

대중교통 활성화를 통한 보행친화도시 서울 조성

이수진
서울시 도시교통본부
교통정책과 팀장

신촌 대중교통전용지구 조성사업의 성과와 과제

추진 배경

과거 서울시는 산업화와 도시화에 맞춰 자동차 중심의 시설투자와 교통 체계를 구축하였으며, 이는 도시의 형성과 교통수요 급증에 대응하여 도시경쟁력을 확보하는 긍정적인 역할을 해 왔다.

그러나 도시가 성장함에 따라 ‘자동차 중심’의 교통체계는 만성적인 교통정체로 인한 시간 손실, 대기오염과 사고 증가, 심리적 불만 등 사회적 비용을 발생시키는가 하면 도시경쟁력을 저해하는 요인이 되기도 하였다. 이에 따라 도로이용의 효율성과 형평성, 보행권에 대한 진지한 고민 속에 도시교통체계의 개선이 필요하다는 의견이 대두되었다.

이에 서울시에서는 2000년대 이후부터 사람과 대중교통이 우선하고 지속가능한 도시환경을 조성하기 위해 대중교통체계 개편, 청계천 복원, 시청앞광장과 광화문광장 조성 등 교통체계의 패러다임을 새롭게 바꾸기 위한 노력을 꾸준히 해 왔다.

대중교통전용지구 도입을 검토한 것도 이러한 노력의 일환이었다. 교통수요관리를 통한 정체 완화, 대중교통 이용환경 개선, 쾌적한 보행환경 조성, 지역활성화라는 선순환 구조를 구축하여 지속가능한 교통환경을 조성하자는 것이다.

대중교통전용지구의 개념*

대중교통전용지구(Transit Mall)는 승용차를 포함한 일반 차량의 진입을 막고 노면전차·경전철·버스 등 대중교통수단의 통행과 보행자의 보행 활동만 허용된 지구로, 대중교통수단의 통행을 허용한다는 점에서 보행자전용지구와는 차이가 있다.

대중교통전용지구를 도입하는 목적은 대중교통을 활성화하고, 도로교통과 보행환경을 개선하며, 도심상업지를 활성화하여 도심을 재생하기 위해서다.

대중교통전용지구 법적 근거

대중교통전용지구의 법적 근거는 지정 및 운용, 통행제한, 재정 지원 근거로 구분할 수 있다.

「도시교통정비 촉진법」 제33조 및 같은 법 시행령 제14조(지정 및 운용 근거)

대중교통전용지구는 교통수요관리 방안의 일환으로 시장이 지정·운용할 수 있도록 「도시교통정비 촉진법」에 명시되어 있다. 그러나 대중교통전용지구의 정의 및 조성에 관한 세부사항은 법에 명문화되어 있지 않고, 국토교통부에서 수립한 ‘대중교통전용지구의 도입 및 설치지침’에 명기되어 있다.

「도로교통법」 제6조(통행 제한의 근거)

대중교통전용지구 내에 일반차량의 통행제한은 「도로교통법」 제6조 ‘통행의 금지 및 제한’을 근거로 하고 있으며, 지방경찰청장이 차마의 통행을 금지·제한할 수 있도록 하고 있다.

「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제12조(재정지원의 근거)

국가 또는 지방자치단체는 지방자치단체 또는 대중교통 운영자에게 해당 사업에 필요한 소요자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 되어 있으며, 이를 근거로 국토교통부에서는 지방자치단체에 대중교통전용지구 도입 시 사업비의 일부**를 지원하고 있다.

* 김영국, 「대중교통전용지구 지침마련 및 활성화 방안 연구」, 한국교통연구원, 2011.

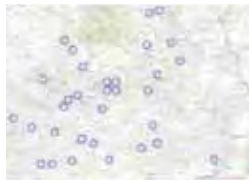
** 30억/km를 정액지원하고 있으며, 법에 의해 지원비율이 정해지지 않아 도입 첫 사례인 대구의 사례를 따르고 있다.

서울시 대중교통전용지구 도입 검토

후보지구와 시범사업지구 선정

서울시는 대중교통전용지구에 적합한 후보지구를 선정하기 위해 ‘서울형 대중교통전용지구 선정 기준’을 마련하였으며, ‘토지이용, 유동인구, 대중교통 접근성, 대중교통 이용객 수, 대상으로 연장, 도로의 연속성, 주차시설 진출입 유무, 통제 시 접근제한시설 유무, 상권특성, 상징성’ 등을 고려하여 최종적으로 10개의 후보지구(신촌지구, 문정지구, 광화문지구, 종로지구, 홍대지구, 영등포지구, 청담지구, 청량리지구, 신림지구, 양천지구)를 선정하였다.

서울시 대중교통전용지구 후보지 선정과정

1단계: 82개	2단계: 32개	3단계: 10개
· 보행자가 많이 모이는 곳 · 대중교통 결절점 · 상업지역, 집객시설 위치 지역 · 인지도가 높고 고교, 공원 등 상징시설이 위치한 지역	· 도보권(250m) 내 지하철역 위치 · 버스노선 운영 지역 · 지하철 5만 6,000인/일, 유동인구 4,000인/일 이상 · 도로연장 2,000m 이내 · 대형시설 주차장 출입구가 없고, 소형 주차장 저축이 적은 곳	· 접근제한시설 발생지역 제외 · 우회도로가 없는 지역 제외 · 국지적 소매점포 밀집 지역 제외 · 통제 시 연속성 저하구간 제외 · 중앙버스전용차로 구간 제외
		

서울시에서는 후보지구 10곳에 대해 해당 자치구에 지역주민 의견을 수렴토록 하는 한편 자치구의 추진의지 등을 살폈다. 그 결과 신촌지역^{*}(서대문구청)을 제외한 8개 구청에서는 주민반대, 민원 우려, 교통불편 등을 사유로 추진할 의사가 없음을 밝혀 왔다. 높은 사업시행 효과, 높은 인지도, 자치구의 추진의지^{**}, 침체된 상권 등을 종합적으로 고려한 결과 신촌지구가 서울시 대중교통전용지구의 첫 시범사업지로 2012년 7월 선정되었다.

^{*} 과거 서울의 대표적 상권이자 젊음의 거리였던 신촌은 급격히 쇠퇴하고 있었다. 19개의 버스노선과 타 지역보다 4.2배 많은 버스이용자로 하루 유동인구가 3만 명이나 되는 지역이나, 좁은 보도에 분전함, 노점상 등이 있어 보행환경은 매우 열악하고, 하루 종일 10km/h 내외의 만성 교통정체가 이어졌다. 대학가만의 특색있는 문화가 없는 단순 유흥가로 전락하여 사람들로부터 외면받고 있었다.

^{**} 서대문구청에서는 2011년 신촌 연세로를 ‘보행자전용지구’로 조성코자 추진하였으나 지역상인들의 반발로 무산된 바 있으며, 이에 대한 대안으로 대중교통전용지구를 도입하고자 하였다.



대중교통전용지구 조성 전의 신촌 연세로

신촌 연세로 대중교통 전용지구 조성

신촌 대중교통전용지구

신촌 대중교통전용지구는 시범사업지역으로 선정되고 약 1년 6개월 후인 2014년 1월 개통하였다. 사업계획 수립 시부터 사업추진위원회를 구성하여 이해관계자들이 직접 참여하는 ‘소통형 사업’으로 단기간에 사업추진이 가능하였고, 이는 성공적인 상생 협력 사례로 평가받고 있다.

신촌 대중교통전용지구 위치 및 운영개요

위치도	대중교통전용지구 조성 및 운영개요
	· 운영 구간: 서대문구 창천동 연세로(신촌로터리~연세대입구) 550m · 정비 구간: 연세로(550m) 및 명물거리(450m), 주변 이면도로 · 사업 기간: 2012. 7 ~ 2014. 6 (2014년 1월 6일 연세로 대중교통전용지구 우선 개통) · 사업 내용: 보도확폭(3~4m→7~8m), 광장조성 등 · 운영 방안 - 상시 통행: 시내버스 및 16인승 이상 승합차, 긴급차량, 자전거 - 일시 통행: 택시(00시~04시), 조업차량(10시~11시, 15시~16시) ※ 위반차량은 범칙금 부과(승용 4만 원, 승합 5만 원)

교통처리 계획

먼저 신촌기차역 굴다리 앞에 교차로를 신설하여 우회하도록 하고, 교차로 신설로 인한 성산로의 부담을 완화하기 위해 연세대 ‘백양로 프로젝트’와 연계하여 연세대에서 진출하는 직·좌 신호현시를 폐지하였다. 또한 연세로에 일반차량 진입이 제한됨에 따라 ‘서강대교 → 동교동’ 방향 좌회전을 신설하여 현대백화점 등 연세로 동측 지역으로의 접근성을 확보하였으며, 이면도로는 일방통행으로 정비하였다. 아울러 신촌기차역 입구 교차로 개선, 성산로 이대부속초교앞 버스 베이 설치 등을 추진하였다.

이 외에도 사람과 대중교통이 우선하는 대중교통전용지구의 취지에 맞추어 연세대 앞에 횡단보도를 추가 설치하고 중앙차로 정류소와 연결함으로써 보행자의 편의를 대폭 강화하였다.



연세로 및 주변도로 교통처리 방안



공간 조성 계획

신촌 대중교통전용지구 공간조성의 가장 큰 주안점은 보행자들이 편안하게 걸을 수 있도록 보행공간을 확폭하고 지장물을 제거하는 것이었다. 왕복 2차로(약 10m) 도로의 차로폭원을 최소폭원(3.5m)으로 축소하고, 확보 가능한 3m 정도의 여유폭원은 판매시설·횡단보도·지하철 출입구 등과 연결되는 보행자 주 이동동선을 중심으로 보도를 최대 8m까지 확폭하였다. 이를 통해 자연적으로 시케인(Chicane)이 구성되게 함으로써 차량속도가 저감될 수 있도록 하였다.

또한 보도확폭과 함께 보행자들이 쉬고 즐길 수 있는 공간을 마련하기 위해 연세로와 명물거리가 교차하는 사거리에 차량통행을 금지하고 광장과 쉼터를 조성하는 과감한 계획을 수립하였다.



대중교통전용지구 조성 후 보도 및 광장

도로 정비

신촌 대중교통전용지구는 장기적으로 보행자전용지구로 확대 시행을 고려하여 보도와 차도 간 단차가 없도록 설계 시공되었는데, 이 때문에 노면수 처리와 보행자 안전 등에 각별한 주의를 기울였다. 우선 연세로를 'Zone 30'으로 지정하여 버스들이 안전운행을 하도록 하였으며, 보도와 차도 사이에는 가로수와 플랜트 박스를 설치하여 조경과 보행자 분리 두 가지 효과를 낼 수 있도록 하였다. 또한 연속형 수로관에 황색과 흑색이 조화된 스틸 그레이팅을 설치하여 보행공간에 대한 운전자들의 시인성을 높이하고자 하였다. 노면수 처리를 위해서는 기존 빗물받이 대신에 400mm 원형 사각수로관을 연속형으로 설치하고, 곳곳에 침투형 빗물받이를 추가 설치하였다. 보도를 투수블록으로 포장하여 노면수를 최소화하는 한편 노후된 하수관은 비굴착 보강공법을 이용하여 정비하였다. 근본적인 배수문제 해결을 위해 양화로 다주상가(현대백화점 건너편) 재개발 시 유로 변경, 하수박스 교체 등을 추진하였다.

도로는 당초 전체를 블록포장하는 방안을 검토하였으나 버스 등 중차량의 운행과 양생기간, 유지·관리 등을 고려하여 차도 부분은 아스콘으로 포장하고 신촌로터리와 연세대 입구 등 시종점부는 시인성과 상징성을 위해 일부 블록포장을 하였다.

연세로와 인접한 이면도로는 법적인 보도폭원을 확보할 여유폭원이 부족하여 이면도로 일방통행을 시행하고, 최소차로폭 외에는 가장자리 구획선 설치와 구획선 내 도막형 포장을 통해 차량과 보행자를 분리하였다.

이 외에도 연세로상에 난립한 한진 분전함 38개를 경의선 굴다리 앞과 신촌지하철역 주변으로 이전하고, 거리가게(노점상)도 디자인을 개선하거나 숫자를 줄이는 등 보행지장물을 최소화하였다.



신촌 대중교통전용지구 조성 후 연세로

신촌 연세로 대중교통 전용지구 조성사업의 성과

시행효과

대중교통전용지구는 대중교통 이용을 편리하게 함으로써 대중교통 이용을 증진하고, 보행환경 개선을 통해 보행자의 안전과 쾌적성을 크게 향상시켰다.

대중교통전용지구 개통 후 모니터링을 한 결과, 평일 1시간 보행량*은 4,989명으로 약 19%(789명) 증가하였으며, 주말은 평일보다 약 28%(1,380명) 증가하여 6,369명인 것으로 나타났다.

대중교통 이용자의 경우에도 대중교통전용지구 내부 버스 이용객은 전년대비 일평균 승객 수가 14.2%(1,524명) 증가하였으며, 대중교통전용지구 주변 500m 내의 버스 이용승객 수도 전년대비 월평균 1.6%(4만 4,000명) 증가한 것으로 나타났다.**

* 현장 조사자료, 2014. 4월 및 전년 동월

** 교통카드 data, 2014. 1~8월 및 전년동월 집계자료(연세로의 경우 2014년 1월부터 매주 주말 '차 없는 거리' 운영으로 인해 전년도 대비 월평균 비교가 불가능하여 평일 평균으로 비교)

특히 2015년부터 연세대 신입생(약 3,800명)이 인천 송도 캠퍼스에서 수업을 받아 학생 수가 크게 줄어든 것을 고려할 때 실제 그 효과는 더 크다고 할 것이다.

대중교통전용지구(연세로 및 이면도로)의 차량통행속도 제한(30km/h)과 일방통행 운영 등 교통운영을 개선함으로써 교통사고도 크게 감소하였다. 대중교통전용지구 교통사고*는 33.3%(15건) 감소하였으며, 연세로의 경우 40%(6건), 이면도로에서는 30%(9건) 줄어드는 등 교통안전이 크게 향상된 것으로 나타났다.

한편 일반시민과 관광객 등의 지역 방문 증가로 침체되었던 지역 경제도 다시 살아나기 시작하였다. 상점을 찾는 시민은 월평균 19만 8,000명으로 24%가 늘었고, 매출건수는 11%, 매출액은 약 4.2%가 늘어났다.**

차가 사라지고 사람이 모이자 과거 침체된 신촌의 상권이 점점 살아나는 기분 좋은 변화가 시작되었다. 이러한 변화와 함께 시민의 만족도는 조성 전보다 60%(서울시민 9.8% → 69.5%, 보행시민 18.3% → 78.5%) 증가하였으며, 상인들의 만족도도 향상(34% → 41%)되었다.***

성공요인

신촌 대중교통전용지구가 시범사업지 선정 1년 만에 착공하고 개통하여 정착될 수 있었던 성공요인은, 무엇보다 지역 이해관계자가 직접 사업에 참여하는 소통형 사업 추진방식에 있었다고 할 것이다.

서울시는 본격적인 사업 착수에 앞서서 발생 가능한 모든 갈등을 도출해 내 대응원칙을 수립하였다. 주요 이해관계자가 모두 참여한 사업추진위원회를 구성한 후 사업반대 입장 측과 꾸준히 만나 협의를 하면서 과학적 데이터를 제공하고 구체적 대안을 제시하는 등 갈등해결에 많은 노력을 기울였다.

또한 진행상황과 애로사항을 숨김없이 공개하고 다양한 의견을 들으며 직접 소통하려 애썼다. 이에 따라 지역주민을 위한 특별강연과 설명회·공청

* 서대문경찰서 집계자료, 2013-2014.

** BC카드 집계자료, 연세로 주변 1,041개 가맹점 집계, 2013-2014.

*** 설문조사결과, 서울시민 1,000명, 현장 보행자 300명 대상 (한국능률협회컨설팅, 2014.5.)

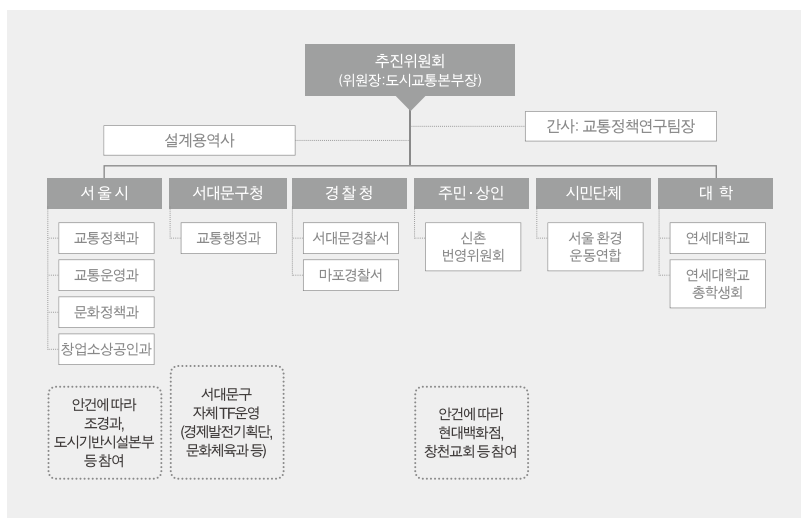
회 등을 10여 차례 열었으며, 온라인상에 인터넷 카페를 개설하여 운영하였다.

대중교통전용지구 조성은 관련 이해당사자들의 이해관계가 복잡하고 각자 논리성이 있어 합의를 이끌어 내는 것이 쉽지 않았다. 그러나 시민의 보행권 보장, 대중교통 활성화, 지역발전이라는 근본적인 목적과 장기적인 관점을 서로 공유하여 합의를 이뤄냈다.

그뿐만 아니라 이러한 이해당사자 간의 논의는 당초 예상되던 우려를 덜어내고 고질적인 지역문제 해결과 더불어 지역주민들 간의 상생협약도 이뤄냈다. ▲디자인·규격화된 새로운 거리가게(가판대)로의 개선과 관리를 위한 거리상인, 신촌상인회와 서대문구청이 이루어낸 상생협약 ▲신촌상권 안정화를 위해 임대료 상승을 억제하겠다는 임차인과 건물주, 상인회의 협약 ▲야간시간대 지역 상가 방문자를 위한 현대백화점의 주차장 개방과 요금할인 등이 그것이다.

또 하나의 성공요인은 주말 차 없는 거리와 연계된 지역문화의 활성화 전략이다. 지역 고유의 문화가 활성화되면 자연스럽게 시민이 모여들고, 이는 결국 지역경제를 살리는 도시재생의 선순환 구조를 정착시킬 것이라는 생각에서 추진된 일이다.

이에 따라 물총축제와 크리스마스 마켓축제 등 계절별 축제를 벌이는 한편 대중교통전용지구 중앙부의 스타광장에서 매주 문화예술공연을 열고, 건너편 쉼터(테크) 주변은 누구나 자유롭게 찾아와 노래나 공연을



신촌 대중교통전용지구 사업 추진구성위원회 구성 체계

할 수 있도록 공간을 비워 두었다. 연세로가 단순히 ‘지나가는 길’이 아니라 ‘머무르는 공간’으로 다시 태어날 수 있도록 한 것이다.

또한 이층버스를 리모델링하고 신촌의 지역 이야기 자원을 음악적 소재로 구현한 ‘신촌 Play Bus’는, 이곳을 방문하는 내·외국인 관광객들에게 이색적이고 새로운 볼거리와 함께 관광 정보를 제공하여 지역의 문화거점이 되고 있다.



신촌 대중교통전용지구 문화 행사 사례

대중교통전용지구 확산을 위한 제도 보완 방안

신촌 대중교통전용지구는 지역주민, 상인들, 자치구의 협력에 힘입어 성공적으로 정착되고 있다. 이번 신촌 대중교통전용지구 성공으로 대중교통전용지구가 서울시 타 지역으로 확대 시행될 것으로 기대되며, 향후 더욱 발전되어 ‘보행친화도시 서울’을 대표하는 거리가 되리라는 기대를 넣고 있다.

다만 대중교통전용지구의 정착과 타 지역으로의 확대 시행을 위해서는 몇 가지 보완할 문제가 있다.

첫째, 대중교통전용지구 위반차량에 대한 단속문제이다.

대중교통전용지구의 실효성을 담보하기 위해서는 적극적인 홍보와 높은 시민의식으로 자발적인 진입금지가 이뤄져야 하나 현실적으로는 잘 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 이를 보완하기 위해 연세로에는 진입부에 무인 단속카메라를 설치하여 위반차량을 단속하고 범칙금을 부과하고 있다. 그러나 대중교통전용지구는 「도로교통법」 제6조 ‘통행금지 및 제한’을 적용받는 지역으로 경찰공무원에게 단속권한이 있다. 하지만 경찰 인력에 의한 상시 단속은 어려운 형편이다. 이에 따라 시에서 단속 장비로 위반차량을 적발한 다음 지방경찰청에 신고 또는 고발조치한 후 관할 경찰서에서 범칙금을 부과하는 이원화된 체계로 운영되고 있다.

대중교통전용지구는 「도시교통정비 촉진법」상 시장이 지정하게 되어 있으므로 이곳의 단속권한도 주·정차금지나 버스전용차로 위반 사항처럼 시나 구에 위임하여 실효성 있는 운영이 가능하도록 제도 개선이 필요하다.

둘째, 대중교통전용지구 조성사업을 단순히 교통개선사업으로만 볼 것이 아니라 지역 활성화를 촉진하는 도시재생사업의 일환으로 보고 국비 지원을 늘려야 한다.

대중교통전용지구 사업은 주도로의 정비뿐만 아니라 주변 이면도로 등 넓은 지역을 정비해야 한다. 단순히 보도확폭이나 차로정비 등 도로 및 교통개선사업에서 끝나는 것이 아니라 매력 있고 활력 넘치는 거리를 조성하기 위해서는 하수관 교체, 전기·통신선 지중화 등 도로기능 개선, 조경, 간판 개선, 편의시설 설치 등 거리환경 개선, 문화시설 설치와 건축개량사업 등 내용에 따라 사업비가 얼마어마하게 들 수도 있다.

그러나 현재 국비는 일률적으로 주도로 기준 km당 30억 원을 지원하고 있다. 재정상태가 열악한 지방자치단체에서는 자체 사업비 확보가 어려워 대중교통전용지구를 도입할 수 없다. 더욱이 국비 지원 자체가 중앙정부 재정 상태에 따라 지원기준보다 축소되는 경우도 발생해 사업시행에 많은 문제점을 나타내고 있다. * 따라서 사업을 확대 시행하기 위해서는 도시철도·BRT(간선급행버스체계) 건설사업 등과 같이 전체 사업비를 기준으로 중앙정부와 지방자치단체 간 매칭비율을 적용하여 시행하는 방안이나, 도시재생사업에 포함시켜 지역 개선을 위한 지속적인 중장기 사업으로 지원하는 방식을 도입할 필요가 있다.

맺는 말

신촌 대중교통전용지구 개통 1주년을 맞아 2단계 도약을 위해 또 다시 지역 관계자와 교통·문화·관광·경제·도시재생 관련 시·구 관계부서가 뭉쳤다.

신촌 일대에 50곳 이상의 공공자전거 스테이션을 설치하고, 주말차 없는 거리를 확대해 나가며, 신촌 자치회관 부지에 문화예술공간인 문화발전소를 신축하고, 연세대 앞 지하보도를 리모델링하여 창작전시공간으로 활용하기 위한 창작놀이센터를 설치하는 등 안정적인 문화생태계 조성을 추진 중에 있다. 또한 기숙사 신축 등으로 비어 가는 하숙집 리모델링을 위한 주거재생사업도 벌인다.

그동안 신촌 연세로 대중교통전용지구가 ‘보행친화도시 서울’의 본격적인 시작을 알리는 시발점이 되었다면, 앞으로는 지역 고유의 문화적 콘텐츠가 생산·유통되고, 침체됐던 지역이 활력을 되찾는 도시재생의 바람직한 모델로 발전해 가기를 기대해 본다.

* 서울시 신촌 대중교통전용지구의 경우 550m로 16억 5,000만 원(30억 원/km)을 지원 받아야 하나, 예산 부족으로 13억 5,000만 원만 지원됨.



신촌 대중교통전용지구 조성 전·후

