

지방대중교통계획 수립지침 연구



조응래

1. 서론

대중교통을 체계적으로 육성·지원하고, 대중교통수단이용을 촉진시키기 위하여 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률」이 2005년 1월에 제정되었다. 이 법에 따르면 건설교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사의 의견을 들어 5년 단위의 대중교통기본계획을 수립하도록 되어 있다. 또한 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기본계획에 따라 5년 단위의 지방대중교통계획을 수립하도록 되어 있다. 도 단위에서 지방대중교통계획을 수립하여야 하는지에 대해서는 법에서 명확히 밝히고 있지 않다. 그러나 도내 시·군에서 수립되는 지방대중교통계획의 방향을 제시하고, 내용을 조정·중재하기 위해서는 도 차원에서도 대중교통계획의 수립이 필요하다.

현재 건설교통부에서는 한국교통연구원에 의뢰하여 대중교통기본계획을 수립하고 있는데 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률」에 의하면 대중교통기본계획에서는 대중교통의 현황과 전망, 대중교통정책의 기본방향과 목표, 대중교통수단간 수송분담율의 현황과 목표, 대중교통시설 및 대중교통수단의 개선·확충에 관한 사항, 대중교통이용정보의 제공 등 대중교통정보화에 관한 사항, 비수익 노선 대중교통수단의 현황과 향후 운행조정 및 지원 방향, 자가용 승용자동차 이용자의 대중교통 이용촉진에 관한 사항, 농

어촌 및 벽지 주민을 위한 대중교통이용의 편의증진에 관한 사항, 기본계획의 추진에 소요되는 재원의 조달방안, 그 밖에 대중교통서비스의 향상 및 이용촉진 등을 위하여 대통령령이 정하는 사항 등을 포함하도록 되어 있다. 그러나 현재 대중교통기본계획 및 지방대중교통계획의 내용에 대한 표준항목은 설정되어 있지 않다.

이에 따라 본 연구에서는 대중교통계획과 여타 계획간의 관계를 정립하고, 계획의 추진체계 및 계획에서 담아야 하는 내용 등에 대한 명확한 지침을 제시하고자 하였다. 지방대중교통계획 수립지침이 마련되면 특별시, 광역시, 시·군의 지역여건을 고려한 지방대중교통계획의 수립 및 추진이 가능할 것이다.

II. 지방대중교통계획 수립 체계

2005년 1월 27일에 제정된 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률」 제5조에 의하면 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 국민의 대중교통 이용을 촉진하기 위하여 5년 단위로 대중교통기본계획을 수립하도록 되어 있다. 또한 제7조에 의하면 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기본계획에 따라 관할 지역의 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 주민의 대중교통 이용을 촉진하기 위하여 5년 단위의 지방대중교통계획을 수립하도록 되어 있다.

1. 대중교통기본계획의 수립절차

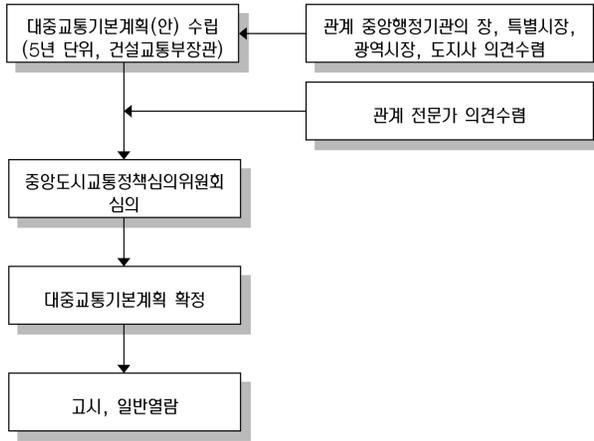
법에서 정한 계획절차를 살펴보면, 건설교통부장관은 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 국민의 대중교통 이용을 촉진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사의 의견을 들어 5년 단위의 대중교통기본계획을 수립하게 되어 있다. 계획수립과정에서 건교부장관은 기본계획수립에 필요한 기초자료를 수집하기 위해 관계 중앙 행정기관의 장, 시·도지사 또는 대중교통운영자에게 자료 제출을 요구할 수 있으며, 해당기관의 장, 시·도지사 및 대중교통운영자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 되어 있다.

건교부장관은 기본계획을 확정 또는 변경하고자 할 때에는 먼저 관계 전

문가 등으로부터 의견을 들은 후, 도시교통정비촉진법 제32조의 규정에 따른 중앙도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 기본계획이 확정 또는 변경되면 건교부장관은 이를 대통령령이 정하는 바에 따라 고시하고, 관계 중앙 행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 하며, 시·도지사는 관계서류를 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여 일반인이 열람할 수 있게 해야 한다. 이와 같은 절차를 정리하면 <그림 1> 및 <그림 2>와 같다.

절차	내용	비고
기초조사	<ul style="list-style-type: none"> 건설교통부장관은 기본계획의 수립에 필요한 기초자료를 수집하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 대중교통운영자에게 자료 제출을 요구(법 5조③) 	<ul style="list-style-type: none"> 기초조사 내용(법 16조①) <ul style="list-style-type: none"> 대중교통관련 사회·경제적 지표 대중교통운영자의 경영여건 대중교통수단 및 대중교통시설의 현황 대중교통의 이용실태 차별별 교통량 현황 및 대중교통수단의 시간대별 도로별 운행속도 그 밖에 대중교통의 개선을 위하여 필요사항
▽		
기본계획 수립 (변경)	<ul style="list-style-type: none"> 건설교통부장관은 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 대중교통 이용 촉진을 위하여 관계 중앙 행정기관의 장, 시·도지사의 의견을 수렴해 5년을 단위로 대중교통기본계획을 수립(법 5조①) 	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획의 내용(법 5조②) <ul style="list-style-type: none"> 대중교통의 현황과 전망 대중교통정책의 기본방향과 목표 대중교통수단간 수송분담률의 현황과 목표 대중교통시설 및 대중교통수단의 개선·확충에 관한 사항 대중교통이용정보의 제공 등 대중교통정보화에 관한 사항 비수익노선 대중교통수단의 현황과 향후 운행조정 및 지원방향 자가용 승용자동차 이용자의 대중교통 이용촉진에 관한 사항 농어촌 및 벽지주민을 위한 대중교통이용의 편의증진에 관한 사항 기본계획의 추진 소요재원의 조달방안
▽		
의견청취	<ul style="list-style-type: none"> 건설교통부장관은 기본계획을 확정·변경하고자 할 때에 중앙도시교통정책심의위원회의 심의 전에 관계전문가의 의견 청취(법 6조②) 	<ul style="list-style-type: none"> 경미한 사항의 변경은 제외(시행령 4조) <ul style="list-style-type: none"> 대중교통기본계획에서 정한 사업별 사업규모를 100분의 5 이하에서 변경하는 경우 계산착오·오기·누락 그밖에 기본계획의 기본방향에 영향을 미치지 아니하는 사항으로서 그 변경근거가 분명한 사항
▽		
심의	<ul style="list-style-type: none"> 건설교통부장관은 기본계획을 확정·변경하고자 할 때에 중앙도시교통정책심의위원회의 심의(법 6조①) 	<ul style="list-style-type: none"> 경미한 사항의 변경은 제외(시행령 4조)
▽		
기본계획의 확정 (변경)	<ul style="list-style-type: none"> 중앙도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 대중교통기본계획 확정(법 6조①) 건설교통부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보(법 6조③) 	
▽		
고시	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획 확정·변경시 주요 내용, 변경 사유, 열람방법 및 장소를 고시(시행령 5조) 시·도지사는 통보받은 기본계획을 관할 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여 열람(법 6조③) 	<ul style="list-style-type: none"> 관보에 고시(시행령 5조)

<그림 1> 대중교통기본계획 수립절차



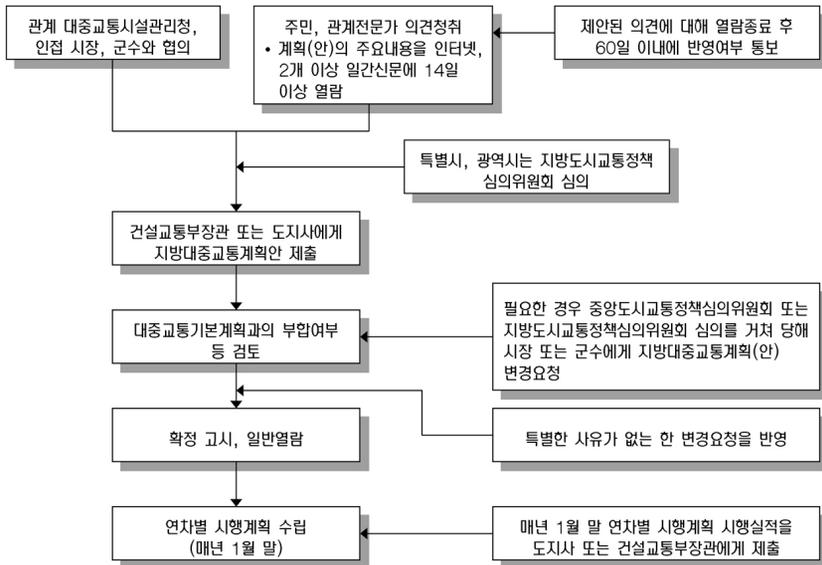
〈그림 2〉 대중교통기본계획 수립절차 개념도

2. 지방대중교통계획의 수립절차

특별시장·광역시장·장 또는 군수는 대중교통기본계획에 따라 관할 지역의 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 주민의 대중교통 이용을 촉진하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 주민 및 관계 전문가의 의견을 들어 5년 단위의 지방대중교통계획을 수립하여야 한다. 시장 또는 군수가 지방대중교통계획을 수립하는 때에는 관계 대중교통시설 관리청 및 인접지역의 관계 시장 또는 군수와 협의하여야 한다.

특별시장 또는 광역시장은 지방대중교통계획을 수립하고자 하는 때에는 도시교통정비촉진법 제32조의 규정에 따른 지방도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 시장 또는 군수가 지방대중교통계획을 입안한 때에는 해당 지방대중교통계획을 확정하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시장 또는 광역시장은 건설교통부장관에게, 시장(특별시장 및 광역시장을 제외한다) 또는 군수는 도지사에게 각각 지방대중교통계획안을 제출하도록 되어 있다. 건설교통부장관 또는 도지사가 지방대중교통계획안을 제출받은 때에는 기본계획에 부합되는지의 여부 등을 검토한 후, 지방대중교통계획에 기본계획과 부합되지 아니한 내용이 있거나 지방대중교통계획간 연계성 및 통합성을 유지하기 위하여 필요하다고 판단되는 내용이 있을 때에는 중앙도

시교통정책심의위원회 또는 지방도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 당해 시장 또는 군수에게 지방대중교통계획안의 변경을 요청할 수 있다. 시장 또는 군수는 요청을 받은 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 반영하여 지방대중교통계획을 확정·고시하고 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 이와 같은 절차를 정리하면 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 지방대중교통계획 수립절차 개념도

3. 도시교통정비기본계획의 수립절차 검토

현재 교통관련 계획으로서 도시교통정비기본계획이 있는데 이 계획은 도시교통정비촉진법에 근거를 두며 시장 또는 군수는 20년 단위의 도시교통정비기본계획을 수립하도록 되어 있다. 도시교통정비기본계획에는 도시교통의 현황 및 전망, 광역교통체계의 개선, 교통시설의 개선, 대중교통체계의 개선, 교통체계관리 및 교통소통의 개선, 주차장의 건설 및 운영, 자전거이용시설의 확충, 환경친화적 교통체계의 구축, 투자사업계획 및 재원조달방안 등이 포함되도록 되어 있다(법 제5조).

절차	내용	비고
도시교통 정비지역의 지정·고시	건설교통부장관 • 도시교통정비지역은 행자부장관과 협의한 후 중앙도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정·고시함	
▽		
기초조사	특별시장·광역시장·시장 • 기본계획 및 중기계획을 수립하기 위해 필요한 사항(시행령제9조)을 조사·분석하여 건교부장관 또는 도지사에게 보고함 • 건교부장관은 보고받은 사항을 행자부장관에게 통보	- 시행령제9조(기초조사 내용): 인구등 사회·경제지표현황 및 전망, 토지이용현황 및 계획, 자동차보유현황 및 증가추세, 교통시설 이용현황 및 변화추이, 간선가로 및 교차로의 교통량 현황 및 변화추이, 주요 간선도로별 시외 유출입 교통량 및 변화추이
▽		
기본계획 수립 (변경)	특별시장·광역시장·시장 • 도시교통정비지역에 대하여 20년 단위로 수립함	- 특별시장·광역시장 수립시 : 해당 교통시설의 관리청 및 교통권역을 관할하는 도지사와의 협의 - 시장 수립시 : 해당 교통시설 관리청 및 교통권역을 관할하는 시장·군수와 협의
▽		
공고·열람 (변경)	특별시장·광역시장·시장 • 지방도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 공고함	- 20일 이상의 의견제출기간을 정하여 당해 특별시·광역시, 도의 공보 또는 일간신문에 게재함
▽		
기본계획의 확정 (변경)	특별시장·광역시장·시장 • 특별시장·광역시장은 건교부장관, 시장은 도지사에게 보고함 • 특별한 사유가 없는 한 제시받은 의견을 반영하여 기본계획을 확정함	- 도시계획 또는 도로정비계획의 변경 등으로 인한 경미한 변경시는 확정 절차만 따름 - 건교부장관과 도지사는 중앙도시교통정책심의위원회 또는 지방도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 의견을 제시 (건교부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의)

〈그림 4〉 도시교통정비기본계획 수립절차

지방대중교통계획은 현재 법적 근거는 확보되어 있으나 타 계획과의 관계 등이 명확히 설정되어 있지 않은 문제가 있다. 따라서 대중교통기본계획 및 도시교통정비기본계획 등과의 관계를 명확히 설정하고, 지방대중교통계획의 필요성과 활용성에 대해서도 명확히 할 필요가 있다.

Ⅲ. 지방대중교통계획 수립지침

1. 지방대중교통계획의 수립체계 확립

『대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률』에는 대중교통기본계획에 포함되어야 할 세부사항은 제시하고 있으나, 지방대중교통계획은 기본계획과 부합되도록 수립해야 한다고만 되어 있을 뿐, 각 사항의 세부 내용을 제시하고 있지는 못하다. 시행령에 의하면 전국의 시·군에서는 2006년 말까지 지방대중교통계획을 수립해야 하지만, 구체적인 지침이 없어서 시·군은 실제적인 계획수립에 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 따라서 계획의 수립절차와 계획내용의 구체적인 항목을 제시하여 시·군이 계획 수립에 반영할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 수립된 계획에 대해 어떻게 예산을 확보할 지에 대한 내용도 제시되어 있지 않으므로 재원확보에 대한 구체적인 방안을 제시하여 계획의 집행성을 확보할 필요가 있다. 본 절에서는 계획수립의 절차에 대해 알아보았다.

1) 기초조사

『대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률』에서는 지자체에서 지방대중교통계획을 수립하기 위해 반드시 기초조사를 해야 한다고 명시하고 있지는 않다. 다만, 건설교통부장관은 대중교통의 육성·지원을 위한 정책의 효과적인 수립에 필요한 기초자료로 활용하기 위하여 건설교통부령이 정하는 바에 따라 조사를 실시할 수 있다고 되어 있다(법 제16조). 기초조사내용으로는 대중교통관련 사회·경제적 지표, 대중교통운영자의 경영여건, 대중교통수단 및 대중교통시설의 현황, 대중교통의 이용실태, 교통량 현황 및 운행속도, 그 밖에 대중교통 개선을 위해서 필요한 사항 등이 있다. 기초조사 내용은 대중교통기본계획의 조사내용과 유사하므로, 최근에 대중교통기본계획이 수립된 경우는 조사를 생략할 수 있도록 하고, 지역의 도로교통 여건이 급격히 변화되어 조사가 필요한 경우는 조사계획 수립시 대중교통기본계획의 조사와 중복되지 않도록 한다.

2) 기본계획 수립(변경)

『대중교통의 육성및이용촉진에관한법률』에 의하면 시장 또는 군수는 5년을 단위로 지방대중교통계획을 수립하도록 되어 있다.

3) 승인신청

특별시장 또는 광역시장이 수립한 지방대중교통계획은 건설교통부장관에게 제출하고, 시장·군수가 수립한 지방대중교통계획은 도지사에게 제출한다. 승인신청을 위해서는 공청회 개최 등을 통하여 주민 및 관계 전문가들의 의견을 청취하고, 지방의회(광역 혹은 기초)의 의견을 청취하여야 한다. 제출된 의견서에 대해서는 제출자에게 60일 이내에 반영여부를 통보해야 한다.

4) 심의 및 승인

각 시·군의 지방대중교통계획과 이와 관련된 주요 정책에 대해서 특별시장 또는 광역시장의 경우에는 지방도시정책심의위원회에서 심의하고 건설교통부장관에게 제출하며, 시장 또는 군수가 입안한 경우에는 도지사에게 제출한다. 이 때에는 주민 및 관계 전문가 의견청취 결과와 관계 대중교통 시설 관리청 및 인접지역의 관계시장 또는 군수와의 협의 결과를 첨부하여야 한다.

5) 기본계획의 확정(변경)

건설교통부장관 또는 도지사가 지방대중교통계획안을 제출받아 검토한 후, 기본계획과 부합되지 아니한 내용이 있거나 지방대중교통계획간 연계성 및 통합성을 유지하지 위하여 필요하다고 판단되는 내용이 있을 때에는 중앙도시교통정책심의위원회 또는 지방도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 당해 시장 또는 군수에게 지방대중교통계획안의 변경을 요청할 수 있다고 되어 있다(제7조 5항). 제출된 지방대중교통계획안에 대한 변경 요청이 있을 때에는 특별한 사유가 없는 한 제시받은 의견을 반영하여 기본계획을 확정하도록 한다.

6) 공고·열람

건설교통부장관 또는 시·도지사가 지방대중교통계획을 승인하고 계획이 확정된 후에는 시·도지사 또는 시장·군수는 이를 공고하고 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다(법 제7조⑥). 또한 법률 제8조에 의해 시장 또는 군수는 지방대중교통계획을 집행하기 위하여 매년 1월말까지 연차별 시행계획을 수립하여야 한다.

절차	내용	비고
기본계획 수립 (변경)	<ul style="list-style-type: none"> • 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기본계획에 따라 5년 단위의 지방대중교통계획 수립(법 제7조①) 	
▽		
협의·의견청취	<ul style="list-style-type: none"> • 관계 대중교통시설 관리청 및 인접지역의 관계 시장 또는 군수와 협의(법 제7조①) • 주민 및 관계전문가의 의견청취→제출된 의견서의 반영여부를 의견제출자에게 열람기간이 종료된 날부터 60일 이내에 통보(시행령 6조②③) 	<ul style="list-style-type: none"> - 의견청취를 위해서 지방대중교통계획안의 주요내용을 당해 특별시·광역시·시/군의 인터넷 홈페이지와 당해 지역을 주된 보급지로 하는 2 이상의 일간신문에 공고하여 14일 이상 열람(시행령 6조①) - 필요하다고 인정되는 경우 공청회 개최(시행령 6조①)
▽		
심의	<ul style="list-style-type: none"> • 특별시장 또는 광역시장이 지방대중교통계획 수립시에는 지방도시교통정책심의위원회 심의(법 제7조③) 	
▽		
제출	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 또는 군수가 입안한 경우 : 도지사(법 제7조④) • 특별시장 또는 광역시장이 입안한 경우 : 건설교통부장관(법 제7조④) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방대중교통계획안 제출시 첨부서류(시행령 7조) • 주민/관계전문가 의견청취결과 • 관계 대중교통시설 관리청 및 인접지역의 관계 시장/군수와의 협의 결과
▽		
변경 요청	<ul style="list-style-type: none"> • 제출된 지방대중교통계획안이 대중교통기본계획과 부합되지 않거나 지방대중교통계획간 연계성 및 통합성 유지를 위해 필요한 경우 중앙도시교통정책심의위원회 및 지방도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 시장 또는 군수에게 지방대중교통계획안의 변경 요청(법 제7조⑤) 	
▽		
기본계획의 확정(변경)	<ul style="list-style-type: none"> • 특별한 사유가 없는 한 제시받은 의견을 반영하여 기본계획을 확정(법 제7조⑥) 	
▽		
고시·열람	<ul style="list-style-type: none"> • 지방대중교통계획을 고시하고 일반에 열람(법 제7조⑥) 	
▽		
연차별 시행계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 또는 군수는 지방대중교통 계획 집행을 위해 매년 1월말까지 연차별 시행계획 수립(법 제8조①) 	<ul style="list-style-type: none"> - 전년도 연차별 시행계획 실적 매년 1월 말까지 제출(시행령 8조) • 특별시장 또는 광역시장: 건설교통부장관 • 시장 또는 군수 : 도지사(도지사는 위합하여 매년 2월 말까지 건설교통부장관에게 제출)

〈그림 5〉 지방대중교통계획 수립절차

2. 시군 지방대중교통계획의 세부항목 작성지침 마련

1) 기존 연구사례의 검토

본 연구에서는 각 기관 및 시·도에서 수립하였거나 수행중인 대중교통 관련계획의 내용 등을 검토한 후, 지방대중교통계획에 포함되어야 할 세부항목 내용을 제시하였다.

(1) 대중교통기본계획(건설교통부)

건교부에서 발주한 대중교통기본계획 수립 연구를 2005년 3월 15일부터 한국교통연구원에서 수행하고 있는데, 공간적으로는 광역도시권을 비롯한 20개 도시를 포함하는 전국적 범위를 대상으로 하고 있다. 계획은 2006년 1월 14일까지 수립할 예정이고, 계획시작연도는 2007년으로 목표연도

〈표 1〉 대중교통기본계획 수립(건설교통부)

대항목	중항목
I. 대중교통의 현황과 전망	1.1 대상도시의 분류 및 교통축의 선정 1.2 대중교통현황분석을 위한 기본조사(지하철건설·운영평가 포함) 1.3 대중교통 이용수요예측 및 공급규모 전망
II. 국내의 대중교통체계구축사례 및 시사점	2.1 대중교통시설 및 수단의 유형과 특성분석 2.2 국내 대중교통정책 및 계획의 현황과 진단 2.3 외국의 대중교통체계 구축사례 검토 및 시사점 도출
III. 대중교통기본정책의 목표와 기본방향	3.1 대중교통기본정책의 SWOT(장점, 단점, 기회, 위협) 분석 3.2 대중교통기본계획의 목표 3.3 대중교통기본계획의 기본방향
IV. 도시별 대중교통시설과 수단의 개선 및 확충방안	4.1 대중교통체계의 평가를 위한 기준 정립 4.2 대중교통체계 현황 및 계획의 평가 4.3 광역도시의 적정 대중교통노선 및 수단 구축방안 4.4 중규모 도시의 적정 대중교통노선 및 수단 구축방안 4.5 소규모 도시의 적정 대중교통노선 및 수단 구축방안 4.6 인구 30만 미만 소도시의 대중교통체계 구축방안
V. 대중교통체계 구축효과와 평가 및 추진방안	5.1 투자규모 산정 5.2 투자효과의 평가 5.3 투자효과 평가방법 및 기준정립 5.4 서비스의 질 평가 : 대중교통 접근성, 이용 편의성 등 5.5 투자재원 조달방안

는 2011년으로 설정하였다.

이 연구는 지방자치단체별로 수립하였거나 수립예정인 지하철, 경전철, BRT 등 대중교통시설의 구축사업에 대한 평가 및 합리적 조정, 도시의 규모 및 특성, 교통기술의 변화 등을 고려한 도시별·교통축별 최적의 대중교통체계 구축방안 제시와 이를 위한 합리적 국고지원 방안 제시 등을 목표로 한다. 또한 대중교통기본계획을 수립하여 효율적 대중교통체계의 발전을 유도하고 지방대중교통계획 수립을 위한 방향과 지침 역할을 할 것으로 기대한다.

(2) 경기도 대중교통종합계획(경기도)

경기도는 2005년도 4월에 경기도 대중교통종합계획 수립 연구용역을 발주하여 경기개발연구원에서 용역을 수행하고 있다. 1차적으로는 경기도 전역을 공간적 범위로 정하였으나, 경기도의 지역적 특수성으로 인해 2차적인 공간적 범위는 수도권 전역으로 하여 수도권 교통계획과의 연계성을 고려하고자 하였다. 계획의 단기 목표연도는 2006년이며 최종 목표연도는 2011년이다. 이 연구에서는 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률」에 근거하여 지방대중교통계획 수립을 위한 대중교통정책의 기본방향을 제시하고, 특히 경기도 버스서비스 개선 및 대중교통 이용활성화 방안을 제시하는데 목표를 두고 있다. 또한 시·군 여건에 맞는 경기도 대중교통정책의 분야별 개편방향을 제시하고, 경기도와 지자체간 효율적인 역할분담 및 재원 확보 방안을 마련하고자 한다.

(3) 서울교통시스템개편 실행방안(서울특별시)

서울시는 2003년에 「서울교통시스템개편 실행방안」이라는 계획을 수립하고, 2년의 준비과정을 거쳐 2004년 7월 1일에 교통체증을 해소하고 대중교통 이용을 활성화하기 위한 대중교통체계 개편을 단행하였다. 서울시의 대중교통 시스템 개편을 위해 추진된 버스노선의 개편, 중앙버스전용차로제의 도입, 환승할인제의 시행 등은 대중교통 이용 활성화 차원에서 볼 때 매우 중요한 정책이었다. 하지만 서울시의 교통체계가 경기도 및 인천시의 교통체계와 밀접하게 연관되어 있음에도 불구하고 사전협의가 미흡하여 초기

에 많은 혼란이 발생하였는데, 최근 이러한 문제는 지속적인 보완을 통하여 많이 개선되었다.

〈표 2〉 경기도 대중교통종합계획수립 연구용역(경기도)

대항목	중항목
I. 경기도 대중교통 개편 기본 방향	1.1 대중교통정책 기본방향 수립 1.2 경기도와 시·군간 역할분담방안 및 법·제도 개선방안 1.3 대중교통 개선을 위한 재원확보 방안
II. 버스노선체계 개편 및 환승체계 구축방안	2.1 도시현황 및 버스체계 현황 2.2 장래 교통여건진행 및 교통수요예측 2.3 버스노선체계의 문제점 분석 2.4 노선체계 개편방안 설정 2.5 환승체계 개선방안 설정
III. 대중교통 운영체계 개편방안	3.1 버스업체 실태 및 문제점 분석 3.2 버스재정지원 실태 및 해외사례 검토 3.3 버스재정지원 개선방안 3.4 버스산업 경영 효율화 방안 3.5 경기도 시군 실정에 맞는 운영체계 및 실행대안 수립 3.6 대중교통관리기구 설립을 위한 예비적 타당성 검토 3.7 공영제 추진 시범도시 모니터링 및 개선방안
IV. 버스요금체계 개선방안	4.1 요금제도 현황 및 문제점 분석 4.2 해외 대중교통 요금체계 4.3 요금제도 개선대안 검토 4.4 수도권 대중교통요금체계 단일화 방안 4.5 요금체계 구현을 위한 시스템 기본요소 4.6 교통카드 이용활성화 방안
V. 버스서비스 개선 방안	5.1 경기도 대중교통 브랜드 개발 및 적용 5.2 버스차량 고급화 및 시설개선 5.3 버스 정류장시설 개선 5.4 버스운전기사 교육 및 지원방안 5.5 경영 및 서비스 평가지침 개발 5.6 버스정보시스템/버스운행관리시스템(BIS/BMS) 5.7 버스우선처리기법 5.8 승용차 수요관리방안 5.9 공영차고지 설치방안 5.10 대중교통 시범도시 선정방안
VI. 대중교통 DB 구축 및 활용 방안	6.1 대중교통DB의 활용계획 수립 및 콘텐츠 설정 6.2 기초사원 자료의 DB전산화 6.3 역할분담을 통한 경기도 대중교통DB구축 및 운영방안 6.4 효율적 DB운영을 위한 제도 개선방안

〈표 3〉 서울교통시스템개편 실행방안(서울특별시)

대항목	중항목	
I. 노선체계	1.1 연구의 개요	1.6 최적노선체계 결정
	1.2 서울시 버스노선체계 현황	1.7 버스노선체계개편 지원부문 개선방안
	1.3 국내외 연구 및 사례	1.8 버스노선체계개편 시행계획 수립
	1.4 장래 여건전망 및 수요예측	1.9 결론 및 정책건의
	1.5 서울시 버스노선체계 개편 방안	
II. 운영체계	2.1 서론	2.4 버스운영체계개편에 따른 법률 정비
	2.2 시내버스업체의 실태 분석 및 기존 연구검토	2.5 운영체계개편 시행방안
	2.3 운영체계 개편방향 수립	2.6 향후 시내버스 산업정책 방향
III. 환승체계	3.1 연구의 개요	3.4 환승체계의 개편방향
	3.2 서울시 대중교통 현황 및 환승통행 실태분석	3.5 서울시 환승체계 개편방안 수립
	3.3 관련계획 및 국내외 사례 검토	3.6 환승체계개편에 따른 기대효과 분석
IV. 요금체계	4.1 서론	4.5 대중교통 요금체계 개선대안 검토
	4.2 대중교통체계 및 요금제도 현황	4.6 노선개편후 요금체계 검토
	4.3 외국의 대중교통 요금체계	4.7 기타 요금제도 검토
	4.4 대중교통 요금체계 개선방안	4.8 결론
V. 지하철 급행화	5.1 서론	5.4 중기대책 (SKIP-STOP을 통한 속도향상)
	5.2 관련연구 및 속도향상 해외 사례	5.5 장기대책(대피선을 이용한 속도향상)
	5.3 속도향상 단기대책(4,5호선 중심)	5.6 결론
VI. 도심순환 버스	6.1 연구의 개요	6.5 도심순환버스 노선대안 선정 및 평가
	6.2 도심현황	6.6 도심순환버스 운영계획안
	6.3 도심순환버스의 기능정립	6.7 도심순환버스 운행실태 조사
	6.4 도심순환버스 운행관련 서울 시민 여론조사	6.8 결론 및 향후 연구과제
VII. 버스 종합 사령실	7.1 개요	7.6 버스운행관리 전략 및 평가계획
	7.2 버스현황 및 도입타당성	7.7 경제성 분석
	7.3 차량위치추적 방식 비교분석	7.8 단계별 추진전략
	7.4 버스종합사령실 운영 및 구성	7.9 결론
	7.5 정보 수집·가공·제공방안	
VIII. 교통카드	8.1 서론	8.5 교통카드 시스템의 문제점 분석
	8.2 서울시 교통현황	8.6 이용률 증대방안
	8.3 대중교통 요금지불체계 및 국내외 구축사례	8.7 단계적 추진방안 및 기대효과
	8.4 서울시 교통카드 구축 현황	8.8 결론 및 정책건의

(4) 인천광역시 버스교통체계개편 기본계획 수립(인천광역시)

인천시에서는 2004년에 『인천광역시 버스교통체계 개편 기본계획』수립을

통해 버스교통체계 개편을 추진하였다. 인천시의 계획에서는 승용차 이용을 적정수준으로 관리하는 교통수요관리정책의 추진, 버스전용차로의 확대, 급행간선버스의 도입, 대중교통환승에 따른 요금할인정책, 버스이용정보제공, 버스우선신호제 등 대중교통우선정책을 확대 추진하여 버스와 지하철간의 수요경쟁이 아닌 승용차 이용자의 대중교통으로의 전환을 유도하고자 하였다.

〈표 4〉 인천광역시 버스교통체계개편 기본계획 수립(인천광역시)

대항목	중항목
I. 과업의 개요	1.1 과업의 배경 및 목적 1.2 과업의 범위 1.3 과업의 수행과정
II. 도시교통현황 분석	2.1 교통지구의 구분 2.2 사회경제지표 현황 2.3 도시교통지표 현황
III. 인천광역시 대중교통정책 기조 수립	3.1 대중교통 이용 수요 전망 3.2 대중교통 정책기조 수립
IV. 인천광역시 버스운행현황 및 문제점	4.1 버스 이용특성 분석 4.2 버스 운행특성 분석 4.3 버스교통의 문제점
V. 인천광역시 버스교통체계 개편	5.1 버스노선체계 개편방안 5.2 환승센터 및 환승주차장 구축방안 5.3 역세권 버스정류장 개선방안 5.4 버스전용차로 재편방안 5.5 버스운행관리시스템(BMS) 구축방안 5.6 공영차고지 입지선정 및 운영활성화 방안 5.7 버스고급화 방안 5.8 시내버스 요금체계 개선방안 5.9 시내버스 운영주체 개선방안
VI. 버스교통체계 개편사업 실행계획 수립	6.1 투자계획 수립 6.2 예상 문제점 및 대응방안

2) 지방대중교통계획 세부항목 작성지침 마련

본 연구에서는 지방대중교통계획에 포함되는 내용으로 대중교통의 현황 및 문제점, 장래 여건변화와 대중교통수요 전망, 계획의 기본목표 및 계획 지표의 설정, 대중교통수단 및 시설의 개선·확충, 대중교통 정보화 사업, 대중교통 활성화 전략, 투자사업계획 및 재원조달방안 등을 중심으로 각 부

문의 기준 항목을 제시하였다. 이러한 내용을 토대로 구성된 지방대중교통의 표준항목 및 작성지침(안)은 <표 5>와 같다.

<표 5> 지방교통계획의 표준항목 및 작성지침(안)

구분	시·군(지방대중교통계획)	비고
계획의 범위 및 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 범위 : 해당 시군 • 계획대상 : 인·허가 시내버스, 마을버스, 시군내 대중교통시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 시군은 지방대중교통계획 수립시도의 정책방향에 부합하도록 계획 수립
주요현황 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 노선현황조사(마을버스) • 시군내 대중교통 시설물 조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 시군은 지역사정에 따라 추가조사 및 세부계획 수립 가능
1. 대중교통현황 및 문제점	1.1 도시현황 및 대중교통현황 1.1.1 도시현황 1.1.2 대중교통현황 1.2 장래 교통여건 전망 및 교통수요 예측 1.2.1 통행실태 현황 1.2.2 관련계획 검토 1.2.3 장래 교통수요 예측 1.3 대중교통 이용 및 운영실태 1.3.1 대중교통 이용실태 1.3.2 대중교통 운영실태 1.3.3 대중교통 관리실태	<ul style="list-style-type: none"> • 현황분석을 위한 자료는 도의 조사결과를 최대한 활용 • 분석에 필요한 기초 OD는 도에서 제시하며, 시군은 자체계획에 따라 조정가능
2. 기본목표 및 계획지표 설정	2.1 대중교통정책 목표 설정 2.2 대중교통정책 지표 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군은 도의 대중교통 정책목표에 부합하는 계획지표 설정
3. 대중교통 수단의 개선 및 확충	3.1 지선버스, 마을버스 기능구분 및 역할정립 3.2 지선버스, 마을버스 노선개선방안 3.3 노선개편 추진계획 3.4 기타 대중교통수단 개선·확충	<ul style="list-style-type: none"> • 도는 광역기능의 대중교통 수단 개선·확충 및 연계체계 구축에 중점
4. 대중교통 시설의 개선 및 확충	4.1 버스정류장 개선 4.2 환승시설 개선·확충방안 4.3 버스은행여건 개선방안 4.4 기타 대중교통시설 개선·확충	<ul style="list-style-type: none"> • 시군은 지역여건에 따라 시설개선의 범위 및 수준 조정 가능
5. 대중교통 운영 체계 개선	5.1 공영버스 도입방안 5.2 마을버스 운영 및 서비스개선방안	<ul style="list-style-type: none"> • 시군은 벽지·오지노선과 마을버스를 대상으로 함
6. 대중교통 정보화 사업	6.1 BIS/BMS 구축방안 6.2 버스노선 수요분석 정보 활용방안 6.3 대중교통 DB 활용방안	
7. 투자사업계획 및 재원조달방안	7.1 투자우선순위 7.2 투자재원 조달방안 7.3 법·제도 개선방안	

(1) 대중교통의 현황 및 문제점

각 지역별 사회경제 지표, 도시공간구조 및 교통지표 현황에 대한 분석을 포함하며, 사회경제 지표로는 인구·가구수, 학생수, 고용자수, 자동차 등록대수, 교통수요 유발시설물 현황 등을 사용한다. 교통지표로는 도로 및 대중교통시설 서비스수준, 교통수단별 현황, 통행실태 현황, 주요 교통축 서비스 수준 등을 사용하여 분석한다. 그리고 도시공간구조의 문제와 대중교통체계의 문제점에 대해 분석하는 내용을 포함하는데, 특히 교통체계의 문제점은 이용자 측면, 운영자 측면, 관리자 측면으로 구분하여 분석하는 것이 필요하다.

(2) 장래 여건변화와 대중교통수요 전망

도시공간구조 현황 및 관련 계획을 고려한 사회경제지표 전망과 교통체계 현황 및 장래 사회경제지표 여건전망을 고려한 대중교통수요 전망을 포함한다.

(3) 계획의 기본목표 및 계획 지표의 설정

대중교통계획의 기본방향과 기본 목표를 설정하는데 있어서, 대중교통계획 방향 수립의 기초를 정하고 계획 실행 후의 평가를 위하여 이동성, 접근성, 쾌적성 등 분야별로 지표를 설정한다. 이 때에는 대중교통정책의 추진 방향에 부합하는 정책목표 및 지표를 설정해야 하며, 동일 대중교통권역내 시·군과 정책목표가 상충되지 않도록 설정하는 것이 중요하다.

(4) 대중교통수단 및 시설의 개선·확충

대중교통수단별 현황 및 문제점 분석을 통해 효율적인 대중교통 이용이 이루어질 수 있도록 수단별로 개선방안과 확충방안을 마련한다. 더불어 농어촌 및 벽지노선에 대한 대중교통 서비스 개선방안과 비수요 노선에 대한 개선방안을 마련하고, 대중교통이용을 촉진할 수 있는 환승시설·공영차고지 등의 대중교통시설에 대한 현황 분석을 통해 개선방안과 확충방안을 마련한다.

대중교통 수단 개선 및 확충방안으로서 버스 노선에 대해서는 지선버스, 마을버스의 기능구분 및 역할정립, 지선버스 및 마을버스 노선 개선방안과

노선개편 추진계획을 수립해야 하며, 기타 대중교통수단(BRT, 경전철 등)의 개선 및 확충방안도 검토해야 한다. 또한 대중교통 시설 개선 및 확충방안으로는 버스정류장 시설 개선방안, 환승시설 개선 및 확충방안, 버스운행여건 개선방안과 기타 대중교통시설 개선 및 확충방안을 검토해야 한다. 운영체계의 개선 또한 고려하여야 하는데, 공영버스 도입방안과 마을버스 운영 및 서비스 개선방안을 검토한다. 이 때에는 시·군의 지역여건에 따라 시설개선의 범위 및 수준을 조정할 수 있다.

(5) 대중교통 정보화 사업

대중교통서비스 질 개선을 위하여 버스이용정보제공 등 대중교통 정보화 사업에 대한 계획을 마련한다. 구체적으로는 버스정보제공(BIS) 및 운행관리시스템(BMS) 구축방안을 마련하고, 버스노선 수요분석 정보 및 대중교통 DB 활용방안을 제시한다.

(6) 대중교통 활성화 전략

대중교통시설에 대한 접근성 제고를 위하여 보행 및 자전거 등의 녹색교통체계 구축 방안을 마련하고, 동시에 승용차 이용억제 정책을 마련하여 승용차 수요를 대중교통수요로 전환하는 전략을 마련한다.

(7) 투자사업계획 및 재원조달방안

제시된 대중교통계획 내용 중 우선순위를 파악하여 재정투입규모를 파악하고, 대중교통부문에 투입가능한 세입을 추정하여 투자재원 부족분에 대한 조달방안을 모색한다. 또한 계획의 실행을 위해 필요한 재원조달방안과 관련된 법·제도를 검토하고 개선방안을 제시한다.

IV. 결론

2005년 1월 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률」이 제정되면서 지방 대중교통계획을 법정계획으로 수립하도록 하고 있다. 지방대중교통계획의 수립지침은 중앙정부 차원에서 마련되는 것이 바람직하나, 아직까지 이에

대한 별다른 연구가 이루어지지 못하고 있다. 현재 대중교통계획은 교통정비기본계획 등 여타 계획과의 관계가 명확하지 않으며, 계획의 추진체계와 계획의 내용 등 계획수립과 관련해서도 명확하지가 않다.

본 연구에서는 대중교통계획과 여타 계획간의 관계를 정립하고, 계획의 추진체계 및 계획에서 담아야 하는 내용 등에 대한 지침을 제시하고자 하였다. 이에 따라 지역실정에 맞는 지방대중교통계획을 수립하고자 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제7조의 지방대중교통계획 수립의 내용을 토대로 지방대중교통계획의 수립지침을 제시하였다.

현재 지방대중교통계획의 수립과 관련한 문제로는 타 계획과의 관계 미정립, 계획 내용의 구체성 부족, 지역특성을 반영한 세부지침 미비 등의 문제가 있는 것으로 파악되었다. 지방대중교통계획이 실효성있는 계획이 되기 위해서는 현장에서 필요로 하는 지방의 다양한 요구를 중앙정부에서 적극 검토하여 수용할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 투자사업계획 및 재원조달방안에 대해서는 전국적으로 표준화된 양식을 이용하도록 유도할 필요가 있다.

지방대중교통계획 수립체계를 개선하기 위해 본 연구에서는 지방대중교통계획의 수립절차 확립과 아울러 계획의 내용에 대한 지침을 제시하였다. 먼저 기초조사, 계획의 수립, 심의 및 승인, 고시의 순으로 이루어지는 계획의 수립절차를 구체적으로 마련하였다. 이와 함께 계획의 세부항목 작성지침과 관련해서는 대중교통의 현황과 전망, 대중교통정책 목표 및 정책지표 설정, 대중교통 수단 및 시설 개선 및 확충, 대중교통 정보화, 사업계획 및 재원조달방안 등에 대한 작성지침을 제시하였다.

지방대중교통계획을 수립하는데 있어서 기존에 교통정비기본계획 및 중기계획을 수립한 지역에서는 지방대중교통계획을 수립할 때 교통정비계획에서 제시되었던 계획이 얼마나 집행되었는지에 대한 평가를 통하여 계획의 실효성을 파악할 필요가 있다. 이와 함께 지방대중교통계획에서 수립된 연차별 시행계획은 중기재정운영계획과 연동되도록 함으로써 계획의 집행력을 확보할 필요가 있다. 또한 3년 이내에 교통정비계획이 수립된 지역에서는 지방대중교통계획을 수립하지 않고 연차별 투자계획만 수립하도록 하여 계획의 중복을 방지하는 것이 바람직하다고 판단된다.

대중교통은 행정구역 단위로 제공되는 서비스라기보다는 광역적으로 제공되는 서비스이므로 동일 생활권을 형성하고 있는 지역에 대해서는 광역행정구역을 대상으로 계획을 수립하도록 권장할 필요가 있다. 즉, 지역의 특수성을 고려하여 계획을 수립함과 동시에 광역 서비스의 효율성이 확보되도록 관련 계획을 연계시킬 필요가 있다.

참고문헌

1. 경기개발연구원(2004), “장래교통수요 예측 및 대응방안 연구”, 경기도.
2. 대한교통학회(2004), “대중교통체계의 진단과 대책”, 2004년도 제1차 학술토론회 자료집.
3. 서울특별시(2004), “서울교통시스템개편 실행방안 -최종보고서-”.
4. 인천광역시(2004), “인천광역시 버스교통체계개편 기본계획 수립”.
5. 조응래(2004), “경기도 대중교통관리기구 설립방안에 관한 연구”, 경기개발연구원.