

정보화시대의 대중교통정책 : 광주광역시의 버스준공영제를 중심으로

전정환[†]

요 약

시내버스는 과거 시민들에게 교통편익을 제공하는 가장 대표적인 대중교통수단이었지만 최근 자가용의 급속한 증가와 지하철 건설 등으로 버스 이용자는 감소 추세에 있다. 따라서 시내버스업체의 경영여건은 지속적으로 악화되어 왔으며, 시민에 대한 교통서비스 수준 역시 낮게 평가되어 왔다. 이에 서울과 부산 및 각 광역시를 중심으로 시내버스 운영의 합리화와 지하철과의 연계 등 대중교통 시스템의 공공성과 효율성을 제고하기 위해 시내버스 준공영제를 경쟁적으로 도입하였다. 본 논문은 우리나라 대도시들에서 채택하고 있는 버스준공영제를 중심으로 그 현황과 문제점 및 앞으로의 바람직한 정책방향을 모색하기 위한 연구이다. 먼저 시내버스 운영형태와 외국(미국 뉴욕, 영국 런던, 프랑스 파리, 일본 동경도)의 사례를 먼저 고찰하고, 우리나라의 대도시들에서 도입한 시내버스 준공영제의 운영현황, 실시효과 및 문제점들을 분석하였다. 특히 광주광역시의 대중교통현황과 준공영제의 운영내용과 문제점을 파악하고자 하였다. 이상의 논의를 중심으로 바람직한 대중교통의 정책방향을 제시하였다.

키워드 : 시내버스, 버스준공영제, 지방정부, 대중교통정책, 정부보조금

[†] 광주대학교 경찰법행정학부 교수

논문접수: 2010년 10월 31일, 1차 수정을 거쳐, 심사완료: 2010년 11월 23일

이 논문은 광주대학교 교내연구비에 의하여 지원되었음.

A Study on the Public Traffic Policy in Information Age:
Focused on the Bus Quasi-Public Operating System in Gwang-ju Metropolitan City

Joung-Hwan Joun[†]

ABSTRACT

As one of the most traffic devices, bus has played a great role in Korea for the last years. However, a great many peoples in big cities have continually decreased with the increase of private car ownership. It causes lower quality of bus service and unstability of operation in many bus companies. In the several local government, the operation system of bus was changed to Bus Quasi-Public Operating System. The aim of this study is to assess the effects and to suggest improvement strategies of Bus QPOS. According to the results of the analysis, Bus QPOS has brought various postitive effects, but it has occurred negative effects, especially a much increase of government subsidies to bus company. To resolve a negative effects, government should examine the whole condition of bus operations. This study suggests strategies to improve Bus QPOS, which is including transparency of management, fair assessment system, standard cost system for bus operations.

Key Words : Bus, Bus Quasi-Public Operating System, Local Government, Public Traffic Policy, Government Subsidy

1. 서론

90년대 이후 승용차의 증가로 인한 교통수요를 처리하기 위해 정부는 매년 막대한 예산을 도로와 지하철 등의 교통시설에 투자하여 왔다. 그러나 막대한 예산투자에도 불구하고 교통여건은 지속적으로 악화되어 왔다. 교통 혼잡의 증가로 인해 통행시간 손실과 차량운행비용이 증가하였고 그에 따라 연간 도로교통 혼잡비용은 지속적으로 증가하고 있다. 우리나라 도로교통부문의 국가 경쟁력은 OECD 30개 국가 가운데 29위로 평가* 될 정도로 경쟁력이 낮은 것으로 분석되어 경쟁력 강화를 위한 방안 마련이 시급한 상황이다[22].

지방정부들은 지하철을 중심으로 하는 대중교통시설 투자정책을 추진하여 왔으나 막대한 재정지출에도 불구하고 정책적 효과에 대해서는 정부의 지하철 중심의 대중교통 투자정책의 한계와 부작용 때문에 보다 다양한 대중교통 활성화 정책을 추진하고 있다.

버스교통은 국민의 교통권 보장을 위한 기초서비스로서의 중요성을 지니고 있을 뿐만 아니라 다른 교통수단에 비해 수송효율성이 높고 혼잡완화, 오염저감 등 사회적 비용이 적다는 특징을 지니고 있다. 버스 1대는 자가용승용차 25대의 감축효과를 가져오는 것으로 파악되고 있으며, 특히 우리나라 버스는 낮은 투자비에도 불구하고 외국에 비해 수송분담율이 높다는 장점을 지니고 있다[1]. 우리나라의 버스사업은 90년대 이후부터 수송수요 감소에 따라 경영수지가 악화되고 이는 낮은 서비스 수준으로 연결되는 근본적인 문제를 지니고 있어 대중교통활성화를 위한 근본적인 제도개선과 합리적인 정부의 지원대책이 요구되는 문제라고 할 수 있다.

이렇게 악화되고 있는 대중교통의 문제를 해결하기 위해 서울, 대전, 대구, 광주, 부산 등의 많은 도시들에서 버스준공영제를 도입하여 시행중에 있으며 관련된 대중교통정책들도 동시에 추진하고 있다. 정부도 ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한법률’의 제정(05. 11)을 통해 대중교통 육성을 위한 중앙과 지방정부 간의 공동협력을 위한 법적 기반을 마련하고 있다.

본 연구에서는 우리나라 대도시들에서 채택하고 있는 버스준공영제를 중심으로 그 실시현황과 문제점을 파악하고 앞으로의 바람직한 정책방향을 모색하기 위한 연구이다. 먼저 시내버스 운영형태와 외국(미국 뉴욕, 영국 런던, 프랑스 파리, 일본 동경도)의 사례를 고찰하고, 우리나라의 대도시들에서 도입한 시내버스 준공영제의 운영현황과 실시에 따른 효과와 문제점들을 분석하고자 한다. 특히 광주광역시의 대중교통현황과 시내버스 준공영제의 운영내용과 문제점을 파악하고자 하였다. 이상의 논의를 중심으로 바람직한 대중교통의 정책방향을 제시하고자 한다.

2. 시내버스의 운영형태와 외국의 사례

2.1. 시내버스의 운영형태

2.1.1 민영

세계 각국의 버스운영체계는 소유와 운영방식에 따라 민영, 공영 및 준공영으로 구분할 수 있다.

민영제는 버스서비스를 시장이 자율적으로 공급하는 운영체제로서, 민간버스사업자에 의해 노선이 계획·운영되며 운영에 따른 위험부담 역시 민간이 부담한다. 따라서 민간사업자가 버스서비스를 공급하는 주체가 되며, 정부는 최소한의 규제를 통해서만 버스서비스를 관리한다.

* 한국교통연구원이 OECD 30개국을 대상으로 도로인프라부문, 이동수단부문, 교통비용부문 및 교통안전부문의 4개 부문 14개 지수를 적용하여 평가한 결과, 1위는 100점 만점 기준으로 65.6점의 룩셈부르크, 2위는 59.4점의 스웨덴, 3위는 52.2점의 프랑스로 나타났다.

민영방식은 순수민영과 재정지원형 민영형태로 구분할 수 있다. 순수민영제는 민간사업자에 의해 독립채산방식으로 운영되는 것으로 우리나라에서 버스준공영제가 실시되기 이전의 대표적인 운영방식이다. 재정지원형태는 서민들의 대중교통수단의 안정적 서비스제공을 위해 부분적으로 적자노선이나 영세한 버스회사에 대해 정부나 지방정부가 보조금을 지급하는 형태이다. 민영제는 민간사업자들 간의 경쟁에 따른 운영의 효율화에 따라 정부의 간섭과 재정부담을 최소화 할 수 있으나 이는 버스시장의 수요와 여건이 갖추어져 어느 정도 수익성이 보장될 때 가능하지만 민간사업자의 이익추구에 따라 비수익노선이나 수요가 적은 시간대의 운행이 기피됨으로써 시민이 원하는 대중교통서비스의 질적 수준과 공공성확보 측면에서는 어려움이 뒤따른다.

2.1.2 공영

공영제는 정부가 버스운영권을 소유하고 공적재원으로 직접 또는 운영기구(공사형태 등)를 설립하여 운영하는 방식으로 프랑스의 파리교통공사(RATP)와 일본 동경도 등의 도시에서 시행하고 있는 제도이다. 공영제는 종합적 도시교통계획 차원에서 수요의 변화에 대처하고 버스 외의 다른 교통수단과의 연계, 환승, 노선변경과 조정 등이 용이하다는 장점이 있다. 또한 사회적 약자에 대한 요금정책과 비수익노선에 대해서도 수익노선과 동등한 서비스를 제공함으로써 사회적 재분배효과를 거둘 수 있다는 장점도 있다 [8]. 그러나 공영제는 운영조직이 대규모화 관료제화되면서 조직의 비능률성이 나타나고 경쟁성이 배제되어 서비스의 질적 저하는 물론 지방정부가 막대한 재정적 부담을 감당해야 한다는 문제점도 있다. 이에 영국에서는 재정상의 운영손실을 보전해 주는 민·공영 혼합형태인 노선입찰제를 85년부터 시행하고 있다.

우리의 경우 '건설교통부훈령 제317호 오지·

도서교통지원사업운영지침'에 의거 오지·도서 지역의 공영버리지원사업이 시행되고 있다.

공영제는 과거 서울시[†]·과천시 및 고양시 등에서 일부 실시되었으나 재정부담으로 인해 운행중단 또는 감축이 불가피한 사례를 경험한 적이 있다^{††} [13].

2.1.3 준공영

준공영제는 민영과 공영방식을 혼합한 형태로 노선관리형, 수입금관리형과 위탁관리형으로 구분할 수 있다[19]. 노선관리형은 버스노선의 면허 및 운영권을 정부가 소유하고 버스운송사업자는 일정기간만 경쟁적으로 입찰에 참여하여 정부로부터 운영권을 위임받아 버스노선을 운영하는 형태이다. 노선입찰방식으로는 최저보조금입찰방식과 총비용입찰방식의 형태가 있다. 전자는 버스 노선의 운영권을 정부가 소유하고 각 노선의 적자 보조액에 대하여 입찰을 통해 버스운송사업자를 선정하여 버스운송사업자에게 일정기간 노선의 운영권을 부여하는 형태이며, 후자는 노선의 운행에 소요되는 총비용에 대하여 최저액을 제시한 버스운송사업자에게 노선의 운영권을 일정기간 위탁하는 형태이다. 수입금관리형은 정부가 수입금을 관리하고 노선별 운송실적과 원가를 정산해서 적자노선에 대해서도 원가만큼 배분하는 형태로 최근 우리나라의 대도시들에서 준공영제리는 이름으로 실시되고 있는 제도이다. 위탁관리형은 정부가 버스운송사업조합, 법인 또는 민간사업자에게 특정 노선에 대해 차량구입, 손실보상 등 재정

† 60년대 후반 서울시는 민영버스가 다니지 않은 변두리 지역을 중심으로 운행했으나 종사자들의 수입부정 및 수익성이 없다는 한계로 인해 74년 모두 민간업체에 매각되었다[13].

†† 과천시는 93년부터 시청과 외곽지역간 5개 노선에 시영버스를, 고양시는 1994-2001 7년간 외곽과 도심을 연결하는 3개 노선에 시영버스노선을 운영하였으나 적자누적으로 폐지하였다[17]. 제주시는 '제주시공영버스사업특별회계설치및운영조례'를 제정하여 2003년 공영버스사업을 개시하였고, 서귀포시도 2004년부터 그 뒤를 따르고 있으나, 주민들의 긍정적 평가에도 불구하고 적자누적의 문제가 발생하고 있다.

적 지원과 함께 운영을 위탁하는 형태이다. 준공영제는 비수익노선에 안정적 서비스제공과 대중교통수단인 시내버스의 공공성 확보가 가능하지만, 지방정부의 재정부담이 과중해진다는 문제점을 안고 있다.

2.2 외국도시의 시내버스 운영사례

2.2.1 미국 New York

미국은 60년대 이후 버스산업이 사양화되면서 정부의 재정보조가 이루어지기 시작하였고, 정부 보조금의 지속적 증가로 1968년 이후, 시내버스의 운영체제는 공영제나 준공영제(민간위탁제)를 도입하였다. 뉴욕은 MTA (Metropolitan Transportation Authority)에 의해 지하철과 버스 등 대중교통수단을 공영제 방식으로 통합하여 운영하고 있다. 뉴욕시의 대중교통 운영은 MTA의 산하기관인 NYCT (New York City Transit)에서 버스와 지하철을 담당하며, 7개의 민간버스운송사업체가 버스 운영을 대행하며 버스차량의 소유권도 뉴욕시에 있다.

버스운영은 요금수입과 함께 주정부와 지방정부의 지원과 함께 연방정부의 지원에 의존하고 있다. MTA는 뉴욕광역권 내의 대중교통계획 수립, 주요기반시설 건설, Metro Card 등을 관리하며, 지하철, 철도, 버스 등을 운영하는 7개 공기업을 관리하고 있다.

2.2.2 일본 동경

일본은 철도중심의 교통체계에 따라 대부분의 버스는 철도교통을 보조하는 수단으로서 철도사업자들에 의해 운영되고 있다. 동경도(東京都)의 대중교통수단으로는 JR, 사철, 도영(都營) 지하철, 영단(營團)지하철, 도영 및 민영버스가 있다. 민영이 일반적 운영체제이지만 동경도의

경우 동경 교통국에서 도영버스와 지하철 및 노면 전차를 주민의 대중교통 이용권 확보차원에서 수요가 적은 지역을 중심으로 보조적으로 운영하고 있다. 동경도의 대중교통 수단별 수송인원 분담율은 JR 35%, 사철 28.4%, 지하철 25.5%로서 철도가 수송분담율 88.9%로 대부분을 차지하고 있고, 버스(6.1%)와 택시(4.6%)의 비중은 낮은 편이다. 동경도의 버스는 도심과 외곽지역으로 구분하여 도영버스는 동경 도심지역을 운행하고, 외곽지역은 민영철도가 운영하는 민간버스회사가 담당하고 있다. 외곽지역의 민영버스는 대부분 민영철도 소유의 자회사 형태로 운영되고 있다[19].

공영버스는 지방공기업법에 의해 동경도 외의 지역에서 국민의 대중교통이용권 확보차원에서 운영되고 있다. 버스에 대한 재정보조는 대중교통의 노선별로 이루어지며, 동경에서는 ‘운송사업진흥교부금제도’를 통해 버스에 대한 보조금을 지급하고 있다.

2.1.3 영국 런던

런던은 런던시의 직속기관인 런던교통공사(Transport for London)에 의해 지하철과 버스가 일원적으로 관리·운영되고 있으며, 런던시의 모든 교통수단에 대한 계획과 시설정비 등의 계획과 관리를 전담하고 있다.

LBS(London Bus Service)는 런던 시내버스 노선망·운행회수·운임 등을 결정하고 버스 운영회사와의 노선입찰을 관리하는 임무를 수행하는 공공기관으로 시내버스의 노선망·운행회수·운임제도 결정, 버스사업자와의 운행계약(노선입찰) 관리, 버스정류장 및 버스 터미널시설 관리, 시내버스 이용촉진 및 홍보, 이용자에 대한 정보제공, 새로운 기술개발 등의 역할을 한다.

버스운영회사는 LBS로부터 노선 운행권 낙찰 및 LBS와의 계약 기준에 따라 버스를 운행하며, 차량 및 차고지 관리, 운전자·관리자 고용

등의 역할을 담당하고 있다. 민간운영회사는 일정노선에 대해 한시적 운영권(1-5년)을 런던교통공사와 계약하고, 기간 만료 후 평가결과에 따라 운영권을 유지하거나 다른 계약에 입찰할 수 있는 노선입찰제를 실시하고 있다. 영국 런던의 경우는 계획 및 관리기능은 공공에, 운영은 민간이 담당하는 버스운영체제를 유지하고 있다.

TfL에서는 운영비용의 약 70%-80%를 요금수입으로 충당하고 있으며, 나머지 비용은 중앙정부 및 시정부의 보조금으로 충당하고 있다[19]. 버스노선입찰제 시행 후 6개의 대형회사와 30여개의 소규모 회사로 구조조정 되었으며, 버스회사에서는 TfL과의 계약조건을 충실히 이행할 경우 보너스를 지급하지만 계약내용을 위반할 경우에는 패널티를 부과하고 있다. 버스와 지하철간 환승은 TfL에서 책임지고 있으며, 환승요금은 sampling 방식에 의해 배분하고 있다.

2.1.4 프랑스 파리

프랑스의 도시 대중교통은 기초자치단체인 Commune이 책임과 권한을 가지고 있다. 프랑스의 대중교통운영주체는 크게 공영사업자(7%), 제3섹터(21%) 및 민간사업자(72%)로 구성된다 [23]. 지방정부들은 민간사업자들에게 보조금 지급을 전제로 도시대중교통의 운영을 위임하고 있다. 광역 파리지역(Ire de France Region)은 대중교통을 일원적으로 운영하기 위해 파리지역 버스 운영자를 흡수하여 중앙정부, 지자체, 교통종사자 및 전문가로 구성된 '파리시교통연합(STiF: Syndicat des Transports d'Ile de France)'을 설립하였다.

파리시교통연합(STiF)은 관련 지역의 주요 정책결정, 교통계획수립, 요금결정 등을 총괄하는 기능을 담당하고 있으며, 주요 기능은 대중교통수단의 상호조정, 요금결정, 서비스수준관리 등이다. 광역파리지역의 대중교통서비스는 STiF를 구성하고 있는 파리교통공사(RATP),

국영철도(SNCF-IDF), 민영버스협회(OPTILE)가 담당하고 있다. RATP(Regie Autonome des Transports Parisiens)는 대중교통의 80%를 수송하는 대표적인 대중교통 운영기관으로 지하철, 고속전철 및 시내버스 등을 운영하고 있다.

세계 주요 국가들의 버스 운영은 기본적으로 민영제, 공영제 및 민영과 공영을 혼합한 노선입찰제, 위탁운영제를 채택하고 있다. 미국 뉴욕의 경우 공영제나 위탁운영제를, 영국이나 프랑스는 노선입찰제나 위탁운영제와 같은 혼영방식을 취하고 있다. 어느 나라건 어느 정도의 수입이 보장될 경우는 민영이나 민관혼영제도가 실시되고 있으며, 교통수요가 낮은 경우는 대중교통의 공공성 확보차원에서 공영제나 공공부문에 의한 지원에 의존하고 있다. 이들 외국의 사례들에서 운영상의 특징은 행정권역이 아닌 교통권역에 따른 운영, 시스템 혼합과 요금통합, 기획·건설계획과 운행관리의 분리, 지방정부차원의 조직 및 이해관계자들의 참여를 지적할 수 있다[19].

3. 한국의 준공영제 실시현황과 평가

3.1. 준공영제 실시현황

서울시는 2004년 7월 노선의 공공성 강화와 안정적 교통서비스 제공을 목적으로 전국에서 처음으로 시내버스 준공영제를 도입하였다. 버스준공영제의 도입배경으로는 버스이용자의 감소로 인한 버스업체의 경영악화와 그로 인한 버스서비스의 공공성 위기 때문이라고 할 수 있다. 70-80년대 큰 호황을 누렸던 시내버스 운영은 80년대 중반 이후부터 승용차 증가로 인한 승객감소와 교통혼잡 등에 따라 서비스 여건이 악화되었고 특히 지방도시의 버스승객 감소는 아래 <표 2>와 같이 더욱 심각하다. 앞으로의 버스의 교통수단별 분담률은 더욱 감소할 것으로 예측되고 있다[9]. 반면에 인건비와 유류비는 큰 폭으로 상승하여 버스업체들의 경영

은 더욱 악화되었다.

〈표 1〉 대도시 버스업체 현황(2010. 6)

도시	업체수	면허대수	종업원수
서울	68	7,558	19,303
부산	33	2,532	6,249
대구	27	1,658	4,219
인천	21	1,198	3,175
광주	10	910	2,461
대전	13	965	2,315
울산	8	649	1,488

자료: 전국버스운송사업조합연합회(<http://www.bus.or.kr/>)

〈표 2〉 도시별 시내버스 수송실적 연평균 증감률 (96-05년)

도시	서울	대구	대전	광주	부산	인천
증감률	-0.83	-5.31	-4.19	-4.67	-3.61	-0.62

자료: <http://www.bus.or.kr>

경영난 타개를 위한 버스요금의 인상이 계속 되는 가운데 수익성이 낮은 노선은 폐지되었고, 노선별 굴곡도가 증가하는 등 버스의 공공성과 서비스는 더욱 열악해졌다. 버스업체들 간에도 경쟁이 심화되었다. 수입의 거의 모두를 이용자의 요금수입에 의존해야 하는 업체들은 승객확보를 위해 대부분의 노선들이 도심 주요부를 경유하였고, 끼어들기, 급가속과 급정차 등을 서슴지 않는 과당경쟁으로 버스서비스의 질은 악화되고 기존의 승객들은 지하철이나 승용차 이용으로 이동하여 버스의 경영여건은 더욱 심화되었다[2][3].

대전, 대구, 광주의 경우는 버스노동조합의 파업이 버스준공영제 도입의 중요한 계기로 작용하였다. 승객감소와 교통혼잡, 유류비 인상 등으로 시내버스의 경영여건이 급속히 악화되자 시내버스 운전자와 종사자들의 임금체불과 근로조건이 악화되었고 시내버스 노조는 체불 임금해소와 임금인상 및 근로조건 개선 등을 내세우며 파업을 통해 대중교통을 마비시켰다. 버스사업자 역시 안정적인 경영여건을 보장받을 수 있는 버스준공영제의 도입에 적극적 입장이었다. 이런 상황을 해결하기 위해 건설교통

부에서는 ‘대중교통기본계획(2007-2011)에서 버스산업의 구조개혁 및 경쟁력 강화를 위한 방안으로 버스준공영제를 서울, 대전, 대구에 이어 주요 대도시로 확대할 계획을 발표했다.

서울시는 버스준공영제 도입을 위해 노선개편, 교통카드 도입과 요금체계개편, BMS(Bus Management System) 구축, 중앙전용차로 시설개선과 확충, 버스고급화(굴절버스, 저상버스), 공영차고지 조성, 버스정류장 시설개선, 환승할인제도 등을 도입하였다. 서울에 뒤이어 2005년 7월 대전시가 두 번째로 준공영제를 도입하였고, 2006년에는 대구와 광주광역시에서도 도입하였다. 이들 도시들은 서울시가 실시한 정책들을 거의 대부분 그대로 시행하였다. 버스준공영제를 도입한 이들 도시들은 모두 수익금공동관리제를 채택하고 있다.

서울시의 버스준공영제는 서울시와 버스운송업체 간의 협정을 통해 노선조정권은 시가 부분적으로 소유하고, 표준운송원가에 의한 운송비용은 운송실적에 따라 지급하는 운송수입금 공동관리제도를 도입하였다. 서울시의 버스노선은 업체자율조정노선과 입찰노선으로 구분된다. 서울시 버스준공영제의 가장 큰 특징은 노선입찰제와 수입금공동관리제를 병행한다는 점이다. 서울시는 버스준공영제 도입을 위한 논의과정에서부터 버스개혁시민위원회를 구성하였는데 구성원은 전문가, 시민단체, 버스사업자, 근로자 대표 및 공무원 등으로 이견조정과 사회적 합의 도출, 노선입찰, 수익금관리, 운행비용 산정 및 서비스수준 모니터링 등의 역할을 수행하였다.

우리나라 대도시들에서 도입하고 있는 준공영제 도입의 목적은 ‘노선의 공공성 강화’와 ‘안정적인 서비스 제공’이라고 할 수 있다. 준공영제 실시 이전의 버스운영체제는 서울이 개별노선제였으며, 대전·대구·광주는 공동배차제를 채택하고 있었다. 버스준공영제의 실시와 함께 요금제 유형으로 서울은 통합거리비례제* 를 나머

* 이전의 시내버스는 균일요금제, 지하철은 구역요금제로 운영되었으나 대중교통체계의 개혁에 따라 기존의 비환승통행의 경우는 이전의 요금제를 적용하고, 환승통행의 경우는 통합거

지 도시들은 무료환승제를 공통적으로 적용하고 있다.

정부는 버스업계의 경영개선을 통해 국민의 교통편의 증진을 위하여 농어촌버스, 시내버스 및 시외버스 업체를 대상으로 재정지원을 하고 있다. 지원대상은 수익성이 없는 적자노선운행의 손실보전, 교통수단간 환승할인 보전 및 벽지버스노선 운행에 따른 손실보상 등이다. 2001년 6월부턴 시작된 국비지원의 주된 재원은 교통세 부담금이며, 교통세부담금의 50%를 시도별로 분배하되 50% 이상을 지자체의 자체재원으로 확보하도록 하였다. 2005년부터는 국비 재원이 교통세에서 지방교부세로 변경되었고, 배분기준은 유류사용량 50%, 버스보유대수 40%, 벽지노선거리 10% 이다[10].

국가 재정지원의 법적 근거는 여객자동차운수사업법(법률 제9733호, 2009. 5.27)이다. 동법 제50조에 의하면 국가는 여객자동차 운수사업자에 대해 재정적 지원이 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.* 또한 동법 제52조(조세 감면)에서는 국가는 여객을 원활히 운송하고 여객자동차 운수사업을 진흥하기 위하여 「조세특례제한법」으로 정하는 바에 따라 조세를 감면한다고 규정하고 있다.

현재 국내에서 시행되는 버스준공영제는 버스업체의 운영비용과 수입금의 차액에 대한 지자체의 지원을 기초로 하여 운영되고 있다. <표 3>은 버스준공영제를 시행하는 지자체별 연간재정지원액을 나타내고 있다. 연간재정지원

액은 기본적으로 버스운행 비용을 의미하는 연간표준운송원가에서 연간운송수입금을 제외한 금액이다. 2008년부터는 유틸비 상승으로 인해 버스업체별로 유가보조금이 지급되고 있는데, 유가보조금은 국비인 주행세에서 지원되므로 운송원가와 수입금의 차이에서 유가보조금을 제외한 금액이 지자체의 재정지원액이 된다. 재정지원 추이를 살펴보면 <표 3>과 같이 서울을 제외한 모든 도시들에서 급속한 증가추세를 나타내고 있다.

준공영제 시행 이후 버스운영지원을 위한 재정지원 금액이 점차 증가하고 있으며, 재정지원

<표 3> 버스준공영제에 따른 재정지원 추이

(단위: 억원)					
구분	서울	대구	대전	광주	부산
2005	2,221	127	89	61	241
2006	1,850	413	257	99	208
2007	1,636	564	277	196	395
2008	1,894	744	342	267	762

자료: 박준환 (2009). p.21에서 재구성.

금액 중 분권교부세에 의한 지원에 비해 지자체에서 부담하는 비중이 점차 증가되는 경향을 보이고 있다. 지방자치단체별 재정자립도가 점차 감소하고 있는 추세에서 대중교통 지원을 위한 지방재정의 부담이 아래 <표 4>와 같이 증가하고 있다.

<표 4> 09년 대도시 재정지원금액

시·도	보유대수	운송원가	재정보전
광주	952	1,452억원	228억원
서울	7,740	13,382억원	2,900억원
대구	1,658	2,844억원	775억원
대전	965	1,481억원	407억원
부산	2537	4,963억원	602억원

자료: 광주광역시 대중교통과 내부자료(2010).

3.2. 우리나라 준공영제에 대한 평가

버스준공영제의 시행은 안정적 대중교통 서비스의 제공, 자동차 교통수요의 억제, 도시교

리비례요금제를 적용하여 10Km 초과 시 매 5Km 마다 추가요금을 적용하고 있다.

* 여객자동차운수사업법 제50조의 보조대상은 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. 여객자동차운송가맹사업을 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 국토해양부령으로 정하는 사항이다.

통체계의 지속가능성 증대 등에 있어서 긍정적 평가를 받고 있다. 안정적 근로여건이 조성되어 근로자 체불임금 해소, 퇴직금 적립 등으로 노사갈등이나 파업의 심각성은 다소 감소하였다. 사실 대전과 대구, 광주광역시의 준·공영제 도입과정을 보면 버스 노동조합의 총파업을 해결하기 위해 이를 도입한 측면이 크다고 할 수 있다. 최근 버스기사에 대한 처우가 개선되어 과거 기피직업으로 인식되던 버스기사에 대한 지원율이 높아지고 이직률은 낮아지고 있다.

준공영제 실시이후 각종 설문조사들에서 이용자·운전자의 만족도가 높아지고 민원발생건수가 감소되고 있다. 준공영제의 시행으로 이용자의 편의가 증대되고, 그에 따라 버스이용자가 증대한 점도 긍정적 효과라 할 수 있다[4][15][21].

버스준공영제의 시행으로 인해 서울, 대전, 대구, 광주 등에서 버스교통사고가 준공영제 실시 이전보다 크게 감소하고 있다. 준공영제의 시행에 따라 운전기사의 근로여건이 안정되어 운전자의 운전행태의 변화로 교통사고율이 감소된 것으로 추정할 수 있다.

또한 버스와 지하철 간의 연결망 구축 및 통합거리비례요금제 또는 무료환승제를 통해 승객이 목적지까지 가장 빠른 길을 찾아 통행하는 합리적인 통행패턴이 정착되고 있다. 교통카드시스템의 정류소별 승객자료를 분석, 민원에 적극 대처하는 등 수요에 따른 노선조정으로 시민민원을 감소시켰고 노선수 증가로 서비스 사각지역까지 서비스를 확대하였다. 또한 BMS를 통한 운행관리로 배차간격 준수율(정시성)이 향상되었고 중앙버스전용차로 설치로 버스의 평균운행속도 뿐만 아니라 승용차의 평균속도 역시 향상되었다[14][16].

준공영제를 실시하는 도시 모두 운송업체에 대하여 경영(운행성과)평가와 서비스(만족도)평가를 통해 버스회사에 인센티브를 차등지급하고 있다. 준공영제 실시와 함께 모든 도시들에서 노선개편과 함께 교통카드를 도입하고 BMS를 구축하기 시작하였다. 시행 초기 교통카드 단말기 미작동, 버스노선에 대한 홍보부

족, 안내체계 미흡 등의 문제로 다수의 민원이 발생하였으나, 새로운 버스체계에 대한 시민의 반응은 긍정적인 편이다.

준공영제 실시와 함께 요금 및 노선체계의 변화가 이루어졌다. 준공영제 도입으로 노선을 효율적으로 개편하게 되었으며, 이에 따라 간선, 지선, 순환 등 버스의 기능적 특성에 따른 유형화가 이루어졌다. 이는 기존에 비해 버스를 이용할 때 환승이 증가하는 결과를 가져왔고 환승에 따른 요금부담을 고려해 요금체계도 변경되었다. 서울시의 경우, 4회의 환승까지는 무료이며 이동거리에 비례하여 요금을 지불하는 통합거리비례요금제를 도입하고 있다. 대전시와 대구시의 경우 한 시간 안에 환승을 하는 경우 무료로 버스를 이용할 수 있으며, 광주시는 버스승차기준 한 시간 내, 지하철 하차기준 30분 내에 무료환승이 가능한 요금제를 도입하고 있다.

버스노선의 경우 서울, 대구, 광주시는 간선과 지선체제로 변경하였으며, 대전시는 일부 노선변경을 시행하였다. 일반적인 노선개편 형태는 버스의 기능에 따라 유형을 구분한 것이다. 기존의 비슷한 특성을 가진 버스를 간선과 지선과 같이 기능에 따라 구분하고, 그에 맞는 운행도로, 운행시간, 운행지역 등을 선정하였다.

그러나 이상의 긍정적 측면에도 불구하고 버스준공영제는 버스업체의 운영적자를 보전하기 위한 지방재정의 지원이 필수적이기 때문에 지방정부들의 재정적 부담이 가중되고 있다는 근본적인 문제를 안고 있다.

4. 광주광역시의 대중교통현황과 준공영제

4.1 광주광역시의 대중교통현황

광주광역시의 행정구역은 5개구 501.28km²(광주광역시권은 3,258.6km²), 인구는 1,423,000명이며, 자동차 등록대수는 2008년 473,456대로 연평균

2.69%로 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 2005년 기준 광주광역시의 도로연장은 1,946Km이며, 99.1%의 도로포장율을 보이고 있다.

〈표 5〉 광주광역시 자동차 등록대수

구분	승용차	승합차	기타	합계
대수	359,778	29,289	84,390	473,456
증가율	4.07	-4.04	6.61	2.69

자료: 광주광역시 통계연보 (2009)에서 재구성.

광주광역시 버스 노선현황을 살펴보면 시내버스 89개 등 총 243개 노선이 운영 중이다.

〈표 6〉 광주광역시 버스 노선현황

구분	시내 버스	농어촌 버스	시의 버스	고속 버스	마을 버스	합계
노선 수	89	19	101	28	6	243
운행 횟수	4,981	1,783	1,211	493	220	8,688

자료: 광주광역시 (2010), 광주광역시 BRT 기초조사(종합보고서), p.32.

시내버스 노선은 농어촌버스 포함 108개 노선이 운영 중이며, 버스유형별 비율과 평균배차간격은 아래의 표와 같다.

〈표 7〉 광주 시내버스 노선 및 배차간격

구분	급행간선	간선	지선	농어촌	계
노선수	4	21	64	19	108
비율(%)	4	19	59	18	100
배차간격(분)	7.8	12.5	54.1	22.4	24.2

자료: 광주광역시 대중교통과 내부자료(2009).

시내버스는 2004년 10월 노선개편을 통해 간선·지선·순환형태의 노선체계를 형성하였으나 기존의 이용성에 중점을 둔 지선위주의 개편으로 교통카드와 무료환승제 도입에 그 의미가 있으며, 현재는 준공영제 시행에 따라 일부

노선이 개편되었다.

승객이용은 1일 총 470,000명이 이용하는 것으로 조사되고 있는데 무료환승제 등의 도입으로 실시 이전보다 약 23%정도의 이용객 증가 현상을 보이고 있다[5]. 광주광역시를 통행하는 일일 교통량의 차종별 수단분담율은 승용차 63.9%, 택시 8.51%, 버스 9.20%, 화물차 17.35%, 기타 1.03%로 나타나고 있다[3].

광주광역시의 2005년 말 현재 차종별 통행수요를 살펴보면 버스가 37.5%, 택시 20.2%, 승용차 27.3%를 보이고 있으며, 이는 타 도시와 동일하게 버스가 도시교통의 중요한 수단임을 알 수 있다. 도로 점유비율을 살펴보면 통행수요가 27.3%인 승용차가 69.8%를 점유하여 비효율적인 교통수단으로 나타나고 있다.

〈표 8〉 광주광역시 수송분담과 도로점유비(%)

구분	승용차	택시	버스	지하철	기타
차종별 도로점유율	69.8	8.2	9.5	-	12.5
수단별 통행수요	27.3	20.2	37.5	1.7	13.3

자료: 광주광역시 (2010), p.49.

광주광역시의 시내버스 노선거리는 23.1km, 대당운행횟수는 5.8회, 평균 운행시간은 67.7분으로 나타나고 있다.

〈표 9〉 광주광역시 시내버스 운영현황

구분	단위	2000	2003	2005	증가율
버스노선수	개	84	82	77	0.22
총보유대수	대	983	933	933	-0.28
평균노선거리	km	23.8	25.1	23.1	-0.03
대당운행회수	회	5.6	5.6	5.8	-0.28
평균운행시간	분	73.3	75.9	67.7	0.39

자료: 광주광역시 (2010), p.50.

시내버스의 승차효율[†]은 첨두시간대는 평균

† 승차효율은 대당 1일 1시간 평균재차 인원을 버스 정원(도시형 80인/대, 중형 60인/대)으로 나눈 값이다.

0.41, 일 평균은 0.26으로서 매우 낮게 조사되고 있으며, 경영효율*은 침두시간대는 평균 179%, 일 평균은 215%로서 매우 높게 나타나고 있다.

광주시내버스의 문제점을 살펴보면, 먼저 계통과 노선망이 금남로와 중앙로를 중심으로 집중되어 운행시간의 증대, 교통질서의 혼란, 운전부담가중 등 현상을 초래하고 있다. 또한 장대계통이 다수 존재하고 굴곡도가 높다는 문제가 있다. 지하철과 연계된 환승체계의 형성이 미진한 점도 지적될 수 있다. 시내버스 시설은 대부분이 양호한 상태로 유지되고 있지만, 시내버스의 기·종점에 적절한 시설 차고지가 확보되어 있지 않다.

광주시는 과거 10년 동안 승용차 보유대수는 연평균 18.0% 이상 증가하였지만, 도로용의 증가는 매년 3.4% 정도에 불과하여, 도로의 교통혼잡 비용은 1993년 1,346억원에서 2000년에는 7,130억원, 2003년에는 9,287억으로 연평균 21.3%로 급격히 증가하여 교통혼잡과 정시성의 악화를 초래하고 있다.

광주시 버스전용차로제의 총연장은 7개 도로 구간에서 29.5km를 차지하고 있다. 이는 광주시 총 도로연장의 2.4%에 불과하며, 전용차로 간의 연결성이 결여되어 실질적으로 버스운행속도 향상에 기여하지 못하고 있다.

또한 농어촌버스와의 노선 경쟁으로 인한 광역교통체계의 형성이 미흡하다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

버스이외의 대중교통수단인 도시철도는 2004년 4월 녹동 - 상무간 1호선이 개통된 이래 총연장 20.1Km, 19개의 정거장이 있으며, 5-10분 간격으로 1일 평균 평일기준 285회 운행되고 있으며, 평일의 평균이용자수는 약 32,000명으로 나타나고 있다. 광주시는 2019년까지 총 3개 노선, 연장 66.64Km의 도시철도 건설을 계획하고 있다.

광주광역시의 총 택시대수는 8,190대로 법인

택시의 경우 76개 업체에 3,511대이며, 개인택시는 4,679대가 운행되고 있다. 2008. 7. 택시의 대시민 서비스개선책으로 GPS콜시스템, 신용카드나 교통카드를 이용한 택시요금결제기, 제복 착용 등을 내용으로 하는 광주브랜드 택시사업을 추진하고 있다. 사업비 2,421백만원 중 시비 1,470백만원, 자부담 951백만원을 들여 개인(월드콜) 및 법인택시(엔콜) 1,500대를 공개경쟁입찰로 선정하여 운행하고 있다.

4.2 광주광역시의 버스준공영제

4.2.1 준공영제의 도입

서울, 대전, 대구에 뒤이어 광주시도 2006년 12월 수입금공동관리제를 중심으로 하는 버스준공영제를 도입하였다. 광주시는 2004년 5월에 발생한 시내버스의 파업을 해소하기 위해 버스준공영제의 도입과 버스체계 개편을 적극 추진하기로 버스노동조합측과 합의하였다. 이에 따라 준공영제 시행을 전제로 한 용역을 2004년 6월 중 실시하고 노·사·정, 시민단체, 전문가 등이 참여하는 가칭 '시내버스개혁협의회'를 구성하였다.

광주시의 수입금공동관리제는 서울시의 사례를 도입한 것으로, 일부 세부적인 내용에서 차이가 있을 뿐 기본적 구조와 형식은 서울시와 동일하다.

수입금관리의 투명성을 확보하기 위해 시·업체, 시민단체가 참여하는 수입금공동관리위원회를 구성(2006. 12)하여, 수입금의 집계·배분·정산 등에 관한 업무를 처리하고 있다. 또한 교통카드시스템 이용개선과 시민단체(경실련)에 의한 현금수입금 실사 등을 통해 운송수입의 투명성을 확보하고자 하였다. 수입금 관리는 시·버스노사, 시민단체, 회계사, 노무사, 경영전문가 등 9인으로 구성된 수입금공동관리위원회에서 담당한다.

* 경영효율은 운행비용에 대한 운행수입의 비로서 경영효율이 100%이상이면 적자 경영을 의미한다. 경영효율 = 운행비용/운행수입

운송비용 관리는 버스은행관리시스템(BMS)을 구축하여 운행거리와 운행횟수 등 실적을 관리하며, 버스경영관리시스템을 이용하여 업체의 운송수입금과 비용 관련 자료를 시에서 통합적으로 관리하고 있다.

준공영제(수입금공동관리제) 시행에 있어 가장 중요한 요소는 버스의 운행비용, 즉, 표준운송원가를 합리적으로 산정하는 것이다. 이를 위해 각 지자체에서는 회계분야를 포함한 관련분야의 전문가들이 참여하여 표준운송원가를 산정하고 있다. 일반적으로 인건비는 임금협상에 의해 결정된 금액을, 유류비는 실제 사용한 금액을 산정하며 나머지 금액에 대해서는 업체평균이나 업체 중 효율성이 높은 일부 업체의 평균을 사용한다.

광주시는 시와 조합에서 각각 표준운송원가산정 전문회계법인 용역을 실시한 후, 시와 버스업체가 협의하고 버스정책심의위원회에서 최종 결정하는 방식을 취하고 있다. 광주시도 버스업체의 재무 건전성을 유도하고 경영 효율성을 제고하기 위하여 경영평가를 실시하고 있으며, 정기적인 서비스 평가를 통해 업체 간 서비스 경쟁을 유도하고 있다. 광주시의 평가는 경영평가(재무평가 + 경영효율화평가)와 시민서비스평가로 구분되며, 평가결과에 따라 성과이윤을 배분하고 있다.

준공영제 시행시 기존 10개 운송업체가 노선을 순환하며 운행하던 공동배차제에서 개별노선제로 전환하여 공동배차제의 문제점을 개선하였으며, 각 개별노선별로 담당업체를 지정하여 운행·관리하고 있다.

또한 기존의 버스 노선을 생활권 중심으로 노선체계 및 환승체계를 구축하였다.

4.2.2 문제점

준공영제를 도입·실시하면서 발생한 가장 큰 첫 번째 문제점은 버스업체에 대한 시의 재정보조금의 증대라고 할 수 있다. 기존에 준공영

제를 도입한 대도시들은 도입 당시 서비스의 안정적 공급기반 조성을 우선 고려한 나머지 정책방향을 비용절감을 위한 효율성 추구보다 경제적 약자의 교통권 보호를 위한 서비스 공급 안정성 확보로 선택하여 버스업체의 구조조정, 슬립화를 거치지 않고 준공영제에서 구조적 비효율성(임금구조, 퇴직금, 인적 구조조정 등)을 수용하여 장기적으로 재정부담을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다.

〈표 10〉 광주광역시의 최근 3년간 재정지원

연도	보유대수	운송원가	재정보조금	
			총지원액	대당
2007	952	1,362억원	196억원	21백만원
2008	952	1,443억원	293억원	31백만원
2009	952	1,452억원	288억원	30백만원

자료: 광주광역시 대중교통과 내부자료(2010).

서울시도 지하철의 경우 거리비례제에 의한 실질적 요금인상 효과로 수입이 증대하였으나 버스는 무료환승에 의해 요금 수입이 감소하여 버스 재정보조금이 증가하고 있다. 버스준공영제의 시행에 따른 지자체의 재정보조금 증대요인으로는 버스수요의 지속적인 감소상황하에서 운송수입에 상관없이 운송실적에 따라 적정이윤을 보장하므로, 버스업체는 수입증대를 위한 경영개선이나 서비스향상 노력을 소홀히 한다. 이로 인해 발생하는 비효율성이 비용증가로 이어진다. 또 버스운전자는 수입금공동관리제로 인해 임금인상의 상대방이 자신의 소속회사가 아닌 준공영제를 실시하는 지자체의 시장으로 전환되는 노사관계의 구조적 변화는 임금인상으로 귀결되어 지자체 재정지원 증대를 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

두 번째로 지적할 수 있는 것은 광주광역시의 시내버스 업체들이 규모 측면에서 소규모·영세성으로 경영효율 추구에 한계가 있다는 것이다. 서울시의 경우는 큰 문제가 없지만 지방대도시의 경우는 업체 평균 보유대수가 적고

버스대당 종사자수도 많아 운송원가를 상승시켜 재정부담을 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 종래의 교통정책은 도로, 주차장 등 교통시설 확충과 지하철건설 등 교통시설 공급정책 중심으로 되어 있어 승용차 이용 잠재수요 유발로 소통개선 효과가 크지 않고, 대중교통의 우선통행을 고려하지 않고 이루어져 버스교통의 경쟁력 저하를 초래했다.

셋째, 현재의 준공영제는 시장경제 원리에 의한 이윤동기 부여요소가 결여되어 수익성 향상 노력 없이도 현상유지가 가능한 비효율적 경영행태가 나타나고 있다. 경영혁신에 의한 이윤추구 보다는 재정지원을 통한 경영의존으로 준공영제의 운영합리화를 위한 기본적인 한계요인으로 작용하고 있다. 현행 준공영제하의 버스업체는 경영자의 경영마인드가 약화 될 수밖에 없다. 따라서 승객증대, 원가절감 등 자구노력 정도가 미약하고, 민원발생, 사고위험, 원가절감 등의 이유로 오히려 수익노선 운행기피현상이 발생하고 있다. 준공영제 시행 전에는 운전기사 근태관리, 수익금 증대, 연료비 절약 등에 관심을 가졌으나 시행 후에는 관리직원에 일임하는 현상이 발생하고 있다.

넷째, 준공영제 실시에도 불구하고 노·사 관계가 여전히 불안정하다는 문제점을 지적할 수 있다. 준공영제를 담보로 시에 대한 일방적인 보수인상 요구가 증대하고 있다. 시를 준공영제의 경영주로 판단하고 배차간격 확대, 운행횟수 축소, 수당인상, 임금협상시 과도한 요구 등 교통정책에 간섭, 관여하는 부분이 과거에 비해 오히려 증가하고 있다.

5. 결론

버스준공영제의 성공여부는 매년 투입되는 재정지원금을 어떻게 감소시키느냐에 좌우될 수밖에 없다. 이를 위해서는 무엇보다도 각 지방정부 스스로 재정부담을 축소하기 위해 버스운영 직자를 최소화하려는 노력이 필요하다. 앞으로 실시될 것으로 논의되고 있는 지방소비세

의 활용에 있어서도 버스재정지원을 우선하는 방안도 검토되어야 한다[20]. 표준운송원가의 합리적 산정을 통한 비용요소의 효율화와 수입금관리의 투명성을 확보하여 버스업체의 도덕적 해이와 운영상의 비효율성을 막아야 한다. 재정부담 극복을 위해 지자체의 자체적 재원확보를 위한 방안이 적극적으로 모색되어야 한다. 그러나 현실적으로 지자체의 노력만으로 재정부담문제를 극복하기에는 한계가 있다. 결국 중앙정부의 재정지원에 많은 부분을 의존할 수밖에 없는데 중앙정부의 지원은 엄격한 지원기준을 마련하여 자자체별 차등화된 지원이 필요하다. 중앙정부의 지원기준은 표준운송원가의 합리적 설정 여부 및 효율성 확보 가능성, 업체간 경쟁체계의 구축여부, 대중교통 중심의 지자체정책의 실시여부 등을 근거로 설정할 필요가 있다.

둘째, 재정지원금은 버스이용객이 증가함에 따라 감소될 수 있기에 앞으로의 대중교통정책은 대중교통 이용자 확대에 초점을 맞추어야 한다. 또 이용자 중심의 대중교통서비스를 공급해 나가야 한다. 버스의 경우 정시성과 접근성의 확보, 연계환승시설의 개선, 안전운전, 정보시스템의 확대로 시내버스의 이용률을 높여 나가야 한다.

셋째, 통합적 대중교통정보화 시스템의 구축과 이용확대를 추진해야 한다. 대중교통 운행 및 이용정보의 생산과 유통, 활용을 통한 대중교통서비스의 개선은 지능형교통체계(ITS: Intelligent Transport System)도입의 중요 목표 중 하나이다. 버스운행과 관련된 자료를 수집하고, 이를 가공·관리하여 생산된 정보를 활용하는 버스운행관리시스템(BMS: Bus Management System)* 과 버스정보시스템(BIS:

* 버스에 부착된 GPS 수신기를 통해 얻어지는 버스운행정보를 BMS센터에서 실시간 관리함으로써 모든 버스노선을 중심으로 운행정보 수집·가공, 시스템모니터링, 버스운전자 및 버스회사는 배차관리, 교통상황정보, 공지사항 및 돌발 상황에 대한 정보를 제공받는다. 이용자는 버스도착정보, 노선정보, 운행정보 등 동적인 교통정보를 정류장안내기, 인터넷, 휴대폰 및 ARS 등을 통해 파악할 수 있다.

Bus Information System)은 버스이용자의 서비스 만족도를 높일 뿐만 아니라 시스템 운영에 대한 버스 이용자의 높은 만족도는 버스 관련 민원의 감소에서도 확인할 수 있다[11]. 현행 버스정보제공시스템은 개별 지방자치단체에 의해 이루어지고 있다. 그러나 시내버스의 노선이 행정경계를 넘어 광역화가 이루어지는 현실을 고려한다면 각 자치단체가 수집·관리하는 정보들을 공유화하는 통합적 시스템 연계가 필요하다.

넷째, 교통수요를 뒤따라가는 정책에서 벗어나 미래의 교통수요를 예측하고 적극적으로 관리·유도하는 예방적·통합적이며 시민요구에 민감하게 대응하는 서비스 지향적 교통정책이 요구된다. 미래에 대한 교통수요 예측은 새로운 교통체계 분석시 없어서는 안 될 요소이다[18]. 기존의 교통정책이나 시스템을 개선하고자 할 때, 새로운 교통서비스를 제공하거나 교통인프라에 대한 투자가 이루어질 때 장래의 교통수요와 교통체계가 어떻게 변화할 것인지를 예측하는 일은 매우 중요하다.

다섯째, 대중교통 우선정책의 수립이 전제되어야 한다. 대중교통 중심의 도시개발이나 버스 전용차로와 같이 기본적으로 대중교통의 경쟁력을 높이는 시설과 승용차 이용을 억제할 수 있는 정책이 수립되어야 버스의 이용이 늘고 버스 운영에 대한 보조를 최소화할 수 있을 것이다. 버스 한 대는 승용차 몇 대가 필요한 운송인원을 한꺼번에 운송할 수 있으며 지하철건설에 소요되는 재원의 일부분만으로도 도시교통 혼잡문제를 개선시킬 수 있다. 최근 도시의 환경 및 에너지 등 지속가능성에 대한 관심이 어느 때 보다 강조되고 있다. 도시교통체계 개선을 통해 환경부하를 감소시키고 에너지 소비 감소를 이루기 위해서는 자동차 이용억제 및 대중교통활성화가 가장 현실적인 대안이다[12]. 버스준공영제를 실시함에 있어서 운송비용 적자보전의 조건 중 하나는 버스의 노선체계나 운영형태를 공공적 측면에서 최적화하는 것이다. 시내버스와 도시철도 간에 상호보완적인

노선체계와 환승체계를 구축하고, 시내버스의 굴곡 노선 정비와 버스전용차로제를 확대하여 신속하고 정시성이 확보될 수 있는 대중교통시스템을 구축하는 작업은 지속적으로 계속되어야 한다.

마지막으로, 시민을 위한 서비스 향상과 시민 의견의 수렴이 활발히 이루어져야 한다. 시민이 요구하는 고급화된 대중교통수요에 대한 대응 능력과 서비스 수준의 향상노력이 필요하다. 시민사회 NGO와의 네트워크를 강화하고, NGO의 모니터링과 의견을 교통정책에 반영함으로써 대중교통정책의 적실성과 함께 투명성을 확보하고 교통정책에 대한 지지를 확보할 수 있어야 한다.

버스준공영제의 도입만으로 대중교통문제를 해결할 수 없다. 증대되는 재정지원금 문제의 해결, 관련된 인프라 구축부문, 노선조정, 서비스 개선 및 이해관계 당사자들의 적극적인 참여 등이 긴밀하게 연계될 때 버스준공영제도의 효과를 높일 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 강상욱·모창환 (2003). 운송업체도 개선연구. 교통개발연구원
- [2] 광주광역시 (2004). 2004년 지하철 개통대비 시내버스 노선개편. 2004. 2.
- [3] 광주광역시 (2006). 교통관련 기초조사용역 결과보고서.
- [4] 광주광역시 (2008). 2007년도 시내버스 시민 서비스 평가.
- [5] 광주광역시 (2009). 통계연보.
- [6] 광주광역시 (2010). 광주광역시권 BRT 기초조사(종합보고서).
- [7] 광주광역시 (2010). 광주광역시 대중교통계획.
- [8] 교통개발연구원 (2005). 광주시내버스 개혁 추진 실행방안연구(최종보고서). 167.
- [9] 김순관 등 (2009). 수도권 장래교통수요예측 및 대응방안연구. 수도권교통본부·서울시정개발연구원·경기개발연구원·인천발전

연구원.

- [10] 모창환 · 박진영 · 김동준 (2007). 버스준공영제의 평가와 개선방안연구. 한국교통연구원 연구총서. 2007-04.
- [11] 박상조 (2005). 대중교통 정보화의 추진방향. 월간 교통. 2005. 12월호. 한국교통연구원. 25.
- [12] 박준환 (2009). 버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제. 국회입법조사처 현안보고서 제55호.
- [13] 박진영 (2002). 버스준공영제: 문제, 처방과 방향. 월간 교통. 2005. 5. 한국교통연구원. 14.
- [14] 서울시정개발연구원 (2005). 녹색교통.
- [15] 서울특별시 (2006). 대중교통체계개편 성과 분석 및 버스관리기구 설립 · 운영방안.
- [16] 서울환경운동연합 (2004). 시내버스 이용자 만족도 조사.
- [17] 송제룡 (2003). 버스노선 공영화 방안에 관한 연구. 경기개발연구원. 48.
- [18] 이규방 외 공저 (1999). 교통정책의 변화와 과제. 국토개발연구원. 30.
- [19] 이원규 · 김만경 (2006). 부산광역시 버스준공영제 시행방안 연구. 부산발전연구원. 11.
- [20] 이영환 등 (2009). 지방소득세 · 지방소비세 도입과 향후과제. 예산정책처.
- [21] 전국자동차노동조합연맹 (2008). 버스준공영제하에서의 노사관계 개선방안.
- [22] 한국교통연구원 (2005). 도로교통부문의 국가경쟁력 강화방안. 토론회자료집.
- [23] 한국운수산업연구원 (2006). 버스교통. 2006 여름호.



전정환

1983 동국대학교 도시행정학과
(행정학사)

1986 서울대학교 행정대학원
행정학과(행정학석사)

1993 서울대학교 대학원
행정학과(행정학박사)

현재 : 광주대학교 경찰법행정학부 교수

관심분야 : 정부규제, NGO, 정책학

E-Mail: hohojo@gwangju.ac.kr