

도시철도 무임수송 손실에 따른 국비 지원 촉구 건의안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 김지향 의원 외 16명

나. 의안번호 : 제1975호

다. 제출일자 : 2024. 8. 07.

라. 회부일자 : 2024. 8. 14.

2. 주 문

- 국가적 복지정책 기조에 따라 시작된 도시철도 무임수송제도는 교통복지 측면에서 많은 사회적 효용이 있음에도 도시철도 운영기관의 재정적 자를 더욱 가중시키는 원인이 되고 있어 해결이 필요한 상황임.
- 특히, '25년에는 65세 이상 인구 비율이 전체 인구의 20.6%에 육박해 초고령사회 진입을 앞두고 있고 무임수송으로 인한 재정 손실은 감당할 수 없는 수준에 이른 만큼 무임수송에 따른 손실비용을 국가적인 차원에서 보존해 줄 것을 촉구하고자 하는 것임.

3. 제안이유

- 서울도시철도는 대중교통의 근간이자 교통·경제적 측면에서 필수적인 역할을 담당해 왔으나 현재는 노후화된 시설물 개선과 노후전동차 교체를 위한 막대한 자원 마련에도 어려움을 겪고 있는 상황임.
- 실제 지하철 개통 후 40년이 지난 일부 역사들은 천장 마감재가 내려앉고 형광등에 불도 들어오지 않으며, 냉난방 시설은 갖추지도 못하였음에도 부족한 재원을 이유로 개선에 진척이 없는 상황임.
- 노후전동차 교체의 경우는 과거 정부 등이 예산 부족을 이유로 전동차의 내구연한에 대한 규정을 바꾸면서 전동차의 운영기간이 늘어남에 따라 80년대 제작된 차량이 아직도 운행되고 있음.
- 이러한 문제들은 시민의 안전 문제와 직결되는 사안이나 무임수송에 따른 재정부담으로 도시철도 노후시설 재투자를 더욱 어렵게 하고 있음.
- 특히, '84년 노인복지법 개정 등에 따라 65세 이상 고령자에게 지하철을 무료로 이용할 수 있도록 하는 무임수송제도는 서울시를 비롯한 전국 도시철도 운영기관의 재정부담을 증가시키고 있으며 작년 기준 전국 도시철도 운영기관의 총 무임손실액은 6,174억원에 이르나 국가재정의 지원은 전무한 상황임.
- 서울도시철도의 경우 '23년 기준 당기순손실은 5,173억이며 이중무임

수송에 따른 손실액은 3,663억원으로 대부분의 재정적자가 무임수송으로 발생하고 있어 국가재정의 지원은 더욱 절실한 상황이라 할 것임.

- 향후 '10년 후에는 전체 인구의 30%가 65세 이상 고령층으로 예측되고 있어 무임수송으로 발생하는 적자분에 대한 정부 차원의 무임수송 손실비용에 대한 지원은 반드시 필요한 바, 중앙정부와 국회에 무임승차 손실금에 대한 국비보전을 강력히 건의하고자 하는 것임.

4. 참고사항

가. 관계법령: 「도시철도법」, 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「독립유공자 예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 등

나. 기타사항: 없음

다. 관련부서 의견조회 결과¹⁾

- 도시철도과 : 원안 가결

- 최근 5년간('19~'23년) 평균 무임손실 규모는 3,190억원으로, 서울교통공사 평균 당기순손실(7,648억원)의 41.7%를 차지하는 재정적자의 주요 원인 중 하나임
- 인력효율화 및 비핵심자산 매각 등 서울교통공사의 자구노력, 서울시의 재정지원 등에도 한계가 있는 상황임

1) 도시철도과-2603('24. 8. 21.)

- 지속적인 무임손실 누적으로 인해 재정적자가 악화되고 있어 민생·안전·환경 투자 여력의 한계에 도달하고 있는바, 시민의 발이 되는 도시철도 운영의 안정성 확보를 위해 무임손실에 대한 국비 지원이 반드시 필요함에 따라 본 건의안에 동의함

5. 이 송 처

- 국회, 대통령실, 기획재정부, 국토교통부 등

6. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개 요

- 동 건의안은 국가적 복지정책 기조에 따라 시작된 무임수송제도로 인한 손실액 발생으로 도시철도 운영기관의 재정적자가 더욱 가중됨에 따라 무임수송에 따른 손실비용을 국가 차원에서 보존해 줄 것을 건의하고자 하는 것임

나. 검토의견

■ 도시철도 무임수송 제도 근거

- 무임수송제도는 정부 복지정책 기조에 따라 '84년 65세 이상 노인²⁾을 대상으로 최초 시행되었으며 이후 국가유공자³⁾, 장애인⁴⁾, 독립유공자⁵⁾ 등으로 확대되어 왔고 각 법령에서 정하는 대상자들은

2) 「노인복지법」 제26조(경로우대) ①국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다.

3) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제66조(수송시설의 이용지원) ① 다음 각 호에 해당하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가·지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공기관의 수송시설(輸送施設) 이용료를 받지 아니하거나 할인할 수 있다.

4) 「장애인복지법」 제30조(경제적 부담의 경감) ①국가와 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단은 장애인과 장애인을 부양하는 자의 경제적 부담을 줄이고 장애인의 자립을 촉진하기 위하여 세제상의 조치, 공공시설 이용료 감면, 그 밖에 필요한 정책을 강구하여야 한다.

5) 「독립유공자예우에 관한 법률」 제22조(수송시설의 이용지원) ① 독립유공자 및 다른 사람의 보호 없이는 활동이 어려운 독립유공자를 직접 보호하여 수송시설을 이용하는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가, 지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공기관의 수송시설 이용 요금을 받지 아니하거나 할인할 수 있다.

운임을 전액 할인받아 도시철도를 이용할 수 있도록 하는 제도임

※참고 : 무임수송제도 대상별 법적 근거 현황

대상별 종류	적용기준	법적 근거	시행
65세 이상 노인	운임 100% 할인	「노인복지법」 제26조, 같은 법 시행령 제19조	'84.6.
장애인		「장애인복지법」 제30조, 같은 법 시행령 제17조	'91.1.
국가유공자		「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제66조 같은 법 시행령 제85조	'85.1.
독립유공자		「독립유공자 예우에 관한 법률」 제22조 같은 법 시행령 제14조	'95.1.
5·18유공자		「5·18민주유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제87조 같은 법 시행령 제51조	'02.8.
특수임무유공자		「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제73조 같은 법 시행령 제51조	'05.7.
보훈보상대상자		「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제54조의4 같은 법 시행령 제67조의4	'23.7.

- 서울 도시철도 운영기관인 서울교통공사의 '23년 당기순손실은 5,173 억원이고 최근 5년간 평균 당기순손실은 7,647억원에 육박하고 있음에도 무임손실이 해마다 증가하여 전체 당기순손실의 42%를 차지하는 등 서울시와 서울교통공사의 노력으로 무임수송 손실을 극복하기에는 한계가 있다 할 것임

※참고 : 최근 5년간 서울교통공사 무임손실 비율현황

(단위: 억 원)

구 분	연평균	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	
서울교통공사	당기순손실(a)	7,647	5,865	11,137	9,644	6,420	5,173
	무임손실(b)	3,190	3,709	2,643	2,784	3,152	3,663
	무임손실 비율(b/a)	42%	63%	24%	29%	49%	71%

■ 초고령화 시대 무임수송 손실액 증가 관련

- 통계청은 ‘2023 고령자 통계’⁶⁾에서 전국 65세 이상 고령인구는 ’23년 전체인구의 18.4%에 이르며, ’25년에는 20.6%로 증가해 초고령사회로 진입할 것이라는 전망을 발표한 바 있고, 서울의 경우에도 ’25년 65세 이상 고령인구는 전체 서울시 인구의 20.1%에 육박해 서울시민 10명 중 2명은 노인이 되는 것으로 전망⁷⁾하고 있음

※참고 : 최근 5년간 서울교통공사 무임손실 각 대상별 손실액⁸⁾

(단위: 억 원)

구 분		'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
당기순손실		5,865	11,137	9,644	6,420	5,173
무임수송 손실액	합 계	3,709	2,643	2,784	3,152	3,663
	65세 이상 노인	3,049	2,162	2,310	2,664	3,111
	장애인	618	452	445	458	518
	국가유공자	42	29	29	30	34

- 무임수송 각 대상별 손실액을 보면 대부분이 65세 이상 고령자로 최근 5년간 전체 무임수송 손실액의 80% 이상을 차지하고 있고, 향후 초고령사회에 진입하면 65세 이상 노인 관련 무임수송 손실액이 더욱 증가하여 서울 도시철도 운영기관이 재정적자를 감당하기 어려울 것으로 예상된다는 점에서 국비 지원을 촉구하는 동 건의안의 취지는 타당하다고 할 것임

6) ‘2023 고령자 통계’ 통계청(2023. 9. 26.) 2p 인구·가구

7) ‘2023 고령자 통계’ 통계청(2023. 9. 26.) 54p 통계청 장래인구추계(시도편): 2020~2050)

8) 무임수송손실액의 각분류는 추정치, 보훈대상자는 국가유공자에 포함이며, 세부 추출자료는 부존재

- 서울교통공사는 노후전동차 교체를 위해 연평균 약 3천 6백억원이 필요한 것으로 예측하고 있고, 노후시설인 전기, 통신, 신호, 기계 등에 대한 재투자를 위해서도 약 4천 3백억원이 필요한 것으로 나타나 지하철 노후시설 교체를 위해 해마다 약 8천억원에 이르는 재투자 예산을 마련해야 하는 상황에서 무임수송 손실액에 대한 국가적인 지원은 필요하다고 할 것임

※참고 : 서울교통공사 노후시설 재투자 비용 현황

(단위: 억 원)

구 분	'23년	'24년	'25년	'26년	'27년	연 평균
노후시설	5,159	4,948	3,984	3,785	3,898	4,355
노후전동차	4,287	3,939	3,350	2,889	3,529	3,599
합 계	9,469	8,911	7,359	6,700	7,454	7,979

- 한편 정부(국토교통부)는 「철도산업발전기본법」 제32조⁹⁾ 등에 따라 한국철도공사에 대해서는 무임수송 등 공익서비스 제공에 따른 손실액을 ‘공익서비스 보상계약’을 체결해 보전해 주고 있으나, 한국철도공사와 운행구간을 공유하는 서울지하철 1·3·4호선에 대

9) 「철도산업발전기본법」

제32조(공익서비스비용의 부담) ① 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 “공익서비스비용”이라 한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 해당 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 “원인제공자”라 한다)가 부담하여야 한다.

② 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액

제33조(공익서비스 제공에 따른 보상계약의 체결) ① 원인제공자는 철도운영자와 공익서비스비용의 보상에 관한 계약(이하 “보상계약”이라 한다)을 체결하여야 한다.

해서는 정부의 지원이 전무한 상황으로 형평성 차원에서도 서울교통공사에 대한 정부의 지원은 반드시 필요하다 할 것임

- 따라서, 서울교통공사가 만성적자와 노후 시설물 등에 대한 재투자
로 인해 재정적인 어려움을 겪고 있는 상황에서 초고령화 사회 진입
에 따른 무임수송 손실의 급격한 증가는 서울교통공사가 감당하기에
는 어려운 수준이며

무임수송 손실에 따른 재정 문제가 지하철 노후시설 재투자에 악영
향을 줌으로써 지하철을 이용하는 시민 안전을 담보하지 못하게 될
우려가 있는 바, 국가 복지정책의 일환으로 시행된 무임수송 제도로
인해 발생하는 손실에 대해 국비 지원을 촉구하는 동 건의안의 필요
성은 인정된다 할 것임