해외 철도 공익서비스(PSO) 보상제도 개념에 관한 고찰

A Study of Public Service Obligation in the Overseas Railroad

오윤식†, 김병관, 김현구

Yoon-Sic Oh†, Byung-Kwan Kim*, Hyoun-ku Kim*

Abstract It is Government of the people's welfare and basic movement to ensure the welfare and special operations, public services to private and public organizations have performed. In service since the cost of a system to compensate for the concessionaire has implemented PSO(Public Service Obligation). In railway 'Rail Industry Development Act" based on a national or public service compensation for the costs of providing the contract is to be signed with the service provider. PSO is implemented in the domestic as well as international institutions, and in the areas of maritime and electricity has implemented. Basic transportation and the pursuit of happiness of the people to be able to provide adequate service to the country, as the operators of the Service to State and local governments have to bear the costs.

In this study, the concept of domestic railways and public service compensation system is to compare the status. In addition, the problems of PSO to train overseas PSC limits and limitations of the system obtained through a competitive bidding system, the deficit in the country promoting the introduction of competition to the direction of the line aims to help.

Keywords : PSO, PSC, Competition

초 록 정부는 국민의 복지나 기본적인 이동권의 보장 등 복지차원과 특수업무 등을 위하여 공익서비스를 민간 또는 공공기관에 시행하도록 하고, 이후 서비스에 소요되는 비용에 대하여 시행자에게 보상하는 제도인 PSO(Public Service Obligation)를 시행하고 있다. 철도교통에서는 철도산업발전기본법에 근거로 국가나 공익서비스 제공으로 발생하는 비용에 대한 보상계약을 서비스 제공자와 체결하도록 하고 있다. 공익서비스 보상제도는 국내뿐만 아니라 해외에서도 시행하고 있는 제도이며, 해운과 전기 등의 분야에서도 시행하고 있다. 이는 국민의 기본적인 교통권이나 행복권을 추구할 수 있도록 국가가 적절히 제공하는 서비스로서 서비스를 시행하는 기관에 국가 및 지방정부가 그 비용을 부담하도록 하고 있다.

본 연구에서는 국내외 철도공익서비스 보상제도의 개념을 비교하고, 현 철도 공익서비스 제도를 살펴보고자 한다. 또한, 해외 경쟁입찰제 제도의 공익서비스 문제점 발취를 통하여 국내에서 추진하고 있는 적자선 경쟁도입 방향에 도움이 되고자 한다.

주요어 : 공익서비스(PSO), 공익서비스계약(PSC), 경쟁체제

1. 서 론

정부는 국민의 복지나 기본적인 이동권의 보장 등 복지차원과 특수업무 등을 위하여 공익서비스를 민간 또는 공공기관에 시행하도록 하고, 이후 서비스에 소요되는 비용에 대하여 시행자에게 보상하는 제도인 PSO(Public Service Obligation)를 시행하고 있다.

† 교신저자: 한국철도공사 연구원(202367@korail.com)
* 한국철도공사 연구원

철도교통에서는 철도산업발전기본법에 근거로 국가나 공익서비스 제공으로 발생하는 비용에 대한 보상계약을 서비스 제공자와 체결하도록 하고 있다.

공익서비스 보상제도는 국내뿐만 아니라 해외에서도 시행하고 있는 제도이며, 해운과 전기 등의 분야에서도 시행하고 있다. 이는 국민의 기본적인 교통권이나 행복권을 추구할 수 있도록 국가가 적절히 제공하는 서비스로서 서비스를 시행하는 기관에 국가 및 지방정부가 그 비용을 부담하도록 하고 있다.

그러나 정부의 재정여건 및 보상액 산출에 따른 서비스 제공자(코레일)와의 의견차이 등으로 인하여 철도 공익서비스(PSO) 보상이 정상적으로 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 서비스를 제공하는 코레일에서는 경영개선에 어려움을 격고 있다. 또한 최근에는 정부의 '철도 경쟁체제' 도입과 관련하여 제 3 의 운영자 도입을 추진하고 있으며, 일부 적자선에 대한 '민간개방' 정책을 추진하고 있어 이에 대한 경영개선에 더 큰 어려움으로 작용하고 있다. 철도 PSO 에 대한 명확한 제도개선과 운영자와의 합리적 보상체계가 이루어지지 않은 상태에서 제 3 및 제 4 의 사업자가 경쟁하여도 경영합리화는 소 잃고 외양간 고치는 격이 될 수 있다.

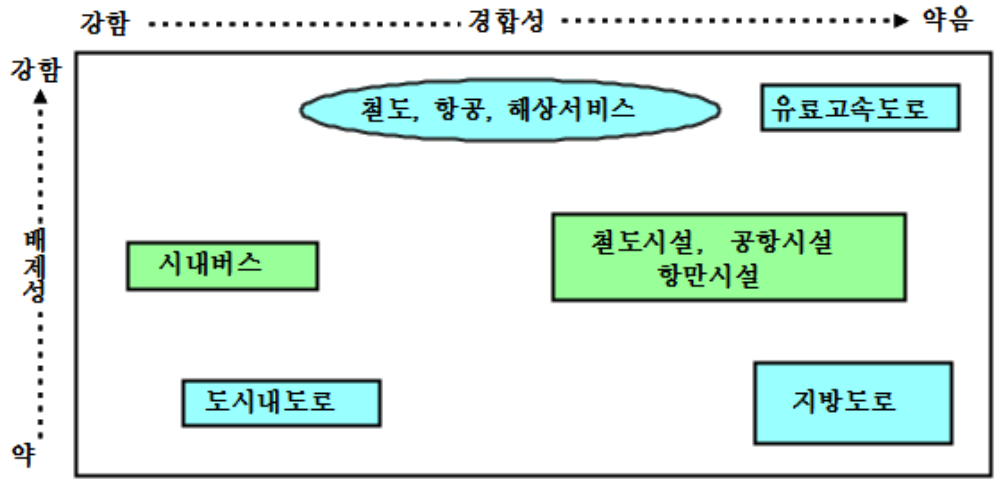
본 연구에서는 공익서비스 보상제도의 개념을 정리하고 국내외 철도 공익서비스의 개념을 비교하고자 한다. 현 철도 공익서비스 제도의 문제점과, 해외 경쟁입찰제 제도의 공익서비스 문제점 발취를 통하여 국내에서 추진하고 있는 적자선 경쟁도입 방향에 도움이 되고자 한다.

2. 철도 공익서비스(PSO)의 개념

2.1 교통 서비스 측면의 공공성 정의

공공성에 대한 정의를 경제학적 측면에서 검토하면 배제성(Excludability)이 없으면서 동시에 경합성(Rivalness)이 없는 것으로 규정할 수 있다. 즉, 배제성이 없다는 것은 공공제의 사용에 따른 비용을 지불하지 않은 경제주체를 소비로부터 배제하기 어렵거나 불가능한 것을 의미하고, 경합성이 없다는 것은 공공재라면 각 보시주체들이 이의 소비를 놓고 경합을 벌일 필요가 없음을 나타낸다. 이에 따라 배제성과 경험성이 약한 경우를 순수 공공제(Pure public goods)로 파악하였고, 배제성과 경합성이 강한 재화나 서비스를 사유재 또는 사적재(Privare goods)로 파악하였다. 다만 사유재와 순수공공재 사이에는 현실적이고 정책적인 문제가 다양하게 존재하며, 사회 전체적인 분위기가 합의 등을 감안한 정책에 따라 공공서비스의 내용이 좌우 될 수 있다고 하겠다.

세계은행의 경우 공공재적 특성이 높은 교통서비스를 지방도로에 한정한다고 발표하였다. 그동안 공공재적 특성을 지닌 교통서비스로 인식되었던 시내버스, 철도, 항공, 해운 등 서비스는 지방도로 서비스에 비하여 공공재적 특성이 약한 것으로 파악하였는데, 교통서비스 중 유로 고속도록, 철도, 공항, 항만 등 기반시설은 경합성이 약하나, 배재성은 강한 것으로 파악하였다. 따라서 교통서비스 중 지방도로를 제외한 고속도로, 철도, 항공, 항만은 필수적인 공공재로 간주 할수 없기 때문에 반드시 정부개입이 필요한 것은 아니며, 다만 이들 시설은 비 경합성이 강하므로 이를 보완하기 위한 정부개입은 필요하다고 주장하고 있다.



자료: World Bank, *World Development Report 1994 : Infrastructure for Development*, Oxford University Press, 1995

Fig. 1 Exclusion and transport sector as a service by rival

여기서 철도 서비스는 경합성은 중간 정도에 위치하고, 배제성은 강한 것으로 분류하고 있으며, 배제성이 강하다고 하는 것은 모든 철도서비스를 공공서비스로 인정할 수 없음을 의미한다. 따라서 철도 서비스가 기본적으로 공공서비스라는 인식은 점차 변화되고 있으며, 일부 서비스는 수익적 서비스로 운영되고, 철도서비스 중 공익서비스로서 인정될 수 있는 것은 배제성과 경합성이 낮은 성격의 서비스만 대상된다는 의견이 지배적이라고 하겠다.[1]

2.2 국내 철도 공익서비스 법적 정의

철도 공익서비스 PSO 는 Public Service Obligation 으로 국가의 공익에 대한 서비스 제공의무를 뜻하는 것으로서 철도 공익서비스 비용에 대한 법적 정의는 '철도산업발전기본법' 제 32 및 제 33 조에서 정의되고 있다. 이 법 제 32 조에서는 '철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 철도서비스를 직접 요구한 자가 부담한다' 고 규정하고 있으며, 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 부담 범위는 다음과 같이 규정하고 있다.

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 수지균형의 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 비용

[1] 2010 Federal Network Agency 연차보고서 p198

즉, 철도공익서비스비용 보상에 대한 정의는 철도운영자가 사업적 이익을 고려할 경우 시행하지 않을 철도서비스에 대하여 원인제공자가 요구한 서비스를 지속함으로써 발생하는 경영손실액을 보상해 주는 개념이라 할 수 있으며, 이러한 비용 보상은 계약에 의하여 지급하도록 되어 있다.

동법 제 33 조에서는 공익서비스 제공에 따른 보상계약의 체결에 대하여 규정하고 있는데 "원인제공자는 철도운영자와 공익서비스비용의 보상에 관한 계약을 체결하여야 한다"로 구성하고 있으며, 이에 따른 보상계약에는 다음사항이 포함되도록 규정하고 있다.

① 철도운영자가 제공하는 철도서비스의 기준과 내용에 관한 사항
② 공익서비스 제공과 관련하여 원인제공자가 부담하여야 하는 보상내용 및 보상 방법 등에 관한 사항
③ 계약기간 및 계약기간의 수정.갱신과 계약의 해지에 관한 사항
④ 그 밖에 원인제공자와 철도운영자가 필요하다고 합의하는 사항

또한 이법에서는 원인제공자는 철도운영자와 보상계약을 체결하기 전에 계약내용에 관하여 국토교통부장관 및 기획재정부장관과 미리 협의하도록 규정하고 있으며, 국토교통부장관은 공익서비스비용의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여 필요한 때에는 국토교통부령이 정하는 바에 의하여 전문기관을 지정하여 그 기관으로 하여금 공익서비스비용의 산정 및 평가 등의 업무를 담당하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 보상계약체결에 관하여 원인제공자와 철도운영자의 협의가 성립되지 아니한 때에는 원인제공자 또는 철도운영자의 신청에 의하여 위원회가 이를 조정할 수 있도록 하고 있다.
이에 따라 한국철도공사와 국토교통부는 매년 공익서비스비용 보상계약을 체결하고 계약에 의하여 서비스를 제공하고 있고 또한 비용을 보상받고 있다.

2.3 해외(유럽) 철도 공익서비스 법적 정의

유럽공동체의 중요한 목표들 가운데 한 가지는 유럽공동체 시민들을 위한 안전하고 효과적이며 고품질의 공공운송서비스를 갖추는 것이다.

1960 년대 내륙의 공공운송은 구조적으로 손실이 발생하게 되자 Regulation 1191/69 과 Regulation 1107/70 에서 '공익서비스 보상'(Public Service Obligation, 이하 'PSO') 및 '보상에 대한 권리 해지'를 통하여 운송업체가 공공운송을 제공하는 부담을 완화시켰다. 이는 운송사업자가 자신의 사업적 이익을 고려할 경우에는 떠맡거나 시행하지 않을 범위나 조건으로 운송사업을 수행 한다는 것이다. 이때 말하는 PSO 의 제공의미는 운영할 의무(Obligation to operate), 운송할 의무(Obligation to carry), 운임요금에 대한 의무(tariff obligation)로 구성되는데, 공익서비스에 대한 제공여부의 결정은 공익성, 대체수단의 투입가능성과 대체수단의 공익서비스 제공가능성, 이용자들에게 적용될 운임과

서비스 기준 등을 고려하여 판단토록 하고 있으며, 공익서비스 제공의무가 비경제적 효과를 낳는다고 판단할 경우 대체수단의 도입을 검토하여 공익서비스의 일부 또는 전부의 폐지를 결정할 수 있다고 규정하고 있다.

1990 년대에 적절한 공공운송서비스를 확고히 하기 위한 수단으로서 공익서비스계약(Public service Contracts, 이하 'PSC')의 도입이 가능하도록 상기의 규칙들을 수정하였다. 하지만 상기의 제정법은 회원국들이 도시/교외/지역 승객 교통 서비스를 배제하는 것이 가능하도록 해 되어 있다. 뿐만 아니라, 새로운 규칙들은 PSC 가 수여되는 방식에 대해 제시가 없었다. 그래서 적용절차에 대한 의무적 요구사항들을 공공조달 지침(Public procurement Directives)에 의해 제공하였다. 하지만 이 규칙적용은 PSC 와 관련된 국고 보조 제도와의 불확실성으로 적용에 대한 의문을 제기하였다.

2000 년 유럽연합 집행위원회는 새로운 규정을 제안하고 2002 년 상기 규정을 수정하였지만 타협에 이르지 못하였다. 이후 2005 년에 수정된 제안서를 다시 제출하여 철도와 도로에 의한 대중교통 서비스에 대한 Regulation(EC) N 1370/2007 을 제정하게 되었다.

Regulation 1370/2007 은 시장에서의 경쟁에 대비하여 시장을 위한 경쟁 원칙에 의존하는 규칙이다. 일반적인 원칙으로서는, 독점권 권리 및/ 보수를 보조하기로 결정하는 당국은 사업자에게 PSO 의 해제 댓가로서 PSC 를 결정하게 된다. 원칙적으로 PSC 는 경쟁입찰 절차 후에 부여가 될 것이다.

유럽연합에서 철도의 공익서비스를 제공의무를 유지하는 배경은 다음의 세 가지로 요약 될 수 있다. 첫째, 기본적 통행권을 만족시킨다는 측면에서 모든 국민의 이익과 일치한다. 둘째, 적정한 철도서비스를 보장함으로써 지역의 균형발전도모 및 사회복지차원에서 바람직하다. 셋째, 도로부문의 외부비용(환경, 혼잡)이 실질적으로 부과되지 못하는 것에 상용하여 대체수단인 철도에 대해 지원을 합리화 할 수 있다.

3. 철도 공익서비스(PSO) 제도 현황

3.1 국내 철도 공익서비스 보상제도 현황

가. 공익서비스의 비용의 범위

철도산업발전기본법 제 32 조와 33 조에 따르면 운임감면이나 벽지노선 손실 보상, 특수목적사업비 보상 등 철도운영자가 제공하는 공익적 성격의 서비스에 대해 국가가 보상하도록 규정하고 있다. 보상서비스비용의 보상범위는 법령에 의한 운임감면액, 공익서비스보상대상노선의 경영손실액, 국가특수목적사업에 따른 비용이며, 구체적으로는 특별동차운영소 등의 운영비용이 해당된다.

PSO 보상액은 전체적으로 큰 변화가 없는 가운데 약 2900 억내외에서 보상되고 있으며, 가장 많은 비중을 차지하는 것이 벽지노선 손실보상액으로서 약 60%정도를 차지하고 있다.

그러나 PSO 를 운영하고 있는 철도공사의 PSO 요구액과 정부가 지급하는 보상액과는 차이가 해마다 발생하고 있다.

Table 1 The Compensation Status of PSO

(단위 : 백만유로)

구 분	'07 년	'08 년	'09 년	'10 년	'11 년	'12 년
운임감면 보상	1,115	924	1,045	1,251	961	987
벽지노선 손실보상	1,721	1,723	1,611	1,662	1,841	2,023
특수목적사업 보상	14	15	81	18	23	30
합 계	2,850	2,662	2,737	2,931	2,825	3,040
철도공사 요구액	3,419	3,688	3,612	3,638	3,939	
보상 차액	△569	△1,026	△876	△707	△1,114	
보상율	75.5%	72.2%	75.8%	80.6%	71.7%	

나. 운임감면액 보상

법령에 의한 운임 감면액은 경로 할인, 국가유공자 할인, 장애인 할인 등의 세 가지로 구분된다. 우선 경로할인의 경우 노인복지법 제 26 조에 의거하여 65 세 이상의 노인에게 무궁화호와 통근열차에 대해 각각 30%, 50% 운임할인이 이루어지며, 수도권 전철에 대해서는 100% 운임 감면이 이루어진다. 장애인 할인은 장애인복지법 제 2 조에 의한 장애인과 보호자 1 인에 대한 운임감면액으로 무궁화호와 통근열차는 50% 할인, 수도권전철은 100% 운임감면이 이루어진다. 국가유공자에 대한 할인은 국가유공자등예우및지원에관한법률 제 66 조, 독립유공자예우에관한법률 제 22 조, 5.18 민주유공자예우에관한법률 제 58 조에 의거하여 KTX 를 제외하고 새마을호 이하 모든 열차에 대하여 연간 6 회 무임승차 및 50% 운임감면이 이루어지며 수도권전철은 100%운임이 감면된다. 그 외에 군인에 대하여 한국철도공사의 여객운송취급세칙에 따라 10% 운임 감면이 이루어지나, 이는 2007 년부터는 보상대상에서 제외된다.

Table 2 The fare reduction target

구분	경로	장애인		국가유공자	비고
전철	무임	무임		무임	
새마을	주중 30%	1~3 급 4~6 급	50% 주중 30%	6 회 무임후 50%	
무궁화	30%	50%			
통근	50%	50%			

다. 벽지노선 손실 보상

벽지 등 비수익노선에 대한 경영손실액 보상은 한국철도공사의 순수원가산정방식에 의해 산출된 비용과 수입의 차액을 기준으로 하며, 보상대상 노선은 2006 년까지는 12 개 노선, 2007 년부터는 9 개 노선으로 하였으며 2012 년에는 8 개 노선에 대하여 시행하고 있다.

철도운영자의 경영효율화에 대한 노력을 독려하기 위하여 영업계수별로 보상율을 달리하여 지급하고 있다. 즉, 영업계수가 높을수록 순수원가를 높게 인정하여 보상해 주고 있는 것이다. 이에따라 영업계수를 5 단계로 나누고 최고 90%에서 최저 70%까지 원가를 인정해 주고 있다.

Table 3 Calculated based on the target compensation PSO routes

노선별 영업계수	보상율(원가인정비율)
영업계수 200 이상 250 미만	순수원가 90% 인정
영업계수 250 이상 350 미만	순수원가 85% 인정
영업계수 350 이상 500 미만	순수원가 80% 인정
영업계수 500 이상 700 미만	순수원가 75% 인정
영업계수 700 이상	순수원가 70% 인정

라. 국가특수목적 사업비

국가특수목적사업비용의 보상은 특별동차사무소의 운영 등 유지를 위하여 지출한 비용에 해당된다.

3.2 해외 철도 공익서비스 보상제도 현황

가. 보상대상노선의 선정

공익서비스비용의 보상범위는 전통적으로 철도여객시장을 주요한 부분으로 하고 있으며, 철도가 공기업체제인 국가의 경우는 도시 및 지역정책의 일환으로 이 제도가 사용되고 있다. 즉, 정책에 따른 재정적 결과를 직접적으로 고려하지 않고 지원하기도 한다. 그러나 최근에는 철도구조개혁과 함께 전체적으로 시장자유화의 방향으로 진행되고 있다. 수요밀도가 극단적으로 낮은 노선에 대하여 지원을 하거나 아니면 영업중단 혹은 폐선을 하는 방향으로 진행이 되고 있다.

공익서비스비용 보상대상노선도 국가마다 다양하게 나타나는데, 일부 국가는 지방노선(Local/Regional)에 국한하고 있고, 일부 국가는 장거리 여객통행도 보상대상노선에 포함하기도 한다. 영국의 경우 지역노선과 장거리 노선에 모두 다 해당되며, 핀란드는 인구밀도가 낮은 지역의 장거리 노선에 지원을 하고 있다. 반면 독일은 단거리 노선(여객의

대부분이 50㎞ 미만이거나 1 시간을 넘지 않는 경우)에 국한하여 지원을 하고 있으며, 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 그리스, 스위스 등은 모든 국내 여객통행에 대해 보상을 하고 있다. 결국 보상대상노선의 선정은 지형적 조건, 철도망의 특성, 열차서비스, 통행시장의 특성 등을 고려하여 정책적 판단에 따라 결정된다고 볼 수 있다.

나. 보상액의 결정

유럽연합의 법률에 따르면 공익서비스비용의 보상액의 결정은 일정수준의 서비스와 효율적인 운영을 전제로 산정되어야 하며, 비용과 수입에 대한 추정 및 보상액은 계약시작 1 년 전에 이루어져야 한다고 지적하고 있다. 또한 보상액에는 자본보상액 수준에서 적정한 이윤을 추가할 수 있으며, 운영자는 공익서비스비용 보상부문에 대해 분리된 회계로 운영되어야 한다. 다만 적정이윤에 대한 보상은 경쟁 입찰인 경우에 한하고, 경쟁 입찰이 아닌 경우는 보상수준이 운영을 적정히 수행하였을 경우에 발생할 수 있는 통상적인 비용분석과 비교를 통해 결정되어야 한다.

다. 보상계약방식

보상계약방식에 있어서도 국가마다 경쟁 입찰, 직접계약방식 등으로 구분되는데, 노르웨이, 네덜란드 등은 지방노선에 대하여 일부 경쟁 입찰을 시범적으로 시행하고 있고, 간선노선의 경우는 여전히 직접 협상에 의한 방식으로 계약을 시행하는 혼합방식을 택하고 있다. 다만 라트비아나 포르투갈의 경우 경쟁 입찰에도 불구하고 새로운 사업자가 현행 업체 외에는 입찰에 응하지 않는 경우가 발생하는 문제점이 발생하였다.

그럼에도 지방노선을 중심으로 경쟁 입찰제도의 도입을 확대하고 있는 추세에 있는데, 이는 경쟁 입찰방식을 통해 최대 20%까지 생산성을 높이고, 비용을 절감할 수 있기 때문이다. (ECMT, 2005, Independent Regulation and Competitive Tendering - the state of play in European rail systems) 물론 입찰제도에 대한 준비가 불완전한 경우 철도서비스의 악화, 계약기간의 문제, 시스템 통합문제, 입찰과정의 투명성 문제 등이 발생할 수 있다.

라. 보상계약방식 및 관리주체

유럽연합의 국가들을 공익서비스비용 보상계약방식 및 관리주체에 따라 다음의 표와 같이 구분해 볼 수 있다.

보상과 관련하여 관리주체를 중앙정부로 하는 경우와 지방정부로 하는 경우, 중앙정부와 지방정부가 분담하는 경우로 나누어 볼 수 있는데 대부분의 국가들은 중앙정부가 직접 담당하고 있으며, 네덜란드, 스페인, 스위스, 스웨덴 등은 중앙과 지방이 역할을 분담하고

있다. 지방정부가 전적으로 공익서비스비용 보상을 관할하는 나라는 프랑스, 독일, 이탈리아 등을 꼽을 수 있다.

공익서비스비용 보상계약방식과 관련해서 대부분의 국가들은 직접협상 방식을 채택하고 있으며, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 스위스, 독일, 이탈리아 등은 직접협상과 경쟁 입찰을 혼용하고 있다. 경쟁 입찰방식만을 시행하고 있는 나라로는 영국, 스웨덴 등을 꼽을 수 있다.

Table 4 EU's approach and management of PSC Agreement subject

구 분	중앙정부 (14 개국)	중앙+ 지방 (7 개국)	지방정부 (4 개국)
직접협상 (13 개국)	벨기에, 핀란드, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 라트비아 룩셈부르크, 슬로베니아 (8 개국)	체코, 에스토니아 슬로바키아, 스페인 (4 개국)	프랑스 (1 개국)
직접협상+ 경쟁입찰 (9 개국)	오스트리아, 덴마크, 포르투칼 리투아니아, 노르웨이 (5 개국)	네덜란드, 스위스 (2 개국)	독일, 이탈리아 (2 개국)
경쟁입찰 (3 개국)	영국 (1 개국)	스웨덴 (1 개국)	폴란드 (1 개국)

주요 선진국의 형태를 살펴보면, 프랑스는 직접협상방식을 유지하되 지방정부에게 권한과 책임을 위임하였고, 영국은 중앙정부가 관할하되 모든 노선을 경쟁 입찰방식으로 적용하고 있다. 독일과 이탈리아는 과거 직접협상방식에서 경쟁 입찰을 부분 도입한 형태에 지방정부가 관리주체가 된다.

마. 국가별 보상계약기간 비교

유럽연합 15 개 국가(EU-15)의 경우 운영의 안정성이나 투자유도 등을 위하여 보상계약기간을 최소 2~4 년, 최대 10~15 년으로 하고 있다. 오스트리아의 경우는 최대 20 년 계약도 존재한다. 그러나 유럽연합의 신규가입 국가들은 대개 1 년으로 제한하고 있다. 물론 노르웨이는 1 년 단위로 계약을 하지만 실질적으로는 10 년까지의 장기운영계획을 수립할 수 있도록 하고 있기도 하다.

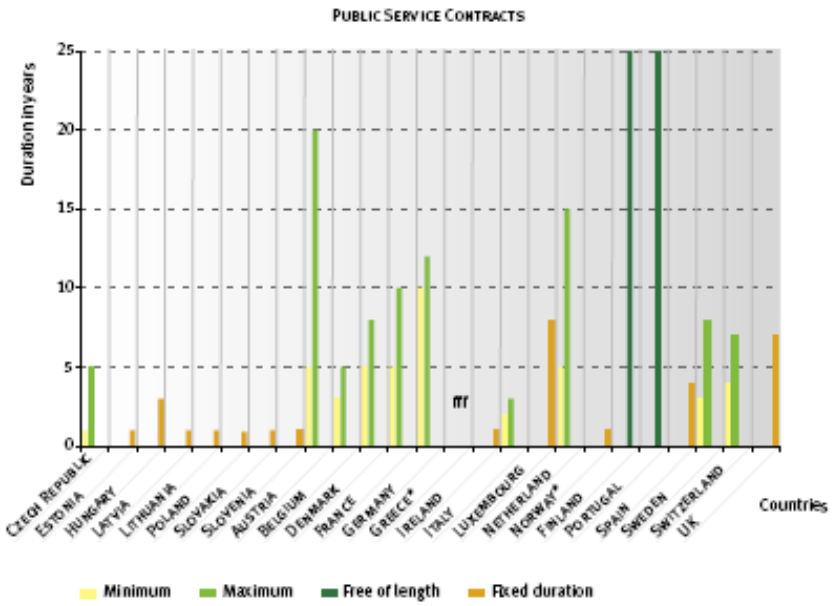


Fig. 1 EU countries PSO expense reimbursement contract

바. 보상액 지급주기

국가별로 보상액의 지급주기는 주로 월 단위 지급이 대부분이다. 네덜란드나 노르웨이 등이 분기단위로 지급하며, 이탈리아만이 연간 단위로 지급한다. 스웨덴 등은 계약에 따라 지급주기를 달리한다. 반기마다 지급하는 우리나라와 비교할 때 전반적으로 지급주기가 짧은 것은 지급주기마다 정산하는 방식이 아니라 사전에 결정된 보상액을 얼마의 간격으로 나누어 지급하기 때문이다.

4. 해외 공익서비스 보상제도 문제점

4.1 PSO에 대한 법적 한계

철도와 도로에 의한 공공여객 서비스에 관한 유럽연합 규정 Regulation 1370/2007 은 2009 년 12 월부터 유럽연합에 적용되었다. 적용 이후 1 년인 2010 년 10 월에 유럽연합집행위원회는 유럽연합에 효과적으로 적용을 위해 외부 컨설턴트에 연구를 의뢰, 연구결과를 발표하였다. 연구결과 컨설턴트는 유럽연합 규정에 대한 가이드라인의 적용을 통해 특정이슈를 명확히 해야 한다고 권고하였다. 이에, 몇가지 문제점을 요약하면 다음과 같다.

* 어떠한 공공서비스 의무(PSO)도 보상되어야 한다.
* 보상되지 않으면 유럽연합집행위원회가 신속히 해결해야 한다.
* 교통분야의 PSO 가 상업적 활동이라는 사실로서 강조되어야 한다.

- 상업적 활동이 되려면 서비스 품질, 자금의 효율성과 가치 그리고 좋은 성능에 대한 보상과 같은 다양한 요소가 필요하다. 결과적으로 적절한 수익이 반드시 현실화되어야 하며 옵션이 아니며 동일하게 정확하게 보상이 지급되는 것이 선결조건이다.

가. 가이드라인의 개요

본 규정에 대해서 연속성과 법률적 확실성이 부족하다는 것이다. 가이드라인 해석은 특정 문제에 대한 명확하게 제시할 필요가 있다는 것이다. 예를 들어 규정적용이 일시적인 것이 아닌 실제 규정이 시행되기 전에 확정된 PSO 계약 당시의 법률적 상황을 기반으로 평가되어야 한다는 것이다.

또한, 본 규정은 육상교통 분야의 특성성, 또는 철도분야의 특징을 정확하게 규정해야한다는 것이다. 즉 시장개발과 시장개방으로 장기간의 재무적 임무 등이 고려되어야 하며, 지방정부와 중앙정부간의 업무보완등에 대한 존중이 고려되어야 한다는 것이다.

나. 부족 보상

유럽 연합의 회원국가 철도와 PSO 운영자의 경제적 및 재무적 상황에 대한 평가가 필요하다는 것이다. 철도의 PSO 에 대한 부족보상은 철도 의무의 전체적 운영이나 철도 활동 자체를 위험스럽게 만든다는 것이다. 운영의 방해와 서비스의 개선 및 비용절감을 불가능하게 만드는 것과 더불어 철도 PSO 에 대한 부족 보상은 시장 불신을 증가시키고 새로운 운영자들이 미래의 PSO 입찰 과정에서 시장 진입을 불가능하게 만드는 요인이 된다. PSO 에 대한 공정하고 적절한 비례적인 보상이 없으면 운영자들은 PSO에 대한 관심을 버릴 것이다.

다. PSO의 정의

PSO 의 설계가 지역적인 이슈가 될 경우 이에 대한 자금을 지원하는 방식을 규정해야 한다는 것이다. 지역적인 요구에 적응할 가능성이 있는 PSO 설계에 대한 유연성이 필요하다는 것이다. 지역에 맞는 PSO 의 특수성 보존 중요성은 규정 적용시 법적인 정확성과 명확성이 없이는 적용할 수 없다는 것이다.

PSO 정의에 대한 현재의 불확실성은 PSO 계약의 체계적인 이용이 없기 때문에 만들어진 것이다. 이에 본 규정을 정확하고 공정한 적용을 통해 평가되어야 한다는 것이다. 예를 들어 발주 기관과 철도 수행기관 사이에 협상하고 합의 될 수 있는 품질 관련사항을 PSO 계약에 삽입함으로써 PSO 를 제공받는 승객들의 권리와 일부 예외되는 부분에 대한 합의가 가능하도록 해야 한다는 것이다.

라. 적절한 보상

모든 PS0 활동은 보상을 통해 정확하고 공정하게 대우받아야 한다는 것이다. 재무적 보상 및 배타적인 권리가 개별 또는 복합적으로 적용되어야 한다는 것이다. 발주기관은 PS0 를 설계할 때 적절한 보상이 되도록 해야 한다. 핵심적으로 계약의 출발점에서 철도 수행의 실제 비용 수준에 근거한 시작 이전의 평가에 관한 정보가 있어야 한다. 이런한 접근법에 의해 비용감소와 품질확대에 관한 운영자들의 노력이 필요하다. 이를 통해 보상의 우선주의 원칙과 비용 감축에 대한 인센티브가 계약기간 전체를 통해 고려되어야 한다는 것이다.

적절한 보상은 경제에 장기적으로 긍정적인 효과가 있다. 특히, 모든 관련자와 공공기관, 고객 그리고 철도 운영자 모두의 이익에 맞는 더 값싸고 높은 품질의 효율적인 서비스를 증진함으로써 사회적인 복지를 창출 할 수 있다.

마. 공공운송 사업자

공공 운송사업자들은 본 규정의 법적 불확실성을 강조하고 있다. 공공사업성에 대한 보상이 부족하며, 동일한 영토내에 여러 관할당국들이 준재하고, 단기 금융체제, 다른 운송수단 대비 불이익, 감독기구들의 권한 부족, 공정한 경쟁 절차의 부재, 효과적인 검토 절차의 부재 및 효율적이고 고품질적 서비스를 제공할 유인들이 없다는 것이다. 본 규정에 대한 법적인 의문들은 주로 내부 운송사업자의 정의, 내부 운송사업자에 대한 규정 및 부여 절차에 적용될 수 있는 규칙, 부족한 보상, 이전 계약에 대한 경과조치 기간, 하도급 계약 및 '독점적 권리' 의 개념들에 대한 것이다.

공공 운송사업자들은 또한 자신들의 견해 상 무엇이 공공 운송 서비스 제공에 대한 적절한 보상을 구성하며, 부담으로 간주되는 명확한 항목, 효율적 서비스를 제공하도록 유인하는 적정한 인센티브에 대한 권고사항들에 대해 명시가 없다는 것이다.

적절한 보수, 보상 이 필요하며, 배타적 권리가 부여될 수 있으나 다수의 공공 운송 운영자들은 관계당국과의 명확한 계약관계가 필요함을 주장하고 있다. 공공 운송사업자들은 계약의 장기성, 명확하고 공정하며 집행 가능한 예약과 타 민간 운송사업자들에 대한 공정한 경쟁환경조성으로 티켓판매 및 상업적 부수적인 수입활동이 창출되도록 보상의 범위를 제시해야 한다고 주장하고 있다.

공공 운송사업자들이 언급하는 부담은 PS0 전반에 관련된다. 그러나 보상 지급의 지연 또는 소득에 대한 재투자할 가능성이 제한되는 점 등 일부 특정한 부담에 대해서도 강조하고 있다. 효율적이고 고품질적인 서비스를 제공할 합리적인 인센티브에 관하여 운송사업자들은 PS0 수행을 위한 보상에서와 동일한 요소들을 언급하고 있다. 이런 순 비용 계약이 그들로 하여금 자신들의 비용을 줄이고 더 많은 승객들을 유치하도록 인센티브를 부여할 것이라고 강조하고 있다. 적절한 위험 할당, 이익, 민간 주도권의 여지, 창의성, 혁신, 탄력성, 공공 운송 잉요 자금의 재투자 가능성, 모드 변경의 지원 수단 및 지속 가능한 운송 정책 들이 인센티브로서의 힘을 발휘 할 수 있다고 말한다.

여기서 교차보조금 회피와 관련해서는 투명성이 가장 중요한 수단으로 언급하고 있다. 비용 배분 방식에서도 마찬가지로 투명성이 강조되어야 한다고 한다.

4.2 PSO의 경쟁입찰제 한계

PSC 는 일반적으로 경쟁입찰을 통해 성립하게 된다. 유럽의 경우 EU 의 기본이념으로 철도시장에 Open Access 를 시행하도록 하며, 철도운영자에 대한 Open Access 를 적용할 뿐 아니라 적자선 및 지방철도에 대해서는 PSO 를 시행하여 구간에 대해서도 경쟁입찰을 통해 사업자를 선정, PSC 를 통해 적용하고 있다. 이는 대중교통 운영회사가 보조금을 수령하거나 독점 프랜차이즈를 보유하고 있는 경우 언제나 경쟁입찰에 의무적으로 참여를 요구받고 있다. 민간사업자에 대한 철도운영의 경쟁입찰이 가정 먼저 도입된 나라는 영국이다. 영국이외에는 프랑스, 독일, 오스트레일리아, 네덜란드, 스웨덴 등에서 다양한 형태로 경쟁입찰을 하고 있으며, 적자선 및 지방철도에 대한 운영권을 경쟁입찰을 통해 획득하고 자국의 특성에 맞추어 시행되고 있다. 이에 각 나라별 경쟁입찰제의 개요와 문제점을 간략하게 살펴보고자 한다.

가. 영국

영국은 열차여객용역프랜차이즈계약을 통해 사업운영자를 선정하고 있다. 영국의 경쟁입찰방식은 프랜차이즈 계약에 의해보조금이 지급되는 가운데 통합운송 노선망을 보존하며, 동시에 비용을 절감하고 서비스를 향상시키기 위한 인센티브 제공을 통해 경쟁압력을 도입하는데 있다. 경쟁압력은 철도여객운송사업에 도입하는 방식으로 공개경쟁 대안과 비교하여 경쟁입찰은 보조금 지급 필요성 혹은 용량불충분으로 인해 시장경쟁을 유인할 수 없는 경우에 특히, 유용한 방식으로 알려져 있다.
1994 년~1997 년기간 동안 영국은 철도여객용역이 사실상 경쟁입찰 대상으로 전환되면서 경쟁입찰에 대한 모든 경험을 하였다. 시설과 운영을 분리하고, 기반시설과 화물운송회사를 완전 민영화 하여 장거리 및 단거리를 무시하고 수익성여부와 무관하게 모든 여객분야에 프랜차이즈계약을 시행하였다.

하지만 2000 년 10 월 Hatfie 사고 이후 영국의 프랜차이즈에 대한 문제점이 발생하기 시작하였다. 열차운영회사들은 시설에 투자하기보다 수익성만을 위한 요금인상에만 관심을 가지게 되었으며, 장기계약을 회피, 보조금은 이전의 보조금 수준으로 올라왔다. 프랜차이즈를 통한 경쟁입찰시 4-5 명의 입찰자들이 경쟁하여 운영하지만 기존의 인력과 장비를 사용함으로 기존의 회사를 인수하여 운영하고 있는 것이다. 겉보기에는 '독점'이 아닌 '경쟁'으로 보이지만 내부는 철도산업특성상 기존 시스템을 운영하려면 기존 운영자가 필요함을 시사하고 있다. 현재 영국은 정부의 요금정책과 보조금 지급으로 서비스와 수익을 개선하고 있다지만 많은 문제점이 존재하며 효용성 또한 제한적인 것으로 판단하고 있다.

현재 요금은 매년 올라 장거리 철도의 운임은 1995 년 기준 2010 년 107.1% 인상으로 유럽평균 수준의 3 배 이상 이다. 그리고 1994 년 2 조 4 천억 원의 보조금이 현재 약 10 조 4 천억 원으로 증가되었다. 수요증가 역시 프랜차이즈에 의한 철도구조개혁발전 영향보다는 외부적인 요인에 의한 영향이 더 크게 작용하고 있다고 판단하고 있다.

나. 프랑스

프랑스는 철도공익서비스(PSO) 제공에 따른 손실을 PSO 라는 용어를 사용하지 않지만 정부가 철도운영자(SNCF)에게 지원금을 지원하는 형태로 운영되고 있다. 프랑스의 철도산업 지원 기본원칙으로 영업비용은 SNCF 가 스스로 경영노력에 의해 충당하고, 무임수송, 할인수송 등 영업비용에 대해서는 운임인상 또는 정부보조로 충당하며 철도운임은 기본적으로 SNCF 가 자율적으로 결정하고 있다. 운임규제가 필요하다고 판단한 경우에는 정부가 운임의 일부를 지원하는 형태를 취하고 있다.

수익성 제고를 위하여 채산성이 없는 적자노선이나 역은 폐지 또는 감축하고, 여객철도에 대한 보상은 정부의 공공정책에 의한 경우와 적자선 운영에 의한 축소로 이루어지고 있다. 간선노선은 SNCF 가 운영하며, 지방노선은 20 개 지방자치단체와 계약하에 운영되고 있다.
프랑스 정부는 SNCF 와 매 5 년 마다 협의를 거쳐 지원 규모를 결정하며, 지방자치단체와의 소송예산을 통해서도 지원한다. 다시 지방자치단체는 SNCF 와의 계약을 통해 운영자금을 지원한다. 프랑스 정부의 지원금은 대체로 SNCF 예산의 25% 수준이다. 지원금은 크게 철도종사자에 대한 퇴직금 지원, 도로와 철도간 복합운송확대 등 인프라시설 투자비, 지역서비스 지원, 공공정책적 사업수행에 대한 보상, 국가이익사업에 대한 비용 부담, 수도권 교외선 운영과 같은 특수사업에 대한 보상이다.

프랑스는 엄밀히 말하자면 PSO 라는 용어를 사용하지 않고 일반적으로 정부와 지방자치단체를 통해 지원금을 받으며, 공익서비스를 실현하고 있다. 지방정부와의 경쟁입찰제도를 도입하고 있지만 지방정부는 SNCF 와 협력하기룰 원한다고 한다. 이는 국가적으로 이익이며 통합된 구조의 기업에서 운영하면 더 큰 혜택이 국민에게 돌아간다고 믿기 때문이다. 현재는 운영과 시설을 통합을 위해 준비하고 있다. 이는 세계철도산업 환경속에 자국 철도산업 보호와 세계에서의 철도산업 경쟁력을 확보하기 위한 방안으로 평가하고 있다.

다. 독일

독일철도분야는 1994 년에 근본적으로 개혁되어다. 독일국영철도회사, 즉 DB(독일철도공사)는 이전의 서독철도회사와 합병되었고, 구조조정 후에 국영주식회사로 재설립되었다.

2 년 후 지역 및 지방 철도여객시장은 지방여객철도운송 및 기금에 대한 책임은 연방정부로 이전되었다. 그 의도는 경쟁입찰의 특성화를 위해 세분시장 조성과 기금을 활용하고자 하였다. 후속적으로 운송성능은 상당히 개선되었지만, 경쟁입찰은 그런 발달과정에서 다소 제한적인 역할만을 수행하였다.

주정부들 또한 독일철도(주)와 혹은 그 회사의 신설경쟁업체들과 직접적인 계약을 체결할 수 있는 자유가 이 TEk. 용역 또는 입찰방식으로 조달될 수 있다. 1996 년 최소 98 건의 용역계약이 체결되었따. 그 가운데 37 건은 대부분 독일철도(주)의 자회사가 직접 낙찰되었다. 그와는 달리 43 건의 공개입찰과 18 건의 비공개 입찰이 수행되었다. 직접낙찰 계약자들이 압도적인 용역 점유율을 차지하고 있기 때문에 수치적으로 경쟁입찰의 중요성에 과장되었다. 2002 년에 새로운 입찰규제를 채택하였다. 그 규제의 수정안은 독점으로부터 경쟁으로의 점진적 변화를 위한 법적 확실성과 건전한 기반을 제공할 목적으로 정부가 설계하였다. 그 규제에서는 여전히 주정부가 지역철도여객운송역(RRPS)에 대한 계약을 직접 낙찰하도록 허용하고 있지만, 해당 용역의 필수부분이 단기기간으로만 낙찰되고 후속적으로 경쟁입찰이 실시되는 경우에만 허용한다는 내용이다.

독일에서 지방철도여객운송뿐만 아니라 지역철도여객운송분야도 거의 항상 공공 용역계약을 통해 수행되지만 공공서비스 의무에 관한 계약일반기준은 존재하지 않는다. 낙찰을 담당하고 있는 지역 당국들은 대신에 그들이 해석하는 대로 각가 다른 계약형태 및 경쟁환경을 활용하여 지역적 요건에 맞게 채택하고 있다. 이는 지역철도운송용역(RRPS)에 대한 다양한 낙찰절차와 계약설계로서 각 지역별 모형간 경쟁성과를 창출할 수 있도록 하였다. 이로 인하여 철도교통량은 30% 이상 증가 되었으며, 약 20%의 비용감축이 실현되었다. 2005 년 독일철도지역사업수의 경쟁업체들 점유율은 6.9%로서 증가되었다. 이는 정부의 철도산업의 전체 체계에 대한 자금지원과 지역철도여객운송용역에 대한 높은 보조금으로서 지방정부에 대한 철도참여를 확대한 것이다. 이를 통해 독일철도(주)의 진지한 경쟁업체들이 탄생되고 있다.

5. 결론 및 제언

PSO 의 개념은 공적서비스에 대한 의무이며 이러한 의무를 시행함에 있어 발생하는 비용을 정부로부터 지원을 받게 되어 있다. 즉 서비스를 받는 사람을 대신하여 정부가 그 비용을 지불한다는 개념이다. 서비스의 대상이 되는 사람은 곧 중앙정부의 입장에서 보면 국민이고, 지방자치단체의 입장에서는 지역민인 것이다. 따라서 중앙정부만이 PSO 에 대한 비용을 지불하는 것이 아니라 지방자치단체도 지역민을 위한 서비스에 대한 비용을 지불하는 것이 타당한 논리라고 생각된다. 특히, 철도에 의한 교통서비스는 지역민의 교통권 확보와 함께 지역발전 등이 많은 영향을 끼치게 되므로 지방자치단체에서 이를 부담하는 것이 논리적으로도 타당하다고 할 수있다. 그러나 현재까지 지방자치단체는 재정부족 등의 이유로 이에 대한 부담을 시행하고 있지 않고 있으며, 철도부분에 대한 투자 등도 매우 미약한

실정이다. 중앙 정부예산의 경우 도로가 약 60%, 철도가 26%정도의 투자가 이루어 지고 있다. 이외에도 지방도로의 경우는 2005 년까지 존속한 지방양여금의 계정, 그리고 지방자치단체의 일반예산에서 지출되고 있는 반면, 철도의 경우는 지방철도라는 개념이 아직 생기지 않아 예산지원이 전무한 상태이다.

지방자치단체의 도시철도사업의 경우 사업규모에 관계없이 총사업비의 40% 또는 60%를 국고에서 지원받고 있다. 이에 따라 다양한 지방자치단체의 재정제도를 통하여 철도사업에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다. 독일처럼 지역철도여객운송역(RRPS) 제도를 도입하여 지방자치단체의 역할과 참여를 만들고, 지방교부세를 활용하여 지방정부의 철도투자 정책 및 철도운영에 대한 참여로 지역에 맞는 철도산업의 역할과 발전을 확대할 필요가 있을 것이다.
최근 유럽철도의 주요이슈인 공정경쟁을 PSO 에도 도입하여 PSC 의 형태로 추진하고 있다. 국내에서도 정부는 철도산업의 '경쟁체제' 도입으로 철도자회사 설립을 추진하고 있다. 이에따라 PSO 에 대한 제도적 문제점을 진단하고 개념정립부터 풀어가는 방안이 필요할 것이다. PSO 개념정의와 함께, PSO 대상, 보상범위, 지방정부의 참여, 운영자의 역할, 인센티브 등이 제시가 되어야 할 것이다. 무엇보다 '경쟁체제' 도입에 따른 '경쟁입찰제' 방식이 도입된다면 공정경쟁위에 PSC 에 분명한 절차와 투명성이 필요할 것이다.

정부의 철도산업 '경쟁체제' 가 철도산업의 '독점' 과 '경영적자' 라고 하다면 향후 지방철도에 대한 민간참여 시 '경쟁체제' 도입에 따른 비용과 서비스 투명성이 제고되어 철도산업 정책의 책임성을 분명히 해야 할 것이다.

참고문헌

[1] 한국철도공사, "유럽철도개혁 평가 보고서", 2006.08
[2] 한국교통연구원, "철도공익서비스비용의 적정보상기준 정립방안 연구"
[3] OECD, "철도서비스 경쟁입찰" 2007
[4] 한국철도공사 "철도통계연보"2011