도시철도 무임수송제도의 문제점 및 해결방안

무임수송제도의 복지수혜자 보호와 도시철도 운영기관의 비용부담을 해결하기 위해 65세 이상 노인에게 사회적 수당의 성격으로 제공되고 있는 교통수당에 도시철도 이용요금을 포함하여 합리적으로 증액·지급하여 노인들이 도시철도 요금을 내고 당당하게 도시철도를 이용할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

강 경 호 | 서울메트로 사장

1.서 론

우리나라는 OECD국가 중 고령화가 가장 빠르게 진행되고 있다. 65세 이상 노인인구가 2000년에 7.2%로 고령화사회에 진입하였고 2018년에는 14.3%로 고령사회, 2026년에는 20.8%로 초고령사회가 될 것으로 전망된다.

〈표 1〉주요 OECD 국가의 65세이상 노인인구 비율

구 분	1980	1990	2000	2001	2002	2003
한 국	3.8	5.1	7.2	7.6	7.9	8.3
프랑스	13.9	14.0	16.1	16.2	16.3	16.3
일 본	9.1	12.1	17.4	17.8	18.4	19.0
영 국	14.9	15.7	15.9	15.9	15.9	16.0
미 국	11.3	12.5	12.0	-	12.4	12.4

이에 따라 정부에서는 노인인구 급증에 대한 각종 복지정책과 사회보장제도를 마련하고 있으며 도시철도의 경우에도 정부정책에 의거 E/V, E/S 등 노약자 편의시설과 각종 안전시설을 확충중에 있고 65세 이상 노인 등 승객의 경우 지하철을 무료로 이용할 수 있도록 하고 있다.

그러나 이러한 정부정책은 국고지원이 전무한 상태에서 과다한 부채와 낮은 운임수준 등으로 경영여건이 어려운 도시철도 운영기관이 그 부담을 모두 떠안고 있다.

특히 정부에서 노인복지법 등으로 강제하고 있는 65세이상 노인 등 무임수송비용은 매년 10%이상 증가하여 서울메트로(구 서울지하철공사)의 경우 2005년에 1,041억원으로 당기손실 817억원을 27.4%나 초과하고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 먼저 도시철도의 현황을 살펴보고 정부 입법에 의거 시행하고 있는 노인 등 무임수송제도의 문제점과 합리적인 개선방안을 검토해 보고자 한다.

2. 국내 도시철도 현황

국내 도시철도는 1974년 8월 15일 서울메트로 1호선 7.8㎞, 9역을 개통한 이래 2005년말 현재 전국 6대 도시에 22개 노선 702.5㎞의 영업연장과

〈표 2〉전국 도시철도 재무현황 및 운임수준(2005년)

구 분		메트로	도 철	부 산	대 구	인 천	광 주
당기손실		817억원	2,500	1,801	1,228	373	420
차입부채		22,775억원	18,546	33,028	3,568	3,788	-
운임 수준	수송원가	911원	1,267	1,868	2,735	1,742	5,513
	평균운임	672원 (73.8%)	707 (55.8)	681 (36.5)	591 (21.6)	611 (35.1)	496 (9.0)
	적 자	239원	560	1,187	2,145	1,131	5,016

〈표 3〉서울메트로 투자비 현황 - 2006~2010년

구 분	계	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
계 (억원)	25,478	2,790	7,563	5,446	4,925	4,754
소방안전대책 (50건)	7,880	517	3,781	1,251	1,255	1,076
건교부 (21건)	2,379	184	2,195	-	-	-
서울시 (29건)	5,501	333	1,586	1,251	1,255	1,076
안전 및 서비스 개선	14,649	1,509	3,074	3,591	3,241	3,234
노후시설 개선	2,949	764	708	604	429	444

553개 역을 운영하면서 1일 700만 명을 수송하는 대표적인 대중교통수단으로 성장하였다. 특히 서울메트로는 1일 6만 2천㎞(지구 1.5바퀴)를 운행하면서 전국 도시철도 수송인원 25억 7,500만 명의 41.3%인 10억 6,400만 명을 수송하는 수도권 필수대중교통수단으로 중추적인 역할을 하고 있다.

그러나 이러한 비약적인 양적 성장과는 대조적으로 도시철도 운영기관의 경영여건은 초기 건설비의 과다한 차입 조달과 수송원가 대비 낮은 운임수준 등으로 매년 막대한 경영적자가 발생하는 등 재무구조가 취약한 상태이다. 더욱이 서울메트로의 경우 1호선은 개통 32년, 2호선은 23년, 3·4호선은 22년 경과로 시설이 노후되었고 안전기준이 정립되기 이전에 건설되어 이용시민의 안전을 확보하기 위해서 노후시설 개선 및 소방안전 등 안전시설 확충이 시급한 실정이다.

3. 도시철도 무임수송 제도 및 현황

〈표 4〉도시철도 무임수송제도 변천내역

시행일	주요내용	비 고
'80.5.8	• 경로우대(50% 할인) 실시(70세)	국무회의 경로우대제 의결('80.4.11)
'82.1.16	• 경로우대(50% 할인) 확대(65세)	
'84.5.23	• 100% 무임실시	

3.1 무임수송제도의 변천 및 근거

도시철도 무임수송제도는 정부의 복지관련 법령에 의거 1980년에 70세이상 노인을 대상으로 요금의 50%를 할인해 준 이래 1984년부터 65세 이상 노인들이 도시철도를 100% 무임으로 이용할 수 있도록 확대되었으나 그동안 비용의 해결방안에 대해서 정부, 지방자치단체, 운영기관간 구체적인 논의나 협의가 없이 운영기관에서 100% 부담하고 있다.

3.2 전국 도시철도 무임수송 현황

2005년 전국 도시철도의 무임수송 현황을 살펴보면 기관별로 연간 295만명~1억 1,566만 명을 수송하면서 무임수송비용은 22억원~1,041억 원으로 해당기관 수송인원의 7.6~26.6%, 당기손실 대비 5.2~127.4%에 이르고 있어 도시철도 운영기관의 경영을 어렵게 하는 주 요인으로 작용하고 있다.

〈표 5〉도시철도 무임수송 근거법령 및 대상

- 「노인복지법 제26조」에 의한 65세이상 노인
- 「장애인복지법 제27조」에 의한 장애인 및 보호자 1인
- 「국가유공자등예우및지원에관한법률 제66조」에 의한 국가유공자 및 보호자 1인
- 「5.18 민주유공자예우에관한법률 제58조」에 의한 5.18민주화운동부상자 및 보호자 1인
- 「독립유공자예우에관한법률 제22조」 "독립유공자 및 보호자 1인"

〈표 6〉전국 도시철도 무임수송 현황('05년)

구 분	계	메트로	도 철	부 산	대 구	인 천	광 주
무임인원	25,212만명	11,566	6,785	4,791	1,247	528	295
수송인원대비 (수송인원)	12.4% (203,907만명)	10.9 (106,402)	11.4 (59,258)	19.8 (24,156)	20.7 (6,018)	7.6 (6,963)	26.6 (1,110)
무임비용	2,268억원	1,041	611	450	102	42	22
손실대비 (당기손실)	31.8% (7,138억원)	127.4 (817)	24.4 (2,500)	25.0 (1,801)	8.3 (1,228)	11.3 (372)	5.2 (420)

3.3 외국의 노인 교통이용 지원제도

영국, 프랑스 등 유럽국가에서는 노인에게 버스, 도시철도 및 철도 등의 대중교통 이용 시 할인제도를 실시하고 있으며, 미국 또한 지역별로 할인율과 할인대상 등에는 차이가 있지만 65세 이상 노인(일부 지역에서는 60세)에게 교통요금 할인제도를 실시하고 있다.

그러나 이들 국가는 노인 등에 대하여 우리나라와 같이 전액 무임으로 운송하는 사례는 거의 없고 약 50% 가량의 할인금액과 도시철도 건설비 및 운영비 부족분에 대해서도 국가 또는 지방정부에서 재정 부담하는 경우가 많다.

4. 도시철도 무임수송제도의 문제점

이러한 무임수송제도는 도시철도 운영기관의 열악한 경영여건을 감안하지 않고 정부에서 국민의 복지증진을 위해 관련 법령에 의거 일방적으로 시행하여 다음과 같은 문제를 낳고 있다.

4.1 국내 도시철도 운영기관의 안전재원 조달의

〈표 7〉외국의 노인교통 요금제도 내역

구 분		철 도	도시철도	버 스	할인대상	재정부담 주체
영 국		일반 요금의 3분의1	지역별 할인수준, 혜택 상이		· 철도 : 60세 이상 · 버스 · 도시철도 : 남성 65세, 여성 60세 이상	· 철도 : 국가(국영철도) · 버스 · 도시철도 : 지원 없음
프랑스		50%	※런던 : 월-금요일 오전9시이후무료		60세 이상 노인	· 철도 : 국가(국영철도) · 버스 · 도시철도 : 지역별 상이 ※파리 : 일정소득미만자는 지자체에서 지원
미국	뉴욕	50%	50%	50%	65세 이상 노인	-
	워싱턴D.C	-	50%	50%		

「출처—한국보건사회연구원 "노인교통이용등 요금제도 연구"」

걸림돌

정부의 복지 관련 법령에 의거 시행하고 있는 65세 이상 노인 등 무임수송제도로 인한 비용을 자립경영이 불가능한 도시철도운영기관에서 부담하는 것은 경영 정상화의 걸림돌이며 안전투자재원의 확보를 어렵게 만들어 또 다른 부실을 낳게 하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 서울메트로의 경우 재투자 단계에 진입하여 신규건설과 같은 수준의 재투자비가 소요되는 상황에서 과도한 무임수송비용에 의한 손실은 이용시민의 안전을 위협하는 요인이 될 수도 있는 문제이다.

4.2 정부 재정지원의 차별화

정부는 전국의 65세이상 노인에게 소득에 관계없이 교통수당을 지급(분기 3만6천원)하면서 버스는 유료승차, 도시철도는 무료승차를 시행하고 있다

정부투자기관인 한국철도공사의 경우 무임수송비용 등 공익서비스 비용에 대하여 철도산업발전기본법에 의거 정부에서 비용을 지원하고 있어 65세이상 노인 등이 1,3,4호선의 경우 한국철도공사 열차를 타면 국고지원이 되고 서울메트로 열차를 타면 지원이 안되는 불평등이 발생하고 있다.

또한 서울을 제외한 1990년대이후 건설된 지방 도시철도에 대해서는 건설비 국고지원을 당초 50%에서 60%로 확대하여 1991년부터 소급, 지원하고 있으며 최근 정부 공기업에서 지방공사로 전환한 부산교통공사에 대해서는 건설부채의 76.4%인 약 2조 1,750억원을 정부에서 인수('05.6월, 건설교통부)하는 등 파격적인 지원을 하고 있다

그러나 전국 도시철도 운영기관 중 수송인원이 가장 많고 개통이후 22~32년 경과로 시설이 노후되어 안전사고시 대형사고로 연결될 수 있는 서울메트로에 대해서는 국고지원이 전혀 없는 실정이다.

5. 도시철도 무임수송의 해결방안

5.1 무임수송제도 개선

평균수명의 연장으로 노인들의 경제 · 사회활동이 증가함에 따라 노인에 대한 인식기준이 바뀌고 있으므로 무임승차 연령을 현행 65세에서 70세 이상으로 상향 조정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

또한 무임수송제도의 복지수혜자 보호와 도시철도 운영기관의 비용부담을 해결하기 위해 65세 이상 노인에게 사회적 수당의 성격으로 제공되고 있는 교통수당에 도시철도 이용요금을 포함하여 합리적으로 증액 · 지급하여 노인들이 도시철도 요금을 내고 당당하게 도시철도를 이용할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

5.2 재정지원

정부의 법령에 의거 시행하고 있는 도시철도 무임수송 문제는 운영기관의 자체노력을 통해 해결할 수 있는 부분이 아니므로 원인제공자인 정부가 한국철도공사와 동일한 기준으로 도시철도 분야에 대해서도 재정지원을 확대하여야 한다. 다만 현실적으로 국고에서 전액을 부담하는 것이 곤란할 경우 지방자치단체와 공동으로 일정부분씩 분담,지원하는 것도 하나의 방안이 될것이다.

5.3 운임 현실화

노인 등에 대한 도시철도 무임수송 문제의 근본적인 원인은 비용부담을 감당할 수 없을 정도로 취약한 도시철도 운영기관의 재무구조에 있으므로 정부 및 지방자치단체의 재정지원이 이루어지지 않을 경우 결국은 무임수송비용과 안전투자비 등을 반영한 운임수준으로 요금을 인상하여 도시철도 이용시민들이 그 비용을 분담하는 것도 하나의 해결방안이 될 수 있다.

6. 결 론

65세 이상 노인 등 교통약자에 대한 무임수송은 공익을 담당하고 있는 공기업으로서 당연한 역할이며 전국 도시철도 이용시민의 교통복지 증진을 위해서도 무임수송제도의 지속적인 시행은 필요하다. 다만 정부 및 지방자치단체가 문제해결을 위한 어떠한 대책도 제시하지 않는 현 상황에서 열악한 재무구조와 과중한 안전투자비 부담을 안고 있는 도시철도 운영기관이 책임을 전담하는 것은 문제가 있다.

그러므로 정부와 지방자치단체에서는 지방자치법 제132조에서 정한 원인자 부담원칙에 의거 그 비용을 지원하는 방안을 강구하여야 하고 아울러 도시철도 운영기관들은 안전운행을 확보하고 이용시민의 교통복지 증진을 위해 지속적으로 경영혁신을 추진해야 할 것이다.

〈표 8〉지방자치법 제132조(경비의 지출)

「지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 경비와 위임된 사무에 관하여 필요한 경비를 지출할 의무를 진다. 다만, 국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다」