

경기도 도시철도사업 추진현황 및 제도개선 필요성

| 신 판 식 |
경기도청 도시철도



I. 서론

도시철도의 법적근거는 도시철도법 제3조1항에서 다음과 같이 규정하고 있다. “도시철도로 함은 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일등 궤도에 의한 교통시설 및 교통수단을 말한다.”라고 밝히고 있다. 법 규정에서도 엿볼 수 있듯이 여러 자치단체들이 시행하는 도시철도 사업은 도시교통의 원활한 소통을 위한 목적이 그 무엇보다도 우선시 되어 법제화 되었을 것으로 보인다.

하지만 이제는 상황이 좀 달라 보인다. 도시교통의 원활한 소통 보다는 그 무게가 환경문제 해결측면과 원인제공 차단에서의 초점이 더 우세할 것으로 보인다.

최근 수년전부터 전 세계가 자각하기 시작한 지구 온난화에 따른 기온상승문제, 화석연료의 고갈 등 전 세계가 함께 풀어야 할 문제를 환경적 측면에서 접근해본다면 도시철도사업은 교통소통의 원래 목적보다는 우리 인간들의 생존과 결부된 사안이라 보인다.

예전 지하철 중심의 도시철도사업은 교통수요 증가에 따른 공급제고, 도시교통의 지정체로 인해 추진된 대중교통활성화 정책인 시내버스체계개선사업과 함께 추진되어 왔으나 막대한 재정적 부담으로 인해 그 추진이 미온적이었으며 그 운영에 따른 지속적인 적자발생으로 인한 지방재정의 악화로 장기 구상계획은 대부분 수정되거나 중지된 상태이다.

그러나 경량전철이라는 새로운 교통수단이 김해-부산 노선에서 시범사업으로 추진되고 있고, 기초자치단체로는 처음으로 용인시와 의정부시가 추진하면서, 건설 및 운영비가 중량전철에 비해 상대적으로 저렴한 신교통수단의 도입 쪽으로 점차 전환되고 있는 실정이다. 서울을 비롯한 대부분의 광역시들이 구상되어 있던 지하철 중심의 도시철도 사업을 경량전철 사업으로 전환하여 추진하고 있고 수도권외의 기초자치단체와 지방 대도시들도 경량전철 도입을 추진하거나 검토하고 있지만 현재의 법제도와 재정적 여건 하에서 그렇게 쉽지 않은 않아 보인다. 더욱이, 저탄소녹색성장, 신성장동력사업, 신재생에너지 개발 등 국가적 화두가 환경문제와 직결되면서 철도에 대한 인식이 점차 고조되고 있는 상황에서 도시철도사업이야말로 현 정부가 강한 의지를 갖고 추진하는 녹색뉴딜사업에 어울리는 SOC사업이라 할 수 있다. 고밀화 되어 가는 도시공간에서의 철도교통수단제공은 고령화 사회에 진입한 현실점에서 더할 나위없는 복지정책의 일환이라 해석할 수 있을 것이다.

본 고에서는 경기도에서 진행되고 있는 도시철도사업들의 현황과 추진실태를 제시하고 사업추진상 문제점, 사업의 시행주체인 자치단체입장에서의 바람직한 제도개선 등을 고찰해 보고 중장기적인 측면에서 올바른 도시철도사업의 방향을 제시해 본다.

II. 일반현황

1. 경기도 현황

서울을 중심으로 하는 수도권 지역(11,743.0km²)의 68.7%인 10,182.7km²의 면적을 경기도가 차지하고 있으며, 2007년12월 기준으로 약 11,340천명이 거주하고 있으며, 서울의 0.2%, 인천의 0.6%보다 훨씬 높은 2.7%의 연평균 인구증가율을 보이고 있다. 약 3,792천대의 자동차가 등록되어 있고, 이중 자가용승용차 대수는 334대/천인으로 3명당 1대꼴로 소유하고 있다. 경기도의 도로연장은 수도권 23,128.4km의 55%인 12,748.4km의 도로가 건설되어 있어 서울시의 8,073.1km와 비교해 볼 때 인구당, 면적당 환산하더라도 상대적으로 열악해 보인다. 2008년 현재 경기도의 철도연장은 447.2km(일반철도 232.5km, 광역철도 35.3km, 수도권전철 173.8km 등)로 수도권의 총 철도연장 851.4km의 52%를 차지하고 있지만 경기도 주관으로 운영되고 있는 철도는 없으며 대부분 한국철도공사에서 운영하고 있다. 용인, 의정부시가 주무관청이 되어 약 29.5km의 경전철 건설사업이 진행되고 있다.

지난 2006-07년에 걸쳐 조사된 경기도 가구통행실태조사(경기개발연구원)의 결과를 보면, 경기도민의 1일 총목적통행(그림 1)은 2,523만 통행이며, 인당 2.3통행으로 조사되었고, 수단통행은 1일 총 2,829만 통행으로 인당 2.6통행을 하는 것으로 나타났다. 또한, 목적통행의 73.2%가 경기도내 내부통행이며, 서울시로의 목적통행은 529만 통행으

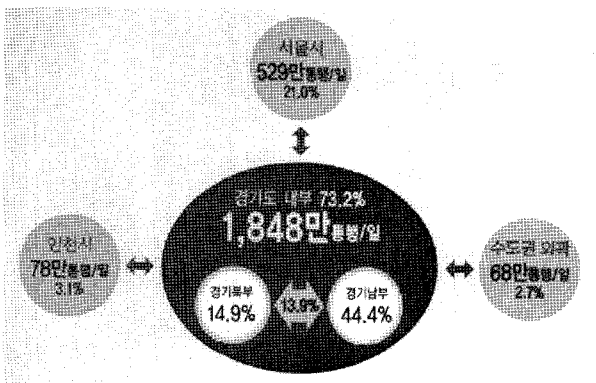


그림 1. 경기도 가구통행실태조사(목적통행)

출근통행의 주(主)수단분담률

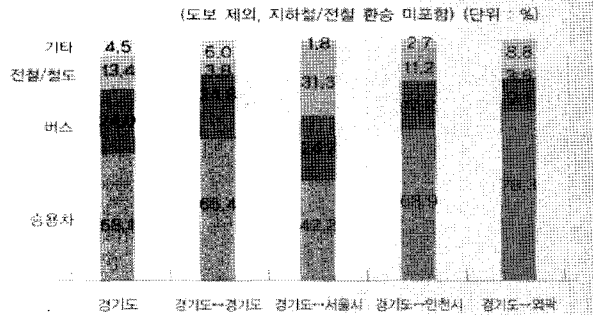


그림 2. 출근통행 수단분담률

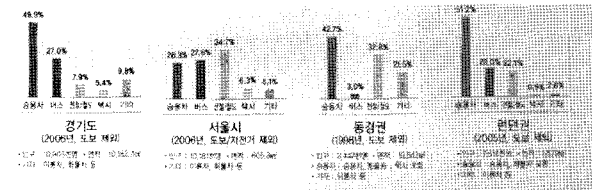


그림 3. 주요도시 수단분담률 비교

로 약 21%를 차지했으며, 수단분담률에서는 승용차가 49.9%로 절반을 차지하고 있으며, 전철이나 철도는 7.9% 수준에 있어 서울시의 34.7%(2006년 가구통행실태조사)와 큰 차이를 보이고 있다. 출근통행의 주수단분담률(그림 2)을 보면 철도부분이 차지하는 비율은 13.4%를 차지하고 있으나 경기도내에서의 철도분담률이 3.8%에 불과하여 경기도내 철도서비스가 열악함을 알 수 있다.

2. 도시철도 사업현황

경기도는 서울시, 인천시와는 달리 도가 직접 건설 및 운영을 하는 도시철도사업은 없으며, 서울시 지하철7호선 연장사업을 제외한 대부분의 사업이 경기도내 시·군 주관 민간투자사업으로 도시철도사업을 추진하고 있다. 도시철도 중 중량전철에 해당되는 서울시 지하철7호선 연장사업은 서울시, 인천시, 부천시의 상호협약에 따라 건설 중에 있으며, 범상 광역철도의 기능을 갖고 있으나 도시철도로 지정되어 사업이 진행 중에 있다.

국내최초로 경량전철 건설사업에 착수한 용인경전철 건설공사는 '09.1월말 기준 공정을 83%수준으로 2010년 준공

표 1. 경기도 도시철도사업 추진현황

사업명	구간	연장(km)	사업기간	사업비(억원)	추진현황	
합계	10개노선	140.5	-	63,653		
추진사업	소계	4개노선	50.0	-	32,166	
	지하철7호선 연장	운수-부평	10.2	'03~'12	11,094	·공사중
	용인경전철	구갈-전대리	18.4	'02~'10	9,571	·공사중
	의정부경전철	송산-장암	11.1	'01~'11	5,841	·공사중
	광명경전철	관악역-철산역	10.3	'04~'12	5,660	·실시협약 중
계획사업	소계	4개노선	68.1	-	31,487	
	수원경전철	세류-성대	18.7	'08~'15	9,419	·기본계획 수립 중
	성남경전철(2노선)	판교지구-미금역	13.0	'05~'14	4,705	·민자적격성조사 완료
	고양경전철	대화지구-식사지구	11.4	'07~'13	5,500	·민자적격성조사 완료
구상사업	소계	2개노선	22.4	-	-	
	시흥경전철	시흥시청-MTV	14.7	'07~'12	미정	·장기검토사업
	성남경전철(1노선)	성남기능대-공단입구	7.7	'05~'14	미정	·장기검토사업

주) 계획사업 및 구상사업의 경우 사업내용이 변경될 수 있음. ('09.1월 기준)

목표로 진행 중에 있다. 의정부 경전철사업은 '08.8월 착공하여 현재 공사중에 있으며, 광명 경전철사업은 기획재정부의 민투심을 '08.5월에 통과하여 민간사업자와 실시협약을 준비하고 있으나 국제적인 금융위기와 환율상승에 봉착하여 현재 사업이 답보상태에 있다.

현재, 계획사업으로는 김포경전철사업이 재정사업으로 추진 중에 있으며 중앙정부에 기본계획 승인신청을 한 상태에 있으며, 민간투자사업으로 진행 중인 수원경전철은 현재 도시철도기본계획을 수립하고 있다.

성남경전철 2노선과 고양경전철 사업이 민자적격성 조사를 거쳐 사업추진 여부를 검토중에 있으나 사업추진에 대한 전망이 그렇게 낙관적이지는 않다. 또한, 시흥경전철, 성남경전철 1노선 등은 해당 시·군에서 장기구상사업으로 구상 중에 있으며, 그 외 신도시 개발에 따라 진행 중인 광역교통개선대책에서 몇몇 도시철도 노선이 검토되고 있다.

Ⅲ. 사업추진 문제점

서두에서 언급하였듯이 전 세계적인 환경문제의 대두, 정부의 녹색뉴딜정책과의 부합 등 대내외적인 여건을 고

려할 때 도시철도사업의 부흥을 기대할 수 있으나, 현재의 행정적·재정적 여건, 제도, 기술력, 사회적 인식하에서는 많은 어려움들이 있다.

첫째, 중앙정부 및 지방자치단체의 철도에 대한 소극적인 자세이다. 국가기간교통망계획, 수도권 광역교통망계획 등에서 알 수 있듯이, 2000년대 초부터 국가의 교통정책 방향은 철도중심의 대중교통망 구축이라고 대외적으로 말하고 있다. 그러나 실제 정책결정시 장기간 소요되는 철도 시설보다 단기간에 가시화되는 도로시설에 초점을 두었으며, 이로 인하여 철도에 비해 사업추진이 수월한 도로 중심의 사업을 구상하게 되었다.

둘째, 중앙정부의 소극적인 재정지원 및 지방자치단체로의 전가이다. 중앙정부는 국가가 주관해야 할 일반철도의 수도권 구간을 광역철도로 지정하여 초기투자비의 일부를 지방자치단체에 부과시키고 있고, 광역철도 기능의 철도는 도시철도로 지정하는 등 재정적 지원부분에서 상당히 소극적인 역할을 하고 있다.

셋째, 행정적·제도적 문제에 따른 사업의 장기화이다. 예전에는 대부분의 도시철도사업이 중전철 중심의 재정사업으로 추진되어 도시철도법의 행정절차를 이행하였으나, 경전철 민간투자사업이 활성화된 현재 사회기반시설에 대한 민간투자법과 도시철도법의 불일치, 불필요한 행정절

차의 중복 등으로 기본계획, 사업계획 승인에 막대한 시간이 소요되어 사업의 장기화를 야기시키고 있다.

넷째, 공공·복지 측면이 아닌 경제적 측면 중심의 사업 추진여부 결정이다. 국가 및 지방자치단체의 재원부족으로 사업자의 수익성을 전제로 한 민간투자사업 제도를 도입하였으나, 막대한 초기자본투입으로 사업의 타당성 및 사업성 확보에 어려움이 있다. 경제적 논리에 따라 사업추진 여부가 결정된다면, 민간사업자들은 교통수요 과대추정 및 사업비 절감, 과대요금징수를 통하여 사업성을 확보하려 함으로서 오히려 국민들에게는 고비용의 서비스를 제공 받을 수밖에 없다

다섯째로 국가 기술력 부족이다. 경기도에서 추진중인 용인, 의정부, 광명경전철의 시스템은 모두 외국의 차량 및 시스템을 도입하여 추진되고 있어, 향후 유지·보수에 대하여 비용적으로 자유로울 수 없는 실정이다. 현재 W사의 고무차륜AGT, R사의 철제차륜AGT, 한국기계연구원의 자기부상열차 등 신교통시스템의 기술개발에 노력하고 있으나, 100% 국산화에는 못 미치고 있다. 또한 안전성, 상용화 등의 문제로 지방자치단체 및 민간사업자들이 도입을 꺼려하고 있으므로 기술개발비용을 막연히 투입할 수 없는 상황을 반복적으로 초래하고 있다고 볼 수 있다.

마지막으로, 도시철도에 대한 막연한 시민의식이다. 대부분의 시민들의 경우 경전철보다는 중전철, 고가보다는 지하를 선호하고 있으나 투자 대비 효과, 운영의 효율성 등을 고려할 때 사업추진이 가능한 적절한 수준의 시설투자가 필요하다. 하지만, 도시철도 노선 혹은 시스템의 운영형태 등이 재산가치와 직결된다는 시민의식 또한 문제라 할 수 있다.

IV. 경기도 도시철도 정책방향

수도권 주택난 완화를 위해 진행되고 있는 대규모 택지 개발 등으로 경기도의 인구나 자동차보유대수는 꾸준한 증가추세를 보이고 있으며, 특히 노면교통의 한계로 도로 투자 위주에서 대중교통 중심의 교통정책으로 전환이 절실히 요구되고 있다. 앞서 현황에서도 살펴보았듯이 승용

차의 부담율이 상대적으로 높고 철도의 수송율이 낮기에 철도시설의 확충이 시급한 실정에 있으며 무엇보다 서울 중심의 목적통행량이 21%를 차지하기에 서울로의 접근성 향상에 초점을 두는 철도시설이 필요하다. 이에 최근 급진전되고 있는 “대심도 고속급행철도”는 경기도민에게 신선한 여론과 조명을 받고 있다. 또한, 기존 수도권 전철의 급행화를 위한 사업들이 점점 설득력을 얻고 있으며 수도권 철도망의 완성을 위한 X자 형태의 한 축인 신안산선의 노선결정 또한 시급하게 결론이 나와야하며, 경기도의 도시철도 정책방향은 이들 대심도 철도와 수도권 전철과 연계되고 보완하는 기능을 가져야 할 것으로 판단된다.

1. 노선기능구상

현재 경기도내 시군에서 주관하고 있는 도시철도(경전철)노선을 살펴보면 해당도시에서는 간선기능을 갖는 노선일지라도 수도권 철도망과 함께 연계하여 거시적 관점에서 판단해 보면 수도권 전철의 말단부분에 위치하여 주변 지역연계 지선기능으로 해석할 수 있다.

따라서, 서울시와 직접적으로 연결되는 도시철도는 광역철도로 지정받아 추진되는 광역철도사업이므로 결국 경기도내 도시철도 사업은 시군내 간선기능의 노선 혹은 경기도내 시군간을 연결하거나 거점지역을 연결하는 노선들을 구상할 수 있을 것으로 보인다.

<그림 4>의 첫 번째 그림과 같이 수도권 철도와 단순한 환승 및 지역 집산기능의 도시철도 노선은 해당 시·군이 사업의 주체가 되어 사업을 수행하며 두 번째 그림과 같이 수도권 철도와 연계되거나 인접 시군까지 연장되는 노선의 경우는 협의따라 사업의 주도적 시·군을 결정하여 사업을 추진하고 주변 시·군은 적극적인 행·재정적 지원을 하는 것으로 한다.

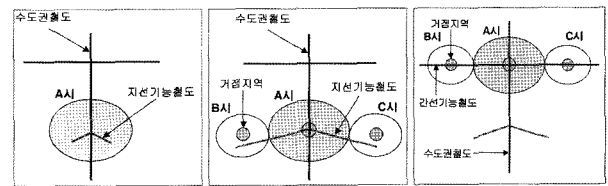


그림 4. 경기도 도시철도 기능구상

세 번째 그림은 여러 시·군의 거점지역을 연결하는 경기도내 광역 간선기능을 가진 도시철도 노선으로 해당 시·군의 행·재정적 지원을 바탕으로 경기도가 사업의 추진주체 역할을 하여 주도적으로 사업을 추진한다.

2. 사업추진 방안

광역도 단위 자치단체들은 서울시 및 광역시와는 상이한 세입구조(시:구=13:3, 도:시군=7:9, 지방세 종목갯수)를 가지고 있기에 경기도가 개별 도시철도사업을 추진하기에는 재정적 부담문제를 해소할 수 없으며 마찬가지로 시·군 주관의 개별사업 역시 지방재정의 취약성으로 인해 기초자치단체들도 여러 가지 문제를 야기하고 있다. 지금까지 경기도내에서 추진되고 있는 도시철도사업은 해당 시·군의 계획 하에 7호선 연장사업을 제외한 대부분이 민간투자법에 따른 민간자본 유치사업으로 추진하고 있으며 경기도의 경우 해당 시·군이 수립한 도시철도법상 "도시철도기본계획"을 국토해양부에 상정해주는 경우기관에 불과하였다.

또한, 시군 도시철도사업에 대비 지원이 아주 없는 실정이라 노선조정, 사업관리 및 감독 기능을 전혀 실행하지 못하고 있는 실정이다.

그러나, 타 도와는 다르게 개발여건이나 인구집중 현상들이 발생하고 있기에 광역단체인 경기도와 시군간의 능동적 지원과 협조가 만들어진다면 도시철도 중심의 대중교통체계를 이루는 것이 어렵지는 않아 보인다.

우선, 경기도는 앞서 제시한 노선기능을 바탕으로 필요 노선의 기능을 공간적 혹은 이용자적 측면에서 명확히 분석하고 사업추진주체 및 재원분담구조 등 사업추진계획을 결정하여야 한다. 사업추진주체는 공간적 위치와 노선기능에 따라 비교적 쉽게 결정할 수 있는데 행정구역상 단일 행정구역의 시·군은 해당 시·군이 맡아 추진하며, 인접 시군에 노선이 걸치는 경우 노선길이, 역갯수, 사업비규모, 예측이용수요 등을 감안하여 시·군간 협의 혹은 경기도의 조정에 따라 결정하고 여의치 않을 경우 2개시·군이 참여하는 조합을 결성하여 공동추진하는 방안도 적극적으로 검토해야 한다.

또한, 3개시·군 및 그 이상의 시·군을 연결하는 노선

의 경우 시·군간 조정에 사실상 어려움이 있기 때문에 경기도가 주관하는 사업으로 추진하거나 경기도와 시·군이 공동으로 참여한 조합을 만들어 추진하는 것이 바람직하다.

그러나, 사업주체를 결정하는 것보다 더욱 어려운 문제는 도시철도사업에 대한 건설비와 운영비에 대한 지방비 부담을 경기도와 시·군간 협의에 따라 어떻게 분담할 것인가 하는 문제이다.

우선 건설비의 대해서는 경기도의 재정여건에 따라 노선별로 정률지원이 바람직하며 단일 시·군의 도시철도사업시 도입시스템별로 사업비에서 큰 차이가 있으므로 km당 건설비와 관련한 지원계수를 도입하여 조정한다면 시·군의 무리한 사업추진을 사전에 조정할 수 있을 것이다. 또한 2개시·군에 걸치는 도시철도사업의 경우에는 경기도의 지원은 앞서 언급한 정률지원에 따르고 시·군간 부담규모는 해당 행정구역내의 노선의 길이, 역갯수 등을 감안하여 사업비를 분담토록 조정하며, 경기도내 광역기능의 도시철도사업의 경우 노선길이, 역갯수 뿐만 아니라 해당지역 이용객수까지도 감안하여 시군간 사업비를 분담하는 것이 적절할 것으로 보인다. 운영비에서 손실이 발생한 경우 해당 시·군의 도시철도 이용활성화 측면의 교통정책 제고를 위해 해당 시군이 부담하는 것을 원칙으로 하되 현재 수도권 통합요금제 시행에 따른 손실부분은 현행 분담범위내에서 경기도와 시군이 공동 분담토록 해야 할 것이다.

V. 도시철도사업 제도개선

저탄소 녹색성장을 대변하는 도시철도사업이야말로 복지국가 진입에 가장 최우선시 되며 국민에게 가장 가까이에서 고급에 교통서비스를 제공할 수 있는 SOC사업이 아닐까 생각된다. 더욱이 급변하는 국제유가의 변동으로 인한 연소교통수단을 대체할 수 있는 대중교통수단은 철도가 가장 적절한 것이라 판단된다. 이러한 철도에 대한 활성화와 국민적 인식을 새롭게 하기 위해서는 지방자치단체 뿐만 아니라 중앙정부에서도 재정적, 제도적 지원이 혁신

되어야 할 것이며 사업을 추진하는 자치단체입장에서 제도개선에 대한 몇 가지 사항을 적시해보면 다음과 같다.

우선, 경제성 중심의 사업추진 여부 결정 전환

도시철도사업의 추진여부는 공공·복지측면, 환경측면에서 판단해야 할 것이다. 공공인프라가 경제성을 강조하고 사업성에만 치우친다면 실제 존치될 수 있는 것이 얼마나 많을 것인지 한번 돌이켜 볼 때 도시철도는 불특정다수가 이용하는 국민에 대한 최소한의 서비스라는 인식을 중앙정부가 인식하고 이에 대한 지원을 적극적으로 나서야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 재정부담완화를 위한 교통세의 대부분을 "도시철도계정"으로 신설

도시철도사업은 사업초기 건설단계에서 막대한 자본투입이 불가피하기 때문에 현재의 세원구조로서는 지방자치단체의 재정부담은 사실상 힘겨운 상황이다. 따라서 2005년도에 대중교통에 편입된 도시철도계정을 부활시켜 그 세입재원을 교통세 대부분으로 활용하고 도시철도 사업에만 사용될 수 있도록 적극적인 조치가 필요하며 현재 서울시 40%, 그 외 60%로 정해진 지원비율을 상향조정하고 중전철과 경전철에 대한 지원비율 역시 차등화 시키는 것이 요구된다.

셋째, 도시철도 사업의 사업추진 형태 다양화 개선

현행 도시철도사업은 도시철도법에 의한 정부재정사업과 민간투자법에 의한 민간투자사업(BTO, BOT 등)으로 나눌 수 있으나 BTL사업으로 추진된 사례는 찾아볼 수 없다. 대규모의 정부 및 자치단체의 사업초기 예산투입이 어렵다면 임대형 민간투자사업인 BTL형태의 사업추진도 적극적으로 도입할 필요성이 있다.

넷째, 사업추진 절차의 간소화 필요성

재정사업의 근간인 도시철도법과 민자사업의 근간인 민간투자법 상의 행정절차가 상호 유사한 면을 갖고 있기에 중복되는 행정행위가 발생한다. 기획재정부의 민투심(민간투자사업심의위원회), 국토해양부의 중도심(중앙교통정책심의위원회)의 기능은 상호 차이가 있으나 같은 내용을 심의하는 결과를 가져오게 된다. 따라서, 민간투자사업

으로 추진되는 도시철도사업은 국토해양부의 중도심을 의제처리하는 등 적극적인 행정절차 간소화가 필요하다.

다섯째, 도시철도에 대한 국가기술력 제고 및 기술 집약화
수요기관인 지방자치단체의 사업추진과 기술지원을 위해 정부투자기관인 철도기술연구원 및 철도시설공단의 기술적 발전에 중앙정부의 지원이 절대적으로 필요하다.

특히, 도시철도 중 경량전철에 포함되는 신교통수단들이 해외에서 다양하게 개발되어 국내로 진입하면서 점차 해외기술력에 의존하는 경향이 증가하는 추세에 있기에 향후 운영관리등을 감안한다면 국내기술력의 향상은 필요 불가피한 사항이라 할 수 있다.

VI. 결론

국내외적으로 일어나고 있는 환경변화에 민첩하게 대처하기 위해서는 중앙정부의 철도정책 방향설정에 혁신이 필요하다. 일반 서민에 대한 근거불명의 유가환급금제도를 시행하는 것보다는 철도100년사에 걸맞은 철도제도 혁신이 오히려 시급한 과제임을 모두가 인식을 새롭게 해야 할 시점이 도래하였으며, 도로중심의 교통정책보다는 철도중심의 교통정책이 국가의 혹은 도시의 뼈대를 튼튼하게 만들 수 있을 것으로 보여진다.

이를 위해서는 정부의 적극적인 재정지원과 행정적 절차 간소화 및 중복 절차의 단순화 그리고 경제성에만 너무 얽매어는 현행 제도의 개선은 반드시 필요하며 토지이용 계획과 연계된 그리고 도시의 여건변화에 능동적 대처를 하므로써 철도서비스의 적기 제공이 가능할 것으로 판단된다.

또한, 지방자치단체의 한계라 할 수 있는 다양한 시스템의 개발과 국산화를 통해 수요기관의 선택의 폭을 넓게 제공하여 도시의 여건과 요구에 부응하는 때가 온다면 우리나라의 철도서비스의 질적 향상은 상당히 높아 질 것이다. ☺