

요약

버스 준공영제의 다양한 문제 해결 위해 기존 협약 개정 후 서울시 조례에 반영

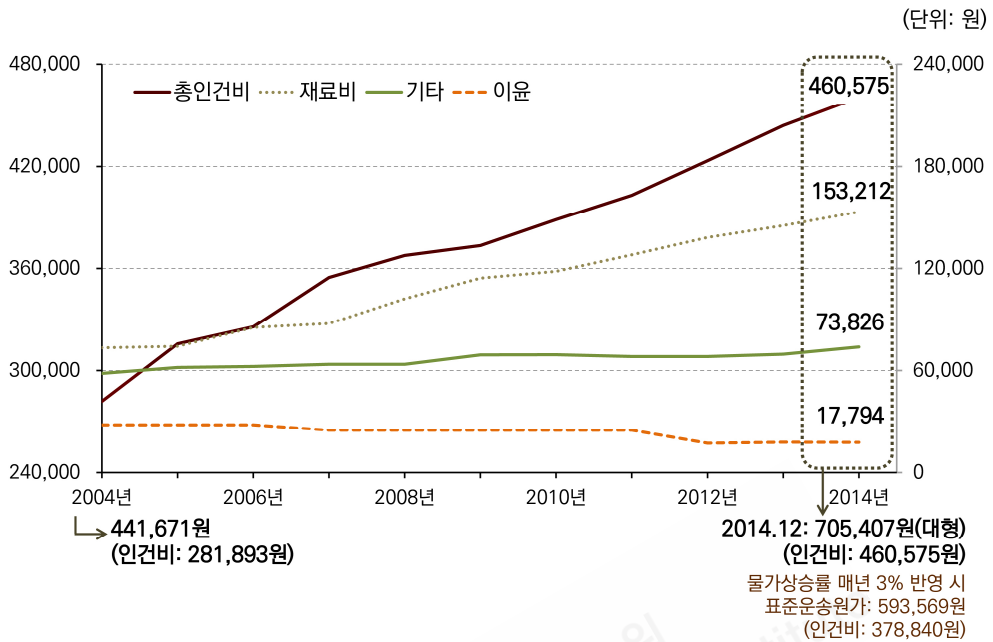
버스 준공영제 시행 11년째… 운영 기본틀인 협약 문제점 많아

서울시는 버스운영에 민간의 효율성을 추구하면서 대중교통 서비스의 공공성을 확보하기 위해 2004년 버스 준공영제를 도입하였다. 서울시가 버스조합과 체결한 협약으로 버스운영의 원칙을 수립함에 따라 이 원칙이 준공영제의 기본 틀로 자리 잡았다.

그러나 기존 협약은 준공영제의 궁극적인 취지를 달성하기 위한 계약으로서는 크게 부족하다. 협약을 한 번도 개정하지 않아 준공영제의 문제를 근본적으로 개선할 수 없었고, 무엇보다도 버스조합의 편의를 과도하게 보장하여 개정이 필요하다는 비판을 받아왔다. 결과적으로 서울시가 버스 준공영제를 전면적으로 개편하지 못함에 따라, 10여 년간 다양한 문제를 안고 버스체계가 운영되어왔다.

표준운송원가가 증가하여 버스업체에 연 2~3천억 원 보조

현재 서울시는 버스업체에 매년 2,000억~3,000억 원의 재정을 투입하고 있다. 이러한 상황에서 가장 시급히 개선해야 할 준공영제의 문제점으로는 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 적정 차량 수보다 많은 수의 버스가 운행되고 있다. 버스 인가대수가 꾸준히 감소하는데도 버스업체의 차량 보유대수는 일정하게 유지되고 있다. 둘째, 표준운송원가가 지속적으로 증가하였다. [그림 1]에서 볼 수 있듯이, 2004년 40만 원대에서 시작한 표준운송원가가 현재 70만 원 이상으로 증가하였다. 셋째, 인센티브가 효과적이지 못하다. 현재의 인센티브 제도는 버스업체에 경영의 효율화를 장려하거나 감차를 유도하기 위한 유인책이 될 만큼의 효력이 없다.



[그림 1] 서울시 버스 표준운송원가 변화

버스 준공영제 안정화하려면 서울시 조례 제개정 등 제도화 필요

이러한 제도상의 문제들이 서울시 버스체계의 안정적인 운영을 위협하고 있다. 2014년 감사원이 표준운송원가 지급방식에 대하여 문제를 제기했고, 언론과 시민단체에서도 서울시 버스 준공영제의 과도한 재정지원에 대해 비판의 날을 세운다.

준공영제를 안정적으로 운영하기 위해서는 서울시 버스운영의 다양한 문제를 해소할 수 있도록 협약을 개정하고, 궁극적으로는 개정된 협약을 바탕으로 서울시의 조례를 제·개정하는 방식의 제도화가 필요하다.

기존협약 개정 시 감차, 표준운송원가 개선, 인센티브 강화에 중점

버스 준공영제를 제도화하는 데 앞서, 먼저 현 제도상에 산적한 문제를 해결하는 것이 중요하다. 현재 준공영제를 ‘있는 그대로’ 제도화하는 것은 버스체제를 안정적으로 정착시키는 데 도움이 되지 않기 때문이다. 따라서 준공영제를 개선하는 과업의 핵심은 현 체제의 문제를 해결할 수 있도록 서울시-버스조합 간 협약을 개정하는 데 있다.

버스조합과 지속적으로 협의하여 준공영제를 개선하는 데 필요한 방안을 협약서에 반영해야 한다. 그리고 나서 개정된 협약을 토대로 서울시 관련 조례를 개정하여 버스운영의 제도적 기반을 탄탄하게 만들어야 한다. 즉 준공영제의 다양한 문제를 해결할 수 있도록 협약을 개정하고, 개정된 협약이 준공영제의 운영원리가 될 수 있도록 서울시 조례를 개정해야 한다. 준공영제의 여러 가지 문제 중에서도 가장 시급하게 해결해야 하는 사안인 1) 버스대수 감차, 2) 표준운송원가 산정방안 개선, 3) 인센티브 강화에 우선순위를 두어야 한다.

주기적으로 예비차량 적정규모 산정해 재정지원 규모조정이 합리적

준공영제 시행 이후 버스 운행대수가 계속 감소하고 있다. 그러나 이에 따른 감차가 시의적절하게 이루어지지 않아 버스업체의 차량 보유대수가 충분히 줄어들지 않은 상황에서 재정지원이 계속되고 있다. 운행하지 않는 잉여차량에 대해서는 재정지원 수준을 적절히 조정할 필요가 있다.

협약서에 유효기간을 설정하여 재협약을 체결할 때마다 공인된 서울시 외 기관에서 적정 예비차량 대수를 산정하도록 규정해야 한다. 주기적으로 예비차량의 적정 규모를 산정하여, 필요 없는 잉여차량의 규모를 파악하고 재정지원 수준을 조정하는 것이 합리적이다. 단 예비차량은 버스 서비스의 질과 직결되므로 시민의 안전과 타협하지 않는 선에서 합리적인 대안을 마련해야 한다.

버스업체 임원·관리직 인건비의 표준운송원가 재산정이 바람직

현재 버스업체에 표준단가로 지급하고 있는 표준운송원가의 일부 항목을, 실제 지급한 금액만을 보상하는 한도 내 실비지급의 형태로 정산하여 비용을 절감할 수 있다. 특히 임원·관리직 인건비는 버스업체의 규모가 커졌을 때 발생하는 ‘규모의 경제’ 효과를 반영할 수 있도록 표준운송원가를 재산정해야 한다. 재산정한 운송원가를 바탕으로 버스조합과의 논의를 거쳐 현실적인 대안을 마련해야 한다. 또한 버스업체가 재정지원금의 일정비율을 부채절감을 위해 투입하के끔 재협약을 추진해야 한다.

별도 예산 마련해 지원금 규모 늘려야 인센티브 제도의 효과 향상

전체 표준운송원가 중에서 성과에 따른 인센티브는 약 1.6%를 차지한다. 인센티브가 작아 버스업체에 서비스 개선의 동기가 되지 못한다. 인센티브를 강화하기 위해서 표준운송원가 중 기본이윤의 비율을 재조정하여 인센티브의 비중을 높여야 한다. 궁극적으로는 별도의 예산을 마련하여 인센티브 지원금의 규모를 늘려야 한다.

현재는 분야별 평가점수를 합산한 후 상위 업체에 인센티브를 제공하는 방식이어서 배점비율이 높은 분야에 취약한 버스업체는 인센티브를 받고자 하는 노력을 포기하기도 한다. 평가 방식을 바꾸어 분야별로 평가지표가 높은 업체에 각각 인센티브를 지급하면, 서비스를 개선하고 경영을 효율화하기 위한 경쟁을 지금보다 활성화할 수 있을 것으로 보인다.

서울시, 노선 조정권 협상카드로 활용해야 협약 합리적 개정 가능

서울시 버스 준공영제를 안정화시키는 과업은 협약개정으로부터 시작해야 한다. 그러나 과연 서울시가 버스조합과 협약을 개정하고자 할 때 활용할 수 있는 효과적인 협상카드(Bargaining Chip)를 갖고 있는지 의문이다.

가장 큰 이유는 서울시가 적극적으로 버스노선을 조정하기 힘들다는 데 있다. 2004년 버스 준공영제를 도입했을 때 기존의 운송사업 면허와 경영권을 보장하는 조항을 협약에 포함하였다. 더욱이 노선 조정에는 정치적인 어려움도 따르고, 노선을 버스업체의 특허로 인정한 1991년 대법원 판례도 있어 법적인 논란도 존재한다.

지금과 같이 버스조합이 노선에 대한 영업권과 권리를 보장받고 있는 상황에서는, 서울시가 준공영제 개편을 위해 필요한 개혁을 강하게 추진하기가 힘들다. 버스조합과의 협약서를 합리적으로 개정하기 위해 노선 조정권을 효과적인 협상카드로 활용하기 어렵기 때문이다. 조합의 동의를 얻어내지 못하는 한, 서울시는 비합리적인 노선을 조정할 수 없을 뿐 아니라 어떤 개선방안도 현실화시키기 힘들다.

노선 조정권 효과적으로 사용하려면 노선 경쟁 입찰제 재도입 필수

향후에는 서울시가 노선 조정권한을 적극적으로 행사해야 한다. 그렇게 했을 때 서울시가 공공의 편익을 증진시키는 방향으로 협약을 개정하고, 나아가 안정적으로 제도화할 수 있도록 버스조합과의 협상을 이끌어갈 수 있을 것이다.

서울시가 노선 조정권을 효과적으로 활용하기 위해서는 노선 경쟁 입찰제를 재도입해야 한다. 준공영제의 개선은 버스조합과 체결한 협약을 개정해야 가능하다고 할 때, 서울시에서 노선 결정권을 무기로 준공영제의 구체적인 개선방안을 재협약의 핵심 사안으로 다룰 수 있을 것이다.

먼저 10개의 구간선 노선에서 시행하던 노선 입찰제를 부활하는 것으로 시작할 수 있다. 구간선 노선에서 입찰이 활성화되면, 점차 입찰제를 확대하여 버스업체에 기한이 정해진 한정면허만을 발급해야 한다.

개정된 협약으로 준공영제 운영 후 협약 내용 조례에 포함시켜야

준공영제의 다양한 문제를 해결하는 방향으로 버스조합과 재협약을 체결했다면, 이후에는 개정된 협약으로 제도를 운용한 후에 장기적으로 협약의 내용을 조례에 포함하여 제도화해야 한다.

주의 깊게 협약을 개정했다라도 예측할 수 없었던 문제가 발견될 수 있다. 협약의 유효기간이 도래했을 때 새로운 문제점을 해소할 수 있도록 협약을 갱신해야 한다. 새로운 협약으로 더 이상 새로운 문제가 발생하지 않는다고 판단될 때 조례를 개정하여 제도화하는 것이 바람직하다. 협약을 통해 검증된 준공영제의 기본원칙을 서울시 조례에 규정하는 것이 버스 준공영제의 근간을 단단하게 하는 가장 효과적인 방법일 것이다.

