

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 연구의 배경 및 목적

- 서울시는 1999년 경기도 광명시와의 협약으로 서울시 금천·구로구 및 경기도 광명시의 택시사업구역을 통합 운영하고 있음
- 택시사업구역 통합의 주요한 목적은 택시 이용자의 편의성 제고 및 지역택시의 영업권 확장을 통한 영업환경 개선이라고 할 수 있음
- 광명시 및 구로·금천구는 지리적 인접성에도 불구하고, 시계외 할증요금 지불로 인한 시민들의 불편을 초래하는 상황이어서 택시사업구역 통합에 대한 요구가 상당수 존재함
- 하지만 택시사업구역 통합정책 시행 이후에도 택시 이용자들은 운전자의 승차거부 등과 같은 문제를 여전히 겪고 있으며, 택시사업구역 운영을 둘러싼 지역 택시업계 간의 분쟁 또한 지속적으로 발생하고 있음

1.2 연구의 내용 및 방법

- 택시사업구역 통합의 본래 취지 및 목적에 따라 운영실태 및 문제점을 분석·검토함으로써 서울시 택시사업구역 통합의 개선과제를 도출할 필요가 있음
- 이 연구는 택시운영현황 분석 및 운전자·이용자 설문조사 분석을 통해 택시사업구역 통합제도의 문제점을 도출하고, 정책적·제도적 관점에서의 개선방안을 도출하는 것을 주요 목적으로 함
- 주요 내용 및 방법은 다음과 같음
- 택시사업구역 통합의 배경 및 현황과 관련된 정책 분석을 통해 법률적, 정책적 문제점을 도출함

- 디지털운행기록계(DTG)자료를 이용해 서울시의 일반적인 택시통행 행태와 비교·분석하여 택시사업구역 통합에 대한 효과를 분석함
- 택시사업구역 통합대상 지역 내 운전자 및 시계의 택시 이용자를 대상으로 설문조사를 실시하여, 시민과 업계 입장에서 택시사업구역 통합의 문제점을 도출함
- 정책적 분석과 사업구역 통합 효과에 대한 분석을 바탕으로 택시사업구역 통합정책의 개선 방안을 제언함

2 택시사업구역 통합의 개요 및 현황

2.1 서울의 택시사업구역 통합지역 현황

- 서울시 구로·금천구와 경기도 광명시의 택시사업구역 통합은 1999년부터 2003년까지 4개연도에 걸친 시범운영 후 2004년부터 현재까지 사업구역을 통합하여 운영 중임

2.2 택시사업구역 통합지역 내 택시 운행 및 공급 현황

- 서울시와 광명시 택시는 지역에 따른 운행현황 차이를 보임
- 금천·구로구 택시의 대당 영업횟수는 광명시 택시의 대당 영업횟수보다 약 1회 많은 23.7회로 나타남
- 회당 영업거리 역시 금천·구로구 택시는 5.4km, 광명시 택시는 5.2km로 금천·구로구 택시가 길며, 대당 영업거리도 금천·구로구 택시 129km, 광명시 택시 119km로 서울시 택시가 더 길게 나타남
- 이는 구로·금천구 택시의 영업환경이 더 뛰어난 것을 뜻하며, 광명시 택시는 상대적으로 영업환경이 좋지 않음
- 그러나, 대당 주행거리는 금천·구로구 택시와 광명시 택시가 비슷함
- 금천·구로구 택시는 주행거리가 217km로 광명시 택시와 유사함
- 이는 주행거리가 비슷하지만 대당 영업거리가 10km 차이가 발생하기 때문에 광명시의 경우 금천·구로구 택시에 비해 영업환경이 좋지 않음을 의미함
- 인접 시계의 통행의 경우 광명시는 대당 3.7회로 나타남
- 시계의 통행은 광명시 전체 영업횟수의 16%를 차지하며 회당 영업거리는 평균 6.9

km로 전체 평균 영업거리보다 1.7km 많이 운행함

- 시계의 통행은 광명시 전체 택시 영업거리의 21.4%를 차지하고 있어 상대적으로 시계의 통행에서 높은 운송수입을 올린다고 할 수 있음

표 1 금천·구로, 광명시 택시 운행현황

지 역	전 체					인접 시계외	
	대당 영업횟수 (회/대)	회당 영업거리 (km/회)	대당 영업거리 (km/대)	대당 주행거리 (km/대)	거리 실차율 (%)	대당 영업횟수 (회/대)	회당 영업거리 (km/회)
금천, 구로	23.7	5.4	129	217	59.4	-	-
광명시	22.9	5.2	119	216	55.0	3.7	6.9

출처 : 택시사업구역 통합 및 시계외 합증요금 개선방안(2011), 서울택시 운행패턴 분석(2012)

- 금천·구로구의 택시는 5,473대인 반면, 광명시 택시는 1,266대로 금천·구로구 택시가 약 4.3배 많음
- 금천·구로구의 인구당 택시대수는 123인/대인 반면, 광명시의 인구당 택시대수는 281인/대로 금천·구로구 택시가 2배 이상 많이 공급되어 있는 것을 알 수 있음

표 2 금천·구로, 광명시 택시 공급현황

지역	택시대수 (대)	인구 (인)	인구당 택시대수 (인/대)
금천, 구로	5,473	670,808	123
광명시	1,266	355,560	281
계	6,739	1,026,368	152

자료 : 2012. 12. 31 기준

출처 : 전국택시운송사업조합, 광명시 도시교통과 내부자료, 통계청 주민등록인구

3 택시사업구역 통합 시행 효과 분석 및 문제점

3.1 DTG분석을 통한 택시사업구역 통합 효과 분석

- 시내통행과 시계외 통행은 다른 특성을 보임
- 시내 통행에서 택시의 탑승거리 분포는 일반적으로 알려진 도시부 통행의 중력모형과 같이 거리에 따라 그 빈도가 감소하는 음지수 함수 형태의 통행 분포를 보임

- 시계의 통행은 택시사업구역의 설정으로 인한 영업 제한 및 서울시와 경기도 인접시 내 그린벨트 등 토지이용의 공간적 특성 때문에 통행 패턴이 시내 통행과 상이함

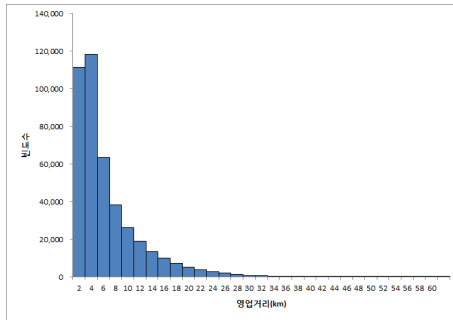


그림 1 서울시 택시 시내 통행 거리 분포

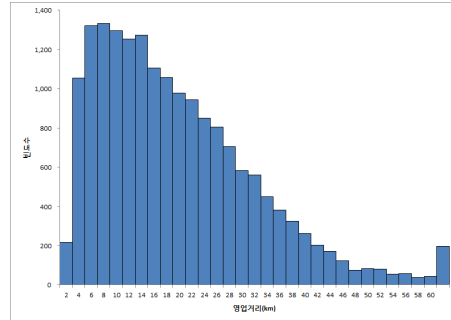


그림 2 서울시 택시 시계의 통행 거리 분포

- 그러나, 택시사업구역 통합지역인 구로·금천구의 시계의 통행 분포는 일반적인 시계 외 분포와 다르며 통행 특성은 서울시 택시의 시내 통행 분포와 유사하게 5km 내의 근거리 통행이 많음

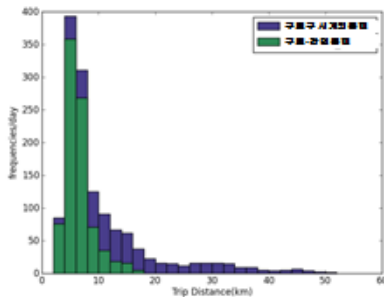


그림 3 구로출발-광명도착 시계의 통행 거리 분포

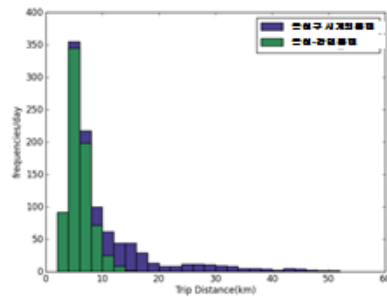


그림 4 금천출발-광명도착 시계의 통행 거리 분포

- o 인접시계의 영업비율 관점에서 택시사업구역 통합으로 인한 구로·금천구 소속 택시의 영업증대 효과는 미미한 수준임
- 구로·금천구 소속 택시의 광명시 영업권 비율은 서울시 내 타 구의 인접시 통행보다 낮은 수준으로, 택시사업구역 통합으로 인한 지역 소속 택시의 영업권 확대를 통한 수익 증대 효과는 미미함

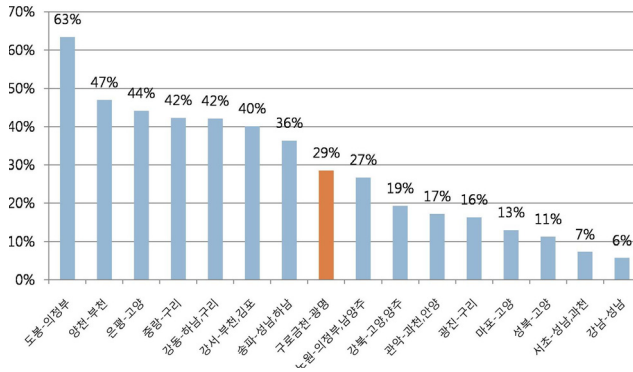


그림 5 인접시로의 시계외 통행량 대비 지역 택시가 차지하는 비율

- 귀로 통행 탑승률 관점에서는 택시사업구역 통합정책으로 인해 광명시에서의 귀로 통행 탑승 효과는 낮음
- 광명시의 귀로 통행탑승률은 41%로 경기도 내 타 서울 인접시에 비해 현저히 높은 수준은 아님
- 서울에서 광명시로 이동 후 서울로 되돌아 올 때 약 59%는 공차로 서울로 복귀하며, 이는 과천시, 안양시, 부천시에서의 귀로 통행 탑승률보다 낮은 수치임

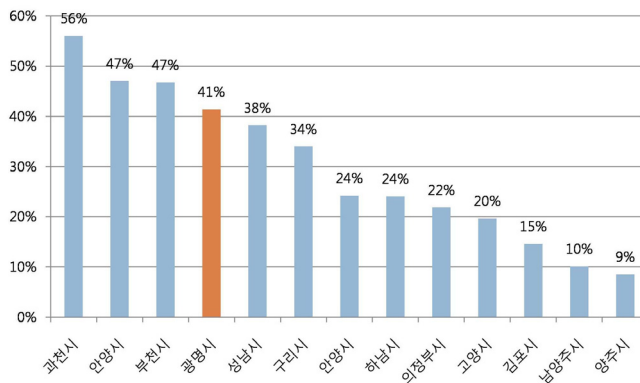


그림 6 경기도 내 서울 인접 시 귀로 통행 탑승률 비교

3.2 설문조사를 통한 택시사업구역 통합 효과 분석 및 문제점

- 조사 결과 시계외 통행에 대한 구로·금천구 택시는 광명시에서의 영업 의존도가 낮은 반면, 광명시 택시는 상대적으로 인접지역인 구로, 금천구에서 높은 영업 비율을 보임

- 구로·금천구 택시 대부분의 시계의 통행빈도는 주로 10% 이내이지만, 광명시 다수의 택시는 10% 이상의 높은 시계의 통행빈도를 보임. 이는 광명시의 택시 총 영업에서 시계의 통행의 의존도가 구로·금천구 택시운전자보다 높음을 뜻함

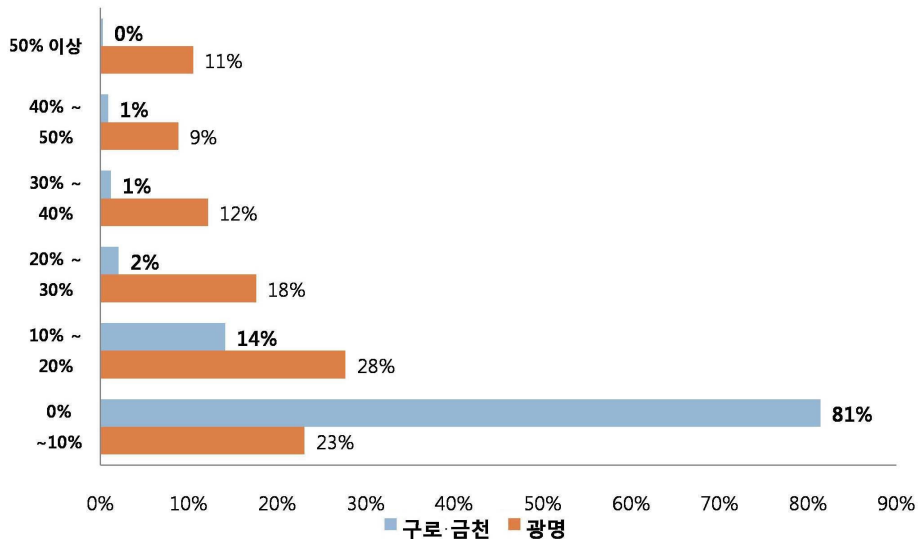


그림 7 구로·금천, 광명시 운전자 시계의 통행 비율 비교

- 서울시와 광명시 택시 운전자 모두 정책에 대한 만족도는 낮은 수준이며 불만족하는 운전자의 비율은 서울시 74%, 광명시 60%로 운전자 만족도의 비대칭성이 존재함
- 서울시 택시 운전자 333명 중 약 74%가 정책에 대한 불만을 보였으며, 그 중 66%의 운전자는 심각한 불만족을 표현함
- 광명시 택시 운전자 또한 서울시와 같이 불만족하는 운전자가 250명 중 150명으로 약 60%를 차지하였으나, 매우 불만족하다는 응답자는 약 36%로 서울시 운전자에 비해 상대적으로 낮음

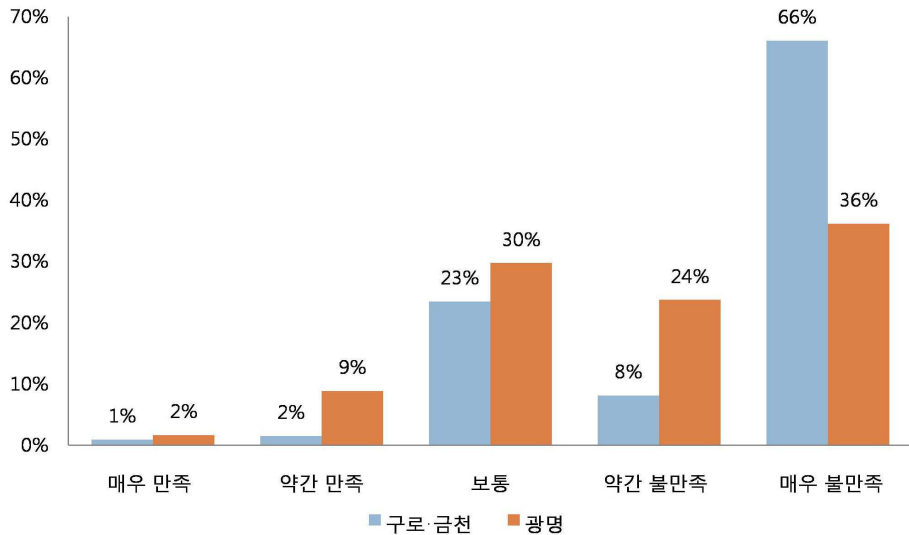


그림 8 구로·금천, 광명시 운전자 사업구역 통합 정책 만족도

- 택시사업구역 통합지역 내에서 시계외 통행 시 택시를 이용하는 응답자의 다수는 구로·금천구와 광명시 간의 사업구역 통합정책에 대해 인지하지 못하고 있음
- 대부분의 시민은 택시사업구역 통합지역 내에서 택시의 자유로운 운행을 알지 못하는데, 이는 2013년 10월 이전에는 시계외 할증이 적용되지 않아 추가 요금에 대한 부담이 없기 때문으로 판단됨

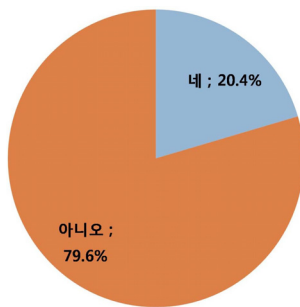


그림 9 구로·금천 택시 이용자의 정책 인지도

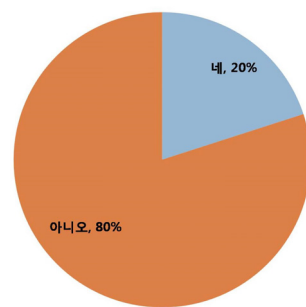


그림 10 광명 택시 이용자의 정책 인지도

- 시계외 통행에서 승차거부는 시내통행보다 자주 일어나는 특성이 있으며, 택시 이용자의 민원이 빈번히 발생하고 있음
- 아래와 같이 응답자의 약 41%가 시계외 통행 시 승차거부를 경험함
- 이는 이 구역 내 승차거부 감소에 크게 기여했다고 판단할 수 없음을 의미함

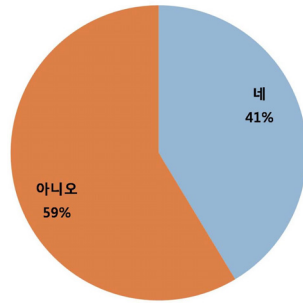


그림 11 택시 이용자 승차거부 경험여부 설문결과

3.3 택시사업구역 통합 문제점

- 택시사업구역 통합효과에 대한 분석 및 정책 분석결과 정책의 주 목적인 지역택시 수익성 증대 및 시민의 편의증진에 대한 효과는 미흡하며, 서울시와 경기도 간의 택시 정책이 상이함에 따른 문제가 발생하고 있음
- 택시사업구역 통합으로 인해 서울시 택시와 경기도 광명시 택시의 영업권이 확대되었으나 구로·금천구에 소속되어 있는 택시의 영업권 확대에 대한 기여도는 낮음
 - 광명시로의 운행은 경기도 타 행정시의 운행보다 높은 비율을 차지하지만 귀로 통행시 승객의 탑승률은 서울시 타 구의 인접 시계외 통행에 비해 낮은 실정임
 - 또한 구로·금천구와 광명시 택시 간의 주 영업 지역에 대한 차이가 있어 서울 지역 택시 운전자의 피해 의식이 발생함
- 통합된 택시사업구역 내 운전자들의 지역 간 분쟁 및 불만은 높은 수준임
 - 두 지역 간 영업권 확대 차이로 인해 택시운전자 간 분쟁이 심각한 수준으로 발생하고 있음
 - 정책에 대한 만족도 조사결과 두 지역 운전자 모두 높은 불만족도를 보였는데, 특히 서울시 운전자의 불만족도는 광명시 운전자에 비해 높음
- 일부 광명시 택시들은 서울시 택시 고유 디자인을 도색하여 운영하고 있으나 이는 서울 시민에게 혼란을 일으키며, 업체 간 지역마찰로 이어짐
 - 서울시 택시는 택시의 시인성 확보 및 서비스 개선을 목적으로 2009년부터 고유의 색상을 도입하여 운영 중임

- 그러나, 광명시의 일부 택시는 꽃담황토색과 유사한 색으로 차량을 도색하여 영업하고 있으며 광명시 택시는 구로·금천구를 제외한 지역에서의 영업을 허용되지 않으므로 서울시 전체 승객의 입장에서 서울시 택시와 유사한 광명시 택시에 혼란이 발생할 가능성이 높음
- o 택시사업구역 미통합지역에 비해 승차거부를 개선 효과가 미미하여 승객의 서비스 질 향상에 기여하지 못함
- 최근 한 달간 시계의 택시 통행을 경험한 응답자 중 43%가 승차거부를 경험함
- 이는 2012년 서울시 택시 서비스 평가 시 승차거부 비율인 46.1%와 비교할 때 미통합지역과 동일한 수준으로 승차거부를 경험했음을 뜻함
- o 택시사업구역의 통합에 대한 제도적 미비점 존재
- 제2차 총량계획에 의해 적정 택시를 공급하기 위해서 서울시는 약 3,500대를 감차해야 하는 반면, 광명시는 1대를 증차해야 하므로 정책적 불일치가 발생함
- 이 경우 서울시 택시업계의 반발이 예상되며, 감차효과도 반감될 것으로 보임
- o 서울시 택시는 디지털운행기록계(DTG)를 통해 운행 관리가 가능하지만 경기도 택시에 대해서는 불가능함
- 현재 택시사업구역 통합지역 내 택시 중 서울시 택시에는 택시정보시스템(STIS)을 통한 운행관리시스템이 도입되었으나, 광명시 택시는 장착된 DTG를 통해 상시 관리할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않음

4 결론 및 정책제언

4.1 결론

- o 현재의 택시사업구역 통합은 영업권 확장에 따른 두 지역의 택시업계 간 심각한 마찰 문제를 야기하고 있으며, 서울의 구로·금천지역 택시의 영업권 확대과 이로 인한 수입금 증대효과는 미미한 것으로 나타남
- 택시사업구역 통합은 서울시 및 광명시 택시의 영업권 확장에 일정 부분 기여한 것으로 평가할 수 있으나, 정작 구로·금천구 지역택시의 영업권 확대에 의한 수입증가효

과는 미미한 것으로 판단됨

- 택시사업구역 통합제도의 목적인 승차거부 해소 등 시민의 편의성 증진에 대한 기여 효과는 낮아, 사업의 실효성에 대한 의문이 제기됨
- 택시사업구역 통합제도의 또 하나의 목적인 승차거부 감소 등을 통한 시민의 편의성 제고 측면에서 사업구역 통합이 상당부분 승차거부를 감소시켜, 시민의 편의성을 제고하였다는 증거는 불충분함
- 정책의 비대칭성으로 인한 승차거부 등 불법행위에 대한 관리 등의 문제점이 존재함
- 서울시 택시는 서울택시정보시스템을 통해 디지털운행기록계(DTG)자료를 수집해 운행을 관리하고 있어 불법행위 등의 단속에도 활용이 가능한 수준이나, 광명시 택시는 운행관리가 불가능한 상황임
- 이처럼 지자체의 지역택시 관리체계에 비대칭성이 존재할 경우, 관리대상인 지역 택시업체 및 운전자의 입장에서 타 지역 택시에 대한 불만이 커질 수 있음

4.2 정책제언

- 현재 적지 않은 문제점을 안고 있는 택시사업구역 통합제도의 폐지가 필요함
- 현재 택시사업구역제도상 영업권의 비대칭성, 총량제 계획 등의 제도적 비대칭성, 지역택시관리체계의 비대칭성 등으로 인한 택시업계의 마찰, 택시공급질서의 훼손 등 많은 문제점을 안고 있으므로 폐지 검토가 바람직함
- 택시사업구역 통합의 유지 내지 확장 시에는 서울시 인접 지역의 택시통행 의존도 및 관리가능성을 검토해야 할 것임
- 그러나, 승차거부 등 불법행위를 단속할 수 있는 택시관리체계를 확보할 수 없으면 현재의 택시사업구역 통합제도의 유지 및 새로운 사업구역 확장은 불가능함
- 따라서, 현행 제도의 유지나 확장 시에는 반드시 경기도의 시지역 택시로 하여금 서울택시정보시스템에 편입하게 해 서울시의 운행관리를 받도록 해야 할 것임
- 또는 경기도가 자체적으로 택시정보시스템을 구축 및 운행관리함으로써 경기도 택시를 관리하고, 그 정보를 서울시와 공유할 수 있도록 해야 할 것임

- 업계 간 지역마찰을 줄일 수 있는 택시 환승시스템의 도입이 요구됨
- 서울시 인근택시의 도심진입을 억제하고, 시민들의 편의성 증진, 관리 가능성 제고를 위해 서울의 변두리 지역 및 주요 역 주변에 서울시 택시에서 인접지역 택시로 환승할 수 있는 시계외 환승승차장을 설치할 필요가 있음