公益서비스補償法制에 관한 硏究

林 明 鉉*

차 례

Ⅰ. 서 론

Ⅱ. 공익서비스보상제도 개요
1. 개 념
2. 보상의 요건
3. 보상의 방식

Ⅲ. 우리나라 여객 공익서비스 국가보조 현황
1. 여객 공익서비스 손실 유형
2. 여객 공익서비스 국가보조 현황

Ⅳ. 현행 공익서비스보상법제의 주요 쟁점
1. 운임감면 손실에 대한 보상 문제
2. 벽지노선 운행손실 보상문제

Ⅴ. 결 론

* 국회 예산결산특별위원회 입법조사관

I. 서 론

전통적으로 전력, 가스, 수도, 교통, 통신 등은 공익사업으로서 정부가 직접 혹은 공기업의 형태로 서비스를 제공해 왔다. 그러나 전 세계적으로 지난 20여년간 경영효율화를 목표로 이러한 서비스 부문에 대하여 민영화가 추진되어 왔으며, 우리나라도 1997년 외환위기 이후 전력, 가스, 통신 등 주요 공익서비스 산업에 대한 민영화가 단계적으로 추진되어 왔으며, 철도서비스는 2005년에 공기업의 형태로 전환되었다.[1)]

민영화하면 국민 생활에 직결되는 중요한 서비스의 제공자가 민간으로 전환됨을 의미한다. 국가가 직접 혹은 공기업의 형태로 간접적으로 서비스를 제공할 때는 공공서비스의 보편적 제공의 문제는 발생하지 않았다. 국가가 조세나 재정지출을 통해 소요재원을 조달할 수 있었기 때문이다. 그러나 이러한 공적 서비스의 제공주체를 민간으로 전환할 경우에는 서비스 제공의 보편성에 문제가 발생할 수 있다. 민간은 공공성보다는 수익성을 추구할 수밖에 없으며, 그에 따라 수익을 낼 수 없는 계층이나 지역에 대해서는 서비스 공급을 중단하는 것이 자율경영의 당연한 결과일 것이다.

국가가 민영화를 성공적으로 추진하면서도 이러한 사각지대의 공공서비스 제공의무를 다하기 위해서는 민영화로 인해 서비스의 중단 위기에 처하는 지역이나 계층을 파악하고 계약을 통해 민영화된 기업에게 독점적 서비스제공권을 부여하되 안정적이고 공평한 서비스제공을 위한 각종 의무를 부과하는 한편, 그에 따른 경영손실에 대해서는 적절한 보상방안을 마련하여야 한다. 문제는 이러한 영역의 공공서비스는 민영화로 인해 시장경쟁 시스템이 도입되는 것은 아니라는 점에서 민영화가 곧 경영효율을 담보하는 것은 아니며 오히려 정보의 비대칭에 의해 경영비효율과

1) 공기업 민영화 정책은 참여정부 기간 잠시 주춤했으나 새정부 들어서면서 다시 활기를 띠고 있다. 새정부는 공기업 민영화를 당선자 공약에 포함시키고 대통령직 인수위원회는 2008년 상반기 중 공공기관 민영화 기본계획을 확정할 방침이다(한겨레 21, 제694호, 2008. 1. 22, pp.28-30). 새정부의 예상되는 민영화 정책이 과거와 다른 점은 시장형 공기업 외에 전력, 가스와 같은 에너지와 도로, 철도와 같은 교통 등 공공서비스를 제공하는 준시장형공기업이 다수 포함된 점이다.

국가 재정부담은 이전보다 커질 수 있다는 점이다. 따라서 공공서비스 영역에서 민영화가 경영효율의 증대와 국가재정부담의 감소를 가져올 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 이를 위해서는 우선 현행 공익서비스보상제도에 대한 실태에 대한 조사가 선행되어야 한다.

본고에서는 우선 다소 생소한 용어인 공익서비스보상제도에 대해 개념과 보상의 요건, 보상의 방식 등을 이론적으로 소개한 후, 다음으로 우리나라 여객운송부문의 공익서비스 및 국가보조 현황과 현행 보상법제의 문제점과 개선방안을 제시하고 있다. 이는 향후 공익서비스 분야의 민영화 및 보상법제의 개선에 참고가 될 것이다.

Ⅱ. 공익서비스보상제도 개요

1. 개 념

전력, 가스, 수도, 교통, 통신 등은 국민생활의 필수적인 역무로서 모든 국민들에게 공평하게 최소한의 역무를 제공할 국가의 책무[2]로서 공공성이 강하지만, 배제성이나 경합성이 있어서 민간에서도 제공할 수 있는 역무에 속한다. 문제는 민간에 맡길 경우 특정계층이나 지역에 대해서는 수요가 작거나 초기 투자비용이나 운영상 비용이 높아 서비스 제공이 실패한다는 것이다.[3]. 따라서 국가는 이러한 역무의 안정적 제공을

2) "헌법 제34조 제1항이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리는 사회권적 기본권의 일종으로서 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 권리를 의미하는데, 이러한 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로소 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다"(헌재 2004.10.28, 2002헌마328).

3) 이를 cream-skimming현상이라 한다. cream-skimming은 우유에서 양질의 크림만을 걷어내는 행위(크림탈취)를 말하는데, 공공서비스 제공에 있어서 공기업의 기업성만 강조하다 보면 공기업의 수요가 큰 지역, 혹은 고수익을 가져올 수 있는 사업에만 진출하려는 경향을 비유적으로 표현한 것이다. 공기업에게 타사업자의 진입을 막고 독점권을 부여하는 이유 중의 하나가 보편적 서비스의 의무(the mandate for universal service) 때문인데, 전력이나 전화와 같은 기본적인 서비스 요금은 가능한 많은 사람들이 이용할 수 있는 수준이이야 한다는 논리를 강조하는 말이다. 크림탈취는 일반 모든 국민에게 보편적 서비스의 제공이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 새로운 경쟁기업이 수익성이 높은 시장에만 선택적으로 진입하는 것을 방지하는 진입규제가 필요하다는 논리로 적용되기도 한다. 즉, 다재화를 생산하는 공기업의 경우 보편적 서비

위하여 국가가 직접 공기업을 설치하여 제공하거나 특정 민간기업에게 위탁하되, 각종 서비스표준을 제시하고 규제하는 방식을 취한다. 이처럼 국가가 공익서비스의 안정적 제공을 위해 공기업이나 민간사업자에게 부과하는 각종 의무를 공익서비스 제공의무(PSO : Public Service Obligation)라 한다.[4]

유럽연합의 법적 정의에 의하면 '공익서비스 제공의무란 국가가 특정 사업(노선)에 대한 독점적 운영권(특허)을 부여하면서 당해 서비스의 안정적 제공을 위해 사업운영자에게 부과한 모든 의무로서 여기에는 사업자가 자신의 사업적 이익만을 고려할 경우에는 떠맡거나 시행하지 않을 각종 규제나 서비스 표준을 포함한다.[5]

한편, 공익서비스 보상이란 민간기업이 공익서비스 제공의무를 부담함에 따라 발생한 손실을 보전해 주는 것을 의미한다. 공익서비스는 국민생활에 필수적인 서비스지만 사업주체가 영리성을 추구할 경우에는 수익성이 낮은 계층이나 지역에 대해서는 제공이 불가능한 영역으로서, 기본적으로 공익서비스의 제공 책무는 국가에게 귀속되며, 손실의 발생은 피할 수 없다. 국가는 원인자책임의 원칙에 따라 특별한 서비스제공의무를 부담하는 주체에게 그로 인한 손실을 보전할 의무가 발생한다.[6]

스(universal service)를 위한 상호보조(cross-subsidy)를 유지하기 위해서는, 상대적으로 수익성이 높은 사업부분에만 선별적으로 진입하여 타사업자의 신규진입으로부터 정부가 공기업을 보호해 주어야 한다는 취지에서 사용되기도 하는 개념이다. 이에 대한 자세한 내용은 이상철 (2000).「공기업의 이해」. 서울: 대영문화사, 참조.

4) 이와 같은 정의는 공익서비스 제공의무를 해당 서비스의 성격에 따라 공공성이 강한 일부 서비스로 한정한다는 특징이 있다. 이와 달리 대상 서비스를 한정하지 않고, 넓게 이해하여 공적 목적(소비자 보호, 환경 보호)을 위해 기업에 부과한 사회적 의무로 보는 견해도 있다(대표적으로 Jeffrey V. Conopask).

5) 'Public service obligation' means any obligation imposed upon an air carrier to take, in respect of any route which it is licensed to operate by a Member State, all necessary measures to ensure the provision of a service satisfying fixed standards of continuity, regularity, capacity and pricing, which standards the air carrier would not assume if it were solely considering its commercial interest. Article 2(O) of Council Regulation (EEC) No 2408/92 of July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes.

6) 물론 직접 저소득층이나 노인 등 약자에게 교통비 등을 보조하는 방식(교통카드나 승차권 등을 현물로 지급하거나 현금으로 보조)을 사용할 경우에는 기업에게 공익서비스의무를 부과할 필요도 없고, 손실에 대한 보상문제도 발생하지 않는다.

2. 보상의 요건

공익서비스 보상을 위해서는 대체로 다음 세 가지 조건이 갖추어져야 한다.

1) 공익서비스에 해당할 것

2) 기업이 공익서비스 제공을 위한 공적 의무를 부담할 것

3) 공익서비스 제공으로 인한 손실이 발생할 것

우선 해당 서비스가 공익을 위한 것이어야 한다. 그러나 무엇이 공익을 위한 서비스 제공인지에 대해 판단하기 어렵다. 경제학적으로 공익서비스에 대한 정의는 공공재로서 배제성(excludability)과 경합성(rivalness)이 없거나 약한 것으로 규정할 수 있다.[7] 배제성이 없다는 것은 공공재의 사용비용을 지불하지 않은 경제주체를 소비로부터 배제하기 어렵거나 불가능한 것을 의미하며, 경합성이 없다는 것은 소비주체들이 소비를 놓고 경합을 벌일 필요가 없음을 의미한다. 그러나 이러한 공공재의 개념은 매우 한정적이다. 실제 전력, 가스, 수도, 교통, 통신 등 공익서비스의 예들은 정도의 차이는 있지만 배제성과 경합성이 있는 사적재로서의 성격이 강하다. 따라서 공익서비스는 공공재로서 국가가 제공해야 할 재화나 역무뿐만 아니라 사적재라고 하더라도 법정책적으로 국민에게 최소한의 급부청구권이 인정되고 국가는 그 제공 의무를 부담하고 있는 재화나 서비스를 의미한다고 할 것이다.[8]

다음으로 공익서비스 제공의무를 부담하여야 한다. 공익서비스를 민간기업이 자발적으로 제공한다면 국가가 공익서비스 제공의무를 부과할 필요도 없고, 그로 인한 손실에 대해 국가나 공공단체가 보상할 의무가 발생하지

---

7) 건설교통부, 『철도 공익서비스비용의 적정보상기준 정립방안 연구』, 연구용역보고서, 2006. 12. 87면.

8) "헌법 제34조 제1항이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리는 사회권적 기본권의 일종으로서 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 권리를 의미하는데, 이러한 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로소 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다."(헌재 2004.10.28, 2002헌마328)

않기 때문이다. 따라서 공익서비스에 해당하더라도 지역이나 계층에 따라 공익서비스 제공의무가 부과될 수도 그렇지 않을 수도 있는 것이다. 예를 들어 대도시 등 광역권 노선은 공익서비스 제공의무의 부과대상이 아닌 반면, 낙도나 오지의 노선은 공익서비스 제공의무가 부과될 수 있다.

Jeffrey V. Conopask[9]에 의하면 공익서비스에 부과된 기업의 책무(PSO)로는 첫째, 서비스제공능력이 뒷받침되는 한 서비스 신청자 모두에게 서비스를 제공할 의무, 둘째, 안전하고 충분한 서비스를 제공할 의무, 셋째, 서비스가 모든 고객에게 공평하게 제공되도록 할 것, 즉 부당한 차별을 금지할 것 넷째, 요금은 정당하고 합리적인(just and reasonable) 기준에 따라 책정될 것 등이 있다.

마지막으로 공익서비스 제공으로 인한 손실이 발생하여야 하는데, 손실을 어떻게 정의할 것인지의 문제가 있다. 일반적으로 서비스요금이 한계비용 혹은 평균비용을 미달하는 만큼을 손실로 정의할 수 있다. 다만, 대부분의 공익서비스 제공자가 독점적 기업이라는 점에서 경영비효율로 인한 비용을 인정할 것인지, 인정한다면 어느 정도로 반영할 것인지가 논점이 된다. 그리고 보상액 산정시 자본보상액 수준에서 적정한 이윤을 추가할 것인가의 문제도 있다.

3. 보상의 방식

공익서비스 제공으로 인한 손실에 대해 모두 보상하는 것은 아니며[10] 보상을 하더라도 국가의 직접적 재정보조 외에도 교차보조, 경쟁사업자보조 등 간접적인 다양한 방식이 있다. 최근 국가재정운용의 어려움을 겪으면서 후자의 방식이 자주 활용되는 추세에 있다.

---

9) 미국 워싱턴 D.C. 공익서비스위원회의 선임 경제분석가, *Public Service Obligations: U.S. Experience and Evolution.*

10) 특히 독점공기업의 경우 공공성을 추구할 의무가 있으므로 공익서비스 제공은 당연한 것으로서 그 손실에 대해 국가가 보상하여야 할 책무는 없다. 다만 그로 인해 재정적자가 심해지면 결국은 국가재정으로 매워야 한다는 점에서 보상에 대한 논의가 제기된다.

<표 1> 공익서비스 손실에 대한 보전 방식

보 조 유 형	내 용	특 징
교 차 보 조	가격차별에 의한 소득이전	국가재정 부담 없음
경쟁사업자보조 (부담금)	PSO를 부담하지 않는 기업으로부터 PSO를 부담하는 기업으로 소득이전	국가재정 부담 없음
국 가 보 조	직접 사업자의 손실에 대해 국가가 재정으로 보전	협의의 PSO 보상

교차보조(cross-subsidization)는 가격차별(price discrimination)을 통해 특정 소비계층에게서 얻은 초과 수입으로 손실을 보전하는 방식으로[11] 정부의 추가적인 재정부담은 발생하지 않는다. 전력, 전화, 교통과 같은 공익서비스에서 통상 소득이 높은 대도시 지역에서는 높은 요금을, 소득이 낮은 지역의 주민에게 낮은 요금을 부과하는 방식이 자주 사용됨에 따라 전통적인 조세와 재정지출을 통한 소득재분배와 달리 보이지 않는 소득재분배(hidden redistribution)의 기능을 수행한다. 또한 이러한 가격규제의 방식을 통해 정부는 조세수입이나 추가적인 재정부담 없이 공익서비스를 확대한다는 점에서 정부규제에 의한 과세(taxation by regulation)라고도 한다.[12]

경쟁사업자보조는 공익서비스를 제공함에 따른 특정기업의 손실을 동 서비스제공의무가 면제된 다른 동종 기업들의 분담금으로 보전하는 방식으로[13] 역시 정부의 재정부담은 발생하지 않는다. 이러한 분담금은 국가

11) 예를 들면 대도시를 왕래하는 소비자에게 높은 운임을 부과하여 얻은 수익으로 교통량이 적은 지역의 주민에게 값싸게 공급할 수 있게 된다.

12) Richard A. Posner, "Taxation by Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, No 1(Spring 1971), pp. 22-50.

13) 전기통신사업법에 따른 보편적 역무제공에 따른 손실보전방식이 이에 해당되는 바, 정부가 전기통신사업자에게 분담되는 보편적역무손실보전금으로 손실을 보전함으로써 정부의 추가적 부담은 없다. 이러한 보전금의 성격에 대해 조세나 수익자부담금이 아

의 특별한 과제의 수행을 위한 것으로서 당해 공익사업과 일정한 관련성이 있는 특정 부류의 사람들에 대해서만 부과되는 점에서 일반적 과제의 수행을 위한 것으로서 담세능력이 있는 일반국민에 대해 부과되는 조세와 다르며, 현행 부담금관리기본법 제2조에서 규정한 부담금의 정의[14]에 부합하는 측면이 있으며, 내용상 공익서비스 제공의무를 이행하지 않은 사람과 그것을 이행한 사람 사이에 발생하는 형평성 문제를 조정하는 수단이라는 점에서 '정책실현목적의 조정적 부담금'[15]의 성격이 있다.

현행법상 이에 해당하는 부담금으로 전기통신사업법 제3조의2 및 동법 시행령 제2조의4에서 규정한 "보편적역무손실보전금[16]"이 있다. 그러나 동법 제3조에서도 규정하고 있듯이 부담금은 동법의 별표에 규정된 법률의 규정에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없도록 한 바, 동 부담금은 별표의 목록에서 누락되어 위법성 논란이 야기될 수 있다. 이러한 논란을 불식시키기 위해서는 동법을 개정하여 부담금 설치근거를 명확히 하는 한편, 동 분담금의 운용의 투명성을 확보하기 위해 현행의 가상기금의 형태보다는 별도의 보편적서비스기금의 형태로 운영할 필요가 있다.[17]

닌 특별부담금으로 보는 견해가 있다(박종수, "보편적서비스 손실보전부담금의 법적 성질",『공법연구』제35집 제2호, 한국공법학회, 2006. 12, p. 395.).

14) "중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무"

15) "부담금은 그 부과목적과 기능에 따라 ① 순수하게 재정조달 목적만 가지는 것(이하 '재정조달목적 부담금'이라 한다)과 ② 재정조달 목적뿐 아니라 부담금의 부과 자체로 추구되는 특정한 사회·경제정책 실현 목적을 가지는 것(이하 '정책실현목적 부담금'이라 한다)으로 양분해 볼 수 있다. 전자의 경우에는 추구되는 공적 과제가 부담금 수입의 지출 단계에서 비로소 실현된다고 한다면, 후자의 경우에는 추구되는 공적 과제의 전부 혹은 일부가 부담금의 부과 단계에서 이미 실현된다고 할 것이다. 가령 부담금이라는 경제적 부담을 지우는 것 자체가 국민의 행위를 일정한 정책적 방향으로 유도하는 수단이 되는 경우(유도적 부담금) 또는 특정한 공법적 의무를 이행하지 않은 사람과 그것을 이행한 사람 사이 혹은 공공의 출연(出捐)으로부터 특별한 이익을 얻은 사람과 그 외의 사람 사이에 발생하는 형평성 문제를 조정하는 수단이 되는 경우(조정적 부담금), 그 부담금은 후자의 예에 속한다고 할 수 있다."(헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42)

16) "모든 전기통신사업자는 보편적 역무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무가 있다."

17) 박종수, "보편적서비스 손실보전분담의 법적 성질",『공법연구』제35집 제2호, 한국

끝으로 국가보조는 정부가 공익서비스 손실에 대해 직접 재정보조를 하는 방식(협의의 공익서비스보상제도)이다. 보상액의 결정은 크게 법률에 의한 방식과 계약에 의한 방식으로 나누어 볼 수 있다. 전자의 방식으로는 해운법 제16조의 낙도보조항로 운항명령에 따른 손실보상, 여객자동차운수사업법 제24조의 벽지노선 운행에 따른 손실보상 등이 있으며, 후자의 예로는 철도산업발전기본법 제33조 철도운행 손실보상[18]이 대표적이다. 전자의 방식은 보상액이 법률에 의해 결정된다는 점에서 투명성이 높은 반면, 보상방식 등을 신축적으로 조정함으로써 경영효율을 유도하는 데는 한계가 있다.

후자의 방식을 public service contract(“a PSC”)라고 하며, 경쟁입찰, 직접계약방식, 혼합방식 등이 있는데, 최근에는 경쟁입찰방식이 확대되고 있다. 이는 경쟁입찰을 통해 최대 20%까지 생산성을 높이고 비용을 절감할 수 있기 때문이다. 물론 이러한 방식은 서비스의 질이 떨어질 수 있다는 우려와 함께, 입찰과정의 투명성 문제 등이 발생할 수 있다는 한계가 있다.[19]

원칙적으로 보상액은 원가(재정적 부담)와 수입의 차이 만큼으로 규정하며, 원가는 적절한 수준의 서비스를 효율적으로 제공한다는 가정에 따

공법학회, 2006. 12.

18) 제33조 (공익서비스 제공에 따른 보상계약의 체결) ①원인제공자는 철도운영자와 공익서비스비용의 보상에 관한 계약(이하 “보상계약”이라 한다)을 체결하여야 한다.
②제1항의 규정에 의한 보상계약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 철도운영자가 제공하는 철도서비스의 기준과 내용에 관한 사항
2. 공익서비스 제공과 관련하여 원인제공자가 부담하여야 하는 보상내용 및 보상방법 등에 관한 사항
3. 계약기간 및 계약기간의 수정·갱신과 계약의 해지에 관한 사항
4. 그 밖에 원인제공자와 철도운영자가 필요하다고 합의하는 사항
③원인제공자는 철도운영자와 보상계약을 체결하기 전에 계약내용에 관하여 건설교통부장관 및 기획예산처장관과 미리 협의하여야 한다.
④건설교통부장관은 공익서비스비용의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 필요한 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 의하여 전문기관을 지정하여 그 기관으로 하여금 공익서비스비용의 산정 및 평가 등의 업무를 담당하게 할 수 있다.
⑤보상계약체결에 관하여 원인제공자와 철도운영자의 협의가 성립되지 아니하는 때에는 원인제공자 또는 철도운영자의 신청에 의하여 위원회가 이를 조정할 수 있다

19) ECMT, 2005, Independent Regulation and Competitive Tendering – the state of play in European rail systems.

라 산정한다. 그러나 원가산정이 어렵기 때문에 재정보조의 구체적 방식은 손실을 산정하는 방식에 따라 다양하다. 아래 표는 국가의 보조방식을 유형별로 정리한 것이다.

<표 2> 공익서비스 손실에 대한 국가보조방식별 장단점

구 분	손실(보상) 산정방식	유 사 사 례	장 단 점
정액보상(Ⅰ)	손실액전액(총비용-총수입)을 보상	선박취항명령에 따른 손실보상(현 해운법)	장점: 보상액 산출이 단순함 단점: 정보비대칭하에서 경영개선유인효과가 상대적으로 낮음
정액보상(Ⅱ)	전년도 및 전전년도 보상액 연동	선박취항명령에 따른 손실보상(구 해운법)	장점: 철도부문과 유사한 해운부문에 기 적용된 방법 단점: 경영개선유인효과가 상대적으로 낮음
정액보상(Ⅲ)	보상액의 사전설정 및 경영개선목표액 고려	유럽연합의 철도 공익서비스비용 보상	장점: 구체적인 경영개선목표 설정가능 단점: 보상액 설정시 논란발생가능
정률보상	손실액의 일정비율 보상	철도벽지노선운행에 따른 손실보상	장점: 경영개선목표에 따른 보상비율 설정가능 단점: 비율설정에 대한 논란발생가능

한편, 보상단위와 관련하여 통합채산제와 독립채산제의 비교가 필요하다. 독립채산제에 따라 보상할 경우, 해당 기업은 흑자노선에서의 이득과 적자노선에서의 보상으로 전체적으로 흑자 경영을 실현할 수 있게 된다. 통합채산제에 의할 경우에는 보상문제가 단순히 적자노선에 의해 판단될 것이 아니라 해당 기업의 총 경영실적을 토대로 판단해야 한다. 이때 대두되는 문제는 경영상 이윤을 어느 정도 보장할 것인가이다.

다음으로 이러한 방식에 따라 산정한 보상액이 정당한 보상이라고 할 수 있는지의 문제가 있다. 우리 헌법은 제23조 제3항에서 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있다.

Ⅲ. 우리나라 여객 공익서비스 국가보조 현황

1. 여객 공익서비스 손실 유형

공익서비스 책무는 통신분야, 에너지분야, 여객분야 등 다양한 분야에서 적용되는 바, 여객운송과 관련하여 발생하는 손실의 유형으로는 요금감면 손실, 벽지노선 운행 손실, 특수목적 운행 손실의 세 가지가 있다.

이 외에도 최근 정부에서는 민간투자유치의 방식으로 공공서비스 제공을 민간에 맡기는 방식이 크게 늘고 있다. 이 중 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식은 사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 이전(Transfer)되며 사업시행자에게 일정기간의 관리운영권(Operate)을 인정하고, 사업시행자는 관리운영권을 근거로 하여 시설을 운영함으로써 투자비를 회수하되, 이에 미달하는 부분에 대해서는 정부와의 협약에 따라 최소운영수입 보장의 형태로 국가가 재정지원을 하는 것이다. 이러한 사업이 공익서비스에 해당하는지에 대하여 논란이 있을 수 있는 바, 이에 대한 논의는 본고에서는 제외하기로 한다.[20]

현행 철도산업발전기본법 제32조(공익서비스비용의 부담)에서도 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 “공익서비스비용”이라 한다)은 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 “원인제공자”라 한다)가 부담하도록 하고 있으며, 그에 따른 공익서비스비용의 범위를 ① 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액, ② 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수

20) 이러한 민간투자사업에 대한 재정지원의 성격과 관련하여 처음부터 수익성의 실현이 불가능한 시장실패의 영역으로서 국가의 재정지원이 예정된 것으로 볼 것인지, 아니면 단지 국가가 서비스의 저렴한 제공을 위해 가격규제를 하되, 그에 따라 발생한 우연한 손실(이익을 낼 수도 있음)을 국가가 지원하는 것으로 볼 것인지 명확히 판단하기 어렵다. 전자의 시각에서는 공익서비스보상으로 볼 수 있으나 후자의 시각에서는 단순히 독점기업에 대한 규제 정책에 불과한 것으로 볼 수도 있으며, 광의 개념의 공익서비스보상에 포함시킬 수도 있을 것이다. 최근 대부분의 광역자치단체에서 시행하는 “버스 준공영제”도 비슷한 논란이 제기될 수 있다.

지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생되는 경영손실, ③ 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생되는 비용으로 정하고 있다.

<표 3> PSO 손실 유형별 특징 비교

손실유형	내 용	보상대상	보상액	보 상 방 식
요금감면손실	특정 계층이나 지역민에게 운임할인제 적용	명확	명확	가격차별에 의한 교차보조 또는 국가의 직접보조
벽지노선운행손실	특정 노선의 운행명령에 따른 적자 보전	불명확	불명확	통합채산제 또는 노선별 독립채산제 방식에 따라 보상대상과 범위가 달라짐
특수목적손실	천재지변, 국가특수 수요에 의한 징발, 노선운행 및 연장운행 등 서비스제공손실 보전	명확	명확	국가보조 또는 경쟁사업자보조

⑴ 운임감면 손실보상

운임감면 손실보상은 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 특정 계층이나 지역민에게 운임·요금을 감면할 경우 그 감면액을 보상하는 것으로, 다른 유형에 비해 보상 적용 대상자와 보상액이 법령에 비교적 명확하게 규정된다.

운임감면에 의한 손실의 발생원인이 경영상 비효율과는 거리가 멀고 국가의 공공정책에 따른 것이라는 점에서 손실액 전부를 보전해 주는 것이 타당하다고 하겠다. 다만, 운임할인 시행과정에서 발생하는 누수(할인대상이 아님에도 할인하는 경우)에 대해서는 보상대상에서 제외할 필요성이 있겠다.

⑵ 벽지노선운행 손실보상

이는 이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란한 벽지의 노선 또는 역의 서비스를 제공함에 따라 발생한 손실을 보상하는 것으로, 보상의 대상이나 보상액의 산정이 타 유형에 비해 명확하지 않은 특징이 있다.

국가에서 벽지노선으로 지정하고 그에 따른 손실을 보상할 경우에는 보상대상이 비교적 명확하나, 철도와 같이 하나의 사업주체가 여러 노선을 통합채산제에 따라 운영할 경우에는 어떤 노선을 벽지노선으로 규정할지가 명확하지 않다. 또한, 손실의 발생원인이 국가의 정책상 요인과 경영비효율이 결합된 경우에는 보상액 산정도 쉽지 않다는 특징이 있다.

⑶ 특수목적 운행 손실보상

국가적 특수수요에 충당하기 위하거나 천재지변 등의 사유로 노선을 연장·변경하거나, 임시노선을 운행함으로써 발생한 손실에 대해 보상하는 것으로 보상대상과 보상액 산정이 비교적 명확하다. 우리 헌법 제77조 및 계엄법에서는 대통령은 전시, 사변 등 국가비상사태 시 계엄을 선포할 수 있으며, 비상계엄의 경우 국민의 재산을 동원 또는 징발할 수 있으며, 이 과정에서 발생한 손실은 정당하게 보상해야 한다.

2. 여객 공익서비스 국가보조 현황

⑴ 연도별 여객 공익서비스 보상 국가보조 현황

2008년 국가의 여객 공익서비스 보상 예산은 총 2,868억원이며, 국가의 분권교부세를 재원으로 하는 지자체의 관련 예산 405억원을 포함하면 총 3,273억원에 달한다. 이는 2007년에 비해 5.3% 감소된 것으로, 건설교통부의 한국철도공사에 대한 운임감면 손실에 대한 보조액이 2007년 1,115억원에서 2008년 924억원으로 감소한데 따른 것이다.

<표 4> 연도별 여객 공익서비스 보상 국가보조 현황

(단위 : 백만원)

구 분		′06년	′07년	′08년(안)
국 가	건설교통부	348,600	285,000	266,168
	해양수산부	12,723	14,290	16,427
	국가보훈처	2,114	3,589	4,207
	소 계	363,437	302,879	286,802
지자체(분권교부세)		31,348	37,895	40,497
합 계		394,785	340,774	327,299

자료: 각 부처

⑵ 손실유형별 보상제도 현황

1) 벽지노선 운행손실 보상제도 현황

현행 법상 벽지노선 운행손실에 대한 국가보조는 다음 표에서 보는 바와 같이 철도와 여객선, 버스에 대하여 시행하고 있다.

<표 5> 현행법상 벽지노선 보상제도 현황

근거 법률	내용	보상액 산정방식	비고
철도산업발전법 제32조	일반철도 벽지노선 운행 손실에 대한 보전	(해당 노선의 순수원가×영업계수에 따른 보상비율)-해당노선의 수입	노선별 독립채산제 적용
해운법 제16조	보조항로 운항명령에 따른 손실 보상	운항결손액(비용-수입) 전액(07년 4월부터 새로 적용)	이전 방식=[(전년도 손실보상금×0.6)+(전전년도손실보상금×0.4)]×(1+전년도 소비자물가상승률)
여객자동차운수사업법 제24조	벽지노선 등 수익성 없는 노선 운행에 따른 손실 보전	손실액(1일)=km당 운임×A×(B-실제승차인원)×운행횟수	A : 노선의 운행거리(km) B : 운송사업자가 운임·요금을 산정하는데 기준으로 삼은 평균승차인원

주 : 보조항로 : 도서주민의 해상교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로

2008년 기준 벽지노선 운행손실에 대한 국가 및 지자체의 재정지원액은 한국철도공사 1,723억원과 낙도보조항로결손지원금 102억원, 벽지노선 버스 운행손실 지원 405억원을 합하여 총 2,230억원에 달할 것으로 추정된다.

<표 6> 연도별 벽지노선 공익서비스 국가재정지원 현황

(단위: 백만원)

	′03년	′04년	′05년	′06년	′07년 (추정)	′08년(안)
한국철도공사지원 (건설교통부)	-	-	222,500	265,100	172,100	172,298
낙도보조항로결손보상금(해양수산부)	6,416	6,786	7,061	7,732	8,590	10,246
벽지노선버스 적자보전(지자체)	16,059	21,305	26,729	31,348	37,895	40,497
합 계	22,475	28,091	256,290	304,180	218,585	223,041

주: 벽지노선버스 적자보전은 ′05년부터 지방이양되어 분권교부세를 재원으로 각 지자체에서 담당하고 있음.

자료: 각 부처

2) 운임감면 손실 보상 현황

운임감면에 관한 규정은 철도, 도시철도(지하철), 여객선, 버스, 자동차 등 다양하나 실제 보상이 시행되는 경우는 철도, 여객선, 버스에 한정된다(운임감면현황은 별첨자료 참조).

우선, 버스의 경우 국가보훈처의 국가유공자 등에 대한 감면손실 지원 외에 직접적으로 운임감면 손실에 대해 지원하고 있지는 않지만 해당 지방자치단체에서 경영손실 전반에 대해 지원하고 있으며, 도시철도와 유료도로 자동차는 법률에 운임감면의 근거가 있음에도 불구하고 보상이 시행되지 않고 있다.

<표 7> 운임감면 손실에 대한 보상 현황

	내 용	보 상 규 정	보상액 산정방식
철 도	○ 일반철도 운임할인에 대한 보상 ○ 국가유공자 등 KTX 할인에 대한 보상	철도산업발전법 제32조, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제66조	07년부터는 새마을호까지 포함 손실 전액보전하되, 수도권전철의 경우 총 손실액에서 30% 누수율을 적용하여 산정
내 항 여객선	○ 여객선 이용하는 도서민에 대한 운임감면 손실보상 ○ 국가유공자 등 운임할인에 대한 보상	해운법 제44조, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제66조	- 도서민 20% 정률지원 및 5천원 초과분 전액 - 유공자 5급이상 100%, 6급이하 50%(단 도서민은 연간 12회, 기타는 연간 6회)
버 스	○ 국가유공자 등에 대한 버스요금 할인에 따른 손실 보상	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제66조	시내버스 100%, 고속버스 30~50%, 시외버스 30~100%

2008년 기준 운임감면 손실에 대한 국가의 보조액은 철도 924억원, 내항 여객선 62억원, 국가보훈처의 KTX와 버스 보조 42억원을 합하여 총 1,027억원으로 추정된다.

<표 8> 연도별 운임감면손실 국가재정지원 현황

(단위 : 백만원)

	′03년	′04년	′05년	′06년	′07년 (추정)	′08년(안)
철도운임감면보조 (건설교통부)	-	-	76,100	82,100	111,500	92,354
내항여객선운임보조 (해양수산부)	-	-	-	4,991	5,700	6,181
수송시설이용지원 (국가보훈처)	717	1,110	1,614	2,114	3,589 (1,462)	4,207 (1,583)
합 계	-	-	-	89,205	120,789	102,742

주: KTX는 국가유공자 등에 한하여 2007년부터 국가보훈처 예산에서 지원[표의 ( )부분]
자료: 각 부처

3) 특수목적 보상 현황

특수목적 운행손실에 대한 보상은 철도산업발전기본법에 따른 철도가 유일하며, 2008년 추정 손실액은 15억 1,600만원에 이른다.

<표 9> 특수목적 운행손실에 대한 연도별 국가보조액

(단위 : 백만원)

구 분	′05년	′06년	′07년	′08년(안)
특수목적사업비 (건설교통부)	1,400	1,400	1,400	1,516

자료: 건설교통부

Ⅳ. 현행 공익서비스보상법제의 주요 쟁점

1. 운임감면 손실에 대한 보상 문제

(1) 법령과 현실의 괴리 문제

PSO는 사업주체에게 공익서비스 제공의무를 부과함으로써 사업주체의 영업권에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 서비스이용자에게 일정 혜택을 부여함으로써 재산권 내지 급부청구권과 관련된다는 점[21]에서 법적 근거를 두고 보상대상과 보상기준 및 방식을 명확히 할 필요가 있다.

또한, 법률의 근거 없이 순전히 정부와 여객사업자와의 계약체결을 통해 공익서비스 손실보상을 실시할 경우 국회의 예산심의권이 제약받을 수 있으므로 구체적인 법률 규정 또는 법률의 위임하에 따라 보상계약을 체결함이 재정민주주의원칙과도 부합한다.

---

21) 예를 들어 운임할인을 적용받을 권리가 발생함에도 사업자가 급부를 제공하지 않을 경우 사업자 및 국가를 상대로 급부청구권을 행사할 수 있을 것이다. 헌법재판소도 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리는 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 권리로서 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 것을 주문하고 있다.(헌재 2004.10.28, 2002헌마328)

우선, 공익서비스임에도 운임할인이나 손실보상에 대한 법적인 근거가 미비된 경우는 법률에 근거규정을 마련할 필요가 있다. 특히 철도 중 새마을호의 경우 장애인에 대해서는 장애인복지법시행령을 개정('07. 10. 15)하여 운임감면의 법적 근거를 마련하였으나, 노인은 현실적으로 운임감면을 하고 있음에도 불구하고 근거법령이 미비된 바, 노인복지법시행령을 현실에 맞도록 개정할 필요가 있다.[22)]

<표 10> 법적 근거 없이 시행하는 운임감면 현황

	대 상	감 면 내 역	보 상 여 부
철 도	65세이상 노인	KTX, 새마을호 : 주중 30%	KTX 미보상, 새마을호 보상
	장애인	KTX, 새마을호 : 1~3급 50%, 4~6급 주중 30%	미보상
	4~14세	어린이 할인 적용(50%)	미보상
	4세미만	보호자 동반 1인은 무임, 2인까지는 좌석지정(75% 할인), 3인째부터는 14세까지 어린이 할인 적용(50%)	미보상
도시철도	6세 미만	100%	미보상

주 : 항공기의 경우 법적 근거가 없고 항공사에서 자율적으로 운임할인을 하는 측면이 많으며, 국내선 적자를 국제선 초과수입으로 보전(교차보조)하므로 제외함.

또한 청소년의 경우 청소년복지지원법에서 국가 또는 지자체가 운영하는 수송시설에 대하여 이용료를 감면할 수 있되, 구체적인 시설의 종류 및 연령기준은 대통령령으로 정하도록 하고 있으나(제6조), 동법 시행령에서는 구체적 기준을 마련하고 있지 않다. 현실적으로 철도, 버스 등 대부분의 교통수단에 대한 운임할인이 적용되고 있음을 감안하여 관련 법령을 정비할 필요가 있다.

22) KTX 개통으로 철도이용체계가 무궁화호-새마을호 중심에서 새마을호-KTX 중심으로 바뀌면서 노인과 장애인에 대한 새마을호 운임감면을 시행하고 있음에도 그동안 근거법령이 미비되어 개정요구가 있어왔다.

다음으로 PSO의 법적 근거가 있고 현실적으로 보상을 실시하고 있음에도 보상근거가 미약하거나 없는 경우가 있다. 노인복지법은 “노인에게 이용요금을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다”(제26조제3항)고 규정하여 지원여부를 재량사항으로 규정하고 있으며, 장애인복지법은 아예 지원규정이 빠져 있다. 위 운임할인은 명확히 국가의 공공정책상의 목적에서 시행하고 있다고 볼 수 있고, 보상도 실시되고 있으므로 PSO에 해당한다고 볼 수 있으므로 동 보상규정을 명확히 강행규정으로 개정할 필요가 있다.[23]

⑵ 운임할인 손실에 대한 미보상 문제

법률에서 공익서비스 제공의무를 부과하고 그로 인한 손실에 대해 국가의 보상의무를 규정하였다고 하더라도 실제 보상 여부와 보상의 방식은 다양한 바, 반드시 국가가 손실을 재정으로 보전해주어야 하는 것은 아니다.

현재 운임감면에 따른 손실이 발생함에도 불구하고 국가의 재정지원이 이루어지지 않는 경우로는 도시철도, 유료도로 자동차, 고속철도(KTX)인 바, 그에 따른 각 공기업의 손실은 해마다 적자경영 및 부채 증가의 원인이 되고 있다. 이들 손실은 당장은 해당 기업이 부담하여 국가 재정에는 영향을 미치지 않으나 장기적으로 민영화하거나 해당 기업이 더 이상 감당할 수 없는 수준에 이를 경우에는 국가가 보전해 주어야 한다는 점에서 국가의 잠재적인 부채라고 볼 수 있다. 이하 국가보조의 필요성을 차례대로 검토하기로 한다.[24]

1) 도시철도(지하철)

노인복지법, 장애인복지법, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」은 65세 이상의 노인, 장애인, 국가유공자 등에게 도시철도 요금에 대해 감

23) 우리 헌법 제23조제3항은 공공필요에 의한 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하도록 하고 있다.

24) 여객자동차운수사업법에 의한 6세 미만 아동에 대한 버스 운임할인의 경우 각 지자체에서 포괄적인 재정지원을 통해 재정보조가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 06년에는 총 5,690억원(국비 1,168억원, 지방비 4,523억원)이 지원된 바 있다.

면하도록 하되 그 비용의 부담주체와 분담기준 등을 정하지 않고 있다. 그 결과 국가나 지방자치단체 등의 재정지원은 전무하고 도시철도 사업자인 지방공기업들이 전액 부담하고 있는 실정인 바,[25] 2007년의 경우 추정 손실액은 3,051억원에 달한다.

<표 11> 도시철도 운임감면에 따른 연도별 손실액

(단위 : 억원)

구 분	′03년	′04년	′05년	′06년	′07년(추정)
서울메트로	666	866	1,041	1,106	1,234
서울도시철도공사	365	492	611	683	794
부산교통공사	254	294	450	556	667
대구지하철공사	30	55	102	196	235
인천지하철공사	34	45	42	45	63
광주도시철도공사	-	12	22	29	34
대전도시철공사	-	-	-	20	24
합 계	1,349	1,764	2,268	2,635	3,051

자료: 건설교통부

이들 노선에 대해 가격차별에 의한 교차보조의 형식으로 지원이 이루어진다면 별도의 국가보조는 필요 없다고 볼 수 있다. 그러나 매년 운임감면 손실액을 초과하는 적자가 발생하고 있으므로 가격차별에 의한 적절한 교차보조가 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

25) 서울시의 경우 '03년에 387억원을 자체지원한 후 '04년부터 지원실적이 전무하다.

<표 12> 도시철도 연도별 적자 발생 현황

(단위 : 억원)

구 분	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년
서울메트로	1,803	1,822	1,238	471	403	893
서울도시철도공사	3,348	2,290	2,072	2,107	2,312	2,473
부산교통공사	674	917	1,229	1,330	1,580	1,820
대구지하철공사	889	814	939	813	1,041	1,686
인천지하철공사	572	604	640	770	644	631
광주도시철도공사	-	6	122	228	426	509
대전도시철도공사	-	-	-	-	121	244
합 계	7,286	6,453	6,240	5,719	6,527	8,256

자료: 건설교통부

또한, 한국철도공사가 운영하는 수도권전철의 경우 사실상 도시철도와 기능상 구별이 어려움에도 철도산업발전기본법의 적용을 받아 PSO보상이 이루어지고 있어 도시철도(지하철)와의 형평성의 문제도 제기되는 실정이다.

재정지원이 필요하다고 할 경우 누가 보상할 것인지의 문제가 있다. 원인자책임 원칙을 따른다면 국가가 제정한 법률에 의해 운임감면이 시행되고 있고 수혜자가 일정조건을 갖춘 전국민이라는 점에서 국가가 보상주체가 되어야 할 것이다.[26] 그러나 수익자부담의 원칙을 적용하면 해당 지자체의 시민들이 가장 큰 수혜를 본다는 점에서 해당 지방자치단체가 보상주체일 것이다.

관련 법률(노인복지법 제26조 제3항)에서도 국가 또는 지자체를 보상주체로서 함께 규정하고 있으므로 국가와 지방자치단체가 분담하는 것이

26) 또한 『지방자치법』 제141조(경비의 지출)는 "국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담해야 한다."하고 명시되어 있는 바, 동 공익서비스제공 업무를 국가의 위임사무로 볼 경우 국가가 비용을 부담하여야 할 것이다.

가장 합리적인 것으로 본다. 2007년 기준 운임감면 손실액인 3,051억원(누수율 30% 적용시 2,135억원)을 지방자치단체에서 모두 부담하기란 현실적으로 어렵다는 점도 감안하여야 할 것이다.[27]

2) 유료도로법상 자동차

유료도로법에 의거 각종 유료도로의 통행료 면제와 할인이 시행되고 있으나[28] 보상규정이 없어 국가의 재정지원이 이루어지지 않고 있다. 통행료 감면에 따른 손실규모는 매년 증가하고 있는 바, 2006년에는 약 1,370억원으로 총 통행료 수입의 5.2%에 해당한다.

<표 13> 한국도로공사의 연도별 통행료 감면액

(단위 : 백만원)

	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년 (9월말)
통행료 감면액	113,880	116,860	121,998	136,949	117,041

자료 : 한국도로공사

<표 14> 유료도로법에 의한 통행료 감면 대상과 내역

구 분	감 면 대 상	근 거
면 제	군작전용차량, 구급 및 구호차량, 소방활동에 종사하는 차량	유료도로법 제15조
	경찰작전용차량, 교통단속용차량, 국가가 경영하는 우편사업에 종사하는 차량, 유료도로의 건설·유지관리용차량, 긴급사태시 수송용차량, 고속국도법에 의한 긴급통행차량, 독립유공자, 국가유공자(1-5급), 광주민주화운동 유공자(1-5급),	유료도로법시행령 제8조

27) 국가의 부담을 인정할 경우 어느 부처에서 담당할 것인지의 문제가 있다. 사업내용이 복지적 성격이 강하고 근거 법률도 노인복지법, 장애인복지법 등 보건복지부 소관 법률이므로 보건복지부 사업으로 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

28) 유료도로 통행료 감면의 시행주체는 장애인 할인의 경우는 보건복지가족부, 경차 통행료 감면은 지식경제부, 화물차심야할인의 경우 국토해양부 등 다양하다.

구 분		감 면 대 상	근 거
할인	50%	국가유공자(6-7급), 광주민주화운동유공자(6-14급), 장애인, 고엽제후유증환자, 고엽제후유증환자, 배기량 800CC 미만의 자동차	유료도로법시행령 제8조
	20~50%	화물차심야할인제	유료도로법 부칙 제2조('09. 9.5까지 적용)
	20%	출퇴근확인권제	유료도로법 부칙 제2조('09. 9.5까지 적용)

주 : 하이패스 이용자 5% 할인은 영업정책상 시행하고 있으므로 제외함.

공익서비스에 해당한다고 하더라도 한국도로공사의 경우 통합채산제[29]에 따라 고속도로 전 노선을 하나의 도로로 통합하여 장기간에 걸쳐 통행료를 징수하여 수지를 맞추도록 하고 있으며,[30] 매년 고속도로건설비 등에 대한 출자의 형식으로 국가의 재정보조가 행해지고 있다는 점에서 적절한 보상이 이루어지지 않고 있다고 단정하기는 어렵다. 즉, 특정 노선을 가지고 판단할 것은 아니며 전체적인 사업실적을 가지고 판단하여야 할 것이다.[31]

다만, 현재의 통행료 단가는 원가보상에도 미치지 못하는 낮은 수준(84.1%)으로서 30년간에 걸쳐 건설투자비를 회수하기 어렵다는 점, '03년

29) 유료도로법 제18조 (통합채산제) 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 2 이상의 유료도로가 다음 각호의 요건에 해당하는 경우 당해 유료도로를 하나의 유료도로로 하여 통행료를 받을 수 있다. 이 경우 유료도로관리권자는 유료도로관리청의 승인을 얻어야 한다.
1. 유료도로에 대한 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자가 동일할 것
2. 유료도로가 교통상 관련을 가지고 있을 것
3. 유료도로에 대하여 통행료를 통합하여 받는 것이 적당하다고 인정되는 특별한 사유가 있을 것

30) 유료도로법 제16조제3항은 통행료 총액은 당해 유료도로의 건설유지비 총액을 초과할 수 없도록 하고 있다.

31) 특정노선에서 손실이 발생하더라도 타 노선에서의 수익으로 보전할 수 있어 전체적으로 수지의 균형이 달성된다면 교차보조의 형식으로 보상이 이루어졌다고 볼 수 있기 때문이다.

이후 정부출자금의 지속적인 감소 및 자체 차입금의 증가로 인해 한국도로공사의 재무건전성이 악화되고 있다는 점, 민자고속도로와의 형평성[32] 등을 감안하여야 할 것이다.

3) 고속철도(KTX)

한국철도공사에서는 KTX 이용자 중 노인, 장애인, 국가유공자 등에게 운임할인을 시행하고 있으며, 이 중 국가유공자 등에 대해서는 국가보훈처와의 계약을 통해 전액 손실보전을 받고 있다. 국가유공자 등을 제외한 운임할인에 따른 손실 규모는 2007년 기준 총 282억원으로 추정된다.

<표 15> 연도별 KTX 운임감면에 따른 손실액

(단위 : 백만원)

	'05년	'06년	'07년(추정)
노 인	5,896	6,824	7,160
장애인	15,819	11,683	12,387
국가유공자 등	3,872	4,407	4,854
기 타	1,398	3,496	3,767
합 계	26,985	26,410	28,168

주 : 1. '07년 추정치 산출근거 : {'07년 3/4분기까지 실적(1월-9월) ÷ 9} × 12
2. 기타(군・경)할인의 경우 '07년부터 PSO 보상대상에서 제외.

KTX의 경우 운임할인이 국가정책이나 공공목적에 따른 공익서비스에 포함시킬 수 있는지 신중한 판단을 요한다. 개별 법령의 규정에 의한 것이 아니지만 할인대상이 노인, 장애인 등 사회적 약자계층이라는 점, 국가유공자는 보상을 해주고 있다는 점 등을 감안하면 국가정책 또는 공공

32) 민자고속도로의 경우 보상비와 건설보조금지원, 한국도로공사에 비해 1.6~4.5배의 높은 통행료 책정, 최소운영수입보장 등을 통해 운영한다.

목적과 무관하게 한국철도공사에서 자율적으로 경영차원에서 한다고 보기 어려울 것이다.

노선별 독립채산제를 적용할 경우 경부선 KTX는 흑자를 달성하고 있으므로 보상의 필요는 없을 것이나 통합채산제를 적용할 경우 KTX와 일반철도 등 한국철도공사 전반적인 경영실적을 기초로 판단해야 하는 바, 매년 적자가 발생하고 있으므로 손실액 전액을 보전하되, 합리적인 누수율 적용이 필요하다(KTX 개표관리의 특성상 누수율은 거의 발생하지 않을 것임).

한편, 국가유공자 등의 경우 2007년부터 KTX 요금할인에 대한 손실보상을 국가보훈처의 예산으로 실시하고 있는 바, 노인, 장애인, 어린이를 국가유공자 등과 특별히 달리 취급할 합리적 차별 이유가 있는지 재검토를 요한다.

4) 소 결

도시철도(지하철), 유료도로, 그리고 고속철도(KTX) 일부에서 운임감면 손실에 대해 공익서비스 보상이 이루어지지 않는 것은 이들 서비스가 공기업의 형태로 국가나 지방자치단체에 의해 직접 제공되고 있기 때문이다. 그러나 이는 공기업의 경영자율성의 원칙과 부합하지 않는 것으로, 해당기업의 막대한 적자와 부채의 요인이 되어 경영효율의 의지를 꺾을 뿐만 아니라 결국 국가가 보전해야 한다는 점에서 잠재적인 국가재정부담을 증가시킨다. 향후 민영화가 추진될 경우 도시철도(지하철)와 도로에서 운임감면손실에 대한 보상문제가 제기됨으로써 국가재정 부담이 현실화되고 국가재정운용의 경직성이 커질 가능성이 크다.

현재 철도, 내항여객선 등 운임감면에 대한 국가의 손실보전 규모는 한해 약 1,200억원(2007년 기준) 규모인 바, 향후 도시철도(지하철), 유료도로, 고속철도(KTX)의 미보상 부문을 보상으로 전환할 경우 매년 약 4,255억원(2006년 기준)이 추가로 소요될 것으로 전망되는 바, 향후 민영화 과정에서는 누적된 부채해소 문제뿐만 아니라 매년 발생하는 손실부분을 어떻게 해소할 지는 중요한 검토대상이 될 것이다.

⑶ 현행 가격보조 방식의 문제

현행 운임할인은 대상자의 소득과는 관계없이 단순히 65세 이상 노인, 장애인, 14세 미만 등을 대상으로 하는 바, 향후 소득을 기준으로 운임할인 대상자를 선정하는 방안에 대한 검토가 필요하며, 나아가 현행과 같이 간접적으로 운임감면하되 그 손실에 대해 사업자에게 보전하는 가격보조 방식보다는 직접 혜택을 입는 대상자에게 현금보조를 하는 방안에 대해서도 검토가 필요하다. 경제학적으로도 현금보조(혹은 소득보조)는 시장의 가격체계를 교란시키지 않으면서 가격보조에 비해 소비자의 효용을 증가시킬 뿐만 아니라[33], 해당 서비스의 이용여부와 관계 없이 일정 조건을 갖춘 모든 이에게 혜택이 공평하게 돌아간다는 점에서 가격보조에 비해 우수한 것으로 알려진다. 가격보조는 해당 서비스의 이용을 촉진시키거나 가격을 안정시켜야 한다는 당위성이 없는 한 활용에 신중을 기할 필요가 있다.

2. 벽지노선 운행손실 보상문제

⑴ 일반철도

1) 보상대상 노선 선정상 문제

현재 정부가 시행하는 일반철도 PSO보상은 통합채산제가 아닌 노선별 독립채산제에 기초하여 보상대상 벽지노선을 선정하고 각 노선별 손실액을 산정하여 지원하고 있다. 구체적으로 2006년까지는 2000~2003년 평균 영업계수[34]가 200이상인 노선(총 12개)에 대해 지원을 하였으며, 2007년부터는 노선의 기능과 영업계수를 종합적으로 고려하여 영업계수 200이상이면서 지역간 지선기능을 담당하는 노선(9개노선)에 한정하고 있다.

33) 이준구, 『재정학』, 다산출판사, 2004.

34) '영업계수'란 경영성적을 나타내는 계수로 수입에 대한 원가를 백분비로 계산한 수치로 영업계수가 100 이상이면 경영손실이 발생한 것으로 추정한다. [영업계수=(노선별) 순수원가/순수수입×100]

그런데 현행 벽지노선 선정방식은 벽지노선의 개념과 기준 및 대상이 모호하다는 단점이 있는 바, 한국철도공사가 모든 노선을 통합적으로 운영한다는 점에서 개별 노선별 접근방식보다는 통합채산제에 따라 손실액을 산정하는 방안이 타당한 것으로 보인다. 현행 철도산업발전기본법 제32조는 벽지노선 운행손실을 “철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생되는 경영손실”로 규정하고 있는 바, 해석상 의문의 여지가 있을 수 있으나, 문리적으로 보면 통합채산제에 기초하여 철도운영자의 전반적인 경영실적이 적자여야 하고, 적자발생의 원인이 경영비효율에 의한 경우는 제외하고 철도이용수요가 적음에 따라 불가피하게 발생한 경우에 보상하는 것으로 볼 수 있다.

이 방식에 의하면 우선 전반적으로 한국철도공사의 경영상태를 진단하여 경영상 비효율로 인한 손실을 제외한 후 수지균형을 확보하기 위해 필요한 보상액을 산정하여야 할 것이다.

한편, 보상의 방식에 있어서도 현행 국고보조 방식은 교통서비스를 이용하지 않는 국민들의 입장에서는 수익자부담의 원칙에 부합하지 않는 측면이 있으며, 국가재정에도 큰 부담을 초래하므로 향후 가격차별을 통한 교차보조 방식을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2) 보상액 산정상 문제

현재 철도공사 벽지노선별 보상액은 다음과 같이 해당노선의 순수원가에 영업계수에 보상비율을 곱한 후, 다시 수입을 차감하여 산정하고 있다.

노선별 경영손실 보상액 = (해당노선의 순수원가 × 영업계수에 따른 보상비율) − 해당노선의 수입

영업계수	200~250	250~350	350~500	500~700	700이상
보상비율	90%	85%	80%	75%	70%

자료 : 한국철도공사

이러한 방식은 보상비율을 차등적으로 적용함으로써 경영개선유도효과를 기대할 수 있는 장점에도 불구하고, 경영효율과 무관하게 적자가 발생할 경우에는 적자규모가 큰 노선일수록 보상액이 적어져 손실이 더욱 커지는 문제가 있다.

PSO 보상은 벽지노선 운행에 따른 손실에 대해 정당한 보상을 하는 것이 1차적인 목적이며, 경영개선 유도의 효과는 부수적인 고려사항이라는 점에서 위의 방식은 지나치게 경영개선의 목표를 강조한 것으로 볼 수 있다.

⑵ 여객선

(구)해운법 제17조에서는 낙도보조항로 운항명령에 의한 결손보상금을 다음과 같이 개별 노선별로 전년도와 전전년도 보상액을 6대 4의 가중치로 하여 산정한 후 물가상승률만큼을 고려하여 산정하도록 하였다.

지급액 = [(전년도 손실보상금 × 0.6) + (전전년도 손실보상금 × 0.4)] × (1 + 전년도 소비자물가상승률)

이러한 방식은 과거의 실적을 기준으로 사전에 보상액이 확정되고 사후 실제손실액과의 차액은 환급되지 아니한 바, 정당한 보상이라고 보기 어렵다. 그리고 노선 운영에 따른 손실액이 지속적으로 확대되는 경우 실제 손실액보다 낮은 수준에서 보상이 이루어지며, 손실액이 지속적으로 감소하는 경우에는 실제 손실액보다 높은 수준에서 보상이 이루어지게 되어 노선별 보상률에 불평등이 발생할 수 있는 구조이다.

또한 경영개선에 대한 유인책으로 활용되기 어렵다는 문제도 있다. 물론 손실액이 감소될수록 보상수준이 높아진다는 점에서 약간의 경영개선의 유인이 있을 수 있으나, 기본적으로 손실을 책정할 때 경영상 비효율이 반영됨으로써 경영개선 유인효과가 낮다는 단점이 있다.

해운법이 2007년 4월 11일 개정되어 보조항로사업자의 선정방식이 기존의 선박취항명령제에서 경쟁입찰(해당 보조항로사업의 계약기간 동안

에 예상되는 운항결손액을 제시하는 방식) 방식으로 바뀌었으며, 보상방식도 운항비용[35]에서 운항수입을 차감한 운항손실액 전액을 지원하는 방식으로 변경되었다.

그런데 변경된 방식은 경쟁입찰에 의한다는 점에서 경영효율화를 유도할 수도 있음에도 기본적으로 발주자와 낙찰자간 비용구조에 대한 정보비대칭이 존재함으로써 효율화를 꾀하는데 한계가 있다. 특히 62개 업체가 27개 항로를 두고 경쟁하여야 하므로 평균 경쟁률은 2.3대 1이며, 지역적 제약으로 실질 경쟁률이 거의 없는 지역도 다수 발생할 수 있는 바, 담합가능성이 크거나 경쟁입찰 자체가 실효를 거두기 어려울 수 있다. 게다가 경쟁입찰을 위해서는 적지 않은 행정비용이 수반된다.

동 사업의 특성상 여객운송업체간 운항비용의 차이는 크지 않은 바, 엄밀한 비용분석(cost analysis)을 통해 적정 운항비용을 산정한 후, 이를 기준으로 손실액을 산정하여 보조하거나, 벽지노선 버스와 같이 수지균형을 맞추기 위해 필요한 적정 승객을 산출하고 이에 미달되는 부분만큼을 보조하는 방식이 보다 적절할 것이다.

Ⅴ. 결 론

공공서비스에 대한 민영화 요구가 증가하고 있다. 재정적 압박을 갖고 있는 국가로서는 민영화는 국가재정부담을 완화하고 서비스제공의 효율성을 높이고 민간의 자율과 창의를 활용할 수 있다는 점에서 매력적인 수단으로 다가온다. 문제는 민영화해도 서비스제공이 불가능한 영역이 있다는 것이다. 이 부분에 대해서는 여전히 국가가 책임을 져야 하나, 국가소유 공기업을 민영화한 이상 국가가 직접 제공할 수 있는 방안은 사라진 셈이다. 따라서 공공서비스 사각지대에 대한 안정적인 서비스 제공을 위해서는 불가피하게 민영화된 기업에게 맡길 수밖에 없다.

그러나 수익성이 없는 영역에서 민영화된 기업에게 서비스 제공의무를 부과하기 위해서는 그에 따라 발생하는 손실을 반드시 보상하여야 한다

35) 선원 등 운항관련 종사자의 인건비, 유류비, 선박수리비, 감가상각비 또는 용선료, 그 밖의 운항경비이다.

는 것이다. 사실상 특정 기업에게 독점적 영업권을 부여하면서 손실에 대해 보상까지 한다면 국가재정적 측면에서는 기존 국가가 직접 서비스를 제공하는 방식보다 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 특히 정보의 비대칭이 심할 경우에는 서비스의 질은 떨어질 수 있고 경영상 비효율과 정부의 재정부담은 더 커질 수 있기 때문이다(시내버스 준공영제). 따라서 공익서비스보상법제를 마련함에 있어서 어떤 부분을 공익서비스보상대상으로 선정하고 보상 및 계약방식은 어떻게 할 것인지 등에 대해 치밀한 준비와 엄격한 관리시스템을 요한다.

본고에서는 우리나라의 여객운송 부문에서의 공익서비스 제공 및 보상 실태를 살펴보았다. 우선 우리나라의 여객운송 부문 공익서비스 보상은 벽지노선 운행손실과 일부 철도에 한정한 운임감면 손실에 대하여 보상을 시행하고 있으며, 그 방식은 국가의 직접적인 재정보조의 형식을 취하고 있는 것으로 나타났다. 특히 도시철도(지하철), 유료도로에서 운임감면 손실에 대해 공익서비스 보상이 이루어지지 않는 것은 이들 서비스가 공기업의 형태로 국가나 지방자치단체에 의해 직접 제공되고 있기 때문이다. 그러나 이는 공기업의 경영자율성의 원칙과 부합하지 않는 것으로, 해당기업의 막대한 적자와 부채의 요인이 되어 경영효율의 의지를 꺾을 뿐만 아니라 결국 국가가 보전해야 한다는 점에서 잠재적인 국가재정부담을 증가시킨다. 향후 민영화가 추진될 경우 도시철도(지하철)와 도로에서 운임감면손실에 대한 보상문제가 제기됨으로써 국가재정 부담이 현실화되고 국가재정운용의 경직성이 커질 가능성이 크다. 또한, 현재 시행하고 있는 철도분야의 운임감면 손실 보상에 있어서는 법령에 근거가 있음에도 보상이 이루어지지 않거나 법령에 근거 없이 운임감면을 시행하는 등 법령과 현실의 괴리가 심하고, 보상여부 및 보상방식에 있어서 명확성이 결여되어 헌법상 정당한 보상인지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 그리고 현행 운임할인은 대상자의 소득과는 관계없이 단순히 65세 이상 노인, 장애인, 14세 미만 등을 대상으로 하는 바, 향후 소득을 기준으로 운임할인 대상자를 선정하는 방안에 대한 검토가 필요하며, 나아가 현행과 같이 간접적으로 운임감면하되 그 손실에 대해 사업자에게 보전하는 가격보조 방식보다는 직접 혜택을 입는 대상자에게 소득보조를 하는 방안

에 대해서도 검토가 필요하다.

한편 철도, 버스, 여객선 등 벽지노선 운행손실에 대한 보상의 경우 경영개선 유도의 목표를 우선시하여 경영효율과 무관한 적자에 대한 헌법상 정당한 보상이 이루어지고 있는지 의문이 제기되고 있다. 또한 현행 개별 노선별 국고보조 방식은 수익자부담 원칙과 맞지 않으며 벽지노선의 선정 기준이 애매할 뿐만 아니라 직접적으로 국가재정부담을 초래한다는 단점이 있는 바, 향후 전 노선을 통합하여 손실액을 산정하되 국고보조 방식보다는 가격차별에 의한 교차보조 방식을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

향후 여객운송 부문의 민영화를 추진할 경우 여객서비스의 사각지대에 대한 면밀한 분석을 통해 공익서비스로 선정하고 공익서비스의 안정적 제공을 확보하면서도 경영 효율성을 제고하는 한편 민영화에 따른 국가재정부담을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해 특히 공익서비스제공 의무를 부담하는 민간기업에 대한 정보비대칭 문제를 해소하기 위한 투명하고 철저한 관리시스템을 어떻게 확보할 것인지가 중요하다 하겠다.

주제어 공익서비스 책무, 민영화, 운임감면 손실, 국가보조, 교차보조

별첨 : 교통수단별 운임감면 현황 요약

근거법률	할인대상	철도	도시철도 (지하철)	버스	내항 여객선	자동차
노인복지법 제26조	65세 이상 노인	무궁화호: 30% 통일호,비둘기호: 50% 수도권전철: 100%	100%	-	-	-
장애인복지법 제30조	장애인	새마을호 : 1~3급 50%, 4~6급 주중 30% 무궁화호, 통근열차 : 50%	100%	100% (공영버스에 한함)	-	-
국가유공자예우에관한법률 등	국가유공자 등	연간 6회 무임, 이후 50%(KTX 포함 전차종)	100%	시내버스 100%, 고속버스 30~50%, 시외버스 30~100%	5급이상 100%, 6급이하 50%	-
여객자동차운수사업법 제9조제4항	6세 미만 아동	-	-	100%(동반 1인에 한함)	-	-
해운법 제44조	도서민	-	-	-	20%, 5,000원 초과분 전액	-
유료도로법 제15조	군용, 긴급통행제한,독립유공자 등	-	-	-	-	100%
	장애인, 800cc 미만차량 등	-	-	-	-	50%

주) 1. 항공기의 경우 법적 근거가 없고 항공사에서 자율적으로 운임할인을 하는 측면이 많으므로 이를 제외함.

2. 청소년의 경우 법적 근거가 있음에도(청소년복지지원법 제6조) 구체적 기준이 마련되지 않아 사실상 자율적으로 운임할인하는 측면이 많으므로 제외함.

參考文獻

Ⅰ. 國內文獻

건설교통부,「철도구조개혁 대비 선로사용료・PSO・건설투자체계 구축 방안」, 연구용역보고서, 2002

건설교통부,「철도 공익서비스비용의 적정보상기준 정립방안 연구」, 연구용역보고서, 2006. 12.

김상석,「우리나라 철도사업의 공익서비스의무(PSO)로 인한 적자해소 방안 연구」, 서울대 행정대학원 석사학위 논문, 2000.

김종면, “저소득·취약계층에 대한 조세·재정 지원 및 가격보조의 현황과 시사점”,「재정포럼」 제9권 제12호 통권102호, 한국조세연구원, 2004. 12.

김혜천,「공공주택정책에 있어서 가격보조정책과 소득보조정책의 후생효과에 관한 비교연구」, 牧園大學校建築 都市環境硏究센터, 建築·都市環境硏究, 1996. 12.

박종수, “보편적서비스 손실보전부담금의 법적 성질”,「공법연구」 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006. 12.

이상철,「공기업의 이해」, 서울: 대영문화사, 2000.

이준구,「재정학」, 다산출판사, 2004.

전훈, “공공서비스의 법적 접근에 관한 고찰”,「공법학연구」 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005. 1.

Ⅱ. 外國文獻

Jeffrey V. Conopask, ‘Public Service Obligations: U.S. Experience and Evolution’.

ECMT, Independent Regulation and Competitive Tendering – the

state of play in European rail systems, 2005.

Andre Bywater, 'EU Regulation Clarifies Scope of Public Service Obligations in Transport Sector, Grayston & Company, Brussels, Belgium', 2008.

Koen Nomden, 'Reconciling Liberalization and Public Service Obligations', EIPA 주최 세미나 자료, 1996.

CER, 'Public Service Rail Transport in the European Union: An Overview', 2005. 12.

CER(Commission for Energy Regulation), 'Public Service Obligation Levy 2007', 2006. 8.

P.A. Samuelsen, 'The Pure Theory of Public Expenditure', Review of Economics and Statistics, No. 36, 1954.

Leibenstein, 「General X-efficiency Theory and Economic Development」, Oxford University Press, 1987.

Richard A. Posner, 'Taxation by Regulation', Bell Journal of Economics and Management Science, Vol.2, No 1(Spring 1971).

A Study on the Public Service Obligation in Korea

Im, Myung-Hyun*

Recently, the new government inaugurated this February has announced a plan to privatize some state-owned enterprises like electronic, gas, water, transportation etc. Privatization refers to transferring ownership of business from the public sector to the private sector. Private market actors can more efficiently deliver many goods or service than government due to free market competition.

However, market interactions are all guided by self-interest, and successful actors must be committed to providing only profitable area and class charging the maximum price that the market will bear. Therefore, when privatizing, there is the need for responsible stewardship of social support missions.

Public service obligations are any obligation imposed upon an enterprise to take all necessary measures to ensure the provision of a service satisfying fixed standards of continuity, regularity, capacity and pricing. They incur loss to privatized company. So to carry out privatization, it is firstly settled how to compensate the possible loss accompanying public service obligations.

KEY WORDS public service obligations, Privatization, state-owned enterprises

* Staff Member of the special committee on budget & account