

1. 서 론

- 1.1 연구 목적
- 1.2 연구 배경
- 1.3 연구 내용 및 범위
- 1.4 연구 방법

제 1 장 서 론

1.1 연구 목적

본 연구의 목적은 버스사업 경영환경 악화에 따른 버스서비스질 하락과 그에 따른 버스의 수송분담율 저하를 막고 서비스를 안정적으로 공급할 수 있는 바람직한 운영체계 구축을 위한 대안을 마련하는데 있다.

서울의 시내버스는 버스의 대당 승차인원이 1977년 1,215명에서 1996년 752명으로 38.1% 하락하고¹⁾ 도로혼잡으로 인해 가동률이 떨어지는 등 경영환경이 전반적으로 악화되고 있다. 특히 비수익노선을 운행하고 있는 회사들은 부채를 감당하지 못하여 일부 사업자들이 운송사업 면허를 반납하겠다는 의사를 집단적으로 표출하고 있는 상황이다.²⁾

1996년 현재 시내버스의 수송분담율이 36%인 상황에서, 버스운행의 중단은 시민의 기본적 서비스의 공급중단이라는 측면에서 커다란 사회경제적 충격을 줄 것으로 우려된다. 지금까지 버스행정의 중요한 기조 가운데 하나는 버스노선에 대한 일종의 기득권을 인정해 주는 대신 자동차 운수사업법과 관련 행정지침 등을 비롯한 다양한 규제를 통해 운행중단이라는 최악의 사태만은 일어나지 않도록 하는 것이었다.

버스업계의 수익률이 높을 때에는 이러한 정책기조가 커다란 문제를 야기하지는 않았으나, 버스업계의 전반적인 경영악화로 적자업체의 비율이 높아지자 업계로서는 자구책으로 집단적인 버스운행 중단까지 거론하며 업계에 대한 시당국의 지원을 호소하고 있는 실정이다. 현재까지의 버스행정 기조로 미루어 볼 때, 노선운행 중단위험은 시당국에게는 상당한 위협으로 작용할 수 있다. 이 연구에서는 이러한 버스 운행중단의 위협에 효과적으로 대처하고, 장기적으로 효율적이고 안정적인 버스서비스를 공급할 수 있는 운영체계를 모색해 보고자 한다.

대안의 도출을 위해 서울시 버스운행 현황을 진단하고, 외국 주요 도시들의 시내버스 운영체계를 검토하여 각각의 대안이 가지는 장단점을 분석하여 서울의 버스운영체계 개선대안 도출에 시사점을 얻고자 한다.

-
1. 서울 버스운송사업조합(1996), 내부자료.
 2. 1996년 5월 26개 업체가 면허반납의사를 서울시에 표명한 바 있음.

1.2 연구 배경

서울 시내버스산업의 조직형태를 요약하면 규제된 독점(Regulated Monopoly) 상태라고 할 수 있다. 즉, 시내버스 사업자는 행정당국으로부터 면허, 요금, 노선, 배차간격, 운행대수 등에 대한 규제를 받는 대신, 노선의 운행에 대한 안정적이고 독점적인 권한을 인정받아 왔다.

그러나, 기존 노선운행자의 기득권을 인정해온 노선독점의 관행은 지하철 노선의 확장 등 교통수요 패턴이 바뀔 때 이에 탄력적으로 대응하지 못하게 하는 요인으로 작용하였다. 이는 시내버스가 지하철에 비하여 가진 상대적 장점인 상황적응력(flexibility)을 살리지 못하여 업계 전체적으로 시내버스 수요를 떨어뜨리는 요인이 되어 업계의 전반적인 경영악화의 한 원인이 되고 있다.

앞으로 버스사업 경영환경은 지속적인 지하철 노선망의 확충 및 승용차보급의 증가에 따라 더욱 악화되리라는 것이 일반적인 전망이다. 이러한 경영악화 전망속에서 1998년 버스의 수송분담을 목표치인 35%를³⁾ 유지하기 위해서는 버스운영체제의 개선을 포함한 새로운 정책대안을 개발할 필요성이 높아지고 있다.

서울시는 1996년 7월부터 버스카드제를 도입하여 실시하고 있다. 버스카드제의 도입은 버스의 노선별 수익금 파악을 가능하게하여, 시내버스 요금조정의 중요한 자료를 제공함은 물론, 노선간 교차보조(cross-subsidization)의 효과를 갖는 공동배차제의 실시에 긍정적인 효과를 미칠것으로 기대되고 있다. 또한, 서울시에서 1997년말 준공예정으로 추진하고 있는 공영차고지 건설도 버스업계의 숙원사업 가운데 하나로서 차고지를 공동으로 사용하는 업체들간의 공동배차제 도입을 원활하게 하는 요인이 될 것으로 기대되고 있다.

이러한 버스사업에 영향을 미치는 여건 변화에 대응하여 서울시는 버스사업 지원을 포함하여 버스행정의 방향을 새롭게 정립할 필요성이 대두되고 있는 상황이다.

이와 더불어, 지난 10월말 발생한 시내버스업계의 요금인상 및 노선조정과 관련하여 버스업계 종사자와 관련 공무원들이 사법처리되는 사건이 발생하였다. 이 사건은 그동안 버스서비스에 대한 불만을 가지고 있는 많은 시민들의 분노를 폭발시키는 계기가 되어 시내버스업계 및 버스행정에 대한 시민들의 불신이 높아진 상태이다. 이 사건으로 시내

3. 서울특별시, 「교통종합대책」, 1996.

버스 사업자에 대한 사채시장에서의 신용하락 등으로 업계의 경영난이 더욱 가중되어 업계는 업계대로 어려움을 호소하며 긴급한 지원을 요구하고 있는 상황이다.

버스사건이후 여론의 동향을 요약해보면, 우선 요금수입에 대한 완전한 공개, 노선의 공공성을 회복하여 노선독점을 없애며, 버스운영체계에 대한 획기적 개선의 필요성이 제기되어 공영, 부분공영, 노선입찰제, 공동배차제, 버스업체의 대형화 등의 대안이 제시되고 있다.

1.3 연구 내용 및 범위

시내버스 운영체계를 개선하기 위한 대안을 도출하기 위하여 이 연구에서는 다음과 같은 내용을 살펴보고자 한다.

■ 시내버스 운송사업의 실태와 제도적 특성

- 현재 서울의 시내버스 운송사업의 실태를 파악하고 그 문제점을 분석함.
- 버스운송사업 관련 제도를 자동차 운수사업법을 중심으로 살펴봄.

■ 외국의 버스운영체계 고찰

외국의 버스운영체계에 대해서는 시내버스 사업이 민영, 공영, 및 부분공영으로 이루어지고 있는 외국의 도시들을 자료구득의 가능성에 따라 선택하여 각각의 제도가 정착된 배경, 제도의 장단점, 그리고 그 문제점을 살펴보고자 한다. 선택된 도시들을 살펴보면 다음과 같다.

- 민영 : 런던이외의 영국
- 공영 : 미국
- 부분공영 : 덴마크, 홍콩

■ 시내버스 운영체계 개선을 위한 대안 모색

현재 시내버스사업의 실태분석과 외국의 시내버스 운영체계에 대한 고찰을 토대로 서울의 시내버스산업이 나아가야할 방향을 정립하고 이에 의거하여 운영체계 개선에 대한 대안을 제시하고자 한다.

- 대중교통 운영에 대한 기본철학의 정립
- 버스운영체계 개선의 기본방향
- 개선 대안별 장단점 검토
- 개선 대안의 제시

1.4 연구 방법

본 연구를 수행함에 있어 다음과 같은 방법을 도입한다.

- 관련법규 검토 : 자동차운수사업법을 중심으로.
- 문헌 조사 : 대중교통 및 버스운영체계에 대한 기존의 국내외 문헌 검토.
- 버스업계 종사자와 관련 부서 담당자 면담조사 : 버스 사업자, 시내버스 운송조합 및 서울시 담당 공무원에 대한 자문 실시.
- 전문가 자문 : 국내 학계와 시민단체의 대중교통 관련 전문가집단을 중심으로 토론회를 개최하여 토의과정을 통한 정책대안의 모색.

2. 시내버스 운송사업의 현황 및 문제점

2.1 시내버스 사업의 현황

2.2 버스업체 경영실태

2.3 시내버스 사업의 문제점

2.4 시내버스 운송사업 관련 제도

제 2 장 시내버스 운송사업의 현황 및 문제점

2.1 시내버스 사업의 현황

2.1.1 버스운행 실태

1) 유형별 버스대수 및 노선수

1996년 12월 현재 서울시 버스업체의 버스 보유대수는 총 8,725대이며, 노선수는 454개로서 노선당 투입차량대수는 19.2대로 전체 89개업체에 의해서 운영되고있다. 차량운영에 투입된 총 고용자수는 24,054명이며 대당 고용인력은 약 2.86명으로 나타났다. <표 2-1>은 버스유형별 운영현황을 보여주고 있다.

<표 2-1> 버스유형별 운영현황 (1996년 12월 현재)

구분	버스대수 (대)	노선수 (개)	회사수 (개)	고용자 수(명)	대당 월손익(원)		km당 손익(원)		
					95년도	96년	95년도	96년	
도시형버스	5,954	274	85	16,415	-989,333		-216.51		
지역순환 버스	285	41	40	786	-1,493,035		-198.23		
좌석 버스	일반 좌석	1,783	104	75	4,916	-1,351,441		-150.04	
	심야 좌석	483	22	18	1,332				
	고급 좌석	220	13	12	605	-3,692,937		-541.17	
	소계	2,468	139						
마을버스									
계	8,725	454	89	24,054					

자료 : 서울 시내버스 운송사업조합

* 월손익은 한국생산성본부(1996), 「서울시내버스 운송사업 경영개선방안 연구보고」.

2) 서비스특성

서울시 버스유형별 서비스특성을 살펴보면 다음과 같다 (서울특별시, 1996). 도시형버스, 좌석버스, 마을버스 체계에 심야좌석, 고급좌석, 지역순환버스 등 새로운 유형의 버스가 등장하여 도시형버스의 감소와 좌석버스 증가 등 서비스의 고급화 경향이 나타났다. 먼저 고급 좌석버스는 외곽 주거지역과 도심 사이를 왕래하는 장거리 서비스를 담당하고 있다. 심야 좌석버스는 주로 신도시와 부도심 연계를 담당하며 자정부터 새벽 2시까지 서비스를 연장 운행하고 있다. 좌석버스 또는 도시형버스의 서비스특성은 도시형버스의 일부대수를 좌석으로 전환 운행함으로써 도시형버스와 동일 노선대를 운행하는 좌석버스 노선이 전체의 20%정도를 차지한다. 지역순환버스 또는 마을버스는 단거리 연계기능을 목적으로 대부분 버스 미운행구간을 운행하나 일부 20km이상의 장거리 노선도 있으며 도시형버스와 수행역할이 상호 중복되는 부분이 있다.

2.1.2 버스노선체계

도심을 통과하는 노선 혹은 도심회차노선이 전체의 52.1%로 도심집중 노선 체계로 이루어졌으며 지하철과의 경합비율이 높다. 또한 업체요청에 의한 노선인가와 차고지 기준으로 지역별 독점업체에 의한 노선운행을 하는 운영자 위주의 노선체계가 되어있는 실정이다 (한국생산성본부, 1996). 더욱이 장거리, 단거리노선이 공존하여 배차간격이 3분~1시간으로 불규칙하며 정시성이 무시되어 이용자들의 불평과 불신이 높은 상태이다. 버스유형별로 좌석버스, 도시형버스, 지역순환버스 그리고 마을버스간 역할구분이 명확하지 않으며, 도시형버스와 좌석버스의 경우 동일 노선대를 운행하는 경우가 많다 (서울특별시, 1996).

<표 2-2>는 버스 노선체계의 문제점을 요약한 것이다.

<표 2-2> 버스 노선체계의 문제점

구분	장거리 노선	굴곡 노선	경합 노선	과소 노선	파밀 노선
원인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 차고지위치수요에 따른 노선 장대화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요에 따른 굴곡부 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지하철/버스노선간 경쟁 운행 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경합에 따른 과소수요구간 발생 ■ 구조적 비수요 노선 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노선부족 ■ 차량부족으로 인한 배차간격 증가
문제점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정시성 상실-이용자의 대기시간 증가 ■ 장거리운행-운전자 피로가중 ■ 사고위험 증가-배차간격 맞추기위한 무리한 운행 ■ 주요 가로구간 및도심의교통 혼잡 가중. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 접근성 향상과 탑승시간 증가 공존 ■ 사고위험 증가-주거지역 소가로 운행 ■ 교통혼잡 가중 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경영수지악화-경합에 따른 수요감소 ■ 교통체계상 비효율성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운행차량감소로 인한 배차간격 증가 ■ 경영측면에서 적자요인 ■ 안정적 서비스 제공 곤란-과소노선 운행 가피 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 차내혼잡증가로서비스질악화 ■ 서비스질 악화-차내혼잡증가

자료 : 서울시정개발연구원(1995), 「시내버스 노선의 합리적 개편방안」

2.1.3 버스 운행여건상 문제점

1) 도로혼잡에 따른 도시교통의 비효율성

급속한 차량 및 교통량 증가에 비해 도로여건은 나아지지 않아 교통혼잡이 심화됨으로써 버스운행속도는 1990년 시속 24.22km에서 1994년 시속 20.04km로 20.9%감소 되었다. 운행횟수는 1988년 7.5회/일 에서 1994년 6.6회/일로 감소되었고, 총 운송인원은 1989년 2,539백만 명에서 1994년 2,052백만 명으로 23.7% 감소하였다. 그 결과 교통 수송분담율은 1989년 47.3%에서 1994년 38%로 지속적인 감소추세에 있다 (한국생산성본부, 1996). 이처럼 시내버스이용의 감소는 소득증가에 따른 자가용승용차 소유증가 및

도시철도망 확충에 따른 지하철로의 수요전환이 큰 요인이겠지만 버스이용불편으로 인한 버스이용 기피도 중요한 원인으로 지적되고 있다. 따라서 이용승객을 위한 서비스수준 개선의 불투명성으로 버스이용수요의 이탈이 가속화되어 경영악순환이 반복되고 있다.

2) 비효율적인 버스전용차로 운영 및 버스 우선시책 미약

버스 전용차로는 1995년 5월10일 현재 총 41개 구간, 152.7km로 서울시 간선도로 연장의 16.6%에 불과할 뿐만 아니라, 전용차로간 연결성이 결여된 구간이 많아 실질적인 버스운행속도 향상에는 크게 기여하지 못하고 있는 실정이다(서울시정개발연구원, 1995). 또한 버스 통행량이 많은 주요 도로와 교차로에서 버스 우선신호 설치가 미흡하고 버스 환승시설이 미약한 실정이다.

3) 차고지 부족 및 적정 지점의 차고지 확보 곤란

대부분의 차고지가 서울시 외곽지역에 분포되어 있어 노선이 장거리화 되는 요인이 되기도 한다. 지가상승으로 서울시내에 차고지 확보의 어려움으로 버스차고지의 인대 수준이 16.8%이며, 전체업체의 44%가 법정차고지 면적을 확보하지 못하고 있는 실정이다(서울특별시, 1996).

4) 버스 관련시설의 정비 미비

버스 이용자를 위한 안내정보 제공 및 대기승객을 위한 편의시설이 미비한 실정이다. 각 정류장마다 버스노선도 및 운행시간에 대한 안내 표지판이 마련 되어 있지 않으며, 정류장에 도착안내 시스템을 설치하여 버스와의 교신으로 대기승객들이 버스의 진행상태를 신속하게 알수 있는 시설이 전혀 없는 상태이다(교통개발연구원, 1995). 또한, 악천후를 대비하여 대기승객을 위한 쉼터(shelter) 설치가 되어있지 않은 정류장이 많은 상태이다.

5) 열악한 근로조건으로 인한 운전기사 확보의 어려움

운전자들은 버스운행시간에 따른 불규칙한 출·퇴근 시간, 불규칙한 휴일 근무와 식사시간, 또한 과중한 근로시간으로 인한 정신적 피로와 사고 발생시 형사상 책임을 져야 한다는 부담까지 안고 있는 실정이다. 더우기 안정된 생활보장을 받을수 없는 실정이며, 운송 종사자에 대한 낮은 사회 인식도는 버스업체의 인력확보에 큰 장애물이 되고있다. 이와같은 열악한 근로조건으로 운휴차량의 비율은 지난 1995년말 평균 10.8%에 달하고 있는 것으로 조사되고 있다(한국생산성본부, 1996).

2.2 버스업체 경영실태

1) 경영 실태

시내버스업체의 경영에 대한 정확한 자료를 찾기는 어려운 실정이나, 수송객 감소에 따른 수입감소와 운송원가 상승으로 업체의 경영상황이 지속적으로 악화되고 있다. 현재 서울시내 버스업체가 대체로 지난 80년대 중반이후 수익성이 계속 저하되고 있는 가운데, 전체 89개 업체중 흑자업체 1/3, 수지균형업체 1/3, 적자업체 1/3정도로 추정되고 있다(교통개발연구원, 1995). 적자업체 가운데 10개는 경영상태가 심각하여, 96년 1개 업체가 부도, 2개 업체는 노조가 중심이 되어 운영하고 있는 실정이다.

2) 경영규모

서울시 버스업체는 총 89개 업체로서, 평균 버스보유대수는 업체당 98대로 서울의 자동차 운수사업 면허기준인 70대를 상회하는 수준이나, 전체의 67% 업체가 100대 이하를 소유하고 있다. 버스업체당 평균 보유노선은 5.1개 노선이며, 3개이하 노선 운행업체가 30.4%이며, 8개이상 노선 운행업체는 18%에 불과하여 영세한 수준을 유지하고 있다(서울특별시, 1996). 업체당 자본금 규모는 536백만원 수준이나, 주주 1인당 평균 자본금은 27.6백만원, 차량 보유대수당 자본금은 5.4백만원으로 상당히 낮은것으로 나타났다(한국생산성본부, 1996). 이와같이 전반적으로 버스업체가 소규모에 영세적으로 운영되고 있는 실정이라서, 경영개선을 요금수입에 전적으로 의존하고 있는 형편이다.

3) 버스운영의 효율성

<표 2-3> 각 나라의 1인당 GNP와 버스요금의 비교 (GNP : US\$)

	한국 (’95)	미국(’94) (L.A)	영국 (’94)	덴마크(’94) (코펜하겐)	일본 (’94)	싱가폴 (’94)
1인당GNP	10,076	25,860	18,410	28,110	34,630	23,630
버스요금	400원	1,130원	700 - 1,500원	1,100원	1,480원	595-770원
상대지수	100.0	110.1	95.8-205.2	98.6	107.7	63.4-82.1

자료 : 통계청, 「국제통계연감」, 1996

- 주) 미국 : 한 번 버스요금을 지불할 경우 정해진 구간내에서 환승가능
- 영국 : 1zone→700원, 1~2zone→1,100원, 1~3zone→1500원
- 덴마크 : 한 번 버스요금을 지불하고 1시간동안 자유로이 환승가능
- 일본 : 우리나라와 동일 하게 탈때마다 요금지불
- 싱가폴 : 에어컨이 없는 차량→595원, 에어컨이 있는 차량→770원

<표 2-3>은 서울과 외국도시들의 1인당 GNP대비 버스요금을 비교하고 있다. 절대요금을 비교할 때 서울은 외국도시들에 비하여 상당히 낮은 수준이다. 1인당 GNP대비 요금수준의 상대적 크기를 비교한 상대지수도 서울의 요금이 싱가포르를 제외한 타도시에 비하여 낮은 것으로 나타나고 있다.

위 사실은 현재 서울의 버스운영이 민영체제하에서 서비스수준을 감안하지 않는다면 일면 상당히 효율적으로 이루어지고 있다고도 볼 수 있다. 특히, 외국 대부분의 도시에서 시내버스 운영에 보조금을 지급하고 있다는 사실을 감안하면 현재 민영체제는 사회적으로 최저수준의 서비스(Social minimum)을 공급하는 데 있어서는 상당한 효율성을 지니고 있다.

문제가 되는 것은 소득 1만불 시대의 시내버스 서비스란 도시생활의 필수재일 뿐 아니라 자가용승용차의 대체재의 역할을 할 수 있는 수준의 서비스를 제공할 수 있어야 한다는 점이다.

4) 차고지 부족

차고지는 서울시 외곽지역에 주로 분포하고 있으며, 지가상승에 따른 서울시내 차고지 확보의 어려움으로 노선조정외 장애요인이 되기도 한다. 더우기 임대 차고지의 경우 임대기간 완료시 재계약이 곤란한 상황이다. 차고지의 임대수준은 16.8%이고, 차고지 부족업체가 39개 업체로 정상적인 버스운행이 곤란한 실정이다(서울특별시, 1996).

5) 업체의 요구

현재 정부로부터 버스업체가 받고있는 정부보조는 대·폐차시 7%의 이자율로 자금용자만 해주고 있으며, 이 용자금 자체도 빚이라는 점에서 버스업체는 부담을 느끼고 있다. 또한 적자노선에 대한 정부의 보조는 전혀 없는 실정인데, 이는 해당 노선에 대한 지출과 수입의 근거가 전혀 없는 관계로 정부 보조금을 지급할 수 없는 이유가 되기도 한다. 현재 버스업체는 시정부에 요구하는 사항들을 열거하면 다음과 같다(교통개발연구원, 1995).

- 차량 대·폐차시 용자금을 현금으로 보조
- 요금인상
- 버스 전용차로제 확대 실시
- 공영차고지 건설 및 임대
- 교통세(경유특별 소비세)등 제세 부담 감면
- 경기도 버스의 서울시내 진입 억제
- 노선조정, 증감차, 유형간 전환에 자율성 대폭 허용
- 산업합리화 업종 지정
- 부대사업허용 : 버스외부 광고사업을 시행하고 수익금을 경영개선 자금으로 활용 희망

6) 버스업체 탈퇴 및 양수의 문제점

버스업체는 현금수입에 대한 외상비용 구조로 경영난에 극심한 곤란을 겪고있다. 이로 인해 업체는 주주에게 지급되는 배당금을 중지하면서, 차고지 보유업체의 경우 땅값 상승으로 은행등 금융기관으로부터 얻은 추가융자로 근근히 버스업체를 운영하고 있는 실정이다 (서울특별시, 1996). 또한 자금 소유자의 대표이사 영입은 부도를 막아보려는 불안정한 업체의 실정을 말해주고 있으며, 더 나아가서 부도직전의 업체들은 개인소유의 담보물로 사채를 통한 자금조달에 의지하고있는 형편임으로 빚은 계속적으로 누적되어 가고 있다. 즉, 업체의 부도란 개인이 소유한 재산을 모두 잃는것과 같으므로 영세 버스업체의 탈퇴는 쉽게 이루어지지 않고 있다. 영세업체가 탈퇴를 원할 경우 부채를 책임져야 한다는 전제조건을 제시할 경우 버스업체의 탈퇴와 인수는 그 인수조건을 둘러싸고 어려움을 겪을 것으로 보인다.

2.3 시내버스 사업의 문제점

2.3.1 버스서비스질 저하로 이용자의 불만 증가

시내버스 산업이 어려움을 겪게 된 데는 자가용승용차와 도시철도에 승객을 빼앗긴 요인과 차량증가로 인한 교통체증으로 정시성의 상실, 운행횟수의 감소, 그리고 인건비 상승으로 인한 경영악화를 원인으로 지적할 수 있다. 일부 버스업체는 경영난으로 존립까지 위협받고 있는 실정이다. 그 결과 재무구조가 취약한 업체는 운전자 확보에 애로를 겪고 있으며 대량 운휴사태의 위험성이 존재하며, 일부노선에서는 그것이 현실로 나타나고 있다. 또한 임금 체불현상이 나타나 경영개선이 이루어지지 않음은 물론 피고용자들의 사기도 저하되고 있는 실정이다. 차량시설 불량으로 운행도중 고장으로 인한 운행중단 사례나 난폭운전으로 인한 불안감 및 극심한 차내 혼잡으로 버스이용자들의 불만이 늘어나고 있다. 배차간격의 불규칙과 장시간을 기다려야하는 불편이 개선되지 않는다면 자가용 및 지하철로의 대중 교통수요의 전환추세는 지속될 것으로 전망된다.

2.3.2 경영개선의 제약성

현재의 버스운영체계하에서 버스산업의 경영을 개선하는 데는 다음과 같은 구조적 제약성을 가지고 있다.

1) 취약한 산업구조

소규모 다수업체로 편성되어 불황에 대한 내성이 약하고, 업체간 수입격차가 커서 적자업체는 경영난으로 서비스수준이 열악할 수 밖에 없고, 흑자업체는 능력이 있으면서도 비용절감을 위해 적자업체가 유지하고 있는 서비스 수준을 유지하려는 경향이 있어 서비스의 하향평준화의 경향이 있다 (교통개발연구원, 1996).

2) 물가관리 차원에서의 공공요금 억제정책

영세버스업체의 경영개선을 거의 전적으로 요금수입에 의존하고 있는 상황에서 버스요금이 물가관리 차원에서 통제를 받고 있다.

3) 노선조정 및 증감차 등의 규제

버스업체간 노선조정은 현재 경쟁적 업체간에 협의가 선행 되어져야만 인가하는 것이 관행으로 되어있어 버스업체의 경영 개선을 위한 돌파구가 전혀 없는 상태이다. 그러므로, 비수익노선을 운행하는 업체는 노선을 변경하지 않는 한 계속적으로 경영난을 겪을 수 밖에 없다. 또한 10% 미만에서 운행대수 증감차조정에 자율성을 부여하고 있기는 하지만 아직도 엄격히 규제하고 있어 자율적인 적정사업규모 확보가 어려운 실정이다 (교통개발연구원, 1996).

4) 경영의 불합리 및 장기비전의 부재

버스업체는 요금인상에만 경영개선을 의존하며, 서비스질 개선을 위한 투자로 이용자를 확보하려는 의지가 부족하며, 합리적인 노선조정 및 공동배차제 등 제도개선을 위한 적극적인 의지가 부족한 실정이다. 또한 승객들의 버스요금 미불이나 일부 운전자나 사

업자로 인한 수입급 누수현상은 버스경영에 악순환을 초래하고 있는 원인이 되고 있다. 더욱이 지하철축층, 마을버스진입, 경기도 버스의 증차 등으로 시장잠식이 갈수록 심각해져 사양산업이라는 인식으로 재투자를 기피하고 있으며, 정부의 장기적인 정책방향이나 비전에 대한 불확실성은 사업자들에게 불안감을 조성하여 버스산업에 대한 미래가 보장 받지 못하고 있다(교통개발연구원, 1996).

2.4 시내버스 운송사업 관련 제도⁴⁾

시내버스 운송사업이란 주로 서울특별시, 광역시 및 인구 30만을 초과하는 시의 단일 행정구역 안에서 운행계통을 정하고 건설교통부령이 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업을 말한다.

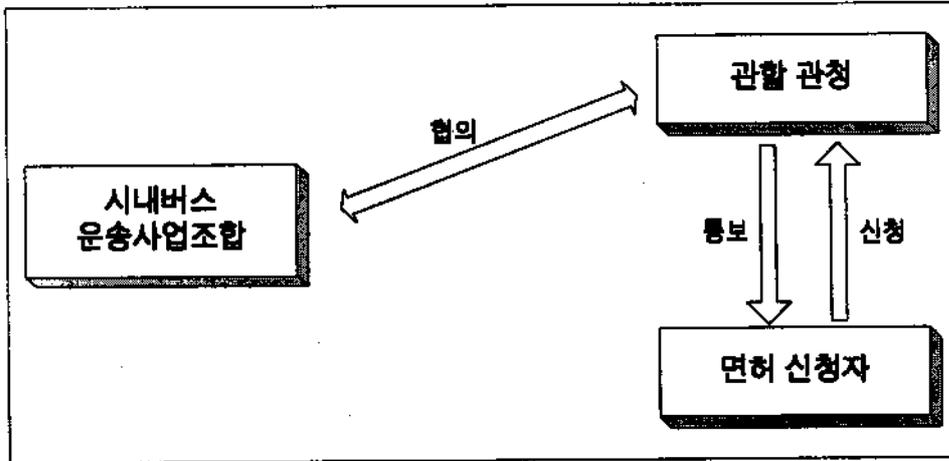
2.4.1 시내버스 운송사업권의 취득 및 변경

- 시내버스 운송사업을 경영하려고 하는 자는 사업계획서를 제출하고 건설교통부 장관의 위임을 받은 시·도지사의 면허를 얻어야 한다(자동차 운수사업법 제 4 조 ①항; 동법 시행령 제 9조 ①의 1). 특별한 규정이 법령 또는 규칙에 규정되어 있지않는 한 관할관청은 사업자의 주 사무소 소재를 관할하는 시·도지사로 되어 있다. (여기에서 관할관청이라 함은 관할이 정하여지는 건설교통부장관이나 특별시장, 광역시장 또는 도지사를 말한다.) 따라서 시내버스 운송사업을 영위하려는 자는 사업계획서를 관할관청에 제출, 검토한 후 당해 사업의 면허여부를 결정받는다.⁵⁾

4. 대한민국 현행법령집, '자동차 운수 사업법', 1996.

5. 서울시의 경우 1977년 공항교통에 대한 신규면허를 끝으로 신규면허는 발급되지 않았다. 1981년부터 서울시는 시내버스의 증차를 불허하는 정책을 고수하고 있어서, 업체간 차량인수 등을 통하여 차량갯수가 조정되어 옴.

○ 시내버스 운송사업 허가 절차



- 관할관청은 신규사업신청이 있을 때 버스운송사업조합과의 조정과정을 거치는데, 이때 신규업자의 노선이 기존 시내버스 노선과 중복되는 경우와 기존업체의 이해를 침해하는 경우가 있을 때는 허가를 잘하지 않는 실정이다.
- 공공부문이 시내버스 운송사업에 직접 참여하기 위해서는 시·도지사의 면허요건만 갖추면 가능하므로, 서울시의 경우 버스운송사업을 직접 경영하는 데는 문제가 없다(자동차운수사업법 제 4 조 ①항). 단, 다른 공기업들이 특별법에 의해 운영되어지고 있는 관행과 견주어 볼 때 서울시가 직접 버스운송사업을 경영하기 위해서는 자동차운수사업법 제 6 조의 자격요건에 공공부문을 명시적으로 추가 언급할 필요가 있겠다.
- 버스운송사업체의 퇴출에 있어, 시·도지사의 허가를 얻지아니하고는 사업의 전부 또는 일부를 휴지 또는 폐지하지 못한다(자동차운수사업법 제 29조 ①; 동법시행령 제 9 조 ①항 17, 허가없이 결행한 업체에 대해서는 100만원의 과징금을 부과한다.(자동차운수사업법 시행령 제 3조 1항 관련 위반행위의 종류별 과징금 부과 기준)). 이와같은 법적 절차를 요하므로 버스운송사업체가 퇴출을 원할 경우 관할관청은 노선의 중단상태로 인한 공공의 불편을 내세워 퇴출을 봉쇄하고 있다. 그러나 퇴출을 제한하고 있을 뿐 적절한 대안을 마련하지 못하고 있어, 버스산업구조를 하향 평준화를 방치하고 있는 실정이다. 자동차운수사업법 제 31조 사업면허 등 취소조항을 살펴보면, 사업경영의 불확실 또는 자산상태의 현저한 불량 기타 사유로 사업을 계속함에 적합하지 아니할 때는 사업면허를 취소할 수 있도록 명시하고 있다. 그러나 운행중단에 따른 만원발생 등의 이유로 실제로 관할관청에서 면허취소를 강행하지 못하고 있는 형편이다.

2.4.2 요금제도

시내버스 요금에 대해 정부는 물가관리 차원에서 인가제도를 채택하고 있으며, 현행 요금은 정부의 주도하에 과거 서비스수준 및 과거 운송원가를 전제로한 사후 운송원가의 보상적 입장에서 결정고 있다. 그러나, 업체는 그 인상폭이 사후원가의 적정보상수준에도 미흡한 실정으로 개별업체의 경영수지개선은 물론 서비스개선, 교통편의성 제공 등을 기대하기 어려운 실정이라고 주장한다.

1) 요금결정 절차

요금결정 과정은 버스업계를 대표하는 조합 및 연합회가 공인된 전문연구기관에 의뢰한 연구를 통해 버스회사의 비용·수입산정과 경영수지 현황에 대한 자료를 토대로 자동차운수사업법 시행규칙 제 18조에 의한 원가계산서 1부와 이에 근거한 새로운 요금조정안을 서울시에 제출함으로써 비롯된다(교통부 훈령 1041호 제 4조의 2참조). 정확한 자료에 근거한 요금조정을 위해 서울시는 기업회계준칙과 관행을 참고하여 미리 사업조합연합회 및 전문기관에 비용·수입산정시 준수하여야 할 기본원칙을 제시해 주어야 한다.

서울시는 버스 연합회가 제출한 자금조정 신청안이 지침으로 내려준 비용·수입산정 원칙에 부합하는가를 최우선적으로 검토한 후, 서울시에서 마련한 독자적 검토절차에 따라서 제출된 자료의 신뢰성에 대한 검토를 실시한다. 이때, 보다 정확한 비용·수입 자료를 얻기 위해 별도의 조사를 시행하거나 또는 버스회사의 손익계산서나 대차대조표 자료를 이용한다. 이와 같은 검증절차를 거치고 난 후, 서울시에서 마련한 요금조정원칙에 의거하여 물가조정 위원회 심의를 거쳐 요금인상률을 확정한다(시정개발연구원, 1994).

2) 요금에 관한 인가신청

시내버스 운송사업자는 요금의 인가 또는 그 변경인가를 받고자 할 때 “원가계산 기타 요금액의 산출기초”를 기재한 서류를 첨부하여 신청서를 관할관청에 제출하여야 한다. 다만, 이미 결정된 요율에 의하여 신청할 경우에는 “원가계산 기타 요금액의 산출기초”를 기재한 서류를 생략할 수 있다.

3) 요금의 신고

시내버스 운송사업자는 요금의 신고 또는 그 변경신고를 하고자 하는 자는 “행정기관의 허가, 인가 등을 받은 원가계산기관 또는 공인회계사가 작성한 원가계산서”, “요금표 및 그 신·구대비표(신·구대비표는 변경신고의 경우에 한한다)”에 관한 서류를 첨부하여 신고서를 관할관청에 제출하여야 한다.

2.4.3 노선변경 및 증차 관련 제도

자동차 운수사업법에서는 사업계획을 변경하고자 할 경우에는 시·도지사의 인가를 받아야한다고 규정하고 있다(자동차운수사업법 제 13조; 동법 시행령 9조 ①항 5). 단, 아래와 같은 경미한 사항은 관할관청에 신고만으로 변경이 가능하다(자동차운수사업법 시행규칙 제 22 조 ①항).

- 운행시간의 연장
- 배차간격의 단축
- 동일한 시(읍·면) 구간에서 차고지의 이전
- 동일한 시(읍·면) 구간 또는 당해 차고지로 부터 3km 범위 내에서의 차고지 이전으로 인한 노선 변경
- 매년 운행계통, 운행대수 및 운행횟수의 10% 이내의 증감
- 노선 또는 운행계통의 변경에 따른 정류소 사용
- 도로 또는 교량의 개선 및 확장 등으로 인한 경유지의 변경(운행거리를 단축하는 경우에 한함)

2.4.4 중소기업 금융지원 제도

버스운송사업체는 전국 551개 업체의 약 98%가 상시근로자 500인 이하로 중소기업 기본법에 의한 중소기업에 해당되고 있으나 중소기업제조업체와 동일한 혜택을 받지 못하고 있다(한국생산성본부, 1996).

2.4.5 기타 제도

1) 버스사용 석유류에 대한 세제

현행 조세제도중 특별소비세(교통세)는 고소득층의 사치성 물품에 대한 소비에 중과함을 목적으로 하고 있으나, 대중교통수단인 시내버스가 사용하는 경유에 대한 특별소비세(교통세)는 요금에 반영되므로 최종납세자인 시내버스 이용자가 부담하고있는 실정으로, 대부분의 버스이용자가 저소득층이라는 점을 감안하면 조세부담이 역진적인 측면이 있는 실정이다.

2) 차고지에 대한 제도

차고지 이전에 따르는 특별부가세 문제와 지가상승, 법적 제약요인(개발제한구역) 등으로 인하여 자동차 운수사업법에 의한 법적기준면적의 확보는 물론 이전대상지역의 확보도 거의 불가능한 실정에 있다 (한국생산성본부, 1996).

3) 운전자의 요건

운전자 요건은 자동차 운수사업법에서는 여객의 안전성확보를 위해 건교부령이 정하는 바에 따라 연령, 운전경력 기타 필요한 요건을 갖춘 자에 한하여 자동차운전에 종사케 하고있다.

4) 자동차의 차령

자동차의 차령은 8년을 초과하지 못한다.

3. 외국의 버스운영체계 고찰

3.1 덴마크 코펜하겐시

3.2 미국의 대중교통에 대한 정부보조 정책

3.3 영국의 버스산업에 대한 규제완화

3.4 홍콩

3.5 시사점

제 3 장 외국의 버스운영체제 고찰

서울의 시내버스 운영체제개선을 위한 대안을 도출하는데 있어 외국의 운영실태를 살펴보고, 그 장단점을 살펴보는 것이 도움이 될 것이다. 이 연구에서는 시내버스가 공영으로 운영되는 미국, 1985년 이후 산업 진출입이 자유로와져 완전경쟁에 가까운 민영체제로 전환된 런던이외의 영국도시들, 부분공영으로 운영되는 덴마크의 코펜하겐시와 홍콩의 시내버스 운영실태를 살펴보고자 한다.

3.1 덴마크 코펜하겐시

덴마크 코펜하겐시의 대중교통체제는 코펜하겐 대도시권 (The Greater Copenhagen)을 단위로 구성되어 있다. 코펜하겐시는 시민의 편의와 운영체제의 효율성을 조화시키기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 그 결과, 시내버스 운영체제는 교통수요패턴의 변화에 따라 변모하여 왔으며 현재에도 더 효율적이고 질높은 시내버스서비스 공급을 위한 대안을 모색하고 있다.

코펜하겐 대도시권의 이용가능한 대중교통수단으로는 약 1,000대의 버스와 300대의 철도차량이 있다. 시내버스서비스 공급의 총책임을 지고 있는 코펜하겐 교통위원회는 260개 노선에 시내버스인 Yellow Bus를 운행하는 역할을 담당하고 있다. 버스 외에도 광범위한 도시철도 서비스를 공급하고 있는데, 공공부문에서 운행하는 12개 S-train 노선과 5개 민영 철도노선, 그리고 덴마크 국철(Danish State Railway)에서 담당하는 5개 지역간 철도노선(regional train section)이 운영되고 있다. 이와 더불어 도시철도공사(Urban Railway)에서는 2000년 개통을 목표로 Minimetro 라는 도시철도 운영을 추진하고 있다.

현재 170만 코펜하겐 대도시권 인구 가운데 1일 약 40만명이 대중교통수단을 이용하면서 약 1백만 통행을 대중교통수단이 담당하고 있는 것으로 조사되고 있다. 그러나, 대중교통수단의 수송분담율이 1980년대 이래 하락하고 있어 1993년 'Vision 2005' 라는 대중교통활성화 계획을 수립하여 자가용 승용차수를 2005년 까지 1993년수준으로 유지하고, 대중교통 이용객을 현재보다 50% 증가시킨다는 목표를 세우고 50억 덴마크 크로네 (DKK) ⁶⁾ 투자계획을 수립하여 놓고 있다.

3.1.1 운영체계

코펜하겐의 대중교통 운영에 대한 정치적인 권한은 코펜하겐 교통위원회(HT: Copenhagen Transport의 덴마크어 약어)의 집행위원회(Executive Committee)에서 보유하고 있다. 이 집행위원회는 HT를 공동으로 소유하고 운영하는 5개 행정구역의 대표와 노동자 대표로 구성된다. 즉, 위원회의 회장은 코펜하겐시 시장이 맡으며, 그외 코펜하겐 대도시권의 행정구역을 구성하는 Copenhagen County, Frederiksberg County, Roskilde County 의회 의장 등이 이 위원회의 위원이 된다. HT지역은 덴마크 인구의 1/3인 약 170만명이 거주하는 덴마크 최대의 도시지역이다.

1974년 이전까지 코펜하겐의 시내버스는 민영으로 운영되어 오다, 12개의 지역 버스회사를 통합하여 공공부문에서 HT를 구성하였다. HT는 코펜하겐 대도시권의 시내버스를 뿐만 아니라 대중교통체계 전반을 계획하고 운영하는 광범위한 권한을 보유한다. 우선, HT는 다른 대중교통 관련 기관과 협력하여 4년마다 조정되는 대중교통계획 수립의 책임을 갖고 있다. 코펜하겐 대도시권의 대중교통서비스 공급에 대한 확장이나 변경 등은 이 계획에 따라 이루어지고 있다. 이외에도, HT는 새로운 공공버스서비스를 개발하고, 대중교통 요금을 결정하며, 대중교통 서비스 이용을 활성화하기 위한 마케팅과 소비자상담을 담당하고 있다. HT는 장애자를 위한 버스서비스 공급의 책임도 맡고 있다.⁷⁾

3.1.2 요금체계 및 운영수입

대중교통서비스 제공에 대한 광범위한 권한과 책임을 가지고 있는 HT는 매년 버스와 철도의 운임을 결정한다. 단일기관에서 버스와 도시철도에 대한 계획을 동시에 수립함으로써 생기는 가장 큰 장점은 버스와 도시철도의 이용을 시민의 입장에서 이용하기 가장 편리한 체계를 수립할 수 있다는 점이다. 우선 승객은 HT지역 내에서 버스와 도시철도 이용시 공동요금체계를 적용받으며 하나의 차표를 이용하여 버스와 도시철도를 자유롭게 환승할 수 있다. 더 나아가 버스와 철도의 연계 이용을 강화하기 위하여 버스/도시철도간 연계 운행 시간표를 마련하여 이에따라 버스와 도시철도의 운행이 이루어지고 있다. 버스요금은 기본적으로 거리에 비례하여 증가하는 구간요금체계(zonal system)에 의해 결정된다.

6. 1 DKK = 139.05원 (1996년 12월 5일 현재)

7. 구급차운행은 각각의 시정부가 맡아 운영하고 있다.

코펜하겐에서는 버스 뿐 아니라 도시철도에 까지 수익금 공동관리가 이루어 지고 있다. HT는 모든 대중교통수단의 요금수입을 집계하여, 승객수와 탑승거리에 비례하여 버스와 철도의 운영주체에게 분배한다. 버스운영자는 노선입찰제하에서 계약조건에 따라 운영비를 지급받게 된다.

3.1.3 버스노선의 경쟁입찰

HT는 조직내에 버스운행을 담당하는 부서를 두고 버스운행에 직접적으로 참여하고 있었다. 그러던 것이 1994년 개정된 HT법에 의하여 버스운영 부문이 Bus Denmark라는 별도의 주식회사로 독립되어 버스운행을 담당하고 있다. 현재 HT가 버스운행에 대한 책임을 지고있는 부문은 교통약자를 위해 운행되는 Service Bus와 정기 노선이 다니지 않는 곳을 대상으로 운행되는 일종의 콜버스인 Telebus 뿐이다. 그것도 그 운행은 Bus Denmark 에서 대행하여 운행중인 상태이다.

이러한 버스운영상 변화의 주 목적은 버스운행의 효율성을 증가시키기 위한 것이다. 그러나 이러한 민영화의 진전이 HT가 가지고 있는 버스운행에 대한 통제력을 감소시키지는 않는다. HT는 노선입찰제라는 방식을 통하여 버스운행에 대한 실질적인 권한과 책임을 계속 유지하고 있다. 즉, HT는 시내버스 운행에 필요한 버스를 실제 소유하고 있지는 않으나 경쟁입찰을 통하여 여러 계약자로부터 버스운행을 구매하는 형태를 띄며 버스운행을 총괄하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 제도의 특징은 민간 부문이 버스운행에 참여할 수 있도록 하되, 노선에 대한 소유권은 공익의 대표자인 HT가 계속 보유할 수 있도록 보장하는데 있다. HT가 제시하는 노선에 대하여 국·내외, 또는 공공·민간을 막론하고 버스운행에 관심있는 모든 기업은 입찰에 참여할 수 있다. 이때, 개개의 버스회사가 운행하지만, HT는 버스노선은 물론, 운행횟수(배차간격), 서비스의 기준, 심지어는 버스의 실내장식에 대한 요건 등 세세한 부문까지도 계약조건에 포함시키고 그 준수를 감시함으로써 시내버스 서비스의 수준이 하락하는 것을 방지할 수 있는 장치를 가지고 있다. 또한 계약기간(대개 4년)이 경과하면 새로운 입찰을 통하여 노선운행자를 결정하는 방식을 채택함으로써, 노선이 어느 한 회사에 고착되어 사유화되는 것을 방지하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 HT는 버스뿐 아니라 도시철도의 요금수입을 모두 관리하고 있다. HT는 버스운행을 맡은 계약자에게는 이용승객수에 관계없이 계약에서 제시한 금액에 따라 운영비를 지불하는 운영비 입찰제를 채택하고 있다.

이러한 제도의 장점은 HT가 버스서비스 공급기준만을 계약에서 제시하고, 운행업체는 제시된 서비스 기준을 만족시키기 위한 비용절감의 노력을 경주할 수 있도록 하는데 있다. 즉, 공공부문인 HT는 시민의 이익을 극대화 할 수 있는 노선, 요금, 배차간격 등을 결정하고, 운행업체는 비용최소화의 노력만을 기울이도록 함으로써 시내버스 서비스의 공공성을 제고하는 동시에 민간의 효율성을 동시에 취할 수 있는 체제라는 점이다.

1995년 11월 현재, 코펜하겐 대도시권의 버스운행에는 HT에서 독립한 Bus Denmark 외에 10여개의 회사가 참여하고 있다. 이 중 Bus Denmark가 총운행량의 46.3%를 담당하며, 53.3%는 그 외의 민간업체가 담당하고 있다. HT에서 운행을 책임지고 있는 교통약자를 위한 Service bus와 Telebus의 비중은 0.4%를 차지한다. 노선에 대한 경쟁입찰에 있어 Bus Denmark도 다른 민간업체와 같이 동일한 조건으로 경쟁입찰에 참여하도록 함으로써 민간부문과 공공부문의 경쟁을 유도하고 있다.

3.1.4 버스서비스의 다양화

HT에서는 시민들의 변화하는 교통수요를 만족시키기 위한 다양한 서비스를 개발하기 위하여 노력하고 있다. 현재 운행중인 버스서비스 형태를 살펴보면 다음과 같다.

- P-bus : 역과 주요 승객집중지역을 운행하는 일종의 Shuttle bus로서 고속운행 및 출퇴근시 배차간격을 최소화하여 대중교통으로부터 자가용승용차로의 이탈을 막기위해 새로이 도입된 버스.
- E-bus (Express bus) : 기존의 장거리 운행버스.
- Telebus : 정규노선이 개설되어 있지않은 인구 과소지역을 운행하는 일종의 콜버스
- Service bus : 장애인, 노약자 등 교통약자를 위해 제공되는 버스로 HT에서 운영은 하고 있으나 그 비용은 시정부에서 부담하고 있음.
- S-bus : 교외화의 진전으로 인해 증가한 교외 통근인구를 흡수하여 대중교통이용률 감소를 막기위해 1990년 도입된 새로운 장거리 버스이며, 기존의 장거리 버스보다 서비스의 질을 향상시켜, 쾌적하고, 중간 정차없이 도심까지 직행으로 운행하여, 정시성을 강조하는 버스서비스를 제공하는데 중점을 두고 개발되었습.
- 장애인버스 : 장애자들을 위한 버스서비스로서 연금카드를 이용하여 일정횟수 승차할 수 있도록 하였습.

○ 관광버스 : 여름철에 관광객들을 위해 운영되는 관광버스.

이외에도 HT는 새로운 버스서비스의 개발을 HT의 중요한 업무중의 하나로 인식하고, 시민들의 교통수요패턴 변화에 대응하는 새로운 버스서비스 개발을 위해 노력하고 있다.

3.1.5 버스보조금 지급

노선에 대한 경쟁입찰이 효율적이었다고 평가받고 있음에도 불구하고 HT는 버스운영을 위하여 1995년도 전체 경비 20억 3,200만 DKK 가운데 약 1/3에 해당하는 약 7억 DKK(약 980억원)의 보조금을 HT를 소유하고 운영하는 5개 해당 지역정부로부터 지원받고 있는 실정이다. 버스의 요금수입은 10억 3,800만 DKK로서 일반 버스운행비 14억 2,500만 DKK 의 73%를 차지하고 있다.

버스운영이 성공적이었다는 평가에도 불구하고 적자가 발생하는 원인은 다음과 같은 요인을 들 수 있다. 첫째, 공공서비스로서 수익에 관계없이 운행되는 체계를 들 수 있다. 즉, 코펜하겐의 버스는 배차간격의 차이는 있지만, 24시간 운영을 원칙으로 운행되며, 인구가 적은 지역에 대해서도 서비스를 공급하는 “24시간 전지역 서비스공급”의 원칙하에 운행되고 있다.

둘째, 80년도 중반이래 코펜하겐 대도시권 전반에 걸쳐 진전된 주거와 일자리의 교외화의 진전과 그에 따른 자가용 승용차 보급의 증가를 그 원인으로 꼽을 수 있다. 공간구조 변화에 따른 교통수요 패턴의 변화에 적응하기 위하여 HT는 교외와 도심을 직접 연결하는 장거리 고급버스인 S-bus 그리고 도시철도와 버스간의 환승을 용이하게 하기위한 P-bus 등 새로운 버스서비스를 도입하여 운영하고 있다. 이 가운데 1990년 S-bus의 도입 이후 버스이용의 감소세가 둔화되고 있다.

이외에도 버스운영상의 적자 원인으로는 다른 부문에 비해 높은 속도로 이루어진 임금상승을 들 수 있는데, 이러한 적자운영이 버스 운행부문을 HT에서 분리하여 독립된 회사형태 전환하게 한 원인이 되었다.

3.1.6 소비자 만족도 향상 노력

HT는 버스서비스 제공을 총괄하는 기관으로서 대중교통이용 활성화를 위한 광고를 수행하는 동시에 소비자 만족도 향상을 위하여 노력하고 있다. 버스운행에 참여하는 각

업체는 서비스향상에 대한 계획서를 HT에 제출하여야 한다. 또한, HT는 매년 25,000명의 이용객을 대상으로 서비스만족도에 대한 체계적인 조사를 실시하고 있다. 승객 설문조사와 운행실태 조사를 통하여 버스이용자가 중시하는 요인에 대한 가중치를 두어 버스운영자에 대한 평가에 반영하고 있다.

HT는 1996년 서비스향상을 위한 유인제도를 도입하여 시행하고 있다. HT는 버스이용자들에 대한 서비스만족도 조사에서 나타난 중요항목들에 대한 버스운행회사의 성과에 따라 1위를 차지하는 업체에 대해서는 HT가 발주한 버스서비스 공급에 대한 총계약금액의 1%를 주고 있다. 이러한 평가의 기준은 구체적인데, 예를 들어 1996년 버스이용자들이 중요하다고 선정한 평가항목과 그 가중치를 열거해 보면, 외부청결도(3%), 내부청결도(11%), 내부수리(7%), 온도(12%), 환기(9%), 소음과 진동(7%), 운행시간 준수(16%), 운전자의 운전(13%), 운전자의 노선숙지도(5%), 운전자의 서비스(11%), 운전자의 외모(6%) 등으로 나타나고 있다.

3.2 미국의 대중교통에 대한 정부보조 정책

1960년대초 연방정부가 대중교통수단에 대한 대대적인 보조정책을 시작한 이래 미국 대부분의 대도시 대중교통수단의 운영은 그 운영비의 상당부분을 정부보조금에 의지해 오고 있는 실정이다. 그러나 연방 정부의 막대한 재정지원에 비해 그 성과는 미미한 것으로 나타나 연방정부의 보조금 정책이 개선되어야 한다는 비판의 목소리가 높다.

3.2.1 미국 대중교통 정책의 변화⁸⁾

미국의 대중교통은 오랜 역사를 거치면서 현재의 체제가 구축되기 까지 많은 변화를 겪어 왔다. 1890년 미국의 대도시에서 나타난 전차를 필두로 지하철, 버스 등의 대중교통수단이 등장하였다. 1920년대 까지 황금기를 구가하며 대부분 민영으로 운영되던 대중교통산업은 30-40년대의 침체기를 맞이하였다. 그러나 2차대전 기간중 휘발유 배급제의 실시와 자동차공급의 제한으로 대중교통 이용이 다시 증가하였다.

8. David W. Jones, Jr. (1985), 「Urban Transit Policy: An Economic and Political History」의 제 2장과 Martin Wachs(1989)의 내용을 중심으로 정리한 것임.

1956년 연방정부의 주도하에 시작된 미국의 고속도로망 확충을 위한 대대적인 건설사업은 미국의 사회, 경제적 변화에 커다란 영향을 미쳤다. 대중교통산업도 예외가 아니었다. 고속도로, 특히 도시고속도로의 확충은 소득증가에 따른 자가용승용차 보급의 증대로 이어져 대중교통산업의 침체를 불러왔다. 자료에 의하면, 1954년과 1963년 사이에 194개의 운송회사가 운행을 중단하는 사태가 발생하여, 많은 중간규모의 도시에서는 대중교통 서비스의 공급이 중단되는 사태가 발생하였다.

이러한 대중교통산업의 위축에 따라, 연방정부는 1961년 최초로 대중교통수단에 대한 연방정부의 보조금 지급을 가능케하는 법안을 의결하여 2,500만불의 보조금을 대중교통 이용 증진을 위한 홍보를 위해 사용할 수 있도록 하였다. 1964년 미국 의회는 연방정부가 대응교부금(matching grant)형태로 대중교통수단 운영비의 1/3까지 지원할 수 있도록 하였으며, 그 비율이 점차 증가하여 상황에 따라 85%까지 지원할 수 있도록 하였다. 이러한 재원은 일반 재원에서 충당되던 것이, 보조금의 액수가 증가하자 1982년 gallon 당 1 cent의 유류세를 부과하여 대중교통수단 활성화에 지원하도록 하였다.

대중교통수단 지원책은 1991년 지정된 육상교통효율화법(ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act) 하에서 더욱 체계화 되었다. 법에서 규정한 대중교통 이용활성화 정책은 도심지역의 복지수준을 향상시켜 도심지역의 생동력을 유지하기 위해 일차적인 목표를 두고 있다. 이외에도 도심 교통체증의 완화, 연료소비를 줄여 대기 오염을 문제를 완화하고, 노인, 어린이, 장애인 등 교통약자에게 필수적인 서비스를 제공하고, 불규칙한 도시확산(urban sprawl)을 방지하기 위한 목적을 갖고 있다.

3.2.2 대중교통 운영의 비효율성

연방정부의 대중교통산업에 대한 대대적인 보조정책이 시행된 이래 미국의 버스운영은 대부분의 도시에서 공공부문이 담당하고 있다. <표 3-1>은 미국의 버스운행 차량거리(veh-miles)와 공영비율의 변화추세를 보여주고 있다. 1945년 현재 7.1%에 불과하던 공공부문의 운영비율은 1987년 96.1%로 높아졌다. 공영의 비율이 높아진다는 것은 공공부문의 보조금 증가를 곧바로 의미한다. 그러나, 증가하는 보조금에도 불구하고 1987년의 차량-거리(Veh-miles)로 나타난 대중교통 이용현황은 1945년보다 더 떨어진 실정이다.

<표 3-1> 미국의 대중교통이용의 변화

년도	Veh-miles 서비스	공영 비율 (%)
1945	3.2 billion veh-mile	7.1
1960	2.1 billion veh-mile	48.1
1987	3.0 billion veh-mile	96.1

로스엔젤레스 교통국(LAMTA : Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority)의 재정현황은 대중교통수단 운영하는 공공부분의 재정적자 현황을 단적으로 보여주고 있다. LAMTA는 1993년 2월 1일 도시철도를 담당하는 LACTC(LA County Transportation Commission)와 버스운영을 담당하던 SCRTD(Southern California Rapid Transit District)가 합병하여 만들어진 기구로서, L.A. 대도시권을 운행하는 전체 도시철도와 버스운영을 조정하고 효과적 교통정책 개발하는 역할을 담당하고 있다.

<표 3-2>는 LAMTA의 재정현황을 보여주고 있다. MTA는 다양한 형태의 정부보조금에 그 수입을 거의 전적으로 의존하고 있는 형편으로 요금수입의 비율이 6.4%에 불과하다. 그 나머지를 연방정부(22.3%), 주정부(17.2%), 시정부 등 기타 지방정부의 보조(10.1%)에 의존하고 있는 실정이다. 특히, 주민발의안에 의하여 판매세에 부과되는 세금수입이 MTA운영을 위한 재원의 43.1%를 차지하고 있는 실정이다. 이처럼 많은 비율의 보조금을 지원받고 있는 이유의 하나는 현재 건설중인 도시철도의 건설비를 충당하는데 막대한 재원이 필요하기 때문이기도 하다.

<표 3-2> LAMTA의 재정원천 (1996년)

항목	액수(백만불)	비율(%)
전체 수입	3,335.0	100.1
요금수입	213.0	6.4
주민발의안에 의한 판매세 수입	1,436.9	43.1
연방정부보조	747.2	22.3
주정부 보조	572.5	17.2
기타 지방정부보조	365.4	10.1

버스운영부분만을 분리하여 살펴보면 LAMTA는 현재 2,400대의 버스를 205개 노선에 운영하고 있는데 버스운영부분의 운영예산의 약 1/3(35.5%)만을 버스요금수입으로 충당하고 있다.

이러한 대규모 적자의 주 원인으로 지적되고 있는 것은 우선 미국 대부분의 대도시에서 일어나고 있는 교외화 현상이다. 1960년대 이래 구축된 도시고속도로는 자가용승용차 이용을 편리하게 만들었으며, 소득증가에 따라 도심을 벗어나 좋은 환경을 찾는 중산층을 중심으로 인구와 일자리의 교외화 현상이 가속화 되고 있다. 교외화의 급속한 진전은 대중교통 노선망 구축을 어렵게 하였고, 이러한 추세를 막기 위해서는 더많은 정부보조가 필요하게 되었다.

대중교통의 비효율성을 비판하는 학자들은 비효율의 가장 중요한 원인으로 이러한 현상 자체보다도 불리한 현상에 처한 버스산업의 운영주체들의 비합리적인 대응방식이 대중교통 운영상의 비효율을 더욱 크게하였다고 비판하고 있다. 예를 들면, 지하철이 효율적으로 운행되기 위해서는 한 방향으로 한시간에 20,000통행 이상의 수요가 있어야 하지만 도시의 외연적 확산으로 이런 조건을 만족시키는 노선을 찾기가 더욱 어려워지게 되었다. Wachs(1989)는 그럼에도 불구하고, 공공부문에서는 교외화의 추세를 둔화시키고 자가용승용차 이용을 줄인다는 목적으로 새로운 지하철 건설을 계속하여 적자 폭을 더욱 증가시켰다고 주장한다.

두번째 비효율의 원인으로 교외지역에 직장파 주거지가 있는 고소득자들도 그들의 세금으로 운영되는 대중교통수단이 제공하는 혜택을 받고자 정치적 영향력을 행사하여 이용자가 적은 교외지역까지 버스노선 확장을 요구하고 있다. 셋째, 대중교통의 재정지원이 출·퇴근 시간을 기준으로 책정 되어있기 때문에 버스 및 지하철 시설에 적정규모 이상의 투자가 이루어져 있어서 효율성이 떨어진다. 넷째, 거리에 관계없는 고정요금을 채택하고 있다. 예를들어, LA 지역에서 1 마일 여행한 이용자가 낸 요금은 운영비용의 2.2배를 지불한것과 같고, 20 마일을 여행한 이용자는 단지 10%만 지불하게 된 셈이다. 이와같은 결과로서, 보조금은 장거리 이용자에게 불필요하게 많이 지급되고 있다는 것이다. 다섯째, 버스, 지하철내, 버스 정류장 그리고 지하철역내의 범죄 위협이 상존함으로 이용자의 대중교통 이용은 계속적으로 감소하고 있다.

3.2.3 효율적인 대중교통 시스템을 위한 정책대안

1960년부터 1985년까지, 25년동안 미국내 대중교통 정책은 종합적으로 서비스질 저하와 이용자의 감소를 막는데는 성공적이라고 할 수 있지만, 불규칙한 도시분산을 억제하고 사회경제력을 재고하는 측면에서는 성공적이라고 볼 수 없다. 더욱이 소득의 증가로

교외생활과 자가용이용의 선호로 합리적인 정책 조정이 이루어지지 않았다. 그러므로, 연방정부가 공공으로 운영해온 대중교통체계를 보다 효율적으로 운영하기 위해서 다음과 같은 몇가지 방안이 제시되고 있다.

① 연방정부의 자금 긴축정책의 일환으로, 도시철도 시스템 건설과 버스를 구입하는 등 기타 대중교통을 위한 시설에 소요되는 많은 부분의 자금을 시 당국이 결정하여 투자할 수 있도록 설득하는 것이다.

② 과거 민영에 의한 적자운영의 경험과, 공공으로 운영했을 때 비효율성을 바탕으로, 공공부분과 민영부분의 자유경쟁체제를 도입함으로써 가장 낮은 운영비로 효율적인 대중교통서비스를 구축할 수 있도록 한다.

③ 요금의 이용자부담을 강화하는 것이다. 즉, 단거리 이용자와 장거리 이용자 사이에 요금의 차등을 두고, 출·퇴근시간과 그외 시간에 대중교통을 이용하는 승객에게도 요금의 차등을 둔다.

④ 운영 및 경영관리 측면에서, 대중교통 이용자가 적은 교외지역까지 확장운행을 제한하고, 승합제도와 직장버스를 낮은 요금으로 운영함으로써 경제적 합리화를 추구한다.

3.3 영국의 버스산업에 대한 규제완화

영국의 버스산업은 1985년 이전까지 정부가 직접적으로 통제해 왔다. 노선허가제를 통해 버스노선의 조정과 운행횟수, 그리고 요금수준을 정부가 직접 통제할 수 있으며, 특정한 공기업체를 지정하여 독점권을 부여하였다. 이같은 운영방식은 여러가지 비효율을 나타내게 되었다. 첫째, 수요가 감소하는 노선에도 운행을 집중시켰으며, 둘째, 경쟁력이 결여되어 서비스수준이 저하되는 결과를 낳았으며, 셋째, 버스운행을 개선시키고자 하는 동인을 갖지 못하였다.

이상의 문제들을 개선하기 위해 영국 정부는 버스산업의 제도적인 개혁을 시도하기 위하여 1985년 교통법(Transport Act)을 제정하여 런던을 제외한 전지역에 적용시켰다.

3.3.1 교통법(Transport Act, 1985)

교통법안은 다음과 같은 개선안을 제시하고 있다.

① 자격을 갖춘 운영자는 누구나 버스산업에 참여할 수 있도록 법적인 규제를 완화하였다. 즉, 버스산업에 신규 등록하거나 변경을 원할 경우 42일 전 신고만으로 버스

산업에 진입을 허용함으로써 경쟁적인 분위기를 조장하고자 하였다.

- ② 정부보조금이 지급되는 노선에 대해 경쟁입찰제를 도입하였다.
- ③ National Bus Companies(NBC)의 소유를 민영에게 분배함으로써 민영화를 추진하였다.
- ④ Metropolitan Passenger Transport Executives에 대한 정부보조예산을 법적으로 제한함으로써 보조금을 삭감하였다.

3.3.2 규제완화의 효과

1) 비용절감

통계자료의 분석결과 버스산업의 규제를 통한 운영비용은 20~30%까지 절감되었다. 여기에서의 운영비용은 노동외비용(Non-labour cost)와 노동비용(labour cost)으로 나누어 보면 다음과 같다.

운영비용 가운데 25~30%가 노동외비용이다. 그 중 60%가 연료비, 타이어 교체 및 수리비, 그리고 자동차 정비 및 관리비로 소모되어졌다. 규제완화 이후 교통위원회(Transportation Commissioners)에 의해 삭감된 보조금은 미니버스의 증가와 이중버스(Double decker bus)의 감소를 통한 운영비용의 절감을 통해 만회할 수 있었다. 미니버스를 도입한 결과 기존버스에 이용되던 중장비 시설비용을 절감할 수 있었으며, 고급기술자의 감소로 인한 관리비용을 절약할 수 있었다. 특히, 공기업체가 미니버스 도입을 주도하였다. 정부보조금의 상실과 경쟁입찰에 의한 계약기간의 불확실성, 그리고 재정적인 중압감 등으로 대중교통 운영자는 값비싼 대형버스 차량구입을 꺼리게 되었으며, 차량의 신규등록을 외면하는 문제점을 보였다.

노동비용의 변화를 살펴보면, 버스산업의 고용수준은 규제완화이후 8.9%까지 감소하였다. 이는 버스정비활동의 간소화와 집행위원회의 기능축소 등을 통해 사무관리직 인력을 감소시킨 것에 기인한다. 또한 미니버스의 도입으로 버스운전에 경험이 없는 젊은 남녀에게도 운전의 기회가 주어져 인력관리에 융통성이 생겼기 때문이다.

버스운영자들은 운전자의 업무시간을 융통성 있게 운영함으로써 보수에 비해 순수 버스운행시간을 증가시킬 수 있었다. 즉, 하루당 근로시간을 규정하기 보다는 주당 근로시간제를 도입하여 다양한 근무시간을 운전자에게 허용하였다. 임금의 통합, 계층적 임금구조, 즉 신규 채용자에게는 적은 임금을 지급하고, 미니버스 운전자에게도 대형버스 운전자보다 낮은 임금을 지급함으로써 임금수준을 절약할 수 있었다.

2) 버스 서비스공급의 증가

민영화를 시작한 지 2년이 지난후 Preston과 Lancaster지역에서의 버스운행거리 (Bus-km)범위는 민영화 전보다 2배가량 증가하였고, Stockton지역에서는 민영화가 시작된 지 3년동안 2/3가량의 버스운행거리가 증가하였다. 이는 미니버스의 도입으로 운행횟수가 증가함으로써 자연스럽게 버스운행거리가 증가하게 되었으며, 이러한 서비스공급의 증가로 이용자들의 대기시간이 약 40%까지 줄어들었다. 운행횟수의 증가로 버스당 평균승객수도 반으로 줄어들어 차내혼잡을 피할 수 있게 되었다. 이같은 결과는 이용자들이 버스의 요금수준보다 배차간격 등의 서비스수준에 더욱 민감하다는 것을 의미한다. 결국, 규제완화를 통해 경쟁적인 버스산업이 이루어짐으로써 버스운행거리가 거의 2배로 증가하는 결과를 낳았다.

3) 요금의 변화

Lancaster와 Stockton지역에서의 요금은 규제가 완화된 이후 3%가량 내렸지만, 2년이 지나면서 요금은 다시 증가하여 민영화 이전과 같은 수준에 이르게 되었다. 또한 수익·비수익노선 그리고 경쟁·비경쟁노선 모두가 동일 요금을 받았다.

4) 버스업체의 대형화

1985년 교통법에 따른 규제완화는 기존버스업체와 신규업체 사이의 경합을 유도하여 효율적인 버스운영체계를 구축하기 위한 것을 목적으로 하였지만 경합의 결과는 여전히 대형화를 통한 독과점체제를 낳았다. 신규업체들은 기존업체가 가지고있는 풍부하고 다양한 버스서비스 제공경험에 맞서 운행시간 조정으로 승객을 확보하려 하였다. 즉, 기존업체보다 2~3분 먼저 차량을 운행시킴으로써 기존업체의 버스시간표에 따라 버스를 기다리던 승객들을 확보하는 전략을 취하였다. 이는 승객들이 요금보다는 정류장 대기시간에 더 민감한 반응을 보였기 때문이다.

이에 대응하여 기존업체는 요금인하보다는 버스운행횟수를 대폭 늘림으로써 신규업체와 경합을 벌였으며, 장기적으로 재정과 경험이 부족한 신규업체를 매입함으로써 자연스럽게 버스업체의 대형화를 이루게 되었다. 이와같이 규제완화에 따른 서비스경쟁으로 기존업체들은 경쟁의 결과로 매입된 신규업체들을 자회사로 운영함으로써 점차적으로 과점 또는 독점 운영되는 예상치 못한 결과를 낳았다.

3.4 홍콩

3.4.1 홍콩의 교통현황

홍콩은 1,076km²의 면적에 총인구 5.9백만, 토지이용율은 19.5%이며, 매일 1천만명의 교통인구가 대중교통을 이용하여 통근하고 있으며, 지형적인 특성상 고밀도 개발 때문에 새로운 도로의 건설이 어려운 실정에 있다. 홍콩은 구룡반도와 홍콩섬 등 2개의 큰 섬으로 이루어져 있어, 이들 섬들을 연결하는 3개의 해저터널을 통과하기 위해 대기하는 차량이 많아 항상 정체가 발생하고 있으며, 고밀도 개발로 정체현상이 수시로 발생하고 있다.

3.4.2 홍콩의 대중교통체계

대중교통서비스는 사기업과 공기업의 상호 경쟁하에 운영되고 있다. 인구밀집지역의 과도한 노선투입과 서비스 수준이 낮은 지역에 대해 적절한 서비스수준을 유지하기 위해 정부는 대중교통 조정책을 통해 양부문의 기업들을 합리적으로 규제, 조정한다.

홍콩의 대중교통정책의 목적은 다음과 같다.

- ① 적절한 서비스 범위를 가진 균형된 대중교통체계 유지
- ② 지하철, 전철, 페리 등과 같은 교통수단의 효율적 이용 및 서비스 향상
- ③ 사회적 필요성과 경제성이 있는 페리 수송체계의 보존
- ④ 공공에게 가능한 낮은 교통비용 부담
- ⑤ 사기업이건 공기업이건 상업성이 있는 노선을 제공함으로써 공공교통의 균질한 서비스제공

3.4.3 버스 운영체계

모든 버스회사들은 정부보조금 없이 운영되고 있으며, 영업권에 대한 댓가로 정부는 안전, 유지보수, 버스 터미널 설비 등의 기금을 부과하며, 회사의 순고정자산에 대한 15~16%의 이익을 허용하는 요금정책을 수립하고 있다. 어느 해의 과다이익은 그 다음해에 이월되어 자산균등화로서 일반 예비금에 합쳐진다. 이익이 허용 기준보다 낮았을 경우에는 다음해 예비금에서 복구된다.

노면교통 전체의 2/3를 차지하는 버스는 특허버스, 미니버스, 그리고 마을버스 등 3가지로 구성되어 있다.

◇ **특허버스 :**

버스는 50% 이상이 특허버스로 이루어져 있음. 이들 특허버스들은 정부가 노선운영권 (Franchise)을 특허해 준 다음의 4개버스회사들로 이루어져 있다. ① KMB(Kowloon Motor Bus) ② CMB(China Motor Bus) ③ NLB(New Lantao Bus) ④ CL(City us Limited) 이들 회사는 434개의 정기노선을 운행하면서 하루 3~4백만명을 수송하고 있으며, 정부는 노선운영에 대한 허가를 한시적으로 하여 비효율적으로 운행되는 회사를 교체할 수 있는 강력한 권한을 보유하고 있다. 요금은 거리비례제로 운영하고, 에어컨 시설, 운행구역, 노선, 운행특성에 따라 요금의 차등화를 허락하고 있다.

◇ **미니버스 :**

16개의 좌석을 가진 소형버스로 정부로부터 면허권을 받아 운영을 하고 있으며, Public Light Bus 와 Private Light Bus의 두 종류가 운행중이며, 후자인 개인소유의 소형버스는 오직 단체손님을 위해서만 영업하게 되어 있는 특징이 있다.

◇ **마을버스(Non-Franchised Bus) :**

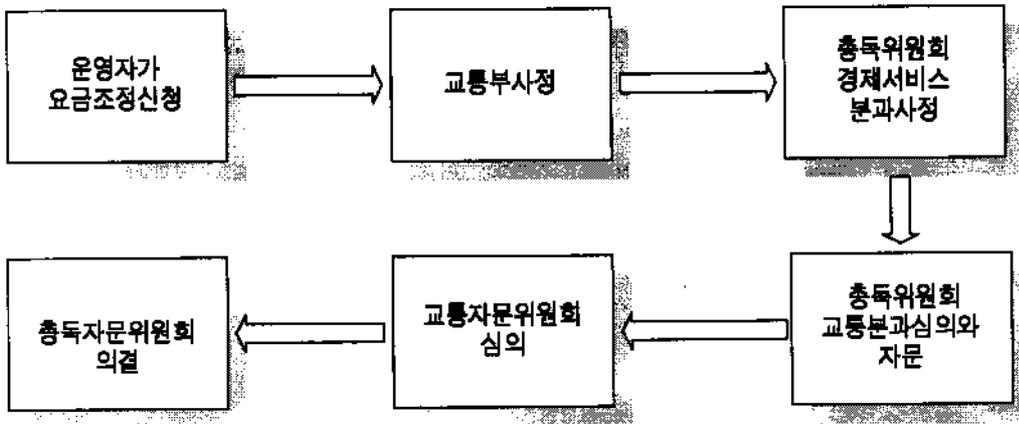
1982년부터 침두시 정기노선버스에 대한 보조수단으로 도입되어 운영되고 있으며, 마을버스의 도입으로 정기노선버스의 비수익운영에 따른 손실을 막아줄 수 있게 되었다. 거주자단체가 버스운영권을 가진 업체들에게 운영제안을 하여 운영하게 되며, 운영자는 운영시간, 배차시간, 노선, 정류소 등에 관한 규제를 받게되고 운영권은 1년이 만기이며, 대부분 갱신된다.

3.4.4. 버스 요금체계

특허회사가 매년 제출해야 하는 향후 5개년 운영계획(Rolling Plan)에 의거해 물가 상승, 서비스 개선에 따른 운영비용 증가 등을 감안하여 요금조정이 이루어지고, 노선조정과 노선운영권 등이 결정된다.

버스요금결정은 다음의 과정을 통해 결정하게 된다.

<그림 3-1> 버스요금결정 과정도



3.4.5 공공버스의 5개년 운영계획

공공버스의 운행 규정상 버스운영업자는 매년 다음의 5개년 버스운영계획서를 작성해야 한다.

- ① 노선개발계획
- ② 개발노선에 투입할 버스 유형 및 버스 대수의 산출
- ③ 버스구입과 폐차계획
- ④ 버스차고지, 각종시설(수리, 유지, 주차, 사무 등)의 건설계획
- ⑤ 소요부품 장비를 포함한 버스유지관리 계획

이상의 계획서를 통해 정부는 개인 버스업자의 자금확장계획이 정당한지, 승객의 요구를 충족시키기에 충분한지를 검토할 수 있고, 이익을 증대시키기 위한 과도한 투자나 불필요한 시설확장을 막을 수 있다.

3.5 시사점

코펜하겐시의 버스운영체계의 변천과정을 살펴보면, '민영 → 공영 → 공공성을 유지하되 시장기능의 강화'로 요약될 수 있다. 이러한 변화는 시내버스가 가지고 있는 공공성을 살리기 위해서는 공공부문이 버스운영, 특히 버스서비스의 수준을 유지하기 위한 체계의 기능을 가지고 있어야 한다는 점이다. 또한, 공공의 운행부문에서의 역할축소가 시사하는 바는 공공부문의 역할증대가 민간의 효율성을 저해하지 않는 방향으로 이루어져야 한다는 점이다.

미국의 경우 버스산업을 공공운영체제로 전환하였으나 버스수요는 증가하지 않고 보조금은 지속적으로 증가하게 되어 다시 민영화의 논의가 제기되고 있는 실정이다. 이는 공공부문의 비효율성 문제를 시사하고 있다.

영국에서는 민영화로 운영비가 감소하였으며, 배차간격이 줄어들어 버스승객들의 대기시간이 줄어드는 등 효율성이 증가하였다. 반면, 경쟁체제로 인해 장기비전을 갖지 못하여 투자에 소극적이어서 장기적으로는 서비스하락의 위험성이 존재한다.

마지막으로, 홍콩의 경우 명시적인 대중교통철학을 가지고 있으며, 버스회사들의 5개년 운영계획으로 장기적인 계획을 세워 버스의 공공성을 확보하고 있다. 또한, 공공부문의 비효율성을 방지하기 위해 공공과 민간의 경쟁체제를 유도하고 있다.

결론적으로 버스산업의 공공성 확보를 위해 서울시가 지금보다 적극적인 역할을 수행해야 한다. 단, 공공부문의 비효율성으로 인한 재정부담이 증가하는 위험부담을 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

4. 대중교통운영에 대한 개선방향

4.1 시내버스 산업의 공익성과 노선독점

4.2 기본 철학의 정립

4.3 버스운영체계 개선의 기본 방향

4.4 시내버스 운영체계 개선을 위한 대안별 장·단점

제 4 장 대중교통운영에 대한 개선방향

서울의 시내버스는 1953년 23개 회사가 157대의 입석버스를 확보해 “서울시내여객 자동차 운송사업조합”을 설립하면서 운영되기 시작하였다. 1960년대와 70년대 도시화, 산업화의 과정속에서 서울은 비약적인 경제적 성장과 공간적 팽창을 거듭하며 도시인구의 증가를 주도하였다. 이 과정속에서 서울의 시내버스는 산업활동의 기본적인 역할인 노동력의 이동을 담당하는 시민의 발로서 급속한 팽창을 거듭하여 왔다. 그러나 80년대 들어 도시철도망의 확충과 자가용승용차 보유의 급속한 증가로 인한 교통수단이용의 전환 및 차량증가로 인한 교통체증은 시민의 필요불급한 교통수단으로 여겨지던 시내버스에 대한 수요를 떨어뜨려 1977년 1일 대당 수송인원 1,215명에서 1996년 752명으로 38.1%가 하락하는 결과를 초래하였다.⁹⁾

앞서 제 2 장에서 살펴본 바와 같이, 서울의 시내버스는 사용자나 업계 양자 모두에게 불만의 대상이 되고 있다. 그 가운데 버스운영을 감독하는 서울시 입장에서도 양자의 욕구, 그리고 업계내부의 이해를 조정하는 데 어려움을 겪고 있는 실정이다. 시내버스에 대한 수요하락으로 인해 문제는 1980년대 후반이후 꾸준히 제기되어 왔으나, 업계나 관련 부서는 장기적인 개선계획을 제시하기 보다는 그때 그때 상황을 타개하는 대중적인 처방으로 대응해온 성격이 짙다.

현재 서울의 시내버스는 도시철도망의 확충, 자가용승용차 증가에 따른 교통수요패턴의 변화, 교통혼잡의 증가 등 경영환경이 열악하여 지고 있다. 이러한 상황에 직면하여, 서울 시내버스의 개선방향은 기존의 대중적 처방에 의존하던 방식에서 탈피하여 획기적인 전환을 요하는 형편이다. 이를 위해서는 대중교통운영에 대한 기본적인 철학을 정립하여, 향후 대중교통 개선, 지원정책을 수립하는 초석으로 삼아 장기적으로 합리적인 대중교통체계를 확립할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

9. 서울버스운송사업조합(1996), 내부자료.

4.1 시내버스 산업의 공익성과 노선독점

흔히 공익산업(public utilities)으로 분류되는 산업으로는 전력, 가스, 통신, 수도 등이 꼽히지만, 공익산업에 대한 객관적이고도 통일된 분류를 찾기는 어렵다. 시내버스산업은 산업 대분류상 화물수송과 같이 운수, 창고업으로 분류되지만 시내버스산업에 대한 정책을 수립함에 있어서는 항상 공공성에 대한 고려가 논의의 한 핵심이 되어왔다.

시내버스산업이 공공성과 연관성을 갖는다는 측면은 버스가 대표적인 대중교통수단으로 분류된다는 사실에도 잘 반영되고 있다. 불특정 다수의 시민이 이용하는 교통수단이라는 의미에서 시내버스가 대중교통수단으로 분류되는 것에는 이견이 없으나, 산업조직의 관점에서 그것이 곧바로 버스가 공익산업을 의미하는 지는 명확하지 않다. 이는 공익산업의 요체가 무엇인지에 대한 정확한 이론적, 실증적 규명이 없기 때문이다.

공익산업에 대한 논의의 요체는 과연 공공의 이익을 어떻게 정의할 것인가 하는 점이다. 공익의 사전적(辭典的) 정의는 '사회전체의 이익'으로서, 사익 또는 특수집단의 이익과 대비되는 공공성을 지닌 불특정 다수의 이익을 의미하는 것으로 풀이할 수 있다. 시내버스산업의 공공성을 내세우는 밑바탕에는 공익과 사익이 불일치 할 때, 공익이 우선되어야 한다는 규범적 주장을 받아들인다는 것을 의미한다.

공익산업은 규제와 독점을 그 특징으로 하고 있다. 즉, 특별법 등에 의하여 진입규제를 통한 업체의 독점적 위치를 부여하되, 요금 결정이나 생산량 결정 등 사업운영의 주요 사항에 대한 광범위한 정부규제를 받는다. 공익산업에 대한 진입규제를 통한 독점보장의 가장 중요한 이론적 근거는 규모의 경제에 의한 자연 독점론이다. 전기, 통신, 가스 산업 등 공익산업으로 분류되는 산업은 대규모의 자본이 필요한 산업으로서 생산량의 증가에 따라 평균비용이 하락하는 특징을 가진 것으로 알려지고 있다 (규모의 경제성). 이러한 특성으로 인하여 사회 전체적으로는 하나의 기업이 생산을 담당하는 것이 효율적이기 때문에 정부는 독점가격이 형성되지 않도록 가격정책을 통제하면서 다른 업체의 진입을 규제하는 것이다.

버스산업도 그 산업조직상 특성이 규제된 독점 상태라는 점에서 여타의 공익산업과 유사한 구조를 지니고 있다. 그러나, 그 규제의 특성을 들여다 보면 다른 산업과는 다른 특성을 지니고 있음을 발견할 수 있다. 무엇보다도, 어느 노선을 독점적으로 운행할 수 있는 권한을 부여하는 근거가 규모의 경제에 의한 자연독점 때문이라기 보다는 서비스의 안정적 공급을 달성하는 데 있다. 즉, 버스서비스의 필수재적 성격으로 인하여 노선

운행중단으로 인한 혼란발생 위험을 최소화하기 위하여 업계의 통제가 용이하도록 한 업체에게 노선운영에 대한 독점적 지위를 부여하는 대신 운행시간, 배차간격 등에 대한 규제를 가해오고, 그것이 행정적 관성이 되어 제도의 틀을 지속적으로 유지하고 있는 실정이다.¹⁰⁾ 따라서, 버스노선의 독점적 운행권은 운행중단의 위험에 대한 댓가라고 해석할 수 있다.

그러므로, 버스업체의 노선독점은 노선운영 중단으로 인한 혼란으로 발생하는 사회적 비용을 최소화 할 수 있는 제도적 장치를 마련하기만 한다면 경쟁적 시장(contestable market)체제로 이행하여 사회적 효율성을 증대시킬 수 있을것으로 생각된다.

4.2 기본 철학의 정립

대중교통운영에 대한 기본 철학은 다소 선언적인 의미가 있으나 장기적으로 서울의 대중교통체계를 수립하는 척도로 삼아야 할 내용으로, 제도개선의 일관성을 유지하기 위하여 필요한 것으로 판단된다. 그 철학은 버스서비스의 공공성과 효율성을 제고시킬 수 있는 방향으로 정립되어야 하며, 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

- 안전하고 편리하며 효율적인 대중교통망 체계의 구축 : 시민전체의 편익을 최대한 증진시키는 방향으로 안전하고, 편리하며, 효율적인 대중교통망 체계를 구축함.
- 안정적인 대중교통서비스의 제공 : 시내버스는 서울의 교통분담을 36%를 차지하는 중요한 교통수단으로서, 일시적인 서비스중단도 큰 불편과 혼란을 야기할 것으로 예상되기 때문에 서비스공급이 중단되지 않고 안정적으로 공급되어야 한다.
- 대중교통서비스의 공공성을 제고하되, 민영의 장점을 최대한 살림 : 버스산업이 가지는 공익성을 살려서 시민들의 편익을 최대한 증진하는 방향의 운영이 이루어지도록 노력하되, 공익성의 증대가 지나친 비용상승을 수반하지 않고 달성될 수 있도록 민간부문의 효율성을 최대한 활용한다.
- 시민의 쾌적함과 운행속도를 높이며 지속적인 서비스질 향상 : 소득증가에 따른 시민들의 교통수요에 부응하여 버스이용을 활성화 할 수 있도록 서비스의 질을 향상시켜나간다.

10. 물론, 버스산업의 초창기에는 노선의 독점권이 업자 개인 또는 업계가 지닌 정치력을 바탕으로 형성되었을 것이다.

- 복지사회에 걸맞는 교통약자를 위한 대중교통서비스 제공 : 1인당 국민소득 1만불 시대의 진입, 국제적으로 OECD의 가입 등 도시의 이미지에 걸맞는 교통약자를 위한 대중교통서비스를 제공한다.

4.3 버스운영체계 개선의 기본 방향

위와 같은 대중교통운영체계에 대한 기본철학에 기초하여 버스운영체계를 개선함에 있어 다음과 같은 사항들을 중점적으로 고려한다.

- 노선별 이윤극대화 대신 전체 버스이용승객의 극대화가 달성되도록 유도 : 현재의 노선조정 관행은 수익노선 운행업자의 이익을 지속해주는 대신, 시민들의 교통수요변화에 탄력적으로 적용하지 못하도록 되어있는 바, 노선독점을 줄이고 시민전체의 편익이 극대화 될 수 있도록 유도한다.
- 버스사업 경영상 요금수입의 투명성 확보 : 현재의 원가보상주의 요금체계하에서 요금수입의 투명성 확보가 전제되어야 효과적인 시내버스정책을 수립하고 추진할 수 있을 것이다.
- 시민의 편의에 탄력적으로 대응할 수 있는 운영체계의 구축 : 시민들의 교통수요에 대응할 수 있는 교통정책을 추진할 수 있는 운영체계를 구축해 나아가야 한다.
- 정시성과 접근성을 높이고 친절한 이용정보체계의 제공.
- 시의 재정보조를 최소화 하고, 가능한 한 낮은 요금부담 : 버스운영에 공공부문의 역할을 증대시키되, 효율적인 개선이 이루어져 비용상승이 최소화 되도록 유도한다.
- 버스와 다른 교통수단과의 연계체계강화: 연계노선 및 운행시간, 통합요금제도의 시행.

4.4 시내버스 운영체계 개선을 위한 대안별 장·단점

버스 운영체계의 개선에 대한 논의는 오랫동안 지속되어 왔으나, 서울시에서는 시내버스 운영에 직접 참여하는 가능성에 대해 일관되게 소극적 자세를 견지해 온 것이 사실이다. 이러한 배경에는 과거 60년대 시영버스의 운영 경험이 성공적이지 못하였다는 평가가 가장 중요한 원인으로 작용하고 있는 듯하다. 이와 더불어, 행정의 관성상 새로운 사업을 벌이는데 대한 부담감과 현재의 민영체계 하에서 별도의 재원지원 없이

도 상당한 부분의 교통수요를 담당하며 대중교통의 근간의 역할을 수행해온 실정에서 소폭의 제도적 개선을 통하여 시내버스 운영을 개선할 수 있다는 기대감에 기인하는 것으로 보인다. 기존의 연구에서¹¹⁾ 공영을 포함하는 공공부문의 역할증대에 대한 대안이 검토된 것이 사실이지만 다소 맥이 빠진 듯한 느낌이 드는 이유는 이와 같이 정책집행기관의 낮은 의지를 반영하기 때문이 아닌가 생각된다.

그러나, 병을 앓고 있는 버스산업의 문제점을 치유하고 장래 경영환경이 오히려 악화되리라는 일반적 전망속에서 시내버스가 대중교통수단의 역할을 지속적으로 수행하기 위해서는 이제 공공부문의 역할을 증대하는 대안을 심도있게 고려해 보아야하는 시점이 된 것이 아닌가 판단된다.

<표 4-1>은 기존 연구에서 제시된 운영체계 개선대안별 장단점을 요약한 것이다. 버스운영을 서울시에서 맡아 공영버스 형태로 운영할 때의 장단점은 명백하다. 공영의 장점으로는 서울시가 공익의 대표자로서 버스산업의 공공성을 제고하는 정책을 쉽게 채택할 수 있으며, 공공성을 살릴 수 있는 방향으로 노선조정이 용이하다는 점을 들 수 있다. 반면 공영의 최대의 문제점은 과거 시영버스의 운행경험과 미국대도시 지역에서 경험하고 있는 바와 같이 운영의 비효율로 인한 시의 재정부담이 커진다는 단점을 지적할 수 있다. 버스를 운영하기 위한 별도의 방대한 조직을 만들어 운영하여야 하는 것도 시로서는 큰 부담이 될 것이다.

부분공영의 경우 정도는 차이가 있으나 공영과 비슷한 장단점을 갖는다. 다만, 버스운행의 정도를 적절히 조절함으로써 얻을 수 있는 잇점을 발견할 수 있다. 현재의 민영체제를 유지하고 소규모의 버스를 운행하면서 효과적인 정책을 병행해 나간다면, 서울시의 재정부담을 최소화하면서 여타의 대다수 민영버스운영에 영향을 미치는 방향으로 버스운영체제를 개선해 나갈 수 있을 것이다. 예를 들면, 현재 하향평준화 되어있는 버스서비스에 대항하여 서울시가 모범적인 버스운행을 함으로써 일종의 “모범버스”의 개념을 도입하여 버스운영의 모델을 제시함으로써, 민간부문의 버스서비스 향상을 유도할 수 있을 것이다. 버스사업 경영을 통하여 표준원가를 환산할 수 있으며, 이에 따른 적정요금도 산정할 수 있고, 적자가 발생할 경우 민간운영 주체에 대한 적정보조금을 산정할 수 있는 잇점도 거둘 수 있을 것이다.

11. 서울특별시 (1996), 서울시정개발연구원 (1995) 등.

<표 4-1> 버스운영체계 개선 대안별 장·단점

형태	개념	장점	단점
공영	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시가 버스 사업을 직접운영 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공성 제고 ■ 버스노선조정 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시의 재정부담 ■ 운영의 비효율성 우려 ■ 별도의 방대한 조직 필요
부분 공영	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일부 비수익노선을 서울시가 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공성 제고 ■ 버스운행 중단에 대처 ■ 모범적인 서비스제공 ■ 버스의 표준원가 산정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영의 비효율성 우려 ■ 별도의 조직 필요
자유 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> ■ 버스사업을 신고제로 전환하여 버스요금, 노선 조정 등을 시장 원리에 맡김 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효율적인 자원배분 달성 ■ 서울시의 재정부담 없음 ■ 규제의 부작용 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조정과정까지의 혼란 ■ 운행이 안되는 노선에 대한 대책 마련 필요
협업체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 카르텔형식의 독립회사들의 모임 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공동배차제 등 사업체 전체의 이익을 도모할 수 있는 정책의 시행이 다소 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존의 황금노선을 소유한 업체들의 반발로 협의 도출의 어려움
컨서시움	<ul style="list-style-type: none"> ■ 각 사업체의 출자로 독립된 회사를 구성하여 지분에 따라 이윤을 분배하는 방식 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사실상의 공동배차제 효과를 볼수 있음 ■ 개별회사로 독립되어 있어 경영의 효율화 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 컨서시움 구성시 상충하는 이해조정 어려움
노선 입찰제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노선운영권을 서울시가 회수하여, 그 운영만을 경쟁입찰에 의하여 민간 기업에 맡김 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노선의 공공성 제고 ■ 노선간 수익격차 해소 ■ 자원의 효율적 배분유도 ■ 노선운영권의 시장가격 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영업권 침해에 대한 업체들의 반발

공영과는 반대로 현재의 규제하에 있는 민영체제를 규제가 없는 민영체제, 즉 버스사업 진입규제를 대폭 완화하여 완전경쟁체로 전환하는 경우를 상정하여 볼 수 있다. 런던 이외의 영국 도시에서 시행된 이 방식은 시장기능에 자원배분을 맡겨 효율성을 증가시키고, 서울시의 재정부담이 없으며, 규제에 따른 비용도 발생하지 않는다는 장점이 있다. 그러나, 현재의 제도가 자유경쟁체제로 전환될 때 그 혼란을 최소화하기 위한 제도적 보완장치를 강구한다 하더라도 조정과정까지의 어느정도의 혼란은 불가피할 것으로 추정된다. 시내버스 서비스는 그 성격상 필수재로서 매일 매일 노동의 재생산을 위해 필수불가결한 서비스의 하나이다. 그러므로, 그 혼란의 정도를 정확히 예측하고 대비책을 수립할 수 있기 전에 이 제도를 시행하는 것은 정치적으로 상당한 부담이 될 것으로 판단된다.

협의체 또는 컨서시움은 결속의 정도에서 차이는 있으나 여러 개의 버스회사들이 하나의 기구를 형성하여 버스를 운영하는 형태를 띤다. 이 제도의 장점은 여러 회사의 공동이익을 구현할 수 있는 운영을 유도하여, 노선별 수익격차를 어느정도 보정할 수 있는 역할을 할 수 있다는 점이다. 그러나, 이러한 업체간 교차보조적 성격을 갖는 기구를 운영하기 위해서는 현재의 노선독점이 인정되어온 관행하에서 수익노선을 운행하는 업체의 협의를 이끌어내기 어렵다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

버스노선의 공공성을 제고시키는 대안으로 노선입찰제에 의한 버스운영을 들 수 있다. 이 제도는 현재 민간에서 보유하고 있는 버스노선에 대한 운행권을 공공부문에서 회수하여, 그 운영을 경쟁입찰을 통하여 민간에 맡기는 방식이다. 이 제도는 공공부문이 노선의 소유권을 가짐으로써, 버스운영에 있어 가장 중요한 부분의 하나인 노선조정에 관한 한 공영체제와 동일한 효과를 가질 수 있는 장점이 있다. 또한, 노선입찰을 통하여 노선 운행권을 부여하는 방식으로, 흑자노선에 대해서는 비용을 지불하게 하고 적자노선에 대해서는 보조금을 지불함으로써, 노선간 수익격차에 따른 불균형을 해소할 수 있는 방안이다. 그러나, 이 제도를 시행하는데 있어서는 기존의 수익노선을 운영하고 있는 업자들로부터 영업권 침해라는 반발에 부딪혀, 기존의 업자들이 집단적으로 입찰에 참여하지 않아 일시적으로 버스운행이 정상적으로 이루어지지 못할 위험성을 내포하고 있다.

5. 대안의 제시 : **부분공영과 노선입찰제의 도입**

- 5.1 공공 버스운영 기구**
- 5.2 노선 입찰제**
- 5.3 주요 업무별 정책 개선 방안**
- 5.4 대안의 장점**

제 5 장 대안의 제시 : 부분공영과 노선입찰제의 도입

위에서 살펴본 대안 가운데 서울의 버스운영체제를 개선하기 위한 현실적인 대안으로 최소한의 버스운영에 서울시가 직접 참여하는 부분공영제의 도입과 노선에 대한 경쟁입찰제의 도입을 제안한다.

1980년대까지 서울시가 별다른 재정부담 없이 시내버스 운영을 민간부문에 일임하면서도 버스가 대중교통수단으로서 역할을 수행할 수 있었던 중요한 이유는 버스사업이 수지를 맞출 수 있는 업종이었기 때문이다. 그러나, 업계의 1/3 정도가 적자를 경험하고 있는 것으로 추정되고, 경영개선의 가장 중요한 요인인 요금수입마저 그 인상이 물가인상 압력요인이라는 이유로 묶여있는 상황에서 버스업계가 경영혁신을 통한 서비스개선과 시민의 편익을 극대화하는 정책을 자발적으로 시행하기를 기대하기는 어려운 실정이다.

서울의 버스운영체제를 개선하는데 가장 큰 어려움 가운데 하나는, 관련 부서의 개선정책이 업계의 이해와 상반될 때 업계는 집단적인 면허반납 등을 통하여 노선운행 중단 위협을 해오곤 하였다는 것이다. 버스서비스가 일상생활의 필수적인 서비스임을 감안할 때, 일시적인 노선운행 중단도 커다란 혼란을 야기할 가능성이 높기 때문에 관련 부서는 업계의 요구를 무시하면서 제도개선을 실행할 수 있는 여지가 적은 어려움을 안고 있는 현실이다. 서울시는 버스를 직접 운행할 수 있는 체제를 갖추므로써 이러한 위협에 대항하는 힘을 키울 수 있을 것으로 생각된다.

노선중단의 가능성은 위협에 국한된 문제가 아니다. 현재 부도직전의 회사들이 존재하고 있는 상황에서, 상당수의 노선은 경영악화를 견디지 못하여 갑작스런 운행중단 사태를 몰고올 위험성이 있으며, 일부 노선에서는 체불임금을 지급하지 못하여 그러한 위협이 현실로 발생하기도 하였다.¹²⁾

이러한 노선운행으로 인한 시민불편의 발생위험성이 높아지고, 효과적인 버스정책을 이끌어가기 위해서, 서울시는 공익의 대표자로서 이러한 현실적인 위협에 대응할 수

12. 산본에서 여의도까지 운행하는 유진운수는 누적적자의 증가로 인한 임금체불로 11월 28일 하룻동안 운행이 중단되었고, 노조가 주주들로 부터 경영권을 넘겨받아 운영에 들어갔습.

있는 체제를 갖추어야 할 것으로 판단된다. 이를 위해서 서울시가 일부의 시내버스 운영에 직접 참여하는 부분공영제의 도입을 제안하는 것이다.

또한, 버스사업이 이제는 적어도 일부 노선에 대하여는 수지맞는 사업이 아니라는 사실이 인정되어야 할 시점에 이르렀다. 이러한 사실을 인정하지 않고 지금까지와 같이 서비스의 하향평준화를 통한 적자감소는 결코 바람직한 해결책은 아닐 것이다. 이러한 해결책은 오히려 기존의 시내버스이용자 마저도 대체교통수단에 빼앗기는 결과를 가져와 경영악화의 악순환을 초래한다는 것을 우리는 경험을 통하여 알고 있다.

버스업계에서는 제 2 장에서 살펴본 바와 같이 다양한 형태의 버스산업 지원책을 요구하고 있다. 버스서비스 향상이 전제된 버스업계에 대한 지원책을 마련하면서 유의할 점은 시민의 재원으로 이루어지는 지원정책의 수혜대상이 기존의 업체에 한정되어야 한다는 사고에서 벗어나야 한다는 점이다. 기존의 업체들은 정부의 규제를 받는 대신 노선에 대한 독점권을 누리며 사업을 영유해 오고 있다. 새로운 지원책은 기존의 노선 독점권을 약화시키고 진입규제를 완화하면서 경쟁적 시장을 도입할 수 있는 방향으로 수립되어야 할 것이다.

노선입찰제는 버스사업을 영위하고 싶은 신규기업에도 문호를 개방하여 버스산업에 경쟁개념을 적극적으로 도입하면서, 적정보조금 수준을 결정하기 위한 시장을 형성함으로써 업체에 대한 특혜여부를 둘러싼 논란을 없앨 수 있는 장점을 지닌 제도라 할 수 있다.

5.1 공공 버스운영 기구

서울시에서 버스운영에 참여하기 위해서는 어떤 형태로든 버스운영기구를 설립하여야 할 것이다. 기구의 형태와 규모는 버스운영개선의 목표를 무엇으로 설정하느냐에 달려있다. 즉, 그 목표를 서울시가 개혁적인 버스행정을 집행하는데 가장 큰 장애요인 중의 하나인 버스운행 중단사태에 대응할 수 있는 체제를 구축하느냐, 아니면 버스노선의 공개념확보를 포괄하는 대중교통운영에 대한 철학을 재정립하고 이를 실행할 수 있는 보다 큰 폭의 변화를 시도할 것인가에 달려 있다는 것이다.

만약, 서울시 버스운영체제 개선의 목표가 버스운행중단이라는 비상사태에 대처하기 위한 것이라면 특별대책반(Task Force)형태를 취하는 것을 생각 할 수 있다. 특별대책반은 별도의 대규모 조직을 신설하지 않고 공무원 또는 준공무원의 증가를 최소화하면서 버스운행 중단발생에 대처할 수 있도록 구성된다. 특별대책반은 운행중단이 발생

하거나 사업인가시 제출한 운행계통(기·종점, 경유지, 배차간격, 운행차량대수)을 지키지 않는 노선에 대한 운행권을 회수하여 노선입찰을 통하여 다른 회사에 경쟁입찰을 통하여 노선운행권을 부여할 때까지 한시적으로 운행하는 역할을 수행하도록 한다. 특별대책반의 인력구성엔 핵심 관리직 직원은 서울시 본청 및 구청 공무원을 파견받아 충원하고, 운전자 및 일부 관리직 직원은 계약에 의한 임시직 직원으로 채용한다. 차량정비 부문은 외부업체에 위탁을 주거나 서울시 차량정비사업소의 기능을 활용함으로써 정규 직원수를 최소화하여 운영할 수 있을 것이다.

만약, 버스운영체계 개선의 목표가 버스운행중단에 대한 대처보다는 큰 목표를 가진 대중교통운영에 대한 철학을 재정립하고 이를 실현하려 하는데 있다면 특별대책반 보다는 견고한 공사형태의 조직을 취하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 왜냐하면, 제 4 장 2절에서 제시한 바와 같이 안전하고 편리하며 효율적인 대중교통망 체계를 구축하고, 대중교통서비스의 공공성을 제공하기 위한 정책을 수립하여 이를 집행하는 데는 비교적 장기간이 소요되므로 이를 추진할 수 있는 안정적인 조직이 필요하기 때문이다.

본 연구에서는 공사형태의 조직과 특별대책반 형태의 조직 가운데에서 공사형태의 다소 항구적인 버스운영기구의 설립을 제안한다. 공공부분의 버스운영 참여는 그 규모의 대소를 떠나 기존의 버스운영체계에 대한 커다란 변화를 의미한다. 특히, 서울의 버스운영의 철학정립의 중심에 있는 버스노선의 공개념 정착과 버스산업에 경쟁적 시장(Contestable Market)을 도입하기 위해서는 공고한 기반을 가진 조직이 장기적으로 추진하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 또한, 현재와 같이 버스운영체계 개선의 필요성이 있다는 것을 업계, 시민, 그리고 서울시 모두 공감하고 있는 환경이 조성될 수 있는 기회는 흔치 않을 것으로 생각된다.

적자노선의 운행중단 위험이 해소되고 합리적인 운영체계가 정립되면, 이 기구의 버스운행부문은 장애인, 노인 등 교통약자를 위한 교통서비스를 제공하는 역할을 전문적으로 수행하는 체제로 전환하여 존속시킬 수 있을 것이다.

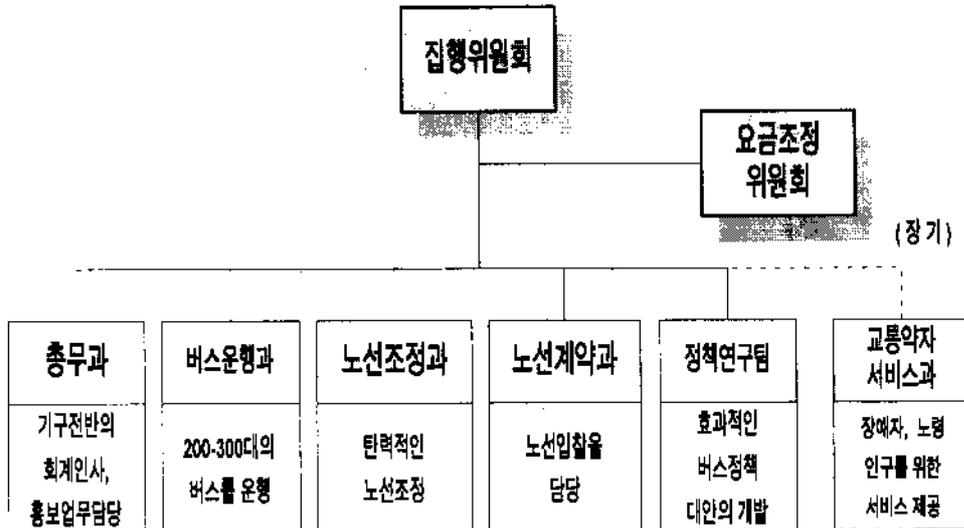
1) 조직

공공 버스운영기구는 버스운행에 직접 참여하는 것 외에 시민전체에게 편리하고 효율적인 버스서비스 제공을 위해 전반적인 버스운행을 조정하고, 타 교통수단과의 연계를 강화하며 효과적인 버스정책을 개발하는 역할을 수행한다.

기구의 규모는 현재 운영체계인 민영을 근간으로 유지하고 서울시의 재정부담을 최소화하는 차원에서 200~300대 가량의 차량을 운행할 수 있는 규모로 운영할 것을 제안한다. 이 규모는 서울시 시내버스 8,725대의 2.3%~3.4%에 해당하는 수치이며 도시형 버스 노선당 차량운행수 21.7대를 감안할 때 (표 2-1 참조) 9~13개의 노선을 운행할 수 있는 정도이다.

이 기구는 버스운영에서 얻은 경험을 토대로 노선운행의 적정가격(보조금 상한액)을 산정하여, 경쟁입찰을 통하여 그 노선운행을 원하는 회사에게 입찰에서 정한 조건에 따라 운행권을 부여한다. 버스운영기구의 조직을 상정해 보면 <그림 5-1>과 같다. 집행위원회는 버스운영기구 최고의 의사결정 기구로서 시장, 시의원, 학계전문가, 시민대표 등이 참여하여 조직운영의 중요사항을 결정하도록 한다. 총무과에서는 기구 전반의 회계, 인사, 홍보업무를 담당한다. 서울시가 직접 버스를 운영하면서 그 효과를 극대화하기 위해서는 홍보업무의 중요성이 강조되어야 한다. 총무과에서는 버스이용 활성화를 위한 서울시의 노력을 적극 알려 시민의 동참을 유도하고, 나아가 마케팅개념을 도입하여 좀 더 적극적으로 버스이용승객을 늘리기 위해 노력한다. 아울러, 시에서 운영하는 노선에 대한 수입/지출 상태를 대중매체에 공고하여 시민들에게 버스운영의 어려움을 알리는 동시에 낮은 요금은 불가피하게 낮은 서비스를 가져온다는 사실을 인식시켜 요금인상에 대한 저항감을 해소해 나가 버스서비스의 고급화를 유도한다.

<그림 5-1> 버스운영기구의 조직



버스운행과는 200~300대 규모의 버스를 실제 운행하며 운송사업에 직접 참여한다. 노선조정과는 기구에서 소유한 노선과 인접노선을 중심으로 교통환경과 이에 따른 시민의 교통수요패턴 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 노선조정 업무를 수행한다. 노선계약과는 기구에서 운행하다가 민간부문에 그 운영을 맡기는 노선에 대한 경쟁입찰 업무를 담당한다. 정책 연구팀은 효과적인 버스정책 대안을 개발하기 위한 연구업무를 담당한다. 요금조정위원회는 서울시 담당자, 시민단체, 회계전문가, 학계전문가 등이 참여하여 적절한 버스요금을 산정하는 역할을 담당한다. 교통약자 서비스과에서는 장애자, 노약자를 위한 버스서비스 제공을 담당한다.

차량 200대를 운행하는 새로운 기구를 설립하여 운행하기 위해 소요되는 인력규모를 개략적으로 추산해 보면 다음과 같다. 이 기구의 운영에는 약 700명의 인원이 소요될 것으로 추정된다(표 5-1). 이같은 수치는 1995년도 민간부문에서 운영되는 버스업체의 인력운영 현황을 기준으로 한 것이다. 이를 부문별로 살펴보면 운전부문에 투입되는 운전기사와 정비인력이 534명, 관리부문의 소요인원 94으로 추산된다. 이에 추가하여 버스운영기구가 수행하는 인사, 홍보, 노선조정, 노선계약 및 버스운영에 대한 정책개발 연구를 위해 추가적으로 약 80명의 인력이 소요될 것으로 예상되어 총 708명의 인원이 소요될 것으로 추산된다.

<표 5-1> 소요 인원 추계 : 200 대의 차량을 운행할 경우¹³⁾

구분	소요인원	내역
총소요인원	708 명	
차량운영	534 명	200대 * 2.67명
운전기사	488 명	200대 * 2.44명
정비원	46 명	200대 * 0.23명
차량관리	94 명	200대 * 0.47명
기타관리부문	80 명	총무과, 노선조정과, 노선계약과, 정책 연구팀 각 20인

- 대당 운전기사는 1996년 노사간 단체협약에 의한 표준근로조건을 반영한 수치임
 - 정비원 및 관리부문 소요인원은 6대도시 가중평균임
- 자료 : 한국생산성본부 (1996), p85.

2) 재원 조달

200대 규모의 차량을 운행하는 데는 최초 1년간 89.2 억원의 비용이 소요될 것으로 추정된다. 이를 부문별로 살펴보면, 우선 초기 차량인수비로 40억원의 비용이 소요된다. 이 가격은 현재 업체들끼리 인수되고 있는 차량의 거래가격 1,500~2,000 만원의 최대치인 2,000만원을 기준으로 산정한 액수이다. 운영손실액은 44.6억원으로 추정하였는데 이는 민간부문의 대당 월간 운송원가 1,025만원을 기준으로 연간 소요되는 총 246억원의 운영비 가운데 20%의 적자가 발생하는 것을 가정한 것이다. 손실비율을 20%로 가정한 것은 서울시에서 초기 운영할 버스노선이 비수익노선일 가능성이 높고, 현재 민간에서 운영하고 있는 시내버스보다는 양질의 서비스를 동일한 요금에 제공할 것과 고용인력에 대한 처우개선을 전제로 하였기 때문이다.

13. 차량당 소요인원은 한국생산성본부(1996), 『서울 시내버스운송사업 경영개선방안 연구보고』 를 기준으로한 수치임.

<표 5-2> 소요 비용 추계 : 200대의 차량을 운행할 경우

구분	소요 비용	내역
총소요재원	89.2 억원	
초기 차량 인수비	40.0 억원	차량 인수가격 2,000 만원 * 200대
운영 손실액	49.2 억원	운영비의 20% 손실 가정
운영비용	246.0 억원	대당월간 운송원가 [#] 10,249,641원 * 200대 * 12개월

1996년도 도시형버스를 기준으로한 수치임

자료: 한국생산성본부(1996), p16.

버스운영에 소요되는 비용은 우선적으로 연간 130~170억원으로 예상되는 혼잡통행료 수입을 우선적으로 사용할 수 있을 것으로 기대된다. 혼잡통행료 부과가 정당화되는 논리적 기초는 승차인원이 적은 자가용승용차가 교통혼잡을 발생하여 외부의 불경제를 발생시킨다는 것이다. 이 같은 논리의 연장에서 대중교통수단에 대한 보조금 지급이 정당화 될 수 있을 것이다. 아울러 서울시는 혼잡통행료 수입을 대중교통활성화를 위한 정책시행에 사용하겠다는 의사를 이미 밝힌 바 있기 때문에 혼잡통행료를 버스운영기구를 설립하고 운영하는데 우선적으로 지원받을 수 있을 것으로 판단된다.

3) 업체 인수의 문제

운행대상 노선으로는 버스운영을 포기하기 원하는 업체 가운데 일부를 우선적으로 인수하여 그 노선을 운행한다. 1996년 5월 서울시에 면허반납 의사를 표명한 26개 업체 가운데 일부(또는 상당수)는 진심으로 사업을 포기할 의사를 가지고 있는 것으로 파악되고 있다.

그러나, 서울시에서 실제로 업체를 양수받는 데는 현실적인 어려움이 발생할 것으로 예상된다. 가장 큰 문제점은 업체가 현재 안고 있는 부채를 어떻게 해결할 것인가 하는 문제이다. 한국생산성본부(1996)의 1994년도 서울시내버스업체에 대한 재무분석에 따르면 업체당 평균 자산규모가 32억 9천만원인데 반해 부채규모는 43억 3,500만원인 것으로 조사되고 있어 업체당 순자산이 -10억 4,500만원인 것으로 평가되고 있는 실정이다. 여기에 기업회계에서 누락된 사채규모를 더한다면, 그 규모는 더 커질 것이다.¹⁴⁾

14. 시내버스 운송사업조합에서 지난 10월 업체의 부채규모를 파악하려 하였으나

기업 양수에서 부채의 문제가 심각한 이유는 대부분의 적자업체는 상당액의 사채를 지니고 있는데, 사채의 담보물로 대표이사 등 기업임원들의 개인재산을 제공한 상태여서 기업을 양도할 때 부채를 해결하지 않는다면, 개인의 재산을 확보할 수 있는 방법이 없기 때문이다. 결국, 업체의 탈퇴를 방해하는 가장 큰 이유가 탈퇴로 인하여 개인의 재산을 모두 잃어버린다는 사실이다.

서울시가 적자업체를 인수하면서 부채의 전부 또는 일부를 떠맡는다는 것은 많은 논쟁을 불러일으킬 소지를 내포하고 있다. 현실적으로 부분공영을 추진하기 위하여 불가피하다 할지라도, 공공부문이 특정 중소기업의 부채를 탕감해주기 위해서 시민의 세금을 사용하는 시책의 정당성을 발견하기 어렵기 때문이다. 그렇다고, 업체의 파산을 기다리는 것은 버스의 노선운행 중단으로 인한 혼란 위험이 있으며, 자동차운수사업법 제 31조에 규정된 경영상태의 부실을 문제삼아 면허를 취소하는 대안은 업체의 격렬한 반발을 일으킬 것이기 때문에 정치적으로 상당한 부담이 될 것으로 생각된다.

현실적인 방안은 양도에 대해 어느정도 간접적인 인센티브를 제공하는 것이다. 가장 많이 제시되고 있는 대안이 부실 사업체를 산업합리화 업체로 지정하여 차고지 매각에 따른 양도소득세 감면의 혜택을 제공할 수 있도록 하는 것이다. 이와 더불어 차고지 주변의 토지이용패턴을 사안별로 검토하여 용도지역변경이 가능한 곳에 대하여 용도지역을 상업지역으로 변경해주는 대안을 모색할 수 있겠다. 서울시에서 버스를 운영하는데 필요한 차고지는 현재 건설중인 공영차고지를 이용하도록 한다. 공영차고지 건설이 완료되기 이전에 업체를 인수하는 경우, 기존의 차고지를 일정기간 이용할 수 있는 조건을 업체 인수시 제시한다.

5.2. 노선 입찰제

버스운영기구는 비수익 노선을 6개월~1년 운행한 후 운행경험을 바탕으로 보조금 상한액을 설정하여, 경쟁입찰을 통하여 민간에게 그 운영을 위탁한다. 운행기간을 비교적 단기간으로 한정하는 이유는 기구에 소속된 비정규직원의 채용이 장기화 될 경우 민간업체로 양수할 때 발생할 수 있는 문제의 소지를 최소화하고, 기구의 목적이 특정 노

신뢰할만한 자료구득에는 실패하였음.

선을 항구적으로 운행하는 것이 아니라 노선독점을 막고 서울시 전체의 버스운영의 효율을 증가시키는 파급효과를 가져오는데 있기 때문이다.

민간 업체와의 계약조건으로 노선운행에 필요한 버스서비스의 질, 예를 들면, 운행 시간, 배차간격, 차량의 설비요건, 운전자의 품위유지 등 구체적인 버스운행의 조건을 제시하여 서비스 개선을 꾀한다. 만약 계약에서 제시된 운행조건을 위반할 때는 그에 대한 대가를 지불하도록 명시한다.

계약기간은 2-3년 또는 4-5년으로 한다. 계약기간이 만료되면 또다시 경쟁입찰을 통하여 노선운행자를 결정한다. 일정기간을 정하여 버스운행을 수행하도록 함으로써 얻을 수 있는 장점은 한 업체가 노선을 장기간 운행함으로써 관성적으로 생겨날 수 있는 노선에 대한 독점적 운영권의 개념을 약화시키고 노선의 공개념을 도입시킬 수 있다는 것이다.

교통환경이 변화하여 시민들의 수요패턴이 바뀔 경우 계약기간 중이라도 시민들의 편익을 증대시키기 위해 노선을 조정할 수 있도록 함으로써 노선조정의 탄력성을 증대시킨다. 현재처럼 업체들간 노선조정에 대한 합의가 이루어진 후에만 서울시에서 노선조정을 허가하는 관행이 시내버스 산업 전체로서는 버스이용 승객수를 떨어뜨리는 요인으로 작용하는 만큼, 버스운영기구는 버스운행에서 얻어지는 현장경험을 바탕으로, 우선적으로 자신들이 운행하는 노선과 인접노선에 대하여 시민들의 편익을 적극적으로 반영하는 노선조정을 이끌어내도록 노력할 수 있을 것으로 기대된다.

노선입찰제 도입을 위해서는 자동차운수사업법에 노선입찰제에 대한 조항을 포함하여 법적 근거를 마련한다. 현재 비수익 노선에 대한 운송사업자의 결손을 보전해 줄 수 있는 조항이 마련되어 있으나(자동차운수사업법 시행령 제6조 1항), 그 집행이 산간, 오지의 노선에 국한하여 보조금을 지급하고 있다. 이를 도시의 비수익 노선에 확대 적용하며, 혼잡통행료 수입을 노선입찰제 시행에 사용할 수 있도록 명시한다.

5.3 주요 업무별 정책 개선 방안

버스운영기구가 여타의 민간업체와 다른 특징의 하나는 버스노선의 운행외에 시내 버스 운영에 대한 정책대안을 제시하고 이를 집행할 수 있는 기능을 가진다는 점이다. 이 기구가 수행하는 역할을 그 부문별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 노선조정

버스노선 조정에 대한 부문은 시민의 편의 증진에서 뿐만 아니라, 정책집행의 신뢰를 얻기 위하여 중요한 부분이다. 왜냐하면, 일부 시민들은 지금까지의 노선조정 관행이 시민들의 편의를 극대화하기 위해서보다는 업자들간의 이해에 의하여 결정되어 왔다고 생각하고 있기 때문이다. 이러한 불신을 불식하는 동시에 향후 노선조정 기준을 새롭게 한다는 차원에서 노선조정에 대한 대시민현장(버스현장)을 공포하여 이용자의 버스접근거리의 최대기준 등을 제시할 필요가 있다.¹⁵⁾

버스의 노선조정에 대해서는 시내버스 뿐만 아니라 현재 구청에서 한정면허를 주어 운행되고 있는 마을버스노선도 버스노선과 연계속에서 함께 조정하고, 자치단체 자체적인 수요에 부응하기 위한 순환/마을 버스의 경우 우선적으로 진입자유를 검토해 봄직 하다.

2) 요금조정

현행 원가보상주의 요금조정 체계하에서는 수입금의 완전공개가 전제되어야 한다. 또한, 현재의 요금조정은 물가관리 차원에서 요금인상시 재정경제원과 협의하도록 되어 있는데, 버스업계의 경영개선이 거의 전적으로 요금수입의 증대에 달려 있음을 감안할 때, 서비스개선을 위해서는 서비스의 질 개선을 반영하는 요금조정 방안도 그 대안으로 생각하여 봄직하다. 예를 들면, 싱가포르의 경우와 같이 냉방장치의 설치여부에 따라 차등 버스요금을 징수하는 방안이다.

요금인상을 둘러싼 의혹이 제기되고 있는 시점에서 향후 그러한 사태의 재발을 방지하기 위해서는 기구내에 설치한 요금조정위원회에 서울시 담당자뿐 아니라 시민단체, 회계전문가, 학계전문가 등을 참여시켜 적정한 버스요금을 산정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

3) 서비스향상 유도

현재까지 버스서비스는 장소이동을 위한 여러 가지 대안가운데 최저의 대중교통수

15. 대시민현장에는 노선조정에 대한 기준뿐 아니라 버스 대기시간의 최대기준, 버스관련 부대시설의 최소기준 등의 서비스 기준을 제시하고 이를 준수하지 못하는 업체에 대한 규제조항을 포함시킬 수 있을 것이다.

단으로 인식되어 온 감이 있다. 그러나, 서울의 도로여건이 개선될 여지가 적은 상황에서, 자가용승용차 이용증가를 막기 위해서는 대중교통서비스의 질 개선이 이루어지지 않으면 안된다. 악화되는 도로여건이 승용차이용을 가로막는 배출요인(push factor)라면 시내버스서비스 개선은 그러한 변화를 적극적으로 유도하는 흡인요인(pulling factor)이다. 이 양자가 동시에 이루어 질 때 시내버스이용의 활성화가 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

국민소득 10,000불 시대에, 자가용승용차가 150만대를 넘은 서울에서 단순한 장소이동 수단으로서의 버스서비스를 제공하는 것만으로는 지하철의 정시성, 자가용승용차의 쾌적함과 경쟁에서 교통수요를 끌어들이 수 없음을 자명한 사실이다. 시내버스에 대한 대체재가 전무하거나 극히 제한되어있던 60-70년대의 버스운영사고에서 벗어나기 위한 획기적인 사고의 전환이 필요한 시점이다.

버스 운영기구는 버스이용승객에 대한 만족도 조사를 노선별로 연중 지속적으로 실시하여 서비스 향상을 위한 대안을 개발해야 할 것이다. 덴마크 코펜하겐시에서 시행 중인 서비스평가제를 도입하는 것도 그 한 대안이다. 즉, 매년 서비스수준에 대한 항목별 가중치를 도입하여 버스이용자에 대한 정기적인 설문조사 및 버스운행 실태조사를 통해, 우수 업체에 대해 전체 보조금 예산의 일부(1-2%)를 장려금으로 제공하는 것이다. 또한, 현재의 버스운송사업법에 규정된 버스사업의 범위를 확대하여 다양한 형태의 서비스를 개발할 수 있도록 적극 유도한다.

4) 버스관련 신기술의 도입으로 서비스의 고급화달성

버스서비스 향상을 위해 새로운 기술도입을 지속적으로 추진한다. 현재 시행중인 버스카드이용은 시민들의 편익증진 차원 뿐 아니라 합리적 시내버스 정책개발의 중요한 전제가 되는 노선별 수익금 파악을 위해서도 지속적으로 확대되어야할 시급한 과제이다.

버스이용안내 정보체계는 버스이용자에게 노선안내, 예상대기시간 등 필수적인 정보를 제공함으로써 버스서비스의 질을 향상하기 위한 것이다. 서울시 종로구간에서 97년 초부터 시범실시할 예정인 이 제도의 시행을 확대하여 이용자들이 버스이용에서 느끼는 불편사항을 해소해 나가야 할 것이다. 이와 더불어 버스정류장 등 부대시설도 디자인과 시설수준을 고급화하여 버스이용을 활성화 한다.

이러한 버스이용안내 정보체계, 버스정류장의 개선 등은 많은 비용이 소요되는 사업이다. 이러한, 시설확충을 현재와 같이 업계에만 맡기는 데는 한계가 있을 것이다. 서울시는 버스이용 서비스개선을 위한 투자나 배연후처리장치의 설치 등 공익적 목적에 부합하는 사업에 서울시 예산을 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

5) 대중교통수단간 자유로운 환승요금체계의 구축

시내버스이용 활성화를 위해서는 대중교통망체계 전체의 합리적인 연계를 강화시켜야 한다. 버스, 지하철, 마을버스간 노선연계와 더불어 대중교통수단 전체를 공동 사용할 수 있는 공동요금 지불체계를 구축하는 것이 바람직할 것이다. 대중교통수단간 수익금 배분의 기준을 마련하는 것이 문제가 될 수 있으나 버스카드이용이 전면 확대되어 수익금 전체를 파악할 수 있게되면 수익금 배분을 둘러싼 논란을 줄일 수 있을 것이다.

이와 더불어 일일 자유사용권, 한달정기권 등 새로운 형태의 대중교통 이용권을 판매하여 대중교통 애용자들의 교통비 부담을 최소화하고, 자유로운 대중교통수단간 환승이 가능하도록 유도해 나간다. 버스운영기구는 우선적으로 자신들이 운영하고 있는 노선에 대해서 만이라도 같은 서울시 산하기구인 지하철공사, 도시철도공사 등과 협의하여 동일요금체계, 동일카드제 사용 등을 시범적으로 시행한다.

6) 운영수입의 공동관리

버스운영기구는 장기적으로 모든 버스노선의 수익금을 관리하도록 한다. 이 제도 시행의 전제는 버스사업의 공익성을 전제로, 전 노선에 대한 노선운영권을 공익의 대표자인 서울시가 보유하고, 노선입찰제를 전노선에 확대하여 버스사업자는 계약조건에 따른 서비스공급만을 담당하는 체계를 구축하는 것이다. 이러한 제도가 확립되면, 버스의 노선, 요금 등 버스정책이 시민 전체의 편익을 최대화하는 방향으로 수립될 수 있을 것으로 기대된다. 운영수입이 공동관리되고 노선입찰제가 전면적으로 시행된다면, 보조금에 의한 입찰이 아니라 운영비 입찰방식을 취할 수 있어 버스회사는 오직 노선별 이용승객수에 관계없이 계약상의 서비스제공정도(예, 운행횟수)에 따라 일정액의 운영비를 지급받게 됨으로써 경비절감의 노력만을 기울이게 된다. 이러한 체계가 구축되면 공공부문은 서비스의 수준을 통제하면서 민간부문에서 효율적으로 서비스를 제공하도록 할 수 있을 것이다.

5.4 대안의 장점

위에서 제시한 대안의 최대 장점은 현재의 민영체제에 큰 혼란을 주지 않으면서, 적절한 재원을 들여 버스운영체제의 전반에 큰 효과를 가져올 수 있다는 점이다.

우선, 이 대안은 서울시가 직접 버스를 운행할 수 있는 체제를 갖추으로써, 민간업자들의 의도적 또는 불가피하게 발생할 수 있는 노선운행 중단으로 인한 혼란을 최소화할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 이러한 체제의 구축으로 서울시가 버스관련 정책을 시행하는데 있어 현재보다는 업계에 대한 통제력을 늘려 자신감 있게 정책을 수행해 나갈 수 있을 것이다.

이 제도의 또하나의 장점은 현재 기업퇴출의 길이 막혀 있는 기업에 퇴출의 유인을 마련하여 줌으로써 업체의 경영혁신을 통한 버스산업의 운영을 개선할 수 있을 것으로 기대된다는 것이다.

또한, 노선입찰제를 확대함으로써 버스산업의 공공성을 제고하여 업자들이 보유하고 있는 것으로 생각되어오던 노선독점권을 줄여나가 버스이용승객 극대화 유도할 수 있는 운영체제를 마련하는 시발점이 될 수 있을 것이다. 버스운영기구는 기구에서 인수한 노선과 인접노선에 대하여 우선적으로 교통환경의 변화에 적응하는 노선조정을 이끌어낼 수 있을 것이다.

버스운영기구는 모범적인 버스운행으로 다른 민간업체에 대해 버스운행의 모델을 제시하여, 버스서비스개선을 유도하는 효과를 이끌어 낼 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 버스를 직접 운행하면서 얻어지는 현장경험을 바탕으로 정책개발팀에서는 바람직한 버스행정 수립에 도움이 되는 정책대안을 효과적으로 개발할 수 있을 것이다.

버스운영기구의 교통약자 서비스과에서는 복지시대에 걸맞는 노약자와 장애인 등을 위한 버스서비스를 제공하는 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

6. 결론 및 정책건의

제 6 장 결론 및 정책건의

현재 규제된 독점상태하에서 운영되고 있는 서울의 시내버스 운영체계하에서 발생하고 있는 문제점을 개선하기 위한 대안으로 부분공영제와 노선입찰제의 도입을 제시하였다. 현재의 시내버스 운영은 기존의 노선운행자의 노선에 대한 독점운영권을 보장해주는 대신 면허, 요금, 노선, 배차간격 등에 대한 규제를 가하며 노선운영의 중단이라는 사태를 발생하는 것을 방지하는데 초점을 맞추어왔다.

시내버스서비스의 성격이 일상생활의 필수제임을 감안할 때, 운행중단은 혼란으로 인한 많은 사회적 비용을 야기할 것이다. 버스운행중단의 가능성은 현재 26개 업체가 면허반납 의사를 표명하고 있고, 또한 일부 노선에서는 임금체불 등으로 인하여 불가피하게 발생하고 있는 현실이다. 이러한 상황에서 서울시는 공익의 대표자로서, 운행중단의 위험을 막고 버스운영체계 전반에 바람직한 영향을 미칠 수 있는 방안을 강구해야할 시점에 있다.

외국의 버스운영체계에 대한 연구는 공영의 비효율성을 보여주고 있으며, 개혁의 기본방향이 공공성을 제고시키는 방향으로 나아가되 민간부문이 가지는 효율성을 최대한 활용하여야 함을 보여주고 있다. 이러한 취지에서 서울시는 버스를 직접 운영할 수 있는 체계를 구축하되 공공부문의 비효율발생 가능성을 최소화하기 위하여 200~300대 규모를 한시적으로 운행하다 노선입찰제를 통하여 민간부문에 노선운행을 맡기는 방식을 취하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

이 대안은 적절한 유인을 제공하여 경영적자를 겪고 있는 기업들에게 퇴출의 길을 열어주고, 운행중단이라는 사태에 대응할 수 있는 체계를 갖추으로써 운행중단에 따른 사회적 비용을 최소화할 수 있는 장점을 지니고 있다. 아울러, 모범적인 버스운행을 통해 다른 민영 버스들에 대한 서비스 가이드라인을 제공하여 하향평준화되는 경향을 막는 압력요인으로 작용하도록 할 수 있다. 노선입찰제의 도입은 운행노선에 대한 적정보조금을 경쟁에 의해 결정하도록 하는 기능을 함으로써, 보조금 책정을 둘러싼 말썽의 소지를 줄이는 동시에 민간업체의 비용절감노력을 유도할 수 있는 장점이 있다.

이러한 대안을 채택하는 데는 몇가지 극복하여야할 문제점이 있다. 발생할 수 있는 문제점과 이를 극복하기 위한 대안을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 새로운 버스운영기구의 핵심적인 내용인 버스노선의 실제 운영을 위해서는 인수업체를 선정하여 인수조건을 제시하고 협상을 벌이는 과정이 필요할 것이다. 지난 11월 면허반납 의사를 밝힌 업체는 있으나, 업계 관련자들의 의견을 종합하여 보면 이들 업체의 상당수가 순자산이 부

(負)의 상태인 것으로 평가되고 있어서, 실제 서울시가 인수의사를 밝힌다면 부채인수 등 서울시의 재정부담이 되는 인수조건을 제시할 것으로 예상하고 있다. 이러한 문제점을 최소화 하기 위해서는 버스업자의 부채탕감을 간접적으로 지원할 수 있도록 산업합리화업체로 지정하여 양도비용을 줄일 수 있도록 하고, 차고지에 대한 용도지역변경을 허가하여 자산가치를 올려 줌으로써 업계탈퇴의 유인을 제공한다.

둘째, 재원부담 외에 새로운 기구의 설립으로 공무원 또는 준공무원 수의 증가가 작은 정부를 추구하는 추세에 맞지 않는 측면이 있다. 특히, 지방자치시대에 경영 마인드의 도입이 강조되고 있는 시점에서 적자를 전제로한 새로운 기구의 설립이 정치적인 부담이 될 수 있을 것이다. 이러한 문제점을 최소화 하기 위해서는 신설되는 기구의 대부분을 차지하는 차량운행부문 종사자를 계약직 공무원으로 고용하고, 노선별 최대 운행기간을 6개월 또는 1년으로 제한 함으로써 운행부문 종사자의 유동성을 높이는 방향으로 유도하여, 고용상태가 고착화되는 것을 막는다.

셋째, 버스업계가 버스운영기구가 도입하고자 하는 노선입찰을 통한 경쟁성 도입에 담합의 형태로 저항하여 이 제도가 의도한 장점을 퇴색시킬 우려가 있다. 버스업계는 1977년 이후 신규업체의 진입도 없이 100개 미만의 업자들이 오랫동안 같은 업종에 종사하여 왔다는 동질감을 느끼고 있다. 이러한 동질감을 바탕으로 서울시의 경쟁적 시장 설정 노력에 위기감을 느끼고 집단적인 반대의사를 표출할 가능성을 배제할 수 없다. 이를 방지하기 위해서 업계와 관련기관들에 대한 사전 홍보작업이 필요하리라 예상된다.

이 제도의 도입을 위해서 개선이 필요한 제도적 보완점을 살펴보면 다음과 같다.

- 자동차 운수사업법에 공공부문의 시내버스사업 참여 조항을 명시적으로 삽입한다.
- 업체의 양도를 위한 유인을 제공하기 위하여 시내버스산업을 산업합리화 업종으로 지정하여 기업탈퇴에 따른 비용을 최소화 할 수 있도록 한다.
- 적자업체의 양도시 부채탕감을 도와주기 위하여, 업체가 소유한 차고지 가운데 용도지역 변경이 가능한 곳에 대하여 상업지역으로 용도지역을 변경을 허가한다.
- 자동차 운수사업법에 노선입찰제 조항을 신설하여 법적 근거를 마련한다.
- 1977년 이래 허가되지 않은 신규업체의 시내버스산업 참여에 대한 규제를 완화하여 경쟁을 노선입찰에 참여할 수 있도록 한다.
- 현재 오지, 산간지역운행에 대해 지급하고 있는 비수익노선에 대한 과징금의 사용방식을 도시의 비수익노선에 대해서도 확대 적용한다.
- 혼잡통행료수입을 비수익 노선에 대한 보조금지급에 사용한다.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 교통개발연구원, 「서울시내버스 운송사업경영 개선방안 연구」, 1995.
2. 김종귀, 「서울시내버스 이용상의 문제점 및 개선방안」, 한국소비자 보호원, 1996.
3. 법제처, 「대한민국 현행법령집 제43권」, 1996.
4. 서울시정개발연구원, 「시내버스 노선의 합리적 개편방안」, 1995.
5. 서울시정개발연구원, 「공영차고지 조성에 따른 공동배차제 실시방안 연구」, 1994.
6. 서울시정개발연구원, 「서울시 시내버스 노선조정 방안연구」, 1994.
7. 서울시정개발연구원, 「서울시 버스 및 택시 요금수준 결정연구」, 1994.
8. 서울특별시, 「시내버스개선·지원방안」, 1996.
9. 이재림, 신동선, 「시내버스사업의 현황과 경영합리화 방안」, 교통개발연구원, 1995.
10. 한국생산성본부, 「서울시내버스 운송사업경영개선방안 연구보고」, 1996.

II. 외국문헌

1. Daniel B. Klein & Adrian T. Moore, "A Property Rights Framework For Transit Services," Working Paper, 1995.
2. Evans, Andrew, "Competition and The Structure of Local Bus Markets," 「Journal of Transport Economics and Policy」, Vol. 26, No. 3, 1990.
3. Gwilliam, K.M., "Bus Deregulation," 「Journal of Transport Economics and Policy」, Vol. 26, No. 3, 1990.
4. Heseltine, P.M. & Silcock, D.T., "The Effects of BusDeregulation on Costs," 「Journal of Transport Economic and Policy」, Vol. 26, No. 3, 1990.
5. HT, 「The Danish Model」, 1992.
6. HT, 「Welcome to HT」, 1996.
5. Jones, W. David, Jr., 「Urban Transit Policy : An Economic and Political History」, Prentice-Hall Inc., 1985.
6. Wachs, Martin, "U.S. Transit Subsidy Policy : In Need of Reform," 「Science」, Vol. 244, 1989, June.

SDI Research Series Completion Report

Project Number	SDI 96-R-14-2
Title	Alternatives for Improving Bus System of Seoul(II) -The Seoul's Model of Bus Operation System-
Project Period	October 1, 1996~December 31, 1996
Department	Department of Urban Transportation
Participation Staff Research-in-Charge : Hyeon Park (Research Associate) Research Staff : Ku-Chul Chung (Visiting Researcher) Taek-Young Jang (Visiting Assistant)	

ABSTRACT

The purpose of this research is to find a way to set up a proper bus operation system that can provide improved bus service and alleviate decreasing trend of demand for bus service resulted from low quality of service and increasing auto-ownership.

The occupants per bus has dropped by 38.1%, from 1,215 in 1977 to 752 in 1996. This reflects that the bus operation system in Seoul has been led to a wrong direction far away from bus users' convenience. Private bus companies running on non-profitable routes have spoken out their discontent that they cannot handle their piling debts, so that they are willing to return their bus service licenses to the Seoul Metropolitan Government. Since bus services accommodate about 36% out of total passenger trips and that bus service is necessary in daily lives of citizens, the authority has been concerned with the fact that even the temporary absence of bus service critically affects the bus users.

To find an appropriate alternative, we diagnosed the current state of bus industry in Seoul in various aspects. Besides, various bus operation systems in foreign countries were reviewed to find relevant implications to settling down a new system in Seoul.

It has been found that Seoul's bus industry has a similar industrial organization as public utility industry that is characterized by monopoly and government regulations. However, while the monopolistic power of public utilities, such as gas, power, and tele-communication industries, is based on the economies of scale, the bus industry is not. Rather, the city government authority has guaranteed an exclusive right to operate on certain routes to prevent even the temporary halt of bus service.

As the demand for bus services declines, some bus companies express their wishes to withdraw from the industry, which requires permission

from the city government. Since the city government has not been ready for the situation of absence of bus service, it could not allow the marginal companies to withdraw.

In this situation, we suggest to introduce a contestable market in the industry on one hand, and to set up a public organization that can address the halt of bus service delivery on the other hand. The organization owns limited number of buses, preferably 200 to 300, and operates the buses on some routes until the right to operate the routes is put out to tender to decide market price (or subsidy) of bus operation.

This new strategy of bus operation system will induce new entries to bus industry and allow withdrawal from the industry, which will improve the efficiency of the industry. By delivering high-quality bus service, the public organization can suggest a standard for bus service and put pressure to other private companies to take efforts to improve the quality of service. In the long run, the organization can be specialized in providing bus services for the handicapped and the aged people.

Table of Contents

Chapter	Page
Summary	i
I. Introduction	3
1.1 The Purpose of the Study	3
1.2 The Background of the Study	4
1.3 The Contents and Scope of the Study	5
1.4 The Approaches	6
II. Current Situation and Problems of Local Bus Industry	9
2.1 Current Situation of Bus Industry	9
2.1.1 Current State of Bus Service	9
2.1.2 Bus Route System	10
2.1.3 Deteriorating Conditions for Bus Operation	11
2.2 Management State of Bus Companies	13
2.3 Problems of Bus Business	16
2.3.1 Piling Discontent of Bus Users in Response to the Declining Bus Service Quality	16
2.3.2 Limitations in Management Innovation	17
2.4 Regulations on City Bus Industry	18
2.4.1 Licensing System	18
2.4.2 Bus Fare	20
2.4.3 Changing Routes and Adding Vehicles	21
2.4.4 Loan to Small and Medium Businesses	21
2.4.5 Others	22
III. Bus Operation Systems in Denmark, U.S., United Kingdom, and Hong Kong	25
3.1 The City of Copenhagen in Denmark.	25
3.1.1 Transit Operation System	26
3.1.2 Transit Fares and Revenue Collection System	26
3.1.3 Competitive Tendering on Route Operation	27

3.1.4 Diversity of Bus Services	28
3.1.5 Government Subsidy	29
3.1.6 Responsiveness to Users' Satisfaction	29
3.2 U.S. Transit Subsidy Policy	30
3.2.1 The History of U.S. Transit Policy	30
3.2.2 Inefficiency of Public Transit	31
3.2.3 Policy Responses to the Inefficiency of Transit	33
3.3 Bus Deregulation in U.K.	34
3.3.1 Transport Act, 1985	35
3.3.2 The Effects of Bus Deregulation	35
3.4 Hong Kong	37
3.4.1 Overview of Transportation Condition	37
3.4.2 Transit in Hong Kong	37
3.4.3 Bus Operation System	37
3.4.4 Bus Fare	38
3.4.5 Five Year Rolling Plan for Bus Operation	39
3.5 Implications	40
IV. The Direction for Improvement of Public Transit	43
4.1 The Publicity and Route Monopoly in Bus Industry.	44
4.2 Basic Philosophy for Public Transit System	45
4.3 The Directions for Improvement of Bus Operation System	46
4.4 Merits and Demerits of Alternative Devices for Bus Operation System	46
V. The Seoul's Model of Bus Operation System : Partial Participation of Public Sector in Bus Operation and Route Tendering System ..	52
5.1 The Organization for Public Bus Operation	53
5.2 Competitive Route Tendering System	59
5.3 Policy Devices on Duty	60
5.4 Merits of the Model	64
VI. Conclusion and Policy Suggestions	67
References	69
Abstract	75
Table of Contents	77