



버스준공영제 문제 및 개선방안

- 이 한 구(시정혁신단 위원 / 전,인천광역시의원)

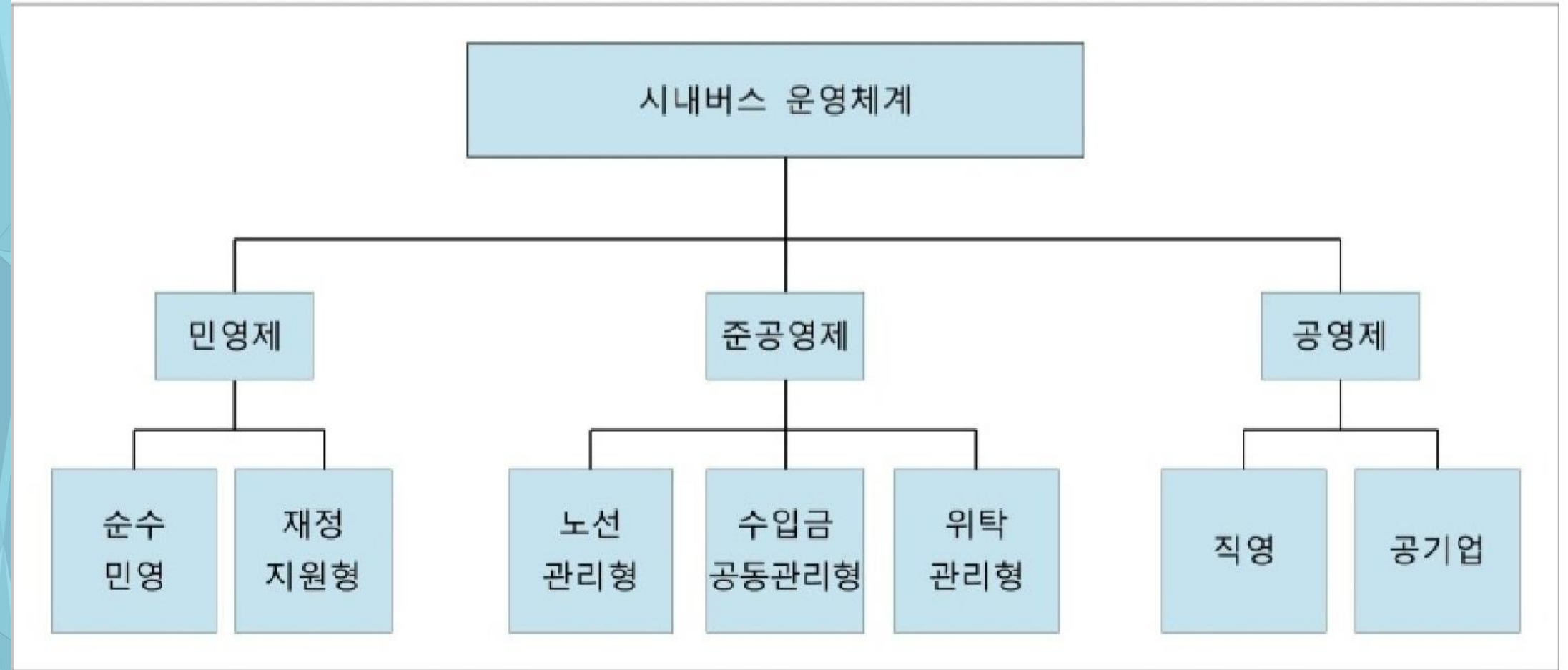
버스준공영제 토론회 취지 1

- 민선 7기 버스준공영제와 이음카드 지원이 급증해, 시 재정 큰 부담
- 민선 8기 인수위 정책개선 핵심 10대 과제
- 시정혁신단 균형발전정책분과 대중교통정책 개선 혁신과제
- 1차 1주제 : 버스준공영제 문제와 개선방안(표준운송원가)
- 1차 2주제 : 사모펀드 버스업체 증가 문제와 개선방안
- 2차 1주제 : 버스, 지하철 노선 효율화 방안
- 2차 2주제 : 버스, 지하철 등 대중교통 운영체계 효율화 방안

버스준공영제 토론회 취지 2

- **버스노선 확대에도 불구하고 수입금은 감소로 재정부담 가중**
- 감사원, 시 감사 등 지적사항, 제대로 된 조치 필요
- 공공적이고 투명한 표준운송원가 산정 필수인데, 표준운송원가의 62%를 차지하는 운수종사자의 임금 등 결정은 노동관련법 적용 우선 반영하는 이중성
- 지방재정법과 조례 적용되지만, 민-관 협약도 지켜야 하는 이중성
- 공공과 버스조합, 운수종사자, 시민 등 다양한 이해관계자들의 버스준공영제 운영 문제점 공유 및 개선방안 모색
- 궁극적으로 지속가능한 교통복지 실현(시민 서비스/안정적 고용)

시내버스 운영체제

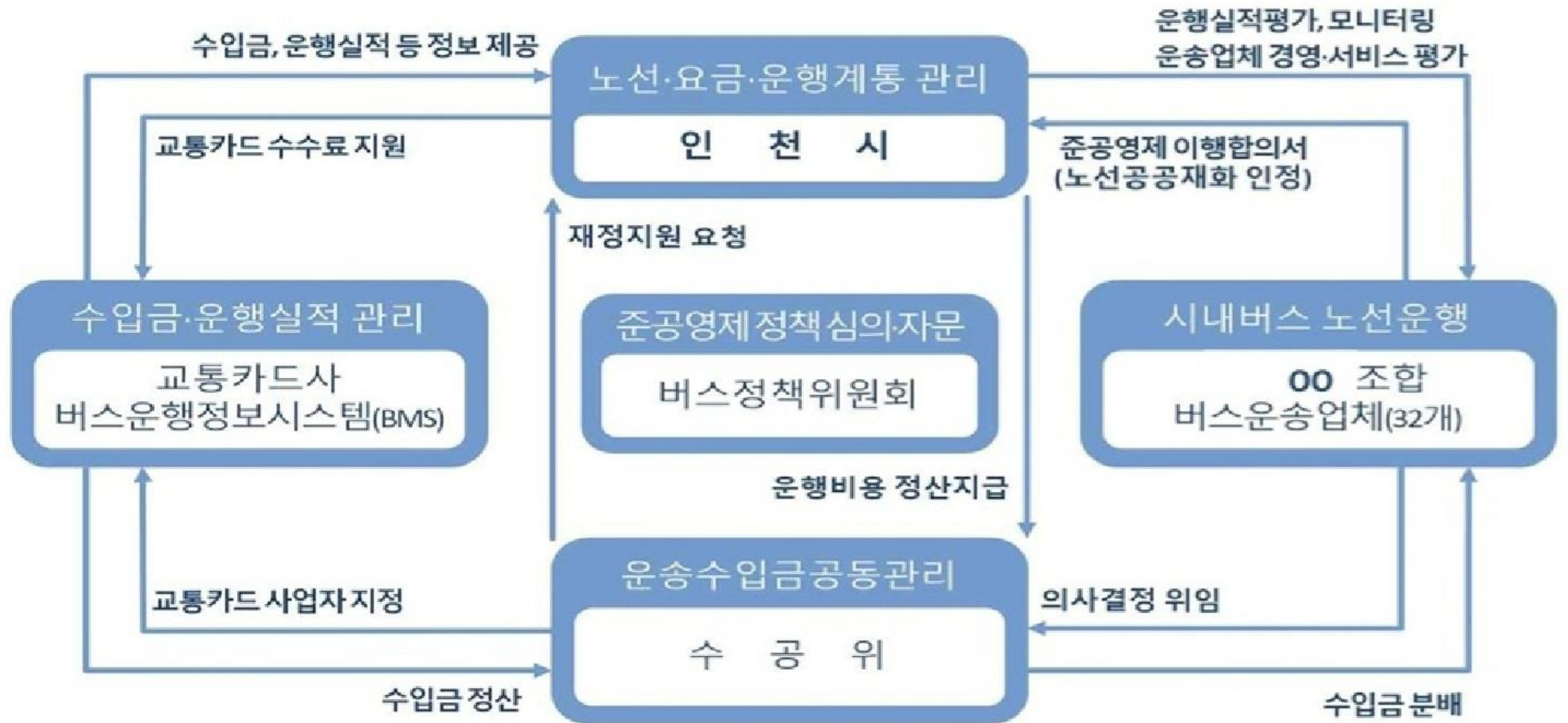


자료: 한국교통연구원, 「버스 준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구 용역 최종보고서」, 2019년 2월

버스준공영제 도입 배경

- 노선 독점에 따른 수요 맞춤형 노선조정 어려움과 중복운영 비효율성
- 수요 감소에 따른 적자누적과 서비스 저하 등 민영제 근본적 한계
- 버스이용 수요감소로 인한 자발적 서비스 개선 곤란
- 인건비와 유류비 비중이 높은 버스운송업의 비용구조
- 대체교통수단 확대에 따른 수익감소로 자구적 경영개선의 한계 개선
- 버스 재정지원제도의 불확실성 해소
- 버스 운송서비스의 공공성 강화와 운행중단 등 사회적문제 발생 예방
- 타 운송수단과의 효율적 연계를 위한 공적 개입 필요성

시내버스 준공영제 운영체계



자료: 인천발전연구원, 「시내버스 준공영제 운영 개선방안」, 2017년

버스준공영제 성과

- 운수업체 경영 및 서비스 평가를 통한 인센티브 제공
- 운수종사자들의 안전운행으로 교통사고율 지속 감소
- 시민의 대중교통 이용만족도 향상
- 운수종사자 인건비 현실화 및 고용 안정화
- 고용여건 개선으로 운수종사자 처우 개선
- 노선의 공공성 확보를 통한 적시적 노선 조정
- 대중교통 기반시설 확충을 통한 편익 증진

버스준공영제 미비점과 한계

- 공법상 계약관계인 이행협약서에 따른 합의에 의한 제도개선 한계
- 노동조합 및 노동관계조정법에 따른 운수종사자 인건비 산정 방식
- 운송원가는 상승하고 수입금은 감소하여 매년 재정 부담 증가
- 과다한 임원 인건비 및 주주 배당금 지급 등에서 도덕적 해이 발생
(도덕적 해이 / 사회복지와 교통복지 등)
- 사모펀드 버스업체 소유 증가 등 특이현상
(경영 효율화 양면성 / 자산 매각 / 공공 재정 투입된 버스 매각 가능한가?)
- 버스, 지하철 노선 확대에도 승용차 이용률은 증가
- 버스준공영제 재정부담 급증인데, 요금 현실화는?

버스준공영제 재정지원 근거와 변천

- 여객자동차 운수사업법 제50조 2항, 재정지원의 근거 법률
- 지원 대상과 지원 방법 등은 조례로 정하게 돼 있으나, 2019년에 제정함.
- 2009년 8월, 수입금 공동관리 준공영제 운영지침
- 2016년 7월, 버스운송사업자 공동운수협정서
- 2016년 11월, 운영지침을 버스준공영제 이행협약서로 대체
- 2019년 9월, 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례 제정
- 2019년 감사원 감사에 따른 2020년 감사결과 처리요구
- 2022년 12월, 이행협약서 일부 변경
- 2023년 4월, 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례 일부 개정

표준운송원가 산정방식 변경 주요 내용

- 2009년 8월, 수입금 공동관리 준공영제 운영지침
: **전문회계기관 / 전년도 실적원가 / 효율성 적용 / 시와 사업자간 협의, 시가 결정**
- 2016년 11월, 버스준공영제 이행협약서 제14조(표준운송원가 결정)
: 시와 버스조합이 각각 전문기관 선정 매년 / 전국물가지수 변동분 반영 / 단, 결정 안되면 전년도 표준운송원가에 물가변동분 반영하여 산정한 것을 적용 => 후퇴
- 2019년 3월, 개정된 협약서 제14조(표준운송원가 결정)
: 용역결과 표준운송원가 인하시는 동결하고, 인상시는 3% 이내로 반영
4항은 운전직 인건비와 복리후생비는 제외-단체협상 결과 그대로 반영
- 2009년, 2012년, 2015년 지침에 근거 결정
- 16년, 18년, 19년은 합의가 안돼, 전년도 표준운송원가에 물가변동분만 반영
- **2020년 감사원 감사결과 처리요구, 버스정책위원회에서 심의/의결 요구**
- **2023년 조례개정, 수입금공동관리위에서 심의/의결 => 감사원 처리요구 미이행**

버스준공영제 변천 과정 이해

- 민간사업 영역에서 공공 영역으로 강화돼 가는 과정의 이해관계
 - 민간사업자의 이익창출 목적 / 이익 보장 타당성 논란
 - 공공지원 확대에 따른 행정의 투명하고 효율적 운영과 지도감독 책임 증가
 - 민간영역에서의 노동관계법에 의한 노사관계 현실
 - 궁극적 수혜자이자 소비자이기도 한 시민의 권리이자 의무(요금/세금)
- ⇒ 다양한 이해관계에 의한 갈등과 조정 및 진통의 과정
- ⇒ 현재의 버스준공영제 방식 지속가능할가?
- ⇒ 그렇다면, 대안은?(2차 토론회 주제)

2014년 감사원 지적사항 및 조치결과

- **적정이윤 산정 부적정**
 - **수입금공동관리위 회계처리 부적정**
 - 표준운송원가 항목 중 보험료 과다 책정
 - 법정복리후생비(정비, 관리, 임원 4대보험) 과다지급
 - 시내버스 중고차량 감가상각비 지원 부적정
 - 시내버스 폐차 매각 수입금 누락 부적정
 - 표준운송원가 항목 중 기타비용(사고처리비) 과다 책정 등 지적
- ⇒ 인천시 조치완료

2015년 시 특정감사 지적사항 및 조치결과

: 시정개선 21건, 개선권고 11건, 주의시정 3건, 개선 4건 등
총 39건 지적 중 표준운송원가 관련 주요 지적사항은,

- 업계 회계장부 작성 기준 마련 소홀, 표준운송원가 산정 미흡,
- 표준운송원가 산정 용역 추진 부적정, 운송비용 정산지침 개정 소홀,
- 주말 감차에 대한 운송원가 보정 부적정, 운전직 인건비 정산주기 부적정,
- 운전직 인건비 표준원가 산정 및 정산 부적정, 정비직.관리직.임원 인건비 개선 및 이윤 재조정,
- 버스운행특성에 따른 표준연비제 도입, 차량정비비 집행 부적정,
- 차량 감가상각비 산정방법 개선, 차량보험료 운송원가 산정 부적정,
- 1일 운행대수 산정 부실, 광고료수입금을 운송수입에 미포함,
- 수공위 독립성 확보 및 지도감독 철저 등

=> 인천시 대부분 조치 완료했으나 조합 미합의로 일부 미반영.

2019년 감사원 지적사항 및 조치결과

: 표준운송원가 등 제도운영 분야 4건, 수입금관리 분야 3건,
운송비용 정산 지급 분야 5건 등 총 12건 지적

- **표준운송원가 항목별 금액 등 결정방법 부적정**
- 관리직.정비직 인건비 인상 우선 시행 결정 부적정
- 버스노선 변경으로 인한 준공영제 재정지원 증가 등 부적정
- 운송수입금 누락 등 수입금 관리 부적정
- 수입금공동관리위의 광고권 대행계약업무 부적정
- 현금 수입금 정산 부적정
- 타이어 등 원가항목의 정산기준 부적정
- 운행대수 심사기준 변경 부적정
- 임원에 대한 인건비 지급 및 정산지침 부적정 등

=> 조치 완료 중이나, 표준운송원가 결정 방법 등 일부 미흡

표준운송원가 문제와 개선방안 1

(1) 표준운송원가 문제와 개선방안 종합

가. 표준원가 항목별 금액산정 부적절

- 2014년 감사원, 2015년 시 특정감사에서 표준운송원가 항목별 금액산정이 여러 항목 부적절하여 시정 또는 개선 요구 / 조치결과 시정 또는 개선 완료했다고 했지만, 조합측 반대(감사보고서 33쪽) 이유로 시정 또는 개선하지 않아, **2019년 감사결과에 또 지적됨**

나. 표준운송원가 결정방법 변경 부적절

- 2009년 운영지침에 의한 결정 방식이 2016년 협약으로 변경하며, 조합과의 합의에 의한 결정으로 감사원 지적 받았으나 **개선하지 않아 2019년 감사에서 또 지적됨**

(2017년 기준 운송비용 실제 발생액과 표준운송원가 정산액 비교 결과 105.7억원이 더 지급된 것으로 지적됨-총 935억원중 105.7억원이 더 지급됐다고 지적)

- 버스준공영제 재정지원 근거인 여객자동차 운수사업법에 의한 **여객자동차 운수사업조례 제19조**에 시내버스정책위가 시내버스 재정지원 등 기준과 방법, 운송수입금 운영·관리·정산 등을 심의하게 돼 있는데 버스조합과 합의를 통해 결정하여 2019년 감사원 지적을 받고, 감사원이 버스정책위에서 심의 등 절차를 거쳐 결정하라고 했음에도, **2023년 조례개정에 수입금공동관리위에서 심의/의결 => 감사원 처리요구 미이행중.**

표준운송원가 문제와 개선방안 2

(2) 운전직 급여 및 결정 방식 적정성 여부

가. 준공영제 재정지원금 중 운전직 급여가 62%, 지난 4년 급격한 인상으로 재정부담 가중

- 2019년부터 코로나 영향으로 수입금도 급감하고 운행횟수도 줄었는데, **운전직 급여는 25% 인상으로**, 그 이전 10년간 준공영제 재정지원금 총액보다 지난 4년간 지원한 총액이 2천억원 많음(총 8,006억원)
- 2019년부터 2022년까지 타지자체는 서울 11%, 부산 12%, 대구 10%, 광주 15%였고, 근속년수 4년차 기준은 인천 4,823천원, 서울 4,913천원, 부산 4,555천원, 대구 4,399천원, 광주 4,139천원으로 **인천이 평균보다 높음**
- 지역별 물가 및 소득의 차이 비교와 인건비 외 표준운송원가 및 운영실태 비교도 필요함(연료비, 차량정비비, 보험료, 이윤 등은 서울보다 인천이 높음)

나. 운수종사자 급여는 전문기관의 표준운송원가 산정에서 예외

- 민간의 노동관계법 적용과 지자체 재정지원시 재정지원 총액과 보조금 관련 법 통제도 받아야 하는 이중성이 있어, 행정과 노-사만이 아니라 일부 요금도 부담하는 소비자이자 세금부담 당사자이기도 한 시민과 함께 합리적 제도 보완이 필요함

다. 광역버스 운수종사자들과의 급작스런 임금 격차로 인한 광역버스 운송 불안전성에 영향

표준운송원가 문제와 개선방안 3

(3) 버스 외부광고 수입처리 관련

가. 준공영제는 모든 수입금 투명하게 공동 관리하는 것을 바탕으로 함

- 감사원은 시민 교통불편 해소 및 편익증진 위해 버스회사들의 운송 적자 및 적정 이윤 보장 사업으로, 버스 광고 및 주유소 공동이용에 따른 발전기금 등 수입금공동관리위 통해 정산, 관리 되어 한다고 지적함.
- 2015년 시 특정감사 지적사항 31번도 버스운행 발생 모든 광고수입금을 운송수입금에 포함 정산하여 투명하게 운영 요구했고, 이에 광고수입 정산방식 개선방안 수립 및 수공위에 통보와 수공위 정산 개정 완료됐다고 보고함

나. 현재, 수입금공동관리위로 투명하게 공동관리중인지?

- 현재, 시내버스 외부광고권 보유현황은, 수입금공동관리위가 1,299대, 자노련이 544대, 민주노총이 60대인데, 외부광고 수입을 아직도 전액 공동관리하지 않고 있는지?
- 모든 수입금을 공동관리하며, 전체 운영비의 50%를 시 재정으로 지원중이고, 표준운송원가에 인건비 및 각종 복리후생비가 반영돼 있음에도 일부 광고 수입을 별도 관리하는 것이 타당한지?

표준운송원가 문제와 개선방안 4

(4) 수소버스로 교체 시 재정부담 가중 문제 검토 필요

가. 수소버스 선도사업으로 700대 추진 시

- 수소버스 선도사업 추진 시 국비로 저상버스 지원과 수소버스 선도사업 지원을 받게 되면 전기버스 구입비와 큰 차이가 없고, 오히려 연료비 절감 효과 지속 시 더 효율적일 수 있음.

(연료비 단가가 지속될 수 있는지에 대한 추가 검토는 필요함).

나. 선도사업외 수소버스 구입시 재정부담 여부

- 수소버스 가격 대당 6억 3천만원, 전기버스 3억 9천만원보다 2억 4천만원이 비싸, 선도사업 700대를 지원 받아도 약 1,700대 일반 구입시 시와 사업자 부담액 모두 감가상각비 등 재정지원 되고 있는 현실을 감안하면 시 재정에 큰 부담이 될 수 있음.
- 이에, 시 부담액과 사업자 부담액, 연료비 절감 효과, 환경 편익 효과 등 종합적인 검토가 필요함.

표준운송원가 문제와 개선방안 5

(5) 대중교통 이용률 관련

가. 버스와 지하철 노선 확대에도 승용차 이용률은 증가

- 2019년 버스이용률 17.7%에서 2020년 13%로 낮아짐
- 2020년 본격화된 코로나 영향도 있는 것으로 보여, 2023년 이후 추이 검토 필요

나. 대중교통 분담률 현황

년도별	'16	'17	'18	'19	'20
버스(%)	18.9	18.4	18.1	17.7	13.0
지하철(%)	10.7	10.9	11.2	11.1	9.6
택시(%)	5.2	5.1	5.1	5.1	4.5
승용차(%)	37.2	37.6	37.6	38.2	42.3
도보(%)	19.5	19.4	19.3	19.0	21.2
자전거(%)	1.3	1.3	1.3	1.3	1.5
기타(%)	7.2	7.3	7.4	7.6	7.9

표준운송원가 문제와 개선방안 6

(6) 버스요금 인상 필요성, 시기와 공감대는?

가. 8년간 요금 동결(2015년 150원 인상 후)

- 물가상승률은 7년간 12.9% 인상

나. 운송 수입금 감소로 인한 운송 수지율 악화(2022년 48% / 서울 61.2%)

구분	'09	'10	'11	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
총수입(A)	1,040	2,547	2,602	2,976	2,771	2,778	2,791	2,174	2,290	2,518
운송원가(B)	1,178	3,027	3,167	3,544	3,697	3,847	4,127	4,181	4,584	5,281
운전직 인건비	569	1,490	1,553	1,924	2,044	2,170	2,368	2,517	2,822	3,026
연료비	289	726	794	615	633	636	647	545	642	1,087
기타*	318	811	819	1,005	1,019	1,040	1,110	1,117	1,118	1,167
운송적자	138	480	565	568	926	1,069	1,336	2,007	2,294	2,763
수지율(A/B)	88%	84%	82%	84%	75%	72%	68%	52%	50%	48%

다. 요금 단계적 현실화 및 서비스 개선

표준운송원가 문제와 개선방안 7

(7) 시, 가용자원 등 재정운영상 지속 가능할까?

가. 2009년 준공영제 시행 후 재정부담 연평균 19% 증가

나. 2024년 하반기 광역버스 확대 시행으로 시 재정부담 더욱 가중

다. 시, 재정운용상 가용자원 부족의 주된 원인으로 작용

<일반회계 중기지방재정계획: '23년도 수립>							(단위: 억원)
년 도 별		'23	'24	'25	'26	'27	연평균증가율
세 입 ①		10조3,324	10조5,362	10조8,086	11조924	11조7,121	3.2%
세출	경상경비 ②	17,260	18,366	19,750	20,407	19,024	2.5%
	가용자원 ③=①-②	86,064	86,996	88,336	90,517	98,097	3.3%
	사업예산 ④	86,064	87,996	89,336	91,517	98,997	3.6%
부족자원 ⑤=③-④		0	△1,000	△1,000	△1,000	△900	

시민이 안전하고 편리한
지속가능한 교통복지를 위한 역할은?

행정

운송업체

운수종사자

시민

함께 만들어 가는

인천의 **꿈***
대한민국의 **미래**