

# Hansun Brief

발행일: 2019년 6월 4일(통권 99호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org



## 버스 준공영제를 다시 생각한다.

양 준 모

한반도선진화재단 경제선진화연구회장  
연세대학교 경제학과 교수

### 목 차

1. 버스 준공영제와 주52시간 근무제 부작용
2. 준공영제의 현황과 문제점
3. 개선안의 검토
4. 맺음말

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

### 1. 버스 준공영제와 주52시간 근무제 부작용

버스 파업으로 심각한 문제가 발생했다. 주52시간 근무제의 시행으로 버스 기사들의 소득이 줄어들었다. 대부분 초과 근무로 높은 시간당 임금을 받다가 초과 근무 시간이 줄어들면서 소득이 줄어들었다. 버스 기사들의 입장에서는 이에 대한 보상을 요구하는 것은 당연할 수 있다.

버스회사도 난감하다. 버스를 운행하기 위해서는 반드시 1명의 운전기사가 필요하다. 주 52시간제를 준수하기 위해서는 기사를 더 충원해야 기존의 버스 운영 체제를 지킬 수 있다. 각종 부대비용까지 생각하면 비용이 늘면 늘었지 줄어들기는 어려운 상황이다. 여기에 임금을 인상하면 원가 상승으로 요금 인상과 정부 지원이 필요하다.

정부는 지자체가 요금 인상을 통해 재정 수요를 흡수해 주길 바라고 압력을 행사했다. 실제로 요금은 인상됐다. 버스 파업으로 인한 시민들의 불편은 없었지만 버스 기사의 임금은 올랐고 버스 요금도 올랐다. 버스운행이 준공영제로 운영되다 보니 버스회사들도 표준원가 상승을 지자체로 전가할 수 있다. 지자체는 세금으로 지원하거나 요금을 올릴 수밖에 없다. 주52시간 근무제와 준공영제로 인해 국민만 피해를 보게 됐다.

버스 준공영제는 향후에도 국민의 부담을 증가시키는 기제로 사용될 것으로 보인다. 공영제도 아니고 민영제도 아니면서 공영제의 부작용을 고스란히 가지고 있다. 민영제의 효율성도 보장받고 있지 못하다. 준공영제의 개혁이 시급한 실정이다.

## 2. 준공영제의 현황과 문제점

준공영제 실시는 정치적 접근법이었다. 서울특별시시는 2004년 7월 1일 수익금 공동관리제를 기반으로 준공영제를 실시하였다. 준공영제는 민영제와 공영제의 중간적인 형태이다. 민영제는 민간이 모든 것을 정하고 운영한다. 민영제의 경우에도 정부가 요금을 통제하는 경우가 많다. 과거 민영제 하에서도 요금통제로 인해 문제가 됐다. 민영제라고 해서 완전한 민영제는 아니다. 공영제는 공사가 운영하는 형태이다. 일본에서는 도영버스 등이 혼재되어 운영된다.

준공영제를 도입하게 된 것은 이미 버스회사들이 노선을 점하고 영업을 하고 있었기 때문이다. 일반적으로 노선은 승객이 최대한 많이 타도록 설계된다. 민영이라고 하더라도 버스 이용이 불

편한 것은 아니다. 그 동안 만원버스에 시달리던 이유는 가격통제의 결과였다. 구불구불한 노선도 더 많은 사람들을 태우기 위한 교육지책인 측면도 있다. 경쟁적인 운송서비스가 부재한 탓도 있었다.

이러한 불편을 해결하기 위해서는 노선을 직선화하고 환승 시의 부담을 경감함으로써 버스 이용자의 편의를 도모했다. 직선화와 버스 환승제, 그리고 버스의 역할 분담을 통해 버스 운영의 효율화를 도모하고 그에 따른 수익은 서로 분담하는 운영체제를 착안한 것은 당시에는 획기적인 일이었다.

서울과 경기도, 그리고 광역시에서는 준공영제를 실시하고 있다. 그 동안 준공영제의 역할은 획기적인 노선 변경과 서비스 향상이라는 평가를 받는다. 버스의 운송 분담은 상대적으로 떨어지고 지하철 등의 운송수단이 대두되고 있다. 지하철의 쾌적한 환경과 정시성은 버스와 같은 대중교통 수단이 따라오기는 힘들다. 이런 측면에서 버스는 점점 우리의 관심 속에서 멀어져 가고 있다. 우리가 준공영제에 익숙해지면서 준공영제의 문제점도 잊고 있었다.

준공영제는 공여지책으로 도입된 제도였다. 현재 문제점을 극복하고 더 좋은 제도를 고려도 해볼 수 있다. 경기도는 준공영제에 참여하는 버스의 비중은 4.8%에 불과하고 아직도 준공영제의 확대에 문제가 있다.

현재 준공영제의 가장 큰 문제점으로 민영제보다 비용이 많이 든다는 점이다. 비용은 비용대로 많이 들면서 준공영제의 실시로 버스회사의 불만

도 높고 있다. 표준원가를 산정해서 버스회사의 경영을 통제하다 보니 버스 회사들도 준공영제의 참여를 꺼리고 있다. 수익이 나는 노선이나 수익이 나지 않는 노선이나 결과적으로 수익을 분담하다보니 큰 차이도 없다. 열심히 일한 기업만 손해라는 인식도 있을 수 있다. 과연 개선안은 없을까.

### 3. 개선안의 검토

준공영제를 개선하기 위해서는 먼저 버스 승객의 불편이 없어야 한다는 점이다. 비용효과적으로 개선해서 버스 요금 인상이 현재에도 없고 미래에도 최소화돼야 한다. 비용은 정부가 부담하는 체제가 고착되면 도덕적 해이가 만연하고 분담금이 지속적으로 상승할 수밖에 없다. 가격통제의 부작용을 최소화하면서 비용효과적인 대안을 마련해야 한다.

비용적 측면에서뿐만 아니라 안전과 서비스의 향상을 지속적으로 도모할 수 있는 유인 체제가 마련돼야 한다. 준공영제 초기에 발생했던 긍정적인 측면은 시간이 가면서 사라지고 있다. 경기도 등 광역시가 아닌 지역의 경우 계속적으로 인구의 변화가 있다. 이에 따른 노선의 변화를 신속하게 대응할 수 있는 시스템도 필요하다.

준공영제는 기본적으로 버스회사가 자발적 참여를 유도할 수 있는 수준에서 가격을 통제하고 서비스를 향상시켜야 하는 이중 삼중의 과제를 안고 있다. 이를 잘 해결한다는 것은 일반적으로는 기대하기 어렵다.

첫 번째 대안으로 검토할 수 있는 안은 노선 입

찰제이다. 버스 노선을 지자체의 교통 수요에 맞게 재정비하고 환승을 활용하여 이른바 허브앤스포크의 최적 경로를 만들어 낼 필요가 있다. 최적 경로를 도출하기 위해서는 광역버스, 간선버스, 그리고 마을버스 등의 역할 분담 체제를 만들고 지하철 및 철도 등의 다른 교통수단과의 연계까지 고려해야 한다. 이렇게 도출된 노선을 입찰하고 입찰 수익금으로 무수익 노선에 대한 지원을 하면 국민의 대중교통 접근이 더 편해진다. 기본적으로 지자체가 경영에는 관여하지 않기 때문에 준공영제에서 발생하는 비효율을 제거하면서 무수익 노선에 대한 해결책도 마련할 수 있다. 입찰시의 조건으로 버스 대수와 운영 간격 등의 운영 조건을 부과하게 되면 서비스의 문제점도 해결이 가능하다.

두 번째 대안은 노선 입찰제를 기본으로 하고 다양한 운영을 허용하는 대안이다. 지입도 허용하고 차량은 지자체가 소유하고 운영만 맡기는 제도이다. 차고지는 지역별 거점 환승센터로 지정하고 개인도 노선을 입찰에서 들어오는 경우도. 배차 등의 관리는 중앙관제센터에서 진행한다.

이미 준공영제가 실시되고 있는 지역에서는 표준원가 관리가 중요한 과제다. 이미 수익분배 규칙이 정해져 있기 때문에 또다른 혼란은 문제가 더 큰 갈등을 유발할 수 있다. 버스와 같은 서비스는 표준 원가를 정하기가 상대적으로 쉬운 업종이다. 평균 비용으로만 규제해도 평균 이상의 비효율적인 버스회사는 긴장한다. 이에 따라 버스 회사간 경쟁 유발이 가능하다.

개선을 위해서는 지자체의 역할도 제고돼야 한

다. 버스 서비스를 전반적으로 관리하여 운영 상 국민의 불편을 없애는 시스템도 마련돼야 한다.

#### 4. 맺음말

현재 준공영제의 운영으로 도덕적 해이가 발생하고 있다. 서비스 개선과 비용효과적인 개선이 필요한 시점이다. 이러한 개선은 단순히 준공영제를 개선하는 수준에서가 아니라 지역별 거점 환승센터 및 서비스 관리 시스템 도입 등 전반적인 시스템이 개혁돼야 한다. 국가와 지자체가 단순한 포퓰리즘으로 버스회사에게도, 버스기사에게도 더 많은 지원을 약속하고, 그 부담을 국민에게 전가시키는 구조는 하루라도 빨리 개혁돼야 한다.

**이 자료가 도움 되셨다면 수신번호  
'#7079-4545'로 ✉ 문자후원 보내주세요.  
(한 통 2,000원)**