목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 시민 공론화위원회 권고문

2023년 12월 13일

목포형 대중교통시스템 구축을 위한

시민공론화위원회

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 1 / 14

목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 시민 공론화위원회

권 고 사 항

□ 목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 시민 공론화위원회(이하, 위원회라 한다)는 목포시장이 제시한 2023년 시민 공론화 의제 3가지에 대하여 다음과 같이 각각 권고합니다.

1. 노선 개편은 전면 개편을 권고한다.

효율적이고 체계적인 노선 변화로서 전면 개편 필요

위원회는 제안된 전면 개편안이 효율적이고 전면적인 노선변화를 의미한다고 이해한다. 이는 시민참여단의 의견을 통해서도 제시된 바, 부분 개편안에 비해 시민수용성이 다소 부족할 수 있는 단점에도 불구하고 현재 목포시 버스 노선이 가지고 있는 영산로 중심의 중복 노선, 지나치게 긴 운행 시간, 도시변화를 고려하지 못하는 지선 체계 등의 한계를 전면 재조정할 수 있는 계기가 되어야 한다고 보기 때문이다.

10분 이내 환승 배차, 버스 다니는 도로의 가장자리 주차 규제 도입

노선개편의 효과를 내기 위해서는 ① 기존의 이용시간이 길어지지 않도록 10분 이내에 환승이 가능한 합리적인 배차간격, 환승정류장에서의 대기시간의 축소가 가능해야 하고 ② 시내버스 정시성 확보를 위해 버스가 지나는 도로 상의 가장자리 주차를 관리할 수 있는 방안을 병행 추진하여 버스가 원활하게 순환하고 정차 시간을 맞출 수 있도록 할 필요가 있다는 점을 강조한다.

노선 변경 부담 시민 전가 되지 않게 시민 수용성을 높일 수 있는 방안이 선행되어야

무엇보다 목포시는 부분적이라도 노선이 축소되는 지역의 경우에는 대체 교통수단에 대한 고민이 없으면 노선체계 개편의 불편이 고스란히 시민들의 몫이 될 수 있음을 고려하여 시민들의 불편을 최소화하는 방법을 최우선적으로 생각해야 한다. 전면개편에 따른 많은 혼란과 혼선이 예상된다. 먼저 급하게 서두르지 말고 간선 등의 운행을 순차적으로 시행할 수 있다면 그렇게라도 해서 혼란을 최소화 하는 방안이 필요하다. 또한 차고지 신규 조성과 정류장 개선 등을 고려한 노선개편 이후의 조정이 필요하다.

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 4 / 14

2. 운영체계는 단기적으로 혼합형 운영체계를 제안하고 장기적으로 공사 설립 등을 통한 공영제를 권고한다.

멈추지 않는 버스 강조, 장기적으로 공영제 단기적으로 혼합형 운영체계 제시

위원회는 새로운 목포시의 시내버스 운영체계의 경우 우선적으로 혼합형으로 운영하고 이후 공사 등의 설립을 통해서 최종적으로는 공영제 방식으로 운영하는 것이 필요하다. 시민참여단의 의견에서도 확인 되었듯이, 기존 버스업체가 최근 보인 모습은 '버스 운영의 안정성'이 무엇보다 중요하고 이를 위해서 목포시가 버스 운영에 더 큰 책임을 져야 한다는 것이 분명하다.

시민과 전문가 참여 제도 도입, 운영 투명성과 개방성 확보 관건

이를 추진할 때에는 목포시의 노력으로 시민수용성을 높이고 나아가 목포시의 버스 노선을 시민들이 지속적으로 평가하고 개선할 수 있는 제도로 위원회 등 거버넌스가 마련되어야 한다. 전면적인 공영제를 시행하는데 ① 버스 운영에 목포시의 전문성이 강화될 필요가 있고 ② 지방공무원 정원에 대한 중앙정부의 통제가 있는 상황에서 ③ 향후 전문적인 기관을 설립하는데 시간이 필요하다는 점을 고려하여야 한다. 이에 단기적으로는 목포시가 노선을 직접 운영하는 직영 운영 모델과 노선을 민간 사업자에게 위탁하여 운영하는 위탁 운영 모델을 함께 시행하는 혼합형 운영체계를 제안하고 장기적으로 모든 노선을 공영 방식으로 운영하는 공영제를 지향해야 한다. 이에 목포시가 노선권 매입에 따른 운영체계 변경에 있어서 투명성이 무엇보다 중요하게 시민들의 인정이 확보되어야 한다.

노선의 사업권역 방식 필요, 다만 규모와 중요도의 집중 방지해야

혼합형 운영체계를 추진 과정에서 기존 노선을 복수의 사업권으로 묶어 관리하는데, 이럴 때 특정 사업권이 과도하게 규모가 크거나 여타 사업권에 비해 중요도가 커서 사업권 간 비교평가가 불가능해지거나 혹은 특정 사업권의 사업자가 운영상 독점 권한이 발생하는 상황을 예방할 필요가 있다. 이를 위해서는 사업권별 노선 분배를 균형 있게 하거나 운행 차량의 대수를 적절하게 분배하는 것이 필요하며, 전체적으로 직접 운영 방식의 사업권과 위탁 운영 방식의 사업권 간 적절한 균형이 고려되어야 한다.

버스노동자들의 고용 안정을 위한 승계 방안 마련해야

운영체계의 변경에서 우선적으로 고려해야 하는 것 중 하나는 기존 버스 노동자들의 고용보장이다. 고용승계 방안에 필요한 대책이 반드시 수립되어야 한다.

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 5 / 14

3. 노선권은 목포시가 시민들의 정서에 부합하는 선에서 매입하도록 권고한다.

노선권의 매입은 버스 공공성의 전제 조건임을 확인

위원회는 민간 버스사업자가 소유한 노선권을 목포시가 인수하는 것은 노선개편과 운영체계 개편의 전제 조건이라고 할 정도로 중요하고 결정적인 사항이라고 판단했다. 노선권을 시에서 보유한다는 것은 행정절차의 공정성을 확보하는 것은 물론 기존보다 더욱 적극적인 관리 감독 기관으로서의 역할을 수행할 수 있다는 것을 의미한다. 그런 점에서 노선권 매입은 버스 운영의 공공성에 있어 핵심적인 과정이다.

감정평가 방식은 협상의 최소 조건, 시민들의 감정 고려해야

다만 목포시는 노선권 매입을 협상할 때 감정평가액을 유일한 근거로 사용해서는 안 되고, 시민참여단의 의견을 고려하여 시민들이 수용 가능한 수준에서의 합의를 이끌어내기 위해 노력해야 한다. 공론화위원회는 노선권 감정평가 방식과 관련하여 다양한 문제점을 지적하였다. 시민참여단 또한 목포시가 노선권을 인수할 때 감정평가 방식으로 인수하는 것에 대하여 부동의를 밝혔다. 이는 해당 방법이 노선권 매입에 있어 불가피한 조건이라는 것을 인정하지 않는 것이 아니라 버스 사업자의 일방적인 버스 운행 중단 등으로 시민들에게 미친 피해와 손해를 목포시가 시민들을 대표하여 적극적으로 반영해야 한다는 의사의 표현으로 이해한다.

매입 과정의 투명성과 사업자의 사회적 책임 강조

특히 노선권 매입 과정에서의 투명성은 불필요한 행정 갈등을 예방할 수 있는 필수적인 요소이며 어떤 상황에서도 시민의 입장에서 설명하고 또 필요하면 설득하기 위해 최선의 노력을 다해야 한다. 그동안 목포시의 버스를 책임졌던 민간 사업자 역시 시민들의 감정을 헤아려 목포시 버스 체계가 빠른 시기에 안정을 찾을 수 있도록 협력해야 한다.

□ 위원회는 이상의 권고 사항과 별도로 세부 제안사항을 제안하니 이를 검토하고 적극적으로 이행할 것을 요청한다.

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 6 / 14

[별첨 1]

목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 추가 제안 사항

(1) 목포형 대중교통 시스템 구축 종합계획을 수립하고 다음과 같은 사항을 반영한다.

① 기후위기의 심각성을 고려해 대중교통 중심의 도시교통을 위한 세부 계획 수립
② 친환경 수단, 스마트 기술 적용 등을 고려한 새로운 교통 체계 도입
③ 버스 우선 신호체계 도입 및 버스 전용차로 설치 등의 도입
④ 버스정류장의 최소 이격 기준 및 신규 설치 기준에 대한 제도화
⑤ 공영차고지 도입 및 새로운 회차지 도입에 따른 노선 개선 계획
⑥ 목포를 중심으로 하는 무안, 신안, 해남, 영암 간 광역 교통체계 구상

(2) 노선개편과 관련해서는 다음과 같은 사항을 고려하여 제안된 노선의 변경을 검토할 필요가 있다.

① 통학 중심 노선과 영산강 하구 평화광장, 목포교육지원청을 연계하는 노선 신설

예1) 오룡주차장-도립도서관(목포대학교남악캠퍼스)-목포제일여자고등학교-백년로(영흥고,중앙여중)-백년로 사거리-목포과학대(목상)-3호광장-목포경찰서-문태고(목포공고)-동부시장(목포고)-1호광장-정명여고(목여고)-홍고(혜인여고, 덕인고)-북항(산정농공단지)
예2) 간선1-유달산 해상케이블카-북항-포미타운

② 기존 전면개편 노선1번을 다음과 같은 노선 체계 변경 신설

남악-버스터미널-목포역-연안터미널-목포해양대

③ 단일학군제를 고려하여 기존의 에듀버스를 대체할 수 있는 등하교 특화 노선 신설

목여중, 항도여중, 제일중, 덕인, 혜인, 홍일 중고등학교 통학 불편 해소

④ 대양산단에 일하는 노동자들의 거주지가 목포시내에 형성될 수 있도록 출퇴근 노선 신설

⑤ 전면개편안 지선 3의 경우, 여객터미널을 경유시켜 관광 수요를 적극 고려한 노선 신설

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 7 / 14

(3) 현재 교육부에서 전라남도, 대학 등과 시행 중인 라이즈 사업과 연계하여 새로운 교통체계 구축을 위한 협업을 고려한다.

(4) 운영체계 변경이 되더라도 사업 조정의 책임이 없는 노동자들의 고용승계가 최대한 시행될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

(5) 버스의 활성화를 위해서는 이용자들을 늘리기 위한 정책이 필요하고 이를 위해서 목포형 정기권 도입 등 이용자 확대를 위한 인센티브 정책을 도입한다,

(6) 교통약자들의 이동 편의를 위해 법에서 정하고 있는 기준에 따라 저상버스를 확충해야 한다.

(7) 공론화위원회 이후, 새로운 버스 체계의 안정적인 구축을 위해 새로운 후속 기구, 위원회, 포럼, 참여기구 등의 거버넌스를 반드시 설치하고 운영해야 한다.

(8) 목포시가 직접 운영하거나 민간 사업자가 이윤을 위해 운영하는 방식 외에 시민들이 직접 투자 및 운영에 참여하거나 다양한 비영리 영역의 사업 참여를 보장하는 등 운영 형태의 다양성을 확보하기 위한 제도 모색을 진행한다.

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 8 / 14

[별첨 2]

목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 시민 공론화위원회

시민참여단 의견서

2023년 12월 2일

목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 시민 공론화위원회

시민참여단

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 9 / 14

「목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 시민공론화위원회」 시민참여단은 공모과정을 통하여 응모한 246명의 목포시민 중 추첨을 통해서 50명의 위원과 10명의 예비위원으로 구성되었습니다.

10월 28일 사전 워크숍과 11월 4일, 11월 18일 그리고 12월 2일 3차에 걸친 시민토론회를 통해서 시민공론화위원회가 제안한 세 가지의 공론화 주제, 노선개편안, 운영체계안, 노선권 매입에 대한 사항들을 논의하였습니다. 그 과정에서 현재 목포시 버스가 처한 상황을 알게 되었고 다양한 정보를 접할 수 있었습니다. 그리고 다음과 같이 시민참여단의 의견을 모아서 의견서를 작성하였습니다.

시민참여단의 의견이 시민공론화위원회에 전달되어 심사숙고 되고 시민의 입장에 부합하는 권고안이 되도록 해야 한다는 점을 전합니다.

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 10 / 14

목포형 대중교통 시스템 구축을 위한 시민공론화위원회

시민의견서

시민참여단은 노선 개편, 운영 체계 개편 그리고 노선권 인수에 대한 사항을 다음과 같이 논의하고 확인하였다.

(1) 노선 개편안에 대한 우리의 의견은 전면개편으로 의견이 모아졌다. 시민위원들은 전면개편안이 불필요한 노선을 줄이고 대신 시민들이 원하는 노선을 추가하는 데 도움이 될 것이라 기대하였다.

목포시는 노선 개편에 따른 시민들의 혼란을 최소화하기 위해 타 지방자치단체의 사례를 반면교사로 삼아 홍보 캠페인, 정보 제공 등의 조치를 면밀히 세워야 한다. 또한 10분 이내의 배차 간격에 대한 원칙과 더불어 출퇴근, 통학 시간의 경우에는 배차를 늘리고 다른 시간에는 배차를 줄이는 탄력적 운영에 대해 적극적으로 검토하여야 한다. 또, 없어지는 노선에 대한 시민의 불편을 해소하기 위해 '마을버스'등 대체 방식을 고민해야 한다. 목포시 공무원들이 차량 2부제를 적극적으로 동참하여 대중교통 이용 활성화를 위해 솔선수범 하여야 한다.

우리 시민들은 개편된 노선의 필요성을 이해하고 특히 기후 위기시기에 탄소배출을 줄이기 위한 구체적인 실천으로 시내버스 이용을 높이기 위한 노력을 함께 해야 한다. 적극적으로 의견을 밝히고 참여하여 노선개편 안이 조기에 정착할 수 있도록 한다.

(2) 운영 체계에 대한 우리의 의견은 공영제로 모아졌다. 이는 시내버스의 운영 안정성을 고려할 때 목포시가 운영을 책임지는 운영 체계가 바람직하다. 특히 더 이상 시내버스가 수익사업이 될 수 없고 사실상 공공재에 가깝게 운영될 수밖에

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 11 / 14

없는 조건을 고려한다면 공영제로 운영하는 것이 당연하다. 다만, 목포시의 재정 상황과 민간운영 방식의 장점(적극적인 버스타기 홍보나 수익성을 고려한 운영 방법의 시도 등)을 살리는, 완전공영제 운영 방식을 제안한다. 이는 즉각적인 공영제의 도입만을 의미하는 것이 아니라 3년 혹은 5년의 과도기를 두고 완전 공영제로의 이행을 전제로 한 계획을 포함한다.

목포시는 운영 체계의 안정성을 확보하기 위한 조건으로 운영의 투명성이 중요하다는 것을 고려해야 한다. 어떤 운영체계든 운영의 투명성이 시민들의 신뢰 확보를 위한 최소한의 조건이라는 점을 인식해야 한다. 또한 이번 버스 사태에서 버스 노동자들은 피해자라는 점을 고려하여, 고용이 지속적으로 유지될 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

우리 시민들은 버스 운영에 대해 더욱 관심을 가져야 한다. 버스는 전체 목포시민들이 함께 부담하여 운영하는 공공서비스이고 또한 운영상의 부담을 줄이기 위해 시민들이 함께 참여할 수 있는 방법을 토론하고 제안해야 한다.

(3) 노선권 매입에 대한 우리의 의견은 감정평가 방식으로 적정가를 결정하여 매입하는 방식에 동의하기 어렵다는 것이다. 이것은 노선권의 공유화가 불필요하다는 것이 아니다. 수십 년 동안 버스업체는 목포시민을 대상으로 이익을 봐왔고 목포시로부터 다양한 재정지원을 받았다. 그런데 자신들의 어려움만을 강조하며 불법적인 영업 중단을 실시했고 그 피해는 고스란히 시민들이 감수했다. 이에 대해 해당 버스업체가 시민들에게 사과를 한 적도 보상을 한 적도 없다. 상황이 이런데도 이에 대해 아무 일도 없었다는 듯이 감정평가로 적정가를 산정해 매입한다는 것을 납득하기 어렵다는 뜻이다.

오히려 목포 시민 덕분에 영업을 해온 업체가, 시민들에게 일방적으로 피해를 안겨주었던 업체가 결자해지의 마음으로 기부채납을 하는 등의 방식으로 노선권을 내놓는 것이 타당하다. 목포시가 운행 중단 등의 어려움이 반복되리라는 것을 우려하는 것에 대해 시민참여단은 인지하고 있다. 그럼에도 면허 취소의 방식 역시 유효한 수단이라고 본다.

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 12 / 14

이상의 의견을 토대로 우리는 다음과 같은 사항을 구체적으로 제안한다.

① 공론화 이후, 버스 시스템의 안정화와 발전을 위한 후속 계획을 수립하고 청소년, 노인 등 교통약자들을 포함한 시민들이 참여할 수 있는 개방형 거버넌스를 마련해야 한다. 교통정책들을 시민들이 직접 참여해서 만들 수 있는 협의체를 만들어야 한다.

② 조례 제정을 통해서 정기적으로 노선을 진단하고 변경할 수 있는 제도를 마련하고, 운영체계에 대한 평가를 시행할 수 있는 근거를 마련한다.

③ 현행 버스정류장의 배치를 전면적으로 재검토하여 노선의 효율성을 높여야 한다.

④ 버스 운영의 전문성을 확보하기 위하여 적절한 목포시 조직체계에 대해서도 고려하여야 한다. 공기업 등을 설립하여 운영의 전문성을 꾀하고 운영의 투명성을 확보할 수 있는 방안이 함께 해야 한다.

⑤ 버스 승강장에 승차대기 탑승객이 있는지 여부를 알 수 있는 녹색 LED 장치를 부착하여 표시함으로써, 버스 기사가 정류장을 무단으로 통과하지 않도록 한다.(노선별 식별 가능한 led) 또한 야간에 버스번호 식별이 쉽도록 버스전면상단에 LED 번호판 설치하도록 한다.

⑥ 버스의 막차 시간을 철도와 시외버스의 막차 시간과 연동하여 교통수단의 연계성을 강화할 필요가 있다.

⑦ 도로사용(일방통행), 신호체계 개편도 연동되어 버스 이용을 더 편하게 하는 대중교통 친화정책 체계 마련이 필요하다. 버스정류장, 시내버스 어플, 배차안내 정보 시스템 등 시민들의 의견이 적극적으로 반영될 수 있도록 의견수렴 창구도

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 13 / 14

행정에서 마련해야 할 것이다.

⑧ 목포시의 관광 수요를 고려하여 목포역과 시외버스터미널을 직접 연계하거나, 고하도와 연결하는 것과 같은 관광지 신규노선을 기존 낭만버스 등을 활용하여 운영하는 방안을 모색한다.

또한 다음과 같은 개별 의견은 분임이나 시민참여단 전체의 합의된 의견이라 할 수 없지만 공론화 과정에서 충분히 검토할 만한 사항이라 판단하여 제시한다.

- 큰도심(원도심-신도심)을 연결하는 급행간선을 신설하여 간편화하고 시간절약 효과 달성하는게 좋겠다. 이를 테면, (1)목포역-버스터미널, (2)목포역-백년대로-전남도청(남악), (3)버스터미널-전남도청(남악), (4)버스터미널-시청, (5)목포역-시청 등 주요 교통 지점에 대한 최단시간 교통망을 마련한 다음. 간선, 지선으로 환승시스템을 마련하여 효율적인 시내버스 교통망을 구축함. 환승의 경우 대기시간을 5~10분 이내로 짧게 설계한다.

- 목포시내버스는 전남도청과 남악우체국까지만 운행하고 남악내와 오룡지구내 시내버스는 무안군이 운행하도록 한다.

- 남악과 목포역을 연결하는 변경된 노선을 목포시의 미래 발전 상징성을 담아 '1000번' 버스(급행간선)로 정해 운영하는 것을 제안한다.

- 현행 노선개편안은 도로 여건, 구도심-신도심 간의 연결 등에 초점을 두고 있으나, 목포방문관광객(2022년, 730만) 등의 외생변수를 반영하고 있지 못하다. 따라서 주요 관광지(유달산, 해상케이블카, 평화광장, 갓바위, 근대역사문화관 일대 등)에 대한 시내버스 접근성을 강화할 필요 있다. 많은 외지 관광객이 고속버스나 고속철도를 이용하여 목포에 도착한 다음 바로 관광지를 방문하고 있으므로, 이를 고려한 노선 체계가 반영되어야 한다.

[끝]

Modusign Document ID : 8cd35ef0-98d6-11ee-bd42-2166f6cf2230 - 14 / 14