

노인 무임승차의 재정 문제와 그 해결 방안

철도경영학과 202310290 김윤영

1. 서론

최근 도시 철도 노인 무임승차가 사회적으로 큰 이슈로 자리하고 있다. 노인 무임승차는 고령자들의 운임 요금을 반값으로 할인해주며 시작되었다. 이후 65세 이상 고령자들에게 전액을 할인하면서 갈등이 일어났다. 처음 제도가 정해질 당시에는 65세 이상 고령자 비율이 낮아 문제가 되지 않았다. 하지만 2000년에 들어서자, 대한민국 또한 **고령화 문제에 직면하게** 되었다. 이로 인한 자금 문제에 대해 **철도 공사와 지자체의 적자가 두드러지기** 시작하며 사회적 이슈이자 논란거리로 부상했다.¹⁾

무임승차를 찬성하는 입장은 무형의 이익, 노인에 대한 사회적 보상 등을 이유로 무임승차를 유지하라고 주장한다. 반면, 반대하는 입장은 적자 문제를 그 이유로 들어 무임승차를 폐지하라고 주장한다. 지금도 적자인데 앞으로 고령화 사회가 심화되면 적자가 더 커질 것이라고 보기 때문이다. 이 글은 크게 두 가지 부분에서 노인 무임승차 제도를 논의할 것인데, 바로 **재정 문제와 역진성 문제**로 접근하고자 한다.

2. 본론

필자는 도시 철도 노인 무임승차를 폐지해야 한다고 주장한다. 그 근거를 크게 2가지로 들어 아래에서 자세히 다루겠다. 첫 번째 근거는 무임승차로 인해 누적되는 적자이고 두 번째 근거는 역진성 문제이다. 그러므로 이에 대해 본론의 각 장에서 근거를 들어 비판적으로 논해보겠다. 이때 주로 다루어지는 무임승차에 대한 문제는 재정 적자가 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 이에 대한 자료를 더해 논의의 충분성을 더하도록 하겠다. 이와 함께 무임승차에 따른 노인 복지의 형평성 문제를 주목할 필요가 있다. 수도권 지역에 편중된 지하철 혜택으로 인해 타지역의 역진성 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

2.1 누적되는 적자

노인 무임승차로 인한 가장 큰 문제는 누적되는 적자가 생긴다는 것이다. **지하철 관련 회사의 연간 적자 절반 이상이 노인 무임승차에서** 생긴다. 노인 인구가 빠른 속도로 늘어나다 보니 손실률도 감당할 수 없을 정도로 늘어나는 추세이다. 지하철 무임승차 제도 도입 당시의 노인 비율은 4% 정도밖에 안 되었지만, 지금은 12%를 넘었다는 점을 감안해야 한다.²⁾ 최근 2021년 기준으로 지하철 요금은 1명당 1,250원이지만, 무임승차를 계산하면 1명이 평균적으로 내는 비용은 998원이다. 하지만 재정수지를 0으로 만들기 위해 받아야 할 수송 원가는 2,003원이다. 결국 1명을 태우는데 1,000원의 손해가 나는 것이다.³⁾

1) 박주민, “끝없는 노인 지하철 무임승차 논쟁, 무임승차 찬성vs반대”, <의사나라뉴스>, 2021.11.04. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://www.mdmorennews.com/news/view.php?bldx=241>.

2) 박주민, “끝없는 노인 지하철 무임승차 논쟁, 무임승차 찬성vs반대”, <의사나라뉴스>, 2021.11.04. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://www.mdmorennews.com/news/view.php?bldx=241>.

3) 이경원, “[사실은] 노인 무임승차에 들어가는 비용, 얼마나 될까”, <SBS NEWS> 2023.02.02. 수정,

“서울교통공사에 따르면 2022년 공사 당기손실 추정액인 6,300억 원 중 무임승차에 따른 손실은 3,152억 원으로 전체의 절반을 차지했다. 2021년은 코로나19 사태의 영향으로 총 적자가 크게 늘며 무임승차로 인한 손실이 전체의 30%가량 정도였지만, 원래대로 비중이 커지기 시작한 것이다. 코로나 사태 직전인 2019년 당시 총 적자에서 무임승차 손실 비중은 63%에 달했다. 실제로 공사의 무임승차 손실액은 코로나로 '사회적 거리두기'가 있던 2020~2021년을 제외하고는 꾸준히 증가해 왔다. 2017년 3,506억 원에서 2018년 3,540억 원, 2019년 3,710억 원으로 늘어났고 2021년 2,784억 원으로 줄었다가 지난해 3,152억 원으로 급증했다.”⁴⁾

이와 같은 자료를 통해 알 수 있듯이 노인 무임승차가 재정 손실에 큰 영향을 미치고 있다.

2.2 역진성 문제

노인 무임승차로 인해 생기는 또 다른 문제로는 역진성의 문제가 있다. 진정 복지의 측면을 생각한다면 연령이 아니라 소득을 기준으로 교통비를 보조하는 것이 옳은 방향일 것이다. 일반적으로 지하철이 있는 대도시의 노인들은 지하철이 없는 지역의 노인들에 비해 자산도 많고 경제적 수준도 당연히 높을 수밖에 없다. 이런 상황에서 지하철에 대한 무임승차는 자산이 많은 도시 노인의 교통 요금만을 감면해 주는 것이 된다. 지하철이 없이 버스만 있는 농어촌 저소득 지역의 노인에게 대해서는 아무런 혜택을 주지 못하는 자산 역진적인 제도가 되는 것이다. 더불어, 교통 편의성에 따른 지역 격차도 더욱 악화시킬 수 있다.⁵⁾

“이런 논란에 대해 농촌에선 **역차별**을 호소한다. 전남 보성의 한 어르신은 “농촌은 할인은커녕 지하철도 없지 않으나”면서 “시골과 달리 도시는 동네에 있을 게 다 있는 데다 버스며 지하철이며 잘 갖춰졌고 심지어 시골 노인보다 돈도 많은데, 혜택은 도시 노인이 더 받는다”라고 했다. 실제 국토교통부에 따르면 도시 철도는 서울 등 6개 지자체에 25개 노선, 730.6km 거리만 운행된다. 여기서 발생하는 무임승차 규모만 2020년 기준 4,457억 원에 달한다. **도시 철도가 없는 지역에선 ‘그림의 떡’인 혜택이다.** ‘특정 지자체에 거주하는 특정 이용 계층만을 위한 복지 지출에 정부 재정을 쓸 수 없다’라는 정부의 논리는 그 자체로 역차별을 인정하는 셈이다.”⁶⁾

위와 같은 역진성 문제는 두 번 강조해도 모자람이 없다. 지하철을 이용할 수 있는 서울 혹은 광역시 거주 노인들 모두가 부유하다고 할 수는 없다. 하지만 서울 혹은 광역시의 평균 소

2023.05.18. 접속, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007065167.

4) 안재용, 김성은, 김지현, 기성훈, 유선일, “적자 절반이 ‘무임승차’ 탓...역이름 팔아도 못 메워 갈 빼 든 오세훈”, <머니투데이>, 2023.02.07. 수정, 2023.05.25. 접속, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023020618274869920>.

5) 박주민, “끝없는 노인 지하철 무임승차 논쟁, 무임승차 찬성vs반대”, <의사나라뉴스>, 2021.11.04. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://www.mdmorenews.com/news/view.php?bldx=241>.

6) 양석훈, “농촌엔 지하철 없는데...노인 무임승차 논란 일어도 ‘딴 세상 얘기’”, <농민신문>, 2023.02.13. 수정, 2023.05.25. 방문, <https://www.nongmin.com/article/20230210500409>.

득과 자산 등을 놓고 본다면, 지하철이 없는 곳에 사는 이들보다는 윤택한 생활을 하고 있을 가능성이 크다. 지하철 무임승차를 일상적으로 이용할 수 있는 사람은 그렇지 않은 사람에 비해 ‘교통 복지’ 대상자에서 순위가 높지 않아야 상식에 부합한다. 하지만 현실은 정반대다. 하루에 고작 몇 번 오는 버스를 타지 못하면 광역시로 나갈 수 없는 노인들이야말로 복지 차원에서 고려해야 할 가장 높은 순위의 교통 약자다. 그런데도 그들은 지하철 무임승차의 대상이 원래 아니었다. 그리고 그 연령을 높이건 낮추건 앞으로는 혜택을 볼 가능성이 희박하다. 가난한 자들에게 가야 할 교통 복지 예산이 덜 가난한 이들에게 쓰이고 있는 셈이다. 역진적이고, 불공정하다.⁷⁾

3. 반론/재반론

3.1 반론

3.1.1 재정 부담 구조

이러한 필자의 주장에 대하여 **재정 부담 구조** 문제를 들어 반론을 펼 수 있다. 이러한 입장은 재정 적자의 근본적 원인을 무시하는 것이다. 무임승차 정책은 **노인복지법에 따른 국가 정책 지원 사업**이기에, 그 부담도 국비에서 나가는 것이 원칙적으로 옳다. 하지만 가뜩이나 재정 형편이 열악한 지방공사·지자체에 떠넘기고 있어 적자가 발생하는 것이다.⁸⁾

3.1.2 국가 부담 비율 증가

앞서 말했듯이, 현재 재정 상황이 좋지 않은 지방공사와 지자체가 무임승차에 대한 비용 대부분을 부담하고 있어 적자가 발생한다. 그러므로 국가가 지금보다 무임승차 비용의 더 많은 부분을 감당하면 적자 문제를 해결할 수 있다.

3.2 재반론

3.2.1 적자 보전 제도의 한계성

먼저 적자 보전 제도의 한계성에 대한 자료를 보도록 하겠다.

“서울 지하철 적자 보전에 중앙정부가 개입한다면 서울 지하철에서 문제가 끝나지 않는다. 많게는 연간 1,000억 원 안팎의 적자를 내는 부산과 인천, 대구, 대전, 광주 등 다른 광역시의 지하철에도 중앙정부가 적자를 보전해 줘야 하기 때문이다. 교통뿐 아니라 무상요금제를 적용하는 공원과 박물관, 지자체 고유사무인 상하수도나 쓰레기 처리 등 영역에서도 지방 공기업이 적자를 내면 중앙정부가 보전해야 하느냐는 문제 제기도 있다.”⁹⁾

위 자료에서 보듯 서울 적자 보전에 중앙정부가 개입하게 되면 서울에서 문제가 끝나지 않

7) 노정태, “노인 지하철 무임승차가 불공정한 이유”, <신동아>, 2023.02.11. 수정, 2023.05.25. 접속, <https://shindonga.donga.com/3/all/13/3950920/1>.

8) 박주민, “끝없는 노인 지하철 무임승차 논쟁, 무임승차 찬성vs반대”, <의사나라뉴스>, 2021.11.04. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://www.mdmorennews.com/news/view.php?bldx=241>.

9) 황상욱, “노인 무임승차로 인한 적자, 지자체 책임”, <부산일보>, 2023.02.05. 수정, 2023.05.19. 접속, <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2023020518401459607>.

는다. 대전, 광주 등 다른 지역의 적자까지 보전해 줘야 한다. 이는 중앙정부에 큰 부담으로 다가온다.

3.2.2 급부청구권 최소화 원칙

공익서비스는 기본적으로 국민에게 최소한의 부담을 주어야 한다는 규칙을 따르고 있다. 그것이 심지어 사적재라고 하더라도 법과 정책적으로 국민에게 최소한의 급부청구권이 인정되고, 국가 및 지방자치단체가 그 제공 의무를 부담하고 있는 재화나 서비스를 의미한다. 그런데 무임승차 비용에 국민의 세금을 투입하여 적자 문제를 막아내는 정책은 **지자체에서 감당할 수 있는 정도의 적자를 모든 국민에게 부담시키는 것이다.** 이는 급부청구권 최소화의 원칙에 어긋난다.¹⁰⁾

3.2.3 현재 상황

현재 철도산업발전기본법 제32조에 따라 정부는 노선에서 발생하는 공익서비스에 따른 손실 비용의 60%를 국비로 보전 중이다. 2019년에는 1,588억 원을 투입하기도 하였다. 문제는 이렇게 정부에서 무임승차 비용을 보전하고 있음에도 불구하고 한계에 도래했다는 것이다. 특히 2040년에는 무임손실로 인한 비용이 9조~12조를 바라보고 있다. 이러한 상황에서 단순히 국가가 더 많은 무임승차 비용을 부담한다고 해결될 문제가 아니다. 결국 국가에서 나오는 돈이라는 것은 **국민의 돈이다.** 그리고 여기에는 무임승차의 혜택을 받지 못하는 청장년층과 지방지역의 노년층이 포함된다. 즉, **다른 사람의 혜택을 위해 많은 희생을 감내해야 하는 불평** 등한 상황이 벌어진다.¹¹⁾

4. 결론

노인 무임승차는 재정 적자로 인한 사회의 경제 문제를 야기하고, 형평성에 어긋나는 차별적인 복지 정책이므로 폐지해야 한다. 이러한 주장에 대해 재정 부담 구조의 핵심과 국가 부담 비율을 근거로 들어 반론한다. 하지만 중앙정부가 적자를 보전하는 것에는 한계가 있다. 또 여기서 국가 부담 비율을 더 늘리면 급부청구권 최소화의 원칙에 어긋나게 되는 문제가 생긴다.

무임이 아닌 **소득 수준에 따라 요금을 일정 퍼센트 할인**해주는 제도를 도입했으면 한다. 돈을 오로지 국가나 지자체가 지불해야 하는 무임승차 정책은 비용적인 부분에서 많은 부담이 있다. 하지만 소득 수준에 따라 일정 퍼센트를 할인해주면 노인 복지를 실행하면서도 적자 부담은 줄어들게 된다. 이 제도는 이미 미국, 독일 등 여러 나라에서 시행하고 있고, 그에 따른 만족도도 높다.

또한, 도시 철도를 이용할 수 없는 지역에 거주하는 노인들을 위해 도시 철도뿐만이 아닌 버스에도 할인 제도를 적용했으면 한다. 단, 적자 문제를 해결하는 게 최우선이기에는 할인의 정도는 현재 무임승차 정책보다 적자가 더 늘어나지 않을 정도로 한다. 앞서 역진성 문제에서

10) 토토로, “노인 지하철 무임승차”, 이웃집 토토론 블로그, 2021.12.30. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://blog.naver.com/kkwoo001021/222608016270>.

11) 토토로, “노인 지하철 무임승차”, 이웃집 토토론 블로그, 2021.12.30. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://blog.naver.com/kkwoo001021/222608016270>.

제시했던 농촌에 사는 어르신들의 인터뷰처럼 도시 철도가 없는 지역의 노인들은 복지 혜택을 받지 못한다. 모든 노인이 복지 혜택을 받을 수 있도록 시행된 제도인데, 대도시에 살지 않는다는 이유로 복지를 누릴 수 없는 건 모순적이다. 버스는 대도시를 포함한 어느 지역이나 있으니 **버스 할인 제도**를 도입한다면 더 많은 노인이 복지를 누릴 수 있을 것이다.

고령화에서 초고령화 사회가 되어가고 있는 지금 노인 복지는 우리 사회에 꼭 필요한 것이다. 그중 노인 무임승차는 대표적인 노인 복지 제도라고 볼 수 있다. 그러나 앞으로도 계속해서 노인 무임승차 정책을 진행한다면 해를 거듭할수록 적자는 더 커질 것이다. 이 같은 상황에서 무임승차 정책이 요금을 일정 퍼센트를 할인해주는 것으로 바뀐다면, 처음엔 반발이 있을 수도 있다. 하지만, 적자가 줄어들어 경제적으로도 좋고 전망도 더욱 좋을 것이라고 본다.

5. 참고문헌

- 박주민, “끝없는 노인 지하철 무임승차 논쟁, 무임승차 찬성vs반대”, <의사나라뉴스>, 2021.11.04. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://www.mdmorennews.com/news/view.php?bidx=241>.
- 이경원, “[사실은] 노인 무임승차에 들어가는 비용, 얼마나 될까”, <SBS NEWS> 2023.02.02. 수정, 2023.05.18. 접속, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007065167.
- 안재용, 김성은, 김지현, 기성훈, 유선일, “적자 절반이 ‘무임승차’ 탓...역이름 팔아도 못 메워 칼 빼든 오세훈”, <머니투데이>, 2023.02.07. 수정, 2023.05.25. 접속, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023020618274869920>.
- 양석훈, “농촌엔 지하철 없는데...노인 무임승차 논란 일어도 ‘딴 세상 얘기’”, <농민신문>, 2023.02.13. 수정, 2023.05.25. 방문, <https://www.nongmin.com/article/20230210500409>.
- 노정태, “노인 지하철 무임승차가 불공정한 이유”, <신동아>, 2023.02.11. 수정, 2023.05.25. 접속, <https://shindonga.donga.com/3/all/13/3950920/1>.
- 황상욱, “노인 무임승차로 인한 적자, 지자체 책임”, <부산일보>, 2023.02.05. 수정, 2023.05.19. 접속, <https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2023020518401459607>.
- 토토로, “노인 지하철 무임승차”, 이웃집 토토론 블로그, 2021.12.30. 수정, 2023.05.18. 접속, <https://blog.naver.com/kkwoo001021/222608016270>.