

서울시 버스 준공영제 정착 위한 제도화 타당성

이 창 장지은

Strategies for Improving the Quasi-Public Bus Operating System
of the Seoul Metropolitan Government



서울연구원
The Seoul Institute

**서울시 버스 준공영제
정착 위한 제도화 타당성**

\ 연구책임

이 창 교통시스템연구실 연구위원

\ 연구진

장지은 교통시스템연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

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

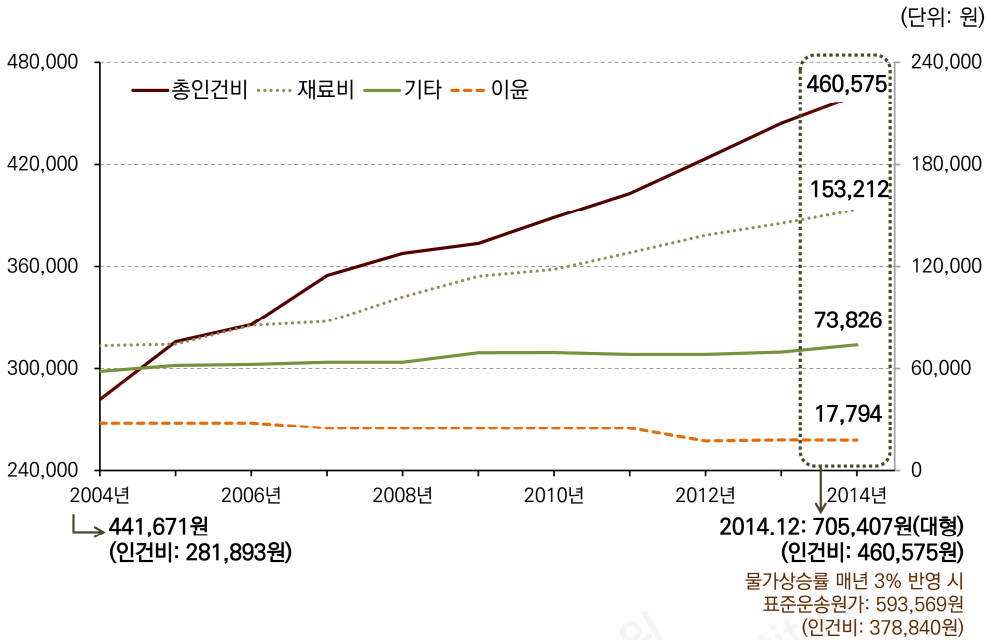
버스 준공영제 시행 11년째... 운영 기본틀인 협약 문제점 많아

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 세우곤 한다.

준공영제를 안정적으로 운영하기 위해서는 서울시 버스운영의 다양한 문제를 해소할 수 있도록 협약을 개정하고, 궁극적으로는 개정된 협약을 바탕으로 서울시의 조례를 제개정하는 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 티협하지 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 임원직·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 투입하게끔 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 주간선 노선에서 시행하던 노선 입찰제를 부활하는 것으로 시작할 수 있다. 주간선 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.



목차

| | |
|-----------------------------------|----|
| 01 서울시 버스 준공영제, 제도화 타당성 검토할 시점 | 2 |
| 1_서울시 버스 준공영제 도입한 지 10년 | 2 |
| 2_준공영제, 다양한 문제를 해결할 수 있도록 제도화해야 | 3 |
| 02 시민의 버스분담률은 일정해도 운송원가는 증가 | 6 |
| 1_매년 서울시에서 버스운송업체에 2천억~3천억 원 재정지원 | 6 |
| 2_타 광역시와 비교 시, 서울시 운송원가가 가장 높아 | 12 |
| 03 준공영제 협약 개정 후 장기적으로 조려화 추진해야 | 18 |
| 1_조려 제정·개정을 통한 제도화보다는 협약 개정이 우선 | 18 |
| 2_준공영제 문제점 우선순위 두고 협약에 포함해야 효과적 | 26 |
| 04 서울시 버스 준공영제, 이렇게 개선하자 | 32 |
| 1_적정 운행대수를 객관적으로 산정하여 버스감차 유도 | 32 |
| 2_한도 내 살비 지급으로 표준운송원가 지급방식 변경 | 35 |
| 3_별도의 예산 배정하여 인센티브 실효성 강화 | 41 |
| 4_협약 개정 이후 장기적으로 조려 개정 | 47 |
| 5_개선방안을 실현하기 위해 노선 경쟁 입찰제 도입 | 50 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 05 안정적인 버스 준공영제 운영을 위한 제언 | 60 |
| 1_여러 측면에서 다각도로 접근해야 | 60 |
| 2_노선 조정권을 적극적으로 행사할 수 있도록 입찰제 도입해야 | 62 |
| 참고문헌 | 63 |
| Abstract | 64 |



표

| | |
|------------------------------------|----|
| [표 2-1] 시내버스 종류별 노선 및 업체, 차량 현황 | 7 |
| [표 2-2] 도시별 표준운송원가(2014년 기준) | 13 |
| [표 2-3] 도시별 운송원가, 수입금, 재정적자 비교 | 15 |
| [표 3-1] 조려화 가능 항목 검토 사례 | 19 |
| [표 3-2] 각 시(市) 조려 현황 | 20 |
| [표 3-3] 협약서 개선안 반영 | 23 |
| [표 3-4] 도시별 협약서 및 운영지침 비교 | 24 |
| [표 3-5] 서울시 버스 준공영제 관련 조려 | 25 |
| [표 3-6] 기존 연구 개선방안 요약 | 27 |
| [표 3-7] 협약서 개선안을 위한 정책 | 28 |
| [표 4-1] 서울시 시내버스 현황 및 감차 실적 | 33 |
| [표 4-2] 서울시 표준운송원가 정산방식의 변화 | 35 |
| [표 4-3] 표준운송원가(가동비) | 36 |
| [표 4-4] 표준운송원가(보유비) | 37 |
| [표 4-5] 서울시 버스 준공영제 인센티브 제도(2014년) | 41 |
| [표 4-6] 서울시 인센티브 평가항목별 점수 변화 | 42 |
| [표 4-7] 서울시 인센티브 항목 순위 | 42 |
| [표 4-8] 도시별 인센티브 평가항목별 점수 | 43 |
| [표 4-9] 도시별 상위 인센티브 평가항목 | 43 |
| [표 4-10] 서울시 버스 준공영제 인센티브의 법적 근거 | 46 |

| | |
|--|----|
| [표 4-11] 협약서 개선방안 | 47 |
| [표 4-12] 협약서 및 조례 제안 | 49 |
| [표 4-13] 노선 조정 관련 법적 근거(여객자동차운수사업법) | 50 |
| [표 4-14] 운송수입금공동관리 지침 내용(노선 조정 관련) | 50 |
| [표 4-15] 노선권에 대한 대법원 판례 | 51 |
| [표 4-16] 「여객자동차운수사업법」 내용(한정면허) | 52 |
| [표 4-17] 「여객자동차운수사업법」 시행규칙 내용(한정면허 대상) | 53 |
| [표 4-18] 경쟁 입찰제도 분류 | 55 |



그림

| | |
|---|----|
| [그림 2-1] 서울시 버스 인가대수 및 노선 수 추이 | 6 |
| [그림 2-2] 서울시 시내버스 업체 및 노선 수 현황 | 7 |
| [그림 2-3] 서울시 수단분담률 변화 | 8 |
| [그림 2-4] 서울시 운송수입금 추이 | 8 |
| [그림 2-5] 서울시 표준운송원가 항목의 구성 | 9 |
| [그림 2-6] 서울시 버스 표준운송원가 변화 | 10 |
| [그림 2-7] 서울시 재정지원금 추이 | 11 |
| [그림 2-8] 도시별 재정지원금 추이(준공영제 시작 이후) | 12 |
| [그림 2-9] 도시별 표준운송원가 비교(2014년 기준) | 13 |
| [그림 2-10] 도시별 표준운송원가 이윤 비교(2014년 기준) | 14 |
| [그림 2-11] 도시별 재정적자 및 수입금 비율 | 15 |
| [그림 3-1] 서울시 버스 준공영제 운영 방식 | 18 |
| [그림 3-2] 국가에서 버스운영 권한을 서울시에 위임 | 21 |
| [그림 3-3] 서울시 버스 준공영제 협약서 내용 | 22 |
| [그림 3-4] 서울시 버스 준공영제 제도화 방안 제안 | 29 |
| [그림 4-1] 서울시 시내버스 현황 및 예비차량 비율 | 32 |
| [그림 4-2] 현재 협약서 개정안 및 협약서 제안: 적정 예비차량 규모 산정 | 34 |
| [그림 4-3] 도시별 총 운송원가 중 이윤 비율(2013년) | 44 |
| [그림 4-4] 경기도 재정지원금 구성 | 45 |
| [그림 5-1] 개선안 제안 | 61 |

01

서울시 버스 준공영제 제도화 타당성 검토할 시점

- 1_서울시 버스 준공영제 도입한 지 10년
- 2_준공영제, 다양한 문제를 해결할 수 있도록 제도화해야

01 | 서울시 버스 준공영제, 제도화 타당성 검토할 시점

1_서울시 버스 준공영제 도입한 지 10년

1) 2004년부터 서울시-버스조합 간 협약에 의해 버스 준공영제 운영 중

서울시의 버스운영체제는 2000년까지 민간버스업체에 의해 완전 독립채산 방식으로 운영되는 순수 민영제였다. 2001년부터 안정적인 버스 서비스를 제공하기 위해 적자노선에 보조금을 지원하기 시작했다. 서울시는 2004년 대중교통체계를 전면적으로 개편하면서, ‘공공성 확보’라는 공영제의 장점과 ‘민간의 운영을 통한 경영 효율화’라는 민영제의 특성을 결합하자는 취지로 현재의 버스 준공영제를 도입하였다.

서울시와 버스조합이 체결한 협약이 준공영제 운용의 기본 틀로 자리 잡고 있다. 그 외에도 요금수입을 관리하고 배분하는 운송수입금 공동관리지침과 인센티브를 지급하기 위한 운수회사 평가매뉴얼, 그리고 서울시의 내부방침으로 버스 준공영제를 운영하고 있다.

그러나 기존의 협약이 서울시 버스 준공영제의 궁극적인 취지를 달성하기 위한 계약으로서 지속가능한지 의문이다. 그동안 주변 여건이 변화하여 쓸모 없어진 문항이 있고, 무엇보다도 버스조합의 편익을 과도하게 보장하여 개정이 필요하다는 비판을 받아왔다. 그런데 협약을 체결한 지 10년이 지나도록 한 번도 개정되지 않았다. 또한 매년 서울시가 버스운영을 위해 약 2,000억~3,000억 원의 보조금을 지급하고 있다는 점도 논란이 되고 있다. 협약에는 적정이윤을 보장하도록 명문화했으면서도, 부채처리에 대해서는 구체적인 대책이 없다는 점도 문제로 지적되어 왔다.

2) 서울시 버스 준공영제의 제도화를 검토할 시점

준공영제를 시작한 이후 10년 동안 외부의 여러 가지 여건이 변화했음에도 불구하고 준공영제의 운영원리는 변하지 않았다. 재정지원이 줄어들지 않고 협약이 적절히 개정되지 않아 비판적인 여론이 형성되었고 결과적으로 버스 준공영제의 운영을 위협하고 있다. 앞으로 재정지원을 포함한 준공영제의 다양한 문제점을 정확히 파악하여 개선해 나가야

한다. 그러나 장기적인 정책방향을 설정하는 것과 더불어 단기적으로도 준공영제를 안정적으로 운영할 수 있는 방안이 필요하다.

준공영제를 안정적으로 운영하기 위해서는 협약을 바탕으로 하는 버스운영의 제반 내용을 제도화해야 하지 않느냐는 의견이 제기되고 있다. 현재는 협약이나 평가 매뉴얼, 서울시 내부방침과 같이 강제성이 없는 지침으로 준공영제를 운영하고 있다. 그러나 버스운영의 전반적인 사항을 제도화하여 구속력을 실어주면 준공영제를 더욱 안정적으로 운영할 수 있다고 보는 관점인 것이다. 제도화의 여러 가지 방안 중에서, 서울시 조례를 새롭게 제정하거나 기존의 조례를 개정하여 준공영제의 운영원리를 담는 방안이 가장 현실적이다. 이 연구는 서울시 버스 준공영제 제반사항의 제도화가 가능한지, 가능하다면 어떤 방식으로 제도화를 추진하는 것이 바람직한지 살펴보았다.

2_준공영제, 다양한 문제를 해결할 수 있도록 제도화해야

1) 현재 버스 준공영제의 '있는 그대로' 제도화는 부적절

버스 준공영제를 제도화하고자 하는 논의에 앞서, 현 제도가 다양한 문제를 안고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 서울시 조례를 제·개정하여 제도화를 이루면, 단기적으로는 버스 준공영제를 안정적으로 운영할 수 있을 것이다. 그러나 성급하게 제도화를 추진하면 여러 문제를 안은 채로 준공영제가 정립되고 제도의 유연성이 줄어든다. 그러면 현존하는 문제들을 해결하기 더욱 힘들어진다.

앞서 언급했듯이 준공영제는 전면적으로 개편된 적이 없으므로 10여 년간 다양한 문제를 안고 버스체제가 운영되어 왔다. 점점 늘어나는 부채 이외에도 표준운송원가나 인센티브 등 여러 측면에서 해결해야 할 과제들이 있다. 따라서 현재 버스 준공영제를 '있는 그대로' 제도화하는 것은 바람직하지 않다.

2) 준공영제의 문제를 개선하는 방안부터 마련해야

제도화를 논하기 이전에, 우선 서울시 버스 준공영제의 다양한 문제를 개선해야 한다. 가장 시급한 문제로 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 적절한 차량 수보다 많은 대수의 버스가 운행되고 있다. 새로운 도시철도 노선이 생기고 승용차 이용이 늘어남에 따라 실제 운행 되는 버스는 줄어들어야 한다. 실제로도 서울시는 지속적으로 버스 감차를 추진하고 있다. 그러나 버스 차량이 합리적인 수준까지 감차되지 않아, 운행하지 않는 차량에도 보조금을 지급하고 있는 실정이다. 버스차량은 운수업체의 사유재산으로 감차를 강제할 수는 없어도 적정 버스대수를 유지하도록 유도해야 한다.

둘째, 재정지원이 과도하다는 비판이 많고 표준운송원가의 일부 산정방식이 불합리하다. 표준운송원가는 인건비나 연료비 등 관리하기 힘든 비용이 대부분을 차지하나, 불합리하게 산정되어 있는 비용 항목은 개선이 필요하다.

셋째, 현재 인센티브는 효과적이지 못하여 버스업체에 재무건전성을 제고하거나 감차를 유도하기 위한 유인책이 될 만큼의 효력은 없다. 표준운송원가 중 인센티브의 비중이 1.6%로 매우 작아 평가를 잘 받으려고 하는 노력 자체를 포기하는 버스업체가 많다.

이 연구는 위의 문제들을 해소하면서 장기적으로 안정적인 운영을 꾀할 수 있는 준공영제의 개선방안을 검토한다.

02

시민의 버스분담률은 일정해도 운송원가는 증가

1_매년 서울시에서 버스운송업체에 2천억~3천억 원
재정지원

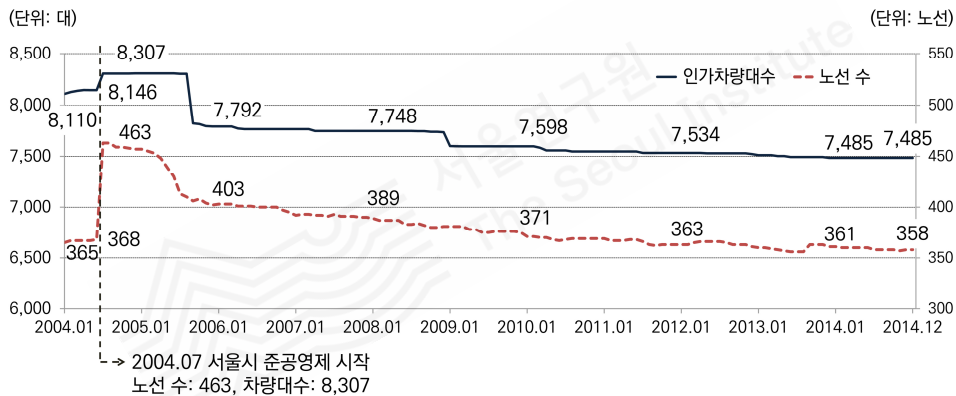
2_타 광역시와 비교 시, 서울시 운송원가가 가장 높아

02 시민의 버스분담률은 일정해도 운송원가는 증가

1_매년 서울시에서 버스운송업체에 2천억~3천억 원 재정지원

1) 버스차량 대수는 꾸준히 감소

준공영제 시행 전에는 368개 버스 노선, 차량 8,146대로 운영되었으나 점차 증가하여, 2004년 7월 463개 노선, 차량 8,307대로 준공영제가 시작되었다. 2005년 이후에 차량 대수 및 노선 수가 다시 감소하는 추세이며, 2014년 12월 현재 7,485대의 차량 및 358개 노선이 운영 중이다.



자료: 서울 정보소통광장, 시내버스 현황(<http://opengov.seoul.go.kr>)

[그림 2-1] 서울시 버스 인가대수 및 노선 수 추이

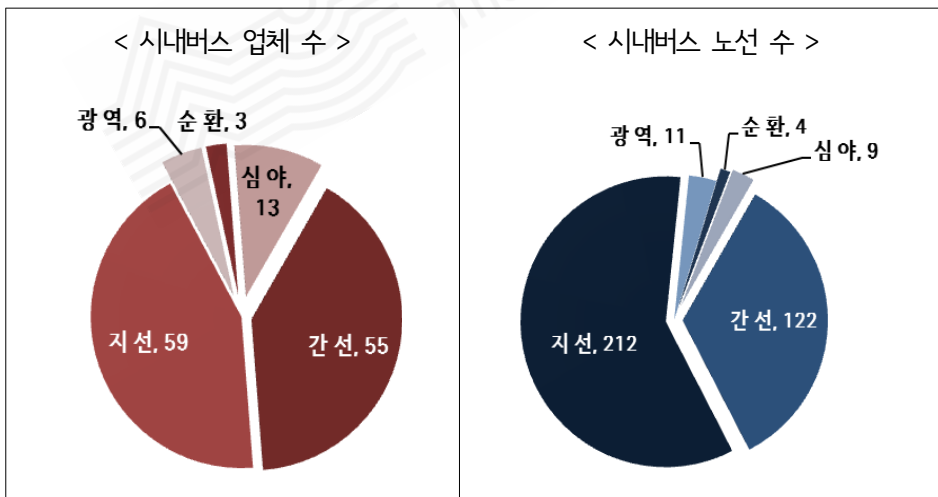
2) 358개 노선이 간선, 지선, 광역, 순환노선으로 운영

2014년 12월 현재, 서울시 시내버스는 66개의 업체가 358개의 노선에 대하여 7,485대를 운영하고 있다. 서울시 시내버스 노선은 간선, 지선, 광역, 순환, 심야 등 기능별 노선체계를 구성하고 있으며, 지선 및 간선버스가 대부분이다. 시내버스 종류별로 업체 및 노선 수는 아래 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 시내버스 종류별 노선 및 업체, 차량 현황

| 버스 구분 | 업체 수 | 노선 수 | 인가차량(대) | 운행차량(대) | 예비차량(대) |
|-------|------|------|---------|---------|---------|
| 소계 | 66 | 358 | 7,485 | 6,964 | 521 |
| 간선 | 55 | 122 | 3,703 | 3,459 | 244 |
| 지선 | 59 | 212 | 3,462 | 3,209 | 253 |
| 광역 | 6 | 11 | 250 | 228 | 22 |
| 순환 | 3 | 4 | 25 | 23 | 2 |
| 심야 | 13 | 9 | 45 | 45 | 0 |

자료: 서울시청 홈페이지, 2014년 교통통계(<http://www.seoul.go.kr>)

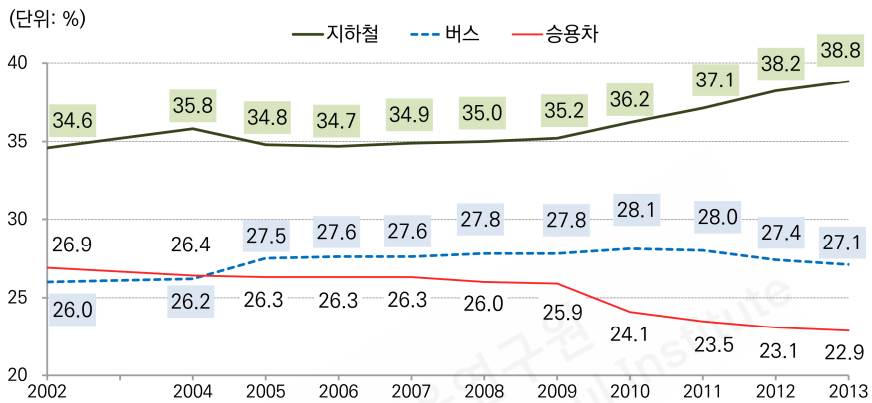


자료: 서울시청 홈페이지, 2014년 교통통계(<http://www.seoul.go.kr>)

[그림 2-2] 서울시 시내버스 업체 및 노선 수 현황

3) 서울시 버스의 수단분담률 큰 변화없이 유지... 따라서 운송수입도 일정

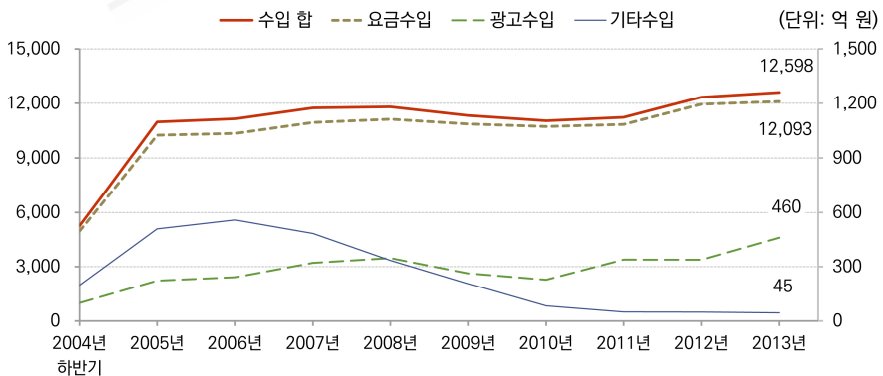
2013년을 기준으로 서울시 수단분담률은 지하철이 38.8%로 가장 높으며, 버스가 27.1%, 승용차가 22.9%로 대중교통인 지하철이 가장 높고, 버스가 그다음을 차지한다. 서울시의 버스 수단분담률은 2002년 26.0%에서 2010년 28.1%로 증가하였으며, 2013년 버스의 수단분담률은 27.1%로 크게 변화하지 않았다.



자료: 서울 정보소통광장, 1일 교통수단별 통행분담률(2003년 자료없음)(<http://opengov.seoul.go.kr>)

[그림 2-3] 서울시 수단분담률 변화

서울시 버스의 수단분담률이 큰 변화없이 일정하여, 운송수입금은 2005년 10,249억 원에서 2013년 12,598억 원으로 10여 년간 크게 늘지 않았다.



자료: 서울시 내부자료

[그림 2-4] 서울시 운송수입금 추이

4) 표준운송원가는 꾸준히 상승… 매년 2,000억~3,000억 원 재정지원

서울시 버스 준공영제는 버스업체가 벌어들인 운송수입금을 공동으로 관리하는 체제이다. 서울시가 전체 요금수입금을 관리하면서 업체별 버스대수와 운행거리 같은 실적에 따라 운행비용을 정산하여 업체에 지급한다. 운행비용의 정산은 사전에 정해진 표준운송원가를 따른다.

정산 대상이 되는 총 운송비용은 가동비와 보유비로 나뉜다. 가동비는 운행이 이루어지는 경우에 한하여 지급되며, 보유비는 서울시에서 인가한 차량 대수를 기준으로 버스업체가 실제로 보유하고 있는 차량에 대하여 지급한다. 운행하지 않는 예비차량, 즉 잉여차량도 보유비 지급대상에 해당한다.

가동비는 연료비, 타이어비, 운전직 인건비로 이루어지며, 보유비는 임원·정비직·관리직 인건비, 정비비, 차고지비, 차량보험료, 차량 감가상각비, 기타 관리비, 기타 차량유지비, 기본이윤, 인센티브인 성과이윤으로 구성되어 있다.

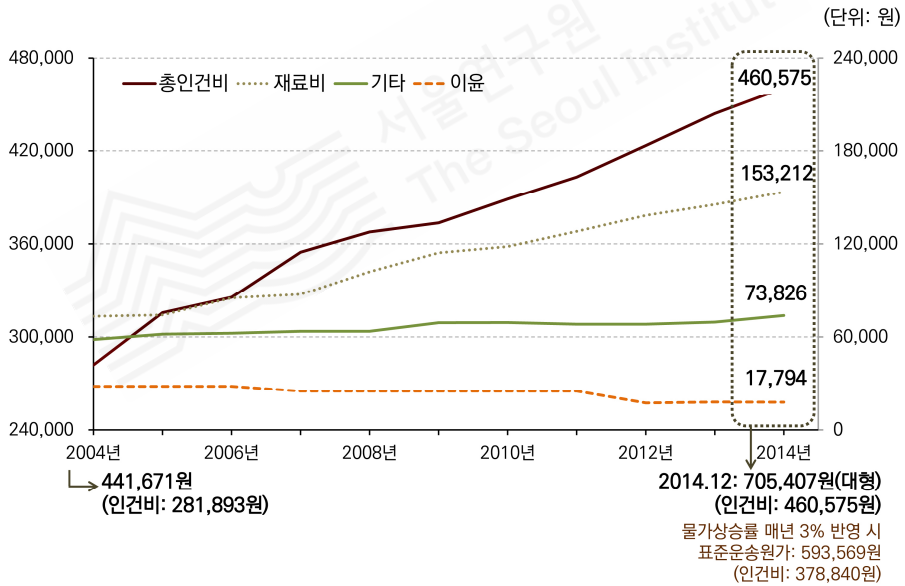


[그림 2-5] 서울시 표준운송원가 항목의 구성

표준운송원가 항목별 변화를 살펴보기 위해 재료비, 총 인건비, 이윤, 기타 항목으로 재구분하였다. 인건비 및 재료비는 2004년 이후 2014년 현재까지 꾸준히 증가하고 있으며, 기타 항목 및 이윤은 큰 변화가 없다.

표준운송원가는 2004년 441,671원에서 2014년 705,407원으로 약 59.7%(263,778원) 증가했으며, 이 중 인건비는 2004년 281,893원에서 2014년 460,575원으로 약 63.4%(178,682원) 증가했다. 표준운송원가의 증가 금액 중 총인건비 및 연료비와 타이어비가 대부분을 차지한다.

표준운송원가가 2004년부터 매년 물가상승률 3%만큼만 상승하였다면, 2014년 표준운송원가는 593,569원이고 인건비는 378,840원이 되어야 한다. 현재 705,407원(인건비 460,575원)과 비교해 볼 때, 표준운송원가가 실제로 크게 증가한 것을 알 수 있다.

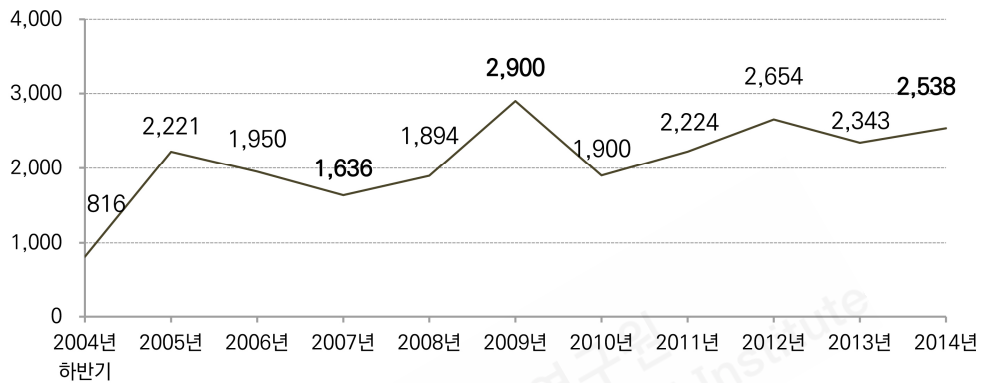


자료: 서울시 내부자료

[그림 2-6] 서울시 버스 표준운송원가 변화

즉 서울시 버스의 수단분담률과 운송수입은 일정한 반면 표준운송원가는 지속적으로 증가하여 버스업체에 지원하는 재정지원 금액이 줄어들지 않고 있다. 서울시는 운송수입금 공동관리 업체 협의회를 통해 매년 2,000억~3,000억 원에 달하는 보조금을 버스업체에 지급한다.

(단위: 억 원)



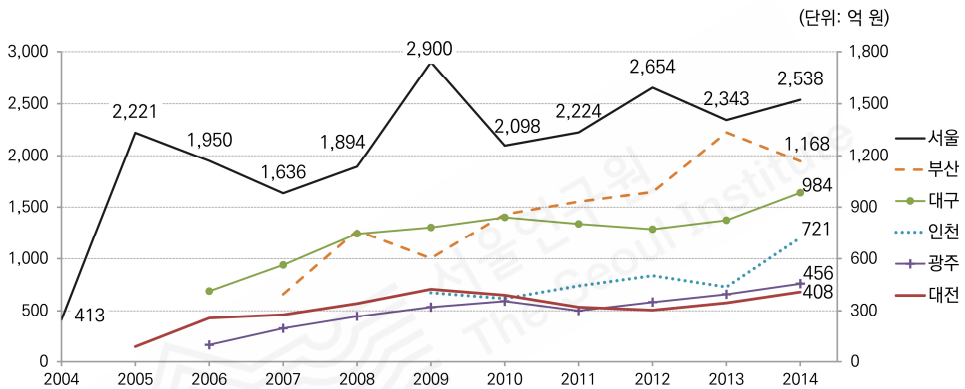
자료: 서울시 내부자료

[그림 2-7] 서울시 재정지원금 추이

2_타 광역시와 비교 시, 서울시 운송원가가 가장 높아

1) 서울시의 재정지원금이 최고 수준

타 광역시에서도 버스 준공영제를 시행하고 있고, 매년 지자체에서 재정지원을 하고 있다. 2014년 서울시의 시내버스 재정지원금은 2,538억 원으로 규모가 가장 크다. 서울시를 제외한 5개 광역시 중에서는 부산의 재정지원금 규모가 가장 크고, 대구시가 그다음으로 나타났다. 서울과 타 광역시는 인구나 버스노선의 규모에 차이가 있어 단순 비교는 적절치 않지만 서울과 5대 광역시 모두 재정지원금이 증가하는 추세이다.



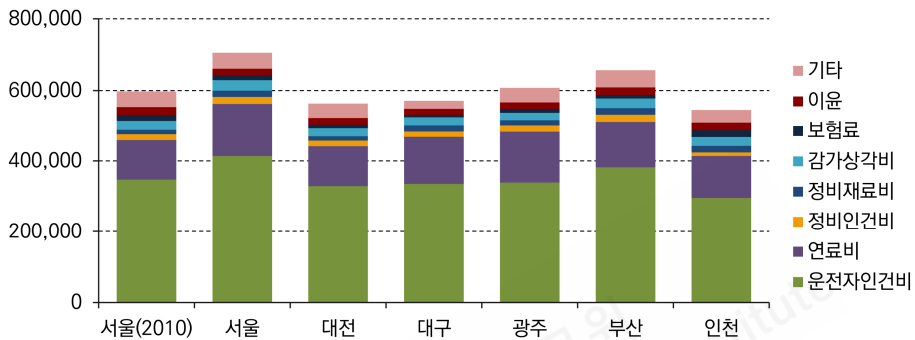
자료: 2004~2010년: 버스운영체제 비교분석 및 정책방향(준공영제와 공영제를 중심으로), 한국교통연구원, 2013(부산은 2009년까지)
 서울, 2011~2014: 서울시 내부자료
 대전, 2011~2013: 중도일보, 대전 시내버스 요금 오른다, 2014.05.20
 대전, 2014: 대전시 내부자료
 대구, 2011~2014: 영남일보, [대구 시내버스 준공영제 해법을 찾아서] <2> 무엇이 문제인가, 2015.03.10
 광주, 2011~2014: 무등일보, 광주 시내버스 준공영제 해법 없나 <상> 9년째 혼선 거듭, 2015.01.15(2014년은 예상값)
 부산, 2010~2014: 부산시청 홈페이지(<http://www.busan.go.kr>)
 인천, 2011~2013: 감사원, 교통 관련 보조금 집행실태 공개문, 2015.01.13
 인천, 2014: 아주경제, 인천시, 시내버스 준공영제 운영개선 및 재정절감 T/F팀 가동, 2015.02.16

[그림 2-8] 도시별 재정지원금 추이(준공영제 시작 이후)

2) 서울시의 표준운송원가가 가장 높지만, 적정이운은 제일 낮은 수준

서울시의 시내버스 표준운송원가는 2010년 597,557원에서 2014년 705,407원으로 약 107,892원(18.1%)이 증가하였다. 도시별로 서울시의 표준운송원가가 가장 높고, 서울시와 5대 광역시 모두 운전자 인건비와 연료비가 차지하는 비중이 가장 크다.

(단위: 원)



자료: 각 시 내부자료

[그림 2-9] 도시별 표준운송원가 비교(2014년 기준)

서울시의 적정이운 금액은 2010년 24,980원에서 2014년 17,794원으로 약 7,186원(28.8%)이 감소하였다. 적정이운은 부산시가 21,353원으로 가장 높고, 서울시(17,794원)가 가장 낮다.

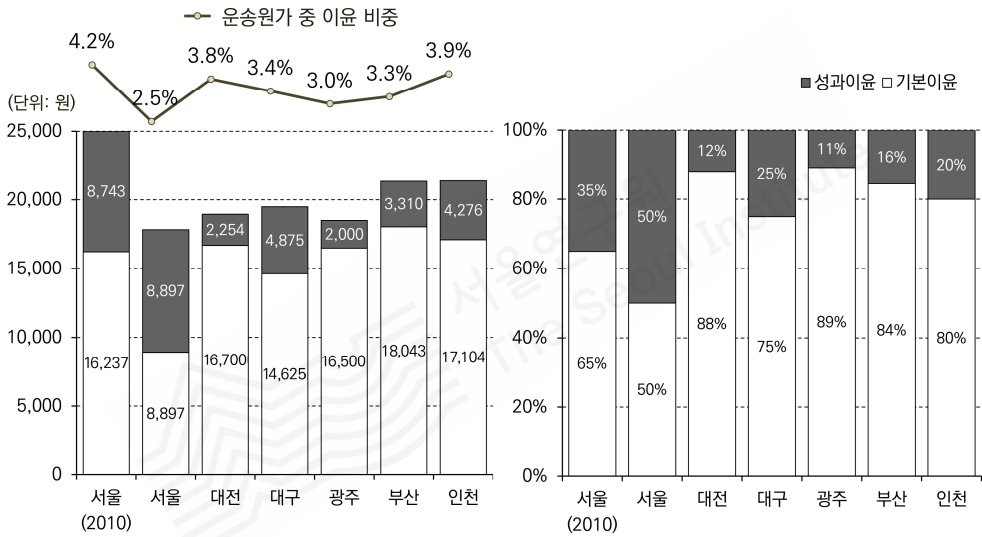
[표 2-2] 도시별 표준운송원가(2014년 기준)

(단위: 원/대)

| 구분 | 서울 (2010) | 서울 | 대전 | 대구 | 광주 | 부산 | 인천 |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 운전자인건비 | 347,707 | 414,169 | 329,272 | 335,354 | 339,402 | 382,305 | 249,621 |
| 연료비 | 111,328 | 148,823 | 112,300 | 132,697 | 143,442 | 127,348 | 93,378 |
| 정비인건비 | 16,212 | 19,456 | 15,870 | 15,266 | 17,067 | 20,547 | 9,243 |
| 정비재료비 | 12,810 | 17,229 | 12,313 | 16,948 | 14,551 | 21,030 | 12,344 |
| 감가상각비 | 24,423 | 29,523 | 22,419 | 22,330 | 23,718 | 26,855 | 20,305 |
| 보험료 | 16,667 | 14,117 | 9,856 | 6,963 | 10,655 | 9,684 | 18,835 |
| 적정이운 (비율) | 24,980 (4.2%) | 17,794 (2.5%) | 18,954 (3.4%) | 19,500 (3.4%) | 18,500 (3.0%) | 21,353 (3.3%) | 20,000 (3.9%) |
| 총 운송원가 | 597,557 | 705,407 | 563,509 | 571,491 | 607,676 | 656,896 | 462,633 |

자료: 각 시 내부자료

서울시 표준운송원가 중 적정이윤이 차지하는 비율은 2010년 4.2%에서 2014년 2.5%로 낮아졌다. 표준운송원가 중 적정이윤이 차지하는 비중은 5대 광역시가 3.0~3.9%인 것에 비해 서울시(2.5%)는 낮은 편이다. 적정이윤은 기본이윤과 성과이윤으로 구성된다. 2014년 서울시의 기본이윤은 5대 광역시에 비해 금액이 가장 낮았으며, 성과이윤은 가장 높았다. 적정이윤은 기본이윤과 인센티브인 성과이윤으로 나뉘는데, 표준운송원가 중 성과이윤의 비중은 2010년 35%에서 50%로 증가하였다. 즉 기본이윤과 성과이윤의 비율이 1:1이다. 적정이윤 중 성과이윤이 차지하는 비중은 5대 광역시가 11~25%인 것에 비해 서울시(50%)는 높은 편이다.



자료: 각 시 내부자료

[그림 2-10] 도시별 표준운송원가 이윤 비교(2014년 기준)

3) 서울시 재정적자 비중은 타 광역시와 비교하여 낮은 수준

도시별로 운송원가, 수입금, 재정적자를 비교해보았다. 서울시가 금액 규모는 가장 크며, 운송원가 중 재정적자의 비중은 18.2%로 가장 낮고, 운송수입금의 비중은 81.8%로 가장 높았다.

[표 2-3] 도시별 운송원가, 수입금, 재정적자 비교

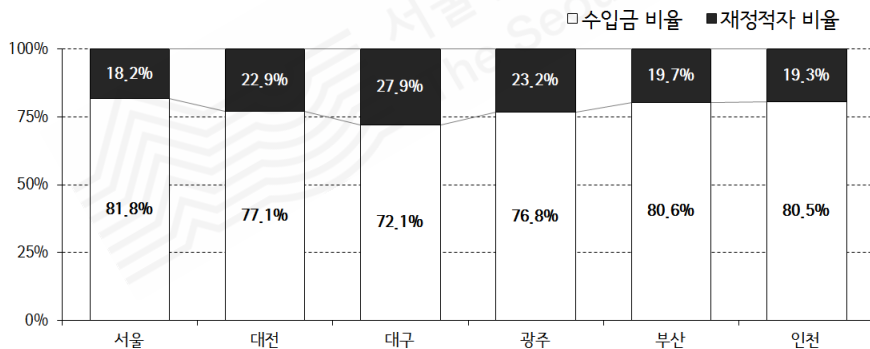
(단위: 억 원)

| 구분 | 운송원가 | 운송수입금 | 재정적자 | 운송원가 대비 | |
|-----|--------|--------|-------|---------|--------|
| | | | | 재정적자 비중 | 수입금 비중 |
| 서울* | 15,401 | 12,598 | 2,803 | 18.2% | 81.8% |
| 대전 | 1,785 | 1,376 | 408 | 22.9% | 77.1% |
| 대구 | 3,404 | 2,455 | 949 | 27.9% | 72.1% |
| 광주 | 1,703 | 1,308 | 395 | 23.2% | 76.8% |
| 부산 | 5,943 | 4,792 | 1,168 | 19.7% | 80.6% |
| 인천 | 3,712 | 2,986 | 718 | 19.3% | 80.5% |

주: 기준연도: 2014년(대구시(추정치), 대전시, 부산시, 인천시), 2013년(서울시, 광주시)

* 서울시: 운송원가 외 기타비용 포함

자료: 각 시 내부자료



주: 기준연도: 2014년(대구시(추정치), 부산시, 인천시), 2013년(서울시, 대전시, 광주시)

자료: 각 시 내부자료

[그림 2-11] 도시별 재정적자 및 수입금 비율

요약하면 서울시의 표준운송원가는 지속적으로 증가한 반면, 버스 수요가 늘지 않아 매년 2,000억 원 이상의 재정지원이 지속되고 있다. 타 광역시와 비교했을 때에도 높은 수준의 운송원가가 책정되어 있음을 알 수 있었다. 서울시 버스 준공영제의 제도화는 그 방식을 따서 장기적으로 서울시가 버스업체의 재정지원 부담을 줄일 수 있도록 이루어져야 할 것이다.

03

준공영제 협약 개정 후 장기적으로 조려화 추진해야

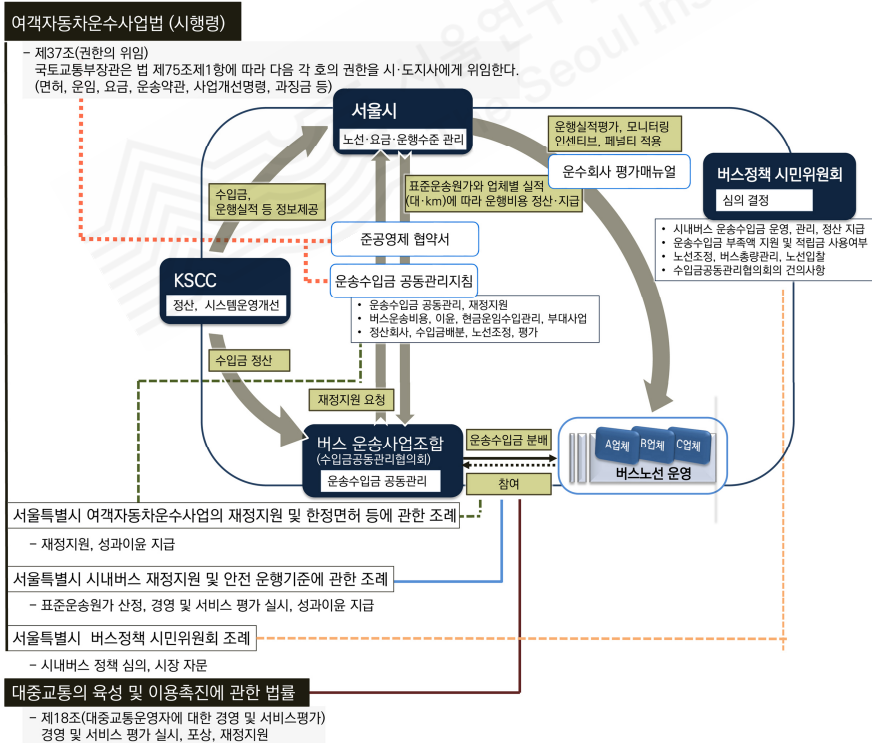
- 1_조려 제정·개정을 통한 제도화보다는 협약 개정이 우선
- 2_준공영제 문제점 우선순위 두고 협약에 포함해야 효과적

03. 준공영제 협약 개정 후 장기적으로 조려화 추진해야

1_조례 제정개정을 통한 제도화보다는 협약 개정이 우선

1) 서울시 준공영제의 기본적인 원리는 이미 제도화

서울시 버스 업무는 서울시 도시교통본부, 서울특별시 버스운송사업조합, 한국스마트카드(KSCC), 버스정책시민위원회에서 담당하고 있다. 서울시는 노선, 요금, 버스운행수준을 정해서 관리하고 민간버스업체들은 정해진 기준에 따라 버스운행을 담당한다. 한국스마트카드는 정산 및 시스템 운영 개선 업무를 담당하고, 버스 정책 시민위원회는 각종 심의와 결정 업무를 맡고 있다. 서울시 버스 준공영제의 운영주체와 현황 및 관련법령을 요약하면 아래 [그림 3-1]과 같다.



[그림 3-1] 서울시 버스 준공영제 운영 방식

[그림 3-1]에서 볼 수 있듯이, 서울시 버스 준공영제의 운영주체와 그 역할은 법령과 서울시 조려에 근거를 두고 있다. 즉 버스 준공영제 운영의 기본적인 원리는 여러 법령을 통해 이미 제도화되어 있는 것이다. [표 3-1]에 나타난 것과 같이 표준운송원가의 산정지침과 운송수입금 공동관리지침, 인센티브 지급을 위한 평가매뉴얼 등에 준공영제의 운영에 관해서 규정하고 있으나, 이러한 구체적인 내용을 조려에 담아 제도화하는 것은 바람직하지 않다. 재무상황을 비롯하여 버스운영을 둘러싼 여건이 변화할 때 유연하게 대응할 수 있도록 세부적인 내용은 쉽게 조정할 수 있어야 한다. 실제로 서울시의 표준운송원가 산정지침은 거의 매년 수정되고 있다.

[표 3-1] 조려화 가능 항목 검토 사례

| 운송수입금 공동관리지침 | 표준운송원가 | 운수회사 평가매뉴얼 |
|--|--|--|
| 제8조(운송수입금 공동관리) -총운송수입금이 총운송비용보다 적을 경우, 교통카드 자금(선수금 또는 잉여적립금 등)으로 부족분을 우선 충당하여야 한다. | 급여 -운전직: 대당 2.77명 한도 적용 -정비직: 0.1458명 표준(CNG안전 관리자 1명 별도 수당지급) -사무관리직: 대당 0.230명 표준 -임원: 대당 0.020명 표준 | 차량 1대당 사고지수 -평가대상: 회사 소유 시내버스 차량 과실이 1% 이상인 교통사고 -산출식: {(교통사고건별 × 0.4) + (가중사고 값 × 0.6)}의 연간총계 ÷ 연간평균 인가대수 -가중사고 값 = (사망자 수 × 0.5) + (중상자 수 × 0.35) + (경상자 수 × 0.15) -중상사고: 의사 최종 진단 결과 3주 이상 치료를 요하는 경우 -경상사고: 의사 최종 진단 결과 5일 이상 3주 미만 치료를 요하는 경우 -교통사고 중, 경상 구분은 보험사에서 통보 시 적용 -중·경상의 구분이 없을 시 중상으로 산정 |
| 제9조(현금운입수입 관리) -현금함 교체 및 현금수입 집계는 버스 업체별로 관리하되 노선별 현금집계액을 익일 14시까지 버스 조합과 교통카드회사에 보고하여야 한다. | 타이어비 -은행거리당 표준가액 적용 (14.251원/km) -저상 30% 할증, 굴절 150% 할증 | |
| 제10조(수입금 배분) -교통카드 정산회사는 운송수입금을 운송수입금 발생 익일에 지급하여야 하며, 지급일이 토요일·공휴일 등 금융기관 휴무일인 경우 그 익일에 지급한다. | 차고지비 -보유차량에 대하여 회사별 표준 가액에 따라 차등지급 -공영차고지: 원가보전율(계약서에 명시된 주차장 면적 부과금액 × 80%) 적용 -자가 및 기타 임차차고지: 대당 40㎡ 적용 (중형은 대형의 70% 적용) | |
| | 정비비 -은행거리당 표준가액 적용 (39.918원/km) -저상 30% 할증, 굴절 400% 할증 | |

버스 준공영제를 시행하는 다른 광역시에서도 제도화 수준은 비슷하다. 지자체 조례가 준공영제를 운영하는 주체와 역할에 관해 거시적으로 규정하고, 세부적인 사항에 대해서는 구속력이 없는 여러 지침을 따른다. 그리고 표준운송원가 산정이나 인센티브 평가 매뉴얼 등은 새로운 여건을 반영하기 위해 수시로 개정 및 보완되고 있다.

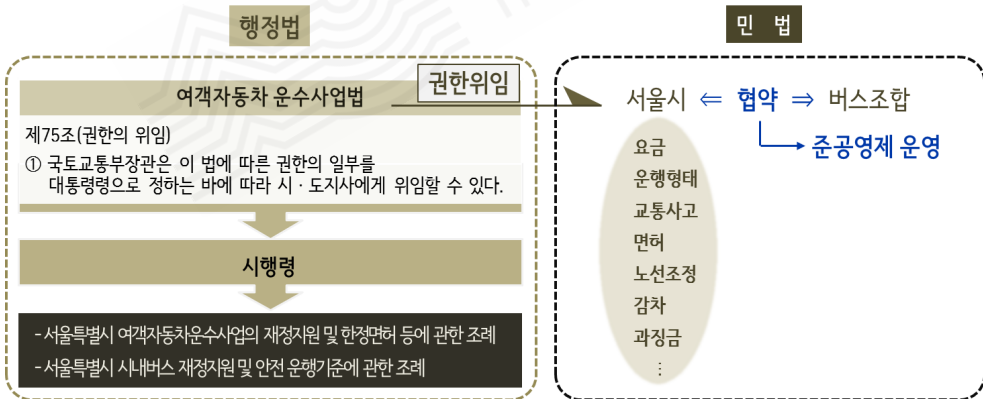
[표 3-2] 각 시(市) 조례 현황

| 지역 | 조례명 | 세부내용 |
|----|---------------------------------------|---|
| 서울 | 서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례 | 표준운송원가 정의/재정지원 |
| | 서울특별시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에 관한 조례 | 표준운송원가 정의·산정·정산/외부회계감사/경영 및 서비스 평가/재정지원금의 정산보고/양벌규정/보고/책무/안전운행 방안 |
| | 서울특별시 버스정책시민위원회 조례 | 버스정책시민위원회 기능/구성/임기/직무/분과위원회/회의/시민모니터단 |
| 대전 | 대전광역시 여객자동차 운수사업자 재정보조 등 조례(시행규칙) | 재정보조(서비스 등 평가/노선변경) |
| 대구 | 대구광역시 대중교통 운송사업 지원 조례(시행 규칙) | 재정지원/버스운송수입금 공동관리 정의/표준운송원가 정의 |
| 광주 | 광주광역시 대중교통지원 및 한정면허 등에 관한 조례(시행 규칙) | 대중교통 지원/버스정책심의위원회 설치 및 운영/재정지원/버스노선 운영 |
| 부산 | 부산광역시 교통개선위원회 설치 및 운영에 관한 조례 | 부산광역시교통개선위원회 기능/구성/임기/직무/회의/실무위원회/관계기관 등에의 협조 요청 |
| | 부산광역시 여객자동차 운수사업의 재정지원 등에 관한 조례 | 재정지원 |
| 인천 | 인천광역시 여객자동차 운수사업 등에 관한 조례 | 버스운송수입금 공동관리 정의/재정지원/시내 버스 정류소의 설치 및 평균 운행거리/대중교통 정책자문위원회(구성/기능/임기/직무)/버스노선 조정위원회(구성/기능/임기) |

2) 준공영제의 안정적인 운영을 위해서는 협약 개정이 가장 중요

서울시 버스 준공영제를 안정적으로 운영하기 위해, 조례에 준공영제의 구체적인 내용을 포함해야 한다는 주장이 있다. 그러나 앞서 언급했듯이, 기본적인 운영원리를 조례화하는 것 이외의 제도화는 바람직하지 않을 뿐만 아니라 법 체계상에서도 현실화되기 어렵다.

현재 「여객자동차운수사업법」은 국가가 서울시를 비롯한 지자체에 광범위하게 버스운영의 권한을 위임하도록 하였다. 서울시는 위임받은 권한을 바탕으로 버스조합과 협약을 체결하였고, 그 협약을 근거로 준공영제를 운영하고 있다. 따라서 준공영제를 개혁하기 위해 필요한 정책을 조례로 제정하거나 기존 조례에 명시하여 개정한다고 하더라도 협약은 유효하다. 상위법에서 지자체가 국가로부터 위임받은 권한에 의해 체결한 협약이기 때문이다. 물론 협약에 포함되지 않은 내용은 서울시 조례를 따른다. 그러나 요금, 면허, 교통사고 등 버스 운영에 필요한 사항과 준공영제의 핵심적인 내용이 이미 협약에 포함되어 있고, 협약에서 정하는 사항과 겹치거나 충돌하는 사항들은 조례로 규율할 수 없다. 따라서 준공영제를 개선하고 향후에도 안정적으로 운영하기 위해서는 버스조합과 협상을 통하여 협약을 개정하는 것이 가장 실현 가능하고 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.



[그림 3-2] 국가에서 버스운영 권한을 서울시에 위임

3) 기존 협약서 실효성 미약, 서울시에서 수립한 협약 개선계획 실행해야

2004년 준공영제를 도입할 때 서울시와 버스조합이 맺은 협약은 한 번도 갱신되지 않아 아직까지 유효하다. 협약서를 요약해보면 다음과 같다.

1. 10개 주간선노선측 입찰제 시행
 - 10개 주간선측에 대하여는 노선입찰제를 시행한다.
 - 간선버스회사 입찰선정 시 서울업체에 가점을 부여하는 등 서울버스업체에 우선권을 부여한다. → **사문화됨 (간선노선입찰제 폐지)**
2. 적정사업이윤의 제도적 보장
 - 합의된 운송비용 및 사업적정이윤은 총비용 대비 총수입금이 적자인 경우에도 보장하며...
 - 인건비 인상 등 원가 및 계약사항의 변동요인 발생의 경우 버스업체의 신청을 받아 원가 등을 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련한다.
3. 잉여차량 발생 시 적정보상
 - 잉여차량이 발생치 않도록 노선체계를 개편하되 부득이 발생하는 잉여차량에 대해서는 적정액을 보상한다.
4. 부채처리 대책
 - 버스업체의 기존부채에 대해서는 해당 업체가 자산재평가, 출차, 차고지매각, 노선부분양수도 등 부채해결에 적극 노력한다.
5. 기존 사업면허 보장
 - 57개사 시내버스업체의 기존 운송사업면허 및 경영권을 보장하기 위해 버스체계개편은 사업계획변경 방식으로 추진한다.

[그림 3-3] 서울시 버스 준공영제 협약서 내용

협약서 항목 중 주간선 노선에 대한 입찰제는 현재 폐지되어 사문화되어 있는 상태이다. 부채처리대책은 버스업체가 여러 방식으로 ‘적극 노력’하는 것으로 모호하게 명시되어 구체적인 대책을 찾아볼 수 없다. 또한 운행하지 않는 잉여차량에 대해서도 보상하도록 한 것은 버스조합에 필요 이상의 이익을 제공한 것이라고 볼 수 있다. 무엇보다도 기존의 사업면허를 보장한다는 항목을 포함하여 노선 조정권을 적극적으로 행사하겠다는 의지를 약화시킨 게 사실이다. 즉 전반적으로 버스조합에 우호적으로 작성되었고, 모호한 표현으로 구성되어 공공의 편익을 증진하려는 차원에서는 기능이 제한적이라고 할 수 있다.

2013년 서울시에서는 협약서 개선계획(서울시, 2013)을 발표하였고, 2015년 1월 새롭게 만든 협약서안으로 버스조합과 재협상을 진행 중이다. 협약서 개선계획은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 첫째, 3년 단위로 협약서 갱신을 의무화하고자 하였다. 둘째, 잉여차량은 보상하지 않고 예비차량의 보유와 단가선정 및 운영기준을 명문화할 것이라고 명시했다. 셋째, 경영개선과 부채절감을 위해 버스업체가 의무적으로 수행해야 하는 사항을 포함

하겠다고 발표했다. 넷째, 인센티브와 페널티 제도를 정비하여 버스업체의 평가를 강화하겠다고 발표했다. 다섯째, 표준운송원가 중 정산항목에 대하여 용도 외 전용을 금지한다는 규정을 포함하겠다고 제안하였다.

이 중에서 협약서의 유효기간을 3년으로 규정하는 내용은 2015년 협약서안에 포함되었다. 잉여차량에 대한 내용은 신설되었으나 '적정 예비차량을 확보하도록 노력'하는 것으로 그쳤다. 2013년 협약서 개선계획의 나머지 내용은 반영되지 않았다.

[표 3-3] 협약서 개선안 반영

| 협약서 개선계획 발표 ¹⁾ , 2013 | ⇨ | 협약서 개선안 ²⁾ , 2015 | 반영 여부 |
|---|---|--|-------|
| 1. 3년 단위의 협약 갱신 의무화 운수회사별로 협약서 이행 의무를 명시하는 내용 천명 | | 제37조(협약의 효력 등) ① ...협약서 유효기간은 협약 체결일로부터 3년으로 하며... | ○ |
| 2. 잉여차량의 발생에 대한 보상 조항 삭제 예비차 보유와 단가선정, 운영기준 등 명문화 | | 제14조(효율적 예비차량 관리) ① ...인가대수 대비 적정 예비차량을 확보하도록 노력하며, 적정 예비차량의 규모에 대해서는 운행기록 분석 등을 통해 서울시와 조합 간 협의를 통해 결정함 ② 결정된 적정 규모의 예비차량 외 잉여 예비차량에 대해서는 재정지원 대상에서 제외함 | △ |
| 3. 경영개선을 위한 업체의 의무사항 포함 (지원금의 일정비율에 대해서는 누적 부채 절감을 위해 투입) | | | × |
| 4. 버스업체에 대한 평가 기준 명시 인센티브와 페널티 명문화 평가·인센티브·페널티를 통해 버스업체에 대한 경영·서비스 평가로 활용 | | | × |
| 5. 표준정산항목에 대한 용도 외 전용금지 규정 반영 | | | × |

1) '서울시, 시내버스 준공영제 보완개선방안 마련', 서울시 보도자료(2013.11.21)

2) 서울시 내부자료, 2015

4) 타 광역시와 비교해도 서울시의 부채처리대책은 크게 부족

버스 준공영제를 시행하고 있는 타 지자체와 비교했을 때에도 협약의 문제점을 발견할 수 있다. [표 3-4]에서 서울시의 2015년 협약서인과 다른 지자체의 준공영제 협약을 비교하였다.

[표 3-4] 도시별 협약서 및 운영지침 비교

| 내용 | 서울 | 대전 | 대구 | 광주 | 부산 | 인천 |
|------------------|----|----|----|----|----|----|
| 운송수입금 공동관리 | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| 평가에 따른 성과이윤 차등지급 | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| 표준운송원가 지침 | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| 부채처리대책 | X | ● | ○ | ○ | ○ | X |
| 정기적 운행계획 수립 | X | ○ | ○ | X | ○ | X |
| 시설물(정류장) 설치·유지관리 | ○ | X | X | X | X | X |
| 차량관리 | ○ | X | X | X | X | X |
| 잉여차량 감소 대책 | ○ | X | X | X | X | X |
| 부당행위에 대한 페널티 | ○ | ● | X | ● | ○ | ● |
| 비정상 운행에 대한 페널티 | ○ | ● | ○ | ● | ○ | X |

X: 내용 없음 ○: 명시되어 있음 ●: 구체적으로 명시되어 있음

자료: 각 시 내부자료

모든 지자체에서 준공영제를 운영하는 방식이 동일하여 운송수입금 공동관리, 표준운송원가 지침, 이윤지급에 대한 내용이 포함되어 있다. 서울시와는 여러 차이점이 나타나는데, 그 중에서도 부채처리에 관한 내용이 두드러진다. 서울시의 기존 협약에는, 구체적이지는 않더라도 부채처리에 대한 내용이 포함되어 있었는데 협약서 개정안에는 이마저도 생략되었다. 반면 대부분의 지자체에서 부채처리에 대한 기본적인 방향과, 경우에 따라서는 구체적인 실행방안을 제시하고 있다. 따라서 서울시의 준공영제 협약서는 현재 가장 이슈가 되고 있는 재무건전성 확보 차원에서 개선이 필요하다고 할 수 있다.

버스 준공영제와 관련한 서울시 조례에서 표준운송원가에 의하여 버스업체에 재정을 지원할 수 있는 근거를 마련해주고 있다([표 3-5]). 그러나 버스운영을 개선하거나 재무건전성을 높이기 위한 조치를 강제하는 조항은 조례에서도 찾아볼 수 없다.

[표 3-5] 서울시 버스 준공영제 관련 조려

| | |
|---|----|
| 1. 서울특별시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에 관한 조려 | |
| 제2조(정의) 2. “표준운송원가”란 버스운송수입금 공동관리 시행에 따라 시내버스 1일 1대당 운행비용을 표준으로 산정한 것 | 중복 |
| 제3조(표준운송원가 산정 및 정산) ① 매년 1년 단위로 버스운행에 소요되는 표준운송원가를 산정해야 함 표준운송원가 산정에 필요한 재무제표 및 경영실태 자료 등을 사업자에게 요구할 수 있음 ② 표준운송원가의 산정 시 버스업계의 의견을 들은 후 버스정책시민위원회의 심의를 받아야 함 | |
| 제5조(경영 및 서비스 평가) ② 평가결과에 따라 성과이윤을 차등지원할 수 있음 | |
| 2. 서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조려 | |
| 제2조(정의) 10. “표준운송원가”란 버스운송수입금 공동관리 시행에 따라 시내버스 1일 1대당 운행비용을 표준으로 산정한 것 이윤은 기본이윤과 성과이윤으로 함 표준운송원가 내 기본이윤과 성과이윤의 산정방법 및 배분비율 등에 대해서는 따로 정함 | 중복 |
| 제3조(재정지원 대상)나. 버스운송수입금 공동관리에 의한 운송수입금 부족액 | |
| 3. 서울특별시 버스정책시민위원회 조려 | |
| 제2조(위원회의 기능) 서울특별시 버스정책시민위원회는 각 사항에 대하여 심의하고, 서울특별시시장의 자문에 응함 3. 보조금 등의 지원기준과 방법에 관한 사항 9. 시내버스 운송수입금 운영·관리·정산 및 지급 등에 관한 사항 | |

협약서를 개선해야 한다는 목소리는 오래전부터 있어 왔다. 기존의 정책연구에서도 준공영제 운영상의 문제점과 협약의 구체적인 개선방안을 제시하였다(한국교통연구원, 2007; 서울시정개발연구원, 2011). 2004년 준공영제가 도입될 당시의 협약이 아직 유효하기 때문에, 기존 연구에서 제시한 개선방안을 주의 깊게 고찰할 필요가 있다.

2_준공영제 문제점 우선순위 두고 협약에 포함해야 효과적

1) 기존의 다양한 개선방안, 단편적 형태로만 정책에 반영

2011년 서울시정개발연구원에서 발행한 ‘서울시 버스준공영제 발전방안 연구’에서는 아래와 같이 서울시 버스 준공영제의 다양한 문제를 지적하고 각 문제에 알맞은 개선방안을 종합적으로 제시하였다.

- 버스대수 감차: 요금수입이 운행비용에 못 미치는 적자노선이 전체의 반 이상으로 버스 대수를 줄여 운영의 효율성을 추구해야 하지만 버스노선의 전면적인 감차는 현실적으로 힘들다. 감차 인센티브를 강화하여 버스대수를 줄여야 한다.
- 표준운송원가 개선: 현재 표준운송원가를 현실적으로 산정하고 일부 항목을 한도 내 설비를 정산하는 방식으로 변환한다.
- 인센티브 제도 개선: 효과적인 인센티브와 패널티가 미약하여 인센티브의 비중을 적극적으로 확대해 나가야 한다. 평가분야별로 상위 업체에 인센티브를 차등지급하는 방식을 고려할 만하다.
- 버스관리조직 신설: 현재는 서울시 버스정책과에서 준공영제를 관리하고 있어, 본연의 정책기획과 개발에 관한 업무는 약화되고 있다. 표준운송원가·정산·재정 사후관리를 전문적으로 지원할 수 있는 버스관리기구(팀)를 신설해야 한다.
- 버스업체 대형화: 서울시의 버스업체는 총 66개로, 그 규모가 영세하여 경영의 효율성이 부족하다. 인접노선을 그룹단위로 경쟁입찰에 붙이거나 인센티브를 통해 업체 간 자발적인 M&A를 유도한다.
- 경쟁 입찰제 재도입과 신규업체 참여: 대법원 판례에 의해 노선이 버스업체의 특허로 인정받고 있어 노선 개편이 어렵지만, 경영의 효율화를 꾀하고 우수한 서비스를 제공하기 위해서는 경쟁 입찰제 도입을 통한 신규업체의 참여를 유도하는 것이 중요하다.

위의 개선방안을 요약하면 다음 [표 3-6]과 같다. 지금까지 서울시는 위의 정책제언 중 일부분만을 단편적인 형태로 준공영제 운영에 반영하였다.

[표 3-6] 기존 연구 개선방안 요약

| 구분 | 문제점 | 제안 |
|-----------------------------|--|---|
| 1. 버스대수 감차 | · 노선권·면허권의 사유화로 감차 어려움 · 수요에 적합한 적정 버스대수 미운영 | · 정기적으로 적정 버스대수 분석 (6,200대 추정) · 감차 인센티브를 강화하여 자발적인 감차 유도 |
| 2. 표준운송원가 개선 | · 과도한 표준원가 및 산정방식 문제 | · 일부 원가항목을 한도 내 실비 정산방식으로 변경 |
| 3. 인센티브 제도 개선 | · 업체의 비용절감, 경영효율화 노력 부족 · 효과적인 인센티브 및 페널티 미약 | · 인센티브의 비중확대, 적극적인 페널티시행 · 평가 분야별로 상위 업체에 인센티브 차등지급 |
| 4. 기타 버스관련 개선 | · 버스 운영업체의 광고수입금 증대 노력 유발요인 증대 필요 · 수익성 부가사업은 버스 외부광고사업이 대부분 · 다양한 형태의 버스 서비스 도입에 대한 대응 필요 | · 수입증대 노력의 인센티브 제공으로 수익성 부가사업의 발굴 · 서울시의 적극적인 노선계획 연계수립 및 관리 필요 |
| 5. 버스 관리조직 개선 | · 서울시 버스정책과 관리업무 부담 증가 · 준공영제 관련 기능 미약 | · 버스관련 업무를 담당하는 전문 버스관리 기구 신설 · 관리 및 집행기능의 외부화, 버스정책시민위원회의 위상 및 기능강화 |
| 6. 버스업체 대형화 | · 소규모 영세업체가 많아 규모의 경제 실현 어려움(2014년 12월, 66개 업체) | · 적정 업체규모: 500대/업체, 적정 업체 수: 약 10~12개 · 자발적인 M&A를 유도하여 버스업체 대형화 |
| 7. 경쟁 입찰 제도 재도입과 신규시장 참여 유도 | · 경쟁 입찰제의 기능을 못함. 현재 입찰간선 버스노선 수 '0' · 신규업체의 버스산업 진입이 어려움 | · 경쟁 입찰 제도 재도입·한정면허 부여에 대한 법·제도적 근거마련 · 정책적 지원을 통한 버스산업 신규 진입장벽 해소 |
| 8. 협약서 개선 | · 협약서 조항 이행에 대한 상세한 기준 부재 | · 정기적인 준공영제 계약 갱신 필요 · 구체적인 개선사항을 명시한 서울시 주체의 협약서 필요 |

자료: 서울시정개발연구원, 2011, 서울시 버스준공영제 발전방안 연구

2) 여러 가지 개선방안 우선순위 설정 필요, 조려하는 장기적으로 검토

현재 버스조합과 협상 중인 서울시 협약 개선안을 살펴보면, 2013년 개선계획에서 발표한 내용 중 협약의 갱신에 대한 항목은 충실하게 반영되어 있으나 그 외의 내용은 반영되지 않았거나 실효성을 확신할 수 없는 수준이다. 그러나 개선계획을 완료하기 위해서 수행해야 하는 정책은 명확하고, 앞서 언급한 기존 연구에서도 제시하였다(서울시장개발연구원, 2011). 이 중에서 버스대수 감차, 표준운송원가 개선, 인센티브 제도의 확대에 대한 정책을 수립하여 협약에 포함하는 것이 서울시의 협약 개선계획을 실행하고 준공영제의 시급한 문제를 해결하는 첫걸음이라고 할 수 있다. 먼저 협약이 효과적으로 기능할 수 있도록 개선한 후에 준공영제 운영의 제반사항 중 조려화가 필요한 부분을 검토하여 장기적으로 조려 제정·개정을 추진해야 한다.

[표 3-7] 협약서 개선안을 위한 정책

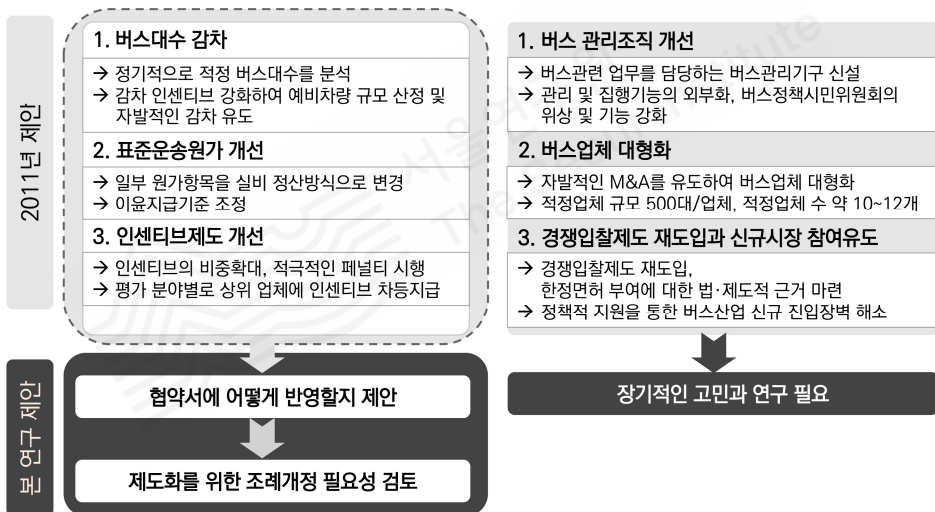
| 협약서 개선계획 발표 ¹⁾ , 2013 ⇨ | 협약서 개선안 ²⁾ , 2015 | 필요한 정책 |
|--|---|------------|
| 1. 3년 단위의 협약 갱신 의무화 운수회사별로 협약서 이행의 의무를 명시하는 내용 천명 | 제37조(협약의 효력 등) ①...협약서 유효기간은 협약 체결일로부터 3년으로 하며... | |
| 2. 잉여차량의 발생에 대한 보상 조항 삭제 예비차 보유와 단가선정, 운영기준 등 명문화 | 제14조(효율적 예비차량 관리) ①...인가대수 대비 적정 예비차량을 확보하도록 노력하며, 적정 예비차량의 규모에 대해서는 운행기록분석 등을 통해 서울시와 조합 간 협의를 통해 결정함 ②결정된 적정 규모의 예비차량 외 잉여 예비차량에 대해서는 재정지원 대상에서 제외함 | 버스대수 감차 |
| 3. 경영개선을 위한 업체의 의무사항 포함 (지원금의 일정비율에 대해서는 누적 부채 절감을 위해 투입) | | 표준운송원가 개선 |
| 4. 버스업체에 대한 평가 기준 명시 인센티브와 페널티 명문화 평가·인센티브·페널티를 통해 버스업체에 대한 경영서비스 평가로 활용 | | 인센티브 제도 개선 |
| 5. 표준정산항목에 대한 용도 외 전용금지 규정 반영 | | 표준운송원가 개선 |

1) '서울시, 시내버스 준공영제 보완개선방안 마련', 서울시 보도자료(2013.11.21)

2) 서울시 내부자료, 2015

또한 기존에 제시한 준공영제의 개선방안 중에서 단기적으로 실현할 수 있는 정책에 우선 순위를 둘 필요가 있다. 버스관리기구의 신설이나 경쟁입찰제의 재도입 등은 즉시 시행 하기에는 여러 가지 어려움이 있고, 버스업체의 대형화를 위한 M&A를 유도하는 정책은 업체의 적정 버스대수를 산정해야 하는 등 정책의 집행에 앞서 심도 있는 연구가 필요하다. 하지만, 버스대수 감차, 표준운송원가 개선, 인센티브 제도 개선은 현재로서도 구체적인 방법이 논의되어 있고, 정책적인 의지가 있다면 추진해볼 수 있는 방안이다.

다음 장부터 준공영제의 조려화를 추진하기 전까지 협약을 개정하는 방향에 대하여 논의 한다. 준공영제를 보다 안정적으로 운영하기 위해서 1) 버스대수 감차, 2) 표준운송원가 개선, 3) 인센티브 개선에 우선순위를 두고, 이를 협약에 명시하여 정책적으로 실현할 수 있는 방안에 대하여 논의를 전개한다.



[그림 3-4] 서울시 버스 준공영제 제도화 방안 제안

04

서울시 버스 준공영제, 이렇게 개선하자

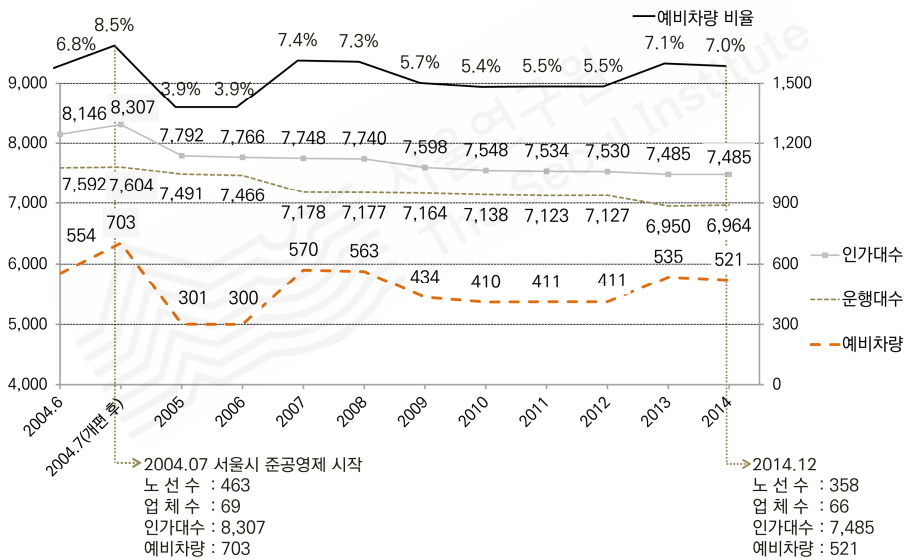
- 1_적정 운행대수를 객관적으로 산정하여 버스감차 유도
- 2_한도 내 실비 지급으로 표준운송원가 지급방식 변경
- 3_별도의 예산 배정하여 인센티브 실효성 강화
- 4_협약 개정 이후 장기적으로 조례 개정
- 5_개선방안을 실현하기 위해 노선 경쟁 입찰제 도입

04 서울시 버스 준공영제, 이렇게 개선하자

1_적정 운행대수를 객관적으로 산정하여 버스감차 유도

1) 적정 운행대수 산정 필요

버스 감차에 대한 근거를 마련하기 위해서는, 먼저 적정 운행대수에 대한 분석이 필요하다. 기존 연구(서울시정개발연구원, 2011)에 따르면, 전체 서울시 시내버스 노선 중에서 요금 수입이 운행비용에 못 미치는 적자노선이 약 85%로 나타나 수요 대비 최적의 버스대수를 운영하고 있다고 볼 수 없다.



자료: 서울시정개발연구원, 2011, 서울시 버스준공영제 발전방안 연구
 서울시청 홈페이지, 교통통계(<http://www.seoul.go.kr>)

[그림 4-1] 서울시 시내버스 현황 및 예비차량 비율

버스차량은 업체의 소유물로 서울시에서 감차를 요구할 수는 없다. 그러나 운행하지 않는 차량에 대해 표준운송원가를 지급하지 않음으로써 감차를 유도할 수는 있다. 현재는 운행하지 않는 잉여차량에 대해서도 표준운송원가 중 보유비를 지급하고 있다. 서울시의 버스 인가 및 운행대수는 준공영제 도입 이후 감소하는 추세다. 그러나 예비차량은 준공영제 직후 전체 인가대수의 8.5%에서 2005년 3.9%로 잠깐 감소했을 뿐, 2007년 7.4%로 다시 증가하였다. 그 후 2009년에 5.7%로 감소하였으나 점차 증가하여 2014년 현재 7.0%를 유지하고 있다.

노선 및 차량대수가 감소하고, 준공영제 운영 경험이 누적되고 있음에도 불구하고, 예비차량이 증가하는 현상은 불합리하다고 볼 수밖에 없다. 서울시는 2013년 11월 ‘시내버스 준공영제 보완대책’에서 다음과 같이 발표하였다(서울시, 2013).

“상용차 유고 시 실제 투입된 비율인 4%를 기준으로 적정 예비차량 대수를 산정하고, 이를 초과하는 예비차량에 대해서는 보유비 지급을 중단하여 사실상의 감차효과를 시현할 예정이다.”

【표 4-1】 서울시 시내버스 현황 및 감차 실적

| 구분 | 업체 수 | 노선 수 | 인가 대수 | 운행 대수 | 예비 차량 | 예비차량 비율 | 감차 대수 |
|---------------|------|------|-------|-------|-------|---------|-------|
| 2004.6월(개편 전) | 58 | 368 | 8,146 | 7,592 | 554 | 6.8% | |
| 2004.7월(개편 후) | 69 | 457 | 8,307 | 7,604 | 703 | 8.5% | |
| 2005년 | 68 | 402 | 7,792 | 7,491 | 301 | 3.9% | 448 |
| 2006년 | 68 | 395 | 7,766 | 7,466 | 300 | 3.9% | 6 |
| 2007년 | 68 | 387 | 7,748 | 7,178 | 570 | 7.4% | - |
| 2008년 | 68 | 380 | 7,740 | 7,177 | 563 | 7.3% | 12 |
| 2009년 | 68 | 376 | 7,598 | 7,164 | 434 | 5.7% | 138 |
| 2010년 | 66 | 369 | 7,548 | 7,138 | 410 | 5.4% | 10 |
| 2011년 | 66 | 376 | 7,534 | 7,123 | 411 | 5.5% | - |
| 2012년 | 66 | 363 | 7,530 | 7,127 | 411 | 5.5% | 4 |
| 2013년 | 66 | 361 | 7,485 | 6,950 | 535 | 7.1% | - |
| 2014년 | 66 | 358 | 7,485 | 6,964 | 521 | 7.0% | - |

자료: 서울시정개발연구원, 2011, 서울시 버스준공영제 발전방안 연구
 서울시청 홈페이지, 교통통계(<http://www.seoul.go.kr>)
 서울시 내부자료

[표 4-1]에서 버스 감차를 살펴보면, 2005년 9월 예비차량을 4%로 축소하였고, 이후에도 예비차량을 감차하였지만 현재 유지되고 있는 예비차량의 비율이 서울시에서 공표한 4%를 웃돌고 있다. 2014년 인가대수에서 4%를 적용하면 예비차량은 299대로, 나머지 222대는 예비차량도 아닌 잉여차량으로 볼 수 있다(521대-299대=222대). 이 차량에 표준운송원가 중 보유비를 지급하지 않는다면, 한 해에만 약 112억 원에 해당하는 비용을 절감할 수 있다(222대×표준운송원가 중 보유비 138,068원/대×365일).

단 예비차량은 운행차량을 점검하거나 수리해야 할 때 가동하므로 현장의 서비스 수준과 직결되어 있다. 따라서 효율적인 서비스와 시민의 안전을 타협하지 않는 선에서 보유비 지급기준을 마련해야 한다.

2) 협약서 개정안 제안

현재는 예비차량 중 실제 투입된 대수에 대한 자료가 정리되어 있지 않다. 효율적으로 버스 준공영제를 운영하기 위해서는 인가대수와 실제 투입된 예비차량 대수, 시민의 안전을 위한 최소 서비스 수준 등을 고려하여 적정 예비차량 대수를 산정해야 하며, 협약서에 근거를 마련해야 한다. 적정 예비차량 대수에 대해 다음과 같이 협약서안을 제안한다.

| |
|---|
| 협약서 개정안, 2015 |
| ... 협약서 유효기간은 협약 체결일로부터 3년으로 하며, 협약 당사자가 이의를 제기하지 않는 한 자동 갱신된 것으로 간주한다. |
| + |
| 협약서 제안: 적정 예비차량 규모 산정 |
| 협약서를 갱신할 때마다 공인된 외부기관에서 업체별 적정 예비차량 대수를 산정해야 한다. 버스조합은 적정 대수를 유지하도록 노력하며, 서울시는 선정된 외부기관에서 산정한 적정 예비차량 대수를 넘어서는 차량은 잉여차량으로 간주하고 보상하지 아니한다. |

[그림 4-2] 현재 협약서 개정안 및 협약서 제안: 적정 예비차량 규모 산정

2_한도 내 실비 지급으로 표준운송원가 지급방식 변경

1) 10여 년간 변하지 않은 표준운송원가 정산방식

표준운송원가는 가동비와 보유비로 구분할 수 있으며, 2004년 이후 정산방식은 아래의 [표 4-2]와 같이 거의 변하지 않았다. 가동비 중 운전직 인건비와 연료비를 제외한 모든 항목은 표준단가로 정산하는 방식을 채택하고 있다. 몇몇 항목을 제외하고는 대부분은 정산방식이 크게 변하지 않았다.

인건비 중 법정복리비는 한도 내 실비정산 방식으로 변경되었고, 임원직 급여와 차량보험료는 2012년에 실비정산 방식으로 변동되었다가 다시 표준단가 방식으로 바뀌었다. 타이어비는 거리로 산정하는 것이 더 합리적이라는 판단에서, 기존의 버스 대수 기준에서 현재는 운행 거리 기준으로 원가를 산정하고 있다. 단 이윤을 산출하는 방식만큼은 자산기준에서 운송 수입을 기준으로 산출하는 것으로 변경하였고, 절대적인 금액도 줄어들었다.

[표 4-2] 서울시 표준운송원가 정산방식의 변화

| 항목 | | 2004~2007년 | 2008~2011년 | 2012년 | 2013년 | 변동여부 |
|-------------|---|-------------------------|-------------|-----------------------|-------|------|
| 가 동 비 | 운전직 | 급여 | 한도 내 실비 | | | X |
| | | 퇴직 | 표준단가 | | | X |
| | | 복리 | 표준단가 | 표준단가(단 법정복리는 한도 내 실비) | | △ |
| | 연료비(CNG) | 실제 사용량(실비) | | | | X |
| | 타이어비 | 표준단가(차량당) | 표준단가(운행거리당) | | | △ |
| 보 유 비 | 정비직, 관리직 | 급여 | 표준단가 | | | X |
| | | 퇴직 | 표준단가 | | | X |
| | | 복리 | 표준단가 | 표준단가(단 법정복리는 한도 내 실비) | | △ |
| | 임원 | 급여 | 표준단가 | 한도 내 실비 | 표준단가 | X |
| | | 퇴직 | 표준단가 | | | X |
| | | 복리 | 표준단가 | 표준단가(단 법정복리는 한도 내 실비) | | △ |
| | 차량보험료 | 표준단가 | | 한도 내 실비 | 표준단가 | X |
| | 차량감가상각비, 기타차량유지비, 차고지비, 기타관리비, 정비비 | 표준단가 | | | | X |
| | 이윤 | 표준단가(단, 성과이윤은 평가결과에 따라) | | | | ○ |
| | (산정방식) | 고정비의 | 유형자산의 | 필요자산의 | 운송수입의 | |
| 8.5% | | 14.65% | 9.27% | 3.86% | | |
| | 2004년 | 2005-2006년 | 2007-2011년 | 2012-2013년 | | |

자료: 서울시 내부자료 재구성(○: 변화, X: 변화없음, △: 미미한 변화)

2) 일부 항목은 표준단가 정산방식에서 한도 내 실비로 지급해야

표준운송원가는 현재 표준단가로 지급하고 있는 일부 항목을 실제 지급한 금액을 고려하여, 한도 내 실비지급의 형태로 정산하면 비용을 절감할 수 있다. 단 표준운송원가 중 가동비를 줄이는 것은 현실적으로 어렵다. 가동비의 구체적인 내역은 다음의 [표 4-3]과 같다.

[표 4-3] 표준운송원가(가동비)

| 구분 | 2004년 | 2013년 | 변동 여부 | 개선안 제안 |
|--------------------------|---|--|----------|-----------|
| 운전직 인건비 (급여/퇴직/복리) | - 대당 2.44명 한도 | - 대당 2.77명 한도 | X | |
| 연료비 | - 버스유형별 표준연비 적용 - 인가된 운행거리 한도 내 실제운행거리 적용 | - 실제 사용금액 | X | |
| 타이어비 | - 운행차량에 표준가액 적용 | - 운행거리당 표준가액 적용 (저상 30% 할증, 굴절 150% 할증) | X | |

자료: 서울시 내부자료

서울시 도시교통본부(버스관리과), 2012.01.13, 시내마을버스 표준운송원가 산정 학술용역 추진사항 결과보고 발표자료
서울시정개발연구원, 2011, 서울시 버스준공영제 발전방안 연구
감사원, 2014.12, 감사결과보고서: 교통 관련 보조금 집행 실태

가동비 중 가장 큰 부분을 차지하는 운전자 인건비의 경우, 버스대수당 인건비를 지급하는 데 한도를 설정하고 있지만, 기본적으로 임금협정과 단체협상에 따라 결정되는 비용으로서 절감할 수 있는 여지가 작다. 또한 버스의 주 연료인 CNG는 2007년부터 2013년까지 37.4% 올랐으며 경유는 가격이 37.8% 인상되어 비용절감의 기회가 거의 없다고 할 수 있다. 타이어비의 경우에는 지급방식을 떠나 안전을 위해 비용감소의 대상으로 삼는 것이 바람직하지 않은 항목이다. 이러한 이유로, 서울시는 가동비에 포함된 인건비, 연료비 등 관리 불가능한 비용이 약 78%를 차지하는 것으로 파악하고 있다(서울시, 2012).

반면 [표 4-4]에 요약한 표준운송원가 중 보유비는 개선이 가능할 것으로 보인다.

[표 4-4] 표준운송원가(보유비)

| 구분 | 2004년 | 2013년 | 변동 여부 | 개선안 제안 |
|------------------|--|--|----------|---|
| 정비직 인건비 | ○ 정비직: 대당 0.1330명 표준 | ○ 대당 0.1458명 표준 | X | |
| 사무 관리직 인건비 | ○ 관리직: 대당 0.2599명 표준 | ○ 대당 0.230명 표준 | X | - 규모의 경제 반영하여 고정비와 변동비로 나누어 지급 ※ 예시(서울시정개발연구원, 2011) - 고정비 109,477천 원 + 변동비 4,852천 원 - 관리직 인원: 고정 6명 + 대당 0.145명 |
| 임원직 인건비 | ○ 대당 0.0200명 표준 - 1인 대표자가 여러 버스회사 보유 시, 업체별로 임원직 인건비를 지급받음 | ○ 대당 0.020명 표준 | X | - 규모의 경제 반영하여 고정비와 변동비로 나누어 지급 ※ 예시(서울시정개발연구원, 2011) - 고정비 26,022천 원 + 변동비 1,563원 - 임원직 인건비의 지급한도 설정 - 복수 임원 근무업체는 고정비 제외, 변동비 차감 |
| 차량 보험료 | ○ 보유차량에 표준가액 적용 - 대인1: 기본분담금 = 2,990,900원, 일부 3,589,080원 - 대인2: 기본분담금 × 149% - 대물보험: 기본분담금 = 814,560원(대 형), 481,680원(중형) | ○ 보유차량에 표준가액 적용 - 대인1: 기본분담금 × 80% - 대인2: 기본분담금 × 100% - 대물보험: 기본분담금 × 95% | △ | - 표준정산방식 유지 실제 지출하는 보험료와 차액발생분을 바탕으로 단가와 요율 조정 |
| 적정 이윤 | ○ 고정비의 7.2%(2005년~ 유형차산의 4.65%, 2007년~ 필요차산의 9.27%) | ○ 총운송수입의 3.86%(2012년~) | ○ | - 산정기준 변화 |

자료: 서울시 내부자료

서울시 도시교통본부(버스관리과), 2012.01.13, 시내마을버스 표준운송원가 산정 학술용역 추진사항 결과보고 발표자료
서울시정개발연구원, 2011, 서울시 버스준공영제 발전방안 연구
감사원, 2014.12, 감사결과보고서: 교통 관련 보조금 집행 실태

기존 연구(서울시장개발연구원, 2011)에서 버스업체의 현장실사와 재무제표를 검토한 결과, 임원인건비는 버스업체의 규모가 클수록 ‘규모의 경제’ 효과가 반영되어 절감이 가능한 것으로 나타났다. 즉 버스업체의 규모가 커지면 인건비가 감소할 수 있는데, 버스대수에 비례해 비용을 정산하는 체계는 규모의 경제에서 나타나는 이점을 실현할 수 없는 구조인 것이다.

관리직 인건비도 현재의 표준단기방식에서 벗어나 규모의 경제를 실현하여 재산정하는 것이 이론적으로는 타당하다. 그러나 명확한 근거를 갖고 고정비와 변동비의 비율을 추정하기는 쉽지 않다. 버스업체의 재무제표 등 관련 자료를 깊이 조사하여 합리적인 지급방식을 고안할 필요가 있다.

임원직 인건비의 경우, 동일한 대표가 여러 버스업체를 소유하고 있기도 하여 중복으로 임원직 인건비가 지급되는 것으로 나타났다(서울시장개발연구원, 2011). 따라서 [표 4-4]에서 제시한 비와 같이 임원인건비를 고정비와 변동비로 나누어, 복수의 업체에서 근무하는 임원직에게 고정비를 제외하고 변동비를 차감하는 방식으로 지급하면 비용을 절감할 수 있다. 단 실제로 임원들이 2개 이상 업체에서 지급 받는 급여가 복수의 업체에서 수행하는 업무와 비교하여 과도한지는 쉽게 판단할 수 없다. 서울시는 규모의 경제를 반영한다는 전제하에 장기적으로 버스조합과의 논의를 거쳐 합리적인 개선방안을 만들어야 한다.

차량보험료의 경우, 감사원에서도 지적하였다시피 전년도에 지급된 현황이 반영되지 않아 실제 지급한 금액이 표준운송원가보다 낮게 나타나는 현상이 발생하고 있다. 한도 내 실비 지급 형태로 변경하면 단기적으로는 비용절감을 유도할 수 있겠으나 장기적으로는 운송 비용이 늘어날 가능성이 있다. 따라서 표준운송원가를 적용하는 방식을 유지하되, 매년 실제 지출되는 보험료와의 차액을 반영하여 단가를 합리적으로 조정하는 것이 더 현실적이고 바람직한 방안이다.

3) 협약서에 표준운송원가를 개선할 수 있는 근거 마련해야

현재 준공영제에서도 표준단가 방식과 실비정산 방식을 적절하게 혼합하여 표준운송원가를 산출할 수 있으나, 표준운송원가의 개선을 더욱 명확하게 하기 위해서 앞 절에서 논의한 제안사항을 협약서에 담는 것이 필요하다. 현재 협약서 개정안에서 표준운송원가에 관한 내용은 아래와 같다.

| 협약서 개정안, 2015 |
|--|
| <p>제5조(표준운송원가 산정 및 정산)</p> <p>① 서울시는 매년 1년 단위로 버스운행에 소요되는 표준운송원가를 산정하여야 한다.</p> <p>③ 표준운송원가는 손익계산서상 운송원가와 판매관리비상의 비용항목을 포함하되, 적정수준의 이윤을 가산한다.</p> <p>④ 표준운송원가는 매년 재산정함을 원칙으로 하며 재산정 시에는 지급단가, 정산방식 등을 변경할 수 있다. 단, 표준운송원가 산정 시 버스업계의 의견을 들은 후 버스정책시민위원회의 심의를 받아야 한다.</p> |

매년 표준운송원가를 재산정하여 산정방식을 변경할 수 있도록 명시하고 있으나, 개선방안을 실현할 수 있는 근거를 마련하는 게 바람직하다. 따라서 아래와 같이 협약서 개정안을 제안한다.

| 협약서 제안: 표준운송원가 개선 |
|---|
| <p>서울시에서는 표준운송원가를 정산할 때, 표준단가를 적용하는 항목과 한도 내 실비정산하는 항목으로 구분하여 지급한다. 임원 인건비와 관리직 인건비는 버스업체 규모에 따라 고정비와 변동비로 산정하여 지급하고, 이를 위해 서울시는 버스조합에 재무제표 등 필요한 자료를 요청할 수 있다.</p> |

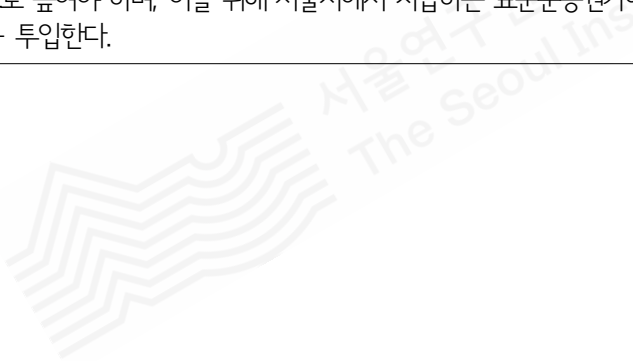
그리고 현재로서는 기존의 협약이나 협약서 개정안에서도 구체적인 부채절감 지침을 찾아 볼 수 없는데, 서울시 재정지원금의 일부를 부채절감에 투입할 수 있도록 강제하는 것이 바람직하다. 대전시에서는 매우 구체적으로 부채절감에 대한 원칙을 협약에 제시하고 있다. 기준이 될 구체적인 회계지표는 재무제표 등 관련 자료를 세심히 검토하여 결정해야 한다.

대전시 사례: 시내버스 준공영제 운영지침

- 운송업체 중 자기자본비율이 40% 미만업체:
완전자본잠식회사는 준공영제 도입 시점 후 2차년도까지 완전자본잠식 상태 해소
- 자기자본비율이 5.00% 이상인 회사는 매년 2%씩 향상
- 차입금의존도, 유동비율 등 재무지표개선지표 설정

협약서 제안: 부채처리대책

버스운영업체의 부채절감을 위해 차입금의존도를 0% 이하로 낮추고 유동비율을 0% 이상으로 높여야 하며, 이를 위해 서울시에서 지급하는 표준운송원가에 따른 재정지원금의 0%를 투입한다.



3_별도의 예산 배정하여 인센티브 실효성 강화

1) 서울시는 운행, 서비스, 경영개선에 대해 인센티브 부여

표준운송원가의 적정이윤은 기본이윤과 성과이윤으로 나뉜다. 이 중 성과이윤은 서울시가 정기적으로 버스업체를 평가하여 인센티브로서 차등지급한다. 버스업체를 평가하는 지표는 크게 운행관리, 서비스개선, 경영개선으로 구분되어 있고, 이와는 별도로 중요한 버스 운영 지표에 대해 가감점을 부여하여 인센티브를 제공하고 있다. [표 4-5]에서 나타난 지표의 세부적인 항목에 대해 평가가 이루어진다.

[표 4-5] 서울시 버스 준공영제 인센티브 제도(2014년)

| 평가분야 | <평가지표> | | | <가감점 항목> | | | |
|-------------------|-----------------------|--|-----------------|-------------|-------------------------|--------------------|-------|
| | 평가지표 (배점) | 평가항목 | 부여 방법 | 구 분 | 항 목 | 점수 반영 방식 | 평가 배점 |
| 1. 안전성 향상 (670점) | 1. 안전 운행 준수 (520점) | 차량 사고지수 / 운수종사자 교육 차량피해보상액지수 BMS안전운행 준수 | P | 가점 (386점) | 1. 시내버스감차 | - 감차 대수당 50점 | 200점 |
| | | DTG 운행기록 업로드 실적: 신설 | P | | 2. 공동배차제 실시 | | 50점 |
| | | 버스 운전자격 관리: 신설 | N | | 3. 마을버스 면허전환 시 기사 채용 | - 운전기사 채용 1인당 3점 | 30점 |
| | 2. 안전 관리 점검 점검 (150점) | 타이어·CNG버스 안전관리실태 저상버스슬라이딩 리프트·뒷문자동 개폐장치 관리실태 | N | | 4. 운송비용 절감 및 수입증대 | - 내부평가위원회 평가 | 20점 |
| 영상정보처리기기 관리실태 점검 | | P/N | 5. 부대사업 수입증대 실적 | | 50점 | | |
| 2. 서비스 개선 (820점) | 3. 시민 만족도 (440점) | 시내버스 서비스 만족도 조사 | P | 가감점 (±70점) | 6. 운송비 정산오류 자진신고 | | 6점 |
| | | 천연가스버스 도입률 | P/N | | 7. 친환경경제운전 체험교육 | | 30점 |
| | | 저상버스 도입 | P/N | | 8. 공동구매실적 | - 미참여(감점)/참여(가점) | ±20점 |
| | 행정처분결과(과징금, 과태료): 신설 | P/N | 9. 시정협조도 | | | ±50점 | |
| 4. 운행 실태관리 (380점) | 버스운행실태 점검 | N | 10. 교통사고 보고 지연 | | -30점 | | |
| | 배차 정사성 첫차·막차시간 준수여부 | P | 11. 운수과징금 체납 | | -50점 | | |
| 3. 경영 효율화 (510점) | 5. 운수 종사자 복지 (120점) | 퇴직금 금융기관 예치실적 | P | 감점 (1,852점) | 12. 운전자 자부담 행위 | | -150점 |
| | | 운수종사자 후생복지시설 관리실태 | P | | 13. 운수종사자의 부적절한 채용 | | -300점 |
| | 6. 재무 건전성 (150점) | 영업이익률/부채비율 | P | | 14. 노동관계 법령 위반 확정판결 | - 노동관계 법령 위반 확정판결 | -50점 |
| | | 특수관계인 대여금 과다경비 지출액 | N | | 15. 운수종사자 1인당 평균 체불액 | - 운수종사자 1인당 평균 체불액 | -70점 |
| | 7. 운송 비용관리 (180점) | CNG, 경유연비 개선도 | P | | 16. 운송비 횡령 등 부적절한 운송비집행 | - 고의성 O | -500점 |
| | | 인건비 관리 적정성 | P | | 17. 현금수입금 탈루 | - 고의성 X | -20점 |
| | 8. 운송수입 관리 (60점) | 현금수입금 집계오차율 | P | | 18. 현금수입금 탈루 | - 허위자료 제출 | -500점 |
| | | 현금수입금 관리 | P | | 19. 정산 및 회계관련 허위자료 제출 | - 요구자료 미제출 | -20점 |
| | | | | | - 요구자료 제출기한 미준수 | -10점 | |
| | | | | | | -2점 | |
| | | | | | 19. 음주사고 | | -150점 |

자료: 서울시 내부자료

2004년 준공영제 시행 이후 인센티브 제도의 변화를 살펴보면, 서울시가 버스운영에서 중요시하는 지표가 무엇인지 드러난다. 아래 [표 4-6]과 [표 4-7]과 같이 평가항목을 구성하여 배점의 비율을 살펴보면, 부당행위에 대한 페널티와 운영상 오류가 발생했을 때 적절하게 처리할 수 있는 점을 가장 중요하게 평가해온 것을 알 수 있다. 그 밖에 시민의 만족도와 시정부와의 협조에 관한 내용을 비교적 중요하게 다룬다.

안전운행과 정시성 등 운행실태에 관한 항목의 비중이 점차 증가하였는데, 이는 질 높은 대중교통 서비스를 원하는 시민들의 요구에 부응하기 위한 조치로 보인다. 반면 재무건전성이나 버스대수의 감차는 서울시 버스 준공영제에서 중요한 이슈로 다루고 있지만, 이에 대한 인센티브나 페널티는 비교적 약하다.

[표 4-6] 서울시 인센티브 평가항목별 점수 변화

| 평가항목 구분 | 서울(2006) | | 서울(2010) | | 서울(2014) | |
|-------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | 점수 | 비율 | 점수 | 비율 | 점수 | 비율 |
| 시민만족도 및 시정협조 | 620 | 19.6% | 350 | 10.2% | 300 | 8.2% |
| 안전운행 및 관리 | 200 | 6.3% | 300 | 8.7% | 850 | 23.4% |
| 수입금/비용 관리 | 200 | 6.3% | 611 | 17.8% | 281 | 7.7% |
| 운전자 채용, 교육 및 처우관련 | 100 | 3.2% | 120 | 3.5% | 253 | 7.0% |
| 재무건전성 | 205 | 6.5% | 150 | 4.4% | 150 | 4.1% |
| 시설관리 | 255 | 8.1% | 350 | 10.2% | 140 | 3.8% |
| 정시성 등 운행실태 관리 | 201 | 6.4% | 330 | 9.6% | 410 | 11.3% |
| 부당행위 및 오류처리 | 1,371 | 43.4% | 1,208 | 35.2% | 1,203 | 33.1% |
| 시내버스감차 | 10 | 0.3% | 10 | 0.3% | 50 | 1.4% |

[표 4-7] 서울시 인센티브 항목 순위

| 서울(2006) | 서울(2010) | 서울(2014) |
|---------------------------|-------------------------|------------------------|
| 1 부당행위 및 오류처리 | 1 부당행위 및 오류처리 | 1 부당행위 및 오류처리 |
| 2 시민만족도 및 시정협조 | 2 수입금/비용 관리 | 2 안전운행 및 관리 |
| 3 시설관리 | 3 시민만족도 및 시정협조/ 시설관리 | 3 정시성 등 운행실태 관리 |
| 4 재무건전성 | 4 정시성 등 운행실태 관리 | 4 시민만족도 및 시정협조 |
| 5 정시성 등 운행실태 관리 | 5 안전운행 및 관리 | 5 수입금/비용 관리 |
| 6 안전운행 및 관리/ 수입금-비용 관리 | 6 재무건전성 | 6 운전자 채용, 교육 및 처우관련 |
| 7 운전자 채용, 교육 및 처우관련 | 7 운전자 채용, 교육 및 처우관련 | 7 재무건전성 |
| 8 시내버스감차 | 8 시내버스감차 | 8 시설관리 |
| | | 9 시내버스감차 |

2) 서울시 인센티브는 타 시·도에 비해 재무건전성 향상에 취약

[표 4-8]에서는 서울을 포함하여 준공영제를 시행하고 있는 도시의 인센티브 평가지표 비중을 비교하였다. 다른 도시들에 비해서, 서울시는 부당행위나 오류처리 항목에 큰 중요성을 부여하고 있는 현상이 두드러진다. 부산에서 22.6%, 인천이 21.5%로 다른 항목에 비해 상대적 중요도가 높은 편이나, 서울의 33.1%보다는 크게 낮다. 시정만족도나 시정협조 항목은 서울시에서는 비교적 중요한 지표이기도 하지만, 다른 도시들에서도 많은 주의를 기울이고 있는 것으로 보인다.

무엇보다도 다른 도시들에서는 서울시에 비해 재무건전성을 개선하는 인센티브에 큰 비중을 할애하고 있었다. 재무건전성 인센티브의 비중이 대구 27.0%, 부산 15.4%, 대전 10.4% 순서로 높은 반면, 서울은 4.1%에 그쳤다. 따라서 다른 도시에서 준공영제의 재무건전성을 높이고 경영개선을 하려는 의지가 서울시보다 강하다고 해석할 수 있다.

[표 4-8] 도시별 인센티브 평가항목별 점수

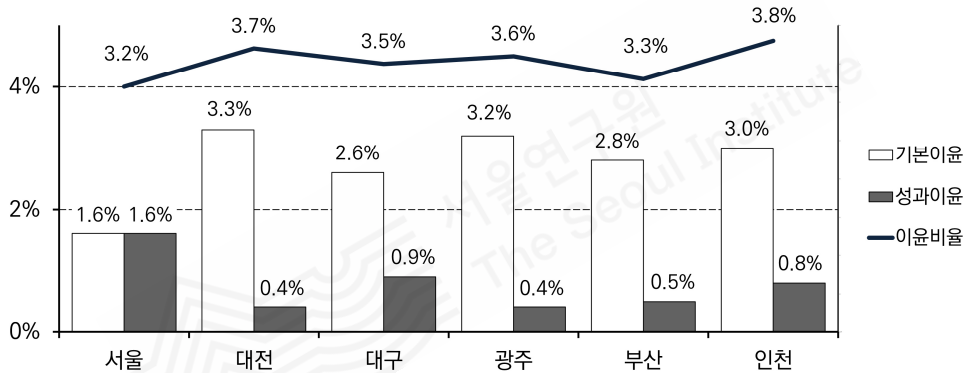
| 평가항목 구분 | 서울 | | 대전 | | 대구 | | 광주 | | 부산 | | 인천 | |
|-------------------|-------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|
| | 점수 | 비율 | 점수 | 비율 | 점수 | 비율 | 점수 | 비율 | 점수 | 비율 | 점수 | 비율 |
| 시민만족도 및 시정협조 | 300 | 8.2% | 338 | 22.1% | 152 | 11.1% | 400 | 20.0% | 353 | 12.7% | 152 | 11.5% |
| 안전운행 및 관리 | 850 | 23.4% | 156 | 10.2% | 235 | 17.2% | 450 | 22.5% | 281 | 10.1% | 218 | 16.5% |
| 수입금/비용 관리 | 281 | 7.7% | 292 | 19.1% | 0 | 0.0% | 550 | 27.5% | 100 | 3.6% | 173 | 13.1% |
| 운전자 채용, 교육 및 처우관련 | 253 | 7.0% | 92 | 6.0% | 75 | 5.5% | 100 | 5.0% | 120 | 4.3% | 28 | 2.1% |
| 재무건전성 | 150 | 4.1% | 160 | 10.4% | 370 | 27.0% | 100 | 5.0% | 430 | 15.4% | 80 | 6.0% |
| 시설관리 | 140 | 3.8% | 178 | 11.6% | 195 | 14.2% | 100 | 5.0% | 152 | 5.5% | 154 | 11.6% |
| 정시성 등 운행실태 관리 | 410 | 11.3% | 156 | 10.2% | 243 | 17.7% | 100 | 5.0% | 700 | 25.1% | 234 | 17.7% |
| 부당행위 및 오류처리 | 1,203 | 33.1% | 160 | 10.5% | 100 | 7.3% | 200 | 10.0% | 629 | 22.6% | 284 | 21.5% |
| 시내버스감차 | 50 | 1.4% | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% | 0 | 0.0% | 20 | 0.7% | 1 | 0.1% |

[표 4-9] 도시별 상위 인센티브 평가항목

| 순위 | 서울 | 대전 | 대구 | 광주 | 부산 | 인천 |
|----|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| 1 | 부당행위 및 오류처리 | 시민만족도 및 시정협조 | 재무건전성 | 수입금/비용 관리 | 정시성 등 운행실태 관리 | 부당행위 및 오류처리 |
| 2 | 안전운행 및 관리 | 수입금/비용 관리 | 정시성 등 운행실태 관리 | 안전운행 및 관리 | 부당행위 및 오류처리 | 정시성 등 운행실태 관리 |
| 3 | 정시성 등 운행실태 관리 | 시설관리 | 안전운행 및 관리 | 시민만족도 및 시정협조 | 재무건전성 | 안전운행 및 관리 |

서울시 인센티브 제도의 가장 큰 문제는 전체 재정지원금에서 인센티브가 차지하는 비중이 매우 낮다는 점이다. 표준운송원가에서 적정이윤을 구성하는 기본이윤과 인센티브인 성과이윤의 비율은 1:1로 대응하다. 하지만 전체 표준운송원가 중에서 성과이윤은 약 1.6%의 낮은 비율을 차지한다. 버스업체가 성과이윤을 받지 못해도 인센티브가 작아서 평가를 포기하는 사례가 발생하기도 한다.

다른 도시들에 비해서는 서울의 인센티브 비중이 큰 편이다. [그림 4-3]에서 볼 수 있듯이 2013년을 기준으로, 운송원가의 성과이윤 비중이 비교대상인 다른 도시들보다는 높다. 그럼에도 불구하고, 서울의 인센티브 비중이 절대적으로 매우 낮아 큰 효과를 발휘하지 못하고 있다.

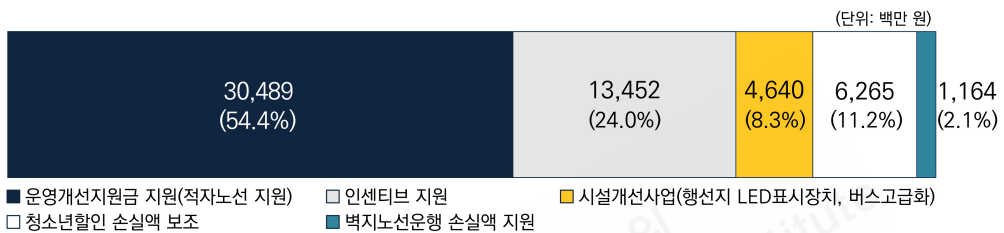


자료: 각 시 내부자료

[그림 4-3] 도시별 총 운송원가 중 이윤 비율(2013년)

3) 분야별로 평가하여 인센티브 실효성 높여야

버스업체에 대한 인센티브 제도는 경기도 사례를 참고할 만하다. 준공영제를 시행하고 있지는 않지만, 경기도의 재정지원은 적자노선을 지원하는 운영개선지원금이 54.4%로 가장 큰 비중을 차지하고, 그다음으로 인센티브가 24.0%를 소요하고 있다(그림 4-4). 따라서 버스업체 간 자발적인 서비스 경쟁을 유도하는 것이 가능하다. 경기도는 8개 분야별로 평가결과의 상위 업체를 선정하고 A~F 6개로 등급화한다. 그리고 평가 상위 50%에 속하는 업체를 대상으로 운행하는 버스대수에 비례하여 인센티브를 지급하고 있다.



자료: 서울시정개발연구원, 2011, 서울시 버스준공영제 발전방안 연구

[그림 4-4] 경기도 재정지원금 구성

경기도는 민영제로 버스체계를 운영하고 있기 때문에 인센티브에 큰 비중을 두는 것이 가능할지도 모른다. 그러나 준공영제에서도 민간의 효율성을 추구한다는 측면에서, 인센티브의 비중을 높이는 방안을 강구해야 한다. 기본이윤과의 비율을 재조정하여 성과이윤의 비중을 높이는 것이 그 첫 단추일 것이다. 궁극적으로는 별도의 예산을 구성하여 인센티브를 확대해 나가야 하겠다.

경기도의 분야별 평가방식도 고려해볼 만하다. 서울시와 같이 분야별 평가점수를 합산한 후 상위 업체에 인센티브를 제공하는 체계에서는, 배점비율이 높은 분야에 취약한 버스업체는 인센티브를 받고자 하는 노력을 포기하는 경향이 있다. 분야별로 평가지표가 높은 업체에 인센티브를 지급함으로써 현재보다는 서비스를 개선하고 경쟁을 활성화할 수 있을 것으로 보인다. 특히 재무건전성과 감차에 대한 인센티브를 강화할 수 있는 기회가 될 수 있다(서울시정개발연구원, 2011).

현재 서울시 버스 준공영제의 인센티브 제도는 그 법적 근거가 분명하다. 서울시 관련 조례에 버스업체의 서비스 및 경영 평가를 수행할 수 있고 평가결과에 따라 성과이윤을 차등지급할 수 있도록 규정하였다. 결국 인센티브 제도 개선을 위해 조례의 개정이 필요하다기보다는, 서울시에서 운용의 묘를 살릴 수 있도록 협약을 개정하는 것이 급선무인 것으로 보인다.

[표 4-10] 서울시 버스 준공영제 인센티브의 법적 근거

| |
|--|
| <p>1. 서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례</p> <p>제2조(정의)</p> <p>10. “표준운송원가”...에 포함되는 이윤은 기본이윤과 성과이윤으로 한다. 이 경우 표준운송원가 내 기본이윤과 성과이윤의 산정방법 및 배분비율 등에 대해서는 시장이 따로 정한다.</p> <p>2. 서울특별시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에 관한 조례</p> <p>제5조(경영 및 서비스 평가)</p> <p>① 시장은 재정지원을 받는 사업자에 대하여 경영 및 서비스 평가를 실시하여야 한다. ② ... 평가결과에 따라 성과이윤을 차등지원할 수 있다.</p> <p>3. 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률</p> <p>제18조(대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가)</p> <p>① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 ... 대중교통운영자의 경영상태와 대중교통 운영자가 제공하는 서비스에 대한 평가를 실시할 수 있다. ③ ... 경영 및 서비스평가를 실시한 결과 그 평가결과가 우수한 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 포상을 실시하고 ... 재정지원 등을 우선적으로 할 수 있다.</p> |
|--|

4_협약 개정 이후 장기적으로 조례 개정

1) 개정된 협약으로 일정기간 제도 운용 후 조례로 제도화하는 게 바람직

앞 절에서 제시한 버스 준공영제 협약 개선방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

[표 4-11] 협약서 개선방안

| 협약서 개선계획 발표 ¹⁾ , 2013 | 협약서 개선안 ²⁾ , 2015 | 협약서 제안, 2015 |
|---|---|---|
| 1. - 3년 단위의 협약 갱신 의무화 - 운수회사별로 협약서 이행의 의무를 명시하는 내용 천명 | 제37조(협약의 효력 등) ①...협약서 유효기간은 협약 체결일로부터 3년으로 하며... | |
| 2. - 잉여차량의 발생에 대한 보상 조항 삭제 - 예비차 보유와 단가 선정, 운영 기준 등 명문화 | 제14조(효율적 예비차량 관리) ①...인기대수 대비 적정 예비차량을 확보하도록 노력하며, 적정 예비차량의 규모에 대해서는 운행기록 분석 등을 통해 서울시와 조합 간 협의를 통해 결정함 ② 결정된 적정 규모의 예비차량 외 잉여 예비차량에 대해서는 재정지원 대상에서 제외함 | - 협약서를 갱신할 때마다 공인된 외부기관에서 적정 예비차량 규모를 산정하고, 버스조합에서는 적정 대수를 유지해야 하며, 서울시는 적정 예비차량 대수를 넘어서는 차량은 잉여차량으로 간주하고 보상하지 아니한다. |
| 3. - 경영개선을 위한 업체의 의무 사항 포함(지원금의 일정 비율에 대해서는 누적 부채 절감을 위해 투입) | | - 버스운영업체는 부채절감을 위해 서울시에서 지급하는 표준운송원가에 의한 재정지원금을 차입금의존도를 〇% 이하로 낮추고, 유동비율을 〇% 이상으로 높이는 데 투입해야 한다. |
| 4. - 버스업체에 대한 평가 기준 명시 - 인센티브와 페널티에 대한 명문화 - 평가인센티브·페널티를 통해 버스업체에 대한 경영서비스 평가로 활용 | | - 기본이윤·성과이윤 비율을 재조정하고, 분야별로 평가하여 차등 지급한다. |
| 5. - 표준정산항목에 대한 용도 외 전용금지 규정 반영 | | - 서울시에서는 표준운송원가를 집행할 때 표준가액을 적용하는 항목과 한도 내 실비정산하는 항목으로 구분하여 지급한다. - 임원관리직 인건비의 경우 고정비와 변동비로 산정하여 지급하고, 이를 위해 서울시는 버스조합에 재무제표 등 필요한 자료를 요청할 수 있다. |

1) '서울시, 시내버스 준공영제 보완개선방안 마련', 서울시 보도자료(2013.11.21)

2) 서울시 내부자료, 2015

버스조합과 협상을 통해 이와 같이 재협약을 체결하여 준공영제를 운용한 후 장기적으로 협약의 내용을 조례에 포함하여 제도화해야 한다. 개정된 협약이라고 하더라도 지금으로서는 예측할 수 없는 문제점이 발견될 수 있기 때문에, 협약의 유효기간이 도래했을 때 문제점을 해소할 수 있도록 재협상하여 더욱 탄탄한 협약을 만들어야 한다. 따라서 협약서에 규정한 사항으로 새로운 문제점이 나타나지 않는다고 판단될 때 조례로 제도화하는 것이 바람직하다.

협약을 먼저 체결하고 나서 조례화를 추진하면 앞서 언급한 상위법과의 잠재적인 마찰을 해소할 수 있다. 서울시버스조합 간 협약이 「여객자동차운수사업법」을 근거로 체결된 계약이기 때문에 하위법인 서울시 조례에서 협약의 내용을 포함해도 논란이 되지 않을 것이다.



2) 조례는 여건이 변화해도 적용할 수 있도록 일반적인 지침으로 작성

협약은 3년의 유효기간을 전제로 체결하기 때문에 당시의 상황을 충실하게 반영할 수 있을지는 몰라도 거시적인 여건이 변화했을 때에도 적용할 수 있는 범용성을 갖기는 어렵다. 따라서 개정된 협약이라도 있는 그대로 조례화하는 것은 곤란하다. 개정된 조례가 법령으로서 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 버스운영을 둘러싼 주변 환경이 변화하였을 때에도 적용할 수 있는 일반적인 지침으로 작성해야 한다. 다음과 같이 협약의 조례화를 제안한다.

[표 4-12] 협약서 및 조례 제안

| 협약서 제안, 2015 | 조례 제안, 2015 |
|---|--|
| 1. 버스대수 감차 | |
| <ul style="list-style-type: none"> - 협약서를 갱신할 때마다 공인된 외부기관에서 적정 예비차량 규모를 산정하고, 버스조합에서는 적정 대수를 유지해야 하며, 서울시는 적정 예비차량 대수를 넘어서는 차량은 잉여차량으로 간주하고 보상하지 아니한다. | <ul style="list-style-type: none"> - 서울시는 매년 적정 예비차량 규모를 산정하고, 적정 예비차량 대수를 넘어서는 차량은 잉여차량으로 간주하고 보상하지 아니한다. - 예비차량의 비율은 시장이 정한다. |
| 2. 표준운송원가 개선 | |
| <ul style="list-style-type: none"> - 버스운영업체는 부채절감을 위해 서울시에서 지급하는 표준운송원가에 의한 재정지원금을 차입금의존도를 ○% 이하로 낮추고, 유동비율을 ○% 이상으로 높이는 데 투입해야 한다. - 서울시에서는 표준운송원가를 집행할 때, 표준가액을 적용하는 항목과 한도 내 실비 정산하는 항목으로 구분하여 지급한다. 임원 관리직 인건비의 경우 고정비와 변동비로 산정하여 지급하고, 이를 위해 서울시는 버스조합에 재무제표 등 필요한 자료를 요청할 수 있다. | <ul style="list-style-type: none"> - 버스운영업체는 부채절감을 위해 서울시에서 지급하는 재정지원금의 일정 비율을 부채절감에 투입해야 한다. 부채절감에 투입하는 지원금의 비율은 시장이 정한다. - 서울시에서는 표준운송원가를 다음의 각 항목으로 구분하여 집행한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 표준가액 적용 항목 2. 한도 내 실비 적용 항목 이를 위해 서울시는 버스조합에 재무제표 등 필요한 자료를 요청할 수 있다. |
| 3. 인센티브 개선(재정보조금의 차등지급) | |
| <ul style="list-style-type: none"> - 기본이윤·성과이윤 비율을 재조정하고, 분야별로 평가하여 차등지급한다. | <ul style="list-style-type: none"> - 평가결과에 따라 재정보조금을 차등지급할 수 있다. - 서울시는 버스운영의 평가에 관한 차등지급 항목을 달리할 수 있고, 기본이윤과 성과이윤의 비율은 시장이 정한다. |

5_개선방안을 실현하기 위해 노선 경쟁 입찰제 도입

1) 준공영제 개선에 가장 큰 걸림돌은 서울시의 효과적인 협상카드 부재

서울시 버스 준공영제를 안정화시키기 위해 앞의 개선방안을 협약화하는 것이 시급하다. 그러나 과연 서울시가 버스조합과 협약을 개정하고자 할 때 협상카드(Bargaining Chip)를 갖고 있는지 의문이다. 가장 큰 이유는 버스노선을 적극적으로 조정하기 힘들다는 데 있다. 「여객자동차운수사업법」에 따르면 서울시는 ‘사업개선명령’으로 버스업체에 노선 조정을 요구할 수 있다. 서울시의 운송수입금 공동관리지침에도 비슷한 내용을 찾아볼 수 있다.

[표 4-13] 노선 조정 관련 법적 근거(여객자동차운수사업법)

| 여객자동차운수사업법 |
|--|
| 제2장 여객자동차운송사업 |
| 제23조(여객자동차운송사업의 개선명령 등) |
| ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다. |
| 2. 노선의 연장·단축 또는 변경 |

[표 4-14] 운송수입금공동관리 지침 내용(노선 조정 관련)

| 서울특별시버스운송사업자 운송수입금공동관리 지침 |
|---|
| 제2장 공동운수협정 |
| 제5조(노선 조정 등) |
| ① 서울시 버스교통체계의 개선에 의한 간지선노선의 조정은 업체 간 협의조정을 바탕으로 서울시가 결정하며 그에 따른 운행계통 및 운행방식도 서울시가 결정한다. |

그러나 2004년 버스 준공영제를 도입했을 때 기존의 운송사업 면허와 경영권을 보장하는 조항을 협약에 포함하였다. 그리고 노선을 조정하기 위해서는 해당 노선이 지나가는 지역의 정치적인 측면까지 고려해야 하는 등 능동적으로 노선을 조정하기에는 여러 장애물이 있는 것이 사실이다. 노선 조정에는 법적인 논란도 있다. 이는 1991년의 대법원 판례로부터 유래한다.

[표 4-15] 노선권에 대한 대법원 판례

| |
|---|
| 대법원 1992. 4. 28. 선고, 91누10220, 91누13526 |
| <i>“자동차운수사업면허는 특정인에게 특정한 권리를 설정하여 주는 행위로서...”</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> - 여객자동차운수사업면허는 그 법적 성질이 ‘특허’에 해당되어 그 자체로 면허사업자의 재산권 - 면허받은 노선에 관하여 일정 범위 내에서 배타적 영업권을 보장 |

즉 버스업체는 노선의 영업권을 기한이 정해지지 않은 특허로 인식하고 있다. 면허를 부여 받은 버스업체에 노선에 관한 영업권이 보장되어 있는 것이다. 이런 상황에서는 사업개선 명령을 내리더라도 버스조합과 협의하지 않는 한, 서울시에서는 비합리적인 버스 노선을 적극적으로 조정하기 어렵다. 노선 조정권을 제대로 행사하지 못하면 준공영제 개편을 위해 필요한 개혁도 추진하기 힘들다. 버스조합과의 협약을 합리적으로 개정할 수 있는 카드가 없기 때문이다. 따라서 노선에 대한 버스업체의 권한이 대법원 판례로 묶여있다고 하더라도 노선 조정권을 적극적으로 행사할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그렇게 했을 때 서울시가 준공영제를 개선하여 준공영제를 안정적으로 제도화할 수 있도록 버스조합과의 협상을 이끌어갈 수 있다. 이 연구에서는 그 방법으로 기한이 정해진 한정면허를 발급하는 노선 경쟁 입찰제를 제안한다.

2) 주간선 노선의 입찰제 부활시킨 후 확대해 나가야

서울시 버스 준공영제를 개선하기 위해서는 노선 경쟁 입찰제를 재도입해야 한다. 준공영제는 버스조합 간의 협약을 개정하여 개선할 수 있으므로, 그 협상카드로 서울시가 노선 조정권을 적극적으로 행사할 수 있을 때 구체적인 방안을 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

버스 노선 입찰제는 입찰을 통해 단위노선의 운영주체를 결정하는 방식으로, 공공성을 유지하면서 경쟁을 통해 가장 효율적으로 운영할 수 있는 버스업체를 선정한다. 노선 입찰제로 선정된 버스업체는 기간이 정해진 한정면허를 발급받아 노선을 운영하게 된다. 기한이 만료된 후에는 공공이 모니터링과 서비스 평가를 실시하여 다시 입찰을 진행하고, 이에 따른 비용 절감 및 서비스 개선을 도모할 수 있다. 이론적으로는 그렇다. 그러나 2004년 이후에 서울시에서 시행한 노선입찰제의 현실은 이와 달랐다.

2004년 준공영제 시행 당시에 10개 간선축에서 입찰을 시행하였다. 그러나 2010년부터는 기존 버스업체에 면허기간을 단순히 연장하여 운영실태 평가가 크게 반영되지 못했다. 지금은 간선 노선의 입찰제를 폐지하여 입찰제로 허가받은 노선도 재입찰 없이 운영되고 있다.

서울시의 경쟁 입찰제 재도입은 먼저 10개의 주간선 노선에서 시행하던 노선 입찰제를 부활하는 것으로 시작할 수 있다. 주간선 노선에서 입찰제가 정착되면, 이를 확대하여 버스업체에 기한이 한정된 면허만을 발급해야 한다.

「여객자동차운수사업법」에서는 한정면허에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

[표 4-16] 「여객자동차운수사업법」 내용(한정면허)

| 여객자동차운수사업법 |
|---|
| 제4조(면허 등) ③ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 면허나 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 등록하는 경우에 필요하다고 인정하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 운송할 여객 등에 관한 업무의 범위나 기간을 한정하여 면허(이하 “한정면허”라 한다)를 하거나 여객자동차운송사업의 질서를 확립하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다. <개정 2013.3.23.> |

현재로서는 노선 입찰제를 시행하기 위해 한정면허를 부여할 수 있는 법·제도적 근거가 취약하다. 특히 「여객자동차운수사업법」 시행규칙에는 여객의 특수성이나 수요의 불규칙성으로 버스 운행이 어렵거나 비수익노선의 경우 등으로 한정면허 대상을 제한하고 있다([표 4-17]). 효과적인 노선 입찰제를 시행하기 위해서는, 경쟁 입찰제의 구체적인 요건이나 방식 등을 규정하여 「여객자동차운수사업법」에 포함해야 할 것이다(한국교통연구원, 2007).

[표 4-17] 「여객자동차운수사업법」 시행규칙 내용(한정면허 대상)

| 여객자동차운수사업법 시행규칙 |
|---|
| <p>제17조(한정면허)</p> <p>① 법 제4조제3항에 따른 여객자동차운수사업의 한정면허는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 할 수 있다. <개정 2008.12.2., 2011.12.30., 2012.11.23., 2013.3.23., 2014.12.31.></p> <p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 노선 여객자동차운수사업을 경영하려는 경우</p> <p>가. 여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성 등으로 인하여 노선운송사업자가 노선버스를 운행하기 어려운 경우로서 다음의 어느 하나에 해당하는 경우</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널을 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널 이용자의 교통불편을 해소하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 2) 관광지를 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 관광의 편의를 제공하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 3) 고속철도 정차역을 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 고속철도 이용자의 교통편의를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 4) 국토교통부장관이 정하여 고시하는 출퇴근 또는 심야 시간대에 대중교통 이용자의 교통불편을 해소하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 <p>나. 수익성이 없어 노선운송사업자가 운영을 기피하는 노선으로서 관할관청이 법 제50조 제2항에 따라 보조금을 지급하려는 경우</p> <p>다. 버스전용차로의 설치 및 운행계통의 신설 등 버스교통체계 개선을 위하여 시·도의 조례로 정한 경우</p> <p>라. 신규노선에 대하여 운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업을 경영하려는 자의 경우</p> <p>2. 수요응답형 여객자동차운수사업을 경영하려는 경우</p> |

3) 해외도시에서는 공공이 노선 조정권을 갖고 경쟁 입찰¹⁾ 시행

버스운영에 경쟁을 도입하여 서비스 질을 향상시키고 비용을 절감하려는 노력은 세계적인 추세로 자리 잡고 있다. 해외도시에서는 다양한 방식으로 노선 입찰제도를 운영하고 있다. 이 중 런던, 남아프리카공화국, 헬싱키 등을 대표적으로 꼽을 수 있다.

런던에서는 노선계획과 관리는 공공에서 맡고, 버스운영은 민간에서 맡는다. 런던교통국 (Transport for London)은 개별노선을 1~5년 동안 운영할 수 있는 권리를 버스업체에 부여한다. 기간이 만료되었을 때 서비스 평가를 시행하여 운영권을 연장하거나 재입찰을 실시한다. 전체 15~20% 노선을 대상으로 입찰을 시행하고 있고, 서비스 평가결과에 따라 2년 연장이 가능하다.

남아프리카공화국에서는 공공에서 노선결정권을 보유하고 직접 관리한다. 입찰 계약기간은 최초 5년으로, 서비스 평가결과에 따라 7년까지 연장이 가능하다. 기존 운영업체에게 이전 운영비용의 10% 이내에서 우선권을 부여하여 기득권을 어느 정도 보장하고 있다. 동시에 신규업체에게는 최초 7년으로 계약할 수 있도록 해 노선 입찰의 경쟁력을 높이고 있다. 공공에서 지정한 독립적인 모니터링 업체가 운영기간 동안 버스업체가 당초에 제시한 조건의 이행여부를 감독한다.

헬싱키의 교통국 HKL(Helsinki City Transport)이 주관하는 입찰은 비용을 최저로 낮추는 것 보다는 합리적인 비용으로 질 높은 서비스를 제공하는 데 초점을 맞추고 있다. 2011년에는 HKL과 계약을 체결한 5개 업체 중 2개는 공공기업으로 전체 버스서비스의 60% 이상을 공급하였다. 이는 비용보다는 성과를 중시한 결과이다. 또한 ‘규모의 경제’ 이점을 누리고자 여러 노선을 묶어서 입찰을 진행한다.

1) 서울시정개발연구원의 '서울시 버스준공영제 발전방안 연구'(2011)에서 부분 발췌하였다.

4) 서울시에 알맞은 노선 경쟁 입찰방식 모색해야

서울시는 도시의 특성을 고려하여 서울시에 적합하고 적용이 가능한 입찰 제도를 도입해야 한다. 노선 경쟁 입찰제도는 위험부담의 정도와 입찰단위에 따라 아래 [표 4-18]과 같이 나뉜다.

[표 4-18] 경쟁 입찰제도 분류

| 구분 | 제도 | 내용 |
|--------------|---------|---|
| 공공과 민간의 위험부담 | 총비용입찰제 | - 노선운영비용을 업체에 지불하고 수입은 공공이 확보 - 수입과 비용의 차액을 지불하는 방식 - 수입증대 동기유발 요인이 미약 |
| | 순비용입찰제 | - 예측수입과 비용의 차액을 운영업체에 지불 - 수입은 버스운송사업자에게 귀속되어 승객 수 증가에 따라 추가수입 확보가능 - 운영여건변화에 따른 위험은 개별 버스운송사업자가 부담 |
| 입찰단위 | 개별노선입찰제 | - 노선체계구성전략에 따라 입찰 시 각각의 노선에 대해 입찰 실시 |
| | 프랜차이즈제 | - 노선을 권역 등의 단위로 묶어서 입찰하는 방식 - 수익·비수익노선을 묶어서 입찰 가능 - 수익·비수익노선에 대한 내부교차보조를 허용하여 공공의 재정지원 최소화 |
| | 위탁경영제 | - 도시전체의 버스노선을 일괄적으로 업체에 입찰하는 방식 - 중소규모의 도시에 적합한 제도로, 총괄운영으로 비용절감요인이 존재하나 일정기간 제한적 독점상태의 버스운영이 불가피 |

자료: 서울시정개발연구원, 2011, 서울시 버스준공영제 발전방안 연구

각각의 제도는 장단점이 분명하다. 과거에 서울시에서는 총비용입찰제를 개별노선별로 시행했다. 현재 서울시 버스 준공영제는 버스수요가 일정하고 운송수입을 증대시킬 수 있는 요인이 부족하다는 점에서 순비용입찰제를 바탕으로 노선을 묶어서 입찰하는 프랜차이즈 입찰방식이 적절하다고 판단된다. 버스 수요가 늘어나지 않아 수입을 증대시킬 수 있는 요인이 없으므로, 예측수입과 비용의 차액을 업체에 부여하여 재무건전성을 추구하는 동기를 유발할 수 있기 때문이다.

총비용입찰제는 안정적으로 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있으나, 비용과 수입의 차액을 서울시가 부담해야 하므로 상당한 재정부담을 짊어줘야 한다. 전반적으로 시민들의 버스

서비스의 만족도가 높은 상황에서, 순비용입찰제를 통해 버스업체의 비용절감 동기를 만드는 게 더 중요하다. 버스수요가 일정한 상황에서는 순비용입찰제로 수입을 증대시킬 수 있는 여지가 크지 않을 수도 있다. 그러나 지금까지 준공영제를 시행하면서 쌓인 자료로 노선별 수입과 비용을 정밀히 예측하여 순비용입찰제의 위험을 최소화할 수 있다. 또한 서울을 권역별로 분류하고 차고지와 출발지 등을 고려하여 여러 노선을 단위로 입찰하는 프랜차이즈 제도를 도입하면, 공공의 재정지원을 줄일 수 있을 것으로 보인다(서울시정개발연구원, 2011).

순비용입찰제와 프랜차이즈 제도의 근거를 마련하기 위해 서울시 조례를 제정하고 경쟁 입찰담당기구를 설립하는 것도 필요하다. 다만 경쟁입찰제의 도입과 원활한 운영을 위해서 기존 버스업체의 기득권을 상당기간 인정해주어야 한다. 현실적으로 기존 업체에 공공 자금의 투입이 필요할 수도 있다(한국교통연구원, 2007).

장기적으로 노선의 경쟁요소를 강화하기 위해 신규업체를 시장에 참여시키는 것이 바람직하다. 현재는 새로운 버스업체의 시장진입이 원천적으로 불가능한 형편이다. 현 제도에서는 잠재적인 시장 참여자가 우월한 버스 서비스나 저렴한 운영비용을 제시하는 것이 허락되지 않기 때문이다.

새롭게 차고지를 만들 수 없는 현실도 신규업체 설립을 방해하는 장애물 중 하나다. ‘도시 계획시설 기준에 관한 규칙’이 1992년 개정되어 버스업체가 여객자동차운수사업면허 이외에 여객자동차터미널면허를 추가로 갖고 있지 않으면 새롭게 차고지를 운영할 수 없다. 도시 계획시설 중 하나인 ‘자동차정류장(버스차고지)’은 여객자동차터미널과 화물터미널로 분류가 간소화되었고, 여객자동차터미널은 터미널사업자만 면허를 얻어 설치할 수 있기 때문이다.

노선 입찰제를 인정적으로 운용하게 되면 신규 버스업체도 참여할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 경쟁 입찰제에 응모하는 신규 업체는 공영차고지 이용대상으로 포함시켜 차고지 사용에 관한 문제를 해소하고 최초 계약기간을 늘려주는 등 혜택도 필요할 것이다.

5) 완전공영제보다는 버스노선 경쟁 입찰제 재도입이 더 합리적

혹자는 노선을 공공에서 인수하는 완전공영제를 서울시 버스운영의 해답으로 제시하기도 한다. 완전공영제를 도입할 수 있다면 버스노선체계의 효율성을 극대화할 수 있고 통행 수요의 변화에 민감하게 대처할 수 있다. 무엇보다도 재정건전성을 위해 지속적으로 원가를 절감하는 정책을 주도적으로 펼칠 수 있다. 그러나 공공에서 운영하는 버스체계의 비효율성이 해외의 여러 도시에서 증명된 바 있고, 민간에 위탁하여 운영하는 체제가 우월하다는 전문가들의 합의가 형성되어 있다(한국교통연구원, 2007). 이 밖에도 완전공영제를 도입하려면, 노선을 구입하기 위해 버스업체를 설득해야 하고, 이를 위한 서울시의 인력 투입으로 행정력이 분산될 것이다. 무엇보다도 큰 초기투자비용에 대한 부정적 여론 및 비판이 가열될 것이다.

무엇보다도 버스업체의 특허로 인정받고 있는 노선을 인수하는 것은 거의 불가능하다. 현재와 같이 안정적인 수익을 보장받는 버스사업자가 경영권을 공공에 양도할 확률은 매우 낮기 때문이다. 노선을 인수할 수 있다고 하더라도 이에 들어갈 비용을 가늠할 수 없고 프리미엄이 형성되어 예상보다 더 많은 비용이 소요될 수 있다. 따라서 현재 여건을 고려할 때 노선의 경쟁 입찰을 도입한 준공영제가 가장 현실적이고 바람직한 대안으로 보인다.

05

안정적인 버스 준공영제 운영을 위한 제언

- 1_ 여러 측면에서 다각도로 접근해야
- 2_ 노선 조정권을 적극적으로 행사할 수 있도록 입찰제 도입해야

05_ 안정적인 버스 준공영제 운영을 위한 제언

1_ 여러 측면에서 다각도로 접근해야

현재 서울시와 버스조합 간 협약에 의해 운영되고 있는 버스 준공영제는 여러 가지 문제를 안고 있다. 이러한 문제들을 차근차근 해결하여 제도화하지 않으면 앞으로도 준공영제를 안정적으로 운영하기 힘들다. 준공영제를 안정화시키기 위해서는 여러 측면에서 다각도로 문제의 해결책을 모색해야 한다.

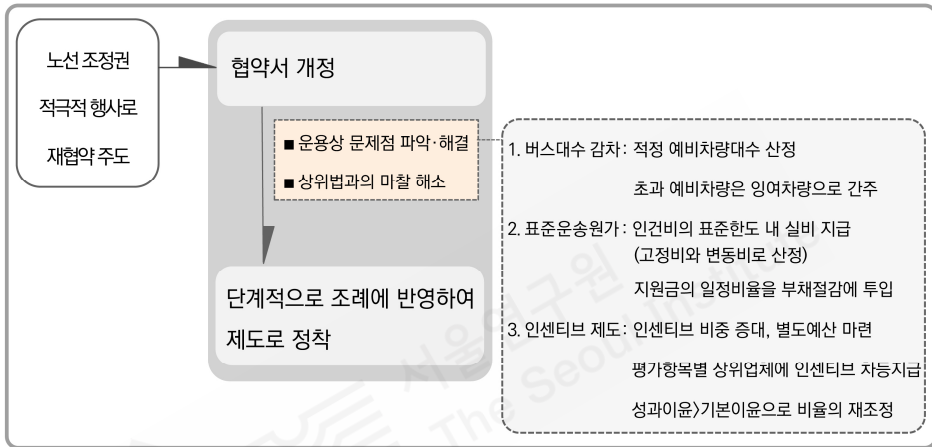
이 연구에서는 여러 가지 문제 중에서 우선순위를 두고 시급히 해결해야 하고, 단기적으로 추진해서 성과를 낼 수 있는 3가지 문제를 논의하였다. 첫째, 버스대수의 감차를 유도해야 한다. 버스차량은 버스업체의 사유재산으로 감차를 의무로 부과할 방법은 없다. 그러나 운행하지 않는 예비차량 중 필요치 않은 잉여차량은 표준운송원가로 보상하지 않음으로써 감차를 유도할 수는 있다. 이 연구에서는 공신력 있는 서울시 외 기관에서 주기적으로 적정 예비차량 규모를 분석할 것을 제안하였다. 인가대수가 줄어드는 현 추세에서는 적정한 예비차량의 규모가 줄어들 가능성이 크고 표준운송원가의 선택적 지급을 통해 감차 유도가 가능하다.

둘째, 과도하게 산정되어 있는 표준운송원가를 개선해야 한다. 원가의 대부분을 차지하는 연료비와 운전자 인건비는 긴축하기 힘들다. 그러나 임원·관리직 인건비나 보험료 등은 절감할 수 있는 것으로 나타났다. 현재 일괄적으로 표준단가를 적용하는 재정지원 방식에서 탈피하여, 일부 항목은 한도 내 실비정산 방식으로 변경하는 방법이 효과적일 것이다. 임원·관리직 인건비는, 버스대수당 일정액을 지급하는 방식보다 고정비와 변동비로 나누어 산정하여 지급하면 버스업체 규모에 따른 '규모의 경제' 효과를 누릴 수 있다.

셋째, 실질적으로 버스업체 간 서비스 경쟁을 활성화하기 위해 인센티브 지원금을 늘려야 한다. 현재는 전체 표준운송원가 중 인센티브로 지급되는 금액이 표준운송원가의 1.6%로, 타 도시보다는 높지만 효과적인 인센티브로 기능하기에는 미약한 수준이다. 별도의 예산을 마련하여 인센티브를 확대해야 한다. 또한 현재와 같이 평가결과를 합산하여 상위업체에

인센티브를 부여하는 방식에서, 평가 분야별로 상위업체를 선정하여 인센티브를 차등지급하는 방식으로 변경할 것을 제안하였다. 이러한 방식으로, 인센티브 자체를 포기하는 업체를 줄이고 서비스 경쟁에 참여할 수 있도록 동기를 부여해야 한다.

버스조합과 재협상을 통해 위의 내용을 새로운 협약에 포함해야 한다. 그리고 나서 일정 기간 준공영제를 운용한 후 장기적으로는 조례로 정착시켜야 한다. 이 연구에서는 개선된 협약의 내용을 일반화하여 조례화하는 방안을 제시하였다.



[그림 5-1] 개선안 제언

2_노선 조정권을 적극적으로 행사할 수 있도록 입찰제 도입해야

버스 준공영제를 운영하기 위해 서울시가 매년 2,000억~3,000억 원의 재정을 투입하는 상황에서 이 연구에서 제시한 개선방안을 실현하는 것이 시급하다. 버스조합과의 협약을 개정하는 것이 준공영제를 개편하는 가장 바람직하고 실현가능한 방법이다. 그러나 현재는 서울시가 의도한 대로 조합과 타협하기 힘들다. 서울시가 협약을 의도한 대로 이끌어갈 수 있는 협상카드가 부재하기 때문이다.

서울시가 갖고 있는 가장 효과적인 협상카드라면 「여객자동차운수사업법」의 사업개선명령에 의거한 노선 조정권을 들 수 있다. 그러나 노선을 버스업체의 기한 없는 특허로 인정하고 있는 대법원 판례와 더불어 노선 조정의 정치적인 측면이 서울시로 하여금 노선 조정 권한을 행사하기 힘들게 만든다. 따라서 서울시가 필요한 때에 노선을 개편할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 그렇게 했을 때 서울시가 준공영제를 개선하여 제도화시킬 수 있도록 버스조합과의 협약을 개정할 수 있을 것이다.

그 첫 단추는 노선 경쟁 입찰제의 부활이다. 2004년 이후 시행하다가 중단한 주간선 노선 경쟁 입찰을 다시 시행하여 한정면허를 발급하고, 점진적으로 확대하여 노선에 대한 서울시의 권한을 확대해 나가야 한다. 이 연구에서는 다양한 노선 입찰제의 특성과 서울시에 알맞은 노선 입찰제의 형태를 제안하였다.

참고문헌

<보고서>

- 대전발전연구원, 2011, 「대전시 시내버스 준공영제 개선방안 연구」.
 서울시정개발연구원, 2011, 「서울시 버스준공영제 발전방안 연구」.
 한국교통연구원, 2007, 「버스 준공영제의 평가와 개선방안 연구」.
 한국교통연구원, 2013, 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향(준공영제와 공영제를 중심으로)」.
 한국운수산업연구원, 2012, 「버스 준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구」.

<기타자료>

- 감사원, 2014, 감사결과보고서: 교통 관련 보조금 집행 실태.
 서울시, 2012, 시내마을버스 표준운송원가 산정 학술용역 추진사항 결과보고 발표자료.
 서울시, 2013, '서울시, 시내버스 준공영제 보완개선방안 마련' 보도자료(2013. 11. 21).
 서울시, 2014, 2014년 시내버스 표준원가에 따른 운송비용 정산지침.

<홈페이지>

- <http://opengov.seoul.go.kr>(서울 정보소통광장)
<http://www.busan.go.kr>(부산시청)
<http://www.law.go.kr>(국가법령정보센터)
<http://www.seoul.go.kr>(서울시청)

<언론 기사>

- 무등일보, 광주 시내버스준공영제 해법 없나 <상> 9년째 혼선 거듭, 2015.01.15
 아시아투데이, 대전 시내버스·도시철도 3년 만에 요금 150원 인상, 2014.12.03.
 아주경제, 인천시, 시내버스 준공영제 운영개선 및 재정절감 T/F팀 가동, 2015.02.16.
 영남일보, [대구 시내버스 준공영제 해법을 찾아서] <2> 무엇이 문제인가, 2015.03.10
 중도일보, 대전 시내버스 요금 오른다, 2014.05.20

Abstract

Strategies for Improving the Quasi-Public Bus Operating System of the Seoul Metropolitan Government

Chang Yi · Jee Eun Jang

In 2004, the Seoul Metropolitan Government(SMG) introduced the Quasi-Public Bus Operating System. The purpose was to maximize efficiency while enhancing the quality of transit service at the same time. The most important ingredient building the system was the agreement between the SMG and the Seoul Bus Association, essentially association of bus companies in Seoul. It appears that the agreement has been far too imperfect to achieve initial objectives of the Quasi-Public Bus Operating System. The problems have been frequently noted by media and various Non-Governmental Organizations(NGO).

Most serious problems are threefold. First, the number of buses being operated is greater than the number of vehicles that are most efficient. Second, the Standard Operating Cost, that is a cost standard to subsidize bus companies, is set at an excessive level. Bus companies are being overly compensated. Third, little financial incentives are available to bus companies. Current amount of incentives is not sufficient to induce bus companies improve their service and management.

Citizens of Seoul need a stable operation of the bus system now and in the future. However, the problems above threaten the stability. This study prescribes the following policy changes. First, an accredited

institution besides the SMG must estimate a proper number of reserve buses periodically that could meet a pre-set efficiency standard. Based on this information, the number of buses that should be available for malfunction of buses on the roadways can be determined. The authors of this report recommend not compensating surplus reserve buses. This could encourage bus companies to reduce their fleets.

Second, the Standard Operating Cost subsidizes bus companies based on standard prices of the necessary for operation. This way of payment should be converted to the method of providing expenses that each company actually spend.

Third, the present incentives should be expanded. It is only 1.6% of total Standard Operating Cost. Thus, it is difficult to encourage bus companies to maximize efficiency of bus operation. Separate budget account should be established to set up an effective incentive system. This study provides details of how such a strategy can be effectively executed.

Current agreement between the SMG and the Seoul Bus Association needs to be updated to solve the problems above. In a long run, a new municipal ordinance should be drafted to reflect such updates in new agreement.

Alternative policies above may not be realized in the short term. It is because the SMG is not actively exercising the authority of adjusting bus routes. Without a threat of revising or removing bus routes, the SMG is limited in engineering the agreement that could promise social benefits for the entire citizens of Seoul. In essence, the SMG has no bargaining chip. Adjusting bus routes is an extremely hard task for the SMG, since judicial precedents from the supreme court are also favorable to bus companies. Nonetheless, getting back and exercising the right for bus routes may be the only way to reshuffle and improve current bus system.

We should seek long-term solutions. As the first step, this research proposes reinstating a competitive bidding process for each bus line. The process can start with major routes, then gradually expanding to other routes. Highest bidders would be given a license with an expiration date. This way, the SMG can enter into a deal with bus companies that reduce financial burden, and most of all, promote efficiency and equity for citizens of Seoul.



Contents

- 01 Needs for Institutionalizing the Quasi-Public Bus Operating System
 - 1_The Quasi-Public Bus System was introduced ten years ago
 - 2_Need to institutionalize problem solving of the Quasi-Public Bus System

- 02 Increasing Standard Operating Costs, while bus mode share remains constant
 - 1_The City of Seoul grants annual subsidies of \$170 million to \$250 million to bus companies
 - 2_Seoul's operating cost is higher than other cities

- 03 Update the agreement between Seoul and bus companies, then institutionalize it
 - 1_Updating the agreement is more efficient than issuing new municipal ordinances
 - 2_Set the priorities among various issues to update the agreement

- 04 Strategies to Solve Problems of the Quasi-Public Bus Operating System
 - 1_Decrease the number of buses
 - 2_Reinvent the Standard Operating Cost
 - 3_Strengthen and expand the incentive system
 - 4_Issue new municipal ordinances after updating the agreement
 - 5_Introduce a competitive bidding process for bus routes

- 05 Suggestions to Stabilize the Quasi-Public Bus Operating System
 - 1_Seek policy solutions from various angles
 - 2_Competitive bidding process is necessary to exercise the authority of adjusting bus routes

서울연 2015-PR-10

서울시 버스 준공영제
정착 위한 제도화 타당성

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 7월 14일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-122-4 93530 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.