

현안과제연구

# Issue Report

2016. 09. 10

## CONTENTS

### < 요약 >

1. 준공영제 개념 및 특성
2. 국내 준공영제 도입사례 및 시사점
3. 효율적인 준공영제 도입방안



충남연구원  
ChungNam Institute

## 버스 준공영제 특성분석 및 효율적 도입방안 연구

김원철 충남연구원 지역·도시연구부 책임연구원, [jwanchul@cni.re.kr](mailto:jwanchul@cni.re.kr)

본 연구의 목적은 버스 준공영제 개념을 이해하고, 사례분석을 통한 시사점 도출로 효율적인 준공영제 도입방안을 제안하는데 있음

### 요 약

- 버스운영체제는 소유와 운영방식에 따라 민영제, 준공영제, 공영제로 분류할 수 있음.
- 준공영제는 버스운행을 민간기업이 담당하고, 재정지원 및 운영에 관한 정책결정은 지자체에서 담당하는 방식으로, 민영제의 효율성과 책임성을 강화하는 동시에 재정지원 등 공공성 강화로 서비스 개선 및 운행의 안정성을 확보하는 방식임.
- 국내에는 민영제의 근본적인 한계를 보완하고 버스업체의 자발적인 경영 개선 유도, 버스재정 지원제도의 불합리성 개선, 버스운송업의 공공성 증대를 도모하기 위한 목적으로 울산광역시 제외 6개 광역자치단체를 중심으로 도입됨.
  - 준공영제와 함께 버스노선체계 개편, 요금체계 개편, 버스정류장 개선, 차량시설 개선, 버스운행정보제공시스템(BIS)도입이 병행하여 대중교통 서비스 질을 높임
- 준공영제 도입 이후, 버스서비스 만족도 및 안전성 증가, 버스이용객 증가, 운전기사처우가 개선되었으나, 버스 운송비용 증가, 지자체의 재정지원 증가, 종사가 급여 등이 급격히 증가된 것으로 나타남.
- 충청남도에서 준공영제를 도입하기 위해서 준공영제의 순수효과에 대한 검토가 필요함. 즉, 병행된 시설개선 등이 준공영제 효과와 중복되어 있는지에 대한 검토가 필요함.
- 효율적인 준공영제 도입을 위해 본 연구에서는 추가비용 최소화 방안, 교통행정체계 확보 필요성, 노선/요금체계 개편 및 이용자 편의시설 확충 병행, 버스사업 투명성 확보 필요성 등을 제안함.

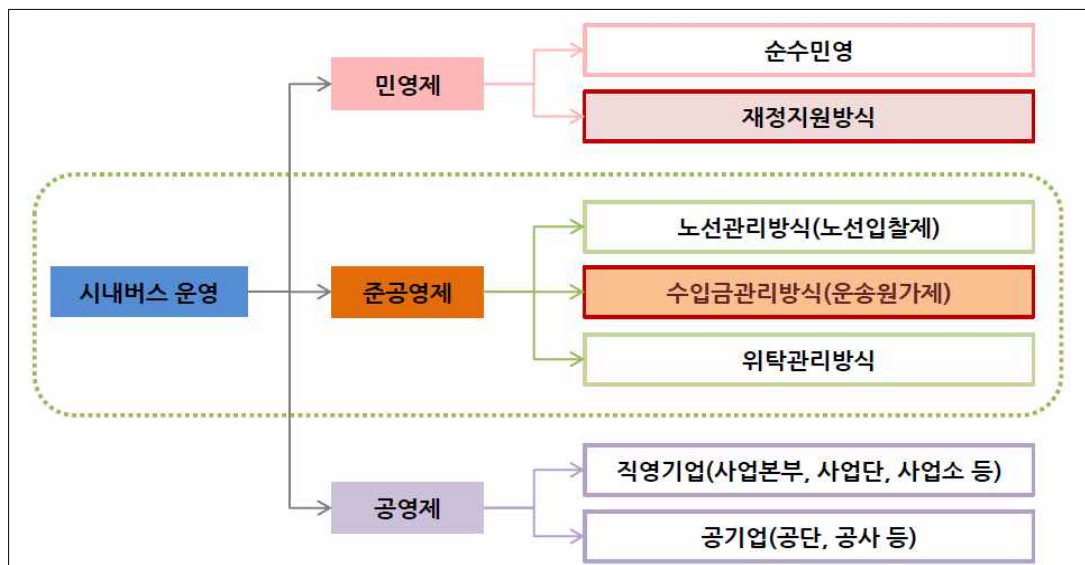


## 준공영제 개념 및 특성 ◀

### 1) 버스운영체계의 유형

- 버스운영체계는 소유와 운영방식에 따라 다음과 같이 크게 민영제, 준공영제, 공영제로 분류할 수 있음.

<그림 1> 버스운영체계의 유형



- 민영제는 순수 민영제와 재원지원형 민영제로 구분할 수 있음.

- 순수 민영제는 민간 사업자에 의해 독립채산방식으로 운영되는 방식을 의미함. 1990년대 우리나라의 운영방식이 대표적임.

- 재정지원형은 민영 기반에서 대중교통수단인 버스교통의 안정적인 서비스 제공을 위해 부분적으로 적자노선 운영에 정부 및 지자체가 보조금을 지급하는 형태를 의미함.

● 준공영제는 민영과 공영방식을 혼합한 형태로 노선관리형, 수입금관리형, 위탁관리형 등으로 구분할 수 있음.

- 노선관리형은 버스노선의 면허 및 운영권을 정부(지자체)가 소유하고 버스운송사업자는 일정기간만 경쟁적으로 입찰에 참여하여 정부로부터 운영권을 위임받아 버스노선을 운영하는 형태를 의미함. 노선입찰방식은 대표적으로 최저보조금입찰방식과 총비용입찰방식 등의 형태가 있음.
- 수입금관리형은 정부 또는 지자체가 수입금을 관리하고 노선별로 운송실적과 원가를 정산해서 적자노선에 대해서도 원가만큼 배분하는 형태를 의미함. 국내 광역자치단체를 중심으로 준공영제라는 이름으로 도입중에 있음.
- 위탁관리형은 정부가 버스운송사업조합, 법인 또는 민간 버스운송사업자에게 특정한 노선에 대해 차량 구입, 손실보상 등 재정적인 지원과 함께 운영을 위탁하는 형태를 의미함. 영국 런던의 경우, 런던시가 시내버스 노선, 운행회수, 요금 등을 결정하고 민간업체에게 위탁하여 운영함. 일본에서는 적자노선 중 생활노선과 지원이 폐지된 노선에 대한 대체버스 운영을 지자체가 민간업체에 위탁하여 운영함.

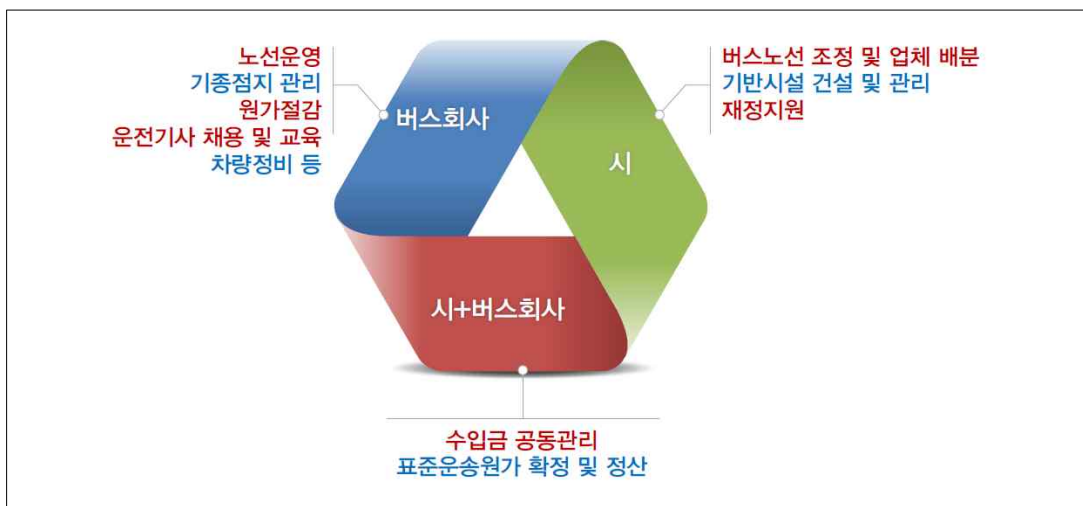
● 공영제는 정부가 직접 또는 운영기구(공사 형태)를 설립하여 버스운송사업의 자산을 소유하고 직접 운영하는 방식을 의미함. 공영제는 주로 구미, 일본 등 선진국 도시에서 광범위하게 시행되고 있음. 일본 도쿄도 교통국은 도영버스를 운영중이며, 프랑스 파리 교통공사(RATP)는 파리 시내버스 및 지하철 등 대중교통수단을 직접 운영함.

## 2) 준공영제 개념 및 도입목적

### 가. 준공영제 개념

- 버스운행은 민간기업이 담당하고, 재정지원 및 운영에 관한 정책결정은 관할관청에서 담당하는 방식임. 즉, 민영제의 효율성과 책임성을 강화하는 동시에 재정지원 등 공공성 강화로 서비스 개선 및 운행의 안정성을 확보하는 방식임.

<그림 2> 준공영제 개념(관계기관의 역할)



자료 : 이범규, “시내버스 준공영제의 이해와 바람직한 도입방향(청주 워크숍 발표자료), 2015.8.26

### 나. 도입 목적

- 경영 및 서비스 악화, 이용수요 감소 등 악순환이 반복되는 상황을 해결하기 위해 공공(관할관청)의 개입으로 선순환 체계를 구축하는데 도입목적이 있음.
  - － 종사자의 인건비 및 복지 향상으로 서비스 안정화 및 경영환경 개선
  - － 친절성, 안전성, 정시성, 쾌적성 향상을 위한 버스업체의 자구노력 유도
  - － 이용객 증가로 교통혼잡비용 감소, 기후변화 등 환경문제 대처, 도로건설 등 재정감소 도모

# 국내 준공영제 도입사례 및 시사점 ◀

## 02

### 1) 국내 준공영제 도입사례

- 국내 준공영제는 민영제의 근본적인 한계를 보완하고 버스업체의 자발적인 경영 개선 유도, 버스재정 지원제도의 불합리성 개선, 버스운송업의 공공성 증대를 도모하기 위한 목적으로 광역자치단체를 중심으로 도입됨.
- 서울특별시
  - 2004년 7월 1일을 기준으로 수입금 공동관리제에 기반을 둔 준공영제를 시행함. 노선 운행계획, 서비스수준 및 운송원가를 시에서 산정하고, 버스조합을 통해 총 수입금을 배분하는 형식으로 수입금 공동관리제를 시행함.
  - 준공영제 시행과 더불어 버스운행 제도 및 관련 시설의 대대적 개편을 병행하여 대중교통 공공성 확보 및 서비스 질적 향상을 도모함.
  - 시내버스 운송수입금 관리는 운행실적 기준(대·km)에 근거한 표준원가를 기준으로 산정하고, 노선별·차종별 표준운송원가를 매년 산정함.
  - 표준운송원가 및 운송실적에 따라 수익금이 배분되므로 수익과 비수익 노선에 대한 차이가 없어짐으로써 전체 노선에 안정적인 서비스 공급이 가능함.
  - 준공영제 논의 과정에서 이용자, 버스업체, 시민단체, 전문가, 담당 공무원 및 근로자협회 등 관련 이해관계자들과 함께 버스개혁시민위원회를 구성함.
  - 버스 이용객 편의 향상 및 정시성 확보를 위한 버스종합정보시스템(BMS) 사령실을 구축하고, 버스정류장에 설치된 단말기를 통해 버스운행정보를 제공함.

### ● 부산광역시

- 도심 교통난에 따른 재정 투자규모 완화, 적자 운영이 지속되고 있는 시내 버스 업체의 경영 및 서비스 제고, 타 대중교통수단과의 효율적 연계를 통한 교통네트워크 효율화를 목적으로 2007년 5월 15일 준공영제를 시행함.
- 담당 공무원, 시민단체, 버스업체 노사 등으로 구성된 대중교통 개선 기획단 및 대중교통체계 개선 위원회를 조직하여 준공영제 제반 사항에 대한 업무를 위임함.
- 수입금 공동관리제를 도입하였고, 노선관리권은 부산광역시가 소유하고, 실제 운행은 버스업체에서 담당함.
- 표준운송원가 산정을 통해 보다 명확한 재정지원 기준을 마련하고, 버스업체 경영 건실화를 위한 표준경영모델을 정립하여 경영 방향성을 제고함.
- 효율적인 준공영제 운영을 위해 버스운행관리시스템(BMS)를 구축함.

### ● 대구광역시

- 버스업체의 경영수지 악화에 따른 서비스 저하, 운송수요 하락 등의 악순환이 발생하자 2006년 2월 29일을 기점으로 준공영제를 도입함.
- 수입금 공동관리제에 기반을 둔 준공영제를 도입함.
- 담당 공무원, 버스업계 노사, 시민단체, 법률전문가 및 회계사, 관련 학계 전문가 등으로 구성된 대구광역시 버스개혁 시민위원회에서 표준운송원가를 산정함.

### ● 인천광역시

- 버스 이용 편의증진을 목적으로 버스 운영체계 전환 및 버스 교통체계 개선을 골자로 한 준공영제를 2009년 2월 25일부터 시행함.

- 수입금 공동관리제를 기반으로 시행하였으며, 수입금 정산 및 분배는 수입금 공동관리위원회에서 담당함.
- 버스업체의 경영 건실화 및 투명성 확보를 위한 버스 경영관리 시스템 전산화 용역을 수행하였고, 해당 DB를 버스 BMS와 연계, 경영관리, 재정지원 근거자료 등으로 활용하여 체계적인 버스운영시스템 구축을 시도함.

#### ● 광주광역시

- 버스업체의 경영 안정화, 운송 근로자의 근로환경 개선, 이용자의 편의성 증대를 목적으로 2006년 12월 21일 시내버스 준공영제를 도입하고, 노선체계 개편, 버스 인프라 확충, 대중교통 통합 환승 요금제를 병행 실시함.
- 수입금 공동관리제를 기반으로 준공영제를 도입하였으며, 지자체, 버스업체, 전문가, 시민단체로 구성된 수입금 공동관리위원회에서 수입금 관리 및 분배를 담당함.
- 기존 공동배차제도에서 버스업체별로 노선을 담당하는 업체별 버스노선 담당제를 도입함.
- 경영 및 서비스 평가를 실시하여 버스업체가 지속적으로 경영체계를 개선하고 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있도록 유도함.

#### ● 대전광역시

- 버스 운송수요 감소로 인한 운송 서비스 저하 및 버스업체 경영수지 개선 등을 목적으로 2005년 7월 4일 준공영제를 시행함.
- 회계법인, 노무법인, 버스업체 및 대전광역시 관계자 간 협의를 기반으로 표준운송원가를 산정하였고, 표준경영모델을 정립하여 버스업체의 경영 개선 방향 제시함.

- 투명한 수입금 관리 및 정산체계 확충을 위한 외부회계 감사제도를 도입함.
- 운행 효율성 증대를 목표로 간선 및 지선체계로 노선체계를 개편하여 간선 급행노선이 도입되어 시민들의 교통복지 향상을 도모함.

<표 1> 국내 시내버스 준공영제 도입현황(2014년 기준)

구분	시행일	버스대수	노선수	주요 내용
서울특별시	2004.07.01	7,468	440	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입금 공동관리위원회에서 수입금 관리</li> <li>- 버스노선 입찰제 시행(주요 간선도로 대상)</li> <li>- 중앙버스전용차로제 및 대중교통 환승할인 시행</li> </ul>
부산광역시	2007.05.15	2,511	135	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입금공동관리형 준공영제 시행</li> <li>- 노선개편 병행</li> <li>- 지하철과 환승할인 요금제 확대시행</li> </ul>
대구광역시	2006.02.19	1,561	113	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입금공동관리형 준공영제 시행</li> <li>- 버스전용차로 운영개선 및 환승정류장 설치</li> <li>- 지하철과 환승할인 요금제 시행</li> </ul>
인천광역시	2009.02.25	2,334	216	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입금공동관리형 준공영제 시행</li> <li>- 대중교통 환승할인 요금제 시행</li> </ul>
광주광역시	2006.12.21	930	103	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입금공동관리형 준공영제 시행</li> <li>- 버스노선체계 개편</li> <li>- 버스, 지하철, 마을버스 간 무료 환승 요금제 시행</li> </ul>
대전광역시	2005.07.04	965	95	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수입금공동관리형 준공영제 시행</li> <li>- 대중교통 무료 환승 요금제 시행(버스와 지하철 2구간 환승 시 추가요금 발생)</li> </ul>

자료 : 강원도, “강원도형 버스 준공영제 도입방안 연구용역”, 2016.07, 재구성

## 2) 국내 준공영제 도입 후 변화

### 가. 버스서비스 만족도 향상

- 서비스 만족도 조사는 차량시설개선, BIS 도입 등 실질적인 서비스 개선에 따른 것 이외에도 이용자가 인지하는 주관적인 지표임. 준공영제 시행지역은 지자체별로 버스이용에 대한 모니터링을 위해 정기적(1~2년0으로 서비스 만족도 조사를 실시함. 그 결과를 보면, 모든 도시에서 매년 서비스 만족도가 증가하고 있는 것으로 나타남(지자체별 상호 비교는 의미 없음).

<표 2> 국내 준공영제 도입 지자체별 버스이용자 만족도 변화추이

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
서울특별시			59.2%	71.2%	70.7%	71.6%	74.2%	74.3%
부산광역시			61.2%		73.2%			
대구광역시			59.0%	63.0%	65.3%	67.7%		
인천광역시						78.0%		
광주광역시				85.1%	83.8%		91.6%	96.1%
대전광역시	59.1%					78.0%		

자료 : 지자체별 보도자료, 각 연도

### 나. 안전성 향상(버스 1만대당 사망자수)

- 2014년 이후 8년간 지역별 버스 1만대당 버스교통 사망자수 추이는 준공영제 도입지역과 미도입지역 모두 평균적으로 감소한 것으로 나타남.
- 준공영제 도입지역은 2004년 평균 76.0명/만대에서 2011년 29.2명/만대로 총 61.6% 감소하였고, 미도입지역은 2004년 평균 81.2명/만대에서 2011년 52.4명/만대로 약 35.4%가 감소된 것으로 나타남.

<표 3> 지역별 버스1만대당 사망자수 변화

구분		2004년 (명/만대)	2005년 (명/만대)	2006년 (명/만대)	2007년 (명/만대)	2008년 (명/만대)	2009년 (명/만대)	2010년 (명/만대)	2011년 (명/만대)	증감율 (%)
준공영제 도입지역	서울특별시	63.7	65.2	41.6	40.2	42.4	59.0	40.4	28.0	-56.0
	부산광역시	48.1	34.7	14.5	14.9	33.6	27.0	36.1	19.7	-59.0
	대구광역시	76.8	83.6	61.1	18.1	42.2	42.2	66.3	42.2	-45.1
	인천광역시	70.3	91.0	44.7	48.7	82.9	75.3	82.0	44.0	-37.4
	광주광역시	103.7	41.5	31.1	51.8	51.8	82.9	51.8	31.1	-70.0
	대전광역시	93.4	82.6	31.3	52.2	31.0	31.2	62.9	10.3	-89.0
	평균	76.0	66.4	37.4	37.7	47.3	52.9	56.6	29.2	-61.6
미도입지역	울산광역시	-	94.2	92.6	30.5	60.6	43.4	53.7	39.5	-58.1
	경기도	105.6	82.1	72.0	79.7	74.7	82.3	52.3	53.6	-49.2
	강원도	86.6	33.8	68.1	46.7	33.0	32.4	58.8	33.0	-61.9
	충청북도	47.6	106.0	83.7	89.8	52.3	44.7	22.2	37.2	-21.8
	충청남도	139.9	109.2	70.8	42.8	63.7	62.8	109.3	62.5	-55.3
	전라북도	104.2	93.8	80.9	114.0	94.0	79.7	93.6	88.1	-15.5
	전라남도	76.6	110.9	97.2	99.5	119.1	35.6	67.3	48.2	-37.1
	경상북도	50.5	91.8	65.4	28.6	49.9	45.8	87.5	42.2	-16.4
	경상남도	61.1	85.8	60.2	64.3	81.3	61.4	41.2	53.2	-12.9
	제주도	58.3	25.9	211.3	93.0	70.1	70.0	69.1	66.5	14.1
	평균	81.2	83.4	90.2	68.9	69.9	55.8	65.5	52.4	-35.4

주 : 증감율은 2004년과 2014년의 변화를 의미함. 울산광역시는 2005년과 2014년의 변화를 의미함.

자료 : 국토교통부, “국토교통통계연보”, 각 연도.

## 라. 시내버스 이용객 증가

● 준공영제 도입 이후 1인당 연간 버스를 이용한 횟수는 지속적으로 증가한 것으로 나타남.

- 서울특별시 15.4% 증가 (2004년 143회/인 → 2014년 165회/인)
- 부산광역시 35.3% 증가 (2007년 141회/인 → 2014년 191회/인)
- 대구광역시 33.7% 증가 (2006년 86회/인 → 2014년 115회/인)
- 인천광역시 7.6% 증가 (2009년 132회/인 → 2014년 142회/인)
- 광주광역시 0.9% 증가 (2006년 107회/인 → 2014년 108회/인)
- 대전광역시 20.5% 증가 (2005년 88회/인 → 2014년 106회/인)

<표 4> 국내 준공영제 도입 후 1인당 연간 버스이용 횟수

연도	서울특별시 (회/년)	부산광역시 (회/년)	대구광역시 (회/년)	인천광역시 (회/년)	광주광역시 (회/년)	대전광역시 (회/년)
2002	149	153	122	—	115	99
2003	144	145	110	—	110	85
2004	143	142	100	—	100	85
2005	160	137	96	—	106	88
2006	163	133	86	—	107	96
2007	161	141	105	—	110	85
2008	162	150	111	130	110	89
2009	163	149	114	132	112	96
2010	161	152	117	131	111	98
2011	164	179	117	147	109	100
2012	163	176	114	150	105	102
2013	163	181	116	143	116	105
2014	165	191	115	142	108	106
증감율	15.4%	35.3%	33.7%	7.6%	0.9%	20.5%
	1.2배	1.4배	1.3배	1.1배	1.0배	1.2배

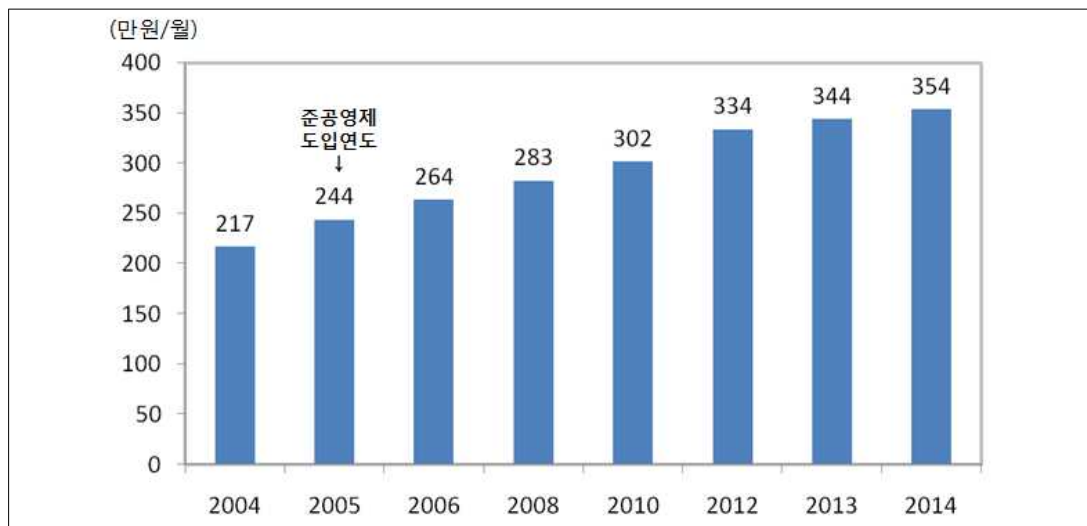
주 : 증감율은 준공영제 도입연도와 최근연도(2014년)의 변화를 의미함.

자료 : 강원도, “강원도형 버스 준공영제 도입방안 연구용역”, 2016.07, 재구성

## 다. 운전기사 처우 향상

- 대전광역시의 경우, 2014년 운전기사의 임금은 2004년 대비 63.0% 증가되고, 휴게실 및 체육시설 등 환경 개선으로 운전기사의 처우가 향상됨.

<그림 3> 준공영제 도입 후 운전기사 임금 추이(대전광역시 사례)



주 : 정규직 운전사 임금

자료 : 이범규, “시내버스 준공영제의 이해와 바람직한 도입방향(청주 워크숍 발표자료)”, 2015.8.26

## 라. 버스 운송비용 변화

- 경영 개선 측면에서 수익성 및 운행 효율성 등을 평가할 수 있는 운송비용을 살펴보면, 준공영제 도입지역과 미도입지역 모두 증가한 것으로 나타남.
- 준공영제 도입지역은 2004년 평균 124.8백만원에서 2011년 170.8백만원로 약 39.9% 증가하였고, 미도입지역은 2004년 평균 105.7백만원에서 2011년 148.3백만원으로 약 40.3%가 증가된 것으로 나타남.
- 2011년 기준으로 대당 운송원가는 준공영제 도입지역은 평균 170.8백만원이고, 미도입지역 평균은 148.3백만원으로 준공영제 도입지역이 약 1.2배 정도 높은 수준을 보임.

<표 5> 지역별 대당 운송비용 변화

구분	2004년 (백만원)	2005년 (백만원)	2006년 (백만원)	2007년 (백만원)	2008년 (백만원)	2009년 (백만원)	2010년 (백만원)	2011년 (백만원)	증감율 (%)
준공영제 도입지역	서울특별시	141.5	163.7	163.6	166.5	169.0	169.8	183.1	29.4
	부산광역시	147.3	158.4	170.3	175.7	183.7	182.2	205.9	39.8
	대구광역시	125.7	134.9	143.2	148.5	170.2	168.8	185.4	47.5
	인천광역시	101.6	114.5	116.8	126.3	128.9	144.5	156.9	54.4
	광주광역시	120.8	125.3	129.4	141.0	147.3	146.7	153.6	27.2
	대전광역시	112.0	130.5	138.1	143.4	143.3	150.4	140.0	25.0
	평균	124.8	137.9	143.6	150.2	157.1	160.4	170.8	36.9
미도입지역	울산광역시	121.3	133.7	143.8	150.1	154.8	154.2	169.7	39.9
	경기도	120.3	128.1	135.8	131.1	146.5	135.4	154.2	28.2
	강원도	109.3	117.4	112.2	113.5	125.5	129.3	133.4	22.0
	충청북도	115.2	129.8	136.5	140.4	148.2	154.5	170.8	48.3
	충청남도	104.4	111.7	117.7	125.8	136.6	134.7	147.9	41.7
	전라북도	107.5	115.0	121.4	127.7	131.9	133.4	141.7	31.8
	전라남도	91.5	99.9	99.7	101.8	115.1	120.2	129.4	41.4
	경상북도	101.0	108.6	110.6	122.8	133.3	134.3	138.6	37.2
	경상남도	117.6	125.7	137.2	135.2	152.6	145.8	159.3	35.5
	제주도	69.0	81.6	97.8	90.3	123.3	143.5	137.6	99.4
	평균	105.7	115.2	121.3	123.9	136.8	138.5	148.3	40.3

주 : 2010년은 조사 미 실시

자료 : 통계청, “운수사업 조사보고서”, 각 연도

## 마. 지속적인 재정지원 증가

● 정기적으로 버스요금이 인상되었음에도 불구하고 준공영제 도입 후 재정지원 (무료환승손실포함)이 급격히 증가함.

- 서울특별시 209.9% (3.1배) 증가 (2004년 819억원 → 2014년 2,538억원)
- 부산광역시 305.1% (4.1배) 증가 (2007년 313억원 → 2014년 1,268억원)
- 대구광역시 98.7% (2.0배) 증가 (2006년 477억원 → 2014년 948억원)
- 인천광역시 61.9% (1.6배) 증가 (2009년 443억원 → 2014년 717억원)
- 광주광역시 349.5% (4.5배) 증가 (2006년 99억원 → 2014년 445억원)
- 대전광역시 373.0% (4.7배) 증가 (2005년 89억원 → 2014년 421억원)

<표 6> 국내 준공영제 도입 후 재정지원 현황

연도	서울특별시 (억원)	부산광역시 (억원)	대구광역시 (억원)	인천광역시 (억원)	광주광역시 (억원)	대전광역시 (억원)
2002	601	-	-	-	-	-
2003	1,077	-	-	-	-	-
2004	819	-	101	-	36	40
2005	2,221	241	127	-	61	89
2006	1,950	208	477	-	99	257
2007	1,636	313	564	-	196	277
2008	1,894	762	744	224	293	342
2009	2,900	602	775	443	288	407
2010	1,900	859	840	415	351	389
2011	2,224	932	802	543	301	320
2012	2,654	988	771	433	349	303
2013	2,343	1,334	823	569	395	345
2014	2,538	1,268	948	717	445	421
증감율	209.9%	305.1%	98.7%	61.9%	349.5%	373.0%
	3.1배	4.1배	2.0배	1.6배	4.5배	4.7배

주1) : 무료환승손실금 포함

주2) : 증감율(%)는 준공영제 도입연도와 최근연도(2014년)의 변화를 의미함

자료 : 세출예산서 각 연도

## 바. 종사자 급여 증가

- 종사자 1인당 연간 급여를 살펴보면, 준공영제 도입지역과 미도입지역 모두 증가한 것으로 나타남.
- 준공영제 도입지역은 2004년 평균 1인당 23.2백만원에서 2011년 34.5백만원으로 약 48.7% 증가하였고, 미도입지역은 2004년 평균 1인당 22.3백만원에서 2011년 30.5백만원으로 약 36.3%가 증가된 것으로 나타남.
- 2004년부터 2011년까지 준공영제 도입지역의 종사자 1인당 급여 증가 속도는 미도입지역에 비해 약 1.3배 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타남.

<표 7> 종사자 1인당 연간 급여 변화

구분		2004년 (백만원)	2005년 (백만원)	2006년 (백만원)	2007년 (백만원)	2008년 (백만원)	2009년 (백만원)	2010년 (백만원)	2011년 (백만원)	증감율 (%)
준공영제 도입지역	서울특별시	23.9	31.1	32.0	33.9	34.8	35.5	37.8	37.8	58.2
	부산광역시	28.3	29.8	32.6	34.8	36.4	36.2	40.6	40.6	43.5
	대구광역시	25.5	27.1	28.3	30.9	32.9	33.6	36.5	36.5	43.1
	인천광역시	16.9	18.8	19.1	20.8	21.7	23.3	28.5	28.5	68.6
	광주광역시	22.2	23.2	24.7	27.6	28.1	28.9	29.4	29.4	32.4
	대전광역시	22.5	25.4	28.5	30.4	30.5	32.1	34.3	34.3	52.4
	평균	23.2	25.9	27.5	29.7	30.7	31.6	34.5	34.5	48.7
미도입지역	울산광역시	24.2	27.3	28.5	31.5	32.5	33.0	36.5	36.5	50.8
	경기도	24.5	25.3	26.1	26.0	26.4	28.2	30.1	30.1	22.9
	강원도	20.5	21.4	21.8	22.4	23.8	25.2	26.1	26.1	27.3
	충청북도	24.9	24.9	26.5	28.4	27.9	30.0	32.5	32.5	30.5
	충청남도	24.4	24.8	25.9	27.4	29.4	29.9	33.5	33.5	37.3
	전라북도	22.3	23.2	24.3	25.7	27.1	27.6	28.7	28.7	28.7
	전라남도	19.4	19.7	20.2	20.8	22.4	22.7	25.9	25.9	33.5
	경상북도	23.4	25.2	25.1	26.9	29.0	29.8	32.7	32.7	39.7
	경상남도	22.6	22.8	24.7	25.3	27.2	27.3	30.2	30.2	33.6
	제주도	17.2	19.7	20.4	20.4	24.5	26.4	28.3	28.3	64.5
	평균	22.3	23.4	24.4	25.5	27.0	28.0	30.5	30.5	36.3

자료 : 통계청, “운수사업 조사보고서”, 각 연도

- 우리나라의 준공영제는 광역시를 중심으로 도입되어 왔음. 준공영제를 도입한 이후 해당 도시에서 버스업계의 재정지원은 급격히 증가하였음. 한편, 업체 경영과 서비스 저하 문제는 그대로 남아있는 실정임.
- 업체 경영난, 재정지원 과다 문제로 많은 중소도시에서도 준공영제를 검토하고 있으나, 재정지원금의 급격한 증가를 우려하여 준공영제 도입을 결정하지 못하고 있는 실정임.
- 충청남도 효율적인 준공영제 도입을 논하기에 앞서 준공영제를 도입한 선행 사례를 토대로 다음과 같은 점검이 필요함.
  - 버스 서비스 만족도의 경우, 준공영제를 도입 후 버스서비스에 대한 이용자의 만족도가 증가된 것으로 보고되고 있지만, 이는 준공영제와 병행된 차량시설 개선, 노선 개편, 요금체계 개선, 버스정보제공서비스(BIS) 등과 같이 실질적인 서비스 개선에 의한 만족도의 변화를 의미하는 것으로 준공영제 도입 자체에 의한 영향은 아닌 것으로 여길 수 있음.
  - 버스 1만대당 사망자수의 경우, 준공영제 도입지역에서는 2004년 평균 76.0명/만대에서 2011년 29.2명/만대로 약 61.6%가 감소된 것으로 보고되어 준공영제 이후 버스교통사고 감소가 두드러진 것으로 나타남. 그러나, 같은 기간 동안 충청남도에서는 약 55.3%의 버스교통사고가 감소하였고, 제주도를 제외한 준공영제 미도입지역 모두가 감소추세임을 감안한다면 준공영제의 도입으로 버스교통사고의 감소효과가 높다고 판단하는 것은 어려울 것임.

- 준공영제 도입 이후 시내버스 이용객 즉 1인당 연간 버스이용횟수는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 판단됨. 버스이용횟수 증가도 버스 서비스 만족도와 같이 준공영제로의 운영체계 변화에 따른 영향 보다는 준공영제와 병행된 차량시설 개선, 노선 개편, 요금체계 개선, 버스정보제공서비스(BIS) 등과 같이 실질적인 서비스 개선에 의한 영향이 클 것으로 판단됨.
  - 대전광역시 사례에서 살펴본 바와 같이, 운전기사의 처우는 임금 향상 및 휴게실, 체육시설 등 환경개선으로 향상된 것으로 여길 수 있음. 그러나, 종사자의 급여 증가율은 준공영제를 도입한 지역이 미도입지역의 평균 증가율 보다 약 1.3배 빠르게 증가되는 것으로 나타남. 이는 결국 지자체의 행정부담을 증가시키는 원인으로 작용함.
  - 버스운송비용의 경우, 준공영제 도입지역에서는 2004년 평균 124.8백만원에서 2011년 170.8백만원으로 약 36.9%가 증가된 것으로 나타남. 이와 유사하게 같은 기간 동안 충청남도에서도 약 41.7%의 버스운송비용이 증가됨. 그러나, 2011년을 기준으로 해당 운송비용의 크기는 준공영제 도입지역은 평균 170.8백만원인 반면 충청남도는 147.9백만원으로 준공영제 도입지역의 평균운송비용 약 1.2배 정도 높은 것으로 나타남.
  - 준공영제 도입 이후 가장 문제가 되고 있는 부분은 지자체의 재정지원 부분임. 준공영제 도입지역의 경우 도입 전과 비교할 때 작게는 1.6배에서 많게는 4.7배까지 재정지원이 증가된 것으로 나타남. 따라서, 재정자립도가 높지 않은 충청남도 지자체의 경우에는 준공영제 도입에 따라 급격히 증가되는 재정지원 사례를 감안하여 신중하게 준공영제 도입 검토를 해야 할 필요성이 높음.
- 준공영제 도입에 따른 비효율적인 요소가 예상된다 하더라도, 본 연구에서는 대의적 관점에서 효율적인 준공영제 도입을 위한 방안으로 추가비용 최소화 방안, 교통행정체계 확보 필요성, 노선/요금체계 개편 및 이용자 편의시설 확충 병행, 버스사업 투명성 확보 등의 필요성을 제안함.

## 1) 추가비용 최소화 방안

### 가. 준공영제의 부분적 시행

#### ● 적자가 심한 노선에 대한 준공영제 우선 시행

- 농어촌버스는 거의 모든 노선이 운송적자로, 부분적 시행에 어려움이 예상되므로 면밀한 분석이 선행되어야 함.

#### ● 희망노선에 대한 우선적 시행

- 버스업체에서 적자노선으로 준공영제 시행을 희망하는 노선을 대상으로 수입금관리형 준공영제를 도입하는 방안이 요구됨.

### 나. 환승할인제의 제한적 시행

#### ● 환승할인요금제를 제한적으로 시행하여 준공영제로 인한 재정부담이 최소화되도록 체계를 구축하는 방안이 필요함.

- 준공영제 사례지역(대구광역시, 대전광역시)의 재정지원금 증가는 주로 환승할인에 따른 1통행당 운임 수입 감소로 적자가 증가한 것으로 여겨짐.

<표 8> 환승할인제 시행에 따른 1통행당 평균 실제 운임수입(2008년 기준)

구분		2004년	2005년	2006년	2007년	무료환승손실금	순수 재정지원
대구	소계(억원)	110	127	413	654	298(45.5%)	229
	국비(억원)	47	27	46	46	-	-
	시비(억원)	63	101	367	608	-	-
대전	소계(억원)	40	115	257	290	143(47.5%)	107
	국비(억원)	19	18	28	26	-	-
	시비(억원)	21	97	229	264	-	-

자료 : 모창환 외, “버스준공영제의 평가와 개선방안 연구”, 한국교통연구원, 2007.

## 2) 교통행정체계 확보

- 준공영제 관리를 위한 별도 조직을 구성하여 준공영제 시행에 대한 평가, 운영 및 관리 대한 업무 수행함. 주로 대중교통과 및 버스운영과와 같이 기존 대중교통 담당부서에서 해당 업무를 수행함.
- 현재 충청남도 및 시·군에는 버스 관련 담당인원이 2~3명에 불과하여 버스 준공영제 도입을 위해서는 추가적인 인원 확보가 요구됨.

<표 9> 지자체별 버스준공영제 관리조직 현황(2016년 6월 현재)

구분	조직구조	조직총괄 담당자	버스준공영제 관련 담당인원
서울특별시	도시교통본부 버스정책과 버스정책팀	버스정책과장	7명
부산광역시	교통국 대중교통과 버스운영정보팀	대중교통과장	7명
대구광역시	건설교통국 버스운영과 버스정책팀	버스운영과장	14명
인천광역시	건설교통국 버스정책과 버스기획담당팀	버스정책과장	6명
광주광역시	교통건설국 대중교통과 버스운영담당팀	대중교통과장	5명
대전광역시	교통건설국 버스정책과	버스정책과장	12명

주 : 버스준공영제 관련 담당인원은 표준운송원가, 운송수입금관리 등 버스준공영제 운영담당 인원으로 버스관련 시설업무 인원은 제외한 수치임(대전광역시 제외)

자료 : 각 도시별 홈페이지

## 3) 노선/요금체계 개편 및 이용자 편의시설 확충 병행

- 준공영제 시행과 함께 노선 및 요금체계를 개편하고, 이용자 편의시설을 확충 함으로써 대중교통 이용객의 편의를 증진하고 이용 부담을 감소시켜 버스 서비스 만족도를 높여야 함.
- 간선 및 지선체계로 버스 노선체계를 개선, 요금체계는 기본요금 및 환승 요금 제도를 시행, 환승요금은 무료환승제(대구광역시, 대전광역시, 광주광역시), 환승할인제(서울특별시, 부산광역시, 인천광역시) 형태로 시행, 환승터미널 및 버스정류장 시설 개선, 버스운행정보시스템(BIS) 및 버스운행관리시스템(BMS) 구축 등이 요구됨.

## 4) 버스사업 투명성 확보

### 가. 표준운송원가 산정지침 개발

- 국내 준공영제 도입지역에서는 버스업체의 운송비용 정산을 위해 지자체와 버스업체가 협의하여 사전에 표준운송원가 산정지침을 마련하여 시행하고 있음.
- 표준운송원가의 정확한 산정을 위해 관할관청(담당 공무원), 시민단체, 운수업체 노사, 법률전문가, 교통전문가 등으로 구성된 위원회 운영이 필요함.

### 나. 운송수입금 공동관리체제 구축

- 준공영제 도입 지자체는 버스운행 수입금은 기본적으로 사업자와 지자체가 공동으로 관리하는 체제를 갖추고 있음. 일반적으로 수입금 공동관리기구를 통해 정산 및 배분이 이루어지나, 대전시는 버스운영업체에 직원을 파견하여 관리감독을 하고 직접 정산팀을 운영하는 특징을 지님.

<표 10> 지자체별 버스준공영제 수입금 관리현황

구분	관리주체	비고
서울특별시	수입금공동관리협의회	버스운송사업조합 내 설치
부산광역시	대전시에서 정신팀 운영	버스운영업체에 관리직원 파견
대구광역시	수입금공동관리업체협의회	버스운송사업조합 내 설치
인천광역시	수입금공동관리협의회	버스운송사업조합 내 설치
광주광역시	수입금공동관리협의회	시에서 구성 및 운영
대전광역시	수입금공동관리협의회	별도 법인으로 운영

자료 : 강상욱 외, “버스운영체제 비교분석 및 정책방향-준공영제와 공영제를 중심으로-”, 2013. 재구성

- 충청남도에도 버스준공영제를 도입하기 위해서는 공공부문이 일정 부분의 역할을 수행함으로써 투명성이 확보될 수 있도록 수입금 공동관리체제 구축이 필요할 것으로 판단됨. 끝.

## ◆ 참고 자료 ◆

강상욱 외, “버스운영체제 비교분석 및 정책방향 -준공영제와 공영제를 중심으로-”, 2013.

강원도, “강원도형 버스 준공영제 도입방안 연구용역”, 2016.07.

모창환 외, “버스 준공영제의 평가와 개선방안 연구”, 한국교통연구원, 2007.

이범규, “시내버스 준공영제의 이해와 바람직한 도입방향(워크숍 자료)”, 2015.8.26.

국토교통부, “국토교통통계년보”, 각년도

광역시자치단체 세출예산서 각년도

광역시자치단체 홈페이지

통계청, “운수사업 조사보고서”, 각년도