

## 대중교통육성법으로 교통시장의 활성화



황상규

### 1. 서론

최근 서울시는 교통체계개편1주년을 기념하는 대중교통국제포럼을 개최하였다. 이 행사를 개최하면서 서울시는 세계대중교통연맹(UITP)에다 버스교통체계 개편에 대한 평가를 자발적으로 의뢰할 정도로 성공을 확신하고 있었다. 물론 일부 교통전문가는 종합적인 평가를 내리기에는 아직 시기상조라는 주장도 하지만, 대체로 긍정적인 반응이다. 그리고 서울의 버스체계 도입에 필요한 각종 기술을 지원하기 위하여 중국 북경과 기술협약을 맺었다고 한다.

현재 서울뿐만이 아니라, 세계 각국 도시에서는 대중교통활성화를 위하여 새로운 방향을 찾으려 많은 노력을 기울이고 있다. 미국은 이미 수년전에 TEA-21(교통형평성에 관한 법령)을 제정하면서 대중교통부문에 많은 투자계획을 발표하였고, 프랑스 파리도 신도시간을 연결하는 순환대중교통망을 구축하는 계획도 제시한 바 있다. 이처럼 각 도시에서 대중교통육성에 관심을 갖고 적극적으로 추진하는 이유가 과연 무엇일까?

이 글에서는 최근 진행되고 있는 대중교통중심 교통정책의 추진배경을 살펴보고, 국내에서 제정된 “대중교통의육성및이용촉진에관한법률”(이하 대중교통육성법)의 주요 내용과 개선점 등을 살펴본다. 끝으로 대중교통육성

법 제정이 교통산업분야에 미치는 기대효과를 언급하고자 한다.

## II. 교통정책환경의 변화와 대중교통육성의 필요성

지금까지 교통정책의 주된 목표는 자동차이용자의 이동성(mobility) 제고에 두었다하여도 과언이 아니다. 따라서 이동성 제고를 위하여 교통수요를 억제하거나 관리하는 교통수요관리보다는 시설공급을 늘리는 정책에 주안점을 두었다. 하지만 차량의 통행속도는 다소 증가되었을지는 몰라도, 대중교통수단의 접근성, 교통안전 및 교통환경 등은 개선되지 못했다는 것이 중론이다.

90년대 중반이후부터 교통사고에 의한 인명사고의 증가, 자동차배기가스에 의한 지구환경 악화 등 각종 사회적 손실비용이 증가하면서 정부차원의 대책마련에 착수하게 된다. 특히 유럽의 주요 국가에서는 지속가능한 국가발전 대책을 마련하기 위하여 국가정책으로 채택하고 전략적으로 준비하고 있다. 앞으로 도시교통정책의 환경변화를 감안하여 차별화된 대안제시를 위해서는 다음 사항을 감안하여야 할 것이다.

첫째, 고령화 현상을 감안한 대중교통정책이 제시되어야 해야 한다. 인구구조가 고령화가 된다는 것은 경제활동을 위한 통행량이 감소됨을 의미한다. 고령화 사회에서는 경제적 여유가 있어도 신체적 이유로 차량운전이 어렵게 되어 대중교통이용이 불가피하다. 따라서 승용차소유자의 이동성보다는 교통약자에 대한 대중교통접근성이 중요한 정책지표가 되도록 정책전환이 되어야 할 것이다.

둘째, 교통분야에서도 복지개념이 중시되어 점차 저소득계층·낙후지역 주민 등을 위한 복지형 교통서비스의 제공도 요구된다. 대중교통에 의존할 수밖에 없는 학생과 고령인구, 농·어촌지역의 주민들의 통행권 보장을 위한 대중교통서비스를 정부가 감당해야할 시기이다. 프랑스는 국내교통기본법(LOTI)에서 대중교통이용에 있어 경제적(서민), 신체적(교통약자), 지역적(벽지·오지 등 비수익 노선) 차별을 당하지 않도록 법률로 규정함으로써 국민의 통행권을 보호하고 있다.

셋째, 21세기에 새롭게 등장한 지속가능한 발전도 간과하지 말아야할 이

슈이다. 소득향상으로 자동차보유는 더욱 늘어날 전망이다. 이는 자연스럽게 대기오염배출량을 더욱 늘어나게 할 것이다. 경제발전으로 통행량의 증가는 불가피하다. 그러나 통행수요를 처리하되, 가급적이면 환경문제, 교통안전 관련 문제를 최소화할 수 있는 대중교통중심의 교통체계를 구축할 필요가 있다.

끝으로 지역균형발전도 교통정책의 주요 변수가 될 것이다. 그동안 국내의 교통체계는 경부중심의 교통체계라 하여도 과언이 아닐 정도로 모든 교통망이 서울로 향하고 있다. 그 결과 서울과 직접적인 영향권에 있는 지역은 교통시설 특히 도로여건이 좋은 반면, 그렇지 못한 지역은 매우 열악하여 지역경제침체의 원인이 되고 있다. 낙후된 농어촌지역의 경우는 인구감소로 교통수요가 떨어져 대부분의 버스운행이 중단되었거나 폐지될 지경이다. 따라서 지역균형발전을 위한 교통서비스의 보편적 제공을 위한 정책수단으로 대중교통정책은 중요한 역할을 하게 될 전망이다.

### Ⅲ. 대중교통육성법 제정의 의미

앞에서 열거한 교통정책적 환경변화에 대응하기 위해선 자동차이용을 강력히 억제하면서 비교우위<sup>1)</sup>에 있는 대중교통을 육성하는 것이야말로 앞으로 추진할 도시교통정책의 최우선 정책과제이다. 그리고 이를 위해선 제도적 장치가 마련되어야 하는데 다행히 2004년에 대중교통육성법이 제정되었다. 대중교통육성법의 근본취지는 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 국민의 대중교통수단 이용을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 교통편의와 교통체계의 효율성을 증진하는데 있다. 이번 대중교통육성법의 제정 의미를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대중교통에 대한 국민의 권리, 국가와 지방자치단체 등의 의무를 명문화하여 대중교통육성정책을 강력히 추진할 수 있는 기틀을 마련하였다. 특히, 대중교통이용에 경제적(서민), 신체적(교통약자), 지역적(벽지·오지,

1) 교통수단별 수송효율성을 비교하면, 자가용승용차에 비하여 지하철이 57배, 버스가 7배로 수송효율이 높은 것으로 나타남. 교통수단별 오염배출량(탄화수소)을 비교하면, 전철은 '나홀로' 차량보다 1/200, 버스는 1/20으로 환경친화적임. 그리고 폭우나 폭설로 교통체계가 마비되어도 지하철과 같은 대중교통은 수많은 사람들의 이동성이 보장 가능한 교통수단임

비수익 노선) 차별을 당하지 않도록 국민의 통행권을 보장하도록 하였다.

둘째, 도시특성에 부합되는 대중교통정책을 추진할 경우, 정부가 다양한 방법으로 지원할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 종래의 대중교통정책은 버스·지하철간 균형육성을 통한 자원의 효율적 활용을 유도하지 못했다. 지하철을 확충하면서 동시에 대책마련이 있어야 할 진행되어야 할 '지하철시대의 버스기능 정립 및 역할분담'등 버스·지하철간 역할분담이 제대로 이루어지지 못했다. 특히 해당 도시의 규모나 특성을 충분히 감안하지 않고, 정부 재정지원이 가능한 지하철위주로 대중교통체계를 구축함으로써 지자체 재정문제를 가중시키는 물론 도시교통체계의 비효율성을 드러내고 있다<sup>2)</sup>.

셋째, 대중교통서비스개선을 위한 대중교통시책의 평가를 제도화하는 기틀을 마련하였다. 또한 대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스 평가도 포함되었다. 결국 종래의 교통정책으로는 도시교통난의 획기적 해결이 곤란하여 국가 및 지자체가 대중교통기본계획수립을 통하여 체계적으로 대중교통체계를 구축하고, 경쟁과 정책지원을 통하여 대중교통서비스 향상과 대중교통이용수요 증진을 동시에 도모하고 있다.

#### Ⅳ. 대중교통육성법의 주요 내용

대중교통육성법의 핵심적인 내용은 1)합리적인 대중교통계획의 수립, 2) 대중교통시책의 활성화를 위한 평가 및 3)정부의 재정 지원으로 압축된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### 1. 체계적인 대중교통계획 수립

대중교통이용을 촉진하기 위해서 대중교통이 체계적으로 구축되어야 할 것이고, 이를 위해선 합리적 대중교통계획 수립이 요구된다. 대중교통육성법에 명시된 계획수립절차는 대중교통기본계획, 지자체대중교통계획 및 연

2) 지하철 건설은 대량수송의 장점이 있으나 막대한 투자비용과 공사기간의 장기화로 교통혼잡은 물론 재정부담을 가중시킴. 특히 비효율적인 노선체계로 대중교통수단인 버스의 수송분담율을 잠식하는 역효과 발생

차별 시행계획 등으로 단계적으로 추진하도록 규정하고 있다.

첫째, 대중교통기본계획은 건설교통부장관이 수립하여야 하며, 관계중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사의 의견을 들어 5년 단위의 대중교통기본계획을 수립하도록 규정되었다<sup>3)</sup>.

둘째, 지방대중교통계획은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립하는 5년 단위의 지방단위의 대중교통계획으로 관할 지역의 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 주민의 대중교통 이용을 촉진하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 주민 및 관계전문가의 의견을 들어 수립하여야 한다.

셋째, 연차별시행계획은 시장 또는 군수는 지방대중교통계획에 대하여 매년 1월말까지 연차별 시행계획을 수립하여야 한다. 그밖에도 도시의 개발, 산업단지의 건설, 관광단지의 개발, 철도·도로·공항·항만의 건설 등 대규모 개발사업에 관한 계획을 수립·시행하는 자는 당해 개발사업계획을 수립하는 경우 대통령령이 정하는 시설기준에 따라 대중교통시설에 관한 사항을 반영하도록 규정하고 있다.

## 2. ‘경쟁 조성’과 ‘육성 지원’을 통한 대중교통이용 촉진 추진

대중교통서비스 증진은 대중교통운송기관의 자발적인 노력이 전제되어야 한다. 이를 위해서 정부가 각종 지원을 하되, 대중교통서비스가 획기적으로 개선되도록 대중교통운송기관의 책임(서비스 이행조건 및 의무사항 등)을 명시하는 등 제도적 장치가 마련되었다.

대중교통운영에 대한 지금까지의 정부역할은 개별 운송사업체내 과당경쟁 예방 등을 위한 인·면허 관리 및 감독위주의 소극적 지원정책에 머물렀다. 그러나 이번 대중교통육성법에선 대중교통전체의 수송효율성과 서비스 향상이 나타나도록 지원정책을 추진하는 근거가 마련된 셈이다. 주요 내용으로는 대중교통시범도시 지정, 대중교통우선지구 지정을 통한 대중교통중

3) 대중교통정책의 기본방향과 목표, 대중교통수단간 수송분담율의 현황과 목표, 대중교통시설 및 대중교통수단의 개선·확충에 관한 사항, 대중교통이용정보의 제공 등 대중교통정보화에 관한 사항, 비수익 노선 대중교통수단의 현황과 향후 운행조정 및 지원 방향, 자가용 승용자동차 이용자의 대중교통 이용촉진에 관한 사항, 농어촌 및 벽지 주민을 위한 대중교통이용의 편의증진에 관한 사항, 기본계획의 추진에 소요되는 재원의 조달방안, 장애인·노약자 등 교통약자에 대한 교통서비스의 강화에 관한 사항, 교통카드 이용률 및 호환성 제고에 관한 사항

심의 교통체계 구축이 가능하다. 또한 대중교통수단에 대한 우선 통행권을 부여하고 대중교통시설에 대한 각종 부담금을 감면하여 대중교통을 활성화 하도록 유도한다. 기타 대중교통 서비스 향상을 위하여 대중교통수단의 고급화·다양화, 업계의 경영개선 및 구조조정, 간선급행버스체계(BRT) 구축 등에 대한 재정지원이 가능하다.

### 3. 대중교통시책 및 대중교통경영자에 대한 평가

대중교통시설이 체계적으로 구축되었다하여도 대중교통시책이나 운영이 불합리하면 대중교통체계 전체의 효율성이 저하된다. 특히 민간업체가 운영하는 버스와 지자체가 관장하는 지하철간 편리한 연계체계가 마련되지 않으면 자원의 효율적 활용에 문제가 발생되기 쉽다. 그래서 대중교통육성법에서는 대중교통서비스평가를 통하여 우수업체에 대해선 각종 포상을 주고, 지자체에도 각종 혜택을 줄 수 있도록 명문화하였다.

## V. 대중교통육성법 제정에 따른 기대효과

최근 교통부에서 언론의 주목을 받았던 두 가지 기사가 있었는데, 하나는 이미 언급한바가 있는 서울시 대중교통체계 개편에 관한 긍정적인 기사이고, 다른 하나는 교통영향평가제도의 부작용에 관한 부정적인 기사이다. 특히 교통영향평가제도에 관한 기사내용은 제도 자체의 긍정적인 내용보다는 제도운영상의 부정적인 사항이 기사화되어 급기야 교통영향평가제도의 폐지까지 검토되고 있는 사안이다.

교통영향평가제도의 폐지는 제도 하나가 없어진다는 것으로 끝날 사안이 아니다. 우선 정책적인 측면에서 볼 때, 교통혼잡을 사전적으로 관리할 수 있는 정책수단으로 사후적으로 관리하는 여타 정책수단보다 훨씬 효과적이기 때문이다. 둘째, 교통산업은 물론 학계에도 엄청난 타격을 줄 수 있다는 점이다. 현재 교통업계의 상당수가 교통영향평가에 의존하고 있는 것이 현실이어서 향후 교통관련 학과의 졸업생의 장래가 매우 어둡게 될 전망이다.

이런 상황에서 대중교통육성법이 제정되었고 앞으로 법에 의거하여 각종

제도가 제대로 이행된다면 대중교통체계의 발전은 물론 교통산업의 활성화에도 크게 기여할 것으로 기대된다. 현재 한국교통연구원에서는 중앙정부차원에서 대중교통기본계획을 금년말까지 수립할 예정이다. 이 기본계획이 확정되면 지방도시에서도 지방대중교통계획과 연차별 시행계획을 각각 수립하게 될 것이다. 또한 대중교통시책과 대중교통서비스 평가를 통하여 합리적인 운영체계도 구축될 것이다.

다만 현재의 대중교통육성법이 완전한 법령으로 보기엔 다소 미흡한 부분이 없지 않다. 대표적으로 재정지원 수단이 다소 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 그러나 대중교통지원에 대한 공감대가 형성되고 있어 점진적으로 수정, 보완하면 문제가 해소될 것으로 보인다. 아무쪼록 많은 교통전문가의 노력으로 제정된 대중교통육성법의 가시적인 성과를 나타낼 수 있도록 교통전문가의 관심이 필요한 시기이다. 교통산업의 르네상스가 기대된다.