

도시철도 무임승차에 대한 개선 방안 연구 -서울메트로를 중심으로-

Improvement of free-riding on the urban railway

- Focusing on the Seoul Metro -

지유선*[†], 박시영*, 김경섭*

you-sun Ji *[†], See-Young Park *, Kyoung-seob Kim *

Abstract The free rider system of urban rail was introduced passed 35 years free ride relevant evidence is Article 26 of the elderly welfare, disabled welfare Article 30 and the free-rider system is based on laws in merit courtesies are currently being implemented in 2014 free-Seoul Metro transport personnel and accounted for 13.3% of total transport people to 15.1 million people is a reality that is causing huge losses due to trouble free ride on management's reached 1,740 million. Therefore, in this study the Seoul Metro mainly sought to evaluate the improvement of the free ride the city's railway companies.

Keywords : Free riding, Old man, Disabled, Management, Local public enterprise

초 록 도시철도의 무임승차 제도가 도입 된지 35 년이 지났다 무임승차 관련 근거는 노인복지법 제 26 조, 장애인 복지법 제 30 조 그리고 유공자 예우에 관한법에 의한 무임승차 제도가 현재 시행되고 있다 2014 년 서울메트로의 무임수송 인원은 1,510 만 여명으로 전체 수송인원 중 13.3%를 점유하고 있으며 무임승차로 인한 손실액은 1,740 억에 달하고 있어 경영에 막대한 지장을 초래하고 있는 것이 현실이다.

따라서 본 연구를 통하여 서울메트로를 중심으로 도시철도기업의 무임승차에 따른 개선방안을 모색해 보고자 한다.

주요어 : 무임승차, 노인, 장애인, 경영, 지방공기업

1. 서 론

지방공기업은 지방자치단체가 직접설치 경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 명시되어 있다. 지방공기업인 서울메트로의 존재 목적도 도시철도를

*[†] 교신저자: 서울메트로(jsun007@seoulmetro.co.kr)

* 서울메트로

이용하는 주민의 편의증진임을 알 수 있다. 이러한 측면에서 주민 복리 증진을 위한 어느 정도의 재정손실에 대해서는 지방공기업의 설립목적에 고려할 때 부득이한 측면도 있다.

그러나 지금과 같이 이러한 지속적인 손실이 도시철도 공기업의 재무 상태와 경영에 중대한 영향을 미치고 복리증진을 위한 근거가 정부의 정책이나 법률에서 정한 사회복지 증진 차원의 정책으로 기인된 것이라면 그에 따른 무임승차에 대한 비용을 정부차원에서 대책을 마련해 줘야 한다.

2. 본 론

2.1 무임승차 법적 근거 및 무임승차현황

2.1.1 무임승차 법적 근거

현행 무임승차에 관한 법은 노인복지법 제26조에 국가 또는 지방자치단체는 65세이상 자에 대하여 공공시설을 무료로 이용하게 할 수 있도록 하고 있으며 장애인복지법 제 30조에서는 지방공기업에 의한 지방공사 또는 지방공단이 운영하는 운송사업자는 장애인 및 장애인을 부양하는 사람의 경제적 부담을 경감하고 장애인 자립을 촉진하고 장애인 및 장애인을 보호하기 위하여 동행하는 자의 운임 등을 감면하도록 하고 있다

또한 유공자 예우 관련법에 의한 무임수송지원책으로 『국가 유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제 22조』, 『5.18민주유공자 예우에 관한 법률 제 22조』 등의 법률에서 유공자의 지하철 이용요금을 감면 받고 있다.

2.1.2 서울메트로 무임승차인원 및 손실액 현황

(1) 2014년 무임승차 인원

구 분	경 로	장 애 인	유 공 자	합 계
이용인원	117,898,300명	30,093,436명	2,198,742명	150,190,478명

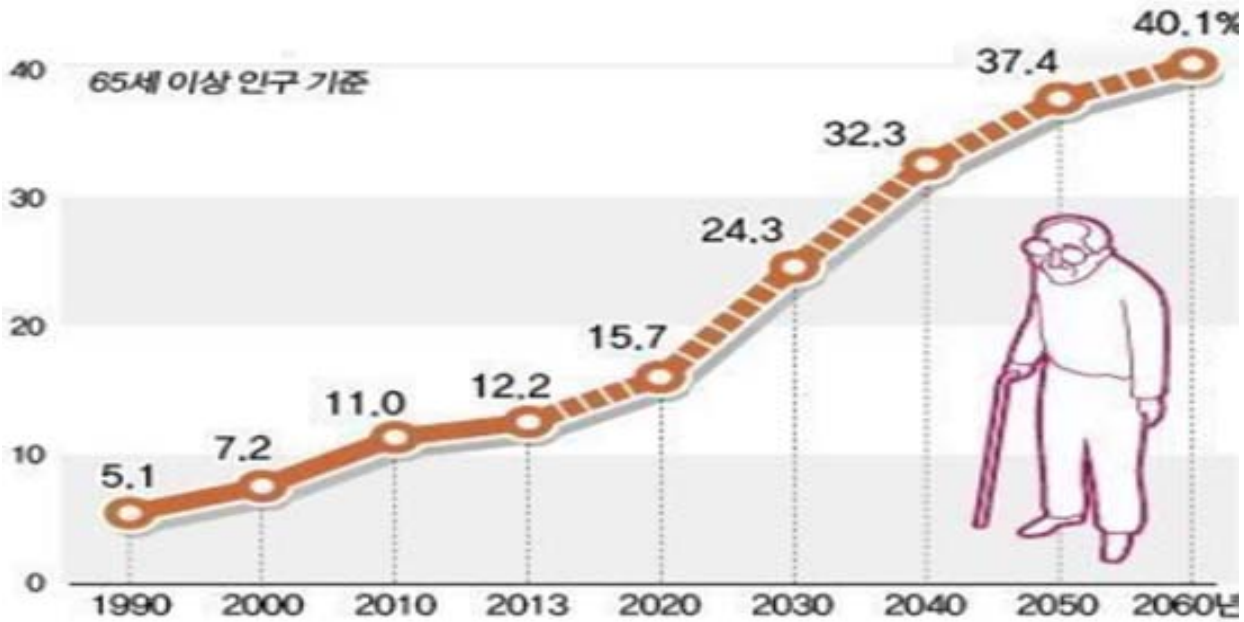
(2) 2014년도 무임승차 손실액

구 분	이용인원	손실 단가	연간 손실액	비 고
무임수송 손실	150,190,478명	약 1,158,4원	1,740억원	

(서울메트로 고객사업본부 영업처)

3.1 한국 사회 고령화 현상

한국 65세 이상 인구 비중 추이



[자료] 통계청 / 단위 :%

고령화는 65세 이상 인구 비율에 따라 고령화 사회, 고령 사회, 초 고령 사회로 분류되며 65세 이상 인구비율이 7% 이상이면 고령화 사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초 고령사회로 분류된다.

우리나라는 이미 2000년 고령화 사회에 진입을 하였고 2018년에는 고령사회로 진입 할 것으로 예상되며 2026년에는 초 고령사회로 진입할 것으로 예상된다.

고령인구가 2030~40년에는 1000만명을 넘어설 것으로 예상된다.

4.1 도시 철도 무임승차 지원 현황 및 외국 사례

4.1.1 도시 철도 지원 현황

서울시는 1998년부터 2003년까지 서울메트로에 1,305억 5천만원을 지원하여 보전율 50.4% 또한 서울도시 철도공사에는 총 543억원을 지원하여 보전율 46% 지원하였으나 2004년부터는 서울시의 지원이 전무한 상태이다.

광역철도인 한국철도공사는 2005년 철도청에서 공사로 전환 『철도산업발전 기본법』에서 정한 공익서비스 제공에 따른 정부와의 보상계약에 따라 정부로부터 수도권 지하철 무임수송 손실액 일부를 지원받고 있다. 2007년의 경우 무임손실액 816억 중 649억을 보상받아 보상을 79.5% 지난해에는 전체 무임승차로 인한 손실액 1,684억원 중 50.5%인 850억원을 국고에서

지원 받았다

민자 사업자인 코레일공항철도(주)와 신분당선도 정부와 맺은 운영협약을 통해 무임 손실분에 대해 지원을 받고 있다. 이외의 도시철도 운영기관은 각 지방자치단체에서 무임승차에 관하여 손실 보전을 받는 비율이 각각 다르다. 2006년 국토교통부 산하 국가공단 이었던 부산교통 공단은 부산시 산하 지방공기업으로 전환되어 부산시로부터 운영비 형태로 무임승차 손실을 보전 받고 있으며 대구도시철공사의 경우에도 2012년부터 무임승차 손실액을 보전 받고 있다. 인천교통공사 또한 2003년부터 손실금액을 보전 받고 있으나 대전도시철도와 광주도시철도는 무임승차에 대한 손실보전을 받지 못하고 있다.

4.1.2 외국 도시철도 무임 수송사례와 정책

해외의 할인제도의 경우 연령, 적용시간대, 할인율, 지역에 따른 여러 가지 형태의 할인제도를 운영하고 있다 우리나라처럼 단순 연령제한 및 대상자 지정만으로 100% 할인을 해주는 경우는 우리나라가 유일하다.

유럽국가의 경우 공익서비스 의무(PSO: Public Service Obligation)에 의해 보상주체인 중앙 정부와 지방자치 단체가 지원해주는 것이 원칙이다. 중앙정부가 지원해주는 나라는 영국, 노르웨이, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 아일랜드, 덴마크 등이며 중앙정부와 지방정부가 함께 지원해주는 나라는 스웨덴, 스위스, 네델란드, 스페인이다. 그리고 지방자치단체가 지원해주는 나라는 프랑스, 독일, 이탈리아, 폴란드가 있다. 위와 같이 외국의 경우 도시철도 할인에 대한 손실을 중앙정부와 지방자치단체가 보전해주고 있다.

나라별로 할인제도의 주가 되는 노인할인정책을 구체적으로 살펴보면 미국의 경우 각 주마다 노인 할인율의 차이가 있으며 대부분의 경우 30~50% 할인율을 제공하며 단 비 Rush Hour 이용조건이다.

일본의 경우 성인요금과 동일한 요금을 적용 받으며 단 운전면허증을 반납하는 노인에 한해 승차권을 지급하고 있다.

덴마크의 경우 65세 이상에게 50%~75% 할인혜택을 제공하며 단 이용가능시간이 제약되어 있다. 룩셈부르크의 경우에는 저소득층 노인에 한해 도시철도 무임승차를 제공받으며 일반 노인은 50% 할인을 받는다. 벨기에에는 저소득층 노인의 경우 50% 할인을 받는다.

이와 같이 해외 대부분의 국가에서 노인들에게 교통할인제도를 시행하고 있으며 다양한 할인 사항을 두어 선별적 복지정책으로 시행되고 있다 우리나라처럼 단순히 연령과 대상자만을 지정하여 전액 할인해 주는 나라는 없다.

3. 결 론

무임승차 비율 75% 이상을 점유하고 있는 65세 이상 노인인구의 증가 현상이 매우 빠르게 진행되고 있다. 단순히 65세 라는 나이로 노인을 단정 짓기보다는 생존연령이 증가되고 그에 따른 라이프 스타일이 차별화 되므로 노인들의 이동 인구는 삶의 질에 영향을 미친다.

노인들에게 이동의 제약은 소외감과 고립을 주게 된다. 노인 인구들이 가장 많이 이용하는 교통수단은 도시철도이므로 정책적 사회적 약자 배려 차원에서 노인들에게 이동의 편리성을 제공하는 것은 국가의 책무로 당연한 것이다.

즉 무임승차제도는 국가 복지정책의 일환으로 법령상 규정되어 시작된 제도이기에 국가가 무임승차 손실액을 보전해줘야 한다.

현재 국민의 68.3%는 65세를 노인으로 인식하고 83.7%가 70세 이상을 노인으로 인식하고 있다 이와 같은 것을 보더라도 경로 우대자 연령을 상향 조정할 필요가 있다.

따라서 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째. 경로우대 연령을 상향 조정하는 방안을 고려해야 한다. 우리나라의 경우 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 되어 가고 있으며 1984년 도시철도 무임승차제도 도입 당시 우리나라 평균수명은 67세였으나 2015년 현재 81.4세로 평균수명이 크게 늘어 난 것을 고려할 때 현행 65세 이상으로 되어 있는 경로우대 연령을 70세로 상향 조정할 필요가 있다.

둘째. 경로우대 감면비율을 축소하거나 소득수준을 고려하는 차등화가 필요하다 소득수준에 관계없이 일괄적으로 무제한적 무임승차정책은 소득 재분배의 형평성에 맞지 않다 따라서 저소득층에게 교통보조비를 지급하는 선별적 복지 정책 등을 통해 보완해야 한다.

셋째. 무임손실 지원 주체의 명확화를 위한 법제화가 필요하다. 지방공기업 제3조에 의거 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 하여야 한다 라고 수지균형법칙이 명시되어 있다. 그러므로 도시철도 운영기관들이 경제성과 공공성의 조화를 위해 다양한 예산절감 노력과 경영합리화 그리고 교통복지증진을 위해 노력하고 있으나 무임승차에 대한 정부의 대책이 수반되지 않으면 경영정상화는 요원하다. 따라서 도시철도법 등에 철도산업발전기본법과 동일하게 노인무임승차 등 정부 시책성 공익서비스 제공에 따른 예산지원을 정부가 보장해야 한다.

서울메트로의 부채는 2015년 현재 3조3천여억원이며, 서울도시철도공사는 1조2,700여원이다 도시철도 운임이 수송원가에도 미치지 못하는 현실에서 무임승차에 따른 도시철도 공기업의 만성적자의 손실은 결국 요금인상으로 이어져 도시철도를 이용하는 일반고객들에게 전가된다. 즉 무임승차제도는 사회적인 비용분담이 아니라 도시철도를 이용하는 일반고객들에 대한 일방적 희생으로 요금인상을 강요 받고 있다.

정부와 지방자치단체는 이와 같은 현실을 직시하여 도시철도 무임승차에 대한 방안을 마련해 줘야 한다.

참고 문헌

- [1] www.kostat.go.kr
- [2] www.seoulmetro.co.kr
- [3] www.smc.seoul.kr
- [4] www.seoul.go.kr
- [5] www.khan.co.kr
- [6] www.nanet.go.kr Congressional policy debates material