

대전시 시내버스운행의 문제점과 해결을 위한 제언

1. 대전시 대중교통(시내버스) 환경의 문제

도시교통의 발달과 도심차량 수의 증가는 한때 사회발전 척도로 예기하던 때가 있었다. 그러나 현대사회의 도시발전은 과밀화, 집중으로 각종 도시문제를 야기시키고 있는 것이 현실이며, 특히 도시교통문제는 가장시급히 해결해야 할 현안으로 떠오르고 있다.

교통문제는 단순히 도시민들에게 시간적 손실과 에너지 낭비라는 개인적인 불이익을 안겨줄 뿐 만 아니라 사회적으로도 대기오염 심화, 교통사고 증대, 운송비용의 증가라는 외부 불경제를 야기시킨다.

특히 대전광역시시는 IMF이전까지만 해도 하루 100여 대 이상의 차량이 증가하였으며, 지하철 공사와 더불어 도심을 가로지르는 한축이 극심한 교통문제로 도시전반이 교통지옥에 빠져있다고 해도 과언은 아니다.

이 가운데 시민의 발이자 대중교통수단의 대표적인 시내버스의 경우 대전시 수송분담율의 32%(5대 광역시중에 최하)에 달해 그 어떤 교통수단 보다도 기능과 역할이 중요하다고 할 수 있다. 또한 대중교통 활성화를 위해서는 지속적인 서비스 질의 개선을 통한 편리성, 신속성, 쾌적성, 접근성을 확보하여야 한다. 즉 대중교통 서비스를 혁신하여 시민들의 승용차 이용을 줄여야 한다는 것이다.

따라서 대전시의 대중교통활성화를 위한 획기적인 발상전환과 정책이 그 어느때 보다도 중요하게 대두되고 있다. 또한 대전시의 대중교통정책이 운수업체에 대한 정책이 아니라 대중교통을 이용하는 시민을 대상으로 하는 정책으로 바뀌어야 한다.

현재 대전시 자료에 따르면 총 118개 노선 967대가 운행중이며, 수송분담율이 32.05%로 1일 수송인원이 총 530,000명에 달하고 있다. 그러나 매년 승용차 증가로 인한 버스이용 인구가 감소하여 1일 대당 운행횟수가 86년 9.5회에서 96년 6.3회로 줄었으며, 운행속도 또한 86년 27km/h에서 16km/h로 매년 1km/h씩 감소하고 있다. 이에따라 1일 대당 승차인원 또한 86년 1,300명에서 96년 660명으로 매년 8%씩 감소하고 있는 것이 현실이다.

이런 문제들과 더불어 대전시의 대중교통활성화를 위한 투자부족과 경영구조의 취약 및 업체의 경영개선 노력도 미흡하다. 대전시의 경우 매년 각종 교통시설과 관련해서는 수천억원을 투자하면서 시내버스 활성화를 위한 대책에는 인색하기 짝이없다.

특히 시내버스 업체의 경우, 영세한 경영구조는 시내버스 업체 스스로의 자구책은 뒤로 한채 모든문제를 대전시와 시민들에게 책임지우는 것은 아닌지 하는 의구심을 들게 하고 있다. 차량보유대수는 967대로 업체당 평균 69.1대로 최고 104대에서 최저 38대로 영세성을 그대로 보여주고 있다. 주주인원을 보면 229명으로 업체당 평균 16.4명, 최고 54명, 최저 5인으로 차량 1인당 평균 4.2대를 소유하고 있다.

이런 소유구조와 더불어 소액 영세주주의 경영참여로 관리인력이 과다하고, 전근대적 경영형태 및 경영혁신 등 노력부족으로 대중교통의 경쟁력을 약화시키고 있는 것이 현실이다.

특히 시내버스 업체의 부채의 경우 97년 결산자료에 의하면 자본이 14개 업체 총 68억7천8백만원인데 반해 부채는 310억5백만원에 이르러 부채비율이 450%에 이른다. 더욱이 각

업체당 자본금은 4억8천만에 그치고 있는데 반해 부채는 각업체당 평균 22억원에 이르고 있다.

이런 경영구조의 병폐는 시내버스 업체들이 수요창출을 위한 자기혁신과 경영혁신을 통한 경쟁력의 확보를 가져오기는 커녕, 시의 요금정책에 의한 경영채산성에만 의존하는 결과를 낳고 있다. 이는 다시 승객창출을 위한 시내버스 재투자를 하지 않아 승객이탈 및 수입금 감소를 초래하는 악순환이 반복되고 있다.

또한 시내버스 운송조합으로 위임된 시내버스와 관련된 위임사무중에 시민편의와 관련된 사무에 대해서는 대전시로 환원되어야 한다. 그렇지 않다면 시내버스 운송조합 사무와 관련된 모든 내용은 공개되어야 한다. 지금처럼 시내버스 배차내역이나 낙전실태에 대해 공개치 못할 이유가 없다. 시민의 이익은 뒷전으로한채 시내버스 업체의 이익을 대변하는 시내버스 운송조합의 폐쇄된 업무는 대중교통 활성화를 가로막는 걸림돌이 될 수 밖에 없다. 따라서 시민과 밀접히 관련된 업무가운데 승차권판매 관리, 수익금 관리 통합 등의 사무는 대전시가 직접 관장함이 마땅하다.

이외에도 중앙정부의 정책지원 미흡, 노선체계의 불합리, 버스인프라 구축 및 이용정보체계 낙후, 불합리한 요금제도 등을 들수 있다.

2. 감차운행 및 편법 운행

① 문제점

지난 3월 이후 두차례 가진 도시교통개혁연대의 시내버스 차고지 점검과 현장조사와 참여자치연대가 시내버스 업체 관계자의 말과 배차 정보를 수집한바에 따르면 현재 대전시내 거의모든 시내버스 업체에서 감차와 편법운행이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

지난 9월 24일 오전 6시부터 오후 3시까지 시내 80개 노선에 대한 도시교통개혁연대의 2차 시내버스 감차 및 정시성 조사 결과 중 12개 주요노선(101, 102, 104, 105, 221, 310, 510, 340, 801, 813, 828, 829)에 대한 분석 결과를 보면 평균 15.5% 감차율을 보였다.

지난 3월 차고지 현장조사에서 약 10%에서 많게는 20.5%까지 결행율을 보였고, 실제 현장조사에서 누락된(폐차, 정비 중인버스, 외부주차 등)것을 감안한다면 훨씬많은 감차가 이루어 지고 있었다. 이후 도시교통개혁연대는 조사결과를 발표하고 감차근절을 누차 주장하였으나 8개월이 흐른 지금까지도 감차운행은 계속되고 있는 것이다.

특히 주로 감차가 이루어지고 있는 노선은 주로 5분에서 15분 사이 배차간격을 가진 노선과 승객이용이 적은 취약 시간대를 중심으로 이루어지고 있었다.

감차를 숨기기 위해 각버스 업체에서는 다양한 방법을 동원하는데, 먼저 기종점지에 시내버스를 운행하지 않은채 장기 주차하던가 아니면 다른 지역에 장기주차하던가 아니면 회사 차고지에 그냥 주차하던지 하는 방식으로 감차를 하고 있는 것으로 나타났다. 감차로 인해 버스업체는 이용승객이 적음으로 해서 생기는 운행손실을 줄이고 운전자 고용을 줄일수 있어 경비절감을 가져오는 이점이 있다.

하지만 이런 감차는 법에 규정된 감차조례와는 상반되는 것으로 실제 대전시의 경우 97년도 여름방학때 감차허가를 빼고는 한번도 감차를 허용하지 않았던점과 감차가 총운행 횟수를 줄이는 방식으로 이루어져야 함에도 불구하고 취약시간 노선에 투입해야 할 시내버스 자체를 배차하지 않는 방식을 택하고 있다. 이는 그시간에 시내버스를 이용하려는 시민들만 고스란히 피해를 보게된다. 가령 30분 배차시간을 가진 버스를 이용하려고 기다렸는데 1회 감차를 함으로해서 이용객은 1시간을 기다려야 하는 불편함을 감수해야 하는 것이다.

② 개선방향

시내버스 감차에 대한 강력한 단속과 법적용이 절실하다. 평일 시내버스 업체의 편의주의에 의한 감차는 고스란히 시민들만 피해를 보게됨으로 궁극적으로는 대중교통 전반에 대한 불신과 이용율 저하를 가져와 결과적으로는 대중교통 활성화와는 역행하게 된다는 점에서 감차에 대한 행정당국의 강력한 단속이 뒤따라야 할 것으로 판단된다.

그러나 현재 97년부터 98년까지 대전시가 감차를 단속한 실적은 전무하다시피 하다. 97년도의 경우, 단속실적 5회에 점검노선 47개 노선 점검대수 486대로 적발내역은 이가운데 5개노선 9대에 그쳤다. 과징금은 2개노선 6대가 적발돼, 대전교통에 200만원을 부과했으며, 나머지 3개 회사의 경우 경고에 그쳤다. 또한 98년도 감차 단속실적을 보면, 5회에 65개노선 621대에 대해 점검 12개 노선 23대가 적발되어, 과징금이 5개회사 550만원에 그쳤다.(대전시 97년, 98년 감차 단속실적 및 처분현황, 11월 3일)

이런 결과는 감차가 계속되고 있는 현실에 비추어본다면 단속과 벌과금 부과가 그동안 형식적이었음을 그대로 보여준다. 단속 벌과금 또한 1회 감차시 100만원이 아니라 건당 100만원으로서 하루 10회 감차를 한 회사도 100만원의 벌과금만 물게되면 되어 형식적인 1회 감차당 벌칙조항도 개선되어야 한다.

뿐만 아니라 시민이 직접 감차를 경험하고 이를 시에 신고한다 하더라도 증거가 없다면 시에서도 감차에 대한 벌과금을 물지않고 있기 때문에 아무리 시민의 관심과 참여가 이루어진다 하더라도 시내버스 업체의 감차 근절은 요원한 것이 현실이다.

3. 전용버스차선제

① 문제점

시내버스 우선처리의 일환으로 버스전용차로제를 도입, 현재 3개 구간 18.4km에 오전 7시 30분에서 9시 30분까지, 오후 5시 30분에서 7시 30분까지 설치운영 중이나 계룡로의 경우 일부구간은 지하철공사로 중단하고 있으며, 가장로, 계백로의 경우에도 주차장화 되다시피한 상태이다. 지난 97년부터 시행하고 있는 버스전용차로제는 초기 시행때의 성과(32% 속도 증가)에도 불구하고 관리와 지도단속의 미흡으로 현재는 무용지물인 것으로 조사결과 밝혀졌다.

시내버스 전용차로 단속권은 도로교통법 제13조 2와 제102조 2에 근거해 경찰청과 지방자치단체로 부분 이관하여 권한이 부여되어 있으나 현재 자치단체로 위임된 영상물(비디오)에 의한 단속권에 대한 대전시에서의 지도단속은 전혀 이루어지지 않고 있어, 직무유기를 매일 자행하고 있는 실정이다. 다만 계도차원에서 97년 6,426건, 98년 4,050건을 적발 현장계도한 것이 전부이다.(97년 98년 대전시 버스전용차로 단속실적, 11월 3일)

한마디로 대전시는 대중교통활성화를 위해 공분의 직무를 수행해야 함에도 불구하고 직무태만을 하고 있다고 할 수 있다.

② 개선점

시내버스 전용차로제가 원만하게 추진되지 않는 것을 단순히 시민들의 협조부족과 가로여건이 부족하다는 주장은 수송효율의 증대를 통한 대중교통활성화라는 사업취지를 스스로 무색케하는 것일 수 밖에 없다.

따라서 지도단속의 관할청인 대전시, 경찰청, 해당구청의 강력한 단속과 지속적인 지도관리가 시급하며, 무인카메라 설치, 공공근로 인력투입, 공익요원 배치 등의 조치가 취해져야만 한다. 특히 단속권이 현재 경찰에게만 주어져 있고, 대전시의 경우 영상물에 대해서만 인

정되고 있는데 이에 대해서도 시급히 개선되어야 할 것이다.

4. 시내버스 노선의 불합리

① 문제점

현재 대전시내 시내버스 노선(112개 노선)중 중앙로와 대전역 그리고 시청 앞을 지나는 노선이 76개 노선으로 총노선가운데 67%이상 통과하고 있는 것으로 나타났다. 또한 노선길이도 서울이 총 448개 노선가운데 50KM이상 노선이 22.3%에 불과한것에 비해 대전은 50KM이상 노선이 총112개 노선가운데 44개 노선인 39.3%에 이르렀으며, 60KM 이상 노선도 17개 노선에 15.2%에 이르렀다. 특히 202번 좌석버스의 경우 82KM의 최장노선을 보이

60KM이상 노선	17개 노선(15.2%)	총 112개 노선
50KM이상 노선	44개 노선(39.3%)	
40KM이상 노선	66개 노선(58.9%)	
30KM이상 노선	91개 노선(81.9%)	

고 있다. 이는 지하철 1호선이 총연장 22.64KM에 불과한것에 비하면 얼마나 굴곡노선이 많은지를 미루어 짐작할 수 있다.

이런 결과는 대전시 버스노선의 대부분이 대규모 교통유발지점을 경유하여 승객을 유치하도록 하여 운영수지를 맞추는 것을 원칙으로 하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

② 개선방향

따라서 이문제를 해결하려면 일개 노선의 경영수지를 맞추려는 생각보다는 버스노선 체계 전체의 수익성을 높이려는 방향으로 시내버스 노선의 대폭적인 개선이 뒤따라야 한다.

특히 대전은 서울과 달리 공동배차를 하고 있기 때문에 충분히 버스노선 전체의 수익성을 고려한 노선조정이 가능하다고 생각한다.

시내버스 노선의 집중화를 방지하기 위해서는 버스회사의 수익금을 공개, 노선별 수익금에 대한 명확한 분석이 선행되어야 되며, 이를 기초로 버스노선 체계 전체의 수익성을 높이는 방향에서 노선조정이 이루어져야 한다.

또한 시내버스 환승을 위해 시내주요 지점에 환승전용 승강장 설치가 필요하다. 환승전용 승강장 설치의 단기적인 측면에서 시내버스 이용율을 높일 수 있는 방법이며 환승하는 이용객들에게는 편의를 증진시켜 환승에 대한 거부감을 줄이고, 환승을 무료로 하거나 요금을 할인해주도록 하는 것도 고려해 보아야 한다.

환승시스템의 도입은 정책입안자의 의지문제이지 결코 현도로 상황과 업체가 반대하므로 실현가능성이 없다는 논리는 더 이상 설득력이 없다고 생각한다.

5. 낙전에 대한 문제점

① 문제점

시내버스 요금의 낙전이라함은 승차권을 구입하고도 이용을 하지 않거나 분실하여 사용이 하지않음으로해서 생기는 이윤을 일컫는다. 현재 대전시의 경우 낙전에 대한 명확한 실태자료가 없으며, 대전시와 시내버스 운송사업조합은 낙전으로 생긴 이윤에 대한 활용방안에 대한 입장도 분명하지 않은 것이 현실이다.(대전시는 95년 시내버스운송사업조합을 상대로 소송을 하였으나 대법원에서 패소한바가 있음)

95년도 한해 약 2억원에 가까운 낙전이 이루어졌다면, 지금은 상당한 규모임을 미루어

집작할 수 있다. 이런 낙전으로 낭비되는 시민의 재원이 어떻게 쓰여지고 있는지 모르고 있다는 것은 시내버스를 이용하는 많은 시민을 우롱하는 처사임에 틀림없다.

② 개선방향

이에 낙전으로 인한 이윤에 대해서는 시내버스 서비스개선을 위해 투자하거나 시내버스 이용객들의 이용편의를 위해 제공해야 할 것이다. 한편 시내버스 운송사업조합은 시민들에게 낙전실태와 활용현황을 공개해야 할 것이다.

6. 수익금 투명성 보장을 위한 방법

① 문제점

시내버스 수익금의 투명성 보장은 곧 투명한 시내버스 요금책정을 가져와 시내버스요금에 대한 불신을 해소하고 적정한 요금책정으로 시민들의 경제적 부담도 덜어주게 된다.

하지만 현재 대전시에서 파악하고 있는 시내버스 업체의 수익금 산출은 시내버스 업체에서 제시한 자료에만 근거하고 있어, 투명한 수익금이라고는 판단하기 어렵다.

또한 지난봄 요금인상 이후 승차권 할증제도가 없어지면서 승차권 판매가 줄고 현금승차가 급격히 늘어난 것은 수익금 누계를 더욱더 어렵게 하고 있다. 특히 일선 시내버스 업체의 제보에 따르면 현금승차가 40%에 이르러 업체에서 현금수입을 누락시키고 있다는 의혹을 제기하고 있다.

② 개선방향

따라서 시내버스 수익금의 투명성을 확보하기 위해서는 현재 대전시에서 도입을 검토중인 자동요금징수기 설치와 더불어 대전시청과 각 버스 업체를 연결하는 전산화 시스템을 통해 수익금이 하루하루 체크, 대전시에 통합되는 시스템 구축이 요구된다.

또다시 각업체별로 하루하루 체크 통합하는 방식의 수동적인 계수대는 더 이상 시내버스 이용객들에게 믿음을 주지 못한다. 더불어 버스수익금의 투명성을 확보하기 위해 버스 사업체 및 운송사업조합의 회계자료 및 각종 운행일지 등의 정기적 검증과 시민이 참여하는 실사가 즉시 시행 되어야 한다. 더 이상 이상의 시민적 요구에 대해 대전시와 버스운송사업조합은 주저할 필요가 없다.

또다른 방법으로 타코메타의 도입도 적극 검토할 수 있다. 시내버스 타코메타는 시내버스 운행에 있어 정차, 정시성, 수익금, 급정거 출발 등 모든 정보가 들어가게 되어 시내버스의 모든 것을 데이터화 할 수 있는 잇점이 있어, 서비스 질 향상과 교통사고 예방 등의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

7. 버스인프라 구축 및 시내버스 정시성 확보

대중교통활성화를 위해서는 지방자치단체의 공공적 개입 강화와 종합적이고 체계적인 버스인프라(기반시설) 구축을 위한 투자계획을 세워야 한다. 특히 시내버스의 정시성 확보와 배차시간의 전면 재조정, 통합차고지 마련, 버스전용차로에 대한 전면확대, 대중교통수단에 대한 우선적인 신호체계 마련 등의 구체적인 시내버스 우선정책을 확립하여 대중교통 이용 시민들에게 믿음을 주도록 노력해야 한다.

지하철공사에 1조 6천억원을 투자하면서 통합차고지 부지 구입비를 예산에 반영하지 못하는 것이 오늘의 대전 대중교통의 현실인 것이다.

이와관련해 현재 대전시내 시내버스 승강장은 도심을 중심으로 승강장시설을 갖춘지역이 있는 반면에 갖추고 있지 못한 지점도 상당수 있다. 따라서 전지점에 대한 승강장을 설치하

고 시내버스 정시성을 확보하기 위해 승강장내에는 시내버스 노선 안내도는 물론, 배차시간과 도착시간, 버스요금 및 지불방법, 행선지별 노선 및 최적노선 안내 등에 대한 자세한 안내가 이루어져야 한다.

시내버스 이용객을 상대로한 설문조사에 의하면 시내버스 이용의 불편중에 정시성을 보장받지 못하기 때문이라고 답한 사람이 상당수였다. 도시교통개혁연대의 지난 9월 24일 조사에 따르면 640번의 경우 배차는 7분인데 10분이상이 총 65회 중 22회(33.8%), 3분이하가 14회(21.5%)로 나타나 55% 정도가 정시성을 지키지 못하고 있으며, 851번의 경우도 배차시간은 5-7분인데 동시도착이 2회, 10분이상이 23.2%에 이르렀다. 또한 740번의 경우 배차시간은 10-11분이었으나 5분이하와 15분 이상 배차간격이 총 44회 가운데 22회로 50%가 정시성을 지키지 못하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 시내버스의 정시성 확보는 시내버스 이용 시민들에게는 신뢰감을 얻을 수 있음은 물론, 더 많은 시민들의 대중교통 이용을 도모하게되어 장기적으로는 대중교통 활성화를 가져오게 된다.

8. 기타 시내버스 개선대책과 문제점

① 차량노후

노후된 차량은 시민의 안전을 위협하게 한다. 따라서 시내버스 업체의 적극적인 의지로 노후된 차량에 대해서는 냉난방 시설을 갖춘 시내버스를 구입할 수 있도록 장기계획을 수립해야 한다. 또한 정부와 대전시도 노후차량 교체를 위한 적극적인 지원을 아끼지 말아야 한다.

② 시내버스 안내방송

안내방송은 그동안 몇번 실시를 했으나 언제나 시민의 세금만 허비하고 설치된 시설물은 무용지물에 그치고 말았다. 기술적으로 서울과 달리 공동배차를 하고 있기 때문이라 변명하지만 많은 전문가들은 기술적인 어려움 보다는 의지의 문제라 판단한다.