

‘버스 준공영제 발전 방향 모색’ 토론회

- ◇ 일시 : 2019년 11월 12일(화) 오후 4시
- ◇ 장소 : 더 케이 호텔 3층 거문고 C홀
- ◇ 주최 : 한국소비자단체협의회



‘버스 준공영제 발전 방향 모색’ 토론회

- ◇ 일시 : 2019년 11월 12일(화) 오후 4시
- ◇ 장소 : 더 케이 호텔 3층 거문고 C홀
- ◇ 주최 : 한국소비자단체협의회

시 간	내 용	발제자 및 토론자	
16:00~16:05	사회	임은경 사무총장(한국소비자단체협의회)	
16:05~16:10	국민의례		
16:10~16:50	발제	1. 서울시 시내버스 표준원가 분석 - 한국소비자단체협의회 물가감시센터 김미애 회계사 2. 버스 준공영제 운영실태와 공공성 강화 방향 - 사회공공연구원 이영수 연구위원	
16:50~17:40	지정토론	좌장	한국소비자단체협의회 강정화 물가위원장
		토론	서울시 버스정책과 이형규 팀장
			서울연구원 한영준 부연구위원
			버스운송사업조합 도균섭 사업기획실장
			녹색교통 민만기 공동대표
내일신문 이제형 기자			
17:40~17:50	전체토론		
17:50	폐회		

- 자료집 목차 -

■ 주제 발표

1. 서울시 시내버스 표준원가 분석
김미애 (한국소비단체협의회 회계사)
2. 버스 준공영제 운영실태와 공공성 강화 방향
이영수 (사회공공연구원 연구위원)

■ 토론

좌장 : 강정화 (한국소비자단체협의회 물가위원장)

이형규 (서울시 버스정책과 팀장)

한영준 (서울연구원 부연구위원)

도균섭 (버스운송사업조합 사업기획실장)

민만기 (녹색교통 공동대표)

이제형 (내일신문 기자)

주제발표 I

서울시 시내버스 표준원가 분석

김미애

(한국소비단체협의회 회계사)



가

가

▶ 문제제기

- ▶ 서울시 시내버스 체계
- ✓ 시내버스 현황
- ✓ 서울시 준공영제 현황

- ▶ 서울시 시내버스 표준원가 및 재정지원
- ✓ 시내버스 표준원가 정산지침
- ✓ 서울시 재정지원 현황

- ▶ 주요 시내버스업체 재무분석
- ✓ 서울시 시내버스업체
- ✓ 4개 업체 재무분석

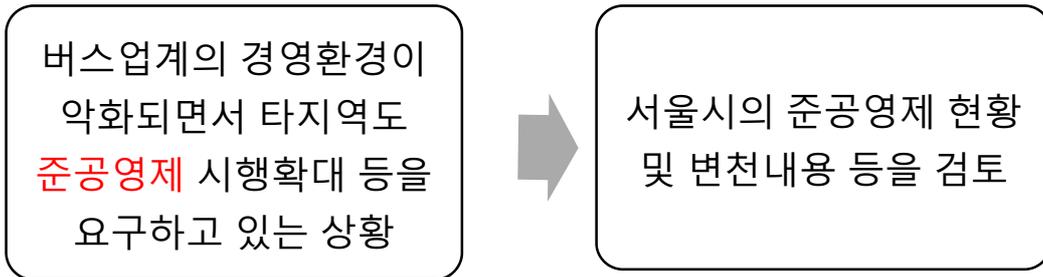
▶ 결론 및 제언



▶ **버스업계의 준공영제 요구**

2004년 7월 1일부터 서울시는 **준공영제**를 도입하여 운영.

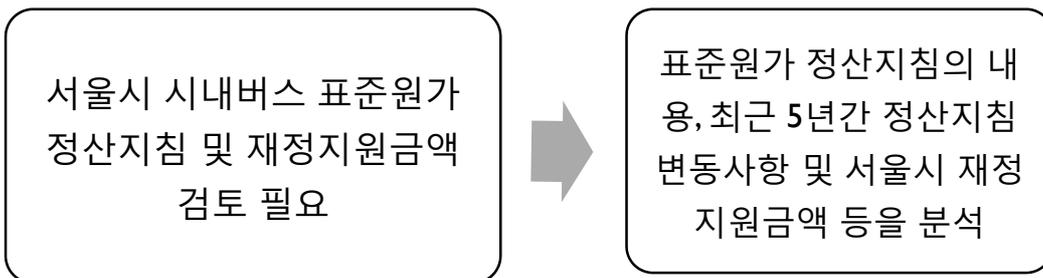
대전, 대구, 광주, 부산, 인천광역시와 제주도가 준공영제를 도입하여 시행 중.
그러나 경기도의 경우 2018년 4월부터 일부 지자체에 광역버스 준공영제가 시행되고 있으나, 시내버스 부문은 아직 도입되지 않은 상태.



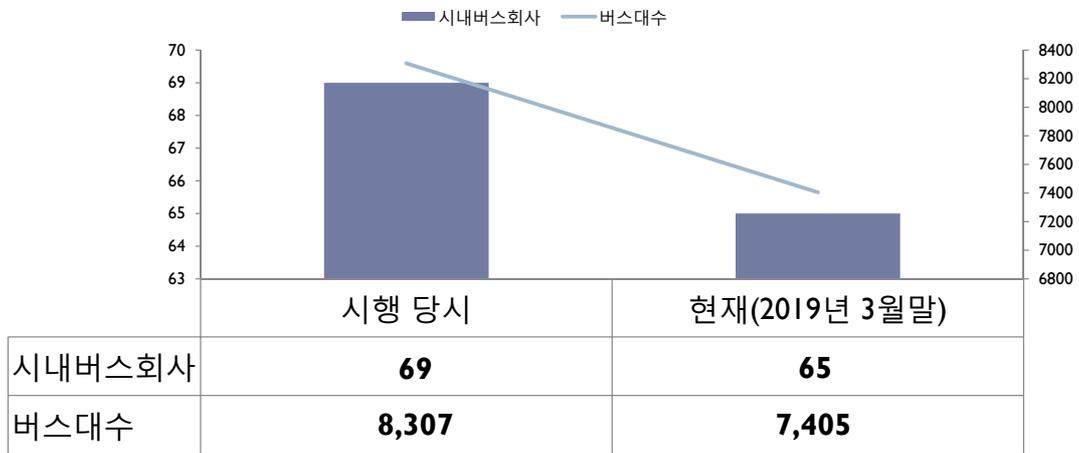
▶ **서울시 시내버스 표준원가 정산지침 및 재정지원금액 검토 필요**

준공영제 : 서울시는 모든 버스회사의 운송수입금을 공동 관리하고,
매년 버스정책시민위원회를 거쳐 확정되는 **표준운송원가**에 따라 산정된
총 비용 대비 총수입의 부족분을 서울시 예산으로 보전하는 방식

※ 서울시는 매년 확정된 '시내버스 표준원가 정산지침'을 서울시 홈페이지에 공개



▶ 준공영제 시행 후 서울시의 주요 시내버스회사에 미치는 영향



✓ 준공영제의 시행 이후, 주요 시내버스회사의 재무구조 및 손익의 변화를 분석

▶ 5

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 체계

▶ 시내버스 노선체계 (출처: 서울특별시 홈페이지 - 교통 - 버스)



간선버스

• 시외곽·도심·부도심 등 지역간 연계



지선버스

• 간선버스·지하철과의 연계 환승



순환버스

• 도심·부도심내 지선노선



광역버스

• 수도권과 도심을 연계



마을버스

• 지선버스의 보조역할 수행

▶ 6

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 체계

▶ 시내버스 운행현황 (2019년 3월 기준)

구분 (단위: 대)	회사수	노선수	인가대수	운행차량	예비차량
간선버스	55	124	3,638	3,447	191
지선버스	60	208	3,436	3,233	203
광역버스	5	10	245	225	20
순환버스	1	3	14	13	1
심야버스	17	9	72	72	0
합 계	65	354	7,405	6,990	415

✓ 차량 200대 이상 보유업체 (2019년 3월 기준)

선진운수(293대), 동아운수(210대), 대원여객(203대), 한성운수(205대)

✓ 최소보유업체 : 원버스(40대)

✓ 평균보유대수는 114대

▶ 7

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 체계

▶ 서울시 시내버스 요금현황 (단위: 원)

구분	종류	기존		변경 (2015.06.27)	
		교통 카드	현금	교통 카드	현금
간지선버스	일 반	1,050	1,150	1,200	1,300
광역버스	일 반	1,850	1,950	2,300	2,400
순환버스	일 반	850	950	1,100	1,200
심야버스	일 반	1,850	1,950	2,150	2,250

✓ 버스만 1회 이용
단일요금제 적용

✓ 환승
10km까지(기본요금) +
추가 5km마다 100원씩
추가요금 부과

✓ 환승시 추가요금은
이용교통수단 중
높은 기본요금 적용

※2015년 인상시 청소년과 어린이의 요금은 변화 없었음.

▶ 8

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 체계

▶ 노선소유권과 운영주체를 기준으로 버스운영체제의 분류

※현재까지 많이 사용되고 있는 분류 기준에 따라 분류

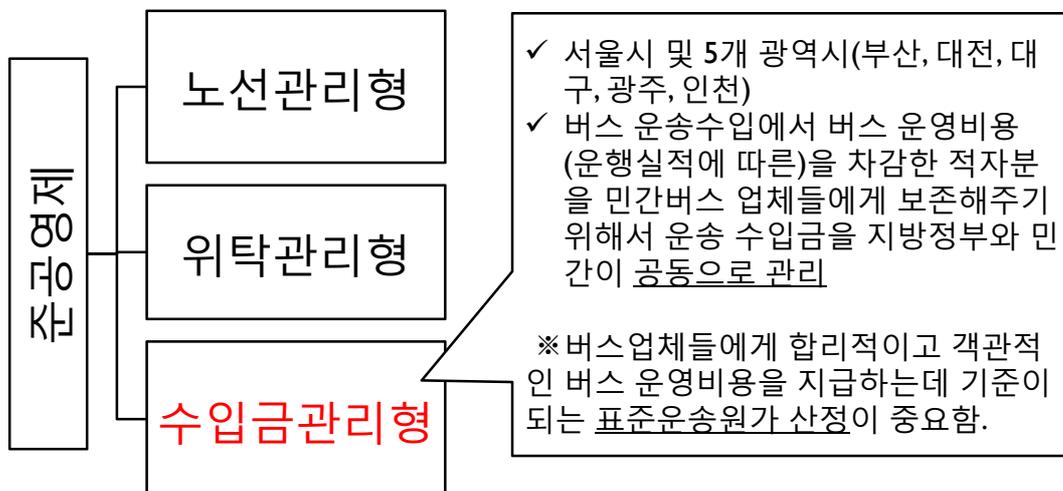
구분	공영제	준공영제			민영제	
		노선관리형	위탁관리형	수입금관리형	재정지원형	순수민영
노선소유권	공공	공공	공공	민간	민간	민간
버스운영담당	공공	민간	민간	민간	민간	민간
운영형태	정부나 지자체가 직접운영(행정조직) 하거나 공사, 공단 등의 법인형태 등으로 운영하기도 함	버스노선의 면허 및 운영권을 정부, 지자체가 소유 하되 입찰 경쟁을 통해서 일정기간만 버스운송사업자에게 운영권 위임함	정부가 민간버스운송사업자들에게 재정적 지원과 함께 운영을 위탁 함	민.관이 입금을 공동관리 하되, 지자체가 표준운송원가에 근거하여 운영비용을 버스업체의 운영실적(버스대당 운행거리)에 따라 모두 지원 함	정부 및 지자체가 적자노선을 운영하는 민간사업자에게 재정보조금 지원	정부의 재정지원없이 민간사업자가 독립채산방식으로 운영

▶ 9

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 체계

▶ 준공영제

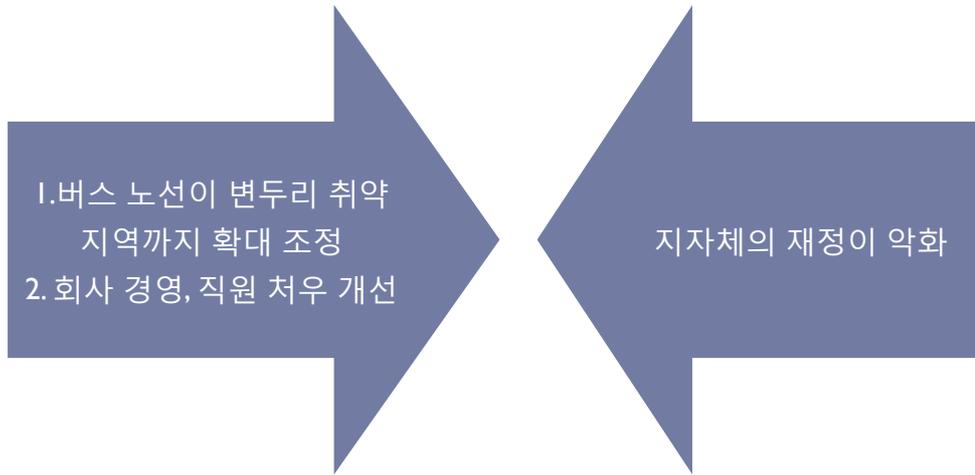


▶ 10

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 체계

▶ 준공영제



▶ 11

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 체계

▶ 서울시 준공영제 도입현황

서울시는 2004년 7월 시내버스 체계 개편을 통해 전국 최초로 준공영제 도입함. 수입금관리형 준공영제를 시행함.

지자체별 버스준공영제 시행 현황	시행일시
서울특별시	2004년 7월 1일
대전광역시	2005년 7월 4일
대구광역시	2006년 2월 19일
광주광역시	2006년 12월 21일
부산광역시	2007년 5월 15일
인천광역시	2009년 2월 25일
제주도	2017년 8월 26일
경기도의 14개 시군 등 일부 지자체 광역버스	2018년 4월 20일

✓ 준공영제 하에서 모든 회사의 운송수입금은 공동 관리하고, 매년 버스정책 시민위원회를 거쳐 확정되는 **표준운송원가**에 따라 산정된 총 비용 대비 총 수입의 부족분을 서울시 예산으로 보전하게 됨.

※ 2004년 체결된 협약서는 수정된 적이 없는 상황.

▶ 12

한국소비자단체협의회 물가감시센터

가

▶ **표준원가 정산지침**

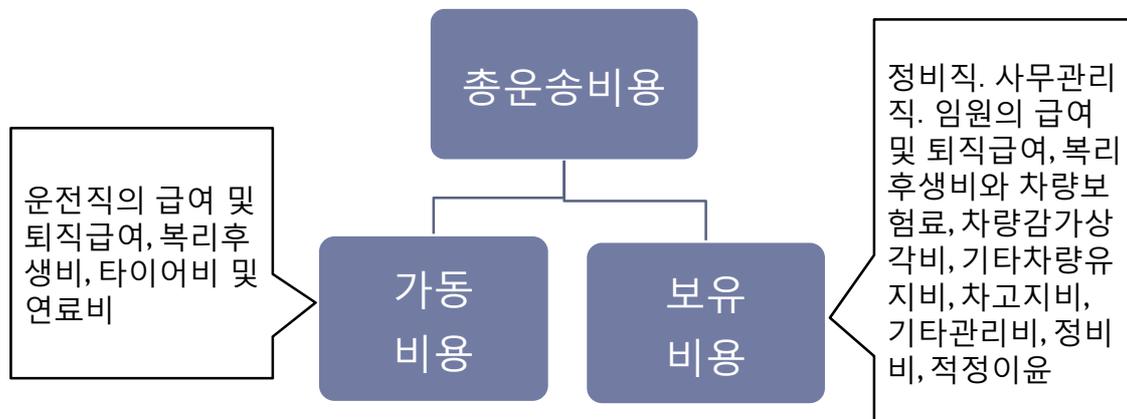
서울시는 매년 '시내버스 표준원가에 따른 운송비용 정산지침'을 공시.

※ 현재 서울시 홈페이지에는 2014년부터 2018년까지 표준원가 정산지침 공시

구성항목
1. 버스 1대당 표준운송원가의 항목별 내용
2-a. 차량별 일대당 표준원가 산정표(자율운영)
2-b. 차량별 일대당 표준원가 산정표(지선전환버스)
3. 주요 표준원가 산정내역
가-a) 자율버스(적용기간 '18년 1월1일 ~ 1월31일) - 대형/중형
가-b) 자율버스(적용기간 '18년 2월1일 ~ 12월31일) - 대형/중형
나-a) 지선전환버스(적용기간 '18년 1월1일 ~ 6월30일) - 대형/중형
나-b) 지선전환버스(적용기간 '18년 7월1일 ~ 12월31일) - 대형/중형
4. 2018년 급여대비 법정복리후생비율 구성
5. 적정이윤

가

▶ **표준원가 정산지침** (차령이 9년을 초과한 차량의 경우 운송비용 정산 대상에서 제외)



✓ 정산지침은 기본원칙 외에도 용어정리, 가동비용 및 보유비용 정산방법, 가동차량 미운행 및 예비차량 운행시 정산, 운전직 인건비 검증, 운전직 임금체불에 관한 처리 등에 대한 처리에 대하여 서술되어 있음.

가

▶ **표준운송원가 항목별 내용**

인건비는 급여에 연동하여 퇴직급여 및 복리후생비가 변동되는 것이며, 급여는 버스 1대당 결정된 표준인원에 대하여 해당하는 비용을 결정하는 것.

인건비 기준 비교	2004년	2014년	2018년	2004년-2018년 대비 변동
운전직	2.44명	2.77명	2.77명	0.33명
정비직	0.1330명	0.1458명	0.1458명	0.0128명
사무관리직	0.2599명	0.2300명	0.2300명	-0.0299명
임원직	0.02명	0.02명	0.02명	-

※2018년도 : CNG 안전관리자 1명, 별도 수당지급

- ✓ 2014년도부터는 표준인원의 변동이 전혀 없었으나, 기준의 산정근거에 대한 자료 및 검증을 할 수 없는 상황. 기준이 안정적이라 변동이 없는 것이라고 말할 수는 없으며, 표준원가정산지침의 기준에 대한 산정근거가 요청됨.

가

▶ **차량별 일대당 표준원가**

표준원가를 자율운영과 지선순환버스로 구분 후 대형과 중형으로 세부 구분하였으며, 원가적용기간도 구분함.

구분 (단위 : 원)	자율운영				지선순환버스			
	대형		중형		대형		중형	
	1월	2~12월	1월	2~12월	1~6월	7~12월	1~6월	7~12월
표준운송원가 합계	687,194	704,262	675,347	692,415	612,307	650,231	601,304	639,228

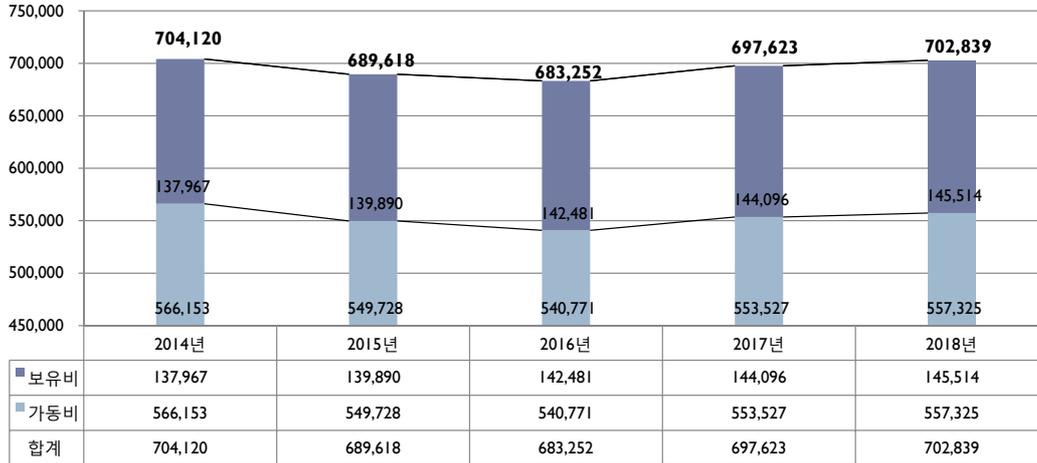
- ✓ 시내버스 유형 중 큰 비중을 차지하고 표준운송원가가 제일 높은 자율운영 (대형)을 중심으로 표준운송원가의 세부내역을 분석함.

서울시 시내버스 표준원가 및 재정지원

가

▶ 자율운영(대형) 표준원가

자율운영(대형)의 기간으로 구분되어 있는 표준운송원가를 연평균기준으로 계산하여 최근 5년간 1대당 표준운송원가를 분석.



▶ 17

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 표준원가 및 재정지원

가

▶ 자율운영(대형) 표준원가

구분(단위 : 원)	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
운전직인건비	412,941	428,346	442,044	455,177	470,066
보유비 중 인건비	46,347	46,722	48,070	49,076	50,700
총인건비	459,288	475,068	490,114	504,253	520,767
표준운송원가 대비 운전직인건비 비중	58.65%	62.11%	64.70%	65.25%	66.88%
표준운송원가 대비 총인건비 비중	65.23%	68.89%	71.73%	72.28%	74.09%

- ✓ 급여 : 1인당 1일 한도 급여(1년간 총급여/365일) × 대당 필요 인원수(2.77명)
- ✓ 대당 필요 인원수는 최근 5년간 변동이 없었으므로 총급여의 변동에 따라 인건비가 증가한 것으로 보여짐.

▶ 18

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 표준원가 및 재정지원

가

▶ 자율운영(대형) 표준원가

구분 (단위 : 원)	내역	2014.01	2014.02 ~ 2015.01	2015.02 ~ 2016.01	2016.02 ~ 2017.01	2017.02 ~ 2018.01	2018.02 ~ 2018.12
시급	1시간	8,824	9,173	9,519	9,852	10,098	10,485
1인당 1년간 총급여 지급액		42,924,048	44,551,036	46,240,877	47,725,443	48,875,360	50,679,332
시급 증감율			3.96%	3.77%	3.50%	2.50%	3.83%
총급여 지급액 증감율			3.79%	3.79%	3.21%	2.41%	3.69%

✓ 시급의 인상율은 매년 버스정책시민위원회 등과 협의하여 확정하는 것이며 인건비 증가로 인해 표준원가 또한 동반 상승하는 것으로 나타남.

▶ 19

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 표준원가 및 재정지원

가

▶ 자율운영(대형) 표준원가

구분(단위 : 원)	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
서울시 상용 월평균임금	3,199,814	3,261,561	3,364,470	3,445,867	3,563,940
서울시 상용 월평균임금 증감율(A)		1.93%	3.16%	2.42%	3.43%
서울시 운전직 월평균급여	3,701,288	3,841,671	3,966,811	4,064,961	4,210,750
서울시 운전직 월평균급여 증감율(B)		3.79%	3.26%	2.47%	3.59%
증감율 차이(B-A)		1.86%	0.10%	0.05%	0.16%
서울시 운전직 월평균급여와 서울시 월평균임금과 차이액	501,474	580,110	602,341	619,094	646,810

✓ 서울시 운전직 시급 변동에 따른 영향이 크게 나타나므로 시급 결정에 영향을 주는 자료를 공개하여야 한다고 생각됨.

▶ 20

한국소비자단체협의회 물가감시센터

서울시 시내버스 표준원가 및 재정지원

가

▶ **적정이윤 보장**

최근 5년간 해당 총운송수입의 3.61% ~ 3.86%의 이윤을 보장.

구분(단위 : 원)	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
대당 총운송수입	168,252,184	171,883,657	178,900,554	176,269,803	174,948,744
수입창출 대가	3.86%	3.61%	3.61%	3.61%	3.61%
연간 대당총이윤	6,494,810	6,205,000	6,458,310	6,363,340	6,315,650
일일 대당총이윤	17,794	17,000	17,694	17,434	17,304

- ✓ 총 수입기준이 아닌 적정투자보수 산정방식이 바람직하다고 권고 및 예비차량과 운행차량의 동일한 이윤보장을 문제로 2014년 감시원에서 지적하였으나 그 이후 수정된 바가 없는 것으로 확인.
- ✓ 총수입금액에 비례하여 적정이윤을 보장하는 구조는 버스요금인상 시 적정이윤도 함께 증가하여 원가보전을 위한 요금인상 효과가 경감될 수 있음.

서울시 시내버스 표준원가 및 재정지원

▶ **재정지원 현황**

구분 (단위 : 억원)	2004년 하반기	2005년 ~ 2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	합계
지원금	816	19,722	2,538	2,512	2,771	2,932	5,402	36,693
증감율				-1.02%	10.31%	5.81%	84.24%	

- ✓ 표준원가에 많은 영향을 미치고 있는 운전직 임금 및 버스업체의 적정이윤 보장 등은 매우 신중하게 결정되어야 함.
- ✓ 과도한 운송비용이 산정되어 서울시의 재정지원금이 과다하게 지급되고, 재정지원금이 증가하고 있는 것인지 계속 살펴봐야 함.

주요 시내버스업체 재무분석

▶ 시내버스업체 현황 : 차량보유대수기준 상위 10개 업체 재무 현황

회사명	차량 보유대수	운송수입	운송원가	매출 총이익	영업이익	매출 총이익율	영업이익율
선진운수	293	61,437	54,984	6,453	2,715	10.50%	4.42%
동아운수	208	45,571	41,360	4,211	866	9.24%	1.90%
한성운수	203	48,346	43,000	5,346	2,430	11.06%	5.03%
대원여객	203	45,029	39,559	5,471	2,485	12.15%	5.52%
범일운수	188	44,180	36,831	7,349	3,367	16.63%	7.62%
북부운수	186	39,836	36,362	3,474	1,133	8.72%	2.84%
서울교통네트워크	185	38,586	34,927	3,659	939	9.48%	2.43%
한국비알티자동차	180	38,002	33,698	4,304	1,759	11.33%	4.63%
대진여객	172	37,936	33,504	4,432	1,158	11.68%	3.05%
남성교통	167	38,393	34,164	4,229	1,703	11.01%	4.44%
10개 업체 평균						11.18%	4.19%

▶ 23

한국소비자단체협의회 물가감시센터

주요 시내버스업체 재무분석

4

▶ (주)선진운수의 재무제표 (단위: 백만원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	5개년 평균
운송수입	62,680	60,586	57,888	59,861	61,437	
운송원가	55,719	53,176	51,187	53,436	54,984	
매출총이익	6,960	7,410	6,701	6,425	6,453	
판관비	3,629	3,858	3,632	3,667	3,738	
영업이익	3,331	3,551	3,069	2,757	2,715	
당기순이익	2,677	7,491	2,904	2,623	2,295	
매출총이익율	11.10%	12.23%	11.58%	10.73%	10.50%	11.23%
영업이익율	5.31%	5.86%	5.30%	4.61%	4.42%	5.10%
당기순이익율	4.27%	12.36%	5.02%	4.38%	3.74%	5.95%

▶ 24

한국소비자단체협의회 물가감시센터

주요 시내버스업체 재무분석

4

▶ 동아운수(주)의 재무제표 (단위: 백만원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	5개년 평균
운송수입	44,956	44,071	43,272	44,289	45,571	
운송원가	39,533	38,640	39,299	40,594	41,360	
매출총이익	5,423	5,431	3,973	3,695	4,211	
판관비	2,868	5,054	3,045	3,294	3,345	
영업이익	2,555	377	927	401	866	
당기순이익	2,026	604	937	1,260	888	
매출총이익율	12.06%	12.32%	9.18%	8.34%	9.24%	10.23%
영업이익율	5.68%	0.86%	2.14%	0.91%	1.90%	2.30%
당기순이익율	4.51%	1.37%	2.17%	2.85%	1.95%	2.57%

▶ 25

한국소비자단체협의회 물가감시센터

주요 시내버스업체 재무분석

4

▶ (주)대원여객의 재무제표 (단위: 백만원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	5개년 평균
운송수입	44,910	45,592	43,956	45,259	45,029	
운송원가	41,654	42,844	40,241	39,674	39,559	
매출총이익	3,256	2,748	3,715	5,585	5,471	
판관비	2,171	2,936	3,063	2,867	2,986	
영업이익	1,085	-188	652	2,718	2,485	
당기순이익	2,989	463	1,011	2,591	6,534	
매출총이익율	7.25%	6.03%	8.45%	12.34%	12.15%	9.24%
영업이익율	2.42%	-0.41%	1.48%	6.01%	5.52%	3.00%
당기순이익율	6.66%	1.02%	2.30%	5.72%	14.51%	6.04%

▶ 26

한국소비자단체협의회 물가감시센터

주요 시내버스업체 재무분석

4

▶ **한성운수(주)의 재무제표** (단위 : 백만원)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	5개년 평균
운송수입	48,826	46,555	45,315	46,745	48,346	
운송원가	43,779	41,351	41,296	41,523	43,000	
매출총이익	5,047	5,204	4,019	5,222	5,346	
판관비	2,526	2,521	2,594	2,645	2,916	
영업이익	2,521	2,683	1,425	2,577	2,430	
당기순이익	2,215	2,685	1,715	2,462	2,613	
매출총이익율	10.34%	11.18%	8.87%	11.17%	11.06%	10.52%
영업이익율	5.16%	5.76%	3.15%	5.51%	5.03%	4.92%
당기순이익율	4.54%	5.77%	3.79%	5.27%	5.41%	4.95%

▶ 27

한국소비자단체협의회 물가감시센터

주요 시내버스업체 재무분석

4

▶ **상위 4개 시내버스업체**

5년간 평균매출총이익율 : 9.24% ~ 11.23%

※업체마다 지출한 판관비가 상이함에 따라 5년간 평균영업이익율은 2.30% ~ 5.10%을 나타냄.

▶ **한국은행 육상여객운송업의 영업이익율 및 순이익율**

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	4개 연도 평균
매출총이익률	16.60%	13.57 %	14.21 %	13.42 %	14.45%
매출액영업이익률	-2.33%	-3.24%	-2.60%	-3.31%	-2.87%
매출액순이익률	2.57%	-3.12%	-2.14%	-1.90%	-1.15%

▶ 28

한국소비자단체협의회 물가감시센터

4

▶ 상위 10개 업체의 배당금 지급현황

2004년 준공영제 시행 후 10개 업체는 영업이익 및 당기순이익이 발생하며, 재무구조가 좋아짐에 따라 주주에게 배당금을 지급함.

구분 (단위 : 백만원)	선진 운수	동아 운수	대원 여객	한성 운수	범일 운수	북부 운수	서울 교통 네트워크	한국 비알티 자동차	대진 여객	남성 교통	합계
배당금 합계	30,786	8,065	4,862	22,838	6,338	13,785	14,046	10,331	1,300	-	112,351
2018년 차기이월이익잉여금	4,918	17,262	10,864	8,417	24,454	13,326	12,203	3,100	9,289	17,886	121,720
2018년 자본 납입액	659	1,050	3,549	1,688	2,919	2,340	4,268	2,063	1,050	1,807	
배당금/자본 납입액	46.7	7.7	1.4	13.5	2.2	5.9	3.3	5.0	1.2	-	9.7

- ✓ 민간회사라면 회사가 달성한 이익에 대하여 배당을 하는 것은 회사 정책의 일환으로 볼 수 있으나, 준공영제에서 과한 배당은 보수적으로 판단하면 보전된 운송원가가 불합리하고 과도할 수도 있다는 생각이 들게 함.

1. 서울시 협약서 및 시내버스 표준원가 정산지침을 점검하여 수정 및 보완해야

2004년 시행 이후
서울시와 시내버스
업체와의 협약서 및
시내버스 표준원가
정산지침 변동 없음.

시행 첫 해의 협약서 및
일부분에 대하여 세부
적인 표준기준을 그대로
적용하는 것은 불합
리하다고 보여짐.

- ✓ 서울시는 전국에서 준공영제를 첫 시행한 지자체로 서울시의 협약서 및 표준원가 정산지침은 준공영제를 시행하는 타 지역의 참고자료로 활용되는 등 그 영향력이 있음.
- ✓ 서울시는 준공영제 협약서 및 표준원가 정산지침을 점검하여 버스업체의 책임과 의무를 제대로 규명할 수 있도록 **수정 및 보완해야 함.**

2. 서울시 운전직 인건비 및 적정이윤이 적정하게 결정되어야

- ✓ 1대당 표준운송원가의 50%이상을 차지하고 있는 운전직 인건비의 시급은 최근 5년간 2.5% ~ 3.96% 가 인상되며 2018년 12월 기준 10,485원으로 2018년도 운전직 월평균급여는 4,210,750원임.
- ✓ 운전직 시급을 결정하기 위한 인상을 근거자료 및 결정내용 등을 공개하며 표준운송원가를 합리적으로 산정하여야 할 것으로 판단됨.
- ✓ 버스업체에 보장하는 적정이윤 산정방식에 대하여 감사원 지적 및 산업환경 등 전반적인 사항을 고려하여 합리적이고 적절한 기준이 결정될 수 있도록 하여야 함.

3. 버스업체에 대한 주기적인 점검 및 재정지원 기준 등을 강화하여 세금의 낭비가 없도록 해야



• 매년 지원금액 증가로 지자체의 부담이 가중되는 상황

• 버스업체는 높은 영업이익과 당기순이익이 발생해 주주에게 배당을 지급

• 버스업체에 대한 주기적인 점검 및 재정지원 기준 등을 강화하여 세금이 낭비되지 않도록 해야 할 것으로 보임

감사합니다.

가

(한국소비자단체협의회 물가감시센터)
서울특별시 중구 명동11길 20 (명동1가) 서울YWCA 701호
TEL 02-774-4060, FAX 02-774-4090
sohyub@consumer.or.kr, price@consumer.or.kr
<http://www.consumer.or.kr/>, <http://price.consumer.or.kr/>

주제발표 II

버스 준공영제 운영실태와 공공성 강화 방향

이영수

(사회공공연구원 연구위원)

버스준공영제 운영현황과 공공성 강화방향

1. 우리나라 민간버스 운영의 문제점

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

3. 버스준공영제 개선방향

2019년 09월 04일

발표 : 이영수 (사회공공연구원 연구위원)

1. 우리나라 민간버스 운영의 문제점

▪ 버스 운영과 보조금 지원 현황

- 2016년 기준으로 전국의 시내버스업체 수는 729개, 보유대수는 39,409대(운수업조사보고서)
- 2016년 기준으로 재정지원형 민영제 지역에서는 버스재정지원/벽지·오지노선/공영버스·차고지 지원 등으로 **4,723억 원**, 준공영제 지역에서는 **7,584 억 원** 등의 재정지원이 이뤄짐. 전국적으로 **총 1조 2,307억 원 소요**(안호영 의원실 정보공개청구자료)
- 유류세 보조, 신차/천연가스/저상버스 등의 도입 지원 등도 감안하면 현재 2조원에 가까운 보조금이 버스운영에 총 지원된다고 추정할 수 있음.
- 2016년 기준 사립유치원은 4,291개이며 정부로부터 2조원 정도를 지원 받고 있는데 버스업체 규모를 감안하면 정부로부터 적지 않은 보조금을 받고 있음. 버스의 기능과 보조금 규모를 봤을 때 중요한 공공영역으로 역할하고 있음.
- 하지만 지난 5월 버스 총파업에서도 드러났듯이 중앙정부는 버스는 지방사무라는 이유로 재정지원 등의 정책적인 개입을 제대로 하지 않고 있음.

1. 우리나라 민간버스 운영의 문제점

▪ 버스 노선면허의 사유화 문제

• 일반 면허 중심의 독특한 버스운영체제

- 여객자동차운수사업법(이하 법) 제4조에 의하면 버스운송사업 면허는 일반적으로 면허 기간의 정함이 없는 일반면허로 운영이 됨. 업무의 범위와 기간을 한정 한 한정면허는 특수한 경우에만 적용

- 한정면허는 법 시행규칙 제17조에 의해서 1) 여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성 등으로 인하여 노선운송사업자가 노선버스를 운행하기 어려운 경우, 2) 수익성이 없기 때문에 노선운송사업자가 운행을 기피하는 노선으로써 관할관청이 법에 의해 보조금을 지급하려는 경우, 3) 버스전용차로의 설치 및 운행계통의 신설 등 버스교통체계 개선을 위하여 시·도 조례로 정한 경우, 4) 신규노선에 대하여 운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업을 경영하려는 자의 경우 등에만 발급이 될 수 있음.

• 버스노선 면허권의 사유화 문제를 야기함

- 버스운송사업은 일반면허체제로 인해 노선면허가 특허권으로 인식되고 민간버스 기업이 노선을 독점하면서 노선 면허권의 사유화 문제가 야기되었음.

➔ - 물론 현재 관할관청은 사업계획변경에 대한 규제를 통해서 노선의 운영에 개입할 수 있고, 개선명령을 통해 노선의 연장 및 단축, 변경을 명령 할 수 있음. 그럼에도 면허를 통해 결정된 노선에서 사업을 경영하게 된 사업자에게는 해당노선에 대해서 상대적 독점적 지위가 인정되게 됨.(김정임, 2012)

- 버스운송사업은 양도·양수(법 14조) 및 상속(법 15조)도 가능하게 되어 있음.

1. 우리나라 민간버스 운영의 문제점

▪ 사업면허 취소 권한 미약

85 () 가 가 가 6
 , 5 · 8 · 39 41 < 2009.5.27., 2012.2.1., 2012.5.23., 2013.3.23., 2013.8.6., 2014.1.28., 2014.5.21.>

43 () 83 가 3
 85

사업면허취소·사업등록취소 및 사업정지 등의 처분기준

		1	2	3
30. 50	85 1 32 2	(90)		

• 보조금 관련해서 문제를 일으켜도 현행 법 상으로는 사업면허 취소가 어려움 ➔ 버스행정력의 취약함과 결합되면서 관리감독의 효과성 약화로 연결(버스업의 정상화를 위해서는 여객자동차운수사업법의 대대적인 개정 필요)

1. 우리나라 민간버스 운영의 문제점

▪ 보조금 관련 논란 계속 발생

• 강원도 □□운수는 벽지와 오지노선을 운행하면서 여객자동차 운수사업법(이하 여객자동차법) 제50조와 제23조, 교통카드사용 및 환승할인보조와 유류세액 인상분 등의 보조 등으로 운송원가의 100%를 보장받음.

연도별 □□운수의 실적원가, 운송수입금, 보조금 총액 현황

	가		
2014	1,772,842,603	837,490,260	1,277,804,800
2015	1,733,802,880	784,555,290	1,028,743,350
2016	-	-	1,042,677,440

• □□운수는 운행차량이 14대에 운전 노동자도 17명에 불과하지만 임원관리직은 무려 6명(연봉 4천만원)이며 현장에서 실제 상주하는 관리직은 1명 정도임. 정비직 인건비도 부풀렸다는 의심(실제 발생한 정비직 인건비는 5천만원 수준인데 비용은 1억 여 원으로 계상). 도내 다른 업체들도 충분히 의심.

• 운송비용 부풀리기 의혹 : 관리직/노동자 수와 인건비 과대 계상, 차량 수리비/부속비 과대 계상 등

• 운송수입 축소 의혹 : 현금수입 일부 빼돌리기(교통카드 시스템 미비), 연식이 종료한 차량 폐차수익금 누락 등(차량구입에 보조금 지출)

1. 우리나라 민간버스 운영의 문제점

• 경기도에서는 2011년 부터 2015년 9월까지 버스업체에 대해서 1조 원 정도의 재정을 지원했는데 버스업체는 동 기간 동안 부동산 구입에 6,415억 원의 비용을 투자하며 88억 원의 임대수익을 올렸음.(김지환 도의원 보도자료)

• 경기도 버스업체는 적자가 심각하므로 보조금 지원을 늘려달라고 매번 요구하지만 정작 보조금으로 수익사업을 하고 있음.

• 2014년 3월 27일, 충남 천안의 3개 시내버스 업체 대표와 경리책임자 등 5명이 100억 원에 가까운 회사 자금 및 재정 지원금을 횡령하고 편취한 혐의로 검찰에 구속되었음. 이들 3개 시내버스회사들은 적자를 부풀려서 시로부터 받은 무료환승 손실보상금, 시내버스 대폐차지원금 등의 100억 원 상당의 보조금을 중간 과정에서 빼돌린 혐의를 받았음.

• 구체적인 전국적인 조사 자료는 국민권익위에서 2010년에 19개 지자체를 대상으로 실시한 버스보조금 부당지급 결과(버스운송보조금 부당지급 방지 나선다. 2010.8.17 보도자료)에 잘 나와 있음.

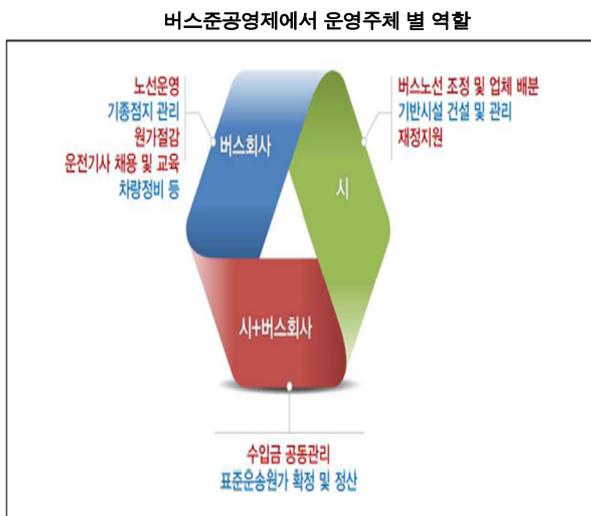
• 이 때 국민권익위에서 제기되었던 논란이 지금도 제대로 해소되었다고 보기가 쉽지 않음.

1. 우리나라 민간버스 운영의 문제점

	1 ()	2 ()	3 ()	4 ()	5 ()
	(54.96)	(16.52)	(13.04)	(10.00)	(4.35)
	(32.49)	(19.86)	(9.33)	(7.69)	(4.99)
	(29.83)	(29.76)	(22.60)	(16.78)	(1.03)
	(28.8)	(28.8)	(27.3)	(10.6)	(3.0)
	1 ()	2 ()	3 ()	4 ()	5 ()
	(43.24)	(27.97)	(20.56)	(8.23)	
	(42.06)	(21.89)	(11.64)		
	()	()			
	1 ()	2 ()	3 ()	4 ()	5 ()
	(34.09)	(27.54)	(12.30)		
	(26.98)	(13.72)	(13.26)	(13.26)	
	(34.74)	(21.74)	(21.52)		
	1 ()	2 ()	3 ()	4 ()	5 ()
	(46.67)	(23.33)	(30)		
	(46.84)	(46.84)	(4.39)		
	1 ()	2 ()	3 ()		
	()	()	-		
	(37.12)	(21.97)	(17.05)		
	1 ()	2 ()	3 ()		
	(43.240)	(35.14)	(21.62)		
	()	()	-		

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 수입금 공동관리형 버스준공영제의 개념



출처 : 김원철(2016)

- 정부가 운영비용(총 운송수입금에서 표준운송원가를 제외한 미달 분, 단 시와 합의한 운영실적(대.km)을 버스회사가 달성 시)을 모두 보존하는 대가로 민간버스 업체들로부터 배차권과 노선 조정권 등을 확보.(노선 소유권은 업체)

- 정부 재정으로 민간기업 버스 경영의 안정화를 담보하고 공공부문이 차량 배차와 노선을 주도적으로 조정하면서 노선체계 개편 실시.

- 수입금관리형 버스준공영제라고 부르는 이유는 버스 운송수입에서 버스 운영비용(운행실적에 따른)을 차감한 적자분을 민간버스 업체들에게 보존해주기 위해서 운송 수입금을 지방정부와 민간이 공동으로 관리하기 때문.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 버스운영체계의 분류

- 일반적으로 버스운영체계는 공영제, 준공영제, 민영제로 나뉘는데 노선면허의 소유와 운영주체 기준으로 나눈다면 한국의 수입금관리형 버스준공영제는 버스준공영제로 분류하기 어려움.
- 준공영제를 실시하는 외국은 대부분 노선면허권(한정면허)을 정부가 소유하면서 운영만 위탁.

노선면허 소유권과 운영주체를 기준으로 버스운영체제의 분류

구분	노선면허 소유권	운영주체	운영형태	비고
공영제	정부	정부	공공	
준공영제	정부	민간	민영	
민영제	민간	민간	민영	
수입금관리형 버스준공영제	정부	민간	준민영	노선면허 소유권은 정부, 운영주체는 민간

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 수입금 공동관리형 버스준공영제 도입 배경

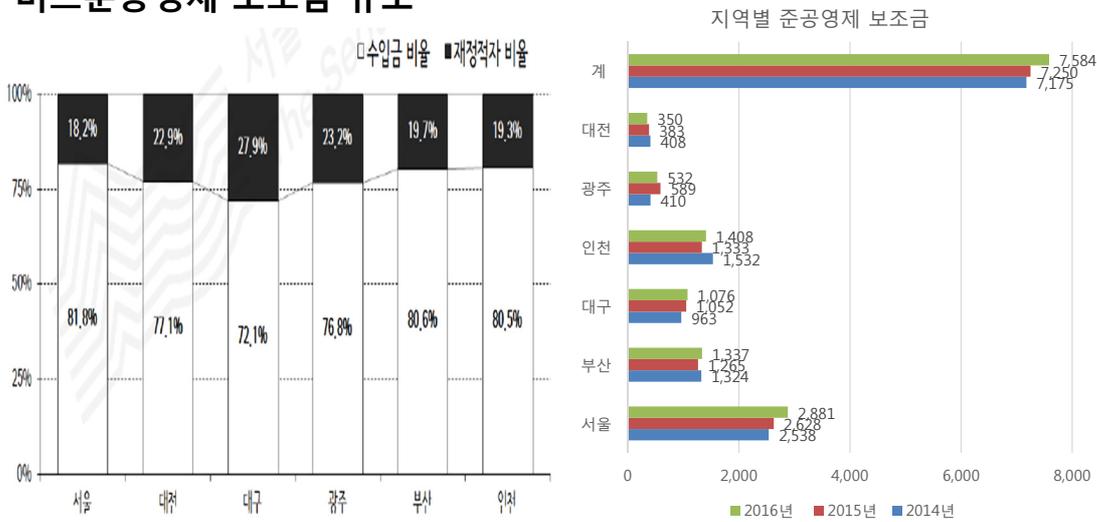


출처 : 서울시(2019)

- 엄밀히 이야기하면 버스준공영제는 버스운영체계 개편에 해당. 버스준공영제 운영문제에 대해서 논의할 때는 운영체계 개편에 국한해서 논의할 필요가 있음.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 버스준공영제 보조금 규모



• 지역별로 다소 차이는 있지만 재정지원비율은 전체 비용에서 20% 수준.(그 외 요금수입으로 충당 등)

• 2016년 기준으로 총 7,584억 원이며 지역간에 차이는 있지만 계속 증가하는 추세. 2017년에 제주도(800억 원)와 2018년에 경기도 일부 광역버스(242억 원)에 추가 도입. 현재 기준으로는 전국적으로 9천 억 여 원 이상으로 보아.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 표준운송원가의 구성과 내용

구분	내용	구성비(%)	정산방법	비고	
가동비	운전직인건비	운전직 근로자에게 지급되는 급여, 퇴직급여, 복리후생비, 4대 보험	62.8	실비정산	
	연료비	버스차량용 연료(CNG, 전액) 비용	13.1		
	타이어비	타이어구입 및 교체와 관련된 비용	0.7		
보유비	경비직인건비	경비직 근로자에게 지급되는 급여, 퇴직급여, 복리후생비, 4대보험	3.4	표준정산	경비원, 세차원, 정비책임자 직용
	관리직인건비	관리직 근로자에게 지급되는 급여, 퇴직급여, 복리후생비, 4대보험	4.2		
	임원인건비	동기임원에게 지급되는 급여, 퇴직급여, 복리후생비, 4대 보험	0.9		
	차량보험료	버스차량에 대한 대인, 대물 보험료	2.3		
	차량감가상각비	차량취득가격을 내용 연수기간 동안 비용화 하는 항목	4.0		9년 정역지급
	기타차량유지비	운송원가 명세서에 포함된 비용 중 별도로 구분되지 않은 항목	0.8		수도광열비, 세차비, 잡유비 등
	기타관리비	손익계산서에 포함된 관리비 중 별도로 구분되지 않은 항목	0.9		교육훈련비, 지급수수료 등
	차고지비	차고지사용에 대한 임대료	1.9		자가차고지도지급
	경비비	차량경비에 따른 부품구입비, 수리비 등	1.8		
격경이윤	투자에 대한 보수	3.2	총수입금×36%		

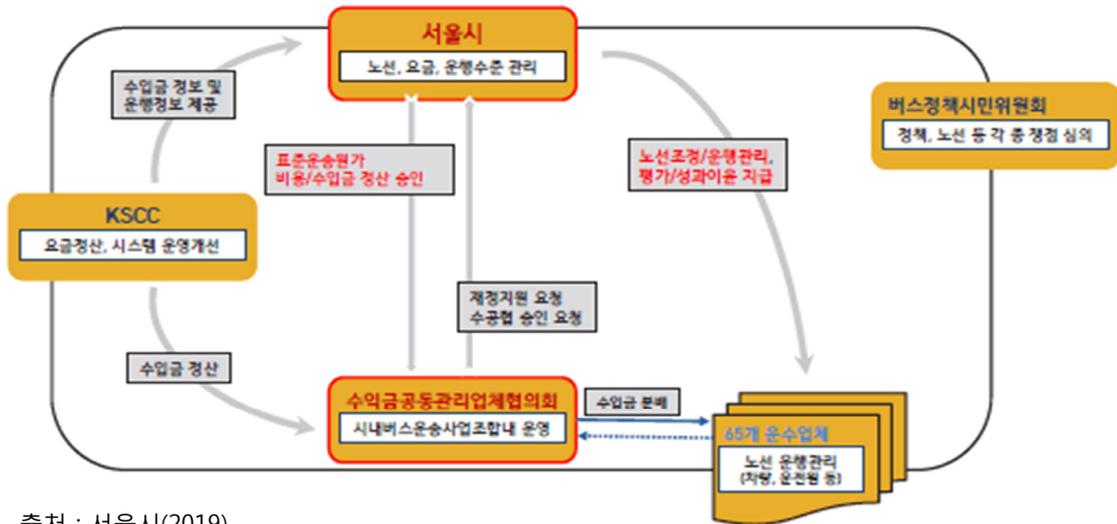
출처 : 서울시(2019)

• 표준운송원가로 지급되는 보조금은 크게 실비정산 항목과 표준정산(단가) 항목(일정액을 지급하고 과부족액 발생 시, 회사의 손익에 귀속되는 방식)으로 구성.

• 지역마다 다소 차이는 있지만 대체적으로 실비정산 항목은 연료비와 운전자 인건비(표준정산으로 운영되기도 함)이며 표준정산 항목 그 외 비용으로 구성.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 버스준공영제 관리운영체계



출처 : 서울시(2019)

- 버스준공영제는 투자되는 재정만큼 행정력이 많이 소요되는 운영체계.

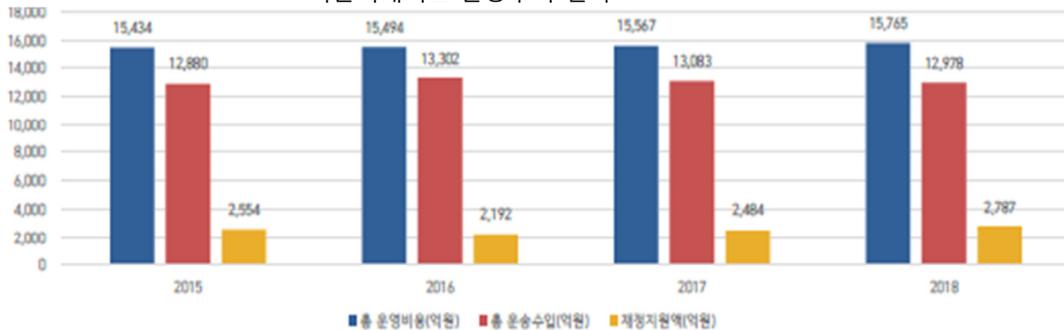
2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 민자사업과의 유사성

9호선 1단계 민간 시행사 비용보전방식



서울시내버스 운송수지 변화



출처 : 서울시(2019)

- 버스준공영제는 시와 사업자 간의 협약에 기초로 하며 재정지원 방식도 민자사업과 유사함. 최근 민자사업에 공공개입을 강화하는 추세와 비교해보면 버스준공영제 계약(협약)은 부실.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 보조금 관리의 법적 취약성

서울시의 준공영제 보조금 지급 및 관리감독 관련 시민감사 청구사항 감사결과(2013년)

가	가	가
가	가	가
가	가	가
가	가	가

부산 시내버스 준공영제 감사결과(2019년 3월)

가	가	가
가	가	가
가	가	가
가	가	가

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 표준정산 항목의 전용문제

- 표준정산 항목의 전용이 허용되면서 정비직(운전직) 인건비 전용, 임원인건비 과다 지급, 차량보험료 처리 등이 논란이 되고 있음. 이는 정확한 표준운송원가 산정을 어렵게 하는 요인.

표준단가 항목의 전용 구조



차량보험료의 표준원가 대비 실제 납부액 현황(단위: 억원)

구분	구분	가	가	가
66	44	250.2	190.3	59.9
33	23	94.2	69.5	24.7
33	24	64.5	57.8	6.7
26	6	9.5	9.2	0.3
10	6	20.8	17.4	3.4
168	103	439.2	344.2	95.0

- 감사원(2015)은 버스업체의 교통사고 건수 감소는 각종 제도와 재정지원, 교통환경 개선 등 외부적 요인에 의해 크게 좌우되는 점 등을 고려할 때, 차량보험료 항목의 표준원가 대비 실제 납부액과의 차액 발생이 버스업체의 교통사고 감소 노력에 따른 것인지에 대한 신뢰할만한 검증 없이 해당 차액을 매년 버스업체의 이득으로 인정해주는 것은 불합리하다고 지적.
- 사업주들은 보험료 절약 노력을 인정하지 않고 무조건 전용이라 지적하는 건 부당 주장.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 정비직(운전직)과 임원 인건비 등의 전용문제

하위 저임금 5위 업체의 정비직 인건비 전용 금액(단위: 천원)(2013년)

	1 (1)	가 (1)	(1)	2013
6	29,714	51,296	21,583	129,495
6	31,983	43,826	11,842	79,556
4	34,358	69,263	34,905	139,620
8	34,996	49,239	14,243	113,947
18	36,520	41,540	5,020	90,358



• 서울시로부터 받은 정비직 인건비를 버스업체들이 다 지급하지 않음. 심지어 정해진 정비직 인원수도 맞추지 않은 것으로 드러남.(대당 0.1458명 기준)

• 안전필수 요원이 적게 고용된다는 측면에서 문제가 큼. 정비직 인건비 전용 문제는 전국적이었다고 추정.

• 대신 임원인건비는 평균 1억 원 이상으로 높아졌음. 서울시는 년간 기준에 따라 임원 인건비로 86억 원을 지급하고 있지만 업체들은 총 262억 원을 지급하기도 했음.

• 버스조합 측은 서울시가 책정한 임원인건비가 너무 적었기 때문에 전용해서 보존했다고 주장함.

• 일부 지역에서는 원가비중이 제일 높은 운전직 인건비의 전용도 의심.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 버스회사의 비리 등 각종 문제 발생

- 2017년 5월에 부산에서 버스채용 비리 관련해서 임직원, 노조간부, 브로커 등 54명이 처벌됨.
- 2019년 2월에 부산에서 친인척 직원으로 허위 등재해서 32억 원을 횡령한 업체 대표 불구속. 버스사업조합으로부터 심의 청탁 받은 교수도 기소.
- 서울이나 대구 등 타 지역에서도 버스기사 취업비리 발생.
- 2019년 5월 부산에서 표준운송원가에 버스업체의 접대비와 주식평가 수수료는 물론 벌금과 세무 자문료, 매년 1억 원 이상을 해외 연수비로 지출.
- 폐차매각대금·휴차료·사고처리비 등의 수입금 누락(서울·인천).
- 광주시의 3개 버스업체는 2011년 1월부터 2014년 5월 현재까지 수입금공동관리위원회로부터 지급받은 연료비(최대 5억여원)를 연료공급업체에 지불하지 않고 부채 상환 등의 용도로 사용.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 사업자의 이익 관련 논란

- 감사원(2015)은 버스업체들에게 보장해주는 이윤이 과도하다고 지적. 버스준공영제 시행에 따른 적정이윤을 시내버스요금 산정기준에 규정된 적정투자보수(요금기저×적정투자보수율) 산정방식으로 하지 않고 지방자치단체들이 임의적으로 규정
- 이후 서울시를 제외하고 모든 지역에서 감사원의 지적을 수용했지만 한종학(2017)은 "시내버스 운영사업은 버스준공영제 시행으로 운영적자를 전액 재정지원을 해주고 있어서 투자 위험요인이 낮다."며 국토부 지침 또한 과도하다고 지적하고 있음.

	3.61%				

- 버스준공영제 하에서 사업주는 독점적 노선에서 모든 운영비용을 시로부터 보증을 받고 있기 때문에 이전과는 경영환경이 달라졌다고 봐야 함. 소유와 경영이 분리되어 있지 않은 조건에서 버스사업주들은 적정이윤, 임원 인건비, 주주 배당 등의 방식을 통해서 다양하게 이익을 얻을 수 있음.
- 버스준공영제 하에서 경영기여도나 경영환경이 변했기 때문에 민간기업이라는 이유만으로 배타적으로만 생각할 수 없음.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 운영조례 미비

		가 . . . / / / 가/
		가 /
		/ 가
		/
		/
		/ . . . /
		/ / / /
		/ /

- 버스준공영제를 도입했음에도 기존 여객자동차운수사업 (재정지원) 관련 조례에 버스준공영제 관련 내용을 일정 정도 삽입하는 방식. 사업자 규제 관련 내용이 부족함. 운송수입금 관리 및 운송비용 정산 지침이나 관련한 내부 규정은 있지만 절차적 과정을 명확하기 위한 수단이라고 봐야 함.

2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 버스정책위원회 역할 미흡

()	가
()	가
()	가 가
()	24 25
()	가
()	
()	()

• 대부분 지자체들이 시내버스 운영과 관련한 포괄적인 내용을 심의 및 자문하고 있음. 버스준공영제에 대한 전문적인 심의 기능에 한계가 있음.

• 서울시의 경우 버스정책시민위원회가 형식적이고 형해화 되었다는 비판을 받음. 서면으로 대체하는 경우가 허다.

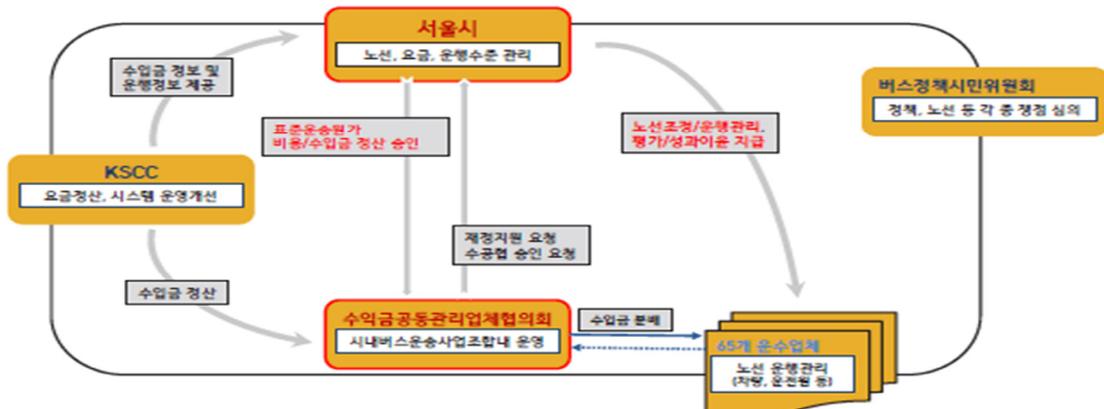
2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 수입금공동관리위원회 기능 논란

• 수입금공동관리위원회(이하 수공)가 이해관계자인 사업조합 산하의 부서로 운영되는 경우가 많으면서 운영의 투명성과 정당성 결여 지적.

• 실제로 수공이 정산한 자료에 대한 접근이 용이하지 않고 검증이 제대로 이뤄지지 않는다는 주장이 많음.

• 수공이 제 역할을 못하면 버스보조금이 투명하지 않게 집행될 뿐만 아니라 표준운송원가 산정에 있어서 정확한 정보를 주지 못함.



2. 버스준공영제의 개념과 문제점

▪ 버스준공영제 문제점 요약

- 법적 기반이 모호하면서 제도 도입 이후 공익을 위한 개선이 논의조차 되지 않고 있음.
- 표준단가 항목의 전용 논란과 정비직 과소고용.
- 일부 사업주와 노조들의 도덕적 해이와 비리.
- 이윤, 주주배당, 임원인건비 등 버스 사업주 몫 수준 논란.
- 버스준공영제 거버넌스의 형해화.
- 수공 운영의 불투명성과 정산 자료 논란.
- 표준단가 항목의 전용과 수공 운영의 불투명성 논란 등으로 합리적이고 정확한 표준운송원가 산정 어려움 야기.
- 교통수요관리 대책 미흡.
- 중앙정부의 버스 재정 지원 미흡.

3. 버스준공영제 개선방향

▪ 버스준공영제 개선방향의 두 흐름

• 계약(협약)을 강화하여 공적개입 확대

- 협약서에 버스 사업자와 시 당국의 책임, 의무 강화
- 서비스경영 평가 강화와 업체간(새로운 진입자) 경쟁/이윤 차등화를 통한 서비스 품질강화
- 대형화와 공동구매 등으로 표준운송원가 절감
- 회계 시스템 표준화와 투명화
- 노선입찰제 도입(한정면허) 등

• 공공사업 영역(법률에 의거)으로 명확히 관리 감독

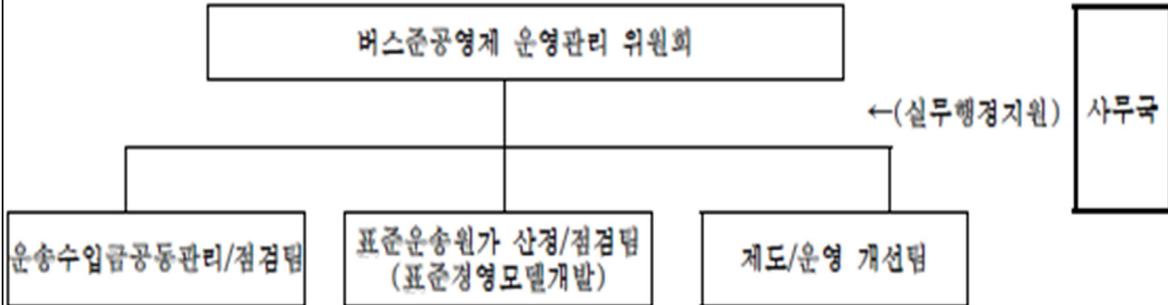
- 보조금관리법, 지방재정법, 지방계약법 등에 의한 명확한 관리감독
- 버스준공영제 운영 관련 내용을 여객자동차운수사업법에 제정하여 운영표준 마련
- 실질적이고 효과적인 버스운영조례 도입
- 버스공영제 전환 등

→ 버스준공영제가 명확히 자리매김하지 않은 현재 조건에서는 위의 두 방식이 서로 완전히 상반된다고 볼 수는 없지만 해법에 대한 방점은 차이가 있다고 봐야 함.

3. 버스준공영제 개선방향

- 버스준공영제 운영관리 거버넌스의 새로운 재편(최소한 수공 공적기구화)

<표 20> 버스준공영제 공적운영기구의 대략의 조직도



- 표준운송원가 산정방식과 기준 개선
- 교통수요관리와 대중교통 중심체계 확대

참고문헌

- 김정임(2012), 여객자동차 운송사업에 대한 공법적 연구, 한국교통연구원 세미나 발표자료
- 김원철(2016), 버스준공영제 특성분석 및 효율적 도입방안 연구, 충남연구원
- 이영수(2018), 버스준공영제 운영실태와 공공성 강화방향, 사회공공연구원 이슈페이퍼
- 서울시(2019), 서울시내버스 준공영제 개선방안 정책토론회 발표자료
- 한종학(2017), 시내버스 준공영제 운영개선방안, 인천발전연구원

토 론

지 정 토 론

- 서울시 버스정책과 이형규 팀장
- 서울연구원 한영준 부연구위원
- 버스운송사업조합 도군섭 사업기획실장
- 녹색교통 민만기 공동대표
- 내일신문 이제형 기자

이형규

(서울시 버스정책과 팀장)

MEMO

()

서울 등 대도시의 버스는 준공영제 도입 이후 서비스 수준이 향상되고 안전사고는 감소하는 등 많은 개선이 이루어졌지만, 한편으로는 오늘 발표에서 제기된 것처럼 다양한 문제점도 드러나고 있습니다. 특히, 시민들은 버스 준공영제에 대해 공공성을 바탕으로 하는 안정성, 투명성을 기대하는 반면, 운영업체에서는 사업을 통한 이윤 창출을 피할 수 없어 서로의 입장이 상충 되고 있습니다. 한편에서는 버스를 전면적으로 공영제로 전환하자는 의견도 있습니다. 하지만 공영제로 전환 되면 오늘 제기된 재정지원 절감이나 버스의 효율적인 운영이 가능할 것인가 하는 의문이 듭니다. 일반적으로 민간업무를 공공의 영역으로 가져올 때는 효율성보다는 안정성에 우선순위를 두게 되기 때문에 비용이 오히려 증가할 우려가 있습니다. 또한, 기존의 버스 인프라와 노선을 민간이 소유하고 있는 우리 버스의 현실도 고려하여야 합니다. 따라서, 전면적인 운영체제 개편보다는 현재 운영 중인 준공영제를 개선하는 것이 필요하며, 이와 관련하여 저는 3가지 주제로 말씀을 드리겠습니다.

첫 번째는 지자체가 세밀하게 관리 감독하는 현재의 준공영제 방식이 적정한가 하는 의문입니다. 준공영제의 성과를 극대화하기 위해서는 민간의 효율성과 공공의 안정성이 결합하여야 하는데, 지금의 표준운송원가 방식에서는 민간의 효율성이 발휘되기 어렵습니다. 예를 들어 연료비를 실비정산하기 때문에 버스업체는 연료비 절감에 상대적으로 소홀하게 될 수 있습니다. 따라서, **지금과 같은 항목별 표준운송원가제보다는 포괄적 개념의 표준운송원가제를 도입 검토를 제안합니다.** 런던의 경우, 공공기관과 버스업체가 총비용으로 계약을 체결하고, 일정한 서비스 수준을 달성하였을 때 추가적인 인센티브를 지급하고 있습니다. 이처럼 포괄적인 표준운송원가와 시민에게 제공할 서비스 수준을 연계하는 운영 방식을 도입한다면, 민간의 효율성도 살리고 시민 만족도도 향상될 수 있을 것으로 기대됩니다. 물론, 포괄적 표준운송원가를 산정하는 것은 쉬운 일이 아니어서 많은 연구가 필요하겠지만, 서울시의 경우 15년 이상의 노하우가 있기 때문에, 이제는 한 단계 발전된 준공영제를 도입할 수 있다고 생각합니다.

두 번째는 **버스의 향후 역할과 기능을 생각한 제도적 체계의 정비**가 필요하다는 것입니다. 첫 번째 발제에서 제기된 것처럼 서울 버스 준공영제는 2004년 협약이 체결된 이후 한 번도 협약서의 개정이 이루어지지 않았고, “여객자동차 운수 사업법”과 같은 관련 법령도 상당히 경직된 구조입니다. 이러한 경직된 제도는 대중교통 중에서 상대적으로

유연성이 높은 버스를 비효율적으로 운영되도록 하고 있습니다. 따라서 법 제도의 정비를 추진해야 하는데, 특히, 제도 개편 시에는 다음과 같은 2가지 중요한 변화를 고려해야 한다고 생각합니다.

첫 번째는 **버스 이용자 수가 지속해서 감소하리라는 것입니다.** 서울의 경우 대중교통 중심의 교통체계를 추구하고는 있지만, 도시철도가 계속 건설되고 있어서 노선이 중복되는 버스는 분명히 수요가 감소할 것입니다.

두 번째는 **스마트모빌리티의 등장입니다.** 스마트모빌리티는 보통 자율주행차량만 생각하실 수도 있지만, 전동 킥보드 같은 새로운 개인교통수단이라든지, 다양한 교통수단을 플랫폼으로 연결하는 MaaS와 같은 개념도 생각할 수 있습니다. 따라서, 도시의 교통체계를 door-to-door로 연결하려고 할 때, 유연성이 높은 버스의 역할이 상당히 중요할 것으로 예상됩니다.

이 두 변화를 고려하였을 때 앞으로의 버스는 기능의 다양화, 시간적 공간적인 공급의 다양화를 통해 도시교통체계를 완성하는 역할을 해야 하고, 이러한 기능을 수행하였을 때 새로운 버스 수요가 창출될 수 있을 것입니다. 따라서, 법 제도의 정비도 이러한 버스의 역할과 기능을 뒷받침할 수 있도록 보다 유연하고, 빠른 대응이 가능한 방향으로 개편되어야 할 것입니다.

마지막으로 제가 말씀드리고 싶은 것은 **버스 준공영제가 단어의 프레임에서 벗어나야 한다**는 것입니다. 서울 버스의 시민 만족도는 상당히 높지만, 운영하는 버스업체는 “방만 경영”, “영구적 흑자기업” 과 같은 부정적인 이미지를 가지고 있고, 지자체 역시 “재정퍼주기” 라는 비판을 끊임없이 받고 있습니다. 이러한 부정적인 프레임에 갇혀 있기 때문에, 버스 준공영제의 성과와 노력이 상당 부분 평가절하되고 있고, 새로운 개선 방안을 제시하여도 여론의 지지를 받기가 어려워 정책적 추진 동력을 잃게 됩니다. 이러한 문제가 기관별 입장에서는 어느 정도 오해에서 비롯되었다고 주장할 수도 있겠지만, 버스업체나 지자체에서 이러한 부정적 프레임의 원인을 제공한 측면도 역시 상당히 있습니다. 따라서 이러한 시민의 인식을 단지 오해라며 부정만 하지 말고, 부정적 프레임을 벗기 위해서 2배, 3배의 노력이 필요하다는 현실을 인식하여야 합니다. 버스 준공영제의 양측인 지자체와 버스업계에서 획기적인 노력을 추진하였을 때, 시민의 인식 변화를 끌어낼 수 있고, 이를 통해 진정한 준공영제의 발전이 있을 수 있다고 생각합니다.

()



MEMO

()

MEMO

토 론

전 체 토 론

