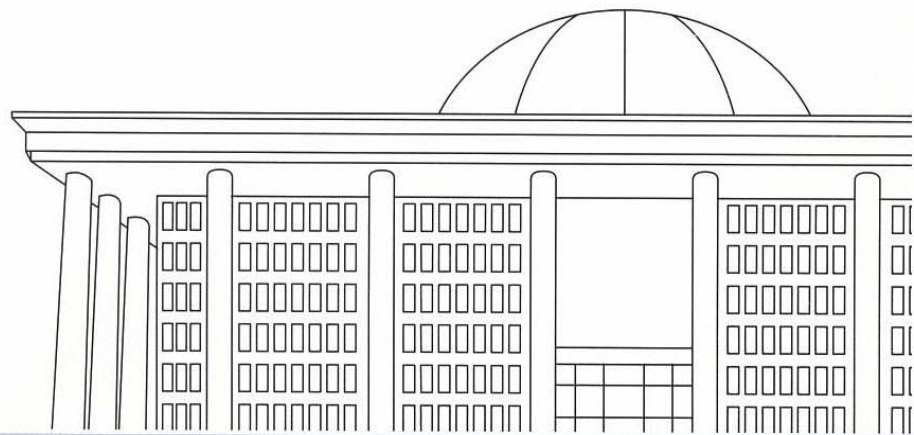


# 광역교통시설사업 평가

2009. 11



발간등록번호 31-9700223-000721-01

# 광역교통시설사업 평가

2009. 11

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,  
국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))를 통해 보실 수 있습니다.

## 발 간 사

도시경쟁력이 국가경쟁력을 좌우하는 시대를 맞아, 해외 각국들은 경쟁력 확보를 위한 도시 광역화를 추진하고 있으며, 세계적 추세에 맞추어 국내에서도 대도시권을 중심으로 도시 광역화를 진행하고 있습니다. 그러나 도시 광역화는 통행거리 및 교통수요 증가에 따른 광역적인 교통문제를 유발하게 되므로, 대도시권의 신속한 물류 및 교통을 위한 광역교통시설사업은 국가 경쟁력 확보를 위한 주요 사업이라 할 수 있습니다.

따라서 본 평가에서는 국가 경쟁력 확보 측면에서 대도시권의 광역교통시설사업들이 법에 근거하여 효율적으로 수립·시행되고 있는가에 대해 살펴보았습니다. 또한 광역교통시설사업 추진에 따른 비용이 법에 따라 적절하게 분담되고 있는가를 조사하였습니다.

평가결과에 따르면, 일부 광역교통시설사업들은 법에서 규정한 광역적인 교통수요처리를 위한 사업이 아니었습니다. 정부가 도시 내 교통수요처리를 위한 시설들의 일부를 광역교통시설로 지정함으로써, 광역교통에 관한 ‘시설계획의 일관성’ 및 ‘재정지원의 형평성’을 저해하고 있는 것으로 평가되었습니다. 또한 광역교통시설사업의 재원분담과 관련하여, 정부는 법에서 규정한 사항들을 충분히 고려하지 않고 예산을 지원하고 있으며, 법에서 규정한 비용 이상을 택지개발비용에 포함시켜 국민주택택지의 공급가격을 상승시켰습니다.

위와 같은 문제들은 정부가 광역교통시설을 법에서 규정한 ‘광역적인 교통수요를 처리하는 시설’보다 법의 규정을 넘어서 ‘광역권의 교통문제를 해결하는 시설’로 간주함에 따라 발생하는 것이므로, 정부가 입법 취지를 충분히 고려할 수 있도록 국회차원의 관심이 필요한 것으로 평가되었습니다.

아무쪼록 본 평가보고서가 대도시권의 효율적인 광역교통시설 공급에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하기를 바랍니다.

2009년 11월

국회예산정책처장 신 해 룡



# 요 약

## I. 서 론

### 1. 평가배경 및 목적

- 국가경쟁력 제고의 중추가 될 수 있는 광역경제권 발전을 위해서는 효율적인 광역교통체계 구축이 필수적이라 할 수 있음
  - 대도시권은 핵심도시를 중심으로 일일 생활이 가능하고 기능적으로 연결된 ‘광역경제권(MCR, Megacity Region)’으로 간주될 수 있음
- 따라서 본 평가에서는 대도시권의 광역교통시설사업과 관련된 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’이 법에 근거하여 효율적으로 수립·시행되고 있는가를 살펴보고자 함
- 또한 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’의 시행에 따라 발생하는 비용을 법에 따라 적절하게 분담하고 있는가를 조사함

### 2. 평가범위 및 기준

#### 가. 평가범위

- 공간적 범위는 규모와 대표성을 고려하여 수도권 지역으로 한정하고, 평가 대상은 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’으로 설정

## 나. 평가기준

- 광역교통기본계획의 실효성 평가기준
  - ‘광역교통기본계획’에만 포함될 수 있는 교통시설이 있는가?
- 광역교통개선대책의 필요성 평가기준
  - 시·도간 교통수요처리 대책을 마련하였는가?
- 광역교통시설사업 선정의 적정성 평가기준
  - 2개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 교통수요를 처리하기 위한 교통시설인가?
- 재원부담의 적정성 평가기준
  - 관련 법 및 시행령에 근거하여 재원부담을 정하였는가?

## II. 광역교통시설사업의 현황

### 1. 관련계획 현황

- 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 개정을 통해 법정계획인 20년 단위의 ‘광역교통기본계획’ 수립이 의무화 되었으며, 이에 따라 기존 5년 단위의 ‘대도시권광역교통계획’은 ‘광역교통시행계획’으로 변경되었음
- ‘광역교통개선대책’은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」제7조 및 동법 시행령 제9조의 규정에 의하여, 대도시권에서의 대규모 개발사업에 따른 광역교통개선대책의 수립 등에 필요한 사항을 정함으로써 체계적이고 효율적으로 개선대책을 수립·시행함을 목적으로 하고 있음

## 2. 광역교통사업 추진 현황 및 계획

- 정부는 수도권 도심인구분산 및 교통수요의 효율적 관리를 위해, 수도권 용산~문산 복선전철 등 13개의 광역철도 사업과 58개의 광역도로 사업을 추진하고 있음
- 중심 도시간 직결연계 교통망 구축으로 상호보완적 기능 재배치를 유도하고, 장래 수도권 전역의 도시화에 대비한 광역교통망체계를 구축할 계획임

## III. 광역교통시설사업 평가

### 1. 광역교통기본계획의 실효성 평가

#### 가. 수도권 광역대중교통망 추진사업 계획 실효성 평가

- ‘광역교통기본계획’의 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’은 ‘주요 국가 간선철도망 추진 계획’ 및 ‘도시철도기본계획’과 중복

#### 나. 수도권 광역간선도로망 추진사업 계획의 실효성 평가

- ‘광역교통기본계획’의 ‘수도권 광역간선도로망 계획’은 ‘국기기간교통망계획’ 및 ‘도로정비기본계획’과 대부분 중복
- ‘오산~영덕간 고속화도로’는 광역교통개선대책 사업임에도 불구하고, 광역교통기본계획에 반영



## 2. 광역교통개선대책의 필요성 평가

### 가. 관련법 비교 평가

- 광역교통개선대책은 「도시교통정비 촉진법」에 의해 수립되는 ‘교통영향분석·개선대책’과 매우 유사하며, 「국가통합교통체계효율화법」의 ‘연계교통체계 구축대책’과도 유사
  - 「도시교통정비 촉진법 시행령」 제13조의2 제3항 [별표 1]에서 부지면적 10만㎡ 이상 도시 및 택지개발사업에 대해 ‘교통영향분석·개선대책’을 수립하도록 규정하고 있음
- 1997년 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 대한 국회 국토해양위원회의 심사보고서에서도 「도시교통정비촉진법」에 의해 ‘교통영향평가’를 받은 개발사업에 관하여는 이 법안의 적용을 배제하는 것이 바람직하다고 제시함

### 나. 택지개발에 따른 광역교통수요 대책 필요성 평가

- 신규택지개발지구내 광역교통수요는 상당수가 인접 지역의 광역교통수요가 이전된 것일 수 있으므로, 신규택지개발지구의 입주민들이 광역교통수요를 유발한다고 보기 어려움
- ‘광역교통개선대책’은 신규 택지개발과 관련한 것이므로, 신규 택지 입주자들을 신규 광역교통수요 유발자로 간주하는 ‘광역교통개선대책’은 바람직하지 않을 수 있음
- 따라서 신규택지개발사업에 따른 광역교통대책은 인근 지역에서 이전한 광역교통수요를 배제하여 수립되어야 하며, 과도한 광역교통수요를 예측하는 것을 경계할 필요가 있음

### 3. 광역교통시설 선정의 적정성 평가

#### 가. 총괄 평가

##### (1) 법적 근거 모호

- 현재 광역교통시설은 타 교통시설과 법적으로 명확히 구분할 수 없으며, 특히 국가간선교통시설과 광역교통시설의 구분이 명확하지 않음
  - ‘광역교통기본계획’은 수도권 광역교통 범위를 서울과 경기도 전역으로 하며, 천안, 원주, 춘천, 철원까지도 고려하고 있음

##### (2) 광역교통개선대책 사업 타당성 입증 미흡

- 광역교통개선대책의 과잉투자는 택지개발사업자의 이익을 줄이고, 조성원가 이하로 공급하도록 규정하고 있는 국민주택규모 이하 택지의 공급가를 높여 입주자의 부담을 증가시킴
  - 광역교통개선대책 사업이라고 타당성 조사를 충실히 시행하지 않는다면, 교통시설에 대한 과잉투자로 연결 가능
- 광역교통개선대책은 예비타당성조사보다 낮은 수준에서 타당성이 입증된 것이므로, 충분한 타당성 조사가 미흡한 것으로 평가됨

#### 나. 광역철도 선정의 적정성 평가

##### (1) 광역철도 선정 총괄 평가

- 광역철도는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 도시철도 또는 철도

- “대통령령이 정하는 요건”은 특별시·광역시 또는 도 간의 일상적인 교통수요를 대량으로 신속하게 처리하기 위한 도시철도 또는 철도와 이를 연결하는 도시철도 또는 철도
- 광역시·도간 철도이면서, 광역철도 프로그램에 속한 사업들은 신분당선, 신안산선, 경의선 및 수인선의 일부 구간으로 한정됨

## (2) 평가 소결

- 정부가 서울시에 대해 도시철도 성격의 사업을 광역철도로 지정하여 건설을 추진한다면, 서울시에 대한 도시철도 건설비 보조비율은 40%가 아닌 75%로 증가하고, 운영적자 문제도 정부가 책임지는 결과를 초래함
  - 3기 서울지하철 10호선, 11호선으로 계획되었던 도시철도 노선은 신안산선, 신분당선으로 변경되어 광역철도로 추진되고 있음
- 이는 타 지역과의 형평성 문제를 야기할 수 있으며, 타 지역에서도 도시철도를 광역철도로 추진한다면, 국고부담이 증가할 수 있음

## 다. 광역도로 선정의 적정성 평가

- 광역간선도로망은 ‘광역교통기본계획’의 ‘광역도로’의 망이 아니며, 대도시권에 위치한 국가간선도로망과 지역간선도로망을 취합한 도로망임
- ‘광역교통기본계획’에서 제시한 광역간선도로망 가운데 2개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 광역교통시설은 서울~춘천간 고속국도 및 용인~서울 고속화도로이며, 나머지 도로들은 특별시·광역시 및 도 내부의 도로임

## 라. 광역교통개선대책 사업 선정의 적정성 평가

□ 2009년도에 수립된 주요 광역교통개선대책을 평가함

### (1) 화성 동탄2 신도시 택지개발사업 관련

- 동 사업의 ‘광역교통개선대책’에 포함되어 있는 도로사업들은 모두 경기도 내부의 도로이므로, 시·도간을 연결하는 광역도로로 볼 수 없음
  - 동 사업의 ‘광역교통개선대책’에 포함되어 있는 제2외곽순환고속도로 및 제2경부고속도로는 정부가 ‘국가기간교통망계획’으로 추진하는 사업임
- 수도권 광역급행철도사업은 ‘국가철도망계획’ 등 정부 상위계획으로 반영하여 추진할 사업이므로, 광역교통개선대책사업으로 간주하기 어려움
- 신교통수단시설은 광교-동탄2-오산, 병점-동탄2 구간에 설치할 계획인데, 모두 경기도 내부 교통시설로서 광역교통시설로 간주하는 것은 법적 근거가 명확하지 않음
- 동 사업에 따라 수립된 ‘광역교통개선대책’의 교통시설은 시·도간을 연결하는 교통시설이 아닌 경기도 내부 교통시설이므로, 동 사업의 ‘광역교통개선대책’은 「도시교통정비 촉진법」의 ‘교통영향분석·개선대책’으로 변경하는 것이 바람직함

### (2) 화성장안지구 택지개발사업 관련

- 동 사업의 ‘광역교통개선대책’에 포함되어 있는 도로사업들은 국가지원지방도 82호선 및 지방도 301호선으로 모두 경기도 내부의 도로사업들이므로, 시·도간을 연결하는 광역도로사업으로 볼 수 없음
- 따라서 동 사업의 ‘광역교통개선대책’은 「도시교통정비 촉진법」의 ‘교통영향분석·개선대책’으로 변경하는 것이 바람직함

## 4. 재원부담 비율의 적정성 평가

### 가. 광역교통시설사업의 재원부담 적정성 평가

#### (1) 광역철도시설사업의 재원부담 적정성 평가

- 광역철도의 예산지원 비율은 노선의 기능, 이용자수의 비율, 국가와 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 결정해야 함에도 불구하고, 정부는 일률적으로 지원 비율을 적용하고 있음

#### (2) 광역도로시설사업의 재원부담 적정성 평가

- 광역도로에 대한 국고지원비율이 지방도인 국가지원지방도 보다 낮은 것은 재고가 필요함
  - 광역철도와 마찬가지로 광역도로에 대한 중앙정부의 역할을 강화하기 위해서는 재정지원의 확대가 필요함

### 나. 광역교통개선대책사업의 재원부담 적정성 평가

#### (1) 재원부담 적정성 평가

##### (가) 법적 근거 미흡

- ‘광역교통개선대책’에서 설정된 비용부담 방식에 따라 비용부담규모 및 부담주체가 결정됨
  - 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조의2(대규모 개발사업의 광역교통개선대책) 제4항에 따르면, 개발사업의 시행자는 확정된 광역교통개선대책을 충실히 이행해야 한다고 규정하고 있음
- 그러나 행정부처가 ‘광역교통개선대책’에 광역교통개선대책 사업의 비용부담 주체 및 규모를 규정할 수 있는 명확한 법적 근거는 없음

- 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제11조에 따라, 대도시권에서 사업을 시행하는 자는 광역교통시설 등의 건설 및 개량을 위한 광역교통시설부담금만 납부하는 것이 타당할 수 있음

#### (나) 과도한 비용 전가

- 광역교통개선대책 비용부담은 개발영향부담금이며, 개발영향부담금은 특정 개발에 의하여 야기되는 지역사회 전체에 대한 불리한 영향을 완화하기 위한 비용으로 지불되어야 함
- 광역교통개선대책에서는 개선대책 수립 이전에 기 추진 중인 시설에 대한 비용과 도시관리계획시설에 대한 사업비도 개발사업자에게 부담시키고 있음
- 그러나 법정 부담금 이상의 광역교통개선대책 비용부담은 법적 근거가 없으므로, 광역교통개선대책 비용을 택지조성원가에 반영하는 것은 재고될 필요가 있음
  - 사업시행자가 원활한 사업추진 및 개발택지의 가치를 높이기 위한 교통시설투자비용은 조성원가에 반영하지 않는 것이 바람직함

## (2) 개별사업 평가

### (가) 화성 동탄2 신도시 택지개발사업 관련

- 사업시행자가 제2외곽순환고속도로 용지비 1,050억원 중 630억원 및 제2경부고속도로 용지비 5,376억원 중 1,610억원을 부담할 경우, 화성 동탄2 신도시 입주민들은 1인당 79만원, 세대당 198만원을 추가로 부담
- 국토해양부는 ‘수도권 고속도로망 실행계획(안)’ 및 ‘적기개통’을 위해 비용분담을 요구하였으나, ‘수도권 고속도로망 실행계획(안)’은 법적 근거가 없는 정부계획이며, 적기개통을 위해서 동탄2 신도시의 재원분담이 필수적인가에 대한 근거도 명확하지 않음

(나) 화성 장안 택지개발사업 관련

- 도로확장이 필요한 구간은 국지도 82호선 확장사업노선의 일부 구간이며, ‘화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책’에서도 사업시행시 용량초과가 예상되는 노선은 분석 대상노선의 일부구간이라고 기술하고 있음
- 특히 지방도 301호선 확장사업은 기존 도로의 교통용량이 충분함에도 불구하고, 택지개발에 따라 과도한 교통시설사업을 추진한 사례로 볼 수 있음

## IV. 개선과제 및 정책제언

### 1. 광역교통시설비용 분담 기준 마련

#### 가. 광역철도 예산지원 기준 개선방안

- 시·도간 경계를 기준으로 통행의 비율이 50%~100%인 철도를 광역철도로 지정하며, 시·도간 통행비율에 따라 국고보조비율을 산정

#### 나. 광역도로 예산지원 기준 개선방안

- 광역도로에 대한 국고지원비율을 광역철도보다 낮게 유지할 이유는 없으므로, 광역철도와 동일한 국고보조비율 적용

## 2. 광역교통개선대책 비용 분담 기준 개선

- 정부가 조성원가 이하로 용지를 공급하겠다는 것은 개발이익을 환수하지 않겠다는 것을 의미하므로, 개발이익 환수 차원의 광역교통개선대책 분담 비용은 조성원가에서 제외
- 정부가 개발이익을 환수해야 한다면, 택지분양가를 조성원가가 아닌 감정가를 기준으로 책정하면 됨

## 3. 광역교통개선대책과 기타 교통개선대책 통합

- 개발사업에 따른 직접 영향 교통권역에 대한 교통대책을 수립하고, 해당 교통시설별로 ‘연계교통체계 구축대책’, ‘광역교통개선대책’ 및 ‘교통영향개선대책’에 대한 심의 및 승인을 받는 방안을 검토할 필요가 있음
- 직접 영향 교통권역은 관련 연구결과를 참고하여 해당 사업에 따른 교통량 변동이 10% 이상인 범위로 설정하는 방안을 검토할 수 있을 것임

## 4. 광역교통기본계획 영역 확보

- 수립시기도 거의 같고, 내용도 유사한 교통계획을 이중으로 수립할 필요성은 없으므로, 국가기간교통망계획에 지방교통망계획을 포함한 광역교통기본계획을 별도로 수립할 필요성은 없다고 볼 수 있음
- 대도시권 광역교통기본계획이 필요한 계획이라면, 이를 증명하려는 노력이 선행되어야 함
  - 광역교통시설에 대한 정의를 명확히 하는 것과 법적으로 광역교통시설의 고유 영역을 확보해 주는 것을 병행할 필요가 있음



## 5. 법률 개선 제안

### 가. 광역교통시설에 대한 정의 명확화

- ‘광역교통시설’의 법적 위계를 교통계획의 최상위 법인 「교통체계효율화법」에서 수립한 국가기간교통망계획의 교통시설을 제외한 교통시설로 설정

### 나. 광역교통개선대책 시행주체에 대한 법적 근거 수정

- ‘광역교통개선대책’과 유사한 ‘연계교통체계구축대책’ 및 ‘교통영향분석·개선대책’에서는 대책 수립자와 시행자가 동일함
  - 「교통체계효율화법」제11조에서는 관계 행정기관의 장이 개발사업을 추진하고자 하는 때에는 관련국가기간교통시설과의 연계를 위한 교통체계 구축대책을 수립·시행하도록 규정
  - 「도시교통정비 촉진법」제15조에서 사업자가 교통영향분석·개선대책을 수립하도록 규정하고, 동 법 제22조에서는 사업자가 교통영향분석·개선대책을 이행하여야 한다고 규정
- 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의한 ‘대규모 개발사업의 광역교통개선대책’ 수립주체는 국토해양부장관 혹은 당해 사업이 시행되는 지역의 시·도지사이므로, 동 대책의 시행자도 수립권자로 한정하는 것을 검토할 필요가 있음

## V. 결론 및 정책적 시사점

- 광역교통시설사업은 국가간선교통시설사업과 지방교통시설사업의 사각지대를 보완할 수 있는 중요 사업으로 간주될 수 있으나, 국가간선교통시설사업 및 지방교통시설사업이 자체 영역을 확대하면, 광역교통시설사업이 존재할 수 있는 영역이 협소해 지거나 사라질 수도 있음
- 위와 같은 현상은 광역교통시설의 정의를 ‘광역권의 교통시설’로 확대함에 따라 발생하는 것으로, 결과적으로 광역교통시설이 독자적인 영역을 확보하지 못할 수 있음
- 따라서 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 규정한 바에 따라 광역교통시설의 정의를 광역적인 교통수요를 처리하는 시설로 명확히 할 필요가 있음
- 광역교통시설사업이 독자적인 영역을 마련하기 위해서는 다른 교통시설사업과의 역할 분담에 많은 노력이 필요하며, 다음과 같은 개선이 필요함
  - 첫째, 광역교통기본계획을 존속시키기 위해서는 국가기간교통망계획 및 지방교통계획과의 차별성을 마련해야 할 것임
  - 둘째, 광역교통개선대책, 연계교통체계구축대책 및 교통영향분석·개선대책은 모두 국토해양부의 종합교통정책관 소관이므로, 효율적인 정책집행을 위해 위 대책들의 통합을 검토할 필요가 있음
  - 셋째, 교통개선대책 비용 부담은 개발이익 환수 차원에서 이루어져야 하므로, 조성원가에 교통개선대책 비용을 포함하는 것은 재고될 필요가 있음

## 평가결과 요약

평가단계	평가항목	평가기준
사업 계획	광역교통 기본계획의 실효성	<p>‘광역교통기본계획’에만 포함될 수 있는 교통시설이 있는가?</p> <p>↳ ‘광역교통기본계획’은 ‘국가간선교통망계획’ 및 ‘도시철도기본계획’과 중복된 계획으로, 각 계획에서 제시된 대부분의 사업들이 중복</p>
	광역교통 개선대책의 필요성	<p>시·도간 교통수요처리 대책을 마련하였는가?</p> <p>↳ 동탄2신도시 및 화성장안지구 택지개발사업의 ‘광역교통개선대책’의 사업은 시·도간을 연결하는 교통시설이 아닌 경기도 내부 교통시설사업이므로, 광역교통시설사업으로 간주하는 것은 부적절 함.</p> <p>따라서 동 사업들에 대한 ‘광역교통개선대책’을 수립할 필요성 불명확</p> <p>같은 도내 인접 지역에서 전입한 신규 택지 입주자들을 신규 광역교통수요 유발자로 간주하는 ‘광역교통개선대책’은 바람직하지 않을 수 있음</p>
사업 집행	광역교통 시설사업 선정의 적정성	<p>2개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 교통수요를 처리하기 위한 교통시설인가?</p> <p>↳ 광역교통기본계획 및 광역교통개선대책에 포함된 교통시설들에는 특별시·광역시 및 도 내부 교통시설들이 다수 포함되어 있어, 일부 광역교통시설사업의 선정은 부적절하게 이루어짐</p>
	재원부담의 적정성	<p>관련 법 및 시행령에 근거하여 재원부담을 정하였는가?</p> <p>↳ 광역철도의 예산지원 비율은 법에서 규정한 노선의 기능, 이용자수의 비율 등을 고려하지 않고 일률적으로 적용되고 있으며, 광역교통개선대책 비용부담 주체 및 규모도 법적 근거 없이 정해지고 있음</p>
사업 성과	-	-

---

---

# 차 례

---

---

## 요 약 / v

### I. 서 론 / 1

- 1. 평가배경 및 목적 ..... 1
- 2. 평가범위 및 기준 ..... 3
  - 가. 평가범위 ..... 3
  - 나. 평가기준 ..... 4

### II. 광역교통시설사업의 현황 / 7

- 1. 관련계획 현황 ..... 7
  - 가. 대도시권광역교통기본계획 ..... 7
  - 나. 광역교통시행계획 ..... 12
  - 다. 광역교통개선대책 ..... 12
- 2. 광역교통사업 추진 현황 및 계획 ..... 14
  - 가. 광역교통시설사업 추진현황 ..... 14
  - 나. 광역교통시설사업 추진계획 ..... 18

### III. 광역교통시설사업 평가 / 23

- 1. 광역교통기본계획의 실효성 평가 ..... 23
  - 가. 수도권 광역대중교통망 추진사업 계획의 실효성 평가 ..... 23
  - 나. 수도권 광역간선도로망 추진사업 계획의 실효성 평가 ..... 25
- 2. 광역교통개선대책의 필요성 평가 ..... 27
  - 가. 관련법 비교 평가 ..... 27
  - 나. 택지개발에 따른 광역교통수요 대책 필요성 평가 ..... 32

3. 광역교통시설 선정의 적정성 평가 .....	37
가. 총괄 평가 .....	37
나. 광역철도 선정의 적정성 평가 .....	42
다. 광역도로 선정의 적정성 평가 .....	54
라. 광역교통개선대책 사업 선정의 적정성 평가 .....	56
4. 재원부담 비율의 적정성 평가 .....	60
가. 광역교통시설사업의 재원부담 적정성 평가 .....	60
나. 광역교통개선대책사업의 재원부담 적정성 평가 .....	62

#### IV. 개선과제 및 정책제언 / 77

1. 광역교통시설비용 예산지원 기준 개선 .....	77
가. 광역철도 예산지원 기준 개선방안 .....	77
나. 광역도로 예산지원 기준 개선방안 .....	78
2. 광역교통개선대책 비용 분담 기준 개선 .....	78
3. 광역교통개선대책과 기타 교통개선대책 통합 .....	79
4. 광역교통기본계획 영역 확보 .....	80
5. 법률 개선 제안 .....	80
가. 광역교통시설에 대한 정의 명확화 .....	80
나. 광역교통개선대책 시행주체에 대한 법적 근거 수정 .....	81

#### V. 결론 및 정책적 시사점 / 83

#### 참고문헌 / 85

## 표 차례

[표 1] 광역교통관련계획의 비교 .....	11
[표 2] 광역교통개선대책 수립현황 .....	13
[표 3] 광역도로 연도별 사업비 현황 .....	14
[표 4] 도로 예산 현황 .....	15
[표 5] 철도 예산 현황 .....	16
[표 6] 광역철도 유형 분류 .....	17
[표 7] 수도권 광역대중교통망 추진사업 .....	19
[표 8] 수도권간선급행버스 추진사업 .....	20
[표 9] 광역간선도로망 추진사업 .....	21
[표 10] 광역대중교통망 추진사업 계획 .....	24
[표 11] 광역간선도로망 추진사업 계획 .....	26
[표 12] 광역교통개선대책 및 교통영향분석·개선대책 비교 .....	28
[표 13] 광역교통개선대책 및 연계교통체계 구축대책 비교 .....	30
[표 14] 진출지/전입지(시도) 이동자수 .....	33
[표 15] 서울 및 경기도의 전출입 현황 .....	34
[표 16] 진출지별 경기도 화성시 전입자수 .....	35
[표 17] 경기도 지역내 화성시 전입자수 .....	36
[표 18] 광역교통시설의 법적 구분 .....	38
[표 19] 광역교통개선대책 수립현황 .....	40
[표 20] 수도권 광역대중교통망 추진사업 .....	43
[표 21] 광역간선도로망 추진사업 .....	55
[표 22] 철도 건설 재정지원 기준 .....	60
[표 23] 광역교통개선대책 수립현황 .....	64
[표 24] 김포양촌택지지구 광역교통개선대책 현황 .....	65
[표 25] 경량전철: 7개구간, 85.6km(2020년 내 완공) .....	66
[표 26] 기 시행 사업에 대한 사업비 부담 사례 .....	67
[표 27] 택지공급가격기준 .....	68
[표 28] 광역교통개선대책 비용 종합 .....	69
[표 29] 광역교통개선대책에 따른 택지가격 상승 현황 .....	70
[표 30] 동탄1지구 설문조사 통행분포비 .....	71

[표 31] 관계기관 사전협의의견 및 조치계획 .....	72
[표 32] 개선대책 재원분담방안 .....	73
[표 33] 광역교통개선대책에 따른 교통량 .....	75
[표 34] 광역교통시설 정의 관련 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 개선 제안...	81
[표 35] 광역교통개선대책 시행주체 관련 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 개선 제안....	82

---

---

## 그림 차례

---

---

[그림 1] 수도권 광역대중교통망 구상안 .....	37
[그림 2] 용산~문산 복선전철 노선도 .....	45
[그림 3] 수원~인천 복선전철 노선도 .....	47
[그림 4] 왕십리~선릉 복선전철 노선도 .....	49
[그림 5] 신안산선 복선전철 노선도 .....	50
[그림 6] 신안산선 복선전철 석수-여의도 구간 노선도 .....	51
[그림 7] 신안산선 복선전철 여의도-청량리 구간 노선도 .....	52
[그림 8] 화성장안지구의 광역통행분포 .....	58
[그림 9] 화성장안지구 광역교통개선대책 노선도 .....	59
[그림 10] 화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책 노선의 현황 .....	74





# I. 서 론

## 1. 평가배경 및 목적

최근의 도시개발에는 ‘도시권 개발’이 새로운 트렌드(trend)로 나타나고 있다. 지구화 시대의 경쟁은 국가 간 경쟁이 아니라 도시 간 경쟁을 중심으로 한다는 이유로 도시의 경쟁력 확보를 위한 광역의 도시개발이 새롭게 주목을 받고 있는 것이다. 이를테면, 서울의 경쟁대상은 이젠 나라 밖의 도시인 도쿄, 상하이, 홍콩 등이다. 이들 세계도시들과 경쟁하기 위해선 서울의 협소한 지역으로만 그러한 경쟁력을 확충할 수 없다. 따라서 서울 밖 경기도까지 확대해서, 수도권 전체가 하나의 권역으로 개발되어야 한다는 것이다.<sup>1)</sup>

수도권이 하나의 생활권이 됨에 따라 서울과 경기도간의 교통수요가 지속적으로 증가하여 교통체증 심화 등 대도시권 광역교통문제 발생하게 된다. 이러한 광역적인 교통문제는 국가 혹은 지방자치단체가 공급하였던 기존 교통시설공급방식으로는 해결할 수 없다. 이에 따라 대도시권 광역교통문제를 해소하기 위한 체계적이고 지속가능한 장기마스터플랜 마련의 필요성이 제기되었고, 지속적이고 일관된 광역교통정책을 추진하는데 필요한 중장기 교통계획 수립 필요성이 제시되었다. 위와 같은 필요성에 따라, 2007년 1월에 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 개정을 통해 법정계획인 ‘대도시권 광역교통기본계획’ 수립이 의무화 되었다.

‘대도시권 광역교통기본계획’에 따라 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 교통시설을 ‘광역교통시설’이라고 한다.<sup>2)</sup> 「대도시권 광역교통관리에

1) 조명래, 「한국 도시개발의 비판적 성찰」, <세계지속가능도시포럼>기조발제문, 2009.

2) 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제1조(목적)에서 동법의 목적을 대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여 필요한 사항을 정하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 동법의 목적이 대도시권의 ‘교통문제’를 해결하기 위한 것이라면, 대도시권내의 모든 교통시설사업은 동법의 영향을 받을 수 있다. 그러나 동법의 목적은 대도시권의 교통문제를 ‘광역적인 차원에서 효율적으로 해결’하는

관한 특별법」에 따라 2개 이상의 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐는 도로는 ‘광역도로’라 하며, 2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도는 ‘광역철도’라 한다. 그러나 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 규정한 광역도로 및 광역철도는 「도로법」 및 「철도건설법」에서 규정하고 있는 도로 및 철도와 차이점이 명확하지 않다. 「철도건설법」에는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」상의 광역철도를 인정하고 있으나, ‘일반철도’를 고속철도와 「도시철도법」에 따른 도시철도를 제외한 철도로 규정함으로써,<sup>3)</sup> 일반철도와 광역철도를 구분하지 않고 있다. 심지어 「도로법」에서는 ‘광역도로’의 용어조차 존재하지 않는다.

위와 같은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」이라는 ‘특별법’에 의해 설정된 광역도로 및 광역철도 정의의 불명확은 건설재원분담 및 사업시행방식 결정 과정에서 여러 가지 문제점들을 발생시키고 있다. 먼저 사업시행방식과 관련한 문제점은 명확한 법적 근거 및 객관적 기준 없이 도로 및 철도의 건설 혹은 운영주체가 변경된다는 것이다. ‘광역교통기본계획’에서 일반철도를 광역철도로 지정하면, 지방자치단체에서 건설비의 일부를 부담해야 한다. 반대로 도시철도를 광역철도로 변경하여 지정하면, 건설 및 운영주체는 정부가 되며 해당 지방자치단체는 도시철도 건설비 및 운영비의 부담을 줄일 수 있다. 따라서 광역철도 지정과 관련한 정부와 지방자치단체간의 이견이 발생할 경우 불필요한 행정력 낭비를 가져올 수 있다.

또한 ‘광역교통개선대책’은 명확한 법적 근거 없이 지방자치단체의 소관 도로인 ‘국가지원지방도’ 및 ‘지방도’의 사업시행자로 택지개발사업자를 지정할 수 있으며, 국가간선교통시설 및 지방교통시설 건설비용을 택지개발사업자에게

---

것이므로, 대도시권의 ‘광역교통문제’를 해결하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 보고서에서는 광역교통시설을 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의해 수립되는 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’의 교통시설로 정의한다. ‘광역교통개선대책’의 교통시설은 ‘광역권 내부의 교통시설’이지 ‘광역교통시설’이 아니라는 주장이 있으나, ‘광역교통개선대책’의 교통시설은 ‘광역교통기본계획’과 동일하게 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 근거한 광역교통시설로 간주할 수 있다.

3) 「철도건설법」 제2조(정의) 제4항.

부담시킬 수 있다. 법에서는 국토해양부 장관 혹은 시·도지사가 ‘광역교통개선 대책’을 수립하도록 규정하고 있을 뿐인데, 명확한 법적 근거 없이 ‘광역교통개선대책’에서 사업시행자에게 교통시설 건설비용을 부담시키고 있는 것이다. 이러한 비용부담은 조성원가에 반영되어 국민주택규모 이하 주택의 입주부담을 증가시키게 된다.

대도시권은 핵심도시를 중심으로 일일 생활이 가능하고 기능적으로 연결된 ‘광역경제권(MCR, Megacity Region)’으로 간주될 수 있으며, 국가경쟁력 제고의 증추가 될 수 있는 광역경제권의 발전을 위해서는 효율적인 광역교통체계 구축은 필수적이라 할 수 있다. 따라서 본 평가에서는 광역교통시설사업 계획으로 알려져 있는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의한 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’이 법에 근거하여 효율적으로 수립·시행되고 있는가를 살펴보고자 한다. 또한 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’에 따라 발생하는 비용분담이 법에 따라 합리적으로 이루어지고 있는가를 조사하고자 한다.

## 2. 평가범위 및 기준

### 가. 평가범위

「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의해 규정하는 공간적 범위는 수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권이다. 그러나 본 평가의 공간적 범위는 규모와 대표성을 고려하여 수도권 지역으로 한정하며, 평가대상은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따라 수립되는 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’으로 한다.

## 나. 평가기준

### (1) 광역교통기본계획의 실효성 평가기준

‘광역교통기본계획’의 실효성은 ‘국가기간교통망계획’ 및 유사교통계획들과의 차이점을 통해 평가한다. 관련 교통계획과의 차이점은 ‘광역교통기본계획’에만 포함된 교통시설사업들을 정리하여 확인한다. ‘광역교통기본계획’에만 포함될 수 있는 교통시설이 있어야, 실질적으로 ‘광역교통기본계획’의 실효성이 입증될 수 있다는 가정에 따른 것이다.

‘광역교통기본계획’에만 계획된 교통시설이 없더라도 동 계획의 필요성은 인정될 수 있다. 그러나 타 계획에서 추진되는 사업들이 광역교통수요를 처리한다고 하여, 광역교통시설로 취급하는 것이 바람직한가에 대해서는 충분한 논의가 필요하다. 왜냐하면 광역권내의 모든 교통시설은 광역교통시설로 간주될 수도 있기 때문이다.

광역권내의 국가간선교통시설 및 지방교통시설 모두 광역교통시설로 간주될 수 있다면, 사업시행자 및 재원분담과 관련하여 많은 논란이 발생할 수 있다. 또한 광역교통시설이 국가 및 지방 교통시설로서 충족되지 않는 광역권만의 차별화된 교통시설로서의 의미를 갖지 못한다면, 특별법까지 제정하면서 광역교통시설을 지정할 필요는 없을 것이다. 따라서 ‘광역교통기본계획’에는 차별화된 특성을 갖는 광역교통시설이 포함되어야 하는 것이다.

### (2) 광역교통개선대책의 필요성 평가기준

‘광역교통개선대책’의 필요성은 대도시권의 광역교통수요처리 대책이 적정한가를 확인하는 방식으로 평가한다. 이를 위해 해당 신규택지개발사업에 따라 발생하는 광역교통수요를 확인하고, 발생한 광역교통수요를 처리하는 최적 대안이 모색되었는가를 확인한다.

동 평가에 있어서 ‘광역교통개선대책’이 신규택지개발사업에 따라 발생하는 광역교통수요를 인접 지역에서 이전된 광역교통수요와 신규로 발생한 광역

교통수요로 구분하였는가는 중요한 평가항목이다. ‘광역교통개선대책’에서는 인접 지역에서 이전된 광역교통수요는 신규 광역교통시설을 필요로 하지 않는 것으로 간주해야 하며, 신규로 발생된 광역교통수요에 대해서만 광역교통시설을 공급해야 하는데, 이는 주변 지역에서 이전된 광역교통수요를 처리하기 위한 광역교통시설공급은 과잉 공급을 초래할 수 있기 때문이다.

광역교통수요를 광역권의 교통수요라고 본다면, 광역권 교통량의 시점과 종점 변경은 새로운 교통수요가 발생한 것이다. 하지만 본 평가에서는 시·도간의 교통수요를 광역교통수요로 정하였으므로, 시·도내의 광역교통수요변동은 광역교통수요를 변동시키지 않는다고 규정한 것이다. 즉 본 평가에서는 서울과 경기도 간의 교통수요만 광역교통수요로 간주하여, 수원시민이 동탄신도시로 이사하여 수원과 서울의 광역교통이 동탄과 서울의 광역교통으로 변경된 것을 광역교통수요 증가로 보지 않았다.

수원과 서울의 광역교통은 동탄과 서울의 광역교통과 수단선택 및 노선선택에서 다른 양상을 보일 수도 있다. 그렇지만 수원과 서울의 광역교통시설이 충분한 상태라면, 동탄신도시 개발에 따른 광역교통시설은 수원과 동탄 간에만 공급하면 충분할 수도 있다. 신규로 동탄과 서울간의 광역교통시설을 공급한다면, 광역교통시설의 과잉공급이 발생할 수도 있기 때문이다.

동탄신도시 개발에 따른 광역교통대책이 동탄과 수원간의 교통대책만으로도 충분하다면, 신도시 개발에 따른 교통대책은 서울시와 경기도간의 교통대책이 아니라 경기도 내부의 교통대책인 것이다. 본 평가에서 경기도 내부의 교통은 광역교통으로 간주하지 않으므로, 경기도 내부 교통량 증가에 대한 광역교통개선대책은 필요성이 없는 것으로 간주할 것이다.

### (3) 광역교통시설사업 선정의 적정성 평가기준

본 평가에서 광역교통시설이란 2개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 교통수요를 처리하기 위한 교통시설로 정의한다. 광역권의 교통수요를 처리하기 위한 교통시설을 광역교통시설이라 한다면, 지방자치단체 내부 교통수요를 위한 교통시설과 차이가 없게 되기 때문이다.

광역교통시설사업 선정의 적정성에 대한 평가기준은 관련 법 및 시행령으로 정하여, ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’에 포함된 사업들이 광역교통시설로 적합한가에 대해 평가한다. 관련 법령은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」, 「도로법」, 「철도건설법」 및 동 법들의 시행령이다.

#### (4) 재원부담의 적정성 평가기준

재원부담의 적정성에 대한 평가기준은 관련 법 및 시행령으로 정하며, 관련 법 및 시행령에 근거하여 관련 지침의 적정성을 평가한다. 관련 법령은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 및 동 법 시행령이다.

평가기준은 ‘광역교통기본계획’에 따른 사업과 ‘광역교통개선대책’에 따른 사업에 대해 각기 다르게 적용된다. 먼저 ‘광역교통기본계획’에 따라 재원부담 적정성 평가의 대상이 되는 사업은 광역철도 사업이다. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제10조 제2항 제3조에서 광역철도의 예산지원은 노선의 기능, 이용자수의 비율, 국가와 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 대통령령이 정하는 금액으로 국고에서 보조하도록 규정하고 있다. 따라서 동 평가는 노선의 기능, 이용자수의 비율, 국가와 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 광역철도의 예산지원이 이루어지고 있는가를 평가한다.

‘광역교통개선대책’의 재원부담과 관련해서는 관련법에 따라 재원부담이 이루어졌는가를 평가한다. 관련법에서 광역교통개선 부담금 외에 추가로 ‘광역교통개선대책’의 재원을 개발사업자에게 부담시킬 수 있는가를 조사하며, ‘광역교통개선대책’별로 광역교통시설사업들의 재원부담이 어떠한 기준에 따라 결정되는가를 확인하고 적정성을 평가한다.

## II. 광역교통시설사업의 현황

### 1. 관련계획 현황

#### 가. 대도시권광역교통기본계획<sup>4)</sup>

##### (1) 수립배경 및 목적

###### (가) 수립배경

신도시개발 등으로 대도시 생활권이 확대됨에 따라 교통수요가 지속 증가하여 교통체증 심화 등 대도시권 광역교통문제가 발생하였다. 이에 따라 대도시권 광역교통문제를 해소하기 위한 체계적이고 지속가능한 장기마스터플랜 마련의 필요성이 제기되었고, 지속적이고 일관된 광역교통정책을 추진하는데 필요한 중장기 교통계획 수립 필요성이 제시되었다.

위와 같은 필요성에 따라, 2007년 1월에 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 개정을 통해 법정계획인 20년 단위의 ‘광역교통기본계획’ 수립이 의무화 되었다. 이에 따라 기존 5년 단위의 ‘대도시권광역교통계획’은 ‘광역교통시행계획’으로 변경되었다.

###### (나) 수립목적

동 계획의 수립목적은 대도시권 광역교통 여건변화에 효율적으로 대처하기 위한 장기적이고 종합적인 교통계획을 수립하는데 있다. 또한 5년 단위의 ‘대도시권 광역교통시행계획’ 수립의 방향을 제시하고, 국가계획과 지자체계획의 유기적 연계를 통하여 광역교통문제를 해결할 수 있는 체계적인 접근틀을 마련하기 위함이다.

4) 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획(2007~2026)」, 2007.



## (2) 법적근거 및 수립경위

동 계획의 법적근거는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제3조이며, 수립경위는 다음과 같다.

- 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제정(1997.4.10)
- 「건설교통부 광역교통정책실」 발족(1998.4.10)
- 권역별 5년 단위의 광역교통계획 수립
  - 「제1차수도권광역교통계획(’99~’03), 1998.12」
  - 「제1차지방5대도시권광역교통계획(’02~’06), 2001.12」
  - 「제2차수도권광역교통계획(’04~’08), 2004.4」
- 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 일부 개정(2007.1.19)
  - 20년 단위의 「대도시권광역교통기본계획」 법제화(제3조 신설)
- 「대도시권 광역교통기본계획 수립」 연구용역 (2006.4~2007.3)
- 「대도시권 광역교통기본계획 수립」 연구용역 공청회 개최(2007.3.28)
- NGO 정책자문회의 개최(2007.3.29)
- 「대도시권 광역교통기본계획(안)」 관계부처 협의(2007.4.30~2007.5.9)
- 「대도시권 광역교통기본계획(안)」 지속가능위원회 심의(2007.7.4)
- 대도시권 광역교통실무위원회 서면심의(2007.7.12~2007.7.20)
- 대도시권 광역교통실무위원회 대면심의(2007.10.2)
- 대도시권 광역교통위원회 심의(2007.11.21)
- 「대도시권 광역교통기본계획」 확정·고시(2007.12.4)

### (3) 계획의 범위

‘광역교통기본계획’은 수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권에 대해 수립되며, 수도권의 공간적 범위는 서울특별시, 인천광역시 및 경기도이다. 시간적 범위는 2007년부터 2026년까지 20년이며, ‘광역교통기본계획’ 수립대상 교통시설은 다음과 같다.

#### (가) 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」상의 광역교통시설

「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 정의하는 광역교통시설은 광역도로, 광역철도, 환승시설 및 간선급행버스체계이다. 광역도로, 광역철도 및 간선급행버스의 경우 2개 이상의 시·도에 걸쳐 운영되는 단구간의 교통시설로 한정하고 있다. 「대도시권 광역교통기본계획」(2007)은 동 법에서 광역교통시설을 짧은 구간에 한정하여, 통행의 연속성 및 완결성을 확보하지 못함에 따라 만족할 만한 교통서비스 제공이 미흡하다고 제시하고 있다.<sup>5)</sup>

그러나 기본적으로 동 법은 광역교통시설에 대한 정의를 제시하고 있는 것이며, ‘광역교통기본계획’은 동 법에서 규정한 범위 내에서 수립되어야 한다. 법에서 규정한 범위를 넘는 ‘광역교통기본계획’의 수립은 문제가 될 수 있다.

#### (나) 기본계획상 포괄적 의미의 광역교통시설

국토해양부가 작성한 「대도시권 광역교통기본계획」의 광역교통시설은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 정의한 협의의 광역교통시설보다는 좀 더 포괄적인 개념의 교통시설을 의미하고 있다. 통행의 연속성 및 완결성 확보차원에서 시점부와 종점부를 포괄하는 광역권내 교통시설(지역간 철도망, 도로망)을 포함하고 있는 것이다.<sup>6)</sup>

5) 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.5.

6) 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.5.

위의 내용을 정리하면, 국토해양부는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 규정하고 있는 광역교통시설의 정의를 확대하여, 기본계획상 포괄적 의미의 광역교통시설을 정의하고 있다는 것이다. 이러한 정의에 따르면, 개별 지역교통시설을 연결함으로써 광역교통시설로 지정할 수 있게 된다. 즉 포괄적 의미에 의해 각 지역의 도시철도를 연결하여 광역철도를 만들 수 있는데, 이러한 광역철도의 교통수요는 광역교통수요가 아닌 지역 내 교통수요가 될 수 있다. 지역교통시설을 연결하여 지역 내 교통수요를 처리하는 교통시설을 광역교통시설로 정의할 수 있다면, 광역교통시설에 대한 객관적 정의가 모호해 질 수 있는 것이다.

보다 중요한 문제는 ‘대도시권 광역교통기본계획’은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 근거한 법정 계획임에도 불구하고, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 정의한 협의의 광역교통시설보다는 좀 더 포괄적인 개념의 교통시설을 계획할 수 있는가에 있다. 포괄적 의미의 광역교통시설이 필요할 수 있으나, 법에서 정한 범위를 넘는 교통시설을 법정 계획에 포함하는 것은 재고될 필요가 있다.

#### (4) 광역교통 기본계획의 위계

##### (가) 공간적 위계

‘광역교통기본계획’은 전국 교통망을 다루는 ‘국가기간교통망계획’ 보다는 낮고 지자체가 수립하는 도로정비 및 도시교통정비기본계획 보다는 높은 위계를 갖고 있으며, 그 동안 계획의 사각지대였던 광역교통권역을 대상으로 수립한다.

‘국가기간교통망계획’은 전국 차원의 교통망계획을 수립하기 때문에 시·도간의 교통문제를 해결하는 데 한계가 있다는 견해에 따라 시·도간의 교통문제를 관리하는 ‘광역교통기본계획’이 필요한 것이다.

(나) 시간적 위계

20년 단위로 ‘국가기간교통망계획’과 동일하며, ‘도로정비기본계획’ 및 ‘국가철도망구축계획(10년)’ 보다는 장기계획이다. 따라서 동 계획은 대도시 광역교통권역의 교통문제 해결을 위한 장기 비전을 제시하는 계획이다.

(다) 법적위계

「대도시권 광역교통기본계획」의 법적 구속력은 포괄적 의미의 광역교통시설과 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」상의 광역교통시설에 따라 다르다.

[표 1] 광역교통관련계획의 비교

공간 범위	해당계획	근거법률	목표 연도	수립권자	대상시설	목적
전 국	국가기간 교통망계획	교통체계 효율화법	20년	국토부 장관	도로, 철도, 항공, 항만 등	효율적 종합교통체계 확립
	도로정비 기본계획	도로법	10년	상동	건교부관리 간선도로	국토계획실현을 위한 도로계획
	국가철도망 구축계획	철도건설법	10년	상동	전국 간선철도	체계적 전국 철도망 구축
대 도시 광 역 권	광역교통 기본계획	대도시권 광역교통 관리를 위한 특별법	20년	상동	- 광역간선교통망 - 광역교통시설 (대광법 해당시설)	대도시권 장기 종합교통계획 수립
	광역교통 시행계획	상동	5년	상동	광역교통시설 (대광법 해당시설)	광역교통시설 지정·추진
시. 도	도시교통 정비기본계획	도시교통 정비촉진법	20년	지자체 장	도로, 철도, 기타교통시설	종합적 도시교통계획 수립
	도로정비 기본계획	도로법	10년	지자체 장	지자체 관리도로	지자체관리 도로의 중기 계획 수립
	도시철도 기본계획	도시철도법	20년	지자체 장	도시철도(시·도)	지자체 도시철도 중장기계획 수립

자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.7.

포괄적 의미의 광역교통시설 규정은 광역교통체계 개선을 위한 내용으로서 법적 구속력이 타 계획보다 낮으나, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 명시하고 있는 광역교통시설 규정은 법적 구속력이 타 교통계획보다 우선한다. ‘광역교통기본계획’은 [표 1]에서와 같이 전국 교통계획 및 시·도 교통계획의 중간적 위계를 갖고 있다. 따라서 교통계획으로서 독자적인 위계를 갖는다고 볼 수 있지만, 실질적으로는 자기 영역을 찾기 어려울 수 있다.

#### 나. 광역교통시행계획

‘광역교통기본계획’에서 정한 대도시권 광역교통시설의 확충과 광역교통체계의 개선을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들어 수립되는 5년 단위의 계획이다.

#### 다. 광역교통개선대책

‘광역교통개선대책’은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조 및 동법 시행령 제9조의 규정에 의하여, 대도시권에서의 대규모 개발사업에 따른 광역교통개선대책의 수립 등에 필요한 사항을 정함으로써 체계적이고 효율적으로 개선대책을 수립·시행함을 목적으로 하고 있다. ‘광역교통개선대책’의 공간적 범위는 사업지구 경계선으로부터 20km 이내(사업지구가 특별시 및 광역시에 소재하는 경우는 10km 이내)로 하되, 사업지구로부터 10km 이내(특별시 및 광역시의 경우는 5km 이내)의 지역간 기·중점 통행량표에 포함되지 않은 개발계획 등을 조사하여 포함시켜야 한다. 다만, 광역교통에 미치는 영향이 사업지구 경계선으로부터 20km(사업지구가 특별시 및 광역시에 소재하는 경우는 10km)가 넘거나 미달되는 경우에는 광역교통이 미치는 범위로 하고 있다.

그러나 ‘광역교통기본계획’과 마찬가지로 ‘광역교통개선대책’이 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서 정의한 협의의 광역교통시설보다는 좀 더 포괄적인 개념의 교통시설을 포함한다면, 적정성에 대한 검토가 필요할 것이다.

특히 ‘광역교통개선대책’은 국회의 심의 없이 교통시설사업을 추진할 수 있으므로, ‘광역교통개선대책’에서 법에서 정의한 범위를 넘어서는 교통시설사업 추진을 결정하는 것은 주의가 필요하다.

[표 2] 광역교통개선대책 수립현황

(단위: 건)

	계	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	67	2	10	10	12	18	15
택지개발	40	1	8	7	4	10	10
산업단지	13	1	1	2	3	5	1
도시개발	10	-	1	1	5	3	-
기 타	4	-	-	-	-	-	4

자료: 국토해양부.

2002년 12월 최초로 ‘오송생명과학단지개발사업’ 및 ‘화성동탄택지개발사업’에 대한 광역교통개선대책이 수립된 이후, [표 2]와 같이 2007년 12월말까지 총 67건의 광역교통개선대책이 확정되었다. 수립 건수는 한국토지주택공사 38건, 경기지방공사·경기도 각 3건, 파주시, 도시개발사업조합, 부산도시개발공사 각 2건, 서울도시개발공사, 한국수자원공사, 인천광역시, 부산광역시, 대전광역시, 울산광역시, 부산광역시, 기장군, 민간 각 1건이다. 사업지의 공간적 분포를 살펴보면, 수도권 35건, 부산 4건, 대구, 대전, 충북, 경남, 울산 각 2건, 광주, 경북, 충남 각 1건이다.

## 2. 광역교통사업 추진 현황 및 계획

### 가. 광역교통시설사업 추진현황

#### (1) 광역도로 추진현황

대도시권은 단일 교통권역을 형성하고 있으나 지방자치단체의 이견 등으로 인접 시·도간을 연결하는 광역도로가 부족 또는 협소하여 대도시 유·출입 주민에게 교통 불편을 초래하고 있다. 따라서 정부는 지방자치단체가 시행하는 광역도로 사업비의 일부를 국가에서 지원하여 조기 확충함으로써 교통불편 해소 및 통행시간 단축 등을 통한 물류비용 절감으로 국가경쟁력을 제고하고자 노력하고 있다.

2009년도 10월 현재 광역도로의 총사업비는 5조 9,162억원이며, 국고지원은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제10조 및 제12조에 근거하여 총사업비의 50%인 2조 8,217억원이다. 사업규모는 수도권 및 지방권 58개소에 282km이며, 21건의 사업이 완료되었고, 12건의 사업이 아직 착수되지 않았다.

[표 3] 광역도로 연도별 사업비 현황

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010(안)
사업비	1,184	1,480	1,442	2,305	2,372
전년대비 증가율	25.3%	25.0%	-2.6%	59.8%	2.9%

자료: 국토해양부, 「2010년도 예산안 사업설명자료(III)」, 2009, p.983.

광역도로의 예산은 [표 3]에서와 같이 2009년도에 급격히 증가하였다. 그러나 광역도로의 예산은 ‘지자체도로지원(1900) 프로그램’의 단위사업인데, ‘지자체도로지원(1900) 프로그램’ 예산은 2008년 9,105억원에서 8,481억원으로 6.9% 감소하였다. 또한 2010년도 예산(안)은 8,428억원으로 2009년 예산대비 0.6%가 감소하였다.

[표 4] 도로 예산 현황

(단위: 억원)

	2008 예산	2009 예산	2010		
			예산(안)	2008대비 증가율	2009대비 증가율
도 로	79,259	92,736 (93,737*)	75,827*	-4%	-19%
고속도로건설	9,293	14,544	11,055	19%	-24%
국도건설	36,642	48,368	41,917	14%	-13%
도로관리	7,652	8,959 (10,075)	8,432	10%	-6%
민자유치지원	16,464	12,266	5,995	-64%	-51%
지자체도로지원	9,105	8,481*	8,428*	-7%	-1%
국가지원지방도	7,236	5,865	5,771	-20%	-2%
대도시권교통혼잡도로	427	311*	285*	-33%	-8%
광역도로	1,442	2,305	2,372	64%	3%

주: 1. ( )안 예산은 추경 포함.

2. \* 2010년도에 '대도시권교통혼잡도로' 예산이 '도로'사업이 아닌 '물류 등 기타' 사업으로 변경되었으나, 동 예산을 도로예산에 포함시켜 산정한 값.

자료: 1. 국토해양부, 「2009회계연도 예산 개요」, 2008.

2. 국토해양부, 「2010회계연도 예산안 개요」, 2009.

광역도로 예산증가는 [표 4]에서 확인할 수 있는 바와 같이 '지자체도로지원(1900) 프로그램'내의 국가지원지방도 및 대도시권교통혼잡도로 예산 감소에 따른 것으로 간주할 수 있다. 도로는 상호관련성이 높기 때문에, 광역도로의 예산이 증가되었어도, 지자체도로지원의 감소는 대도시권의 광역교통예산의 감소로 간주될 수 있는 것이다. 광역도로의 계획은 정부가 수립하나, 지방자치단체에서 광역도로 건설 사업을 시행하므로, 광역도로 예산은 지자체도로지원예산과 연계해서 살펴보아야 한다.

2008년도 기준으로 2010년도 도로사업별 예산(안)의 증감현황을 비교해 보면, 타 도로사업의 2009년 예산이 큰 폭으로 증가하였으나, 지자체도로지원 예



산은 [표 4]와 같이 타 사업들과 비교하여 감액되었다. 이러한 현상은 타 도로 사업의 2009년 예산이 큰 폭으로 증가하였으나, 지자체도로지원예산은 감소했기 때문에 발생하는 것이다.

## (2) 광역철도 추진현황

정부는 수도권 도심인구분산 및 교통수요의 효율적 관리를 위해, 수도권 용산~문산 복선전철 등 13개 사업을 추진하고 있다. 소사-대곡 복선전철사업은 기본설계 중에 있으며, 청량리-덕소 복선전철은 2009년도에 완료할 예정이다.

[표 5] 철도 예산 현황

(단위: 억원)

	2008 예산	2009 예산	2010		
			예산(안)	2008대비 증가율	2009대비 증가율
철도	38,869	47,454	40,672	5%	-14%
고속철도	4,209	6,085	5,000	19%	-18%
일반철도	15,587	22,772	16,744	7%	-26%
광역철도	6,344	8,288	8,496	34%	3%
철도안전 및 운영	12,729	10,309	10,432	-18%	1%

자료: 1. 국토해양부, 「2009회계연도 예산 개요」, 2008.

2. 국토해양부, 「2010회계연도 예산안 개요」, 2009.

광역철도의 예산은 ‘광역지역발전특별회계’이며, [표 5]와 같이 매년 증가하고 있다. 2010년도 예산(안)에서 철도의 예산은 전년대비 14% 감소하였으나, 광역철도예산은 3% 증가하고 있다.

광역철도예산 증가에도 불구하고, 최근 신도시 건설 등에 따라 기존 도시철도를 연장하는 경우 광역철도와 도시철도의 역할과 기능이 뚜렷하게 구별되지 않아 광역철도로 건설해야 할지 도시철도로 건설해야 할지 혼란이 있다. 경춘선 복선전철화 사업의 경우 4년 동안 광역철도 지정이 지연되면서 사업비 확보 문제로 착공이 지연되었으며, 동해남부선 복선전철화 사업의 경우 현재 사업을 시행 중이나 일반철도로 사업을 추진해야 한다는 이견이 있다. 또한 소사~대곡 노선의 경우 일반철도 사업으로 추진해야 할지 광역철도 사업으로 추진해야 할지에 대해 검토가 진행 중에 있다. 신분당선과 신안산선의 경우 순수하게 광역 기능을 수행하는 노선을 광역철도로 지정하여 추진하고 있으나, 서울시내 구간에 대해서는 도시철도로 사업으로 추진하자는 의견이 새로이 제기되고 있다. 신분당선 강남~용산 구간의 경우도 광역철도 사업으로 추진해야 할지 도시철도 사업으로 추진해야 할지에 대해 이견이 발생하고 있다.

[표 6] 광역철도 유형 분류

유형	정의	가능 사례
일반철도 전철화형 광역철도	기존 일반철도 구간 중 광역수송 기능을 갖는 일부구간을 지정하는 유형	경의선 (용산~문산) 경원선 (의정부~동안) 중앙선 (청량리~덕소)
순수 광역철도	시·도간 광역수송을 위한 새로 신설하는 유형	신분당선(정자-용산) 신안산선(안산-청량리) 분당선(오리-선릉-왕십리)
도시철도 연장형 광역철도	시(특별시, 광역시)에서 기 운영 중인 도시철도를 인접 도시까지 연장하는 유형	별내선 (8호선 연장)

자료: 국토해양부·한국교통연구원, 「광역철도 지정 및 차량시스템 선정 기준 등 마련 연구」, 2008. p.31.

이와 같이, 역할과 기능 측면에서 일반철도 및 도시철도와 차별화된 광역철도의 위상과 개념이 객관적으로 정립되어 있지 않아 광역철도 사업 추진에

많은 문제가 발생하고 있다.<sup>7)</sup> 따라서 국토해양부는 [표 6]과 같은 광역철도 기준을 검토하고 있다.

## 나. 광역교통시설사업 추진계획

### (1) 수도권 교통망 구축의 기본틀

‘광역교통기본계획’은 수도권을 서울 중심의 방사형 교통체계에서 순환격자형으로 전환하는 기본방향을 제시하고 있다. 중심 도시간 직결연계 교통망 구축으로 상호보완적 기능 재배치를 유도하고, 장래 수도권 전역의 도시화에 대비한 광역교통망체계를 구축하는 계획이다. 더불어 신규 개발사업의 추진으로 교통혼잡 해소가 필요한 교통축에 대한 보강도 병행하고 있다.

### (2) 철도중심의 대중교통체계 구축

수도권은 전체 교통축에서 교통혼잡이 발생하고 있으므로, 교통축 전체에 대한 대중교통망 확충이 필요하다. 따라서 대중교통을 이용한 인근 도시간 연계 강화가 필요하며, 서울시 중심의 수도권 교통문제를 해결하기 위해 수도권 순환대중교통망을 구상하여 방사형 교통망 보완 및 지역 거점간 광역적 연계를 강화할 계획이다.

---

7) 국토해양부·한국교통연구원, 「광역철도 지정 및 차량시스템 선정 기준 등 마련 연구」, 2008. p.17.

[표 7] 수도권 광역대중교통망 추진사업

구분	노선명	구간	연장 (km)	기능
①	경의선	용산~문산	49	고양/파주축 보완
②	수인선	수원~인천	53	인천-시흥/안산축 보완
③	분당선 연장	왕십리~선릉	7	지역접근성 강화
④	분당선 연장	오리~수원	20	성남축 보완
⑤	경춘선	망우~금곡~춘천	75	구리축 보완
⑥	중앙선	덕소~원주	69 (90)	구리축 보완
⑦	인천국제공항철도	김포공항~서울역	21	인천/부천축 보완
⑧	신분당선	정자역~강남	19	성남축 보완
⑨	인천지하철1호선연장	동막~송도신도시	7	지역접근성 강화
⑩	의정부경전철	송산~장암	11	지역접근성 강화
⑪	신분당선 연장	정자역~광교	12	성남축 보완
⑫	신분당선2단계	강남~용산	10	지역접근성 강화
⑬	신안산선	안산~청량리	41	광명축 보완
⑭	소사~원시선	소사~원시	23	지역접근성 강화 (광역순환축 보완)
⑮	성남~여주선	분당~이천~여주	54	하남축 보완
⑯	대곡~소사선	대곡~소사	19	지역접근성 강화 (광역순환축 보완)
⑰	오리~오산선	오리~오산	15	성남축 보완
⑱	별내선	암사~구리~별내	13	지역접근성 강화
⑲	김포경전철	김포공항~김포신도시	23	김포축 보완
⑳	인천도시철도2호선	오류동~인천대공원	29	지역접근성 강화
㉑	용인경전철	구갈~전대	18	지역접근성 강화
㉒	신탄리~철원철도 복구	신탄리~철원	9	의정부축
㉓	포승~평택 단선철도	포승~평택	31	지역접근성 강화
합 계			628	-

자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.71.

대중교통망 구축을 위해 도시철도, 경전철 사업을 지속적으로 추진하고, 신교통수단을 도입하여 도시교통난을 완화하고 대규모 택지개발지역의 대중교통 수요를 처리하기 위한 수도권 광역대중교통망 추진사업은 [표 7]과 같다.

[표 8] 수도권간선급행버스 추진사업

구분	노선	구간	차로수	연장 (km)	BRT 노선 연계성
①	천호대로	하남~천호역	6~10	11	하정~천호대로축
②	청라~화곡간 도로	청라지구~화곡역	2~14	18	-

자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.71.

또한 수도권 간선급행버스(BRT)구축으로 주요 교통축과 지역연계의 철도 서비스를 보완할 계획이다. 수도권 간선급행버스 추진사업은 전체 2개노선 29km의 간선급행버스 체계 구축 사업이며, [표 8]과 같다.

### (3) 광역 간선도로의 체계적 구축

수도권 교통혼잡 해소 및 지역거점 연계, 지역개발 유도를 위한 교통축 보강을 위해, 서울시 내부의 교통혼잡 해소 및 수도권의 방사형 도로망을 보완하고, 네트워크 강화를 위한 수도권 광역순환축을 구축할 계획이다. 또한 수도권의 다핵 연계형 공간구조를 조성하기 위해 수도권의 지역 거점들을 연결하는 남북, 동서 방향의 거점 연계 간선도로망 구상을 추진하고 있다.

광역간선도로계획에서 고속국도망의 혼잡 완화 및 교통량을 분산할 수 있는 대체노선 성격의 지역간 연계노선을 구상하고, 고속국도 시·중점부 접속구간의 원활한 교통흐름을 위한 연결도로도 확장한다. 추진사업은 구리/하남축, 서울-춘천 고속국도 연결구간 올림픽대로 확장, 용인~서울 고속화도로, 제2자유로 등 전체 47개노선 1,141km의 광역 간선도로망 구축 사업이다.

[표 9] 광역간선도로망 추진사업

구분	노선명	구간	차로수	연장 (km)	기능
①	서울외곽순환도로 북부구간	일산~벽제~퇴계원	8	36	광역순환축 보완
②	평택~음성 고속국도	평택-음성	4	31	지역 접근성강화
③	중부내륙고속도로	양평~여주	4	37	지역 접근성강화
④	서울~춘천간 고속국도	서울~경기도계~춘천	4~6	61	구리축 보완
⑤	제2연육교	영종도~송도	6	21	인천-시흥/안산축보완
⑥	강남순환 도시고속도로	염창IC~시흥~수서IC	4~6	35	광역순환축 보완
⑦	용인~서울 고속화도로	영덕~현릉로	4~6	23	성남축 보완
⑧	국대도3호선	장암~회천~상패	4	27	의정부축 보완
⑨	국도3호 개량	성남~장호원	6~8	67	성남축 보완
⑩	제3경인고속화도로	시흥~인천 고잔	4~6	14	인천-시흥/안산축보완
⑪	서수원~오산~평택 (동서축)	서수원~오산~평택	4~6	18	광역순환축 보완
⑫	서수원~오산~평택 (남북축)	서수원~오산~평택	6	21	지역 접근성 강화
⑬	서부우회도로	오산~수원	2~6	13	과천/안양축보완
⑭	오산~영덕간 고속화도로	오산~용인 영덕	4~8	14	성남축 보완
⑮	제2경인 연결	안양~성남 중원	4~6	22	지역 접근성강화
⑯	제2자유로	고양~파주 운정	6	13	고양/파주축 보완
⑰	김포~관산	지방도352~기창IC	6~10	22	지역 접근성강화
⑱	경인고속도로연장	수도권서부 남측~경인고속도로	6	7	인천/부천축 보완
⑲	서울~문산간 고속국도	서울 마포~경기 파주	4~6	35	고양/파주축 보완
⑳	내륙 남북축(남북4축)	남양주 화도~양평 옥천	4~8	19	광역순환축 보완
㉑	학의~분당간 고속화도로	의왕 학의~성남 고기리	6	10	지역 접근성 강화
㉒	수도권 제2외곽순환도로	봉담~인천, 김포~남양주, 양평~용인	4~6	144	광역순환축 보완 (봉담~김포구간은 인천-시흥안산축 보완)
㉓	수도권서부고속국도	수원 호매실~광명 소하	4~6	26	과천/안양축 보완
㉔	평택~시흥간 고속국도	평택 고산~시흥 월곶	4~6	43	지역 접근성강화
㉕	제2외곽순환 (오산~용인)도로	오산~용인	4	18	광역순환축보완

[표 9] 광역간선도로망 추진사업(계속)

구분	노선명	구간	차로수	연장 (km)	기능
26	제2영동고속국도	광주~여주	4	57	하남축 보완
27	서울~포천 고속국도	경기 구리~포천 신북	4~6	45	의정부축 보완
28	광명~서울 고속국도	광명 가학동~강서 마곡	4~6	20	광명축 보완
29	제2외곽순환 (인천~김포)도로	인천 중구~김포 양촌	4~6	29	광역순환축 보완 (인천-김포축 보완)
30	제2외곽순환 (봉담~비봉)도로	화성 봉담~비봉	6	9	광역순환축 보완
31	제2경부고속국도	하남~용인~안성	4~6	64	성남축 보완
32	김포고속화도로	고촌~운양I.C	4	11	김포축 보완
33	백석~광사	백석~광사	4	11	지역 접근성 강화
34	주내~의정부시청	양주~의정부	4	7	지역 접근성 강화
35	마산~신읍도로	마산~신읍	4	6	지역 접근성 강화
36	인화~강화 도로확장	인화~강화	4	13	지역 접근성 강화
37	퇴계원~진접	퇴계원~진접	4~8	11	지역 접근성 강화
38	국지도23호선 확장	풍덕천~세곡동	8	21	성남축 보완
39	과천~의왕간 도로확장	과천~의왕	6~8	4	과천/안양축 보완
40	운정지구~대화I.C간 도로	운정지구~대화I.C	6	7	고양/파주축 보완
41	지축로 신설 및 확장	지축로 신설로	-	5	고양/파주축 보완
42	동부간선도로	동부간선도로	6~8	10	의정부축 보완
43	강매I.C~상암동간 도로	강매I.C~상암동	4~6	5	고양/파주축 보완
44	의왕~봉담간 도로확장	의왕~봉담	8	20	과천/안양축 보완
45	통일로~서대문 우회도로	연서로~자하문길	4	4	지역 접근성 강화
46	올림픽대로확장	행주대교~방화대교	8	2	지역 접근성 강화
47	현릉로 혼잡완화대책	현릉로	8	3	지역접근성 강화
합 계			-	1,141	-

자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.104~105.

### III. 광역교통시설사업 평가

#### 1. 광역교통기본계획의 실효성 평가

‘광역교통기본계획’의 실효성은 ‘국가기간교통망계획’ 및 기타 교통시설계획들과의 차이점을 통해 평가할 수 있다. ‘국가기간교통망계획’ 및 기타 교통계획들이 ‘광역교통기본계획’의 광역교통시설사업을 모두 포함하고 있다면, ‘광역교통기본계획’의 수립을 재고할 필요가 있기 때문이다. 본 평가에서는 ‘광역교통기본계획’을 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’과 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’으로 나누어 실효성을 평가한다.

#### 가. 수도권 광역대중교통망 추진사업 계획의 실효성 평가

‘광역교통기본계획’에 포함된 수도권 광역대중교통망의 필요성을 확인하기 위해, ‘국가기간교통망계획’의 ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’ 및 ‘도시철도기본계획’을 살펴보았다.

본 평가를 위하여 먼저 ‘국가기간교통망계획’이 무엇인가에 대해 살펴보고자 한다. ‘국가기간교통망계획’은 「교통체계효율화법」 제3조에 의해 수립되는 국가 법정계획이다. 법적 위계는 동법 제4조(다른 계획과의 관계) 제2항에 규정되어 있으며, ‘국가기간교통망계획’은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따른 ‘대도시권광역교통기본계획’, 「물류정책기본법」에 따른 ‘국가물류기본계획’ 및 그 밖에 다른 법령에 따른 교통·물류 관련 계획보다 우선하며 하위 계획들의 기본이 된다.

다음으로 「도시철도법」 제3조의2에 근거한 ‘도시철도기본계획’은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사가 수립하는 계획으로, 공간적 범위는 ‘도시교통권역’<sup>8)</sup>으로 하고 있다. 또한 「도시철도법」 제3조의2(도시철도기본계획의



수립 등)에 따라 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 관계 시·도지사와 협의하여 10년 단위의 도시철도기본계획을 수립하여 국토해양부장관에게 제출하여야 한다. 동 법에서 ‘도시철도기본계획’ 수립시 관계 시·도지사와 협의 수행을 규정한 것은 광역교통수요를 고려해야 한다는 의미로 해석될 수 있다.

[표 10] 광역대중교통망 추진사업 계획

프로그램	노선명	구간	주요 국가간선철도망 추진 계획	수도권 광역대중교통망 추진사업 계획
광역철도건설	분당선 연장	왕십리~선릉	○	○
광역철도건설	신분당선	정지역~강남	○	○
광역철도건설	신안산선	안산~청량리	○	○
광역철도건설	경의선	용산~문산	○	○
광역철도건설	수인선	수원~인천	○	○
일반철도건설	경춘선	망우~금곡~춘천	○	○
일반철도건설	중앙선	덕소~원주	○	○
일반철도건설	인천국제공항철도	김포공항~서울역	○	○
광역철도건설	신분당선2단계	강남~용산	○	○
도시철도건설	인천지하철1호선연장	동막~송도신도시	X	○
일반철도건설	소사~원시선	소사~원시	○	○
광역철도건설	분당선 연장	오리~수원	○	○
도시철도건설	의정부경전철	송산~장암	X	○
광역철도건설	신분당선 연장	정지역~광교	○	○

자료: 1. 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.71.

2. 국토해양부, 「국가기간교통망계획」, 2007, p.139.

- 8) 「도시교통정비 촉진법」 제3조제1항에서 인구 10만명 이상의 도시를 “도시교통정비지역”이라 하며, 「도시교통정비 촉진법」 제4조에 따라, 국토해양부 장관이 같은 교통생활권에 있는 둘 이상의 인접한 도시교통정비지역을 지정·고시한 것을 교통권역(交通圈域)이라 한다.

[표 10]은 ‘국가기간교통망계획’의 ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’과 ‘광역교통기본계획’의 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’의 사업들을 비교한 것이다. [표 10]에 따르면, ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’은 도시철도를 제외한 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’의 모든 사업을 포함하고 있다. ‘국가기간교통망계획’에 포함되지 않은 인천지하철1호선연장 및 의정부경전철은 각 지방자치단체가 작성하고 국토해양부가 승인한 ‘도시철도기본계획’에 의해 추진되는 사업들이다.

따라서 ‘광역교통기본계획’의 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’은 ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’ 및 ‘도시철도기본계획’과 중복되는 계획으로, 실효성이 낮은 계획으로 평가할 수 있다. ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’에 포함된 사업들은 ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’의 사업으로 추진될 수 있으므로, 국가 계획이 중복적으로 수립된 것으로 간주할 수 있기 때문이다.

한편으로는 ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’이 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’의 사업을 포함함에 따라 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’의 실효성이 낮아진 것으로 볼 수도 있다. ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’에 광역철도사업을 포함한 것이 문제가 될 수 있는 것이다.

그러나 ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’은 교통관련 최상위 계획이므로, ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’이 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’을 포함한다고 해서 문제가 되지 않는다. 또한 ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’은 ‘도시철도기본계획’과 확실히 구분되는 계획이므로, ‘주요 국가간선철도망 추진 계획’의 문제점을 지적하는 것은 다소 부적절할 수 있다.

#### 나. 수도권 광역간선도로망 추진사업 계획의 실효성 평가

‘광역교통기본계획’에 포함된 ‘수도권 광역간선도로망 추진사업 계획’의 필요성을 확인하기 위해, ‘국가기간교통망계획’의 ‘국가간선도로망계획’ 및 ‘도로정비기본계획 수정계획’을 살펴보았다. ‘국가간선도로망계획’은 지역균형발전과 동북아 교통물류허브화 전략을 위해 3개 연안축과 동서축을 연계한 “口”자형

국토순환 간선도로망으로 알려져 있으나, 동 계획에는 순환·우회도로 확충으로 도시지역 교통난 완화 계획도 포함하고 있다. 광역교통과 관련된 순환·우회도로로는 수도권에 제2외곽순환도로가 계획되어 있으며, 광주 및 대구광역시의 순환도로도 계획되어 있다.9)

[표 11] 광역간선도로망 추진사업 계획

프로그램	노선명	구간	주요 국가간선 도로망 추진 계획	광역간선 도로망 추진사업 계획
민자도로 건설 및 관리	서울~춘천간 고속국도	서울~경기도계~춘천	○	○
민자도로 건설 및 관리	용인~서울 고속화도로	영덕~현릉로	X	○
서울시	강남순환 도시고속도로	염창IC~시흥~수서IC	X	○
민자도로 건설 및 관리	제2연육교	영종도~송도	X	○
국도건설	국대도3호선	장암~회천~상패	○	○
국도건설	국도3호 개량	성남~장호원	○	○
동탄1지구 광역교통개선대책	오산~영덕간 고속화도로	오산~용인 영덕	X	○
민자도로 건설 및 관리	제2경인 연결	안양~성남 중원	○	○
민자도로 건설 및 관리	서울외곽순환도로 북부구간	일산~벽제~퇴계원	○	○
고속도로	평택~음성 고속국도	평택-음성	○	○
고속도로	중부내륙고속도로	양평~여주	○	○

자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.104~105.

9) 국토해양부, 「국가기간교통망계획(2000-2019)」, 2007, p.127.

‘광역교통기본계획’의 ‘수도권 광역간선도로망 추진사업 계획’을 ‘국가기간교통망계획’과 비교하면, [표 11]과 같이 민간투자도로 및 지방도로를 제외한 모든 사업이 중복된다. ‘광역교통기본계획’에서는 수도권에 건설되는 국가간선도로인 고속도로를 모두 광역간선도로망으로 취급하고 있다. 또한 ‘오산~영덕간 고속화도로’는 광역교통개선대책 사업인데, 광역교통기본계획에 반영되어 있으며, 서울시가 추진하는 강남순환도시고속도로도 국토해양부 장관이 수립하는 ‘광역교통기본계획’에 포함되어 있다. ‘광역교통기본계획’의 ‘수도권 광역간선도로망 계획’은 수도권 지역에 계획된 도로들을 모아 놓은 것으로 간주될 수 있다.

‘수도권 광역간선도로망 추진사업 계획’은 ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’과 차이점도 있다. ‘수도권 광역대중교통망 추진사업 계획’과 달리 ‘수도권 광역간선도로망 계획’에는 광역교통시설로 지정된 도로가 없다는 것이다. 국토해양부는 광역도로가 아닌 수도권간선도로들을 모아 ‘수도권 광역간선도로망 계획’을 수립한 것이다.

따라서 ‘수도권 광역간선도로망 추진사업 계획’이 어떠한 기능과 역할을 하는가에 대한 논의가 필요하다. ‘수도권 광역간선도로망 추진사업 계획’을 수립하는 것이 광역교통문제 해결에 어떠한 역할을 하는가가 명확하지 않다면, 동 계획의 실효성은 낮은 것으로 평가될 수 있다.

## 2. 광역교통개선대책의 필요성 평가

### 가. 관련법 비교 평가

광역교통개선대책은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따라 수립되지만, 「도시교통정비 촉진법」에 의해 수립되는 ‘교통영향분석·개선대책’과 매우 유사하다. 「도시교통정비 촉진법」제15조 제1항에서는 도시개발사업에 대해 ‘교통영향분석·개선대책’을 수립하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령 제13조의 2 (교통영향분석·개선대책 수립 대상사업 등) 제3항 [별표 1]에서는 「도시개발

법」제2조 제1항 제2호에 따른 부지면적 10만㎡ 이상 도시개발사업에 대해 ‘교통영향분석·개선대책’을 수립하도록 규정하고 있다. 「도시개발법」제2조 제1항 제2호의 도시개발사업이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

[표 12] 광역교통개선대책 및 교통영향분석·개선대책 비교

	광역교통개선대책	교통영향분석·개선대책
근거법	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법	도시교통정비 촉진법
법의 목적	대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결	도시교통의 원활한 소통과 교통편의 증진
수립대상지역	대도시권의 광역교통에 영향을 미치는 대규모 개발사업	도시교통정비지역 또는 도시교통정비지역의 교통권역
수립주체	국토해양부 장관, 시·도지사	개발사업자 (국가 및 지방자치단체 포함)
비용부담	교통수요를 유발하는 자가 부담함을 원칙	교통문제를 유발하는 자가 부담
승인주체	국토해양부 장관 대도시권광역교통위원회 심의	대상사업 또는 그 사업계획을 승인하는 기관의 장
대상사업	100만㎡ 이상이거나 수용인구 또는 수용인원이 2만명 이상인 개발사업	10만㎡ 이상 도시개발사업
시간적 범위	사업완공목표년도 1년· 5년·10년	개발사업의 준공 후 1년, 5년
공간적 범위	사업지구 경계선으로부터 20km이내	사업지구로 부터 가장 가까운 교차로 및 그 범위이내의 가로

자료: 1. 국토해양부, 「광역교통개선대책수립지침」, 2008.

2. 국토해양부, 「교통영향분석·개선대책수립 지침」, 2008.

[표 12]에서와 같이, ‘광역교통개선대책’과 ‘교통영향분석·개선대책’은 수립 목적이 매우 유사하며, 차이점이라고 볼 수 있는 것은 개선대책 수립의 공간적 범위이다. ‘교통영향분석·개선대책’의 공간적 범위만 확대하면 ‘광역교통개선대책’과 차이가 없다. ‘교통영향분석·개선대책’의 공간적 범위를 확대하는 것은 법적으로 아무런 문제가 없으므로, ‘광역교통개선대책’을 별도로 수립해야만 하는가에 대한 논의가 필요하다.<sup>10)</sup>

다만 ‘광역교통개선대책’과 ‘교통영향분석·개선대책’은 수립주체 및 시행주체에서 차이가 난다. [표 12]에서와 같이 ‘광역교통개선대책’의 수립주체는 국토해양부 장관 및 시·도지사이며, ‘교통영향분석·개선대책’의 수립주체는 개발사업자이다. 또한 ‘광역교통개선대책’의 승인주체는 국토해양부 장관이며, ‘교통영향분석·개선대책’의 승인주체는 대상사업 또는 그 사업계획을 승인하는 기관의 장이다. 실제로 ‘광역교통개선대책’을 사업시행자가 수립하고 있으므로, ‘광역교통개선대책’과 ‘교통영향분석·개선대책’의 수립주체는 동일한 것으로 볼 수 있다. 따라서 ‘광역교통개선대책’과 ‘교통영향분석·개선대책’은 승인주체만 다르다고 볼 수 있다.

도시개발사업 추진에 따른 교통개선대책을 ‘대도시권광역교통위원회’ 심의를 거쳐 국토해양부 장관이 승인해야 하는 이유는 시·도간의 이견조율을 위해서라고 볼 수 있다. 따라서 ‘교통영향분석·개선대책’을 수립하고, 시·도간의 이견조율이 필요한 광역교통관련 사항만 ‘대도시권광역교통위원회’에 심의를 요청해도 충분할 것이다. 시·도간의 이견조율이 필요 없는 교통대책까지 ‘대도시권광역교통위원회’ 심의를 거쳐 국토해양부 장관이 승인하는 것은 행정력의 낭비가 될 수 있으므로 주의가 필요할 것이다.

10) 1997년에 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 대한 국회 국토해양위원회의 심사보고서에서도 ‘광역교통개선대책’은 「도시교통정비촉진법」에 의한 ‘교통영향평가’와의 관계도 규정되지 않고 있어, 운용하기에 따라서는 개발사업주체에 대하여 이중규제의 부담을 줄 수 있다고 기술하고 있다. 따라서 「도시교통정비촉진법」에 의한 ‘교통영향평가’를 받은 개발사업에 관하여는 이 법안의 적용을 배제하는 것이 바람직하겠고, 국토해양부장관이 사업시행자 또는 지자체의 장에게 교통영향평가와는 별도로 교통계획의 변경을 추가적으로 요청할 수 있는 권한은 한정적으로 행사되도록 하여야 한다고 제시하고 있다.

[표 13] 광역교통개선대책 및 연계교통체계 구축대책 비교

	광역교통개선대책	연계교통체계 구축대책
근거법	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법	국가통합교통체계효율화법
법의 목적	대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결	교통체계의 효율성·통합성 및 연계성을 향상
수립대상지역	대도시권의 광역교통에 영향을 미치는 대규모 개발사업	전국
수립주체	국토해양부 장관, 시·도지사	관계 행정기관의 장
비용부담	교통수요를 유발하는 자가 부담함을 원칙	국가 및 지방자치단체
승인주체	국토해양부 장관	국가교통위원회의 심의로 확정 (위원장 국토해양부 장관)
대상사업	100만제곱미터 이상이거나 수용인구 또는 수용인원이 2만명 이상인 개발사업	100만 제곱미터 이상 개발사업
시간적 범위	사업완공목표년도 1년·5년·10년	-
공간적 범위	사업지구 경계선으로부터 20km이내	개발 사업지로부터 30킬로미터 이내의 권역

자료: 1. 국토해양부, 「광역교통개선대책수립지침」, 2008.  
 2. 국토해양부, 「국가통합교통체계효율화법 시행령(안)」, 2009.

또한 ‘광역교통개선대책’은 2009년 12월 10일에 시행되는 「국가통합교통체계효율화법」의 ‘연계교통체계 구축대책’과도 유사하다. [표 13]에서와 같이 ‘광역교통개선대책’과 ‘연계교통체계 구축대책’은 수립 목적 및 내용이 유사하다. 따라서 100만 제곱미터 이상 개발사업에 대해 ‘연계교통체계 구축대책’을 수립하였는데, 또다시 ‘광역교통개선대책’을 수립할 필요가 있는가에 대해 충분한 논의가 필요하다.

「국가통합교통체계효율화법」<sup>11)</sup>은 「교통체계효율화법」<sup>12)</sup>을 개정한 것이지만, 「국가통합교통체계효율화법 시행령」에서도 「교통체계효율화법 시행령」과 동일하게 ‘광역교통개선대책’ 수립 대상 사업을 ‘연계교통체계 구축대책’ 수립 대상 사업에서 제외하고 있다. 「국가통합교통체계효율화법」이 최상위 법임에도 불구하고, 「국가통합교통체계효율화법 시행령」 제32조에서는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 시행령」에 따라 ‘광역교통개선대책’을 수립하는 경우에는 ‘연계교통체계구축대책’을 수립하지 아니할 수 있다고 규정하고 있는 것이다. 「국가통합교통체계효율화법」은 동법 제3조 (다른 법률과의 관계)에서 규정한 바와 같이 교통체계의 개발 및 운영에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용되므로, ‘연계교통체계 구축대책’은 ‘광역교통개선대책’의 상위 대책이다. 상위법에 따라 ‘연계교통체계 구축대책’을 수립해도 하위법의 ‘광역교통개선대책’을 수립해야 하며, 하위법의 ‘광역교통개선대책’을 수립하면 상위법에 따라 ‘연계교통체계 구축대책’을 수립하지 않아도 된다는 것은 법체계에 부적합할 수 있다.

상위법인 「국가통합교통체계효율화법」에서 규정하고 있는 개발계획에 따른 교통대책은 주변 국가기간교통망과의 연계계획만을 수립하도록 규정하고 있으나,<sup>13)</sup> 하위법인 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에서는 광역교통대책으로 국가기간교통망에 대한 신규 공급까지 고려하도록 규정하고 있다. 상위법에서 규정한 ‘연계교통체계 구축대책’을 수립하여도, 필요시 하위법에서 국가기간교통망을 구축할 수 있는 것이다. 이러한 문제는 시행령 체계의 문제로서 시행령이 법의 취지를 충분히 반영하고 있는가에 대한 논의가 필요하다.

- 
- 11) 이 법은 교통체계의 효율성·통합성 및 연계성을 향상하기 위하여 육상교통·해상교통·항공교통정책에 대한 종합적인 조정과 각종 교통시설 및 교통수단 등 국가교통체계의 효율적인 개발·운영 및 관리 등에 필요한 사항을 정함으로써 국민생활의 편의를 증진하고 국가경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
  - 12) 이 법은 교통정책에 있어서 종합적인 조정을 강화하여 도로·철도·공항·항만 등 교통시설간의 효율적인 교통체계구축을 촉진하고 그 이용의 효율을 높임으로써 국민생활의 편의를 증진하고 국가경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
  - 13) 「국가통합교통체계효율화법」 제2조 제11항에 따르면, ‘연계교통시설’이란 주요 교통물류거점 간 또는 교통물류거점과 주변 국가기간교통망 등 간의 원활한 연계를 위한 도로, 철도 등 교통시설을 말한다.



한편, ‘광역교통개선대책’과 ‘연계교통체계 구축대책’의 중요한 차이점을 주목할 필요가 있다. 「국가통합교통체계효율화법」제39조에서 국가 또는 지방자치단체는 ‘연계교통체계구축대책’의 수립·시행에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 보조하거나 부담할 수 있다고 규정한 것이다. 그러나 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에는 ‘광역교통개선대책’에는 비용부담에 대한 규정이 없다.

### 나. 택지개발에 따른 광역교통수요 대책 필요성 평가

1980년대 후반부터 서울시 내부에는 개발 용지가 부족하여 택지를 더 이상 개발할 수 없게 되자, 경기도 외곽지역에 신도시를 건설하게 되었다. 수도권 5개 신도시 분당, 일산, 평촌, 중동, 산본을 1기로 시작하여 수도권 5개 신도시 판교, 화성, 김포, 파주, 수원을 2기로 하는 개발 사업이 추진되었고, 이러한 신도시 개발 및 택지개발로 인해 서울을 중심으로 한 수도권 광역화 현상이 나타나기 시작했다.

수도권의 광역화는 도로나 철도 등의 기반시설이 미처 갖추어지지 않은 상황에서 주요 간선도로의 정체 등 심각한 교통문제를 야기하였다는 주장이 있으나,<sup>14)</sup> 수도권 1기 신도시 건설에 따라 심각한 교통문제가 발생하였다는 것은 아니다. 단지 용인의 난개발이 교통문제를 발생시켰던 것으로 알려져 있으며, 이는 용인시가 교통권역에 대한 충분한 ‘교통영향분석·개선대책’을 수립하지 않고 개발을 승인하였기 때문이다.<sup>15)</sup>

용인시의 택지개발에 따른 교통문제가 경기도 내부의 교통문제인지, 서울시와 경기도간의 광역적인 교통문제인지에 대한 실증적 연구 없이, 광역적인 교통문제로 간주할 필요는 없다. 즉 용인시의 난개발에 의해 발생한 교통수요가 광역적인 교통수요인가는 충분히 검증할 필요가 있다. 단순히 접속도로 및 교차로의 교통량 증가에 의한 교통문제라면 광역적인 교통시설공급으로 해결하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 용인시의 난개발에 따른 교통문제가 지역적인 문제

14) 경기도, 「광역교통개선대책 수립 및 운영 개선 방안」, 2009, p.3.

15) 최주영, 「용인·판교의 난개발」, 입법지식DB시스템, 국회도서관, 2001.

였다면, 「도시교통정비촉진법」에 따라 택지개발에 의해 발생하는 교통량과 관련하여 성남시와의 협의만으로도 교통문제는 발생하지 않았을 것이다.<sup>16)</sup>

[표 14] 전출지/전입지(시도) 이동자수

전출지	전입지	2004	2005	2006	2007	2008
전국	서울특별시	-47,204	-51,007	-36,551	-52,883	-57,994
	인천광역시	-1,335	10,965	9,618	22,721	9,419
	경기도	188,875	168,851	138,633	113,100	100,597
서울특별시	전국	47,204	51,007	36,551	52,883	57,994
	인천광역시	2,508	6,340	5,133	9,716	10,014
	경기도	110,389	102,729	91,814	94,989	88,893

자료: 통계청.

그렇다면 신도시개발에 따라 광역교통수요가 증가하는가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 먼저 살펴보고자 하는 것은 [표 14]의 최근 5년간의 시·도간 전·출입자에 대한 통계자료이다. [표 14]에 따르면, 서울특별시의 순전출인구는 연간 5만명 정도이며, 경기도로 연간 10만명 정도가 순전입하고 있다. 경기도로 순전입하는 전입자가 수도권 광역교통수요를 유발하는 자로 간단히 생각할 수 있으므로, 연간 약 10만명의 전출자들이 서울과 경기도간의 광역교통수요를 유발한다고 이해될 수 있다.

16) 용인 수지지역의 교통문제는 머내교차로 및 판교IC에서 주로 발생하였다. 머내교차로의 용량부족에 따라 발행한 상습적인 교통체증은 고가차로를 건설하여 해결하였다. 판교IC의 용량부족 문제 해결방안으로는 수지IC 설치를 추진한 바 있다. 용인 수지지역의 교통문제는 광역교통시설 부족 보다는 교차로 병목과 경부고속도로 진출입로 부족에 따른 것으로 볼 수 있다.  
또한 용인 죽전지역의 교통문제는 미금역 부근과 오리역 부근의 병목에 의해 발생하였으며, 수서-분당간 고속화도로를 죽전까지 연장한 도로건설로 상당부분 해소되었다.

[표 15] 서울 및 경기도의 전출입 현황

(단위: 명)

	전출지	전입지	2004	2005	2006	2007	2008
이동자수	서울시	경기도	400,206	414,621	449,632	431,637	412,408
	경기도	서울시	289,817	311,892	357,818	336,648	323,515
순이동자수	서울시	경기도	110,389	102,729	91,814	94,989	88,893
	경기도	서울시	-110,389	-102,729	-91,814	-94,989	-88,893

자료: 통계청.

그러나 서울과 경기도의 전출입이 광역교통수요를 유발한다고 단정 지을 수는 없다. [표 15]에서와 같이 서울시와 경기도에서 전·출입하는 인구는 연간 70만명이 넘는데, 이들은 광역교통수요를 줄이는 인구이동으로 볼 수 있다. 서울에서 경기도로의 순전출자 일부는 광역교통수요를 유발한다고 볼 수 있겠으나, 일부는 경기도 내부 통행만 유발시킬 것이다. 경기도의 발전이 서울의 인구 유출의 원인이라면, 인구이동에 따라 서울과 경기도의 광역교통수요가 증가한다고 간주하는 것은 적절하지 않을 것이다.

특히 경기도 내 대규모택지개발지구 입주민들의 대부분이 광역교통수요를 유발한다는 것을 증명하기 어렵다. 경기도 내에 건설되는 대규모택지개발지구의 입주민들의 대부분이 서울지역주민들이 아니라면, 대규모택지개발지구가 시·도간의 광역교통수요를 유발한다고 보기 어렵다. 대규모택지개발지구내에 광역교통수요가 있더라도 경기도 내부 광역교통수요가 이전된 것으로 볼 수 있기 때문이다.

경기도 내부의 인구이동에 따라 광역교통수요가 증가하지 않는다면, ‘광역교통개선대책’은 필수적이라고 볼 수 없다. 서울에서 수용할 수 있는 광역교통량이 증가하지 않기 때문에, 경기도는 서울과 광역교통문제에 대해 협의할 필요가 없으며, 국토해양부에 중재를 요청할 필요도 없기 때문이다. 경기도가 자체적으로 내부 교통정비계획을 수립하면 되는 것이다.

[표 16] 전출지별 경기도 화성시 전입자수

(단위: 명)

전출지	2004	2005	2006	2007	2008	합계	비율
전국	75,745	73,430	72,096	126,753	147,365	495,389	100.0%
서울	7,225	7,474	6,715	11,345	14,263	47,022	9.5%
부산	749	820	751	1,012	1,063	4,395	0.9%
대구	514	504	487	724	798	3,027	0.6%
인천	2,222	2,259	2,224	2,976	3,890	13,571	2.7%
광주	529	535	573	689	882	3,208	0.6%
대전	614	774	783	1,038	1,164	4,373	0.9%
울산	284	305	244	298	297	1,428	0.3%
경기	56,390	53,174	52,747	99,329	114,467	376,107	75.9%

자료: 통계청.

이와 관련하여 구체적 사례를 살펴보면 다음과 같다. [표 16]은 동탄신도시가 위치한 경기도 화성시의 최근 5년간 전입자 현황을 나타낸 것이다. [표 16]에 서와 같이 서울에서의 전입자는 전체 전입자의 9.5% 수준이다. 따라서 신규 광역교통수요 유발인구는 신도시 입주자의 10% 미만으로 간주하는 것이 타당할 것이다. 전체 전입자의 75.9%는 경기도 내부 전입자이며, 이들이 서울시와 경기도의 신규 광역교통수요를 유발한다고 간주할 수 없다. 즉 경기도 주민이 동탄신도시로 입주하는 것만으로 서울로의 교통수요를 유발한다고 볼 수 없는 것이다.

일부에서는 경기도 내부에서 동탄신도시로 전입한 도민들의 이전 주거지에 서울시민들이 전입한다면, 경기도의 신규 택지개발은 결과적으로 광역교통수요를 증가시킬 것이라고 주장할 수 있다. 서울에서 경기도로의 연간 순전출자 약 10만 명은 신도시개발의 영향에 의해 발생한 것으로 보는 것이다. 이러한 주장은 일면 타당할 것이다. 그러나 ‘광역교통개선대책’은 신규 택지개발과 관련한 것이므로, 신규 택지 입주자들을 신규 광역교통수요 유발자로 간주하는 ‘광역교통개선대책’은 바람직하다고 보기 어렵다.

[표 17] 경기도 지역내 화성시 전입자수

(단위: 명)

전출지	2006	2007	2008	합 계	비 율
경기	52,747	99,329	114,467	266,543	100.0%
경기 수원시	16,496	36,287	35,566	88,349	33.1%
경기 화성시	17,234	27,195	32,124	76,553	28.7%
경기 용인시	2,544	6,376	9,190	18,110	6.8%
경기 오산시	2,686	5,719	5,896	14,301	5.4%
경기 안산시	2,746	4,858	6,189	13,793	5.2%
경기 평택시	1,375	2,753	3,786	7,914	3.0%
경기 안양시	1,569	2,655	3,641	7,865	3.0%
경기 군포시	1,332	2,029	2,956	6,317	2.4%
경기 성남시	928	1,856	2,642	5,426	2.0%

자료: 통계청.

동탄신도시가 위치한 화성시의 전체 전입자 가운데 화성시 및 인접 시·군인 수원시, 용인시, 오산시에서 전입한 전입자수가 [표 17]에서와 같이 전체 전입자의 74.0%를 차지한다. 이들은 기본적으로 광역교통수요를 유발한 자라기보다는 경기도 내부에서 신규 택지사업지 인근 광역교통수요가 이전한 것으로 간주하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 신규택지개발사업이 시·도간의 광역교통수요를 어느 정도 유발할 수 있으나, 심각한 수준으로 광역교통수요를 유발한다고 단정 지을 수 없다.

따라서 신규택지개발사업에 따른 광역교통대책수립은 인근 지역에서 이전한 광역교통수요를 배제하여 수립될 수 있도록 신중히 접근해야 하며, 과도한 광역교통수요를 예측하는 것을 경계할 필요가 있다. 신규 택지에서 발생하는 광역교통수요를 신규로 발생하는 광역교통수요로 취급하면, 광역교통시설 공급이 과다해 질 수 있기 때문이다.

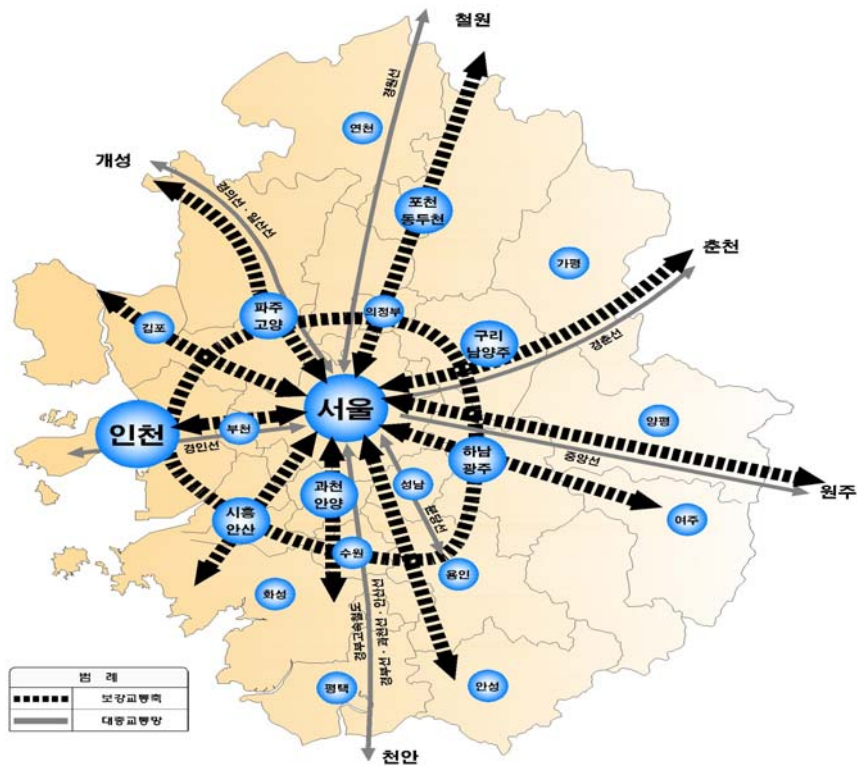
### 3. 광역교통시설 선정의 적정성 평가

#### 가. 총괄 평가

##### (1) 법적 근거 모호

「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제2조(정의)에 따르면, ‘광역교통시설’이라 함은 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 교통시설로서 2개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 광역교통시설로 정의할 수 있다.

[그림 1] 수도권 광역대중교통망 구상안



자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.70.

그러나 광역교통시설에 대한 법적 정의는 상당히 모호하다. 우선 광역교통 시설이 처리해야 하는 대도시권의 광역적인 교통수요가 무엇인가에 대한 구체적인 설명이 부족하다. 따라서 일반적인 교통수요에서 광역적인 교통수요를 따로 분리할 수 있는가에 대한 논의가 필요하며, 더불어 광역교통수요를 따로 분리하는 것이 필요한가에 대한 검토가 필요하다.

또한 2개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 광역교통시설의 공간적 범위도 명확하지 않다. 국토해양부의 「대도시권 광역교통기본계획」에 따르면, 수도권 광역교통 범위는 [그림 1]과 같이 서울과 경기도 전역으로 하며, 천안, 원주, 춘천, 철원까지도 고려하고 있다. 따라서 국가간선교통시설과 광역교통시설의 구분이 가능한가에 대한 검토도 필요하다.

이러한 이유로 「철도건설법」에는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」상의 광역철도를 인정하고 있으나, ‘일반철도’를 고속철도와 「도시철도법」에 따른 도시철도를 제외한 철도로 규정함으로써, 일반철도에 광역철도를 포함하고 있다. 그러나 「도로법」에서는 광역도로를 구분하지 않고 있다.

[표 18] 광역교통시설의 법적 구분

도로법	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법		철도법
	도로	철도	
고속국도	광역도로	-	고속철도
국도		광역철도	일반철도
국대도			광역철도
국지도			도시철도
지방도			경전철
시군도			

법적 구분에 따라 교통시설을 분류하면 [표 18]과 같다. 따라서 현재 광역교통시설은 타 교통시설과 법적으로 정확히 구분할 수 없다.

## (2) 광역교통개선대책 사업 타당성 입증 미흡

과거에는 발주기관이 기본계획조차 없이 SOC사업을 착수하는 경우도 있었고, 발주기관의 계획변경 및 토지보상과 관련된 민원 등에 따라 사업계획을 수시로 변경하면서 총사업비의 증가와 공기지연을 초래하는 사례가 많았다. 정부는 이 같은 문제점들을 해소하기 위하여 사업시행 적정절차 확립, 예비타당성조사 제도 도입 및 총사업비 관리제도 등을 도입하였다.

예비타당성조사는 대규모 재정사업에 대한 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정함으로써 불필요한 예산낭비를 방지하고, 재정운영의 효율성 제고에 기여함을 목표로 한다. 또한 예비타당성조사는 각 부처가 수립한 사업계획에 대해 사업의 타당성 여부, 대안 검토, 사업 추진과정에서 고려할 점 등 사업 추진과 관련된 객관적이고 중립적인 정보를 사전에 충분히 제공하여 향후 사업 추진여부, 적정 사업시기와 최적 사업규모 등의 결정이 합리적으로 이루어지도록 하는데 그 역할이 있다.

그러나 ‘광역교통개선대책’에 포함된 사업들은 예비타당성조사를 시행하지 않고 추진하고 있다. ‘광역교통기본계획’에 포함된 사업들은 예비타당성조사를 시행하지만, 국토해양부 장관 혹은 시·도지사가 수립한 ‘광역교통개선대책’에 포함된 사업에 대한 타당성 입증이 이루어지지 않고 있는 것이다. 사업 추진의 타당성조사 없이 국토해양부 장관 혹은 시·도지사는 ‘광역교통개선대책’ 관련 사업의 시행여부를 결정하는 것이다.

예비타당성조사는 타당성조사의 시행여부를 결정하는 사전조사이며, 「국가재정법」에 따라 국가 예산이 투입되는 사업에 대해 수행되는 것이므로, 국가 예산이 투입되지 않는 ‘광역교통개선대책’에 대한 예비타당성조사는 필요 없다고 볼 수도 있다. 그러나 택지개발사업자가 비용을 부담하더라도 교통시설사업 추진에 대해서는 충분한 타당성조사가 이루어질 필요가 있다. 즉 국토해양부 장관 혹은 시·도지사가 수립한 ‘광역교통개선대책’에 포함된 사업에 대해서는 예비타당성조사가 아니더라도 충분히 타당성 입증이 이루어질 필요가 있는 것이다. 국토해양부 장관이 ‘광역교통개선대책’에 의해 수립되는 교통시설사업 추진을 승인하기 위해서는 해당 사업의 타당성을 검토해야 하기 때문이다.



[표 19] 광역교통개선대책 수립현황

연도	사 업 명	수립권자	광역교통개선 사업수	총사업비 관리 규모 사업수	예비타당성 조사 시행 사업수
2006	광주첨단2단계 산업단지조성	광주광역시	8	2	1
	남양주별내지구 택지개발사업	경기도	20	6	-
	화성향남2지구 택지개발사업	경기도	11	3	-
	평택소사별지구 택지개발사업	경기도	9	1	-
	울산송정지구 택지개발사업	울산광역시	7	1	-
	계룡대실지구 도시개발사업	충청남도	6	-	-
	김포양촌지구 택지개발사업	경기도	18	8	-
2007	행정중심복합도시 건설사업	행복복합 도시건설청	23	13	11
	대구혁신도시 개발사업	한국토지공사	10	1	-
	울산혁신도시 개발사업	한국토지공사	8	1	-
	고양삼송지구 택지개발사업	경기도	26	9	-
	고양지축지구 택지개발사업	경기도			-
	고양향동지구 택지개발사업	경기도			-
	광주전남공동 혁신도시개발사업	한국토지공사	6	1	-
	양주옥정지구 택지개발사업	경기도	20	7	-
	대구테크노폴리스 조성사업	대구광역시	8	1	1
합 계			180	54	13

자료: 한국토지주택공사.

‘광역교통개선대책’에 따라 추진되는 사업 가운데 정부 예산이 투입되는 사업에 대해서는 예비타당성조사가 시행되고 있다. 한국토지주택공사가 2006년, 2007년도에 시행하고 있는 택지개발지구의 광역교통개선 사업수는 150개이다. 사업비가 500억원 이상인 사업수가 54개이며, [표 19]와 같이 이 가운데 13개 사업만이 예비타당성조사를 시행하였다. 나머지 41개 사업은 예비타당성조사 대상 사업이 아니지만,<sup>17)</sup> 광역교통개선대책 사업이라고 타당성 조사를 충실히 시행하지 않는다면, 교통시설에 대한 과잉투자로 연결될 수 있다. 광역교통개선 대책은 예비타당성조사보다 낮은 수준에서 타당성이 입증된 것이므로, 충분한 타당성 조사가 미흡하다.

김포양촌지구 택지개발사업의 광역교통개선대책 사례를 살펴보면, 「김포양촌지구 택지개발사업 광역교통개선대책」보고서에서 김포경전철의 예비경제적 타당성조사를 생략하였으며, 김포고속화도로는 비용편익비(B/C)가 0.97<sup>18)</sup>임에도 1.01로 제시하여 사업을 추진하고 있다.<sup>19)</sup> 또한 성남관교택지개발지구의 광역교통개선대책 사례를 살펴보면, 영덕-양재간 도로, 신분당선 건설 등 총 4조 4,824억원에 이르는 9개 교통시설을 통합하여 타당성조사를 한꺼번에 실시하였다. 따라서 경제적 타당성이 낮은 사업들도 섞여 추진될 가능성이 높다.

‘광역교통개선대책’의 사업비는 택지조성원가에 반영되므로, 사업시행자도 정부 혹은 지방자치단체가 요구하는 사업들을 ‘광역교통개선대책’에 반영하는데 큰 비용부담이 없다. 택지공급가는 시세에 비하여 저렴하므로, 택지공급가에 어느 정도의 비용을 추가하는 것은 문제가 되지 않기 때문이다. 또한 공공시설의 설치비용을 개발업자가 부담할 것이라는 기대는 광역교통개선대책의 수립주체인 중앙 및 지방정부로 하여금 과잉투자 결정을 유발할 수 있다.<sup>20)</sup>

17) 예비타당성조사는 총사업비가 500억원 이상이고, 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위하여 기획재정부 주관으로 실시하는 사전 평가를 의미한다.

18) 「김포 양촌지구 택지개발사업 광역교통개선대책」보고서(p.315-316)에 따르면, 비용은 645,629백만원, 편익은 628,235백만원으로 비용이 편익보다 크다.

19) 경기도, 「김포 양촌지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2007, p.314-316.

20) 정희남·김승중, 周藤 利一, William McCluskey, Owen Connellan, “일본과 영국의 개발이익환수제도,” 「국토연」 2003-25, 2003.

이러한 과잉투자는 택지개발사업자의 이익을 줄이고, 조성원가로 공급하도록 규정하고 있는 택지의 공급가를 높여 입주자의 부담을 증가시킨다. 택지개발사업자 입장에서는 조성원가 상승으로 감정가 및 공개경쟁입찰로 공급하는 토지개발의 이익이 감소하며, 국민주택이하 입주자들은 높은 택지가격을 지불하는 결과가 발생하는 것이다. 또한 조성원가의 일정 비율로 공급되는 학교 및 공공용지 구입 비용을 상승시킨다.

## 나. 광역철도 선정의 적정성 평가

### (1) 광역철도 선정 총괄 평가

현행 규정에서 광역철도는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제2조 제2호에서 대도시권<sup>21)</sup>의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 광역교통시설로서, 2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도로서 대통령이 정하는 요건에 해당하는 도시철도 또는 철도로 규정하고 있다. 동법 제2조 제2항의 “대통령령이 정하는 요건”은, 동법 시행령 제4조에서 규정하고 있는데, 특별시·광역시 또는 도 간의 일상적인 교통수요를 대량으로 신속하게 처리하기 위한 도시철도 또는 철도와 이를 연결하는 도시철도 또는 철도로 규정하고 있다. 또한 국토해양부장관이나 특별시장·광역시장 또는 도지사가 동법 제8조의 규정에 의해 대도시권광역교통위원회의 심의를 거쳐 지정·고시한 50킬로미터 이내의 구간의 도시철도 또는 철도로 규정하고 있다.

광역철도와 도시철도의 차이점을 살펴보기 위하여 「도시철도법」 제3조(정의)를 살펴보면, ‘도시철도’란 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단을 말한다. 또한 ‘도시교통권역’이란 「도시교통정비 촉진법」 제4조에 따라 국토해양부장관이 같은 교통생활권에 있는 둘 이상의 인접한 도시교통정비지역 간에 연계(連繫)된 교통관련 계획을 수립할 수 있도록 지정·고시한 것이다. 여기서 도시교통정비지역은 인구 10만명 이상의 도시를 말한다.

21) 대도시권이라 함은 「지방자치법」 제2조제1항1호의 규정에 의한 특별시와 광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역 중 대통령령이 정하는 지역.

위에서 살펴본 내용에 따라 광역철도와 도시철도의 차이점을 정리하면, 특별시·광역시 또는 도 간의 일상적인 교통수요를 대량으로 신속하게 처리하는가에 있다. 그러므로 특별시·광역시 또는 도 내부의 인구 10만명 이상의 도시 간의 교통수요를 처리하는 철도는 광역철도로 볼 수 없다.

[표 20] 수도권 광역대중교통망 추진사업

지역	프로그램	노선명	구간	연장 (km)
서울-경기도	광역철도건설	신분당선	정자역~강남	19
서울-경기도	광역철도건설	신안산선	안산~청량리	41
서울-경기도	광역철도건설	경의선	용산~문산	49
인천-경기도	광역철도건설	수인선	수원~인천	53
소 계				162
서울-경기도-강원도	일반철도건설	경춘선	망우~금곡~춘천	75
경기도-강원도	일반철도건설	중앙선	덕소~원주	90
서울 내부	광역철도건설	분당선 연장	왕십리~선릉	7
서울 내부	일반철도건설	인천국제공항 철도	김포공항~서울역	21
서울 내부	광역철도건설	신분당선2단계	강남~용산	10
인천 내부	도시철도건설	인천지하철1호선 연장	동막~송도신도시	7
경기도 내부	일반철도건설	소사~원시선	소사~원시	23
경기도 내부	광역철도건설	분당선 연장	오리~수원	20
경기도 내부	도시철도건설	의정부경전철	송산~장암	11
경기도 내부	광역철도건설	신분당선 연장	정자역~광교	12
소 계				276

자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.71.

그러나 국토해양부의 ‘대도시권 광역교통기본계획’에서 제시한 수도권 광역대중교통망 추진사업의 광역철도들은 [표 20]과 같다. [표 20]에 따르면, 광역

시·도내에 건설되는 사업들이 광역교통망계획에 포함되어 있으며, 정부예산 프로그램에서 도시철도 및 일반철도로 분류된 사업들이 광역대중교통망에 포함되어 있다. 광역시·도간 철도이면서, 광역철도 프로그램에 속한 사업들은 신분당선, 신안산선, 경의선 및 수인선의 일부 구간에 한정된다.

## (2) 개별 사업 평가

### (가) 용산~문산 복선전철 평가

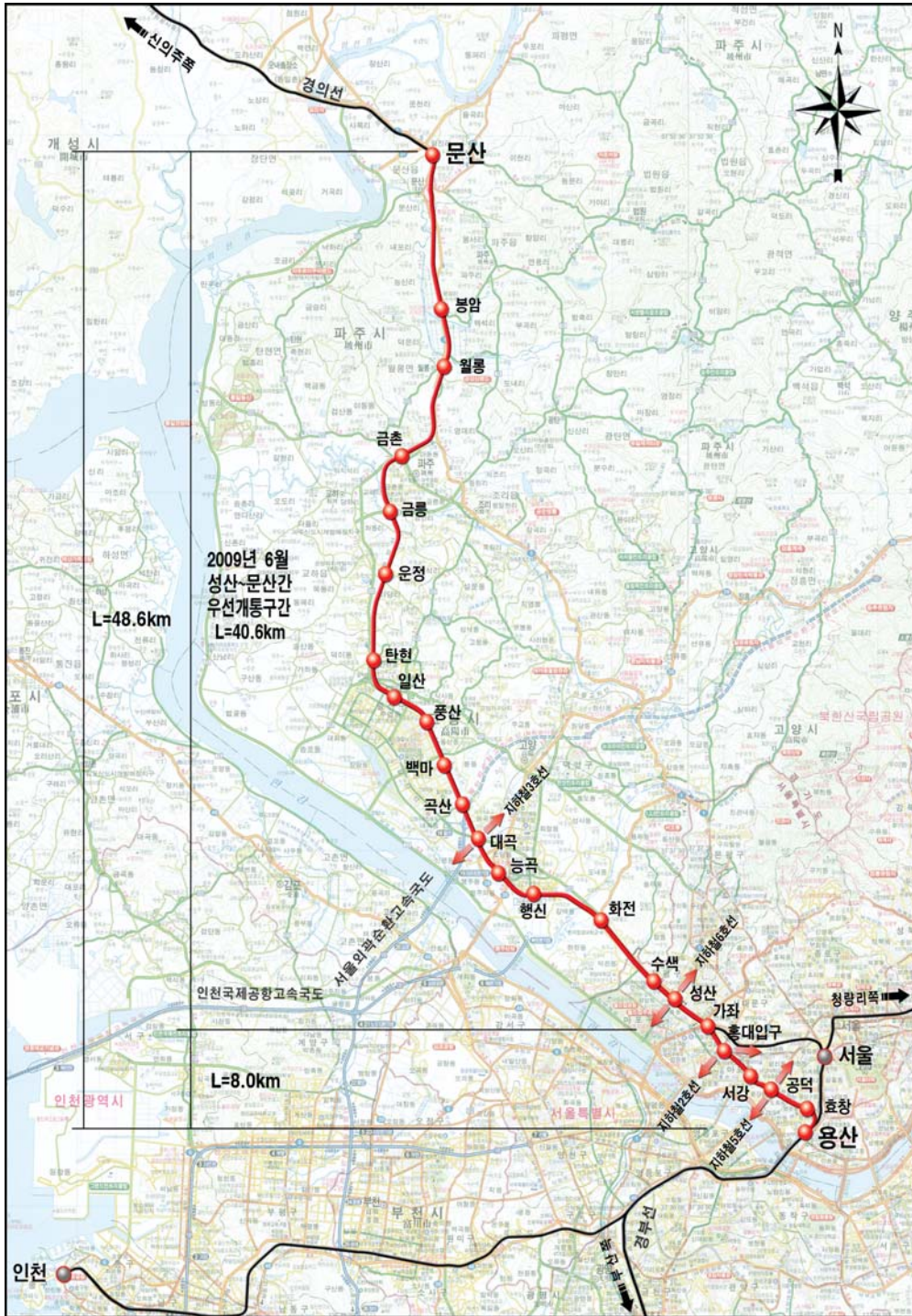
광역철도사업인 용산~문산 복선전철은 수도권 서북지역의 신도시개발 및 택지개발에 따른 교통편의 제공, 남북통일에 대비한 전진기지 마련, 선로용량 증가 등의 목적으로 추진되고 있다. 동 사업의 연장은 서울시 용산에서 경기도 문산에 이르는 48.6km의이며, 사업비는 2조 978억원이다. 사업비는 2009년까지 1조 5,498억원이 투입되었으며, 2010년 이후 5,480억원이 투입될 계획이다.

동 사업의 사업기간은 1996년에서 2012년까지이며, 2009년에는 전체 건설비의 74%를 달성할 계획이다. 투자효율성 제고를 위하여 성산~문산간 40.6km를 2009년 7월에 우선 개통하였다. 전 구간 중 지하철 3호선 대곡역과 6호선 수색역과의 환승이 가능하므로, 공사 진척이 빠른 성산~문산간 40.6km를 우선 개통한 것이다. 동 사업의 추진 경위는 다음과 같다.

- 1990년 4월~9월: 타당성조사(서울대 공학연구소)
- 1992년 6월~11월: 타당성조사(서울대 공학연구소)
- 1996년 9월~2000년 9월: 노반설계
- 1998년 12월: 제1차 수도권광역교통5개년계획 심의·확정
- 1999년 11월: 공사착공
- 2009년 7월: DMC~문산간 개통
- 2009년 9월말 현재 71.6% 추진



[그림 2] 용산~문산 복선전철 노선도



자료: 국토해양부.

[그림 2]를 살펴보면, 용산~문산 복선전철의 성산-용산간 구간은 광역철도가 아닌 도시철도로 지정하여도 특별한 문제는 발생하지 않는다. 성산-용산간을 도시철도로 지정하면, 건설비에 대한 국고지원비율은 75%에서 40%로 감소한다. 그럼에도 불구하고 정부는 1996년도에 용산-성산간 구간을 광역철도로 지정하여, 1996년도 기준으로 공사비 5,692억원을 증액하였으며, 국고지원액은 공사비의 35%인 1,992억원이 증액되었다.<sup>22)</sup>

#### (나) 수원~인천 복선전철 평가

광역철도인 수원~인천 복선전철은 수도권 서남부 도시철도망 형성으로 지역주민 교통편의 제공, 경인, 경호축 화물분담 및 대중국 교역에 따른 화물수요 처리를 위해 건설되고 있다. 사업 구간은 경기도 수원시에서 인천시까지 L=52.8km이다. 사업비는 1조 3,288억원으로 2009년까지 3,289억원이 투입되며, 2010년 이후 약 1조원이 투입될 예정이다. 사업기간은 1995년부터 2015년까지로, 건설비지원형태는 Matching Fund방식으로 국비 75%, 지방비 25%이다.

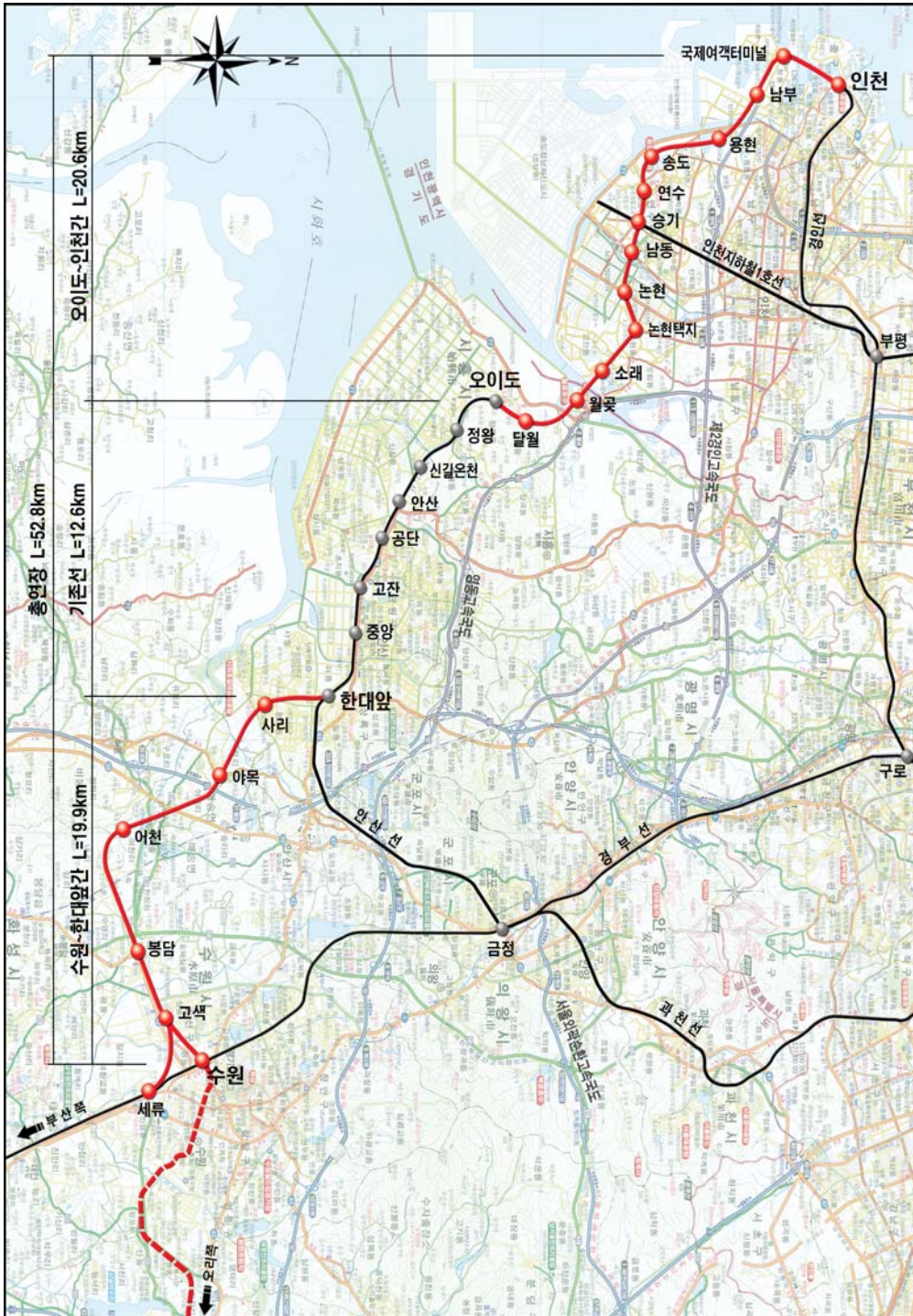
동 사업의 시행주체 한국철도시설공단인데, 2014년 아시안게임 개최 및 인천 송도신도시 및 산업단지 교통난 해소 위해 오이도~송도간 13.5km를 2011년에 우선 개통하는 구간으로 선정하였다. 동 사업의 추진 경위는 다음과 같다.

- 1992년 6월~11월: 타당성조사(서울대 공학연구소)
- 1995년 7월~1997년 12월: 정왕~인천간 기본설계 시행
- 1997년 12월~1998년 12월: 수원~한대앞간 기본설계 시행
- 1998년 12월: 제1차 수도권광역교통5개년계획 심의·확정
- 1999년 9월~2000년 2월: 정왕~인천간 건물, 전기 기본설계 시행
- 2000년 12월~2002년 6월: 오이도~연수간 노반 실시설계 시행
- 2001년 3월~2004년 5월: 수원~한대앞, 연수~인천간 노반실시설계 시행

22) 국토해양부, 「2010년도 예산안 사업설명자료(V)」, 2009, p.703.



[그림 3] 수원~인천 복선전철 노선도



자료: 국토해양부.



- 2004년 12월~2005년 6월: 4개공구(1, 4, 5, 6공구) 노반공사 착공
- 2006년 5월~2007년 7월: 오이도~송도간 달월역 등 9 건물실시설계 시행
- 2009년 9월말 현재 25.5% 추진

[그림 3]을 살펴보면, 수원~인천 복선전철사업의 오이도-인천간 20.6km 구간에서 소래-인천 구간은 인천시 도시철도로 간주할 수 있다. 따라서 정부는 국고지원비율을 75%에서 60%로 낮출 수 있었다.

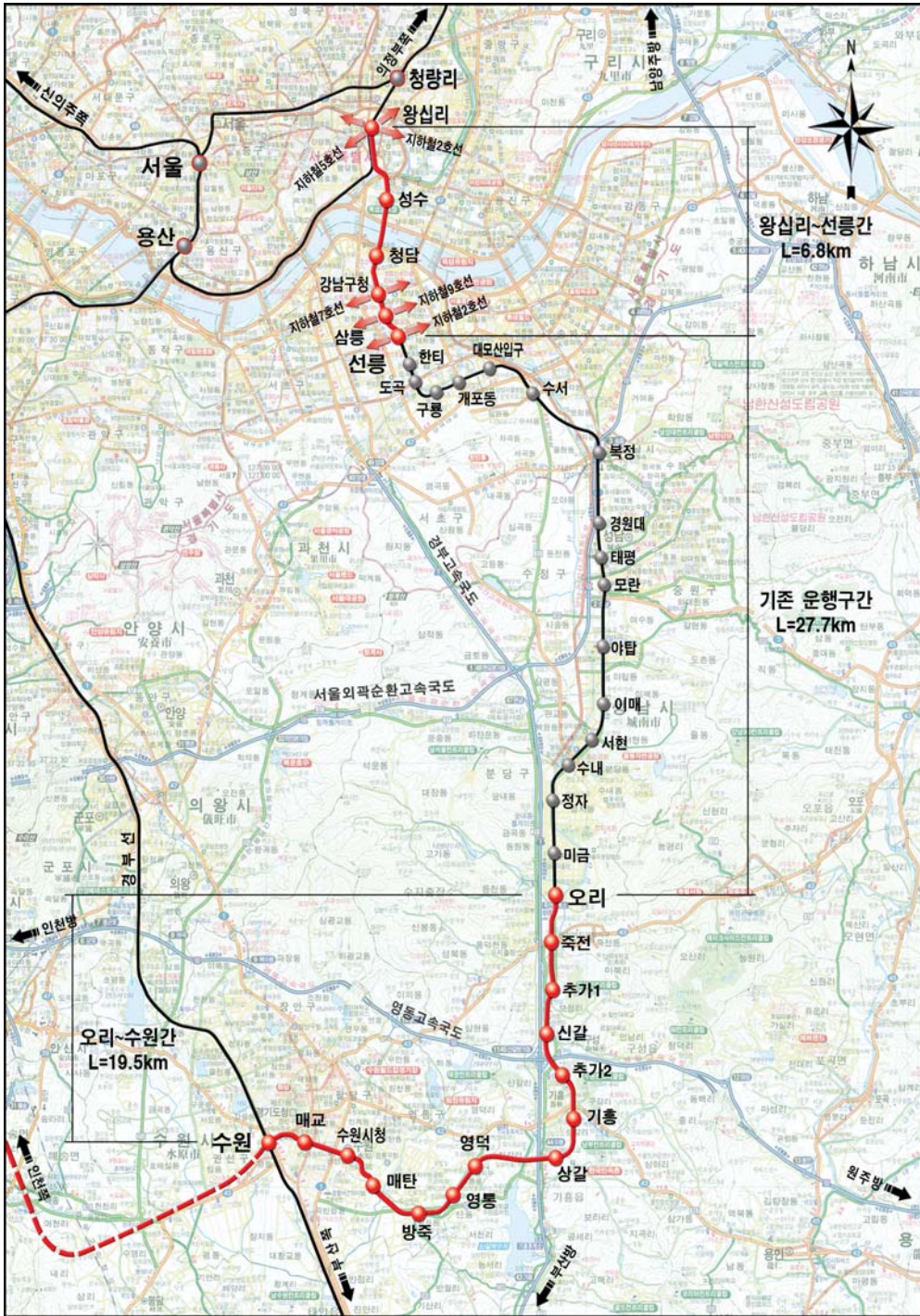
#### (다) 왕십리~선릉 복선전철 평가

왕십리~선릉 복선전철사업은 분당 신도시 지역주민의 출퇴근 시 환승역의 극심한 교통난을 해소하기 위해 추진되는 사업이다. 사업구간은 서울시 왕십리에서 선릉까지 L=6.6km이며, 사업비는 7,301억원이다. 2009년까지 4,4033억원이 투입되며, 2010년 이후 2,767억원이 투입될 예정이다. 사업기간은 2000년부터 2011년까지 이다. 그러나 예산투입 현황을 고려할 때, 동 사업은 2012년 이후에나 준공이 가능할 것으로 추정된다. 동 사업의 2009년 예산은 1,133억원, 2010년도 예산(안)은 1,066억원이며, 2011년 이후 잔여 사업비가 1,831억원이다.<sup>23)</sup> 동 사업의 추진 경위는 다음과 같다.

- 1989년 5월: 사전조사
- 1989년 11월: 실시설계
- 1998년 12월: 제1차 수도권광역교통5개년계획 심의·확정
- 2001년 7월~2002년 8월: 보완설계
- 2003년 6월: 착공
- 2009년 9월말 현재 54.5% 추진

23) 국토해양부, 「2010년도 예산안 사업설명자료(V)」, 2009, p.682.

[그림 4] 왕십리~선릉 복선전철 노선도



자료: 국토해양부.

분당선은 수서역에서 서울도시철도와 연결시켜 경기도 주민의 서울 접근을 가능케 하였다. 분당선 이용자의 서울 접근성을 높이기 위해 추가로 수서-선릉 구간을 건설하였으나, 이는 도시철도를 광역철도로 변경한 것으로 간주될 수 있다. [그림 4]에서와 같이 왕십리~선릉구간은 서울내부 구간이며, 도시철도로 간주하여도 큰 무리가 없다. 수서-선릉-왕십리 구간을 광역철도가 아닌 도시철도로 건설하였다면, 정부는 건설비의 35%에 해당하는 국고지원을 줄일 수 있었다.

(라) 신안산선 복선전철 평가

동 사업은 수도권 남서부와 동북부를 연결하는 X자형 광역전철망 구축 및 경부고속철도 연계교통체계 구축의 일환으로 광명역 연계망 구축사업이다. 사업구간은 경기도 안산에서 서울시 청량리까지 L=40.8km이며, 사업비는 3조 9,219억원이다. 정부는 2009년 11월에 기본계획 노선 확정 후 기본설계 등 본격 추진할 계획이다. 동 사업의 추진 경위는 다음과 같다.

[그림 5] 신안산선 복선전철 노선도



자료: <http://www.frdw.wo.to/>.



- 1998년 12월 : 제1차 수도권광역교통5개년계획 심의·확정
- 2003년 4월 : 경부고속철도 연계교통체계 구축계획 수립
- 2003년 4월~7월 : 신안산선 예비타당성조사 시행
- 2006년 6월~2007년 12월월 : 타당성조사 및 기본계획용역 시행
- 2009년 9월말 현재 0.1% 추진

[그림 5]를 살펴보면, 신안산선은 청량리-석수간 도시철도의 연장선으로 볼 수 있다. 안산시를 위한 광역철도가 아닌 서울 도시철도를 안산시까지 연장시킨 철도의 성격이 강하다. 안산시를 위한 광역교통수요처리를 위해서는 석수역 까지만 건설해도 충분할 수 있다.

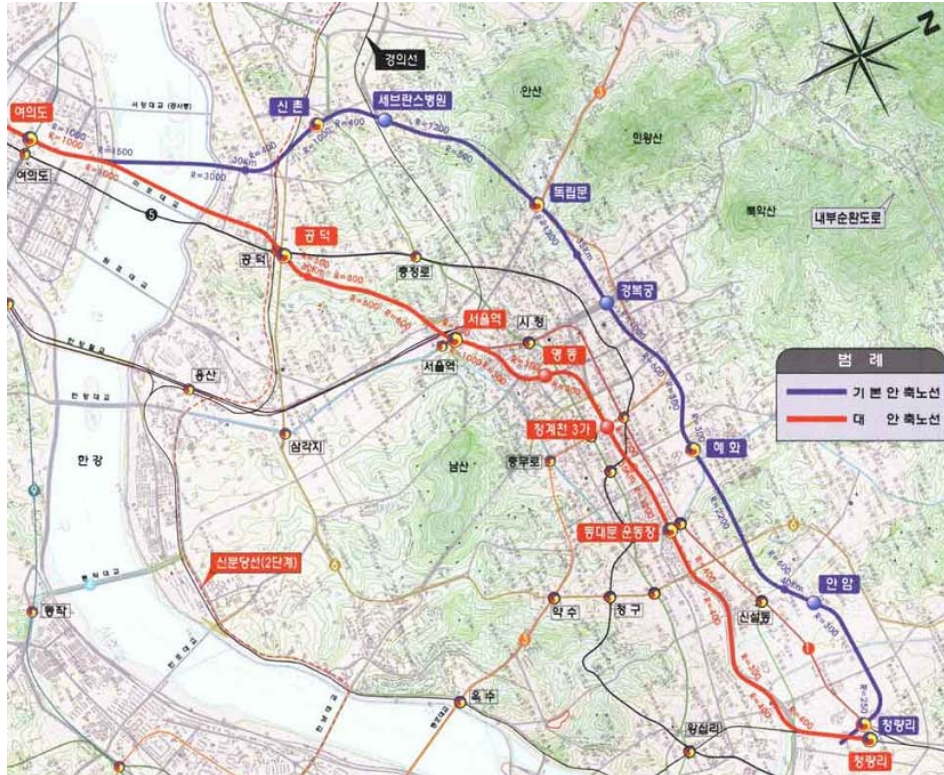
[그림 6] 신안산선 복선전철 석수-여의도 구간 노선도



자료: <http://www.frdp.wo.to/>.

[그림 6]에서와 같이 신안산선의 석수-여의도 구간은 서울지하철 1호선, 7호선 구간에 인접하고 있다. 따라서 석수-여의도 구간은 광역교통수요처리보다 서울 내부 교통수요처리를 위한 교통시설로 간주될 수 있다.

[그림 7] 신안산선 복선전철 여의도-청량리 구간 노선도



자료: <http://www.frdp.wo.to/>.

또한 여의도-청량리구간 노선은 [그림 7]와 같이 서울지하철 1호선 및 5호선 노선과 유사하므로, 안산시의 광역교통수요처리를 위한 교통시설로 간주하는 것은 부적절하다.

따라서 신안산선의 서울구간 공사비의 국고보조비율은 광역철도가 아닌 도시철도 국고보조비율을 적용하는 것이 바람직할 수 있다. 이 경우 국고보조비율은 75%에서 40%로 낮아지게 된다.

신안산선의 노선은, 서울지하철 10호선 계획이었던, 시흥-영등포-여의도-공덕-서울역-청량리-면목 노선을 이용한 것이다. 10호선은 경부고속철도 남서울역(현 광명역)에서 출발하여, 시흥대로를 타고 올라와, 신풍역, 영등포시장, 여의도 등을 지나, 면목동에 이르는 노선이었다.<sup>24)</sup> 지하철 사각지대로 남아있는 시흥 독산동 지역과 장안-면목동 일대를 도심 또는 인근 부도심으로 직접 연결하기 위한 노선이었다. 그러나 1, 2, 3, 4, 5, 6호선이 지나는 서울역-청량리간 도심 지하노선의 신규 건설은 중복투자가 아니냐는 지적도 있었다.<sup>25)</sup>

### (3) 평가 결과

서울지하철 9호선 강남구간의 설계가 한창이던 1997년 말, 외화보유량 부족으로 한국정부가 IMF(국제금융기구)에게 구제금융 조치를 요청하면서, 국가 전체가 경제위기로 빠지는 사태가 빚어졌다. 각종 대형사업의 진행이 불가능해지는 가운데 1998년 5월 기획예산처는 3기 지하철과 대전 2호선, 광주 2호선 등의 사업 재검토를 권고하였다. 이에 대해 고건 서울시장 당선자는 2기 지하철의 차질 없는 추진 대신 3기 지하철 사업의 전면 재검토 지시를 하였다. 고건 당선자는 수도권 전철망을 최대한 활용한 광역전철 위주의 도시철도계획으로의 전환도 지시하였다.<sup>26)</sup>

서울지하철건설본부 등 관계부처에서의 검토 결과 3기 지하철 중 9호선을 제외한 10호선(시흥-여의도-남대문-청량리-구리), 11호선(염곡-충무로-목동-신월동), 12호선(왕십리-미아삼거리-번동)의 노선을 연기가 아닌 전면 백지화하기로 결정하였다. 그리고 10~12호 노선 백지화 대신 성남분당·고양·일산·구리·남양주 등 수도권 위성도시와 서울의 기존 지하철을 연결하는 경전철, 모노레일, 소형 전동차량용 지선(支線)을 도입해, 수도권 위성도시 주민들이 서울로 진입하도록 유도할 계획을 세웠다.<sup>27)</sup>

24) <http://www.frdb.wo.to/>.

25) 한국철도시설공단, 한국철도건설백년사(중), 2006, p.893.

26) 한국철도시설공단, 한국철도건설백년사(중), 2006, p.895.

27) 한국철도시설공단, 한국철도건설백년사(중), 2006, p.895.

그러나 서울지하철 10호선은 「수도권광역교통5개년계획」에 반영되어 신안산선으로 명칭이 변경되고, 「서울시 중기 교통종합계획(1999.3)」과 「수도권 종합교통체계조사(2000.12)」에서 신분당선과 함께 X자형 광역 간선철도의 한 축으로서의 기능이 검토되었다. 원래 신분당선 노선은, 3기 지하철의 한 노선이던 서울지하철 11호선 신월-염곡 노선을 이용한 것으로, 11호선은 염곡동에서 출발하여, 강남대로를 타고 올라와, 양재역, 강남역, 9호선 교보타워4거리역, 신사역을 지난뒤, 녹사평역을 지나 다시 양천구로 꺾어지며, 신월동에 이르는 노선이었다. 결론적으로 서울지하철 10호선, 11호선은 신안산선, 신분당선으로 변경되어 광역철도가 되었으며, 이에 따라 정부는 국고지원비율을 40%에서 75%로 높여야 하는 결과가 초래된 것이다.

정부가 서울시의 도시철도 성격 노선을 광역철도로 지정하여 추진한다면, 서울시의 건설비 보조비율은 40%가 아닌 75%로 증가하고, 운영적자 문제도 정부가 책임지는 결과를 초래한다. 이는 타 지역과의 형평성 문제를 야기할 수 있으며, 타 지역에서도 도시철도를 광역철도로 추진한다면, 국고부담은 더욱 증가할 것이다.

#### 다. 광역도로 선정의 적정성 평가

국토해양부의 ‘대도시권 광역교통기본계획’에는 용인~서울 고속화도로, 제2자유로 등 전체 47개 노선 1,141km의 광역 간선도로망을 구축할 계획이라고 제시하고 있다.<sup>28)</sup> 그러나 광역철도와 달리 광역 간선도로망으로 제시된 노선들은 광역도로로 지정되어 예산이 지원되는 사업들은 하나도 포함되어 있지 않다. 따라서 광역 간선도로망의 노선들을 광역도로로 분류할 수 있는가도 명확하지 않다.

그러나 본 평가에서는 ‘대도시권 광역도로기본계획’에서 제시된 도로들이 광역도로로 적정한가를 살펴보려는 것이므로, 광역간선망도로도 광역도로로 간주하여 적정성을 평가하였다.

28) 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.104.



[표 21] 광역간선도로망 추진사업

지역	프로그램	노선명	구간	연장 (km)
서울-경기도 -강원도	고속도로	서울~춘천간 고속국도	서울~경기도계~춘천	61
서울-경기도	민자도로	용인~서울 고속화도로	영덕~현릉로	23
소 계				84
서울 내부	민자도로	강남순환 도시고속도로	염창IC~시흥~수서IC	35
인천시 내부	민자도로	제2연육교	영종도~송도	21
경기도 내부	국대도	국대도3호선	장암~회천~상패	27
경기도 내부	국도	국도3호 개량	성남~장호원	67
경기도 내부	민자도로	오산~영덕간 고속화도로	오산~용인 영덕	14
경기도 내부	민자도로	제2경인 연결	안양~성남 중원	22
경기도 내부	민자도로	서울외곽순환도로 북부구간	일산~벽제~퇴계원	36
경기도 내부	고속도로	평택~음성 고속국도	평택-음성	31
경기도 내부	고속도로	중부내륙고속도로	양평~여주	37
소 계				290

자료: 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획」, 2007, p.104~105.

‘대도시권 광역교통기본계획’에서 제시한 광역간선도로망 추진사업은 [표 21]과 같다. 그러나 [표 21]에서 제시된 사업들 가운데 2개 이상의 특별시·광역시 및 도에 걸치는 광역교통시설은 서울~춘천간 고속국도 및 용인~서울 고속화도로이며, 나머지 도로들은 특별시·광역시 및 도 내부의 도로들이다.

광역간선도로망 추진사업에는 국토간선도로망 추진계획의 동서 제2축에 해당하는 노선인 서울~춘천간 고속국도 및 서울외곽순환도로 북부구간을 포함하고 있으며, 기타 국가간선도로망의 고속도로 및 국도, 국도대체우회도로들을 포함하고 있다. 결국 광역간선도로망 추진사업은 자체적으로 고유의 목적과 특성을 갖는 사업으로 보기 어렵다.



## 라. 광역교통개선대책 사업 선정의 적정성 평가

‘광역교통개선대책’에 포함된 사업들이 광역교통수요를 처리하기 위한 사업인지 확인하고자 한다. 이를 위해 2009년도에 광역교통개선대책이 수립된 ‘화성 동탄 2 신도시 택지개발사업’ 및 ‘화성장안지구 택지개발사업’의 사례를 평가하였다.

### (1) 화성 동탄2 신도시 택지개발사업 관련

#### (가) 사업의 개요

‘화성 동탄2 신도시 택지개발사업’은 「택지개발촉진법」에 의한 사업으로 사업면적 23,971,809㎡, 계획인구 281,981인(112,792세대) 규모로 계획되어 있다. 본 사업지는 행정구역상 경기도 화성시 동탄면 영천리, 청계리, 중리 외 11개리 일원에 위치하고 있으며, 기 조성중인 동탄1지구 동측으로 경부고속도로가 남북으로 사업지를 통과하며, 국지도 23호선이 남북으로, 국지도 82호선, 84호선이 동서방향으로 주변지역과 연결되어 있다.

#### (나) 도로사업 선정의 적정성 평가

동 사업의 ‘광역교통개선대책’에 포함되어 있는 도로사업들은 국지도 23호선, 국지도 84호선, 지방도 317호선 등 모두 경기도 내부의 도로들이다. 즉 시·도간을 연결하는 도로가 아니므로, 광역도로로 볼 수 없다. 또한 제2외곽순환고속도로 및 제2경부고속도로는 정부가 국가기간교통망계획으로 추진하고 있는 사업인데, 광역교통개선대책 사업으로 분류할 수 있는 근거는 명확하지 않다.

#### (다) 대중교통시설사업 선정의 적정성 평가

동 사업과 관련하여 ‘광역교통개선대책’에 제시된 광역급행철도사업은 국가철도망 계획 등 정부 상위계획으로 반영하여 추진할 계획이다. 따라서 수도권 광역급행철도사업은 광역교통개선대책사업으로 간주하기 어렵다.

또한 신교통수단시설은 광교-동탄2-오산, 병점-동탄2 구간에 설치할 계획인데, 모두 경기도 내부 교통시설이다. 따라서 광역교통시설로 간주하는 것은 법적 근거가 명확하지 않다.

#### (라) 평가 소결

동 사업에 따라 수립된 ‘광역교통개선대책’은 시·도간을 연결하는 교통시설이 아니며, 경기도 내부 교통시설로서 광역교통시설로 간주하는 것은 부적절 하다. 따라서 동 사업에 대한 ‘광역교통개선대책’을 수립할 필요성은 명확하지 않다.

동 사업에 따라 경기도가 서울시와 협의해야 할 정도의 광역교통수요가 증가하지 않았다면, 동 사업에 따른 교통대책은 「도시교통정비 촉진법」의 ‘교통영향분석·개선대책’으로도 충분할 것이다. ‘광역교통개선대책’의 범위인 사업경계로부터 20km까지는 경기도 내부이므로, 경기도 내부의 교통대책만 마련하면 충분하기 때문이다.

### (2) 화성장안지구 택지개발사업 관련

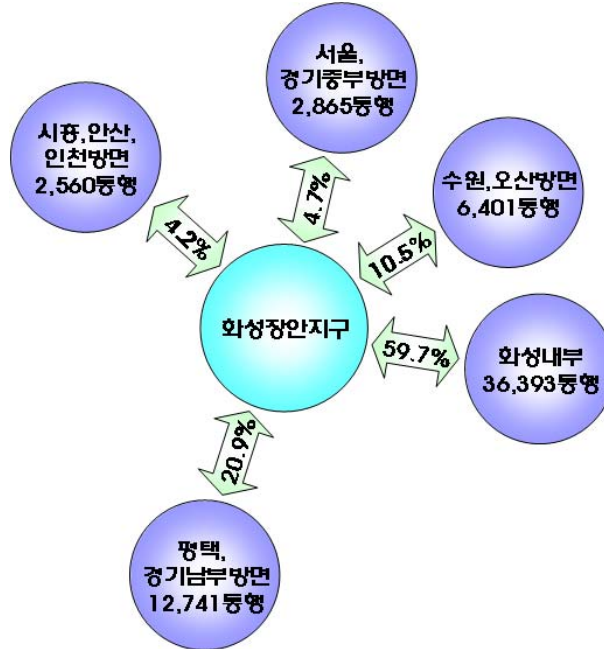
#### (가) 사업의 개요

‘화성장안지구 택지개발사업’은 행정구역상 경기도 장안면 사랑리, 어은리, 사곡리 및 우정읍 조암리, 화산리 일원에 부지면적 1,331,612㎡, 총 수용인구 17,300인 규모의 택지개발사업이다. 본 사업지의 주택건설용지는 573,244㎡, 공공시설용지는 758,367㎡이다.

#### (나) 도로사업 선정의 적정성 평가

동 사업의 ‘광역교통개선대책’에 포함되어 있는 도로사업들은 국가지원지방도 82호선 및 지방도 301호선으로 모두 경기도 내부의 도로들이다. 즉 시·도간을 연결하는 도로가 아니므로, 광역도로로 볼 수 없다.

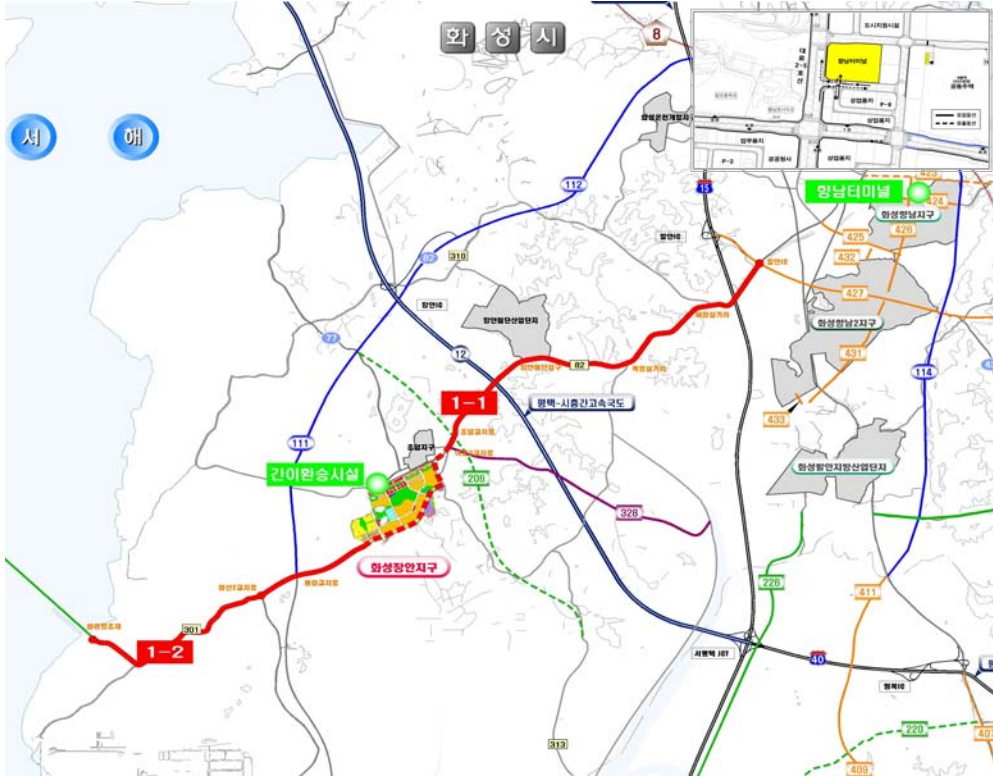
[그림 8] 화성장안지구의 광역통행분포



자료: 경기도, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.15.

[그림 8]에서와 같이 교통량도 대부분 경기도 내부 통행이다. 경기도 내부 통행량을 광역적인 차원에서 검토할 필요는 없다. 따라서 광역교통개선대책의 필요성이 낮은 사업으로 간주될 수 있을 것이다.

[그림 9] 화성장안지구 광역교통개선대책 노선도



자료: 경기도, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.341.

[그림 9]에서 1-1은 ‘광역교통개선대책’에 포함된 국가지원지방도 82호선 구간이며, ‘화성 장안지구’와 ‘화성향남지구’를 연결하는 도로로서 화성시 내부 도로이다. 또한 1-2는 ‘광역교통개선대책’에 포함된 지방도 301호선 구간이며, 화성방조제와 연결되는 화성시 내부 도로이다.

#### (다) 평가 소결

동 사업에 따라 수립된 ‘광역교통개선대책’은 시·도간을 연결하는 교통시설이 아니며, 경기도 내부 교통시설이므로 광역교통시설로 간주하는 것은 부적절할 수 있다.

따라서 동 사업의 ‘광역교통개선대책’은 「도시교통정비 촉진법」의 ‘교통영향분석·개선대책’으로 변경하는 것이 바람직할 수 있다. 「교통영향분석·개선대책수립 지침」 제20조(사업지구의 외부 교통개선대책 수립)에 따르면, 교통개선대책의 시행에 소요되는 비용은 교통문제를 유발하는 자가 부담하도록 규정하고 있으므로, ‘광역교통개선대책’과 ‘교통영향분석·개선대책’의 재원부담방식은 거의 없다.

#### 4. 재원부담 비율의 적정성 평가

##### 가. 광역교통시설사업의 재원부담 적정성 평가

###### (1) 광역철도시설사업의 재원부담 적정성 평가

광역철도도 도시철도와 마찬가지로 과거 50%의 국고 지원을 했으나<sup>29)</sup> 2000년 4월 이후 현재까지 일률적으로 중앙정부가 전체 사업비의 75%, 지방정부가 25%를 각각 분담하고 있다.

[표 22] 철도 건설 재정지원 기준

	재정지원 기준
일반철도	건설시 국비 100%
광역철도	건설시 국비 75%, 지방비 25%
도시철도	건설시 국비 50% (재정여건을 고려한 차등지원 ; 서울시 40%, 광역시 60%, 기타는 광역시 60%에 준하여 국비 지원)

29) 1997년 4월 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」이 제정되면서 광역철도 사업에 대해 국가가 사업을 시행하는 경우 국가에서 설계비 및 용지비의 전액과 공사비의 50%, 지자체가 공사비의 50%를 부과하고, 지자체는 시·도의 행정구역에 속해 있는 전철구간의 길이에 비례하여 부담토록 하였다.

두 개 이상의 시·도에 걸친 광역 대중교통시설인 경우 해당 지방정부간의 관할권이 상충되기 때문에 원활한 사업 추진을 위해 중앙정부의 주도적인 역할이 필요하다. 중앙정부가 주도적 역할을 수행하기 위해서는 무엇보다도 재정지원을 통한 조정이 필요하므로 광역 대중교통시설의 경우 중앙정부의 재정지원이 강화된 것이다.<sup>30)</sup>

그러나 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조에서 광역철도의 예산지원은 노선의 기능, 이용자수의 비율, 국가와 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 국고에서 보조하도록 규정하고 있다. 따라서 동법 시행령 제13조에서 규정한 국가가 모든 광역철도에 대해 사업비의 75%를 부담한다는 조항은 노선의 기능 및 이용자수의 비율을 고려하여 예산을 지원하도록 한 법 취지에 맞지 않으므로 개정을 검토할 필요가 있다.

## (2) 광역도로시설사업의 재원부담 적정성 평가

광역도로의 예산지원 기준을 살펴보면, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 시행령」 제12조(광역도로건설비 등의 보조)에서 광역도로의 건설 및 개량에 필요한 비용의 50%를 국고보조비율로 정하고 있다. 그러나 「도로법 시행령」 제62조(국고보조 등)에 따라 국도대체우회도로 또는 국가지원지방도의 건설에 필요한 비용 중 공사비는 국고에서 보조하며, 보상비는 해당 관리청이 속하는 지방자치단체가 부담한다. 지방자치단체 입장에서는 해당 도로를 광역도로보다는 국가지원지방도로 지정받는 것이 유리할 것이다.

두 개 이상의 시·도에 걸친 광역 대중교통시설인 경우 해당 지방정부간의 관할권이 상충되기 때문에 원활한 사업 추진을 위해 중앙정부의 주도적인 역할이 필요하다. 따라서 지방도인 국가지원지방도 보다 국고지원비율이 낮은 것은 재고되어야 한다. 광역철도와 마찬가지로 광역도로에 대한 중앙정부의 역할을 강화하기 위해서는 재정지원의 확대가 필요하다.

30) 국토해양부·한국교통연구원, 「광역철도 지정 및 차량시스템 선정 기준 등 마련 연구」, 2008.

## 나. 광역교통개선대책사업의 재원부담 적정성 평가

### (1) 재원부담 적정성 평가

#### (가) 법적 근거 미흡

「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조(2이상의 지방자치단체에 걸치는 광역교통개선대책)에 따르면, 국토해양부장관은 대도시권 안에서 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업 등이 지역별로 분산되어 시행됨에 따라 광역적인 교통수요의 원활한 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 2개 이상의 지방자치단체에 걸친 종합적인 광역교통개선대책을 수립할 수 있도록 규정하고 있다. 더불어 동법 제7조의2(대규모 개발사업의 광역교통개선대책)에서는 대도시권의 광역교통에 영향을 미치는 대규모 개발사업 등 대통령령으로 정하는 사업에 대하여 당해 사업이 시행되는 지역의 시·도지사는 개발사업에 따른 광역교통개선대책을 수립하여 국토해양부장관에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조에서는 동법 제7조 및 제7조의2에 의해 수립된 ‘광역교통개선대책’은 국토해양부장관이 위원회의 심의를 거쳐 확정하고, 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 확정된 광역교통개선대책을 충실히 이행하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」은 광역교통개선대책을 이행하기 위한 재원조달 방안을 규정하지 않고 있다. 다만 동법 제11조(광역교통시설부담금의 부과대상)에서 대도시권 중 대통령령으로 정하는 대도시권에서 사업을 시행하는 자는 광역교통시설 등의 건설 및 개량을 위한 광역교통시설부담금을 납부하여야 한다고 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조의2(대규모 개발사업의 광역교통개선대책) 제4항에 따르면, 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 개발사업의 시행자는 확정된 광역교통개선대책을 충실히 이행하여야 한다고 규정하고 있어, ‘광역교통개선대책’에서 설정한 비용부담조건에 따라 비용부담규모 및 부담주체가 결정되고 있다.



‘광역교통개선대책’은 「도로법」, 「철도건설법」 및 기타 관련법에 근거하여 추진되는 교통시설사업의 사업시행자 및 채원분담방식과 무관하게 수립된다 할 지라도 아무런 문제가 없다. 행정부처는 특별법에 근거하여, 광역교통개선대책 비용부담을 임의대로 정할 수 있는 것이다. 결과적으로 ‘광역교통개선대책’의 비용부담 방식이 법적 근거 없이 임의대로 결정될 수 있는 것이다.

#### (나) 과다한 비용 전가

광역교통개선대책 비용부담은 개발영향부담금이며, 개발영향부담금은 특정 개발에 의하여 야기되는 지역사회 전체에 대한 불리한 영향을 완화하기 위한 비용으로 지불되어야 한다. 그러나 기존 광역교통개선대책의 교통시설공급 규모 평가는 교통문제 발생에 대한 원인자의 적정부담 수준에 비해 다소 초과하는 것으로 조사된 바가 있다.<sup>31)</sup>

판교택지개발지구의 경우, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 근거하여 산정된 광역교통시설 부담금은 802억원이다. 하지만 광역교통개선대책에 의해 한국토지주택공사가 부담한 비용은 1조 4,848억원이다.<sup>32)</sup> 특히 풍덕천~금곡 IC, 풍덕천삼거리-분당수서고속화도로 등은 판교택지개발지구와 직접적인 관련이 없음에도 비용을 부담하고 있다. 또한 영덕-양재고속도로는 수원에서 용인시 수지구, 성북지구 등을 경유하고 있음에도 불구하고 판교택지지구에서 사업비의 37%인 4,400억원을 부담하고 있으며, 정부는 건설비용을 전혀 부담하지 않았다.

김포양촌지구(김포한강신도시)의 경우, 광역교통시설부담금은 2,770억원이지만, 광역교통개선대책 비용을 1조 6,434억원을 부담하고 있다. 특히 김포경전철을 위해 한국토지주택공사는 9,466억원을 부담하여, 택지개발사업자인 한국토지주택공사가 김포경전철 사업비의 100%를 부담하고 있다. 2001년도 시행된 「김포경량전철 건설사업 예비타당성조사」 보고서에서는 김포경전철 추진방향을 수

31) 국토연구원, 「광역교통개선대책 비용의 합리적 채원부담방안 연구」, 한국토지공사 ; 대한주택공사 ; 경기지방공사 [공편], 2007.

32) 한국토지공사가 부담한 비용은 1조 4,848억원에는 국도지 57호선 확장 및 영덕-양재 간도로의 판교교차로 비용을 제외하였다. 국도지 57호선 확장은 주택공사(청계지구)와 분담하며, 영덕-양재간도로의 판교교차로는 별도 협의 대상이므로 제외하였다.



도권광역교통대책 차원에서 국토해양부의 주도하에 중앙정부가 재정을 지원하고 김포뿐만 아니라 인근 서울 및 인천과 공동으로 추진하는 것이 바람직하다고 제시하고 있다.

[표 23] 광역교통개선대책 수립현황

	사 업 명	사 업 규 모		총 사업비 (a) (억원)	광역교통 개선대책비 (공사부담) (b) (억원)	비율 (b/a)	1인당 분담 광역교통 개선비용 (천원)
		면적 (천㎡)	인구 (천명)				
2006	광주첨단2단계 산업단지조성	2,057	-	3,416	765	16.3%	-
	남양주별내지구 택지개발사업	5,104	65	27,473	5,439	22.4%	8,368
	화성향남2지구 택지개발사업	3,176	41	14,566	3,571	19.8%	8,710
	평택소사별지구 택지개발사업	3,021	38	14,118	2,319	24.5%	6,103
	울산송정지구 택지개발사업	1,449	18	3,686	508	16.4%	2,822
	계룡대실지구 도시개발사업	1,530	19	2,232	305	13.7%	1,605
	김포양촌지구 택지개발사업	10,837	140	79,816	18,434	23.1%	13,167
2007	행정중심복합도시 건설사업	72,909	500	217,000	27,822	12.8%	5,564
	대구혁신도시 개발사업	4,390	34	16,138	979	6.1%	2,879
	울산혁신도시 개발사업	2,797	23	13,057	725	5.6%	3,152
	고양삼송지구 택지개발사업	5,091	45	23,872	4,564	19.1%	10,142
	고양지축지구 택지개발사업	1,175	18	7,445	1,231	16.5%	6,839
	고양향동지구 택지개발사업	1,178	16	8,500	1,449	17.0%	9,056
	광주전남공동 혁신도시개발사업	7,295	50	17,845	276	1.5%	552
	양주옥정지구 택지개발사업	6,427	77	34,270	6,125	17.9%	7,955
	대구테크노폴리스 조성사업	7,270	50	16,835	61	0.4%	122

자료: 한국토지주택공사.

문제는 택지개발지구별로 광역교통개선대책 비용부담이 특별한 기준 없이 결정되고 있다는 것이다. 국토해양부는 총사업비의 20% 범위내에서 광역교통개선대책비를 부담시키고 있다고 밝히고 있다. 하지만 2006~2007년간 한국토지주택공사가 부담한 각 사업별 광역교통개선대책비를 살펴보면, [표 23]에서와 같이 광역교통개선대책비는 총사업비의 0.4~24.5%를 사용하고 있다. 광역교통개선대책비용을 최종적으로 부담하는 택지지구 입주자들의 1인당 부담비용을 살펴보아도 12만원(대구테크노폴리스 조성사업)에서 1,317만원(김포양촌지구택지개발사업)까지 다양하다.

[표 24] 김포양촌택지지구 광역교통개선대책 현황

면적 (천㎡)	총사업비 (억원)	광역교통개선대책	개선대책 사업비(억원)
10,837	79,816	◦김포고속화도로(고촌 ~ 운양IC)	5,530
		◦사업지구 ~ 국지도98호선 연결도로	1,005
		◦양곡 ~ 운양 연결도로	1,005
		◦사업지 ~ 3축도로 연결도로	251
		◦사업지 ~ 운양IC 연결도로	1,005
		◦국도48호선 확장(마송 ~ 누산IC)	673
		◦사업지 ~ 대포리(광역도로종점) 연결도로	503
		◦양곡우회도로	685
		◦운양IC ~ 누산IC(지방도356호선) 확장	337
		◦올림픽대로(행주대교 ~ 방화대교) 확장	100
		◦김포경전철(사업지구 ~ 김포공항역)	10,000
합 계		-	21,094

자료: 한국토지주택공사.

김포양촌지구 택지개발사업의 1인당 광역교통개선대책비용이 높은 이유는 [표 24]에서와 같이 김포경량전철 사업비를 모두 택지개발이익금에서 조달하기 때문이다.

[표 25] 경량전철: 7개구간, 85.6km(2020년 내 완공)

노선	구 간	연장 (km)	사업비 (억원)
김포선	김포 ~ 지하철5호선	24.6	6,507
월계·청량선	상계 ~ 월계~청량리	14.0	7,000
신림·난곡선	여의도 ~ 노량진 ~ 신림 ~ 서울대	15.0	7,500
미아·삼양선	상계동 ~ 우이동 ~ 삼양동 ~ 신설동	13.0	6,500
목동선	신월동 ~ 목동 ~ 당산동	8.0	4,000
은평선	은평신사 ~ 신촌 ~ 여의도	6.0	3,000
면목선	청량리 ~ 전농동 ~ 장안교 ~ 면목동	5.0	2,500
합 계		85.6	37,007

자료: 국토해양부, 「수도권 광역교통망계획(2001~2020)」, 2001.

국토해양부의 「수도권 광역교통망계획(2001~2020)」 및 「대도시권 광역교통 기본계획(2007~2026)」(2007)은 [표 25]와 같이 수도권 광역대중교통망 추진사업에 ‘김포경전철사업’을 포함하고 있다. 국토해양부는 김포축이 현재도 혼잡한 상황이며, 장래 김포신도시 등의 개발계획으로 인해 교통혼잡이 심화될 것으로 예상됨에 따라 김포축 보강이 필요하다고 기술하고 있다.<sup>33)</sup> 따라서 김포경전철은 광역철도 혹은 도시철도 사업으로 추진되어야 하며, 이 경우 총사업비의 60%까지 중앙정부의 재정지원을 받을 수 있었다. 중앙정부의 재정지원으로 김포경전철 사업비 가운데 6,000억원을 광역교통개선대책 비용에서 경감 받으면, 김포양촌지구는 48,275세대이므로 세대당 1,243만원의 택지비용을 줄일 수 있었다.

33) 국토해양부, 「대도시권 광역교통기본계획(2007~2026)」, 2007, p.69.

[표 26] 기 시행 사업에 대한 사업비 부담 사례

(단위: 억원)

	시설명	전체 사업비	사업자 부담율	당초사업비 부담주체	근거
화성동탄	지방도 311호 (영덕-오산)	8,276	100.0%	국가, 지자체	국가재정부족 수익자부담
양주옥정	지방도 379호 (상승-회암)	563	100.0%	경기도	예산부족 수익자부담
	동부간선도로 (월계-의정부)	2,500	40.0%	국가, 경기도, 서울시	국가재정부족 수익자부담
김포양촌	고속화도로 (강서-화촌)	2,000	100.0%	국가, 경기도	국가재정부족 수익자부담
양주고읍	지방도 350호선 (마전-삼승간)	668	50.0%	경기도	예산부족 수익자부담
남양주 별내	국도43호선 (동창마을-퇴계원)	450	22.2%	경기도, 구리시	수익자부담
파주 교하	제2자유로 연결도로 (교하-송포)	867	88.7%	파주시, 고양시	수익자부담
광명 역세권	안양천변도로 신설	1,956	11.5%	안양시	국가재정부족 수익자부담
파주 운정2지구	제2자유로 연결도로	7,661	60.0%	국가, 경기도	국가재정부족 수익자부담

자료: 국토연구원, 「광역교통개선대책 비용의 합리적 재원부담방안 연구」, 한국토지공사 ; 대한주택공사 ; 경기지방공사 [공편], 2007.

광역교통개선대책에서는 [표 26]과 같이 개선대책 수립 이전에 기 추진중인 시설에 대한 비용도 광역교통개선대책에 포함시키고, 도시관리계획 시설에 대한 사업비도 광역교통개선대책에 부담시키고 있다.

[표 27] 택지공급가격기준

(단위: %)

구분	용도별	공급지역		
		수도·부산권	광역시	기타지역
조성 원가 이하	◦임대주택건설용지 - 60㎡이하 주택용지	60	60	60
	- 60㎡초과 85㎡이하 주택용지	- 수도권: 85 - 부산권: 80	70	60
	◦국민주택규모의 용지 - 60㎡이하 주택용지	- 수도권: 95 - 부산권: 90	90	80
	◦학교용지 - 초·중	50	50	50
	- 고	70	70	70
	- 200세대규모 미만 지구의 초·중·고	100	100	100
조성 원가 수준	◦공공용지	100	100	100
	◦협의양도인택지 (단독주택용지)	- 수도권 감정가격 - 부산권: 110	110	110
	◦국민주택규모의용지 (60㎡초과 85㎡이하 주택용지)	- 수도권: 110 - 부산권: 100	100	90
조성 원가 이상	◦단독주택건설용지	감정가격	감정 가격	감정 가격
	◦국민주택규모 초과용지 (85㎡ 초과주택용지)	"	"	"
	◦임대주택건설용지 (85㎡ 초과 149㎡ 이하 주택용지)	"	"	"
	◦공공용지	"	"	"
	◦상업용지등 (택지개발촉진법시행령 제13조의제2항 단서)	경쟁입찰에 의한 낙찰가격		
	◦주상복합용지	- 주거부분: 감정가격 - 상업부분: 경쟁입찰에 의한 낙찰가격		

주: 1. 공급가격은 상한가격기준이며 지역여건에 따라 기준가격이하로 공급가능.  
 2. 공공시설용지와 기타 공공시설용지(학교 포함)는 당해 공공시설의 관리주체 및 영리성에 의하여 구분하여 결정.  
 3. 주상복합용지는 지구단위계획에 명시된 상업부분과 주거부분 비율을 준수.  
 자료: 국토해양부, 「택지개발업무처리지침」, 2008.

문제는 광역교통개선대책의 비용이 조성원가에 반영되어 택지분양가를 상승시키는데 있다. 정부는 [표 27]과 같이 국민주택규모의 용지는 분양가의 95%~110%로 분양하고 있다. 또한 공공용지는 조성원가의 100%로 공급한다. 광역교통개선대책 비용을 조성원가에 반영하지 않는다면, 국민주택규모의 용지의 분양가를 낮출 수 있다.

[표 28] 광역교통개선대책 비용 종합

		내 용
전체	사업지구수	50개 지구
	개선대책비/총사업비	17.62%
	개선대책사업비(사업시행자)/법정부담금	597.94%
	택지가격상승액/조성원가상승액	98.38%
경기도	사업지구수	36개 지구
	개선대책비/총사업비	18.36%
	개선대책사업비(사업시행자)	4,495억원
	개선대책사업비(사업시행자)/법정부담금	625.50%
경기도 이외	사업지구수	14개 지구
	개선대책비/총사업비	14.41%
	개선대책사업비(사업시행자)	719억원
	개선대책사업비(사업시행자)/법정부담금	463.08%

자료: 한국토지주택공사.

[표 28]은 한국토지공사가 부담한 광역교통개선대책 비용을 정리한 것이다. 택지조성원가의 17.62%는 광역교통개선대책 비용이며, 조성원가상승액의 98.38%는 택지가격상승으로 이어지고 있다. 특히 경기도 지역의 광역교통개선대책비용은 총사업비의 18.36%를 차지하고 있으며, 법정 부담금의 6배 이상을 지불하고 있다.

[표 29] 광역교통개선대책에 따른 택지가격 상승 현황

택지개발사업	수립권자	개선대책 사업비에 따른 조성원가 상승액 (천원/㎡)	국민주택규모주택		광역 교통 개선 대책에 따른 택지 가격 상승분 (천원/ ㎡)	호당 가격 상승분 (백만원/ 호)	국민주택 규모 주택가격 상승분 (억원)
			주택규모 (㎡)	분양주택 수 (호)			
고양삼송	경기도	416	60~85	6,269	1,627	97.62	6,120
	경기도	416	60이하	9,288	847	50.82	4,720
성남판교	경기도	476	60~85	7,214	524	31.44	2,268
	경기도	476	60이하	401	452	27.12	109
안성뉴타운	경기도	147	60~85	3,887	355	21.30	828
양주회천	경기도	321	60~85	7,857	353	21.18	1,664
시흥장현	경기도	311	60~85	4,839	342	20.52	993
수원호매실	경기도	289	60~85	3,640	318	19.08	695
광명역세권	경기도	288	60~85	1,659	307	18.42	306
하남풍산	경기도	334	60이하	3,058	305	18.30	560
화성동탄	경기도	306	60~85	14,386	290	17.40	2,503
양주회천	경기도	321	60이하	4,140	289	17.34	718
고양원흥	국토해양부	263	60~85	2,893	289	17.34	502
파주운정	경기도	456	51	60	259	15.54	9
	경기도	456	59	933	259	15.54	145
	경기도	456	74	92	259	15.54	14
	경기도	456	84	3,371	259	15.54	524
남양주 별내	경기도	228	60~85	2,955	251	15.06	445
양주고읍	경기도	263	60이하	913	250	15.00	137
용인서천	경기도	223	60~85	1,395	245	14.70	205
시흥목감	경기도	223	60~85	3,108	245	14.70	457
의정부민락2	경기도	221	60~85	2,571	243	14.58	375
고양원흥	국토해양부	263	60이하	476	237	14.22	68
광명소하	경기도	378	60~85	877	231	13.86	122
화성동탄	경기도	306	60이하	11,692	214	12.84	1,501
고양지축	경기도	132	60~85	2,401	206	12.36	297
흥덕지구	경기도	337	60이하	2,510	202	12.12	304
합 계							26,587

주: 호당가격상승분은 호당 주택규모를 60㎡로 설정하여 산정

자료: 한국토지주택공사.

[표 29]는 광역교통개선대책에 따른 택지가격상승분이 20만원/m<sup>2</sup> 이상인 국민주택규모 이하 아파트에 대한 자료이다. 위 아파트들은 광역교통개선대책을 위해 세대당 1,000만원 이상의 비용을 지불한 것이다.

## (2) 개별사업 평가

### (가) 화성 동탄2 신도시 택지개발사업 관련

제2외곽순환고속도로 및 제2경부고속도로는 정부가 이미 ‘국가기간교통망계획’으로 추진하고 있는 사업이다. 따라서 광역교통개선대책 사업으로 분류하여, 사업시행자에게 용지비의 일부를 부담시키는 것은 법적 근거가 명확하지 않다.

[표 30] 동탄1지구 설문조사 통행분포비

	서울	용인	화성	수원	오산	기타	총계
비율	18.1%	12.1%	22.45	22.4%	5.4%	19.6%	100.0%

자료: 국토해양부, 「화성 동탄2 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.338.

[표 30]은 동탄신도시 교통종합상황실에서 작성한 「화성동탄신도시 입주민 설문조사결과」에 따른 통행분포비이다. 대부분 경기도 내부에서 통행하고 있으며, 광역교통수요로 간주될 수 있는 서울로의 통행량은 18.1%에 지나지 않는다. 그러나 동탄2 신도시의 입주민들은 ‘광역교통개선대책’에 포함된 제2외곽순환고속도로 구간 용지비의  $630/1,050=60\%$ 를 부담하고, 제2경부고속도로 구간 용지비  $1,610/5,376=30\%$ 를 부담한다.



[표 31] 관계기관 사전협의의견 및 조치계획

	경기도 의견	국토해양부 의견
제2외곽 순환고속도로	재원분담은 교통수요를 유발하는 자가 부담함을 원칙으로 하나, 국가계획에 의거 추진되는 동 사업에 동탄2 신도시에서의 용지비 부담은 적합하지 않음 개선대책(안)으로는 반영하되, 재원은 시행주체가 부담	“수도권 고속도로망 실행계획(안)”상 주변 개발사업자가 용지비 일부를 부담하는 것으로 계획되어 있어 신도시개발로 인한 교통유발정도와 2015년 적기개통을 위하여 용지비에 대하여 일정비용 재원을 분담토록 하겠음
제2경부 고속도로		

자료: 국토해양부, 「화성 동탄2 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.537.

화성 동탄2 택지개발사업 광역교통개선대책 수립을 위한 관계기관 협의내용에도 재원부담과 관련하여 다음과 같은 문제가 있다. [표 31]에서와 같이 경기도는 제2외곽순환고속도로 및 제2경부고속도로 건설사업에 대한 동탄2신도시에서의 용지비 부담은 적합하지 않다는 의견을 제시하였으나, 국토해양부는 ‘수도권 고속도로망 실행계획(안)’<sup>34)</sup> 및 적기개통을 위해 비용분담을 요구하였다. 그러나 ‘수도권 고속도로망 실행계획(안)’은 법적 근거가 없는 정부계획이며, 제2외곽순환고속도로 및 제2경부고속도로 건설사업을 2015년까지 개통하기 위해서 동탄2신도시의 재원분담이 필수적인가에 대한 근거도 명확하지 않다.

사업시행자가 제2외곽순환고속도로 용지비 1,050억원 중 630억원 및 제2경부고속도로 용지비 5,376억원 중 1,610억원을 부담할 경우,<sup>35)</sup> 화성 동탄2 신도시 입주민들은 1인당 79만원, 세대당 198만원을 추가로 부담하게 된다.

34) 국토해양부, 「수도권 고속도로망 실행계획(안)」, 2008, p.6.

(개발사업에 의한 조달) 원활한 재원조달을 위하여 사업구간 인근에 교통유발 개발사업이 있는 경우 일부비용(용지비 규모수준) 조달을 해당 지자체와 적극 협의.

\* 민자, 재정, 도공자채투자사업 모두에 적용.

35) 국토해양부, 「화성 동탄2 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.532.

(나) 화성 장안 택지개발사업 관련

「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」은 국지도 82호선 확장사업과 지방도 301호선 확장사업을 계획하였다. 동 대책에서 계획된 국지도 82호선 확장사업은 2009년 4월 현재 화성시 발주로 설계가 진행 중인 노선이다.<sup>36)</sup> 장안지구와 서해안고속도로(발안IC) 및 수원방면으로의 통행이 이루어지는 도로로 현재 2차로로 운영중이며 노선주변의 산재한 영소 기업체가 다수 존재할 뿐 아니라 사업지개발로 인한 유발교통량의 영향을 최소화하기 위해 용량증대가 필요한 노선이다.

또한 지방도 301호선 확장사업은 기 개통한 화성방조제와 광역교통개선대책 1-1노선인 국지도 82호선 확장구간의 차로수가 4차로임을 감안하여 추진하는 사업이다. 차로수 불균형으로 인한 병목구간이 발생하므로 화성시 내부 간선도로의 연계성을 위해 확장이 필요하다는 것이다.

[표 32] 개선대책 자원분담방안

(단위: 억원)

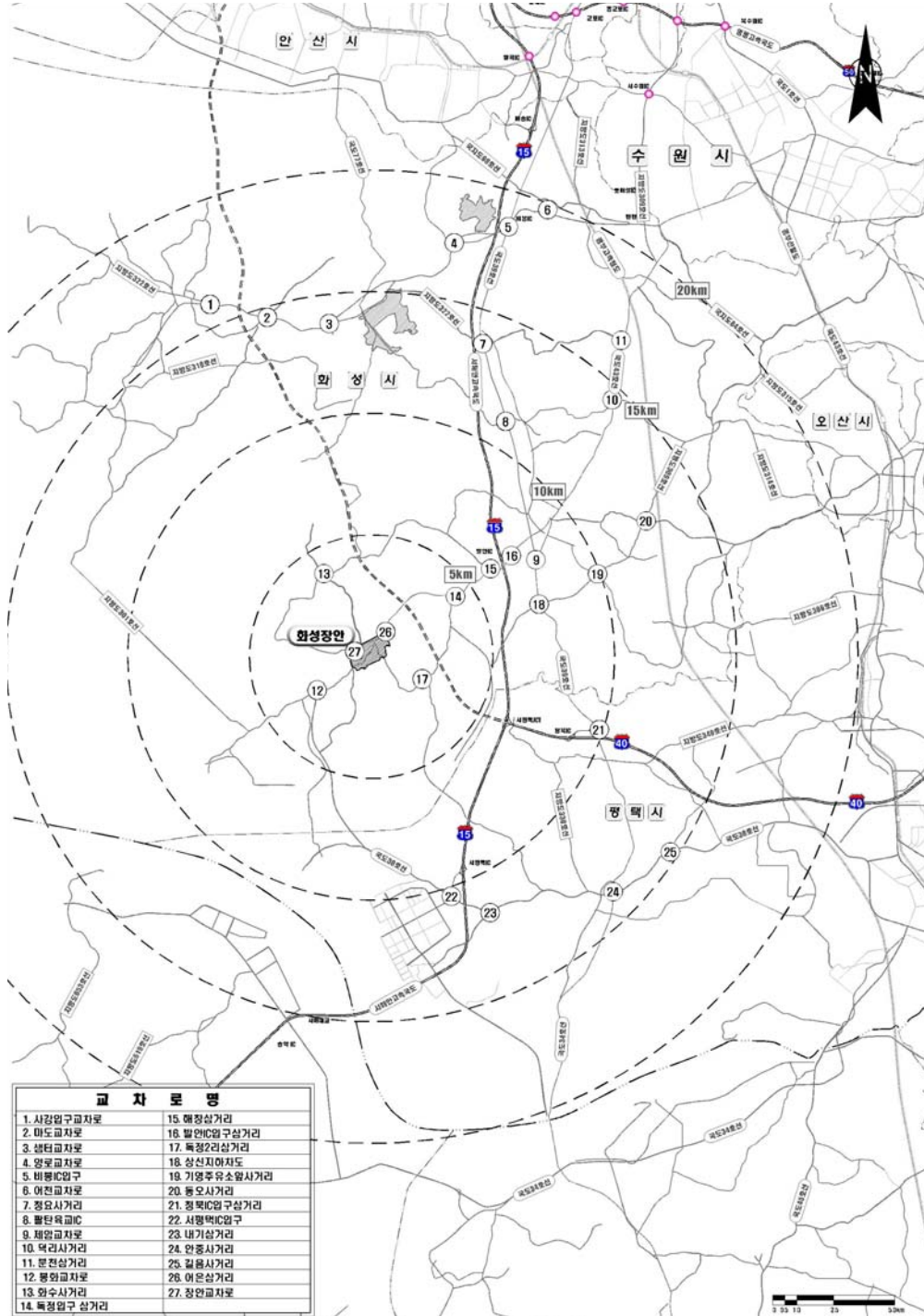
개선내용	연장 (km)	차로수	총사업비	시행주체	자원분담 주체	사업비	시행 시기
국지도 82호선 확장	9.3	2→4	1,109	경기도	(사업시행자) (화성시)	1,109 (1,009) (100)	2013
지방도 301호선 확장	3.8	2→4	230	경기도	(경기도) (화성시)	230 (115) (115)	2013

자료: 경기도, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.426.

경기도는 ‘광역교통개선대책’에서 [표 32]와 같이 택지개발사업자에게 국지도 82호선 확장 및 지방도 301호선 확장 비용 1,124억원을 부담시켰다.

36) 경기도, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.341.

[그림 10] 화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책 노선의 현황



자료: 경기도, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.11.

[표 33] 광역교통개선대책에 따른 교통량

노선	구간	차로 수	사업시행시		개선안시행시	
			중방향 교통량	교통량 /도로 용량	중방향 교통량	교통 량 /도로 용량
국지도 82호선 확장	화산2교차로~봉화교차로	2(4)	542	0.57	723	0.38
	봉화교차로~장안지구	2(4)	1,360	1.43	1,830	0.96
	어은2교차로~조암교차로	2(4)	1,023	1.09	1,408	0.75
	조암교차로~독정삼거리	2(4)	952	1.01	1,292	0.69
	독정삼거리~해창삼거리	2(4)	977	1.04	1,339	0.71
	해창삼거리~발안IC입구 교차로	2(4)	1,171	1.25	1,691	0.90
지방도 301호선 확장	봉화교차로~화성방조제	2(4)	544	0.57	732	0.39

주: ( )내의 차로수는 개선대책 시행시 확장차로수임.

자료: 경기도, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.345.

그러나 [표 33]에서와 같이 도로확장이 필요한 구간은 국지도 82호선 확장 사업의 일부 구간인 봉화교차로-장안지구 및 해창삼거리-발안IC입구교차로 구간이다. 나머지 구간은 도로확장이 꼭 필요하다고 볼 수 없다. 봉화교차로-장안지구 구간은 아산국가산업단지와 연결되는 국지도 77호선과 만나므로, 교통량이 많은 것이다. 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」에서도 사업시행시 용량초과가 예상되는 노선은 분석범위 내 일부구간에서 발생할 것으로 예측되었다고 기술하고 있다.<sup>37)</sup> 특히 지방도 301호선 확장사업은 기존 도로의 교통용량이 충분함에도 불구하고, 택지개발에 따라 사업을 추진한 사례로 볼 수 있다.

37) 경기도, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009, p.342.

경기도가 건설해야 하는 도로이며, 택지개발에 따라 필수적인 도로확장사업이 아님에도 불구하고, 경기도는 택지개발사업자에게 1,224억원의 도로건설 비용을 부담시킨 것이다. 화성 장안지구는 수용인구가 17,300명이며, 5,970세대를 공급할 계획이므로, 세대당 2,050만원, 1인당 707만원의 비용을 부담시킨 것으로 볼 수 있다.

### (3) 평가 소결

광역교통개선대책사업의 비용부담방식을 규정한 법령은 마련되어 있지 않다. 다만 「광역교통개선대책수립지침」 제21조(재원부담)에서 「대도시 권광역교통관리에 관한 특별법」 제7조의2에 의한 개선대책을 수립함에 있어 개선대책에 포함된 교통시설의 재원부담에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 교통수요를 유발하는 자가 부담함을 원칙으로 한다고 규정하고 있다. 또한 국가 또는 지자체에서 추진 중인 사업은 국가 또는 지자체에서 부담하되, 추진 중인 사업의 조기완공이 필요한 경우 교통수요를 유발하는 자와 협의하여 재원을 분담할 수 있도록 규정하고 있다.

사업시행자가 광역교통개선대책 사업비의 전액을 부담해야 하는 이유는 교통문제를 유발하는 자가 부담해야 한다는 것인데, 교통수요를 유발하는 자가 교통개선대책의 재원을 부담해야 한다는 것을 단순히 ‘원인자부담원칙’으로 볼 수는 없다. ‘원인자부담원칙’을 정한 배경에는 ‘개발이익환수’ 목적이 존재한다. 교통수요를 유발한 결과에 따라 개발이익이 발생하므로, 개발이익의 사회 환수를 위해 ‘원인자부담원칙’을 정한 것이다. 그렇지 않다면 기개발된 지역에 재정사업으로 교통시설을 공급하는 것은 특혜로 간주될 수 있으며, 신규택지개발지역 주민들과의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

정부는 교통문제를 유발하는 자가 누구인가에 대한 검토 없이, 택지조성원가에 광역교통개선대책 사업비를 반영하여, 결과적으로 신도시 입주민들에게 부담시키고 있다. 따라서 신규택지개발지역 입주민들을 광역교통수요를 유발하는 자로 간주하여, 신규택지개발지역 입주민들에게 광역교통대책사업 비용을 부담시키는 것은 재고되어야 한다.

## IV. 개선과제 및 정책제언

### 1. 광역교통시설비용 예산지원 기준 개선

광역교통시설 가운데 광역철도와 광역도로의 정의를 대도시권내에서 2개 이상의 시·도간 경계를 통과하는 일상여객수요가 전체 통행수요의 “50%” 이상인 교통시설로 구체화할 필요가 있다. 이와 같이 광역교통시설을 정의하면, 광역교통시설의 예산지원 기준을 개선할 수 있다.

#### 가. 광역철도 예산지원 기준 개선방안

광역철도의 예산지원 기준을 살펴보면, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」10조에서는 광역철도의 예산지원은 노선의 기능, 이용자수의 비율, 국가와 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 국고에서 보조하도록 규정하고 있다. 따라서 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」10조에 의거하여, 동법 시행령 제13조 (광역철도의 건설 및 개량에 관한 비용의 부담)에서 국가가 노선의 기능, 이용자수의 비율을 고려하지 않고 일률적으로 사업비의 75%를 부담한다는 조항은 법 취지에 맞지 않으므로 개정되어야 한다.

개정방향으로 시·도간 교통량이 50% 이상인 광역철도 건설비에 대한 국고 보조는 간선철도와 도시철도에 대한 국고보조비율을 기준으로 시·도간 교통량에 비례하여 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 시·도간 통행의 비율이 50% 미만일 경우에는 현재의 도시철도에 대한 국고보조비율을 적용하고, 시·도간 통행의 비율이 100%인 경우에는 간선철도에 대한 국고보조비율을 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 시·도간 통행의 비율이 50%~100%일 경우에는 현재의 도시철도에 대한 국고보조비율과 간선철도에 대한 국고보조비율 사이에서 선형관계를 적용하여 국고보조비율을 산정할 수 있다.

## 나. 광역도로 예산지원 기준 개선방안

광역도로의 예산지원 기준을 살펴보면, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 시행령」 제12조(광역도로건설비 등의 보조)에서 광역도로의 국고보조비율을 당해 광역도로의 건설 및 개량에 필요한 비용의 50%로 정하고 있다.

그러나 광역도로에 대한 국고지원비율을 광역철도보다 낮게 적용할 이유는 없다. 따라서 광역철도 예산지원기준 개선방안과 동일한 방식으로 광역도로 예산지원기준을 마련할 필요가 있다.

## 2. 광역교통개선대책 비용 분담 기준 개선

「광역교통개선대책수립지침」 제21조(재원부담)에 따르면, 광역교통개선대책을 수립함에 있어 개선대책에 포함된 교통시설의 재원부담에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 교통수요를 유발하는 자가 부담함을 원칙으로 한다고 규정하고 있다. 또한 「교통영향분석·개선대책수립 지침」 제20조(사업지구의 외부 교통개선대책 수립)에서도 교통개선대책의 시행계획에 대하여는 그 시행에 소요되는 비용은 교통문제를 유발하는 자가 부담하도록 규정하고 있다.

그러나 교통수요를 유발하는 자가 교통개선대책의 재원을 부담해야 한다는 것을 단순히 ‘원인자부담원칙’으로 볼 수 없다. ‘원인자부담원칙’을 정한 배경에는 ‘개발이익환수’ 목적이 존재하기 때문이다. 교통수요를 유발한 결과에 따라 개발이익이 발생하므로, 개발이익의 사회 환수를 위해 ‘원인자부담원칙’을 정한 것이다. 그렇지 않다면 기개발된 지역에 대한 교통시설공급은 특혜로 간주될 수 있으며, 신규택지개발지역 주민들과의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

따라서 택지개발사업자의 개발이익 환수 측면에서 광역교통개선대책 비용을 부담시키는 것을 검토할 필요가 있다. 즉 택지개발사업자가 감평가 혹은 경쟁입찰가로 택지를 분양하여 얻은 이익의 일정 부분에 대해 광역교통개선비용을 부담시키는 것이다.



일부에서는 신규 택지공급가격이 저렴하기 때문에 최종 택지수요자에 대한 개발이익을 조성원가에 반영하여 회수해야 한다는 주장을 할 수 있다. 이러한 주장도 일면 합당한 측면이 있지만, 정부가 조성원가 이하로 용지를 공급하겠다는 것은 개발이익을 환수하지 않겠다는 것을 의미한다. 정부가 개발이익을 환수해야 한다면, 택지분양가를 조성원가 이상으로 공급하겠다고 정하면 된다. 택지를 조성원가로 공급한다고 하면서, 개발이익 환수부분을 조성원가에 반영하는 것은 투명한 정책으로 간주하기 어렵다.

### 3. 광역교통개선대책과 기타 교통개선대책 통합

광역교통개선대책은 개발지역 경계로부터 최대 20km 이내의 교통대책이다. 따라서 시·도간의 경계로부터 개발지역 경계가 20km 이상 이격된 개발사업의 경우, 광역교통개선대책에 의한 시·도간의 광역교통개선 효과가 낮을 것이다.

따라서 현행 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따라 수립되는 ‘광역교통개선대책’은 「도시교통정비 촉진법」의 ‘교통영향개선대책’ 및 「국가통합교통체계효율화법」의 ‘연계교통체계 구축대책’으로 통합하는 것을 검토할 필요가 있다. 광역적인 교통수요에 대한 대책은 「국가통합교통체계효율화법」의 ‘연계교통체계 구축대책’으로도 충분할 수 있다.

추가로 위의 3가지 교통대책을 하나로 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다. 개발사업에 따른 직접 영향 교통권역에 대한 교통대책을 수립하여, 해당 교통시설별로 ‘연계교통체계 구축대책’, ‘광역교통개선대책’ 및 ‘교통영향개선대책’에 대한 심의 및 승인을 받는 방안이다. 직접 영향 교통권역은 연구를 통해 해당 사업에 따른 교통량 변동이 10% 이상인 범위로 설정하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.



#### 4. 광역교통기본계획 영역 확보

2007년 11월에 수립된 국토해양부의 「제1차 수정 국가기간교통망계획(2000-2019)」은 주요국가간선철도망 추진계획에 광역철도를 포함하고 있다.<sup>38)</sup> 또한 대도시권 및 행정중심복합도시 등의 간선교통체계를 포함하고 있으며, 수도권 광역대중교통망 구상도 제시하고 있다. 반면 2007년 12월에 수립된 국토해양부의 「대도시권 광역교통기본계획(2007~2026)」에는 광역교통시설에 국가기간망 교통시설 및 지방교통시설을 포함하고 있으며, 수도권 광역대중교통망 추진사업을 제시하고 있다. 수립시기도 거의 같고, 내용도 유사한 교통계획을 중복하여 수립할 필요성은 낮다. 따라서 광역교통기본계획은 국가기간교통망계획에 지방교통망계획을 포함한 것으로, 별도의 수립의 필요성이 없다고 볼 수도 있다.

대도시권 광역교통기본계획이 필요한 계획이라면, 이를 증명하려는 노력이 선행되어야 한다. 이러한 노력에는 광역교통시설에 대한 정의를 명확히 하는 것과 법적으로 광역교통시설의 고유 영역을 확보해 주는 것이 포함될 수 있을 것이다.

#### 5. 법률 개선 제안

앞에서 살펴본 개선방안을 효과적으로 추진하기 위한 관련 법률 개선 방향을 다음과 같이 제안하고자 한다.

##### 가. 광역교통시설에 대한 정의 명확화

「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의한 ‘광역교통시설’은 정부가 수립하는 국가기간교통망시설 및 지방자치단체가 수립하는 교통계획의 시설과 명확히 구분되지 않는다. 따라서 ‘광역교통시설’의 법적 위계를 설정하기 위해,

38) 국토해양부, 「국가기간교통망계획(2000-2019)」, 2007, p.139.

교통계획의 최상위 법인 「교통체계효율화법」에서 수립한 ‘국가기간교통망계획’의 교통시설을 제외한 교통시설로 정의하는 것을 검토할 필요가 있다. 따라서 동법 제2조의 수정을 검토할 필요가 있다.

위와 같이 정의할 경우, 지방자치단체에서는 ‘국가기간교통망시설’ 및 ‘광역교통시설’ 계획을 고려하여, 자체적인 교통시설계획을 수립할 수 있을 것이다. 또한 관련 부처에서 예산부족 등의 이유로 국가기간교통시설을 광역교통시설로 변경하는 것을 방지할 수 있다.

[표 34] 광역교통시설 정의 관련 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 개선 제안

현 행	개 선 제 안
<p>대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제2조 (정의) (생 략)</p> <p>1. (생 략)</p> <p>2. “광역교통시설”이라 함은 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 교통시설로서 다음 각 목의 시설을 말한다.</p> <p>가~마. (생 략)</p>	<p>대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제2조 (정의) (현행과 같음)</p> <p>1. (생 략)</p> <p>2. “광역교통시설”이라 함은 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 교통시설로서 다음 각 목의 시설을 말한다. <u>다만, 교통체계효율화법에 의하여 계획된 국가간선 교통시설은 제외한다.</u></p> <p>가~마. (현행과 같음)</p>

#### 나. 광역교통개선대책 시행주체에 대한 법적 근거 수정

「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의한 ‘대규모 개발사업의 광역교통개선대책’ 수립주체는 국토해양부장관 혹은 당해 사업이 시행되는 지역의 시·도지사이다. 따라서 동 대책의 시행자를 수립권자로 한정하는 것을 검토할 필요가 있다.

또한 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제11조에서 택지개발사업자는 광역교통시설 등의 건설 및 개량을 위한 광역교통시설부담금을 납부하도록 규정하고 있으므로, 택지개발사업자는 광역교통개선대책 시행이 아닌 비용부담으로 ‘광역교통개선대책’과 관련한 역할을 명확히 하는 것을 검토할 필요가 있다. 따라서 동법 제7조의2 수정을 검토할 필요가 있다.

[표 35] 광역교통개선대책 시행주체 관련 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 개선 제안

현 행	개 선 제 안
<p>대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제7조의2 (대규모 개발사업의 광역교통개선대책)</p> <p>①~③ (생략)</p> <p>④ <u>관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 개발사업의 시행자는 제3항의 규정에 따라 확정된 광역교통개선대책을 충실히 이행하여야 한다.</u></p> <p>⑤~⑥ (생략)</p>	<p>대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제7조의2 (대규모 개발사업의 광역교통개선대책) (현행과 같음)</p> <p>①~③ (현행과 같음)</p> <p>④ <u>관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제3항의 규정에 따라 확정된 광역교통개선대책을 충실히 이행하여야 한다.</u></p> <p>⑤~⑥ (현행과 같음)</p>

## V. 결론 및 정책적 시사점

광역교통시설사업은 국가간선교통시설사업과 지방교통시설사업의 사각지대를 보완할 수 있는 중요 사업으로 간주될 수 있다. 그러나 국가간선교통시설사업 및 지방교통시설사업이 자체 영역을 확대하면, 광역교통시설사업이 존재할 수 있는 영역이 협소해 지거나 사라질 수도 있다. 따라서 광역교통시설사업이 독자적인 영역을 마련하기 위해서는 다른 교통시설사업과의 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다.

그러나 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의한 ‘광역교통시설’은 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 시설임에도 불구하고, 광역적인 교통수요의 정의가 명확하지 않음에 따라, ‘광역교통시설’을 대도시권의 교통문제를 해결하기 위한 시설로 취급하는 경향이 있다. 따라서 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따라 수립되는 ‘광역교통기본계획’에는 시·도내의 교통시설인 도시철도 및 경전철 사업이 포함되어 있으며 국가간선교통시설인 고속도로 및 일반철도도 포함되어 있다. 이러한 광역교통수요 및 광역교통시설에 대한 정체성 부족은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 근거하여 수립되는 ‘광역교통기본계획’ 및 ‘광역교통개선대책’의 필요성을 퇴색시키고 있는 것으로 평가되었다.

또한 광역교통수요 및 광역교통시설에 대한 정체성 부족은 객관적 기준 없이 행정부처들 간의 협의만으로 광역교통시설 선정 및 재원분담방식 결정이 이루어지도록 하였다. 정부 및 지방자치단체들의 필요성에 따라 도시철도 및 일반철도는 광역철도로 변경될 수 있으며, 교통시설의 비용을 택지개발사업자에게 부담시킴에 따라 국민주택규모택지의 공급가격을 약 20% 정도 상승시키고 있는 것으로 평가되었다. 이러한 광역교통시설사업에 대한 평가결과들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현행 ‘광역교통기본계획’은 국가기간교통망 계획 및 지방자치단체의 교통망계획과 중복된다. 따라서 광역교통기본계획 수립에 따른 효과가 불명확하며, 광역교통기본계획이 없더라도 특별한 문제가 발생할 이유는 없는 것으로 평가된다.

둘째, ‘광역교통개선대책’은 광역교통시설과 무관한 사업들을 포함하고 있다. ‘광역교통개선대책’에는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 의해 시·도간의 광역교통수요를 처리해야 하는 사업보다, 주로 시·도내 교통수요를 처리하는 사업들로 구성되고 있다. 따라서 ‘광역교통개선대책’은 공간적 범위를 제외하면 「도시교통정비촉진법」의 ‘교통영향분석·개선대책’과 큰 차이가 없다.

셋째, 신규택지개발지역 입주자들을 광역교통수요 유발자로 볼 수 있는 근거는 명확하지 않다. 신규택지개발지역의 광역교통수요가 단순히 주변지역의 광역교통수요가 이전한 것이라면, 법적 근거 없이 국토해양부의 지침만으로 개발사업자에게 광역교통개선대책 시행비용을 부담시키는 것은 바람직하지 않다.

따라서 광역교통시설사업과 관련한 개선방안은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, ‘광역교통기본계획’을 ‘국가기간교통망계획’에 포함시키는 것을 고려할 필요가 있다. ‘국가기간교통망계획’ 수립만으로도 충분하므로, 불필요한 ‘광역교통기본계획’ 수립은 예산낭비사례로 분류될 수 있기 때문이다. ‘광역교통기본계획’을 존속시키기 위해서는 ‘국가기간교통망계획’ 및 ‘지방교통계획’과의 차별성을 마련해야 할 것이다.

둘째, ‘광역교통개선대책’은 ‘연계교통체계구축대책’ 및 ‘교통영향분석·개선대책’과의 통합을 고려할 필요가 있다. 위 대책들은 모두 국토해양부의 종합교통정책관 소관이므로, 효율적인 정책집행을 위해 통합을 검토할 필요가 있다.

셋째, 교통개선대책 비용 부담은 개발이익 환수 차원에서 이루어져야 하므로, 조성원가에 교통개선대책 비용을 포함하는 것은 재고될 필요가 있다. 이는 광역교통개선대책 비용이 적은 수도권 그린벨트 지역에 건설되는 보금자리 주택과의 형평성 측면에서도 고려되어야 한다.

## 참고문헌

- 경기도, 「광역교통개선대책 수립 및 운영 개선 방안」, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「김포 양촌지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「화성장안지구 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009.
- 국토연구원, 「광역교통개선대책 비용의 합리적 재원부담방안 연구」,  
한국토지공사 ; 대한주택공사 ; 경기지방공사 [공편], 2007.
- 국토해양부, 「국가기간교통망계획」, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「광역교통개선대책수립지침」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「교통영향분석·개선대책수립 지침」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「대도시권 광역교통기본계획(2007~2026)」, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「택지개발업무처리지침」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「화성 동탄2 택지개발사업 광역교통개선대책」, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「2009회계연도 예산 개요」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「2010년도 예산안 사업설명자료(III)」, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「2010년도 예산안 사업설명자료(V)」, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「2010회계연도 예산 개요」, 2009.
- 국토해양부·한국교통연구원, 「광역철도 지정 및 차량시스템 선정 기준 등 마련 연구」, 2008.
- 국회 국토해양위원회, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법에 대한 의  
심사보고서」, 1997.
- 정희남·김승중, 周藤 利一, William McCluskey, Owen Connellan, “일본과  
영국의 개발이익환수제도,” 「국토연」 2003-25, 2003.
- 조명래, 「한국 도시개발의 비판적 성찰」, <세계지속가능도시포럼>기조발제문,  
2009.
- 최주영, 「용인·판교의 난개발」, 입법지식DB시스템, 국회도서관, 2001.
- 한국철도시설공단, 「한국철도건설백년사(중)」, 2006.



## 연구 및 참여진

분 야	직 위	성 명	전화번호 (국번: 788)
총 괄	사업평가국장	박 용 주	3779
기획·조정	산업사업평가팀장	최 미 희	3781
집 필	사업평가관	안 태 훈	4678
편 집	사무보조원	이 정 아	3781





## 국가 주요 정책·사업 평가 보고서 목록

2009

	제 목	집 필 진	발간일
1	국방군사시설이전사업평가	이환성	2.16
2	난방부문 에너지 수요관리 정책 및 사업 평가	허가형	3. 9
3	공공기관 지분증권 손실현황 -공기업을 중심으로	이은경	3.31
4	부품·소재산업 경쟁력 향상사업 평가	이환성·이현정	4. 6
5	하수도시설 확충사업 평가	김상우	4. 8
6	전자정부 지원사업 평가	여차민	4.13
7	국민임대주택사업 평가	박홍엽	4.20
8	해외인턴사업 평가	정유진·박애린	4.29
9	민간유치건설보조금사업 평가	안태훈	5. 8
10	중소기업 기술혁신개발사업 평가	윤성식	5.20
11	임대형 민간투자사업(BTL) 평가 I -재정운용 평가	최미희외 2인	7. 7
12	임대형 민간투자사업(BTL) 평가 II -시설별 평가	김상우외 3인	7. 7
13	국가어항개발사업 평가	박홍엽	7.30
14	보건의료연구개발사업 평가	이환성·이현정	8.10
15	2004~2008년 공기업 재무현황 평가	이은경	9.17
16	U-Korea 선도사업 평가	여차민	9.17
17	2008년도 결산 성과정보 분석 -정부사업 성과정보의 신뢰성 부족 유형 분석	김일권 외12인	9.17
18	공공건설사업 낙찰제도 및 운용현황 평가	안태훈	9.25

	제 목	집 필 진	발간일
19	대형연구개발사업 평가 : 핵융합에너지개발사업을 중심으로	윤성식	9.28
20	방과후학교사업 평가	박애린	11.4
21	결혼이민자 관련 사업 평가	정유진	11.16
22	북한이탈주민 정착지원사업 평가	남은정	11.17
23	지방도로구조개선사업 평가	여차민외 2인	11.18

사업평가 09-24

## 광역교통시설사업 평가

---

발 간 일	2009년 11월 19일
편 집	사업평가국 산업사업평가팀
발 행 인	신해룡
발 행 처	<b>국회예산정책처</b> 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·2070·3114
인 쇄 처	성문인쇄소 (TEL 02·2272·7553)

---

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
  2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 산업사업평가팀(TEL 02·788·3781)으로 문의해주시기 바랍니다.
- 

ISBN 978-89-6073-271-1 93350

© 국회예산정책처, 2009