

교통부문 3개년 실행계획 수립 지침 연구

박훈립

김종민

이승일

1. 연차별 실행계획 수립의 필요성

1) 연차별 실행계획의 목표정립

우리나라에 있어 교통문제 해결을 위한 3개년 목표의 실행계획(Action Program)에 대한 필요성은 매년 지방자치단체에서 총 예산의 14~19%에 달하는 교통투자예산의 투입에도 불구하고 실질적인 개선효과는 만족할 만한 수준에 도달하지 못하고 있어, 중·장기적으로 설정된 교통계획 하에서 3년 단위의 연차별 실행계획 수립을 통해 단년도(單年度) 교통투자예산의 합리성을 제고하여 순차적으로 교통문제를 해결할 수 있는 현실적인 제도의 효율성 있는 실행방안이 시급한 실정이다.

이는 막대한 투자재원이 소요되는 교통계획 집행의 효율성을 증진시키기 위한 두 가지 요소인 교통계획부분과 투자예산부분에 대하여 교통계획의 경우 통일된 평가기준 및 평가체계가 미비하고, 종합계획의 조정 및 교통계획 수립지침이 부재하기 때문에 많은 문제가 발생되고 있는 실정이다. 또한, 교통투자예산 편성의 경우도 주로 전년도 답습주의에서 탈피하지 못하여 투

박훈립 : 국민대학교 건설시스템 공학부, hlpark41@kookmin.ac.kr, 직장전화 : 02-910-5061, 직장팩스 : 02-910-8597

김종민 : 국민대학교 건설시스템 공학부, kjwoo@kookmin.ac.kr, 직장전화 : 02-910-5061, 직장팩스 : 02-910-8597

이승일 : 국민대학교 교통연구실, tie251@hanmail.net, 직장전화 : 02-910-5061, 직장팩스 : 02-910-8597

자예산의 경직화를 초래하고 있으며, 전통적인 통제목적의 품목별 예산제도를 적용하고 있으나, 교통개선사업은 단년도에 그치지 않고 수 년 동안 지속되는 사업이 많아 중·장기적으로 투자예산을 편성할 필요가 있음에도 불구하고, 1년의 회계년도에 그치고 있어 사업의 지속성 확보가 어려운 실정으로 인해 중·장기적인 시각에 기초한 합리적인 정책목표의 설정과 정책방향의 기준 없이 자원배분이 이루어져 투자자원배분의 비효율성과 낭비 및 비능률을 초래하고 있다.

이러한 상황 하에 장기적이고 종합적인 교통계획의 수립을 근거로 교통계획과 투자예산의 일치 및 중·장기적 안목에서 합리적으로 투자자원조정을 가능케 할 수 있고, 단년도 예산편성과 교통사업에 확실한 근거를 제공하며 연계시켜 주는 유용한 제도인 교통개선사업계획(Transport Improvement Program : TIP)의 도입 일환으로, 교통문제 해결을 위한 교통개선사업에 대해 연차별 실행계획(Implementation)수립 및 수립지침(Guidelines)의 제시를 통한 합리적이고 종합적인 교통개선조치가 연차적으로 체계화 될 수 있도록 하는 개선방안의 제시를 연구의 목표로 한다.

2) 관련문헌 검토

〈표 1〉 기존 문헌 검토

연구자	제목	문헌종류 (발행년도)	주요 연구내용
김종민	교통개선 사업계획 (TIP) 도입방안에 관한 연구	박사학위 논문 (1995)	우리나라에의 3개년 연차별 실행계획 도입을 위한 필요성, 도입내용, 연구수행과정, 도입효과 등에 대한 전반적인 Manual을 제안하였고, 이의 실행을 통한 사례를 분석하여 제시한 학위 논문
서울 시정개발 연구원	자치구 교통개선사업 제도화 방안 연구	연구 보고서 (1996)	서울시 자치구가 자체교통계획을 수립하고 사업별 예산집행을 수립할 수 있도록 외국과의 사례분석으로, 서울에의 제도화를 하기 위한 조례의 제정 건의를 통해 집행될 수 있도록 한 실무 연구보고서
교통개발 연구원	도시교통 정비기본계획의 수립 지침에 관한 연구	연구 보고서 (1996)	1987년부터 시행된 도시교통정비기본계획의 문제점을 보완하기 위하여 개정된 도시교통정비촉진법에 대한 체계적인 설명과 관련실무자들을 위한 지침연구보고서

동 분야에 대한 기존 문헌으로는, 1990년대에 연구된 1개의 학위논문과 국내의 2개 연구원에서 발행한 연구보고서가 있으며, 각 문헌은 특징적으로 3개년 연차별 실행보고서의 원활한 국내정착을 위해 지침 및 이론적 배경, 외국에서의 집행제도 등의 연구를 통해 우리나라 교통계획의 수립, 집행에 대한 현실성 및 효율성 증진을 위하여 개선방안을 검토한 보고서들이다.

2. 연차별 실행계획의 법적근거

1) 도시교통정비 촉진법에 의한 연차별 실행계획 수립

도시교통정비촉진법은 상주인구 10만 이상의 도시(도농복합형태의 시에 있어서는 읍·면 지역을 제외한 지역의 인구가 10만 이상의 경우를 의미

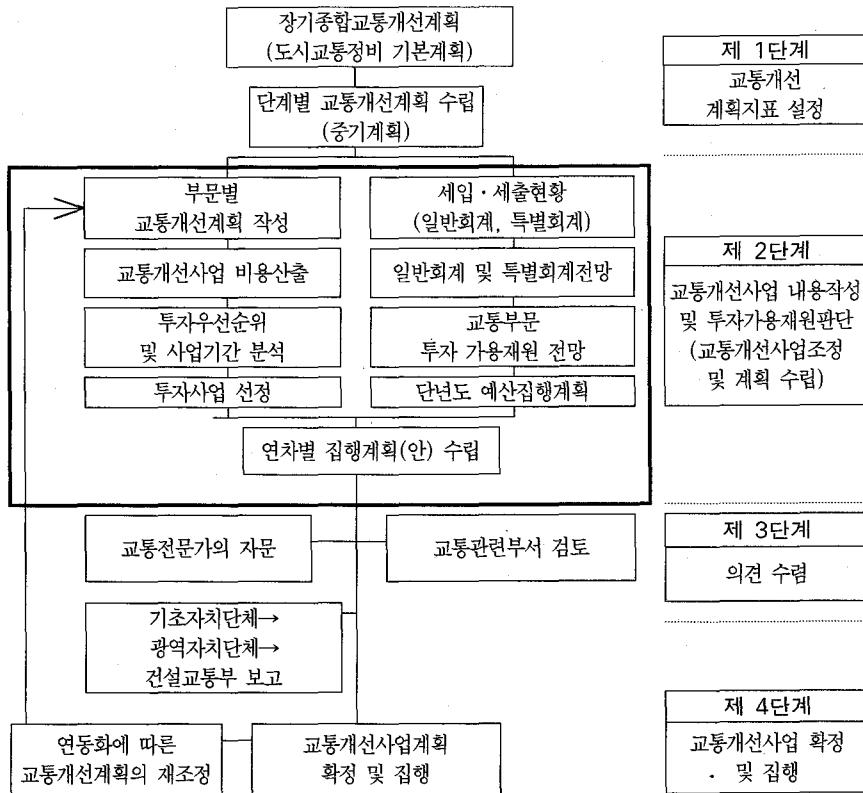
〈표 2〉 도시교통정비계획의 종류 및 법적 근거

구분	단위	법근거	내용(포함사항)
기본계획	20년	도시교통정비 촉진법 제5조	1. 도시교통의 현황 및 전망 2. 아래 사항이 포함되는 부문별 계획 가. 유출입교통대책 및 도로·철도 • 도시 철도 등 광역교통체계의 개선 나. 교통시설의 개선 다. 대중교통체계의 개선 라. 교통체계관리 및 교통소통의 개선 마. 주차장의 건설 및 운영 바. 자전거이용시설의 확충 사. 환경친화적 교통체계의 구축 3. 투자사업계획 및 재원조달방안
중기계획	10년	동법 제8조	1. 기본계획의 부문별 계획에 대한 구체적인 추진방안 2. 기본계획에서 정한 투자사업 계획 및 재원조달방안에 관한 세부 사항 3. 그밖에 기본계획을 이행하기 위하여 필요한 사항
연차별 시행계획	3년	동법 제10조	1. 중기계획의 단계적 시행계획 2. 환경·교통·재해등에 관한 영향평가 법 제2조 제 1호 나목의 규정에 따른 교통영향평가에서 제시된 교통개선대책 및 조치사항 고려
관계법	도시철도	도시철도법 적용	
	도시시설계획	국토의계획및이용에관한법을 적용	
	도로정비계획	도로법 적용	

자료 : 도시교통정비촉진법

함), 또는 건설교통부장관이 직접 또는 관계 시장·군수의 요청에 의해 도시 교통개선을 위하여 필요하다고 인정하는 지역을 대상으로 교통시설의 정비 를 촉진하고 교통수단 및 교통체계를 효율적으로 운영·관리하여 도시교통 의 원활한 소통과 교통편의의 증진에 이바지함을 목적으로 제정한 법이다. 동 법의 제2장(도시교통정비계획)은 도시교통정비지역으로 지정된 행정구 역을 관할하는 시장(특별시장 및 광역시장을 포함), 또는 군수는 대통령령이 정하는 바에 따라 20년 단위의 도시교통정비기본계획(이하 '기본계획'이라 한다)을 수립하도록 하고 10년 단위의 도시교통정비 중기계획, 그리고 3년 단위의 연차별 시행계획을 수립하도록 되어 있다.(<표 2> 참조)

2) 연차별 실행계획 수립과정



<그림 1> 작업수행 과정도

교통개선사업계획 수립의 목적 및 기본방향에 따라 연차별 실행계획이 수행되어야 할 작성과정은 크게 다음과 같은 4단계로 구분될 수 있다.

- 1단계는, 교통개선계획의 지표설정으로 각 기초 및 광역자치단체의 중·장기에 걸친 종합계획의 수립이며,
- 2단계는, 교통개선사업 작성 및 투자가용 재원 판단으로, 교통부문에서는 교통개선사업을 작성하고, 이에 따른 투자우선순위 및 사업기간이 조정되며, 예산부문에서는 투자예산의 전망을 통해 교통개선에 투자할 수 있는 가용재원을 추정하여 종합된 투자계획(안)을 수립하는 단계이고,
- 3단계는, 의견수렴단계로 전문가 및 각 분야를 담당하고 있는 실무진 등과의 협의를 통해서 계획(안)을 검토하는 단계이며,
- 4단계는, 교통개선사업의 확정 및 집행단계로 의견수렴을 통한 연차별 교통개선사업확정 및 집행, 광역자치단체 및 중앙정부인 건설교통부와의 보고단계로 구분하여 연차별 교통개선사업계획이 작성되는 과정이 바람직하다고 할 수 있다.

3. 실행계획 수립 현황 및 문제점 분석

1) 연차별 실행계획 현황

도시교통정비촉진법은 1986년 12월 31일에 제정되어 1992년 12월에 전문개정 되었고, 다시 2002년 1월 26일에 전문개정 되었으며, 2005년도 까지 법제명 변경 및 일부 개정되어지고 있는 변화·발전하는 법이다. 이는 정부에서 효율적인 국토의 관리와 교통문제 해결의 방안으로 동 법을 제·개정하여, 각 지자체에의 권고 및 실시를 명한지 오랜 시간이 지났다는 것을 의미한다. <표 3>은 2006년 4월을 기점으로 각 지자체의 연차별 실행계획 수립 현황을 보이고 있으며, 전국적으로 상기 법에 의거하여 구체적인 연차별 실행계획이 수립되어야 함에도 불구하고 실질적으로 현재 수립된 지자체는 2005~2007년을 시간 범위로 정한 부천시를 필두로 연차별 실행계획을 수립한 타 지자체 보고서는 전국에서 총 13개 도시에 불과하였으며, 이 중 경기도의 6개 도시만이 자세하게 동 계획을 수립, 작성하여 광역

자치단체에 제출한 것으로 되어 있고, 기타 지역은 장래 계획의 수립여부조차도 불투명한 것으로 나타났다. 이에 따라 타 지자체에 비해 앞선 행정을 보이고 있는 경기도 지역의 27개의 도시를 대상으로 정확한 계획 수립 여부를 포함, 진행 상태를 파악하고자 하였으며, 이를 정리한 결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 각 지자체별 연차별 실행계획 수립현황

지자체	수립	시간범위/계획	지자체	수립	시간범위/계획	지자체	수립	시간범위/계획
수원	○	2006~2008	평택	×	—	포천	×	—
성남	○	2005~2007	광명	×	—	광주	▪	내년초 수립예정 (올해계획)
교양	×	—	시흥	×	—	안성	△	수립중
부천	○	2005~2007	군포	○	2006~2008	하남	※	보완중 (대중교통 기본계획으로수정)
안양	×	—	화성	○	2006~2008	의왕	▪	올해 수립예정
안산	×	—	파주	▪	올해말 수립예정	양주	×	—
용인	×	—	이천	△	수립중	오산	×	—
의정부	▪	올해 수립예정 (용역발주안함)	구리	○	2005~2007	동두천	▪	올해 수립예정
남양주	▪	내년초 수립예정	김포	※	보완중 (신도시계획과 맞물려있음)	과천	※	수립중 연기

주: ○는기 수립된 도시, △는 용역중인 도시, ▪는 계획중인 도시, ×는 수립예정이 없는 도시, ※는 기타도시를 나타냄.

2) 실행계획의 내용분석

연차별 실행계획은 목표년도 3년 단위에 걸쳐 실행될 광역 및 기초자치단체의 도시교통문제 해결에 대하여 우선순위 선정 및 사업별 세부계획, 예산확보 등 기본 틀(Framework)이 되는 기본 및 중기계획을 중심으로 집행을 하기 위한 상세계획으로서 해당 지자체만이 가지고 있는 특수한 도시의 환경과 문제점을 엿볼 수 있는 자료이자 지자체의 교통개선을 위한 목표

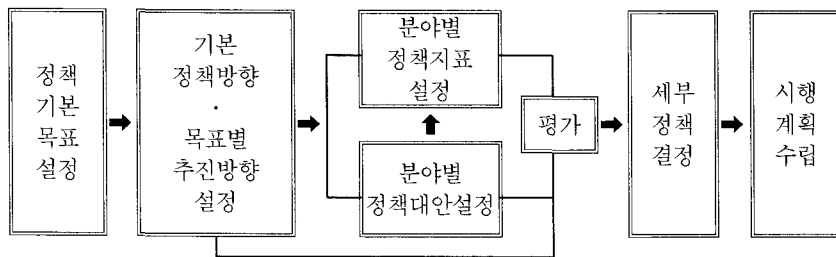
및 장래 계획이다. 따라서, 각 지자체의 연차별 실행계획은 해당 지자체의 지리적, 문화적 특성, 그리고 실행자의 성향 및 시민들의 요구사항에 따라 다를 수 있기 때문에 각 지자체의 실행계획을 가지고 비교 및 분석하는 것은 큰 의미가 없다고도 할 수 있다. 그러나 중앙정부에서 기본계획, 중기계획 및 연차별 실행계획에 관하여 필요한 항목들을 관련법에 기록·제시하고 있어, 적어도 그 부분에 대하여 각 지자체의 정책이 어떠한 방향을 추구하는지에 대한 큰 흐름의 정리는 시사하는 바가 있다고 하겠다.

각 지자체의 특수성에 따라 중시되는 문제가 어느 부분이며, 또, 타 지자체와는 별도의 실행의지를 가지고 있는 사업에 대해서도 엿볼 수 있기에 기 수립된 경기도의 6개 지자체(수원시, 성남시, 부천시, 군포시, 화성시, 구리시)를 대상으로 연차별 실행계획을 비교, 분석하고자 하였으며, 분석방법은 도시교통정비촉진법에 명시된 사항을 기본방향으로 접근하였다.

- 접근계획방법
- 목차
- 부문별 사업계획 내용
- 교통부문 사업비용

(1) 접근계획방법

계획방법에서의 연차별 실행계획 수립은 모든 도시가 공통적으로 각 도시에 대해 기 수립된 장기 및 중기 교통계획 수립결과를 근거로 하여 일치된 공통적인 방법으로 적용하였으며, 이는 연차별 실행계획을 2004년 8월에 처음의 별도 보고서로 작성한 부천시 연차별 실행계획 보고서에 나타난



<그림 2> 군포시 연차별시행계획 진행과정

결과를 참고로 하여 다른 도시가 별 특징이 없이 따라한 결과로 판단된다. 따라서, 본 연구에서는 이를 감안하여 별다른 분석이 없이 군포시의 연구진행과정을 사례로 하여 수록토록 하였다.

(2) 보고서 작성목차

〈표 4〉 각 지자체 시행계획 목차

지자체	목차	지자체	목차
수원	I. 개요 II. 교통현황 및 전망 III. 부문별 세부 시행계획	화성	I. 개요 II. 도시교통현황 III. 교통수요예측 IV. 연차별 시행계획의 수립방향 및 추진목표 V. 연차별 시행계획(제1단계: '06~'08년) VI. 투자계획 및 재원조달방안
부천	I. 개요 II. 부천시 도시교통정비 연차별 시행계획 1. 전년도 교통개선사업의 평가 2. 교통개선사업 시행계획의 추진방향 3. 교통개선사업 계획 4. 교통개선사업 투자우선 결정 5. 연차별 교통부문 투자가능재원 산정 6. 연차별 교통개선사업 시행계획 수립 III. 부록 1. 부천시 교통현황 분석 2. 교통개선사업별 투자우선순위의 이론적 검토	구리	I. 서론 II. 도시현황 및 전망 III. 도시교통현황 조사 분석 IV. 통행실태 현황분석 V. 상위계획 및 관련계획 검토 VI. 교통수요전망 VII. 목표설정 및 추진방향 VIII. 연차별 시행계획 부문별 시행방안 X. 투자사업계획 및 재원조달방안 XI. 검토의견 및 반영사항
군포	I. 서론 1. 개요 2. 교통현황DB 구축 3. 연차별 시행계획 수립 II. 교통현황 조사 및 분석 III. 군포시 교통부문 연차별 시행계획 수립 1. 개요 2. 시행계획 추진방향 3. 교통부문 개선사업 평가 및 계획 4. 도로·교통개선사업 투자우선순위 결정 5. 연차별 교통부문 투자가용 재원 산정 6. 재원조달방안	성남	I. 개요 II. 도시교통 현황 III. 도시지표 예측 및 교통수요 전망 IV. 정책방향 및 추진목표 V. 교통개선사업의 평가 및 정립 VI. 2단계(2005~2007년) 연차별 시행계획 VII. 투자사업계획 및 재원조달방안(2005~2007)

(3) 부문별 사업계획 내용

<표 5> 부문별 사업계획 내용 검토

- 유출입 교통대책 및 도로·철도·도시철도 등 광역교통체계의 개선

지자체	사업내용
수원	9개구간의 가로망체계 구축, 경전철 사전예비타당성 조사용역
성남	9개노선의 광역철도 및 도시철도 신설, 9개구간의 광역도로망체계 구축, 27개구간의 도시내 가로망체계 구축
부천	34개의 도로개설 사업, 18개의 도로확장 사업, 유지관리 및 9개노선의 구조개선, 지하철 7호선 연장
군포	9개구간의 가로망 정비 및 개선사업
화성	11개구간의 광역도로망 구축, 2개노선의 광역철도 사업, 24개구간의 도시 가로망체계 구축, 19개노선의 주요택지개발계획상의 가로망 건설
구리	3개노선의 광역철도망 계획, 12개구간의 광역가로망체계 구축, 10개구간의 도시내 가로망체계 구축

- 유출입 교통대책 및 도로·철도·도시철도 등 광역교통체계의 개선

지자체	사업내용
수원	화물터미널 건설, 3개구간의 교차로 입체화, 교통안전시설의 확충
성남	간선도로, 보조간선도로 정비 및 개선
부천	2개의 공영차고지 건설, 교통안전시설의 확충
군포	환승주차장 건설(군포역), 환승센터건설
화성	환승센터 및 3개 생활권중심의 터미널 부지 선정 및 매입
구리	공영차고지 설치, 버스터미널 설치, 광역 환승센터 설치

- 교통체계관리 및 교통소통의 개선

지자체	사업내용
수원	지능형 교통시스템(ITS) 확장, 교통운영체계 개선사업(TSM) 추진, 수도권 남부지역 교통체계개선 사업
성남	지능형 교통시스템(ITS) 구축, TSM사업 추진, 교통행정 전산화시스템 구축 및 인터넷정보제공체계 구축
부천	TSM사업 추진
군포	권역별 지구통행개선사업, 교차로기하구조개선, 교통축 패키지개선사업, ITS도입
화성	ITS구축, 교통축별 교통운영체계개선, 주요 지·정체지점 개선, 향남지구 교통개선
구리	가로구간 개선, 교차로 개선, 이면도로 일방통행체계, 이면도로 구간 정비, 도로안내표지 정비, 지구교통 개선사업, ITS도입

• 대중교통체계의개선

지자체	사업내용
수원	성곽여장형 버스승강장 설치, 버스공영차고지 건설, 택시승강장 및 승강장표지판 관리 및 설치, 택시총량 산정용역, 장애인 복지택시 운행, 광역 버스정보시스템(BIS) 연계사업 추진
성남	버스노선체계 개편, 버스안내정보시스템(BIS) 구축, 시내버스 번호체계 개선, 공영차고지 조성, 서비스 확보 제도화 및 버스고급화, 천연가스버스도입, 간선급행버스(BRT) 도입추진, 버스전용차로 설치, 경전철 사업추진,
부천	승강장 설치 및 보수, 우수업체에 대한 유류보조금 지급, 운수업체 재정지원, TSM확장
군포	버스노선정비 기본계획, 공영차고지 조성사업, 도시순환버스 도입, 버스 안내시스템 구축, 택시제도개선 기본계획 수립, 도장역사설치 사업
화성	대중교통 기본계획 용역, 버스노선체계 개편, 환승센터 건설, 버스전용차로 건설, 버스평가제 용역, 버스정류장시설 개선,
구리	버스정류장 편의시설 설치, 간선 및 지선버스의 환승시설 설치, 중앙버스전용차로제 운영, 연석 버스전용차로제 운영, 구리시 공영터미널 설치, 대중교통 육성 5개년계획 용역, 대중교통 요금체계 개선, BRT 및 ITS 확충(BIS), 버스차량개선(CNG, 저상버스 도입), 택시요금제도 개선/처우개선 용역비용, 버스노선체계 합리화방안용역

• 주차장의 건설 및 운영

지자체	사업내용
수원	공영주차장 및 주거지역 주차시설 확충
성남	주차기본계획 수립용역, 부설/민간/공영주차시설 활성화 및 확충
부천	주차단속 매뉴얼 사업,
군포	공영주차장(영지연립)설치공사, 주차문화 시범지구 사업
화성	주차장정비 기본계획, 주차문화 시범지구, 공공주차장 건설, 주차정보안내시스템
구리	공원지하주차장 설치, PDA, CCTV 설치 등 주차관리, 노외주차장 설치, 노상주차장 설치, 노상주차장 정비

• 자전거 이용시설의 확충

지자체	사업내용
수원	자전거도로 정비사업
성남	자전거 도로 확충 및 이용시설 정비,
부천	자전거 보관대 설치,
군포	타시도 연결 및 레저용 자전거도로 설치, 대여 자전거 구입
화성	자전거 전용도로 건설, 차도측 자전거도로 건설
구리	자전거 보관소 및 자전거 도로 추가 설치

• 환경친화적 교통체계의 구축

지자체	사업내용
수원	보행환경 개선사업
성남	보행환경 기본계획 수립, 시내버스 저공해 방안 도입
부천	—
군포	보도공사가 주류(사람중심의 거리)
화성	생활권별 녹색환경개선
구리	—

• 기 타

지자체	사업내용
수원	육교 설치공사, 가구통행실태조사 및 O/D구축 용역, 전국단위 표준 노드/링크 DB 연계구축
성남	횡단보도 확충 및 보도시설 개선, 어린이보호구역 통학로 개선사업
부천	도시교통 기초조사, ITS구축 및 교통정보센터 건립
군포	카풀 매칭 홈페이지 구축, 교통안전사고 예방 사업
화성	어린이 보호구역 개선사업, 교통약자 이동편의 증진
구리	교통안전시설물 설치, 자전거도로 추가설치, 자전거보관소 설치, 장애인 편의시설 설치, 교통약자 이동편의 증진계획 용역비용, 학교앞 통학로확보사업

(4) 교통부문 사업비용

〈표 6〉 지자체별 교통투자 사업비용 산정 (단위 : 백만원)

지자체	인구(명)	자동차(대)	소요투자비	가용 투자재원	과부족	소요투자비/1인당
수원시	1,042,132	323,761	789,831	—	—	0.76
성남시	970,470	270,289	518,080	430,856	-87,224	0.53
부천시	852,602	216,110	436,521	389,272	-47,249	0.51
군포시	276,756	77,542	218,398	206,094	-12,304	0.79
화성시	231,300	88,284	326,036	246,163	-79,873	1.41
구리시	193,842	54,287	224,122	220,471	-3,651	1.16

주 : 수원시의 경우 재원조달방안부분이 빠져있음

3) 문제점 분석

(1) 연차별 실행계획 수립에 대한 인식 부족

중앙정부는 각 단계의 지방자치단체로 하여금 교통행정 및 교통계획의

효율성을 증진하고 합리적으로 수행해 나갈 수 있도록 하기 위하여 도시교통정비촉진법을 제정하였고, 이에 따라 각 지자체의 여건에 맞추어 당면한 교통문제를 해결해 나갈 수 있도록 법적 및 제도적 지원방안을 마련한 상태이다. 그러나 법적인 계획임에도 불구하고 실제적인 연차별 실행계획을 수립한 지자체(광역자치단체를 포함)는 2006년 현재 전국의 총 72개대상 도시에서 겨우 13개시 수준으로 상세한 연차별 시행계획을 수립한 결과를 보여 많은 도시에서 교통문제를 해결하고자 하는 문제의식만이 있고, 이의 문제 해결을 위한 실제적인 계획 제시에 대한 인식의 부족을 보여 많은 문제점을 내포하고 있는 것으로 판단된다.

(2) 연차별 실행계획에 대한 Guide Lines 결여

현재까지 수립계획 조차 없는 지자체의 반응은 연차별 시행계획에 대한 정보가 부족하며, 이에 대한 수립의 필요성조차 인식하지 않고 있어 앞으로 계획수립에 대한 차질이 전망된다. 이는 각 지자체에도 부분적으로 실행의 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고 작성방법, 작성순서, 작성결과 등에 대한 지침 및 개념이 전혀 미비한 상태로 나타나, 이에 대한 중앙정부 차원의 기술적 지원인 Manual 작성방안이나 구체적인 Guidelines이 전혀 마련되어 있지 않기 때문에, 이의 문제 해결을 위한 개선방안의 제시가 시급한 것으로 사료된다.

(3) 법의 강제성에 위법성

도시교통정비촉진법 역시 하나의 사회규범 중 가장 구속성이 강한 법령의 일부인데도 불구하고, 실제적으로는 법적으로 수립 계획된 도시가 겨우 13개시에 불과한 결과는 중앙정부가 법령의 강제성을 구속하지 않는 것인지, 지자체의 단순한 눈치 보기인지, 또는 작성의지는 존재하되 Know-how가 부족한 것인지에 대한 정확한 실태파악을 통해 법에서 정한 실제 구속력이 존재할 수 있도록 강제명령을 추가하든지, 과태료 부과 및 지원방안에서의 할인 및 할증규정을 적용하거나 상부기관으로부터 재정지원을 연기하는 방안의 개선방안 제시를 통해 동 제도를 적극 활성화 시키는 대안을 수립하는 것이 적절하다고 사료된다.

(4) 실행계획의 독립성 결여

연차별 실행계획 수립은 법 조항으로 구분되어 별도의 구체적인 회계연도에 대한 계획을 수립하도록 하였음에도 불구하고 실제적으로 별도의 3개년 연차별 실행계획을 수립한 도시는 극히 미비한 실정이다. 대부분 도시의 경우, 도시교통정비계획인 20년 범위의 장기계획을 수립하거나 또는, 10년 범위의 중기계획을 수립할 때 꺼 붙이기식의 단순히 형식적인 계획을 작성하거나 또는 다른 분야의 계획 수립시 문서만으로 작성하거나 하는 등으로 연차별 실행계획의 수립이 형식적으로 작성되거나, 연기되는 것이 빈번한데, 이는 연차별 실행계획에 대한 이해의 부족이나 작성시 실질적으로 발생할 수 있는 개선효과를 간과하기 때문으로 사료된다.

4) 실행계획 수립의 개선방향

(1) 연차별 집행계획 수립에 대한 인식 제고 및 재정지원 방안 강구

지자체의 필요에 의해 수립되도록 한 계획은 반드시 실시될 필요가 있으며, 또, 제대로 진행될 때만이 비로소 원하는 효과가 발휘될 수 있다고 판단된다. 도시교통정비촉진법에 의한 도시정비기본계획은 장기계획과 중기계획 및 연차별 실행계획(Action program)에 의해 구체화 되어야 만, 교통문제에 대한 제대로 된 효과와 한정된 재정예산에 대한 효율적인 집행 등으로 교통문제 해결에 대한 실제적인 해법이 가능할 수 있다. 그러나, 교통에 대한 기본계획 등을 수립하고 실제 집행계획인 연차별 실행계획의 수립은 반드시 수립되어야 함에도 불구하고 대부분의 기초 및 광역자치단체들에 대해 동 계획이 수립되지 않은 지역이 많은 것으로 나타나고 있다.

이는, 동 계획에 대한 법적 구속력이 직접적으로 규제하는 방안이 없으며 법적 행위에 대한 시행력이 매우 미약하여 실시하지 않아도 되기 때문이다. 따라서, 동 계획의 수립시에는 국비 및 도비보조 등의 재정적인 Incentive 등의 재정지원체도를 강화하는 방안을 통하여 개선대안을 강구하는 것이 바람직하다고 판단된다.

(2) 실행계획 수립을 위한 Manual 및 작성지침(Guidelines) 제시

교통사업이 대규모 및 장기적인데 반해, 재정적 지원은 충분치 못하다는

점, 주민으로 인해 야기되는 민원문제 발생, 주민참여의 비활성화, 계획의 충분치 못한 주먹구구식 검토, 새로운 기술 개발 등의 여러 가지 이유로 인하여 계획의 변경 및 지연상황이 많이 발생하고 있는 실정이다. 따라서, 장기 및 중기의 도시교통정비계획에 대해 연차별 실행계획 수립을 통해 변화된 주변 여건 등에 대해 연동화 및 계획 재조정의 필요성이 커지며 연차별 시행계획 수립에 대한 연동화 방안의 도입이 필요하다.

더불어, 연차별 실행계획 수립에 대한 교통개선사업의 종류 및 구분, 재원조달방안, 투자우선순위 조정, 매년마다의 투자재정수요 판단, 주민요구에 대한 합리적인 반영, 상급기관 및 주변 행정기관과의 유기적인 관계 조정 등의 다양성을 고려해 체계적이고 합리적인 평가 기준 설정과 평가지표 및 평가기법의 개발 등의 원활한 실행계획 수립을 위한 Manual의 작성에 대한 작성지침(Guidelines)의 필요성이 높다고 할 수 있다.

특히, 교통개선사업 내에서의 투자우선순위 설정은 투자의 가치가 높은 사업으로부터의 순위를 의미하며, 투자순위의 결정은 투자수요가 공급보다 큰 현실을 감안할 경우 투자우선순위 선정에 대한 연구가 구체적으로 선행될 필요가 있다. 현재까지는 각 분야별로 투자우선순위 선정에 대한 연구가 일부 수행되어 있으나, 종합적인 측면에서는 교통의 타 분야와 연계된 상대적 투자우선순위 비교가 매우 어렵다는 문제가 있어 전체적 투자우선순위 선정에는 많은 어려움이 있다. 따라서, 교통개선사업의 실시에 대한 한정된 투자예산에 대해 보다 합리적인 재원의 활용을 위하여 투자우선순위 선정에 대한 심도 있는 연구가 필요하다.

(3) 실행계획의 신뢰성 및 연속성 확보

연차별 실행계획의 경우, 합리적인 투자예산편성 및 주변지역과 연계된 동시투자로 투자예산의 효율적 운용 및 교통개선사업에 대한 신뢰성 강화 등의 기대효과를 가질 수 있기 때문에 연속적으로 연차별 투자계획을 수립하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 부가하여, 연차별 투자계획의 작성 후 실행에 있어서도 비록 일부 지자체에서 실행초기에 있어서는 실행의 결과에 대해 만족할 만한 성과를 보이지 않았더라도 지속적으로 변경되는 투자계획 및 사업내역에 대한 업데이트(Up-date) 및 예산확보 방안의 강구를 통해 교통개선사업에 대한 연속성, 홍보성 및 신뢰성을 높일 필요가 있다.

4. 연차별 실행계획 수립지침(안) 검토

1) 보고서의 투자지침 방향 설정

부분적으로 작성, 집행되고 있는 현재의 교통 각 부문체계를 총괄하여 상세하게 작성토록 한다는 것은 사실상 어려운 문제가 될 수 있으나 작성되는 계획서의 작성방법과 작성요령은 주로 계획서의 타당성, 신뢰성, 객관성을 보완토록 하고, 각 항목을 충실히 작성 유지하는 데 목적이 있다.

- 1) 객관화된 실제 자료를 근거로 하여 현재의 각 분야에서 개발된 기술들을 잘 설정하여 종합적으로 활용하여야 한다.
- 2) 일반시민이면 누구든지 쉽게 이해할 수 있도록 평이한 용어로 명확히 기술하여야 한다.
- 3) 작성에 활용된 모형 및 기초자료에 대하여 타 모형, 자료와 대비하여 설명, 제시토록하며, 결과에 미치는 중요도에 따라 분석의 심도비중이 잘 조화 되도록 하여야 한다.
- 4) 중요 분석사항은 결론적으로 예상되는 교통문제 해결방안과 재정여건에 대하여 충분히 검토되어야 한다.
- 5) 교통개선사업의 계획단계에서부터 공공투자에 대한 가치효율성을 최대한 증진시킬 수 있도록 하여야 한다.
- 6) 연차별 집행계획에 대한 기초자료로 객관적인 제공이 가능하므로 각 부문의 투자사업에 대한 제반분석을 탄력적(Flexible)으로 하여야 한다.

2) 3개년 보고서의 수립을 위한 지침서(안)

(1) 보고서 목차의 일치 및 조정

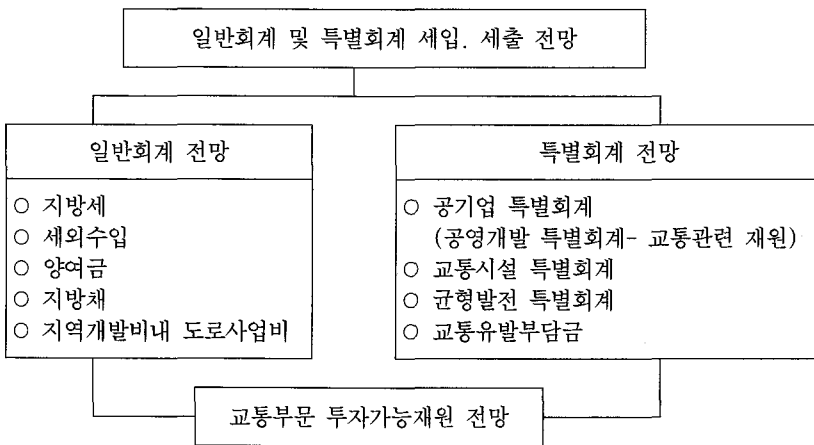
보고서의 구성은 기본방향, 외국보고서의 사례를 참고로 하여 <표 7>과 같이 6개 항목으로 구분하여 표준목차(안)로 작성하였다.

〈표 7〉 보고서 표준목차(안)

항목	주요내용
1. 요약	
2. 전년도 교통개선 사업의 평가	○ 기존 교통개선사업의 효과 분석 및 평가 ○ 교통개선사업의 문제점 분석
3. 교통개선사업의 추진방향	○ 교통개선사업 추진방향 및 방안 ○ 교통부문 투자재원배분 방향
4. 교통개선사업계획	○ 주요 항목별 교통개선사업 ○ 교통개선사업비 산정 ○ 교통개선사업별 투자우선순위 결정 ○ 교통부문 투자가능 재원 전망 ○ 연차별 재원조달방안별 집행계획 수립
5. 1차년도 교통개선 사업과 예산과의 연결	○ 1차년도 투자가능 재원 판단 ○ 1차년도 선정사업에 대한 집행예산의 편성
6. 부록자료집	

(2) 투자가능예산 추정방법의 일치

투자가능 재원은 각 지자체의 재정능력을 충분히 고려하여 합리적으로 이루어 질 수 있도록 일반회계와 특별회계로 구분, 세부항목별로 각각에 대한 과거추세 분석과 전망이 이루어져야 하는 것이 바람직하다.



〈그림 3〉 교통부문 투자가능재원 전망

(3) 교통사업구분 항목의 조정 및 일치

교통개선사업의 추진계획 편성을 위하여 부문별 교통개선사업을 단. 중. 장기 개선목표 및 개선방향을 토대로 개선사업을 선정한 후 연차별 투자계획 수립을 위한 기초자료로서 활용토록 하며, 개선사업 선정을 위해서는 교

<표 8> 개선항목별 주요 교통개선사업

개선항목	주요 개선사업
1. 교통시설 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역간도로(광역도로망)의 신설 및 확장 ○ 도시외곽순환도로 ○ 도시철도 및 신교통수단 건설사업 ○ 종합터미널 건설 ○ 화물터미널 및 유통단지 건설 ○ 환승센터 건설
2. 대중교통체계 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 버스노선개편 사업 및 우선처리방안 ○ 버스정류장 및 부대시설 개선 ○ 버스서비스 다양화 및 고급화 사업 ○ 대중교통안내
3. 도로교통체계 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시내 간선도로의 신설 및 확장 ○ 도시계획도로의 신설 및 확장 ○ 도시내부 순환도로 ○ 도시간선도로 입체화 계획체계 개선사업
4. 주차장정비 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노상주차장 정비사업 ○ 노외주차장 정비사업 ○ 파킹메타 설치 ○ 부설주차장 활성화 ○ 환승주차장 건설
5. 지구교통 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이면도로 개선사업 <ul style="list-style-type: none"> - 일방통행제 실시 - 주변환경 개선사업 ○ 교통안전시설 개선사업 <ul style="list-style-type: none"> - 보차분리 사업 - 육교 및 지하보도 건설 - 보행자 전용도로 - School Zone
6. 교통수요관리 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 버스전용차선제 실시 ○ 공공기관 주차장 유료화 및 주차요금 조정 ○ 기업체 수요관리 ○ 다인승 전용차선 설치 ○ 혼잡통행료 징수 ○ 차고지증명제 실시
7. 자전거도로 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 자전거도로 유지 및 개선사업 ○ 자전거도로 신설
8. 첨단교통체계 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ ITS 관련사업 ○ 교통관제센터 건설 ○ CCTV 설치
9. 기타 TSM 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교통축 및 교차로 개선 ○ 신호운영체계 개선 ○ 병목 및 미연결도로 개설 ○ 입체교차로 건설 ○ 교통통제 및 운영계획 ○ 보조간선도로 TSM 계획

통정비기본계획, 주차장정비계획, 중기재정계획 등 기 수립된 계획과 각 지자체의 자체적으로 수립된 계획을 토대로 개선항목을 구분하여 개선사업계획을 작성토록 한다. 일반적인 구분은 <표 8>과 같이 구분된 10개 항목을 제시하였으나, 해당지역의 특성에 따라 추가항목을 수립토록 하는 것이 바람직하다.

(4) 사업별 투자우선순위의 일치

국비 및 도비보조에 대한 중요성을 판단할 수 있는 중요한 근거로, 각 지자체에서 적용되는 기준을 일치된 판단기준을 통해 적용되는 것은 매우 중요한 내용이 될 수 있다. 투자우선순위를 결정하는 기준을 기본원칙으로 하고, 대상지역의 특성에 따라 다른 기준을 추가하여도 무방하다.

- 필요를 만족시키거나 특정하게 정의된 문제의 해결책을 제시한 사업은 높은 평가를 받도록 한다.
- 경제적 효율성이 높거나, 도시교통체계의 효율성을 증대시키는 사업은 높은 평가를 받도록 한다.
- 교통수단간의 조정을 대상으로 하는 사업이나, 관할권간의 협력을 촉진시키는 사업은 인정받도록 한다.
- 사용가능한 자료의 부족은 심각한 제약으로 작용할 수 있으므로 가능하면 모든 수단에 걸쳐 적용할 수 있는 기준을 설정한다.
- 교통관련법에 규정된 사업에 대하여 우선적으로 처리토록 한다.
- 기술적인 장점이 평가되는 사업이나 계획은 가급적 대기정화 정도를 반영토록하여야 한다.
- 도시교통체계에 많은 편익을 발생시킬 것으로 보이는 사업은 높은 사업우선순위를 부여받도록 한다.

(5) 여론수렴과정의 적극적 반영

주민의견 수렴 및 의회의 검토과정을 거치는 것은 교통개선계획을 집행하는 데 있어서 중요한 과정으로, 각 지자체의 교통개선에 관련되는 정책, 전략 및 사업계획을 설계, 발전, 집행, 평가하는 과정에 주민이 적극적으로

참여하는 것을 의미하는 것이다. 이의 방안으로 시민과의 대화, 행정예의 참가, 정책에의 참가, 기반구축의 4가지 형태로 구분될 수 있으며, 정부측면에서는 교통에 대한 행정적 결정과 사업계획을 개선하고, 시민의 지지를 얻기 위해 교통개선계획에 대한 장래 지침 및 주민에게 홍보차원의 활용자료로 적극 사용할 수 있다는 점과 주민의 적극적인 참여는 주민과 직접 연결되어 있는 사업에 대하여 주민과의 협력미비로 인한 교통개선사업의 지연이 매년 계획된 사업의 20~30% 초래하고 있는 실정에서는 더욱 강조성이 요구된다.

3) 보고서 작성에 대한 도입 효과

교통부분의 개선계획을 위한 계획수립, 예산편성, 사업집행을 위한 많은 제도적, 구조적 문제점을 해결하기 위한 개선방안으로 교통계획과 예산체계를 연결시킬 수 있는 연차별 투자계획 수립의 활성화 및 효율화를 통하여 합리적인 교통개선사업 집행을 위한 긍정적 효과 및 예상문제점을 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

(1) 긍정적 효과

- (가) 합리적인 투자예산 편성시 준거기준 마련
- (나) 지자체의 예산부서와 사업부서의 예산요구액에 대해 중, 장기 교통개선계획에서 검토된 주요 개선사업에 대한 순위별 기준 제시
- (다) 사전에 사업 및 예산부서의 통합조정으로 투자예산편성에 대한 업무량 감소
- (라) 관련부서와의 사전협의조정을 정책협의를 통해 오류를 최소화하는 환류기능의 강화
- (마) 목표지향적인 계획과 예산의 괴리현상을 극소화하고 교통에 대한 정책부재 현상을 사전 방지
- (바) 계획과 예산이 연결된 합리적인 투자재원 집행계획 수립으로 중복 투자 방지
- (사) 주변 지자체와 상위기관과의 일치된 투자계획으로 효율적인 투자효

과 기대 및 합리적인 비용의 배분과 비용절감

- (아) 정책결정자, 의회 및 일부 이기적인 주민의 비합리적인 행태의 차단
과 주민에 대한 교통정책 홍보차원의 활용자료로 활용(주민행정에
대한 신뢰도 강화 기대)
- (자) 투자 부족재원에 대한 대책 마련 검토
- (차) 예산편성시 전문지식이 부족한 관련자에 대한 이해와 편리 도모

(2) 예상문제점(부정적 측면)

- (가) 교통개선에 대한 모든 계획, 활동, 효과를 수량적으로 표현한다는
것에 대한 어려움
- (나) 필요한 시간, 비용, 노력이 많이 소요된다는 점
- (다) 전체적인 정책목표간의 우선순위 조정에 따른 순위결정 기준의 미비
- (라) 고도의 전문성, 기술성이 가미되어 행정중심의 집권화 초래 가능성
이 있다는 점

5. 맺음말 및 추후연구과제

1) 결론

지역적인 교통특성을 충분히 반영할 수 있고, 독립적으로 예산을 편성할 수 있으며, 교통개선사업 전 분야에 걸쳐 작성을 통해 합리적이고 효율적인 투자계획을 수립할 수 있어 기초자치단체를 중심으로 한 연차별 실행계획의 작성에 대한 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는 실정이다.

기초자치단체에서의 교통개선사업 작성은 교통계획과 투자예산사이의 연결고리를 확보하고, 계획 실행 후 결과에 대한 Monitoring을 용이하게 하기 위하여 현재 도시교통정비촉진법에 명시된 법 제10조의 3개년 실행계획의 수립과 지방재정법 제16조에 의한 5년 단위의 중기 재정계획을 연계한 통합된 실행계획의 수립은 매우 중요한 과제가 될 것으로 예측되어 법적인 통합기간의 조정과 함께 동시에 통합보고서를 검토하는 것은 교통계획의 실현성 및 효율성 증진을 위해 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 부가하여, 매 1년 단위로 예산을 세우고 결과를 평가하여 2차년도 투자예산계획을 세

워나가는 연동계획(Rolling Plan)을 실시하는 계획도 병행하여 될 수 있도록 하여야 한다.

대부분의 교통문제는 기초 및 광역자치단체에서 동시에 취급하여 지역특성에 알맞은 교통대책의 수립 등에 한계성을 도출하고 있어, 지방자치체가 점차 자리를 잡는 것과 궤를 같이 하여 기초 및 광역자치단체에서 시행해야 할 교통계획을 정확히 구분하여 업무를 배분하는 기능의 정립은 필수불가결한 사안이다. 이와 함께, 재정비용에 대하여서도 행정기능적 접근에 따른 재원배분은 기초 및 광역자치단체의 많은 중복사무로 인해 책임소재가 명확하지 않아 문제가 발생되므로 도비보조사업에 의한 지방비 부담이 명시되어 있지 않은 현실에 있어서 자치단체별, 사업별, 연도별에 따라 불규칙하게 도비보조금이 지급되고 있는 실정으로 이에 대한 명확한 근거의 정비와 함께 재정분담 기준에 관한 설정이 필요하다.

2) 추후연구과제

우리나라에서의 연차별 실행계획이 현재까지 활성화 되지 못한 가장 큰 요인은 관련법의 강제성 미약 및 계획수립의 기법(Guidelines)이 충분히 개발되어 있지 못하였기 때문이라고 해도 과언이 아니다. 따라서, 상부기관으로부터의 재정보조 및 재정지원 확대방안을 통한 동 법의 활성화 방안 제시와 함께 우리나라의 실정에 맞는 한국형 제도의 실질적인 기법의 개발이야말로 연차별 실행계획의 운영에 가장 중요한 관건이라고 할 수 있다.

특히, 재정수요예측기법 등의 거시모형, 개별사업에 대한 투자심사기법 등의 미시모형, 우리나라 실정에 적합한 투자우선순위 설정기법 등을 개발하여 폭 넓게 사용될 수 있는 방향으로 다음과 같은 내용에 대한 연구가 적극 검토되어야 할 것으로 사료된다.

- 구체적인 재정지원을 통한 활성화 방안 강구
- 정책목표간의 우선순위 결정기준 제시
- 구체적인 연차별 실행계획 수립을 위한 Manual 작성
- 작성지침에 대한 Guidelines 설정 등이 될 수 있다.

참고문헌

1. 김종민, 교통개선사업계획 (TIP) 도입방안에 관한 연구, 홍익대 박사 학위논문, 1995. 12.
2. 서울시정개발연구원, 자치구 교통개선사업 제도화 방안 연구, 1996. 12.
3. 교통개발연구원, 도시교통정비기본계획의 수립·지침에 관한 연구, 1996. 6.
4. 도시교통정비촉진법.
5. 각 기초자치단체(수원시, 성남시, 부천시, 군포시, 화성시, 구리시)별 연차별 시행계획 보고서.
6. 신부용, 지방자치단체 법정 교통계획의 효율성과 위상, 교통기술과 정책 제3권 제1호, 2006. 3.
7. 조정제, 도시경영, 법문사, 1991. 1.