

# 서울특별시 대중교통 기본 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제안경위

가. 제 출 자 : 김종길 의원 등 40명

나. 의안번호 : 제1363호

다. 제출일자 : 2023. 10. 16.

라. 회부일자 : 2023. 10. 23.

### 2. 제안사유

- 전 세계적인 기후위기 대응책으로 도로수송 분야 온실가스 발생량 감소 필요성이 커짐에 따라 주요 선진국에서는 무제한 이용통합 요금제를 도입하여 승용차 이용감소 등의 큰 성과를 거두고 있음
- 아울러 고물가 장기화와 공공요금 인상 등으로 생활비 부담이 점점 늘어나고 있어 서민층의 자유로운 이동권 확립을 위한 파격적인 교통복지 정책을 추진할 필요성이 대두됨

- 이에 대중교통 이용 활성화를 위한 보다 혁신적이고 실효성 높은 시책 추진의 기반을 조성하여 재정지원의 근거를 마련하고자 함

### 3. 주요내용

- 시장이 대중교통 이용 활성화를 위한 시책 추진 시 발생하는 운송 손실을 예산 범위 내 지원할 수 있는 근거를 마련함 (안 제3조의3항)

### 4. 참고사항

가. 관계법령: 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」

나. 예산조치: 비용추계서 참조

다. 입법예고

○ 기 간 : 2023. 10. 26 ~ 2023. 10. 30

○ 제출의견 : 의견없음

라. 관련부서 의견조회 결과

○ 서울시장(도시교통실 교통정책과) : 원안가결

- 미처리시 '24년 기후동행카드 예산 편성시 미반영 초래

## 5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

### 가. 개요

- 동 개정조례안은 시장이 대중교통 이용활성화 정책을 추진함에 따라 발생하는 운송손실을 예산의 범위에서 지원하는 근거와 광역정책의 경우 국비지원 요청 근거를 마련함으로써 대중교통 이용 활성화 등의 적극적인 정책추진을 위한 환경 조성에 기여하고자 하는 것임

### 나. 검토의견

- 서울시 지하철을 운영하는 ‘서울교통공사’의 경우 '23년 현재 약 17조 원의 누적적자를 기록하고 있으며 서울 시내버스의 경우 누적적자에서 재정지원예산을 제외한 누적부채가 87백억원에 이르는 등 심각한 수준<sup>1)</sup>으로 보다 적극적인 대중교통 지원정책이 시급한 실정임

1) 서울시 지하철, 버스 재정현황(서울시 내부자료)

(단위 : 억원)

| 구 분             |                  | '19년    | '20년    | '21년                  |
|-----------------|------------------|---------|---------|-----------------------|
| 지하철<br>(서울교통공사) | 당기손실             | 5,865   | 11,137  | 9,644                 |
|                 | 누적적자             | 149,547 | 160,684 | <b>170,328</b>        |
|                 | 재정지원             |         |         | 1,000<br>※ '22년 2,000 |
| 시내버스            | 재정소요액<br>(C=A+B) | 3,627   | 7,496   | 13,280                |
|                 | 당해연도<br>부족분(A)   | 3,538   | 6,784   | 7,489                 |
|                 | 전년도<br>누적부채(B)   | 89      | 712     | 5,791                 |
|                 | 재정지원<br>예산액(D)   | 2,915   | 1,705   | 4,561                 |
|                 | 누적부채<br>(E=C-D)  | 712     | 5,791   | <b>8,719</b>          |
| 마을버스            | 업채수              | 59      | 100     | 112                   |
|                 | 지원액              | 192     | 351     | 430                   |

- 서울시는 ‘서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례’ 제27조2)에 따라 공사의 부족자금 충당을 위해 ‘서울교통공사 서비스 개선’ 예산을 편성하고 있고, 시내버스 및 마을버스 예산도 ‘서울시 여객자동차운수사업법 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례’ 제3조3) 등의 근거로 예산을 지원하고 있으나

이러한 예산지원 및 법령 근거는 버스와 지하철 운영사업자를 위한 보조금 예산의 편성 근거로 대중교통 이용자를 위한 직접적 지원 정책으로 보기에는 어려운 상황임

- 특히, 코로나19 여파 등으로 지하철, 버스 등의 운영적자가 늘어남에 따라 서울시는 경영악화 상황을 해소하기 위해 2023년 8월과 10월 버스 및 지하철 요금을 각각 약 8년만에 인상<sup>4)</sup>한 바 있음
- 그동안 인건비와 물가상승, 지하철 무임승차 등의 증가로 요금인상

2) 제27조(보조금) 재해복구, 그 밖의 특별한 사유로 공사에서 재정적 지원을 요청할 경우 시장은 보조금을 지급할 수 있다.

3) 제3조(재정지원 대상) ② 재정보조를 받을 수 있는 여객자동차 운수사업자는 다음 각 호와 같다.

1. ~ 3. (생략)

4. 버스교통체계의 개선에 따른 다음 각 목의 사업

가. 버스의 고급화·다양화를 위해 저상버스 등의 도입으로 인한 구입비와 일반버스 구입비와의 차액  
나. 버스운송수입금 공동관리(시내버스운송사업자들이 버스산업의 육성발전을 위해 공동운수협정을 통해 운송수입금을 공동관리하고 운행실적에 따라 분배하는 것을 말한다. 이하 같다)에 의한 운송수입금 부족액

다. 버스정류소 표지판 설치 및 버스도색 등 버스시설 개선비용

라. 대중교통수단간 환승할인제와 관련된 사업

4) 서울시 대중교통 요금조정(안), 물가대책위원회 심의 통과(서울시 보도자료 7. 12.)

운송기관별 운임·요금 신고 절차를 거쳐 버스 8월, 지하철 10월 인상 시행

- 버스 기본요금은 카드기준 간·지선 300원(1,200원→1,500원), 순환·차등 300원(1,100원→1,400원), 광역 700원(2,300원→3,000원), 심야 350원(2,150원→2,500원), 마을 300원(900원→1,200원)씩 각각 조정  
 - 지하철 기본요금은 카드기준 300원 인상 한도 내에서 '23년 150원(1,250원 → 1,400원), '24년 150원(1,400원 → 1,550원) 순차적으로 조정

의 필요성은 인정되나 대중교통을 이용하는 시민 부담이 늘어난 것 또한 사실임

- 따라서, 서울시가 버스와 지하철 등 대중교통 운영에 따른 운송손실 지원 및 무임수송에 대한 국비지원 요청을 추진<sup>5)</sup>하고 있는 현실을 반영하고 시장의 대중교통 이용 활성화 정책에 따른 손실비용을 보전하는 근거를 마련함으로써 대중교통 이용자를 위한 적극적인 정책 수립에 기여할 수 있다는 점에서 개정 필요성이 인정된다 할 것임
- 특히, 최근 서울시가 추진코자 하는 ‘기후동행카드’의 경우 시행에 따른 대중교통 운영자의 손실이 발생하나 시민에게는 재산상 이익이 발생 될 것으로 예상됨에 따라, ‘대중교통 정기권(가칭) 시범사업 실시에 따른 법률 검토’<sup>6)</sup> 결과 “조례 등의 근거없이 동 정책이 시행될 경우 지방재정법 및 공직선거법에 위반소지가 있다.”는 의견이 제시되었음을 감안할 때 동 개정조례안이 통과될 경우 기후동행카드 사업의 법적 근거가 될 수 있을 것임

5) 도시철도 무임승차 손실 국비 보전 촉구 결의안(2023.2.26.)

6) ‘대중교통 정기권(가칭)’ 시범사업 실시에 따른 법률 검토 관련 회신(2023.8.14. 법무법인 바른)

지방재정법 및 공직선거법 준수를 위해서는 법률 또는 조례 개정을 통해 별도의 법적 근거를 마련해야 할 것으로 보이므로, 별도 조례근거 없이 ‘대중교통 정기권’ 시범사업을 신규로 추진하는 것은 가능하지 않을 것으로 판단됩니다

## ※ 기후동행카드 시범사업 추진계획<sup>7)</sup>

- 운영기간 : '24. 1 ~ 5월 ※ '24. 7월 본사업 시행 예정
- 가격 : 월 65,000원
- 운영내용 : 서울 권역 도시철도, 버스, 따릉이 등 1개월 무제한 이용
  - 경기 면허버스, 광역·심야버스, 서울권역 외 도시철도 이용 불가
  - 경기, 인천 등과 실무협의체를 구성('23.9월)하여 협의 중으로 서비스 범위 확대 가능
- 기대효과 : 연간 승용차 통행 약 13천 대 감소로 연 32천 톤 온실가스 저감
  - 구매예상 약 50만명×승용차 수단분담 24%×이용 감소 20%/재차인원 1.82명
  - 승용차 감소 13,000대×대당 발생량 2.45톤
  - 월 60회 버스(1,500원) 이용기준 월 최소 3만원 이상 혜택 - 버스(1,500원) 41회, 1,400원) 43회 탑승시부터 무료 이용(따릉이 포함)

○ 다만, '기후동행카드' 사업은 월 65천원으로 서울권역의 지하철, 시내·마을버스, 공공자전거(따릉이), 리버버스 등을 무제한 이용하는 서비스이나 따릉이의 경우에는 동 조례에서 정의하는 '대중교통'의 정의에 포함되지 않는 점<sup>8)</sup>을 감안할 때,

동 개정조례안을 통해 따릉이를 '기후동행카드' 사업에 대한 법령 근거에 포함 시킬수 있는지 여부에 대한 검토가 필요할 것으로 보임

7) 321회 도시교통실 업무보고자료

8) 서울특별시 대중교통 기본 조례 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "대중교통"이란 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조에 따른 대중교통수단 및 대중교통시설에 의하여 이루어지는 교통체계를 말한다.

대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. "대중교통수단"이라 함은 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 운송수단을 말한다.

가. 「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항제1호에 따른 노선여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차(이하 "노선버스"라 한다)

나. 「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도중 차량

다. 「철도산업발전기본법」 제3조제4호에 따른 철도차량중 여객을 운송하기 위한 철도차량

라. 「해운법」 제2조제1호의2에 따른 여객선(같은 법 제3조제1호에 따른 내항 정기 여객운송사업에 사용되는 경우에 한정한다)

마. 「유선 및 도선 사업법」 제2조제2호에 따른 도선사업에 사용되는 도선

바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 운송수단

- 아울러, 동 개정조례안이 대중교통 이용 활성화를 위한 보다 적극적인 정책 추진의 근거인 것은 인정되나 자칫, 무분별한 대중교통 예산 지원의 근거로 오용되지 않도록 정책수립 및 사업추진 과정에서 보다 면밀한 검토가 필요할 것임