

## 도시물류기본계획 수립지침에 관한 고찰

이 우 승\* · 이 광 훈\*\*

### A Study on Manual of Urban Freight Transportation Planning

Woo-Seung Lee\* · Kwang-Hoon Lee\*\*

**요약** : 1990년 중반이후 우리 나라에서도 도시물류의 비중이 점차 커지면서 도시내 물류체계를 효율화하고 도시가 지향하는 도시물류의 미래상을 실현하기 위하여 화물유통촉진법의 규정에 의한 도시물류기본계획을 서울시를 비롯한 7대 광역시에서 수립하도록 하고 있다. 그러나 도시물류기본계획의 수립지침은 도시물류와 관련된 기본계획의 수립에 있어서 몇 가지의 문제점과 어려움을 갖고 있다. 이에 본 연구에서는 도시물류기본계획 수립지침에 대해 광역시가 물류계획을 명확히 수립하고 물류정책의 방향을 올바르게 정립하는데 개선해야 할 문제점과 이를 해결하기 위한 지침의 방향성 및 개선방안을 살펴보았다. 본 연구에서 제시된 현 기본계획 수립지침의 문제점으로는 도시간 차별성이 없이 도시특성을 반영할 수 없는 일괄되고 정형화된 조사내용의 물동량조사와 이를 바탕으로 한 물류계획의 수립, 그리고 물류활동에서의 인접시도와의 밀접한 관계성과 영향권을 배려하지 못한 채 해당도시 자체만의 독자적인 물류조사로 인한 조사자료의 한계성 및 신뢰성, 성격상 중앙정부차원에서 수립해야 할 수준의 계획임에도 불구하고 국가차원의 계획으로부터 도시차원으로 내려옴으로써 시정부가 수립하고도 실현하기 힘든 물류계획의 한계성 등을 들 수 있다. 그리고 이에 대한 개선방안으로는 도시의 유형화 및 이에 따른 물류계획 수립과 물류계획을 뒷받침할 필요 물류조사의 실시, 건설교통부 주관하에 광역권 중심의 별도의 정기적 물류조사 실시와 이를 위한 광역조직체계의 구성, 물류부문에 있어서 중앙정부와 시정부가 수립해야 할 물류계획의 재조명과 화물자동차관리나 화물조업관련 계획의 고려 등을 제시하였다.

**주제어** : 도시물류기본계획, 물류조사, 물류시설, 화물운송, 지구물류, 물류정보화

**ABSTRACT** : Since mid of 1990, as the importance on the urban freight in our nation had gradually been comprehended, the seven metropolises including Seoul were supposed to establish the Urban Freight Transportation Planning (UFTP) in accordance with the provision of the Freight Distribution Promotion Law (FDPL). The purpose of the UFTP is to build efficient freight system in a city, as well as to actualize the future image the urban intends to be. However, the guideline on establishment of the UFTP has disclosed couples of problems and difficulties in the establishment of planning related to urban freight and transportation. This study reviews those problems, which have acted as barriers for the metropolises to get on the right position to form the clear freight planning and lead to the appropriate freight policy. The summarized problems based on the present establishment guideline of

\* 서울시정개발연구원 도시교통연구부 연구위원(Research Fellow, Department of Urban Transportation, Seoul Development Institute). 논문주작성자임.

\*\* 서울시정개발연구원 도시교통연구부 선임연구위원(Senior Research Fellow, Department of Urban Transportation, Seoul Development Institute)

the comprehensive planning are as follows: 1) the freight quantity survey is standardized without reflecting the difference between the city characteristics, 2) the freight planning is formed on this type of bundled survey, 3) the survey data do not show reliable confidence because the freight activities of adjacent cities are not taken into deep consideration, 4) the limitation of the freight planning is encountered because even though the plan should be dealt with on the central government level, it is taken over to the local or city government. For improvement, the following countermeasures can be proposed: 1) formation of the freight planning based on the similarly categorized cities, and establishment of the planning and the survey implemented based on it, 2) implementation of the separate regular freight survey supervised by the Ministry of Construction & Transportation (MOCT) and organization of the wide-area control system, 3) reinvestigation of the freight planning of the central and local government, 4) consideration of the freight vehicle management or the freight-operation-related planning.

**Key Words** : manual of urban freight transportation planning, city logistics survey, logistic facility, freight transportation, zone good movement, logistics information

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

전형적인 수출주도형 국가인 우리나라에서는 1980년대 말 이후 자가용승용차의 증가에 따른 교통체증의 심화로 인해 물류부문의 운송비 증가가 커지면서 내륙의 생산지역에서 수출항까지의 화물운송과 더불어 물류비 절감을 위한 물류센터의 소비지입지 및 물류관리가 중요시되면서 이에 따라 지역간 물류에 대한 관심을 갖게 되었다. 그러나 1990년대 중반 이후 지방자치정부의 출현과 더불어 수도권 및 지방대도시의 광역화에 따라 광역대도시의 개발과 발전이 이루어지면서 전국기반의 지역간물류에서 도시중심의 도시물류로 물류에 대한 관심 및 정책이 점차 변화해가고 있다.

이러한 변화속에서 기존의 도시물류관련 계획은 기존 도시기본계획이나 도시교통정비계획 등에서 다루어져 왔으나, 이들 계획의 경우 여객교통부문에 중심을 두고 있어 물류계획 자체가 한계성을 지니고 있었다.

이에 따라 정부에서는 도시물류계획의 중요성을 인식하고 2000년 1월 28일 『화물유통촉진법』의 개정을 통해 제4조의 41)에서 도시물류기본계획의 수립을 의무화함에 따라 우리나라의 대도시에서도 도시물류기본계획을 수립할 수 있게 되었다.

이와 같은 역사적 과정을 통해 2001년 5월 건설교통부에서는 도시물류기본계획 수립지침의 연구보고서를 발간하여 서울시를 비롯한 7대 광역시에 도시물류기본계획 수립지침을 전달하였다. 그리고 이에 따라 각 대도시 지방자치단체에서는 2002년 말부터 도시물류기본계

1) 특별시장 또는 광역시장은 관할구역의 물류체계를 개선하기 위하여 10년을 단위로 하는 도시물류기본계획을 수립하여야 한다.

획의 연구용역사업을 수행하도록 하였고 이를 통해 2004년부터는 단기적 시행사업을 바탕으로 도시물류정책을 실행하도록 하였다.

그러나 본 지침은 7대 광역시에서 도시물류 기본계획을 수립하기에는 어려운 부분들을 포함하고 있다. 즉 건설교통부의 도시물류기본계획 수립지침은 대도시 지방정부차원에서 물류계획을 수립하여 도시물류정책을 수행하기에는 어려우며 오히려 중앙정부차원의 국가물류 기본계획에서 다루어야 할 부분들을 포함하고 있다. 또한 본 지침은 물동량조사 성격의 물류조사, 이에 바탕을 둔 도시물류계획, 그리고 도시물류정책의 방향성을 제시하는 물류지표 등으로 구성되어 있는데, 이는 물류활동이 인접지역과 밀접한 연계성을 갖고 이루어진다는 점에서 물류거점시설 정비 및 화물차량 관리 등이 인접도시와 연계된 물류계획에 근거해서만 실효성을 거둘 수 있다는 점을 고려할 때 대도시 지방정부의 단독적인 도시물류계획의 수립은 한계성을 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 도시물류기본계획을 수립하는 7대 광역시라 하더라도 도시의 특성과 성격, 기능 등이 다르기 때문에 일률적인 물동량에 근거한 물류조사에 의해 물류계획을 수립하는 것은 도시특성을 반영할 수 없다는 점에서 도시물류 기본계획 수립지침은 개선의 여지를 내포하고 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 건설교통부의 도시물류 기본계획 수립지침에 대해 광역시가 물류계획을 명확히 수립하고 물류정책의 방향성을 올바르게 정립하는데 있어서 개선해야 할 문제점이 없는지를 살펴보고, 이를 해결하기 위한

개선방안을 도출해 보고자 한다.

## 2. 연구의 내용 및 구성

본 연구에서는 현행의 도시물류기본계획에 대한 문제점과 개선방안을 살펴보기 위하여 기존의 기본계획 수립지침에 대한 개요와 주요내용을 검토해 본 후, 서울시를 비롯한 광역시에서 이들 내용을 수용하여 도시물류기본계획에 반영할 수 있는지의 타당성을 중심으로 검토해 보고자 한다.

이를 위해 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 우선 도시물류기본계획 수립지침의 개요와 내용을 살펴보고, 제3장에서는 지침이 갖는 문제점을 검토해 본다. 그리고 제4장에서는 도시물류기본계획의 실효성을 제고시키기 위해 수립지침의 방향성을 제시하고 아울러 현행지침이 갖는 문제점을 개선하기 위한 개선방안을 도출한 후, 제5장에서는 결론을 맺고자 한다.

## II. 기본계획 수립지침의 개요와 내용

### 1. 지침의 개요

도시물류기본계획 수립지침은 <표 1>에서 보는 바와 같이 크게 두 부분으로 나누어져 있는데 제1장에서는 도시물류기본계획의 개요를 설명하고 있고 제2장에서는 내용별 작성지침을 제시하고 있다.

<표 1> 도시물류기본계획 지침 구성체계

제1장 도시물류기본계획의 개요	
I. 계획의 의의	II. 법적근거
III. 수립주체	IV. 계획기간과 대상지역
V. 수립절차	VI. 유의사항

제2장 도시물류기본계획 포함내용별 작성지침	
I. 도시물류 현황분석	II. 도시물류환경의 변화 및 전망
III. 도시물류의 수요예측	IV. 도시물류체계 개선목표의 설정
V. 도시물류체계의 부문별 추진계획	VI. 투자사업계획 및 재원조달방안

출처 : 건설교통부·한국건설기술연구원, 2001, 『도시물류 기본계획 수립지침 연구보고서』.

우선 제1장의 개요에는 법적근거와 수립주체, 계획기간, 대상지역, 계획내용, 수립절차에 관해 설명하고 있다(<표 2> 참조).

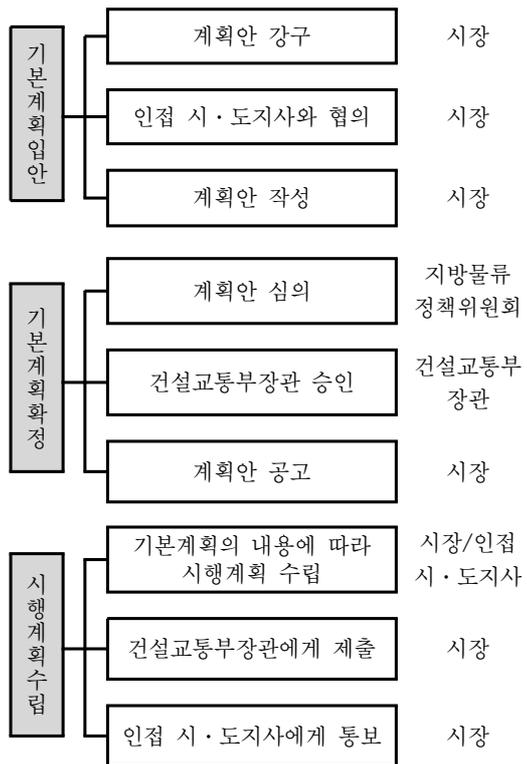
<표 2> 도시물류기본계획 지침 개요

구분	내용
법적근거	• 화물유통촉진법 제4조의4 및 제4조의 5
수립주체	• 서울특별시시장 및 6개 광역시장(광주·대구·대전·부산·울산·인천광역시)
계획기간	• 계획기간은 10년으로, 최소수립기한은 2003년까지로 함
대상지역	• 서울특별시시장 및 6개 광역시를 중심도시로 한 도시교통기본계획촉진법상 교통권역
계획내용	• 도시물류현황 • 도시물류 환경의 변화와 전망 • 도시물류시설의 수요예측 • 도시물류체계의 개선목표와 단계별 추진계획 • 투자사업계획 및 재원조달방안 • 기타 도시물류체계 개선사항
수립절차	• 기본계획입안 → 기본계획확정 → 시행계획 수립

출처 : 건설교통부·한국건설기술연구원, 2001, 전계서.

도시물류기본계획을 수립하는 법적근거는 화물유통촉진법으로서 제4조의 4에 나타나 있는데, 대상지역은 특별시와 6개 광역시로서 특별시장 및 광역시장은 관할구역의 물류체계 개선을 위해 10년을 단위로 하는 도시물류기본계획을 수립하도록 하고 있다.

다만, 도시계획법 제10조의2 규정에 의한 도시기본계획, 도시교통정비촉진법 제5조의 규정에 의한 도시교통정비기본계획, 기타 대통령이 정하는 계획에 도시물류계획이 포함된 경우에는, 10년단위로 수립하지 않아도 된다.



출처 : 건설교통부·한국건설기술연구원, 2001, 전계서.

<그림 1> 도시물류기본계획 수립 및 시행절차도

수립절차(<그림 1> 참조)에 있어서는 특별시장·광역시장이 미리 당해 도시와 인접한

시·도지사와 협의한 후 화물유통촉진법제4조의6 규정에 의한 지방물류정책위원회의 심의를 거쳐 건설교통부장관의 승인을 얻어 이를 공고한다. 그리고 연도별 시행계획을 수립하여 동계획의 시행전에 건설교통부장관에게 이를 제출하고 시·도지사에게 통보해야 한다.

이때 도시물류기본계획 및 연도별 시행계획은 당해 계획의 계획기간 개시전까지 수립해야 한다.

## 2. 지침의 내용

도시물류기본계획 작성지침에 의한 포함내용을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 도시물류기본계획 지침 내용

구분	내용
도시물류 현황분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반현황</li> <li>도시물류 현황조사</li> </ul>
도시물류 환경 변화와 전망	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경변화와 기술발전 등 물류에 대한 영향 전망</li> </ul>
도시물류 수요예측	<ul style="list-style-type: none"> <li>물류현황조사 자료에 근거</li> <li>4단계 예측방법의 적용</li> </ul>
도시물류체계의 개선목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>지표로 본 계획의 개선목표 설정</li> </ul>
부분별 추진계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>물류간선망 계획</li> <li>화물운송의 효율화 계획</li> <li>물류시설의 체계정비 및 기능개선 계획</li> <li>지구물류개선 계획</li> <li>물류정보화 계획</li> <li>신물류시스템 계획</li> </ul>
투자사업계획 및 재원조달방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>목표연도에 따른 투자계획의 수립과 재원조달방안의 마련</li> </ul>

출처 : 건설교통부 · 한국건설기술연구원, 2001, 전게서.

지침의 내용은 크게 현황부문, 계획부문, 기타부문의 세 유형으로 구성되는데 현황부문에

있어서는 화물OD에 근거한 도시물류조사를 실시하여 도시물류 특성을 분석하고 이를 바탕으로 하여 도시물류의 장래수요를 예측함으로써 물류수요에 따른 물류계획을 수립하도록 하고 있다(<표 4> 참조).

계획부문에 있어서는 계획권역내 물류간선망 확충 계획, 화물운송 효율화 계획, 물류시설체계 정비 및 기능개선 계획, 지구물류개선 계획, 물류정보화 계획, 신물류시스템구축 계획 등의 6개 분야에 걸쳐 개선목표를 설정하고 이에 따른 부분별 추진계획을 수립하도록 하고 있다.

기타부문에 있어서는 목표연도에 따른 투자사업계획의 수립과 재원조달방안을 마련하도록 하고 있다.

<표 4> 물류조사별 집계자료

구분	종류	집계 자료
물동량 조사	화물발착 업체조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>화물 입출하 특성</li> <li>물류시설 및 장비 이용실태</li> </ul>
	화물자동차 통행실태 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>통행수, 통행거리, 공차율, 적재율, 통행속도 등</li> <li>수단별 출발지·도착지 분포 현황</li> </ul>
물류유통 및 시설조사	물류유통 시설조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요물류시설 현황</li> <li>업종별, 톤급별, 시간대별, 지역별, 품목별 이용실태</li> <li>조업실태</li> </ul>
	도로노출조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>코든 라인 조사</li> <li>스크린 라인 조사</li> <li>시계내외유출입 교통량</li> <li>차종별, 톤급별, 시간대별, 축별 화물자동차 교통량</li> <li>업종별, 톤급별, 축별, 품목별 화물자동차 통행경로</li> </ul>
지역물류비조사(산정)	보관·하역·포장 시설 업체조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>자본금, 매출액, 취급화물품목</li> <li>종업원수, 품목별 처리량, EDI현황</li> </ul>
	지역물류비조사(산정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>GRP 대비 물류비</li> <li>기능별 물류비</li> </ul>

출처 : 건설교통부 · 한국건설기술연구원, 2001, 전게서.

### Ⅲ. 기본계획 수립지침의 문제점 분석

도시물류기본계획 수립지침의 내용은 크게 도시물류의 실태를 파악하기 위한 물류조사부문, 물류조사에 근거한 물류계획부문, 물류정책 실현을 위한 투자사업 및 재원조달의 기타 부문으로 구성되어 있다.

이와 같은 내용적 구성은 물류조사에 바탕을 둔 물류계획을 수립하고 이 계획에 따라 우선적으로 시행하여야 할 투자사업을 선정하되 필요한 재원을 조달하기 위한 방안까지를 모색하는 흐름으로 짜여져 있다.

그러나 이러한 구성을 내용적으로 살펴보면 다음과 같은 문제점이 있는데, 이는 서울시를 비롯한 7개 광역시에서 도시물류기본계획을 수립하는데 애로사항으로 작용하고 있다.

우선 물류조사부문에 있어서는 첫째, 물류조사의 내용에서 물동량조사, 물류·유통시설조사, 도로노측조사, 보관·하역·포장시설 업체조사 등과 같이 조사의 틀과 형식을 일률적으로 제공함으로써 도시마다의 특성을 반영하지 못한 채 해당도시에서 도시물류정책을 위한 시행계획 수립을 위해 우선적으로 필요한 조사가 실시되지 못하는 문제점을 보이고 있다.

도시물류기본계획 수립지침이 수록된 건설교통부에서 발행한 연구보고서에서는 도시를 단순분류, 기능분류, 다변량분류로 구분하고, 도시물류기본계획의 대상지역이 되는 서울시를 비롯한 7대 광역시를 도시특성별로 구분하여 제시하고 있다(〈표 5〉 참조).

그러나 기본계획 수립지침은 화물OD에 근거한 화물물동량조사의 성격이 강하기 때문에

물류조사 틀과 형식을 정형화함으로써 내륙도시형, 임항형, 산업도시형마다 중점적으로 실시해야 할 조사부문에 대해서는 구체적 기준이나 내용이 포함되지 않아 도시유형별로 특성이 반영되는 특색있는 물류조사가 이루어지지 못하고 있다.

〈표 5〉 도시별 주요특성에 따른 분류

구분	서울	인천	대구	대전	부산	광주	울산
내륙도시형	○	-	○	○	-	○	-
임항형	-	○	-	-	○	-	○
산업도시형	-	○	○	-	○	-	○

출처 : 건설교통부·한국건설기술연구원, 2001, 전제서.

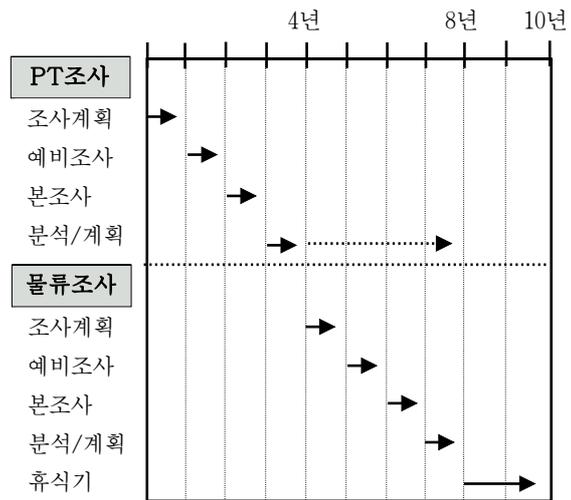
둘째, 지침에서의 물류조사 성격이 화물OD를 중심으로 한 물동량조사와 화물자동차운행 특성조사이기 때문에 물류조사의 결과를 바탕으로 지침에서 제시된 물류계획을 수립하는데는 극히 제한적인 내용밖에는 포함할 수가 없다. 즉 화물OD를 바탕으로 한 물동량조사에 근거하여 4단계 예측방법에 의해 장래수요를 예측하고 이를 토대로 물류계획을 수립하도록 한 것은 물류관련계획이 물류시설이나 물류망 건설과 관련된 분야에 국한될 수 있어서 물류거점시설의 정비나 확충 등에 물류계획의 초점을 맞추게 되어 기본적으로 도시계획상 물류시설을 위한 충분한 부지확보의 여력이 있는 개발단계의 도시 혹은 고밀도개발이 이루어지지 않은 중소도시에서 가능하다고 판단된다. 더욱이 대도시의 물류활동에서 중요한 역할을 수행하는 화물자동차 관리에 대해서는 충분한 조사자료가 확보되지 못하여 도시내 화물자동차 관리정책을 소홀히 할 수 있는 가

능성도 존재한다.

셋째, 물류활동은 민간부문이 주체가 되는 행위로서 해당도시내에서만 국지적으로 이루어지는 경우도 있으나, 그 보다는 오히려 대부분이 수도권, 영남권, 호남권, 중부권과 같이 인접도시나 지역과 밀접한 관계를 갖고 광범위하게 이루어지는 경우가 많다. 따라서 서울시나 광역시가 물류조사를 단독으로 행한다 하더라도, 인접지역과의 관계성을 갖는 물류활동을 배제한 물류조사의 결과를 근거로 수립된 물류계획을 그대로 물류정책에 반영하여 단독으로 수행하기에는 어려움이 존재한다.

일본의 경우 물류조사는 거의 10년을 주기로 하여 지금까지 3차에 걸쳐 수행되어져 왔으며,<sup>2)</sup> 2004년 현재 4회가 진행되고 있다. 일본의 물류조사는 동경도와 같은 지방자치단체가 단독으로 실시하는 것이 아니라 동경도시권이 라는 형태로 하나로 묶어서 물류활동이 밀접하게 이루어지는 광역권 위주로 동경도, 가나가와현(神奈川県), 사이타마현(埼玉県), 지바현(千葉県), 이바라키현남부(茨城県南部) 등이 일체가 되어 국토교통성 주관하에 실시하고 있다. 물류조사 성격은 대부분이 물동량조사이지만 동경도와 같은 지방정부가 도시내물류 및 단말물류를 위해 필요하다고 인정하는 항목에 대해서는 본조사에 별도의 필요항목을 포함시켜 조사를 실시하고 있다. 그리고 이러한 물류조사는 여객을 대상으로 하는 교통센서스(PT : personal trip)조사와 번갈아가면서

4년단위로 시행되고 있다. 즉 <그림 2>에서와 같이 먼저 PT조사를 실시한 후 물류조사를 실시하는데, 양쪽 모두 동일하게 1년째에는 조사계획을 수립하고, 2년째에는 예비조사를 실시하며, 3년째에는 본조사를 실시하고, 4년째에는 조사분석과 더불어 계획수립을 한 후에 종합적인 정책제안을 제시한다. 그리고 9년째와 10년째에는 휴식기를 가지며, 따라서 이러한 과정을 거친 정확한 조사를 바탕으로 이루어진 물류계획은 다음 10년간의 물류정책을 수행하는데 밑거름이 되고 있다.



출처 : (財)計量計畫研究所, 2003, 『貨物流動量調査について』에서 재구성

<그림 2> 일본의 PT조사와 물류조사 주기

다음으로 물류계획부문에 있어서는 첫째, 계획을 수립하기에 앞서 우선 개선목표를 선정하고(중간목표 5년, 최종목표 10년), 여기에 계

2) 제1회는 1972년에, 제2회는 1982년에, 제3회는 1994년에 실시하였는데, 제1회와 제2회에서는 화물물동량의 양적 파악과 물류거점·물류네트워크정비계획 수립을 목적으로 대규모로 실시하였으며, 제3회에서는 도시내물류대책과 단말물류대책을 위하여 조사를 실시하였다.

량적으로 수치화가 가능한 지표와 기타의 지표를 반드시 포함하도록 하고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 이러한 지표들은 공공부문, 특히 7대 광역시와 같은 시정부 차원에서 하기보다는 중앙정부차원에서 제도화하여 접근해야 할 부문이 많으며, 설상 시정부차원에서 접근이 가능하다 하더라도 민간부문이 주축인 물류활동에 대해 지표목표를 설정하여 강제할 수 없는 미묘한 부문이 존재하기에 실효성이 문제가 될 수 있다.

둘째, 물류간선망 계획, 물류정보화 계획, 신물류시스템 계획 등과 같은 부문은 사업추진 성격상 특별시나 광역시의 지방정부차원에서 계획을 세워 수행하는 것보다는 중앙정부차원에서 국가물류의 발전방향을 토대로 법제도 정비, 재원확보 등을 추진한 후에 이와 연계하여 추진하는 것이 바람직한 결과를 얻을 수 있을 것으로 사료된다.

셋째, 기본계획 수립지침에서 물류계획부문들은 도시물류에 있어서 독자적으로 수행할 수도 있으나 오히려 물류정책 수행에 있어서 복합적으로 추진되어야 할 계획들이라 할 수 있다. 즉 도시물류정책의 사업추진을 위해서는 물류간선망, 물류정보화, 화물운송 효율화 등이 복합적으로 이루어져야만 도시물류의 실효성을 제고시킬 수 있을 것이다.

마지막으로 기타부문으로서 투자사업계획 및 재원조달계획에 있어서는 이들 투자사업과 관련된 계획들이 주로 물류시설 정비 및 확충과 관계된 것으로 막대한 예산이 소요되는 시

설투자관련사업의 재원조달을 위해서는 중앙정부의 지원이 필수적으로 이루어져야 한다. 그러나 도시물류기본계획의 시행계획 추진에 있어서는 현재로서는 국가차원의 지원은 없는 실정이다. 따라서 아무리 도시물류기본계획에 의해 당해연도 시행계획에 따른 시책사업이 확정되었다 하더라도, 필요로 하는 사업에 대해 중앙정부의 지원없이 서울시나 광역시가 지금까지 확보되지 못한 물류부문의 예산에 대하여 몇 백억, 몇 천억의 소요예산을 확보한다는 것은 실질적으로 실효성이 낮은 측면이 있다고 할 수 있다. 따라서 물류관련 시행계획에 따른 사업추진에 있어서도 서울시나 광역시와 같은 지방정부의 한정된 예산으로는 극히 소규모 사업밖에는 추진할 수 없으며 이에 따라 사업추진의 한계성과 더불어 재원확보 계획의 무의미성을 가질 수밖에 없는 문제점이 있다.

#### IV. 기본계획 수립지침의 방향성 정립과 개선 방안 도출

##### 1. 수립지침의 방향성

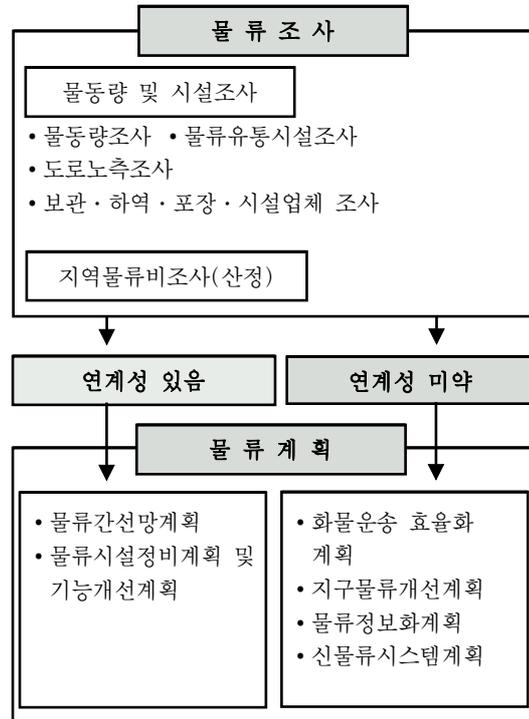
이상에서 살펴본 바와 같이 도시물류기본계획 수립지침은 물류조사부문, 물류계획부문, 재원조달부문 등에서 문제점을 갖고 있으나, 실질적인 문제점은 전자의 두 부문이 가장 크다고 할 수 있다. 따라서 전자의 두 부문을 중

3) 계량지표로는 화물자동차의 적재율, 공차거리율, 상하역 평균조업시간, 표준포장율, 실차율, 정보망 이용률 등이 있으며, 기타지표로는 수송수단 분담율, 통행속도, 환적율, 표준파렛트 보급률, 물류EDI 사용자수 및 이용률 등이 있다.

심으로 기본계획 수립지침을 위한 방향성을 제시하면 아래와 같다.

우선 물류조사부문에 있어서는 첫째, 물류조사의 성격이 단순히 화물OD를 중심으로 한 물동량조사를 위주로 하기보다는 7대 광역시의 시정부가 실질적인 도시물류계획을 수행가능하도록 뒷받침할 수 있는 근거데이터가 제시되는 실효성이 높은 물류조사를 행해야 한다. <그림 3>에서와 같이 현재의 물류조사는 화물물동량 및 시설조사를 위해 수행하도록 한 것으로서, 물류계획중 물류간선망 계획과 물류시설의 체계정비 및 기능개선 계획 정도와 연계성을 갖고 근거제시를 위한 데이터로서 작용할 수 있으며, 도시내 물류에서 시정부차원으로 수행가능성이 높은 나머지 계획들에 대해서는 물류조사가 큰 역할을 수행할 수 없게 되어 있다. 따라서 물류조사는 수립하고자 하는 도시물류계획과 연계된 물류조사가 되도록 하기 위하여 일률적인 정형화된 조사의 틀을 제시하기보다는 도시유형별로 조사의 필수항목이 포함된 기준을 제시하도록 해야 한다.

둘째, 물류조사 중의 물동량조사에 대해서는 신뢰성을 확보할 수 있는 정확도 추구하고 더불어 인접도시와의 연계성을 고려해야 하는 광역화 추구를 전제로 하여 실시하는 것이 바람직하다. 따라서 화물물동량 조사는 여객을 중심으로 한 교통센세스 조사와 같이 별도의 조사를 실시하도록 하되, <그림 2>의 일본사례에 서처럼 여객OD의 교통센세스 조사와 화물OD의 물류조사가 종합된 상태에서 교통 및 물류의 계획과 정책에 반영되도록 추진하는 것이 좋을 것으로 사료된다.



<그림 3> 물류조사와 물류계획의 연계성

다음으로 물류계획부문에 있어서는 이미 언급한 바와 같이 우리 나라 7대 광역시라 하더라도 도시유형이 다르고 특성이 다르기 때문에 물류계획도 다르게 반영되어야 한다. 특히 서울시와 같은 대규모 소비도시에 있어서는 이미 성장기에서의 개발단계를 벗어나 안정화된 고밀도의 사회구조를 나타내고 있기 때문에, 개발단계에서 지역간 물류효율화와 연계하여 중요성이 부각되는 물류거점시설 및 물류간선망 계획보다는 안정단계에서 나타나는 도시내에서의 사회적 비용 감소와 연계하여 중요성이 부각되는 화물조업 및 주차차와 관련된 화물자동차관리 계획이 더 절실한 실정이다.

〈표 6〉 기본계획 수립지침의 방향성

구분	방향성
물류조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물류시설 및 물류간선망과 관련된 물동량조사보다는 도시정책 및 도시물류계획과 관련된 실질적인 조사가 되도록 유연성 부여</li> <li>• 물동량조사는 중앙정부 차원에서 광역화된 신뢰성 높은 물류조사가 되도록 별도의 조사체계 구축</li> </ul>
물류계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시특성을 고려해 화물차량관리와 화물조업에 대한 계획을 포함하도록 방향 제시</li> </ul>

따라서 물류계획도 지역간 연계성을 고려한 물류거점시설 계획 및 정비 등에 대해서는 중앙정부가 도시뿐만 아니라 전국차원에서 물류시스템 효율화를 꾀하도록 하는 계획을 수립하도록 하고, 오히려 지방정부차원에서는 도시특성에 부합된 실현가능성이 높은 계획이 추진되도록 도시물류정책에 초점을 맞춘 물류계획을 수립하는 것이 바람직하다.

## 2. 개선방안의 도출

도시물류기본계획 수립지침의 방향성에 근거하여 개선방안을 도출하면 〈그림 4〉에서 보는 바와 같다.

첫째, 물류계획에 맞는 실질조사가 이루어지도록 하기 위해서는 우선 도시를 유형화하여 이에 맞는 물류계획의 범주를 제시하고 유형별로 최소한 필요조사가 무엇인지를 명확히 함으로써 이들 조사가 물류계획과 연계성을 갖는 실질적인 조사가 되도록 해야 한다. 더욱이 시정부차원에서 수행하는 조사는 국가차원의 대규모 조사와는 달리 예산계약상의 한계

를 가지고 있기 때문에, 도시물류계획과 물류정책에 필요한 필수적인 조사만을 우선적으로 시행하고 일반의 물류OD나 물동량자료와 같은 대규모 조사를 필요로 하는 조사에 대해서는 그 비중을 낮추는 것이 바람직하다.

구분	문제점	방향성	개선방안
물류조사	도시특성이 반영되지 못한 정형화된 조사내용의 틀 제공	도시특성의 물류계획에 맞는 실질조사 수행하도록 유연성 부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시 유형화</li> <li>• 유형별 최소의 필요조사 분야 / 항목 제시</li> </ul>
	화물OD 위주 물동량조사  인접시도의 영향권과 연계성이 미약한 물류조사	중앙정부 차원에서의 별도 물동량조사 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건교부주관으로 인접한 시도 포함된 광역권중심의 별도 정기적 물류조사 실시</li> <li>• 광역권 조직체계 구성</li> </ul>
물류계획	성격상 중앙정부 차원의 물류정책 관련계획	시설 외에도 화물자동차 관리 및 화물조업도 중요시 취급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부와 시정부차원 물류계획에 대한 분야 및 성격의 재규명</li> <li>• 물류시설/화물자동차관리/화물조업 등에 대한 계획제시</li> </ul>

〈그림 4〉 수립지침의 문제점과 개선방안

둘째, 도시유형별 특성에 맞는 물류계획을 수립하기 위해 이를 뒷받침할 수 있는 자료를 얻도록 실질적인 조사를 수행하도록 함으로써 기존의 화물OD중심의 물동량조사가 배제되기

쉬운 점에 대해서는 물류활동에서 관계성을 갖는 인접 시·도까지를 포함하여 정확한 물류조사가 수행될 수 있도록 중앙정부 주관하에 광역권별로 별도의 물동량조사를 실시하도록 해야 하는데, 이를 위해서는 광역권 물동량 조사를 위한 광역권 조직체계를 구성하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

셋째, 물류계획에 있어서 중앙정부차원에서 행해야 할 계획이 많고 물류시설 뿐만 아니라 도시교통에서 필요한 화물자동차관리나 화물조업 등과 연관된 계획이 수립되기 위해서는 중앙정부차원과 시정부차원에서 다루어져야 할 물류계획에 대한 계획분야 및 성격 등에 대해 재규명해 보고, 이를 토대로 해당도시가 종합선물세트와 같은 백화점식의 일률적이고 피상적인 물류계획을 수립하는 것이 아니라 실질적으로 필요한 물류계획을 수립할 수 있도록 유연성을 부여하여야 한다.

## V. 결론

도시물류는 도시와 인근지역에서 이루어지는 모든 물적 흐름으로서, 우리 나라에서도 1990년대 중반이후 지방자치단체의 출현과 더불어 도시물류의 비중이 점차 커짐에 따라 도시내 물류체계를 효율화함으로써 물류비를 절감하고, 도시경제의 발전을 도모하며, 물류와 관련된 환경문제와 안전문제를 개선하고, 도시가 지향하는 도시물류의 미래상을 실현하기 위하여 화물유통촉진법의 규정에 의한 도시물류기본계획을 수립하도록 하고 있다.

그러나 도시물류기본계획을 수립하기 위한

건설교통부의 지침은 서울시를 비롯한 7대 광역시에서 도시물류기본계획을 수립하는데 몇 가지의 문제점과 어려움이 있다.

이에 본 연구에서는 도시물류기본계획 수립지침에 대해 광역시가 물류계획을 명확히 수립하고 물류정책의 방향을 올바르게 정립하는데 개선해야할 문제점과 이를 해결하기 지침의 방향성 및 개선방안을 살펴보았다.

본 연구에서 제시된 현 기본계획 수립지침의 문제점으로는 도시간 차별성이 없이 도시특성을 반영할 수 없는 일괄되고 정형화된 조사내용의 물동량조사와 이를 바탕으로 한 물류계획의 수립, 물류활동에서의 인접 시·도와 밀접한 관계성과 영향권을 배려하지 못한 채 해당도시 자체만의 독자적인 물류조사로 인한 조사자료의 한계성 및 신뢰성, 그리고 성격상 중앙정부차원에서 수립해야 할 수준의 계획임에도 불구하고 국가차원의 물류계획으로부터 도시차원으로 내려옴으로써 시정부가 수립하고도 실현하기 힘든 물류계획의 한계성 등을 들 수 있다. 그리고 이에 대한 개선방안으로는 도시의 유형화 및 이에 따른 물류계획 수립과 물류계획을 뒷받침할 필요 물류조사의 실시, 건설교통부 주관하에 광역권 중심의 별도의 정기적 물류조사 실시와 이를 위한 광역조직체계의 구성, 물류부문에 있어서 중앙정부와 시정부가 수립해야 할 물류계획의 재조명과 화물자동차관리나 화물조업관련 계획의 고려 등을 제시하였다.

이러한 제안은 도시물류기본계획의 수립지침을 현재보다 현실성있게 수정하여 도시별로 다르게 나타나는 물류특성을 물류계획에 최대

한 포함하도록 함으로써 해당 시정부가 물류 계획의 수행을 보다 실질적으로 실현 가능하도록 하는데 그 의의가 있다고 하겠다.

#### 참고문헌

건설교통부·한국건설기술연구원, 2001, 『도시물류 기본 계획 수립지침 연구보고서』.  
건설교통부, 2000, 『유통단지개발업무편람』.  
교통개발연구원, 1999, 『서울시 유통단지 개발계획 및 시범사업 기본계획 연구』.

서울시정개발연구원, 1999, 『도시화물의 효과적인 수송체계 구축방안 연구』.  
서울특별시, 1998, 『물류조사 및 물류종합계획 수립구상』.  
(財)計量計畵研究所, 2003, 『物資流動量調査について』, 日本.  
桐越信, 2000, “都市における物の動き”, 『都市交通のはなし』.

원 고 접 수 일 : 2004년 8월 16일  
최종원고채택일 : 2004년 9월 7일