

수도권 광역교통행정체계의 발전방향

Improvement on the Metropolitan Transportation Administration System



조웅래



홍명기

1. 서론

수도권교통본부는 수도권 교통문제를 3개 시·도가 공동으로 대처할 수 있도록 협의·중재하고, 광역교통 시설의 계획 및 운영관리를 통해 수도권 주민의 교통 이용편의를 목적으로 2005년 2월 지방자치법에 근거하여 설립되었다. 수도권교통본부의 주요 기능은 수도권 대중교통종합계획의 수립, 수도권교통정책의 협의·조정, 대중교통 환승시설의 확충, 수도권 간선급행버스(BRT) 설치 및 운영, 광역급행버스의 사업계획 조정 등이다.

수도권교통본부가 설립된 지 9년이 되었지만 아직까지도 수도권의 교통문제를 종합적으로 해결하기 위한 광역교통행정기구로서의 기능은 미흡한 상태이다. 광역적 교통문제 해결을 위해서는 3개

시·도에서 집행기능 일부를 넘겨줘야 하지만 제대로 이루어지지 않고 있으며, 자주적 재원을 마련하지 못하는 문제, 파견 공무원 위주의 인력 운영으로 인한 전문성 확보 미흡 등의 문제도 해결되지 못하고 있다.

이명박 정부는 2009년 4월 국가균형발전특별법 개정을 통해 광역경제권발전계획의 수립, 광역경제권발전위원회의 설치 등을 규정함으로써 수도권광역경제발전위원회가 발족되었다. 수도권광역경제발전위원회는 그동안 수도권의 지역계획, 산업, 문화, 관광, 교통, 환경 등 다양한 분야에 걸쳐 경쟁력 확보를 위한 방안을 협의해 왔다.

최근 박근혜 정부는 주민들이 지역정책에 대한 효과를 직접 체감할 수 있도록 기존의 기초생활권을 지역생활권으로 대체하고, 광역경제권은 시·

조웅래 : 경기개발연구원 교통연구실, raycho@gri.kr, Phone: 031-250-3251, Fax: 031-250-3116

홍명기 : 경기개발연구원 교통연구실, myoungki63@gri.kr, Phone: 031-250-3170, Fax: 031-250-3116

도 중심의 지역협력권으로 전환할 뿐만 아니라 초광역개발권은 삭제하는 내용을 주요 골자로 하는 국가균형발전특별법 개정안을 입법예고 하였다(기획재정부공고 제2031-171호, 2013. 9). 법령개정이 이루어지면 광역경제발전위원회는 4년 만에 폐지되는 것인데 아마도 일부에서 가시적인 성과가 없다고 평가하였기 때문이라고 판단된다.

정부에서 발의한 대로 국가균형발전특별법이 개정될지 여부는 현 시점에서 알 수는 없지만 수도권 광역행정기구 조직은 변화될 것으로 예측된다. 이에 따라 본 글에서는 바람직한 광역교통 행정기구의 발전방향을 모색하고자 한다.

II. 수도권교통본부와 수도권광역경제발전위원회의 운영현황

1. 수도권교통본부의 운영현황

수도권교통조합은 2005년 4월에 광역교통사무의 공동처리를 위하여 개소하였으며, 2007년 9월에 수도권교통본부로 명칭이 변경되었다. 수도권교통본부의 사무는 수도권 대중교통 종합계획 수립에 관한 사무, 수도권 교통정책의 협의·조정에 관한 사무, 수도권 광역버스에 관한 사무, 수도권



그림 1. 수도권교통본부 조직도

간선급행버스체계(BRT)에 관한 사무, 수도권 교통 정책과 관련하여 조합원이 합의하여 수도권교통본부에 위임한 사무 등으로 구성되어 있다. 조직은 2부 8팀으로 구성되어 있으며 기획조정부 밑에 총무팀, 정책기획팀, 광역교통팀, 녹색교통정보팀, 시설부 밑에 시설계획팀, BRT 1팀, BRT 2팀, ITS구축팀 등 정원 48명으로 운영되고 있다.

당초 수도권교통본부는 도로·철도·환승시설 등 수도권의 종합적인 교통정책을 협의·조정하기 위한 목적으로 설립되었으나 시·도에서 기존의 업무를 수도권교통조합으로 이관하지 않아 광역교통 조정기능에 한계를 갖게 되었다. 이에 따라 지자체로부터 이양받은 사무를 고유업무로 설정하였는데 간선급행버스(BRT) 사업, 수도권 가구통행실태조사 등 기초자료조사, 광역교통정보제공, 광역버스체계 정비, 통합요금체계 구축, 광역 환승시설 정비 등이 주요 업무가 되었다.

수도권 광역버스, 대중교통 환승시설, 간선급행버스(BRT) 사업의 원활한 추진을 위해서는 기존에 시·도에서 담당하고 있는 광역교통 관련 업무의 과감한 위임이 필요한데, 이를 위해서는 여객자동차운수사업법 개정을 통해 법적으로 기능의 위임이 이루어질 필요가 있다.

2. 수도권광역경제발전위원회의 운영현황

국가균형발전특별법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 2004년 1



그림 2. 수도권광역경제발전위원회 조직도

월 16일에 제정되었다(법률 제7061호). 2009년 4월 22일 개정된 법률(제9629호)에서는 광역경제권발전계획 등의 수립(제6조), 광역경제권발전위원회의 설치 등(제28조)에 대해 규정함으로써 수도권광역경제발전위원회가 발족되었다.

광역경제발전위원회는 중요 정책에 대한 자문을 위해 자문단을 둘 수 있는데 수도권광역경제발전위원회의 경우 지역계획, 산업지원, 문화관광, 광역교통, 광역환경 분과위원회로 구성되었다. 광역교통 분과위원회는 수도권 광역교통 체계, 수도권 광역 인프라의 효율적 확충, 수도권 광역 물류·유통체계 등에 대한 자문을 수행하였다. 수도권 광역경제권 발전계획에서 마련된 교통·물류망 확충계획 중 광역 BRT 구축사업 및 수도권 광역 환승시설 구축사업은 수도권교통본부에서 기 추진하고 있는 사업으로 구성되어 있지만 수도권광역경제발전위원회는 계획의 심의 기능만을 담당하고 있기 때문에 수도권교통본부와 업무의 중복, 혼선 문제는 발생하지 않았다.

수도권광역경제발전위원회에서는 광역인프라기획단을 구성하여 광역인프라 구축에 관한 사항, 광역인프라의 구축과 관련한 시·도간 비용 및 역할 분담에 관한 사항, 광역인프라의 구축 지원에 관한 사항, 광역인프라의 구축과 관련한 중앙행정기관의 장 및 시·도지사의 의견 조정에 관한 사항, 그

밖에 광역인프라의 구축에 관하여 필요한 사항과 광역위원회에서 의결한 사항 등의 사무를 수행하였다. 광역인프라기획단에서는 경인 익스프레스 공동 추진, 수도권 광역급행철도(GTX) 조기 구축, 서울지하철 4, 5, 6, 7호선 구간 연장, 인천도시철도 구간 연장, 서울지하철 7호선 영종도 연장 등의 철도분야 공동협력과제와 제3경인고속도로 구간 연장, 수도권 제2순환고속도로 조기 건설, 국지도 84호선 단절구간 조기 개설, 국지도 98호선 단절구간 연계도로 조기 개설 등의 도로분야 공동협력과제를 추진하였다. 제2경인고속도로 강남순환선 연결과제는 3개 시·도간 원만한 협의를 통해 종결처리하는 성과를 거두기도 하였다.

Ⅲ. 수도권 교통행정기구의 개편방안

1. 광역행정기구의 필요성

박근혜 정부는 주민들이 지역정책에 대한 효과를 직접 체감할 수 있도록 지역생활권과 시·도 중심의 지역협력권으로 전환하는 내용을 주요 골자로 하는 국가균형발전특별법 개정안을 입법예고하였다. 개정 법률안에서 지역생활권은 시·군·구 규모를, 지역협력권은 광역시·도 규모를 의미하는 것으로 파악된다. 주민의 일상생활이 이루어지는 지역생활권에서 해당 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 생활 인프라 확충, 지역 교육여건 개선, 환경보존, 지역 복지·의료 등의 생활기반을 확충하여 주민들이 직접 지역정책의 효과를 체감할 수 있도록 하는 것이 개정 취지라고 한다. 그러나 그동안 수도권광역경제발전위원회에서 추

진해 오던 광역행정 관련 협의는 어떻게 진행할 지에 대한 방향이 제시되고 있지 않아 법률 개정 실효성에 대해 의구심을 갖게 된다.

광역행정은 주민들이 필요로 하는 공공서비스를 제공하기 위해 기존 행정구역을 넘어서 이웃한 지역까지 포함하여 광역적으로 처리하는 행정방식을 의미한다. 도시가 확장됨에 따라 광역행정의 필요성은 커지게 된다. 서울의 부족한 택지문제를 해결하고자 경기도 지역에 신도시들이 건설되면서 광역교통의 문제가 발생하였으며, 물 공급을 위한 한강에서의 취수 문제, 대기오염 문제의 광역적 처리, 혐오시설 입지 등 광역행정으로 처리해야 할 다양한 문제들이 있다.

수도권에는 서울시, 경기도, 인천시 간 광역행정 문제를 협의하기 위한 수도권광역경제발전위원회, 수도권교통본부 등의 지방정부간 위원회 및 조합뿐만 아니라 서울지방국토관리청, 한강유역환경청, 수도권대기환경청 등 특별지방행정기관이 있다. 이러한 광역행정기구들은 국가사무와 지방사무가 명확하게 구분되지 않고 중복으로 이루어지는 문제와 지방정부간 협의가 원활하게 이루어지지 못해 집행력에 한계를 갖는 문제, 중앙에 집중되어 있는 예산구조로 인해 사업진행이 부진한 문제가 발생하고 있다.

지방자치제도의 활성화를 위해서는 지방정부가 책임지고 추진할 수 있는 국가사무는 예산과 함께 과감하게 지방으로 위임해야 한다. 기존 광역행정기구의 비효율성을 줄이고 협의·조정, 집행기능을 강화할 뿐만 아니라 광역계획과 예산의 연계시스템 확보를 통해 광역시설을 체계적으로 정비함

으로써 수도권 지역의 발전을 유도할 수 있는 광역행정체계 정비가 시급하다.¹⁾

2. 수도권교통본부의 대중교통 정책기능 강화

수도권교통본부는 갈등사안 중재, 기초자료조사, 광역교통정보제공, BRT 사업, 광역버스체계 정비, 통합요금체계 구축, 광역 환승시설 정비 등을 주요 업무로 하고 있다. 그러나 시·도에서 기존에 수행하고 있는 업무가 수도권교통본부로 이관되지 않아 광역교통 조정 기능에 한계를 갖고 있다. 이를 개선하기 위해서는 여객자동차운수사업법 개정을 통해 수도권교통본부에 광역버스의 노선조정 권한을 갖도록 하고, 대중교통 환승시설 사업 등을 적극 추진하여 광역교통행정기구로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

그 동안에 수도권 3개 시·도의 대중교통을 효율적으로 운영하기 위한 계획들이 각각 수립되었으나, 수도권 차원에서 종합적으로 수립된 계획은 없었다. 「대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에서는 대도시권별 대중교통기본계획을 수립하는 것을 법제화하고 있지는 않지만 수도권 차원에서 통합된 대중교통 정책을 추진하기 위해서는 수도권교통본부가 중심이 되어 수도권 대중교통기본계획을 수립할 필요가 있다. 이를 통해 광역교통문제에 대한 시·도간 공감대 형성 이후 구체적인 사업의 추진방안을 모색하는 것이 바람직하다. 기존에 간선급행버스(BRT)사업을 중심으로 이루어지고

1) 조응래 외 (2013), 지방정부의 효율적 운영과 광역행정의 방향, 이슈&진단 제85호 재인용.

있는 수도권교통본부의 기능을 확대하여 수도권주민들이 대중교통을 편안하게 이용할 수 있는 각종 정책의 추진이 필요하다. 이를 위해서는 대중교통 종합계획 수립 및 시행, 대중교통 환승시설의 확충 등의 업무를 적극 수행할 수 있는 형태로 내부조직의 정비가 필요하다.

수도권 주민들이 대중교통을 편리하게 이용할 수 있도록 정책을 개발하고, 집행하는 광역 교통행정기구로서 수도권교통본부가 역할할 수 있도록 여건을 조성하고, 이 모델을 전국 대도시권으로 확대하는 방안이 검토되어야 한다.

3. 「(가칭)수도권발전위원회」로 통합하여 기능 강화

현행 지방자치단체간 연합형태인 조합방식으로 인해 수도권교통본부의 사무를 수행하는데 한계를 나타내고 있으므로 수도권교통본부의 기능강화 외에도 새로운 조직체계로 전환하는 방안도 검토되어야 한다. 지방정부간 광역교통, 광역환경 등의 문제를 원활하게 협의·조정하기 위해 수도권광역경제발전위원회와 수도권교통본부를 「(가칭)수도

권발전위원회」로 통합·운영하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 수도권광역경제발전위원회의 협의·조정기능과 수도권교통본부의 집행 기능을 통합하게 되면 수도권 광역행정기구의 집행력을 확보할 수 있다. 그동안 수도권광역경제발전위원회에서 수행하던 단순한 심의·의결 기구 성격을 보완하여 예산 수립 권한과 시·도 조정권한을 확보하게 되면 광역행정기구로서의 역할을 충분히 할 수 있을 것이다. 수도권교통본부와 수도권광역경제발전위원회에서 수행하던 기능을 통합하여 광역행정협의기구를 설치하는 방안은 지방자치법에 근거하여 설치가 가능하기 때문에 국가균형발전특별법의 개정과 관계없이 추진할 수 있다.

기존의 지방자치법, 국가균형발전법에 근거하기 보다는 대도시권 관리를 위한 법령을 별도로 제정하는 것도 가능하다. 이렇게 되면 「(가칭)수도권발전위원회」는 계획 기능까지 통합하여 대도시권의 효율적인 광역계획 기구로서의 기능을 갖출 수 있을 것이다. 또한 산업, 관광, 환경, 교통사업의 원활한 협의를 통한 대도시권의 경쟁력 강화에도 많은 도움이 될 것이다.

중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 광역교통



그림 3. 현재의 수도권광역경제발전위원회, 수도권교통본부 조직도



그림 4. 통합안 : (가칭)수도권발전위원회 조직도

계획을 수립하고, 건설, 관리를 담당하는 광역교통 행정기구의 설치도 검토 가능하다. 중앙정부와 지방자치단체의 연합형태로 서울지방국도관리청과 수도권광역경제발전위원회, 수도권교통본부를 통합하여 수도권 교통과 환경을 동시에 관리하는 기구를 설립하는 방안 등도 장기적으로는 고려할 필요가 있다.

4. 정책추진을 위한 안정적인 재원확보

전국 대도시권의 광역교통정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 중앙정부의 예산지원이 절실하다. 예산 부족 등의 이유로 지방정부간 협의가 잘 이루어지지 않는 사안에 대해서는 중앙정부의 예산투입을 통한 조정역할이 필요하다.

교통시설특별회계는 2010년 7월 이후 도로계정, 철도계정, 공항계정, 항만계정, 교통체계관리계정으로 구성되어 있다. 2010년 7월 22일 교통시설특별회계법 시행규칙을 개정하여 철도계정의 비율을 높이고, 도로계정의 비율을 낮췄다. 교통시설특별회계 철도계정의 분담비율은 17%에서 33% 수준으로 늘어났지만, 철도계정의 세출은 일반철도와 고속철도로 한정되어 있어 도시철도 예산은 전혀 늘지 않았다.

도시철도와 버스 등 대중교통 항목으로 배분되는 교통체계관리계정의 예산을 늘려 광역대중교통의 운영 재원을 확충할 필요가 있다. 대중교통 통

합 환승할인제 시행에 따라 지방정부의 예산부담이 과중하므로 교통체계관리계정의 비율을 현행 10% 이하에서 15% 이하로 상향조정하여 예산을 지원하는 방안을 모색해야 한다.

지방에서 활용할 수 있는 교통관련 재원이 부족한 실정이므로 철도시설건설과 관련한 예산에 대해서는 중앙정부의 분담비율을 늘릴 필요가 있다. 현재 광역전철사업은 중앙정부가 사업비의 75%, 지방정부가 25%를 각각 분담하고 있으며, 도시철도사업은 중앙정부가 60%, 지방정부가 40%를 분담하고 있는데 중앙정부 분담비율을 70%로 통일하는 내용의 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 개정안이 2013년 12월 10일 국회에서 통과되어 2014년부터 시행될 예정이다.

대도시권의 종합적인 교통, 환경시설 투자계획을 수립하고, 계획과 예산의 연계체계를 마련하여 집행력을 강화하는 방안의 모색도 필요하다. 2010년 7월 이후 광역교통시설계정이 광역·지역발전 특별회계 광역발전계정으로 이전되어 그동안 분산 추진되어 왔는데 광역교통시설 관련사업의 통합운영이 필요하다. 현재 국가균형발전특별법 개정 법률안에서는 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하고, 지역개발계정은 생활기반계정으로, 광역발전계정은 경제발전계정으로 변경하려고 한다. 지역발전특별회계 운용시 시·도간 공동협력 사업의 예산 신청은 '(가칭)수도권

발전위원회'를 경유토록 하여 광역행정기구의 역할과 기능을 제고하는 방안도 마련될 필요가 있다.

V. 결론

최근 사당역에 경기도 지역을 운행하는 광역버스 비가림막이 서울시와 경기도간에 협의를 시작한지 5년 만에 설치되었다. 버스 비가림막 하나 만드는데도 행정기관간의 이견으로 인해 5년이 걸리는 상황이다. 사업비가 몇 조원, 몇 천억 원이 소요되는 광역철도, 광역도로 사업과 관련된 협의는 도시의 공간구조를 바꾸는 내용이기 때문에 협의할 내용이 더 많을 수밖에 없다. 그동안 수도권광역경제발전위원회 광역인프라기획단에서 합리적인 대안을 마련하기 위해 관계 기관이 모여서 정기적으로 협의하는 자리를 가져 왔는데 이제 기관이 해체되면 더 이상 협의를 추진하기 어려울 것이므로 빠른 시일 내에 대안이 마련될 필요가 있다.

광역경제권발전계획과 광역경제권발전위원회가 폐지됨에 따라 시·도별로 발전계획을 수립하는 것으로 개정안에 제시되었지만 시·도간에 일치하지 않는 계획을 누가, 어떻게 조정할 지가 더 중요하다. 시·도간 발생하는 다양한 광역행정 문제들을 협의·조정해야 할 내용이 산적해 있는 수도권의 경우 광역행정 협의기구는 사라져야 할 조직이 아니라 오히려 기능을 더 확대시켜야 할 조직이다. 3개 시·도의 각종 현안을 협의할 수 있는 기구가 사라진다면 중앙정부가 직접 지역의 갈등문제를 해결할 것인지, 또 다른 광역행정기구를 만들 것인지, 광역행정과 관련된 지역정책의 명확한 방향을 제시할 필요가 있다. 정부가 바뀔 때마다 광역행정

협의체계가 변경되기보다는 일관성을 갖고 수도권 의 문제들을 협의해나갈 수 있는 기구를 수도권 스스로 검토할 때가 되었다.

본 글에서는 기존의 수도권광역경제발전위원회와 수도권교통본부를 통합하여 '(가칭)수도권발전위원회'를 운영하는 방안을 제시하였는데 2014년 7월부터 시작되는 민선 6기에서는 수도권광역행정과 관련한 협의를 어떻게 추진할지 지금부터 고민해 봐야 할 것이다.

참고문헌

- 수도권교통본부 (2013), 수도권 광역교통기구 개편 연구.
- 수도권광역경제발전위원회 (2011), 수도권광역경제발전위원회 및 사무국의 위상정립을 위한 효율적 운영방안.
- 조응래 외 (2013), 지방정부의 효율적 운영과 광역행정의 방향, 이슈&진단 제85호, 경기개발연구원.
- 조응래 (2013), 효율적인 광역교통 행정체제 구축방안, 제4차 수도권 미래교통 발전을 위한 정책토론회, 수도권교통본부.