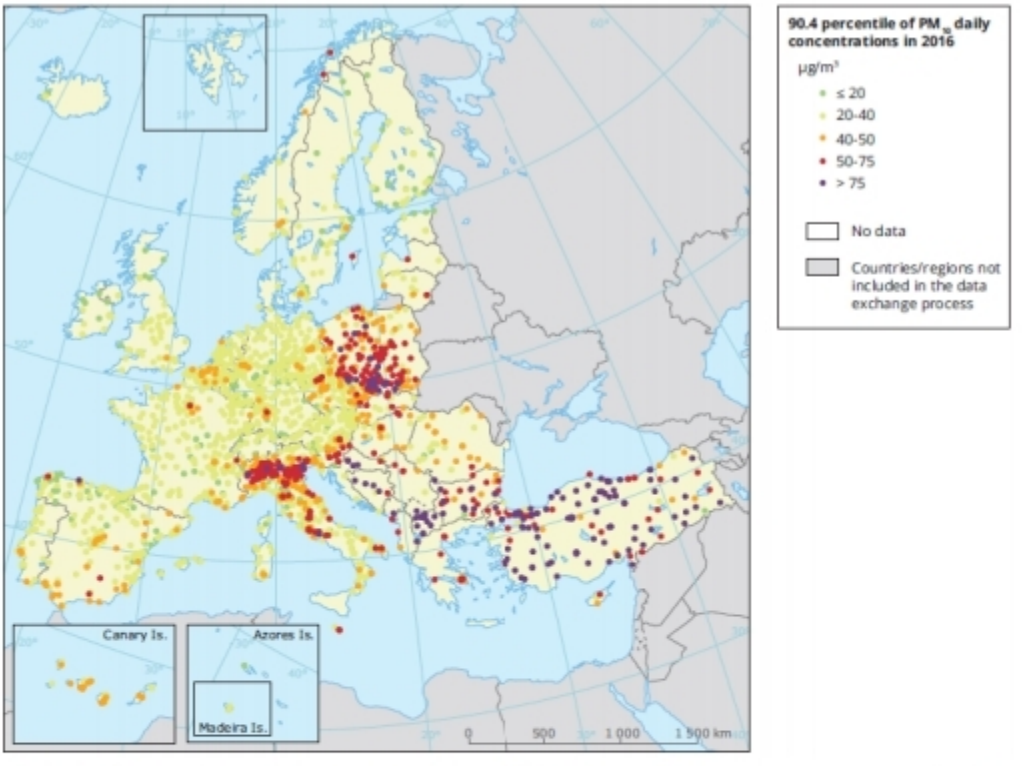
독일의 시내 대중교통 무료화 정책과 국내 도입 방안

개요

- 우리나라의 대기질 상황은 최근 몇 년 새 급격히 악화되어 가정마다 공기청정기가 일상화되었고, 미세먼지가 심한 날에는 거리에 마스크를 쓰고 다니는 풍경이 일상화 되었음
- 유럽의 각 국도 대기질 문제에 직면해 있으며, 기후변화로 인해 여름철 최고기온이 40도를 넘나들고, 특히 미세먼지, 질소산화물의 문제까지 더해져 대도시뿐만 아니라 산업시설이 밀집한 이탈리아 북부, 동유럽 지역에서도 심각한 문제로 인식되고 있음

유럽 지역의 미세먼지 문제 현황 및 대응책



| 그림 1 | 유럽의 2016년 미세먼지(PM10) 농도 [출처: Air Quailty in Europe 2018, EEA(2018)]

- 유럽의 미세먼지 현황을 살펴보면 이러한 문제점들을 한 눈에 살펴볼 수 있음
- 그림[1]에서도 나타나듯이 유럽 각 국의 대도시에서는 이미 미세먼지 농도가 50㎍/㎥을 넘는 날이 일상이 되었으며, 이 중 교통수단에 의한 비중이 50%가량 되는 것으로 밝혀짐[2]
- 한편, 독일의 주요도시에서는 2018년 2월 연방행정법원의 노후 디젤차 운행금지 판결 이후로 올해부터 '유로 6[3]' 기준에 미치지 못하는 디젤차의 도심운행을 금지하였음
- 나아가 일부 도시에서는 근거리 대중교통을 무료화하는 정책을 추진 중에 있는데 막대한 재정이 예상되는 이 정책이 과연 실현 가능한 것인지에 대한 논란이 있음
- 이러한 상황에서 2020년부터 시내 대중교통 무료화를 선언한 독일의 몬하임(Monheim am Rhein)이라는 도시를 사례로 도시가 어떠한 방향으로 정책을 추진하는지 알아보고자 함

몬하임 시의 무료 대중교통 정책

- 독일 노르트라인-베스트팔렌주 쾰른과 뒤셀도르프 사이의 소도시인 몬하임에서는 2020년 4월부터 시민들에 대해서 무료 대중교통 정책을 실행할 예정임
- 이 정책은 현재 시장인 다니엘 짐머만의 제안으로 지난 7월 시의회에서 채택되었으며, 몬하임 시정보고서에 따르면 무료 대중교통 정책은 최소 3년간 지속되어야 하며 이후 대중교통 연합과 재협상하여야 한다고 명시하였음
- 44,000명의 몬하임 시민들은 도시 내를 운행하는 버스를 무료로 이용할 수 있는 "몬하임 패스" 라는 것을 발급받게 되는데, 카드 형식 외에도 거주자가 버스를 이용할 수 있는 휴대폰 앱도 주어지며, 인접한 도시로 열차를 이용하는 경우에도 50% 할인을 받을 수 있는 등의 혜택을 받지만, 여행객들과 도시 간을 이동하는 장거리 출·퇴근자들은 현재와 같이 정상요금을 지불해야 함
- 다니엘 짐머만 시장은 정책제안에서 다음과 같이 발언함. "사람들은 자동차를 한번 구입하고 차고에 보관하죠. 이러한 경우 주유소에 가지 않는 한 눈에 보이는 비용이 발생하지 않습니다. 반면에 버스를 탑승하는데 한번에 3유로가량 소요됩니다. 이러한 통념이 곧 사라지게 되는 것이죠." 시장은 따라서 일부의 시민이 차량 이용에서 버스 이용으로 옮겨 가기를 희망하고 있음
- 경제신문지인 Orange에 따르면 몬하임 시의 무료 대중교통 정책은 연간 약 3백만 유로(약

---

1) 지도에서 터키와 인근 지역은 가속되고 있는 사막화와 배출가스 규제 미흡 등의 복합적인 문제가 결합되어 있고, 동유럽과 이탈리아 북부 지방은 산업시설 밀집에 따라 높은 미세먼지 농도를 보이는 것으로 나타남

2) Air Quality in Europe, European Environment Agency Report No 12/2018

3) 디젤차의 배기가스 배출을 줄이기 위한 유럽 배출가스 기준(European Emission Standards)의 규제 단계로, 상용차에 대해 1992년 '유로 1'에서 2014년 '유로 6'로 규제가 강화되었음. 1992년 당시 '유로 1'의 규제가 대폭 강화되었는데, 특히 미세먼지에 대해서는 0.4g/kWh에서 0.01g/kWh로 40배 강화되었고, 2020년부터 시행예정인 '유로 6d'에서는 보다 엄격한 배기가스 배출 규제가 시행될 예정임

40억원)의 재정이 소요된다고 추정하고 있는데, 이는 몬하임 시에 큰 부담이 되지는 않는 규모임

- 몬하임 시가 일종의 조세천국으로 간주되기 때문인데, 기업들은 이 도시에서 법인세를 타 도시보다 적게 지불할 수 있으며, 몬하임 시가 연간 약 3천만 유로(약 400억원)의 재정흑자를 기록하는 이유이기도 함
- 수치를 살펴보면 몬하임 시의 재정이 얼마나 넉넉한지 알 수 있음. 2017년도 독일 노르트라인-베스트팔렌 주 지방자치법에 따른 몬하임의 연도결산(Gesamtabschluss)을 살펴보면 재정자립도는 119.8%에 달해 3백만 유로의 재정이 소요되는 무료 대중교통 정책을 시행하더라도 여전히 재정자립도가 100%를 넘어 완전 재정자립 상태로 남을 수 있음
- 주(州)의 재정자립도가 2010년 이후 95%수준을 유지하여 다른 주의 지원을 받는 것[4]과 비교하면 몬하임 시의 재정적인 여유가 충분하므로 정책실현이 가능하다고 볼 수 있음

과거의 독일 내 무료 대중교통 정책

- 무료 대중교통 정책이 독일에서 처음 시행되는 것은 아닌데, 브란덴부르크 주의 템플린(Templin) 시에서는 1998년부터 2003년까지 무료 시내버스를 운행한 적이 있고, 바이에른 주의 판넨호펜(Pfannenhofen) 시에서는 2018년 말부터 6개 시내버스에 대해 무료 시내버스를 운행하여 승객수가 2배 이상 증가하는 결과를 가져오는 등의 효과가 나타나고 있음
- 전자는 재정부족으로 인해 실패한 사례로 무료 노선을 확대하다가 정책 중단 이후 대중교통 요금이 더 오르는 결과를 낳았고 후자는 현재진행형인 정책임
- 몬하임 시의회에서도 이러한 성공과 실패 사례들을 정책 입안 과정에서 충분한 논의를 거쳐 정책의 범위를 결정한 것임

무료 대중교통 정책의 국내 도입 방안

- 독일의 이러한 정책이 과연 우리나라에 적용가능한 정책인지 살펴보면, 서울시에서는 2017년 미세먼지 경보가 발령된 날에 출·퇴근 시간 대중교통 무료 정책을 펼친 바 있음
- 서울시는 2018년 2월에 비용과 교통량 저감이 미미하게 나타나는 등의 문제로 정책을 폐기하였는데, 책정된 예산 350억원 중 하루에 재정이 50억원 이상 소요되는 반면 교통량 감소는 2% 내외로 실효성 논란이 이어졌기 때문임
- 무료 대중교통 정책의 목표는 자동차 운행 비율을 줄여서 대중교통으로 이용자들을 전환시키기

4) 독일의 기본법 제104b조는 전체 경제의 균형유지에 대한 장애를 제거하고 연방 지역 내에서 상이한 경제력 조정을 위해 연방이 개입할 수 있음을 규정하고 있는데, 이 경제력 조정 단계에서 재정력이 약한 주는 재정력이 강한 주로부터 조정교부금(Ausgleichzuweisungen)을 받게 됨

위함인데, 2017년 서울에서 시행한 정책은 미세먼지 저감 정책으로서 의미를 부여할 수 있겠으나 서울은 이미 세계에서 손에 꼽는 대도시로 성장하여 도시의 규모가 너무 크고 현재 독일을 비롯한 서유럽 지역에서 시행하는 방식을 도입하기에는 지역의 특성과 현실이 맞지 않음

- 우리나라에 걸맞는 무료 대중교통 정책 방향은 우선 정책의 규모를 축소하여 시행할 필요가 있으며, 광역시 단위가 아닌 시군구 단위에서 시행한다면 지자체의 예산부담을 줄일 수 있고 필요에 의해 시행범위를 조정할 수 있음
- 또한 서울시 보다는 타 지역으로 대상을 변경할 필요가 있음. 서울/경기/인천은 이미 광역환승제도가 시행되어 무료 대중교통 정책시행으로 출·퇴근 자동차 이용자들을 흡수하기 어려운 측면이 있음
- 수도권 지역은 기초지자체 단위의 마을버스 정도에서 정책의 대상을 제한할 필요가 있으며, 정책의 대상을 세종시, 전국의 혁신도시 등 시내 대중교통 인프라가 부족하고 자동차 이용률이 높은 지역을 대상으로 할 때 정책의 효과가 더욱 높아질 수 있을 것임
- 마지막으로 지방의 재정자립도를 고려하여 점진적으로 무료 대중교통 정책을 국가적인 사업으로 진행할 필요가 있음. 우리나라 지방 도시들의 재정자립도는 유럽의 도시들과는 다르게 아직도 지자체 재정이 자체재원 보다는 중앙정부 이전재원에 대한 의존성이 높은 특성을 가지기 때문임
- 물론 이것이 국가적 사업으로 진행된다면 의회에서 복지 포퓰리즘 등의 논란으로 충분히 이어질 수 있는 문제이나, 나날이 악화되고 있는 대기환경은 이미 국민의 생명과 안전에 직결되는 심각한 문제로 대두되고 있어 이념의 잣대로 판단할 사안이 아님

장인성 통신원

(독일 아헨공과대학교)
insung.chang@rwth-aachen.de / drong85@naver.com