

대전시 도시철도 중심의 대중교통망 구축의 문제점

올바른 대중교통체계 개선방향을 중심으로

1. 들어가는 말

2007년 벽두부터 대전도시철도 2호선 건설논란이 뜨거웠다. 논란의 시작은 기획예산처가 한국개발연구원에 의뢰한 '대전 도시철도 2호선 예비타당성 조사'에서 수익-편익지수(BC)는 1이하인 0.73으로 나왔기 때문이다. 기획예산처의 예비타당성 조사결과 대전시는 건설비 가운데 60%에 이르는 국비지원은 사실상 기대할 수 없게 되어 대전도시철도 2호선은 더 이상 추진하기 어렵게 되었다.

대전시는 이에 따라 노선변경후 재신청, 대체교통수단 도입, 급행버스체계(BRT) 도입 등의 후속방안을 놓고 고심중에 있는데 시의회를 중심으로 도시철도 건설을 강행해야한다는 의견과 시민단체를 중심으로 대체교통수단으로 BRT를 건설해야한다는 주장이 팽팽하게 맞서면서 논란이 커지고 있다.

대전도시철도 2호선 예비타당성 조사가 부적합 판결을 받은것과는 반대로 광주시는

고가형 경전철로 확정해 한시름 덜어 느긋해 보이지만 꼭 형평이 나아보이지는 않는다. 광주 시의회와 시민단체가 막대한 재정 부담과 도시경관 저해 등을 이유로 강력히 반대하고 있어 대전 못지않게 뜨거운 논란이 되고 있기 때문이다.

이런 논란에도 불구하고 대전시는 도시철도 2호선 지속추진에 대한 뜻을 굽히지 못하고 있는 것으로 보인다. 예비타당성 조사결과 이후에도 대전시의 대중교통 정책 방향이 변경되거나 도시철도 2호선 건설계획을 유보하겠다는 입장을 밝힌 적이 없다. 오히려 자기부상열차 시범사업 구상을 하면서 설정한 노선으로 도시철도 2호선을 건설하겠다는 기본입장을 유지하고 있어 논란을 부추기고 있는 상황이다.

그러나 대전시와 시민단체 모두 승용차 중심의 교통체계를 지양하고 대중교통 중심의 교통체계를 구축해서 시민모두에게 이익에 부합하는 대중교통을 만들어야 한다는데 의견을 같이하고 있다.

따라서, 대전시 현안으로 대두되고 있는

도시철도 1호선 적자운영과 심각한 운영적 자 문제, 그리고 2호선 건설의 타당성 공방 등에 대해 살펴보고, 올바른 대전시 대중교통정책 방향을 설정하는 것은 매우 바람직스러운 찬반논쟁의 종착지라고 본다.

특히, 대중교통정책의 중장기적 방향을 대전시가 어떻게 설정하느냐에 따라 재정운 용에 미치는 영향도 크고, 경제, 문화, 복지 등 타 분야 시민 생활에 미치는 영향도 커질 수 밖에 없다는 점에서, 대전 대중교통정책 의 올바른 방향을 설정해 보는것은 매우 유 의미한 과정이라 판단된다.

II. 대전시 도시교통정책 분석

1. 대전 도시교통 현황

70, 80년대 고도경제성장의 흐름속에 빠른 이동성을 추구하였으며, 자동차 교통 량의 급증과 자동차 중심의 국가 차원의 SOC부문의 투자가 이루어졌으나 효과적인 대중교통 정책 및 도시교통 관리대책이 이 루어지지 못해 심각한 교통난에 직면하고 있다.

실제로, 지난 2005년 12월 기준 대전광 역시 인구 천명당 자동차 보유대수는 304

〈표 1〉 7대 도시 교통현황(05년 12월말 현재, 건설교통부) 1)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	
인구 (천명)	10,297	3,638	2,526	2,632	1,402	1,463	1,088	
가구 또는 세대 (천세대)	3,871	1,270	866	934	482	506	365	
면적 (km ²)	605.40	763.46	885.5	994.12	501.34	539.78	1,057.1	
자동차 (천대)	전 체	2,809	980	848	800	436	507	383
	자가용 승용차	2,094	670	605	578	412	387	294
운영	러시 도심	15.0	17.3	23.4	22.9	32.1	22.5	23.7
평균 속도 (km/H)	아워 (R-I) 외곽	22.1	25.4	28.7	30.3	55.2	27.3	44.0
		1일 도심	14.0	23.8	24.9	24.5	33.3	23.1
	평균 외곽	23.5	31.6	30.1	32.5	57.6	27.8	44.8
도로 연장(km)		8,010	2,942	2,194	2,187	1,248	1,615	1,440
수 송 분담율 (%)	시내버스	26.8	24.7	31.0	27.6	37.4	28.1	18.0
	지하철	35.9	14.2	6.2	19.5	1.7	-	-
	택시	6.2	15.4	16.4	8.4	20.2	16.9	17.9
	자가용 승용차	26.3	29.0	35.9	36.9	27.3	33.2	29.3
	기타	4.9	16.7	10.5	7.7	13.2	21.8	34.8

1) 자동차 등록대수는 건설교통부 자동차관리시스템(2005년 12월 기준)에 의한, 일부지역 수송분담율은 추정치이며, 수송분담율 중 기타는 도보, 자전거 등임.

대로 나타났다. 비슷한 기간 선진국들과 비교해 보면, 프랑스 477대, 이탈리아 606대, 영국 390대, 미국 779대(2001년), 일본 611대(2005년 기준)인 것으로 나타나, 아직까지는 자동차 보급대수가 상대적으로 선진국에 비해서는 낮은 것으로 나타났다.

그럼에도 불구하고 도심부 용적을 200% 내외, 재개발 열풍(용적을 두배 이상 증가)으로 도심교통난은 가중되고 있으며, 교통혼잡비용의 급증에 따른 사회적 비용 또한 매년 커지고 있는 상황이다.

〈표 2〉 전국 교통혼잡비용 변화추이 2)

구 분		2000	2001	2002	2003	2004
전국 혼잡비용 (십억원)	계(A)	19,448	21,108	22,135	22,769	23,116
	지역간	8,299	8,788	9,151	9,113	9,131
	도시	11,149	12,320	12,984	13,656	13,985
GDP(B, 조원)		578.7	622.1	684.3	724.7	778.4
GDP대비비중 (A/B, %)		3.36	3.39	3.23	3.14	2.97
구 분		2000	2001	2002	2003	2004
서울		47,141	50,867	53,100	56,403	57,237
부산		26,610	29,732	30,476	31,031	33,843
대구		7,790	8,534	9,252	10,247	10,856
인천		13,052	14,819	16,024	16,377	16,537
광주		7,111	8,050	8,769	9,287	8,005
대전		6,992	7,978	8,740	9,378	9,482
울산		2,795	3,228	3,483	3,838	3,891
계(억원)		111,491	123,208	129,844	136,561	139,851

특히, 1995년 본격적인 지방자치제 이후 막대한 재정부담이 불가피한 지하철, 도시고속화도로, 주차장 등 과시형 교통정책이 난립한 반면, 운송효율을 높일 수 있는 실효성있는 대중교통정책은 외면받아 도시교통난은 더욱더 심각한 지경에 이르고 있다.

결국 공공교통의 도덕적 헤이, 마이카

붐속에서 대중교통에 대한 투자 빈곤으로 서비스 저하를 가져오고, 승용차의 급속한 증가에 따른 인프라 구축이 이루어지는 반면에, 대중교통에 대한 투자는 외면받아 몰락위기에 직면하고 심각한 교통난으로 사회적 비용이 커지는 등의 교통문제의 악순환만 되풀이되고 있다.

2) 건설교통부, 건설교통통계연보, 2005.

선진국에 비해 월등히 높은 교통사고 사망자(97년 이후 8년동안 120,983명)로 인한 人命輕視의 교통문화가 개선되지 않고 있으며, 수요추종형 공급위주의 교통정책은 도시교통난을 부채질 하는 결과로 이어지고 있다.

특히, 대전시는 서울, 부산, 대구 등 전국 6대광역시 가운데 1인당 총 교통량(5,905km), 1인당 승용차 교통량(3,729km), 1인당 수송부문 석유류 소비량(4,349km) 등에서 가장 높은 수치를 보이고 있어 지속가능한 도시구현을 위한 도시교통 정책의 일대 혁신을 요구받고 있다.

2. 대전 시내버스 정책 평가

대전시 인구 및 자동차 등록대수는 모두 타 광역시에 월등히 높은 성장률을 보이고 있는 반면에, 시내버스 이용율은 매년 급격히 저하되고 있다. 실제로 2000년도 이후 대전시 시내버스 이용수요는 년 평균 10.6% 감소추세를 보이고 있는데 전국평균 3.56%보다도 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다.

자동차 왕국이라고 불리는 미국의 시내버스 등 대중교통 수요가 90년대 말부터 점진적으로 늘어나고 있는 것은 중앙정부 차원에서 추진하고 있는 급행버스시스템(BRT) 등의 노력의 결과라는 점에서 승용

차에 대한 고급대중교통수단의 경쟁력을 증명하고 있는 것이다.³⁾

최근 대전시는 지난 2005년 7월부터 도입운영해 오고 있던 시내버스 준공영제를 폐기하고 책임경영제라는 이름으로 2013년을 목표로 하는 시내버스 5개 개혁목표와 30개 개혁과제로 이뤄진 ‘시내버스 개혁 기본계획안’을 발표했다.

이번 시내버스 개혁안은 대전시가 그동안 발표했던 어떠한 버스정책 보다 진전된 안으로 평가받고 있다. 그동안 한번도 시도하지 못했던 간선, 지선 중심의 시내버스 노선개편과 급행버스체계(BRT) 노선 1~2개 시범도입 도입, 편도 3차로 이상 도로에 대한 전용차로제 대폭 확대 실시, 버스운행 관리시스템(BMS) 및 외부회계감사제 도입 등의 개혁안은 그동안 대전 시내버스 시책에 비추어본다면 나름 기대하게 만든다.

그러나 대전시가 발표한 시내버스 개혁안에 대한 우려의 목소리도 크다. 먼저 2천억원 남짓한 예산계획으로 재정보조와 관련 인프라시설을 구축하는 것이 과연 실효성있는 버스개혁방안이 될 수 있을지에 대해서는 걱정부터 앞선다. 또한, 대전시내버스 개혁방안을 통해 원가를 절감하고 경쟁을 통한 서비스 수준을 높이고자하는 애초 취지를 벗어나 과도한 경쟁으로 인해 업체부담이 커져, 결국 비정규직을 확대하고 휴일

3) 대전광역시, 『대중교통기본계획 및 간선급행버스시스템 기본계획 수립 용역 보고서』, 2005.

및 방희중 감차확대, 더니아가 구조조정 등의 악수를 두지는 않을까하는 걱정도 된다.

아울러, 시내버스의 운송효율을 극대화시킬 수 있는 특단의 방안이 지속적으로 추진되지 않는다면, 대전시가 기대하는 2013년 시내버스 수송분담율을 현재 28%에서 33%로 끌어올리는 것은 요원할 수 밖에 없다.

3. 대전시 도시교통예산 분석

2004년부터 2007년까지 대전시 도시교통부문 총 예산규모는 1조7천995억원으로 동기간 대전시 총 예산은 7조9천694억원의 22.6%로 나타났다. 도시교통부문 총 예산 가운데 일반회계는 8천992억원으로 나타났으며, 특별회계도 9천3억원으로 나타나, 각각 절반 규모로 나타났다.

일반회계 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 분야는 지하철건설지원으로 4년간 총 2천525억원으로 일반회계 총 예산의 29.0%에 해당되었으며, 다음으로 운수업계 지원(1천735억, 19.9%), 도로건설(1천445억, 16.6%) 순으로 나타났다.

특별회계 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있는 분야는 단연 지하철 건설지원사업으로 4년간 총 5천86억원으로 특별회계 총 예산의 56.5%에 해당되었으며, 다음으로 지방채상환(2천254억, 25.0%), 광역교통시설(609억, 6.8%) 순으로 나타났다.

전체적으로 대전시 전체예산대비 도시교통부문 특별회계 예산 비중이 높은 이유는 도시철도 및 도로 건설과 부채 상환이 많았기 때문인 것으로 보인다.

〈표 3〉 도시교통부문 교통수단별 예산현황

(단위 / 천원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	부문별 합계	신장율(%)
도로관리	104,325,332(24.3%)	91,623,675(18.2%)	119,114,335(24.3%)	107,249,078(28.6%)	422,312,420(24.0%)	8.6%
주차관리	5,378,908(1.3%)	8,683,200(1.7%)	8,138,300(1.7%)	7,924,700(2.1%)	30,125,108(1.7%)	9.6%
지 하 철	279,440,886(64.9%)	350,812,835(69.6%)	267,746,816(54.6%)	165,344,882(44.1%)	1,063,345,419(58.3%)	Δ24.2%
버스택시	9,769,366(2.3%)	18,114,300(3.6%)	33,130,475(6.7%)	36,595,994(9.8%)	97,610,135(5.6%)	33.6%
경상기타	31,249,706(7.2%)	34,731,152(6.9%)	62,366,386(12.7%)	57,736,931(15.4%)	186,084,175(10.6%)	15.4%
년도별 합계	430,164,198(100%)	503,965,162(100%)	490,496,312(100%)	374,851,585(100%)	1,799,477,257(100%)	Δ6.3%
대전시 전체예산	1,744,527,000	1,911,716,000	2,074,697,000	2,238,489,000	7,969,429,000	8.0%

대중교통 수단가운데 30%의 교통수송 부담율로 가장 큰 역할을 하고 있는 시내버스 관련 2007년도 예산이 219억원으로 지하철 예산 1천653억원의 13.3%에 불과했으며, 시내버스 유가보조 및 시내버스 준공영제 보조금을 제외하면 시내버스 관련 사업비는 10억원 남짓한 실정이다.

이는 지하철 1호선 건설 및 적자보전, 부채상환을 위해 과도한 예산편성을 하면서, 신규사업은 커녕 기존 대중교통 수단 가운데 가장 큰 몫을 차지하고 있는 시내버스 등의 활성화를 위한 정책개발 및 예산반영은 전혀 하지 못하고 있음을 반증하는 것이다.

4. 도시교통부문 공적보조⁴⁾ 현황

대전시 도시교통부문 예산편성 실태를 분석해 본 결과 여전히 대규모 토목, 건설 사업이 중심이 된 공급위주의 예산편성을 고집하고 있는 것으로 나타났다.

2007년 대전시 공적보조는 총 2천528억원으로 전체예산(2조2천385억원) 대비 11.3%에 이르는 것으로 조사되었으며, 특히 교통부문 전체예산 3천748억원의 67.4%에 이르는 것으로 조사되어, 시민 1인당 17만4천3백원의 부담을 지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 도시교통부문 공적보조 현황

구 분					(단위 / 천원)	
	2004년	2005년	2006년	2007년	부문별 합계	04년-07년 신장(%)
지 하 철	108,857,586(75.6%)	89,796,949(66.1%)	134,894,660(59.4%)	161,625,152(63.9%)	495,174,347(66.2%)	9.6%
시내버스	6,110,972(4.2%)	7,989,860(5.9%)	17,116,706(7.5%)	20,683,860(8.2%)	51,901,398(6.8%)	31.3%
화물/택시	9,141,247(6.4%)	20,303,600(14.9%)	47,443,503(20.9%)	44,716,134(17.7%)	121,604,484(16.0%)	35.4%
도 로	19,823,166(13.8%)	17,826,363(13.1%)	27,545,587(12.2%)	25,774,254(10.2%)	90,969,370(12.0%)	5.7%
년도별 합계	143,932,971(100%)	135,916,772(100%)	227,000,456(100%)	252,799,400(100%)	759,649,599(100%)	14.8%
총예산 대비 비율	8.25%	7.1%	10.9%	11.3%	9.5%	-
교통부문 예산합계	430,164,198	503,965,162	490,496,312	374,851,585	1,799,477,257	△6.3%
대전시 전체예산	1,744,527,000	1,911,716,000	2,074,697,000	2,238,489,000	7,969,429,000	8.0%

4) 공적보조란? 편익상 만든 용어로서 대전시 전체예산 가운데 도시교통부문 공적보조 발생 내역을 보면, '유가보조', '지하철 적자', '지하철 부채상환', '시내버스 준공영제 지원', '도시고속화철 적자보전', '민자상환' 등이 해당됨.

특히, 2007년도 지하철 공적보조가 1천 616억원에 이르러 전체 도시교통부문 공적보조의 63.9%에 이르는 것으로 조사되었다. 지하철 관련예산이 지하철 1호선 건설이 마무리됨에 따라 매년 24.2% 감소하고 있는 가운데, 지하철 관련 지방채 및 공채상환, 민자리스 상환 등의 공적보조 예산은 매년 9.6% 늘어나고 있어 대전시 재정운용에 상당한 부담이 되고 있다.

반면에 최근 논란이 되고 있는 시내버스의 경우 4년간 총 519억원(6.8%)이 투입된 것으로 조사되었으며, 화물/택시의 경우 국비로 지원되고 있는 유가보조가 크게 늘어나면서 지난 4년간 1천216억원(16.0%)이 투입된 것으로 나타났으나, 대중교통 수단 가운데 가장 큰 수송분담율을 나타내고 있는 시내버스에 대한 투자는 미비한 것으로 나타났다.

매년 14.8%씩 증가되고 있는 공적보조는 대전시 재정운용에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상됨에 따라 공적보조를 줄이기 위한 건전재정 운용을 위한 대전시의 지속적인 노력이 요구된다.

대중교통수단 가운데 가장 높은 수송분담율을 보이고 있는 시내버스의 경우, 도시교통문제 해소를 위해서는 특단의 활성화 방안을 모색해야 한다는 수요자 및 시민사회의 요구가 구체적임에도 불구하고 2008년도 본예산에도 유가보조 및 준공영제 시행에 따른 경직성 경비 증가 이외에 추가적

인 예산편성은 거의 이루어지지 않고 있어 형평성을 잃은 예산편성을 하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 지하철 부채 상환 등의 과도한 공적보조는 경직성 경비 증가로 이어져 정상적인 대전시 재정운용에도 큰 영향을 미치는 것은 물론, 도시교통문제 해소를 위한 최소한의 시민적 요구조차도 반영할 수 없는 어려운 상황을 초래하고 있다.

III. 대전 도시철도 1호선 운영평가

1. 도시철도1호선 운영적자 문제

대전도시철도 1호선은 1996년 10월 착공식을 가진 이후 10년 5개월 만인 2007년 3월 완전개통했다. 구간은 판암동에서 정부대전청사를 거쳐 외삼동에 이르는 총 22.6 km에 이르며, 정거장은 22개소에 차량기지 2개소 등 총사업비만도 1조9천931억원에 이르는 대규모 시책사업이다.

대전시가 도시철도 1호선을 건설한 이유는 인구증가 및 교통량증가에 따라 지하철-시내버스 등 대중교통에 의한 교통공급이 뒤따르는 대신 승용차의 증가는 둔화되어 교통혼잡문제를 해결 할 수 있는 수단이 될 것으로 예상했다.

그러나 개통 첫해부터 대전도시철도는 엄청난 적자로 골머리를 앓고 있으며, 누적적자는 매년 커질 것으로 예상되고 있다. 실제로 2007년도 적자는 230억원으로 예

상하고 있는데 이것조차도 지출부문 예산계 수 조정을 통해 절감된 금액이다. 이는 2006년도 당기 순손실 213억 원보다 12.7% 증가한 것으로 재정난에 시달리고 있는 대전시 재정운용에 큰 부담이 되고 있다.

대전도시철도공사가 시 행정사무감사에 제출한 '07년 예상적자 규모 및 해소대책에 따르면 도시철도 총 수입액은 458억2천만원으로 이중 운수수익 148억원, 광고수익 23억원, 사용료 수익 14억원 등 모두 185억원 4천만원의 수익을 올린 것으로 예측하고 있다.

그러나 인건비 경상비 등 비용은 427억 3천만원을 차지, 결국 241억원의 손실을 보게 될 것으로 나타났다. 이같은 적자 규모는 감가상각비, 퇴직 급여 등 비현금성 비용을 제외한 것이어서 이를 감안하면 230억원을 넘을 것으로 보여 적자가 규모가 눈덩이처럼 불어날 것으로 예측되고 있다.

2. 도시철도 수송분담율 문제

공기업이 공공성을 추구하는 과정에서 필연적으로 재정악화나 적자를 초래할 수밖에 없는 경우도 있다. 도시철도가 교통혼잡 해소라는 본연의 목적을 충실히 달성하고 있다면 천문화적인 부채나 적자에도 불구하고 그 존재이유는 있다고 볼 수 있다.

그러나 도시철도가 존재 이유인 도시교통난 완화라는 기본 목표를 제대로 수행하지 못하고 있다면 마땅히 재검토해야 할 것이다. 그런점에서 보면, 대전도시철도 1호선은 도시교통난 완화를 위한 수단으로서 공공교통 목적 달성여부는 수송분담율 증감에 의해서도 평가될 수 있을 것이다.

대전시는 지난 1990년대 초반 도시철도 1호선 기본계획을 수립할 당시 대전 지하철 1호선 전구간이 개통되면 하루에 18만명이 이용할 것이라는 예측을 했었다. 하지만, 1호선 완전개통 이후 하루 이용객은 평균 7만7천명 수준에 머물고 있어 수송분담율은 미미한 것으로 나타났다.

〈표 5〉 대도시 대중교통(시내버스+지하철) 분담율(2005년 12월 기준, 건설교통부)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	
시내버스	01년	27.6	29.0	37.0	28.3	39.4	31.1
	05년	26.8	24.7	31.0	27.6	37.4	28.1
도시철도	01년	36.5	12.6	4.3	17.4	-	-
	05년	35.9	14.2	6.2	19.5	1.7	06년 1.7%
버스 + 지하철	01년	64.1	41.6	41.3	45.7	39.4	31.1
		▽(1.4)	▽(2.7)	▽(4.1)	△	▽(0.3)	▽(1.3)
	05년	62.7	38.9	37.2	47.1	39.1	29.8

또한 대중교통 수송분담율 분석에서도 2001년도 대전 시내버스의 수송분담율이 31.1%로 나타났으나, 도시철도 1호선을 개

통한 직후인 2005년도 시내버스와 지하철 1호선의 대중교통수송 분담율은 31.1%로 오히려 떨어진 것으로 나타났다.

〈표 6〉 각 도시철도별 수송인원 및 수송분담율⁵⁾

도 시 철 도		1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
서울	연 수송인원(천명)	1,728,645	1,888,439	2,157,657	2,230,784	2,249,226
	1일 수송인원(천명)	4,759	5,432	5,916	6,111	6,162
	수송분담율	33.8%	35.3%	36.5%	37.8%	35%
부산	연 수송인원(천명)	224,254	240,920	250,237	272,815	263,557
	1일 수송인원(천명)	614	658	711	773	722
	수송분담율	11.9%	11.5%	12.6%	13.4%	12.6%
대구	연 수송인원(천명)	51,384	49,498	50,262	53,087	26,169
	1일 수송인원(천명)	141	135	138	145	72
	수송분담율	7.0%	6.6%	4.3%	4.3%	4.3%
인천	연 수송인원(천명)	11,716	56,356	68,943	76,019	74,306
	1일 수송인원(천명)	135	154	189	208	204
	수송분담율	13.4%	15.3%	17.4%	11.7%	12.5%

더 큰 문제는 〈표 6〉에서와 같이 복수의 도시철도 노선을 확보운영하고 있는 서울이나 부산, 대구, 인천의 경우도 도시철도 대중교통 수송분담율이 최근 5년동안 전혀 증가되지 않은채 제자리 걸음을 하거나 오히려 하락한 것으로 나타나고 있다.

결국 도시철도 대중교통 수송분담율이 대전을 비롯해 최근 몇 년동안 전혀 증가되지 않거나 오히려 하락하고 있는 것은 대표적인 대중교통수단인 도시철도에 천문학적인 시민혈세가 투입되었음에도 불구하고 도

시교통난 해소 등 본연의 역할을 하지 못하고 있다는 것을 단적으로 보여주는 것이다.

이런 현상의 가장 큰 원인은 〈표 5〉에서도 확인할 수 있듯이 시내버스에 대한 정책 부재로 수송분담율이 급감하고 있기 때문에 대중교통 연계수단인 도시철도의 수요도 정체되거나 오히려 하락하고 있는 것으로 풀이된다.

그동안 대전시는 도시철도 1호선의 저조한 이용율과 적자문제 해소방안으로 2,3호선이 추가로 건설되어야 한다는 논리를 펴

5) 김한길 국회의원, 「도시철도에 대한 경영분석 및 문제점 개선방안」, 2005. 7, p. 24.

왔지만, 시내버스의 수송효율이 개선되지 않은 상태에서 오랜 공사 기간과 천문학적 인 건설비용 부담, 막대한 운영적자가 불가피한 추가적인 도시철도 건설은 실효성 있는 도시교통문제 해소방안이 될 수 없음을 단적으로 보여주고 있다.

IV. 대전도시철도 2호선 건설의 문제점

대전시 도시교통 정책이 갈팡질팡하고 있다. 1999년도에 수립한 도시교통중기계획은 말 그대로 계획에 그칠 뿐 과거에 바탕을 둔 현실에 기반한 미래 도시교통문제를 해결하기는 커녕 부실 보고서에 그쳤고, 2004년 도시철도기본계획 변경용역을 통해 지하철 1호선 이후 당초 X자 축으로 2호선을 계획했던 대전시는 시의회 등의 반대로 순환형으로 변경하는 안을 확정했으며, 이렇게 마련된 도시철도 변경안이 2006년 12월 기획예산처로부터 경제성 등의 이유로 부적합 판결을 받았다.

여기에 그치지 않고 얼마전에는 자기부상열차 시범사업을 위해 노선검토 등의 용역검토를 했으나 탈락했으며, 대전시는 도시교통정비 중기계획수립을 위한 종합교통체계 구축방안결과와 연계해 도시철도 2호선 추진여부를 결정할 계획이라고 한다.

그러나 대전시는 도시철도 적자를 대체하고 대중교통 수요를 확대할 수 있는 묘안을 짜내기 보다는 적어도 10-20년은 족히 걸릴 2,3호선 건설을 통해 적자를 매우겠다는 장밋빛 청사진만 제시하고 있다.

2007년 12월 현재 대전도시철도 1호선 건설에 따른 남아있는 부채(민자리스 포함) 만도 3,799억원에 이르고 순수 운영적자도 230억원(2007년)에 이른다. 실제로 2007년도 대전시 도시교통 분야 본예산 3700억 가운데 1600억원이 지하철 관련 부채상환 및 적자보전 등으로 집행되고 있고, 앞으로 남아있는 3,799억원의 부채(민자리스 포함)도 2010년까지 매년 1천억원 이상 상환토록 계획되어 있어 대전시 재정운용에 심각한 영향을 미칠 수 밖에 없다.

〈표 7〉 도시철도 부채(민자리스 포함) 현황(2007년 12월 기준)

(단위 / 억원)

구 분	발 행 액	기 상 환 액	미 상 환 액
계	8,738	4,939	3,799
공 채	4,661	3,231	1,430
재특자금	1,143	684	459
민자리스	2,934	1,024	1,910

※ 2008년도 상환예정액 / 1,360억원

※ 2010년까지 상환계획

대전도시철도 1호선 건설 관련 처음 타당성 조사시 총 공사비는 9,600억 수준이었으나, 실제로는 민자리스를 포함 1조 8,931억원이 넘게 지출되어 예상액의 두배 수준이었다. 공기역시 지연되어 도시철도 1호선의 경우 1996년 착공 당시만해도 2003년 개통예정이었으나 2007년 4월에야 겨우 완전개통 했다.

도시철도 건설비는 국비와 지방비가 연동되는 매칭펀드 형식으로 조달되기 때문에 시가 재원을 마련하지 못할 경우 국비지원이 줄고 공기가 늘어나는 사태로 이어지고 이는 건설비의 증가라는 악순환이 되풀이되고 있다. 실제로 1호선의 경우 애초 km당 건설비가 425억원이었으나 최종 838억원으로 두배나 증가하였다.

특히 문제가 되는 것은 대전시가 도시철도 공사시작부터 매년 부담해야 하는 수천억원에 이르는 건설비용과 부채 상황은 대전시 예산운용에 상당한 부담으로 작용할 수 밖에 없다. 실제로 2004년부터 2007년까지 4년간 대전도시철도 관련 건설비 및 부채상환 예산은 7,611억원으로 대전시 교통관련 총 예산(1조7,995억원)의 42.3%에 이르고 있는 것으로 나타났다.

이러한 상황에서 2012년 이후 대전시가 도시철도 2호선을 추진하게 된다면 또다시 공채의 재발행 또는 현금상환을 해야 함으로 기존 도시철도 1호선 적자(07년 기준 230억)와 더불어 대전시 예산부담은 매년

커질 수 밖에 없다.

아무리 대전시가 도시철도 2호선을 경전철로 대체한다 하더라도 도시철도 1호선과 2호선 전체를 운영하는 것을 감안할 경우 대전시 재정여건과 향후 수요 등을 고려해 볼 때 도시철도 2호선을 추가로 건설하는 부적합 하다고 판단된다.

노선경쟁력이 가장 높다는 기존 지하철 1호선의 경우도 km당 수요가 3,500명에 못미치는데 현재 대전시가 검토중인 도시철도 대안노선의 km당 예상수요를 적게는 9,150명에서 많게는 12,600명으로 추정하고 있는것은 3~4배 과다 추정된 것으로 이 수요를 중심으로 분석이 이루어진다면 왜곡된 결론이 도출될 수 밖에 없다.

따라서, 대전시는 도시철도 2호선을 건설하기 이전에 지금보다 더 많은 시민들이 시내버스를 이용할 수 있도록 시내버스의 속도 및 정시성을 확보할 수 있는 특단의 방안 모색과 더불어 고급버스 등의 시내버스 인프라 시설을 획기적으로 개선해야 할 것이다.

V. 대중교통체계 개선 방향

도시교통문제를 해소하기위한 대중교통 활성화의 최선의 방안은 수요확대 밖에 없다. 대전시가 지난 2005년도에 도입했던 준공영제가 좌초한 가장 큰 이유중의 하나는 운송을 극대화할 수 있는 전용차로제 확

보나 고급버스 도입 등의 방안이 배재된 채 추진되었기 때문이다.

서울, 부산, 대구시 처럼 도시철도 1호선에 그치지 않고 2,3호선을 추가로 건설하더라도 도시철도와 시내버스의 수송분담율이 증가하지 않고 오히려 떨어지고 있는 현실은 특단의 버스개혁이 부재했기 때문이다.

이런 현실에 대한 제대로 된 진단 없이 또다시 대전시가 2020년이나 개통될 도시철도 위주의 대중교통 활성화 방안을 제시한다면 도시교통정책은 실패할 수 밖에 없다. 특히, 현재 인구 1천명당 자동차 대수는 300대 수준이지만, 선진국들이 대체로 600-800대에 이른다는 점을 감안한다면, 시내버스 중심의 대중교통 활성화 방안을 시급히 도입하지 않는다면, 도시교통문제는 날로 심각해질 수 밖에 없을 것이다.

따라서, 대전시는 도시철도 중심의 대중교통체계 구축 논의 이전에 시내버스의 수요증대 등의 운송효율을 혁신할 수 있는 운영조건을 만들기 위한 논의에 들어가야 한다. 그러기 위해서는, 전면적인 노선개편, 중앙버스 전용차로제 도입, 환승장 및 승강장 시설 확충, 고급버스 도입 등의 시내버스 인프라구축 등의 대대적인 버스 개혁방안부터 모색되어야 할 것이다.

아울러, 기존 도시철도 1호선과 시내버스 간 실효성 있는 연계교통망 구축을 적극적으로 도입해야 한다. 이미 대전시가 도입키로 한 지하철과 시내버스간 무료환승시스

템 외에도 노선개편 등 적극적인 환승편의 제공, 전용 환승장 확충 등의 환승기반 준비가 보다 신속하게 추진될 수 있도록 보완되어야 한다.

이외에도 대전 지하철 1호선을 축으로 시내버스 노선을 전면 수정하고, BRT시스템 도입 등 시내버스의 수송효율을 높이기 위한 특단의 대책이 병행 도입된다면, 시내버스와 지하철 이용율은 동반 상승할 것이고 지하철 1호선 적자문제도 최소화 할 수 있을 것이다. 이러한 일련의 노력이 이루어진다면 도시교통문제 해소는 물론, 원도심 활성화와 고급대중교통 수단으로 공생관계에 있는 택시문제까지 해소할 수 있을 것으로 보인다.

VI. 나오는 말

지금까지 대전시 현안으로 대두되고 있는 도시철도 1호선 적자운영과 심각한 운영 적자 문제, 그리고 2호선 건설의 타당성 등에 대해 살펴보고 올바른 대전시 대중교통 정책 방향을 살펴 보았다.

도시철도는 파급효과가 가장 큰 대중교통 수단이라는데 의의를 달 사람은 없을 것이다. 하지만 막대한 건설비용과 부채상환, 그리고 눈덩이처럼 불어나는 운영적자 문제는 대전시의 재정적인 압박요인으로 작용하고 있다.

이미 기획예산처는 지난 2004년도에 지

방자치단체 지하철 부채문제로 대도시 재정의 압박요인으로 대두됨에 따라 근본원인을 분석하고 실효성있는 정책방향 마련을 위해 지하철에 대한 성과평가를 실시하고 부채문제 해결을 위해 각 지방정부의 자구노력은 물론, 신규도시철도 건설은 엄밀한 수요추정을 통해 신중히 추진할 것을 주문하고 있다. 어쩌면 기획예산처의 이런 입장은 대전도시철도 2호선 예비타당성 조사에서 부적합 결정을 내린 것에도 영향을 미쳤을 것이다.

이런 가운데 대전시가 또다시 1호선 도시철도에 이어 추가로 도시철도 2,3호선을 도입한다면 막대한 재정부담에 따른 복지, 문화, 환경 등 타 분야에 대한 긴축재정으로 이어져 도시전체의 경쟁력을 저하시키는 요인이 될 수 있다. 특히, 대전시를 비롯해 서울, 부산, 대구 등의 여러개 노선의 도시철도를 도입운영하고 있는 지역의 경우도 도시철도 대중교통 수송분담율이 최근 몇 년동안 전혀 증가되지 않거나 오히려 하락하고 있는 것으로 나타나, 도시철도가 도시교통난 해소라는 애초 목표를 달성하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

결국, 시내버스의 운송효율을 극대화 할 수 있는 특단의 방안이 도입되지 않는다면, 도시철도만으로는 절대 도시교통문제를 해소할 수 없음이 단적으로 드러난 셈이다. 따라서 대전시는 지속가능한 대중교통체계 구축을 위해 도시철도 중심보다는 저렴한 비용으로 단기간에 활성화 시킬 수 있는 시

내버스중심의 구축방안을 마련해야 한다. 시내버스 중심의 특단의 활성화 방안을 도입한 이후, 대중교통수단에 대한 적정수요가 확보 되었을 때 도시철도 수단을 검토해도 늦지 않을 것이다.

또한, 대전시는 도시철도 1호선의 적자문제를 해소하고, 대중교통수요를 확대하기 위한 수단으로 시내버스에 대한 운송효율을 극대화하기 위한 특단의 방안마련을 위해 세부추진계획 및 자원조달 방안을 마련해야 한다. 실효성있는 급행버스체계(BRT), 고급버스 도입, 1호선을 중심으로 하는 전면적인 노선개편 등의 시내버스 운송효율을 제고할 수 있는 방안마련이 시급하다.

아울러, 대중교통 체계를 구축하는 과정에 도시교통 정책과 예산편성을 연계하는 평가시스템 도입도 적극 검토할 필요가 있다. 이를 통해 각종 대중교통정책에 대한 검증과정에도 효율성에 대한 엄밀한 분석이 이루어져야 하며 투자우선순위와 가용자원의 제한하에서 효율적 사업을 선정하는 방안이 될 수 있을 것이다.

모쪼록 지하철 같은 시내버스가 꿈이 아니라 현실이 될 수 있기를 대전시의 현명한 판단을 기대한다.

참고문헌

- 건설교통부, 건설교통통계연보, 2004.
- 기획예산처 보도자료, 2004. 12. 30.
- 김한길 국회의원, 『도시철도에 대한 경영분

- 석 및 문제점 개선방안」, 2005. 7, p. 24.
- 대구참여연대, 「대구 지하철 정책, 이대로 좋은가? 제2차 정책토론회 자료집」, 2005.
- 대전광역시 기획관리실, 「2007년도 행정사무감사자료집」, 2007. 11.
- 대전광역시, 「2008년 예산요구안 설명자료」, 2007. 9.
- 대전광역시, 「대중교통기본계획 및 간선급행버스시스템 기본계획 수립 용역 보고서」, 2005.
- 대전광역시, 「시내버스 개혁방안」, 2007. 9.
- 대전발전연구원, 「지속가능성을 고려한 대전시 대중교통체계 구축방안」, 2007. 7.
- 대전참여자치시민연대, 「2006년 주민참여예산제 토론회 자료집」, 2006. 12.
- 한국개발연구원, 「대전도시철도 2호선 건설사업 예비타당성조사 보고서」, 2006. 9.