

도시철도 무임승차 손실 국비 보전 촉구 결의안

심 사 보 고

의 안 번 호	496
------------	-----

2023년 3월 7일
교 통 위 원 회

1. 심사경과

가. 제 안 자 : 최호정 의원 외 75명

나. 제안일자 : 2023년 2월 6일

다. 회부일자 : 2023년 2월 9일

라. 상정일자

- 제496회 임시회 제4차 교통위원회(2023년 3월 7일 상정·의결)

2. 제안설명의 요지(제안설명자 : 최호정 의원)

가. 주 문

- 「도시철도 무임승차 손실 국비 보전 촉구 결의안」을 별지와 같이 의결한다.

나. 제안이유

- 최근 중앙정부의 주도로 도입된 무임승차 정책은 공공목적을 위하여 제공되는 공익 서비스이므로 해당 비용은 국가에서 부담하여야 하나 현재는 도시철도 또는 지방자치단체가 부담하도록 하고 있음
- 이로 인해 매년 급증하는 무임승차와 낮은 운임으로 인한 도시철도 운영기관의 재정적자가 심화되어 정상적인 운영이 어려운 상황임
- 고령 인구 증가로 무임승차 대상 인원이 급증하여 도시철도 운영기관의 비용부담 가중 및 적자 누적으로 인한 경영악화를 극복하기 위해 도시철도 무임 손실 비용을 원인 제공자인 국가가 부담하도록 하려는 것임
- 정부는 이번 기회에 정부의 반대로 국회에 계류 중인 도시철도법 개정안을 신속히 처리해 주기 바라며 도시철도 무임승차 손실보전을 위한 예산지원을 촉구함

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방재정법」 제21조 및 「도시철도법」 ,

「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「국가
유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」,
「독립유공자예우에 관한 법률」, 「5.18
민주유공자예우에 관한 법률」

나. 기타사항 : 없음

다. 관련부서 의견조회 결과

- 서울시장 (도시교통실 교통정책과) : 원안 동의¹⁾
 - 지하철 무임수송은 대통령 지시에 의해 도입되었으며, 거주지 상관없이 전 국민들에게 통일적으로 적용되는 국가사무로, 코레일과 마찬가지로 무임승차 손실에 대한 국가의 비용보전이 필요한 상황으로
 - 관련 입법안의 처리 및 국비 지원을 촉구하는 본 결의안은 도시철도의 운영기관의 경영상황 개선 및 안정적인 서비스 제공을 위해 결의안에 동의함

라. 이송처

- 국 회: 국회의장
- 정 부: 대통령실, 국무총리실, 기획재정부, 행정안전부, 국토교통부, 보건복지부, 법제처, 국가보훈처

1) 의원발의 의안에 대한 의견 제출[교통정책과-2479호('23.2.14.)]

4. 검토보고 요지(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 결의안은 고령 인구 증가로 인한 무임승차 인원 급증, 도시철도망의 지속적 확대, 코로나19로 인한 승객 감소 등의 복합적인 사유에 따른 도시철도의 경영 위기를 해소하기 위해 법정 무임승차로 인한 ‘서울시 도시철도 무임승차 손실 부담’에 대한 지원 근거 마련을 위한 ‘「도시철도법」 등 공익 서비스 관련 입법안의 조속한 처리²⁾’와 함께 ‘기획재정부, 국토교통부 등 관계기관의 협조를 통한 서울시 도시철도 무임승차 손실에 대한 국비 지원을 촉구하는 것임

나. 검토의견

■ 도시철도 무임수송 근거

- 도시철도 무임수송은 국가 복지정책의 일환으로 1980년 국무회의 심의³⁾를 통해 ‘70세 이상 노인에게 철도·지하철·공원 입장료 등 8개 업종 50% 할인’을 결정한 이후 노인복지법 및 시행령 개정으로 1984년부터 ‘65세 이상 노인에게 도시철도 요금 전액 감면’을 시행 중으로 현재 다른 법령 개정으로 장애인,

2) 국회 국토위원회에서는 도시철도 공익서비스 비용을 원인자가 부담하는 내용의 「도시철도법 일부개정 법률안(대안)」을 2017. 9. 21. 의결한 바 있으나, 결론을 도출하지 못하고 임기만료로 폐기된 바 있으며, 동일한 안에 대해 2021.12. 국토교통위원회(교통법안심사소위원회) 논의된 바 있으나, 현재 계류 중임

3) 1980년 4월 11일 제30회 국무회의 심의·결정(의안번호 제240호): 경로우대제 실시안, '80.5.8.부터 시행

독립유공자 및 국가유공자 등으로 대상을 확대하여 도시철도를 무료로 이용하도록 하고 있음

※ 도시철도 법정 무임수송 근거 법률

대 상		관련법률	시 행
노 인 (만 65세 이상)		『노인복지법』 제26조(경로우대) 제1항	'84.5.
장애인		『장애인복지법』 제30조(경제적 부담의 경감) 제2항	'91.1.
유 공 자	국가유공자	『국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률』 제66조(수송 시설의 이용 지원) 제1항	'85.1.
	독립유공자	『독립유공자예우에 관한 법률』 제22조(수송시설의 이용 지원) 제1항	'95.1.
	5·18 유공자	『5·18민주유공자예우에 관한 법률』 제58조(수송시설의 이용 지원) 제1항	'02.8.
	특수임무 유공자	『특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률』 제73조 (수송시설의 이용 지원)	'05.7.

■ 무임수송에 따른 운영 손실 및 인구 현황

- 서울시 제출자료에 따르면 2021년 도시철도 1~8호선의 무임수송에 따른 운영 손실액은 2,784억원에 이르며 매년 2,500억원 이상의 손실이 발생됨에 따라 서울시 도시철도 운송기관의 재무 상태를 악화시키는 주요 원인이 되고 있으며, 특히 65세 이상 노인 무임수송 비용이 전체 무임수송 대상자 대비 약 80% 이상으로 파악되었음

※ 유형별 서울시 도시철도 이용대상에 따른 무임수송 구분4)

(단위 : 억원, 백만명)

구 분		2019년	2020년	2021년
계	비 용	3,709	2,643	2,784
	인 원	274	196	206
65세 이상 노 인	비 용	3,046	2,158	2,311
	인 원	225	160	171
	비 율 (%)	82.1%	81.6%	83%
장 애 인	비 용	623	458	446
	인 원	46	34	33
	비 율 (%)	16.7%	17.3%	16%
국 가 유 공 자	비 용	40	27	27
	인 원	3	2	2
	비 율 (%)	1.2%	1.1%	1%

- 통계청 장래 인구추계 및 서울시 주민등록인구 등에 따르면 서울시 인구는 1990년대 초 1,000만명을 넘어선 이후 감소 추세로 돌입하여 2050년도에는 702만명으로 예측되고 있으나, 65세 이상 노인인구 비율은 경로우대제 실시 당시였던 1980년에는 2.49%(20만명)이었으나 2025년 20.1%(185만명)으로 예측되어 몇 년 내에 초고령사회⁵⁾에 진입할 것으로 예상되고 있음
- 특히 의료기술, 위생, 영양, 주거수준의 향상과 행동양식의 변화로 인하여 1980년 경로우대제 실시 당시 65세이던 기대수명⁶⁾은 2022년 84세로 증가하여 지난 40년간 20세가 늘어났으며 결과적으로 노인인구의 증가에 비례하여 무임수송 비용

4) 서울시 분석자료

5) 초고령사회: 65세 이상의 인구가 전체 인구의 20% 이상인 경우

6) 기대수명: 0세의 출생자가 향후 생존할 것으로 기대되는 평균 생존연수임. 평균수명이라고도 함

도 지속적으로 증가될 예정임에 따라 서울시의 재정부담 또한
가중될 것으로 보여짐

※ 서울시 65세 이상 고령인구 및 구성비(1980년~2050년)⁷⁾

구 분	'80년	'90년	'00년	'20년	'25년	'35년	'45년	'50년
서울시 전체 인구수	836만명	1,061만명	1,037만명	962만명	921만명	875만명	826만명	792만명
65세 이상	인구수	20만명	36만명	56만명	148만명	185만명	248만명	295만명
	구성비	2.49%	3.42%	5.40%	15.4%	20.1%	28.3%	37.0%

■ 무임수송 제공 형평성 측면 검토

- 정부(국토교통부)는 국가철도 등의 원활한 운영을 위해 「철도산업발전기본법」 제32조8)에 따라 한국철도공사 등에 PSO(Public Service Obligation, 철도공익서비스) 보상을 지원하고 있으며 코레일공항철도(주)와 신분당선(주) 등 민자 도시철도에 대해서는 운영협약을 체결하여 무임수송에 따른 운영손실을 포함한 운영적자를 보전하고 있음

7) 장래인구추계(시도편): 2020~2050년 (통계청, 2022.5. 발표) / 인구추이(주민등록인구) (서울특별시 기본 통계자료)

8) 제32조(공익서비스비용의 부담) ① 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 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
2. 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였 음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실
3. 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용

- 반면, 한국철도공사와 동일 노선을 운행하고 있는 서울지하철 1·3·4호선에 대해서는 정부 지원이 전혀 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 각 지방자치단체⁹⁾에서 운영하고 있는 도시철도 무임수송에 대해서도 정부의 지원이 전혀 없는 등 불평등한 형태가 존재하는 점에서 이에 대한 개선을 요구하는 목소리가 높은 실정임
- 참고로 국회 국토교통위원회에서는 2023년 예산심사 과정에서 지방자치단체 도시철도 공익서비스손실보전(PSO) 예산 3,584억원을 반영한 수정안을 의결¹⁰⁾하였으나 기획재정부 반대로 코레일의 손실보전만 반영한 정부의 원안이 통과된 바 있었으며, 노인 등을 대상으로 하는 운임감면은 국가의 정책 및 공공목적을 위해 제공되는 공익 서비스임을 고려한다면 국가에서 도시철도 무임수송 비용을 부담하는 등의 적극적인 대책 마련이 필요한 상황임
- 특히 “서울교통공사 중장기 재무관리계획(2022~2026년 기준)¹¹⁾”에 따르면 서울지하철 1~8호선은 노후 전동차 교체 및 시설물 개선을 추진 중이며 이를 위해서는 3조 1,138억원의 막대한 재원을 마련해야 하는 어려움에 직면하고 있으나, 무임수송 등으로 인한 막대한 운영적자 기록으로 인하여 승객

9) 부산, 대구, 인천, 광주, 대전

10) 2022.11.24. 국토교통위 전체회의 의결

11) 서울교통공사 중장기 재무관리계획(2022~2026년 기준)

- 2026~2028년을 목표로 25년 경과 또는 도래한 노후 전동차 교체 및 시설물 개선 추진 중

- 노후전동차 투자액(2028년 목표): 1조 4,951억원 / 시설물개량 투자액(2026년 목표): 1조 6,187억원

들의 안전 도모와 고도화된 서비스 향상을 위한 투자의 제약
요인으로 작용하고 있음

- 따라서 도시철도 무임수송에 대한 ‘도시철도법 개정안의 신속
한 처리’와 ‘도시철도 무임승차 손실 보전을 위한 예산지원의
촉구’에 대한 동 결의안은 타당하다 할 것이며, 정부는 도시철
도 무임수송에 대한 운영 손실을 지원하여 무임수송제도가 안
정적으로 운영될 수 있도록 해야 할 것임

5. 질의 및 답변요지 : 없음

6. 토론요지 : 없음

7. 심사결과 : 원안가결

8. 소수의견 요지 : 없음

9. 기타 필요한 사항 : 없음

도시철도 무임승차 손실 국비 보전 촉구 결의안

국민의 발이 되어 생활과 경제 일상을 잇는 도시철도가 ‘2023년 정부 예산안’에서 지방자치단체의 도시철도 공익서비스에 따른 손실보전 지원 예산이 제외되면서 멈춰 설 위기에 처했다. 도시철도는 일일 이용객만 수도권 800만 명, 전국 2천 500만 명에 달하는 필수 대중교통임에도 고령 인구 증가로 인한 무임승차 인원 급증, 도시철도망의 지속적 확대, 코로나19로 인한 승객 감소 등으로 전례 없는 경영 위기를 겪고 있다.

특히, 1984년 중앙정부의 주도로 도입된 법정 무임승차로 인한 적자 누적은 지속되고 있어, 최근 5년간(2018~2022년) 서울 도시철도 운영기관의 연평균 운송적자 9,153억원 중 무임손실은 3,165억원으로 약 35%를 차지하고 있다. 또한 같은 기간 서울의 총 인구는 감소하는 반면 65세 이상 노인 인구 비율은 2017년 13.8%에 불과했으나, 2022년에는 17.5%, 2025년에는 20.1%에 이를 것으로 예상되어 도시철도의 무임손실은 앞으로도 지자체의 재정에 큰 부담이 될 것이 자명하다.

상황이 이러함에도 중앙정부는 한국철도공사(코레일)에만 무임손실에 대한 국비를 지원할 뿐, 지자체에는 지원을 하지 않고 있다. 이러한 문제를 해결하고자 서울시는 도시철도 무임승차 손실 부담에 대한 국비 지원을 국회와 정부에 지속적으로 요청하였다. 그러나 국회는 도시철도법 개정안 처리를 미루고 있으며, 정부도 어떠한 지원과 대안 마련의 노력 없이 지자체와 도시철도 운영기관에 모든 책임과 비용을 전가하고 있다.

그 결과 서울시는 무임승차 정책 도입을 주도했던 정부 대신 매년 수천억원의 무임손실을 떠안고 2015년 이후 대중교통 요금 동결로 민생안정을 위해 적자를 감내하고 있는 실정이다. 이는 국가가 주도한 공익 서비스 제도가 본 취지와 다르게 철도 경영과 지자체의 재정건전성을 심각하게 위협하고 있는 것에 다름 아니다. 또한 서울 도시철도는 오랜 연한으로 인해 노후 시설 교체 및 보수 등 안전한 운행 환경 확보가 시급한 시점이나, 지난 40년간 누적된 적자 구조로 인해 승객 안전 및 철도서비스 향상에 대한 투자가 축소되어 국민의 안전마저 위태로운 지경에 이르고 있다.

이에, 서울특별시 의회는 2천 5백만 국민이 이용하는 도시철도가 공공교통으로서 지속 가능성을 확보할 수 있도록 정부와 국회의 보다 책임 있는 자세를 요구하며, 다음과 같이 촉구한다.

하나. 도시철도 무임승차는 지방자치단체의 재량권이 배제된 국가사무임에도 사무를 수행하는 지방자치단체에 대한 손실보전 규정이 없어 막대한 재정 부담이 전가되고 있고 지속가능성을 담보할 수 없는 상황인 만큼 국회는 정부의 무임승차 손실지원 근거 마련을 위한 「도시철도법」 등 공익서비스 관련 입법안을 조속히 처리하라.

하나. 정부는 한국철도공사와의 형평성과 공익 서비스 제도의 정책 취지를 감안하여 관련법에 따라 해당 법령의 소관부처인 기획재정부, 국토교통부 등이 비례배분 하여 국비 분담분을 정하고 이에 따라 도시철도 무임승차 손실에 대한 예산을 지원하라

2023년 2월 6일

서울특별시의회 의원 일동