

- 서울특별시 신림선 도시철도 최초요금 결정을 위한 의견청취(안) -

검 토 보 고

-

1. 제안경위

가. 제출자 : 서울특별시

나. 의안번호 : 제3096호

다. 제출일자 : 2022. 1. 21.

라. 회부일자 : 2022. 1. 25.

2. 제안사유

- 신림선 도시철도의 개통을 앞두고 「서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례」 제13조에 따라 최초요금 결정을 위해 의회 의견을 청취하고자 함

3. 주요내용

가. 징수대상 시설

- 시설명 : 서울특별시 신림선 도시철도

- 구 간 : 서울특별시 영등포구 여의도동(샛강역) ~ 관악구 신림동(관악산역) 총11개역(일반역7개소, 환승역4개소), 차량기지 1개소

나. 신림선 도시철도 최초요금

1) 도시철도 단독통행 시 요금

- 요금체계 : 서울시 지하철요금제(거리비례제)
- 요금현황

구 분	기본요금 (10km이내)		추가요금 (10km초과)
	카드	현금	
일 반	1,250원	1,350원	- 10~50km : 5km마다 100원 - 50km 초과시 : 8km마다 100원
청소년	720원	1,350원	- 10~50km : 5km마다 80원 - 50km 초과시 : 8km마다 80원
어린이	450원	450원	- 10~50km : 5km마다 50원 - 50km 초과시 : 8km마다 50원

2) 버스와 환승통행 시 요금

- 요금체계 : 수도권 대중교통 통합환승할인제(거리비례제)
- 기본요금 : 환승 시 이용한 수단 중 높은 기본요금, 10km 이내
(단, 광역버스는 기본요금 30km 이내)
- 추가요금 : 10km 초과시 5km마다 100원(청소년 80원, 어린이 50원)

○ 통합환승할인제 적용기준

- 승·하차시에 모두 교통카드를 단말기에 접촉하여야 환승할인 적용
- 환승횟수는 5회 탑승까지 인정, 6회 탑승부터 별도통행 처리
- 앞 교통수단 하차후 다음 교통수단 승차시까지의 갈아타는 시간이 30분 이내 에서만 통합요금제 적용(단, 21시~07시까지는 60분)

다. 요금산출 기초자료

- 협약상 근거에 따라 서울시 지하철 요금제와 수도권 대중교통 통합환승할인제 적용

라. 요금 감면대상 및 감면비율

- 서울시 지하철 요금 감면대상, 감면비율과 동일

마. 요금 징수방법 : 수도권 교통카드시스템 징수 방식

바. 유사시설의 요금 수준

4. 참고사항

가. 관계법령

- 사회기반시설에 대한 민간투자법 제25조(시설사용 내용)

- 사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령 제23조(사용료)
- 서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례 제13조(사용요금의 의회 의견청취)

나. 예산조치 : 사업시행자와 체결한 실시협약에 따른 기준운임과 최초 요금간의 차액은 예산으로 지원 필요

※ 현재 공기연장 및 사업비 증액 등으로 최종 기준운임이 확정되지 않은 상태로 향후 도시기반시설본부의 준공정산을 통해 최종 기준운임이 결정되면, 그 기준운임을 토대로 예산지원

다. 합 의

- 최초운임신고 관련 사업시행자와 사전합의
 - 실시협약에 따른 수도권 대중교통 통합환승할인제 적용 확인
- 도시기반시설본부에서 총사업비 변경 관련 내용 확인
 - 총사업비 및 운영비 변경 확인(도시철도계획부 -9178(2021.11.18.)호, 9447(2021.11.25.)호

라. 기 타 (서울공공투자관리센터 협의결과)

- 최초요금은 사업시행자와 서울시간의 합의를 통해 결정되었으므로 서울공공투자센터가 검토할 대상이 아님

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개 요

- 동 의견청취안은 신림선 도시철도 민간투자사업(이하 “신림선”이라 한다)의 개통을 앞두고 서울시가 「서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례」 제13조에 따라 신림선 사용요금을 최초 결정하기 위해 시의회의 의견을 청취하고자 하는 것임

※ 참고 : 「서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례」 관련 규정

제13조(사용요금의 의회 의견청취) 시장은 민간투자사업에 의해 준공된 시설에 대해 사용요금의 최초 결정과 운영 중 요금을 인상하는 때는 사전에 의회의 의견을 청취하여야 한다. 단, 사용요금의 최초 결정 시에는 최초요금 징수 시작 60일 전에 의회의 의견을 청취하여야 한다.

나. 검토의견

■ 사업개요 및 추진경과

- 신림선은 교통취약지역인 서울 서남권의 교통난 해소와 지역균형발전을 도모하고 기존 도시철도(서울지하철 1~8호선, 9호선, 우이신설선 등)와의 네트워크 구축을 통해 친환경 대중 교통체계를 완성시키기 위한 사업으로,

영등포구 셋강역에서부터 관악구 서울대 앞까지 총연장 7.8km, 정거장 11개소 등으로 구성된 노선으로 2017년 2월 착공하여 현재 종합시험 운행중이고 2022년 5월 28일 준공 예정임

- 신림선은 BTO방식¹⁾으로 추진하고 있어 「신림선 경전철 민간투자사업 실시협약」 (이하 “실시협약”이라고 한다)상 준공과 함께 소유권이 서울시에 귀속되고

사업시행자인 ‘남서울경전철주식회사’에서 30년간 관리운영권을 부여 받아 무상사용하며 이용자들에게 운임을 징수하여 운영²⁾할 예정임

※ 참고 : 신림선 사업개요 및 추진경과

□ 개 요

- 사업방식 : 수익형민간투자사업(BTO)
- 사업구간 : 셋강역(9)~대방역(국철)~보라매역(7)~신림역(2)~서울대 앞
- 규 모 : 연장 7.8km, 정거장 11개소, 차량기지 1개소, 종합상황실 1개소
- 공사기간 : '17. 2. ~ '22. 5. 28
- 총투자비 : 8,328억원 (기투자 5,165억원, '21년 2,616억원, 향후 547억원)
 - 재정사업비 4,255억원(국비 941, 시비 3,314), 민자사업비 4,073억원
- 시 행 자 : 남서울경전철주식회사(주간사 : 대림산업)
- 향후계획
 - '22. 4. : 종합시험운행(시설물 검증시험, 영업시운전) 완료
 - '22. 5. : 준공 및 개통



1) BTO(Build-Transfer-Operate) 방식 : 사회기반시설의 준공(신설·증설·개량)과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식

2) 제9조 (소유권의 귀속) ① 본 사업시설의 소유권은 본 사업시설의 준공과 동시에 주무관청에 귀속된다. 제10조 (관리운영권 설정기간) ① 본 협약에서 달리 정함이 없는 한, 본 사업시설의 관리운영권 설정기간은 30년으로 한다.

② 본 사업시설이 준공된 경우 주무관청은 사업시행자에게 민간투자법 제26조(사회기반시설의 관리운영권)에 따른 관리운영권을 설정하며, 사업시행자는 관리운영권 설정기간 동안 본 사업시설을 무상사용할 수 있고, 이용자들로부터 운임을 징수할 수 있다.

■ 신림선 최초요금에 대한 의견

- 실시협약 제54조제2항3)에 따르면 ‘사업시행자는 주무관청의 대중교통 요금정책’에 따르도록 명시하고 있어

서울시는 신림선 최초요금을 현재 운영 중인 지하철 요금제(거리비례제)를 준수하여 일반승객의 경우 10km이내 기본요금을 각각 1,250원(교통카드)과 1,350원(현금)을 부과⁴⁾하고 환승시에는 수도권 대중교통 통합환승할인제에 따라 운영할 것으로 결정함

- 현재 서울시에서 운영 중인 민자철도노선 9호선 1단계, 우이~신설선의 경우에도 기존 서울지하철 1~8호선과 동일한 수준의 요금제로 운영하고 있으며 대중교통 운임은 대중교통 이용자의 최소 이동권 보장 및 저소득층 보호 차원에서 검토되어야 할 것임을 감안할 때,

신림선 최초요금을 현재의 지하철 요금체계와 동일하게 적용하여 다른 지하철 노선과의 요금차이로 인해 발생할 수 있는 혼선을 방지하고 대중교통 이용자의 이용편의를 높여 신림선 이용을 활성화하는데 기여할 수 있다 할 것임

3) 실시협약 제54조 (운임의 결정 및 조정) ② 사업시행자는 운영기간 중 <부록10>(운임수준 및 운임 조정)의 범위 내에서 운임을 결정 및 조정하되 주무관청의 대중교통 요금정책을 준수하여야 한다.

4) 서울시 지하철 단독 통행 요금

구 분	기본요금(10km이내)			추가요금(10km초과)
	카 드	조조할인 (카드운임)	현 금	
일 반	1,250원	1,000원	1,350원	- 10~50km : 5km마다 100원 - 50km 초과시 : 8km마다 100원
청소년	720원	580원	1,350원	- 10~50km : 5km마다 80원 - 50km 초과시 : 8km마다 80원
어린이	450원	360원	450원	- 10~50km : 5km마다 50원 - 50km 초과시 : 8km마다 50원

- 다만, 신림선이 기존 서울시 지하철요금 기준으로 운영될 경우 사업시행자가 신고한 기본운임과의 차액이 발생하게 되고 실시협약 제65조5)에서 산정금액보다 낮은 운임을 징수함에 따라 발생하는 손실은 주무관청의 책임으로 하는 것으로 명시하고 있다는 점에서 서울시는 운임차액 산정에 대한 보다 세심한 검토가 필요하다 할 것임

■ 운임차액 산정 및 재정지원에 대한 검토

1) 사업시행자 제출요금 중 기준요금 재산정에 대한 타당성 여부

- 사업시행자는 「신림선 경전철 민간투자사업 최초운임 신고」⁶⁾(이하 “신고서”라 한다)를 통해 교통카드 사용을 기준으로 한 일반승객의 최초운임을 1,438원으로 신고한 바 있음

이는 실시협약에서 정한 불변가 1,065원에 공사기간 및 총사업비, 운영비 등의 변경사항을 반영하여 기준요금을 1,083원으로 재산정한 후 2007년 7월 1일부터 신림선 운영개시일 6개월 전까지의 소비자물가지수변동분을 반영한 것임

5) 실시협약 제65조 (불가항력 사유 및 처리) ① 사업기간 중 본 협약의 해석에 있어 불가항력 사유로서 비정치적 불가항력 사유 및 이와 동일시 취급되는 사유(“비정치적 불가항력 사유”)는 다음 각 호와 같다.

4. (전략) 다만, 주무관청의 정책, 요구, 방침 등으로 인하여 <부록 10>에 따라 산정되는 금액보다 낮은 수준의 운임을 징수(제54조에 따라 운임을 결정 및 조정하는 경우 포함)하게 됨으로 인하여 발생하는 손실은 주무관청의 책임으로 함

6) 신림선 경전철 민간투자사업 최초운임 신고(남서울경전철 주식회사 2021-1027, 2021.11.29.)

※ 참고 : 최초운임 선정절차 (실시협약, 사업시행자 신고서 자료)

	사업시행자 제출안	비고
기준운임	<u>1,065원</u>	(2007년 7월 1일 불변가격기준)
기준운임 재산정	<u>1,083원</u>	공사기간, 공정률, 총사업비/운영비 반영 ⁷⁾
소비자물가지수변동분 반영	<u>1,438원</u>	가격산정 기준('21.10) 108.970 불변기준('07.7) 82.052 변동분 1.3281

○ 하지만, 실시협약 제54조제2항⁸⁾에 따르면 사업시행자는 <부록10> (운임수준 및 운임조정)의 범위 내에서 운임을 결정 및 조정하도록 규정하고 있고,

<부록10>에는 협약체결시 약정한 기준운임에 2007년 7월 1일부터 운영개시일 6개월 전까지 소비자물가지수변동분을 반영한 요금을 최초운임으로 산정하는 것으로 명시하고 있음에도 불구하고

동 의견청취안은 사업시행자의 신고서와 동일하게 최초운임 산정시 협약서 상의 기준운임을 재산정하는 것으로 제안하고 있는 바 이것이 최초운임산정에 바람직한지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임

※ 참고 : 실시협약 <부록 10> (운임수준 및 운임조정) 중 일부

1. 기준 운임 산정(2007년 7월 1일 불변가격기준)

- 요금제 : 수도권 대중교통 통합환승할인제

- **기준운임 : 1,065원(10km 이내)**

- 거리추가운임 : 10km~40km - 매 5km, 100원 추가 40km초과 - 매 10km, 100원 추가

2. 최초운임 및 운영기간 중 운임조정

- 최초운임 산정은 협약 체결시 약정한 기준운임에 운영개시 전까지의 소비자물가지수변동분을 반영 적용

가. 최초운임 = 협약체결시 약정한 기준운임 × Fa

7) 사업기간 중 현금투입액과 현금유입액의 현재가치가 일치하게 하는 할인율, 즉 불변 사업 수익률 5.30%가 되도록 기준운임 역산하여 산정

8) 실시협약 제54조 (운임의 결정 및 조정) ② 사업시행자는 운영기간 중 <부록10>(운임수준 및 운임조정)의 범위 내에서 운임을 결정 및 조정하되 주무관청의 대중교통 요금정책을 준수하여야 한다.

나. 새로운 운임 = 최초운임 × Fn 범위 내에서 사업시행자가 결정하는 운임

- Fa = 2007년 7월 1일부터 운영개시일 6개월 전까지 소비자물가지수변동분
- Fn = 운영개시일 6개월 전부터 새로운 운임이 계산되는 년도의 직전년도 9월말까지의 소비자물가지수변동분
- a = 운영개시일 · n = 운영개시년도 이후의 년수(단, n=0는 운영개시년도)

다. 운임정산

- 2007년 4월 1일 현재 서울시 거리비례정산제에 따른 운임정산
- 운임정산방식 개정시 발생손익에 대한 협의 정산

○ 또한, 실시협약 제45조9)와 제54조제3항10)에서 총사업비가 변경되거나 주무관청의 요구사항을 이행함에 따라 운영비용의 조정이 필요한 경우 운임, 관리운영기간, 보조금을 조정할 수 있고 사업시행자가 운임신고시 공사비 투입일정 차이를 최초요금에 반영하기도 하나

사업이 완료되지 않은 시점에서 총사업비와 운영비에 따른 기준운임 재산정을 서울시가 아닌 사업시행자가 선정한 회계법인의 자료를 근거로¹¹⁾하고 이를 바탕으로 최초요금을 산정하는 것은 요금산정에 대한 공신력을 담보하기 어렵고

자칫, 사업시행자의 지나친 최초요금산정이 서울시의 과도한 재정지원으로 이어질 수 있는 바 서울시는 신림선 최초요금이 공공성 있고 전문적인 검토를 통해 산정될 수 있도록 다각적인 노력을 기울여야 할 것임

9) 실시협약 제45조 ② 협약당사자는 운영기간 중 다음 각 호의 사유로 인하여 운영비용이 증감하는 경우 운임, 관리운영권 설정기간 또는 보조금의 조정을 요구할 수 있다.

2. 제13조(총사업비의 변경) 제1항에 따른 총사업비 변경사유나 주무관청의 요구 사항의 이행으로 보험료 및 유지보수비를 포함하여 운영비용의 조정이 필요한 경우

10) 제54조(운임의 결정 및 조정) ③ 사업시행자는 최초운임의 결정을 위하여 주무관청과 운임액, 운임의 부과 징수에 관한 협의를 거친 후 도시철도법에 의거하여 운영개시일 6개월 전까지 다음 각 호의 서류를 갖추어 주무관청에 운임신고를 하여야 한다. 다만 <부록19>(예정공정표)에 따른 공사비(<부록12>에 따른 건설보조금 제외) 투입일정과 실제 공사비(건설보조금 제외)투입일정에 차이가 발생하는 경우 최초 운임 산정시 이를 반영하기로 한다. 이때, 실제공사비 투입일정은 감리자에 의하여 승인된 실적 공정율을 기준으로 산정한다.

11) 회계법인 새길, 「신림선경전철 민간투자사업 최초운임검토보고서」(2021.11.29.) - 남서울경전철 주식회사 대표이사 귀중

2) 통행 형태별 정산단가 산정에 대한 타당성 여부

- 사업시행자가 제출한 신고서에 따르면 운임차액 정산시 ‘지하철 직승’ (신림선 단독통행) 차액이 건당 188원인데 반해 버스와 다른 지하철간 환승시 차액은 그보다 높은 212원~241원으로 산정됨
- 실시협약에 따라 운임차액에 대한 정산은 필요하나 버스와 다른 지하철과의 환승에 대한 정산단가가 ‘지하철 직승’(신림선 단독통행)보다 높은 것에 대한 검토 근거가 미약하여 보다 구체적이고 전문적인 분석이 필요한 바,

서울시는 사업시행자가 제출한 최초요금 신고서에 대한 전문법인기관의 분석을 시행하여 요금산정 및 지원내용이 보다 공정하게 반영될 수 있도록 해야 할 것임

※ 참고 : 통행형태별 정산단가 (사업시행자 신고서 자료 중 일부)¹²⁾

통행형태	최초운임* (최초요금 재무모델)	기본요금 (고객 징수요금)	차액 (정산단가)
지하철 직승	1,438원	1,250원	188원
버스	직승직하	689원	212원
	직승환하	744원	230원
환승(버스, 지하철 포함)	242원	-	241원

*거리비례 요금 제외(직승환하, 환승직하, 환승환하 - 불변 21.05원 가정)

12) 버스환승시 적용요금 산정

직승직하	버스+경전철, 경전철+버스
직승환하	버스+경전철+지하철, 경전철+지하철+버스
환승직하	버스+지하철+경전철, 지하철+경전철+버스
환승환하	버스+지하철+경전철+지하철, 지하철+경전철+지하철+버스

■ 무임수송 요금 손실 지원에 대한 의견

- 실시협약 제55조제4항¹³⁾에 따르면 추정 교통수요의 12.6%를 한도로 발생하는 무임운송 요금의 100%를 주무관청인 서울시가 지원토록 명시하고 있음

※ 참고 : 실시협약 <부록 10> (운임수준 및 운임조정) 중 일부

3. 무임승차 요금 손실분

- 무임승차에 따른 요금 손실 보전은 협약 수요의 비율(추정교통수요의 12.6%)의 범위내에서 매년도 정산된 무임 수요 요금의 100%를 정산 지급하되, 제61조 제1항에 따라 실제 운임 수입의 초과액이 발생하는 경우 이를 공제하여 지급하도록 한다.

- 최근 서울교통공사가 심각한 재정난을 겪고 있는 가운데 무임수송에 따른 손실분¹⁴⁾이 재정적자의 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 분석되고 이를 해결하기 위해 서울교통공사를 비롯한 각 지자체별 도시철도 운영기관들이 중앙정부 차원의 재정지원을 계속해서 요구하고 있으나 구체적인 대안이 마련되지 못하고 있는 실정임
- 결국 무임수송 손실에 따른 도시철도 운영기관의 재정적자는 해당 지자체의 부담으로 이어질 우려가 있는 바, 재정지원에 있어 보다 세심한 기준과 검토가 필요할 것임

13) 실시협약 제55조 (운임의 징수) ④ 무임승차 및 운임할인에 대해서는 서울시 대중교통 요금정책에 따르며, 무임승차에 따른 요금 손실은 <부록10>(운임수준 및 운임조정)의 범위 내에서 실제 무임승차 수요에 의한 수입 손실을 정산 지급한다.

14) 최근 5년간(2017.~2021.9.) 연도별 1~8호선 무임수송 및 (손실)비용 현황, '21년 행정사무감사 자료

구 분	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년.9월
무임인원(명)	258,250	261,047	273,841	195,690	133,001
무임손실(백만원)	350,647	353,974	370,926	264,255	179,829

- 특히, 우이~신설선의 경우에도 과도한 수요예측으로 인한 운송수입금 감소와 무임손실로 인한 재정부담이 가중되어 현재 자금재구조화를 추진¹⁵⁾하고 있다는 점을 감안할 때,

추정 수요의 일부에 불과하더라도 수요가 과다 추정될 경우 이에 대한 전액 지원은 자칫 서울시의 과도한 재정지원으로 이어질 수 있는 바, 수요예측분에 대한 보다 세심한 검토와 함께 합리적인 운영방안을 모색할 필요가 있을 것으로 판단됨

■ 종합의견

- 동 의견청취안은 신림선 도시철도 개통을 앞두고 최초운임을 단독 통행시에는 기존 서울시 지하철요금제, 환승시에는 수도권 통합환승 요금제를 따르는 것에 대한 의견을 「서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례」에 따라 서울시의회 의견청취를 받고자 하는 것임
- 민간투자사업인 신림선 도시철도의 경우 사업시행자의 요금 신고에 따라 최초요금이 결정될 수 있음에도 불구하고 현행 서울시에서 운영중인 다른 지하철과 같은 10km이내 기본요금을 각각 1,250 원(교통카드)이 부과하고 환승시에는 수도권통합환승요금제를 따르도록 하는 것은 요금차이로 발생하는 혼선을 방지하고 시민의 이동권

15) 보도자료, '운영난' 우이신설선 재구조화 윤곽...“서울시가 차입금 등 지원“,연합뉴스, 2022.1.11

- 앞으로는 서울시가 금융차입금과 대체투자비를 보전해주는 방식으로 변경된다. 대신 요금 결정권은 시로 넘어오게 된다. 우이신설선의 금융차입금은 총 3천500억원가량으로 추정
- 이용객이 초기 수요 예측에 크게 미치지 못하고, 높은 무임수송 비율 등으로 인해 수년간 적자 운행이 계속

보장에 기여할 수 있을 것으로 보임

- 다만, 동 의견청취안은 신림선 도시철도 최초요금을 얼마로 정하는
냐에 대한 것으로 기준요금 체계에 대한 동 의견 청취안과 별도로
최초요금에 따른 차액 지원 등에 대한 세부적인 사항은 추가적인
검토가 필요할 것으로 보임
- 특히, 실시협약에 따라 사업시행자 신고요금과 최초요금의 차액을
서울시가 재정 지원하도록 명시되어 있음을 감안할 때, 서울시는
사업시행자가 제시한 최초요금의 기준단가는 물론 환승요금에 대한
손실지원 및 무임수송 손실 지원 등 사업시행자가 요구하는 차액의
근거 및 재정지원의 적정성에 대한 전문적인 검토가 반드시 수반되
어야 할 것임
- 아울러, 서울시는 신림선 사업시행자의 최초요금 신고 이후 공식적
으로 요금 및 지원에 대한 별도의 조정내용을 제시한 바 없이 사업
시행자가 신고한 내용 그대로 의견청취안을 제출했다는 점에서 요금
산정에 대한 보다 신중하고 세심한 검토와 보완 조치가 이루어져야
할 것임