

대중교통요금 안정화와  
버스 준공영제 개선 방안 토론회  
표지 면지



대중교통요금 안정화와  
버스 준공영제 개선 방안  
토론회

# PROGRAM

☞ 일시 : 2025년 10월 28일(화) 10:00~12:00

☞ 장소 : 한국프레스센터 기자회견장(19층)

☞ 주최 : 한국소비자단체협의회

시 간	내 용	발제자 및 토론자
9:50~10:00		등록
10:00~10:10		인사말
10:10~10:30	<b>발제1</b>	<b>“버스 준공영제의 성과와 과제”</b> - 박준식 본부장(한국교통연구원)
10:30~10:50	<b>발제2</b>	<b>“준공영제 지역별 표준운송원가 및 재정지원금 분석”</b> - 남정기 회계사(한국소비자단체협의회 물가감시센터)
10:50~11:40	<b>지정토론</b>	<b>좌장: 김시월 교수(건국대학교)</b> - 이영수 선임연구위원(사회공공연구원) - 김상철 정책센터장(공공교통네트워크) - 김숙희 선임연구위원(수원시정연구원) - 최승현 책임연구원(한국운수산업연구원) - 도한영 사무처장(부산경제정의실천시민연합)
11:40~11:50		전체토론
11:50		폐회



## 【발제 1】

- “버스 준공영제의 성과와 과제” ..... 1  
박준식 본부장(한국교통연구원)

## 【발제 2】

- “준공영제 지역별 표준운송원가 및 재정지원금 분석” ..... 25  
남정기 회계사(한국소비자단체협의회 물가감시센터)

## 【토론】

좌장: 김시월 교수(건국대학교)

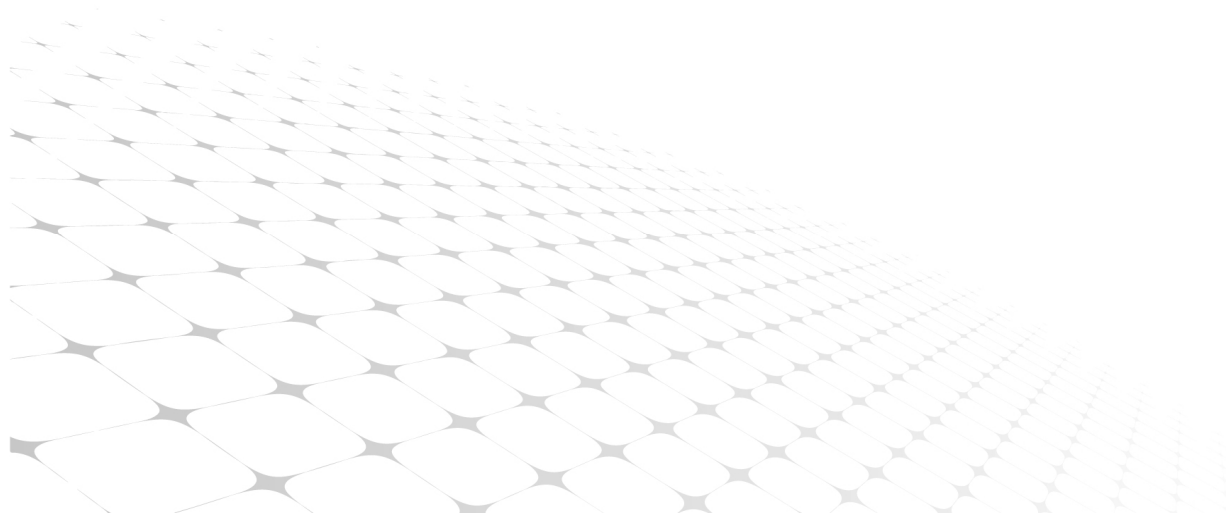
- 이영수 선임연구위원(사회공공연구원) ..... 39
- 김상철 정책센터장(공공교통네트워크) ..... 41
- 김숙희 선임연구위원(수원시정연구원) ..... 43
- 최승현 책임연구원(한국운수산업연구원) ..... 45
- 도한영 사무처장(부산경제정의실천시민연합) ..... 47



[ 발제 1 ]

# “버스 준공영제의 성과와 과제”

박준식 본부장  
(한국교통연구원)





# 버스 준공영제의 성과와 과제

대중교통요금 안정화와 버스준공영제 개선 방안 토론회

2025. 10. 28. 10:00~12:00

한국프레스센터 기자회견장

광역도시교통연구본부 박준식 본부장



## < 목 차 >

0. 여객자동차운송사업의 이해
1. 버스 준공영제의 개요
2. 버스 준공영제의 현황
3. 버스 준공영제에 대한 이슈
4. 버스 준공영제의 개선방안



## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### 0. 여객자동차운송사업의 이해

#### ■ 운송원가

항목	값	비고
대당 운송원가	900,000 원/대/일	서울 시내버스 예
	328,500,000 원/대/년	
대당 운전직종사자 인건비	540,000 원/대/일	원가의 60% 수준
	197,100,000 원/대/년	
대당 운전직종사자수	2.7 명/대	1일2교대제 기준 법정휴일 반영
운전직종사자 연봉	73,000,000 원/년	
운전직종사자 월급	6,083,333 원/월	

#### 시내버스 기사 연봉 – 수도권 vs 지방

시내버스 기사는 준공영제 적용 여부에 따라 급여 안정성이 크게 달라집니다.

지역	초봉(연봉)	평균 연봉	월 실수령액
서울	약 5,400만 원	6,300만~7,900만 원	400만~500만 원
경기/인천	약 4,800만 원	5,500만~6,800만 원	350만~450만 원
지방 대도시(부산, 대구 등)	약 4,200만 원	5,000만~6,000만 원	330만~430만 원
중소도시	약 3,600만 원	4,200만~5,000만 원	280만~380만 원

※ 수당 포함 기준이며, 초과근무, 야간근무, 명절근무 등에 따라 실수령액은 달라질 수 있습니다.

출처: <https://7nih.5ivhealthy.com/entry/전국-버스-기사-연봉-지역별-월급>

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 운송수입 (광역버스 예시)

- 218 인/대/일 × 3,000 원/인 = 654,000 원/대/일 이하 (PI 0.727, 운송원가의 72.7%)

\* 환승할인 손실에 따라 해당 버스의 인당 요금수입은 3천원 이하임

승객수	1회	2회	3회	4회	5회	6회	합계
기점->서울	44	30	10	10	10	5	109
서울->종점	5	10	10	10	44	30	109
							218

\* 1회 왕복운행시간 : 3시간(180분) (1일 18시간 운행, 대당 6회/일 운행)

\* 최대 평균 대기시간 10분 -> 평균 배차간격 20분

\* 노선당 필요차량대수 : 180분 / 20분 = 9대 + 1(예비차량) = 10 대/노선

### Ⅰ 재정지원

- 대당 운송손실(광역버스 예시) : 246,000 (900,000-654,000) 원/대/일, 89,790,000 원/대/년

- 서울 시내버스 차량대수 7,384 대 (2024년 기준, 출처 : 서울특별시, 시정통계)

- 재정지원금 : 89,790,000 원/대/년 × 7,384 대 = 6,630 억원/년

5

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 여객자동차운송사업의 업종 및 운행형태

- 여객자동차운수사업의 한 종류로 노선, 구역, 수요응답형으로 구분

대분류	중분류	소분류 및 운행형태 등
여객자동차 운송사업	노선 여객자동차운송사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시내버스 (일반형/좌석형/직행좌석형/광역급행형)</li> <li>▶ 농어촌버스 (일반형/좌석형/직행좌석형)</li> <li>▶ 마을버스</li> <li>▶ 시외버스 (일반형/직행형/고속형)</li> </ul>
	구역 여객자동차운송사업	▶ 전세버스, 특수(장례), 일반택시, 개인택시
	수요응답형 여객자동차운송사업	운행계통, 운행시간, 운행회수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영 ▶ 농어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우 ▶ 신도시, 심야시간대 등 대중교통수단이 부족한 경우 ▶ 규제특례를 받아 운행 등 실증과정을 거친 지역
자동차대여사업	-	-
여객자동차 터미널사업	-	-
여객자동차 운송플랫폼사업	여객자동차플랫폼 운송사업	▶ 13인승 이하 승용승합자동차로 일반택시, 개인택시와 서비스 차별화 필요
	여객자동차플랫폼 운송가맹사업	▶ 일반택시, 개인택시 한정
	여객자동차플랫폼 운송중개사업	-

자료: 법제처, 「여객자동차 운수사업법」, 「여객자동차 운수사업법 시행령」

6

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 여객자동차운송사업의 인면허권

- 고속형 시외버스, 광역버스, 광역 수요응답형버스를 제외한 모든 유형의 버스가 시·도지사에게 위임

중분류	소분류	운행형태	인 면허(등록)권자
노선 여객자동차 운송사업	시내버스	<b>직행좌석형(광역, 시도 간)/광역급행형</b>	<b>대도시권광역교통위원장</b>
		일반형/좌석형/직행좌석형(시도 내)	시·도지사(→시장)
	농어촌버스	일반형/좌석형/직행좌석형	시·도지사(→군수)
	마을버스	-	시·도지사(→시장·군수, 등록)
시외버스	<b>고속형</b>	<b>국토교통부장관</b>	
	일반형/직행형	도지사	
구역 여객자동차 운송사업	전세버스, 특수(장례)		시·도지사(등록) (국토부 전세버스 수급조절)
	일반택시, 개인택시	경형/소형/중형/대형/모범형/고급형	시·도지사 (국토부 택시 총량관리)
수요응답형 여객자동차 운송사업	농어촌 신도시, 심 야시간대 등 규제특례	광역교통개선대책지구/대중교통부족지역 환승시설 연계/심야시간대/수익성 부족	시·도지사
		<b>광역통행</b>	<b>대도시권광역교통위원장</b>

자료: 법제처, 「여객자동차 운수사업법」, 「여객자동차 운수사업법 시행령」

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 재정지원 - 국가

**법 제50조(재정 지원)** ① 국가는 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 재정적 지원이 필요하다고 인정하면 **대통령령**으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

1. 자동차의 고급화나 터미널의 현대화
- 2. 수익성이 없는 노선의 운행**
3. 공동시설이나 안전관리시설의 확충과 개선
4. 낡은 차량의 대체(代替)
5. 터미널의 이전이나 규모·구조·설비의 확충·개선
6. 여객자동차 운수사업의 서비스 향상을 위한 시설·장비의 확충 또는 개선
7. 여객자동차운송플랫폼사업을 위하여 필요한 시설·설비의 설치 및 개선
8. 경제적·환경친화적 안전운전 및 관리를 지원하는 시설·장비의 확충과 개선
9. 그 밖에 여객자동차 운수사업을 진흥하기 위한 것으로서 **국토교통부령**으로 정하는 사항

**시행규칙 제94조(재정지원)** 법 제50조제1항제9호에서 “국토교통부령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 여객자동차운송사업의 합병·분할합병 등을 통한 구조조정
2. 자동차호출시스템, 첨단교통정보시스템, 지하철·버스 등 교통수단 상호 간의 연계를 위한 통합카드시스템, 운임·요금결제시스템 등 서비스의 개선을 위한 시설 또는 장비의 확충·개선
3. 학생·청소년 운임할인 등 공적 부담으로 인한 결손액의 보전
4. 삭제 <2012. 8. 2.>
5. 버스전용차로의 설치 등 버스교통체계의 개선

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 재정지원 - 국가

#### 법 제50조(재정 지원)

- ④ 국가는 지방자치단체가 다음 각 호에 해당하는 사업을 하는 경우 **대통령령**으로 정하는 바에 따라 이에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.
1. 제5조제3항의 지역별 수송력 공급계획을 초과하는 차량에 대하여 **감차보상**을 하는 경우(택시)
  2. 제50조제2항제7호에 따라 **운수종사자의 휴식에 필요한 시설**을 설치·개선하는 경우

**시행령 제21조의3(감차보상에 대한 재정지원)** ① 국토교통부장관은 **법 제50조제4항제1호**에 따라 지방자치단체가 감차보상을 하는 경우 그 소요되는 비용 중 일부를 지원하기 위한 기준을 기획재정부장관과 협의하여 마련하고 해당 지방자치단체에 통보해야 한다.

② 제1항에 따른 기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 감차보상 대상 및 보상금 산정 방법
2. 감차보상금 지원을 및 지원범위
3. 감차보상금의 신청절차
4. 그 밖에 감차보상에 필요한 사항

③ 국토교통부장관이 지방자치단체로부터 감차보상금의 지원을 신청 받은 때에는 재정여건에 따라 지원금액 등을 조정할 수 있다.

9

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 재정지원 - 국가

#### 법 제50조(재정 지원)

- ⑨ 국가 또는 시·도는 안정적 교통서비스 제공 및 교통안전서비스 향상을 위하여 운수종사자가 되기를 희망하는 사람에게 **대통령령** 또는 **조례**로 정하는 바에 따라 **인력양성**에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

**시행령 제21조의11(버스 운전인력 양성에 대한 재정지원)** 국토교통부장관 또는 고용노동부장관은 **법 제50조제9항**에 따라 「**한국교통안전공단법**」에 따른 한국교통안전공단(이하 “한국교통안전공단”이라 한다)이 실시하는 버스 운전인력 양성 교육·훈련에 참여하는 사람에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용 일부를 지원할 수 있다.

1. 교육·훈련비
2. 자격시험 응시료

10

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 재정지원 - 시·도

#### 제50조(재정 지원)

② 시·도는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 [조례](#)로 정한다.

1. 여객자동차 운수사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우
2. 여객의 안전을 위한 교통안전시설을 확충하기 위하여 필요한 경우
3. 대중교통을 활성화하기 위하여 버스교통체계를 개선하는 경우
4. 터미널이용객의 편의를 증진하기 위하여 경영이 어려운 터미널사업을 계속하게 할 필요가 있는 경우

**5. 여객자동차운송사업(대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업인 경우만 해당한다(택시))의 폐업 또는 감차를 통한 구조조정이 필요할 경우**

**6. 제3조제1항제3호에 따른 수요응답형 여객자동차운송사업을 운영하는 경우**

7. 운수종사자의 휴식에 필요한 시설을 설치·개선하는 경우
8. 운수종사자의 근로여건 및 처우개선을 위하여 필요한 경우

⑤~ ⑦ **유류, 천연가스 수소**에 대한 세금 보조

⑨ 국가 또는 시·도는 안정적 교통서비스 제공 및 교통안전서비스 향상을 위하여 운수종사자가 되기를 희망하는 사람에게 [대통령령](#) 또는 [조례](#)로 정하는 바에 따라 **인력양성**에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

## 0. 여객자동차운송사업의 이해

### Ⅰ 재정지원 - 시·군

#### 제50조(재정 지원)

③ 시·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)는 제1항제2호의 **수익성이 없는 노선**을 운행하는 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 필요한 사항은 해당 시·군 또는 구의 [조례](#)로 정한다.

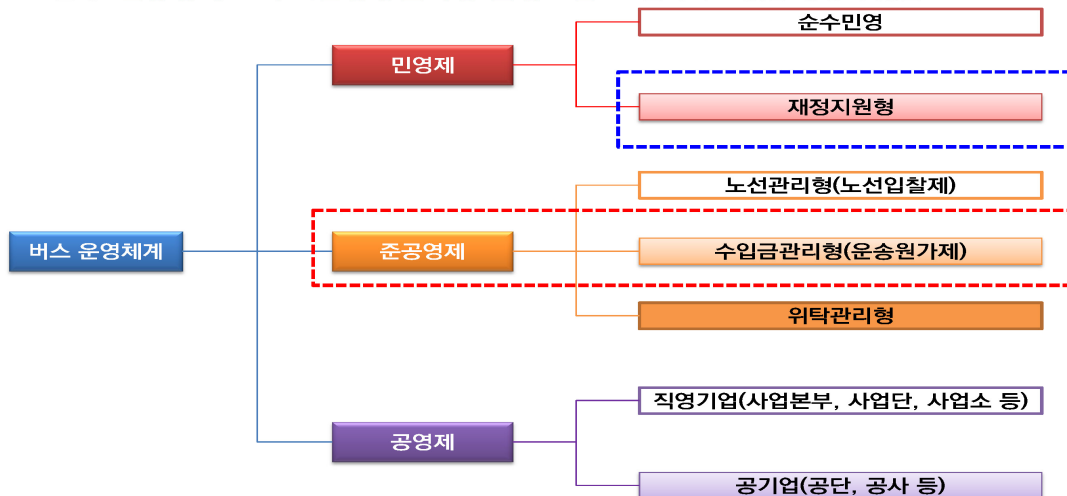


# 1. 버스 준공영제의 개요

## 1. 버스 준공영제의 개요

### ■ 준공영제 용어에 대한 혼란

- 법적 정의는 없으며, 민영제와 공영제가 적절하게 혼합되어 운영되는 여러 가지 방식의 운영모델을 준공영제라 볼 수 있음
- 기존 구분에서는 재정지원형을 준공영제가 아닌 민영제로 구분하고 있으며,
- 현재 “준공영제 = 수익금공동관리형 운영모델”로 인식되고 있는 경향이 있음

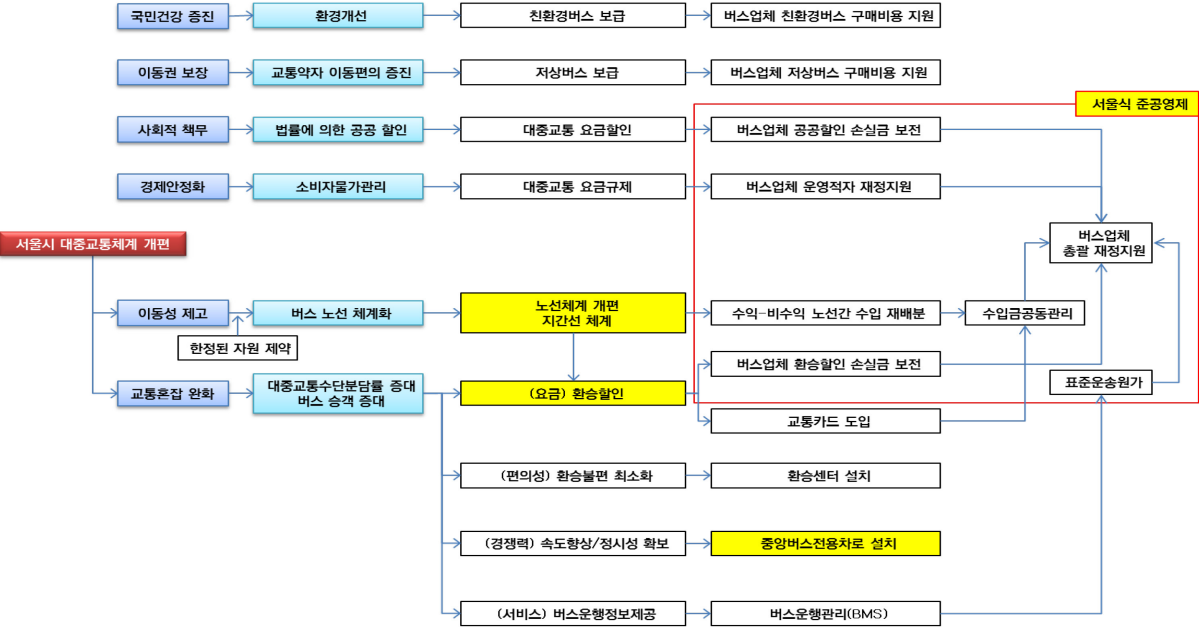


자료: 국토교통부(2019), 버스 준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구

# 1. 버스 준공영제의 개요

## 서울식 준공영제 모델 : 수입금공동관리, 표준운송원가 방식의 총괄 적자보전

- 준공영제에 대한 논의에서 노선체계 개편, 환승할인, 중앙버스전용차로 설치 등은 구분해야 함

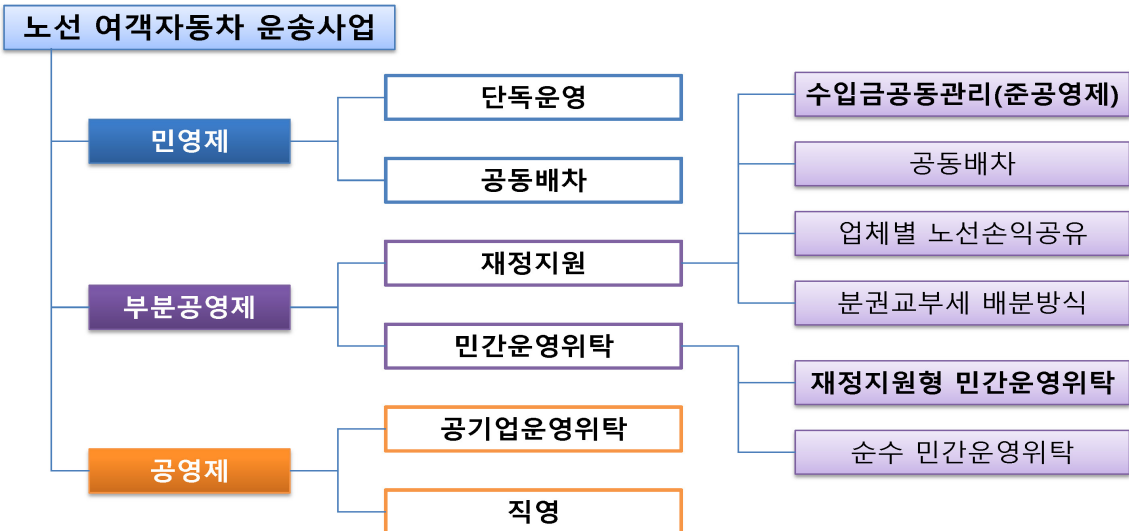


자료: 국토교통부(2019), 버스 준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구

# 1. 버스 준공영제의 개요

## 버스 운영체계의 재분류

- 국토교통부는 준공영제라는 용어에 대한 오해 해소를 위해 부분공영제 용어 사용 제한
- 재정지원형 민영제를 부분공영제로 분류



자료: 국토교통부(2019), 버스 준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구, 저자 수정 작성

# 1. 버스 준공영제의 개요

## ■ 버스 운영체계별 운영 사례

구분	노선권	운영주체	운영사례	
민영제	단독운영	민간	민간	광역급행버스(M버스) 일부 <sup>주)</sup>
	공동배차	민간	민간	고속형 시외버스
부분 공영제	재정지원	민간	민간	(총괄적자보전 수입금공동관리형 준공영제) 서울, 인천, 부산, 대구, 광주, 대전, 제주
				(공동배차) 전주시
				(노선별 손익공유) 경기 시내/농어촌버스
	(재정지원형) 민간 운영위탁	정부	민간	(노선입찰형 준공영제) 국토부(대광위) 광역버스, 경기도 광역버스
순수 민간 운영위탁	정부	민간	공항버스(한정면허) 울산시/광주시 시내순환관광버스(한정면허)	
공영제	공기업 운영위탁	정부	공기업	인천교통공사, 세종교통공사, 제주특별자치도 공영버스, 아산시 공영버스 (시설관리공단)
	직영	정부	정부	인천시 중구/옹진군/장흥군/완도군/신안군/무주군 공영버스, 목포시 시영버스(미운행)

주: 대광위 설립 전 민영제로 운영되던 노선 중 일부는 광역버스 준공영제로 이관되었으나 일부 노선은 민영제로 운영되고 있음  
 자료: 국토교통부(2019), 버스 준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구, 저자 수정 작성

# 1. 버스 준공영제의 개요

## ■ 준공영제 유형별 비교

구분	수입금공동관리형	노선입찰형
개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공 또는 조합이 수입금 공동 관리</li> <li>• 운송실적에 따라 운송비용 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노선 및 운영권 지자체 소유</li> <li>• 입찰을 통해 운영권을 업체에 위임</li> </ul>
법적근거	여객자동차운수사업법 제11조 (공동운수협정)	여객자동차운수사업법 제4조 제3항 (한정면허)
면허 재갱신	X (일반면허)	O (한정면허)
노선 소유권	민간	공공
노선 조정권	민간/공공	공공
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노선별 손익공유에 따라 수익, 비수익 노선별 동등한 서비스 제공 가능</li> <li>• 업체의 일정수준의 안정적 수익보장</li> <li>• 업체 간 과다 경쟁 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노선 운영의 공공성 강화</li> <li>• 업체 간 경쟁구조로 비용 절감 및 서비스 개선 용이</li> <li>• 비수익노선의 안정적 운영 도모</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정관리 및 운영정보시스템 구축 필요</li> <li>• 업체의 자발적 경영개선 유도 어려움</li> <li>• 중장기적 재정부담 가중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입찰을 위한 노선권 확보 필요</li> <li>• 사업 확대 시 전담 관리기구 필요</li> <li>• 고도의 전문성과 많은 행정력 필요</li> </ul>



## 2. 버스 준공영제의 현황

### 2. 버스 준공영제의 현황

#### ■ 시내버스 준공영제 운영 현황

##### 준공영제 시행 지자체 현황

- ✓ 대부분 특·광역시(울산 제외)와 경기도, 제주도, 일부 기초지자체(청주, 창원, 춘천)에서 시행 중
  - 수입금공동관리형 : 경기도를 제외한 대부분 지역
  - 노선 입찰제 : 경기도 광역버스(경기도 공공버스)
    - \* 경기도 광역버스는 '25년도까지 국가(대광위) 이관 추진 중 (대광위 광역버스는 노선입찰제로 운영)
    - \* 경기도 시내버스는 '27년도까지 준공영제 추진 예정(경기도 공공관리제 : 수공형+입찰형의 혼합 형태)

##### ○ 국내 준공영제 시행현황(2023년 7월 기준)

지역	형태	시행시기	업체 수	노선 수	차량 수	대상
서울특별시	수입금공동관리형	'04.07월	65개	449개	7,485대	전체
부산광역시	수입금공동관리형	'07.05월	33개	159개	2,511대	전체
대구광역시	수입금공동관리형	'06.02월	26개	174개	1,652대	전체
인천광역시	수입금공동관리형	'09.01월	34개	189개	2,038대	광역버스 제외
광주광역시	수입금공동관리형	'06.12월	10개	137개	1,044대	전체
대전광역시	수입금공동관리형	'05.07월	13개	109개	1,015대	전체
제주특별자치도	수입금공동관리형	'17.09월	7개	137개	733대	일부
경기도	노선입찰제	'18.04월	40개	349개	3,024대	광역버스만
충청북도 청주시	수입금공동관리형	'21.01월	6개	175개	433대	전체
경상남도 창원시	수입금공동관리형	'21.09월	9개	159개	878대	전체
강원도 춘천시	수입금공동관리형	'23.07월	1개	26개	109대	전체

## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 경기도 공공관리제

- ✔ **경기도 시내버스 공공관리제 : 기존 광역버스 외 시내버스(일반형+좌석형) 준공영제 추진 발표 (23.07.20)**
  - 기존 민영제 중심의 시내버스 운영의 안정성 확보, '27년까지 시내버스 1,100여개 노선(6,200여대) 단계적 전환
  - \* 광역버스는 대광워 광역버스 준공영제, 경기도 광역버스 준공영제(경기도 공공버스)로 기 시행 중



〈경기도 시내버스 공공관리제 발표화면〉

자료 : 경기도, 내년 1월부터 경기도형 준공영제 '시내버스 공공관리제' 도입(경기도 보도자료, 2023. 7.20)



〈경기도 시내버스 공공관리제 목표 및 중점사항〉

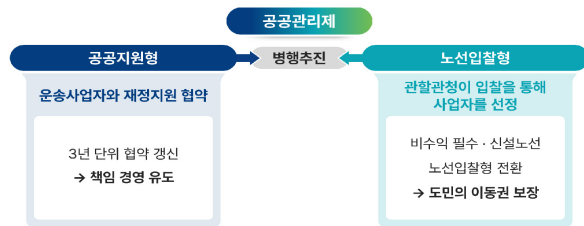


〈경기도 시내버스 공공관리제 목표 및 중점사항〉

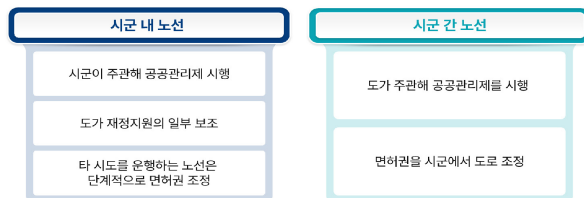
## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 경기도 공공관리제

- ✔ **운영방식**
  - “공공지원형”과 “노선입찰형” 병행 추진
  - \* 공공지원형 : 기존 수공형과 유사하나, 3년 단위로 협약 갱신한다는 측면에서 차이 존재
  - 공공지원형 : 현재 운행중인 노선
  - 노선입찰형 : 비수익 필수노선, 신설 노선
  - 재정지원 비율 : 도 30%, 시군 70%
- ✔ **면허 관리체계**
  - (기존) 시내버스 면허는 “시군”에서 관리
  - (공공관리제) 시군 간 노선은 “도”에서 관리하고, 시군 내 노선은 “시군”에서 관리
  - \* 둘 이상의 시군 경유노선 → 도 관리(면허권 회수)
  - \* 단일 시군 경유노선 → 시군 관리 (단일 시군과 타 시군 간 노선 단계적으로 면허권 조정)



〈경기도 시내버스 공공관리제 운영 방식〉



〈경기도 시내버스의 도-시군 간 시내버스 관리 역할〉

자료 : 경기도, 내년 1월부터 경기도형 준공영제 '시내버스 공공관리제' 도입(경기도 보도자료, 2023. 7.20)

## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

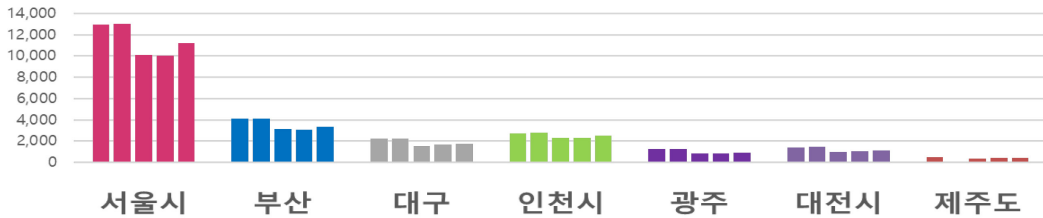
#### 연간 운송수입

- ☑ 모든 지역에서 버스 이용객 수 감소에 따라 운송수입 감소 (사회적 거리두기 완화 이후에도 코로나 이전 수요 대비 감소)
  - '18~'22년까지 연평균 증감률은 광주시(-6.9%), 대구시(-5.5%), 순으로 감소
  - \* 경기도는 준공영제 대상노선의 증가로 인해 연평균 증가율이 급증한 사항이라 지자체 간 비교에서 제외

#### ○ 준공영제 시행지역 연간 운송수입

(단위: 억 원)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	제주
2018	12,978	4,138	2,230	2,742	1,252	1,374	492
2019	13,002	4,080	2,222	2,813	1,237	1,456	31
2020	10,118	3,123	1,574	2,296	838	1,009	375
2021	10,059	3,078	1,688	2,284	877	1,051	409
2022	11,207	3,331	1,781	2,490	942	1,152	443
연평균 증감	-3.6%	-5.3%	-5.5%	-2.4%	-6.9%	-4.3%	-2.6%



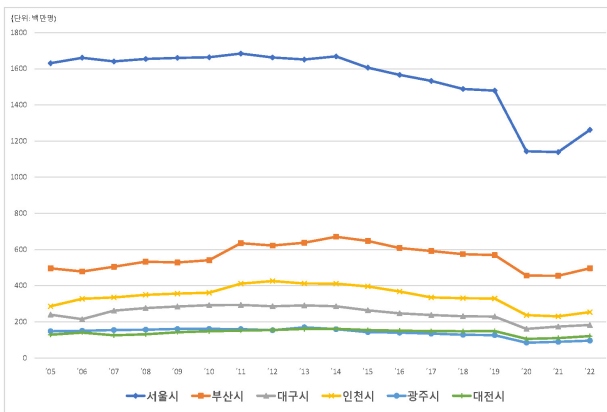
23

## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

#### 시내버스 수송실적

- ☑ 6개 특·광역시 시내버스 수송 실적
  - 2005년 29억 3,120만 명에서 2014년 33억 5,960만 명으로 연평균 1.5%로 꾸준히 증가하는 추세였으나,
  - 2015년부터 감소하기 시작하여 2020년과 2021년에 코로나로 인해 급감하였고 2022년 회복하는 추세



(단위: 백만 명, %)

구분	서울시	부산시	대구시	인천시	광주시	대전시	계	
'05	1,631.0	496.7	240.1	286.2	148.5	128.7	2,931.2	
'06	1,661.1	478.8	215.0	327.8	150.9	140.9	2,974.5	
'07	1,640.8	505.1	262.1	335.6	155.2	126.1	3,024.9	
'08	1,654.6	533.0	276.8	349.7	156.9	131.4	3,102.4	
'09	1,660.3	528.8	285.0	356.7	161.1	142.9	3,134.8	
'10	1,663.9	541.0	292.6	361.2	161.4	148.0	3,168.2	
'11	1,684.3	635.6	293.6	411.7	160.1	152.2	3,337.5	
'12	1,662.5	622.2	286.5	426.0	153.9	155.0	3,306.0	
'13	1,651.4	637.7	291.3	412.5	170.2	161.2	3,324.3	
'14	1,668.8	671.0	286.4	411.9	159.8	161.7	3,359.6	
'15	1,606.4	648.1	264.2	396.2	143.3	155.2	3,213.3	
'16	1,566.4	608.9	247.7	368.2	140.6	151.5	3,083.3	
'17	1,533.0	592.3	238.2	335.2	135.0	149.3	2,983.1	
'18	1,488.6	575.0	231.3	331.2	129.0	148.0	2,903.0	
'19	1,479.3	569.7	229.7	329.5	126.7	149.5	2,884.4	
'20	1,143.7	456.2	161.5	237.4	85.1	106.0	2,189.9	
'21	1,139.2	454.9	174.1	230.4	89.8	110.5	2,198.9	
'22	1,262.5	496.7	182.9	254.1	96.3	121.4	2,413.9	
연평균 증가율	'05~'22	-1.5	0	-1.6	-0.7	-2.5	-0.3	-1.1
	'18~'22	-4.0	-3.6	-5.7	-6.4	-7.0	-4.8	-4.5

자료: 한국버스운송사업조합연합회(2023.8), 「2022 버스통계연보」, pp. 16~17 분례·분석

24

## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

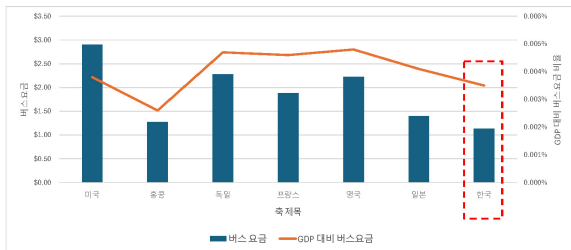
#### 시내버스 요금 수준

- ☑ 우리나라 시내버스의 요금수준은 주요 선진국 대비 낮은 수준이나, 물가상승률 이상으로 인상되어 왔음
  - 2007~2023년 16년 동안 시내버스 요금은 6개 시 평균 2.7%로, 같은 기간 소비자물가 상승률 2.3%를 초과

#### ○ 시내버스 요금 국제 비교

구분	미국 (뉴욕)	중국 (홍콩)	독일	프랑스 (파리)	영국 (런던)	일본 (도쿄)	한국 (서울)
버스 요금	\$2.9 (\$2.90)	HK10 (\$1.27)	2.11€ (\$2.28)	1.73€ (\$1.88)	£1.75 (\$2.22)	210円 (\$1.40)	1,500원 (\$1.13)
인당 GDP	\$76,399	\$48,984	\$48,432	\$40,964	\$45,860	\$33,815	\$32,410
GDP 대비 버스요금	0.0038%	0.0026%	0.0047%	0.0046%	0.0048%	0.0041%	0.0035%

주: 1. 미국은 2022년 1월 2일 기준이다. (자료: 2022.7.15)  
 2. 홍콩은 2022년 1월 2일 기준이다. (자료: 2022.7.15)  
 3. 독일은 2022년 1월 2일 기준이다. (자료: 2022.7.15)  
 4. 프랑스는 2022년 1월 2일 기준이다. (자료: 2022.7.15)  
 5. 영국은 2022년 1월 2일 기준이다. (자료: 2022.7.15)  
 6. 일본은 2022년 1월 2일 기준이다. (자료: 2022.7.15)  
 7. 한국은 2022년 1월 2일 기준이다. (자료: 2022.7.15)



#### ○ 시내버스 요금 인상과 물가상승률 비교

구분	서울	대전	대구	부산	광주	인천(간선)
2007	900	800	950	950	950	900
2023	1,500	1,250	1,250	1,550	1,250	1,500
연평균 증가율	3.2%	2.8%	1.7%	3.1%	1.7%	3.2%

자료: 1. 서울특별시버스요금정보시스템(www.seoulbus.co.kr) 2. 대전광역시버스요금정보시스템(www.daejeonbus.co.kr) 3. 대구광역시버스요금정보시스템(www.dgbus.co.kr) 4. 부산광역시버스요금정보시스템(www.busanbus.co.kr) 5. 광주광역시버스요금정보시스템(www.gwangjubus.co.kr) 6. 인천광역시버스요금정보시스템(www.incheonbus.co.kr)

구분	소비자물가 총지수(2020=100)	소비자물가 상승률(%)
2007	78	2.5
2008	81.7	4.7
2009	83.9	2.8
2010	86.4	2.9
2011	89.9	4
2012	91.8	2.2
2013	93	1.3
2014	94.2	1.3
2015	94.9	0.7
2016	95.8	1
2017	97.6	1.9
2018	99.1	1.5
2019	99.5	0.4
2020	100	0.5
2021	102.5	2.5
2022	107.7	5.1
2023	111.6	3.6
연평균 증가율		2.3%

주: 소비자물가 상승률 = (현재년도 연간 소비자물가 지수 - 직전연도 소비자물가 지수) / 직전연도 소비자물가 지수 × 100  
 자료: 통계청, [http://kosis.go.kr/stat/Desces?act=aw&mid=100101000006&str\\_cd=503001](http://kosis.go.kr/stat/Desces?act=aw&mid=100101000006&str_cd=503001), 「소비자물가조사」, 각 연도(검색일: 2024.1.19)

## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

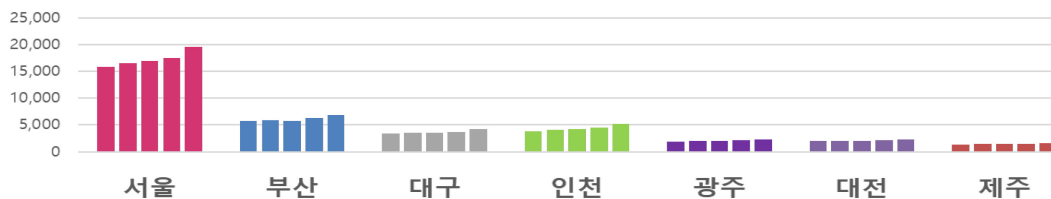
#### 연간 운송비용

- ☑ 모든 지역에서 인건비, 유가, 물가 등의 상승으로 운송비용 증가
  - '18~'22년까지 연평균 증감률은 인천(7.7%), 대구(6.3%) 순으로 증가
  - \* 경기도는 준공영제 대상노선의 증가로 인해 연평균 증가율이 급증한 사항이라 지자체 간 비교에서 제외

#### ○ 준공영제 시행지역 연간운송 비용

(단위: 억 원)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	제주
2018	15,820	5,767	3,352	3,822	1,945	1,975	1,363
2019	16,540	5,859	3,491	4,085	2,035	2,060	1,410
2020	16,902	5,795	3,485	4,202	2,065	2,034	1,441
2021	17,548	6,248	3,674	4,465	2,134	2,128	1,415
2022	19,619	6,915	4,277	5,138	2,371	2,346	1,631
연평균 증감	5.5%	4.6%	6.3%	7.7%	5.1%	4.4%	4.6%



## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

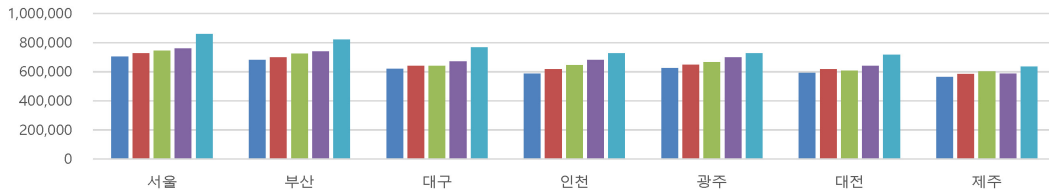
#### 표준운송원가

- ✓ 모든 지역에서 인건비, 유가, 물가 등의 상승으로 인해 표준운송원가 상승  
- '18~'22년까지 연평균 증감률은 경기도(8.5%)가 가장 높으며 대구(5.5%), 인천(5.4%), 서울(5.1%) 순

#### ○ 준공영제 시행지역 표준운송원가 변화

(단위: 원/대,일)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	제주
2018	704,262	680,189	620,241	587,544	624,160	592,070	562,513
2019	727,502	698,910	641,092	617,032	646,618	616,715	584,039
2020	743,233	724,699	639,945	644,657	664,154	607,940	602,533
2021	760,316	739,317	669,372	681,006	697,877	639,669	587,206
2022	857,741	821,451	767,885	726,137	727,125	717,360	634,601
연평균 증감	5.1%	4.8%	5.5%	5.4%	3.9%	4.9%	3.1%



27

## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

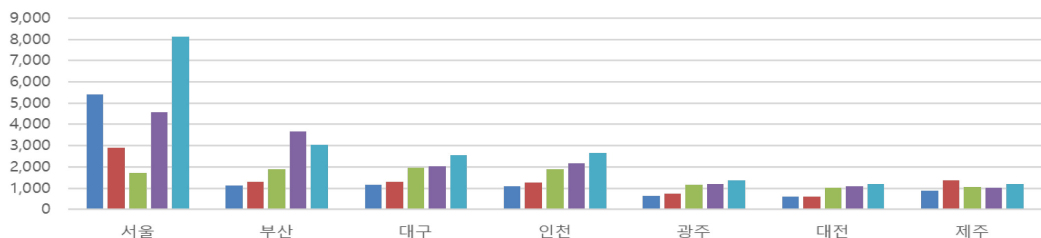
#### 준공영제 재정지원 변화

- ✓ 모든 지역에서 준공영제 재정지원금 증가  
- '18~'22년까지 연평균 증감률은 서울시(31.2%), 부산시(28.1%), 인천시(25.1%) 순으로 증가  
\* 경기도는 준공영제 대상노선의 증가로 인해 연평균 증가율이 급증한 사항이라 지자체 간 비교에서 제외

#### ○ 준공영제 시행지역 재정지원금 규모

(단위: 억 원)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	제주
2018	5,402	1,134	1,164	1,080	630	601	871
2019	2,915	1,300	1,315	1,272	733	604	1,378
2020	1,705	1,881	1,952	1,907	1,171	1,025	1,066
2021	4,561	3,672	2,026	2,181	1,204	1,077	1,006
2022	8,114	3,056	2,552	2,648	1,368	1,194	1,188
연평균 증감	10.7%	28.1%	21.7%	25.1%	21.4%	18.7%	8.1%



28

## 2. 버스 준공영제의 현황

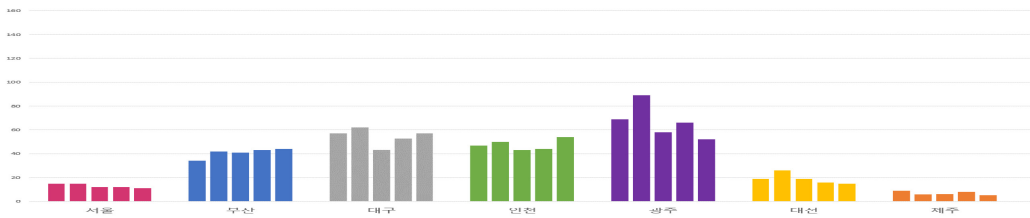
### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

#### 준공영제 시행지역 사고변화

- ✓ 준공영제 시행지역의 사상자수 증감률은 부산시가 6.9%로 가장 높고, 제주도가 -11.2%로 가장 낮음

#### ○ 준공영제 시행지역 교통사고 사상자 수(2018년~2022년)

구분	2018		2019		2020		2021		2022		연평균 증감률
	총 사상자	업체 평균	총 사상자	업체 평균	총 사상자	업체 평균	총 사상자	업체 평균	총 사상자	업체 평균	
서울	984	15	1,026	15	789	12	822	12	778	11	-5.4%
부산	1,132	34	1,414	42	1,368	41	1,427	43	1,480	44	6.9%
대구	1,473	57	1,607	62	1,124	43	1,369	53	1,475	57	0%
인천	1,601	47	1,695	50	1,466	43	1,481	44	1,833	54	3.4%
광주	618	69	803	89	523	58	592	66	465	52	-6.9%
대전	245	19	337	26	241	19	204	16	190	15	-6.2%
제주	87	9	55	6	57	6	77	8	54	5	-11.2%



29

## 2. 버스 준공영제의 현황

### ■ 준공영제 시내버스 제도 운영 현황 조사·분석

#### 준공영제 시행지역 근로형태

- ✓ 준공영제를 시행하는 업체 대부분 1일 2교대제 시행, 만근일 수는 22일  
- 1일 2교대제 기반 근로 형태 개선은 대부분 지자체 준공영제의 목표

#### ○ 준공영제 시행지역 종사자 수 및 운전직 근무형태

구분	종사자 수(명)						운전직 종사자 근무형태(명)		만근일수
	운전직	정비직	관리직	임원	기타	합계	1일 2교대제	격일제	
서울	17,907	816	862	155	696	20,436	운전직 전체	-	22일
부산	5,137	273	435	110	0	5,955	전체	-	22일
대구	3,945	162	147	50	24	4,328	운전직 전체	-	23일
인천	4,919	158	243	89	25	5,434	강화교통 외	강화교통	22일(강화 제외)
광주	2,428	128	171	18	10	2,755	대형	중형	대형:22일/중형:12일
대전	2,390	115	96	19	25	2,645	운전직 전체	-	22일
제주	1,388	58	63	13	0	1,522	-	전체	탄력근로제
창원	1,560	57	71	13	29	1,730	운전직 전체	-	22일

주 1) 부산시(4개 업체)는 한 업체가 준공영제/민영제 같이 운영하는 경우는 종사자 수 전체

30



### 3. 버스 준공영제의 성과와 이슈

#### 3. 버스 준공영제의 성과

##### ■ 버스 공공성 강화

- 수익노선, 비수익노선 구분없이 지자체 내 모든 노선의 적정 운행 가능

##### ■ 이용자 서비스 개선을 위한 정책목적 사업 추진 용이

- 전 업체, 모든 노선의 통합채산 운영으로 환승할인 등 정책목적 사업 추진이 용이함

##### ■ 버스 운송업에 대한 투명성 향상

- 표준운송원가 적용과 수입금 공동관리로 운송비용과 요금수입이 비교적 투명하게 관리됨

##### ■ 버스 운행 안전성 향상

- 타 노선과의 경쟁, 과밀, 과속운행 등 수입 증대 및 비용 절감을 위한 노력이 불필요하므로 안전 운행 가능

##### ■ 버스 종사자의 처우 개선

- 종사자의 임금이 크게 증가하였고, 1일2교대제 적용 등 종사자의 근무여건이 확연히 개선됨

### 3. 버스 준공영제에 대한 이슈

#### ■ 총괄적자보전

- 전체 업체의 모든 노선 운영에 소요되는 총비용과 총수입의 차이를 재정지원
- 지자체가 모든 채무를 지는 반면, 운송업체는 어떠한 상황에서도 손실을 보지 않음

#### ■ 운송업체의 수익보장

- 표준운송원가에 의해 확정적 이윤 보장
- 운송업체의 수익이 보유 차량대수에 비례하는 구조로 노선조정은 가능하지만 감차는 어려움

#### ■ 노-정 간 임금협상

- 지자체가 표준운송원가를 확정하기 때문에 운송업체 종사자가 지자체에 임금인상을 요구하는 구조
- 버스 파업으로 인한 시민 불편에 대한 우려로 지자체는 임금협상에서 매우 불리한 상황
- 운송업체는 임금인상으로 인한 운송원가 상승이 경영에 미치는 영향이 전혀 없기 때문에 강건너 불구경

#### ■ 사모펀드의 진입

- 지자체가 확정적 수익을 보장하는 최고등급의 안정적 투자상품
- 규모의 경제로 인한 추가 수익 가능한 구조로 확장성 좋으며 탈출 용이
- 노조활동 등으로 인한 경영상 애로사항 없음



### 4. 버스 준공영제의 개선방안

## 4. 버스 준공영제의 개선방안

### ■ **운송비용(대당 운송원가×차량대수) – 운송수입(요금×승객수) = 재정지원금**

- 요금이 인상되면 재정지원금은 감소해야 하지만, 과거 자료를 보면 그렇지 않음

- ① 수송실적 감소로 요금 인상에도 불구하고 총 운송수입 감소
- ② 대당 운송원가 상승으로 운송비용 증가

### ■ **운송수입 증대 방안**

- ① 수송실적 증가 : 시내버스 수송실적 감소 전망이 우세하고, 인간의 본성과 교통 네트워크적 균형성 등을 종합적으로 고려해보면, 수송실적을 증가시키는 것은 매우 어려움. 그러나 사회경제적 효율성 향상을 위해 반드시 필요하므로 대중교통 이용을 위한 강력한 유인책 필요
- ② 요금 인상 : 대중교통 요금을 인상하는 것은 서민의 경제적 부담을 늘리게 되어 상당한 사회적 비판과 반발을 수반하며, 정치적 부담으로 인해 시내버스 요금 인상 쉽지 않음. 요금 인상이 운송원가를 따라가지 못하게 되면 운영 손실이 누적되어 재정지원금을 줄이기 위해 급격한 요금 인상 발생. 요금의 급격한 인상은 사회적으로 큰 부담을 초래하므로 완만하고 점진적 요금 인상 필요

### ■ **운송비용 감소 방안**

- ① 운송원가 감축 : 인건비가 협상에 의해 결정되는 구조에서 시스템적으로 결정되는 구조로 개선 필요. 무리한 요구를 원천적으로 차단하기 위한 제어수단 마련 필요
- ② 가동대수 감축 : 장래 대중교통 이용 수요가 감소할 것으로 전망되므로 시내버스 운영의 지속가능성 확보를 위해 가동대수 감축 필요. 노선권 확보 필요

## 4. 버스 준공영제의 개선방안

### ■ **사모펀드 대응**

- 서울시 : 민간자본 엄격한 진입기준 마련·과도한 수익 추구 불가 구조 확립, 엄격한 진입기준에 따른 사전 심사제도 도입, 배당 제한, 먹튀 차단(시내버스 준공영제 20주년 혁신방안, 2024.10)
- 국토교통부 : 사모펀드 진입에 따른 시내버스 공공성 및 안전성 확보 방향을 반영하여 조항 신설 및 개정

#### 📍 **시내버스 준공영제 가이드라인 개정(안) 주요 내용**

구분	개정 조항	주요 내용
고배당	관할관청의 책무(제3조)	관할관청의 운송사업자에 대한 투명한 재정지원 및 관리를 위한 자산, 부채, 자본 등의 재무 건전성 파악 의무화
	경영합리화 방안 및 사전협의(제31조)	관할관청은 차고지 매각 등 처분이익에 대한 과도한 배당 방지 및 자본 건전성 확보방안을 마련 의무화
차고지 매각	운송비용 정산(제14조)	기존 차고지를 매각·이전한 경우 공차거리 증가 등 연료비 증가분은 정산에서 제외하는 것을 원칙
	경영합리화 방안 및 사전협의(제31조)	차고지 개발·매각 전에 관할관청과 사전 협의 의무화
시장질서 확립	경영합리화 방안 및 사전협의(제31조)	관할관청은 민간자본의 운송사업 진입에 대한 자산 운용사 자격·재무건전성 기준 등 마련 의무화
안전관리	운송비용 정산(제14조)	정비 인건비, 차량 안전 비용 등은 실비로 정산 가능하며, 구체적 내용은 관할관청이 별도 정리
	운송사업자 책무 (제20조)	차량의 정비·관리자 등 노동자의 처우 개선과 차량의 운행 안전에 노력할 의무
	준공영제 위반행위 신고센터(제32조)	버스업체가 과도한 비용 절감으로 시민들의 안전이 저해되는 일 등을 신고받기 위한 센터 운영 가능
재정지원 제한 및 협약 갱신	재정지원 원칙 (제24조)	관할관청은 준공영제 운영·관리를 위해 조례·지침·내규 등을 제정 가능하고 위반시 재정지원에 제한 가능
		운송사업자와 협약을 체결하여 재정지원과 관련한 사항을 확정하며, 상호 간의 협의로 협약 갱신 가능
기타	운행관리(제18조)	관할관청의 운송사업자 안전관리 항목에 친환경 버스(전기, 수소)의 안전 관리 추가
	재정지원 상충 억제 노력(제26조)	버스 운영 효율화 대상 항목을 공동운수협정 활용으로 개정하여, 기존 (전세버스 활용 집중 배차) 대비 포괄적인 해석이 가능토록 개정

자료 : 국토교통부(2024), 시내버스 준공영제 가이드라인 개선방안 연구

## 4. 버스 준공영제의 개선방안

### 시내버스 준공영제 가이드라인

이 가이드라인은 『여객자동차운수사업법 시행규칙』 제2조에 의한 관할관청이 시내·농어촌·마을버스의 운영체계를 개편하기 위해 조례나 협약서 등 작성 시 활용하기 위한 목적으로 작성되었습니다.

이 가이드라인의 내용은 관할관청이 시내·농어촌·마을버스 운송 사업을 관리·감독하는데 있어서 공공성과 안전성을 강화하기 위한 일반적인 방향을 제시하고 있으며, 각 관할관청은 지역의 특성을 고려하여 필요에 따라 수정 또는 보완하여 사용하시기 바랍니다.

2023. 12.

국토교통부  
교통서비스정책과

### 목 차

제1편 수입금공등관리 준공영제	1
제1장 총칙	1
제2장 수입금공등관리위원회	2
제3장 추진계획의 수립	4
제4장 표준운송원가 산정	5
제5장 노선 운행관리	7
제6장 서비스 관리 및 평가	9
제7장 재정지원	10
제8장 부정수급 관리	11
제9장 현금수입금 관리	13
제10장 지도 및 감독	14
제11장 보칙	15
제2편 노선임찰 준공영제	16
제1장 총칙	16
제2장 노선임찰 준공영제 관리위원회	17
제3장 추진계획의 수립	19
제4장 기초금액 산정	20
제5장 노선임찰	22
제6장 한정면허 관리	23
제7장 노선 운행관리	24
제8장 서비스 관리 및 평가	26
제9장 재정지원	27
제10장 부정수급 관리	28
제11장 현금수입금 관리	30
제12장 지도 및 감독	31
제13장 보칙	32

## 4. 버스 준공영제의 개선방안

### 총괄적자보전 → 채무상한제 도입

- 서울시 : 재정지원 구조를 사후정산 방식에서 사전확정 방식으로 변경 예정(시내버스 준공영제 20주년 혁신방안)

### 서울버스 준공영제 혁신방안 총괄표

구분	기대효과	추진일정
1 재정지원 구조 혁신	정산절차 및 구조 개선 (사후정산 → 사전확정)	'26년 1월 ~
	표준단가 정산제 100% 도입	
2 민간자본 종합관리대책 도입	재정지원금 조기 집행	'24년 10월 ~
	민간자본 사전심사제도 도입 및 진입기준 강화	
	배당수익 제한 강화 및 이자수익 제한 신설	
3 노선체계 전면 개편	차고지 매각 제한 신설	'26년 1월 ~
	민간자본 이탈기준 신설	
	도보 5분 대세권 형성	
중복·장거리 노선 효율화 및 수요맞춤버스 확대	대중교통 이용 접근성 획기적 개선 (기준 15분 → 5분)	'26년 6월 ~
	신개념 버스 수단 도입	
	버스혼잡도 완화, 새벽 근로자 등 교통약자와 동행	

출처: 내손안에 서울, 20년만에 준공영제 대개편, 달라지는 서울시내버스에 바란다! (<https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2012582>), 2024.10.29.

### 운송업체의 수익보장 → 노선관리 시스템 도입, 노선권 확보 방안 마련

- 노선관리 시스템을 통해 노선별 운행실적을 지속적으로 모니터링하고 이를 기반으로 정기적으로 감차를 포함한 노선별 운행계획 조정 유도, 장기적으로 노선권 확보 방안 마련 필요

### 노-정 간 임금협상 → 원가관리 시스템 도입

- 운송원가 인상률을 소비자물가지수 변화율 및 전산업 임금 변화율에 연동하여 상한을 설정하고 전년도 운송비용 분석결과에 기반한 운송원가를 종합적으로 고려하여 최종 운송원가 결정
- 운송원가의 50% 이상을 차지하는 종사자 인건비 변동의 예측가능성 확보로 사회적 갈등 최소화

## 4. 버스 준공영제의 개선방안

### ■ 손실보전과 보조금의 구분

- 손실보전 : 법률에 의한 공공할인 감면분, 환승할인 등 정책목적 사업으로 인한 손실 등  
→ 원인행위자인 중앙정부와 지자체가 100% 보전 필요
- 보조금 : 요금수준이 운송원가에도 못미치는 요금규제로 인한 경영 적자 지원  
→ 요금체계와 같이 조절 필요

### ■ 요금조정 시스템 도입

- 정치적 부담 해소 위해 요금조정 업무를 별도의 독립된 기구에 위임
- 시스템을 통해 매년 체계적이고 합리적인 요금 조정으로 안정성 확보

### ■ 요금과 재정지원의 분담 구조 정립

- 요금 인상 요인에 대해 개인소득 증가율과 지자체 예산 증가율을 감안하여 요금과 재정지원의 적정 분담

### ■ 이용자 직접보조를 통한 이용자 요금부담 완화

- 요금인상으로 절감된 지자체 재정지원금을 대중교통을 많이 이용하는 저소득, 취약계층에게 환급

39

## 참고문헌

### ■ 국토교통부(2018), 버스 준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구

- 버스 공공성 및 안전 강화대책(2018.12)
- 노선버스 운영체계 개편 지원 보조금 업무처리지침(2019.1)

### ■ 국토교통부(2020), 시내버스 운영체계 개편을 위한 기술지원 및 평가 용역

- 시내버스 준공영제 가이드라인(2021.9)

### ■ 국토교통부(2020), 광역버스 준공영제 추진방안 마련 연구용역

- 광역버스 준공영제 서비스평가 지침, 재정지원 지침

### ■ 국토교통부(2024), 시내버스 준공영제 가이드라인 개선방안 연구

- 시내버스 준공영제 가이드라인 개정안(2023.12)

### ■ 박준식 외(2024), 대중교통 요금 및 재정지원 체계에 대한 혁신방안(1)-시내버스 요금 및 재정지원체계 개선방안, 한국교통연구원

### ■ 박준식 외(2017), 수도권 대중교통체계 혁신구상 및 실현방안(2차년도), 한국교통연구원

40

사람·환경·교통의 조화 속에 미래의 삶을 풍요롭게 바꾸는  
한국교통연구원

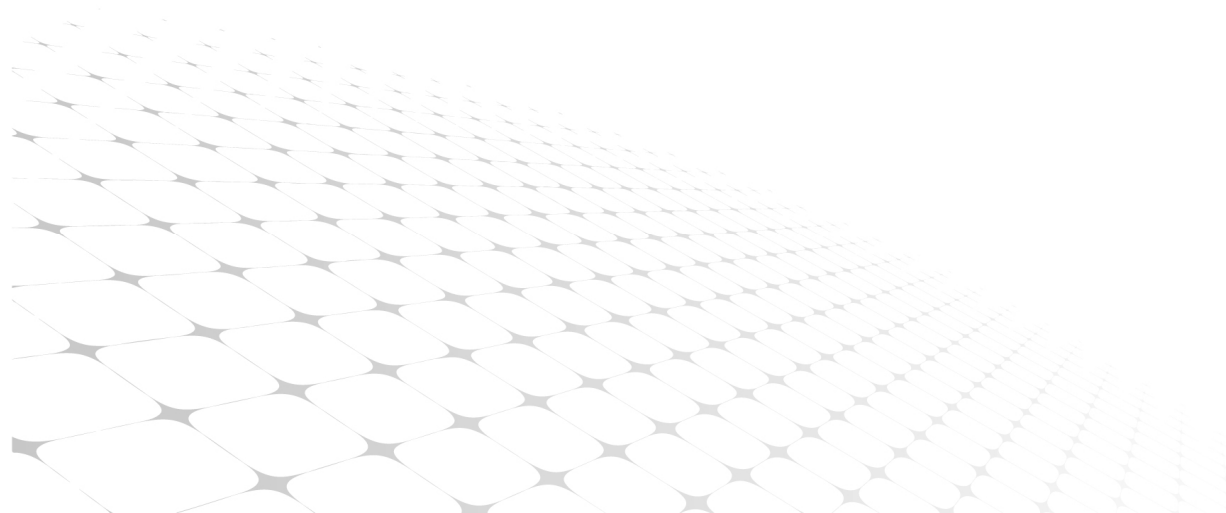
감사합니다  
Thank you



[ 발제 2 ]

# “준공영제 지역별 표준운송원가 및 재정지원금 분석”

남정기 회계사  
(한국소비자단체협의회 물가감시센터)





대중교통요금 안정화와 버스 준공영제 개선 방안 토론회

# 준공영제 지역별 표준운송원가 및 재정지원금 분석

: 한국소비자단체협의회 물가감시센터

남 정 기 회계사

1

## 목차

Table of Contents

1. 문제제기	02p
2. 버스운영체계	04p
3. 표준운송원가	05p
4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안	07p
5. 결론	16p

## 1. 문제제기

### (1) 급증하는 재정지원금

- 준공영제 문제의 핵심은 '손실 보전'에 기인함. 지자체는 버스회사의 운영 손실을 적자노선은 물론 흑자노선까지 보전해줌에 따라 매년 재정지원금 지출 규모가 급증하고 있음
- 서울시의 경우 2004년 하반기 약 816억원이었던 재정지원금 규모가 2023년 약 8,915억원으로 10배 가까이 증가하였으며 광주시 또한 준공영제를 처음 실시한 2007년 약 196억원이던 지원금이 2024년 1,402억원으로 7배 가량 증가하는 등 대부분의 지자체의 재정지원금이 제도 도입 초기 대비 급격하게 증가하였음
- 막대한 재정지원에도 불구하고 버스 업체들은 경영 적자를 이유로 요금 인상이 불가피함을 주장하고 있으며 재정지원 증가, 요금 인상의 악순환이 반복되며 피해는 고스란히 시민들에게 전가되고 있음

## 1. 문제제기

### (2) 버스회사들의 소극적인 비용 절감 태도

- '손실 보전'을 골자로 하는 현행 준공영제 하에서는 버스 업체들의 비용 절감 노력이 소극적일 수밖에 없음. 오히려 지자체 특정 감사에서 버스회사 임원 임금 부풀리기, 가공 인건비와 같은 사항이 수차례 지적되며 각종 도덕적 해이 상황이 발생함
  - 또한 해마다 반복되는 노조의 파업, 임금 협상 과정에서도 사측이 적극적으로 대응하기보다는 지자체의 재정 지원에 의존하고 노조 또한 재정 지원을 할 것이라는 믿음 하에 협상이 이루어지는 구조적인 한계가 존재함
- ➔ 재정 지원의 근거가 되는 표준운송원가의 합리적인 산정을 통한 재정 지원금 감소, 버스 회사들의 비용 절감을 도모해야

## 2. 버스운영체제

- 버스운영체제는 노선권의 소유와 운영방식에 따라 민영제, 준공영제, 공영제로 구분됨



- 분석대상이 되는 주요 지자체는 수입금공동관리형 준공영제를 운영 중이며, 이는 민간이 노선소유권을 보유하고 버스운행을 담당하며, 민·관이 입금을 공동관리 하되, 지자체가 표준운송원가에 근거하여 버스 운영에서 발생한 적자를 재정 지원으로 보전해 주는 제도임
- 노선별로 운송실적과 운송원가를 정산해서 적자노선에 적절히 보전하는 현행 제도 하에서는 무엇보다 재정 지원의 기준이 되는 표준운송원가의 객관적이고 합리적인 산정이 중요함

## 3. 표준운송원가

- 표준운송원가란 버스 운행에 드는 비용을 일정한 기준에 따라 항목별로 산정한 것으로 시내버스를 운행하는데 발생하는 비용을 표준으로 산정한 것을 의미함
- 표준운송원가의 구성항목, 결정에 대한 사항은 각 지자체의 조례, 협약서 등에 근거하고 있음

제7장 표준운송원가 운용에 관한 사항

**제23조(표준운송원가 결정)** ① 시장은 매년 전문회계기관에 용역을 발주하고 운송사업자의 계부·회계자료 조사 및 현지실사를 통하여 표준운송원가를 산정한다.  
 ② 시장은 제1항에 따라 산정한 표준운송원가를 운영위원회 심의·의결을 거쳐 결정한다.  
 ③ 시장은 표준운송원가 산정 시 13개 항목(운수종사자 인건비, 연료비, 임원인건비, 관리직인건비, 정비직인건비, 정비비, 간가상각비, 좌고지비, 보험료, 공동관리비, 기타원가, 이윤, 성과급)으로 구분하되 정책변화 등에 따라 운송사업자와 협의하여 항목을 변

경할 수 있다.

**제24조(표준운송원가 적용)** ① 제23조에 따라 확정된 표준운송원가는 해당연도 1월부터 적용한다. 다만, 운수종사자 인건비 항목은 임금협상 결과를 반영하여 2월부터 적용한다.

② 시장은 새로운 정책과 제도 등으로 인한 표준운송원가 변동분이 발생한 경우에는 운영위원회 심의·의결을 거쳐 적용할 수 있다.

- 전문가관의 용역을 통해 표준운송원가를 산정하는 주기는 각 지자체별로 차이가 있음. 대전, 광주시의 경우 매년, 대구시의 경우 5년마다 전문가관의 용역을 통해 산정하는 것으로 확인됨

### 3. 표준운송원가

■ 표준운송원가는 크게 가동비와 보유비로 구분되며 각 항목별 세부 구성내역은 다음과 같음

구분		구성내역	
가동비	운전직 인건비	급여	급여 및 제수당, 상여금
		퇴직급여	퇴직급여
		법정복리	4대보험 사업자부담분
		기타복리	식대, 피복비, 경조금 등 임직원의 복리후생비용
	연료비	운송차량 CNG 및 전기연료비	
	타이어비	운송차량 타이어비	
보유비	정비직 인건비	급여	급여 및 제수당, 상여금
		퇴직급여	퇴직급여
		법정복리	4대보험 사업자부담분
		기타복리	식대, 피복비, 경조금 등 임직원의 복리후생비용
	사무관리직 인건비	급여	급여 및 제수당, 상여금
		퇴직급여	퇴직급여
		법정복리	4대보험 사업자부담분
		기타복리	식대, 피복비, 경조금 등 임직원의 복리후생비용
	임원 인건비	급여	급여 및 제수당, 상여금
		퇴직급여	퇴직급여
		법정복리	4대보험 사업자부담분
		기타복리	식대, 피복비, 경조금 등 임직원의 복리후생비용
	차량보험료	운송차량 책임, 대인, 대물 보험료	
	차량감가상각비	운송차량 감가상각비	
	기타차량유지비	잡유비, 세차비, 차량관련 세금과공과, 임차료, 운반비, 차고지 관련 유지비와 수도광열비, 기타잡비 등	
	기타관리비	통신비, 수도광열비, 기타세금과공과, 지급임차료, 수선비, 보험료, 광고선전비, 소모품비, 도서인쇄비, 교육훈련비, 지급수수료 및 기타의감가상각비(사내버스차량 제외)	
	차고지비	공영차고지 및 임차차고지 임차료	
	정비비	부품비, 차량정비비, 차량수리비, 소모품비	
	적정이윤	기본이윤, 성과이윤	

### 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

■ 각 지자체 홈페이지, 내부 자료를 통해 살펴본 2019년~2023년 지역별 표준운송원가(CNG, 대형기준)은 다음과 같음. 모든 지역에서 표준운송원가가 상승하였음

단위: 원/대, 일

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균증가율
서울	727,502	743,233	760,316	857,741	865,353	4.5%
인천	617,032	644,657	681,006	726,137	815,956	7.3%
대전	616,715	607,940	639,669	717,360		5.3%
대구	641,092	639,945	669,372	767,885	772,413	4.9%
부산	698,910	724,699	739,317	821,451	834,327	4.6%
광주	646,618	664,154	697,877	727,125	781,708	4.9%

■ 연평균 증가율은 인천시가 7.3%로 가장 높았으며, 다른 지역은 5% 내외의 증가율을 보임. 2023년 기준 금액은 서울시가 865,353원으로 가장 높았으며 부산시가 834,327원, 인천 815,956원, 광주 781,708원, 대구 772,413원 순으로 확인됨

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

### (1) 운송직 인건비

- 표준운송원가 구성 항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 운송직 인건비(퇴직급여, 복리후생비 포함)은 조사 기간동안 매년 증가하고 있음

단위: 원/대, 일

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균증가율
서울	489,273 (67.3%)	517,236 (69.6%)	532,992 (70.1%)	562,232 (65.5%)	575,723 (66.5%)	4.2%
인천	383,495 (62.2%)	410,876 (63.7%)	438,805 (64.4%)	483,936 (66.6%)	501,693 (61.5%)	7.0%
대구	417,732 (65.2%)	426,430 (66.6%)	446,749 (66.7%)	471,325 (61.4%)	487,335 (63.1%)	3.9%
부산	451,054 (64.5%)	477,560 (65.9%)	493,428 (66.7%)	511,764 (62.3%)	521,451 (62.5%)	3.7%
광주	420,888 (65.1%)	423,010 (63.7%)	456,376 (65.4%)	458,715 (63.1%)	501,975 (64.2%)	4.6%

- 운송직 인건비는 모든 지자체에서 표준운송원가의 60% 이상 높은 비중을 차지하였으며 연평균 증가율은 인천시가 가장 높게 나타남. 2023년 기준 금액은 서울시가 575,723원으로 가장 높았으며 부산, 광주, 인천 및 대구시 순으로 확인되었음

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

- 운송직 인건비의 현재 산출 방법과 개선안을 다음과 같이 제시

현행	개선안
임금 단체 협상에 따른 임금인상률 적용	임금인상률 한도 설정

- 운송직 인건비는 노조와의 임금 단체 협상에 따른 인상률을 적용하고 있으며 실제 발생 비용을 전액 정산해주고 있음
- 재정 지원에 대한 기대로 협상이 효과적으로 이루어지고 있지 않으며 임금 인상에 따른 비용 증가는 고스란히 시민들에게 전가되는 구조임

- 청주시의 경우 인건비 지원액을 공공기관 임금상승률의 +-20%로 제한하고 있음. 이와 같이 운송직 인건비에 대한 한도를 설정하여 운송직 인건비를 절감하는 방안을 고려해볼 수 있음

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

### (2) 연료비

- 연료비의 경우 외부 요인에 따라 가격 변동이 큰 항목으로 코로나의 영향으로 2022년 급증하였음

단위: 원/대, 일

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균증가율
서울	86,497 (11.9%)	75,425 (10.1%)	75,425 (9.9%)	143,011 (16.7%)	130,140 (15.0%)	17.0%
인천	88,173 (14.3%)	88,173 (13.7%)	92,717 (13.6%)	92,717 (12.8%)	163,569 (20.0%)	20.4%
대구	98,385 (15.3%)	85,978 (13.4%)	95,302 (14.2%)	165,440 (21.5%)	150,813 (19.5%)	15.7%
부산	91,830 (13.1%)	84,607 (11.7%)	84,607 (11.4%)	153,735 (18.7%)	153,735 (18.4%)	18.5%
광주	85,244 (13.2%)	88,216 (13.3%)	90,119 (12.9%)	112,824 (15.5%)	135,737 (17.4%)	12.8%

- 연료비의 경우 연평균 증가율 및 2023년 기준 금액 모두 인천시가 가장 높게 나타남. 2023년 기준 인천시의 금액이 163,569원으로 가장 높았으며 그 뒤로 부산, 대구, 광주 및 서울시 순으로 확인되었음

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

- 연료비의 현재 산출 방법과 개선안을 다음과 같이 제시

현행	개선안
대당 연료사용량에 기준단가를 적용하여 산출	표준연비제 도입

- 동일한 연료이더라도 충전소에 따라 단가의 차이가 있음에도 이를 고려하지 않고 기준단가를 단순히 연간 연료비 구매비용을 사용량으로 나누어 산출하는 경우가 존재함
- 상대적으로 높은 비용으로 구매하더라도 실비를 전액 보전해 주므로 버스 업체들의 비용 절감 유인이 낮으며 효율적인 재정 지원이 이루어지고 있지 않음
- 기준단가를 단순히 버스업체들의 구매금액에 근거하는 것이 아니라 연료 종류별로 공신력 있는 기관의 공시가격 등으로 합리적으로 결정하여 적용하여야 하며 더 나아가 노선에 대한 심도 있는 분석을 통해 노선별 표준 운행 거리 산정이 필요함

- 참고로 대전시의 경우 표준연비제를 시행하고 있으며 부산시의 경우 표준단가 × 실제사용량 기준으로 연료비를 정산하는 방식을 시행하고 있음

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

### (3) 임원 인건비

- 연도별 임원 인건비(퇴직급여, 복리후생비 포함)은 동결 또는 유사한 수준을 유지하는 경향을 보이나 인천시의 경우 2023년 크게 상승한 모습을 보임

단위: 원/대, 일

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균증가율
서울	5,426 (0.8%)	5,432 (0.8%)	5,438 (0.7%)	5,447 (0.6%)	5,450 (1.0%)	0.1%
인천	5,787 (0.6%)	5,790 (0.6%)	5,302 (0.6%)	5,302 (0.6%)	9,002 (0.5%)	15.4%
대전	3,855 (0.9%)	3,855 (0.9%)	4,001 (0.9%)	4,001 (0.8%)	4,280	2.7%
대구	5,465 (0.9%)	5,450 (0.9%)	5,755 (0.9%)	5,818 (0.8%)	5,818 (0.8%)	1.6%
부산	5,384 (0.8%)	5,392 (0.7%)	5,399 (0.7%)	5,399 (0.7%)	5,407 (0.6%)	0.1%
광주	4,065 (0.6%)	4,065 (0.6%)	4,065 (0.6%)	4,065 (0.6%)	4,083 (0.5%)	0.1%

- 2023년 기준 인천시의 임원 인건비가 전년 대비 약 69.8% 증가하여 가장 높은 수준을 나타냈고 광주시의 경우 4,083원으로 가장 낮은 수준임. 그 외의 지역은 5천원 중반대로 비슷한 수준을 나타냄

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

- 임원 인건비의 현재 산출 방법과 개선안을 다음과 같이 제시

현행	개선안
보유대수당 일원가	임원 인건비: 정액(ex.80백만원) 기준 설정

- 임원 인건비의 경우 차량 보유대수와 발생하는 비용이 비례하지 않으며 소규모 회사 특성상 불필요한 비상근임원, 특수관계자로 구성된 임원이 다수 존재함

- 비용 발생 원인과 무관한 현행 표준운송원가 산정 방식은 효과적이지 않으며 재정 지원의 낭비, 대형 버스회사에 유리하게 작용할 수 있음. 실질적으로 임원의 수와 버스 운행은 큰 상관관계가 존재하지 않으므로 일정 고정액만큼 반영하는 방안을 제시함

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

### (4) 기타원가

- 기타원가의 경우 지역별, 연도별로 증가 또는 감소 차이가 크게 나타남. 또한 전체 운송원가에서 차지하는 비중과 금액도 지역별로 차이를 보임

단위: 원/대, 일

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균증가율
서울	15,482 (2.1%)	15,319 (2.1%)	15,723 (2.1%)	14,609 (1.7%)	16,465 (1.9%)	1.8%
인천	14,057 (2.3%)	14,095 (2.2%)	11,497 (1.7%)	11,497 (1.6%)	14,017 (1.7%)	0.9%
대구	6,322 (1.0%)	6,343 (1.0%)	6,375 (1.0%)	6,571 (0.9%)	6,659 (0.9%)	1.3%
부산	22,932 (3.3%)	23,117 (3.2%)	22,119 (3.0%)	22,269 (2.7%)	23,252 (2.8%)	0.4%
광주	14,451 (2.2%)	16,043 (2.4%)	14,572 (2.1%)	14,038 (1.9%)	12,704 (1.6%)	-2.8%

- 기타원가가 가장 높은 지역은 부산시로 표준운송원가 중 3% 내외를 차지하며 2023년 기준 금액은 23,252원으로 나타남. 기타원가가 가장 낮은 대구시의 6,659원에 비해 3배 이상의 차이를 보이며 두번째로 기타원가가 높은 서울시의 16,465원에 비해서도 매우 높은 수준으로 확인됨

## 4. 지역별 표준운송원가 현황 및 개선안

- 기타원가의 현재 산출 방법과 개선안을 다음과 같이 제시

현행	개선안
운송업체의 비용들을 합산, 무관 비용 차감 후 물가상승률 적용	1) 운행과 무관한 비용 명확화 2) 비용별로 원가 동인에 따라 각각 산출(예시) - 차량관련 세금과공과: 실제 발생액 - 수도광열비, 통신비: 실제 발생액(물가상승률 적용 배제) - 소모품비, 교육훈련비: 인원수 및 인건비 비례

- 기타원가에는 인건비, 연료비, 정비비, 감가상각비, 보험료 등을 제외한 버스 운행과 관련된 관리비 등이 모두 포함되어 있으며 현재 물가상승률을 적용하여 산출하고 있으나 항목별로 물가상승률과 무관한 항목들이 다수 존재함
- 버스업체에서 지출하는 기타 비용에는 운행과 무관한 비용들이 포함되어 있어 표준운송원가 산정 시 제외하여야 하나 이에 대한 기준이 명확하지 않고, 외부 전문가에 의해 산출되지 않은 연도에는 운행과 무관한 비용이 차감되었는지 확인할 수 없음

- 운행과 무관한 비용에 대한 기준을 명확히 하여야 하며 비용 항목별로 원가 동인에 맞게 각각 표준운송원가를 산정해야 함

## 5. 결론

### (1) 표준운송원가 산정 방식 개선해야

- 현재 표준운송원가는 비용 항목별로 원가 동인이 적절하지 않은 항목과 산출 기준이 합리적이지 않은 항목이 다수 존재함
- 또한 기타원가의 경우 차량관련 세금과 공과, 기타 임차료, 수선비, 광고비, 소모품비 등 다수의 항목으로 구성되어 있는데 현재와 같은 방식에서는 기타원가에 운송과 무관한 비용이 포함되어 있는지 확인이 어려울 뿐만 아니라 물가상승률과 무관한 항목에도 일괄적으로 물가상승률을 적용하는 등 비용이 과대평가 될 요소가 있음

- 원가 동인에 맞게 각 비용 항목별로 합리적인 표준운송원가 산정이 이루어져야 함

## 5. 결론

### (2) 외부 전문기관을 통한 원가 산정 및 검증 강화

- 표준운송원가 산정 및 검증에 외부 전문기관을 더욱 적극적으로 활용해야 함. 현재 법령 및 규정에 따르면 대전과 광주 지역은 매년 전문기관의 용역에 따라 표준운송원가를 산정하도록 되어 있으나 서울과 인천의 경우 2년, 부산은 3년, 대구는 5년에 한번 외부 전문기관에 의해 원가를 산정하도록 하고 있음
- 외부 전문기관이 관여하지 않는 기간 동안에는 전년도 금액에서 물가상승률 등을 반영하여 표준운송원가를 산정하지만 담당자의 전문성과 물리적 한계 등으로 운송과 무관한 비용차감, 물가상승률과 무관한 비용 항목에도 물가상승률만큼 인상이 적용되는 등 표준운송원가 산정이 정확하게 이루어지지 않을 위험이 존재함

- 조례 개정을 통해 매년 외부 전문기관을 통한 표준운송원가 산정이 필요함

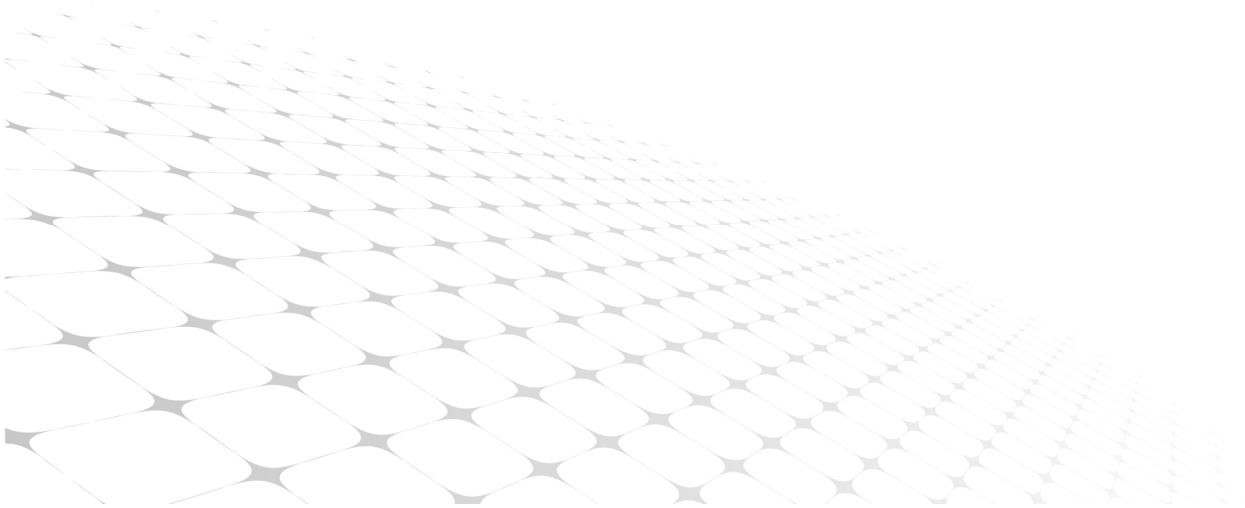
# 감사합니다

준공영제 지역별 표준운송원가 및  
재정지원금 분석

## [ 토론 ]

---

- **이영수** 선임연구위원(사회공공연구원)
- **김상철** 정책센터장(공공교통네트워크)
- **김숙희** 선임연구위원(수원시정연구원)
- **최승현** 책임연구원(한국운수산업연구원)
- **도한영** 사무처장(부산경제정의실천시민연합)

























## 「대중교통요금 안정화와 버스준공영제 개선방안」 토론문

이영수(사회공공연구원 선임연구위원)

### □ 버스준공영제와 여타 버스교통 정책과의 구분에 동의

- 수입금공동관리형 버스준공영제(이하 버스준공영제) 논의에서 노선체계 개편, 환승할인, 중앙버스전용차로 설치 등은 구분에 동의.
  - 서울시의 공공교통 활성화 정책인 통합환승할인제와 BIS는 버스준공영제의 직접적 산물이나 필수 구성요소가 아님. 두 제도는 각각 요금정책과 버스정보정책으로, 공영제 체계나 다양한 대중교통 운영모델에서도 충분히 유지·운영 가능한 공공정책임.
  - 통합환승할인제의 본질은 버스·지하철 간 연계성 강화, 이동 편의성 제고, 교통비 절감에 있으므로 비용보전을 위한 표준운송원가 산정과 이를 위한 보조금 정산체계가 핵심인 버스준공영제와 직접적인 인과관계를 가지지 않음. BIS의 도입 목적 또한 실시간 운행 정보 제공과 대기시간 단축, 서비스 품질 개선 등 이용자 편의성 제고에 초점이 맞춰져 있으며, 재정지원과 운송원가 보전 구조와는 무관함.
  
- 그럼에도 서울시는 버스준공영제의 효과를 이야기하기 위해서 다른 운영체계에 서도 충분히 수행할 수 있는 이러한 버스 공공정책을 버스준공영제 이용 만족도의 근거로 삼고 있음. 이러한 인식이 버스준공영제의 구조적 문제와 개혁을 호도할 수 있고 걸림돌이 되고 있음.

## □ 국토부의 부분공영제 용어 사용 제안에는 반대

- 국토교통부는 준공영제라는 용어에 대한 오해 해소를 위해 부분공영제 용어 사용 제안. 하지만 공영은 공공부문의 버스 소유와 운영을 전제함. 부분이라고 해도 버스준공영제는 면허권의 소유와 조정 권한이 공공에는 없으므로 부적절함.
- 이 개념의 혼란은 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 노선권이 민간이 있는 운영체계를 기존의 버스준공영제로 편입시키면서 발생함 문제임. 아래 표처럼 노선 소유권과 운영주체 기준으로 분류하면 우리나라의 수입금공동관리형은 준공영제가 아니라 민영제로 분류되는 게 맞음. 노선권이 민간에 있으면 이걸 버스준공영제가 아니며 한국 형태에 맞는 정의가 필요하긴 함.

[표-1] 노선소유권과 운영주체를 기준으로 버스운영체제의 분류

분류지표	유형	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 운영권이 정부, 지자체가 소유 하되 입찰경쟁을 통해서 일정한 기간만 버스운송업권 위임함.	정부가 민간버스운송사업자들에게 재정적 지원과 함께 운영을 위탁함.	민·관이 수입금을 공동관리 하되, 지자체가 표준운송원가에 근거하여 운영비용을 버스업체의 운영 실적(실상은 보유버스 대수)에 따라 모두 지원함.	정부 및 지자체가 적자노선을 운영하는 민간사업자에게 재정보조금 지원	정부의 재정지원 없이 민간사업자가 독립채산 방식으로 운영

출처 : 세종시(2013)을 토대로 이영수(2018) 재구성

## □ 요금인상의 수송감소 요인과 대중교통 이용의 사회경제적 편익 고려

- 서울시 시내버스 준공영제 혁신 용역 연구」(이하 보고서)에 따르면 요금인상의 악영향 확인.
  - 버스 요금이 인상될 경우 서울 버스의 수단 부담률이 감소할 가능성을 확인하고 통합환승할인제가 현재의 대중교통 이용률과 공공성 유지에 핵심적인 제도라고

분석함.

- 서울시민들은 대중교통 요금 할인 확대를 가장 선호하는 것으로 나타남.
- 요금 할인정책 찬성 평균이 5.34점, 이용실적 기반 할인이 5.28점, 정기권 도입이 5.21점 등 모두 높은 평가를 받음. 반면, 요금 인상 필요성은 4.25점으로 가장 낮게 나타나, 인상에 대한 시민 거부감이 큼.

- 시민들은 대중교통을 저렴하고 접근 가능한 공공서비스로 인식하며, 요금 인상보다 현행 수준의 유지와 할인 혜택 확대를 선호함. 그리고 이러한 방향은 교통 혼잡 완화, 환경오염 저감, 에너지 효율성 증진 등 사회적 편익을 동반함.
- 따라서 서울시는 요금 인상 추진보다 현행 요금 유지와 할인정책 강화를 통해 이용 촉진을 유도하는 것이 바람직함. 하지만 보고서는 민영화된 나라 중심의 사례를 제시하면서 요금의 주기적 인상을 주장하는 내용을 제시.

## □ 비용은 모두 공공이 부담하지만 민간의 효율을 전혀 기대할 수 없는 운영

- 운영체계의 변화가 대단히 어렵다는 점을 인정
  - 보고서는 버스운송사업면허의 법적 성격을 다루며, 대법원 판례를 근거로“면허가 재산권으로 인정되어 공공이 직접 회수하거나 조정하기 어렵다”고 설명. 이로 인해 제도 개편 여지가 제한적이라 기술하면서, 이를“제도 변화의 한계”로 규정.
  - 또한 보고서는 서울형 버스준공영제의 주요 문제로 유가 등 외부 요인에 따른 표준운송원가의 잦은 변동을 지적. 특히 2022년 유가 급등 시, 연료비 상승분 전액이 서울시 재정으로 보전되는 구조를 예로 들었는데 이는 비용 부담이 공공에 일방적으로 전가되는 부문인 것임. 또한 보고서는 노사 간 적극적인 협상보다는 표준운송원가의 한도를 상향하는 것이 인건비 인상의 효과적인 방안으로 인식되어 버스 경영진의 역할이 낮아진다고 적시. 이로 인해 경영 효율성 개선보다 제도적 인상 요인이 자동 작동하는 구조가 고착되었다고 지적.
  - 보고서는 면허와 노선이 민간사업 소유이며 이 부문 때문에 효율적인 변화가 어

럽다고도 기술하고 있는데 이것이 버스준공영제에 대한 직접 평가. 버스운송사업자가 경영 손실을 전혀 부담하지 않고 운송비용 전액이 공공재정으로 보전되는 구조이어서 민간의 효율이 전혀 발휘되지 않고 공공에는 절대적으로 불리한 제도라고 평가할 수 있음. 그럼에도 면허를 재산권으로 간주하는 하면서 독점적인 지위가 보장되고 있는 것인데 이 부문에 대한 근본적인 개선이 강조되어야 하는데 그러지 않고 있음.

○ 투명하고 정확한 회계관리의 부재 및 도덕적 해이의 지속 제기

- 보고서에 따르면, 업체별 타이어 종류와 교체 주기가 제각각 달라 동일한 조건에서의 비용 비교가 불가능한 것으로 나타남. 또한 차종별 타이어비 분석에 필요한 자료의 정확성은 업체의 자료 작성 능력에 따라 큰 편차를 보였으며, 일부 업체의 경우 제출 자료의 신뢰도가 낮아 정확한 원가 분석 자체가 불가능한 수준.
- 한편, 임원 인건비와 기타 차량 유지비 항목은 버스 대수와의 상관성이 매우 낮거나 거의 없는 것으로 분석. 특히 타이어비·정비비 등에서 실제 실적원가보다 정산금액이 더 높게 지급된 사례가 다수 확인되었으며, 사무실 관리비와 표준인건비 항목에서도 과다 정산이 보고.
- 현재 서울시 시내버스 표준운송원가는 전문회계법인 등의 용역을 통하지 않고 물가상승률 혹은 버스조합의 요청사항을 반영한 협상을 통해 정해지고 있음(정비비 및 타이어비 할증계수 및 관리직 표준소요인원)
- 결국 이렇게 불투명한 구조와 버스조합의 요구에 따라 결정되는 표준운송원가는 과다하게 산정될 가능성이 높으며, 그 결과 공공재정의 누수와 함께 민간사업자의 이윤으로 전환되었을 가능성이 큼.
- 즉, 버스준공영제가 도입된 이후에도 비용 산정의 불투명성과 회계관리 부재가 구조적으로 해소되지 못하고, 그 결과 공공의 재정 부담이 민간 이익으로 귀결되는 제도적 왜곡이 여전히 지속되고 있음을 보여줌.

□ 사모펀드의 필연적 출현과 20년 동안 협약서 한 자도 고치지 못한 서울시

○ 이윤 획득의 정점인 사모펀드(PEF)의 출현

- 보고서에 따르면, 현행 법률 체계상 사모펀드가 버스업체의 지분을 보유하고 있다는 이유만으로 보조금 지급을 제한할 명시적 근거는 존재하지 않는다고 명시.
- 또한 사모펀드가 고액 배당 등 일부 부작용을 초래할 수 있다는 점을 인정하면서도, 법적 성격상 일반 법인이나 개인 사업자와 본질적으로 다르지 않다고 평가. 오히려 사모펀드는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 감독 및 규제 체계 아래에서 운영되기 때문에 일정한 자정능력을 갖춘 주체라고 봄.
- 현행 법체계 하에서는 사모펀드의 버스준공영제 참여를 제한하거나 규제하기 어렵다는 점을 스스로 인정하고 있으며, 이는 제도 설계상 공공교통 영역에 민간투자자본이 참여하더라도 이를 제어할 법적 장치가 부재함을 보여주는 사례.

○ 결국 협약서 개정이 없으면 아무 것도 할 수 없음을 주장

- 보고서에 따르면, 서울시 「 시내버스 준공영제 시행 협약서 」에는 배당 가능 범위나 상한에 대한 명확한 규정이 존재하지 않음. 이로 인해 버스업체의 과도한 배당을 통제할 제도적 장치가 부재하며, 배당 한도를 설정하고 협약서에 명시하여 사모펀드 등의 과도한 이윤 추구를 억제할 필요가 있다고 제안.
- 하지만 보고서는 2004년 제정 이후 협약서가 단 한 차례도 개정되지 않은 이유로 ① 협약서 내에 정기적 개정·갱신 조항이 존재하지 않음 ② 서울시와 버스조합 간의 협약 개정 논의가 제도적으로 보장되어 있지 않음 등의 내용을 지적.
- 즉, 버스준공영제의 핵심 근거가 되는 법률이 아닌 협약 형태로만 존재하며, 그 결과 법적 강제력이 부재한 상태에서 민간사업자가 협약 개정을 실질적으로 거부할 수 있는 구조가 형성되어 있음.
- 서울시장은 「여객자동차운수사업법」 제24조 제1항 제21호에 따라 사업계획 변경 명령은 가능하지만, 노선 폐지나 감차 등 실질적 운영 조정 권한은 갖고 있지 않다고 지적. 결과적으로, 지자체가 공공교통의 운영규모와 서비스 수준을 직접 규율할 법적 권한이 부재한 상황이 지속되고 있음을 인정.
- 서울형 버스준공영제는 법률이 아닌 아주 부실한 행정협약에 의존하는 체계 속에서 운영. 이로 인해 20년 동안이나 법적 근거의 불안정성과 협약 개정 불가능성이라는 이중의 취약 구조를 갖게 됨. 이로써 공공은 아주 불리하게 재정을 부담하지만, 운영·통제권은 민간이 독점하는 비대칭적 체계가 고착.
- 서울시가 제안한 사전 확정형 예산지원제도 역시 표면적으로는 재정 효율화를

목표로 하지만, 실질적으로는 공공의 재정 지원만 미리 확정해줄 뿐, 민간의 이윤 구조나 도덕적 해이 문제를 근본적으로 해결하지 못하면 부작용만 초래. 예산을 선(先)확정해도 사업자가 여전히 기존의 정산구조와 이익 배분 방식을 유지한다면 노동자의 임금·근로조건 악화, 서비스 저하 등 부정적 파급효과 발생 우려.

## □ 버스준공영제의 공공과 민간의 혼합 장점은 이미 파산되었고 공공주도의 근본적인 개혁이 필요

- “민간의 효율성과 공공의 관리 결합”이라는 버스준공영제의 명분은, 실제로는 공공이 재정을 부담하고 민간이 권한과 자산을 독점하는 비대칭 구조 속에서 처음부터 불가능한 목표. 시간이 갈수록 이러한 허상이 명확해지고 있음. 이미 파산한 목표를 맹목적으로 쫓기 보다는 버스에 대한 공공의 권한을 다시 재구축하는 노력부터 시작.
- 결국, 버스준공영제 개혁의 출발점은 재정 방식의 조정이 아니라, 말 그대로 정부가 공적 통제력을 회복할 수 있는 제도적 토대 마련에 있음. 재정을 투입한 만큼 얼마나 더 공공화하냐가 관건임. 공공은 재정을 전액 부담하면서도 공공관리 권한을 상실한 이러한 비정상적 체계를 계속 유지한다면 그 부담은 결국 매일 버스를 이용하는 시민들에게 직간접적으로 전가될 수밖에 없음. 서울시 교통요금 인상도 이러한 문제의 연속임은 인식해야 함.

[토론문] 버스준공영제로는 기후위기와 교통불평등을 해소할 수 없다:  
임시방편이 아니라 구조적 전환이 필요한 이유

김상철 / 공공교통네트워크 정책센터장

## 1. 준공영제를 어떻게 볼 것인가

이 토론회에서 가장 중점적인 논의는 현행 버스준공영제가 가진 제도적 한계에도 불구하고 이 제도의 장점을 고려해서 단점을 보완하는 방법을 모색하는 것으로 보인다. 특히 현행 면허제도의 한계는 이를 분명하게 보여주는데, 현재 시점에서 이미 자본잠식 상태에 이른 버스업체가 많은데도 불구하고, 버스운송사업자가 준공영제 지역에서 보조금을 횡령하거나 임의로 사용한 정황이 발견되어도 무엇보다 임의적으로 운행을 멈추어도 여객자동차운수사업법 상 면허취소 조치가 취해진 적이 없다는 것에 대한 의미를 간과해서는 안된다<sup>1)</sup>. 이런 특징은 현행 준공영제가 발제문이 전제하고 있는 ‘합리적인 제도 발전의 결과’라는 부분에 의문을 가지게 한다. 이를테면 해외에 유사한 사례가 없는 이윤보장형 민간운영제에 대해 준공영제라는 이름을 붙이는 것 자체가 운영체계에 대한 법 개념적, 이론적 합리성 바깥에 존재하는 극히 한국적인 야합적 이익담합 구조를 보여주기도 한다는 점이 간과되어서는 안 된다(물론 야합이라고 할 때 직접적인 이익의 공유를 전제로 하는 능동적 야합이라기 보다는 행정의 무능력을 기본으로 하는 수동적 야합이라는 측면을 강조할 순 있겠다).

덧붙여 표준운송원가의 구조에 집중하는 것은 자칫 운수사업에서 당연히 전제되는 ‘사람에 의해 제공되는 서비스’라는 교통서비스의 속성을 간과할 우려가 있다.

---

1) 현행 법 제85조에는 면허취소에 대한 규정이 명시되어 있기는 하다. 하지만 6개월 이내의 감차나 노선폐지 등을 시행하도록 규정되어 있어 과잉금지 논란을 회피하기 위해서는 즉각적인 면허 취소가 어려울 뿐만 아니라 사업자에 대한 처분이 오히려 지역 주민들에게만 피해가 집중된다는 모순이 발생한다.

특히 현행 표준운송원가의 산정방식은 표준화된 요소의 측정을 통해서 각 지역별 특징을 계수화해서 적용하는 형태가 아니라, 이미 운행하고 있는 버스업체의 비용을 적정한 수준으로 평균화해서 추정하고, 이를 개별업체 지원이 아니라 지역 내 총사업자의 전체 비용을 지원하는 방식, 즉 총액 정산 방식을 하고 있다는 점을 고려해야 한다. 이 경우 사업자의 자율성이 높으면 높을수록 재정지원금의 사용에 대한 불신이 커지는데 현재 준공영제를 시행하는 어떤 지역도 재정지원금의 세부적인 항목과 정산결과에 대해 공개하고 있는 곳이 없다는 점에서 가장 중요한 문제가 된다. 이를테면 2024년 서울시가 내놓은 사전정산제의 경우에는 안 그래도 취약한 표준운송원가의 규범적 성격을 더욱 취약하게 만들 소지가 있다. 이미 해당 정비적 고용수준을 지키고 있는 서울지역 버스업체가 전무하고 해당 이익을 사업자의 사업 이익으로 가져가고 있는 상황에서, 사전정산제 방식은 오히려 보조금 사업자인 버스사업자가 인건비 감소를 목적으로 약탈적인 노사관계를 만들도록 유인할 수 있다 (그렇다고 현재와 같이 공동의 이해관계자 모델이 타당하다고도 할 수 없다).

즉 시민의 관점에서 편리하고 안전한 서비스를 제공받는 것에 불만이 있을 순 없지만 그것이 오로지 사업자에게 충분한 재정지원금을 지급하는 것을 통해서만 달성 가능한 것인지에 대해 의문을 가진다. 즉 준공영제에 의한 성과는 반드시 준공영제라는 특정한 조건에서만 달성이 가능한지도 의문이다. 국토교통부가 2024년에 발표한 2023년 기준 ‘대중교통 현황조사’에 따르면 준공영제를 시행하는 주요 특광역시와 준공영제를 시행하지 않는 광역도 간에 운영서비스와 이용환경서비스의 측면에서 일관된 제도유인이 발견되지 않는다. 만족도 조사 자체로만 중요 변수로 보면 1 단위 만족도 상승을 위해 준공영제 지역과 비준공영제 지역 간의 비용이 얼마나 들었나를 기준으로 살펴보면 다른 시사점이 나올 수도 있다. 즉 예산을 많이 넣으면 서비스가 개선된다는 것은 너무나 당연히 기대여서 그것이 준공영제의 성과로 ‘만’ 간주되는 것은 타당한 분석방법으로 보이지 않는다.

[지역별 대중교통 서비스 만족도 조사 결과(일부)] 단위: 점, 7점 만점

구분		전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
운영 서비스	노선체계	4.85	4.98	4.89	4.89	4.92	4.78	4.90	4.69	4.73	4.71
	배차간격	4.55	4.73	4.63	4.61	4.44	4.50	4.67	4.40	4.37	4.35
	소요시간 적절성	4.70	4.74	4.72	4.70	4.70	4.69	4.71	4.68	4.68	4.58
	이용요금	4.62	4.78	4.66	4.60	4.55	4.60	4.64	4.46	4.48	4.50
	운행시간 정확성	4.75	4.76	4.79	4.79	4.75	4.72	4.79	4.71	4.68	4.63
	운영시간	4.62	4.63	4.63	4.65	4.57	4.61	4.62	4.63	4.60	4.50
대중교통 운영체계구축		4.65	4.78	4.67	4.66	4.70	4.63	4.70	4.50	4.53	4.52
이용 환경 서비스	기사/업무워 친절도	4.60	4.63	4.65	4.62	4.60	4.57	4.66	4.53	4.53	4.46
	차량내부 이용편리	4.43	4.43	4.43	4.48	4.45	4.43	4.46	4.49	4.34	4.30
	시설이용 편리성	4.58	4.71	4.68	4.53	4.57	4.58	4.81	4.42	4.53	4.40
	교통약자시설	4.53	4.58	4.57	4.57	4.57	4.49	4.57	4.52	4.48	4.38

구분		전국	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
운영 서비스	노선체계	4.85	4.81	4.87	4.81	4.84	4.91	4.91	4.93	4.76
	배차간격	4.55	4.87	4.43	4.59	4.56	4.77	4.48	4.68	4.46
	소요시간적절성	4.70	4.70	4.74	4.73	4.75	4.80	4.79	4.83	4.65
	이용요금	4.62	4.59	4.57	4.78	4.62	4.72	4.64	4.75	4.43
	운행시간 정확성	4.75	4.77	4.85	4.70	4.86	4.90	4.86	4.92	4.78
	운영시간	4.62	4.60	4.69	4.84	4.68	4.74	4.72	4.71	4.60
이용 환경 서비스	대중교통 운영체계구축	4.65	4.57	4.62	4.73	4.66	4.63	4.70	4.71	4.58
	기사/역무원 친절도	4.60	4.60	4.71	4.85	4.62	4.70	4.69	4.71	4.45
	차량내부 이용편리	4.43	4.43	4.50	4.69	4.55	4.56	4.54	4.58	4.45
	시설이용 편리성	4.58	4.62	4.66	4.67	4.66	4.69	4.62	4.60	4.45
	교통약자시설									

또한 버스 이용자가 줄었다는 데이터 역시 신중하게 사용할 필요가 있다. 공공서비스의 경우에는 소비가 공급을 촉진시킨다는 일반적인 상식과 다르게 서비스의 공급이 새로운 수요를 만들어내는 기능을 간과할 수 없다. 실제로 미국에서 진행된 27개 도시의 15년 간 도시교통 정책에 대한 실증적 조사에 따르면 10%의 영업총거리가 늘어나면 8.7%의 승객이 늘어난다는 조사가 있다. 이를 고려할 때 버스의 수요량 감소와 관련한 사항은 오히려 도시철도와 같이 코로나19 시기에도 인프라의 후퇴가 불가능했던 공공교통과 비교하는 것이 좀 더 현실적이다. 이를테면 현재 도시철도의 승객수송 규모는 코로나19 직전인 2019년 수준을 거의 회복한 것으로 보인다. 이를테면 서울 등 전통적인 도시철도 지역의 경우에는 여전히 회복수준이 94%에서 86% 수준으로 차이를 보이지만 인천광역시는 오히려 2023년부터 높은 승객의 회복수준을 보이고 있다.

[지역 도시철도의 운송실적 현황]<sup>2)</sup> 단위: 천명/연

운영기관	2017	2019	2021	2023	2024
총계	2,572,907	2,645,470	1,966,487	2,412,586	2,671,584
서울	1,751,579	1,769,156	1,291,498	1,547,229	1,634,841
부산	338,850	342,549	253,926	303,551	315,587
대구	163,349	167,628	122,167	142,224	144,214
인천	109,366	115,815	93,296	146,976	150,512
광주	18,709	19,319	14,401	17,102	17,874
대전	39,702	40,262	27,346	35,092	35,813
부산-김해	18,854	18,480	13,549	16,067	16,811
의정부	11,746	12,953	10,511	13,089	15,463
용인	7,306	8,848	7,056	9,339	12,970
김포	-	3,444	13,380	16,701	17,658

2) 2023년까지는 철도산업통계에서 제공하는 승차인원을, 2024년은 국토교통부 철도통계에서 제공하는 도시철도여객수송 데이터를 활용하였다. 서울지역의 합계는 전자의 통계에 기준이 되는 서울교통공사 통계로 한정했다. [데이터 확인일: 2025년 10월 24일]

그러면 이보다 더딘 버스의 수요회복은 단지 이용자가 타지 않기 때문인지, 아니면 버스서비스의 공급방식에 문제가 회복되지 않는 건지 고려해볼 필요가 있다고 여겨진다. 예를 들어 한국교통안전공단에서 제공하는 연도별 자동차총주행거리 데이터를 통해서 추정한 각 지역의 대형 승합차를 버스 공급량으로 간주하여 본 바에 따르면 문제는 공급량의 회복에 있는 것은 아닌지 의심을 해봐야 한다고 생각한다.

[승합차 중 대형차량의 연도별/지역별 총주행거리 현황] 단위: Km

연도	구 도	주행거리									
		전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
2023	안 양	7,500,699.0	927,630.0	398,767.0	262,042.0	459,623.0	175,627.0	173,072.0	137,998.0	49,412.0	2,008,254.0
	대 안	5,592,448.0	734,742.0	341,159.0	239,485.0	260,859.0	112,319.0	149,062.0	128,275.0	30,274.0	1,674,422.0
2022	안 양	8,128,231.0	999,965.0	406,451.0	274,186.0	526,631.0	195,460.0	189,197.0	141,948.0	54,802.0	2,221,925.0
	대 안	5,032,542.0	682,792.0	312,566.0	201,360.0	249,001.0	101,103.0	132,064.0	121,024.0	28,634.0	1,484,767.0
2021	안 양	7,866,909.0	969,127.0	396,248.0	268,757.0	560,090.0	188,692.0	188,834.0	135,219.0	51,881.0	2,176,071.0
	대 안	4,975,089.0	706,194.0	264,820.0	189,809.0	230,879.0	97,484.0	124,979.0	109,643.0	28,657.0	1,481,541.0
2020	안 양	8,990,031.0	1,130,449.0	454,701.0	296,752.0	680,130.0	217,331.0	219,766.0	151,299.0	59,376.0	2,491,957.0
	대 안	6,035,557.0	741,793.0	357,696.0	208,696.0	290,609.0	122,455.0	137,631.0	134,097.0	29,769.0	1,735,604.0
2019	안 양	10,144,964.0	1,329,677.0	538,487.0	347,416.0	756,436.0	241,270.0	250,141.0	174,678.0	62,481.0	2,815,692.0
	대 안	6,699,681.0	852,429.0	481,689.0	243,631.0	291,368.0	135,454.0	157,994.0	174,470.0	28,920.0	1,859,007.0

## 2. 표준운송원가와 요금의 논리를 넘어서기

그런데 이상의 준공영제 논의에서 간과하고 있는 것이 공공교통 정책이 가지고 있는 사회적/공익적 기능에 대한 것이다. 특히 기후위기와 불평등이 21세기 사회문제의 가장 주요한 요인이라고 할 때 우리는 ‘현 시기 공공교통정책이 왜 필요한가’라는 점에 대한 관점이 우선해야 한다. 예를 들어 모든 사람이 자가 주택을 가지고 있어야 한다는 것을 전제로 한 임대정책은 근본적으로 징검다리니 정책일 수 밖에 없듯이, 모든 사람이 개인 자동차를 가질 수 있다는 것을 전제로 하는 대중교통 정책은 기본적으로 잔여적이거나 보완적일 수 밖에 없다. 하지만 정말 현 시기 공공교통정책이 그러해야 하는가 싶다.

그런 점에서 오히려 문제가 되는 것은 대중교통을 이용하는 것을 ‘개인의 선택’으로만 간주하는 한국의 교통정책이 가진 ‘정책적 공백’으로서 공공교통 활성화

라고 생각한다. 현행 ‘대중교통육성법’ 상 대중교통기본계획에서는 사실상 장기적 대중교통수단 분담률을 낮춰 놓았다. 이와 같은 지표는 지방자치단체 수준으로 가면 더 이상 핵심적인 행정의 정책지표가 아닌데, 서울시는 대중교통수단분담률 지표를 2023년부터 사용하지 않는 것은 물론 지역대중교통계획을 별도로 수립하지도 않는다.

[제4차 대중교통기본계획 상 목표지표(일부)]

계획지표		단위	2020	2026
국민의 이동권 보장	• 대중교통 수송실적	천만명일	3.0*	(고희목)3.2 (중희목)2.8
	• 대중교통 수단분담률	%	32.6*	(고희목)32.8 (중희목)28.8
	• 준공영제 시내버스 노선수	개	1,333	2,000
	• 국가사우화 광역버스 노선수	개	9	265
	• 프리미엄 고속/시외버스 도입대수	대	279	500
	• 광역버스 노선수	개	295***	400
	• 벽지노선수	개	3,100	3,500
	• 소외 도서수	개	80	60
	• 수요응답형 수단 도입대수	대	26,999**	32,000
	• 특별교통수단 도입률	%	83	100
	• 저상버스 도입률	%	28	62
• 연안이객선 이동권의시설 설치율	%	35	81	

이런 조건에서 준공영제 제도는 심각한 정책 논리의 모순을 불러일으킨다. 현행 재정지원금은 운수사업자가 사용한 총 비용에 이용자가 낸 총 운임수입을 뺀 차액으로 결정된다. 그리고 표준운송원가는 운수사업자가 요구하는 그 차액의 범위를 정하는 기준으로 실제 적정하게 사용했다고 간주하는 비용으로 추산된다. 그러면 재정지원금의 규모는 한편으로는 총 운송비용이 줄어들거나 아니면 다른 한편으로 총 운임수입이 늘어나야 줄어들 수 있다. 즉 현행 준공영제 하에서 재정지원금을 줄이는 두 가지 수단은 운송비용을 줄이는 것과 요금수입을 올리는 것이다. 그런데 정책적으로 보면 한국의 경우에는 반복적으로 요금인상이라는 부분에 집중해왔다. 이용자를 늘리는 방식의 선택지도 존재하는데, 이용자의 감소는 자연감소로 간주하면서 당연시하고 기존 이용자의 부담을 늘리는 방식으로 재정지원금을 줄이려고 한다는 말이다.

그런데 여기엔 기본적으로 행정의 정책적 무관심(자가용이 더 편한데 누구나 할 수 있다면 버스를 왜 타겠어요?)과 무능력(대중교통수단 분담률을 높이는 것은 세상 힘든 일입니다<sup>3)</sup>)에 의한 한계도 존재하지만 현행 준공영제 방식이 가진 내부적 모순

3) 이 부분에 대한 구체적인 반례는 C40에서 제출한 연차보고서에서 확인할 수 있다. 한국보다 인프라가 충분하다고 보기 힘든 남미 지역에서도 최근 3년 만에 대중교통+자전거+보행 분담률이 11%나 늘어

도 존재한다.

현행 재정지원구조 1
$\text{총 운행비용} - \text{총 요금수입} = \text{총 손실액}$
현행 재정지원구조 2
$\text{총 운행비용} < \text{표준운송가} \rightarrow \text{표준운송원가} - \text{총 운행비용} = \text{재정지원액}$
재정지원구조의 단순화
$\text{표준운송원가} * \text{총 운행대수} (= \text{재정지원금 총액}) - \text{총 요금수입} = \text{재정지원액}$
현행 재정지원 구조의 감춰진 논리
$\text{대당 표준운송원가} - \text{대당 요금수입} (\text{탑승자} * \text{요금}) = \text{재정지원금}$

위와 같은 현행 준공영제 하에서의 재정지원 구조에서 가장 중요한 것은 맨 마지막의 감춰진 논리 부분이다. 만약 대당 표준운송원가와 대당 요금수입 간의 격차가 커지면 재정지원금 규모가 커진다. 만일 탑승자를 고정해놓고 보면, 대당 표준운송원가와 요금 간의 격차가 커지면 재정지원금은 높아지는 속성이 있다. 그러면 이는 당연히 운송원가-요금 격차가 커지면 커질수록 재정지원금이 높아지는 속성을 가진다.

시민의 관점에서 보는 표준운송원가 제도
$\text{탑승자} * (\text{1인당 표준운송원가} - \text{요금수입 차액}) = \text{재정지원금}$

이 구조에선 탑승자가 늘어날수록 재정지원금이 높아지는 모순이 생긴다. 기본적으로 요금이 표준운송원가를 상회하는 수준으로 회복되지 않는 한 이 구조 하에선 반드시 탑승자의 증가는 적자 손님의 증가를 의미하기 때문이다<sup>4)</sup>. 이를 선명하게 보여주는 것이 노인 무인수송 비용이라는 논리다. 노인이 타면 탈수록 적자가 새롭게

난 것으로 조사되었다.

4) 물론 이와 같은 논리는 요금 수입이 표준운송원가를 넘어설 경우, 즉 요금 수입이 표준화된 인프라 운영비용을 상회하는 순간 유효하지 않지만, 전 세계적으로 흑자 공공교통은 홍콩이나 싱가포르 정도에서만 찾을 수 있다(홍콩은 전 세계에서 가장 높은 주차료로, 싱가포르는 강력한 혼잡통행료 제도를 도입해 운영한다).

‘발생한다’는 논리인데, 완전히 가상적인 논리이나 현행 운송원가라는 개념 하에서는 무리없이 수용되는 이상한 상황이다.

서울시를 비롯해 운송사업자들을 누구도 대중교통이용자를 늘리기 위한 노력을 하지 않는다. 서울시가 그토록 자랑하는 기후동행카드를 통한 이용자의 증가가 왜 버스의 수지 개선에는 도움이 되지 않는지 의문을 갖지 않는다. 그것은 현행 준공영제 하의 표준운송원가라는 논리 자체가 공공교통 활성화라는 공익적 목표와 상관이 없거나 최악의 조건에선 상반되기 때문이다. 이런 부분 때문에 현행 준공영제에 대한 논의는 어떤 시도에도 불구하고 궁극적으로 요금을 지속적으로 인상해야 한다는 논리로 귀결될 수 밖에 없다. 이용자가 줄면 더더욱 이런 압력은 심해질 수 밖에 없다. 그래서 공공교통이 정말 잔여적인 수단으로 귀결된다면, 교통정책은 기후위기 문제 해결의 수단에서도 지역 간 교통격차를 줄이는 수단에서도 멀어지게 된다.

### 3. 준공영제를 여럿 중 하나로 만들기

지금 상황에서 완전하게 준공영제를 벗어나는 대안적인 운영체제로 전환하는 것은 어렵다. 그렇다면 최소한 운영형태의 다양성을 확보하는 노력이 필요하다. 우선 사실상 독점적 사업권이 부여된 현행 노선권 제도에서 다양한 시장 행위자의 참여가 보장될 수 있도록 개선할 필요가 있다. 여기엔 차종의 다양성이나 운영방식의 다양성도 포함된다. 이 과정에서 한정면허라는 제도가 좀 더 실효성 있는 제도로 활용될 수 있을 것이다.

대중교통 정책의 기본은 이용자를 늘리는 것이어야 한다. 현행 보조사업의 인센티브 구조를 이용자 증가 방식으로 바꿔야 한다. 신규 노선을 넣고 그것의 비용이 발생하더라도 교통전환과 교통복지의 사회적 편익을 통해서 정당화할 수 있는 정책의 의지가 필요하다.

가장 단기적으로는 실제 비용에 대한 지원방식으로 현행 지원구조를 바꿔야 한다. 민간사업자이기 때문에 회계자료를 다 공개할 수도 없고 그래서 투명성을 보장하는데 한계가 있다면 지원방식을 바꿔서 어느 정도의 불투명성에도 불구하고 이해할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 이를테면 운행거리 당 정산방식을 고려할 수 있다. 지역 간 비교가 지역의 특수성 탓에 힘들다면, 우선 지역 내에서는 Km 당 운행비용으로 표준화한다. 이런 방식이라면 현행 업체별 정산방식에서 문제가 되는 비운영 비용 항목들을 배제하는데 도움이 된다.

마지막으로 공공교통 이용의 사회적 편익에 대해 좀 더 적극적인 고민이 필요하다.

모든 사람이 자가용을 이용하는 사회를 지향하는 것이 아니라면(그것이 설사 전기 차라 하더라도) 공공교통의 이용이 가지는 사회적 편익에 대해 생각해야 한다. 시카고 교통공사는 연차보고서에 공공교통의 편익을 계산하는데 여기엔 시민들의 사회적 활동 촉진 효과가 들어간다. 화성시의 경우 제한적인 무상교통을 시행할 때 공공시설물 이용 빈도의 증가를 바탕으로 신설비용의 절감을 편익으로 계산했다. 탄소 저감이나 지역의 지가 유지 등과 같은 사회적 편익효과를 좀 더 적극적으로 개발하는 노력이 필요하고, 그것과 요금의 적정성은 당연히 비교되어야 한다. 누구라도 알듯이 요금이 오르면 이용자가 준다. 이용자가 줄더라도 요금을 올리겠다는 것이 적어도 당연한 사회가 되어서는 안되는데, 현행 버스 준공영제는 결국 그런 논리를 강화한다. 그래서 버스준공영제에 반대한다. [끝]