

대전광역시



이재영

1. 문제의 제기

1995년 지방자치제가 실시된 이후 10여년이 지나 바야흐로 민선4기가 출범하였다. 10년이란 세월은 강산이 변하는 시간이지만 정보화시대에는 이미 하루 이틀이 다르게 변한다해도 과언이 아니다.

출산율의 감소로 대중교통수요의 근저인 학생수가 급격하게 감소하고 있으며, 에너지시장이 요동치고 있어 향후 얼마동안 안정적인 유류를 공급받을 수 있을지 알 수 없다. 한편, 시민들은 교통서비스에 대한 기대수준이 점점 높아지고 있는 반면에 복지예산 등의 수요증가로 국가 및 지자체의 SOC 예산은 감소하는 추세에 있다.

한편, 대도시는 도시의 광역화로 인한 통행수요의 증대, 버스이용객의 지속적인 감소, 택시의 과잉공급, 불편한 자전거이용환경, 주거지 주차장부족 등의 문제에 직면하고 있다. 본 고에서는 대전시가 안고 있는 당면과제를 검토하고 이에 대한 개선책으로 민선4기에서 역점을 두고 추진하는 정책추진방안을 기술하고자 한다.

II. 교통정책 추진의 당면과제 인식

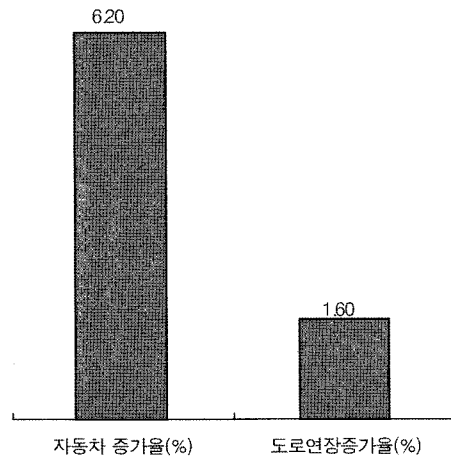
새롭게 출발하는 민선4기는 대전시의 교통정책 추진방향 설정에 앞서 다음과 같이 주요 교통정책의 문제점을 분석하고 당면과제로 인식하고 있다¹⁾.

1. 광역 및 간선교통체계

대전시는 국토의 중심부 입지로 인하여 지역간 교통체계는 비교적 접근성이 양호한 편이나 도시내부는 남북간 교통축과 순환기능이 미흡하여 통과 교통으로 인한 도심부 지체가 심화되고 있다.

특히, 통행량 증가에 미치지 못하는 교통시설²⁾과 교통관리정책의 부재는 도시내 혼잡을 가중시키고 있다. 더욱이, 향후 행정중심복합도시, 대덕연구개발특구, 서남부택지개발지구 등 2015년까지 각 30~50만명에 이르는 대규모 개발사업이 예정되어 있어 통행량의 증가는 물론 통행권의 광역화현상이 뚜렷하게 예상되고 있다³⁾.

이에 따라 현재의 도로교통에 의존한 광역교통체계로는 한계를 나타낼 것이며, 광역권과의 경계지점에서의 애로구간의 발생, 환승시설의 부족 등



〈그림 1〉 1996년-2005년 증가율 비교

- 1) 여기서는 민선4기 출범이후 주요 논의사항을 중심으로 기술하고, 주차정책, 교통수요관리, 보행환경 개선 등에 대하여는 추진방향에서 다룸.
- 2) 1996~2005년간 자동차는 연평균 6.2%(293,887대 → 506,961대)증가한데 비하여 도로는 1.6%(1,394km → 1,612km) 증가에 그침
- 3) 대전광역권 통행량은 1999년 : 4,94만통행/일에서 2015년 : 623만통행/일로 증가하며, 대전광역시는 1999년 267만통행/일에서 2015년 356만통행/일로 증가예상
 자료 : 건교부(2001), 지방5대도시권 광역교통계획수립, 대전발전연구원(2006), 행정중심복합도시 건설에 따른 연계교통체계 구축방안

이 주요한 문제점으로 대두될 것으로 판단된다.

따라서 광역교통체계와 관련된 대전시의 당면과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 철도를 중심으로 한 광역철도망을 구축
- 행정구역 및 고속도로 등 지역 및 수단경계부의 도로용량부족 문제 개선
- 도시내 남북축 및 순환축의 정비를 통한 간선네트웍의 효율성 제고
- 환승시설의 적정위치 설치를 통한 자가용 승용차의 도심진입 최소화

2. 대중교통

대중교통은 그 동안 버스를 중심으로 꾸준한 논의가 이루어졌으나 분담율과 통행량 측면에서 버스와 비슷한 분담율을 보이는 택시(시내버스 20%, 택시 18%)에 대해서도 대중교통의 틀에서 개선방안이 논의되어야 할 것이다. 대중교통 수단별 과제를 정리하면 다음과 같다.

1) 버스교통

대전시는 2005년 7월 준공영제를 도입하고, 무료환승제 및 개별노선담당제를 전격 도입하였다. 그러나, 준공영제의 구조적인 문제점도 노정되고 있는 바, 대중교통정책의 실효성을 검토하고 개선방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 1〉 대전시 대중교통체계 개편내용

구분	추진내용	비고
개별노선 담당제	기존 공동배차제에서 노선운영의 책임성을 확보할 수 있도록 버스회사별로 운행노선을 지정하여 운행	
무료환승제	버스와 버스, 버스와 지하철 등으로 환승할 경우, 2번째는 요금을 지불하지 않음	
준공영제	표준운송원가를 확정하고 운송수입금은 투명하게 관리하도록 수익금 정산체계 구축, 운송원가 대비 부족분을 시 재정에서 보조함	평균운송원가 10,417백만원/월 평균운송수입 8,815백만원/월
기타	시내버스 차량 및 시설 개선, 운전기사 체복착용, 서비스 평가체계 구축	

〈표 2〉 대전시 버스개편 이후 지표변화

구분	시행전	시행후	변화	비고
1일 이용객수	349,361명	360,088명	10,727명(3.1%) 증가	2004.7~2005.6 2005.7~2006.6
1일 환승건수	1,077	36,493	34배 증가	2005년 9월 기준
교통카드 사용건수	189,447	266,329	1.4배 증가	2005년 9월 기준
재정 보조액	-	207억원	순증	2005.7~2006.6

주) 이용객수는 시행전('04.7~'05.6)과 시행후('05.7~'06.6)의 총수입과 평균운송원가(785원/인) 적용

그 동안, 1일 승객수는 약 1만여명이 증가하여 3%의 증가를 보였고, 교통불편민원은 6개월간 485건에서 289건으로 감소하였으나 '불친절'민원은 104건에서 122건으로 오히려 증가한 것으로 나타났다. 또한, 재정보조는 1년동안 207억원이 발생하였고, 2006년에는 약 268억원으로 추산된다.

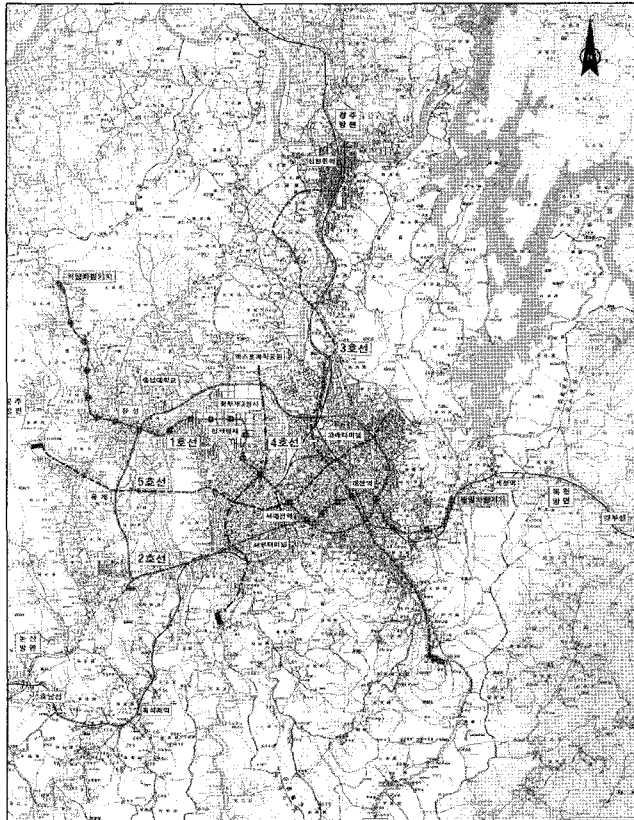
따라서, 버스정책에 대한 현실적인 과제는 다음과 같다.

- 버스준공영제 도입에 따른 적자부분과 방만한 경영, 불친절 등에 대한 궁극적이고 종합적인 개선방안 필요
- 가로망구조와 효과를 고려한 BRT(엄격한 의미에서 버스중앙차로제) 시행의 타당성

2) 도시철도

현재 도시철도 1호선 1단계 구간이 운영되고 있으며 2007년 상반기중으로 2단계가 개통되며, 2호선 계획이 예비타당성 검토중이다. 그러나, 막대한 투자비 대비 부족한 수요, 버스정책과의 배치 등으로 인해 다음과 같은 부분에 대한 검토가 필요하다.

- 2호선의 필요성과 개통시기
- 건설추진시 재원확보방안
- 수요증진방안 등 운영합리화 방안



〈그림 2〉 도시철도 1호선 및 2호선 계획

3) 택시

대전시의 택시는 8,758대로 택시 1대당 약 165명을 담당하여 대구시를 제외한 타 광역도시들보다 높은 공급수준을 보이고 있다⁴⁾. 더욱이 자동차 보급율을 감안한 1대당 잠재적 택시인구는 53.3명으로 광역대도시중 최하위 수준이다.

따라서, 현재 택시이용승객의 감소로 인한 운전자수입감소 및 경영악화에 따른 개선요구와 시민들의 서비스 개선요구가 첨예한 당면과제로 부상하고 있다. 특히, 대전시의 고민은 이해당사자간 이견으로 총량제의 실시자체

4) 대구 149명, 인천 195명, 광주 172명, 울산 197명

도 어렵지만 총량제의 실시를 통해서 '서비스개선'과 더 나아가 '변화하는 환경에서의 도시교통체계 효율화'를 달성할 수 있을 것인가에 대한 의문이다. 따라서, 지금까지와는 전혀 다른 관점에서 택시정책을 검토할 필요성이 강도 높게 제기되고 있으며 당면과제는 다음과 같다.

- 운전자, 경영자, 시민 그리고 지방정부로 대표되는 택시운송에 관한 각기 다른 문제인식과 개선방안에 대한 합리적인 개선안 마련.
 - 총량제의 실시여부 및 정책실효성에 대한 의문
 - '서비스개선'과 '변화하는 환경에서의 도시교통체계 효율화'측면에서 택시의 역할 재조정 필요

이와 같은 버스, 도시철도, 택시의 당면과제를 종합적으로 볼 때, 대중교통문제의 인과관계를 고려한 종합적인 문제인식과 통합적인 개선방안의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

3. 녹색교통수단의 활성화 과제

대전시의 자전거정책 및 이용환경의 문제점과 당면과제는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 자전거도로의 97.6%는 자전거·보행자겸용도로이나 효율성과 안전성이 낮아 자전거차선이나 자전거전용도로의 설치 적극 검토 필요

둘째, 자전거이용의 편의를 저하시키고 있는 자전거 횡단도, 자전거신호기, 자전거교통안전표지, 방호울타리·방호경계턱, 수리점 등 편의시설의 확충 필요. 특히, 실내자전거보관소 설치를 통한 보관의 안전성 제고

셋째, 도로건설 및 유지비의 1.8%에 그치고 있는 자전거관련 예산과 조직의 재정비

넷째, 계획단계에서 포괄적이고 주기적인 조사를 바탕으로 한 개선방안이 마련되어야 하며, 설치단계에서는 약 25초(121m)마다 한 번씩의 상층으로 안전성을 크게 위협받고 있는 등 자전거도로의 안전성, 연속성을 고려해야 하며, 지하철 환기구, 버스베이 및 쉘터, 교차로 등 장애요소를 고려한 설치기준 마련과 설계기준의 상향조정 필요

Ⅲ. 교통정책의 목표와 전략

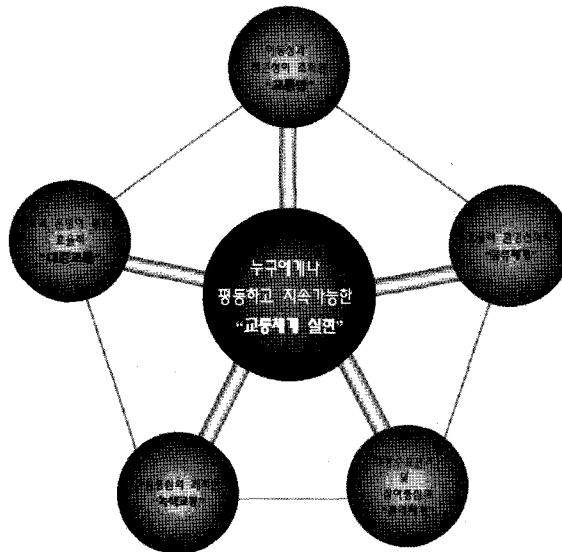
1. 추진 목표

대전시 교통정책의 추진목표는 “누구에게나 평등하고 지속가능한 교통체계 실현”에 두고 5가지의 하위 목표를 설정하였다.

먼저, 이동성에 중심을 둔 광역교통체계와 접근성중심의 도시내교통체계로 구분하여 이원화된 목표를 설정하였다. 또한, 버스, 도시철도, 택시의 분리운영 및 개별 문제해결방식의 한계를 극복하고, 운영의 효율화를 위하여 통합화를 목표로 설정하였다.

또한, 자전거, 보행교통의 활성화를 목표로 설정하였으며, 교통시설공급 위주에서 교통수요관리체계로의 확실한 정책전환을 목표로 하였다.

마지막으로, 산재해 있는 물류시설의 적정배치를 통한 효율화를 제고하고 화물차통행으로 인한 도시환경의 피해를 예방하기 위한 목표를 제시하였다.



〈그림 3〉 도시교통정책 추진 목표

2. 추진 전략

교통정책 목표달성을 위한 추진전략 및 내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 대전시 교통정책 추진전략

전략	세부 전략
이동성 중심의 광역 교통체계 구축	·공항, 행정중심복합도시, 청주 등 주변지역과의 광역도로 및 광역철도의 확충·정비 ·환승체계정비, 당시 경계부 용량관리
접근성 중심의 도시 내교통체계 구축	·계획단계에서 TOD 방식 도입 ·버스, 자전거, 보행이용기회의 확대
통합대중교통체계의 구축	·버스, 도시철도, 택시문제의 통합적 접근 ·대중교통공사를 통한 통합적 계획 및 운영체계 ·버스종류 및 서비스의 다양화 ·버스의 증차를 통한 운행노선의 단거리화 및 배차간격의 조정
자전거이용이 편리한 교통환경 구축	·자전거시범사업을 통한 설계 및 정책의 실효성 확인 ·광범위한 조사 및 종합계획을 통한 전도시로의 자전거이용 확대
주차수요관리 및 거주주차장 공급	·도심지 주차상한제 실시를 위한 합리적인 방안 마련 ·주거지 주차장 보급 확대 및 내집주차장 마련 지원정책 병행
물류시설 정비 및 물류정보지원체계 구축	·화물터미널의 합리적 배치 및 건설을 통한 물류지원 ·도심내 단위물류지구 활성화를 통한 단말물류활동 지원 ·물류정보시스템(CLIOS)구축

Ⅳ. 주요 추진정책⁵⁾

1. 광역교통체계

행정중심복합도시, 대덕연구개발특구 등의 국책사업과 연계하여 광역교통망을 구축함으로써 대전광역권의 통합교통권을 형성할 계획이다. 주요 추

5) 추진목표와 전략에 따라 다양한 시책이 시행될 것이나, 여기서는 공약사항을 중심으로 한 정책만을 언급한다.

진내용은 다음과 같다.

〈표 4〉 광역교통망 추진 내용

구분	도로구분	번호	내용	구간	비고
지역간 도로	고속국도	③	대전-청주공항 고속국도	대전-청주공항	대전권광역 교통계획
	일반국도	④	국도 1호선 확장	대전시계-행정도시	건의
	국지도	⑤	국지도 57호선 건설	대전-지방도 608호선	건의
		⑥	국지도 57-경부고속도로 연결도로 건설	국지도 57-경부고속도로	건의
	지방도	⑦	지방도 608호선 확장	국도 1호선-국지도 57호선	건의
		⑧	지방도 591호선 확장	국도 17호선-행정도시	건의
	도시철도	⑨	대전-행정도시 도시철도 연장	대전-행정도시	건의
도시내 도로	도시고속 도로	Ⓐ	갑천도시고속도로	현도교-가수원교	도로정비기 본계획 (추진중)
		Ⓑ	유등천도시고속도로	둔산-안영동	도로정비기 본계획
		Ⓒ	내부순환고속도로	둔산-산성동	도로정비기 본계획

또한, 광역환승시설로 대전역에 환승센터를 건설하고, 낙후된 5개의 여객터미널은 고속도로 IC, 대중교통접근성 등을 고려하여 이전 설치할 계획이다.

〈표 5〉 광역환승체계 구상

구분		기능	비고
환승센터	대전역환승센터	경부고속철도 이용객의 환승수요 처리	신축
여객터미널	동부터미널	경부축 여객수요 담당	시설개선
	진잠터미널	호남축 여객수요 담당	서부터미널 이전
	유성터미널	서해안, 조치원축 여객수요 담당	신축

2. 대중교통공사를 통한 대중교통의 통합운영

대중교통과 관련한 가장 우선적인 문제는 2005년 7월부터 시행된 준공영제에 대한 재평가를 포함하여 가칭 “대중교통공사”의 설립방안 등 폭넓은 개선방안을 모색하는 것이다.

특히, 버스의 준공영제 시행에 따른 적자보전의 문제, 지하철의 만성적자, 택시의 이용환경변화와 경영환경 악화 등에 대한 수단통합적 운영방안을 모색하고 있는 것이 특징이다. 이러한 논의는 공론화과정 및 타당성 검토를 거쳐서 시행할 예정이며, ‘통합대중교통정책’이라는 기초하에서 검토될 것이다.

현재 검토되고 있는 대중교통관련 개선방안은 다음과 같다.

- 버스준공영제 평가와 개선방안으로서 “대중교통공사”설립방안
- 장기적인 대중교통정책의 방향설정
- 지하철 2호선의 개통 필요성 여부 및 재원확보 방안
- 중앙버스차로제의 도입 타당성
- 버스종류 및 서비스의 다양화, 버스의 증차를 통한 버스중심의 대중교통정책 실현

3. 택시의 역할재정립 및 자율경쟁체제 정착

택시정책은 기존의 주요 이슈였던 ‘감차/증차’의 문제 틀에서 벗어나 택시의 도시교통체계내에서의 역할을 재정립하고, 타 대중교통수단과 차별화된 시장점유를 목적으로 하고 있다. 이와 관련하여 2가지 방안을 추진할 예정이다.

첫째, 준대중교통수단으로서의 고유 역할을 제고하여 동일시장 경쟁체제를 탈피하고, 과도한 수단분담율을 조정하는 방향으로 추진할 계획이다. 즉, 공간적으로 대중교통노선의 서비스사각지대를 보완하며, 시간적으로 대중교통보다 신속하고, 서비스면에서는 Door to Door, 안락성 및 편안함을 갖도록 하여 차별화를 시도한다.

둘째, 서비스경쟁체제의 도입을 통해 자연스런 구조조정과 시민서비스의 개선을 도모할 방침이다. 방안으로는 “적극적인 브랜드 택시정책 도입”을 통해 서비스 중심으로 택시환경을 유도할 방침이다.

셋째, 그 외에 관공서에서 사용하는 관용차를 택시로 대체하는 「업무용택시」, 장애인, 거동불편 저소득층 등의 이동권 확보를 위해 「복지택시제」 도입 등이 포함될 것이다.

이러한 “택시의 역할재조정”과 “브랜드택시제”가 정착되면 다음과 같은 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

- 시정부 : 택시수요의 대중교통 전환으로 단위통행비용을 줄이고 사회적 비용을 줄일 수 있으며, 도로건설 및 유지관리비용 절감 가능
 - : 택시서비스의 개선을 통한 도시이미지 제고, 요금체계 조정에 따른 행정낭비 등을 줄일 수 있음.
- 시민 : 언제나 친절한 택시를 만날 수 있으며, 콜시스템 등을 통한 편리한 서비스를 제공받을 수 있음
- 운전자 및 회사 : 브랜드택시의 도입을 통한 제한경쟁으로 안정적인 수익모델 창출 및 규모의 경제실현을 통한 경영정상화

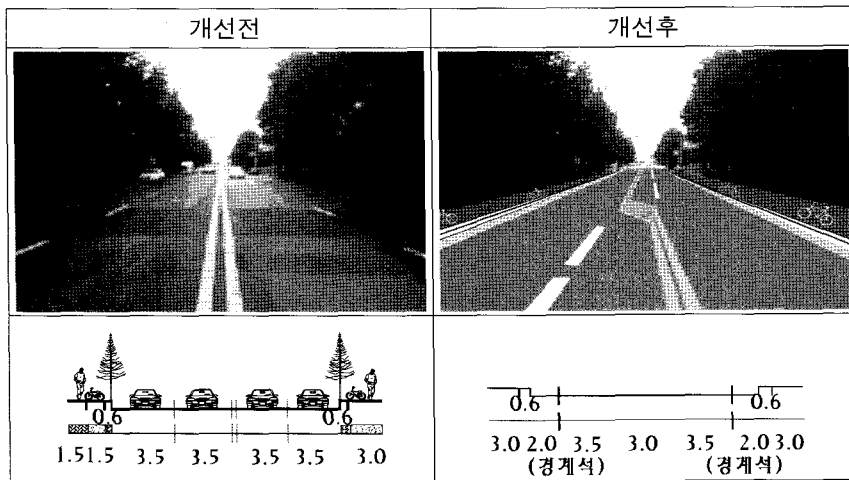
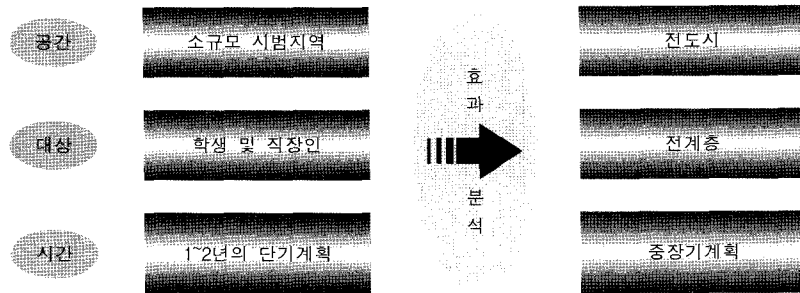
4. 보행자 교통환경 개선을 위한 ‘보행자전용지구 확대지정’

‘보행자 전용지구 확대지정’사업은 보행밀도, 대중교통이용가능성, 토지이용, 보행환경 및 안전사고 등을 고려하여 시행지구를 검토할 계획이다.

- 보행자전용도로(차 없는 거리) 확대 지정
- 무장애 시범가로 정비
 - 장애인 등 보행약자들이 편안히 통행하고 활동할 수 있는 보행여건 개선
 - 보도턱과 계단 없애기, 경사로 설치 등
 - 안내시설 개선 및 장애인 편의시설 완비

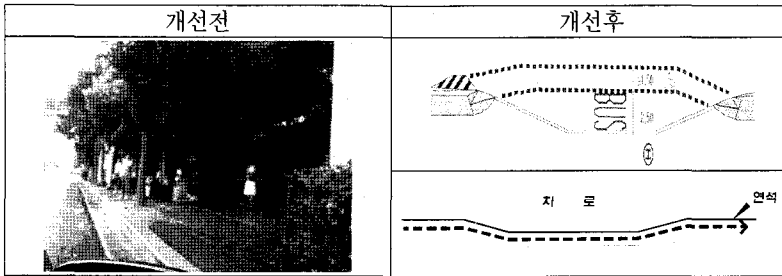
5. 자전거타기 좋은 도시 조성사업

자전거타기 좋은 도시 조성사업은 단계별 추진방안을 계획하고 있으며, 우선적으로 정책입안자, 시민 등이 자전거정책 및 자전거이용에 대한 자신감을 회복하도록 '단기적·집중적 지원을 통한 붐을 조성'하기 위하여 '시범사업' 추진할 계획이다.



주요 개선사업은 다음과 같다.

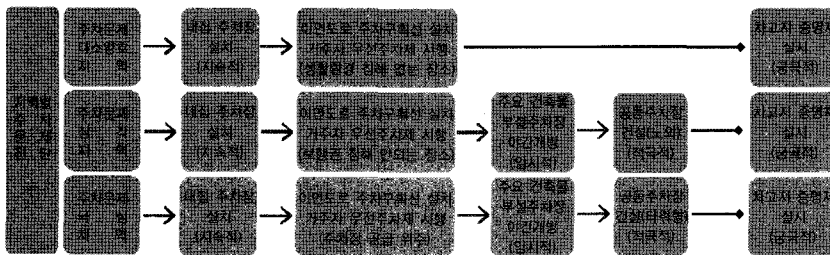
- 현재의 자전거보행자겸용도로 단계적으로 제거하고 노상주차공간, 차로수 축소 활용한 보도 및 차로와 분리된 자전거차로 설치
- 통행의 연속성 확보를 위한 '자전거 횡단도' '단절구간 정비'



- 도난방지 및 관리가능한 실내자전거보관소 설치
- 교차로에서의 안전성 확보를 위한 자동차우회전금지 추진
- 자전거횡단시 횡단녹색시간의 연장(보행자통행시간→차량직진시간)
- 기타 '자전거도로 정비메뉴얼 작성', '전담조직의 확대', '자전거 대여시스템' 등 다양한 자전거 활성화 프로그램 시행

6. 공급정책과 수요관리의 이원화된 주차정책

주차정책은 주거지역의 주차장공급과 도심의 주차제한으로 이원화 된다. 먼저, 주거지역은 지역별 특성을 고려하여 내집주차장 설치, 이면도로 주차구획선 설치, 거주자 우선주차제 시행, 주요 건축물 부설주차장의 야간개방 등의 시행 등 선별정책을 시행한다.



〈그림 4〉 주거지역 주차장 공급 방향

다음으로, 상업 및 업무지역은 최소한의 주차수요를 충족시킬 수 있을

정도만 공급하되, 주차상한 및 상한구역의 설정은 단순 구역지정방식에서 토지이용, 대중교통이용거리 등을 감안하여 합리적 기준설정후 사업시행할 계획이다.

V. 결론

민선4기에서 중점을 두고 있는 대전시 교통정책의 방향은 그 동안의 문제점을 깊이있게 고찰하고 대내외적 교통환경변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 전향적인 관점에서 개선방안을 마련하는 것으로 판단된다.

특히, 버스, 도시철도, 택시와 관련된 지방정부의 고질적인 문제점들에 대하여 폭넓은 의견수렴을 통해 운영의 효율성을 도모하고 서비스 개선측면을 강조하는 것이 특징이다. 또한, 그 동안 예견된 문제점에도 불구하고 무리하게 추진된 정책, 서비스개선보다는 경영환경개선에 초점을 맞춘 정책을 지양하고 새로운 관점에서 접근을 시도하고 있다.

이제, 민선4기가 출범한지 얼마 지나지 않았기 때문에 가시적인 정책의 효과를 기대하기 보다는 차분하게 기존 정책을 분석하고 평가를 통하여 개선방안을 준비함으로써 실효성 있는 정책을 도출하는 것이 보다 중요할 것이라 생각한다.

따라서, 사회적 변화와 교통 Need의 변화, 그리고 통합계획이라는 관점에서 정책방향을 설정하는 작업이 선행되어야 하여야 할 것이며, 지방교통재원의 확충방안에 대한 논의도 진지하게 검토되어야 할 것이다. 특히, 도시의 특성을 살려 몇 몇 정책만큼은 세계 최고수준으로 끌어올리는 정책적 차별화 또한 병행되어야 할 것으로 판단되며 버스운영체계통합, 녹색교통도시 사업, 자기부상열차 도입사업 등이 검토될 수 있을 것이다. 모쪼록, 변화에 대한 의지가 교통환경의 긍정적 변화로 이어지도록 관·산·학·연이 지혜를 모아야 할 것이다.