

# 제주지역 대중교통체계 개편 필요성 및 이용자 중심 추진 방향

환경도시연구부 책임연구원 손 상 훈

## 1. 들어가며

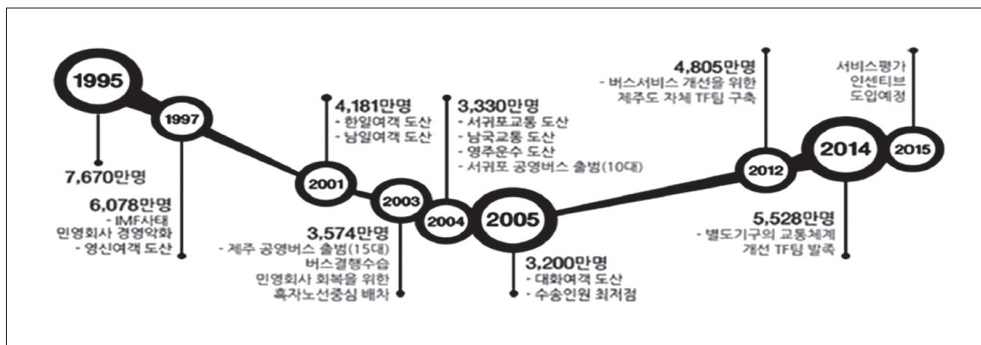
제주지역 대중교통은 1990년대 중반까지 민간 주도로 운영되었다. 그러나 대중교통산업은 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지 급격한 쇠퇴의 길을 걸었으며, 그 기간 공공의 참여가 시작되었다. 처음에는 민간에서 운영하던 부분을 제한적으로 보조하는 수동적인 역할을 수행하였으나, 2000년대 중반부터 대중교통에 대한 공공의 역할은 보다 주도적으로 변화하였다. 이러한 흐름에서 민선 6기 공약으로 ‘대중교통 시스템의 획기적 개선’이 제시되었으며, 2014년 말 보다 구체적인 내용을 담은 대중교통 체계 개편방안이 발표되었다. 2014년 12월 15일에는 제주특별자치도와 제주도 버스운송사업조합·버스업체·자동차노조가 제주 대중교통체계 전면 개편을 위한 8개항에 합의하고 기본협약을 체결하였다.

본 글에서는 제주특별자치도 대중교통체계 개편 추진의 배경과 필요성을 살펴보고, 이용자 중심의 대중교통체계 개편 추진 방향을 논의하고자 한다. 다시 말해 대중교통 이용자의 요구를 이해하고 이용자 편의를 극대화 하는 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 제주지역 대중교통 이용자를 대상으로 조사된 대중교통 이용실태, 만족도 등을 검토하고, 대중교통체계개편 용역으로서 수행된 주민설명회의 주요내용을 살펴보고자 한다. 본 글에서는 제주특별자치도의회 교통문제연구회 주관으로 개최된 정책토론회(2015년 5월 11일)의 주제발표 ‘제주특별자치도 대중교통시스템 및 이용자 만족도 진단’의 내용을 일부 포함하고 있음을 밝혀 둔다.

## 2. 제주특별자치도 대중교통체계 개편 추진

제주지역 대중교통은 1997년 IMF 사태 이후부터 2005년까지 버스업체 경영악화 및 도산, 승용차 보유 및 이용 급증, 대중교통 이용객수 감소가 서로 영향을 주며 악순환을 거듭해오다 2006년부터 공영버스의 점진적 확대, 시내외 버스 무료환승 도내 전면 확대(2006.10), 시외버스 구간요금제 도입(2007.4), 신규노선 확대 등으로 대중교통 이용자수는 매년 조금씩 늘어나고 있는 추세이다. 현재 제주특별자치도에는 제주시·서귀포시 공영버스를 포함하여 15개 시내외버스 업체가 있으며, 489대의 버스, 약 80여개의 노선이 운영되고 있다(2015년 6월 기준).

〈그림 1〉 제주지역 대중교통 주요 변화(1995~2015)



최근 제주지역은 인구나 자동차가 급격히 증가하고 있어 교통혼잡이 이슈로 떠오르고 있다. 통행수요가 증가함에 따라 도로혼잡이 갈수록 심각해지고 있으며, 이러한 추세는 지속될 것으로 전망된다. 제주지역의 인구나 세대수는 2001년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 이와 함께 자동차 등록대수도 증가하고 있다. 특히 2009년 이후 주민등록인구는 매년 약 1만 명 이상, 자동차 등록대수도 약 1만 대 이상 급속히 증가하고 있다. 이러한 인구나 자동차수 증가는 출퇴근 시간대를 중심으로 도심 내 주요도로의 교통혼잡으로 이어지고 있는 상황이다.

〈표 1〉 인구·세대수 및 자동차등록대수 추이(2001~2015.6)

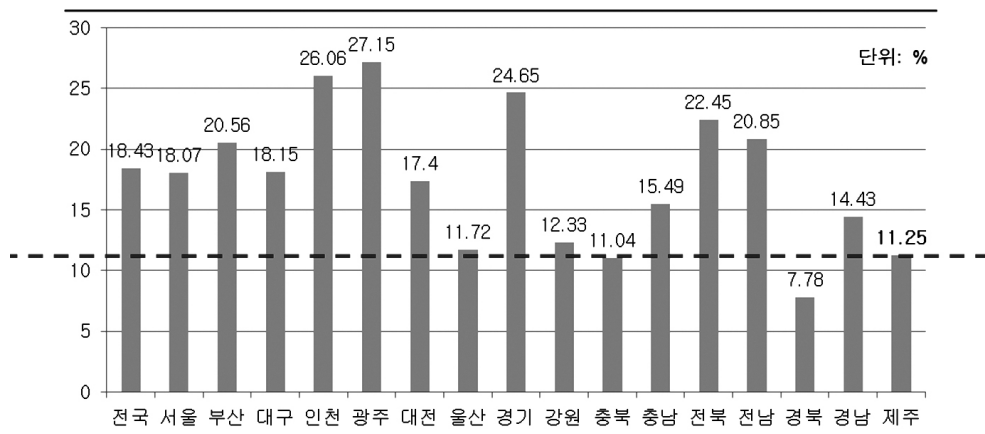
(단위 : 명, 세대, 대)

구 분	주민등록인구	세대수	자동차등록대수
2001년	547,964	183,248	175,367
2002년	552,310	188,760	190,659
2003년	553,864	194,855	199,976
2004년	557,235	199,989	206,328
2005년	559,747	204,635	213,310
2006년	561,695	208,424	222,025
2007년	563,388	211,850	228,858
2008년	565,520	214,681	233,518
2009년	567,913	217,711	241,651
2010년	577,187	224,713	250,794
2011년	583,284	227,873	257,154
2012년	592,449	232,141	270,546
2013년	604,670	238,465	281,031
2014년	621,555	246,516	300,829
2015년 6월	630,832	251,478	308,685

자료 : 제주특별자치도 통계연보, 각 년도.

주 : 자동차 등록대수는 역외세입 관련 등록차량 제외한 결과임.

〈그림 2〉 전국 버스 수단분담률 비교



자료 : 교통수단 이용실태 조사, 국가교통데이터베이스, 2014.12.

따라서 도시교통수단으로서 대중교통의 역할이 보다 확대될 필요가 있다. 통행수요가 많은 기점과 종점에 대하여 대규모 승객을 처리할 수 있도록 버스운행 확대가 필요하고, 통행수요의 변화에 즉시 대응하여 신규 노선을 신설·조정할 수 있는 체계가 필요하다. 승용차 이용자들이 버스로 통행수단을 쉽게 전환할 수 있도록 제주 지역 대중교통체계의 전면적인 개편이 필요하다.

전면적인 개편을 통해 2014년 기준 11.25%에 머물고 있는 대중교통 수단분담률을 최소 전국평균수준(18.43%)까지 향상시킬 필요가 있다.

대중교통체계 개편은 대중교통 이용객의 증가와 비례하여 증가하고 있는 재정 보조금, 그리고 매년 늘어나는 이용객과 재정보조금에도 쉽게 개선되지 않는 운전자의 처우와 친절도 등을 근본적으로 변화시키기 위해 필요하다. <표 2>를 살펴보면 2007년 이후 매년 200~300만 명의 승객이 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 <표 3>을 보면 비수익 노선, 시외버스 구간요금, 무료환승, 학생할인 항목에 대하여 재정 지원금이 비수익 노선 보조비율 조정(2011년), 버스요금 인상(2014년) 시기를 제외하고 매년 증가하고 있어 불합리한 측면이 있으며, 특히 환승할인에 대한 지원의 경우 큰 폭으로 증가하고 있어 재정지원 구조에 대한 전면적인 개편이 필요하다고 판단된다.

<표 2> 제주특별자치도 대중교통 연도별 수송인원 현황

(단위 : 명)

구 분	시내버스	시외버스	합 계
2007년	26,241,799	9,241,740	35,483,539
2008년	27,852,365	10,198,113	38,050,478
2009년	30,318,134	11,505,230	41,823,364
2010년	31,316,315	12,205,757	43,522,072
2011년	32,746,845	13,426,916	46,173,761
2012년	34,048,307	14,003,693	48,052,000
2013년	36,233,443	14,908,396	51,141,839
2014년	39,502,099	15,780,672	55,282,772

자료 : 제주특별자치도 교통정책과 교통현황자료, 2015. 6.

〈표 3〉 제주특별자치도 대중교통 재정지원금

(단위 : 백만원)

구 분	비수익 노선등	시외버스구간 요금	무료 환승	학생 할인	합 계
2007년	3,879	1,748	728	844	7,199
2008년	4,796	2,315	1,769	1,116	9,996
2009년	4,837	2,649	2,362	1,185	11,033
2010년	5,038	2,818	2,615	1,220	11,691
2011년	4,628	2,582	2,729	1,310	11,249
2012년	5,310	2,810	2,808	1,334	12,262
2013년	5,383	2,922	3,040	1,337	12,682
2014년	5,171	2,229	3,166	1,178	11,744

자료 : 제주특별자치도 교통제도개선추진단 내부자료, 2015.

주 : 그 밖의 재정지원 항목은 노후차량 구입비, 정비비, 저상버스가 있으며, 유류세 연동 보조금이 지급됨.

제주특별자치도는 대중교통 체계의 획기적 개선을 위해 빠르고 안전한 대중교통 구축, 대중교통 운영시스템 선진화, 이용자 중심의 친환경 대중교통 구축을 부분별 목표로 설정하였다. 2018년까지 버스 수단분담률 3.1% 증가, 연간 버스이용객 6,000만 명을 정량적 지표로 제시하였다. 뿐만 아니라 버스업계 경영개선, 근로자 보수 향상 등을 통해 버스이용자에게 보다 나은 교통서비스를 제공하는 것을 목표로 수립하였다. 이러한 목표를 달성하고자 〈표 4〉와 같이 16개 추진과제를 선정하였고, 2015년부터 2018년까지 806억 원의 투자계획을 수립하였다(제주특별자치도 보도자료, 2015.12.15).

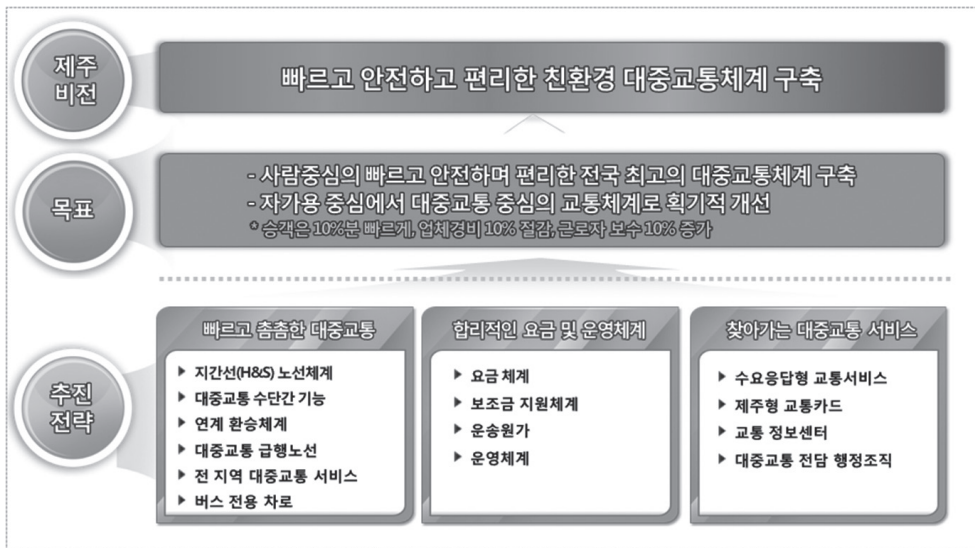
제주특별자치도는 16개 추진과제에 대한 구체적인 실행방안을 도출하기 위해 ‘제주특별자치도 대중교통체계 개편 실행용역’을 발주하여 2015년 5월부터 진행하고 있다. ‘제주특별자치도 대중교통체계 개편 실행용역’을 통해 비전, 정량적 목표, 추진전략이 〈그림 3〉과 같이 보다 구체적으로 그려졌다. ‘빠르고 안전하고 편리한 친환경 대중교통체계 구축’이 비전으로 제시되었으며, 정량적 목표로 10% 빠른 통행속도, 10% 경영효율 증진, 10% 근로자 임금 향상을 설정하였다. 세 가지 추진전략은 빠르고 촘촘한 대중교통, 합리적인 요금 및 운영체계, 찾아가는 대중교통 서비스로 구성된다.

〈표 4〉 제주특별자치도 대중교통체계 개선 목표 및 추진과제

분야별 목표	추진과제
빠르고 안전한 대중교통 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지선, 간선, 순환형 버스 노선체계 개편</li> <li>- 급행 노선제 신설 운영</li> <li>- 마을버스 도입</li> <li>- 버스전용차로제 도입</li> <li>- 환승 정류장(센터, 주차장) 설치</li> </ul>
대중교통 운영시스템 선진화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대중교통보조금 제도 개편</li> <li>- 시내·외 버스요금 체계 개선 운수증사자 근로여건 개선</li> <li>- 제주형 교통카드 도입</li> <li>- 공영버스 지방공기업 설립 검토</li> <li>- 대중교통 품질평가제 도입</li> </ul>
이용자 중심의 친환경 대중교통 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자 응답형 Call Bus 운영</li> <li>- 관광객 맞춤형 대중교통 도입</li> <li>- 친환경 교통수단 도입</li> <li>- 버스정류장 시설 개선</li> <li>- 버스종합정보센터 운영</li> </ul>

자료 : 제주특별자치도, '대중교통체계 획기적으로 개편한다' 보도자료, 2014. 12. 15.

〈그림 3〉 제주특별자치도 대중교통체계 개선 비전, 목표, 추진전략



자료 : 제주특별자치도 대중교통체계 개편 실행용역 착수보고회, 2015.6.

### 3. 이용자 중심 제주지역 대중교통체계 개편

대중교통 개편과 관련하여 제주지역 대중교통 이용자들의 다양한 의견을 수렴하는 것은 무엇보다 중요하다. 제주지역 대중교통 이용자들은 버스노선 증설, 배차간격 조정, 운수종사자 친절 및 안전운행을 희망하고 있다. 2013년 제주사회조사에서 ‘대중교통 개선을 위하여 가장 중요한 사항은 무엇인가’라는 질문에 응답자(5,969명)의 30.2%가 버스노선 증설을 선택하였으며, 25.1%는 운수종사자 친절 및 안전운행, 24.2%는 버스노선 배차간격 조정을 중요한 사항으로 답변하였다(표 5. 참고).

2014년 제주사회조사에서도 비슷한 결과가 도출되었다. 대중교통 개선과 관련하여 응답자(5,965명)의 28.2%가 대중교통 개선을 위해 버스노선 배차간격 조정 및 증설이 필요하다고 답변하였으며, 응답자의 26.3%는 버스노선 증설, 26.1%는 운수종사자 친절 및 안전운행을 선택하였다(표 6. 참고). 따라서 대중교통 체계개편 시 버스노선 증설, 배차간격 조정, 운전자 친절 및 안전운전 향상이 이루어질 수 있도록 개편을 추진해나가야 할 것이다.

지역별로 대중교통 개선에 대한 요구가 다르게 나타난다. 이러한 특성이 개편 시 우선적으로 반영될 필요가 있다. 제주시 동지역에서는 버스노선 증설에 대한 요구가 많은 반면, 제주시 동지역을 제외한 나머지 지역에서는 배차간격 조정에 대한 요구가 많은 것으로 나타났다. 2013년 제주사회조사의 경우 제주시 동지역에 거주하는 응답자의 35%가, 2014년 제주사회조사의 경우 제주시 동지역에 거주하는 응답자의 32%가 버스노선 증설이 필요하다고 답변하였다. 배차간격 조정의 경우 서귀포 읍면

〈표 5〉 제주특별자치도 대중교통을 위한 대책(2013년)

(단위 : %)

구 분	버스노선 증설	배차간격 조정	운전자 친절 및 안전운전	버스정보 시스템 개선	비가림 정류장 확대	버스 정류장 간격조정	기 타
전체	30.2	24.2	25.1	8.4	5.3	5.1	1.7
제주시 동지역	35.0	21.1	25.6	8.8	4.3	4.6	0.6
제주시 읍면지역	26.4	30.2	21.2	8.4	7.8	4.3	1.7
서귀포시 동지역	22.2	27.3	26.9	9.3	4.3	8.3	1.7
서귀포시 읍면지역	23.0	26.4	26.1	5.9	7.6	5.1	5.9

자료 : 2013 제주특별자치도 사회조사, 제주특별자치도, 2013.12, p.211.

지역에서 가장 강하게 나타났는데 2014년 서귀포 읍면지역에 거주하는 응답자의 35.3%가 배차간격 조정을 희망하였다. 운전사 친절 및 안전운전에 대한 응답 정도는 지역별로 비교적 고르게 나타났지만, 제주시 읍면지역의 경우 응답자 비율이 2013년 21.2%에서 2014년 29.8%로 크게 상승하였다. 이러한 권역별 특성을 적극적으로 반영해서 대중교통 개편을 추진할 필요가 있다.

〈표 6〉 제주특별자치도 대중교통을 위한 대책(2014년)

(단위 : %)

구 분	버스노선 증설	배차간격 조정	운전사 친절 및 안전운전	버스정보 시스템 개선	비가림 정류장 확대	버스 정류장 간격조정	기 타
전체	26,3	28,2	26,1	8,2	5,1	4,7	1,4
제주시 동지역	32,0	25,4	25,7	8,2	4,5	3,4	0,8
제주시 읍면지역	21,9	29,1	29,8	10,6	4,5	2,7	1,4
서귀포시 동지역	18,1	32,9	26,2	6,4	4,0	8,5	3,9
서귀포시 읍면지역	14,7	35,3	23,1	7,4	9,7	9,7	0,1

자료 : 2014 제주 사회조사 및 사회지표, 제주특별자치도, 2014.12, p.189.

설문조사외에도 현장에서 주민들의 목소리를 직접 청취하는 것도 중요하다. 제주 특별자치도는 2015년 10월 2일부터 8일까지 주민설명회를 개최하여 읍면지역 거주자를 대상으로 대중교통체계 개편 방향을 설명하고, 주민의견을 수렴하였다. 주민설명회에서 제시된 주요 불편사항과 그에 따른 건의사항을 정리하면 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 제주특별자치도 대중교통체계 개편 주민설명회 의견 정리

불편사항	건의사항
- 등하교시간의 경우 학생들로 버스가 포화상태가 되므로 탑승이 어렵거나 무정차하는 상황이 빈번하게 발생	- 차량 증편, 배차간격 단축 필요
- 대중교통이 운행되지 않거나, 운행노선이 부족하여 버سی용 불편한 외곽마을 다수 존재	- 학생들 통학 등을 위해 버스 노선 신설 및 확대 필요
- 일부지역 버스 통행시간 및 환승횟수 과다함	- 제주시까지 직행으로 운행되는 노선이 필요함
- 일부마을의 경우 버스 운행이 적고, 배차시간이 불규칙하여 불편	- 마을 순환버스의 운행횟수 증가 및 규칙적인 배차시간 필요



불편사항	건의사항
- 늦은 시간에 귀가 수요가 많지만 버스 운행이 10시에 끝나 이용할 수 없음	- 야간 버스 운영시간 확대 필요
- 마을마다 운영되는 버스 배차대수가 달라 형평성 부족	- 마을간 형평성 있는 버스운행 필요
- 환승에 대한 정보(환승지점, 연계버스 출발시간 등)가 부족하고 환승 시간이 맞지 않아 대기하는 경우가 자주 발생	- 환승 정보의 정확성 점검 필요
- 버스 기사들이 거동이 불편한 노약자의 경우 탑승시간이 오래 걸린다는 이유로 승차를 꺼림	- 버스기사를 대상으로 친절 및 정차교육 필요
- 버스가 보도에서 멀리 떨어진 위치에 정차하는 경우가 빈번하여, 교통약자들이 승차하는데 장시간 소요	- 교통약자들이 편하게 이용할 수 있도록 저상버스 도입 필요
- 우천 시 바람이 많이 불어 정류장에 비가 들어오는 경우 등 지역 특성을 고려하지 않고 형식적으로 설치된 정류장 많음	- 지역 특성을 고려한 정류장 설치 필요
- 버스노선이 변경되었지만 버스 승차대가 개편 전 위치에 그대로 있어 이용자 불편	- 버스노선에 맞는 버스 승차대 이동 필요
- 외곽지역에서 승용차로 이동하여 평화로 노선버스 이용 시 승용차 주차공간이 없어 불편함	- 도심진입 전 승용차 환승 주차공간 마련 필요
- 노약자들은 교통카드 사용하여 승·하차하는 방법을 잘 모름	- 교통카드 이용률을 높이기 위해서 노약자 대상 카드 발급 및 카드 이용방법에 대한 교육 및 홍보 필요
- 일부 마을 방향의 이정표가 없어 관광객 또는 마을 찾는 사람들이 불편함	- 이정표 없는 지역 이정표 부여 필요
- 묘지 등과 같은 부정적인 단어를 정류장명(충훈묘지정류장 등)으로 사용하여 불편 초래	- 고유지명, 지역원어 등으로 정류장 명칭 변경 필요
- 버스 정류장 명칭이 동일하게 운영되는 곳이 많아 관광객들이 혼란 경험	

불편사항 및 건의사항 외에도 전체적인 대중교통체계개편에 대하여 다음과 같은 제언이 있었으며, 이러한 내용들은 시외버스 개선 과정에서 주로 활용될 필요가 있다.


- 환승제도 도입 시 환승이 쉽고 자유롭게 이루어져야 하며 제주시까지 최단시간에 이용할 수 있도록 개편 필요
- 시내 중심뿐만 아니라 외곽지역을 포함하여 제주 전역 시내버스화 방안 검토
- 노선의 개편 시 소외되는 외곽지역이 없도록 해야 함
- 관광하기 편리한 구조로 관광지 주변을 경유하는 노선 개편이 필요하며, 환승시설의 설치 시, 소외지역과 관광지 주변을 고려하여 설치해야 함
- 마을버스 운영 시 버스가 통행할 수 있는 마을도로의 신설이 병행될 필요 있음
- 중산간 지역 혹은 외곽마을을 운행하는 노선의 경우 중형버스(12인승 규모)로

운행하면 충분히 승객 수요 대응 가능함

- 읍면 중심에서 공항까지 직행으로 운행하는 버스 노선이 필요함
- 버스의 종류가 헛갈리는 경우가 많으므로 버스 색상 구분이 필요함

이용자 중심의 대중교통체계 개편을 위해서는 의견 수렴 과정 이후 제시된 의견을 검토하고 수용여부와 수용이 어려울 경우 그 이유에 대하여 충분히 제시할 필요가 있다. 또한 이용자 중심의 대중교통체계 개편에 구성원 모두가 합의하고 설득하는 과정이 요구된다. 특히 대중교통은 민간과 공공의 영역이 중첩되고 있으며, 다양한 이해관계자가 참여하고 있기에 구성원 간 합의와 설득은 매우 중요한 과정이 될 것이다. 마지막으로 개편을 도민 모두에게 통해 대중교통 통행시간의 단축, 버스배차 간격 단축 등 예전 대중교통 서비스와 비교하여 개선된 방안이 주어질 수 있도록 해법을 찾아가야 할 것이다.

#### 4. 맺음말

2014년 민선 6기가 출범하면서 제주특별자치도 ‘대중교통 시스템의 획기적 개선’을 위해 3개 분야 16개 과제가 제시되었고, 현재 대중교통체계 개편이 진행 중에 있다. 대중교통체계 개편은 제주지역의 급변하는 경제, 사회, 도시, 교통여건 변화에 대응하고, 대중교통 발전의 기반을 조성하기 위해 현재 시점에서 반드시 필요하며, 제주미래 발전의 원동력이 되는 사업이라고 판단된다. 대중교통체계 개편과 관련하여 제시된 3개 분야 16개 과제를 진행하면서 가장 중요한 점은 제주지역 대중교통 이용자의 요구사항을 다양한 각도에서 파악하고 이용자의 만족도를 제고하는 것이라고 판단된다. 대중교통 부분에 공공의 역할이 늘어나는 시점에서 이용자 만족도 향상은 매우 중요한 정책 목표일 것이다. 대중교통체계 개편이 완료되면 버스 노선 및 시설, 버스 운영 및 서비스, 버스 요금 및 보조금 측면에서 많은 변화가 예상되는데 이러한 변화들이 이용자 입장에서 피부에 와 닿는 결과로 이어질 수 있도록 대중교통 이해관계자들의 적극적인 협력을 당부한다. 

**\* 참고문헌**

- 제주특별자치도, '대중교통 체계 획기적으로 개편한다.' 보도자료, 2014.12.15
- 제주특별자치도, 2013 제주특별자치도 사회조사 보고서, 2013.12
- 제주특별자치도, 2014 제주 사회조사 및 사회지표 보고서, 2014.12
- 제주특별자치도, 통계연보, 각년도
- 제주특별자치도의회, '교통문제연구회 정책토론회: 제주도 대중교통 문제 해결을 위한 대중교통체계개편의 최적방안은?' 정책토론회 자료, 2015.5
- 한국교통연구원 · 제주발전연구원, 제주특별자치도 대중교통체계 개편 실행용역 착수보고회, 2015.6
- 한국교통연구원, 교통수단 이용실태 조사, 국가교통데이터베이스, 2014.12