

CEO Report

서울시 지하철 연장의 광역전철 지정의 타당성

지우석

2003. 9. 22

내용문의 : 지우석 연구위원
E-mail : jio@kri.re.kr
T E L : 031-250-3254

I

KEY ISSUE

- 중앙정부 주도의 택지개발로 인하여 경기도에서 서울로 향하는 교통수요가 날로 증가하고 있음에도 교통기반시설 제공이 미흡하여 수도권 교통난이 가중되고 있음.
- 이 문제를 해결하는데 있어서 가장 효율적인 방안이 서울시로의 일상 통행수요가 높은 경기도 지역으로 서울시 지하철을 연장하는 것임.
- 주요 이슈 노선은 지하철 7호선(부천시 연결), 지하철 8호선(구리시 연결), 지하철 9호선(김포시, 고양시 연결)이며, 이들 노선은 서울시와 경기도 시·군들간의 광역교통처리를 위하여 시급히 연장되어야 함.
- 이를 위하여 서울시 지하철 연장이 ‘도시철도’가 아닌 ‘광역전철’로 지정받아 지자체의 사업비 부담비율을 50%에서 25%로 낮춤으로서 사업을 활성화하도록 하는데 경기도가 나서야 함.

II 결론 및 경기도의 대응논리

- 중앙정부를 상대로 서울시 지하철의 경기도 구간 연장에 대하여 광역전철로 지정을 받아 지자체 부담비율을 50%에서 25%로 낮출 필요가 있음.

1. 중앙정부 설득

- 택지위주의 토지이용 확대는 수도권 전역에서 발생되고 있으며 그로 인한 교통수요는 지자체 내부의 교통문제라기 보다는 수도권 교통대책의 일환으로 이해되어야 하며 그에 따른 문제 해결 대안이 제시되어야 함.
- 행정구역을 기준삼아 지하철 연장사업을 지자체의 문제로 떠넘기는 것은 지금과 같이 수도권 전체가 공동·일일 생활권이 되어 있는 환경에서는 이용자의 편의와 입장을 전혀 고려하지 않는 방관적 태도라는 것을 중앙정부에 주지시키도록 함.
- 이미 구축이 잘된 서울 지하철 일부구간을, 토지이용이 계획적으로 변화되어 인구 밀집도가 높아진 경기도 지역으로 연계하여 주는 것은 지자체보다는 오히려 중앙정부가 수도권 교통난 해소 차원에서 적극 나서야 할 사안임을 강조하도록 함.
- 기존의 경의선, 경원선, 중앙선, 수인선 등 경기도내 광역전철로 지정된 노선들이 지역간 여객수송과 화물수송을 포함한 광역교통수요를 일부 담당하고 있기 때문에 순수한 의미의 광역전철로 인정되기 어려운 부분이 있음에도 경기도가 중앙정부의 정책에 적극적으로 협조하고 있는 점을 강조하여, 법에서 정한 광역전철의 기능과 기준에 100% 부합되는 서울시 지하철의 경기도 연장구간이 광역전철로 지정되도록 논리를 정리함.

2. 서울시와 공조

- 특히 서울시의 경우 지하철이 연장되면 서울로 진입하는 통행수요 중 상당부분이 대중교통으로 흡수되고, 따라서 서울시 내부 교통상황이 개선된다는 사실을 설득하여 공동보조를 취할 필요가 있음.
- 특히 지하철 7, 8, 9호선이 연결되는 도시들은 서울로의 출퇴근 비율이 매우 높을 뿐 아니라 쇼핑, 여가, 교육, 문화생활 등 일상생활의 전반적인 활동도 서울에서 발생되고 있으므로 이들 노선은 광역전철의 취지에 가장 적합한 교통수요를 담당하게 될 것임.
- 서울 지하철 연장으로 인하여 주민의 편의 차원에서는 경기도 시·군의 주민들이 그 혜택을 크게 보게 되겠지만 교통차원에서 그 혜택을 크게 보는 곳은 바로 서울시라는 점을 서울시에서 인지하도록 설득함.
- 경기도는 해당 시·군은 물론 서울시와도 공조하여 지역이기주의적 요구가 아닌 수도권 차원의 광역교통대책의 일환으로 서울 지하철의 연장 필요성과 광역전철로서의 지정 필요성을 중앙정부에 역설하도록 함.

III

지하철 연장의 필요성 및 효과

1. 필요성

- 서울시에 인접한 경기도 시·군들이 중앙정부의 계획적 택지 개발정책으로 서울시의 배후주거지 역할을 하게 됨에 따라 광역적 교통수요가 급격히 증가되고 있음.
- 이러한 광역수요가 대부분 승용차, 특히 나홀로 승용차로 처리되는데 따른 각종 사회비용이 크게 발생되고 있음.
- 승용차 이용이 증가하는 이유는 서울에 직장이 그대로인 채로 경기도로 많은 사람들이 이주하였으나 이들을 위한 대중교통서비스 개선은 극히 미미하기 때문임.
- 특히 지하철을 비롯한 서울시의 대중교통서비스를 십분 활용하기 위해서는 이들 인접도시에서 서울시로 진입하는 통행수요가 서울시 지하철로 직결되어야 하지만 단지 몇 km 가 연결되지 않아 수도권 전체의 교통난이 가중되고 있는 실정임.
- 참고적으로 경기도민이 서울시민 보다 가구당 차량소유비율이 높으며 경기도로 이주하게 되면 경유차나 가스차로 바꾸는 사람들이 많다는 것도 승용차 이용률이 매우 높다는 것을 나타내고 있음 (2000년 인구주택총조사 : 서울시 0.60대/세대, 경기도 0.76대/세대).

2. 기대효과

- 서울시 지하철에서 부천시, 김포시, 구리시, 하남시 등으로 직접 연계된다면 수도권 교통패턴에 큰 변화를 보일 것으로 기대되며 전철을 중심으로 한 대중교통체계 구축에 크게 기여할 것으로 판단됨.
- 승용차 이용의 감소로 수도권의 혼잡비용 저감, 대기환경 개선, 교통안전 개선, 에너지 저감 등 사회비용의 대폭적인 절감이 예상된다.

IV

지하철(전철) 연장의 장애요인

1. 재정부담의 문제

- 수도권 교통체계상 저비용 고효율의 서울시 지하철 연장 사업이 최우선적으로 추진해야 하는 사업임에도 불구하고 사업추진이 더딘 이유는 무엇보다도 재정적인 문제임.
- 재정적인 문제의 적극적인 해결방안이 바로 서울시 지하철 연장을 ‘광역전철’로 지정 받는 것임.
- 광역전철로 지정을 받기 위해 시·군에서 중앙정부과 협상 노력을 하고 있지만 시·군차원의 협상노력은 한계가 있음.

2. 중앙정부 및 서울시의 입장

- 중앙정부에서는 서울시 지하철의 연장은 ‘도시철도’ 이므로 재정지원을 전체 사업비의 50%선에서 지원할 수밖에 없다고 하여 나머지 50%를 부담해야 하는 시·군에서는 투자재원의 부족으로 사업을 추진하는데 어려움이 큼.
- 서울시로서는 경기도 거주민의 상당수가 서울시에서 이주해 간 사람들이라는 사실을 알고 있음에도 일단 서울시 행정구역을 벗어났다는 이유로 이들에 대한 배려가 극히 미약하며 결과적으로 서울시에 생활근거를 가지고 있는 이들에 의하여 서울시 내부교통난이 가중되는 악순환이 발생하고 있음.

V

광역전철 관련 법규 및 현황

1. 법적 기준

- 철도는 국가기간철도, 광역철도(전철), 지자체의 도시철도 등으로 구분할 수 있는데 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법(2001. 1.29 개정) 제2조 2항」에 따르면 광역철도라 함은 “특별시·광역시 또는 도간의 일상적인 교통수요를 처리하기 위한 도시철도 또는 철도와 이를 연결하는 도시철도 또는 철도로서 건설교통부장관이나 특별시장·광역시장 또는 도지사가 대도시권 광역교통위원회의 심의를 거쳐 고시한 구간의 도시철도 또는 철도를 말한다” 라고 규정되어 있음.
- 정리하면 광역전철은 화물수요도 아니고 여행과 같은 지역 간 여객수요도 아닌 “출퇴근 같은 일상적인 교통수요” 를 처리하는 “시·도간 철도 또는 전철” 을 의미함.
- 국가기간철도는 국가에서 주도적으로 건설하는 철도로 100% 중앙정부재원으로 건설하며, 광역철도는 시·도간 교통수요를 담당하므로 중앙에서 75%, 지자체에서 25%를 부담하도록 되어 있으며, 도시철도는 대부분 도시내 주민들이 혜택을 많이 보게 되므로 중앙정부에서 50%를 지원하고 지자체에서 50%를 부담하게 됨.

**2. 기 지정된
광역전철의
현황 및
문제점**

- 현재 광역전철로 지정되어 경기도와 경기도의 시·군이 사업비를 부담하고 있는 철도로는 중앙선, 경원선, 경의선, 수인선, 신분당선 등 5개 노선이 있음. 이 가운데 신분당선을 제외하고는 사실 국가가 100% 사업비를 부담해야 하는 국가기간철도임에도 불구하고 수도권외의 광역화에 따라 경기도-서울시간 통행수요가 많다는 중앙정부의 논리를 인정하여 경기도가 사업비를 25% 분담하고 있음.

표 1 5대 광역전철에 대한 경기도 분담액

(단위 : 백만원)

광역전철	연장	계	도비	시군비
중앙선	18.0km	61,149	42,804	구리시 : 4,761 남양주시: 13,584
경원선	22.3km	151,263	122,418	의정부시 : 3,866 동두천시 : 8,086 양주군 : 16,893
경의선	37.8km	267,843	188,064	고양시 : 52,422 파주시 : 27,357
수인선	39.0km	171,336	113,009	수원시 : 14,578 화성시 : 21,334 안산시 : 13,126 시흥시 : 9,289
분당선연장	18.2km	256,100	153,660	수원시 : 49,531 용인시 : 52,909

- 이들 기간철도가 광역전철의 기능을 수행하고 있다고는 하지만 그래도 그 기본적인 기능은 국가의 지역간 통행 수요와 화물수요를 담당하는 철도로서 순수한 의미의 ‘광역전철’로 보기에는 어렵다고 판단됨.
- 이와 비교해 볼 때 서울시의 지하철 연장노선은 전적으로 경기도-서울시간 광역통행수요를 담당하게 될 것이기 때문에 현재 지정된 5대 광역전철보다 오히려 더 광역전철로서의 기능이 인정되어야 함.
- 국가기간철도를 경기도가 광역전철로 받아들여 비용을 분담하고 있는 만큼 Give & Take의 견지에서라도 서울시 지하철 연장에 대해서는 중앙정부가 광역전철로 지정해 줄 이유가 충분히 있다고 판단됨.

VI

수도권 주요 도시별 서울시 출근비율 (부록)

(단위 : 통행/일, %)

지역	출근발생량		서울유입 출근량		서울의존도(%)		
	1996년	2002년	1996년	2002년	1996년	2002년	
신도시	분당신도시	117,769	135,815	70,856	72,115	60.2	53.1
	일산신도시	117,224	144,502	75,760	59,528	64.6	41.2
	중동신도시	67,754	73,946	27,996	29,874	41.3	40.4
	평촌신도시	112,831	105,775	42,258	25,243	37.5	23.9
	산본신도시	93,223	100,401	30,973	24,004	33.2	23.9
신규택지 개발이 급증한 지역	용인시	102,347	171,529	10,545	37,592	10.3	21.9
	김포시	34,712	54,455	6,744	16,057	19.4	29.5
	광주시	25,483	44,053	2,058	7,695	8.1	17.5
	구리시	62,513	76,528	25,494	35,695	40.8	46.6
	양주군	33,671	49,326	3,063	6,689	9.1	13.6
	남양주시	73,170	131,828	24,425	48,793	33.4	37.0
기타지역	과천시	24,423	27,914	14,798	17,383	60.6	62.3
	광명시	131,718	135,549	78,325	69,385	59.5	51.2
	하남시	42,050	47,186	23,481	22,909	55.8	48.6
	고양시	105,569	125,635	56,555	57,591	53.6	45.8
	의정부시	91,362	151,680	30,356	57,523	33.2	37.9
	성남시	188,499	224,344	65,805	72,424	34.9	32.3
	의왕시	39,180	38,214	11,480	11,940	29.3	31.2
	부천시	227,847	267,466	68,734	80,621	30.2	30.1
	안양시	94,882	134,084	24,421	46,604	25.7	34.8
	시흥시	52,786	115,242	8,692	18,654	16.5	16.2
	파주시	48,489	58,695	4,855	7,000	10.0	11.9
	인천시	825,062	941,350	105,290	127,406	12.8	13.5
	수원시	289,697	367,613	23,568	39,286	8.1	10.7
	안산시	208,719	221,925	17,335	22,511	8.3	10.1
	양평군	21,664	21,364	6,078	992	28.1	4.6
	동두천시	29,852	29,461	1,796	3,402	6.0	11.5
	포천군	34,914	41,254	2,110	2,307	6.0	5.6
	오산시	28,516	36,501	673	1,145	2.4	3.1
	평택시	118,392	116,680	3,752	4,927	3.2	4.2
	화성시	40,761	65,187	681	1,589	1.7	2.4
	가평군	15,279	14,465	4,125	371	27.0	2.6
	이천시	33,748	58,077	1,617	1,010	4.8	1.7
	안성시	37,313	43,651	681	701	1.8	1.6
여주군	20,797	26,607	966	324	4.6	1.2	
연천군	19,399	12,272	1,090	372	5.6	3.0	
계	3,611,615	4,410,574	877,436	1,031,662	24.3	23.4	

주 : 서울의존도 = 위성도시에서 발생하는 출근통행량 중 서울로 유입되는 출근통행량 비율