

철도산업의 공공서비스적 성격에 관한 고찰

The Analysis of Public Service Obligation in Railroad Industry

권용장*

한성호**

김현웅...¹⁾

Kwon Yong-Jang Han Sung-Ho Kim Hyeon-woong

ABSTRACT

This Paper presents a concept of Public Service Obligation related with validity, suitability and rationality. As we know, The Public Service Obligation of KNR is a largest factor of loss in the Railroad Industry. In the future, PSO concept and Calculating methods have to be changed for providing rational Public service based on the various focus.

1. 서론

철도사업은 공공 교통서비스를 국민에게 제공하는 경제적 역할을 수행하고 있으며, 동시에 각종의 공익적 의무기준에 따라 서비스를 공급해야하는 의무를 지고 있다. 그러나 철도사업은 이와 같은 공공부담 이행으로 인해 경영상 많은 재정적 압박을 받고 있으며, 공공서비스 의무(PSO; Public Service Obligation)가 너무 과도하게 부과되어 철도경영의 자율성마저 상실된 상태이다. 철도사업은 과거의 경우 독점(monopoly)적 교통수단이었으나 현재는 타교통수단의 발달과 경쟁의 격화로 독점력 약화는 물론 내부보조기능(혹자노선의 수익으로 직자노선의 손실을 보전하는 기능)을 상실하고 있고, 게다가 국가 운영기관이라는 명목으로 계속적 공공서비스의무를 부과하고 있어 이에 대한 정확한 문제제약과 개선방안이 필요한 실정이다. 철도부분의 PSO는 1995년 12월 6일 제정·공포된 『국유철도의 운영에 관한 특별법』에서 공공목적의 철도운영에 대한 규정을 정하고 있는바 동법 제9조 제4항에 『철도청장은 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임 및 요금을 감면하는 등 대통령령이 정하는 경우에 발생하는 비용은 국가 및 지방자치단체등 그 원인을 제공한 자로 하여금 이를 부담하게 할 수 있다』라고 규정하고 있고, 동법시행령 제14조에서는 공공목적 철도운영에 따른 비용부담을 다음과 같이 정하고 있다. 첫째, 철도청장이 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금 감면할 경우 그 감면액, 둘째, 국유철도의 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 수지균형의 확보가 곤란한 철도노선 또는 역을 폐지하거나 영업정지를 하여야 되는 경우로서 국가정책 또는 특정지역의 교통편의 등 공공목적을 위하여 존치함으로써 발생하는 경영손실, 셋째, 철도청장이 국가보안 목표시설의 경비를 담당하거나 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용으로 정하고 있다.

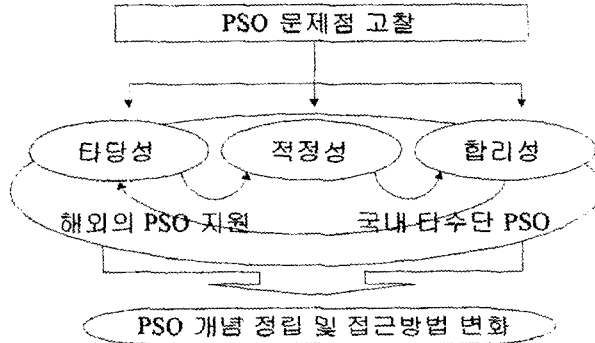
1) * 한국철도기술연구원 정책연구팀

** 한국철도기술연구원 정책연구팀

*** 한국철도기술연구원 정책연구팀

이상의 범위를 세분하면 운임요금 감면(경로우대, 어린이, 피구호자·군인·군무원·장애자·국가유공자등, 정기(정액)권, 신문·잡지, 수출화물 등), 적자선 운영(영업계수 250이상), 국가특수목적사업비(특별동차사무소 운영비), 국가보안 목표시설 운영경비(청원경찰 운영비) 등으로 세분화된다.

본 연구는 PSO에 대한 성격고찰을 통해 타당성과 적정성, 합리성을 파악하고 PSO에 대한 특성의 문제점과 지원현황을 통해 PSO의 접근방법을 새롭게 하는데 그 목적이 있다.



<그림 1> 연구의 흐름

2. 철도사업의 공공서비스 성격 규정

철도사업의 공공서비스적 성격을 파악하기 위해서는 다양한 접근방법이 존재할 수 있다. 그러나 보편적 타당성을 근거로 접근하지 못했다는 점이 주요 문제점으로 파악된다. 철도의 공공서비스 의무의 성격을 규정하기 위해서는 정부나 법령의 개입으로 인한 문제해결의 타당성을 우선적으로 도출하여야 한다. 정부개입의 타당성은 크게 지역주민에 대한 최소한의 교통서비스 제공, 지역주민의 공공복리차원의 후생 극대화, 인구집중 완화를 위한 국토의 균형적 발전차원에서 그 타당성을 찾아볼 수 있다. 첫째, 지역주민에 대한 최소한의 교통서비스 제공이라 함은 최소한의 생활서비스를 제공하는 것이 국가의 의무이자 국민의 기본권리인 반면 교통서비스는 일상생활 영위에 필수불가결한 요소이며, 인구 과소지역 뿐만 아니라 경로, 어린이, 장애인, 유공자 등에 대한 사회적 기본서비스라는 차원에서 보편타당성이 존재한다고 할 수 있다. 둘째, 수요의 부족으로 인한 적자선, 역 등의 운영에 관해 채산성이 없는 경우 소비자 후생측면에서 최적가격을 선정하고 이에 따라 발생하는 적자를 정부가 보전하는 것은 사회적 잉여의 극대화를 위해 필요한 타당성을 지니고 있다. 만약 소비자 잉여보다 적자보전액의 규모가 더 클 경우에는 적자보조의 타당성이 떨어지므로 노선유지에 대한 신중한 연구가 필요하다. 셋째, 인구집중을 완화하기 위한 국토의 균형적 발전차원의 타당성 접근이다. “서울의 교통을 해결하면, 서울의 교통은 해결이 안된다” 라는 말은 일부 극단적인 측면이 없지 않으나 인구집중과 교통혼잡의 연속적 발생으로 인한 부정적 영향을 제시하는 것이라 할 수 있다. 같은 논리로 수도권 인구의 집중과 투자의 심화로 외부불경제가 심화되고 이로 인해 지방은 과소현상과 규모, 집적의 경제효과를 누릴 수 없어 사회적 효용이 극대화되지 못하여 국가의 균형적 발전이 이루어지지 못하게 되는데, 여기서 일부 적자선과 적자역의 폐지는 기형적 불균형의 확대역할을 할 수 있다는 측면에서 일정 부분 정부보조가 국가의 정책측면에서 지원되어야 하는 타당성이 있다고 할 수 있다.

기존의 PSO 접근방법을 보다 세분화하여 다양한 측면에서 접근방법을 재설정하기 위한 일련의 시도가 필요한 시점이다. 다시 말해 법적 근거의 타당성과 PSO 보조금의 적정성, PSO 산정방법의 합리성 등에 대한 논의가 되어야 한다. 우선적으로 법적 근거의 타당성을 살펴보자. 법적 근거의 타당성은 현재의 시행근거인 『국유철도의 운영에 관한 특별법』의 공공목적 철도운영 규정을 보면 제9조 제4항에 명시되어 있다.²⁾ 또한 동법시행령 제14조에 다음과 같이 명시하여 철도사업 PSO를 규정하고 있는데, 그 첫째³⁾는 철도운임을 법령의 테두리 내에서 할인되는 부분에 대한 전면적 보전을 의미하는 측면이 짙기 때문에 철도사업자의 사회적 책임은 사실상 간과되어 있다고 할 수 있다. 둘째⁴⁾는 적절한 조치와 수지균형확보가 곤란한 역의 기준과 평가상의 문제점이다. 이는 철도사업자 자의에 의한 경영개선은, 경영주체의 정당성을 충분히 공유는 할 수 있으나 정량적인 기준의 미확보로 항상 논쟁의 대상이 될 수 있다는 것이다. 마지막으로 셋째⁵⁾는 국가의 보안과 특수목적사업이므로 국가의 명백한 책임소재임과 동시에 의무라고 할 수 있다.

3. PSO 보조금의 적정성 분석

3.1 국내외 사례 및 현황

3.1.1 스웨덴

스웨덴은 철도운업을 1988년 7월부터 상하분리⁶⁾하여 운영을 하고 있다. 운영주체인 SJ는 여객과 화물을 모두 담당하고 있으며, 경영상 비채산 노선에 대해서는 경영을 포기할 수도 있고, 정부나 지방자치단체의 요구에 의해 수송서비스를 제공하는 경우에는 정부와 지방자치단체와 운영계약을 맺어 손실보상을 받고 수송서비스를 제공하고 있다. SJ는 수입으로 비용을 충당하고 있으며, BV는 수입의 82%~90%를 보조금으로 충당하고 있는 실정이다.

<표 1> 스웨덴 철도의 정부지원 현황

단위: 백만(스웨덴 krona)

구분		1992	1993	1994	1996	1997
SJ	수입	10,344	10,062	11,122	12676	11315
	비용	9,938	9,622	10,651	12979	11529
	손익	406	440	471	△303	△214
BV	수입	6,432	8,013	11,477	4539	5180
	(보조금)	(5,791)	(7,213)	(9,458)	2735	3580
	비용	6,432	7,923	11,297	4944	5160
	손익	-	90	181	△405	20

자료: 1992, 93, 94, 96, 97년 세계철도 통계연감

3.1.2 프랑스

- 2) 『철도청장은 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임 및 요금을 감면하는 등 대통령령이 정하는 경우에 발생하는 비용은 국가 및 지방자치단체등 그 원인을 제공한 자로 하여금 이를 부담하게 할 수 있다.』
- 3) 철도청장이 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액으로 규정하고 있다.
- 4) 국유철도의 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 수지균형의 확보가 곤란한 철도노선 또는 역을 폐지하거나 영업정지를 하여야 되는 경우로서 국가정책 또는 특정지역의 교통편의 등 공공목적을 위하여 존치함으로써 발생하는 경영손실
- 5) 철도청장이 국가보안목표시설의 경비를 담당하거나 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생 되는 비용

6) BV: Banverket, SJ : Swedilsh Railways

프랑스의 철도운영에 따르는 정부지원금은 정부와 SNCF간의 상호관계를 설정하여 정부의 재정지원과 통제분야를 5년마다 계약계획을 통해 명시하고 있으며, 계약계획의 주요 내용으로는 정부의 재정적 보상 및 지원에 대한 원칙 및 금액 결정기준이다.⁷⁾ 이 계약의 기본원칙은 첫째, 철도운영에 소요되는 영업비용은 국철 스스로의 경영노력에 의해 충당, 철도운임은 원칙적으로 국철의 자유재량권으로 되어 있으나 정부의 운임인상 규제, 무임수송 및 할인등으로 인한 적자가 발생하는 경우에는 전액 정부보조로 이를 충당, 수익성 제고를 위해 채산성이 없는 노선이나 역은 폐지 또는 감축관리를 하도록 하고 있으나 지역이익을 위해 적자선을 운행하는 경우는 정부가 전액 보상하도록 되어 있다.

<표 2> SNCF의 경영수지현황

단위: 백만(프랑스 franc)

구분	1992	1993	1994	1996	1997
○ 수입(A)	83,035	83,955	84,243	82,346	99,758
- 보조금	23,581	24,097	25,407	27,116	14,387
· 정부 및 지방자치단체	12,333	12,706	13,609	14,588	14,357
· 하부구조	11,248	11,391	11,798	12,528	30
- 수송수입 기타	59,248	59,858	58,836	55,230	85,371
○ 비용(B)	90,373	92,940	93,811	85,655	98,676
손익(A-B)	△7,338	△8,985	△9,548	△3,309	1,082
보조금비율(%)	28	29	30	33	14

자료: 1992, 93, 94, 96, 97년 세계철도 통계연감

주: 1997년도는 기반시설 관리기관인 RFF가 신설됨에 따라 하부구조에 대한 보조금이 축소됨

<표 3> 해외철도의 정부지원규모현황

구분	내역	1994	1996	1997
이탈리아 (백만리라)	- 수입	13,303,414	14,850,208	10,186,968
	(보조금)	4,888,841	5,709,364	3,540,813
	- 비용	15,907,173	19,399,890	17,648,720
	보조금비율	37%	38%	35%
오스트리아 (백만프랑)	- 수입	46,417	46,486	45,752
	(보조금)	23,812	22,204	19,980
	- 비용	44,688	44,959	44,779
	보조금비율	51%	48%	44%
스페인 (백만페소)	- 수입	455,926	388,235	391,554
	(보조금)	280,285	194,974	185,273
	- 비용	384,091	381,932	376,395
	보조금비율	61%	50%	47%
호주 (백만달러)	- 수입	-	1,808	2,006
	(보조금)	-	595	659
	- 비용	-	1,268	1,380
	보조금비율	-	33%	33%
한국	- 수입	1,287,217	1,728,895	1,932,082
	(보조금)	0	270,572	383,103
	- 비용	1,321,721	1,701,690	1,848,292
	보조금비율	0%	16%	20%

자료: 1994,96,97년 세계철도 통계연감

주: 보조금비율: 영업수입에 대한 정부 지원금 비율(지원금/영업수입)

3.1.3 기타 해외철도의 정부지원규모현황

7) 이에는 특정 공공서비스에 대한 보상으로써 정부의 요구에 의한 사회적 할인요금의 보상(장애자, 다자녀가족 등), 공공서비스차원에서 지역의 이익을 위한 SNCF 부담, 국방을 위한 제시설물의 설치 및 유지보수비용, 타교통수단간의 경쟁요건의 균등화를 위한 보조로서 시설물의 고정비용에 대한 보조, 재무구조개선을 위한 부채청산 특별기금등을 통한 특별보조등이 있다.

세계 각국의 철도사업 운영주체는 경제적 효과의 극대화를 위해 중앙정부의 보조금과 자체 수입등으로 자구노력을 적극적으로 추진하고 있는 실정이며, 우리나라도 경영개선 5개년 계획등을 통해 인력감축과 시설현대화, 경영다각화, 경영관리 효율화등을 추진중에 있다. 그러나 전세계 철도사업자들의 공통점은 정부의 보조금이 없이는 운영이 불가능하다는 것이며, 이에 대한 가장 큰 문제가 바로 공공서비스 의무, 운임정책의 고정성 등이다. 한국의 철도사업자는 해외 철도사업자의 정부지원과 비교해 상대적으로 적은 규모의 지원을 받고 있는 반면, PSO의 발생액은 급격히 증가되고 있는 현실이다.

3.2 국내 타교통 수단의 PSO관련 재정지원 현황

3.2.1 낙도 보조항로의 손실보상

우리나라의 낙도 보조항로에 대한 보상은 해운법 제17조 및 해운법 시행령 제4조에서 규정하여 보상하고 있다. 낙도 보조항로에 대한 보조현황을 보면 1995년에 예산기준으로 70억원을 보상하도록 하고 있으며, 손실보상의 방법은 낙도 보조항로에서 운항을 함으로써 얻은 총수익과 그 운항에 소요되는 총지출의 차액을 보상해 주고 있다.⁸⁾

3.2.2 농어촌 노선버스의 손실보상

1997년 이전의 농어촌지역 노선버스의 보상은 육운진흥법 제5조 및 육운진흥법 시행령 제6조에서 규정하여 보상하였으나, 1997년 말 이후부터는 여객자동차 운수사업법과 동법시행령에 의해 보상을 규정하고 있다. 이러한 농어촌지역 노선버스는 이용수요가 적어 적자운영이 당초부터 예상이 되므로 지방자치단체의 교통관계 과징금으로 보상을 해주고 있는데, 손실보상의 방법은 운행거리와 운행회수등을 감안하여 실제손실을 보상하여 주고 있다. 손실액 계산은 다음과 같은 산식에 의해 금액을 산출하고 있다. 손실액(1일)=1킬로미터당 인가요율×명령노선의 운행거리×[인가요율기준의 평균승차인원-평균승차인원]×운행횟수로 계산하고 있다. 오지·도서·벽지등에 대한 정부 또는 지자체의 지원은 크게 두가지로 나누어 지원되고 있는데, 이 두가지는 벽지버스노선에 대한 손실보상액 지원과 오지·도서교통지원을 위한 차량구입지원이다. 벽지버스노선에 대한 지원은 전국적으로 '98년 12월 현재 154개 업체가 지원을 받고 있는데 제주를 제외하면 대부분 손실보상액을 지원받고 있다. 오지·도서·벽지노선의 버스는 그간 지역간 또는 지역내 대중교통수단으로서 중추적인 역할을 수행하여 왔으나, 자가용승용차의 증가로 인한 교통여건의 변화로 수송수요는 매년 감소하고 있는 반면 운송원가는 지속적으로 상승하고 있는 실정이다. 이러한 교통환경 및 운행여건의 변화와 운송원가의 상승으로 운송비용은 증가한 반면 운송수입은 감소되어, 업체의 경영악화 누적으로 과도한 부채증가와 자본잠식업체가 속출함에 따라 이용승객에 대한 서비스 수준은 계속 저하되고 있다. 이와 같은 오지·도서·벽지노선의 버스사업은 버스의 공공성과 일반 서민이 이용하는 대중교통수단이라는 점을 감안하여 운행에 따른 적자발생 부분을 정

8) 제17조 (선박취항명령등) ①해양수산부장관은 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 여객운송사업자에게 여객선의 취항·항로의 연장 또는 변경이나 예비선박을 확보할 것을 명할 수 있다. [개정 95·12·29, 97·12·13 法5454] ②해양수산부장관은 제1항의 규정에 의한 명령으로 인하여 손실을 받은 자가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 손실을 보상하여야 한다. [개정 97·12·13 法5454]라고 규정하고 있다. 해운법시행령 제4조 (손실보상)에 의하면 손실보상금의 지급을 청구권을 규정하고 있으며 손실보상금의 지급청구를 받은 때에는 예산의 범위안에서 매월 손실보상금을 지급하여야 한다. [개정 96·8·8]라고 규정되어 있다.

부와 지방자치단체가 지원하여야 하는 것이 국가의 당연한 의무라고 할 수 있다.

<표 4> 벽지노선버스 손실보상액 현황

구분	노선수 (개)	마을수 (개)	수혜인구 (명)	손실액 (천원)	업체 요구액 (천원)	손실보상액(천원)			업체수 (시의/농어촌)
						과징금	지방비 (기타)	계	
인천	13	43	14,721	60,055	60,055	37,800	22,255	60,055	7(0/7)
울산	3	6	1,074	17,274	17,274	-	17,274	17,274	2(0/2)
경기	32	58	12,063	131,326	91,326	57,003	30,420	87,423	8(0/8)
강원	139	152	86,431	832,436	832,436	163,574	668,862	832,436	18(8/10)
충북	83	234	30,507	600,000	600,000	600,000	-	600,000	16(0/16)
충남	89	242	54,584	493,860	49,3860	-	493,860	493,860	18(0/18)
전북	127	670	88,323	2,953,000	29,53000	-	2,880,000	288,0000	18(0/18)
전남	345	1,061	177,000	3,664,765	3,664,765	308,727	2,256,609	2,565,336	21(0/21)
경북	162	566	10,100	1,568,539	1,568,539	14,600	1,350,400	1,365,000	22(2/20)
경남	182	921	271,000	1,088,910	1,088,910	168,350	731,650	900,000	17(7/10)
제주	33	38	22,589	2,751,211	2,751,211	27,600	709,400	737,000	7(7/0)
계	1,208	3,991	768,392	14,161,376	14,121,376	1,377,654	9,160,730	10,538,384	154(24/130)

주: 1998년 12월 31일기준

<표 5> 오지·도서교통 지원현황

단위: 백만원

구분		1994	1995	1996	1997	1998	1999	계
인천	금액	108	-	-	-	-	72	180
	대수	6	-	-	-	-	4	10
울산	금액	64	69	-	-	-	36	169
	대수	4	4	-	-	-	2	10
경기	금액	522	252	180	90	180	450	1,674
	대수	29	14	10	5	10	25	93
강원	금액	612	612	234	72	144	378	2,502
	대수	34	34	13	4	8	21	114
충북	금액	360	648	216	162	216	414	2,016
	대수	20	36	12	9	12	23	112
충남	금액	540	792	432	72	288	576	2,700
	대수	30	44	24	4	16	32	150
전북	금액	540	540	342	378	270	576	2,646
	대수	30	30	19	21	15	32	147
전남	금액	936	882	396	720	417	1,112	4,463
	대수	52	49	22	40	23	61	247
경북	금액	558	594	432	648	306	684	3,222
	대수	31	33	24	36	17	38	179
경남	금액	692	615	144	360	306	702	2,819
	대수	38	34	8	20	17	39	156
제주	금액	72	-	126	-	-	54	252
	대수	4	-	7	-	-	3	14
계	금액	5,004	5,004	2,502	2,502	2,217	5,054	22,193
	대수	278	278	139	139	118	280	1,232

3.2.3 경로우대자의 승차권에 대한 보상

경로우대자에 대한 승차권은, 경기도의 경우에는 도에서 경로우대승차권을 제작하고 시·군에서 경로우대자에 배부하여 경로우대승차권을 소지한 자가 버스를 이용할 때 사용하며, 버스회사에서는 이를 근거로 경로우대자 수송에 대한 금액을 청구하여 보상을 받고 있다. 이러한 보상에 대한 재원은 지방세에서 충당하는데 도세(道稅)에서 30%, 시·군세에서 70%를 충당하고 있다.

3.3. 철도관련 PSO(Public Service Obligation)의 지원현황 및 문제점

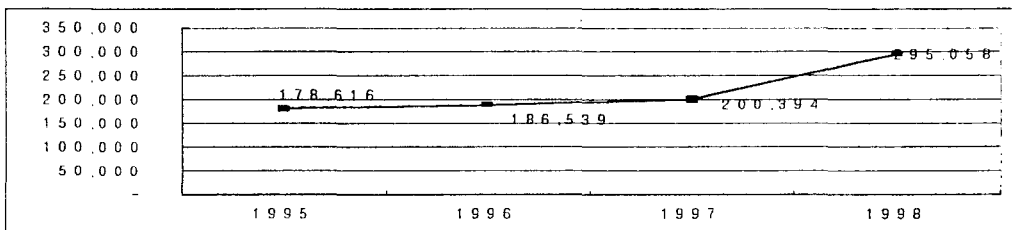
3.3.1 철도사업 PSO 부담의 발생추이

1995년부터 1998년까지 철도사업자의 수송서비스제공과 국가목적사업 등으로 인해 발생한 PSO 발생액은 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 철도청 PSO부담의 발생액 추이

단위: 백만원

구분	1995	1996	1997	1998
○ 국가특수목적사업비	1,000	1,493	1,205	1,000
○ 적자선 운영	120,844	121,766	147,462	223,105
○ 국가보안목표시설운영경비	7,536	8,686	9,450	9,753
○ 운임요금 감면	37,627	42,572	51,727	70,953
- 경로우대	6,451	10,891	12,820	22,680
- 어린이	12,854	12,616	15,833	20,652
- 피구조자, 군인, 군무원, 장애자, 국가유공자등	2,017	1,040	4,956	7,045
- 정기(정액권)	14,883	16,557	16,618	19,126
- 신문,잡지	1,167	1,287	1,383	1,328
- 수출화물	255	181	108	122
계	167,007	174,517	209,844	304,811



<그림 2> 철도청 PSO부담액 추이

철도사업자의 PSO 부담 발생액은 매년 증가하고 있는 실정인데, 1995년 167,007백만원이던 발생액이 1998년에는 무려 304,811백만원으로 증가하였다. 이는 실적원가 기준에 의한 1998년 경영적자액 4,101억원의 74.3%를 차지하는 금액이다.

3.3.2 정부의 PSO 부분에 대한 지원현황

철도사업자가 정부로부터 일반회계의 경상경비로 지원을 받는 경비는 1973년부터 1991년

까지 평균적으로 26,253백만원이었으나, 1992년부터 1994년까지는 정부의 경상지원이 전무하였고, 1995년도에 다시금 53,675백만원의 지원금을 받으면서 현재까지 지속되고 있다. 현재까지의 지원금은 공공목적 철도운영에 대한 보상적 지원이 아니라 철도사업 특별회계의 세입과 세출의 균형을 맞추기 위해 철도수입으로 충당할 수 없는 부문을 지원하는 형식으로 이루어졌다. 그러나 이와 같이 세입·세출의 균형측면에서만 지원을 받았을 뿐 진정한 의미의 철도운영에 대한 보상이 없었다는 것이 오늘날 직자경영의 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 따라서 장래에는 공공목적의 철도운영에 대한 보상적 지원은 세입·세출과 연계되어져서는 안되며, PSO 부분에 해당하는 발생금액만큼 정기적으로 지원이 이루어져야 철도경영이 운영의 효율성을 극대화할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 7> 정부의 일반회계중 경상지원액 추이

단위: 백만원

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
지원액	28,126	-	-	-	53,675	270,572	383,103	217,469

일반회계에서 철도사업자(철도청)에 지원되는 보조금은 정확히 추산되나 PSO 명목으로 지원되는 부분은 전혀 구분이 불가능한 형태로 지원되고 있으며, 이는 전적으로 PSO에 대한 부담은 무시한 채 특별회계의 세입·세출의 균형적 측면에서만 지원되었음을 암시하고 있다. 현재 철도청에서 추정하는 PSO 부담액은 일반회계의 경상지원분에서 당해연도 인건비 인상분, 당해연도 지급이자발생분, 운임인상분/2를 차감한 금액으로 추정하고 있다. 아래의 <표 8>은 PSO 부담발생액 대비 정부지원금을 비교·분석한 것인데, 현재 정부에서 PSO에 대한 부담액을 얼마나 적게 지원하고 있는가를 확인할 수 있다.

<표 8> PSO 부담 발생액 대비 정부지원금 비교

단위: 백만원

구분	1995	1996	1997	1998
PSO 발생액	167,007	174,517	209,844	304,811
PSO 지원금	45,976	67,452	94,434	99,585
비율	27.5%	38.7%	45.0%	32.7%

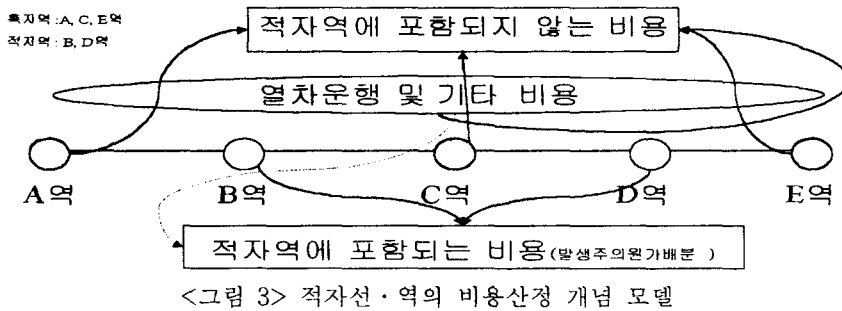
자료: 철도청 내부자료

4. PSO 산정방식 및 손익반영의 문제를 통한 합리성 분석

4.1 PSO 산정방식의 합리성 문제

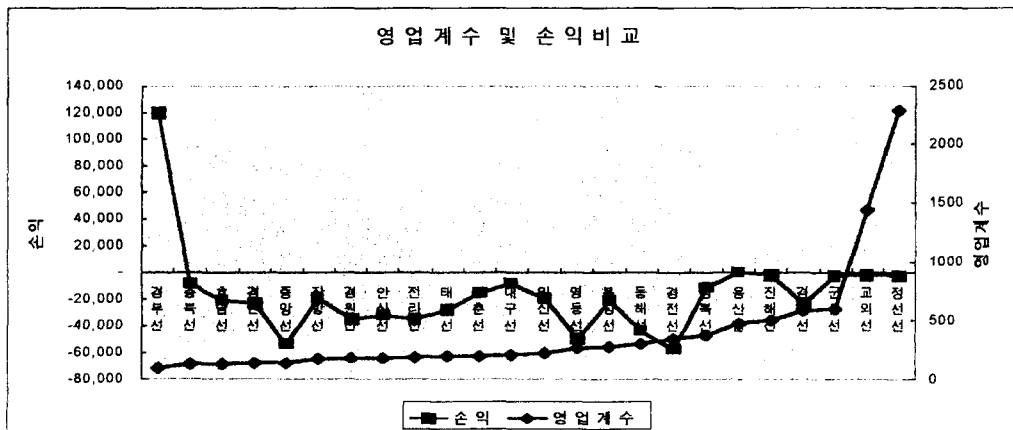
1998년 현재 적자선(영업계수 250이상) 운영으로 인해 발생하는 PSO 부담액은 1998년 전체 PSO 발생액의 73.2%로 철도경영압박의 가장 큰 원인으로 작용하고 있는 것은 기 논의된 바와 같다. 일반적으로 철도사업이 국가에서 행하는 사업이므로 직자선 운영으로 인한 보상문제는 국가에서 해결해야하는 것이 당연한 논리인 것처럼 일부에서는 주장하고 있으나, 철도사업은 국가기관인 철도청이 운영을 하더라도 철도사업의 운영에 있어서는 국민의 세금으로 운영되는 일반회계와는 달리 기업원리에 의한 특별회계에서 운영하고 있어 철도사업으로 얻은 수입으로 그 비용을 충당하고 있으므로 경영손실이 뻔히 보이는 철도노선을 운

영하는 것은 민간기업에서는 상상도 할 수 없다. 따라서 철도사업 특별회계의 원칙도 기업과 동일한 규정에 의해 준용되고 있으므로 적자선에 대한 분명한 정부의 지원책이 제시되어야 한다. 한편 철도청에서는 PSO 부담액을 결정하는 변수중 적자선 운영에 대한 변수가 가장 큰 부분을 차지하지만 이에 대한 명료한 기준이 없는 실정이다. 현재 사용하고 있는 영업계수(실적원가 기준) 250의 합리성에 대해서는 설명력이 상당히 부족할 뿐만 아니라, 이를 뒷받침 할 수 있는 논리가 없기 때문에 이에 대한 직정한 산정기준이 새로이 산정되어야 하는 것은 분명하다. 그러나 현실적으로 적자선과 적자역에 대한 규명상 필요한 원가의 정확한 제시가 불확실하므로 이에 대한 선결문제를 해결해야만 정확한 적자선의 규모와 기준을 판단할 수 있을 것으로 보여진다. 따라서 PSO의 적자선 부분은 현재 사용중인 영업계수를 사용하기 보다는 통합회계시스템과 연계한 정확한 원가의 추산과 적자노선의 적자역별 원가를 정확히 산정할 수 있는 PSO 모델을 지속적인 연구를 통해 도출해야 할 것으로 판단된다.



4.2 손익반영상의 합리성 문제

현재 적자선에 관한 PSO는 영업계수 250을 목시적 기준으로 설정하여 적용하고 있다. 그러나 이러한 영업계수 250은 논리적 근거를 바탕으로 하기보다는 일반회계 지원금의 분배균형차원에서 이루어 졌다고 할 수 있다. 다시 말해 세입·세출의 균형을 위해 지원된 경상지원금의 범위내에서 순수경상지원금과 PSO의 분리를 시도하는 중에 나타난 기준이라는 것이다.



<그림 4> 선별 영업계수 및 손익비교(1998년기준, 단위: 백만원)

그러나 현실적으로 적자선 보다는 적자역에 연동되어 적자액이 발생하며, 영업계수의 분자 부분에 영향을 미치는 비용도 적자역 운영으로 인해 발생한다고 할 수 있다. 따라서 기존의 영업계수 250이라는 기준보다 손실액의 발생이 가장 많은 노선과 역의 규모에 따라 접근방법을 달리 하는 원가발생차원의 접근방법을 고려해야 한다. 1998년 현재 노선별 영업계수와 손실액을 비교해 보면 영업계수와 손실액과의 관계를 분명히 확인할 수 있는데, 그 결과는 영업계수와 손실발생액 사이의 관계가 대체적으로 비례하지 않는다는 것이다(<그림 4> 참조). 영업계수 측면에서는 정선선, 교외선, 군산선, 경의선, 진해선, 용산선, 경북선 등의 순으로 나타났으며, 손실측면에서는 경전선, 중앙선, 영동선, 동해선, 전라선, 경원선, 안산선, 태백선 등의 순으로 나타났다. 이러한 주요 노선의 영업계수와 손실액의 비교에서 주목되는 점은 하위 7개 노선을 비교할 경우 중복되는 노선이 전혀 없다는 것이다. 이는 중국적으로 영업계수보다는 손실액이 철도산업의 적자에 더 큰 원인행위를 제공한다는 것이다. 이러한 형태의 결과가 의미하는 바는 반드시 영업계수가 나쁜 것이 경영적자의 가장 큰 요인이라는 논리에 대한 반박논리라고 할 수 있다. 다시 말해 영업계수가 아무리 높아도 실질적으로 철도경영전반에 미미한 영향을 미친다면 전체 철도네트워크 운영차원에서 다시 고려해 보아야 될 것이며, 오히려 철도사업자는 영업계수보다 손실이 과대하게 발생하는 경전선, 중앙선, 영동선과 같은 노선에 대한 조치가 보다 시급한 문제라는 측면에서 적자선을 접근해야 할 필요성이 있다.

5. 결론

오늘날의 철도사업은 기술의 다양화 및 복잡화로 빠른 변화의 물결에 휩싸여 있는 실정이다. 그러나 기술진보에 따르는 운영과 재정측면에서는 아직도 발전이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 우리나라 PSO 보상기준은 이미 언급된 바처럼 타교통수단(농어촌 지역 노선 버스운행, 낙도 보조항로 등)에서 발생하는 PSO에 대해서는 정부 또는 지자체로부터 대부분 전액 보상받는 것으로 나타났으나, 철도사업에 대해서만은 PSO 보상이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 실제적으로는 발생액의 절반도 보상받지 못하고 있는 실정이다. 철도사업에 대한 PSO 보상은 철도경영의 정상화와 철도경영자의 책임경영에 대해 그 범위를 명확히 물을 수 있는 방법이다. 그러나 철도사업자와 정부의 역할이 제대로 수행되지 않을 경우 발생하는 국가경제적 차원의 역효과는 오히려 국가경쟁력 유지에 부정적 영향을 끼칠 수 있다. PSO는 정부와 지방자치단체가 수익자 부담원칙에 따라 교통수단 이용자의 편의와 공공복리측면에서 필수불가결한 것이지만, 이를 전적으로 정부와 지자체에서 떠안아야 되는 성격이 아닐 경우를 제외하고는 반드시 부담해야 할 부분은 부담해야 하는 것이 수송수단으로서의 교통수단이 원활히 운영될 수 있는 밑거름이 될 수 있다. 철도사업에 대한 정부의 PSO 보상은 철도사업 특별회계의 세입·세출의 균형적 측면에서 이루어져 왔으며, 이로 인해 적절한 보상이 이루어지지 못하고 있고 결과적으로 철도사업의 운영이 효율화되지 못하는 가장 큰 원인이라고 지적하였다. 지금까지 본론에서 제시한 철도산업 PSO에 대한 타당성, 적정성, 합리성에 대해 살펴 보았다. 타당성이란 법적근거에 의한 타당성 차원이고, 적정성이란 PSO 지원규모의 적정성차원이며, 합리성이란 PSO 발생액 산정기준의 합리성을 의미하는 것으로 요약할 수 있는데, 이상의 각 개념과 연관된 고리에 대한 해결책을 제시하면 다음과 같다. 법적 타당성은 PSO의 근원적인 부분일 수 있으나 철도사업자의 사회적 책임과 자구노력에 대한 문제해결이 부족하게 설정되어 있으므로 좀더 현실적이며 사회적 책임

과 철도사업자의 책임한계를 확고히 할 수 있는 방향으로 정립되어야 한다. PSO 지원의 적정성을 명확히 하기 위해서는 첫째, 일반회계에서 경상지원을 할 때 PSO부문과 기타경상경비로 분리하여 지급하는 것이 절대적으로 필요하며, 둘째, 철도사업의 공공성을 위한 정부지원의 지속적인 지원계획이 수립되어야 한다. PSO 산정방식의 합리성을 해결하기 위한 방안으로 첫째, 정부는 현재 철도사업에서 발생하는 공공서비스의무의 개념을 명확히 정립하고 필요한 경우 PSO 심의위원회 등을 발족하여 매년 철도사업자와 공공서비스의무 부분에 대한 협상을 통해 PSO부문의 발생액 보상에 최선을 다해야 하며, 둘째, 철도사업자는 PSO 부담액에 대한 실적치를 정확하고 자세하게 파악해야 하며, 특히 PSO 부분의 73.2%(현재의 철도청기준: 영업계수 250)를 차지하는 적자선 운영에 관한 적정기준을 빠른 시일내에 정립하여 현재의 기준을 보완해야 한다. 셋째, 정확한 원가하에 적자선과 역의 규모를 정확히 산정하기 위한 적자선 산정에 필요한 원가시스템을 구축하여야 하며, 넷째 영업계수를 통한 적자선의 접근방법보다 손실액과 손실원인을 기준으로 하는 접근방법을 적용하여야 한다. 이상의 타당성과 적정성, 합리성이 효율적으로 정립되어 나갈 경우 PSO는 현재의 접근방법보다 한단계 진보된 관점에서 논의될 수 있을 것이다. 향후 기존의 PSO 관점과는 다른 접근방법이 절대적으로 필요하며, 접근방법을 보다 발전시키기 위한 PSO 관련 모델이 다각적으로 제시되어져야 한다.

참고문헌

1. 권용장(1999), 철도개선 추진실적 평가지표 개발 및 기본계획 수정방안 연구, 한국철도기술연구원
2. 양근율외(1998), 철도사업의 구조개혁 방안 연구, 교통개발연구원
3. 윤희성(1997), 공공목적 철도운영의 개선방안에 관한 연구, 인하대학교
4. 김병근(1997), 주요선진국의 보편적 서비스 정책변화와 우리나라의 정책방향, 통신개발연구원
5. Tae Hoon Oum외(1995), Transport Economics, Korea Research Foundation
6. 건설교통부(1996), 육상교통업무자료
7. 철도청(1991), 철도산업 육성방안에 관한 연구, 철도청
8. 철도청(1996), 국유철도의 경영개선에 관한 기본계획, 철도청
9. UIC 통계자료, 1992~1997