

서울시 대중교통 요금 인상에 대한 타당성 분석

목 차

I	문제제기
II	서울시 대중교통 이용 및 요금 현황
III	서울시 대중교통 요금 인상의 타당성
IV	결론

I. 문제제기

1. 큰 폭의 요금 인상으로 인한 소비자 부담 증가

- 지난 8월 버스 요금이 300원, 그리고 10월 지하철 요금이 150원 인상됨. 지하철의 경우 현재의 물가 상황, 시민들의 부담을 고려하여 당초 300원 인상 안에서 150원만 인상하였으며 내년 추가로 150원 인상이 예정되어 있음
- 시에서는 버스회사에 대한 재정지원액의 증가, 지하철 운영 적자의 심화로 요금 인상이 불가피함을 강조하였으나 큰 폭의 요금 인상에 대하여 성의 있는 설명과 합의가 부재
- 요금 인상의 불가피함을 강조하지만 인상이 필요한 원인, 인상폭에 대한 근거와 설명이 없이 일방적인 요금 인상 통보로 소비자들의 부담만 가중

2. 요금 인상에만 초점이 맞춰진 해결책, 소비자 입장은 고려하지 않아

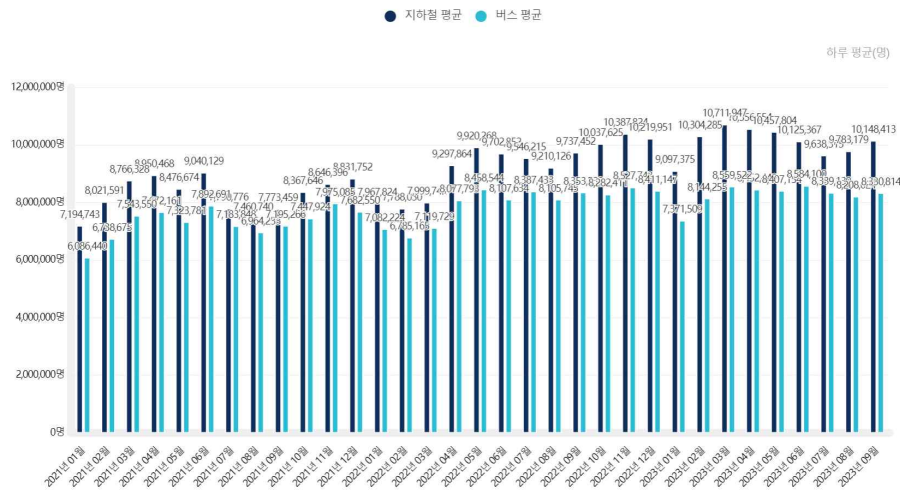
- 대중교통 문제의 해결을 위해 각 주체들은 스스로의 입장만 대변할 뿐 문제 해결을 위한 양보, 상생의 자세를 찾기 어려움
- 결과적으로 요금 인상으로 귀결되어 소비자에게 책임과 부담이 전가되고 있음
- 다른 부분에서의 개선 없이 요금 인상만이 장기적인 해결책이 되는 지 의문임. 요금 인상만으로 문제를 해결하려는 자세는 임시방편에 불과

II. 서울시 대중교통 이용 및 요금 현황

1. 서울시 대중교통 이용 현황

- 2023년 9월 기준 하루 평균 지하철 이용 인원은 10,148,413명, 버스는 8,330,814명으로 버스 이용객 대비 지하철 이용 인원이 약 21% 높은 수준임

<그림 II-1 서울시 버스 요금>



출처 : 인스파일러(월별 버스/지하철 승객수 비교)

- 2021년 이후 평균 이용 인원이 증가하는 경향을 보이고 있지만 코로나 이전 수준을 회복하지는 못하고 있음

2. 서울시 대중교통 요금 현황

- 서울시 버스 및 지하철 요금은 다음 표와 같음. 앞서 언급한 바와 같이 8월과 10월 버스 및 지하철 요금이 각각 인상되어 표의 요금과 같으며 지하철의 경우 24년 추가 인상이 예정되어 있음

<표 II-1 서울시 버스 요금>

(단위 : 원)

구분 (원)		카드 기준			현금 기준			조조할인(카드, 20%할인)		
		현행	조정	조정폭	현행	조정	조정폭	현행	조정	조정폭
간지선	일 반	1,200	1,500	300	1,300	1,500	200	960	1,200	240
	청소년	720	900	180	1,000	1,000	-	580	720	140
	어린이	450	550	100	450	550	100	360	440	80
순환 차등	일 반	1,100	1,400	300	1,200	1,400	200	880	1,120	240
	청소년	560	800	240	800	800	-	450	640	190
	어린이	350	500	150	350	500	150	280	400	120
광역	일 반	2,300	3,000	700	2,400	3,000	600	1,840	2,400	560
	청소년	1,360	1,700	340	1,800	1,800	-	1,090	1,360	270
	어린이	1,200	1,500	300	1,200	1,500	300	960	1,200	240
심야	일 반	2,150	2,500	350	2,250	2,500	250			
	청소년	1,360	1,600	240	1,800	1,800	-			
	어린이	1,200	1,400	200	1,200	1,400	200			
마을	일 반	900	1,200	300	1,000	1,200	200	720	960	240
	청소년	480	600	120	550	600	50	380	480	100
	어린이	300	400	100	300	400	100	240	320	80

출처 : 서울특별시 보도자료

<표 II-2 서울시 지하철 요금>

(단위 : 원)

구분(원)	카드 기준				1회권(현금) 기준				조조할인(카드 20%할인)			
	현행	조정		조정폭	현행	조정		조정폭	현행	조정		조정폭
		1차	2차			1차	2차			1차	2차	
일 반	1,250	1,400	1,550	300	1,350	1,500	1,650	300	1,000	1,120	1,240	240
청소년	720	800	900	180	1,350	1,500	1,650	300	580	640	720	140
어린이	450	500	550	100	450	500	550	100	360	400	440	80

출처 : 서울특별시 보도자료

III. 서울시 대중교통 요금 인상의 타당성

1. 버스요금

(1) 표준운송원가

- 표준운송원가 결정방법, 구성항목별 금액 결정과 정산 방법은 지방자치단체의 조례 등에 따라 규정, 적용하고 있음

<표 III-1 관련 법령 및 규정>

법령·규정	내용
여객자동차 운수사업법	여객자동차 운수사업자에 대한 재정지원 근거 등
시내버스 재정지원 조례	표준운송원가 산정, 경영 및 서비스 평가, 버스회사의 외부 회계감사 등
버스노선 및 운영체계 개편 협약서	10개 주간선노선측 입찰제 시행, 운송비용 및 적정이윤 보장 등
운송수입금 공동관리지침	사업법위(운송수입금 배분·정산·관리, 재정지원 등), 노선조정 권한, 시민위원회 운영 등 규정 운송수입금과 운송비용(표준운송원가) 및 정산방법, 정산 시 운영주체별 역할 등 규정
각 연도 운송비용 정산지침	운송비용 정산의 기본원칙, 표준운송원가 항목별 단가 및 정산주기와 방법

- 현 제도 하에서 표준운송원가는 재정지원액의 규모를 결정하는 핵심 요소임에도 불구하고 산정의 전문성, 검증 과정에 미흡함이 존재함

<표 III-2 표준운송원가 조정 내역>

연도	기초자료 산정방법	주요 조정 내역
2015	외부용역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운전직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 3.8% 인상 ■ 사무관리직·정비직 인건비: 용역결과를 반영하여 각각 4.8%, 4.6% 감액 ■ 임원 인건비: 76.1% 증액(일부 현실화) ■ 정비비, 타이어비: 물가상승률을 반영하여 1.3% 인상 ■ 기타차량유지비·기타관리비: 용역결과를 반영하여 각각 8.7%, 4.8% 감액 ■ 차량보험료: 감사원 감사결과를 반영하여 7.8% 감액 ■ 적정이윤: 감사원 감사결과를 반영하여 4.5% 감액(수입금 대비 3.61%)
2016	자체선정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 3.21~3.35% 인상 ■ 정비비, 타이어비, 기타관리비 : 물가상승률을 반영하여 0.7% 인상 ■ 기타차량유지비: 15.2% 인상
2017	자체선정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 2.32~2.41% 인상 ■ 차량감가상각비·연료비: 제조사 차량가격 및 CNG가격 변동 반영 ■ 차고지비(자가): 공시지가 변동분 반영 ■ 기타차량유지비 항목에 CNG용기 검사비용은 별도 반영
2018	자체선정	■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 3.8% 인상

		<ul style="list-style-type: none"> ■ 기타차량유지비·기타관리비: 소비자물가 인상을 1.9% 반영 ■ 타이어비·정비비·차량보험료: 각각 16.2%, 7.2%, 6.7% 감액 ■ 연료비·차량감가상각비·차고지비: 실제 가격 및 공시지가 변동분 인상
2019	자체선정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영 3.5~3.8% 인상 ■ 타이어비·기타차량유지비·기타관리비·정비비: 물가상승률을 반영하여 1.5% 인상 ■ 차량보험료: 책임보험료 20% 감액(전체의 4.6% 감액) ■ 연료비·차량감가상각비·차고지비: 실제 가격 및 공시지가 변동분 인상
2020	외부용역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영 2.8~5.7% 인상 ■ 연료비: 전기 대비 12.8% 감액 ■ 타이어비: 전기 대비 23.2% 감액
2021	확인불가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영 0.6~3.0% 인상 ■ 연료비: 전년도 표준단가로 동결 ■ 타이어비: 전년도 표준단가 대비 0.5% 인상

출처: 지방자치단체 시내버스 준공영제 운영실태(감사원), 소협 분석

- 2015년 이후 확인이 되지 않는 2021년을 제외하고 기초자료 산정에 외부 용역이 2개년, 자체 선정이 4개년임. 2년 주기로 외부용역을 통해 표준운송원가를 결정하도록 하고 있으나 지켜지지 않음

- 2015년과 감사원 감사결과를 고려하여 외부용역으로 기초자료를 선정한 2020년의 경우 항목별로 큰 폭으로 감액되는 항목이 존재하고 전년 대비 표준운송원가 총액이 감소한 사례도 존재(2015년)함

- 자체선정으로 표준운송원가를 산정하는 연도의 경우 전년도 표준운송원가에 임금상승률, 물가상승률 등을 적용하고 업계와 협의 후 결정하는 것으로 보임. 신뢰성 있고 정확한 산출 과정으로 판단되지 않음

□ 표준운송원가 산정의 문제점

- 감사원의 지방자치단체 시내버스 준공영제 운영실태 감사에서 지적된 표준운송원가 산정의 오류, 부적정한 결과는 다음과 같음

<표 III-3 감사원 지적사항>

항목	지적사항 요약
보험료	대당 차량보험료 표준단가는 2015년부터 2019년까지 12,956원에서 10,456원으로 낮아졌어야 함에도 불구하고 2016년과 2017년은 차량보험료를 동결하고 2018년에는 차액 일부만을 감액함

	>> 2016년부터 2019년까지 4년간 실제 차량보험료 지출액 대비 총 8,944백만원을 초과 지급
타이어비	운전직 근로자의 운전습관 개선, 타이어 마모 및 손상 감소 등으로 타이어비 실제 지출액은 2014년 9,858백만원에서 2019년 5,011백만원으로 지속적으로 감소하였으며 이와 같은 감소 추세를 반영하면 타이어비 표준단가는 2015년 17.04원에서 2019년 10.95원으로 낮아져야함. 그러나 서울시는 2015년, 2016년, 2019년 물가상승률만큼 표준단가를 오히려 인상하였고, 2017년 전년도 표준단가로 동결, 2018년에는 일부 감액하여 적용
정비비	>> 2015년부터 2019년까지 5년간 9,816백만원을 초과 지급 운전습관 개선과 차량 품질 향상으로 인한 고장률 감소 등으로 실제 정비비 지출액은 2014년 25,262백만원에서 2019년 19,699백만원으로 지속적으로 감소. 이를 감안하면 정비비 표준운송원가는 2015년 43.66원에서 2019년 38.46원으로 낮아져야 함에도 2014년, 2015년, 2016년 및 2019년 물가상승률만큼 단순 반영하여 오히려 표준단가를 인상하고 2017년에는 전년도 표준단가로 동결, 2018년에는 일부 감액하여 적용
감가상각비	>> 실제 지출액을 반영한 표준단가 적용 대비 15,260백만원을 초과 지급 차량 제조사 기본가격이 218,750,000원인데 담당자의 실수로 278,750,000원으로 오기입. 내부 검증 절차 미흡함
	>> 차량 19대의 감가상각비 145,639,494원이 초과 지급. 이를 수정하지 않는 경우 내용연수 9년간 총 1,124,572,608원 초과 지급 예상
인건비	실비정산 방식으로 정산하는 항목의 경우 실제 지출하지 않은 인건비를 운송비용에서 차감하거나 운송수입 등에 포함하여야 함에도 불구하고 고용노동부로부터 받은 장려금을 차감하지 않음
	>> 2018년부터 2020년 10월까지 청년추가고용장려금을 지급받은 8개 버스회사에 운전직 인건비를 409,573천원만큼 초과 지급함

출처: 지방자치단체 시내버스 준공영제 운영실태(감사원)

□ 기준 설정의 문제

- 정산 대상이 되는 총운송비용은 가동비용과 보유비용으로 구성되며, 가동비용은 운행이 이루어지는 경우에 한하여 지급하고, 보유비용은 서울시에서 인가한 차량 대수를 한도로 하여 회사가 실제로 보유하고 있는 차량에 대하여 지급함

<표 Ⅲ-4 2021년도 버스 1대당 표준운송원가 항목별 내용>

항 목		내 용
가동비	운전직비	○ 급여 : 대당 2.89명 한도 적용(면허전환은 2.80명 한도) ○ 퇴직급여 : 급여의 1/12 적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정복리)과 식대, 피복비, 경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리)
	연료비	○ CNG차량 : 실제 사용금액(사용량×단가), 유로6차량의 요소수 비용 포함
	타이어비	○ 운행거리당 표준가액 적용(일반 10.793원/km, CNG저상 12.588원/km, 전기(수소) 12.952원/km, 광역14.031원/km)
보유비	정비직비	○ 급여 : 0.1458명 (CNG 안전관리자 1명, 별도 수당지급) ○ 퇴직급여 : 급여의 1/12 적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정복리)과 식대, 피복비, 경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리)
	사무관리직비	○ 급여 : 대당 0.230명 표준 ○ 퇴직급여 : 표준급여의 1/12 적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정복리)과 식대, 피복비, 경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리)
	임원인건비	○ 급여 : 대당 0.020명 표준 ○ 퇴직급여 : 표준급여의 1/12 적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정복리)과 식대, 피복비, 경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리)
	차량보험료	○ 보유차량에 표준가액 적용
	차량감가상각비	○ 차량가액(*)을 내용연수(9년)로 나누어 산출 (*) 차종별, 연식별 기준가액(제조사 제시가격에서 2.6%를 차감)에서 보조금 등을 차감하고 법정 부대비용을 가산하여 산출함(일부 옵션가액을 가산함) ○ 보조금 없이 구입한 저상버스는 추가부담분에 대하여 5년 내용연수 적용하고, 국비보조금 없이 구입한 저상버스는 추가부담분에 대하여 7년 내용연수 적용
	기타차량유지비	○ 보유차량에 표준가액 적용(단, CNG용기 검사비용 등 별도로 정한 항목 제외) ○ 차량유지비 : 잡유비, 세차비, 세공과공과, 임차료, 운반비, 차고지 관련 유지비와 수도광열비, 기타 잡비 등
	차고지비	○ 보유차량에 대하여 회사별 표준가액에 따라 지급 ▶ 공영차고지 : 원가보전율(계약서에 명시된 주차장 면적 부과금액×100%) 적용 ▶ 자가 및 기타 임차차고지 : 공시지가×25/1000×대당 40㎡ 적용(중형은 대형의 70% 적용) 단, 기타차고지는 실제 납부한 비용을 한도로 지급
	기타관리비	○ 보유차량에 표준가액 적용(단, 온실가스-에너지목표관리제 관련 비용 등 별도로 정한 항목 제외) ○ 손익계산서에 포함된 관리비로서 통신비, 수도광열비, 기타 세공과공과, 지급임차료, 수선비, 보험료, 광고선전비, 소모품비, 도서인쇄비, 교육훈련비, 지급수수료, 기타의 감가상각비 등 정산지침에서 별도로 구분하지 아니한 모든 비용을 의미함.
	정비비	○ 운행거리 당 표준가액 적용(32.689원/km) CNG저상-광역 30%할증(42.496원/km), 차량이 9년을 초과한 차량은 해당 표준가액에서 30% 할증 적용
	적정이윤	○ 총이윤 규모에서 기본이윤과 성과이윤은 50 : 50 분배

출처 : 서울시 시내버스 표준원가 정산지침

- 표준운송원가 정산지침 내용을 살펴보았을 때 버스 보유대수에 근거하여 임원 및 관리직 인건비, 보험료 등에 대한 정산이 이루어지는 것이 타당한 지의문이 발생함

<표 Ⅲ-5 버스업체 인력현황>

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
임원	170	160	153	151	151
사무관리직	1,099	1,075	1,074	1,069	943
정비직	852	834	824	800	824
세차원	233	235	227	233	217
기타	172	186	174	164	424
운전직	17,347	17,552	17,629	17,899	17,965

출처: 서울시 정보공개청구

- 임원, 사무직 인원은 매년 감소하는 추세를 보임. 표준운송원가 정산 지침은 버스 보유대수에 근거하여 보조금이 결정되므로 버스 보유대수에 변동이 없다면 실제 인원과 무관하게 과도한 보조가 이루어질 가능성이 존재함
- 보유비용에 대한 정산 방법, 그에 따른 버스회사의 운영에 대한 비판이 제기되고 있음. 실비 정산이 이루어지는 직접비 항목(운전직인건비, 연료비, 감가상각비) 외의 간접비 항목(타이어비, 정비직 및 관리직 인건비, 차고지비 등) 정산 방법의 허점을 이용하여 버스 업체가 자신들의 이익을 극대화 하고 있다는 것이 그 골자임¹⁾
- 보유대수를 기준으로 비용을 보전하는 것은 결과적으로 버스업체에 유리하게 작용할 여지가 있음. 정교한 표준원가 산출 또는 실제 지출하는 비용과의 비교 후 낮은 금액을 보전하는 등 대안 모색이 필요함

¹⁾ https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1096813.html

(2) 수송 실적, 버스 인가 조정

- 대체 교통수단의 증가로 인해 버스 승객 수요는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있음

<표 Ⅲ-6 수송분담률>

(단위: 천통행/일, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
수단통행량	32,287	32,248	32,162	26,497	23,874
버스	25.1	24.4	24	21.7	24.9
지하철	39.9	40.7	41.6	39.7	28
승용차	24.4	24.5	24.5	28.5	38
택시	6.5	6.3	5.7	5.3	3.7
기타	4.1	4.1	4.2	4.7	5.5

출처: 서울시 홈페이지

- 감사원의 감사 자료에 따르면 적자노선 비율이 2019년 기준 약 92.7%에 이르며 운송수입이 운송원가의 80%에 미치는 노선도 283(64.7%)개에 달함

<표 Ⅲ-7 노선수 및 운송수지 현황>

(단위: 개, 백만원)

구분	전체	흑자노선	적자노선	운송수입	운송원가	운송수지
2016	419	85	334	1,291,087	1,468,996	(177,909)
2017	466	67	399	1,268,248	1,495,564	(227,316)
2018	453	45	408	1,233,598	1,523,376	(289,778)
2019	437	32	405	1,232,157	1,591,133	(358,976)

출처: 지방자치단체 시내버스 준공영제 운영실태(감사원)

- 버스회사의 입장에서 운송수입과 관계없이 표준운송원가를 버스 대수에 따라 정산 받으므로 버스 보유 대수를 줄일 유인이 부족함

- 과도한 버스 대수 보유는 운송수지 악화의 원인이 되고, 비용 보전액이 증가함. 따라서 교통환경 변화를 고려한 장기적 적정 버스 대수를 재산정하고 그에 따라 적절한 감차가 필요함

(3) 높은 배당 성향

<표 Ⅲ-8 서울시 버스준공영제 당기순이익, 배당액, 배당성향, 미처분이익잉여금변화>

(단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
당기순이익(A)	728	662	697	694	673	747	772	716
배당액(B)	222	219	388	283	565	354	441	506
배당성향(B/A)	30.5	33.2	55.7	40.8	83.9	47.4	57.1	70.6
미처분이익잉여금	2,821	3,270	3,591	3,939	4,487	4,542	4,719	4,704

출처: 지방자치단체 시내버스 준공영제 운영실태(감사원) 및 서울시 행감 자료

- 2004년 준공영제 시행 후 버스 업체들이 영업 이익을 기록하고 재무 구조가 개선됨에 따라 배당금 지급이 증가함

- 버스업체들의 배당금과 배당성향은 매우 높은 수준이며 지속적으로 증가하는 추세임. 주주의 이익을 극대화하는 주식회사에서 배당을 지급하는 것은 바람직한 행위로 볼 수 있으나 공공 서비스 개념이 짙은 준공영제라는 제도 하에서 거액의 지원금을 수령하는 버스회사의 특성을 고려할 때 서비스의 질 향상을 위한 재투자가 아닌 높은 배당금으로 일부 대주주에게 이익이 귀속되는 것이 바람직한 것인지 의문이 존재함

<표 Ⅲ-9 ㈜선진운수 현금흐름>

(단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
영업활동현금흐름	4,771	1,782	5,176	6,056	1,254	8,268	6,614	6,299
투자활동현금흐름	6,308	(5,536)	(784)	2,985	(896)	(352)	(116)	8,089
유형자산 매각	10,519	24	28	4	26	50	61	11,771
유형자산 취득(*)	(3,253)	(4,694)	(860)	(668)	(931)	(401)	(178)	(465)

재무활동현금흐름	(5,358)	(2,581)	(6,728)	(4,688)	(5,349)	(6,837)	(5,628)	(11,749)
순차입금	(2,643)	300	(1,980)	(627)	1,978	(2,647)	(2,127)	(1,058)
차량할부금	-	-	(1,844)	(2,550)	(2,823)	(3,372)	(3,502)	(3,427)
배당금 지급	(2,677)	(2,876)	(2,904)	(1,511)	(4,505)	(819)	-	(7,302)

(*) 국고보조금 차감한 순액

출처 : 전자공시시스템 감사보고서

- 같은 기간 주요 버스 업체인 ㈜선진운수의 현금흐름은 상기와 같음. 해당 업체는 조사 기간 동안 양의 영업현금흐름을 달성하였으며 발생한 현금흐름을 주로 차입금과 차량할부금 상환, 그리고 배당의 재원으로 사용함을 확인할 수 있었음. 특히 2022년의 경우 영업으로 발생한 이익 외에 토지를 매각한 금액까지 배당의 재원으로 사용하여 배당금액이 급증하였음. 시민의 세금으로 손실을 보전하지만 이익은 사유화 된다는 비판에서 자유로울 수 없음

2. 지하철

(1) 무임승차, 재정지원

- 흔히 지하철 운영적자의 주된 원인으로 지적되는 무임승차와 관련하여 연도별 무임승차 비율은 다음과 같음

<표 Ⅲ-10 호선별 무임승차 비율>

구분	2018	2019	2020	2021	2022
1호선	26.28%	26.97%	28.26%	29.34%	28.72%
2호선	11.17%	11.56%	11.40%	11.97%	12.08%
3호선	16.24%	16.83%	16.41%	17.11%	17.86%
4호선	15.65%	16.30%	17.06%	17.93%	18.21%
5호선	16.71%	17.41%	16.43%	17.07%	18.09%
6호선	16.22%	16.90%	16.95%	17.41%	17.39%
7호선	14.56%	15.22%	14.62%	15.40%	16.58%
8호선	17.88%	18.40%	17.70%	18.33%	19.17%
9호선	12.98%	13.83%	13.16%	13.65%	13.90%

출처: 서울열린데이터 통계자료

<표 Ⅲ-11 호선별 운수수입>

(단위 : 백만원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
1호선	84,676	85,610	56,164	51,690	62,563
2호선	547,429	551,832	393,797	373,933	437,061
3호선	192,278	195,066	140,437	136,370	157,178
4호선	195,732	195,358	132,561	124,245	145,046
5호선	206,248	208,255	165,968	174,299	196,479
6호선	118,956	119,175	87,095	86,160	99,751
7호선	249,832	251,296	195,097	192,378	182,324
8호선	62,431	64,795	50,831	50,227	56,420
9호선	109,185	129,422	101,290	106,639	122,276

출처: 서울열린데이터 통계자료

○ 무임승차가 적자의 주된 원인으로 지적되는 경우가 많지만 연도별 무임승차 비율은 크게 차이가 나지 않음

○ 지하철 운행은 공익 서비스로 승객 탑승 여부와 무관하게 열차를 운행하므로 무임승차가 있어도 실질적으로 비용이 증가하는 것은 아님

○ 호선별 운수수입에서 확인할 수 있듯이 무임승차 비율과 호선별 운수수입이 뚜렷한 상관관계를 보이지 않으며 무임승차 수송량과 무관하게 운송 횟수 및 열차편성 수는 변화가 없었다는 사실이 무임승차가 운영손실의 주된 원인이 아님을 반증함

○ 다음 연구 결과를 통해서도 무임 및 할인 승차자에게 제공하는 할인 축소가 근본적인 원인이 아님을 확인할 수 있음

<표 Ⅲ-12 1인당 평균요금 및 수송원가(2020년 기준)>

(단위 : 원)

구분	1인당 평균요금	1인당 평균요금(무임 및 할인통행자 요금징수시)	1인당 수송원가
서울교통공사	954	1,156	2,067

출처: 지방 도시철도공사의 재정건전과 개선방안에 관한 연구(황희주, 서한결)

○ 승객 증가로 인한 선로와 차량 및 역사 시설의 마모, 서비스 증가 비용이 발생하므로 무임승차로 인한 손실은 일정 부분 존재하며 향후 노인 인구의 증가를 고려할 때 무임승차 제도에 대한 고민은 필수적으로 보임. 단, 현재와 같이 운영적자의 원인을 단순히 무임승차에 돌리는 것은 타당하지 않으며 합리적이고 과학적인 분석을 통해 노인 무임승차로 인한 운영손실에 미치는 효과를 제시해야 재정지원 요구 등에도 힘을 얻을 수 있을 것임

○ 단, 서울교통공사의 수송 인원이 타 지자체 대비 훨씬 높음에도 불구하고 지자체 등의 재정지원이 매우 낮은 수준인 것은 사실임. 2021년 사업연도부터 무임승차손실 및 환승손실보전 내역을 포함한 재정지원 내역을 공시하고 있는데 공시 내용에 따르면 타 지자체의 지원에 비해 서울교통공사에 대한 재정지원이 현저히 낮은 수준임을 확인할 수 있음

<표 Ⅲ-13 도시철도공사별 재정지원 내역(2021년)>

(단위 : 백만원)

구분	서울교통 공사	부산교통 공사	대구도시 철도공사	인천교통 공사	광주도시 철도공사	대전도시 철도공사
운영경비						
지자체	338,713	304,602	195,487	93,797	62,920	50,800
국가	-	-	-	-	-	84
타지자체	-	-	-	1,003	-	-
소계	338,713	304,602	195,487	94,800	62,920	50,884
매출액 대비 비중	21%	132%	122%	56%	257%	111%
건설부채						
지자체	-	77,469	3,892	11,170	3,519	2,340
국가	-	111,444	1,306	3,824	2,184	1,063
소계	-	188,913	5,198	14,994	5,702	3,403
합계	338,713	493,515	200,685	109,794	68,622	54,287

출처: 지방 도시철도공사의 재정건전과 개선방안에 관한 연구(황희주, 서한결)

○ 적절한 기준과 예산편성에 따른 재정지원이 요구되는 상황임. 공공 서비스를 담당하는 주체인 서울시의 책임과 역할이 요구되는 바임

(2) 서울교통공사 재무현황

- 서울교통공사의 과거 실적 확인 결과, 분석 기간 동안 영업실적이 매우 부진함을 확인할 수 있었음. 특히 코로나의 영향으로 2020년 영업이익률이 약 -69.9%로 급격하게 악화되었으며 이후에도 -50%대의 영업이익률을 기록하며 코로나 이전 수준을 회복하지 못하고 있음
- 서울교통공사의 원가율은 2018년, 2019년 120%대에서 2020년 161.91%로 악화되었으며 2022년 140.97%의 원가율을 기록하였음

<표 Ⅲ-14 서울교통공사 실적>

(단위: 천원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
매출액	1,986,511,966	2,004,643,402	1,559,524,670	1,629,129,144	1,768,373,879
매출원가	2,398,125,746	2,425,976,566	2,525,060,409	2,402,842,057	2,492,844,458
매출총이익	(411,613,780)	(421,333,164)	(965,535,739)	(773,712,913)	(724,470,579)
판매비	120,599,803	111,070,576	124,625,107	164,796,967	210,042,806
영업이익	(532,213,583)	(532,403,740)	(1,090,160,846)	(938,509,880)	(934,513,385)
매출총이익률	-20.72%	-21.02%	-61.91%	-47.49%	-40.97%
영업이익률	-26.79%	-26.56%	-69.90%	-57.61%	-52.85%
매출원가율	120.72%	121.02%	161.91%	147.49%	140.97%

출처: 서울교통공사 홈페이지

- 기본적으로 원가율이 100%를 초과하고 있으므로 단순 계산으로 승객이 동일함을 가정할 때 현재 운임의 약 40% 이상 인상이 이루어져야 매출원가와 유사한 수준의 금액이며 타 교통수단 환승 시 타 사업자와의 분배, 청소년, 노약자 할인 등을 고려할 때 판매단가(운임)의 조정은 불가피한 상황으로 볼 수 있음
- 단, 적자해소와 공사 정상화에 대한 방안으로 운임 증가만이 능사는 아니며 공사 내부적인 비용 구조 개선과 비용 절감에 대한 노력이 병행되어야 함

<표 Ⅲ-15 서울교통공사 및 한국철도공사 인건비율 비교>

(단위: 천원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
서울교통공사					
영업비용	2,518,725,549	2,537,047,142	2,649,685,516	2,567,639,024	2,702,887,264
인건비	1,481,797,380	1,474,037,495	1,568,924,502	1,456,894,265	1,529,520,185
인건비율	58.83%	58.10%	59.21%	56.74%	56.59%
한국철도공사					
영업비용	5,653,226,268	5,747,291,157	5,568,949,577	6,008,841,685	5,892,123,785
인건비	2,455,648,934	2,649,764,721	2,533,548,787	2,550,859,821	2,619,402,931
인건비율	43.44%	46.10%	45.49%	42.45%	44.46%

출처: 서울교통공사 홈페이지, 공공기관 알리오

<표 Ⅲ-16 서울교통공사 및 한국철도공사 복리후생비율 비교>

(단위: 천원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
서울교통공사					
인건비	1,481,797,380	1,474,037,495	1,568,924,502	1,456,894,265	1,529,520,185
복리후생비	182,166,689	180,265,577	170,930,788	181,496,677	175,616,580
복리후생비율	12.29%	12.23%	10.89%	12.46%	11.48%
한국철도공사					
인건비	2,455,648,934	2,649,764,721	2,533,548,787	2,550,859,821	2,619,402,931
복리후생비	225,576,072	251,180,213	266,704,357	246,186,572	276,025,486
복리후생비율	9.19%	9.48%	10.53%	9.65%	10.54%

출처: 서울교통공사 홈페이지, 공공기관 알리오

- 서울교통공사의 재무제표를 확인한 결과 비용 중 높은 비중을 차지하는 주요 항목은 인건비, 지급수수료, 피해보상비, 감가상각비 등이며 특히 인건비가 영업비용(매출원가+판매비와관리비)의 56~59% 수준으로 매우 높은 수준으로 나타남
- 서울교통공사의 영업비용 대비 인건비율은 타 공사(한국철도공사)와 비교했을 때 매우 높은 수준이며 복리후생비율 또한 2~3% 높은 수준임
- 재무제표만으로는 항목별 세부 내역과 정보를 얻기에 한계가 있고 공공성을 띄는 서비스의 특성상 사기업의 논리를 적용하기에는 어려움이 있음. 하지만

인건비성 원가의 적절성을 살펴볼 필요는 있음

- 또한 다음의 연구 결과에 따르면 역수, 영업거리, 차량 수 등을 기준으로 산정한 단위당 원가의 경우에도 민자사업 대비 상당히 높은 수준으로 형성되어 있는바 원가 구조와 비용 절감에 대한 고찰이 필요함

<표 Ⅲ-17 단위당 원가(2021년 기준)>

(단위: 십억원)

구분	서울교통공사	서울교통공사 9호선 운영부문	서울메트로 9호선	부산-김해 경전철	의정부 경량전철	용인 경량전철	우이 신설경전철	김포 골드라인
영업비용	25,676	407	1,318	543	267	374	289	199
역수(개)	284	13	25	21	15	15	13	10
영업거리(km)	308	14	27	23	10	18	11	23.5
차량수(칸)	3,563	54	216	50	30	30	36	46
역(개)당 영업비용(원)	90.41	31.31	52.72	25.86	17.80	24.93	22.23	19.90
영업거리(km)당 영업비용(원)	83.36	29.07	48.81	23.61	26.70	20.78	26.27	8.47
차량(칸)당 영업비용(원)	7.21	7.54	6.10	10.86	8.90	12.47	8.03	4.33

출처: 지방 도시철도공사의 재정건전과 개선방안에 관한 연구(황희주, 서한결)

(3) 요금인상이 장기적인 해결책인가?

- 공공요금은 국가(시), 교통공사, 소비자가 각각 책임과 역할을 분담할 부분이 있으며 공공 서비스에서 적자 등의 문제가 생긴다면 각 주체들의 역할 분담으로 문제를 해결하는 것이 바람직함
- 각 주체의 역할과 책임으로 문제를 해결해야 하지만 요금 인상을 통해 문제를 해결하려는 경향이 강하고 이는 결국 소비자들의 부담만 증가하는 결과를 초래함

- 2015년 지하철 요금 인상 전과 후 실제로 공사의 실적이 개선되었는지 확인하여 요금 인상이 장기적인 해결책이 될 수 있는지 확인하였음

<표 Ⅲ-18 요금 인상 전후 서울교통공사 실적>

(단위: 천원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
매출액(*)	1,762,255,806	1,871,932,348	1,971,276,477	1,967,261,829	1,986,511,966
매출원가(*)	2,052,742,862	2,109,333,715	2,170,378,105	2,372,832,736	2,398,125,746
매출총이익(*)	(290,487,056)	(237,401,367)	(199,101,628)	(405,570,907)	(411,613,780)
판매비(*)	139,722,161	108,043,360	131,488,740	116,398,422	120,599,803
영업이익(*)	(430,209,217)	(345,444,727)	(330,590,368)	(521,969,329)	(532,213,583)
매출총이익률	-16.48%	-12.68%	-10.10%	-20.62%	-20.72%
영업이익률	-24.41%	-18.45%	-16.77%	-26.53%	-26.79%
매출원가율	116.48%	112.68%	110.10%	120.62%	120.72%

출처: 서울교통공사 홈페이지

(*) 2017년 서울교통공사로 합병 전 수치는 서울메트로와 서울도시철도공사를 더한 수치임

- 2014년과 2015년, 그리고 인상된 요금이 반영된 2016년의 실적을 확인하였을 때 매출이익률과 영업이익률에 유의미한 개선이 발생하지 않음

- 오히려 2017년부터 원가율과 영업이익률이 매우 악화되었으며 구조적인 개선 없이 요금인상만으로는 장기적인 대안이 될 수 없음을 확인할 수 있음

IV. 결론

1. 문제의 공유, 충분한 설명과 정보 공개가 필요

- 시민들의 생활에 큰 영향을 미치는 대중교통 요금이지만 그와 관련하여 공개된 정보와 검증이 미비함
- 단적인 예로 버스 회사에 지급하는 재정지원액의 규모를 결정하는 핵심 요소인 표준운송원가의 산정에 오류가 지적된 사례가 있고 세부 산정 근거가 공개되어 있지 않음. 또한 인상 요금이 어떤 기준으로 어떻게 결정되었는지 또한 공개하지 않고 인상 금액만 발표하여 시민들은 일방적으로 인상 요금을 받아들이는 수밖에 없음
- 대중교통 요금과 관련한 정보의 접근가능성을 높이고 요금 결정 과정에서 시민 단체들의 역할과 참여 기회를 증가시켜야함

2. 문제 해결을 위한 각 주체들의 역할과 책임이 요구

- 각 주체들의 역할과 책임이 뒷받침되어야 대중교통 문제의 근본적인 해결이 가능함. 하지만 과연 각 주체들이 책임을 느끼고, 문제 해결을 위해 양보하는 자세를 가지고 행동하는 지 의문이 존재함
- 제도를 운영하는 서울시의 장기적인 비전을 가진 정책 수립과 제도의 개선, 서비스를 공급하는 업체들의 효율적인 경영과 원가 절감을 위한 노력, 서비스를 이용하는 소비자들의 합리적인 요금 지불이 이루어질 때 근본적인 문제 해결이 가능함

- 하지만 시와 업체들은 각자의 입장만을 주장하며 책임을 전가하기 바쁘다는 느낌을 지울 수 없음. 그 결과 요금 인상으로 해결을 모색하지만 장기적으로 효과를 발휘하지 않고 그 과정에서 소비자에게만 책임과 부담이 전가되고 있음
- 앞서 살펴본 바와 같이 공공 서비스와 제도의 구조상 원가절감의 유인이 낮거나 현실적인 한계가 존재할 수 있음. 업체들의 태도 변화와 더불어 서울시의 적극적인 제도 개선과 정책 수립이 요구되는 바임