 법제화 등 정책 실천력 강화
 - 중앙과 지방 정부의 예산 지원 방식은 필요한 때, 필요한 만큼, 필요한 곳에 활용할 수 있도록 하며, 윈스톱 서비스 측면에서 통합 운영 가이드라인을 제공
 - 중앙정부, 자치단체, 민간 사업자 등이 광역교통 체계를 구축하는 주체로서 상호 유기적이고 효율적인 연계가 가능한 책임과 역할을 규정하는 법제화 방안도 필요

표 2 네트워크형 생활권 광역교통 거버넌스 개선방향(2): 중앙·지방정부의 차별화 전략

구분	차별화·맞춤형 전략	비고
지역정책	<ul style="list-style-type: none"> · 각 부문 계획의 종합화(도시 재생, 교통시설 확충, 유지관리 운영 등 패키지 시행 등) · 각 부처 예산 지원의 통합 시행 · 연계·협력 시범사업 시행 및 가이드라인 수립 · 사업 신청, 예산 확보, 사업 지원 일괄 사무처리 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 중복 시설의 통합 운영 시 예산 우선 지원(예: 동일 자치단체 조합)
도시광역교통	<ul style="list-style-type: none"> · 광역교통 통행실태 조사 지원 · 광역교통계획 및 개선대책 수립 지원 - 도시철도 → 대중교통수단 구입 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · (수도권) 가구통행실태 조사 등
광역도시도로	<ul style="list-style-type: none"> · 광역도로, 도시철도 기준 재설정 - 시·도 경계 → 시·군 또는 생활권 경계 · 도시혼잡도로 선정을 네트워크형 생활권에 확대 - 국비 지원 비율 상향 조정 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 준용
간선도로	<ul style="list-style-type: none"> · 우선순위 조정 또는 사업계획의 수립 반영 · 국가 지원 및 간선교통축 확대 검토 - 생활권 간선교통축 지정 및 관리 - 국가지원지방도 노선 조정 - 자동차전용도로 등 신규 교통축 구축 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 생활권역내·외 간선도로망 확충
지방국도관리청	<ul style="list-style-type: none"> · 시설 유지관리에서 교통수요관리 기법으로 시범 사업 시행 · 생활권 간 연계 교통시설의 유지관리 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 도로 공간 기능 다변화 등

※ 본 자료는 “이춘용, 2014, 지역균형발전을 도모하는 네트워크형 중추도시생활권 광역교통 거버넌스 체계 개선방향 연구, 국토연구원”에서 관련 내용을 발췌·정리한 것임.

이춘용 국토연구원 국토인프라연구본부 선임연구위원 (cyyi@krihs.re.kr, 031-380-0339)