



시 정 연  
00-R-06

## 시내버스 산업정책과 구조조정 방향 연구

A study of the policy and restructure of bus industry in Seoul

2000. 8.



서울시정개발연구원  
Seoul Development Institute

## 연구진

---

연구책임 손 의 영 • 도시교통연구부 초빙연구위원  
연구원 이 우 승 • 도시교통연구부 부연구위원

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약 및 정책건의

---

## I. 연구의 개요

### 1. 연구의 필요성

- 시내버스업체들은 비합리적인 경영과 비효율적인 문영 등으로 인해 만성적인 부실업체와 자본잠식업체들이 발생하면서, 서비스의 개선은 고사하고 노선운영의 존폐까지도 위협하는 실정에 이르고 있음
- 시내버스의 질적 개선을 위한 노력의 일환으로, 서울시에서는 1999년 7월에 여객자동차운수사업법 시행령을 개정함으로써 부실업체 퇴출을 위한 법적 근거를 마련하여 경영이 부실하여 서비스 수준이 열악한 버스업체를 퇴출시키는 동시에 버스업체의 규모와 형태를 대기업형으로 전환하여 버스업체의 생산성 향상과 경쟁력 강화를 유도하도록, 현재 구조조정을 진행중에 있음
- 따라서 시내버스를 둘러싼 환경변화와 현재 진행되고 있는 구조조정에 맞추어, 장래의 시내버스 산업정책의 기본방향을 정립한 후에 이를 실천해 나가기 위한 정책의 하나로 구조조정을 추진해 나아갈 필요가 있음

### 2. 연구의 목적

- 기존 시내버스 산업정책의 문제점을 고찰해 보고, 새로운 산업환경하에서의 시내버스산업의 위상을 재정립하여 시내버스의 기능을 확립하며, 시내버스 산업정책의 기본방향을 정립하고, 이들 산업정책을 실천해 나가기 위하여 요구되는 구조조정의 정책방향을 제시해 보고자 함
- 본 연구의 목적은 세부적인 구조조정방안을 수립하기 전에 장래의 시내버스에 대한 새로운 위상을 정립하고, 이를 달성하기 위해 요구되는 시내버스 산업정책의 기본방향을 수립하며, 아울러 구조조정정책의 방향을 수립하는데 있음

### 3. 연구의 범위

#### 1) 시간적 범위

- ◇ 본 연구에 사용되는 통계자료는 문헌화되어진 1998년을 기준으로 하되, 서울시의 구조조정에 따른 분석자료들은 가장 최근의 입수가 가능한 자료들을 이용하여 분석하였음
- ◇ 본 연구의 단기적인 목표년도는 본 과제가 끝나는 2000년 하반기로 하고, 장래의 시내버스에 대한 위상정립 및 산업정책 방향수립과 관련한 중기적인 목표년도는 서울시의 버스관련계획들이 체계적이고 종합적으로 추진될 수 있는 2005년으로 하였음

#### 2) 공간적 범위

- ◇ 서울시를 중심으로 하되, 필요한 경우 서울시와 인접한 경기도의 인접경계지역을 분석대상으로 함

#### 3) 대상적 범위

- ◇ 본 연구의 대상이 되는 시내버스로는 도시형버스, 좌석버스, 직행좌석버스, 지역순환버스를 포함하며, 공간적으로는 서울시내를 중심으로 한 시내버스를 그 대상으로 하되 필요에 따라서는 경기도 버스를 포함함

#### 4) 내용적 범위

- ◇ 서울시 시내버스 산업의 현황과 기존 버스정책을 고찰
- ◇ 현재 진행되고 있는 시내버스산업의 구조조정 실태를 파악하여 구조조정의 문제점을 제시
- ◇ 구조조정에 따른 시내버스 산업정책의 바람직한 산업정책을 제시하기 위해 외국 주요 대도시에서의 시내버스정책 변화에 대한 사례연구를 실시
- ◇ 이를 바탕으로 서울시에서의 시내버스 위상을 재정립하여 새로운 시내버스 산업정책의 방향을 시장진입, 노선개편, 요금조정 등의 차원에서 수립
- ◇ 이를 토대로 구조조정정책의 방향을 제시하도록 함

## II. 연구의 주요결과

### 1. 시내버스 산업정책 및 구조조정 추진실태 분석

#### 1) 시내버스 이용실태 분석

- 서울시 시내버스의 경우 1985년 10월 30일 1기 지하철인 1, 2, 3, 4호선이 완전 개통된 이후에, 이전까지 50%이상을 차지하던 수송분담률이 1988년을 제외하고는 점차적으로 감소추세를 보임
- 1990년대 이후, 2기 지하철인 5, 7, 8호선의 지속적인 개통과 자가용 이용자수요의 꾸준한 증가 등으로 인하여 버스승객수요는 계속적으로 감소하였고, 급기야는 1997년을 기점으로 하여 대중교통의 수송분담률 1위 자리를 지하철에 넘겨주었음
- 서울시의 시내버스 수송분담률은 1990년 43.3%에서 1998년 29.1%로 낮아졌으나, 그래도 서울시에서의 시내버스 승객수요는 1998년 현재 1일 이용승객수는 약 800만명에 이를 정도로 아직도 시내버스는 대중교통에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있음

#### 2) 시내버스 산업정책

- 시장진입제한 및 시장내 경쟁제한을 위하여, 면허제를 실시하고 전체 문행대수 및 노선문행회수를 완화하였음
- 요금수준에 있어서는 장거리와 단거리의 구분이 없는 균일제로 운영되면서, 버스토큰제의 폐지와 요금조정원칙을 수립하였음
- 버스서비스 수준에 있어서는, 버스업체의 차고지 부족과 주택가 노상박차의 문제를 해결하고자 공영차고지를 조성하였으며, 버스안내시스템을 도입하여 시민들의 시내버스 이용에 편리하도록 정보를 제공하는 정책을 실시하였음
- 또한 버스서비스의 다양화를 위해 심야버스의 도입과 좌석버스의 신설, 시내버스 냉방화로 서비스질을 향상시켰고, 서비스 수준의 향상을 위해 서비스평가제를 실시하였음

### 3) 시내버스 산업정책의 문제점

- 시장진입제한을 위한 면허제 : 기존업체의 경쟁을 둔화시켜 버스산업의 경쟁력을 약화시키는 근본적인 요인으로 작용함
- 시장내 경쟁제한을 위한 노선체계변경 : 노선운영에 관한 독점권 행사로 비효율적 노선체계를 유지함
- 균일요금체계 : 모든 버스형태에 대해 단순한 균일요금체계를 적용하고 있으며, 현금승차 및 정액권만 존재하고, 버스카드의 지하철이용은 가능하나 버스간 및 지하철과의 환승시 할인혜택이 없어 정책적 효과의 실효성이 미약한 실정임
- 서비스수준 향상을 위한 공영차고지 조성 : 공영차고지의 불명확한 목적
- 버스전용차로제의 실시 : 일부구간에서의 낮은 효율성
- 버스서비스 : 제공되는 버스서비스 유형별 기능의 불분명
- 서비스평가제 실시 : 시내버스서비스 제공에 대한 모니터링체계의 미비

### 4) 현행 구조조정방안 검토

- 제1단계로서, 부도 또는 2년연속 자본잠식업체나 감차등 문행계통의 3회이상 위반업체에 대해 면허취소처분을 행하는 여객자동차문수사업법 시행령을 개정함으로써 강제적인 구조조정을 실시하였음
- 2단계로서, 업체간 자률적 인수합병(M&A)방식을 원칙으로 하되, 기업합병 기피시 일부노선 인수 등 영업양수도 방법도 병행하는 방안을 추진하고 있음
- 인수합병의 구체적인 방법으로는, 버스업계의 경영진단을 통하여 우수업체(1군), 경영개선업체(2군), 자본구조개선업체(3군), 경영·자본구조개선업체(4군), 경영부실업체(5군) 등의 5개 기업군으로 분류하였음. 이 중 퇴출대상업체를 경영부실업체와 부도업체로 정하여 재정·금융의 지원을 배제하며, 또한 퇴출대상업체를 합병 혹은 인수할 합병유도업체를 경영평가결과 우수업체로 정하여 기업합병에 필요한 금융혜택을 부여하도록 하고 있음

### 5) 현행 구조조정의 문제점

- 버스산업내의 경쟁부재 문제 : 경쟁이 배제된 인수합병(M&A)방식은 버스산업의 건실화를 꾀하는데 한계성을 지니고 있다. 외국의 경우도 수익노선에 대한

여 경쟁원리를 도입하는 것은 물론 비수익노선에 대해서도 경쟁원리에 따른 노선입찰제 등을 시행하고 있음

- 규모의 경제성 문제 : 현재 진행중인 구조조정 방안은 버스업체의 대형화를 통한 규모의 경제를 형성함으로써 수익노선에서의 이윤으로 비수익노선의 손실을 보전해 주자는 것이나 버스업체의 규모의 경제성에 대한 명확한 이론적 근거가 없음. 또한 업체대형화만을 강조하여 규모의 경제성만을 추구할 경우, 버스노선의 독점적 사유화가 진행된 현 상태에서 업체의 대형화에 따른 산업내의 독과점화가 진행되고, 이에 따라 버스업체들의 공공서비스제공이라는 측면을 중요시하기 보다는 수익성에 근거한 독과점적 이윤추구에 더 치중할 수 있어서, 오히려 비수익노선의 버스서비스제공 문제를 근본적으로 해결할 수 없음
- 자율적인 구조조정 추진상의 문제 : 현재 자율적인 구조조정을 유도하고 있으나, 비수익노선에 대한 신규진입업체나 인수업체가 나타나질 않아서 폐선되는 경우가 많음. 버스서비스는 분명히 외부경제효과를 발생시키기 때문에, 비수익노선의 운영에 대한 세제지원이나 보조금의 지급이 있어야만 함

## 2. 시내버스 위상의 재정립

### 1) 운영철학

- 1980년대까지만 하여도 대중교통에서 버스가 차지하는 비중이 월등히 높음으로써 충분한 버스승객수요의 확보로 말미암아, 공공서비스의 제공이라는 이윤자극면의 형평성 보다는 민간업체의 버스서비스 공급확보라는 버스업체의 수익성에 근거한 효율성을 더 중요시하여 왔음
- 그러나 1990년대에 들어오면서 2기 지하철의 지속적인 개통과 자가용승용차의 꾸준한 증가 등으로 인해 시내버스의 분담율이 30%미만으로 낮아져 점차 대중교통으로서의 증추적 역할도 지하철에 밀려나면서, 시내버스 승객수요의 감소로 인한 버스업체의 경영악화가 심화되고 이로 인해 비수익노선의 문행기피와 같은 시내버스 서비스수준의 만성적 악화로 연결되었음
- 따라서 타교통수단과 연계를 고려하는 가운데, 버스업체의 효율성과 공공서비스로서의 형평성까지를 생각하는 시내버스체계를 형성해야 할 것임



## 2) 운영체계 및 기능

- 1990년대까지는 시내버스가 월등한 수송분담율을 차지하는 중심적 대중교통수단으로 그 역할을 수행함으로써, 시내버스는 간선 및 보조간선을 중심으로 하는 일원적 운영체계에 의해 버스서비스를 제공하는 증추적 역할을 수행해 왔음
- 그러나 1990년대 이후, 교통혼잡에 따른 시내버스의 정시성 및 장거리노선의 문제, 수송분담율이 가장 높은 지하철과의 연계성 문제, 마을버스의 등장 등과 같은 시내버스를 둘러싼 교통여건 변화의 복합적인 요인들이 작용하면서, 시내버스를 유형별 및 기능별로 나누어 간선기능과 지선기능의 이원적 분류에 의해 버스서비스를 제공하지 않으면 안되게 되었음
- 따라서 서울시에서 시내버스산업의 활성화와 지속적인 발전의 유지, 장거리노선의 개선, 골목노선의 조정 등과 같은 시내버스의 문제점을 해결하기 위해서는, 지하철과의 경합이 아닌 지하철과의 상호보완적 기능을 추구해야 하며, 또한 버스유형 및 기능에 맞도록 시내버스의 간선기능과 지선기능의 이원적 체계를 유지해야 하는 것은 필연적이라 할 수 있음

## 3) 운영주체

- 지금까지의 연구결과 부분공영 및 공영의 의견들도 있었으나, 부분공영이나 공영으로의 전환 보다는 현재의 민영체제를 그대로 유지하는 것이 바람직함
- 다만, 공공서비스의 제공이라는 형평성을 추구하기 위해 노선입찰제의 도입과 같은 업체간의 경쟁여건 조성과 더불어, 버스서비스 수준을 향상시키기 위한 정부의 지원 등을 도입해야 함

## 3. 산업정책의 기본방향

### 1) 진입규제 및 노선운영

- 버스산업내에 경쟁원리를 도입하여 버스시장이 경쟁가능한 시장(Contestable Market)으로 되도록 면허제의 면허요건을 완화하여 진출입이 자유롭도록 함
- 노선운영에서의 독점적 노선운영권이 점차적으로 사라질 수 있도록 비수익노선에 대해 노선입찰제를 실시하고 수익노선과 비수익노선을 독립채산제로 운영함

## 2) 요금정책

- 현실의 요금제도를 개선하여 버스이용의 활성화를 꾀할 수 있도록 비정기적인 사후보상원칙 보다는 정기적인 요금인상원칙을 정하여 실시함
- 균일요금이 아닌 수익자부담원칙에 의한 요금제도를 실시하며, 요금신고제를 도입하도록 함
- 지하철과 같은 타교통수단과의 연계강화를 위한 환승 및 통합요금제와 할인요금제를 실시함
- 다양한 요금지불제도를 도입하도록 추진함

## 3) 버스서비스수준

- 서비스의 공급기준에 질적 기준을 제시함으로써 시내버스 서비스를 향상시킴
- 서비스평가제를 실시함
- 수요변화에 의한 배차간격의 자율성을 부여함
- 공영차고지의 조성을 통한 공동배차 시행을 위해 공영차고지의 활용목적을 명확히 하도록 함
- 시내버스 구조 및 성능개선으로 쾌적한 서비스를 제공하기 위해 시내버스의 고급화를 추진함
- 버스이용안내정보체계를 도입하고 버스정류장 등 부대시설의 디자인과 시설수준을 고급화하여 버스이용을 활성화함

## 4. 구조조정정책

- 단순한 기존업체의 퇴출만을 고려하는 것이 아니라 진입규제 완화를 통한 경쟁 원리를 도입해야 함
- 버스업체의 구조조정에 있어서 인수합병시 조세부담이 큰 문제로 작용할 수 있기 때문에 조세부담을 경감할 수 있는 세제지원과 보조금지급 등의 재정적 지원을 행해야 함

## II. 정책건의

### 1. 단기적인 방안의 연구

- 본 연구는 구조조정 방향성을 제시함에 있어서 인수합병과 교차보조에 의한 구조조정의 한계성을 지적하고, 구조조정시 경쟁원리의 도입에 의한 신규업체와 기존업체와의 경쟁 및 기존업체간의 경쟁을 유발할 수 있는 구조조정을 실시할 것과, 수익노선 및 비수익노선의 문영에 있어서 교차보조가 아닌 독립채산제의 실시와 정부의 재정적 지원 등을 시행할 것을 제시하였음
- 그러나 이와 같은 구조조정 방안은 단기적인 방안이라기 보다는 건실한 버스업체들만이 존재하는 자율적인 구조조정이 바탕이 된 장기적인 대안임
- 따라서 구조조정을 실시함에 있어서 현재의 73개업체를 대상으로 규모의 경제를 통한 대형화를 추진하는 과정에서 나타나는 단기적인 방안으로 어떤 것을 고려해야 하는지에 대한 검토가 필요함

### 2. 구조조정의 구체적인 대안의 제시

- 성공적인 구조조정을 위해서는 버스업체 대형화를 통한 규모의 경제성의 존재 여부와 함께, 있다면 어느 수준이 적정한가에 대한 명확성이 필요함
- 아울러, 버스산업내에서 이와 같은 적정규모를 유지하는 것이 경쟁원리를 도입했을 경우와 비교하여, 양자간에는 어떠한 기대효과가 있으며 또한 무엇이 더 바람직한지에 대한 비교분석이 있어야 함
- 이상과 같은 측면에서 보다 구체적인 방안의 모색을 위해 구조조정 시행을 위한 구체적인 방안에 대한 연구가 필요
  - 규모의 경제성이 존재하는 버스산업내 최적업체 규모와 1개 업체당 버스대수 규모 등 적정규모에 대한 연구가 필요
  - 보다 효과적인 구조조정을 위해 인수합병 뿐만 아니라 경쟁원리의 도입에 관한 연구도 필요

# 목 차

---

<b>제1장 서론</b> .....	<b>3</b>
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 내용 .....	4
1. 공간적 범위 .....	4
2. 시간적 범위 .....	4
3. 대상적 범위 .....	5
4. 내용적 범위 .....	5
제3절 연구의 방법 및 구성 .....	5
<b>제2장 시내버스 산업정책 및 구조조정 추진실태 분석</b> .....	<b>11</b>
제1절 시내버스 이용실태 및 산업현황 분석 .....	11
1. 이용실태 분석 .....	11
2. 산업현황 분석 .....	13
1) 시내버스 문행실태 .....	13
2) 시내버스 경영실태 .....	14
3) 차고지 확보 실태 .....	16
제2절 시내버스 산업정책의 분석 .....	17
1. 시내버스 산업정책의 고찰 .....	17
1) 시장진입제한 및 시장내 경쟁제한 .....	17
2) 요금체계 및 수준 .....	20
3) 서비스수준 .....	22
2. 시내버스 산업정책의 문제점 .....	23
1) 시장진입제한 및 시장내 경쟁제한 .....	23
2) 요금체계 및 수준 .....	24
3) 서비스수준 .....	24
제3절 구조조정 추진실태 분석 .....	25

1. 구조조정 추진실태 .....	25
1) 구조조정의 필요성 및 목적 .....	25
2) 구조조정 방안 .....	27
3) 서울시의 구조조정 추진경위 .....	30
2. 구조조정의 문제점 .....	31
1) 버스산업내의 경쟁부재 문제 .....	31
2) 규모의 경제성 문제 .....	32
3) 자율적인 구조조정 추진상의 문제 .....	33
<b>제3장 장래 시내버스 위상의 재정립 .....</b>	<b>37</b>
제1절 외국정책의 고찰 .....	37
1. 버스운영주체 .....	37
2. 재정적 지원정책 .....	39
3. 규제완화를 통한 개방정책 .....	39
제2절 문영철학 .....	40
제3절 문영체계 및 기능 .....	42
제4절 문영주체 .....	47
<b>제4장 시내버스 산업정책과 구조조정의 방향 수립 .....</b>	<b>51</b>
제1절 진입규제 및 노선운영 .....	52
제2절 요금정책 .....	54
제3절 서비스관련정책 .....	55
제4절 구조조정정책 .....	57
<b>제5장 결론 및 정책건의 .....</b>	<b>63</b>
제1절 결론종합 .....	63
제2절 정책건의 .....	64
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>69</b>

<b>부록 : 외국 주요 대도시의 시내버스정책 고찰</b> .....	<b>73</b>
제1절 영국 .....	73
1. 런던의 버스운영 현황 .....	73
2. 버스관리운영기구(LTB : London Transport Buses) .....	73
3. 런던의 버스우선정책 .....	74
4. 버스입찰제의 시행 .....	77
제2절 프랑스 .....	80
제3절 브라질 .....	82
1. 꾸리티바시의 발전과정 .....	82
2. 꾸리티바시의 버스운영체계 .....	83
3. 버스운영현황 .....	84
제4절 미국 .....	85
1. 대중교통정책 현황 .....	85
2. 효율적인 대중교통시스템을 위한 정책대안 .....	85
제5절 홍콩 .....	86
1. 버스운영 현황 .....	86
2. 버스정책 및 요금체계 .....	86
제6절 싱가포르 .....	87
1. 버스운영체계 .....	87
2. 버스요금체계 .....	87

## 표 목 차

---

<표 2-1> 서울시의 수송수단별 승객수 및 분담율 .....	11
<표 2-2> 서울시내버스의 이용특성 분석 .....	12
<표 2-3> 서울시의 연도별 시내버스 문행대수 .....	13
<표 2-4> 서울시 시내버스 노선수 변화 추이 .....	14
<표 2-5> 1998년도 서울시 시내버스업체의 자본현황 .....	15
<표 2-6> 서울시 시내버스업체의 주주현황 .....	15
<표 2-7> 서울시 시내버스업체의 체불임금 실태 .....	16
<표 2-8> 서울시 시내버스업체의 과징금부과 및 납부실태 .....	16
<표 2-9> 서울시 시내버스업체의 차고지 확보현황 .....	17
<표 2-10> 연도별 시내버스요금 인상률 내역과 소비자물가 변화추이 .....	21
<표 2-11> 서울시 시내버스 구조조정 정책목표 및 추진방향 .....	27
<표 2-12> 서울시 구조조정 방안으로서의 인수합병 방법 및 특징 .....	28
<표 2-13> 기업합병 및 인수시의 관련세제 .....	29
<표 2-14> 서울시의 시내버스 구조조정 추진경위 .....	30
<표 3-1> 외국의 시내버스 문영주체 및 보조금 현황 .....	38
<표 3-2> 버스기능의 이원적 체계에 따른 간선기능버스와 지선기능버스의 분류 .....	43
<표 3-3> 서울시 시내버스의 문영체계 및 문영주체 .....	47
<부록표 1> 영국의 버스문영비 및 버스보조금 변화추이 .....	77
<부록표 2> 프랑스의 교통관리공단과 대중교통문영업체의 계약유형 .....	81

## 그림 목 차

---

<그림 1-1> 연구수행과정도 .....	7
<그림 2-1> 서울시의 시내버스 구조조정 추진과정 단계 .....	27
<그림 3-1> 도시공간에서의 버스기능의 이원적 체계 .....	43
<부록그림 1> 영국의 순비통입찰 과정 .....	79
<부록그림 2> 영국의 총비통입찰 과정 .....	79
<부록그림 3> 프랑스의 버스운영과 관련된 공개입찰과정 .....	79



# 第 I 章 서론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

제 2 절 연구의 범위 및 내용

제 3 절 연구의 방법 및 구성

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

서울시는 교통혼잡과 이로 인해 파생되는 환경문제 악화의 대응책으로서 대중교통의 이용활성화를 위한 정책적 수단들을 도입·추진하고 있으며, 대중교통 중에서도 특히 도로교통상황의 악화와 전반적인 서비스질의 저하로 점차 그 기능을 상실해가고 있는 시내버스에 대해 새로운 방향을 모색하고 있다. 이것은 그 동안의 시내버스를 둘러싼 일련의 정책들, 가령 노선개편, 버스전용차로제 실시, 고급형 버스 도입 등과 같은 시내버스의 경쟁력 강화를 위한 다각적인 시도들에도 불구하고 그 효과성이 한계에 이른 것으로 사료되며, 시민들이 피부로 느끼는 서비스질의 개선은 아직까지 미비한 수준이라 판단되기 때문이다. 또한, 향후 시내버스의 이용수요가 승용차보유의 확대, 마을버스의 서비스 확대, 지하철 2기의 완성으로 인해 지속적으로 감소하리라고 예상되는 가운데, 시내버스업체들의 비합리적인 경영과 비효율적인 운영, 시내버스산업의 구조적인 문제점 등으로 인해 만성적인 부실업체와 자본잠식업체들이 발생하면서 경영 문제로 어려움을 겪는 업체들이 많아져, 서비스의 개선은 고사하고 노선운영의 존폐까지도 위협하는 실정에 이르고 있기 때문이다.

이와 같은 시내버스의 질적 개선을 위한 노력의 일환으로 근본적인 문제의 해결을 모색해 보고자, 서울시에서는 1999년 7월에 여객자동차운수사업법 시행령을 개정함으로써 부실업체 퇴출을 위한 법적 근거를 마련하여 현재 구조조정을 진행하고 있다. 경영이 부실하여 서비스 수준이 열악한 버스업체를 퇴출시켜 대시민 버스서비스 수준을 높이는 동시에, 버스업체의 규모와 형태를 중소기업형에서 규모의 경제가 있는 대기업형으로 전환하여 생산성 향상과 경쟁력 강화를 유도하도록 하는 시내버스 구조조정을 추진중이다.

따라서 시내버스를 둘러싼 환경변화와 현재 진행되고 있는 구조조정에 맞추어, 버스서비스 수준의 향상과 버스산업의 경쟁력 강화를 위한 보다 성공적인 시내버스정책을 실시하기 위해서는, 장래의 시내버스 산업정책의 기본방향을 정립한 후에 이를 실천해 나가기 위한 정책의 하나로 구조조정을 추진해 나아갈 필요가 있다.

이를 위해 본 연구에서는, 기존 시내버스 산업정책의 문제점을 고찰해 보고, 새로운 산업환경하에서의 시내버스산업의 위상을 재정립하여 시내버스의 기능을 확립한다. 이에 따라 진입규제, 요금, 노선, 서비스수준 등에 관한 시내버스 산업정책의 기본방향을 정립하고, 이들 산업정책을 실천해 나가기 위하여 요구되는 구조조정의 정책방향을 제시해 보기로 한다.

결국, 본 연구의 기본목적은 세부적인 구조조정방안을 수립하기 전에 장래의 시내버스에 대한 새로운 위상정립과, 이를 달성하기 위하여 요구되는 시내버스 산업정책의 기본방향을 수립하는데 있다. 아울러 이들 산업정책을 실천해 나가는 데에 요구되는 구조조정정책의 방향을 수립하는 것도 그 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 내용

본 연구의 범위를 공간적 범위, 시간적 범위, 대상적 범위, 내용적 범위로 나누어 정리해 보면 다음과 같다.

### 1. 공간적 범위

연구의 목적을 달성하기 위한 본 연구의 공간적 범위는 서울시를 중심으로 하며, 분석시 필요한 경우에는 서울시와 인접한 경기도의 인접경계지역을 대상으로 한다.

### 2. 시간적 범위

시내버스의 현황 및 정책과 관련하여 본 연구에 사용되는 각종 통계자료는 문헌화 되어진 1998년을 기준으로 하되, 서울시의 구조조정에 따른 분석자료들은 가장 최근의 입수가 가능한 자료들을 이용하여 분석하기로 한다.

본 연구의 단기적인 목표년도는 본 과제가 끝나는 2000년 하반기로 하고, 장래의 시내버스에 대한 위상정립 및 산업정책 방향수립과 관련한 중기적인 목표년도는 서울시의 버스관련계획들이 체계적이고 종합적으로 추진될 수 있는 2005년으로 한다.

### 3. 대상적 범위

서울시 시내버스의 위상 재정립과 버스기능의 재확립을 위하여, 본 연구의 대상이 되는 시내버스로는 도시형버스, 좌석버스, 직행좌석버스, 지역순환버스를 포함하며, 공간적으로는 서울시내를 중심으로 한 시내버스를 그 대상으로 하되 필요에 따라서는 경기도 버스를 포함한다.

### 4. 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위로는 먼저, 서울시 시내버스 산업의 현황과 기존 버스정책을 고찰하여 시내버스산업에 대한 구조조정의 필요성을 언급하고, 다음으로 현재 진행되고 있는 시내버스산업의 구조조정 실태를 파악해 보며, 이에 따른 구조조정의 문제점을 제시해 본다. 또한 구조조정에 따른 시내버스 산업정책의 바람직한 산업정책을 제시하기 위해 외국 주요 대도시에서의 시내버스정책 변화에 대한 사례연구를 실시해 본다. 이를 바탕으로 서울시에서의 시내버스 위상을 재정립하여 새로운 시내버스 산업정책의 방향을 시장진입, 노선개편, 요금조정 등의 차원에서 수립해 보고, 이를 토대로 구조조정정책의 방향을 제시하도록 한다.

## 제3절 연구의 방법 및 구성

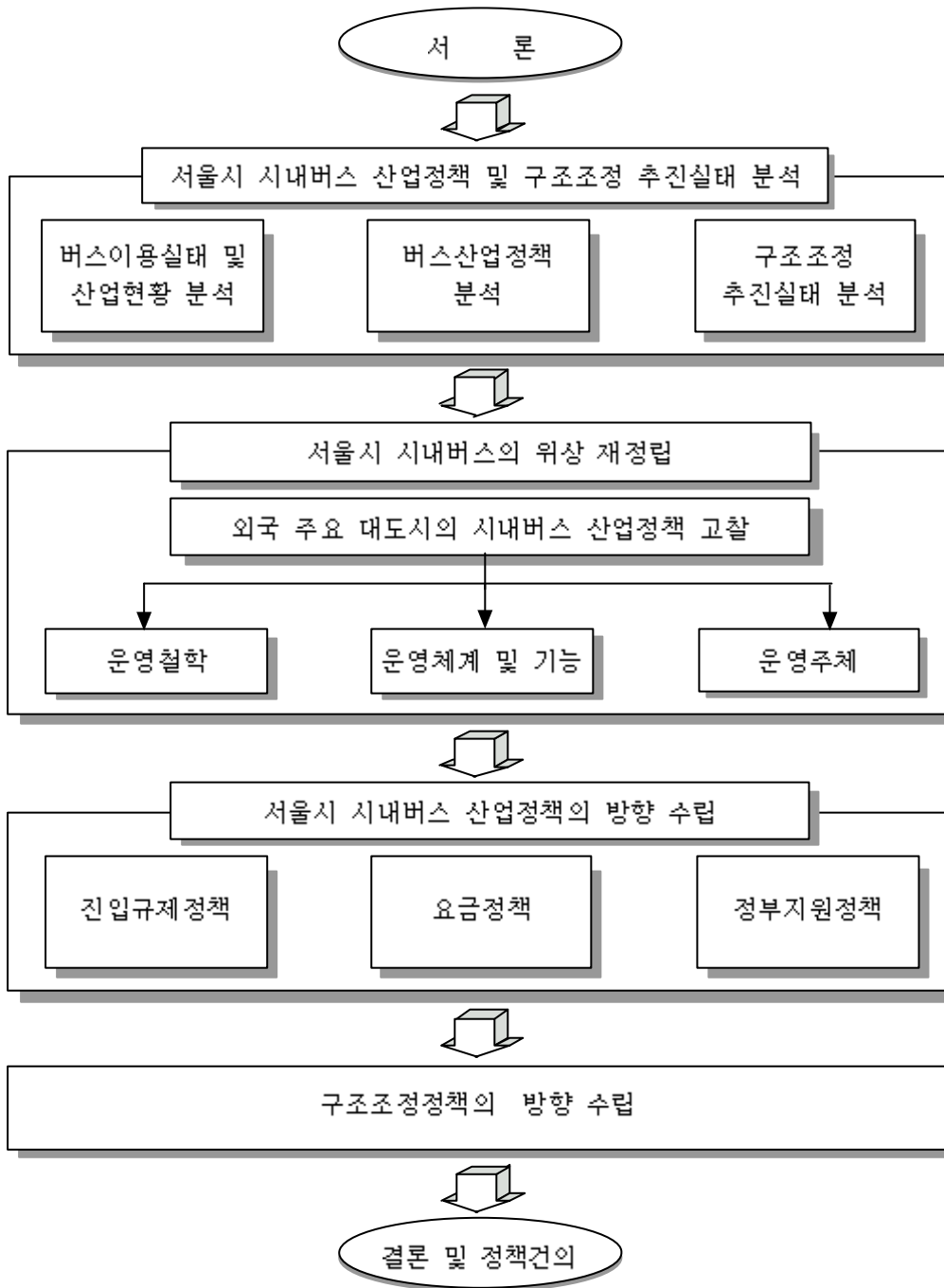
연구범위의 설정에 따른 본 연구의 연구방법은 다음과 같다. 우선 시내버스 현황 및 기존 시내버스정책의 현황파악에 대해서는 시내버스와 관련된 기존문헌 연구를 통해 정책변화와 그에 따른 문제점을 분석해 보며, 시내버스관련 통계자료를 활용하여 승객수요와 서비스공급업체에 대한 실태 등을 파악해 본다. 이에 대한 자료로서는 서울시내버스문송조합의 각종 자료 및 '서울시 교통센서스 및 데이터베이스 구축' 보고서 자료와 서울시가 지난 1999년 12월에 조사한 '서울시 교통에 대한 시민여론 조사' 결과를 참조하였다. 그리고 시내버스 노선 및 업체방문을 통해 얻은 '현장조사 실시결과' 자료를 인용하였다.

외국 주요 대도시에서의 시내버스 정책변화에 대한 사례연구에 있어서는 외국관련 서적 및 문헌연구를 통해 시내버스의 정책변화를 고찰하였고, 인터넷 및 유학생 등을 통해 문헌정보를 입수하여 자료를 얻었다.

서울시의 구조조정과 관련된 자료로는 서울시 대중교통과의 내부자료와 문헌연구 등을 통해 추진경위 및 문제점, 그리고 방향성 등을 고찰하였다.

서울시 시내버스 위상의 재정립과 새로운 시내버스정책의 방향 수립에 있어서는 국내외 관련연구 및 본 연구의 결과를 검토하여 문영철학, 문영체계, 문영주체, 버스기능 등에 대한 종합화를 실시하고 새로운 시내버스 산업정책에 대한 방향 및 구조조정에 대한 방향을 수립하였다.

이를 위한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 서울시 시내버스와 관련된 현황분석으로서 시내버스 이용자측면에서의 승객수요 분석과 사업자측면에서의 버스업체 실태 및 문제점을 분석하고, 그리고 기존의 시내버스정책에 대한 고찰로서 추진된 정책들과 그 문제점 등에 대해 살펴보며, 제3장에서는 서울시의 시내버스 위상을 문영철학, 문영주체, 문영체계, 버스기능 등의 면에서 재정립하고, 제4장에서는 새로운 시내버스정책의 방향을 산업규제, 노선개편, 요금조정, 각종지원 등의 차원에서 수립한 후 이에 따라 구조조정의 방향성을 제시하며, 마지막 제5장에서는 지금까지의 연구결과에 대한 결론을 맺고자 한다.



<그림 1-1> 연구수행과정도

## 第Ⅱ章 시내버스 산업정책 및 구조조정 추진실태 분석

제 1 절 시내버스 이용실태 및 산업현황 분석

제 2 절 시내버스 산업정책의 분석

제 3 절 구조조정 추진실태 분석

## 제2장 시내버스 산업정책 및 구조조정 추진실태 분석

### 제1절 시내버스 이용실태 및 산업현황 분석

#### 1. 이용실태 분석

서울시 시내버스의 이용자측면을 분석해 보기 위해, 먼저 승객수요를 파악해 보면 <표 2-1>과 같다. 표에는 수송수단별로 1일 이용승객수와 수송분담률이 나타나 있는데, 서울시 시내버스의 경우 1985년 10월 30일 제1기 지하철인 1, 2, 3, 4호선이 완전 개통된 이후에, 이전까지 50%이상을 차지하던 수송분담률이 1988년을 제외하고는 점차적으로 감소추세를 보이고 있다.

1990년대 이후, 2기 지하철인 5, 7, 8호선의 지속적인 개통과 자가용 이용자수요의

<표 2-1> 서울시의 수송수단별 승객수 및 분담율

(단위 : 천명, %)

연 도	버 스		택 시		지 하 철		승 용 차		기 타		합 계	
	승객수	분담률	승객수	분담률	승객수	분담률	승객수	분담률	승객수	분담률	승객수	분담률
'85	7,677	52.8	2,678	18.4	2,268	15.6	1,911 (13.2)				14,534	100.0
'86	7,242	47.7	2,873	18.9	2,522	16.6	2,550 (16.8)				15,187	100.0
'87	7,297	47.0	2,897	18.6	2,657	17.1	2,685 (17.3)				15,536	100.0
'88	9,370	50.6	2,963	16.0	3,111	16.8	3,073 (16.6)				18,517	100.0
'89	9,038	49.3	2,249	12.3	3,592	19.6	3,441 (18.8)				18,320	100.0
'90	10,688	43.3	3,154	12.8	4,632	18.8	3,449	14.0	2,735	11.1	24,658	100.0
'91	10,388	41.4	3,161	12.6	5,319	21.2	3,538	14.1	2,685	10.7	25,091	100.0
'92	9,989	38.9	3,072	11.9	6,313	24.6	3,740	14.5	2,601	10.1	25,715	100.0
'93	10,128	38.6	3,096	11.8	6,717	25.6	3,727	14.2	2,572	9.8	26,240	100.0
'94	10,037	38.0	2,569	9.7	7,480	28.3	3,796	14.3	2,558	9.7	26,440	100.0
'95	9,934	36.7	2,899	10.7	8,075	29.8	3,950	14.5	2,241	8.3	27,099	100.0
'96	8,352	30.1	1,901	10.4	8,165	29.5	5,856	21.1	2,488	9.0	27,762	100.0
'97	8,012	29.4	2,752	10.1	8,369	30.8	5,593	20.6	2,477	9.1	27,208	100.0
'98	7,922	29.1	2,636	9.7	8,776	32.3	5,466	20.1	2,405	8.8	27,206	100.0

- \* 1985년부터 1989년까지의 승용차와 기타는 합쳐진 수치이며, ( )내가 수송분담률임
- \* 지하철의 경우, 국철과 환승객이 포함된 자료임
- \* 자료 : 서울특별시, 「서울통계연보」, 각 연도



꾸준한 증가 등으로 인해 버스승객수요는 계속적으로 감소하였고 급기야는 1997년을 기점으로 하여 대중교통의 수송분담률 1위 자리를 지하철에 넘겨주었다. 서울시의 시내버스 수송분담률은 1990년 43.3%에서 1998년 29.1%로 낮아졌는데, 특히 1996년도에는 전년도에 비해 시내버스와 택시의 분담률이 낮아진 반면 승용차의 비율이 급격히 높아진 것으로 나타났다. 그러나 한편으로 수송분담률이 낮아졌다고는 하지만, 서울시에서의 시내버스 승객수요는 1998년 현재 1일 이용승객수는 약 800만명에 이를 정도로 아직도 시내버스는 대중교통에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다.

이상과 같이 대중교통으로서 아직까지도 중요한 역할을 수행하고 있는 시내버스의 승객수요 이용실태를 살펴보기 위해, 서울시가 1998년 12월에 실시한 서울시 교통에 대한 시민여론 조사에서 나타난 분석결과를 토대로 연령, 성별, 학력, 소득수준과 같은 몇 가지 항목을 대상으로 파악해 보면 <표 2-2>와 같다.<sup>1)</sup>

<표 2-2> 서울시내 버스의 이용특성 분석

(단위 : %)

구 분	4회이상/주일	2회~3회/주일	1회/주일	3회이하/개월	거의 이용 없음	
이용 빈도율	24.5	20.9	14.4	21.3	18.9	
성별	남자	25.4	20.6	11.8	18.2	24.0
	여자	23.6	21.2	17.0	24.4	13.8
이용 연령	20대	42.5	22.9	12.4	13.4	8.8
	30대	15.8	21.5	13.7	25.0	23.9
	40대	17.9	15.9	13.3	23.1	29.7
	50대이상	16.3	21.9	19.1	26.0	16.7
학력	중졸	18.1	21.9	17.1	26.7	16.2
	고졸	21.6	21.0	14.9	25.2	17.3
	대졸이상	16.3	20.6	13.0	15.0	21.6
소득 수준	상	22.8	19.1	14.7	16.9	26.5
	중	25.4	18.5	12.9	23.2	20.1
	하	23.7	26.0	17.0	19.9	13.5

1) 광치영, 「서울시내버스 이용특성 분석」, 『교통』, 교통개발연구원, 1999, 6.

## 2. 산업현황 분석

### 1) 시내버스 운행실태

시내버스의 운행실태를 파악해 보기 위해, 먼저 시내버스 운행대수를 분석해 보면 <표 2-3>에서 보는 바와 같다. 2000년 4월말 현재 73개업체에 8,347대의 버스가 운행하고 있다. 버스총량제 시행과 관련하여, 도입당시인 1982년에는 8,290대였으나 1990년의 총량제 상향조정으로 8,720대가 운행하였고 1997년에는 8,725대를 유지하다가 1997년 하반기에 총량제가 폐지되었다.

시내버스의 유형별 대수변화를 살펴보면, 버스다양화시책에 따라 1992년에는 심야좌석, 1996년에는 고급좌석이 신설되었다. 2기 지하철 개통이전까지는 도시형에서 좌석으로의 전환이 많았으나, 2기의 단계적인 개통이후 도시형버스로 재전환하는 추세에 있다. 구체적으로 살펴보면 1990년에는 도시형에서 좌석으로 540대, 좌석의 신규증차가 490대 있었으며, 1992년에는 도시형에서 좌석으로 454대, 좌석의 신규증차가 490대 있었다. 그러나 1996년에는 다시 좌석에서 도시형 및 지역순환으로 215대가 전환하였다. 이러한 좌석(고급좌석 포함)의 도시형 및 지역순환으로의 전환은 계속되어 2000년 4월에는 도시형과 지역순환이 각각 6,546대와 303대에 이르고 있다(<표 2-3> 참조).

<표 2-3> 서울시의 연도별 시내버스 운행대수

구 분	계(대)	도시형(대)	좌석(대)	심야 및 고급좌석(대)	지역순환(대)
1987	8,291	6,995	1,296	-	
1988	8,287	6,995	1,295	-	
1989	8,293	6,998	1,295	-	
1990	8,780	6,448	2,332	-	
1991	8,777	6,484	2,293	-	
1992	8,734	6,030	2,592	112	
1993	8,727	5,959	2,656	112	
1994	8,725	5,969	2,644	112	
1995	8,725	5,860	2,613	96	156
1996	8,725	5,938	2,244	250	293
1997	8,655	6,301	1,569	460	325
1998	8,443	6,412	1,560	197	274
2000	8,347	6,546	1,449	49	303

\* 자료 : 서울특별시 대중교통과, 내부자료.

시내버스의 노선수에 있어서는(<표 2-4> 참조), 1997년에는 인가기준 총 448개 노선(도시형 317개, 좌석 131개, 순환 43개)에서, 1998년에는 총 371개 노선(도시형 256개, 좌석 83개, 순환 32개)으로 점차 노선이 줄어들고 있다. 특히 2000년 4월에는 73개업체, 365개 노선(도시형 253개, 좌석 78개, 순환 34개)으로 줄어 운행되고 있다. 이는 1999년 이후 실시된 시내버스산업의 구조조정에 의해 부실업체가 퇴출된 것에 영향을 받은 것으로, 2000년 초반의 84개업체에서 불과 4~5개월만에 거의 11의 업체가 구조조정되어 퇴출된 것으로 나타났다. 한편 노선수 감소와 관련해 볼 때 업체의 퇴출과 더불어, 기존 버스업체와의 일부 경합구간에서 노선변경이나 노선신설이 제대로 이루어지지 못하여 비수익노선만 폐지되는 것도 노선수 감소의 요인으로 작용하고 있다.

<표 2-4> 서울시 시내버스 노선수 변화 추이

구 분		1990	1997	1998	2000. 4
		노선수	노선수	노선수	노선수
계		379(100.0)	448(100.0)	371(100.0)	365(100.0)
도시형버스		307( 81.0)	274( 61.2)	256( 69.0)	253( 69.3)
좌 석 버 스	소 계	72( 19.0)	131( 29.2)	83( 22.4)	78( 21.4)
	일반좌석	72( 19.0)	89( 19.9)	56( 15.1)	75( 20.0)
	심야좌석	-	23( 5.1)	15( 4.1)	-
	고급좌석	-	19( 4.2)	12( 3.2)	5( 1.4)
지역순환버스		-	43( 9.6)	32( 8.6)	34( 9.3)
마을버스		112	227	210	-

\* 자료 : 서울특별시 대중교통과, 내부자료.

## 2) 시내버스 경영실태

서울시 시내버스의 경영실태를 파악해 보기 위해, 우선 자본현황을 살펴보면 <표 2-5>와 같다. 1998년도 버스업체 대차대조표에 의할 경우 시내버스 86개업체 전체의 자본금 총액은 512억 3,900만원으로 이는 업체당 5억 8,900만원이다. 그 동안 버스업체의 누적잉여금은 마이너스 상태로 약 1,700억원에 이르며, 상대적으로 경영이 양호한 업체는 19개업체이고, 일부 자본잠식상태가 있는 업체가 9개업체이며, 완전 자본잠식상태의 업체가 56개업체이고 이중 8개업체가 부도난 상태로 운행중에 있다.

<표 2-5> 1998년도 서울시 시내버스업체의 자본현황

구 분	86개 업체전체	19개 자본유지업체	20개 자본잠식업체
자 본 금 (업체평균)	512억 3,900만원 (5억 8,895만원)	155억 4,500만원 (8억 1,817만원)	116억 4,900만원
누적잉여금 (업체평균)	-1,667억 2,086만원 (-19억 1,633만원)	139억 3,548만원 (7억 3,344만원)	-1,025억 5,765만원 (-51억 2,788만원)

- \* 1998년 기준으로 20개 자본잠식업체에는 8개 부도업체를 포함한다.
- \* 자료 : 황치영, 「서울시내버스의 경영·서비스 실태분석」, 『도시연구』, 대한지방행정공제회, 1999. 5.

또한 주주현황을 살펴보면(<표 2-6>), 시내버스업체 전체의 주주수는 1998년 12월 현재 총 1,357명이고 이는 업체당 16.2명임이다. 주주수가 많은 이유는 과거 지입차주가 주주형태로 변형되어 현재까지 내려오고 있기 때문으로 사료된다.

<표 2-6> 서울시 시내버스업체의 주주현황

구 분	업체 전체평균	자본유지업체 평균	자본잠식업체 평균
주 주 수 (명)	16.2	15.3	20.6

- \* 자료 : 황치영, 전계서.

한편 시내버스업체의 체불임금실태를 파악해 보면(<표 2-7> 참조), 1998년 12월말 현재 시내버스업체의 체불임금 총액은 438억 1,700만원이고, 버스업체당 평균 체불임금액은 5억 950만원으로 여타산업의 체불임금액보다도 매우 많은 상태를 나타내고 있다. 86개업체중 체불업체는 79개업체에 이르고, 단지 7개업체만이 체불이 없는 상태이다. 이를 금액기준으로 살펴보면 상여금의 체불이 가장 많고 다음으로 퇴직금, 임금 순이며, 업체기준으로 살펴보면 퇴직금체불업체가 가장 많고 다음으로 상여금, 임금의 순으로 나타났다. 업체별 체불임금액을 살펴보면, 자본잠식업체나 부도업체의 체불임금액은 자본유지업체의 체불액 보다 7~8배가 높아 자본잠식업체나 부도업체에서 근무하는 근로자의 사기 및 소속감은 매우 낮은 것으로 추정된다.

그리고 과징금 부과 및 납부실태를 보면(<표 2-8> 참조), 과징금은 1991년부터 부과되었는데, 그 후부터 1998년 말까지의 시내버스업체에 대한 과징금부과총액은 124억 8,600만원으로, 업체당 평균 1억 4,189만원이 부과되었다. 이중에서 체납액은 업체평균

<표 2-7> 서울시 시내버스업체의 체불임금 실태

1998년도	합 계	임 금	상 여 금	퇴 직 금
합 계	438억 1,700만원	391억 700만원	266억 6,000만원	132억 4,000만원
체불업체수	79개업체	13개업체	60개업체	76개업체
지급업체수	7개업체	73개업체	26개업체	10개업체

\* 자료 : 황치영, 전계서.

8,072만원으로 평균 체납률은 57%에 이르고 있다. 업체별 과징금부과액은 자본유지업체가 업체평균 1억 2,408만원으로 자본잠식업체의 1억 6,461만원보다 적으며, 체납률은 자본유지업체가 40.7%로 가장 적고 자본잠식업체는 77.6%로 매우 높다.

<표 2-8> 서울시 시내버스업체의 과징금부과 및 납부실태

1998년도		업체 전체평균	자본유지업체 평균	자본잠식업체 평균
과징금부과	부과액	1억 4,189만원	1억 2,408만원	1억 6,461만원
	부과건수	974건	988건	1,014건
과징금체납	체납액	8,072만원	5,044만원	1억 2,781만원
	체납건수	56.9%	40.7%	77.6%

\* 자료 : 황치영, 전계서.

### 3) 차고지확보 실태

시내버스 문송사업면허를 얻기 위해서는 40대이상의 버스소유 이외에도 버스 1대당 36㎡이상의 차고지를 확보하도록 규정하고 있다. 서울시 시내버스업체의 차고지 현황을 살펴보면(<표 2-9> 참조), 1998년 현재 서울시의 시내버스 86개업체중 법정인가차고지를 확보한 업체는 62개업체로 72.1%의 확보율을 보이고 있다. 시내버스업체들의 인가차고지 미확보에 따른 대체부지 확보여부를 살펴보면, 자본유지업체중 법정차고지를 미확보한 6개업체는 대체부지가 확보되어 있으나, 자본잠식업체의 경우에는 대체부지 확보상태가 매우 불량한 것으로 나타났다.

본래, 차고지가 확보된 후 면허취득후에 보상수용 등 외적인 사유로 인해 면허요건이 미충족될 경우에는 3개월내에 충족시켜야 하며, 이를 위반할 경우에는 사업면허를 취소할 수 있도록 여객자동차문수사업법에 규정하고 있다. 그러나 면허를 취소할 경우 행정처분의 실익과 업체의 불이익을 비교하여 행정처분이 부당하다고 판결한 대법원판례의 입장이 있으며, 또한 인가차고지확보가 서울시내에서는 민원등으로 사실상 곤란한 점, 그리고 면허취소를 통해 얻는 행정청의 실익이 야간노상박차로 인해 발생하는 민원의 해소 정도라는 점에서 면허취소는 현실적으로 어려운 실정이다.

<표 2-9> 서울시 시내버스업체의 차고지 확보현황

1998년도	업체 전체	자본유지업체	자본잠식업체
인가차고지 확보	62개업체	13개업체	10개업체
인가차고지 미확보	24개업체	6개업체	10개업체
차고지 확보율	72.1%	68.4%	50.0%

- \* 부도업체 8개업체중 1개업체만이 인가차고지를 확보하고 있어 확보율은 12.5%이다.
- \* 자료 : 황치영, 전계서.

## 제2절 시내버스 산업정책의 분석

### 1. 시내버스 산업정책의 고찰

최근들어 총량제 폐지 및 문행회수 증감 등, 버스노선 및 문행과 관련하여 일부 규제완화를 시도하려는 노력들이 있어 왔으나, 공공서비스로서의 버스서비스를 제공하기 위한 지금까지의 시내버스 산업정책은 대체적으로 엄격한 규제로 일관되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 이와 같은 엄격한 규제를 바탕으로 한 지금까지의 서울시 시내버스정책들을 시장진입, 요금, 서비스수준 등의 3가지 측면에서 분석해 보기로 한다.

#### 1) 시장진입제한 및 시장내 경쟁제한

##### ① 면허제

시내버스산업에서의 진입에 대한 규제로는 면허제를 들 수 있다. 면허요건의 하나

인 최저운행대수는, 과거에는 자동차운수사업법상 70대이상이었으나 여객자동차운수사업법으로 개정되어 40대로 하향조정되면서 다소 규제완화가 이루어졌다. 그러나 아직도 면허제에 의하고 있어서 신규업체가 시내버스산업에 진입하는 것은 거의 불가능한 실정이다.

면허제를 시행하고 있는 근본적인 이유는, 규모의 경제 발생, 교차보조에 의한 비수익노선의 운영, 수익성이 점차 악화되는 시내버스산업에서 신규업체의 진입은 수익성을 더욱 악화시킬 것이라는 우려 등이라고 할 수 있다. 그러나 면허제 시행에 따른 기존업체의 독점권시행은 경쟁부재에 따른 기존업체의 비효율적 운영이라는 더 큰 문제점을 발생시키고 있다.

## ② 노선체계의 변경

면허제에 따라 기존업체와 신규업체간 경쟁이 전혀 이루어지지 않은 것은 물론 기존업체간의 경쟁도 매우 제한하여 왔다. 기존업체간 경쟁제한의 가장 대표적인 정책은 노선운영에 대한 업체의 독점권 부여이다. 즉 각각의 노선에 대하여 모든 업체는 독점운영권을 갖게 된 것이다. 그럼으로써 모든 업체는 노선의 수익에 영향을 미치는 조그마한 변화에도 극히 민감하게 반응하고 있다.

자가용승용차와 제2기 지하철의 개통 등으로 인해 기존 시내버스 노선은 이용자의 수요와 잘 맞지 않게 되었다. 따라서 보다 합리적이고 효율적인 방향으로 버스서비스를 제공하고자 버스노선체계에 대한 많은 노력과 연구들이 이루어져 왔다. 물론 이전에도 노선체계개편에 대한 몇 차례의 연구가 이루어졌으나, 가장 최근에 수행된 것으로 1997년의 대폭적인 노선체계개편을 들 수 있는 바, 이에 대하여 좀더 살펴보기로 한다.

1997년 버스노선체계 개편의 궁극적인 목표는, 신속성과 정시성 확보, 과밀노선의 차내혼잡도<sup>2)</sup> 완화 등과 같은 이용자(시민)편의 제고와, 지하철과 버스, 버스와 버스간의 연계·보완 교통체계의 구축을 통한 수송효율성의 제고 및 극대화 추구하고, 과밀·과소노선의 해소로 노선간 수입 및 업체간 수지불균형을 해소하기 위한 업체운송수지 개선 및 불균형 해소 등이다.

2) 차내혼잡도는 좌석당 승객수(명/좌석수)로 계산하는데, A에서부터 F까지의 등급이 있다. 혼잡도가 A인 경우 좌석당 0명~0.5명, B인 경우 0.51명~0.75명, C인 경우 0.76명~1.00명, D인 경우 1.01명~1.25명, E인 경우 1.26명~1.50명, F인 경우 1.51명~1.60명이다.

1997년의 노선체계개편 세부기준으로서, 노선 신설은 간선가로 증에서 버스이용 수요가 많으나 노선이 부족한 문행구간 혹은 도시의 공간구조상 지역적 연계가 필요한 지역의 상호연계기능을 강화해야 할 구간에 대해 신설하도록 하였다. 노선 폐지는 승객이 과소한 노선이나 지하철 및 버스와 과다경합(지하철과는 60%이상, 버스와는 80%이상)노선 증에서 과소노선을 택하여 폐지하도록 하였다. 노선 연장은 버스통행의 불편으로 민원이 야기되는 지역이나 과소문행지역에서 회차지점을 연장하는 등, 단거리노선에 있어서 간선은 50km미만까지, 지선은 30km미만까지 연장하도록 하였다. 노선 변경은 버스간 경합비율이 80%이상으로 승객의 과소가 발생하고, 주변지역의 연계통행이 불편한 지역에 대해 노선변경을 하도록 하였다. 노선 단축은 중복 또는 유사노선이 존재하면서 상습정체 혹은 장기공사(2년이상)로 배차간격이 계획보다 10배이상 초과되는 노선, 차내혼잡도가 B이하이면서 수입금이 1일 대당 20만원이하인 과소노선, 문행거리가 50km이상의 장거리노선, 지하철과 60%이상 혹은 버스와 80%이상의 경합을 벌이는 경합노선 등에 대해서는 노선단축을 하도록 하였다.

이와 같은 버스노선체계 개편 세부기준에 따라, 교통혼잡이 심한 도심지내를 통과하거나 도심에서 회차하는 노선을 대폭 감소하고자 하였고, 버스의 평균 문행거리도 대폭 단축함으로써 왕복 문행시간도 감소하고자 하였다. 또한 골목노선과 지하철과의 경합노선도 크게 감소시키고자 하였다.

그러나 기존 버스업체는 자기의 수익에 조금이라도 영향을 미치는 노선 변경이나 노선 신설에 대해서 극구 반대함으로써 결과적으로는 비수익노선만 폐지되어 전체 노선수만 감소하게 되었다. 반면에 애초에 시도하였던 도심지내 통과 및 회차노선 감소, 증거리노선 감축, 골목노선과 지하철과의 경합노선 감소도 크게 이루어지지 않았다. 1997년 이후로도 매년 버스노선체계 개편이 시도되고 있으나, 개별노선에 대한 업체의 독점적인 운영권 보유로 인해 진척을 보지 못하고 있다.

한편 버스업체에 의한 노선독점권을 배제하고 노선별 수지불균형을 완화하여 특정 버스업체의 적지를 감소시키며 버스운영 관련시설의 공동이용을 통해 합리적인 버스운영을 도모하고자 공동배차제의 시행이 1990년대 중반이후 추진되었다. 그러나 공동배차제를 위한 공동차고지의 확보문제, 버스업체간의 이해관계 등 선행되어야 할 과제들이 많으며, 또한 공동배차제에 따른 공차문행거리의 증가, 공동배차제의 비효율성 등에 대한 문제점으로 인하여 아직까지도 본격적으로 추진되고 있지는 않다.



### ③ 전체 문행대수 및 노선문행회수의 변경

기존업체간 경쟁을 제한하는 또다른 정책은 문행대수 및 노선문행회수변경의 제한이다. 전체 문행대수를 제한하는 총량제의 경우, 1982년부터 서울시의 지침에 의해 증차억제를 목적으로 실시하여 왔다. 도입당시인 1982년에는 서울시의 시내버스 문행대수가 8,290대였으나, 1990년에는 총량제가 상향조정되어 8,720대로 증가하였고, 1997년에는 8,725대를 유지하다가 2000년 2월에 이르러 완전 총량제를 폐지하였다. 이와 같은 버스문행대수의 변화는 1970년대와 1980년대까지만 하여도 대중교통수단으로서 시내버스가 확고한 위치를 차지하고 그 증추적인 역할을 수행해온 시기에는 과다경쟁을 방지하기 위한 수단으로서 작용하여 왔다. 그러나 1980년대 후반부터 1990년대에 들어오면서 지하철노선의 증가와 자가용승용차의 증가로 인해, 버스산업의 쇠퇴와 더불어 시내버스가 그 기능을 점차 상실해 가면서 자연적으로 버스문행대수의 총량제는 그 의미를 잃게된 것으로 사료된다.

기존업체간 경쟁을 제한하는 또다른 정책인 노선별 문행회수 변경제한도 최근에는 다소 완화되어 왔다. 1990년대 중반이후부터는 버스업체의 수익성에 근거한 버스문행의 효율성을 도모하기 위하여 문행회수의 변경에 대해서  $\pm 10\%$ 이내에서 버스업체가 자율적으로 시행할 수 있도록 완화하였다. 그 후, 최근에 들어와서는 더 완화하여  $\pm 30\%$ 이내에서 자율적으로 시행할 수 있도록 추진하고 있다.

### 2) 요금체계 및 수준

우리 나라의 공공요금에 대부분 물가인상의 억제차원 수준에서 엄격한 규제를 받고 있듯이, 시내버스 요금수준도 그러하였다. 그러나 엄격한 규제에도 불구하고 시내버스 요금은 버스업체의 경영악화라는 측면에서 최근에는 매년 요금인상을 시행해 왔다.

1985년 이후의 시내버스 요금인상수준을 소비자물가와 비교하여 살펴보면, <표 2-10>과 같다. 1985년부터 1990년까지는 버스요금 인상이 1988년 한 차례 있었다. 이로 인해 물가상승률을 고려한 실질인상률은 6년동안 도시형버스의 일반인인 경우 평균  $-2.1\%$ , 좌석버스의 경우  $-0.8\%$ 로서, 오히려 버스요금을 인상하지 않았다. 그러나 1990년대에는 버스승객수요의 감소로 요금수준이 해마다 인상되어 크게 증가하였는데, 1991년부터 1998년까지 8년동안의 물가상승률은 연평균  $6.0\%$ 이었으나, 버스요금인상률

<표 2-10> 연도별 시내버스요금 인상율 내역과 소비자물가 변화추이

구 분	소비자물가 (전년비, %)	도 시 형 버 스 요 금									좌석버스요금 (원, %)		
		일반인(원, %)			중고등학생(원, %)			초등학생(원, %)					
		금액	명목	실질	금액	명목	실질	금액	명목	실질	금액	명목	실질
1985	2.3	120	0.0	-2.3	90	0.0	-2.3	60	0.0	-2.3	350	0.0	-2.3
1986	2.8	120	0.0	-2.8	90	0.0	-2.8	60	0.0	-2.8	350	0.0	-2.8
1987	3.1	120	0.0	-3.1	90	0.0	-3.1	60	0.0	-3.1	350	0.0	-3.1
1988	7.1	140	16.7	9.6	120	33.3	26.2	80	33.3	26.2	470	34.3	27.2
1989	5.7	140	0.0	-5.7	120	0.0	-5.7	80	0.0	-5.7	470	0.0	-5.7
1990	8.5	140	0.0	-8.5	120	0.0	-8.5	80	0.0	-8.5	470	0.0	-8.5
1991	9.3	170	21.4	12.1	120	0.0	-9.3	80	0.0	-9.3	470	0.0	-9.3
1992	6.3	210	23.5	17.2	150	25.0	18.7	100	25.0	18.7	500	6.4	0.1
1993	4.8	250	19.0	14.2	180	20.0	15.2	120	20.0	15.2	550	10.0	5.2
1994	6.2	290	16.0	9.8	200	11.1	4.9	140	16.7	10.5	600	9.1	2.9
1995	4.5	340	17.2	12.7	240	20.0	15.5	150	7.1	2.6	700	16.7	12.2
1996	4.9	400	17.6	12.7	270	12.5	7.6	160	6.7	1.8	800	14.3	9.4
1997	4.5	490	7.5	3.0	290	7.4	2.9	170	6.2	1.7	850	6.2	1.7
1998	7.5	500	16.3	8.8	240	17.2	9.7	200	17.6	10.1	1,000	17.6	10.1

\* 버스요금자료 : 서울특별시, 대중교통과 내부자료, \* 물가자료 : 통계청, 「물가연보」, 1998.

은 도시형버스의 일반인인 경우 평균 17.3%, 좌석버스의 경우 평균 10.0%로 나타났다.

한편 우리 나라의 버스요금체계의 경우 장거리와 단거리의 구분이 없는 균일제로 운영되고 있는데 이것은 거리와 관련된 불균형을 초래하여 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 또한 요금지불방법에 있어서는 그 변화과정이 현금제에서 토큰제로, 다시 카드제로 이행해 오고 있으나 요금지불형태는 1회에 한정된 1회요금제로 다양하지 못하기 때문에, 버스이용활성화를 위해서는 보다 다양한 요금정책이 요구된다. 더욱이 버스 이외에도 지하철과 같은 타교통수단이 발달된 상태에서 이들 타교통수단들과의 연계성을 고려한 통합요금제를 현재로서는 실시하고 있지 않으나, 앞으로는 버스와 버스(마을버스 포함), 버스와 지하철 등의 통합요금제를 실시할 필요가 있다.

버스요금과 관련된 최근의 정책으로는 버스토큰제의 폐지와 요금조정원칙의 수립을 들 수 있다. 버스운송에 따른 수입금의 투명성과 객관성 확보를 위해 1999년 11월부터 토큰제를 폐지하였고, 지하철과의 연계성을 고려한 버스카드를 사용하도록 하였다.

그리고 업체의 경영개선과 정부지원 및 물가수준을 고려한 요금을 결정하는 원칙을 수립하였는데, 업체가 경영합리화를 이룩하였을 때에는 비용(업체부담)에서 정부의 지원액을 제외한 수준(물가수준정도)에서 결정하도록 하였다.

### 3) 서비스수준

#### ① 공영차고지의 조성

공동배차제의 시행과 독점적인 노선운영권을 배제하기 위한 여건을 조성하고, 시외곽지역에서의 차고지 확보로 버스업체의 차고지 부족과 주택가 노상박차의 문제를 해소하며, 안정적인 버스운행환경을 조성함으로써 버스업체의 경영개선을 위한 간접지원을 행하고자 공영차고지의 조성이 본격화하였다.

공영차고지는 버스업체의 간접지원 및 경영합리화를 유도하기 위한 기반시설로서 현재, 은평권역, 송파권역, 강동권역, 강서권역, 서초권역, 중랑권역, 구로권역 등의 7개권역에 대해 1996년부터 2002년 말까지 시내버스 공영차고지를 조성하는 계획을 추진하고 있다. 2000년인 금년도 상반기에 은평권역 차고지의 준공·운영계획을 수립중에 있다.

#### ② 버스전용차로

1993년부터 도입되어 운영되고 있는데, 1993년에는 4개소 19.5km에 도입한 후, 계속 증가하여 1999년 말 기준으로 62개구간 226.4km에 이르고 있다. 처음에는 3차선 이상의 구간에서 획일적으로 가로변차로에 도입하였고, 이를 전일제로 운영하였으나 최근에는 피크시간대만 운영하거나 불필요한 구간폐쇄 등 탄력적으로 변화하고 있다. 1999년말 현재, 전일제(06:00~21:00)는 49개구간 182.5km, 시간제(07:00~10:00, 17:00~21:00)는 13개구간 43.9km이며, 중앙차선으로는 천호대로구간에만 운영되고 있다.

#### ③ 버스안내체계시스템의 도입

버스안내체계를 정비하여 시민들이 시내버스 이용에 편리하도록 정보를 제공하는 정책을 실시하였다. 안내체계시스템은 정보이용자의 요구를 수렴하는 안내체계, 정보의 특성과 이용자의 통행흐름을 고려한 안내체계, 경유지 및 목적지 등 통행지의 다양성을 고려한 안내체계, 새로운 전자통신기술을 활용한 안내체계를 도입의 기본방향으로 설정하고 버스도착안내시스템(BIS)의 도입을 추진하고 있다.

#### ④ 버스서비스 다양화정책의 실시

버스서비스를 다양화하기 위한 정책을 실시하기 위하여, 1992년에는 심야버스가 도입되었고, 1996년에는 고급좌석이 신설되었다. 그리고 모든 시내버스의 냉방화로 서비스의 질을 향상시키고자 하였다.

또한 버스차량의 고급화를 통한 이용시민의 탈 맛나는 서비스를 제공하도록 고급화에 소요되는 비용을 시비에서 용자<sup>3)</sup> 지원하는 버스고급화 계획도 추진중에 있다.

#### ⑤ 서비스평가제의 실시

버스환경 악화로 인한 서비스수준의 지속적 하락을 방지하고 시민편의를 도모하기 위해, 1999년 하반기부터 시내버스 전노선에 대해 매년 2회씩 서비스평가제를 실시할 계획을 수립하였으나 현재까지 본격적인 시행은 이루어지지 않고 있다. 서비스평가 자료는 시내버스업체의 구조조정을 위한 기초자료로도 사용할 계획을 추진하고 있다.

## 2. 시내버스 산업정책의 문제점

### 1) 시장진입제한 및 시장내 경쟁제한

#### ① 면허제 : 최저면허대수 제한규정

여객자동차문수사업법에 따라 면허제를 시행함으로써 시내버스산업에 신규면허가 진입하는 것은 매우 어렵게 되어 있다. 이는 기존업체의 경쟁을 둔화시켜 버스산업의 경쟁력을 약화시키는 근본적인 요인으로 작용하고 있다.

#### ② 노선체계 변경 : 노선운영에 관한 독점권 행사로 비효율적 노선체계 유지

수익성과 독점권 유지에만 근거한 노선체계로 인하여 구조적인 문제를 발생시키고 있다. 즉 장거리노선, 골목노선, 도심지 및 특정지역 집중노선, 지하철 경합노선, 수도권 유입통행을 위한 광역버스노선 등에 대한 조정은 미흡한 실정이다. 또한 비수익노선에 대한 불법운행이 계속되고 있는데 이것은 비수익노선에 대한 지원이 없어서 버스업체가 계획된 운행회수를 무시하고 자의적으로 불법운행을 행하고 있는 것으로 사료된다.

3) 용자조건으로는, 대출금리의 경우 도시형버스가 2.0%, 좌석버스가 7.5%(은행수수료 0.5%)이며, 대출기간의 경우 2년거치 3년균등분할상환으로 하고 있다.

한편 노선개편시 이용자를 고려한 노선개편의 시행이 어려운 것은 물론, 서울시 및 버스업체의 이해관계를 설득할 수 있는 합리적 노선개편안의 제시도 이루어지지 못하고 있다. 결국, 기존업체와 일부 경합구간의 노선변경 및 신설이 이루어지지 않아 비 수익노선만 폐선하는 결과를 가져왔고, 따라서 전체적인 노선수는 점차 감소하고 있다.

## 2) 요금체계 및 수준

### ① 균일요금체계 및 환승시의 무할인제도

모든 버스형태에 대해 단순한 균일요금체계를 적용하고 있으며, 현금승차 및 정액권만 존재하고 고정승객을 위한 정기권은 없는 실정이다. 그리고 버스카드의 지하철 이용은 가능하나 버스간 및 지하철과의 환승시 할인혜택이 없기 때문에 정책적 효과의 실효성이 미약한 실정이다.

### ② 매우 높은 요금수준

요금수준은 사후원가보상원칙에 물가상승의 경영외적 요인까지 고려하여 결정하고 있는데, 1990년대 이전까지 버스요금수준을 억제하였으나, 1990년대에는 버스수요의 감소를 보전하기 위해 버스요금을 많이 인상하여 도시형버스 요금이 지하철요금과 동일한 수준에까지 이르게 하였다. 그럼에도 불구하고 현재, 요금수입에 의존할 수밖에 없는 버스업체는 버스수요의 감소와 더불어 적자가 점차 심화되고 있는 실정이다.

## 3) 서비스수준

### ① 공영차고지 : 공영차고지의 불명확한 목적

차고지 부족의 해소를 위하여 공영차고지가 건설되고 있으나, 공영차고지의 건설목적이 불분명하다. 즉 공영차고지의 경우 버스업체를 간접지원하고 경영합리화를 유도하기 위한 기반시설로서 안정적인 버스운행 환경과 버스서비스 수준향상을 도모하고자 하는 것이 그 목적으로, 그 대상은 영세버스업체가 주류를 이룰 것으로 예상하고 있다. 그러나 영세업자라도 이미 차고지를 갖고 있는 업체들이나 공영차고지를 이용한 공동배차를 원할 경우 자신의 차고지로부터 공영차고지까지 이동해야 하는 번거로움이 있다. 이로 인해 완료된 공영차고지가 제대로 활용되지 못할 우려가 있으며, 그렇게 때

문에 시내버스업체의 이해관계와 건설목적에 따른 활용계획이 필요한 실정이다.

② 버스전용차로 : 일부구간에서는 낮은 실효성

버스전용차로의 경우 노선개편과 관련되어 있으나, 종로 및 강남고속터미널 등 일부구간에서는 1시간당 300대이상의 버스가 운행됨으로써 버스전용차로 실시에 따른 효과가 크지 않은 실정이다.

③ 버스서비스 : 서비스유형별 기능의 불분명

도시형, 지역순환, 좌석, 직행좌석, 마을버스가 운행되고 있으나, 수요에 따라 적절한 서비스유형이 제공되지 못하고 있다. 1990년대에는 도시형버스를 좌석버스로 변경하고자 하였으나, 최근에는 다시 좌석버스를 도시형버스로 변경하려는 경향이 많아 좌석버스가 유명무실해지고 있다. 한편 현재로서는 지역순환버스의 기능이 애매한 실정이며, 마을버스를 자치구에서 관리함으로써 많은 문제를 발생시키고 있다.

④ 서비스평가제 : 시내버스서비스 제공에 대한 모니터링체계의 미비

과속·난폭운전 및 불법운행에 대한 모니터링, 운행기록기 부착, BIS시스템 구축을 통한 모니터링 등 최근 서비스평가제의 도입을 위한 모니터링체계를 강화하고자 노력하고 있으나, 아직까지 미비한 실정이다.

### 제3절 구조조정 추진실태 분석

#### 1. 구조조정 추진실태

##### 1) 구조조정의 필요성 및 목적

1990년대 이후 버스승객수요의 감소로 인한 버스업체의 경영악화가 심화되면서 이로 인한 시내버스 서비스수준의 만성적 악화가 되풀이되어 왔다. 이에 따라, 서울시는 시내버스의 개혁과 서비스수준의 제고를 위해 다각적인 노력을 기울여 왔으며, 이러한 노력들 가운데 특히 우선적으로 시행한 것이 1990년대 중반의 장거리노선 축소, 중복노선 배제, 골목노선 정비 등을 포함한 버스노선체계의 개편이었다.

그러나 버스노선체계의 개편시도에도 불구하고 구조적인 시내버스산업의 문제들과 사유화된 노선체계의 경직성들로 인하여, 시내버스 서비스수준은 현저히 개선되지 못

한 채 버스업체들의 경영악화와 이에 따른 서비스수준 저하 등, 새로운 근본적이고 혁신적인 조치가 없는 한 반복적인 악순환을 계속하고 있다.

즉 버스산업의 구조적 측면에서는, 시내버스라는 공공서비스의 민간업체 운영에 따른 역기능으로서 버스업체들은 공공교통체계의 효율성보다는 수익성 위주의 노선을 운영하여 왔고, 이에 따라 수입이 낮은 비수익노선의 운영과 수요가 적은 노선에 대해서는 차량감소에 따른 배치간격의 증가 및 이로 인한 수요감소로 인해 폐선의 단계에 이르는 등, 이용자에게 불편을 초래하는 사례가 많이 발생하고 있다.

또한 사유화된 노선버스체계의 경직성 측면에서는, 버스산업의 구조적인 문제와 맞물려서 버스업체들이 효율성보다는 수익성 위주의 노선을 문행하는 것은 물론 이미 사유화되다시피 한 노선독점권의 유지로 인해, 노선개편을 위한 서울시의 조정에도 불구하고 이에 대한 큰 효과를 거두기 힘든 실정이다. 즉 수익성이 보장되는 도심지 및 특정지역 집중노선, 지하철 경합노선, 수도권 유입통행을 위한 광역버스의 노선 등에 대한 조정은 미흡하여, 좌석버스, 도시형버스 모두 도심집중이 심하고 간선위주의 문행으로 지하철과 경합하는 노선이 많아 일부 노선은 과소화함으로써 수송효율면에서 문제를 발생시키고 있으며, 좌석버스와 도시형버스의 경우 차량형태만 다를 뿐 수행기능의 차이가 없는 노선이 많은 실정이다.

한편 서울시에서는 이와 같은 시내버스를 둘러싼 만성적인 문제점을 해결하고 버스업체의 생산성 향상과 경쟁력 강화를 통한 대시민 시내버스 서비스 개선을 도모하기 위하여 경영이 부실하여 서비스수준이 열악한 버스업체를 퇴출시키는 시내버스 구조조정을 실시하고 있다. 이러한 구조조정의 궁극적인 목적은 버스업체의 규모와 형태를 중소기업형에서 규모의 경제가 있는 대기업형으로 전환하여, 경쟁력을 갖추고 운영비용을 감축시키며 이를 통해 요금인상 요인이 억제될 수 있도록 유도하는 것이다.

이를 위한 정책목표로서는 버스산업 전체적인 목표와 버스업체의 개별적 목표로 나누어 추진하고 있다(<표 2-11> 참조). 버스산업의 목표로는 자율적인 인수합병에 따른 대형화를 통하여 시내버스산업의 시장규모에 맞는 최적의 산업구조를 형성하도록 20개 내외의 업체를 유지하도록 하는 것이며, 개별업체의 목표로는 300대 수준의 문행 규모를 확보하여 생산성향상과 비용절감으로 경쟁력을 확보하도록 하고 대형화를 통해 일부의 적자노선 발생시에도 적자노선을 자체적으로 감당하여 안정적인 버스서비스의 공급이 가능한 교차보조를 활성화하는 것이다.

<표 2-11> 서울시 시내버스 구조조정의 정책목표 및 추진방향

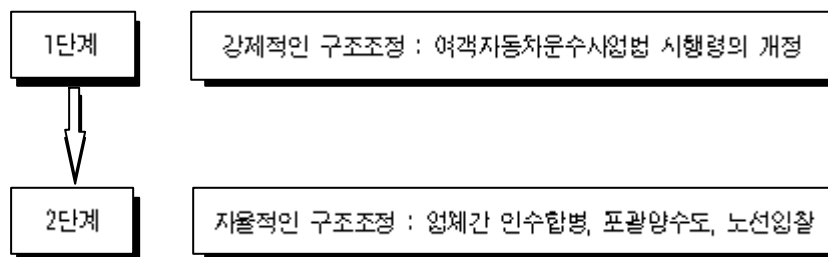
구분	내용
정책목표	○ 버스산업 : 20개내외 업체 유지    ○ 개별업체 : 300대 수준의 운행규모 확보
추진방향	○ 업체간 인수합병(M&A)방식 원칙    ○ 포괄양수도방안 검토 ○ 인수합병 기피시 해당업체의 차고지 매입 후 노선임차 실시

\* 자료 : 서울시 대중교통과, 「대중교통관련(버스) 정책자료집」, 1998.

## 2) 구조조정 방안

서울시의 시내버스 구조조정은 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이, 이미 제1단계로서 강제적인 구조조정을 추진한 상태이다. 1999년 7월 23일에 부도 또는 2년연속 자본잠식업체나 감차등 운행계통의 3회이상 위반업체에 대해 면허취소처분을 행하는 여객자동차운수사업법 시행령을 개정함으로써 강제적인 구조조정을 실시한 것이다. 이와 같은 강제적인 구조조정 결과 2000년에 들어와서 13개업체가 감소하여 73개업체만이 유지되고 있으며, 앞으로는 제2단계인 자율적인 구조조정을 시행하려고 추진중에 있다.

서울시에서는 2단계의 자율적인 구조조정의 기본방향에 있어서, 업체간 자율적 인수합병(M&A)방식을 원칙으로 하되, 기업합병 기피시 일부노선 인수 등 영업양수도 방법도 병행하는 방안을 추진하고 있다. 즉 구조조정을 위한 인수합병은 산업경쟁력을 높이기 위한 기업합병, 영업양도 및 양수 등에 의한 경영질적 혁신으로 합리화를 추구하는 것이며, 기업전체 또는 일부의 합병 및 인수를 통하여 경영권을 확보하는 것이다.



<그림 2-1> 서울시의 시내버스 구조조정 추진과정 단계



이와 같은 인수합병은 첫째로 최적규모를 통하여 운영상의 탄력성 확보효과와 규모의 경제에 의한 문송원가절감 기대효과, 그리고 기업의 대규모화를 통한 단위당 자본비용의 감소효과와 같은 영업 및 채무시너지(상승효과)를 얻을 수 있으며, 둘째로 한 문행노선에서 적자현상이 발생하더라도 타노선의 흑자로 인해 전체적으로는 기업의 성장기반을 마련할 수 있는 위험의 분산과 경영관리의 전문성을 강화할 수 있는 효과를 지니고 있다(<표 2-12> 참조).

<표 2-12> 서울시 구조조정 방안으로서의 인수합병 방법 및 특징

구 분		방 법	특 징
기업 합병		흡수 또는 신설합병으로 기업의 경영권 통합	소멸회사의 권리·의무 포괄적 승계 피인수기업의 부외부채 인수 경쟁력 향상을 위한 시장점유율 확대
기업 인수	영업양수	경영권 전체가 아닌 영업자산 및 부채의 포괄적 인수	부외부채 위험성 전무 주총특별결의, 공정거래위신고
	주식취득	주식의 과반수를 취득하여 경영권 취득(주식양도)	경영개선을 위한 구조조정은 아님

한편 구조조정을 위한 인수합병의 구체적인 방법을 살펴보면, 버스업계의 경영진단을 통하여 우수업체(1군), 경영개선업체(2군), 자본구조개선업체(3군), 경영·자본구조개선업체(4군), 경영부실업체(5군) 등의 5개 기업군으로 분류하고, 이 중 퇴출대상업체를 경영부실업체와 부도업체로 정하여 이들 업체에 대해서는 버스서비스 개선을 위한 재정·금융의 지원을 배제하며, 또한 퇴출대상업체를 합병 혹은 인수할 합병유도업체를 경영평가결과 우수업체로 정하여 기업합병에 필요한 금융혜택을 부여하도록 하고 있다(<표 2-13> 참조).

서울시에서 구상하고 있는 자율적인 구조조정을 통한 인수합병시의 재정적 지원으로는, 차량인수시 1대당 1,000만원의 지원금과 피합병법인의 부채인수액(자산매각 처리 후 잔여부채액) 전액을 융자지원하는 것이며, 지원방법은 연리2%로 2년거치 3년균등 분

<표 2-13> 기업합병 및 인수시의 관련세제

관련세목	과세대상	세율 및 근거	과세부담	합병	인수	자산 양도
법인세	○ 사업연도소득 (양도가-재평가후장부가액)	법인세 제22조 : 16%-28%	양도법인	○	○	○
	○ 청산소득 (양도가-재평가후장부가-법인세등)	법인세 제22조 : 16%-28%	양도법인	○	○	×
법인세 특별부가세	○ 양도차액=양도가-취득가 * 합병은 취득으로 인정	법인세 제55조의 2, 4 : 20%	양도법인	×	○	○
소득세	○ 의제배당소득 (합병양도시 자기자본기준)	소득세법 제17조, 제55조 : 10%-40%	양도법인주주	○	×	×
취득세	○ 취득가액	지방세법 제112조 : 2%	양도법인	×	○	○
농특세	○ 법인세 감면액	농특세 제5조 : 20%	양도법인	×	○	○
	○ 소득세 감면액	20%	양도법인주주	×	○	○
	○ 취득세, 등록세 감면액	20%	양수법인	×	○	○
	○ 취득세액	10%	양수법인	×	○	○
교육세	○ 등록세액	교육세 제1조 : 20%	양도법인	×	○	○
주민세	○ 법인세할 주민세	지방세법 제176조 : 각	양도법인	○	○	○
	○ 소득세할 주민세	10%	양도법인주주	○	○	○
재평가세	○ 재평가차액-이월결손금	자산재평가법 제12-제13 조 : 3%	재평가법인	○	○	○
등록세	○ 부동산	지방세법 제131조 : 5%	양수법인	×	○	○
	○ 차량	지방세법제132조2 : 2%				
부가가치세	○ 부동산 ○ 차량	부가세법 제14조 : 10%	양도법인	×	×	○

\* 자료 : 서울시 대중교통과, 전계서.

할상환 음차지원이다. 또한 차고지에 대한 도시계획시설 해제 및 차고지 매입후 임대  
를 계획하고 있다. 인수합병을 추진하는 업체에 한하여 차고지로서의 기능유지가 불  
필요한 차고지에 대해서는 도시계획시설을 해제하여 차고지의 매각대금으로 해결할 수  
있도록 조치하도록 하고 있으며, 차고지로서의 기능유지가 필요한 차고지에 대해서는  
시에서 차고지를 매입하고 매입차고지를 인수업체에 임대하는 방안을 추진중이다.

### 3) 서울시의 구조조정 추진경위

시내버스 구조조정을 위한 서울시에서의 추진경위를 살펴보면 <표 2-14>와 같다.

먼저, 서울시에서는 1998년 9월에 도시교통정책심의소위원회 제3차 회의에서 구조조정방안, 즉 인수합병 방식(M&A), 자산부채이전 방식(P&A), 업계가 요구하는 영업권 이전, 경영 및 서비스 부실업체의 면허취소 방식 등에 대하여 논의하였다. 1998년 11월에는 버스정책시민위원회에서 부실업체의 면허취소를 주 내용으로 하는 구조조정계획안을 서울시방침으로 결정하였다. 그리고 1999년 2월에는 서울시 시내버스 구조조정 추진세미나를 개최하여 전문가와 시민들, 버스업체의 의견을 수렴하였다.

1999년 7월에는 여객자동차운수사업법 시행령을 개정하여 부도 또는 2년연속 자본잠식을 하고 감차등 운행계통 3회이상을 위반한 업체에 대해서는 운송사업면허를 취소하도록 하였다. 1999년 10월에는 시내버스노사정위원회를 개최하고 면허취소업체의 노선을 운행할 업체를 선정하기 위한 필수 및 임의기준을 마련하였고, 삼원여객 등 5

<표 2-14> 서울시의 시내버스 구조조정 추진경위

추진일자	추진내용
1998년 9월	인수합병, 자산부채이전, 영업권이전, 부실업체 면허취소 등 구조조정방안 검토
1998년 10월	부실업체의 사업면허취소 결정 및 구조조정에 대한 법률제정 등 여건미련에 합의
1998년 11월	면허취소를 주내용으로 하는 구조조정계획안을 서울시 방침으로 결정
1999년 2월	서울시 시내버스 구조조정 추진세미나 개최
1999년 7월	여객자동차운수사업법 시행령을 개정하여 부도 또는 2년연속 자본잠식 및 운행계통 3회이상 위반업체에 대해 운송사업면허를 취소
1999년 9월	총 23개의 경영부실업체에 경영개선 기회를 부여하여 14개업체가 경영개선 실시
1999년 10월	면허취소업체의 노선을 운행할 업체선정을 위한 필수 및 임의기준을 마련하고, 5개 업체를 면허취소업체로 선정
1999년 11월	면허취소대상업체의 노선을 운행할 운행희망업체를 공모
1999년 12월	공모된 운행희망업체 중 우선형의대상업체를 선정하고 관련 합동회의 개최
2000년 2월	2차 면허취소업체 선정

\* 자료 : 서울시 대중교통과, 내부자료.

개업체를 제1차 면허취소업체로 선정하였다. 그리고 2000년 2월에는 시내버스노사정 위원회를 개최하여 광명문수, 신촌문수를 제2차 면허취소(예정)업체로 선정하였다.

한편 이와 같은 시내버스산업의 구조조정으로 인해 1999년 86개업체이었던 것이 2000년 6월 현재까지 73개업체로 불과 5개월 정도만에 13개업체가 줄어들어 15.1%의 감소를 가져왔다. 노선수도 5개노선이 줄어들어 13.5%의 감소를 가져왔으며, 차량운행대수도 920대에서 813대로 107대가 줄어 11.7%의 감소를 가져왔다.

## 2. 구조조정의 문제점

이미 설명한 바와 같이, 서울시에서 추진하고자 하는 시내버스 구조조정은 규모와 형태를 중소기업형에서 규모의 경제가 있는 대기업형으로 전환하여 경쟁력을 갖추고, 대형화를 통해 일부의 적자노선 발생시에도 적자노선을 자체적으로 감당하여 안정적인 버스서비스의 공급이 가능한 교차보조를 활성화하자는 것으로, 이를 강제적인 구조조정과 자율적인 구조조정의 2단계로 나누어 시행하려고 하고 있다.

현재까지는 부도업체 및 자본잠식업체를 중심으로 1단계의 강제적인 구조조정을 진행해 오고 있는데, 서울시의 구조조정 방안에 대한 문제점을 분석해 보면 다음과 같다.

### 1) 버스산업내의 경쟁부재 문제

재화나 서비스를 제공함에 있어서 자원배분의 가장 효율적인 성과를 초래할 수 있는 것은 경쟁원리이다. 즉 시장이나 산업내에서 의도적인 진입규제가 행해지지 않는 한은 기존기업은 경쟁을 통해 끊임없이 신규기업에 의한 시장진입 위협을 받게 됨으로써 재화나 서비스 제공에 있어서 보다 적극적으로 자원배분의 효율성을 발휘한다.<sup>4)</sup>

이미 설명한 바와 같이, 서울시의 구조조정은 버스업계의 경영진단을 통해 기존의 버스업체를 5개의 기업군으로 나누고 이들 중 경영부실업체와 부도업체의 퇴출업체를 정하여 우수업체에 인수합병한다는 것이 기본적 골격이다. 그래서 기존업체 중 부실

4) 비록 시장내에 규모의 경제가 존재한다 하더라도, 규제완화를 통해 산업내의 진입과 퇴출에 비용이 거의 들어가지 않는다면 기존기업은 독과점화할 수 없고 신규기업들로 하여금 경쟁할 수밖에 없는데, 이러한 시장을 경쟁가능시장(Contestable Market)이라고 한다.

기업만을 퇴출하는 방식으로 구조조정을 진행하고 있다. 여기에는 시장을 가장 효율적으로 형성할 수 있는 경쟁원리가 배제되어 있다. 즉 신규업체의 진입에 따른 경쟁의 도입을 통해 기존업체와 신규업체간의 경쟁을 유발함으로써 버스서비스의 질적 향상을 도모하려는 의도는 전혀 이루어지지 않고 있다. 또한 기존업체간의 경쟁을 유발하여 버스서비스의 질적 향상을 도모할 수 있는 방안도 고려되어 있지 않아 기존업체간의 경쟁도 극히 제한적일 수밖에 없다.

이와 같이 경쟁이 배제된 구조조정 방식은, 한 번은 우수업체로 선정되었다 하더라도 노선의 독점적 사유화가 이루어진 현 상태에서 다음 번에는 경영이 악화될 수 있는 불안정한 상태에 있을 수 있으며, 따라서 경쟁이 배제된 인수합병(M&A)방식은 버스산업의 건실화를 꾀하는데 한계성을 지니고 있다. 외국의 경우도 수익노선에 대하여 경쟁원리를 도입하는 것은 물론 비수익노선에 대해서도 경쟁원리에 따른 노선입찰제 등을 시행하고 있다.

## 2) 규모의 경제성 문제

현재 진행중인 구조조정 방안의 또다른 측면은, 우수업체로 하여금 퇴출업체의 인수합병을 통해 대형화함으로써 비수익노선의 버스서비스 제공을 교차보조하도록 하는 것이다. 즉 버스업체의 대형화를 통한 규모의 경제를 형성함으로써 수익노선에서의 이윤으로 비수익노선의 손실을 보전해 주자는 것이다.

그러나 버스업체의 규모의 경제성에 대한 명확한 이론적 근거는 없다. 서울시의 경우, 1997년 7월에 발표한 시내버스 개혁 종합대책에서 구조조정을 위한 버스산업 규모의 경제성 확보에 대한 분석결과를 통해 개별업체 300대 수준의 문행규모와 버스산업에서 20개 내외의 업체를 유지할 경우 규모의 경제가 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 그 간 여러 차례 버스회사에 있어서 규모의 경제성에 관한 연구가 있어 왔으나, 분석하는 관점과 사용변수에 따라서 상이한 결론이 나왔다.

이처럼 규모에 대한 경제성 여부는 아직 명확치 않으며, 더욱이 그 규모면에서 산업내의 업체수를 어느 정도로 유지하고 또한 한 업체의 버스보유대수를 어느 정도로 확보할 것인가 하는 것에 대한 것은 구조조정에 앞서 또다른 연구를 필요로 한다.

버스산업내의 업체대형화만을 강조하여 규모의 경제성만을 추구할 경우, 버스노선

의 독점적 사유화가 진행된 현 상태에서 자칫잘못 하다가는 업체의 대형화에 따른 산업내의 독과점화가 진행되고, 이에 따라 버스업체들의 공공서비스제공이라는 측면을 중요시하기 보다는 수익성에 근거한 독과점적 이윤추구에 더 치중할 수 있어서, 오히려 비수익노선의 버스서비스제공 문제를 근본적으로 해결할 수 없다.

### 3) 자율적인 구조조정 추진상의 문제

대형화를 추진하기 위한 현행 구조조정 방안은 지나치게 자율적인 인수합병에만 의존하고 있다. 그러나 자율적인 구조조정의 추진은 다음과 같은 문제점들을 발생시킬 수 있다. 첫째로, 인수합병에 따른 조세부담의 문제이다. 즉 조세부담을 어떻게 처리할 것인가 하는 것이 자율적인 구조조정을 위한 하나의 관건이라 할 수 있다. 둘째로, 사업자의 자발적인 추진의지가 부족한 점이다. 인수합병은 사업자간 자발적인 참여의지가 중요하나, 자발적인 참여가 미흡하여 특단의 지원책이 없는 상태에서 인수합병을 유도하는 것은 시행상의 많은 문제점을 발생시킬 수 있다. 셋째로, 인수대상업체의 경우 과도한 부채를 지고 있어서 이에 대한 부담이 크다는 점이다.

현재 자율적인 구조조정을 유도하고 있으나, 비수익노선에 대한 신규진입업체나 인수업체가 나타나질 않아서 폐선되는 경우가 많다. 버스서비스는 분명히 외부경제효과를 발생시킨다. 그렇기 때문에, 비수익노선의 운영에 대한 세제지원이나 보조금의 지급이 있어야만 한다.

## 第Ⅲ章 장래 시내버스 위상의 재정립

제 1 절 외국정책의 고찰

제 2 절 운영철학

제 3 절 운영체계 및 기능

제 4 절 운영주체

## 제3장 장래 시내버스 위상의 재정립

### 제1절 외국정책의 고찰

1950년대 이후 외국의 많은 도시들이 버스사업의 수익성에 근거한 상업주의 문명에 어려움을 겪기 시작하였다. 그 요인으로는 시기적으로 자가용승용차의 대중화에 따른 승객수요 감소로 인해 수입이 감소하였고, 소득증가로 인한 인건비의 상승으로 문송비용도 증가한 것을 들 수 있다. 즉 시내버스의 승객수요 감소로 인한 수입감소에 있어서는 자가용승용차의 보급증대로 인해 도로정체 현상이 나타났고 이에 따라 시내버스의 교통시간을 장시간화하여 정시성마저 지키지 못함으로써 다른 교통수단과의 경쟁력을 더욱 불리하게 하여 수요이탈을 가져와 수입이 감소하게 되었다. 또한 인건비의 상승에 의한 문송비용의 증가에 있어서는 업무의 단순성과 저생산성 등 노동집약적인 산업특성으로 인해 다른 업종에 비해 낮은 근로자 임금이 교통악화에 따른 업무의 난이도 증가와 종사자에 대한 일반적 평가절하 현상과 결합되면서 취업을 기피하는 문전자들이 늘어나 임금수준이 계속적으로 증가하게 되었다.

이와 같은 외국 선진국에서의 현상은 1990년대에 들어오면서 우리 나라의 버스산업에서 나타나는 현상과 동일하다고 볼 수 있는데, 이러한 외국 도시들의 버스산업에 대한 정책들을 살펴보고 이를 통해 얻을 수 있는 시사점들을 정리해 보면 다음과 같다.<sup>5)</sup>

#### 1. 버스운영주체

버스의 운영주체에 관해서는 대략 다음과 같은 과정을 거쳐오고 있다.<sup>6)</sup> 버스산업의 초기라 할 수 있는 1930년대 이전까지는 민영시기로서 순조로운 버스산업의 확장과 경영수지로 정부의 개입이 필요치 않았다. 따라서 시내버스 공영제에 대한 이론은 미세하였고 다만, 교전경제이론을 바탕으로 독점화에 대해서만 정부가 간섭하였다.

그러나 1930년대에 접어들면서 대공황에 따른 정부경제계획 증대와 버스산업의 과

5) 외국 주요 대도시의 보다 구체적인 시내버스 정책사례에 관해서는 부록을 참조할 것.

6) 한종학, 「인천광역시 시내버스 운영체계 개선방안」, 인천발전연구원, 1998.



당경쟁, 서비스저하 등으로 정부의 개입을 불러들였고, 그 뒤 자가용승용차의 대중화로 버스의 승객수요 감소와 사양산업 추세, 도시교통으로서의 비효율성 증가 등으로 인해 1970년대까지 버스의 공영화가 강세를 띠고 정책적 실현을 가져왔다.

그 후, 공영기업의 적자가증과 재정보조 증대현상이 심화되고 경제침체 국면에서 정부의 산업개입에 대한 반성이 표면화되면서 1980년대부터는 버스의 민영화로 회귀하자는 주장도 일고 있으며, 일부 국가에서는 정책실현도 이루어졌다.

현재의 버스운영주체에 대해서는 <표 3-1>에서 보는 바와 같이, 프랑스 파리가 민영과 공영의 혼합형식으로 이루어지고 있으며, 미국의 뉴욕, 시애틀을 비롯한 거의 대부분의 도시에서는 공영으로 버스서비스를 제공하고 있고, 런던, 홍콩, 싱가포르, 브라질 꾸리티바시 등은 민영으로 운영되고 있다.

영국 런던의 경우, 민영화하여 수익노선에 대해서는 자유경쟁체제를 유지하면서, 비수익노선에 대해서는 노선입찰제를 실시하고 있다. 미국 뉴욕의 경우, 대중교통의 대부분은 직영체제로 운영되지만 극히 일부는 운영계약제의 형태로 실시되고 있으며, 공영으로 운영하는 것보다 민간회사에 재정적 지원을 해주는 것이 더 효과적이라는 분석 결과가 나오고 있는 실정이다. 일본 동경의 경우도 미국과 비슷한 이유로 버스의 공영화를 기피하고 있는 것이 현실이다. 따라서 시내버스의 운영주체면에 있어서 버스의 공영화가 곧 대중교통의 활성화를 의미하는 것이 아니며, 공영화가 사안을 더 복잡하게 만들고 인플레이션을 더욱 촉진할 수 있는 가능성도 있기 때문에, 운영주체는 민영으로 하되, 민영화의 단점을 보완하는 수준에서 합리적인 대안들이 보조적으로 행해져야 할 것으로 사료된다.

<표 3-1> 외국의 시내버스 운영주체 및 보조금 현황

구 분	한국	런던	파리	뉴욕	꾸리티바
운 영 주 체	민영	민영	민·공영	공영	민영
보조금 및 기타의존도(%)	-	26.2	55.2	52.5	15.0

\* 자료 : 노승만, 「버스운영체계 합리화 방안」, 강원개발연구원, 1997. 11.

## 2. 재정적 지원정책

외국의 버스산업에 대한 정부의 재정적 보조는 정도의 차이는 있으나, 어떤 형태이든 지원을 불가피한 것으로 받아들여지고 있다. 즉 시내버스에 대해서 세계 대부분의 도시에서 보조금 규모의 차이<sup>7)</sup>는 있으나 보조가 시행되고 있다. 영국 런던, 미국 뉴욕과 시애틀, 프랑스 파리에서는 직접적 재정보조형식을 취하고 있고, 홍콩은 간접보조, 싱가포르 정부는 정부지원 없이 운영되고 있다.

이와 같은 정부의 재정적 보조와 관련하여, 선진국에서도 버스산업에 대한 재정보조는 대중교통운영에 대한 정부의 재정적 지원규모가 증가하면서 많은 어려움에 직면하고 있다. 특히, 미국은 1960년대의 공영화 이후 버스산업에 대한 재정보조가 계속 증가하고 있지만 이용자수는 현재나 40년전이나 거의 같은 수준에 있는 실정이고, 유럽의 주요 도시들은 현실적으로 대중교통에 제공하는 보조금이 너무 과중하여 재원조달에 많은 애로를 겪고 있는 실정이다. 더욱이, 이와 관련하여 미국과 유럽에서 대중교통에 대한 보조금을 삭감하였으나, 그 후 서비스수준의 하락과 대중교통의 이용률이 낮아진 경험을 갖고 있으며, 이에 따라 서비스수준의 유지를 위해서는 체계적이고 지속적인 정부지원이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

## 3. 규제완화를 통한 개방정책

버스산업의 규제완화를 통한 개방정책은 버스가 처한 수익성에 따른 상업주의의 운영위기 현상과 재정부담 증대 등의 문제해결을 위해, 버스의 공공성에 의한 형평성의 증진보다는 재정지출의 감축을 선택하는 전략으로 볼 수 있다. 이것은 버스시장에 대한 진출입, 서비스형태, 요금수준 등에 관한 규제를 대폭 완화하여 민간기업에 의한 버스서비스를 확충하자는 의미가 내포되어 있다. 물론 비수익노선과 같이 민영으로 수익성에 따른 효율성의 운영이 불가능한 노선에 대해서는 재정보조를 행하게 된다.

이러한 정책은 세계 다수의 공영버스 운영도시에서 민영버스의 서비스망을 정책적으로 증대시켜 재정보조금액을 줄여나가는 정책형태로 시도되었으며, 1962년의 아르헨티나 브에노스아이레스가 막대한 재정적자 부담 때문에 공영버스를 민영화한 사례나

7) 재정보조규모의 차이는 선진국과 후진국의 차이에서 발생한 것이 아니라, 시내버스정책의 차이에 기인한 것이다.

최근의 영국의 버스 민영화정책 사례가 좋은 예라고 할 수 있다.

한편, 시내버스의 요금체계에 있어서는 외국 대부분의 도시에서 균일요금과 구간요금을 병행하여 실시하고 있으며, 지하철과의 환승요금제도 실시하고 있다.

## 제2절 운영철학

국가나 정부가 공공서비스를 제공함에 있어서, 분배측면의 형평성에 역점을 두고 정책을 시행할 것이냐 아니면 수익측면의 효율성에 역점을 두고 정책을 시행할 것이냐 하는 것은 해당서비스를 둘러싼 산업환경여건이 어떠하느냐에 따라 달라질 수 있다.

서울시의 시내버스산업은 1980년대까지만 하여도 수송분담율이 50%이상을 차지하는 중요한 교통수단으로서 대중교통의 증추적 역할을 수행해 왔다. 그러므로 이 시대만 하여도 시내버스정책의 중요한 관심은 승객수요의 충분한 확보하에서 버스서비스의 원활한 공급을 어떻게 충족시킬 수 있는가 하는 것이었다.

다시말해, 이 시기에는 대중교통수단으로서의 공공서비스 제공이라는 형평성의 문제는 첫째로 도시규모가 지금에 비해 충분히 작았고 또한 도로투자가 충분히 이루어지지 못해 한정된 간선도로 위주의 도시인프라를 중심으로 버스서비스가 공급되었으며, 둘째로 도시내에서 교통수단선택의 여지가 없이 버스중심으로 공공서비스가 제공됨으로써 버스의 승객수요가 많아서 그다지 문제가 되지 않았던 반면, 민간업체에 의해 제공되는 버스서비스가 얼마만큼 효율성을 달성하여 버스업체들로 하여금 충분한 버스서비스를 제공하게 할 수 있는가 하는 효율성의 문제가 주 관심이 되었다. 물론 이러한 효율성의 문제는 버스업체들의 수익성에 근거한 것으로서, 국토이용이나 신도시개발 등으로 인한 대중교통수요의 증가와 더불어 버스노선 확충을 위한 기존 버스업체들의 노선사유화에 따른 연장노선, 장거리노선, 굴곡노선 등의 문제들을 발생시키게 되었다.

결국, 1980년대까지만 하여도 대중교통에서 버스가 차지하는 비중이 월등히 높음으로써 충분한 버스승객수요의 확보로 말미암아, 공공서비스의 제공이라는 이용자측면의 형평성보다는 민간업체의 버스서비스 공급확보라는 버스업체의 수익성에 근거한 효율성을 더 중요시하여 왔다.

그러나 1990년대에 들어오면서 2기 지하철의 지속적인 개통과 자가용승용차의 꾸준한 증가 등으로 인해 시내버스의 분담률이 30%미만으로 낮아졌고, 도로혼잡 등 시내버스 운행을 둘러싼 환경악화로 정시성 및 효율성이 떨어져 점차 대중교통으로서의 중추적 역할도 지하철에 밀려나면서, 시내버스 승객수요의 감소로 인한 버스업체의 경영악화가 심화되고 이로 인해 비수익노선의 운행정기피와 같은 시내버스 서비스수준의 만성적 악화로 연결되었다.

1990년대 이후 점차 시내버스 정책의 주요 관심은 버스승객수요의 확보를 위한 버스서비스의 질적 향상과 버스산업의 활성화 등으로 옮겨지게 되었으며, 이를 위해 장거리노선의 축소, 중복노선의 배제, 골목노선의 정비 등과 같은 시내버스의 정시성 및 공공성 확보를 위한 사유화된 노선체계의 개편을 실시하였다. 그리고 이와 더불어, 만성적 서비스수준의 악화를 초래하는 부도업체나 자본잠식업체 등의 퇴출과 같은 시내버스산업의 경영합리화를 위한 버스산업의 구조조정을 실시하기에 이르렀다.

이러한 시내버스의 구조조정은 시내버스정책의 관심범위를 버스업체의 경영합리화를 위한 효율성의 문제뿐만 아니라 공공서비스의 제공이라는 형평성의 문제까지로 확대시킨 것이라 할 수 있다. 즉 비수익노선의 폐지와 같은 문제들이 발생함으로써 당연히 해당노선의 버스서비스를 제공받아야 할 시민들이 공공서비스로서의 버스서비스를 제공받지 못하는 형평성의 문제를 발생시키게 되었으며, 아울러 이러한 비수익노선의 폐지라는 것이 결과적으로는 버스업체의 경영악화와 같은 수익성에 근거한 효율성을 달성하지 못하는데서 오는 것이라는 효율성의 문제로부터 야기되었다는 측면에서 형평성의 문제와 효율성의 문제를 함께 다루지 않으면 안되는 실정에 이르게 되었다.

외국의 경우, 버스산업의 규제완화를 통한 개방정책의 실시를 통해 버스가 처한 수익성에 따른 상업주의의 위기현상을 극복하려고 하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 비수익노선과 같이 민영으로 해서도 수익성에 따른 효율성의 문영이 불가능한 노선에 대해서는 공적재정보조를 행함으로써 버스서비스의 공공성에 근거한 형평성문제를 해결하고자 시도하고 있다.

앞으로는, 버스의 승객수요가 점차적으로 줄어드는 상황하에서 버스업체의 효율성만을 추구하려는 것은 버스산업을 더욱 침체로 몰아넣을 것이다. 따라서 타교통수단과 연계를 고려하는 가운데, 버스업체의 효율성과 공공서비스로서의 형평성까지를 생각하는 시내버스체계를 형성해야 할 것이다.

### 제3절 운영체계 및 기능

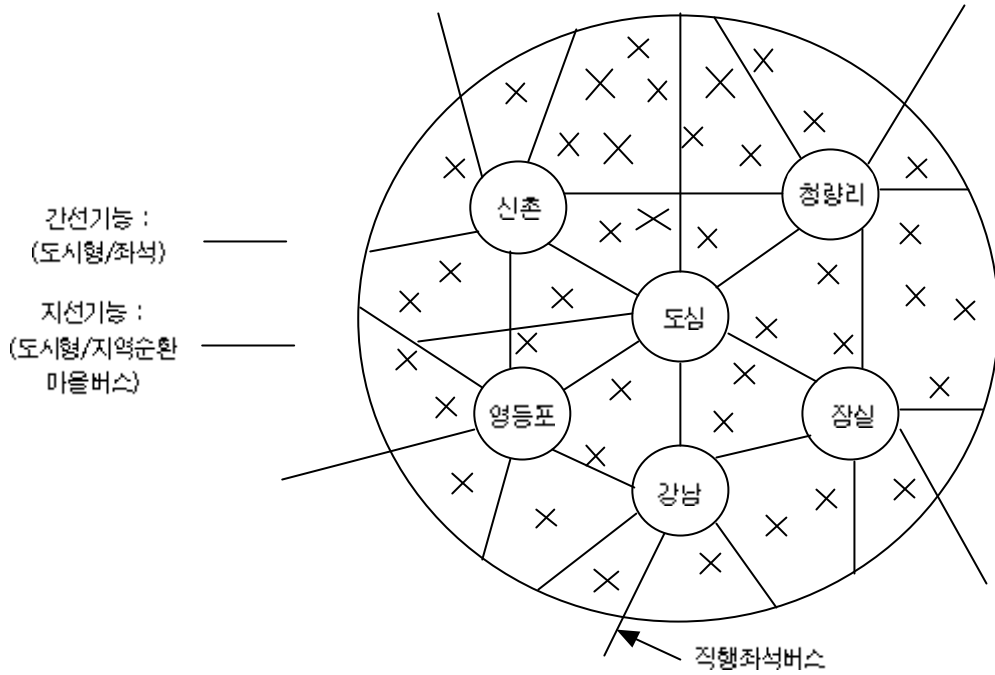
1990년대까지는 시내버스가 월등한 수송분담율을 차지하는 중심적 대중교통수단으로 그 역할을 수행함으로써, 시내버스는 간선 및 보조간선을 중심으로 하는 일원적 운영체계에 의해 버스서비스를 제공하는 증추적 역할을 수행해 왔다.

그러나 1990년대 이후, 교통혼잡에 따른 시내버스의 정시성 및 장거리노선의 문제, 수송분담율이 가장 높은 지하철과의 연계성 문제, 마을버스의 등장 등과 같은 시내버스를 둘러싼 교통여건 변화의 복합적인 요인들이 작용하면서, 시내버스를 유형별 및 기능별로 나누어 간선기능과 지선기능의 이원적 분류에 의해 버스서비스를 제공하지 않으면 안되게 되었다. 더욱이 2기 지하철의 지속적인 개통과 함께 시내버스 노선의 지하철과 경합구간이 증가함으로써 시내버스의 수송수요가 감소하고 비수익노선의 증가를 초래하여 버스업체의 운송수지 적자로 인한 경영악화를 발생시키게 되었는데, 버스업체의 경영개선을 위해서라도 버스운영의 이원적 체계를 필요로 하게 되었다.

따라서 서울시에서 버스산업의 활성화와 지속적인 발전의 유지, 장거리노선의 개선과 골목노선의 조정 등 시내버스의 문제점을 해결하기 위해서는, 지하철과의 경합이 아닌 상호보완적 기능을 추구해야 하며, 또한 버스유형 및 기능에 맞도록 시내버스의 간선기능과 지선기능의 이원적 체계를 유지해야 하는 것은 필연적이라 할 수 있다.

시내버스의 이원적 체계에 의한 간선기능 및 지선기능을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 도시의 구분을 그 기능에 따라 도심부, 중간지역, 외곽지역으로 나누어 보면, 도심부는 상업 및 업무기능이 집중되어 주간활동이 중심이 되는 지역이며, 중간지역은 도심부와 시경계의 중간지역으로 부도심권을 포함한 상업 및 주거지역 등이 있는 지역이고, 시외곽지역은 인근의 신도시나 위성도시들을 포함하여 시경계를 넘는 지역이다. 이러한 지역적 구분에 의한 도시의 공간적 구조와 버스기능의 이원적 체계를 조합해 보면 <그림 3-1>에서와 같이 나타낼 수 있다.

다음으로 버스기능의 이원적 체계에 따른 간선기능과 지선기능 버스의 특징을 살펴보면 <표 3-2>와 같다. 간선기능의 버스는 주로 주거지에서 도심, 부도심, 주요 환승지점을 직접 연결하는 장거리기능을 수행하고, 지하철이 운행하지 않는 주요 교통축 및 지역과 지하철이 운행하는 구간이라도 지하철만으로는 수송능력이 부족하여 버스의



<그림 3-1> 도시공간에서의 버스기능의 이원적 체계

<표 3-2> 버스기능의 이원적 체계에 따른 간선기능버스와 지선기능버스의 분류

구분	간선기능의 버스	지선기능의 버스
기능	간선도로 운행으로 신속성 확보	간선교통수단(지하철 및 간선버스)에 대한 연계기능
노선분포	도심, 부도심과 생활중심지 연결	지역내 통행발생지점과 생활권 중심지 연결
운행거리	중·장거리	중·단거리
운행지역	지역간(2~4개 교통권역 운행)	지역내(1~2개 교통권역 운행)
도로조건	간선도로 위주	정분산도로 위주
배차간격	상대적으로 길다	대부분이 짧다
노선굴곡	기, 중점 일부를 제외한 경유지 구간은 직선화	이용수요에 따른 굴곡허용 (순환개념)
정류장간격	800m내외(신속성 위주)	400m내외(접근성 위주)

\* 자료 : 서울특별시, 「 시내버스 개혁 종합대책 », 1997. 7.

운행을 필요로 하는 지역에서 지하철의 대체기능을 수행하며, 또한 간선도로 및 보조 간선도로의 문행으로 신속성을 확보하는 기능을 수행한다. 이러한 간선기능의 담당하는 버스로는 좌석버스와 상당부분의 도시형버스가 있다.

반면 지선기능의 버스는 주거지에서 인접 지하철 및 지역 생활중심지와의 연계를 강화하고, 간선기능의 버스와 지하철을 연계하며, 집분산도로 위주의 문행으로 접근성을 확보하는 기능을 주로 하는 것으로서 이러한 지선기능을 담당하는 버스로는 일부의 도시형버스, 지역순환버스와 마을버스가 있다. 일부 도시형버스 및 지역순환버스는 주거지역에서 지역생활 중심지, 지하철역, 간선버스와 연계되는 중·단거리의 기능을 수행하는 버스이다. 또한 마을버스는 도로망 구조, 승객밀도 등으로 순환버스 문행이 어려운 주거지역, 아파트단지 등의 통행발생지역과 시내버스 혹은 지하철을 연결하는 기능을 수행하며, 집분산도로 및 생활도로의 문행으로 접근성을 확보하는 기능을 한다.

그 외에도 서울시에서는 간선기능을 수행하는 버스로서 일산, 분당, 수서 등의 신도시로 혹은 의정부시, 안양시 등 기존도시로부터 서울의 도심부나 서울의 부도심권 혹은 주요 지하철역까지 접근하는 직행좌석버스와 일부 도시형버스가 있다.

그런데 이들 버스들이 간선기능 및 지선기능의 이원적 문행체계를 유지함에 있어서 나타나는 문제점들은 다음과 같은 것이 있다.

우선 각 기능별 버스유형에 있어서의 역할 및 기능이 중복되어 차별화가 이루어지고 있지 않다는 점이다. 가령 간선기능을 수행하는 좌석버스와 도시형버스를 비교해 보면, 차량의 고급화, 노선문행의 차별화 등으로 인해 좌석버스와 도시형버스의 기능과 역할이 구분되어질 수 있는데, 최근에는 도시형버스도 신규차량인 경우 냉난방시설이 갖추어져 있어 고급화하는 경향이 있으며, 또한 도시형버스나 좌석버스의 문행노선이 거의 차이없이 동일노선인 경우가 많기 때문에 시민들이 비싼요금의 좌석버스를 기피하고 도시형버스를 이용하게 되어 좌석버스에서 도시형버스로 변경하는 경우가 많다.

지선기능을 수행하는 지역순환버스와 마을버스를 비교해 보면, 지역순환성과 단거리 접근성으로 두 가지를 구분할 수 있는데, 마을버스의 노선확장과 순환기능의 추가로 인하여 지역순환버스와의 구분이 애매해지면서 지역순환버스의 기능이 상실되어 점차 마을버스에게 그 기능과 역할을 넘겨주고 있다. 따라서 이제는 지하철과의 연계기능강화를 목적으로 접근성을 향상시키기 위한 마을버스의 기능과 지역의 순환성을 제고시키기 위한 지역순환버스의 기능을 명확히 구분할 필요가 있다.

또한 마을버스의 사업영역이 단순히 간선교통까지의 단거리 접근성에서 지역순환까지로 운행범위가 확대되면서 지선기능에서의 증추적 역할을 마을버스가 담당하게 되어, 버스업체들은 주로 간선기능 위주로 도심부까지 버스서비스를 제공하는 형태를 취함으로써 버스간에 있어서의 지선기능과 간선기능의 연계성이 미비하다는 점이다.

가령 생활권 중심지로부터 간선교통까지의 접근에 필요한 지선기능을 수행하는 마을버스의 경우, 주로 지하철과의 연계성을 고려한 것으로 간선기능 버스와의 연계성이 미약하다. 또한 각 생활권 중심지에서의 지선기능의 마을버스 운행과는 달리, 도심부내에서는 지역순환 및 마을버스와 같은 지선기능이 미약하여 간선도로와 보조간선도로의 연계적 기능이 취약하다. 따라서 도심부는 간선기능은 탁월하나 지선기능이 미약하여 네트워크 차원에서 지하철환승이나 버스환승이 증가하는 등 도심부내에서의 이동성 및 접근성을 위한 대중교통이용에 많은 불편을 초래하고 있다. 즉, 서울시 도심부의 경우, 버스들이 도심을 통과하거나 혹은 신도시나 부도심권으로부터 온 버스들이 회차하는 형태로 운영되고 있다. 따라서, 도심부내에서의 이동성 및 접근성을 위한 연계성은 매우 취약한 상태이다.

그러므로 시내버스 구조조정 이후 버스업체의 대형화를 전제로 하여 볼 때, 이와 같은 문제점들을 해결하고 공공성이 강조된 버스서비스 제공의 형평성과 수익성이 강조된 버스업체 운영의 효율성을 모두 추구하기 위해서는, 버스운영에 있어서 간선기능 및 지선기능에 의한 이원적 체계를 유지하되 다음과 같은 점들을 고려해야 할 것이다.

첫째, 간선기능은 시내버스 구조조정으로 인해 대형화된 버스업체를 중심으로 한 좌석버스나 도시형버스에 맡기되, 위에서 언급한 문제점들을 보완하기 위해 좌석버스와 도시형버스의 기능과 역할을 명확히 하고 좌석버스의 활성화를 위해 고급화된 차별화를 실시한다.

둘째, 지선기능은 버스업체를 중심으로 한 지역순환버스와 소규모업체를 중심으로 한 마을버스에게 맡기되, 지역순환버스와 마을버스의 차별화를 위하여 지역순환버스의 역할과 기능을 강화하는 방안을 강구하도록 한다.

셋째, 서울시 부도심의 경우 일산, 분당, 수서 등의 신도시와 의정부시, 성남시, 부천시, 과천시, 군포시, 의왕시 등의 서울외곽지역으로부터 들어오는 도시형버스나 좌석버스가 회차하는 지점으로서, 북쪽으로부터 청량리, 수유, 녹번, 신촌, 당산, 영등포, 구로, 과천, 양재, 잠실, 천호 등이 있다. 현재 이들 부도심에서는 심한 교통체증 현상이



일어나고 있는데, 버스운영의 이원적 체계가 원활하게 이루어지기 위해서는 부도심지역에서의 회차시설과 버스환승시설이 잘 정비되어야만 한다.

한편 서울시는 1997년 본격적인 시내버스 노선개편을 실시한 이후, 이러한 이원적 체계에 의한 시내버스의 운영을 시도하여 이용자들이 하여금 버스서비스를 최대한 향유할 수 있는 형평성을 제공하고자, 장거리노선의 축소, 골목노선의 조정, 지하철과의 경합노선의 감축 등 많은 노력을 기울여왔다.

그러나 이미 설명한 바와 같이, 수익성에 근거한 기업경영의 효율성 추구로 인해서 서울시의 노선조정이 있었음에도 불구하고 많은 버스업체들이 수익노선의 운행을 위한 지속적인 불법운행과 비수익노선에서의 계획된 운행회수 감소 및 노선 폐지 등으로, 시내버스 지·간선운영의 이원적 체계를 유지하는데 큰 장애로 작용하고 있다. 이러한 것은 버스운영의 이원적 체계에 의해 시내버스의 질적 향상을 도모한 공공서비스를 이용자측면에서 골고루 제공할 수 있는 형평성의 문제를 해결한다 할지라도, 버스노선의 특성으로 인해 발생할 수 있는, 노선별 수익성에 근거한 기업경영에 있어서의 효율성의 문제를 해결해 줄 수 없기 때문에, 버스업체들간의 노선운영에 따른 형평성의 문제를 야기시킬 수 있다.

공공서비스로서의 버스서비스는 일종의 사회기반시설로서 공공의 편익에 기여하는 역할을 담당해야 하기 때문에 민간사업자가 공익사업을 운영함에 있어서, 공공성을 확보하기 위한 일종의 규제를 받고 있다. 이로 인해 버스업체들이 현재 이용자에게 버스이용의 형평성을 제공하기 위한 노선조정에 따른 비수익노선을 운영함에도 불구하고 그에 대한 반대급부로서의 대가를 받고 있지 못하고 있으며, 이로 인해 버스운영의 이원적 체계는 잘 지켜지지 않을 뿐만 아니라 버스업체들에게 기업경영에서의 형평성을 제공해주지 못하고 있는 실정이다.

따라서 보다 효과적이고 체계적인 버스운영의 이원적 체계를 유지하기 위해서는 수익노선을 운영함으로써 이윤추구를 위한 효율성을 달성할 수 있는 버스업체들과, 부득이하게 비수익노선을 운영하는 업체들간의 형평성이 상반되지 않도록 비수익노선을 운영하는 버스업체들에게 기업경영측면에서의 형평성을 제공해 주어야 한다.

버스업체의 대형화를 통한 시내버스의 구조조정과 함께 다른 한편으로 버스운영의 이원적 체계, 즉 시내버스의 간선기능과 지선기능을 보다 효과적으로 수행하고, 또한 공공서비스로서의 버스서비스 제공이라는 형평성 문제를 충족시키기 위해서는 외국의

사례에서 보았듯이 정부의 재정적 지원과 노선입찰제 등과 같은 다양한 보조적 방안이 강구되어야 할 것이다.

#### 제4절 운영주체

버스사업의 운영주체에 관한 지금까지의 연구들을 통해 볼 때 부분공영 및 공영의 의견들도 있었으나, 현재의 민영체제를 그대로 유지하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 외국의 경우 주요 대도시의 버스정책에 관한 사례에서도 살펴본 바와 같이 대부분이 민영으로의 추진을 통해 효율성을 추구하고 있다. 그리고, 공영 자체도 효율성이라는 측면에서는 많은 문제점들을 내포하고 있을 뿐만 아니라 심한 재정적 어려움을 겪을 수도 있다. 따라서 부분공영이나 공영으로의 전환을 시도하기 보다는 현재의 민영체제를 그대로 유지하되, 공공서비스의 제공이라는 형평성을 추구하기 위해 노선입찰제의 도입과 같은 업체간의 경쟁여건 조성과 더불어, 버스서비스 수준을 향상시키기 위한 정부의 지원등을 도입해야 한다.

외국의 경우 잘 정비된 버스운영의 이원적 체계를 시행하고 있음에도 불구하고 비수익노선은 발생하는 것이며, 따라서 확립된 버스체계내에서 이러한 비수익노선을 유지하기 위해서는 버스산업에 대한 재정적 보조는 정도의 차이는 있으나 어떤 형태로든 지원을 불가피한 것으로 보고 있다. 이것은 버스산업에서의 효율성을 추구함에 있어서 잘 확립된 운영체계에서 경쟁원리를 도입한다 하더라도 공공서비스로서의 버스서비스 제공이라는 측면에서 부득이하게 발생할 수 있는 부분이 존재한다는 것을 말하며, 따라서 이를 보전하기 위해 정부가 지원을 할 수밖에 없다는 것이다.

<표 3-3> 서울시 시내 버스의 운영체계 및 운영주체

공간구분	운 영 체 계			운영주체
도 시 내	이원적 체계	간선기능	도시형버스/ 좌석버스	· 민영
지 역 내		지선기능	지역순환버스/ 마을버스	· 민영

## 第IV章 시내버스 산업정책과 구조조정의 방향 수립

제 1 절 진입규제 및 노선운영

제 2 절 요금정책

제 3 절 서비스관련정책

제 4 절 구조조정정책

## 제4장 시내버스 산업정책과 구조조정의 방향 수립

전장에서는 1990년대 이후의 시내버스를 둘러싼 환경변화에 대응하며 아울러 새로운 시내버스 산업정책을 수립하기 위하여, 새롭게 전개되는 대중교통체계에 맞는 시내버스의 위상을 재정립해 보았다. 즉 1980년대까지만 하여도 한정된 간선도로 위주의 도시인프라를 중심으로 버스서비스가 공급되었으며 또한 이를 이용하는 버스승객수요가 많았기 때문에, 버스서비스의 제공은 공공서비스의 제공이라는 이용자 측면의 형평성 보다는 민간업체의 버스서비스 공급확보라는 버스업체의 수익성에 근거한 효율성 중심의 버스산업정책이 행해져 왔다. 그러나 1990년대에 들어오면서 타교통수단의 발달과 버스산업의 침체로 인해 버스의 승객수요가 점차적으로 줄어드는 상황에서 버스업체의 효율성을 통한 경영개선은 물론 형평성에 의한 공공서비스의 제공까지를 고려해야 하는 단계에 이르게 되었다.

이에 따라 버스의 운영체제는 간선 및 보조간선을 중심으로 하는 일원적 운영체제가 아니라, 대중교통수단으로서 지하철과의 상호보완적 기능을 추구하며 아울러 버스 유형 및 기능에 맞는 시내버스의 간선기능과 지선기능의 이원적 체계를 유지하지 않으면 안되게 되었다. 또한 기능면에 있어서는 대중교통의 증추적 역할을 수행하는 간선기능과 간선이나 보조간선으로의 접근을 위한 지선기능으로 분리되어 세분화하지 않으면 안되게 되었다. 특히, 지선기능의 경우 지역순환버스와 마을버스의 역할이 점차 커지게 됨으로써 이제는 지하철과의 연계기능강화를 목적으로 접근성을 향상시키기 위한 마을버스의 기능과 지역의 순환성을 제고시키기 위한 지역순환버스의 기능을 명확히 구분할 필요가 제기되고 있다.

이와 같은 시내버스의 위상 재정립을 바탕으로 해서 본 장에서는 새로운 시내버스 환경변화에 대응하기 위한 버스산업의 발전을 도모하고 버스운영체계 및 기능을 원활히 수행할 수 있도록 하기 위해 향후의 시내버스 산업정책 방향과 현재 진행중인 구조조정정책의 방향성을 제시해 보고자한다. 시내버스의 산업정책을 진입규제 및 노선운영정책, 요금정책, 서비스관련정책 등으로 분류하여 정리하고 이를 바탕으로 구조조정정책의 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

## 제1절 진입규제 및 노선운영

시내버스산업에의 진입에 대한 규제로서 가장 대표적인 것으로는 규모의 경제 발생, 교차보조에 의한 비수익노선의 운영, 신규업체 진입에 따른 수익성 악화의 방지 등을 근거로 하고 있는 면허제의 시행을 들 수 있다.

그러나 이러한 면허제와 같은 시내버스산업에 대한 진입규제정책은 1990년대 이전과 같이 대중교통수단으로서 버스가 증추적 역할을 감당하고, 또한 누구나 버스서비스를 제공받을 수 있는 공공서비스로서의 형평성보다는 버스서비스를 효율적으로 제공하기 위한 버스업체의 육성이라는 수익성을 버스산업의 정책목표로 삼았던 시기에는 올바른 정책이었을 것이다.

하지만 1990년대 이후부터 버스의 승객수요가 감소하고 교통체증으로 인한 버스서비스의 질이 악화되어 비수익노선의 대두와 버스산업의 침체라는 측면이 대두되면서, 이와 같은 기존업체의 독점적 지위를 초래한 면허제의 시행은 경쟁부재에 따른 버스업체 비효율적인 경영을 가져왔다. 더욱이, 모든 업체들은 노선운영에 대한 독점권 부여에 따라 독점적 운영권을 갖게 됨으로써 노선의 수익과 연관되는 조그마한 변화에도 극히 민감하게 대응하고 수익성이 없는 비수익노선에 대해서는 불법운행이라는 양상까지 띠고 있으며 나아가 비수익노선의 폐지가 이어지고 있다.

결과적으로, 이와 같은 문제들이 발생하는 것은 현재의 버스산업에 대한 규제를 통해 경쟁을 제한하고 있고 아울러 노선운영에 대해 독점적 운영권을 부여하는 정책을 시행하고 있기 때문이다. 즉 신규업체의 진입에 따라 기존업체와 신규업체간의 경쟁을 유발함으로써 버스서비스의 질을 향상시킨다든지 또는 노선운영에 있어서 기존업체간의 경쟁을 유발하여 질적으로 향상된 버스서비스를 제공하는 의도들이 없어서 버스산업이 발전을 할 수 없는 상태에 있다.

앞으로 과학적이고 체계적으로 확립된 대중교통체계내에서 버스산업이 타교통수단과 연계된 합리적인 운영체계를 유지해 나가기 위해서는 버스산업내의 진출입에 경쟁원리가 도입되도록 면허제의 면허요건을 완화하여야 한다. 기령, 현재는 면허요건의 하나인 최저운행대수가 여객자동차운수사업법에서 40대로 규정되어 있고, 또한 차고지 확보도 하나의 요건으로 되어 있다. 그러나 이러한 면허요건이 낮아져 버스산업에 진입하고 퇴출하는 비용이 상당히 저렴해진다면 버스시장은 경쟁가능한(Contestable

Market) 조건을 갖추게 되고 기존업체는 독점적 지위를 상실하게 될 것이다.

현재 진행중인 구조조정은 업체의 대형화를 통한 규모의 경제를 추구하여 수익노선에서의 이윤으로 비수익노선의 손실을 보전하는 교차보조를 행하도록 하고 있다. 그러나 이러한 진입규제와 업체간 인수합병의 대형화를 통한 구조조정만으로는 근본적인 버스산업의 문제점을 해결하고 버스서비스의 질적 향상을 도모할 수 있는 것은 아니며, 오히려 버스산업의 진입규제 완화를 통하여 경쟁원리를 도입할 때 대형화가 가능해질 수 있고 버스서비스의 질적 향상을 도모할 수 있다.

가장 대표적 독과점산업이었던 미국의 항공산업의 경우 진입규제 완화를 통하여 경쟁원리를 도입함으로써 항공서비스의 질적 향상을 가져왔고, 아울러 산업내에서도 초기에는 많은 업체들이 존재하였으나 경쟁원리를 통하여 점차 규모의 경제에 의한 대형화된 업체들로 과점화하는 경향을 나타내고 있다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 물론 미국의 항공산업과 우리 나라 버스산업의 차이는 있으나, 경쟁원리가 버스산업에 정착될 수 있도록 진입규제 완화와 제도적 지원을 행한다면 우리 나라의 버스산업에서도 규모의 경제를 통한 버스산업의 대형화가 자연스럽게 이루어질 것으로 사료된다.

한편 이와 관련하여 버스업체들로부터 독점적 노선운영권을 배제시키기 위한 방안으로써, 현재 구조조정 과정에서 비수익노선에 대해 버스운영을 신청하는 신규업체나 인수업체가 나타나질 않아서 비수익노선이 폐지되고 있는데, 이들 노선들에 대하여 노선입찰제와 같은 경쟁원리를 도입함으로써 독점적 노선운영권이 하나씩 사라질 수 있도록 하며 아울러 이들 노선에 대해 외국과 같이 공공서비스로서의 버스서비스를 제공하기 위해 재정적 지원을 행하도록 하는 방안을 모색해야 한다.

또한 현재 진행중인 구조조정은 노선운영과 관련하여 교차보조를 원칙으로 하고 있다. 그러나 비수익노선의 획기적인 경영개선이나 서비스의 질적 향상을 통한 승객수요의 확보를 알고서는, 현실적으로 교차보조를 시행하는 것은 비수익노선뿐만 아니라 수익노선의 경영까지를 어렵게 만들 수 있다. 따라서 수익노선과 비수익노선의 독립채산제를 채택하여 별도의 경영을 통해 운영하고, 이를 바탕으로 비수익노선에 보조하는 것이 비수익노선을 개선하고 보조금을 지급하는데도 적은 비용이 들 것이다.

## 제2절 요금정책

우리 나라의 버스요금수준을 결정하는 결정방법은 사업자의 요금조정 신청에 의해 인가하는 비정기적 요금결정이며, 요금조정요인 발생 후 요금을 조정하는 사후원가보상원칙을 갖고 있고, 원가보상원칙과 물가관리시책을 감안한 수준에서 요금을 결정하도록 하고 있다. 이러한 요금제도의 원칙은 일단은 문제가 없는 것으로 보여진다. 그러나 현실에 적용하고 각 원칙들이 구체적으로 요금제도에 적용되는 과정에서 원칙간의 상충이 불가피하고 요금체계 전체를 무원칙하게 만드는 결과를 발생시킬 수 있다.

먼저 요금수준이 사후보상원칙에 의해 평균비용과 평균수입의 사이에서 임의결정됨으로써 시민은 시민대로 요금인상폭이 크다고 하고 업계는 업계대로 인상폭이 작다고 하여 모두의 불만요인으로 작용하고 있다. 또한 요금결정이 비정기적인 요금조정으로 인하여 시민의 불만이 증폭되고 있다. 즉 비정기적인 요금으로 요금인상폭이 크며 요금인상에 대한 신뢰성이 문제가 되고 인상시기의 불예측성으로 인해 시민의 심한 반발을 야기시키고 있다.

우리 나라의 버스요금구조는 장거리와 단거리의 구분없이 균일요금으로 운영되고 있으며, 이는 수익자부담원칙에 위배되는 요금체계로서 형평성 문제를 발생시킬 수 있다. 또한 요금지불방식에 있어서도 한 번에 한정된 1회요금제를 실시하고 있어서 다양하지 못한 실정이다.

한편 1990년대 이후 교통수단이 다양해지고 교통이용 시민들의 욕구가 다양해져서, 버스이용 활성화를 위한 다양한 정책을 강구하지 않으면 현실적으로 버스산업의 침체는 계속될 것이다.

따라서 요금정책에 있어서도 현재의 비정기적인 사후보상원칙보다는 시민들이 공감할 수 있는 정기적인 제도적 방안을 만들고, 단순히 물가관리시책을 감안한 원가보상원칙보다는 버스업체의 서비스개선을 도모하고 경영합리화를 추구할 수 있는 현실적이고 객관적인 투명한 요금결정원칙을 확립하여야 할 것이다. 이를 위해 탄력적인 요금조정으로 업체의 합리적 경영을 유도할 수 있는 요금신고제를 도입하여야 한다.

또한 버스간은 물론 지하철을 비롯한 타교통수단과의 연계강화를 통해 버스이용의 활성화를 꾀할 수 있도록 요금체계에 있어서도 환승 및 통합요금제를 실시해야 한다.

이것은 시내버스이용 활성화를 위하여 대중교통망체계 전체의 합리적인 연계강화를 필요로 하며, 이를 위해 공동요금지불체계를 구축하는 것이 바람직하기 때문이다.

그리고 대중교통의 이용촉진을 위해 연계수단간의 할인요금제도를 도입해야 한다. 일일자유이용권, 한달정기권 등 새로운 형태의 대중교통이용권을 판매하여 대중교통이용자의 교통비부담을 최소화하고, 대중교통수단간 자유로운 환승이 가능하도록 해야 하며, 이와 더불어 대중교통연계를 위한 요금지불제도도 다양하게 개선할 필요가 있다.

이상과 같이 현실의 요금체계를 개선하여 버스이용의 활성화를 꾀하기 위해서는 합리적인 요금인상원칙을 정립하고, 환승 및 통합요금제를 실시하며 요금지불제도를 개선하고 할인요금제를 도입해야 할 것이다.

### 제3절 서비스관련정책

현재까지 버스서비스는 장소이동을 위한 여러 가지 대안들 중에서 최저의 교통수단으로 인식되어 온 감이 있다. 그러나 버스서비스를 단순한 장소이동의 수단으로서 제공하는 것만으로는 지하철의 정시성, 자가용승용차의 편리성과 경쟁하는데 있어서 교통수요를 흡수할 수 없음을 자명한 사실이다. 따라서 교통수단으로서 시내버스에 대한 대체재가 전무하거나 극히 제한적이었던 1970년대까지의 버스산업정책에서 벗어나, 이제는 버스산업의 육성과 활성화를 도모할 수 있는 그야말로 획기적인 정책으로의 전환이 필요하다.

그리고 이와 같은 버스산업의 육성과 활성화를 도모할 수 있는 버스산업정책의 중심이 되는 것이 바로 버스서비스관련 정책이다. 즉 서울시의 도로여건이 개선될 여지가 적은 상황에서 자가용승용차 이용증가를 막고 버스산업의 활성화를 꾀하기 위해서는 버스서비스의 질적 개선을 도모하지 않으면 안된다. 물론 이러한 버스서비스의 질적 개선은 구조조정을 통해 버스업체의 견실화를 도모하고 기업의 경영합리화를 추구하고으로써 가능한 것이다.

한편 버스서비스의 개선을 위해서는 시내버스 서비스평가제 실시가 전적으로 필요하다. 이것은 양적 기준 위주로 운영되고 있는 버스서비스의 공급기준에 질적 기준을



제시함으로써 시내버스 서비스를 향상시키기 위한 것으로, 1997년 대폭적인 시내버스 개혁대책과 더불어 시행을 추진하려고 했으나 아직까지 시행되고 있지 못하고 있다.

또한 수요변화에 의한 배차간격의 자율성을 부여하여 버스업체의 경영적자를 완화하고 서비스를 향상시킬 수 있는 배차간격의 자율성을 부여해야 한다. 아울러 배차와 관련하여 공동배차제의 적극적인 실시를 유도해야 한다. 현재 공동배차제를 위해 서울시에서는 7개권역에 공영차고지의 조성이 진행되고 있는데, 공영차고지의 건설목적 및 활용계획이 불분명하다. 본래 공영차고지는 버스업체를 간접지원하고 경영합리화를 유도하기 위한 시설로서 안정적인 버스운행 환경과 버스서비스 수준 향상을 도모하고자 건설하였으며, 그 대상은 주로 영세버스업자이다. 그러나 이미 차고지를 갖고 있는 업체들이 공영차고지를 이용한 공동배차를 원할 경우 공영차고지까지 이동해야 하는 번거로움이 있는 등 공영차고지의 활용계획이 명확하지 않은 상태이다. 따라서 공영차고지를 통한 공동배차를 시행하기 위해서는 공영차고지의 활용목적을 명확히 해야 한다.

그리고 시내버스 구조 및 성능개선으로 쾌적한 서비스를 제공하기 위해서는 시내버스의 고급화를 추진해야 한다. 시내버스가 단순히 이동성만을 강조하는 교통수단이 아니라 편안함과 쾌적성을 함께 추구할 수 있는 교통수단이 아니면 자가용승용차로부터의 흡입에 의한 승객수요의 증가를 가져올 수 없다. 따라서 쾌적한 서비스를 제공할 수 있는 시내버스가 되도록 고급화를 추진해야 하며, 이를 위해 버스업체가 고급화를 추진할 수 있도록 보조금지원 등이 행해져야 한다.

아울러, 버스이용자에게 노선안내, 예상대기시간 등 필수적인 정보를 제공함으로써 버스서비스의 질적 향상을 도모할 수 있도록 버스이용안내정보체계를 도입하고 버스정류장 등 부대시설의 디자인과 시설수준을 고급화하여 버스이용을 활성화해야 한다.

## 제4절 구조조정정책

진입규제나 노선운영, 요금정책, 서비스관련정책 등과 같은 시내버스 산업정책의 보다 효과적인 수행을 위해서는, 현재 진행중인 구조조정을 다음과 같은 방향에서 접근해야 할 필요가 있다.

현재 실시하고 있는 서울시의 구조조정 방안은 인수합병과 교차보조가 그 기본골격이라 할 수 있다. 즉 인수합병에 따라 버스업체의 규모와 형태를 중소기업형에서 규모의 경계가 있는 대기업형으로 전환하고, 대형화를 통한 교차보조에 의해 비수익노선에서도 안정적인 버스서비스의 공급이 가능하도록 하자는 것이다. 그러나 인수합병에 의한 현행의 구조조정 방안은 기존업체 중 부실기업만을 퇴출하는 방식으로 진행하고 있어서, 신규업체의 진입에 따른 기존업체와의 경쟁이나 혹은 기존업체간의 경쟁을 유발하여 버스서비스의 질적 향상을 도모하려는 것이 전혀 고려되어 있지 않다. 또한 교차보조에 의한 현행의 구조조정 방안은 비수익노선의 획기적인 경영개선이나 서비스의 질적 향상을 통한 승객수요의 확보를 이루지 않고서는 현실적으로 교차보조를 시행하는 것은 비수익노선 뿐만 아니라 수익노선의 경영까지를 어렵게 만들어 비효율성을 초래할 수 있다. 그래서 현재의 경쟁이 배제된 인수합병 및 교차보조 형식의 구조조정 방안으로는 버스산업이 자생적으로 건실화를 꾀하고 근본적 문제를 해결하는데 그 한계성을 가지고 있다.

다시말해 버스업체의 구조조정이 성공을 거두었는가를 판단하기 위한 척도는 버스업체의 경영효율성 제고여부로서, 단순히 버스업체의 외형적 대형화만으로는 경영효율성이 제고되기에는 한계가 있다.<sup>8)</sup> 왜냐하면 대형화를 통한 운영의 효율성이 제고되는 부분은 원자재의 대량구매에 따른 재료비의 일부 절감, 관리인력의 일부 절감정도이며, 운전기사나 정비인력은 현실적으로 줄이기 어렵기 때문이다.

실질적으로 경영효율성을 제고하기 위해서는 지입차주로 추정되는 소액주주의 감축, 현금장사의 특성 및 금융기관의 차입금보다는 사채에 의존하는 경영구조로 인한 불투명한 경영상태를 개혁하여 경영의 투명성을 제고하고 열악한 재무구조를 개선하기 위한 신규투자의 유인 등이 필요하다.

8) 왕치영, 「시내버스 구조조정방안 및 성공전략 : 서울특별시를 중심으로」, 『도시문제』, 대한지방행정공공학회, 1999. 2.

한편 시내버스산업에 대한 구조조정을 시행함에 있어서는, 대형화를 통한 규모의 경제성만을 추구할 것이 아니라, 서울시의 시내버스산업내에서 과연 규모의 경제가 존재하는지의 여부를 명확히 하고, 존재한다면 어느 정도의 적정규모로 산업내 업체를 유지하고 업체당 버스문행대수의 적정규모는 어느 정도로 할 것인지에 대한 근거를 명확히 해야 할 것이다. 또한 규모의 경제에 의한 버스산업이 효과적으로 버스서비스를 제공할 수 있도록 제도적인 보완이 이루어져야 할 것이다.

그리고 규모의 경제와 더불어 버스산업내에 진입규제 완화를 통한 경쟁원리가 도입 될 경우에 있어서의 구조조정에 관한 방안도 검토하여, 신규업체와 기존업체간의 경쟁을 통해 버스산업의 발전이 이루어질 수 있도록 산업환경을 조성하는 방향으로 구조조정이 추진되어야 한다. 왜냐하면 버스산업내의 업체대형화만을 강조하여 규모의 경제성만을 추구할 경우 버스노선의 독점적 운영권이 확보된 현 상태에서 자칫잘못 하다가는 업체의 대형화에 따른 산업내의 독과점화가 진행되고, 이에 따라 버스업체들의 공공서비스제공이라는 측면을 중요시하기 보다는 수익성에 근거한 독과점적 이윤추구에 더 치중할 수 있어서 오히려 비수익노선의 버스서비스제공 문제를 근본적으로 해결할 수 없기 때문이다.

현재의 구조조정 과정에서 자물적 인수합병을 유도함에 있어서, 수익노선에 대해서는 업체간 양수도가 이행되고 있기는 하지만, 사양산업으로 인식되고 있는 버스산업에 대해 경영권을 이양하는 자발적인 인수합병(M&A)을 대기하기는 사실상 무리라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 현실적으로 버스업체의 자산은 차고지와 보유버스로 구성되어 있는데, 대부분의 버스업체 차고지는 은행 등에 담보로 제공되어 실제 자산가치가 적으며, 버스는 구입시에 할부 등으로 구입되기 때문에 실제적인 자산가치로서의 역할을 하지 못한다. 따라서 부도가 발생하여도 채권자들 입장에서는 현금장사라는 특성으로 버스를 계속 문행시켜 이자라도 회수하는 것이 이익이라고 보기 때문에 청산절차를 밟지 않고 있다. 사실 버스업체의 실질적인 자산은 보유 문행노선이라고 할 수 있으며, 따라서 수익노선은 가치가 매우 높아 업체간 양수도가 용이하게 이루어지지만, 적자노선 내지 비수익노선에 대해서는 업체가 문행을 기피하고 타업체에서도 인수에 대해 부정적인 반응을 보이고 있다. 그래서 자물적인 구조조정은 수익노선에 대해서만 이루어지는 것이 일반적이기 때문에, 비수익노선에 대하여 세제지원 및 필요한 양수도자금의 지원

9) 광치영, 전계서.

을 통해 인센티브를 주거나 자율적 합병을 유도하기 위해 시지원음자자금의 미지원 또는 회수 등의 강력한 제재방법을 강구할 필요가 있다.

또한 현재의 구조조정과정에서 나타나는 비수익노선의 폐지와 관련하여 노선입찰제와 같은 경쟁원리를 도입함으로써 독점적 노선운영권이 하나씩 사라질 수 있도록 하여 버스업체들로부터 독점적 노선운영권을 배제하도록 추진해야 한다. 그리고 수익노선과 비수익노선을 문영함에 있어서 교차보조를 행함으로써 오히려 비효율성을 발생시킬 수 있기 때문에, 각 노선에 대하여 독립채산제를 채택하고 별도의 노선운영을 통해 관리함으로써 비수익노선의 개선과 이를 위한 보조금지원에 더 효과적으로 대처해 나갈 수 있도록 해야 한다.

아울러 시내버스산업의 구조조정을 추진함에 있어서 인수합병에 따른 조세부담의 문제가 존재한다. 그런데, 버스서비스의 제공은 분명히 외부경제효과를 발생시키기 때문에 자율적인 구조조정에만 의존하지 말고 외국과 같이 세제지원이나 보조금지급과 같은 재정적 지원을 행하도록 하는 방안을 모색해야 한다. 특히, 현재의 시내버스 구조조정과 관련하여 흔히 정책결정자들이 혼돈하기 쉬운 것은 업체대형화에 따른 구조조정이 모든 문제해결의 열쇠(key)라고 생각하기 쉽다는 것이다. 그러나 다른 분야의 구조조정은 업체의 통합에 따른 슬림화를 통한 경영효율을 제고하여 국가경제의 부담을 감소하고 기업경쟁력을 배양하는데 반하여, 시내버스산업의 경우 현실적으로 경영효율을 증가시키기 위한 버스대수의 감소, 문행노선의 축소 등 슬림화가 진행되기 어렵다는 현실성이 존재한다. 따라서 현실적 여건과 산업환경을 고려하여 민간부문이 감당하기 힘든 비수익노선에 대해서는 공공서비스의 제공이라는 형평성 측면에서 정부의 과감한 재정적 지원이나 보조금지급정책이 병행되어야 할 것이다.

## 第Ⅴ章 결론 및 정책건의

제 1 절 결론종합

제 2 절 정책건의

## 제5장 결론 및 정책건의

### 제1절 결론종합

지하철의 지속적인 개통과 타교통수단의 발달로 인하여 시내버스 수송분담률이 점차적으로 낮아지는 가운데, 버스승객수요의 감소로 인한 버스업체의 경영악화가 심화되어 부실업체와 자본잠식업체들이 발생하고 경영문제로 어려움을 겪는 업체들이 많아지면서, 1980년대까지만 하여도 대중교통의 증추적 역할을 담당했던 버스산업은 이제 서비스수준의 개선은 고사하고 노선운영의 존폐까지 위협하는 실정에 이르고 있다.

이러한 현실하에서, 서울시에서는 시내버스를 둘러싼 만성적인 문제를 해결하고자 1997년 7월에 여객자동차운수사업법 시행령을 개정하여 부실업체 퇴출을 위한 법적 근거를 마련하고 구조조정을 추진하고 있다.

본 연구는 시내버스를 둘러싼 환경변화와 현재 진행중인 시내버스 구조조정에 맞추어 보다 성공적인 시내버스 산업정책을 실시하기 위하여 기존 시내버스 산업정책의 문제점을 고찰하고, 새로운 산업환경하에서의 시내버스의 위상을 재정립하여, 진입규제 및 노선운영, 요금체계, 서비스수준 등에 관한 시내버스 산업정책의 기본방향을 정립하고, 이들 산업정책을 실천해 나가기 위하여 요구되어지는 구조조정의 정책방향을 제시하였다.

우선 진입규제 및 노선운영에 있어서는 버스산업내에 경쟁원리를 도입하여 버스시장이 경쟁가능한 시장(Contestable Market)으로 되도록 면허제의 면허요건을 완화하여 진출입이 자유로울 수 있도록 할 것과, 노선운영에서의 독점적 노선운영권이 점차적으로 사라질 수 있도록 비수익노선에 대해 노선입찰제를 실시하고 수익노선과 비수익노선을 독립채산제로 운영할 것을 제안하였다.

둘째로 요금정책에 있어서는 현실의 요금제도를 개선하여 버스이용의 활성화를 꾀할 수 있도록 비정기적인 사후보상원칙 보다는 정기적인 요금인상원칙을 정하여 실시할 것과 균일요금이 아닌 수익자부담원칙에 의한 요금제도를 실시할 것, 요금신고제를 도입할 것, 타교통수단과의 연계강화를 통한 환승 및 통합요금제와 할인요금제를 실시할 것, 다양한 요금지불제도를 도입할 것 등을 제안하였다.

셋째로 버스서비스수준과 관련해서는 버스서비스의 공급기준에 질적 기준을 제시함으로써 시내버스 서비스를 향상시키는 서비스평가제를 실시할 것과, 수요변화에 의한 배차간격의 자율성을 부여할 것, 공영차고지를 통한 공동배차를 시행하기 위해서는 공용차고지의 활용목적을 명확히 할 것, 시내버스 구조 및 성능개선으로 쾌적한 서비스를 제공하기 위해 시내버스의 고급화를 추진할 것, 버스이용안내정보체계를 도입하고 버스정류장 등 부대시설의 디자인과 시설수준을 고급화하여 버스이용을 활성화할 것 등을 제안하였다.

넷째로 구조조정정책에 있어서는 단순한 기존업체의 퇴출만을 고려하는 것이 아니라 진입규제 완화를 통한 경쟁원리를 도입할 것, 버스업체의 구조조정에 있어서 인수합병시 조세부담이 큰 문제로 작용할 수 있기 때문에 조세부담을 경감할 수 있는 세제지원과 보조금지급 등의 재정적 지원을 행할 것 등을 제안하였다.

## 제2절 정책건의

현재 진행중인 구조조정방안은 버스업체의 규모와 형태를 규모의 경제가 있는 대기업형으로 전환하여 경쟁력을 갖추고, 비수익노선에 대한 안정적인 버스서비스 제공을 위해 자체적으로 교차보조를 시행하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 구조조정은 1차적으로 부실업체와 자본잠식업체를 대상으로 하여 면허취소에 의한 인수합병의 강제적인 구조조정을 실시하여 버스산업의 견실화를 꾀하고, 2차적으로 업체간 자율적인 인수합병에 의해 추진하려고 하고 있다.

이와 같은 구조조정과 관련하여 본 연구는 구조조정의 방향성과 그에 따른 시내버스 산업정책의 방향성을 제시하는 측면에서 연구를 진행하였다. 특히, 구조조정의 방향성을 제시함에 있어서 본 연구는 인수합병과 교차보조에 의한 구조조정의 한계성을 지적하고, 구조조정시 경쟁원리의 도입에 의한 신규업체와 기존업체와의 경쟁 및 기존업체간의 경쟁을 유발할 수 있는 구조조정을 실시할 것과, 수익노선 및 비수익노선의 운영에 있어서 교차보조가 아닌 독립채산제의 실시와 정부의 재정적 지원 등을 시행할 것을 제시하였다.

그러나 이와 같은 구조조정 방안은, 현재의 73개 버스업체를 대상으로 한 단기적인 방안이라기 보다는 제2단계의 자율적인 구조조정이 바탕이 된 건실한 버스업체들만이 존재하는 것을 전제로 한 장기적인 대안이라고 할 수 있다.

따라서 구조조정을 실시함에 있어서 현재의 73개업체를 대상으로 규모의 경제를 통한 대형화를 추진하는 과정에서 나타나는 단기적인 방안으로 어떤 것을 고려해야 하는지에 대한 검토가 필요하다. 또한 현재의 구조조정 방식은 버스산업을 보다 견고히 하기 위해 우수업체로 하여금 부실업체를 인수합병하는 방법을 취하고 있으나, 현재와 같은 버스산업의 과도기적 상황에서는 우수업체 자체도 부실화할 수 있는 경향이 있을 수 있는데, 이러한 것에 대한 평가와 대책은 어떻게 마련할 것인지에 대한 검토 역시 필요하다.

그리고 본 연구에서는 시내버스의 구조조정과 관련하여 방향성만을 제시하였지, 보다 구체적인 실천방안들을 제시하지는 않았다. 그러나 성공적인 구조조정을 위해서는 버스업체 대형화를 통한 규모의 경제성이 존재하는지의 여부와 함께 있다면 과연 어느 수준에서 적정한가를 명확히 하고 구조조정을 진행해야 한다. 즉 현재 서울시에서는 버스산업내 20개업체 그리고 1개 업체당 300대의 버스규모를 정책목표로 하여 구조조정을 실시하고 있다. 그러나 이러한 규모로 버스산업을 유지하였을 경우, 과연 최적의 버스서비스를 제공할 수 있는지의 여부와 이것이 버스업체의 경영을 합리화해 줄 수 있는지에 대한 검증이 필요하다.

아울러 버스산업내에서 이와 같은 적정규모를 유지하는 것이 경쟁원리를 도입했을 경우와 비교하여 양자간에는 어떠한 기대효과가 있으며 또한 무엇이 더 바람직한지에 대한 비교분석이 있어야 한다. 왜냐하면 외국에서와 같이 버스산업에서의 경쟁원리를 도입하는 것이 더 효과적이라면, 업체의 대형화를 통한 규모의 경제성 실현은 사회적으로 덜 바람직하기 때문이다.

이상과 같은 측면에서 서울시가 시행하는 구조조정에 맞추어, 보다 구체적인 방안의 모색을 위해 구조조정 시행을 위한 단기적인 방안에 대한 연구가 필요하다. 즉 현재 진행하고 있는 인수합병에 의한 업체대형화의 추진을 위해 규모의 경제성이 존재하는 버스산업내 최적업체 규모와 1개 업체당 버스대수 규모 등 적정규모에 대한 연구가 필요하며, 아울러 보다 효과적인 구조조정을 위하여 인수합병 뿐만 아니라 경쟁원리의 도입에 관한 연구도 필요하다.



## 참 고 문 헌

## 참 고 문 헌

---

1. 건설교통부, 「중장기 육상교통 종합대책」, 육상교통국, 2000. 3.
2. 노길영, 「버스산업의 발전방향」, 교통, 교통개발연구원, 2000. 2
3. 산동회계법인, 「 시내버스업체 경영합리화 방안」, 1997. 7.
4. 서울시정개발연구원, 「서울시 버스 및 택시 요금수준 결정연구」, 1994.
5. 서울시정개발연구원, 「서울시 시내버스 노선조정 방안 연구」, 1994
6. 서울시정개발연구원, 「시내버스 노선의 합리적 개편방안」, 1995.
7. 서울시정개발연구원, 「시내버스 개선지원방안 연구(Ⅱ)」, 1996.
8. 서울시정개발연구원, 「시내버스 구조조정에 따른 비용·편익 분석」, 1999.
9. 서울특별시, 「대중교통관련(버스) 정책자료집」, 대중교통과, 1999.
10. 서울특별시, 「시내버스 구조조정 추진세미나」, 세미나자료, 1999. 2.
11. 서울특별시, 「시내버스 노선조정 실무검토계획(안)」, 대중교통과 내부자료, 1999.
12. 서울특별시, 「시내버스개혁 시민공청회」, 공청회자료, 1997. 7.
13. 서울특별시, 「시내버스개혁 종합대책」, 1997. 7.
14. 서울특별시, 「2000년대 서울시 교통시책방향」, 2000. 1.
15. 신연식, 「대도시권 버스운영체계 개편방안」, 교통개발연구원, 1999.
16. 안건회계법인, 「서울특별시 시내버스업체 경영진단 종합보고서」, 1998. 4
17. 한국산업관계연구원, 「'96 서울시내버스요금 문송원가검증 및 경영분석」, 1997. 2
18. 황치영, 「서울시내버스의 경영·서비스 실태 분석」, 도시연구, 대한지방행정공제회, 1999. 5.
19. 황치영, 「서울시내버스 이용특성 분석」, 월간교통, 교통개발연구원, 1999. 6.
20. 황치영, 「시내버스 구조조정방안 및 성공전략 : 서울특별시를 중심으로」, 도시문제, 대한지방행정공제회, 1999. 2

부록 : 외국 주요 대도시의  
시내버스정책 고찰

제 1 절 영국

제 2 절 프랑스

제 3 절 브라질

제 4 절 미국

제 5 절 홍콩

제 6 절 싱가포르

## 부록 : 외국 주요 대도시의 시내버스정책 고찰

### 제1절 영국<sup>10)</sup>

#### 1. 런던의 버스운영 현황

런던의 버스는 초기 민영제로 운영되다가 문송수입 감소, 경영악화 등으로 1930년대 이후부터 정부가 직접 운영하여 보조금을 지급하는 공영제로 전환하였고, 1995년~1996년에 100% 민영화되어 1998년 현재 주요 버스업체의 자회사와 소규모 독립회사를 포함해서 39개업체가 5,500대를 운영하여 1개 업체당 약 140대 정도를 운영하고 있다.

런던의 버스는 버스서비스의 수준 및 기준을 유지시키기 위해, 버스의 운영과 안전, 버스우선시설 등의 일반적 버스정책에 대해서는 런던교통공사(LT: London Transport) 내 버스담당조직인 LTB(London Transport Buses)에 의하여 일원적으로 수립하고, 그 운영은 민간버스회사에 의하여 이루어지고 있다. LTB와의 계약에 의하여 운행하고 있는 각각의 버스운영회사는 노선 및 지역수요에 맞추어 탄력적인 버스서비스를 제공하고 있으며, 또한 내부시설을 시외버스(Coach)수준으로 개조하여 단체관광이나 개별 임대하는 전세버스도 운영함으로써 수익을 확보하고 있다.

#### 2. 버스관리운영기구(LTB : London Transport Buses)

런던의 대중교통은 1933년 설립된 런던교통공사(LT :London Transport)에 의하여 운영되어 왔으며, 1964년 런던지역교통법(The London Regional Transport Act)에 의하여 기존의 광역런던의회(Greater London Council)에서 관할하던 런던교통공사(LT : London Transport)를 London Regional Transport로 이름을 바꿔 중앙정부 관할로 이관하였고, 런던지역의 버스와 지하철을 관장하는 자회사(Subsidiaries : LBL, LUL)가 설립되어 현재의 London Transport(1990년 London Transport로 재개명)의 형태를 갖추게 되었다.

이에 따라 LT(London Transport)의 자회사인 런던버스회사(LBL: London Bus

10) 이상민, 「런던의 버스우선정책과 장래 정책방향 고찰」, 『교통』, 교통개발연구원, 1999, 8.

Limited)에서 런던의 버스를 운영하다가, 1989년 런던버스회사는 민영화와 규제완화를 위하여 11개의 자회사로 분리되었고, 이후 1994년에 런던버스회사의 운영은 민영화되었다. 그리고 기존 런던버스회사의 버스운영에 관한 계획수립기능을 수행하는 LTB(London Transport Buses)가 런던교통공사(LT)의 자회사가 아닌 하나의 국(Division)형태로 런던교통공사내에 만들어졌다. 따라서 LT의 자회사는 현재 LBL이 없어지고, LUL(London Underground Limited), LRS(London River Services Limited), VCS(Victoria Coach Station)의 세 개로 구성되어 있다.

LTB는 노선과 문행횟수 등에 대한 지도·감독을 하고 있으며 비수익적이지만 사회적으로 필요한 노선에 대한 버스서비스를 제공토록 하고 있다. 이를 위하여 중앙정부보조금이 지원·사용되고 있으며, 이와 함께 런던자치구(London Borough)로부터의 추가보조 또한 시행되고 있다. 런던의 버스는 초기 대형버스위주의 문행에서 지금은 약 25~34인승의 미디버스(Midi Buses)가 도입되어 약 1,000대 이상 문행되고 있다. 미디버스는 적은 문행횟수의 이층버스를 대신하여 많은 문행횟수로 증가되는 수요를 탄력적으로 처리하기 위한 것으로 버스이용수요가 많은 번잡한 지역이나 교외 연결의 신설노선 등에 투입되고 있다. 이와 함께 장애자를 포함한 모든 여객에 접근성 등이 용편익을 증대시키는 저상버스의 확대를 도모하고 있다. 1999년 상반기까지 전체버스의 약 15%를 저상버스로 대체하였고, 이층저상버스 또한 1999년에 도입하였다.

LTB는 런던의 버스노선의 계획수립과 함께 입찰제를 담당하고 있으며, 버스노선을 보조하는 버스인프라시설, 버스안내정보 등에 대한 유지 및 투자를 집행하고 있다. LTB의 목적은 재정적 제약하에서 안전하고 신뢰성이 있으며 효율적인 버스서비스를 확보·제공하는 것이다. 런던의 버스는 버스노선 개발과 서비스제고를 위하여 입찰제를 사용하고 있으며, 서비스의 질적 제고와 이용자수요를 증가시키기 위해 버스운영자에게 인센티브를 제공할 수 있는 새로운 계약방식을 현재 모색하고 있다.

### 3. 런던의 버스우선정책

런던의 교통문제를 해결하기 위해서는 버스의 정시성 제고를 포함한 버스의 서비스 질을 향상시켜 도로교통의 효율성을 향상시킬 필요가 있는데, 이를 위해 버스우선정책의 중요성이 부각되었다. 런던의 버스우선정책은 버스전용차선, 버스우선신호 등을 포

함한 레드루트(Priority Red Route : RR)와 이를 보완하는 런던버스우선체계망(London Bus Priority Network : LPBN)의 지속적인 확충과 이를 뒷받침하고 정책의 실효성을 확보하기 위한 단속정책 등으로 정리할 수 있다.

### 1) 레드루트(Red Route : RR)

레드루트란 1993년 런던교통국장이 런던의 주요 도로축 320마일(510km)을 대상으로 교통소통을 향상시키기 위해 고안한 일련의 교통운영패키지로서, 운영목적은 교통이용자로 하여금 보다 접근이 쉽고 안전한 교통수단을 이용토록 하고자 계획된 사업이다.

레드루트는 버스전용차로를 포함한 버스우선시설, 물건의 상하차 및 주정차 등 도로상에서의 특별표시시설, 도로시설 정비, 도보 및 자전거 통행자를 위한 도로횡단시설, 접속도로의 진입처리 및 교통억제정책 등을 포함하고 있다.

레드루트계획은 2000년까지 계획되고 있으며, 런던버스는 제반 버스우선정책들이 레드루트계획내에 포함될 수 있도록 런던교통국장에게 협조와 제안을 하고 있다.

### 2) 런던버스우선체계망(The London Bus Priority Network : LBPN)

LBPN은 직접적인 버스의 육성을 위한 정책으로 레드루트계획을 보완하기 위한 버스노선망의 구축을 목표로 하고 있다. LBPN사업을 위하여 33개의 런던자치구가 런던버스와 함께 협력하여 1시간에 8대이상의 버스가 운행되는 버스노선 865km(540마일)에 대하여 버스우선처리계획을 수립하여 왔다.

LBPN의 목적은 첨두시간에 최소 25%이상, 비첨두시간에 최소 15%이상 버스운행시간을 단축할 수 있도록 버스우선정책을 시행하는 것이며, 이와 함께 불법 주정차 등에 의한 버스운행 효율성의 저하방지를 위하여 적극적인 단속정책 또한 병행하여 수립, 시행하고 있다.

### 3) 버스전용차로(Bus Lane)

런던버스는 런던교통의 혼잡을 완화시키고 환경오염을 최소화한다는 정부의 교통정책방침에 따라 개인교통수단의 이용을 억제할 수 있는 버스의 육성이 런던의 교통문제

를 해결할 수 있다는 인식하에 5년간 런던자치구, 런던교통국장, 교통운영부서와의 협력하에 250개의 버스전용차로 및 270개 이상의 버스우선신호를 설치, 확충하였다.

추가로 설치된 버스전용차로 및 버스우선신호로 인하여 런던에는 전체적으로 525개의 버스전용차로와 350개의 버스우선신호시설이 설치되었으나, 현재의 버스전용차로는 전체 버스차선의 약 2%에 불과하여, RR, LBPN 등과 연계하여 지속적인 확충을 계획하고 있으며, 2000년까지 이 수치는 700개의 버스전용차로, 550개의 버스우선신호로 확충될 예정이다.

#### 4) 버스우선신호(Bus Priority at Signals)

런던지역에는 약 350개의 교차로에 버스우선신호가 설치되어 있으며, 향후 1,200개소의 교차로에 버스우선신호를 설치할 계획이다. 교차로의 버스우선신호는 런던버스에서 운영중인 5,000대의 버스에 설치되어 있는 무선장치를 통하여, 버스가 교차로에 접근할 때 교통신호를 녹색으로 바꾸거나, 통과진행할 수 있도록 녹색시간을 연장시켜 준다. 또한 버스전용차로의 끝단에서 다른 차량에 앞서 진행할 수 있도록 버스전용의 우선신호를 부여, 교통을 통제하고 있다.

#### 5) Countdown

Countdown은 무선송수신을 통해 버스의 위치를 중앙컴퓨터에 입력하여, 버스의 발착 및 도착시간 등에 관한 정보를 버스는 물론 각 정류소, 터미널, 주요 시설 등에 설치된 전자정보표지판에 제공하여 대기시간의 불확실성을 최소화하는 실시간 버스정보 시스템으로, 가정내에서 컴퓨터를 통해서도 접근이 가능하도록 되어 있다.

Countdown은 1996년 런던교통공사내에 담당부서가 설치되어 버스우선정책의 일환으로 적극 추진되고 있으며, Countdown의 시행결과 이용자의 대기시간을 최소화시키고 개인시간의 최대한 활용을 통한 편익창출에 기여한 것으로 조사되었다.

현재 런던은 약 450개 이상의 전자정보표지판이 운영되고 있으며, 향후 4,000개소 이상으로 확대될 전망이다. 따라서 Countdown의 효과는 더욱 크게 나타날 것으로 예상된다.

#### 6) 기타의 버스우선을 위한 보조정책

버스우선정책의 효율성을 확보하여 버스의 정시성을 높이기 위해 지속적인 단속규제를 실시하고 있다. 런던경찰은 런던버스와의 공조, 협력체계하에서 버스전용차로에서 버스를 원활하게 운행하기 위해 불법주정차, 상하차, 진출입 및 회전 등 버스운행에 영향을 주는 단속하고 있다. 또한, 1993년과 1996년에 런던버스는 “버스를 위한 교통제한정책(Traffic calming for Buses)”이라는 가이드라인을 제시하여, 교통제한지역에서 버스운행에 영향을 미치는 문제점을 관련기관으로 하여금 이해시키고, 효과적 버스운행을 위한 기준을 설정토록 협의, 유도하고 있다. 도로공사 또한 버스운행의 지연을 야기시키는 바, 런던버스는 도로국과 정기적 모임을 통하여 도로공사시의 대책, 처리방안, 교통유도시설 개선 등을 협의하여, 버스우선정책의 효율성을 확보하고 있다.

#### 4. 버스입찰제의 시행

런던의 버스는 1990년대 공영제로 전환한 이후, 공영제 운영에 따른 막대한 재정부담과 각 노선별로 서비스경쟁효과가 없어, 1985년 교통법(Transport Act)제정을 통한 혁신적 규제완화조치에 따라 공영회사의 매각을 추진하게 되었다.

교통법의 시행으로 영국 전역에서 버스서비스를 제공하였던 국영버스회사는 60개의 경쟁회사로 분할하여 민영화되었고, 규제완화는 정부나 규제당국의 간섭없이 운영노선과 요금수준을 자율적으로 결정하게 되었다. 이러한 조치 등으로 1985년~1986년 회계연도에 92%의 공영버스운영에서 1995~1996년에 95%의 민영으로 바뀌었으며, 영국 전역의 버스운영비용은 1985년~1986년도 대비 1996년~1997년도에 약 46%나 감소되었고 보조금 또한 52%나 감소하였다(<부록표 1> 참조).

<부록표 1> 영국의 버스운영비 및 버스보조금 변화추이

구 분		1985/6	1996/7	차이(%)
버스운영비용 (Bus Operating Cost) Pence/Vehicle Kilometer	런던	281	154	-45%
	영국	162	87	-46%
버스수입보조 (Bus Revenue Support) 백만 £	런던	261	58	-78%
	영국	1002	482	-52%



한편, 런던외곽지역에서는 버스사업 면허권자가 교통위원회(Transport Commission)에 42일전 신고만 하면 그들이 원하는 대로 서비스를 제공할 수 있으며, 따라서 노선간 요금경쟁이 야기되었고, 비수익노선의 문행을 위하여 지역관청에서는 경쟁입찰제를 역시 실시할 수 있게 되었다. 이는 버스의 이용수요 감소와 비용증대의 문제를 해결하기 위한 것이라 볼 수 있다.

그러나, 런던의 경우에는 경쟁의 도입에 다른 모형이 적용되었다. 런던의 버스산업은 다른 지역과 달리 1985년 규제완화가 이루어지지 않았고, 대신 정부는 정부가 규제하는 노선, 문행횟수, 문행기간, 필요차량형태 및 서비스와 요금수준을 지키면서 점진적으로 경쟁이 도입되어야 한다고 결정하였다. 이에 따라 각 민영회사는 몇 개의 노선을 가지고 1년에서 5년 동안 계약을 체결하였다. 기간만료후는 LT가 제공하는 다른 계약에 입찰할 수 있었다. 이러한 조치로 런던의 버스서비스는 노선과 요금이 정부에 의해 결정되는 규제완경하에서 전반적으로 민간부문에 의하여 제공되며, 이를 통해 건전한 경쟁을 조성하고 문행비와 보조금의 효율적 문행을 가능케 하고 있다.

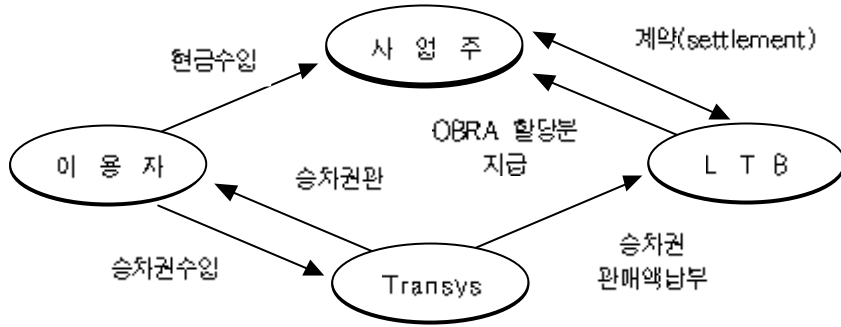
입찰을 위해 LT의 한 조직으로 버스입찰국(Tendered Bus Division)이 만들어져, 요금, 노선, 서비스수준의 규제하에 총비용을 기준으로 입찰제 등을 통한 서비스경쟁을 유도하였다. 총비용입찰(A Gross Cost contract)방식은 1996년에서 1997년까지 지속되었으며, 이후 순비용입찰(A Net Cost contract)방식이 도입되었고, 한편으로 새로운 총비용입찰(A New Gross contract)방법도 개발되었다.

#### 1) 순비용입찰 (Net Cost contract)

순비용입찰에서는 사업운영자는 노선수입과 비용(이윤 및 간접비용 포함)의 차이에 대한 가격("Settlement"라 함)에 대해 입찰을 제의하여 결정하며, 계약이 되면 사업자는 버스현금수입액을 가지게 되고 비현금수입(Off-Bus Revenue : 트레블카드 등 승차권에 의한)에 대하여는 LTB로부터 해당금액(사전 운영자와의 합의(Off-Bus Revenue Agreement : OBRA) 할당분)을 할당받는다.

사업자가 제안한 비용과 수입의 차인 Settlement의 결정을 위하여 노선의 수입과 비용에 대하여 상호 협의과정을 거치게 되며, 노선에서 수입이 비용보다 많으면 사업자는 Settlement를 LTB에 납부하며, 그 반대의 경우에는 LTB가 사업자에 Settlement

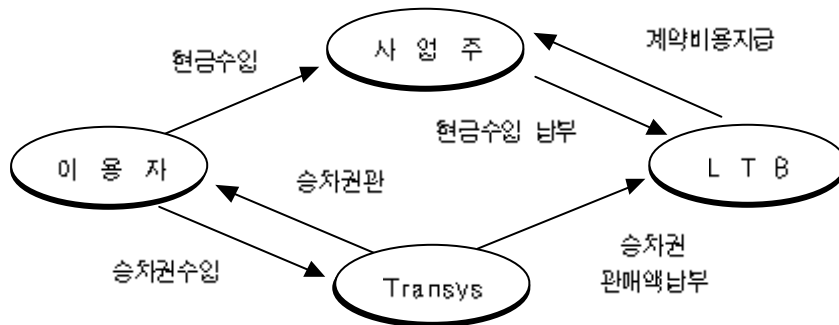
를 지불한다. Settlement는 계약기간 동안에는 물가지수, 요금변화, 버스서비스의 변경 등의 경우 다시 조정될 수 있다. 이러한 변화요인을 제외하고 노선수입이 상호 동의한 범위(Settlement)보다 많은 경우에는 Settlement를 LTB에 지불하고 남은 수입은 사업자에 귀속, 편익으로 발생되며, 그 반대의 경우 즉 수입이 비용에 비하여 크게 적으면 LTB로부터 받는 Settlement를 감안한 부족분은 사업자가 손실을 감수하여야 한다.



<부록그림 1> 영국의 순비용입찰 과정

## 2) 총비용입찰 (Gross Cost Contract)

총비용입찰은 지불방법에 있어서 다른 것 이외에는 순비용입찰과 비슷하다. 총비용입찰에서는 사업자가 수입과 비용의 차가 아닌 이윤과 간접비용이 포함된 서비스공급비용을 대상으로 입찰을 제의한다는 것이다. 모든 현금수입과 비현금수입은 LTBR로 귀속되며, 사업자는 LTBR로부터 상호계약된 비용을 지급받는다. 이 경우에도 물가나 중요한 버스서비스 변경 등에 따라 계약이 조정될 수 있으며, 이외의 변화로 인한 편익 또는 손실은 LTBR가 감수하여야 한다.



<부록그림 2> 영국의 총비용입찰 과정

## 제2절 프랑스<sup>11)</sup>

프랑스에서는 수도권지역을 제외하곤 대부분 지방자치단체가 민간버스업체를 선발하여 시내버스서비스를 위탁하는 방식을 채택하고 있다. 민간업체는 대부분 버스나 문행관련시설은 소유하지 않고 운영만을 담당하는 경우가 많다. 공개경쟁을 통하여 선발된 민간업체와 지방자치단체 또는 지방자치단체 산하의 교통관리기구와 계약을 체결하여 서비스를 제공하는데, 계약을 체결한 후에도 관리주체와 운영주체간 협의된 사항에 대해서 서로 책임을 분담하는 특징을 지니고 있다. 이러한 계약제 방식은 1913년에 제정된 법에 의해 도입되었는데, 주로 완전계약책임제(Franchise Contact with Full Risk)로 운영되어 오다가, 1960년대 대중교통이 재정위기에 직면하자 완전책임제, 일정수입보장제, 도급제 및 위탁운영제 등 여러 가지 형태로 나뉘어졌다.

1980년 이후부터 특히 교통기본법(LOTI)이 제정·공포된 이후에는, 시민을 위한 공공서비스 제공에 관한 최소한의 규정이 마련되었다. 주요 골자는 관리주체와 운영주체는 시민의 통행권보장을 위해 일정수준의 교통서비스를 제공할 의무를 명시하였고, 이를 위해 계약시 서비스제공 내용, 자금조달방법 등 양자간에 이행할 사항을 협의토록 하였다(<부록표 2> 참조). 프랑스에서의 버스산업은 버스업체의 전체운영 재원의 61%를 중앙정부와 지방정부로부터 지원받고 있다. 버스서비스의 제공방식은 크게 직영방식과 위탁방식으로 나뉘는데, 공공기관에 의한 직접적인 운영방식은 또 다시 두 가지로 나뉘어진다. 즉 공공기관이 운영하되 회계상으로만 독립한 운영방식과, 회계 및 행정조직 모두 독립한 사실상의 기업운영방식이 있다. 특히 후자의 경우, 일반기업처럼 민간기업의 주식을 구입할 수 있는 등 탄력적인 영업을 수행할 수 있다.

한편, 위탁방식은 서비스기준을 제시하여 참가희망자를 공모하여 선출한 후 운영을 위탁하는 경우를 말한다. 계약내용에 들어갈 사항은 노선길이, 정류장 수 및 위치, 서비스간격, 차량상태, 요금수준, 운송원가 등이며, 공개입찰과정은 <부록그림 3>과 같다. 최근의 계약내용은 점차 운영자의 역할을 서비스 제공에만 국한시키는 경향이 있는데, 1993년 현재 계약유형을 보면 총 179개의 체결된 계약들 가운데, 도급제가 35%, 일정수입보장제가 34%, 위탁운영이 27%, 완전책임보장제가 4%의 순으로 나타났다.

11) 신연식, 「대도시권 버스운영체계 개편방안」, 교통개발연구원, 1999.

<부록표 2> 프랑스의 교통관리공단과 대중교통운영업체의 계약유형

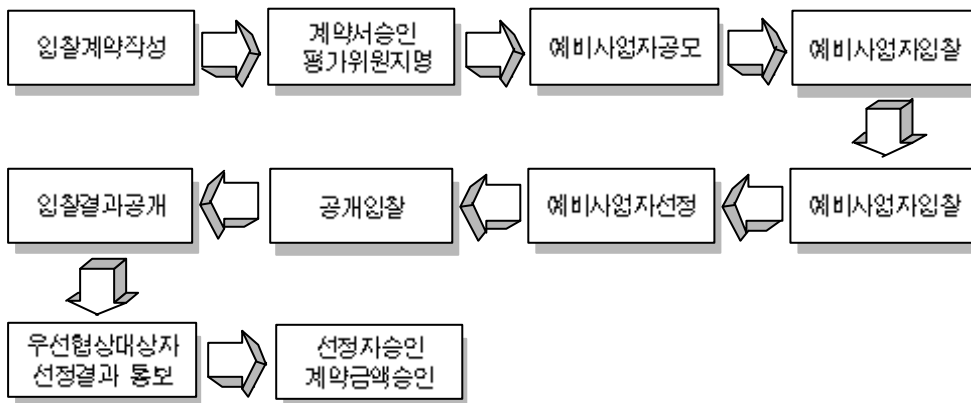
구 분	운영지원책임제 <sup>1)</sup>	일정수입보장제 <sup>2)</sup>	도급제 <sup>3)</sup>	위탁운영제 <sup>4)</sup>
시설 및 설비 소유권	운영자/교통공단	교통공단	교통공단	교통공단
신규투자	운영자(100%)/교통 공단	운영자(100%)/교통 공단	교통공단	교통공단
서비스 내용 및 수준	계약서에 명시	계약서에 명시	계약서에 명시	계약서에 명시
요금수준결정	계약서에 명시	계약서에 명시	교통공단	교통공단
서비스운영 감독	교통공단	교통공단	교통공단	교통공단
운영비 부담	운영자	운영자	운영자	교통공단
상업적 위험부담	운영자	운영자	교통공단	교통공단
운영수익금	수입·비용차액	수입·비용차액	도금액·운영비	운영성과별로 기준액의 50~150%범위
계약기간	5년+가변적	5년+가변적	5년	5년

주 : 1) 운송비용을 근거로 일정수준의 요금을 설정한 후 운영을 한다. 그러나, 예상했던 승객보다 적거나 많음에 따라서 추가적인 배당금을 받거나 배상한다.

2) 보조금 지급하에서의 운송계약을 하되 수입에 대한 위험도를 지닌다.

3) 수입이 적을 경우 예산이 허락되는 범위에서 일체를 보상해 준다.

4) 서비스의 증진이나 수송 증대에 대한 보상을 하지 않는다.



<부록그림 3> 프랑스의 버스운영과 관련된 공개입찰과정

### 제3절 브라질<sup>12)</sup>

#### 1. 꾸리티바시의 발전과정

버스정책으로서 브라질에서 가장 대표적인 지역이 꾸리티바시이다. 꾸리티바시는 대서양 해안에서 약 60마일 떨어진 곳에 위치하고 있고, 리우데자네이루(Rio Grande do Sul)주 북쪽과 우루과이와 아르헨티나의 동쪽에 위치한 브라질 파라나(Parana)주의 수도이다. 인구는 약 160만명이며, 주변 대도시 지역에는 100만명정도가 추가로 있다.

꾸리티바시는 1990년 국제에너지보존기구 최고상과 유엔환경계획(UNEP)으로부터 '우수환경 및 재생상'을 수상하였으며, 1991년 미국의 타임지에 의해 '지구에서 환경적으로 가장 올바르게 사는 도시'로 선정되어 국제적으로 그 명성을 인정받았다.

세계에서 '가장 환경적이며 진보적인' 도시중의 하나로써의 꾸리티바의 개발은 오랜 기간이 걸렸다. 보행자에게 친근하고 대중교통 지향적 도시가 되기 위한 발전은 3단계로 이루어졌다. 1943년에서 1970년대 초에 일어난 1단계는 주로 승용차 교통지향적 개발계획과 유사한 장기구상계획(Master Plan)의 발전이었다. 프랑스의 도시계획가 Alfred Agache에 의해 창조된 Agache계획은 꾸리티바 최초의 통합적 계획안이었다. 꾸리티바시는 계속되는 성장의 결과로 상파울로(Sao Paulo)에서 나타난 승용차 지향적인 불규칙적 도로건설을 회피하길 원했다.

2단계에는 1965년 Agache계획으로부터 급진적으로 바뀌어진 예비도시계획(Preliminary Urban Plan)을 수립하였다. 예비도시계획의 가장 큰 목적은 도시생활의 질을 보존하는 것이다. 세부목표는 '중심가의 교통혼잡을 줄이고 역사의 중심지를 보존하는 것, 교통과 토지이용을 통합하여 방사형의 도시성장 패턴을 선형으로 변형시킬 것, 시 경계내에 꾸리티바시 인구를 수용할 것, 도시를 위한 전체적인 시설물을 공급할 것' 등이 있다. 도로계획의 핵심은 대중교통과 보행자를 우선적으로 대우해주고 승용차 교통에서는 차선책을 주는 것이다.

3단계는 2개 또는 심지어 5개의 축을 따라 도시구조형식을 보여주고 있는 장기구상계획(Master Plan)이 이행되어졌던 1970년대 초기부터 1980년대 말까지 발생되었다. 도시지역은 포화상태가 되었고 혼잡스러워졌으며 북쪽과 남쪽을 향해 인구가 집중되었

12) 자료 : [http://www.bus.volvvo.se/transport\\_system/curitiba](http://www.bus.volvvo.se/transport_system/curitiba).

다. 이 축을 따라 토지개발을 유도하기 위한 우선조치는 3중도로체계였다. 대중교통에는 우선적인 지위를 부여하였고 나머지 도로에는 보조적인 역할을 수행하였다. 이 체계의 핵심은 양방향 버스전용차로와 승용차의 사용을 저하시키면서 빌딩으로의 접근을 허용하는 2개의 집분산도로와 일방통행로이다. 1개의 블록은 2개의 3차선도로, 일방통행로, 역류버스전용차로로 둘러싸였고, 이 3중구조도로체계의 도로를 따라서는 주차가 허용되지 않는다. 3차선 도로로부터 떨어진 일방통행로는 집분산도로이다. 이런 교통체계는 토지이용개발지점과 Zoning정책을 보장하는 것이다.

## 2. 꾸리티바시의 버스운영체계

꾸리티바시의 차량보유대수는 50만대로 수도 브라질리아 다음으로 높은 수준이다. 그러나 통근자의 85%가 대중교통을 이용하여 연평균 에너지소비량이 다른 도시들에 비해 25%가 낮다. 통근자들은 평균적으로 교통부문에 소득의 약 10%만을 지출하게 돼 교통비용 절약에도 기여하고 있다.

지난 30년 사이에 농촌지역에서의 이주민들이 3배이상 증가하여 지하철체계가 필요하지만, 경제적인 여력이 없으므로 지난 1989년 보다 나은 버스 -'땅으로 다니는 지하철(above-ground subway)'-를 만들었다. 튜브정류장(Tube Station, 1개당 약 3만5천불 소요)과 275명까지 태울 수 있는 3차량 굴절버스체계(Bi-Articulado, 대당 32만불에 VOLVO에서 수입함)를 도입하여 버스수준을 지하철 정도로 끌어올렸다.

'튜브정류장(Tube Station)과 연계체계 구축(Network)'이 핵심인 버스체계는 지하철체계를 창조적으로 적용하여 발전시킨 것이다. 지하철에서 얻은 발상을 토대로 '이용객을 수송할 수 있는 큰 정류장'을 설치했는데, 여기에는 의자가 구비되어 있어 버스이용자들이 독서를 하면서 편안하게 버스를 기다릴 수 있다. 또한 '승하차하기 이전에 요금을 지불하는 방식(pay before ride)이어서 승차시간이 줄어들었고, 그로 인해 공회전시간이 줄어 대기오염 방지효과도 거둘 수 있는 '안락함(comfortable)을 고려했으며, 버스전용차로를 이용하여 다른 교통수단보다 빠름(fast)'을 추구했다. 뿐만 아니라 '같은 높이에서 승차(same level ride)'할 수 있도록 하여 장애인도 이용이 가능하도록 했고 '한 장의 승차권으로 연계이용이 가능(single ticket per ride)'해 저렴하게 환승할 수 있도록 했다. 지하철 건설비의 1/80 수준으로 이러한 시스템을 구축한 것이다.

꾸리티바시의 버스는 10개의 민간회사에 의해 개인적으로 소유되며, 1개의 준공기업(a Quasi-public company)에 의해 관리된다. 공기업과 민간기업의 결합에 있어서, 공기업은 안전성, 접근성, 효율성에 중점을 두고, 민간기업은 낮은 운영유지비용에 역점을 두고 있다. 버스는 개인회사가 구입하고 운영하는 완전 민영체계이며 시에서는 전용도로 등 도로정비와 정류장 개설, 신호체계의 수립 등에 투자하여 15% 수준의 비용을 지불하고 있다. 대중교통에 대한 원조는 전혀 없는 실정이다. 버스회사들은 보조금을 받지 않으며, 대신에 모든 수입은 기금(fund)으로 귀속되고, 회사들은 거리운행 기준에 의해 따른 운행비용에 대해 해당금액만큼 지불받는다.

### 3. 버스운영현황

1974년 브라질 최초로 '급행버스(Express Bus)'가 도입되었고, 역류버스전용차로와 교통터미널을 도입하였다. 급행버스차로를 5호선 60km에 달하는 기간버스체계로 만들어 이를 통해 대중교통의 대량수송능력과 유연성을 확보하게 되었다. 이 기간버스체계의 기본구상은 일반버스노선과 연결되어 있고 어디서든지 쉽고 편하게 이용할 수 있는 통합된 대중교통체계를 구축하여 이것을 토지이용과 결합시킨다는 것이었다.

이들 기간버스체계의 경우 중앙버스전용차로를 만들고 일반차량의 진입을 완벽하게 통제하는 콘크리트 차단대를 설치하고 일반버스전용차로는 가변전용차로제를 도입하였다. 5개의 주요교통축과 20개의 터미널을 통한 연계체계, 이것을 보완하는 지선(Feeder Bus)체계가 꾸리티바 교통체계의 근간을 이룬다.

이상과 같은 꾸리티바시의 버스노선은 대략 급행버스, 시내버스, 지선버스의 형태로 이루어진 버스들이 운행하고 있으나, 버스유형은 보다 구체적으로 다섯 가지가 있다. 급행버스(express bus)는 간선버스전용도로를 운행하며, 직행버스(rapid bus)는 간선도로와 시를 관통하는 주요도로를 운행하고 보통 1대당 110명 정도를 탑승시키며 노선은 수요에 따라 변경 가능하다. 3차량 굴절버스(bi-articulated bus)는 직행버스의 일종으로 경전철과 경합하기 위해 1992년 12월에 새로 도입되었으며, 270명을 탑승시킬 수 있다. 시내버스(inter-district bus)는 급행버스와 굴절버스 노선을 연결하여 간선도로와 시내를 운행하며 또한 CBD를 둘러싼 환상도로를 운행한다. 지선버스(feeder bus)는 승객을 환승역(District Terminals)까지 운송하고 있다.

## 제4절 미국

### 1. 대중교통정책 현황

미국은 1960년대 초 연방정부가 대중교통수단에 대한 대대적인 보조정책을 시작한 이래, 대부분의 도시에서 대중교통수단의 운영은 정부보조금에 의해 그 운영비의 상당부분을 유지해 오고 있다. 미국의 버스산업운영은 연방정부의 보조정책이 시행된 이후, 운영재원을 중앙정부, 주정부, 지방정부 등의 공공부문이 거의 대부분을 지원하여 담당하고 있다.

미국의 타 외국과는 달리 버스이용자가 산재되어 있음으로써 상대적으로 장거리를 운영하고 있으며, 거의 모든 차량이 장애자를 탑승시킬 수 있는 리프트시설, 냉난방시설 등을 갖춘 고급화된 버스를 운행시키고 있다. 대체적으로 낮은 버스이용률에도 불구하고 공공서비스 차원에서 버스운행을 위하여 많은 재원을 지원하고 있다.

그러나, 증가하는 보조금에도 불구하고 대중교통이용자수는 1940년대보다도 더 떨어진 실정이다. 이에 따라 버스산업을 공공운영체제로 전환하였으나, 버스수요가 증가하지 않고 보조금은 지속적으로 증가하여, 다시 민영화의 논란이 제기되고 있다.

### 2. 효율적인 대중교통시스템을 위한 정책대안

연방정부의 자금건축정책의 일환으로 버스구입 및 시설관련투자와 관련된 사항을 시당국이 결정하여 투자하도록 설득하고 있다. 과거의 민영에 의한 적자운영의 경험과 공공에 의한 비효율적 운영의 경험을 바탕으로, 공공부문과 민영부문의 자유경쟁체제를 도입함으로써 가장 낮은 운영비로 효율적인 버스서비스를 제공하도록 유도하고 있으며, 상당수의 지방정부는 계약제방식의 버스운영을 도입하고 있다.

요금정책에 있어서는 이용자부담을 강화하여, 단거리 이용자와 장거리 이용자 사이에 요금의 차등화를 두고 있으며, 출퇴근시간과 그 외의 시간에 버스를 이용하는 승객에게도 요금의 차등화를 두었다.

운영 및 경영관리측면에 있어서는, 승합제도와 직장버스를 낮은 요금으로 운영함으로써 경제적 합리화를 추구하도록 유도하고 있다.



## 제5절 홍콩

### 1. 버스운영 현황

홍콩은 공공부문의 비효율성을 방지하기 위해 공공과 민간의 경쟁체제를 유지하고 있다. 모든 버스회사들은 정부의 보조금 없이 운영되며, 영업권에 대한 대가로 정부는 안전, 유지보수, 버스터미널 설비 등의 기금을 부과하고 있다.

요금정책에 있어서는 회사의 순고정자산에 대한 15%~16%의 이익을 허용하는 정책을 수립하여 시행하고 있다.

버스의 유형은 특허버스, 미니버스, 마을버스의 세 가지로 구성된다.

특허버스는 현재 버스의 50%이상을 차지하고 있다. 이 특허버스회사는 정부가 노선운영권을 특허해 준 4개 버스회사, 즉 KBM(Kowloon Motor Bus), CMB(China Motor Bus), NLB(New Lantao Bus), CL(City bus Limited) 등으로 이루어져 있다.

미니버스는 16개의 좌석을 가진 소형버스로 정부로부터 면허권을 받아 운영되며, Public Light Bus와 Private Light Bus가 있다. 특히 후자의 경우, 개인소유의 소형버스는 오직 단체승님을 위해서만 영업을 하도록 되어 있다.

마을버스는 1982년부터 침두시 정기노선버스에 대한 보조수단으로 도입, 운영되고 있으며, 정기노선버스의 비수익노선 운영에 따른 손실을 막아줄 수 있게 되어 있다. 운영자는 운영시간, 배차간격, 노선, 정류소 등의 규제를 받게 되고, 운영권은 1년이 만기이며 대부분이 갱신된다.

### 2. 버스정책 및 요금체계

홍콩에서는 자가용승용차 억제정책과 버스우선정책을 실시하고 있으며, 버스업체는 요금수입으로 경영을 유지하도록 하고 있다. 버스요금은 운영비용을 검토하여 일정율의 이윤이 보장되도록 조정해 주고 있으며, 만약 특별한 사유로 이러한 수준의 요금조정이 어려운 경우에는 버스 구입비의 지원등으로 정부가 보조지원을 실시한다.

특히, 특허회사가 매년 제출해야 하는 향후 5개년 운영계획(Rolling Plan)에 의거해서 물가상승, 서비스개선에 따른 운영비용 증가 등을 감안하여 요금조정이 이루어지고

노선조정과 노선운영권이 결정된다. 공공버스의 5개년 운영계획은 노선개발계획 및 개발노선에 투입할 버스유형, 버스대수의 산출, 버스구입과 폐차계획, 버스차고지, 각종 시설 등의 건설계획, 소요부품장비를 포함한 버스유지관리계획 등이 포함된다.

## 제6절 싱가포르

### 1. 버스운영체계

싱가포르의 버스는 SBS(Singapore Bus Service)와 TIBS(Trans-Island Bus Service)의 두 회사에 의해 민영으로 운영되며, 간이버스회사로서 CSS(City Shuttle Service)와 SAB(Scheme A&B) 등이 보조적으로 운영되고 있다.

회사에 속한 모든 자산은 국가소유이지만 운영은 완전히 민영화되어 있으며, 정부의 운영비 보조는 전혀 없는 실정이다. 그러나 노선의 운영과 가격결정시에는 정부의 강력한 통제를 받도록 되어 있다.

저렴한 요금수준을 유지하기 위해 버스정류장, 버스인터체인지 등의 공급시설은 정부에서 행한다.

### 2. 버스요금체계

버스의 요금구조는 지하철연계버스의 경우 균일제를 시행하고 있으며, 주간선버스의 경우 구역에 따른 거리제요금(1구역은 보통 0.8km)을 적용하고 있다. 에어컨 장착 여부에 따라 요금수준을 달리하고 있으며, 학생/노인/공무원에 대해 할인요금을 적용하고 있다. 지하철 환승의 경우 Transit Link 요금카드 소지자에 한해 추가할인을 실시하고 있다.

시정연 00-R-06

## 시내버스 산업정책과 구조조정 방향 연구

---

發行人 권원용

發行日 2000년 8월 31일

發行處 서울市政開發研究院

100-250 서울시 중구 예장동 산 4-5

전화: (02)726-1070 팩스: (02)726-1291

---

ISBN 89-8052-197-9-93530

本 出版物의 版權은 서울市政開發研究院에 속합니다.