

# 버스준공영제 현황 및 향후 전망

(서울시 버스준공영제를 중심으로)



딜로이트 안진회계법인  
딜로이트 컨설팅

*Presented by*  
이상훈 이사

## 버스준공영제의 도입

2004년 이후 서울시 및 광역시 중심으로 버스 준공영제를 도입하여 시행 중에 있다.

버스준공영제란 합리적인 버스노선체계 구축과 수준 높은 버스 서비스 제공을 위해 버스업체가 버스의 운영을 담당하되, 버스노선 및 운행 관리는 지방자치단체가 관리하는 민관혼합의 버스운영체계를 의미한다.

이러한 버스준공영제 시행의 핵심목적은 공영제의 장점인 공공성 확보 및 안정적인 서비스 제공을 보장하고 버스운영은 민간이 담당하게 함으로써, 민영제의 장점인 운영효율성을 제고하여 공영제와 민영제의 장점을 동시에 추구함에 있다.

한편, 2004년 서울시가 버스교통체계 개편을 시행하면서 버스준공영제를 도입한 이후 광역시를 중심으로 여러 지방자치단체에서 도입하여 운영 중에 있다.

[그림1] 지자체별 버스준공영제 도입 현황

시행지역	시행일자	주요 내용
서울특별시	2004.07	①수입금공동관리위원회에서 수입금을 관리하고 업체에 운송비용 부족분 전액 보전 ②버스노선 입찰제 시행 ③중앙버스 전용차로제 시행 ④대중교통 환승요금제도 시행
대전광역시	2005.07	①수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) ②대중교통 무료환승 요금제 시행
대구광역시	2006.02	①수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) ②버스전용차로 운영 개선 및 환승정류장 설치 ③버스와 지하철간 무료환승요금제 시행
광주광역시	2006.12	①수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) ②노선체계 개편 - 기존노선의 확대 개편 ③버스, 지하철, 마을버스간 무료환승요금제 시행
부산광역시	2007.05	①수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) ②노선개편 - 실태조사를 통한 노선감축 ③지하철과의 환승할인요금제 확대시행 - 버스 대 버스 환승무료
인천광역시	2009.02	①수입금공동관리형 버스준공영제 실시(서울과 유사) ②노선개편 실시 ③ 대중교통환승할인요금제 시행- 수도권통합요금제(2009.10) 참여

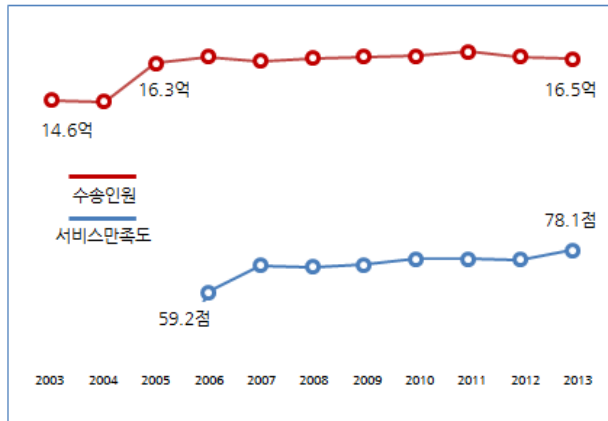
(출처 : 경기도 버스준공영제의 효율적 도입방안 수립을 위한 연구, 2015.01. 경기도의회)

## 버스준공영제 도입의 효과

준공영제 도입으로 버스 서비스 제공의 지속가능성을 확보하는 등 긍정적 효과를 가져왔다.

서울시의 경우 버스준공영제 도입을 통하여 서울시민의 만족도 증가 및 버스운영주체의 안정적인 경영 기반확보를 통한 지속 가능한 교통서비스 제공의 기틀을 확립하는 성과를 거두었다.

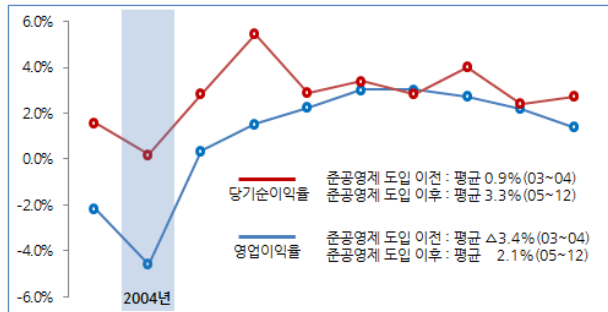
[그림2] 버스 수송인원 및 서비스 만족도 추이



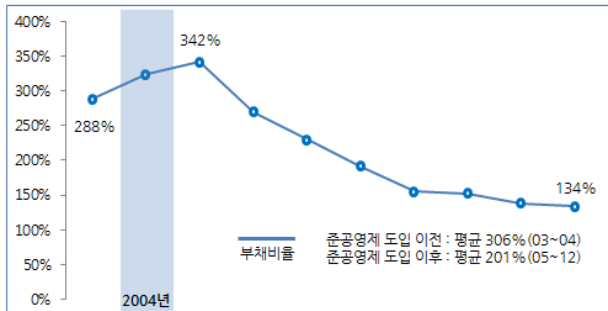
- 준공영제 도입 및 교통체계 개편 이후 2005년부터 버스 이용객 증가
- 준공영제 도입 이후 버스 서비스 만족도는 지속적으로 증가

(출처 :안진회계법인 조사자료)

[그림3] 버스업체 재무지표 개선추이



- 준공영제 도입연도인 2004년을 최저기점으로 이후 수익성이 개선
- 준공영제 도입 이후 적정 이유에 대한 논의를 거쳐 2.4%수준의 영업이익률이 안정적으로 지속



- 안정적인 영업이익율을 바탕으로 일부 업체를 제외하고 안정성 지표인 부채비율이 지속적으로 개선되고 있음

(출처 :안진회계법인 분석자료)

## 버스준공영제의 문제점

**버스준공영제 시행 이후  
서울시의 재정지원  
금액은 지속적인 증가  
추세에 있다.**

버스준공영제 도입에 따른 긍정적인 영향에도 불구하고 노선 및 적정버스대수 조정 등에 대한 서울시 관리권한의 축소와 재정지원의 지속적인 증가에 따라 서울시의 재정지원으로 버스업체의 이익을 보장한다는 시민의 인식이 점차 확대되고 있으며 시민단체 등이 이에 대한 개선을 요구하고 있는 것도 사실이다.

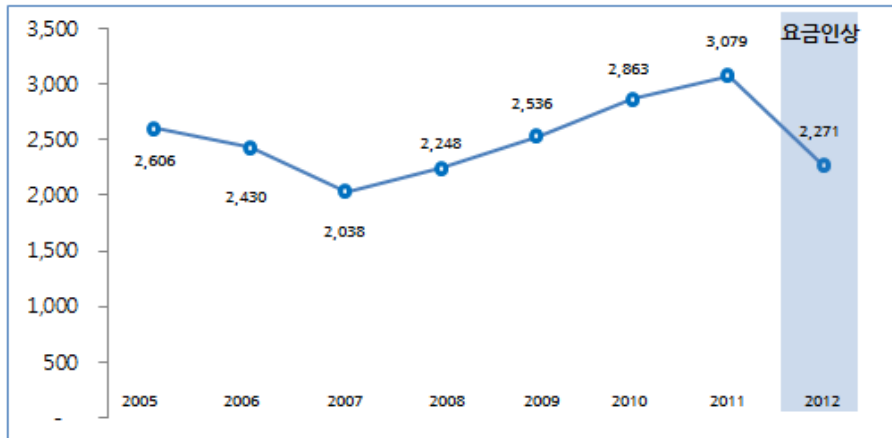
[그림 4] 준공영제 및 대중교통체계 개편의 문제점

부문	주요개편내용	문제점
운영체계	- 표준원가제도에 의한 버스업체 이윤보장 - 수입금 공동관리, 운행실적에 따른 정산 - 공공의 노선 및 서비스수준 조정권	- 적정수준의 표준원가 도출 - 투자대비 공공권한 미약 - 공공의 노선조정권 무의미
노선체계	- 간,지선체계 도입을 통한 버스 기능 재정립 - 간선입찰제 도입	- 간,지선체계 위배 운영 - 간선입찰제의 경쟁입찰 기능 없음
요금체계	- 대중교통통합 거리비례 요금제 - 무료환승 요금제	- 이용자 만족도 증가 - 공공 재정부담 증가

(출처 :서울시 버스준공영제 발전방안, 2012.05. 서울연구원)

[그림 5] 연도별 운송수지 적자 추이

(단위: 억 원)



(출처 :안진회계법인 조사자료)

한편, 서울시의 운송수지 적자의 상당부분은 환승할인도입에 따른 손실 및 전체 운송원가의 60%수준을 차지하는 인건비의 상승에 기인한다는 의견도 있다. 따라서 재정지원 증가의 근본원인이 경영효율화의 유인을 제공하지 못하는 준공영제의 구조적인 문제 여부에 대해 정밀한 검토가 필요한 실정이다.

## 버스준공영제 평가

서울시 버스준공영제는 공공성 및 경제성 측면에서 세계 최고의 수준이다.

버스준공영제 도입에 따라 지적되는 문제점에도 불구하고 서울시와 비교가 가능한 6개의 도시(뉴욕, 토론토, 마드리드, 런던, 싱가포르, 홍콩)에 대하여 공공성(이동권 보장, 서비스 수준, 지속가능성) 및 경제성(효과성, 효율성)을 비교한 결과 서울시의 버스교통 서비스는 세계 최고에 근접한 수준인 것으로 평가되었다.



(출처 : 서울시 버스교통 진단 및 미래버스 비전수립 보고서, 2014.12.안진회계법인)

위와 같은 분석 결과 서울시의 버스준공영제는 일부 문제점에도 불구하고 성공적으로 정착되었다고 판단할 수 있으며, 버스 서비스 개선을 위해서 제도의 전면개편(민영제 복귀 혹은 공영제 전환)보다는 현 준공영제의 보완 및 일부 개선의 방향으로 추진될 것으로 보인다.

## 버스준공영제 개선방향

버스준공영제 개선을 위하여 재정지원건전화 및 공공기능 강화 측면에서 제도의 개선이 이루어질 전망이다.

### (1) 재정지원 건전화

서울시가 버스준공영제를 시행함에 있어 가장 중요하게 다루고 있는 부분은 운송수지 적자 보전을 위한 재정지원금액의 효율적 집행이다. 전술한 바와 같이 재정지원 증가는 환승할인에 의한 손실 및 인건비 자연상승에 따른 결과이며 준공영제의 구조적 문제에 기인하지 않는다는 의견 또한 있다. 그럼에도 시민 세금의 효율적 집행이라는 관점에서 재정 건전화는 서울시가 가장 중점을 두고 추진하는 과제이며 이를 위하여 버스업체 회계투명성 강화와 목표지향적 표준원가 관리체계 도입이 검토되고 있다.

[그림 7] 투명성 강화 및 표준원가 개선 방향



(출처 : 서울시 버스혁신 시민토론회 자료, 2015.02. 안진회계법인)

표준운송원가제도는 준공영제 시행의 근간이 되는 제도로 70여 개 버스업체의 결산 결과에 따라 매년 표준원가를 조정하고 있다. 서울시는 표준원가 산정 및 이에 근거한 재정지원을 통하여 버스업체의 경영효율화를 유도하고 있는 바, 회계투명성 확보를 통한 정확한 표준원가 산정 및 이에 근거한 목표지향적 표준원가 관리체계의 확립은 서울시 재정지원 건전화를 위해 가장 필요한 요소이다.

또한, Grip-Ad\*, Illuminated Bus Side\*등 버스 자체 광고수익 확보 방안 및 무료인터넷 제공에 따른 부대수익 확보 등이 재정지원 건전화 방안으로 논의되고 있다.

\*Grip-Ad, Illuminated Bus Side: 버스 광고의 일종으로 버스 손잡이나 버스의 외부 차체를 이용하여 광고하는 방식

## (2) 서울시 공공기능 강화

준공영제 체계 하의 서울시가 운영체계 및 노선체계에 있어 공공의 권한을 적절히 행사하지 못한다는 점이 지속적으로 지적되어 왔다.

이는 2004년 준공영제 시행 시 서울시와 버스조합간 체결한 협약서의 내용에 서울시의 공공권한 행사와 관련한 구체적인 사항이 명시되지 않은 데 일부 기인하고 있다. 이에, 서울시의 공공권한 강화를 위해서는 협약서의 개선이 우선되어야 하는 바, 구체적인 개선 방향은 다음과 같다.

[그림 8] 협약서 개선 방향



(출처 : 서울시 버스혁신 시민토론회 자료, 2015.02. 안전회계법인)

또한, 노선조정, 노선별 최적배차 시행 및 적정 버스대수 운영 등 효율적인 버스 서비스 제공을 위한 공공권한 확보방안이 시행 될 예정이며 이를 위하여 버스 운행 데이터에 근거한 정교한 노선별 손익 산출 및 노선 조정 프로세스 확립, 서비스 제공기준(차내 혼잡도)에 근거한 최적 배차 간격 산출 및 최적 버스대수 산출체계가 도입 될 예정이다.

## 맺음말

*민관 상호협력하의  
버스준공영제 개선을  
통하여 버스운영체계의  
Global Best Practice  
를 마련할 수 있다.*

안정적인 버스 서비스를 제공하고 대중교통을 활성화 하기 위하여 2004년 서울시를 시작으로 버스준공영제를 근간으로 해 대중교통체계가 개편되었다. 이와 같은 교통체계의 개편은 대중교통 이용 편의의 증진, 대중교통 이용자 증가, 안정적인 버스 서비스 제공 등의 성과를 거두었다.

그러나 노선조정, 감차 등에 있어서 서울시의 조정권한이 미약하고 버스업체의 비용절감을 유도할 수 없는 보상체계에 따라 서울시의 재정부담은 가중되고 있는 것 또한 사실이다.

그럼에도 불구하고 서울시의 버스 서비스 제공수준은 런던 등 주요 벤치마킹 도시와 비교할 때 최고수준에 근접한 것으로 평가 받고 있는 바, 합리적인 제도의 보완이 시행될 경우 버스운영체계에 있어 Global Best Practice로 자리매김 할 수 있을 것이다.

재정지원 건전화 및 공공기능 강화를 중심으로 한 제도의 개선을 위하여 버스업체 회계투명화를 위한 매뉴얼 및 재무정보 보고체계 마련이 필요하며 이를 근거로 합리적 표준원가 개선방안이 마련될 것이다. 또한 빅데이터 분석에 근거한 노선손익 분석 및 노선 조정방안, 서비스수준에 따른 배차간격 및 적정버스대수 도출에 근거한 서울시의 공공기능 강화와 동 사항에 대한 각 분야 전문가들의 관심과 의견이 필요한 때이다.



**Deloitte.**