



제417회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

도시철도법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈도시철도의 혼잡도 완화 대책 마련 등〉

- 박상혁의원 대표발의(의안번호 제2200215호)
- 이해식의원 대표발의(의안번호 제2201118호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 곽 현 준

목 차

I . 박상혁의원 대표발의(의안번호 제2200215호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II . 이해식의원 대표발의(의안번호 제2201118호)	3
1. 제안경위	3
2. 제안이유 및 주요내용	3
III . 검토의견	4
1. 다른 법률과의 관계(안 제4조)	4
2. 정부의 행정적 · 재정적 지원(안 제22조제8항)	6
3. 도시철도 건설계획 우선 반영(박상혁의원안 제22조제9항)	11
4. 도시철도의 혼잡도 측정 및 완화 등(안 제41조의3)	15

I. 박상혁의원 대표발의(의안번호 제2200215호)

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 박상혁의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2024. 6. 7.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

2. 제안이유 및 주요내용

최근 김포도시철도(김포골드라인) 운행 중 승객 2명이 열차 내의 극심한 혼잡도로 인해 호흡곤란 증상을 호소하며 쓰러지는 일이 발생하는 등 도시철도 열차 내와 역사, 역시설의 혼잡도가 심각한 상황이며 이로 인한 안전사고 발생의 우려 또한 제기되고 있음.

그럼에도 불구하고 도시철도시설 내 혼잡도를 완화하고 해소하기 위한 구체적인 규정이 없는 실정임.

이에 도시철도운영자로 하여금 도시철도 열차 내와 역사, 역시설의 혼잡도를 정기적으로 측정하고 그 결과에 따라 혼잡도가 심각한 경우 혼잡도를 완화 또는 해소할 수 있는 대책(이하 “혼잡도 대책”이라 한다)을 마련하여 시행하도록 하며, 혼잡도 대책 마련과 시행에 필요한 정부의 행정적·재정적 지원 근거를 마련하고, 국가철도망계획의 계획 및

수립에 혼잡도가 심한 지방자치단체의 추가적인 도시철도 건설계획을 우선적으로 반영하도록 하여 도시철도 이용자의 안전과 편의 증진에 이바지하고자 함(안 제4조, 제22조 및 제41조의3).

Ⅱ. 이해식의원 대표발의(의안번호 제2201118호)

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 이해식의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2024. 6. 28.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 1.

2. 제안이유 및 주요내용

최근 출퇴근 시간대 도시철도 승객이 극심한 혼잡으로 인해 호흡곤란을 호소하거나 넘어지는 사고가 발생하는 등 도시철도 내 과밀현상으로 인한 안전사고가 빈발하고 있음.

그러나 현행법에는 도시철도시설 내 이용자의 혼잡 수준을 점검하고 그 정도가 심각할 경우 이를 완화 또는 해소하기 위한 대책 마련 등에 대한 별도의 근거가 없는 실정임.

이에 도시철도운영자가 도시철도시설의 혼잡도를 정기적으로 측정하도록 하고 그 결과에 따라 혼잡을 완화 또는 해소할 수 있는 대책을 마련하도록 하며, 정부는 이와 같은 대책의 시행에 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 함으로써 도시철도 이용자의 안전 및 이용 편의에 기여하려는 것임(안 제4조, 제22조 및 제41조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 다른 법률과의 관계(안 제4조)

가. 개정안의 내용

개정안 제4조는 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「철도안전법」을 따르도록 규정하려는 것임(안 제4조).

현행	박상혁의원안	이해식의원안
제4조(다른 법률과의 관계) 도시철도의 안전에 관하여는 「 <u>철도안전법</u> 」을 적용한다.	제4조(다른 법률과의 관계) ----- -----이 법에서 <u>규정한 것을 제외하고</u> <u>는 「철도안전법」</u> ----- -----.	제4조(다른 법률과의 관계) (박상혁의원안과 같음)

나. 검토의견

현행법은 도시철도의 안전에 대하여는 「철도안전법」이 적용되도록 규정하고 있음. 개정안 제4조는 도시철도의 안전에 대해서 동법에 특별하게 규정된 것은 동법을 따르고, 그 외에는 「철도안전법」을 따르도록 규정하려는 것임.

이는 시민들이 출·퇴근 등 일상 생활에서 일반철도보다 도시철도를 이용하는 경우가 많고, 따라서 혼잡도와 관련한 문제가 발생할 가능성

이 도시철도의 경우에서 더 높은 만큼 이를 「도시철도법」에 규정하여 「철도안전법」보다 우선하여 적용하려는 취지로 보임.

현행 「도시철도법」에도 「철도안전법」과 별도로 도시철도의 안전을 위한 폐쇄회로 텔레비전의 설치·운영, 보안요원의 배치·운영 등에 관하여 규정¹⁾하고 있는바, 개정안과 같이 도시철도의 안전에 대해서 동법에 특별하게 규정된 것은 동법을 따르고, 그 외에는 「철도안전법」을 따르도록 규정하는 것은 타당한 것으로 보임.

1) 「도시철도법」

제41조(폐쇄회로 텔레비전의 설치·운영) ① 도시철도운영자는 범죄 예방 및 교통사고 상황 파악을 위하여 도시철도차량에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 폐쇄회로 텔레비전을 설치하여야 한다.

② 도시철도운영자는 승객이 폐쇄회로 텔레비전 설치를 쉽게 인식할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 도시철도운영자는 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다.

④ 도시철도운영자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 폐쇄회로 텔레비전으로 촬영한 영상기록을 이용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

1. 범죄 예방 및 교통사고 상황 파악을 위하여 필요한 경우

2. 범죄의 수사 및 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우

3. 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우

⑤ 도시철도운영자는 폐쇄회로 텔레비전 운영으로 얻은 영상기록이 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 폐쇄회로 텔레비전의 운영·관리 지침을 마련하여야 한다.

제41조의2(보안요원의 배치·운영) 도시철도운영자는 승객의 안전 확보와 편의 증진을 위하여 역사 및 도시철도차량에 보안요원을 배치하여 운영할 수 있다.

2. 정부의 행정적·재정적 지원(안 제22조제8항)

가. 개정안의 내용

개정안들은 도시철도운영자가 혼잡도를 완화 또는 해소하기 위한 대책을 시행하도록 정부가 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음(안 제22조제8항).

현행	박상혁의원안	이해식의원안
제22조(정부 지원 등) ① ~ ⑦ (생략) <u><신설></u>	제22조(정부 지원 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ 정부는 도시철도운영자가 제41조의3제2항에 따라 혼잡도를 완화 또는 해소하기 위한 대책을 시행할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	제22조(정부 지원 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ 정부는 도시철도운영자가 제41조의3제2항에 따라 혼잡을 완화 또는 해소하기 위한 대책을 마련하여 시행하는 경우 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

나. 검토의견

두 개정안 간 내용은 유사하나 박상혁의원안은 행정적·재정적 지원의 구체적인 방식을 대통령령으로 위임했다는 점에서 차이가 있음.

먼저, 정부가 지방자치단체나 도시철도운영자에 대해 재정상의 지원

을 포함한 각종 지원을 하도록 하는 것에 대해서는 「도시철도법」에 규정된 국가 및 지방자치단체의 책무와 재원 소요 등을 고려하여 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

「도시철도법」 제3조의2에서는 국가 및 지방자치단체의 책무²⁾로 도시철도 이용자의 생명·신체 및 재산상의 위해를 방지하기 위한 시책을 강구하도록 규정하고 있는데, 최근 사회적 문제가 된 김포골드라인³⁾ 등의 사례와 같이 지나친 혼잡도로 인해 국민의 생명·신체상의 위해가 발생하는 경우 이에 대해 정부가 대책을 마련하고 지원을 할 필요성은 인정될 수 있을 것으로 보임.

이와 관련하여 국회예산정책처는 두 개정안에 대한 비용추계서에서 안 제41조의3제1항에 따른 도시철도의 혼잡도 측정에 대해서 도시철도시설 내의 승객·이용자의 혼잡도를 정기적으로 측정하기 위한 시스템 구축 비용으로 2025년에 1,398억 9,000만원이 소요될 것으로 추계⁴⁾하면서,

안 제22조제8항에 따른 정부지원 조항에 대해서는 도시철도운영자가 정

2) 「도시철도법」

제3조의2(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 도시철도 이용자의 권익보호를 위하여 다음 각 호의 시책을 강구하여야 한다.

1. 도시철도 이용자의 권익보호를 위한 홍보·교육 및 연구

2. 도시철도 이용자의 생명·신체 및 재산상의 위해 방지

3. 도시철도 이용자의 불만 및 피해에 대한 신속·공정한 구제조치

4. 그 밖에 도시철도 이용자 보호와 관련된 사항

3) 김포골드라인서 호홉곤란 2명 쓰러져... 한칸에 300명 넘게 탔다, 조선일보, '23.4.11.

(https://www.chosun.com/national/national_general/2023/04/11/JUTIVBDF2BHGFJDGOPL457EKDY/, 검색: '24.7.15)

4) 국회예산정책처 비용추계서에 따르면 시스템 구축은 추계 첫 해(2025년)에 모두 구축하여 설치하는 것으로 전제하였으므로 2025년 이후에 대해서는 별도 재정소요를 추계하지 않음.

기적으로 시행해야 하는 혼잡도 측정의 시기 및 방법, 혼잡도 기준이 대통령령으로 모두 위임되어 있으며, 혼잡도를 완화 또는 해소하기 위한 대책이 구체화되지 않아 현 시점에서 이와 관련한 재정소요를 추산하는 데 한계가 있다는 의견을 제시한바 있음.

따라서 구체적인 지원 방법이나 지원 범위, 재원 소요에 대해서 세부적인 논의가 필요할 것으로 보임.

참고로, 국토교통부는 개정안의 행정적·재정적 지원 근거 조항에 대해 동의하는 입장으로, 정부의 다양한 도시철도 혼잡도 완화 대책⁵⁾에도 출근시간 혼잡으로 인한 호홉곤란 등 안전사고가 계속 발생하는바, 열차 증편과 같이 혼잡도를 근본적으로 완화하는 대책이 필요하며, 이는 지자체가 감당하기에 다소 재정적 부담이 큰 측면이 있어 정부의 지원이 필요할 것으로 보인다는 의견임.

5) 철도안전관리체계 기술기준 개정 고시, 혼잡도 관리범위 설정, 철도안전관리체계에 비상시 동선 분리·계도·응급상황 조치·열차시격 조정·열차 증차·대체교통수단 투입 등의 내용 포함

【김포골드라인 혼잡도 완화 대책 현황】

◇ 단기대책		
구 분	추진실적	향후계획
①기존차량 시격단축	•3.5→3.1분으로 시격단축 및 출근시간 운행횟수 3회 확대('23.2)	•추진완료
②광역버스 증차·급행화	•M6117번 전세버스 2회 투입('23.4) •3000번 중간배차 6회 투입('23.5) •8600A 및 G6003A 개통 완료('24.3)	•추진완료
③ 시내버스 확대	•김포골드라인 합동TF 킥오프 (대광위-서울시-경기도-김포시 등, '23.4.19) •70A·B노선 32회 증차, 고촌·풍무 아파트단지→김포 공항 직행버스(C~F) 48회 운행('23.5)	•추진완료
④안전관리체계 강화	•안전요원 44명 배치('23.1~, 김포시) •철도안전관리체계 기술기준 개정('23.7.12) •국토부-김포시-철도운영사 합동 안전관리 착수 (점검반장 : 운영국장, '23.4.17~) •열차 혼잡도 실시간 앱 서비스 개시('24.3)	-
◇ 근본적 혼잡해소 대책		
구 분	추진실적	향후계획
①열차 추가편성	•순차증편 방안 협의(현대로템-김포시, '23.4.13) •형식승인·완성검사 신속 추진방안 협의 (국토부-철도연-현대로템 등, '23.4.19) •9호선 개화역 급행정차 협의('23.4.24) •열차 추가편성(1편성, '24.6.28)	•열차순차증편 ('26.12월까지 10편성)
②버스전용차로 확장	•서울시 교통실장 면담(상임위원, '23.4.18) •김포대로 혼잡진단 TF 킥오프('23.4.21) •서울시, 김포시, 공항공사 협의('23.4.26) •김포대로 혼잡진단 TF 현장실사('23.4.27) •행주대교 남단~김포공항 구간(2km, 4억원)에 버스 전용차로 설치('23.5)	•추진완료
③5호선 김포연장 및 GTX-D 조속추진	•5호선 김포연장 관련 김포시장 및 인천 서구청장 면담(상임위원, '23.4.14)	-

※ 자료: 국토교통부

또한, 국토교통부는 2024년도부터 한시적으로 도시철도 차량 증편 예산을 편성⁶⁾하였으나, 이는 명시적인 법적 근거가 부족한 상황에서 진행된 것으로 사후적이나마 재정지원 근거를 마련하여 법적안정성과 지속가능성을 확보할 필요가 있다는 입장임.

기획재정부는 개정안의 적용 받는 도시철도는 주로 서울시 일부노선 및 김포골드라인 등으로 제한적이며, 동 지자체 지원을 위한 별도의 지원 근거를 마련하는 것에 대해서 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

다음으로 법제적 측면에서 행정적·재정적 지원의 유형은 다양할 수 있고 무분별한 지원이 이루어지지 않도록 행정입법으로 구체화하는 것이 필요한 것으로 생각됨.

6) 국토교통부는 김포골드라인 5편성 증차('24~'26, 153억), 서울 도시철도 8편성 증차(2024~2027, 256억)에 대한 한시적인 국비 지원 예산을 반영함.

3. 도시철도 건설계획 우선 반영(박상혁의원안 제22조제9항)

가. 개정안의 내용

개정안은 정부가 철도망 건설계획을 수립·시행함에 있어서 도시철도 혼잡도가 심각한 지방자치단체의 추가적인 도시철도 건설계획을 우선적으로 반영하도록 규정하고 있음(박상혁의원안 제22조제9항).

현행	박상혁의원안
제22조(정부 지원 등) ① ~ ⑦ (생략) <신설>	제22조(정부 지원 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑨ 정부는 「 <u>철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률</u> 」 제4조에 따른 <u>국가철도망구축계획</u> 및 「 <u>대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법</u> 」 제3조에 따른 <u>광역교통기본계획 등 철도망 건설계획을 수립·시행함에 있어 제41조의3제2항에 따른 도시철도 혼잡도가 심각한 지방자치단체의 추가적인 도시철도 건설계획을 우선적으로 반영하여야 한다.</u>

개정안과 같이 혼잡도가 상대적으로 높은 지역에 도시철도 및 도시철도 시설 구축을 우선적으로 지원하거나 철도망 건설계획에 우선적으로 반영하는 것과 관련하여서는 기존 철도망 건설계획의 체계와 법률 규정 등을 살펴볼 필요가 있음.

「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제4조 및 제5조⁷⁾에서는 국가철도망계획의 수립이 국가의 균형발전과 효율적인 철도망 구축을 목표로 하고 있으며, 철도의 중장기 건설계획, 다른 교통수단과의 연계, 자원 조달 방안, 환경친화적 건설 방안을 고려하도록 규정하고 있음.

「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제3조⁸⁾에 따른 광역교통

7) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」

제4조(국가철도망구축계획의 수립 및 변경) ① 국토교통부장관은 국가의 균형발전과 효율적인 철도망 구축을 위하여 10년 단위로 국가철도망구축계획(이하 “철도망계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 철도망계획은 다음 각 호의 모든 계획과 조화를 이루도록 수립하여야 한다.

1. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조에 따른 지방시대 종합계획
- 1의2. 「국가통합교통체계효율화법」 제4조에 따른 국가기간교통망계획
2. 「국가통합교통체계효율화법」 제6조에 따른 중기 교통시설투자계획
3. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제3조에 따른 대도시권광역교통기본계획
4. 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제3조의2에 따른 대도시권광역교통시행계획

③ 국토교통부장관은 철도망계획을 수립하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사·협의를 한 후 「철도산업발전 기본법」 제6조에 따른 철도산업위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 수립된 철도망계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 국토교통부장관은 철도망계획이 수립된 날부터 5년마다 그 타당성을 검토하여 필요한 경우에는 변경하여야 한다.

⑤ 국토교통부장관은 제1항에 따라 철도망계획을 수립하거나 변경한 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 고시(告示)하여야 한다.

제5조(철도망계획의 내용) ① 철도망계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 철도의 중장기 건설계획
 2. 다른 교통수단과 연계한 교통체계의 구축
 3. 소요 자원의 조달방안
 4. 환경친화적인 철도의 건설방안
 5. 그 밖에 국토교통부장관이 체계적인 철도건설사업을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
- ② 제1항에 따른 철도망계획에는 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제3조 및 제3조의2에 따라 수립된 대도시권광역교통기본계획 및 대도시권광역교통시행계획에 포함되어 있는 광역철도계획(「도시철도법」에 따른 도시철도는 제외한다)을 반영하여야 한다.

8) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」

제3조(대도시권 광역교통기본계획의 수립) ① 국토교통부장관은 대도시권의 효율적인 광역교통관리를 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 대도시권에 포함된 행정구역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 들어 20년 단위의 대도시권 광역교통기본계획(이하 “광역교통기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 광역교통기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 대도시권 광역교통의 현황 및 장기적인 교통 수요의 예측에 관한 사항
2. 광역교통기본계획의 목표 및 단계별 추진전략에 관한 사항
3. 광역교통체계의 개선 및 광역교통 수요의 관리에 관한 사항
4. 광역교통시설의 장기적인 확충 및 다른 교통시설과의 연계에 관한 사항
5. 대도시권 대중교통수단의 장기적인 확충 및 개선에 관한 사항

기본계획 수립시에는 대도시권 광역교통의 현황 및 장기적인 교통 수요의 예측에 관한 사항, 광역교통기본계획의 목표 및 단계별 추진전략에 관한 사항, 광역교통체계의 개선 및 광역교통 수요의 관리에 관한 사항, 광역교통시설의 장기적인 확충 및 다른 교통시설과의 연계에 관한 사항, 대도시권 대중교통수단의 장기적인 확충 및 개선에 관한 사항, 광역교통시설의 건설에 필요한 재원(財源) 조달의 기본방향과 투자의 우선순위에 관한 사항이 함께 고려되어야 함.

위와 같이 철도망을 구축하기 위한 계획은 국가 균형발전의 측면, 다른 교통수단과의 연계, 재원 마련, 전국적인 교통망의 구축 등을 종합적으로 고려하여 수립되는 것임.

이에 철도 교통망 구축에 대한 내용을 「도시철도법」에 규정하고, 도시철도 혼잡도가 높은 지방자치단체의 도시철도의 추가적 구축이나 철도망 건설계획에 포함되도록 규정하는 것은 법체계나 법정계획의 체계를 고려하였을 때 적절하지 않은 측면이 있는 것으로 보임.

-
- 6. 광역교통시설의 건설에 필요한 재원(財源) 조달의 기본방향과 투자의 우선순위에 관한 사항
 - 7. 그 밖에 대도시권 광역교통의 개선을 위하여 대통령령으로 정하는 사항
 - ③ 국토교통부장관은 광역교통기본계획을 결정하거나 변경하려면 「국가통합교통체계효율화법」 제106조에 따른 국가교통위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 위원회의 심의를 거치지 아니한다.
 - ④ 국토교통부장관은 제3항에 따라 광역교통기본계획을 결정하거나 변경할 때에는 위원회의 심의 전에 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - ⑤ 국토교통부장관은 제3항에 따라 결정되거나 변경된 광역교통기본계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하고 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다.

참고로, 국토교통부는 도시철도의 건설은 「도시철도법」에 따라 지자체에서 수립하는 '도시철도망 구축계획'에 포함할 대상으로서 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 국가철도망 구축계획에 반영하기 곤란하다는 입장임.

또한, 광역교통시설⁹⁾이 아닌 도시철도의 경우에는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 광역교통기본계획에 포함될 대상이 아니며, 광역적 혼잡도 완화 대책은 도시철도 건설 이외에 광역도로, 광역버스, 광역철도망 체계 개선 등의 다양한 방법으로 재정지원 필요성, 교통개선 시급성, 효과성 등을 종합적으로 고려하여 수립하여야 될 사안이라는 입장임.

9) 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도, 도로 등

4. 도시철도의 혼잡도 측정 및 완화 등(안 제41조의3)

가. 개정안의 내용

개정안들은 도시철도운영자가 도시철도, 역사 및 역 시설 등에 대한 혼잡도를 정기적으로 측정하고, 혼잡도가 일정 기준을 초과하는 경우 혼잡도 대책을 마련하도록 규정하고 있음(안 제41조의3).

현행	박상혁의원안	이해식의원안
<신설>	제41조의3(도시철도의 혼잡도 측정 및 완화 등) ① 도시철도운영자는 도시철도 이용자의 안전 및 편의 증진을 위하여 도시철도, 역사 및 역 시설 등에 대한 이용자의 혼잡도를 정기적으로 측정하여야 한다. ② 도시철도운영자는 제1항에 따른 혼잡도 측정 결과, 대통령령으로 정하는 기준을 초과하여 승객의 안전 확보가 위험하다고 판단되는 경우에는 혼잡도를 완화 또는 해소하기 위한 대책을 마련하여 시행하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 혼잡도 측정의 시기 및 방법, 혼잡도 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제41조의3(도시철도의 혼잡도 측정 및 완화 등) (박상혁의원안과 같음)

최근 김포골드라인을 대상으로 대광위·철도국·김포시가 합동점검반을 구성하여 출퇴근시간 열차의 혼잡도를 점검(2023.4.17.~4.28.)하였음. 그

결과, 오전 출근 시간대 고촌역의 경우 혼잡율이 최고 201.7%에 달하여 혼잡도가 매우 심각한 수준임을 알 수 있음.

【김포골드라인 혼잡도 조사 결과】

※ 김포골드라인 1편성 2량, 정원 172명, 혼잡율(%) : 승차인원/승차정원

(4.17. 오전 07:23 출발) 구래역→김포공항역						(4.18. 오전 07:26 출발) 구래역→김포공항역					
역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)	역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)
	탑승	하차					탑승	하차			
양촌	-	-	-			양촌	-	-	-		
구래	78	-	78	45.3%		구래	82	-	82	47.7%	
마산	24	-	102	59.3%		마산	34	-	116	67.4%	
장기	66	4	164	95.3%		장기	49	4	161	93.6%	
운양	46	1	209	121.5%		운양	36	4	193	112.2%	
걸포	56	2	263	152.9%		걸포	40	1	232	134.9%	
사우	32	2	293	170.3%		사우	53	4	281	163.4%	
풍무	29	3	319	185.5%		풍무	38	-	319	185.5%	
고촌	9	3	325	189.0%		고촌	20	2	337	195.9%	
공항	-	325	-			공항	-	337	-		

(4.19. 오전 07:29 출발) 구래역→김포공항역						(4.20. 오전 07:26 출발) 구래역→김포공항역					
역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)	역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)
	탑승	하차					탑승	하차			
양촌	-	-	-			양촌	-	-	-		
구래	87	-	87	50.6%		구래	80	-	80	46.5%	
마산	23	-	110	64.0%		마산	26	-	106	61.6%	
장기	59	1	168	97.7%		장기	55	3	158	91.9%	
운양	46	4	210	122.1%		운양	40	2	196	114.0%	
걸포	34	4	240	139.5%		걸포	45	4	237	137.8%	
사우	48	10	278	161.6%		사우	50	8	279	162.2%	
풍무	39	-	317	184.3%		풍무	38	2	315	183.1%	
고촌	23	4	336	195.3%		고촌	19	4	330	191.9%	
공항		336	-			공항		330	-		

(4.21. 오전 07:35 출발) 구래역→김포공항역						(4.24. 오전 07:38 출발) 구래역→김포공항역					
역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)	역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)
	탑승	하차					탑승	하차			
양촌	0	0	-			양촌	-	-	-		
구래	90	0	90	52.3%		구래	78	-	78	45.3%	
마산	31	1	120	69.8%		마산	19	-	97	56.4%	
장기	57	3	174	101.2%		장기	49	2	144	83.7%	
운양	35	4	205	119.2%		운양	38	2	180	104.7%	
걸포	68	5	268	155.8%		걸포	45	1	224	130.2%	
사우	36	6	298	173.3%		사우	51	9	266	154.7%	
풍무	30	1	327	190.1%		풍무	45	1	310	180.2%	
고촌	21	1	347	201.7%		고촌	19	2	327	190.1%	
공항	-	347	-			공항	-	327	-		

(4.25. 오전 07:42 출발) 구래역→김포공항역						(4.26. 오전 07:45 출발) 구래역→김포공항역					
역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)	역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)
	탑승	하차					탑승	하차			
양촌	-	-	-			양촌	-	-	-		
구래	90	-	90	52.3%		구래	89	-	89	51.7%	
마산	16	-	106	61.6%		마산	29	-	118	68.6%	
장기	69	4	171	99.4%		장기	57	5	170	98.8%	
운양	38	1	208	120.9%		운양	35	2	203	118.0%	
걸포	36	5	239	139.0%		걸포	66	5	264	153.5%	
사우	40	5	274	159.3%		사우	36	13	287	166.9%	
풍무	39	1	312	181.4%		풍무	33	1	319	185.5%	
고촌	22	3	331	192.4%		고촌	13	1	331	192.4%	
공항	-	331				공항	-	331			
(4.27. 오전 07:48 출발) 구래역→김포공항역						(4.28. 오전 07:51 출발) 구래역→김포공항역					
역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)	역사명	해당역		탑승 인원	혼잡율 (%)	비고 (미탑승)
	탑승	하차					탑승	하차			
양촌	-	-	-			양촌	-	-	-		
구래	83	-	83	48.3%		구래	82	-	82	47.7%	
마산	27	1	109	63.4%		마산	24	-	106	61.6%	
장기	65	1	173	100.6%		장기	35	4	137	79.7%	
운양	43	5	211	122.7%		운양	42	8	171	99.4%	
걸포	34	8	237	137.8%		걸포	39	3	207	120.3%	
사우	39	2	274	159.3%		사우	48	9	246	143.0%	
풍무	42	3	313	182.0%		풍무	31	5	272	158.1%	
고촌	24	3	334	194.2%		고촌	22	2	292	169.8%	
공항	-	334				공항	-	292	-		

※ 자료: 박상혁의원안, 이해식의원안 비용추계서, 국회예산정책처

이에 개정안과 같이 도시철도, 역사 및 역 시설의 혼잡도를 주기적으로 측정하고 관리하려는 취지는 타당함.

다만, 모든 철도에 혼잡관리가 필요한 만큼 혼잡도를 도시철도에 한정하여 규정하는 것보다는 「철도안전법」에서 규정하는 것이 보다 타당한 측면이 있음.

현행 「도시철도법」 제4조¹⁰⁾에서는 도시철도의 안전에 관하여는 「철

10) 「도시철도법」

제4조(다른 법률과의 관계) 도시철도의 안전에 관하여는 「철도안전법」을 적용한다.

도안전법」을 적용하도록 하고, 「철도안전법」 제7조에서는 철도운영자등이 철도안전관리체계를 갖추어 국토교통부 장관의 승인을 받도록 규정하고 있는바,

현행 「철도안전법」 제7조제5항¹¹⁾에 따른 「철도안전관리체계 기술기준」(국토교통부고시 제2023-414호)에서 국가·일반·도시철도의 혼잡도 기준, 측정방법, 단계별 대응계획 수립 등에 대해 규정하여 혼잡도에 대한 안전관리를 시행 중임.

또한, 「철도안전법」¹²⁾에서는 철도운영이나 철도시설의 관리에 중대하고 명백한 지장을 초래한 자에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

11) 「철도안전법」

제7조(안전관리체계의 승인) ① 철도운영자등(전용철도의 운영자는 제외한다. 이하 이 조 및 제8조에서 같다)은 철도운행을 하거나 철도시설을 관리하려는 경우에는 인력, 시설, 차량, 장비, 운영절차, 교육훈련 및 비상대응계획 등 철도 및 철도시설의 안전관리에 관한 유기적 체계(이하 “안전관리체계”라 한다)를 갖추어 국토교통부장관의 승인을 받아야 한다.

② 전용철도의 운영자는 자체적으로 안전관리체계를 갖추고 지속적으로 유지하여야 한다.

③ 철도운영자등은 제1항에 따라 승인받은 안전관리체계를 변경(제5항에 따른 안전관리기준의 변경에 따른 안전관리체계의 변경을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하려는 경우에는 국토교통부장관의 변경승인을 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 국토교통부장관에게 신고하여야 한다.

④ 국토교통부장관은 제1항 또는 제3항 본문에 따른 안전관리체계의 승인 또는 변경승인의 신청을 받은 경우에는 해당 안전관리체계가 제5항에 따른 안전관리기준에 적합한지를 검사한 후 승인 여부를 결정하여야 한다.

⑤ 국토교통부장관은 철도안전경영, 위험관리, 사고 조사 및 보고, 내부점검, 비상대응계획, 비상대응훈련, 교육훈련, 안전정보관리, 운행안전관리, 차량·시설의 유지관리(차량의 기대수명에 관한 사항을 포함한다) 등 철도운영 및 철도시설의 안전관리에 필요한 기술기준을 정하여 고시하여야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 승인절차, 승인방법, 검사기준, 검사방법, 신고절차 및 고시방법 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

12) 「철도안전법」

제79조(벌칙) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제8조제1항을 위반하여 철도운영이나 철도시설의 관리에 중대하고 명백한 지장을 초래한 자

위와 같이 현행 「철도안전법」 체계 내에서 혼잡도에 대한 부분이 관리되고 있어 개정안과 같이 철도안전 중 혼잡도에 대한 부분을 도시철도법으로 규율하는 방안은 「철도안전법」에 따른 혼잡도 관리 부분과 중복적으로 이루어질 여지가 있음.

또한, 개정안에서는 「철도안전법」과 달리, 도시철도운영자가 혼잡도의 완화 또는 대책 마련 등을 시행하지 않았을 경우 이를 제재하는 벌칙규정 등을 별도로 두고 있지 않아 그 실효성을 확보하기 어려워 보이는 측면이 있음.

한편, 국토교통부는 혼잡도의 측정에 관한 내용을 철도운영기관 지원을 위한 『철도 혼잡도 관리 가이드라인』에 포함시켜 2024년 8월 중에 철도운영기관에 배포할 예정이라는 입장이며, 혼잡도 측정 시기 및 방법, 기준 등 세부적인 사항은 대통령령에서 정하는 것보다는 국토교통부령으로 정할 필요가 있다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5575