

석사학위 논문

대중교통 운영 개선에 관한 연구

- 제주도 시외버스를 중심으로 -

지도교수 김 성 준
 제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

오 문 호

석사학위 논문

대중교통운영 개선에 관한 연구

- 제주도 시외버스를 중심으로 -

지도교수 김 성 준



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제주대학교 행정대학원
행정학과 지방자치전공

오 문 호

1999년 12월

대중교통 운영 개선에 관한 연구

- 제주도 시외버스를 중심으로 -

지도교수 김 성 준

위 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출 함

1999년 12월 일

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공
제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
오 문 호

오문호의 행정학 석사학위논문을 인준 함

1999년 12월 일

심사위원장

김성준

위 원

梁永

위 원

金性俊

목 차

제1장 서 론.....	1
제1절 연구의 목적.....	1
제2절 연구의 범위 및 방법.....	3
1. 연구의 범위.....	3
2. 연구의 방법.....	3
제2장 이론적 배경과 연구의 분석틀.....	5
제1절 대중교통에 대한 이론적 배경.....	5
1. 대중교통의 개념.....	5
2. 대중교통의 성격.....	7
3. 타교통수단과의 비교.....	8
제2절 연구의 분석틀.....	10
제3장 대중교통 운영의 현황.....	12
제1절 우리나라 대중교통의 현황.....	12
1. 우리나라 대중교통 정책의 변천.....	12
2. 정부의 대중교통 정책 방향.....	15
3. 대중교통관련 제도 및 지원 현황.....	17
4. 우리나라 대중교통의 이용 현황.....	19
5. 타· 시도 대중교통 운영 현황.....	22

제2절 제주도 대중교통의 운영 현황	27
1. 제주도 대중교통의 발달 과정.....	27
2. 제주도 대중교통 운영 현황.....	31
3. 대중교통 운영에 대한 설문조사.....	46
제4장 제주도 대중교통 운영의 문제점	49
제1절 지역주민의 만족도 저하	49
1. 낡은 차량 운행 등 질적인 서비스 저하.....	50
2. 시외버스 운행 시간 미준수.....	54
3. 시외버스 운행 차량의 청결 상태 불량.....	55
4. 운전기사들의 불친절.....	56
제2절 운수업체의 관리 부실	59
1. 시외버스업체의 경영 악화.....	59
2. 운수업체의 경영난으로 인한 질적 서비스 저하.....	65
제3절 지방정부의 정책적 지원의 미비	67
1. 정부의 재정적 지원의 미약.....	67
2. 제도적 측면의 문제.....	67
제5장 제주도 대중교통 운영의 개선방안	70
제1절 정책목표의 설정	70

제2절 제주도 대중교통 운영의 개선 방안.....	72
1. 이용자 중심의 서비스 제고.....	72
2. 버스업체의 운영체계 개선.....	81
3. 지방정부의 지원체계 제고.....	90
제6장 결 론.....	100
참고문헌.....	104
ABSTRACT.....	109
부록1 : 주민용.....	114
부록2 : 운수업체관련 종사자용.....	121

표 목 차

<표 2-1> 대중교통 수단과 타교통 수단과의 비교.....	9
<표 2-2> 연구의 분석 틀.....	11
<표 3-1> '99년도 국고 보조금 지원 현황.....	19
<표 3-2> '98년도 우리 나라 대중교통의 이용 현황.....	21
<표 3-3> 타시·도 대중교통 운영실태 분석.....	25
<표 3-4> 제주도 학생수.....	31
<표 3-5> 제주도 관광객 래도 변화추이.....	32
<표 3-6> 제주도 자동차 등록 대수 증가추이.....	33
<표 3-7> 제주도 자동차 보유 전국 대비 현황.....	34
<표 3-8> 제주도 교통수단별 여객 수송 실적.....	35
<표 3-9> 전국 시외버스운행 교통불편신고 접수 현황.....	40
<표 3-10> 제주도 시외버스 교통불편신고 유형별 현황.....	40
<표 3-11> 제주도 시외버스 교통불편신고 처리 현황.....	41
<표 3-12> '98년도 시외버스업체 손익계산서.....	43
<표 3-13> 시외버스업체 대차대조표.....	44
<표 3-14> '94~'99시외버스관련 도비 지원 현황.....	45
<표 3-15> 설문조사 대상 인적사항.....	48
<표 4-1> 설문조사에 의한 문제점.....	49
<표 4-2> 시외버스 이용시 가장 불편한 사항.....	50
<표 4-3> 시외버스 운행차량 현황(연식별).....	52
<표 4-4> 시외버스업체별 차량 대폐차 현황('98~'99. 8. 31).....	53
<표 4-5> 시외버스 차량별 사고 현황('98년이후).....	53
<표 4-6> 시외버스 운행시간 준수 여부.....	54
<표 4-7> 시외버스 차량의 청결 상태.....	55
<표 4-8> 운전기사의 친절도.....	56

<표 4-9> 시외버스 회차지별 편의 시설 현황.....	57
<표 4-10> 시외버스 운전기사 경력 현황.....	58
<표 4-11> 시외버스 경영에서 가장 어려운 점.....	59
<표 4-12> 시외버스 이용자가 감소하는 가장 큰 원인.....	60
<표 4-13> 연도별 시외버스 수송실적.....	61
<표 4-14> 시외버스 업체의 경영 악화 요인 중 가장 큰 원인.....	62
<표 4-15> 시외버스 업체별 노선 운행 현황.....	63
<표 4-16> 결행하는 가장 큰 사유.....	66
<표 4-17> 현재의 과징금 부과금액에 대한 의견.....	68
<표 5-1> 서비스 확보를 위한 제도적인 장치 방안.....	73
<표 5-2> 시외버스 운전기사에 대한 친절도 향상 방법.....	79
<표 5-3> 고객중심의 노선 개편 방안.....	82
<표 5-4> 시외버스 기반시설 중 가장 우선하여 추진할 사항.....	86
<표 5-5> 시외버스업체의 경영합리화와 구조조정 방법.....	91
<표 5-6> 제도적 측면에서의 개선사항 중 가장 먼저 이행할 부분	97

그 림 목 차

<그림 1-1> 대중교통 운영 개선의 연구과정.....	4
<그림 3-1> 외국의 대중교통 정책의 변천과정.....	14
<그림 5-1> 시외버스 운행기록기 시스템 구성도.....	77
<그림 5-2> 시외버스 간선노선체계 개편내용.....	85

제1장 서론

제1절 연구의 목적

시외버스는 그 동안 중추적인 지역간 교통수단으로서 전체 지역간 통행수요의 많은 부분을 담당하여 왔다. 그러나 최근 국민소득향상과 자가용 보유대수의 급격한 증가로 인하여 대중교통수단인 버스의 역할이 상대적으로 저하되고 있어 지역교통체계의 비효율을 초래하고 있으며, 시외버스의 전반적인 운행여건이 급속히 악화되고 있어 부도업체 발생 등 시외버스의 위상을 위협하고 있는 실정이다.

제주도의 경우도 국제적 관광도시로서의 위상을 계속 유지시키기 위해서는 교통결절점(交通結節點)과 관광지를 효율적으로 연계시키는 대중교통망체계가 필요하나, 이러한 대중교통망 체계가 미흡하여 렌트카 등 비용이 많이 드는 교통수단을 이용할 수밖에 없는 등 관광객의 불편을 초래하고 있음은 물론, 통근·통학권역의 서비스를 공급할 수 있는 버스노선체계가 미흡하여 도민을 위한 대중교통서비스 상태도 매우 열악한 실정이다. 특히, 터미널을 비롯한 부대시설은 대부분이 노후한 상태이며, 차량 역시 신조차를 구입하기보다 중고차를 구입함으로써 서비스의 질은 더욱 악화되고 있는 실정이다. 또한 운전자의 근무조건이 열악하여 해마다 이직하는 운전자가 늘어나는데 이에 따라 질 낮은 운전자의 채용으로 시외버스가 제시간에 안 오고, 과속과 난폭 운전을 일삼아 불편하게 됨으로써 대중교통의 서비스 수준은 점점 저하되고 있는 실정이다. 결국 많은 도민이 대중교통의 이용을 외면하게 되고 개인교통수단인 승용차의 이용을 선택하게 되는 악순환이 계속 되고 있는 것이다.

그러나 현재 민간에 의해 운영되고 있는 시외버스는 스스로 개선책을 마련하거나 서비스를 향상시키기 위한 투자를 할 수 있는 능력과 여건이 부족한 실정으로 정부나 지방자치단체에서 그 동안 여러 지원시책을 강구해 왔지만 사실상 규제완화나 금융정책 이상의 재정적 지원은 거의 없었던 것이 현실이다. 하지만 선진 외국도시는 변화하는 교통환경에 대응하여 서비스 수준 확보를 위한 공영

체제와 운행효율을 높이기 위한 민간운영체제를 시대적 상황에 맞게 적절히 운영하여 오고 있다.¹⁾

시외버스는 많은 서민층이 이용하는 대중교통수단임에도 불구하고 가장 정책적 배려가 취약한 분야이다. 사실 우리나라와 같이 시외버스 운영을 민간에게 전담시키면서 성공적으로 대중교통 서비스를 공급하고 있는 사례는 거의 없다.²⁾ 시외버스는 에너지소비와 환경보호 측면에서 현재까지는 가장 유리한 지역간 교통수단이다. 또한 기반시설에 대한 제한이 적어 노선변경이 자유롭고 운행비용이 저렴하여 누구나 쉽게 이용할 수 있는 등 기본적인 공공교통수단으로서 매우 적합한 특성을 가지고 있다. 따라서 장래에도 시외버스는 적정한 수요를 확보하여 기본적인 지역간 교통수단의 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이를 위하여는 무엇보다도 변화하는 운행여건에 대한 장기적인 전망을 바탕으로 한 수요에 대응하는 다양한 시외버스 서비스의 개선 대책이 요구되고 있다.

시외버스 서비스가 개선되기 위해서는 업체의 노력도 필요하지만 공개념을 도입하여 정부와 지방자치단체에서의 지원이 절실히 요구되고 있다. 민간운영 버스에 대한 지원의 당위성에 대해 다소의 논란이 있으나 시외버스는 '도민의 발'의 역할을 수행하는 대중교통 수단으로써 시외버스가 제공하는 교통서비스는 공공재(Public Goods)이기 때문에 도민의 교통권 확보 측면에서 규제되어 발생하는 구조적인 적자에 대해서는 정부와 지방자치단체가 함께 책임져야 할 사항이며, 시외버스는 대중이 이용하는 대중교통수단으로서 서비스 개선을 위한 지원은 소득의 재분배 측면에서도 타당한 것이다.³⁾

본래 교통이란 궁극적으로 원하는 시간에 원하는 장소에 도달되지만 하면 되는 것인데 수송대상이 「사람」이고 보면 그저 가기만 하는 것으로 만족하지 않고 보다 쾌적하고 안전하면서 저렴한 비용으로 통행하기를 요구한다.

이러한 경향이 사회적으로 표출된 것이 이른바 교통 서비스의 고급화 요청이다.

따라서 본 연구는 대중교통의 서비스를 혁신하여 도민들이 편리하고 신속하고 쾌적하게 대중교통을 이용할 수 있고, 시외버스가 공공서비스 산업으로서의 역할과 기능을 다할 수 있도록하기 위하여 시외버스 서비스의 현주소와 서비스가 오늘과 같이 열악하게 된 원인 등에 대해 정밀분석과 진단을 실시한 후 시

1) 서울특별시, 「시내버스 개혁 시민공청회」, 1997, p. 47

2) 제주도, 「복지사회 구현을 위한 제주도 버스 운영체계 개선에 관한 연구」, 1981, p. 35.

3) 서울특별시, 「전개 공청회」, p. 68.

외버스운영의 개선방안을 마련하는데 본 연구의 목적이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

여객자동차운수사업법령에는 대중교통 수단인 노선여객자동차운송사업으로서 시내버스는 주로 특별시·광역시 또는 인구 30만을 초과하는 시의 단일 행정구역안에서 여객을 운행하는 사업이며, 농어촌버스운송사업은 주로 군 또는 인구 30만이하인 시의 행정구역안에서 여객을 운송하는 사업 그리고 시외버스운송사업으로 나누고 있다.

제주도인 경우 제주시와 서귀포시 관내에서는 농어촌버스가 운행되고 있고, 도일원으로 운행하고 있는 시외버스가 있는 바, 본 연구에서는 서비스가 제일 취약하고 비교적 농어촌지역 주민들이 주로 이용하고 있는 시외버스운송사업을 중심으로 연구하기로 하겠다.

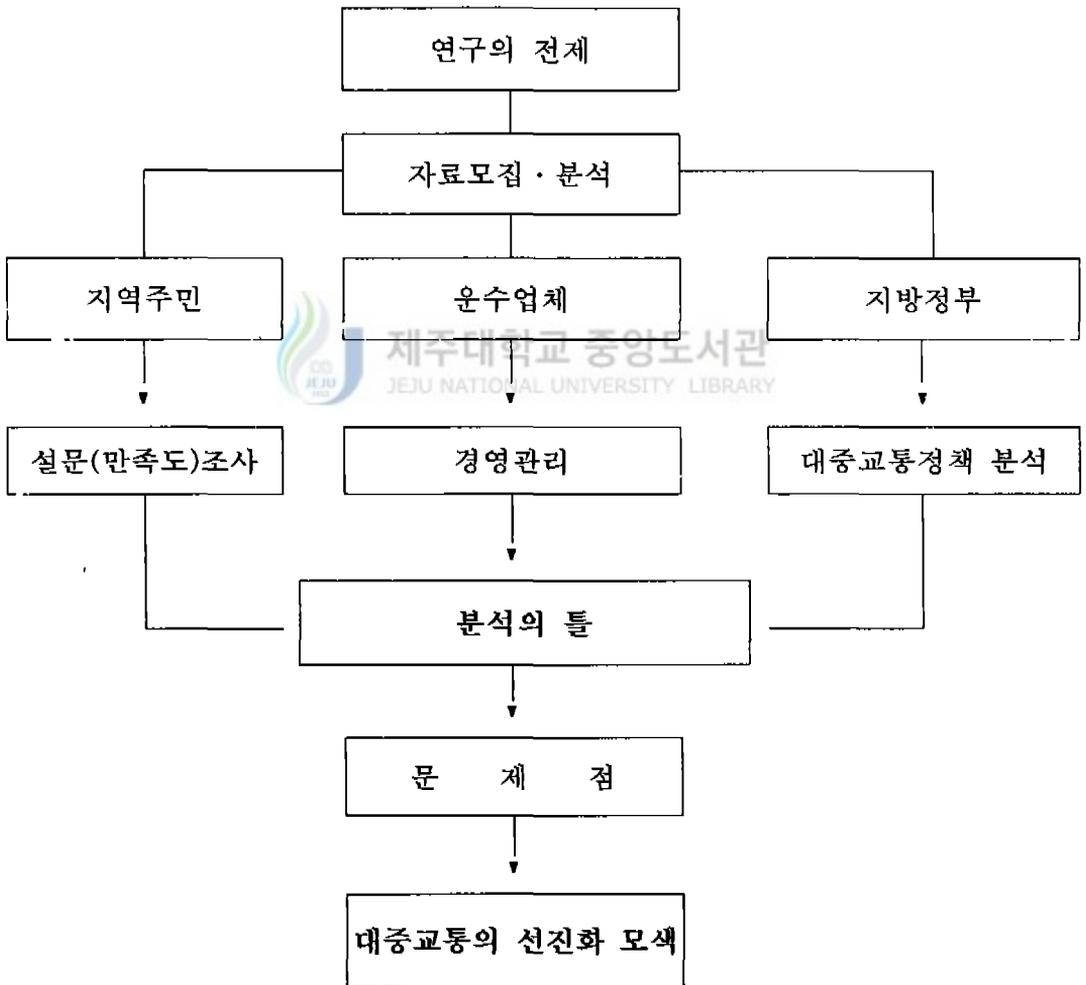
시간적 범위로는 분석의 기준년도를 1998년 12월 31일 현재로 설정하였으며 기준년도가 다른 경우에는 그 기준년도를 별도표기 하였다. 내용적 범위로는 시외버스업체가 현재 처해있는 경영실태와 시외버스의 운행현황·실태 분석 그리고 서비스의 현 수준을 심층 분석하여 시외버스를 이용하는데 대한 지역주민들의 만족도와 시외버스업체의 운영체계, 지방정부의 지원 등 크게 세 가지로 나누어 당면한 과제가 무엇인지를 도출해냄으로써 그 개선책을 마련하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 논문의 연구방법은 국내외의 대중교통관련 학술지, 단행본, 관련논문, 정부간행물, 교통개발연구원, 버스조합의 자료 등 각종 문헌을 기초로한 주로 기술적 방법(descriptive method)에 의존하면서 대중교통문제와 관련된 지방자치단체인 제주도와 각 시군의 자료를 참고하였으며, 국내·외국의 개선사례 및 정책 등을 조사 비교·검토하였다.

본 연구의 과정은 <그림 1-1>과 같이 자료를 모집·분석해서 지역주민에 대하여는 설문(만족도)조사를 실시, 서비스의 질 및 의식, 친절도를 파악하고, 운수업체에 대하여는 경영관리 측면에서 시설 및 노선운영, 인적자원 관리 등을 분석하며, 지방정부에 대하여는 대중교통의 정책 분석에 있어 재정지원과 제도적인 뒷받침 등을 분석하여 문제점을 도출, 그 개선방안을 마련함으로써 제주도의 대중교통의 선진화를 모색하고자 한다.

<그림 1-1> 대중교통 운영 개선의 연구과정



제2장 이론적 배경과 연구의 분석틀

제1절 대중교통서비스의 이론적 배경

1. 대중교통의 개념

교통은 사람이나 화물을 한 장소에서 다른 장소로 이동시키는 모든 활동과 그 과정, 절차를 말하며, 고대나 현대를 막론하고 인류문명의 모든 분야에 걸쳐 핵심적인 역할을 수행해 왔다.⁴⁾ 유사 이래로 인간의 의식주를 해결하기 위한 모든 경제활동이나 사회활동은 전적으로 교통이라는 수단에 의해서 이루어졌으며, 한 국가의 흥망성쇠는 그들의 종족을 이동시키는 능력이나 교통시설, 즉 도로, 항만, 강 등을 방호하는 능력에 좌우되었다.

교통은 흔히 이용의 대중성에 따라 대중교통(public transit)과 개인교통(private, auto)으로 구분된다. 대중교통은 지하철, 버스와 같이 대중수송과 서비스의 공공성을 가지는 교통수단을 말하며, 이에 반하여 개인교통은 승용차와 같이 승객이 차량을 완전히 전용함으로써 편리성과 기동성 등이 뛰어난 교통수단이다.⁵⁾

한편 대중교통에 대한 개념은 보는 입장에 따라 정의를 내릴 수 있다. 어떤 이는 「국민에게 최소한의 이동성을 보장하는 基底交通(minimum mobility)을 제공하여 고정 고객을 보호하고 사회보장적 교통서비스를 제고하는 교통수단」이다.⁶⁾ 라고 정의하고 있으며, 또한 「대중교통수단은 승객을 대량으로 수송하는 교통수단으로서 정해진 노선을 일정한 배차간격으로 운행하고 지정된 지점에 정차하여 승객을 서비스하며 공공의 도로나 궤도를 이용하는 것으로 정의」하고 있다.⁷⁾ 이러한 대중교통에 대한 연구는 그렇게 활발하게 이루어지지 않았지

4) 도철용, 「교통공학 원론(상)」, 청문각, 1999, p. 3.

5) 서울특별시, 「서울교통 특별대책(교통백서)」, 1995, p. 73.

6) 고상진, “대중교통 운영체계의 개선 방안에 관한 연구”, 석사학위논문(제주대학교), 1996, p. 8.

7) 김남일, “도농통합지역 대중교통서비스 개선 방안에 관한 실증적 연구(통합강릉시를 중심

만 대중교통 분야에서 종합적인 분석을 시도한 사람은 V. R. Vuchic⁸⁾으로 대중교통에 대한 동적계획해법(Dynamic Programming Algorithm)을 개발하여 통행시간의 최소화⁹⁾, 이용객의 극대화, 총비용을 최소화하는 관점에서 분석하였으며, Shinya Kikuchi와 V. R. Vuchic¹⁰⁾는 대중교통운행노선에 승객의 통행시간과 차량운행비용을 최소화 할 수 있는 정차장의 적정수 등에 대한 이론적인 틀을 제공하였다. 또, L. J. S. Lesley¹¹⁾은 모든 정류소에서의 정차 운용정책(All-Stop Operation)에 대해 이용자 비용과 버스의 총운행비용을 최소화하는 버스 정류장 간격을 규명했다. 이와 같이 대중교통이란 본래의 역할과 기능에 비추어 볼 때 상호유기적이며 통합적인 분석의 틀을 구축함으로써 그 효율성을 보다 극대화시킬 수 있을 것이다.¹²⁾

따라서 좀더 구체적으로 대중교통에 대한 정의를 내린다면 대중교통이란 「행정기관에서 인가를 받은 정해진 노선과 정해진 운행시간표대로 그리고 지정된 정류소에 정차하며, 공공의 도로를 이용하여 대중을 수송하며 서비스를 제공하는 것으로 정의」를 내릴 수 있다.

한편, 대중교통서비스에 대한 개념 역시 정확하게 정립된 개념은 없다. 김남일은 대중교통서비스란 「다수의 통행을 위해서 대중교통이용자에 대하여 모든 대중교통체계의 운영 및 제공」이라고 정의¹³⁾를 내리고 있다. 나름대로의 정의를 내리자면 대중교통서비스란 「대중교통 이용자에 대하여 버스운행과 관련된 모든시설과 이용하는데 제공되는 일체의 행위」라고 정의를 내릴 수 있다.

대중교통서비스와 관련한 연구 역시 미미한 실정으로 Shinya Kikuchi¹⁴⁾는 대

으로”, 석사학위논문(강릉대학교), 1996, p. 6.

8) Vukan R. Vuchic, *Interstation Spacing for Line-haul Passenger Transportation*, Ph.D. dissertation - Graduate Report, *the Institute of Transportation and Traffic Engineering*, University of California, Berkeley, December 1966.

9) Vukan R. Vuchic, and Newell, Gordon F., "*Rapid Transit Interstation Spacing for Minimum Travel Time*", *Trans. Sci.*, November, 1968. Vol. 2, pp. 303-339.

10) Shinya Kikuchi, Vukan R. Vuchic, "*Transit Vehicle Stopping Regimes and Spacings.*" *Trans. Sci.*, August, 1982, Vol. 16, No. 3.

11) L. J. S. Lesley, "*Optimum Bus-Stop Spacing*"(part 1 and part 2), *Traffic Engineering and Control*, October and November, 1976.

12) 이성모, "대중교통통합체계 모형구축에 관한 연구", 박사학위논문(서울대학교), 1994, p. 16.

13) 김남일, 전계 논문, p. 14..

14) Shinya Kikuchi, *Transit System Analysis : Parametric Relationships of Components*,

중교통 이용자와 관련된 대중교통의 체계상 특성과 서비스에 관련된 매개변수를 분석하였고, P. G. Furth¹⁵⁾ 등은 주어진 서비스 지역내의 도심직행버스와 지역순환버스간 서비스 연계방안으로 2단계 동적계획법(Two Stage-Dynamic Prgra - mming Approach)을 이용하여 직행버스 정류장을 지역순환버스의 서비스 권역으로 설정하였다.

2. 대중교통의 성격

대중교통의 성격을 보면 다음과 같은 점에서 다른 상품 혹은 서비스와 구별된다.¹⁶⁾

첫째, 교통은 무형(無形)의 서비스다. 서비스란 눈에 보이지는 않으나 일반재화와 마찬가지로 인간에게 유용한 소비대상이 되는 것을 말한다. 교통은 소비자(사용자)에게 유용성을 제공하는 무형서비스이다.

둘째, 교통은 중간재(intermediate goods)이다. 즉 교통서비스는 상호 교환이 필요한 제반활동들이 공간적으로 분리되었을 때, 이를 연결시켜 주는 역할을 한다. 그러므로 교통 그 자체가 최종 소비대상이 아니라 어떤 활동을 가능하게 만들어 주는 중간재의 성격을 갖는다. 따라서 교통수요는 수단적 의미를 가진 유발수요(誘發需要)이다.

셋째, 교통은 공공재적 성격이 강하다. 교통서비스는 통근, 통학, 사업활동 등 경제적 기반을 유지하거나 쇼핑, 사고, 여가활동 등 인간생활을 영위하는데 필수 불가결한 서비스이다. 또한 대부분의 교통시설은 공공재의 2가지 속성인 소비에서 비배제성(nonexclusive consumption)과 소비의 비경합성(non-competition) 중 적어도 한 가지 특성을 갖는다. 물론 유료도로와 요금을 징수하는 교통수단과 같이 대가를 지불치 않는 자를 배제할 수 있는 경우도 있지만 일반적으로, 교량, 교통신호체계 등은 비용부담의 유무와 관계없이 누구나 사용 가능하다.

대중교통은 일반적으로 이용고객으로부터 일정한 요금을 징수하고 재생산을

Ph.D. dissertation, Civil and Urban Engineering, University of Pennsylvania, 1974.

15) P. G. Furth, "Zornal Route Design for Transit Corridors", Trans. Sci. Febrary, 1986. Vol. 20, NO. 1, pp. 1-12,

16) 방정, "도심혼잡 완화를 위한 교통수요의 관리 방안(인터넷 요약분 발췌)", 석사학위논문(경북대학교), 1998, p. 3.

목표로 한다는 점에서 기업의 형태로 운영된다. 교통서비스를 제공하는 기업은 그것이 공기업이거나 사기업 또는 혼합적 형태의 어떠한 것이거나 간에 요금에 의한 수입과 기업운영에 투하되는 금전비용(monetary cost)과의 관계가 대단히 중요하다. 교통대안의 평가에서는 금전비용 이외에 사회적 비용까지를 포함한 즉 사회적 관점에서의 타당성을 중시하였다. 그러나 대중교통에서는 운영주체의 기업적 관점에서의 수치분석이 또한 중요하다. 운영주체의 수치상황은 어떤 형태로든 서비스수준에 영향을 미치게 되고 또 승객수요에 변화를 준다. 그리고 종국적으로는 대상교통수단의 사회적 타당성에까지 영향을 미치게 되는 것이다.¹⁷⁾

교통서비스의 생산비용은 일반재화의 생산비용에 비해서 분석의 어려움이 크다. 그것은 첫째 교통서비스의 생산에 필요한 시설 및 조직이 공간적으로 확산되어 있고 또 통행의 혼잡상태 등 외부적 여건에 크게 영향을 받기 때문이다.

둘째는 최종생산물인 교통서비스의 측정단위가 다원적이고, 또한 서비스 수준이 다변수적인 평가 요소를 내포하기 때문이다. 서비스요소 중 질적인 요소에 대한 계량적 표시가 힘들고 또 가능하다 하더라도 다중차원의 측정을 하나로 통합할 수 있는 과정이 어려운 것이다.

일반 생산활동과 비교하여 교통비용에 관해 이러한 조작적 문제점을 미리 전제하고 난 다음, 경제학의 전통적 생산함수 또는 비용이론을 검토할 필요가 있다. 일정한 산출물을 생산하기 위해 동원된 모든 투입물을 총비용(total cost)이라 하면 총비용은 산출량의 함수이다. 생산활동과 관련하여 비용은 고정비용과 가변비용으로 구분할 수 있다. 고정비용은 시장조건에 의해 생산수준을 시급히 변경할 필요가 있을 경우에도 즉각적으로 변경할 수 없는 요소의 비용이고, 가변비용은 생산 수준의 조절에 대응하여 즉각적으로 변동이 가능한 요소의 비용이다. 따라서 이러한 비용의 구분은 시간차원에서의 일정한 기간을 기준으로 할 때 의미를 갖는다.

3. 타교통 수단과의 비교

교통의 발달은 지역간의 이동을 용이하게 하고 생활권을 확대시키며 교통기관의 결절점에 핵을 형성하는 동시에 지역을 발전시키는 기능을 가진다.¹⁸⁾

17) 임강원, 「도시교통계획(이론과 모형)」, 서울대학교출판부, 1986, p. 275.

현재 우리가 이용하고 있는 주요 교통수단은 자동차, 철도, 선박, 항공기 등이며 넓은 의미에서는 도보와 자전거도 포함된다. 이들 교통수단은 각기 고유한 특성을 가지고 있으며, 이용자는 이 특성을 고려하여 이용수단을 선택하게 된다.

여기서는 제주도의 특성을 감안하여 많은 사람들이 이용하고 있는 대중교통 수단인 bus와 택시, 자가용 승용차, 자전거, 도보 등과 비교해 보면 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 대중교통은 많은 인원의 수송이 가능하고, 적은 비용으로 이용할 수 가 있다. 이 뿐만 아니라 환경오염 유발 정도에서도 택시 등과 비교해 볼 때 대량 수송으로 환경오염을 적게 유발하는 등 많은 이점을 가지고 있다고 볼 수 있다. 반면, 버스를 탑승하려면 정해진 정류소에서만 승하차 할 수 있고, 운행횟수가 항상 있는 것이 아니기 때문에 원할 때 어디서나 항상 이용할 수 없다는 단점이 있다.

<표 2-1> 대중교통 수단과 타교통 수단과의 비교

구 분	대중교통(버스)	택 시	자가용승용차	자전거	도보
수송인원	많은 인원 수송 가능	소수인원	소수인원	1인	1인
수송거리	장·단거리 모두 수송	비용부담 등으로 대체로 단거리 수송	장·단거리 모두 수송이 가능하나 유류대금 비용 부담 가중	단거리	단거리
비 용	비용 저렴	많은 비용 부담	유류대, 세금 등 많은 비용 부담	비 용 저렴	비 용 저렴
공간이용	공간을 많이 차지하지만 택시 등과 비교하여 많은 인원 수송이 가능	적은 공간을 이용하지만 소수의 인원 수송	적은 공간을 이용하지만 많은 차량 증가로 교통 혼잡의 원인 제공	적은 공간 이용	적은 공간 이용
소요시간 (속 도)	택시 등과 비교하여 다소 늦음	정류소 등에 정차하지않음으로써 속도가 빠름	원하는 시간과 장소로 갈 수 있고 빠름	늦음	늦음
운행빈도	정기적으로 운행하지만 항상 운행하는 것은 아님	다소 시간이 걸리지만 항상 탑승할 수 있음	원할 때 항상 운행 가능	원할 때 항상 이용 가능	원할 때 항상 이동 가능
환경오염 유발정도	택시 등과 비교하여 대량수송으로 환경오염 적게 유발	적은 인원 수송으로 버스와 비교하여 많은 환경오염 유발	많은 승용차의 증가로 환경오염 유발	환경오염 을 적게 유발	환경오염 을 가장 적게 유발

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

18) 강원갑, 「교통체계공학」, 여명사, 1999, p. 5.

제2절 연구의 분석틀

본 연구는 대중교통수단인 제주도내에서 운행하고 있는 시외버스서비스에 대한 개선방안을 모색하고자 하고 있다. 개선방안을 도출하기 위해서는 현재 시외버스를 운행하는데 둘러싼 여러 가지 요인들을 분석함으로써 문제점을 도출시킬 수 있을 것이며, 이러한 문제점을 놓고 그 개선방안을 모색하고자 하는 것이다.

시외버스서비스와 관련된 주체를 중심으로 문제점을 분석하고자 한다. 시외버스와 관련하여 논의할 수 있는 주체들은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 시외버스업체를 들 수 있다. 시외버스업체에서는 직접 버스를 운행하면서 필요한 차량과 차고지, 운전기사의 채용, 배차, 수입과 지출관리 등 모든 분야에서 관여를 하고 있으며, 서비스의 수준은 시외버스업체의 경영수지와 의지에서 많은 좌우를 하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 시외버스를 운영하면서 중요한 요인의 또 하나는 지역주민을 들 수 있는데 지역주민들은 대중교통을 이용하는 당사자로서 불편사항을 수시 진정과 건의등을 통하여 개선되고 있으며, 대중교통 서비스의 수준도 지역주민의 만족도에 따라 판단될 것이다. 따라서 대중교통서비스의 만족도에 대한 설문조사를 통하여 지역주민의 욕구를 조사하고 서비스 수준을 분석하고자 한다.

셋째, 정부와 지방자치단체의 역할이다. 정부는 국고보조와 관련 법령제정 및 정비를, 지방자치단체는 지방비의 지원과 인·면허, 위반행위에 대한 행정처분, 지역주민 의견 반영 등 중요한 역할을 하고 있다.

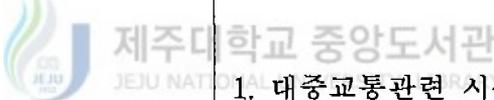
이외에도 근로자들로 구성된 노동조합도 중요한 역할을 하고 있다. 노동조합에서는 근로자의 복지와 임금협상, 배차문제 등 여러 가지 측면에서 중요한 위치를 차지하고 있다.

이와 같이 시외버스를 운행하면서 둘러싼 여러 가지 요인들을 면밀히 조사·분석하기 위해서, 본 연구에서는 서비스제공에 대하여 주민의 인식(행태)적 측

면과 업체의 관리적 측면, 지방정부의 지원적 측면이란 하위변수를 구성요소로 하여 분석의 틀을 만들었으며, 이러한 분석의 틀에 의하여 문제점을 도출하여 그 개선방안을 마련하고자 한다.

연구의 분석틀은 다음의 <표 2-2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2-2> 연구의 분석 틀

주 요 변 수	하 위 변 수
지역주민의 인식적 측면	1. 서비스의 질 2. 인식(행태)적 측면 3. 운전기사의 친절도
업체의 관리적 측면	 1. 대중교통관련 시설 2. 시외버스운행 노선 체계 3. 운전기사 등 인적자원 관리
지방정부의 지원적 측면	1. 재정적 지원 2. 제도적 뒷받침 3. 인·면허 관리

제3장 대중교통 운영의 현황

제1절 우리나라 대중교통의 현황

1. 우리나라 대중교통 정책의 변천

우리나라 대중교통의 정책방향은 시대에 따라 제도적으로 나타나고 있는데 자동차운수사업과 관련한 법제정이 1933년 제령제19호조선자동차교통사업령이 제정되었고, 1961년 1월 1일 자동차운수사업법으로 개정되었다. 이 후 8차례에 걸쳐 개정되었으며, 현재는 종전의 자동차운수사업법과 여객자동차터미널법, 육운진흥법을 통합하여 여객자동차운수사업법으로 '97. 12. 13 전문 개정되어 현재 시행되고 있다.

개정된 주요 내용 중 정책방향을 보면, 자동차운수사업은 타산업에 비하여 고도의 공익성이 요구되는 산업으로 국가나 공공단체가 그 운영주체가 되는 것이 바람직하겠으나 우리나라는 공기업과 사기업의 장점을 살려 자동차운수사업을 면허업종으로 규제하여 사업면허, 운임, 서비스 등에 대하여 규제를 하고 있다. 정부는 공로수송의 원활과 국민경제발전의 기여를 목적으로 '77년 12월 31일 육운진흥법을 제정하여 자동차 수급에 관한 사항, 화물 및 버스노선 개선훈장에 관한 사항, 자동차운수사업의 공동시설에 관한 사항, 자동차운수사업에 종사하는 자의 자질향상, 자동차운수사업경영합리화의 구현에 관한 사항 등이 포함된 육운진흥기본계획을 매년 수립·공고하도록 하였다. 한편 벽지주민의 교통편의를 위하여 운송사업자에 대하여 벽지노선 개선훈령을 할 수 있도록 하고, 벽지노선운행으로 인한 손실은 정부가 보상토록 하는 한편, 운송사업자에 대하여는 경영구조의 개선, 종업원의 후생복지 시설의 개선, 기타 운수사업의 공공경영, 전용터미널의 공동사용 등에 관하여 경영개선명령을 할 수 있도록 하였다. 또한, 지입경영으로 인한 문제점을 해소하기 위하여 직영화를 추진하였다.

1989년 12월 31일 개정된 자동차운수사업법에서는 여객자동차운송사업을 시내버스운송사업과 시외버스운송사업 등으로 업종 분류했으나 1993년 2월 24일

시내버스의 일종이나 이농현상 등에 따른 경영난에 처하여 정부의 별도지원이 필요한 인구 30만이하 시·군지역에서 운행되는 버스가 농어촌버스로 분리되었다. 농어촌버스운송사업의 운임·요금은 시·도의 지역실정에 맞게 정할 수 있도록 그 권한을 시·도지사에게 위임('96. 12. 31)하여 시내버스운송사업과의 형평성을 제고하였다. 시외버스는 '91. 1. 29 자동차운수사업법시행령 개정으로 고속버스와 시외버스가 시외버스로 업종 통합되어 그 형태에 따라 시외고속, 시외직행, 시외일반으로 구분되어 운행되고 있다.

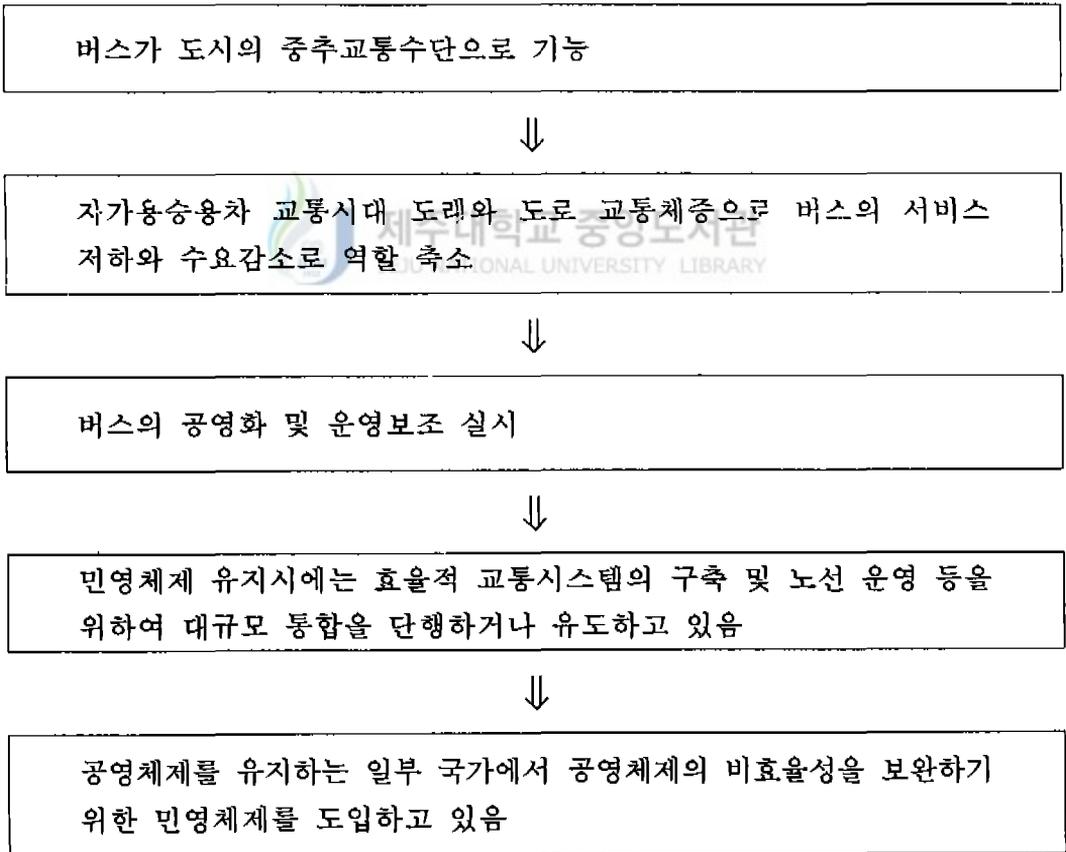
앞으로 인수·합병 등 버스산업 구조조정 및 경영합리화 촉진방안을 위하여 가칭 「대중교통육성및지원에관한특별법」을 제정하여 법적근거를 마련하고, 필요사항에 대한 정부지원방안을 검토해 나가야 할 것이다.

한편, 버스관련 단체는 전국버스운송사업조합연합회로 1957년 8월 20일자 교통부 공고 제148호에 의거, 당시 단일 연합회이던 전국자동차운수사업조합연합회로부터 동년 9월 23일에 분리·독립, 오늘에 이르고 있다.

한편, 외국의 대중교통 정책의 변천과정을 요약 정리해 보면 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 일본, 미국, 영국, 프랑스 등 대부분의 선진국은 인구의 도시집중과 자가용 증대에 따른 교통혼잡 등으로 철도, 지하철 등 대중교통수단을 확충하고 지역간 또는 도시 교통수요를 위하여 철도, 지하철의 대체 및 연계수단으로서 버스가 대중교통의 중요한 기능을 담당하게 되었다. 그 후 계도교통수단에 비하여 교통혼잡의 영향을 직접적으로 받는 육상교통수단인 버스 서비스 저하에 따른 이용수요 감소와 경영악화는 대중교통수단의 중추적 역할과 공공 교통서비스의 기능이 저해됨으로써 자가용 승용차 교통시대 도래와 도로 교통체증으로 버스의 서비스 저하와 수용감소로 역할이 축소되었다. 승객감소로 인한 적자를 면치 못함에 따라 버스의 공공성을 감안한 대중교통서비스의 공급과 유지를 위하여 공영화 또는 민영화 체제에서 운영보조 등이 정책을 시행하게 되었으며, 지원방법은 운영비 보조, 할인요금 보조, 세제 감면, 재정 투·융자의 다양한 방법으로 이루어지고 있고, 버스운영주체가 공영인 경우에는 정부당국에서 공공서비스 기능을 감안한 정책요금으로 설정하고 이에 따른 손실보전에 대하여 보조금 및 여러 가지 금융, 세제상의 지원을 하게 되었다. 일본인 경우 교통여건 악화에 따른 효율적 교통시스템의 구축을 위하여 국가의 공권력에 의해 교통통합 단행, 대형업체가 군소업체를 인수하고 있다. 일본인 경우 동경이 10개사 → 2개사, 관동지역이 5개사 → 1개사, 기타지역 3~5개사 → 1개사로 통합했으며, 싱가포르인 경우는 1960

년대까지는 대중교통에 대한 정부의 규제가 거의 없어 운송질서가 문란해 짐에 따라 1970년대 들어서 강력한 대중교통정비를 추진하여 1차로 10개사를 4개사로, 2차에는 4개사를 1개사로 통합했으나 1983년 경쟁체제의 도입이 필요함에 따라 1개사를 2개사로 운영되고 있다. 방콕인 경우는 1975년 24개 업체를 통합하여 정부기업인 BMTA사를 설립 운영하는 등 민영체제 유지시에는 효율적 교통시스템의 구축 및 노선 운영 등을 위하여 대규모 통합을 단행하거나 유도하고 있다. 최근래에는 영국의 경우와 같이 재정여건이 좋은 주요 선진국에서도 버스기능의 쇠퇴, 막대한 부담 등으로 최근 재정부담의 완화와 경영효율성의 제고, 새로운 운영방식의 도입을 위하여 규제완화 등을 통한 민영화 추세에 있다.

<그림 3-1> 외국의 대중교통 정책의 변천과정



2. 정부의 대중교통 정책방향

교통정책의 기본목적은 국가경제에서 최적의 자원배분이 달성될 수 있도록 교통부문을 운영하는 일이다. 정부는 교통부문을 운영할 때 안전하고 효율적으로 사람과 물건의 공간적 이동욕구를 충족시킬 수 있도록 충분하고 적절한 교통체계를 구축하는 것을 목표로 한다.¹⁹⁾

대중교통의 정책은 그 목표를 신속한 통행과 쾌적한 교통서비스를 모든 시민에게 하나의 기본권, 즉 교통기본권을 보장하는데 두어야 한다.²⁰⁾

대중교통(버스)과 관련한 '99년도의 정부(건설교통부)의 정책방향을 보면, 지금까지 지하철 중심에서 지하철·버스 통합형 대중교통정책을 구축하기 위해 지하철· 시내버스들을 균형 육성하도록 하는 교통정책의 패러다임의 전환을 목표로 삼고 있다.

그 동안의 정부의 교통정책은 대도시 교통문제를 해결하기 위해 지하철 위주의 정부재정투자로 대도시 간선 교통망의 골격을 형성하였으나, 투자소요가 막대하여 교통투자의 효율화측면에서 재검토가 불가피하고 지하철과 함께 서민대중교통의 양대축인 버스에 대해서는 민간운영을 이유로 요금억제·지원불가의 단편적 정책 대응으로 버스 비중이 계속 감소하고 있으며, 완전민영체제로 운영하고 있으나, 노선이 독점화되고 업체규모가 영세하여 민영의 장점(효율성)을 제대로 발휘하고 있지 못하고 있다는 판단아래 기본방향으로 시내버스를 지하철과 함께 핵심대중교통수단으로 정착시키고, 지역교통역시 시외·농어촌버스 활성화로 지역주민 교통접근성을 향상시키며, 버스민영체제를 유지하되, 공공성을 고려하여 정부지원과 구조조정 등으로 지하철과 균형육성하는 방안을 계속 사업으로 적극 추진해 나갈 방침이다.

그 주요시책을 보면²¹⁾

19) 藤井彌太郎의, 「현대교통정책(이재립·이상민·김만배 공역)」, 교통개발연구원, 1996, p. 6.

20) 건설교통부, 「교통행정반」, 1996, p. 12.

21) 건설교통부에서 수립한 「'99교통정책 추진계획」 내용 중 중요한 부분을 발췌한 내용임.

가. 버스산업의 구조조정 및 제도개선

버스산업의 경쟁력 강화를 위하여 노선독점체제에서 노선입찰제 도입 등으로 경쟁시장 내지 잠재적 경쟁시장(contestable market)으로 전환하고, 노선을 시민 편의 위주로 개편해 나가는데 1단계로 우선 부도 등 경영부실로 면허취소된 업체와 면허반납업체의 비수익노선 등을 대상으로 금년중 도입(적자노선으로서 필요할 경우 보조금을 지급)하고 신규진입업체의 차고지 등 기반시설 구입 어려움 등을 감안할 때 당장 전 노선 시행은 곤란하지만 입찰노선은 한시적으로 면허하고, 서비스 및 경영평가등 과학적인 모니터링을 실시, 금년중 여객자동차 운수사업법시행규칙 개정후 서울시부터 시범적으로 도입해나갈 계획이다. 2단계로 1단계 시행결과를 토대로 공영차고지 건설 및 지자체의 차량구입등 여건이 조성되는 대로 모든 노선으로 확대를 시행해 나가며, 마을버스 면허제를 등록제로 정환하여 경쟁을 유도하고, 정시성, 쾌적성, 안내시스템등 종합적인 서비스의 질과 경영을 평가하여 우수업체에 대한 인센티브를 부여하고 불량업체에 대한 불이익조치 부여방안을 검토해 나갈계획이다.

또한 퇴출이 어려운 운수업체의 고질적 문제를 혁파하기 위하여 부도업체의 조기퇴출방안을 마련 시행할 계획이다.

나. 버스기반시설

버스개편을 효율적으로 추진하기 위해서는 차고지 등 인프라에 대한 정부의 지원이 반드시 필요하다. 현재 수도권외의 공영차고지(150억원)에 국한된 지원대상을 전국의 차고지와 차량으로 대폭확대해 나가며, 여객터미널 및 벽지노선 지원을 강화하기 위하여 대중이 이용하는 공익시설인 터미널은 건설·운영을 민간이 담당하여 신규업체는 물론 기존사업자도 포기하고자 하는 실정이므로 정부에서 시설개선 및 확충사업을 지원해나갈 계획이다.

3. 대중교통관련 제도 및 지원 현황

가. 대중교통관련 제도

여객자동차운송사업의 종류는 여객자동차운수사업법제3조의 규정에 노선여객자동차운송사업과 구역여객자동차운송사업으로 나누고 있으며, 동법시행령제3조의 규정에는 노선여객자동차운송사업의 종류로 주로 특별시·광역시 또는 인구 30만을 초과하는 시의 단일 행정구역안에서 운행하는 시내버스운송사업과 주로 군 또는 인구 30만이하인 시의 단일 행정구역안에서 운행하는 농어촌버스운송사업, 그리고 운행계통을 정하고 건설교통부령이 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업으로서 가목 및 나목외의 사업인 시외버스운송사업으로 구분하고 있다.

따라서 제주시와 서귀포시에서 운행하는 버스는 인구 30만이하인 시에서 운행하는 농어촌버스운송사업이 된다.

대중교통관련 지원에 대한 관련 법령은 여객자동차운수사업법²²⁾ 제51조의 규정에 「국가는 여객자동차운수사업을 경영하는 자가 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 재정적 지원이 필요하다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 여객자동차운수사업자에 대하여 소요자금의 일부를 보조 또는 융자할 수 있다.

1. 자동차의 고급화·터미널의 현대화
2. 수익성이 없는 노선의 운행
3. 공동시설 및 안전관리시설의 확충·개선
4. 낡은 차량의 대체
5. 터미널의 이전과 규모·구조 또는 설비의 확충·개선

22) 여객자동차운수사업법은 모두186조와 부칙으로 구성되었으며, 종전의 자동차운수사업법과 여객자동차터미널법, 육운진흥법을 통합하여 여객자동차운수사업법으로 '97. 12. 13 전문 개정되었다.

6. 기타 여객자동차운수사업의 진흥을 위한 사항으로써 건설교통부령이 정하는 사항」이라고 규정되어 있으며, 동법제53조에는 「시·도지사는 지역주민의 교통편의를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 건설교통부장관과의 협의를 거쳐 운송사업자에게 버스노선의 개설을 명할 수 있다. 이 경우 손실이 발생할 경우에는 당해 시·도지사가 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 손실을 보상하여야 한다.」라고 규정하고 있어 현재 버스와 관련하여 지원하고 있는 것은 상기 2개 조항의 근거에 의하여 지원되고 있다.

여객자동차운송사업의 면허권자는 여객자동차운수사업법령의 근거로 현재 농어촌버스에 대하여는 시장에게 위임하였고, 시외버스에 대하여는 사업구역이 동일원이기 때문에 도지사가 면허권을 갖고 있다.

농어촌·시외버스요금체계는 건설교통부에서 요율 및 기준에 의거 요금을 인가 내지는 신고를 하고 있다. 현재 농어촌버스인 경우 일반버스는 550원, 좌석버스는 600원이며, 시외버스는 거리요금으로서 기본이 10km까지 600원이며, 10km가 넘을 경우 km당 62.9원이다.

그리고 버스운행시간표 등 사업계획변경은 각 업체에서 작성하여 관할 관청에 접수하면 관할관청에서 인가 또는 신고수리를 하게 된다.

나. 대중교통 육성·지원현황

버스와 관련하여 전국적으로 '99년도 국고보조금지원 현황을 보면, <표3-1>에서 보는 바와 같이 벽지노선손실보상금으로 7억원이 지원되고 있고, 오지·도서교통 지원으로 50억5천4백만원 등 총 57억5천4백만원이 지원되고 있다. 전라남도가 12억2천9백여만원으로 가장 많이 지원되고 있는데 그 원인은 많은 도서지역에 대한 벽지노선 손실보상과 공영버스 지원이 많기 때문이다. 제주도는 면적으로나 인구수가 적기 때문에 지원이 적은 것은 사실이나 북제주군 추자면과 우도면에서 운행하고 있는 도서지역 공영버스 지원이 1대당 18,000천원씩, 3대에 54,000천원이 지원되고 있다.

<표 3-1> '99년도 국고보조금 지원 현황

(단위 : 천원)

시 도 별	합 계	벽지노선손실 보 상	오지·도서교통 지원사업	비 고
합 계	5,754,000	700,000	5,054,000	
인천직할시	85,455	13,455	72,000	
울산광역시	42,808	6,808	36,000	
경 기도	486,626	36,626	450,000	
강 원 도	466,582	88,582	378,000	
충청북도	461,408	47,408	414,000	
충청남도	622,351	46,351	576,000	
전라북도	665,877	89,877	576,000	
전라남도	1,229,554	117,554	1,112,000	
경상북도	798,660	114,660	684,000	
경상남도	801,003	99,003	702,000	
제 주 도	93,676	39,676	54,000	

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

4. 우리 나라 대중교통의 이용 현황

'98년도 우리 나라 각 시·도별 대중교통의 이용현황을 보면, <표 3-2>에서 보는 바와 같이 총 13,407,680천명으로서 이 중 시내버스 이용은 전체 40.6%로 가장 많이 이용했으며, 시외버스 이용은 불과 3.1%인 418,810명만이 이용을 한

것으로 나타났다. 전세버스는 0.7%를 이용하였으며, 택시가 전체 35.7%인 4,789,122천명을 수송하여 시내버스 다음으로 많은 인원을 수송한 것으로 나타나고 있다. 고속버스와 철도는 각각 0.3%와 6.2%의 수송에 그치고 있으며, 지하철은 서울을 비롯한 수도권과 부산에서만 운행하고 있지만 우리나라 전체 수송인원 중 13.4%인 1,794,706천명을 수송한 것으로 나타났다.

한편, 경기지역을 비롯한 강원, 충북 등 시외버스만을 운행하는 지역의 시외버스의 수송 분담율은 총 4,687,251천명 중 8.9%인 418,810천명을 수송한 것으로 나타났다. 제주도인 경우는 총 168,798천명 중 시외버스 수송인원은 9.2%인 15,578명을 수송하여 전국 평균 보다 수송 분담율이 약간 높은 것으로 나타났는데 그 이유는 타 시도에 비해 전철과 철도 등이 없는데서 기인한 것으로 보인다.

일본의 후쿠오카의 대중교통 이용율을 보면 대중교통은 비교적 잘 정비되어 있으나 대중교통 이용율은 승용차 이용율에 비해 다소 저조한 편이다. 철도와 버스를 합한 대중교통 이용율이 24.6%인데 반해 자가용 이용율은 30.3%로 모든 수단 중 가장 높은 이용율을 보이고 있다. 최근 도시내 교통량의 증가에 따라 만성적인 교통정체현상이 발생하고 있어 이에 따라 버스의 정시운행이 곤란하게 되었다. 이러한 상황은 도시교통 전체의 기능을 악화시키고 있어 전용차선과 우선 신호제도를 도입하고 있다. 버스전용차선 및 우선 차선을 시내 34개구간에 운영하고 있으며 주요정류장에 버스도착 안내시스템을 위한 전광판을 설치하여 버스이용자에게 버스도착에 대한 정보를 제공하고 있다.

<표 3-2> '98년도 우리나라 대중교통의 이용 현황

(단위 : 천명)

시도별	계	시내버스	시외버스	전세버스	택시	고속버스	철도	지하철
계	13,407,680 (100%)	5,440,575 (40.6%)	418,810 (3.1%)	92,472 (0.7%)	4,789,122 (35.7%)	42,945 (0.3%)	829,050 (6.2%)	1,794,706 (13.4%)
서울	4,312,446	1,663,968	-	24,627	1,032,575	-	-	1,591,276
부산	1,470,399	753,152	-	2,668	511,149	-	-	203,430
대구	697,096	353,525	-	2,816	340,755	-	-	-
인천	654,417	321,644	-	5,846	326,927	-	-	-
광주	380,983	207,030	-	2,072	171,881	-	-	-
대전	329,092	165,073	-	932	163,087	-	-	-
울산	170,190	97,682	322	1,464	70,722	-	-	-
경기	1,634,346	777,752	152,544	15,725	688,325	-	-	-
강원	291,462	115,671	21,429	13,097	151,265	-	-	-
충북	309,134	128,968	17,046	3,650	159,470	-	-	-
충남	384,192	128,050	26,424	5,228	224,490	-	-	-
전북	365,046	144,257	31,708	5,688	183,393	-	-	-
전남	298,957	156,506	32,290	3,468	106,693	-	-	-
경북	377,246	139,562	53,937	4,661	179,086	-	-	-
경남	687,880	242,360	67,532	4,228	373,760	-	-	-
제주	168,798	45,375	15,578	2,301	105,544	-	-	-
기타	-	-	-	-	-	42,945	829,050	-

자료 : 건설교통부, 「건설교통 통계연보」, 1999, pp. 112~115.

5. 타 시·도 대중교통 운영 현황

타시도 대중교통운영 실태 비교·분석은 우리나라 수도권인 서울특별시와 대도시권인 대구광역시, 그리고 제주도와 비슷한 강원도를 중심으로 비교·분석해 보고자 한다. 분석단위는 대중교통과 관련한 인구수와 자동차대수, 주차장 등 일반현황을 비교해보고, 시외버스운행과 관련한 시내·외버스 업체수와 면허대수, 여객터미널, 공영차고지 그리고 시내·외버스의 서비스를 가름할 수 있는 교통불편신고 접수 및 처리내역을 분석해 보고, 각 시도별 서비스 실태와 대중교통 주요시책 등을 중심으로 비교·분석해 보고자 한다.

가. 일반현황

'98년말 서울시의 인구는 10,321,496명(전국의 21.9 %)로 '92년을 기점으로 감소추세에 있으며, 대구광역시는 '97년도에 비해 2,717명이 많은 2,504,645명으로 나타났고, 강원도의 인구 역시 '97년도에 비해 15,176명이 증가한 1,555,483명으로 나타나고 있다.

자동차대수를 보면 서울특별시는 '84년 이후 급격하게 증가세를 보이던 것이 '90년 이후 증가량이 둔화되고 있으며, 특히 승용차 증가율은 크게 둔화되고 있어 자가용승용차가 전체 차량대수의 76%를 차지하고 있다. 대구광역시 역시 '97년도에 비해 5,197대가 감소한 614,914대이며, 인구 1인당 자동차 보유대수는 4.69명이다. 반면, 강원도는 '97년도에 비해 6,934대가 증가한 366,801대이며, 인구 1인당 자동차 보유대수는 4.24대로 계속 증가추세를 보일 것으로 전망되고 있다.

주차장 보유현황을 보면, 서울특별시가 148,927개소에 1,514,557면이며, 대구광역시는 22,578개소에 316,000면이다. 강원도는 11,220개소에 209,425면이다.

나. 시내·외버스관련 시설

시내·외버스 업체수와 면허대수를 보면, 서울특별시가 248개 업체에 9,835대이며, 광주광역시 32개 업체에 1,719대이다. 강원도는 10개 업체에 678대이다.

여객터미널 현황을 보면, 서울특별시와 대구광역시가 각 7개소이며, 강원도는 40개소, 제주도는 1개소이다.

공영차고지 조성은 서울특별시가 7개소, 대구광역시가 3개소이며, 강원도와 제주도는 조성된 곳은 없으며, 앞으로 조성할 계획이다.

다. 교통불편신고 접수 및 처리 상황 분석

시내·버스를 이용하는 승객들의 교통불편신고 접수 및 처리상황을 분석해봄으로써 실제적인 질적인 서비스의 실태를 파악하고자 한다.

'98년도 서울특별시의 교통불편 신고건수를 보면, 결행 58건·불친절 1,695건, 연발착 1,014건·정차불이행이 1,566건·승차거부가 2,197건·부당요금이 684건·기타가 5,272건 등 모두 12,486건이며, 이 건수는 자동차 총보유대수의 0.6%·시내버스 차량대수의 126.9%이다. 대구광역시는 결행 41건·불친절 675건·연발착 287건·정차불이행이 282건·승차거부가 321건·부당요금이 190건·기타가 1,757 등 모두 3,553건이며, 자동차 총보유의 0.3%·시내버스 보유대수의 206.6%이다. 강원도는 결행 24건·불친절 82건, 연발착 3건·정차불이행이 9건·승차거부가 77건·부당요금이 106건·기타가 367건 등 모두 668건이며, 자동차 총보유의 0.2%·시외버스의 98.5%이다.

한편, 교통불편 신고처리 내역을 보면, 서울특별시가 시정 1,288건이며, 경고가 6,269건·운행정지가 69건·과징금이 2,935건·불문처리가 1,925건이다. 광주광역시는 참고안내가 991건이며, 시정이 677건·경고가 576건·운행정지가 6건·과징금이 567건·불문처리가 736건이다. 강원도는 시정이 40건이며, 경고가 292건·운행정지가 9건·과징금이 211건·불문처리가 91건이다

라. 서비스 실태 및 주요시책

서울특별시 시내버스의 서비스의 실태를 보면, 대중교통 기능체계 불량으로서 교통수단간 기능적인 위계가 정립되지 못하여 동일구간에 복수의 수단이 중복되고 일부 지역에는 대중교통서비스 부족문제가 동시 발생되고 있으며, 효율적인 환승체계 미비로 대중교통을 외면하고 있고, 쾌적성을 보장하는 질높은 통행서비스가 대중교통이용자들에게 제공되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 또한, 터미널은 이용수요에 비해 규모가 협소하고 시설이 노후하며, 주차공간 확보율이 저조한 실정이다.

대구광역시의 대중교통 서비스는 승객감소로 경영난이 가중되어 중고차를 도입하는 등 질적인 교통서비스가 저하되고 있으며, 자가용차량의 증가로 시가지 교통혼잡으로 버스의 운행시간을 지연시키고 있는 실정이다.

강원도 역시 승객감소로 경영난이 가중되어 중고차를 도입하는 등 질적인 교통서비스가 저하되고 있으며, 터미널 등 시외버스와 관련한 시설이 낙후되어 더욱 서비스의 저하를 부채질하고 있는 실정이다.

한편, 대중교통관련 주요시책을 보면, 서울특별시는 대중교통의 여러 가지 문제점을 해결하기 위하여 1단계로 2002년, 2단계로 2011년을 목표로 장래 교통여건을 종합적으로 전망하고 이에 대한 해결대안과 비전을 제시하기 위하여 「서울교통 미래21, 서울특별시 중기교통종합계획」을 '99. 3월에 수립 추진하고 있다.

광주광역시는 시내버스 운송수입금 및 운송원가를 투명성 있게 정확히 검증하여 향후 합리적인 시내버스 정책결정의 기초자료로 활용하기 위하여 운송수입금을 년 4회 조사하고 있으며, 대중교통행정의 주요 정책결정에 관계 전문가와 각계 시민대표 등을 직접 참여시켜 대중교통행정의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 '98. 12. 18 대중교통개선위원회를 발족하여 운영하고 있는데 위원장은 행정부시장이 맡고, 위원으로는 대학교수·시민단체·운송사업자·노조대표 등 26명으로 구성되었으며, 제도적인 장치로 대중교통개선위원회설치및운영조례를 '99. 4. 16제정하였다.

강원도의 경우는 시외버스와 관련한 특이사항이 없으며, 다만, 시외버스 공영차고지 조성을 추진하고 있을 뿐이다. 주요사항은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 타시·도 대중교통 운영실태 분석

(’98. 12. 31현재)

분석단위		서울특별시	대구광역시	강원도	제주도
인구현황(명)		10,321,496	2,504,645	1,555,483	534,715
자동차 대 수 (대)	계	2,198,619	614,914	366,801	140,963
	영업용	117,386	28,346	17,531	9,696
	자가용	2,081,233	586,568	349,270	131,267
주차장	개 소	148,927	22,578	11,220	15,411
	면 수	1,514,557	316,000	209,425	98,070
시내·외 버 스	업체수	248	32	10	10
	면허대수(대)	9,835 (시내버스)	1,719 (시내버스)	678 (시외버스)	338 (시외버스)
여객터미널(개소)		7	7	40	1
공영차고지(개소)		7	3	-	-
교통불편 신고접수 (건)	계	12,486	3,553	668	229
	결 행	58	41	24	57
	불친절	1,695	675	82	46
	연발착	1,014	287	3	10
	정차불이행	1,566	282	9	14
	승차거부	2,197	321	77	28
	부당요금	684	190	106	38
	기 타 (건의, 장시간 정차 등)	5,272	1,757	367	36

분석단위		서울특별시	대구광역시	강원도	제주도
교통불편 신고건수 대비(%)	자동차 총보유	0.6	0.3	0.2	0.2
	영업용	10.6	5.2	3.8	2.4
	시내·외 버스	126.9	206.6	98.5	67.7
교통불편 신고처리 내역 (건)	계	12,468	3,553	651	226
	참고안내	-	991	8	-
	시정	1,288	677	40	24
	경고	6,269	576	292	114
	운행정지	69	6	9	-
	과징금	2,935	567	211	63
	불문처리	1,925	736	91	25
서비스 실태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기능적인 위계 미정립 ○ 환승체계 미흡 ○ 터미널 규모 협소 ○ 주차공간 확보를 저조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 승객감소로 경영난 가중 ○ 자동차 증가로 교통 혼잡 ○ 중고차 도입 서비스 저하 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 승객감소로 경영난가중 ○ 중고차도입으로 서비스 저하 ○ 시외버스 관련 시설 낙후 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 승객감소로 경영난 가중 ○ 중고차도입으로 서비스 저하 ○ 시외버스 관련 시설 낙후 	
	대중교통관련 주요시책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중기 교통 종합계획 수립 시행 -1단계 : 2002년 -2단계 : 2011년 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운송수입금 및 운송원가 조사 ○ 대중교통 개선위원회 구성·운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 버스공영 차고지조성 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 버스공영 차고지조성 추진 ○ 버스운행 자동기록기 설치 추진 ○ ITS시범도 지정 추진 (건교부)

자료 : - 인구현황 : 제주도 정보화담당관실, 내부자료, 1999.
- 자동차·버스관련 자료 : 교통행정과, 내부자료, 1999.
- 교통불편신고 : 건설교통부, "98교통불편신고 평가서", 1999.
- 서비스 실태·주요시책 : 각시·도 교통관련 부서 전화문의, 1999.

제2절 제주도 대중교통의 운영 현황

1. 제주도 대중교통의 발달 과정

교통은 사람과 사람의 왕래라는 원초적인 데서부터 시작하여 현대적 산업·문화·군사·관광·국가간 교역 등 모든 경쟁수단으로서 초현대적 육상·해상·항공에 이르기 까지 모든 인간사회 조직의 기초가 되고 있다. 교통은 인간과 재화의 수송이기 때문에 교통의 발달수준은 그 사회와 국가의 경제수준을 평가하는 척도가 되고 있다. 이러한 관점에서 제주도는 최근 20년 사이 정부의 관광산업 개발과 감귤산업 정책에 따라 괄목할 만한 교통개발이 이루어졌다. 당초 제주도는 자연 입지적 여건이 대륙과 떨어진 외진 섬이란 지정학적 특수성으로 인해 교통의 발달은 다른 어느 지역보다도 늦었다.²³⁾

가. 광복전의 대중교통

제주도에 대중교통수단으로 자동차가 등장한 것은 1925년 2월 박금혁(朴禽赫)이 제주동부자동차회사(일명 동부차부)를 설립하면서부터이다. 그 이전의 교통수단은 다른 지역에서와 마찬가지로 도보, 마필, 가마 등이 이용되었고, 일본이 점령하면서 일본에서 마차와 인력차가 들어왔다.

제주동부자동차회사는 처음 6인승 「포드」 합승차량으로 제주~성산포간 여객운송을 했다.

이 차량은 당시 제주면(현 제주시)에 살던 宋석돈으로부터 매입하였다고 하니, 제주에 자동차가 들어온 것은 1925년 이전으로 추정된다.

제주동부자동차회사가 설립되어 제주의 동부지역에 운행을 했고 같은 해 2월 26일 최윤순(崔允淳)은 제주통운주식회사(일명 서부차부)를 설립하여, 서부지역인 제주~모슬포 간에 운행했다. 1년 뒤인 1926년에는 강성익(康性益)이 서귀포에 남부자동차회사를 설립, 서귀포~모슬포, 서귀포~성산포간을 운행함으로써

23) 제주도, 「제주도지(제2권)」, 1993, p. 1096.

제주에는 3개 자동차회사가 해안 일주도로 전역에 운행을 하게 되었다. 그러나 당시 자동차 이용자는 관리나 일부 부유층에 국한되었고 일반서민들에게는 단순한 구경거리에 불과했다. 그런데도 자동차사업은 날로 발전하여 제주통운은 1933년 2월 「시보레」 화물자동차 1대를 사들여 화물수송을 정기화하였다. 1935년 1월에는 상자형 세단차가 등장, 최초의 자동차 대절업이 등장했다. 1936년 11월 1일에는 처음으로 우편수송 전용자동차가 들어와 정기여객차에 의존하던 우편물이 전용자동차에 의해 운송됨으로써 우편이 신속화되었다. 이때 각 자동차회사가 보유한 여객운송자동차는 4~8명이 탈 수 있는 승합자동차이며 회사별 보유 대수는 제주동부자동차회사 3대, 제주통운주식회사 7대, 남부자동차회사 3대 등 모두 13대였다. 제주도 육상교통 발전사에 빼놓을 수 없는 것은 제주~한림, 제주~김녕간, 해안일주도로를 따라 설치되었던 협궤철도로, 지금의 관광내 광부수송용과 유사한 교통수단이었다. 이 협궤철도는 당시 일본인 제주도사였던 「마에다」(前田)가 대만에 다녀와서 그곳에서 본 궤도를 제주로 옮긴 것인데 1928년 11월 도사 영목(嶋司 鈴木) 때 설치되었으나 사고가 많고 수지가 맞지 않아 몇해 안 가서 철수시켜 버렸다.

2차대전이 일본에게 불리하게 돌아가면서 일본은 총동원법령을 제정하여 군대를 위해 사유재산을 징용하기 시작했다. 특히 고무공급 통제로 타이어 등 부속품 구입을 할 수 없게 되고 유훈 품귀현상이 3년 동안 계속되어 여객자동차 운행에 시련을 맞게 되었다. 1941년에는 드디어 목탄차가 등장하였고, 전시체제를 강화한 일본은 제주도내의 3개 자동차회사 공동운수제를 강요하기에 이르렀다. 그러나 제주동부자동차회사를 운영해 온 박금혁의 반발이 심한 데다 3개회사 모두 통합을 극력 반대하므로 경찰부가 동원되고 제주도사가 직접 중재에 나서서 1943년 8월 30일 3년 동안의 진통 끝에 3사가 제주자동차주식회사라는 상호 아래 통합되었다. 이때 주식배분율은 일본인 51%, 한국인 49%로 해 회사의 운영 권한은 일본인이 갖도록하고 사장에 추원구장(萩原駒藏), 부사장에 차종훈, 강성익(康性益), 전무에 김덕부(金德富)가 선임되었다.

자동차 보유 대수는 포드 4인승 2대, 시보레 12인승 1대, 28인승 버스와 35인승 버스 28대로 당시로는 충분한 자동차를 확보했으나 휘발유가 없어 정상적인 운행을 하지 못하여 버스 뒤에 목탄을 싣고 다니며 운행하였다. 운행 횟수는 1일 서귀포·성산포·모슬포 각각 1회로 제한하였다.

나. 광복후의 대중교통

일본의 패전으로 1946년 1월 7일부터 일본군 군수물자가 불하되자 김옥현(金玉賢)이 군용트럭 7대를 불하 받고 1946년 10월 30일 남일자동차회사를 설립하여 동·서 일주도로 운행면허를 받음으로써 제주자동차회사와 같이 운행하게 되었다. 1947년에는 한중옥(韓仲玉)이 조흥자동차회사를 설립했다가 1966년 버스와 화물자동차업이 폐지되었고, 1952년 4월 15일에는 제주향교재단에서 대성여객자동차회사를 설립하였으나 오래 못가 문을 닫았다. 1952년 4월 18일 강창용(姜昌瑢)이 영주운수주식회사를 설립, 35인승 버스 6대를 들여와 운행을 시작했다.

해안 일주도로만 운행하던 시외버스는 중산간지대 주민들의 교통난 해결을 위해 노선의 다양화가 시작되었다.

1962년 9월 3일 영주여객운수회사는 한림~모슬포간 중산간 지역 마을을 연결 운행하기 위해 한림초등학교 교정에서 성대한 개통식을 갖고 1일 1회 왕복운행을 시작했다.

이 노선을 제주시에서 한림초등학교 앞을 경유하여 모슬포까지 28km구간 13개 마을을 거쳐 운행함으로써 중산간 지역개발의 촉진제가 되었고, 다른 중산간 지역도 버스운행을 위한 도로 개설의 계기가 마련되었다.

한편 정부는 당시 김영관(金榮寬) 제주도지사의 간곡한 건의에 의해 제주시와 서귀포를 가장 단거리로 관통하는 한라산 동부제1횡단도로 정비 및 개설을 1962년 3월부터 시작했다.

도로건설이 진척됨에 따라 수요가 급증할 것을 예견한 한일여객 측은 1963년 1월 11일 포장도 되기 전 이 노선 운행면허를 받고 운행을 시작했다.

포장 완료된 1966년에는 제주교통이 다시 제일교포 재산반입으로 들여온 일본산 「마이크로」 버스를 부정기운행 명목으로 운행을 시작했다.

1974년에는 한라산 서쪽 해발 1,100m를 통과하는 새로운 제주~중문간 제2횡단도로가 개설되자 '75년 6월 28일 삼화여객운수주식회사가 이 노선 운행면허를 받고 독점운행을 시작했다.

삼화여객 측은 제주~중문~서귀포를 잇는 새로운 고속화도로가 개설되자 이

노선을 서부횡단도로 기득권과 연계시켜 독점운행권을 받아 운행하고 있는데 서귀포, 중문지역의 관광개발이 진행됨에 따라 동부횡단도로와 제주~중문~서귀포노선은 황금노선이어서 다른 업체를 투입하려 했으나 강한 반발로 한일여객(동부횡단도로)과 삼화여객이 독점한 적이 있다.

시외버스업체별 운행노선을 보면 일주도로노선에 직행(급행)버스가 등장한 것은 1965년 극동여객 운영권이 백순석에서 박항연으로 넘어가자 16인승 마이크로버스를 들여와 서회선 일주도로에 직행버스를 운행하기 시작했다.

당시는 도로 사정이 나빴으므로 제주~서귀포간 완행버스는 6시간이나 걸렸으나 직행버스는 읍·면소재지만 세워 4시간으로 단축할 수 있었다.

이와 때를 같이하여 동회선 일주도로노선에는 한일여객이 5대의 버스로 직행운행을 했고, 1970년 5월 13일에는 45인승 대형버스 22대를 확보한 금남여객이 본격적으로 직행버스 운행을 시작했는데 도로 사정이 나빠 차량소모가 심하고 이용자가 많지 않아 1년이 지난 1971년 10월 14일 완행으로 바꾸었다. 이 후 1982년 4월 26일 금남여객을 비롯한 5개사가 일주노선 직행 면허를 받고 운행하게 되었으며, 1984년 4월 7일에는 극동여객이 운행함으로써 6개회사가 운행하게 되었다.

한편 1985년에는 시외버스업체가 함덕~신염간 시내좌석버스 운행을 겸영함으로써 시외버스업체 중 시외 공동운수업체 5개사가 각각 2대(영주운수 4대)씩 시내운행에 참여하게 되었다. 그러다가 제주도 전구역 시내버스 구간화 방안에 의거 1996년 12월 23일부터 시내좌석버스 면허를 반납하고 남부노선(고산~서귀~성산)과 북부노선(고산~제주~성산, 애월~함덕)을 개설하면서 시내버스 면허를 모두 시외버스 면허로 전환해서 운행하고 있다. 남부노선은 이용객의 저조로 '99년 9월 1일 부터 폐지됐다.

그리고 삼화여객과 동진여객이 독점운행하던 중문고속화도로노선과 5.16도로노선에 대하여는 '91년 8월 1일자로 삼화여객과 동진여객은 운행차량 27대 중 각각 15대를 운행하게 되었고, 나머지 5개사는 각 2대를 운행하게 되어 현재에 이르고 있으며, 이때 일주 직행버스를 비롯한 동·서부산업도로노선, 남조로노선 등 전 노선에 대하여 업체 차량 소유별 차량대수에 따라 공동운수를 하고 있다.

2. 제주도 대중교통 운영 현황

가. 제주도 교통현황

1) 인구증가 추이

'98년도말 현재 제주도의 인구는 총 534,715명으로서 제주시가 50.6%를 차지하고 있으며, 서귀포시가 85,147명, 북제주군이 100,540명, 남제주군이 78,186명을 차지하고 있다.

인구 증가추이를 보면 '98년말 현재와 비교해 볼 때 '70년도 보다 46.2%가 증가한 169,193명이 증가하였고, '80년도와 비교해 볼 때 15.5%가 증가한 71,960명이 증가하였다. '70년도 이래 감소한 연도는 '70년도와 90년도, 91년도 등 3개년도이며, 나머지 연도는 모두 조금씩이나마 증가추세를 보이고 있다. 그리고 외부에서의 인구유입으로 제주시와 제주시의 인근지역인 북제주군의 인구가 증가하고 있는 것으로 추정되고 있다.

2) 학생수



<표 3-4>에서 보는 바와 같이 '98. 4. 1현재 학교수는 186개소로서 초등학교가 106개소, 중학교 41개소, 고등학교 28개소, 대학교이상이 11개소이며, 학생수는 초등학생이 42,435명, 중학생이 22,572명, 고등학생이 27,287명, 대학생 이상이 29,169명등 총 121,463명이다.

<표 3-4> 제주도 학생수

구분	계	초등학생	중학생	고등학생	대학생이상
학교수	186개소	106	41	28	11
학생수	121,463명	42,435	22,572	27,287	29,169

자료 : 제주도, 「제주통계연보」, 1998.

3) 관광객 래도 변화추이

제주도를 찾는 관광객은 대부분(95%) 항공을 이용하여 래도하고 있으며, <표 3-5>에서 보는 바와 같이 '93년 이래 꾸준한 증가추세를 보이다가 '98년도에는 IMF가 터지면서 1백만명이상이 줄어든 3,291천명이 래도하여 급격한 감소로 숙박, 음식점뿐만 아니라 전세버스·렌트카·시외버스까지 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

<표 3-5> 제주도 관광객 래도 변화추이

연도별	여객수송(천명)			관광객 래도(천명)			
	계	항공	선박	계	증가율 (전년대비) %	내국인	외국인
1993	3,464	3,115	349	3,464	1.2	3,187	277
1994	3,693	3,363	330	3,693	6.6	3,470	223
1995	3,997	3,645	352	3,997	8.2	3,755	242
1996	4,144	3,795	349	4,144	3.8	3,935	209
1997	4,364	4,064	300	4,364	5.3	4,179	185
1998 (구성비)	3,291 (100%)	3,131 (95%)	160 (5%)	3,291	-24.6	3,067	224

자료 : 제주도 관광진흥과, 내부자료, 1999.

4) 제주도 자동차 등록 대수 증가추이

제주도내 자동차 등록 대수는 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 '93년 이래 연평균 12.6%가 증가하여 '98년말 현재 등록대수는 140,963대로서 승용차가 61.9%를 차지하고 있다.

전국적으로 대비해 볼 때 <표 3-7>에서 보는 바와 같이 '99. 7월말 현재 인

구당 자동차보유대수는 전국평균 4.36명인데 비해 제주도는 3.65명으로서 1위를 차지하고 있으며, 2위가 울산 3.80명, 3위가 대구 3.97명, 4위가 대전 3.98명이다. 또한 전체 차량 중 세대당 자동차보유대수 역시 전국평균이 1.40세대인데 비하여 제주도와 울산이 1.16세대로서 공동 1위를 차지하고 있으며, 대전이 1.23세대, 대구가 1.24세대로 나타나고 있어 제주도내의 자동차 보유대수는 인구당·세대당 보유대수가 전국적으로 제일 많이 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 자가용 증가에 따라 시외버스가 도시지역 통과시 교통이 혼잡을 가중시키고 있다. 교통혼잡²⁴⁾으로 인하여 운행시간 지연 등 승객들의 불만을 하고 있는 실정이다.

<표 3-6> 제주도 자동차 등록 대수 증가추이

(단위 : 대)

연도별	계	증가율	승용차	버스	화물차	특수차
		(전년대비) %				
1993	81,207	17.0	45,237	8,371	27,511	88
1994	94,539	16.4	54,385	8,908	31,140	106
1995	109,353	15.7	64,724	9,523	34,979	127
1996	123,829	13.2	75,589	10,354	37,731	155
1997	137,357	10.9	85,228	11,404	40,545	174
1998	140,963	2.6	87,377	11,776	41,621	189
제주시	74,162	2.5	50,743	6,650	16,662	107
서귀포시	23,704	1.4	14,038	1,939	7,699	28
북제주군	23,589	4.7	12,523	2,094	8,960	12
남제주군	19,508	2.4	10,073	1,093	8,300	42

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1998.

24) 교통혼잡(Traffic Congestion)이란 일반적으로 교통수요가 최대수용 가능한 시설용량을 초과함으로써 발생하는 교통현상을 말한다.

<표 3-7> 제주도 자동차 보유 전국대비 현황

구 분	총보유 (보유율)	인 구 당 보유대수	전체차량 중 세대당보유대수	인구당자가용 보 유 대 수	세대당자가용 보 유 대 수
제 주	146,675 (1.36%)	1대/3.65명당	1대/1.16세대	1대/3.94명당	1대/1.25세대
전국 평균	10,808,748	1대/4.36	1대/1.40	1대/4.61	1대/1.48
인구당보유순위	①제주(3.65명) ②울산(3.80) ③대구(3.97) ④대전(3.98)				
세대당보유순위	①제주(1.16명) ②울산(1.16) ③대전(1.23) ④대구(1.24)				

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999. 7월말 현재.

5) 교통수단별 여객 수송실적

자가용차량의 증가 등으로 여객자동차운송사업 운송실적은 전체적으로 증가 보다는 정체현상을 보이고 있으며, 특히 시외버스의 운송실적은 지속적으로 감소하고 있다. '97년도가 '96년도에 비해 4.5% 증가한 이유는 관광객이 5.3% 증가한 결과로 볼 수 있으며, '98년도의 감소는 IMF로 인한 관광객이 무려 24.6%가 감소함으로써 시외버스의 승객도 감소했다고 볼 수 있다. 한편, 농어촌버스의 경우는 계속 감소하다가 '98년도는 오히려 증가했는데 그 이유는 IMF로 인하여 택시 또는 자가용 자동차를 탑승하기 보다 농어촌버스를 많이 이용한 것으로 추정되고 있다. 택시 역시 탑승인원은 계속 감소추세에 있다. '98년말 여객자동차운송사업의 전체 운송실적은 총 168,588천명으로서 이 중 시외버스는 9.2%, 농어촌버스는 26.9%, 전세버스는 1.4%에 불과하나 택시가 절반이 넘는 62.6%를 차지하고 있으며, 연도별 교통수단별 여객 수송 실적은 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 제주도 교통수단별 여객 수송 실적

(단위 : 천명)

연도별	계	증가율 (전년대비) %	시외버스	증가율 (전년대비) %	농어촌 버 스	택시	전세 버스
1993	169,690	-0.13	18,142	-10.7	69,207	79,708	2,633
1994	169,606	-0.05	17,635	-2.8	66,822	82,175	2,974
1995	163,926	-3.35	16,430	-6.8	60,264	83,773	3,459
1996	168,267	2.65	15,688	-4.5	55,052	94,323	3,204
1997	170,177	1.14	16,392	4.5	44,395	105,929	3,461
1998 (비율,%)	168,588 (100%)	-0.9	15,578 (9.2)	-5.0	45,356 (26.9)	105,352 (62.6)	2,302 (1.4)

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1998.

6) 도로시설 현황

'98년말 제주도의 도로시설은 일반국도가 426.2km, 지방도가 240.1km, 시·군도가 전체 73.7%인 1,870.1km이며, 포장율은 국도가 100%, 지방도가 87.6%, 시·군도가 74.1%이다.

제주도의 도로상태는 4개의 일반국도와 7개의 지방도를 중심으로 해안지대와 중산간지대, 제주시, 서귀포시간에 활발한 통행이 이루어지고 있으며, 교통량 처리 및 교통난 완화를 위해 국도 11호선, 국도 12호선, 국도 16호선, 지방도 1115선, 지방도 1116호선 및 시내 일부구간에 대해 차선확장과 도로개설이 계획 또는 공사 중에 있다.

시내의 경우 노퍽이 협소한 도심지역에의 교통량 집중과 일부지역에 편중된

화물 물동량의 처리로 유통혼란이 가중되고 있으나, 도내 주요 도로 대부분 서비스수준이 양호한 상태이다.

7) 주차장 현황

제주도내 주차장은 총15,411개소·98,070면으로서 노상주차장이 398개소·10,116면, 노외주차장이 460개소·17,019면, 건축물부설주차장이 전체 72.3%인 14,553개소·70,935면이다.

주차장 확보율을 시군별로 보면, 제주시가 73.0%로 제일 많으며, 서귀포시가 65.5%, 북제주군이 63.3%, 남제주군이 52.8%로서 제주시와 서귀포시가 주차장 확보율이 많은 것은 건축물부설 주차장이 많기 때문으로 해석된다.

한편, 전국평균 주차장 확보율은 '99. 3월말 현재 60%로서 제주도는 전국평균보다 약간 높은 것으로 나타나고 있다.

나. 시외버스운행 실태 분석

1) 시외버스운행 현황

'99. 9. 30현재 제주도내 시외버스 운행업체와 운행대수는 총10개업체·338대이고, 이중 순수하게 시외버스만을 운행하는 업체는 7개사·294대이며, 시외버스와 농어촌버스를 병행하여 운행하는 업체가 3개업체·44대이다.

시외버스 운행노선은 간선노선과 읍면순환노선으로 구분할 수 있는데, 간선노선은 일주도로, 1100도로, 5.16도로 등 도내 주요지역간에 연결하는 노선이고, 생활거점이라 할 수 있는 서귀포, 중문, 고성, 대정, 한림, 고산 등을 경유하는 노선이다.

반면에, 읍면순환노선은 이들 생활거점지역을 중심으로 중산간 취락지역을 포함하여 오지 지역을 경유 지역주민에게 대중교통서비스를 제공하는 역할을 담당하고 있는 노선이다. 간선노선은 총 9개노선(공항리무진 포함)이 운행하고 있고, 읍면순환노선은 19개노선이다.

2) 공동배차 현황

가) 공동배차제의 유형²⁵⁾

공동배차란 각 버스업체가 소유하고 있는 노선운영을 여러 버스업체가 공동 운영하여 기존 각 버스업체가 고유의 노선만을 운영함으로써 빚어지는 버스업체간 수입금의 불균형과 노선경쟁을 해소하고 노선조정 등을 효율적으로 수행할 수 있는 방법으로 현재 대전시를 비롯하여 광주, 인천, 대구, 울산 등에서 시행하고 있으며 각 도시별 특성에 따라 운영방식에 차이가 있으나 근본 개념은 동일하다. 공동배차제는 노선 공동관리, 수입금 공동관리, 차량 공동관리 등이 있다.

① 노선공동관리(route pool)

노선공동관리란 각 버스회사가 고유의 노선을 보유하고 있는 것이 아니라 노선을 각 회사별로 순환·운행하는 방법으로, 각 회사가 전노선을 순환 운영하는 방법과 노선을 일부 순환하는 방법이 있다. 일반적으로 도시가 광역화되어 전노선을 순환하기 어려운 경우에는 각 노선을 운행구역별로 구분하여 운행하기도 한다. 우리나라의 대전시 등 몇몇 지방도시에서 실시하고 있는 공동배차제는 일종의 노선 공동관리 형태의 노선순환운영제를 채택하고 있다. 제주도의 경우가 이 방법과 유사하다고 볼 수 있다.

② 수입금공동관리(finacial pool)

이 방식은 버스회사가 운행결과 발생한 수입금을 어떤 일정한 기구에 입금시킨 후 협정에 따라 분배하는 것으로 회사수가 비교적 적고, 상호 신뢰하며 수요와 공급이 안정스러울때 만족스러운 효과를 얻을 수 있다. 그러나 우리나라 대중교통의 경우 버스회사의 수가 적을 뿐 아니라 버스노선간의 수입금 격차도 크며 운영체계도 자주 변화되므로 이 방식은 시행하기에는 어려운 여건에 있다. 더욱이 모든 회사가 수입을 적게 신고하는 경우에는 이를 시행할 수 없다.

③ 차량공동관리(vehicle pool)

25) 교통개발연구원, 「제주도 전구역 시내버스 구간화 방안」, 1997, pp. 112~113.

차량공동관리는 전체 차량을 공동관리하는 것으로 현재 우리나라처럼 각 회사별로 사기업 형태로 운영되고 있는 경우에는 실시하기가 곤란하다.

나) 제주도 시외버스 공동배차제 실시현황

제주도 시외버스의 경우 공동배차제의 유형중 노선공동관리 형태로 시행하고 있으며, 일주도로가 직·완행을 합쳐 95대로 가장 많이 배차 되었고, 읍면순환 노선에 43대, 5.16도로와 중문고속화도로에 각각 27대씩 배차되었다. 공동배차업체는 시외버스전업체가 참여하고 있으나 노선별 차량대수는 일률적이지 않고 노선별로 각각 다르게 배차되어 있다.

다. 시외버스관련 교통시설 실태분석

1) 정류소 및 터미널

가) 정류소

시외버스노선의 정류소 현황을 보면 주요 읍면에 설치된 대합실 8개소, 승차대 228개소, 표지판 설치 1,137개소로 총 1,373개소에 설치되어 있으나, 타 노선과 중복되는 정류소 152개소를 제외하면 1,221개소만이 운영하고 있는 상태이다.

노선별로는 읍면순환노선이 475개소로 가장 많고, 일주도로 동회선과 서회선이 각각 253개소, 247개소 순으로 운영되고 있다.

나) 터미널

제주시 시외버스터미널의 경우 '78. 8. 16 면허를 받은 (주)제주종합터미널소유의 6,272㎡의 부지에 지하 1층, 지상 2층의 연면적 2,449㎡의 규모로 운영되고 있으며, 부대시설로 대합실 551㎡, 매표실 6개창구, 주차장 2,479㎡ 등이 있다. 이용현황을 보면 7개시외버스회사가 사용하고 있으며 1일 평균 이용객수는 5천여명에 이르고 있으며, 수입은 매표수수료를 10%와 식당 및 점포 임대료로 운영되고 있다.

한편, 서귀포시의 경우 면허받은 터미널은 없으며, 다만, '77. 2. 4 시설된 서귀포시 시외버스 영업소가 영주운수사를 비롯한 7개사가 사용하고 있으며, 면적은 부지 1,612.6㎡, 건물 지상2층 82㎡, 주차면적 1,530㎡ 등이다.

2) 시외버스차고지 현황

제주도 시외버스 10개사의 차고지는 총 32,644㎡로 시외버스업체의 경우는 제주종합터미널에 인접해 위치하고 있으며, 농어촌버스 병행업체 3개사는 각각 별도의 차고지를 갖추고 있다. 소유형태를 보면, 자가 차고지만을 소유한 업체가 5개사, 자가와 임대 차고지 소유업체는 5개사인 것으로 나타났다.

라. 시외버스 운수종사자(운전자)의 근로여건

7개 시외버스업체 운수종사자(운전자)수는 '99. 8. 31현재 392명이며, 보수는 회사마다 각각 다르지만 상·하한선을 보면, 기본급이 342,800원~463,450원이며, 근속수당은 8,000원~10,000원, 주휴 및 법정공휴수당지급, 상여금은 400%, 식비 및 담배지급 등 1일 13,000원 등 전체 월보수액은 100만원~150만원이다. 월간근무일수는 일반노선 22일·북부노선 18일 등이다.

마. 시외버스 운행 불편신고 상황 분석

지난 3년동안 전국적으로 시외버스운행과 관련한 교통불편신고 접수현황을 보면 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 총 1,574건으로서 경기도가 320건으로 20.3%를 차지하고 있으며, 제주도는 두번째로 많은 311건으로 19.7%를 차지하고 있다.

<표 3-9> 전국 시외버스 운행 교통불편신고 접수 현황

(단위 : 건)

년도별	계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	1,574	320	113	69	177	141	74	205	164	311
비율(%)	100	20.3	7.2	4.4	11.3	9.0	4.7	13.0	10.4	19.7
1996년	531	158	51	26	70	56	28	65	30	47
1997년	554	90	36	20	27	45	24	71	64	177
1998년	489	72	26	23	80	40	22	69	70	87

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1998.

지난 3년 동안 제주도 시외버스 교통불편신고 접수 유형별 현황을 보면, <표 3-10>에서 보는 바와 같이 총 311건으로 이중 결행이 66.9%인 208건으로 대부분 차지하고 있으며, 불친절이 13.2%인 41건, 승차거부·연발착이 각 10건, 정류장의 정차 8건 등이다.

<표 3-10> 제주도 시외버스 운행 교통불편신고 유형별 현황

(단위 : 건)

유형별	계		1996년	1997년	1998년
	비율(%)	비율(%)			
계	311	100	47	177	87
불친절	41	13.2	15	16	10
과속·난폭운전	4	1.3	1	1	2
승차거부	10	3.2	2	5	3
부당요금	5	1.6	1	2	2
결행	208	66.9	18	144	46
연발착	10	3.2	-	-	10
정차불이행	16	5.1	5	5	6
정류장의 정차	8	2.6	4	3	1
기타	9	2.9	1	1	7

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1998.

한편, 지난 3년 동안 시외버스 교통불편신고 처리현황을 보면, <표 3-11>에 서 보는 바와 같이 시정이 51건, 경고가 80건, 불문처리 35건, 과징금이 46.6% 인 145건으로 거의 절반을 차지하고 있으며, 과징금의 부과금액은 84,100천원 이다. 연도별로 보면 '96년 47건, '97년이 '96년도에 비해 3.7배가 많은 177건으 로서 불편신고 처리건수가 많이 증가한 이유는 버스업체 실무자의 면접결과 운 전기사들의 요금 징수상황을 감시하기 위하여 운행차량에 카메라를 장착한데 대한 운전기사들의 반발로 고의적인 결행을 했기 때문이라고 했다. 한편 '98년 도에는 87건이다.

<표 3-11> 제주도 시외버스 교통불편신고 처리현황

(단위 : 건)

연도별	계	시정	경고	과징금	불문처리
계	311	51	80	145 (84,100천원)	35
비율(%)	100	16.4	25.7	46.6	11.3
1996년	47	12	23	10 (2,900천원)	2
1997년	177	22	25	112 (71,300천원)	18
1998년	87	17	32	23 (9,900천원)	15

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1998.

바. 시외버스업체 경영실태 분석

시외버스업체의 경영악화로 인하여 낮은 차량 도입, 비좁은 차고지 시설, 근로자의 근무여건 열악 등 질적인 서비스의 저하를 가져오고 있는 실정이다. 실제로 시외버스는 얼마나 경영이 어려운지 '98년도의 결산서를 토대로 분석해 보고자 한다.

1) 손익계산서

손익계산서는 기업의 경영성과를 명확히 보고하기 위하여 일정기간동안 발생한 모든 수익과 이에 대응되는 비용을 나타내는 동태적 재무보고서이며 회계정보 이용자로 하여금 기업의 수익성을 판단하는데 유용한 정보를 제공해 준다.

손익계산서에 포함되는 항목으로는 유류비, 노무비, 복리후생비, 차량유지비 등의 운송원가와 인건비, 복리후생비, 경비 등의 일반관리비, 영업외수익, 영업외비용, 특별이익, 특별손실, 운송수입 등이 있다.

여기서는 각 시외버스업체에서 결산한 '98년도 결산서에 의거 분석하기로 하겠다.

<표 3-12>에서 보는 바와 같이 운송수입에서 운송원가를 제외한 운송 총이익은 영주운수인 경우는 운송수입보다 운송원가가 105백만원이 많은 것으로 나타났다으며, 일반관리를 고려한 영업이익은 금남·극동·동진을 제외한 4개업체는 모두 적자를 면치 못하고 있고, 평균 69.9백만원의 적자를 보고있는 것이다. 산출된 영업이익에 영업외수익과 영업외비용을 고려한 경상이익은 동진여객이 가장 많은 326백만원의 이익을 냈으며, 영주운수가 가장많은 880백만원의 적자를 냈다. 또한 경상이익에 특별이익과 특별손실, 그리고 법인세를 감안한 당기순이익은 2백만원에서 236백만원까지 각 업체마다 다르게 나타나고 있다.

이와 같이 이익과 손실을 본 이유는 우선 외관상으로 나타난 사항으로 수익·비수익노선 운행, 내부적으로는 경영관리 능력·사무실 근무자에 대한 인력관리 등을 들 수 있다.

<표 3-12> '98년도 시외버스업체 손익계산서

(단위 : 백만원)

구 분	평균	금남	제주	영주	남일	극동	동진	삼화
운송수입	2,714.8	2,975	2,604	2,747	2,555	2,412	2,854	2,857
운송원가	2,352.4	2,502	2,170	2,852	2,217	1,806	2,345	2,575
일바관리비	431.8	384	485	481	364	604	363	342
영업이익(손실)	-69.9	88	-50	-587	-26	0.3	145	-60
영업외수익	133	249	43	71	129	97	221	121
영업외 비용	139.5	317	62	365	139	37	39	18
경상이익	-76.4	21	-69	-880	-36	60	326	43
특별이익	172.2	-	125	1,027	-	54	-	-
특별손실	23.2	19	26	22	11	-	60	25
법인세공제전당 기순이익	56.5	2	30	124	-47	6	265	16
법인세	4.2	-	-	-	-	1	28	1
당기순이익	65.5	2	30	124	47	5	236	15

자료 : 각 시외버스업체 결산서, 1998.

2) 대차대조표

대차대조표는 일정 시점에 있어서 기업의 재무상태를 나타내는 재무보고서로서, 대차대조표의 차변에 기록되는 자산항목은 기업이 소유한 자산의 운용상태를 나타내며, 대변에 기록되는 부채 및 자본항목은 자본의 조달구조를 나타낸다 또한 대차대조표는 기업의 유동성과 재무적 융통성(finacial flexibility)에 관한 정보를 제공한다.

대차대조표에 포함되는 항목으로는 유동자산, 고정자산, 이연자산 등의 자산항목과, 유동부채, 고정부채 등의 부채항목, 자본잉여금, 이익잉여금 등의 자본항목 등이 있다.

'98년도 각시의버스업체의 결산서를 보면 자산총액이 제일 적은 업체는 남일여객으로 944백만원, 제일많은 업체는 영주운수로서 2,999백만원이며, 전업체 평균은 1,469백만원이다. 또한, 부채총계는 평균 1,476.4백만원이며, 자본금의 평균은 358.7백만원이다. 업체별 대차대조표의 세부적인 내용은 <표 3-13>와 같다.

<표 3-13> 시외버스업체 대차대조표

(단위 : 백만원)

구	분	평균	금남	제주	영주	남일	극동	동진	삼화
자산	유동자산	702.2	272	739	2,055	292	442	743	373
	투자외기타자산	45.4	194	17	4	40	2	-	61
	고정자산	721.4	739	422	940	612	711	1,041	585
	자산총계	1,469	1,205	1,178	2,999	944	1,154	1,784	1,019
부채	유동부채	1,160.2	1,623	380	2,599	1,410	527	907	676
	고정부채	316	-	426	54	908	136	298	390
	부채총계	1,476.4	1,623	806	2,653	2,318	664	1,205	1,066
자본금		358.7	570	509	528	100	272	400	132
자본총계		-7.4	-418	372	346	-1,373	489	579	-47
부채와 자본총계		1,469	1205	1,178	2,999	944	1,154	1,784	1,019

자료 : 각 시외버스업체 결산서, 1998.

사. 지방비 지원 현황

'94년~'99년까지 시외버스와 관련한 국·도비지원현황을 보면, <표 3-14>에서 보는 바와 같이 총 3,623백만원이며, 이 중 벽지노선손실보상금이 국비 39백만원과 도비 3,022백만원 등 총 3,061백만원이 지원 되었으며, 공영버스구입비 지원으로 34대·612백만원으로 1대당 18,000천원이 지원되었다. 벽지노선 손실보상은 벽지노선인 읍면 중산간 마을에 시외버스 운행으로 적자를 보전해 주는 차원에서 손실보상금을 지원하고 있으며, '97년도에 368백만원을 지원하다가 '98년에는 거의 배인 737백만원을 지원하고 있고, 지원 폭을 점차 확대하고 있음을 알 수 있다. 시외버스에 대한 공영버스 지원은 벽지노선인 읍면 중산간 지역에 운행하는 차량 43대에 대하여 연차적으로 중형버스를 기준하여 1대당 36,000천원의 50%인 1대당 18,000천원이 지원되고 있다.

<표 3-14> '94~'99시외버스관련 도비 지원 현황

(단위 : 백만원)

구분	계			벽지노선손실보상			공영버스구입비지원		
	계	국비	지방비	소계	국비	지방비	소계	국비	지방비
계	3,623	291	3,332	3,061	39	3,022	612	252	360
'94	386	72	314	314	-	314	72	72	-
'95	357	-	357	357	-	357	-	-	-
'96	504	126	378	378	-	378	126	126	-
'97	494	-	494	368	-	368	126	-	126
'98	845	-	845	737	-	737	108	-	108
'99	1,037	93	944	907	39	868	180	54	126

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

3. 제주도 대중교통 운영에 대한 설문조사

본 설문조사는 앞의 실태 분석에서 미처 밝히지 못한 시외버스 운행 실태와 승객감소 원인, 시외버스 이용시 불편한 사항 등에 대해 실증적으로 확인해 보는데 그 의의를 두고자 한다. 즉, 지역주민들과 학생들은 시외버스를 이용하면서 어떤 불편한 점이 있으며, 공무원들은 현재의 시외버스 운행이 무엇이 문제이며, 그 대안은 어떤 생각을 갖고 있는지, 또한 운수업체의 종사자들은 지방정부에 무엇을 바라고 있는지 등을 종합적으로 밝혀, 합리적인 대안을 마련하고자 한다.

본 설문조사는 시외버스를 많이 이용하고 있는 지역주민과 학생, 그리고 행정을 집행하고 있는 공무원을 대상으로 시외버스 이용에 대한 만족도를 조사하고, 또한, 시외버스를 직접관리·운영하고 있는 운수업체 대표자를 비롯한 임직원, 운전기사를 대상으로 현재의 시외버스의 어려운 점과 지방정부에 대한 요구 사항 등에 대하여 설문지를 두가지로 나누어 조사하였다.

지역주민·공무원·학생에 대한 설문조사는 모두 400명을 대상으로 조사했으며, 그 결과 95% 수준인 388명이 응답했다. 조사 방법은 아르바이트 학생 6명을 채용하여 '99. 10. 5 ~ 10. 7(3일간) 직접 읍면을 돌아다니면서 조사했다.

한편, 운수업체종사자에 대한 설문조사는 '99. 10. 5 ~ 10. 10(5일간) 230매를 제주도버스운송사업조합과 시외버스운영위원회 직원을 통하여 설문을 나누어 주고 나중에 수합한 결과 217명이 응답해 95.5%의 회수율을 보였다.

조사결과 분석은 제주도청 전산실에서 SPSS(Statistical Package for the social science)를 이용하여 전산처리 하였으며, 성별, 연령별, 직업별로 분석하였다.

본 조사를 위한 조사대상 선정은 <표 3-15>에서 나타난 바와 같이 지역주민·공무원·학생과 운수업체 종사자로 나누어 조사하였으며, 지역주민에 대하여는 직업별로, 운수업체 종사자에 대하여는 업무담당별로 조사하였으며, 지역

주민은 전체 388명 중 59.0%인 229명이었으며, 공무원은 31.2%인 121명, 학생은 9.8%인 38명을 대상으로 조사했으며, 운수업체 종사자는 운수업체 임직원 81명, 운전기사가 62.7%인 136명을 대상으로 조사했다.

연령별로는 20대미만이 1.3%, 20대가 전체 605명 중 27.4%인 166명 이었으며, 30대가 가장 많은 39.3%인 238명, 40대가 25.3%, 50대가 5.5%, 60대 이상이 1.2%였으며, 지역별로는 제주시가 39.8%인 241명이었으며, 서귀포시가 14.7%인 89명, 북제주군이 26.6%, 남제주군이 18.9%로 나타났으나 운수업체 종사자가 72.4%인 157명이 제주시에 거주하고 있기 때문에 전체적으로 제주도 거주자가 많으나 지역주민만을 놓고 보았을 때 시외버스를 많이 이용하고 있는 북제주군과 남제주군 거주 주민이 각각 33.5%와 26.8%로 나타나고 있다. 성별로는 남자가 75.7%인 458%를 차지하고 있다.

본 설문조사 결과 분석내용은 중복을 피하기 위하여 설문내용에 적합한 문제 점과 개선방안에 각각 삽입하여 분석하였다.



제4장 제주도 대중교통 운영의 문제점

지금까지 시외버스 운영실태 분석과 지역주민·공무원·학생 및 운수업체종사자들을 대상으로한 설문조사결과를 토대로 제주도 대중교통 운영에 대한 전반적인 문제점을 도출해 보고자 한다.

제1절 지역주민의 만족도 저하

대중교통서비스 제공에 대한 수혜자는 이용하는 지역주민이기 때문에 대중교통서비스의 개선 역시 이용하는 지역주민의 직접적인 요구가 고려되어야 한다. 따라서 대중교통 운영 개선의 궁극적 목표는 이용하는 지역주민의 교통편의를 향상 시키는데 있음은 당연하다.

본 연구에서도 지역주민과 공무원, 학생을 대상으로 이용자 측면의 문제점을 파악하고자 대중교통서비스의 만족도에 대한 설문조사를 실시하였으며, 이에 따른 지역주민의 인식(행태)적 측면에서의 문제점을 도출해 보면, <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 설문조사에 의한 문제점

구 분	문 제 점
지역주민의 인식(행태)적 측면	1. 낡은 차량 운행 등 질적 서비스 저하 2. 운행시간 미준수 3. 운행차량의 청결상태 불량 4. 운전기사들의 불친절

1. 낮은 차량 운행 등 질적인 서비스 저하

지역주민과 공무원, 학생을 대상으로 시외버스를 이용하면서 가장 불편한 사항이 무엇이나에 대한 질문에는 <표 4-2>에서 나타났듯이 낮은 차량운행 등 서비스의 질적 저하가 가장 많은 32.2%인 125명이 응답했으며, 그 다음이 운행시간 미준수가 28.9%인 112명 이였고, 운행시간 결행은 의외로 7.5%인 29명에 불과했다.

한편, 시외버스 이용시 가장 불편한 사항에 대해 주민, 공무원, 학생간에 다른 의견을 보이고 있다.(Sig.=0.013) 공무원은 낮은 차량운행 등 서비스의 질적 저하가 48명으로써 39.7%를 차지하고 있으며, 학생은 운행시간 미 준수가 전체의 28.9%인 11명이 응답함으로써 서로가 다른 의견을 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-2> 시외버스 이용시 가장 불편한 사항

(단위 : 빈도수, %)

문 함	시외버스를 이용하는데 가장 불편한 사항이 무엇이라고 생각하십니까?						
	① 운전 기사의 불친절	② 운행 시간 미준수	③ 운행 시간 결행	④ 낮은 차량 운행 등 서비스의 질적 저하	⑤ 운행 간격이 빡	⑥ 기타	계
주 민	41 17.9	75 32.8	17 7.4	70 30.6	22 9.6	4 1.7	229 100.0
공무원	11 9.1	26 21.5	8 6.6	48 39.7	20 16.5	8 6.6	121 100.0
학 생	8 21.1	11 28.9	4 10.5	7 18.4	6 15.8	2 5.3	38 100.0
계	60 15.5	112 28.9	29 7.5	125 32.2	48 12.4	2 5.3	388 100.0
통계량	Chi-Square = 22.402			D.F. = 10		Significance = 0.013	

시외버스를 이용하면서 가장 불편한 사항으로 낡은 차량운행 등 질적인 서비스의 저하를 꼽고 있다.

실제로 현재 시외버스 운행차량은 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 '92년도 이전 도입차량이 338대 중 62.4%인 211대로 낡은 차량이 많이 차지하고 있을 뿐 아니라 특히, '97 ~ '99. 8. 31까지 시외버스차량 도입(대폐차)은 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 총 131대로서 이중 차량기간이 2~3년 남은 중고차 도입이 77.9%인 102대, 신차도입이 불과 22.1%인 29대에 불과하다. 이렇게 낡은 차량을 운행함으로써 당연히 승객에 대한 질적서비스가 저하될 뿐만 아니라 교통사고 위험이 뒤따르게 되는 것이다. 실제 '98 ~ '99. 8. 31까지 시외버스 차량별 교통사고 현황을 보면, <표 4-5>에서 보는 바와 같이 차량이 오래되면 될수록 교통사고 발생율이 높은 것으로 나타났는데 교통사고 107대 중 차량이 5~6년인 것이 12.1%인 13대, 6~7년인 것이 21.5%인 13대로 교통사고 107대 중 8년 이상의 차량의 교통사고는 48%인 51대이며, 6년 이상이 69%를 차지하고 있어 시외버스운행차량이 낡을수록 교통사고가 발생하는 것으로 나타났다. 이와 같이 시외버스업체의 경영난으로 중고차를 도입함으로써 지역주민에 대한 질적인 서비스의 저하는 물론 교통사고의 위험이 항상 잔존하고 있는 것이다.

<표 4-3> 시외버스운행 차량 현황(연식별)

(단위 : 대)

업체별	총대수	연 식 별											휴지 차량
		소계	'99	'98	'97	'96	'95	'94	'93	'92	'91	'90 이전	
계 (비율, %)	338 (100%)	321 (95)	11 (3.3)	4 (1.2)	16 (4.7)	6 (1.8)	35 (10.4)	14 (4.1)	24 (7.1)	78 (23.1)	68 (20.1)	65 (19.2)	17 (5.0)
극 동	40	40			2		2	14	2	10	4	14	
금 남	46	45	2		2		17	6	8	8	3	5	
남 일	41	33	2		2				2	8	5	14	1
제 주	44	43	2		2		4	2	6	16	5	6	8
영 주	47	40	2		2	2	5		1	15	8	5	1
삼 화	38	38	2		2		1	2	1	13	9	8	7
동 진	38	38	1	4	4	4	5	4		5	4	7	
한 일	11	11							2	2	4	3	
대 화	10	10					1		2	1	3	3	
삼 영	23	23									23		

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

<표 4-4> 시외버스업체별 차량 대폐차 현황('98-'99. 8. 31)

(단위 : 대)

구 분		계	극동 여객	남일 여객	영주 운수	금남 여객	제주 여객	삼화 여객	동진 여객
계		131	17	15	33	22	25	11	8
중고차 도 입	대수	102	15	11	29	18	21	8	-
	비율(%)	77.9	11.5	8.4	22.1	13.7	16.0	6.1	-
신 차 도 입	대수	29	2	4	4	4	4	3	8
	비율(%)	22.1	1.5	3.1	3.1	3.1	3.1	2.3	-

자료 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.



<표 4-5> 시외버스 차량별 사고 현황('98년 이후)

(단위 : 대)

업체수	전 체 차 량 대 수	차령별 사고건수								
		계	차령 1년이하	1년 ~2년	2년 ~3년	3년 ~4년	4년 ~5년	5년 ~6년	6년 ~7년	8년 이상
7개사	338대	107	-	1	2	8	9	13	23	51
비율(%)		100	-	0.9	1.9	7.5	8.4	12.1	21.5	47.7

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

2. 시외버스 운행시간 미준수

시외버스 운행시간 준수여부에 대하여는 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 매우 잘 지켜지고 있다와 대체로 잘 지켜지고 있다가 각각 1.3%와 33.5%로 전체 34.8%를 차지하고 있으며, 대체로 지켜지고 있지 않다와 매우 잘 지켜지고 있지 않다가 각각 29.9%와 4.6%로 전체 34.5%로 서로 비슷하게 나타나고 있다.

직업별로 분석해 보면, 주민, 공무원, 학생간에 의견의 차이를 보이고 있다.(Sig.= 0.002) 공무원은 대체로 잘 지켜지고 있다가 45.5%인 55명이 대담해 그런 데로 운행시간을 잘 지켜지고 있다고 생각하고 있는 반면, 주민과 학생은 반대로 잘 지켜지고 있지 않다가 각각 39.8%와 36.9%로 나타나 실제 시외버스를 이용하고 있는 주민과 학생들이 운행시간을 잘 지켜지고 있지 않다는 응답이 많이 나타나고 있어 공무원을 제외하고 보면 시외버스 운행시간 준수 여부는 정해진 시간표대로 운행이 안 된다고 보아진다.

<표 4-6> 시외버스 운행시간 준수 여부

(단위 : 원도수, %)

문항	시외버스는 정해진 운행시간표대로 운행이 된다고 생각하십니까?						
구분	① 매우 잘 시간을 지키고 있다.	② 대체로 잘 지켜지고 있다.	③ 그저 그렇다.	④ 대체로 지켜지고 있지 않다.	⑤ 매우 잘 지켜지고 있지 않다.	⑥ 기타	계
주민	2 0.9	67 29.3	68 29.7	81 35.4	10 4.4	1 0.4	229 100.0
공무원	2 1.7	53 43.8	32 26.4	26 21.5	3 2.5	5 4.1	121 100.0
학생	1 2.6	10 26.3	13 34.2	9 23.7	5 13.2	-	38 100.0
계	5 1.3	130 33.5	113 29.1	116 29.9	18 4.6	6 1.5	388 100.0
통계량	Chi-Square = 27.761		D.F. = 10		Significance = 0.002		

3. 시외버스 운행 차량의 청결 상태 불량

시외버스 운행 차량의 청결상태를 묻는 질문에는 <표 4-7>에서 보듯이 매우 깨끗하다와 대체로 깨끗하다를 합쳐 23.5%이며, 대체로 깨끗하지 않다와 매우 깨끗하지 못하다를 합쳤을 때 33.0%로 나타나 대체로 시외버스 차량의 청결 상태가 다소 불량한 것으로 나타났으며, 그저 그렇다가 43.3%인 168명으로 많은 부분을 차지하고 있다. 직업별로 보면, 주민, 공무원, 학생간에 의견의 차이가 거의 없다.(Sig. = 0.403) 공무원들은 깨끗하다가 27.2%, 깨끗하지 못하다가 35.5%로 나타났으며, 학생들은 깨끗하다가 10.5%에 불과하고 깨끗하지 못하다가 평균치 보다 높은 34.2%로 나타나 시외버스 이용을 많이 하고 있는 학생들은 시외버스가 깨끗하지 못한 것으로 나타나고 있다.

<표 4-7> 시외버스 차량의 청결상태

(단위 : 빈도수, %)

문항	시외버스 차량의 청결상태에 대해 어떻게 생각하십니까?						
구분	① 매우 깨끗하다.	② 대체로 깨끗하다.	③ 그저 그렇다.	④ 대체로 깨끗하지 않다.	⑤ 매우 깨끗하지 못하다.	⑥ 기타	계
주민	1 0.4	53 23.1	102 44.5	53 23.1	19 8.3	1 0.4	229 100.0
공무원	1 0.8	32 26.4	45 37.2	34 28.1	9 7.4	-	121 100.0
학생	1 2.6	3 7.9	21 55.3	10 26.3	3 7.9	-	38 100.0
계	3 0.8	88 22.7	168 43.3	97 25.0	31 8.0	1 0.3	388 100.0
통계량	Chi-Square = 10.434		D.F. = 10		Significance = 0.403		

4. 운전기사들의 불친절

시외버스 운전기사의 친절도에 대하여는 <표 4-8>에서 보는 바와 같이 그저 그렇다가 절반이 넘는 51.5%인 200명이 응답했으며, 매우 친절하다와 대체로 친절하다가 16.0%로 나타났으며, 대체로 불친절하다와 매우 불친절하다가 31.9%를 차지하고 있어 대체로 불친절한 것으로 나타났다. 직업별로는 주민, 공무원, 학생간에 의견의 차이가 거의 없다.(0.077) 운전기사의 불친절하다가 주민들은 33.6%, 공무원은 27.3%, 학생은 36.8%로 나타나 주민과 학생이 다소 높게 나타나고 있어 운행차량의 청결상태와 운전기사들의 친절도에서도 모두 평균치 보다 높게 나타나고 있다.

<표 4-8> 운전기사의 친절도

(단위 : 빈도수, %)

문항	시외버스 운전기사의 친절도에 대해서는 어떻게 생각하십니까?						계
	① 매우 친절하다.	② 대체로 친절하다.	③ 그저 그렇다.	④ 대체로 불친절하다.	⑤ 매우 불친절하다.	⑥ 기타	
주민	-	43 18.8	108 47.2	63 27.5	14 6.1	1 0.4	229 100.0
공무원	1 0.8	16 13.2	70 57.9	30 24.8	3 2.5	1 0.8	121 100.0
학생	1 2.6	1 2.6	22 57.9	13 34.2	1 2.6	-	38 100.0
계	2 0.5	60 15.5	200 51.5	106 27.3	18 4.6	2 0.5	388 100.0
통계량 Chi-Square = 16.875 D.F. = 10 Significance = 0.077							

운전기사들의 불친절한 원인을 분석해 보면, 열악한 근무여건 및 의식을 들 수 있다.

시외버스 종사자(운전기사)의 근무여건은 매우 열악한 실정이다. 근무시간은 새벽 05:30부터 운행하기 시작하여 22:00까지 운행하고 있으며, 기본급은 342,800~463,450원 등 각종 수당 등을 합쳐도 1백만원~1백5십만원으로 매우 열악한 형편이다.

특히 시외버스 회차지에는 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 식당, 휴게소, 화장실 등 편의 시설이 거의 없는 실정으로 주변의 가게나 식당에서 용변을 보는 등 매우 불편을 겪고 있는 실정이다.

<표 4-9> 시외버스 회차지별 편의 시설 현황

시군별	읍면별	위 치	면적 (㎡)	운행회사	편의시설	비고
북제주군 (4개소)	애월읍	하귀리(번데동)	598	9개사	화장실 1동	사유지
		애월리	2,909	"	"	
	조천읍	함덕리	1,980	9개사	"	
		신촌리	251	시외 7개사	-	인근지역 화장실 이용
	한경면	고산리	2,757	"	-	인근 상점 화장실 이용
남제주군 (4개소)	대정읍	하모리	165	"	-	"
	남원읍	위미리 중정동	165	"	-	"
	성산읍	성산부두	330	"	-	수협화장실 이용
	표선면	표선민속촌	165	"	-	민속촌내 화장실 이용

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

이와 같이 근로여건이 열악하기 때문에 이직율이 많아 <표 4-10>에서 보는 바와 같이 2년미만 근무자가 전체 331명 중 거의 절반에 가까운 161명이다.

<표 4-10> 시외버스 운전기사 경력 현황

계	1년미만	2년미만	3년미만	4년미만	5년미만	5년이상
331명	95	66	45	29	16	80

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

또한, 시외버스 교통불편신고 건수는 지난 3년 동안 총 311건 중 결행이 208건·66.9%로 대부분 차지하고 있으며, 불친절이 41건·13.3% 등 대부분 운전기사들의 잘못으로 교통불편 신고가 접수 되고 있음을 알 수 있다.

일선 시군 및 읍면 담당공무원, 지역주민의 대표성을 갖고 있는 이장을 대상으로 시외버스운행 노선과 관련한 면접조사결과 산남지역주민들이 불만이 북부노선(고산-제주시-성산)에 대한 집중 배차로 상대적으로 산남 지역주민들이 불이익을 받고 있다고 주장하고 있다.

실제로 일주도로 노선은 동·서로 나누어 제주시 종합터미널을 기점으로 서귀포시 시외버스영업소까지 직행 47대(20분 간격), 완행이 48대(25분 간격)로 운행하고 있으나 별도의 북부노선이 고산-제주시-성산간 25대(시내 48분, 시외 24분 간격), 애월-함덕간 38대(시내 12-18분, 시외 6-9분 간격) 등 전체 63대가 투입됨으로써 전체 19%가 특정구간에 중복 운행하고 있는 것이다.

이와 같이 노선체계가 중복되고 운행노선이 서로 다름으로서 이용하는 지역주민들의 혼란을 가중시킬 뿐 아니라 특정지역에만 시외버스를 집중 투입함으로써 상대적으로 혜택을 받지 못하는 지역주민이 나타나게 되는 것이다.

제2절 운수업체의 관리 부실

시외버스업체는 노선 및 시설, 경영 관리 등 시외버스운행의 직접적인 주체이며, 전반적인 관리적 측면의 문제는 서비스의 제공에 영향을 미치게 되는 것이다.

운수업체 종사자들을 대상으로 설문조사 결과 경영 악화로 인한 재정문제가 가장 큰 문제로 지적하고 있으며, 이러한 재정문제로 인한 시설 낙후 및 버스 고급화 등에 투자가 이루어지지 않아 질적인 서비스를 제공하지 못하고 있는 실정이다.

1. 시외버스업체의 경영악화

시외버스에서 가장 어려운 점에 대하여는 설문조사 결과 경영악화로 인한 재정문제가 전체 81.1%인 217명 중 176명이 응답함으로써 시외버스업체의 경영의 어려움을 말해주고 있다. 시외버스 경영의 어려운 점에 대해서 업체 임직원과 기사간에는 의견이 차이가 있다.(Sig.= 0.031) 업체임직원들은 주로 '경영악화로 인한 재정문제'를 절대적으로 생각하고 있으나(90.1%), 운전기사들은 '노사관계'(13.2%)와 '운전기사 확보문제'(11.0%)를 업체임직원보다 많이 지적하고 있다.

<표 4-11> 시외버스 경영에서 가장 어려운 점

(단위 : 빈도수, %)

문항	현재 시외버스 경영에서 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?			
구분	① 경영악화로 인한 재정문제	② 노사관계	③ 운전기사 확보 문제	계
업체임직원	73 90.1	5 6.2	3 3.7	81 100.0
운전기사	103 75.7	18 13.2	15 11.0	136 100.0
계	176 81.1	23 10.6	18 8.3	217 100.0
통계량	Chi-Square = 6.969		D.F. = 2	Significance = 0.031

운수업체의 경영 악화 요인을 분석해 보면,

가. 이용승객의 감소

시외버스 이용자가 감소하는 가장 큰 원인으로서는 설문조사 결과 <표 4-12>에서 보는 바와 같이 자가용 증가가 절반에 가까운 48.4%인 105명이 응답했으며, 그 다음으로 낡은 차량 등의 서비스 미흡이 23.0%인 50명이 응답했다.

업무담당별로는 업체임직원과 운전기사간에 의견이 차이가 있다.(Sig. = 0.007) 두 집단 모두 '자가용 증가'를 가장 큰 원인으로 제시하고 있지만 그 다음원인으로서는 업체 임직원은 '운행시간 결행'을 14.8%로 많이 지적하고 있는 반면, 운전기사들은 '낡은 차량 등의 서비스 미흡'을 원인으로 제시하고 있다.(29.4%)

현재의 시외버스업체의 경영 악화요인은 여러 가지가 있을 수 있으나 우선 시외버스 이용자의 감소를 들 수 있다. 연도별 시외버스 운송실적을 보면, <표 4-13>에서 보는 바와 같이 지속적으로 감소추세를 보이고 있으며, '97년도가 '96년도에 비해 4.5% 증가한 이유는 관광객이 5.3% 증가한 결과로 볼 수 있으며, '98년도의 감소는 IMF로 인한 관광객이 무려 24.6%가 감소함으로써 시외버스의 승객도 감소했다고 볼 수 있다.

<표 4-12> 시외버스 이용자가 감소하는 가장 큰 원인

(단위 : 빈도수, %)

문항	시외버스 이용자가 감소하는 가장 큰 원인은 무엇이라고 생각하십니까?						
구분	① 자가용 증가	② 운행시간 미준수	③ 운행시간 결행	④ 운전기사의 불친절	⑤ 낡은 차량등의 서비스 미흡	⑥ 불합리한 노선개편	계
업체임직원	37	5	12	7	10	10	81
	45.7	6.2	14.8	8.6	12.3	12.3	100.0
운전기사	68	4	12	7	40	5	136
	50.0	2.9	8.8	5.1	29.4	3.7	100.0
계	105	9	24	14	50	15	217
	48.4	4.1	11.1	6.5	23.0	6.9	100.0
통계량	Chi-Square = 16.019		D.F. = 5		Significance = 0.007		

<표 4-13> 연도별 시외버스 수송실적

(단위 : 천원)

구 분	'93	'94	'95	'96	'97	'98
수송인원(명)	18,142	17,635	16,430	15,688	16,392	15,578
증가율 (전년대비) %	-10.7	-2.8	-6.8	-4.5	4.5	-5.0

자료 : 제주도 교통행정과, 내부자료, 1999.

한편, 설문조사 결과 시외버스 이용자가 감소하는 가장 큰 원인으로서는 자가용 증가가 절반에 가까운 48.4%로 나타 났듯이 시외버스의 운행여건은 1980년대 이후 급속히 악화되고 있다. 특히 1990년 이후에는 악화현상이 더욱 심화되고 있으며 이러한 현상은 문제의 성격상 앞으로도 당분간 지속될 것으로 전망된다. 여러 가지 악화된 운행여건 가운데 특히 시외버스의 장래에 큰 영향을 미칠 것으로 보이는 것은 수요의 감소현상이다. 이는 시외버스의 주된 운행지역인 농어촌 지역의 인구감소와 승용차의 보급을 증가 등에 의한 현상으로서 수요의 절대적 감소와 지역적 이동현상이 문제의 핵심이 되고 있다. 수요의 절대감소에 못지 않게 시외버스의 운행여건의 영향을 미치는 것은 수요의 지역적 이동현상이다. 도시화의 진전 및 이농현상 등에 따라 농어촌의 인구가 감소하고 도시지역의 인구가 증가하는 현상 외에도 새로운 택지조성 등에 따라 인구의 분포가 과거에 비해 매우 빠르게 변화하고 있다. 이에 따라 시외버스에 대한 수요의 분포도 변화하고 있으나 시외버스의 노선체계는 인면허제도의 경직성과 기존 이용자의 편익보호 등에 얽매어 급변하는 수요변화에 능동적으로 대처하지 못하고 있다.

나. 수익·비수익 노선 개편의 불합리

시외버스 업체의 경영 악화요인 중 가장 큰 원인에 대하여는 <표 4-14>에서 보듯이 수익·비수익노선 개편의 불합리가 가장 많은 43.3%인 94명으로 나타나 현재 5.16도로노선과 중문고속화도로노선을 많은 대수를 투입, 운행하고 있는 동진여객과 삼화여객에 대한 타 회사들이 불만을 나타내고 있는 것으로 분석되고 있다. 그 다음으로 정부에서의 재정지원 미약이 24.0%인 52명으로 나타나 정부의 지원을 바라고 있는 것으로 나타났다.

시외버스 업체의 경영악화원인에 대해서는 업체임직원과 운전기사간에 의견의 차이를 보이고 있다.(Sig. = 0.001) 업체임직원과 운전기사 모두 가장 큰 문제로 지적하는 것이 '수익·비수익노선 개편의 불합리'를 제시하고 있으나 그 다음 원인으로 업체임직원은 '정부에서의 재정지원 미약'을 33.3%로 많이 지적하고 있으며, 운전기사들은 정부에서의 '재정지원미약'(18.4%)은 물론 '노사관계의 대립'(13.2%)이나 '경영의 미숙'(14.0) 등을 골고루 지적하고 있다.

<표 4-14> 시외버스 업체의 경영 악화 요인 중 가장 큰 원인

(단위 : 빈도수, %)

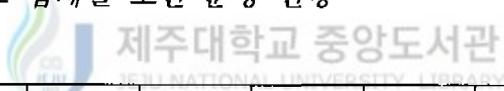
문항	시외버스 업체의 경영 악화요인 중 가장 큰 원인이 어디에 있다고 보십니까?					
구분	① 수익·비수익 노선 개편의 불합리	② 구조 조정의 미흡	③ 정부에서의 재정지원 미약	④ 노사 관계의 대립	⑤ 경영의 미숙	계
업체임직원	30 37.0	10 12.3	27 33.3	-	14 17.3	81 100.0
운전기사	64 47.1	10 7.4	25 18.4	18 13.2	19 14.0	136 100.0
계	94 43.3	20 9.2	52 24.0	18 8.3	33 15.2	217 100.0
통계량	Chi-Square = 18.373		D.F. = 4		Significance = 0.001	

설문조사를 통한 시외버스 업체의 경영 악화요인 중 가장 큰 원인에 대하여는 수익·비수익노선 개편의 불합리가 가장 많은 43.3%로 나타난 것 처럼 시외

버스업체의 경영을 어렵게 하는 외적요인 중 가장 중요한 요소는 노선간의 수익성 격차이다. 요금수준은 일정하나 수요의 분포가 일정하지 않고 또 수시로 변화함으로써 시외버스 노선간에는 수익성의 격차가 발생하게 된다. 시외버스의 운행업체에 수익성이 높은 노선과 낮은 노선이 적절히 혼합되어 있는 경우에는 아무런 문제가 없으나 수익성이 낮은 노선이 편중되어 있는 경우 문제가 발생하게 된다.

현재 7개시외버스업체가 전노선에 대하여 업체별 운행 차량 소유 대수별 공동배차관리하고 있지만 <표 4-15>에서 보는 바와 같이 수익노선인 5.16도로와 중문고속화노선의 운행차량대수가 5.16인 경우 동진여객이 17대이고 나머지 6개사는 업체별 각 2대이며, 중문고속화노선인경우도 삼화여객이 15대이고 나머지 6개사는 업체별 각 2대이다. 이렇게 수익·비수익 노선에 대한 운행차량이 다르므로써 업체간의 근로자에 대한 임금이 다르고 중고차 도입 등 지역주민에 대한 질적인 서비스제공이 노선별, 업체별로 다르게 나타나고 있으며, 업체들은 완전한 공동배차를 실시할 것을 요구하고 있는 실정이다.

<표 4-15> 시외버스 업체별 노선 운행 현황



(’99. 10. 31현재)

노 선 별	계	금남	제주	영주	남일	극동	동진	삼화
계	338대	46	44	47	41	40	38	38
516도로노선	27대	2	2	2	2	2	15	2
중문고속화 도로 노선	27대	2	2	2	2	2	2	15
일주노선 등 기 타	284대	42	40	43	37	36	21	21

자료 : 제주 교통행정과, 내부자료, 1999.

한편, 운수업체 대표자와 실무자를 대상으로 노선과 관련한 면접결과 가장 문제점으로 지적하고 있는 것이 적자노선인 읍면 순환노선을 들고 있다.

'99. 10. 1 현재 시외버스 읍면순환버스노선은 19개노선·43대가 운행하고 있다. 대부분 순환노선이 제주시에서 출발함으로써 일주노선 연결 운행 등으로 장·단거리노선이 혼합되어 노선체계가 복잡하고 비효율적인 요소가 많다. 특히 차량고장시 이동시간 소요 등으로 즉각적인 대체 운행이 곤란하여 이용주민의 불편을 초래하고 있으며, 시외버스업체측에서는 적자누적에 의한 경영악화 요인으로 작용하고 있다면서 불만을 초래하고 있고 합리적인 보상을 요구하고 있는 실정이다.

또한, 제주도의 일주도로는 지리적 여건과 인구분포 등의 특성상 중요한 간선 도로역할을 하고 있다. 이렇게 볼 때 제주시와 서귀포시의 농어촌버스 운행권역이 일주도로를 따라 동·서방향으로 각각 확대될 경우 시외버스와의 경합이 심각해질 것은 자명하다.

이와 관련하여 농어촌버스 회사들은 시내 중심부에 있는 시외버스 터미널을 시내버스 운행권역과의 경계지역으로 이전시키는 방안을 검토토록 주장하고 있으며 시외버스업체는 농어촌버스권역의 확대에 의하여 상대적으로 위축됨으로서 이에 대한 불만을 나타내고 있다.²⁶⁾ 현재 농어촌버스의 시계외(市界外)지역의 운행상황을 보면, 제주시인 경우 농어촌 입석버스가 동부지역으로는 북제주군 함덕리까지 운행하고 있으며, 서부지역으로는 하귀, 고성까지 운행하고 있다. 서귀포시인 경우는 동부지역으로 남원읍 위미리까지이며, 서부지역으로는 안덕면 창천리까지 운행하고 있는 실정이다.

한편, 농어촌버스운행 인근지역은 끊임없이 노선을 연장해주도록 요구하고 있으나 시외버스와의 관계 때문에 노선연장이 어려운 형편이다.

결국 이용자로서의 도민은 양 업종간의 노선경쟁과 이해관계로 인하여 환승율의 증가, 요금체계의 불합리 등으로 불편이 가중되는 셈이다.

특히, 고질적 병폐인 업자들간의 반목과 질시는 버스산업의 발전을 가로막고 침체와 퇴보를 가속화시키는 가장 중요한 암(癌)적 요인이 되고 있다.²⁷⁾

26) 제주도, 「제주도 시내·외버스운행체계 개선 방안에 관한 연구」, 1990. p. 158.

27) 교통신문('99. 8. 30), 3면.

다. 시외버스업체의 경영개선 노력의 미흡

시외버스업체 전반이 전근대적이고 영세한 경영구조를 가지고 있으며²⁸⁾, 소액 영세주주 및 소주주가 경영에 참여하여 관리인력이 과다할 뿐 아니라 합리적 경영을 할 수 있는 제도적 장치를 운영하지 못하고 있으며, 전근대적 경영으로 동종업체 임에도 업체별 비용편차가 과다하고 노선이 곧 업체의 이익과 직결됨에 따라 각 업체가 기존노선유지 및 새로운 수익노선 확보에만 전력 투구하여 왔고, 버스이용수요는 고정되어 있거나 당연히 감소되기 때문에 시설·인력·장비 등에 투자하면 투자할수록 손해라는 고정관념으로 서비스 개선을 위한 재투자 의식이 희박한 실정이다.

2. 운수업체의 경영난으로 인한 질적 서비스 저하

시외버스업체는 경영난으로 부도업체 발생, 종사자에 대한 임금 체불, 낡은 차량도입, 낙후된 시설 등 여러 가지의 문제점으로 질적인 서비스가 저하되고 있다.

'98년도 시외버스 교통불편신고 접수 건수 중 가장 많은 53%가 결행을 했는데 결행한 가장 큰 사유가 무엇이라고 생각하느냐에 대한 질문에는 <표 4-16>에서 보듯이 차량고장이 가장 많은 40.6%인 88명이 응답해 중고차 도입으로 인한 잦은 고장을 일으키는 것으로 판단되며, 운전기사의 소극적 태도가 30.4%인 66명, 운전기사의 지각 및 결근과 업체에서의 차량 미 배차가 각각 14.7%와 14.3%인 것으로 나타났다. 시외버스가 결행하는 이유에 대해서는 업체임직원과 운전기사간에 의견의 차이가 뚜렷하다.(Sig. = 0.000) 업체임직원은 '운전기사의 소극적 태도'(46.9%)를 가장 큰 원인으로 지적했고, 운전기사는 '차량고장'(48.5%)을 가장 큰 원인으로 지적하고 있다.

28) 서울특별시, 「상계 종합대책」, p.54.

<표 4-16> 결행하는 가장 큰 사유

(단위 : 빈도수, %)

문항	'98년도 시외버스 교통불편신고 건수 중 가장 많은 것이 전체 신고건수 중 53%가 결행입니다. 결행하는 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각하십니까?				
구분	① 차량고장	② 운전기사의 지각 및 결근	③ 업체에서의 차량 미배차	④ 운전기사의 소극적 태도	계
업체임직원	22	16	5	38	81
	27.2	19.8	6.2	46.9	100.0
운전기사	66	16	26	28	136
	48.5	11.8	19.1	20.6	100.0
계	88	32	31	66	217
	40.6	14.7	14.3	30.4	100.0
통계량	Chi-Square = 25.435		D.F. = 3		Significance = 0.000

특히, 시외버스관련 시설들이 낙후되어 질적인 서비스제공에 걸림돌로 작용하고 있다.

제주종합터미널은 '78년도에 신축되어 건물이 낡고, 주차장이 2,479m²에 불과하여 매우 혼잡하고 도심에 위치하여 혼잡을 더욱 부채질하고 있다. 서귀포 시외버스영업소는 '77년에 신축되어 건물이 매우 낡았을 뿐만 아니라 건물이 82m²에 불과하여 매우 비좁고, 주차면적은 1,530m²에 불과하고 도심에 위치하여 교통혼잡을 더욱 가중시키고 있어 시설이 더욱 요구되고 있는 실정이다. 또한 시외버스정류소의 실태를 보면 표지판의 정리는 매년 정비를 함으로써 어느 정도 깨끗하지만 시외버스 승차대인 경우는 행정기관에서 설치한 승차대는 규격면에서는 모양이 양호하지만 지역주민 자체에서 제작한 승차대는 매우 좁고 모양이 각각 다를 뿐 아니라 낡아 미관을 해치고 있는 실정이다. 시외버스승차대 시설은 1개소 설치하는데 드는 비용이 약 5백여만원이 소요하기 때문에 1년에 4~5개 설치하는데 그치고 있다. 기다리는 승객의 편의를 위하여 의자설치 등 비가림 시설이 필요한 실정이다.

또한 시외버스관련 시설 중 차고지는 제주종합터미널 주변에 위치하여 매우 비좁고 혼잡하여 승객들을 더욱 짜증스럽게 하고 있다.

제3절 지방정부의 정책적 지원의 미비

1. 정부의 재정적 지원의 미약

시외버스에 대한 정부의 재정 및 행정적인 지원은 지금까지 매우 미미한 실정이다.

설문조사 결과 시외버스업체의 경영 악화요인 중 가장 큰 원인에 대하여는 수익·비수익노선개편의 불합리가 가장 많은 43.3%로 나타나고 있으나 그 다음으로 정부에서의 재정지원 미약이 24.0%로 나타나 정부의 지원이 미약한 것으로 나타나고 있다.

공공재의 성격을 갖는 대중교통에 대해 그 동안 정부와 지방자치단체에서는 정책적 배려와 지원이 매우 미미하였던 것이 사실이다.²⁹⁾ 중앙정부는 아무런 지원없이 요금할인, 장애인 복지시설 등 공공복리적 비용도 민간사업자에게 전가하는 등 규제일변도의 정책을 시행하여 왔으며, 지방자치단체의 지원도 재정의 한계로 지원이 매우 미미한 상태이다. 차고지, 버스정류소시설, 버스안내시스템 등 정부의 지원이 필요하나 이러한 인프라 시설도 민간사업자에게 부담을 전가시키고 있으며, 이에 따라 사업자의 수입은 전부 이용자가 지불하는 요금에만 의존하는 비합리적인 구조를 가지고 있다. 또한 대부분 저소득층이 이용하는 대중교통수단인 버스에 대해 과중한 세금을 부과하고 있는 실정이다.

2. 제도적 측면의 문제

가. 과징금 부과금액이 많음

제도적 측면에서 설문조사 결과 과징금 부과금액이 결행은 100만원, 운수종사자 준수사항 위반시 과태료 20만원, 운행시간 미준수시 과징금 20만원 등으로 과징금(과태료)부과금액이 적당하다고 생각하느냐에 대한 질문에 대하여는

29) 서울특별시, 「시내버스 개혁 종합대책」, 1997, p. 47.

74.2%인 161명이 많다고 응답해 현재의 과징금 부과금액이 많은 것으로 나타나 이의 개선이 요구되고 있다. 현재의 과징금부과에 대해서는 업체임직원과 운전 기사간에 의견의 차이가 거의 없다.(Sig. = 0.609) 두 집단 모두 현재의 과징금이 많다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.(각각 76.5%, 72.8%)

<표 4-17> 현재의 과징금 부과금액에 대한 의견

(단위 : 빈도수, %)

문항	과징금 부과금액이 시외버스 결행 및 도중회차, 단축운행 등 100만원, 운수종사자 준수사항 위반시 과태료 20만원, 운행시간 미준수시 과징금 20만원 등으로 과징금(과태료) 부과금액이 적당하다고 보십니까?				
	① 많다고 생각한다.	② 적당하다.	③ 그저 그렇다.	④ 적다고 생각한다.	계
업체임직원	62 76.5	4 4.9	15 18.5	-	81 100.0
운전기사	99 72.8	4 2.9	32 23.5	1 0.7	136 100.0
계	161 74.2	8 3.7	47 21.7	1 0.5	217 100.0
통계량	Chi-Square = 1.829 D.F. = 3 Significance = 0.609				

나. 벽지노선개설 명령시 건설교통부장관 협의조항 불합리

여객자동차운수사업법제53조(버스노선개설 명령 등)의 규정에는 「지역주민의 교통편의를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 교통부장관과의 협의를 거쳐 운수사업자에게 버스노선의 개설을 명할 수 있다」라고 규정되어 있다. 그러나 버스노선에 대한 모든 관리는 시·도 및 시장·군수가 하고 있으며, 버스노선이 개설명령은 오지·벽지 등 지역주민의 교통편의를 위하여 수시 이루어지고 있는데 이때마다 교통부장관과의 협의를 거치게 함으로서 많은 시간이 소요되어 행정과 인력의 낭비를 초래할 뿐 아니라 지역주민에게 불편을 줄 우려가 있어 이의 개정이 필요하다고 하겠다.

다. 농어촌·시외버스의 업종구분에 의한 문제점

농어촌버스와 시외버스의 업종구분에 의한 문제점으로 제주도의 경우 전도 지역이 이미 단일 도시권화된 현 시점에서 볼 때 농어촌버스와 시외버스의 업종구분은 더 이상의 의미가 없고 오히려 여러가지 문제점들을 파생시키고 있다.³⁰⁾ 농어촌버스의 시계내에서는 550원 균일제이며 시외버스의 기본요금은 600원 외에 km당 62.9원을 추가하고 있다. 특히, 동일거리에 대한 농어촌버스와 시외버스 업종간 요금이 상이하다. 예를 들면 제주터미널 - 함덕구간에 농어촌버스는 550원인 반면 시외버스는 900원으로 요금차이가 발생하고 있다. 기타 시외지역의 경우 통근, 통학 등 단거리 통행에 대하여서도 농어촌버스 기본요금보다 비싸고 서비스수준도 농어촌버스보다 낮아서 시외지역 주민들이 상대적으로 불만의 소지가 있는 것이다.

라. 합리적 운임결정방법 부재

현재 시외버스 요금은 원가를 보상하는 선에서 결정되고 있다. 그러나 업계와 정부 어느 쪽도 버스업체의 운영수지에 관한 신뢰성 있는 자료를 확보하고 있지 않아 아무도 원가가 보상되는 수준인지 남거나 부족한 선인지에 대한 확신을 할 수 없는 상태이다. 이에 따라 업계는 높은 인상을을 주장하고 정부는 이를 낮추기 위한 협상을 통해 최종적으로 요금을 결정한다.³¹⁾

그 동안 업체에서 위촉한 연구기관 등에 의해 운송원가가 조사되기도 하였으나 대부분 객관적인 조사에 의하기보다는 업체에서 제출한 일방적인 자료에 의한 것들이어서 신뢰성이 매우 낮을 수밖에 없었다. 특히 운송업체의 지출비용은 인건비, 차량 유지비, 보험료 등 외형적으로 규모가 드러나는 항목들이 많아 어느 정도 정확성을 확보할 수 있으나 운송수입은 장기간의 직접조사를 하지 않고는 그 규모를 전혀 알 수 없는 특성이 있다.

신뢰성 있는 운송원가 자료가 없는 것 외에도 이러한 자료를 수집, 정리하여

30) 교통개발연구원, 「전계서」, p. 159.

31) 이성원·조준행, 「시외버스 중장기 육성방안」, 교통개발연구원, 1993, p. 15.

운송원가를 산정하고 이를 어떠한 절차와 방법으로 요율결정에 반영할 것인가에 관한 명확한 규정이 없는 것 또한 문제점이 아닐 수 없다.

제5장 제주도 대중교통 운영의 개선방안

제1절 정책목표의 설정

고도의 산업사회는 다양한 경제활동을 통하여 구축되는 것으로서 경제활동을 원활하게 당위하게 하려면 교통분야를 포함한 사회개발이 이루어져야한다.³²⁾

시외버스를 이용하는 승객들은 편리한 교통수단을 선호하게 되는데 일반서비스의 선호성향에서와 같이 양질의 서비스에 접하고 나면 그 보다 못한 서비스에 대해서는 매우 불만족하게 되는데 이러한 경향이 일반 의식수준의 향상과 더불어 교통서비스의 고급화를 강하게 욕구하게 한다.

특히, 제주도는 앞으로 동아시아내에서 한국의 전략적 입지 및 중국·일본·한국본토 사이에 있는 지정학적 입지를 활용하여 세계적인 관광, 금융, 물류센터로의 개발 등을 통한 외자유치로 경제 발전을 촉진시키기 위하여 국제자유도시로 건설하게 된다. 이렇게 되면 많은 국내·외 관광객 뿐만 아니라 바이어들이 왕래하게 됨으로써 버스의 고급화와 시설의 현대화, 이용하기 편한 노선체계 운영 등 대중교통의 활성화가 더욱 요구될 것이다.

따라서 수요자의 이러한 성향에 대비하려면 교통서비스의 질을 구성하는 요인이 무엇이고 이를 어느 수준까지 달성시켜 줄 것인가에 대한 정책목표를 설정하고 단계적으로 이를 시행하는 것이 필요하다. 그러나 교통서비스의 질적 수준은 차량의 운행속도로서 나타날 수 있으나 대부분이 이용자의 심적상태에 관한 것이므로 이를 계량적으로 표시하기는 매우 어려운 일이다. 이러한 어려움 때문에 대부분의 교통정책은 각종 문제의 해소를 정책목표로 삼고 있다.

시외버스운행체계는 시설이용자, 공급자와 이를 효율적으로 이용하게 하는 매개기능으로서의 행정관리기능의 3요소로 구성된다. 이들 요소기능들은 전체가 결합되어 버스교통기능을 창출해 내지만 요소에 따라 각기 그 목적을 달리하고

32) 제주도, 「복지사회구현을 위한 제주도버스 운영체계 개선에 관한 연구」, 1981. p. 193.

있다. 이용자측에서는 전체적으로 양질의 서비스 받기를 원하는데 이 경우 경제적 부담은 최소로 하면서 최고의 서비스를 받기를 원한다.

한편 교통서비스를 제공하는 사업자는 기업으로서 기업의 본래의 목적은 이윤추구인데 이와 같은 기업의 목적과 부담경감을 원하는 수요자의 욕구와는 근본적으로 배치된다. 따라서 이를 조화시키고 사회전체적으로 효율화를 기하여 공익을 증대시키는 기능이 요구되는데 이것이 교통운수정책을 담당하고 있는 행정당국의 책무인 것이다. 이렇게 볼때 교통정책의 영역의 특성은 근본적으로는 배치되는 욕구를 갖고 있는 수급관계를 사회전체의 능률화를 위하여 통제하고 조정하는 효과적인 방안을 강구하는 것이라 할 수 있다.

시외버스의 정책목표는 형평성, 교통의 효율적 운영, 도민 서비스개선, 적정서비스 공급, 경제적 효율성, 수송인원 증대 등 여러 가지 정책목표가 있으나 이러한 정책목표들 중에는 서로 상충되는 것들도 포함되어 있어 모든 목표를 동시에 만족하기엔 거의 불가능하다 할 수 있다.³³⁾ 따라서 제주도의 교통여건과 장래 시외버스가 도내교통에서 담당해야 할 기능에 따른 중요한 몇 개의 정책목표를 선정하여 부정적 효과의 발생을 최소화하는 것이 바람직하다.

첫째, 빠르고 편한 버스서비스 제고로 시외버스의 수송인원 증대 및 도민익편익을 증진시키며, 또한 시외버스의 수송수입 증가로 승용차의 통행수요를 흡수하여 도시교통의 혼잡을 완화하여야 하며, 최소한 현재 시외버스 이용자의 타교통수단 특히 자가용 승용차로의 전환을 방지 할 수 있어야 한다. 셋째는 이러한 상위정책목표달성을 위해 필요한 시외버스의 개선목표는 승객들이 타기 편한 버스서비스 제공에 있으며 이는 시외버스가 도민의 기본적인 교통수단임을 감안할 때 사회·복지적인 측면에서 시외버스 이용에 따른 도민부담을 최소화하는 정책목표가 뒷받침되어야 할 것이다.

마지막으로 시외버스 관리행정의 개선을 통하여 현행 민영체제하에서 발생되는 여러문제들을 예방 해소할 수 있고 도시교통여건변화에 따른 노선의 신축성 있는 운용 및 교통여건개선 추진을 위한 행정 제도적 기반을 구축할 수 있어야 한다.

이러한 충분한 제도적 장치하에서 도시교통수단간의 기능 정립 및 효율적 운영을 유도하여 제주도 도시교통측면에서 가장 효율적인 체계를 구축할 수 있을

33) 제주시, 「제주시 시내·외버스 노선체계 합리화 방안 연구」, 1995. p. 111.

것이다.

가장 빠르고 편한 버스서비스제공, 도시교통혼잡완화 도민부담 최소화라는 3가지 정책목표의 달성을 위해서 개선되어야 할 시외버스의 분야는 많으나 크게 분류하여 보면 시외버스 운영주체의 개선, 시외버스 관리행정의 개선, 버스노선 체계개선 및 운행여건개선의 측면에서 검토될 수 있다.

그러나 운영주체와 관리행정의 개선은 노선체계개편안 등 아무리 좋은 개선방안이 있더라도 이의 추진주체와 시행주체인 제주도와 버스회사에서 시행에 어려움이 있다면 실효성이 떨어진다는 점에 기본이론을 두어야 할 것이다.

영국의 대중교통으로서의 버스에 대한 정책목표는 우선 버스에 대한 우선순위 부여 및 버스노선 및 정보확충 등이 강조되고 있다. 이를 위하여 대중교통 정보시스템이 계획되고 있으며 이와 함께 “Quality Partnership”(공동협력체)³⁴⁾의 구축을 목표로 하고 있다.

이러한 협력체계는 런던 외곽의 버스이용이 지난 10년간 10~20% 줄어든데 반하여 협력체계가 유지되고 있는 교통축에서는 10~20%, 최고 40%까지 버스이용객이 증가하는 데서 그 효용성이 확인되고 있다.

제2절 제주도 대중교통 운영의 개선 방안

1. 이용자 중심의 서비스 제고

가. 서비스 확보를 위한 제도적인 장치 방안

시외버스운행에 대하여 서비스를 확보하기 위한 제도적인 장치로 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 가장 우선 순위로 추진해야 할 사항에 대하여는 정기적으로 시외버스 운행에 대한 서비스를 평가하여 잘하는 업체에는 인센티브를, 못하는 업체에 대하여는 제재조치를 취해야 한다는 응답자가 무려 45.5%인 275명으

34) “Quality Partnership”이란 지역당국과 버스운영자 사이의 공동협력체를 말하며 지역당국에서는 많은 사람들이 버스를 이용할 수 있도록 노선개발 및 계획, 차선 및 정류소, 우선신호 등 교통시설을 제공한다. 그리고 운영자는 편의성, 접근성, 종사자 훈련 및 환경적 장치 마련 등을 통한 서비스의 질적 향상에 주안하는 것이다.

로 나타나 가장 많은 응답을 했다. 그 다음으로 시내·외버스와 택시 등 모두 한 개의 카드로 사용할 수 있는 통합카드 시스템을 구축해야 한다는 응답자가 24.3%인 147명이며, 과학적인 운행감시 체계로 도청에서 운행시간 등을 체크할 수 있는 운행기록기를 설치하여야 한다는 응답도 22.3%인 135명으로 나타났다.

그러나 서비스 확보를 위한 제도적인 방안에 대해, 주민, 공무원, 학생, 업체 임직원, 운전기사간에 의견의 차이가 뚜렷하다(Sig. = 0.000). 주민, 공무원, 학생 등 고객 층에서는 '정기적인 서비스 평가'가 이루어져야 한다는 대답이 많은 (주민 55.9%, 공무원 62.8%, 학생 44.7%) 반면, 서비스 공급자인 업체임직원은 '운행기록기 등 과학적인 운행체계 도입'을 가장 많이 지적하고 있고,(53.1%) 운전기사는 통합카드시스템을 가장 많이 제안하고 있다.(50.0%)

<표 5-1> 서비스 확보를 위한 제도적인 장치 방안

(단위 : 빈도수, %)

문항	시외버스 운행에 대하여 서비스를 확보하기 위한 제도적인 장치로 가장 우선순위로 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?					
구분	① 정기적인 서비스 평가	② 과학적인 운행체계도입 (운행기록기)	③ 통합카드 시스템 구축	④ 지역주민 신고 활성화 추진	⑤ 기타	계
주민	128	43	37	17	4	229
	55.9	18.8	16.2	7.4	1.7	100.0
공무원	76	16	18	5	6	121
	62.8	13.2	14.9	4.1	5.0	100.0
학생	17	10	8	3	-	38
	44.7	26.3	21.1	7.9	-	100.0
업체 임직원	18	43	16	4	-	81
	22.2	53.1	19.8	4.9	-	100.0
운전기사	36	23	68	9	-	136
	26.5	16.9	50.0	6.6	-	100.0
계	275	135	147	38	10	605
	45.5	22.3	24.3	6.3	1.7	100.0
통계량	Chi-Square = 138.608		D.F. = 16		Significance = 0.000	

1) 시외버스 서비스 평가 실시

시외버스가 '도민의 발'로서의 제 역할을 못하게 된 근본이유는 열악한 서비스 수준으로 인하여 도민이 버스이용을 회피하게 된 것에서 비롯되었다고 볼 수 있으며, 시외버스가 대중교통수단으로서의 기능을 충분히 수행하는 데는 수준 높은 서비스제공을 통하여 도민이 자가용 이용을 버리고 버스이용을 선호하게 하는 여건확보가 필수적이다.

서비스평가는 버스이용도민의 고객만족도 측면과 사고건수, 고장차량 발생빈도 등 운영성과 측면으로 구성하여 서비스 수준을 객관적인 성과도와 도민이용편의 측면의 만족도 수준을 종합, 측정하여 시외버스가 나아가야 할 목표수준과 현 시점에서 기본적으로 갖추어야 할 최저수준을 제시하고 평가결과에 따라 서비스 수준을 높이기 위한 다각적인 대응방안을 강구해 나가기 위하여 서비스평가를 실시해야 한다.

구체적인 평가방법을 보면, 평가항목은 승객만족도 조사로서 버스이용승객이 느끼는 서비스수준을 측정하는 것으로 친절도, 안정성, 편의성, 청결성등 도민이 필요로 하는 분야를 대상으로 조사하고, 버스 운행성과 조사로서 버스운행과 관련하여 서비스 수준을 객관적으로 조사·평가할 수 있는 분야에서 선정하여 조사하는 것으로 한다. 조사기관은 승객만족도 조사는 객관성을 유지하기 위하여 전문조사기관에서 실시하고 운행성과조사는 이미 나타난 자료를 토대로 조사하는 것이기 때문에 제주도에 실시하는 방안을 검토한다.

업체별, 노선별 서비스평가결과 우수업체에 대하여는 포상금을 차등지급하고, 향후 시행될 공동차고지 입주나 노선입찰제에 우선권을 부여하며, 인센티브 포상금사용은 50%는 업체종사원의 인센티브 상여금으로 사용하고, 나머지 50%는 서비스개선을 위한 시설 및 장비개량으로 사용하도록 해야 할 것이다.

한편, 서비스 불량업체에 대하여는 다음 평가시까지 서비스 개선 대상업체 수준으로 개선하는 서비스 개선계획을 제주도에 제출토록하고 동시에 재정지원을 50% 감축하며, 계획제출 후 첫 번째 평가결과 서비스 개선대상 수준으로 개선된 경우 '서비스개선 업체에 대한 조치' 기준에 따라 시행하고 개선이 이루어지지 않는 경우 재정지원을 70% 감축하는 등 개선이 되지 않은 업체에 대하여는 엄격하게 조치하도록 하는 방안을 강구하도록 해야 할 것이다.

이외의 평가조사횟수 및 평점기준 등 세부적인 사항은 별도 서비스평가규정을 제정하여 실시한다.

외국³⁵⁾에 있어서도 버스운행에 대한 서비스 평가를 실시하고 있다.

2) 과학적인 운행감시체계 구축

시외버스의 불규칙 출발과 도착, 무 정차통과, 과속·난폭운전 및 노선임의 변경 등 운행계통 위반행위가 성행하고 있으나 일시적 단속이나 도민신고에 의하여만은 위반행위가 근절되지 않고 악순환이 반복되고 있으며, 시외버스업체와 운전기사의 자발적인 서비스개선 유인방안과 더불어 운행계통 위반행위에 대한 과학적인 단속을 실시, 운행질서를 확립하여 버스이용 도민의 편익을 제고하기 위하여 좀더 과학적인 운행감시체계인 운행기록기(타코메타)에 의한 운행감시체계를 구축할 필요가 있다.

운행기록기시스템 구성은 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 도청에는 컴퓨터, UPS 등 관제시스템을 설치하고, 시외버스운영위원회에는 통신 MAIN컴퓨터와 컴퓨터, 정류소에는 안내방송기와 제어기(PC), 핸드폰, 조작 패널, 중간배차기 등을 시설하며, 시외버스내에는 운행기록기, 안내방송기, 전자식 속도계 등을 설치한다.

각 기기의 기능을 보면, 통신 메인은 자신에게 소속된 버스에 작업내용을 지시하고, 자신의 소속한 버스의 작업내용을 보고 답아 저장하며, 버스로부터 넘겨받은 차량정보를 PC컴퓨터로 전송한다. PC컴퓨터는 통신메인으로부터 넘겨

35) 외국의 버스운행에 대한 서비스 평가는 덴마크 코펜하겐시인 경우 '94년부터 버스 이용시민에 대한 고객만족도를 조사하였고, '96년 부터 평가결과에 따른 유인시책을 추진하고 있다. 평가주체는 HT(Copenhagen Transport)이며, 실시시기는 년 4회 평가를 실시하고, 평가방법은 고객 설문조사(80%)+HT 서비스과의 평가(20%)로 나누어 고객만족도 11개항목, 운행평가 5개항목으로 나누어 평가한다. 평가결과 최상의 서비스를 제공하는 업체에 대해서는 보상을 제공하는 반면 최저 기준치의 서비스 요구조건을 충족시키지 못한 업체에 대해서는 지불총액을 일부 감액하여 지급한다. 홍콩인 경우도 교통국에서 매년 서비스평가를 실시하여 평가결과에 따라 벌금부과 및 향후 노선입찰에 있어 재계약을 불허하고 노선단축, 중차불허용 등 제재수단으로 활용하고 있으며, 런던인 경우도 런던교통공사(LRT)에서 3개월마다 실시하며, 평가내용은 고객만족을 중심으로 조사 평가를 하고 있다. 평가결과 향후 노선입찰시 재계약 여부의 판단자료로 활용하고 있다.

받은 차량정보를 여러 가지 형태로 가공하여 사람이 볼 수 있게 모니터 및 프린터로 출력하는 역할을 한다.

또한 UPS는 전원의 안정적인 공급과 정전시 등에도 제반 기기가 동작 할 수 있도록 하여 주며, 중간배차기는 버스에 데이터 전송을 지시하고 제반 정보를 제공하며, 호출된 버스로부터 운행 정보 데이터를 넘겨받아 저장하는 역할을 하게 된다. 버스에 설치된 운행기록기는 차량번호를 기억하고 메인 컴퓨터가 지시하는 주요 지점의 도착시간, 정류소 대기시간, 개문시간, 운행횟수 등을 체크하고 전노선에서의 과속 및 과속시간, 급정차, 급출발 등의 위반 사항을 체크하게 되며, 운행 중 접수되는 코드를 분석하여 메인일 경우 자신의 노선번호와 차량번호, 상·하행시간을 통보하고 가장 최근에 통과한 동일 노선의 차량번호와 통과시간을 접수하게 된다.

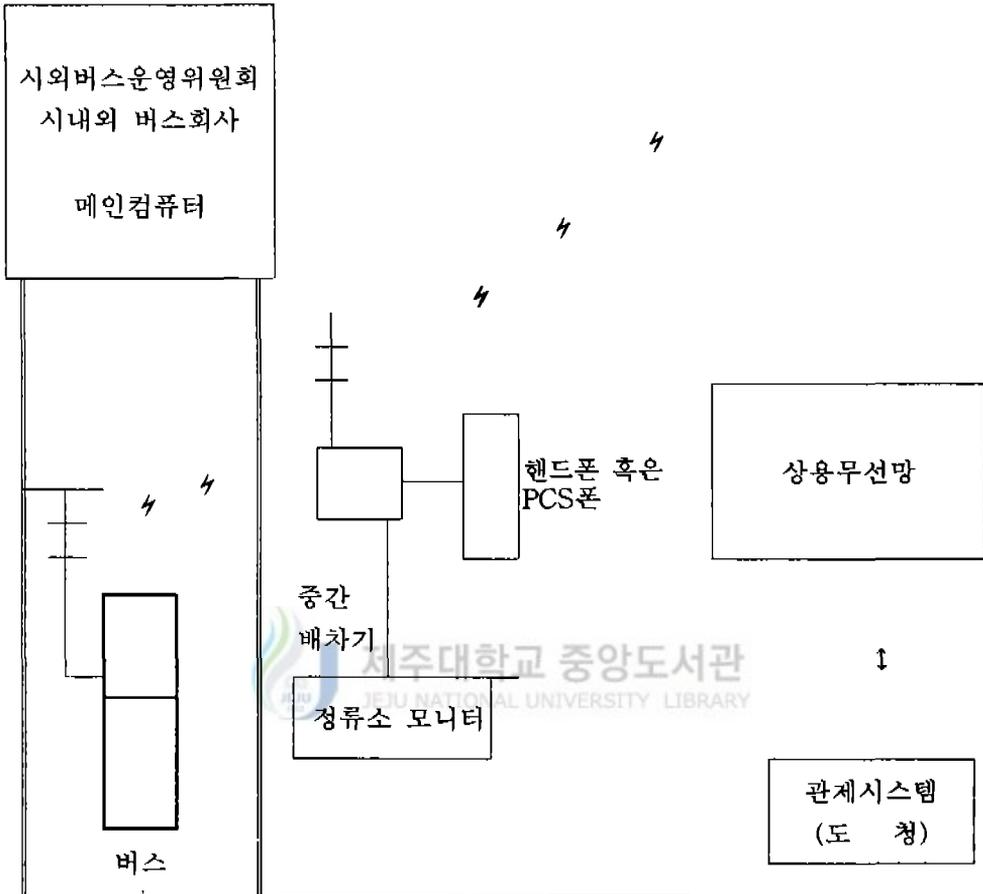
이러한 시스템이 설치하게 되면 도청에서는 현장확인을 거치지 않고 사무실에서 정확한 운행성과 평가로 서비스의 평가에 있어 신뢰성을 확보하게 되고 인력에 의한 감시에 비하여 경제성, 정확성, 객관성 등이 우수하고 새벽·심야 운행 등 전 시간대 감시체제가 가능할 뿐 아니라 중앙센터에서 도 전체의 시외버스 운행상황을 수시파악이 용이하고 불법운행에 대한 즉각적인 조치가 가능하게 되어 질적인 서비스를 제공하게 될 것이다.

버스회사에서는 과속·난폭운전 통제가 가능하여 사고율 및 보험료를 절감할 수 있으며, 정비비, 유류비, 부품비 절감 및 차량의 조기 노후화를 방지할 뿐 아니라 정확한 배차관리와 운행간격 유지, 배차 인력절감 등으로 경영의 합리화를 기할 수 있는 이점이 있다. 또한 운전자는 앞차와의 운행간격 조정이 가능하고 운행상태가 완전노출 되면서 운행질서를 준수해야겠다는 의식이 함양될 것이다.

승객은 과속·난폭운전으로 인한 불안감을 해소하고, 불규칙한 배차, 결행 및 무정차 통과에 의한 불편이 해소되면서 질적인 서비스를 제공받을 수 있는 이점이 있다.

이와 같이 시외버스 운행기록기 설치는 2억여원을 들이면 설치가 가능함으로 반드시 설치되어 질적인 서비스가 제공되어야 할 것이다.

<그림 5-1> 시외버스운행기록기 시스템 구성도



3) 통합교통카드 시스템 구축

현재 버스카드 사용은 제주시 농어촌버스에 한하여 시행되고 있으며, 시외버스는 '96년도에 실시하다가 중단되어 있는 상태이다. 교통카드는 이용자의 편리와 투명한 요금징수관리 등 여러 가지 이점이 있음에도 시행이 안되고 있는 실정이며, 특히, 현재는 제주시만 시행됨으로써 시외버스와 서귀포시의 농어촌버스를 탈려면 현금을 준비 해야하는 번거로움이 뒤따르고 있다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위하여는 교통수단간 및 지역간 호환성을 확보할 수 있는 통합

교통카드시스템 표준을 개발할 필요가 있다. 이런 통합교통카드는 시군에서는 추진이 어렵고 도에서 주관하여 시외버스·농어촌버스, 택시 등 통합사용할 수 있는 통합교통카드시스템을 개발해야 할 것이다.

부산시는 올해 초부터 국내에서는 처음으로 버스, 지하철, 택시요금 등을 통합하는 교통통합카드를 도입·운영중이다.³⁶⁾

이러한 버스카드제가 도입되면 주민편의는 물론 승차권 제작 및 수거비용이 절감되고 수익금의 투명성 확보를 통한 업계의 운송원가 절감 등의 효과가 클 것으로 기대되고 있다.³⁷⁾

4) 지역주민 신고 활성화

행정조직에 의한 불법운행 단속은 한계가 있는 수 밖에 없다. 이를 보완하고 또 도민 스스로의 권익보호 차원에서 자발적인 참여가 필수적이다.

가칭 “시외버스운행모니터 요원”을 도 및 시·군공무원과 각 이장 및 학생, 사회단체 임직원 등을 대상으로 위촉하여 시외버스운행과 관련한 모든사항 즉, 결행, 운행지연, 난폭운전 등 불법운행사례와 친절하고 모범적으로 운전하는 운전기사의 발굴 등 시외버스운행과 관련한 모든 사항을 항상 모니터하여 제철하게 함으로써 시정해 나가도록 한다. 현재 시외버스운행 차량내에서만 비치되어 있는 교통불편신고 엽서를 시·군과 읍·면·동사무소, 다중집합장소를 비롯한 버스정류소의 승차대에 신고함을 설치하여 언제 어디서나 불법운행에 대한 신고가 가능하도록 해야 할 것이다.

불법운행에 대한 단속 및 접수 사항에 대하여는 신속하고 그리고 예외없이 행정처분을 함으로써 경각심을 불러일으켜 재발방지를 해 나가야 할 것이다.

나. 시외버스 운전기사에 대한 친절도 향상

시외버스 운전기사에 대하여 친절도를 향상시키기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 대한 설문조사 결과 전체적으로는 봉급의 현실화가 가장 많은 28.8%인 174명이 응답 했으나 직업별로 보면 의견의 차이가 뚜렷하다.(Sig. = 0.000) 주

36) 손봉수, “지능형교통체계에 의한 도시교통체계의 발전방향”, 「월간교통(4월호)」, 1998, p. 23.

37) 교통신문('99. 8. 30), 9면.

민과 학생들은 '운전기사에 대한 표창과 제재'(29.7%)를 가장 많이 제안한 반면, 공무원은 운전기사들처럼 봉급의 현실화를 우선적인 정책으로 지적하고 있다. (공무원 33.1%, 운전기사 47.8%)

<표 5-2> 시외버스 운전기사에 대한 친절도 향상 방법

(단위 : 빈도수, %)

문항	시외버스 운전기사에 대하여 친절도를 향상시키기 위해서는 어떻게 해야 된다고 생각하십니까?					
구분	① 봉급의 현실화	② 편의시설 확충	③ 보수교육등 집중 교육	④ 운전기사에 대한 표창과 제재	⑤ 기타	계
주민	50 21.8	50 21.8	54 23.6	68 29.7	7 3.1	229 100.0
공무원	40 33.1	10 8.3	33 27.3	35 28.9	3 2.5	121 100.0
학생	10 26.3	4 10.5	8 21.1	15 39.5	1 2.6	38 100.0
업체임직원	9 11.1	23 28.4	31 38.3	18 22.2	-	81 100.0
운전기사	65 47.8	44 32.4	10 7.4	17 12.5	-	136 100.0
계	174 28.8	131 21.7	136 22.5	153 25.3	11 1.8	605 100.0
통계량	Chi-Square = 96.706		D.F. = 16		Significance = 0.000	

시외버스 종사자(운전기사)의 근무여건은 매우 열악한 실정이다. 근무시간은 새벽 05:30부터 22:00까지 운행하고 있으며, 봉급도 1백만원~1백5십만원으로 매우 열악한 형편이다. 임금을 점차 현실화해 나가고, 체불임금을 해소해 나가며, 특히, 시외버스 회차지에는 식당이나 휴게소, 화장실 등 편의 시설이 거의 없는 실정으로 여름철과 겨울철에는 더위와 추위를 피할 곳이 없어 시외버스 기·종점에 근로자 복지시설이 절실히 요청되고 있는 실정이다. 우선 서귀포 시외버스 영업소에 기존 건물에 근로자 휴게소를 설치하고, 성산과 고산 회차지에 근로자

들이 편히 쉴 수 있는 편의시설을 갖추어야 할 것이다. 현재 시외버스업체에서는 경영난 등으로 시설이 곤란한 점을 감안하여 제주도에 지원하여 휴게소를 설치하는 것이 바람직하다.

한편, 교통불편 신고사항을 분석해 보면, 운전기사의 잘못으로 결행 또는 도중회차, 불친절 등이 많으므로 이의 개선을 위해서는 운전기사의 친절의식이 중요하다 하겠다. 시외버스운송사업 주관으로 실시하고 있는 보수교육 수행능력 승인시 교육장의 시설 및 여건 등 강화해 나가고, 보수·사내교육 실태를 도에서 직접 또는 조합으로 하여금 엄격하게 확인하도록 한다. 또한, 신규채용자에 대하여는 교육 뿐만 아니라 숙련된 운전기사와 함께 탑승하여 노선을 익히고 견습을 실시하여 정식노선에 배차하도록 한다.

친절한 운전자는 표창하여 자긍심을 고양시키고, 불친절하고 과속·난폭운전 등으로 승객에서 불쾌·불안감을 주는 운전자는 강력한 행정처분과 자체징계를 병행하여 조치한다. 특히, 분기별 2명 정도 '시외버스 친절봉사왕'을 선발하여 도지사 표창장을 수여하고, 기념패 및 기념메달을 증정토록하는 한편, 선진 교통문화 체험 부부동반 해외연수를 시키며, 버스출입문에 '친절봉사왕' 휘장을 부착하여 자긍심을 심어 나감으로써 타 운전기사에게도 파급시켜 나간다.

특히, 업체자체의 친절봉사 등 서비스 개선에 대한 자구노력이 필요하다. 서울의 한 시내버스업체의 친절봉사 실천 사례³⁸⁾를 보면 '서비스 개선 없이는 살아남을 수 없다.' 라는 인식 아래 자가용차량의 증가와 지하철망의 지속적인 확충 등에 따른 승객수요 감소로 경영난의 어려움을 겪고 있는 버스업계에 서비스 개선 바람이 거세게 불고 있다. 서비스의 불모지나 다름 없었던 지금까지의 안이한 경영관과 취약한 경쟁력으로는 경영난을 해소할 수 없을 뿐만 아니라 더 이상 살아남을 수 없다는 위기감이 고조되고 있기 때문에 업체 스스로 친절운동을 대대적으로 전개하고 있다.

서울시내버스업체 중 대형업체의 하나로 손꼽히고 있는 (주)선진운수가 전직원이 이른 아침부터 기·종점에서 승객들을 대상으로 인사하기 운동을 전개하고 있고, 또 이용승객들이 행선지 및 하차지점을 정확히 알 수 있도록 안내방송을 철저히 시행하는 하편 노약자 및 장애인 먼저 승·하차시키기 운동도 펼치고 있다. 또한, 자체불편신고센터를 설치운영, 수신자부담의 자동안내신고 전화

38) 교통신문('99. 8. 30), 11면.

와 불편신고엽서 제도를 통해 난폭운전과 신호위반등 법규위반행위를 이용객들이 직접 신고토록 하고 처리결과를 통보해 회사에 대한 이미지를 제고하고 있다. 이와 함께 친절버스로 선발된 차량에 친절버스 마크를 제작 부착하고 선발된 종사원을 우대하는 한편 운전기사들에게 신분증을 패용토록 해 친절서비스의 생활화를 유도하고 있다.

이밖에도 깨끗한 버스상 정립을 위해 차량 내·외부와 시트커버, 냉방장치 등을 정비하는 등 이용시민들에게 양질의 서비스 제공을 통한 선진 버스상 실현을 위해 전임직원들이 혼연일체로 서비스 개선을 적극 실천하는 등 업체 자율적으로 서비스개선에 적극 노력하고 있다.

버스업체의 경영난을 타개하기 위해서는 자율적인 서비스개선으로 승객을 조금이나마 끌어들이려고 하는 자구노력이 절대 필요하다.

2. 버스업체의 운영체계 개선

가. 고객중심의 노선 개편

고객중심의 시외버스노선 개편을 위해서 가장 우선하여 추진해야 할 사항으로는 <표 5-3>에서 보는 바와 같이 현재의 읍면순환버스를 해당 지역에 체재운행을 해야한다는 응답자가 가장 많은 39.3%인 238명이 응답했고, 그 다음으로 5.15도로와 1100도로 등 순환, 연계 추진해야한다는 의견이 30.4%인 184명이 응답했다. 그러나 고객중심의 노선개편 방안에 대해서는 집단간에 의견의 차이를 보이고 있다.(Sig. = 0.000) 주민과 업체임직원은 '읍면 순환버스 체제 운행'을 가장 많이 제안하고 있고,(주민 45.4%, 업체임직원 42.0%) 공무원은 '보조금을 지원하는 노선입찰제 시행'을 우선적으로 제안하고 있다.(38.8%) 학생들은 운전기사와 마찬가지로 '5.16도로와 1100도로 등 순환, 연계추진'을 가장 많이 제안하고 있다.(학생 42.1%, 운전기사 40.4%)

<표 5-3> 고객 중심의 노선개편 방안

(단위 : 빈도수, %)

문항	고객 중심의 시외버스노선 개편을 위해서 가장 우선 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?				
구분	① 읍면순환 버스 체계 운행	② 보조금을 지급하는 노선 입찰제 시행	③ 5.16도로와 1100도로 등 순환, 연계 추진	④ 기타	계
주민	104	56	58	11	229
	45.4	24.5	25.3	4.8	100.0
공무원	45	47	22	7	121
	37.2	38.8	18.2	5.8	100.0
학생	11	9	16	2	38
	28.9	23.7	42.1	5.3	100.0
업체임직원	34	14	33	-	81
	42.0	17.3	40.7	-	100.0
운전기사	44	28	55	9	136
	32.4	20.6	40.4	6.6	100.0
계	238	154	184	29	605
	39.3	25.5	30.4	4.8	100.0

통계량 Chi-Square = 39.249 D.F. = 12 Significance = 0.000

1) 읍면순환버스의 체계운영 전환

현재 읍면순환버스운영은 차고지가 제주시에 위치함으로써 출발지점인 제주 시에서 이동하는 거리가 길어 공차율이 높고 차량고장시 이동시간 소요 등으로 즉각적인 대체 운행이 곤란하여 이용 주민의 불편을 초래하고 있다. 특히, 읍면순환버스는 고정배차가 아니고 1대의 차량이 여러 곳으로 운행함으로써 노선체계가 복잡하고 비효율성이 많다. 이러한 차고지의 원거리와 공동배차로 인한 여러 가지 문제점을 해소하기 위하여 그 지역에 체재·운영토록 노선을 개편할 필요가 있다. 즉, 현재의 읍면순환버스를 지역별로 각 1개업체가 전담하여 차고지를 그 지역에 시설하여 체재·운영함으로써 운행노선과 운행시간표도 지역주민이 원하는 대로 탄력적으로 운행이 가능하게 될 것이다.

2) 노선입찰제 도입

우선 전면적인 노선입찰제 실시를 위해서는 노선의 공개념이 도입되어야 하므로 이를 위한 법적 근거가 마련되어야 한다. 정부에서는 적자 버스노선에 대해 보조금 지급을 조건으로 하는 입찰제 형식의 면허가 추진되고 부실 버스업체를 인수하는 업체에 대해서는 악성부채변재를 위한 융자지원 등 여객운수사업의 구조조정에 필요한 재정지원 근거를 마련하여 '99. 8. 24 여객자동차운수사업법시행규칙 개정안을 입법예고 했다.³⁹⁾ 버스노선에 대해 현행 연고권 위주의 노선면허에 독점적 요소 등 문제점이 있다는 판단에 따라 이를 폐지하는 대신 적자 보조금에 대한 공개경쟁입찰에 따라 노선을 면허하도록 관계 규정을 새로 신설한 것이다.

제주도의 경우 법적 근거가 마련되면, 노선입찰제의 대상은 우선 1단계로 적자노선인 현재의 읍면순환버스를 대상으로 시범적으로 실시해 보는 것이 좋을 것이다. 운영자 선정은 선정과정의 공정성과 투명성이 확보되도록 자격을 갖춘 모든 사업자(신규사업자 포함)중에서 공개경쟁을 통하여 선정하고 사전에 보조금 액수를 정하여 입찰예정가 기준범위(예 : 상하 20%)내에서 최저가로 결정하는 방안을 검토한다.

입찰시 기본요건의 제출의무화(계약조건으로 반영)로 종사원 확보계획, 운행대수, 차량종류, 배차간격, 운행시간, 그리고 제주도가 제시하는 서비스수준 등 기준확보 및 의무이행을 하도록 하며, 계약기간은 5년 내외로 한다. 이렇게 적자노선을 1단계로 시행해보면서 서비스 수준이 좋은 조건을 제시한 업체를 선정하기 위하여 흑자노선에 대하여도 점차 확대해 나가야 할 것이다.

이와 같이 현재의 민간 운영방식을 점차 공영방식의 운영방식을 도입해 나갈 필요가 있을 것이다. 비수익노선인 읍면순환노선에 대하여 각 읍면별로 차고지를 행정기관에서 확보하고 차량을 지원하여 운영은 민간에게 위탁하는 방식으로 나가야 할 것이다.

대중교통의 운영방식은 크게 공영, 민영, 공·민영 혼합 등 3가지로 나눌 수 있다. 외국의 경우도 버스가 민영과 공영이 혼합되어 있는 경우에는 주로 수익노선은 민영이, 비수익노선은 공영이 담당하는 경우가 많다. 그러나 민영이 운

39) 교통신문('99. 8. 26), 1면.

영주체인 경우에는 싱가포르나 홍콩과 같이 몇 개의 대규모 기업이 독과점적으로 운영되고 있는 경우가 많다. 미국인 경우 주마다 다소 다른데 뉴욕인 경우 공영체제인 반면 호놀룰루시인 경우 민간업자와 계약을 체결하여 운영하고 있다.⁴⁰⁾ 특히, 하와이주에서는 대중교통시스템과 프로그램들을 개발하고 유지하도록 지방자치단체들로 하여금 임무를 부여하며, 주의 교통국은 다양한 양태의 교통프로그램에 대하여 연방에서 지원한 재원을 조정 분배하고 있다.⁴¹⁾ 런던인 경우는 '모든 대중교통은 런던교통국(London Transport)에서 운영하며 버스노선의 약 50%가 민간업자에게 입찰제로 매각되어 운영되고 있다.

3) 간선노선 개편

시외버스가 그 기능을 효율적으로 발휘하기 위하여는 노선체계가 수요의 변화에 맞추어 역동적으로 변화하여야 한다. 수요의 변화에 대응할 수 없는 경직된 노선체계는 전체 수송의 효율성면에서도 나쁠 뿐만 아니라 시외버스업체의 운영수지에도 악영향을 주게 된다.

현재의 일주노선과 북부노선(애월~함덕, 고산~제주시~성산)과의 중복으로 공차가 많은 등 비효율적인 면이 많아 이의 체계적인 개편이 요구되고 있다. 또한, 시외버스 노선을 제주시와 서귀포시 도심을 통과하도록 개편하여 시외지역 주민들이 터미널을 거치지 않고 환승을 감소시키는 대안을 검토할 수 있다. 현재 제주도 시외버스 간선노선은 일주도로노선, 5.16도로노선, 1100도로노선, 서부산업도로노선, 동부산업도로노선, 중문고속화노선, 남조로노선으로 7개의 운행계통으로 구분할 수 있다. 이와 같이 간선노선체계는 터미널을 중심으로 구성된 것으로 대부분 환승이 필요하며, 이는 지역간 통행과 지역내 통행을 구분하는 것을 전제로 형성되었다.

<그림 5-2>에서 보는 바와 같이 5.16도로노선과 1100도로노선, 서부산업도로노선과 동부산업도로노선, 중문고속화도로노선과 남조로노선을 통합하여 제주시

40) OAHU Metropolitan Planning Organization, *OAHU Transportation Improvement Program FYS 1994, 1995, and 1996*. 1994.

41) State of Hawaii Department of Transportation, *Hawaii Statewide Transportation Plan*, Vol. 1-2, 1991 : 문경진, 미국의 교통정책에 관한 연구(제주도, 1995, p. 27)에서 재인용.

도심 및 공항을 통과하도록 구상할 필요가 있다.⁴²⁾ 이에 따라 노선의 길이가 증가하였으나 개별노선이 장거리화 되는것이 아니라 2개의 노선이 통합됨으로 인하여 운행간격은 확대되지 않는다.

<그림 5-2> 시외버스 간선노선체계 개편내용



나. 시외버스 기반시설 구축

42) 교통개발연구원, 「제주도 전구역 시내버스 구간화 방안」, 1997, P. 192.

현재의 시외버스의 기반 시설은 비좁고, 낡아 질적인 서비스를 저하시키고 있는 요인으로 작용하고 있는데 시외버스 기반시설 중 가장 우선하여 추진해야 할 사항에 대하여는 전체적으로는 현재의 제주종합터미널 주변에 위치한 시외버스차고지를 한곳에 이전할 수 있도록 도에서 공영차고지를 도입하여 추진하여야 한다는 응답이 가장 많은 39.2%인 237명이 응답했고, 그 다음으로 자동안내방송 등 첨단교통체계 도입과 버스의 고급화가 각각 30.6%와 28.4%로 나타나고 있다.

직업별로 보면, 주민, 공무원, 학생, 업체임직원, 운전기사간에 뚜렷한 의견차이를 보이고 있다.(Sig. = 0.000) 서비스 고객인 주민, 공무원, 학생들은 '자동안내 방송 등 첨단 교통체계 도입'을 우선해야 한다고 주장하고 있는(주민 36.7%, 공무원 48.8%, 학생 42.1%) 반면 서비스 공급자인 업체임직원은 '공영차고지 도입'을 주장하고 있으며(67.9%), 운전기사들은 '버스의 고급화'를 강조하고 있다.(48.5%) 공영차고지 도입과 첨단교통체계 도입, 버스의 고급화는 모두 필요한 사업으로서 반드시 추진되어야 할 것이다.

<표 5-4> 시외버스 기반시설 중 가장 우선하여 추진할 사항

(단위 : 빈도수, %)

문항	현재의 시외버스의 기반시설은 비좁고, 낡아 질적인 서비스를 저하시키고 있는 요인으로 작용하고 있습니다. 다음의 시외버스 기반 시설 중 가장 우선하여 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?				
	① 공영차고지 도입	② 자동안내 방송 등 첨단 교통체계 도입	③ 버스의 고급화	④ 기타	계
주민	83 36.2	84 36.7	56 24.5	6 2.6	229 100.0
공무원	32 26.4	16 48.8	25 20.7	5 4.1	121 100.0
학생	12 31.6	16 42.1	10 26.3	-	38 100.0
업체임직원	55 67.9	11 13.6	15 18.5	-	81 100.0
운전기사	55 40.4	15 11.0	66 48.5	-	136
계	237 39.2	185 30.6	172 28.4	11 1.8	605 100.0
통계량	Chi-Square = 100.393 D.F. = 12 Significance = 0.000				

1) 공영차고지 도입

현재의 시외버스차고지는 제주종합터미널 주변에 산재해 비좁고 교통혼잡을 가중시키고 있다. 이러한 시외버스차고지를 외곽지역으로 이전하고 확대하기에는 시외버스업체의 경영난으로 자력으로 차고지를 조성하기에는 재정상 불가함으로 정부의 지원을 받아 공영차고지를 건설할 필요가 있다. 공영차고지를 조성하여 시외버스업체에 임대함으로써 시외버스업체의 차량을 통합 관리함으로써 관리비 절감 등 시외버스업체의 경영합리화 기반을 마련하는데 큰 도움을 줄 것이다.

공영차고지의 조성규모는 대지 30,000m², 건평 3,000m² 등으로 조성하며, 이의 사업비는 52억여원이 소요될 것으로 추정된다. 재원마련은 국비와 도비 각 50%로 확보하며, 도비 50억원은 기채를 발행하여 10년동안 시외버스업체로부터 임대료를 받아 기채를 갚아나간다.

타시도의 사례를 보면, 서울시의 경우 '99 ~ 2002년까지 총 1,600억여원을 들여 7개권역으로 나누어 공영차고지를 건설할 목표로 추진하고 있다. 은평권역은 '99년도 공사를 완료할 예정이며, 2001년에는 송파·강동권역이 조성될 예정이며, 2002년에는 강서·강남권역과 구로·중랑권역이 조성공사가 완료될 예정이다.⁴³⁾

대구광역시의 경우는 방촌과 봉무, 대곡차고지를 공영차고지로 조성하여 시내버스업체에 임대해 주고 있다. 앞으로도 10개소에 1,009억여원을 들여 오는 2003년까지 조성할 계획이다.⁴⁴⁾

2) 첨단교통체계(ITS) 도입

우리들의 일상생활은 과학문명의 발달로 풍요로워지고 향상되고 있으나, 점증하는 교통량과 더불어 교통혼잡, 교통사고의 발생, 대기오염으로 인한 공해문제, 교통환경의 악화 등 많은 위협을 받게 되었다.

교통문제해결을 위한 교통시설 개량에는 막대한 투자 재원이 필요하나 정부당국의 투자재원 조달에는 한계가 있고, 또한 재래 교통시스템의 운영방식으로

43) 서울특별시, 「시내버스 개혁 종합대책」, 1997, P.158.

44) 대구광역시, 「99주요업무보고」, 1999, P. 15.

는 우리들이 겪고 있는 교통문제를 해결하는데 한계가 있다. 이에 기존 교통체계를 지능화(Intelligent)하여 교통운영의 효율성을 확보하고, 교통의 안전 및 환경개선을 기해보자는 것이 ITS(Intelligent Transports Systems)기술의 도입이라 할 수 있다.⁴⁵⁾

ITS란 첨단교통체계를 의미하며 종래의 IVHS(Intelligent Vehicle Highway System), 즉 첨단도로교통체계보다 포괄적인 개념이다. ITS는 자동차 및 이용환경(도로, 주차장 등)을 지능화, 하이테크화하여 안전하고 쾌적하게 운전할 수 있는 사람과 자동차, 도로를 일체화하는 시스템으로서, 이러한 ITS는 도로건설, 교통, 통신, 전기, 전자, 자동차, 동부품, 정보서비스, 소프트웨어 운영 등 광범위한 분야에 걸쳐 있다. 종래의 육상, 수상, 및 공중 교통체계에 전자, 전산, 통신, 제어 등 첨단기술을 접목함으로써 신속, 정확한 교통정보를 제공하고 효율적인 교통관리를 가능하게 한다.⁴⁶⁾

우리나라에서는 1994년 7월부터 1996년 7월까지 건설교통부의 주관하에 국가 기본계획 수립을 위한 연구용역이 실시되었다. 이후 관계부처간의 협의 및 수정보완을 거쳐 1997년 9월말에 지능형교통체계의 국가기본계획을 확정했다. 국가 기본계획에서는 1996년부터 2010년까지 5년 단위로 3단계의 ITS 구축단계를 설정하였는데 제1단계는 기반조성, 제2단계는 확산단계, 제3단계는 성숙, 고도화단계로 설정되어 추진하고 있다.⁴⁷⁾

현재 건설교통부에서 추진하고 있는 분야별 추진 구성도를 보면, 첫째, 도시교통관리와 고속도로·국도교통관리시스템, 자동단속·자동요금징수·중차량관리시스템 등 첨단교통관리분야(ATMS)이며, 권역별교통정보와 부가정보시스템인 첨단교통정보분야(ATIS), 시내·외·고속버스시스템인 첨단대중교통분야(AP-TS), 그리고 종합물류정보망시스템인 첨단화물운송분야, 교통사고예방 및 도로용량증대 등 첨단차량 및 도로분야로 나누어 추진하고 있다.

타시도인 경우 우리나라에서는 최초로 경기도 과천시가 '97. 9월부터 시범운영을 하여 '98년 1월부터 운영에 들어갔으며, 서울특별시와 광주광역시 등 도입

45) 양금환, "제5회 ITS 서울 세계대회에 부쳐", 「월간교통(4월호)」, 교통개발연구원, 1998, p. 71.

46) 강호익, "ITS 세계 동향과 전망", 「도시교통문제 해소를 위한 광주지역 ITS 세미나(주제 발표 논문집)」, 광주광역시, 1998, p. 5.

47) 김원규, "정보화사회를 대비하는 미래 교통시스템 지능형교통체계(ITS) 구축방안", 「월간교통(4월호)」, 1998, p. 10.

단계에 있다.

외국인 경우는⁴⁸⁾ 이미 시행 중에 있는데 영국 런던은 각 정류소에 음성 및 문자로 예상 대기시간 안내, 공지사항 전달, 음성정보서비스, 버스내 다음정류소 안내 등 정보서비스를 제공하고 있으며, 프랑스 파리는 인공위성을 이용하여 버스위치 확인 중앙관제센터에서 화상으로 각 버스차량의 대기시간(30초), 정류소 운행버스안내, 사고안내, 버스내 다음 정류소 안내, 공지사항 전달, 긴급상황시 메시지 전달 등의 서비스를 제공하고 있다.

또한, 벨기에 Brussels인 경우 각 정류소의 전광판은 태양열 에너지를 이용하여 다음버스 도착시간 안내, 날짜, 시간, 간단한 문자 정보(32가지)를 제공하고 있으며, 미국 Houston은 무선데이터/음성통신망을 사용하여 교통상황과 주요 목적지까지 이동 소요시간, 대체가능대중교통수단, 노선, 시간표 도착안내 등의 정보를 제공하고 있고, 일본 후쿠오카는 정류소 위치, 노선, 종점, 운행시간표 등은 대중교통정보센터에서 제공하고 있다.

우리 제주도인 경우는 재정형편상 추진이 되고 있지 않지만 우선 첨단대중교통분야(APTS)의 농어촌·시외버스 정보시스템과 버스안내시스템을 도입하여 대중교통 정보제공을 통한 서비스 개선을 도모하여 대중교통 이용을 활성화하고 과학적 차량·배차 운용관리를 통한 운수회사의 경영합리화해 나가야 할 것이다. 그러나 60억여원이 소요되는 엄청난 사업비확보가 어려움으로 대중양 질충을 통한 국비를 지원받아 추진해야 할 것이다.

3) 시외버스의 고급화

시설고급화의 핵심적 대상은 차량과 터미널이다. 소득수준의 증가에 따라 이용자는 고급수단을 선호하게 된다. 더구나 자가용의 보급확대에 따라 전환하는 수요를 다시 끌어들이기 위하여는 시외버스는 필연적으로 고급화되어야 하며, 따라서 수요가 적은 저급 서비스는 공급대상에서 제외될 수밖에 없다. 수요특성의 변화에 대응하여 양질의 서비스를 제공하기 위하여는 차량의 고급화는 필수

48) 서울특별시, 「시내버스 개혁 종합 대책」, 1997, PP.228~230.

적이며, 속히 고급화되어야 할 것이다. 경영난이 가중된다고 버스의 고급화가 이루어지지 않고 계속 중고차를 도입함으로써 기존의 시외버스 이용승객이 타수 단으로 전환하여 시외버스는 더욱 심각한 경영난에 직면하고 있는 것이 현실이다. 결과적으로 승용차의 이용확대를 초래하게 되어 시외버스의 운영을 더욱 어렵게 만들고 있는 것이다. 이는 단적으로 문제점에서 제시한 바와 같이 시외버스 차량이 만료된 차량에 대한 대체차시 지난 '98~'99. 8. 31까지 전체 131대 중 77.8%인 102대가 차량만료일 2~3년 남겨놓은 중고차 도입이며, 신차도입은 불과 22.2%인 29대로써 이를 입증하고 있는 것이다.

따라서 시외버스차량의 고급화를 위하여 시외버스업체 자신들이 발벗고 나서야 하며, 특히, 지역주민을 위해서는 인·면허권자인 제주도에서는 버스고급화를 위하여 특단의 조치가 필요한 상태이다. 즉, 버스(대형기준)1대당 5천만원으로 가정했을때 도비에서 25%인 1천2백5십만원을 지원하고 운수업체에서는 나머지 75%인 3천7백5십만원을 부담하여 연차적으로 시외버스 고급화를 추진해야 할 것이다.



3. 지방정부의 지원체계 제고

가. 시외버스업체의 경영합리화와 구조조정

시외버스업체의 경영합리화와 구조조정을 어떻게 해야 하는지에 대한 질문에는 공영차고지 시설 및 공영버스 지원 등 버스의 고급화 추진, 비수익 노선 손실보상 등 정부의 적극적인 지원이 있어야 한다는 응답이 41.3%인 250명으로 가장 많이 응답했으나, 집단간에는 의견의 차이를 보이고 있다.(Sig. = 0.000) 서비스 고객인 주민, 공무원, 학생과 공급자 중 업체임직원은 '정부의 적극적인 재정지원'을 들고 있는(주민 44.5%, 공무원 52.9%, 학생 31.6%, 업체임직원 45.7%) 반면 운전기사들은 의견이 다르다. 운전기사들은 '완전공동운수제'를 강력하게 주장하고 있다.(55.9%)

<표 5-5> 시외버스업체의 경영합리화와 구조조정 방법

(단위 : 빈도수, %)

문항	현재의 시외버스업체는 어려움에 처해 있습니다. 경영의 합리화와 구조조정을 위해서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?					
구분	① 정부의 적극적인 재정지원	② 세계 지원	③ 부실기업에 대한 과감한 퇴출	④ 완전공동 운수제 시행	⑤ 기타	계
주민	102 44.5	27 11.8	58 25.3	35 15.3	7 3.1	229 100.0
공무원	64 52.9	11 9.1	30 24.8	10 8.3	6 5.0	121 100.0
학생	12 31.6	9 23.7	10 26.3	6 15.8	1 2.6	38 100.0
업체임직원	37 45.7	8 9.9	10 12.3	26 32.1	-	81 100.0
운전기사	35 25.7	10 7.4	15 11.0	76 55.9	-	136 100.0
계	250 41.3	65 10.7	123 20.3	153 25.3	14 2.3	605 100.0
통계량 Chi-Square = 120.054 D.F. = 16 Significance = 0.000						

1) 정부의 적극적인 지원

승용차 수요의 지속적인 증가는 여러 가지 문제점들을 발생시키고 있다. 승용차 이용자들은 대중교통수단을 불편하고 안락하지 못한 것으로 인식하기 때문에 대중교통에 대한 수요는 감소하게 되어 승용차를 보유하지 못한 사람들을 위한 대중교통 서비스의 적정수준 유지가 어렵게 되었다. 따라서 대중교통수요의 감소를 방지하기 위하여 여러 형태의 정책을 펴나가야 할 것이다.⁴⁹⁾

시외버스는 공공재 산업으로서 서비스 생산규모가 커질수록 한계비용이 체감

49) (주)선진엔지니어링 종합건축사사무소, 「도시 도로·교통 실무」, 1991, p. 3.

하는 구조적 특성 때문에 수요와 공급이 일치하는 시장 원리에 의한 가격결정이 불가능하며 정부 지도가격의 형태로 이루어지기 때문에 적자발생은 불가피한 측면이 있다. 특히, 시외버스는 주로 저소득 도민이 이용하는 교통수단으로 시외버스에 대한 지원은 소득의 재분배 측면에서 타당하며, 노약자 등 교통약자의 통행보호를 위한 교통서비스도 공공복지측면에서 시급히 도입되어야 할 사항으로 이에 대하여는 정부의 지원이 전제되어야 할 필요가 있다. 운수업체가 심각한 경영난에 처해 있음에도 불구하고, 이들이 민간업체라는 이유 때문에 운임인상이라는 수단 이외에 문제해결을 위해 기대할 수 있는 대안이 없는 형편이다.⁵⁰⁾ 이러한 어려운 상황을 지난 '99. 10. 8 버스업계가 비수익노선 재정지원, 교통세 감면, 운임 현실화, 셔틀버스 불법운행 대책마련 등 버스의 기능회복 및 경영정상화 방안을 조속히 강구해 줄 것을 요구하는 “버스운행 중단을 예방하기 위한 지원대책”을 청와대에 탄원, 특단의 지원책 마련을 요구했다. 이러한 정부의 지원대책이 강구되지 않을 경우 버스의 운행을 중단하고 면허를 반납할 수밖에 없다고 밝히고 원만한 노사교섭 등을 위해 빠른 시일내에 업계에 대한 지원책을 마련, 시행해 줄 것을 탄원 등 정부의 지원을 강력하게 요구하고 있다.⁵¹⁾ 제주도의 경우 지금까지 정부에서 지원되고 있는 것은 벽지노선 손실보상 3천9백만원과 공영버스 1억2천6백만원에 지나지 않는다. 앞으로 정부는 대도시 지하철에만 집중되고 있는 국고보조금을 공영차고지 시설과 벽지노선·비수익노선손실보상, 공영버스구입비, 차량고급화 등에 집중 지원되어야 하며, 지방자치단체에서도 근로자 복지시설을 비롯한 상기 사항에 대하여도 적극지원되어야 할 것이다.

외국의 경우에 있어서도 버스사업의 공공성과 시민의 교통권 확보를 위하여 대부분의 국가에서는 버스사업에 대하여 여러 가지 금융 및 세제상의 지원을 하고 있다. 지원방법은 운영비 보조, 세제감면, 재정 투·융자의 다양한 방법으로 이루어지고 있으며, 주요국가의 대중교통의 관리 및 운영형태를 일본 등 주요국가를 대상으로 살펴보고자 한다.

일본 동경(東京都)의 경우 민영버스업체는 정부보조를 받지 않고 있으며 도영버스의 경우도 일반적인 결손보조지원이 아닌 “지방공익사업법”에 의해 특정

50) 서울시정개발연구원, 「서울시 버스 및 택시 요금수준 결정연구」, 1994, p. 3.

51) 교통신문(1999. 10. 11), 1면.

공익사업 운영주체에 대해 영업손실과는 관계없이 일정액이 지급되는 재정보조와 배당금, 이자 등이 버스 보조금으로 활용되고 있다. 따라서 동경도의 시내버스는 수익성의 확보를 위하여 높은 요금을 설정하고 있다.

그러나 지역노선의 경우 버스운송서비스의 개선으로 공공교통기관으로서의 버스이용을 촉진하고 교통혼잡의 완화, 저에너지, 저공해 교통수단의 도입을 원활하게 하기 위해 '버스교통활성화 대책비 보조금'을 국가와 지방자치단체가 보조하며, 이는 보조금, 교부금, 융자, 세제우대 등의 방법으로 지원을 하고 있다. 세제지원이 경우 법인세, 소득세, 등록·면허, 자동차세, 고정자산세, 특별 토지 소유세, 자동차취득세, 경유세(경유인취세)등을 조세법에 의해 감면하여 주고 있으며, 금융지원은 버스터미널, 영업소, 차고지 등이 건설과 차량구입시 정부자금을 융자하여 주고 있다. 이는 일본개발은행 등 30개 금융회사에서 버스터미널, 차량, 차고 등에 필요한 경비를 융자해 주는 방식이다.

미국의 경우는 1960년대 이후 버스산업이 사양화되면서 민영기업의 서비스 저하에 따른 공공서비스의 유지와 지하철과의 통합운영 필요성에서 재정보조가 시행되기 시작하였다.

그후 계속하여 정부보조금액은 증가하고 서비스가 저하되자 민영체제보다 공영제로 운영함이 바람직하다는 주장이 강하게 대두되어 1968년 이후에는 공영화추세가 급진전되었다. 이에 따라 주와 연방정부는 지방정부의 버스운영비와 학생요금 보조금 등을 지급하고 있으며 보조금의 재원으로는 연방정부, 주정부 모두 도로 및 대중교통부문에서의 세입이 대부분을 차지하고 있다.

버스운영에 따른 수입구조는 요금수입 35.7%, 주정부 및 지방정부 52.5%, 연방정부 6.2%, 기타 5.6% 등으로 구성되어 있다. 한편 시외버스의 경우에는 진입 및 요금규제의 완전 규제완화를 통한 노선 및 요금을 자율 결정토록 하고 있다.

1982년 육상대중교통지원법(Surface Transit Assistance Act)을 통과시키면서 연방의 가솔린 세금 중 1세트의 비율을 대중교통분야에 사용하도록 규정함으로써 연방의 대중교통 활성화 지원을 확실하게 가능하게 된 계기가 되었다.⁵²⁾

영국은 공공서비스의 차원에서 장애인 및 노인대상으로 운임보조를 포함한 재정보조를 시행하고 있으며 대중교통에 대한 운영보조를 시행하고 있다.

52) John. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities*, Harper Collins Publishers, 4th ed. 1991.

프랑스인 경우는 정부와 지방자치단체의 통합적 지원하에 교통권의 사회보장적 측면에서 도시교통의 일원적 운영을 위하여 다음과 같이 막대한 재정을 부담하고 있다.

첫째, RATP의 운영결손부분에 대한 보조(운송수입 40%, 교통세(VT)보조 30%, 국가 및 지방정부 보조 30%)

둘째, 할인요금(오렌지카드) 보상, 차액(평균요금과 기준요금의 차액)보조, 기업의 교통세 부담

셋째, 운임수입 외의 재정보조는 국가 70%, 지방자치단체 30%의 비율로 보조하고 있다.

독일 베를린시의 경우 대중교통의 운임수입은 운영비의 35%에 불과하다. 따라서 해당 시 및 연방정부로부터 운영적자를 보조받고 있다.

베를린시의 경우 대중교통운영기구(BVG)가 도시철도를 포함한 대중교통을 운영하고 있으며 155개 노선의 버스와 Tram, 도시철도(S-Bahn)를 책임지고 있다. 버스의 경우 대중교통의 약 49%를 분담하고 있다. 그러나 BVG는 대중교통요금 할인정책으로 인한 적자에 대하여 베를린시 정부로부터 전액을 보조받고 있는 바, 베를린시는 재정능력이 미약하여 독일 연방정부로부터 지원을 받고 있다.

홍콩의 대중교통은 자유경쟁을 원칙으로 하여 버스회사는 지역별로 독점되어 있지만 증차나 감차는 회사의 판단에 의하여 노선개발, 요금도 회사가 판단한다. 버스회사의 이익은 보장된 16%가 되지 못하면 요금을 올릴 수 있고(요금인상이 통제되면 정부가 손실분을 보상) 그 이상이면 초과 수익을 기금에 넣었다가 수익성이 떨어질 때 찾아 쓰도록 하고 있다.

버스에 대한 지원은 자유경쟁원칙을 적용하여 운영업체의 경영에 관한 절대적인 독립성을 부여하고 있으며 보조금은 지급하지 않고 있다. 도로교통의 효율성을 제고시키기 위하여 자가용자동차에 대한 증과세(차량 구입시 차량가격의 90%가 세금, 자동차 등록세 증과 등)로 버스수요 확대 유도정책을 시행하고 있다.

2) 시외버스 세제지원

가장 필수적인 도민의 발인 대중교통임에도 불구하고 특별소비세(현 교통세)를 적용하는 것은 조세공평성에 합당하지 않고 경유세 면제를 받고 있는 유관

업종과 비교할 때 형평에 어긋난다. 즉, 경유 감면사례를 보면 농업·어업용 석유류, 한국전력공사 공급 석유류, 연안여객 선박용 석유류, 도서지방자가발전용 석유류, 군부대 공급 석유류 등 100% 감면하고 있다.

따라서 경유에 부과되는 세제는 중앙정부에서 관련법을 개정하여야만 감면이 가능하므로 조세감면규제법 제100조 및 동법시행령 제96조에 시외버스운행용 석유류가 포함되어 감면되도록 법개정을 건의 해야 할 것이다.

또한, 지방세에 있어서 취득세와 자동차세, 주민세, 종합토지세, 면허세, 사업소세 등 지방세 감면조례를 개정하여 감면조치해야 할 것이다.

3) 부실업체의 과감한 퇴출

시외버스에 대한 서비스를 제고시키기 위해서는 우선 경쟁의 원리를 도입해야 한다. 그 동안 대중교통인 버스의 경우 지나친 사회복지적 측면의 접근으로 인해서 시장경제의 원리에 따른 경쟁의 원리가 제대로 작동하지 않았다. 버스업체의 경우 운송업체의 영세성과 방만한 기업운영 및 기업가의 경영마인드 등의 부족, 신규업체의 진입에 대한 각종 진입장벽과 규제로 인한 기득권의 보호 등으로 인해서 적자기업에 대해서도 시장에서 퇴출하지 못했다. 사회 각 부문에 걸쳐 강력한 구조조정이 진행되고 있는 현 시점에서 버스업체도 예외가 될 수 없다.⁵³⁾

시외버스업체의 영세성이 버스산업의 낙후 및 질적인 서비스 하향평준화의 요인이며 효율적 버스정책시행의 장애요인이 되므로, 적자상태에 있는 업체를 과감히 탈퇴시켜야 할 것이다. 정부에서는 부도 등으로 인한 경영부실업체가 증가함에 따라 대중교통수단이 버스가 무단으로 운행을 중단하거나 난폭하게 운전하는 등 서비스의 수준이 현저히 저하되어 이를 이용하는 주민이 많은 불편을 겪고 있으므로 “부도가 발생하거나 최근 2년간 자본금이 전액 잠식되는 등의 경영부실업체로서 노선을 위반하여 운행하거나 무단으로 운행을 중단하는 등의 중대한 법령위반행위를 1년 3회 이상한 업체에 대하여는 사업면허취소 또는 등록취소”를 할 수 있도록 함으로써 여객자동차운수사업자의 대국민 서비스 향상을 유도하기 위하여 여객자동차운수사업법시행령을 개정하여 '99. 7. 23부터

53) 방정, “도심혼잡 완화를 위한 교통수요의 관리방안”, 석사학위논문(경북대학교), 1998, p. 6.

시행하고 있다.

이러한 영세하고 부실한 버스업체를 통폐합하기 위하여 정부가 지원함으로써 버스업계를 건설한 기업으로 육성하고 질적인 서비스의 증진을 도모해 나가야 할 것이다. 양도기업이 버스업체를 양도하고 탈퇴시 차고지 매각에 대한 세금을 감면해줌으로서 부채청산과 다소의 경제적 이득을 얻도록하고 건설한 업체로 하여금 부실업체를 인수하도록 유도하고, 인수업체에 대한 노선조정, 증·감차, 마을버스 운영 등에 혜택을 부여하고, 공영버스차고지 우선입주, 기타 업체지원 정책 시행시 우선권을 부여하도록함으로써 버스업체의 대형화를 유도해 질적인 서비스의 향상을 도모해 나가야 할 것이다.

4) 시외버스업종간 완전한 공동운수제 시행

시외버스의 공동운수는 '65. 4. 30일 5개회사를 선두로하여 일찍부터 업종별로 부분적인 공동운수제를 실시해 오고 있다. 그러나 현재까지 특정회사의 독점고유노선을 사실상 인정해 줌으로써 현재 수익성이 있거나 향후 수익이 기대되는 노선을 보유한 업체는 회사간 수익의 균동화를 기하고자 하는 공동운수제에 참여하지 않으려하고 비수익노선 운행업체에서는 완전한 공동운수제를 해야한다고 주장하고 있다. 즉, 현재 수익노선인 중문고속화노선과 5.16도로노선을 운행하고 있는 삼화여객과 동진여객은 완전한 공동운수제 실시를 반대하고 있고, 이외의 업체는 완전한 공동운수제 실시를 주장함으로써 이들 업체간 갈등이 증폭되고 있는 것이 현실이다.

이와 같이 공동운수는 버스업계의 이해가 첨예하게 대립되고 있는 문제이다. 수익노선업체와 비수익 노선보유업체간의 갈등은 산업의 발전을 저해하고 있다. 이상적으로는 모든 업체가 균등하게 참여하는 완전한 형태의 공동운수제가 바람직할 것이다. 그러나 단기적으로 실현시키기에는 어려운 문제가 있는 것이 사실이다.

앞으로 현재의 불완전하게 시행되고 있는 시외버스 공동운수제는 차량을 적정수준으로 조정하여 업체의 경영난을 해소하고 효율화를 도모해 나가며, 업체별 차량을 균등하게 하여 공동운수제의 취지를 살리며 업체간 수익격차를 줄여나가는 한편, 완전공동운수제가 업체에 급격한 수익변동을 야기시킨다는 점에서 단계적으로 시행해 나가야 할 것이다.

나. 제도적 측면에서의 개선

제도적 측면에서의 개선사항 중 어떤 부분이 가장 먼저 이행되어야 한다고 생각하느냐에 대한 질문에는 시내버스요금은 단일요금으로 하고 있으나 시외버스의 요금은 거리에 따라 부과함으로써 불편이 많음으로 요금체계를 개선해야 한다는 응답이 가장 많은 41.8%인 253명으로 제일 많았으며, 중차규제 등 버스 업체에 대하여 부분적으로 규제를 완화해 줘야 한다는 응답이 31.9%인 193명이었다. 그러나 직업별로는 주민, 공무원, 학생, 업체임직원, 운전기사간에 의견의 차이가 나타나고 있다.(Sig. = 0.000) 서비스 고객인 주민, 공무원, 학생과 공급자 중 운전기사는 '요금체계개선'을 주장하고 있는(주민 46.7%, 공무원 38.0%, 학생 42.1%, 운전기사 48.5%) 반면 공급자 중 업체임직원들은 '제주도 대중교통개선위원회 구성 운영'을 우선 시해야 한다고 주장하고 있다.(39.5%)

<표 5-6> 제도적 측면에서의 개선사항 중 가장 먼저 이행할 부분

(단위 : 빈도수, %)

문항	제도적 측면에서의 개선사항 중 어떤 부분이 가장 먼저 이행되어야 한다고 생각하십니까?				
	① 부분적인 규제완화	② 요금체계 개선	③ 제주도 대중교통개선 위원회 구성 운영	④ 기타	계
주민	63 27.5	107 46.7	46 20.1	13 5.7	229 100.0
공무원	44 36.4	46 38.0	19 15.7	12 9.9	121 100.0
학생	12 31.6	16 42.1	10 26.3	-	38 100.0
업체임직원	27 33.3	18 22.2	32 39.5	4 4.9	81 100.0
운전기사	47 34.6	66 48.5	23 16.9	-	136 100.0
계	193 31.9	253 41.8	130 21.5	29 4.8	605 100.0
통계량 Chi-Square = 44.548 D.F. = 12 Significance = 0.000					

1) 버스업체의 부분적 규제 완화

현재까지 시외버스는 정부의 인가·면허제도라는 규제 하에서 보호, 감독되어 왔다. 이러한 규제로는 여객자동차운수사업법 제5조의 규정에 의해 면허를 받도록 함으로써 진입을 규제하고 있고, 동법령에는 면허기준, 시설등의 기준, 증차규제, 폐지와 휴지의 규제, 요금규제, 관할관청에서 인가토록하는 노선규제, 이외에도 차량구조 규제, 배차시간, 정류소 인가 규제, 버스노선 개설시 건설교통부장관의 협의를 거치도록하는 규제 등이 있다.

이러한 규제사항들을 일부 또는 전부를 완화하여 시장경제원리에 따른 장점을 살려 버스서비스의 개선을 도모하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이와 같은 각종규제를 완화할 경우 산업에 활력화를 부여할 수 있고, 인건비를 절감(감원, 시간제고용)을 통한 비용을 축소할 수 있고, 이용자에게는 요금부담증가가 예상되나 서비스의 고급화, 다양화가 이루어지며, 기업경영측면에서는 특혜유지를 위한 기업비용이 감소되며, 자유로운 투자에 의한 생산성을 향상시킬 수 있는 장점이 있다.

따라서 새로운 시외버스 시장개척에 대한 기업의 자율적 행동영역의 확대를 위한 인·면허 제도개선으로 기존의 요금, 운행방법 등의 규제를 완화하는 서비스제공이 이루어지지 못했던 지역에 대한 서비스제고의 도모가 필요하며, 이는 기존 업체의 독점 이득을 위한 증차억제를 방지하기 위해 기존업자 보호위주의 규제를 개선하여 현재의 시외버스 공급위축 타결을 위한 방향으로 진행되어야 할 것이다.

2) 요금체계의 개선

요금체계는 균일제, 거리비례제와 구역제 요금체계가 있다. 현행 시외버스와 같은 거리비례 요금체계는 통행거리에 따른 요금부과로 형평성을 확보할 수 있으나 정수의 복잡성과 승객의 요금숙지의 불편이라는 문제가 있다. 균일제 요금체계는 요금정수가 간단하고 지역간 버스서비스의 격차를 해소할 수 있으나 통

행거리와 요금이 무관하다는 문제점이 있다. 구역제 요금체계는 두 제도의 중간적인 특성을 가지고 있는 제도로서 형평성과 징수편리성이 있다. 현재 놓여진 버스가 균일제요금을 채택하고 있는 측면에서 장기적으로 균일제 요금체계가 검토되어야 할 것이다. 그러나 단기적으로 균일제요금의 전환은 시지역주민의 요금인상이 불가피하므로 전도공동운수제가 전제되어야 한다는 점에서 단기적으로 도입이 어렵다고 본다.

따라서 거리비례요금제도를 유지하면서 전면적인 노선개편시 구역제를 실시하는 방안이 바람직하다고 하겠다.

3) 제주도대중교통개선위원회 구성 운영

대중교통행정의 주요 정책결정에 관계 전문가와 각계 도민대표 등을 직접 참여시켜 대중교통행정의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 가칭 “제주도대중교통개선위원회”를 구성 운영할 필요가 있다. 그 기능으로는 버스·택시관련 교통정책심의·자문과 대중교통개선 및 활성화를 위한 각종제안 등의 기능을 하며, 구성은 행정부지사가 위원장이 되고, 위원으로는 대학교수, 시민단체, 운송사업자, 노조대표 등 20명 내외로 구성한다. 본 위원회를 구성하기 위한 제도적 근거로 제주도대중교통개선위원회설치및운영조례를 제정하여 제도적인 장치를 만들어 시행해야 할 것이다.

대구광역시의 경우⁵⁴⁾ '98. 12. 18일자로 위원장을 행정부시장, 위원으로는 대학교수·시민단체·운송사업자·노조대표 등 26명으로 대중교통개선위원회를 발족하였으며, '99. 4. 16에는 대중교통개선위원회설치및운영조례를 제정 시행하고 있다.

54) 광주광역시, 「전계 업무보고」, p. 13.

제 6 장 결 론

1. 요약 및 결론

시외버스는 그 동안 중추적인 공공교통수단의 역할을 수행해 왔다. 지금도 농어촌 지역 주민들의 수송을 위하여 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 없어서는 안될 유일한 대중교통 수단이다. 그러나 근래 들어 자가용 증가 등으로 급속한 승객감소로 시외버스업체는 총체적인 어려운 경영난에 처해 질적인 서비스가 점점 악화되고 있는 사실은 주지하는 바와 같다.

본 연구는 제주지역 대중교통서비스의 운영 실태를 중심으로 여러 가지 문제점과 개선방안 등을 도출했으며, 특히, 지역주민과 공무원·학생 뿐만 아니라 운수업체종사자를 대상으로 대중교통에 대한 만족도를 조사함으로써 실제적인 문제점을 도출하여 그 개선방안을 마련했다.

실태 분석과 설문조사 결과 도출된 문제점을 요약하면

첫째, 지역주민들의 시외버스를 이용하면서 느낀 인식(행태)적 측면의 문제로서 낡은 차량 운행 등 질적 서비스의 저하와 운행시간 미준수, 운행차량의 청결상태 불량, 운전기사들의 불친절 등 만족도의 저하를 들 수 있으며,

둘째, 버스업체의 관리적 측면의 문제로서 자가용 차량의 증가 등으로 인한 이용자 감소와 수익·비수익노선 개편의 불합리 등으로 인한 경영악화로 재정난을 겪고 있다. 이러한 경영난은 업체의 관리 부실로 인하여 부도업체 발생, 종사자에 대한 임금 체불, 낡은 차량도입, 낙후된 시설 등 여러 가지의 문제점으로 질적인 서비스가 저하되고 있는 실정이다. 버스노선체계는 노선체계가 복잡한 읍면순환 노선체계와 수익·비수익노선체계로 인한 수익성 격차로 업체간의 갈등이 표출되고 있다. 시외버스관련 시설 중 터미널은 비좁고 도심에 위치하여 교통혼잡을 가중시킬 뿐 아니라 낙후되었으며, 정류소는 비가림 시설이 극히 일부만이 시설되었고, 지역주민 자체에서 제작한 승차대는 매우 좁고 모양이 각각 다를 뿐 아니라 낡아 미관을 해치고 있는 등 시외버스관련 시설들이 낙후되어 질적인 서비스 제공에 걸림돌로 작용하고 있다.

셋째, 정부의 정책적 지원의 문제이다.

정부의 재정적 지원이 미약하고 제도적 측면에서는 현재의 과징금 부과금액이 많으며, 벽지노선 개설 명령시 건설교통부장관과의 협의를 거치게 함으로서 행정과 인력의 낭비와 지역주민에게 불편을 줄 우려가 있어 이의 개정이 필요하다. 그리고 동일거리에 대한 농어촌버스와 시외버스 업종간 요금의 상이하여 시 외곽지역 주민들이 상대적으로 불만의 소지가 있는 것이다. 또한 합리적인 운임결정방법의 없는 것 또한 문제점이 아닐 수 없다.

이러한 시외버스 운영의 문제점에 대한 개선 방안을 요약하면,

첫째, 이용자 중심의 서비스 제고를 위하여 시외버스서비스 확보의 제도화로 시외버스에 대한 서비스의 평가를 실시할 필요가 있다. 서비스 수준을 도민이용 편의 측면의 만족도 수준을 종합, 측정하여 시외버스가 나아가야 할 목표수준을 정하고 평가결과에 따라 서비스 수준을 높이기 위한 다각적인 대응방안을 강구해 나가야 할 것이다. 또한, 좀더 과학적인 운행감시체계인 운행기록기(타코메타)에 의한 운행감시체계를 구축할 필요가 있다. 아울러 “시외버스운행 모니터 요원”을 위촉하여 시외버스운행과 관련한 모든 사항을 항상 모니터하여 제출하게 함으로써 시정해 나가도록 한다. 또한, 교통수단간 및 지역간 호환성을 확보할 수 있는 통합교통카드시스템 표준을 개발할 필요가 있다. 또한, 이용자 중심의 서비스 제고를 위하여는 무엇보다 시외버스를 운행하는 운전기사에 대한 친절도 향상이 필수적이라 하겠다.

시외버스 종사자(운전기사)의 열악한 근무여건을 개선하기 위하여 임금을 점차 현실화해 나가고, 체불임금을 해소해 나가며, 특히, 시외버스 기·종점에 근로자 복지시설을 도비에서 지원하여 단계적으로 시설해 나가야 할 것이다. 또한, 운수종사자의 친절도 향상을 위하여 보수교육과 사내교육을 강화해 나가고, 친절한 운전자에 대하여는 친절봉사왕을 선발하여 도지사 표창장을 수여한다. 무엇보다도 시외버스업체 자체의 친절봉사 등 서비스 개선에 대한 자구노력이 절대 필요한 시점에 와 있다고 할 수 있다.

둘째, 시외버스업체의 운영체계의 개선이 중요하다.

고객을 중심으로 한 버스노선의 개편으로서 현재의 읍면순환버스를 지역별로 각 1개업체가 전담하여 차고지를 그 지역에 시설하여 체재 운행함으로써 운행노선과 운행시간표도 지역주민이 원하는 대로 탄력적으로 운행이 가능하게 될

것이며, 이러한 비수익노선에 대하여는 적자 보조금에 대한 공개경쟁입찰에 따라 노선을 면허하는 노선입찰제를 도입할 필요가 있을 것이다. 또한, 현재의 일주노선과 북부노선과의 중복으로 공차가 많은 등 비효율적인 면이 많아 이의 체계적인 개편이 요구되고 있고, 5.16도로노선과 1100도로노선 등 노선을 연계, 통합하여 제주시 도심 및 공항을 통과하도록 구상할 필요가 있다.

시외버스 기반 시설을 구축하기 위하여 공영차고지를 조성하며, 효율적인 교통관리를 위하여 단계적으로 첨단교통체계(ITS)를 도입해 나가야 할 것이다. 또한 수요특성의 변화에 대응하여 양질의 서비스를 제공하기 위하여는 차량의 고급화는 필수적이며, 속히 고급화되어야 할 것이다.

셋째, 지방정부의 지원체계를 제고하여야 할 것이다.

시외버스업체의 경영합리화와 구조조정을 위하여 정부와 지방자치단체에서는 대중교통이 공공사업임을 감안하여 공영차고지 시설과 벽지노선·비수익노선손실보상, 공영버스구입비, 차량고급화 등에 집중 지원되어야 하며, 시외버스와 관련한 국세와 지방세를 감면하는 등 세제지원이 있어야 할 것이다. 특히, 서비스를 저하시키는 부도 등 부실업체에 대하여는 과감히 퇴출시켜야 할 것이며, 현재의 불완전한 공동운수제를 완전한 공동운수제 시행을 위하여 단계적으로 추진해 나가야 할 것이다. 제도적 측면의 개선을 위하여 부분적 규제를 완화해 나가고, 대중교통행정의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 가칭 "제주도 대중교통개선위원회"를 구성·운영할 필요가 있다.

결론적으로 제주도의 유일한 대중교통 수단인 시외버스 운영의 개선을 위하여는 민간업체에게만 맡길 것이 아니고 정부가 나서서 적극적인 지원과 제도개선을 추진해나가며, 지방자치단체에서도 공영차고지 시설과 차량의 고급화 등을 적극 지원해 나가야 할 것이다. 또한 시외버스를 이용하는 도민은 불법운행에 대한 건전한 고발과 친절한 운전기사에 대한 정보제공을 하고, 시외버스업체에서는 차량의 고급화와 노선결행·운행시간 지연 방지 등 스스로 자율적인 친절 봉사운동을 대대적으로 시행하는 등 자구노력을 적극 추진하여야 할 것이다.

이와 같이 시외버스의 서비스개선은 정부와 지방자치단체, 이용하는 승객, 시외버스업체 등 모두가 힘을 합쳐 그 해결책을 강구해 나가야 될 것이다.

2. 향후연구 과제

본 연구는 제주도에서 운행하고 있는 시외버스의 서비스 부분을 중심으로 연구하였다. 그러나 시외버스와 밀접한 관계에 있는 농어촌버스에 대하여는 연구가 소홀했으며, 오늘날과 같이 시외버스가 경영난을 겪게 된 이유를 분석하기 위하여 버스업체의 경영실태를 심층 연구하지 못한 한계성을 가지고 있다. 특히, 청정제주 건설을 위한 친환경적인 대중교통 도입방안이 소홀한 것도 사실이다.

따라서 앞으로 연구되어야 할 대중교통의 정책방향은 제주도 외곽 관광망 연결기능 강화와 대기오염을 최소화 할 수 있는 친환경적인 대중교통에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.



참 고 문 헌

1. 국내 문헌

가. 단행본

- 강원갑, 「교통체계공학」, 여명사, 1999.
- 건설교통부, 「교통행정반」, 1996.
- 교통신문사, 「교통연감」, 1997.
- 김인중·문경진, 「해외의 버스운영현황과 특성 조사 출장보고서」, 제주도
1996.
- 대한국토·도시계획학회, 「지역계획론」, 형설출판사, 1993.
- 도철용, 「교통공학 원론(상)」, 청문각, 1992.
- 「교통공학 원론(하)」, 청문각, 1992.
- 서울특별시, 「시내버스 개혁 종합대책」, 1997.
- , 「서울교통 특별대책(교통백서)」, 1995.
- , 「서울특별시 중기교통종합계획(서울교통 미래21)」, 1999.
- 신부용, 「교통이냐 교통이냐」, 현암사, 1993.
- 원제무, 「도시교통론」, 박영사, 1995.
- 임강원, 「도시교통계획(이론과 모형)」, 서울대학교출판부, 1986.
- 임호규, 「교통계획정책론」, 명보문화사, 1993.
- 제주도, 「제주도지(2권)」, 1993.
- 조대훈외, 「새 시대의 교통정책」, 노문사, 1993.
- (주)선진엔지니어링 종합건축사사무소, 「도시 도로·교통 실무」, 1991.

나. 일반 논문 및 연구보고서

- 강호익, “ITS 세계 동향과 전망”, 「도시교통문제 해소를 위한 광주지역 ITS 세미나(주제 발표 논문집)」, 광주광역시, 1998.
- 고상진, “대중교통 운영체계의 개선 방안에 관한 연구”, 석사학위논문(제주대학교), 1996.
- 광주광역시, “도시교통문제 해소를 위한 광주지역 ITS세미나”, 1988.
- 교통개발연구원, “시내버스 운영 개선연구”, 1988.
- , “도시대중교통요금의 통합징수방안”, 1996.
- , “제주도 전구역 시내버스 구간화 방안”, 1997.
- , “수도권 광역교통공사(기구)설립 타당성 검토 및 설립방안과 택시사업구역 통합에 관한 연구”, 1999.
- 김남일, “도농통합지역 대중교통서비스 개선 방안에 관한 실증적 연구(통합강릉시를 중심으로)”, 석사학위논문(강릉대학교), 1996.
- 김원규, “정보화사회를 대비하는 미래 교통시스템 지능형교통체계(ITS) 구축 방안”, 「월간교통(4월호)」, 1998.
- 문경진, “미국의 교통정책에 관한 연구(하와이주를 중심으로)”, 제주도, 1995.
- 방 정, “도심혼잡 완화를 위한 교통수요의 관리 방안”, 석사학위논문(경북대학교), 1998.
- 서울특별시정개발연구원, “서울시 버스 및 택시 요금수준 결정연구”, 1994.
- 손봉수, “지능형교통체계에 의한 도시교통체계의 발전방향”, 「월간교통(4월호)」, 1998.
- 양궁환, “제5회 ITS 서울 세계대회에 부쳐”, 「월간교통(4월호)」, 교통개발연구원, 1998.
- 이성모, “대중교통통합체계 모형구축에 관한 연구”, 박사학위논문(서울대학교), 1994.
- 이성원·조준행, “시외버스 증장기 육성방안”, 교통개발연구원, 1993.

- 인천발전연구원, “대중교통 이용증진을 위한 인천의 보행환경 개선방안”, 1999.
- 제주경제정의실천시민연합, “제주시 대중교통이용 활성화를 위한 정책토론회”, 1999.
- 제주대학교 사회발전연구소, “제주도 시내·외 버스노선의 합리적 조정방안에 관한 연구-현황분석 및 진단을 중심으로(‘88제주도 도정시책에 관한 학술용역최종보고서)”, 제주도, 1988.
- 제주도, “복지사회 구현을 위한 제주도 버스 운영체계 개선에 관한 연구”, 1981.
- , “제주도 시내·외버스운행체계 개선 방안에 관한 연구”, 1990.
- 제주시, “제주시 시내·외버스 노선체계 합리화 방안 연구”, 1995.
- 최순정, “사업용 자동차 운전자의 실태에 관한 실증적 고찰”, 석사학위논문(전남대학교), 1992.
- 한국생산성본부, “제주도 농어촌버스 운송사업 경영개선방안연구”, 1995.
- 황상규, “대중교통육성을 위한 지원방안”, 신한국당, 1996.

다. 기타 자료



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

- 대구직할시, “99주요업무보고”, 1999.
- 건설교통부, “건설교통 통계연보”, 1999.
- 교통신문(‘99. 8. 26), 1면.
- 교통신문(‘99. 8. 30), 3면.
- 교통신문(‘99. 8. 30), 9면.
- 교통신문(‘99. 8. 30), 11면.
- 교통신문(‘99. 10. 11), 1면.
- 서울특별시, “시내버스 개혁 시민공청회”, 1997.
- 제주도, “제주통계연보”, 각년도.
- , “주민등록인구통계 보고서”, 1998.

2. 외국 자료

- Berechman, J., "Cost, Economies of Scale and Factor Demand in Bus Transport, *Journal of Transport Economics and Policy*, Jan. 1983, pp. 7-23.
- Institute of Transportation Engineers, *Traffic Engineering Handbook*, 4th.ed., New Jersey, 1994.
- John J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities*, Harper Collins Publishers, 4th ed. 1991.
- L. J. S. Lesley, "Optimum Bus-Stop Spacing"(part 1 and part 2), *Traffic Engineering and Control*, October and November 1976.
- NCHRP Project 3-38(3), *Internal Metering Policy for Oversaturated Networks*, 1992.
- OAHU Metropolitan Planning Organization, *OAHU Transportation Improvement Program FYS 1994, 1995, and 1996*. 1994.
- P.G.Furth, "Zornal Route Design for Transit Corridors", *Trans. Sci.* Vol .20, NO.1, pp.1-12, February 1986.
- Shinya Kikuchi, Vukan R. Vuchic, "Transit Vehicle Stopping Regimes and Spacings." *Trans. Sci.*, Vol. 16, No. 3, August 1982.
- Shinya Kikuchi, *Transit System Analysis : Parametric Relationships of Components*, Ph.D. dissertation, Civil and Urban Engineering, University of Pennsylvania, 1974.
- State of Hawaii Department of Transportation, *Hawaii Statewide Transportation Plan*, Vol. 1-2, 1991.
- Tauchen, H., F. D. Fravel and G. Gilbert, "Cost Structure of the Intercity Bus Industry", *Journal of Transport Economics and Policy*, Jan. 1983, pp. 25-47.

Vukan R. Vuchic, *Interstation Spacing for Line-haul Passenger Transportation*, Ph.D. dissertation - Graduate Report, *the Institute of Transportation and Traffic Engineering*, University of California, Berkeley, December 1966.

Vukan R. Vuchic, and Newell, Gordon F., "*Rapid Transit Interstation Spacing for Minimum Travel Time*", *Trans. Sci.*, Vol. 2, pp. 303-339, November, 1968.

藤井彌太郎외, 「현대교통정책(이재림·이상민·김만배 공역)」, 교통개발연구원, 1995.

藤井彌太郎, 「路線バス事業の規模と費用について」日本交通定策研究会, 1973.

日本バス協會, 「日本バス事業」, 1991.

日本運輸經濟研究センター, 「運輸事業の運賃料金制度」, 1990.



A Study on the Improvement of Public Transportation
Management

- Focusing on Inter-city Buses on Cheju Island-

O, MOON-HO

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

(Supervised by Professor KIM, SUNG-JUN)



ABSTRACT

Over the years, as the main means of transportation, inter-city buses in Cheju have played an important role. However, with the increase in national personal income and the number of privately owned cars, the rate of use of bus transportation has gone down to cause ineffective regional transportation for those still using buses. General management conditions of inter-city buses have become more serious with the outbreaks of bankruptcies.

This paper analyzes factors for the improvement of public transportation management by examining the current public service status of inter-city buses and then focuses on ways of escalating the inter-city buses to play a more pivotal role as a public service industry; thus giving Cheju residents a comfortable and flexible means of public transportation.

There are two types of inter-city bus systems; rural-fishing village buses operating basically between Cheju city and Sogwip'o and other general buses.

Focus here will be on the public transportation buses of rural and fishing regions where the rural-fishing village people experience the worst conditions of structural vulnerability.

This paper is based on materials through December 31st, '98.

First is a presentation to introduce an effective transportation system for regional residents, to introduce an effective management system and to introduce the need of the full assistance of local authorities.

The current status of public transportation management, service routes, general situation and service system was analyzed.

In most instances, these arrangements result from related scientific journals, books, reports and government publications, transportation development institutes and the federation of inter-city buses.

Of all those books in the descriptive method, the general conceptual framework with reference to public transportation materials of local authorities in the Cheju region and real cases and policies at home and abroad were examined and researched.

The research process examined conveniences to residents, degree of quality and kindness of transportation services, conditions of facilities, service routes and workforce management.

In response to the policy of local government, an attempt is made to provide financial support means and institutional devices to enforce a developed public transportation system.

Centering on the current status of public transportation management, the policy process is viewed as a sequential pattern of action involving a number of functional categories of activity including effective research on public transportation through residents, officials, students and employees of the transportation industry.

What makes it a problem for the transportation systems ?

First, residents report decreasing service quality, non-observance of operation time schedules, dirty buses and unkind drivers.

Second, management of bus companies, report decreasing users of buses due to the rising number of car owners and lack of finances due to unreasonable route systems. These conditions force the bus industry into bankruptcy, delayed wage payments, introduction of the old facilities and decreasing transportation service quality.

Third, the need for financial support of the government.

With short financial assistance from the government and a lot of fines, and, if setting up the routes in remote places, the necessity of the permission of the Minister of Construction and Transportation causes administrative waste and an ineffective workforce.

With the different fare systems for the same distance established by rural-fishing village buses and inter-city buses, residents of rural areas are dissatisfied.

An unreasonable wage system is a decisive problem.

How does it get on the solutions of transportation management systems?

First, to enhance a user-oriented service system, ways must be found to rise the quality of transportation service through the establishment of an inter-city bus service system and an evaluation of the transportation service system.

Hence, there is the need to introduce more scientific facilities, Taco-meters and build a new driving-inspection system.

To monitor the operating system of the inter-city buses, there is the need for a monitoring system of inter-city bus systems by setting up appropriate civil servants.

To travel on different company operated transportation vehicles between two different regions, there is also needed a standardized comprehensive transportation card system.

The first thing to enhance service quality is an improvement in the degree of driver kindness.

To improve the working conditions of inter-city drivers, there is needed a reasonable wage system, settlement of delayed payments and installation of a welfare system for the workforce engaging the bus industry.

Also, there is the requirement to train and educate related employees to improve kindness and to encourage a better atmosphere.

There is needed a sort of Governor's prize called "the King of Kind Services".

Nevertheless, it must be a self-centered effort to improve transportation service quality.

Second, there is needed a rearrangement of the transportation operational system.

There is need to reorganize the county circular buses into region buses, and introduce a route-bidding system which will permit licensing based on the open bidding procedure.

Also required is a rearrangement of the routes between the coast road and north-south lines with connections to the 5.16 road and 1100 road through downtown and the airport.

To establish inter-city bus basic facilities, public parking lots are required.

To manage the transportation flow, the TIS system should be introduced in stages.

To establish high quality service and meet the changes of customers' demands, high quality vehicles must be introduced.

Third, there must be support by local government.

To institute a reasonable transportation service and structural reforms, the government and local authorities must build public parking spaces, compensate through deficit budgeting, offer financial assistance for public transportation vehicles and qualified buses through national and local tax reductions.

In particular, the corporate layoff system should be introduced for insolvent enterprises.

Partial restrictions should be lifted to make a sound transportation administration control of public transportation.

In conclusion, to improve the inter-city bus system, intervention of the government is required with full support and a reorganization of management systems.

Also, the local government should support construction of public parking and introduce quality transportation vehicles.

Cheju residents may monitor unlawful activities and cite kind drivers; and inter-city transportation company may manage the introduction of quality vehicles and prompt time scheduling to enhance kind-service management.

[부록1] : 주민용

설문조사표

(대중교통 운행실태관련 설문조사)

안녕하십니까?

도민의 발인 시외버스운행과 관련하여 이용하는데 불편한 사항, 시간 준수 여부, 운전기사의 친절도 등 전반적인 시외버스운행실태를 조사하여 문제점을 도출, 그 개선방안을 마련하고자 설문조사를 실시하고 있습니다.

바쁘시겠지만 응답해 주시어 시외버스의 질적인 서비스개선을 이루는데 조금이나마 보탬이 되었으면 합니다.

본 조사는 무기명으로 실시되며 귀하께서 응답하신 내용에 대하여는 학술목적에만 사용되므로 완전하게 비밀이 보장됨을 약속드립니다.

선생님께서 설문에 응하여 저에게 도움을 주신데 대하여 깊은 감사를 드리며 가정의 평안하심과 번영을 기원합니다.

감사합니다.

1999년 10월

제주대학교 행정대학원 석사과정

오 문 호 드 립

설문서

(설문내용에 대하여 해당되는 번호에 ○표 또는 √표를 하여주시고, 필요하시다면 기술해 주시기 바랍니다.)

I. 일반사항

1. 귀하가 살고 계신 지역은 ?

- ① 제주시 ② 서귀포시 ③ 북제주군 ④ 남제주군

2. 귀하의 성별은 ? ① 남 ② 여

3. 귀하의 연령은 ?

- ① 20대미만 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

4. 귀하의 직업은 ?

- ① 1차산업(농·수·축산업) ② 2차산업(제조업) ③ 사무직
④ 서비스업(판매) ⑤ 학생 ⑥ 공무원 ⑦ 기타()

II. 시외버스운행에 대한 설문

5. 시외버스를 이용하는데 가장 불편한 사항이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 운전기사의 불친절 ② 운행시간 미준수 ③ 운행시간 결행
④ 낡은 차량운행 등 서비스의 질적저하 ⑤ 운행간격이 김
⑥ 기타()

6. 시외버스는 정해진 운행시간표대로 운행이 된다고 생각하십니까?
 ① 매우 잘 시간을 지키고 있다 ② 대체로 잘 지켜지고 있다
 ③ 그저 그렇다 ④ 대체로 지켜지고 있지 않다.
 ⑤ 매우 잘 지켜지고 있지 않다. ⑥ 기타()
7. 시외버스차량의 청결 상태에 대해 어떻게 생각하십니까?
 ① 매우 깨끗하다 ② 대체로 깨끗하다 ③ 그저 그렇다
 ④ 대체로 깨끗하지 않다 ⑤ 매우 깨끗하지 못하다 ⑥ 기타()
8. 시외버스 운전기사의 친절도에 대해서는 어떻게 생각하십니까?
 ① 매우 친절하다 ② 대체로 친절하다 ③ 그저 그렇다
 ④ 대체로 불친절하다 ⑤ 매우 불친절하다 ⑥ 기타()
9. '98. 4월부터 직행버스를 고성→구좌로 운행하던 것을 고성→성산포(부두)→구좌로 노선을 개편하였습니다. 이에 대한 귀하의 의견은 어떻습니까?
 ① 매우 좋다 ② 대체로 좋다 ③ 그저 그렇다
 ④ 대체로 잘못했다 ⑤ 매우 잘못했다 ⑥ 기타()
10. 현재 직행버스는 읍면 소재지, 출장소 소재지, 주요관광지 등에 정착하고 있습니다. 직행버스를 완행버스정류소에도 경유할 경우, 귀하의 의견은 어떻습니까?
 ① 매우 좋다 ② 대체로 좋다 ③ 그저 그렇다
 ④ 대체로 좋지 않다 ⑤ 매우 좋지 않다 ⑥ 기타()
11. 기존 7개 시외버스 업체에서 공동운수제로 운행하던 읍면19개 순환노선(34대)을 6개권역(한림·한경, 애월, 조천, 구좌·성산, 남원·표선, 대정·안덕)으로 나누어 해당지역에 차고지 시설 등 지역체제 운행 체제로 개편코자 하는데 이에 대한 귀하의 의견은
 ① 매우 좋다 ② 대체로 좋다 ③ 그저 그렇다
 ④ 대체로 좋지 않다 ⑤ 매우 좋지 않다 ⑥ 기타()

12. 남부노선(고산-서귀-성산, 운행간격 48분)을 폐지하고 일주직·완행노선에 투입하여 운행간격을 각 5분(직행 25→20분, 완행 30분→25분)을 앞당겨 '99. 9. 1부터 시행하고 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견은?

- ① 매우 잘했다 ② 잘했다 ③ 그저 그렇다
 ④ 대체로 잘못했다 ⑤ 매우 잘못했다 ⑥ 기타()

13. 시외버스운행 활성화를 위하여 가정 먼저 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까 ?

- ① 공영차고지 및 공영버스 등 재정적 지원 확대
 ② 대중교통 공영화 추진 ③ 운전기사들의 친절 등 서비스제고
 ④ 버스전용차선제 실시 ⑤ 버스운행노선 개편 ⑥ 기타()

Ⅲ. 정책 및 시책에 대한 설문

14. 고객 중심의 시외버스노선 개편을 위해서 가장 우선 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 현재의 읍면순환버스를 해당지역에 차고지 시설 등 체재운행으로 전환해야 한다.
 ② 선진국에서 시행되고 있는 일정액의 보조금을 지급하는 노선입찰제를 시행해야 한다.
 ③ 현재의 5.16도로노선과 1100도로노선, 서부산업도로노선과 동부산업도로노선, 중문고속화도로노선과 남조로노선을 통합하여 제주시 도심 및 공항을 통과하도록 노선을 개편 추진 해야한다.
 ④ 기타()

15. 시외버스 운행에 대하여 서비스를 확보하기 위한 제도적인 장치로 가장 우선순위로 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 정기적으로 시외버스 운행에 대한 서비스를 평가하여 잘하는 업체에는 인센티브를, 못하는 업체에 대하여는 제재조치를 취해야 한다.
 - ② 과학적인 운행감시체계로 도청에서 운행시간 등을 체크할 수 있는 운행기록기를 설치하여야 한다.
 - ③ 시내·외버스와 택시 등 모두 한 개의 카드로 사용할 수 있는 통합카드 시스템을 구축해야 한다.
 - ④ 시외버스운행 모니터 요원을 위촉하는 등 지역주민의 신고 활성화가 되어야 한다.
 - ⑤ 기 타()
16. 현재의 시외버스의 기반 시설은 비좁고, 낡아 질적인 서비스를 저하시키고 있는 요인으로 작용하고 있습니다. 다음의 시외버스 기반 시설 중 가장 우선하여 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 현재의 제주종합터미널 주변에 위치한 시외버스차고지를 한곳에 이전할 수 있도록 도에서 공영차고지를 도입하여 추진한다.
 - ② 버스안에서의 자동안내방송과 모니터로 정류소 표시, 정류소에서의 버스운행상황 등을 알 수 있는 첨단교통체계를 도입한다.
 - ③ 현재의 차량의 낡음으로 버스의 고급화가 이루어 져야 한다.
 - ④ 기 타 ()
17. 시외버스 운전기사에 대하여 친절도를 향상시키기 위해서는 어떻게 해야 된다고 생각하십니까?
- ① 봉급을 현실화 해야 한다.
 - ② 기·종점 휴게소 시설 등 편의시설을 확충해야 한다.
 - ③ 사내교육·보수교육 등 교육을 집중 시켜야 한다.
 - ④ 친절한 운전자에 대하여는 표창을, 불친절한 운전자에 대하여는 강력한 행정처분을 해야 한다.
 - ⑤ 기 타()

18. 현재의 시외버스업체는 어려움에 처해 있습니다. 경영의 합리화와 구조조정을 위해서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 공영차고지 시설 및 공영버스 지원 등 버스의 고급화 추진, 비수익 노선 손실보상 등 정부의 적극적인 지원이 있어야 한다.
- ② 경유에 부과하는 교통세 등 시외버스에 대한 세제를 개편 지원해야 한다.
- ③ 질적인 서비스를 저하시키고 있는 부실업체는 과감하게 퇴출시켜야 한다.
- ④ 현재 5.16도로와 중문고속화도로노선은 특정업체가 많은 차량으로 운행하고 있는데, 시외버스업체 모두가 동등하게 참여하는 완전 공동운수제가 시행되어야 한다.
- ⑤ 기타 ()

19. 제도적 측면에서의 개선사항 중 어떤 부분이 가장 먼저 이행되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 정류소인가, 요금규제, 증차규제 등 버스업체에 대하여 부분적으로 규제를 완화해 줘야 한다.
- ② 시내버스요금은 단일요금으로 하고 있으나 시외버스의 요금은 거리에 따라 부과함으로써 불편이 많으므로 요금체계를 개선해야 한다.
- ③ 대중교통의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 가칭 “제주도대중교통개선위원회”를 구성 운영해야 한다.
- ④ 기 타()

20. 기타 교통행정 정책 및 시책과 관련한 전반적인 문제에 대하여 건의사항이
나 개선해야 할 사항이 있으시면 적어주십시오



※ 설문에 성의껏 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

[부록2] : 운수업체 종사자용

설문조사표

(대중교통 운행실태관련 설문조사)

안녕하십니까?

도민의 발인 시외버스운행과 관련하여 이용하는데 불편한 사항, 시간 준수 여부, 운전기사의 친절도 등 전반적인 시외버스운행실태를 조사하여 문제점을 도출, 그 개선방안을 마련하고자 설문조사를 실시하고 있습니다.

바쁘시겠지만 응답해 주시어 시외버스의 질적인 서비스개선을 이루는데 조금이나마 보탬이 되었으면 합니다.

본 조사는 무기명으로 실시되며 귀하께서 응답하신 내용에 대하여는 학술목적에만 사용되므로 완전하게 비밀이 보장됨을 약속드립니다.

선생님께서 설문에 응하여 저에게 도움을 주신데 대하여 깊은 감사를 드리며 가정의 평안하심과 번영을 기원합니다.

감사합니다.

1999년 10월

제주대학교 행정대학원 석사과정

오 문 호 드 립

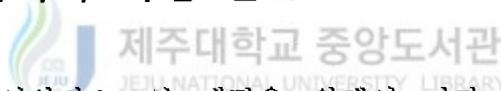
11. 과징금 부과금액이 시외버스 결행 및 도중회차, 단축운행 등 100만원, 운수종사자 준수사항 위반시 과태료 20만원, 운행시간 미준수시 과징금 20만원 등으로 과징금(과태료) 부과금액이 적당하다고 보십니까 ?

- ① 많다고 생각한다 ② 적당하다 ③ 그저그렇다
④ 적다고 생각한다 ⑤ 기타()

12. 도에서 가장 우선하여 지원해 주어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 시외버스 공영차고지 시설 ② 차량의 대폐차 지원비
③ 벽지노선 손실보상 지원 확대 ④ 비수익 노선 별도 지원
⑤ 정보안내 시스템 설치 ⑥ 기타()

Ⅲ. 정책 및 시책에 대한 설문



13. 고객 중심의 시외버스노선 개편을 위해서 가장 우선 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 현재의 읍면순환버스를 해당지역에 차고지 시설 등 체재운행 전환
② 선진국에서 시행되고 있는 일정액의 보조금을 지급하는 노선입찰제 시행
③ 현재의 5.16도로노선과 1100도로노선, 서부산업도로노선과 동부산업도로노선, 중문고속화도로노선과 남조로노선을 통합하여 제주시 도심 및 공항을 통과하도록 노선 개편 추진
④ 기타()

14. 시외버스 운행에 대하여 서비스를 확보하기 위한 제도적인 장치로 가장 우선순위로 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 정기적으로 시외버스 운행에 대한 서비스를 평가하여 잘하는 업체에는 인센티브를, 못하는 업체에 대하여는 제재조치를 취해야 한다.
 - ② 과학적인 운행감시체계로 도청에서 운행시간 등을 체크할 수 있는 운행기록기를 설치하여야 한다.
 - ③ 시내·외버스와 택시 등 모두 한 개의 카드로 사용할 수 있는 통합카드 시스템을 구축해야 한다.
 - ④ 시외버스운행 모니터 요원을 위촉하는 등 지역주민의 신고 활성화가 되어야 한다.
 - ⑤ 기 타()
15. 현재의 시외버스의 기반 시설은 비좁고, 낡아 질적인 서비스를 저하시키고 있는 요인으로 작용하고 있습니다. 다음의 시외버스 기반 시설 중 가장 우선하여 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?
- ① 현재의 제주종합터미널 주변에 위치한 시외버스차고지를 한곳에 이전할 수 있도록 도에서 공영차고지를 도입하여 추진한다.
 - ② 버스안에서의 자동안내방송과 모니터로 정류소 표시, 정류소에서의 버스운행상황 등을 알 수 있는 첨단교통체계를 도입한다.
 - ③ 현재의 차량의 낡음으로 버스의 고급화가 이루어 져야 한다.
 - ④ 기 타 ()
16. 시외버스 운전기사에 대하여 친절도를 향상시키기 위해서는 어떻게 해야 된다고 생각하십니까?
- ① 봉급을 현실화 해야 한다.
 - ② 기·종점 휴게소 시설 등 편의시설을 확충해야 한다.
 - ③ 사내교육·보수교육 등 교육을 집중 시켜야 한다.
 - ④ 친절한 운전자에 대하여는 표창을, 불친절한 운전자에 대하여는 강력한 행정처분을 해야 한다.
 - ⑤ 기 타()

17. 현재의 시외버스업체는 어려움에 처해 있습니다. 경영의 합리화와 구조조정을 위해서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 공영차고지 시설 및 공영버스 지원 등 버스의 고급화 추진, 비수의 노선 손실보상 등 정부의 적극적인 지원이 있어야 한다.
- ② 경유에 부과하는 교통세 등 시외버스에 대한 세제를 개편 지원해야 한다.
- ③ 질적인 서비스를 저하시키고 있는 부실업체는 과감하게 퇴출시켜야 한다.
- ④ 현재 516도로와 중문고속화도로노선은 특정업체가 많은 차량으로 운행하고 있는데, 시외버스업체 모두가 동등하게 참여하는 완전 공동운수제가 시행되어야 한다.
- ⑤ 기타 ()

18. 제도적 측면에서의 개선사항 중 어떤 부분이 가장 먼저 이행되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 정류소인가, 요금규제, 증차규제 등 버스업체에 대하여 부분적으로 규제를 완화해 줘야 한다.
- ② 시내버스요금은 단일요금으로 하고 있으나 시외버스의 요금은 거리에 따라 부과함으로써 불편이 많음으로 요금체계를 개선해야 한다.
- ③ 대중교통의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 가칭 “제주도대중교통개선위원회”를 구성 운영해야 한다.
- ④ 기 타()

19. 기타 교통행정 정책 및 시책과 관련한 전반적인 문제에 대하여 건의사항이
나 개선해야 할 사항이 있으시면 적어주십시오



※ 설문에 성의껏 응해 주셔서 대단히 감사합니다.