

## # 1. 시민의 자유로운 '발'을 허하라

# 무상교통, 그 논리와 방안

### □ 일시 및 장소

- ◆ 일시: 2014년 2월 13일(목), 저녁 19시 30분
- ◆ 장소: 노동당 중앙당 회의실

### □ 발제 및 토론

- ◆ 사회: 윤현식 정책위 의장
- ◆ 발제: 김상철 정책위 비상임 연구위원(서울시당 사무처장)
- ◆ 토론
  - 김현우 (에너지기후정책연구소 상임연구원)
  - 이영수 (운수노동정책연구소 연구위원)
  - 박상길 (공공운수노조 버스협의회 서경지부 지부장)

# 무상교통, 그 논리와 방안

## - 무상교통은 가능하다 -

김상철 / 정책위 비상임연구위원(서울시당 사무처장)

### 1. 뻔한 무상시리즈? 아니, 복합적인 사회정책

- 무상 교통은 낯선 의제가 아니라, 우리의 문제를 해결하기 위해 제안된 대중교통의 공공성 강화를 위한 의제들이 지속적이고 연속적으로 숙성된 결과라고 볼 수 있음.
- 실제로 서울만 놓고 보면, 2010년 진보서울만들기 노동모임에서 제안한 「진보서울 만들기 프로젝트」의 10가지 정책의제에서도 대중교통공사 설립을 통한 공영제 도입이 포함되어 있었고 2012년 진보신당의 당시 서울시장 공약에도 스마트카드사의 공영화를 매개로 하는 ‘반값 정액승차권’ 개념이 제안되기도 했음.
- 전 세계적으로 보면, 중소도시 내의 교통망이나 혹은 넓은 유료 교통망에 결합된 형태로 도입된 것이 80년대부터(미 대륙의 대학도시 위주) 로, 유럽 중소도시의 무상교통 도입은 2000년대 이후라고 할 수 있음.
- 흥미로운 것은 무상교통이라는 정책이 가지고 있는 복합성으로 여타 무상정책이 가지고 있는 선명함에 비해 무상교통 의제는 실제 도입사례에서도 매우 복합적인 특징을 보임.
- 무상교통 도입 후 800% 이상의 이용자 증가를 보였던 벨기에 하셀의 경우에는 애초, 3차 고속도로 건립계획에 대해 시장이 이를 거부하고 기존의 고속도로 역시 보행자와 자전거 이용자 도로로 개방하면서 동시에 버스의 무상화를 실시함으로써 시작되었으며, 오스트레일리아의 아델라이드나 퍼스의 경우에는 도심 내 상업지구에 대한 혼잡을 막기 위한 교통수요정책의 일환으로 추진되었음.
- 중국 후지안의 시시, 후난의 창닝은 몇 개의 공공노선을 운영하는데 창닝은 3개의 노선을 운영하며 뉴질랜드의 오클랜드 경우에는 도심 내 순환선을 무상으로 공급하고 있음.(이상의 정보는 [freepublictransit.org](http://freepublictransit.org))

○ 특히 2012년 12월에는 유럽의 ‘무상교통네트워크’에 참여하는 20개 도시가 모여서 공동 세미나를 진행했고, 미국의 록펠러 재단은 ‘아틀랜틱 먼슬리’가 운영하는 도시 전문 인터넷 매체인 ‘아틀랜틱 시티’의 무상교통 기획 기사에 스폰서를 제공했음.

- 유럽의 네트워크에서는 무상교통의 ‘이데올로기적 측면’, 사회경제적 특징, 유럽의 무상교통 도시 중에서 모범사례들을 선정하는 한편, EU 차원에서 무상교통의제를 확산하기로 결정하였음.

- 올해 1월부터 연재되기 시작한 해당 기사는 ‘교통의 미래’라는 표제 하에 자가용 의존 구조에 대한 분석과 24시간 교통운행, 자동차 사고, 자가용 대체 등의 주제에 대한 기사를 연재하고 있는데, 이 중 탈린의 무상교통 사례를 포함한 무상교통 의제를 3차례 이상 다루었음.

○ 이상의 사례에서 볼 수 있듯이, 무상교통은 그저 그런 선정적 의제도 아닐뿐더러 해당 정책의 효과를 점진적으로 타진해보아야 하는 전혀 새로운 정책도 아님. 특히 서울과 같은 대도시의 도시문제 해결을 위한 해법 뿐만 아니라, 더 이상 읍면 단위로 단일한 생활권을 유지할 수 없는 비도시 지역의 교통문제를 해결하기 위한 유력한 수단으로서 고민해야 하는 사회정책이라고 할 것임.

- 그럼에도 여전히 사기업이 장악하고 있는 우리나라 교통체계의 특징 상 무상교통이라는 의제는 몇 가지 구조적인 측면에 있어 해명이 필요함: 효율성 문제(민간기업이 운영하는 것이 낫지 않나), 비용 문제(비용이 너무 많이 드는 것 아닌가), 공영화의 역설(공기업으로 되면 나타나는 비효율은 어떻게 할 것인가) 등

- 따라서 우선 노동당이 생각하는 무상교통의 논리 구조를 해명하고, 현재 우리나라 대중교통체계(특히 버스구조)가 가지고 있는 특수성을 확인하면서 무상교통으로의 전환 논리를 점검해보고자 함.

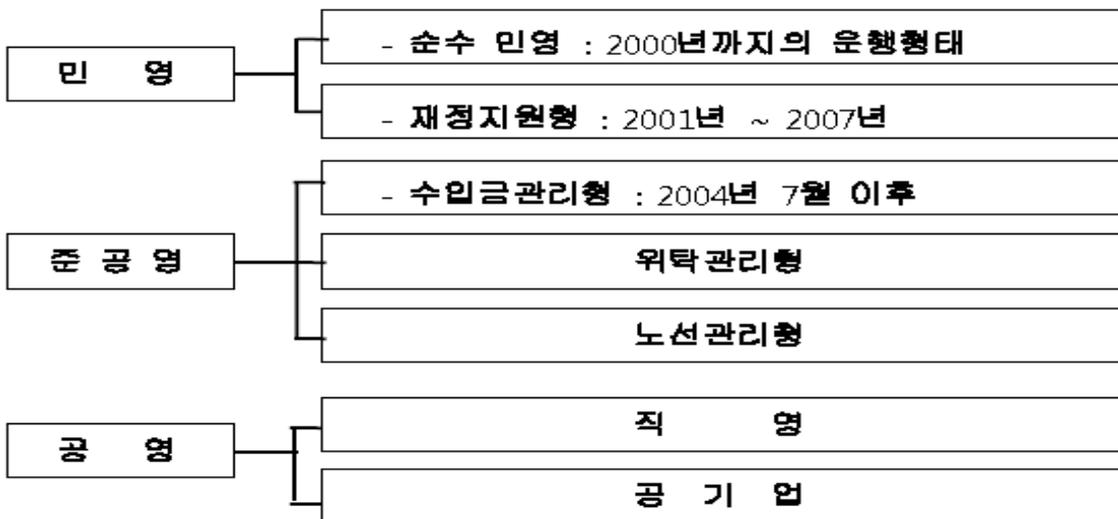
○ 노동당이 제시하는 무상교통의 방향은 크게 3가지의 측면을 가지고 있으며 이를 개괄적으로 살펴보면 다음과 같음.

처방적 측면: 사기업의 이윤보장을 기본으로 하는 현행 보조금 제도, 수익성을 잣대로 하는 노선 및 운행시간 결정, 대중교통 이용자가 정책결정과정에서 배제되는 정책구조, 낭비적인 보조금 구조에 유착한 노-사-정 구조.

예방적 측면: 25%~30%에 달하는 자가용 수요의 억제를 통한 사회적 비용 절감(도로화, 혼잡도 등), 경전철 등 비가역적 도시교통체계에 대한 대응 정책.

권리적 측면: 출근, 통학 등 필수적 이동에 대한 보장, 안전하게 편리한 도로 환경 조성 및 보행/자전거 등 대체 도로환경 조성.

- 현재 우리나라에서 소위 일반 사기업이 요금수익과 광고 등 부대수입을 통해서 교통수단을 운영하는 버스업체는 고속버스 등과 같은 광역노선을 제외하고는 거의 없음.
- 특히 지역별로 운영하는 버스의 경우에는 대부분이 보조금을 통한 재정지원을 받고 운영하는 형편임. 따라서 현재 버스운영체계에서 주된 형태는 사실상 공공지원형 임.



- 특히 2004년 서울시에서 시작한 버스체계 개편에 따른 버스준공영제가 이후 인천 등 광역시를 중심으로 도입되면서 공공재원을 통한 버스 지원금 중 절대액이 준공영제에 따른 재정지원으로 구성되어 있으며, 다음이 수익성이 없는 노선의 운행에 지원되고 있는데 이 규모는 2009년 기준으로 1조 5000억원의 전체 재정지원금 중 40%이상인 640억원에 달하는 것으로 나타남. 그리고 유류세 보조에 환승보조금까지 합치면 4가지 지원금 항목이 절대액을 차지하고 있는 것으로 볼 수 있음.

<재정지원의 종류 및 종류별 규모(2009년 현재)1)>

구분	대상	'09 지원액 (단위 : 백만원)	기준 및 방법	관련 법령
재정지원 보조금	준공영제 재정지원	509,213	시·도의 조례로 규정 ※고속버스 제외	여객자동차운수 사업법 제50조
	수익성이 없는 노선의 운영	136,037		
	낡은 차량의 대체	8,129		
	환승보조금	187,774		
	유류세 인상액 보조	395,597		
	학생·청소년 할인 등 공 적부담	25,050		
	각종 시설장비 지원 등	29,525		
	저상버스의 도입	99,653	국비와 지방비 분담	대중교통의 육성 및 이동촉진에 관한 법률 제12조
	천연가스버스 도입	9,000	국비와 지방비 분담	대기환경 보전법 제47조
	천연가스연료비 보 조	42,597		
공영버스 지원	19,205	국가 : 버스 구입비 지자체 : 운영비 일부 ※운송업자와 위탁협약	오지·도서 교통지원사업 운영지침 (국토해양부)	
손실 보상금	벽지노선 개선 및 운영 명령 으로 인한 손실분	57,711	손실액(1일)=킬로미 터당 운임×운행거리 ×(평균승차인원-실제 승차인원)×운행횟수	여객자동차운수 사업법 제23조
총 계		1,499,841		

- 문제는 버스에 대한 재정지원의 근거가 대부분 법률에 의해 지원되고 있음에도 불구하고 재정지출의 측면에서 보면 전체 지원액 중 10% 정도만 국가가 지원하고 나머지는 지방비로 지원하고 있다는 점임.

<2009년 전국 버스관련 재정지원현황(실태조사)>

(단위 : 백만원)

지자체	합계	국비(분권교부세)	시도비	시군비
서울	353,913	39,068	313,846	-
부산	100,084	13,936	86,149	-

1) 국민권익위원회, 버스운송보조금 부당지급 방지나선다, 2010. 8. 17.

대구	150,173	3,500	146,673	-
인천	58,330	12,773	45,558	-
광주	35,809	6,486	29,323	-
대전	44,072	3,849	40,125	98
울산	17,204	300	16,904	-
경기	296,818	27,406	151,336	118,076
강원	90,028	6,900	2,728	80,399
충북	50,139	9,405	3,126	37,608
충남	54,914	7,038	6,516	41,359
전북	56,081	21,060	7,052	27,969
전남	34,596	15,883	3,296	15,416
경북	35,173	197	5,124	29,852
경남	108,864	19,788	10,931	78,143
제주	14,644	2,948	11,696	-
<b>총계</b>	<b><u>1,499,841</u></b>	<b><u>190,536</u></b>	<b><u>880,382</u></b>	<b><u>428,922</u></b>

- 구체적으로 보면, 전체 1조 5천억원 중에서 시도비가 8,802억원으로 59%를 차지하며 시군구가 4,289억원으로 28%를 부담하고 있음. 이런 지방비의 부담은 서울, 대구, 경기, 부산, 인천, 광주 등 광역시에서 높게 나타나고 있으며, 경남과 제주도 여타 광역도에 비해 많게는 5배 정도의 부담을 지고 있는 것으로 나타남.
- 특히 버스준공영제를 실시하고 있는 곳의 재정지원금 현황을 구체적으로 살펴보면, 적자노선에 대한 재정지원이 가장 큰 항목임을 알 수 있는데 이는 현행 버스 운영이 민간기업에 의한 것이라 하더라도(운영주체의 성격), 실제 운영 비용의 부담이라는 측면에서는 공공적 성격을 강하게 띠고 있음을 보여주는 것임.

<준공영제 실시 광역시 현황: 재정지원금, 적자지원 규모(단위:억원)>2)

구분	서울시		부산시		대구시		인천시		광주시		대전시	
	재정 지원	적자 보전										
09	3769	2900	994	602	866	775	581	276	375	321	462	462
10	2487	1900	1250	858	884	840	888	333	375	335	448	448
11	2819	2385	1209	932	832	802	1024	457	348	322	395	395
12	2664	2280	855	596	785	750	1008	309	265	250	301	301

- 2012년 기준으로 85%(서울시), 69%(부산시), 95%(대구시) 등으로 나타나는 등 사실상 민간 버스운영업체의 운영 보조가 버스에 대한 재정지원금의 대부분을 차지하고 있음.

○ 이에 따라, 버스준공영제를 운영하는 광역시의 연간 대당 지원금은 5천만원에서 3천만원 수준에 이르는 것으로 나타났음.

구분	보유대수 (대)	연간 재정지원금 (억원)	연간 대당 지원금 (백만원)
서울시	7,534	2,819	37.4
부산시	2,374	1,209	50.9
대구시	1,561	832	53.3
인천시	2,296	1,024	44.6
광주시	930	348	37.4
대전시	908	395	43.5

- 통상 버스준공영제가 버스운전사의 임금 정액 지원을 기본적으로 채택하고 있다는 점에서 보면, 대당 지원금의 상당액은 버스운전 노동자들의 인건비라고 할 수 있음.

○ 문제는 이런 사실상의 ‘공영체계’인 우리나라 버스재정금 지원은 지방정부의 전 문성 취약과 만성화된 사-정 유착관계로 인해 상당부분 낭비적인 요소로 나타나고 있는 실정임.

- 2010년 국민권익위의 조사에 따르면, 전국적으로 버스준공영제 지역이나 미 실시 지역이나 할 것없이 구조적인 부패가 지속되고 있는 것으로 드러남.

2) 현대산업경제연구원, 서울시 버스 준공영제 운영지원 체계 개선방안 연구, 서울시의회, 2012. 내용을 재구성

- 서울특별시와 인천광역시 등은 **유가보조금 및 천연가스연료비보조금**을 운송원가에서 차감하고 있으나, ○○광역시등 3개자치단체는 '07~'09년도 3년간 총 약 **56억원의 보조금을 운송원가에서 미차감**하여 과다지급하는 결과를 가져왔다.
- 강원도와 전라북도 버스운송조합은 국가유공자에 보훈처에서 지급하는 국가유공자할인보조금을 운송회사에 지급하고 있으나, ○○도 버스운송조합은 **국가유공자할인보조금 약5억원('06~'08년)**을 버스회사에 지급하지 않고 **조합의 부채 상환을 위한 보증금으로 유용**하였다
- ○○도 등 2개의 버스운송조합은 '07~'09년 3년간 약 4억원과 3억 2천만원을 **조합의 운영비에 사용**하였고, 이는 버스회사에 지급될 경우 운송적자금액이 줄어 보조금 규모도 작아질 수 있음에도 조합이 유용하여 보조금 규모를 증가시키는 결과를 낳았다
- ○○도 등 4개 광역자치단체와 전라북도 ○○시 등은 운송원가 산정용역을 회계법인과 직접 계약하지 않고 운송조합에 지원한 후 **운송조합과 용역회사**가 계약하였다.
- 전라북도 한 자치단체는 운행대수 등을 기준으로 대폐차비가 포함된 포괄적 재정지원금을 운수업체에 지원하였음에도 **대폐차비를 별도항목**으로 3년('07~'09)간 34억을 이중으로 지원하였다.
- \* 대폐차비 : 노후된 차량을 교체하는데에 소요되는 비용
- ○○도는 '09년 △△고속의 적자노선 손실액은 8천만원이나, 예산한도액에서 **적자노선 손실액 60%와 차량 보유대수 40% 기준을 적용**하여 산정한 후 1억5천만원의 보조금을 지급함으로써 **실제 적자액 보다 7천만원을 과다지급** 하였다
- 충청북도 ○○군은 비수익노선에 재정지원금을 지원하면서도 **벽지노선 구간**에 **손실보상금**을 '08년 2억 8천만원, '09년 3억원을 중복으로 지급하였다.
- 경상북도 ○○시와 ○○시는 비수익노선에 재정지원금을 지원하면서도 **벽지노선 구간**에 **손실보상금**을 '08, '09년 2년동안 각각 약4백만원과 11백만원을 이중으로 지급하였다.
- 대구광역시 등은 보조금 사업계획 심의와 보조금 집행결과에 대한 정산을 철저히 시행하고 있었으나, ○○도 등 4개 자치단체는 보조금 사용에 대한 정산철차를 이행하지 않았다.
- ○○광역시 등 심의위원회를 구성하고 있는 대부분의 자치단체는 **버스운송사업체 관련자**가 위원회 위원으로 참여하는 것으로 나타났다.
- 인천광역시등은 **교통관련 상임위원회 소속 지방의원**이 심의회 위원으로 참여하는 것을 배제하고 있으나, ○○광역시 등 7개 자치단체는 참여하고 있다.
- '05년도 경기도 ○○시는 영업상의 비밀에 관한 사항이라는 이유로 보조금 지급내역 공개를 거부하였으나 소송에서 패소하였다
- '09년 대전광역시 시내버스 업체 직원 6명이 300여회에 걸쳐 수입금 400여만원을 탈루하여 적발된 사례가 있었다.('09. 6월. 충청투데이)
- '07년도 대전시의 한 교통회사는 임원을 친인척으로 임명하여 290백만원의 임원인건비를 부당지급하여 운송원가를 상승시켰다('07년도 대전시 행정사무조사)
- 인천광역시의 경우 운송원가에서 접대비를 제외하고 있으나 ○○광역시의 경우 접대비가 '09년도 137백만원이 포함되었고, ○○광역시는 '07~'09년에 원가에 포함된 288백만원이 운송경비와 직접적 관계가 없는 경조사비, 화환비 등에 사용되었다

- 여기서 관건이 되는 것은, 공공에서의 재정지원에서 보장의 범위가 단순히 운영적자의 보존 뿐만 아니라 사기업자의 이윤까지 보장해주고 있다는 점인데 이는 기본적으로 기업의 이윤은 기업의 영업활동에 의한 것이어야 한다는 자본주의 시장경제의 관점에서 보면 부당한 이익의 보장이라고 볼 수 있음.
- 서울시만 놓고 보면, 보장되는 이윤총액이 준공영제 초기에 매년 700억원 수준이었다가 최근에는 소폭 줄어든 수준을 유지하고 있음.

**〈최근 3년간 시내버스 이윤내역〉**

운영연도	이윤총액 (A)	재정지원액 (B)	이윤비율 (A/B)	이윤	
				기본이윤	성과이윤
2007	700억	1,636억	42.8%	75% (525억)	25% (175억)
2008	704억	1,894억	37.2%	70% (493억)	30% (211억)
2009	689억	2,900억	23.7%	70% (483억)	30% (207억)

- 실제로 2010년 운송원가 기준에 따라 보장되고 있는 이윤을 보면, 보유비(총운송비에서 운전직인건비, 연료비, 타이어비의 가동비를 제한 금액) 총액의 18%에 달하는 것으로 나타났으며 총운송비를 기준으로 보더라도 4%정도에 달하는 것으로 나타남.
- 이처럼 우리나라의 버스운영 구조는 이미 공공지원이 없으면 유지될 수 없는 구조임에도, 법령을 통해서 민간사업자의 이윤을 보장해주는 방식으로 현행 운행체제가 유지되고 있음을 확인할 수 있음.
- 이런 비정상적인 버스운영체제는 다양한 문제점을 낳게 되는데,
  - ① 지속적인 요금인상의 압력이 발생함. 버스지원금의 축소를 위해서는 요금을 인상시키는 것만이 유일한 방안임. 이에 따라 지방정부와 버스 이용 시민간의 이해관계가 충돌하는 일이 발생함.
  - ② 실 인건비는 공공지원을 통해 받더라도 지휘감독은 급여를 지급하지 않는 사업자가 행사하는 이상한 노사관계의 형성. 이에 따라 사업자는 버스에 종사하는 노동자들을 수익 창출을 위한 요소로만 보게 되는데, 문제는 현재 서울시와 같이 노-사가 유착되어 서울시의 공공재정에 공존-기생하는 구조가 만들어진다는

점입.

③ 준공영제의 사업구조 상 실이용자인 시민참여가 체계적으로 봉쇄되는 구조를 가지게 됨. 또한 정책수단으로서 경직성을 가중시켜 교통수요 관리를 위한 유효한 수단으로서 버스를 탈각시키는 효과를 낳고 있음.

○ 특히 최근 경기도지사에게 도전하고 있는 민주당 원혜영 의원이 제시한 ‘광역버스를 중심으로 하는 버스공영제 도입방안’이 제시된 것은, 기본적으로 지하철 등 대체 교통수단의 증가로 인해 민영방식으로는 수익성의 한계가 발생하기 때문에 불가피하게 선택하는 ‘민간공급 한계에 따른 공공지원 방안’으로 볼 수 있는데, 이후 버스공영제-무상교통을 둘러싼 주요한 논점의 갈등이 전개될 소지가 있음.

- 수익성의 한계 때문에 버스의 공영제가 필요하다는 논리<sup>3)</sup>는 버스라는 교통체계에 대해 매우 보수적으로 접근하는 방식이지만, 실제로 N버스 도입사례에서 보듯이 노선의 유연성과 즉각적인 서비스 공급이라는 버스의 장점이 더욱 강조될 필요가 있을 것으로 생각됨.

## 2. 사례에서 무엇을 배울 것인가?

○ 우선 무상교통이 도입된 해외 도시에서 볼 수 있는 것은, 무상교통 정책이 단 하나의 패키지로 존재하지 않는다는 ‘토착화’의 쟁점과 일시에 모든 교통수단의 무상화가 이루어 질 수 없다는 ‘단계화’의 쟁점이 존재함.

- 무상교통에서 요금의 무료화는 무상교통정책의 수단적 측면이 강하며 따라서 무상화의 수준이 즉각적으로 모든 교통수단에 적용될 수 있는 것은 아님. 특히 현재 우리나라 법령체계가 가지고 있는 기업편향성이 교통정책 분야에도 매우 강하게 작용하고 있기 때문에 현재 수준에서 가능한 차원의 점진적인 무상교통화 전략이 불가피할 것으로 보임.

○ 특히 미국의 사례는 부분적, 혹은 소규모 무상교통망의 시행에 있어 고려해야 되는 여러 가지 고민지점을 안겨주는데, 이에 대해서는 사례 검토를 통해 이를 회피할 수 있는 정책방안을 모색할 필요가 있음.

### <무상교통 도입의 장점과 단점4)>

3) 모창환, 버스운영체제의 비교분석, 원혜영 의원실 워크샵, 14.2.11.

4) Jennifer S. Perone, Advantages and Disadvantages of Fare-Free Transit Policy, NCTR, 2002. 보고서의 내용을 재구성하였음.

구분		장점	단점
무상서비스의 비용		<ul style="list-style-type: none"> <li>•요금 체계 운영 및 수집 분배 비용의 절감(소규모 체계에서 더욱 큰 비중을 차지함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•소규모 체계의 경우에는 정산시스템 유지비용을 넘어서는 편익이 생기지만, 광역 체계에서는 공적 기금을 통해 지원해야 함(텍사스 오스틴의 경우 무상교통체계의 도입이 안전요원 고용 등 부과적인 재정소요 요인을 발생시킴)</li> </ul>
교통서비스에 대한 영향		<ul style="list-style-type: none"> <li>•수송량의 기준에서 보면, 기본적으로 자가용 이용자의 흡수가 두드러지며</li> <li>•교통서비스의 측면에서 요금 수납에 집중된 관심이 이용자나 기타 서비스로 나뉘어 짐.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문제 승객 혹은 장기 이용자가 급증하게 되면서, 실제 이용자의 기피가 나타남.</li> <li>•자전거, 보행 등을 이용하던 사람들이 단거리에도 교통수단을 이용하게 되며, 이에 따라 승객안전문제가 불거짐(승객들은 교통체계에 있어 정시성보다 안전이 2배 중요하다는 입장을 보임)</li> </ul>
서비스의 질에 대한 영향	내부 교통 환경에 대한 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>•기본적으로 요금을 둘러싼 갈등을 해소시킴</li> <li>•요금장치를 없앤 것만으로도 18% 정도의 시간을 절약함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•안전이나 심리적인 비용의 발생</li> <li>•뉴저지 트렌튼의 경우에는 노동자의 92%가 무상교통 이전이 더 좋다고 응답</li> </ul>
	체계 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•승객당 비용의 관점에서 보면, 60% 정도의 부담완화 효과가 있는 것으로 나타남.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•무상교통에 따라 통상 30% 이상의 이용자 증가가 발생하지만, 이에 대한 지원을 고려하지 않음으로 해서 재정 부담이 과도하다고 느끼게 됨.</li> </ul>
	공동체 이미지	<ul style="list-style-type: none"> <li>•교통이용에 대한 장벽을 없앴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•학생들이 학교를 가지않는 등의 부작용이 발생하고, 이런 부작용이 공동체에 오래 남게 됨.</li> </ul>

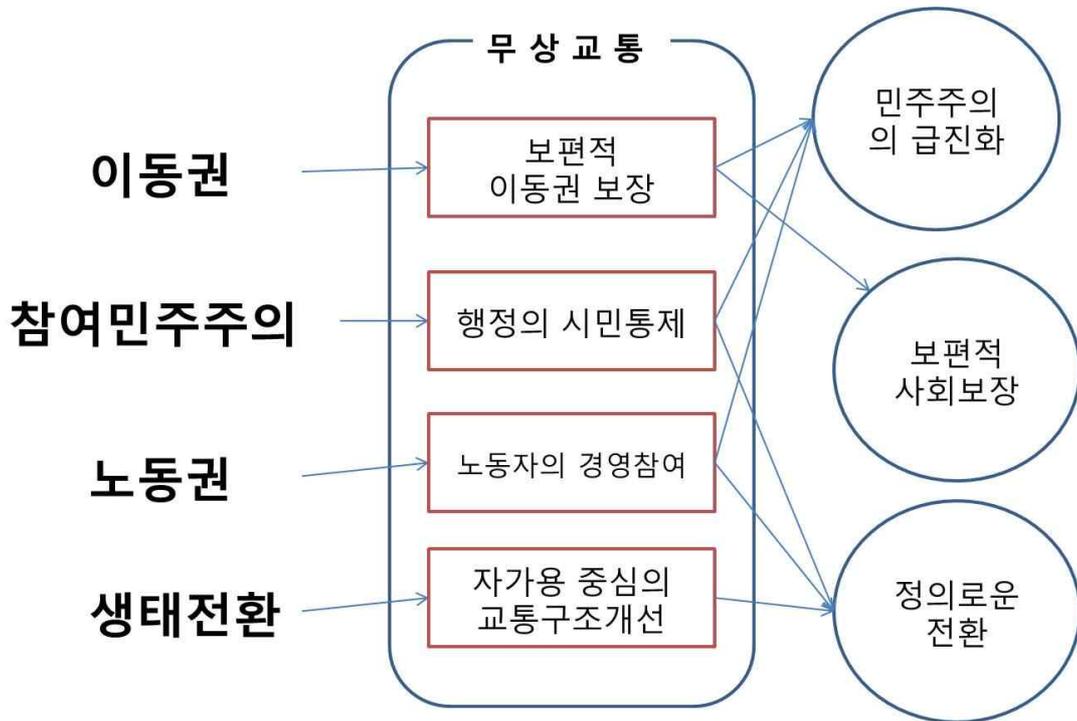
○ 노동당이 제시하는 무상교통의 제안은 지방정부가 소유하는 ‘직영화’ 방식을 유일한 대안으로 고려하고 있는 것은 아님.

- 실제로 현재 준공영제 체계는 사실상 직영화 체계와 유사성을 지니고 있으며, 준공영제가 진행되지 않은 지역이라 하더라도 그간 관-민 관계를 비추어보면 사실상 직영화가 혁신적일 것이라는 기대를 가질 수 없는 측면이 분명 존재함.
- 또, 미국의 사례에서 볼 수 있는 이용자 문제들을 관리하기 위한 방안도 공공의 일방적인 관리 방식으로는 반발감을 강화시키며 사실상 ‘통제 위주’의 방식으로 운영되거나 혹은 이전 방식으로 돌아갈 내부요인으로 작용할 가능성이 큼.
- 따라서 현재 대구 달구벌버스 등의 사례에서 찾아 볼 수 있는 노동자자주기업의 방식이나 혹은 영국 등의 사례에서 발견할 수 있는 지역교통조합 방식의 도입을 적극적으로 고민할 필요가 있음.
- 노동당에서 이번 지방선거의 무상교통 의제로 마을버스 혹은 지역 공동체 버스를 우선적으로 무상교통 대상으로 잡은 데에는 교통수단에 대한 지역사회의 공동소유 및 운영관리를 실험할 수 있다는 측면을 고려한 것임.

<대중교통의 운영방식 구분>

직영운영 방식	도시철도 등 대규모 시설투자나 유지관리 비용이 수반되는 경우에는 직영운영 방식이 효과적임.
노동자자주관리 방식	시외노선 등 광역범위나 대도시의 간선 체계는 자주관리 방식이 좀 더 효과적임.
지역교통조합 방식	마을버스나 지선노선 등 생활권 중심의 노선은 지역교통조합 방식이 더 효과적임.

- 다시 말해서, 무상교통의 도입에 따른 효과는 다층적인데 이를 종합적으로 고려할 때만이 대안적인 사회정책으로서 무상교통의제가 다른 사회정책의제로 확산될 수 있을 것임.



### 3. 무상교통의 로드맵: 지역맞춤형 무상교통 방안

- 복합적 사회정책으로서 무상교통은 그 의제의 의미에도 불구하고, 고착화된 기존의 교통정책 구조하에서 일시에 도입할 수 있는 수단이 아님.
  - 특히 현재 버스정책을 규정하는 법제도 자체가 중앙정부의 법령에 의한 규정이 지나치게 넓으며, 버스노선에 대한 민간사업자의 권한이 과도하게 보장되어 있음.
  - 더구나 여타의 공공서비스 보다도 수혜자부담의 원칙이 강하게 작동되는 영역이기도 하고, 특히 자가용 이용자를 고려한 정책의 배타성이 상당히 높은 정책이기 때문에 도입과정에 있어 저항이 심할 수 밖에 없음.
- 이에 따라 무상교통의 도입은 가능한 수준에서 점진적으로 도입하되, 도입 시기부터 명확한 정책도입의 원칙과 로드맵을 제시하는 것이 필요할 것임.
  - 이에 따라 우선, 지방선거의 목적에 부합하는 방식대로 재정구조의 측면과 운영 방식의 측면에서 제안을 하고자 함.

#### (1) 재정구조의 측면

① 현행 버스준공영제 등 재정지원 구조의 활용

- 현재 버스준공영제에 의해 지원되는 재정금이 운영손실을 보상해주고 있는 구조이며, 이는 완전공영제 전환을 용이하게 만들어주는 현실적인 조건임.
- 서울시만 놓고 보면, 중복된 관리비와 임원직에 대한 임금 보장 등을 감안하면, 연간 천억원 규모의 예산절감이 가능할 것으로 추산됨.

② 교통사업특별회계 등 공공재원의 재편

- 이와 더불어 주요하게 살펴봐야 할 재원은 교통사업특별회계임. 도시교통정비 촉진법 제49조에 따라 설치된 도시교통사업특별회계는 사용의 용도가 정해져 있는데, 그 중 교통수요관리와 관련된 내용은 지정되어 있음.

<p>제43조(교통수요관리 조치의 내용) 시장은 특별관리구역의 교통혼잡이나 특별관리시설물에 따른 교통혼잡을 완화하기 위하여 다음 각 호의 조치를 시행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제35조에 따른 혼잡통행료의 부과·징수</li> <li>2. 제37조제2항에 따라 조례로 상향 조정한 교통유발부담금의 부과·징수</li> <li>3. 제48조에 따른 부설주차장의 이용제한 명령</li> <li>4. 그 밖에 일방통행제의 실시, 신호체계의 개선 등 대통령령으로 정하는 통행여건 개선 및 대중교통 이용촉진을 위한 시책의 실시</li> </ol>
--

- 그런데, 서울시의 경우 조례를 통해 회계 내 계정을 분리하고 있는데 교통관리계정, 교통개선분담금계정, 주차장관리계정, 교통방송계정이 그것임. 이는 즉 회계의 내용을 별도로 칸막이를 쳐서 활용할 수 있다는 것을 보여주는 사례.

계정명	세입 및 세출
교통관리계정	<p>① 교통관리계정의 세입은 다음 각 호의 수입으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제36조에 따라 징수한 교통유발부담금</li> <li>2. 「여객자동차 운수사업법」 제88조 및 「화물자동차 운수사업법」 제21조에 따른 과징금</li> <li>3. 「여객자동차 운수사업법」 제94조 및 「화물자동차 운수사업법」 제70조에 따라 시장이 부과한 과태료</li> <li>4. 1993년 7월 31일 이전에 부과되어 체납된 제1호 및 1992년 12월 31일 이전에 부과되어 체납된 제2호와 제3호 중 1996년 1월 1일 이후의 징수분</li> <li>5. 법 제35조에 따른 혼잡통행료</li> <li>6. 국고보조금</li> <li>7. 일반회계로부터의 전입금</li> <li>8. 「교통안전법」 제65조에 따라 시장이 부과한 과태료</li> </ol>

	<p>9. 재정투융자기금 등으로부터의 차입금</p> <p>10. 기타 수입금</p> <p>② 교통관리계정의 세출은 다음 각 호의 지출로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 회계의 목적에 부합하는 사업 및 관련보조사업</li> <li>2. 「도로교통법」 제3조에 따른 신호기 및 안전표지의 설치·관리에 관한 사업</li> <li>3. 여객자동차 공영화 운영에 필요한 사업</li> <li>4. 여객자동차 대기오염 방지시설 및 차량 대폐차(대폐차: 차량이 만료된 차량 등을 다른 차량으로 대체하는 것을 말한다)와 시설개선 및 경영개선에 필요한 자금보조 및 용자와 「여객자동차 운수사업법」 제88조제4항 각 호의 사항</li> <li>5. 혼잡통행료제도 시행에 필요한 사업</li> <li>6. 제6조제1항제9호 및 제10조에 따른 차입금 상환</li> </ol>
주차장관리계정	<p>① 주차장관리계정의 세입은 다음 각 호의 수입으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「주차장법」 제9조제1항과 제3항 및 제14조제1항에 따른 주차요금 등의 수입금 &lt;개정 2011.7.28&gt;</li> <li>2. 일반회계로부터의 전입금</li> <li>3. 국고보조금</li> <li>4. 「주차장법 시행령」 제15조에 따른 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항제1호는 제외한다)에 따른 재산세 징수액의 100분의 10에 해당하는 금액</li> <li>5. 「도로교통법」 제160조에 따른 과태료의 징수금</li> <li>6. 주차관련 수입금</li> </ol> <p>② 주차장관리계정의 세출은 다음 각 호의 지출로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공영주차장의 설치·운영 및 관리에 필요한 비용</li> <li>2. 공영주차장의 운영 또는 관리를 위탁하는 경우 수탁자에 대한 운영 또는 관리에 필요한 비용의 보조 및 용자</li> <li>3. 노외주차장·부설주차장을 설치·운영 또는 관리하는 자에 대한 설치·운영 또는 관리에 필요한 비용의 보조 및 용자</li> <li>4. 주차 환경의 개선에 필요한 사업 등</li> <li>5. 제10조에 따른 차입금의 상환</li> </ol>
교통개선분담금계정	<p>① 교통개선분담금계정의 세입은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제7조 및 제7조의2에 따라 개발사업의 시행자가 납입하는 교통개선사업비와 「도시교통정비 촉진법」 제15조의 규정에 따라 교통영향분석·개선대책의 수립대상사업을 시행하는 자가 납부하는 교통개선사업비 등으로 한다.</p> <p>② 교통개선분담금계정의 세출은 해당 광역교통개선사업의 시행과 교통영향분석·개선대책의 수립대상사업의 해당 교통개선에 필요한 비용 등으로 지출한다.</p>
교통방송계정	<p>① 교통방송운영계정의 세입은 다음 각 호의 수입으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 광고방송 수입</li> <li>2. 일반회계로부터의 전입금</li> <li>3. 국고보조금 및 국가 또는 다른 회계로 부터의 용자금</li> <li>4. 기채(기채: 공채모집) 및 차입금</li> <li>5. 교통방송재산의 매각대금 및 사용수익금</li> <li>6. 방송사업의 수입</li> </ol>

	<p>7. 기타 회계의 운용에 따른 수입금</p> <p>② 교통방송운영계정의 세출은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 교통방송의 운영</li> <li>2. 방송시설의 설치·운영 및 관리</li> <li>3. 교통방송 및 교통문화의 정착을 위한 각종 사업·행사의 수행 및 지원</li> <li>4. 방송제작과 방송제작에 필요한 전속단체 및 통신원 등의 운영·관리 및 육성</li> <li>5. 기채·차입금 및 융자금의 상환</li> <li>6. 방송에 관한 조사·연구 및 개발</li> <li>7. 교통소통 촉진을 위한 사업</li> <li>8. 그 밖에 교통방송에 필요한 사업</li> </ol>
--	--

- 교통사업특별회계의 사용현황을 살펴보면, 2010년 회계연도 결산서를 기준으로 수입은 1조원 가량이 되고, 이 중 주차요금수입이 147억, 통행료 수입이 166억, 이자수입이 60억, 기타회계전입금이 7,346억, 부담금수입이 1,830억, 과태료 등 잡수입이 140억, 국고보조금이 508억원 정도로 나타남.

- 세출을 보면, 교통방송에 408억, 버스중앙차로제에 529억, 도심순환자전거전용도로에 208억, 주차장 건설 및 운영관리에 602억, 택시요금 카드결제 활성화에 91억, 택시 콜서비스 지원에 171억원(대부분 민간이전), 버스운송비 지원 등으로 2,178억이 지출되었음.(광역교통회계로는 광역철도 건설부담금이 799억, 주차장 확충이 516억)

- 부담금의 성격으로 보면, 교통관리계정의 혼잡통행료와 교통유발부담금은 대중교통 육성을 위해 사용하는 것이 타당함으로 해당 계정에서 분리하여 대중교통육성계정을 별도로 만든다면 연간 2,200억원 정도의 계정을 배정할 수 있을 것임(물론 단순한 계정분리가 아니라 기존의 교통사업특별회계의 사업 중에서 일반회계를 통해 관리해야 되는 사업들을 분리해내는 작업과 병행해야 할 것임).

③ 요금체계의 유지에 의한 비용

- 스마트카드사를 통한 정산 수수료 등을 고려하여, 이에 대한 비용을 감안하면 추가적인 재정적 효과를 고려할 수 있음.

- 장기적으로 현재 버스카드 제도 자체가 일방적으로 이용자에게 부담을 전가시키는 방식의 요금구조임을 감안하여, 기존 버스카드 정산시스템의 존재를 기회비용으로 추산할 수 있을 것임.

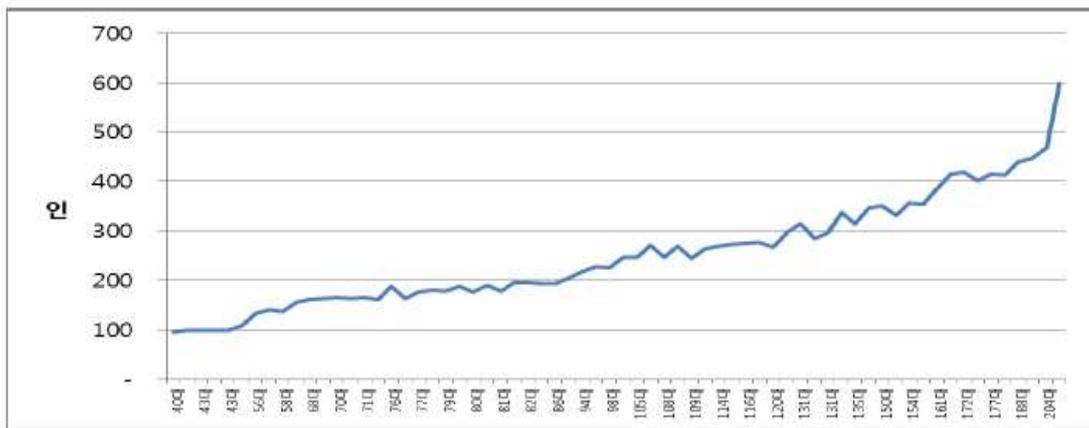
<한국스마트카드의 연도별 손익분석(단위: 백만원)><sup>5)</sup>

과 목	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
매출액	30,453	45,953	65,553	90,363	118,436	150,812	182,951
영업이익	-15,101	-4,666	6,721	5,602	9,440	11,033	12,782
영업외수익	879	1,046	1,116	1,792	2,307	985	3,155
영업외비용	5,264	5,167	6,550	3,591	5,066	1,887	1,023
당기순이익	-19,486	-8,787	1,286	3,803	6,681	13,993	12,026
누적이익	-31,454	-40,242	-38,956	-35,153	-28,472	-14,479	-2,453

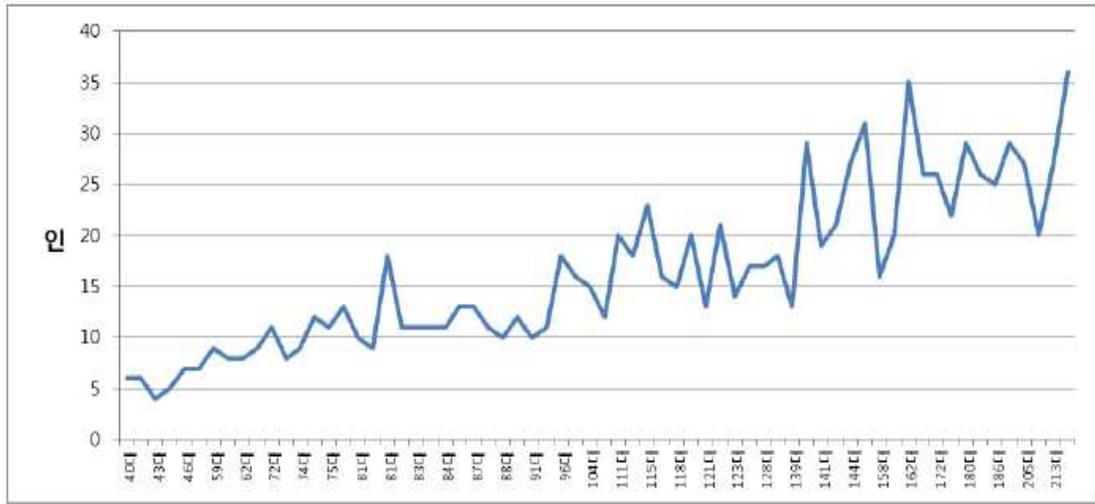
(2) 운영 구조의 측면

- 기본적으로 버스노동자에 대한 임금을 사회적으로 결정하는 시스템에서 개별 사업주가 인사권을 독점하는 구조는 다양한 문제를 야기시키는데 대표적인 것이 고용구조의 왜곡임.
- 실제로 서울의 사례를 보면, 상대적으로 인건비가 인원수에 고정되어 있는 운전직과 대별 단가로 고정되어 있는 정비직 인력 간에 고용현황에 있어 큰 차이를 보이고 있음.

<차량규모별 운전직(위), 정비직(아래) 인력 현황(2012년 현재, 명)



5) 이영수, 서울시 교통카드사업의 문제점과 공영화 추진방안, 운수노동정책연구소, 2012.에서 재인용



- 운영 구조의 측면에서 공영제를 전제로 하는 무상교통 방식은 이와 같은 고용구조의 왜곡 현상을 시정할 수 있는 장점이 있으며, 이는 교통수단의 안전문제와 직결되는 것임.
- 더 나아가 버스운영체계를 기존의 도시철도 등과 통합하는 대중교통공사 방식의 기구 통합으로 발전시키는데도 버스를 매개로 하는 무상교통 방식은 중요한 정책 수단이라고 생각함.
- 이상의 논의를 바탕으로 노동당의 무상교통 도입과 관련된 로드맵을 크게 3가지 단계로 구상해보면 다음과 같음.

(1단계) 사업자 이익을 위한 보조금 구조: 마을버스 무상화

- 기존 지간선 버스사업자에 대한 ‘3진 아웃제’ 도입, 노선 환수 실시
- 시범 공영노선을 통한 표준운송원가 산정 및 인력 급여 직접지급 구축
- ‘마을버스운영위원회’ 설치를 통해 사회적 관리에 대한 방안 마련

(2단계) 사업성에 따른 미설치/폐쇄 노선 운영: 공영노선 도입(지선위주)

- 기존 민간사업자의 노선 중 지선노선 매입 및 신설 흡수
- 자주관리 혹은 지역조합 방식의 사회적 관리체계 구축

(3단계) 버스노선 재구조화를 통한 지선노선과 마을버스 통합 공영화

- 기존 마을버스와 지선체계를 생활권 중심의 권역별 버스센터로 통합
- 간선 노선에 대한 점진적 환수 및 매입

<농어촌의 공동체 버스 운영비용> : 신안군의 사례



<서울지역 마을버스 현황> 2013년 현재

- 총 128개 업체: 자치구당 5개 업체, 업체당 노선수 1.7개, 업체당 차량수 11.2대
- 적자보전업체는 총 53개 업체로 41%에 해당함, 업체당 평균 적자보전액: 1~1.5억
- 2007년 서울시가 시행한 「마을버스운송수지적자업체 재정지원기준액상향조정계획」에 따르면, 마을버스 1대당 1일 운송원가는 30만원으로 나타났음.
- 서울시는 이의 80% 수준인 26만원을 재정지원 최대액으로 산정하여 지원하고 있음.

「첨부」 마을버스부터 무상교통 공약 초안

지역을 바꾸는 노동당 공구상자
누구나 자유롭게 이동하자
마을버스부터 시작하는 무상교통

## 1. 이동은 인권이다

○ 우리나라 가구지출 중 교통비는 12.3%로 식료품 구입과 음식/숙박 지출 다음으로 높은 구성비를 보이고 있음.

가구당 월평균 소비지출

(단위 : 천원, %)

구 분	2011년				2012년						
	4/4분기		연간		3/4분기		4/4분기		연간		
	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	구성비	증감률		
소 비 지 출	2,379.6	3.1	2,392.7	4.6	2,467.1	1.0	2,412.3	1.4	2,457.4	100.0	2.7
교 통	289.2	-0.7	294.6	8.7	297.9	-3.4	311.8	7.8	301.7	12.3	2.4

- 최저생계비 비목별 구성현황을 살펴보면, 교통통신비용은 총 143만원 중 14.6만원으로 10.2%를 차지하는 것으로 나타났으며 이는 식료품비, 주거비 다음으로 높은 비율을 차지했음.

○ 전국적으로 지방정부 차원에서 버스준공영제를 통해서 대중교통의 공공성을 높이려는 정책이 시행 중임. 하지만, 대부분의 지방정부에서 버스준공영제에 따른 재정 부담이 (2011년 기준)

### 전국 시내버스 준공영제 시행 현황

자료: 각 시

지역	버스회사	버스 수	시행 시기	적자보전액 (2010)	쟁점
서울	66곳	7548대	2004년 7월	3000억원	버스회사 임원 고액 연봉
부산	33곳	2532대	2007년 5월	1012억원	시민단체 요금인상 철회 요구 농성·서명, 감사원 감사 청구 및 법원 소송 예정
대구	26곳	1658대	2006년 2월	890억원	적자 보전금 해마다 100억원씩 증가
대전	13곳	965대	2005년 7월	410억원	내년 6월 요금 15.8% 인상 계획
광주	10곳	952대	2006년 12월	354억원	시민 470명 '버스회사 방만 경영' 감사 청구

## 2. 이동은 자유다

○ 교통이 생활에서 뗄 수 없는 필수재의 성격을 가지고 있음에도 서비스의 공급이 민간사업자에게 맡겨져 있는 모순은, 버스준공영제 도입에 따라 사실상 보조금에 의해 운영 유지되는 버스체계에 의해 가속화되고 있음.

- 기본적으로 노선사업자의 특징을 지니고 있는 버스사업자는 별다른 경영혁신이나 혹은 상대적인 관리비용 지출이 발생하지 않는 비탄력적 구조를 가지고 있음.

○ 더구나 현재 버스준공영제하에서의 정산을 보면, 기본적으로 운영수입과 지출원가의 차액을 보전해주면서 여기에 추가적으로 업체의 이윤을 덧붙여 주는 방식이기 때문에 오히려 부과되는 업체 이윤은 낭비적인 요인이 됨.

- 개별화된 민간사업자 구조에서는 지방정부가 요금체계의 다양화를 통해서 대중교통을 육성하거나 혹은 이윤을 촉진시킬 수 있는 다양한 정책수단을 사용할 수 없음.

- 더군다나 버스 사업자가 지방정부의 버스정책에 반발하면서 시민들을 볼모로 실행하는 일이 벌어지고 있는데, 한정면허 취소에 대한 서울시버스사업체의 반발이나 최근 전주 시내 5개 업체에서 보조금 삭감에 항의하는 뜻에서 20% 감차 운행 실시 등이 그러함.

### 3. 마을버스부터 공영제로 시동걸자

○ 지하철과 일반버스가 생활권과 생활권을 묶는 지선체계를 유지해주는 요소라면, 마을버스는 그와 같은 지선체계와 생활공간을 연결하는 핵심적인 요소임.

- 문제는 마을버스에 대한 지속적인 보조금 지출로 인해, 오히려 지방정부가 마을버스의 노선 축소와 차량 감축을 요구하면서 상대적으로 열악한 교통환경의 주민들에게 불편을 끼치고 있다는 점임.

○ 또한 서울지역의 경우에는 서초구 등 일부 구에서는 마을버스 노선이 상당히 많은 반면 강북 지역의 경우에는 마을버스 노선 조차도 열악하여 지역간 편차가 나타나고 있는 것으로 확인됨.

ex) 서울서초구와 은평구의 차이

업체명	노선	인가대수/ 일일총운행회수	2013년 10월 보조금
선흥상운	서초21	14 / 3,905	3,188만원
선진운수	은평01	3 / 123	-
	은평02	3 / 66	
	은평04	2 / 56	

○ 이에 따라 지역간 마을버스 노선 총연장을 기준으로 상대적으로 적은 지역부터 지역 주민들의 신청을 받아서 공공노선제를 운행하도록 함.

- 노선신설 및 증차에 따른 재정지원이 발생하나, 현행 마을버스 보조금 사업과 비교하여 추가적인 재정부담이 소요되는 것은 아님.

## 탈핵운동의 대중적 확산 모색

- 김희서 (노동당 구로당협, 방사능 안전급식 조례 대표 발의자)

# 마을버스부터 무상교통 정책 토론문

- 김현우 (에너지기후정책연구소 상임연구원)

## 0 정책의 긍정성

- 교통이동권의 기본권적 측면의 환기, 보편적 복지의 체감 영역 확대
- 시내버스의 공공적 정책 개입수단 측면 활용으로 향후 이용가능한 정책 수단 확충
- 대도시 대중교통 체계의 추가적 개혁 논의의 입구 역할
- 교통수단 정책에 대한 시민 의사결정 참여, 대중운동 연결 가능성

## 0 교통 시스템의 체계적 개혁의 측면 보강 필요

- 버스 무상교통이 도심 승용차 몰아내기 및 교통 온실가스 저감 효과와 연결되는 부분
- 도시철도, 시내버스, (향후도입 예상되는)트램, 택시 등 대중적 교통망의 위계적, 공간적 재구성 논의와 연계
- 피크오일 등 석유에너지 위기에 대한 대도시 취약성 대비 필요

## 0 부담, 수혜, 거버넌스 해명 및 보완 필요

- 재원을 기존 재정지원 구조 및 공공재원으로 국한할 이유 의문(기업, 상업시설, 학교 등)
- 승용차 혼잡통행세 및 교통유발 부담금 확대와 인상과 연동 가능
- 대도시 교통 거버넌스 기구의 개편 논의 촉발(수도권광역통합교통공사 등)

## 0 단계적 시행방식의 논의지점

- 마을버스부터 무상교통 시행의 용이성과 효과성 비교 검토
- 기존 기간선 버스사업자 노선 환수의 현실성 문제와 서울시 버스공사 설립 검토
- 지역 일점들과 전략의 필요성 (강북 시계 등 취약지역과 강남지역의 경합)
- 시내버스 하차태그 폐지(=무제한 환승)부터 또는 병행 시행 검토

## 0 대중운동 결합의 측면

- 정책의 이해당사자 집단의 다양성과 복합성 확인과 전략적 동원
- 보행권 확대(교통주체 사이의 정치적 위계와 우선성)와의 연계 가능성
- 켄 리빙스턴 런던광역시정부의 대중교통 요금 정책의 의미

# 무상교통, 그 논리와 방안 토론회 토론편

- 이영수(사회공공연구원 연구위원)

## 1. 무상교통(버스)의 효과

- 버스 이용 증가로 교통혼잡비용 저감, 이동시간 절감 편익, 교통사고 절감 편익, 온실가스 감축 등의 사회경제적 편익이 추가적으로 많이 발생할 것임.
- 특히 벽지나 농어촌 지역의 교통복지 확대와 지역경제 활성화에 도움이 될 것임.
  - 버스 공영제를 운영하는 신안군은 65세 이상 노인, 국가유공자, 국기초대상자, 6세 미만 아동 등에게 버스 서비스를 무료로 제공하고 있음.
  - 교통비 절감(2013년 기준 연간 53만명 이용, 5억 3천만원 지원), 지역상권 활성화(병원, 약국, 목욕탕, 재래시장 활성화), 건강예방 효과(취미나 여가 활동 증대, 읍내 보건소 자주 이용, 친척과 이웃 간의 잦은 왕래로 인한 심리적 안정)

## 2. 무상교통(버스)을 위한 선결과제

- 버스 공영제가 우선 도입이 되어야 함
  - 현재의 민영 운영체계에서는 무상교통을 정책적으로 뒷받침하기가 쉽지 않을 것임.
  - 통합적이고 종합적인 대중교통체계가 필요함.
  - 하지만 버스 공영제 도입은 아직 요원하며 버스 사유제의 타파도 쉽지 않음.
  - 한국의 버스업은 일단 면허를 받으면 반 영구적으로 사업을 영위할 수 있는 버스 사유제로 전락하다보니 시내버스 업체의 비리와 도덕적 해이 사례가 끊임없이 벌어지고 있음. 이를 관리 감독해야 하는 관청 또한 소극적인 행태로 일관해오고 있음.
  - 버스 민영제의 대안으로 도입된 준공영제 또한 공공권한이 약하고 구조적으로 버스 업체에 대한 과도한 혜택이 적용되면서 한계를 보이고 있음.
  - 하지만 서울시를 제외하고는 다른 광역시에서는 준공영제에 대해서 이렇다 할 개선이 이뤄지지 않고 있음.

- 무상교통 전환 시, 소요되는 재정에 대한 대책이 강구되어야 함
  - 예를 들면 서울시의 버스 총 운행비용은 2012년 기준으로 1조 4천억 원 정도임. 전면 무상교통을 하게 되면 1조 4천억 원 전액을 서울시가 부담해야 한다는 것임.
  - 현재 지방정부의 재정여력 상, 전면적인 무상교통 실시로 인한 재정증가를 부담하기 쉽지 않을 것임.
  - 프랑스 파리 광역도시권의 대중교통을 총괄하는 STIF는 교통세<sup>6)</sup>를 부과하여 대중교통운영에 필요한 재원을 일정정도 확보하고 있음. 하지만 한국에서는 지방정부가 무상교통을 위한 별도 세원을 마련하기 어려우므로 중앙정부와 논의해야 하는데 쉽지 않을 것임.
  
- 대중교통 운영체계가 무상교통을 실시하는 나라들과 어떠한 차이가 있는지 분석이 필요함.
  - 한국에 무상교통의 예로 소개된 프랑스의 경우는<sup>7)</sup> 우리의 대중교통 운영체계와 다른 부문이 많기 때문에 프랑스 사례에 대한 좀 더 정확한 이해와 분석이 필요할 것임. 타 지역의 무상교통 사례도 마찬가지임.
  - 무상교통은 대중교통체계가 질적으로 아주 발달한 상황에서 진행될 수 있을 것이기 때문에 대중교통체계 개혁에 관한 로드맵이 일단 제대로 정립되어야 할 것임.
  
- 타 요금제와의 형평성 논란
  - 전기, 가스, 수도, 지하철 등의 다른 요금제 등은 요금을 내는데 왜 버스만 굳이 무료인가?

### 3. 제언 : 버스업의 문제점을 해소하는 과정 속에서 단계적으로 진행되어야

---

6) 10인 이상의 종업원을 가진 기업들이 인건비 총 급여의 0.5~2.5%를 세금으로 부담하는 것임. 기업의 종업원 수가 많을수록 도시 내 통근을 유발하여 도시문제를 유발한다는 원인자부담의 원칙에 근거했음.

7) 프랑스에서는 1982년에 입법화된 국내교통기본법(LOTI)과 지방분권화법에 의해서 도시교통의 대부분의 책임과 권한이 자치단체인 꼬뮌 또는 복수의 꼬뮌 연합체인 지방정부에 이양되었다. 다만 수도인 파리 광역도시권의 경우는 예외적으로 중앙정부가 STIF 이사회 위원으로 참여시키면서 개입을 해왔다. 하지만 2005년부터는 모두 지방정부 출신으로 구성된 이사회가 출범하면서 프랑스의 대중교통운영은 완전한 지방분권화가 이뤄졌다.

- 마을버스나 농어촌 버스 등에서부터 점진적으로 도입하는 게 필요
  - 지방정부의 대규모 재정이 소요되는 간선버스와 시내버스와 달리 마을버스나 농어촌 버스 등은 큰 재정이 투자되지 않으므로 상대적으로 추진하기 용이할 것임.
  - 무상교통의 효과 또한 클 것이라고 기대가 됨.
  
- 버스업의 문제점을 개선하고 대중교통체계를 질적으로 발달시키면서 그 결과로 무상교통이 이뤄질 필요가 있음.
  - 일단 버스 민영제와 준공영제의 문제점을 개선하고 공영제 추진 기반을 마련해야 함. 그러한 과정 속에서 공영제 이후에 무상교통을 바라볼 필요가 있음.
  - 그러므로 무상교통 정책과 더불어 보다 구체적이고 효과적인 버스개혁 정책이 제시되고 추진되었으면 좋겠음. 대중교통체계 개혁에 대한 보다 종합적이고 구체적인 로드맵이 제시되어야 한다는 것임.
  
- 재원 확보방안에 대해서 보다 구체적으로 제시되어야 할 것임.
  
- 왜 무상교통인가에 대한 대중적 설득력이 더욱 필요함.