

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002699-01

2018. 12.

# 농어촌 특성을 고려한 지역사회 중심의 교통서비스 운영 방안

연구기관  
한국농촌경제연구원  
충북연구원

연구 담당

**원광희** | 수석연구위원 | 연구 총괄

**채성주** | 선임연구위원 |

**김덕준** | 연구위원 |

**오상진** | 연구위원 |

**정용일** | 전문연구위원 |

**김지은** | 위촉연구위원 |

정책연구보고 P000

**농어촌 특성을 고려한 지역사회 중심의 교통서비스 운영 방안**

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 12.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | 크리커뮤니케이션

ISBN | 979-11-6149-000-0 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
- 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 『농어업인 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관 업무위탁』 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2018년 12월

연구기관  
한국농촌경제연구원



## 머 리 말

---

저출산, 고령화에 따른 승객감소는 버스운송사업의 침체를 가져왔으며, 이러한 승객수요감소는 농어촌 교통서비스의 질을 악화시키는 상황을 초래하고 있다. 특히 농어촌 교통약자의 이동권에 심각한 영향을 끼치고 있는 것으로 나타나고 있다. 저출산·고령화 현상 가속 → 승객수요 감소 → 노선축소 → 서비스 저하 등의 악순환 과정을 통해 이동권을 제약하게 된다.

특히 최근에는 시내, 농어촌, 시외, 고속 등 노선버스를 대상으로 근로기준법 개정에 따라 근로시간 특례업종에서 제외되어, 운전자들이 2018년 7월 1일부터 주 최대 68시간, 2019년 7월 1일부터 주 최대 52시간 근무하게 됨에 따라 더욱 심각한 상황을 초래하고 있다. 버스업체는 신규 운전직 종사자의 수요에 맞는 채용방식이 아니라 노선축소를 통해 문제를 해결하는 방식을 택함에 따라 이동권은 더욱 보장받기 어려운 상황에 처하게 된다.

이러한 상황의 변화에 따른 현상 중 하나가 버스운영체계의 개편이다. 즉, 민영제 방식에서 준공영제 및 공영제로의 전환이 필요하다는 인식이 확산되고, 광역시에서 추진되던 준공영제가 대도시 및 중소도시로 확산되어야 한다. 또 다른 논의는 운영체계의 전환과 함께 운영방식에서 지속가능성을 담보할 수 있는 주민주도의 운영방식으로 전환이 필요하다. 날로 확대되는 교통공백지역을 대상으로 주민들이 직접 운송하는 것이다. 그동안 교통공백지역에 대해 수요응답형 교통수단을 도입하여 소기의 성과를 거둔바 있다. 지역별로 다양한 이름으로 불리는 행복택시, 100원택시 등 수요응답형 교통수단인 DRT의 도입을 좀 더 다양한 방식으로 확대할 필요가 있다. 이번 연구는 이러한 관점에서 추진된 연구라는데 의미가 있다.

본 연구결과가 버스노선들이 폐지됨에 따라 농어촌교통약자들의 이동권이 점차 줄 것으로 예상되는 상황에서 안정적인 제도로 정착할 수 있는 합리화 방안으로 채택되고 새로운 교통수단에 대한 접근을 하는 시발점이 되기를 기대한다.

2018. 12.

충북연구원 정 초 시

## 요 약

---

- 중앙부처와 지자체는 농촌의 열악한 교통서비스를 개선하기 위한 다양한 사업을 추진함.
  - 농식품부의 농촌형 교통모델, 국토부의 공공형택시 사업은 ‘18년 전 시·군을 대상으로 사업을 추진 중임.
  - 충청북도는 택시를 활용한 ‘시골마을 행복택시’라는 명칭으로 교통취약 마을에 교통서비스를 제공 중이며, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 충청북도 등은 도와 국내 기초자치단체인 여러 시·군에서도 자체적으로 교통서비스 개선을 위한 사업을 추진 중임.
  
- 많은 성과에도 불구하고 중앙과 지방정부 지원을 기반으로 한 농촌교통서비스사업은 지속성을 담보하기 위한 대응방안과 재원확보 등에 대한 우려 증가되는 상황임.
  - 사업의 지속성 확보를 위해 주민주도의 운영주체 발굴과 농촌중심지활성화 사업 등 농촌형 지역개발사업과 연계를 통한 사업운영방식의 다각화를 유도
  - 그러나, 열악한 환경에 처해 있는 기존 운수업의 생존과 직결된 문제로 인해 운송방식의 전환에 따라 발생될 갈등에 대한 우려와 사업주체 관리의 편의성 때문에 운수업체 중심으로 사업이 추진 중임.
  
- 최근 주52시간 근로제 도입에 따라 농어촌버스업체에 주 52시간 근무제 적용으로 운전직 종사자들의 연쇄 이동 및 운송수지 적자 폭의 확대로 인해 배차시간의 확대 → 벽지노선 폐지 → 전체적인 농어촌버스노선의 구조조정으로 인한 농어촌 교통서비스 수준 저하로 연결되어 농어촌지역의 교통약자들의 이동편의 증진에 대한 문제가 대두됨.
  - 근로시간의 단축으로 인해 해당 지자체의 경우 현 버스 운전직 종사자의 약 50~60% 정도 신규 운전직 수요가 발생될 것으로 예측됨.

- 또한 준공영제 시행으로 직업안정성이 높은 특·광역시로 운전직 종사자의 급격한 이직이 예상됨에 따라 농어촌 지역의 대중교통운영체계에 심각한 문제가 발생할 것으로 예상
  - 이러한 상황이 발생될 경우 농어촌 버스는 노선별 배차간격의 확대 → 노선 축소 및 폐지로 인해 농어촌 교통약자의 이동편의 문제가 발생할 수 있음.
  - 기존 운영방식인 운수업체를 활용한 정부와 지자체의 농어촌 교통서비스 사업 또한 운수업체의 여건 악화로 추진이 불가능한 경우가 발생할 가능성 존재
- 위와 같이 대내외적인 환경의 변화에 대응하여 교통약자인 농어촌 주민의 이동편의 증진을 위한 다양한 운송수단 및 운송체계를 효율적으로 운영할 수 있는 대안적 교통서비스 운영방안 제시가 필요
- 따라서, 주민주도의 운영체계 도입 등 다양한 사업방식 활성화, 농촌지역개발사업과의 연계 등 기존의 정책 방향을 지원할 수 있는 구체적이고 다양한 사업 방식의 제안이 필요함.
- 농어촌 교통서비스 개선을 위한 대안적 교통수단에 대한 다각적 검토 및 교통체계 변화에 대비한 교통서비스 운영방안 제시
- 이용인구 감소로 인해 공공서비스 혜택의 사각지대인 농어촌 지역의 교통서비스 지원문제를 해결하기 위해 현재의 농어촌버스 운영방식의 변화가 불가피한 실정
  - 다양한 정책목적을 달성하기 위해 도입 운영되는 교통모델에 대해 운영체계, 적합한 운영모델(수단)발굴, 추진주체의 통합화 등의 대안 제시
  - 대중교통 이용이 불편하고 운행효율성이 떨어졌던 농어촌 지역에 대해 수요응답형 여객운송사업(DRT)의 확대를 우선적으로 검토하되, 적극적인 버스 운영 시스템의 혁신으로 버스 이용객의 안정적 이동권 보장 방안 또한 검토
- 수요응답형 교통수단의 확산, 법인교통수단 및 특수목적형교통수단 도입 가능성 및 법제화 방안 제시

- 공공서비스 혜택의 사각지대에 놓여있는 지역과 시부 및 읍부를 연계하는 농어촌버스의 운영방식의 전환을 통해 학생이나 노약자 등과 같은 교통약자(transportation poor)들이 만족할 만한 이동권 보장이 목적
- 교통약자의 이동권 확보를 위해 특수목적형 교통수단의 활용 등 지속가능성을 전제로 한 주민주도의 교통수단 운영시 검토될 제도 측면, 운영 측면 등에 대한 방안을 제시



## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 과업의 추진배경 및 목적 ..... 1
- 2. 과업의 내용 ..... 4

### 제2장 농어촌 교통서비스 여건 변화

- 1. 여건변화와 교통환경 ..... 7
- 2. 근로시간 단축에 따른 추가 소요인원 및 비용 분석 ..... 8
- 3. 새로운 복지패러다임으로서 교통복지 ..... 14
- 4. 시사점 ..... 16

### 제3장 여건변화에 대응한 교통서비스 변화

- 1. 한국 ..... 19
- 2. 일본 ..... 78
- 3. 영국 ..... 131
- 4. 국내 DRT 운영 시사점 ..... 147

### 제4장 농어촌 교통서비스 강화를 위한 정책방향

- 1. 기본방향 ..... 159
- 2. 도입 가능한 여객자동차 운송사업 방식 ..... 161
- 3. 농어촌지역 효율적 교통서비스 개선을 위한 가능대안 ..... 177
- 4. 농어촌 교통서비스 운영모델 ..... 180
- 5. 농어촌버스 재정지원 합리성 확보 ..... 183
- 6. 새로운 교통서비스에 대한 적정 요금수준 설정 ..... 192

부록 ..... 195

참고문헌 ..... 198

## 표 차례

---

### 제2장

- <표 2-1> 업종별 추가 소요인원 및 추가비용(1단계: 2018.7.1.). …………… 9
- <표 2-2> 업종별 추가 소요인원 및 추가비용(2단계: 2019.7.1.) …………… 10
- <표 2-3> 근로시간 단축에 따른 업종별 운전자 임금감소 예상규모(연간) …… 12

### 제3장

- <표 3-1> 노선운행방법별 DRT 분류 …………… 21
- <표 3-2> 노선형태별 DRT 분류 …………… 22
- <표 3-3> 기종점 형태별 DRT분류 …………… 23
- <표 3-4> 운영주체별 DRT 분류 …………… 24
- <표 3-5> 운영주체별 사례 분류 …………… 24
- <표 3-6> 달성군 행복택시 운영실적 …………… 25
- <표 3-7> 2014년 충청북도 기업진흥원 통근버스 임차비 지원금 …………… 50
- <표 3-8> 성남시 성남시민버스 재정구조 …………… 57
- <표 3-9> 남이면 지역 마을 순환버스 운행시간표 …………… 68
- <표 3-10> 일본의 여객운송사업 분류 …………… 81
- <표 3-11> 자가용유상운송 단체수 및 차량대수 …………… 118
- <표 3-12> 택시사업과 자가용유상운송 비교 …………… 119
- <표 3-13> 자가용유상여객운송 사무 실시매뉴얼과 핸드북의 목차 …………… 125
- <표 3-14> 협의회비 비교 …………… 126
- <표 3-15> 협의회별 지원내용 …………… 128
- <표 3-16> 국토교통성의 디맨드교통 관련 보조금 …………… 128
- <표 3-17> 시대별 주요 교통정책 …………… 131
- <표 3-18> 더비셔(Derbyshire)의 버스서비스 확보의 우선순위 …………… 138

<표 3-19> 더비셔(Derbyshire)의 버스서비스 수준결정 방법 .....	139
<표 3-20> 버스사업의 운영 .....	140
<표 3-21> 영국의 여객운송서비스의 공급주체 및 서비스 유형 .....	141
<표 3-22> 19조 버스와 22조 버스의 비교 .....	142
<표 3-23> 한국 DRT 운영사례 .....	147
<표 3-24> 2014 농촌형교통모델 사업 지자체 수지 현황 .....	148

#### 제4장

<표 4-1> 노선 여객자동차 운송사업 진입제도 .....	161
<표 4-2> 면허(등록) 최저 기준대수 .....	162
<표 4-3> 수요응답형 교통 서비스 운영방안 .....	163
<표 4-4> 사회적 기업의 유형 .....	171
<표 4-5> 사회적 기업의 의의 .....	172
<표 4-6> 수요응답형 교통 서비스 재원확보방안 .....	176
<표 4-7> 농어촌지역 효율적 교통서비스 개선을 위한 가능대안 .....	177
<표 4-8> 농어촌지역 교통서비스 공급범위 및 규모 설정(안) .....	180
<표 4-9> 노선망 구축 모델 .....	181
<표 4-10> 운행방식 모델 .....	182
<표 4-11> 교통수단 요금결정 원칙 .....	192
<표 4-12> 신 교통수단 요금설정 유형별 사례 .....	194

## 그림 차례

---

### 제3장

<그림 3-1> 수요응답형 교통의 범주 .....	20
<그림 3-2> 달성군 행복택시 노선도 (구지·현풍권역) .....	26
<그림 3-3> 달성군 행복택시 노선도 (유가권역) .....	26
<그림 3-4> 조교리 마을버스 .....	32
<그림 3-5> 조교리 마을버스 정류장 .....	32
<그림 3-6> 조교리 마을버스 노선도 .....	32
<그림 3-7> 여객자동차 운송사업 등록증(한정면허) .....	35
<그림 3-8> 배바우작은도서관 셔틀버스 운행노선 간 소요시간 및 거리	39
<그림 3-9> 배바우도서관 어머니학교 .....	40
<그림 3-10> 배바우도서관 .....	40
<그림 3-11> 안남면 마을순환버스 .....	41
<그림 3-12> 배바우도서관 전경 .....	41
<그림 3-13> 서종면 YP행복버스 운행시간표 .....	42
<그림 3-14> 서종면 YP행복버스 노선도 .....	43
<그림 3-15> 서종면 청은행복버스 노선도 .....	45
<그림 3-16> 충청북도 기업진흥원(진천) 통근버스 노선도 .....	52
<그림 3-17> 충청북도 기업진흥원(진천) 통근버스 시간표 .....	53
<그림 3-18> 충청북도 기업진흥원(충주) 통근버스 노선도 .....	54
<그림 3-19> 성남시민버스 노선도 .....	58
<그림 3-20> 우도 마을버스 노선도 .....	61
<그림 3-21> 우도 마을버스 .....	62
<그림 3-22> 백담사 마을버스 노선도 .....	64
<그림 3-23> 백담사 마을버스 .....	65

<그림 3-24> 남이면 지역 마을 순환버스 노선도 .....	67
<그림 3-25> 셋슈군호의 운행구역과 운행차량 .....	87
<그림 3-26> 후레아이택시의 운행차량 및 이벤트 사진 .....	89
<그림 3-27> HOPE 택시의 운행차량 및 운행구역 .....	92
<그림 3-28> 운행구역과 시간표, 이용권, 예약접수센터, 차내 .....	96
<그림 3-29> 오타카 e-마치택시 카드 .....	98
<그림 3-30> 오타카 e-마치택시 디맨드교통의 대합실 .....	98
<그림 3-31> 이쿠베호의 운행구역, 이용권, 협력처마크 .....	102
<그림 3-32> 유한책임사업조합 이치노헤디맨드교통(LLP) .....	103
<그림 3-33> 운행이미지, 운행차량, 운전자, 협소한 도로상황 .....	107
<그림 3-34> 수요대응교통 도입지역 (히타치市) .....	109
<그림 3-35> 히타치市 수요대응교통 .....	110
<그림 3-36> 히타치시의 버스활성화 방안과 자가용유상운송을 위한 NPO 설립 ..	110
<그림 3-37> 도로운송법의 사업구분 .....	122
<그림 3-38> 일본 자가용유상운송 통계자료(단체 수, 차량 수) .....	123
<그림 3-39> 시정촌운영유상운송과 공공교통공백지유상운송·복지유상 운송의 등록절차 .....	124
<그림 3-40> 디맨드교통·자가용유상여객운송의 검토프로세스 .....	127
<그림 3-41> 자가용유상여객운송의 이미지 .....	129
<그림 3-42> 위글리(wiggly)버스 .....	144
<그림 3-43> 다이얼 어 버스(Dial a Bus) .....	145
<그림 3-44> 이용자 1인당 행정부담액과 수지율 .....	150
<그림 3-45> 버스형 교통모델 운행방식 개선 사례(순천시) .....	154

## 제4장

<그림 4-1> 포천가산농협 공영버스 .....	167
----------------------------	-----



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 과업의 추진배경 및 목적

#### 1.1. 과업 추진 배경

- 중앙부처와 지자체는 농촌의 열악한 교통서비스를 개선하기 위한 다양한 사업을 추진
  - 농식품부의 농촌형 교통모델, 국토부의 공공형택시 사업은 '18년 전 시·군을 대상으로 사업을 추진 중임.
  - 충청북도는 택시를 활용한 '시골마을 행복택시'라는 명칭으로 교통취약 마을에 교통서비스를 제공 중이며, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 충청북도 등은 도와 국내 기초자치단체인 여러 시·군에서도 자체적으로 교통서비스 개선을 위한 사업을 추진 중임.
  
- 많은 성과에도 불구하고 중앙과 지방정부 지원을 기반으로 한 농촌교통서비스사업은 지속성을 담보하기 위한 대응방안과 재원확보 등에 대한 우려 증가되는 상황임.

- 사업의 지속성 확보를 위해 주민주도의 운영주체 발굴과 농촌중심지활성화 사업 등 농촌형 지역개발사업과 연계를 통한 사업운영방식의 다각화를 유도
  - 그러나, 열악한 환경에 처해 있는 기존 운수업의 생존과 직결된 문제로 인해 운송방식의 전환에 따라 발생될 갈등에 대한 우려와 사업주체 관리의 편의성 때문에 운수업체 중심으로 사업이 추진 중임.
- 최근 주52시간 근로제 도입에 따라 농어촌버스업체에 주 52시간 근무제 적용으로 운전직 종사자들의 연쇄 이동 및 운송수지 적자 폭의 확대로 인해 배차시간의 확대 → 벽지노선 폐지 → 전체적인 농어촌버스노선의 구조조정으로 인한 농어촌 교통서비스 수준 저하로 연결되어 농어촌지역의 교통약자들의 이동편의 증진에 대한 문제가 대두됨.
- 근로시간의 단축으로 인해 해당 지자체의 경우 현 버스 운전직 종사자의 약 50~60% 정도 신규 운전직 수요가 발생될 것으로 예측됨.
  - 또한 준공영제 시행으로 직업안정성이 높은 특·광역시로 운전직 종사자의 급격한 이직이 예상됨에 따라 농어촌 지역의 대중교통운영체계에 심각한 문제가 발생할 것으로 예상
  - 이러한 상황이 발생될 경우 농어촌 버스는 노선별 배차간격의 확대 → 노선 축소 및 폐지로 인해 농어촌 교통약자의 이동편의 문제가 발생할 수 있음
  - 기존 운영방식인 운수업체를 활용한 정부와 지자체의 농어촌 교통서비스 사업 또한 운수업체의 여건 악화로 추진이 불가능한 경우가 발생할 가능성이 존재함.
- 위와 같이 대내외적인 환경의 변화에 대응하여 교통약자인 농어촌 주민의 이동편의 증진을 위한 다양한 운송수단 및 운송체계를 효율적으로 운영할 수 있는 대안적 교통서비스 운영방안 제시가 필요함.
- 따라서, 주민주도의 운영체계 도입 등 다양한 사업방식 활성화, 농촌지역 개발사업과의 연계 등 기존의 정책 방향을 지원할 수 있는 구체적이고 다양한 사업방식의 제안이 필요함.

## 1.2. 과업 목적

- 농어촌 교통서비스 개선을 위한 대안적 교통수단에 대한 다각적 검토 및 교통체계 변화에 대비한 교통서비스 운영방안 제시
  - 이용인구 감소로 인해 공공서비스 혜택의 사각지대인 농어촌 지역의 교통서비스 지원문제를 해결하기 위해 현재의 농어촌버스 운영방식의 변화가 불가피한 실정
  - 다양한 정책목적을 달성하기 위해 도입 운영되는 교통모델에 대해 운영체계, 적합한 운영모델(수단)발굴, 추진주체의 통합화 등의 대안 제시
  - 대중교통 이용이 불편하고 운행효율성이 떨어졌던 농어촌 지역에 대해 수요응답형 여객운송사업(DRT)의 확대를 우선적으로 검토하되, 적극적인 버스 운영 시스템의 혁신으로 버스 이용자의 안정적 이동권 보장 방안 또한 검토
  
- 수요응답형 교통수단의 확산, 법인교통수단 및 특수목적형교통수단 도입 가능성 및 법제화 방안 제시
  - 공공서비스 혜택의 사각지대에 놓여있는 지역과 시부 및 읍부를 연계하는 농어촌버스의 운영방식의 전환을 통해 학생이나 노약자 등과 같은 교통약자(transportation poor)들이 만족할 만한 이동권 보장이 목적
  - 교통약자의 이동권 확보를 위해 특수목적형 교통수단의 활용 등 지속가능성을 전제로 한 주민주도의 교통수단 운영시 검토될 제도 측면, 운영 측면 등에 대한 방안을 제시하고자 함.

## 1.3. 연구 추진 방법

- 대안적 교통서비스에 대한 사례 조사
  - 지역 농협, 주요 커뮤니티 시설, 주민 조직이 운영하는 버스 등 기존 대중교통 체계와, 정부 사업에 연관되지 않는 대안적 교통서비스를 발굴

- 발굴한 교통서비스에 대한 활성화 및 정부 지원 방안 모색
- 문헌 및 실태조사 보고서 검토
  - 충북 및 타시·도의 농어촌버스, 시내버스 운영실태 조사보고서 검토
  - 충북 및 타시도의 농촌형 교통모델, 공공형택시 사업계획서 및 추진현황 검토

## 2. 과업의 내용

- 농어촌 교통서비스 강화 필요성
  - 농어촌지역 교통서비스의 유형 및 특성에 대한 분석과 정책 검토
- 농어촌 교통서비스 여건변화에 대응한 교통서비스 여건변화
  - 운수업체에 대한 주 52시간제 적용에 따른 노선별 배차간격의 확대, 노선 축소 및 폐지 등 서비스 수준 변화를 제시
  - 여건변화에 따른 농어촌버스 및 농촌 교통서비스 개선사업(농촌형교통모델, 공공형 택시) 서비스 범위 변화예측
- 여건변화에 대응한 교통서비스 변화
  - 수요응답형 교통수단, 자가용유상운송 사례 등에 대한 국내외 사례분석
  - 지역특화형 운영사례 발굴 및 관계자 면담조사
- 농어촌 교통서비스 강화를 위한 정책방향
  - 농촌형 교통모델 사업과 대안적 교통수단을 연계한 성공사례 제시
  - 농촌 교통서비스 강화를 위한 방안 제시
- 정책의 실효성 제고를 위한 제도개선 방안

- 사례 검토를 통해 도출한 교통수단과 운영방식의 주요 특성을 반영한 제도적 개선방안
- 대안으로 제시한 교통수단 및 운영방식에 대한 현행법률(여객자동차 운수사업법 등) 검토 및 개정 가능성 모색



## 제 2 장

---

### 농어촌 교통서비스 여건 변화

#### 1. 여건변화와 교통환경

- 버스산업은 국민의 기초교통수단임에도 불구하고 여러 사회적 여건에 의해 이용수요가 감소하여 경영여건이 지속적으로 악화되고 있는 실정임.
- 이런 상황 하에서 노선버스( 시내, 농어촌, 시외, 고속)를 대상으로 근로기준법 개정예 따라 근로시간 특례업종에서 제외되어, 운전자들이 2018년 7월 1일부터 주 최대 68시간, 2019년 7월 1일부터 주 최대 52시간 근무하게 됨.
- 그렇게 되면 경영여건이 어려운 업종의 운전자 추가 고용 및 막대한 비용부담 증가가 예상되고 운전자 근로여건이 상대적으로 양호한 대도시지역 보다 농어촌지역의 경우 버스운전자 구인난으로 운전자 부족현상이 우려됨.
  - 특히 고령화 등으로 교통약자들이 대폭 증가하는 농어촌지역의 교통 환경이 더욱 열악해 질 것으로 예측됨.

- 또한, 버스노선들이 폐지됨에 따라 농어촌교통약자들의 이동권이 점차 줄 것으로 예상되어 안정적인 제도로 정착할 수 있는 합리화 방안 마련이 요구되며 새로운 교통수단에 대한 접근이 필요함.

## 2. 근로시간 단축에 따른 추가 소요인원 및 비용 분석<sup>1</sup>

### 2.1. 1단계(2018.7.1.)

#### 2.1.1. 업종별 추가 소요인원 및 추가비용

- 추가 소요인원 예상규모는 대안1(1일 2교대)이 20,900명(48.3%)이고, 대안2(혼합근로)는 12,068명(27.9%), 대안3(탄력근로)은 8,307명(19.2%)임.
- 임금 감소분 제외 시 추가 소요비용은 대안1(1일 2교대)이 3,336억 원(18.8%)이고, 대안2(혼합근로)는 4,070억 원(22.9%), 대안3(탄력근로)은 2,310억 원(13.0%)임.
- 현 임금수준 유지 시 추가 소요비용은 대안1(1일 2교대)이 10,246억 원(57.7%)이고, 대안2(혼합근로)는 5,858억 원(33.0%), 대안3(탄력근로)은 4,016억 원(22.6%)임.
- 준공영제 평균임금 적용 시 대안별 추가 소요비용은 대안1(1일 2교대)이 13,433억 원(75.7%)이고, 대안2(혼합근로)는 8,651억 원(48.8%), 대안3(탄력근로)은 6,632억 원(37.4%)임.

<sup>1</sup> 한국교통연구원, 근로시간단축에 따른 버스운송업의 영향분석 및 합리화 방안, 2018. 5

〈표 2-1〉 업종별 추가 소요인원 및 추가비용(1단계: 2018.7.1.).

(단위: 명, 억 원)

구분	대안1 (1일 2교대)				대안2 (혼합근로)				대안3 (탄력근로)			
	추가 소요 인원 (명)	추가소요비용(억 원)			추가 소요 인원 (명)	추가소요비용(억 원)			추가 소요 인원 (명)	추가소요비용(억 원)		
		임금 감소분 제외시	현임금 수준 유지시	준공영제 평균임금 적용시		임금 감소분 제외시	현임금 수준 유지시	준공영제 평균임금 적용시		임금 감소분 제외시	현임금 수준 유지시	준공영제 평균임금 적용시
합계	20,900	3,336	10,246	13,433	12,068	4,070	5,858	8,651	8,307	2,310	4,016	6,632
시내	12,000	1,519	5,742	8,102	7,697	2,527	3,694	5,802	6,736	2,077	3,250	5,285
농어촌	1,691	348	740	1,108	893	323	393	688	333	87	146	393
시외	6,066	1,252	3,102	3,558	3,056	1,048	1,530	1,916	1,129	146	559	891
고속	1,143	216	662	664	422	172	241	244	109	0	61	63

주: 현재인원은 1일 2교대 업체 운전자수 제외

자료: 한국교통연구원, 근로시간단축에 따른 버스운송업의 영향분석 및 합리화 방안, 2018. 5

## 2.1.2. 2단계(2019.7.1.)

※ 2단계의 대안별 추가 소요인원 및 소요비용은 1단계의 수치를 포함한 누적 수치임.

### 가. 업종별 추가 소요인원 및 추가비용

- 추가 소요인원 예상규모는 대안1(1일 2교대)이 20,900명(48.3%)이고, 대안2(혼합근로)는 16,754명(38.7%), 대안3(탄력근로)은 14,174명(32.8%)임.
- 임금 감소분 제외 시 추가 소요비용은 대안1(1일 2교대)이 3,336억 원(18.8%)이고, 대안2(혼합근로)는 3,579억 원(20.2%), 대안3(탄력근로)은 2,435억 원(13.7%)임.
- 현 임금수준 유지 시 추가 소요비용은 대안1(1일 2교대)이 10,246억 원(57.7%)이고, 대안2(혼합근로)는 8,141억 원(45.9%), 대안3(탄력근로)은 6,861억 원(38.7%)임.

○ 준공영제 평균임금 적용 시 대안별 추가 소요비용은 대안1(1일 2교대)이 13,433억 원(75.7%)이고, 대안2(혼합근로)는 11,172억 원(63.0%), 대안3(탄력근로)은 9,785억 원(55.1%)임.

〈표 2-2〉 업종별 추가 소요인원 및 추가비용(2단계: 2019.7.1.)

(단위: 명, %)

구분	대안1 (1일 2교대)				대안2 (혼합근로)				대안3 (탄력근로)			
	추가 소요 인원 (명)	추가소요비용(억 원)			추가 소요 인원 (명)	추가소요비용(억 원)			추가 소요 인원 (명)	추가소요비용(억 원)		
		임금 감소분 제외시	현임금 수준 유지시	준공영제 평균임금 적용시		임금 감소분 제외시	현임금 수준 유지시	준공영제 평균임금 적용시		임금 감소분 제외시	현임금 수준 유지시	준공영제 평균임금 적용시
합계	20,900	3,336	10,246	13,433	16,754	3,579	8,141	11,172	14,174	2,435	6,861	9,785
시내	12,000	1,519	5,742	8,102	10,938	2,201	5,241	7,538	10,528	1,999	5,062	7,325
농어촌	1,691	348	740	1,108	1,164	292	511	831	777	144	341	627
시외	6,066	1,252	3,102	3,558	3,978	830	2,001	2,412	2,508	207	1,253	1,624
고속	1,143	216	662	664	674	256	388	390	361	84	206	208

주: 현재인원은 1일 2교대 업체 운전자수 제외

자료: 한국교통연구원, 근로시간단축에 따른 버스운송업의 영향분석 및 합리화 방안, 2018. 5

## 2.2. 예상문제와 대책

### 2.2.1. 예상문제

- ※ 근로시간 단축에 따라 예상되는 문제

  - 버스 운전자 부족
  - 과도한 인건비 부담 증가
  - 근로시간 단축에 따른 운전자 임금감소
  - 탄력적 운전인력 운용 애로에 따른 비효율
  - 노사갈등 심화
  - 교통취약지 등 버스이용 불편 우려

### 가. 버스 운전자 부족

- 근로시간 단축에 따라 제도가 시행되는 금년 7월 1일부터 당장 약 12,000명(탄력근로제 적용 시 약 8,300명)의 운전자가 추가 확보되어야 함.
  - 운전자의 현장 투입 전에 이루어지는 통상적인 3주 정도의 실무교육을 감안하여 5월 말까지 부족 운전인력이 충원되어야 함.
- 현재도 업계현장에서 노령화, 이직률 증가 등으로 운전자 구인난을 겪고 있으며, 버스 운전자격을 취득하는데도 최소 1년 이상의 기간이 소요되어 단기간 내 대규모 운전인력을 충원하는데 현실적 제약이 있음.
  - 버스 운전자격을 취득을 위해서는 1종 대형면허 취득 후 최소 1년 이상 경력 필요
- 특히, 운전인력 확보를 위한 양성체계가 미비하여 업체가 개별적으로 모집하는 방식에 의존하고 있다는 점도 일시 대규모의 운전인력 확보에 어려움으로 작용

※단기간에 대규모의 부족 운전인력 확충이 관건 => 행정계층(직업안정성)에 따라 운전직 이직현상 심화

### 나. 과도한 인건비 부담 증가

- 근로시간 단축에 따른 부족 운전자 충원에만 약 5,800억 원(탄력근로제 적용 시 약 4,000억 원)의 추가 인건비 부담 예상
  - 여기에 2018년 최저임금 인상에 따른 인건비 상승에 약 500억 원의 추가 부담이 예상되며 향후 지속적인 원가상승 요인으로 작용하게 될 것임.
- 버스운송업은 대부분 영세업체이며, 요금인상 및 재정지원에도 한계가 있어 버스사업의 경영악화 요인으로 작용

※ 버스사업 경영악화 방지를 위한 인건비 부담 해소 대책 을 적극강구=>준공영제및공영제에 대한 논의제기

#### 다. 근로시간 단축에 따른 운전자 임금감소

- 근로시간 단축에 따른 운전자 임금감소 규모는 탄력근로 시 현 임금수준 대비 약 7%(1,249억 원)으로 예상됨.
- 특히, 초과근로 비율이 상대적으로 높은 준공영제 미 시행 지역 시내버스, 농어촌 및 시외일반버스의 경우 실질임금 저하 문제 심각

〈표 2-3〉 근로시간 단축에 따른 업종별 운전자 임금감소 예상규모(연간)

(단위: 억 원)

구분	대안1(1일 2교대)		대안2(혼합근로)		대안3(탄력근로)	
	1단계 (‘18.7.1)	2단계 (‘19.7.1)	1단계 (‘18.7.1)	2단계 (‘19.7.1)	1단계 (‘18.7.1)	2단계 (‘19.7.1)
합계	4,413	4,413	1,294	3,072	1,294	3,072
시내	2,825	2,825	832	2,038	832	2,038
농어촌	224	224	47	144	47	144
시외	1,077	1,077	359	797	359	797
고속	287	287	56	93	56	93

주1: 현재 인원은 1일 2교대 업체 운전기사 수 제외

2: 감소 비용은 임금 감소분 제외 시 기존 운전자의 인건비, 퇴직급여, 4대 보험 감소금액임.

자료: 한국교통연구원, 근로시간단축에 따른 버스운송업의 영향분석 및 합리화 방안, 2018. 5

- 임금삭감 시 준공영제 직영 등으로 운전자 이탈 가능성이 있으며, 기존 운전 인력의 유지를 위해서 일정부분 보전이 불가피할 것임.

※운전자 이탈 방지 위해 임금 감소분 일정수준 보전 불가

#### 라. 탄력적 운전인력 운용 애로에 따른 비효율

- 편도운행에 약 3~5시간 소요되는 장거리 운행 시외 및 고속버스의 경우 운행 도중에 근로시간이 종료되는 등의 문제로 효율적인 운전인력 및 배차 조정에 애로
- 장거리 운행노선의 경우 1일 2교대제 운영에 제약

- 특히, 명절연휴나 주말 등 교통체증으로 운행시간 지연 시 운전자 교대가 사실상 어려워 근로시간 초과문제 발생
- 그 밖에 장거리 노선을 운행하는 농어촌버스 등 효율적인 배차 및 운전인력 조정의 애로는 인건비 상승의 원인으로 귀결

※경직된 근로시간 규제로 탄력적 배차 및 운전인력 운용상 애로 =>농어촌에 새로운 형태의 운행방식대

#### 마. 노사갈등 심화

- 근로시간 단축에 따라 예상되는 노사분쟁 이슈
  - 최저임금 인상에 따른 보수체계 조정문제
  - 근로시간 단축에 따른 임금감소 문제
  - 근로시간의 범위를 둘러싼 분쟁 등
- 특히 근로시간 단축으로 장시간 초과근로에 따른 임금감소분이 상대적으로 큰 지역, 경영부실업체 등 노사문제 우려

※ 노사갈등 심화로 업체부담 증가 및 버스 파행 운행 우려 =>교통약자들의 이동편의증진의 어려움 가중

#### 바. 교통취약지 등 버스이용 불편

- 근로시간 단축의 악영향은 농어촌 교통취약지에 크게 미칠 것으로 예상
  - 운전자 근로여건이 상대적으로 양호한 대도시지역 보다 농어촌지역의 경우 버스운전자 구인난으로 운전자 부족현상 우려
- 이들 지역은 업체의 자구능력, 지자체의 대응능력 등의 한계로 추가 운전인력 미확보 시 운행중단, 감축운행 등 파행운행 우려

※ 운행감축 등 파행운행 대책 및 주민 홍보

### 3. 새로운 복지패러다임으로서 교통복지<sup>2</sup>

#### 3.1. 교통복지의 대두

- 복지에 대한 사회적 관심의 증가는 교통부문의 범위까지 확장되었으며, 교통복지에 대한 논의는 지속적으로 증가하고 있음.
- 고령화 사회가 급속도로 전환되면서 교통약자의 수가 크게 증가하고 있으며, 그 간 사회적 부담으로 인해 소홀히 다루어진 교통약자에 대한 사회적인 인식과 관심이 높아짐.
  - 특히, 교통약자에 대한 이동권 확보와 복지 차원의 교통 서비스체계의 구축 필요성에 대한 사회적인 공감대 형성은 교통복지정책에 대한 중요성을 더욱 증대시키게 됨.
- 이렇게 교통복지에 대한 관심과 요구가 높아짐에도 불구하고, 경제적 효율성 위주의 우선 정책으로 장애인, 고령자, 임산부 등 교통약자를 위한 교통복지정책에 대한 투자가 활발히 이루어지지 못하는 실정임.
- 교통복지개념은 모든 국민이 적절한 수준의 교통서비스를 제공받을 수 있도록 국민의 교통 활동에 관한 복리를 향상시키는 것이라 할 수 있음.
- 모든 국민이 사회활동을 영위하는데 있어 이용하는 교통수단의 차이로 인해 차별이 존재하는지가 교통복지 구현의 판단 근거가 되며, 이는 교통복지에 대한 교통약자의 중점적 보호측면으로 확대되고 있음.

<sup>2</sup> 충북연구원, 충북복지정책 진단 및 방향: 사회적 취약계층을 중심으로, 창의기획과제, 2016.

- 또한 교통약자의 범위는 복지의 주 대상인 교통약자에 대한 과거 연구들은 교통서비스를 이용하는데 신체적 혹은 물리적 어려움이 있는 집단으로 그 범위를 한정함
  - 최근 교통약자에 대한 개념은 점차적으로 확대되어가는 추세이며, 물리적 의미에서 사회적 의미까지 포함하여 진화하고 있는 추세임.
- 장애인·고령자 등의 신체적 혹은 물리적 어려움을 지닌 사람의 개념에서 더 나아가 교통서비스의 제약으로 활동이 축소되고, 그로 인해 삶의 질이 저하된 사람을 의미하는데, 교통복지의 주 대상자는 교통약자로서, 2005년 제정된 「교통약자의 이동편의 증진법」에서는 교통약자를 “장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 말한다.”라고 정의함.
- 교통약자는 이동 제약의 범위에 따라 협의적 개념과 광의적 개념으로 구분 (김원호 · 이신해 · 김시현, 2008)

- 협의적 개념: 교통수단을 이용함에 있어서 신체적 이유로 인해 이동의 제약을 받는 사람 (The Mobility Handicapped)
- 광의적 개념: 경제적·사회적 이유로 인해 이동의 제약을 받는 사람 (The Transportation Poor People)으로써 저소득자, 낙후된 소외지역 주민까지 포괄

- 또한 이동제약의 형태에 따라 신체장애인, 고령자 등과 같은 항시적 교통약자와 부상자, 임산부 등과 같은 일시적 교통약자로 구분하기도 하나, 본 연구에서는 대중교통의 사각지대에 놓여있는 공간적 측면에서 농촌에 기반을 둔 학생, 부녀자, 노인 등 교통수단의 사각지대에 있는 교통약자를 대상으로 함.

### 3.2. 교통복지정책 새로운 이슈

#### 가. 교통을 복지영역으로 바라볼 수 있도록 인식전환 노력 필요

- 교통복지에 대한 인식의 전환으로부터 출발된 교통약자들의 이동권 확보를 위한 교통복지 부문의 중요성이 정책에 반영될 수 있도록 노력 필요

#### 나. 특별교통수단 특히, 농어촌을 기반으로하는 수요응답형 교통의 효율적 운영관리

- 특별교통수단의 경우 업체에 따른 서비스의 차이와 교통공백지역의 확대에 따라 이용효율성이 떨어지기 때문에 지속가능성을 담보로한 주민주도의 운영체계가 도입될 수 있도록 제도적 개선이 필요

#### 다. 교통정의(transportation justice)의 개념 도입

- 읍·면·동별로 교통복지수준과 소득수준을 비교했을 때, 소득수준이 높은 지역보다 소득수준이 낮은 지역에 교통복지수준이 높아 질 수 있도록 교통정의 측면에서 농어촌교통서비스의 확대를 위한 정책을 추진

## 4. 시사점

- 현행 교통복지정책은 주로 교통수단, 여객시설 및 보행 등 교통시설 개선 및 확충 사업을 중심으로 추진되고 있어, 시설공급과 확대에 치중된 교통복지정책은 교통약자의 다양한 대중교통서비스 수요에 대응하지 못함.
- 농촌지역의 경우 고령화 및 저출산 등으로 버스공급기반이 무너진 상황으로 교통사각지대에 놓인 교통약자들은 최소한의 교통복지서비스 혜택을 받아야 할 상황임.

- 따라서 정책적 관심 영역 밖의 농촌의 교통약자에 대한 이동편의 증진 정책에 대한 제도적 지원이 필요함.
  
- 공간적 측면에서 농촌이라는 한정된 공간단위 내 교통약자를 위한 수요응답형 교통정책은 인구감소시대 지방소멸을 걱정하는 현 시점에서 적절할까라는 문제도 제기되고 있으나, 국토의 80%이상이 농촌이라는 현실과 농촌주민들의 최소한의 이동권, 교통권 확보라는 측면에서 교통복지가 새로운 패러다임으로 자리잡게 됨.



## 제 3 장

---

### 여건변화에 대응한 교통서비스 변화

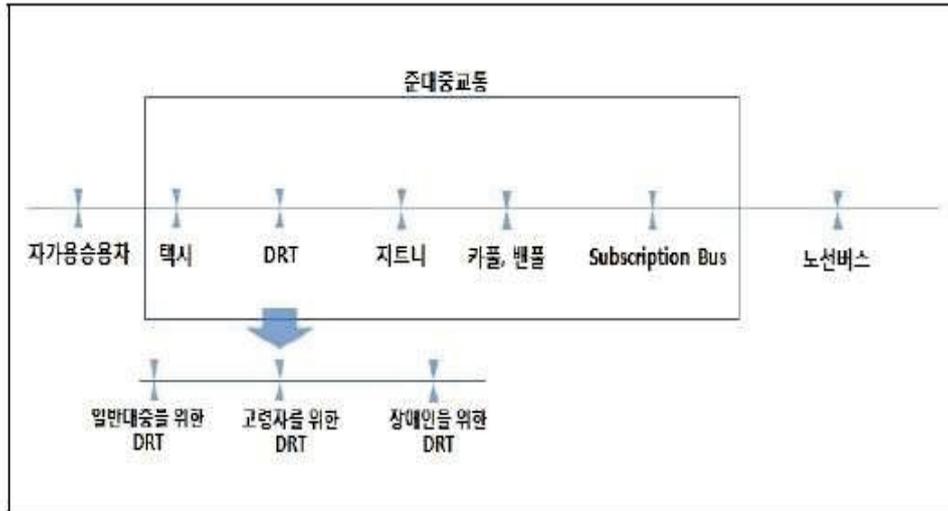
#### 1. 한국

##### 1.1. 수요응답형(DRT)

###### 1.1.1. 수요응답형(DRT)의 개념

- DRT란, “대중교통서비스를 이용하고자 하는 이용자의 요구에 의해 고정된 노선, 정류장, 운행시각을 변경하여 운행하는 교통시스템”으로 버스의 대량수송과 택시의 ‘문전(door-to-door)’서비스의 장점을 결합한 변형된 대중교통서비스라 할 수 있음.
- 수요응답형 여객자동차 운송사업이란, “노선 및 사업구역을 미리 정하지 않고 여객의 수요에 따라 운행구간을 정하여 여객을 운송하는 사업”으로서 고정된 노선을 정해진 시간에 운영하지 않고 변형된 운영방식을 채택한 새로운 개념의 여객운송사업임.

〈그림 3-1〉 수요응답형 교통의 범주



자료: Robert I, Brownstein, TCRP report 124,2008; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

## 1.1.2. 유형

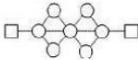
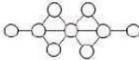
### 가. 노선운영 방법에 따른 분류

- DRT는 운행결로, 시간 등 노선운영방법에 따라 “노선고정형(Fixed), 노선이탈형(Semi-Fixed), 유연형(Flexible), 다이나믹형(virtual flexible)” 등 아래와 같이 4가지 유형으로 크게 구분 할 수 있음(조규석, 2015).

- 노선고정형(Fixed): 운행하는 버스노선과 시간을 고정해 놓고 운행하는 형태로 가장 일반적인 운영방식
- 노선이탈형(Semi-Fixed): 노선고정형과 같이 평상시에는 일반적인 운영방식을 취하나 이용자의 요청(예약방식)이 있을 경우, 고정된 경로를 이탈하여 운송하는 방식
- 유연형(Flexible): 협의에 의해 기점과 종점지를 운행하는 총 운행시간을 정해 놓고, 고정된 노선 등의 경로에 제약받지 않고 예약에 의해 당일 운행경로가 정해지는 운영방식
- 다이나믹형 (virtual flexible): 계획된 시간표, 고정 노선, 기점과 종점이 없이 예약에 의해 당일의 운행시간과 경로 및 기점과 종점을 정하여 운영하는 방식

○ 국내사례의 경우 노선고정형과 유연형 등으로 해당지역의 여건과 특성에 따라 다양한 운영체계가 도입되어 운영 중임.

〈표 3-1〉 노선운행방법별 DRT 분류

운행방식	노선고정형	노선이탈형	유연형	다이나믹형
운행시간표	유	유	유(기종점만)	무
고정경로	유	유(경로이탈포함)	유	무
기종점	유	유	무	무
개념도				

주: □ 기종점, ● 정류소, ○ 정류소(수요대응), — 노선  
 자료: 오세철, 2013년 음성군 농어촌버스 경영실태분석 및 적자노선 손실 산정연구, 용역, 2014자료를 수정이용; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

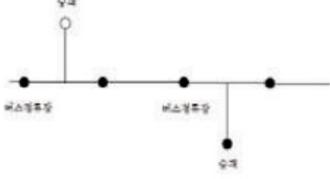
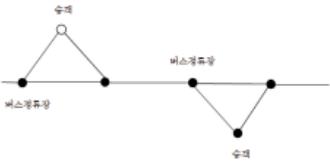
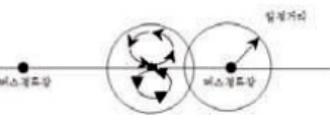
**나. 노선형태에 따른 분류**

○ DRT는 서비스 제공형태에 따라 “탄력적 정류장 정차기법(Fixed Route Skeletal), 탄력적노선운행기법(Deviated Fixed Route), 지선노선 서비스 기법(Feeder Service)” 등 3가지로 구분할 수 있음(박상우 외 2008).

- 탄력적 정류장 정차기법(Fixed Route Skeletal): 첨두시와 비첨두시의 정류장 정차수를 다르게 하는 기법
- 탄력적 노선운영 기법(Deviated Fixed Route): 운행 중 기본노선을 가지고 승객의 수요에 대응하여 일부를 변경 운영하는 기법
- 지선노선 서비스 기법(Feeder Service): 버스노선의 주요 정류장을 중심으로 일정거리에 거주하는 이용객을 대상으로 정류장까지 운송서비스를 제공하는 기법

자료: 박상우 외, 수요대응형 교통체계 평가모형 구축, 한국교통연구원, 2008; 전상민 외, 농어촌지역 수요응답형(DRT) 도입타당성 검토 연구, 2012, 공유기반 교통시스템 구성, 한국교통연구원의 자료를 수정 인용; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

〈표 3-2〉 노선형태별 DRT 분류

종류	형태		
탄력적 정류장 정착기법 (Fixed Route Skeletal)	- 기존 버스노선의 모든 정류장에 정착하는 것이 아니라 운전자의 판단과 승객의 수요 및 요구에 따라 특정 정류장만 승하차를 허용하는 것으로 현재 많은 나라에서 사용중에 있음. - 특히 승객수요가 상대적으로 적은 시간대인 밤 시간 또는 주말 시간대에 운영되며 운영시간 단축 및 연료소모 감소에 효과적임		
문전서비스기법 (Door to Door)	- 콜센터를 통해 문전서비스를 하는 경우가 대부분이며, 대부분의 지자체가 사전에 운영자와 마을간 회수를 조정해 놓고 운영하는 방식		
탄력적 노선운영 기법 (Deviated Fixed Route)		- 기본적인 노선을 가지며, 노선을 이탈하지 않으나 노선으로부터 정해진 거리 내의 일정 지역에서 통행수요가 발생할 경우 기존에 정해진 지점 이외의 수요발생 지점을 들렀다가 기본노선으로 회귀함	
		- 기본적인 노선을 가지며, 노선으로부터 정해진 거리내의 일정지역에서 수요가 발생할 경우, 노선 밖의 수요발생지점과 승객이 대기하고 있는 노선 상의 정해진 지점들을 연결하여 노선을 변경함	
지선노선 서비스 기법 (Feeder Service)			- 기존 노선버스의 주요 정류장을 중심으로 일정 거리에 주거하는 이용객을 대상으로 대중교통정류장까지 연결해 주는 서비스로 일반적으로 택시운수업체와 계약을 통해 서비스를 제공함

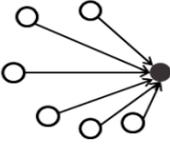
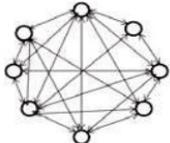
다. 기·종점 형태에 따른 분류

○ DRT는 기종점형태에 따라 “One-to-One 방식, One-to-many 방식(혹은 Many-to-One), Many-to-Many 방식”으로 구분할 수 있음(박상우 외 2008, 전상민 외 2012, 노승만 2013).

- One-to-One 방식: 기·종점이 정해져 있어서 서비스를 공유하는 다수의 이용객들이 한 지점에서 다른 한 지점으로 이동할 수 있도록 하는 서비스 방식

- Many-to-One 방식: 다수의 지점에서 탑승 후 고정된 일정 지점으로 이동 후 승객들을 하차시키는 방식
- One-to-many 방식: 하나의 출발지점과 다수의 목적지를 가지고 있는 방식
- Many-to-Many 방식: 기·종점이 정해지지 않고 상황이나 요구에 따라 변경이 가능하며, 운행거리 또한 변동되는 방식

〈표 3-3〉 기종점 형태별 DRT분류

종류	형태	특징	사례
One-to-One		- 서비스를 공유하는 다수의 이용객이 한 지점에서 다른 한 지점으로 이동할 수 있도록 하는 서비스	- 식당영업차량 - 지하철역간 - 셔틀버스
Many-to-One / One-to-many		- 서비스를 공유하는 다수의 이용객이 한 지점에서 출발하여 서로 다른 지점으로 이동하거나 - 서로 다른 지점에서 한 지점으로 이동할 수 있도록 하는 서비스	- 통근통학버스 - 공항리무진버스 - 배달서비스
Many-to-Many		- 서비스를 공유하는 다수의 이용객이 서로 다른 지점에서 출발하여 서로 다 지점으로 이동할 수 있도록 하는 서비스	- 장애인 심부름센터 - 장애인 콜택시

자료: 박상우 외, 수요대응형 교통체계 평가모형 구축, 한국교통연구원, 2008; 전상민 외, 농어촌지역 수요응답형(DRT) 도입타당성 검토 연구, 2012; 농산촌지역 수요응답형 여객운송사업(DRT) 도입방안, 2013 자료 수정 인용; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

**라. 운영주체에 따른 분류**

○ DRT의 운영주체는 “지자체, 비영리단체, 민간 사업자”로 구분할 수 있으며, 국내의 경우 대부분은 지자체와 운영자가 협약을 체결하여 운영하는 방식이나, 일부 마을의 경우 협동조합, 사회적기업, 스쿨버스 등의 운영자가 주체가 되는 경우도 있음(노승만, 2013).

〈표 3-4〉 운영주체별 DRT 분류

구분	특징
지자체	- 사업운영 및 차량구입 등에 있어 관계기관으로부터 지원이 용이 - 교통사업자와 연계가 용이하여 지역주민의 요구에 맞는 서비스 제공가능 - 지자체가 직접 차량을 보유하고 수요대응형 교통서비스를 제공할 경우 운영상의 비효율이 발생할 우려가 큼
비영리단체	- 이윤창출을 목적으로 하지 않기 때문에 운행비용이 가장 저렴 - 지역상가 연계로 광고수입 등 기타 운행수입 확보로 이용요금 인하가능
민간사업자	- 자유경쟁을 통해 보다 저렴하고 좋은 서비스 제공 가능 - 사기업의 교통서비스 제공에 의해 대중교통서비스가 영향을 받을 수 있음 - 과도한 경쟁 및 불법 교통서비스 업체가 발생될 소지 있음

자료: 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

- 본 보고서에서는 수요응답형에 대해 국내외 사례를 “운영주체가 지자체, 운행주체가 운송사업자인 경우 / 운영주체가 상공회, 운행주체가 운송사업자인 경우 / 운영주체가 협동조합, 운행주체가 운송사업자인 경우 / NPO가 사업주체인 경우”로 구분함.

〈표 3-5〉 운영주체별 사례 분류

구분	운영주체별	국내사례	국외사례
수요응답형(DRT) 교통	운영주체:지자체 운행주체:운송사업자	- 달성군 행복택시	- 오카야마현(岡山県) 소자시(総社市) - 오카야마현(岡山県) 타카하시시(高梁市) - 히로시마현(広島県) 키타히로시마쵸(北広島町)
	운영주체:상공회 운행주체:운송사업자		- 후쿠시마현(福島県) 미나미소마시(南相馬市)
	운영주체:협동조합 운행주체:운송사업자	- 조교리 마을버스	- 이와테현(岩手県) 이치노헤마치(一戸町)
	사업주체:NPO	- 안남면 무료 마을순환버스 - 양평군 YP행복택시	- 시즈오카현(静岡県) 시즈오카시(静岡市) - 이바라키현(茨城県) 히타치시(日立市)
자가용유상운송		- 충청북도기업진흥원 통근버스	
기타사례		- 성남시민버스 - 우도 마을버스 - 백담사 마을버스 - 남이면 마을순환버스	

## ■ 운영주체가 지자체, 운행주체가 운송사업자인 경우

### 사례1: 대구광역시 달성군 행복택시

#### ○ 개요

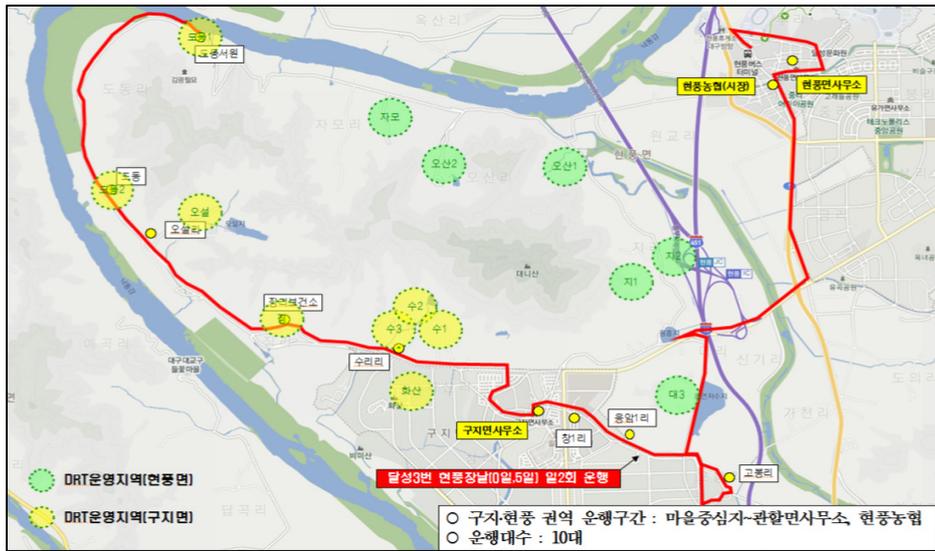
- 운영주체: 달성군
- 지원금
  - 구지, 현풍 권역: 158백만원(시비 100%)
  - 유가권역: 100백만원 (국비 50%, 시비 10%, 군비 40%)
- 지원내용: 인건비, 유류비 등 운행손실금 전액
- 운행횟수
  - 구지, 현풍 권역: 2회/일 (1세대당, 이용권발급예정)
  - 유가권역: 이용권발급(매월 인구수\*2회)
- 운행권역
  - 구지, 현풍 권역: 구지면(8), 현풍읍(6) / 공공기관(2) (시내버스 대체 운영-기존사업 지역)
  - 유가권역: 유가읍(5), 현풍읍(1) (시내버스 미운행지역 신규 도입)
- 운행구간: 마을 ↔ 읍면사무소, 현풍시장, 시외버스터미널
- 운행요금: 1,400원 (시내버스 현금운임 기준)
- 운행방법: 필요시 전화예약, 지정된 구간 이용가능

〈표 3-6〉 달성군 행복택시 운영실적

기준년도	운행마을	운행택시	운행횟수	이용자수	지원금액(원)	비고
2017년 12월	16	13	34,060	46,651	188,500,000	시범사업 운영 ('16.12.~'18.2)
2018년 9월	20	19	16,390	21,730	109,613,100	농촌형 교통모델 ('18.3.~'18.9)

자료: 달성군, 교통과 교통행정팀, 2018.

〈그림 3-2〉 달성군 행복택시 노선도 (구지·현풍권역)



자료: 달성군, 교통과 교통행정팀, 2018.

〈그림 3-3〉 달성군 행복택시 노선도 (유가권역)



자료: 달성군, 교통과 교통행정팀, 2018.

○ 배경

- 버스이용자가 적어 적자가 누적되는 지역, 시내버스 미운행 지역을 대상으로 버스운행을 대체하는 교통수단(행복택시)를 운행하여, 주민의 이동권 보장과 교통편익증진을 도모함.

○ 문제점 및 개선방안

- 기존지역, 사실상 버스운행수준의 이용횟수 보장으로 인한 편익집중과 사업비용증가
  - ↳ 버스운영대비 비용절감효과는 없음
- 노선대체형인 기존DRT지역과 버스미운행지역인 신규지역간의 이용횟수, 운행구간 등 차이 발생
  - ↳ 병행 시행 후, 사업계획 변경을 통한 통합추진
- 사업미참여택시사업자의 불만 가중
  - ↳ 사업계획 변경 시, 택시사업자 참여 확대 추진

○ 애로사항

- 기존택시사업자의 운행비용보전 요구 (공차비용, 대기시간 등)
- 소형승합차를 통한 버스형 운행, 면허조건 서류구비 등 어려움.
  - 면허조건(주사무소, 차고지 등)구비 필요(여객자동차법, 대구시 한정면허 조례)

1	( )	
2	( )	
1.	“ ”	
가.	가	
2.	“ ” 4	가 0.5km

3. “ ”

4. “ ”

5. “ ( “ ” ) 4

6. “ ” 「 」 4  
**3** ( ) ( “ ” )  
 ( 1 )

**4** ( )

1. 3  
 2. 3 ,

3.  
**5** ( ) 4 1 3  
 , 가  
 4 2 ,  
 , 4 3  
 가 , , , 6

**6** ( ) 1 2 10  
 3 ( 3 ) , ,

20 25 , 4  
 2

( 6 ) 5

3 가

2

7 ( ) ( 7 )  
 , 가  
 1 ( 8 )

8 ( ) ( 9 ) 9 가 9 1  
 1 7 2 15 5 6  
 1 2 가  
 9 ( ) 8 1

1.  
 2. 7 1 , 5 4  
 가  
 10 ( ) 9  
 1.  
 2.  
 3. 가  
 11 ( ) 8 9 1 2  
 9 3  
 12 ( )  
 13 ( )

1 ( ) ( " " )

2 ( ) 3 2 5

1. 가 70  
( " " )

2. 가 가

1 1

1 2 가

3 ( ) 4 2 5 2

## ■ 운영주체가 협동조합, 운행주체가 운송사업자인 경우

### 사례1: 춘천시 북산면 조교리 마을버스

#### ○ 개요

- 운영주체: 조교리작목반 영농조합법인
- 지원금: 시비 100% (2018기준)
- 운행횟수: 1일 3회 (07:40, 11:20, 17:00)
- 운행권역: 2개면 4개리
- 운행대상: 시내버스 종점까지의 최단거리 (ex) 최단거리를 벗어난 지역(7가구 거주지역)의 경우 운행시간 이전 사전에 방문하여 탑승 후 출발 원위치로 돌아와서 배차시간에 출발)
- 이용대상: 조교리 주민, 관광객, 유아를 포함한 학생 5명 (통학버스)
- 운행구간: 조교리 마을 내 버스정류장에서 시내버스 노선 종점(금강운수 운영)에 하차, 또한 장날 등 특별한 경우 홍천읍까지 논스톱으로 운행(시내버스 노선 종점부터 홍천읍까지는 추가 승차 없이 운행)
- 운행요금: 어른1,000원, 중·고생 800원, 초등생 500원

#### ○ 수익구조

- 버스 구입비: 마을에서 농림부 새농어촌건설사업 5억 원 중 일부를 활용하여 구입 (향후 버스 노후화로 인한 교체를 대비하여 운송수입(1인당 1,000원)을 전액 적립 중)
- 운영비: 기사 급여, 차량 점검 및 유지보수 등 시 보조금.

#### ○ 배경

- 현재 90여 가구가 사는 조교리는 1970년대 소양강댐 건설로 인해 소양호

가 조성되면서 옛길이 수몰됨, 그동안 춘천까지 배를 이용해 다녔으며  
 홍천군 두촌면과 인접해 사실상 생활권은 홍천지역에 더 가까움.

- 춘천시는 홍천지역의 시내버스가 조교리까지 들어오는 방안을 추진해왔으나 노선 연계의 어려움, 예산 지원 규모에 이견이 커 마을에 운송사업 면허를 내주고 마을 자체 기금으로 마을버스를 운행키로 하면서 춘천시가 유류비 등 운영비를 지원하는 방식으로 마을버스 운행이 성사됨.

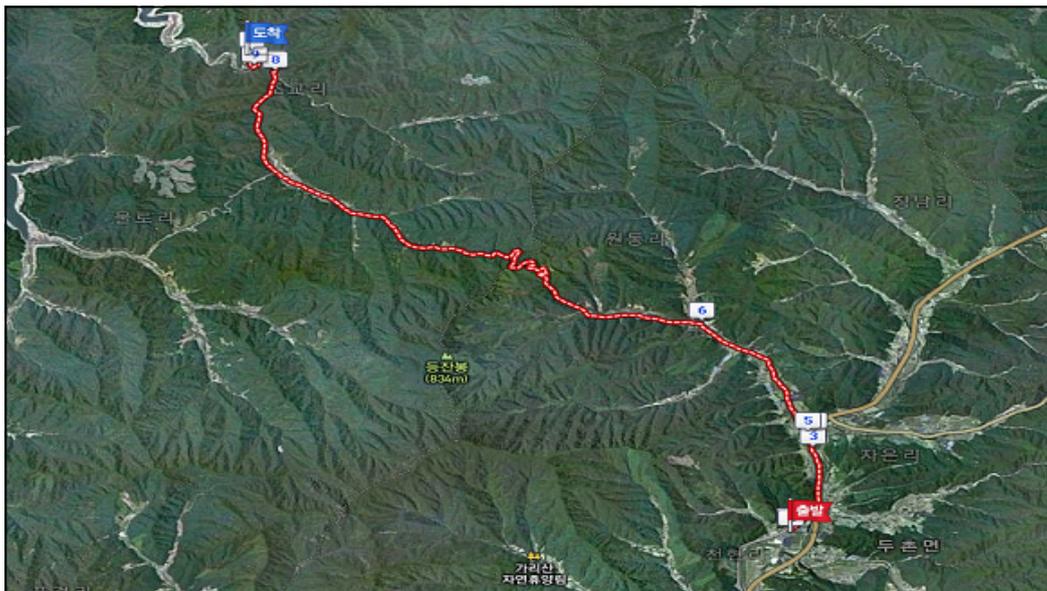
〈그림 3-4〉 조교리 마을버스



〈그림 3-5〉 조교리 마을버스 정류장



〈그림 3-6〉 조교리 마을버스 노선도



자료: 옥천군, 조교리작목반 영농조합법인, 내부자료, 2018.

- 조교리 60여 가구, 100여 명의 주민들의 홍천읍 이동수단의 미비로 인한 교통불편 해소를 위해 도입함.
- 홍천버스(금강운수)가 조교리까지 운행을 못하기 때문에 춘천시에 보조금 1억 2천만원을 제시하여 협상 결렬로 연장 운행을 할 수 없는 상황에서 주민 스스로 마을버스 운행을 결심함.
- 마을버스 우수지역으로 선정되어 2015년~2017년 농림부 지원으로 운영함

#### ○ 문제점 및 개선방안

- 운전기사문제
  - 조교리 마을 주민 중 대형면허 소지자를 채용하며 2인이 상호 협의하여 운행 스케줄 조정하여 자율적으로 운영함(1인 근무일수: 월평균 15일 수준) (월 100여 만원의 급여 지급)
  - 운전기사의 복리후생 관련 최저수준(4대 보험, 주52시간 문제 등)을 미달하는 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 고민 중
- 차량관리문제
  - (11인승 소형 승합차) 정기적으로 시행하며 정기점검과 배차간격이 겹칠 경우 사전에 주민 동의를 구한 후 점검함.
  - 눈, 비 등 자연 재해 시 오전 시간 결행하는 경우가 있으며, 이 경우 시간을 사전에 조정하여 운행함.
- 노선문제
  - 조교리 마을내 버스정류장에서 주민 탑승 후 시내버스 노선 종점(금강운수 운영)에 하차하는 방식으로 일 3회 운영
  - 장날 등 특별한 경우 홍천읍까지 노스톱으로 운행(시내버스 노선 종점부터 홍천읍까지는 추가 승차 없이 운행)
  - 주변 지역 경유 시 배차간격 및 시내버스 종점 출발시간을 조정하기 어려움.
    - ↳ 최단거리를 벗어난 지역(7가구 거주지역)의 경우 운행시간 이전 사전에 방문하여 탑승후 출발 원위치로 돌아와서 배차시간에 출발
- 기존버스업체와 갈등문제
  - 시내버스 운수업체와 별도의 법적 문제가 발생하고 있지 않은 이유로는 시내버스 업체는 홍천군 소속이지만, 마을버스 운행 마을은 춘천시이기 때문에 행정구역이 상이하여 갈등이 표면화되지 않는 것으로 판단됨.

- 또한, 시내버스와 노선이 겹치지 않게 조정하여 운영하고 있어 시내버스 업체의 운송수익을 감소시키지 않기 때문으로 보임.
- 그러나 인근 지역주민의 확대 운영 관련 민원이 발생하는 경우가 있었음.

#### - 사업비 조달문제

- 춘천시의회 임시회에서는 운행 지원예산 문제를 놓고 시의원들간 의견차이를 보이면서 예산이 삭감됐다가 다시 편성되는 등 논란이 있었음.
- 하지만, 2014년 운영비를 시에서 지원하면서 마을버스 우수지역으로 선정되어 2015년-2017년 농림부 지원으로 운영
- 2018년은 시 보조금으로 운영

#### - 보험문제

- 보험사에서 가입에 대해서 난색을 표하고 있음.
- 현재 자동차 관련 보험에 모두 가입하고 있으며 아직까지는 보험 가입을 받고 있는 실정임

#### - 면허문제

- 한정면허를 받아 운영

### ○ 시사점

- 한정된 이용승객으로 운송수입 증대가 어려워 마을버스운송사업자의 재정여건이 악화되고 있으며, 이를 타개하기 위해 마을내 관광상품 개발을 통해 관광객 이용 승객 확보 노력을 하고 있음(원광희 2014, 농림축산식품부 2014)

〈그림 3-7〉 여객자동차 운송사업 등록증(한정면허)

2013-01-00043호

**여객자동차 운송사업 등록증(한정면허)**

성 명(대표자) : 라 갈 분

생년월일 : 1956. 04. 25

상 호 : 조교리작동면민통조항법안

사업자등록번호 : 221-81-88220

사업장주소 : 춘천시 북산면 원동조교로 652-49

업 종 : 마을버스운송사업 한정면허

업무범위 : 춘천시 북산면 조교리 마을버스 운송사업

차 고 지 : 춘천시 북산면 원동조교로 652-49

등록연월일 : 2013.04.04.

면허유효기간 : 2016.04.01.~ 2019.03.31.  
(이전면허기간 : 2013.04.04.~ 2016.03.31.)

여객자동차 운수사업법 제4조의 규정에 의하여 위와 같이  
여객자동차 운송사업을 등록합니다.

2016년 08월 10일

춘 전 시 

## ■ NPO가 사업주체인 경우

### 사례1: 옥천군 안남면 무료 마을순환버스

#### ○ 개요

- 운영주체: 옥천시 안남면
- 지원금: 주민지원사업비
- 운행횟수: 1일 11회
- 운행권역: 12개마을(지역발전위에서 전적으로 결정)
- 운행요금: 무료

#### ○ 수익구조

- 마을순환버스는 수계기금이 주민지원사업비로 조달하여 무료로 운행함.

#### ○ 배경

- 대청호 인근에 자리한 옥천군 안남면은 여느 농촌과 마찬가지로 고령화가 두드러지며 인구가 적고 특별한 관광자원도 없는 전형적인 농촌지역이지만, 지역 공동체 활동이 면 단위에서 활발히 수행되고 있어 주목 받고 있음.
- 어머니학교에 다니고 있는 어르신들, 방과 후 또는 주말에 도서관에 오고 싶은 어린이들을 위해 면소재지에 위치한 배바우도서관과 연계해서 마을들을 순회하는 버스가 운행되고 있음.
- 안남면의 마을순환버스는 주민들의 교통 편의성 제공에 기여할 뿐 아니라 지역사회 활성화에도 적지 않은 기여를 하고 있어 현황과 시사점을 살펴볼 가치가 있음.
- 안남면은 대청댐 물이용부담금을 재원으로 하는 대단위 주민지원사업비를 활용하여 마을순환버스를 구입하였고 운영 비용도 여기에서 일부 충당하고 있음.

- 다른 지역에서는 주민지원사업비를 마을별 숙원 사업 시행에 투자하거나 물품 구입으로 소진하는 경우가 많지만 안남면은 이 사업비를 지역의 중장기 발전에 도움 되는 일에 활용하고자 시도하였음.
- 버스를 도입하기까지의 난관
  - ↳ 『여객자동차 운수사업법』에서는 여객자동차운송사업에 해당하지 않는 자가용 자동차의 노선 운행이 금지되어 있음. 따라서 구입한 버스를 일정 노선을 정해 운영하면서도 현행법에 저촉되지 않는 방안을 마련해야 했음.
  - ↳ 2007년에 개관한 배바우도서관 버스로 면내 마을들을 순회토록 하는 것이 타개책이 되었음. 『여객자동차 운수사업법』에서는 자가용 자동차라 하더라도 학교, 학원, 유치원, 어린이집이나 교육·문화·예술·체육시설 이용자를 대상으로 하는 경우는 노선 운행을 허용하고 있기 때문임.

#### ○ 문제점 및 개선방안

- 지역의 장기 발전을 위한 컨설팅, 주민 의견 수렴, 버스 도입 시 각종 절차적 문제 대응 등 일련의 과정을 주관하는 역할은 주민 대표 조직으로서 안남면 지역발전위원회가 담당하였음.
  - ↳ 안남면 지역발전위원회는 현재 36명의 위원으로 구성되어 있음. 12개 마을 이장과 마을총회에서 추천한 1명 등 당연직 24명과 여기에서 추천한 선출직 12명 등 36명으로 이루어져 있으며, 법적인 근거를 가지고 있지는 않지만 주민 대의기구 역할을 수행하고 있음.
  - ↳ 특히 대청댐 물이용부담금으로 추진되는 주민지원사업비 활용 계획을 수립하는 역할을 담당함
  - ↳ 옥천군에서는 '옥천군 금강수계 주민지원사업 시행절차 등에 관한 조례'를 통해 읍·면장이 주민지원사업추진위원회를 구성해서 주민지원사업 계획을 심의토록 하고 있음. 안남면의 경우에는 주민 자치기구 성격을 갖는 지역발전위원회에서 이 역할을 맡아서 매년 1억 5천만원 내지 2억 원 규모의 사업비를 집행하는 계획을 수립하고 있음.
- 운전기사 채용문제
  - 급여가 많지 않기 때문에 면접을 통하여 상황을 설명하고 마을에서 기사를 채용하여 일자리를 만든 계기가 됨(운전기사, 도서관 상근관리자 인건비 - 연 3,600만원).
  - 최저임금이 올라가는 것처럼 인건비도 개선되고, 처우도 나아져야 하는데 아직 상황이 열악하여 많은 개선이 필요함.

- 기사를 추가로 한명 더 모집하고 싶어도 인건비를 감당 할 수 없는 상황이라 기존의 기사가 아프거나 큰일이 생기면 무조건 마을버스를 세워야 하는 상황이 발생함.
- ↳ 군에서 좀 더 넓게 고민하여 일자리 창출과 연계해 기사 2명이 운영을 할 수 있는 방안을 모색 할 필요가 있음.
- ↳ 운전기사 처우에 관한 복지 향상도 있어서 살맛나는 일자리를 만들기를 바람.
- ↳ 면에서 인건비를 책임질 수 있는 구조가 아니기 때문에 행정의 도움이 절실함.

#### - 차량관리문제

- 아직까지 큰 사고 없이 마을순환버스로 제 역할을 하고 있으며 한 달에 한번은 운영을 하지 않고 정기적인 검사를 통해 차량을 관리하고 있음.

#### - 배차문제

- 아침 8시부터 운행하여 5시까지 운행됨(주5일)
- 코스는 2개로 한 코스 당 운행소요시간은 30-40분 정도임.
- 짝수 시간에는 윗마을, 홀수 시간에는 아랫마을을 운행하다 보니 마을입장에서는 2시간 마다 운행되어 매 시간마다 운행이 되길 바라지만 차량 한 대로 운행하기 때문에 도시의 시내 버스처럼 바로 이용할 수 없는 한계가 있음.

#### - 기존 버스업체와 갈등문제

- 기존의 버스운행수익이 감소할 것을 우려한 기존 버스회사의 반발이 심했음.
- ↳ 마을순환버스로 규정하지 않고 도서관 이용을 위한 버스로 내부규정을 정하고 마을사람들이 이용하고 있음
- 현재는 노선의 중첩이 발생하지 않아 기존 버스를 타기 위해 마을버스를 이용하는 경우가 많아서 기존 버스업체와의 갈등은 없음.
- 가덕을 운행하는 민간버스의 경우 안남면을 경유하고 있어서 문제가 발생할 소지가 있으나, 현재 가덕까지의 민간버스 운행이 2-3시간 간격(7, 11, 14, 17, 19시)으로 운행되고 있어서 마을 버스의 운행에 큰 문제가 없음.

#### - 사업비 조달문제

- 옥천군에 마을버스 기사인건비를 지원하고 나머지 차량운영과 관련된 것은 안남면 지역발전 위원회에서 책임지고 있음 .
- 지역발전위원회는 지역의 장기 발전을 위한 컨설팅, 주민 의견 수렴, 버스 도입 시 각종 절차적 문제 대응 등 일련의 과정을 주관하는 역할을 함.

- 보험문제

- 차량보험, 기사퇴직금 등 보험과 관련된 것 또한 지역발전위원회에서 감당함.

〈그림 3-8〉 배바우작은도서관 셔틀버스 운행노선 간 소요시간 및 거리

코스	구간	노선 간 소요시간(분)	노선 간 거리(Km)
A코스	도서관(면)-아랫종배	8	2
	아랫종배-웃종배	10	1
	웃종배-미산	14	1
	미산-수동(쇠보루)	18	4
	수동(쇠보루)-잔다리	20	2
	잔다리-진별	22	1
	진별-모산	25	1
	모산-덕실	30	1
	덕실-상서당	37	1
	상서당-하서당	38	1
	하서당-독락정	43	2
	독락정-중촌	45	1
	중촌-도서관(면)	50	1
	계	50	19
B코스	도서관(면)-도근	8	1
	도근-소야	12	2
	소야-황촌	14	1
	황촌-농막	16	1
	농막-도성	23	2
	도성-점촌	24	1
	점촌-수일	26	1
	수일-학촌	31	2
	학촌-마느실	33	1
	마느실-엽송골	34	1
	엽송골-상송	40	1
	상송-하송	42	1
	하송-심청	43	1
	심청-도서관(면)	50	1
	계	50	17
총계	100	36	

## ○ 시사점

- 2억 원의 사업비와 지역농협 소유 부지를 무상으로 제공받고 주민들의 성금 1천 5백만 원을 들여 건립된 배바우도서관은 국립중앙도서관의 지원을 받아 시행되는 ‘책 읽는 사회문화 재단’의 ‘작은 도서관 만들기 사업’의 일환으로 2007년에 조성됨.

〈그림 3-9〉 배바우도서관 어머니학교



〈그림 3-10〉 배바우도서관



- 2003년부터 주민들의 자원봉사로 진행되며, 주로 마을 노인들을 대상으로 진행하는 ‘안남어머니학교’를 개설해서 운영하여 한글 교육부터 시작해서 다양한 프로그램 교육이 이루어지고 있으며, 어머니학교는 지금까지 지역의 일에 나서지 않던 할머니들이 새로운 자긍심을 갖는 계기가 되고 있음 또한 매년 40~60명가량이 학생으로 입학하고 있는데, 마을순환버스를 운영하면서 여러 마을에 거주하는 할머니들이 더욱 활발히 참여할 수 있는 여건도 마련됨.
- 대표적으로 일반농산어촌개발사업으로 산수화권역상업이 2011년부터 추진되고 있는데, 5개 마을을 대상으로 하는 사업이지만 면 전체 12개 마을을 포괄하는 프로그램을 도입하고자 시도하고 있음.
- 지역 소식이 담긴 ‘배바우마을신문’을 매월 발간하고 있으며, 예전에 사라진 오일장을 토요일장터 형태로 되살려서 매월 넷째 주에 개설하고 있음.

- 안남면은 매년 일정액을 주민지원사업비를 지역 활성화를 위해 활용할 수 있다는 점에서 여타 농촌지역과는 분명 여건이 다른 곳이라고 할 수 있으나 지원금을 보다 전략적인 용도에 활용하고자 면 주민들이 자발적으로 의견을 모아가는 과정을 나름대로 제도화하고 있다는 점에서 타 지역과 구별됨.

〈그림 3-11〉 안남면 마을순환버스



〈그림 3-12〉 배바우도서관 전경



- 주민지원사업이 추진되는 지역의 대다수는 각 마을까지 지원금을 나누어서 숙원사업을 시행하는데 그치는 경우가 많은데 이와 비교하면 안남면의 사례는 귀감이 됨.

#### ○ 시행 후 변화

- 안남면에는 조손 가정 학생들이 많이 있는데 과거에는 이들이 방과 후에 시간을 보낼 수 있는 장소가 없었으며, 있다 하더라도 마을로 들어가는 차량이 일찍 끊기므로 도서관 시설이나 학교 방과 후 프로그램 등을 이용하는데 제약이 있었지만 배바우도서관과 연계함으로써 학생들이 도서관에 남아 책을 읽거나 친구들과 어울릴 수 있게 되었음 또한 도서관 프로그램을 활성화하는 효과도 얻게 됨.
- 차가 없는 노인들이 면으로의 출입이 자유로워졌으며, 보건소나 면사무소, 우체국, 농협 등 면소재지 이용이 용이해져 만족도가 높음.
- 읍내로의 출입도 마을버스를 타고 나와서 기존 시내버스를 이용할 수 있어 만족도가 높음.

## 사례2: 양평군 YP행복버스

### ○ 개요

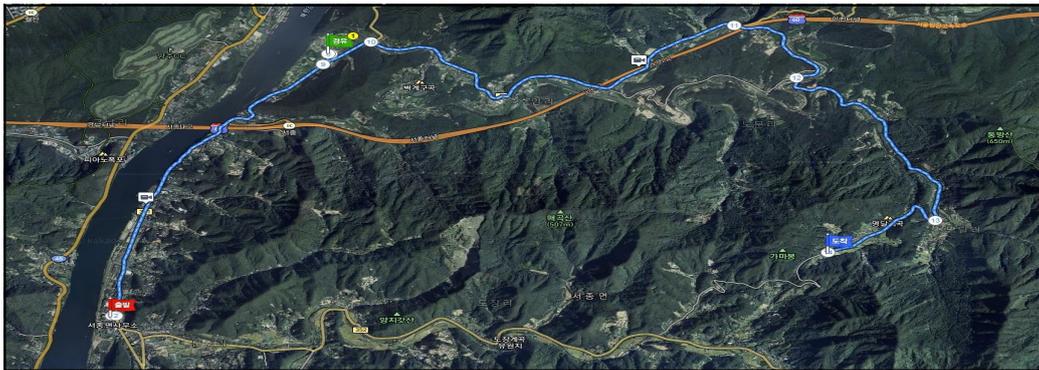
- 운영주체
  - 서종면: 서종면 자율방범대
  - 청운면: 2017년 7월 도입
- 지원금
  - 서종면: 군비 100%(연말 정산 후 수입금 군 반납)
  - 청운면: 국비 50%, 군비 50%(5천만원)
- 운행횟수
  - 서종면: 9회/일(주5일 운행)
  - 청운면: 8회/일
- 운행권역: 18개 행정리
- 운행구간
  - 서종면: 5코스
  - 청운면: 3코스
- 운행요금: 65세이상 노약자, 장애인, 임산부 100원  
그 외 일반인 500원, 6세 미만 아동 무임

〈그림 3-13〉 서종면 YP행복버스 운행시간표

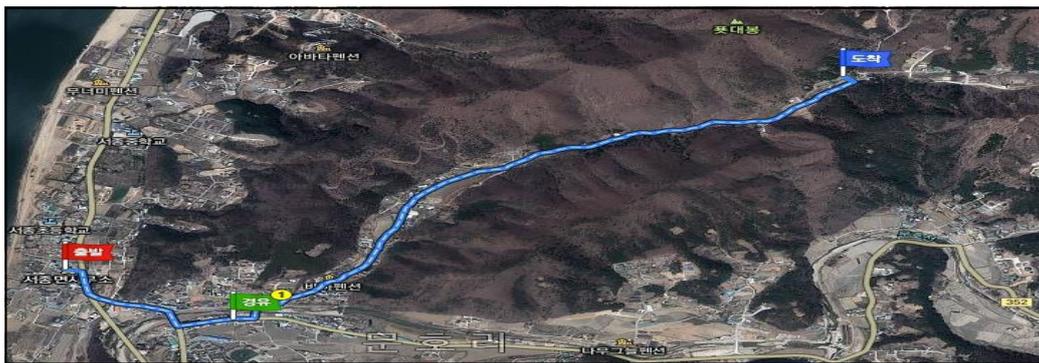
yp 서종행복버스 운행시간표			
출발 복지회관	출발 (문화터미널)	행선지	출발 (중점)
07:45		학생수송-명달리 (일반인 탑승불가)	08:10 (버스중점)
09:10	09:12	문화2리(다리골)	09:20(기도원)
10:20	10:22	수입3리(내수입)	10:40(수입3교)
11:10	11:12	수능,서후,경배,도장	11:30(서후2리)
13:10	13:12	용수사,명달리(중점),귀실	13:45(버스중점)
14:40	14:42	수입3리(내수입)	15:00(수입3교)
15:30	15:32	도장,경배,서후,수능	15:50(서후2리)
16:30	16:32	문화2리(다리골)	16:40(기도원)
20:00	20:02	명달리(중점), 귀실	20:30(버스중점)

자료: 양평군, www.ypp21.go.kr, 2018.

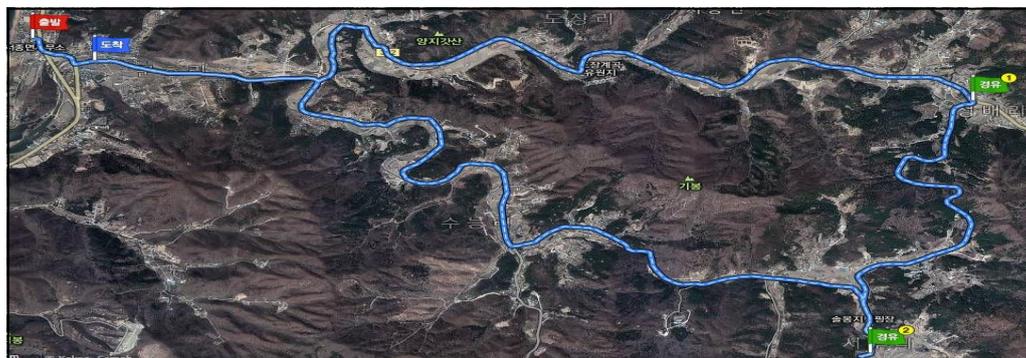
〈그림 3-14〉 서종면 YP행복버스 노선도



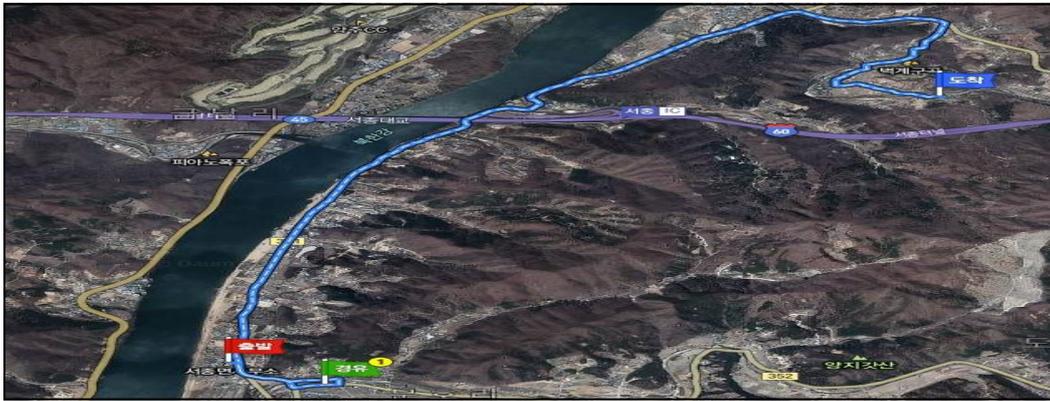
: ( ) ~ ( ) ~  
1 1 30km



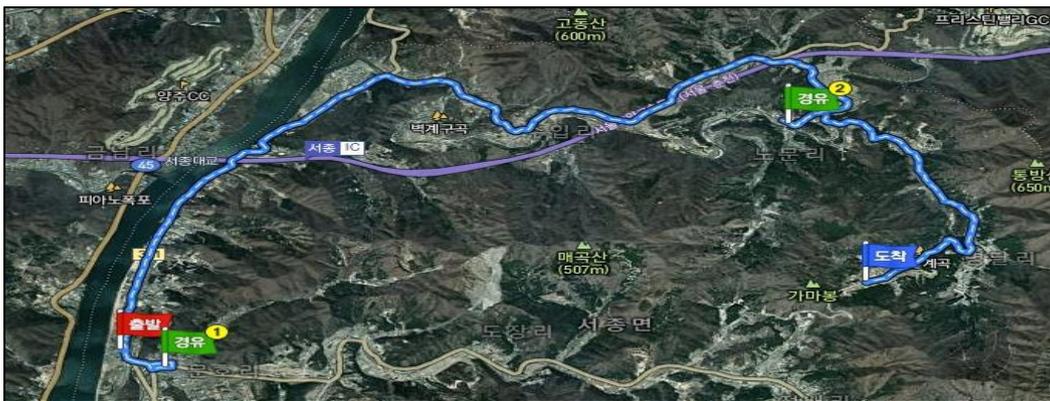
: ( ) ~ ~  
1 2 6km



: ~ 5 ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~  
1 2 58km



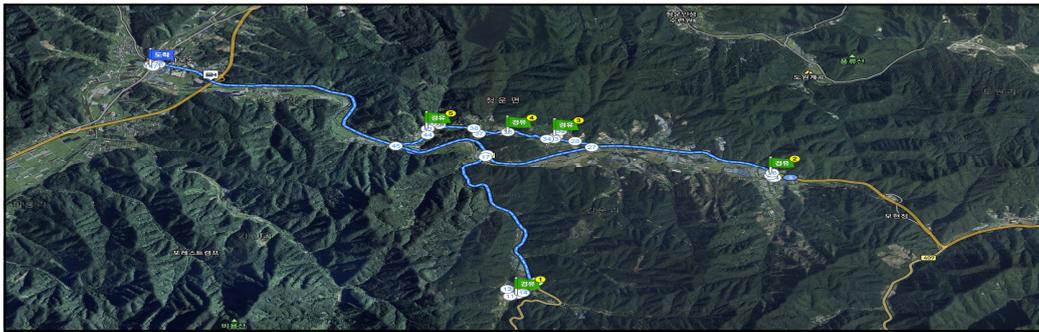
: ( ) ~ 3 ( ) ~ 3 1 2 32km



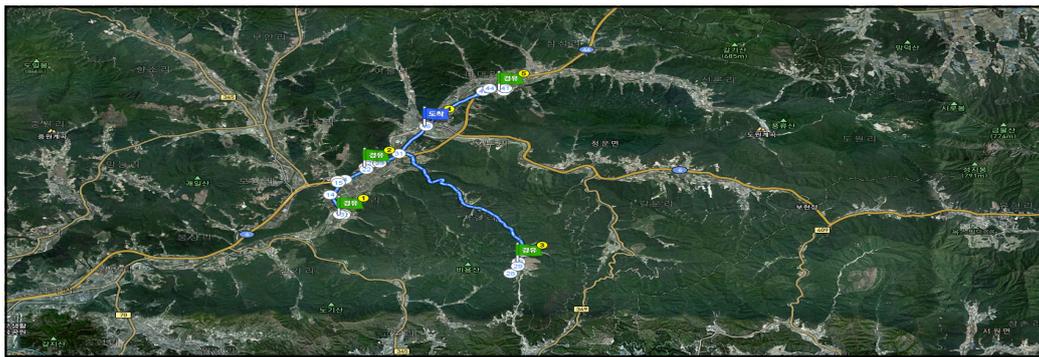
: ~ ~ 1 2 78km ( )

자료: 양평군, 내부자료, 2018.

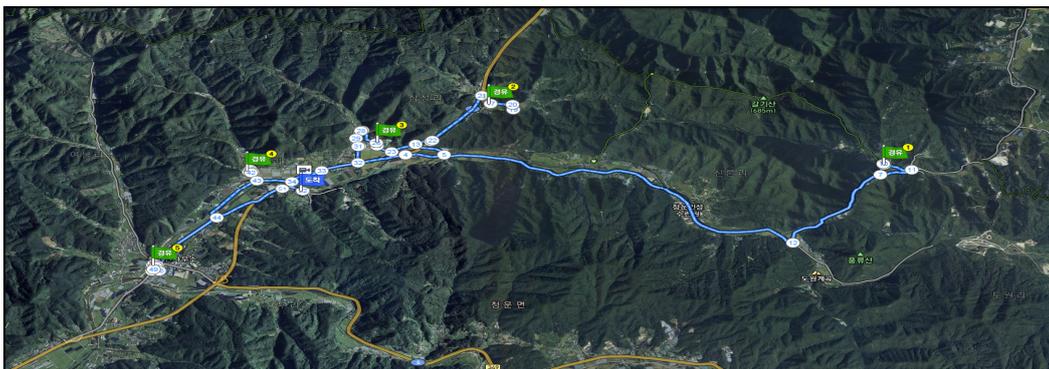
〈그림 3-15〉 서종면 청운행복버스 노선도



: ~ 3,4,2,1 ~ 2 ~  
- 1 2 24.1km 60 ( )



: ~ 2 ~ 가 1,2 ~ 1 ~  
- 1 3 25.2km 1 50



: ~ 1,2 ~ 1,2 ~ 1,2 ~ ~ ~  
- 3 29km 1 20

자료: 양평군, 내부자료, 2018.

## ○ 수익구조

- 보조금+이용객부담금
- 국비/군비 지원 후 연말 수입금 발생 시 전액 군 반납

## ○ 배경

- 양평군은 단일업체가 시내버스를 운영하고 있음. 면적이 넓고 주거분포가 분산되어 있어 제한된 버스대수로는 교통약자의 교통편의를 충족시키기 어려움.
- 자가운전이 어렵고, 유일한 대중교통수단인 버스마저 노선과 운행시간이 길어 병원진료, 문화혜택 등의 불편을 겪어온 노약자들을 위함임.
- 양평군은 농촌지역으로 자가운전이 어려운 영세 고령층이 유일한 대중교통수단인 버스 노선이 부족하여 병원 진료 등의 문화혜택을 누리지 못하는 문제를 해결하기 위해 주민이 원하는 노선 및 시간에 운행하는 맞춤형버스(수요응답형 교통서비스-DRT)를 도입

## ○ 문제점 및 개선방안

- 운전기사채용문제
  - 운영하는 면 자율기동방법대의 검증된 회원이 담당하고 기본적으로 버스운전자격증(대형면허 1종)을 소지한 자임을 확인함.
  - 전업으로 채용하여 주민 만족도 높으며, 전문성 향상에 도움이 됨.
  - 서종면은 주간 1명, 야간 1명이며, 청운면은 1명이 운행 중
  - 근무환경은 복리후생 관련 피복비, 급량비를 지급하고 있으며, 주 5일 근무
- 차량관리문제
  - 대형차가 아닌 중형승합(12인승 스타렉스)이며 정기적으로 점검을 진행함.
- 노선문제
  - 이장회의를 통해 꼭 필요한 경로의 노선을 선정하며 정기 이장회의 때마다 재논의함.
  - 결행사유 발생 이전 주민과 합의하여 결행하기 때문에 문제가 없음.
- 기존 버스업체와 갈등문제
  - 일부존재함. 기존 버스업체의 노선과 시간대를 피하여 운행계획을 세움으로써 표면적으로는 문

제가 없어 보이나 기존 버스업체에 대한 설득은 필요함.

↳ 주요시간대는 민간업체에서 운영하고, 빈 시간에 마을버스를 운영하는 방식으로 시간조정

· 민간업체와 보조금 증액 문제와 노선(횡수 감회) 등에 대한 마찰이 있었으나, 큰 문제없이 해결하였으며 중복코스를 최소화하여 운행 중

↳ 청운면의 경우 주민거주지역-면소재지까지 마을버스 운행하고, 면소재지에서 시내(읍)까지는 시내버스가 운행하는 방식으로 해결

· P지수(원가대비 수입비율) 0.6이하의 경우 폐선 지침으로 도비 지원이 없게 되어 전액 군비로 지급해야 하며, 양평군은 적자액 70% 보전을 위한 조례를 제정

#### - 사업비조달문제

· 첫 2~3년은 국고 보조를 진행함으로써 부담이 적지만 이후에는 전액 기초지자체의 부담이 되고 운영하던 것을 갑자기 중단할 수도 없기에 가장 큰 문제라고 할 수 있음.

#### - 보험문제

· 자차보험(보험사 랜덤으로 가입유무가 결정됨)을 들 수 없어서 정비문제 발생할 수 있기 때문에 자차보험에 가입할 수 있도록 제도 개선 필요

### ○ 시행 후 변화

- 소외지역에 교통약자들에게 아주 실질적인 편의를 제공함으로써 주민을 위한 교통정책으로 완벽히 자리잡음.
- 다른 면에서도 2018년 2개 면에서 신청이 있었으나, 3년 국비보조 이후 전액 군비로 운영해야하기 때문에 예산상의 제약으로 확대하기 어려운 이유로 반려한 상황임.
- 민간 시내버스에 비해 마을버스는 마을 내 주민이 전업으로 운전기사로 채용되기 때문에 친절한 서비스로 인해 만족도가 매우 높음 그러나 만약 갈등이 발생 할 경우 해결이 어려움.

### ○ 애로사항

- 기존 잘 운영되는 타 면의 상황을 보고 다른 지역의 면에서도 도입을 희망하나 예산문제 및 기존 시내버스 업체의 반발 등의 문제로 다 수용할 수 없는 상황

- 3년 국비보조 이후 전액 군비로 운영해야 하기 때문에 예산상의 제약으로 확대하기 어려운 실정임.
  - ↳ 첫 번째는 국고보조의 보조기한을 지금보다 더 늘리고
  - ↳ 두 번째로는 기존 시내버스의 피해를 보상할 수 있는 방안이 필요함.
- 마을버스를 공통으로 관리하기 위한 시스템(양식)이 전국적으로 표준화될 필요가 있음.
- 운전기사에 대한 교육/관리 시스템 구축
  - ↳ 현재는 운전기사에 대한 만족도가 높기 때문에 문제가 되지 않지만, 갈등 발생의 가능성은 늘 존재하기 때문에 운전기사에 대한 교육·관리 체계가 구축될 필요가 있음.
  - ↳ 이를 위해서 전국적인 교육/관리 체계를 구축하여 정기적으로 교육이 이루어져야 할 것임.

## 1.2. 자가용유상운송

### 1.2.1. 자가용유상운송의 개념

34 ( ) (有償) (斡旋) . < 2015. 6. 22.>  
 , . < 2015. 6. 22.>  
 , . < 2015. 6. 22.>  
 81 ( 가 ) ( " 가 " ) ( )  
 가 )  
 . < 2013.3.23, 2015.6.22, 2017.3.21>  
 1.  
 2. , , , ( ) 가  
 . . . . 1 2 가 10  
 가 . < 2017.3.21>  
 . . . . 2 가  
 가 . < 2017.3.21>  
 1 2 가 . < 2013.3.23, 2017.3.21>

## 사례1: 충청북도 기업진흥원 통근버스

### ○ 개요

- 운영주체: 산업단지 환경개선 정부합동공모 정부사업으로 고용부에서 주관하며 광역자치단체가 신청하도록 되어있음. 진흥원은 충북의 출자출연기관으로써 충청북도의 위탁관리하에 사업운영 주체가 되어 실시하게 됨.
- 지원금: 국비 80%, 지방비 20%

〈표 3-7〉 2014년 충청북도 기업진흥원 통근버스 임차비 지원금

(단위: 천원)

산업단지	2016년도	2017년도	2018년도
진천 (산수, 신척)	284,800	450,000	450,000
충주 (첨단)	170,400	223,200	250,000

자료: 충청북도기업진흥원, 내부자료, 2018.

- 운행횟수
  - 진천(6개 노선): 충주↔진천산단(3개 노선), 혁신도시↔진천산단(1개 노선)  
진천↔진천산단(2개 노선)
  - 충주(4개 노선): 충주↔충주산단(3개 노선), 충주(야간)↔충주산단(1개 노선)
- 운행대상: 산업단지 입주기업을 대상으로 사전설명회를 통해 예산대비 적정운행대수와 운행구역을 선정
- 운행구간
  - 진천: 청주시내(영운동, 가경동, 금천동), 진천읍내, 진천혁신도시 ↔ 산업단지
  - 충주: 충주시내(연수동, 문화동, 용산동) ↔ 산업단지
- 운행요금: 무료(국비공모사업)

- 운행방법: 진흥원이나 해당기업에 탑승신청을 하고 노선정차구간에서 근로자가 정차시간에 맞춰서 탑승

○ 배경

- 2015년 말 산업단지 입주기업들의 정주여건 개선과 신규일자리 창출은 물론 청년근로자의 산단 유입을 위해 진흥원에서 고용부 국비공모사업을 준비하던 중 충북에 국토부 고시 ‘통근버스 허용단지로 고시’된 산업단지가 진천산수산업단지, 신척산업단지, 충주첨단산업단지가 있다는 것을 알게 됨.
- 통근버스 지원사업을 추진하기 위해서는 법적인 문제가 해결되어야 하고, 또한 지역 이해관계자( 시내버스, 택시조합 등)들과의 원활한 문제가 해결되어야만 했음. 이러한 모든 것들이 해결 가능하였기에 추진하게 됨.

〈그림 3-16〉 충청북도 기업진흥원(진천) 통근버스 노선도



자료: 충청북도기업진흥원, 내부자료, 2018.

〈그림 3-17〉 충청북도 기업진흥원(진천) 통근버스 시간표

2017. 9. 4부



## 진천 산수·신척산업단지 무료 통근버스시간표

### 산단 1호

금천동→진천 산업단지(60분 소요)

정류장	출근시간	정류장	퇴근시간
금천 동삼봉양간 (분대리야 뒷문편)	06:20	[신척]우리빌리카 키스텔 이노베이션스 키스텔 국제식물 실아벤처	20:15
금천사우나 앞	06:21		
물갈골 분대리야 뒷문편 버스정류장	06:23	[산수]엔하이코리아 한울타리식물 가운루드 사세 영일인프라모토	20:20
물갈 현대홈타운A 후문 횡단 보도 앞문편	06:25		
청주운천 버스정류장	06:29	오창 향천리밭디	20:40
사창사거리 (버스정류장, 물우로 앞)	06:32	물갈동 백도남드 앞문편	20:50
불행사거리(미리버저프)	06:34	사창사거리(농협 앞)	20:55
신봉사거리(별매방 앞)	06:35	신봉사거리(별매방 앞)	20:57
		불행사거리(미리버저프)	20:58
사창사거리(농협 앞)	06:37	사창사거리 (물우로 버스정류장 앞)	21:00
		청주운천	21:05
물갈동 백도남드 앞	06:40	물갈 현대홈타운A 후문 횡단 보도	21:10
오창학교	06:50		
[신척]우리빌리카 키스텔 이노베이션스 키스텔 국제식물 실아벤처	07:15	물갈동 현대대리 버스정류장	21:13
		금천부영6차(아파트) 버스정류장	21:16
[산수]엔하이코리아 한울타리식물 가운루드 사세 영일인프라모토	07:20	분대리야 금천동 앞	21:18
		물갈동현대타운A 입구	21:20

\* 교통상황에 따라 통근버스 도착시간이 차차기 있을 수 있으며 5분정도에 탑승할 수 대가

### 산단 2호

가경 시외버스터미널→진천 산업단지(40분 소요)

정류장	출근시간	정류장	퇴근시간
(해대)덕일A 입구 (GS 편의점)	06:45	[신척]우리빌리카 후드림 키스텔 키스텔	18:15
서부스빌서 맞은편 출덕현리문	06:47	[산수]엔하이코리아 한울타리식물 가운루드	18:20
가경시외버스터미널	06:50	[사창중IC 전] 현대자동차 버스정류장	18:54
살일아파트 버스정류장 (현대백화점 맞은편)	06:52	[현대백화점 맞은편] 살일아파트 버스정류장	18:56
(사창중IC 전) 현대자동차 버스정류장	06:54	(가경)시외버스터미널	18:58
[산수]엔하이코리아 한울타리식물 가운루드	07:26	서부스빌서 맞은편 출덕현리문	19:01
[신척]우리빌리카 후드림 키스텔 키스텔	07:33	(해대)덕일A 입구 G6편차	19:03

### 산단 5호

진천 산업단지→가경 시외버스터미널(50분 소요)

산척산업단지	산수산업단지	물갈동 편자랜드	머슴호 정문	청주대 롯데리아
20:10	20:45	20:46	20:48	
사창 정류장	청주체육관 정류장	시계탑 정류장	사창사거리 정류장	가경터미널 정류장
20:50	20:53	20:55	20:57	21:00

\* 퇴근노선간 운행, 산단에 정류장은 2호차와 동일

### 산단 3호

영운동→진천 산업단지(1시간 30분 소요)

정류장	출근시간	정류장	퇴근시간
향성 오리주물럭 앞	06:37	신척산업단지	18:00
프락셀빌딩 앞	06:38	산수산업단지	18:06
상정부속구이 건너편 다리 앞	06:39	오창학교 앞	18:35
부합의빌딩 앞	06:40	시외버스터미널(충주방향) 버스정류장 앞 (조리후 일차량 앞)	18:50
금천동 출근당세탁 앞	06:43	청주여지고등학교 버스정류장 앞	18:53
오송대교 오거리 앞	06:48	충북학생수영장 앞	18:55
사창사거리 (SK충북우유소 앞)	06:50	농수산물시장 앞	19:00
불행사거리	07:00	불행사거리	19:06
농수산물시장 앞	07:05	사창사거리	19:15
충북학생수영장 앞	07:10	모송대교 오거리 앞	19:17
한주아리고등학교 버스정류장 앞	07:12	금천동 출근당세탁 앞	19:22
시외버스터미널(충주방향) 승차장 앞 (조리후 일차량 앞)	07:15	보람세탁이 앞	19:25
오창학교 앞	07:30	상정부속구이 건너편 다리 앞	19:26
신척산업단지	08:00	프락셀빌딩 앞	19:27
산수산업단지	08:05	향성 오리주물럭 앞	19:28

\* 교통상황에 따라 통근버스 도착시간이 차차기 있을 수 있으며 5분정도에 탑승할 수 대가

### 산단 4, 5호

진천 종합터미널→진천 산업단지(35분 소요)

정류장	출근시간		정류장	퇴근시간	
	4호	5호		4-1호	4-2호
진천종합터미널 진천종합터미널(시외) 오새이슬교하입구	07:10	07:45	[신척]우리빌리카 키스텔 이노베이션스 키스텔 국제식물 실아벤처	17:15	18:15
	07:15	07:50			
	07:16	07:51			
한울타리식물 가운루드 사세 영일인프라모토	07:18	07:53	[산수]엔하이코리아 한울타리식물 가운루드 사세 영일인프라모토	17:26	18:25
	07:21	07:56			
	07:23	07:58			
현대자동차 버스정류장	07:25	08:00			
[신척]우리빌리카 키스텔 이노베이션스 키스텔 국제식물 실아벤처	07:35	08:10	현대자동차 버스정류장	17:35	18:35
			진천 종합터미널(시외)	17:37	18:37
			오새이슬교하입구	17:39	18:39
[신척]우리빌리카 키스텔 이노베이션스 키스텔 국제식물 실아벤처	07:45	08:20	현대자동차 버스정류장	17:42	18:42
			현대자동차 버스정류장	17:44	18:44
			진천 종합터미널(시외)	17:45	18:45
현대자동차 버스정류장	17:50	18:50			

### 산단 6호

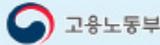
혁신도시→진천 산업단지(20분 소요)

정류장	출근시간	정류장	퇴근시간
범용예기	07:17	산수산업단지	18:10
영우예리움	07:21	신척산업단지	18:15
용정사거리 (해대)버스정류장 앞	07:24	영운동사거리	18:21
신척산업단지	07:30	영우예리움	18:25
	07:35	범용예기	18:30

**문의처** : 충북기업진흥원 산업단지취업지원팀(Tel. 043-230-9798)  
**홈페이지** : <http://www.cba.ne.kr> → 통합검색 → 검색어 : "버스"

QR코드 스캔으로  
노선표 다운로드 가능





고용노동부



충청북도  
CHUNGCHONGDO



충청북도기업진흥원  
Chungbuk Business Agency

자료: 충청북도기업진흥원, 내부자료, 2018.

〈그림 3-18〉 충청북도 기업진흥원(충주) 통근버스 노선도



자료: 충청북도기업진흥원, www.cba.ne.kr, 2018.

## ○ 수익구조

- 비영리법인인 진흥원의 자체수입을 위해서 공모사업의 인건비를 수익구조로 잡음.

## ○ 문제점 및 개선방안

- 운전기사채용
  - 용역입찰을 통해 선정, 운영토록 하여 기사채용여부나 문제는 해당용역업체서 직접 관리함.
  - 다만, 운전기사가 변경되기 전 진흥원에 정식공문으로 접수 및 승인을 받아야 함.
  - 기사들의 운행에 따른 기본교육이나 친절교육의 미흡으로 탑승자와 기사간의 마찰이 생기기도 함.
- 차량관리
  - 해당용역업체에서 직접관리하며 차량교체 시 진흥원의 승인을 받아야 함.
- 노선
  - 노선추가나 정차구간 확대에 관련된 사항은 진흥원과 업체 간 협의를 통해서 결정되며 예산이 수반되는 노선추가는 고용부와 충청북도 등 주관기관의 승인절차를 사전에 받아야 함.
- 기존 업체와의 갈등
  - 입찰당시 해당시군 업체의 민원 등 문제가 있었으나 원만하게 마무리 됨.
- 사업비 조달
  - 사업비는 고용부의 매년 평가를 통해 지원여부를 결정하여 조달하고 예산이 부족하거나 하는 문제점은 없음.

## ○ 시행 후 변화

- 타 산단도 통근버스 허용단지로 지정받는 등 통근버스 지원 사업에 도내 지자체의 관심이 높아지고 있음.
- 현재 진천, 옥천 등 타 산업단지도 이 사업을 통해 통근버스를 운행하고 있음.

## ○ 애로사항

- 산단 입주기업 전체를 대상으로 하는 무료 공용통근버스 사업이기 때문에 다양한 기업들이 무료로 참여가 가능하나, 기업마다 출퇴근 시간이

각기 달라 기업들의 수요를 모두 만족하기 어렵고, 근로자들의 자발적 참여로 사업성과가 나타난다는 것이 한계임.

- 특정 산단에만 특화된 사업으로 개별입지 기업들은 이 사업에 참여할 수 없다는 것이 한계임.
- 통근버스로 허용하는 단지에만 이용가능하다는 것이 어려움.
- 공용통근버스로 개별기업들의 모든 수요를 만족할 수 없음.
- 향후 이사업을 확대하기 위해 시내권 근로자를 시외지역으로 이동시키기 위한 환승센터를 만들어 순환시스템으로 전환하는 방식을 고려하는 것도 좋은 방법임.

### 1.3. 기타 사례

#### 사례1: 성남시 성남시민버스

##### ○ 개요

- 운영주체: 성남시민버스(주)
- 지원금: 사회적기업 정부보조 32,043천 원

〈표 3-8〉 성남시 성남시민버스 재정구조

재정구조(7~9월)	영업수익	정부보조	회비 등 기타수입
422,099,871	382,906,871	32,043,000	7,150,000
100%	90.7%	7.59%	1.71%

자료: 성남시민버스, [www.smbus.kr](http://www.smbus.kr), 2018.

- 운행대상: 신분당선을 중심으로 한 인접지역
- 운행구간: 판교지구 및 도촌지구 일대
- 운행요금: 일반인 1,050원, 청소년 740원, 어린이 580원
- 운행시간: 첫차 06:20, 막차 23:20분 (배차간격 7분~12분)
- 운행유형: 고정배차형(노선형)

<그림 3-19> 성남시민버스 노선도



○ 수익구조

- 성남시민버스(주)는 성남시민이 주주로 참여하는 사회적기업으로서 취업 취약 계층 특히 고령자에 일자리 제공을 주요 사업 목적으로 1일 3교대를 하는 마을버스 업체로 잉여이익의 2/3를 사회적으로 환원
- 매출액 25억 7,841만원, 영업이익 2억 9,754만원(2016년 기준)

○ 배경

- 판교 및 도촌지구 입주와 신분당선 개통으로 택지지구~신분당선 연결(마을버스 노선)신설 필요. 성남시 공모('12)를 통해 성남시민버스(주)를 선정(2012.1 운송사업자 면허 등록)
- 성남시민버스는 성남시민과 일하는 버스노동자들이 출자하여 만든 시민주주기업 및 사회적기업으로 주주의 약 88%가 성남시민으로 구성, 혁신적인 근무환경 제공(1일 3교대 도입), 이익금 대부분(2/3)은 사회 환원을 추구하는 사회적기업 지향
- 전국 최초 시민주주 협동조합(시민 회사경영)

1.	1	5%	2/3
2.	1 3		
3.			
4.	1 가	38	, 1 38
		17%	( 1 170 )

○ 문제점 및 개선방안

- 운전기사채용문제
  - 재직중인 버스기사들이 주주 (채용공고)
  - 1일 3교대(6~7시간 근무)
- 차량관리문제
  - 차고지내 정비수리
- 노선문제
  - 신설노선 운송사업자 공모에 의해 선정, 운행

- 사업비조달문제
  - 취약계층의 일자리를 창출
  - 기업의 이익잉여금은 사회적 목적으로 환원(이윤 재투자)
  - 자체조달 방식
  
- 시행 후 변화
  - 교통문제로 우수 인력 확보에 어려움을 겪던 야탑 테크노벨리 입주 기업과 야탑동 인근 주민들의 불편 해소, 대중교통 수요변화에 대응하고 교통민원 해소에 기여함
  - 무상으로 지역봉사단체와 지역 시민들의 차내 광고 허가, 만족도 높음
  
- 애로사항
  - 마을버스가 신설되면, 이용자 수요의 규모가 손익분기점이 되기까지는 시간이 필요함. 사회적 기업 인증을 받기위해서는 신청한 날부터 6개월 동안 총수입이 총 노무비의 30%이상 요구, 시간적 배려 필요
  - 시민주주로 구성된 생활밀착형 교통운송업체가 건전하고 합리적으로 운행되기 위한 관리 감독 및 지원체계 구축 필요
  
- 시사점
  - 성남시민버스(주)의 운행은 선진국에서 보편화된 주민운영 커뮤니티 버스의 확산 가능성 시사

## 사례2: 우도 마을버스

### ○ 개요

- 운영주체: 우도사랑협동조합
- 지원금: 자체조달
- 운행횟수: 29회/일(35대)
- 운행대상: 우도마을안길 및 해안도로 전구역
- 운행구간: 마을안길 및 해안도로
- 운행요금: 일반인 1,000원, 청소년 600원, 어린이 400원, 1일 자유이용권 5,000원
- 운행시간: 배차간격 15분
- 운행방법: 도항선 운항시간에 따라 탄력운행
- 운행유형: 고정배차형(노선형)

〈그림 3-20〉 우도 마을버스 노선도



자료: 우도사랑협동조합, udoebus.modoo.at, 2018.

〈그림 3-21〉 우도 마을버스



자료: 우도사랑협동조합, udoebus.modoo.at, 2018.

#### ○ 수익구조

- 이용자 요금 수익

#### ○ 배경

- 제주도 우도 주민들이 모여 조합을 결성하여 관광객 및 지역주민을 위한 순환버스 운행
  - 주민 및 관광객 편의 증대, 지역경제활성화, 일자리창출 효과 등 지속가능성 확보
  - 마을버스노선 및 관광객 맞춤형노선 기능 담당

#### ○ 문제점 및 개선방안

- 운전기사채용문제
  - 주 5일 근무, 연봉 2,200~2,400만원 수준으로 기숙사·중식·4대보험 등 제공
  - 기사모집 공고를 통해 채용, 인력수급 문제 없음
- 차량관리문제
  - 전기버스 20대, 경유버스 15대 운영, 차고지 자체 정비
- 배차문제

- 짝수일(시계방향), 홀수일(동쪽방향) 한 방향 운행으로 주민보다는 관광객 관광코스의 기능적 측면이 높음. 9:00시 첫차 출발을 기본으로 도항선 운항시간에 따라 막차시간은 탄력적 운행

- 노선문제

- 마을버스운송사업(한정면허), 우도 렌터카 반입금지(2019.7.까지)와 동시에 노선을 신설(해안도로 순환 노선을 제공)

○ 시행 후 변화

- 주민 교통편의 및 수익창출 효과 발생

○ 애로사항

- 버스운행은 도항선 운항시간에 따라 동절기 18:00, 하절기 19:30 시간대에 종료, 야간 이동을 위한 대중교통 운행 필요

○ 시사점

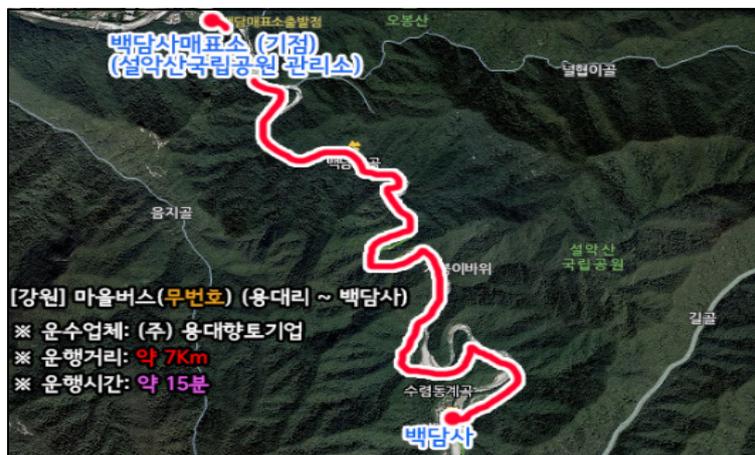
- 지역 대중교통 및 관광지 특성을 고려한 사업추진으로 지역 소득증대 및 관광사업 활성화 연계 효과 발생 및 지속가능성 담보

### 사례3: 백담사 마을버스

#### ○ 개요

- 운영주체: 용대향토기업
- 지원금: 자체조달 (2016년 기준 매출 16억)
- 운행횟수: 계절별 탄력운행(10대)
- 운행대상: 백담사
- 운행구간: 백담사입구(용대리주차장)~백담사 승하차장 (약 7km, 15분소요)
- 운행요금: 일반인 2,300원, 고교생 1,200원, 장애인(1·2·3급) 및 인제관내 주민 할인
- 운행시간: 첫차 오전 8시, 막차 오후 5시~6시(계절별 가변적 운행시간 적용)

〈그림 3-22〉 백담사 마을버스 노선도



자료: 용대향토기업 블로그, [blog.daum.net/gidxh3009](http://blog.daum.net/gidxh3009), 2018.

〈그림 3-23〉 백담사 마을버스



자료: 용대향토기업 블로그, [blog.daum.net/gidhx3009](http://blog.daum.net/gidhx3009), 2018.

#### ○ 배경

- 인제군 용대2리 주민들이 출자하여 주민소득 증대를 위해 마을버스 운영
  - 1996년 백담사에서 사업권 인수, 주민 25명 3백만원씩 출자
  - 직원 18명 모두 마을주민, 급여 월 200만원 상회

#### ○ 문제점 및 개선방안

- 운전기사채용문제
  - 마을 2년 이상 거주자를 대상으로 채용(농촌지역 특성상 고소득으로 주민 관심 높음)
  - 성수기(단풍) 기간 운영인력(기사) 부족으로 임시직 활용
- 배차문제
  - 배차 5분 간격, 고정노선 운행, 도로협소로 교행시간이 필요하기 때문에 승하차장 외 장소에서 승하차 불가
- 노선문제
  - 기존 백담사에서 운영하던 노선 인수
- 기존 버스업체와 갈등문제
  - 벽오지 지역으로 마을버스 외 해당노선구간 타 운송수단 없음

## ○ 시행 후 변화

- 1996년 버스 2대로 시작, 현재 10대 운영, 매출 16억 수준으로 성장
- 2009년 303가구에서 2014년 315가구로 증가, 유치원·초등생 80여명 중 고생 40명 어린이집 40명 등 인구증가 및 유입 발생
- 순수 마을기업으로 마을주민들이 별도의 지원 없이 모두 자체운영, 매년 흑자 발생
- 버스운영 수익금은 지역 학생들을 위한 장학금과 기금 등으로 투자되고 있으며 매년 마을발전기금으로 약 1억5000만원에서 1억7000만원을 이사회 의결을 거쳐 출자, 이를 통해 마을을 위한 사업에 재투자하고 있으며 마을공동체를 더욱 굳건히 다지고 있을 뿐만 아니라 주민들과 관광객들에게 교통편의를 제공

#### 사례4: 청주시 남이면 마을순환버스

##### ○ 개요

- 운영주체: 남청주농업협동조합
- 지원금: 연간 약 120백만원
- 운행횟수: 1일 13회
- 운행권역: 20여개마을
- 운행구간: 남이면 ↔ 비룡, 동암, 사동2, 가마1 (280km/일)
- 운행요금: 성인500원, 청소년400원, 어린이200원

##### ○ 수익구조

- 보조금: 91.9%
- 버스요금 수익: 8.1%

〈그림 3-24〉 남이면 지역 마을 순환버스 노선도



자료: 청주시, 내부자료, 2018.

〈표 3-9〉 남이면 지역 마을 순환버스 운행시간표

출발지	출발	경유	도착	기점	출발	경유	도착	종점
				남이면	6:40		6:50	비룡
비룡	6:50	상발, 구암, 석실, 부용외천 (07:00)	7:49	남이면	7:49	팔봉, 구암, 상발 (07:58)	8:10	비룡
비룡	8:10	산막, 석실, 외천2 (8:35)	9:00	남이면	9:10	등동 (9:20)	9:30	동암
동암	9:30		9:40	남이면	9:50	외천3	10:00	사동2 (안심)
사동2 (안심)	10:00	석실, 외천3 (10:10)	10:20	남이면	10:20		10:28	가마1
가마1	10:28	석판 (10:45)	11:00	남이면	11:00	외천2, 팔봉, 구암, 상발 (11:10)	11:27	비룡
비룡	11:27	외천3	12:00	남이면	13:20	등동 (13:30)	13:40	동암
동암	13:40		13:50	남이면	14:10	석판 (14:18)	14:32	가마1
가마1	14:32		14:45	남이면	15:00	부용외천, 척산경유, 석실 (15:25)	15:35	사동2 (안심)
사동2 (안심)	15:35	외천3	15:50	남이면	16:00	외천2, 산막 (16:15)	16:25	비룡
비룡	16:25	외천3	17:00	남이면	17:20	등동 (17:30)	17:40	동암
동암	17:40		17:50	남이면	18:00	석실 (18:05)	18:17	사동2 (안심)
사동2 (안심)	18:17		18:40	남이면	19:40	팔봉, 상발 (19:48)	19:55	비룡
비룡	19:55		20:40	남이면	운행 종료			

자료: 청주시, 내부자료, 2018.

### ○ 배경

- 마을 진입로가 비좁아 시내버스가 운행되지 않거나 운행횟수가 적은 남이면 마을 20여 곳 주민들의 불편해소
- 오지 주민의 교통수단을 제공하여 원활한 대중교통 운영과 주민편의 증진
- 환승 거점으로서의 교통서비스 연계, 마을 순환버스 교통체계 구축 등 교통 취약 주민들의 삶의 질 향상에 기여

○ 문제점 및 개선방안

- 위탁문제

· '남청주농협(구남이농협)'에서 위탁운영 중인 마을순환버스가 등록조건 불충분, 승무원 고용 체계 부당으로 운행되고 있었음

↳ 남청주농협으로부터 한정면허신청을 받아 한정면허를 인가(2018.02.14.~2024.02.13.)함으로써 전과 동일하게 운영하고 있음

1	( )	『 』	
2	( )	2015. 4. 23	2018. 4. 22
3	( )		
4	( )		
5	( )		
6	( )		가
7	( )		가
8	( )		
9	( )	5 3	
10	( )	2015 4 23	
		2	1

- ( )  
 - 9 28  
 - 15 가  
 - “ ”  
 - 가 ,

4 ( )  
 ( " " )  
 < 2012.5.23., 2013.3.23.>  
 1 3  
 1  
 ( " " )  
 < 2013.3.23.>  
 5 ( ) < 2013.3.23.>  
 1.  
 2. (臺數),  
 3.  
 1 1 ( < 2013.3.23.>  
 2 ) 5  
 < 2009.5.27., 2013.3.23.>  
 「 」 9  
 가 3  
 < 2009.5.27., 2013.3.23., 2014.1.28.>  
 85 ( ) < 2009.5.27., 2013.3.23.>  
 ) ( 가

· 가· 가 6

· 39 41 . < 2009.5.27, 2012.2.1, 5 · 8  
 2012.5.23, 2013.3.23, 2013.8.6, 2014.1.28, 2014.5.21>

6. 4 · 28 36 · · ·

· ( )

7. 5 · 29 37 ·

· , 3

**89** ( )

· , 3 1 1

가 2

· < 2014.1.28.>

1. 4 3

2. 16 1 2 ( 35 49 7 ) 가

3. 85 1 · 가 가 , 가

· 가 1

(領置)

· 1

1. 16 ( 35 )

2. 85 1

3

(封印)

제 5710000-2018-01-00014호

여객자동차운송사업 면허증(한정)

성 명: 이 길 용

법인등록번호: 150136-0000234

주 소: 충청북도 청주시 서원구 남이면 청남로 1207

상 호: 남청주농업협동조합

업 종: 여객자동차운송사업 한정면허

업무범위: 남이면 일원

차 고 지: 충청북도 청주시 서원구 남이면 외천리 67-5

면허(등록)연월일: 2018. 2. 13

면허기간: 2018. 2. 13 ~ 2024. 2. 12(6년)

여객자동차운수사업법 제4조 및 같은 법 시행규칙 17조의  
규정에 의하여 위와 같이 여객자동차운송사업을 면허합니다.

2018. 2. 13.

청 주 시 장



#### - 관리비문제

- 인건비, 유류비 등 운행손실금을 연간 약 100백만원을 지원하였으나 버스의 노후화에 따른 수리비증가, 마을버스 기사 인건비 인상분 미반영 등의 이유로 20백만원 요구
  - ↳ 마을순환버스 손실보조금은 실비로 지원하기 때문에 부족분에 대해서는 지원하는 것이 타당
  - ↳ 보조금 정산 시 항목별 증빙서류 확인을 철저히 하여 부적절하게 집행된 부분에 대해서는 환수 조치

#### - 차량문제

- 차량정기점검, 결행 시 임시차량 운행 등에 문제점이 발생
  - ↳ 위탁기간을 재연장하여 운행
  - ↳ 안전을 고려하여 매월 마지막 주 토요일은 차량정비를 위해 휴무함
- 남청주농협은 2009년부터 전국에서 유일하게 마을버스를 운영하고 있으며 이번 신차 출고는 청주시로부터 버스 구입비용(6300만원) 전액을 지원받음

#### - 이관문제

- ‘남청주농협((구)남이농협)’에서 위탁운영 중인 마을순환버스가 등록조건 불충분, 승무원 고용 체계 부당으로 운행
  - ↳ 순환 노선 유지를 조건으로 운수업계로 이관하려 했으나
  - ↳ (주)청주교통은 기간제 근로자로 채용한다고 주장하며 또한 노선 조정 검토에 따른 주민불편을 우려하려 협의가 결렬됨

#### ○ 시행 후 변화

- 남청주농협의 마을순환버스는 소규모 영농자재와 각종 생활필수품을 싣고 나르는 화물차 기능도 겸하고 있어 조합원과 주민들에게 경제적으로는 물론 삶의 질 향상에도 큰 보탬이 됨

4 ( )

· ,

( " " )

< 2012.5.23., 2013.3.23.>

1 3

1

( " " )

< 2013.3.23.>

5 ( ) < 2013.3.23.>

1.

2. (臺數), , ,

3. , ,

1 1 ( < 2013.3.23.>

2 ) 5

· < 2009.5.27., 2013.3.23.>

「 」 9

3

가 ,

< 2009.5.27., 2013.3.23., 2014.1.28.>

· , < 2009.5.27., 2013.3.23.>

85 ( ) ( 가

· 가· 가 6

· , 5 · 8

· 39 41 < 2009.5.27, 2012.2.1,

2012.5.23, 2013.3.23, 2013.8.6, 2014.1.28, 2014.5.21>

6. 4 · 28 36 · · ·

· ( )

7. 5 · 29 37 ·

· , 3

89 ( ) , 3 1 1

가 2

. < 2014.1.28.>  
 1. 4 3  
 2. 16 1 2 ( 35 49 7 ) 가  
 3. 85 1 가 가 , 가  
 가 1  
 (領置)  
 1  
 1. 16 ( 35 )  
 2. 85 1  
 3 (封印)

4 ( ) ,  
 ;  
 1  
 가  
 5 ( ) ,  
 ( )  
 5 3

4 ( . ) 4 1  
 . . . ( " . " )  
 3 1 3 ( " )  
 . < 2015.1.28.>  
 4 1  
 . < 2015.1.28>  
 4 3 " " <  
 2015.1.28>[ 2015.1.28] . <

5 ( )  
 . < 2006.12.21.>  
 1 2  
 . < 2006.12.21., 2007.8.3., 2011.8.4.>  
 5.  
 1 4 . < 2006.12.21.>  
 43 ( ) 1 3 3 . <  
 2006.12.21., 2014.5.20.>  
 1. 5 5 , 6 1 · 2 · 4 7 1  
 1 2. 5 5 , 6 1 · 2 · 4 7 3

2 ( )  
 5 3 5 " "  
 . < 2007.6.18.>  
 5. 「 」 2 3

14 ( ) 5 1 ( " " )가 2 .  
 , 가 ( " " ) 2 1 .  
 1. 가  
 2. ,  
 3.  
 1 2  
 17 ( ) 4 3 . < 2008.12.2., 2011.12.30., 2012.11.23., 2013.3.23., 2014.12.31.>  
 1. 가  
 가  
 1) , ,  
 2)  
 3)  
 4)  
 . 가 50 2

가

2.

3. <2014.12.31.>

4. <2014.12.31.>  
4 3

( 가 )

< 2008.12.2., 2014.12.31.>

1.  
가.

2.  
가.

3. <2014.12.31.>

4. <2014.12.31.>

5. <2014.12.31.>

1 1

6 < 2014.12.31.>

3 < 2008.12.2., 2011.12.30., 2014.12.31.>

2 < 2014.12.31.>

33

1 1 가 4)

1 < 2011.12.30., 2014.12.31.>

1. : 1 4

2. :

가

23 ( 가 ) 5 5

3 < 2009.12.2.>

## 2. 일본

### 2.1. 중산간지역(우리나라의 농어촌지역)의 교통실태

#### 2.1.1. 일반현황

- 중산간지역은 농림수산성이 정의한 「중간농업지역」 과 「산간농업지역」 을 혼합한 용어로 산골짜기의 농산촌지역을 말하며, 평지가 적고, 경사지와 임야로 이루어져 경작에도 불리한 지역을 말함.
  - 경지면적이 약 42%, 삼림면적이 약 81%로 일본 국토의 대략 70%를 차지
- 그 중 산간지역에는 현재 일본 인구의 15%가 거주하고 있으나, 인구 과소화와 고령화가 심각한 문제로 대두
- 일상생활에는 주로 자가용이 이용되고 있으나 자동차를 운전할 수 없는 고령자나 어린이, 청소년들에게 버스·택시는 없어서는 안 될 중요한 교통수단으로서 기능

#### 2.1.2. 공공교통 실태

- 생활의 다리 역할을 하는 버스, 택시도 심각한 경영난으로 어려움을 겪고 있음.
  - 버스의 수송인원은 마이카 등의 보급으로 1970년을 피크로 계속해서 감소가 지속되고 있음.
  - 승차밀도도 1965년의 22인을 피크로 지속적으로 감소하여 현재는 12인으로 거의 절반임.
  - 이용자 감소에 따라 수익도 감소하여 사업자는 버스노선의 운행횟수 감축. 이로 인해 버스의 편리성이 저하되고 이용자는 점점 감소할 수밖에 없게 되는 악순환의 구조를 이루고 있음.

- 한편, 중산간지역에서 생활하는 사람들에게 있어 택시는 도어 투 도어의 교통수단으로서 버스에 버금가는 중요한 교통수단임. 그러나 택시도 어려운 경영여건에 처해 있기는 마찬가지인 상황임.
  - 수송인원을 보더라도 버스와 마찬가지로 최근 십 수 년간 감소경향 지속되고 있음.
- 그러나 버스교통에 대해서는 공공성이 높아 존속시켜야 하는 것으로 인식함.

## 2.2. 그간의 교통문제에 대한 대응

- 어려운 사업여건 속에서 사업자를 비롯해 관계자들에 의해 버스노선 유지를 위한 다양한 대응방안 강구
- 사업자는 다른 노선의 수익으로 교차 보조함으로서 지방의 적자노선을 운행해 왔으나 경영의 합리화·효율화를 도모하기 위해 분사화·자회사화 추진
- 한편, 노선을 유지하기 위한 보조제도로서 「지방버스 노선 유지비 보조금」이 도입되어 각 노선의 승차밀도나 운행횟수에 따라 정부, 광역지자체, 기초지자체가 공동으로 보조해 줌.
  - 이 제도로 커버할 수 없는 경우에는 지자체가 자체적인 보조로 버스노선을 유지해 줌.
- 또한, 도로운송법 등 법제도의 운용 측면에서도 지역교통이 유지될 수 있도록 유연한 대응이 도모되고 있음.
  - 예를 들면, 1985년에 「승합택시」가 시험적으로 도입. 택시는 도로운송법상 「정원 10인 이하의 자동차를 전세하여 운송」하도록 규정하고 있으나 승합택시는 이름대로 택시사업에 있어 승합을 인정하는 것으로 일

반적인 택시와 버스와 의 중간적인 수송수단으로서 기동적이면서 안정적인 서비스를 제공하고 있음. 특히 버스가 운행하기 곤란한 인구과소지역에 도입하고 있는 것을 「인구과소지형 승합택시」라 부르고 있음.

## 2.2.1. 종래의 운행형태

### ■ 일반여객자동차운송사업(면허/제4조)

- 일반승합: 노선을 정하여 정기적으로 운행하는 자동차로 승합여객을 운송하는 사업
  - 정시정노의 승합(노선)버스/정기관광버스/고속버스/공항버스/demand activated bus
- 일반전세: 여객자동차운송사업 이외의 일반여객자동차운송사업
  - 전세관광버스/전세버스
- 일반승용: 하나의 계약으로 승차정원 10인 이하의 자동차를 전세하여 여객을 운송하는 사업
  - 택시/전세승용차

### ■ 특정여객자동차운송사업(허가/제43조)

- 특정 수요에 따라 일정한 범위 내에서 여객을 운송하는 사업
  - 통학버스/통근버스

### ■ 무상여객자동차운송사업(신고/제44조)

- 무상으로 여객을 운송하는 사업
  - 복지버스/통원버스

〈표 3-10〉 일본의 여객운송사업 분류

구 분	도로운송법	운행형태	사례 등	비 고
(1) 일반여객자동차운송사업	제3조 제4조 (허가)	노선정기운행	노선버스, 커뮤니티버스, 승합택시	일반승합여객자동차운송사업자(노선을 정해 정기적으로 운행하는 자동차로 승합여객을 운송하는 사업자)가 운행
		노선부정기운행	커뮤니티버스, 수요대응버스, 택시	
		구역운행	수요대응버스, 택시 등	
(2) 특정여객자동차운송사업	제343조 (허가)	특정 수요에 응해 일정 범위의 여객을 수송	스쿨버스, 출퇴근버스	학교나 기업과 계약하여 특정의 여객을 운송
(3) 자가용유상운송	제78조	지자체운영 유상운송	지자체가 운행	지자체가 주민의 공공교통을 확보하기 위해 스스로 운행
		과소지 유상운송	특정비영리단체(NPO법인) 가 운행	과소지에서 그 지역주민으로 명부에 기재된 자를 수송
		복지유상운송	특정비영리단체(NPO법인) 등이 정원11인 미만의 자동차를 사용하여 운행	신체장애자, 개호보험대상 개호가 필요한 사람, 지원이 필요한 사람, 그 외 지체부자유, 내부장애, 지적장애, 정신장애 등 장애를 가진 자

## 2.2.2. 법규상 예외 규정을 이용한 운행

### ■ 전세버스의 승합운송 허가(허가/제21조)

○ 일반전세여객자동차운송사업을 경영하는 자는 다음 경우를 제외하고 승합여객을 운송해서는 아니 됨.

- 재해의 경우, 그 밖에 긴급을 요할 때
- 일반승합(노선)여객자동차운송사업자에 의한 수송이 곤란한 경우로 운수성(현, 국토교통성)장관의 허가를 받은 때
  - 폐지노선 대체버스(전세버스 사업자에게 운행위탁)

### ■ 자가용버스의 유상운송(허가/제80조)

- 자가용 자동차는 유상으로 운송을 해서는 아니 됨. 단, 재해로 긴급을 요할 때, 또는 공공복리를 확보하기 위해 부득이한 경우로 운수성(현, 국토교통성)장관의 허가를 받은 때는 예외
  - 폐지노선 대체버스(지자체에 의한 운영)

### 2.2.3. 통달 등에 의한 운행

#### ■ demand activated bus(수요대응버스)의 운행

- demand activated bus에 대해서는 1978년 9월 운수성 통달 「demand activated bus 운행의 취급에 관하여」에서 우회 부분에 대해서는 콜 포스트를 도로운송법상 정류소로 보고 「일반승합(노선)」으로서 다루도록 지도함.

#### ■ 인구과소지형 승합택시의 운행

- 운수성(현, 국토교통성) 통달 「인구과소지역에 있어서 승합택시의 도입에 관하여(1988년 3월)」에 따르면 일반승용여객자동차운송사업자에 의한 승합여객운송은 1973년 이래 대도시 주변의 심야교통수단으로서 택시를 활용하기 위해 허가함.
- 인구과소지형 승합택시의 운행에 관해서는 1985년 7월 22일의 임시 행정개혁추진심의회로부터 지역 실정에 따라 승합택시를 도입할 수 있도록 하라는 권고를 받아 같은 해 9월 「당면 행정개혁의 구체화 방안에 관하여」(각의 결정)에서 1987년을 예정 시기로서 조치함.
  - 통달에서는 향후 승합버스(노선버스)와 일반적인 택시와의 중간적인 수송수단으로서 소형버스 등과 동시에 택시를 활용하는 등 각 지역의 실정에 따라 탄력적으로 승합택시 도입을 추진중 임.

## 2.3. 교통문제 해결을 위한 제도개선(규제완화)

- 사회경제적 흐름에 따라 국토교통성(당시 운수성)은 1996년 12월 그동안 교통관련사업 전반에 근간을 이루어 온 수급조정규제를 목표기한을 정하여 전면 폐지해 운수행정의 전환을 꾀할 것을 결정, 발표함.
- 그 이듬해 3월 “버스사업에 관한 수급조정규제에 대해 생활노선 확보를 전제로 늦어도 2001년까지 폐지한다”는 규제완화추진계획이 각료회의에서 결정
  - 4월에는 운수정책심의회가 구성되어 “운수교통의 수급조정규제 폐지를 위해 필요한 환경정비방안”에 대한 검토에 착수함.

### 2.3.1. 규제완화 조치사항

- 사업진입 및 퇴출
  - 사업진입에 관해서는 지금까지의 수급조정규제를 전제로 한 면허제를 폐지하고, 수송안전 확보, 안정적인 서비스 제공 및 이용자 보호에 관해 일정 이상의 능력을 갖추었는지를 심사하여 자격요건을 갖춘 자에게는 진입을 허용하는 허가제로 전환
  - 또한 사업진입 후에도 수송안전의 확보 등에 영향을 주는 노선의 추가, 변경 등 사업내용의 변경에 대해서는 진입에 준하는 심사를 거치도록 조치

<	>	(	,	가	,	)
-		(	,	가	,	)
-		가	(	,	,	)
-			가			(
		)				

- 또한 버스사업, 버스노선의 휴·폐지는 허가제에서 6개월 전까지 신고하는 사전

신고제로 변경, 노선폐지허가 신청에 필요한 지방자치단체의 동의 조항은 삭제

○ 사업계획

- 사업계획(노선변경 등)은 인가, 운행회수 등 서비스 수준에 관련한 사항은 사전신고제로 변경

○ 버스요금

- 인가제에서 상한인가요금 범위 내에서 실제로 적용할 요금을 신고하는 신고제로 변경

○ 국고보조

- 국고보조대상을 적자의 “사업자”로부터 일정 기준에 부합하는 “노선”으로 변경

○ 지역협의회 설립

- 버스사업에 관한 규제완화 후 사업자가 버스노선의 휴·폐지를 희망할 경우 및 버스노선의 지속적인 유지가 곤란한 경우 해당 지역의 생활교통수단을 어떻게 확보할 것이며, 그 경우의 공적보조의 방법 및 규모, 확보할 서비스의 내용 및 수준 등 지역실정에 맞는 생활교통 확보대책에 대해 지역의 관계자가 기구를 설립하여 협의하고 합의할 수 있도록 광역지자체(都道府縣)가 주체가 되어 광역지자체(都道府縣), 관련 기초지자체(市町村), 사업자, 운수성(현, 국토교통성) 등을 구성원으로 하는 지역협의회를 설립하도록 함.

<	>
○	:
-	(都道府縣)
-	(市町村)
-	
-	
○	:
○	

-	(都道府縣)	,
-	1	
-		
○		
-	( , , )	, , )
-	( , , )	
-	( )	
-		

## 2.2.4. 규제완화 후 농어촌지역에서의 주요 운행형태

### 가. 디맨드교통

#### ○ 디맨드교통의 운영주체

- 시정촌이 직접 운영 주체가 되는 경우
- 시정촌 이외가 운영주체가 되는 경우

## ■ 운영주체가 지자체, 운행주체가 운송사업자인 경우

### 사례1: 오카야마현(岡山県) 소자시(総社市)

#### ○ 도입배경

- 2005년 3월의 시정촌 합병 이후, 노선버스의 확충, 커뮤니티버스의 운행, 고령자를 대상으로 한 버스·택시권의 교부 등 시민의 교통수단 확보를 위해서 노력하였지만 모든 시책이 시민의 만족도를 향상하지는 않았음
- 2010년 3월, 시의회에서 「신교통시스템 조사 특별위원회」를 설립하고, 지금까지의 시책을 근본적으로 재검토한 후 시내만을 운행하는 버스노선의 감편 또는 폐지, 커뮤니티버스 폐지하여 디맨드교통을 도입에 이르게 되었음. 2011년 4월부터 디맨드교통 셋슈(雪舟)군호를 운행하고 있음.

#### ○ 운행개요

- 운행편수: 4개 구역을 점보택시차량(지차체 소유) 9대로 운행(144편/일, 16편×9대)
- 운행시간: 08:00 ~ 16:30
- 이용요금: 300엔 균일
- 이용자수: 50,426명/년 (2015년도 기준)
- 위탁·계약방식: 사전에 산정한 위탁금액으로 교통사업자(버스사업자 2사, 택시사업자 5사)에 운행을 위탁함. 지자체는 지역에 따른 운행조건이 달라지는 것을 방지하기 위해서 각 사업자에게 담당지역을 할당하지는 않음.
- 위탁비용결정방식: 기존 사례를 바탕으로 설정 후 실적을 바탕으로 재조정하고 있음.
- 계약내용 및 기간: 경기변동 등에 의해서 계약금액을 변경해야 하는 경우에는 재검토함. 계약기간은 해당년도 4월부터 다음 해 3월까지로

1년 단위로 계약을 갱신함. 이용자 1인당 100엔을 위탁료에 추가하는 방식으로 다음 달에 지불하고 있음(각 사업자가 분담하고 있는 차량대수에 따라 배분).

- 모니터링 상황 및 방법: 매년 이용자와 미 이용자 모두에게 설문조사를 실시하여 과제와 개선방안에 대해서 지역공공교통회의에서 협의한 후 다음 연도의 운행계획에 반영함.
- 보조금 이외의 지원: 이용자가 많아 차량이 부족한 경우에는 예비차량(택시 차량 대절)을 활용하고, 그 비용을 택시사업자에게 지불함. 디맨드교통 1회 이용 시마다 50엔 버스·택시권을 배포하여 기존의 버스와 택시이용을 촉진시킴. 운전 면허증을 가진하여 반납한 자에게는 디맨드교통 무료이용권을 30매 교부함.

〈그림 3-25〉 셋슈군호의 운행구역과 운행차량



자료: 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

## ○ 운행결과

- 도입효과: 2016년도에 실시한 조사에서 이용자의 약 80%가 편리하다고 응답함.
  - 지자체: 시 전역을 대상으로 자택에서 목적지까지의 운행을 실시하였기 때문에 이용자의 편리성은 향상됨. 시와 사업자가 서비스 내용을 개선하기 위해서 정기적으로 협의 실시
  - 사업자: 저렴한 비용으로 Door-to-Door서비스를 제공하기 때문에 고령자와 장애인의 편리성이 향상됨.

## ○ 문제점 및 개선사항

- 지자체와 교통사업자에게 필요한 사업이지만, 기존 택시사업자 등의 경영을 압박하고 있는 측면도 있기 때문에 기존 택시사업자와의 균형을 고려하여 서비스 내용을 재검토해 나갈 필요가 있음.
- 이용자로부터 증편에 대한 요구가 있지만, 운전자의 적절한 휴식시간을 확보한 후에 효율적으로 운행계획을 수립할 필요가 있음.
- 이용자 증가를 위한 서비스 향상뿐만 아니라 지자체의 재정과 기존 교통사업자의 영향을 고려하면서 적절한 서비스수준을 파악해 나가는 것이 중요함.

## 사례2: 오카야마현(岡山県) 타카하시시(高梁市)

## ○ 도입배경

- 시 서부지역(구, 가와카미군)에서는 (구)촌단위로 생활복지버스를 운행하고 있지만 이용률은 저조함.
- 주민의 고령화로 지역 내 이동수단의 확보가 필요해짐에 따라 2009년에 타카하시시 지역공공교통회의에서 「타카하시시 지역공공교통종합연계계획」을 책정하고 이에 따라 소형차량을 디맨드교통으로 도입하게 되었음.

## ○ 운행개요

- 운행편수·시간
  - 빗쉴(備中) 후레이이텍시: 4개 지구 운행(주 2~3일/지구, 1지구 4~8편/일)

- 카와카미(川上) 후레아이택시: 2개 지구 운행(주 2일/지구, 1지구 3편/일)
- 이용요금: 400엔 균일(승차구간에 따라 300엔, 700엔인 구간도 있음.)
- 이용자수(2014년도 기준)
  - 빗쥬(備中) 후레아이택시: 4,002명/년
  - 카와카미(川上) 후레아이택시: 3,753명/년
- 위탁·계약방식: 빗쥬(備中) 후레아이택시 2대와 카와카미(川上) 후레아이택시 2대 모두 차량은 지자체 소유하고 있지만, 운행은 입찰방식으로 택시사업자에게 위탁함.
- 위탁비용결정방식: 기존의 버스사업이 이용자 감소를 초래하고 있기 때문에 버스사업자의 동기부여를 위해서 운임수입을 사업자에게 인센티브로 제공함. 운행에 소요되는 비용을 산출하여 위탁금액을 결정하는 산출식을 독자적으로 정함.
- 계약내용 및 기간: 계약기간은 해당년도의 4월부터 다음 해 3월까지 1년이지만, 위탁료는 매월 지불하는 것도 가능함.

〈그림 3-26〉 후레아이택시의 운행차량 및 이벤트 사진



운행차량

이용자 1,000명 달성 이벤트



- 모니터링 상황 및 방법: 사업 완료 후 지자체가 평가하여 다음 연도의 실시내용에 반영하고 있으며, 매년 서비스내용 및 위탁금액을 재검토함. 지자체는 사업자에게 일단위로 운행상황과 월단위로 매월 이용자수를 보고하도록 하고 있음.
- 보조금 이외의 지원: 차량은 지자체가 보유하고 있는 차량을 운행사업자에게 대여하고 있고 있으며, 홍보에 대해서도 지자체도 지원함.
- 도입효과: 이용자 요구를 반영한 운행노선을 연장 등을 실시하여 이용자수는 점차 증가함. 운전자가 서비스 향상을 의식하도록 계약 형태를 설정하여接客력 향상으로 이어지고 있음 .
  - 지자체: 지자체와 운행사업자는 의견교환을 통해서 서비스 개선을 도모함. 택시사업자이지만 시의 대중교통을 담당하는 사업자라는 의식도 높아 스스로 서비스 개선을 위한 제안(운행 노선 변경, 이용자 1,000명 달성 이벤트 실시 등)을 제시함.
  - 사업자: 택시사업의 수입은 감소하지만, 택시사업자가 실시해야 할 사업으로 인식하고 있음. 기존의 택시운전자가 대응하기는 어렵다고 보고 운전자를 새로 고용함. 또한, 이용자에게 다음 이용예약을 확인하는 등 이용자 확보를 위해서 노력하고 있음. 그리고 운임수입 전부가 운전자의 수입이 되기 때문에接客과 이용자 확보를 위한 의식이 높음.

#### ○ 문제점 및 개선사항

- 승하차 장소와 운행시간 등은 지역의 요구에 따라 치밀하게 대응해 나가야 함.
- 이용자와 비이용자를 대상으로 정기적으로 설문조사 등을 실시해야 함.
- 시의 홍보지 등을 활용하여 이용자의 확대를 도모해야 함.
- 지자체와 교통사업자가 의식을 공유하면서 대중교통의 활성화에 노력해야 함.

### 사례3: 히로시마현(広島県) 기타히로시마쵸(北広島町)

#### ○ 도입배경

- 노선버스의 이용자 감소에 따라 주요 노선을 지자체가 운행하는 버스로 대체하였지만, 노선버스만으로 교통공백지역 전부의 교통수단을 확보하기에는 한계가 있어 디맨드교통 도입을 검토함.
- 2006년에 오오아사(大朝) 지역에서 첫 운행을 시작하여 2008년에는 기타히로마시쵸 전역으로 운행지역을 확대함.

#### ○ 운행개요

- 운행편수: 4개 구역을 점보택시차량(운행사업자 소유) 2대와 소형버스(운행사업자 소유) 7대로 운행(구역당 5~12편/일)
- 운행시간: 7시 30분부터 18시 30분까지 운행함.
- 이용요금: 500엔 균일(환승시 200엔)
- 이용자수: 67,848명/년(2015년도 기준)
- 위탁·계약방식: 2011년부터 「기타히로시마쵸 승합택시운행사업 보조금 교부요강」에 근거하여 정액 보조금을 교부함(2011년까지는 결손 보조).
- 위탁비용결정방식: 운행사업자가 작성한 사업계획, 과거 3년간의 실적, 향후 계획 등을 바탕으로 지자체와 운행사업자가 조정함(흑자부분은 운행사업자의 수익으로 인정).
- 계약내용 및 기간: 3년간 정액 보조금을 지급함.
- 모니터링 상황 및 방법: 이용자실적은 기록하고 있지만, 이용자의 평가 등은 실시하지 않음.
- 보조금 이외의 지원: 도입 초기에는 지자체와 운행사업자가 협력하여 시간표 등이 기재되어 있는 전단지 배포하였음.

○ 운행결과

- 도입효과: 디맨드교통은 택시와 노선버스 중간 영역의 서비스를 제공하는 교통수단으로 지역대중교통으로 큰 역할을 담당하고 있다고 인식하게 되면서 이용자의 평판도 좋아짐.
- 지자체: 집 앞에서 승하차 할 수 있으며, 차량의 유니버설디자인으로 승하차 시 부담이 없는 점이 고령자들로부터 좋은 평가를 받고 있음.
- 사업자: 운전자가 서비스 향상을 위해 노력하고 있으며, 쇼핑센터 등과 연계하여 혜택을 부여함. 디맨드교통이 택시사업자로서는 기존 택시사업을 압박하는 부분도 있지만, 안정적인 수익원 확보에 기여하는 부분도 있음.

○ 문제점 및 개선사항

- 운행사업자에 따라 영업노력에 차이가 있고, 운행초기에 년 2회 개최되던 사업자회가 현재는 실시되고 있지 않아 의견교환이 이루어지고 있지 않음.
- 전단지 배포 등을 통한 홍보활동과 이용자와 사업자에 대한 평가를 지속적으로 추진하는 것이 필요함.

〈그림 3-27〉 HOPE 택시의 운행차량 및 운행구역



자료: 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

## ■ 운송사업자가 운행주체인 현장사례의 시사점

- 운행주체가 운송사업자가 되는 경우, 철저한 안전관리와 기존 대중교통과의 역할 분담이 가능하다는 점에서 디맨드교통 도입지역의 80% 이상이 운송사업자에게 운영을 위탁함.
- 지자체가 운송사업자에게 운영을 위탁할 때 정액보조금을 지급하기 보다는 낮은 비용으로 대절비용을 지불하고 운임수입을 인센티브로 제공하는 방식을 채택하여 서비스 개선을 위한 노력을 하도록 유도하는 것이 중요함.
- 운송사업자는 운임수입에만 의존하기 쉽기 때문에 지자체가 상업시설 등과 연계한 비즈니스모델 구축이 가능하도록 지원이 필요함.

## ■ 운영주체가 상공회, 운행주체가 운송사업자인 경우

### 사례1: 후쿠시마현(福島県) 미나미소마시(南相馬市)

- 도입배경
  - (구)오타카마치를 운행하던 노선버스 1개 노선을 제외하고 전 노선이 폐지되면서 운전을 할 수 없는 고령자 등의 이동수단 확보가 과제가 됨에 따라 1999년 9월에는 주민 1,300명의 서명을 받아 복지버스 도입을 검토함.
  - 그 결과 연간 사업비로 버스 2대를 지자체가 소유하고 직영하는 경우에는 2,700만 엔, 운영을 민간사업자에게 위탁할 경우에는 2,300만 엔이 소요되는 것으로 나타남.
  - 한편, 지자체 내 택시사업자 2개 업체는 이용자수 감소로 공차 활용을 검토하고 있었으며, 상점가는 집객력의 저하, 빈 점포의 증가 등의 문제를 안고 있었음.

- 후쿠시마현 상공회연합회가 고령자의 외출 기회의 증가에 따른 상점·상점가의 활성화에 착수한 후 오타카상공회가 모델상공회로 지정되어 고령화대책사업을 추진하였음.
- 후쿠시마대학 오쿠야마교수팀이 실시한 수요조사 결과를 바탕으로 중심부로 접근성 향상을 목적으로 디맨드교통 도입을 검토함.

#### ○ 운행개요

- 운영주체: 사업주체인 오타카마치상공회에서 위탁을 받은 택시사업자 2개 업체가 운행함.
- 운행형태: Door-to-Door 서비스를 원하는 고령자의 요구에 따라 30분 간격으로 시간 고정·노선 비고정형으로 운행을 실시함.
- 차량의 크기, 대수: 차량은 점보택시차량(10인승) 2대와 일반택시차량(5인승) 2대 총 4대로 운행함.
- 운행지역·노선: 운행지역은 오타카지구 전역을 교외지역(동부, 서부), 중심부지역의 3개 부분으로 분할하여 운행함.
- 운행시간: 평일(연말연시 제외) 8시부터 16까지 운행하고, 2006년부터 노선 버스가 폐지됨에 따라 점보택시차량 1대는 스쿨버스로 운행됨.
- 운행시간표: 교외지역(동부, 서부)를 운행하는 차량은 30분 간격으로 설정된 시간표에 따라 운행하고 있음. 중심부지역을 운행하고 있는 차량은 시간표를 설정하지 않고 예약에 따라 시간 비고정형으로 운행함.
- 이용대상자과 이용자 등록: 이용대상자는 운행지역(오타카지구) 내의 주민 및 해당 지역의 방문자로 설정하고, 디맨드교통의 예약은 사전에 이용자 등록이 필요하며, 처음 이용하는 자와 방문자는 예약전화 시 오퍼레이터에게 성명, 주소, 전화번호를 전달하여 이용자 등록이 가능함.
- 예약방식: 오퍼레이터가 전화로 예약을 접수하며, 본인 확인은 이름과 전

화번호를 대조하여 확인함. 다만, 등록된 전화번호로 예약하면 CTI시스템에 등록정보가 표시되기 때문에 이름만으로 본인확인이 가능함. 예약기간은 원칙적으로 1주일 전부터 당일 30분 전까지로 설정하고 스쿨버스 이용자는 기본적으로 매일 승차하는 것을 전제로 하고 있기 때문에 사용하지 않는 경우에만 연락함.

- 오퍼레이터: 오퍼레이터는 오전 2명, 오후 1명 체제로 운영하고 있고, 오퍼레이터는 첫 교육시 디맨드교통 운전자와 함께 주변 지리를 파악해야 함.
- 운임: 운임은 교외지역(동부, 서부)은 균일 300엔, 중심부지역과 스쿨버스는 균일 100엔의 2가지의 요금체제로 구성되어 있음. 운임 징수 방법은 기본적으로 승차 시 회수권으로 지불하도록 하고 있지만, 현금으로 지불하는 것도 가능함.
- 운영위탁회사와 위탁금액: 디맨드교통의 운행은 택시사업자 2개 업체에 위탁하고, 운행 위탁 시 2개 업체는 각각 점보택시차량을 1대씩을 지원 받음. 운행위탁금액은 전년도의 실적 데이터를 기준으로 시간당 차량대절비용으로 산정되고, 기본적으로 상공회는 연료비, 차량유지비, 각종 보험료 등을 포함한 금액 2,200엔/대·시간을 택시사업자에게 지불함.
- 예약접수 및 배차시스템
  - NTT동일본이 개발한 디맨드교통시스템을 일본에서 처음으로 도입
  - 시스템도입비용(하드웨어비용, 소프트웨어비용, 지원비용)은 약 1,726만 엔
  - 시스템운용비용 및 운영비용(유지비용)은 시스템 유지보수 비용이 연간 약 58만 엔, 통신비용이 연간 약 66만 엔
  - 디맨드 운영경비는 택시대절비용, 오퍼레이터 인건비, 기타(사무 비용, 인쇄 제본비, 사무실비, 회의비 등)에서 연간 약 1,800 만 엔
  - 시스템 업데이트 비용은 시스템 도입 5년 후인 2006년도에 업데이트 작업 시 858만 엔이 소요되었으며, 전액 미나미소마시가 보조. 향후 계속해서 시스템 업데이트 관련 비용은 시에서 보조할 예정

〈그림 3-28〉 운행구역과 시간표, 이용권, 예약접수센터, 차내



자료: 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

○ 운행결과

- 도입효과

- 2002년 도입 당시 24,252명/년이던 연간 이용자수가 2006년 이후는 30,000명/년을 넘어서면서 2008년 11월에는 누적이용자수가 20만 명을 돌파
- 디맨드교통은 지자체로부터 1,000만 엔/년의 보조금을 받고 있으며, 복지버스 도입 시 필요한 예산의 1/3 수준

- 부담

- 운행수입(운임수입, 광고수입, 잡수입 등)과 운영비용(택시대절비용, 인건비, 통신비, 시스템유지보수비용 등)의 차액은 지자체가 부담

- 운행주체인 상공회는 행정의 보조율을 운행경비전체의 50%를 목표치로 하고 있으며, 운행수입의 감소추세에 대한 대책으로 차체와 차량 내부에 마그네틱 스티커광고를 부착하여 광고수입 창출
- 체제 구축을 위한 계획 수립 및 운영위원회 설치
  - 후쿠시마현 상공회 연합회가 고령자의 외출 기회의 증가에 따른 상점·상점가의 활성화 모델로 오타카상공회를 선정하여 1999년부터 3년간 고령화대책사업을 추진
  - 1999년도에 실시한 수요조사에서 특히 여성고령자분들이 중심부로 이동시 큰 불편을 느끼고 있는 것으로 나타나 지자체, 학식자, 시스템사업자, 택시사업자, 행정서사를 회원으로 한 「오타카 e-마치택시 운영위원회」를 설립하여 디맨드교통의 도입을 검토
- 운행개시 후 후속조치
  - 오타카 e-마치택시는 2001년 6월 1일부터 실증실험을 시작하여 2003년 4월부터 본격운행을 실시. 운행 초기에는 부적절한 시간표 설정과 홍보 부족으로 이용자가 매우 적었음
  - 도입 당시 폐지된 노선버스(7개 노선) 시간표를 바탕으로 운행계획을 수립하여 이용자의 운행시간·운행간격에 대한 불만이 강하였지만, 2003년 2월에 위원회에서 운행지역과 시간표를 재검토하여 변경, 홍보 부족에 대한 문제는 지자체 내에 있는 38개의 노인회 부인부 부장을 대상으로 설명회 및 무료시승회를 개최한 결과 이용자수가 증가함.
  - 고령자의 전화예약에 대한 부담에 대해서는 자신의 주소·성명·전화번호를 기입 할 수 있는 카드를 배포하여 병원의 창구나 상점의 계산대에서 카드를 제시하면 예약을 대행해 주는 서비스를 실시. 그리고 중심부지역의 빈 점포를 상공회가 임대하여 디맨드교통의 대합실로 활용
- 택시사업자와의 조정
  - (구) 오타카마치에서는 디맨드교통시스템 도입시 노선버스의 운행시간을 제외하였기 때문에 버스사업자와의 조정은 필요 없었지만, 택시사업자 2개 업체와 조정 필요
  - 택시사업자 2개 업체에 대해 운영위원회에서 검토된 위탁료(택시대절비용: 당초 2,300엔/대·시간)와 점보택시를 1대씩을 구입해 주는 것을 조건으로 운영을 위탁함.
  - 운행 시 2개 업체는 「일반전세여객자동차운송사업에 따른 승합여객운송」의 인가를 받음
  - 운행 개시 후에도 택시대절비용은 운행상황 데이터(디맨드교통 예약관리시스템에 축적되는 이용자수)를 바탕으로 운영위원회에서 검토하여 현재는 2,200엔/대·시간으로 조정

〈그림 3-29〉 오타카 e-마치택시 카드



자료: 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

〈그림 3-30〉 오타카 e-마치택시 디맨드교통의 대합실



자료: 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

○ 문제점 및 개선사항

- 자립지원효과(고령자의 외출기회 증가에 따른 삶의 질 향상과 건강유지)
  - 디맨드교통 이용 시 알게 된 친구 집을 방문하거나 평생학습과 문화교실을 수강하는 등 고령자들 간의 교류와 삶의 질 향상에 기여. 저렴한 비용으로 단기간에 집중적으로 통원하는 것이 가능하며, 증상의 조기회복으로 건강 유지뿐만 아니라 향후에는 노인 의료비 삭감에도 기여

할 것으로 기대

- 최근에는 이용자가 많은 오전시간대를 피해 비교적 이용자가 적은 오후 시간대를 이용하는 고령자가 증가
- 이용자 설문조사 결과, 현재의 서비스(운영시간, 운행지역, 요금, 소요시간 등)에 대해서 약 70%의 사람이 「만족」, 「대체로 만족」하고 있다고 응답

#### - 택시사업자의 매출 증가와 공차의 유효활용

- 2006년의 오타카 e-마치택시 대절비용은 1사당 약 700만 엔 이상으로 도입 당시보다 120% 증가. 디맨드교통을 도입하면서 1년에 몇 번 밖에 사용하지 않던 점보택시와 역 앞 대기차량의 유효이용이 가능

#### - 상점가의 쇼핑객 증가

- 승하차장소별 데이터를 분석한 결과, 교외지역에서 중심부지역으로 이동하는 이용자의 66.2%가 의료기관에서 하차하고 있으며, 10.8%는 상점에서 하차하는 것으로 나타남. 반면, 귀가할 때는 상점에서 승차하는 비율이 29.5%로 상점가에서 쇼핑하는 이용자가 증가

#### - 고령자의 생활기반 확보

- 오타카 e-마치택시 운영을 통하여 자동차를 운전할 수없는 고령자의 불편과 불안이 해소되어 고령자 부부가구와 독거노인가구를 포함한 고령자의 생활기반 확보에 이바지

## ■ 상공회가 운영주체인 현장사례의 시사점

- 상공회가 운영주체가 되는 경우, 광고수입, 쿠폰연계 등을 통해 수익성 향성을 꾀할 수 있지만, 예약접수 업무를 수행하기 위해서 오퍼레이터를 추가로 고용해야 하므로 비용부담이 증가함.
- 운행지역 내에 상점가가 이미 쇠퇴하여 연계할 상점이 없는 경우에는 택시사업자를 운영주체로 선정하는 것이 효율적임.

## ■ 운영주체가 협동조합, 운행주체가 운송사업자인 경우

### 사례1: 이와테현(岩手県) 이치노헤마치(一戸町)

#### ○ 도입배경

- 이와테현 이치노헤마치는 이와테현 내륙북부에 위치하고 있으며, 대부분이 중산간 지역으로 마을은 산간계곡을 따라 산재해 있어 버스로 순환하기 어려운 지형임.
- 고령화율은 33.6%로 매우 높아 현재의 노선버스만으로는 일상생활에 어려움 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해서 고령자가 이용하기 편하고 저비용의 교통수단의 도입을 검토했음.
- 이치노헤마치에서는 디맨드교통에 대해서 2001년부터 조사하기 시작했고, 디맨드교통이 고령자에게 호평을 받고 있다는 점은 지자체의 요구에 부합한다고 생각했지만, 사업의 연속성과 경제파급효과 등을 고려해 볼 때 타 지자체의 사례를 그대로 도입하는 것은 곤란했음.
- 2003년에 노인클럽의 회원 1400명을 대상으로 실시한 설문에서 응답자의 76%가 "스스로 이동할 수 있는 교통수단을 가지고 있지 않다"는 조사결과로, 2005년부터 교통사업자들과 디맨드교통 도입을 검토하기 시작함.
- 2006년과 2007년에는 노인클럽, 상업시설, 학교관계자, 교통사업자 등으로 구성된 「이치노헤마치 디맨드교통검토위원회」를 설립하고, 타 지자체 시찰 등을 실시하면서 행정과 교통사업자가 사업주체로서의 유한 책임사업조합의 가능성을 검토함.
- 그 결과, 2008년 10월에 행정, 택시사업자 3사, 버스사업자 1사가 공동으로 출자한 「유한 책임사업조합 이치노헤마치 디맨드교통」(이하, LLP)을 설립했음.

## ○ 운행개요

- 운행주체: 유한책임사업조합(LLP)
- 운행지역: 이치노헤마치 전역
- 요금: 이치노헤마치 전역을 3개 지구로 분할, 각 지구는 1회 승차당 300엔(운행규칙 ①, ②, ③). 또한, 다른 지구로 이동하는 경우, 1회당 200엔 추가(운행규칙 ④, ⑥), 다른 지구로 2회 이동시는 400엔 추가(운행규칙 ⑤). 요금은 300엔, 500엔, 700엔의 3종류(초등학생 이하는 반액 할인)
- 운행요일: 월요일~금요일(공휴일 제외). 추석(8/13~16),와 연말연시(12/29~1/3)는 운휴
- 운행시간: 오전 7시~오후 4시
- 예약시간(전화접수시간): 오전 7:30~오후 4:30
- 예약방법: 희망하는 승차시간 1시간 전까지 예약하고 예약에 의한 승합택시로 운행되기 때문에 상황에 따라 원하는 시간에 승차 할 수 없는 경우에는 2일전부터 예약이 가능함(오전 첫차는 전날에 예약이 필요).
- 이용권(티켓) 판매소: 요금은 이용권(티켓)으로만 지불이 가능하며, 사전 구입이 필요함. 이용권은 이치노헤마치 교통사무소 및 각 교통사업자에서 판매함.

〈그림 3-31〉 이쿠베호의 운행구역, 이용권, 협력처마크



자료: 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

- 예약접수 및 배차시스템

- 시스템 개발 주체: NTT 동일본 주식회사
- 이용자는 가정용 유선전화 또는 휴대전화로 예약이 가능
- 예약접수센터는 접수용 전화회선이 2개 회선이 준비되어 있으며, 예약·운행관리 전반을 제어하는 서버와 예약단말기 등의 주변장치로 구성됨. 또한, 운행차량에는 차량용 단말기와 전용 휴대전화 설치
- 시스템 도입비용: 하드웨어 및 소프트웨어의 초기비용은 약 2,000만 엔, 시스템 유지보수비용은 월 약 7만 엔으로 시스템의 업데이트기간은 약 6-7년

○ 운행결과

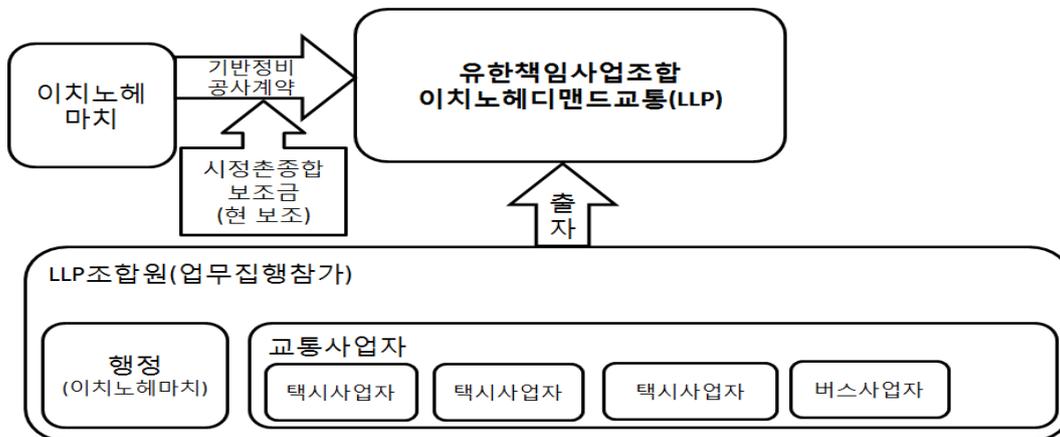
- 기존 교통사업자의 노하우 등을 활용하면서 행정도 출자자가 됨으로써

공공성을 확보하기 위해서 유한책임사업조합(LLP)제도를 채용했음. 이치노헤마치는 버스사업자 1사(켄호쿠(縣北) 버스), 택시사업자 3사 (나카야마(中山) 택시, 마루요시(丸由) 택시, 이치노헤(一戸) 관광택시)가 각각 3개 지역을 분담함.

- 따라서 LLP 설립에 있어서는 4사에 이쿠노헤호의 운행과 출자를 요청하고 동의를 얻어 LLP의 전체 출자액 3천만 엔 중 2800만 엔을 지자체가 나머지 200만 엔은 4개사가 분담함.

「  
」  
(Limited Liability Partnership; LLP)  
2005 8 1            LLP가 가            LLP  
:  
:  
: LLP

〈그림 3-32〉 유한책임사업조합 이치노헤디맨드교통(LLP)



자료: 일본 이와테현 이치노헤마치, 홈페이지; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

## ○ 문제점 및 개선사항

- 현재는 지자체의 지원을 받고 있지만, 여객사업으로 자립하기 위해서는 운영주체인 LLP의 채산성 확보가 중요함. 향후 주식회사 전환을 목표로 하고 있기 때문에 LLP에 의한 전화접수 및 배차업무 등의 위탁을 통해서 수입 증가 수단의 확보가 필요함.
- 또한, 이쿠베호 도입 시 지역주민의 강한 요청에 따라 기존의 버스노선을 그대로 운행하면서 보조금을 지급하고 있지만, 디맨드교통 도입의 목적 중 하나가 행정비용 절감이라는 점을 감안할 때 기존 노선버스의 운행상황을 재검토하여 보조금을 절감하도록 해야 함.

## ■ 협동조합이 운영주체인 현장사례의 시사점

- 지자체 주도로 디맨드교통을 ‘유한책임사업조합(LLP)’ 방식으로 도입하기 위해서 교통사업자 및 이용자 등을 대상으로 설명회를 개최했지만, 새로운 교통시스템, 새로운 운영주체의 의미, 효과 등에 대해서 이해를 쉽게 얻지 못하여 총 44회의 설명회를 개최했고, LLP 방식의 도입을 위해서는 디맨드교통만을 도입할 때보다 많은 시간과 인내를 필요로 함.

## ■ NPO가 사업주체인 경우

### 사례1: 시즈오카현(静岡県) 시즈오카시(静岡市)

#### ○ 도입배경

- 시즈오카시의 키요사와(清澤) 지구는 노선버스의 종점인 큐노우(久能尾) 정류장이 있으며, 시가지 간은 1일 10편 정도로 버스가 운행됨. 큐노우(久能尾) 정류장보다 안쪽에 위치한 나카무라(中村)/미네야마(峰山)/나카쓰카(中塚)/헤비쓰카(蛇塚)/스기오(杉尾) 5개 지구는 대중교통공백지역으로 각 지구와 큐노우(久能尾) 정류장을 연결하기 위해서 「NPO법인 프론티어 키요사와(清澤)」가 사업주체가 되어 운영을 시작함.

#### ○ 운행개요

- 차량은 5인승 승용차를 이용하고 있으며, 각 지구와 큐노우(久能尾) 정류장을 연결하는 지선 역할 함(큐노우(久能尾) 출발 6편과 큐노우(久能尾) 도착 4편으로 노선버스로 연결).
- 회원제로 운영되고 있으며, 이용하기 위해서는 2일 전에 예약하고 시간표는 노선버스와의 환승시간에 맞춰져 있으며, 예약상황에 따라 운전자가 순서를 정해 Door-to-Door서비스를 제공함.
- 예약접수는 NPO가 운영하는 「키요사와 사토노에키」에서 실시하고 있으며, 직원이 전화 대응 및 조정 등을 실시함.
- 이용자는 70세 이상 고령자가 대부분이며, 시 중심부로의 통원과 쇼핑을 위해서 이용함.
- 운행대상이 되고 있는 5개 지구에는 총 82세대가 거주하고 있지만, 지금은 대부분이 회원으로 가입되어 있는 상황임.

## ○ 운행결과

## - 도입효과

- 각 지구와 가장 가까운 노선버스 정류장을 연결하는 지선교통수단을 확보
- 승용차를 활용함으로써 협소한 도로에서 현관 앞까지 Door-to-Door서비스를 제공하여 이용자의 편리성 확보

## - 인재

- 지역에서 주체적으로 활동하고 있는 주요멤버가 기초조사의 실시와 관계자 간의 조정 등의 역할을 담당
- 사업화에는 프론티어 키요사와(清澤)의 이사장이 중심이 되어 활동하고 구체적으로는 주민 설문 조사 및 수요조사, 운수지국과의 정보 교환, 차량 및 운전자의 준비, 기타 각종 절차 등을 실시
- 운전자는 지역에 거주하는 2종 면허소지자와 강습을 받은 NPO 멤버가 담당하고 같은 지역에 사는 운전자가 문 앞에서 환승정류소까지 원활하게 환승을 유도. 예약 상황에 따라 운행순서 등을 정하는 것이 가능하기 때문에 이용자들로부터 높은 신뢰를 얻음.

## - 조직구조

- 사업주체가 수익 부문을 가지고 있는 것, 현 내에 NPO 법인으로 조직된 복지이동서비스 네트워크 시즈오카에서 활동하고 있는 것 등 사업실현의 배경에는 충실한 조직력이 있음.
- 프론티어 키요사와(清澤)는 특산물 등을 판매하는 시설인 「키요사와 사토노에키」를 운영하고 있으며, 운송 사업의 적자 분은 해당 시설에서 발생하는 수입으로 충당하고, 2008년도부터는 시즈오카시에서도 보조함.
- 시즈오카현에는 복지이동서비스를 제공하는 NPO 법인으로 조직된 복지이동서비스네트워크 시즈오카가 있으며, 현, 시, 운수지국과의 정보교환 및 활동조직 간의 정보공유가 조직적으로 이루어지고 있는 것도 사업화를 가속시킨 큰 요인임.

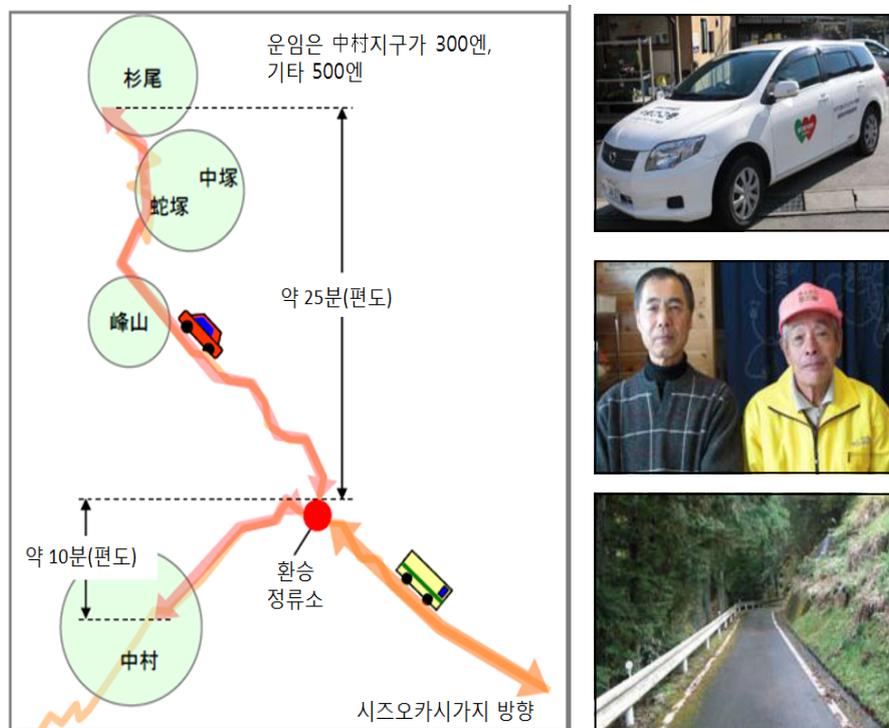
## - 전략

- 승용차를 이용함으로써 협소한 도로에서 운행을 원활하게 함과 동시에 유지관리비용을 절감
- 현관 앞까지의 송영 외에도 도로 폭이 매우 좁기 때문에 승용차를 이용하고 운행 개시 당시 10만 엔을 주고 구입한 중고차량으로 운행함. 원활한 운영 및 유지관리비용의 절감을 실현하는 동시에 승차감의 장점과 운전자의 부담 경감 등에도 효과 큼.

## ○ 문제점 및 개선사항

- 시정촌은 지역의 요구에 대한 대응과 지원의 기본방침을 명확하게 해야 함
  - 과소지유상운송의 경우, 지역에서 사업화 상담 및 요구가 들어와서 시정촌이 대응과 지원을 고려하는 경우가 많아, 시정촌으로서 그러한 상담이나 요구가 들어 왔을 때의 대응 및 지원에 대해서 기본방침을 명확히 해 두는 것이 효과적임.
- 지역과 행정의 역할분담 및 사업화 요건 등을 정하는 것이 필요함.
  - 예를 들면, 역할분담으로는 지역이 수요 파악이나 차량과 운전자의 확보, 노선설계, 홍보, 사용현황의 보고 등을 담당하고, 시정촌은 법제도 등에 관한 조언, 운수지국과의 연락 창구, 관련 계획과의 일치성, 운영협의회의 조성, 필요한 비용부담 등을 담당
- 지자체는 지역 전체 네트워크 균형에 유의하는 것이 필요함.
  - 시즈오카시의 자가용유상운송사례는 기존 노선버스를 보완하는 역할이 매우 분명하여, 지자체의 비용부담이 없는 경우에 네트워크의 균형을 유지하기 위해 적극적으로 사업주체와 조정을 해야 함.

〈그림 3-33〉 운행이미지, 운행차량, 운전자, 협소한 도로상황



## 사례2: 이바라키현(茨城県) 히타치시(日立市)

### ○ 도입배경

- 지자체가 지역주민과 버스사업자의 협의의 자리를 마련하여 전국 최초로 지역주민과 버스사업자가 파트너쉽 협정을 체결했고, 본 협정을 근거로 하여 지역주민이 버스승차촉진운동 등을 실시하고, 버스사업자는 지역주민의 의견을 반영하여 증편 등을 실시함으로써 노선버스의 활성화를 도모함
- 지역주민이 NPO법인을 설립하여 디맨드교통 방식의 합승택시를 도입함으로 지역에 거주하는 고령자 등의 이동수단을 확보하고, 운행초기부터 모든 주민에서 회비를 징수하여 운영하는 방식 등을 채택함으로써 주민끼리 서로 돕는 운행형태를 확립함.

### ○ 운행개요

- 운행주체: 수요대응교통을 운영하는 주민 주도 NPO 법인 설립
- 운행지역: 히타치시 전역(왕복운영 가능)
- 운영방식: 주민주도형 방식으로 운영자와 운전원도 지역주민
- 이용요금: 400엔/회
- 이용시간: 오전 9시~오후 4시(예약방식)
- 재원조달: 보조금과 지역부담 각각 70%, 30%(연간 총 운영비 약 600만엔)

### ○ 운행결과

- 노선버스활성화: 파트너쉽 협정
  - 시민과의 협동체제에 의한 대중교통 확보, 대중교통의 이용촉진과 이용자의 편리성 향상에 의한 대중교통 활성화를 통하여 시민의 생활을 지원하는 대중교통을 확보
  - 버스사업자는 지역주민이 요구한 단지 내 자유 승차 및 막차시간 연장 등을 실시
  - 주민은 No my car운동을 실시하는 등 지역전체에 버스 승차 촉진운동을 실시
  - 파트너쉽 협정 이후, 승차율이 전년 대비 100%를 넘는 등 기존 노선버스의 운영을 유지 가능

- 교통공백지역의 해소: NPO 법인에 의한 자가용유상운송
  - 주민이 NPO법인을 설립하여 자가용으로 지역 내의 고령자 등의 이동수단을 확보함.
  - 지역의 책임과 비용의 분담을 전제로 한 협의(총 17회), 이용자의 의견을 반영하여 지역 스스로가 운행계획 수정, 지역주민이 오퍼레이터와 운전자로 활동
  - 지역주민이 서로 도우면서 운영함으로써 지역의 이동수단 확보와 지역의 활성화를 기대

### ○ 시사점

- 히타치市の 경우는 주민주도형 NPO 법인 설립을 통해 협동조합 형태로 운영하는 사례로 주민 스스로가 연간 운영비의 일부를 납부하고, 운영요원 및 운전자들도 주민들로 구성된다는 점에서 지속가능성 높은 모델임.
- 국토교통성에서 2020년까지 전국의 약 1,750개 지자체 중 700개 지자체에 수요대응교통을 도입하겠다는 정책목표에 어우러진 ‘교통공백지역 유상운송 가이드라인’ 등의 규제완화와 자치단체의 높은 재정자립도는 일본 전역에 수요대응교통을 도입할 수 있는 밑거름이 된 것으로 판단됨.
- 일본의 사례를 토대로 국내 도입 가능한 효과적인 운영방식 및 이를 위한 제도적 보완방향을 모색할 필요가 있으며, 기존 운수업체와의 갈등요인(vs. 택시)에 대한 언급이 있었던 만큼 다양한 갈등관리 전략 수립이 요구됨.

〈그림 3-34〉 수요대응교통 도입지역 (히타치市)



〈그림 3-35〉 히타치市 수요대응교통



나. 커뮤니티버스

■ 개요

○ 일본에서 운행되고 있는 커뮤니티버스에 대한 명확한 정의는 없으나 국토교통성 홈페이지에서는 「지역주민의 편의 증진 등을 위해 일정 지역 내를 운행하는 버스로서 버스차량, 요금, 운행스케줄, 버스정류소 위치 등을 다양화 해 제공하는 버스서비스」로 정의함.

〈그림 3-36〉 히타치시의 버스활성화 방안과 자가용유상운송을 위한 NPO 설립



### 교통공백지역의 NPO설립

- 과소지유상운송(디맨드방식)
- 8인승차량 2대(중고차리스)
- 지역문제를 지자체에서 해결
- 교통활성화가 지역활성화로 연결



NPO설립



오퍼레이터



중고차 리스차량

- 자동차교통국의 ‘자동차사고대책비 보조금 교부요강’에서는 「중심시가지와 주변 주택지 등을 소형버스 등으로 순환운영하면서 운행스케줄, 요금, 정류소 간격 등의 설정이 주로 통근·통학 이외의 일상의 버스 이용 활성화를 위해 운영하는 버스운영시스템」으로 정의함.
- 일반적으로는 지방자치단체 등이 주민의 복지 향상을 위해 교통공백지역·불편지역 해소, 고령자 등 외출 촉진, 공공시설의 이용촉진 등을 목적으로 스스로가 운영하는 버스로 해석됨.
- 교통 사업자가 적자 노선에서 철수한 뒤, 고령자·장애인 학생 등 교통 약자의 교통수단이 상실되지 않도록 지자체가 비용을 부담하고 버스를 위탁 운영하는 경우가 대부분임.

## ■ 도입배경과 경위

- 자가용의 증가, 지하철 정비, 자전거 이용 증가와 교통정체로 인한 버스의 주행 환경 악화로 인한 버스수요 감소에 따른 경영수지적자로 버스사업자 및 정부의 부담이 가중됨.
- 반면 국민의 생활교통 유지라는 버스의 본래의 기능과 자동차사고 방지, 교통체증 완화, 교통약자의 이동권 확보, 환경오염 방지 등이 강조되면서 버스 활성화와 발전을 위해 2002년 버스사업에 대한 규제완화가 시행, 규제완화 이후 민간버스사업자, 지자체 및 제3섹터에 의해 버스가 운영되고 있음.
- 최초의 커뮤니티버스는 1980년 도쿄(東京)의 무사시무라야마(武藏村山) 시의 시내순환버스이며 시가 버스차량을 구입하고, 다치가와(立川)버스회사에 운행을 위탁함.
- 이를 시작으로 1986년에 도쿄도 히노(日野) 시에서 미니버스가 운행됨. 히노(日野) 시가 행정서비스의 일환으로 버스노선이 없는 지역에 미니버스를 이용하여 노선을 정기적으로 운행함. 시가 직접 버스노선을 개설하는 것은 현실적이지 못하다는 판단 하에 히노(日野) 시내에서 노선버스를 운행하고 있던 게이오(京王)버스회사에 노선 개설과 실제의 운행관리를 위탁함. 운행형태는 그간의 노선버스와는 다른 새로운 형태임.
- 그 후 전국 각지에서 이와 유사한 형태의 노선버스 서비스를 제공하는 지자체가 나타나고, 그들을 커뮤니티버스라 부르게 됨.

## ■ 운행형태

- 커뮤니티버스 운행에는 순환운행, 버스정류장 간격 축소, 운행간격의 균일화(15분 간격 등), 운임의 원-코인화(100엔 균일) 등 다양한 형태를 보임.

- 최근에는 교토(京都) 시 후시미(伏見) 구 다이고(醍醐)지역에서 지역주민이 시민모임을 결성하여 지원하는 커뮤니티버스가 운행되고, 고베(神戸) 시 히가시나다(東灘) 구 스미요시다이(住吉台)·와삼다이(渦森台)지역에서 NPO법인이 실험적으로 버스를 운행하는 등 지역주민이 주도하는 경우도 증가함.
- 현행 제도 하에서는 “일정 노선을 정기적으로 자동차를 운행하여 승합여객을 운송하는(도로운송법 제3조)” 노선버스사업이 곤란한 경우에 한해 예외적으로 전세버스사업자가 승합운행의 허가를 받아 운송하거나(동법 제21조 제2호), 공공복리를 위해 부득이한 경우 자가용 자동차를 이용한 유상여객운송(동법 제80조 제1항)을 허용함.
- 현재의 커뮤니티 버스는 지방자치단체가 승합버스사업자(도로운송법 제4조의 허가를 받은 승합버스 사업자)에 위탁하거나, 동법 제21조 제2호의 허가를 받은 전세버스사업자에게 위탁, 지방자치단체가 직접 동법 제80조 제1항의 허가를 받아 운행하고 있음.
- 커뮤니티버스(승합택시 포함)는 전국 2,418개의 지자체(市區町村) 중 914개 지자체(37.8%)에서 운행됨.
- 커뮤니티버스의 허가유형별 허가건수는 21조 허가(버스)가 가장 많아 전체의 37.8%를 차지함.
- 커뮤니티버스의 운행목적은 주로 폐지노선 대체(31.8%), 교통공백지역 해소(28.6%)이며, 커뮤니티승합택시는 교통공백지역 해소(55.4%)를 위해 운행됨.
- 요금형태는 커뮤니티버스에서는 50%가 균일요금(그 중 30%가 100엔 균일)을 설정하고 있으나, 커뮤니티버스와 유사한 운행형태의 승합택시의 경우는 균일요금은 11% 수준임.

- 수요대응커뮤니티버스(Demand Responsive Bus)는 국토교통성이 중심이 되어 농어촌 지역을 대상으로 실증실험이 이루어지고 있으며, 일부 지역에서는 본격적으로 운행됨.
- 운행유형은 기본노선 외에 이용자가 있는 경우 우회노선을 운행하는 등 수요에 따라 탄력적인 운행서비스를 제공하는 형태와 노선과 운행시각을 정하지 않고 일정 지역범위 내에서 이용자의 요구에 따라 운행하는 형태가 있음.
- 대표적인 사례로 나카무라마찌(中村町)버스가 있으며, 승차 직전에 예약이 가능하고, 병원 등 주요 시설이 버스정류장으로 활용되고 있어 편리하다는 평가를 받는 반면, 수요대응이기 때문에 도착시간이 일정치 않아 통근과 열차이용자 등을 이용하는 데에는 한계가 있는 것으로 나타남.

## ■ 운영체계

- 고속버스를 제외한 대부분의 버스사업자가 처해 있는 적자 상황 하에서 커뮤니티버스를 운행하기란 쉽지 않음. 더군다나 운송수지적자로 운영을 포기한 노선에 저렴한 요금으로 양질의 서비스를 공급한다는 것은 사실상 불가능에 가까움.
- 따라서 커뮤니티버스는 영리사업이 아닌 교통공백지역 및 교통불편지역의 교통불편 해소, 기초교통수단 확보라는 측면에서 지자체의 운행비용 보조(적자 보전)를 전제로 하는 것이 일반적임.
- 또한 커뮤니티버스는 지자체가 노선, 운행횟수, 정류소 위치 등 커뮤니티버스의 기본적인 사항을 계획하고, 운영을 현지의 노선버스회사 또는 전세버스회사에 위탁하는 경우가 많음.
- 마찌다(町田)시민버스나 일부의 커뮤니티버스는 운행주체가 버스회사이고, 지

자체가 보조금을 내 커뮤니티버스로서 운행하고 있는 경우도 있음.

- 공영버스는 지방공영기업으로서 공영기업회계가 적용되고, 일반회계와 분리해 독립채산방식으로 운영한다는 점에서 커뮤니티버스와 크게 다르나 적자의 경우 일반회계로부터 운행보조를 실시하는 경우도 있음.

## ■ 주요특징

- 운행노선은 기존의 버스정류소·철도역 등으로부터 멀고(300m 정도), 대중교통 공백지역으로 도로가 협소하거나 언덕길, 수요 과소 등의 이유로 통상의 버스노선 도입이 곤란한 지역을 주로 대상으로 함.
- 또한, 주택지와 청사 등 공공시설·의료시설·변화가·교통결절점(철도역·버스터미널) 등을 연결하는 순회노선과 순환노선이 많으며, 일방향의 순환노선도 많음.
- 정류소 간격은 일반적으로 짧고, 조밀하게 정류소가 배치되어 있으며 정류소에는 철도역의 출구번호와 같은 정류소의 고유번호를 부여하고 있는 곳도 다수 있음.
- 차량은 중형 이하의 차량을 이용해 지금까지 대형차량의 운행이 불가능했던 주택가 등에도 운행을 가능케 하고 있음.
- 차량구조는 저상버스로 교통약자의 편리성을 중시하고 있으며, 지역특성을 고려해 친근감을 주고 이미지화 하도록 차체를 디자인하는 경우도 많음.
- 요금은 지역에 따라 다양한 구조를 띠고 있는데 널리 사용되고 있는 요금구조는 100~200엔 정도의 단일요금과 기존의 버스요금에 준하는 요금제도 등이 있음. 지역에 따라서는 무료로 하는 경우도 있고 대도시권의 커뮤니티

버스는 위탁업자에 따라 교통카드를 사용하는 지역도 있음.

- 운행간격은 중규모 이상의 도시에서는 30분 이내를 원칙으로 하는 곳이 많음.
- 각 지자체가 커뮤니티버스에 애칭을 붙여 주민들로부터 친근감을 느끼고 쉽게 친숙해지도록 하고 있음.

## 다. 승합택시

### ■ 개요

- 커뮤니티버스와 유사한 형태인 승합택시는 승합버스와 택시의 중간적인 역할을 하는 것으로 심야나 새벽시간대에 철도역과 아파트단지를 연결하는 코스를 중심으로 운행(단지형)하거나 폐지된 버스노선이나 버스가 운행하고 있지 않는 지역을 운행(과소지형), 버스가 통과할 수 없는 협소한 길이 많은 관광지를 운행(관광지형)하는 경우 등이 있으나 최근에는 과소지형이 증가하고 있음.
- 정해진 노선·운임·운행시각으로 불특정 승객을 운송하는 공공교통 중 버스보다는 소형의 차량(주로 승합차)이 이용되는데 이를 승합택시라고 함.
- 9인 이하의 여객을 나르는 영업용자동차를 이용한 승합자동차를 승합택시라고 함.
- 택시 사업자가 운영하고, 택시차량을 이용해서 이러한 이름이 붙었으나 시각표나 정차지를 따라 운행하기 때문에 이용자는 택시보다는 노선버스에 가까운 느낌으로 이용함.

## ■ 유형

- 공항형: 공항과 시가지(예를 들면, 나리타 국제공항이나 도쿄국제공항과 도쿄도 내 등)를 연결함.
- 도시형: 철도나 버스 운행시간 외의 심야에 운행됨. 도시의 심야교통수단
- 과소지형: 교통공백지역의 해소 및 고령자 등 교통약자의 공공시설 등에서의 이송수단의 확보 차원에서 운행하는 형태임. 버스노선을 폐지한 대체로서 지자체가 택시사업자에게 위탁하는 경우가 많음. 지자체의 커뮤니티버스로 칭하면서 실제로는 승합택시로 운행하는 경우도 있으나 이것도 유형의 하나라 할 수 있음. 버스를 사용하면 소형버스라도 공급과잉이 될 것으로 판단되는 과소노선이 본선계통노선으로부터 분기되는 노선을 가지고 있는 버스회사에서 노선 그 자체는 존속시키고 과소노선이 분기되는 버스정류장에 택시를 대기시켜 거기부터 택시차량으로 운행하는 사례도 있음
- 단 지 형: 단지와 철도역을 연결하는 노선버스 영업시간 외의 심야 교통수단
- 공영경기형(公營競技型): 철도역으로부터 경마장·경륜장 등까지 좌석승객을 위한 이동수단

## 라. 자가용유상운송

### ■ 개요

- 인구과소지역에서의 수송이나 복지수송과 같은 지역주민의 생활유지에 필요한 수송이 버스·택시 사업에 의해 제공되지 않는 경우 예외적으로 지자체나



연도	교통공백수송						복지수송					
	단체수			차량대수			단체수			차량대수		
	지자체	NPO등	합계	지자체	NPO등	합계	지자체	NPO등	합계	지자체	NPO등	합계
2011	432	74	506	2,397	505	2,344	134	2,344	2,478	470	14,440	14,910
2012	423	77	500	2,457	529	2,338	121	2,338	2,459	439	14,635	15,074
2013	429	82	511	2,513	551	2,405	120	2,405	2,525	426	15,225	15,651
2014	426	88	514	2,542	574	2,400	122	2,400	2,522	442	15,031	15,473
2015	424	95	519	2,581	633	2,432	118	2,432	2,550	393	15,373	15,766
2016	433	99	532	2,673	587	2,458	117	2,458	2,575	395	15,871	16,266
2017	442	106	548	2,719	603	2,465	118	2,465	2,583	386	15,481	15,867

〈표 3-12〉 택시사업과 자가용유상운송 비교

구 분	택시사업	자가용유상운송
사업 내용	- 사업용자동차에 의한 여객운송 (허가제)	- 자가용자동차에 의한 여객운송 (등록제)
차량 요건	- 차량 검사기간은 1년 - 일정 수 이상의 차량 확보	- 차량 검사기간은 2년(최초 3년)
운전자 요건	- 제2종 운전면허의 보유 - 차량수에 적합한 운전자 확보	- 제2종 운전면허의 소지 또는 장관 인정 강습의 수강 등
사업자 요건	- 운행관리자(국가자격)의 선임 - 정비관리자(국가자격 등)의 선임 - 업무 집행 임원의 법령 시험 합격	- 운행관리 책임자의 선임 - 정비관리 책임자의 선임
기 타	- 주체는 민간기업	- 주체는 지자체 또는 비영리 단체 (NPO 등) - 아래 사항에 대해 지역의 관계자가 합의 운송사업자에 의한 수송의 곤란성 지역주민의 수송수단의 필요성

## 마. 법·제도 검토

### ■ 도로운송법상의 사업 구분

- 시즈오카현(静岡縣) 시즈오카시(静岡市)의 경우에는 사업주체인 NPO가 법인 조직으로 특산물 등을 판매하는 등 일정 수익을 지니고 있고 충분한 조직력으

로 사업을 가속화함. 반면, 이바라키현(茨城縣) 히타치시(日立市)의 경우에는 마을 주민들의 적극적인 참여를 통해 교통공백지역의 이동권을 확보하는 지역주민 NPO 사례임.

- NPO가 사업주체가 되는 경우에는 시스템적으로나 참여적으로 견고한 조직력이 필요함을 알 수 있으며, 지속성을 담보할 수 있는 사업비의 확보가 우선 중요한 과제임.
- 최근, 자가용유상여객운송에 관한 사무·권한이 중앙정부에서 지자체로의 이양됨과 동시에 동경해상일동화재보험주식회사가 자가용유상여객운송사업자를 위한 자동차보험상품을 출시하면서 지역 내에 버스·택시사업자가 존재하지 않고, 디맨드교통으로는 효율적으로 합승을 발생시키기 어려운 과소지역을 중심으로 NPO를 중심으로하는 자가용유상여객운송에 의한 디맨드교통 도입을 검토하는 지역이 증가함.
- 국토교통성에서는 자가용유상운송에 대해서 가이드라인은 발표하고 있지만, (요금)대가에 대한 부분이 불명확하여 최근 국토교통성에서는 이를 명확하게 하는 연구를 진행하고 있고, 자가용을 이용한 승객수송이기 때문에 운전자를 대상으로 한 강습과 운행관리자 설정을 통한 안전관리를 철저히 실시하고 있음.

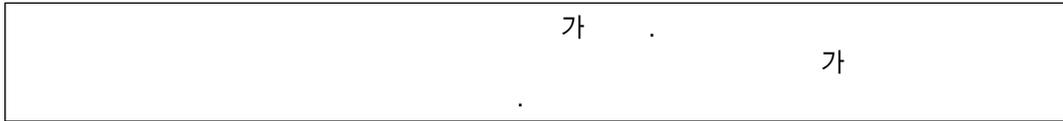
## ■ 운행의 법적근거

### ① 도로운송법상의 사업 구분

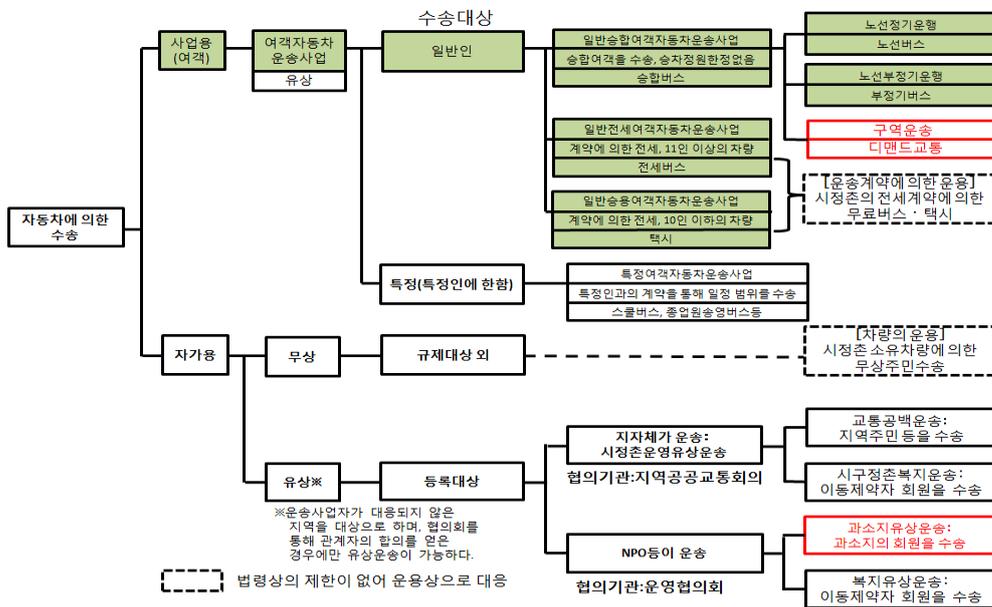
- 일본의 도로운송법은 화물자동차운수사업법과 함께 도로운송사업의 운영을 적정화하고 합리화하는 동시에 도로운송 이용자의 편익을 보호하여 도로운송

의 종합적인 발달을 도모하고 공공의 복지를 증진하는 것을 목적으로 함.

- 버스, 택시 등 도로에서 여객을 운송하는 행위는 도로운송법에서 규정하고 있으며, 유상으로 여객을 운송하는 것은 도로운송법 제3조의 여객자동차운송사업에 해당하기 때문에 국토교통대신의 허가가 필요함.
- 특히, 요금에 대해서는 도로운송법상의 절차 등 확인이 필요하기 때문에 각 현의 운수지국과 상담하면서 검토를 진행하는 것이 중요하고, 무상으로 자가용을 운행하는 경우는 도로운송법의 대상에서 제외함.
- 지자체가 디맨드교통(수요응답형서비스)의 운영을 운영사업자에게 위탁할 때에는 운영사업자는 도로운송법 제4조(일반승합여객 자동차운송사업)의 허가가 필요하며, NPO 등이 자가용유상여객운송을 실시할 때에는 도로운송법 제79조의 자가용유상여객운송의 등록(갱신)이 필요함.
- 도로운송법상의 사업구분에 따라 새로운 교통서비스를 도입하기 전에 이해관계자의 협의를 얻도록 하고, 디맨드교통은 도로운송법 시행규칙 제9조의 2에서 규정하고 있는 지역공공교통회의에서 협의하도록 규정함.
- 자가용유상여객운송은 도로운송법 시행규칙 제 51조의7에서 규정하고 있는 운영협의회에서 협의를 얻도록 하고 있음.
- 기존의 「과소지유상여객운송」을 과소지역뿐만 아니라 도시지역에서도 버스·택시의 운행이 곤란하고, 유상운송이 필요한 지역이 존재하기 때문에 2015년 4월 1일부터 「교통공백지역유상운송」으로 변경하고, 다음과 같이 규제를 완화함.



〈그림 3-37〉 도로운송법의 사업구분

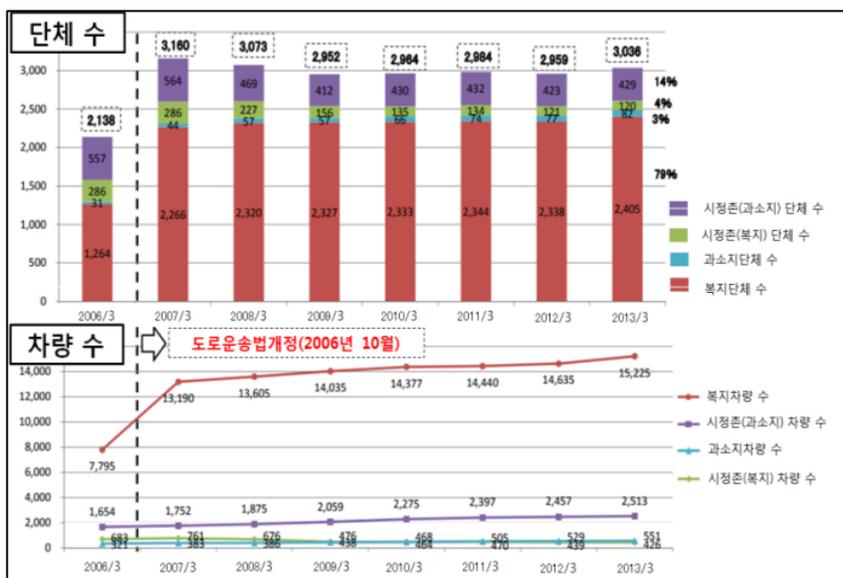


자료: 일본 국토교통성 규슈운수국, 홈페이지, 도로운송법의 사업구분과 커뮤니티버스 도입의 포인트; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

② 자가용유상여객운송의 규제완화

- 일본은 2006년 10월 도로운송법을 개정하여 과소지역의 이동서비스 확보와 복지를 목적으로 한 자가용유상여객운송을 활성화하고 있다. 도로운송법 개정 전인 2006년 3월의 자가용유상여객운송 시행 단체 수는 2,138개 단체, 차량 수는 7,795대이었지만 현재는 2배 가까이 증가함.

〈그림 3-38〉 일본 자가용유상운송 통계자료(단체 수, 차량 수)



자료: 일본 국토교통청, 홈페이지; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

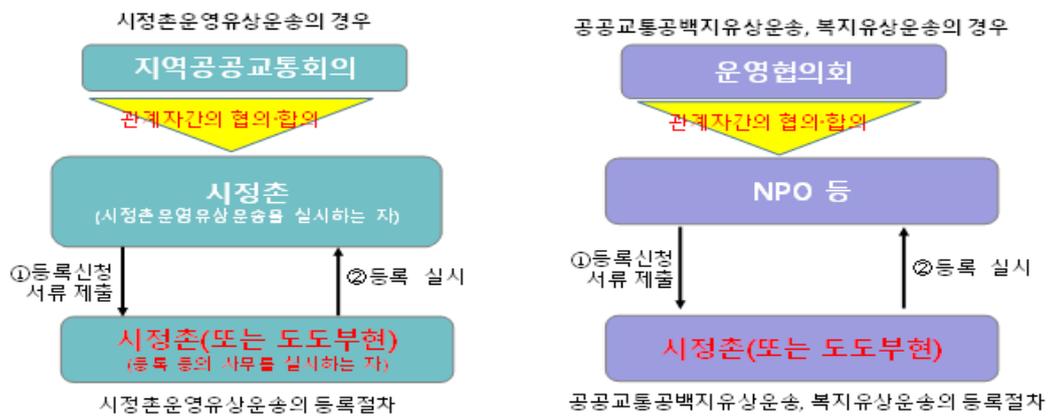
- 일본은 2016년부터 과소지역의 이동수단, 개호 등 복지를 지원하는 수송 등 지역주민의 생활유지에 필요한 자가용유상여객운송에 관한 사무·권한을 지역에서 판단 할 수 있는 재량을 확대하기 위해서 희망하는 시정촌에 이양함.
- 자가용유상여객운송의 사무·권한 이양 시에는 수송의 안전을 확보하고, 이용자의 보호를 도모하면서 지역의 실정에 따라 운송을 실현한다는 관점에서

다음의 3가지를 감안하여 구체적인 제도설계를 실시함.

① ② ③	. 가
-------------	-----

- 사무·권한 이양함으로서 등록신청대상을 기존의 국토교통성 운수지국에서 시정촌 또는 도도부현으로 변경하는 것이 가능함.

〈그림 3-39〉 시정촌운영유상운송과 공공교통공백지유상운송·복지유상운송의 등록절차



자료: 일본 국토교통청, 홈페이지; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

- 국토교통성 자동차국 여객과는 새롭게 자가용유상여객운송의 사무·권한을 담당하는 시정촌 등이 업무를 원활하게 진행할 수 있도록 절차와 관계자의 합의 형성방법을 알기 쉽게 해설한 매뉴얼과 핸드북을 작성함.
- 특히, 자가용유상여객운송 사무 실시매뉴얼에서는 대가(운임)에 대해서 택시운임의 1/2까지 징수할 수 있도록 가이드라인을 설정했다. 가이드라인 설정을 통해서 사업자는 거리제, 시간제, 정액제 등의 다양한 운임설정이 가능하게 됨.

〈표 3-13〉 자가용유상여객운송 사무 실시매뉴얼과 핸드북의 목차

자가용유상여객운송 사무 실시매뉴얼 (2015)	자가용유상여객운송 핸드북 (2018)
I. 자가용유상여객운송에 관하여 1. 자가용유상여객운송의 개요 2. 자가용유상여객운송의 종별 3. 등록절차 4. 대가에 대해서  II. 자가용유상여객운송의 사무·권한의 이양에 대해서 1. 이양되는 사무의 개요 2. 사무·권한 이양의 기본방침  III. 자가용유상여객운송업자의 등록에 관한 사무절차에 대해서 1. 등록에 대해서 2. 신청 대응 3. 시정조치 명령 · 업무정지 명령·등록의 취소 4. 보고, 검사 및 조사 (법 제 94조)	I. 자가용유상여객운송에 관하여 1. 자가용유상여객운송이란 2. 자가용유상여객운송을 실시하는 자 3. 수요에 따른 자가용유상여객운송의 종류 4. 자가용유상여객운송의 등록절차  II. 지역관계자의 합의 1. 지역공공교통회의, 운영협의회 2. 합의의 방법 3. 합의에 있어서의 유의점 4. 지역관계자의 역할  III. 도로운송법에 따른 등록(등록 등의 절차)

자료: 일본 국토교통청 여객과, 홈페이지; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

### ③ 이해관계자와의 합의 형성

- 지역공공교통회의는 지역주민의 생활에 필요한 여객수송을 확보하기 위해서 지역 실정에 따라 적절한 승합여객수송의 형태 및 운임 등에 관한 사항 등을 협의하기 위해서 지방공공단체가 주재하는 협의회로서 도로운송법에 따라 설치함.
- 운영협의회는 특정비영리법인 등이 운행주체가 되는 경우에 대해서 과소지 유상운송 및 복지유상운송의 필요성, 여객으로부터 징수하는 대가, 기타 자가용유상여객운송을 실시하는데 필요한 사항을 협의하기 위해서 지방공공단체가 주재하는 협의회로서 도로운송법에 따라 설치함.
- 법정협의회는 연계 계획 중에서 지역공공교통회의 또는 운영협의회의 특성(커뮤니티 버스의 운행, 자가용의 유상운송 등)을 활용하는 경우, 각각의 구성원 모두를 포함한 법정협의회를 설립하여 하나의 회의로 통합하는 것은 가능함.

- 각각의 회의가 독립되어 있는 경우, 회의에서 결정된 내용을 다른 회의에서 승인을 받는 것은 불가능하지만 필요에 따라서 정보공유 등은 가능함.

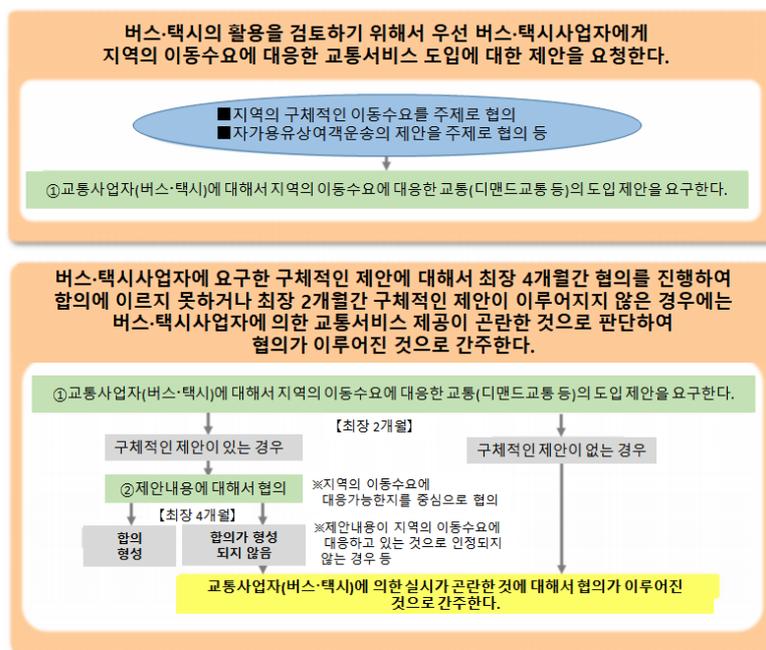
〈표 3-14〉 협의회의 비교

구분	법정협의회	지역공공교통회의	운영협의회
주재자	•시정촌	•지방공공단체	•지방공공단체
구성원	•시정촌 •주민대표 •이용자대표 •대중교통사업자 •도로관리자(도도부현 포함) •공안위원회 •학식경험자 •기타 시정촌이 필요하다고 인정하는 자 -지방운수국(또는 운수지국)등	•지방공공단체 •주민대표 •이용자대표 •운수지국 •일반여객자동차운송사업자 및 단체 •일반여객자동차운송사업자의 사업용자동차운전사가 조직한 단체 ※ 지역의 사정에 따라 아래의 구성원을 포함 -도로관리자 -도도부현 경찰 -학식경험자 등	•지방공공단체 •주민대표 •이용자대표 •운수지국 •일반여객자동차운송사업자 및 단체 •일반여객자동차운송사업자의 사업용 자동차운전사가 조직한 단체 •구역 내에서 과소지유상운송을 실시하고 있는 특정비영리 활동법인 등
목적	•지역공공교통활성화·재생법의 목적을 달성하기 위해서 동법을 활용하여 지역의 다양한 요구에 대응한 대책을 실시한다.	•지역의 수요에 따라 승합운송서비스의 운행형태(시정촌운영버스의 필요성을 포함), 서비스수준, 운임 등을 협의한다. 필요에 따라 지역의 교통계획을 수립한다. •수송의 안전, 여객의 편리성 확보 방안 등을 검토한다.	•지역주민의 생활에 필요한 여객 수송을 확보하기 위해서 과소지유상운송 및 복지유상운송에 관한 협의를 실시한다.

자료: 일본 국토교통청 여객과 홈페이지 한국농어촌공사 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안

- 자가용유상여객운송 핸드북에서는 「지역공공교통회의의 설치 및 운영에 관한 가이드라인」 및 「운영협의회의 설치 및 운영에 관한 가이드라인」을 개정하여 관계자의 합의방법의 하나로서 「검토프로세스」를 제시함.
- 「검토프로세스」를 활용하면 관계자와 원활한 합의를 형성하는 것이 가능함.

〈그림 3-40〉 디맨드교통·자가용유상여객운송의 검토프로세스



자료: 일본 국토교통청 홈페이지; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

## ■ 재정지원의 법적 근거

- 지자체는 디맨드교통 도입 시 국토교통성의 「지역공공교통조사 등 사업」과 「지역공공교통확보유지개선사업」 보조금을 활용하는 것이 가능함.
- 「지역공공교통조사 등 사업」은 디맨드교통 도입 등의 타당성을 검토하는 지역공공교통형성계획, 지역공공교통재편실시계획 등의 수립에 필요한 경비를 지원함.
- 「지역공공교통확보유지개선사업」은 지역공공교통재편실시계획에 따라 노선버스에서 디맨드교통으로 전환할 경우, 소형차량(세단 형 자동차를 포함) 및 예약시스템의 도입을 지원함.

- 디맨드교통 도입 후 제안서의 테마를 확장하여 총무성의 데이터 활용 보조금, 내각부의 지방창생추진교부금, 노동후생성의 포괄케어보조금 등을 활용하는 것도 가능함.

〈표 3-15〉 협의회별 지원내용

구분	법정협의회	지역공공교통회의	운영협의회
지원 내용 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>•재정적 지원 있음.</li> <li>※ 국토교통성의 「지역공공교통조사 등 사업」과 「지역공공교통확보유지개선사업」을 통해 보조금 활용 가능.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•재정적 지원 없음.</li> <li>※ 회의에 대한 재정지원이 없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•재정적 지원 없음.</li> <li>※ 회의에 대한 재정지원이 없음.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>•커뮤니티버스, 승합택시 등의 운행에 관한 절차 간소화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의에서의 합의가 형성되면 규제 완화와 탄력화가 적용되어 신청의 표준처리기간이 1개월(신규 허가의 경우, 2개월)으로 단축된다.</li> </ul> </li> <li>• 자가용으로 시정촌운영유상운송의 운행 계획을 수립하는 것이 가능하다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의에서 합의가 형성되면 자가용유상여객운송의 등록이 가능하며, 교통사업자들에게 위탁하는 것이 가능하다.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•자가용의 과소지 유상운송 및 복지 유상 운송의 실시 가능.</li> </ul>

자료: 일본 국토교통청 여객과 홈페이지; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

〈표 3-16〉 국토교통성의 디맨드교통 관련 보조금

구분	지역공공교통조사 등 사업	지역공공교통확보유지개선사업	
		소형차량 도입비용	예약시스템 도입비용
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보조대상자                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공공교통활성화재생법에 근거한 협의회(법정협의회), 다양한 지역의 관계자로 구성된 협의회, 지방공공단체</li> </ul> </li> <li>•보조대상경비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역공공교통의 확보유지개선에 관한 계획(지역공공교통재편 실시 계획은 제외)의 수립에 필요한 경비(지역데이터의 수집·분석비용, 주민·이용자설문조사의 실시 비용, 전문가 초빙비용, 협의회 개최 등의 사무비, 단기간의 실증조사를 위한 비용 등)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보조대상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디맨드교통 도입지역에서는 효율적인 운행에 적합한 소형차량이 많이 이용되고 있는 상황을 감안하여 디맨드교통에 사용되는 소형 차량(세단형 자동차를 포함)의 도입비용을 지원</li> </ul> </li> <li>•보조대상사업자                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반승합여객자동차운송사업자, 자가용유상여객운송사업자, 지역공공 교통활성화재생법에 근거한 협의회</li> </ul> </li> <li>•보조대상경비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 승차 정원 10명 이하의 차량(세단 형차</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보조대상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디맨드교통 운행시 이용자등록, 이용자의 전화 등에 의한 예약접수, 최적운행 경로의 검색·설정·운영 등 일련의 작업을 지원하는 예약시스템 도입을 지원</li> </ul> </li> <li>•보조대상사업자                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반 승합 여객 자동차 운송 사업자, 자가용 유상 여객 운송업자, 지역 공공 교통 활성화 재생 법에 근거한 협의회</li> </ul> </li> <li>•보조대상경비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예약 시스템 도입에 따른 비용 (관련 시스템 개발 장비 도입 운영자 교육에 필</li> </ul> </li> </ul>

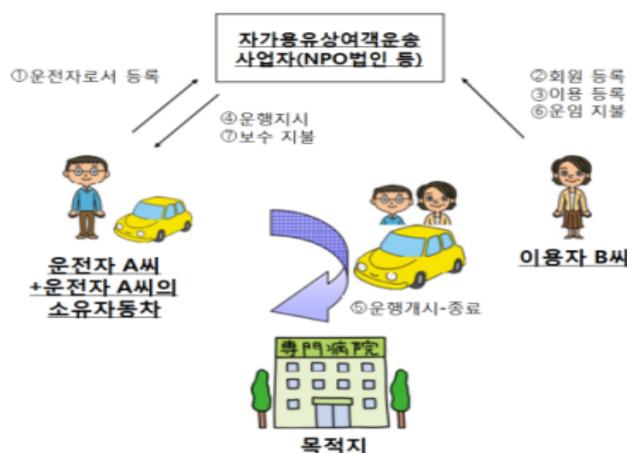
구분	지역공공교통조사 등 사업	지역공공교통확보유지개선사업	
		소형차량 도입비용	예약시스템 도입비용
	•보조율 - 1/2(상한 1,000만 엔)	동차를 포함의 구입과 관련된 경비(※배리어프리화 대응을 위한 개조 비용 포함)  •보조율 - 1/2(상한 500만 엔)	요한 경비)  •보조율 - 1/2(상한 1,300만 엔)

주: 보조율 1/2는 국고보조와 자자체의 매칭 비율을 의미함.

자료: 일본 국토교통성 여객과, 홈페이지; 한국농어촌공사, 농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안, 2017.

- 일본정부의 재정적 지원은 아니지만, 동경해상일동화재보험 주식회사에서는 대중교통공백지역 자가용유상여객운송의 안전한 이용을 지원하기 위해서 시정촌, NPO법인을 대상으로 2016년 3월부터 자동차 보험을 새롭게 개발하여 판매함.
- 「자가용유상여객운송사업용 자동차보험」은 저출산 및 고령화, 인구 감소에 따라 지방 중소도시와 과소지역 등에서 대중교통사업을 둘러싼 환경이 갈수록 어려워지고 있어, 지역주민의 이동수단 확보가 큰 사회문제로 대두되고 있는 상황에서 버스, 택시의 서비스가 제공되지 않는 지역의 시정촌, NPO 법인 등이 자가용유상여객운송을 적극적으로 도입할 수 있도록 개발됨.

〈그림 3-41〉 자가용유상여객운송의 이미지



자료: 동경해상일동화재보험주식회사, 홈페이지; 김재열, 일본 수요응답형 교통수단 조사보고서, 2018.

- 자가용유상여객운송사업 중에서는 시정촌 및 NPO법인이 사업자가 되어 주민자원봉사자 등의 자가용을 이용하여 여객을 운송하는 형태가 있음.
- 이러한 형태에서 여객운송 중에 사고를 일으킨 경우, 운전자 본인 외에 사업자도 민법상의 사용자 책임과 자동차손해배상보장법상의 운행제공자 책임 등 법률 상의 손해배상책임을 져야 하는 경우가 있음.
- 일반적으로 사고발생시 운전자가 가입한 자동차보험을 사용하지만, 해당 운전자의 자동차보험으로 보상이 불충분하여 사업자도 손해배상을 부담해야 하는 경우에 「자가용유상여객운송사업용 자동차보험」에서 보상을 받는 것이 가능함.

가	가	가
---	---	---

- 일본정부에서는 국토교통성과 후생노동성이 연계하여 자가용유상여객운송사업 관련규제가 내년에는 더욱 완화될 것으로 예상됨.
- 영리를 목적으로 하지 않아 허가와 등록이 필요 없는 수송(공조에 의한 수송)에 대해서는 유류비용 이외에 받을 수 있는 대가를 명확히 하고, NPO법인이면 지자체가 소유한 차량을 이용하여 수송이 가능하도록 관련법이 개정되고 있기 때문에 자가용유상여객운송사업용 자동차보험의 수요는 더욱 늘어날 예정임.

### 3. 영국

#### 3.1. 지방공공교통의 개요

##### 3.1.1. 시대별 주요 교통정책

〈표 3-17〉 시대별 주요 교통정책

시 기	주 요 시 책
1985년~ (대처 정권)	- 공공교통사업의 규제 완화 · 지역버스의 면허제를 폐지하고 시장진입 자유화 등 - 자동차 교통량의 증가, 도시 확산, 교통정체와 환경 악화 심화
1990년~ (메이저 정권)	- 공공교통과 도보·자전거를 중시한 종합적 교통정책으로 전환
1997년~ (블레이어 정권)	- 종합적 교통정책 추진을 위한 전략 추진 · 지방교통계획(Local Transport Plan: LTP)제도 도입 · 버스 품질 파트너 십 제도의 의무화 · 지방교통관리자에게 혼잡통행료제도 및 직장 주차장부과금제도 도입 권한 부여
2010년~ (캐머런 정권)	- 교통에 관한 결정을 지방분권화 - 탄소배출량 저감을 위해 공공교통, 자전거, 도보 등의 매력 증진 방침 (2011년 1월 백서「성장의 창출, 탄소 저감, 지속가능한 지방교통 구축」)

##### 3.1.2. 공공교통 실태

- 버스와 철도를 합한 공공 교통의 분담률은 1950년대 초에는 약 60%정도였으나 자동차 증가에 반비례해 급감해 현재는 20%를 밑도는 수준에 이르고 있음.
- 또한 규제완화 이전의 버스사업의 90%는 공영제로 유지되어 왔으나 규제완화를 거쳐 현재는 공영은 10개사 정도이고, 민간의 5개 대형그룹사가 약 70%를 차지함.

- 현재 영국의 버스노선의 80%는 주로 요금수입에 의하여 경영하고 있는 상업노선, 나머지 20%는 지자체와 버스사업자가 계약을 통해 운행되고 있다. 이러한 노선들은 주로 인구가 적은 농촌지역에 많음.

### 3.2. 규제완화 이전 영국의 버스정책

- 영국의 버스면허제도는 도로상에서의 과잉경쟁 억제를 목적으로 1930년 도로교통법(Road Traffic Act)에 의해 도입됨. 그 내용은 1960년 도로교통법에까지 계승
- 이들 법률에 의해 영국 전역이 교통구(Traffic Area)로 분할되고 교통구별로 도로교통위원회(Traffic Commissioners)를 설치, 이 위원회에서 규제가 이루어짐. 이 규제제도는 1980년 교통법(Transport Act)이 시행되기 전까지 커다란 변경 없이 엄격한 면허제도에 의해 지역독점이 유지됨.
- 버스서비스는 ①일반노선서비스(stage carriage), ②급행서비스(express carriage), ③주유·유람서비스(excursion and tour), ④특정계약·전세서비스(contract hire)로 분류하고, 사업자의 보호 정도에 차이를 두었음. 이들에 대해서는 일반노선서비스에 지역독점을 부여하고 수익성이 높은 노선의 독점이윤으로 수익성이 낮은 노선을 유지하는 것을 목적으로 한다는 것이 일반적인 해석임.
- 실제 면허조치에는 두 가지로 버스서비스운행에는 공용수송용차량면허(Public Service Vehicle License; PSV면허), 승객 개개인에게 운임을 받는 운송에는 도로수송면허(Road Service License; RS면허)가 요구됨.
- 1968년 교통법에는 잉글랜드의 6개 도시(metropolitan county)와 스코틀랜드의 스트래스클라이드(Strathclyde)지역(region)에 공영교통에 대해 일원적 결정기관으로서 여객수송위원회(Passenger Transport Authority; PTA)를 설치하고, 이를 상부조직으로 하는 실행기관인 여객수송공사(Passenger Transport

Executive; PTE)를 설치함. 단, 1972년 지방행정법(Local Government Act)에 의해 지방구의회(metropolitan county council) 및 지역의회자체가 PTA가 됨.

- 이외에 지방공영버스사업으로는 런던교통공사(London Transport Executive; LTE)와 구의회(district council)의 현업인 지자체직영사업(municipal)(1983년 당시 49)이 있음.
- 1968년 교통법에는 국영버스사업에 대하여 운송지주회사(Transport Holding Company)소유의 사업을 전국버스회사(National Bus Company; NBC)와 스코틀랜드운송연합(Sottish Transport Group; STG)에 양도할 것을 결정함.
- STG는 해운업 이외의 겸업을 하지만, 버스부문은 스코틀랜드버스그룹(Sottish Bus Group; SBG)으로 됨.
- 영국의 버스사업에는 지방공영, 국영 이외에 민간독립계열사업자(independent)가 있지만, 노선버스부문에서의 점유율은 작음. 그러나 주유(周遊)·유람(遊覽), 특정계약·전세부문에서는 큰 비중을 차지함.
- 1960년 도로교통법에서는 도로수송면허를 위하여 교통량이 적은 지역에서의 미니버스운행을 규제했으나, 1968년 교통법에서 이를 「허가」 제로 전환함.
- 그리고 1977년 미니버스법(Minibus Act)에서는 지방의 봉사활동단체나 학교운행 미니버스에 대해 특례를 두고 다음의 1978년 교통법에서는 봉사활동단체가 운행하는 버스에 대해서 PSV차량면허·운전자면허를 완화한 커뮤니티버스제도가 도입됨. 이와 같이 영국의 지방에서의 면허기준은 70년대 당시의 노동당 정권 하에서 단계적으로 완화됨.
- 또한 1980년 교통법에서는 규제제도의 간소화와 부분적인 경쟁 도입을 위하여 3가지가 개정됨.

- 첫째, 승강제한(closed door) 등으로 30마일 이하의 승객 승차를 제한한 급행서비스에 대해 도로수송면허를 폐지하고 안전규제로서 PSV운용자(operator)면허를 부여 자유롭게 노선개설이 가능하도록 함.
- 둘째, 일반노선서비스에 대해 도로교통위원회에 의한 운임규제를 폐지, 지자체로부터 보조금을 받는 경우로 한정하고, 그 결정을 지자체와 협의하고, 면허신청의 경우 신청자가 하던 입증책임을 이의신청자가 하도록 함.
- 셋째, 해당 지역 내에서 공급되는 일반노선서비스에 대해 일정기간, 실험적으로 도로수송면허를 폐지하는 「실험구역(trial area)」 설정을 위한 규정이 만들어짐. 이 제도에는 데번(Devon), 헤리퍼드 앤드 우스터(Hereford Worcester) 및 노퍽(Norfolk)의 3지역(Region)이 신청하여 실험구역으로 설정함. 이 시점에서의 관련규정을 모아 1981년 공공여객차량법(Public Passenger Vehicles Act)을 만들었.

### 3.3. 규제완화

#### 3.3.1. 1984년 버스백서에 의한 규제완화 제안

○ 영국에서는 1970년대 전후로 지방의 제한적 규제완화(노동당 정권 하)와 1980년 교통법으로 급행서비스와 실험구역에서의 규제완화(보수당 정권 하)가 시행됨. 이러한 성과를 기초로 정부(보수당)에서는 『1984년 버스백서』로 일반노선서비스를 포함한 버스사업의 전면적인 규제완화를 제안함.

(1)	(Britain)	.
(2)	PSV	,
(3)		가 , (competitive tendering)
(4)		(concessionary fare scheme)

(5)	(transitional grant)	(special innovation grant)
(6)		(NBC) (PTE) (district council)
(7)	(licence hire car)가	가
(8)		
(9)		가

### 3.3.2. 로컬버스의 규제완화

- 런던을 제외한 영국의 로컬버스는 1985년 교통법에 따라 노선별 도로수송 면허제가 폐지되고 1986년 10월부터 등록제로 변경됨. 공공수송차량(PSV) 면허를 보유하고 안전요건을 갖춘 사업자는 운행개시 42일 전의 등록으로 「상업서비스」 운행이 가능하고, 이 원칙은 폐지, 노선·사업계획 변경에도 적용됨. 등록내용은 사업자명, PSV면허 내지는 커뮤니티버스 허가증번호, 기종점, 주유·유람의 취급, 노선·노선도, 정차방법, 시간조정지점, 반환점, 주차장소, 운행개시일, 시각표만으로 하고 있음.
- 상업서비스만으로는 지역사회가 필요로 하는 모든 수송요구를 충족할 수 없기 때문에 지자체는 보조금입찰제에 의한 최장 5년(통상 3년)간의 계약에 기초하여 추가적으로 「입찰서비스」를 확보할 권한이 주어짐.
- 지자체는 상업서비스의 경쟁을 제한하지 않을 의무가 있고, 상업서비스가 30분 이하의 간격으로 운행되는 경우에는 경합서비스를 입찰에 붙이지 못함. 이 의무의 애매함으로 지자체는 평일 주간시간대 등의 증회운행에 적극적으로 보조하는 것을 주저하곤 함. 상업서비스의 폐지와 변경에 의한 운행중단에 대응할 경우 지자체는 계약 1건당 8,000파운드 미만, 버스 1개사 당 4만 파운드 미만의 보조를 조건으로 협의에 의해 이미 운행 중인 서비스의 수정을 요구

할 수 있음. 이러한 조치는 초기에는 광역적인 일괄입찰을 시행하기까지 잠정조치로 이루어짐.

- 응찰의 경우 입찰상자에 0파운드를 기입한 표를 던지는 제로파운드입찰로 기존 대기업의 사업구역 방어 의식에서의 진입저지 의욕은 대단히 강함. 극단적인 진입저지 전략으로서 보조노선을 낙찰할 수 없었던 사업자 중에는 그 노선을 상업노선으로 등록하고 보조금 없이 운행하는 경우도 있었음. 사업자는 입찰에의 권유로부터 입찰까지에 그다지 시간이 주어지지 않아 우선 여분의 상업노선으로 등록하는 것은 입찰실시를 지연시키려고 하는 시간벌기라는 의미도 있었음.
- 반대로 사업자가 상업노선 등록 취소 이후 입찰에서 낙찰된다고 확신하면 영리적으로 공급 가능한 서비스에 대해 보조금을 끌어내는 것이 가능함. 특히 요일·시간대·구간에 의한 영리적 등록과 보조서비스가 조합된 부분입찰(part tender) 노선의 상업노선의 경우 그 같은 우려가 큼. 본래라면 지자체가 영리적 등록의 취소부분을 그대로 입찰대상으로 하는 것이 아니라 독자적인 판단기준을 갖는 것이 요구됨. 입찰제도의 운용에서는 지나친 기업적 내부보조를 없앴으로서 그러한 서비스공급의 불확실성을 없앨 필요가 있음. 한편으로 사업자측이 정밀한 경영분석을 하려고 하면 할수록 수익노선과 비수익노선 간의 그레이 존(gray zone)이 확대되어 언뜻 보기에 기회주의적으로 보이는 행동이 증가하는 문제가 발생함.
- 보조금 입찰 1건당 응찰건수는 처음부터 낮음. 그러나 독점이나 큰 그룹의 형성으로 보조서비스의 입찰가격이 상승했다는 주장이 나오게 된 것은 1990년대 중반부터임.
- 실제의 보조금입찰과정에서 지자체는 사무부담경감을 위해 네트워크 부분마다 정기적 입찰을 실시하는 등 입찰패키지를 개발함. 그 같은 점도 있어 반복적 낙찰패턴이 쉽게 나타나게 되었기 때문에 응찰사업자가 입찰시점에서 다른 지역에서 경영하고 있는 사업에 경영적인 여유가 있는지 없는지에 따라 입찰결과

가 좌우됨. 신차구입이나 종업원 신규채용을 위하여 보조금을 확보하려는 것이나 과잉능력처리를 위한 응찰도 있음.

### 3.4. 규제완화 이후 농어촌지역의 공공교통 전개

- 1985년 교통법에 의한 규제완화로 인해 도시지역에서는 사업자 간 경쟁이 이루어져 시장원리의 도입효과가 나타남. 그러나 농어촌지역에서는 사업자 간 경쟁은커녕 비수익노선의 휴지 또는 폐지가 속출함.
- 지자체가 사업서비스로는 만족할 수 없지만 사회정책적인 견지에서 필요하다고 판단한 노선과 서비스를 「갭」이라고 함. 이 갭을 규정하는 방법은 여러 가지가 있지만 규제완화 초기에는 규제완화 이전의 네트워크와 비교해 규제완화 이후에 없어진 서비스 부분을 갭이라고 하는 경우가 많으나 네트워크의 변화와 1980년대 중반부터 지방재정 악화로 이 같은 방침을 완전하게 지키는 것이 쉽지 않게 됨. 그 과정에서 갭을 정량적으로 표현하고자 하는 시도가 나타남.
- 지자체가 공식으로 표명하고 있는 버스에의 보조목표는 커뮤니티 전체의 사회·경제적 요구만족, 자가용을 이용할 수 없는 사람들의 요구만족, 규제완화 이전의 서비스 확보, 「합리적」 내지는 「적정」이라고 판단되는 서비스의 확보, 공공교통이용의 촉진 등으로, 각 지자체들이 공통점을 보이고 있으나 그들의 공식목표로부터 유도되는 구체적 보조기준을 보면 지극히 다양함. 이러한 기준을 만들 때 사용된 지표로는 서비스별 보조금액, 1회 운행 당 보조금액, 여객 1인당 보조금액, 수요량, 통행목적, 대체버스의 유무 등이 있음. 사회적 편익과 자금유효도(VFM ; value for money)에 의한 접근방법은 대도시와 일부 교통문제에 관심이 높은 지방(Region)에서 적용됨.

〈표 3-18〉 더비셔(Derbyshire)의 버스서비스 확보의 우선순위

행선지 순위
1. 학교·대학(혹은 환승지점)
2. 통근지역(공장·사무센터)
3. 일상쇼핑·커뮤니티 활동을 위한 인접 센터
4. 인접 대규모 서비스센터·쇼핑센터
5. 병원·보건센터
6. 레크레이션·레저시설, 명소
시간대별 순위(시간)
1. 월~금 피크(7:00~9:00, 15:30~18:00)
2. 월~금 종일·토요일
3. 월~금 조조(早朝)
4. 평일 마지막 편
5. 하절기 일요일
6. 평일 심야
7. 동절기 일요일 오후
서비스수준 결정을 위한 인구분류
1. 도시·지역서비스센터 2개소
2. 대규모 시 35,000~15,000명
3. 중규모 시 20,000~9,000
4. 산간·소규모 시 10,000~3,000
5. 村 3,000~700
6. 산간주거지 800미만

자료: Public Transport Information Unit(1995)부터 작성했음.

- 예산이 적은 대부분의 지방(Region)에서는 오로지 재정사정의 고려가 우선시 됨. 가장 일반적으로 사용하고 있는 기준인 여객 1인당 보조금액(또는 그의 역수)에 따른 예산배분은 VFM을 반영하는 것, 단 이러한 보조기준에서는 영리적 서비스 예비의 군(群)만이 선택되어, 작은 마을이나 저소득층의 구제 등 사회적 요구의 직접 평가가 되지 않을 우려가 있음. 수지율을 기준으로 한 경우에는 더욱 그 우려가 크고 여러 지표를 제시한 위에 포인트제를 이용하면 보조대상 서비스의 결정방식이 투명하게는 되지만 실제로는 단순하게 항목별 가중치에 의해 결과가 결정됨. 이런 기준과는 별개로 여객수가 일정 이하의 경우에는 일체의 보조대상에서 제외하는 지자체가 많음.
- 결정의 일례로서 더비셔(Derbyshire) 지역(Region)의 경우는 잉글랜드 중앙에 위치하고 지역(Region)의 약 1/3이 산간지대이고 학교·대학 등으로 가기 위한 환

승지점에 최고의 순위를 부여한 5내지 6단계의 행선지순위, 평일 피크 시에 최고 순위를 부여한 시간대별 순위 7단계, 지역(Region)내 2대도시에 최고 순위를 부여한 인구분류 6단계를 설정함. 이들 기준의 조합으로 유지해야만 하는 노선의 성격과 시간대별 목표운행간격을 도출하고 영리서비스와는 다른 갭으로 보조금입찰에 붙임.

〈표 3-19〉 더비셔(Derbyshire)의 버스서비스 수준결정 방법

구역	시간대(시)	운행간격(분)	행선지커버하는 시설
도시지역서비스센터	월~금 ~7	30	주요 간선
	평일 7~18	15	"
	"	30	대규모 거주지
	"	60	극단적인 외부녹지 지역
	"	한정된 수 운행	저밀도 거주지
도시대규모 町	평일 7~18	60	자동차보유율이 높음
			町중심까지
			거주자쇼핑센터/상업용센터 상이
			가까운 지역센터에서 상점까지
도시중규모 町	실정에 맞게	일정한 수 운행	가까운 대규모센터까지
산간소규모 町(생략)			기타 대규모센터까지
산간村 (생략)			
산간거주지			
산간전역	전용서비스 필요 시 전용서비스 가능하다면 직행서비스	주 2회	통학
		주 1회	통근
		월 1회	통원

자료: Public Transport Information Unit (1995)부터 작성했음.

- 또한 보조금 등을 통해서도 노선 자체의 유지가 곤란한 경우에 대해서는 1970년대 초 이후 비영리조직이 주체가 되어 커뮤니티수송(community transport)이 제공됨. 커뮤니티수송이란 일반적으로 민간사업자의 노력만으로는 서비스를 확보할 수 없으나 비영리조직 내지는 주민조직이 주체가 되어 자발적으로 운행서비스를 공급하는 서비스로 정의됨.
- 커뮤니티수송은 정부의 사회복지대책과 지역교통정책과 함께 그 내용을 변화 시킴. 근래의 특징으로서는 블레어 노동당 정권이 제창한 ‘사회적 배제(Social Exclusion)의 해결’을 목표로 대책이 강구되어 왔다는 점을 들 수 있음. 구체적으로는 커뮤니티수송의 운영을 통해 고령자와 신체장애자를 비롯한 교통약자의 이동 기회와 교육, 인적 교류, 노동시장에의 참여 등의 기

회를 확보하는 시책을 제시함. 특히 사회적 기업(Social Enterprise)을 주체로 한 커뮤니티수송의 공급을 기초로 지역의 고용을 촉진하고 사회참여의 기회도 부여하고자 함.

### 3.5. 지방공공교통의 운영 등에 관한 기본 틀

#### 3.5.1. 개요

- 1985년 교통법(Transport Act 1985)에 의해 1986년 10월부터 로컬버스에 대한 면허제가 등록제로 전환되면서 버스사업의 운영에 큰 변화가 일어남.
- 민간 사업자는 원칙적으로 노선의 진입, 퇴출이 자유로워지고 서비스 수준과 요금도 사업자가 결정하게 됨.
- 수익을 기대할 수 없는 비수익노선에 대해서는 지방교통관리자가 보조금을 전제로 경쟁 입찰을 통해 사업자를 선정하고 운영을 위탁하는 형태로 노선을 유지함.

〈표 3-20〉 버스사업의 운영

버스사업의 운영	
민간 사업자	- 원칙적으로 노선의 진입, 퇴출, 서비스 수준 및 요금 등을 사업자가 결정
지방교통관리자 (Local Transport Authority)	- 채산을 기대할 수 없는 노선에 대해서는 경쟁 입찰에 의해 선정된 사업자에 대해 보조금을 교부하여 사업을 위탁하고, 서비스 수준이나 요금 수준을 설정 - 영리노선을 대상으로 지방버스의 서비스의 질을 확보(버스 퀄리티 파트너 십)

### 3.5.2. 버스 운행형태

〈표 3-21〉 영국의 여객운송서비스의 공급주체 및 서비스 유형

		서비스 유형			
		일정 노선	불특정 노선	전세	수요대응
공급주체	I. 공공수송 (영리목적)	일반노선버스 포스트버스 ←자유승하차 미니버스→		전세버스 ·미니버스	택시
	II. 비영리단체의 커뮤니티수송		← 커뮤니티버스 → ↓	도시 내 커뮤니티 수송	·Dial a Bus ·Community Car Scheme
	III. 공공부문에 의한 수송	스쿨버스	구급차 (외래환자 수송) 복지버스(social service)		NPO에 의한 환자수송
준대중교통					
SP					

#### ■ 일반적 운행형태

- 수익노선에 대해서는 일정자격 및 요건을 갖춘 민간사업자가 영업등록을 통해 영리사업으로 운영함.
- 비수익노선 중 사회정책적인 차원에서 일반형태의 노선 유지 및 운영이 필요한 노선에 대해서는 보조금입찰을 통해 민간 사업자에게 운영을 위탁함.
- 입찰방법은 수지 차이로 낙찰을 결정하는 순보조금입찰과 운행위탁금액으로 낙찰을 결정하는 완전비용입찰이 적용됨.

#### ■ 특수한 운행형태

- 커뮤니티수송(community transport): 서비스공급이 불가능한 지역 및 이용수요를 위해 지자체 또는 지역주민이 조직한

비영리단체가 주체가 되어 자발적으로  
 운행서비스를 제공

- 커뮤니티수송의 종류 (운영형태, 운영주체 등)
  - 수요대응버스(demand responsive bus)
  - 다이얼 어 버스(dial a bus)
  - 그룹 하이어(group hire, minibus hire)
  - 비영리단체 유상운송(social car scheme, community car scheme)
  
- 수송 이외의 주된 목적을 갖는 비영리단체가 그 목적을 달성하기 위해 운행하는 경우로 학교, 교회 등이 미니버스를 운행함.
  
- 버스차량을 이용한 유상운송을 전제로 한 커뮤니티수송에 대해서는 1985년 교통법(Transport Act 1985)에서 허가를 받도록 법제도가 정비됨.

〈표 3-22〉 19조 버스와 22조 버스의 비교

구 분	19조 버스(회원수송)	22조 버스(불특정 다수 수송)
차량구조	·소형:승차정원 9~16명 ·대형:승차정원 17명 이상	승차정원 9~16명
운영주체	교육, 종교, 사회복지 등 지역사회의 편익제공을 위해 활동하는 비영리단체	비영리단체
허가신청	·소형:지자체에 신청(운영주체가 신청할 경우) ·대형:교통위원회위원장 (Traffic commissioner) 단, 교육, 종교, 사회복지 등 지역사회의 편익제공을 위해 활동하는 상부 조직만 신청 가능	교통위원회위원장 (Traffic commissioner)
운행경로	운행경로 및 운행시각표는 불필요	서비스등록이 필요. 단, 운행경로 및 운행시각 표 변경에 유연성 있음
운 임	차량의 운행비용(감가상각 일부 포함)과 직접비(인건비 제외)의 일부 또는 전부를 충당할 수 있으나 이익이 발생하지 않는 수준	이익창출 가능. 단, 운영주체가 비영리단체이므 로 이익이 구성원의 보수나 타 목적으로 사용은 불허

구 분	19조 버스(회원수송)	22조 버스(불특정 다수 수송)
사전예약	일반적으로 필요	반드시 필요
운 전 자	21세 이상, 21세 미만이라도 PCV(버스면허) 소지의 경우 가능 유급/무급 가능	운전자는 반드시 무급 단, 필요경비 수수는 가능
수송범위	단체회원	불특정 다수
활용사례	그룹 하이어, 다이얼 어 라이드 등	

### 3.5.3. 커뮤니티수송의 종류

#### ■ 수요대응버스

- 운행유형: 정시정로(定時定路)형 (운행노선과 운행시각을 정해 운행), 수요 대응형 (이용자의 호출(demand)에 따라 자유롭게 운행)
- 이용예약: 전화, 인터넷 등
- 사례: 윌트셔(wiltshire) 주 Trowbridge의 위글리(wiggly)버스
  - 기점과 종점을 정해 월요일부터 토요일까지 1시간 간격으로 운행됨.
  - 버스이용자는 이용날짜, 승차장소, 인원수, 목적지 등을 중계지점에 예약 하여 원하는 장소에서 버스를 이용함.
  - 앵커 포인트에서의 발차시각을 공표하고, 정해진 노선을 운행하지만 예약이 있는 경우 노선을 벗어나 승객을 태우면서 운행하는 형태임.

#### ■ 다이얼 어 버스(Dial a Bus)

- 정시·정노로 안정적인 버스서비스를 제공하는 버스와 택시의 장점을 조합한 수요대응형의 Door-to-Door 서비스를 제공함.

〈그림 3-42〉 위글리(wiggly)버스



- 일반적으로 이용 전일까지 예약을 해야 하며, 예약을 취합해서 당일의 운행 경로, 승하차시각을 결정함.
- 차량은 일반적으로 승차정원 9~16명의 미니버스가 운행됨.
- 농어촌지역뿐만 아니라 도시에서도 운행됨.

#### ■ 그룹 하이어(Group hire, Minibus hire)

- 교육, 종교, 사회복지, 여가 등 지역사회의 편익을 위해 활동하는 비영리단체가 운행함.
- 이용은 해당 단체의 회원으로 한정. 일반적으로 학교, 교회에 주로 이용됨.
- 비영리단체가 여가, 쇼핑, 관광을 기획하여 회원 중에서 참가자를 모집하여 운행하는 경우도 있음.

〈그림 3-43〉 다이얼 어 버스(Dial a Bus)



#### ■ 자가용 유상운송(Social Car Scheme, Community Car Scheme)

- 자가용승용차를 이용하여 연료비, 보험료 정도를 수수하고 고령자, 장애인 및 농어촌지역 주민을 수송할 수 있는 시스템임.
- 본부에서 회원으로부터 예약을 받아 운전자에게 시간과 장소 등을 통보하는 시스템으로 운영됨.

#### ■ 포스트버스(Post Bus)

- 포스트버스는 우편물운반차량이 고령자, 신체장애자를 지방도시까지 수송하는 버스로 우편업무와 주민수송을 병행하는 교통수단임.
- 차량은 승용차로부터 15인승까지 현재 약 200여대가 운행 중임.
- 차량의 내부공간은 50%는 승객용, 나머지 부분은 화물탑재용으로 구성됨.

### 3.5.4. 비수익노선의 기준 및 지원방법

- 보조기준에 사용되는 지표: 서비스별 보조금액, 운행횟수당 보조금액, 승객 1인당 보조금액, 이용수요량, 통행목적, 대체버스의 유무 등 (이용자수를 기준으로 일정 이하의 경우에는 보조대상에서 제외)
  - 더비셔(Derbyshire) 지역(Region)에서는 통학노선 및 통학 환승지점에 대한 순위, 행선지 순위, 평일 피크 시 운행빈도, 지역(Region) 내 도시의 인구 순위 등을 고려 함.
  - 이들 기준을 조합하여 유지해야만 하는 노선의 성격과 시간대별 목표운행간격을 산출하고 보조금입찰에 붙이고 있음.

#### ■ 농어촌지역 보조금제도: Rural Bus Challenge(RBC)

- Rural Bus Challenge(RBC)는 지자체 수립한 지방의 대중교통 서비스공급 및 개선을 목표로 한 구체적인 계획에 대해 평가하여 정부가 보조금을 지급하는 제도로 1998년부터 시행됨.
- 정부의 보조대상으로 선정된 주요 사례
  - 간선노선과 연계한 지선 서비스 제공
  - 커뮤니티교통에 대한 지원(커뮤니티버스)
  - 콜-센터를 이용한 교통 통합(수요대응버스)
  - 실시간 교통정보 제공

#### ■ 농어촌지역 보조금제도: The Rural Bus Subsidy Grant(RBSG)

- 농어촌지역의 노선운행버스(scheduled bus)에 대한 보조금으로 해당 지역의 거주인구규모에 기초한 일정 계산방법에 따라 정부가 지자체에 보조금을 지급, 지자체는 보조대상 서비스를 결정하여 보조금을 지급함.

### 4. 국내 DRT 운영 시사점

〈표 3-23〉 한국 DRT 운영사례

구분	운전자채용	배차	노선	기존업체와 갈등	사업비조달	보험	법적·제도적	운영
수익영입형태(DRT)	달성군 행복택시		- 기존노선과 신규 노선간 이용회 수, 운행구간 차이 발생	- 사업미참여택시사 업자 불만 가중 - 기존택시사업자의 운행비용보전 요구			- 은행, 면허조건 서류 구비 등의 어려움 - 버스운영대비 비용 절감효과 없음	
	안남면 무로마을 순환버스	- 배차간격으로 인한 도시 시내버스 이용 불편 - 주변 지역 경유 시 배차간격 및 시내 버스 출발시간 조정 어려움		- 기존행수요금소를 우회한 기존회사의 반발	- 운행지원예산문 제에 대한 의견차 이로 논란	- 보험사에서 가입 에 대해 난색을 표함		
	조곡리 마을버스	- 인건비 개선 - 상황이 열악하여 개선 필요 - 복리후생 관련 최저수준 미달 문제		- 기존행수요금소 를 우회한 기존회 사의 반발	- 국고 보조에서 전액 지자체 부담이 되면서 운 행의 어려움	- 자차보험 가입의 한 제도 개선 필요		
	양평군 YP행복버스	- 교육·관리 체계를 구축하여 장기적으로 교육필요		- 보조금 증액 문제와 노선, 시간대 등에 대한 마찰				
자동차류 상운송	충청북도기업진흥원 통근버스		- 허용하는 단지에 만 이용가능하여 어려움		- 이용자 수와의 규모가 손익분기 점이 되기까지는 시간이 필요함		- 사회적기업 인종 위 해 시간적 배려필 요	- 기업들의 수요 를 모두 만족하기 어려움
	성남시민버스							
	우도 마을버스	- 야간 이동을 위한 대중교통 운행 필요						
기타	백담사 마을버스	- 승하차장 외 장소 에서 승하차 불가	- 마을버스 외 타 운송수단이 없음					
	남이면 마을순환버스	- 운영인력부족으 로 임시직을 활용			- 버스의 노후화에 따른 수리비용 가. 기사 인건비 인상분 미반영 등의 이유로 지 원금 추가 요구			- 농협이타운영종 인 마을버스가 들과 조건 불충 분. 승무원 고 용 체계 부단운행함

## 4.1. 국내 수요응답형(DRT) 운영 시사점

### 4.1.1. 사업 수익성

#### 가. 요금 의존형 사업

- 농림축산식품부의 농촌형 교통모델 발굴사업은 국내 대표적 준대중교통 운영 사례로 서비스 수준 대비 낮은 이용요금이 수수되기 때문에 수지율(%)이 전반적으로 낮음(지방자치단체에서 시행하는 “100원 택시”, “행복 택시”등 유사 사업 포함).
  - 2014년 농촌형교통모델 시범사업의 수지율(%)을 비교해보면 택시형 교통모델 지자체는 평균 12.1%, 버스형 교통모델 지자체는 평균 2.2%로 택시형에 비해 버스형의 수지율(%)이 낮은 것으로 나타남.
- 기본적으로 사업시행에 필요한 운임보조, 유지관리비, 인건비 및 기타경비 소요에 비해 저렴한 요금 수수만으로는 사업성이 매우 낮아 지속성을 담보할 수 없는 한계가 따름.

〈표 3-24〉 2014 농촌형교통모델 사업 지자체 수지 현황

모델 유형	교통 수단	지자체	시범사업 기간	수입(원) A	지출(원) B	수지(원) A-B	수지율(%) A/B
환승 거점 연계형	택시형	안성시	'14.11-'15.1(3개월)	2,254,000	13,863,200	-11,609,200	16.3
		부안군	'14.8-'14.12(5개월)	812,100	5,123,500	-4,311,400	15.9
		완주군	'14.11-'14.12(2개월)	1,120,800	9,854,790	-8,733,990	11.4
		무안군	'14.8-'14.12(5개월)	9,288,800	76,817,000	-67,528,200	12.1
		성주군	'14.9-'14.12(4개월)	2,103,500	30,000,000	-27,896,500	7.0
		의성군	'14.8-'14.12(5개월)	8,862,000	50,000,000	-41,138,000	17.7
		함양군	'14.10-'14.12(3개월)	920,400	22,502,600	-21,582,200	4.1
	버스형	춘천시	'14.6-'14.12(6개월)	1,155,500	20,270,780	-19,115,280	5.7
		예천군	'14.12.-'15.01(2개월)	217,800	65,000,000	-64,782,200	0.3

모델 유형	교통 수단	지자체	시범사업 기간	수입(원) A	지출(원) B	수지(원) A-B	수지율(% A/B
경제 활동 지원형	버스형	완주군	'14.10-'14.12(3개월)	(무료)0	58,595,000	-58,595,000	-
		울진군	'14.12-'15.02(3개월)	894,000	100,015,835	-99,121,835	0.9
복지 서비스 접근형	버스형	양평군	'14.10-'14.12(3개월)	65,100	71,000,000	-70,934,900	0.1
		순천시	'14.10-'14.12(3개월)	3,395,060	88,037,333	-84,642,273	3.9
합계			-	31,089,060	611,080,038	-579,990,978	5.1

주: 완주군 버스모델은 로컬푸드협동조합의 고품농가 농업경제활동 지원을 주목적으로 무료로 서비스를 제공하고 있어 요금수입이 0원으로 집계됨.

자료: 농림축산식품부, 농촌형 교통모델 발굴사업 모니터링 결과보고서, 2014.

#### 나. 이용자 1인당 행정부담액과 수지율

- 이용자 1인당 행정부담액과 수지율 관계를 분석한 결과, 택시형이 버스형 보다 전반적으로 경제적 효율성이 높은 것을 알 수 있음.
  - 택시형 교통모델의 1인당 행정부담액은 함양군(14,546원/인)과 부안군(11,833원/인)을 제외하고 10,000원/인 미만의 범위 안에서 약 17.7%(의 성군 수지율)까지 요금수입이 확보되는 구조임. 반면, 버스형은 이용자 1인당 행정부담액이 약 39,426원/인(양평군)으로 높음.
- 택시형에 비해 버스형이 경제적 효율성이 낮다 하더라도 버스형은 많은 이용객을 동시에 수송해야하는 복지형교통모델 또는 농가 생산물을 수송하는 경제활동지원형에 있어서는 적합한 장점이 있음
- 따라서, 버스형으로 서비스를 제공하려는 경우에는 이용수요와 이용자의 통행 패턴을 명확히 파악하고 운행계획을 수립함으로써 공차운행을 최소화하는 방안이 필요함

〈그림 3-44〉 이용자 1인당 행정부담액과 수지율



#### 4.1.2. 요금산정 및 노선발굴

- 인근 행정구역(타 지자체)과 노선 협의가 필요하며 버스수익이 문제점으로 나타나는 경우가 있어 협의가 쉽지 않음.
  - 장날의 경우 타 지자체 주생활권까지 차량 통행이 가능하도록 지자체 상호간 협의 등 필요
- 또한 대중교통 미운행 지역에 서비스를 제공하는 경우, 버스 운행구간에서 농어촌버스로 갈아타야 하는 번거로움이 발생
- 주민의 경우 기본운행구간 외 다양한 노선운행을 요구함. 노선 수가 증가하면 기존 버스노선과의 중첩 문제, 요금산정 재검토 등이 필요함.
  - 주민요구 및 이용 빈도에 따라 노선은 지속적으로 변경될 수 있도록 운영 시 주요 노선을 발굴하고 최적 운행 빈도를 결정하는 단계적 시행착

#### 오 필요

- 이 경우 주요 결정노선의 경우 거리기반 요금체계는 우회이동 우려가 있어 단일요금 적용이 효율적임.
  - 운행범위와 운행보조금 특성을 고려시, 면소재지 내 지역 운행에 대한 서비스를 우선 시행한 후 지역주민의 의견을 수렴하면서 운행범위를 확대하는 것이 바람직함. 단, 생활권 중심지가 읍에 형성되어 있는 경우에는 면 외 운행을 하되 장날 중심으로 운행하며 효율성을 도모하는 운행 전략 수립이 필요
- 너무 낮은 이용요금은 농촌형교통모델 차량의 운행거리가 증가할수록 보조금 지출을 증가시키는 원인이 되며 무분별한 이용이 발생할 수 있다는 점이 문제점으로 나타남.
- 면소재지 내 운행은 기본요금으로, 기본요금을 초과하는 장거리 운행(읍소재지까지 운행)은 거리비례 요금제를 병행함으로써 행정보조를 경감하고 지속가능성을 확보하는 방안이 필요
  - 2014년 농림축산식품부 농촌형 교통모델 사업 참여 지자체 중 부안군(택시형 모델)은 기본거리 7km 이내는 1,300원, 기본거리를 초과하는 경우에는 1km당 100원을 부과함으로써 이용요금 현실화를 도모
  - 한편, 이용요금 수수방식을 이용차량(대) 단위로 부과하여 여러 사람이 함께타기를 활성화함으로써 공차운행을 개선하는 전략 도입 필요
  - 안성시 행복택시(2015)의 경우 경기도 버스요금과의 형평성 유지를 위해 버스요금과 동일 적용

### 4.1.3. 차량 형식 및 배차

#### 가. 차량 형식

- 차량 형식, 마을 분포 및 입지, 주민 특성을 고려하지 않고 사업 추진 시 운

행 효율성이 저하되는 것으로 나타남.

- 전형적인 농촌마을 및 장날이 서는 지역에서는 짐을 신을 수 있는 차량(버스)을 선호함.
- 버스를 서비스 차량으로 이용할 경우 예비차량에 대한 필요성이 부각되고 있으며(고장, 동절기 운행, 차량점검기간 등 운행 불가 시) 수익의 일부는 차량 확보를 위해 할애 필요

#### 나. 차량 배차

- 차량거점과 마을 간의 거리가 먼 경우 운행효율성이 낮아짐. 마을 지정택시가 없는 마을은 택시업계가 참여를 꺼림.
  - 택시 자체 영업시간을 할애하여 마을까지 장거리 이동에 대한 부담감이 큼
  - 주민의 경우(학생포함) 오전시간대 택시 이용을 원하나 오전에 집중 제공할 수 있는 참여 택시는 한정되어 있는 경우 대형택시(허가사항) 투입도 고려해야 할 요소임
  - 택시형으로 사업 추진 시 다수의 택시기사 간 마을 영업 활동에 따른 수익 차이가 크게 발생, 마을당 적정 지정차량을 마을에서 결정할 수 있도록 함.
- 윗마을과 아랫마을이 인접한 경우 윗마을에서 만차 상태로 내려오는 경우가 발생하여 차량 증차를 요구하는 경우가 발생, 마을간 이용 요일 및 시간대를 분리 또는 주민 간 이용 일정을 협의하는 과정이 필요
  - 농촌 고령자의 경우 이른 아침(7시~8시) 농협 및 병원 방문 등 외부활동을 오전에 집중하는 경향이 있기 때문에 제한된 차량으로 다수의 마을을 방문하여 수송하는데 어려움이 나타남.
- 주 7일 운행 시 주말 이용수요는 일반적으로 평일에 비해 저조함. 주말 이용수요가 매우 저조한 경우 주말은 미운행하는 운행계획을 수립하여 주 5일 운행으로 변경하는 방안을 검토할 필요가 있음.

## 다. 공차 운행

- 교통수단의 운행방식은 고정형과 예약형으로 구분할 수 있으며 간헐적인 이용수요에 대응하면서 공차운행을 줄이기 위해서는 수요응답형 배차기능의 강화가 필요함
  - 고정형방식은 시간과 노선이 고정된 형태로 기존 정규버스 운행방식과 유사하며, 예약형 방식은 지역주민의 이용실태 및 이용의사를 1개월 정도 사전에 조사하여 한 달간의 운행스케줄을 미리 결정하는 방식임.
  - 고정형 방식과 예약형 방식의 공통된 단점은 사전에 정해진 차량운행계획이 간헐적이지만 수시로 변하는 이용자의 활동스케줄에 대응할 수 없고, 확정된 차량 운행계획에 따라 차량이 운행되기 때문에 이용자가 없음에도 불구하고 차량이 운행되어 공차운행이 발생되고 있음.

### 4.1.4. 사업 발전 방안

#### 가. 이용자 요구 수렴

- 운행시간대가 이용자 요구 시간대와 맞는 않는 경우 서비스 이용을 포기하므로 이용자의 주요 이용시간대를 파악하여 서비스를 제공하여야 함.
  - 택시형은 이용자가 많은 시간대에 1대의 택시에 모두 탑승하지 못하고, 대형 화물이 있는 경우 이용할 수 없는 문제점이 있음.
  - 이용시간대 분석을 통해 다수의 이용자를 동시에 이동시킬 수 있도록 마을 자체적 이용 규칙을 정립하는 경우가 있음.

#### 나. 사업 지속성 담보

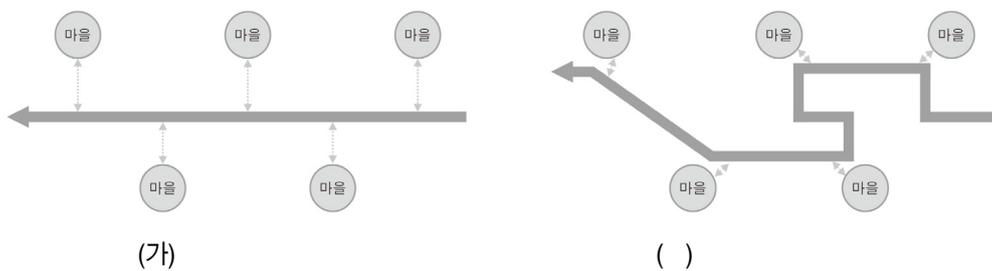
- 완주군( ' 14~ ' 15)의 “로컬푸드형 생산복지를 위한 고령농가 순환버스”와 같은 농촌 주민들의 농산물출하 지원 및 고령농가의 지속적 농업경제활동 및 사회참여 유지를 위한 사업발굴을 통해 농가 수익이 사업에 재투자되는 사업 발굴 필요

- 또한 울진군( ' 14~ ' 15) “왕피리마을(지역) 농촌형 교통서비스”, 춘천시( ' 14~ ' 15)“조교리 농촌형 교통서비스”와 같이 지역 주민 교통서비스와 관광객 교통서비스를 동시에 제공하여 외부인에 의한 수익 창출을 재투자하여 사업의 지속성을 강화하는 지역적·환경적 운행 전략 모색이 자체적으로 요구됨.

**다. 서비스 발굴 및 운행방식 개선**

- 대중교통 미운행 지역의 대안 서비스 기능에서 등하교 학생수송 지원 서비스 확대(양평군 YP행복버스, 홍천군 내면지역 교통서비스 등)
- 마을간 연결이 가능한 이동로를 개설하여 운행시간 단축(운행시간 단축에 따른 서비스 공급 마을 확대)(순천시 황전면 교통서비스)

〈그림 3-45〉 버스형 교통모델 운행방식 개선 사례(순천시)



**라. 이용 규칙 마련**

- 의성군(2015) 행복택시의 경우 마을 자체적으로 1인 탑승 금지, 개인행동 금지와 같은 자체규칙을 마련하여 최소한의 운행으로 다수의 주민이 서비스를 받으며 동시에 운행비용을 저감할 수 있도록 강구
- 해남군(2015) 해남사랑택시는 1인당 월 3회 이용권을 배부하는 방식으로 운영, 주민들의 합승을 유도(이용권 1매당 최대 4인 탑승 가능), 운행 효율화를 추구함.

#### 4.1.5 기타: 이용자 이용 특성

- 일반적으로 버스형 수단 운영 시 신체적 특성 등의 영향으로 환승저항이 크기 때문에 이용 불편함을 호소하며 짐을 동반하는 경우 만족도가 저하됨.
- 응급환자의 경우 기존 운행스케줄이 없더라도 긴급 서비스 이용을 요구, 마을에서 출발 후 귀가 시간이 짧게 배정된 경우에는 외부활동에 제한을 받아 출발·도착 시간을 여유롭게 배정 요구 등 개인적 이용 특성을 강하게 주장
  - 운행 빈도 및 운행범위 확대는 사업재정과 관련하여 사업지속성 측면에서 검토하여야 하며 이를 위해서는 이용수요에 따라 운행계획을 조절하는 것이 합리적임.
- 자차가 있지만 장거리 운행이 불편하고 위험구간이 많은 도로환경의 경우 교통서비스 이용을 희망하는 주민이 있음(울진 등 산악지역).

#### 4.2. 국외 수요응답형(DRT) 운영 시사점

- 일본의 수요응답형 교통수단 중 공공교통에 해당하는 디맨드교통은 국토교통성에서 2020년까지 전국의 약 1,750개 지자체 중 700개 지자체에 도입하겠다고 목표를 설정하고 있지만, 현재 절반 정도 밖에 목표치를 달성하지 못함. 그 배경으로는 경제적 지원문제보다는 자유도가 높은 수요응답형 교통수단 도입 시 운행계획을 작성할 수 있는 인력 부족과 이해관계자와의 합의형성 노하우 부족 등으로 볼 수 있음.
- 수요응답형 교통수단을 성공적으로 도입·운영하기 위해서는 사전에 주민의 수요를 정확히 파악할 수 있도록 설문조사, 설명회 등을 적극적으로 실시하고, 전문가로부터 조언을 듣는 것이 중요함.

- 또한, 도입 전부터 새로운 교통수단을 도입하여도 이용자가 없으면 폐지될 수 있다는 점을 지역주민들에게도 인식시키고, 서비스를 필요로 하는 이용자에게 정보가 전달 될 수 있도록 홍보활동을 적극적으로 실시하는 것이 필요함.
- 수요응답형 교통수단의 운임은 서비스수준에 맞추어 버스와 택시 사이에 설정하는 것이 바람직함. 「100엔 택시」와 같이 버스보다 낮은 운임을 설정하여 기존의 버스, 택시와 경합상대가 되어 지역교통에 악영향을 미치는 사례도 발생하고 있기 때문에 이용자에게도 수익자부담원칙을 적용하면서 교통사업자와 지자체가 삼위일체가 되어 사업비를 부담하여 지역교통의 활성화를 도모하는 것이 중요함.
- 디맨드교통의 운행주체는 철저한 안전관리와 기존 대중교통과의 역할분담이 가능하다는 점에서 디맨드교통 도입지역의 80% 이상이 운송사업자에게 운행을 위탁함. 지차제는 운송사업자에게 운행을 위탁할 때 정액보조금을 지급하기 보다는 낮은 비용으로 대절비용을 지불하고, 운임수입을 인센티브로 제공하는 방식을 채용하여 이용자 확대와 서비스 개선을 위한 노력을 하도록 유도하는 것이 중요함.
- 디맨드교통의 운행을 운송사업자에게 위탁하는 경우, 운임수입에만 의존하기 쉽기 때문에 지자체가 상업시설 등과 연계한 비즈니스모델 구축이 가능하도록 지원하는 것이 필요함. 상업시설과 연계할 경우에는 비용을 지불한 상업시설에 집객효과에 대한 피드백을 지속적으로 제공하여 비용지원에 대한 동기부여를 하는 것이 중요함.
- 최근, 지방도시 중에서 과소화가 심각한 지역에서는 디맨드교통의 운행주체가 되어 줄 교통사업자가 존재하지 않는 지역이 많아 국토교통성에서는 『향후 공조에 의한 지역만들기의 방향성 검토회』 등을 통해서 과소지역·중산간지역의 교통·물류 확보를 위한 자가용유상여객운송과 승객화물혼재

에 관한 제도 활용 등 공유에 의한 합리화·효율화의 가능성을 검토하고 있음.

- 공공교통공백지역유상운송을 도입하는 지역은 기본적으로 버스·택시사업자가 교통서비스를 제공하는 것이 곤란한 지역으로 지역의 실태를 정확하게 파악한 다음에 도입을 판단해야함.
- 공공교통공백지역유상운송에 의한 이동수단 확보가 바람직하다고 판단된 경우, 주민, 교통사업자 및 시정촌 상호간에 과제를 공유하고, 각자가 해야 할 역할을 정리, 분담한 다음에 교통사업자간의 합의 형성을 도모해야 함. 기존의 교통사업자와의 조정에는 다음과 같은 방법을 활용할 수 있음.

③		가			
	>		>		>

- 공공교통공백지역유상운송의 운전자 확보는 고령운전자뿐만 아니라 청년, 여성의 활용과 단시간에도 활동할 수 있는 방법이 필요함.
- 국토교통성에서 자가용유상운송에 대해서 가이드라인은 발표하고 있지만, 대가에 대한 부분이 불명확하여 최근 국토교통성에서 명확화를 진행하고 있음. 또한, 자가용을 이용한 승객수송이기 때문에 운전자를 대상으로 한 강습과 운행관리자 설정을 통한 안전관리를 철저히 실시하고 있음 우리나라에서도 지역교통 활성화를 위해서 자가용유상운송을 활용하는 경우에는 대가, 이해관계자의 합의형성 프로세스, 안전관리방안 등에 대해서 가이드라인을 마련하는 것이 중요함.



## 제 4 장

---

### 농어촌 교통서비스 강화를 위한 정책방향

#### 1. 기본방향

##### 1.1. 운영 주체

- 농어촌지역의 교통서비스를 강화하기 위한 다양한 사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 주민이 주가 되는 ‘주민참여형’으로 사업을 추진해야 함.
  - 교통서비스 강화사업을 기존 택시 및 버스운수업체에만 의존할 경우 운수업체의 경영난, 지원금 확대 요구 등에 따라 사업을 지속해 나갈 여건이 약해지고, 공급자 중심의 사업운영으로 농어촌 주민의 불편은 지속될 것임.
- 주민협의회, 협동조합, 영농법인 등 지역 내 주민 공동체 조직에 사업 운영의 주도적 역할을 부여
  - 운영의 효율성과 지역 간 연계성 강화를 위해 2개 이상의 마을을 연계한 지역공동체 조직에서 사업을 기획하고 운영하도록 유도할 필요가 있음.

## 1.2. 요금 수준

- 근래 농어촌지역에 도입되는 새로운 교통서비스의 경우 교통복지측면이 강조되어 대부분 기존 대중교통수단의 요금수준 이하로 설정되어 있어 교통형평성과 수익자부담원칙을 훼손시킬 우려가 있음.
  - 신체적·경제적 교통약자에 대한 저요금 정책은 사회적 측면에서 바람직하나, 교통공백지역 등 교통서비스 불편지역에 대한 저요금 정책은 이용자·운영자 모두에게 큰 부담이 되고 있음.
- 동일 자치단체에 거주하는 이용자 간 교통서비스 이용요금 차등에 따른 형평성 문제를 해결하고 운영방식의 지속성을 위해서 적정요금수준을 설정해야 함.

## 1.3. 기존 대중교통수단과의 상생협력

- 기존 대중교통기관과 운행구간이 중복되지 않아야 하며 서비스를 제공하는 요일과 시간대를 타 공공교통기관과 분담해야 함.
- 시·군청 소재지 등 지역거점과 면소재지 등 소거점 간의 운행은 기존 대중교통기관(버스)이 분담하고 새로운 교통서비스는 교통 취약 마을과 대중교통노선이 연결되는 거점(면소재지) 사이의 구간을 중심으로 운행할 필요가 있음.

## 1.4. 노선 발굴

- 주민요구 및 이용 빈도에 따라 주요 노선은 상시 변경 가능하도록 협력체계를 구축하고 요금체계는 단일요금 적용을 고려해야 함.

- 농어촌지역은 지역별 특성과 주민들의 교통필요성이 다양하기 때문에 거주민들의 일상 통행행태에 대해 면밀히 조사해야 함.

## 2. 도입 가능한 여객자동차 운송사업 방식

### 2.1. 운송사업 진입방법

- 여객자동차 운송사업의 신규경영은 <여객자동차운수사업법>에 의거하여 여객자동차운송사업의 종류별 노선이나 사업구역, 면허기준, 자동차의 종류 등을 갖추어야 함.
- 일반적으로 농어촌버스의 운송사업을 위한 버스업체는 관할관청의 장이 주민 설명회, 면허공고, 면허심의 등을 절차를 통해 설립되고 있음.

〈표 4-1〉 노선 여객자동차 운송사업 진입제도

사업의 종류	진입방법	관할관청
시내버스, 농어촌버스	면허제	시도지사(시장, 군수)
마을버스	등록제	시도지사(시장, 군수, 구청장)
시외버스	면허제	시도지사
수요응답형 버스	한정면허제	시도지사(시장, 군수)

자료: 한국농촌경제연구원, 농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석, 2017.

### 2.2. 운송사업 면허 최저 차량대수

- 일반적인 농어촌지역 군단위에서의 수요응답형 서비스 운송사업 면허를 받기

위한 자동차의 종류로는 승용자동차 또는 소형 이상의 승합자동차를 갖추고 있어야 하며, 한정면허의 경우에는 승차정원이 11인승 이상인 승합자동차를 사용하여야 함.

〈표 4-2〉 면허(등록) 최저 기준대수

업종별	특별시	광역시	시	군	비고
시내버스	40	40	40	-	
농어촌버스	-	-	-	10	
마을버스	7	7	5	5	
시외버스	-	-	30	30	
수요응답형 버스					기준 없음

자료: 한국농촌경제연구원, 농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석, 2017.

### 2.3. 수요응답형 교통 서비스 운영방안

- 대중교통 소외지역 주민들의 교통편의를 위해 「여객자동차 운수사업법」 개정('14. 01. 28)으로 수요응답형 여객자동차 운송사업의 시행이 이루어짐.
- 수요응답형 운송사업이란 「여객자동차 운수사업법」 개정('14. 1. 28)으로 신설된 운송사업으로 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하고, 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업임.
- 수요응답형 운송사업은 여객법 시행규칙 제17조의 규정에 따라 한정면허를 받아 승용자동차 또는 소형 이상의 승합자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업임.

- 「여객자동차운수사업법(여객자동차법)」 제3조(여객자동차운송사업의 종류) 제1항 제3호(수요응답형 여객자동차운송사업) 및 같은법 시행규칙 제17조에 의거하여 승용자동차 또는 소형 이상의 승합자동차로 수요응답형 교통 서비스를 제공하려는 자는 ‘한정면허’를 받아 운행해야 함.
- 지방자치법 제9조 및 지방재정법 제17조에 따라 제공되는 농촌형 교통 서비스(복지교통 서비스)와는 다른 개념임.

〈표 4-3〉 수요응답형 교통 서비스 운영방안

수요응답형 교통 서비스 운영방안		
공영제	지자체 직접운영	- 〈오지·도서교통지원사업운영지침〉에 따라 국가가 차량의 구입비를 지원하고 사업주관 지방자치단체가 그 운영에 관한 사항을 관리 - 수요응답형 교통 서비스는 수익성에 있어 한계가 있어 지자체에서 직접 운영하는 형태로 지속적이고 안정적인 대중교통 서비스를 제공
	농업협동조합운영	- 〈오지·도서교통지원사업운영지침〉에 따라 공영버스를 운영하기 어려운 지역에 해당 지역 농협에서 면허를 발급받아 자체적으로 수요응답형 교통 서비스를 운영
민영제	협동조합	- 주민의 자발적인 조직으로 지역주민과의 친밀도 및 지역 인지도가 높아 수요응답형 교통 서비스의 성공적인 운영 가능 - 수익의 효율성을 생각 할 수 없는 원천적 한계가 있으며 정부나 지자체에서 지원금으로 수익을 보장에 취약함
	사회적기업	- 사회서비스를 제공하고 취약계층에게 일자리를 창출하는 등 사회적 목적을 조직의 주된 목적으로 추구 - 지역주민에 의한 사회적기업의 참여는 농어촌지역에서 일자리를 제공
	민간버스업체	- 버스 운영의 효율성 차원에서 가장 바람직한 방법으로 수요응답형 교통 서비스를 민간 버스에 위탁 운영 - 업체의 수입금 감소를 걱정하여 부정적인 입장이 크고 지금까지 사례에서 보듯이 실패가 대부분으로서 민간업체에서의 운영에 대한 공감대 형성 필요
	마을기업	- 마을주민이 지역의 자원을 활용하여 지역공동체를 활성화하고 일자리 및 소득을 창출하여 지역발전에 기여하는 마을단위 기업 - 경제, 문화, 복지 등 마을의 제반문제를 해결하고 행정적, 재정적 지원을 받을 수 있음

자료: 한국농촌경제연구원, 농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석, 2017.

### 2.3.1. 공영제

#### 가. 개요

- <오지·도서교통지원사업운영지침>에 근거하여 오지·도서 교통지원사업은 농어민의 후생복지 및 교통편의 증진을 위하여 국가가 차량의 구입비를 지원하고 사업주관 지방자치단체가 그 운영에 관한 사항을 관리하는 사업임.

< · >
1. 가
( )
2.
3. 가

- <오지·도서교통지원사업운영지침>에서 제시하고 있는 공영버스의 운영은 시장(도농복합시)·군수 또는 읍·면장이 직영으로 하는 것으로 수요응답형 교통 서비스를 공영제로 도입-운영하는 방안임.
- 또한, <오지·도서교통지원사업운영지침>에서는 운행노선 및 노선별 운행계통은 <여객자동차운수사업법>의 규정에 의한 벽지노선 기타 수익성 없는 노선의 운행개선명령과 중복되어서는 안된다고 제시하고 있어, 농어촌 지역 대중교통 공백지역에 대해 수요응답형 교통 서비스를 공영제로 운영하는데 있어 문제는 없음.
- 농어촌지역 수요응답형 교통 서비스의 경우 수익성을 중심으로 운영하기에는 한계가 있으므로 지자체에서 직접 운영하는 형태로 지속적이고 안정적인 대중교통 서비스를 제공하기 위한 목적이 큼.
- 고령자, 장애인 등을 포함 농어촌 주민의 교통권보장, 사회적 약자보호 등 공공성 확보와 교통약자 요금할인 등 공익적 제도로 운영함.

## 나. 지자체 직접 운영

### ■ 개요

- 지자체 차원에서 대중교통의 공공성 확보와 시민 서비스 향상을 위해 도로교통위주의 교통시설특별회계를 수요응답형 교통 서비스를 위한 공영제 등으로 지원을 전환할 필요가 있음.
- 공영제 운영에 대한 조례제정 및 조직개편을 통한 수요응답형 교통 서비스 운영팀을 지자체내에 구성함.
- 수요응답형 교통 서비스의 경우 수익성 사업이 아니므로 공익적 차원에서 정부가 운영하는 것이 합당하며 운영협의회를 구성·운영하여 지속가능하고 성공적인 운영이 되도록 함.

### ■ 장단점

- 장점
  - 지자체의 직영 운영으로 지역 일자리 창출효과 및 대중교통에 대한 공공성 확보가 가능하며 이용자 및 운전근로자의 만족도가 증가하는 효과가 있음.
  - 인건비에 대한 절감차원에서 1년 단위의 기간제 근로자 및 지역민을 우선적으로 채용하며, 대중교통 운전 정년퇴직자 혹은 지원자에게 일정기간 교육 후 차량운전을 담당하도록 함.
  - 농어촌지역 특성상 향후 대중교통수요가 지속적으로 감소할 경우 지역의 여건상 공영제가 효율적일 수도 있으며, 수요응답형 교통 서비스가 확대 될 경우 지자체 차원에서 콜센터 운영 및 운전자 관리, 차량의 위치 추적 등 통합적인 운영이 가능하며 지속적이고 안정적임.

## ○ 단점

- 차량구입 및 차고지, 인건비 등의 초기투자비용이 과다 소요될 수 있으며, 운영관리를 위한 인력의 필요 및 운영중 재정적자가 발생되고 추진 시까지 장기간 시간이 요구될 수 있으나, 벽지노선에 투입되는 보조금을 고려한다면 운영상의 방법에 따라 적자가 없을 수도 있음.

**다. 농업협동조합 등 지자체 대리 운영****■ 개요**

- <오지·도서교통지원사업운영지침>에서는 공영버스 운영에 대해 사업주관 기관이 직영하는 것으로 하되, 지역적 특성을 고려하고 운영의 효율성을 높이기 위하여 사업주관기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합 단위조합장, 기존의 버스운송사업자 또는 당해 지역주민 단체 등을 운영주체로 할 수 있다고 제시하고 있음.
- 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합 단위조합장 등은 공영제 운영이며, 기존의 버스운송사업자 또는 당해 지역주민 단체 등은 민영제로 운영할 수 있음.
- <오지·도서교통지원사업운영지침>에서도 언급되어 있으며 산간벽지의 경우 여객수요가 있음에도 불구하고 버스업체가 수익 등의 이유로 운행하지 않으며, 이를 해결하기 위해 공영버스를 운영할 수도 있지만 특히, 공영버스를 운영하기도 어려운 지역에 해당 지역 농협에서 면허를 발급받아 자체적으로 버스를 운영하는 형태임.
- 현재 1995년부터 경기 양주 및 포천을 시작으로 하여 포천 2개, 청주 1개(현재 운행중지), 완도 1개 총 4개의 고정된 노선과 시간표에 의해 농협노선버

스가 공영제 형태로 운행중에 있으며, 주로 마을과 면소재지간을 운행하고 있음.

- 농협 소속직원이 직접 운전을 하고 있으며 이러한 지역농협의 버스운영형태를 수요응답형 교통 서비스가 필요한 지역에 적용함.

### ■ 운영방법

- 현재 농협협동조합에서 운영중에 있는 수요응답형 교통 서비스는 없으나, 향후 농협버스의 운영방법을 농어촌지역의 상황에 따라 필요한 지역에 공영제의 수요응답형 교통 서비스를 운영할 수 있도록 검토함.
- 농협에 의한 수요응답형 교통 서비스는 이용수요, 지역여건 및 비용측면에서 지자체의 지원을 받아 공영제 또는 민영제 운영도 가능함.

〈그림 4-1〉 포천가산농협 공영버스



자료: 한국농촌경제연구원, 농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석, 2017.

### 2.3.2. 민영제

#### 가. 개요

- 민영제는 수요응답형(DRT) 교통 서비스가 벽지노선 및 농어촌지역 대중교통 공백지역에서 제공되는 한계로 인하여, 수익성 차원에서 순수 민영제는 불가능한 상황이며 주로 지자체의 민간업체에게 재정지원으로 대부분 운영되고 있음.
- 그러나, 공영제에 비해 지자체의 재정부담을 최소화하고 대중교통시장의 변화에 민감하게 반응하는 유연성을 강화하는 긍정적인 측면이 있음.
- 민영제는 크게 협동조합, 사회적 기업, 민간버스업체 위탁운영, 마을공동체 운영 등으로 고려할 수 있으며 기본적으로 한정면허를 발급 받아야 됨.

#### 나. 근거법령

- 수요응답형 교통 서비스를 위한 민간운영을 위해 관할관청은 여객자동차운수사업법 제4조 제3항에 따라 여객자동차운송사업의 한정면허를 하려는 경우에는 공개적인 방법(공고 등)으로 그 대상자를 선정하여야 함.
- 이 경우 운송사업자와 대상 노선 등의 선정절차 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 시·도(시·도지사가 면허를 하는 경우만 해당한다)의 조례로 정함.
  - 수요응답형 운송사업을 위한 한정면허 공고사항

17 (      )
가. . . . (                  6                  .)



### 2.3.3. 협동조합

#### 가. 개요

- 협동조합(協同組合, 영어: cooperative (coop), co-operative (co-op), coöperative (coöp))은 경제적으로 약한 지위에 있는 소생산자나 소비자가 서로 협력, 경제적 지위를 향상시켜 상호복리를 도모할 목적으로 공동출자에 의해 형성된 기업으로 협동조합의 목적은 영리보다는 조합원의 경제활동에 있어서의 상호부조에 있음.
- 기존의 「농업 협동조합법」 및 「신용 협동조합법」에 의한 농업 협동조합과 신용 협동조합, 그리고 「수산업 협동조합법」에 의한 수산업 협동조합과는 구별되는 개념으로 「협동조합 기본법」에서는 재화 또는 용역의 구매, 생산, 판매, 제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사업 조직이라 정의함.
- 특히, 취약계층의 고용창출이나 취약계층에 대한 사회 서비스를 목적으로 하는 사회적 기업으로서의 협동조합 형태가 강조되는 추세이며 일반 조합법인으로서의 협동조합과 비영리 기업으로서의 사회적 협동조합으로 구분됨.
- 2012년 협동조합기본법이 시행됨에 따라 금융분야외에 모든 분야에서 협동조합설립이 가능하게 되었는데, 기본법에 따르면 일반 협동조합과 협동조합연합회, 사회적협동조합과 사회적협동조합연합회로 구분되며, 단일한 목적으로 만들어지는 협동조합만이 아니라 다중이해자의 협동조합도 가능함.

## 나. 장단점

### ○ 장점

- 거주민의 자발적인 협동조합의 조직으로 지역주민과의 친밀도 및 지역 인지성이 높아 수요응답형 교통 서비스의 성공적인 운영이 가능함.
- 지역주민을 수요응답형 교통 서비스 운영에 활용함으로써 일자리 창출과 침체된 면소재지의 활성화를 유도하는데 기폭제가 됨.

### ○ 단점

- 자신이 효율을 추구하는 부분에서는 충분한 만족을 얻을 수 없으며 협동조합은 주식이 아니므로 투자금액 대비 회수금액이 낮을 수 있어 운영비용을 지자체의 보조금에 의존할 수밖에 없는 구조임.
- 즉, 수익의 효율성을 생각 할 수 없는 협동조합의 원천적 한계가 있으며 정부나 지자체에서 지원금으로 수요응답형 교통 서비스 운영에 대한 수익을 보장해 줘야함.
- 이러한 경우 협동조합이 관공서의 지원금을 받기 시작하면서 혁신이나 효율이 사라져 일부 지자체의 세금부담이 될 수도 있음.

## 2.3.4. 사회적 기업

### 가. 개요

- 사회적기업이란 영리기업과 비영리기업의 중간형태로 영리기업이 주주나 소유자를 위해 이윤을 추구하는 것과는 달리 사회서비스를 제공하고 취약계층에게 일자리를 창출하는 등 사회적 목적을 조직의 주된 목적으로 추구함.
- 취약계층에게 사회 서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산 판매 등 영업활동을 수행하는 기업을 말하여 기업의 수익은 주주와 소유자의 이윤을 극대화하기

위해 운용되기보다는 그 사업체, 또는 지역사회를 위해 재투자되며 운용방식에서도 친환경적, 민주적 운용 등을 특징이 있음.

- 사회적기업육성법에서는 사회적기업을 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산 판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 고용노동부 장관의 인증을 받은 기관으로 정의하고 있음.

- 근거법령: 「사회적기업 육성법」

#### 나. 사회적기업의 유형 및 수요응답형 교통 서비스 적용 가능성

- 사회적 기업의 유형

- 사회적 기업의 유형은 일자리 제공형, 사회서비스 제공형, 지역사회 공헌형, 혼합형, 기타로 분류할 수 있고 이 중 수요응답형 교통 서비스가 적용될 수 있는 유형은 사회서비스 제공형과 지역사회 공헌형으로 나타남.

〈표 4-4〉 사회적 기업의 유형

구 분	내 용	DRT 적용 가능성
일자리 제공형	· 취약계층에게 양질의 일자리를 제공하여 노동시장을 통합시키는 유형으로, 전체근로자 중 취약계층 근로자 비율이 50%가 되어야 함	
사회서비스 제공형	· 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 유형으로, 전체 서비스 수혜자 중에 취약계층 비율이 50%가 되어야 함	○
지역사회 공헌형	· 3가지 조건중 1개 이상을 충족해야 함. 1. 지역의 인적, 물적 자원을 활용하여 지역 주민의 소득과 일자리를 늘리기 위한 목적인 경우 2. 지역의 빈곤, 소외, 범죄 등 사회문제를 해결하는 것이 목적인 경우 3. 지역의 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 우선적으로 추구하는 조직에 대해 컨설팅, 마케팅, 자금 등을 지원하는 것이 목적인 경우	○
혼합형	· 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리 제공과 사회서비스 제공이 혼합	
기타형	· 사회서비스를 제공함이 주된 목적이나 불특정 다수를 대상으로 사업을 하기 때문에 사회적 목적의 실현여부를 취약계층 고용비율과 사회서비스 제공비율 등으로 판단하기 곤란한 사회적 기업	

자료: 한국농촌경제연구원, 농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석, 2017.

## ○ 사회적 기업의 의의

- 사회적 기업은 지속가능한 일자리를 제공하고, 지역사회 활성화로 지역 경제 발전에 이바지하며, 새로운 공공서비스의 수요충족으로 사회 서비스를 확충시키고, 윤리적 시장을 확장으로 착한 소비문화를 조성하는 것이라 할 수 있음.

〈표 4-5〉 사회적 기업의 의의

구 분	내 용
지속가능한 일자리 제공	취약계층을 노동시장으로 통합 보람되고 좋은 일자리 확대
지역사회 활성화	지역사회 통합 사회적 투자확충을 통한 지역경제발전
사회서비스 확충	새로운 공공서비스 수요충족 공공서비스 혁신
윤리적 시장 확산	기업의 사회공헌과 윤리적 경영문화 확산 착한 소비문화조성

자료: 한국사회적기업진흥원, www.socialenterprise.or.kr, 2018: 한국농촌경제연구원, 농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석, 2017.

## 마. 장단점

- 현재 수요응답형 교통 서비스를 운영하는 사회적기업은 없으나 정부의 사회적기업 육성정책에 힘입어 충분히 농어촌지역의 수요응답형 교통 서비스를 위해 도입할 수 있는 방안의 하나임.

## ○ 장점

- 사회적기업의 가장 큰 장점은 일자리 창출이며, 수요응답형 교통 서비스가 이윤을 창출하지 못하는 사업이지만 지역 주민에 의한 사회적기업의 참여는 농어촌지역에서의 또 다른 일자리를 제공할 수 있음.
- 지역에 입지한 영리기업들이 수행하고 있는 여러 가지 형태의 사회공헌 중의 하나로 수요응답형 교통 서비스가 활용될 수 있으며, 비영리조직과 영리기업이 하지 못하고 있는 많은 사회적 가치를 창출할 수 있는 기회가 있음.

## ○ 단점

- 사회적기업의 경우 정부의 지원을 받는 상황이므로 지원이 중단될 경우 지속적으로 기업을 운영할 수 없는 상황이 발생됨.
- 일반 시장과 사회적기업이 경쟁할 경우 운영측면에서 문제가 발생됨으로 지자체에서 한정면허에 대한 발급기준을 명확히 설정하여 일반 운송업체 참여를 제한할 필요가 있음.

### 2.3.5. 민간 버스업체 위탁운영

#### 가. 개요

- 시내버스 노선 대부분이 비수익 벽지노선인 농어촌지역의 경우 영세한 민간 버스업체가 지자체의 보조금을 받아 운영되고 있는 실정임.
- 버스 운영의 효율성 차원에서 가장 바람직한 방법으로 차량의 규모 및 운영 배차간격 등의 조정이 가능한 수요응답형 교통 서비스를 민간 버스회사에 위탁하여 운영함.
- 지역에 따라서는 시내버스 운행권역과 노선이 중복되는 상황도 발생되어 시내버스 운행손실 증대 및 수요응답형 교통 서비스 운행제한 등으로 운행효과가 반감될 수 있는 역효과가 나타날 수 있으나 민간업체에서 운영은 자체 노선조정이 가능해 효율적인 대중교통 정책을 수립할 수 있음.

#### 나. 장단점

## ○ 장점

- 기존 버스운영에 대한 경험을 바탕으로 안정적인 대중교통 서비스를 지역 주민에게 제공할 수 있는 장점이 있음.

- 수요응답형 교통 서비스의 가장 큰 기본적인 목적은 벽지노선 보조금 증가에 따른 예산절감과 교통약자를 위한 편의성 측면에 있으며, 민간 버스회사가 수요응답형 교통 서비스를 운영할 경우 수요에 대응하여 대중교통 공백지역 뿐만 아니라 기존 벽지노선을 대체하는 효과가 있음.
- 또한, 간선의 면소재지간 운행과 지선의 면소재지에서 마을까지 운행을 함으로써 효율적인 대중교통정책을 수립해 나갈 수 있음.

#### ○ 단점

- 시범운영사례에서 보듯이 민간버스업체는 수요응답형 교통 서비스에 대해 업체의 수입금 감소를 걱정하여 부정적인 입장이 커 향후 민간업체에서의 운영에 대한 공감대 형성이 필요함.
- 일반 시내버스 운전자와 수요응답형 교통 서비스 운전자의 인건비, 근무여건 및 처우 문제에서 업체내 형평성 문제가 발생됨.
- 지역내 소수의 수요응답형 교통 서비스 운영보다는 경제적 규모를 갖출 정도의 운영이 이루어질 경우 민간버스업체에서의 담당이 가능할 것으로 판단됨.

### 2.3.6. 마을기업에 의한 운영

- 마을공동체만들기는 주민이 스스로 지역과제와 삶의 문제를 제시하고 이를 해결하기 위한 공동체를 형성하여 마을 공공의 이익을 위해 노력하는 사업이며, 경제, 문화, 복지 등 마을의 제반문제를 해결하고 행정적, 재정적 지원을 받을 수 있으며, 특히 마을기업은 마을공동체만들기 사업 중의 하나임.
- 협동조합, 사회적 기업과는 다른 마을주민이 주도적으로 지역의 각종 자원을 활용하여 수익사업을 통해 지역공동체를 활성화하고 지역주민에게 일자리 및 소득을 제공하여 지역발전에 기여하는 마을단위의 기업임.

- 마을기업은 지역주민 5인이상이 출자하여 참여하며 지역주민의 비율이 70% 이상 되어야 하지만, 수요응답형 교통 서비스의 경우처럼 사업의 성격, 주민 생활권 등의 사유로 사업의 원활한 추진을 위해 범위확대가 필요한 경우 지자체에서 인정하는 경우 제한적으로 예외가 인정됨.
- 마을공동체만들기의 지원을 위해서는 자자체가 조례를 제정해야 하며, 민간 방법기동순찰대가 운영하는 양평군 서종면 행복버스와 같이 수요응답형 교통 서비스는 아니지만 운영측면에서 지역 공동체에서 운영하는 사례로서 여건조성이 된다면 수요응답형 교통 서비스 형식으로 전환이 가능함.
- 완주군의 로컬푸드버스의 경우처럼 완주군과 로컬푸드협동조합이 이서면의 농촌마을을 연계-운영하는 방식으로 협동조합과 마을공동체를 혼용한 사례로서 지역민의 경제적 복지증진에 큰 역할을 했음.
- 지역내 입지한 민간기업, 공기업 및 공장 등과 연계하여 수요응답형 교통 서비스 운영비를 지원받거나 지역의 특성화된 자원, 축제 등의 유무형 자원을 통해 운영비를 충당할 수 있음.
- 마을기업 대상사업의 예로는 지역특산물 및 자연자원 활용사업, 전통시장 및 상가 활성화사업, 공공부문 위탁사업, 기술기반형 마을기업 육성사업, 녹색에너지 실천사업 등이 있음.

〈표 4-6〉 수요응답형 교통 서비스 재원확보방안

수요응답형 교통 서비스 재원확보방안	
지자체 교통예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정상태가 열악한 시·군의 형편을 고려하여 도비와 시·군비의 매칭비율을 점검하고, 서비스의 지속성을 위해 국비의 분담률을 증대</li> <li>· 교통시설특별회계 계정간의 배분률을 조정해 대중교통 투자재원을 확보하고 수요응답형 교통 서비스에 대한 국비 비율 검토</li> </ul>
기금조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전반적인 대중교통의 활성화를 위한 대중교통육성기금을 조성하여 일부를 수요응답형 교통 서비스에 활용</li> <li>· 지역 내 기업(가게, 혐오시설 등) 수입의 일정부분을 기금으로 조성하고, 농어촌지역의 산업단지, 농공단지에서 지역주민을 위한 기금 제공</li> </ul>
벽지노선 보조금활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수요응답형 교통 서비스 도입의 근본적인 목적으로 벽지노선 보조금을 운영비용으로 전환- 활용하고 수요응답형 교통 서비스로 벽지노선 대체</li> <li>· 신규 벽지노선 지정을 금하거나 수요에 대응하여 벽지노선과 수요응답형 교통 서비스의 혼합운영도 지역상황에 따라 검토</li> </ul>
농협-수협 기금조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농협과 수협은 농촌을 위해 지속해 오는 다양한 사업에 수요응답형 교통 서비스를 위한 기금조성 혹은 운영비 지원 포함</li> </ul>
농촌사회공헌인증 및 농어촌상생협력기금	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농림부에서는 농촌 활성화에 기여한 기업, 공공기관 등에 인증을 부여하고 자금조달 우대, 정책연계지원, 지자체 지원 등 혜택 제공</li> <li>· 수요응답형 교통 서비스는 운수산업의 창업 및 일자리 창출, 지역개발의 효과가 있으므로 인증사업의 범위에 포함하고 농어촌상생협력기금활용에 수요응답형 교통 서비스 지원을 포함-검토</li> </ul>
크라우드 펀딩	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프로젝트를 인터넷에 공개하고 목표금액과 모금기간을 정하여 익명의 다수에게 투자를 받는 방법</li> <li>· 리워드형이 적합하며 후원자는 수요응답형 서비스의 무료이용, 지역내 관광시설 및 기타 활동시 보상 제공</li> </ul>

자료: 한국농촌경제연구원, 농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석, 2017.

### 3. 농어촌지역 효율적 교통서비스 개선을 위한 가능대안

- 농어촌지역의 교통서비스 공급방안 마련을 위한 검토사항은 <표 5-7>와 같이 정책효율화와 정책극대화 측면에서 파악할 수 있음. 이를 토대로 본 연구에서는 농어촌지역의 DRT 운영효율성을 위한 교통서비스 개선방안을 다음과 같이 제안함.

<표 4-7> 농어촌지역 효율적 교통서비스 개선을 위한 가능대안

구 분		가능 대안	추진 여부
■ 정책효율화 측면(기존 체계 개선)			-
이용자	교통수단 선택권 제한 및 대체교통수단 부재	- 서비스 공급확대(운행대수 등) - 운행체계 개선(탄력노선 운영 등)	- 공영 및 마을버스 도입 - DRT 운영체계 도입
	공급수준 기준치 미달 및 이동편의성 저하	- 서비스 공급확대(운행횟수 등) - 운행체계 개선(지·간선체계 등)	- DRT로 서비스 확대
	탑승객의 안전성, 편리성 배려부족	- 차량구조변경 - 노후차량 대체차	-
	요금부담 경감	- 단일요금제 시행 - 정기권, 쿠폰제 등 요금 다양화	-
사업자	재정투자 대비 서비스 저하로 인한 수요감소	- 틈새시장 진출 - 부가수입 창출(영업범위 확대 등)	- 과감한 인수합병 추진
	수요대비 공급확대에 따른 운송비용 부담	- 차량소형화, 유류인력 활용 등 - 세금부담 완화	- 지역특성에 맞는 다양한 규모 교통수단 도입
	틈새시장 대응력 부족	- 신규시장 진출방안 강구 - 면단위 순환차량 운행	- 고정형에서 유연형 운영체제로 전환
지자체	재정지원 부담	- 표준운송원가 제도 도입 - BIG 데이터를 활용한 지원근거마련	- 성과에 기반 한 지원기준마련
	서비스개선 민원 발생	- 인센티브제도 도입 - 탄력적 서비스 제공 등	- 권리현장 제정 등 서비스개선을 위한 제도도입
■ 정책효과 극대화 측면(신규서비스 도입 부정적 영향 해소)			-
DRT 운행지역과 미운행지역간 형평성 제기 및 갈등		- 노선운행체계 개선 - 적정 도입기준 원칙 수립	- DRT이용요금의 현실화
기존 대중교통수단간 경쟁에 따른 교통서비스 위축 및 갈등		- 서비스 제공 가이드라인 설정 - 부가수입 창출을 위한 제도개선	- 기존 운송사업자와 협업관계 설정
지방비 지원금증에 따른 재정부담 가중		- 이용요금 합리화 방안 모색 - 추가재원 확보	- 제도개선을 통한 국비 확보방안 강구

자료: 전상민, 농어촌지역의 효율적 대중교통서비스 공급방안 연구, 한국운수산업연구원, 2015. 1를 수정보완 했음; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

### 3.1. 지역특성을 고려한 서비스방식의 개선

#### 3.1.1. 필요성

- 복지가 정치권의 화두로 지면을 장식한 민선 6기의 시작은 복지의 영역을 확대하기에 이르렀으며, 이러한 현상은 농어촌의 교통서비스 개선을 위한 교통복지로 확대되어 정착되는 과정을 겪고 있음. 기존 버스를 이용한 교통수단 공급방식에서 벗어나 수요자 맞춤형 공급방식인 DRT 운영방식으로 고착화 되는 추세임. DRT 운행방식 및 서비스제공 영역은 지자체 별로 약간의 차이를 보이고 있지만 대부분 택시를 마을~읍·면소재지간을 연결하는 비고정형 노선운영방식과 행복택시, 복지택시라는 이름에 걸맞게 저가의 운송요금을 받고 차액에 대해서는 지방정부에서 지원하는 방식을 도입하여 운영함.
- 특히 일부지역의 경우 기존 교통서비스가 운행되고 있는 상황에서 부가적인 서비스 제공에 따라 기존체계와의 기능상충과 추가 소요 예산에 대한 부담 문제 등이 발생되고 있기 때문에 농어촌지역 교통공백 내지 불편지역 실정을 감안한 합리적 교통복지의 목표 달성을 위해서는 서비스 제공 순위, 서비스 제공 범위 및 유형 등에 대한 기준 등을 설정할 필요가 있음.

#### 3.1.2. 추진방안

##### ■ 지역여건을 감안한 최소 서비스 기준 제시

- 농어촌지역 중 일부 도로포장이 어려운 벽·오지 자연부락을 제외하고는 소형승합 이상의 차량운행이 가능하지만, 공급자 중심의 노선선정 및 운영방식으로 지자체의 재정지원에 비해 서비스가 제한 받는 등 서비스 개선에 대한 불만이 가중되고 있음. 이러한 상황의 해소를 위해 중앙 및 지방정부에서는 벽지명령노선제도를 운용하여 교통 공백지역에 노선버스를 활용한 최소

서비스를 제공하고 있지만, 인구감소 등 수요자의 지속적 감소 등 교통여건의 악화로 대다수 노선의 비수익·적자노선화로 추가확대가 어려움.

- 따라서 지역특성 등을 감안하여 지자체별로 정시정로형 운영패턴의 농어촌버스에 대해 최소운행기준을 설정한 서비스 공급원칙을 수립함이 바람직함. 최소 설정 기준은 지역에 따라 다를 수 있기 때문에 국내외 운영사례 중 기준이 설정된 지역의 사례를 참작할 수 있음. 특히, 외국의 경우 1일 1회~3회 왕복을 최저 서비스 기준사례와 국내 관련연구에서 제안된 최저 교통서비스 기준을 지역실정에 맞게 도입할 수 있음.

		( , 2013)
-	:	
-	:	2 / 1 ( , )
-	:	1,000m
-	:	

■ 서비스 공급범위 및 규모의 설정

- 농어촌지역 주민의 통상적인 교통패턴은 아침에 읍·면 중심지역에 용무차 외출했다가 저녁에 귀가하는 행태가 대다수이고, 통근·통학목적 외 중심지역까지의 방문횟수 또한 현저히 낮은 경향이 있음. 한국교통연구원 연구결과(2013)에 따르면 통학(초중고, 학원) 22.2회, 통근(회사, 공장) 25.8회인 반면 군청 3.05회, 면사무소 1.50회, 시장(마트) 2.50회, 은행(농협) 2.17회의 이용빈도를 보임.
- 따라서 통근·통학 등 정시성을 요하는 경우 최종목적지까지 서비스를 제공하고, 이외 비교적 시간제약에 여유가 있는 경우에는 운행횟수가 빈번한 간선노선까지 수송하는 단말서비스 제공방안 등을 강구함이 바람직함(전상민. 2015).

〈표 4-8〉 농어촌지역 교통서비스 공급범위 및 규모 설정(안)

구 분		서비스 범위	운행횟수
대중교통 공백지역	통근·통학수요	- 문전서비스	- 오전·오후별 각 2회 이상
	기타수요	- 문전서비스 혹은 단말서비스	- 3회 이상
대중교통 불편지역	통근·통학수요	- 문전서비스 혹은 단말서비스	- 오전·오후별 각 2회 이상
	기타수요	- 단말서비스	- 3회 이상

주: 문전서비스란 거주지에서 최종목적지(학교·직장) 혹은 인근까지 수송하는 방식이고 단말서비스는 농어촌버스 운행횟수가 비교적 많은 간선정류장까지 수송하는 방식을 의미

자료: 전상민, 농어촌지역의 효율적 대중교통서비스 공급방안 연구, 한국운수산업연구원, 2015. 1. p. 64; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

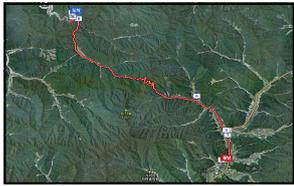
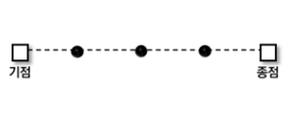
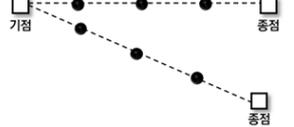
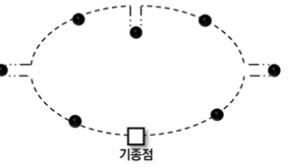
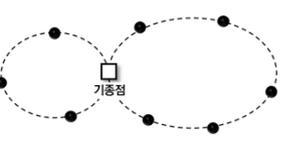
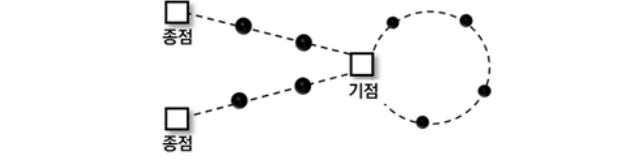
## 4. 농어촌 교통서비스 운영모델

### 4.1. 노선 도입의 선제조건

- 우수사례 검토를 통해 기존 법/제도 틀 내에서 운영 가능한 노선 모델의 선정
- 지역의 도로망 특성에 따라 단일/다 노선으로 운행
- 다수의 마을(리)을 연결하는 노선망의 구축을 통해 비용 절감
- 민간 노선버스 노선과 중첩을 최대한 피하는 방식으로 노선 결정

## 4.2. 노선망 구축 모델

〈표 4-9〉 노선망 구축 모델

노선유형		노선수	단일노선	다노선	적용지역
선형	적용지역		조교리	달성군/청운면	- 단일노선 노선버스 정류장(중점)까지 단일 도로인 지역 - 다노선 노선버스 정류장(중점)까지 여러 도로가 경유하는 지역
	적용사례				
	노선개념				
순환형	적용지역		남이면/우도	안남면	- 단일노선 노선버스 정류장(중점)까지 가지형도로 지역 - 다노선 노선버스 정류장(중점)까지 2개 이상의 순환형 도로가 연결된 지역
	노선도				
	노선개념				
혼합형	적용지역		서중면		-다노선 노선버스 정류소(중점)까지 선형, 가지형, 순환형 도로 가 연결된 지역
	노선도				
	노선개념				

### 4.3. 운행방식 모델

〈표 4-10〉 운행방식 모델

노선고정형	유	유	유	순환형	- 경로 이탈시 소요시간 증가 문제로 순환형 적용 유리
노선이탈형	유	유(경로이탈 포함)	유	선형	- 경유이탈 가능지점 선 노선 확정후 운행시점 고객 없을시 패스 - 패스 알람 서비스 도입(경유지 시간 단축에 따른 문제 해소)

### 4.4. 도입방식

#### ○ 운영/운행 주체

- 주민주도 상향식 도입
- 운영/운행주체: 마을회(연합), 주민자치조직(지역발전위원회), 협동조합(연합) 등

#### ○ 노선 도입 방식

- 선정방식: 신청 운행지역의 낙후도에 따라 선정위원회에서 순차 도입
- 노선 선정위원회: 도
- 낙후도 측정지표 개발: 정부

#### ○ 예산 운용 방식

- 차량 구입: 해당 시·군
- 인건비: 정부 예산
- 유지/보수/보험 등: 운영주체

## 5. 농어촌버스 재정지원 합리성 확보

### 5.1. 필요성

- 사양산업이면서도 공공재인 버스교통의 안정적 유지를 위해서는 일정부문 재정지원이 소요되는데, 지금 정부와 지자체의 한정된 재정여건에서의 농어촌버스에 대한 재정지원을 두고 최근 회의적이고 부정적 여론이 조성되고 있는 상황이나 농어촌버스는 PSO(public service obligation)적 관점과 보편적서비스(Universal Service)측면에서 재정지원의 타당성을 득(得)할 수 있음.
- 먼저 PSO(public service obligation)적 관점에서의 농어촌버스는 지역주민의 일상생활에 필수적인 기초서비스이므로 정부에서 일정수준의 서비스 제공을 보장할 필요가 있음. 보편적 서비스 개념에 입각하면 교통부문의 경우 교통여건이 취약한 벽지, 오지 버스운영, 수익성이 없는 노선으로서 버스가 유일한 교통수단으로서의 공급의 필요한 지역, 장애인나 노약자를 위한 버스시설 등 기초적인 대중교통수단의 접근성과 이용의 보장을 위한 법제화와 정부보조의 필요성이 요구됨.
- 한편 최근 논란이 되고 있는 벽지명령노선제도는 벽·외 주민에게 기초생활 교통서비스를 제공한다는 목적에서 도입된 제도로 농어촌지역 최소한의 서비스 공급의 최저단위라고 할 수 있기 때문에 농어촌버스에 대한 재정지원 제도의 존폐를 가늠하기보다는 현 지원체계에 대한 비합리성을 배제시킴으로써 재정지원 효율성을 극대화할 개선방안 도출이 바람직함.

## 5.2. 추진방안

### 5.1.1. 포괄지원방식 도입

- 국내 버스업체 재정지원 방식은 크게 포괄적 지원방식과 항목별 지원방식으로 구분할 수 있음 포괄적 지원방식은 업체의 경영적자액을 보전해 주는 방식으로 버스 준공영제 시행지역의 지원방식이 대표적인 사례임. 준공영제 시행지역에서는 관할관청에서 수입금을 관리하고, 업체의 운송비용을 확인하여 적자액을 산정하고 이를 재정에서 지원하는 방식을 채택함.
- 현재 농어촌버스의 재정지원방식은 원칙적으로 항목별 지원 방식으로 시행되고 있는데 첫째, 운송수입과 운송비용의 균형을 원칙으로 요금을 결정, 둘째, 운송수입이 비용에 미달할 경우 비수익노선 지원 셋째, 요금을 할인한 경우에는 손실보전 등임.
- 기존에는 군지역 단일요금의 경우에만 유류사용량 등에 기초한 재정지원, 유류세환급, 공영버스 차량구입지원 등에 대한 손실보전방식을 시행했으나, 최근에는 업체의 운송수지 실적과 상관없이 지원하는 방식으로 전환함.
- 한편 농어촌버스 노선의 비수익노선 잠식 심화는 일반노선과 벽지명령노선의 구분이 모호하게 되고, 벽지명령노선의 대체교통수단(수요응답형교통, 복지택시 등) 도입 시 노선재편에 큰 혼란이 야기될 우려가 있음. 따라서 농어촌 버스업체의 재정지원 수혜실정과 지자체의 재정여건을 고려하여 점진적으로 포괄적 지원방식으로 전환함이 바람직함

### 5.1.2. 효율적 원가관리를 통한 재정지원 투명성 확보

- 농어촌버스 재정지원의 투명성 내지 타당성을 확보하기 위해서는 명확한 운

송수지적자 파악이 요구됨. 따라서 대도시 준공영제 시행지역의 표준운송원가제도와 유사한 운송원가 관리체계가 필요함. 운송수입과 운송비용에 대한 과학적 관리를 통하여 재정지원에 대한 근거를 마련할 수 있어서 재정운용의 효율성을 제고시키는 방안을 마련함이 바람직함.

### 5.3. 안정적 재원확보 및 재정부담 완화 방안 마련

#### 5.2.1. 필요성

- 현재 버스부문 재정지원은 중앙정부의 교부금과 지자체의 보조금 등 일반예산에 주로 의존해 오고 있고, 다양한 버스교통에 안정적인 투자가 가능한 별도 재원은 전무한 실정임. 그동안 안정적으로 지원되어 온 분권교부금이 15년부터 보통교부세로 전환되어 버스재정지원을 위한 예산확보가 우려됨.
- 지방교부세법 시행규칙에는 시도별 ‘버스재정지원 수요 산식’을 신설하고, 별도로 지자체 ‘예산편성지침’에 버스재정지원 유지 규정을 신설하여 재정지원 축소를 한시적으로 예방함. 특히 농어촌지역의 기존 대중교통체계의 유지지속과 새로운 교통서비스 도입을 원활히 추진하기 위해서는 안정적 재원확보 방안이 마련되어야 함.

#### 5.2.2. 추진방안

##### ■ 농어촌구조개선특별회계 상 농어촌지역 대중교통 유지대책 관련 예산확보

- 현재 농어촌 구조개선사업 및 농어촌 특별세 전입금 사업을 효율적으로 추진하기 위해 농어촌구조개선특별회계가 설치·운영됨. 회계는 농어촌구조개선사업계정, 임업진흥사업계정 및 농어촌 특별세전입금사업계정으로 구분되어

있고, 농어촌구조개선사업계정의 세출항목은 다음과 같음. 따라서 농어촌 지역주민의 통행권 확보 및 복지구현을 위한 다양한 대책마련을 위한 소요재원을 동 계정에서 확보하여, 안정적으로 활용하는 방안을 강구함이 바람직함.

-	
-	
-	
-	
-	
-	

#### ■ 교통체계관리계정에 활용

- 현재 정부의 교통시설 확충 투자재원 조달을 위해 휘발유·경유 특별소비세를 교통세로 전환, 교통세를 주요 세원으로 교통시설 특별회계가 설치·운영됨. 회계는 ①도로계정 ② 철도계정 ③ 교통체계관리계정 ④ 공항계정 ⑤ 광역교통시설계정 ⑥ 항만계정으로 구분하여 국토교통부장관이 관리 및 운영 등으로 구성됨.
- 이 중 교통체계관리계정에서는 “대중교통수단의 고급화·다양화를 위한 자금의 보조·융자”, “대중교통시설의 확충·개선을 위한 자금의 보조·융자” 등과 같이 버스교통에 대한 투자가 가능하지만, 실제 예산이 확보되어 있지 않음.
- 따라서 교통시설특별회계 중 교통체계관리계정에 버스교통분야사업 중에 농어촌버스 운행지원 등과 같은 예산을 반영하고, 별도 재원조달방안이 마련될 때까지 존속기간을 연장함이 바람직함.

## ■ 이용가능성 개념에 의한 노선개발 주민부담제도 도입

- 이용가능성이란 버스교통을 이용하고 싶을 때 누구라도 이용할 수 있는 것을 의미하고, 농어촌지역의 대중교통은 실제 이용자뿐만 아니라 평소에 이용하지 않는 잠재적 이용자에게도 그 존재가치가 있을 것으로 예상됨. 잠재적 이용자는 현재 대중교통을 이용하지 않지만 언젠가 이용할 수도 있고, 실제 이용 시 대중교통수단의 부재는 그 불편정도가 심화된다는 데 문제의 심각성이 있음.
- 한편 실제 이용자가 지불하는 요금만으로는 수지균형이 달성되지 않더라도 잠재적 이용자가 이용가능성에 대해 부담을 한다면 해당 서비스의 수지가 개선될 수 있을 것임. 따라서 최소한의 서비스수준은 정부 차원에서 유지하고 그 이상의 서비스수준을 원할 경우에는 지역주민(실제 이용자 및 잠재적 이용자)이 부담하는 방안이 바람직함. 지역주민의 요구에 의해 비수익노선의 개설 시에 운송비용의 결손부분을 지자체의 재정지원과 아울러 지역주민이 공동으로 일정부분을 부담하는 방안을 도입할 수 있을 것임.

## 5.4. 재원확보방안

- 현재 대부분의 수요응답형 교통 서비스는 중앙정부에 의한 시범사업의 형태로 운영중에 있어 예산지원이 중단될 경우 운영에 있어 어려움이 발생할 것으로 예상됨.
- 또한, 정부의 보조금이나 지원금, 지자체의 예산 등으로 수요응답형 교통 서비스를 운영할 경우 농어촌지역 벽지노선을 운영하고 있는 기존의 열악한 버스업체의 반발도 향후 나타날 것임.
- 수요응답형 교통 서비스 도입 초장기에 염려 되었고, 기존 버스업체의 반대 요소이었던 농촌지역의 벽지노선 보조금 증가에 더하여 수요응답형 교통 서

비스 비용까지 비용부담이 현실화 되고 예산 절감효과도 보지 못하는 경우도 있어 본격적인 재원확보를 위한 노력이 요구됨.

- 교통약자에 대한 복지 및 공공성 확대 측면에서 지속적인 서비스 제공을 위해 지역의 상황과 형편에 적절한 재원확보 방안이 마련되어야 함.

#### 5.4.1. 지자체의 교통예산 확보

- 수요응답형 교통 서비스를 위한 예산지원에서 재정상태가 열악한 시·군의 형편을 고려하여 도비와 시·군비의 매칭비율을 점검할 필요가 있으며, 시범사업이나 불규칙적인 운영에서 탈피하여 서비스의 지속성 및 안정성을 위해 국비의 분담률을 적극 높일 필요가 있음.
- 교통시설특별회계 계정간의 배분률을 조정해 대중교통 투자재원을 확보하고 <대중교통의육성및이용촉진에관한법률>의 ‘오지도서 및 벽지 등의 지역에 대한 대중교통 서비스의 강화’에 따라 수요응답형 교통 서비스에 대한 국비 비율이 검토되어야 함.

#### 5.4.2. 기금조성

- 수요응답형 교통 서비스의 장기적인 재원조달방법으로 전반적인 대중교통의 활성화를 위한 대중교통육성기금을 조성하여 일부를 수요응답형 교통 서비스에 활용함.
- 또한, 완주군 이서면의 마을과 모악산 로컬푸드 가게까지의 운송수단으로 수요응답형 교통 서비스를 제공했던 것처럼 가게수입의 일정부분을 기금으로 조성할 수 있으며, 농어촌지역의 산업단지, 농공단지 종업원들의 출퇴근 시 통행과 지역주민을 위한 기금을 업체에서 제공할 수 있음.

- 지역의 기피시설 또는 혐오시설과 관련하여 종종 목적성 없는 마을보상비를 받는 경우가 있는데, 보상비의 일부 장기적인 관점에서 공공복리를 위해 수요응답형 교통 서비스에 지원하는 기금으로 활용함.

#### 5.4.3. 벽지노선 보조금의 활용

- 수요응답형 교통 서비스의 근본적인 목적달성과 비용측면에서의 영속성을 가지기 위해서는 수요가 낮은 농어촌버스의 벽지노선을 수요응답형 교통 서비스로 대체하여 벽지노선 보조금을 운영비용으로 전환하여 활용하는 것임.
- 벽지노선 보조금의 수요응답형 교통 서비스 운영비로의 전환은 현재 버스업체의 반발이 예상되거나 농촌인구 감소와 고령화로 인해 대중교통의 적자가 가속되고 있어 지속적인 버스업체와의 협의를 통해 수요응답형 교통 서비스의 벽지노선 대체방안 등이 검토되어야 함.
- 신규 벽지노선 지정을 금하거나 수요에 대응하여 벽지노선과 수요응답형 교통 서비스의 혼합운영도 지역상황에 따라 검토되어야 함.

#### 5.4.4. 농협 및 수협의 기금조성

- 농협과 수협은 대표적인 농어촌지역의 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있는 기관으로서 주민들을 위한 다양한 사업을 진행해오고 있어, 이들 사업에 수요응답형 교통 서비스를 위한 기금조성 혹은 운영비 지원 등을 검토함.
- 농협은 나눔경영을 통해 농촌사랑운동의 도농교류지원(농촌사랑 봉사활동, 1사1촌교류 우수기업 사회공헌 인증실시, 다문화가정 인연맺기사업 등), 의료지원활동, 농업인 소비자보호사업, 농업인 무료법률구조 기금조성, 장학금 지원 및 기숙사설립사업, 말벗 서비스, 농촌 주거환경개선 사업 등 다양한

사업을 진행해 오고 있어 농촌주민의 고령화에 대응하는 교통권 확보를 위해 수요응답형 교통 서비스 지원사업을 포함하도록 함.

- 수협의 경우 도시어촌 교류지원 및 어촌관광 활성화지원 등의 사업을 진행하고 있어 수요응답형 교통 서비스 지원을 통해 주민의 편리성 고취, 지역 및 관광의 활성화를 유도함.

#### 5.4.5. 농림축산식품부 농촌사회공헌인증 및 농어촌상생협력기금

- 현재 농림부에서는 농촌마을 및 농촌지역과 일정한 연대를 유지하고 지속적·반복적인 교류활동을 통해 농촌 활성화에 기여한 기업, 공공기관, 기타 등에 인증을 부여하고 자금조달 우대, 정책연계지원, 지자체 지원 등 다양한 혜택을 제공하고 있음.
- 농어촌지역에서 수요응답형 교통 서비스의 운영은 운수산업의 창업 및 일자리 창출, 지역개발의 효과가 있으므로 인증사업의 범위에 포함하여 많은 기업 및 기관이 지원에 참여하도록 유도함.
- 한국농어촌공사의 경우 농어촌구조개선특별회계를 통해 농촌형 교통모델 발굴사업을 진행해 오고 있어 향후 수요응답형 교통 서비스의 지속적인 지원과 서비스지역 확대를 위한 예산확보가 필요함.
- 농어촌상생협력기금의 효과적인 활용방안으로 수요응답형 교통 서비스 운영에 대한 지원을 검토하여 정주기반이 취약한 농어촌 지역의 활성화를 유도함.

#### 5.4.6. 클라우드 펀딩

- 클라우드펀딩은 자금이 없는 사람들이 프로젝트를 인터넷에 공개하고 목표금

액과 모금기간을 정하여 익명의 다수(crowd)에게 투자를 받는 방식으로 벤처기업의 또 다른 자본조달 방법임.

- 크라우드펀딩에는 리워드(후원)형, 투자형, 대출형, 지분투자형(증권형) 등이 있으며, 수요응답형 교통 서비스의 경우 후원을 받는 리워드형이 적합하며 기본적인 개념에서 보상은 없으나 후원자가 지역을 방문시 수요응답형 서비스의 무료이용을 제공하거나, 지역내 관광시설 및 기타 활동시 보상을 제공할 수 있음.
- 후원형은 대중의 후원으로 목표 금액을 달성하면 프로젝트가 성공하는 방식으로, 공연과 예술 분야에서 많이 활용되고 있음. 기부형은 보상을 조건으로 하지 않고 순수한 기부 목적으로 지원하는 방식임. 대출형은 개인과 개인 사이에서 이뤄지는 P2P 금융으로, 소액 대출을 통해 개인 혹은 개인사업자가 자금을 지원받고 만기에 원금과 이자를 다시 상환해 주는 방식임. 지분투자형(증권형)은 이윤 창출을 목적으로 비상장 주식이나 채권에 투자하는 형태로, 투자자는 주식이나 채권 등의 증권으로 보상을 제공받음(출처: 네이버 지식백과).

## 6. 새로운 교통서비스에 대한 적정 요금수준 설정

### 6.1. 필요성

- 이론적으로 교통수단 요금결정원칙에는 서비스 비용에 근거한 서비스 원가주의, 이용자의 지불의사에 대응한 서비스 가치주의, 시장의 수요와 공급에 의한 경쟁가격주의, 사회적 비용부담능력 등에 근거한 사회적 원리주의 등이 적용되고 있음.

〈표 4-11〉 교통수단 요금결정 원칙

구 분	개 념
서비스원가주의	- 이용자가 부담할 요금을 그 서비스의 생산공급에 소용된 비용을 기준으로 결정
서비스가치주의	- 서비스 수요측면의 가치를 기준으로 결정하는 방식으로 지불의사액에 기준을 둔 배분방법
경쟁가격주의	- 교통산업이 경쟁상태에 있는 경우에 주로 결정하는 방법으로 서비스 공급곡선과 수요곡선이 만나는 곳에서 요금이 결정
사회적 원리주의	- 사회적 수요 또는 사회적 비용을 기준으로 요금을 결정하는 방법으로 비용·편익보다는 사회적 수요·비용을 기준으로 결정

자료: 전상민, 농어촌지역의 효율적 대중교통서비스 공급방안 연구, 한국운수산업연구원, 2015. 1. p. 65; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

- 국내 대중교통요금은 통상 서비스 원가주의에 입각하여 결정되지만, 공공재로서의 기능이 강조되면서 정부 및 지자체는 대중교통요금을 평균비용 이하에서 결정하고 결손을 재정에서 보조해 주는 요금정책을 시행하고 있음. 한편 농어촌지역에 도입되고 있는 새로운 교통서비스의 경우 지역주민 요금부담 완화, 즉 교통복지측면이 강조되어 대부분 기존 대중교통수단 요금수준 이하로 운행됨.
- 물론 신체적·경제적 교통약자에 사회적 배려차원에서의 대중교통 저요금 정책은 바람직하나, 단지 교통서비스 불편지역에 대한 저렴한 요금서비스 공

급은 오히려 이용자와 운영자 모두 교통형평성을 훼손시킬 우려가 있음.

- 동일 군(郡)에 거주하는 이용자 간 교통서비스 이용요금 차등에 따른 문제와 고급교통수단(택시)과 대중교통수단(농어촌버스)의 동일요금 수준에 따른 시장경제 논리에 역행하는 운행구조로 인한 교통수단 공급업체간, 수혜지역과 비수혜지역간, 국고보조 없이 순수 지방비 지원으로 인해 지자체 재정부담 가중 등의 문제가 지속되고 있어 DRT 운영방식의 지속성을 위해서는 신교통수단 도입이라는 측면에서 적정요금수준을 설정하는 방안을 강구할 필요가 있음.

## 6.2. 추진방안

- 농어촌지역의 새로운 교통서비스에 대한 적정요금수준 산정에 있어 도입목적이 매우 중요한 변수로 작용함 신체적(고령자)·경제적 교통약자의 교통비 부담완화 측면에서는 기존 수단과 비교하여 최소한 동일하거나 저렴해야 도입효과가 큼. 특별 교통수단이동편의 증진이라는 측면에서 지자체에서 운영 중인 대표적 복지 교통수단인 특별교통수단 요금수준이 최소 대중교통요금 수준 이상으로 설정이 필요함.
- 반면 서비스 부족에 따른 불편이 큰 목적이라면 새로운 교통서비스가 접근성과 편리성 측면에서 비교우위가 발생하기 때문에 이러한 편익을 요금에 반영시키는 방안도 검토가 필요함. 농어촌지역의 새로운 교통서비스 요금산정 대안으로 다음과 같이 설정하여, 해당 지자체 여건에 맞게 요금수준을 결정하여야 함.

〈표 4-12〉 신 교통수단 요금설정 유형별 사례

구분	운영사례
대중교통요금수준	- 파주시(관내 1,000원), 용인시(10km에 1,200원), 안산시(10km에 1,000원), 화성시(10km에 1,000원)
택시요금연동	- 택시요금과 연동하여 택시요금의 특정% 부과 (최저 25% ~ 최고 50%)
대중교통요금수준 대비 일정비율 추가부가	- 울산시(버스요금의 30% 추가부담)

자료: 전상민, 농어촌지역의 효율적 대중교통서비스 공급방안 연구, 한국운수산업연구원, 2015. 1. p. 66; 원광희, 충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구, 2016.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- : 가</li> <li>- : 가</li> <li>- (郡) :</li> <li>- , ,</li> </ul>
--

## 부 록

### 한국과 일본의 운송사업법상 농어촌버스 운행여건 분석

#### ■ 사업구분

〈일본〉

1. 일반여객자동차운송사업:특정여객자동차운송사업 이외의 여객자동차운송사업
  - 가. 일반승합:노선을 정하여 정기적으로 운행하여 승합여객을 운송
  - 나. 일반전세:가목 및 다목 이외의 일반여객자동차운송사업
  - 다. 일반승용:하나의 계약으로 승차정원 10인 이하의 자동차를 전세하여 여객 운송
2. 특정여객자동차운송사업:특정한 자의 수요에 따라 일정한 범위의 여객을 운송하는 여객자동차운송사업(여관, 호텔 등의 특정 이용자만을 운송하는 경우)

도로운송법	종 류	사 례
1. 일반여객자동차운송사업	일반승합여객	·일반노선버스 ·정기관광버스 ·고속버스, 리무진버스
	일반전세여객	·전세관광버스 ·전세차타
	일반승용여객	·택시, 하이야 등 (승차정원 10인 이하)
2. 특정여객자동차운송사업		·기업 및 학교 등과 계약
3. 전세자동차의 승합운송	일반승합사업자의 범주에서 사업이 곤란한 경우	·폐지노선 대체버스 ·심야급행버스 ·귀성버스 등
4. 자가용자동차의 유상운송	재해 및 공공복지 확보의 경우 자가용자동차로 여객을 운송	·폐지대체버스를 지자체가 운행 ·NPO 등에 의한 보란티어수송

〈한국〉

1. 노선여객자동차운송사업:정기적으로 운행하고자 하는 노선을 정하여 여객을 운송
  - 가. 시내버스(직행좌석형, 좌석형, 일반형)
  - 나. 농어촌버스(직행좌석형, 좌석형, 일반형)
  - 다. 마을버스
  - 라. 시외버스(고속형, 직행형, 일반형)
2. 구역여객자동차운송사업:사업구역을 정하여 그 사업구역 안에서 여객을 운송
  - 가. 전세버스
  - 나. 특수여객
  - 다. 일반택시(소형, 중형, 대형, 모범형, 고급형)
  - 라. 개인택시(소형, 중형, 대형, 모범형, 고급형)

## ■ 사업허가

### 〈일본〉

1. 일반여객자동차운송사업:허가제(국토교통대신) (2002년 2월부터)
  - ※ 허가기준
  - 해당 사업의 계획이 승객의 안전을 확보하기 위해 적절할 것
  - 전 호 외에 해당 사업의 수행상 적절한 계획을 수립할 것
  - 해당 사업을 스스로 적절히 수행하기에 충분한 능력을 갖출 것
2. 특정여객자동차운송사업:허가제(국토교통대신) (2002년 2월부터)
  - ※ 허가기준
  - 당해 사업의 경영으로 해당 노선 또는 영업구역에 관련된 다른 일반여객자동차운송사업의 경영 및 사업계획의 유지가 곤란하게 되어 공중의 편의가 현저하게 저해될 우려가 없을 것
  - 당해 사업의 계획이 승객안전을 확보하기 위해 적절할 것

### 〈한국〉

- 면허제:노선여객자동차운송사업, 일반택시운송사업(개인택시는 면허 특례)
- 등록제:마을버스, 전세버스, 특수여객자동차운송사업
- ※ 면허기준
  - 사업계획이 당해 노선 또는 사업구역의 승객수요와 승객력공급에 적합할 것
  - 최저의 면허기준대수보유차고면적부대시설 기타 기준에 적합할 것
  - 대통령이 정하는 운수사업의 경우에는 운전경력, 교통사고유무, 거주지 등의 기준에 적합할 것
  - ※ 면허기준대수
  - 시내버스:특별시, 광역시 40대, 시 30대
  - 농어촌버스:군 10대
  - 시외버스:시 30대, 군 30대
  - 일반택시서비스:특별시(부산 포함) 50, 광역시 30대, 시 30대, 군 10대

## ■ 운임·요금

### 〈일본〉

1. 일반여객자동차운송사업:상한인가제, 상한 범위 내에서 사전신고제
  - ※ 인가기준
  - 능률적인 경영 하에서 적정원가에 적정이윤을 더한 것을 초과하지 않는 범위에서 인가
2. 특정여객자동차운송사업:신고제

### 〈한국〉

인가제, 기준 및 요율 범위 내에서 사전신고제

## ■ 사업계획 변경

### 〈일본〉

1. 일반여객자동차운송사업:인가제
  - 노선의 휴폐지에 관련사항은 6개월 전(여객의 편리를 저해하지 않는 경우 30일 전)까지 그 취지를 국토교통대신에게 신고
2. 특정여객자동차운송사업:신고제
  - 노선의 위탁 및 휴폐지에 관련사항은 30일전 신고

### 〈한국〉

인가제, 경미한 사업계획은 변경신고

## ■ 사업의 휴·폐지

### 〈일본〉

#### 신고제

- 일반승합자동차는 6월 이내에 국토교통대신에 신고 단, 이용자의 편의를 저해하지 않는 경우에는 30일 전
- 일반승합자동차 이외의 여객자동차는 30일 이내에 국토교통대신에 신고

### 〈한국〉

#### 허가제

- 사업의 전부 또는 일부의 휴지 또는 폐지는 건교부장관, 시도지사의 허가
- 또한 건교부장관에 신고
- 휴지기간은 6월 미만

## 참고문헌

- 충청북도기업진흥원. [www.cba.ne.kr](http://www.cba.ne.kr).
- 국회법률정보시스템. [likms.assembly.go.kr](http://likms.assembly.go.kr).
- 김원철(2017). “농촌지역 수요응답형 교통 서비스 선호도 및 재무성 분석”. 한국농촌경제연구원.
- 김재열(2018). “일본 수요응답형 교통수단 조사보고서”.
- 네이버 지식백과. [terms.naver.com](http://terms.naver.com).
- 달성군(2018). 교통과 교통행정팀, 내부자료.
- 동경해상일동화재보험주식회사. [www.tokiomarine-nichido.co.jp](http://www.tokiomarine-nichido.co.jp).
- 박상우 외(2008). “수요대응형 교통체계 평가모형 구축”. 한국교통연구원.
- 성남시민버스. [www.smbus.kr](http://www.smbus.kr).
- 양평군(2018). 내부자료.
- 양평군. [www.yp21.go.kr](http://www.yp21.go.kr).
- 오세철(2014). “2013년 음성군 농어촌버스 경영실태분석 및 적자노선 손실 산정연구”.
- 옥천군(2018). 조교리작목반 영농조합법인, 내부자료.
- 용대향토기업 블로그. [blog.daum.net/gidhx3009](http://blog.daum.net/gidhx3009).
- 우도사랑협동조합. [udoebus.modoo.at](http://udoebus.modoo.at).
- 원광희(2016). “충북농촌형 DRT 운영사례와 개선방안 연구”. 충북연구원.
- 원광희 외(2016). “농어촌지역 효율적 교통서비스 공급방안”. 한국농촌경제연구원.
- 일본 국토교통성. [www.mlit.go.jp](http://www.mlit.go.jp).
- 일본 이바라키현 히타치시. 홈페이지.
- 일본 이와테현 이치노헤마치. 홈페이지.
- 자치법규정보시스템. [www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr).
- 전상민 외(2012). “농어촌지역 수요응답형(DRT) 도입타당성 검토 연구”. 한국운수산업연구원.
- 전상민 외. “농산촌지역 수요응답형 여객운송사업(DRT) 도입방안”.
- 전상민(2015). “농어촌지역의 효율적 대중교통서비스 공급방안 연구”. 한국운수산업연구원.
- 청주시(2018). 내부자료.
- 충북연구원(2016). 충북복지정책 진단 및 방향: 사회적 취약계층을 중심으로. 창의기획과제.
- 충청북도기업진흥원(2018). 내부자료.
- 충청북도기업진흥원. [www.cba.ne.kr](http://www.cba.ne.kr).
- 한국교통연구원(2018). 근로시간단축에 따른 버스운송업의 영향분석 및 합리화 방안.

한국농어촌공사(2017). “농촌형 교통모델사업 해외 우수사례 분석 및 발전방안”.

한국사회적기업진흥원(2018). [www.socialenterprise.or.kr](http://www.socialenterprise.or.kr).

Robert I, Brownstein(2018). TCRP report 124.