SDI 정책리포트

서울시 버스준공영제 발전방안

2012. 5. 28 제116호

윤혁렬 / 서울시정개발연구원 선임연구위원

〈 목 차 〉

요약
Ⅰ. 서울시 대중교통체계의 현주소
Ⅱ. 서울시 버스준공영제의 문제점
Ⅲ. 서울시 버스준공영제 발전방안

요 약

안정적인 버스서비스를 제공하고, 대중교통 활성화를 위해 2004년 7월 서울시는 버스준공영제를 근간으로 대중교통체계를 개편하였다. 이와 같은 교통체계 개편은 대중교통 이용 편의 증진, 대중교통 이용자 증가, 안정적인 버스서비스 제공 등의 성과를 거뒀다. 그러나 노선조정 및 감차 등에 있어서 서울시의 조정권한이 미약한데다 버스업체의 비용절감 노력을 유도할 수 없는 계약조건 등의 문제로 인해 서울시의 버스 재정 부담이 가중되고 있다. 런던과 싱가포르 등의 경우 버스업체의 운영비용을 최적화하기 위해 업체당 500대 가량의 차량규모를 유지하도록 버스체계를 개편하고, 인센티브 비중을 높여 업체 간 경쟁을 활성화하고 있다.

준공영제의 공공성과 효율성 확보 장치 미비

현재 서울시 시내버스 노선 중 약 85%가 적자노선이며 향후 버스통행의 감소가 예상된다는 점에서, 장기적으로 실제 수요에 기반한 적정 버스대수 운영이 필요하다. 현재 서울시의 준공영제는 다양한 문제를 내포하고 있다. 우선 버스 노선조정 등에서 공공의 권한이 미약할 뿐만 아니라 차량의 사유재산화와 감차 유인요인 부족 등으로 실질적인 감차가 어려운 실정이다. 또한 규모가 영세한 버스업체가 많고 인센티브 제도가 미흡하여 운영 효율성을 기대하기 어렵다. 표준운송원가를 기반으로 하는 운영비용 정산체계는 정산항목 간 비용전용이 가능해 원가절감 노력을 유도하지 못하고 있다. 업체평가에 따른 성과인센티브 제도 역시 업체의 버스서비스 개선과 경영효율화를 위한 경쟁을 유도하지 못하고 있다.

공공성 및 효율성을 확보하는 방향으로 버스준공영제 개선

사회적 편익과 수익 최대화를 위해서는 버스준공영제의 본래 기능인 공공성 확보와 업체의 운영 효율성을 도모하도록 제도 개선이 필요하다. 첫째, 실수요를 고려한 적정 버스대수 분석을 통하여 적절한 버스규모를 유지한다. 교통카드데이터 분석결과 서울시내 적정버스대수는 약 6,200대 정도로 이 경우 약 1,300대 정도의 감차가 필요하다. 향후 업체의 자발적인 감차를 유도하는 방향으로 지원금 지급방식의 개선이 필요하다. 장기적으로 버스업체의 대형화를 통하여 서울시 버스업체를 적정 규모로 조정하고, 경영효율성을 높일 필요가 있다. 둘째, 규모의 경제 효과를 반영한 표준운송원가 현실화와 인센티브제도 개선이 필요하다. 일부 항목의 표준한도 내 실비정산, 적정 이윤 기준 적용방식으로 표준운송원가 산정방법을 변경하고 운송원가 절감 및 업체의 도덕적 해이를 방지하도록 한다. 업체평가에 따른 성과인센티브 비중을 확대하고, 다른 정책들과 유기적으로 연계한 업체 평가항목 및 비중 조정을 통해 업체 간 경쟁 활성화 및 비용절감을 유도한다. 셋째, 이를 시행하기 위해서는 무엇보다도 협약서 내용의 개편과 정기적인 협약서 갱신이 필요하다. 아울러 버스관련 관리업무를 담당하는 버스관리기구를 신설하여 버스관련 업무의 효율성을 증대시키도록 한다.

Ⅰ. 서울시 대중교통체계의 현주소

대중교통체계 개편으로 시민 이용편의 증대

□ 2004년 7월 1일, 대중교통 활성화를 위해 버스준공영제를 근간으로 하는 대중교통체계 개편

- 서울시 버스준공영제는 서울시가 노선·요금·버스운행수준을 정해서 관리하고, 민간 버스업체들은 정해진 기준에 따라 버스운행을 담당
  - · 서울시가 전체 요금수입을 관리하고, 업체별 운행거리 실적 등에 따라 운행비용을 정산하여 업체에 지급하는 수입금공동관리형 준공영제 체제가 특징
  - · 버스준공영제는 버스업체의 경영 개선과 서비스수준 안정화에 획기적으로 기여

- 대중교통체계 개편의 주요내용
  - · 버스 운영 및 노선체계 개편
  - · 대중교통통합 무료환승요금제 실시
  - · 버스운행관리 및 정보제공시스템 구축
  - · 첨단교통카드 도입
  - · 중앙버스전용차로 도입, 버스차량 및 시설 개선 등

□ 대중교통통합 무료환승요금제 시행으로 이용자에게 높은 만족도 제공

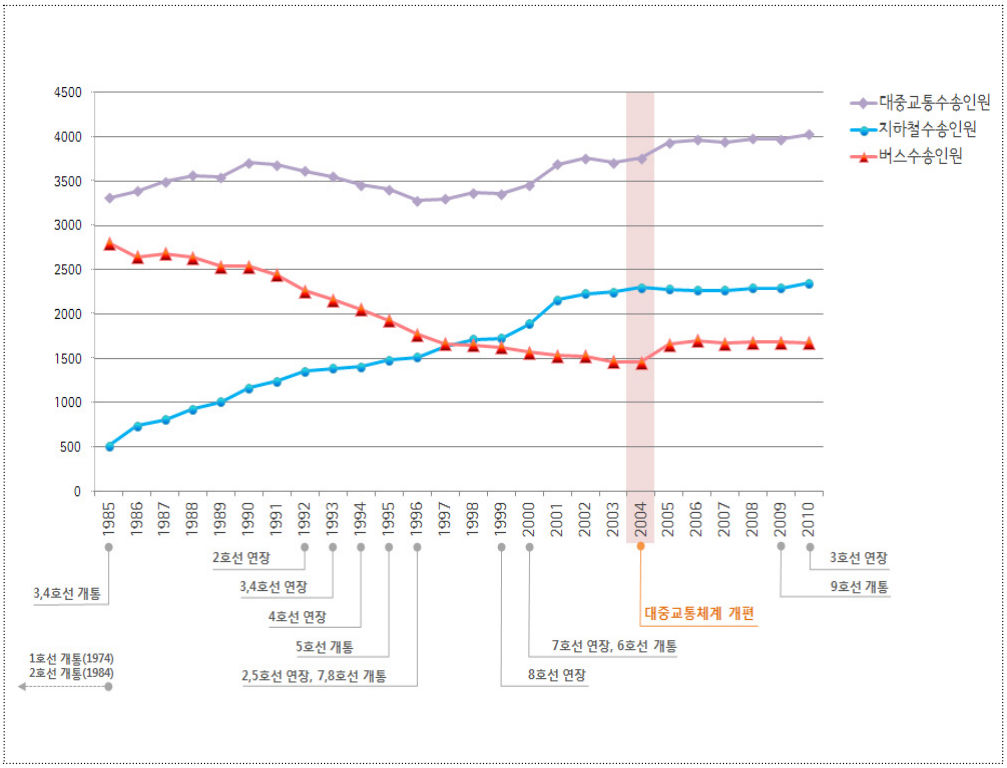
- 종합적·과학적·실시간 버스운행 관리 및 버스정보 제공

· 고급화된 버스차량 및 정류장 시설 등 버스서비스 개선

· 중앙버스전용차로 운영으로 버스 이동성·정시성 향상

- 대중교통 이용이 활성화되어 전체적으로 버스 이용자수가 크게 증가

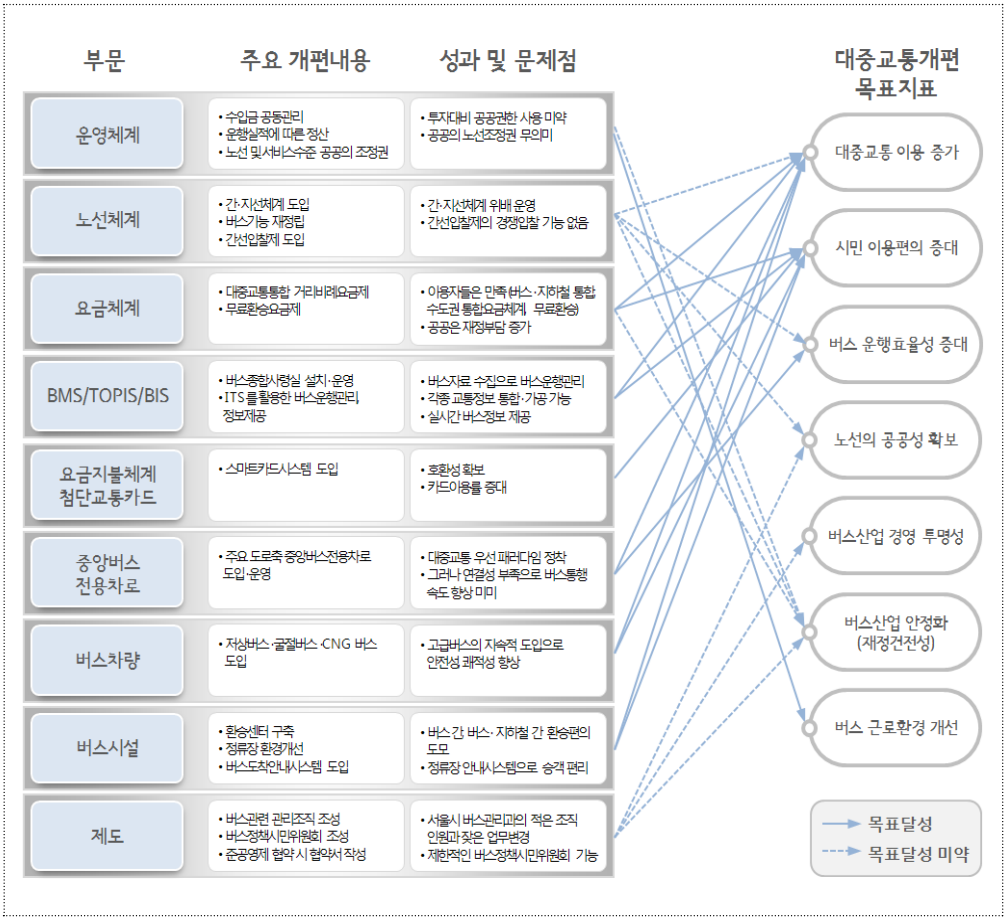
· 2003년 대비 2005년 버스수송인원이 약 13.5% 증가



[그림 1] 서울시 대중교통 이용자수 변화

□ 버스업체 입장에서는 안정적 경영과 향상된 버스서비스 제공을 위한 기반 마련

- 서울시의 운영비용 지원으로 버스업체의 경영수지 개선, 근로환경 개선을 통한 버스서비스 향상



[그림 2] 서울시 대중교통체계 개편의 부문별 평가

준공영제의 공공성과 효율성 확보장치 미비

□ 운영비용 보장에 따른 시의 재정부담에 비해 노선조정 등 공공성 확보 미흡

- 버스준공영제는 '공공성 확보로 안정적인 서비스 보장'이라는 공영제의 장점과 '민간 운영으로 효율성 추구'라는 민영제의 장점을 결합하는 것이 목적

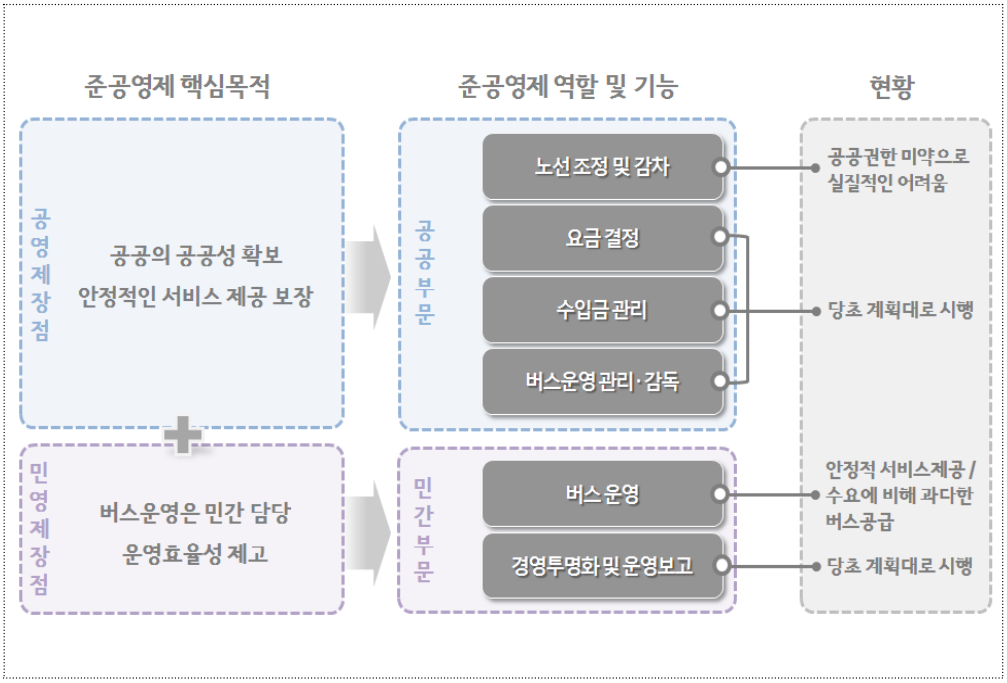
· 그러나 서울시의 노선조정 권한이 미약하여 합리적인 노선체계 개편이 어려운 반면, 업체의 운영비용은 전액 보장

· 버스운영업체의 노선 및 차량에 대한 사유재산권 인정으로 합리적인 노선

체계 구축을 위한 노선조정 및 감차가 어려운 실정

- 운영체계 개편사항들을 시행하기 위한 관련제도 미비
  - 표준운송원가에 따른 운행비용 전액 보장제로 인해 소규모 영세업체 난립 등 민간의 운영효율을 추구하기 위한 유인체계는 전무한 실정
  - 시민의 높은 만족을 이끈 대중교통통합 무료환승요금체계는 시의 재정부담 증가 요인으로 작용

- 성과대비 문제점이 많은 운영체계 · 노선체계 · 요금체계 · 제도 부문은 버스 준공영제의 발전을 위해서 반드시 개선 필요



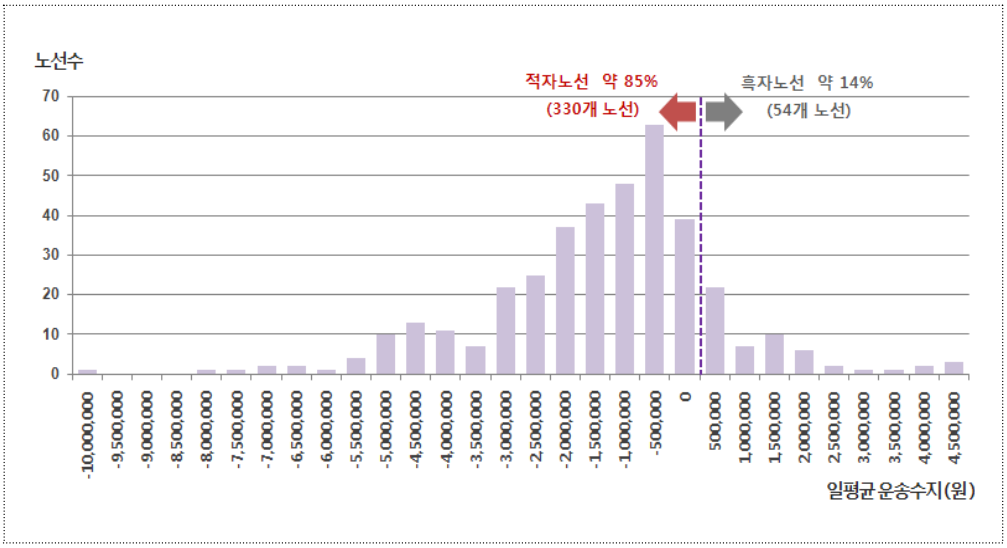
[그림 3] 버스준공영제 핵심목적과 역할 및 기능

Ⅱ. 서울시 버스준공영제의 문제점

수요에 비해 과다한 버스규모

□ 2010년 10월 현재 전체 시내버스 노선 중 적자노선이 약 85%

- 일평균 운송수지 분석결과 330개 노선이 적자, 54개 노선만이 흑자 운영



[그림 4] 서울시 시내버스 노선별 운송수지 분포(2010년 10월)

- 장래 버스 대체교통수단 도입 및 전체 통행량 감소에 따라 2020년 이후에는 버스수요의 지속적인 감소 전망
  - · 2006년 대비 2036년에 버스통행이 약 80만 통행(약 9%) 감소 예상
  - · 장래 버스교통 여건 변화를 고려한 버스규모 축소 필요
- 예비차량의 과다 보유로 불필요한 보조금 증가
  - · 현재 노선별로 1대 이상의 예비차량을 보유하고 있어 예비차량 비율이 전체적으로 약 5.5%(2011년 11월)나 차지

· 2005년에 예비차량 비율을 3.9%로 줄였으나 다시 불필요하게 증가

· 예비차량은 미운행시에도 표준운송원가 내 보유비 항목으로 보조금 지급

- 서울시의 지속적인 감차 노력에도 불구하고 감차 실적은 미미

· 2009년 약 140대의 감차를 계획하였으나 버스운영업체의 미동의로 10대만 감차

□ 요금수입에 상관없는 버스운행비용 전액 보장으로 감차가 어려운 실정

- 버스운영업체의 노선 및 차량의 사유재산 인정으로 감차 추진 난항

· 예비차량도 보유비를 지급하기 때문에 업체는 수익을 저하할 수 있는 감차를 반대

· 또한 버스감차를 고용불안으로 인식하여 감차를 반대

- 차량보유에 따른 지원비용에 비해 감차 유인요인 부족

· 현재 감차지원금은 대당 4,500만원 수준으로 차량 운행 및 보유로 지원되는 보조금에 비해 낮은 수준

· 매년 실시하는 업체 평가 시 감차에 따른 가점이 존재하나, 가점비율이 낮고 전체 인센티브 금액도 적어 감차 유인요인이 되지 못하는 실정

□ 버스업체의 영세성으로 경영효율성 부족

- 서울시의 버스업체는 규모가 영세한 업체가 많아 생산성 제고와 비용절감 등 근본적인 경영개선에 한계

· 버스업체의 최적 규모를 300~500대/업체로 보고 있으나 서울시 시내버스 업체규모는 평균 114대에 불과

<표 1> 서울시 시내버스 업체규모 (2010월 10월)

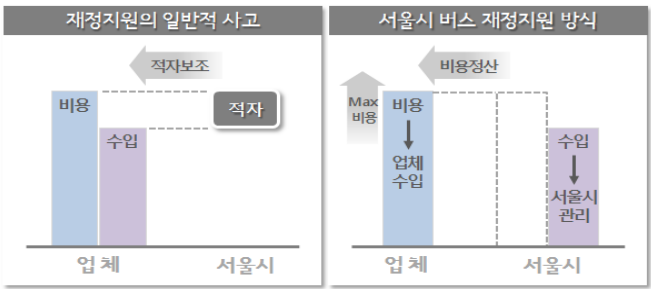
구 분	업체수(개)	버스차량 보유대수(대/업체)		
		평균	최소	최대
전 체	66	114	40	293
상 위 20%	13	193	160	293
차상위 20%	13	136	121	158
중 위 20%	14	105	88	118
차하위 20%	13	82	74	87
하 위 20%	13	56	40	74

- 버스업체가 많아 업체 간 이해관계가 복잡하고 노선조정 및 관리에 어려움
  - 버스업체의 효율성 제고와 장래 버스교통 여건변화에 대응하기 위해서는 버스업체의 대형화 필요

버스업체의 비용절감과 경영효율화를 유도하지 못하는 제도

□ 표준운송원가에 따른 비용지원으로 비용절감보다 증대 유인이 훨씬 더 큰 상황

- 서울시 시내버스는 요금수입과 상관없이 표준운송원가에 근거하여 전체 운영비용이 지원
  - 따라서 업체는 운영비용을 업체의 수입으로 인식하고 비용절감보다 비용을 증대시키려는 유인이 강하게 작용
  - 운영비용 대비 요금수입의 적자분을 보조하는 일반적인 재정지원방식과 차이



[그림 5] 서울시 시내버스 재정지원 방식

□ 규모의 경제성이 미반영된 비용지원 기준

- 비현실적인 지급기준
  - · 운전직 · 관리직인건비의 지급기준인 대당기준인원이 과다 적용
  - · 운전직인건비 지급기준 2.69명/대, 실적치 2.18명/대
  - · 관리직인건비 지급기준 0.2791명/대, 실적치 0.1952명/대
- 버스운영업체의 규모를 고려하지 않은 대당기준에 따른 비용지원으로 업체 규모의 경제 효과 미반영
  - · 현재 정산비용은 운송원가와 차량보유대수가 선형관계에 있다는 전제하에 지급하고 있어, 업체규모가 클수록 비용이 감소하는 항목이 존재하나 미반영
- 업체의 원가절감 유도 및 도덕적 해이 방지 장치 미흡
  - · 정산항목 간 정산비용의 전용이 가능해 실질적으로 원가절감이 가능한 항목의 원가절감 효과 상쇄
  - · 실사결과 차량보험료, 관리직인건비 항목의 정산비용이 임원보수로 전용 중
- 이윤의 과다지급
  - · 현재 시내버스 표준운송원가에 적용된 이윤은 9.27%로 마을버스(4.92%) 및 리스크가 큰 민자사업(최근 6%대)에 비해 과다 수준
  - · 이윤산정 기준인 유형자산(토지, 건물, 차량)과 운전자본(연료비 등)에 이중 혜택 부여

□ 2%에도 미치지 못하는 성과인센티브는 업체의 버스서비스 개선, 경영효율화, 경쟁유발 요인이 되지 못하는 실정

- 버스운영에 대한 인센티브는 업체 평가에 따라 연간 지급하는 추가성과이윤

정도

· 매년 버스운영업체의 운행관리 및 서비스개선 평가를 실시하지만 확정이윤(기본이윤)은 거의 모든 업체에 지급

· 추가성과이윤만 업체 평가에 따라 상위업체에 차등 지급

· 성과이윤은 전체 운행비용 보조금 중 1.7%에 불과

버스준공영제의 공공성·효율성 강화를 위한 협약서 개선 필요

□ 서울시 버스준공영제에서 필요한 개선방안들을 시행하기 위해서는 반드시 협약서의 개선과 계약갱신이 필요

- 버스준공영제 협약서는 준공영제 시행 당시 불명확하고 간단하게 업체에 유리한 방향으로 작성

· 협약서 상에 갱신 조항도 없어 협약서 갱신의 필요성 공감

· 버스준공영제 시행 후 수익률 조정 외에는 협약서 갱신 및 재계약 전무

- 입찰 시 기존 서울버스업체 우선권 부여로 제3업체 진입불가, 경쟁구도 미흡

· 특별한 하자에 대한 기준이 없는 실정

· 실제 2010년 6월 입찰공고 없이 기존업체에 그대로 3년 연장

- 불명확하고 세부적이지 못한 협약서 내용으로 서울시와 업체 간 해석상의 차이 발생

· 준공영제 시행 당시 많은 잉여차량 발생에 따라 적정액 보상 시행

· 현재까지 기존 협약서에 따라 예비차량 및 감차차량에 대한 불명확한 적정액 보상을 요구하는 실정

- 버스운영업체의 부채처리 노력도 부진

  · 업체의 부채처리는 자발적 권고수준으로 부채해결 노력 전무

- 기존면허 유지로 버스체계 개편에 한계

  · 준공영제 시행 당시 기존사업면허 보장

  · 본 협약서의 영향으로 어떠한 버스체계개편에도 기존업체의 면허 보장 및 기득권 행사

서울시 버스준공영제 협약서(일부 내용 발췌)

[제1항] 10개 주간선노선축 입찰제 시행

– 10개 주간선축에 대하여는 노선입찰제를 시행한다.
– 간선버스회사 입찰선정 시 서울업체에 가점을 부여하는 등 서울버스업체에 우선권을 부여한다.
– 서비스수준과 입찰금액(총비용)을 동시에 고려한 적정가 입찰방식(협약)을 도입하여 저가입찰의 폐단을 방지한다.
– 노선입찰에 의한 면허는 한정면허로 하되 특별한 하자가 없으면 연장한다.

[제3항] 잉여차량 발생 시 적정보상

– 잉여차량이 발생치 않도록 노선체계를 개편하되 부득이 발생되는 잉여차량에 대해서는 적정액을 보상한다.

[제4항] 부채처리 대책

– 버스업체의 기존 부채에 대해서는 해당 업체가 자산재평가, 출자, 차고지매각, 노선부분양수도 등 부채해결에 적극 노력한다.
– 버스개편에 필요하고 버스업체가 매각을 희망하는 차고지를 행정재산(토지)의 매수절차에 준하여 향후 5년 이내에 우선 매입을 추진한다.
– 버스체계개편에 동참하는 업체에 대해 서울시 저리융자지원책(중소기업육성기금을 통한 융자지원 및 청계천소상인에 준한 융자특례)을 강구하여 시내버스담보융자에 대해서도 금융기관과 적극 협의하여 추진한다.

[제5항] 57개 업체 기존 사업면허는 사업내용만 변경하고 보장

– 57개사 시내버스업체의 기존 운송사업면허 및 경영권을 보장하기 위해 버스체계개편은 사업계획변경 방식으로 추진한다.

□ 서울시의 협상력 부족과 관리업무에 대한 과도한 부담

- 서울시는 여전히 운송비용 정산, 수입금 관리, 버스운행 통계자료 수집 등의 버스 관리업무 부담

  · 관리업무의 증대로 계획 및 정책기능은 약화

· 전문성이 요구되는 특성의 업무임에도 행정직의 순환보직과 인력충원의 곤란으로 효율성 저하

· 지속적인 버스 재정적자에도 불구하고 버스업체의 도덕적 해이 등에 대한 관리감독이 비효율적

- 순환보직의 영향, 협상에 관한 전문성 부족 등으로 버스업체 및 조합과의 협상력 부족

- 도시철도와 달리 서울시에서 직접적으로 계획·관리 기능 모두 수행 중

· 도시철도의 경우 계획기능은 서울시에서 수행, 관리기능은 서울메트로·도시철도공사 등에서 수행 중

- 버스정책시민위원회의 제한적 역할

· 시민위원회 기능에 노선조정 등 공공성과 효율성을 확보하기 위한 내용이 포함되어 있으나 실제 운영은 제한적이고 강제력이 부족하여 실효성 결여

<표 2> 버스정책시민위원회 기능

구분	내용
성격	– 시내버스개편 대책의 효과적인 추진과 시내버스 정책의 전문성·효율성 및 시민참여를 확보하기 위한 회의체 – 시민단체, 전문가, 이해관계자가 참여
주요업무	– 시내버스 정책방향에 관한 사항 – 시내버스노선 및 요금조정에 관한 사항 – 보조금 등의 지원기준과 방법에 관한 사항 – 시내버스 운영체계의 조정 사항 – 시내버스 서비스 평가제 및 감시체계에 관한 사항 – 시내버스와 관련한 주요민원 사항 – 기타 시내버스 정책수립 및 집행과 관련되는 주요 사항

Ⅲ. 서울시 버스준공영제 발전방안

공공성 및 효율성을 확보하는 방향으로 버스준공영제 개선

□ 버스준공영제 본래의 공공성 및 효율성을 확보해 사회적 편익과 수익을 최대화

- 적절한 버스대수를 운영함으로써 적정 버스서비스 수준 유지와 함께 서울시의 재정지원 감소

- 적정 규모의 버스운영업체 수 조정으로 버스업체의 경영효율성과 시정부의 업체관리 효율성 증대

- 규모의 경제효과를 반영하도록 표준운송원가 산정방법 및 기준을 개선하여 운송원가 절감

- 업체평가에 따른 성과인센티브 확대 및 제도 개선을 통하여 업체 간 경쟁 활성화, 원가절감 유도

- 버스준공영제 발전을 위한 방향으로 협약서 내용을 개편하고, 정기적으로 협약서 갱신

- 버스관리기구 신설 및 버스관련 기관별 역할 재정립을 통해 업무 효율성 증대

□ 주요 추진 전략과 과제

주요 전략	주요 과제
적절한 버스대수 운영	– 업체의 자발적인 감차 유도 등을 통한 적정 버스대수 운영 – 장래 버스업체 대형화 도모
표준운송원가 현실화와 인센티브제도 개선	– 표준운송원가 산정방법 및 기준 개선 – 인센티브 확대 및 인센티브제도 개선
버스준공영제 협약서 개선 및 전문 버스관리조직 신설	– 버스준공영제 발전을 위한 협약서 개선 – 버스관리기구 신설 및 버스관련 기관별 역할 재정립

적절한 버스대수 운영

□ 교통카드 데이터에 기반한 서울시내 적정 버스대수는 6,200대 정도로 추정

- 정기적인 적정 버스대수 분석으로 효율적이고 유연한 노선체계 마련
  - · 노선별 실수요에 따른 적정 버스대수를 주기적으로 분석하여 증·감차 근거로 적용
  - · 현 노선체계에서의 서울시 적정 시내버스대수는 약 6,200대로 예비차량 비율에 따라 최대 약 1,300대의 감차 여지가 있는 것으로 분석

<표 3> 현재 서울시 적정 시내버스대수

구 분	간 선	지 선	전 체
노선수(개)	122	234	386
현 인가대수(대)	3,684	3,510	7,548
현 운행대수(대)	3,503	3,314	7,138
적정 운행대수(대)	3,144	2,754	6,252
감차 가능대수(대)	최대 540	최대 756	최대 1,296

주) 2010년 10월 기준, 교통카드 · BMS 데이터 분석

- 장래 경전철을 비롯한 새로운 대중교통 수단이 활성화될 경우 추가 감차 필요
  - · 대체수단 개통 시 중복버스노선의 노선조정 및 신규노선 전환 등 적극적인 노선 계획 필요
- 감차 유인 강화로 예비차량부터 자발적인 감차 유도
  - · 예비차량의 보유비 산정방식을 운행차량과 다르게 적용하고 보유비 단가를 점차적으로 절감
  - · 업체 경영 및 서비스평가에서 감차의 가점을 크게 부여하고 업체 평가의 전체 인센티브 금액 확대

· 즉, 예비차량 보유비보다 감차지원금 및 감차인센티브가 크게 작용하도록 하여 우선적으로 예비차량 위주로 자발적인 감차 유도

· 버스 종사자의 정년퇴직에 따른 자연 감소와 맞물려 감차를 추진하는 등 감차가 고용불안 요인으로 작용하지 않도록 조치

- 노선 간 유연한 예비차량 운영으로 예비차량 비율 감소

· 현재 노선별 1대 이상의 예비차량 보유를 공동배정하는 방식으로 예비차량 운영방식 변경

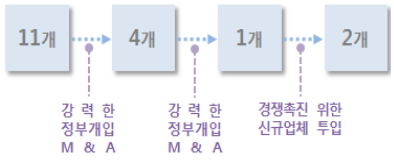
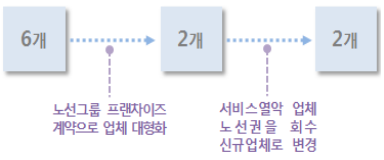
· 회사별 보유노선을 서비스지역과 이용차고지 기반으로 그룹화

□ 장기적으로 업체당 500대를 적정규모로 버스운영업체 대형화

- 해외사례 검토 결과, 업체의 경영효율성과 용이한 업체관리를 위해 버스업체의 대형화 필요

· 해외사례처럼 강력한 정부개입은 불가능할 것이나, 장래 업체 대형화 이후 업체 간 경쟁촉진을 위한 신규업체 진입 등은 적용 필요

<표 4> 버스업체 대형화 해외사례

구분	싱가포르	홍콩
버스업체 대형화 목적	– 재정악화, 서비스 미통합(요금, 노선중복, 운영시간), 열악한 서비스질 등의 개선	– 정부의 원활한 규제 및 관리
대형화 방법	– 강력한 정부개입으로 M&A 주도  – 경영개선, 서비스개선을 위한 정부관리팀을 버스업체에 투입 – 경쟁촉진을 위한 신규업체 투입	– 정부가 2개 업체와 프랜차이즈 계약으로 대형화  – 정부개입으로 서비스가 열악한 프랜차이즈 계약업체 변경 – 프랜차이즈 업체 간 자발적 M&A

- 서울시 시내버스 업체 운송원가에 대한 분석 결과, 버스업체의 차량보유 대수가 클수록 규모의 경제가 작용하여 전체 버스운영비용 감소
  - 「싱가포르 LAND TRANSPORT MASTER PLAN」에서는 버스업체의 운영비용을 최적화하는 차량규모를 300~500대/업체로 제시
  - 장래 버스운영업체의 적정 규모를 약 500대/업체로 하고, 서울시를 지역별로 4~5개의 대권역으로 구성하여 차고지기반으로 권역당 2~3개의 대형 버스업체를 조성

- 버스운영업체의 자발적인 대형화 유도
  - 대형화된 업체에 인센티브 정책을 실행하여 업체의 대형화 유도
  - 동일 대표자 및 임원이 복수의 업체에 소속되어 인건비 및 일부 고정비가 중복 지급되는 것을 방지하고, 복수업체의 합병 유도

표준운송원가 현실화와 인센티브제도 개선

□ 표준산정방법 및 기준 변경을 통한 운송원가 절감

- 표준운송원가 항목별로 고정비와 변동비 구분, 규모의 경제 효과를 반영하도록 표준산정방법을 조정

- 표준기준의 상향 설정을 통해 운송원가 절감
  - 예를 들어, 현재 전체 업체의 평균에서 상위 업체의 70%를 대상으로 원가 표준기준을 설정

- 표준한도 내 실비정산으로 운송원가 절감 및 도덕적 해이 방지
  - 일부 항목을 표준한도 내 실비정산으로 변경하여 실제 발생원가를 추적 관리

하고 업체가 전용할 수 있는 한도 축소

- 이윤산정 기준과 수준 조정을 통해 과대한 이윤지급 감소
  - · 이윤산정 기준을 매출액(운송수입, 광고수입)으로 하여 논리적 합리성을 제고하고, 업체의 운송수입 향상에 대한 동기부여
  - · 이윤율은 동종 유사산업의 이익률(2010년 기준 육상여객운송업 2.72%)을 감안하여 3% 내외로 적용하는 것이 타당
  - · 대폭적인 조정에 대한 충격완화 등을 고려하여 매출액의 3.86%를 적용
- 전체 표준운송원가 절감으로 서울시 재정지원 감축
  - · 개선 기준에 따라 2012년 표준운송원가를 산정한 결과, 기존 방식의 표준운송원가보다 절감
  - · 기존 방식의 2012년 추정 표준운송원가는 652,454원/대/일, 개선된 목표 표준운송원가는 636,359원/대/일
  - · 2012년 3월 서울시와 서울특별시버스운송사업조합이 협상을 통해 기존 표준운송원가보다 연간 약 253억원을 줄이는데 합의(단, 향후 재조정 가능)

□ 전체 버스 재정지원금 중 기본적으로 보장받는 이윤금액을 낮추고 인센티브 비중 확대

- 경기도와 런던의 경우 전체 버스 재정지원금 중에서 인센티브 비중을 높게 하여 업체 간 경쟁을 활성화하고 서비스수준을 향상
  - · 성과이윤의 비중 확대, 별도의 인센티브 마련, 이윤율 하향 조정 등으로 업체가 기본적으로 보장받는 이윤금액을 낮추고 인센티브를 크게 개선

<표 5> 인센티브제도 국내외 사례

구분	경기도	런던
운영 방법	– 매년 업체의 경영 및 서비스평가 실시 – 평가결과에 따른 인센티브 지급	– 노선경쟁입찰 시 서비스수준 인센티브 계약 체결 – 서비스수준에 따른 인센티브 지급 및 감액
특징	– 인센티브 금액이 커서 업체 간 자발적인 서비스 경쟁 유도 · 인센티브 금액이 전체 재정지원금 중 약 24% 차지 – 인센티브 지급업체 선정, 지급방법에서 업체의 경쟁 유도 – 평가자료 제출지연, 허위자료 제출 등에 보조금 감액의 직접적인 페널티 운영	– 인센티브 금액이 커서 업체의 서비스수준 향상 유도 · 전체 버스운행비용의 최대 15%까지 인센티브 지급 · 전체 버스운행비용의 최대 10%까지 페널티로 감액

- 표준운송원가에서 실비정산 지급방식의 항목에 대해 한도 대비 절감액의 50%를 인센티브로 지급하여 업체의 원가절감을 유도

- 인센티브 지급방식 개선으로 업체 간 경쟁 활성화 도모

  · 기존의 업체 평가 전체 합산점수에 따라 지급하는 것에서 분야별 합산점수에 따른 인센티브 지급으로 변경

  · 업체의 평가 포기 없이 분야별 개선을 유도하여 전체적인 서비스수준 향상

  · 평가점수를 분야별로 등급화하여 상위 업체에 차등 지급

  · 즉, 업체별로 인센티브 지급금액의 차이를 발생시켜 업체 간 경쟁 활성화 유도

- 경영 및 서비스평가 항목과 비중 재편성

  · 승객수나 이용만족도에 영향이 큰 서비스수준 항목의 평가 배점비율을 높게 설정

  · 감차 및 서울시가 시행하는 정책참여도 등 시정협조도의 평가 배점비율을 높게 설정

- 업체 평가 시 페널티제도로 버스운영비용 지원금 감액을 적극 추진

· 업체 평가 시 감점 및 적은 금액인 성과이윤 미지급 등의 소극적인 페널티 제도가 아닌, 버스운영비용 지원금 감액 등의 적극적인 페널티제도 운영

· 평가자료 미제출(평가포기), 지연 제출, 허위자료 제출, 수입금 및 보조금 조작 등은 일수에 따라 가중치를 적용하여 운행비용 미지원

· 버스운영업체의 경영부실 회복 노력 미흡에 대한 페널티제도를 도입하여 업체의 수입금이 경영안정화에 투입되도록 유도

버스준공영제 협약서 개선 및 전문 버스관리조직 신설

□ 버스준공영제 발전을 위한 협약서 개선

- 협약서 내용의 대폭적인 변경, 관련 제도 및 제반사항의 조항 추가 필요

  · 관련 사항들을 모두 구체적으로 명시하여 관련 사항들을 명확화

  · 버스준공영제 발전을 위한 개선안 등을 지속적으로 도입하기 위해 정기적인 협약서 갱신 조항 추가

- 협약서 작성 주체는 반드시 서울시로 하고, 갱신된 협약서에 대해 매년 재협약의 의무를 고지

□ 버스관리업무를 담당하는 버스관리기구 신설

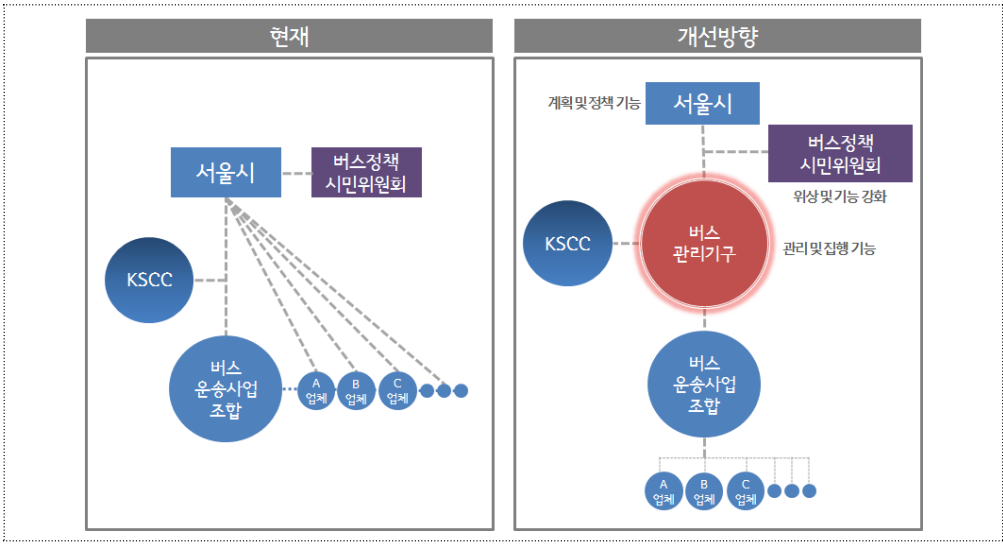
- 버스관련 관리업무를 담당하는 버스관리기구를 외부기관으로 신설하여 서울시 버스관리업무를 위탁 운영

  · 기관별 역할 재정립으로 기능 강화, 효율성 증대

  · 서울시는 계획 및 정책기능 전담

  · 버스관리기구는 관리 및 집행기능 담당

· 민간 버스운영업체는 운영기능 담당



[그림 6] 버스관리기구 신설에 따른 버스관련 조직 체계도 변화

- 버스정책시민위원회의 위상 및 기능 강화

· 버스정책시민위원회가 실질적으로 정책결정 집행 및 강제력을 확보할 수 있도록 위상 및 기능 강화

· 서울시의 일부 위원회가 아닌 버스정책에 대한 전반적인 논의와 정책 실행 명령을 위한 하나의 독립기구 개념 적용

윤혁렬 | 서울시정개발연구원 선임연구위원
02-2149-1111
yoonhr@sdi.re.kr