

## 제12차

## 인천연구원 현장동행 정책대화

# 수도권 광역교통 문제 해결을 위한 특별지방자치단체 설립 관련 정책토론회

일시

2026년 3월 12일(목) 14:00~16:00

장소

인천문화예술회관 회의장



# 제12차

## 인천연구원 현장동행 정책대화

### 수도권 광역교통 문제 해결을 위한 특별지방자치단체 설립 관련 정책토론회

**일시**

2026년 3월 12일(목) 14:00~16:00

**장소**

인천문화예술회관 회의장



# PROGRAM

- **개회식** 14:00~14:10
  - 개회선언, 국민의례, 내빈 및 패널 소개, 진행순서 안내
  - 개 회 사 : 최계운 (인천연구원장)
  
- **주제발표** 14:10~14:50
  - 주 제 1 : 금창호 (한국지방행정연구원 전 선임연구위원)
    - 특별지자체의 법적 지위와 필요성
  - 주 제 2 : 조응래 (경기연구원 전 부원장)
    - 수도권 광역교통 행정체계 개편 모델
  
- **휴식** 14:50~15:00
  
- **종합토론** 15:00~15:40
  - 좌 장 : 최원구 (인천광역시 시정혁신단장)
  - 토 론 자 : 김상철 (공공교통네트워크 정책위원장)  
김송원 (인천경제정의실천시민연합 사무처장)  
손지언 (인천연구원 선임연구위원)  
송현애 (인천광역시 교통정책과장)  
신성일 (서울연구원 전 선임연구위원)  
안승범 (인천대학교 교수)
  
- **질의 응답 및 폐회** 15:40~16:00



# CONTENTS

## □ 주제발표

- 주 제 1 : 특별지자체의 법적 지위와 필요성 ..... 3
- 주 제 2 : 수도권 광역교통 행정체계 개편 모델 ..... 19

## □ 종합토론

- 토 론 1 : 특별지방자치단체의 조건: 왜, 그리고 누구를 위해? ..... 33
- 토 론 2 : 지방분권 강화와 수도권 교통 ‘광역연합(특별지자체)’ 설립 ..... 41
- 토 론 3 : AI시대 보편적 기본서비스(UBS) 실현을 위한 Mega Capital 전략 ..... 45
- 토 론 4 : 수도권 광역교통 관련 인천시의 정책적 과제 ..... 49
- 토 론 5 : 수도권 특별지방자치단체의 한계와 가능성 ..... 55
- 토 론 6 : 수도권 광역교통 행정체계 개선 방향과 경제적 편익 정량화 지표 ..... 61



주제발표1

# 특별자치체의 법적 지위와 필요성

금창호

---

한국지방행정연구원 전 선임연구위원



# 「특별지방자치단체의 법적 지위와 필요성」

2026. 3.

금창호  
한국정책분석연구원



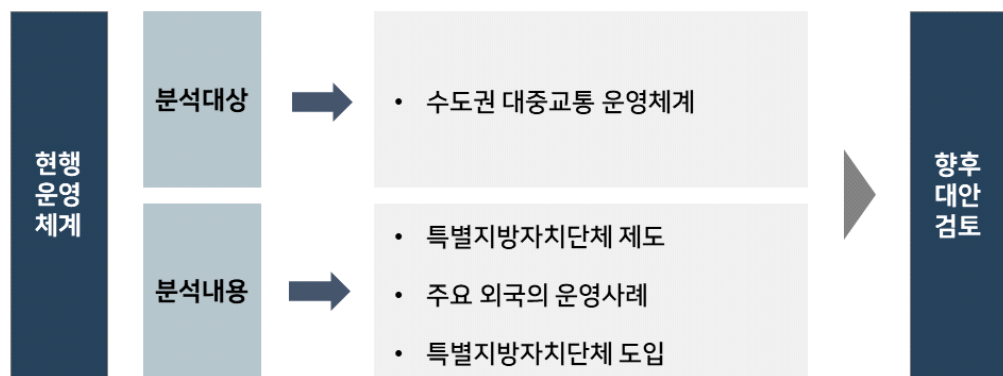
## CONTENTS

- I 논의의 초점
- II 특별지방자치단체 제도분석
- III 특별지방자치단체 추진경과
- IV 외국의 사례검토
- V 수도권 대중교통 활용검토

## | 논의의 초점

### | 논의의 초점

#### 수도권 대중교통 통합운영체계 검토



## II 특별지방자치단체 제도 분석

1. 개념규정
2. 법적근거
3. 제도유형
4. 제도특징
5. 설치지역

### 1 개념규정

개념	사례				
<div style="text-align: center;"> <p>법적지위(지방자치단체)</p> <table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <td style="text-align: center;">II 일반지방자치단체</td> <td style="text-align: center;">I 특별지방자치단체</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">III</td> <td style="text-align: center;">IV 특별지방행정기관</td> </tr> </table> <p>법적지위(소속행정기관)</p> </div> <p style="text-align: center;">관장기능 (일반적)      관장기능 (제한적)</p>	II 일반지방자치단체	I 특별지방자치단체	III	IV 특별지방행정기관	<p>■ 특별지방자치단체의 개념</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ S. Humes and E. Martin                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반지방자치단체와 달리 하나 또는 수개의 기능만을 수행하며, 자체의 직원과 예산을 보유하고, 단일 또는 복수의 지방자치단체 영역의 전부 내지 일부를 관할구역으로 하며, 통상적 행정계층구조 밖에 존재함</li> </ul> </li> <li>■ 정부간관계자문위원회(ACIR)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립적이며, 제한된 목적을 지닌 정부단위로 일반지방자치단체로부터 실질적인 행/재정적 독립성을 보유한 지방자치단체</li> </ul> </li> <li>■ Nathaniel Preston                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과세권이 없는 정부기관으로 모정부와는 별개의 독립적인 실체이며, 자체예산을 결정하고 요금을 결정하는 정도의 재정적 자율성을 가지며, 법에 규정되거나 규제위원회가 정한 일반적인 제한 사항들에만 구속되는 자치단체임</li> </ul> </li> </ul>
II 일반지방자치단체	I 특별지방자치단체				
III	IV 특별지방행정기관				



4 제도특징

구분	지방자치단체조합	특별지방자치단체
설치주체	2개 이상의 지방자치단체(광역간, 기초간, 광역+기초간)	2개 이상의 지방자치단체(광역간, 기초간, 광역+기초간)
법인격	공법인(지방자치단체 법인격 미부여)	지방자치단체
사무이관	위임방식	이양방식
관장사무	하나 또는 둘 이상의 공동처리 사무	하나 또는 둘 이상의 공동처리 사무
관할구역	구성 지방자치단체의구역	구성 지방자치단체의구역
의결기관	조합회의(조례제정권 없음)	조합의회(조례제정권 보유)
집행기관	조합장(민간계약직 임용권 보유)	특별지방자치단체장(계약직 임용권 보유)
사무기구	파견직원	파견직원(결원보충 승인)
재원조달	분담금/사용료/수수료	분담금/사용료/수수료/교부세/채권발행/국고보조금 (국가위임사무)

5 설치지역

구분	적합 설치지역	
규모경제 달성지역	• 인구 10만 이하 시군지역 등	
상호협력 필요지역	연담화 지역	• 수도권/동남권 등
	자원공유 지역	• 지라산, 설악산, 4대강, DMZ 등
	공동관리 지역	• 4대강 등
분쟁조정 필요지역	• 상호협력 필요지역과 중첩	

### III 특별지방자치단체 추진경과

1. 정부 권고유형
2. 설치검토 지역
3. 충청광역연합
4. 현행정부 정책

#### 1 정부 권고유형

구분	내용
비도수권 광역경제권 형성형	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 필요성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동일한 권역 내 유사·중복 산업유치 등 지자체 간 경쟁으로 인한 비효율성을 극복하고 광역 경제권을 형성하여 지역의 경쟁력 강화</li> </ul> </li> <li>▮ 주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역교통망 구축, 지역간 산업특성화 전략, 관광·환경·방재 등 주요 사무의 광역화 추진</li> </ul> </li> </ul>
인구감소지역 협력형	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 필요성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구감소지역의 공공서비스 제공의 효율성 제고(규모의 경제효과)</li> </ul> </li> <li>▮ 주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 거점도시와 주변도시 간 기능조정·시설집적을 통한 콤팩트시티 구현, 의료·복지서비스 공동제공</li> </ul> </li> </ul>
갈등·분쟁 관리형	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 필요성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신도시 개발 등으로 인한 생활권과 행정구역 불일치 및 하천, 취수원 등으로 인한 지역간 갈등해결을 위해 해당권역 공동관리</li> </ul> </li> <li>▮ 주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수자원, 산림자원 등 자연자원의 공동관리 및 개발, 생활권 및 행정구역 불일치 지역 공공 행정서비스 제공</li> </ul> </li> </ul>
특정 기능·사무 특화형	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 필요성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문성이 고도로 요구되는 기능이나 광역차원에서 대응이 필요한 기능은 특별지방자치단체를 통한 전문성·경험 집적 필요</li> </ul> </li> <li>▮ 주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 체납징수, 가축방역, 쓰레기 처리, 방재 등 공동처리</li> </ul> </li> </ul>

2 설치검토 지역

광역단위		기초단위	
부울경권	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>지역경쟁력 강화</li> </ul> </li> <li>구성단체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>부산광역시+울산광역시+경상남도</li> </ul> </li> <li>주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>생활공동체, 경제공동체, 문화공동체</li> </ul> </li> </ul>	지리산권	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체조합의 한계보완</li> </ul> </li> <li>구성단체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>남원시, 구례군, 곡성군, 장수군, 하동군, 산청군, 함안군</li> </ul> </li> <li>주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>광역교통, 지역개발, 산림관리, 광역의료, 교육연수 등</li> </ul> </li> </ul>
대구경북	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>행정구역 통합의 기능연계 강화</li> </ul> </li> <li>구성단체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>대구광역시+경상북도</li> </ul> </li> <li>주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>교통, 관광, 환경</li> </ul> </li> </ul>		
충청권역	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>지역경쟁력 강화</li> </ul> </li> <li>구성단체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>대전광역시+세종특별자치시+충청북도+충청남도</li> </ul> </li> <li>주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>광역교통, 광역경제 등</li> </ul> </li> </ul>		
		나주남구	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진목적                             <ul style="list-style-type: none"> <li>연담화권역 공동대응</li> </ul> </li> <li>구성단체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>광주광역시 남구+나주시</li> </ul> </li> <li>주요기능                             <ul style="list-style-type: none"> <li>생활서비스 등 검토</li> </ul> </li> </ul>

3 충청광역연합

비전체계		주요업무	
비전	<p>지방시대 저지분권 실현과 지역중심 균형발전을 선도하는 대한민국 대표 메가시티, 충청광역연합</p>	구분	주요 업무
전략	<p>메가시티를 선도하는 초광역 협력 기반스 운영</p> <p>충청권 자립적 경제기반 기초 마련</p> <p>충청권 균형발전을 위한 인프라 구축</p>	초광역 자치과	<ul style="list-style-type: none"> <li>연합 조직 운영 및 파견 등 인사관리</li> <li>초광역발전계획 및 시행계획, 주요업무계획 수립</li> <li>행정협의회 운영, 연합 규약 및 조례 제·개정 등</li> </ul>
<p>연합장</p> <p>사무처장</p> <p>초광역자치과(13)</p> <p>초광역산업문화과(14)</p> <p>초광역건설환경과(14)</p>		예산회계팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>연합 예산 편성, 결산</li> <li>계약, 지출 업무 등</li> </ul>
<p>초광역자치팀(7)</p> <p>행정지원팀(5)</p> <p>예산회계팀(5)</p>		산업정책팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>미래산업 발굴, 선도사업 육성·지원</li> <li>지역인재 육성·지원 및 채용</li> </ul>
<p>산업정책팀(5)</p> <p>전략산업팀(3)</p> <p>경제협력팀(3)</p> <p>문화관광팀(3)</p>		전략산업팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>전략산업분야(바이오, 모빌리티 등) 육성·지원</li> <li>R&amp;D 혁신체계 구축, 첨단코스메틱밸리 육성·지원 등</li> </ul>
<p>조광역도로팀(5)</p> <p>조광역철도팀(3)</p> <p>조광역교통팀(3)</p> <p>조광역농산환경팀(5)</p>		경제협력팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업지원분야 사업기획</li> <li>지역경제 활성화, 지역기업 통상 지원 등</li> </ul>
		문화관광팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역문화진흥계획 수립, 충청권 관광기본계획 수립</li> <li>관광상품 개발 및 브랜딩화 등</li> </ul>
		초광역도로팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가도로망종합계획 수립 관련 업무</li> <li>대도시권광역교통기본계획 및 시행계획 수립 관련 업무</li> <li>충청권 고속도로사업 추진, 사천 타당성 평가 관련 업무 등</li> </ul>
		초광역철도팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가철도망구축계획 수립 관련 업무</li> <li>충청권 철도사업 추진, 충청권 광역철도 사업 등</li> </ul>
		초광역교통팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>대중교통기본계획 수립관련 업무</li> <li>초광역 UAM, 광역 BRT 관련 업무 추진 등</li> </ul>
		초광역농산환경팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>정년 농어업인 육성·지원</li> <li>충청권 광역 생태 네트워크 구축, 도시생태복원 사업</li> <li>수생태 환경의 보전·복원에 관한 사항 등</li> </ul>

4 현행정부 정책

국정목표	국정과제
모두가 잘사는 균형성장(27개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5극3특과 중소도시 균형성장</li> <li>- 행정수도 세종 완성</li> <li>- 2차 공공기관 이전 등 균형성장 거점육성</li> <li>- 주민 삶의 질 향상을 위한 자치분권 역량제고</li> <li>- 지방재정확충으로 자치재정권 확대 및 지역경제 활성화</li> <li>- 소멸위기지역 재도약을 위한 지원강화</li> <li>- 지역교육 혁신을 통한 지역인재 양성</li> <li>- 북극항로 시대를 주도하는 K-해양강국 건설</li> <li>- 교통혁신 인프라 확충</li> </ul>
<b>5극3특과 중소도시 균형성장</b>	
<b>과제목표</b> - 5극 초광역권 출범지원, 3개 특별자치도에 대한 맞춤형 특례부여 - 사람·기업이 모이는 혁신거점 조성, 마을 및 중소도시 집약검점 육성	<b>주요내용</b> - 특별지자체 출범: 수도권 일극체제 극복을 위해 5극 초광역권(수도권, 동남권, 대경권, 중부권, 호남권)별 특별지자체 설치·운영 - 행정체제개편 추진: 공공서비스 광역화를 위한 공공협약제도 도입, 지역주도 행정체제개편 추진을 통해 주민 삶의 질과 지역 경쟁력 제고 - 특별자치도 성장지원 - 혁신·일자리 거점 조성 - 광역교통망 연계 - 중소도시 육성

## IV 외국의 사례검토

1. 미국사례 : 미네소타 트윈시티
2. 영국사례 : 맨체스터 지역연합
3. 독일사례 : 슈투트가르트 광역연합
4. 프랑스사례 : 엑스-마르세유-프로방스-메트로폴
5. 일본사례 : 간사이광역연합

# IV

## 외국의 사례검토

### 1 미국사례 : 미네소타 트윈시티

운영사례		사례지역
구분	내용	
설치 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>권역의 지역개발</li> <li>재정적으로 지속가능한 21세기 교통시스템 구축</li> <li>모두를 위한 주거기회 확보</li> <li>경제발전을 지원하는 인프라 확충</li> </ul>	
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>주법</li> <li>「미네소타 주법(Minnesota Statutes, 473, 123)」</li> </ul>	
관장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역사무</li> <li>광역적 정책결정 및 지역 거버넌스</li> <li>지역개발계획의 수립</li> <li>각종 광역적 생활서비스 제공(대중교통망 개발, 하수도, 수질관리, 공원개발, 주거공급 등)</li> </ul>	
조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관통합형 편제방식</li> <li>위원회의 구성 : 중립위원회, 상임위원회, 자문위원회, 프로젝트위원회, 단기위원회</li> <li>지원부서 : 지역행정, 지역사회개발, 환경서비스, 교통</li> </ul>	
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>다원적 조달장치</li> <li>요금 및 수수료</li> <li>주 및 연방정부 지원금</li> <li>재산세</li> <li>기타</li> </ul>	
운영 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>긍정적 평가</li> <li>광역문제의 효과적 해결</li> <li>광역문제의 중장기적 해결대응</li> <li>규모경제를 통한 예산절감</li> </ul>	

# IV

## 외국의 사례검토

### 2 영국사례 : 맨체스터 지역연합

운영사례		사례지역
구분	내용	
설치 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 경쟁력 강화</li> <li>맨체스터 중심의 광역행정 확보</li> <li>세계적 금융위기 등의 지역차원 극복</li> </ul>	
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별법</li> <li>「지방민주주의경제발전건설법(The Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」</li> <li>「2011지역주권법(The Localism Act 2011)」</li> <li>「2016도시·지방분권법(The Cities and Local Government Devolution Act 2016)」</li> </ul>	
관장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역사무</li> <li>광역교통, 고용·기업지원, 성인교육·기술훈련, 주택계획 및 매립, 경찰 및 소방, 형사사법, 보건 및 케어, 경제성장 등</li> </ul>	
조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관통합형 편제방식</li> <li>연합기구위원회, 시장, 내각, 사무총장, 공동집행위원회</li> </ul>	
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>다원적 조달장치</li> <li>중앙정부 포괄보조금 - 목적보조금</li> <li>기업재산세 세입 - 기초지자체 분담금</li> <li>지방채무부담 - 인프라세</li> </ul>	
운영 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>긍정적 평가</li> <li>맨체스터 지역연합의 총부가가치 획기적 증가 (2010~2015 15.64% 증가)</li> <li>지방분권의 확대기여 등</li> </ul>	

# IV

## 외국의 사례검토

### 3 독일사례 : 슈투트가르트 광역연합

운영사례		사례지역
구분	내용	
설치 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 경쟁력 강화</li> <li>연합지역의 발전촉진</li> <li>지역의 협력 강화</li> </ul>	
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별법</li> <li>「슈투트가르트 광역연합 설립에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart)」</li> </ul>	
관장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역사무</li> <li>지역계획, 슈투트가르트지역 공원구상 및 계획, 지역 교통계획 및 관리, 지역 경제진흥, 폐기물처리, 지역관광마케팅 등</li> </ul>	
조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관통합형 편제방식</li> <li>광역연합의회, 사무총장</li> </ul>	
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>다원적 조달장치</li> <li>자체수입(교통부과금, 세외수입, 잉여금, 차입금)</li> <li>연방정부 및 주정부 부과금</li> <li>구성단체 부담금</li> </ul>	
운영 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정적 평가</li> <li>권역의 구조적 문제해결 및 국제사회 경쟁력 우위 확보 등</li> </ul>	

# IV

## 외국의 사례검토

### 4 프랑스사례 : 엑스-마르세유-프로방스-메트로폴

운영사례		사례지역
구분	내용	
설치 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 경쟁력 강화</li> <li>지역경제 활성화 및 경쟁력 강화</li> <li>효율적 도시경영</li> </ul>	
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별법</li> <li>「지방자치단체 행정체제개혁을 위한 법(Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)」</li> <li>「국토공공정책의 현대화와 메트로폴 확장에 대한 법(Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)」</li> <li>「지방자치단체기본법(Code général des collectivités territoriales)」</li> </ul>	
관장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역사무</li> <li>국토 및 도시정책, 주거정책, 환경 및 공공생활 정책, 경제·사회·문화 정책</li> </ul>	
조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관통합형 편제방식</li> <li>메트로폴의회, 관할구역의회, 자문위원회(시장총회, 발전위원회)</li> </ul>	
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>다원적 조달장치</li> <li>과세권</li> <li>국가보조금</li> </ul>	
운영 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정적 평가</li> <li>지역발전 및 경제·고용효과 등의 성과달성</li> </ul>	

# IV

## 외국의 사례검토

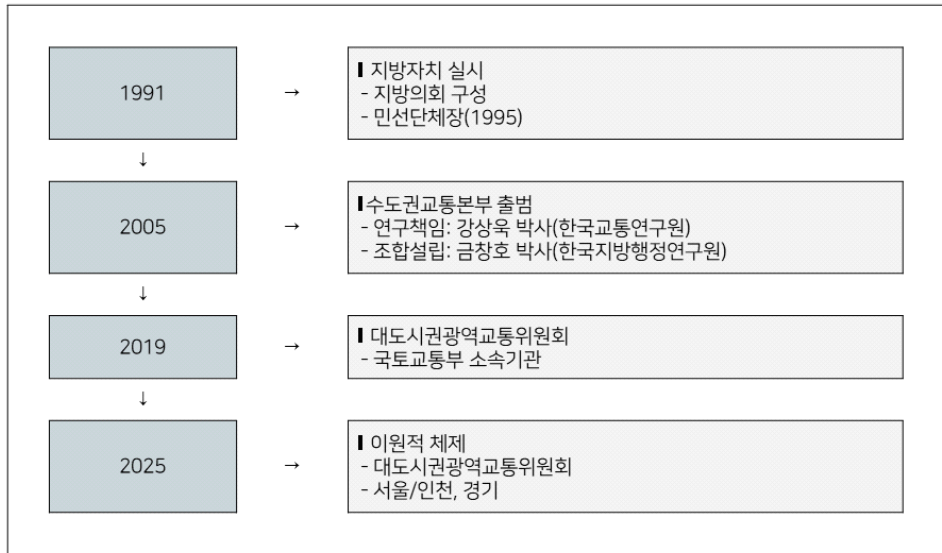
### 5 일본사례 : 간사이광역연합

운영사례		사례지역
구분	내용	
설치 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역행정 및 분권 확대</li> <li>- 광역행정의 효율적 대응</li> <li>- 권한이양 요구권 부여로 분권 확대</li> </ul>	
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개별법</li> <li>- 「지방자치법」</li> </ul>	
관장 사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역사무</li> <li>- 광역방재, 광역관광·문화·스포츠, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험·면허 등, 광역지원연수</li> </ul>	
조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관분리형 편제방식</li> <li>- 광역의회, 광역연합위원회, 사무국</li> </ul>	
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다원적 조달장치</li> <li>- 구성단체 부담금</li> <li>- 사업수입</li> <li>- 국고보조금</li> </ul>	
운영 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부정적 평가</li> <li>- 광역행정의 효율적 대응은 긍정적이거나 국가의 권한이양의 부진으로 목적달성 미흡</li> </ul>	

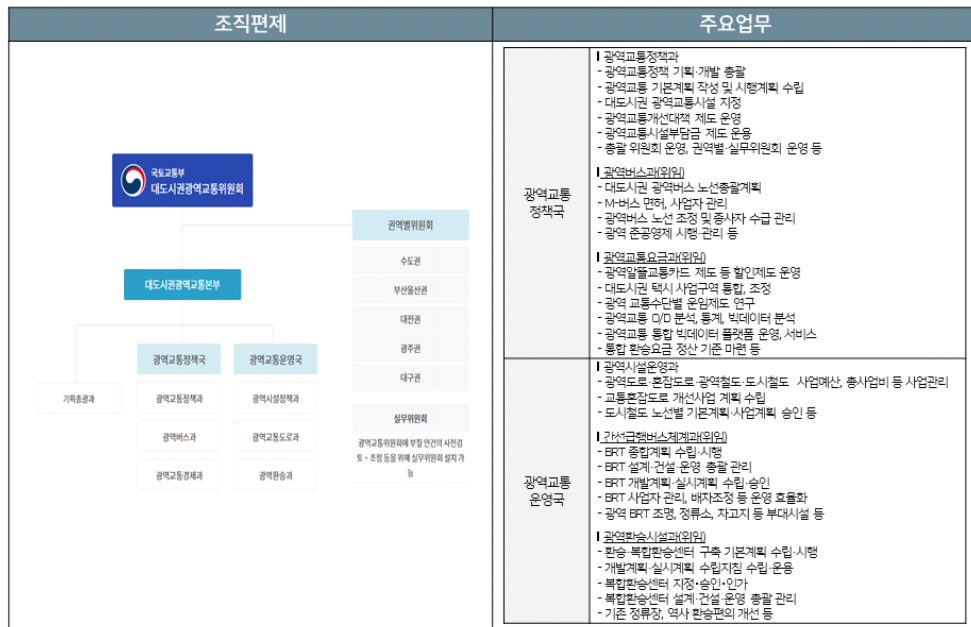
## V 수도권 대중교통 활용검토

1. 추진경과
2. 대광위체제
3. 활용 타당성 검토
4. 핵심사항 설계

1 추진경과



2 대광위체제



3 활용 타당성 검토

구분	판단기준				최종판단
	법적근거	협력수요	권장유형	합의형성	
수도권 대중교통 광역연합	「지방자치법」 제12장	존재	특정 기능·사무 특화형	가능	타당성 존재
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비수도권 광역경제권 형성형</li> <li>- 인구감소지역 협력형</li> <li>- 갈등·분쟁 관리형</li> <li>- 특정 기능·사무 특화형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도지사의 동일 정당 검토</li> </ul>	

4 핵심사항 설계

구분	설계내용	
설계 변수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 대중교통 통합운영 구상</li> <li>- 특별지방자치단체 관련법제</li> <li>- 외국의 특별지방자치단체 운영사례</li> </ul>	
설계 대상	법적 규약	검토사항
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 목적</li> <li>- 특별지방자치단체의 명칭</li> <li>- 구성 지방자치단체</li> <li>- 특별지방자치단체의 관할구역</li> <li>- 특별지방자치단체의 사무소의 위치</li> <li>- 특별지방자치단체의 사무</li> <li>- 특별지방자치단체의 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항</li> <li>- 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법</li> <li>- 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법</li> <li>- 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법</li> <li>- 특별지방자치단체의 사무처리 개시일</li> <li>- 그 밖에 특별지방자치단체의 구성 및 운영에 필요한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지자체 명칭</li> <li>- 특별지자체 사무소 위치</li> <li>- 특별지자체 관장사무</li> <li>- 특별지자체 기관구성</li> <li>- 특별지자체 조직체계</li> <li>- 특별지자체 재원조달</li> </ul>

● 감사합니다



주제발표2

# 수도권 광역교통 행정체계 개편 모델

조응래

---

경기연구원 전 부원장



# 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

2026. 3. 12.

조용래(전 경기연구원 부원장)

## 목 차

- I 수도권 광역교통 행정체계
- II 외국의 광역교통 행정체계 사례
- III 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

# I . 수도권 광역교통 행정체계

## I . 수도권 광역교통 행정체계

### ■ 광역행정의 개념

- 광역행정은 “행정의 효율성 향상과 주민의 편의를 도모하기 위하여 기존의 지방행정구역을 넘어서 보다 넓은 지역을 대상으로 이루어지는 지방행정” (한국행정학회)
- 교통시설의 확충, 수자원개발, 환경관리(물, 폐기물, 대기 등) 사업 등은 ‘규모의 경제’ 차원에서 효율적으로 수행하기 위해서 광역행정 필요
  - 소방, 공공도서관, 경찰행정은 지역단위에서 서비스

지방공공서비스														
소방	기초교육	쓰레기 수거 및 운송	공공도서관	경찰	보건·위생	도시재개발	공공주택	공원 및 위락시설	복지	병원	교통	도시계획개발	상하수도처리	환경오염방지
← 가장 지방적											가장 광역적 →			

자료 : 조응래·조성호 외(2017), 수도권 광역교통행정기구 설립 기본구상, 경기연구원.

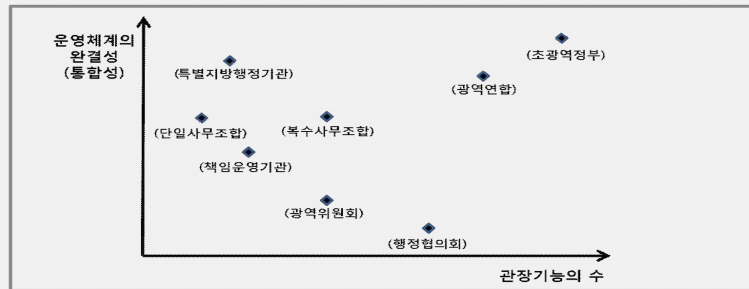
<그림 1> 광역행정의 필요 분야

# I. 수도권 광역교통 행정체계

## ■ 광역행정의 기구 유형

<표 1> 광역행정의 기구 유형

구분	개요
협약형	- 사무위탁, 협력사업 등 둘 이상의 지방정부가 행정서비스의 전달을 위해 협약이나 계약을 맺음
연합형	<b>협의회</b> - 둘 이상의 지방정부에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 협의 기구를 구성·운영
	<b>조합</b> - 둘 이상의 지방정부가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 설립 - 법인격을 부여받음
특별자치구형	- 일반적인 정부와 행·재정상 독립되어 존재하는 특수목적의 정부단위 구성



자료 : 5+2 광역경제권발전위원회(2013). 미래를 창조하는 지역간 상생협력과 공동발전전략.

<그림 2> 지방정부간 협력방식의 형태

# I. 수도권 광역교통 행정체계

## ■ 광역행정을 위한 수도권 거버넌스 구축 사례

### (1) 수도권행정협의회

- 수도권행정협의회는 시·도간의 광역적 행정사무를 공동으로 처리하는 것을 목적으로 함
  - 1988년부터 2001년까지 총 13회에 걸쳐 협의회가 개최되었으나, 2000년대 초반 운영이 중지된 상태로 현재 운영되고 있지 않음
- 수도권행정협의회 결정사항은 예산확보가 곤란하여 구속력이 없고, 지나친 지역이기주의 때문에 협의회가 잘 안되는 경우도 많았으며 협의회 운영 전담 부서와 전문 인력이 없어 추진력이 부족하다는 문제점

### (2) 수도권 광역경제발전위원회

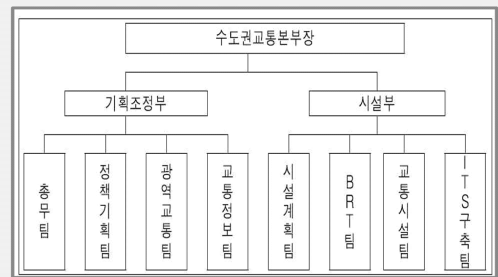
- 수도권 광역경제발전위원회는 2009년 4월 22일 개정된 국가균형발전특별법에 근거하여 만들어짐
  - 서울시장, 경기도지사, 인천시장을 공동위원장
  - 지역계획, 산업지원, 문화관광, 광역교통, 광역환경 등 5개 분과의 분과위원회로 구성된 자문단 운영
  - 2013년 12월 폐지
- 법적으로는 중앙정부의 광역경제권 정책사업의 추진기구이지만, 실제로는 광역 시·도간 협의체 형식을 빌린 집행 기능이 결여된 의결기구 또는 협의기구 성격에 불과
  - 독자적 기능을 집행할 재정수단이 결여되어 있고, 실질적인 예산 및 사업 내용에 대한 조정권이 없었음

# I. 수도권 광역교통 행정체계

## ■ 수도권 광역교통 행정체계 사례 및 현황

### (1) 수도권교통조합(수도권교통본부로 명칭 변경)

- 수도권교통조합은 수도권 대중교통 이용불편 문제를 해결하기 위한 시·도간 협의·중재를 목적으로 2005년 4월 설립된 지방자치단체조합으로 15년 동안 운영되다가 **국도교통부 산하에 대도시권 광역교통위원회가 설립되면서 2019년 12월 수도권교통본부 조합해산**
- 수도권교통본부의 사무는 수도권 대중교통 종합계획 수립에 관한 사무, 수도권 교통정책의 협의·조정에 관한 사무, 수도권 광역버스에 관한 사무, 수도권 간선급행버스체계(BRT)에 관한 사무, 수도권 교통정책과 관련하여 조합원이 합의하여 수도권교통본부에 위임한 사무 등으로 구성
- 지방자치단체조합 형태의 수도권교통본부 운영의 한계
  - 3개 시·도에서 광역교통 관련 업무가 이관되지 않아 집행기능 부족
  - 파견 공무원 위주의 인력 운영으로 인해 전문성 부족
  - 시·도로부터 예산을 받아서 집행하는 구조로 역할과 기능에 한계



<그림 3> 수도권교통본부 조직도

# I. 수도권 광역교통 행정체계

## ■ 수도권 광역교통 행정체계 사례 및 현황

### (2) 대도시권 광역교통위원회

- 대도시권 광역교통위원회는 수도권 교통본부의 한계를 극복하기 위해 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법에 근거해 '19년 3월 설립된 기구
- 신도시의 광역교통망을 적기에 확충, 환승·연계체계를 강화하며, 대중교통 서비스 향상을 통해 대도시권에 거주하는 국민들이 체감할 수 있는 광역교통체계 혁신에 기여
- 중앙정부와 지방정부간 협력체계를 구축하여 광역교통시설을 적기에 공급하는 역할을 하고 있으나 **지방분권에 역행하는 기구 형태라는 비판도 있음**

<표 2> 대도시권 광역교통위원회 조직

구분	주요 기능 및 업무 분장
기획총괄과	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직관리, 예산·결산, 국고보조금 지급 등</li> <li>언론·홍보 등 대외 협력, 대국회 업무지원 등</li> </ul>
광역교통정책국	<b>광역교통정책과</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>광역교통 기본계획 및 시행계획 총괄</li> <li>광역교통 개선대책 및 특별대책 총괄</li> <li>광역교통시설 부담금제도 운용, 위원회 구성 및 운영</li> </ul>
	<b>광역버스과</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>광역버스 준공영제/민영제(M버스) 노선 발굴 및 선정</li> <li>광역버스 사업자 모집, 평가, 노선별 인·면허 관리</li> <li>2층 광역 전기버스 및 출퇴근 증차운행 지원</li> </ul>
	<b>광역교통경제과</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>알뜰교통카드 제도 등 할인제도 운영</li> <li>통합 환승요금 정산 기준 마련, 광역 교통수단별 운임제도 연구</li> <li>광역교통 O/D 분석, 통계, 빅데이터 분석</li> </ul>
광역교통운영국	<b>광역시설정책과</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>광역철도, 도시철도 노선별 기본계획 및 사업계획 승인</li> <li>광역철도, 도시철도 건설사업 관리 및 예산지원 총괄</li> <li>트램 등 신교통수단 도입 총괄</li> </ul>
	<b>광역교통도로과</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>간선급행버스체계·광역도로·교통혼잡도로 정책·제도 운영 및 사업관리</li> <li>간선급행버스체계·교통혼잡도로 사업계획의 수립·시행</li> <li>친환경·신교통체계 간선급행버스체계 도입 및 대중교통 연계 간선도로망 구축</li> </ul>
	<b>광역환승과</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>환승센터 및 복합환승센터 기본계획 수립 및 센터 지정·승인</li> <li>환승센터 및 복합환승센터 구축사업 시행·관리 및 예산지원 총괄</li> <li>광역버스 회차·환승시설 개선, 친환경·미래형 환승센터 구축</li> </ul>

## II. 외국의 광역교통 행정체계

### II. 외국의 광역교통 행정체계

#### ■ 선진 대도시권의 광역교통행정기구 사례

- 선진국 대도시에서는 행정구역 경계를 넘어서 광역적으로 통행하는 이용자들에게 광역교통 서비스를 효과적으로 제공하기 위해 광역교통 행정기구를 오래전부터 설립, 운영
- 영국의 런던(TfL), 프랑스 파리(IdFM), 미국 뉴욕(NYMTA) 등 선진국 대도시는 실질적인 광역교통계획 수립 권한 및 이를 뒷받침하는 강력한 법과 제도, 독립된 예산제도 등을 가지고 효율적으로 광역교통정책 추진
- 런던, 파리 등 대도시에서는 기존 대도시를 메가시티로 발전시키기 위해 중심지역과 도시 주변지역간 연계 강화를 위해 급행철도 건설 및 기존 철도노선 연장 사업 추진
  - 런던은 HS2 고속철도사업, Orbital rail system, Crossrail 등을 추진했으며, 파리는 뉴 그랑파리 프로젝트 진행
- 유럽은 1993년에 유럽연합(EU; European Union) 출범 이후 유럽 대도시권 교통기구 연합(EMTA)라는 단체가 1998년 설립
  - 유럽 대도시들의 대중교통 서비스를 위한 계획수립과 자금조달, 통합서비스제공 등의 임무



자료 : EMTA 홈페이지(<http://www.emta.com>).

<그림 4> EMTA 회원 도시

## II . 외국의 광역교통 행정체계

### ■ 미국의 광역도시권 계획기구(MPO)

- 미국은 인구 5만 명 이상의 도시에서는 **광역도시권 계획기구(MPO; Metropolitan Planning Organization)**를 설치하여 20년 장기교통계획(LRTP; Long-Range Transportation Plan) 수립
- 장기계획의 집행계획으로는 4~6년 단위의 교통개선계획(TIP; Transportation Improvement Program) 수립
- 광역도시권 계획기구(MPO)에서는 대중교통 이용을 활성화하기 위한 중장기 계획 수립
- 대도시 지역의 대중교통공사(MTA; Metropolitan Transportation Authority)에서는 지하철, 전철, 버스 등을 통합 운영하여 광역교통의 효율적 처리가 이루어지도록 하는 역할 담당

<표 3> 미국 주요 대도시의 광역도시권 계획기구와 대중교통운영기관 현황 (2017년)

구분	광역도시권 계획기구(MPO)	대중교통운영기관(MTA)
로스앤젤레스(LA)	SCAG(Southern California Association of Government)	Metro
샌프란시스코	Metropolitan Transportation Commission	BART
뉴욕	NYMTC(Metropolitan Transportation Council)	MTA
워싱턴 D.C	Metropolitan Washington Council of Government(TPB)	WMATA

10

## II . 외국의 광역교통 행정체계

### ■ 미국의 광역도시권 계획기구(MPO)

- 미국 광역도시권 계획기구가 담당하는 도시 규모는 많은 차이가 있음
  - 캘리포니아 LA 지역을 대상으로 하는 Southern California Association of Government의 경우 계획대상 인구가 1,900만명 수준
  - 뉴욕 Metropolitan Transportation Council의 경우는 1,263만명임
- **광역도시권 광역교통 계획기구의 명칭도 Council, Association of Government, COG(Council of Government) 등으로 다양한 명칭 사용**

<표 4> 미국 주요 광역도시권 계획기구 현황 (2024년)

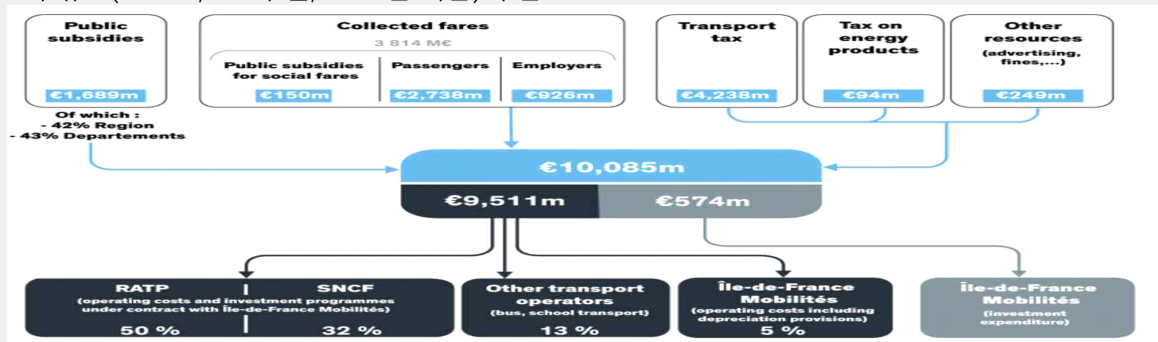
MPO 명칭	주요 도시	인구 추정치	면적 (sq mi)
SCAG	로스앤젤레스	19,000,000	38,000
NYMTC	뉴욕	12,630,000	2,440
CMAP	시카고	8,980,000	4,000
NCTCOG	달라스	8,480,000	12,800
H-GAC	휴스턴	7,950,000	12,500
MTC	샌프란시스코	7,700,000	7,000
DVRPC	필라델피아	5,700,000	3,800
ARC	애틀랜타	5,220,000	3,900
MAG	피닉스	5,000,000	14,500
MWCOG	워싱턴 D.C.	4,800,000	3,000
PSRC	시애틀	4,480,000	6,300

11

## II. 외국의 광역교통 행정체계

### 프랑스의 광역교통행정기구 사례(idFM)

- 일드 프랑스 모빌리테(Île-de-France Mobilités)는 1959년에 창설된 STP(Syndicat des Transports Parisiens)가 2004년에 일드 프랑스 교통연합(STIF)으로 명칭 변경한 후 2017년 6월 또다시 명칭 변경
- 일드 프랑스 지역의 대중교통에 대한 업무와 교통투자에 대한 계획수립 및 사업 관리하며, 파리 대중교통 공사(RATP), 일드 프랑스 지역의 프랑스국철(SNCF), 민간버스회사 연합체(OPTILE)의 활동을 조정
- 일드 프랑스 지역내의 대규모의 인프라 투자를 담당하고 있으며 2017년 일드 프랑 모빌리테의 총 수입은 100.85억 유로(14조 8,550억 원, 2017년 기준) 수준



<그림 5> 일드 프랑스 모빌리테 수입 및 지출 현황 (2017년)

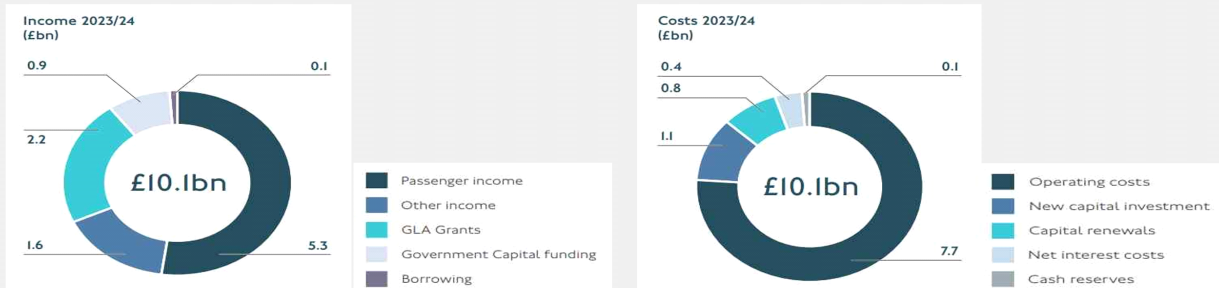
(단위 : 백만유로)

12

## II. 외국의 광역교통 행정체계

### 영국의 광역교통행정기구 사례(TfL)

- 런던 교통청(TfL; Transport for London)은 런던권의 종합적이고 지속 가능한 발전전략을 추진하기 위해 런던시가 운영해 오던 대중교통운영과 도로관리 관련 교통기관을 2000년 7월 통폐합하여 런던청(GLA; Greater London Authority) 산하의 교통청(TfL)으로 구성
  - GLA는 교통, 치안, 런던개발, 소방과 재난 계획을 담당
- 런던 교통청 위원회의 의장은 런던시장인 말고, 시장이 임명한 15인의 위원에 의하여 위원회 운영
- 런던 교통청의 재정현황을 살펴보면 2023년~2024년 사이에 101억 파운드(19.9조 원)의 지출이 이루어졌으며 정부 보조금 수입은 31억 파운드(6.1조 원) 수준
  - GLA 지원금은 시의회가 허가를 받아 세금에서 지급하며 시장이 매년 설정



<그림 6> 2023~2024년 TfL 수입 및 지출 현황

(단위: 10억£)

13

### Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

### Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

#### 1. 적극적인 협력사업 발굴 및 협의

##### (1) K-패스, 기후동행카드 이용 활성화 및 교통요금 인상절차 개선

- 대중교통 이용시 보행, 자전거 이동거리에 비례하여 마일리지 제공함으로써, 대중교통비 부담을 완화하고 대중교통 이용 활성화를 유도하는 사업인 광역 알뜰교통카드 사업은 2019년 말 대도시권 광역교통위원회에서 최초 도입하였으며 이후 2021년 3월 알뜰교통카드로 변경
- 국토교통부는 일정 금액으로 한 달간 버스, 지하철 등 대중교통을 월 최대 60회까지 지원하는 제도인 K-패스 제도를 2024년 4월 24일 도입
- 서울시는 월 65천원으로 서울시 대중교통을 무제한 이용하는 '기후동행카드'를 2024년 1월 27일 시범 도입하였으며, 경기도는 경기도 내 교통수단 사용 시 교통비 일부를 환급해 주는 '더(The) 경기패스'를 도입하였고, 인천시는 '인천 I-패스' 도입
  - 수도권에서 광역적으로 이동하는 이용객들에게 다양한 할인제도가 시행되다보니 혼란 야기
- 2007년 수도권 대중교통 통합요금제도가 시행될 당시만 해도 서울시, 경기도, 인천시의 일반버스 기본요금 이 통일(카드 기준 900원)되어 있었으나 이후 행정기관의 입장 차이로 기본요금이 달리 적용
- 수도권 대중교통 통합요금시스템을 운영하기 위해서는 지자체간 대중교통 기본요금 및 인상시기의 통일성 확보가 중요하므로 적극적인 협의 필요

### Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

#### 1. 적극적인 협력사업 발굴 및 협의

##### (2) 수도권 공간구조 개편 및 광역교통체계 연계 협력

- 1, 2기 신도시를 건설하면서 일자리 분산 없는 주거지 분산정책만을 추진하여 서울 출퇴근 교통문제가 해결이 안 되는 상황
- 수도권 생활권별로 GTX역을 주거, 상업 외에 업무, 산업이 융합된 지역거점으로 만들어서 서울 중심의 수도권 공간구조를 다핵연계형으로 변화시킴으로써 **서울 집중의 수도권 광역교통 문제 개선**
- 기존 수도권 광역교통계획은 서울 중심의 방사형 교통체계 구축을 우선으로 하였는데 수도권 주요 거점을 연결하는 순환망을 확충하여 방사순환형으로 개선
- 2040 수도권 광역도시계획(안)에서는 수도권 공통 정책 현안 논의를 위한 '수도권 발전위원회' 구성 제안 (2040 수도권 광역도시계획 공청회 자료, 2023.7.)



자료: 서울시 의(2023), 『2040 수도권 광역도시계획 공청회 자료』  
<그림 7> 2040 수도권 공간구조(안)

### Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

#### 2. 중앙정부의 실효성 있는 조정 역할 강화

##### (1) 수도권 광역교통 행정체제에 있어서 중앙정부의 역할 필요

- 광역행정은 주민들이 필요로 하는 공공서비스를 제공하기 위해 기존 행정구역을 넘어서 이웃한 지역까지 포함하여 광역적으로 처리하는 행정방식
  - 주민의 생활권이 확장됨에 따라 기존의 행정구역을 넘어 보다 넓은 지역을 대상으로 하는 행정의 종합적 수행 필요
  - 행정기능을 수용함에 있어서 행정구역을 주민의 생활권, 경제권, 교통권 등에 일치시킴으로써 단일행정권 위주의 제약성 극복
- 광역교통 행정 협력에 있어서 가장 중요한 것은 작동 가능한 광역행정 협의체제의 구축
  - 전 국민의 80%가 거주하는 대도시권 주민들의 편안한 삶을 보장하기 위한 대도시권의 광역행정 협력이 중요하기는 하지만 쉽게 이루어지지는 않음
  - 교통·환경·재난·안전 등 대도시권의 공통적인 문제 해결을 위한 중앙정부와 지방정부, 지방정부간 협력 시스템 구축은 매우 정교하게 검토될 필요가 있음
- 광역행정은 행정구역을 넘나드는 서비스를 제공해야 하며, 교통시설은 많은 예산이 소요되어 지자체 간 협조만으로는 문제해결이 어려울 수 있으므로 지방자치단체간 갈등이 발생하는 경우 중앙정부의 역할 필요

### Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

#### 2. 중앙정부의 실효성 있는 조정 역할 강화

##### (2) 대도시권 광역교통위원회 설립 이후 광역버스 노선 조정 원활

- 대도시권 광역교통위원회의 설립에 따라 광역버스의 국가 사무화 논의
  - 수도권의 경우 광역철도가 담당해야 하는 수준의 지역간 통행수요를 광역버스가 담당하고 있었기 때문에 광역버스의 혼잡이 일상화되어 광역버스운영 합리화를 위한 중앙정부의 역할 필요
- 대도시권광역교통위원회 설립 이후 서울과 경기, 인천을 연결하는 광역버스 노선 적기제공 및 필요노선 추가발굴로 수도권 주민들의 이동 편의 제고
  - 국토교통부가 광역버스 국가 사무화 및 준공영제 추진을 위한 「여객자동차운수사업법 시행령」개정공포(20.12.29) 이후 경기도는 광역 시·도간 운행노선 192개, 1,850대를 2025년까지 연차별로 대광위에 이관하는 계획을 수립·추진
  - 대광위 준공영제 노선 신설 수요분석을 통한 필요 노선 추가 발굴로 '22년 66개, '23년 41개, '24년 49개, '25년 36개 노선이 추가되어 수도권 주민들의 이동 편의 제고
- 과거 수도권 교통본부는 2006~2017년간 광역버스 노선 조정건수 490건 중 257건만 협의되어 협의성공률이 52.4% 수준이었으나 **대광위 설립 이후 광역버스 노선 조정 원활**

18

### Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

#### 2. 중앙정부의 실효성있는 조정 역할 강화

##### (3) 대도시권 광역교통위원회의 갈등관리 기능 강화

- 김포 골드라인 혼잡문제 개선을 위해 서울도시철도 5호선 연장방안이 검토되면서 통과 노선대와 관련하여 김포시와 인천시 검단 주민간에 갈등이 발생하였으며 대도시권 광역교통위원회에서는 2024년 1월 19일 5호선 연장노선의 사업비용 분담과 조정노선 제시
  - 대광위의 조정에도 불구하고 인천시 검단 주민들의 반발 지속
- 대광위의 갈등조정 지원강화를 위한 「광역교통법」이 개정(2023. 8. 16. 개정, 2024. 2. 17. 시행)됨에 따라 광역교통시설 건설·운영 관련 협의·조정 기능 강화
  - '광역교통 갈등조정전문위원회'를 운영하여 다양한 형태(행정기관간, 행정기관과 주민간, 주민간)로 진행되고 있는 광역교통 관련 갈등 해소 방안 모색
- **지방정부간의 협의 기구로는 해당 지자체 간 갈등이 발생하는 경우 조정이 어려우므로 중앙정부의 실효성 있는 조정 역할 필요**
- 광역교통위원회 권역별 위원회를 정기적으로 개최하여 해당 지자체 간 이견이 있는 사안에 대해서는 권역별 위원회에서 조정방안 검토
  - 권역별 위원회에는 해당 지역 의원들이 참여하여 주민의 대표성 확보 필요

19

## Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

### 3. 느슨한 협력에서 강력한 연합으로 발전

#### (1) 수도권 광역경제발전위원회 형태의 협력체계 구축

- 수도권 광역경제발전위원회는 2009년 4월 22일 개정된 국가균형발전특별법에 근거하여 만들어짐
  - 지역계획, 산업지원, 문화관광, 광역교통, 광역환경 등 다양한 분야의 분과위원회를 구성하여 자문단과 함께 수도권 지역의 발전방안 논의 (2013년 12월 폐지)
- 수도권 광역행정협력은 3개 시·도지사가 자주 만나 협의하는 시스템 구축 및 활발한 협의가 중요
  - 수도권 교통·환경·재난·안전 등 공통적인 문제 해결을 위한 지방정부 간 협력 시스템 구축
  - 전 국민의 50%가 거주하는 수도권 주민들의 쾌적하고 편안한 삶을 위한 광역행정 협력 중요
- 2023년 7월 '수도권 공동생활권 협력' 업무협약 개최
  - 수도권 교통현안 해결을 위한 공동연구, 철도 현안해결 및 수도권 간선도로망 사업 추진 등 10개 공동과제 협력



<그림 7> 연합뉴스, 김동연-오세훈-유정복, '수도권 현안과제' 공동해결 나선다.(2023.7.11.),

20

## Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

#### (2) 특별지방자치단체 형태의 협력체계

- 지방자치단체간 협력체계가 강화되면 장기적으로는 수도권 3개 시·도의 광역적인 교통, 환경, 도시계획 현안 등의 업무를 담당하는 기구 설치 검토
- 지방자치단체 간 협약제도와 광역연합제도 도입을 통해 수도권의 광역행정 기능 활성화
- 지방자치가 성숙되면 「지방자치법」 제199조에 근거하여 특별지방자치단체를 도입하고 역할도 교통, 환경, 도시계획, 경제 분야로 확대
- 전국 최초의 특별지방자치단체로 추진되었던 '부울경 특별연합' 사례를 고려할 때 쉽지만은 않은 상황
  - 권한과 예산 확보가 핵심 (산업연구원, 초광역권 협력을 위한 특별지방자치단체 개선방안, 2026.2)

#### <지방자치법 제12장 특별지방자치단체>

##### 제199조(설치)

- ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 "구성 지방자치단체"라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
- ③ 특별지방자치단체는 법인으로 한다.
- ④ 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다.

자료: 법제처 국가법령정보센터 홈페이지 (www.moleg.go.kr) (2026.2.16. 검색)

21

## Ⅲ. 수도권 광역교통 행정체계 개선방안

### 3. 느슨한 협력에서 강력한 연합으로 발전

#### (3) 수도권 광역연합형 특별자치단체 도입 검토

- 선진국 대도시권은 지역간 연계를 강화하여 하나의 도시처럼 기능하도록 만드는 메가시티 전략을 추진하고 있으며 이를 위해서는 기존의 행정구역을 넘어서는 효율적인 거버넌스 체계 구축
  - 파리 대도시권은 광역교통 문제를 효율적으로 해결하기 위해 광역연합형 특별자치단체를 설립하여 운영
- 수도권의 경우도 효율적 관리를 위한 광역행정시스템 구축을 위해 노력했으나 성과가 저조하여 수도권 경쟁력 약화와 주민 삶의 질 저하 초래
- 2019년 3월 “광역연합형 특별자치단체” 도입에 대한 법적 근거가 마련됨에 따라 수도권에 도입하는 방안 검토
- 수도권의 광역교통 행정체계 개선을 위해 지역 중심의 대표적인 거버넌스 체제인 특별자치단체 도입 검토 필요
- 광역사업 중심의 단기안과 광역계획+광역사업의 중장기안으로 구분 가능
- 단기안의 경우 수도권 특별자치단체의 담당기능 및 사무는 광역교통, 광역환경, 광역방재, 광역관광, 광역산업, 광역의료로 하고, 재원조달은 소속 자치단체 분담금과 중앙정부 지원금으로 구성
- 중장기안의 경우 수도권 특별자치단체의 담당기능 및 사무는 광역계획, 광역교통, 광역의료·복지, 광역방재로 하고, 재원조달은 소속 자치단체 분담금과 중앙정부 지원금, 특별자치단체의 재산 및 이자수입으로 구성
- 광역연합형 특별자치단체의 기능강화를 위해서는 국도·하천과 환경분야의 중앙 특별지방행정기관 이관, 중앙의 대도시권 광역교통 권한과 사업 이양, 수도권 광역계획(수도권정비계획)의 입안권 이양 등 필요

22

감사합니다.

토론1

# 특별지방자치단체의 조건 : 왜, 그리고 누구를 위해?

김상철

---

공공교통네트워크 정책위원장



## 특별지방자치단체의 조건: 왜, 그리고 누구를 위해?

김상철 / 공공교통네트워크 정책위원장

- 공공교통네트워크는 2003년 대구지하철참사를 계기로 교통정책에 대한 시민과 노동조합의 관심과 참여가 필요하다는 문제의식 하에 만들어진 네트워크 단체로 현재까지 버스나 지하철 등 개별 수단에 대한 입장과 함께 현행 교통정책에 있어서 시민과 노동자의 참여를 보장해야 한다는 목소리를 내왔음
  - 특히 현재와 같이 시민들의 생활권과 동떨어진 형태의 행정권역 중심으로 파편화된 교통정책은 시민들을 위한 교통이 아니라 행정을 위한 교통에 불과하다는 입장을 견지해왔음
  - 때문에 시민들의 생활과 경험에 부합하는 교통정책이 좀 더 효과적으로 이뤄지기 위한 방안으로 수도권 통합교통체계에 대한 제안은 꾸준히 제기해온 주제이기도 하고 2016년에는 런던의 TfL과 파리의 SNIF를 직접 방문해서 운영 방식에 대한 조사를 진행하기도 하였음
  - 그런 점에서 최근 행정통합과 관련한 사회적 논의가 활성화되고 있는 가운데 특별지방자치단체 제도를 매개로 하는 수도권 통합교통체계 논의는 매우 반갑고 시의적절하다고 판단함

### 1. 기존 수도권 교통체계에 대한 평가

- 안타깝지만 한국에서의 지역분권 논의는 대부분은 중앙정부와 지방정부 간의 사무분장과 그에 따른 재정분배에 초점이 맞춰져 있지, 실질적으로 그와 같은 분권을 통해서 시민들에게 어떤 이익이 돌아갈 수 있는 지에 대한 검토는 부족해 보임
  - 여기서 시민의 관점에서 편익이란 단순히 경제적 편익을 의미하는 것이 아니라 정책결정과정에서의 참여와 그에 따른 민주적 정부의 효능감을 강화하는 것임
- 그런 점에서 현재의 광역 교통체계가 보이는 한계는, 단순히 새로운 특별지방자치단체가 권한이나 재원을 이양하는 수준으로는 한계가 있다는 것을 명확하게 보여준다고 할 것임
  - 2005년에 지방자치법에 의해 지방자치단체조합으로 설립된 수도권교통조합(이후 수도권교통본부)은 자체적인 법정계획 수립권한 부재(광역교통계획은 국토부 장관이, 시도별 교통정비계획은 시도지사가 수립), 교통수단의 통합 운영한계(운송사업자의 등록지 중심의 관리, 수도권광역철도는 코레일이 운영), 그리고 민주적

거버넌스 의 한계(2017년 기준 21명 중 대부분이 공무원이나 대학교수, 지자체 출연연구기관으로 구성(실제 교통 이용자들의 대표성은 전혀 보장되지 못함)와 같은 문제점이 존재 했음

- 현재의 대광위 논의가 촉발된 2017년 광역교통청 논의 역시 국토부와 시도의 공무원들과 시도의원 일부 그리고 전문가로 한정된 거버넌스 구조가 논의되었지만 결국 현행 광역교통위원회는 지나치게 관료 중심적이고 분과 역시 위원회의 위원으로만<sup>1)</sup> 구성하도록 정해서 폐쇄성이 더욱 강화(대표성과 개방성 모두 한계)되어 사실상 국토교통부의 외청에 불과한 조직으로 격하되어 정부의 재정이 수반되는 특정사업에 대한 선택적 관리업무를 수행하는 행정기구에 불과한 수준

광역교통법 제9조 일부

1. 대도시권 광역교통 관련 업무를 담당하는 중앙행정기관 소속 고위공무원 중 대통령령으로 정하는 사람
2. 대도시권에 포함되는 광역지방자치단체의 부단체장 중 대통령령으로 정하는 사람
2의2. 갈등의 예방과 해결에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람
3. 광역교통 관련 전문지식과 경험이 풍부한 사람

○ 이와 같은 현행 수도권 교통체계의 한계는 다음과 같은 최근의 논란에 있어서 전혀 조정 능력을 하지 못했다는 데서 분명히 드러남

① ‘이 쪽이 올리니 우리도 올린다’ 라는 교통요금 인상의 악순환 구조

○ 수도권 시민들은 이미 하나의 생활권으로 인식하고 있지만 지방자치단체들은 오히려 더욱 분절적인 교통행정을 하고 있는데, 대표적인 것이 2015년까지 동일하게 유지되어 오던 교통요금이 각자 인상되기 시작한 것임

수도권 대중교통 요금 현황(일반 시내버스 기준, 단위: 원)

	2015년	2019년	2023년	2025년
인천시	1,250		1,500	3,200(광역)
서울시	1,250		1,550	
경기도	1,250	1,450		1,650

1) 현재 민간위원은 정부나 지자체 출연연구기관 5명, 대학교수 3명, 한국교통연구원장 출신이 만든 민간연구원 1명이 전부인 상황. 이와 같은 민간위원은 성격 상 자문위원에 적합하지 의사결정에 필요한 대표성이나 책임성이 존재한다고 보기 힘들.

- 이와 같은 일은 수도권 시민들의 입장에서 볼 때 납득하기 어려운 현상인데, 그래도 2015년 이전까지는 2개 지방자치단체들이 상호 협의해서 인상 수준과 인상 시기를 맞추던 노력 조차 하지 않는 일이 발생
- 이에 대해 현행 대광위는 어떤 조정 역할도 하지 못하고 있음(해당 사무가 아니라 하는 이유인데, 이는 대광위가 사실상 중앙정부 조직이라는 것을 의미하는 것임)

## ② 서울시의 일방적인 기후동행카드의 도입

○ 2023년 서울시는 대중교통요금의 인상과 함께 정액제 교통요금제도인 기후동행카드를 도입하였지만 정착 서울시민으로만 대상을 한정해서 논란을 초래  
요금인상의 부담은 서울을 경유하는 모든 수도권의 시민들이 해당되지만 그의 반대급부로 도입된 정액 정기권의 혜택은 운송사업자의 등록지 기준으로 한정되는 해괴한 일이 발생함(인천시민이나 경기도민도 기후동행카드의 발급은 가능)

- 시민의 주소지 기준이 아니라 운송기관의 등록지를 기준으로 나뉜다는 점에서 전형적으로 지방자치단체의 행정편의에 의한 제약이라고 볼 수 있는 것임
- 특히 과정에서 서울시가 가지고 있는 스마트카드사의 교통데이터를 통한 기타 지방자치단체의 부담 수준에 대한 검증이 쟁점이었지만, 데이터의 비제공으로 경기도는 기후동행카드 공동 사용에 참여하지 못하는 일이 발생

○ 이로 인해서 상당히 지속적인 지역 갈등이 벌어졌지만 이에 대해서도 대광위는 전혀 정책적인 협의나 조정을 하지 못함

## ③ 이용자보다 사업자가 우선인 교통정책

○ 2024년 의정부와 종로를 오가던 106번 간선버스가 폐선되었음. 해당 노선은 1970년부터 운행하던 노선으로 지역 연계의 핵심 노선이었지만 폐지. 양주시 장흥면과 서울역을 오가는 704번 버스 역시 70년이나 유지되어온 오래된 노선임에도 폐선되었고, 파주시의 773, 9714번도 폐지 되었음

- 106번 노선의 경우에는 대원여객이 강동구의 지역개발로 인한 버스 수요를 대응하기 위해 노선을 조정하는 과정에서 일방적으로 폐선된 것이고, 704번, 773번, 9714번은 기존 제일여객이 한남여객운송 매각되면서 사업정리 대상이 되었기 때문임
- 사유에서 볼 수 있듯이 해당 노선의 폐지가 사업성이나 이용자가 없어서 폐지된 것이 아니라 오로지 사업자의 이익을 위해 일방적으로 시행된 것이고, 서울시는 이르 수동적으로 수용한 것임(불론 106번의 경우에는 버스총량제라는 서울시의 버스준공영제가 가진 구조적 한계를 보여주는 결과)

- 2025년에는 남양주에서 운행하던 서울시 1155번이 폐선되면서 신규노선을 공공 지원형으로 신설하였고, 포천시에 차고지를 만드는 대가로 남양주 등록버스업체가 포천과 서울을 오가는 88번 버스를 운행하기로 했지만 운행횟수를 일방적으로 줄이는 일이 발생
- KD운송그룹에서 관할하는 지역버스 회사들로, 기초지방자치단체가 지역 독점적 버스업체에 사실상 종속된 상태를 보여주는 상징적인 사태라고 할 수 있음

## 2. 통합적인 교통정책의 조건

- 이용자 시민의 관점에서 보면 오늘 논의되는 특별지방자치단체의 설립이 위의 3가지 문제를 논의하고 해결할 수 없다면 사실상 별다른 의미가 없는, 그야말로 행정기관 간의 통합 논의에 불과한 것이라고 볼 수 밖에 없음
- 관료와 전문가 중심의 일방적인 효율성 논의는 실제 시민들의 이용경험이라는 측면에서 매우 직접적인 갈등의 대상이 되어 왔고, 이는 국내외를 막론하고 교통문제를 정치적 문제로 만드는 요인이 되어옴
- 문제는 현재의 전문가-관료 체계가 명확한 중립성을 취하고 있지도 않고 사실상 사업자 편향적인 결정을 해오고 있다는 데 있는데, 대표적으로 버스 정책에 있어서 대광위를 비롯해 수도권의 지방자치단체가 기존의 버스사업자 중심의 운영 구조를 전제로 하고 있다는 데서 확인됨(이들테면 경기도의 공공버스 사업자가 대부분 기존 노선을 운영하던 민간사업자라는 점에서 그렇고, 인천시나 서울시나 사모펀드 버스업체에 대한 별다른 대책도 마련하고 있지 못하다는 데서 그러함)
- 특히 해외사례에서도 이해당사자 참여 구조에 대해 언급하지 않고 있는 부분은 상당히 유감이라고 할 수 있는데, 일드 프랑스교통조합의 경우에는 이사회에 의결권이 없는 이사를 대중교통자문위원회comité des partenaires du transport public에서 추천하도록 하고 있다는 사실을 강조하고자 함
- 대중교통자문위원회는 노동조합 7명, 사용자단체 5명, 이용자단체 5명, 투자 기초자치단체 7명으로 구성
- 한국의 경우 운영기구에 사업자를 넣는 경우가 많지만 원리상 사업자가 포함되면 노동조합이나 이용자 단체가 포함되어야 이해당사자 간의 균형원리에 부합함. 반면 경영기구인 이사회는 이해관계자로부터 자유롭고 오히려 결정에 대한 재정적 부담 등을 지는 주체들이 포함되어 있는 것이 특징임
- 특히 해당 기구는 논의 내용이나 결과가 상세하게 공개되어 있어, 회의록조차 공개되지 않는 현행 대도시권광역교통위원회의 정보투명성과 비교할 수 있는 수준이 아님
- 교통 분야의 특별지방자치단체 논의는 현재 1단계 수준의 분권성 논의에서 좀

더 심화될 필요가 있으며, 무엇보다 기후위기와 사회적 불평등이 심화되는 상황에서 지금까지의 자가용 중심의 도로교통 중심 체계가 좀 더 지속가능한 공공교통 체계로 전환하기 위한 과제를 수행할 수 있는 사회적 비전을 가질 필요가 있음

	높음	낮음
1단계: 분권성	지자체 주도	중앙정부 주도
2단계: 독립성	선출직 의원 중심	공무원 중심
3단계: 공공성	이해관계단체 참여 높음	사업자와 계약 중심

- 그런 점에서 본 논의가 특별지방자치단체라는 하나의 행정기구 논의이긴 하지만 오히려 기존의 행정조직이 가진 구조적 한계를 넘어서서 교통정책의 민주적 정당성과 시민의 합리성 그리고 무엇보다 사회의 장기적인 변화 가능성을 담은 미래 지향적인 가치를 지니길 바람

○ 교통정책은 어떤 교통경험을 핵심적인 정책의 대상으로 삼을 것이냐에 따라 정책균형과 지향에서 크게 차이가 남. 개인적으로 주교통 수단의 차이를 중심으로 공론장을 운영해보고, 주교통 수단 별 시민들의 설문조사와 인터뷰를 해본 결과 이들의 교통정책에 대한 인식은 매우 크게 차이가 나는 것을 확인할 수 있었음

- 그 점에서 자가용 이용자들이 많이 참여하는 교통정책과 대중교통 이용자가 많이 참여하는 교통정책은 그 자체로 논의의 질적 함의와 방향성이 극단적으로 달라질 것이라는 점을 강조함

- 2022년 독일에서 도입된 9유로 티켓은 우크라이나 전쟁으로 인한 유가 폭등에 대한 서민 구제 패키지 정책으로 자가용이용자에 대해서는 유류세 인하를, 대중교통 이용자에게는 이용 요금의 할인을 제공한 것임(반면 한국의 경우에는 유류세 감면이 반복적으로 이뤄지고 있는 가운데서도 대중교통 요금은 지속적으로 올랐음)

- 2001년 런던의 혼잡통행료 도입과 2025년 뉴욕의 혼잡통행료 도입은 구체적으로 도시교통 문제를 해결하기 위한 방법이면서도 그 수입을 대중교통 투자를 위해 사용한다는 측면에서 대중교통 이용자를 이해당사자로 하는 정책이었음(한국의 경우에는 주차장 특별회계의 재원을 주차장에만 쓰게 함으로써 자가용이용자의 이해당사자성을 보장하는 정책을 시행하고 있음)

○ 순수하게 중립적인 교통정책이라는 것은 애당초 존재하지 않기 때문에, 우리가 왜, 그리고 누구를 위해서 특별지방자치단체를 필요로 하는지를 명확하게 하는데서 오늘의 논의가 좀 더 심화될 수 있으리라 생각함

[끝]



토론2

# 지방분권 강화와 수도권 교통 '광역연합(특별자치체)' 설립

김송원

---

인천경제정의실천시민연합 사무처장



## < 토론문 >

### 수도권 광역교통 문제 해결을 위한 특별지방자치단체 설립 정책토론회

(인천광역시·인천연구원 주최, 2026년 3월 12일 14시, 인천문화예술회관 회의장)

#### - 지방분권 강화와 수도권 교통 ‘광역연합’(특별지자체) 설립 -

김송원 인천경제정의실천시민연합 사무처장

## 1. 들어가는 말

수도권은 단일 생활권임에도 서울특별시·인천광역시·경기도 간에 벌이는 광역교통망 노선 갈등과 지자체별 상이한 요금 지원체계(예 서울시 기후동행카드 vs 경기도 The 경기패스 vs 인천시 I-패스) 등으로 인해 시민 불편과 재정적 비효율이 발생하고 있다. 그러나 ‘지방자치단체 간 갈등을 조정하는 해결사’ 역할을 자임한 국토부 산하 대도시권 광역교통위원회(이하 대광위)는 정치적 외압에서 벗어나지 못한다는 의혹으로 공정성, 형평성, 정치적 중립성 논란에 휩싸여 있다.

대광위는 국교부 산하의 합의제 위원회지만, 청장(독립기관)이 아닌 위원회 형태라서 정부 기조로부터의 독립적 의사결정을 하기가 어려운 ‘반쪽짜리’ 기구다. 게다가 교통 공학적 전문성보다는 지역 민원이나 국회의원 등 정치권의 압력이 사업의 추진 순위나 노선 결정에 큰 영향을 미친다는 지적이 일고 있다. 이에 갈등 발생 시 대광위가 직권으로 노선을 조정할 수 있는 권한을 보유하고 있지만, 실제 집행 과정에서 정치적 부담으로 인해 결단을 내리지 못한다는 ‘무용론’도 언급된다.

결국, 중앙정부가 지방자치단체 간의 갈등을 조정할 수 있다는 중앙집권적인 사고와 맹신이 낳은 폐해라는 게 증명됐다. 이재명 대통령은 지난 선거에서 자치분권 개헌을 약속했다. 중앙정부가 쥐고 있는 광역교통 관련 사무과 재정 등 제반 권한을 지자체에 이양한다는 전제 아래 특별지방자치단체(광역연합)가 운영된다면, 정부의 우려는 불식될 수 있다. 오늘의 토론회를 통해 수도권에서 광역연합의 모델이 창출되기를 기대한다.

## 2. 발제에 대한 의견

(1) 기후위기 대응과 대중교통 활성화, 서민경제안정의 측면에서 특별지방자치단체(광역연합) 설립에 접근해야 한다.

- (2) 광역연합이 성공적으로 추진되기 위해서는 교통 관련 권한의 지방 이양도 동시에 추진돼야 한다.
- (3) 부·울·경 광역연합의 실패사례와 최근 졸속 추진 논란에 휩싸인 ‘광역행정통합’의 문제점 등을 반면교사 삼아 민관이 합의할 수 있는 조직을 구성해야 한다.
- (4) 행정적·정치적 관점이 아니라 시민의 편에서 합리적 수도권 광역교통 운영체제를 구축하기 위해 시민 참여 방안을 모색해야 한다.

< 끝 >

토론3

# AI시대 보편적 기본서비스(UBS) 실현을 위한 Mega Capital 전략

손지언

---

인천연구원 선임연구위원



## AI시대 보편적 기본서비스(UBS) 실현을 위한 Mega Capital 전략

인천연구원 교통물류연구부 손지언 선임연구위원

### 1. AI시대 전환 시기에 ‘특별지방자치단체’ 설립은 적극적인 정책 대응

- ① 정책 방향성 설정: AI가 인간의 노동을 대체하는 시대에는 근로소득 상실에 대비하여 정부와 지자체는 시민의 생존 기반인 보편적 “기본서비스(UBS, Universal Basic Services) 제공”에 집중해야 함.
- ② UBS, 이동권의 재정적: 대중교통은 단순한 이동 수단, 인프라 공급, 교통망 연계를 넘어 시민의 생존에 필수적인 요소로 인식 전환
- ③ 거버넌스의 한계 극복: 현재 광역교통시설 지정을 통해 사업비의 30%~70% 지원을 하고 있으나 타당성과 지자체 합의가 없다면 지정이 불가능한 구조이며, 선정된다 해도 과도한 사업기간으로 시급성이 높은 인프라 사업에 맞지 않음.

#### ☞ AI 시대의 수도권에서 다뤄야할 최우선의 UBS는 왜 대중교통이 되어야 하는가?

- 시민이 의료, 교육, 경제 활동 등 필수적인 사회 서비스에 접근하기 위해서는 '막힘없는 이동권'이 전제되어야 함. 대중교통은 다수의 시민이 이용하는 이동 수단이며, 이미 (준)공영 등을 통해 적극적으로 지원 → 상대적으로 낮은 허들
- 대중교통은 일일 총 850만 통행(수단)/일, 총 통행의 15.6%가 광역을 넘나드는 수도권에서 'Global Top 도시'를 실현하고, 유지하며, 지속적인 경쟁력 확보를 할 수 있도록 유도 → 시민이 체감할 수 있는 거버넌스

### 2. 모든 지자체가 합의하는 “Win-Win 전략” 필요

- ① ‘5극 3특’의 수도권 ?
  - 수도권에 과도하게 집중된 국가 자원과 인프라를 지역으로 분산하는 균형발전에 초점이 있으며, 때문에 수도권이 경쟁력을 갖기 위한 노력이 필요한 상황임.
- ② 인천 GLOBAL TOP 10 ?
  - 인천시가 서울과 경기를 제외하고 글로벌 도시로 도약할 수 없고, 서울과 경기도 역시 인천 없이는 지속가능한 도시경쟁력을 확보하지 못함. 이는 수도권이 서로 상생해야 하는 중요 포인트를 제공함.
- ③ 따라서, AI시대 효율적인 기본서비스(UBS) 대비를 위한 ‘Mega Capital’ 전략
  - 대한민국 최초 UBS 기반 특별지방자치체의 설립은 ‘5극 3특’에서 비껴간 수도권에 대형 호재가 될 수 있는 ‘Mega Capital’의 첫 단추가 될 것임.

### 3. 선결 과제는 '대중교통 중심 정책'을 위한 '진단과 내실화'

#### ① 낮은 대중교통 수단분담률을 개선하고, 서비스 수준을 밸런싱

- 인천과 서울, 그리고 경기도를 'Mega Capital'로 만들기 위해 “대중교통”은 공통의 정책이 될 수 있으나, “지역간 수단분담률 차이와 대중교통 서비스 밸런싱”은 선결해야 할 과제

#### ② 정책적인 엇박자로 인한 잘못된 시그널 경계

- 중앙과 타 시도에 광역적 권한을 요구하기 전에, 인천시 내부의 정책 진단과 개선이 반드시 선행되어야 함. 특히 추진 정책이 결과적으로 대중교통 이용자가 아닌, 승용차 이용자에 대한 우대정책이 되는 부작용

#### ③ 진정한 교통복지의 방향성 확립

- AI시대의 교통복지(UBS)는 '무분별한 무료화'가 아니라 '대중교통 시스템 자체의 고도화'에 집중되어야 함.

### 4. 다음 단계는 '통합 UBS 공급'을 위한 '교통 기반 데이터 플랫폼' 구축

- 인천·서울·경기 데이터를 통합하여, AI 기반의 최적화된 모빌리티 자원 배분 및 서비스 고도화를 통한 맞춤형 대중교통 정책을 실현
  - **파편화된 요금·운영 정책의 연계**: I-패스, 기후동행카드, The 경기-패스 등 시도별로 요금 정책이 파편화되어 시민 혼란이 가중
  - **대중교통 정산 데이터의 지속적인 모니터링**: 데이터 검증 및 수요변화 모니터링 공동대응

#### ☞ 'Mega Capital'은 수도권에 지속가능성을 위한 전략적 선택이 아닐까요?

- 'Mega Capital'이 지도 위의 행정 경계를 지우고, 수도권 시민의 일상에 기본서비스(UBS)가 효율적으로 제공되는 '인비저블 그리드(Invisible Grid)'를 제공하기 위한 큰 걸음이 될 수 있을까요?

토론4

# 수도권 광역교통 관련 인천시의 정책적 과제

송현애

---

인천광역시 교통정책과장



# 수도권 광역교통 관련 인천시의 정책적 과제

인천광역시 송현애 교통정책과장

## 1. 인천시 교통정책의 비전: '4대 접근성' 전략

인천광역시는 시민의 보편적 이동권 보장과 글로벌 도시 경쟁력 강화를 위해 글로벌, 전국, 수도권, 지역 내라는 '4대 접근성' 강화 전략을 체계적으로 추진하고 있습니다.

글로벌 거점: 인천국제공항과 인천항을 연계하여 세계를 잇는 거점 교통도시를 목표로 합니다.

전국 접근성: 2026년 말 개통 예정인 인천발 KTX와 제5차 국가철도망 구축계획 반영을 추진 중인 인천발KTX 인천공항 연장을 통해 전국을 만나질 생활권으로 묶는 고속철도망을 완성하고자 합니다.

수도권 접근성: 서울 및 경기도와의 유기적인 광역교통망을 바탕으로 GTX-B, 서부권광역급행철도 및 제5차 국가철도망구축계획 반영을 추진 중인 GTX-D·E 노선을 통해 수도권 30분 생활권을 실현하고자 합니다.

지역 내 접근성: 도시철도망 연장과 시내버스 노선의 효율적 개편을 통해 시민들의 일상적 이동을 지원하는 'i분 생활권'을 구축하고자 합니다.

## 2. 수도권 광역 이동의 구조적 한계: 생활권과 행정권의 괴리

현재 수도권 교통 문제의 본질은 '행정구역의 경계'와 '시민의 일상적 이동 경로'가 불일치하는 데 있습니다. 통계청 자료에 따르면 인천에서 서울로 향하는 일일 평균 통근 인구는 약 16만 명에 달하며, 평균 통근 시간은 약 70~90분 정도 소요됩니다.

시민들의 생활권은 이미 하나로 통합되었음에도 불구하고, 노선 신설이나 재정 분담 논의는 여전히 각 지자체의 행정 경계에 갇혀 있습니다. 이로 인해 발생하는 사업 지연과 사회적 비용은 고스란히 시민들의 몫이 되고 있으며, 이를 해결하기 위한 객관적이고 실효성 있는 수도권 교통 정책추진이 필요합니다.

### 3. 인천시 광역교통 주요 현안

#### ① 광역버스(M버스) 운영 안정화 및 재정 지원 형평성

광역버스는 철도망의 공백을 메우는 필수 수단이나, 현재 인천시의 운영 환경은 지자체의 가용 자원만으로는 임계점에 도달했습니다.

인천시는 광역급행버스(M버스)를 포함하여 총 34개 노선, 399대의 광역버스에 대해 대도시권광역교통위원회(대광위) 준공영제 전환을 추진하고 있습니다. 이와 관련 우리시는 정부의 지속적 관심과 배려가 필요한 만큼 지역사회와 함께 노력하겠습니다.

#### ② 광역철도망 구축 및 노선 조정의 신속성 확보

철도 사업은 지자체 간 이해관계가 가장 첨예하게 대립하는 분야로, 이를 중재하고 조율할 신속한 의사결정 시스템이 필요합니다.

특히, 서울 5호선 검단 연장사업은 기획예산처 예비타당성 조사가 통과되어 기본계획 수립과 기본 및 실시설계를 통해 조속히 추진해 서북부 시민들의 교통난을 해소하도록 최선을 다하겠습니다.

또한 인천발 KTX와 인천공항 연장도 중요한 이슈입니다. 2033년 인천공항 이용객이 1억 1천만 명에 달할 것으로 전망되는 가운데, 공항과 전국 주요 도시를 2시간대로 직결하는 고속철도망은 국가적 과제입니다. 우리 시는 '인천발 KTX의 인천공항 연장'을 '제5차 국가철도망 구축계획(2026~2035)'에 반영해 줄 것을 강력히 건의하고 있습니다. 이는 인천만의 이익이 아닌, 대한민국 관문의 접근성을 높이는 국가 경쟁력 강화의 핵심입니다.

#### ③ 도시철도 법정 무임승차 손실 보전의 시급성

법정 무임승차는 정부의 보편적 복지 서비스임에도 불구하고, 그 운영 손실은 지자체가 전적으로 부담하고 있습니다.

인천도시철도의 무임승차 손실액은 2024년 470억에서 2025년 534억 원 규모입니다. 인천지하철의 1인당 수송원가는 약 2,300원인 반면, 실제 평균 운임 수입은 약 875원에 불과하여 요금현실화율은 약 38%밖에

되지 않습니다. 이러한 극심한 역전 현상은 전동차 노후 시설 교체와 안전 인프라 투자 지연으로 이어져, 결국 시민의 안전을 위협하는 심각한 지표가 되고 있습니다. 보편적 복지인 무임승차 손실액은 국가의 지원이 반드시 이루어져야 하는 이유입니다.

#### 4. 맺음말

현재 수도권 3개 시도는 수도권의 광역교통문제 해결을 위하여 주기적으로 교통국장급의 실무협의회를 개최하고 있습니다. 또한 버스파업에 따른 비상수송 대책 마련과 요금 체계 조정 등도 실무 차원에서 긴밀히 공조하고 있습니다. 하지만 예산권과 노선 결정권이 충돌하는 본질적인 난제들은 단순한 '실무적 협의'를 넘어서기 때문에 이를 해결하기 위해서는 정책결정의 거버넌스를 고민해야 합니다.

오늘 토론회에서 발제자분들이 제시해주신 다양한 대안들이, 앞서 언급한 현장의 실무적 한계와 객관적 데이터들을 어떻게 효율적으로 수용하고 풀어낼 수 있을지 경청하겠습니다. 인천시는 앞으로도 교통 현안 해결과 시민 편익 증진을 위해 열린 자세로 소통하고 협력하겠습니다. 감사합니다.



토론5

# 수도권 특별지방자치단체의 한계와 가능성

신성일

---

서울연구원 전 선임연구위원



수도권 광역교통 문제 해결을 위한  
특별지방자치단체 설립 관련 정책토론회

# 토 론

신성일  
전 서울연구원 교통연구실 선임연구위원

**왜 '수도권교통본부'에서 '대광위'로 바뀌었나?**

- 과거의 수도권교통본부는 지자체들이 만든 '조합' 형태의 파견직으로 운영
- 강제 집행권과 독자적 예산이 없어 지자체 간 이해관계 충돌 시 조정 기능이 마비
- 중앙정부가 직접 강력한 조정권을 행사할 수 있는 국가기관인 대광위를 출범
- 최근 대광위만으로는 지역의 특수한 수요를 모두 반영하기 어렵다는 한계 논의

**우선 '대광위' 잘하는 사례 : 지하철 도시철도 운송기관 수입금 정산 (연락운임정산)**

- 과거 철도청, 서울지하철공사 2개 기관 환승요금 정산 (도시철도발전법)
- 현 15개 수도권 도시철도 운영기관 요금 및 수입금 정산
- 앞으로 KTX, 트램, 경전철 진입에 의한 새로운 요금구조에 따른 문제 해결 요구
- 환승 승객의 요금 수입을 배분하는 과정 및 합의과정은 필연
- 과거 (대광위 전) 3~5년 단위의 정산은 문제점 노출 (기여도 판정, 예산의 선집행)
- 대광위 중재 후 1년 단위의 정산 및 조정으로 운송기관은 행정 적응 중

**'특별지방자치단체'는 '대광위'보다 기능적으로 한계는 명확**

구분	특별지방자치단체	대도시권광역교통위원회(대광위)
법적 성격	지방자치단체 (법인)	중앙정부 소속기관 (국토교통부)
설립 주체	2개 이상의 지방자치단체	대한민국 정부 (국가)
의사결정	구성 지자체 의원들로 구성된 독자 의회	위원장 및 위원(공무원 전문가) 중심
재원 조달	구성 지자체의 분담금 및 지방세 등	국가 예산(국비) 및 지방비 매칭
주요 권한	규약에 명시된 광역 사무 집행권	광역교통 기본계획 수립, 지자체 간 갈등 조정

**기존의 상황에 미루어 '수도권 특별지방자치단체'의 한계를 4가지 유추하면**

1. "뺏기기 싫은 권한" : 기존 지자체의 비협조
  - 개별 지자체(서울, 인천, 경기 등)의 핵심업무인 인허가권과 예산권을 넘겨주지 않을 것임
  - 파견직의 한계: 특별지자체 공무원은 보통 기존 지자체에서 파견
2. "돈줄이 쥐여져 있음" : 독자적 과세권 부재
  - 별도의 법인이지만 스스로 세금을 걷을 수 있는 '과세권'이 없음
  - 예산 구결 구조: 운영비와 사업비를 전적으로 참여 지자체들의 분담금에 의존
3. "우리 지역이 먼저" : 지방의회 간의 갈등
  - 특별지자체의 의회 의원들은 각 지역구 의원들이 겸직하거나 파견되는 형태
  - 지역 이기주의(Nimby/Pimfy)에 의한 무한 토론만 반복
4. "정치적 가변성" : 단체장이 바뀌면 끝?
  - 지방선거를 통해 지자체장이 바뀌고 소속 정당이 달라지면 사업 단절

해외는 '수도권 특별지방자치단체'에 비해서 강력한 권한과 기능

구분	런던 TfL	파리 IDFM	뉴욕 NYMTC	수도권 특별지자체
모델명	직할 집행형	재정 주도형	계획 조정형(MPO)	광역 협력형
재원 구조	요금 수입+정부 보조	자체 교통분담금	연방 기금 배분권	지자체 분담금
결정 방식	런던시장 중심	지자체 연합 이사회	만장일치 합의	지자체 간 합의
실행 방식	직접/위탁 운영	민간/공영 운영 관리	운영사(MTA) 지원	파견 공무원/위탁
비교 핵심	운영의 통합	재정의 독립	자금의 조정	법적 실체 확보 단계

#### 수도권 특별지방자치단체 추진 보완책

- 특별지자체는 규약에 따른 법적 의무가 발생
- 정부는 특별지자체를 결성한 곳에 '초광역 특별협약'을 맺어 예산 지원
- 독자적인 예산 확보 (국비 지원 상설화)와 '중앙정부 사무의 이양'이 선행 필요
- 현재에 체제에서 보다 발전되는 과정을 유연하게 흡수하는 중간 역할은 ?

#### 수도권 특별지방자치단체는 역할이 가능한 내용 (교통부문)

1. '수익'과 '비용'의 합리적 분담 (데이터 기반)
  - 통합 데이터 활용: 특별지자체가 출범하면 교통카드 이용 데이터를 통합 관리
  - 논리로서 설득하기에도 훨씬 좋은 명분 확보
2. 노선권 분쟁의 '제3자 조정' 확대
  - 통합 노선권: 특별지자체가 관리하는 노선의 최대 효율 확보
  - 통합 패키지 딜: "인천에 유리한 A 노선과 서울이 원하는 B 환승센터 부지 확보"
3. '무임승차 손실' 등 공통 현안 대응
  - 특별지자체라는 단일 창구를 통해 국가에 예산을 요구
  - 협상력 강화: 지자체 입장에서는 '중앙정부를 대상'으로 설정하고 내부 결속
4. 대중교통 통합 요금제의 진화
  - 이미 '수도권 통합환승할인'이라는 성공 경험 그러나 요금의 결정 등 정책적 판단은 개별
  - 지자체, 정부는 별도의 요금체계를 생성하고 수용되는 협의 과정 구축 및 정부와 대화
  - 미래 모빌리티: 자율주행 버스, UAM, 공유 자전거, Tagless, MaaS 등 공동 대응



토론6

# 수도권 광역교통 행정체계 개선 방향과 경제적 편익 정량화 지표

안승범

---

인천대학교 교수



수도권 광역교통 문제 해결을 위한 특별지방자치단체 설립 관련 정책토론회

- 토론 자료 -

일시: 2026년 3월 12일(목)

작성자: 인천대학교 안승범

- 중앙정부(국토교통부 포함), 지방자치단체와 대도시권 광역교통위원회
  - 현 정부의 국정기조와 기본 방향
    - 5극3특과 중소도시 균형성장, 행정수도 세종
    - 지방자치단체 통합과 특별지방자치단체
  
- 해외 및 국내 사례의 시사점 - 수도권 광역교통을 중심으로
  - 국외 지방자치제의 특징
    - 연방정부와 주정부, 재정(세금 등)과 실질적인 독립성 유지
    - 수도/대도시와 이를 둘러싼 지역의 MPO - 공항/항만의 별도 Port Authority(행정지역 분리)
  - 국내 특별지방자치단체 주요 관심 대상과 추천사항
    - 비수도권 광역경제권 형성, 갈등·분쟁 관리, 특정 기능과 사무 특화
    - 설치점토: 3개 광역(부울경권, 대구경북, 충청권역), 2개 기초단위(지리산권, 나주남구)
  - 정부 기능의 민영화, 공기업 전환, 기능 이전: 철도공사, 항만공사, 지방자치단체 기능 이전 등
  - 한국의 경우 중앙정부에 의한 국가계획 수립 및 재정 투입이 기본 틀
    - 지자체의 경우 지하철, 버스 등 대중교통에 대한 재정 비중이 과다
    - 지하철, 고속도로 등 국가계획 수립에 따라 좌우되는 구조(예타)
  - 수도권 광역교통의 경우 도시철도/GTX, 버스 및 신교통으로 볼 수 있음
    - 도시철도: 지자체 산하 지방공기업, 철도공사, GTX사업자로 구성
    - 버스, 광역버스, BRT, 광역환승시설, 요금징수: 이원적 체제 - 대도시권 광역교통위원회, 서울/인천, 경기
  
- 수도권 광역교통 행정체계 개선 관련
  - 특별지방자치단체의 장점, 차별성과 특이점
    - 재원조달: 분담금/사용료/수수료(지방자치단체조합) 외 교부세, 채권발행, 국고보조금 가능(국가위임사무)
  - 특별지방자치단체의 설립 관련

- 대한민국 인구 절반이 거주하는 수도권에서의 행정통합은 한계가 있으리라 봄
- 또한, 느슨한 상태의 협의회/위원회도 한계가 있으리라 판단됨 - 수도권 행정협의회와 수도권 광역경제발전위원회의 사례
- 선거를 통해 결정되는 지방자치단체장의 경우 수도권에 한해서는 그 권한을 줄이기 어려울 것이고 어떤 기능이든 실질적인 통합운영은 어려울 것으로 판단됨
- 오히려, 수도권 광역교통의 경우 도시철도를 포함한 광역교통을 국토교통부 대광위에서 분리하여 별도의 조직으로 국무총리실 또는 기재부/국토부와 서울/경기/인천을 중심으로 한 별도 조직을 신설하는 방안도 고려해 볼 만함
- 결론적으로 느슨한 형태의 협력체와 대광위의 기능을 결합하여 운영하는 낮은 단계의 협력방안을 추천함 - 특별지방자치단체, 수도권 광역연합형 특별자치단체는 어려울 것으로 판단됨

○ 교통행정 통합에 따른 경제적 편익과 정량화 가능한 지표와 분석 관련

- 경제적 편익과 비용 · 편익 분석의 일반적인 적용
  - 개별 사업에 대한 타당성: 이용자 편익과 비이용자(사회적) 편익
  - 이용자 편익: 통행시간 단축, 환승대기 감소, 정시성 향상, 환승패널티 감소 등
  - 비이용자 편익: 혼잡 · 환경 · 안전 외부효과 감소
- 조직 및 기능 통합 및 운영에 따른 경제적 편익
  - 중복노선 조정, 공동배차 · 공동조달, 통합정산, 통합관제, 공동브랜드/공동마케팅, 통합데이터 플랫폼으로 행정 · 운영비 절감
- 정량화 가능한 지표
  - 이용자 편익 지표: 평균 출퇴근 통행시간, 평균 환승횟수, 평균 환승대기시간, 총 환산비용(시간비용+요금+환승불편), 통행시간 분산에 따른 편익 등
  - 운영효율 지표: 차량-km당 운영비, 승객 1인당 보조금, 노선중복도, 배차간격 변동계수, 서비스시간 제공률, 통합정산 비용, 민원처리 비용, 인력 1인당 관리노선 수, 조달단가 절감률 등
  - 편의성 지표: 일평균 승차인원, 수단분담률(승용차→대중교통 전환율), 환승통행 비율
  - 사회적 외부효과 지표: 도로 혼잡비용 절감액, CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, PM 배출 저

감량, 교통사고 건수·사망자·부상자 감소, 소음피해 감소, 교통약자 접근성 개선

- 거버넌스 성과지표: 행정 간 협의기간 단축, 사업 의사결정 기간, 사업 중복투자 감소 건수, 공동조달·공동사업 건수, 통합DB·통합관계 적용률, 광역교통 민원 처리기간

※ 산정 방법은 생략

