

대구시 관내 코로나19 피해 여객자동차터미널 지원방안 연구



대구시 관내 코로나19 피해 여객자동차터미널 지원방안 연구



연구진

김 성 주 한국지방행정연구원 부연구위원

홍 근 석 한국지방행정연구원 부연구위원

□ 연구의 배경 및 목적

- 코로나 19 사태 이후 터미널은 운송업 분야와 마찬가지로 재정적으로 지극히 힘든 상황에 처해 있음
 - 대구시 관내 터미널은 모두 5개로, 2020년 3월 기준 이용객수가 전년 대비 93% 급감한 상태임
- 대구시의 터미널이 경영악화로 폐업할 경우 승차전 대기공간 부재, 화장실, 편의점 등의 편의시설 사용불가 등으로 인한 시민들의 불편함 해소를 위해 다양한 파급효과를 가진 터미널의 지속을 위해서는 시 재정이 투입되어 최소한의 유지를 위한 원가는 보전해주어 시민들의 불편함이 최소화되어야 한다는 데에 연구의 배경이 있음
- 이에 본 연구에서는 터미널의 공공서비스적 성격과 지원근거에 대한 분석을 한 후 5개 터미널의 특성을 고려한 지원대상 선정, 지원규모를 산출하는 것을 목적으로 함

□ 여객자동차터미널 재정지원의 법적 근거

- 여객자동차운수사업법(약칭: 여객자동차법)
 - 「여객자동차 운수사업법」 제50조(재정지원)는 국가가 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있는 법적 근거를 제공함
- 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률
 - 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」제3조는 대중교통 교통 및 지원에 대한 정부 등의 책무를 정의하고 있으며, 제12조는 정부가 재정지원을 할 수 있게 하는 대중교통육성 사업을 정의하고 있음

- 대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례
 - 「대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례」제3조는 대구광역시가 여객자동차 운수사업자에게 재정 지원할 수 있는 사업에 대해 정의하고 있음
 - 재정지원 가능 사업은「여객자동차 운수사업법」제50조제2항, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」제11조제1항 및 제12조에 해당하는 사업 외에도 대중교통 간 환승할인제로 인한 결손액의 보전에 대한 자금 지원을 포함함

□ 여객자동차터미널 재정지원의 이론적 근거

- 터미널 서비스의 공공재적 성격을 살펴보았을 때 일정한 넓이를 가진 버스 터미널에 버스가 혼잡한 수준이 되기 전까지는 버스가 한 대 더 이용하는 지 아닌지가 크게 중요한 의미를 갖지 않을 수도 있는데 어느 범위까지는 비경합성이 있는 공공재적 성격을 함유하고 있다고 볼 수 있을뿐만 아니라 버스터미널은 사용료를 지불하지 않는 버스로 하여금 해당 터미널을 이용하지 못하게 할 수 있다는 점에서 ‘배제’가 가능한 서비스로 볼 수 있음
- 외부경제와 외부불경제의 개념과 공적 개입의 논리에 비추어 보면 버스터미널이 제공하는 서비스는 버스터미널을 이용하는 버스나 이용객뿐 아니라 예를 들어 버스터미널 주변의 자영업자들의 사업에 긍정적 영향을 주면서도 버스터미널의 운영에 소요되는 비용을 분담하지 않고 있는 전형적인 외부경제의 일종에 해당되는 것으로 볼 수 있음
- 도시기능과 도시기반시설로서의 여객자동차터미널은 궁극적으로 도시 내 산업활동을 위한 숙련 또는 비숙련 노동자들의 일자리 활동을 지원하고 노동자들과 소비자들이 오가는 장소로서 터미널서비스가 갖는 사회적 의미가 더 커지고 있다는 것은 터미널 서비스가 갖는 생산 및 생활밀착형 공공 시설로서의 의미가 더욱 커지고 있다고 해석할 수 있음

□ 여객자동차터미널의 원가분석

- 대구지역에서 운영 중인 여객자동차터미널 운영회사는 동대구터미널, 서대구고속터미널, 서부터미널, 북부시외터미널, 현풍터미널 5개사가 있는데, 현풍터미널은 개인사업체로 운영되고 나머지 4개사는 법인의 형태로 운영되고 있음
- 여객자동차터미널 5개사 중 동대구터미널과 서대구고속터미널을 제외한 3개사만의 재무제표를 입수할 수 있었음에 따라 3개 터미널의 원가분석 결과는 다음과 같음

① 서부터미널

- 서부터미널의 2018년도부터 2019년도까지 고정수익인 임대료수익과 주차료수익의 평균액은 521,213천원이고, 판매비와관리비의 2년 평균액은 1,346,917천원으로 나타남
- 서부터미널의 연간고정비 부담금액은 판매비와관리비의 평균액(1,346,917천원)에서 고정수익의 평균액(521,213천원)을 차감한 825,704천원으로 추정할 수 있음
- 연간고정비인 825,704천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 여객자동차터미널 최소 이용객수는 1,089,320명(825,704천원/758원)으로 산정할 수 있음
- 2019년도 서부터미널의 연간 이용객수가 1,837,969명으로 연간 손익분기이용객수 1,089,320명을 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 이윤을 획득하고 있는 것으로 추정할 수 있음

② 북부시외터미널

- 북부시외터미널의 2017년도부터 2019년도까지 고정수익인 잡수익과 관리비의 평균액은 1,805,724천원이고, 판매비와관리비의 3년 평균액은 2,569,919천원으로 나타남
- 북부시외터미널의 2019년도 연간고정비 부담금액은 3년간 판매비와 관리비의 평균액(2,569,919천원)에서 고정수익의 평균액(1,805,724천원)을 차감한 764,195천원으로 추정할 수 있음
 - 연간고정비인 764,195천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 북부시외터미널 최소이용객수는 734,803명(764,195천원/1,040원)으로 산정할 수 있음
- 2019년도 북부시외터미널의 연간 이용객수가 785,378명으로 연간 손익분기이용객수 872,168명에 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 고정비를 회수하고 있는 것으로 추정할 수 있음
 - 그러나 북부시외터미널의 손익계산서상 임원급여의 연간 평균액이 954백만원(판관비의 37%수준)으로 나타나고 있어 임원급여에 대한 보상이 타터미널에 비하여 크게 나타나고 있는 특징이 있음

③ 현풍터미널

- 현풍터미널의 판매비와 관리비의 3년 평균액은 156,431천원이고, 임대료수익이 3년 평균액은 31,591천원으로 나타남
- 고용인원이 유지된다고 가정하고 3년간 판매비와 관리비 평균액이 고정비라고 가정할 경우 현풍터미널의 연간 고정비 부담금액은 3년 평균 판매비와 관리비에서 고정수익인 3년 평균 임대료수익을 차감한 124,840천원(156,431천원-31,591천원)으로 추정할 수 있음

- 연간고정비인 124,840천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 손익분기점인 여객자동차터미널 최소이용객수는 131,549명(124,840천원/949원)으로 산정할 수 있음
- 2019년도 현풍터미널의 연간 이용객수가 119,168명으로 연간 손익분기 이용객수 131,549명에 미달하고 있어 경영상의 애로는 코로나사태 이전부터 발생하였을 것으로 추정할 수 있음

□ 연구결과 종합 및 정책적 제언

- 코로나 19라는 상황은 어느 한 곳 피해가 가지 않은 곳이 없을만큼 피해정도가 막대함에 따라 재정지원의 우선순위를 결정하는 것은 매우 중요한 과제로서 대중교통수단이라는 공공재인 터미널을 지원함에 있어서도 그 우선순위의 결정이 필요함
- 연구를 종합한 결과 코로나 19로 인한 수요급감은 공동의 상황이나 터미널 운영업체의 재정사정에 따른 타격 정도, 법적으로 경유지에 대한 지원근거는 명확하지 않은 점 등을 고려했을 때 결과적으로 현풍터미널에 대한 지원만이 가능한 것으로 나타남에 따라 현풍터미널의 손실액을 추정함
- 현풍터미널에 대한 원가분석과 손익분기점을 바탕으로 손실액을 추정해본 결과 2020년 2월에는 5,047,268원, 3월 8,465,920원, 4월 7,360,838원으로 나타났음
- 종합적으로는 5개 터미널 모두 어려운 상황이나 운영업체의 재정사정, 시설의 성격, 이전 연도부터 재정상황, 대체재(달성군 현풍시외버스간이정류장 담보상태) 등을 고려했을 때 우선적으로 현풍터미널 지원이 시급하다고 판단됨
- 지원규모는 상술한 월별 손실액을 바탕으로 대구시의 재정사정 등을 전반적으로 고려하여 결정되는 것이 바람직할 것임

CONTENTS

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	5
3. 연구분석의 틀	6
제2장 터미널 재정지원의 사회경제적 근거	7
제1절 터미널서비스의 사회경제적 성격과 재정지원	9
1. 시장기능의 실패와 재정지원	9
2. ‘가치재’로서의 인식과 재정지원	15
3. 도시기능의 제고와 재정지원	16
제2절 재정활동의 주체와 재정지원의 특성	22
1. 재정연방주의론과 지방자치단체의 재정지원 기능	22
2. 지방재정활동의 성격과 재정지원의 특성	23
3. 정부 간 공조의 필요성	27
제3절 재정지원의 법적 근거와 관련연구 검토	28
1. 재정지원의 법적 근거	28
2. 관련 연구 검토	30
제3장 코로나 19 이후 대구시 관내 여객자동차터미널 운영실태 분석	33
제1절 대구시 여객자동차터미널의 일반현황	35

제2절 터미널별 이용인원 분석	38
1. 동대구터미널의 이용인원	38
2. 서부터미널 이용인원	39
3. 북부시외터미널 이용인원	41
4. 서대구고속터미널 이용인원	42
5. 현풍터미널 이용인원	44
제3절 터미널별 운행횟수 분석	46
1. 동대구터미널 운행횟수	46
2. 서부터미널 운행횟수	47
3. 북부시외터미널 운행횟수	48
4. 서대구고속터미널 운행횟수	49
5. 현풍터미널 운행횟수	50
제4장 대구시 관내 터미널 원가 분석	51
제1절 터미널 원가 분석의 개요	53
제2절 여객자동차터미널 운영업체의 손익분기점 (Break Even Point) 분석 ..	56
1. 서부터미널의 손익분기점 분석	56
2. 북부시외터미널의 손익분기점 분석	57
3. 현풍터미널의 손익분기점 분석	59
4. 경기권 여객자동차터미널 사례(인터뷰)	61
제3절 여객자동차터미널 운영업체에 대한 적정 지원 방안	63
1. 적정규모 산출을 위한 단계적 접근	63
2. 터미널별 분석결과	64

CONTENTS

제5장 연구결과 종합 및 정책제언	71
제1절 연구결과 종합	73
1. 여객자동차터미널 재정지원의 법적 근거	73
2. 여객자동차터미널 재정지원의 이론적 근거	74
3. 여객자동차터미널 재정손실로 인한 공공서비스 제공 위기	74
4. 여객자동차터미널의 원가 및 터미널별 손익분기점	77
제2절 정책제언	79
【참고문헌】	81

표목차

[표 3-1] 고속·시외터미널 현황	36
[표 3-2] 동대구터미널 이용인원 추이	38
[표 3-3] 서부터미널 이용인원 추이	40
[표 3-4] 북부시외터미널 이용인원 추이	42
[표 3-5] 서대구고속터미널 이용인원 추이	43
[표 3-6] 현풍터미널 이용인원 추이	44
[표 3-7] 동대구터미널 운행횟수 추이	46
[표 3-8] 서부터미널 운행횟수 추이	47
[표 3-9] 북부시외터미널 운행횟수 추이	48
[표 3-10] 서대구고속터미널 운행횟수 추이	49
[표 3-11] 현풍터미널 운행횟수 추이	50
[표 4-1] 현풍터미널의 손익계산서	65
[표 4-2] 서부터미널의 손익계산서	67
[표 4-3] 북부시외터미널의 손익계산서	68

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장

서론

KRILA

제1절

연구의 배경 및 목적

- 대구시 관내에는 5개의 터미널(경유지 1개소 포함)이 있으며, 이들 터미널은 코로나19 사태 이후 운송업 분야와 마찬가지로 재정적으로 지극히 힘든 상황에 처해 있음
 - 대구시 관내 터미널은 2020년 3월 기준 이용객수가 전년 대비 93% 급감한 상태임
- 이에 대구시의 터미널 운영 관할부서인 버스운영과에서는 터미널이 경영악화로 폐업할 경우 승차전 대기공간 부재, 화장실, 편의점 등의 편의시설 사용불가 등으로 인한 시민들의 불편함 해소를 위한 다양한 방안을 마련 중임
 - 다양한 파급효과를 가진 터미널의 지속을 위해서는 시 재정이 투입되어 이윤까지는 아니지만 최소한의 유지를 위한 원가는 보전해주어 궁극적으로는 시민들의 불편함이 최소화되어야 한다는 데에 연구의 배경이 있음
- 터미널의 공적자금 투입을 위해서는 그 근거마련 즉, 터미널에 대한 시 예산 투입의 당위성, 투입기준, 투입규모에 대한 객관적인 준거마련이 필요한 상태임
 - 터미널의 경우 공공재적 성격을 어느 정도 가지고 있는지, 경제학적 측면 외에 정치, 사회, 지역적 특성상 공적자금이 투입되어야 하는지, 투입에 대한 당위성을 확보하였다면 모든 터미널에 지원되어야 하는 것이 옳은 것인지에 대한 지원기준, 그 기준에 따른 적정 지원규모가 산출되어야 할 것임
- 먼저, 터미널이 어느 정도의 공공재적 성격을 가지고 있는지를 살펴보기 위해서는 이론적 검토가 필요한데, 공공재가 비경합성과 비배제성을 가지고 있다는 점에서 터미널의 경우 일정한 넓이를 가지고 있으며 혼잡한 수

준이 되기 전까지는 버스가 한 대 더 이용하는지 아닌지가 크게 중요한 의미를 갖지 않는다는 특성이 있음

- 어느 범위까지는 비경합성이 있는 공공재적 성격을 함유하고 있다고 볼 수 있을뿐만 아니라 버스터미널은 사용료를 지불하지 않는 버스로 하여금 해당 터미널을 이용하지 못하게 할 수 있다는 점에서 ‘배제’가 가능한 서비스로 볼 수 있음

○ 그러나 특정 지역사회에서 버스의 운행이 주는 다른 파급효과를 고려하여 보다 많은 버스를 유치하기 위해 터미널 이용수수료를 받지 않고 이용하게 할 수도 있으며, 반더라도 실비에 해당되는 수수료만 받고 이용하게 하는 경우도 있을 수 있음

○ 이렇게 보면 버스터미널은 기술적으로도 일정 정도 공공재적 성격을 갖고 있는 것으로 볼 수 있으며, 사회적으로는 사회에 따라 공공재적 성격을 부여하여 공급하게 할 수도 있는 성격을 지닌 서비스임을 알 수 있음

- 예를 들어 영국의 경우 개인 사업자에게도 운영권 부여가 가능하나 대부분 지방정부가 관리·운영하고 있는 것은 이와 같은 버스터미널의 공공재적 성격을 수용한 것으로 볼 수 있음

○ 한편, 터미널에 재정지원을 할 경우 그 지원대상은 어디이고, 지원규모는 어떻게 결정되어야 하는지에 대한 판단이 필요한데, 코로나사태로 인한 이용객수 급감에 따른 매출하락에 따른 운영적자의 규모 추정이 필요할 것임

○ 이에 본 연구에서는 터미널의 공공서비스적 성격을 살펴본 뒤, 그 지원근거에 대한 분석을 한 후 5개 터미널의 특성을 고려한 지원대상 선정, 지원규모를 산출하는 것을 목적으로 함

- 이를 위해 먼저 정책과제의 성격이나 심화된 이론검토를 통해 공공서비스로서의 터미널 지원근거를 분석할 것임
- 두 번째로는 재무제표 등을 통한 원가분석을 통해 터미널 운영업체의 수익 발생원천별로 수익구조를 파악한 후 고정비용과 변동비용의 패턴을 확인하여 필수불가결하게 발생하는 비용을 추정, 지원규모를 산출하고자 함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

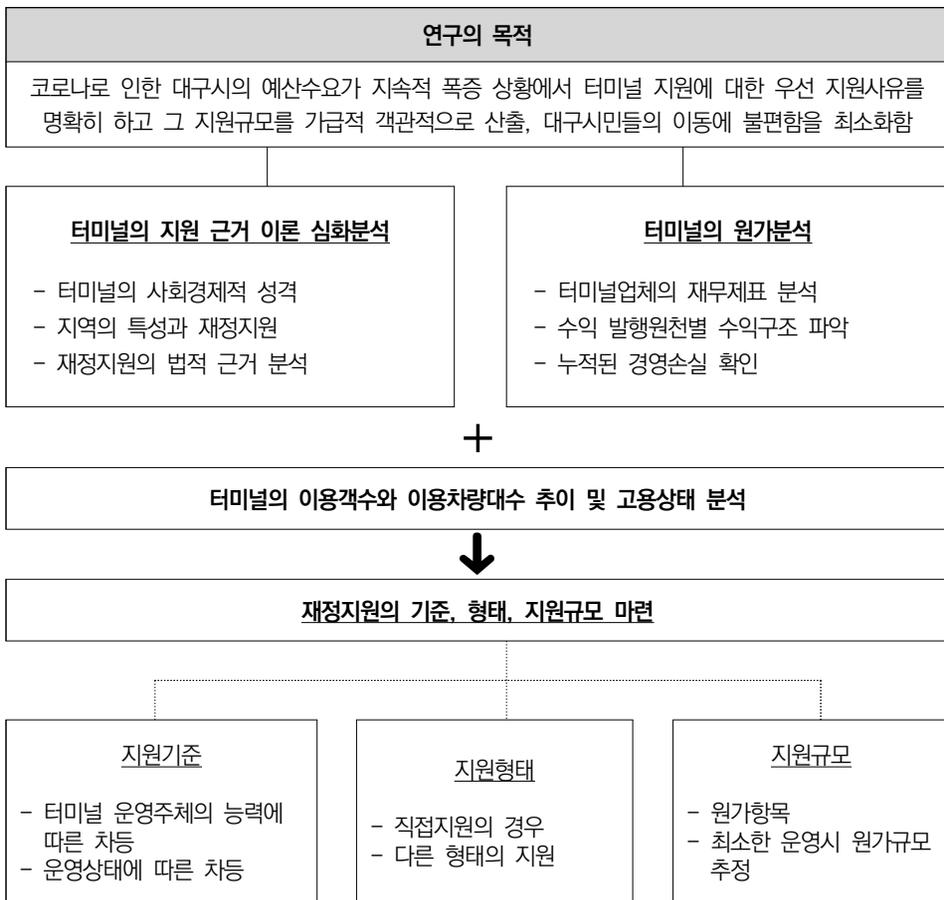
- 본 연구의 공간적 범위는 5개 터미널을 중심으로 한 대구시 전역을 그 대상으로 함
 - 대구시 내 터미널들이 동구, 서구, 북구, 남구, 달성군 등에 분포함에 따라 이에 대한 운행횟수, 이용객수 등의 분석을 위해서는 대구시 전역을 살펴볼 필요가 있음
- 본 연구의 시간적 범위는 최근 4개년도를 분석함
 - 동대구터미널(고속+시외버스) 개장이 2016년 12월임에 따라, 2017년도부터 2020년 6월까지를 대상으로 함
 - * 달성군은 1995년 대구시로 편입됨.
- 본 연구의 내용적 범위는 터미널의 공공재적 이론 심화분석, 법적 검토, 터미널의 원가분석 및 산출 등을 대상으로 함
 - 상위 집행부나 의회의 설득을 위해서는 근본적으로 터미널이라는 시설을 왜 지원해야 하는지, 지원하지 않았을 경우의 시민들 불편함 등을 이론적 근거에 바탕을 두고 분석함
 - 한편 터미널에 대한 지원이 결정되었을 경우, 그 지원대상에 대한 검토, 지원규모에 대한 산출 등을 위해 재무제표에 의한 원가분석을 실시함

2. 연구방법

- 문헌조사
 - 터미널의 공공서비스로서의 성격 규명을 위해 심화된 이론적 분석을 실시하고 선행연구들도 살펴봄

- 터미널운영업체의 재무제표 분석
 - 터미널 운영업체의 재무제표를 분석하여 고정비용과 변동비용의 패턴을 확인하여 필수불가결하게 발생하는 비용을 추정함
 - 코로나사태로 인한 이용객수 급감에 따른 매출하락에 따른 운영적자의 규모 추정

3. 연구분석의 틀



제2장

터미널 재정지원의 사회경제적 근거

제1절 터미널서비스의 사회경제적 성격과 재정지원

제2절 재정활동의 주체와 재정지원의 특성

제3절 재정지원의 법적 근거와 관련연구 검토

제2장 터미널 재정지원의 사회경제적 근거 KRILA

- 본 장에서는 터미널 사업에 대한 논의에 앞서 먼저 정부에 의한 공적 지원이 수용되는 경제적 근거를 개관함
- 이어서 터미널 서비스가 갖는 사회경제적 기능을 살펴봄으로써 앞에서 논의한 공적 지원의 일반적 논리에 비추어 터미널 서비스 공급자에 대한 정부에 의한 공적 지원의 적절성 여부를 검토해보고자 함
- 이는 여객자동차터미널 사업에 대한 지원을 주장하기 위해서는 우선적으로 터미널사업의 사회경제적 의의 내지 성격을 규명하는 것이 우선되어야 한다는 판단에 기인함
- 이러한 논의과정에서 특히 ‘코로나19’라는 위급한 재난의 상황에서 공적 지원의 시급성 여부에 대한 고려를 추가함

제1절 터미널서비스의 사회경제적 성격과 재정지원

1. 시장기능의 실패와 재정지원

- 우리가 살고 있는 자본주의사회는 기본적으로 모든 재화 또는 서비스는 수요자와 공급자로 이루어진 개별경제주체들의 사고자 하는 힘과 팔고자 하는 힘이 모인 시장을 통해서 공급되어지는 것을 원칙으로 하고 있음
- 그러나 재화 또는 서비스에 따라 처음부터 정부에 의해 공적으로 공급되는 재화 또는 서비스도 있고, 그렇지 않는 경우 민간시장에서 행해지는 거래행위에 정부가 공적으로 지원하거나 규제를 가하는 재화 또는 서비스도 있음

- 폭넓게 흔히 일컫는 ‘시장의 실패’ 현상이 있는 경우가 이에 해당되는데 물론 같은 성격을 띠고 있는 재화 또는 서비스라 하더라도 주어진 정치적, 사회적 여건에 따라 경우에 따라서는 민간시장을 통해서 공급되기도 하고 또는 정부에 의해서 공적으로 공급되거나 지원되는 경우도 있음은 유념해 둘 필요가 있음
- 폭넓게 수용되고 있는 공적 지원 내지 개입의 논리로는 전통적으로 공공재와 외부성, 그리고 독과점과 비용체감산업 등을 들 수 있음

가. 터미널 서비스의 공공재적 성격

□ 공공재와 공적 공급

- 먼저 특정 재화를 ‘공공재(public goods)’로 분류하는 것은 해당 재화가 ‘비경합성’과 ‘비배제성’을 갖고 있는지 여부가 기준이 됨
 - ‘비경합성’은 해당 재화에 대한 소비가 한 단위 더 늘어나더라도 그 공급을 위해 추가적인 비용이 발생하지 않는 경우를 일컫는 한편 ‘비배제성’은 해당 재화를 소비함에 있어서 대가를 지불하지 않는다고해서 재화의 소비를 못하도록 배제시킬 수 없는 성질을 일컫음
- 이러한 성질을 갖고 있는 재화는 대가를 지불하지 않아도 해당 재화의 소비를 막을 수 없는 재화인 관계로 민간에 맡길 경우 아예 시장자체가 성립되지 않아서 시장을 통해서도 공급될 수 없는 성질을 갖고 있음
- 그런데도 불구하고 해당 재화가 특정 사회구성원들의 삶의 과정에 반드시 필요하다고 판단되면 정부가 재정을 통해서 공급하는 것이 일반적인 이치임
 - 국방이나 경찰, 외교, 안보 등과 같은 서비스가 이에 해당됨

□ 여객자동차터미널 서비스의 공공재적 성격 여부

- 이상의 설명은 일반적인 경제학적 설명으로서, 사회와 시대에 따라서는 그 공급에 보다 폭넓게 공적 개입이 이루어지기도 하고 그 역의 경우도 있음은 유념해 둘 필요가 있음

- 즉, 특정 지역이나 사회의 정치적, 문화적 특성이 중요한 결정요인으로 작용하고 있음
 - 구체적으로 보면 공공재 성격 부분에서 설명한 ‘경합성’도 순수 민간재와 같이 완전히 경합성이 없는 경우도 있지만 많은 경우 일정 범위까지는 경합이 불지 않지만 일정한 범위를 넘어서면 경합성이 발생한다는 점을 고려해보면 그 범위를 어느 선에서 보는지에 따라 경합적인 재화인지 비경합적인 재화인지의 판단이 달라질 수 있다는 사실을 유념해둘 필요가 있음
 - ‘배제성’의 경우도 유사한 성격이 있는데 동일한 재화라도 사회와 시대에 따라서는 물리적으로 배제를 시킬 수 있어도 배제시키는 것이 사회적으로 바람직하지 않다고 판단되는 경우 배제 시키지 않는 경우도 있음을 유념할 필요가 있음
- 이렇게 보았을 때, 버스터미널 서비스의 경우 이용 버스의 수가 많을 경우 다른 버스를 추가적으로 이용하게 하려면 혼잡해져서 추가적으로 터미널의 크기를 넓혀야 하는 경우가 있을 수 있음
 - 그러나 일정한 넓이를 가진 버스터미널에 버스가 혼잡한 수준이 되기 전까지는 버스가 한 대 더 이용하는지 아닌지가 크게 중요한 의미를 갖지 않을 수도 있음
 - 즉, 어느 범위까지는 비경합성이 있는 공공재적 성격을 함유하고 있다고 볼 수 있을뿐만 아니라 버스터미널은 사용료를 지불하지 않는 버스로 하여금 해당 터미널을 이용하지 못하게 할 수 있다는 점에서 ‘배제’가 가능한 서비스로 볼 수 있음
 - 그러나 특정 지역사회에서 버스의 운행이 주는 다른 파급효과를 고려하여 보다 많은 버스를 유치하기 위해 터미널 이용수수료를 받지 않고 이용하게 할 수도 있으며, 반터라도 실비에 해당되는 수수료만 받고 이용하게 하는 경우도 있을 수 있음
 - 이렇게 보면 버스터미널은 기술적으로도 일정 정도 공공재적 성격을 갖고 있는 것으로 볼 수 있으며, 사회적으로는 사회에 따라 공공재적 성격을 부여하여 공급하게 할 수도 있는 성격을 지닌 서비스임을 알 수 있음

- 예를 들어 영국의 경우 개인 사업자에게도 운영권 부여가 가능하나 대부분 지방정부가 관리·운영하고 있는 것은 바로 이와 같은 버스터미널의 공공재적 성격을 수용한 것으로 볼 수 있음

나. 터미널 서비스의 외부경제적 성격

□ 외부성과 공적 지원

- ‘외부성’은 특정 민간 경제주체의 경제행위가 다른 민간의 경제행위에 긍정적 또는 부정적 영향을 미치면서도 그 대가가 거래되지 아니하는 행위를 일컫음
 - 구체적으로 예를 들면 특정 기업이 특정 재화를 만들어낼 때 한 단위 만들 때마다 폐수를 흘려내리면 농작물의 생산을 해치고 있으면서도 해당 재화 생산업자가 농작물 생산과정에 비용을 보상해주지 않는 경우를 들 수 있음
 - 이는 전형적인 ‘외부불경제’에 해당되는 사례로서 이 경우 폐수를 흘려내리는 재화 생산업자는 농작물 생산을 해친 부분에 해당하는 비용을 지불하지 않은 상태에서 자기 재화판매의 비용과 편익을 따져서 생산량을 결정하기 때문에 그 생산량은 그 비용을 고려에 넣는 경우에 비해 과다한 물건을 만들어내는 결과를 가져오게 됨
 - 이 경우 정부가 개입하여 공해발생업체에게 공해세를 부과하거나 공해발생부담금을 부과하여 해당 재화의 생산을 사회적으로 바람직한 수준으로 줄이도록 유도하는 정책을 쓸 수 있음
- 이와는 달리 특정 재화에 대한 편익이 해당 재화를 직접 구매한 소비자에게만 돌아가는 것이 아니라 직접 구매하지 않은 주변에 있는 다른 사람들에게도 만족을 증가시켜주는 경제행위가 있을 수 있음
 - 예를 들어 교육이라는 서비스를 들어보면 해당 서비스는 교육비를 직접 지불하고 교육서비스를 구매한 사람만 득을 보는 것이 아니라 그와 같은 교육을 받은 사람들로 인해서 그들의 교양 내지 지적 활동으로 인해 주변의 다른 사람들도 간접적으로 만족을 얻을 수 있음

- 이 경우도 직접 교육을 구매한 소비자가 교육비를 지불할 때 주변의 다른 사람들의 교육비의 일부를 같이 부담하지 않았다는 점에서 전형적인 ‘외부성’, 특히 ‘외부경제’가 발생했다고 하며, 이 경우는 만약 대가를 애초부터 부담한 경우에 비해 사회적으로 과소생산되는 현상이 발생함
- 이 경우 교육 서비스가 사회적으로 바람직한 수준으로 생산되기 위해서는 정부가 공적으로 교육세 등을 징수하는 방법으로 부담을 분담시키고 교육 공급자에게 보조금을 주는 방법을 채택할 수 있음

□ 여객자동차터미널 서비스의 외부성적 성격 여부

- 위와 같은 외부경제와 외부불경제의 개념과 공적 개입의 논리에 비추어 버스터미널의 성격을 구명해 볼 필요가 있음
- 버스터미널이 제공하는 서비스는 버스터미널을 이용하는 버스나 이용객뿐 아니라 예를 들어 버스터미널 주변의 자영업자들의 사업에 긍정적 영향을 주면서도 버스터미널의 운영에 소요되는 비용을 부담하지 않고 있는 전형적인 외부경제의 일종에 해당되는 것으로 볼 수 있음
- 그 뿐만 아니라 이러한 버스터미널을 이용하는 일반 승객들이 속한 사업체의 생산활동에도 긍정적 영향을 미친 것으로 볼 수 있으며 이 또한 버스터미널이 주는 외부경제의 일종으로 볼 수 있음
 - 이 경우 애초부터 버스터미널 서비스의 편익을 받는 모든 민간 경제주체들로 이 대가를 부담하였다면 해당 버스터미널은 그러하지 않았을 경우보다 더 큰 규모로 운영될 수 있었겠지만 그러하지 못함으로써 사회적으로 보면 과소공급되는 결과를 가져오게 된 것으로 볼 수 있음
- 정부가 이러한 점을 인식하게 되면 버스터미널이라는 서비스의 외부성을 고려하여 버스터미널 운영자에게 보조금을 지원해줌으로써 버스터미널을 사회적으로 바람직한 수준에서 운영될 수 있도록 유도하는 조치를 취할 수 있음

3) 터미널 서비스의 기타 시장실패 여부

- 지금까지의 시장기능 실패와 관련된 공적 개입의 필요성 이외에도 해당 재화를 공급하는 산업의 성격이 독과점이라든가 비용체감산업적 성격을 띠고 있는 경우에도 공적 개입이 요구되기도 함
- 먼저 동일한 재화 또는 서비스라도 그것이 독과점산업의 성격을 띠는 경우에 독점이윤을 발생시킴으로써 사회적으로 바람직한 자원배분이 이루어지지 못하게 되는 결과를 낳기도 함 이 경우에는 바람직한 자원배분을 달성하기 위해 정부가 독점을 발생시킨 여러 요인을 제거하기 위해 각종 경쟁 촉진정책을 추진하거나 해당 재화 또는 서비스의 거래량 내지 거래가격을 규제하는 등의 대책을 강구하기도 함
- 한편 이와는 성격을 달리하는 사업의 성격상 애초부터 ‘비용체감산업’의 성격을 띠는 경우가 있음
 - ‘비용체감산업’이란 해당 재화 또는 서비스를 공급하기 위해서는 애초에 거대한 투하자본이 소요되면서 일단 사업이 개시되고 나면 해당 서비스 수요가 늘어남에 따라 단위당 비용이 지속적으로 줄어드는 사업을 일컫는바, 대표적으로 철도, 도로, 항만, 전력 등의 서비스를 들 수 있음
 - 이러한 산업은 민간에게 맡기면 소위 ‘규모의 경제’가 작동하여 자연스럽게 독점적 성격을 띠 수밖에 없는 ‘자연독점산업’의 성격을 띠게 됨
 - 이러한 경우는 자연독점으로 인한 비효율이 발생하기 때문에 정부가 규제를 하기보다는 ‘공기업’ 형태로 운영하는 것이 바람직한 것으로 인식되고 있음
 - 물론 나라나 시대에 따라서는 이러한 산업의 성격이 달라지기도 하며 그래서 공기업으로 운영되기도 하고 민간기업으로 하여금 운영하게 하면서 정부가 일정한 정도 규제하는 방안을 택하기도 함
- 위와 같은 맥락에서 보면 버스터미널 사업은 비용체감산업으로 보기는 힘들다는 사실을 알 수 있음

- 그러나 운영주체에 따라서 독점적 성격을 띠는 경우도 있을 수 있어 구체적인 성격에 따라서 정부가 다양한 규제방안을 적용할 수는 있는 것으로 볼 수 있음

2. '가치재'로서의 인식과 재정지원

- 일찍이 현대 재정학의 아버지라 불리는 Musgrave교수는 정부의 재정활동의 근거로서 상술한 시장실패현상에 대한 대응으로서만이 아니라 '가치재(merit goods)'라는 개념을 만들어 보다 적극적인 정부 개입의 논리를 제시한 적이 있음
 - 구체적으로 그가 말하는 '가치재'란 민간시장을 통해서 얼마든지 공급이 될 수 있는 재화 또는 서비스임에도 불구하고, 정부가 볼 때 시장을 통해서 공급되는 수량이 지나치게 적다고 판단되는 경우 해당 사회의 가치를 반영하는 수준만큼 해당 재화가 더 공급될 수 있도록 공급자나 수요자를 더 지원해줄 필요가 있다고 판단되는 재화나 서비스를 일컫음
- 대표적으로 앞에서 외부성으로 설명한 '교육'도 시장을 통해서도 얼마든지 공급될 수 있지만 그 수준이 해당 사회 전체의 입장에서 볼 때 더 많은 수준의 교육이 공급될 필요가 있다고 판단될 수 있다는 것임
 - 이 경우 정부는 교육서비스 공급자나 교육수혜자를 지원하여 교육 수준을 높이는 활동을 할 필요가 있다는 것임
 - 이러한 사례는 특정 사회가 얼마나 시장중시사회인지 아니면 사회중시사회인지에 따라 달라질 수 있음 말하자면 사회에 따라 어떤 재화 또는 서비스를 얼마나 중시하는지에 따라 많을 수도 있고 적을 수도 있음
 - 이 경우 정부가 어떠한 방식과 절차를 통해서 사회적 적정수준을 찾아낼 것인지 하는 문제가 남아있음은 물론임
- 본 과제에서 다루고 있는 여객자동차터미널의 경우도 사회나 지역에 따라서는 중요한 '가치재'의 일종으로 인식될 수 있음

3. 도시기능의 제고와 재정지원

가. 도시기능과 도시기반시설의 중요성

1) 도시의 기능

- 도시는 역사적으로 무엇보다 경제적 측면에서 생산과정에 필요한 물류이동비용 등 각종 교통비용을 줄이기 위해 교통요지를 중심으로 발전해왔음¹⁾
- 먼저 생산자가 자리를 잡고 나면 이어서 노동자와 소비자도 더불어 모여들어 이동비용을 줄이면서 소위 ‘집적경제(agglomeration economy)’ 효과가 나타나게 되었음
 - 여기서 ‘집적경제’ 효과란 기업들이 서로 근거리에서 집단으로 더불어 입지함으로써 규모의 경제효과와 상호연결성이 작동하여 생산비용을 낮추는 효과를 의미함
- 먼저 생산자 내지 공급자가 자리를 잡고 나면 이어서 일자리를 찾는 노동자와 소비자가 다 같이 모여들면서 ‘집적경제’ 효과를 극대화하면서 도시는 발전을 거듭해왔음
 - 이처럼 도시는 집적경제효과를 근간으로 해서 생산비용을 줄이고 궁극적으로 생산성을 높이는데 결정적인 역할을 해왔
- 그런데 20대 후반으로 넘어오면서 교통, 통신, 정보기술의 발달에 힘입어 교통, 통신 및 정보이용 비용이 급격하게 줄어드는 현상이 가속화되어 왔음
 - 이와 같은 산업환경의 변화는 기업이 생산활동을 위해 굳이 도시에 입지할 필요성을 점점 줄어들게 하였음²⁾
 - 이러한 경제여건의 변화에 따라 도시가 주는 생산상의 집적경제효과가 점점 줄어드는 경향을 보이기에 이르렀고 이러한 경향은 특히 제조업을 중심으로 한 기업의 생산활동에서 두드러지게 나타남

1) 이러한 도시출범과정이 갖는 경제적 의미에 대해서는 Carlino(2005, 9-10)의 내용을 참고.

2) 이하 도시기능의 변화양상에 대해서는 Glaeser(2000), OECD(2015), Carlino(2005) 등을 참고.

- 그러나 다른 한편으로 소득수준이 향상되면서 소비자들의 선호가 다양해지고 고급화되는 경향을 보이면서 종전의 생산과정을 중심으로 일어나던 집적경제효과는 이제 소비과정을 중심으로 확산되는 경향을 보이기에 이르렀음
 - 소비자들의 소득수준이 높아지면서 소비재에 대한 욕구가 다양해지고 고급화되어 갔음
 - 이러한 요구는 생활과정에 필수적인 소비재에서 한 걸음 더 나아가 극장, 식당, 음악 미술 등 각종 예술시설 등 기타 생활편의 시설에 대한 요구도 더불어 키웠음
 - 이러한 각종 생활편의시설의 확충은 노동자를 비롯한 보다 많은 사람들을 도시지역으로 불러모으고 그 과정에 교통통신시설은 더욱 확충되는 경향을 보여왔음
- 이러한 여건의 변화는 도시로 하여금 종전의 제조업 중심의 생산활동 대신에 다양한 서비스산업 중심의 생산활동에 더욱 활력을 불어넣는 역할을 하게 되었음
 - 그것은 새로운 도시가 서비스산업의 생산과 노동자 모두에게 매력적으로 작용하기 때문이었음
- 한편 이와 같은 인구의 집중으로 더욱 더 값싸고 좋은 생활소비재들의 공급이 가능하게 되고 생활편의시설도 더욱 다양하고 고급화되어 가고 있음
- 나아가 이와 같은 민간편의시설뿐만 아니라 공원, 박물관, 질 좋은 교통시설, 보다 맑은 공기와 같은 보다 질 좋은 사회적 기반시설의 확충도 수반됨
- 그러면서 일반 노동자들뿐 아니라 종래에 질 좋은 교외지역을 선호해왔던 고소득자들도 다시금 도시지역으로 몰려드는 추세를 보이기에 이르렀음³⁾

3) 이러한 상황을 도시경제학자는 “도시의 중요성은 생산측면에서도 중요하지만 소비자들 입장에서 살기 좋은 곳으로 남아있을 수 있는지 여부가 도시의 미래를 결정한다”는 견해로 압축해 보이고 있다(Glaeser, 2000, 2).

Carlino, Glaeser 등과 유사한 맥락에서 Giuliano 등(2019)의 최근 연구에서도 1980년대

- 요컨대 교통, 통신, 정보기술의 고도화로 인해 도시는 값싸고 질 좋은 교통 수단을 전제로 주민들의 이동성이 높아지면서 직접 생산상의 집적효과를 추동하기보다는 노동자들과 소비자들의 생활을 중심으로 한 소비 측면의 집적효과를 활성화하는 중요한 기능을 수행하는 단계로 옮겨왔음
- 이러한 이행은 기술수준의 제고로 인해 더욱 가속화되는 경향을 보이고 있음
- 이렇게 오늘날 도시는 노동자들의 생활편의를 제고시킴으로써 지역 일자리를 지원하고 지역산업활동을 지원함으로써 궁극적으로 소비자들의 생활의 질을 제고시키는 중요한 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있음

2) 도시기능과 도시기반시설로서의 여객자동차터미널 서비스

- 여객자동차터미널은 주민들의 지역 간 또는 지역 내 이동을 위한 교통 결절점으로서, 상술한 사회적 연결성을 유지하고 강화시키는 도시기능을 수행하는 주요한 시설이라는 점을 유념할 필요가 있음
 - 관련된 국내연구들에서 여객자동차터미널의 주요기능으로 도시를 드나드는 필수적인 ‘관문으로서의 기능’을 중시하고 있는 것도 바로 이와 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있음⁴⁾
- 이러한 기능으로 인해 여객자동차터미널은 궁극적으로 도시 내 산업활동을 위한 숙련 또는 비숙련 노동자들의 일자리 활동을 지원하고 나아가 도시주민들의 일상생활을 지원하는 ‘생산 및 생활밀착형 공공시설’의 일종으로 파악되게 되는 것임
 - 한마디로 여객자동차터미널은 그 서비스의 공급이 중단되면 근로자들의 이동이 어려워지면서 지역 내 산업활동이 위축되게 되며, 결국 주민들의

이래 고도 정보통신기술의 발전이 물리적 근접입지의 필요성을 줄이면서 집적경제의 가치를 줄였음에도 불구하고, 동시에 지역단위에서 형성된 거대 도시군에서 여전히 집적경제가 작동하고 있음을 보이고 있음. 그러면서 그러한 현상은 고도로 다양하고 전문화된 노동력, 중간재 공급의 집중적 네트워크, 그리고 광범한 교통통신체계에 힘입은 바 크다는 사실을 밝히고 있는 것을 볼 수 있음

4) 정용기, 2014, p. 62; 이범규, 2007, p. 96 등을 참고.

일상생활이 마비되어 전체적으로 도시기능이 마비되는 도시생활을 위한 기본적인 도시기반시설이라 할 수 있음

- 우리는 앞에서 도시기능과 관련하여 종전에 생산과정을 중심으로 나타나던 집적경제효과가 오늘날 교통통신기술의 발달로 노동자들과 소비자들의 보다 다양하고 고도화된 생활문화시설을 중심으로 소비측면에서 집적효과가 더욱 가속화되고 있음을 지적한 바 있음
 - 이러한 도시기능의 변화는 여객자동차터미널 서비스에도 반영되어 터미널이 종래의 단순한 교통기능의 수행으로부터 숙박, 식당, 나아가 극장, 음악, 미술 등 보다 다양한 문화공간 내지 업무공간으로 탈바꿈하는 경향을 보이고 있음
 - 이는 터미널서비스가 과학기술과 교통통신기술의 발달에 힘입어 또 다른 차원의 지역사회구성원들의 사회적 연결성을 강화하는 기능을 수행하기에 이르렀음을 의미함⁵⁾
- 이렇게 노동자들과 소비자들이 오가는 장소로서 터미널서비스가 갖는 사회적 의미가 더 커지고 있다는 것은 터미널 서비스가 갖는 생산 및 생활밀착형 공공시설로서의 의미가 더욱 커지고 있다고 해석할 수 있음
- 이와 같이 도시생활에 필수적인 터미널서비스라 하더라도 앞에서 언급한 것처럼 그 운영이 민간에 맡겨져 있는 경우도 있을 수 있음
- 그러나 그 경우 해당 사업자가 평상시 운영상 사업을 지속하는데 필요한 이윤이 확보되지 않거나 또는 전쟁이라든가 천재지변과 같은 비상적인 상황이 발생하여 해당 사업자가 사업의 지속적인 운영을 포기하는 경우가 있을 수 있음

5) 이와 관련하여 우리나라 선행 연구들에서 터미널의 발전방향으로 현대식 복합용도시설로의 개발을 들고 있는 것은(정웅기, 2014, p. 63; 이범규, 2007, pp. 85-89) 민간터미널사업자로 하여금 새로운 수익창출 유인을 촉구한다든가 효율성을 제고시킨다는 측면 못지 않게 오늘날과 같이 교통통신시설의 발달로 인한 터미널 기능의 변화를 반영한 것으로 판단됨

- 그러나 그러한 상황이 발생할 경우에도 일반주민이나 근로자의 입장에서 지속적이고 안정적인 생활이 영위될 수 있어야 함
- 그러기 위해서는 평상시뿐만 아니라 특히 비상시에도 해당 지방정부에 의한 공적인 지원을 통해서 사업의 운영을 유인하거나 그렇지 못한 경우 직접 공적 운영을 통해서라도 해당 서비스를 지속적이고 안정적으로 운영할 필요가 있는 것으로 볼 수 있음
- 영국의 경우 여객자동차터미널사업을 개인사업자에게도 운영권을 부여하기도 하나 대부분 지방정부가 공적으로 관리·운영하고 있는 것은 여객자동차터미널 사업이 갖는 이와 같은 사회적 성격을 반영한 것이라 할 수 있음⁶⁾
- 이에 비해 우리나라의 경우는 일단 민간에 의한 사적 공급을 원칙으로 하되 다양한 제도적 틀을 통해서 공공성을 담보해나가는 틀을 취하고 있음⁷⁾

6) 관련 내용은 교통안전공단(2014, p. 12), 정웅기(2014, pp. 27-28) 등을 참고할 수 있음. 아울러 최근 운영내용으로는 영국 런던 버스터미널 Victoria Coach Station의 운영책임을 맡고 있는 런던운수청(Transport for London) 홈페이지(<https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/how-we-are-governed?intcmp=2724>), New Castle의 버스터미널 Hay Market Bus Station의 운영상태를 보여주는 홈페이지(<https://www.nexus.org.uk/bus/bus-stations-and-stops/haymarket-bus-station>) 등을 보면 각 지방정부가 직접 운영하고 있는 것을 알 수 있음.

7) 우리나라는 「여객자동차운수사업법」에서 여객자동차터미널사업은 민간이 시·도지사의 면허를 받아서 운영하도록 규정함으로써 원칙적으로 민간에 의해 공급하는 방안을 택하고 있음을 알 수 있음. 그러면서도 민간에서 경영하려는 자가 없는 경우 지방자치단체 장이 조례를 통해 직접 터미널을 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있음. 구체적인 규정을 보면 먼저 동법 제36조에서는 “여객자동차터미널사업을 경영하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 면허를 받아야 한다”고 규정하고 있으며, 나아가 제49조(공영터미널의 설치·운영)에서는 ①“특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 터미널사업을 경영하려는 자가 없는 경우 제36조에도 불구하고 직접 터미널을 설치·운영할 수 있음” ②“제1항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수가 직접 설치하는 터미널을 관리·운영 등을 하는데 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다”고 규정되어 있는 것을 볼 수 있음.

- 국토교통부와 한국교통안전공단이 공동으로 실시한 『2018년 대중교통 현황조사』(p. 229)에 의하면, 전국 터미널 232개소 중에 민영터미널이 188개소이고 나머지 44개소만 공공에 의해 운영되고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 이와 같은 정부의 터미널 운영방침이 반영된 것으로 볼 수 있음
- 이러한 점을 고려해볼 때 특히 ‘코로나 19’ 사태로 이용객이 급격하게 줄어들어 경영상 어려움을 겪고 있는 대구 관내 터미널 사업의 경우 상술한 바와 같이 터미널 서비스가 대구지역 주민들의 생산 및 생활 밀착형 필수 공공시설이라는 점을 고려해볼 때 해당 사업에 대한 현실적 지원의 필요성은 더욱 긴급하다고 판단됨

제2절 재정활동의 주체와 재정지원의 특성

- 앞에서 여객자동차터미널 서비스가 도시기능의 지속적이고 안정적인 수행 과정에 필수적인 생산과 생활밀착서비스이기 때문에 공적 공급을 하거나 경우에 따라서는 사적 공급에 맡기되 공적 지원을 하는 형태로 공급될 필요가 있다는 점을 밝혔음
- 그런데 이러한 공적 지원은 주로 재정지원을 통해 이루어지는 바, 이와 같은 정부의 재정지원과 그 기준의 정당성 여부를 평가하기 위해서 재정활동의 주체와 재정지원의 성격을 이해할 필요가 있음
- 먼저 ‘재정연방주의론’을 통해 재정활동의 주체 문제를 이해하며, 나아가 재정활동, 특히 여기서는 지방재정활동의 성격에 대한 이해를 통해서 재정지원의 특성을 이해하고자 함

1. 재정연방주의론과 지방자치단체의 재정지원 기능

- 재정활동의 현상적인 주체에는 중앙정부와 지방정부가 있으며, 정부가 수행하는 대상 활동의 성격에 따라 중앙정부가 공급하기도 하고 지방정부가 공급하기도 함
- 일반적으로 모든 공공서비스는 중앙정부가 일방적으로 공급하기보다는 전국적으로 균질적인 영향을 미치는 서비스의 공급활동은 중앙정부가 수행하고, 지역적으로 차별적인 영향을 미치는 서비스의 공급활동은 지방정부가 수행하는 것이 사회 전체적으로 후생수준이 높게 나타나는 것으로 알려져있음
 - 이는 정부 간 기능 및 자원배분의 논리적 근거를 제시하고 있는 소위 ‘재정연방주의론(fiscal federalism)’이 입증하고 있는 바와 같음
 - 이러한 재정연방주의론은 Musgrave(1961; 1971 등), Oates(1972) 등의 초기 이론과 1990년대 이후 Weingast(1997; 2009 등) 등의 제2세대이론 등을 거치면서 발전해왔음

- 그러나 이들 모두 큰 흐름은 효율성과 같은 표준적인 경제적 가치를 기준으로 중앙정부가 할 일과 지방정부가 할 일을 나누는 것이 사회 전체적으로 후생수준을 가장 높이게 된다는 사실을 보이고 있다는 점에서는 궤를 같이 하고 있음⁸⁾
- 이러한 재정연방주의론에 의하면 ‘코로나 19’로 인해 경영난을 겪고 있는 여객자동차터미널 사업에 대한 재정지원의 경우도 터미널 서비스가 주민들의 생산이나 생활상의 편익에 영향을 미치는 공간적 영역을 관할하는 지방정부가 지원 여부나 그 수준을 결정하는 것이 타당하다고 볼 수 있음
- 이런 맥락에서 보면 결국 터미널 사업에 대한 재정지원의 수준은 ‘코로나 19’로 인한 이용 자동차와 고객수의 변화, 그것이 터미널 사업의 재무상태에 준 충격, 더 나아가 그러한 물동량의 변화가 지역의 일자리나 지역 생산 활동에 미친 영향 등을 어떻게 측정하는지에 따라 달라지게 될 것임
- 이러한 사실은 다 같은 ‘여객자동차터미널’이라 하더라도 해당 터미널이 지역사회에 주는 영향에 따라 차별적 지원이 필요하다는 사실을 시사한다는 점도 유념해둘 필요가 있음

2. 지방재정활동의 성격과 재정지원의 특성

- 재정연방주의론의 맥락에서 지방재정활동의 성격을 검토해보고자 하는데 ‘지방재정’이라는 것은 “지방정부의 경제활동”을 일컫음

8) 이 중에서 특히 전자의 초기 논의는 각급 정부를 사회적 이익을 추구하는 선한 중립적 기구로 인식하여 사회적 이익이 극대가 되도록 정부 간에 기능과 재원을 어떻게 배분할 것인가 하는 문제를 다루고 있음 이에 비해 후자의 논의는 정부도 민간처럼 자기이익을 추구하는 비중립적 기구로 인식함으로써, 각급 정부로 하여금 시장기구를 중시하게 하고 정부 자신도 시장기구처럼 사적유인을 촉발할 수 있도록 정부 활동의 범위를 정하는 것이 바람직하다는 견해 차이를 보이고 있음 이와 같은 재정연방주의에 관한 초기 논의와 제2세대론의 차별적 인식에 대해서는 우명동(2019)을 참고하기 바란다.

- 그리고 이러한 지방재정활동이 중요한 의미를 갖는 것은 그 자체 ‘지방정부의 활동’이면서, 더불어 그것이 ‘지역의 경제활동’에 영향을 미치고 또 그로부터 영향을 받는 활동이라는 점에 있음
- 그런데 한 나라 안에서 지방정부는 독자적이 아니라 중앙정부와 일정한 관계를 맺으면서 존재함
- 따라서 지방재정활동의 성격은 먼저 해당 지방정부가 중앙정부와 어떤 관계에 놓여있는지에 따라 그 성격을 달리한다는 점을 알 수 있음
 - 이 점에서는 특히 지방정부가 중앙정부로부터 독립적으로 활동할 수 있는 권한을 갖고 있는지 아닌지에 따라 지방정부의 경제활동, 즉 지방재정활동의 성격이 달라진다는 사실을 유념하는 것이 중요함
 - 나아가 그럼에도 불구하고 지방재정활동은 어디까지나 ‘지방정부의 활동’이기 때문에 지방정부가 갖는 정치적 성격에 따라 지방재정활동의 방향이나 그 내용이 달라지는 성격을 띠고 있다는 점을 유념할 필요가 있음
- 다음으로 지방재정활동의 성격은 해당 활동이 지역사회의 경제활동에 영향을 미치고 또 받기도 하는 활동이라는 점에서 연유함
 - 이 말은 지방재정활동은 지역사회의 경제활동의 방향에 영향을 주는 활동이면서, 거꾸로 지역사회가 무엇을 원하는지, 말하자면 지역사회의 특성에 따라 지방재정활동의 방향이나 그 내용이 달라질 수 있다는 사실을 의미함
 - 지역사회가 농촌사회인지 여촌사회인지, 아니면 도시지역인지. 더 나아가서 해당 지역사회를 구성하고 있는 여러 계층들 내지 산업들 사이의 구성이 어떻게 되어 있는지 등에 따라 해당 지역사회의 공동체적 특성이 서로 다르게 나타나기 마련임
- 이로 인해 결국 특정 지역사회가 지방정부로부터 어떠한 공적 서비스의 공급을 원하는지 여부도 서로 다르게 나타나기 마련임
 - 한마디로 지방정부의 재정지원활동은 지방정부와 중앙정부와의 관계, 지방정부의 정치적 성향, 나아가 지역경제활동이 갖는 지역적 성격 등에 따라 지원 여부나 그 수준이 서로 다르게 결정되고 평가될 수 있다는 사실을 유념해둘 필요가 있음

- 그런데 이 과정에서 지방정부의 정치적 성격이라는 것 또한 대의제 민주주의하에서 관할 지역주민들의 의지의 표출이라는 점에서 보면 결국 중요한 것은 관할 지역주민들의 의지가 중요하다는 사실을 인식할 필요가 있음
- 이러한 맥락에서 보면, ‘코로나 19’와 같은 재난 극복을 위한 재정적 지원 여부를 결정함에 있어서도 지원의 필요성에 대한 양적인 손실 여부뿐 아니라 관할 지역사회가 무엇을 원하는지, 지역사회의 제 계층이나 산업활동에 어떠한 영향을 미치는지가 중요한 고려요인이 되어야 한다는 사실을 알 수 있음
- 같은 맥락에서 동일한 터미널사업을 수행하고 재무적 피해규모가 동일하더라도 사업체별로 해당 지역사회에 주는 영향이 서로 다를 수 있다는 사실을 고려해보면 사업체에 따른 서로 다른 지원이 타당할 수 있음도 유념해둘 필요가 있음
- 나아가 그러한 지역주민들의 지역적 특성이 반영된 관할 지방정부의 정치적 성격 또한 중요한 역할을 한다는 사실임
 - 말하자면 지방정부가 지역경제활동을 시장의 효율성에 초점을 맞추는 정부인지 지역사회의 공동체적 생활을 중시하는 정부인지에 따라 해당 정부의 재정활동의 방향이나 내용은 달라지기 마련임⁹⁾
- 이와 같은 사실은 전술한 ‘재정연방주의론’에 대한 비판적 발전을 통해서도 확인됨
- 먼저 ‘재정연방주의론’ 중에서도 전통적 이론에서는 민간의 경제활동에 미치는 양적이고 표준적인 효율성과 같은 기준을 중심으로 정부 간에 기능과 재원을 배분하는 것이 바람직하다는 주장이 주류를 이루어왔음

9) 이러한 맥락에서 보면 이번 ‘코로나 19’ 사태에 대응하는 과정에서 지방정부마다 지원 여부나 지원방법, 지원수준 등에 차이를 보이고 있는 것은 오히려 지역적 차별성을 강조하는 지방분권의 취지에 부합하는 것으로 이해될 수 있다는 사실을 강조해두고자 한다.

- 그러나 그러한 주장들에도 불구하고 현실적으로 각 나라의 정부 간 기능이나 재원의 배분이 그와 같은 단순한 양적 기준에 따라 이루어지지 않고 있는 사실이 목격되어왔음
- 이러한 사실을 목격하면서 많은 비판적 이론이 제기되어 왔는데 이들 비판적 이론에서는 무엇보다 각 단계 정부의 관할 지역이 갖는 지역적 특성이나 정부 자체가 갖는 정치적 성격 등에 따라 서로 다르게 배분되고 있다는 사실을 중시함
 - 그러면서 그와 같은 정치적 성격에 대한 이해에 바탕을 두고 궁극적으로 해당 지역사회 제 계층이나 산업들의 구조적 특성이 반영된 요구가 수용될 때 비로소 지방재정활동이 지역사회 발전에 기여하게 된다는 사실을 주장하고 있는 것으로 볼 수 있음¹⁰⁾
- 결국 ‘코로나 19’ 사태로 인한 재정지원 여부를 결정함에 있어서도 단순한 총량적 피해 수준 못지않게 그 피해가 각 지역사회를 구성하고 있는 계층 내지 산업별 구성이나 그 유기적 관련성에 주는 충격 여부를 파악하여 지원해 줄 필요가 있음
- 요컨대, 터미널 사업의 물량적 손실의 보전 못지않게 터미널 서비스가 각 계층의 생활이나 산업활동의 유기적 관련성을 강화하여 사회의 지속적 발전에 기여할 수 있는지 여부에 초점을 맞추어 지원여부나 그 수준을 결정할 필요가 있다는 사실을 인식하는 것이 중요함

10) 이와 같은 전통적인 재정연방주의론과 나아가 그에 대한 비판적 견해에 대해서는 우명동 (2019)에서 자세하게 다루고 있으니 참고하기 바란다.

3. 정부 간 공조의 필요성

- 여객자동차터미널사업이 기초정부들 또는 광역정부들의 관할영역을 넘나드는 운송업무를 담당하는 서비스라는 점에서 보면, 교통연결망의 정도에 따라 동일 단계 정부들 사이의 공동지원 또는 상급 단계 정부에 의한 지원 등을 고려할 필요가 제기될 수 있음
- 먼저 동일 단계 정부 간 공동지원의 경우는 해당 터미널을 이용하는 광역 교통체계나 빈도수 또는 이용고객수 등에 따른 비례적 부담배분이 고려될 수 있음
- 그리고 상급 단계 정부의 지원에서는 상급정부가 ‘코로나 19’로 인해 줄어든 교통물량으로 인해 여객터미널 사업이 얼마나 위축되었는지, 나아가 그러한 위축이 상급정부 관할 지역 전체 경제활동에 얼마나 부정적 영향을 미치고 있는지가 중요한 고려사항이 될 것임
 - 물론 하급단계 정부들 사이의 공동지원의 경우에서도 앞에서 본 특정 지방 정부 자체의 지원에 관한 의사결정의 경우와 마찬가지로 기계적 배분 내지 지원 논리 못지않게 각 정부의 정치적 상황에 대한 고려가 필요하다는 점은 여전히 사실임을 유념해둘 필요가 있음
 - 그뿐만 아니라 상급 단계 정부에 의한 공적 지원의 경우도 마찬가지로 해당 상급 단계 정부의 정치적 성격이 크게 영향을 미치게 될 것이라는 사실도 유념해둘 필요가 있음

제3절 재정지원의 법적 근거와 관련연구 검토

- 지금까지는 터미널서비스가 갖는 사회경제적 성격의 맥락에서 재정지원의 근거를 검토하였음
- 다음에서는 우리나라에서 이와 같은 여객자동차터미널 사업에 대한 재정 지원을 위한 법적 근거를 살펴봄으로써 앞에서의 사회경제적 논리에 대한 현실적 수용성 여부를 확인해보고자 함
- 또한 관련된 선행연구 여부를 확인하고 본고에서 주로 다룰 내용을 제시하고자 함

1. 재정지원의 법적 근거

- 코로나 19로 경영상 애로를 겪고 있는 터미널 사업에 대한 재정지원의 법적 근거는 직접적으로는 「여객자동차 운수사업법」, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 등을 들 수 있음
 - 한편, 「재난 및 안전관리 기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등도 재정지원의 간접적 근거로 역할을 할 수 있을 것으로 보임
- 먼저 「여객자동차 운수사업법(약칭: 여객자동차법)」 제50조(재정지원)에서 여객자동차운수사업과 관련된 재정적 지원을 열거하는 자리에서 ①항의 1.에서 ‘자동차의 고급화나 터미널의 현대화’. 5. ‘터미널의 이전이나 규모·구조·설비의 확충 또는 개선’ 등의 경우 “재정적 지원이 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차운수사업에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다”고 규정되어 있음
 - 또한 ②항 4.에서는 “터미널이용객의 편의를 증진하기 위하여 경영이 어려운 터미널사업을 계속하게 할 필요가 있는 경우” “시·도는 여객자동차운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있음” “이 경우

보조 또는 용자의 대상 및 방법과 보조금 또는 용자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다”고 규정함

- 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률(약칭: 대중교통법)」 제2조(정의) 3. 가.에서 “여객자동차터미널·정류소·차고지·자동차전용차로 등 노선 자동차의 원활한 운행에 필요한 시설 또는 공작물”을 ‘대중교통시설’로 정의하고, 이어서 제3조(국가 등의 책무) ①항에서 1. ‘대중교통서비스 향상을 위한 다양하고 새로운 교통수단의 보급과 시설·장비의 확충 및 지원의 강화,’ 2. ‘광역적인 대중교통서비스의 개선,’ 4. ‘대중교통수단간 환승의 편의증진’ 등을 위해서 국가와 지방자치단체의 지원을 의무규정으로 정하고 있음
 - 또한 제12조 (대중교통육성을 위한 재정지원) 3. ‘환승시설 등 대중교통시설의 확충·개선’을 위해서는 “해당하는 사업에 필요한 소요자금의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보조하거나 용자할 수 있다”고 규정하고 있음
- 한편, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조의 6 및 동 「시행령」 제2조(기반시설) ②항에서는 여객자동차터미널을 국가의 ‘기반시설’로 규정짓고 있는 만큼 이와 같은 기반시설을 공급하는 민간사업자가 재난상태에 처한 경우 재정지원을 위한 근거로 활용될 수 있을 것으로 판단됨
 - 또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무)에서는 ①항에서 “국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.”라고 규정하고 있음
 - 이러한 규정 또한 ‘코로나 19’와 같은 재난으로 인해 중요한 도시기반시설의 하나인 여객자동차터미널 사업이 경영상 곤란을 겪음으로써 관할 지역 주민들의 피해가 예상되는 만큼 그러한 피해에 신속하게 대응해나갈 법적 근거로 활용할 수 있을 것으로 판단됨

2. 관련 연구 검토

- 여객자동차터미널에 관한 연구는 우선 양적으로 많지 않지만 관련된 주제의 주요한 연구성과물이 발견되고 있음
- 연구보고서 형태로 연구된 것으로는 정웅기(2014)의 연구로 경북연구원에서 발간된 “경상북도 노후 여객자동차터미널 정비향방”, 이범규(2007)의 연구로 대전발전연구원에서 발간된 “여객자동차터미널 개편 및 기능향상 방안 연구”가 있음
 - 교통안전공단(2014)이 국토교통부에 의뢰받아 연구한 “여객자동차터미널 환경개선 방안연구”, 행정중심복합도시건설청, 세종특별시, 한국토지주택공사가 (주)한아도시연구소건축사사무소(2019)에 의뢰하여 연구한 “세종시(행복도시) 여객터미널 개발사업추진 전략수립 정책연구용역 최종보고서” 등이 있음
- 개별 연구로는 교통안전공단 소속 연구원인 유진화 등(2014)의 “여객자동차터미널 시설현황 분석 및 터미널 발전방안 연구”와 보다 최근의 연구로는 박준호(2017)의 석사논문으로 “여객자동차터미널 복합화 추진에 미치는 요인에 관한 연구” 등이 있음
- 이 중에서 정웅기(2014)와 이범규(2007), 유진화 등(2014), 박준호(2017) 등은 모두 터미널 사업 운영 현황분석을 통해 터미널 사업의 경영상태가 악화되고 있다는 사실을 분석해내고 그에 대한 대응책 마련에 초점을 맞추고 있다는 점에서 맥을 같이 하고 있음
- 그러나 이범규(2007), 유진화 등(2014), 박준호(2017)은 그 대안으로 민간 터미널을 복합용도로 개발하는 방안 등 터미널 산업의 경쟁력 강화방안 마련에 초점을 맞추고 있는데 비해, 정웅기(2014)는 민간위주의 수익성 있는 터미널로 발전시켜나가지 못하는 경우 공영터미널로의 전환의 필요성까지 제안하고 있다는 점에서 차이를 보이고 있음

- 한편 교통안전공단(2014)은 보다 엄밀하게 원가분석을 실시하여 그러한 분석결과에 바탕을 두고 구체적인 제도적, 법적 정책대안까지 제시하고 있다는 점에서 차별성을 보이고 있음
- 한아도시연구소건축사사무소(2019)는 “행정중심복합도시 단계별 추진계획”에 따른 수요와 니즈를 충족시키는 사업추진전략 수립을 위해 수행된 연구로서, 구체적으로 대상지 개발여건분석으로부터 사업추진방식, 수요분석, 개발전략, 대안별 주어진 기상 조건 속에서 사업타당성분석 등을 연구한 종합적 연구에 해당됨
- 본 연구는 이들의 연구와는 달리 ‘코로나 19’라는 재난상황에 직면하여 대구시 관내 터미널 사업자에 대한 재정지원이 필요한지, 필요하다면 어느 터미널에 얼마나 어떤 기준으로 지원하는 것이 적절할 것인지에 대한 준거틀을 찾고자 하는데 그 뜻을 두고 있음
- 대부분의 선행연구들이 터미널 경영상태 개선 대안으로 터미널의 복합화 등 환경개선을 통한 이용객 유치와 산업의 경쟁력 강화 필요성을 제시하고 있는데 비해, 본 연구는 터미널서비스의 공적 성격에 초점을 맞추어 재정지원 여부를 확인하는데 주안점을 두고 있다는 점에서 차별성을 보이고 있음
- 또한 한아도시연구소건축사사무소(2019) 연구는 새로운 사업 추진을 위한 전략수립용 보고서인 만큼 특정 사태로 인한 재정지원 여부를 평가하기 위한 본연구와는 과제 자체가 거리가 있는 것으로 판단됨
 - 이 이외에 개별연구들이 다소 발견되나 주로 공간계획, 공간디자인 차원에서 행해진 연구들로서 본 연구와는 관련성을 찾기 힘듦

제3장

코로나 19 이후 대구시 관내 여객자동차터미널 운영실태 분석

제1절 대구시 여객자동차터미널의 일반현황

제2절 터미널별 이용인원 분석

제3절 터미널별 운행횟수 분석

제3장

코로나 19 이후 대구시 관내
여객자동차터미널 운영실태 분석

KRILA

제1절

대구시 여객자동차터미널의 일반현황

- 동대구터미널은 2016년 12월부터 (주)신세계동대구복합환승센터에서 운영하고 있음
 - (주)신세계동대구복합환승센터가 면허권자이기는 하지만, 실제 운영은 (주)코리아와이드터미널에 위탁하고 있음
 - 동대구터미널의 대지면적은 32,683㎡(연면적 37,995㎡)이며, 고속과 시외버스를 동시에 운영하고 있음
 - 주요 노선은 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역임
- 서부터미널은 1975년 5월부터 운영되었으며, 현재 (주)서부정류장에서 운영하고 있음
 - 서부터미널의 대지면적은 11,336㎡(연면적 1,872㎡)이며, 시외버스를 운영하고 있음
 - 주요 노선은 경주, 포항, 마산, 울산 등 경북 남부 및 경남 지역임
- 북부시외터미널은 1973년 9월부터 운영되었으며, 현재 (주)코리아와이드대구 북부에서 운영하고 있음
 - 북부시외터미널의 대지면적은 29,736㎡(연면적 4,404㎡)이며, 시외버스를 운영하고 있음
 - 주요 노선은 강릉, 속초, 원주, 춘천 등 강원 지역임
- 서대구고속터미널은 1982년 10월부터 운영되었으며, 현재 중앙고속·동양고속·(주)코리아와이드터미널이 공동으로 소유하고 있음
 - 3개 회사가 소유자이지만, 대표 운영은 (주)코리아와이드터미널에서 하고 있음

- 서대구고속터미널은 명칭과 달리 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객자동차터미널이 아닌 경유지로 분류됨
- 서대구고속터미널의 대지면적은 3,347㎡(연면적 812㎡)이며, 수도권 지역으로 가는 고속버스를 주요 노선으로 운영하고 있음
- 현풍터미널은 1989년 4월부터 운영되었으며, 행정구역 개편으로 인해 1995년부터 대구광역시 관할로 편입되었음
 - 현풍터미널은 현재 개인이 운영하고 있으며, 2015년 이전부터 경영 악화를 이유로 폐업신청을 한 상태임
 - 현재 달성군에서 현풍시외버스간이정류장 조성을 추진하고 있으나, 사업부지 등 문제로 인해 아직 구체적으로 추진되지 못하고 있음
 - 현풍터미널의 대지면적은 2,475㎡(연면적 729㎡)이며, 시외버스를 운영하고 있음
 - 주요 노선은 부산, 거창, 창녕, 창원 등 경남 지역임

[표 3-1] 고속·시외터미널 현황

터미널명 구분	동대구터미널 (동대구역복합 환승센터 내)	서부터미널	북부시외터미널	서대구고속 터미널 (경유지)	현풍터미널
소재지	동구 동부로 149	남구 월배로 496	서구 서대구로 25	북구 팔달로 103	달성군 현풍중앙로 119
법인명 대표자	(주)신세계 동대구 복합환승센터 배재석	(주)서부정류장 유동영	(주)코리아와이드 대구북부 노현영	(주)코리아와이드 터미널 외 2개사 (중앙고속, 동양고속)	이광수
인가일	16.12.9	75.5.29	73.9.25	82.10.2	89.4.14
대지면적 (㎡)	32,683	11,336	29,736	3,347	2,475
연면적 (㎡)	37,995	1,872	4,404	812	729

터미널명 구분	동대구터미널 (동대구역복합 환승센터 내)	서부터미널	북부시외터미널	서대구고속 터미널 (경유지)	현풍터미널
이용객 (명/일)	9,574	5,036	2,152	1,185	326
운영횟수 (회/일)	816	356	160	232	103
주요 노선	〈3층, 고속〉 서울, 동서울, 경기도, 대전, 청주, 광주, 전주, 목포, 인천공항, 김해공항 등 〈4층, 시외〉 부산, 울산, 마산, 진주, 경주, 포항, 구미, 안동, 강원 등	경주, 포항, 구미, 성주, 마산, 진주, 합천, 의령, 거창, 부곡, 해인사, 창녕, 울산, 전주, 광주, 부산, 안동 등	강릉, 속초, 원주, 춘천, 태백, 고양, 부천, 수원, 수안보, 충주, 김천, 구미, 경주, 포항, 부산 등	서울, 동서울, 인천, 성남, 의정부, 춘천, 대전, 청주, 광주, 순천, 마산, 진주 등	서울, 거창, 부산, 창녕, 창원, 마산 등

제2절 터미널별 이용인원 분석

1. 동대구터미널의 이용인원

- 동대구터미널의 이용인원은 2017년부터 2019년까지 증가하는 추세를 나타냈음
 - 1개월 평균 이용인원은 2017년 287,017명에서 2019년 291,198명으로 증가하였음
 - 1일 평균 이용인원은 2017년 9,436명에서 2019년 9,574명으로 증가하였음

[표 3-2] 동대구터미널 이용인원 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	293,951	283,146	290,228	288,986	289,108	-122	99.96
2	294,990	302,929	309,103	147,118	302,341	-155,223	48.66
3	254,583	286,536	293,536	22,188	278,218	-256,030	7.98
4	273,423	279,764	270,105	43,624	274,431	-230,807	15.90
5	311,709	310,176	296,608	93,961	306,164	-212,203	30.69
6	268,062	275,218	277,682	106,627	273,654	-167,027	38.96
7	292,095	299,870	285,786	-	292,584	-	-
8	301,067	313,735	306,884	-	307,229	-	-
9	270,429	313,920	281,256	-	288,535	-	-
10	307,903	293,716	293,480	-	298,366	-	-
11	273,449	292,852	296,439	-	287,580	-	-
12	302,547	302,718	293,265	-	299,510	-	-
1개월 평균	287,017	296,215	291,198	117,084	291,477	-170,235	40.17
1일 평균	9,436	9,739	9,574	3,860	9,583	-5,612	40.28

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

- 코로나19 사태 이후 동대구터미널의 이용인원은 크게 감소하였으나, 최근 들어 조금 회복되는 기미를 보이고 있음
 - 2020년 3월에 43,624명으로 가장 크게 감소하였으나, 이후 조금씩 증가하는 추세를 나타내고 있음
 - 2020년 6월 현재 106,627명이 이용하고 있는 것으로 나타남
 - 최근 3년 대비 이용인원 비율은 2020년 3월에 7.98%까지 하락하였으나, 2020년 6월에는 38.96%까지 회복되었음
- 2020년 6월까지의 1개월 평균 이용인원은 117,084명으로 최근 3년 대비 170,235명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 40.17% 수준임
 - 2020년 6월까지의 1일 평균 이용인원은 3,860명으로 최근 3년 대비 5,612명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 40.28% 수준임

2. 서부터미널 이용인원

- 서부터미널의 이용인원은 2017년부터 2019년까지 감소하는 추세를 나타냈음
 - 서부터미널의 1일 평균 이용인원은 2017년 5,613명에서 2019년 5,036명으로 577명 감소하였음
 - 1일 평균 이용인원은 2017년 5,613명에서 2019년 5,036명으로 감소하였음
- 코로나19 사태 이후 서부터미널의 이용인원은 크게 감소하였으나, 최근 들어 조금 회복되는 기미를 보이고 있음
 - 2020년 3월에 10,125명으로 가장 크게 감소하였으나, 이후 조금씩 증가하는 추세를 나타내고 있음
 - 2020년 6월 현재 69,065명이 이용하고 있는 것으로 나타남
 - 최근 3년 대비 이용인원 비율은 2020년 3월에 6.25%까지 하락하였으나, 2020년 6월에는 44.16%까지 회복되었음

- 2020년 6월까지의 1개월 평균 이용인원은 64,388명으로 최근 3년 대비 98,183명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 39.61% 수준임
- 2020년 6월까지의 1일 평균 이용인원은 2,123명으로 최근 3년 대비 3,222명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 39.71% 수준임

[표 3-3] 서부터미널 이용인원 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율
1	177,212	155,863	150,519	147,344	161,198	-13,854	91.41
2	166,885	160,908	158,676	81,279	162,156	-80,877	50.12
3	166,726	162,969	156,191	10,125	161,962	-151,837	6.25
4	175,264	164,036	150,179	22,210	163,160	-140,950	13.61
5	187,578	177,957	162,990	56,303	176,175	-119,872	31.96
6	161,471	159,525	148,210	69,065	156,402	-87,337	44.16
7	168,322	161,177	150,962	-	160,154	-	-
8	175,748	165,056	160,377	-	167,060	-	-
9	161,877	170,063	146,587	-	159,509	-	-
10	182,586	165,609	151,795	-	166,663	-	-
11	156,911	162,308	151,145	-	156,788	-	-
12	168,149	160,388	150,338	-	159,625	-	-
1개월 평균	170,727	163,822	153,164	64,388	162,571	-98,183	39.61
1일 평균	5,613	5,386	5,036	2,123	5,345	-3,222	39.71

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

3. 북부시외터미널 이용인원

- 북부시외터미널의 이용인원은 2017년부터 2019년까지 감소하는 추세를 나타냈음
 - 북부시외터미널의 1일 평균 이용인원은 2017년 3,340명에서 2019년 2,152명으로 1,188명 감소하였음
 - 1일 평균 이용인원은 2017년 3,340명에서 2019년 2,152명으로 감소하였음
- 코로나19 사태 이후 북부시외터미널의 이용인원은 크게 감소하였으나, 최근 들어 조금 회복되는 기미를 보이고 있음
 - 2020년 3월에 4,954명으로 가장 크게 감소하였으나, 이후 조금씩 증가하는 추세를 나타내고 있음
 - 2020년 6월 현재 22,829명이 이용하고 있는 것으로 나타남
 - 최근 3년 대비 이용인원 비율은 2020년 3월에 5.39%까지 하락하였으나, 2020년 6월에는 27.57%까지 회복되었음
- 2020년 6월까지의 1개월 평균 이용인원은 24,132명으로 최근 3년 대비 60,005명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 28.68% 수준인 것으로 나타났음
 - 2020년 6월까지의 1일 평균 이용인원은 796명으로 최근 3년 대비 1,971명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 28.76% 수준임

[표 3-4] 북부시외터미널 이용인원 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	109,147	84,568	64,072	57,999	85,929	-27,930	67.50
2	96,250	87,338	68,080	31,158	83,889	-52,731	37.14
3	104,442	93,750	77,755	4,954	91,982	-87,028	5.39
4	106,512	92,775	66,043	10,098	88,443	-78,345	11.42
5	116,010	98,061	70,716	17,751	94,929	-77,178	18.70
6	97,704	86,768	63,931	22,829	82,801	-59,972	27.57
7	95,082	79,156	60,988	-	78,409	-	-
8	98,911	79,318	63,168	-	80,466	-	-
9	97,736	87,191	63,569	-	82,832	-	-
10	107,191	82,831	64,095	-	84,706	-	-
11	95,233	79,342	62,922	-	79,166	-	-
12	94,971	73,249	60,039	-	76,086	-	-
1개월 평균	101,599	85,362	65,448	24,132	84,137	-60,005	28.68
1일 평균	3,340	2,806	2,152	796	2,766	-1,971	28.76

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

4. 서대구고속터미널 이용인원

- 서대구고속터미널의 이용인원은 2017년부터 2019년까지 비슷한 수준을 유지하였음
 - 서대구고속터미널의 1일 평균 이용인원은 2017년 1,091명에서 2019년 1,185명으로 94명 증가하였음
 - 1일 평균 이용인원은 2017년 1,091명에서 2019년 1,185명으로 다소 증가하였음

- 코로나19 사태 이후 서대구고속터미널의 이용인원은 크게 감소하였으나, 최근 들어 조금 회복되는 기미를 보이고 있음
 - 2020년 3월에 3,072명으로 가장 크게 감소하였으나, 이후 조금씩 증가하는 추세를 나타내고 있음
 - 2020년 6월 현재 11,723명이 이용하고 있는 것으로 나타남
 - 최근 3년 대비 이용인원 비율은 2020년 3월에 9.84%까지 하락하였으나, 2020년 6월에는 39.60%까지 회복되었음
- 2020년 6월까지의 1개월 평균 이용인원은 12,946명으로 최근 3년 대비 18,744명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 40.85% 수준임
 - 2020년 6월까지의 1일 평균 이용인원은 427명으로 최근 3년 대비 615명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 40.96% 수준임

[표 3-5] 서대구고속터미널 이용인원 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	40,989	31,701	30,093	32,434	34,261	-1,827	94.67
2	33,530	34,728	34,589	15,101	34,282	-19,181	44.05
3	32,722	30,491	30,428	3,072	31,214	-28,142	9.84
4	33,957	31,031	28,413	4,752	31,134	-26,382	15.26
5	36,312	34,779	30,767	10,595	33,953	-23,358	31.21
6	30,213	29,969	28,622	11,723	29,601	-17,878	39.60
7	30,744	30,317	27,952	-	29,671	-	-
8	32,240	31,260	29,894	-	31,131	-	-
9	28,239	34,668	31,182	-	31,363	-	-
10	35,985	30,493	28,870	-	31,783	-	-
11	30,335	30,753	29,842	-	30,310	-	-
12	33,033	31,967	29,726	-	31,575	-	-
1개월 평균	33,192	31,846	30,032	12,946	31,690	-18,744	40.85
1일 평균	1,091	1,047	1,185	427	1,042	-615	40.96

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

5. 현풍터미널 이용인원

- 현풍터미널의 이용인원은 2017년부터 2019년까지 비슷한 수준을 유지하였음
- 현풍터미널의 1일 평균 이용인원은 2017년 334명에서 2019년 326명으로 8명 감소하였음
- 1일 평균 이용인원은 2017년 334명에서 2019년 326명으로 다소 감소하였음

[표 3-6] 현풍터미널 이용인원 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	11,940	9,249	9,620	9,638	10,270	-632	93.85
2	9,941	9,262	9,921	5,654	9,708	-4,054	58.24
3	10,642	9,387	10,357	1,378	10,129	-8,751	13.60
4	10,308	9,781	9,636	2,279	9,908	-7,629	23.00
5	11,304	10,439	10,592	3,265	10,778	-7,513	30.29
6	9,478	10,188	9,929	4,257	9,865	-5,608	43.15
7	9,525	10,022	9,659	-	9,735	-	-
8	9,681	10,331	10,698	-	10,237	-	-
9	9,200	10,690	9,194	-	9,695	-	-
10	10,113	9,828	9,348	-	9,763	-	-
11	9,322	10,296	10,007	-	9,875	-	-
12	10,300	10,473	10,207	-	10,327	-	-
1개월 평균	121,754	119,946	119,168	4,412	10,024	-5,612	44.01
1일 평균	334	329	326	145	330	-184	44.13

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

- 코로나19 사태 이후 현풍터미널의 이용인원은 크게 감소하였으나, 최근 들어 조금 회복되는 기미를 보이고 있음
 - 2020년 3월에 1,378명으로 가장 크게 감소하였으나, 이후 조금씩 증가하는 추세를 나타내고 있음
 - 2020년 6월 현재 4,257명이 이용하고 있는 것으로 나타남
 - 최근 3년 대비 이용인원 비율은 2020년 3월에 13.60%까지 하락하였으나, 2020년 6월에는 43.15%까지 회복되었음
- 2020년 6월까지의 1개월 평균 이용인원은 4,412명으로 최근 3년 대비 5,612명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 44.01% 수준임
 - 2020년 6월까지의 1일 평균 이용인원은 145명으로 최근 3년 대비 184명이 감소하였으며, 최근 3년 대비 44.13% 수준임

제3절 터미널별 운행횟수 분석

1. 동대구터미널 운행횟수

- 동대구터미널의 운행횟수는 2017년부터 2019년까지 감소하는 추세를 보였으며, 2020년 3월과 4월에 급격하게 감소하였음
 - 1개월 평균 운행횟수는 2017년 26,189회에서 2019년 24,826회로 감소했으며, 2020년 4월 3,901회로 급격하게 감소하였음
 - 최근 3년간 1일 평균 운행횟수는 843회이지만, 2020년의 1일 평균 운행횟수는 401회로 약 52.39% 감소한 것으로 나타남

[표 3-7] 동대구터미널 운행횟수 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년(A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	21,752	25,572	24,803	25,082	24,042	1,040	104.32
2	21,424	25,075	23,983	21,695	23,494	-1,799	92.34
3	25,555	25,987	24,960	3,965	25,501	-21,536	15.55
4	24,342	25,659	24,497	3,901	24,833	-20,932	15.71
5	25,975	26,204	25,014	7,707	25,731	-18,024	29.95
6	25,508	25,522	24,788	10,318	25,273	-14,955	40.83
7	29,026	26,550	25,095	-	26,890	-	-
8	29,759	26,502	25,131	-	27,131	-	-
9	29,514	26,590	25,180	-	27,095	-	-
10	29,706	26,508	24,835	-	27,016	-	-
11	25,604	26,198	24,744	-	25,515	-	-
12	26,101	24,876	24,880	-	25,286	-	-
1개월 평균	26,189	25,937	24,826	12,111	25,651	-13,539	47.22
1일 평균	861	853	816	401	843	-444	47.61

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

2. 서부터미널 운행횟수

- 서부터미널의 운행횟수는 2017년부터 2019년까지 감소하는 추세를 보였으며, 2020년 3월에 급격하게 감소하였음
 - 1개월 평균 운행횟수는 2017년 12,152회에서 2019년 10,838회로 감소했으며, 2020년 3월에는 1,085회로 급격하게 감소하였음
 - 2020년 3월 이후 회복하는 모습을 보였지만, 2020년 6월 기준 최근 3년 대비 약 45%만을 운행하는 것으로 나타남
 - 최근 3년간 1일 평균 운행횟수는 382회이지만, 2020년의 1일 평균 운행횟수는 174회로 209회 감소한 것으로 나타남

[표 3-8] 서부터미널 운행횟수 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	12,276	12,400	11,687	10,726	12,121	-1,395	88.49
2	11,088	11,200	10,220	7,595	10,836	-3,241	70.09
3	12,276	12,338	11,315	1,085	11,976	-10,891	9.06
4	11,970	11,850	10,950	2,970	11,590	-8,620	25.63
5	12,369	12,493	11,253	4,061	12,038	-7,977	33.73
6	12,120	11,550	10,470	5,160	11,380	-6,220	45.34
7	12,555	11,935	10,819	-	11,770	-	-
8	12,555	11,935	10,819	-	11,770	-	-
9	12,150	11,670	10,470	-	11,430	-	-
10	12,155	12,059	10,819	-	11,678	-	-
11	12,150	11,670	10,440	-	11,420	-	-
12	12,155	11,687	10,788	-	11,543	-	-
1개월 평균	12,152	11,899	10,838	5,266	11,629	-6,363	45.28
1일 평균	400	391	356	174	382	-209	45.41

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

3. 북부시외터미널 운행횟수

- 북부시외터미널의 운행횟수는 2017년부터 2019년까지 감소하는 추세를 보였으며, 2020년 3월, 4월에 급격하게 감소하였음
 - 1개월 평균 운행횟수는 2017년 8,120회에서 2019년 4,861회로 감소했으며, 2020년 4월 690회로 급격하게 감소하였음
 - 최근 3년간 1일 평균 운행횟수는 212회지만, 2020년의 1일 평균 운행횟수는 71회로 평균 대비 약 33%만 운행한 것으로 나타남

[표 3-9] 북부시외터미널 운행횟수 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	8,835	7,502	4,867	4,774	7,068	-2,294	67.54
2	7,980	6,776	4,508	3,791	6,421	-2,630	59.04
3	8,587	7,471	5,022	744	7,027	-6,283	10.59
4	8,310	7,230	4,950	690	6,830	-6,140	10.10
5	8,587	7,192	5,146	1,209	6,975	-5,766	17.33
6	7,800	6,000	4,980	1,680	6,260	-4,580	26.84
7	8,060	6,200	5,084	-	6,448	-	-
8	8,060	6,200	5,084	-	6,448	-	-
9	7,800	6,000	4,620	-	6,140	-	-
10	8,060	6,200	4,681	-	6,314	-	-
11	7,800	4,500	4,620	-	5,640	-	-
12	7,564	4,867	4,774	-	5,735	-	-
1개월 평균	8,120	6,345	4,861	2,148	6,442	-4,294	33.34
1일 평균	267	209	160	71	212	-141	33.43

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

4. 서대구고속터미널 운행횟수

- 서대구고속터미널의 운행횟수는 2017년부터 2019년까지 약간 감소했지만, 2020년 3월과 4월 이후 급격하게 감소하였음
- 1개월 평균 운행횟수는 2017년 12,842회에서 2019년 11,863회로 약간 감소했으며, 2020년 4월 1,918회로 급격하게 감소하였음
- 최근 3년간 1일 평균 운행횟수는 401회지만, 2020년의 1일 평균 운행횟수는 181회로 219회 감소한 것으로 나타남

【표 3-10】 서대구고속터미널 운행횟수 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	11,570	11,738	11,909	11,150	11,739	-589	94.98
2	11,570	11,352	11,276	9,445	11,399	-1,954	82.86
3	11,811	12,065	12,065	1,931	11,980	-10,049	16.12
4	10,824	11,830	11,673	1,918	11,442	-9,524	16.76
5	12,224	12,257	12,110	3,651	12,197	-8,546	29.93
6	11,765	11,687	11,642	4,908	11,698	-6,790	41.96
7	14,539	11,994	11,874	-	12,802	-	-
8	15,515	11,941	11,906	-	13,121	-	-
9	15,172	12,032	11,971	-	13,058	-	-
10	15,136	11,968	11,955	-	13,020	-	-
11	11,804	11,734	11,955	-	11,831	-	-
12	12,173	11,721	12,021	-	11,972	-	-
1개월 평균	12,842	11,860	11,863	5,501	12,188	-6,688	45.13
1일 평균	422	390	390	181	401	-219	45.25

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

5. 현풍터미널 운행횟수

- 현풍터미널의 운행횟수는 2017년부터 2019년까지 유지하는 추세를 보였으나, 2020년 3월부터 급격하게 감소하였음
- 현풍터미널 1일 평균 운행횟수는 2017년 108회에서 2019년 103회로 5회 감소했지만, 2020년 4월 608회로 급격하게 감소하였음
- 최근 3년간 1일 평균 운행횟수는 106회지만, 2020년의 1일 평균 운행횟수는 45회로 61회 감소한 것으로 나타남

[표 3-11] 현풍터미널 운행횟수 추이

구분	2017년	2018년	2019년	2020년 (A)	2017-19년 평균(B)	차이 (A-B)	비율 (A/B)
1	3,348	3,348	3,348	3,069	3,348	-279	91.67
2	3,024	3,024	3,024	2,352	3,024	-672	77.78
3	3,348	3,348	3,348	633	3,348	-2,715	18.91
4	3,240	3,240	3,240	608	3,240	-2,632	18.77
5	3,348	3,348	3,348	647	3,348	-2,701	19.32
6	3,240	3,240	3,240	898	3,240	-2,342	27.72
7	3,348	3,348	3,069	-	3,255	-	-
8	3,348	3,348	3,069	-	3,255	-	-
9	3,240	3,240	2,970	-	3,150	-	-
10	3,348	3,348	3,069	-	3,255	-	-
11	3,240	3,240	2,970	-	3,150	-	-
12	3,348	3,348	3,069	-	3,255	-	-
1개월 평균	3,285	3,285	3,147	1,368	3,239	-1,871	42.23
1일 평균	108	108	103	45	106	-61	42.35

자료: 대구광역시 2020년 6월 교통량월보.

제4장

대구시 관내 터미널 원가 분석

제1절 터미널 원가 분석의 개요

제2절 여객자동차터미널 운영업체의 손익분기점
(Break Even Point) 분석

제3절 여객자동차터미널 운영업체에 대한 적정
지원 방안

제4장

대구시 관내 터미널 원가 분석

KRILA

제1절

터미널 원가 분석의 개요

- 원가의 발생행태는 매출액의 증감에 따라 변동되는 변동원가와 매출액의 증감과 관계없이 고정적으로 발생하는 고정원가로 구분이 됨
- 여객자동차터미널 운영회사의 주된 운영수익은 승차권매표에 따른 대표수수료이며, 자가터미널 운영회사의 경우는 임대수익 및 박차수익 등을 추가하고 있음
 - 대표수수료는 승차권발권량(여객수)에 변동되는 특성을 가지고 있으며, 임대수익과 박차수익의 경우는 통상 고정수익에 해당한다고 볼 수 있음
- 여객자동차터미널 운영회사는 고정된 장소에서 터미널 사업을 영위하고 있는데 터미널 사업의 운영을 위한 주된 비용은 매표시설을 운영하기 위한 인건비, 해당 시설 임차를 위한 임차비용과 해당 시설자산의 유지를 위한 세금과공과 및 유지보수비, 일반관리비 등으로 구성되어 있음
- 대구지역에서 운영중인 여객자동차터미널 운영회사는 동대구터미널, 서부터미널, 북부시외터미널, 서대구고속터미널, 현풍터미널 5개사가 있는데, 현풍터미널은 개인사업체로 운영되고 나머지 4개사는 법인의 형태로 운영되고 있음
 - 여객자동차터미널 5개사 중 동대구터미널과 서대구고속터미널을 제외한 3개사의 최근 년도의 재무제표를 입수하였으며, 3개사의 손익계산서는 [표 4-1], [표 4-2], [표 4-3과 같음
- 여객자동차터미널 운영업체의 손익계산서의 비용 구성내역을 살펴보면 크게 인건비성 비용, 터미널운영 관련비용으로 구분할 수 있음

- 우선 인건비성 비용은 고용인원과 관련된 임직원급여, 복리후생비, 여비교통비 등이 있으며, 터미널운영 관련비용은 전력비, 수도광열비, 세금과공과, 감가상각비 등으로 구성되어 있음
- 인건비성 비용은 인원을 줄이지 않는 한 고정된 고정비용이고, 터미널운영 관련비용도 고정비용으로 판단됨 따라서 터미널운영업체의 판매비와일반 관리비는 거의 대부분이 고정되어 있는 고정비용으로 분석됨
- 사업가가 어떠한 사업을 운영함에 있어서 고정적인 고정비의 발생은 필수적인데, 예를 들면, 사업을 위한 사무실비용, 최소한의 인원고용에 따른 인건비 등은 매출의 발생과 관련없이 필수적으로 발생하는 고정비에 해당함
- 사업가가 사업을 수행하는 이유는 사업을 통한 이윤의 확보가 기본적인 목적이라고 할 수 있음 사업가가 사업을 수행함에 있어서 매출을 통해 매출원가(변동비)를 초과하는 이익을 발생하는 것은 기본적인 사항임
 - 예를 들어 물건을 사온 원가(매출원가)보다 매출을 크게 하는 것은 기본이라고 할 수 있음
- 매출에서 변동원가(매출원가)를 차감한 이익을 공헌이익이라고 하는데, 사업가는 매출을 통해 발생시킨 공헌이익(매출-변동원가)으로 고정비를 커버한 이후 이윤을 확보하게 됨 사업가가 공헌이익을 산정할 수 있으면 고정비를 회수할 수 있는 매출액의 수준인 손익분기점을 산출해 낼 수 있음
- 코로나 사태로 인하여 운송승객이 감소함에 따라 여객자동차터미널 운영업체는 대표수수료가 급감하게 되었고, 대표수수료 급감은 연간고정비 조차 회수하지 못하는 상황이 발생하게 되어 경영을 유지하기 힘든 상황이 발생하게 되었음
- 영세한 여객자동차터미널 운영업체가 코로나사태 이후에 영업을 지속하기 위하여는 최소한 매출액이 발생하는 고정비는 회수할 수 있는 수준이 되어야 가능할 것임

- 이에 여객자동차터미널 운영업체가 고정비를 회수할 수 있는 최소한의 매출액을 산정해내는 손익분기점 분석이 필요하다고 판단됨
 - 손익분기매출에 미달하는 매출이라면 사업운영주는 고정비의 부담을 감당하지 못하고 사업의 폐지를 생각할 수 밖에 없는 상황이 발생하게 될 것임
- 여객자동차터미널 운영업체의 매출이 대표수수료만 있다고 가정하고, 대표수수료는 대표가액의 6%라고 가정하고, 고정비만 있고 변동비는 없다고 가정할 경우에 연간고정비를 회수할 수 있는 연간대표가액(손익분기점)은 다음과 같은 산식으로 산정이 가능함

$$\text{연간 손익분기 대표가액} = \text{연간고정비} / (\text{대표가액} * 6\%)$$

- 대구 소재 5개의 여객자동차터미널 중 재무제표를 입수할 수 있는 현풍터미널, 서부터미널, 북부시외터미널에 대하여 고정비를 회수할 수 있는 이용객수를 산정하는 손익분기점 분석을 다음과 같은 방식으로 수행하였음
 - 손익계산서의 수익항목 중에 대표수수료 이외의 수익(박차료, 임대료, 잡수익)은 고정수익으로 분류하였음
 - 19년도의 연간 대표수수료금액을 연간 터미널이용객수로 나누어 1인당 대표수수료금액을 산정하였음
 - 판매비와 관리비의 항목 전부를 고정비용으로 가정하였으며, 손익분기점 분석시 손익계산서를 파악한 기간인 2년 또는 3년의 판매비와관리비 평균액을 고정비로 가정하였고, 해당기간 동안의 대표수수료이외의 수익의 평균액을 고정수익으로 가정하였음
 - 연간 고정비 부담액은 평균 판매비와관리비 금액에서 평균고정수익을 차감한 금액을 가정하였음
 - 연간고정비 부담액(평균판매비와관리비-평균고정수익)을 1인당 대표수수료금액으로 나눈 수치를 손익분기터미널이용객수로 산정하였음

제2절

여객자동차터미널 운영업체의 손익분기점 (Break Even Point) 분석

1. 서부터미널의 손익분기점 분석

- 2019년 1월 이후 코로나사태가 발생한 2020년 4월 까지의 서부터미널의 이용객 현황은 다음과 같음

구분	이용객수(명)	구분	이용객수(명)
19년 1월	150,519	19년 9월	146,587
19년 2월	158,676	19년 10월	151,795
19년 3월	156,191	19년 11월	151,145
19년 4월	150,179	19년 12월	150,338
19년 5월	162,990	20년 1월	147,344
19년 6월	148,210	20년 2월	81,279
19년 7월	150,962	20년 3월	10,125
19년 8월	160,377	20년 4월	22,210

- 서부터미널의 2019년도 대표수수료와 터미널이용객수 현황은 다음과 같음

구분	금액(원)
19년도 대표수수료	1,393,691,911
19년도 이용객수(명)	1,837,969
1인당 대표수수료	758

- 2019년도 서부터미널 운영업체의 손익분기점 분석을 위하여 매출액 중에 임대료수익과 박차료수익은 터미널 이용객수와 관련없이 발생하는 고정수익으로 가정하였으며, 서부터미널의 고정비용은 2018년부터 2019년도 까지의 판매비와관리비 평균액을 적용하였음

- [표 4-1]에서 보는 바와 같이 서부터미널의 2018년도부터 2019년도까지 고정수익인 임대료수익과 박차료수익의 평균액은 521,213천원이고, 판매비와관리비의 2년 평균액은 1,346,917천원으로 나타남
- 서부터미널의 연간고정비 부담금액은 판매비와관리비의 평균액(1,346,917천원)에서 고정수익의 평균액(521,213천원)을 차감한 825,704천원으로 추정할 수 있음
- 연간고정비인 825,704천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 여객자동차터미널 최소이용객수는 1,089,320명(825,704천원/758원)으로 산정할 수 있음
- 2019년도 서부터미널의 연간 이용객수가 1,837,969명으로 연간 손익분기이용객수 1,089,320명을 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 이윤을 획득하고 있는 것으로 추정할 수 있음

2. 북부시외터미널의 손익분기점 분석

- 2019년 1월 이후 코로나사태가 발생한 2020년 4월 까지의 북부시외터미널의 이용객 현황은 다음과 같음

구분	이용객수(명)	구분	이용객수(명)
19년 1월	64,072	19년 9월	63,569
19년 2월	68,080	19년 10월	64,095
19년 3월	77,755	19년 11월	62,922
19년 4월	66,043	19년 12월	60,039
19년 5월	70,716	20년 1월	57,999
19년 6월	63,931	20년 2월	31,158
19년 7월	60,988	20년 3월	4,954
19년 8월	63,168	20년 4월	10,098

- 북부시외터미널의 2019년도 대표수수료와 터미널이용객수 현황은 다음과 같음

구분	금액(원)
19년도 대표수수료	817,561,159
19년도 이용객수(명)	785,378
1인당 대표수수료	1,040

- 2019년도 북부시외터미널 운영업체의 손익분기점 분석을 위하여 매출액 중에 잡수익과 관리비는 터미널 이용객수와 관련없이 발생하는 고정수익으로 가정하였으며, 북부시외터미널의 고정비용은 2017년부터 2019년도까지의 3년 평균 판매비와관리비 금액을 적용하였음
- [표 4-2]에서 보는 바와 같이 북부시외터미널의 2017년도부터 2019년도까지 고정수익인 잡수익과 관리비의 평균액은 1,805,724천원이고, 판매비와관리비의 3년 평균액은 2,569,919천원으로 나타남
- 북부시외터미널의 2019년도 연간고정비 부담금액은 3년간 판매비와 관리비의 평균액(2,569,919천원)에서 고정수익의 평균액(1,805,724천원)을 차감한 764,195천원으로 추정할 수 있음
 - 연간고정비인 764,195천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 북부시외터미널 최소이용객수는 734,803명(764,195천원/1,040원)으로 산정할 수 있음
- 2019년도 북부시외터미널의 연간 이용객수가 785,378명으로 연간 손익분기이용객수 872,168명에 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 고정비를 회수하고 있는 것으로 추정할 수 있음
 - 그러나 북부시외터미널의 손익계산서상 임원급여의 연간 평균액이 954백만원(판관비의 37% 수준)으로 나타나고 있어 임원급여에 대한 보상이 타 터미널에 비하여 크게 나타나고 있는 특징이 있음

3. 현풍터미널의 손익분기점 분석

- 2019년 1월 이후 코로나 사태가 발생한 2020년 4월까지의 현풍터미널의 이용객 현황은 다음과 같음

구분	이용객수(명)	구분	이용객수(명)
19년 1월	9,620	19년 9월	9,194
19년 2월	9,921	19년 10월	9,348
19년 3월	10,357	19년 11월	10,007
19년 4월	9,636	19년 12월	10,207
19년 5월	10,592	20년 1월	9,638
19년 6월	9,929	20년 2월	5,654
19년 7월	9,659	20년 3월	1,378
19년 8월	10,698	20년 4월	2,279

- 상기표를 살펴보면, 코로나가 발생한 이후 20년 2월, 3월, 4월의 이용객수가 급감한 것을 확인할 수 있음
- 이용객수가 급감함에 따라 대표수수료도 급감하였을 것이고, 터미널운영에 소요되는 고정비를 회수하지 못하여 경영상 애로를 심각하게 겪었을 것으로 예상됨
- 현풍터미널의 2019년도 대표수수료와 터미널이용객수 현황은 다음과 같음

구분	금액(원)
19년도 대표수수료	113,121,289
19년도 이용객수(명)	119,168
1인당 대표수수료	949

- 현풍터미널의 1인당 이용객을 통하여 획득한 1인당 대표수수료는 연평균적으로 949원으로 산출이 됨

- 현풍터미널의 임직원의 고용현황은 2019년 11월부터 2020년 5월까지 임직원의 고용현황은 5명으로 유지되고 있는 것으로 확인되는 상황이고, 인건비 이외의 기타의 비용이 3개년 평균금액으로 고정되어 있다고 가정할 경우의 현풍터미널의 연간 손익분기 대표수수료를 산정해 볼 필요성이 있음
- 손익분기점에 해당하는 정도의 대표수익을 달성하기 위하여 터미널 이용객수가 어느 정도인지를 분석하여야 경영상 애로의 정도를 확인할 수 있을 것임
- [표 4-3]에서 보는 바와 같이 현풍터미널의 판매비와 관리비의 3년 평균액은 156,431천원이고, 임대료수익이 3년 평균액은 31,591천원으로 나타남
- 고용인원이 유지된다고 가정하고 3년간 판매비와 관리비 평균액이 고정비라고 가정할 경우 현풍터미널의 연간 고정비 부담금액은 3년평균 판매비와 관리비에서 고정수익인 3년평균 임대료수익을 차감한 124,840천원(156,431천원-31,591천원)으로 추정할 수 있음
- 연간고정비인 124,840천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 손익분기점인 여객자동차터미널 최소이용객수는 131,549명(124,840천원/949원)으로 산정할 수 있음
- 이는 현풍터미널의 이용객수가 131,549명에 도달하지 못하는 경우 현풍터미널 운영업체는 적자를 볼 수 밖에 없는 상황이라고 판단할 수 있음
- 2019년도 현풍터미널의 연간 이용객수가 119,168명으로 연간 손익분기 이용객수 131,549명에 미달하고 있어 경영상의 애로는 코로나사태 이전부터 발생하였을 것으로 추정할 수 있음

4. 경기권 여객자동차터미널 사례(인터뷰)

- 여객자동차터미널의 매출과 원가의 구성내용을 확인하기 위하여 경기도 안양에 소재한 여객자동차터미널 운영업체의 대표를 인터뷰하였고, 인터뷰를 통하여 확인한 내용은 다음과 같음
- 매표수수료는 운임의 10.5%를 부가가치세를 포함하여 수익하고 있으며, 우선적으로 고객 또는 카드사로부터 터미널이 대금을 수령한 후 매표수수료금액을 제외한 나머지금액을 각 버스회사에 지급하고 있음
- 버스터미널 사업은 원래 안정적이고 예측가능한 상황으로 운송객들이 지불하는 매표금액의 일정비율을 수익으로 획득하는 방식인데, 메르스때는 2-3주 정도 승객이 감소하는 상황이었으나, 코로나 때는 상황이 심각함
- 6월 현재 시외버스편이 40% 정도 운행하고 있으며 승객은 전년도에 비하여 30% 수준에 그치고 있음. 2월부터 이용객이 감소하게 되었는데 3월과 4월은 전년도의 10-20% 수준에 그치고 있음
 - 매표와 관련하여 카드수수료, 통합예약시스템 전산수수료 등은 버스회사에서 부담하고 있어 여객자동차터미널의 원가로 반영되지 않고 있으며, 여객자동차터미널 운영시 매표액과 연계되어 지출되는 비용은 없고 거의 대부분이 고정비용에 해당함
- 여객자동차터미널의 운영시간은 오전 6시부터 오후 9시까지 운영되고 있는데, 해당 근무시간 동안 시간대별로 3인을 고용하고 있으며, 매표창구는 1개를 운영하고 있음
- 적정 근무인원은 시간당 1백만원 매표액(시간당 60-70명 수준)으로 1인기준으로 1개의 매표창구를 운영할 수 있음. 그러나 코로나 발생이후 인건비 부담으로 새벽시간 때 1인을 고용하고 2인은 퇴직처리하였으며, 대표가 직접 터미널에 상주하고 있음

- 터미널이 도로변에 위치하고 있다보니 도로점용료가 연간 8백만원정도 발생하고 있는데, 코로나 발생이후 자치단체에서 대합실 부분에 대한 도로점용료를 면제하고 사무실부분에 대한 부분은 50% 감면해 주고 있음
- 안양지역 여객자동차터미널을 운영하는 대표와 인터뷰한 결과 다음과 같은 사항을 확인할 수 있음
- 시외버스 운영업체의 발생비용은 거의 대부분 고정비용으로 대표수수료금액이나 승객이용객수가 줄어든다고 하여 비용이 줄어들지 않는 특성을 가지고 있음
- 승객이용수가 줄어들어 대표수수료가 줄어드는 경우 고정비인 고용인원의 인건비를 절감하기 위하여 퇴직을 유도하여야 하며, 퇴직인원의 근무시간에는 사업주가 근무하여야 함
- 여객자동차터미널의 부지와 건물을 별도로 소유하고 있는 경우에는 대표수수료 이외에 고정수익인 임대료수익이나 박차료수익이 발생할 수 있는데, 해당 고정수익이 있는 업체의 경우에는 코로나로 인한 승객수 감소에도 어느 정도 발생 비용을 커버할 수 있는 여지가 있음
- 코로나 사태이후 여객자동차터미널 운영사업은 변동비의 금액이 거의 없다보니 고정비를 줄이는 방안으로 사업을 운영할 수 밖에 없는 상황인데 고정비 절감을 위한 구조조정방안으로 취할 수 있는 대책이 별로 없음
- 여객자동차터미널의 운영업은 일반시민 입장에서 보편적인 서비스로 볼수 있는 여객수송의 업무를 위하여 필수적으로 구비되어야 하는 시설운영업으로 볼수 있는데, 여객자동차터미널 운영업체의 대표와의 인터뷰 결과 코로나로 인해 발생한 경영상 애로를 다소 해소하기 위한 방안으로는 고정비 부담을 경감시킬수 있는 방안을 요청하고 있음

제3절 여객자동차터미널 운영업체에 대한 적정 지원 방안

1. 적정규모 산출을 위한 단계적 접근

- 여객자동차터미널 운영업체가 코로나로 인하여 여객수 감소에 따른 경영상 애로에 대한 경영손실의 규모를 확인하고 해당 경영손실에 대한 지방자치단체의 지원규모를 결정하기 위해서는 다음과 같은 절차를 따를 필요성이 있음
- 1단계 : 연간고정비에서 고정적으로 발생하는 고정수익을 차감하여 연간고정비 부담액 규모를 파악함
- 2단계 : 여객자동차터미널 운영업체의 연간고정비 부담액규모를 파악하고, 해당 고정비를 12개월로 나누어서 월간 고정비 규모를 예측함
- 3단계 : 여객 1인당 평균대표수익(연간대표수익/연간이용객수)을 산정함
- 4단계 : 연간 손익분기이용객수(연간고정비부담액/1인당대표수익)를 산정하고 월간손익분기이용객수를 산정함
- 5단계 : 코로나로 인한 기간동안의 영업손실규모를 추정한다. 추정방법은 월간 고정비부담액-[월별 터미널이용객수×1인당대표수익]로 산정함
- 6단계 : 고정비 항목 중에 종업원수와 여객이용객수와 관련없이 픽스되어 있는 고정비항목(예를들면, 터미널부지에 대한 세금과공과, 터미널의 수도 광열비 등)을 별도로 선별하고 대표수익을 비교함
- 7단계 : 시외버스 터미널 운영업체에 대한 지원방안을 결정한다. 지원방안으로는 상기 5단계에서 산정한 경영손실에 대하여 지원하는 방안과 6단계에서 선별한 고정비에서 대표수익을 차감한 금액에 대하여 지원하는 방안을 우선적으로 생각해 볼 수 있을 것임

2. 터미널별 분석결과

- 재무제표를 제출받을 수 있었고, 현금흐름의 구체적 사유를 제시한 현풍터미널의 사례를 상기 절차에 따라 분석하면 다음과 같음

구분	금액(원)
연간고정비(19년도 판관비)	156,431,057
-연간고정수익(임대료)	32,791,071
=연간부담고정비	123,639,986

- 1단계 : 연간부담고정비의 산출(BEP분석에서는 3년평균고정비를 적용했으나, 본 분석에서는 19년도 고정비를 적용하였음)
- 2단계 : 월간 고정비 부담액 10,303,332원(=123,639,986/12개월)
- 3단계 : 1인당 대표수수료의 산정

구분	금액(원)
19년도 대표수수료	113,121,289
19년도 이용객수(명)	119,168
1인당 대표수수료	949

- 4단계 : 연간 손익분기이용객수(연간고정비부담액/1인당대표수익) 산정

구분	금액(원)
연간부담고정비	123,639,986
(÷)1인당 대표수수료	949
(=)연간 손익분기 이용객수	130,284명
(÷12=)월간 손익분기 이용객수	10,857명

○ 5단계 : 코로나로 인한 기간(20년 2,3,4월)동안의 영업손실규모 추정

구분	20년 2월	20년 3월	20년 4월
월손익분기이용객수	10,857명	10,857명	10,857명
(-)실제 월이용객수	5,654명	1,378명	2,279명
(=)BEP미달이용객수	5,203명	9,479명	8,578명
(×)1인당매표수수료	949원	949원	949원
(=)손실액 추정	4,937,647원	8,995,571원	8,140,522원

○ 6단계 : 월간 고정비 부담액 10,303,332원(=123,639,986/12개월)과 손실액 추정

구분	20년 2월	20년 3월	20년 4월
월간고정비 부담액	10,303,332원	10,303,332원	10,303,332원
(-)월매표수익	5,256,064원	1,837,412원	2,942,494원
(=)손실액추정	5,047,268원	8,465,920원	7,360,838원

[표 4-1] 서부터미널의 손익계산서

(단위: 원)

구분	19년도	18년도	2년 평균
I. 매출액	1,914,750,911	1,822,802,782	1,868,776,847
터미널사용료수입	1,393,691,911	1,301,435,282	1,347,563,597
임대료수입	370,953,000	365,459,000	368,206,000
박차료수입	150,106,000	155,908,500	153,007,250
II. 매출원가	-	-	-
III. 매출총이익	1,914,750,911	1,822,802,782	1,868,776,847
IV. 판매비와 관리비	1,419,131,059	1,274,703,870	1,346,917,465
임원급여	447,843,670	400,864,510	424,354,090
직원급여	454,485,110	490,069,840	472,277,475
용역비	164,400,000	152,400,000	158,400,000

구분	19년도	18년도	2년 평균
퇴직급여	11,254,770	10,851,900	11,053,335
퇴직총당금전입액	51,515,400	-	25,757,700
복리후생비	56,635,459	55,394,215	56,014,837
여비교통비	3,712,700	5,315,280	4,513,990
접대비	3,593,400	2,801,000	3,197,200
통신비	1,715,834	1,595,820	1,655,827
수도광열비	36,947,282	35,627,951	36,287,617
세금과공과	88,812,087	77,282,545	83,047,316
감가상각비	10,979,644	8,990,233	9,984,939
수선비	51,765,000	4,503,773	28,134,387
보험료	631,340	415,920	523,630
교육훈련비	1,682,000	250,000	966,000
도서인쇄비	833,750	1,157,500	995,625
회의비	2,731,000	-	1,365,500
소모품비	8,680,980	7,364,837	8,022,909
지급수수료	17,498,374	16,850,896	17,174,635
잡비	2,599,259	2,967,650	2,783,455
경조비	814,000	-	407,000
V. 영업이익	495,619,852	548,098,912	521,859,382
VI. 영업외수익	230,478,942	149,725,503	190,102,223
이자수익	142,351,231	87,084,238	114,717,735
전기오류수정이익	24,800	-	12,400
잡이익	88,102,911	62,641,265	75,372,088
VII. 영업외비용	100,000	102,000	101,000
유형자산처분손실	-	2,000	1,000
기부금	100,000	100,000	100,000
VIII. 법인세차감전이익	725,998,794	697,722,415	711,860,605
IX. 법인세등	137,719,726	131,498,931	134,609,329
X. 당기순이익	588,279,068	566,223,484	577,251,276

[표 4-2] 북부시외터미널의 손익계산서

(단위: 원)

구분	19년도	18년도	17년도	3년 평균
I. 매출액	2,587,727,194	2,723,354,988	2,827,255,542	2,712,779,241
매표수수료	817,561,159	886,417,362	1,004,238,866	902,739,129
잡수입	1,297,207,810	1,388,163,126	1,356,520,836	1,347,297,257
관리비	472,958,225	448,774,500	453,549,003	458,427,243
군후급수수료	-	-	12,946,837	4,315,612
II. 매출원가	-	-	-	-
III. 매출총이익	2,587,727,194	2,723,354,988	2,827,255,542	2,712,779,241
IV. 판매비와 관리비	2,624,163,558	2,640,084,920	2,445,510,916	2,569,919,798
임원급여	954,000,000	954,000,000	954,000,000	954,000,000
급여	455,699,480	455,339,480	385,687,050	432,242,003
퇴직급여	117,474,957	79,588,932	115,674,272	104,246,054
복리후생비	31,502,899	47,925,753	46,720,754	-
여비교통비	31,538,526	15,449,450	18,276,800	21,754,925
접대비	-	9,600,803	52,435,448	20,678,750
통신비	1,529,038	2,112,154	2,583,754	2,074,982
수도광열비	96,959,391	84,846,551	85,040,672	88,948,871
세금과공과	97,142,311	89,566,937	81,043,062	89,250,770
감가상각비	55,244,639	54,818,103	54,818,103	54,960,282
수선비	-	26,660,000	17,458,179	14,706,060
보험료	41,416,059	66,530,958	59,438,413	55,795,143
차량유지비	1,995,000	3,593,000	2,291,000	2,626,333
도서인쇄비	1,513,642	1,085,340	4,014,260	2,204,414
소모품비	26,161,226	25,692,763	24,994,143	25,616,044
지급수수료	33,168,209	18,843,420	16,364,250	22,791,960
관리비	678,818,181	704,431,276	524,670,756	635,973,404
V. 영업이익(손실)	(36,436,364)	83,270,068	381,744,626	142,859,443
VI. 영업외수익	42,932,187	36,869,879	21,521,624	33,774,563
이자수익	792,816	8,215,106	12,952,570	7,320,164
배당금수익	25,363,200	6,903,000	-	10,755,400
유형자산처분이익	-	498,999	-	166,333

구분	19년도	18년도	17년도	3년 평균
법인세환급액	-	6,355,890	-	2,118,630
잡이익	16,776,171	14,896,884	8,569,054	13,414,036
VII. 영업외비용	28,231,858	27,864,631	103,275,761	53,124,083
이자비용	28,230,502	27,849,731	26,054,326	27,378,186
기부금	-	-	77,000,000	25,666,667
잡손실	1,356	14,900	221,435	79,230
III. 법인세차감전이익(손실)	(21,736,035)	92,275,316	299,990,489	123,509,923
IX. 법인세등	-	-	20,085,640	6,695,213
X. 당기순이익(손실)	(21,736,035)	92,275,316	279,904,849	116,814,710

[표 4-3] 현풍터미널의 손익계산서

(단위: 원)

구분	19년도	18년도	17년도	3년 평균
I. 매출액	25,912,360	177,980,030	123,764,171	175,885,520
임대료수입	32,791,071	31,200,000	30,782,143	31,591,071
매표수수료	113,121,289	146,780,030	92,982,028	117,627,782
보조금	80,000,000	-	-	26,666,667
II. 매출원가	-	-	-	-
III. 매출총이익	225,912,360	177,980,030	123,764,171	175,885,520
IV. 판매비와 관리비	196,715,136	160,840,854	111,737,181	156,431,057
직원급여	10,800,000	10,800,000	10,300,000	10,633,333
잡급	39,600,000	32,400,000	32,400,000	34,800,000
복리후생비	26,345,500	22,868,966	21,560,000	23,591,489
여비교통비	3,256,800	3,216,288	1,125,600	2,532,896
접대비	8,527,868	9,656,260	5,875,977	8,020,035
통신비	720,800	1,200,000	1,200,000	1,040,267
수도광열비	1,477,690	1,283,730	625,000	1,128,807
전력비	824,075	860,000	715,600	799,892
세금과공과	12,066,079	11,416,598	11,362,599	11,615,092
감가상각비	9,800,000	9,800,000	9,800,000	9,800,000
보험료	2,450,520	1,494,060	1,663,420	1,869,333

구분	19년도	18년도	17년도	3년 평균
차량유지비	3,272,100	2,013,040	3,568,000	2,951,047
소모품비	8,679,838	10,479,040	2,309,090	7,155,989
지급수수료	45,974,000	27,300,000	1,200,000	24,824,667
잡비	22,919,866	16,052,872	8,031,895	15,668,211
V. 영업이익	29,197,224	17,139,176	12,026,990	19,454,463
VI. 영업외수익	1,450,000	1,260,000	10,000	906,667
잡이익	1,450,000	1,260,000	10,000	906,667
VII. 영업외비용	-	-	-	-
VIII. 소득세차감전이익	30,647,224	18,399,176	12,036,990	20,361,130
IX. 소득세등	1,108,000	1,234,000	-	780,667
X. 당기순이익	29,539,224	17,165,176	12,036,990	19,580,463

제5장

연구결과 종합 및 정책제언

제1절 연구결과 종합

제2절 정책제언

제5장

연구결과 종합 및 정책제언

KRILA

제1절

연구결과 종합

1. 여객자동차터미널 재정지원의 법적 근거

□ 여객자동차운수사업법(약칭: 여객자동차법)

- 「여객자동차 운수사업법」 제50조(재정지원)는 국가가 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있는 법적 근거를 제공함

□ 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률

- 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제3조는 대중교통 교통 및 지원에 대한 정부 등의 책무를 정의하고 있으며, 제12조는 정부가 재정지원을 할 수 있게 하는 대중교통육성 사업을 정의하고 있음

□ 대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례

- 「대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례」 제3조는 대구광역시가 여객자동차 운수사업자에게 재정 지원할 수 있는 사업에 대해 정의하고 있음
 - 재정지원 가능 사업은 「여객자동차 운수사업법」 제50조제2항, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제11조제1항 및 제12조에 해당하는 사업 외에도 대중교통 간 환승할인제로 인한 결손액의 보전에 대한 자금 지원을 포함함

2. 여객자동차터미널 재정지원의 이론적 근거

- 터미널 서비스의 공공재적 성격을 살펴보았을 때 일정한 넓이를 가진 버스 터미널에 버스가 혼잡한 수준이 되기 전까지는 버스가 한 대 더 이용하는 지 아닌지가 크게 중요한 의미를 갖지 않을 수음
- 어느 범위까지는 비경합성이 있는 공공재적 성격을 함유하고 있다고 볼 수 있을뿐만 아니라 버스터미널은 사용료를 지불하지 않는 버스로 하여금 해당 터미널을 이용하지 못하게 할 수 있다는 점에서 '배제'가 가능한 서비스로 볼 수 있음
- 외부경제와 외부불경제의 개념과 공적 개입의 논리에 비추어 보면 버스터미널이 제공하는 서비스는 버스터미널을 이용하는 버스나 이용객뿐 아니라 예를 들어 버스터미널 주변의 자영사업자들의 사업에 긍정적 영향을 주면서도 버스터미널의 운영에 소요되는 비용을 부담하지 않고 있는 전형적인 외부경제의 일종에 해당되는 것으로 볼 수 있음
- 도시기능과 도시기반시설로서의 여객자동차터미널은 궁극적으로 도시 내 산업활동을 위한 숙련 또는 비숙련 노동자들의 일자리 활동을 지원하고 노동자들과 소비자들이 오가는 장소로서 터미널서비스가 갖는 사회적 의미가 더 커지고 있다는 것은 터미널 서비스가 갖는 생산 및 생활밀착형 공공 시설로서의 의미가 더욱 커지고 있다고 해석할 수 있음

3. 여객자동차터미널 재정손실로 인한 공공서비스 제공 위기

- 대구 소재 5개 여객자동차터미널의 코로나-19 전과 후 이용수요를 비교한 결과 터미널별 이용객수는 전반적으로 매우 급감한 것으로 나타났음
- 이용객수의 급감은 터미널의 재정손실로 이어지며 이로 인한 대중교통 수단이라는 공공서비스의 제공위기로 귀착될 수 있는 바, 터미널별 이용객수 변화 현황을 살펴보면 다음과 같음

□ 동대구터미널

- 동대구터미널의 2017년부터 2019년도까지 3년간 월평균 이용객수를 살펴보면 291,477명임
- 반면 코로나가 발생한 2020년도 1월부터 6월까지의 월평균 이용객수는 117,084명으로써 이용객수가 월평균 약 59%가 감소하였음을 알 수 있음
- 특히 2020년 3월에는 이전 3년 월평균 대비 7.98% 정도의 이용객만 있었다는 것을 알 수 있음

□ 서부터미널

- 서부터미널의 2017년부터 2019년도까지 3년간 월평균 이용객수를 살펴보면 162,571명임
- 반면 코로나가 발생한 2020년도 1월부터 6월까지의 월평균 이용객수는 64,388명으로써 이용객수가 월평균 60.4%가 감소하였음을 알 수 있음
- 2020년 3월에는 이전 3년 월평균 대비 6.25% 정도의 이용객만 있었다는 것을 알 수 있음
- 서부터미널의 경우도 코로나 발생 전이었던 1월의 이용객수도 전년 3년 평균대비 91.41% 정도에 미치고 있었다는 점을 알 수 있음

□ 북부시외터미널

- 북부시외터미널의 2017년부터 2019년도까지 3년간 월평균 이용객수를 살펴보면 84,137명임
- 반면 코로나가 발생한 2020년도 1월부터 6월까지의 월평균 이용객수는 24,132명으로써 이용객수가 월평균 71.3%가 감소하였음을 알 수 있음
- 2020년 3월에는 이전 3년 월평균 대비 6.25% 정도의 이용객만 있었다는 것을 알 수 있음

- 북부시외터미널의 경우도 코로나 발생 전이었던 1월의 이용객수가 전년 3년 평균대비 67.5% 정도에 미치고 있었다는 점을 알 수 있음

□ 서대구고속터미널(경유지)

- 서대구고속터미널의 2017년부터 2019년도까지 3년간 월평균 이용객수를 살펴보면 31,690명임
- 반면 코로나가 발생한 2020년도 1월부터 6월까지의 월평균 이용객수는 12,946명으로써 이용객수가 월평균 약 59.2%가 감소하였음을 알 수 있음
- 특히 2020년 3월에는 이전 3년 월평균 대비 9.54% 정도의 이용객만 있었다는 것을 알 수 있음

□ 현풍터미널

- 현풍터미널의 2017년부터 2019년도까지 3년간 월평균 이용객수를 살펴보면 10,024명임
- 반면 코로나가 발생한 2020년도 1월부터 6월까지의 월평균 이용객수는 4,412명으로써 이용객수가 월평균 약 56%가 감소하였음을 알 수 있음
 - 2020년 3월에는 이전 3년 월평균 대비 13.6% 정도의 이용객만 있었다는 것을 알 수 있음
- 특히 현풍터미널의 경우 코로나 발생 전이었던 1월의 이용객수도 전년 3년 평균대비 93.85% 정도만 있었다는 점을 알 수 있음

4. 여객자동차터미널의 원가 및 터미널별 손익분기점

① 서부터미널

- 서부터미널의 2018년도부터 2019년도까지 고정수익인 임대료수익과 박차료수익의 평균액은 521,213천원이고, 판매비와관리비의 2년 평균액은 1,346,917천원으로 나타남
- 서부터미널의 연간고정비 부담금액은 판매비와관리비의 평균액(1,346,917천원)에서 고정수익의 평균액(521,213천원)을 차감한 825,704천원으로 추정할 수 있음
- 연간고정비인 825,704천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 여객자동차터미널 최소이용객수는 1,089,320명(825,704천원/758원)으로 산정할 수 있음
- 2019년도 서부터미널의 연간 이용객수가 1,837,969명으로 연간 손익분기이용객수 1,089,320명을 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 이윤을 획득하고 있는 것으로 추정할 수 있음

② 북부시외터미널

- 북부시외터미널의 2017년도부터 2019년도까지 고정수익인 잠수익과 관리비의 평균액은 1,805,724천원이고, 판매비와관리비의 3년 평균액은 2,569,919천원으로 나타남
- 북부시외터미널의 2019년도 연간고정비 부담금액은 3년간 판매비와 관리비의 평균액(2,569,919천원)에서 고정수익의 평균액(1,805,724천원)을 차감한 764,195천원으로 추정할 수 있음
- 연간고정비인 764,195천원을 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 북부시외터미널 최소이용객수는 734,803명(764,195천원/1,040원)으로 산정할 수 있음

- 2019년도 북부시외터미널의 연간 이용객수가 785,378명으로 연간 손익분기이용객수 872,168명에 초과하고 있어 터미널 운영사업을 통해 고정비를 회수하고 있는 것으로 추정할 수 있음

③ 현풍터미널

- 현풍터미널의 판매비와 관리비의 3년 평균액은 156,431천원이고, 임대료 수익이 3년 평균액은 31,591천원으로 나타남
- 고용인원이 유지된다고 가정하고 3년간 판매비와 관리비 평균액이 고정비라고 가정할 경우 현풍터미널의 연간 고정비 부담금액은 3년 평균 판매비와 관리비에서 고정수익인 3년 평균 임대료수익을 차감한 124,840천원(156,431천원-31,591천원)으로 추정할 수 있음
- 연간고정비인 124,840천원을 매표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 손익분기점인 여객자동차터미널 최소이용객수는 131,549명(124,840천원/949원)으로 산정할 수 있음
- 2019년도 현풍터미널의 연간 이용객수가 119,168명으로 연간 손익분기 이용객수 131,549명에 미달하고 있어 경영상의 애로는 코로나사태 이전부터 발생하였을 것으로 추정할 수 있음

제2절 정책제언

- 제2장에서 살펴본 바와 같이 이론적으로 터미널이 공공재의 성격을 갖느냐 하는 점에 대해 터미널은 어느 범위까지는 비경합성이 있는 공공재적 성격을 함유하고 있다고 볼 수 있을뿐만 아니라 사용료를 지불하지 않는 버스로 하여금 해당 터미널을 이용하지 못하게 할 수 있다는 점에서 ‘배제’가 가능한 서비스로 볼 수 있음
 - 이러한 점을 고려해볼 때 특히 ‘코로나 19’ 사태로 이용객이 급격하게 줄어들어 경영상 어려움을 겪고 있는 대구 관내 터미널 사업의 경우 터미널 서비스가 대구지역 주민들의 생산 및 생활 밀착형 필수공공시설이라는 점을 고려해볼 때 해당 사업에 대한 현실적 지원의 필요성은 더욱 긴급하다고 판단됨
- 3장에서는 현실적으로 코로나 19로 인해 이용객의 숫자에 비례해서 수익 창출이 가능한 터미널의 특성상 이용객수 급감으로 인해 재정적 손실이 매우 클 것으로 예측되었음
- 이에 4장에서는 터미널별 원가분석을 통한 손익분기점을 살펴보기 위해 재무제표를 제출받았고, 5개 터미널 중 3개 터미널이 제출하였음
 - 3곳의 재무제표 분석과정 중 현금흐름에 대한 구체적인 분석이 가능한 곳(현금흐름에 대한 질의에 대해 사유 제시)은 현풍터미널 한 곳이었음
- 이상의 연구를 종합한 결과 코로나 19로 인한 수요급감은 공동의 상황이나 터미널 운영업체의 재정사정에 따른 타격 정도, 법적으로 경유지에 대한 지원근거는 명확하지 않은 점 등을 고려했을 때 결과적으로 현풍터미널에 대한 지원만이 가능한 것으로 나타남에 따라 현풍터미널의 손실액을 추정함
- 현풍터미널은 2017-19년 이용객수 평균과 20년 1월-6월 평균을 비교한 결과 1개월 평균 44.01%, 1일 평균 44.13% 감소한 것으로 나타났음

- 현풍터미널의 1인당 대표수수료는 연평균적으로 949원으로 산출이 되었고, 현풍터미널의 판매비와 관리비의 3년 평균액은 156,431천원이고, 임대료수익이 3년 평균액은 31,591천원으로 나타났음
- 현풍여객자동차터미널의 연간 고정비 부담금액은 124,840천원이고 연간 고정비를 대표수수료로 부담하고자 할 경우 연간 손익분기점인 여객자동차터미널 최소 이용객수는 131,549명으로 산정되었음
- 2019년도 현풍여객자동차터미널의 연간 이용객수가 119,168명으로 연간 손익분기이용객수 131,549명에 미달하는 것으로 나타났으며 이러한 경영상의 애로는 코로나사태 이전부터 발생하였을 것으로 추정되었음
- 이상 현풍터미널에 대한 원가분석과 손익분기점을 바탕으로 손실액을 추정해본 결과 2020년 2월에는 5,047,268원, 3월 8,465,920원, 4월 7,360,838원으로 나타났음
- 국가나 지방의 예산과 같은 공공지출은 그 재원의 한계로 인해 효율성에 바탕을 두고 가장 시급하고 수혜가 큰 사업에 대해 우선 지원을 검토함
- 특히, 코로나 19라는 상황은 어느 한 곳 피해가 가지 않은 곳이 없을만큼 피해정도가 막대함에 따라 재정지원의 우선순위를 결정하는 것은 매우 중요한 과정일 것임
- 결과적으로, 대중교통수단이라는 공공재인 터미널을 지원함에 있어서도 물론 5개 터미널 모두 어려운 상황이나 운영업체의 재정사정, 시설의 성격, 이전 연도부터 재정상황, 대체재(달성군 현풍시외버스간이정류장 담보상태) 등을 고려했을 때 우선 현풍터미널 지원이 시급하다고 판단됨
- 지원규모는 상술한 월별 손실액을 바탕으로 대구시의 재정사정 등을 종합적으로 고려하여 결정되는 것이 바람직할 것임

- 교통안전공단, 『여객자동차터미널 환경개선 방안연구-최종보고서-』, 국토교통부, 2014.
- 국토교통부·한국교통안전공단, 『2018년 대중교통 현황조사 - 종합결과 보고서 -』, 2018년 12월.
- 대구광역시, 대구광역시 2020년 교통량 월보, 2020.
- 박준호, “여객자동차터미널 복합화 추진에 미치는 요인에 관한 연구,” 석사학위논문, 건국대학교 부동산대학원, 2017.
- 우명동, 『재정연방주의와 정부 간 재정관계』, 성신여자대학교 출판부, 2019.
- 우명동, 『재정학』, 해남, 2007.
- 우명동, 『지방재정학 개론』, 해남, 2016.
- 유진화, 한다정, “여객자동차터미널 시설현황 분석 및 터미널 발전방안 연구,” 『교통 기술과 정책』, 11(6), 2014.
- 이범규, 『여객자동차터미널 개편 및 기능향상방안 연구』, 연구보고서 2007-11, 대전발전연구원, 2007.
- 이재원, 『지방재정론』, 윤성사, 2019.
- 장동익, 임서현, 성낙문, “코로나19의 육상교통부문 영향분석 및 대응방향,” KOTI Special Edition, Vol. 265, 2020.
- 정용기, 『경상북도 노후 여객자동차터미널 정비방향』, 연구 2014-31, 대구경북연구원, 2014.
- 한아도시연구소건축사사무소, “세종시(행복도시) 여객터미널 개발사업추진 전략수립 정책연구용역 최종보고서”, 행정중심복합도시건설청, 세종특별자치시, 한국토지주택공사, 2019.

- Carlino, Jerry, "The Economic Role of Cities in the 21st Century," *Business Review*, Q3, 2005.
- Giuliano, Genevieve, Sanggyun Kang, Quan Yuan, "Agglomeration economies and evolving urban form," *The Annals of Regional Science*, 63, 2019.
- Glaeser, Edward L, "Demand for Density?: The Functions of the City in the 21st Century," *Brookings*, June 1, 2000.<https://www.brookings.edu/articles/demand-for-density-the-functions-of-the-city-in-the-21st-century/>
- Latham, Alan, Jack Layton, "Social infracture and the public life of cities: Studying urban sociality and public spaces," *Geography Compass*, 13, 2019(<https://doi.org/10.1111/gec3.12444>)
- Musgrave, R. A., "Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism," *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton Univ. Press, 1961.
- Musgrave, R. A., "Economics of Fiscal Federalism," The annual meeting of the Midwest Economics Association, April 29, 1971.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company Inc., 1959.
- Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th, ed., McGraw-Hill Book Company, 1989.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
- OECD, 2015, The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-metropolitan-century_9789264228733-en#page3

- Rodrigue, Jean_Paul, Brian Slack, “The Function of Transport Terminals,”
The Geography of Transport Systems, 5th ed., Routledge, 2020.
https://transportgeography.org/?page_id=3009
- Weingast, B. R., “Federalism as a Commitment to Preserving Market
Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 1997.
- Weingast, B. R., “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications
of Fiscal Incentives,” *Journal of Urban Economics*, 65, 2009.