

교통계획의 실효성 진단 및 제고방안

권영종

I. 머리말

교통계획은 아직 실현되지 않은 미래에 나타날 수 있는 교통문제를 과학적으로 예측하고 이에 대한 대책을 미리 수립함으로써, 교통문제의 야기로 인해 발생할 수 있는 비용을 최소화하려는 인간의 노력이라고 할 수 있다. 특히, 교통문제를 해소하기 위한 대책의 일환으로 도로, 철도 등 교통시설을 건설하는 데는 막대한 시간과 돈이 소요되기 때문에, 미리 대책을 마련하지 않을 경우 오랫동안 어려움을 겪게 되며 한 번 잘못 건설될 경우 그 피해는 실로 막대하기 때문에 교통계획은 그만큼 중요하다고 할 수 있다.

이러한 교통계획을 단순히 미래의 교통문제에 대한 대책을 수립하여 청사진으로 제시하는 것으로 이해하는 것은 잘못이다. 교통계획은 미래의 교통문제를 진단하고 대책을 수립하는 데 그치지 않고, 예산을 확보하여 이를 집행하고 그 효과를 분석한 후, 새로운 문제점을 발견하고 이에 대한 보완 대책을 새롭게 수립하는 지속적인 과정(process)이다. 따라서, 계획은 일회성 개념인 'a plan'이 아니라 계속적, 반복적 개념인 'planning'인 것이다.

교통계획은 일반적으로 법과 제도에 근거하여 국민의 세금으로 수립된다. 교통계획은 많은 전문가의 자문과 관계 기관의 협의를 통해 수립되며, 정부의 교통정책을 마련하고 예산을 집행하기 위한 수단으로 활용된다.

이처럼, 교통계획을 수립하는 데는 많은 예산과 시간이 소요된다. 계획을 수립하는 데는 짧게는 수개월에서 많게는 수년이 소요되기도 한다.

그러나 이러한 어려운 과정을 거쳐 수립된 교통계획이 실제 교통문제 해소에 활용되지 않고 공무원의 캐비닛 속에서 방치되는 경우도 있고, 특별한

근거도 없이 변경되거나 무시되기도 한다.

이 글은 다양한 법적 근거에 의거하여 수립되는 교통계획의 실효성에 대하여 그 실태를 진단하고 원인을 생각해 보는 데 그 의의가 있다. 나아가, 국내외 관련 사례를 살펴보고, 교통계획의 실효성을 제고하기 위한 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

II. 교통계획의 실효성 진단

앞서 살펴본 바와 같이 교통계획은 많은 시간과 예산, 다각적인 협의와 검토과정을 통해 수립되는 것이 일반적이다. 이렇게 어렵게 수립된 교통계획이 당초의 목적에 맞게 실질적으로 집행되지 못하는 경우가 많은데, 이처럼 교통계획의 실효성이 저하되는 원인을 진단해 보는 것은 앞으로의 문제를 해소하는 데 꼭 필요한 과정일 것이다.

따라서, 먼저 교통계획의 실효성이 어떻게 얼마나 저하되어 있는 지, 그 원인은 무엇인지를 먼저 살펴보고자 한다.

1. 교통계획 관련 법률체계의 미비

교통계획은 법적인 토대위에 이루어진다. 따라서, 법률체계는 교통계획을 수립하고 집행하는 기반이 되는 것이다.

그러나, 교통계획의 수립을 규정하고 있는 현행 법률체계 하에서는 교통계획의 수립 및 집행이 명확하게 연계되어 있지 않은 것이 현실이다. 이러한 이유로, 교통계획의 수립이 곧바로 계획의 집행으로 연결되지 않아 계획의 실효성이 저하되고 있는 것이다.

예를 들어, 교통정비계획의 경우 크게 20년 단위의 기본계획과 10년 단위의 중기계획 및 연차별 시행계획을 수립하도록 도시교통정비촉진법에서 명시하고 있다. 그러나, 교통정비계획을 수립하지 않을 시 제제 규정이 없어 계획을 수립하지 않는 경우도 있으며, 비록 계획을 수립한 경우라도 구체적으로 집행으로 이어지지 않는 경우도 있다. 즉, 법적인 근거에 의해 계획은 수립하더라도 실제 집행에까지는 이어지지 않는 것이다. 이는, 현행

법률체계는 계획의 수립에 대한 규정만 제시한 채 계획의 집행에 대해서는 별다른 규정이 없기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

2. 교통계획간 위계의 미비

교통계획은 크게 계획의 공간적 범위 및 시간적 범위에 따라 그 위계를 구분할 수 있다. 다시 말해, 공간적 범위가 넓을수록 또, 계획 수립의 시간적 범위가 클수록 그 위계는 상대적으로 높아진다고 할 수 있다.

물론, 교통 관련법에서도 그 위계를 어느 정도는 명시하고 있다. 그러나, 현실적으로 상위의 계획이 하위의 계획에서 그대로 받아들여지는 경우는 많지 않다.

공간적 범위에 의하면, 가장 상위의 교통계획은 국가기간교통망계획을 들 수 있으며, 그 다음이 대도시권 광역교통망계획, 그 다음이 도시단위의 도시교통정비계획이라고 할 수 있다. 실제, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법에서는 대도시권 광역교통계획이 도시교통정비계획에 우선한다고 명시하고 있다.

그러나, 실제로 대도시권 광역교통망계획을 수립할 때, 또는 도시교통정비계획을 수립할 때 상위계획이 아무런 수정 없이 그대로 반영되지 않는 경우가 있으며, 이 경우 이를 제재할 수 있는 수단이 별도로 마련되어 있지 않은 것이 현실이다. 이로 인해, 하위계획의 수립 시 상위계획의 실효성이 그만큼 저하되는 결과를 가져오게 되는 것이다.

시간적 범위에 의하면, 가장 상위의 계획은 20년 단위의 기본계획이며, 그 다음이 10년 단위의 중기계획과 5년 단위의 시행계획이고, 그 다음이 연차별 시행계획이다.

그러나, 실제로 중기계획이 시행계획, 연차별 시행계획 수립 시 기본계획 또는 중기계획이 그대로 반영되지 않는 경우가 있으며, 이 경우 역시 이를 제재할 수 있는 수단이 별도로 마련되어 있지 않은 것이 현실이다.

또한, 도시전체를 대상으로 하는 면적인 계획과 개별적인 교통시설을 대상으로 하는 선적인 교통계획의 경우 전자가 우선하는 것이 일반적이다. 그러나, 실제 선적인 교통계획을 수립하는 경우 면적인 교통계획이 그대로 반

영되지 않은 경우가 발생하며, 이 경우 역시 이를 제재할 수 있는 수단이 별도로 마련되어 있지 않은 것이 현실이다.

3. 교통계획과 집행의 분리 및 사후관리 체계의 미비

교통계획은 단순히 교통문제에 대응한 최적 대안을 제시하는 데 그치는 것이 아니라, 이를 집행하고 또 사후관리를 통해 계획목표의 달성 정도를 점검하고 미비한 부분을 보완하여 새롭게 계획을 수정해 가는 연속적인 과정이다. 그러나, 현실적으로 교통계획의 수립과 집행이 분리되어 있고, 또한 사후관리가 제대로 이루어지지 않아 그만큼 계획의 실효성이 저하되고 있다고 할 수 있다.

교통계획은 주로 교통전문가에 의해 수립되는 반면, 계획의 집행은 예산을 가지고 있는 공무원에 의해 이루어진다. 따라서, 비록 교통계획이 수립된다 하더라도 집행으로 이어지지 않는 경우가 발생하기도 한다. 특히, 교통계획의 집행 이후 그 효과를 검증하고 보완대책을 마련하기 위한 계획의 수정은 매우 드물게 이루어져 교통계획의 수립이 단순히 보고서 작성 수준에서 그치는 경우가 발생하는 것이다.

이렇게 된 데는 계획 집행에 대한 법적 구속력이 미비된 데서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 즉, 현행 법은 계획 수립에 대한 규정은 어느 정도 구체적으로 제시하고 있는 반면 계획의 집행에 대한 규정은 제시하고 있지 않은 것이 현실이다.

이로 인해, 공무원 또한 계획 수립에는 많은 노력을 기울이는 반면 계획의 집행 및 사후관리에는 다소 소홀하게 되어 계획의 실효성이 저하되는 것이다.

4. 교통계획과 교통정책 이념과의 괴리

교통계획은 교통정책을 실현하는 수단으로서 의미를 가진다고 할 수 있다. 그러나, 교통계획이 교통정책의 이념을 제대로 반영하여 수립되지 않거나 계획의 수립과정에서 교통정책의 방향이 수정되는 경우 교통계획의 집행

력은 그만큼 떨어지게 되는 것이다.

특히, 교통계획은 중앙정부 차원에서 수립하고 계획의 집행은 지방정부에서 시행하게 되는 경우 중앙정부와 지방정부의 정책이념이 일치하지 않는 경우 수립된 교통계획이 현실적으로 지방정부에 의해 집행되지 않는 경우가 발생하게 된다.

그 대표적인 사례로 대도시권 광역교통계획을 들 수 있다. 대도시권 광역교통계획의 경우 계획 수립은 건교부 차원에서 담당 하지만 실제 사업의 집행은 지방정부에서 이루어진다. 비록, 계획의 수립단계에서 관련 지방정부의 의견을 반영하여 계획이 수립되지만, 실제 사업을 집행하는 단계에서 지방정부가 계획한 대로 집행을 하지 않는 경우가 발생하게 되는 것이다.

이는 중앙정부와 지방정부간의 정책이념에 차이가 발생하는 데 따르기도 하지만, 지방정부간의 정책이념에 차이가 발생하는 데 따르기도 한다. 이 경우 정책을 조정할 수 있는 조정자의 역할이 중요한데, 실제로 이를 조정할 수 있는 조정자가 부족한 실정이다.

5. 주민참여제도 및 시민감시체제의 미비

교통계획에 있어 주민참여는 다양한 형태로 이루어 질 수 있다. 그러나, 주민참여 제도가 정착되지 못하여 계획의 수립 및 집행에 있어 계획의 실효성이 저하되고 있는 것이다.

우선, 교통계획의 수립은 주민공청회라는 과정을 통해 주민참여가 이루어진다. 그러나, 많은 경우 주민공청회는 일방적으로 주민설명회 형태로 진행되어 주민의 의견이 제대로 반영되어 계획의 수정에 까지 연결되지 않는다. 이로 인해, 이에 불만을 품은 주민들에 의해 계획의 집행과정에서 민원이 제기되어 계획이 일정대로 추진되지 못하고 차질을 빚는 경우가 발생하게 된다. 교통계획의 최종 수혜자인 주민의 의견이 계획의 수립과정에서 충분히 반영되지 못하고 계획의 집행 단계에서 불만이 표출함으로써 계획이 순탄하게 집행되지 못하게 되는 것이다.

때로는 개인적인 이기주의에 기초하여 발생하는 민원으로 인해 공공사업이 지연되는 경우도 있다. 그러나, 주민참여 제도가 제대로 정비되지 않아

이를 적절하게 조정할 수 있지 못하는 것이 현실이다.

최근, 비정부기구인 시민단체(NGO, Non-Governmental Organization)의 역할이 커지고 있다. 그러나, 교통 분야의 경우 시민의 감시기능이 아직은 다소 미약한 편이다.

6. 재원조달 방안 및 경제적 타당성이 미흡한 교통계획의 수립

교통계획을 집행하는 데는 막대한 예산이 요구된다. 그러나 이러한 교통시설을 건설하는 데 필요한 재원에 대한 조달방안을 면밀하게 검토하지 않은 채 교통계획이 수립되는 경우 계획대로 집행이 이루어 지지 못하는 것은 지극히 당연한 결과인 것이다. 따라서 재원조달 방안이 결여된 교통계획은 그 실효성이 극히 미약하다.

한편, 교통계획은 공공의 이익을 극대화 하는 동시에 가급적이면 최소의 비용으로 실현할 수 있어야 한다. 특히, 교통 분야의 예산이 한정되어 있는 상황에서 비용에 비해 높은 편익을 창출할 수 있도록 경제적 타당성을 갖출 것을 더욱 강하게 요구하고 있는 것이 현실이다.

사실, 교통계획을 수립하는 근본적인 목적 중의 하나가 제한된 자원인 예산을 가장 효율적으로 사용하도록 하여 불필요한 예산 낭비를 줄이는 데 있다. 그러나, 경제적 타당성 보다는 정책적 필요성에 더 비중을 두고 교통계획이 수립되는 경우가 있다. 이로 인해, 예비타당성조사 과정에서 경제적 타당성이 부족하다고 판단되어 교통계획이 집행되지 못하는 경우가 발생하고 있다.

물론, 경제적 타당성 분석기법이 문제가 있는 것도 사실이다. 철도 등 대중교통시설의 경우 실제 계량적으로 산정할 수 없는 편익이 있음에도 불구하고 실제 분석과정에서는 고려되지 못하는 한계를 가지고 있다. 이러한 편익들이 고려될 경우 타당성은 그만큼 높아질 수 있을 것이며, 계획의 실효성 또한 향상될 수 있을 것이다.

III. 국내외 사례검토 및 시사점

교통계획에 비해 토지이용계획의 실효성은 상대적으로 높은 편이라고 할

수 있을 것이다. 이것은 교통계획은 법적 구속력이 매우 낮은 반면, 토지이용계획은 법적 구속력이 상당히 높은 데서 쉽게 알 수 있다.

토지이용계획에 의한 용도지역지구의 지정, 그린벨트의 지정, 건축물 용적율 및 층고의 제한 등은 법적 구속력이 상당하며 이를 변경하는 것 또한 매우 어렵다. 이에 반해, 교통계획에 의한 교통시설의 지정은 그 실효성이 미흡한 편이다.

교통계획의 실효성 제고를 위한 방안을 도출하기에 앞서, 국내의 관련 사례를 검토해 보고자 한다.

1. 실적평가체계 개발

미국 교통부는 1993년 Government Performance and Results Act에 의거하여 계획에 대한 실적평가체계(Performance Measurement System)를 개발토록 하였다. 이에 따라, 미래의 교통비전으로서 목표와 구체적인 방향을 제시하는 전략계획(Strategic Plans)을 수립하고, 이를 바탕으로 연간실행계획(Annual Performance Plan)을 작성하며, 해당 연도별 실적을 보고하는 연간실적보고(Annual Performance Report)를 하도록 하였다.

2. 계획간 위계 형성 및 사후관리체계 확립

중앙정부에서는 국가 차원의 기본방향으로서 기본계획을 수립하고, 주 정부와 지방정부에서는 예산과 연계하여 실행계획을 수립함으로써 계획의 실효성이 높은 편이다. 미국은 1991년 육상교통효율화법(ISTEA, Tntermodal Transportation Efficiency Act)에 근거하여 MPO(Metropolitan Planning Organization)에서 20년 단위의 장기 기본계획과 이를 실행하는 단기 교통개선프로그램(Transportation Improvement Programs)을 수립토록 하였다.

특히, 이 계획은 매년 주 정부와 MPO에 의해 그 성과를 평가하도록 하고 있다. 또한, 최소한 매 3년 단위로 연방도로국(FHWA, Federal

Highway Administration)과 연방대중교통국(FTA, Federal Transit Association)의 검토를 받도록 하고 있다.

3. 재원확보방안 마련 및 교통정책 감시기구 설치

영국은 1998년 정부 교통백서인 A New Deal for Transport: Better for Everyone을 발표하면서, 대중교통, 철도, 도로 등 교통기반시설 건설을 위해 2010년 까지 총 1,800억 파운드를 투자하기로 명시하였다. 또한, 5년 단위의 투가계획을 수립토록 하여 계획의 실효성을 담보하였다.

이와 동시에, 교통정책 목표 달성을 위한 추진상황을 점검하고 감시하기 위해 종합교통위원회(CfIT, Commission for Integrated Transport)를 설치토록 규정하였다. 이 위원회는 또한 독립적인 입장에서 정부 정책을 조언하고 권고하며, 점검하고 감시하는 역할을 수행한다.

4. 계획협약제의 활용

프랑스에서는 중앙정부와 지방정부가 함께 마련한 교통계획에 대하여는 계획협약제를 활용하여, 중앙정부와 지방정부가 사업이 완료될 때까지 투자 재원을 안정적으로 지원하도록 하고 있다. 사실, 미국의 경우 ISTEA, TEA-21 등 6년 단위로 제정되는 교통 관련 법률은 그 근본적인 목적이 교통투자 예산을 확보하고 지원하는 데 있다는 것을 알 수 있다.

5. 법률체계의 정비

정부는 1990년대 후반 들어 개발에 대한 새로운 패러다임을 반영하고 계획간 상충문제 등을 해소하기 위하여, 국토계획 관련 법률체계 정비를 통한 국토의 계획 및 관리체계를 구축에 착수하였다.

정부는 이를 위해, 유사·중복된 법제를 통폐합하고 특별법을 폐지하였다. 또한, 선 계획 후 개발의 원칙하에 토지적성평가, 개발허가제 등을 도입하여 관리기능을 강화하였다. 도시계획위원회의 기능을 강화하여 계획의 합

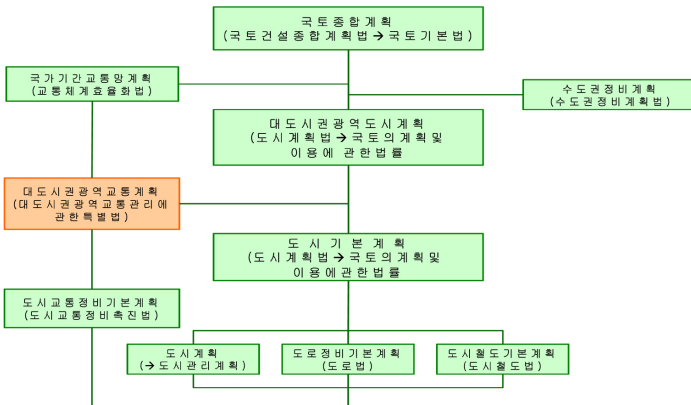
리성, 투명성, 객관성을 제고토록 하였다.

IV. 교통계획의 실효성 제고방안

지금까지 교통계획 실효성을 진단하고 그 원인을 분석하였다. 또한, 미국, 영국 등 외국의 사례와 그 시사점을 살펴보았다. 이를 토대로, 교통계획의 실효성 제고방안을 다음과 같이 제시하여 본다.

1. 법률체계의 정비 및 계획간 위계 정립

교통 관련 법률체계의 정비를 통해 교통계획간 상충을 해소하고 위계를 정립하는 것이 필요하다. 교통계획 수립이 공간적 범위를 토대로 위계를 정립하는 것이 바람직하며, 동종 교통계획의 경우 시간적 범위를 토대로 위계를 정립하는 것이 필요하다.



출처: 김동선, 광역교통관련 법제도의 문제점과 개선방향, 워크숍발표자료, 2005.9.
 <그림> 교통계획의 위계

2. 계획수립절차의 개선

교통계획의 수립과정에서 실제 계획을 집행하게 될 공무원의 참여가 보

다 적극적으로 검토되어야 한다. 또한, 계획의 수혜자가 될 시민의 참여를 통해 충분히 의견을 반영하도록 하여 집행과정에서 민원이 제기되어 사업추진이 지연되는 것을 최소화하여야 한다.

이를 위해, 지금까지 시행하고 있는 공청회를 보완하여 상시적으로 의견을 수렴할 수 있는 On-Line, Off-Line 토론방 등의 개설이 필요하다. 이를 통해 공무원은 교통정책의 이념을 충분히 계획에 반영하고, 시민은 민원을 해소하는 계기로 삼아 계획의 실효성을 높이도록 하여야 한다.

3. 재원확보를 전제로 계획 수립

예산 확보를 전제로 한 실현가능한 계획이 수립되어야 한다. 다시 말해, 계획수립 시 예산확보 방안이 구체적으로 제시되어야 한다.

예를 들어, 국가기간교통망의 경우 계획기간 동안 소요되는 엄청난 재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 예산확보를 목적으로 한 별도의 법률이 계획수립과 동시에 제정될 필요가 있다.

4. 계획협약의 체결

중앙과 지방, 지방정부간 계획협약을 체결하여 계획내용을 성실히 수행할 것을 다짐하는 협력체계를 구축하여야 한다.

특히, 광역교통계획의 경우 동일 교통권역에 속한 특별시, 광역시, 도, 시·군 간에 계획협약을 체결하여 계획을 성실히 추진하고 예산을 분담하는 서약을 통해 원활하게 사업이 추진될 수 있도록 하여야 한다.

5. 계획추진상황 점검체계 구축

수립된 교통계획의 추진상황을 점검하고 감시할 수 있는 기구가 마련될 필요가 있다. 이를 위해, 계획의 위계에 따라 적합한 가칭 교통위원회의 설치 및 운영이 필요하며, 교통위원회에는 실질적인 역할과 기능이 주어져야 한다.

국가기간교통망계획 등 국가 교통계획의 수립 및 추진상황 감시를 위해 국가교통위원회가 필요하며, 광역교통위원회, 도시교통위원회 등이 필요하다. 철도, 도로 등 선적인 교통계획은 계획의 성격에 따라 국가, 광역, 도시 교통위원회에 속하도록 한다. 다시 말해, 고속철도의 경우 국가교통위원회, 광역철도의 경우 광역교통위원회, 도시철도의 경우 도시교통위원회에서 담당하도록 한다.

V. 맺음말

지금까지 교통계획의 실효성이 저하된 원인을 다각적으로 살펴보았다. 교통계획이 실제 현실로 집행되지 못하는 데는 여러 가지 원인이 있다. 첫째, 교통계획의 수립과 집행이 법률적으로 명확하게 연계되어 있지 않기 때문이다. 둘째, 교통계획간 위계가 분명하게 구분되어 있지 않기 때문이다. 셋째, 교통계획의 집행과 사후관리가 미흡하기 때문이다. 넷째, 교통정책이념을 교통계획이 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 그리고, 주민참여가 다양하게 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

사실, 교통계획이 대부분 국민의 세금으로 많은 시간을 거쳐 수립된다는 점을 감안할 때, 실효성이 없는 계획수립은 그만큼 예산의 낭비를 초래하게 되는 것이다. 또한, 교통계획의 실효성이 저하되는 경우 그만큼 교통문제를 해소하는 데도 한계를 가지게 된다. 따라서, 교통계획의 수립 과정에서 나타나는 예산낭비를 최소화 하고, 교통계획의 효율적 추진을 통한 교통문제 해소효과를 극대화하기 위하여 교통계획의 실효성 제고는 매우 필요하고도 시급하다고 할 수 있다. 아무쪼록, 이 글을 통해 교통계획의 실효성 제고를 위한 제도개선이 하루속히 착수되기를 기대해 본다.

참고자료

1. 교통개발연구원, 도시교통정비기본계획이 실효성 제고를 위한 제도개선방안, 1995.
2. 한국교통연구원, 교통계획 관련 법률체계의 현안과 정비방향, 2005.

3. 한국교통연구원, 국가기간교통망 수정계획(안) 공청회 자료, 2007.



권영중