

지하철 같은 시내버스, 꿈만은 아닙니다

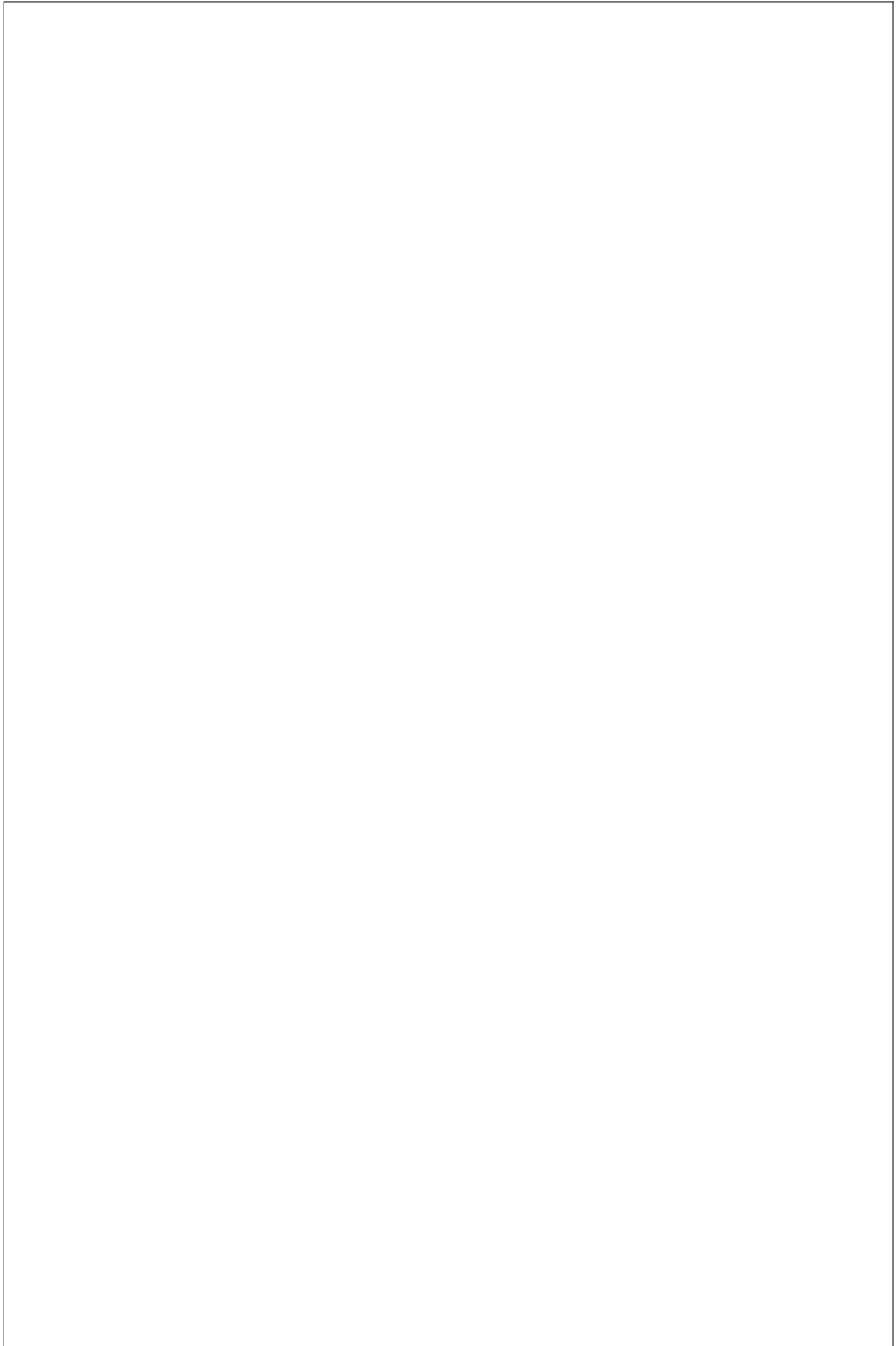
BRT(Bus Rapid Transit) 도입을 위한 대전시민 토론회

2003. 8. 20(수) 오후2시
대전광역시청 5층 대회의실



대전버스사랑시민모임

대전시 중구 선화동 20번지 창성빌딩 202호 대전의제21 추진협의회 내
전화 / 042-256-2465, 전송 / 253-2466, 홈페이지 / www.buslove.org





BRT(Bus Rapid Transit)

도입을 위한 대전시민 토론회

·
·

2003년 8월 20일(수) 오후 2시

대전광역시청 5층 대회의실

대전버스사랑시민모임

대전광역시, CMB충청방송

·
·

<제 1 부>

사 회 / 금홍섭 대전버스사랑시민모임 사무국장

- 접수 및 방명(~14:00)
- 환 영 사(14:00~14:10)
 - 조연상 대전시민사회단체연대회의 공동대표
 - 이원설 대전버스운송사업조합이사장
 - 김영호 전국자동차노동조합 대전지역버스노동조합 위원장
- 축 사(14:10~14:20)
 - 염홍철 대전광역시장
 - 이은규 대전광역시의회회장
- 주제발제 및 토론자 소개(14:20~14:30)

<제 2 부>

- 주제발제 1 (14:30~14:50)

대도시 교통정책의 방향과 과제 - BRT시스템 도입을 중심으로
(김경철 서울시 시정개발연구원 대중교통연구단장)

- 주제발제 2 (14:50~15:10)

국내외 BRT시스템 도입사례와 전망 - 사례보고를 중심으로
(김기준 교통환경연구원 부원장)

- 주제발제 3 (15:10~15:30)

도시개혁 측면에서 지역사회에 미치는 영향
(권선필 목원대 행정정보학과 교수)

- 토 론 (15:30~16:20)

- .서명길 대전광역시 대중교통과장
- .이재곤 TJB대전방송 기자
- .대전광역시 시내버스운송사업조합
- .박정현 대전충남녹색연합 사무처장

- 종합토론



■ 주제발제 1

대도시 교통정책의 방향과 과제

- BRT시스템 도입을 중심으로

■ 김경철 / 서울시 시정개발연구원 대중교통연구단장



■ 주제발제 2

국내외 BRT시스템 도입사례와 전망

- 사례보고를 중심으로

■ 김기준 / 교통환경연구원 부원장



■ 주제발제 3

도시개혁 측면에서 지역사회에 미치는 영향

■ 권선희 / 목원대 행정정보학과 교수

도시개혁의 맥락에서 대중교통 개혁 논의의 의의

권선희 목원대 행정정보학과 교수

1. 도시의 문제와 도시개혁의 과제

인간은 도시를 통해 문명적 발전을 일구어 왔고 물질적 삶의 방식을 고도화해 왔다. 근대화(혹은 근대자본주의의 등장)도 도시를 매개로 하여 전개되어 왔다. 도시의 이러한 역할과 기능은 많은 인구와 활동을 끌어들리게 되며, 도시로 집중된 인구와 활동은 곧 도시에 독특한 경제, 사회, 문화, 정치 등을 만들어 내게 된다.

우리 나라의 경우, 지난 40여년 동안 인구의 3분의 2이상이 도시로 옮겨오면서 급격한 도시화를 이룩해 왔다. 그 결과 현재 인구 100명 중 90여명이 도시지역에 거주하고 있다(도시화율 90%). 빠른 도시화 덕분에 우리는 세계적으로 유래없는 근대산업화를 이룰 수 있었다. 하지만 단시일 내에 인구와 활동이 도시로 과집중됨으로써 그에 따른 수많은 도시 문제가 발생해 온 것도 사실이다. 주거문제, 교통문제, 환경문제, 인간성의 파괴, 범죄.... 등의 도시문제는 날로 심해지면서 급기야 우리의 도시적 삶 전반의 질을 떨구고 있으며, 그 정도는 앞으로 더 심해질 전망이다.

그렇다면 우리의 도시는 어떠한 상황에 있으며 어떠한 문제들을 가지고 있을까? IMF위기를 겪으면서 우리의 도시는 자본주의적 경기변동에 더욱 긴밀히 연동되는 상황에 처하게 되었다. 다시 말해 도시의 현실은 그간 외형적 성장의 그림자가 드리워 있던 것에서 자본주의적 특성과 논리를 반영하는 뭔가의 구조화된 특징들을 보이고 있다. 이를테면, 도시 계층의 양극화(상층과 하층으로 나누어지는 현상), 실업자 등으로 인한 신빈곤의 출현, 상품소비의 고도화(외국자본의 침투), 시장논리에 따른 그린벨트의 해제 등은 몸집이 마냥 커지던 시절의 도시문제(주로, 물리적 문제)와 달리 도시체제 내부의 구조적 논리에 연동된 도시문제(주로, 질적구조적 문제)의 유형에 속한다.

이런 상황에서 도시들이 겪는 가장 큰 문제는 자본과 시장의 논리가 도시적 삶의 의미와 가치에 침투함으로써 나타나는 ‘더불어 사는(즉, 공동체적) 삶의 해체’와 관련된다. 이런 측면에서 다음과 같은 도시문제들을 경험하고 있다 (조명래, 1999b).

① 지나친 상품소비와 폐기물 등 환경문제

경제위기를 겪으면서 중산층 소득이 증가하고 서비스산업이 빠르게 성장하면서 나타나는 도시사회의 중요한 변화는 일상생활에서 상품을 소비하는 부분들이 폭발적으로 확산되고 있는 현상이다. 할인점을 이용하는 생필품의 대량 구매, 슈퍼마켓 김치와 같은 탈가정 소비재의 사용증대, 외식·주말여행 같은 여가상품의 사용증대, 자동차와 같은 교통상품의 증가, 인터넷·휴대폰·게임 등과 같은 통신 및 사이버 상품사용의 폭증 등이 IMF 위기 이후 나타나

는 도시소비의 중요한 양상이다.

상품소비의 확장은 소비를 위한 수입 증대의 필요성을 낳게 되고, 아울러 상품소비의 증가에 따른 추가 에너지 사용증대와 폐기물 방출의 증가로 인한 환경을 악화시키는 문제를 낳게 된다. 보다 중요한 결과는 상품소비를 둘러싼 계층격차가 더욱 벌어짐으로서 도시사회의 통합성이 약화되고 있는 현상이다.

이러한 경향은 주택소비에서도 나타나 우리나라의 평균주택 규모는 1981년 20.8평에서 1990년에는 31평으로 커졌으나 (참고로 일본 24.2평(1988년), 스웨덴 27.6평, 싱가포르 19.6평, 영국 25.9평) 동시에 자가주거비율이 감소하는 등 (1960년 79.1% → 1995년 53.3%) 주택의 빈익빈 부익부 현상과 계층간 갈등의 심화되고 있다.

② 도시 인프라에 대한 수요 폭증과 위기관리의 문제

IMF위기이후 도시(특히 대도시)로 고급의 인구와 첨단활동이 재집중하고, 아울러 장소간·지역간 이동이 증가함에 따라 각종 하부구조시설에 투자수요가 폭증하고 있다. 이 중에서 자동차 사용의 폭증이나 인터넷이나 휴대폰 등의 급격한 확산에 따라 고속교통통신시설(예, 지하철, 도시고속도로, 외곽순환도로, 각종 연결도로, 정보통신시설 등)에 수요가 급증하고 있다.

이러한 수요는 대개 많은 투자비를 요구할 뿐만 아니라 시설의 공급과정에서 도시환경의 심대한 훼손과 파괴를 수반한다. 한편 도시적 활동이 확대되고 단위당 자원 및 에너지 사용 밀도가 급속히 높아지면서 대량 상수공급 및 하수처리 시설, 폐기물처리시설, 에너지공급시설 등에 대한 수요가 폭증하고 있는 상황도 비슷한 도시문제적 상황을 불러오고 있다. 이렇게 폭증하는 수요를 통제하고 나아가 적절히 대응하기 위한 도시전체적인 대응이 절대적으로 요청되고 있다.

또한 이러한 인구집중과 수요의 확대는 맹목적인 상업적 이익의 추구, 안전에 대한 불감증, 관리의 소홀 등으로 인해 건조물의 화재나 붕괴 등과 같은 안전사고가 전에 없이 많은 빈도로 나타나고 있으며, 아울러 죄질이 나쁜 범죄의 발생빈도도 많아지고 있다. 대구지하철 화재와 같이 대규모 공공시설에 대한 행정관리 인식은 시민개개인의 안전보다는 관료제적 경제성과 효율성을 앞세우고 있는 것을 보여주는 대표적인 사례이다. 또한 각종 범죄와 자살에서 보듯이 도시의 범죄율이나 자살율은 농촌의 두 배를 훨씬 넘는 비율을 보이고 있으며 도시 중산층들이 연루된 부정부패의 관행이 더욱 음성화되면서 도시사회 전반에 탈법적인 문화가 확산되고 있다.

③ 계층격차의 심화와 차별적 도시구조

IMF 위기를 겪는 동안 구조조정이 이루어지고, 신산업(예, 벤처)들이 등장하면서 나타나고 있는 변화로는 고용관계 전반이 불안정해지고(특히 임시직이 폭발적으로 증가), 고용구조가 양극화되며(즉, 전문직과 단순직간의 격차가 심화됨), 탈숙련 인력의 방출에 따른 대규모 실업의 발생을 들 수 있다. 고용 및 직업구조의 이 같은 변화는 도시계층구조의 변화를 가져오는 직접적인 요인이 된다. 위기 이후, 실제 상위 1계층의 소득은 늘지만 하위 5계층의 소득은 오히려 줄어드는 이른바 80 대 20의 사회의 현상이 나타나고 있다.

한편 주택개발에서도 더 많은 수익을 얻으려는 개발업자들의 계산과 소득이 향상된 중산층들의 새로운 주거욕구가 맞물리면서 최근에 공급되는 도시주택들은 대형화·고급화되고 있다. 저소득층의 주택공급이 부족해지는 것은 이미 다른 측면이다. 토지와 주택의 상품화가

심화되면서 나타나는 중요한 결과는 소유와 사용을 둘러싼 계층격차가 더 커지고 있는 점이다.

아울러 중요한 도시문제중 하나는 도시에 거주하는 사람들에 대한 차별적 공간구조이다. 도시는 자동차와 어른들을 위한 구조로 공간이 형성되고 관리되고 있어 장애인, 노약자, 어린이는 도시공간에서 이동에서 차별을 받고 있을 뿐만 아니라 이동과 거주에 있어서 심각한 제약을 받고 있는 것이 현실이다.

④ 도시관리의 한계

도시의 각종 이해관계(갈등관계)가 복잡하지만 도시정부가 이를 대응할 수 있는 역량은 갈수록 약화되고 있다. 이는 자치 제도가 불완전하고 시민사회가 미성숙함으로서 생긴 결과이기도하지만, 보다 중요하게는 우리의 뿌리깊은 관주도의 문화로 인해 도시정부들의 비민주적 운영이나 태도에서 비롯된 것이기도 하다. 도시의 각종 문제를 민주적이면서 효율적으로 관리할 수 있는 도시정부의 관리능력 한계로 인해 도시인의 민원이 늘고, 이해관계의 조정이 더욱 힘들어짐으로서 각종 공익사업의 추진에 장애가 발생하고 있다. 이런 상황에 도시정부는 행정의 효율성을 도모한다는 이유로 주민들의 참여를 배제한 정책을 펼치려고 하며, 또한 업적을 고려하는 물리적 사업 중심의 정책을 집행하는 데 관심을 기울인다.

2. 대전 대중교통수단의 악순환 구조

○ 도로여건에 비해 전국에서 제일 많은 시내버스 노선에 몇십년된 굴곡노선으로 정시성, 신속성 확보 곤란

- 총 102개 노선, 937대 운행
- 시내버스 이용 대폭감소(대당 1일 980명/'92년 ⇒ 470명/'01년)

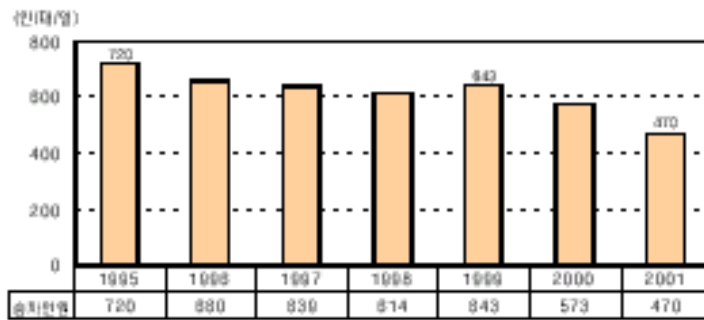
○ 자동차의 폭발적 증가로 도심 통행속도 급감

- 지난 10년간 3배 증가 : '92년 14만7천대 ⇒ '02년 45만 7천대
- ※ 10년간 1일평균 90~100대 증가, 최근 1일 100~110대 증가
- 도심통행 속도도 크게 저하 : '92년 32km/h ⇒ '02년 24.5km/h

○ 전국에서 도로율(24.8%)이 제일 높은 편임에도 대중교통소통에 한계

1) 시내버스의 문제점

국내 대도시에서 운행되는 대표적인 도시대중 교통수단으로는 시내버스와 지하철이 있다. 시내버스는 거의 민간기업이 운영하고 있는데 과거 이렇다 할 대체 교통수단이 없을 당시에는 유일한 시민들의 교통수단이었다. 특히 1970년대 이후 산업근대화가 진전되고 농촌 인구가 도시로 유입되면서, 버스는 대전 시내나 변두리 지역에 거주하는 근로자의 유일한 출퇴근 교통수단이기도 했다. 도시의 확산으로 시내버스 노선도 외곽으로 연장되어 대전시의 버스는 마치 싹틔줄처럼 시 전 지역을 연결하는 교통수단이 되었다. 그 결과 버스운송사업은 한때 황금 알을 낳는 사업으로 간주될 정도로 수익성이 좋았다. 그러나 이러한 버스의 역할이 서서히 줄어들기 시작한 시기는 90년대 초반부터 시작된 자가용의 급격한 확산으로 인해서이다.



연도별 시내버스 이용승객추이

대전시 시내버스의 경우도 1952년 처음 운행된 이래 지난 수십년간 대표적인 대중교통 수단으로 시민활동의 중요한 역할을 담당했다. 그러나 1980년대 말 이후 시내버스 이용객은 점차 감소하고 시작하였으며 1990년대 초 자가용이 보편화되기 시작하면서 급격히 줄어들어 점차 쇠퇴일로에 놓여 있다. 시내버스 이용승객은 대당 1,040명/일에서 95년에는 대당 720명/일로 감소하였고, 2001년에는 대당 470인/일로 감소하였다. 특히 1999년 이후에는 감소폭이 매우 큰 것으로 나타났다.

이렇게 시내버스의 이용객이 감소하는 이유로는 시민들의 소득증가에 따른 자가용 승용차의 대중화에서 첫 번째 원인을 찾을 수 있다. 즉 자가용 자동차가 보편화적으로 보급되기 이전에는 시내버스를 이용할 수 밖에 없는 의존통행자(captive rider)가 대부분이었지만 자가용승용차의 보급이후 선택통행자(choice rider)가 증가함으로 통행시 시내버스보다 상대적으로 이용이 편리한 자가용 승용차를 선호하게 되었다.

그러나 이보다 더 중요한 것은 대전의 경우 시내버스 이용객의 감소의 주원인 중 하나는 서비스 수준불량에서 찾을 수 있다. 녹색교통운동연합에서 실시한 “2001년도 전국 주요도시 대중교통 서비스 모니터링 보고서”의 결과에 따르면 7대도시를 비교할 때, 대전시는 안정성 5위, 인가 배차간격 대비 실제운행간격 변동시간 7위, 쾌적성 3위, 접근성 7위, 정류장 시설 4위, 편리성 6위, 운전행태 및 친절도 3위로 조사¹⁾되는 등 상위권에 속하는 항목이 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 이러한 조사결과는 우리나라 주요도시 시내버스 서비스 수준이 전체적으로 좋지 않음을 고려할 때 대전시의 서비스 수준은 아주 열악한 것임을 짐작할 수 있다.

이러한 결과는 한편으로 버스운행을 담당하는 버스업체의 경영상 한계에서 온다고 볼 수도 있다. 즉, 대전시는 시내버스 노선운행을 공동배차제로 시행함으로 경쟁을 바탕으로 한 경영이 이루어지도록 하지 못했으며, 영리추구에 급급한 시내버스 업체들은 시내버스의 질을 향상시키기 위한 적극적이고 자발적인 노력을 하지 못했다고 볼 수 있다.

그러나 버스가 갖는 대중교통의 성격을 감안할 때 버스서비스의 문제는 단순히 업체의 경영상의 문제로 보아서 안된다. 즉, 시내버스가 대전시 전체 통행량의 30%이상을 담당하고 있음을 감안할 때 이에 대한 시정부의 적극적인 지원이 있어야 할 것이나 2002년 대전시 대중교통(시내버스)관련 예산은 약 72억원으로 건설교통국 예산의 4.12%에 불과하다.

이러한 또한 시정부는 대중교통에 대한 투자 및 지원을 도로교통에 비하여 상대적으로

1) 쾌적성은 시내버스의 소음진동, 외부청소, 실내청소, 냄새환기, 조명, 냉난방시설, 혼잡정도를 종합한 수치이다. 접근성은 정류장과 집간의 도보 소요시간을 점수화 한 것으로 계산하고 있다. 정류장 시설은 표지판 시인성, 노선안내도, 쉼터, 의자, 자전거 보관소 등을 종합평가한 점수를 기준으로 하고 있다.

소홀히 함으로써 시내버스의 서비스 수준은 개선되지 못하였다. 이러한 시내버스 이용객의 감소는 시내버스 업체의 경영여건 악화, 시내버스 서비스 수준 저하, 자가용승용차 이용의 증가, 도시교통혼잡증가로 순환되는 악순환 구조를 형성하고 있다.

2) 지하철 건설과 문제점

<대전 지하철건설의 필요성에 대한 주장 논리>

교통수요증가 대비 교통시설용량의 한계 극복

도로시설 공급의 한계 극복

- 도시내 지가 상승 및 자원 부족으로 도로용지 확보 곤란

교통체증에 따른 사회적 비용의 증가

- 도심권 20~30km 구간내 대량수송이 가능한 것은 신교통수단(경량전철등)을 포함한 도시철도 밖에 없음

연료 소모, 시간가치 비용의 증대 및 공해문제 발생

- 자동차위주의 교통정책은 6배의 도시공간 잠식, 195배의 대기오염 초래

종합적 교통체계 구축의 필요

- 노면교통의 혼잡을 완화하고 수송효율, 안전성 및 정시성 등이 뛰어난

대량수송 교통수단이 필요

- 도시내 통행수요의 처리 및 지역간 연계수송을 고려한 종합교통망 체계의 구축 필요

정부대전청사 입주 등 유동인구 급증으로 인구증가율이 높음

- 대전은 매일 37명의 인구가 증가하는데 자동차는 103대씩 증가

<문제점>

①지하철 공사의 장기화로 주민불편에 따른 불만이 고조된 실정임

- 공사기간 : 1997 ~ 2006(10년)

공사장 인근 주민의 영업지장, 소음, 건물피해를 호소하는 전화민원이 많이 발생하고 있음

- 1일 전화민원 건수 : 30~60건(공구당 2~3건)

② 부채문제

○ 대전시 지방채 현황 : 7,597억원

- 7대 광역시중 6위, 16개 시도중 10위 규모

- 1인당 채무액 534천원(광주 658천원) ※ 감채기금적립 : 272억원

▶ 대전시 재정규모 : 1조 5,053억원

- 일반회계 : 1조 214억원 - 특별회계 : 4,839억원

• 지 방 세 6,698(44.5%) • 세외수입 3,603(23.9%)
 • 중앙지원 4,211(28.0%) • 지 방 채 541(3.6%)

↳ 국비 2,953, 교부세 784, 양여금 475

▶ 재정자립도 72.1% - 1인당 담세액 472천원

자치단체별 현재 진행중인 지하철 사업

사 업 명	당초계획		변경계획		계획변경횟수
	총사업비	사업기간	총사업비	사업기간	
서울지하철 9호선	23,990	'01~'07	23,990	'01~'07	-
부산지하철 3호선	14,053	'96~'01	21,505	'96~'07	4
대구지하철 2호선	5,608	'96~'02	22,940	'96~'05	11
광주지하철 1호선	10,033	'96~'03	16,444	'96~'07	9
대전지하철 1호선	11,959	'96~'03	17,727	'96~'06	7

대전시는 1996-2006년(11년)까지 1조 6,796억원을 투입하여 지하철 22.6km를 건설중 이나 건설비용이 시부채 8,182억원(2002년 6월말 기준) 중 37%에 해당하고, 개통후 전 체적으로 1천억원 내외의 채무요인이 발생하여 향후 재정압박을 가할 것으로 보임.

대전시 부채는 1995년도 3,792억원 → 2002년 6월 8,182억원으로 116%로 급증했으 며, 지하철 부채는 전년도에 비해 市の 채무비중에서 5%정도 늘어났다.

- 이 가운데서도 지하철 부채는 3,060억원으로 총부채의 37%를 차지하고 있으며, 2006 년 지하철 완공시 5,488억원(채무원금 4,212억, 이자 1,276억)의 부채가 발생할 전망. 반면, 市の 재정 자립도는 점차 낮아지는데 3천억원(2002)~ 5,500여억원(2006)에 달하는 지하철건설채무를 시 재정으로 감당할 수 있는가 의문시 되고 있다.

원래 2003년 완공을 목표로 했던 1호선 공기를 3년 늦춘 것만 봐도 지하철 건설로 인 한 재정압박이 얼마나 심각한지 짐작이 간다. 총 사업비 1조7530억원 가운데 국고비율이 50%에 머물고 있는 대전시로서는 지방비 부담이 지극히 곤혹스럽다. 지난번 대구 지하철참 사 이후 전동차량의 내장재를 불연재로 교체하는 데 따른 추가부담도 버거운 데다, 지난해 부터 지하철 공채 원금 3506억원과 이자를 포함한 총 4488억원의 상환기간이 도래해 옆친 데 덮친 격이다.

나아가 지하철이 완공이 되더라도 공익성 때문에 연간 100 ~ 200억원의 적자운영을 감 수해야 하는데, 개통후의 적자재정을 어떻게 보전할 것인가라는 문제가 해결되지 못하고 있 다.

대부분의 지하철 건설 사업들이 막대한 사업비가 소요됨에도 불구하고 지방자치단체들이 경쟁적으로 사업을 추진한 결과, 건설 후 대부분의 지자체들이 건설 부채로 재정난을 겪고

있는 것이다. 지하철 부채는 지하철 서비스 개선을 위한 투자 여력을 상실시키고 지하철 이용수요를 감소시키는 요인으로도 작용 하고 있다. 그밖에도 지하철 운영 조직의 효율성 제고를 위한 문제도 제기되고 있다.

③ 향후 경전철 부설계획의 불확실성

대전시가 지하철 건설의 향후 추진이 불확실하다. 천문학적인 건설비용을 감당하기 어렵기 때문이다. 대전시가 도시철도 2호선을 중량에서 경량 전철로 전환하기 위한 용역을 실시 중인 것도 그 때문이다. 여기엔 3~5호선 건설을 전면 재검토하는 것도 포함돼 있다. 5호선까지 건설하려던 당초 계획을 바꿔 3호선 또는 4호선으로 축소될지도 모른다.

시정부를 포함해서 일부에서는 지하철1호선 완공이후 2-3호선을 경전철로 건설해야 한다는 의견이 제시되고 있다. 그러나 이 경우에도 재원마련문제 때문에 구체적인 추진이 어려울 것이라 예상되고 있다.

지하철의 국가공사와 마찬가지로 경전철의 경우에도 자체재원이 아니라 중앙정부 지원을 통해 경전철을 건설해야 한다는 주장이 있으나, 여전히 일정부분 지방재원이 확보되어야 할 것이며 중앙재원에의 의존에는 분명한 한계가 있을 수 밖에 없음.

3. 도시개혁의 측면에서 새로운 대중교통의 방향

새로운 대중교통의 방향은 대전시 대중교통의 악순환 고리구조를 깨는 데 있으며 이는 도시개혁의 첫걸음이 될 것이다.

대전시 대중교통의 악순환 고리구조

소수 교통전문가와 교통관련 이익집단의 영향력 -> 시정부의 대중교통에 대한 비전과 전략 및 지원 결여 -> 대중교통 수단(시내버스)의 서비스 저하 -> 시내버스에 대한 이용감소 -> 버스업체의 경영악화, 서비스 수준 저하, 자가용이용증가 -> 도시교통혼잡증가 -> 대중교통관련 인프라 확대 -> 소수전문가와 토목 및 건설이익집단의 영향력 확대

① 공급중심에서 최적화(optimization)로의 패러다임의 전환이 필요.

교통공학 그리고 교통계획에서는 사람들의 교통행태를 체계적으로 분석하고 발생한 문제에 대하여 해결방안을 제시한다. 영국 교통관련 대학자 모글리지 교수는 대중교통의 서비스 수준이 개인교통의 서비스수준을 좌우하는 것을 증명하였다. 즉, 도시에서 개인승용차의 수요증가에 부응하는 시설공급은 이루어질 수 없다는 것을 말한다. 서울의 경우 과거 수년간 자동차 증가는 매년 15%를 상회하였으나 도로시설의 공급 즉 도로율을 매년 1%이상 올리는 데에도 어려움이 많았다.

어떤 도로가 생기면 개통초기에만 도로 위를 달리는 차량의 속도(자유속도)가 빠르다. 이 도로 덕택에 주변도로에서 출근시간이 빨라져 여유가 생기면 집에 놓아둔 개인승용차를 다시 이용하여 출근을 하게 된다. 이를 잠재수요(Latent Demand)라 하는데, 이들 차량이

여유있는 공간만큼 도로를 다시 채워버려 혼잡과 정체는 도로개설 이전상태로 돌아가 버린다. 이런 상태가 되면 사람들은 승용차를 타고 갈 것인지 대중교통을 이용할 것인지 선택을 하게된다. 어떤 사람은 승용차를 이용하고 어떤 사람은 대중교통을 이용하게 되는데, 이와 같은 선택은 요금 등을 포함한 교통의 일반화비용에 의거 결정하게 되는데, 결국 대중교통과 개인승용차의 일반화비용이 동일한 점에서 선택이 균형을 이루게 된다.

그렇다면 어느 정도까지 개인승용차가 새로 생긴 여유도로 공간에 밀려 들어올까? 이는 결국 대중교통을 이용하여 출근을 할 때 걸리는 시간보다 더 늦어질 때까지 차량들이 도로에 쌓이게 된다. 결국 대중교통의 서비스수준까지 개인교통통행의 서비스수준이 떨어지게 되는 것이다.

따라서, 대중교통의 서비스수준이 열악하면 개인교통이용자의 서비스수준도 그만큼 떨어질 수 밖에 없다. 이와 같은 이유로 버스전용차로를 실시하고 버스우선신호를 주어 정시성을 유지하고, 냉난방 등 쾌적한 환경이 유지되는 버스를 운행하는 등 대중교통서비스 수준을 높여주면, 개인승용차 보유자들은 집에 승용차를 놓아두고 대중교통으로 출근을 하게 되므로 결국 개인승용차의 통행속도도 빨라지게 되는 것이다.

이와 같은 이유 때문에 “대중교통의 서비스수준이 개인교통의 서비스수준을 좌우한다”라고 말하는 것이다. 따라서 좋은 교통상태를 유지하려면 대중교통의 서비스수준을 올리지 않으면 안되는 것이다. 그래야만 사회적 비용도 줄일 수가 있다.

② 사회적으로 최적인 도시교통체계 형성

사람의 통행행태는 합리적인 선택행위를 한다고 본다. 즉 누구나 자신이 이용할 교통수단의 선택시 자신의 효용(Utility)을 극대화할 수 있는 통행방법을 선택한다는 것이다. 경제학적인 용어로 표현하면 통행비용과 통행시간이 가장 적게 들거나, 통행에 따른 편익발생이 큰 교통수단을 선택할 것이다. 그래서 비록 통행에 따른 금전적 비용이 추가된다해도 통행시간 절약효과가 크면 승용차를 이용하는 것이 합리적이다.

그런데 이러한 통행행위는 어디까지나 개인적인 차원에서 최적일 뿐, 사회적인 관점에서 보면 그렇지 않을 수 있다. 그만큼 우리의 도시교통체계가 개인적인 최적을 사회적인 최적으로 연결시킬 수 있는 왜곡된 교통체계라는 사실이다. 직설적으로 표현하면, 승용차를 이용함에 따라 돈과 시간이 더 소요된다해도 버스나 지하철 타기가 어렵게 된 도시교통체계라는 것이다. 오늘날 대도시의 대중교통(시내버스)은 접근성 부족, 정시성 부족, 차내혼잡도 심화, 신속성 결여, 환승불편 등 대중교통서비스가 지녀야할 기본적인 요소가 거의 제공되지 않고 있다. 이와같이 대중교통서비스가 저하되면 대중교통의 수요가 점차 감소되고 이는 궁극적으로 경영악화를 초래하여 장래에도 대중교통 서비스의 향상을 불가능하게 만드는 일종의 ‘악순환’이 반복되어 비효율적인 도시교통체계를 고착화하게 한다.

따라서 대중교통의 이용촉진을 위한 서비스의 증진이야말로 반드시 추진해야할 선결과제이다. 과도한 승용차운행 억제제를 위해서는 교통수요관리정책의 추진이 필요하나, 대체수단으로써 대중교통서비스가 열악한 경우에는 수요전환효과가 미미하고 국민들의 불만만 커져 대중교통서비스개선이 필요하다. 승용차 이용억제를 위해서는 먼저 승용차수요가 다른 대체수단(버스, 지하철)으로 전환이 쉽게 이루어지도록 대중교통의 서비스 개선을 위한 작업이 먼저 마련되거나 적어도 함께 추진되어야 할 것이다.

③ 효율성과 형평성의 조화 가능

대전시가 교통정책의 추진목표를 교통량감축에 국한하면(즉 효율성 추구에 중점), 정책 시행시 제기되는 형평성 논란에는 큰 관심을 두지 않는다. 예를 들어, 불요불급한 승용차 이용억제를 위하여 승용차 5부제나 10부제를 실시하는 경우, 승용차가 필수생활수단인 일부 계층의 통행포기는 큰 관심이 되지 않고 있다. 반면에 저소득층이나 노약자 등 이른바 '교통약자'의 통행권 확보차원에서 운영적자에 구애받지 않고 정책을 추진할 경우, 자원의 비효율적 이용이란 문제도 제기될 수 있다. 이와같이 오늘날 도시 교통문제의 해결방안은 서로 상충되는 정책목표인 「효율성과 형평성」을 어떻게 잘 조화해 나가는가에 달려있는데, 바로 대중교통위주의 정책, 특히 시내버스우선정책이야말로 이 양자간의 정책목표를 어느 정도 동시에 구현할 수 있는 정책이다.

우선 수송효율성 측면에서 평균적으로 시내버스는 승용차보다 시간당 10배 이상 높다. 승용차가 도로운행차량 중 65%를 차지하고 있으나 수송분담률은 15%에 불과하다. 또한 형평성측면에서 시내버스 우선정책이야말로 가장 바람직한 정책수단이다. 우리사회도 점차 고령화사회로 접어들 것이다. 비록 자동차가 꾸준히 증가하여 자동차 이용자가 증가하겠지만 경제적 이유든 신체적 이유든 간에 여러 이유에서 자가용을 이용할 수 없는 교통약자는 남아있게 마련이다. 따라서 정부는 국민의 기본적 권리인 이들의 통행권 보장을 위해서 시내버스에 대한 정책적 지원을 해야 할 것이다.

④ 권위주의적 교통행정에서 참여를 통한 민주적 교통행정으로 전환 교통행정 카르텔의 혁파와 시민참여를 통한 교통행정의 수립

자치시대는 지역주민이 시민권적 의식을 가지고 지역사회를 자율적으로 관리하고 발전시켜 가는 시대를 일컫는다. 하지만 우리의 도시정치현실을 돌이켜 보면, 관이 여전히 중심이 되어 지역사회를 다스려지고 있고 시민들은 자치의 단순한 피동적인 대상에 불과하거나 방관자에 머물러 있다. 이런 상황은 일상에서 겪는 수많은 도시의 문제들을 제대로 해결할 수 없게끔 하는 결과를 초래한다.

교통행정의 많은 부분도 기존의 중앙집권적인 관행을 답습하고 있고 변화를 외면하고 있다. 중앙행정의 편의대로 짜여진 법 제도적 기제는 물론이고 교통행정의 하향식 관행이 유지되고 있기 때문에 중앙에서 설정한 지표를 무분별하게 추종, 모방하고 있는 것은 그 단적인 예다. 교통안전 등 시민생활과 긴밀히 연관돼 있는 영역에서 자치단체의 권한을 충분히 보장하고 있는 선진국들의 경우와 큰 차이를 보이고 있는 것이다.

나아가 교통정책이나 행정이 지역이나 중앙의 토목 및 건설업자, 소수전문가 집단 등과 관료들의 권위주의적 행정적틀에서 접근하고 있는 것도 비판받아야 한다. 이들은 사실 대중교통수단의 이용자들도 아니며 대중교통의 문제를 공공재(public good/service)의 문제가 아니라 공공재원을 활용한 사적자본의 축적에 더 많은 관심을 갖는다. 따라서 이들 교통행정과 관련된 카르텔을 혁파하는 것이 공공교통의 측면에서 도시개혁의 중요한 과제라 할 수 있다.

참고: 지하철이나 경전철을 찬성하는 이유. (대전일보, 7월 30일자)

1. 기존 지하철 추진주체들의 반발
2. 자치단체의 대형토목공사에 의존해온 지역건설업체의 반발.

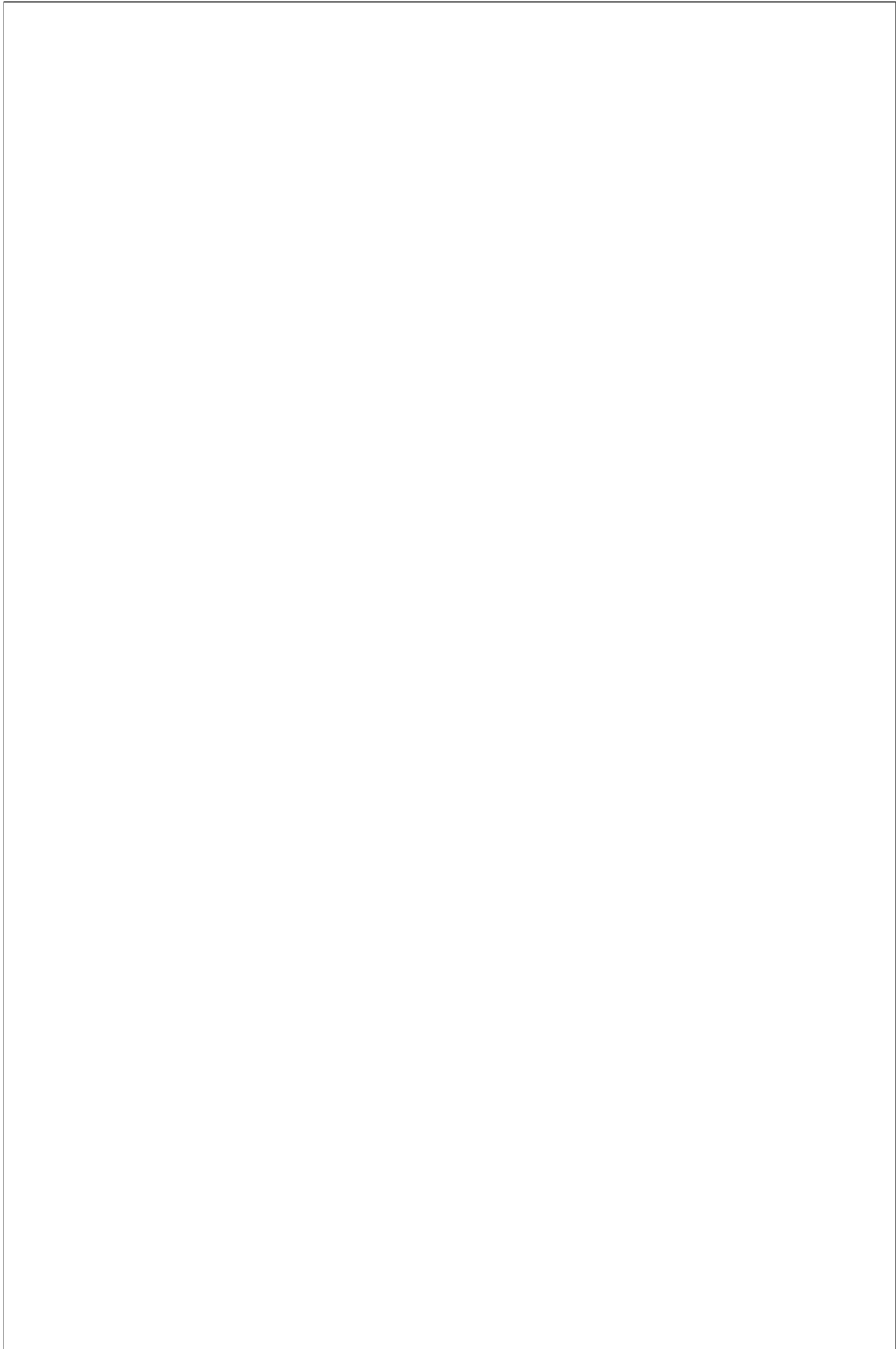
결국, 도시가 인간적 삶의 터전으로 다시 태어나려면, 도시에 사는 주민들이 자의식을 가지고 도시의 각종 문제를 주체적으로 해결하는 노력을 함께 기울이지 않으면 안 된다. 여기에 바로 시민들이 도시관리와 통치의 실질적인 주체로 나서야 하는 이유가 생기는 것이다. 도시의 주민은 본래 사적인 삶을 사는 개인들에 불과하다. 하지만 참정권, 기본권 등의 시민권적 의식을 가지고 사적 영역을 박차고 나와 공민적인 권리와 권익의 보호와 실현을 실천하는 주체가 될 때 ‘피동적 주민’은 비로소 ‘주체적인 시민’으로 태어나게 된다.

도시개혁운동은 도시인들이 시민권적 의식을 가지고 도시를 주체적으로 다스려가는 집합적 실천에 해당한다. 우리의 도시발전 상황은 이젠 정부만이 주도해서 일상의 산적한 문제를 해결하고, 나아가 도시를 인간적 삶이 영위되는 공간으로 만들어 갈 수 없다. 도시민 각자가 살고 있는 데서부터 뭔가를 변화시켜 가는 자의식인 노력이 있을 때 비로소 도시는 사람이 사는 터전으로 다시 태어날 수 있다. 이러한 노력을 결집하여 조직하고 실천하는 수단이 곧 도시개혁운동이다.

시민이 도시의 주체인 만큼, 시민에 의한 도시의 통치는 도시통치의 진정한 방식이지만, 도시에는 시민 외에도 여러 주체가 있다. 국가를 대표하는 정부, 시장을 대표하는 기업도 도시의 중요한 주체이다. 시민은 시민사회를 대표하는 한 주체라 할 수 있다. 따라서 도시의 올바른 통치방식은 바로 도시 3 주체간의 경쟁과 협력을 바탕으로 이루어져야 할 것이다. 이러한 통치방식을 흔히 ‘공치(共治), 협치(協治)’란 의미를 표방하는 ‘거버넌스(governance)’라 부른다. 정부(government)가 지배하는 시대는 끝나고 정부, 시민, 기업 등 지역사회의 주체들이 함께 협력해서 통치하는 시대가 열리고 있는 것이다.

5. BRT를 포함한 대안교통수단이 논의되어야 하는 이유

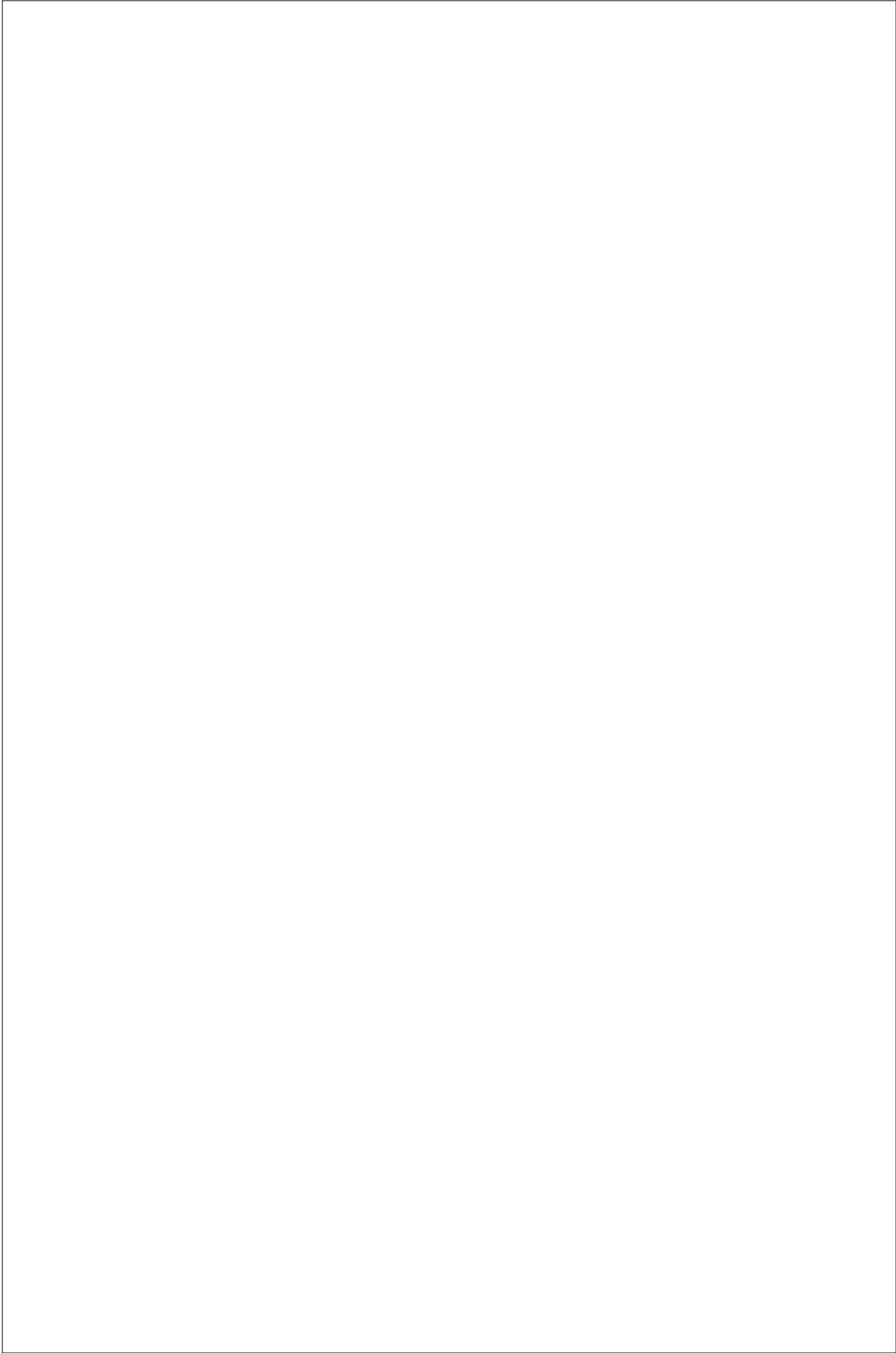
- 기존의 지하철이나 경전철을 포함해서 가지고 있는 재정부담과 이익배분의 불평등성을 해소해야 하므로.
- 지하철이나 경전철 건설의 경우 장기간 걸리는 기간의 이익과 세대간 불평등성의 문제
- 지하철이 갖는 비인간성 (자연경관에서 배제된 지하, 위험성, 건강에 유해한 조건, 노약자에게 불리한 교통수단)





■ 토 론 1

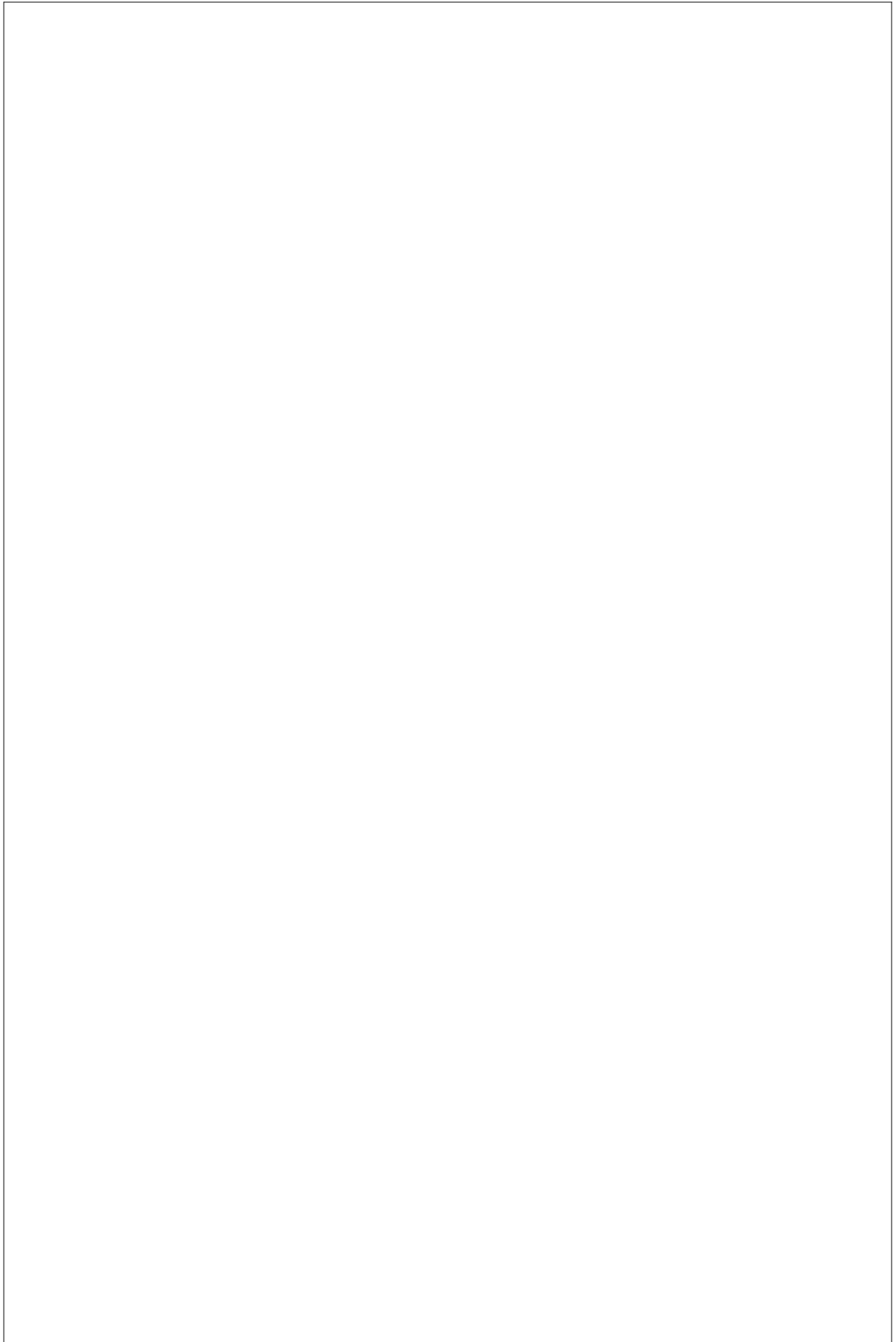
■ 서명길 / 대전광역시 대중교통과장





■ 토 론 2

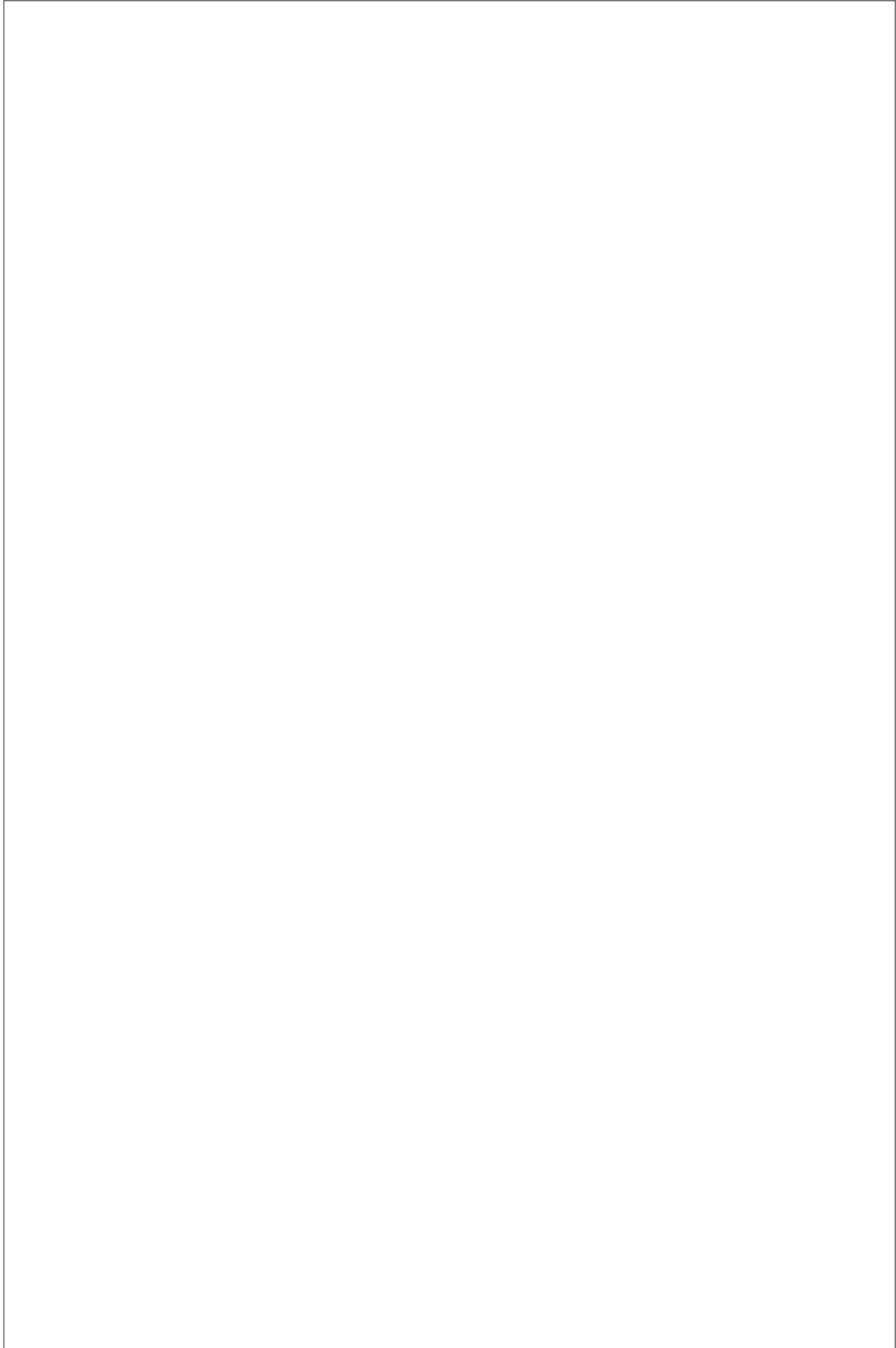
■ 이재곤 / TJB대전방송 기자





■ 토 론 3

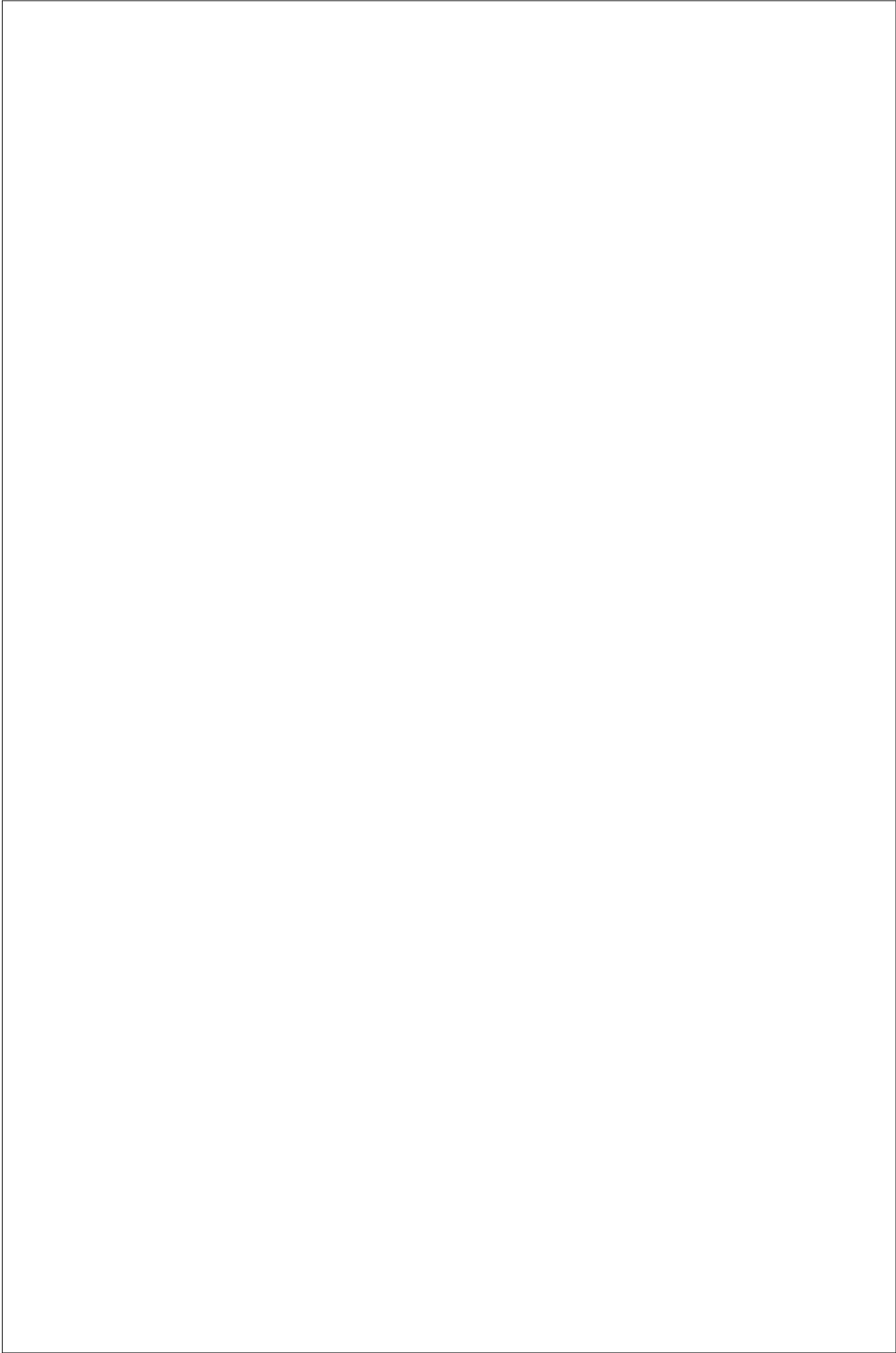
■ 대전광역시 시내버스운송사업조합





■ 토 론 4

- 박정현 / 대전충남녹색연합 사무처장





■ 종합토론

