

Issues for the Introduction of a Bus Quasi-Public
Operation System in Goyang Special City

이슈
페이퍼

2022년 12월 15일

Vol. **04**

고양특례시 버스준공영제 도입의 쟁점 및 과제

백주현·김환성·김영돈



고양특례시 버스준공영제 도입의 쟁점 및 과제

연구책임자

백주현

고양시정연구원, 도시정책연구실, 연구위원

공동연구자

김환성

고양시정연구원, 도시정책연구실, 연구원

공동연구자

김영돈

고양시정연구원, 도시정책연구실, 연구원



GYRI 고양시정연구원
GOYANG RESEARCH INSTITUTE

발행일	2022년 12월 15일
저자	백주현, 김환성, 김영돈
발행인	정원호
발행처	고양시정연구원
주소	(10393) 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층
전화	031-8073-8341
홈페이지	www.goyang.re.kr
SNS	www.facebook.com/goyangre
ISBN	979-11-91726-86-2

I	머리말	04
II	버스준공영제란	06
	1. 버스준공영제 개념	06
	2. 버스준공영제 목적	06
	3. 버스준공영제 유형과 장단점	07
III	버스준공영제 정책동향 및 도입 사례	12
	1. 국내 버스준공영제 정책동향	12
	2. 국내외 버스준공영제 도입 사례	17
IV	버스준공영제 도입을 위한 쟁점사항	21
	1. 고양특례시 버스운영체계 현황 및 문제점	21
	2. 쟁점사항	24
V	정책제언	26



고양특례시 버스준공영제 도입의 쟁점 및 과제

요약

본 연구는 고양특례시의 버스준공영제 도입 과정에서 발생할 다양한 쟁점사항과 과제를 도출하고 타 지자체의 사례를 통해 갈등과 시행착오를 최소화하는 방안을 제시하는 데 목적이 있다.

버스준공영제는 대중교통의 공공성 향상과 운수업체의 안정적인 운영을 위해 민영제와 공영제의 단점을 보완한 버스운영체제로 무엇보다 대중교통 서비스의 공공성 확보에 초점을 맞추고 있으며, 서울시에서 도입한 수입금공동관리제와 경기도의 노선입찰제 등이 대표적인 유형이다.

고양형 버스준공영제 도입을 위해 대도시권광역교통위원회, 경기도 공공·시내버스, 고양시와 규모가 비슷한 기초지자체는 물론이고 해외의 버스준공영제 정책 동향을 살펴보고, 버스준공영제 유형과 범위, 노선 운영과 조정 권한, 표준운송원가 산정기준 등 쟁점사항을 도출하였다.

이를 바탕으로 궁극적인 버스준공영제의 도입 목적, 중앙정부와 광역지자체 정책 적극 수용, 운전자 처우 개선과 서비스 수준 향상, 고양시에 적합한 버스준공영제 유형 선정과 협의체 구성, 고양시 재정 부담을 줄이기 위한 운수업체 재정투명성과 경영합리화, 운수업체 간 자발적 인수합병, 형간전환 등 버스운영 효율화를 위한 정책 방향을 제시하였다.

I. 머리말

국내 버스준공영제는 2004년 서울을 시작으로 현재 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 5대 광역시를 포함한 다수의 지자체에서 시행되고 있다. 버스준공영제가 시행되기 전의 버스업체 운영은 수익 창출에 초점이 맞추어져 있었으며, 상대적으로 공공을 위한 서비스의 질은 경시되었다. 버스준공영제는 업체의 수익성을 확보하면서 동시에 서비스의 질을 향상하기 위한 제도로 민영제와 공영제를 혼합한 제도를 의미한다. 실제로 버스준공영제 시행 이후 버스업체는 일정 수준 이상의 수익을 보장받을 수 있게 되었으며, 운전기사의 난폭운전 감소, 공공성이 높은 노선 발굴 등으로 이어져 버스 승객에게 제공되는 서비스의 질 또한 개선되었다.¹⁾

버스준공영제는 「여객자동차 운수사업법」 제23조 및 동법 시행령 제15조 등에 근거하여 시행한다. 법 제23조는 시민들의 삶의 질 향상을 위해 버스 운송업체의 서비스 향상, 비수익 노선 운영을 지시할 수 있는 명

1) 경남신문(2022), “[창원 시내버스 준공영제 시행 1년] ‘기사 친절 칭찬’ 86% 늘고, 교통사고는 28% 줄었다”, 차상호 기자, 2022년 9월 1일.

[표 1] 준공영제 관련 법령

구분	내용
여객자동차 운수사업법 (시행 2022. 1. 28.)	제23조(여객자동차운수사업의 개선명령 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다. 9. 안전운송의 확보와 서비스의 향상을 위하여 필요한 조치 10. 벽지노선(僻地路線)이나 수익성(收益性)이 없는 노선의 운행 ③ 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 운송사업자가 제1항제10호의 개선명령과 제2항의 운행명령을 이행하면서 손실을 입은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상(補償)하여야 한다.
여객자동차 운수사업법 시행령 (시행 2022. 11. 8.)	제15조(개선명령 또는 운행명령으로 인한 손실의 보상) ① 법 제23조제3항에 따라 손실보상을 받으려는 자는 다음 각 호의 사항을 적은 청구서에 손실액의 산출명세서를 첨부하여 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수에게 제출하여야 한다. ② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 제1항에 따른 손실보상금의 청구를 받으면 운행거리·운행횟수 및 승차인원 등을 기준으로 하여 이를 심사한 후 손실보상금을 지급하는 것이 정당하다고 인정되는 때에는 국토교통부령으로 정하는 손실보상금을 청구인에게 지급하여야 한다.
여객자동차 운수사업법 시행규칙 (시행 2022. 9. 1.)	제17조(한정면허) ① 법 제4조제3항에 따른 여객자동차운수사업의 한정면허는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 할 수 있다. 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 노선 여객자동차운수사업을 경영하려는 경우 가. 여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성 등으로 인하여 노선버스를 운행하기 어려운 경우로서 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 ② 관할관청은 제1항제1호, 제2호 및 제4호에 따라 여객자동차운수사업의 한정면허를 하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 공고하는 등 공개적인 방법으로 그 대상자를 선정하여야 한다. 이 경우 운송사업자와 대상 노선 등의 선정절차 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다. 1. 노선 여객자동차운수사업의 경우에는 다음 각 목의 사항 가. 운행노선 / 나. 운행대수 / 다. 서비스의 수준 / 라. 면허기간 / 마. 보조금의 지급 바. 그 밖에 한정면허에 관하여 필요한 사항

〈출처〉 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>).

령권자의 권한과 함께 운송업체가 이를 수행할 때 발생하는 손실의 보상 관련 내용을 담고 있으며, 손실보상, 한정면허 등을 적시한 시행령 제15조, 시행규칙 17조와 함께 버스준공영제 도입을 위한 근거 법령으로 활용할 수 있다.

전술한 버스준공영제의 긍정적인 효과에도 불구하고 고양시의 버스준공영제는 아직 논의 단계에 머물러 있다. 2018년 「고양시 대중교통 기본계획」을 통해 수입금공동관리제를 기반으로 버스업체의 수익성 확보와 서비스의 질 향상을 목표로 하는 고양형 버스준공영제 도입을 추진하였으나, 적자노선의 손실보조금의 보전, 배분 방식 등 재정 부문에 관한 의견 차이로 무산되었다.

고양시는 2022년 기준 약 93억 원의 지원금을 마을버스업체에 지원하고 있으며, 수도권 대중교통 통합요금제 시행에 따른 환승손실지원금 약 100억 원 등의 예산을 버스 운영에 투입하고 있으나, 민영제 기반의 버스운영체계에서는 버스노선 개편·조정 등을 위한 실질적 권한이 없어 버스 노선과 관련한 폭발적인 민원 대응에는 한계가 있다. 적지 않은 재정지원에도 불구하고 버스 서비스 수준의 저하로 시민의 불편이 가중됨에 따라 고양시는 ‘공공성 확보’와 ‘대시민 서비스 질 향상’이라는 대전제하에 버스준공영제의 도입을 진지하게 고민하고 있다.

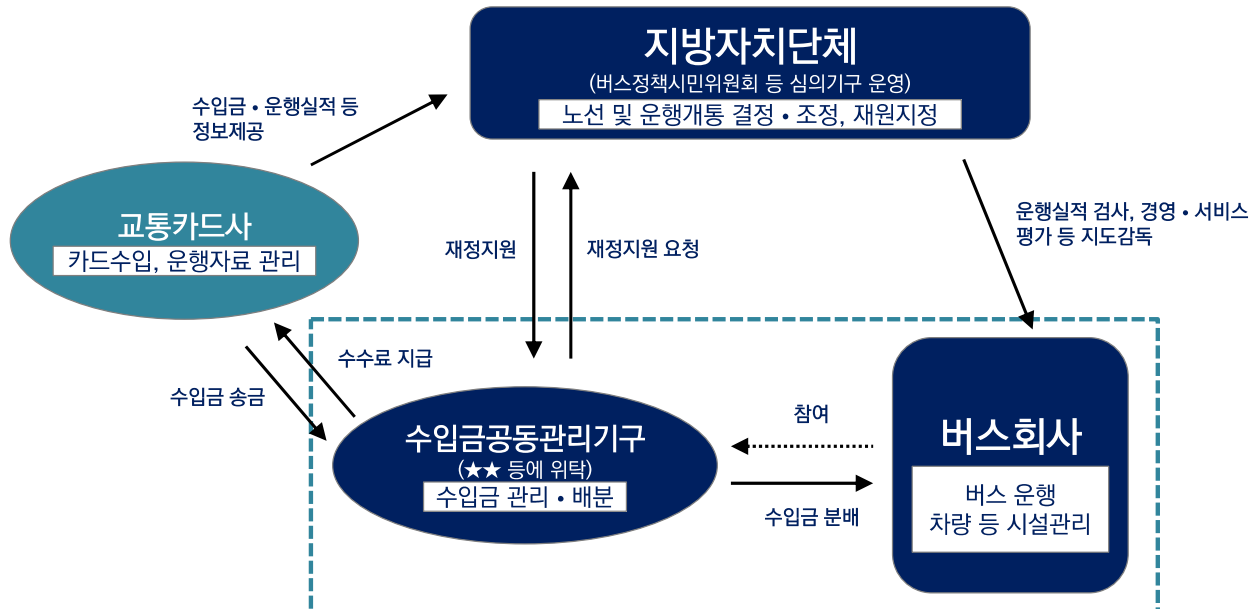
이에 본 연구는 버스준공영제의 다양한 쟁점사항과 과제를 도출하고 고양시 버스준공영제 도입 과정에서 발생하는 갈등과 시행착오를 최소화하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 버스준공영제란

1. 버스준공영제 개념

버스준공영제는 민영제와 공영제의 단점을 보완하기 위한 버스운영체계이다. 민영제는 민간이 버스를 운영하기 때문에 자율적인 경쟁을 통하여 효율적으로 버스를 운영할 수 있지만, 버스 서비스의 공공성 확보가 우선순위는 아니다. 공영제는 민영제와 달리 공공성 확보가 우선시되지만 버스 운영을 위한 재정지원 측면에서 지자체의 부담이 될 수 있다. 준공영제는 민영제의 효율성과 공영제의 공공성을 확보하기 위한 방식으로 민영제와 공영제의 단점이 보완된 방식을 말한다(서울시립대학교, 2019; 한국교통연구원, 2007).

[그림 1] 버스준공영제(수입금공동관리형) 운영체계



<출처> 감사원(2021). 「감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고」.

2. 버스준공영제 목적

버스준공영제의 시행 목적은 [표 2]와 같이 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 민영제의 근본적인 한계를 보완하기 위함이다. 버스업체 간 과도한 경쟁으로 서비스 수준의 질적 하락에 따른 이용 수요 감소는 적자 누적, 서비스 수준 저하, 이용 수요 감소로 이어지는 구조적 악순환을 야기하였고, 버스업체의 독점적 노선 운영은 이용자의 노선 조정·개편 등의 요구사항을 반영하기 어려웠다. 둘째, 버스업체의 자발적 경영 개선의 한계를 해결하기 위함이다. 자가용 이용 증가, 철도 노선 확대에 따라 버스 수요는 감소하고, 운영비는 지속적으로 증가해 서비스 수준 개선에 한계가 있는 상황이다. 셋째, 안정적인 버스 서비스 제공을 위한 재정지원에도 불구하고 그 효과가 미미했던 것도 한 원인이다. 넷째, 버스 서비스의 공공성 확보를 위함이다. 버스 서

버스는 다른 재화와 달리 공공성이 강하고 파급효과도 대단히 큰 교통서비스라 할 수 있다. 버스 서비스가 중단되면 이용자의 불편에 따른 사회적 문제와 비용이 발생하며, 다른 교통수단 간 효율적인 연계를 목적으로 공공성을 확보하기 위해서도 일정 부분 공공의 개입이 필요하다.

[표 2] 준공영제 시행 목적

구분	내용
민영제 한계 보완	<ul style="list-style-type: none"> 수요감소 - 적자 누적 - 서비스 저하 - 수요 감소로 이어지는 민영제의 구조적 악순환의 해결 필요 민영제에서는 노선의 독점적 운영으로 이용자의 요구에 적합한 노선 조정에 큰 애로가 있었고, 특히 수익 노선의 업체 간 과다 경쟁과 중복 운행은 버스 운영업체의 비용 부담으로 작용하였음
버스업체의 자발적 경영 개선의 한계 보완	<ul style="list-style-type: none"> 급격한 자가용 증가, 도시철도 확충에 따른 버스 이용 수요 감소로 버스업체의 수익성이 악화되어 자발적 서비스 개선 곤란 인건비와 유류비 비중이 높은 버스운송업 구조상 비용 절감이 용이하지 않음
버스 재정지원제도의 불합리성 개선	<ul style="list-style-type: none"> 과거 버스운송사업의 사양화 예방과 운송사업의 건실화를 도모하기 위해 버스 재정지원제도를 시행했으나, 운송 수지적자의 충분한 보전이 이루어지지 않아 효과가 미미하였음 재원의 한시성과 관리체계의 미흡 등도 버스업체 재정지원제도의 불합리성으로 지적됨
버스운송업의 공공성 증대	<ul style="list-style-type: none"> 버스운송서비스는 공공성이 강조되는 공공재의 성격이 강한 재화임 운영 중단 등 사회적 문제 발생 예방과 타 운송 수단 간 효율적 연계를 위해서는 일정 부분 공적 개입이 필요함

〈출처〉 한국교통연구원(2013), 「버스운송체제 비교분석 및 정책방향 - 준공영제와 공영제를 중심으로」, p.41.

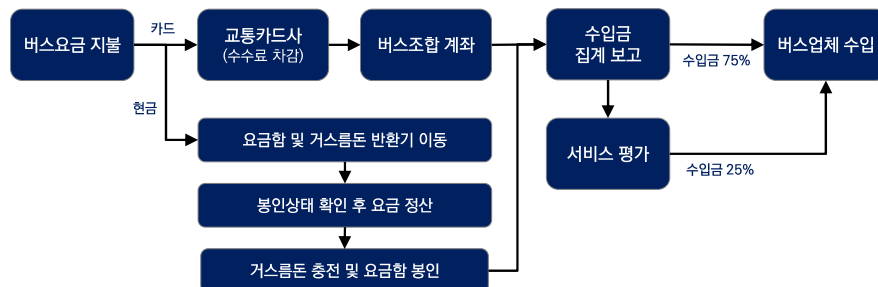
3. 버스준공영제 유형과 장단점

1) 수입금공동관리제

수입금공동관리제는 공공이 모든 버스회사의 수입을 관리하고, 이를 균등하게 분배하는 준공영제 방식이다. 버스운송수입은 지자체에서 관리하며, 적자 노선을 운영하는 회사와 흑자 노선을 운영하는 회사 간 수입을 균등하게 맞추고, 형평성 있는 수입 구조를 형성할 수 있다는 장점이 있다.

수입금공동관리제는 수입을 균등 분배함으로써 운수업체의 과도한 경쟁을 방지하며, 이는 운전기사의 난폭운전 감소, 버스 서비스의 질 향상으로 이어질 수 있다. 또한 운송 수입이 보장되기 때문에 적자 노선 확충이 용이해짐으로써 대중교통 소외지역 문제를 해소할 수 있지만 적자 노선의 손실액 지원은 지자체의 재정 부담을 가중할 수 있다는 단점 역시 분명히 존재한다(서울시립대학교, 2019). 그와 더불어 수입금공동관리제 운영을 위해서는 기존 민영제나 공영제와 달리 운송수입 관리, 행정·운영정보 관리 시스템의 마련 등 추가 예산이 필요하다.

[그림 2] 수입금공동관리제 현금 흐름도



〈자료〉 부산시 수입금공동관리제와 모창환 외 3명(2007). 「버스준공영제의 평가와 개선 방안 연구」, p.48을 재구성

2) 노선입찰제

노선입찰제는 버스노선 혹은 버스운영 지역 운송사업자를 입찰을 통해 선정하는 준공영제이다. 운송사업자와 계약된 노선 운영 계약기간이 만료되면, 공공이 노선을 소유함으로써 버스노선의 공공성을 확보할 수 있다(서울시립대학교, 2019). 또한 노선입찰제 역시 수입공공동관리제와 마찬가지로 노선 수입을 공공이 관리하지만, 총비용보다 높은 수익은 운수업체가 소유하며²⁾ 운송수입 관리의 투명성이 확보된다.

노선입찰제는 공공과 운수업체 간 협약된 금액에 따라 운송수입을 보존할 수 있으므로 운수업체가 적자 노선을 운영하더라도 버스 서비스가 가능하다는 장점이 있으며, 노선별 운송원가를 기준으로 한 최저 입찰 금액으로 운영되기 때문에 효율적인 버스 운영이 가능하다. 하지만 입찰 과정에서 버스업체가 미참여할 경우 공공에서 원하는 버스노선 운영이 어려워진다는 단점이 존재하며, 입찰 과정을 관리할 수 있는 별도 기구가 필요하기 때문에 이에 따른 행정력과 전문성이 요구된다는 단점이 존재한다(서울시립대학교, 2019).

이러한 노선입찰제는 입찰 방식에 따라 총비용입찰제(Gross Cost), 품질인센티브 총비용입찰제(Gross Cost & Incentive), 최저보조금입찰제(Net Cost)로 나뉜다.

(1) 총비용입찰제

총비용입찰제는 노선 운영 총비용을 버스업체에서 제시하는 최저 금액으로 입찰하는 방식이다. 노선 운영에 따른 수입은 공공이 관리하며, 공공은 수입과 버스 운영에 투입된 비용 차익을 계산하여 운수업체에 지급한다.

운수업체는 노선 입찰 시 버스 운영에 따른 총비용만 예측하면 되기 때문에 수요 감소에 따른 적자가 발생하더라도 안정적 운영이 가능하여 원활한 서비스 공급이 가능하기 때문에 상대적으로 입찰 참여도가 높다. 반면에 운수업체의 안정적 운영은 운수업체의 자발적 서비스 개선 의지를 이끌어 내는 데 한계가 존재한다. 이러한 총비용입찰제의 단점을 해결하기 위한 방안으로 총비용입찰제를 기반으로 하되 서비스 평가를 통해 품질인센티브를 지급하는 노선입찰제도 존재한다(서울시립대학교, 2019).

(2) 품질인센티브 총비용입찰제

품질인센티브 총비용입찰제는 총비용입찰제를 기반으로 서비스 평가를 통해 인센티브를 지급하는 방식이다. 품질인센티브 총비용입찰제는 기존 총비용입찰제의 단점을 보완한 제도로, 서비스 평가를 통해 버스 서비스의 질적 향상에 기여할 수 있다(서울시립대학교, 2019).

품질인센티브 총비용입찰제의 대표적 사례는 현재 국내에서 운영 중인 경기도 공공버스를 꼽을 수 있다. 경기도 공공버스는 경기도에서 준공영제로 운영할 노선을 선정하고, 경기도의 의뢰를 받은 경기교통공사에서 입찰을 시행하여 버스업체를 선정한다. 버스업체 선정 후 운수업체는 운행계획을 제시하고, 승인받은 운행계획을 바탕으로 운영을 시행하게 된다. 운행 개시 이후 경기교통공사는 매년 운행 실적을 모니터링하고, 버스 서비스를 평가한 후 평가 결과에 따른 성과이윤을 배분한다(경기도, 2021). 한정면허로 운영되는 경기도 공공버스의 첫 계약기간은 5년이며, 서비스 평가를 통해 D등급 이상 시 1회에 한해 4년간 면허 연장이 가능하다(경기도, 2021).

2) 경기도형 준공영제(노선입찰제) 운영 지침, 제19조(운송수입금의 관리), 제23조(재정지원의 원칙 등)

[그림 3] 경기도 공공버스 시행단계별 세부 추진 절차



〈출처〉 경기도(2021). 「경기도 공공버스(노선입찰제 준공영제) 정책자료집」, p.13.

(3) 최저보조금입찰제

최저보조금입찰제는 총비용입찰제와 달리 노선 운영에 소요되는 운송비용과 노선당 적자 보조금을 대상으로 입찰이 진행되기 때문에 운수업체는 수입을 예측하는 과정이 필요하며, 운송비용의 차이만큼 입찰금액을 제시해야 한다. 입찰에 성공할 경우 운수업체는 해당 입찰금액대로 보조금을 지급받게 된다(서울시립대학교, 2019).

만약 운수업체의 추가 수익이 발생할 경우 해당 수입은 운수사업자의 몫이 되나 이와 반대로, 예상 적자분보다 적자 폭이 더 클 경우 운수업체가 해당 적자 부분을 온전히 부담하게 되는데 이 부분은 버스업체가 최저보조금입찰제도를 꺼리는 요인이기도 하다(서울시립대학교, 2019).

[표 3] 노선입찰형 유형별 비교

구분	내용
총비용 입찰제	내용
	대표 지역

- 노선 운영에 소요되는 총 비용을 최저 금액으로 입찰 시행
- 노선 운영에 따른 수입은 공공이 확보하여 공공은 수입과 비용 차액을 운송사업자에게 지불
- (장점) 수입 변화에 따른 위험이 상대적으로 적어 입찰 참여도 높음 → 안정적 버스서비스 공급 가능
- (단점) 수입이 크게 늘어나도 운송사업자는 개선 의지가 떨어짐

- (국내) 서울 간선 버스 10개 노선
- (국외) 노르웨이 오슬로, 베르겐 등 주요 도시, 스웨덴 헬싱보리

구분	내용	
품질인센티브 총비용입찰제	내용	<ul style="list-style-type: none"> 기존 총비용 계약 방식에 기초를 두면서 인센티브 제도를 도입한 방식 (장점) 업체의 안정적인 수입을 보장할 수 있으면서 버스서비스 품질까지 고려할 수 있음
	대표 지역	<ul style="list-style-type: none"> (국내) 경기도 공공버스 (국외) 영국 런던, 핀란드 헬싱키, 스웨덴 스톡홀름, 릴레함메르, 예테보리, 덴마크 코펜하겐, 호주 애들레이드, 퍼스
최저보조금 입찰제	내용	<ul style="list-style-type: none"> 노선운영에 소요되는 운송비용과 노선당 적자 보조금을 대상으로 입찰이 진행 운송사업자는 운송비용과 수입을 예측하는 과정이 필요 입찰 시 운송사업자는 투찰한 금액만큼 지급받음 (장점) 운송사업자는 추가 수익이 발생할 경우 그만큼 흑자 상태가 됨 (단점) 수입이 감소할 경우 운송사업자는 입찰을 꺼림
	대표 지역	<ul style="list-style-type: none"> (국외) 네덜란드 아메르스포르트, 자위트홀란트주, 위트레흐트

〈출처〉 서울시립대학교(2019). 「광역버스 새경기 준공영제 도입방안 연구」, p.33.

3) 위탁관리형

위탁관리형은 공공이 민간이나 버스운송조합 등 노선 운영을 위한 외부 업체 선정 후 노선 운영에 따른 재정적 지원이 이루어지는 방식이다. 위탁관리형은 공공이 면허권을 소유하기 때문에 노선 운영, 요금 등은 공공이 결정하며, 버스업체는 운행, 차량 관리만 공공으로부터 위탁받아 운행한다(서울시립대학교, 2019). 간선급행버스체계로 유명한 브라질의 쿠리치바 버스운영체계가 대표적인 위탁관리형이라 할 수 있다.

위탁관리형은 공공이 직접 버스를 운영하는 것보다 비용이 절감되는 효과가 있으며, 적자 노선을 운행하는 운수업체는 직접 지원금을 받을 수 있으므로 안정적인 버스 운영이 가능하다. 또한 수입금공동관리제, 노선입찰제와 같이 복잡한 정산 과정이 없으므로 행정 비용이 절감되는 측면이 있다. 하지만 최초 위탁운영업체를 지정한 다음 변경이 어려우며, 공공에서 해당 업체의 관리가 필요한 상황이다(서울시립대학교, 2019).

4) 일부공영제

일부공영제는 공공에서 적자 노선이라고 판단하는 노선을 직접 운영하는 방식이다. 공공에서 버스의 모든 운영을 직접 책임지기 때문에 버스를 운영하는 데 공공의 권한은 크지만, 주로 비수익 노선을 담당하기 때문에 노선 운영의 비효율성, 재정 부담 등이 존재한다(한국운수산업연구원, 2012). 고양시에서 운영하는 누리버스가 대표적인 일부공영제 사례라 할 수 있다.

[그림 4] 버스준공영제 위탁관리형(브라질 쿠리치바), 일부공영제(고양시 누리버스) 사례



〈자료〉 고양도시관리공사 내부자료

[표 4] 준공영제 유형별 장단점 비교

구분		내용
수입금 공동 관리형	내용	• 버스노선 수입금을 공동 관리하고 운행 실적에 따라 배분
	장점	• 업체 간 과다경쟁 최소화 • 업체의 일정 수준 수입 보장
	단점	• 행정관리 및 운영정보시스템 구축 • 업체의 자발적 개선 노력 소홀 우려 • 중장기적 재정 부담
	대표 지역	• (국내) 서울, 대구, 부산, 인천, 광주, 대전, 제주, 평택, 청주 등 • (국외) 스페인 마드리드 등
노선 입찰형	내용	• 노선 혹은 지역의 운송사업자를 입찰을 통해 선정
	장점	• 공공성 강화 • 비수익 노선을 대상으로 공공이 버스 서비스 공급 가능 • 입찰을 통해 효율적 버스 서비스 제공 가능
	단점	• 버스업체가 입찰이 미달할 경우 원하는 노선 운행하기 어려움 • 별도의 전담 관리기구 필요 • 입찰 및 갱신 시 업무에 고도의 전문성과 많은 행정력 필요
	대표 지역	• (국내) 경기도 공공버스, 서울 간선 버스 10개 노선 • (국외) 영국 런던 등
위탁 관리형	내용	• 버스운송사업조합, 민간사업자 등에게 재정적인 지원과 운영을 위탁하는 형태
	장점	• 공영과 비교하여 운영비 절감 • 적자노선 운영업체 부담 해소 • 노선 입찰에 비해 행정적 부담 경감
	단점	• 위탁운영업체 관리 필요 • 운영업체 변경 어려움
	대표 지역	• (국내) 성남, 남양주, 강릉, 삼척, 영월 등 • (국외) 브라질 쿠리치바 등
일부 공영제	내용	• 일부 노선에 한하여 공영제 시행
	장점	• 정부에서 비수익노선을 직접 운영함으로써 양질의 서비스 제공
	단점	• 비수익노선 선정과 현황 파악이 요구되고 비수익노선의 산재로 운영의 비효율성, 재정의 소모가 심할 수 있음
	대표 지역	• (국내) 고양, 인천, 제주, 성주, 신안, 화성 등

<출처> 서울시립대학교(2019), 「광역버스 새경기 준공영제 도입방안 연구」, p.33.
한국운수산업연구원(2012), 「버스준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구」, p.7.

III. 버스준공영제 정책동향 및 도입 사례

1. 국내 버스준공영제 정책 동향

1) 대도시권광역교통위원회

대도시권광역교통위원회(이하 '대광위')의 버스준공영제는 「버스 공공성 및 안전강화대책(2018.12.)」과 「국민교통복지 향상을 위한 버스분야 발전방안(2019.5.)」에 근거하여 일반 광역버스(직행좌석형)의 국가사무화와 광역버스 전체를 대상으로 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 여기서 광역버스란 여객자동차법, 광역교통법에 따라 둘 이상의 시도 간을 넘나다니는 광역급행형(M버스) 또는 직행좌석형 시내버스를 의미한다. 2018년 최저임금 인상, 사업용 차량 휴게시간 확대, 주 52시간 도입 등으로 버스업계의 경영 부담이 가중됨에 따라 안전한 버스 서비스의 안정적인 제공을 위해 광역버스 국가사무화와 준공영제 도입을 추진하였고, 한국교통연구원에서 수행한 '광역버스 준공영제 추진방안 마련 연구용역(2020.10.)'의 결과를 근거로 광역버스 준공영제를 시행하게 되었다.

대광위의 버스준공영제는 노선입찰제를 통해 추진하며, 한정면허 형태로 운영된다. 면허 기간은 기본 5년에 서비스 평가에 따라 1회에 한해 4년을 연장함으로써 최대 9년간 운영이 가능하다. 노선 사유화 방지를 위해 면허기간 9년 만료 후 노선권은 국가로 귀속되며 재입찰이 원칙이다.

운영 손실에 따른 재정지원은 당초 5억 원(국비 30%, 지방비 70%)이었으나, 2022년 이후 재정지원 금액이 최대 8억 원(국비 50%, 지방비 50%)으로 늘어나게 되는데, 이때 국비의 비율도 상향 조정되었다. 경기도의 경우 지방비는 도와 시군이 다시 3:7의 비율로 분담하게 된다.

대광위의 버스준공영제 정산은 실비정산 항목(연료비, 통행료)을 제외한 나머지 원가 항목을 대상으로 협약 단가에 근거하여 정산이 이루어지며, 일 정산, 월 정산, 분기 정산, 연 정산 등 4단계로 정산이 수행된다. 정산은 대광위와 경기도의 협이에 근거하여 경기교통공사에서 수행한다.

대광위는 버스준공영제 품질 관리를 위해 매년 서비스평가 시행 후 평가 결과에 따라 성과이윤을 차등 지급한다. 서비스 평가항목은 첫차·막차 준수율, 운행횟수 준수율, 배차 간격 준수율, 교통안전도, 입석률, 법규 위반, 차량 관리 실태, 인건비 체불, 노동 관계법 위반, 이용자 만족도, 운송사업자 이행 노력 등 11개 항목으로 평가한다.

대광위의 버스준공영제는 운행 형태에 따라 광역급행형과 직행좌석형 시내버스로 구분하며 기존 운행 여부에 따라 신규 노선과 면허 전환 노선으로 구분한다. 여기서 면허 전환 노선이란 기존 민영제(일반면허)로 운행되던 노선의 면허권 반납 후 대광위 버스준공영제(한정면허)로 지정되는 노선을 의미한다. 현재 면허 전환 노선 대상은 광역급행형 시내버스(M버스)이며, 직행좌석형 시내버스는 추후 경기도 공공버스 중 2025년까지 단계별로 대광위에 이관될 예정이다. 2022년 11월 말 기준 35개 노선이 대광위 광역버스 준공영제로 지정 완료되었는데, 그중 27개 노선은 운행 중이며, 나머지 8개 노선은 입찰·협약이 진행 중이다.

전술한 바와 같이 경기도 공공버스의 경우 2025년까지 단계별로 일정 수의 노선을 이관할 예정인데 현재 이관 대상 노선은 경기도 공공버스 192개 노선이다. 대광위는 경기도 시군의 면허로 운행되던 노선을 대광위 면허로 전환하기에 앞서 서로 상이한 원가체계, 정산체계, 서비스 평가체계 등을 준비하고 있다.

[표 5] 대도시권광역교통위원회 준공영제 지원 노선

노선 유형	노선번호	준공영제 시점	기존 노선 여부	기점	종점
광역급행	M2341	2020년 11월	기존	남양주 월산지구	잠실광역환승센터
	M5333	2020년 11월	기존	안양 동안경찰서	잠실역
	M6427	2020년 12월	기존	김포 양곡터미널	강남역
	M5556	2022년 5월	신설	안양 석수3동	사당역
	M2316	2022년 7월	기존	남양주 영남아파트	잠실광역환승센터
	M4101	2022년 7월	기존	상현역	서울역
	M4102	2022년 7월	기존	오리역	송례문
	M4130	2022년 7월	기존	화성 호수자이파밀리	서울역
	M4137	2022년 7월	기존	화성 아이파크	서울역
	M5107	2022년 7월	기존	경희대	서울역
	M2323	2022년 10월	기존	호평동	잠실광역환승센터
	M4403	2022년 10월	기존	화성 نار우마을	강남역
	M4108	2022년 11월	기존	화성 نار우마을	서울역
	M5121	2022년 11월	기존	수원 삼성전자	서울역
	M7111	2022년 11월	기존	파주(운정)	송례문
	직행좌석	3000	2021년 10월	기존	강화터미널
1101		2021년 11월	신설	덕정역	서울역
3002		2021년 11월	기존	KTX 광명역	인천대
4101		2021년 12월	신설	용인 남사아곡	송례문
6501		2021년 12월	신설	능곡역	사당역
3401		2022년 3월	신설	이천터미널	강남역
4103		2022년 4월	신설	성남 대장지구	서울역
1102		2022년 5월	신설	의정부 공영차고지	서울역
1403		2022년 5월	신설	경복대	서울고속터미널
3302		2022년 5월	신설	고산지구	잠실역
6502		2022년 5월	신설	시흥 시화이마트	사당역
7101	2022년 6월	신설	금촌역	혜화역	

〈출처〉 국토교통부 보도자료 정리

2) 경기도

(1) 경기도 공공버스

경기도는 2018년 4월부터 일부 광역노선을 대상으로 준공영제를 시행하였지만, 노선의 소유권과 운영권을 버스업체가 보유하고 있어 도시 구조와 환경 변화에 따른 노선 조정과 서비스 개편이 필요했음에도 불구하고 경기도의 의지대로 정책 실행이 쉽지 않았다. 운수업체는 비수익 노선의 운영을 기피하였으며, 서비스의 질 또한 저하되었다. 그 대안으로 경기도 공공버스가 등장했으며, 이를 통해 대중교통으로서 공공성을 확보하고자 하였다(경기도, 2021). 경기도는 ‘버스 운영의 공공성을 강화한 경기도형 노선입찰제 준공영제 체계 구축’을 목표로 5개 항목 15가지 추진 내용을 토대로 노선입찰제 방식의 버스준공영제를 시행하게 되었다. 그 세부 내용은 [표 6]과 같다.

[표 6] 경기도 공공버스 추진 관련 고려사항과 내용

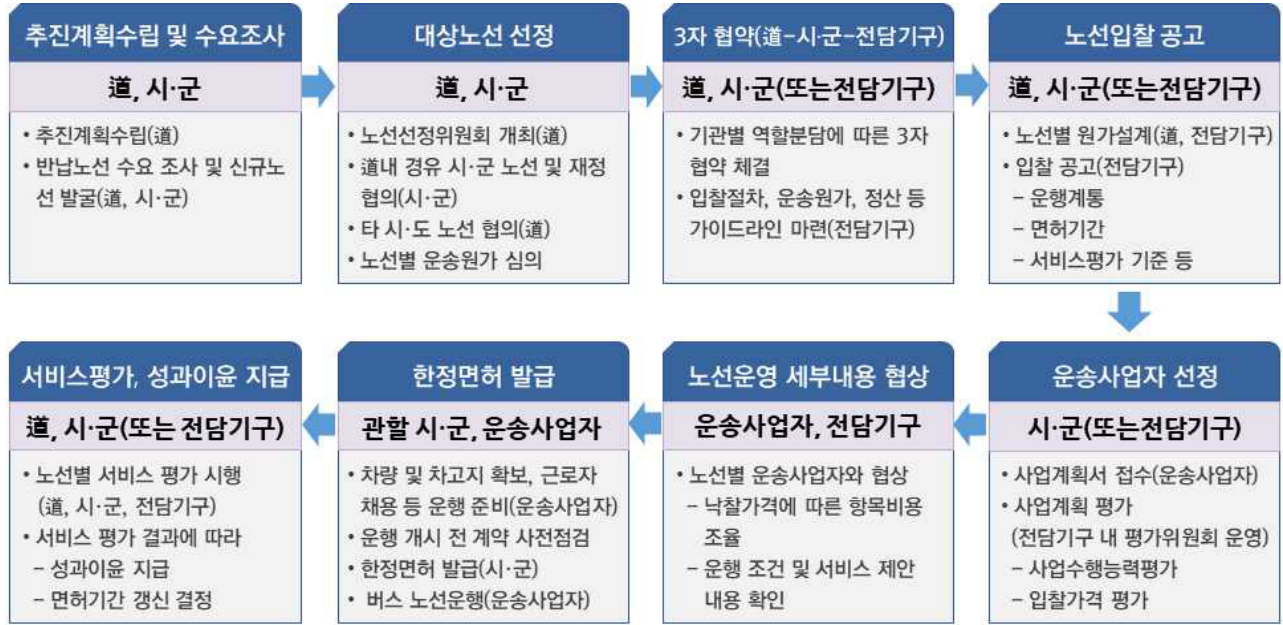
구분	고려사항	추진 내용
한정면허	[면허기간] 차령 연한을 고려해 적정 운영기간 보장	• 최대 9년(기본 5년 + 갱신 4년)
	[면허갱신] 확고한 노선권의 소유와 운영 분리	• 1회 가능, 면허기간 만료 후 재입찰
	[갱신기준] 면허 갱신 공정성 및 객관성 확보	• 서비스평가 결과 'D' 등급 이하 시 갱신 불가
노선입찰	[입찰방식] 서비스 개선 및 운송비용 절감 경쟁 유도	• 경쟁입찰(협상에 의한 계약) 방식
	[참여조건] 시장 진입 장벽 완화, 독과점 방지	• 수송시설 확보 가능한 자
	[가격입찰] 운전직 근로 여건(임금) 저하 방지	• 최저 가격 제한(운전직 인건비 등)
	[지역연고도] 대형 버스업체 독과점 문제 방지	• 노선연고도 가점 부여
서비스평가	[고용안정] 기존 운수종사자 고용 단절 우려	• 기존 노선 운수종사자 고용 승계 조건
	[평가방법] 상대평가로 서비스 개선의지 저하	• 연 1회, 절대평가, 노선단위 평가
재정지원	[평가활용] 실효성 확보, 자발적 서비스개선 노력 유도	• 성과이윤 차등 지급, 면허 갱신 기준
	[운송원가 산정] 합리적인 운송원가 및 비용항목 산정	• 시장가격을 반영한 표준운송원가 산정 • 임원인건비, 기타관리비 제외
	[재정지원 투명성 확보] 버스회사 운송비용 지출 투명성 확보	• 재정지원금 별도계좌 관리 • 회계관리시스템(경기버스파인) 구축·운영
서비스차별화	[이윤보장] 기본이윤 보장에 따른 도덕적 해이 방지	• 서비스평가를 통해 성과이윤만 차등 지급
	[운수종사자 서비스 향상] 운수종사자 대민 서비스 향상	• 차별화된 운수종사자 서비스교육 및 품질관리
	[차량 서비스 향상] 편의시설 향상 및 외관 차별화	• 편의시설 전 차량 의무 설치 • 좌석간격 표준화로 좌석 간 간격 증가 • 신규 버스외관 디자인 적용

〈출처〉 경기도(2021). 「경기도 공공버스(노선입찰제 준공영제) 정책자료집」, p.7.

노선 운영을 위한 경기도 공공버스 추진 절차는 [그림 5]와 같이 총 8단계로 분류된다. 1~2단계는 준공영제 운영노선의 선정·검토 단계이다. 노선의 인·면허권이 시군이 있으므로 도와 함께 준공영제 대상 노선을 발굴한다. 3~4단계는 노선별 운수업체 선정을 위한 노선입찰 공고 단계이다. 노선입찰 업무는 경기교통공사에서 담당하며, 시군은 경기교통공사에 입찰 업무를 위탁한다. 5~7단계는 업체 선정부터 계약 체결, 한정면허 발급을 진행하는 단계이다. 이 단계에서는 선정된 운수업체의 차량, 차고지 확보 여부와 계약 이행 능력을 검토한다. 마지막 8단계는 노선별 서비스 평가를 통해 인센티브 혹은 페널티를 부여하는 단계이다. 서비스 평가 결과에 따라 성과이윤을 지급하며, 면허기간 갱신도 결정하게 된다.

경기도 공공버스는 「경기도형 준공영제 운영 지침」에 따라 운영된다. 재정지원은 기본적으로 운송 수입 부족분이 발생했을 때 지급한다. 재정지원 분담은 도내 노선과 서울진입 노선의 비율이 상이하다. 도내 노선의 경우 경기도와 노선 경유 시군이 각각 3:7의 비율로 분담하며, 서울진입 노선은 국비와 지방비 비율이 3:7이고 지방비를 경기도와 시군이 분담하게 된다. 현재 경기도 공공버스는 버스 1대당 평균 연간 약 1억 원씩 보조금을 지급하고 있으며, 2021년 기준 버스 1대당 표준운송원가는 1일 기준 대당 72만~73만 원이나 2022년은 임금 인상 등으로 10만 원가량 상승할 것으로 보인다. 평균적으로 요금수입으로 운영비용의 55%를 충당하며, 나머지 45%는 지원금으로 충당하고 있다. 도비를 제외한 지자체 지원 금액은 지자체별 승객 수에 비례해서 지원하고 있다. 투명한 재정지원을 위해 전산화된 시스템을 활용하며, 수입금 잉여분은 관찰 관청이 경기도 버스 서비스 개선을 위해 사용할 수 있다.

[그림 5] 경기도 공공버스 시행단계별 세부 추진 절차



<자료> 서울시립대학교(2019), 「광역버스 새경기 준공영제 도입방안 연구」, p.111

경기도 공공버스는 2019년부터 총 6차례의 입찰을 거쳐 신규 22개 노선이 개통되었고, 기존 직행좌석버스 중 195개 노선이 경기도 공공버스로 전환되었다. 2019년부터 2020년까지는 신규 노선을 발굴하고, 일부 기존 노선을 경기도 공공버스로 전환하였다. 특히 2020년 9월(2차)과 2021년 5월(1차)에 기존 직행좌석 177개 노선이 경기도 공공버스로 전환되었다.

고양시를 포함하여 안양시, 과천시, 안성시, 여주시, 동두천시는 경기도 공공버스가 없는 것으로 나타났다. 안양시는 광역급행버스 2개 노선이 있으며, 동두천시는 프리미엄버스 1개 노선만 존재한다. 나머지 지자체는 직행좌석버스 노선이 존재하지 않는다. 고양시는 경기도 공공버스 전환 대상인 직행좌석버스 노선은 있지만, 재정 부담 방식의 이견으로 경기도 공공버스에 참여하고 있지 않은 상황이다.

[표 7] 경기도 공공버스 노선 운행 현황

공고 시점 지자체	2019년 1차		2020년 1차		2020년 2차		2021년 1차	2021년 2차	2021년 3차	공공버스 노선 수
	신규	기존	신규	기존	신규	기존	기존	기존	기존	
고양	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
용인	-	1	-	-	-	11	12	7	-	31
화성	1	-	3	-	-	21	-	2	-	27
남양주	-	-	-	-	-	3	19	-	-	22
수원	-	-	-	-	-	21	-	-	-	21
성남	-	-	-	-	-	17	-	-	1	18
파주	1	-	1	-	-	-	13	1	-	16
김포	1	1	-	-	3	9	-	-	-	14
광주	1	-	1	-	-	4	4	-	-	10
가평	-	-	-	-	-	3	5	-	-	8

공고 시점	2019년 1차		2020년 1차		2020년 2차		2021년 1차	2021년 2차	2021년 3차	공공버스 노선 수
	신규	기존	신규	기존	신규	기존	기존	기존	기존	
시흥	1	-	-	-	-	6	-	-	-	7
하남	-	-	-	-	-	1	6	-	-	7
포천	-	-	-	-	-	2	4	-	-	6
오산	-	-	-	-	-	5	-	-	-	5
안산	-	-	-	-	-	4	-	-	-	4
양주	1	1	-	-	-	-	2	-	-	4
구리	1	-	-	-	-	-	3	-	-	4
의정부	1	-	1	1	-	-	-	-	-	3
광명	-	-	1	-	-	-	-	1	-	2
군포	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
부천	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
평택	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
이천	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
의왕	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
양평	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
연천	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
안양	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
안성	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
여주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
과천	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
동두천	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
합	12	4	7	1	3	107	70	12	1	217

〈자료〉 고양시정연구원 작성.

(2) 경기도 일반버스

2022년 9월 경기도는 민선 8기 핵심 공약인 ‘경기도 시내버스 안정화 종합대책’을 발표하였다. 경기도 공공버스와 별도로 경기도 시군 간, 시군 내 시내버스 전체를 대상으로 2025년까지 버스준공영제를 도입, 추진하겠다는 내용이다. 이는 도민의 대중교통 이용권 보호를 위한 것으로, 코로나19 이후 심화하고 있는 민영제 시내버스업체의 경영 위기 극복과 더불어 운수종사자 노동 여건 개선, 노사 갈등 완화 등을 도모하는 데 초점을 뒀다. 준공영제 운영 방식은 수입공동관리제로 업체의 노선 운영권 보장, 노선별 업체 수입금을 공공이 관리하며, 적자 노선의 재정지원을 골자로 하고 있다. 현재 경기도에는 약 1,300개 버스노선이 있는데, 600개 노선이 시군 간 시내버스이고, 700개 노선이 시군 내 시내버스이다. 경기도 발표에 따르면 시군 간 노선은 경기도가 직접 지원하고, 시군 내 노선의 경우 시군 지자체 주관으로, 경기도는 간접 지원하는 형태이다.

시군 간 시내버스 600개 노선 5,000대는 경기도가 경기교통공사에 위탁할 예정이며, 시군 내 시내버스 700개 노선 2,000대는 구체적 계획이 아직 수립되지 않은 상황이다. 경기도 계획에 따르면 시군 간 시내버스 중 2023년 20%(120개 노선, 1,000대), 2024년과 2025년은 각각 40%(240개 노선, 2,000대)씩 준공영제로 전환할 예정인데 1차 시군 간 시내버스 도입 시기는 2023년 9월로 100~120개 노선이 시범운영될 예정이다.

2. 국내외 버스준공영제 도입 사례

1) 국내 광역지자체(수도권)

(1) 서울특별시

서울시는 2004년 우리나라 최초로 버스 운영 서비스의 공공성 확보와 경영 효율화를 위해 수입금공동관리형 준공영제를 도입하였다(박성용, 2012). 지하철 노선이 확충됨에 따라 버스 운송 수입의 저하, 업체 간 경쟁 심화, 서비스 질 수준 하락 등으로 버스준공영제 도입의 필요성이 제기되었다(감사원, 2021).

서울시는 버스 운송수입 관리를 위해 수입금공동관리위원회를 만들어 수입금 관리, 운송비용 적자 지원 역할 등을 부여하였으며, 형평성 있는 수입금 배분을 위해 표준운송원가 산정 방식을 도입하였다(강상욱 외 3명, 2013; 이창·장지은, 2015).

버스준공영제 도입과 더불어 버스노선체계 개편이 동시에 진행되었다. 서울시는 노선 유형을 간선, 지선, 순환, 광역버스로 분류하고, 권역별 번호를 분류하여 버스의 기점과 종점을 알기 쉽게 개편하였으며, 중앙버스 전용차로제를 시행하여 버스 운행 속도를 높이고, 정시성을 확보하였다(강상욱 외 3명, 2013).

버스준공영제 도입과 노선체계 개편으로 시민의 버스 이용 편의가 대폭 향상됨에 따라 버스 승객 수는 2004년 3,981천 명에서 2005년 4,544천 명으로 약 14.1% 증가하였고(감사원, 2021), 운송 수입이 안정됨에 따라 버스업체의 운영 역시 안정화하는 효과를 가져 왔다(윤혁렬, 2012).

하지만 적자노선 지원금과 대중교통 통합요금제 시행에 따른 환승손실부담금으로 서울시의 재정 부담이 심화되고 있으며, 서울시의 경우 노선 조정권이 없어 상황 변화에 맞는 효율적인 노선 조정이 이루어지기는 어려운 상황이다(이창·장지은, 2015). 시의 재정 부담을 완화하기 위해 서울시는 효율성을 향상하고자 차량 총량제를 시행하여 예비차량을 감차하고 운영비를 감소시켰다(윤혁렬, 2012).

(2) 인천광역시

인천시는 2009년 8월 수입금공동관리형 버스준공영제를 시행하였다. 기존 민영제로 운행하던 버스노선을 공동운영체제로 개편하고, 비수익노선의 원활한 운영을 위해 버스회사가 비수익노선도 운행할 수 있도록 승객수에 따른 수입구조가 아닌 운영 실적에 따른 수입구조로 준공영제가 추진되었다(박성용, 2012).

버스업체의 투명한 회계 관리를 위해 버스 경영관리시스템을 만들었으며, 버스회사가 직접 운송경비, 수입금관리를 할 수 있도록 데이터베이스를 구축하여 인천시 재정지원의 근거자료로 활용하고자 하였다. 또한 버스 공영차고지 조성을 계획하여 주차와 주유, 충전뿐만 아니라 업체 종사자의 복지시설을 공급함으로써 처우 개선을 도모하였다(강상욱 외 3명, 2013).

버스준공영제 도입 후 버스 교통사고 건수는 2009년 454건에서 2017년 274건으로 감소하였으며, 서비스 만족도도 2008년 60점 미만이었지만 2015년에는 70.1점으로 약 10점 상승하는 긍정적 효과를 보였다. 하지만 서울과 마찬가지로 운송비용이 지속적으로 상승하고 운송수입은 감소하여 재정관리 측면에서 개선이 필요한 것으로 나타났다(감사원, 2020).

2) 국내 기초자치단체

(1) 청주시

청주시는 기초자치단체 중 가장 먼저 버스준공영제를 도입한 지자체로 6년여에 걸친 논의 끝에 2021년 1월 수입금공동관리제를 도입하였다. 준공영제가 도입 전 승용차 이용 증가에 따른 버스 승객 감소와 버스 서비스의 질 저하 문제가 나타났으며, 지속적인 시내버스 운영을 위해 재정지원 규모를 늘릴 수밖에 없는 상황이었다(중부매일, 2021). 버스준공영제에는 시내버스 127개 노선(버스 433대, 예비차 33대 포함)이 참여하고 있는데, 참고로 청주시 시내버스의 2021년 표준운송원가는 약 70만 원이고, 2022년에는 약 72만 원으로 2만 원 정도 증가하였다. 표준운송원가 항목은 기동비용(운전직 인건비, 연료비, 타이어비)과 보유비용(정비직 인건비, 관리직 인건비, 차량보험료, 차량감가상각비, 정비비, 기타 차량유지비, 기타 관리비, 차고지비, 적정 이윤) 등 2개 항 12개 목 30개 세목으로 구분된다. 매년 실적운송원가와 기타 지표를 토대로 준공영제관리위원회 의결을 통해 수정·보완이 이루어진다. 그와 더불어 재정투명성을 확보하기 위해 매년 회계처리표준(안)을 근거로 회계감사를 통해 재정투명성을 확보하고 있다.

청주시의 경우 수입금공동관리제의 단점을 보완하고자 노선 조정, 신설, 개편 등 노선 권한을 전국 최초로 명문화하였다. 임원 인건비는 운전직 인건비의 2배를 초과할 수 없으며, 준공영제 시행 5년 동안 동결하고 친인척 채용 페널티 적용, 버스준공영제 갱신 주기도 3년으로 명시하는 등의 내용을 포함하였다.

버스준공영제 도입에 따라 청주시 시민의 만족도가 향상하여 전체 3,360명 중 43.9%가 버스준공영제에 만족하는 것으로 나타났으며, 준공영제 이후 친절도 33.8%, 안전운행 36.9%가 개선된 것으로 나타났다.

(2) 창원시

창원시 역시 수입금공동관리제를 시행하고 있다. 수입금공동관리제 도입 이전 부실 버스업체 2개사의 구조 조정을 염두에 두고 경기도 공공버스 운영 형태와 동일한 노선입찰제를 중점적으로 검토하였으나 운수업체의 노선입찰제 수용 거부 등 수 차례 논의 과정에서 노선입찰제는 불발되었다. 또한 노선체계 개편 이후 버스준공영제 도입을 주장하며 시내버스 파업이 발생하기도 하였다. 2020년 1월 수익 노선과 비수익 노선을 통합하여 발생한 적자를 보전하는 통합산정제 시행에 따른 반발이 심화되며 운수업체는 행정소송을 제기하기도 하였다. 그러나 코로나19로 수입금이 급감하자 운수업체의 정상적 운영이 어려워지고, 행정소송 패소 등으로 버스준공영제 시행에 관한 긍정적 여론이 형성되는 반전이 일어나며 수입금공동관리제 도입 합의 후 버스준공영제를 시행하였다. 버스준공영제에는 시내버스 9개사 141개 노선(버스 689대)이 참여하고 있다.

창원시 버스준공영제 핵심은 총 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 운수업체 임원의 급여를 3년 동안 동결하고, 부정행위가 있으면 퇴출시킨다. 둘째, 현금수입금의 투명성을 확대하기 위해 현금수입금 공동계수장을 운영하고, 해당 사업장에 CCTV를 설치한다. 또한 버스통합관리시스템을 구축하여, 운행정산 시스템을 구축한다. 셋째, 업체별 서비스 평가를 통하여 평가 결과가 좋은 운수업체가 더 많은 이윤을 갖게 되며, 법적 의무를 이행하지 않은 업체는 퇴출시킨다. 넷째, 버스준공영제 계약 갱신 주기를 5년으로 한다(창원시 보도자료, 2021).

버스준공영제 도입에 따라 서비스 만족도가 높아졌으며, 난폭운전, 버스정류장 미정차 민원도 줄어들었다. 운송 수입은 2020년 892억 원에서 2021년 894억 원으로 소폭 상승하였고, 이용 승객은 2020년 17만 2,251명에서 2021년 17만 3,481명으로 증가하였다.

(3) 용인시

용인시는 ‘용인시 공공버스’라는 브랜드를 만들어 노선입찰 방식의 버스준공영제를 운영하고 있다. 제도 도입 이전 용인시 관내 버스는 주 52시간 근로 제한 등으로 버스업체의 수익성이 점점 악화되고 있었으며(용인시, 2021b), 버스 운영 방식 개선의 필요성이 제기되며 공영버스 노선 개편과 운수업체 경영 개선이 이루어지도록 버스준공영제를 검토하였다. 일부 흑자노선 운영 업체의 반대가 있었지만 공영 노선을 포함하여 관내 버스업체를 대상으로 노선 반납 의사를 조사하였고, 30여 개 노선이 반납되었다.

경기도 공공버스에 적용되고 있는 노선입찰제가 주목받으면서 논의 끝에 청주시와 창원시와 다른 노선입찰제를 도입하였고, 버스 수입금 정산은 경기교통공사에 위탁하였다.

용인시는 버스준공영제 시행을 위한 조례를 제정(2021. 4.)하고 운영 지침, 노선입찰 지침, 재정지원과 정산 지침, 서비스 평가 지침 등 4건의 행정규칙도 제정하였다. 2022년 3월 1차, 8월 2차 사업 시행을 통해 현재 마을버스 68개 노선(버스 115대), 시내버스 55개 노선(버스 83대) 등 총 123개 노선(버스 198대)이 버스준공영제에 참여하고 있다. 참고로 중형 승합자동차 19시간 운행 기준 2021년 표준운송원가는 약 45만 원, 2022년은 약 47만 원이다. 노선권은 용인시가 소유하며, 선정된 운송업체는 5년간 한정면허를 발급받고 서비스 평가 결과에 따라 1회에 한해 4년을 갱신할 수 있다. 노선입찰제 도입에 따라 대중교통 소외지역의 버스 서비스가 확충되었으며, 노선이 신설되면서 노선 증차 효과도 있는 것으로 나타났다(연합뉴스, 2022).

[표 8] 창원시, 청주시, 용인시 준공영제 도입 배경, 개편 내용, 효과

구분	청주시	창원시	용인시
도입 시기	2021년 1월	2021년 9월	2022년 5월
유형	수입금공동관리제	수입금공동관리제	노선입찰제(총비용입찰제)
도입 배경	<ul style="list-style-type: none"> 승객은 줄고 있지만 환승체계이 다른 버스업체 재정지원 증가 2014년부터 준공영제 도입 논의 지속됨 	<ul style="list-style-type: none"> 2017년 버스노선 개편은 공동배차제 등으로 시민의 서비스 만족도 낮음 2020년 시내버스 파업 이후 준공영제 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 주 52시간 근무제에 따라 버스 수익성 악화 버스 운영 여건 등 변화에 따라 최적화된 버스운영체계 확보
개편 내용	<ul style="list-style-type: none"> 준공영제 관리위원회 구성 버스 운행관리시스템 구축 표준운송원가 산정을 통한 수입금 분배 	<ul style="list-style-type: none"> 공동배차제에서 개별 노선제로 전환 현금 수입금 공동계수장 마련 서비스 평가를 통해 인센티브 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 용인시가 노선 소유 운송사업자는 5년간 한정면허로 운영 시민 임행평가단 ‘버스고고’ 운영
도입 효과	<ul style="list-style-type: none"> 준공영제에 대한 시민 만족도 43.9% 친절도, 안전운행 부문 만족도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 친절 민원 건수 증가 난폭운전, 미정차 민원 감소 운송수입 소폭 상승(892억 원-894억 원) 	<ul style="list-style-type: none"> 대중교통 소외지역 버스 노선 확충과 서비스 제공 노선 증차 효과

<자료> 고양시정연구원 작성

3) 국외 사례³⁾

(1) 영국 런던

현재 런던에서 운행되고 있는 모든 버스의 서비스는 노선입찰을 통해 선정된 사업자가 제공, 운영하고 있다. 모든 노선을 대상으로 입찰을 진행하는 것이 아니라 매년 전 노선의 15~20%인 90~120개 노선만 입찰이 진행되며, 노선 입찰은 지속적으로 진행된다. 일반적으로 입찰은 노선별로 개별 진행되지만 서비스 변경을 용이하게 하기 위해 종종 같은 지역 내 여러 노선을 묶어 함께 입찰이 진행되기도 한다.

3) 경기도(2020), 「경기도 노선 버스 개편 및 정책 현안 연구」 PART 1 광역버스 국가사무화 및 역할 분담 참조

런던은 노선입찰제 도입 초기에는 총비용입찰제를 도입하였지만, 1996년 최저비용입찰제를 도입하여 총비용입찰제와 함께 시행하였다. 총비용입찰제와 최저비용입찰제를 시행하면서 Minimum Performance Standard(MPS)라는 신뢰도 평가기준을 이용해 서비스 품질을 평가하였지만, 목표 달성에 따른 인센티브를 두지 않아 2001년부터는 품질인센티브 총비용입찰제(Quality Incentive Contracts)를 도입하여 시행 중이다.

(2) 프랑스 디종

디종은 경쟁력 있는 입찰을 통해 버스서비스 질을 향상하는 것이 중요한 목표 중 하나였으며, 디종 전체 네트워크 입찰은 2002년도에 시작해 2003년 1월 1일 첫 입찰이 진행되었다. 디종의 노선입찰제는 총비용입찰제로 1993년 사팽법(Sapin Law)에 따라 5~6년마다 입찰을 진행하며 사업계획서에는 재정적자를 방지할 수 있는 방안, 인구 밀집 지역과 저밀집 지역의 운행 서비스 빈도 조절 방안, 화석연료를 대체할 수 있는 자원을 사용한 차량 도입 방안 등이 포함되어야 한다. 차량 구매는 공공에서 책임을 졌으며, 운송사업자는 차량의 유지보수를 책임지고, 운전직 종사자가 신규 차량을 운행할 수 있도록 교육을 받게 하였다.

(3) 브라질 쿠리치바

쿠리치바의 버스 운영은 노선입찰제를 통해 민간회사에서 운영되며, 입찰된 노선은 15년간 운영권한을 소유하게 되며 10년 연장이 가능하다. 민간회사는 개별 또는 컨소시엄 형태로 입찰에 참가할 수 있으며 계약은 위탁관리계약으로 진행된다. 버스 요금 재조정은 각 노선의 km당 평균가격으로 재조정하고 있다.

노선 운영권한을 가진 회사는 도시교통공사(URBS)와 계약을 체결하고, URBS의 결정에 따라 버스를 구매하고, 종사자를 채용하며, URBS가 요구하는 서비스 수준을 유지해야 하는 의무가 주어진다.

(4) 스웨덴 스톡홀름

스톡홀름의 노선입찰제는 런던과 마찬가지로 버스의 관리비용과 운영비용을 절감하고, 버스 서비스의 만족도 향상을 위해 도입하였다. 도입 초기에는 총비용입찰 방식을 통해 버스 서비스를 제공하였지만, 해마다 운수사업자에게 지불해야 하는 비용이 증가하는 문제가 발생되어, 1996년 서비스 품질을 개선하고 이용자의 요구에 신속하게 대응하는 사업자에게 인센티브를 제공하는 실험을 시작하였다. 노선입찰제 초기에는 계약기간이 3년이었으며 1년씩 2번 연장이 가능하였지만, 계약기간이 버스의 차령과 일치하지 않는다는 문제로 2000년에는 계약기간을 8년, 연장기간을 4년으로 변경하였다.

[표 9] 버스준공영제 도입 국외 사례

구분	운영체계	노선계획 주체	노선운영 주체	계약방식	계약기간
영국 런던	노선입찰제	공공 (TfL, LBSTL)	민간 (Big 5 버스사업자)	품질인센티브 총비용입찰제	5+2년
프랑스 디종	노선입찰제	공공(AOT)	민간(STRD)	품질인센티브 총비용입찰제	5~6년
브라질 쿠리치바	노선입찰제	공공(URBS)	민간	위탁관리계약	15+10년
스웨덴 스톡홀름	노선입찰제	공공(SL)	민간	품질인센티브 총비용입찰제	8+4년

<자료> 경기도(2020), 「경기도 노선 버스 개편 및 정책 현안 연구」 PART 1 광역버스 국가사무화 및 역할 분담을 참조하여 재구성

IV. 버스준공영제 도입을 위한 쟁점사항

1. 고양특례시 버스운영체계 현황과 문제점

1) 시내버스(광역버스와 일반버스)

(1) 현황

고양시는 광역버스 유형인 광역급행버스(M버스)와 직행좌석버스가 모두 존재하며, 관내 광역급행버스는 4개 노선, 직행좌석버스는 9개 노선이 운영 중이다. 고양시 식사동 위시티와 여의도역을 잇는 M7652번 노선은 입찰 과정을 거쳐 업체가 선정되었지만, 우선협상 대상자인 운수업체가 포기함에 따라 개통이 무산되었다. 이후 해당 노선은 2022년 10월 7일 재공고가 났으나, 사업 추진 여부는 여전히 불투명한 상황이다. 직행좌석버스 중 9700번은 명성운수와 대원고속이 공동배차로 운영하며 총 15대의 버스가 운행 중이며, 인천공항이 종점인 3300번의 경우 면허는 직행좌석버스로 등록되어 있지만, 요금은 별도로 징수되며, 다른 버스 간 환승할인이 적용되지 않는다.

고양시 광역급행버스의 평균 운행차량 대수는 18대이며, 평균 운행거리는 약 37.1km, 평균 운행횟수는 약 100.1회인 것으로 나타났다. 운행 거리가 가장 긴 노선은 1500번(직행좌석버스)으로 운행거리가 43.1km이다. 운행거리가 가장 짧은 노선은 M7129번(광역급행버스)으로 20km이며, 운행 횟수도 다른 노선에 비해 적은 편이다.

[표 10] 고양시 광역급행버스 및 직행좌석버스 현황

노선유형	노선번호	기점	종점	인가대수(대)	운행거리(km)	운행횟수(회)	비고
광역급행버스	M7106	킨텍스	송례문	17	29.0	102	-
	M7129	능곡역	송례문	6	20.0	45	일반관리지구
	M7731	하이파크시티 3.5단지	공덕역1번출구	21	35.1	108	일반관리지구
	M7646	가좌마을·송포초	영등포소방서	4	31.8	35	-
	M7652	위시티	여의도	10	29.0	-	대광위 사업자 공고 중
직행좌석버스	1000	대화동	송례문	38	26.9	242	-
	1082	명성운수종점(내유동)	CM 총무병원	33	33.5	192	-
	1100	대화공영차고지	송례문	8	36.8	45	일반관리지구
	1200	탄현동종점	송례문	28	33.6	152	-
	1500	교하차고지	CM 총무병원	26	43.1	113	집중관리지구
	1900	일산터미널	송례문	11	32.2	62	집중관리지구
	3300	대화동(대화마을)	인천공항 2TR	13	86.0	65	-
	9700	킨텍스 제2전시장	양재역(서초문화예술회관)	15	41.8	32	공동배차(광주시)
	1001	일산서부경찰서	부천대학	24	32.3	108	-

<자료> 고양시 내부자료

현재 고양시에서 휴업 노선을 제외한 일반버스는 총 19개 노선이 존재한다. 그중 고양시 관내만 운행하는 노선은 11번, 999번, 850번, 88A번, 88B번, 95번, 60번 등 7개 노선이 있으며, 나머지 12개 노선은 서울시, 김포시, 파주시 등을 연결하고 있다.

노선당 평균 차량 대수는 15.2대이며, 60번 노선은 2대만 운행한다. 60번은 경기도 맞춤형 버스로 운영되어 경기도와 고양시가 운송비용을 부담한다. 차량 대수가 가장 많은 노선은 명성운수의 11번으로 37대가 운행 중이고, 운행 횟수도 185회로 운행 빈도가 높다. 노선이 가장 짧은 노선은 일산 지역 순환노선인 고양교통의 88A번으로 17.3km이고, 총 21대가 운행 중이며, 운행 횟수가 고양시 일반버스 중 300회로 가장 많다. 고양시 시내버스 중 999번은 한정면허로 운행되며, 2019년 6월부터 2025년 6월까지 명성운수가 서비스를 제공한다.

경기도 시내버스 준공영제 시행 시 경기도의 지원을 받을 수 있는 시군 간 버스는 12개 노선 중 66번, 799번, 96번, 97번 등 4개 노선이며, 시군 내 7개 노선은 향후 준공영제 전환 시 고양시에서 재정지원을 해야 한다.

[표 11] 고양시 시내버스 노선 현황

노선 번호	기점	종점	차량수(대)	편도 운행거리(km)	운행횟수(회)	도 지원 가능 여부
11	성석동	행신역	37	24.2	185	
333	금촌	구파발역·롯데몰	5	45.9	22	
55	킨텍스	불광역	4	31.1	22	
60	식사동차고지	일산역	2	20.8	12	
66	교하차고지	DMC역	30	35.1	137	○
72	대화동	현대백화점 신촌점	3	28.5	10	
730	진관차고지	홍대입구역	17	22.2	99	
75	대화동	현대백화점 신촌점	8	24.6	45	
790	고양동종점	승례문	11	25.3	64	
799	금촌	광화문역	21	37.6	84	○
82	명성운수종점(내유동)	신촌오거리	14	33.7	76	
85-1	고양동종점	송정역	7	30.5	28	
850	고양동종점	행신역	13	19.3	97	
88A	일산서부경찰서	일산서부경찰서	21	17.3	300	
88B	일산서부경찰서	일산서부경찰서	20	18.0	261	
95	식사동	이케아·롯데아울렛	25	29.0	140	
96	식사동 사단 앞	강화서문	19	48.5	60	○
97	김포대학	행신역	19	38.1	70	○
999	일산서구청	신원중학교	13	24.0	78	

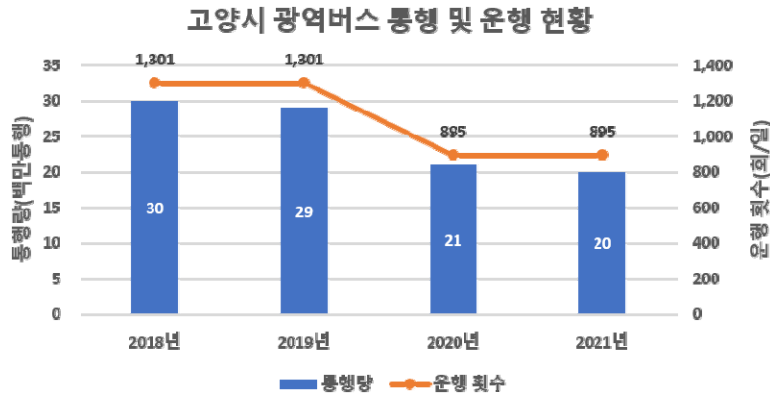
<자료> 노선 일반 현황: 고양시정연구원 작성, 굴곡도: 교통카드빅데이터 통합정보시스템

* 휴업 중인 노선 77번, 733번 제외

(2) 문제점

고양시 광역버스 통행량은 코로나19 이전 약 3,000만 통행이 발생하였으나, 코로나19 이후 약 2,000만 통행으로 코로나19 발생 이전 대비 약 1,000만 통행이 감소한 것으로 나타났다. 수요가 감소함에 따라 운수 업체는 운행 횟수를 1일 평균 1,301회에서 895회로 감축 운영하기에 이르렀다. 운행 횟수가 감소하며 서비스의 질도 함께 낮아져 시민의 만족도 역시 낮아지는 악순환의 연속이었다. 코로나19 시기에도 불구하고 운행준수율이 거의 100%에 달했던 경기도 공공버스와 비교하여 아쉬움이 더 크게 느껴진다.

[그림 6] 고양시 광역버스 통행 및 운행 현황



〈자료〉 교통카드빅데이터 통합정보시스템, 고양시 내부자료

전술한 바와 같이 민선 7기 고양시는 재정지원 방식에 이견을 보이며 경기도 31개 시군 중 유일하게 경기도 공공버스 사업에 참여하지 않았는데 그 피해는 결국 운수업체와 시민에게 귀결되었다. 특히 운수업체는 코로나19 확산에 따른 이용 수요 급감, 주 52시간 근로에 따른 인건비 부담 등 재정 부담과 버스준공영제 미시행에 따른 운전기사의 이탈 등 이중고를 겪으면서 사업 자체가 존폐 기로에 서 있다고 해도 과언이 아닌 상황이다. 운전기사 이탈에 따른 인력 수급도 원활하지 않아 결국 운행 횟수를 줄일 수밖에 없고, 줄어든 운행 횟수는 배차 간격에도 영향을 미쳐 광역버스 서비스의 질 저하는 온전히 시민에게 전가되고 있다.

고양시 일반버스 역시 코로나19 시기 영업에 직접적 영향을 받았지만 같은 민영제로 운영 중인 마을버스와 달리 고양시 재정지원이 없어 더욱 어려운 상황이다. 일반적으로 시내버스는 관내 간선교통 수요를 처리해야 하는 역할이지만 상대적으로 노선 수도 적고 타 교통수단 대비 기본요금이 높아 요금 경쟁력도 상실하여 일부 노선을 제외하면 시민에게 외면받고 있다. 일반버스 운전기사 역시 광역버스와 마찬가지로 근무환경과 처우가 좋은 타 시군 운수업체로 이탈함에 따라 운수종사자 부족 문제가 심각하게 대두되고 있다. 참고로 광역버스와 일반버스를 합한 고양시 시내버스 운전기사 수급률은 적정 인원 대비 60%에도 채 못 미치는 것으로 나타났다.

2) 마을버스

(1) 현황

고양시 마을버스는 총 91개 노선 427대의 버스가 인가를 받았으나 실제 운행 대수는 324대로 운행률은 약 76%에 그치고 있다. 고양시는 마을버스가 지선교통수단의 역할을 하는 타 시군과 달리 시내교통의 대부분을 책임지고 있다는 차별점이 존재한다. 마을버스 역시 코로나19라는 유례없는 재앙으로 이용 수요가 급감하며 극심한 경영난을 호소하고 있다. 마을버스는 민영제로 운영 중임에도 불구하고 고양시 교통산업구조의 특수성과 대중교통 서비스의 공공성 유지라는 전제하에 고양시의 재정지원을 받고 있지만 시내버스에 비해 소규모 운수업체가 다수이고 대부분 운수업체의 재정 상태가 열악하여 운수업체 경영진이 느끼는 재정압박 체감도는 상대적으로 강도가 더 셀 것으로 판단된다.

(2) 문제점

전술한 바와 같이 소규모 영세업체가 대부분인 고양시 마을버스업체는 코로나19에 따른 수요 감소와 근로기준법 개정에 따른 영향으로 큰 타격을 받아 거의 모든 업체가 휘청거리고 있는 상황에서 마을버스 차량의 연료로 사용하는 천연가스와 경유 가격의 급격한 상승은 업체의 경영난을 가중하는 주된 요인으로 작용하고 있다. 참고로 천연가스 요금은 2021년 ㎥당 665원에서 2022년 1,330원으로 두 배 증가했으며, 경유 가격 역시 리터당 가격이 2021년 1,360원에서 2022년 2,078원으로 무려 718원 증가했다.

또한 마을버스 노선이 중앙버스전용차로가 운영 중인 중앙로 구간에 집중됨에 따라 업체 간 과열 경쟁으로 서비스 경쟁력이 점차 저하되며 시민에게 외면받고 있다.

이러한 문제점을 인지하고 있는 고양시도 마을버스 노선 조정·개편 의지가 있으나 민영제에 따라 노선권이 운수업체에 있어 적극적인 정책 시행에 어려움을 겪고 있다.

2. 쟁점사항

1) 버스준공영제 유형과 범위

버스준공영제는 2004년 서울시가 버스노선체계 개편과 동시에 수입금공동관리형 준공영제를 도입한 이후 광역시를 중심으로 발전해 왔다. 수입금공동관리형 준공영제 시행 이후 적자 노선의 운행 기피 현상 해소, 노선 간 수익 격차 완화, 운수종사자의 처우 개선과 배차 정시성 향상 등 버스 서비스의 개선이 이루어진 것은 분명한 사실이나 반대로 적자 보전으로 업체 간 경쟁이 이루어지지 않고, 노선권과 면허권을 버스 운영업체가 소유하고 있어 감차나 노선 조정에 어려움이 있으며, 무엇보다 과도한 임원 인건비, 운송수입금 부풀리기, 업체의 자발적 경영 개선 노력 소홀 등 도덕적 해이 현상이 나타나 지자체의 재정지원 부담은 매년 커지고 있는 실정이다. 이러한 수입금공동관리형 준공영제의 도덕적 해이와 노선 사유화 등을 해결하기 위해 등장한 대안이 경기도의 노선입찰형 준공영제이다. 노선입찰형 준공영제는 공공이 노선권을 가지게 됨에 따라 공공성을 강화할 수 있고, 입찰 경쟁에서 우위를 점하기 위해 업체가 자발적인 경영 효율화를 시도하게 한다는 장점이 있다. 다만 노선입찰형 준공영제 도입 초기인 만큼 앞으로 상황을 더 지켜볼 필요는 있다.

버스준공영제의 대표적 유형인 수입금공동관리형 준공영제와 노선입찰형 준공영제의 대표적인 공통점은 어떤 유형을 선택하더라도 지자체의 재정 부담은 늘어날 수밖에 없다는 점이다. 참고로 서울시는 2021년 기준 4,561억 원, 경기도는 약 850억 원을 지원한 것으로 나타났다. 따라서 버스준공영제 도입을 위해서는 많은 고민과 준비 과정이 필요하다. 단점이 없는 완벽한 제도는 없는 만큼 고양시와 같이 아직 버스준공영제를 도입하지 않은 지자체는 타 지자체의 버스준공영제 도입에 따른 장단점과 고양시의 재정 상황, 버스업체 경영 상황, 근로 여건 등을 종합적으로 검토하고 사회적 합의를 거쳐 고양시에 적합한 버스준공영제 유형을 결정해야 한다. 버스준공영제 유형 선택과 더불어 버스준공영제 시행을 위한 노선의 범위를 어떤 방식으로, 어떻게 확대해 나갈 것인지를 고민할 필요도 있다. 국가사무로 전환되는 광역버스는 차치하더라도 시내버스와 마을버스를 동시에 고려하면서도 한꺼번에 모든 노선을 대상으로 버스준공영제를 시행하기에는 고양시 재정 여건 상 무리가 따르는 만큼 노선의 범위를 단계적으로 확대해 나가는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 노선 운영과 조정 권한

버스준공영제는 막대한 재정지원이 수반되어야 하는 제도로 공공의 관점에서는 투입된 재정의 크기만큼 그에 상응하는 권한을 가질 수 있어야 한다. 경기도의 노선입찰형 준공영제 시행 이전 서울시를 비롯한 수입금 공동관리형 준공영제에서는 노선의 운영과 조정 권한이 공공에 있지 않아 투입된 재정지원만큼 권한을 행사하는 데 제약이 있었던 것도 사실이다. 고양시 역시 민영제로 운영되는 마을버스에 2022년 기준 90억 원이 넘는 재정지원을 하면서도 대중교통 공공성 확보를 위한 노선 조정이나 개편에 어려움을 겪고 있다. 다만 운수업체 쪽에서는 노선을 발굴하고 오랜 기간 운영해 온 만큼 노선의 사유재산 인정을 요구할 수 있다. 최근 버스준공영제를 시행한 기초지자체 사례를 보더라도 노선 운영과 조정 권한은 버스준공영제 도입 유무를 결정할 수 있는 쟁점사항 중 하나였던 만큼 노선 권한은 공공과 운수업체 쪽에서는 포기하기 어려운 중요 사항이라 할 수 있다. 고양시 역시 어떤 유형의 버스준공영제를 선택하더라도 노선 권한 관련 쟁점이 반드시 부각할 것으로 예상됨에 따라 공공성 확보를 기반으로 합리적 대안 마련이 필요하다.

3) 표준운송원가 산정 기준

버스준공영제 도입을 위한 또 다른 핵심 쟁점사항은 버스준공영제 운영의 기반이 되는 표준운송원가 산정의 객관적 기준 마련에 있다. 고양시 역시 마을버스 재정지원의 근거를 마련하기 위해 매년 표준운송원가 산정 연구 용역을 진행하고 있으나, 운수업체별 회계처리가 상이하고, 표준운송원가 산정의 객관적 기준이 명확하지 않아 표준운송원가 산정 결과에 따른 갈등이 해마다 발생하고 있다.

기초지자체 최초로 버스준공영제를 도입한 청주시의 경우에도 초기에는 산정된 표준운송원가 총액을 토대로 협상을 진행하였으나 산정된 금액을 불신함에 따라 표준운송원가 항목별 기준 정립과 산정 방식에 우선적으로 합의하고 합의된 산정 방식을 토대로 표준운송원가를 산출하는 방식으로 변경한 바 있다.

표준운송원가 항목에서 가장 큰 비중을 차지하는 인건비 정산 역시 버스준공영제 시행 주체에 따라 차이가 있다. 경기도 공공버스와 같이 실비 정산이 이루어지는 경우도 있고, 대광위 버스준공영제처럼 협약단가를 근거로 정산하는 방식도 존재한다. 그 외에도 임원(비상근 포함) 인건비와 유류비, 재료비 등 표준운송원가 산출의 기본이 되는 원가 항목 기준이 명확하지 않아 지속적으로 논란이 발생하고 있는 만큼 이를 합의할 필요가 있다.

[그림 7] 표준운송원가 구성 예시



<자료> 이창, 장지은(2015). 「서울시 버스 준공영제 정책 위한 제도적 타당성」, 서울연구원.

V. 정책제언

1. 버스준공영제 도입 목적은 무엇인가?

고양시는 2018년 제3차 대중교통 기본계획 수립 시 수입금공동관리제 기반의 버스준공영제 도입을 검토한 바 있다. 그러나 그 당시만 하더라도 기초지자체에서는 버스준공영제를 시행한 지자체가 없었을뿐더러 고양시 내부적으로도 버스준공영제와 관련해 충분한 논의가 이루어지지 않아 실제 실행되진 못했다. 그러나 고양형 버스준공영제가 실행되지 못한 것은 고양시 재정 여건상 막대한 재정지원 부담도 있었지만 무엇보다도 버스준공영제 도입을 위한 분명한 목적이 없었기 때문인 것으로 사료된다.

대광위, 경기도, 용인시의 경우 ‘버스 운영의 공공성을 강화하기 위한 노선권 확보’라는 분명한 목적이 있었기에 노선입찰제 형식의 버스준공영제를 도입할 수 있었고, 청주시 역시 수입금공동관리제를 기반으로 하지만 협약서에 노선 운영과 조정, 신설, 개편 권한 등 노선권을 청주시가 행사한다는 내용을 전국 최초로 명문화하였다. 고양시 역시 버스준공영제 도입에 따른 많은 재정지원을 하게 되는 만큼 공공성 향상을 위해 노선권을 확보하고 명문화하여 고양시민의 이동권을 향상할 수 있도록 노력해야 한다.

2. 중앙정부와 광역지자체 정책 적극 수용

버스준공영제는 이제 거스를 수 없는 버스정책 흐름의 대세가 된 것으로 보인다. 법령 개정에 따른 광역버스의 국가사무 전환, 광역지자체인 경기도의 경기도 공공버스와 시내버스 준공영제 전면 시행 등 사회적 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 앞서 밝힌 바와 같이 민선 7기 고양시는 재정 분담에 이견을 보이며 경기도 31개 시군 중 유일하게 경기도 공공버스에 참여하지 않았고, 그 결과 피해는 운수업체와 시민에게 돌아갔다. 운수업체는 코로나19 시기 이용 수요 급감, 주 52시간 도입 등 근로기준법 개정, 운전자 이탈에 따른 경영난을 호소하며 운행시간을 단축하고 배차 간격을 늘리는 등으로 서비스를 축소할 수밖에 없었고, 이에 따른 대중교통 서비스 질 하락의 피해는 고스란히 시민에게 전가되었다.

따라서 시민의 삶에 가장 직접적인 영향을 끼치는 대중교통 서비스의 공공성과 중요성을 감안하면 재정에 다소 부담이 가더라도 중앙정부와 광역지자체의 정책을 적극적으로 수용하고 합의하려는 노력이 요구된다. 다행스러운 점은 민선 8기 고양시에서 대광위를 비롯한 경기도 버스준공영제에 적극 참여하겠다는 의사 표명과 함께 고양시민에게 필요한 노선을 발굴하고 제안하는 등의 노력을 피력하고 있는 점이라 하겠다.

3. 운전자 처우 개선과 서비스 수준 향상 필요

버스준공영제 도입은 운전자 처우 개선에도 많은 변화를 가져왔다. 근무환경 개선, 임금인상 등 운전자 처우 개선 측면에서 긍정적 요인으로 작용한 것은 분명하지만 버스준공영제 도입 여부에 따른 지자체 간 운전자 인건비 차이에 따라 고양시와 같이 버스준공영제가 시행되지 않은 지자체는 버스준공영제 시행 인접 도시

로 운전자가 이탈함에 따라 버스업체가 고사 직전에 있다고 해도 과언이 아니다. 참고로 고양시 시내버스의 운전자 수급률은 58.5%, 마을버스는 75.4%로 정상적인 버스 운행이 어려운 실정이다.

따라서 버스준공영제 도입 이전 논의 단계에서라도 운전자 처우 개선 문제는 지자체에서도 관심을 갖고 시급히 해결해야 할 과제라 사료된다.

운전자 처우 개선과 함께 운전자 교육을 통한 버스 서비스의 수준 향상도 필요하다. 버스 서비스의 수준 확보는 가장 직접적인 당사자인 운전자에게 달려 있다고 해도 과언이 아닌 만큼 꾸준한 서비스 교육을 통해 자발적 서비스 수준의 향상을 도모해야 한다. 그렇지 않을 경우 승차 거부, 무정차 등 주요 위반행위 대상의 경우 1년간 3회(창원) 또는 4회(청주) 적발 시 운수종사자를 퇴출시키고, 불친절 개선명령 과징금 제도(청주시)를 시행하는 청주시와 창원시 사례처럼 고양시 역시 운전자의 수준 향상을 통한 버스 서비스 수준을 제고하려는 적극적인 방안 마련이 필요하다.

4. 고양시에 적합한 버스준공영제 유형 선정과 협의체 구성

수입금공동관리제, 노선입찰제 등의 버스준공영제 유형을 선택하는 데 정답이 있는 것은 아니다. 모든 제도에는 장단점이 있기 마련이고, 지자체가 마주하고 있는 현실이 다른 만큼 버스준공영제의 유형 선정은 신중하게 고민해야 한다. 고양시 역시 재정 상황과 운수업체의 경영 여건 등을 면밀하게 검토하여 고양시에 적합한 '고양형 버스준공영제' 유형을 선정해야 할 것으로 사료된다. 그리고 어떤 버스준공영제 유형을 선정하더라도 반드시 '버스노선체계 개편'과 동시에 버스준공영제가 시행되어야 한다. 그와 함께 선정된 버스준공영제 유형에 부합하는 가칭 '수입금공동관리위원회' 또는 '노선입찰준공영제관리위원회'와 사무기구를 설치하고 독립성을 부여하는 것이 필요하다.

5. 시 재정 부담을 줄이기 위한 운수업체 재정투명성과 경영합리화

불필요한 지원금의 지출을 막고 고양시 재정 부담을 줄이기 위한 운수업체의 재정투명성과 경영합리화 방안도 함께 고민해야 한다. 업체별로 상이한 회계처리 방식의 표준화를 통해 의무적으로 표준회계시스템을 이용하도록 하고 운수업체 자체적으로 시행하고 있는 회계감사 역시 고양시 주관으로 외부 회계감사 방안을 마련해야 한다. 그와 더불어 기존의 과도한 임원 인건비와 배당금, 비상근임원 인건비 등의 상한액과 규제가 필요하며, 종전의 친족 채용 문화는 지양해야 한다. 청주시와 창원시는 버스준공영제 도입과 동시에 재정투명성 확보와 경영합리화 방안을 마련하였는데, 그 내용을 살펴보면 고양시도 참고할 만한 내용이 담겨 있다. 청주시의 경우 재정투명성 확보를 위해 시 주관으로 외부 회계감사를 연 1회 시행하고 부정행위가 2회 적발 시 준공영제에서 제외하는 방안을 마련하였으며, 창원시는 재정지원금 부당 수급, 운송비 집행 부적절 행위의 경우 2회, 면허취소 사유 등 관련 법령 중대 위반행위는 1회만으로도 퇴출시키는 방안을 마련하였다. 경영합리화를 위해 친인척 채용 시 페널티를 적용하고 배당금지 조건을 명시하였다. 청주시는 임원 인건비의 경우 운전직의 2배를 초과할 수 없도록 상한액을 설정하고 버스준공영제 시행 후 5년간 동결하는 등의 내용을 포함한 바 있다. 고양시는 낮

은 재정자립도가 항상 문제로 거론되는 만큼 버스준공영제 시행 이후 늘어날 재정 부담을 줄이기 위해서라도 운수업체의 재정투명성과 경영합리화를 위한 방안 마련에 심혈을 기울여야 할 것으로 사료된다.

6. 운수업체 간 인수합병, 형간전환 등 버스운영 효율화를 위한 방안 마련

안정적이고 신뢰할 수 있는 버스 서비스를 제공하기 위해서는 운수업체의 규모가 일정 수준 이상이어야 가능하다. 일정 수준의 규모라는 표현에 논란의 여지가 있을 수 있으나 버스준공영제의 시행은 고양시 재정에 직접적인 영향을 끼치는 만큼 규모의 경제 실현을 통해 비용을 절감할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다. 특히 고양시 마을버스업체의 경우 소규모 영세 업체가 많아 표준운송원가 절감 측면에서 대형 업체에 비해 어려운 점이 있고 노선 운영 효율성 측면에서도 부족한 면이 있다. 그 때문에 현재 20개 업체(누리버스 제외)가 난립하고 있는 현시점에서는 특별한 운영 효율성을 기대하기 어려운 만큼 운수업체 간 자발적 인수합병 등을 통해 운수업체 수를 줄이는 대신 업체 규모를 대형화하여 비용을 절감하고 노선 운영 효율성을 높이는 등 적극적 방안 마련이 시급하다고 판단된다. 더불어 노선연장이 지나치게 긴 마을버스나 대형 마을버스업체의 경우 시내버스로의 형간전환 등을 통해 고양시 전체 버스노선 운영 측면의 효율화를 추구할 필요가 있다.



참고문헌

7. 국내문헌

- 감사원(2020). 「인천광역시 시내버스 준공영제 운용실태」.
- 감사원(2021). 「감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고」.
- 경기도(2020). 「광역버스 국가 사무화 및 역할분담」.
- 고양시(2018). 「고양시 대중교통 시행계획」.
- 국토교통부(2021). 「제4차 대도시권 광역교통계획」.
- 대구경북연구원(2006). 「시내버스 준공영제 성과분석 및 개선방안」.
- 대전발전연구원(2011). 「대전광역시 시내버스 준공영제 개선방안 연구」.
- 박성용(2012). “버스준공영제 평가 방법 및 지표 개발에 관한 연구.” 박사학위논문, 전남대학교.
- 서울시립대학교(2019). 「광역버스 새경기 준공영제 도입방안 연구」.
- 윤혁렬(2012). “서울시 버스준공영제 발전방안”. SDI 정책리포트.
- 이창 외(2015). 「서울시 버스 준공영제 정책 위한 제도적 타당성」. 서울연구원
- 한국교통연구원(2007). 「버스준공영제의 평가와 개선방안 연구」.
- 한국교통연구원(2013). 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향」.
- 한국운수산업연구원(2012). 「버스준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구」.

8. 해외문헌

- Arne Beck. (2010). *Experiences with Competitive Tendering of Bus Service in Germany*, Transport Reviews, 31(3), pp. 316-317.
- Burkhard Proske. (2016). *Transit Service Contract Design, Tender and Monitoring – Case of Frankfurt*, Training on Transit Alliance and Contract-based Transit Service.
- Hensher, D. A., & Wallis, I. P. (2005). *Competitive tendering as a contracting mechanism for subsidising transport the bus experience, the bus experience*. Journal of Transport Economics and Policy (JTEP), 39(3), 295-322.
- Transport for London(2015), 『London’s Bus Contracting and Tendering Process』.

9. 기타문헌

- 광주광역시 홈페이지(2022). 표준운송원가 제도, <https://www.gwangju.go.kr/traffic/contentsView.do?pagelId=trafic34>. (접속일자 2022.11.15.)
- 경기교통공사 홈페이지(2022). 경기도 공공버스 운영관리 및 운송서비스 평가. <https://www.gtrans.or.kr/web/lay1/S1T447C449/contents.do>. (접속일 2022.11.15.)
- 경기도(2021). 「경기도 공공버스(노선입찰제 준공영제) 정책자료집」.

- 경기도버스정보 홈페이지(2022). 노선현황. <https://gbis.go.kr/service/busInfo/metroBus.action>. (접속일자 2022.09.23.)
- 경남신문(2022). “[창원 시내버스 준공영제 시행 1년] ‘기사 친절 칭찬’ 86% 늘고, 교통사고는 28% 줄었다”. 차상호 기자, 2022년 9월 1일, <http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1384877>.
- 고양신문(2021). “운행중단 사태 일단락됐지만... 공공버스 참여 놓고 여전히 ‘고심’”. 2021년 9월 15일, 남동진 기자, <https://www.mygoyang.com/news/articleView.html?idxno=65163>.
- 교통카드빅데이터 통합정보시스템(2022). 총 통행량, 굴곡도. <https://stcis.go.kr/wps/main.do>. (접속일자 2022년 11월 14일)
- 국토교통부 보도자료(2012). “광역급행버스 수도권 6개 노선 운행 개시”. 2012년 4월 20일.
- 국토교통부 보도자료(2020). “24일부터 광역급행버스(M버스) 준공영제 시행”. 2020년 11월 20일.
- 노컷뉴스(2022). “고양시 마을버스, 승객 감소로 경영난에 인력난까지 ‘이중고’”. 2022년 10월 24일, 고무성 기자, <https://www.nocutnews.co.kr/news/5837015>.
- 대도시권광역교통위원회 공고문(2022). “광역급행형 시내버스 운송사업자 모집 공고”. 2022년 10월 7일.
- 대도시권광역교통위원회 정책마당(2022). “대광위 광역버스 준공영제 사업 개요”.
- 서울특별시(2020). “2020년 시내버스 표준원가에 따른 운송비용 정산지침”.
- 연합뉴스(2022). “용인시, 5월부터 21개 버스 노선 ‘준공영제’ 추가 시행”. 2022년 3월 11일, 최해민 기자, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220311093800061>.
- 용인시(2021a). “용인시 버스운영체계 개편 연구용역”. 용역 활용보고서.
- 용인시(2021b). “용인시 버스 준공영제 운송원가 산정 및 회계처리기준 용역”. 용역 활용현황보고서.
- 용인시(2022). “2022년 용인시 노선버스 준공영제 참고자료”.
- 용인시 보도자료(2022), “‘용인시 공공버스’ 시 곳곳 누빈다...버스 준공영제 도입”. 2022년 3월 11일.
- 조선일보(2019). “친인척 유령직원 두고 수십억 횡령... 1兆 버스 지원금 줄줄 샌다”. 2019년 5월 16일, 최원우 기자, https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/15/2019051503730.html.
- 중부매일(2021). “시민 중심의 버스준공영제 조기정착하려면 | 청주시 버스준공영제 왜 필요했나”. 2021년 6월 3일, 장병갑 기자, <http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=1341653>.
- 창원시 보도자료(2021). “취임 3년만의 큰 성과 ‘하성무표 창원형 준공영제’ 첫 출발”. 2021년 8월 30일.
- 청주시 새소식(2021). ‘시내버스 준공영제 시행 이후, 시민들의 의견은’. 2021년 4월 5일.
- MVG(2022). *MVG-Mobility in Munich Facts and figures*.
- MVV(2020). *Ausschreibungsunterlagen MVV-Regionalbuslinie*.
- MVV(2022). *Ausschreibungen der MVV GmbH*, <https://www.mvv-muenchen.de/mvv-und-service/ausschreibungen/index.html>. (accessed October 18, 2022)
- RMV FRANKFURT(2022). *Ergebnisse Ihrer Auswahl*. <https://www.rmv.de/c/de/fahrplan/fahrplaene/linienfahrplaene/fahrplantabellen>.(accessed November 10, 2022)
- Subreport ELViS(2022). <https://www.subreport-elvis.de/login.html>. (accessed October 18, 2022.)
- Wikipedia(2022). *List of bus routes in London*, https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_bus_routes_in_London. (accessed November 08, 2022)



Issues for the Introduction of a Bus Quasi-Public Operation System
in Goyang Special City

고양특례시 버스준공영제 도입의 쟁점 및 과제

백주현·김환성·김영돈

GYRI고양시정연구원
GOYANG RESEARCH INSTITUTE

경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층 (우)10393