[긴급토론회]

서울시 대중교통요금 인상은 불가피한가?

2015년 6월 4일(목) 14시

프란치스코교육회관 420호

□ 주최 : 민주노총 서울본부, 참여연대, 공공교통네트워크

□ 주관 : 공공운수노조 서울지역본부

프로그램

■ 사회

- 나상윤 (공공교통네트워크 정책위원장)

■ 발제

- 제1발제 : 이원목 서울시 교통본부 교통정책과장
- 제2발제 : 김상철 공공교통네트워크(준) 정책위원, 노동당 서울시당위원장

■ 토론

- 서울시의원 김용석
- 서울시 버스운송사업조합 기획홍보차장 홍상훈
- 공공운수노조 서울경기강원버스지부 지부장 박상길
- 서울메트로 경영전략팀장 김영민
- 공공운수노조 서울도시철도노조 전기지부장 변현석
- 참여연대 협동처장 안진걸

■ 청중토론

제1발제

대중교통 요금 조정 추진계획

이원목 서울시 교통본부 교통정책과장

대중교통 요금조정 추진

2015.6.4.(木)

서울특별시
(도시교통본부)

순 서

1. 요금제도 개요 및 근거 5

2. 요금조정 필요성 7

3. 요금조정 계획(안) 9

4. 요금조정 효과 9

5. 대중교통 요금제도 개선 및 경영혁신 추진 10

6. 대중교통 요금조정 관련 소통 및 향후계획 11

붙임 1. 대중교통 요금제도 기본현황 13

2. 안전분야 투자계획 14

3. 공청회 개최 계획(안) 15

대중교통 요금조정 추진

1 요금제도 개요 및 근거

□ 대중교통 요금제도 개요

○ **수도권 통합환승할인제** (거리비례요금제)

- 수도권 내 전철과 버스를 환승할 경우 탑승 시 마다 요금을 내는 방식과 달리, 환승 4회까지 총 이동한 거리에 비례하여 운임 부과
- **통합거리비례 요금 :** 10㎞까지 기본요금, 5㎞마다 100원 가산
- 대중교통 이용시민의 교통비 부담(최대 50%) 경감과 환승편의 증진

※ 단독 통행 시 요금체계

▸ 지하철(거리비례제) : 10km까지 기본요금 + 추가5km 마다 100원

▸ 버스(단일요금제) : 이용거리 상관없이 기본요금

○ **추진 경위**

- **'04.7.1 최초 시행** : 서울버스↔수도권전철(양공사+코레일+인천지하철)
- 경기도 통합요금제 편입 시내버스 '07.7.1, 광역(좌석) '08.9.20
- 인천시 버스 통합환승할인제 편입 : '09.10.10
- 민자 지하철 통합환승할인제 지속 편입 : 9호선('09.7.24), 신분당선('11.10.29), 용인경전철('13.9.20), 의정부경전철('14.12.6)
- 수도권전철 서비스구간 확대 : 아산·온양('08.12충북), 춘천('10.12,강원도)

※ 수도권 통합환승할인제 확대 시행으로 대중교통 운송기관의 환승 손실이 증가한 반면 시민 교통비 절감 편익 증가

('14년 기준 지하철 2,384억원, 버스 4,706억원 총 7,090억원)

▢ 요금조정 근거

○ 지하철 : 도시철도법 제31조

- "도시철도사업을 운영하는 자는 도시철도의 운임을 정하거나 변경하는 때에는 시·도지사가 정하는 범위 안에서 운임을 정하여 시·도지사에게 신고하여야 한다.

○ 버 스 : 여객자동차운수사업법 제8조

- "여객자동차운송사업의 면허를 받은 자는 시·도지사가 정하는 기준 및 요율의 범위 안에서 운임 또는 요금을 정하여 시·도지사에게 신고하여야 한다."

▢ 현행 대중교통 요금

<table>
<tr><th colspan="2">지하철 요금</th><th colspan="4">버스 요금</th></tr>
<tr><th>종 류</th><th>교 통 카 드</th><th>구 분</th><th>종 류</th><th>교통카드</th><th>현 금</th></tr>
<tr><td rowspan="3">일 반</td><td rowspan="3">10㎞ 이내 : 1,050원
10~40㎞ : 매5㎞마다 100원
40㎞초과시 : 매10㎞마다 100원
※ 현금요금은 카드요금+100원</td><td rowspan="3">간·지선버스</td><td>일 반</td><td>1,050원</td><td>1,150원</td></tr>
<tr><td>청소년</td><td>720원</td><td>1,000원</td></tr>
<tr><td>어린이</td><td>450원</td><td>450원</td></tr>
<tr><td rowspan="3">청소년</td><td rowspan="3">720원
(기본요금에서 150원 공제후 20% 할인)</td><td rowspan="3">순환버스</td><td>일 반</td><td>850원</td><td>950원</td></tr>
<tr><td>청소년</td><td>560원</td><td>800원</td></tr>
<tr><td>어린이</td><td>350원</td><td>350원</td></tr>
<tr><td rowspan="3">어린이</td><td rowspan="3">450원
(기본요금에서 150원 공제후 50% 할인)
※ 현금요금은 (일반현금-150)의 50%</td><td rowspan="3">광역버스
(심야버스)</td><td>일 반</td><td>1,850원</td><td>1,950원</td></tr>
<tr><td>청소년</td><td>1,360원</td><td>1,800원</td></tr>
<tr><td>어린이</td><td>1,200원</td><td>1,200원</td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3">마을버스</td><td>일 반</td><td>750원</td><td>850원</td></tr>
<tr><td>청소년</td><td>480원</td><td>550원</td></tr>
<tr><td>어린이</td><td>300원</td><td>300원</td></tr>
</table>

▢ 요금조정 추이

요금변경일	지하철 요금 (카드기준)	버스 요금 (카드기준)			요금적용 방식
		간·지선버스	광역버스	마을버스	
'00. 7. 1	600원	550원	1,100원	320원	균일 요금제
'03. 3. 10	700원	650원	1,200원	400원	
'04. 7. 1	800원	800원	1,400원	500원	통합거리 비례제
'07. 4. 1	900원	900원	1,700원	600원	
'12. 2. 25	1,050원	1,050원	1,850원	750원	

※ 국내외 요금 수준 : 부산 1,200원, 대구, 대전, 광주 1,100원, 런던 3,560원(지하철), 뉴욕 2,729원(지하철, 버스), 도쿄 1,915원(버스)

2 요금조정의 필요성

□ 원가보다 낮은 요금수준으로 만성적인 적자구조

○ '13년도 기준 원가보전율은 지하철 68.8%, 버스 78.6%로 승객 1인당 지하철 370원, 버스 199원 손실 발생

- '14년 기준 승객1인당 손실은 지하철 421원, 버스 214원

※ 지하철 68.8%, 간·지선 버스 79.7%, 광역버스 54.3%, 순환버스 69.1% 등

□ 적자 확대로 정상 경영곤란 및 시 재정 지원규모 증가

○ 지하철은 '14년 운영적자가 4,245억 원으로 전년 대비 1.7% 증가

○ 버스는 '14년 운영적자가 3,092억원으로 전년 대비 10.3% 증가

구 분		'10년도	'11년도	'12년도 (요금인상)	'13년도	'14년도
계	합 계	7,873	8,141	6,181	6,974	7,337
	전년대비증가율	-	3.4%	-24.0%	12.8%	5.2%
지하철		4,786	4,937	3,716	4,172	4,245
버 스		3,087	3,204	2,465	2,802	3,092

□ 고령화사회 가속 및 서비스향상 요구 등으로 손실 가중

○ '14년 무임승차 손실액 2,880억원은 당기순손실(4,245억원)의 67.8% 차지

- '14년 65세 이상 서울시 노인인구가 114만명으로 전체 시민의 11.4%이며, '20년에는 14.6%(148만명)로 무임승차 증가 예상

○ 통합환승할인제 시행으로 '14년 한해만 7,090억원의 손실 발생

※ 통합환승할인제 : 전철, 버스를 환승할 경우 4회까지 거리비례 운임 부과(붙임 1)

구 분	'12년	'13년	'14년
무임수송 손실액	2,672억원	2,792억원	2,880억원
환승손실액	6,816억원	6,998억원	7,090억원

▢ 운송기관의 경영구조상 요금인상 없이 적자해소 곤란

○ 인건비, 연료비 등 경직성 경비가 지하철 88.8%, 버스 78.9% 차지

《 유가 하락에 따른 연료비 감소 효과분석 》

✣ **지하철 동력원인 산업용 전기료는 3회 인상**('12.8월 6%, '13.1월 4.4%, '13.11월 6.4%)**되어 운송비용 감소효과가 없으**며,

✣ **시내버스 운송원가 중 연료비 비중은 20.3%로 CNG가격** 166원 하락 시 연간 운송비용 492억원 감소효과가 있으며, **이는 총 운송비용 1조 5,690억의 약 3.1%에 해당하여 적자 축소에는 한계**

※ 국내 CNG 소매가격 동향 : '14.4월 대비 15.3%(166원/㎥) 하락

○ 광고 수입 등 부대수입 창출을 위해 노력하고 있으나, 전체 수익 중 지하철 82%, 버스 95.9%가 운임 수입으로 구성되어 한계

▢ 시민안전 확보 및 서비스 개선을 위한 투자 재원확보 필요

○ **지하철 안전 및 서비스 향상 재원 : 매년 약 5,985억원 필요**

- 안전확보 : 노후시설 개선, 내진 보강 및 전동차 교체 등 약 4,769억원

※ 지하철 1~4호선 노후화로 투자 재원확보(2,052억원) 시급

- 서비스 향상 : 이동편의시설 및 화장실 확충 등 약 1,004억원
- 차내 혼잡완화 개선을 위한 전동차 추가 구매 등 약 212억원

○ **시내버스 안전 및 서비스 향상 재원 : 매년 약 100억원 필요**

- 안전확보 : 신품타이어 교체, GNG 내압용기 점검·관리 등 약 25억원
- 서비스 향상 : 차량내 편의시설 개선 및 차량고급화 등 75억원

3 요금조정 계획(안) - 시의회 의견청취 결과

《 요금 조정(안) 요약 》

- ❖ 도시철도(지하철)요금 : 200원 인상(1,050원 → 1,250원)
- ❖ 시내버스 요금
  - ▸ 간·지선, 마을버스 : 150원 인상(1,050 → 1,200원, 750 → 900원)
  - ▸ 광 역 버 스 : 450원 인상 (1,850원 → 2,300원)
  - ▸ 심 야 버 스 : 300원 인상 (1,850원 → 2,150원)
  - ▸ 순 환 버 스 : 250원 인상 (850원 → 1,100원)
- ❖ 지하철 단독이용 시 요금
  - ▸ 40km 초과시 매 10km 100원 ⇒ 50km 초과시 매 8km 100원 추가
- ❖ 시간대별 차등요금
  - ▸ 조조시간대(첫차~06:30이전) 첫 승차 기본요금의 20% 할인
- ❖ 청소년, 어린이 요금 동결(교통카드 이용시)
- ❖ 외국인 영주권 어르신(65세 이상) 지하철 무임승차제 도입(안)

4 요금조정 효과 : 수입증가 및 원가보전율 개선

☐ **수입증가 4,527억원, 할인손실 632억원 ⇒** 순 증가 3,895억원

☐ **총 원가 보전율 ⇒ 74.6%→83.5%**

○ 지하철 68.8 ⇒ 79.7%, 버스 78.6 ⇒ 88.8%

구 분	인상액	조정요금	'13년 기준 원가 보전율	요금 조정시	
				원가보전율	운임수입증가
총 계			74.6%	**83.5%**	**3,895억원**
지하철	200원	1,250원	68.8%	**79.7%**	**2,318억원**
간·지선버스	150원	1,200원	79.7%	**89.8%**	**1,446억원**
광역버스	450원	2,300원	54.3%	**65.7%**	**65억원**
순환버스	250원	1,100원	69.1%	**87.0%**	**63억원**
심야버스	300원	2,150원	54.1%	**64.3%**	**3억원**

5 대중교통 요금제도 개선 및 경영혁신 추진

□ 대중교통요금 제도 및 경영혁신 TF 구성·운영

○ 구 성 : 총 20명(시의원, 시민단체 대표, 도시교통본부장 3인 공동단장)

- 공동단장(3) : 서울시의원(박운기), 한국소비자연맹회장(강정화), 도시교통본부장
- 위　원(17) : 시민단체(4), 전문가(4), 서울시(3), 운영기관(3), 노조(3)

○ 운 영 : '15.5월 ~ 11월

- 월1회(셋째 주 목요일) 정례회의 운영, 필요시 분야별·주제별 수시회의 개최

○ 기 능 : 지하철, 버스 요금제도 개선 및 경영·재정 혁신방안 마련

※ T/F 1차 회의 개최 : 5.19(화) 15~17시, 서소문별관 1동 7층 회의실

▸ 지하철 양공사 재정여건 및 경영개선 실적, 버스 표준운송원가 운영현황 등 보고

▸ 운송원가 산정 합리화 및 상시적 투명성 확보방안, 요금조정절차의 제도화 방향 등 논의

□ 대중교통 경영혁신 및 대시민 소통과제 추진

① 원가구조 합리화 및 투명성 제고 방안

○ 버스 표준운송원가 재산정 및 검증방식, 절차 등 개선용역 추진('15.5~11월)

○ 적극적 원가공개 및 시민참여 확대 방안, 제도화 추진안 마련

② 경영혁신을 통한 비용절감 및 부대수익 극대화

○ 도시재생, 문화예술 등 다양한 분야와 접목한 수익 극대화 모델 마련

○ 운송기관 경쟁력 강화, 경영혁신 및 운영체계 최적화 방안 모색

○ 장단기별 부대수익 창출 목표 설정 및 세부 추진 계획 수립

③ 지속가능한 대중교통 요금체계 정립을 위한 제도 개선

○ 시민이 공감할 수 있는 요금정책 및 제도 개선

- 요금조정 시 시민의견 수렴 절차 명문화 및 운송원가 공개 의무화 등

○ 現 요금조정 절차의 비효율·불합리한 제도개선 및 규정 신설 추진

- 합리적 원가산정 방식, 정산방식 등을 조례·규칙 등에 제도화
- 대중교통 요금수준의 정례적 평가를 통한 요금조정 시기 명문화

6 대중교통 요금조정 관련 소통 및 향후계획

□ 수도권 관련기관 및 전철기관 요금조정 협의

○ 총 10여 차례에 걸쳐 수도권 관련 기관인 경기도, 인천시, 한국철도공사의 실무자 및 과장급 회의 개최('14.8월~)

- 요금조정 필요성, 요금조정 시기, 취약계층 교통복지 확대를 위한 다양한 요금할인제 공동시행 검토

○ 관련기관 본부장급 회의 시 요금조정 공동추진 및 세부내용 합의('15.4.1)

- 요금조정 시기 및 공동추진 합의, 다양한 요금할인제도 시행여부 합의

○ 수도권 전철기관 연락운송 기관회의 개최('15.3~, 9개 기관, 총4회)

- 지하철 요금 조정범위 및 요금징수 시스템 개선 일정 등 논의
- 다양한 요금할인제 및 영주권 어르신 무임승차 시행 여부 결정 등

□ 요금조정 관련 시의회 소통추진

○ 시의회 의장단 설명('14.9.4), 의장단 · 상임위원장단 간담회('15.2.13),시의회 교통위원회 간담회('15.2.13)를 통해 요금조정의 필요성 등 설명

○ 새누리당('15.3.12), 새정치민주연합('15.3.26) 당정협의회 시 요금조정 관련 업무보고

○ 시의회 전체 의원 요금조정 필요성 및 조정(안) 개별 설명('15.3~4월)

《 수도권 관계기관 요금조정 추진현황 》

✣ '15.5.21 : 한국철도공사 이사회 원안통과 (전철 200원↑)

✣ '15.5.29 : 인천시·경기도 물가대책위원회 원안통과(전철 200원, 버스 150원↑)

- 인천·코레일 지하철 요금 : 1,050→1,250원
- 인천·경기도 시내버스 요금 : 1,100→1,250원 ※서울시 1,200원 예정

☐ 대시민 소통 및 공감대 확보를 위한 공청회 개최(시의회 공동주최)

○ **일시/장소** : '15.6.10(수) 14:40~17:00(140′), 의원회관 별관 대회의실(2층)

○ **주관/대상** : 서울연구원 / 시민, 시민단체, 시의회, 전문가 등 약 200명

○ **주요내용** : 원가구조 합리화 및 투명성 제고 방안, 경영혁신, 제도화 추진 등

☐ 향후계획

○ 대중교통요금 제도 및 경영개선 TF 구성·운영 : ′15. 5.~11.

○ 시내버스 원가산정 용역기관 선정 및 용역시행 : ′15. 5.~11.

○ 대중교통 요금조정 범위 결정, 통보 및 신고 : ′15. 6월 말

- 6.27(토) 첫차부터 요금조정 시행 예정

붙 임 1

대중교통 요금제도 기본현황

☐ 현행 요금제도 : 통합 환승할인요금제(무료 환승)

○ 요금 : 10㎞까지 기본요금, 10㎞초과 5㎞마다 100원 가산

- 버스 단독이용 시 이동거리와 관련 없이 기본요금만 부과

○ 환승가능 횟수 : 4회 환승하여 5회 탑승까지 가능

지하철 요금		시내버스 요금			
종 류	교 통 카 드	구 분	종 류	교통카드	현 금
일 반	10㎞ 이내 : 1,050원 10~40㎞ : 매5㎞마다 100원 40㎞초과시 : 매10㎞마다 100원 ※ 현금요금은 카드요금+100원	시내버스	일 반	1,050원	1,150원
			청소년	720원	1,000원
			어린이	450원	450원
청소년	720원 (기본요금에서 150원 공제후 20% 할인)	순환버스	일 반	850원	950원
			청소년	560원	800원
			어린이	350원	350원
어린이	450원 (기본요금에서 150원 공제후 50% 할인) ※ 현금요금은 (일반현금-150)의 50%	광역버스	일 반	1,850원	1,950원
			청소년	1,360원	1,800원
			어린이	1,200원	1,200원
		마을버스	일 반	750원	850원
			청소년	480원	550원
			어린이	300원	300원

☐ 요금조정 추이

요금변경일	지하철 요금 (카드기준)	버스 요금 (카드기준)			요금적용 방식
		시내버스	광역버스	마을버스	
'00. 7. 1	600원	550원	1,100원	320원	균일 요금제
'03. 3. 10	700원	650원	1,200원	400원	
'04. 7. 1	800원	800원	1,400원	500원	통합거리 비례제
'07. 4. 1	900원	900원	1,700원	600원	
'12. 2. 25	1,050원	1,050원	1,850원	750원	

☐ 타 지자체 요금 현황

구 분	경기	인천	부산	대구	대전	광주
지하철	-	1,050	1,200	1,100	1,250	1,100
버 스	1,100	1,100	1,200	1,100	1,250	1,100
조정일	'12.6.16	'12.6.16	'13.11.23	'11.7.1	'15.7.1(예정)	'11.7.1

※ 부산지하철 2구간 1,400원, 대전지하철 2구간 1,200원

☐ 해외 요금 현황

※ '15.3월말 기준 환율, 1인당 GDP IMF 자료

국 가	1인당 GDP	요금 수준(기본요금)		1인당GDP대비 지수화	
		지하철	버스	지하철	버스
서울(한국)	$28,739	1,050원	1,050원	100	100
런던(영국)	$44,141	3,560원	2,266원	221	140
파리(프랑스)	$45,384	2,018원	2,374원	122	143
뉴욕(미국)	$54,678	2,729원	2,729원	137	137
도쿄(일본)	$37,540	1,505원	1,915원	110	140

※ 서울의 경우 통합환승할인제 시행으로 실제 요금수준은 보다 낮음

붙 임 2

안전분야 투자계획

☐ 지하철 안전분야 투자계획

(단위:억원)

구 분		계	'15년	'16년	'17년	'18년
총 계		19,075	2,478	4,072	5,272	7,254
노후시설 재투자	소 계	7,707	1,549	2,103	2,368	1,688
	노후시설재투자(시)	3,660	513	1,042	1,342	763
	노후시설재투자(공사)	4,047	1,036	1,061	1,026	925
안전 강화	소 계	11,368	929	1,969	2,904	5,566
	전동차 교체	3,251	206	287	1,085	1,673
	전동차 노후부품 개선 등	4,014	-	274	869	2,871
	통합관제시스템 구축 등	89	-	25	64	-
	2호선 ATS 모니터링 등 10대과제	574	-	286	223	65
	혼잡역사 개선	713	-	226	226	261
	정보통신설비 개량 등	500	-	86	90	324
	내진성능 보강	1,734	253	778	339	364
	승강장 안전발판 등	493	470	7	8	8

☐ 버스 안전분야 투자계획

(단위:억원)

구 분	계	'15년	'16년	'17년	'18년
계	101	25	26	24	26
뒷바퀴 신품타이어 사용	65	16	16	16	17
CNG 내압용기 점검·관리	36	9	10	8	9

붙 임 3

대중교통 요금제도 개선을 위한 공청회 개최(안)

□ 공청회 개요(안)

○ 일　　시 : '15.6.10.(수) 14:40~17:00(140′)

○ 장　　소 : 서울시의회 대회의실(의원회관 2층)

○ 공동주최 : 서울특별시, 서울특별시의회

○ 주　　관 : 서울연구원

○ 참석대상 : 시민, 시민단체, 시의원, 전문가, 유관기관 등 약 200여명

□ 진행순서(안)

시　간	내　용
14:40~15:00(20′)	○ 사전등록(참석자 전체)
15:00~15:05(5′)	○ 개회안내
15:05~15:15(10′)	○ 인사말씀(교통위원회 위원장, 도시교통본부장)
15:15~15:55(40′)	○ 주제발표 : ① 대중교통 요금조정 추진경과(이원목 서울시 교통정책과장) ② 원가관리 합리화 방안(여영수 안진회계법인 전무) ③ 운송기관 경영합리화 방안(이진선 우송대학교 교수) ④ 요금조정 절차 제도화 방안(이신해 서울연구원 박사)
15:55~16:55(60′) 〈지정토론 및 질의응답〉	○ 좌　장 : 이용재 중앙대 도시공학과 교수 ○ 토론자 - 안진걸 참여연대 협동사무처장, 임은경 한국소비자단체협의회 사무총장 - 서영진 서울시의회 교통위원회 위원, 윤종장 서울시 교통기획관 - 유정훈 아주대학교 교통시스템공학과 교수, 추상호 홍익대학교 도시공학과 교수 - 이강식 서울시버스운송사업조합 제1정책위원장 - 이은주 서울지하철공사노동조합 정책실장 ※ 이해관계자 및 일반시민 질의응답 등
16:55~17:00(5′)	○ 총평 및 정리

제2발제

대중교통요금, ‘수익자 부담'을 넘어서 ‘사회적 가격'으로 보자

-공공요금의 재구성-

김상철 / 노동당서울시당 위원장

1. 서론

원론에 따르면 공공이 공급하는 재화에 요금을 부여하는 가장 큰 목적은 효율성이다. 즉, 무상으로 공급했을 때 발생되는 낭비를 막을 수 있는 적절한 부담의 부과가 재화를 효율적으로 공급하는데 도움이 된다는 말이다. 그러면서 예를 드는 것이 가스나 수도의 이야기다. 이 말만 들으면 그야말로 원론적으로 타당하다. 하지만 우리 나라와 같이 산업용 전기에 비해 가정용 전기를 가격을 높여 받는 달지, 수도요금의 요금 구간을 가정용과 상업용을 별도로 책정해 후자의 경우에는 구간범위를 넓혀 놓는달지 하는 것은 원론에서 말하는 효율성과는 전혀 상관이 없다. 오히려 공공요금은 정부의 정책수단이라고 보는 것이 현실적이다.

현재 논란이 되고 있는 대중교통요금 역시 마찬가지다. 서울시는 끊임없이 원가 대비 요금의 비율을 언급하며, 서울시민들이 상대적으로 싼 비용을 지불하고 있다고 말한다. 그와 같은 주장이 지나치게 반복되다 보니 마치 버스를 이용하고 지하철을 이용하는 시민들이 제 값도 주지 않고 물건을 사용하는 ‘파렴치범’이 된 기분을 느낄 정도다. 하지만 앞서 말했듯이 공공요금이 원론적 의미와 다르게 차등적인 목표를 지닌 정책 수단이라는 측면에서 봤을 때, 원가연동 요금제는 다시 짚어볼 필요가 있다.

가장 기본적인 질문은, 그렇다면 왜 버스와 지하철에 대해 공공지원이 존재하는가라는 점이다. 만약 원가대로 요금을 받는다면 버스와 지하철을 굳이 서울시가 지원하거나 운영할 필요가 없다. 그대로 요금에 반영하면 된다. 1,500원이 되던, 2,000원이 되던 상관없이 부과하면 된다. 현재 서울시가 민자사업으로 추진하고 있는 경전철의 요금이 그렇고 지하철9호선 민자사업시 사업자에게 약속했던 요금인 상계획도 그렇다.

이에 대한 반박은 간단하다. 그럴 경우 장사가 되지 않는 지역은 버스나 지하철이 다니지 않을 것이고 그렇기 때문에 문제가 생긴다고 말이다. 그래서 재정투자를 해서라도 적자노선을 유지하고 지하철을 운행하는 것이다. 이런 전제라면, 그러니까 공공재로서 시민들의 이동권을 보장하는 수단으로서 대중교통이 필요하다면 관건은 요금 역시도 그런 관점에서 접근되지 않을 이유가 무엇인가. 원가보전이라는 말을 넘어서는 시민의 이동권을 보장하는 관점에서 ‘적절한 수준의 요금’이라는 관점인데, 이를 ‘수익자 부담’에 대비되는 관점에서 ‘사회적 가격’으로 표현할 수 있다.

현재 논란이 되고 있는 대중교통요금과 관련한 쟁점의 핵심에는 위와 같은 '수익자 부담'과 '사회적 가격'이라는 요금을 둘러싼 상대적 개념이 존재한다. 발제는 현재 원가 중심의 요금 구조가 가지고 있는 문제점을 주요한 사례를 중심으로 살펴본다. 이를 통해서 원가 중심 구조가 가지고 있는 한계를 짚어보고 요금 결정 구조의 문제점을 살핀다. 마지막으로 타당한 요금결정 구조를 제안하고자 한다.

들어가기에 앞서 노인무임승차 이야기를 해보자. 사실 요금인상 시기뿐만 아니라 서울시 대중교통과 관련된 논의에서는 매번 원가대비 낮은 요금이라는 이야기와 함께 노인무임승차(지하철의 경우)가 반복적으로 등장한다. 가장 일반적인 주장은, 노인무임승차비용이 지하철 적자의 주요한 원인으로 이에 대해 정부가 제대로 책임지지 않으면 지하철의 재정구조는 지속적으로 취약해질 수 밖에 없다는 것이다. 연간 2,000억원 안밖의 무임승차 적자는 전체 승객인원의 14%에 해당하는 규모다(2013년 현재). 그래서 무임승차 적용 연령대를 높이거나 혹은 완전 폐지하는 방안이 꾸준히 논의되었고, 2014년 초엔 보건복지부가 발주한 <노인 교통이용요금제도의 개선방안연구: 지하철 무임승차를 중심으로>라는 용역보고서를 내놓고 가장 우월한 대안으로 차등화를 제안했다. 일종의 정책세트인데, 우선 3년에 1살씩 현행 요금할인연령을 70세까지 올리면서, 할인폭 역시 50%수준으로 낮추되 현행 '노인복지법'을 개정해서 구체적인 할인율을 명시하지 말고 지방정부와 지방정부가 분담율을 조정하는 방안이 그것이다.

하지만 이 논의의 가장 중요한 함정은 정말로 노인무임승차를 폐지하면 적자폭이 줄어드는가의 문제다. 공짜수요를 줄이면 적자가 줄어든다는 것은 언뜻 반박할 수없는 사실처럼 들린다. 하지만 대중교통도 그런가 생각해보자. 노인무임승차가 재정구조에 직접적인 영향을 미치려면 유임승차와 경쟁관계여야 한다. 아주 쉽게 노인들이 지하철을 타면 그 만큼 유임승차인원이 줄어야 한다는 것이다. 하지만 대중교통의 특징상 노인의 추가승차가 다소 혼잡도에는 영향을 미칠지언정 유임승객과 경쟁관계라 보기 힘들다. 더구나 대중교통의 속성상 승객의 많고 적음을 대략적인 시간대별로 가늠하여 배차할 뿐 매 노선마다 수요여부에 따라 차량을 적게 보내고 많게 보내는 방식의, 이를테면 일반 제조업에서 하는 생산의 유연성이라는 것을 갖추기 힘들다. 노인무임승차 논란의 이면에는, "대중교통은 유료든 무료든 무조건 이용할 수 밖에 없다"는 강제성의 논리가 뒷받침되어 있다. 노인승차가 유료화 되었을 때 이를 이용하지 않는다는 옵션이 있었던가. 그래서 노인승차를 배제한 수용비용이 무임 승차분 만큼 줄어든다는 분석은 한 차례도 나온 바가 없다.

2. 대중교통 요금의 구조: 지하철과 버스

요금 구조를 살펴보는 이유는, 원가중심의 논의(수익자부담 원칙의 근거가 되는)가 교통요금 문제에 있어 결정적이지 않다는 것을 보여주기 위함이다.

(1) 지하철요금의 경우

서울도시철도는 매년 수송계획을 내는데 여기엔 수송실적, 운수수입 실적, 시간대별 이용률, 순위별 수송인원 및 운수수입 등의 기본 자료들이 실려있다. 그리고 수송원가 및 평균운임이라는 항목도 있는데, 2014년 자료가 아래와 같다.

<서울도시철도의 수송인원 및 운수수입>(2013년 말 기준)

구 분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
수송원가	1,477	1,428	1,235	1,302	1,213	1,261	1,285	1,262	1,277	1,283	1,217	1,275	1,287	1,344
평균운임	531	559	562	624	665	707	687	756	760	754	749	750	836	848
결 손 금	946	869	673	678	548	554	598	506	517	529	468	525	451	496
기본운임	500 → 600	600	600	600 → 700	700 → 800	800	800	800 → 900	900	900	900	900	900 → 1,050	1,050

교통요금이 2000년에 500원에서 600원으로 오르고, 2003년과 2004년에 다시 100원씩 올라 800원이 되었다가 2007년에 다시 100원이 오르고 2012년에 150원이 올랐으니 13년 사이에 2배 넘게 오른 것을 확인할 수 있다. 그런데 흥미로운 것은 평균운임이다. 매년 기본운임에 비해 100원 정도 낮은 금액임을 알 수 있는데, 이게 매년 바뀐다. 상식적으로 승객이 내는 요금은 고정되어 있는데 어떻게 평균운임은 이렇게 들쑥날쑥할까?

이는 일차적으로 요금의 정산과정, 그러니까 환승할인 제도에 따라 타 교통수단과의 분배방식에 영향을 받기 때문이기도 하지만 그보다는 평균운임을 계산하는 방식에 따른 것이다. 통상적으로 대중교통의 평균운임은 당해 전체 운임수입을 당해 전체 이용승객수로 나누어서 구한다. 그래서 거리비례, 환승여부 등에 따라 복합적으로 영향을 받게 된다. 그런데 이 보다 더 흥미로운 것은 수송원가의 개념이다. 상식적으로 알고 있는 원가의 개념에 근거하면 가격요소의 총합으로 볼 수 있다. 그러니까, 차량의 감가상각에 따른 유지보수 비용, 전력 구매비용, 차량을 운행하고 승강장을 운영하는 비용 등이 포함된다. 그리고 이는 점증적으로 늘어나며 고정적인 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

그런데 실제 자료를 보면 외려 수송원가가 줄어드는 것이 보인다. 2000년에 1,477원이었던 수송원가가 2004년에는 1,213원까지 떨어졌다. 그러다가 점차적으로 운송원가가 오르면서 2013년에 1,344원이 되었다. 원가가 들쑥 날쑥한다. 어떻게 이런 일이 가능할까. 개별 공사의 원가산정자료를 확인하는 것은 쉬운 일이 아니다. 대부분 이를 내부자료로 취급하며 공개자료로 내놓은 적도 없을 뿐더러 정보공개 대상을 피해하기도 하기 때문이다. 그런데 이 자료가 구체적으로 언급된 적이 있다.

			조건1	조건2	조건3	조건4
1.영 업	매출원가		1,028,366	1,028,366	1,028,366	1,028,366
비 용	판매.관리비		65,275	65,275	65,275	65,275
	계		1,093,641	1,093,641	1,093,641	1,093,641
2.자 본	이자비용등		50,174	50,174	50,174	50,174
비 용	이자수익등		Δ13,726	Δ13,726	Δ13,726	Δ13,726
	계		36,448	36,448	36,448	36,448
3.총괄원가(3=1+2)			1,130,089	1,130,089	1,130,089	1,130,089
4.운수수익		운수수익	783,888	783,888	783,888	783,888
		부대사업			80,442	80,442
		수 익				
		기타수익			34,538	34,538
		계			898,868	898,868
5.수송인원(천명)			1,450,531	1,078,022	1,450,531	1,078,022
6.승 객	수송원가		779	1,048	779	1.048
1인당	(3÷5)					
(원)	평균운임		540	727	620	834
	(4÷5)					
	운수수익적자		Δ239	Δ321	Δ159	Δ214
	비 율		69.30%	69.40%	79.60%	79.60%
	기 본 운 임		900	900	900	900

<서울지하철 원가산정 방식으로 2009년 기준자료이며, 서울시 내부자료를 재가공한 것이다>(단위:백만원)

전체적으로 4개의 조건이 있는데, 이에 따르면 운송원가는 가장 낮게는 779원에서 많게는 1,048원까지 해당되고 평균운임은 최소 540원에서 최대 834원까지 산정된다. 이에 따라 운수수익적자금은 159원에서 321원까지 늘어난다. 왜 이런 일이 벌어질까. 그것은 수익을 산정하는 방식과 수송인원을 산정하는 방식의 차이에서 비롯된다.

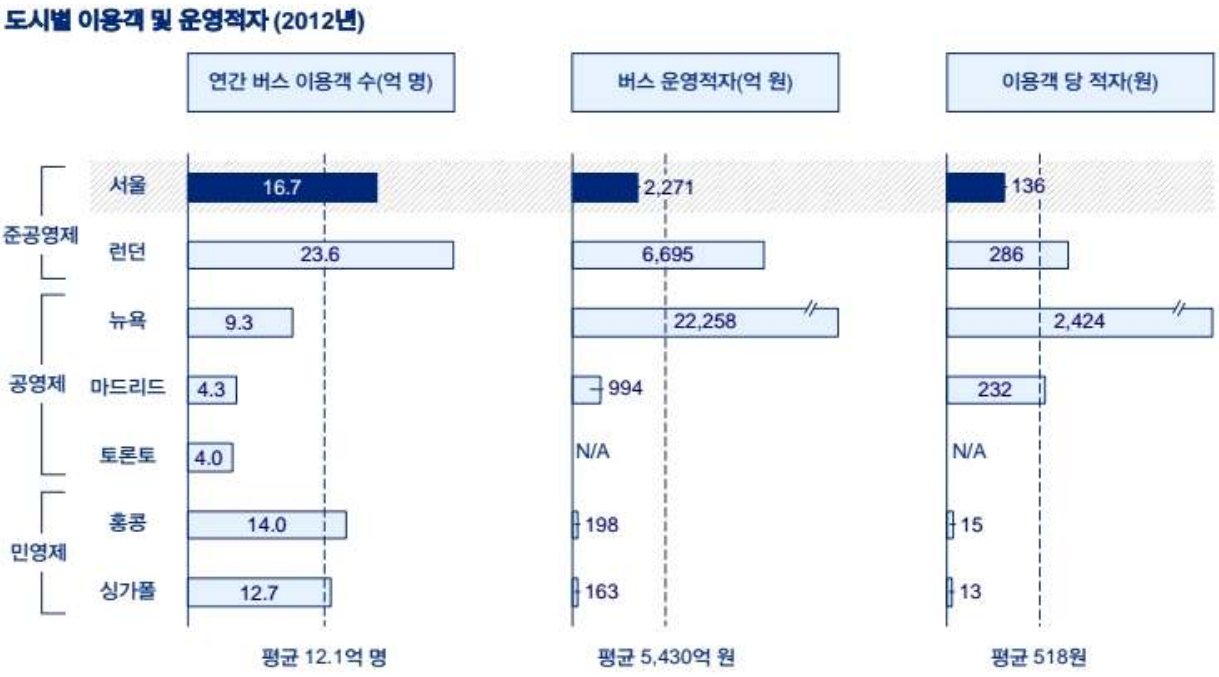
우선 운수수익의 차이를 보자. <조건1>과 <조건2>는 공통적으로 영업비용과 자본비용을 원가로 산정했다. 그리고 운수 수익으로는 유일하게 운임 수익만을 반영했다. 하지만 <조건3>과 <조건4>는 운임수익 뿐만 아니라, 지하철공사가 운영하는 시설물 그러니까 지하의 상가임대수익을 부대사업으로 넣었다. 이 차이만 1천억원 이상에 달한다. 그리고 수송인원이라는 측면에서도 자기구간 승차인원만 계산할 경우에는 10억명으로 추산되지만, 여기에 타구간에서 탑승하고 자기구간에서 하차한 유입승객까지 합치면 14억명으로 늘어난다. 이것이 <조건1>과 <조건3>, <조건2>와 <조건4>의 차이다. 그렇게 4가지 조건들이 어떻게 조합하느냐에 따라 수송원가는 779원일 수도 있고 1,048원일 수도 있는 것이다. 무려 200원 가량 차이가 난다.

운 임	전제1, 2	운수수익
	전제3, 4	운영수익 : 운수사업, 부대사업, 기타사업수익
원 가		총괄원가 : 영업비용+자본비용
수송인원	전제1	연간수송실적(자구간승차인원+유입인원)
	전제2	연간수송실적(자구간 승차인원)
	전제3	연간수송실적(자구간승차인원+유입인원)
	전제4	연간수송실적(자구간 승차인원)

<주요 원가산정 변수 현황>

그런데 만약, 초기 시설투자에서 파생된 500억원 규모의 금융 비용은 운송원가와 관계가 없는 비용이니 제외해보자. 그러면, 2009년 당시 기준으로 운송비용과 운송수입은 크게 차이가 나지 않게 된다. 결국 대중교통의 원가라는 것은, 어디까지를 교통요금으로 포괄할 것인가라는 관점의 문제이다.

(2) 버스요금의 경우



<서울시가 발주하여 딜로이트회계법인이 내놓은 보고서에 따르면, 서울시의 운송적자는 다른 도시에 비해 절대적으로 크지 않다.>

서울시는 교통요금을 인상해야 하는 근거로 다른 나라보다 상대적으로 싼 가격을 언급한다. 그러나 이는 시설투자비용이 낮은 우리나라 대중교통의 특수성을 반영한 것일 뿐, 전체 대중교통 수입구조에서 요금수입이 차지하는 비율을 보면 다른 나라에 비해 상당히 높은 수준이다. 2014년 기준 서울시 원가보전율은 74% 수준인데, 공영제로 운영하는 뉴욕의 MTA(뉴욕 도시권 대중교통 운영기관)는 전체 수입 중 요금비중이 40.4%(2012년 기준)이며, 프랑스 파리는 29.7%(2010년 기준), 우리나라와 유사한 준공영제 체제의 런던도 58.3% 정도(2012년 기준)다. 이와 비교하면 대중교통 수입구조에서의 요금비중이 다른 나라보다 최소 16%에서 많게는 45%까지 높은 것을 알 수 있다.

그럼에도 서울시가 저상버스 도입 등에 소요되는 비용을 별도의 재정투자로 마련하지 않고 대중교통이용자에게 전가시키고자 하는 것은 문제다. 이는 공공인프라 투자에 대한 서울시의 당연한 책임을 방기하는 것이라고 할 수 있는데, 2012년 요금인상 당시 약속했던 구조개선 및 원가산정의 객관성 담보는 이루어지지도 않았다. 시내버스 내부에 붙는 광고수입은 업체가 자체 수입으로 가져갔는데, 이는 연간 5억원 규모를 상회한다. 또한 매년 3천억원 내외로 운송적자가 발생하고 있으나 2005년부터는 실제 적자분에 비해 재정지원금을 과소지급하는 관행을 유지해왔다. 그러다 보니 전년도 이월분이 눈덩이처럼 커져서 2014년에는 아예 당해분 적자분과 전년도 이월분이 비슷한 수준이 되어 버렸다.

<서울시 버스지원금 및 적자 현황>(단위: 억원)

구 분	'04년 하반기	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
총 운송적자액 (C=A+B)	1,246	2,707	2,556	2,309	2,729	3,391	3,578	4,882	5,123	5,270	6,019
당해연도 적자분 (A)	1,246	2,277	2,070	1,703	2,056	2,556	3,087	3,204	2,465	2,802	3,092
전년도 이월분(B)	-	430	486	606	673	835	491	1,678	2,658	2,468	2,927
재정지원 예산액	816	2,221	1,950	1,636	1,894	2,900	1,900	2,224	2,654	2,343	2,088

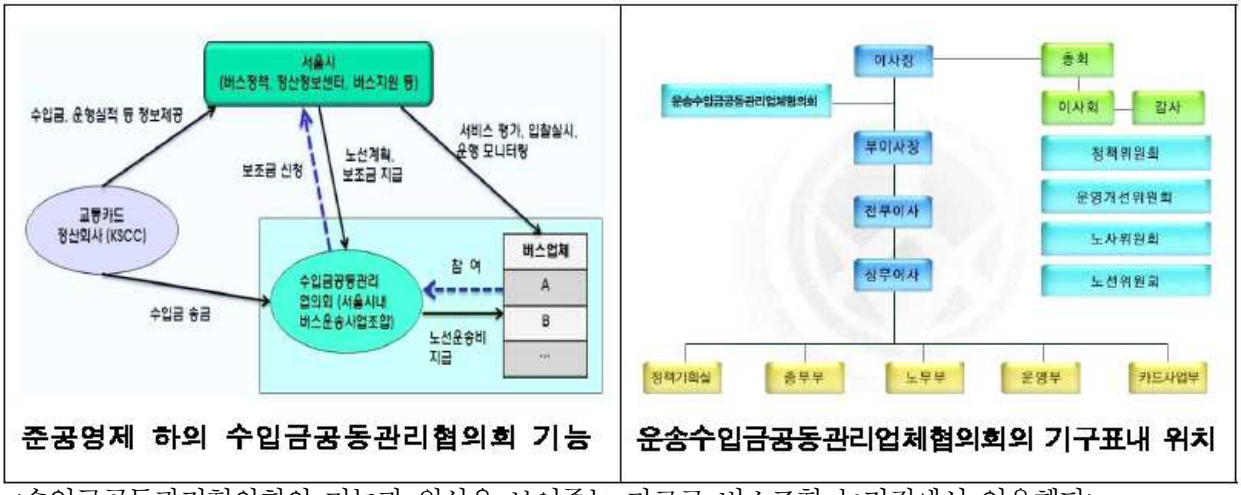
흥미로운 것은 이 적자분에 대해 서울시는 버스운송자사업자조합이 대출을 받는 방식으로 전용하도록 했는데, 사업자조합이 선정한 대출기관에 이자를 서울시가 대납하고 있다. 그 규모만 2014년에 31억원이고 2010년부터 누적액은 95억원에 달한다. 그대로 지급해도 될 사항을 고의적으로 누락해서 불필요한 이자지출을 하고 있는 것이다. 요약해보면, 버스지원금의 규모를 줄이기 위해 지원금을 적자폭에 비해 과소 지급하고 있고, 그 바람에 엉뚱한 이자지원금이 나가고 있는 실정이다.

<버스보조금의 대출이자 현황>(단위: 백만원)

구 분	계	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년(추정)
대출이자액 (발생기준)	10,546	174	1,049	3,545	1,889	4,858
실지급액	9,528	54	870	3,648	1,841	3,115

이런 구조의 배경에는 무책임한 서울시부서나 지대추구를 하는 사업자가 있어서라기보다는 현행 버스준공영제 자체가 그렇게 만들어졌다는 '구조적 원인'이 존재한다. 실제 현행 버스준공영제는 2004년 당시 서울시와 버스조합이 선정한 회계법인이 개별 버스회사들의 실비들을 파악하고 이 중 효율성이 높은 50% 기준으로 각 항목별 표준정산비용을 '합의'한 것이다. 여기서 '합의'가 중요한데, 이는 실제 노선별로 차량을 운행하여 나온 실측 비용이 아니라 과년도 버스업체의 총사용비용 중 운송비용이라고 할 수 있는 것들을 '합의'하고 '조정'한 결과라는 것을 의미한다. 특히 문제가 되는 것은 정산과정의 투명성과 신뢰성이다. 서울시는 반복적으로 회계법인의 정산을 거친다고 하지만, 해당 정산자료가 공개된 적도 없을뿐더러(어느 때는 법인이면 의무적으로 해야 하는 전자공시자료를 언급하기도 해서, 실제 보조금정산을 위한 조사가 진행되는지 여부도 알 길이 없다) 정산 기구의 중립성도 문제가 된다.

현행 버스보조금은 서울시와 버스조합이 만든 수입금공동관리협의회에서 정산을 한다. 서울시는 수입금공동관리협의회에서 정산한 적자액 총액을 보고받을 뿐 개별 버스회사의 세부 내역은 알 길이 없다. 그래서 버스정책시민위원회의 회의록을 보면, 보조금 규모에 대한 논의가 언제나 '총액' 기준으로 이야기되고 있는 것을 확인할 수 있다. 즉 협상의 대상이라는 말이다.



<수입금공동관리협의회의 기능과 위상을 보여주는 자료로 버스조합 누리집에서 인용했다>

특히 버스조합의 누리집에는 운송수입금공동관리협의회가 조합 이사장의 산하 기구로 표시되어 있는 것을 확인할 수 있는데, 과연 현행 버스준공영제의 보조금이 적절한 기준에서 지출되는지 의심들만한 상황이다. 이런 관리기구의 중립성과 투명성 문제와 더불어 현행 표준운송비 정산 방식도 문제다. 총 13개 항목으로 구성되어 있지만 이 중 실비가 반영되는 부분은 운전직 인건비와 연료비 등 2개에 불

과하고 나머지는 회사의 운영에 맡겨진다.

○ 한도내 실비 정산(2개) : 운전직 인건비, 연료비

- 일정한 한도내에서 회사가 실제 지출한 비용을 지급

○ 표준단가 정산(11개) : 운전직 인건비, 연료비외 나머지 항목

- 일정액의 표준금액을 지급하고, 부족하거나 남는 부분은 회사의 손익에 귀속

이와 같은 표준단가 정산 방식의 문제점을 보여주는 것이 바로 정비직 인건비의 문제다. 운전직의 경우에는 대당 2.77명, 정비직의 경우에는 대당 0.1458명으로 항목별 산정내역이 나오고 이에 따라 인건비가 지급된다. 하지만 운전직 인건비는 실비정산 항목에 속하고 정비직 인건비는 표준단가 정산에 속한다. 즉 운전직의 경우에는 고용된 인원만큼 실비로 인건비가 지급되지만, 정비직의 경우에는 대당 환산된 표준운송원가가 지급되며 반드시 해당 인원수만큼 고용할 필요가 없다. 그래서 사업주는 정비직 노동자를 줄이거나 혹은 비정규직으로 전환시키는 것이 더 많은 이윤을 얻게 된다. 현행 버스준공영제의 정책구조 자체가 이런 유인구조를 가지고 있는 것이다.

현행 버스준공영제가 이런 방식으로 운영되는데, 이용자시민에게 '원가대로 요금을 부담하라'는 주장이 타당한가.

3. 대중교통요금은 '사회적'이다

서울시의회가 통과시킨 요금인상안을 보면, 지하철은 현행보다 200원, 간선과 지선버스 그리고 마을버스는 150원 인상하도록 했다. 즉, 2004년 7월 이후 지하철과 버스의 거리비례요금제를 바탕으로 통합되었던 요금체계가 11년만에 지하철은 1250원, 버스는 1200원으로 책정된 것이다. 이번 요금인상안은 당초 서울시가 부담해야 될 사항을 이용자 시민에게 전가하는 나쁜 요금인상안이라고 지적한 바 있다. 또한 '선 구조개선, 후 요금인상'의 원칙이 적용되지 않을 경우 사실상 매번 반복적인 거짓 약속으로 요금 인상이 되어왔던 전례를 따를 것이라 지적했다. 하지만 서울시의회 교통위원회는, 어이없게도 시민의 합의 과정이나 내부 토론도 없이 일사천리로 서울시의 의견청취안을 통과시킨셈이다. 실제로 서울시장이 시의회로 회부한 날로부터 안건이 통과된 어제까지 보면 불과 4일 만에 일어난 일이다. 게다가 상임위에 상정된 것이 17일 금요일이었고, 주말이 끼어있던 점을 고려하면 서울시의회 교통위원회는 거의 하루만에 안건을 통과시킨 셈이 된다.

이 자리에서 서울시교통본부 김경호 본부장은 "가계에 부담을 줄 수 있느나 불가피하게 요금인상을 결정하기로 했다"는 발언과 "박원순 시장도 차제에 요금을 낮출 수 있을 정도로 내용을 바꿔 보라고 지시했다"고 말했다. 현재 서울시가 제출한 요금인상안 어디에도 실제 대중교통을 이용하는 시민들의 부담이 얼마나 가중될 것인지에 대한 내용이 없다. 교통비 부담이 어떤지는 고사하고 요금인상에 따른 자가용 등 여타 교통수단으로의 전환에 대한 시뮬레이션도 전무하다. 게다가 '요금을 낮출 수 있다'는

말은 정말 전문가적 양심을 가지고 서울시의 요금보조 확대를 제외한 방법으로 요금을 낮출 수 있다고 보는지 되물을 수 밖에 없다. 만약 교통본부가 서울시장에게 그렇게 보고 했다면 허위보고가 된다. 지금까지 단 한차례도 대중교통 요금이 낮아진 사례가 없다. 게다가 현재 서울시가 내놓은 개선안을 가지고 요금을 낮출 수 있다는 것도 오산이다. 그저 적자폭을 다소간 줄일 뿐인 안이 전부인데 요금을 낮출 수 있다 언급하는 자신감은 어디서 나오는 것인지 모르겠다.

하지만 위의 두가지는 어떻게 해서든 요금인상안을 관철시켜야 하는 집행부 차원에서 하는 '선의의 거짓말'로 볼 수 있겠다. 하지만 다음의 발언들은 묵과하기 힘들다. 하나는 상왕십리역 추돌사고와 지하철 9호선 혼잡 문제에 대해 "교통에 대한 재정투자가 제대로 이루어지지 못했기 때문이며 이는 궁극적으로 수익자 부담 원칙에 의거해서 재정보조금을 적정 수준으로 관리했다면 이런 문제가 발생하지 않았을 것"이라 답했다. 이야기 인 즉, 요금인상을 제 때 했더라면 상왕십리역 사고도 지하철9호선 혼잡도 생기지 않았을 것이란 말이다. 정말 그런가? 시민안전에 대한 차량 투자는 이용자가 부담할 성질의 것이 아니다. 더구나 지하철 9호선은 민자사업의 특수성에 대한 언급없이 요금만 올랐다면 차량을 살 수 있었을 것이라는 투로 말하는 것이 타당한가?

다음으로 11년 만에 버스 지하철 통합요금제를 깨트린 근거에 대한 것이다. 김경호 본부장은 "지하철의 운송원가가 더 비싸므로 이를 인상해야 되며, 현재 진행되고 있는 경전철 민자사업이 지지부진 한데 민간사업자의 인센티브를 위해서라도 차등 요금제로 갈 수 밖에 없다"고 말했다. 즉, 민간사업자에게 더 많은 이익을 보장할 수 있는 수단으로 차등 요금제의 길목을 튼 셈이다. 지금이야 버스 1200원, 지하철 1250원이지만, 여기에 경전철 1400원, 1500원이 부과될 수 있는 조건을 만든 것이다. 이것이 정말 시민을 위한 변화인지 되묻지 않을 수 없다. 더구나 여전히 해소되지 않는 지하철적자를 위해 매년 요금인상이 필요한 것이 아니냐는 말이 나올 것이고 지하철을 이용하는 시민들은 봉이 될 것이다. 하지만 교통요금이 사회적 요금이고, 여기서 파생되는 비용이 사회적 투자라는 관점으로 접근한다면 어떨까. 그러니까 자가용을 타지 않는 대신 대중교통을 이용함으로서 사회적으로 얻게 되는 이익이 존재한다. 그리고 특정 시간대를 제외하고 어짜피 여유가 있는 지하철에 노인들이나 청소년들이 무상으로 이용함으로써 제공되는 편익은 비용을 앞선다.

서울시는 2011년 요금인상에 앞서 인상 근거로 다섯 가지를 들었다. 첫째는 2007년 운임조정 이후 4년 5개월 동안 동결되었다. 둘째는 운송원가 대비 낮은 운송수입 구조, 무임수송비용 등 공익서비스 비용 등에 의해 만성적인 적자가 발생 중이다. 셋째 2007년 시행된 수도권통합환승할인제로 인해 운송기관의 운송적가가 늘어났다. 넷째 운송기관의 자구노력에도 불구하고 적자 구조를 근본적으로 해결하기 어렵다. 다섯째 지하철 1~4호선의 노후시설에 대한 재투자가 시급하다.는 것이 그것이다. 기시감이 들지 않나. 위의 내용 대부분은 올해 대중교통요금 인상안을 내면서 서울시가 제시한 근거와 같다. 늘 같은 근거로 요금인상안을 요구하고 있으며 약속한 구조개선은 지켜진 적이 없다. 적어도 '다음엔 요금을 낮출 수 있는 방안을 찾으라'는 박원순 시장의 말을 지키기 위해서는 현행 '원가 산정방식의 구

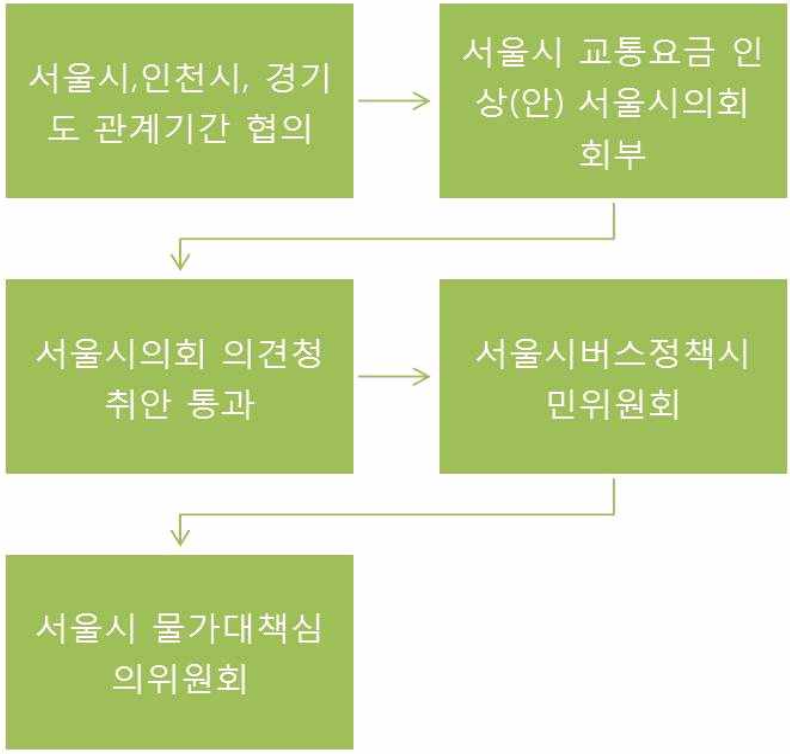
조'를 벗어나지 않으면 답이 없다.

무엇보다 이번 요금인상 과정에서 드러난 서울시 교통본부의 근거들은 모두 "왜 이용자 시민이 해당 부담을 져야 하는지" 알 수 없는 것들이다. 상왕십리 차량 추돌사고가 시민 탓인가? 노인무임승차를 시민제안으로 실시하나? 경전철 민자사업자의 인센티브가 요금과 무슨 상관인가? 서울시 스스로 요금을 경제적 측면이 아니라 정책적 측면에서 결정하고 있으면서도 '수익자 부담'이니 '원가보존율'이니 하는 근거를 내세우는 것 자체가 타당하지 않다. 고려할 수 있는 변수이기는 하지만 절대적이지 않는 근거인 셈이다.

4. 개선의 방향: 요금결정 구조의 재구성

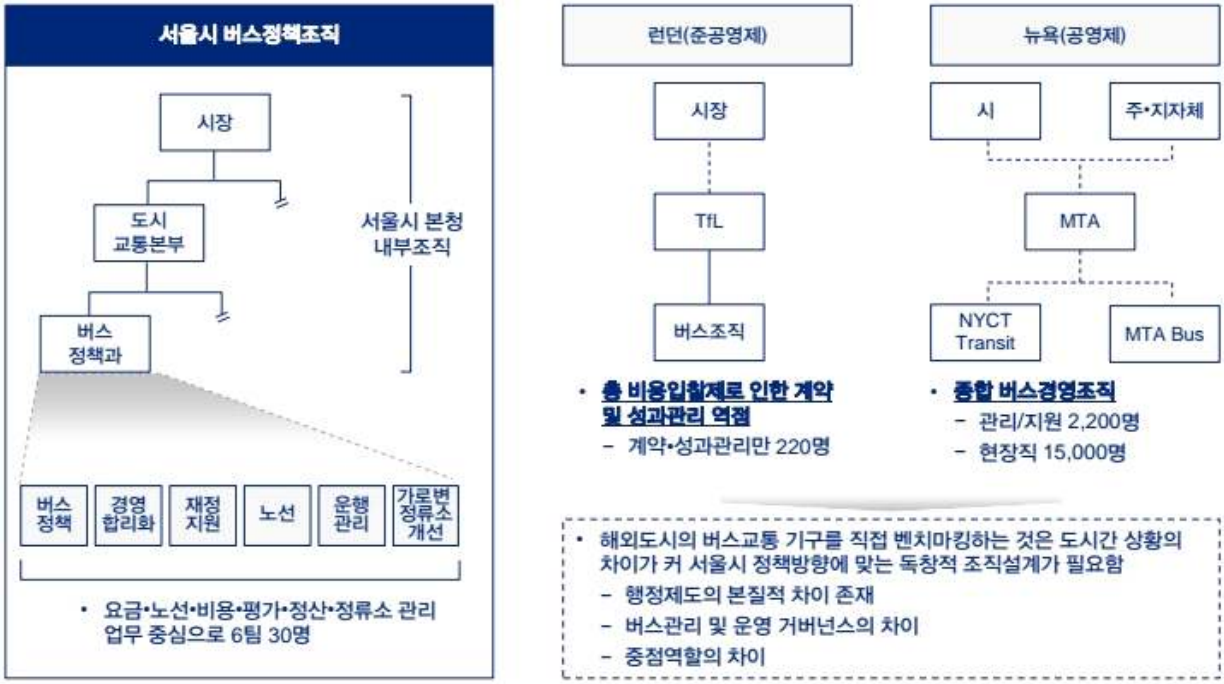
대중교통요금 인상에 대해 반대의견을 접하는 사람들은 대게 "그래서 요금을 올리지 말자는 것이냐"고 질문을 한다. 요소 비용이 늘어나는데 이에 수반되는 요금을 동결하자는 주장은 적절하지 않을 수 있다. 하지만 비용 자체가 요소들의 합산으로 구성된 것이 아니라면, 적어도 요금인상의 결정 전에 타당한 요금수준에 대한 합의가 필요하다. 앞서 살펴보았듯이 현행 대중교통요금은 단순히 생산비용의 합산으로 산출되는 것들이 아닐뿐더러 각각의 요소들에 대한 부담책임이 일방적으로 이용자시민에게 부과될 내용은 아니기 때문이다.

그래서 적절한 요금결정의 구조가 중요해진다. 현재 중앙정부의 요금결정은 지침으로 공표된 공공교금 산정기준에 의거하여 공급자가 조정요청을 하면, 요금심의위원회에서 심의한 후 중앙정부의 요금담당 부서인 기획재정부의 협의를 거쳐서 승인하는 구조로 구성되어 있다. 이 과정에서 실제 이용자의 부담은 제도적으로 고려되는 체계가 없다.



<중앙정부의 공공요금 결정 프로세스(위)와 서울시 대중교통요금 결정 프로세스(아래)>

이런 구조는 서울시 대중교통요금 결정과정(버스)도 그렇다. 대중교통요금은 일차적으로 수도권 대중교통의 관련 기관인 서울시, 인천시, 경기도의 협의가 우선적으로 진행된다. 이를 바탕으로 마련된 요금인상(안)이 의견청취안이라는 형태로 서울시의회에 회부되고 그곳에서 조정된 요금(안)은 서울시 버스정책시민위원회와 물가대책심의위원회를 통해서 확정된다. 여기서 관건이 되는 것은 과연 이용자시민의 부담이 반영될 수 있는 구조인가이다. 실제 버스정책시민위원회의 구성현황을 보면, 버스회사와 특수관계일 수 밖에 없는 관련 업계(회계법인 등)나 교수, 연구원 등의 비율이 전체 1/3에서 1/4에 달할 정도로 비중이 높다. 다음으로 직능단체 대표나 버스사업자가 5명에서 6명 내외로 구성되어 있다. 시민단체로 편성되어 있는 사람 중에서도 실제 대중교통 이용자라고 볼 수 없는 사람이나 전직 서울시 산하기관 직원이나 기타 서울시 위원회에 소속되어 있는 이들이 포진해 있다. 무엇보다, 관련 회의록이나 회의자료가 제대로 공개조차 되지 않는다. 사실상 서울시와 사업자간의 협상을 조정하는 정도의 기능만 가지고 있을 뿐, 이용자시민의 편익을 대변하거나 혹은 서울시 대중교통정책에 대한 방향성을 두고 논의되는 기구가 아니다.



<서울시와 런던, 뉴욕 등의 버스운용체계 비교표>

서울시의 거버넌스 문제가 심각한 이유는 대중교통정책의 행정조직 역시 문제가 있기 때문이다. 한 해 1조 6천억원(운송비용 기준) 규모의 버스체계를 관리하는 행정조직은 버스정책과 한 개 부서로 총 6개 팀 30명에 불과하다(2013년 기준). 반면 같은 준공영제로 운영하는 런던이나 공영제로 운영하는 뉴욕의 경우에는 수백명에서 수천명에 달한다. 사실상 소수의 행정조직에 의해 버스정책 자체가 독점화되어 있는 상황에서, 거버넌스 역시 이용자 배제 구조로 되어 있는 것이 현행 대중교통요금결정 구조의 가장 큰 문제다.

무엇보다 서울시는 해당 위원회에 원가보전율 등의 정량적 수치만을 제공한다. 하지만 아래와 같이 뉴질랜드의 경우에는 정성적 지표도 중요하게 반영하여 결정의 근거로 삼는다.

Goal	Criteria	Weight	Percentage of change/score			
			Existing situation	Option 1	Option 2	Option 3
Qualitative	Maximise patronage		%	%	%	%
	Maximise farebox recovery		%	%	%	%
Quantitative	Public acceptability		score	score	score	score
	Equity		score	score	score	score
	Convenience		score	score	score	score
	Ease of use		score	score	score	score
TOTAL		100%	Overall score	Overall score	Overall score	Overall score

<뉴질랜드 교통청이 보급한 '요금 정책결정과정 가이드'(2010)의 내용>

적어도 요금인상에 따라 정기이용자 1인당 추가로 부담해야 되는 비용이 얼마이며, 각 구간별로 어떤 영향을 받게 되는지 제공해줄 필요가 있으나 이제껏 관련 자료는 단 한 차례도 만들어진 적이 없다. 만약 교통요금이 수도권 광역 차원의 문제라면, 당연히 부담은 서울시민 따로, 경기도민 따로, 인천시민 따로 하는 것이 아니라 생활권 차원에서 접근해야 한다.

행정적 협의는 광역적으로 하면서도 이에 대한 결정과정은 개별 행정주체별로 진행하고, 그것 역시도 이용자 시민을 고려하는 정성적 평가는 부재한 상황이다. 미국 뉴욕시 역시 올해부터 대중교통요금을 인상했다. 2% 수준인데 이에 대한 시민들의 반발은 여전히 지속되고 있는 상황이다. 하지만 뉴욕이 요금인상안을 다루는 방식은 서울시와 전혀 달랐다. 2014년 11월 17일에 요금인상 계획을 공식적으로 발표하면서 각 지역별 공청회를 10여차례 사전에 고지했다. 이를 통해서 최대한 시민부담에 대한 이해를 구하는 과정을 거친 것이다.

MTA Press Releases

Press Release — November 17, 2014

MTA Headquarters — IMMEDIATE

MTA Announces Limited Fare and Toll Proposals

Budget Discipline Reduces Changes to Equivalent of 2% a Year

The Metropolitan Transportation Authority (MTA) today unveiled proposals to increase fares and tolls by 4% over the next two years. Despite rising operational costs, the MTA's continued budget discipline and increased ridership allow the MTA to limit fare and toll increases to the equivalent of 2% a year.

Public Review Process

The MTA's public review process will enable MTA Board members to receive testimony delivered at eight public hearings throughout the MTA's service territory, through written statements accepted via email and regular mail, and through transcripts of videotaped public comments.

There will be one public hearing in each of the five boroughs of New York City, and one each on Long Island and in the northern suburbs east and west of the Hudson River. The hearings will be held at fully ADA-accessible locations until the scheduled ending time or all registered speakers have spoken, whichever is later. Members of the public can register to speak in advance by calling (646) 252-6777 between the hours of 6 a.m. and 10 p.m. To enable all members of the public to testify, the MTA asks that all remarks be kept to three minutes or less.

The dates and locations of the hearings are as follows.

Monday, December 1, 2014:

• **Manhattan** – Baruch College, Baruch Performing Arts Center, Mason Hall, 17 Lexington Ave. at 23rd Street, New York, NY. Registration period is open from 4 p.m. to 8 p.m. Hearing begins at 5 p.m.

• **Bronx** – Hostos Community College, 450 Grand Concourse at 149th Street, Bronx, NY. Registration period is open from 4 p.m. to 8 p.m. Hearing begins at 5 p.m.

Tuesday, December 2, 2014:

• Westchester – New York State Power Authority, Jaguar Room, 123 Main St., White Plains, NY. Registration period is open from 4 p.m. to 8 p.m. Hearing begins at 5 p.m.

Wednesday, December 3, 2014:

• Long Island – Hilton Long Island/Huntington, Salon C & D, 598 Broad Hollow Road, Melville, NY. Registration period is open from 4 p.m. to 8 p.m. Hearing begins at 5 p.m.

• Queens – The Milton G. Bassin Performing Arts Center at York College, Main Stage Theater, 94-20 Guy R. Brewer Blvd, Jamaica, NY. Registration period is open from 5 p.m. to 9 p.m. Hearing begins at 6 p.m.

<MTA 공지 내용. 누리집 http://www.mta.info/press-release/mta-headquarters/mta-announces-limited-fare-and-toll-proposals>

일차적으로 현행 서울시의 대중교통요금 결정 구조, 무엇보다 행정조직과 거버넌스는 전면적으로 개선될 필요가 있다. 행정적 합리성 외에 어떤 시민적 합의나 이해를 위한 제도적 장치를 가지지 못하고 있기 때문이다.

[개선방안 1] 현행 버스정책시민위원회의 위원 재구성 및 이용자시민 비율 30% 이상 보장

[개선방안 2] 서울시교통본부를 대중교통공사로 전환하고 시민, 노동자 이사제를 도입하여 운영구조를 민주화

[개선방안 3] 요금인상결정에 따른 정성적 지표를 마련하고, 권역별 공청회 개최를 의무화

다음으로 중요한 것이 적절한 요금분담 기준의 설정에 대한 것이다. 서울시는 원가보전율이라는 개념을 통해서 실제 운송비용 중 요금수입이 차지하는 비율을 중요한 기준으로 제시하지만, 이는 역으로 보면 서울시가 공급하는 대중교통의 해당 비율만큼 이용자 시민이 부담하고 있다는 의미가 된다. 그렇다면, 어떤 근거로 서울시는 자신들이 별로 부담하지도 않는 공공서비스의 정책결정과 운영을 일방적으로 독점하는가.

서울시의 요통요금이 절대적으로 다른 국가와 비교할 때 낮은 것은 설비시설투자비용이 낮은 우리나라 대중교통의 특수성을 반영한 것일 뿐이다. 전체 대중교통 수입구조에서 요금수입이 차지하는 비율을 보면 다른 나라에 비해 상당히 높은 수준임을 확인할 수 있다. 2014년 기준 서울시 원가보전율(지하철, 버스 합산)은 74% 수준인데, 공영제로 운영하는 뉴욕의 MTA(뉴욕 도시권 대중교통 운영기관)는 전체 수입 중 요금비중이 40.4%(2012년 기준)이며, 프랑스 파리는 29.7%(2010년 기준), 우리나라와 유사한 준공영제 체제의 런던도 58.3% 정도(2012년 기준)이다. 이와 비교하면 대중교통 수입구조에서의 요금 비중이 다른 나라보다 최소 16%에서 많게는 45%까지 높은 것을 알 수 있다.

연도	`10년	`11년	`12년	`13년	`14년
총운송수입	11,040	11,229	12,333	12,599	12,598
총운송비용	14,116	14,433	14,798	15,400	15,869
요금비중(%)	78	78	83	82	79

<서울시 버스운송비용 대비 운송요금수입의 비중. 80% 내외를 보이고 있다. 이는 전체 비용 중 대부분을 요금으로 충당하고 있다는 것을 뜻한다. 서울시자료(2015) 재구성>

실제로 미국의 많은 도시들의 대중교통 보조현황을 보면, 규모면에서 큰 20개 도시의 평균 보조율이 기차의 경우 61%, 버스의 경우에는 77%에 달한다. 나머지가 이용자가 부담하는 요금으로 구성되고 있는 것이다.

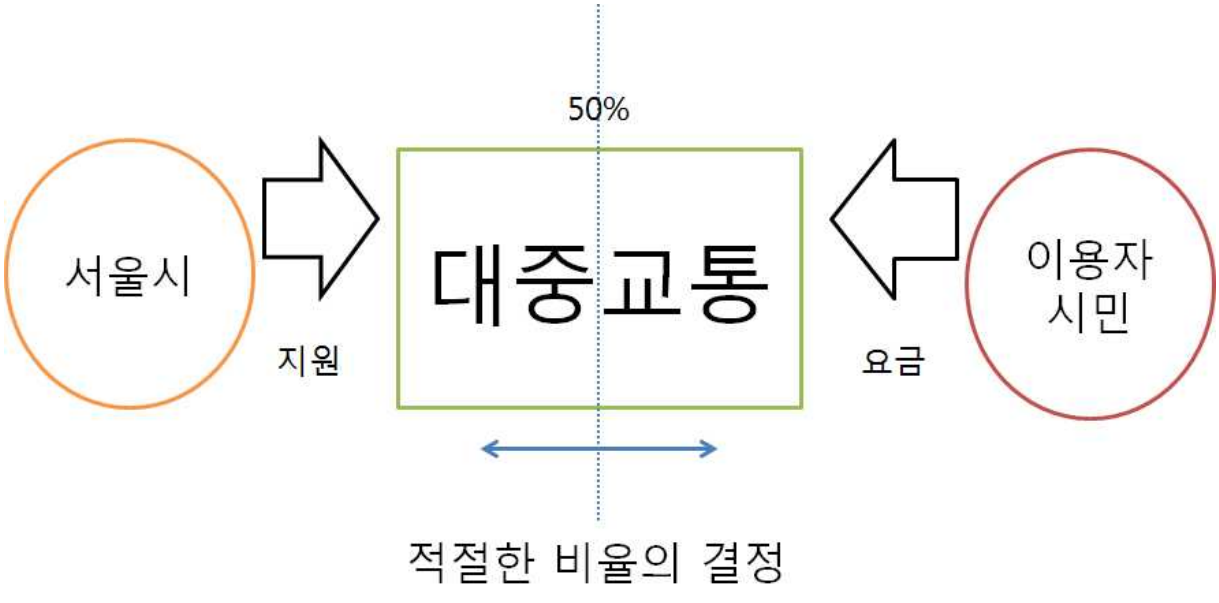
Table 1. Passenger Fare Subsidies for the 20 Largest U.S. Transit Authorities

	Fare subsidy, % of average operating cost per passenger mile			Passenger miles		
	rail	bus	combined	total, million	% rail	%bus
MTA New York City Transit, Brooklyn, NY	29	59	59	9,451	83	17
New Jersey Transit Corporation, Newark, NJ	50	57	47	2,548	64	36
MTA Long Island Rail Road/Bus, Jamaica, NY	53	61	47	2,147	93	7
Metro-North Commuter Railroad Co., New York, NY	40	n/a	60	2,059	100	0
Washington Metrop. Area Transit Authority, Washington, DC	40	75	45	1,899	76	24
Massachusetts Bay Transportation Authority, Boston, MA	57	79	36	1,838	82	18
Los Angeles County Metrop. Transp. Authority, Los Angeles, CA	78	71	28	1,818	21	79
Chicago Transit Authority, Chicago, IL	59	64	38	1,814	58	42
Northeast Illinois Regional Commuter Railroad Corp., Chicago, IL	56	n/a	45	1,506	100	0
Southeastern Pennsylvania Transp. Authority, Philadelphia, PA	50	62	43	1,354	65	35
San Francisco Bay Area Rapid Transit District, Oakland, CA	42	n/a	58	1,148	100	0
Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority, Atlanta, GA	67	71	31	722	68	32
Maryland Transit Administration, Baltimore, MD	72	74	27	631	47	53
King County Dept. of Transp. - Metro Transit Division, Seattle, WA	85	82	18	433	0	100
Metrop. Transit Authority of Harris County, Texas, Houston, TX	n/a	81	19	417	0	100
Tri-County Metrop. Transp. District of Oregon, Portland, OR	35	89	24	407	42	58
Miami-Dade Transit, Miami, FL	85	75	23	389	28	72
Dallas Area Rapid Transit, Dallas, TX	89	88	12	385	36	64
Denver Regional Transportation District, Denver, CO	63	80	21	371	12	88
Port Authority of Allegheny County, Pittsburgh, PA	82	74	26	305	10	90
Average (unweighted)	61	77	**35**	**31,617**	**54**	**46**
Average (weighted by passenger miles)	44	69	**49**	**31,617**	**72**	**28**

Source: FTA (2003).

<미국 내 주요 도시의 철도 및 버스 운송비용 중 보조율 현황[1]>

따라서 적절한 요금의 수준은 단순히 비용대비 요금의 기준으로 접근하는 것이 아니라 보조금과 요금의 '적절한 수준'을 시민적 합의로 만들어내는 문제가 된다.



이런 구조가 대중교통 요금에 있어 고려되지 않는다면, 대중교통서비스를 제공하는 서울시는 지방정부라기 보다는 공공서비스의 공급만 민간사업자를 대행해서 수행하는 사업자가 되는 것이다. 이와 함께

1) Parry, Ian W. H., and Kenneth A. Small. 2009. "Should Urban Transit Subsidies Be Reduced?" American Economic Review, 99(3): 700-724.

실제 운송비용에 있어 서울시가 지원해야 하는 항목과 이용자 시민이 부담해야 하는 항목을 면밀하게 구분할 필요가 있다.

시설유지	무임승차	적자노선	인건비	실 운송비용
서울시 지원금 항목				이용자시민 부담 항목

<운송비용 항목의 일차적 부담자 구성(안)>

[개선방안 4] 교통요금은 서울시와 시민의 '부담 적정성'을 기준으로 결정되어야 한다.

[개선방안 5] 서울시 등의 정책결정 결과로 수반되는 비용은 기본적으로 서울시 지원금 항목에 포함한다.

[개선방안 6] 조례를 개정하여 요금결정 과정 및 공표 대상 등을 구체적으로 명시하고 정기적으로 대시민 공시제도를 운영한다.

[개선방안 7] 서울시는 버스 및 지하철의 이용자모임 구성을 지원하고 이들을 의사결정과정에 포함시켜야 한다.

5. 에피소드로 끝내지 않기 위해

대중교통정책을 단순하게 요금문제로만 접근하는 것은, 서울시의 정책조준이 잘못되어 있다는 것을 보여준다. 자가용이용자와 대중교통이용자 간에 명확한 정책대상의 우위가 있어야 하며, 수요관리를 통해서 획득할 수 있는 사회적 편익을 고려할 필요가 있다. 또한 공공고용의 관점에서 대중교통 종사자들의 고용조건과 노동환경에 대해 투자하는 것은 좋은 사용자로서 민간사업자를 견인할 수 있는 수단이기도 하다. 무엇보다 서울시의 지출구조 개선없이 요금부담을 전가시키는 것 자체가 정치적으로 올바른 행태가 아니다. SH공사를 통한 부지매각 등을 제외하고 박원순 서울시장이 효과적인 지출구조 개선을 한 사례가 있던가.

서울시의 무능을 시민에게 전가시켜서는 안된다.「끝」

토론 1

서울시의원 김용석

토론 2

서울시 버스운송사업조합 기획홍보차장 홍상훈

토론 3

공공운수노조 서울경기강원버스지부 지부장 박상길

토론 4

서울메트로 경영전략팀장 김영민

토론 5

공공운수노조 서울도시철도노조 전기지부장 변현석

토론 6

참여연대 협동처장 안진걸

메모

메모

메모