

요약

도심지역 대형 판매시설물 집중 관리하고 교통량 감축프로그램 혜택도 확대할 필요

교통유발부담금 제도는 교통혼잡 완화 목표로 1990년부터 시행

교통유발부담금 제도는 교통혼잡 완화를 목표로 1990년부터 시행되고 있는 서울시의 중요한 교통수요관리 정책이다. 교통유발부담금 산정식은 ‘시설물의 각 층 바닥면적의 합계 × 단위부담금 × 교통유발계수’로 되어 있으나 산정식에 적용되는 교통유발계수는 1996년 개정 이후 현재까지 동일한 계수가 적용되고 있어 그동안의 교통여건 변화 반영이 미흡한 상태이다. 이에 도시 및 인구구조의 변화, 시설물 입지 등을 반영하고, 교통혼잡 수준에 따른 차등 적용을 위해 도시규모계수, 지역계수, 혼잡가중치가 추가되는 도시교통정비 촉진법 개정이 예고되어 있다.

도심지역 유발교통량 줄이는 정책목표 선행 시 지역계수 적용 가능

지역계수의 도입취지는 도시내 입지(도심/외곽)에 따른 유발교통량 차이를 반영하는 것이기 때문에 서울시내 혼잡도 차이를 고려한 주차 1급지와 기타지역을 사례로 교통유발원단위와 가구통행실태조사의 승용차 및 택시 도착통행량의 차이를 검토하였다. 단위 연면적당 교통유발 원단위 분석결과를 보면 전체적으로 1급지에 위치한 시설물보다 1급지 이외 지역에 위치한 시설물들의 교통유발원단위가 높게 나타났다. 가구통행실태조사의 승용차와 택시통행을 1급지와 기타지역의 단위 연면적당 도착통행량으로 비교한 결과도 교통유발원단위와 동일하게 1급지보다 기타지역이 높게 나타났다.

[표 1] 급지별 교통유발원단위

(단위: 대/1,000㎡)

구분	시설물 수(개)	교통량/건축면적	교통량/연면적
1급지 ¹⁾	37	538.6	49.9
1급지 외 ²⁾	56	462.2	50.8

주1) 업무시설 1곳은 건축면적이 없어 제외하고 분석함

주2) 대형마트 1곳은 건축면적이 없어 제외하고 분석함

자료: “표준 교통량 및 교통 유발계수 산정방안 2단계 연구” 조사자료, 2015년도 서울시 건축물대장
(교통량 조사대상 시설물 중 93개로 분석하였으며, 7시~21시 교통량)

[표 2] 급지별 단위면적당 승용차/택시 도착통행량(귀가목적 제외)

(단위: 통행/1,000㎡·일)

도착 급지	(승용+택시)/대지면적	(승용+택시)/건축면적	(승용+택시)/연면적
1급지	42.77	204.55	24.99
1급지 외	8.06	144.23	26.85

주) 통행량: 귀가목적 제외 주수단통행량

자료: 2016년도 수도권 여객기종점통행량(O/D) 현행화 공동사업(2017, 수도권교통본부),
2015년도 서울시 건축물대장

또한, 교통유발원단위를 단위부담금 책정의 기반이 되는 시설물 규모별로 분석해보면 연면적 기준 ‘3천㎡ 초과 3만㎡ 이하’와 ‘3만㎡ 초과’ 모두 1급지보다 기타지역이 높게 나타났다.

[표 3] 시설물 규모별 급지별 교통유발원단위

(단위: 대/1,000㎡)

연면적 구분	1급지		1급지 외	
	교통량/건축면적	교통량/연면적	교통량/건축면적	교통량/연면적
3천㎡ 이하	-	-	-	-
3천㎡ 초과~3만㎡ 이하	232.6	23.2	233.1	27.6
3만㎡ 초과	560.1	51.7	479.4	52.4
합계	538.6	49.9	462.2	50.8

주1) 교통량 조사대상 시설물 중 93개로 분석하였으며, 교통량은 7시~21시 교통량임

주2) 연면적 3만㎡ 초과 1곳은 건축면적이 없어 제외하고 분석함

자료: “표준 교통량 및 교통 유발계수 산정방안 2단계 연구” 조사자료, 2015년도 서울시 건축물대장

따라서 교통유발원단위가 높은 도심지역에 외곽지역과 차별하여 상대적으로 높은 지역계수를 도입하려던 조례개정(안)의 당초 취지와 반대의 분석결과가 나왔기 때문에 교통수요관리 목표가 상향되지 않는 한 서울시의 모든 용도시설물에 일률적인 지역계수 도입은 적절치 않다. 또한, 시설물 규모별로 차등 적용하는 단위부담금은 2014년 기준 ‘3만㎡ 초과’의 경우 ‘3천㎡ 이하’ 대비 1.14배이나 2020년 이후에는 2.86배로 더욱 가중될 예정이다([표 4]). 반면 ‘3만㎡ 초과’ 부과건물의 68.1%는 1급지에 위치하고 있어([표 5]) 혼잡지역에 가중하는 지역계수 도입 시 이중적용의 논란이 있을 수 있어 신중한 검토가 필요하다. 다만, 건축면적당 유발교통량(단위 부지면적당 총 유발교통량)은 여전히 도심지역인 1급지가 1급지 외보다 높기 때문에, 도심지역의 유발교통량을 더욱 줄여야 하는 정책목표가 선행된다면, 동일용도시설물에 대해 도심 혼잡지역에 위치한 경우 더 높은 지역계수를 적용할 수 있을 것이다.

[표 4] 연도별 부과기준별 단위부담금 비중

부과기준	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 이후
3천㎡ 이하	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
3천㎡ 초과~3만㎡ 이하	1.00	1.14	1.29	1.43	1.57	1.71	2.00
3만㎡ 초과	1.14	1.43	1.71	2.00	2.29	2.57	2.86

자료: 서울특별시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례 [별표 3]

[표 5] 시설물 규모별 급지별 교통유발부담금 부과건물 수

(단위: 개소, %)

연면적 구분	1급지	1급지 외	합계
3천㎡ 이하	8,033 (45.2)	9,739 (54.8)	17,772 (100.0)
3천㎡ 초과~3만㎡ 이하	3,928 (58.1)	2,827 (41.9)	6,755 (100.0)
3만㎡ 초과	631 (68.1)	296 (31.9)	927 (100.0)
합계	12,592 (49.5)	12,862 (50.5)	25,454 (100.0)

주1) 교통유발부담금 부과건물 27,909개 중 급지정보, 연면적 정보 매칭이 안 된 2,455개(8.8%) 제외 후 분석함(2,455개의 건물 중 중구의 모든 건물(1,484개)은 연면적 정보 미매칭)

주2) 괄호 안의 수치는 비율임

자료: 서울시 내부자료(2015년 자료)

백화점 등 도심 대형 판매시설물은 교통유발량이 여전히 많아

교통유발원단위를 용도시설별로 구분해보면 자동차 의존도가 높은 의료시설과 백화점/판매 시설의 유발원단위는 1급지가 기타지역보다 높아 전체평균과 반대의 결과를 보였다([표 6]). 가구통행 실태조사의 쇼핑통행을 단위연면적당 도착통행량으로 비교한 결과 역시 전체통행과 반대로 1급지가 기타지역보다 높게 나타났다([표 7]).

[표 6] 시설물 용도별 급지별 교통유발원단위

시설물 용도	1급지			1급지 외		
	시설물 수 (개)	교통량/건축면적 (대/1,000m ²)	교통량/연면적 (대/1,000m ²)	시설물 수 (개)	교통량/건축면적 (대/1,000m ²)	교통량/연면적 (대/1,000m ²)
업무	13	381.7	13.4	14	378.0	25.6
의료	5	373.2	53.9	8	303.0	41.7
백화점	14	610.6	70.6	17	538.9	51.4
대형마트	3	824.4	99.7	15	689.9	95.0
숙박	2	144.7	14.1	2	255.7	27.0
합계	37	538.6	49.9	56	462.2	50.8

주1) 교통량 조사대상 시설물 중 93개로 분석하였으며, 교통량은 7시~21시 교통량임

주2) 1급지의 업무시설 1곳은 건축면적이 없어 제외하고 분석함

주3) 2급지의 대형마트 1곳은 건축면적이 없어 제외하고 분석함

자료: “표준 교통량 및 교통 유발계수 산정방안 2단계 연구” 조사자료, 2015년도 서울시 건축물대장

[표 7] 급지별 단위면적당 승용차/택시 도착통행량(쇼핑목적)

(단위: 통행/1,000km²·일)

도착 급지	(승용+택시)/대지면적	(승용+택시)/건축면적	(승용+택시)/연면적
1급지	156.59	256.66	29.84
1급지 외	64.49	196.20	25.70

자료: 2016년도 수도권 여객기중점통행량(O/D) 현황화 공동사업(2017, 수도권교통본부),
2015년도 서울시 건축물대장

한편, 중소형건물과 대형건물의 교통유발원단위를 비교해 보면, 3만m² 초과 대형건물의 교통유발원단위는 연면적 3천m² 초과~3만m²인 중소형 건물에 비해 1.9배~2.41배 크다([표 8]). 대형 건물의 단위면적당 교통량이 많은 만큼 단위부담금도 가중되어 적용되어야 하나, 2017년 현재

중소형건물과 대형건물의 단위부담금 비율은 1.4배이고 2019년에 1.5배까지 높아지도록 되어 있다. 이는, 대형건물의 집중관리가 필요하다면 단위부담금을 최소한 교통유발원단위의 비율까지 상향조정할 수 있는 근거가 된다.

[표 8] 중소형과 대형시설물의 교통유발원단위 비율

(단위: 대/1,000㎡)

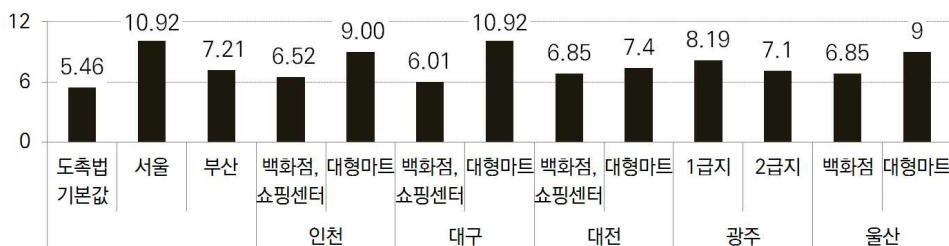
연면적 구분	1급지		1급지 외	
	교통량/건축면적	교통량/연면적	교통량/건축면적	교통량/연면적
3천㎡ 초과~3만㎡ 이하(A)	232.6	23.2	233.1	27.6
3만㎡ 초과(B)	560.1	51.7	479.4	52.4
비율(B/A)	2.41	2.23	2.06	1.90

[표 9] 중소형과 대형시설물의 단위부담금 비율

부과기준	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 이후
3천㎡ 초과~3만㎡ 이하(A)	700원	800원	900원	1,000원	1,100원	1,200원	1,400원
3만㎡ 초과(B)	800원	1,000원	1,200원	1,400원	1,600원	1,800원	2,000원
비율(B/A)	1.14	1.25	1.33	1.40	1.45	1.50	1.43

따라서 현재 도심지 위주로 추진되고 있는 교통수요관리정책이 어느 정도 효과를 보이고 있지만 판매시설 등 대규모 특정용도시설의 경우 여전히 도심지역 교통유발방이 많아 집중관리가 필요함을 시사한다. 따라서 용도시설별 교통유발원단위에 대해 좀 더 충분한 표본조사가 이루어진다면 이를 바탕으로 특정 용도시설에 한정된 지역계수 도입여부를 검토할 수 있다.

현재 서울시는 백화점, 쇼핑센터 등 판매시설(나)의 경우 교통유발계수 10.92를 동일하게 적용하고 있지만, 대부분의 광역시에서는 판매시설 집중관리를 위해 백화점과 쇼핑센터, 대형마트로 구분하거나, 주차급지를 기준으로 차등하여 적용하고 있어 판매시설에 대한 제한적인 지역계수 도입이 가능하다.



[그림 1] 도시별 교통유발계수 차등 사례

중소규모 건물 참여율 높이려면 교통량 감축프로그램 혜택 늘려야

교통혼잡을 완화하기 위해 기업체에서 자발적으로 교통량 감축활동에 참여하고 이행실적에 따라 교통유발부담금 감면 혜택을 부여하는 교통량 감축 프로그램은 2015년 총 부과시설 27,909 개소의 8%인 2,227개소만 참여하고 있고, 조례기준에 따라 1천㎡ 미만을 제외한 감축 프로그램 참여 대상시설(13,395개소) 기준으로는 16.6%가 참여하고 있다. 특히, 3천㎡ 이하의 소규모 건물은 부과시설기준 2.7%의 저조한 참여율을 보이고 있다.

[표 10] 교통량 감축 프로그램 참여현황

(단위: 개소)

구분	부과시설(A)	대상시설(B)	경감시설(C)	전체 참여율(C/A)	대상시설 중 참여율(C/B)
값	27,909	13,395	2,227	8.0%	16.6%

자료: 서울시 내부자료(2015년 자료)

이행한 시설물의 부과 교통유발부담금 경감액은 18.9% 수준이다. 또한, 각 시설물별 교통유발 부담금 경감률을 살펴보면, 복수의 프로그램 참여로 경감률이 누적되어도 대부분 40% 이하의 경감을 받는 것으로 나타났다. 따라서 교통량 감축 프로그램의 혜택을 확대하여 특히 중소규모 시설의 참여율을 높이는 정책방안이 필요하다.

[표 11] 교통유발부담금 경감률 분포

(단위: 개소)

경감률(중복적용)	이행 시설 수	비율
10% 미만	333	14.9%
10% 이상~20% 미만	644	28.9%
20% 이상~30% 미만	686	30.8%
30% 이상~40% 미만	454	20.4%
40% 이상~50% 미만	82	3.7%
50% 이상~60% 미만	27	1.2%
62.1%	1	0.0%
합계	2,227	100.0%

자료: 서울시 내부자료(2015년 자료)

이용자 의견조사 결과, 1급지와 대규모 건물의 참여 가능 프로그램 비율이 높은 ‘나눔카 이용’, ‘통근버스’ 등의 경감비율을 현재 각각 10%, 25%에서 30% 수준으로 상향조정하는 것을 제안한다. 두 번째로, 복수의 프로그램 참여를 유도하여 경감률을 높이는 노력이 필요하다.

교통유발금 증가분은 교통량 감축 프로그램 모니터링에 투자 필요

2014년 1월 14일 상위법령인 「도시교통정비 촉진법 시행령」이 개정됨에 따라 「서울특별시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」가 일부 개정되었다. 조례 개정 내용 중 하나로 기존 700원인 단위부담금이 2020년까지 단계적으로 최대 2,000원으로 상향조정되었다([표 12]). 2015년 시설물의 용도와 면적을 기준으로 단위부담금 변화에 따른 교통유발부담금 총액을 계산해 보면, 2020년에 2,414억 원으로 2014년 1,216억 원 대비 1.99배 상승한다. 이번 교통유발부담금 관련 법 개정과 함께 지역계수까지 적용된다면, 교통유발부담금 총액은 더욱 증가할 것이다.

[표 12] 부과기준별 서울시 단위부담금 변화

부과기준	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 이후	2014년 기준
3천㎡ 미만	350원	350원	350원	350원	350원	350원	350원	1.0배
3천㎡	700원	700원	700원	700원	700원	700원	700원	1.0배
3천㎡ 초과~3만㎡ 이하	700원	800원	900원	1,000원	1,100원	1,200원	1,400원	2.0배
3만㎡ 초과	800원	1,000원	1,200원	1,400원	1,600원	1,800원	2,000원	2.5배

자료: 서울특별시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례 [별표 3]

[표 13] 연도별 교통유발부담금 예상액

(단위: 천 원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년 이후
교통유발부담금	121,561,928	140,674,487	159,787,045	178,899,604	198,012,162	217,124,721	241,425,947
2014년 대비 증가율	1.00	1.16	1.31	1.47	1.63	1.79	1.99

현재 여건에서는 27,909개의 부과시설물에 대해 모니터링이나 교통량 감축 프로그램 이행여부 확인, 교통 유발량 조사 등이 어려웠던 것이 사실이다. 그러나 증가 세입을 교통량 감축 프로그램 운영 및 교통량 감축 활동을 위한 조직과 인력 비용으로 활용함으로써 교통유발부담금의 징수 목적인 교통 혼잡 완화에 좀 더 직접적으로 활용할 수 있는 방안이 될 수 있다. 또한 실질적 이행효과를 파악한다면, 새로운 프로그램을 적용하고 혜택을 차등하여 감면혜택비율을 더 높일 수 있다.