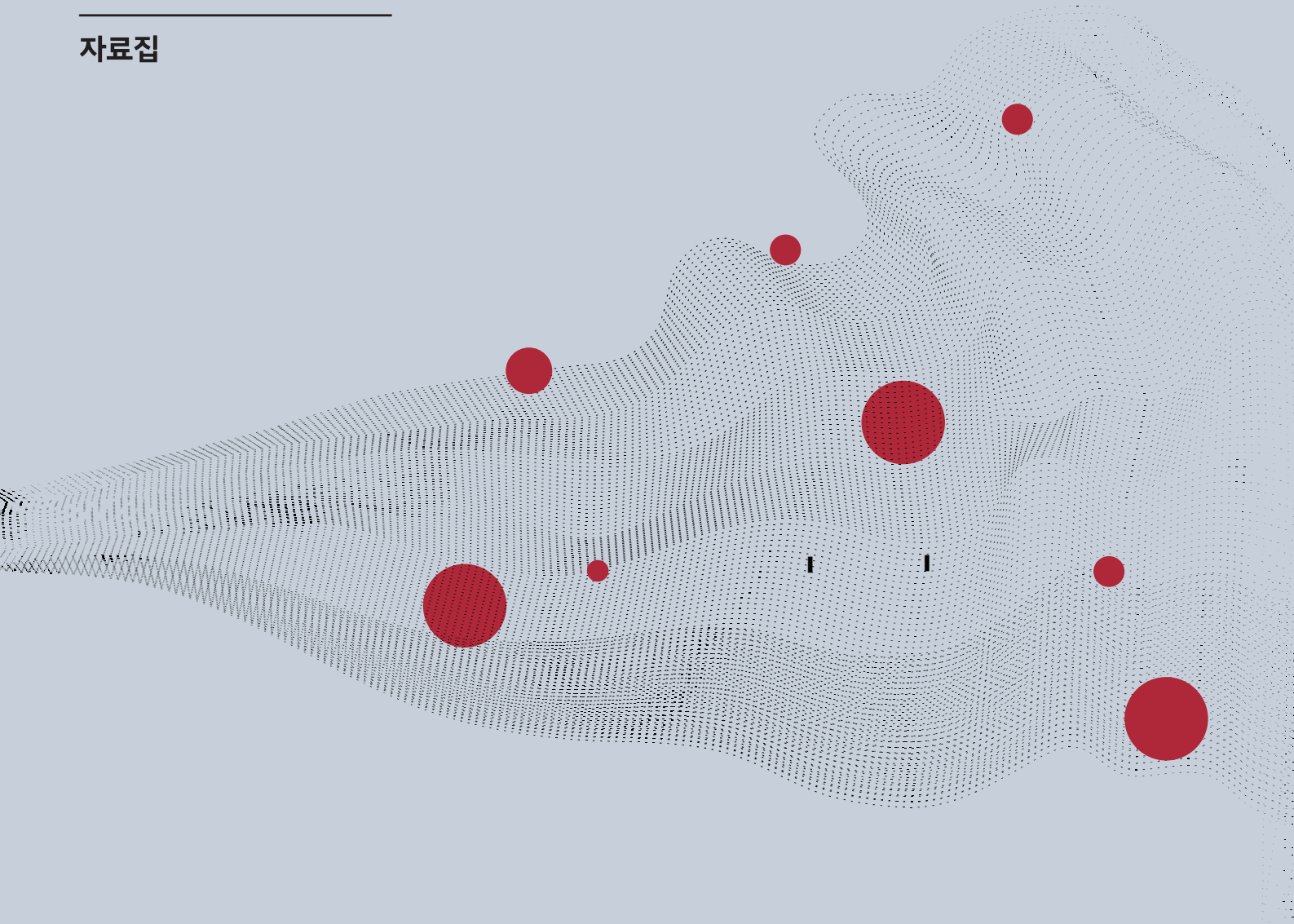


대중교통 전용지구 (연세로) 현황과 쟁점에 대한 첫 번째 토론회

2022. 12. 20. 화.

자료집



대중교통전용지구 (연세로)
현황과 쟁점에 대한
첫 번째 토론회
자료집

개요

주최	(사)견고싶은도시만들기시민연대 / (사)경실련도시개혁센터
일시	12월 20일 (화) 오전 10시 ~ 12시
장소	경실련 강당 (서울특별시 종로구 동숭3길 26-9)
문의	도시연대 사무처 (02-735-6048)

프로그램

사회	배기목 (대진대 도시공학과 교수)
발제1	연세로 대중교통전용지구를 둘러싼 다양한 이해관계 김은희 (도시연대 정책연구센터장)
발제2	연세로 대중교통전용지구 과제와 추진방향 진광성 (한국교통연구원 연구위원)
지정토론	금기정 (명지대학교 교통공학과 교수) 조은경 (한국교통안전공단 안전관리처 연구교수) 홍주희 (주 태승알앤디 이사 / 교통기술사)

서울시와 서대문구청은 연세로 대중교통전용지구 폐지 결정 이전에 성과 및 한계에 대한 객관적인 자료 공개와 공동 논의를 열어나가야

연세로 대중교통전용지구 찬반에 관한 주장이 팽팽하다.

즉시 해제해야 한다는 입장은 '침체된 상권을 살리기 위해', 해제반대 입장은 '기후위기에 대응하기 위한 상징적인 정책'이라는 논리를 제시하고 있다. 대중교통전용지구 찬반을 주장하는 당사자들은 상대방의 주장이 불충분하다고 한다. 상인들은 시민사회단체 및 대학 총학생회의 '기후위기 및 시대에 역행하는 정책'이라는 주장에 '500m 길이의 연세로에 대해 과도한 해석'이며, '대중교통전용지구 지정으로 인한 문제(통과차량, 보행안전, 소음과 매연 등)들을 이면도로가 받아내고 있다'고 일축한다. 상인들의 '상권활성화' 주장에 대해서도 반론이 만만치 않다. 상권침체 원인이 대중교통전용지구 때문인지 불분명하며, 소비계층의 변화, 연세대 1학년생들의 송도캠퍼스 이전, 새로운 상권 등장 등을 고려해야 한다고 반박하고 있다. 이처럼 찬반 주장은 매우 팽팽하다.

서울시와 서대문구청은 해제 이전에 10년 동안 변화에 대한 객관적 자료 공개를 우선해야

서대문구청은 상인들의 의견을 적극적으로 받아들여 서울시에 해제를 요청해 둔 상황이며, 현재 서울시는 검토 중이다. 그러나 서울시와 서대문구청이 가장 먼저 해야 할 일은 '대중교통전용지구 해제' 논의 이전에 '정책의 의미와 목표를 되짚어보고, 목표에 어느 정도 달성했는지, 과정의 문제는 무엇이며, 해제를 통해 얻을 것과 잃을 것에 대해 객관적인 자료를 공개하는 것이어야 한다. 특히 서울시는 연세로 대중교통전용지구 지정 10년 동안 정책의 효과를 획득하기 위해 어떤 노력을 했는지, 사업 취지를 확장하기 위해 어떤 정책들을 연계하면서 펼쳐나갔는지 등에 대해 공개적으로 되짚어야 한다. 이것이 우선 되어야만 정책의 변화에 대해 납득할 수 있다. 불확실한 상황에서 해야 할 일은 10년 동안의 변화에 대해 객관성을 갖고 파악해보는 것이다.

쟁점별 연속 토론회 및 공동 모니터링을 제안한다

이에 도시연대와 경실련도시개혁센터는 '대중교통전용지구(연세로) 현황과 쟁점에 대한 토론회'를 통해 서울시 교통정책에서 대중교통전용지구를 시행하는 목표가 명확하게 제시되었는지, 관련한 정책들이 꾸준히 실천되었는지, 쟁점에 대한 객관적인 자료들은 어떻게 제시되었는지를 짚어보고자 한다. 또한 첫 번째 토론회에서 정리된 쟁점을 중심으로 연속 토론회 개최 및 서울시와 서대문구에게 공동 모니터링을 제안할 예정이다.

2022. 12. 20

걷고싶은도시만들기시민연대 / 경실련도시개혁센터

배기목 / 사회

대진대 도시공학과 배기목입니다.

연일 한파로 추위가 계속인데 발걸음 해 주신 여러분들께 감사드립니다.

연세로 대중교통전용지구 존폐 여부가 최근에 우리 사회의 논쟁거리가 됐고, 현재 이런저런 논의가 진행 중인 그런 시점에 있습니다. 그런 상황 속에서 더 합리적이고 또 이성적인 판단을 내리는데 우리 토론회가 일조할 수 있기를 바랍니다.

별만 바라보고 가다가 눈앞에 돌부리에 치어 넘어지는 경우가 있어서는 안 되겠지만, 그렇다고 해서 별바라기를 포기할 수도 없을 터입니다. 이른바 우리가 추구해야 할 가치와 그럼에도 존재하는 현실적 상황에 대한 어떤 바램이랄까요.

조정해야 할 문제들이 상충할 때는 절대적으로 이성적 장치가 작동해야 한다고 봅니다. 감정이나 어떤 특정 편견에 휩싸여서 사회적으로 주요한 결정이 내려지는 것을 방지할 수는 없는 노릇일 겁니다. 그런 것을 잘 살펴보고 그야말로 배운 대로 좋은 의견을 제시하라고 전문가 집단이 존재하는 것이고 또 우리 시민사회단체에서도 이성적 의견을 제시하는 그런 기능을 담당하는 것으로 생각합니다. 그래서 오늘 경실련과 도시연대가 공동 주최하는 연세로 대중교통전용지구 현안과 쟁점에 대한 첫 번째 토론회를 시작하게 되었습니다.

이 토론회가 부디 앞서 말씀드린 의의와 취지를 잘 살릴 수 있는, 그리고 우리 사회의 좋은 결정을 하는데 일조할 수 있기를 바랍니다.

첫 번째 발제입니다. 연세로 대중교통전용지구를 둘러싼 다양한 이해관계를 주제로 김은희 센터장께서 수고하시겠습니다.

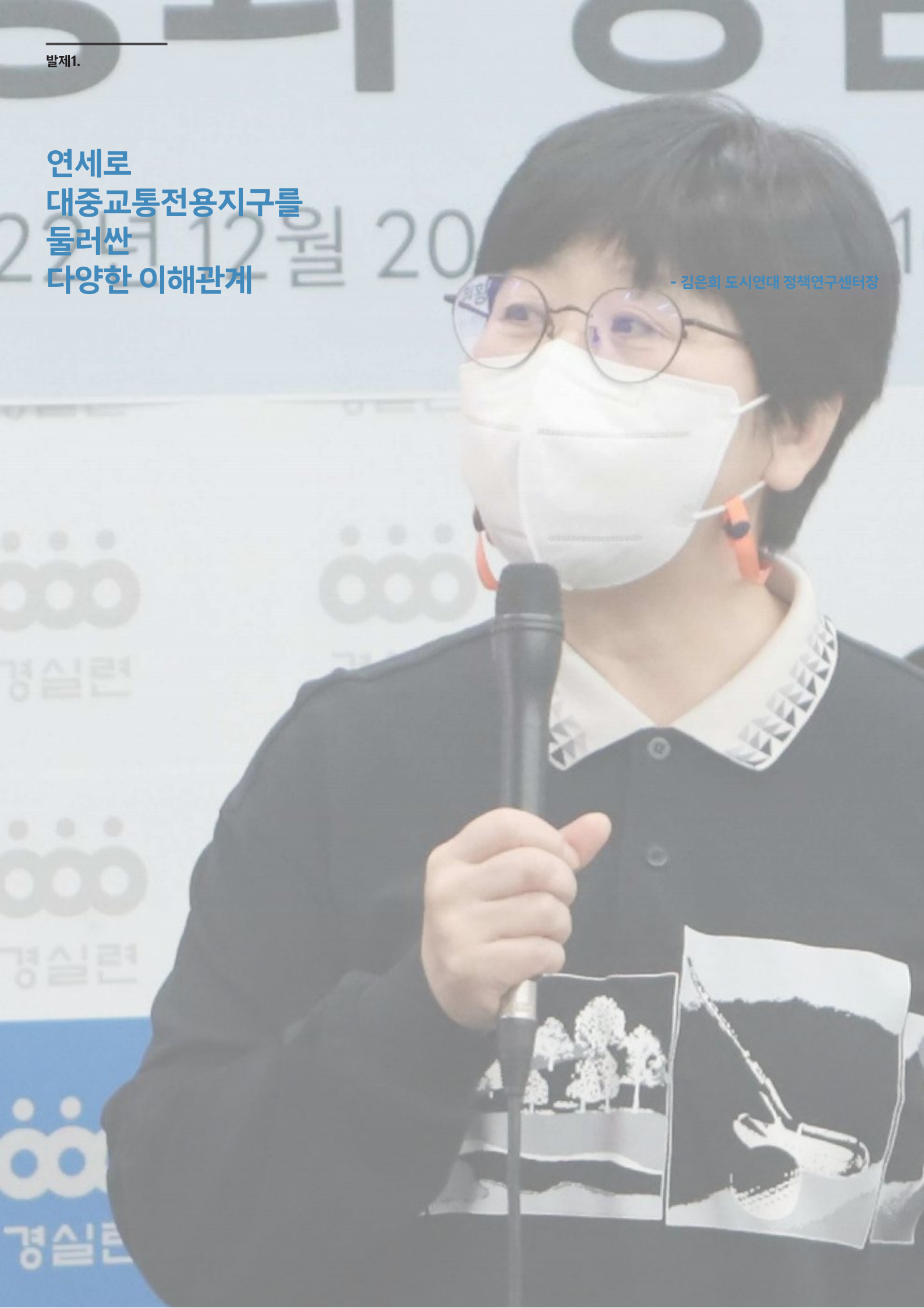


발제1.

연세로
대중교통전용지구를
둘러싼
다양한 이해관계

연세로
대중교통전용지구를
둘러싼
다양한 이해관계

- 김은희 도시연대 정책연구센터장



대중교통전용지구(연세로) 현황과 쟁점에 대한 첫번째 토론회

연세로 대중교통 전용지구를 둘러싼 다양한 이해관계

2022. 12.20

김은희 (도시연대정책연구센터장)

1

청년문화의 개척지 신촌 (출처: 서울역사박물관, 2018)

- 1970년부터 1990년까지 신촌은 청년문화의 최전성기로 문인과 연극, 미술 음악 등의 중심지
- 1980년대 대학문화의 중심지 (연세대, 서강대, 이화여대, 홍대, 추계예술대 입지)
- 레드제플린, 크리스탈 소극장 등 언더그라운드 음악이 연주되는 락카페 등 라이브 음악공간 형성
- 1980년 중반 산울림소극장, 연우소극장, 시민소극장 등이 생겨나면서 한국 연극의 메카라 불림
- 1990년대 : 신촌의 전성기, 제2 대학로를 만들기 위한 서울시의 문화의거리 발표로 가속화



신촌 상권의 침체 (출처:사람들은 왜 신촌을 떠났을까, 하경희, 서울연구원, 2019)

- 1991년부터 신촌지역 탈법 유흥업소 단속, 락카페 추방운동으로 상권 침체
- 독수리다방, 신촌문고, 녹색극장 등 신촌의 문화공간 및 상징공간 폐업
- 대학 내 기숙사 및 편의시설 확대
- 임대료 상승과 대형 프랜차이즈 입점
- 개인적 취향의 다양화, 이태원과 강남 등 급부상
 - ⇒ 신촌의 이색적인 가게와 예술가들의 흥대 이전
 - ⇒ 이태원, 강남 등으로 상권 분화

신촌의 변화	
인 구	1980년 대비 40% 감소 (2016년 기준)
산 업	2003년 이후 11.8% 감소 (2016년 기준)
방문객	2010년에 비해 5.9% 감소 (2014년 기준)

(출처 : 2016년 11월 30일, 연합뉴스)

원칙 : 청지정원

신촌지역 탈법 유흥업소/검경서 무기한 단속 나서/「룩카페」 집중 정화

출처:인사부 | 2016.10.20.09:00

저널4기 1



[그림 2-2] 신촌 지역 임대료 변화 추이, 2016 신촌도시재생합성화계획



신촌 상권을 살리려는 노력들

- 걸고싶은 거리만들기 시범가로 조성사업 (2000년~2001년)
- 이화여대 주변 찾고싶은 거리 사업 (2005년)
- 연세로 디자인거리 조성사업 (2007년)
- 재개발로 퇴출될 위기의 홍익문고 살리기 (2012년)
- 연세로 대중교통전용지구 조성사업 (2013년~2014년)
- 독수리다방 문화공간 재 오픈 (2013년)
- 연세대학교 1학년 송도캠퍼스 이전 (2014년)
- 신촌도시재생사업 (2015년~2018년)
- 연대 졸업생 및 문화예술인들의 움직임 시작 (2016년)
- 연세로 주말 차없는거리 (2014년~2022년10월9일)
- 연세로 대중교통전용지구 해제 요구 (2022년)



사업명	위치	주요내용
걸고싶은거리 만들기	명동거리, 연세로 일부	차도폭 축소(13~15m → 7.6m), 곡선형 도로 조성, 노상주차 일부 제거, 횡단보도 이전 및 신설, 보도폭 확장(3m미만 → 4~7.3m), 가로시설물, 휴게시설, 지중화 등
찾고싶은거리 사업	이화여대길	차도폭 축소(7.5m → 3.5m), 보도폭 확장, 굴절형 도로설계, 통과교통배제, 차량주행속도 제한, 벤치 및 가로수 등 가로시설물 설치, 지중화, 건축물 외관 및 옥외광고물 정비 등
디자인거리 조성사업	연세로	지중화사업, 보도폭 확장, 소공원조성 (현대백화점 앞, 홍익문고 앞) - 일부만 진행
대중교통전용지구 조성사업	연세로, 명동거리 일부	보도폭 확장 (3~4m → 8m), 보행장애물 정리, 일반차량 통제(택시, 조합차량 일부 시간대 통행), 차량속도 제한, 교통체계 변경, 횡단보도 신설, 광장, 벤치, 보도모장, 플라타, 화분, 가로등 개선 등
차없는거리		

(출처 : 중심시가지 내 공공공간의 물리적 환경과 상권 활성화의 관계-김민선, 이계선(2021)

신촌 상권을 살리려는 노력들



최근 공원이 조성될 예정인 신촌 현대백화점 앞 도로와 조경도. 시당국 제공

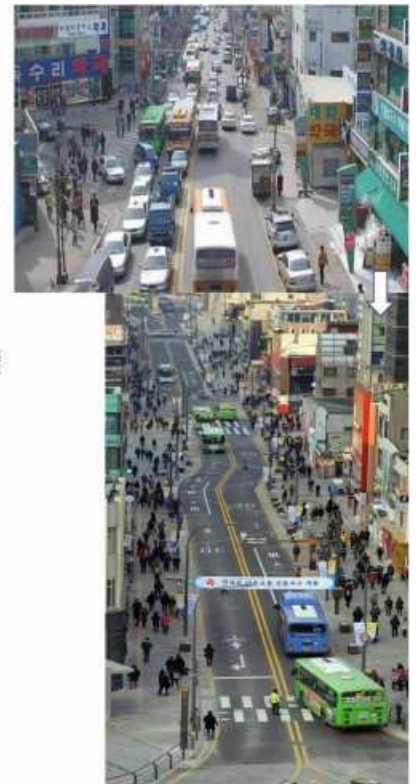


동촌 시대 말 거리는 전민중의 관심이 높아지고 경관이 노후해 무질서한 모습에서, 좋은 보드에 활용 가능한 지점이 보인다. 동교동은 기존 포탈 시설의 전신주-전선(이) 제거를 계획해 길이 되고 지류가 용해되고 있어지는 등 재개발이 진행됐다.



연세로 대중교통전용지구 지정 및 운영 (출처 : 서울시 홈페이지)

- 2006년 : 국토부 '제1차 대중교통기본계획' 발표, 대중교통전용지구 설치에 대한 논의 시작
- 2011년 : 국토부 '제2차 대중교통기본계획' 발표, 확대 제안, 서울시의 도입 검토 시작
- 2012년 : 서울시 '서울형 대중교통전용지구 선정기준' 마련
- 2012년 7월 : 유동인구가 많고 대중교통결절점인 82곳 대상지 선정 → 도보권 내 지하철 위치와 이용인구 및 유동인구 등 고려하여 32개소 선정 → 최종 10개 후보지 선정 → 검토 후 연세로 최종 선정
(신촌오거리~연세대) 550m 구간 + 명물거리(현대백화점~세브란스) 450m
- 2013년 : 이해관계자와 적극 소통(주민설명회, 상권활성화방안 논의, 경찰청 심의)
- 2014년 1월 개통 (총 사업비 6,661백만원, 이중 1,350백만원은 중앙정부 지원)
- 2014년 7월 : 대중교통전용지구 효과 분석



연세로 대중교통전용지구 조성당시 갈등관리 (출처 : 서울시 홈페이지)

갈등주체	주요 갈등내용	대결 및 설득방안
지역주민 및 상인	<ul style="list-style-type: none"> 차량진입통제로 인한 상권악화 우회차량으로 인한 주변 도로망의 교통혼잡 대형공공주차장 건설요구 	<ul style="list-style-type: none"> 80%이상의 단순 통과차량이 정체를 유발하는 반면 접근차량은 미미함 국내외 시행사례를 토대로 보행자 증가 시 상권활성화 가능성 설명 문화행사 개최 등을 통한 집객유인 대책 설명 우회로 확보, 교차로신설 등 교통대책 수립 교통 시뮬레이션 결과 설명 신촌 일대 주차장 전수조사 후 여유용량 설명 현대백화점과 협약체결 후 상인에게 야간 할인 개방
현대백화점	<ul style="list-style-type: none"> 접근성 악화로 인한 매출 감소 양화로 현대백화점 앞 교차로 신설 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 교차로 신설 시 문제점 설명 교차로 내 좌회전을 허용하여 접근경로 추가확보 제기
서울지방경찰청	<ul style="list-style-type: none"> 연세로 앞 횡단보도 추가설치 및 세브란스 앞 교차로 신설 시 소동악화 우려 	<ul style="list-style-type: none"> 연세대에서 진출하는 직진, 좌회전 신호 폐지를 통해 신호현시 단순화 및 연동화 신설교차로 앞막힘 예방검지기 설치 및 연동화 제시 교통안전시설 심의 시 상인회가 참석하여 사업필요성 설득
한국전력	<ul style="list-style-type: none"> 분전함 40개소 이전비용은 서울시 부담 	<ul style="list-style-type: none"> 법률자문을 통해 법적으로 한국전력이 비용을 부담하는 것이 적절함을 설득
거리상인 (노점상)	<ul style="list-style-type: none"> 대중교통전용지구 운영시에도 현 위치에서 영업치속 요구 교차로 신설요구 	<ul style="list-style-type: none"> 대체부지 마련 후 이전제안 구청, 상인회, 거리상인 등 3자가 참여한 상생협의회를 구성하여 위치, 개수, 영업방안 등 관리규약 제정

7

연세로 대중교통전용지구 효과분석 (2014년) (출처 : 서울시 보도자료, 2014.7)

매출액 비교	2013년					2014년				
	1월	2월	3월	4월	5월	1월	2월	3월	4월	5월
총 매출액	16,840	16,292	17,633	16,714	17,782	17,692	16,096	18,654	18,063	18,315
총 이용건수	198	192	211	211	220	245	244	274	276	290
총 매출건수	564	494	609	598	651	592	550	687	680	717

주: 대중교통전용지구 내 BC카드 가맹점 약 1,000여개 점포 실적 기준 분석자료

승객수 비교	합계	1월	2월	3월	4월	5월	교통사고건수 비교	계	'13.1~6월	'14.1~6월	감소율(%)
'13년 일평균 승객수(명)	54,974	10,799	10,665	11,278	10,937	11,295					
'14년 일평균 승객수(명)	61,089	10,751	12,013	12,992	12,312	13,021	연세로	16	11	5	54.5%
증가율(%)	11.1	-0.4	12.6	15.2	12.6	15.3	이면도로	32	18	14	22.2%

주: 연세로 운행노선 총 10개 223대를 기준으로 함

- 시민 만족도 : 조성전 12% → 70% 상승
- 2013년 서울시 갈등관리 수범사례 및 정부 합동평가 대상사업으로 선정, 갈등관리 성공사례로 평가

8

그런데



9

서로 다른 조사결과 : 서울시 vs 서대문구청

- 서울시의 연세로 대중교통전용지구 효과분석 결과 <출처 : 걷는도시 서울 정책효과과 향후 정책방향, 서울연구원2019>

 - 대중교통이용객 수 : 7년간 11.6% 증가 ('11년 23,283 통행/일 → '18년 25,976 통행/일)
 - 유동인구 : 1년간 4.3% 증가 ('17년 259,470 인/ha/3개월 → '18년 270,676 인/ha/3개월)
 - 매출액 : 1년간 10.0% 증가 ('17년 40억6천만원/ 3개월 → '18년 44억6천만원/ 3개월)

- 서대문구의 분석 결과 <CBS 노컷뉴스, 2022.9.3>

 - 대중교통전용지구 해제 추진 입장
 - 신촌동 상업점포의 최근 5년 생존율 32.3%로 서대문구 14개 동 가운데 최저
 - 신촌동 점포수 2019년 3,715개 → 2021년 3,593개로 3.3% 감소, 서대문구 14개 동 중 감소폭이 2번째로 큼

서로 다른 예측 : 서울시 vs 서대문구청

- 연세로 대중교통전용지구 해제 허용 시, 서울시 결론** <출처 : 연세로 대중교통전용지구 교통량 조사 및 교통영향 분석결과, 2022.11.21>
 - 연세로 하행방향 (연세대교차로→신촌로터리) 통행속도는 변화가 미미한 것으로 분석됨
 - 연세로 상행방향 (신촌로터리→연세대교차로) : 연세대 교차로 좌회전 신호 길이가 짧아 일반차량 허용 시 통행속도가 급격하게 저하되는 것으로 분석됨
 - 연세로는 추월차로가 없는 2차로로 운영되고 있어 불법 주정차 또는 교통사고에 따른 정차 발생 시, 연세로 상향과 하향 방향 모두 정체 발생될 것으로 우려됨
- 연세로 대중교통전용지구 해제 허용 시, 서대문구 결론** <출처 : 서대문구 보도자료, 2022.9.2/ 시민토론회 자료>
 - 지금의 교통신호체계를 유지하기 때문에 대중교통전용지구 시행 이전에 비해 통과 차량이 42% 감소할 것으로 예상됨
 - 대중교통전용지구 해제 후 서비스 수준 시뮬레이션 분석결과 서비스 수준 B로 분석되어 교통정체 및 지체가 발생하지 않을 것으로 예상됨
 - 일반차량 통행 시 버스베이를 보도쪽으로 신설, 교차로 개선, 개구리주차 허용 검토 예정
 - 종일 일반차량 통행금지 비효율적

11

설문조사결과 : 서대문구청 vs 연세대총학생회

- 신촌상인 차량통행 허용 탄원서 제출 (1,984명, 2022.8.5.)
- 신촌상인 (찬성 67%)

구분	소계	찬성	반대
상인	258	173(67.0%)	85(33.0%)
보행자	96	30(31.3%)	66(68.7%)

- 현대백화점 (찬성 79.5%)

구분	소계	찬성	반대
총계	1,968	1,564 (79.5%)	404 (20.5%)
종사자	1,166	987 (84.6%)	179 (15.4%)
방문객	802	577 (71.9%)	225 (28.1%)

- 청천교회 (찬성 97.3%)

구분	소계	찬성	반대
교인 및 방문객	372	362 (97.3%)	10 (2.7%)

- 세브란스 병원 (찬성 74.9%, 병원공식외견 찬성)

구분	소계	찬성	반대
방문객	422	316 (74.9%)	106 (25.1%)

- 연세대학교 (반대 69.9%)

구분	소계	찬성	반대
총계	1,676	504 (30.1%)	1,172 (69.9%)
학생	1,393	391 (28.1%)	1,002 (71.9%)
직원	141	52 (36.9%)	89 (63.1%)
교수	142	61 (43%)	81 (57%)

※ 상기조사는 ㈜지앤원리스터에서 조사한 결과임(현대백화점, 청천교회는 자체조사함)
 ※ 상기 조사결과는 무응답, 상관없음(모름)을 제외한 결과임.



12

해제를 요구하는 상인들의 의견

- 접근성이 악화되었다. : 20개 버스노선이 지정 후 16개로 감소
- 연세로 보행환경은 개선되었으나 창서초등학교 등 이면도로는 악화되었다. (통과차량, 배기가스, 교통사고위험 등)
- 매출증가에 대한 자료가 왜곡되었다
- 차량을 통제하면 상권이 피해를 입을 수밖에 없다.
- 대중교통전용구역, 왜 확대되지 못하는가
- 이 지역의 주인은 상인들이다. 상인들의 의견을 들어야 한다.

“ 대중교통전용도로 조성 당시, 상인들의 의견을 제대로 듣지 않았다.
어떻든 상인들도 이래저래 안 되니깐 해보자고 해서 믿고 한 것이다.
그리고 서울시랑 구청에서 상권이 활성화되지 않으면 다시 원위치하겠다고 했다.
보행활성화, 상권활성화를 이야기했는데 상권은 더 죽어가고 있다.”

13

해제에 반대하는 학생들의 의견

- 대중교통전용지구, 차없는 거리 해제에 연세대 82.6%, 서강대 89%, 이화여대 70%가 반대
- 서대문구청의 설문지의 질문 항목은 객관성을 상실했으며, 반대를 유도하고 있다.
- 연세대 1학년 송도캠퍼스 이전과 코로나로 인한 타격, 신촌상권 매력 저하가 상권침체의 원인
- 매력있는 상권들의 급부상, 젊은이들의 변화
- 차없는 거리 해제 등 문화공간 축소로 동아리 등 문화활동이 위축되고 있다.
- 신촌은 상인들만의 공간이 아니라 학생들의 공간이기도 하다. 이해관계자들의 협의구조를 만들자

14

- 대중교통전용지구가 상권 침체의 원인인가
- 500m 구간 연세로, 기후위기에 대응하는 상징공간인가
- 폐지와 지속, 근거는 무엇인가
- 시범사업과 확장성, 확장되지 못하는 시범사업

15

연세로 대중교통전용지구를 둘러싼 쟁점

1. 행정에게 대중교통전용지구 정책은 유의미한가
 - 대중교통전용지구 정책은 왜 확대되지 못하였는가
 - 서울시 도시교통정책과 연결되어 있는가
 - 시범사업이 확장되기 위한 정책노력은 무엇이었는가
1. 연세로 대중교통전용지구, 지정 목적(교통수요관리, 보행환경개선, 상권활성화)은 달성되었는가
 - 목적 달성 여부에 대한 지속적인 조사와 분석은 이루어졌는가, 달성 또는 미 달성 원인을 파악하고 대응방안을 제시했는가
 - 지정구간에만 집중함으로써 (우회차량, 주차 등) 문제가 인근 도로로 전이된 것은 아닌가
 - 발생하는 현안은 무엇인가
 - 지속해야 할 이유, 폐지해야 할 이유는 타당한가

16

연세로 대중교통전용지구를 둘러싼 쟁점

1. 행정 자료들은 신뢰할 수 있는가
 - 행정의 자의적 자료 선택과 결과 유도에 대한 의심
 - 자료에 대한 객관성과 타당성 확보방안 필요.
 - 자료 공개 및 공유, 공동 조사 및 공동분석 필요
1. 문화행사, 상권 활성화와 연계 되는가
 - 보행자(거리 향유자)가 많다는 것은 어떤 의미인가
 - 상권활성화로 연계하기 위한 조건은 무엇인가

17

연세로 대중교통전용지구를 둘러싼 쟁점

1. 행정 중심의 참여시스템
 - 지정 당시 행정 노력 vs 해체 검토시점의 행정 노력
 - 행정 자체 평가 공개 및 공론화 필요
 - 모든 정보의 공개와 공동 분석 시스템 필요
1. 누가 당사자인가
 - 근린성의 독재 (현실을 잘 안다는 것과 현실을 객관적으로 파악하는것)
 - 가치에 대한 동의 조건 (가치 실현을 위한 과정과 정책 평가 우선 필요)
 - 찬반에서 벗어나 다양한 의견을 모아 나가면서 거리의 공공성을 획득해 나가는 과정 필요

18

제안

1. 서울시에 제안

- '서울시 도시교통정책과 대중교통전용지구'에 대한 공개 논의
- 연세로 대중교통전용지구 성과와 한계에 대한 공동 분석
- 각종 정보 공개 및 공유

2. 서대문구에 제안 (서대문구 향후 계획을 중심으로)

- 해제 시 계획한 운영계획 공동 모니터링 (보행안전, 차량안전, 정차차량관리, 보행활성화 정책 등)
- 모니터링 참여 요청 (교통량, 지체도, 사공위험 등 분석/ 이면도로 안전성 및 통행량 분석/ 진단)
- 만족도 조사 참여 요청

19

김은희 / 발제1

우선 발제를 하기 전에 도시연대와 경실련도시개혁센터가 이 토론회를 기획하게 된 배경을 말씀드리겠습니다.

현재 연세로 대중교통전용지구 해제에 대한 찬반 논의보다 우선되어야 할 것은 왜 이런 상황이 벌어졌는지에 대해 되짚어봐야 합니다. 특히 서울시와 서대문구청은 대중교통전용지구 지정 이후 10년 동안 무엇을 했는지, 또한 행정이 제시하는 자료들이 얼마나 객관적이었는지도 되짚어야 합니다. 논의의 출발이어야 합니다. 오늘 토론회는 이런 논의의 출발점이며, 향후 연속적으로 4~5회 토론회를 진행하면서, 대중교통전용지구의 의미와 서울시 도시교통정책과 어떻게 맞물릴 것인지, 상인과 다양한 이해당사자들의 문제 제기들을 어떻게 받아낼 것인지를 모색해보려 합니다.

이제부터 제가 간단하게 발표하겠습니다.

김은희 / 발제1

청년문화의 메카 신촌, 번영과 침체

신촌의 문화자원입니다. 80년대부터 90년대까지 신촌은 우리나라 청년문화의 중심지였습니다. 대학문화의 중심지 이면서, 신촌블루스나 락카페 등 언더그라운드 음악의 중심지, 연극 등 공연과 문학의 메카이기도 했습니다. 신촌 기차역에 대한 기억들, 홍익문고, 독수리 다방, 미네르바 등 상징적인 장소도 많았습니다. 이러한 자원을 가진 신촌을 제2의 대학로로 만들기 위해 서울시가 문화의 거리 조성 발표를 하기도 했습니다.

이처럼 청년문화의 개척지이기도 한 신촌상권 침체 원인은 여러 가지입니다. 91년도부터 퇴폐 등을 이유로 신촌 대학가 유흥업소에 대한 단속이 시작되고, 96년경 락카페인 '롤링스톤즈' 화재로 대대적인 점검과 단속이 이루어졌습니다. 더불어 임대료 상승도 신촌상권 침체 원인입니다. 상징적인 장소들이 대형 프랜차이즈점으로 대체되면서 청년문화 공간의 상징이었던 신촌의 이색적인 가게나 예술가들이 홍대로 이전하게 됩니다.

또 하나는 대학 안 상업시설의 증가입니다. 저는 대학이 과연 지역과 무엇을 공유하고 어떻게 공존하려고 하는가에 대해 논의가 시작되어야 한다고 봅니다. 연세대 '백양로 프로젝트'나 이대 'ECC 프로젝트' 등으로 신촌 상가는 심각한 타격을 받습니다. 새로운 상권의 급부상입니다. 이태원이나 강남, 이후 경리단길, 홍대, 성수 등 인기 장소들의 등장입니다.

결정적인 것으로 또 하나 꼽으면 2014년부터 연세대 1학년생들의 송도캠퍼스 기숙사 생활입니다. 그리고 코로나가 시작되고. 신촌상권에는 이처럼 여러 가지 사건들이 있었습니다.

신촌상권을 살리려는 노력

신촌상권을 살리려는 노력은 2000년도부터 시작되었습니다.

고건 시장 시절 신촌명물거리를 중심으로 '걷고싶은 거리 시범사업'이 추진되었고, 이때 모니터링을 했었는데 주차빌딩이 생기는 등 민간영역에서 새로운 주차사업으로 시작되더라고요.

2005년도에는 이화여대 주변에 '찾고싶은 거리 사업'을 진행했습니다. 이 사업은 기존 상업지 활성화 사업 일환입니다. 신촌상권 활성화를 구청장 선거 핵심 공약으로 내건 현동훈 서대문구청장은 2007년도에 '연세로 디자인거리 조성 사업'을 내걸고 신촌의 명성을 되찾겠다고 선언합니다.

이후 박원순 시장과 문석진 구청장 시기인 2014년도에 '대중교통전용지구 및 차 없는 거리'가 시행되었고, 이어서 2015년도에 200억 원이 투입된 '신촌도시재생사업'을 합니다. 서울시가 아무것도 하지 않았다고 하지만, 실제 서울형 도시재생사업의 시범지로 선정하여 지원한 사업입니다. 물론 도시재생사업에 대한 평가는 별도로 진행해야 하지만요. 신촌을 살리려는 시민들의 움직임도 있었지요. 홍익문고 폐업을 막아내기도 하고, 독수리 다방이 다시 문을 엽니다.

연세로 대중교통전용지구에 대한 행정의 다른 해석

대중교통전용지구는 박원순 시장이 취임하면서 적극적으로 검토를 하게 되었고, 서울시 82개소를 대상지로 선정하고, 이후 여러 가지 조건들을 검토하면서 최종 후보지로 연세로가 선정됩니다. 다른 지역들은 민원 등을 이유로 소극적이었는데, 문석진 구청장의 적극적인 노력에 의해 연세로가 선정된 것입니다. 물론 당시 연세로 상인들과 노점상들의 격렬한 반대가 있었습니다. 그래서 서울시와 서대문구청은 갈등 해소를 위해 다양한 노력을 하였고, 갈등관리 우수사례로 소개되고 있습니다.

대중교통전용지구를 운영한지 7개월이 지나서 서울시가 효과분석 한 자료입니다. 아쉬운 점은 공식적인 분석은 이것이 처음이자 마지막이라는 것입니다. 즉 서울시가 지속적인 모니터링과 개선방안을 끊임없이 모색했다면 어떠했을까 하는 아쉬움이 매우 큼니다.

자료들을 비교해보면, 서대문구청과 서울시의 해석이 각각 다르다는 것을 알게 됩니다. 서울시 토론회에서 서대문구 국장님이 나오셔서, “도로는 소통이 기본이며 대중교통만 운행하는 것은 효율적이지 않다”고 하셨는데, 본 사업에 대한 이해 역시 매우 다르다고 봅니다. 상권침체 원인으로 지목한 것은 다 알고 있는 사실이고요.

물론 보행자들이 많으면 상권이 활성화된다는 이야기가 무조건 옳지는 않습니다. 보행자가 많다는 것과 보행자들이 상권의 소비자로 전환하는 것은 다른 이야기이기도 합니다. 기본적으로 유리한 조건인 것은 틀림없지만, 다양한 조치들이 필요합니다.

어떻든 2014년도 서울시 자료를 보면, 지구 지정 이후 매출액도 상승했고, 대중교통 이용자도 증가했습니다. 이면도로에서 교통사고 건수도 감소했습니다. 2019년도 자료를 보더라도 대중교통 이용객 수나 매출액도 상당히 늘었습니다.

그러나 서대문구의 자료를 보면 서대문구에서 가장 낮은 점포 생존율이 신촌이며, 점포수도 감소했습니다. 상권 침체가 매우 심각한 상황이라는 것이죠. 행정기관의 자료나 분석 결과가 다르다는 것입니다.

또 하나는 해제에 대한 예측도 다릅니다. 서울시는 해제하면 연세로 상향 방향에서는 통행 속도가 급격히 저하될 것이라고 하고, 불법 주정차 또는 교통사고 발생 시 양방향 모두 정체가 심각해질 것이다, 그리고 보행안전에도 영향을 미칠 것이라고 합니다. 그러나 서대문구는 현재 도로체계를 그대로 유지하는 것이기 때문에 10년 전과 비교하면 통과차량 감소, 교통정체나 지체도 발생하지 않으리라고 예상합니다. 물론 예방적인 조치로 보도에 버스베이 설치, 개구리주차 허용 등을 이야기합니다. 상인들의 의견을 보면, 20개 버스노선이 16개로 감소했기에 오히려 대중교통 접근성이 악화하였다고 하는데, 과연 그렇게 볼 수 있는지도 이야기해봐야겠죠.

창서초등학교 등 이면도로에 관한 이야기인데, 어린이보호구역 지정 후 여러 가지 정책들이 들어갔습니다마는, 우리나라 이면도로가 갖는 일반적인 문제들이 나타나고 있습니다. 상인들이 가장 반발하는 것은 매출 증가라는 분석이 잘못 되었다는 것입니다.

상인들의 이야기로는 2014년도에는 현금을 주로 사용했고 이후 카드사용이 증가한 현상을 제대로 보지 못하면서 단순 비교한다는 불만입니다. 그리고 서울시가 그렇게 자화자찬하는 정책이 왜 다른 곳에는 확대되지 못했느냐는 질문도 있습니다.

마지막으로 이 지역의 주인은 상인이기에 상인들의 의견이 우선되어야 한다고 합니다. 당사자 중심주의인데, 이 부분은 거리의 주체에 대한 논의로 연결되어야 합니다.

다음은 학생들의 의견입니다. 어쨌든 굉장히 반대하고 있는데, 우선 서대문구청에서 진행한 설문지 질문내용에 대한 문제 제기입니다. 서대문구청의 설문조사지는 매우 편협하다는 학생들의 문제 제기가 있었습니다. 실제 설문지가 편향되어 있어서 이 조사를 어떻게 신뢰할 수 있느냐는 문제가 있습니다. 설문의 객관성을 상실한 것이죠.

또 하나는 상권침체 원인이 대중교통전용지구라는 근거가 있느냐는 점입니다. 소비자들의 취향이 바뀌는 상황에서 신촌 자체의 노력이 미흡했다는 의견도 있습니다. 즉 적극적으로 MZ세대들을 고려하지 못한다는 것이죠. 그리고 신촌은 상인들만의 공간이 아니라 학생들의 공간이라는 의견입니다.

이제 우리가 앞으로 고민해야 할 내용입니다. 대중교통 전용지구가 상권 침체의 원인인가, 이걸 해제하면 상권이 살아날 것이냐라는 질문이 하나 있고요. 또 하나는 해제를 반대하는 시민사회단체들의 기후위기에 대해서도, 연세로는 500m 구간밖에 되지 않습니다. 이것만을 가지고 기후위기에 대응하는 상징공간을 얘기하는 게 타당하냐는 고민도 필요하다고 봅니다. 중요한 것은 폐지나 지속 이전에 그 근거가 무엇인지 납득할 만한 이야기를 행정이 해야 한다고 봅니다. 초기 지정할 때 시범사업이라고 했는데, 시범사업은 확장성을 가질 때 의미가 있습니다. 그렇다면 연세로 대중교통전용지구의 의미가 무엇이고, 왜 확장하지 못했는지에 대해서 검토해야 합니다.

쟁점

쟁점을 몇 가지로 나누어보았습니다.

우선, 행정에게 대중교통 전용지구 정책은 과연 유의미하냐는 겁니다. 유의미하다면 서울시 도시교통정책과 연계해야 합니다. 서울시가 10년 동안 무엇을 했는지 이야기해야 합니다.

또 하나는 대중교통 전용지구의 지정 목적은 달성되었는가입니다. 다들 보행환경은 개선되었으나 상권활성화에는 미치지 못했다고 했는데, 그 원인에 대해 파악하고 대응 방안을 만들어야 합니다. 이면도로에 대한 모니터링도 필요합니다.

그리고 이것은 정말 문제인데, 행정자료들은 신뢰할 수 있는가입니다. 서로 신뢰를 못 한다고 하는데, 객관성과 타당성을 확보할 방안이 마련되어야 합니다. 그래서 이참에 서울시와 서대문구청은 모든 자료를 공개하고 공동 분석을 하는 것이 필요하지 않을까 합니다.

다음은 행정 중심의 참여 시스템인데요. 서대문구청이 연세대 학생만 불렀을 때 이화여대의 배제 문제도 있었고, 상인회

에서도 반대하는 상인들을 배제했던 것입니다.

10년 전 지정 당시에는 다양한 이해관계들과 많은 논의가 있었습니다. 그렇다면 해제할 때도 당연히 이러한 절차를 가져야 합니다. 이것은 시간의 문제가 아니라 당사자들의 참여 속에서 납득을 하고, 동의하는 과정이 필요한 것입니다. 서대문구청은 다양한 이해관계자들과 폭넓은 논의를 열어나아가야 합니다.

정보의 공동 분석 시스템도 필요합니다. 정보에 대한 자의적 해석은 행정 정책을 불신하는 계기로 작용합니다. 용역방식을 넘어서서 민간 참여를 만들어가는 과정이 필요합니다.

마지막으로 상인분들은 '상인들이 가장 중요한 당사자'라는 주장을 펴는데, 현실을 굉장히 잘 안다는 것이 현실에서 벌어진 문제의 원인을 잘 안다는 것과는 다른 이야기입니다. 물론 생계를 꾸려야 하는 입장에서는 가장 일차적으로 존중받아야 할 대상입니다. 그러나 상인분들이 피부로 느끼는 상권침체 현상은 정확할 수 있으나 그 원인에 대해서는 논의가 필요합니다. 시민사회 역시 가치를 주장할 때, 가치에 대한 동의 조건을 어떻게 만들 것인지 고민해야 합니다. 그래서 찬반에서 벗어나서 다양한 의견을 모아나가면서 거리의 공공성을 획득해나가는 과정을 가져야 한다고 생각합니다.

서울시와 서대문구청에 제안합니다

제안입니다. 오늘 토론회 후 내용을 정리해서 공식적인 제안을 할 예정입니다.

먼저 서울시는 대중교통전용지구와 서울시 도시교통정책을 연계한 공개적인 논의 자리를 만들어야 합니다. 두 번째는 연세로에 대해서 성과와 한계에 대한 공동 분석을 진행했으면 좋겠습니다. 서로 다른 자료와 주장을 하고 있는데, 정보를 공유하고 공개하면서, 정보의 객관성과 정당성을 획득해나아가야 합니다.

세 번째는 서대문구청에 제안합니다. 서대문구청은 해지했을 경우 향후 계획에 대한 발표를 간단하게 했었는데요. 이에 대해 공동 모니터링을 했으면 합니다. 모니터링의 객관성을 확보해야 한다는 것입니다.

이제 건강한 논의들이 시작되어야 합니다. 이 자리가 그런 계기였으면 합니다. 고맙습니다.

배기목 / 사회

수고하셨습니다.

오랫동안 시민사회 영역에서 그야말로 실증적인 분석과 검토 경험이 풍부한 김은희 센터장께서 아주 간단명료하게 쟁점과 향후 우리가 검토해야 할 사항들을 잘 설명해 주신 듯합니다.

대중교통전용지구의 주요 쟁점과 원인에 대해 설명하면서 또 한편으로는 당사자에 대한 명확한 규명도 필요하다고 이야기해 주셨죠. 과연 당사자는 누구냐 하는 것입니다. 거리를 걷는 사람이냐, 주변에 있는 인근 대학생들이냐, 아니면 신촌 일대에 오는 일반 시민이냐, 그 지역에 생활의 터전을 잡고 사는 상인들이냐 하는 것들에 대한 것도 연세로 대중교통전용지구 존속에 대한 논의에 필요하다고 봅니다.

그러면서 마지막으로 제언도 해 주셨는데요. 그런 내용을 바탕으로 해서 좀 이따가 이런저런 토론을 통해서 큰 줄기에서 우리가 고려할 점을 찾아보도록 하겠습니다.

그러면 두 번째로 한국교통연구원의 진광성 박사님의 발제를 들겠습니다.

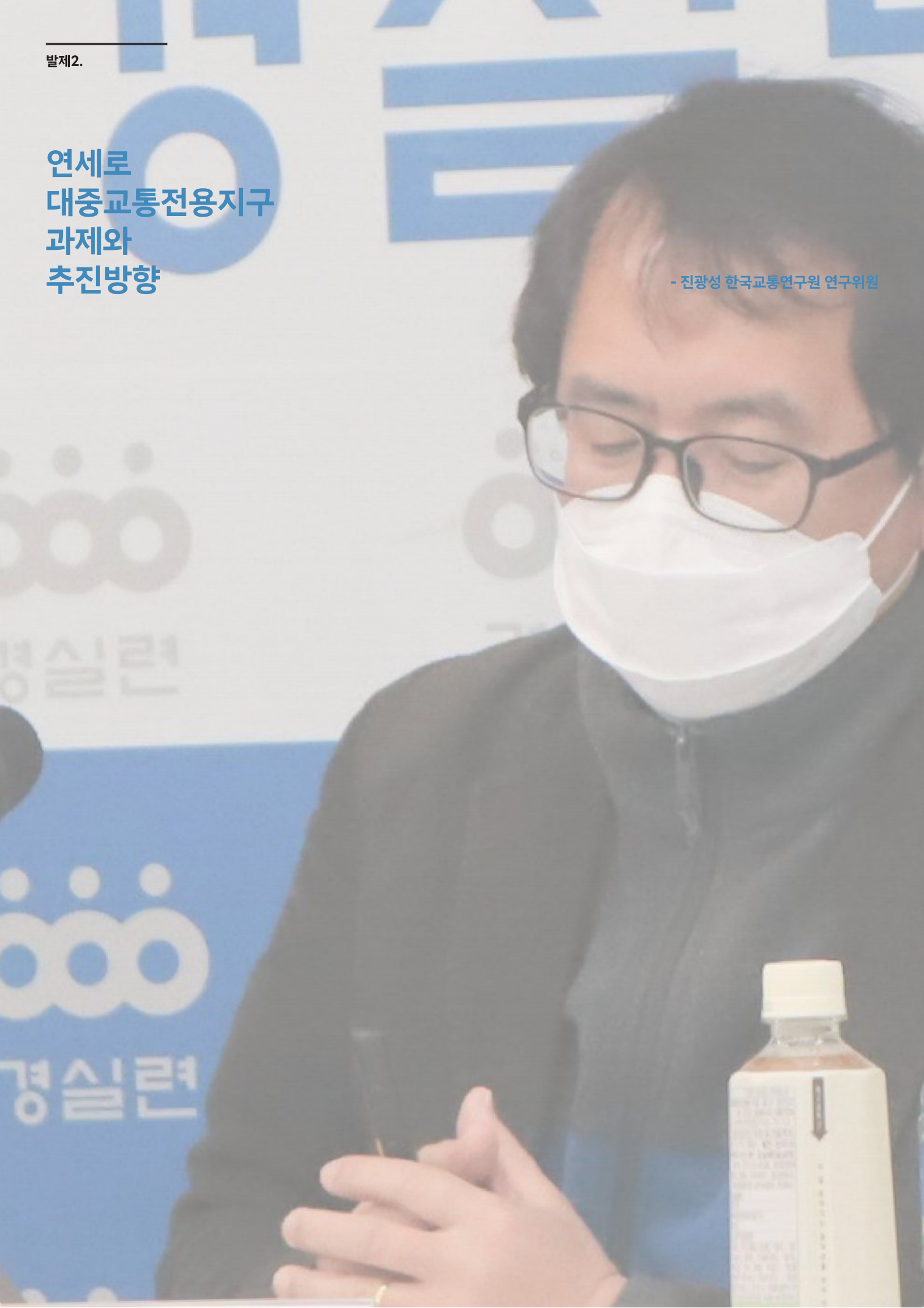
발제2.

연세로
대중교통전용지구
과제와
추진방향

발제2.

연세로
대중교통전용지구
과제와
추진방향

- 진광성 한국교통연구원 연구위원



대중교통 전용지구(연세로)
현황과 쟁점
2022.12.20(화)

대중교통 전용지구 과제와 추진방향



목 차

제1장 대중교통전용지구의 필요성

제2장 연세로 대중교통전용지구

제3장 향후 대중교통전용지구 발전방향 모색



제1장

대중교통 전용지구의 필요성

제1장 대중교통 전용지구의 필요성

❖ 대중교통 전용지구의 정의 (대중교통전용지구 설계 및 운영 지침, 국토해양부)

승용차를 포함한 일반 차량의 전용지구 내 진입을 허용하지 않고 버스와 노면전차와 같은 대중교통수단만 통과하도록 하는 지구로서, 차량이 통행하는 도로폭을 축소하여 대중교통수단이 이용하는 차로 이외의 공간은 친환경적이며 쾌적한 보행로를 조성하여 대중교통 이용과 보행통행의 활성화를 도모하기 위해 지정하는 지구

❖ 대중교통 전용지구의 목적 (김영국, 2011)



❖ 대중교통 전용지구의 유형 (김영국, 2011)

구분	특징	비고	
교통수단에 따른 분류	버스형 대중교통전용지구	노선버스, 서플라이버스를 통행	서울 연세로, 대구 중앙로 등
	궤도형 대중교통전용지구	LRT(Light Rail Transit), 노면전차 등 궤도계 대중교통수단으로 기존 노면전차 노선 주변에 조성하거나, LRT 등의 도입 시 조성하는 경우가 많음	국내 시행중인 곳 없음
	혼합형 대중교통전용지구	버스와 노면전차 등 궤도계 대중교통수단을 같이 통행	
접근차량 허용방법 기준에 따른 분류	보행자 전용지구 (Pedestrian Mall)	Full Mall 또는 Mall이라고 하며, 일체의 차량접근이 허용되지 않는 보행자 전용의 상점가	
	대중교통전용지구 (Transit Mall)	버스, 노면전차와 같은 대중교통수단의 통행은 허용하는 상점가로서 상가 및 대중교통 활성화를 목적으로 정책적으로 시행하는 경우가 많음	-
	보차공존지구 (Semi Mall)	자동차를 완전히 배제하는 것이 어려울 때 승용차의 통행을 허용하나 차도의 폭을 좁히고 보도를 넓혀 시수나 가로 시설물을 폐지하여 보행자의 보행 환경개선	

제1장 대중교통 전용지구의 필요성

❖ 대중교통 전용지구 입지조건 (대중교통전용지구 설계 및 운영 지침, 국토해양부)

입지조건	세부내용
① 대중교통 질 개선	· 대중교통의 속도가 개선되고 환승 등 이용의 편리함이 증진될 수 있어야 함
② 대중교통 이용과 보행자환경 개선	· 대중교통 절절점에서의 접근성이 개선되고 대기공간이 마련 · 보행자가 이동하고 쇼핑하는 환경이 안전하고 쾌적해야 함
③ 상가 활성화	· 업종변화의 가능성이 있고 전용지구 주변 보행자물과 다중집객시설인 영화관 및 터미널 등과의 시너지 효과를 기대할 수 있어야 함
④ 사업구간	· 가로폭 : 15~30m, 연장 : 200~1000m가 넘는 도로 적용 가능 · 주변 토지이용은 노선형 상업중심지로 형성되며 보행전용지구와 연계하여 구역형으로 확장할 수 있는 곳이 적절
⑤ 상가구성	· 백화점이나 교통터미널, 영화관 등과 같은 집객 능력이 높은 시설물과 인접해야 함
⑥ 당사자간 의견수렴 및 합의도출	· 사업의 구상 및 계획단계부터 의견수렴 및 합의도출 진행
⑦ 주차장 공급	· 승용차 접근고객을 위한 주변지역 주차장 공급 및 전용지구로의 접근이 용이해야 함
⑧ 특수여건 검토	· 택지개발지, 신도시 등 신규 개발지를 대상으로 계획가능 · 중소규모 도시의 특화거리나 승용차 관광수요가 많은 지역 등 특수 여건에서도 도입여부 검토가능

제1장 대중교통 전용지구의 필요성

❖ 대중교통 전용지구의 설치 운영에 관련 법률 (대중교통전용지구 설계 및 운영 지침, 국토해양부)

- 도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙 (국토해양부,2009)
- 도로설계기준 (국토해양부,2005)
- 도로용량편람 (국토해양부,2005)
- 도로설계편람 (국토해양부,2008)
- 도로설계요령 (한국도로공사,2001)
- 교통안전시설 실무편람 (경찰청,2006)
- 도로교통법 시행규칙 (행정안전부,2010)
- 보도설치 및 관리지침 (국토해양부,2010)
- 보행우선구역 표준설계 매뉴얼 (국토해양부,2008)
- 복합환승센터 설계 및 배치 기준 (국토해양부,2010)
- 자전거 이용시설 설치 및 관리지침 (행정안전부,국토해양부,2010)
- 교통약자 이동편의시설 설치·관리 매뉴얼 (국토해양부,2007)
- 교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙 (국토해양부,2009)
- 장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 시행규칙 (보건복지가족부,2008)

· 도시교통정책연구회 제13회대중교통연구회 사업

① 사업은 도시교통의 소통을 원활하게 하고 대중교통을 개선하여 교통시설을 효율적으로 활용할 수 있도록 하기 위하여 관련 사업 및 법령안 제정에서 다음 각 조의 표준으로 추진 될 수 있다.

② 그 밖에 통행편의 증진 또는 소통을 위하여 대안안으로 정하는 사업

③ 물론 제13회대중교통연구회 사업목적에 관한 사항은 사업승인위원회에 상의한 후에야 한다.

④ 사업은 제13회대중교통연구회 사업목적에 상응하는 목적 중립적 차이를 지니지 아니한다.

· 도시교통정책연구회 사업명 제13회대중교통연구회 분산 또는 간선을 위한 제13회대중교통연구회 사업명 제13회대중교통연구회 사업명

1. 보행자 전용 차로의 지정 및 운영
2. 대중교통 전용 차로의 지정 및 운영
3. 대중교통수단 이용 안내를 위한 길표지 구축
4. 그 밖에 이에 준하는 통행편의 증진 또는 접근 향진의 사업(권유사항)

· 도시교통정책연구회 제13회대중교통연구회 사업명

① 제13회대중교통연구회 사업목적에 상응하는 목적 중립적 차이를 지니지 아니한다.

② 사업은 제13회대중교통연구회 사업목적에 상응하는 목적 중립적 차이를 지니지 아니한다.

③ 물론 제13회대중교통연구회 사업목적에 관한 사항은 사업승인위원회에 상의한 후에야 한다.

④ 사업은 제13회대중교통연구회 사업목적에 상응하는 목적 중립적 차이를 지니지 아니한다.

· 도시교통정책연구회 제13회대중교통연구회 사업명

① 제13회대중교통연구회 사업목적에 상응하는 목적 중립적 차이를 지니지 아니한다.

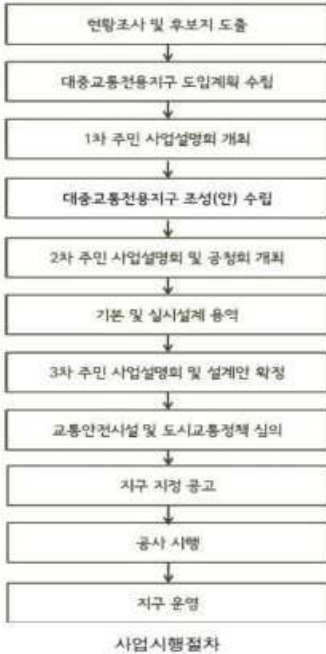
② 사업은 제13회대중교통연구회 사업목적에 상응하는 목적 중립적 차이를 지니지 아니한다.

③ 물론 제13회대중교통연구회 사업목적에 관한 사항은 사업승인위원회에 상의한 후에야 한다.

④ 사업은 제13회대중교통연구회 사업목적에 상응하는 목적 중립적 차이를 지니지 아니한다.

제1장 대중교통 전용지구의 필요성

❖ 대중교통 전용지구 사업시행절차 및 시설지침 (대중교통전용지구 설계 및 운영 지침, 국토해양부)



- 〈시설지침〉
- 도로설계지침: 차도, 보도, 자전거 도로
 - 도로안전시설 설계지침: 지그재그 형태의 도로, 차로폭 좁힘, 노면 요철 포장, 고원식 교차로, 고원식 횡단보도, 과속방지턱
 - 교통시설 설계지침: 버스정류장(버스대기공간, 버스승객 대기공간, 버스대기공간 편의시설), 택시 승강장, 자전거 보관소
 - 정보안내시설 설계지침: 가변정보판, 안내표지판, LCD 안내판, 교통신호기, 조명시설
 - 가로시설물 설계지침: 경관, 식재, 스트리트 퍼니처(블라드, 도로표식, 쉼터)

- 〈운영지침〉
- 원인별 갈등방안
 - 단계별 갈등관리: 대상지 선정단계, 대상지 현황 조사단계, 계획 및 수립단계, 계획 및 실행단계

- 〈교통처리방안〉
- 교통체계개선: 차량우회 유도, 순환버스 운행, 신호운영 체계개선
 - 동행체계 정비: 이면도로 정비, 시간제 통행허용 검토, 위반차량 단속, 이면도로 조업차량
 - 주차대책: 주차장 확보, 주차안내시스템 구축, 접근 불가능한 주차장 대책

- 〈연계개발 및 활성화 방안〉
- 연계 추진전략: 복합환승센터와 연계개발
 - 상권 활성화 방안: 다양하고 세분화된 지원사업

제1장 대중교통 전용지구의 필요성

❖ 대중교통 전용지구 국내외 사례 (대중교통전용지구 Transit Mall, 석종수)



〈그림 1〉 보행자 전용 지구(미국 LA)

〈그림 2〉 대중교통전용지구(미국 포틀랜드)

〈그림 3〉 보행 공간 지구(미국 LA)

〈그림 4〉 Sky Way(미국 포틀랜드)



〈그림 5〉 Nicollet Mall 전경

〈그림 8〉 취리히의 대중교통전용지구 전경

〈그림 9〉 제비바의 대중교통전용지구 전경



〈그림 11〉 Dijon의 대중교통전용지구 전경

〈그림 13〉 메스트리 자원자동차길 블라드

〈그림 17〉 할스무에 대중교통 전용지구 전경

〈그림 18〉 대구 중앙로 대중교통전용지구 전경



제2장 연세로 대중교통전용지구

제2장 연세로 대중교통 전용지구

❖ 연세로 대중교통전용지구 현황 및 성과 (서경대 모무기, 2022.11)

〈신촌지구(연세로)의 당시 여건〉
 노쇠하고 쇠락한 거리, 일일 유동인구 3만명, 좁은 보도, 분전함, 노점상,
 10km/시내외의 만성정체, 먹고 마시는 유흥가

- 〈연세로 대중교통전용지구의 지정 개요〉
- 운영 기간 : 2014. 1. 6. ~
 - 운영 지역 : 연세로(신촌로터리~연세대삼거리), 550m
 - 사업 목적 :
 - ✓ 걷고, 즐기고, 꿈꾸는 거리, 사람과 대중교통이 우선하는 대중교통전용지구 조성
 - ✓ 문화가 있는 거리 조성으로 침체된 지역경제 활성화 유도
 - ✓ (교통수요관리방안의 일환으로 시장이 대중교통전용지구 지정 및 운용)
 - 사업 내용 : 보도 확폭(3~4m→7~8m), 문화광장 및 쉼터 조성, 교통체계 정비 등
 - 운영 방법 :
 - ✓ 버스, 16인승 이상 승합차, 긴급차량, 자전거만 통행 허용(00시~24시)
 - ✓ 택시(23시~05시), 조업차량(10시~11시, 15시~16시)만 제한적 허용
 - ✓ 주말(토요일 14시~일요일 22시) : 보행자전용공간 운영



제2장 연세로 대중교통 전용지구

❖ 연세로 대중교통전용지구 현황 및 성과 (서경대 모무기, 2022.11)

보행환경개선 보행량 변화(37.2%증가)	구 분	2013년 4월	2014년 4월	2014년 5월	2016년 4월	2016년 5월	'13~'16.4			
	월평균 시간당 보행량	4,200인	4,989인	5,298인	5,761인	5,786인	37.2% 증가			
교통사고건수 감소 (27% 감소)	구 분	2013년	2014년	2015년	2016년 8월	'13 - '15				
	연 교통사고건수	48건	38건	35건	17건	27% 감소				
대중교통 이용 (증가→ 감소)	구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	평일 평균 승객 수	7,184	8,876	9,664	9,951	9,564	8,577	7,650	5,261	5,184
지역문화 활성화	구 분	공연	행사	축제	캠페인	전시	방송	기타	계	
	2014년	44	32	21	18	3	4	-	122	
	2015년	256	161	16	24	33	12	11	513	
	2016년 8월	239	40	14	42	2	11	2	350	
상권매출	* 연세로 경리소(스타광장/영남거리/문학의거리/신촌전통역) 별차 노선 버스 차차 기준(티머니)									
	* 분기별 영업달 평균 매출액 14.2% 증가 : 84,163천원(2014년) → 73,304천원(2018년)									
	연도	서울시	신촌	총대	이대	상암DMC	종로	건대		
	2014	61,527	64,163	80,018	40,377	88,619	69,001	109,949		
	2015	61,861	66,446	79,473	42,288	85,155	69,725	104,665		
	2016	61,992	66,714	77,782	42,103	88,027	68,362	104,402		
	2017	65,259	73,250	83,189	42,235	86,198	68,946	110,570		
	2018	69,611	73,304	85,352	38,975	80,730	70,540	115,885		
	증감률 (2014~2018)	13.2%	14.2%	4.0%	△3.5%	△8.9%	-2.2%	5.4%		
	* 최석필·소매점·서비스점 등 집중 상권핵심 매출액 기준(서울시 부천대영가동 상명대학교서비스소)									

제2장 연세로 대중교통 전용지구

❖ 연세로 차량통행 업그레이드 시행계획 (서대문구, 2022.11)

〈사업목표의 달성여부〉

- ▶ 연세로의 "보행자중심거리 조성" 사업목표는 충분히 달성함. (보행자의 만족도 조사결과 만족도 78~86% 정도로 매우 높음/2016년 신촌연세로 대중교통전용지구에 대한 여론조사 결과보고 (2016.8.4. 서울시, 리서치플러스 시행)
- ▶ 신촌지역의 활성화 유도는 실패함(상권분석 결과, 지역상인과 주민의 지속적인 민원, 주변도로 위험성 증대, 교통환경피해 등 많은 문제점 발생)

- ▶ 민원 발생: 대중교통전용지구 시행 이후 상권 침체로 상인들의 꾸준한 차량통행 허용 민원 제기(신촌상인 차량통행 허용 탄원서 제출(1,984명, 2022. 8. 5.) / 대중교통 전용지구 시행 이후 병원·상가·교회 등 이용 불편으로 지속적인 민원 발생 / 신촌지역의 활성화 유도는 실패함(상권분석 결과, 지역상인과 주민의 지속적인 민원, 주변도로 위험성 증대, 교통환경피해 등 많은 문제점 발생)
- ▶ 우회 차량 증가: 신촌로와 성산로를 연결하는 도로가 없어 우회 차량으로 인한 신촌기차역 방면 가로 및 교차로 통행량 증가로 극심한 정체 발생 및 통행시간 증가 / 창서초 인근 우회 차량 증가로 어린이 보호구역 및 이면도로 사고 위험성 증가)

신촌 대중교통전용지구 문제점

- ❖ **인근 이면도로의 보행자 안전은 방치되고 있습니다.**
 - ▶ 연세로 보행환경 및 안전성만 강조, 인접한 이면도로는 우회차량이 급증, 창서초교 스쿨존의 어린이 교통사고 위험성 증대, 이면도로의 보행자에 대한 안정성 확보는 방치상태임.
- ❖ **신촌의 상권은 초토화되고 있습니다.**
 - ▶ 사업시행 이후 상권침체로 소규모 상가의 공실률 급증, 매출액 하락.
- ❖ **서울시 정책지원은 전무한 실정입니다.**
 - ▶ 서울시 1호이며 유일한 신촌 대중교통전용지구에 대하여 그동안 서울시의 정책지원 및 활성화 대책은 전무한 실정임.
- ❖ **신촌 상인들이 울부짖고 있습니다.**
 - ▶ 신촌상인 1,984명 탄원서 제출, 현대백화점, 세브란스병원, 창천교회 등 유관기관은 대중교통전용지구 해제를 적극 찬성하여 더 이상 신촌 대중교통전용지구 해제를 지연해서는 안되는 상황임.

제2장 연세로 대중교통 전용지구

❖ 연세로 차량통행 업그레이드 시행계획 (서대문구, 2022.11)

점포수 비교분석
(6.3% 감소)

점포수(발달상권)	2019년	2020년	2021년	증감률(19~21)	순위
신촌역	2,298	2,225	2,153	▽6.3	1
서울시	223,129	224,184	223,335	▲0.1	-
건대입구	1,341	1,360	1,337	▽0.3	3
서울대입구역	1,319	1,308	1,285	▽2.6	2
교대역	3,809	3,908	3,915	▲2.8	4

점포 폐업수
(상위)

개·폐업수 (발달상권)	2019년			2020년			2021년		
	개업	폐업	개업대비 폐업수	개업	폐업	개업대비 폐업수	개업	폐업	개업대비 폐업수
신촌역	247	351	1.42(1)	202	262	1.30(3)	180	251	1.39(1)
서울시	22,270	26,086	1.17	19,350	24,082	1.24	19,115	19,377	1.01
건대입구	195	230	1.18(2)	146	191	1.31(2)	157	175	1.11(2)
서울대입구역	158	175	1.11(4)	150	219	1.46(1)	176	148	0.84(4)
교대역	336	389	1.16(3)	318	323	1.02(4)	277	255	0.92(3)

주 : 괄호는 대학 상권가 개업 대비 폐업수 순위임

생존율 (양호→낮음)

생존율 (발달상권)	2019년			2020년			2021년		
	1년 생존율	3년 생존율	5년 생존율	1년 생존율	3년 생존율	5년 생존율	1년 생존율	3년 생존율	5년 생존율
신촌역	74.4 (▽1.6)	45.2 (▲5.9)	34.4 (▲3.1)	77.6 (▽1.3)	45.1 (▲6.0)	31.9 (▲3.3)	79.7 (▽4.4)	50.5 (▲1.1)	33.0 (▲2.8)
서울시	74.5 (▽1.9)	43.0 (▽2.2)	29.2 (▲0.8)	73.5 (▲0.3)	50.2 (▲5.3)	33.5 (▲1.0)	75.3 (▽4.4)	53.7 (▲1.2)	38.3 (▽2.5)
건대입구	71.4 (▽5.0)	42.3 (▽2.9)	29.6 (▽4.2)	75.6 (▲1.0)	52.7 (▲2.5)	33.6 (▲1.7)	81.2 (▲2.3)	52.4 (▲1.9)	30.5 (▽2.5)
서울대입구	81.0 (▲4.0)	46.5 (▲1.3)	43.2 (▲1.2)	77.6 (▲13.0)	59.0 (▲14.4)	48.3 (▲2.3)	82.0 (▲2.3)	64.6 (▲14.2)	45.7 (▲12.7)

주 : 괄호는 신촌역 생존율 대비 각 대학 상권가 생존율 차이임

매출액

매출액(발달상권)	2019년	2020년	2021년	증감률(19~21)	순위
신촌역	1,713	1,392	1,217	▽29.0	1
서울시	18조9,960	19조3,023	18조7,903	▽1.1	-
건대입구	1,410	1,151	1,026	▽27.2	2
서울대입구역	1,334	1,520	1,486	▲11.4	4
교대역	2,298	2,164	2,103	▽8.5	3

제2장 연세로 대중교통 전용지구

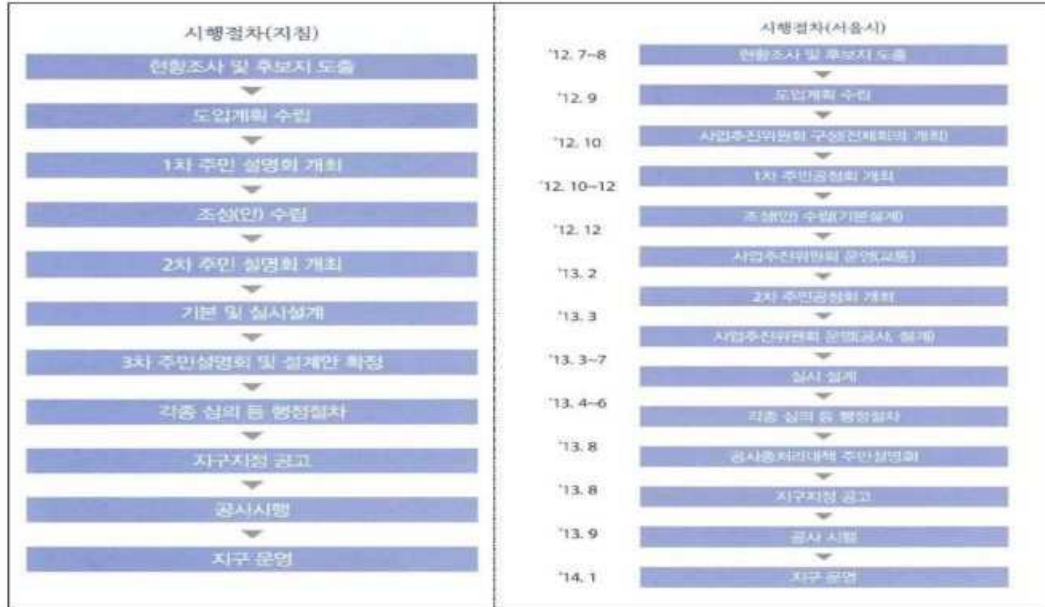
❖ 연세로 대중교통 교통량 조사 및 교통영향분석 결과 (서울시, 2022.11)

- 종합결론**
- 문제1 대중교통전용지구 지정으로 연세로는 차로가 축소된 상태임
 - 문제2 성산로는 형식 교통량이 많은 도로로 연세로에서 성산로 방향으로 좌회전 진출 신호 주기가 짧음
 - 문제3 연세로 주변 지역은 상업시설, 숙박시설 밀집지역으로 보행 및 차량이 혼재되어 있음
- ✓ 일반차량 통행 허용시 연세로 **하행 방향**(연세대교차로 → 신촌로터리) **통행속도는 변화가 미미한** 것으로 분석됨
 - ✓ 연세로 **상행 방향**(신촌로터리 → 연세대교차로)을 살펴보면 연세대교차로 **좌회전 신호 길이가 짧아** 일반차량 통행 허용시 **통행속도가 급격하게 저하**되는 것으로 분석됨
 - ✓ 연세로는 추월차로가 없는 2차로로 운영되고 있어, **불법주정차 또는 교통사고**에 따른 정차 발생시, **연세로 상향·하향 방향 모두 정체가 발생**될 것으로 우려됨



제2장 연세로 대중교통 전용지구

❖ 연세로 대중교통 전용지구 시행절차 (김영국, 2011) - 1년 6개월



자료: 김상신, 이수진(2014), p. 38.

제2장 연세로 대중교통 전용지구

❖ 연세로 대중교통 전용지구



or



제2장 연세로 대중교통 전용지구

❖ 연세로 대중교통 전용지구를 해제시 고려할 논의사항

1. 2019년 2월 국내 본격적으로 시작하여 현재까지 유행중인 글로벌 팬데믹 현상인 COVID-19으로 전 세계 뿐만 아니라 국내 경제의 침체의 영향이 연세로 대중교통전용지구 상권에도 영향은 없는가?
2. 연세로 대중교통 전용지구 지정시 시행 절차는 장기간인데 해제는 단기간에 끝낼 필요가 있는가?: 지정에 필요한 시행절차 기간 1년6개월
3. 대중교통 전용지구 지정시 **갈등주체들의 참여**가 해제시에도 참여할 수 있는 문을 열어놓았는가?
4. 대중교통전용지구 해제시 **상호간의 신뢰가 조성될 수 있도록 논의와 협의가 필요하지** 않는가?
5. 대중교통 전용지구 해제시 필요한 체계적이고 객관적인 데이터 분석결과를 활용하였는가?
6. 연세로 대중교통 전용지구 해제시 전용지구 지정 이전으로 상권 회복성이 있는가?
7. 연세로 대중교통 전용지구 해제시 전용지구 지정 이전 교통문제(교통혼잡, 교통안전, 보행환경)는 어떻게 해결할 것인가?
8. 연세로를 이용한 **시민들의 도보권을** 어떻게 보상할 것인가?
9. 행정관청에서의 대중교통 전용지구 해제시의 투명한 행정적/법률적 절차는?
10. 연세로의 대중교통 전용지구의 해제가 정치적인 영향에 의한 결정은 아닌가?



제3장 향후 대중교통전용지구 발전방향 모색

제3장 향후 대중교통전용지구 발전 방안 모색

❖ 대중교통 전용지구 발전 방안

1. 각계각층의 전문가들의 의견수렴을 통한 대중교통전용지구의 체계적인 진단
2. 객관적이고 공신력 있는 빅데이터를 이용한 세밀한 분석
3. 대중교통 전용지구 관리 지침 마련 (정기적인 모니터링을 통한 개선방안 마련)
4. 대중교통전용지구 활성화 방안 마련: 도심재생사업과의 연계 등
5. 다양한 대중교통전용지구 지정을 위한 제도 개편
6. 대중교통 전용지구의 사업화 모델 마련: PPP 사업화 등
7. 대중교통 전용지구의 효과를 홍보하는 체계 마련

제3장 향후 대중교통전용지구 발전 방안 모색

❖ 대중교통 전용지구 발전 방안 1단계

각계각층의 전문가들의 의견수렴을 통한 대중교통전용지구의 체계적인 진단

1. 대중교통전용지구 전문가 포럼 구성



2. 정기적인 대중교통전용지구 현황진단을 위한 토론회 개최

진광성 / 발제2

한국교통연구원 진광성입니다. 경실련 도시개혁센터의 교통분과장도 맡고 있습니다.

연세로라는 특정 지구보다 전반적인 중앙정부의 정책을 한번 체크해보고 앞으로 나아갈 방향을 한번 같이 논의해봤으면 좋겠다는 생각으로 준비했습니다. 그래서 오늘 제가 발표할 내용은 연세로 대중교통전용지구의 필요성, 연세로 대중교통 전용지구의 특성들을 살펴본 다음에 대중교통전용지구의 발전 방향을 어떻게 모색할 것인가입니다.

대중교통전용지구의 필요성

아시다시피 대중교통전용지구는 국토교통부의 전신인 국토해양부 때 만들어진 정책입니다. 승용차를 포함한 일반 차량의 전용지구 진입을 허용하지 않고 버스와 노면 전차와 같은 대중교통 수단만 통과하도록 합니다. 그리고 차량이 통행하는 도로 폭을 축소해서 대중교통 수단이 이용하는 차로 외 공간은 친환경적이고 쾌적한 보행로를 조성합니다. 그래서 대중교통 이용과 보행 통행 활성화를 도모하기 위해서 지정하는 지구다, 이런 측면에서 세 가지 특성을 볼 수 있습니다. 대중교통 위주로 만들어진 것, 친환경적이고 쾌적한 보행로를 조성한다는 것, 통행 활성화를 도모한다는 것, 이렇게 세 가지 특성을 볼 수 있습니다. 그리고 대중교통 전용지구의 목적을 보시면 가장 중요한 것은 도시 활성화 및 도시재생입니다. 두 번째는 보행환경 개선이고 세 번째는 대중교통 이용편의 증진입니다. 그다음에 교통 수요 관리입니다. 이런 측면에서 지금 연세로를 어떻게 볼 것인가, 다시 한번 살펴볼 필요가 있습니다. 대중교통전용지구에도 유형이 있습니다. 교통수단에 따른 분류가 있는데 일단은 버스만 다닐 수 있는 버스형 대중교통전용지구, 지금 연세로나 대구 중앙로라고 볼 수 있겠습니다. 그리고 궤도형 대중교통전용지구인데 LRT나 노면 전차 등 궤도 대중교통 수단이 이용하는 것이고, 혼합형 대중교통전용지구가 있는데 버스와 노면 전차 등이 같이 통행하는 것입니다. 국내에는 아직 시행하는 곳이 없습니다. 그리고 접근 차량 허용 방법 기준에 따른 분류가 있습니다. 보행자전용지구, 대중교통전용지구, 보차공존지구, 이것은 말 그대로 접근 차량을 어떻게 허가하는가에 따라서 나뉘지고 있습니다.

대중교통전용지구 입지조건

대중교통전용지구 입지에 대한 8가지 조건이 있습니다. 이것은 대중교통전용지구 설계 및 운영 지침에 나와 있습니다. 대중교통 질 개선, 대중교통 이용과 보행자 환경 개선, 상가 활성화, 사업 구간, 상가 구성, 당사자와 의견 수렴 및 합의 도출, 주차장 공급, 특수 여건 검토가 입지조건인데, 상가가 현재 가장 문제로 제기되고 있어서 관련 세부 내용을 살펴보겠습니다. 상가 활성화 세부 내용은 업종변화의 가능성과 전용지구 주변 보행자 몰, 다중 집객시설인 영화관이나 터미널 등 시너지 효과를 기대할 수 있어야 한다는 것입니다. 그 다음 상가 구성을 보면, 백화점과 교통 터미널, 영화관 등과 같이 집객 효과가 높은 시설과 인접해야 한다는 것, 이것을 보면서 연세로를 어떻게 풀어나갈까 고민을 다시 한번

해볼 필요도 있습니다.

대중교통전용지구 시행절차

대중교통전용지구 지정과 시행절차를 보면, 일단 현황조사 및 후보지 도출, 그 다음에 대중교통전용지구 도입 계획을 수립한 다음에 1차 주민설명회를 개최합니다. 대중교통전용지구 조성안을 수립한 다음에 2차 주민설명회와 공청회를 하고요, 그리고 기본 및 실시설계 용역을 합니다. 그리고 3차 주민설명회 및 설계안을 확정하고, 교통안전 시설 및 도시교통 정책을 심의합니다. 마지막으로 지구 지정 공고를 한 다음에 공사 시행하고 지구를 운영합니다. 여기까지가 시행절차입니다. 사실은 여기에 하나가 더 있었으면 더 좋을 것 같아요. 지구를 관리하는 절차가 있었으면 좋겠다고 생각하고 있는데 이건 제가 나중에 다시 한번 말씀을 드리겠습니다.

시설 지침으로는 도로 설계지침, 도로안전 설계지침, 그 다음에 교통시설 설계지침, 정부안내시설 설계지침, 가로시설물 설계지침 등이 있습니다. 그리고 운영 지침이 있습니다. 원인별 갈등 방안을 어떻게 할 건가, 단계별 갈등 방안을 어떻게 할 것인가 등이 운영지침입니다. 그 다음엔 교통처리 방안이라고 해서 교통체계 개선, 통행체계 정립, 주차 대책입니다. 연계개발 및 활성화 방안은 어떻게 대중교통지구를 활성화할 것인가인데, 이렇게 전반적으로 좋은 지침을 가지고 있는데 왜 연세로는 현재와 같은 문제에 있는 지 같이 고민해보았으면 합니다. 이 사진은 대중교통전용지구에 관한 국내외 사례입니다. 각 사례를 통해 어떤 형태의 대중교통전용지구가 운영되고 있으며, 지금 연세로는 어떤 형태인지 한 번 살펴보시면서 국내외를 비교해 볼 수 있는 좋은 자료라고 생각합니다.

연세로 대중교통전용지구 현황 및 성과

연세로에 대한 자료는 2022년 11월 토론회(서울시)에서 나온 자료입니다. 대중교통전용지구 지정 전 상황을 보면, 노쇠하고 쇠락한 거리, 1일 유동인구 3만 명, 좁은 보도, 분전함과 노점상, 10km/시 내외의 만성 정체, 먹고 마시는 유흥가, 이것이 전용지구 지정 전 모습이었습니다. 그렇다면 만약 다시 거꾸로 돌아가서 대중교통전용지구를 해제했을 때 어떤 상황으로 변할 것인지도 예측해봐야 할 것 같습니다.

서경대 모무기 교수의 발제 자료인데, 아쉽게도 자료는 2013년부터 2017년, 2018년까지입니다. 그런데 서대문구에서 제출한 자료는 2019년, 2020년, 2021년도 자료입니다. 서로 전혀 연계가 없습니다.

서울시 자료를 보면, 대중교통전용지구를 운영한 성과입니다. 긍정적인 측면에서 보행량이 증가했고 교통사고가 감소했고, 대중교통 이용자는 증가하다가 감소합니다. 17년까지는 증가하다가 18년도에 감소 추세로 갔다가 21년도에는 확실하게 감소합니다. 그다음에는 지역 문화가 활성화되었다는 것이고, 상권매출은 2018년까지이지만 계속 증가했고,

서울에서 가장 증가했다는 사실을 볼 수 있습니다.

서대문구의 연세로 차량통행 업그레이드 시행계획을 한번 살펴봤습니다. 일단 서대문구에서도 분명하게 이야기한 것은 보행자 중심거리로서의 사업목표는 충분히 달성했다, 단지 실패한 것은 상권 활성화 유도라는 것입니다. 그래서 서대문구에서 제기한 문제점들을 살펴보았습니다.

이면도로 보행자 안전이 방치되어 있다는 것은 사실입니다. 신촌 상권이 초토화되고 있다는 것은 고민해 볼 필요가 있습니다. 2018년까지는 매출이 증가했다가 19년부터 감소한 이유가 뭔가하는 것입니다. 또 하나는 서울시 정책 지원이 전혀 없었다는 것이고, 마지막으로 신촌 상인들이 울부짖고 있다, 이것이 서대문구청에서 제기한 문제점입니다. 여기서 우리가 전문가로서 이것을 어떻게 해결해 줄 수 있는지 방안을 한번 고민해 볼 필요가 있습니다. 서대문구청에서 발표한 2019년부터 2021년까지 점포 개·폐업 수와 생존율, 매출액. 이것을 보면 정확하게 코로나가 2019년 2월에 터지지 않았습니까? 즉 코로나 이후에 있었던 이야기인데요. 그래서 이것이 과연 타당한 것인지 한번 고민을 할 필요가 있습니다. 그리고 앞서 김은희 센터장님도 말씀하셨는데, 서대문구랑 서울시가 서로 다른 주장을 하고 있습니다. 서울시는 대중교통 전용지구를 해제하면 어떻게 변할 것인가를 예측해 발표했습니다. 특별한 소프트웨어를 가지고 시뮬레이션 한 결과입니다. 만약에 일반 차량 통행 허용 시 연세로 하행 방향 통행 속도는 변화가 미미한 것으로 분석되었고, 그 다음에 연세로 상향 방향 좌회전 신호 길이가 짧아서 통행 속도가 급격하게 저하될 것이다, 불법 주정차 또는 교통사고로 연세로 상하 모두 정체가 발생할 것이다, 이것은 대중교통전용지구 해제 시 발생할 문제를 분명하게 보여주고 있습니다.

다음입니다. 연세로는 대중교통전용지구 시행 절차 지침보다 더 오랫동안 자세하게 논의와 해결 방안을 모색하였습니다. 1년 6개월 걸린 거죠. 그래서 제시한 지침보다도 더 자세하게 아주 체계적으로 논의를 진행하면서 지정했다는 사실을 볼 수가 있습니다. 그러면 이제 제가 말씀드리고 싶은 거는, 과연 연세로 대중교통 전용지구는 실패냐 성공이냐 하는 것인데, 그것은 누구도 대답할 수 없습니다. 왜냐하면 모든 사람은 자기의 관점을 가지고 보기 때문이며, 관점에 따라 차이가 날 것이기 때문입니다.

연세로 대중교통전용지구 해제 시 고려할 논의사항

그 대신 제가 말씀드리고 싶은 것은, 대중교통전용지구 해제 시 고려해봐야 할 부분에 대해 10가지로 정리해보았습니다. 우선 2019년 2월에 국내에서도 본격적으로 글로벌 팬데믹 현상인 코로나가 시작되었고, 이로 인해 세계경제와 국내경제 모두 굉장히 침체하였습니다. 그래서 코로나가 연세로 대중교통전용지구의 상권에 어떤 영향이 있었는지 살펴보고 싶고요. 두 번째는 연세로 대중교통전용지구 지정을 위해 1년 6개월이 걸렸는데, 해제에 대해서도 그 정도의 논의가 필요한 것이 아닐까 생각합니다. 세 번째는 지정 당시 갈등주체가 많았고, 다양한 주체들이 논의에 참여했는데, 이번에도 상업에 계신 분들만이 아니라 모든 이해관계자가 다 모여서 이야기를 함께 해야 하지 않을까 생각합니다.

그 다음은 대중교통전용지구가 해제되더라도 상호 신뢰가 조성될 수 있는 논의와 협의가 필요하다는 사실입니다. 또한 해제 시에 체계적이고 객관적인 데이터 분석 결과를 활용했는가, 이것도 다시 한번 체크해 봐야 하겠습니다. 그리고 연세로 대중교통전용지구 해제 시에 전용지구 지정 이전으로 상권이 회복 가능한가, 이것 역시 한번 시뮬레이션을 돌리든지 해서 한번 고민을 해보고 진짜 회복이 된다면 해제할 수도 있다고 생각합니다. 문제는 해제 시 전용지구 지정 이전에 발생했던 문제들, 교통혼잡이나 교통안전, 보행안전이 해결될 수 있는가입니다.

여덟 번째입니다. 연세로를 이용하고 있거나 이용할 시민들에게 보행권을 보장할 수 있는가. 아홉 번째는 행정관청에서 해제 시에 진짜 투명한 행정적·법률적 절차를 제대로 거칠 것인지, 어떻게 할 것인지도 필요합니다.

마지막으로 해제 여부가 정치적인 이유로 결정되면 안 된다는 것입니다. 해제하더라도 전문가적 입장에서 보면 논리적이고 타당성 있게, 모든 사람의 이해관계가 잘 해결될 수 있는 그런 방식이어야 한다고 봅니다.

대중교통전용지구 발전방향

대중교통전용지구의 발전방향을 7가지로 정리해보았습니다.

우선, 각계각층 전문가들의 의견 수렴을 통해서 대중교통 전용지구의 체계적인 진단이 전반적으로 필요합니다. 대구 동성로에 대해서도 그렇고, 진단할 필요가 있습니다. 이를 위해서는 객관적이고 공신력 있는 빅데이터를 이용한 세밀한 분석이 필요합니다. 우리나라는 IT 강국입니다. 빅데이터를 활용할 필요가 있습니다.

세 번째는 대중교통전용지구 관리 지침이 필요합니다. 일단 지정해놓고 끝내는 것이 아니라 정기적인 모니터링 속에서 잘못된 것은 바뀌나가고 잘 된 것은 홍보하는 그런 체계가 필요하다는 생각입니다. 네 번째는 대중교통 활성화 방안이 필요하다, 다른 사업과 연계도 해보고 김은희 센터장님도 말씀하셨지만 도시재생 사업과의 연계 등 그런 게 좀 필요할 것 같습니다. 그리고 다양한 대중교통전용지구 지정을 위해서 제도도 개편할 필요가 있고요. 다음에는 대중교통전용지구를 사업화 모델로 만들어서 민간도 참여하고, PPP 사업으로 진행하는 것도 모색할 필요가 있고요. 마지막으로 홍보를 통해 시민들이 더욱 참가하는 그런 체계를 마련하여야 합니다.

그래서 오늘 1단계로 토론회가 시작되었고, 제가 마지막으로 제안하고 싶은 것은 '전문가 포럼'을 구성하자, 러고 나서 하나씩 하나씩 진단 하면서 토론을 시작하자, 이것입니다. 경청해 주셔서 감사합니다.

배기목 / 사회

수고하셨습니다.

역시 국책연구기관에서 오랫동안 교통분야 연구를 수행해 오신 진박사님이 아주 체계적으로, 또 전문가적인 관점에서의 이런저런 생각할 거리를 주셨습니다.

몇 가지 키워드로 말씀드리면, 서대문구청의 조사 결과 “보행만족도는 매우 높다. 이른바 지정 목적은 달성했는데 그런데도 생존권과 관계있는 상인들은 힘들다”고 합니다. 일반적으로 교통에서도 보행 여건이 개선되고 만족도가 높으면 연장선상에서 유동인구가 늘어나고 그 결과로서 장사도 잘되는 논리를 펴왔거든요. 여기도 처음에 시작할 때 상인 중에서는 그렇게 했다고 아까 나왔죠. 근데 그게 아니라는 얘기죠. 그게 뭐냐 이겁니다. 보행만족도도 높고 그렇다면 사람들 다니기 편한데, 유동인구가 늘어났을 텐데 영업은 안 된다, 그러면 뭔가 있다는 얘기겠죠. 아까 진박사님 자료에서도 지침으로 나온 것처럼 사람을 모을 수 있는 유인요소가 있어야 합니다. 그것을 누가 해 줄 것인가 하는 거죠. 서울시가, 서대문구청이 할 것인가 아니면 범시민적으로 할 것이냐 하는. 이른바 지원에 관한 문제가 조금 빠져 있다고 해석할 수 있겠습니다.

그러면 지금부터 발제 내용을 바탕으로 토론 내용을 듣도록 하겠습니다. 토론자를 소개하겠습니다.

우선, 명지대학교 교통공학과 금기정 교수님입니다. 그 다음에는 한국교통안전공단 안전관리처 연구교수인 조은경 박사입니다. 마지막으로 태승알앤디 이사이신 홍주희 박사님입니다.

우선, 금기정 교수님께 토론을 부탁드립니다.

지정토론.

지정토론 및
청중 의견 청취

지정토론

대중교통전용지구 (연세로) 현황과 쟁점에 대한 첫 번째 토론회

- 일시 2022년 12월 20일(화) 오전 10시 - 장소 경실련 강당 - 주최 나. 서울특별시교통위원회 / 주관 서울특별시교통위원회

경실련

- 금기정 명지대학교 교통공학과 교수
- 조은경 한국교통안전공단 안전관리처 연구교수
- 홍주희 태승알앤디 이사 / 교통기술사

금기정

앞서 두 분 발표 잘 들었고요. 저는 이 두 분의 의견과 같은 듯 다른 듯 이런 말씀을 좀 드리고자 합니다.

일단 이 문제는 굉장히 좀 첨예합니다. 관계자분들의 의견을 들어보면 한 70%가 좀 안 되는 서로 다르면서도 아주 유사한 의견들을 가지고 있는데요. 답답한 우리 사회의 현실을 보는 듯하기도 합니다. 일단 첫 번째 말씀드리는 것은 합리성인데요.

우리가 통상적으로 '합리적인 결정을 하자' 라는 이런 이야기들을 많이 합니다. 그런데 세상에 가장 어려운 게 합리적인 거거든요. 누구의 관점에서 합리적인가, 특히 도로라고 하는 공공재를 어떻게 운영할 것인가에 대한 합리적 결정은 기본적으로 어렵습니다. 그런데 대부분 관계자는 합리적으로 결정한다고 주장합니다. 도로는 하나인데 쓰는 사람은 여럿입니다. 목적이 서로 달라요. 어떻게 합리적인 결정을 하겠습니까. 이럴 때 필요한 게 행정 책임자의 결단입니다. 그리고 그것에서 파생되는 여러 가지 문제에 대한 책임, 책무를 지면 되는 것입니다. 그런데 지금 토론 과정에서는 이런 논리가 하나도 없어요. 전부 주변인들이 참깨만 뿌리고 있습니다. 우리 쪽에 오면 이런 참기름이 있어요. 저게 좋아요. 이런 얘기만 하는 거죠. 그래서 두 분의 말씀을 들어도 결국은 어떤 방향을 제시하는 게 아니고 너무나 다양한 방향을 제시하시기 때문에 또 하나의 목소리로, 흐리는 역할은 하는 것은 아닌지 걱정이 들기도 합니다.

두 번째는, 모든 사회는 변하지 않습니까. 사람도 변한다고 하는데 변화하는 것 자체는 당연한 것 같아요. 그런데 변화와 변경은 차이가 있습니다. 변화는 누구나 다 받아들여요. 근데 변경은 관점이 다릅니다. 애초 논란이 시작됐던 것은 구청장 출마자의 선거 공약에서 시작이 됐습니다. 그렇다면 의도하신 분은 객관적인 자료를 가지고, 이게 더 좋겠다는 객관적인 근거를 제시하면 됩니다. 그런데 그런 자료가 나오지 않아요. 그러다 보니 영키는 거지요. 그래서 결자해지라고 먼저 말씀하신 분이 풀면 되는 겁니다. 그게 행정적인 묘미일 수도 있고요. 행정적인 기술이기도 하고 결단이기도 합니다. 그런데 누구도 결단하지 않아요. 누군가 해줬으면 좋겠고 계속 여론전만 펴니다. 이렇게 되면 영원히 문제를 풀 수가 없어요. 결국은 당사자끼리 자꾸 아귀다툼만 벌어질 뿐입니다. 그래서 그런 부분에서 좀 책임 있는 행동을 했으면 좋겠고요.

또 하나는 이게 과도한 반응인가, 적절한 대응인가에 대한 시기적으로, 관점적으로 차이가 좀 있는 것 같아요. 보는 사람에 따라 다르죠. 어떤 사람은 좀 과도하다 하는 거고 어떤 사람은 적절하다 이게 상권이 무너졌다 하는 두 가지의 관점이 서로 부딪히고 있습니다. 이런 논리하고 똑같습니다. 이게 디딤돌이냐 걸림돌이냐 하는 건데요. 다 똑같은 돌을 두고 누구는

걸림돌이라고 합니다. 발부리에 걸려 넘어진 사람은 걸림돌이라고 하고요. 그것을 딛고 높은 곳에서 바라본 사람은 디딤돌이라고 합니다. 여러분은 어떻게 생각하십니까. 이게 걸림돌입니까? 디딤돌입니까?

이런 의사 표현도 명확히 해 주셔야 이야기가 시작되는데 관계자분 모두가 이런 표현을 전부 피해 갑니다. 그냥 교과서에 나온 내용만 열거하고 이렇게 했으면 좋겠다, 저렇게 했으면 좋겠다 해서 계속 초점을 흐립니다. 누구도 책임지는 사람이 없어요. 이 자리에도 안 계시죠. 그럼 누가 의견을 어떻게 모아서 갈 겁니까? 계속 싸움을 붙일 겁니까? 휘발유를 부을 겁니까? 그러면 답이 나오나요? 안 나옵니다. 싸움만 번질 뿐입니다. 그래서 이런 부분에서는 아까도 말씀드렸지만, ‘결자해지’, 먼저 이야기 꺼내신 분이 객관적이고 타당한 이야기를 해서 주변을 설득시키는 작업을 하시면 됩니다. 우리 사회는 이미 성숙하였습니다. 객관적인 근거가 나오면 거기에 대한 책임을 지고 ‘이런 긍정적인 효과가 있으니 한번 해보시죠’라고 시간과 공을 들이면 문제는 해결되는 겁니다.

여기 앉아 계신 분도 어떻게 보면 주변인입니다. 주변인이 마치 문제를 풀 수 있는 것처럼 주도권을 갖고 얘기하는 것도 사실 과한 반응입니다. 그래서 저희가 촉구할 수 있는 부분은, 먼저 말씀하신 분 또는 행정적 책임을 지신 분이 더 확고한 의지와 객관적 자료를 가지고 집행하시라, 그러면 그 결과에 따라서 우리는 쫓아갈 수도 있고 반대할 수도 있다는, 이것을 우리는 절차라고 하죠. 낙수효과라고도 하고요, 중력의 힘을 빌리는 것입니다. 이걸 무리하게 끌어올리면 사회는 전부 반응하기 시작합니다. 힘들어합니다. 그래서 말씀을 꺼내신 분이 구체적인 행동, 구체적인 자료, 구체적인 의견을 내실 때까지 좀 기다려주는 우리의 여유로운 마음도 좀 필요하지 않을까 생각이 들고요.

대학로라는 것은 하나의 상징성입니다. 우리가 그 대학로라는 것에 대해 가치를 부여하고 의미를 부여하고 어떤 상상을 하는 거거든요. 부끄럽게도 우리 사회는 그런 거에 대한 관용이 별로 없습니다. 연세로도 대중교통전용지구가 되면 어떤 의미를 부여하고 가치를 부여하는 건데 그런 부분에서 굉장히 안타깝습니다. 상인분들의 오늘 하루 굉장히 어려운 상황이 이 사회의 어떤 꿈을 버리는 것은 아닌지라는 목소리도 행정 책임자의 결자해지라는 관점에서 책무를 좀 드리고 싶고요. 그런 부분에서 저는 교통공학과 교수로 있습니다만은 어떤 기술적인 부분보다는 행정적인 책임이 우선되는 결정이기 때문에 그분들의 결단, 단호함이 좀 필요하지 않을까 싶고요. 어디에서든지 약한 목소리로 또는 뒤에서 숨어 여론을 조장하는 이런 일이 있어서는 안 되겠다는 생각이 듭니다. 마지막으로 말씀을 드리고 싶은데요.

도로는 이 사회가 가진 공공재입니다. 누구의 것도 아닙니다. 그것을 마치 내 것처럼, 내가 하면 잘할 것처럼 생각하는

착각이 있어서는 안 됩니다. 기존에 있는 것이 바뀔 때는 변화도 필요하지만, 변혁도 필요합니다. 우리는 그것을 받아들여야 하고요. 그러한 양면성에서 누구의 논리, 누구의 객관적 자료가 더 타당한가 하는 논리 싸움이 있었으면 좋겠습니다. 그것으로 인해서 우리가 자꾸 싸움이 번지거나 골이 깊어지는 의견이 있으면 안될 것 같고요.

대한민국 수도인 서울 연세로는 우리 모두의 것이기 때문에 관심 있는 분들의 책무, 의견, 결단 그리고 응원 이런 것들이 어우러지면 좋지 않을까 싶어서 말씀을 드렸고요. 오늘 이 자리가 어떤 전문가의 딱딱한 말씀을 드리지 않으려고 노력을 많이 했습니다만은 관심 있는 분들은 어느 쪽에 뜨거운 목소리를 자꾸 불어주시면 우리 사회가 성숙하면서 어떤 결정을 하는 데 큰 도움이 되지 않을까 싶습니다.

좀 애매한 말씀을 드린 것 같아서 죄송하기도 한데요. 저는 그 애매한 말씀이 여러분의 의견을, 또 이해를 돕는데도 도움이 되지 않을까 생각해서 이 자리에 왔고요. 가장 큰 문제는 이 복잡한 선택에 왜 제가 왔는가 하는 겁니다. 그래서 이러한 발걸음을 다시 한번 반성하면서 저도 이 문제를 조금 더 집중적으로 바라볼 수 있는 여유와 고민을 해 나가도록 하겠습니다. 감사합니다.

배기목

문제를 제기해주신 듯합니다. 기본적인 키워드는 결자해지라고 말씀드릴 수 있겠는데, 씨를 뿌린 자가 씨를 거두라는 것이죠. 그래서 자칫 이와 같은 토론회도 갈등을 조정하기보다 증폭할 수도 있다는 것에 우려를 해주셨어요.

이 토론회에 대한 일종의 경각심을 일깨워주시기도 했습니다. 그런 측면에서 처음에 지정한 자가 누구냐, 먼저 정확한 의사 표명을 해봐라, 그러면 거기에 대해 전문적 또는 여러 관점에서, 더욱더 구체적인 논의를 열어나가면서 갈등을 증폭시키는 것이 아닌 역할을 우리가 할 수 있지 않겠는가 하는 뜻으로 일단 받아들이면 좋겠습니다.

금 교수님 수고해 주셨습니다. 두 번째 토론자 모시겠습니다.

조은경

발표도 잘 들었고, 금기정 교수님 이야기를 들으면서 교통하는 사람으로서 역시 큰 어른의 관점으로 좀 다르게 보시는구나 하는 것을 배웠습니다. 발제를 들으면서 정책이라는 것이 모든 사람을 만족시킬 수는 없구나라는 것을 이번 연세로 일을 계기로 또 한 번 느꼈습니다.

진박사님이 대중교통전용지구 목적에 관해 설명해 주셨는데, 대중교통전용지구를 선정할 때 공청회를 개최했지만, 당시 참여했던 사람들이 원하는 바가 다 다르지 않았을까. 아마 상인들은 상권활성화에 초점을 맞추었을테고, 교통하시는 분들이나 지역 학생들은 보행이나 교통쪽에 좀 더 초점을 맞추지 않았을까 하는 생각이 들었습니다. 그렇다면 원하는 목적 자체가 이미 다르게 설정되어 있어서 10년이 지난 이 시점에 와서도 목적에 따라 다르게 평가하는 것은 아닐까 합니다. 그렇다면 결국 오늘에 왜 이것이 문제가 되었을까. 거리나 상권 활성화라는 것은 단순하게 교통 측면만으로 가능할까. 이에 대해서는 앞서 두 분이 발표해 주셨어요.

저도 20대를 신촌에서 지냈는데, 20년 전과 지금은 매우 다릅니다. 그렇다면 어떤 것을 두고 상권을 활성화해야 하느냐는 것에 대해 논의하기 전에 우리가 생각해야 할 지점이 있다고 봅니다. 즉 논의할 주제가 너무 많고 각 주제 자체로도 깊은 논의가 필요합니다.

우리는 대중교통전용지구에서 어떤 것을 남기고 어떤 것을 이루어야 했는지에 대한 관점을 가지고 살펴봐야 하지 않을까 합니다. 해제에 대한 찬반 의견이 있지만, 시대가 바뀔에 따라 지정을 할 수도 있고 해제를 할 수도 있다고 봐요. 어떤 정책을 실행한다고 하더라도 그것이 계속 지속되어야 한다고 생각하지는 않거든요. 왜냐하면 신촌이라는 상황 자체가 20년 전과 현재는 다릅니다. 그 당시에는 서점가가 있지만, 지금은 서점 대신 인터넷으로 구매합니다. 최근 3년간 코로나로 상권도 많이 변했을 것입니다.

결국은 해제하던 안하던 우리가 나아가야 할 방향은 무엇인가입니다. 해제에 대한 찬반 논의보다 우리가 궁극적으로 이 지역에서 얻어야 할 것들은 무엇인가라는 것에 대해 논의를 해야 한다고 보고, 특히 저희는 교통전문가들이 모였기 때문에 교통 측면에서 목적이 명확해야 합니다.

마지막으로 한 가지 말씀드리고 싶은 것은, 아직도 우리나라는 정책을 만드는 데는 공을 참 많이 들여요. 저도 일을 하면서 느끼는 거지만 정책을 수립할 때까지 들이는 공에 비해서 그것들이 잘 유지되고 관리되는 것에 대한 피드백 작용이 없습니다. 현재 연세로에 대한 논란이 시작되었기에 평가가 계속 이루어질 것이라고 보이지만, 주기적으로 정책에 대한

평가와 피드백 과정을 가졌다면 이해관계가 극명하게 대립하는 지금과 같은 현상은 달라지지 않았을까 하는 생각이 들어요.

토론회 제목에 첫 번째라고 했는데, 그렇다면 앞으로 두 번째, 세 번째가 계획되어 있을 것입니다. 아마도 당사자분들도 다양하므로 의견도 많으실 것이라고 보는데요, 앞으로는 주제별 접근을 해보고, 마지막에 다 같이 이야기하는 기회가 주어졌으면 합니다.

배기목

1년 6개월씩이나 시간을 들여서 만든 대중교통전용지구를 왜 갑자기 해제하려는 것인지에 대한 우려도 있는데, 시대의 변화에 따라 해제에 대해서도 검토할 필요가 있다는 말씀은 인상적이었습니다. 그래서 해제를 한다면 어떻게 할 것이며 해제 이후에는 어떻게 할 것인지도 고려해야 하는데, 이때 중요한 것은 정책평가의 엄밀성이죠. 시설이든 제품이든 만들고 난 뒤에 운영과 유지관리에 대해서는 많이 아쉽습니다. 정책도 마찬가지입니다. 정책을 수립하고 집행까지는 잘하는데, 지속적인 평가나 피드백은 매우 아쉽습니다.

오늘 마지막 토론자인 태승알앤디의 홍주희 교통기술사님을 모시겠습니다.

홍주희

보행정책 쪽에 관여했던 사람으로서 대중교통전용지구 해제에 대한 논의가 되고 있다는 사실이 굉장히 마음 아픕니다. 서대문구가 제기하는 문제들이 몇 가지 있습니다. 이면도로 보행자 안전이 저해되고 있다, 서울시 정책 지원이 전무하다, 상권 초토화 등입니다.

일단 이면도로 보행자 안전에 대해서는 저는 생각이 다릅니다. 이것은 대중교통전용지구를 해제한다고 해서 확보되는 것은 아니거든요. 아마도 대중교통전용지구를 해제하면 이면도로를 지나가던 통과교통들이 연세로로 지나갈 거라고 상인분들은 이야기하시는 듯해요. 하지만 제가 생각하기에는 일반 차량을 다니게 했을 때 연세로는 100% 막히게 됩니다. 그러면 막히는 혼란을 피해서 이면도로로 차량이 더 많이 쓸릴 가능성이 큼니다.

지금 이야기하는 창서초 문제는, 영국은 지금 활발하게 오픈 스트리트(Open Street) 정책을 펴고 있어요. 연계해서 스쿨 스트리트(School Street)라는 정책을 하고 있는데 보행자 안전 확대와 대기오염을 줄이기 위해 2017년부터 영국에서 최초로 도입했고, 지금 상당히 많이 확대하고 있습니다. 우리나라에서도 하고 있어요. 스쿨존에서 등하교 시간에 차량을 일시적으로 차단하는 그런 정책입니다. 연세로의 창서초등학교도 마찬가지로 현재와 같은 차량통행에 초점을 맞출 것이 아니라 이면도로 보행자 안전을 정말 원한다면, 스쿨 스트리트와 같은 정책을 도입하는 것이 답이라고 봅니다.

그리고 서울시의 정책 지원이 전무했다고 하는데, 저도 동의하는 편입니다. 서울시가 정책을 만들면 실현까지는 노력합니다. 신경도 많이 쓰고요. 그런데 진박사님 발제 내용처럼 관리 부분에 대해서는 굉장히 소홀한 측면이 있다고 생각합니다.

이게 어느 정도, 얼마큼 잘 유지가 되고 있는지, 유지가 되지 않는다면 여기에 대해서 어떤 정책을 추가해야 하는지, 이런 고민이 계속 연달아서 진행되어야 하는데. 서울시가 연세로 대중교통전용지구 정책에 대해 굉장히 성공적인 정책이라고 하면서도 관리가 소홀했던 것은 사실이라고 생각을 합니다. 물론 여러 가지 행사도 하고, 문화적인 측면에서 지원도 했지만 서대문구청과 협업을 통해 서로 소통이 되었더라면, 지역 주민이나 상인분들과 협업이 강했다면 아마도 이렇게까지 해제 요구하는 일은 없지 않았을까 하는 생각이 들었습니다. 그리고 상권 초토화에 대한 의견을 좀 드리고 싶습니다.

과연 대중교통 전용지구를 해제하면 상권이 살아날까요? 저는 약간 부정적입니다. 왜냐하면 보행정책을 추진할 때 일단은 사람이 모이게 되면, 그리고 그 사람들이 머물게 되면 그 상권이 활성화가 된다는 게 아주 기본적인 공식이고

실제로 그렇게 일어납니다. 그렇게 활발하게 발달하는 상권들의 특징은 5분마다 이벤트가 발생한다는 데 있어요.

5분마다 이벤트가 발생한다는 것은 내가 조금 걸어갔을 때 어떤 편의점이 보인다가나 또 조금 걸어갔을 때 옷가게가 보이거나 어떤 서점이 보인다가나. 이처럼 보행자가 굉장히 걷고 싶게 만들게 되는 거죠. 그렇게 되면 사람들이 자연스럽게 모이게 되고 그곳에 상권이 활성화가 되는 겁니다.

그런데 서대문구에서 얘기했지만, 보행자들이 많이 모인 건 맞지만 상권이 죽고 있어요. 이 문제는 또 다른 문제입니다. 이게 대중교통전용지구 지정을 해서 차량을 막았기 때문에 상권이 죽는다, 이게 아니라 사실 연세로의 매출 약화는 여러 가지가 복합적으로 이루어져 있다고 생각을 해요. 여러분들 다 아시는 팬데믹 상황도 있고, 비대면 수업이 있으니까 유동인구가 당연히 조금 더 감소하게 됐고요. 그리고 무엇보다도 지금 경제가 침체가 되고 있고요. 그리고 가장 중요한 것은 요즘 세대의 오프라인 소비는 약간 그렇게 얘기하죠. 핫플레이스. 핫플레이스를 굉장히 많이 따라가는 경향이 큰데 오늘의 핫플레이스가 내일까지 핫플레이스가 아닙니다. 그만큼 소비 패턴도 굉장히 빨리 변화하고 있는데 이 모든 복합적인 것들을 다 같이 고려해야 하는 상황에서 대중교통전용지구를 해제하면 상권이 살아날 것 같다고 이야기하는 것은 조금 무리가 있다는 생각입니다.

마지막으로 굉장히 좀 원론적인 말씀을 드리고 싶은 것이, 아마도 대중교통전용지구 하나 해제한다고 해서 기후 문제 등 극적인 변화는 없을 겁니다. 하지만 서울이라는 도시라는 차원에서 보았을 때, 경쟁력은 좀 약화하지 않을까. 전 세계가 지금 기후위기와 여러 가지 탄소 저감을 위해 노력하고 있고, 이런 상황에서 해외 도시들은 오히려 오픈 스트리트 정책들을 굉장히 많이 펴고 있거든요. 그런 상황에서 우리나라의 대중교통전용지구는 대구 동성로, 연세로, 그리고 출퇴근 시간에만 하는 부산, 세 곳입니다. 그리고 또 지금 검토를 하는 곳들이 꽤 있다고 알고 있어요. 그런데 굉장히 상징적이고 대표적인 거리가 연세로인데, 여기가 폐지된다면? 글썄요. 도시 경쟁력 부분에서도 조금 안 좋은 영향을 미치지 않을까 생각을 합니다.

발제자료를 보면서 연세대학교 설문조사를 보면, 무시할 수 없는 고객이 연세대 학생들인데, 가까운 고객마저 외면하면 누가 이곳을 찾겠습니까. 상인분들의 마음도 일부 이해는 하지만 그래도 상권의 주요 고객인 연세대 학생들의 말에도 조금 관심을 기울여주셨으면 하는 그런 바람입니다. 이상입니다.

배기목

당사자 관점을 김은희 센터장께서도 말미에 말씀해 주셨는데 홍박사님께서도 마지막에 당사자 말하자면 범주를 명확히 할 필요가 있다고 말씀해 주셨죠. ‘그 일대에 연세대를 비롯한 청년들도 있다’. 저는 개인적으로 대학생뿐 아니라, 속된 말로 거기서 먹고사는 분들의 입장이 오죽하겠습니까만, 상인들도 학생들도 주체이지만 일반 시민도 있지 않겠습니까. 그런 것들을 포함해서 당사자 범주를 조금 더 명확하게 하고 설정을 넓혀줄 필요가 있다는 말씀 역시 서울시 관계자의, 정책을 입안하고 시행한 당국자의 의무이기도 하죠. 집행한 후에 뒷짐을 지고 있어서는 안 된다는, 정책 담당자로서의 책임성도 강조해주셨고요.

무엇보다 5분 이벤트가 와 닿았습니다. 5분 이벤트는 보행환경만 개선한다고 해서 될 것이 아니고 이른바 집객효과라고 할까요. 유인요소도 있어야 한다는 것인데, 보도 포장 잘하고, 보도 넓히고, 문화적으로 거기서 행사도 하고 그것만으로는 안 된다는 얘기죠. 그 가로 자체, 저는 도로의 개념보다 가로의 개념으로 접근하고 싶은데요. 그 가로 자체에 홍 박사님 말씀처럼 5분마다 정신없을 정도로 사람들의 관심을 주목할 수 있게끔 하는 가로 디자인 요소가 필요합니다.

지금부터는 전반적으로 터놓고 이야기를 하려고 합니다. 청중에 계신 분들도 자연스럽게 질문이나 의견을 피력해주시기 바랍니다.

* 이하 청중 의견 청취

손술 / 연세로 공동행동

저는 신촌 인근 대학을 나왔고, 신촌에서 계속 생활하고 있는 손술이라고 합니다. 연세로 공동행동을 꾸려서 대중교통 전용지구에 관한 이야기를 풀어나갈 고민을 하고 있는데, 토론회를 통해 구체적인 절차나 지표 등을 이해하는 데 도움이 되었습니다.

제가 고민하는 지점은 연세로를 둘러싼 갈등의 가장 큰 책임은 세대문구청이라는 것을 분명하게 인식할 필요가 있다는 것인데, 신촌에는 번영회와 상인회가 있습니다. 지금 탄원서를 제출하거나 해제를 요구하는 주체는 신촌 번영회를

중심으로 추진되고 있는데요. 14년도에 대중교통전용지구가 도입되고, 논의하고, 축제나 여러 행사에 개입했던 것은 신촌상인회입니다. 상인들의 전체 입장이라는 것이 존재하기 어렵기도 하지만 명백하게 두 개의 주체가 있음에도 서대문구청은 인수위 때부터 지난 구청의 혜택을 받았을 것으로 의심되기 때문에 신촌상인회는 간담회 자리에 부르지 않는다고 했습니다. 지난 11월, 서울시가 주최한 토론회에서도 패널들이 다 나간 상황에서 구청장이 ‘연세로는 가짜 상인회에 의해서 추진되었다’라고 발언했습니다.

지금 상인회로 대표되는 의견이라는 것 자체가 이미 일부를 적극적으로 배제하고 있는 상황에서 추진되고 있고, 그것에 중요한 역할을 구청에서 하는 이런 상황에서 연세로를 둘러싼 갈등을 만들고 있는 것은 서대문구청이고, 행정의 책임이 가장 크다고 생각합니다.

그래서 저는 구청의 일방적이고 졸속적인 행정을 막는 것을 우선해야만 대중교통전용지구 활성화 논의를 시작할 수 있지 않을까 하는 고민을 가지고 있고, 대학생들은 이해당사자로 나오고 있는데 지역 주민들이나 여러 생활권자의 이야기는 없어서 어떻게 모임을 만들 수 있을까 고민하고 있습니다. 그리고 구청이 책임있는 자료를 내줄 것을 기대하기 어려운 상황이고, 행정이 독주하고 있다고 보기 때문에 적극적으로 중단시키는 행동이 필요한 것이 아닌가, 그런 지점들을 많이 고려해주면서 정책에 대한 전문가들의 의견을 많이 내주시면 정말 큰 도움이 될 것 같고요.

또 하나 고민되는 것은 의견을 내고 계시는 상인분들께서는 이전으로 돌아가야 한다고 하지만 제가 알기로는 대중교통 전용지구 도입되었을 때, 신촌상권이 그리 좋지 않았던 것으로 알고 있거든요. 신촌상권 전성기 때를 이야기하는데 1990년대인 것 같아요. 앞뒤가 맞지 않는 주장인데, 이처럼 진실과 거짓을 섞어서 이야기하면 토론을 하기가 정말 어렵습니다. 그래서 상인분들이랑 이런 이야기도 함께 할 수 있었으면 좋겠습니다.

배기목

신촌에서 아마 청춘을 보내고 계신 듯한데 저도 이 내용은 처음 알게 되었습니다. 상인회와 번영회가 추구하는 바는 상권활성화로 비슷하겠지만 그를 둘러싼 주변과 또 그 내부 그룹의 성격은 상이하다는 측면에서 이미 이런 상황을 알고 있는 서대문구청의 역할이 아주 중요하고, 강한 책임감을 느끼고 임해야 한다고 주장해 주셨습니다. 말씀하신 면들도

살펴야 할 것입니다.

아까 진박사님이 발제하면서 가능하면 정치적 관점에서 접근을 지양하자고 언급해 주셨는데 저는 100% 동의합니다. 저는 정치를 잘 모릅니다만, 제가 이해하는 정치는 갈등을 조정하는 것입니다. 그런데 현재 우리 사회는, 오히려 정치가 개입되면서 이해관계자들의 갈등이 증폭되는 경우가 많기 때문인데 그런 관점에서 어떤 정치적 내용이 개입되는 것은 곤란하다는 것입니다. 그 외 의견 부탁드립니다.

김예찬 / 투명사회를 위한 정보공개센터

저는 신촌지역에 사무실이 있고, 연세로에 관심이 있는데, 왜 신촌 상인들이 차 없는 거리나 대중교통전용지구에 상권 쇠퇴의 책임을 돌리는 이런 상황이 생겨났을까. 그 부분에 관해 이야기해 볼 필요가 있다고 봅니다. 예전에 연세로와 관련한 연구내용들을 보고, 상인분들 인터뷰한 내용도 보니까 연세대에서 진행한 ‘백양로 프로젝트’로 상업공간들이 생긴다거나 세브란스 병원에 상업공간이 생기는 것에 대한 불만들이 있었고, 송도캠퍼스가 생기면서 1학년들이 없어지고. 이런 변화들에 대해서 당시 서대문구 문석진 구청장의 어떠한 견제도 없었습니다. 오히려 연세대와 같은 편이 되어서 신촌 상인들에게 일방적으로 불리한 정책들을 실행했다는, 음모론일 수도 있겠으나 한편으로는 타당한 문제 제기라고 생각해요. 그런 불만들이 상인들에게 계속 있었고, 선거로 구청장이 바뀌는 상황에서 ‘대중교통전용지구 해제해야 한다’라는 방향으로 폭탄이 튀었고, 상인들도 정말 상권침체 이유를 몰라서 ‘대중교통전용지구 해제’를 이야기하는 것은 아니라고 생각해요.

어떻든 현재 구청장이 바뀐 상황에서 연세대를 건들기는 힘들고, 백양로 프로젝트로 만든 지하공간을 없앨 수도 없는 노릇이고, 그러니까 그나마 건들 수 있는 것은 대중교통전용지구라는, 불똥이 엉뚱하게 튀었다는 생각도 들어요.

그래서 연세대 측에서 어떻게 상인들과 좀 더 상생해 나갈지, 그런 방향에 대해서도 구청에서 노력해야 하지 않을까 하는 생각도 하거든요. 연세대 백양로 프로젝트나 이화여대 ECC 모두 논란이 있었던 이유가 그로 인해 신촌 상인들이 굉장히 어려웠거든요.

그래서 구청에서 상권활성화라는 부분보다도 이 지역의 거대한 세력을 가진 대학들의 눈치를 너무 보았던 것이 아닐까,

이것에 대한 신촌 상인들의 불만을 어떻게 해소할 것인가에 대해 노력해야 할 것이라고 봅니다.

그래서 아까 정치적 문제로 만들면 안 된다고 하지만 이미 정치적인 문제가 된 지 오래되었기 때문에 그런 부분들도 접근해야 하지 않을까 합니다.

배기목

두 분의 청중이 굉장히 중요한 말씀을 해 주셨습니다. 연세대학교와 이화여대는 지역의 매우 중요한 거점시설인데, 거점시설과 지역과 융화라는 아주 중요한 요소를 지적해주셨고, 향후 하나의 연구주제로 삼아야 할 사항이라고 생각합니다.

저 역시 교통을 공부하는 사람으로서 한 말씀 드리자면, 뉴욕 맨하튼은 전형적인 격자구조로 직사각형인데 한변은 길고 한변은 짧아요. 이것을 에비뉴(avenue)와 스트리트(street)로 나눴죠. 보행자 입장에서 보면 전체적인 조망 자체가 짧은 연속구간이 있는가 하면, 한 바퀴만 방향을 틀면 길게 펼쳐지는 공간도 있고, 일단 시각적으로 여러 가지 요소가 가로에 있습니다. 도심은 빌딩 숲속이지만 굳이 보도를 넓히지 않더라도 보행자들이 다채로움을 느낄 수 있는 대표적인 거리인 거죠. 아까 홍주희 박사님이 말씀하신 5분 이벤트와도 연관이 됩니다.

연세로를 보면 이화여대 쪽으로 빠지는 방사형도로가 있고, 연세로와 연계된 골목길을 포함한 모든 도로를 가로 관점에서 접근해본다면 걷고 싶은, 걷고 싶게 만드는 요소들을 발굴하려는 노력이 필요합니다. 전문가들의 몫이기도 하지만 행정 역시 이것이 가능할 수 있는 토양을 만들어줘야 합니다.

대중교통전용지구 존폐와 관련해서 서울시와 서대문구청이 주최한 1차 토론회가 있었지만, 지금 이 토론회는 시민단체 주도로 준비한 것이며 찬반을 논의하기보다 담론을 형성하는 자리입니다. 지속적인 담론들이 열어지기를 기대합니다. 이상으로 대중교통전용지구 연세로 현황과 쟁점에 대한 첫 번째 토론회를 모두 마치겠습니다. 고맙습니다.

사단법인
검고싶은도시만들기
시민연대

연락처 02-735-6048
주소 서울특별시 중구 세종대로16길 23, 3층
홈페이지 <http://www.dosi.or.kr>

사단법인
경실련도시개혁센터

연락처 02-3673-2147
주소 서울시 종로구 동숭3길 26-9
홈페이지 <http://www.ccej.or.kr>

