

대도시권광역교통관리에관한특법 개정 입법예고에 따른 논의



김용석

1. 배경

대도시권 교통문제를 광역적 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여 1997년에 제정된 「대도시권광역교통관리에관한특별법」과 1998년에 대통령령으로 제정된 동 법 시행령은 지자체의 교통시설 투자에 부족한 재원을 확보할 수 있는 제도적 기틀을 만드는 등 광역교통정책 추진을 위한 기반을 다지는데 큰 기여하였다.

그러나 지난 7~8년간 대도시권의 공간구조 및 주요 교통정책의 변화에 따라 현실에 부합하는 법령 및 제도개선을 통해 실효성 있는 광역교통제도 구축이 요구되고 있는 실정이다.

이에 최근 건설교통부에서는 현 광역교통정책의 문제점을 개선하고, 보다 효율적인 광역교통서비스를 제공하기 위하여 동 법 및 시행령 개정을 입법예고하였다.

입법예고의 내용을 살펴보면, 광역행정의 많은 보완이 이루어져, 향후 이에 따른 하위 지침 등이 순차적으로 개정 또는 개선될 것으로 판단된다. 이에 현 입법예고 내용을 중심으로 향후 검토되어야 할 사항에 대하여 논의하고자 한다.

II. 대도시권광역교통관리에관한특별법 개정 내용 및 제언

1. 20년 단위의 광역교통기본계획 수립 및 권역별 광역교통개선대책 수립

1) 내용

종합적이고, 장기적인 광역교통계획의 수립을 위해 20년 단위의 광역교통기본계획 수립 및 대도시 권역별 광역교통개선대책을 각각 신설·도입되었다.

지금까지의 광역교통계획은 도로, 철도 등 교통시설 건설에 5~10년이 소요됨에 불구하고 5년 단위로 구성되어, 지자체의 20년 단위인 도시교통기본계획 등 보다 공간적 범위가 확대되었음에도 불구하고, 장기적인 마스터플랜을 제시하는데 한계가 있었다.

이로 인해 광역교통계획이 기존 중앙정부 또는 지자체의 계획을 조정·반영하는데 한정되었으며, 실질적으로 광역교통시설투자에 대한 예산지원의 수단으로 강조되었다. 이에 따라 금번 입법예고를 통한 장기적 측면에서의 광역교통계획수립은 체계적이고 종합적인 교통계획으로써의 기능을 할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 제언

먼저, 20년 단위의 광역교통기본계획의 수립으로 기존 5년 단위의 광역교통계획 및 추진계획 수립을 동시에 진행할 필요가 있다. 지금까지는 5년 단위의 광역교통계획에 따라, 지자체 등 각 유관기관이 소관사업별 추진계획을 별도로 작성하였으며, 이로 인해 광역교통실무위원회, 광역교통위원회 등이 각 단계별로 별도로 이루어져, 실행계획 확정까지 장기화되었다. 이에 따라, 장기 20년 계획의 사전 확정을 통해 5년 단위의 실행계획인 광역교통계획과 추진계획을 동시에 수립하여 계획기간을 단축시킬 필요가 있다.

또한, 각 유관기관이 추진계획수립 후, 이행하지 못할 경우의 벌칙조항을 광역교통예산지원 규정 등에 포함하여야 할 것으로 판단된다. 이는 광역교통체계의 특성상 2개 이상의 유관기관이 당초 계획대로 상호 협력하지 못

하면 그 목표를 달성될 수 없기 때문이다. 지금까지는 각 지자체가 계획을 사전에 협의·결정하였음에도 불구하고, 예산 한계를 이유로 계획 시행이 지연되는 경우가 발생하였다는 점에서 벌칙조항을 재정하여 지자체의 광역 교통에 대한 책임의지를 제고하여야 할 것으로 사료된다.

대도시권 권역별 교통개선대책 수립을 위해서는 세부 지침 및 규정이 마련이 필요하다. 이는 개선대책 수립대상인 택지개발, 도시개발사업 등의 경우 사업별 계획 확정 시기가 다르며, 대부분 준비기간이 비공식적으로 진행 된다는 점에서, 권역별 교통개선대책 수립은 한계가 있을 것으로 판단된다. 특히 지방대도시의 경우 현재 정부기관의 지방이전 계획 등에 따라 향후 지속적·점진적 개발이 이루어 질 것으로, 자칫하면 권역별 교통개선대책 수립이 선두 개발사업자에 과도한 시설부담 및 계획기간의 장기화 등을 유발 시켜 형평성 등의 문제를 야기 시킬 수 있다.

2. 예정지구 지정단계에서의 사전 광역교통체계 검토

1) 내용

지금까지 광역교통개선대책의 수립기간은 택지개발계획 승인이전까지로 한정되어 있었으며, 계획순서상 택지개발계획 구상 후, 동 내용을 포함한 광역교통개선대책을 수립함으로써, 택지개발사업의 장기화 및 초기 조달된 개발 사업비의 불용으로 인한 금융손실 등을 가져왔다. 특히, 개선대책은 관련 지자체 등의 동의가 절대적이라는 점에서 이견발생시 사업의 지속적 지연으로 인하여 개발주체의 막대한 손실을 가져왔으며, 이는 결국 택지조성비용의 증가 등 문제를 야기시킬 수 있다.

이에 신도시 등 대규모 택지개발사업의 경우 예정지구 지정단계에서 사전 광역교통체계를 검토하여 선 교통계획을 수립한 후 교통시설의 용량에 맞는 택지개발을 시행토록 개선되었다.

또한 시·도지사가 모든 광역교통개선대책을 수립하던 것에서, 신도시 등 국가 주요정책사업에 한해서는 건교부장관이 직접 수립하여 정책의 일관성을 확보하도록 하고, 광역교통개선대책이 확정되면 신설도로 중 지방도 및 시·군·구도는 도로법에 의한 노선인정이 된 것으로 간주하여 개선대책

에 의한 도로건설이 원활히 추진되도록 하였다.

금번 개정으로 인하여 지구지정 당시 사전에 광역교통개선대책에 대한 큰 틀을 사전협의하고, 향후 세부 개발계획수립에 따른 개선대책의 수정을 시행할 경우, 관련기관의 사전 협의 등으로 인하여 많은 기간이 단축될 것으로 판단된다.

2) 제언

광역교통개선대책의 지구지정 이전 검토를 위해서는 계획이전 단계의 장기적 안목에서의 충분한 주택, 교통, 환경 등 다양한 측면에서의 검토가 요구된다.

지금까지의 우리나라의 정책은 국민의 현안인 주택 등 부동산에 초점이 맞춰 있었으며, 이로 인해 주택정책 수립 후, 이에 따른 교통문제 등 타 정책의 보완적 체계로 이루어져 선 계획- 후 개발체계에 한계가 있었다. 이러한 측면에서 주택건설기본계획 수립 및 각종 대상 사업지의 개발 검토 단계에서 교통문제를 고려한 개발순위 조정 등이 요구된다.

그러나 이 역시 택지 등 개발사업에 따른 사전 정보의 유출로 인한 해당 지역의 부동산 투기조성, 지가 상승 등이 유발되는 단점이 있다는 점에서 지구지정 전에 개선대책을 검토에 따른 관련기관의 체계적 관리 및 시행 등에 대한 보완적 대책이 필요할 것으로 판단된다.

3. BRT 등 광역교통시설 포함 및 광역도로사업 대상 및 지원 확대

1) 내용

광역교통체계를 대중교통중심으로 개편 지원하기 위하여 BRT와 광역 환승시설을 광역교통시설에 포함하였다. 또한, 시·도 연결구간의 교통혼잡 개선을 위한 광역도로의 지정대상에 신설도로도 포함하고 국고보조비율은 50%에서 60%로 상향조정하며, 지자체별로 시행하던 기본설계는 필요시 건교부장관이 일괄 시행할 수 있도록 하였다.

이는 지금까지의 광역교통의 주 내용이 교통시설의 건설에 초점이 맞춰

있었으나, 대도시의 여건상 물리적인 시설투자에 한계가 있다는 점에서 교통운영에 대한 지원을 포함한 금번 개정으로 인해 현실적인 교통문제 해결을 위한 정책시행이 탄력을 받을 것으로 예상된다.

또한, 국고보조비율을 높임으로써, 시설투자가 필요하나 지자체의 건설재원 부족으로 시행이 지연되었던 사업에 대한 추진 속도를 제고하였다.

광역도로의 경우 지금까지 도로연장 제약이 수반되었으며, 기존 병목도로로 한정되어, 건설에 따른 효과가 그 목적을 달성하는 데에는 한계가 있었으나, 신설 도로로 확장되어 시설확충이 가속될 것으로 전망된다.

2) 제언

광역도로의 지원확대에 따른 구체적인 지원기준을 마련하여야 한다. 지금까지의 광역도로는 2개 시·도에 걸쳐 있고, 현 도로의 정체 정도를 파악하여 지원여부 및 규모를 결정하였다. 그러나 이는 각 대도시권별로의 형평성 확보, 지정의 임의성 배제 등 한계가 있다.

특히 대도시권중 대都市는 국도, 지방도 등 사업의 정부지원 항목이 기초시·군에 비해 적다는 점에서 단순 정부지원 확대로 인식되어, 지방재정의 확보 차원에서의 광역보다는 지자체내 교통해소를 위한 시설투자에 집중 요구할 것으로 예상된다. 따라서 명확한 지정기준을 마련하여 지자체가 광역교통시설 지원요구 외에도 민자유치 등 다양한 재원발굴에 노력할 수 있도록 하여야 한다.

또한, 지원규모의 확대로 인해 향후 예산당국의 적극적 협조와 지원이 절실하다는 점에서, 시설 투자의 필요성 및 개설 효과에 대한 객관적 평가기준 마련이 필요할 것으로 사료된다.

4. 광역교통연합기구 설치·운영 및 지원

1) 내용

대도시권 광역교통정책의 효율적 추진을 위하여 2개 이상의 시·도지사가 공동으로 건교부장관의 승인을 얻어 광역교통연합기구를 설치·운영할

수 있고, 국가는 이를 지원하도록 하였다. 이로 인해 지자체간의 이견으로 인해 교통시설투자, 버스 노선조정 등이 지연되었던 문제를 한 기관에서 담당함으로써, 계획의 시행기간 단축 및 효율 제고가 가능하다.

2) 제언

광역교통연합기구의 교통행정통합에 따른 지자체의 적극적 권한위임과 업무의 소관 지정 등을 명확히 하여야 한다. 지방자치법에 의거 설립된 광역교통조합 등의 경우, 2개 이상의 행정청으로 인한 사무를 자치단체의 위임규정에 의해, 전권을 위임받을 수 있다. 그러나 이러한 위임이 없는 상태에서는 해당 지자체의 중복 부서로써 그 위상이 떨어지며, 그 설립 취지가 약화되어 그 목적을 달성할 수 없다. 특히, 연합기구의 기관장 및 이사 선임권 등을 일반적으로 해당 지자체가 순차적으로 행사하고 있으나, 이 경우 독립적 의지를 가지고 해당지역이 아닌 광역권내 교통수요를 고려한 계획 추진에 한계를 가져올 것으로 판단된다. 따라서 지자체의 협의 하에 건설교통부 장관이 임명하는 등의 행정 독립성 확보가 필요하며, 이에 따른 행정적 지원이 지속되어야 할 것으로 판단된다.