

도시교통정비계획의 문제점과 실태에 관한 연구 (실무를 중심으로)



조근형

1. 연구의 배경 및 목적

도시교통정비계획은 도시교통정비촉진법의 규정에 의거하여 상주인구 10만이 상의 도시(교통권역 포함)를 대상으로 하며, 자체도시의 유출입 교통대책과 광역교통망 체계를 포함한 광역도시교통정비계획을 수립하는 계획이다.

도시교통정비계획의 종류는 계획기간을 중심으로 20년 장기계획의 도시교통정비기본계획과 10년단위의 중기계획, 3년단위 시행계획으로 구분되며, 내용으로는 기본계획의 경우 교통정책의 목표 및 지표, 도시교통정비구상, 투자사업계획 및 재원조달방안으로 구분되며, 중기계획은 도시교통 현황 및 전망, 통행실태 및 교통수요예측, 부문별 개선방안으로 구분되어 있다.

이와 같이, 도시교통정비계획은 교통시설의 정비를 촉진하고 도시교통의 원활한 소통과 교통편의 증진에 이바지하는 목적을 가지며, 도시내 중·장기 교통계획의 유일한 법적제도로서 수립되고 있다.

그러나, 도시교통정비계획을 수립하는 교통전문가 입장에서 되돌아보면 자체도시의 현황을 파악하고 상세한 세부지표를 추정하여 교통수요예측과정을 수행함으로써 현실적이면서 교통정비계획의 중심축을 구축할 수 있는 부문별 개선방안을 수립하는데에 제한적인 요소가 많은 것이 현실이다.

계획수립이 의무화된 1989년 이후 15년의 기간이 지난 최근까지도 도시교통정비계획 수립에 시간적, 범위적, 내용적인 제약조건이 상존하고 있으며 이에 대한 문제점이 제대로 파악되지 못하고 있어 또다른 문제점을 야기하고 있다.

따라서, 교통전문 실무자의 시각에서 도시교통정비계획을 수립하는데 있어 발생되고 있는 사례를 통한 문제점을 도출하여 향후 도시교통정비계획수립에 대한 지침을 마련하는데 정책적 또는 실무적인 도움이 되고자 이에 대한 연구를 수행하게 되었다.

II. 도시교통정비계획의 문제점 도출

본 연구에서는 도시교통정비계획의 진행과정에 따라 단계적으로 문제점과 함께 원인을 도출하여 향후 개선방안을 연계하여 제시하고자 한다.

1. 도시지표현황 및 전망 자료수집관련

도시교통정비계획은 도시규모의 현황과 장래 여건변화를 파악하여 교통부문별 정책목표와 방향 및 개선방안을 제시하는 기능을 포함하여야 한다.

교통은 활동인구의 활동규모 및 범위에 의해 예측되는 수요로서, 인구, 학생수, 고용자수, 자동차대수, 지역내총생산(GDP), 건물연상면적 등의 사회경제지표에 직접적인 영향을 받기 때문에 현황의 상관관계 및 장래의 비례관계가 정확히 분석되어야 한다.

따라서, 구체적이고, 세부적이고, 정확한 자료가 수집이 될수록 장래 교통수요의 예측이 객관화되어질 수 있는 조건을 갖추게 되나, 현재 자체도시에서 갖추고 있는 지표관련자료는 총괄적인 자료이거나, 최소수준의 자료마저도 준비되지 않은 상태이기 때문에 정확한 현황실태, 객관적인 교통수요예측이 불가능한 실정이다.

자체도시 도시지표자료는 도시교통정비계획에 국한되어 필요한 자료가 아니며, 도시차원에서 나아가 국가차원의 종합적인 계획을 수립하는데 결정적이고 객관적인 자료로 충분히 활용될 수 있는 기초자료이기 때문에, 각 분야의 실무적인 시각에서 요구하는 형식으로 모든 도시의 자료정리양식을 통일하는 방안이 정립되어질 필요가 있다고 판단된다.

2. 통행실태 및 교통수요예측관련

통행실태를 기반으로 예측된 교통수요는 국가 및 도 권역 차원의 상위계획 및 자체도시내 관련계획에 의해 그 규모와 패턴이 직접적으로 영향을 받게 된다.

그러나, 관련계획의 시간적, 내용적, 규모적인 측면의 잦은 자료변경은 장래 자체도시 교통수요예측시 일부 미반영될 수 있으며, 그렇지 않을 경우 수요예측

과정의 잦은 수정(목표년도의 인구, 토지이용변화 등)이 요구되기 때문에 과업기간을 지체하는 요인이 되며, 시행계획 작성시 도시규모 및 패턴예측이 실제와 차이가 발생함으로써 체계적이지 못한 개선방안이 수립되는 오류가 발생할 수 있다

또한, 사업기관별 장래 계획을 종합적이고 체계적으로 공유하기가 어렵고 특히, 지역별 시기별 관련계획 List를 작성하기가 현실적으로 어려워 광역적인 교통수요예측 및 개선방안 수립시 재작업으로 인한 시간적·업무적 비효율성이 중복적으로 나타나게 된다.

3. 부문별 개선방안 수립

1) 과업의 범위관련

도시교통정비계획은 계획의 종류에 따라 시간적·공간적·내용적인 기준에 부합되는 계획을 수립하도록 법제화되어 있지만, 해당도시의 교통업무 중에서는 규모가 가장 크고 중장기적인 사업으로서 교통부서 및 관련부서의 광범위한 내용을 포함하기 때문에 해당부서내 업무와 관련하여 요구사항은 증가하게 된다.

따라서, 도시교통정비계획을 수립하는 자체도시에서는 정비계획을 통하여 자체 도시내 직면하고 있는 단편적이고 국지적인 교통상의 문제점을 해결하기 위한 수단으로 이용함으로써, 교통전문가에 의한 중장기적이고 거시적인 안목에 의한 개선방안이 아니라 교통행정적인 단기적이고 국부적인 개선방안이 많은 부분을 차지하고 있는 실정이다.

또한, 자체도시내의 잦은 실무업무에 많은 시간이 할애되어 실제 도시교통정비계획 수립의 주업무에 필요한 절대공기가 부족하고, 계획의 주방향이 어긋나는 경우도 발생하게 된다.

따라서, 도시교통정비계획 과업의 범위를 철저히 준수토록 하여 실무차원의 계획수립에 시간적·내용적 범위를 벗어남으로서 발생하는 문제점을 최소화하고, 범위내에서 최적의 개선방안이 수립될 수 있도록 관리되고 보호받아야 될 것으로 판단되며, 도시교통정비계획을 발주한 해당 지자체의 감독 공무원을 포함하여 관련된 상위직 공무원들에 대하여서도 이러한 점을 적극적으로 이해시키고 공감대가 형성되도록 해야할 필요성이 있다.

2) 부문별 개선방안관련

부문별 개선방안에 포함되는 부문은 총 10개 항목(광역교통체계 개선방안, 가로망 정비 및 개선방안, 도시철도망체계 구축방안, 대중교통체계 개선방안, 교통

운영 관리체계 개선방안, 교통시설물 개선방안, 교통수요관리방안, 교통환경체계 개선방안, 주차장의 건설 및 운영방안, 교통안전체계 개선방안)으로서, 개별적으로 중장기적인 목표설정과 정책목표 달성을 위한 개선방안 및 단계별 시행계획을 포함한다.

부문별 개선방안이 서로 연계적 또는 개별적으로 중장기적인 계획을 포함하고 있으나, 일부 항목에 대해서는 중요성 및 실효성에서 밀려 이론적인 수준으로 계획이 수립되는 경우도 발생된다.

이는 국내 교통수준을 반영할수 도 있으나 계획되는 시설물 및 운영계획에 대한 연구가 미미하여, 타도시의 미검증된 정비계획 개선방안에 대한 반복이 유지되고 있는 실정으로 설명된다.

따라서, 해당도시내 도시교통정비계획을 보다 미래 지향적이고 적용력이 우수한 개선방안을 도출하기 위해서는 타도시의 교통개선시행사례에 대한 연구 및 최근의 선진교통기법, 정책들에 대한 연구가 병행되어 적용력이 우수한 개선내용들이 수립될 수 있도록 도시교통정비계획 설계내역에 시간적 범위와 비용이 반영되어야 할 것으로 판단된다.

4. 시행계획

1) 교통개선사업의 연속성 결여

도시교통정비기본계획은 간선도로, 교통시설물, 대중교통, 첨단교통체계 등의 정책지표 달성을 위한 구상계획 수립을 주요내용으로 하며, 도시교통정비중기계획은 기본계획에 대한 구체적인 추진방안을 골자로 수립된다.

따라서, 도시교통정비계획은 지표달성을 위해 필요한 교통계획을 수립하고, 수립된 교통계획사업 완료시 개선효과를 판단하여 해당 개선사업의 필요성 및 타당성을 검증하는 과정으로서, 해당 부문별 개선사업 및 기본·실시설계가 별도로 수행되어야 도시교통정비계획에서 제시된 교통계획이 시행될 수 있다.

그러나, 도시교통정비계획에서 제시된 부문별 교통개선 연계사업에 대한 추진이 자체도시 정책방향과의 마찰 및 재원조달 부족 등의 이유로 단절되어 계획 자체로 그치는 경우가 다수 발생한다.

따라서, 도시교통정비계획을 수립하는 자체도시의 중장기적인 교통부문 정책목표를 단계적이고 체계적으로 달성하기 위해서는 정비계획의 부문별 개선방안과 연차별 시행계획의 우선순위에 부합되는 단기적인 부문별 시행계획이 병행되어야 정비계획의 실효성을 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

2) 행정부서내 교통전문가의 부재

도시교통정비계획에서 수립된 부문별 개선방안 및 연차별 시행계획은 자체도시교통담당부서에서 주관하게 된다.

따라서, 교통담당부서의 계획을 담당하는 담당자는 개선계획 시행을 위하여 행정·순환직이 아닌 교통관련 지식을 갖춘 전문직이 포함되어야 한다.

그러나, 기존 도시교통정비계획을 수행하는 자체도시내 교통담당부서는 교통행정과내 교통행정업무 담당자가 주를 이루고 있는 실정으로서 정비계획 수립기간 내에 담당자가 변경되는 상황이 발생하고, 정비계획 수립후 시행계획은 후임자에게 인수인계가 제대로 연계되지 못하여 도시교통정비계획 작성 과정 및 기간이 연장될 뿐만 아니라 담당자의 업무진행상황 및 중요성, 우선순위에 대한 이해부족으로 정비계획 시행이 연기되거나 취소되는 경우 뿐만아니라 심지어는 무시되는 경우도 발생한다.

도시교통정비계획의 개선계획이 실제로 자체도시내에서 실효성을 거두기 위해서는 교통계획을 이해하고, 시행계획을 수립하여 추진할 수 있는 역량의 전문가가 장기적으로 상주하는 체계가 갖춰져야 할 것으로 판단된다.

3) 수립된 계획의 실행력 미확보

도시교통정비계획의 수립은 도시교통정비촉진법의 규정에 의거하여 의무화되어 있으며, 계획(안) 수립단계에서부터 지방자치단체, 건설교통부의 보완 및 중앙(지방)도시교통정책심의위원회 심의과정을 거쳐 확정단계에 이르게 된다.

그러나, 이러한 어려운 과정을 거쳐 확정된 도시교통정비계획의 시행측면을 관리하는 법체계가 미비하여 실행계획이 아닌 계획 그자체만으로 그치고 있는 실정이다.

따라서, 도시교통정비계획(기본 및 중기계획)이 현장감 있고, 실행력을 갖추기 위해서는 변화되어진 교통여건 및 특성, 토지이용계획의 변화 등에 대응할 수 있는 계획으로서 일정한 기간별로 재수립되어 시행되어야 할 필요성이 있기 때문에, 단 한차례의 계획수립 자체만으로 그치고 있는 기존 시스템은 반드시 개선되어야 할 것으로 판단된다.

III. 맺음말

도시교통정비계획은 도시교통정비촉진법의 규정에 의하여 시간적, 공간적, 내용적으로 구분되어 자체도시의 중장기적인 교통정책 지표를 설정하고, 달성을 위

한 교통부문별 개선방안을 수립하는 일련의 계획을 총칭하여 말한다.

따라서, 도시교통정비계획은 수립하는 자체도시의 교통정책 중에서 유일한 계획으로서 장래 해당도시의 교통정책 비전을 설정함으로써 광역 및 국지적인 교통 개선사업의 중심축을 정립하는 계기를 마련하게 된다.

그러나, 교통전문가가 도시교통정비계획을 수립하는 과정상에 상시 존재하는 지표관련자료 및 관련계획과 연관된 문제점으로 인하여 수요예측의 객관성, 중장기 개선방안의 적용 가능성 등에 대하여 그 정확성에 의문이 제기되어 왔다.

또한, 도시교통정비계획 수립을 주관하는 자체도시 교통담당의 전문지식 부족, 담당자의 순환 직무, 중장기 개선사업의 연속성 결여, 정책방향과의 부조화, 제원 조달 부족 등의 행정·정책상의 문제점으로 인하여 정비계획 수립후 개선사업 시행까지의 연계가 원활치 못하는 원인으로 발생되어 왔다.

따라서, 체계적이고 종합적이며 장래 적용가능한 중장기 도시교통정비계획을 수립하기 위해서는 관련 법규 및 제도의 개선 뿐만 아니라 수준높은 정비계획 작성을 위한 구체적인 범위 및 내용을 정립하고, 기간 및 설계내역을 현실화하는 방안이 병행되어야 할 것이다.

또한, 도시교통정비계획은 해당도시의 현재 및 장래 교통정책의 방향설정은 물론 지속적인 교통개선의 지침과 사업을 제시·시행해야 하므로 변화하는 현실에 대한 검증과정 및 정기적인 보완과정을 통하여 해당도시의 교통계획이 도시계획과 맞물려 살아있는 계획으로 작용될 수 있도록 추가적인 제도개선도 모색되어야 할 것으로 판단된다.

따라서, 도시기본계획과 도시관리계획이 매10년, 5년 주기로 재수립되어 도시의 변화된 여건을 반영시키고 있는 점을 고려할 때, 도시교통정비 기본계획과 중기계획도 최소한 매10년, 5년 단위로 재수립되어 변화된 도시여건과 교통여건을 반영시켜 독립적인 시행방안을 확보하거나 도시계획에 반영토록 관리하는 등의 도시교통정비계획 실효성 증진방안이 강구되어야 할 것이다.