



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 도시 외곽 택지개발에 따른 생활권 광역화로 인해 광역교통 수요는 지속적으로 증가하지만, 대중교통에 대한 만족도가 낮아 승용차에 대한 높은 선호로 교통 문제 가중(국토교통부 2019, 2 참고 재작성)
- 광역교통에 대한 정부 투자가 부족한 실정이며, 지자체 간 교통행정 사각지대로 계획대비 광역교통시설에 대한 추진이 미흡하며, 특히 광역통행의 절반 이상(표 2-4 참조)을 차지하는 환승을 위한 시설 구축 또한 미흡한 실정임
- 따라서, 환승 편의를 제공하여 대중교통을 이용한 광역통행을 장려하기 위해 광역환승센터 구축 활성화를 위한 방안을 모색할 필요
- 본 연구의 목적은 계획 대비 추진 실적이 미흡한 광역환승센터의 원인을 분석하고, 이를 개선할 수 있는 정책방안을 그 효과 제시와 함께 도출하는 것

□ 광역환승센터의 정의

- 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 환승센터·복합환승센터의 구성시설에 대하여 국토교통부장관이 광역교통위원회의 심의를 거쳐 지정·고시한 시설로 일반환승센터와 복합환승센터로 구분

2. 광역교통 및 환승 현황 분석 및 전망

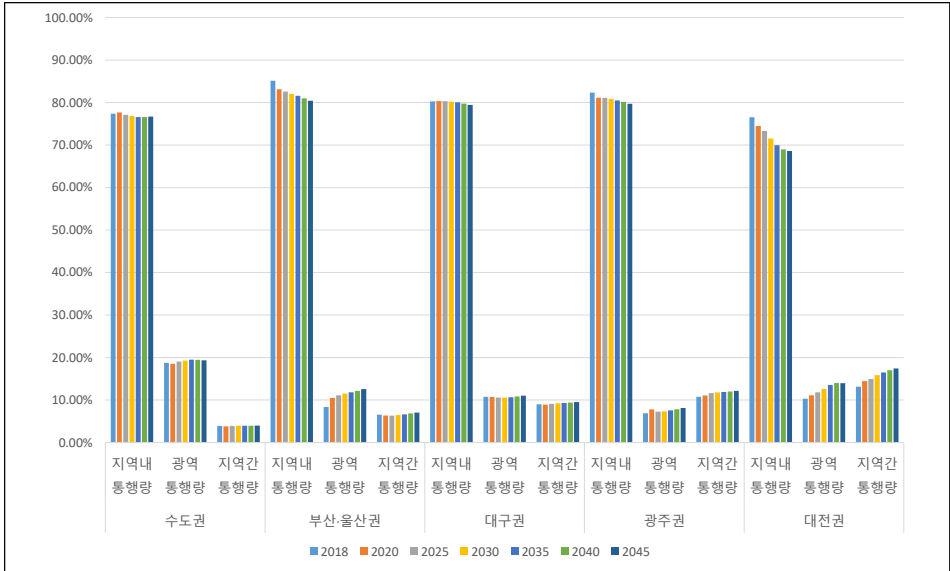
□ 광역교통 및 환승 현황 분석

- 대도시권의 중심 도시 인구는 감소 추세인 반면, 주변 도시의 인구는 증가하여

대도시권이 외향적으로 확산되는 양상을 나타냄(그림 2-1)

- 대도시권 통행은 지역내 통행, 광역통행, 지역간 통행으로 구분하며, KTDB OD 분석 결과, 광역통행 비율이 전체 약 15%를 차지하는 것으로 나타났고, 수도권은 전국 평균보다 높은 18.7%로 나타남(표 2-2)

그림 1 | 각 대도시권별 지역내·광역·지역간 통행량 추이



자료: 국가교통DB, 기종점통행량_여객, 전국지역간 목적 OD(250존) (2019-2050)를 활용하여 작성

- 수도권 교통카드 데이터 분석 결과, 광역통행 중 절반 이상이 환승통행인 것으로 나타났고, 이는 광역통행이 상대적으로 통행거리가 길고, 버스를 통한 도시철도 역사 접근이 광역통행에서 빈번하게 일어난 것으로 분석(표 2-4)

□ 광역교통 및 환승 전망

- 3기 신도시 등과 같은 대규모 택지 개발은 GTX, S-BRT 등의 연계로 서울 도심까지 30분 이내 출퇴근이 가능한 도시로 계획되었고 대중교통 친화도시를 목표(한경부동산 2020)로 하고 있으므로 이로 인한 광역교통 수요는 지속적으로

증가할 것으로 전망

- 광역교통 수단과 노선의 증가, 예를 들어 GTX, S-BRT, 2021년 8월 5개 광역 철도 노선 사업 등으로 인해 전국 대도시권의 광역통행은 증가할 것이며, 환승 통행 또한 증가할 것으로 예상(한경부동산 2020, 국토교통부 2021b를 참고하여 작성)

3. 광역환승센터 구축 관련 기반 및 해외사례 분석

□ 국내 광역환승센터 추구 관련 계획 및 법·제도 검토

- 광역환승센터는 국가통합교통체계효율화법에서 5년 단위로 기본계획을 국가교통위원회 심의를 거쳐 수립하도록 명시하고 있음(국가통합교통체계효율화법, 2021. 법률 제18554호(12월 7일 일부개정). 제44조 참고하여 저자 작성)
- 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제10조에서는 환승시설 신규사업을 지정하고, 광역교통시설에 대한 재원조달방안을 「해당 시설을 주로 이용하는 이용객이 속한 지방자치단체가 그 비용의 일부를 지방자치단체 간 협의를 거쳐 부담할 수 있다」라고 명시함
- 그 외, 복합환승센터 개발계획 수립지침. 에서 광역복합환승센터 지정기준에 대해 명시하고 있으며, 환승센터 및 복합환승센터 설계·배치 기준에서 시설의 설계 및 배치 기준에 대해 제시하고 있음
- 대도시권 광역교통 기본계획 및 시행계획에서는 광역환승센터에 대한 시설 투자규모와 계획을 제시하며, 현재 4차 시행계획이 발표되었으며, 환승센터 및 복합환승센터 기본계획에서는 복합환승센터 시범사업을 지원함

□ 국내 광역환승센터 구축 기본방향 검토

- 광역환승센터 개발 사업은 크게 공공개발 사업, 민간개발 사업, 공동 출자 사업으로 구분하며, 개발 방식은 크게 고시사업, 공모사업, 제안사업의 세 가지로 구분함(백상일 2019, 23-38 참고하여 작성)

- 광역환승센터 재원확보 기본방향은 공공교통시설(환승시설) 및 민간투자시설(환승지원시설)로 구성된 복합시설로, 중앙정부·지자체·민간사업자의 재원분담이 필요(백상일 2019, 27)

□ 광역환승센터 재원확보 관련 해외사례 분석

- 미국은 별도의 환승센터 지정 없이 매년 환승센터 및 시설 개선에 대한 제안서, 설계 등이 ‘광역교통 및 지역개발 정책에 부합한지’, ‘투자 기준을 충족하는지’ 등을 판단한 후에 공모를 통해 환승센터 사업을 최대 80%까지 지원함
- 그 외, 콜롬비아, 일본 등의 경우도 광역교통시설 구축비용의 50~70%에 달하는 비용을 국가가 지원하고 있으며, 나머지 비용을 지자체가 매칭하는 형식

□ 국내 광역환승센터 추진 및 미추진·지연 사례 분석

- 대표적 성공추진사례는 롯데그룹이 기부채납한 잠실역, 신세계 민간개발사업인 동대구역이며, 미추진 또는 지연 사례의 대표적 원인은 대규모 사업비 소요로 인한 재원조달 난항, 행정절차, 관계기관 타협 등 규제 및 절차로 인한 지연, 사업성 부족으로 인한 민간투자 불투명 등임
- 광역환승센터 계획 대비 구축 추진 및 미추진·지연 사례 분석 결과, 성공의 키포인트는 구축 재원 마련이라 할 수 있으며, 이는 다시 국고 보조, 지자체 분담, 민간투자로 구분

4. 광역환승센터 구축 효과 분석

□ 국내 광역환승센터 구축으로 인한 정량·정성적 효과

- 시설이 구축되는 지자체, 주요 이용자가 거주하는 지자체는 일자리 효과, 생활여건 향상 효과, 환경 및 안전성 향상 등의 편익과 재원조달, 거버넌스 등의 비용이 발생함
- 심층 분석을 위해 데이터 구득이 가능한 범위에서 광역환승센터 구축으로 인한

영향권 확대와 경제적 파급효과에 대해 분석

□ 광역환승센터 영향권 분석

- 광역환승센터 구축으로 인한 그 영향권과 수혜인구를 KTDB에서 배포하고 있는 도로철도통합 네트워크 기반으로 Select Link Analysis를 활용하여 도출하였으며, GTX 시행과 미시행 두 시나리오 모두 고려
- 광역환승센터 구축으로 인해 그 영향권이 확대되고 이는 생활권 확대에 의한 편익이 발생할 수 있으며, 특히 주변도시 거주자들의 중심도시로 통학, 출퇴근 등 편의제공으로 중심도시의 특정 기능이 과도하게 몰리는 것을 완화하는 효과가 있음

□ 광역환승센터 구축으로 인한 경제적 파급효과 분석

- 앞서 분석한 효과가 광역환승센터를 주로 이용하는 지자체의 편익이라면, 본 분석은 광역환승센터가 구축되는 지자체의 경제적 파급효과를 산정하기 위함임
- 유입지별 신용카드 소비데이터를 분석하여, 서울 광역환승센터를 이용한 경기도민이 서울에서 행하는 경제활동이 전체의 약 17%(2,400억 수준)라는 결과를 냈고, 이는 광역환승센터가 구축되는 지자체 역시 경제적 파급효과가 있다는 것을 증명

5. 광역환승센터 구축 활성화 방안

□ 정부 재정 지원 확대

- 광역환승센터 구축을 통해 주요 도시의 밀집을 분산하고 이로 인한 파급효과를 얻을 수 있으므로 정부 차원의 재정 지원 확대를 통해 지자체의 재원 부담을 경감시킬 수 있음
- 현재 광역교통 예산도 낮을뿐더러 그 중 환승센터 관련 예산은 턱없이 부족한 실정이므로, 본 연구에서 분석한 광역환승센터의 중요성을 적정 투자규모 산정

에 반영할 필요가 있음

□ 지자체 갈등 완화 및 합리적 자원 분담방안 제시

- 지자체 및 부처간 갈등으로 인해 사업이 미추진 또는 지연된 사례가 있고, 해당 시설이 구축되는 지자체와 그 수혜를 입는 지자체 모두 납득할 만한 자원분담 비율 등이 명확히 제시되지 못했음
- 본 연구에서 도출한 결과는 광역환승센터가 구축되는 지자체와 이를 이용하는 이용객이 주로 거주하는 지자체 모두 해당 시설로 인한 편익과 비용이 발생한다는 것
- 따라서, 관련 지자체 모두 구축 자원 마련을 위한 노력과 적극적 행정이 필요하며, 자원조달 방안 역시 경제적 파급효과와 관련한 내용도 포함하여 개정되어야 함

□ 민간투자 활성화를 위한 대책 수립

- 구축 성공사례의 대부분은 민간투자로 진행된 광역환승센터이기 때문이므로 민간투자가 광역환승센터, 특히 복합환승센터 구축에 있어 중요성이 매우 높다고 할 수 있음
- 이를 위해 절차 및 인허가사항 간소화, 개발 인센티브 제공, 리스크 분담 및 최소 수익 보장 등의 전략으로 민간투자 활성화를 도모해야 함

6. 결론 및 향후과제

- 광역환승센터는 그 중요성에 비해 투자가 열악한 실정이며, 교통행정 시각지대로 체계적 관리도 어려워 향후 지속적으로 광역통행, 환승통행이 증가하는 추세에 대응하기 위해 광역환승센터 구축 활성화를 위한 전략 수립이 필요
- 이를 위해, 기존 추진 및 미추진·지연 사례를 분석하여 성공 요인을 도출하였고, 가장 핵심요소는 자원조달로 분석됨

- 광역환승센터 구축으로 인해 비용도 발생하지만, 일자리 효과, 생활여건 향상 등의 편익도 발생할 것으로 기대되므로, 이를 위해 영향권 분석을 수행하였고, 해당 시설이 구축되는 지자체의 경제적 파급효과 산정을 위해 신용카드 데이터 분석을 수행
- 결과적으로, 광역환승센터가 구축되면 이를 주로 이용하는 시민이 거주하는 지자체 뿐만 아니라 시설이 구축되는 지자체 역시 편익이 발생하므로 적극적 행정이 필요함
- 또한, 국가 차원의 문제를 해결할 수 있으므로 정부 재정 지원 확대도 중요하고, 대규모 재원이 필요한 시설만큼 민간투자 유치도 핵심 요소라 할 수 있음
- 본 연구는 수도권에 대해 한정지어 수행하였으나, 향후 나머지 4개의 광역권에 대한 추가 분석도 필요하고, 본 연구에서 분석한 편익 외에 정량·정성적 편익에 대한 분석도 향후 수행되기를 기대함