3

농어촌지역의 대중교통서비스 실태와 개선방안

이백진 | 국토연구원 책임연구원
이윤석 | 국토연구원 연구원

머리말

정부는 대중교통 이용활성화와 고령자 등 교통약자의 통행권 보장을 위해 많은 노력을 기울여왔으며, 최근에는 공정사회 구현 및 사회적 형평성 보장이라는 국가 기조하에 다양한 교통정책들을 추진하고 있다. 그러나 인구감소와 고령화가 빠르게 진행되고 있는 농어촌지역들의 경우 지속적인 이용수요 감소로 인해 대중교통 서비스 수준은 갈수록 악화되고 있으며, 지자체 예산부족과 지원정책 미흡으로 서비스 수준의 개선 또한 어려운 실정이다. 이러한 농어촌지역의 대중교통 서비스 수준 악화는 단순히 이동상의 불편을 초래하는 수준을 넘어 지역 거주민들이 일상생활을 위해 꼭 필요한 시설 또는 장소로의 접근을 보장해주지 못하는 결과를 초래한다. 즉, 사회기반시설인 대중교통 서비스 공급부족으로 일상 활동들이 제약되는 사회적 배제(Social exclusion)[1]로 인한 형평성 문제가 야기된다는 점에서 쉽게 간과될 수 없는 중요성을 가진다.

이 글에서는 농어촌지역들을 중심으로 대중교통 운영현황 및 서비스 수준과 어떠한 문제점들이 내재되어 있는지 파악한다. 또한 기존 사례연구를 통해 대중교통 서비스 악화가 지역 거주민들의 일상생활에 미치는 영향에 대해 살펴본다.

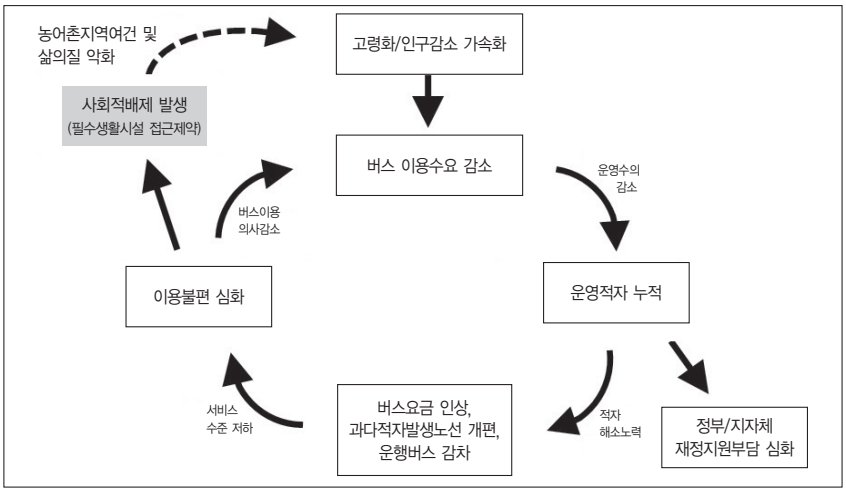
1) 사회적 배제(Social exclusion)란 기존의 빈곤, 실업, 불평등의 개념에서 확장하여 현상이 특정 개인이나 집단의 현재의 상태로 발생하는 것이 아니라 그들의 과거나 개인적 배경 등과 긴밀한 연관성을 지니고 있으며, 개인이나 가구가 그들이 소속된 사회에 적극적으로 참여하기 위하여 필요한 직업, 서비스, 시설 등에 연결될 수 있는 능력이 상실된 상태를 의미한다(노시학. 2007; Church and Frost. 1999 재구성).

끝으로 농어촌지역의 대중교통 서비스 개선과 사회적 형평성 제고 방안에 대해 논의한다.

농어촌지역의 대중교통 서비스 악화구조와 사회적 형평성

농어촌지역의 대중교통 서비스 악화와 이에 따른 사회적 배제 문제는 비단 우리나라뿐만 아니라 선진국들에서도 주요한 사회적 문제가 되어왔다. 즉, 사회발전에 따른 구조적 문제로 인식될 수 있는데 이는 <그림 1>과 같다. 먼저 농어촌지역은 저출산, 경제성장기 농촌에서 도심으로의 인구유출 등 인구감소와 고령화가 빠르게 진행되었다. 이러한 인구구조 변화는 농어촌지역의 대표적인 대중교통수단인 버스를 이용할 수 있는 총이용수요 감소를 유발하고 이는 곧 지방 버스회사들의 운영적자를 야기한다. 이와 같은 과정에서 농어촌지역에 버스 보조금을 지불하는 중앙과 지방정부는 보조금 증가로 재정 부담이 증가하게 된다. 버스회사들의 운영적자 개선을 위해서는 요금인상, 노선축소, 차량감소 등이 불가피하게 이루어지는데 이는 곧 버스 이용객들의 불편과 버스 이용의사가 감소를 초래한다. 이용의사 감소는 다시 버스이용객 감소로 이어지는 악순환이 이루어진다. 이러한 농어촌지역의 대중교통 서비스 악화구조로 인해 결과적으로 병원 · 의원 등 생활에 필수적인 시설에 대한 접근성을 보장받지 못하게 됨으로써 지역거주민들의 삶의 질 악화를 초래한다. 또한 거주여건 악화로 인구감소가 더욱 촉진되는 부정적인 효과를 발생시키게 된다.

〈그림 1〉 농어촌지역의 대중교통 이용 및 운영의 악순환 구도



〈표 1〉 농어촌지역의 인구구조 변화

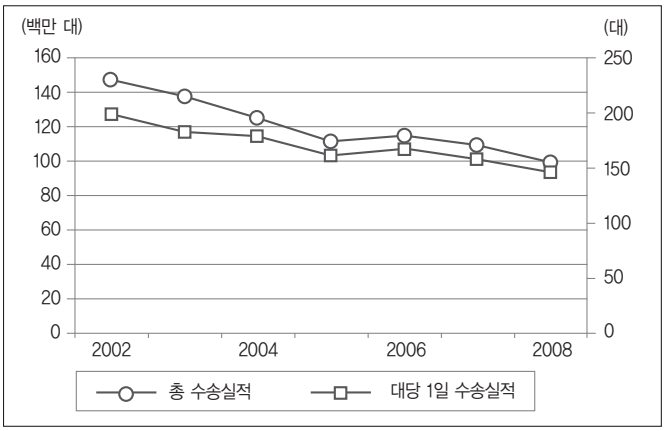
지역구분	인구규모 (2005, 천 명)	평균 증감률(%) (1995~2005년)	고령인구 (65세 이상) 인구규모(천 명)	고령인구 비율(%)	고령인구 평균증감률(%p) (1995~2005년)
전국	47,279	6.0	4,365	9.3%	3.4%p
일반 도시지역	31,614	5.6	2,269	7.2%	2.9%p
도농통합시	11,642	18.7	1,196	10.3%	3.0%p
군	4,482	-13.9	967	21.4%	8.6%p

자료: 한국교통연구원. 2008. 인구저밀도지역 교통 서비스 제공방안 연구.

농어촌지역의 인구감소 및 고령화에 따른 대중교통 이용객 감소

농어촌지역의 대중교통 서비스 수준의 악화는 빠르게 진행되고 있는 인구감소와 고령화로 인한 이용수요 감소에 기인한다. 도시지역과 농어촌(군 · 구)지역 간의 인구변화 패턴을 살펴보면, 1995부터 2005년까지 약 10년간 도시지역의 인구는 5.6% 증가한 데 반해 농어촌(군 · 구)은 13.9% 감소하였다(한국교통연구원. 2008). 농어촌지역의 인구유출의 경우에도 농촌으로부터 도시로의 순유출 인구비율은 0.3%(1995~2000)에서 2.8%(2000~2005)로 9배 이상 증가하고 있어 농어촌지역의 인구감소는 앞으로도 지속될 것으로 예측된다(국토연구원. 2008). 특히 비교적 1일 통행빈도가 낮은 고령인구의 경우, 2005년 기준 우리나라 전체 65세 이상 고령인구비율은 9.3%, 도시지역은 7.2%인 데 반해 농어촌지역인 군 지역의 경우 21.4%로 매우 높아 장래에도 농어촌지역의 대중교통 이용수요 증가는 기대하기 힘든 실정이다. 이러한 농어촌지역의 인구구조 변화로 버스 이용수요도 빠르게 감소하고 있는데, 농어촌버스 이용수요는 2008년 기준 연간 약 9,962만 5천 명으로 지속적인 감소 추세다(한국운수산업연구원. 2008).

〈그림 2〉 농어촌버스 수송실적 변화추이



자료: 전국버스운송사업조합연합회 내부자료 바탕으로 재작성.

농어촌지역의 높은 승용차 의존도

2006년 실시된 수도권 가구통행조사 자료를 기준으로 경기도 군지역 기준 승용차와 버스의 수단분담률을 살펴보면 다음과 같다. 일반 시내버스의 경우 경기도 전체 버스 수단분담률이 22%인 데 비해 군 지역은 12~21% 수준으로 상대적으로 분담률이 낮은 반면, 승용차는 경기도 전체

〈표 2〉 경기도의 지역별 수단통행 분담률(%)

구분	경기도 전체	여주군	양평군	연천군	가평군
승용차	41.6	55.5	56.7	46.3	53.0
버스	22.0	21.0	12.3	12.8	15.1

자료: 수도권 교통조합. 2008. 2006 수도권 가구통행조사.
주: 버스 = 일반시내버스 + 광역좌석버스 + 마을버스 + 시외고속버스 + 기타(통근통학, 학원, 관광버스).

〈표 3〉 경기도 도시지역과 농어촌지역의 버스운행 실태

구분	도시지역(시)	농어촌지역(군, 구)
노선당 1일평균 운행횟수	40.1회/일	4회/일
노선당 1일평균 운행대수	9.3대/일	1.6대/일
배차간격	약 20분	약 1시간

자료: 송재룡. 2008. 경기도 농어촌지역의 버스서비스 개선방안 연구를 바탕으로 재구성.

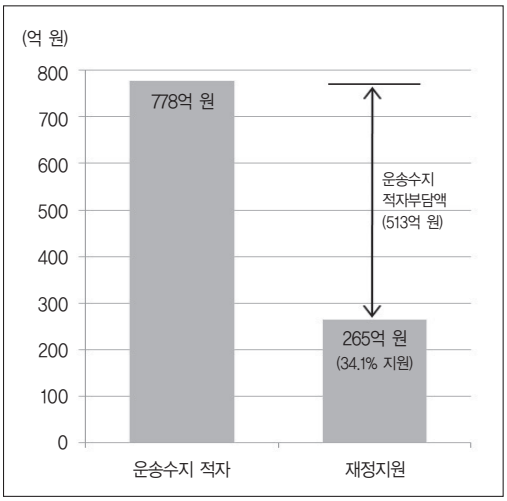
41.6%에 비해 높은 46~57% 수준으로 상대적으로 승용차 의존도가 높았다. 이와 같이 농어촌지역의 낮은 버스분담률과 높은 승용차 수단분담률은 현재 농어촌지역의 대중교통시설이 제대로 활용되지 못하고 있음을 보여준다. 또한 향후 대중교통 개선이 이루어지지 않을 경우 승용차 운전이 어려운 고령자 등 교통약자들의 증가에 대응하기 어려울 것임을 확인할 수 있다.

농어촌지역의 대중교통 운영현황

농어촌지역의 주요 대중교통수단인 농어촌버스는 2008년 말 전국적으로 92개 업체에서 약 1,869대가 운영 중이다. 광역시를 제외한 우리나라 군의 수가 82개라는 점을 감안한다면 대략 군당 평균 한 개의 농어촌버스 업체가 운영되는 수준에 불과하며, 업체당 평균 보유대수도 약 20대로 매우 영세한 실정이다(한국운수산업연구원. 2008).

농어촌지역은 도시지역에 비해 넓은 면적에 적은 인구가 분산되어 있는 인구저밀도 지역으로 버스운영 수익 창출이 근본적으로 어려운 특성을 가지고 있다. 경기도의 경우 도시지역의 시내버스는 1.2km^2당 한 대가 운행하나 농어촌버스는 9.2km^2당 한 대가 운행하는 수준이다. 운행횟수 또한 도시지역에서는 노선당 1일 40.1회가 운영되고 평균 20분 전후의 배차간격 유지가 가능한 반면, 군 지역에서는 그 1/10 수준인 4.0회로 평균 1시간 이상의 배차간격으로 운행되어 대중교통 서비스의 질적 수준이 절대적으로 미흡한 실정이다(한국운수산업연구원. 2008). 노선운영과 관련해서는 수요가 충분한 도시지역에서 노선별 배차된 버스가 운영

〈그림 3〉 농어촌버스 운송수지적자(2007년)



자료: 한국운수산업연구원; 전국버스운송사업조합연합회. 2008.

되고 있으나, 농어촌버스는 지리적으로 분산된 수요에 대응하기 위해 대부분 노선에 차량이 지정되지 않고 시간대별 수요에 맞춰 탄력적으로 운영되고 있다.

농어촌지역의 버스업체 운영적자 증가

이용객의 감소는 곧 버스업체의 운영적자로 이어지는데, 농어촌버스의 운송수지적자는 2008년 약 998억 원이었다. 2007년도 전국버스연합회의 조사자료에 의하면 농어촌버스 조사업체 58개 중 적자업체가 28개 업체로 전체의 48.3%에 달하고, 차량대수 기준으로는 절반인 약 49.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 이와 같은 재정적자에도 불구하고 농어촌지역은 개인교통수단을 이용하기 어려운 경제적 · 신체적 교통약자층이 많아 이용승객 수가 적다 하더라도 버스운행을 중단하기가 어려운 실정이기 때문에 적자운행이 지속되고 있다.

농어촌지역의 대중교통 지원정책과 한계

정부는 현재 농어촌지역의 대중교통체계 유지를 위해 크게 세 가지 재정지원을 제공하고 있다. 시내 · 농어촌버스운송사업 재정지원은 비수익 노선 결손지원, 임금체불 해소, 경영개선 등에 사용되고, 벽지노선[2] 손실보상은 개선 명령한 노선의 운행으로 발생한 손실액을, 오지도서 공영버스 지원은 농 · 어민의 교통편익 증진을 위해 국가가 여객운송사업용 차량구입비를 지원토록 하고 있다.

하지만 이와 같은 재정지원에도 불구하고 농어촌버스의 적자운영을 충당하기에는 매우 부족한 실정이다. 2007년 농어촌버스 운송수지적자액은 7백 77억 5,100만 원이나 동년 정부 및 지자체로부터 지원된 농어촌버스 재정지원액(유류세 환급금 제외)은 약 2백 64억 8,300만 원으로 사실상 운송수지 적자의 34.1% 수준밖에 보존되지 못하는 상황이다(한국운수산업연구원. 2008). 단적인 예로 2007년 전라남도 농어촌 일반버스의 경우 재정보조금을 수령하고서도 총수입 대비 16%, 총운용비용 대비 10%의 적자를 버스업체가 부담한 것으로 나타났다.

농어촌버스의 지속적인 적자운영은 해당 사업체의 운영문제뿐 아니라 이를 개선하기 위해

2) 벽지노선이란 천재지변 등의 사유로 노선여객자동차나 도시철도 등의 운행이 곤란한 지역이나 노선에 긴급하게 수송력 공급을 증대시킬 필요가 있는 경우 국토해양부장관 또는 시 · 도지사가 노선 운행을 명령한 노선을 의미.

추진되는 운행서비스의 감축이나 서비스 수준 저하로 연결된다. 특히 버스요금 인상, 과다적자 발생노선 개편, 운행버스 감차 등의 조치에 따라 대부분의 경우에서 이용자 불편은 더욱 심화되는 양상을 확인할 수 있다.

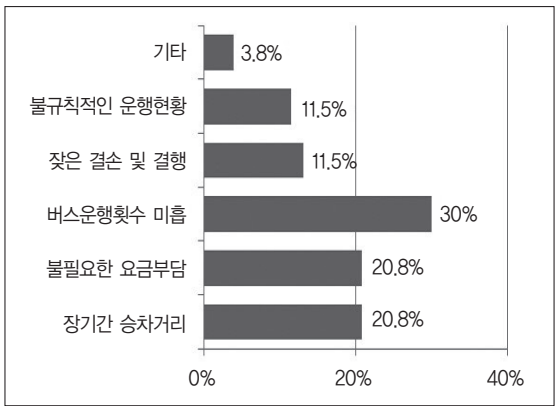
대중교통 서비스 이용자 불편 및 사회적 형평성

농어촌지역의 대중교통 서비스 수준 악화로 인해 거주민들의 이용불편은 갈수록 가중되고 있다. 특히 비싼 버스운임, 낮은 운행횟수, 과다한 통행시간 등 버스운영 전반에 걸쳐 이용불편이 있는 것으로 나타났다. 2008년 교통안전공단이 4개 농어촌지역(경북 영양군, 청송군, 전남 장흥군, 충남 홍성군)을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 버스운행횟수 미흡(30%), 불필요한 요금부담(20.8%), 장거리 승차(20.8%)의 세 가지 항목의 비중이 70% 이상으로 이용불편의 대부분을 차지하고 있었다.

또한 지역민들이 요구하는 개선사항으로 버스운행횟수 증대(53.8%)와 교통요금 인하(31.5%)가 약 85% 이상을 차지하는 것으로 나타나 비용과 운행 빈도 개선이 시급함을 알 수 있다. 예를 들면 경북 영양군의 경우 실수요자로서 높은 비중을 차지하는 벽지노선에 위치한 고등학교 학생들이 이용하는 농어촌버스가 하루 세 번밖에 운행되지 않고, 요금도 편도기준 약 2,000~7,400원으로 높아 크게 불편을 느끼고 있는 상황이다. 이와 같이 농어촌지역은 도시지역에 비해 높은 버스요금을 지불하고 있음에도 장거리 승차 등으로 인해 상대적으로 낮은 수준의 대중교통 서비스를 받고 있어 사회적 형평성 측면에서 불리한 입장에 있다.

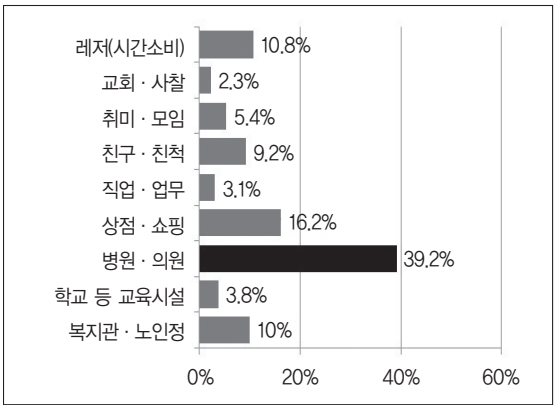
또한 동 연구에서는 대중교통 서비스 수준 악화로 지역 거주민들이 일상생활에 필요한 충분한 활동을 하지 못하고 있음을 보여준다. 장래 버스운임과 운행횟수 증가 등 버스 서비스 수준의 개선을 가정하여 희망하는 활동들을 살펴보면, 병원 · 의원 방문이

〈그림 4〉 농어촌버스의 이용자 불편 사항



자료: 교통안전공단. 2008(내부자료)

〈그림 5〉 농어촌버스 개선에 따른 희망 활동



자료: 교통안전공단. 2008 (내부자료).

39.2%, 쇼핑이 16.2% 등 주로 일상생활에 가장 필수적이인 활동인 것으로 분석되었다. 즉, 현재 농어촌지역의 대중교통 서비스 악화가 지역 거주민들의 일상생활을 제약하는 사회적 배제 문제를 야기하고 있음을 알 수 있다. 반면 버스 서비스 수준 개선에 따라 지역 거주민들의 외출 빈도는 현재보다 약 1.5 ~ 2배 정도 증가할 것으로 분석되어 버스이용에 대한 잠재수요가 존재하며 이는 대중교통 서비스 수준 개선으로 이용수요 증가가 가능함을 시사한다.

개선방향과 시사점

농어촌지역의 대중교통 서비스 악화구조 개선과 사회적 형평성 제고를 위해서는 버스운영 효율화 개선을 위한 노력과 함께 현재의 재정지원뿐만 아니라 보다 근본적으로 버스운영과 관련된 악순환의 고리를 끊을 수 있는 종합적 개선책이 요구된다. 이러한 관점에서 정부는 2011년 3월 대중교통기본계획(2012 ~ 2016)을 확정하고 시행 중에 있다. 이 계획은 교통소외지역 및 사각지대 해소를 위해 요금구조, 노선 및 운행계획, 시간대 등을 고려한 통합적 교통전략을 마련하여 주민 교통편의와 이용수요 증대를 도모를 목적으로 한다. 즉, 기존 버스 노선체계 및 요금체계 개편, 수익성이 매우 낮은 지역에 대체교통수단 서비스 제공, 간선버스와의 연계기능 강화 등 종합대책을 마련하고 있으며, 특히 수요대응형 버스운행은 기존의 장거리 승차와 대기시간 감소에 기여할 것으로 판단된다.

이러한 정부의 개선대책이 보다 효과적으로 적용되기 위해서는 첫째, 기존의 교통수요(Travel demand) 측면뿐만 아니라 교통필요성(Travel needs) 측면에서 접근할 필요성이 있다. 농어촌지역은 지역별 특성과 주민들의 교통필요성이 다양하기 때문에 거주민들의 일상 통행행태에 대한 면밀히 조사를 통해 교통필요성을 우선 파악하고, 지역별 특성을 반영한 차별화된 개선방안 마련이 필요하다. 둘째, 현지 주민들이 참여하는 지역협의체 구성 등을 통해 민관의 상호 협력체계를 구축할 필요성이 있다. 대중교통 서비스를 확보하는 것이 개인적 차원에서 뿐만 아니라 지역공동체 문제로 인식하고 버스의 적극적 이용 등 버스 수요창출을 유도한다. 셋째, 농어촌지역의 맞춤형 버스서비스 제공과 운영효율 개선을 위한 첨단 버스시스템을 도입할 필요성이 있다. 최근 도시지역에서는 첨단정보통신기술을 적용한 버스정보시스템(Bus Information Systems: BIS)을 도입하여 버스서비스 수준과 운영효율 개선에 많은 기여를 하고 있다. 농어촌지역의 경우에도 지역특성에 맞도록 설계된 첨단 버스시스템 도입을 통해 충분히 서비스를 개

선할 수 있을 것이다. 끝으로 농어촌지역의 대중교통 서비스에 의한 문제는 개인적 문제가 아닌 사회적 배제에 의한 형평성 제고의 문제로 인식될 필요성이 있다. 이는 특정지역의 경제, 사회, 문화, 교통시설 및 서비스는 제도와 공공재 수급의 문제로서 사회적 형평성이 고려되어야 하기 때문이다(노시학. 2007). 현재까지 대부분의 연구들이 도시교통 문제에 집중하고 있는 반면, 농어촌지역에 대한 연구는 아직도 미미한 실정이다. 향후 사회적 형평성 관점에서 농어촌지역에 대한 다양한 연구와 정책방안들이 도출되기를 기대한다.

참고문헌

교통안전공단. 2008. 교통농어촌지역 대중교통체계 개선에 관한 연구(내부자료).
김정연. 1996. 농촌지역의 교통여건과 주민의 통행행태. 한국농촌경제연구원.
노시학. 2007. "교통이 사회적 배제에 미치는 영향". 지리학연구 제41권 제4호. pp457-467.
송재룡 · 신정아. 2008. 경기도 농어촌지역의 버스서비스 개선방안 연구. 경기개발연구원.
수도권 교통조합. 2008. 2006 수도권 가구통행조사.
이상인. 2009. 경상북도 시내/농어촌버스 재정지원 효율화 방안 연구. 대구경북연구원.
이재림 · 전상민. 2008. 농어촌버스 활성화 방안. 한국운수산업연구원.
한국교통연구원. 2008. 인구저밀도지역 교통 서비스 제공방안 연구.
Church. A. and Frost. M. 1999. *Transport and Social Exclusion in London: Exploring current and potential indicators*. London Transport Planning.