

대중교통 요금체계 개편의 필요 성과 이에 따른 당면과제

- 서울을 포함한 수도권지역의 급속한 인구증가와 생활수준 향상으로 교통량이 증가하면서 수도권 지역은 차량대수 678만대, 1일 통행량 4,700만 등 교통혼잡이 심각한 현안문제가 되고 있음.
- 위 문제를 해결하기 위해 서울시는 2003년의 경우 총 예산 14조 5,432억원 중 2조 4,051억원(16.5%)을 교통체계 개선, 교통기반시설 확충 및 지하철 부채상환 등 교통 관련 사업에 투입하여 교통난 완화를 추진하고 있으나 서울의 교통상황은 여전히 악화되어가고 있는 실정임. 이에 서울시는 대중교통 서비스 질을 혁신하여 승용차 수요를 대체 감축함으로써 교통혼잡 문제를 근본적이고 체계적으로 해결하고자 버스체계를 개편 시행하고자 함.

서울시의 버스체계개편의 배경

- 서울의 중추적 대중교통인 버스 운영 체계의 문제점은 크게 3가지로 요약됨. 첫째, 버스승객의 감소에 따라 버스업체의 도산이 늘고 있음. '90년도에는 103개였던 업체가 지금은 58개 업체로 줄어들었음. 이와 같은 버스업체의 연이은 도산은 승객을 재창출하기 위한 재투자를 막았고, 불가피하게 업체의 임의 결행을 속출하게 하였음. 재투자의 부족으로 인한 운전기사의 열악한 근무환경, 이로 인한 난폭운전은 더욱 버스 승객을 감소시켜 악순환의 심각함을 더해가고 있음.
- 둘째, 이용시민의 입장에서 버스운영 서비스에 대한 불만이 누적되고 있음. 배차간격은 불규칙적이고, 난폭운전이 일상적이며, 목적지까지 도착 시간을 예상하기도 어려워 버스 이용을 꺼리게 됨.
- 셋째, 서울시 버스 교통 서비스를 개선하기 위해 투자해야 할 서울시의

보조금이 증가함에 따라 서울시 재정부담이 커지고 있음. 버스 부문에 2003년도에 약1천억원 지원하였으며, 방치해 두면 지속적으로 증가할 수밖에 없음.

- 이와 같은 3가지 문제를 동시에 해결하기 위해 서울시는 버스체계 전체에 대한 전반적인 혁신 방안을 모색하게 되었음. 혁신 내용으로는 1) 간·지선으로 노선체계 효율화, 2) 투명한 경영환경 조성을 위한 운영체계 개편, 3) 중앙전용차로, 버스정보체계(BMS) 등 인프라 정비, 4) 굴절버스, CNG 버스 등 고급차량 도입, 5) 버스 정류장의 정보성과 쾌적성 향상을 위한 정비, 6)이와 같은 혁신을 지원하기 위한 요금체계 개편도 필수적임.

[표 1] 서울시 보조금 현황(2003) (단위:억원/년)

구분	총계	카드할인	환승할인	유가보조	무임보조	적자노선
종합	1,563	673	197	282	387	24
버스합	1,116	673	137	282	-	24
시내버스	952	573	98	256	-	24
마을버스	164	99	39	26	-	-
지하철	447	-	60	-	387	-

환승무료와 거리비례의 요금체계개편

- 요금체계의 핵심은 환승무료를 위한 통합요금체계와 거리비례요금제도 임. 서울에서 버스, 지하철을 타는 시민의 16.3%(127만명)는 한번 이상 갈아타고, 그럴 때마다 요금을 추가로 냄. 무료환승의 통합요금제도 도입사유는 첫째, 지하철끼리 갈아타면 무료이나, 버스간 환승시에는 요금을 두 번 내야 되므로 형평성 문제를 해결코자 함. 통행거리가 10km 이내일 경우 마을버스와 시내버스를 갈아탈 때 현재는 1150원이 소요되나 요금체계 개편 이후에는 환승무료로 800원이 되므로 350원이 할인됨. 시내버스와 지하철을 1400원내고 이용하던 사람은 10km이내에서는 800원, 넘으면 5km마다 100원만 추가하면 됨.

- 둘째, 지하철 역 근처로부터 멀리 사는 통행자는 대개 마을버스를 타고 다시 지하철을 타야 하므로 요금을 두배나 내게 되어 형평성에 어긋나고 소득재분배에 역행한다는 지적이 많음. 셋째, 지하철은 환승 무료이기 때문에 환승율이 65%가 넘는 면적인 서비스를 하고 있으나, 버스는 환승시 2배의 요금을 내야 하므로 환승율 16%내외의 선적인 서비스만 하고 있어 도시기반시설인 노선망의 효율적 이용을 높이기 위한 점에서도 환승무료 제도를 도입하고자 함.
- 인천광역시에서는 이미 버스간 환승무료 통합요금제를 실시한 결과 버스이용 승객이 전년대비 13.4%나 증가하였고, 교통카드 이용율이 18.1%나 증가한 것으로 조사되어 환승무료 정책의 장점을 보여 주었음.
- 또한 서울에서 30km를 가든 1~2km 만 가든 요금이 같고, 단거리 이용자가 장거리 이용자를 보조하며, 같은 동네에서 출발해 똑같은 곳으로 가는데도 다른 요금을 내는 경우도 있어 사용한 만큼 이용료를 내는 이용거리비례 요금제를 지하철에 도입코자 함. 기본적으로 공공재인 공공교통은 저렴해야 하나 많이 쓰는 사람이 적게 쓰는 사람보다 이용료가 싸다면 문제가 있음. 우리 지하철의 경우 단거리 이용시 km당 140원을 내고 장거리 이용자는 km당 30원정도를 내는 경우도 있어 시정이 요구됨.
- 철도청이 운영하는 전철은 거리비례제를 이미 사용하고 있어 통일시켜 문제를 완화하고자 하였음. 이 거리비례제는 서울시내에서도 '74년부터 '84년까지 8Km 기본요금에 매1Km마다 추가요금을 지불하는 거리비례제였으나 지하철역이 증가하고 승차권 시스템의 기술 부족으로 구역제로 변경하여 시행하고 있었음. 그러나 이제 기술적인 문제는 없음.

지하철·버스 인상 요인 산적

- 지하철의 경우 수송원가가 1,093원인데, 승객은 원가의 60%수준인 716

원만 부담하여 그 차액이 적자로 쌓이거나 지하철을 타지 않는 시민 세금으로 충당하고 있음. 버스도 인건비와 유가 급등으로 요금인상 요인이 있으나 시민들은 향후 버스요금이 인상되더라도 서비스는 개선되지 못할 것이라는 우려를 하고 있음. 왜냐하면 지금까지 버스요금인상분은 그동안 누적된 원가에 대한 보상차원에서 결정되었고, 저비용 저급서비스를 제공하는 버스업계의 사적 이익으로만 귀결되었기 때문에 서비스 개선과 무관하였음. 사후원가보상주의의 채택은 일부 ‘떼어주기식’ 요금인상만을 매년 반복하여 버스 사업자와 시민과의 갈등, 노사간 갈등을 유발하고 사회전체의 불안요인으로 작용하고 있기 때문에 근원적인 요금제도 전환이 요구되고 있음.

- 위와 같은 문제점을 가진 현재의 요금체계는 다음과 같은 원칙에 따라 개편할 필요가 있음. 첫째, 매년 되풀이되는 요금인상 논란을 해결하기 위해서는 시민본위의 서비스개선과 직결될 수 있도록 정책요금제를 실시하고, 둘째, 단거리 통행자가 손해를 보는 요금체계는 이용한 만큼 요금을 지불하는 합리적 체계로 개편하고, 셋째, 갈아 탈 때마다 매번 내는 요금은 부담 없이 갈아탈 수 있도록 환승비용부담을 없애야 할 것임. 마지막으로, 낙후된 버스서비스를 개선하고 만성적 지하철 적자를 개선하여 안정적 경영체계를 유지하기 위해서는 수송원가에 충실한 요금체계로의 전환이 요구됨.

[표 2] 지하철 안전편의시설비용

구분	연도별비용(단위:백만원)			
	2004	2005	2006	3개년평균
소방안전비용	207,906	427,779	276,039	303,908
편의시설비용	149,487	50,787	106,722	102,332
합 계	357,393	478,566	382,761	406,240

- 위의 원칙에 따라 합리적인 요금체계를 정하기 위해서는 향후 지하철 운

영에 상당한 규모의 재원이 필요한 점이 명확히 인식되어야 함. 그동안 누적된 건설부채와 운영부채, 대구 참사 이후 필요성이 제기된 안전시설 및 편의시설비용 등 2007년까지 3조원이상이 추가로 필요함. 이를 모두 포함하면 승객은 매번 지하철을 탈 때 마다 1,200원 이상을 부담해야 한다는 계산임. 그러나 이를 800원 수준으로 하고, 운영자 그리고 서울시와 중앙정부가 차액을 분담코자 함.

[표 3] 지하철 추정비용

구분	총원가	1인당월가(요금) (기본요금/추가요금)
합계	20,364억원	1,164/100원
영업비용	15,971억원	900/100원
자본비용	2,291억원	1,037/100원(137원)
통합요금제 손실분	804억원	1,086/100원(49원)
안전편의시설비용	287억원	1,103/100원(17원)
무임승차손실분	1,011억원	1,164/100원(61원)

주: 1) 수송인원:4,487천명/일 기준 (2003년 실적치)

2) 2004년 안전편의시설 투입비용: 3,574억원(안전시설 2,079억원, 편의시설 1,495억원). 안전편의시설비용 287억원은 이자율 5%(20년 상환)로 감가상각하여 추정된 비용임

- 버스도 중앙버스 전용차로 건설, 굴절버스 및 CNG버스 도입, 또 전산업의 85%수준밖에 안되는 운전기사의 인건비 등도 인상요인임.

[표 4] 버스 추정비용(2004)

구분	비용총계 (억원)	운행차량비용			예비차량비용			
		총비용 (억원)	가동대수 (대)	대당비용 (원/일.대)	총비용 (억원)	예비대수 (대)	대당비용 (원/일.대)	
합계	11,839	11,799	7,929	407,686	41	166	66,978	
광역간선	1,265	1,261	778	444,187	4	16	68,689	
간선	3,945	3,931	2,708	397,716	14	55	69,591	
지선	대형	5,899	5,880	3,906	412,390	20	83	65,870
	중형	672	670	495	370,849	2	10	59,856
순환	57	57	42	370,849	0.2	1	59,856	

자료: 삼일회계법인 중간보고서 자료

[표 5] 시내버스 추정 운송원가

구분	총원가	1인당원가(요금)
합계	12,853억원	851원
2004년 운송원가	11,839억원	793원
통합요금제 손실분	1,014억원	58원

- 그러나 이들 인상요인 중 인프라성 비용인 지하철 건설부채와 이자, 안전 시설비용과 편의시설 설치비용은 정부의 몫임. 그리고 CNG버스와 굴절버스 등 고급화 비용도 대기오염을 줄여주고 불특정 다수가 이용하는 공공 재적 성격의 비용이므로 대부분 정부의 몫임.
- 서울시는 이들 몫으로 3년간 1조2천억원의 재정투자를 고려하고 하고 있고, 지하철 양공사도 운영비 절감과 부대수익 증대를 통해 연간 2천억원씩 비용을 절감하여 시민에게 돌려줄 계획임. 그 대신 승객은 자기가 이용한 만큼의 서비스비용 즉, 순운행비용만이라도 감당해야 할 것임. 실제로 이와 같은 운행비용을 감당하기 위해서 7월부터 기본요금이 현 700원에서 100원 이상 인상되어야 함.

□ 경기·인천지역도 환승무료요금제도로 서둘러야

- 싱가포르, 홍콩, 동경, 워싱턴 등에서 채택하고 있는 거리비례제는 수도권 전철에서 이미 1974년부터 시행하고 있음. 수도권 지역 장거리 이용자의 경우 자기가 이용한 만큼 요금을 내게 되어 이번 요금체계 개편으로 크게 인상된 것처럼 보일 수 있음. 그러나 이 문제는 일정거리 이상 더 멀리가면 5km가 아닌 10km를 기준으로 추가요금 100원 적용하는 방식으로 향후 보완될 수 있을 것임.
- 문제는 수도권 전철인 경인선·경수선을 이용하여 서울로 출퇴근하는 수도권 지역의 주민들이 서울에서 버스로 갈아 탈 때, 환승무료요금으로 추가요금이 거의 없기 때문에 요금이 인하될 수도 있으나, 수원 성남 등 수

도권 지역으로 가서 버스를 갈아타는 승객은 통합환승무료요금제가 아직 검토되고 있지 않기 때문에 요금 인상이 클 수밖에 없어 이에 대한 저항이 큼. 조속한 시일 내에 서울과 같이 경기·인천지역도 요금체계의 혁명이 필요함.

□ 지하철 무임수송과 안전시설비에 대한 중앙정부의 분담 시급

- 지하철 무임수송 현황을 보면 '99년 대비 '03년 수송인원은 92.5%가 증가하였으나, 무임요금은 390억원('99)에서 1,011억원('03)으로 158.9%가 증가하였음. 앞으로 5년 후에는 2천억원이 넘을 것으로 예상됨. 이는 보건복지부가 관장하고 있는 노인복지법에 근거한 경로우대라는 국가차원의 복지정책이나 지하철공사에 요금손실 책임을 전가하고 있음. 이에 대한 복지부의 대책이 시급히 요구됨.

[표 6] 지하철 무임수송 현황 (단위 : 천명/년, 백만원)

구분	1999년	2003년	증가율
수송인원	78,402	150,893	92.5%
무임요금	39,055	101,103	158.9%

[표 7] 전망: 2010년 2,336억원/년 소요예상 (단위 : 천명/년, 백만원)

구분	2003년	2005년	2010년
수송인원	150,893	192,451	312,667
무임요금	101,103	133,078	233,570

- 아울러 요금인상요인 중 인프라성 비용인 안전시설비용과 건설부채, 그리고 장애인을 위한 편의시설 설치비용은 일정부분 정부의 몫임. 감사원에서는 요금인상을 통하여 비용을 충당하라고 하나 저렴한 교통서비스를 제공해야 하는 공공교통의 역할과 물가 인상 야기라는 난제가 있음. 또한 이들 비용을 지하철이용자에게만 부담하게 하는 것은 형평성에 문제가 있음.

- 서울에서 징수하는 자동차 관련 국세가 연간 1조 5천억원이 넘고 있으나 이중 18%인 3천억 정도만 서울시로 돌려주고 있음. 대중교통시설정비를 지원하고 요금추가요인을 없애기 위해서는 최소한 50%이상을 서울시가 사용해야 할 필요성이 있음. 정부가 이들 문제를 도외시하고 복지와 안전 책임을 운영공사에 전가하는 것은 문제가 있음.
- 대중교통 요금체계 개편은 쾌적하고, 안전하고, 이용해서 즐거운 21세기에 어울리는 고급 대중교통을 만들어 가는 초석임. 시민들이 요금인상 필요성은 대체로 공감하고 있으며, 통합환승무료요금제와 거리비례제 도입은 환영하고 있으나 요금 수준 상승에 대한 우려의 목소리는 아직 높음. 중앙정부의 지원과 운영자의 경영개선 노력으로 추후 발생할 요금 인상요인들을 막아내야 할 시점이어서 더 많은 지혜와 참여가 필요함. 차량보다 사람이 우선하고 승용차보다 대중교통이 우선한 일류도시를 만들어 고유가시대를 슬기롭게 대처해야함. 이를 위해 승용차를 대체하는 고급차량과 친절한 운전기사, 그리고 환승무료 등 고급서비스 교통수단으로서 대중교통이 필요함. 서울의 대중교통혁명 지금부터가 시작임.

김경철 · 서울시정개발연구원 대중교통 개편지원연구단장
gckim@sdi.re.kr