

정책보고서 2005-

노인교통이용 등 요금제도 연구

석재은
정경희
김용하
이윤경

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

제 출 문

보건복지부 장관 귀하

이 보고서를 노인교통이용 등 요금제도 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2005년 1월

주관연구기관명 한국보건사회연구원

연구원	석재은
	정경희
	김용하
	이윤경

머 리 말

우리 나라는 노인에 대한 공적소득보장 등 사회보장제도가 매우 취약한 가운데, 경로우대의 일환으로 노인 교통이용에 대한 각종 지원제도를 마련하고 있다. 지방자치단체의 주관하에 65세 모든 노인에게 지급되는 월 1만원 내외의 교통수당, 지하철 요금 100% 할인, 철도요금 30~50% 할인 등이 그것이다.

이와 같은 노인 교통이용 지원제도는 경로우대라는 취지에서 국가적 차원에서 도입되었으나, 노인인구의 급속한 증가로 비용부담이 증가하는 데다가, 해당 제도 운영주체의 지방화, 민영화가 이루어져 옴에 따라 노인교통이용 지원제도 자체의 타당성과 함께 누가 비용부담의 주체가 되어야 하는가에 대한 문제제기에 직면하고 있다.

이에 본 연구는 우리 나라에서 실시하고 있는 노인 교통이용 지원제도에 대한 공적·사적 지원의 타당성을 재검토하고, 합리적인 개선방안의 모색을 시도하고 있다. 노인교통수당을 비롯한 각종 수당 및 요금할인제도가 우리 사회에서 가지는 의미를 밝히고, 그 제도의 타당성과 비용부담주체의 적절성에 대해서도 원론적 의미에서 재검토하고 있다.

본 연구는 우리 원의 석재은 부연구위원의 책임하에 정경희 노인복지팀장, 이윤경 주임연구원, 그리고 순천향대학교 금융경제학부의 김용하 교수의 참여로 수행되었다. 저자들은 원고를 읽고 귀중한 논평을 해 준 인제대학교 이정우 교수와 본원의 오영희 책임연구원, 여유진 책임연구원에게 깊은 사의를 표하고 있다.

마지막으로 여기에 수록된 모든 내용은 연구자의 개인 의견이며, 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2005년 1월
한국보건사회연구원
원 장 박 순 일

목 차

요 약	9
I. 서 론	40
II. 노인 교통이용 지원 현황 및 문제점	42
1. 교통수당	42
2. 교통요금 할인 제도	46
3. 문제점	50
III. 외국의 노인 교통이용 지원제도 현황 및 시사점	55
1. 외국의 노인교통 할인제도 현황	55
2. 국가별 노인교통요금 할인제도의 비교	62
3. 외국의 노인 교통할인 제도의 시사점	67
IV. 노인교통이용 지원제도에 대한 수요자 및 공급자 인식	69
1. 수요자의 인식: 교통수당제도를 중심으로	69
2. 공급자의 인식 및 건의사항	73
V. 노인 교통이용 지원제도 개선방안	74
1. 노인 교통수당제도 개선방안	74
2. 지하철 무임승차제도 개선방안	85
3. 철도요금 할인제도 성격 검토	98
4. 종합적 검토	118
참 고 문 헌	120
부 록	121

표 목 차

〈표 2- 1〉	교통수당 수령자 규모 및 예산 규모	43
〈표 2- 2〉	교통수당 지급대상자별 현황(2003. 12)	43
〈표 2- 3〉	시·도별 교통수당 지급액	44
〈표 2- 4〉	2003년도 시·도별 노인교통수당 지급현황	45
〈표 2- 5〉	광역-기초자치단체간 교통수당예산 분담비율	45
〈표 2- 6〉	경로우대시설의 종류와 할인율(노인복지법시행령 제19조제1항 관련) ·	47
〈표 2- 7〉	무임승차 인원 및 요금	49
〈표 2- 8〉	무임승차 지원 현황(서울시)	50
〈표 3- 1〉	미국의 지역별 노인 교통요금 할인 현황 표	60
〈표 3- 2〉	국가별 노인교통요금 할인제도 현황	65
〈표 4- 1〉	교통수당 폐지	70
〈표 4- 2〉	교통수당 차등지급	72
〈표 5- 1〉	교통수당 관련 비용부담의 전망	74
〈표 5- 2〉	우리나라 지방재정조정제도 비교	76
〈표 5- 3〉	지방교부세의 규모 추이	77
〈표 5- 4〉	지방양여금 재원과 대상사업변천	80
〈표 5- 5〉	국고보조금 및 비 장비 부담내역	82
〈표 5- 6〉	서울지하철공사의 재정수지	90
〈표 5- 7〉	서울 도시철도공사의 재정수지	90
〈표 5- 8〉	부산교통공단의 재정수지	91
〈표 5- 9〉	대구지하철공사의 재정수지	91
〈표 5-10〉	인천지하철공사의 재정수지	92
〈표 5-11〉	광주지하철공사의 재정수지	92

〈표 5-12〉	지하철공사의 수지와 무임손실	93
〈표 5-13〉	지하철공사 노인무임승차 비용전망	93
〈표 5-14〉	매표소 운영비용 및 무임승차권 제작비(2003년)	97
〈표 5-15〉	가격설정방식의 분류	99
〈표 5-16〉	2004년도 PSO 관련 할인 내역	115
〈표 5-17〉	한국철도공사 요금 할인 현황	116
〈표 5-18〉	KTX 개통 1개월 고속·일반열차 수송 및 수입실적	117

도 목 차

〔도 5-1〕	램지 가격설정의 방식	105
〔도 5-2〕	과부하 가격설정방식	109
〔도 5-3〕	코오즈의 이부요금	112

요 약

I. 서론

- 우리 나라는 노인에 대한 공적소득보장 등 사회보장제도가 매우 취약한 가운데, 경로우대의 일환으로 노인 교통이용에 대한 각종 지원제도를 마련하고 있음.
 - 그 첫 번째로 현재 개별 지방자치단체의 주관하에 운영되는 교통수당제도를 들 수 있음. 교통수당제도는 소득계층에 관계없이 65세 이상 모든 노인에게 7,800~15,600원 수준의 교통수당을 지급하고 있음. 이는 1980년에 경로우대를 위해 도입된 「노인승차권」 지급제도가 발전한 것으로 1994년부터는 65세 이상 모든 노인에게 교통수당이 지급되고 있음. 즉 경로우대 차원에서 노인의 이동권을 지원하기 위한 버스요금 지원제도는 국가적 차원에서 교통수당으로 도입되어 관리되어 오다가 지자체 사업으로 전환되었음.
 - 둘째, 지하철 개통에 따라 84년부터 노인의 경우 지하철 요금을 100% 할인하여 오고 있음.
 - 셋째, 철도의 경우 경로우대에 입각하여 노인 승객에 대하여 30~50%의 할인율을 적용해 오고 있음.
 - 이와 같은 노인에 대한 교통이용을 위한 각종 지원제도는 다른 소득보장 제도가 미발달된 상황에서 우리 사회에서 경로우대차원에서 배려하는 거의 유일한 제도로 역할을 담당하여 왔음.
- 노인 교통이용 지원제도는 경로우대라는 취지에서 국가적 차원에서 도입되었으나, 노인인구의 급속한 증가로 비용부담이 증가하는 데다가, 해당 제도 운영주체의 지방화, 민영화가 이루어져 옴에 따라 노인교통이용 지원제도 자체의 타당성과 함께 누가 비용부담의 주체가 되어야 하는가에 대한 문제

제기에 직면하고 있음.

- 예컨대, 교통수당을 담당하는 지자체의 경우, 노인인구의 빠른 증가 및 교통요금 인상 등으로 자치단체의 재정부담이 급속히 높아지고 있고, 경직적인 지자체의 예산구조속에 어느 정도 제한적인 노인복지예산 중에 차지하는 교통수당의 비중이 매우 높아, 여타 노인복지서비스 개발에도 한계가 있으므로, 이에 대한 중앙정부의 지원을 재검토해 달라는 문제제기가 계속 이어져 왔음.
- 또한 지하철의 경우에도, 무임이용자가 늘어남에 따라 지하철 공사 등의 결손액이 늘어나 재정건전 운용에 차질이 빚어지고 있다면서, 그 결손액에 대한 지하철공사로부터 보전요구가 증대하고 있음.
- 철도청에서도 2005년부터 철도공사로 변경되면서 2005년 1월부터 발효되는 철도산업발전기본법에 공공의 목적에 의한 철도요금 할인에 대한 비용보전을 규정하고, 이에 대한 비용보전을 요구하고 있음.
- 한편, 노인들의 입장에서는 자치단체별 교통수당 지급수준이 다르고, 지하철이 개설된 6개 대도시의 거주노인들은 지하철을 무료 이용하고 있어 자치단체간 형평성 시비가 있다는 점이 지적되고 있음.

□ 이와 같이 노인 교통이용 지원제도는 경로우대라는 취지에서 국가적 차원에서 도입된 공통점은 있으나, 각각의 지원제도가 단편적으로 도입되고 개별 제도마다 운영주체 등의 변화를 겪어 오면서, 제도로입 당시의 경로우대에 입각한 비용부담을 계속 요구할 수 있는 것인지에 대한 이의제기에 직면하고 있음.

□ 따라서 우리 나라에서 실시하고 있는 노인 교통이용 지원제도에 대한 공적, 사적 지원의 타당성을 재검토하고, 합리적인 개선방안을 모색하는 것이 필요함. 또한 교통수당의 지급 및 교통요금 할인 등의 제도에 대해 전 국민연금 실시 및 경로연금 시행, 노령화, 지방화 등 사회적 여건변화에 맞는 종합적인 제도 개선 대책을 모색하여야 함.

- 이러한 맥락에서 노인교통수당을 비롯한 각종 수당 및 요금할인제도가 우리 사회에서 가지는 의미를 밝히고, 그 제도의 타당성과 비용부담주체에 대해서도 원론적인 의미에서 재검토함.

II. 노인 교통이용 지원 현황 및 문제점

1. 교통수당

□ 연혁 및 개요

- 1980년 5월 8일 어버이날을 맞아 노인우대 및 경로효친 사상의 양양이라는 목적아래 70세 이상을 대상으로 실시된 「경로우대제」에 기초를 두고 있음.
- 그러나 민영기관이 경로우대를 기피함에 따라서 1990년 1월 1일부터 노인승차권 지급제도로 전환되었으며,
 - 1994년부터 주채원인 담배소비세가 지방세로 전환됨에 따라서 지방자치단체사업으로 전환되어 현재는 국고 재정부담이 전혀 없는 상태임.
 - 승차권제도가 행정적인 문제와 현금으로 거래되는 문제 등을 가져옴에 따라 1996년부터는 현금으로 지급하고 있음.
- 교통수당제도는 재원마련이라는 점에서 볼 때 민간부담 → 중앙정부/지방정부 부담 → 지방정부 부담으로 변화하였으며,
 - 지급방법별로는 무료 승차 → 승차권 지급 → 현금 지급으로 변화해왔음.
- 대상자 선정원칙은 신청주의로 65세 이상자로 신청하는 사람은 모두 대상자이며 대부분의 노인들이 교통수당을 신청하고 있음.
- 2003년 현재 노인의 97.7%가 교통수당을 신청하고 있으며 4,561억원이 소요되고 있어 노인1인당 월 9,860원의 규모임.

□ 급여수준

- 매달 해당지역(시·군·구)의 버스승차권 12매 이상의 금액을 지급하는 것을 원칙으로 하고 있으나 시·도별로 버스요금이 상이하고 지급 매수 또한 예산 범위 내에서 정하고 있기 때문에 노인 개인에게 지급되는 액수는 시·도별로 차이가 있음.
- 제주도의 경우 가장 많은 액수가 지급되어 분기별로 46,200원이 지급되는데 비하여 가장 적은 액수가 지급되는 충청남도의 경우는 분기별로 제주도의 54.1%에 해당하는 25,000원이 지급되고 있음.

□ 예산 및 비용부담 주체

- 교통수당 재원의 부담비율은 시·도별로 차이가 있어, 광역시는 광역 대기초의 비율이 50:50의 부담비율을 나타내고, 강원도가 20:80이며, 나머지 지역은 15:85임.

□ 신청 및 지급절차

- 노인교통수당은 신청주의에 기초하고 있으므로 노인교통수당을 받고자 하는 노인은 주민등록증이나 기타 연령을 확인할 수 있는 증명서를 거주 읍·면·동사무소에 신청하면 되며, 한번 신청하면 사망시나 본인이 원하지 않는 경우 외에는 계속 유효함.
- 신청한 후 신청한 날이 속하는 달 또는 만 65세가 되는 생일이 속하는 달부터 지급되는데 현금 지급시는 본인 수령일을 온라인 계좌입금시에는 입금일을 지급일로 하는 것을 원칙으로 하고 있는데, 대부분이 온라인을 통하여 계좌입금되고 있음.

2. 교통요금 할인 제도

□ 개요

- 노인을 대상으로 한 교통요금 할인제도는 경로우대의 일환으로 실시되고

있으며, 노인복지법에 그 법적 근거를 두고 있음.

- 노인복지법 제26조는 65세 이상의 자에 대하여 공공시설을 무료 또는 그 이용요금을 할인하여 이용할 수 있게 할 수 있고, 노인의 일상생활과 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 이용요금 할인을 권유할 수 있으며, 노인에게 이용요금을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다고 명시하고 있음.
- 또한 노인복지법시행령 제19조에 경로우대시설의 종류와 할인율을 제시하고 있는데, 교통요금과 관련해서는 철도의 경우 무궁화호는 30%, 통일호·비둘기호는 50%의 할인율, 도시철도(도시철도 구간안의 국유전기철도 포함)는 100% 할인을 명시하고 있음.
- 이용요금 할인에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다는 규정이 의무조항이 아니며 그에 따른 예산이 확보되어 있지 않아 교통요금 할인제도에 따른 중앙정부로부터의 재정적인 지원은 이루어지고 있지 않음.
- 한편, 철도산업발전기본법(2003. 7. 29)에서는 공익서비스비용의 부담에 관한 제32조에서, 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자가 부담하여야 한다고 규정하고 있으나 아직은 그에 따른 예산이 확보되어 있지 않음.

□ 지하철(지하철 공사 및 도시철도공사)

- 지하철 무임승차는 1980년 5월 8일부터 실시되었는데 초기에는 70세 이상 노인에게 지하철 요금의 50%를 할인해주는 것이었다가 1982년 2월 10일부터 65세 이상 노인으로 대상이 확대되었으며 1984년 6월 8일에는 할일 폭이 50%에서 100%로 확대되었음.
- 또한 1991년부터는 도시철도 무임승차가 1997년 8월 1일부터는 수도권 전철 경로무임승차가 시행되는 등 지하철 경로무임승차가 확대되어 왔음.
- 2001년 현재 승차인원중 무임비율은 대구지하철의 경우 가장 높아 13.2%

이며 그 다음이 부산지하철로 11%를 차지하고 있으며, 서울지역의 경우 도시철도가 6.7%, 서울지하철이 7.5%임.

- 무임승차에 따른 소요비용은 각 지하철 공사 및 도시철도 공사에서 부담하고 있으며 서울시의 경우 1998년부터 지하철 및 도시철도공사에 시비 보조를 하고 있음.
- 2003년의 경우 서울지하철에 252억원을 도시철도에 135억원을 지원하고 있는데 이는 무임승차 비용의 36.5%에 해당하는 규모임.

3. 문제점

☐ 노인교통수당제도 성격의 불명확성

- 교통요금 할인제도는 교통수단 이용 시 직접적으로 할인 또는 무료로 서비스를 제공하고 있어 목적에 합당한 실행이 확보된 제도임.
- 그러나, 노인교통수당은 실제적인 교통수단의 이용 여부와는 상관없이 일정 금액이 일시에 제공되고 있어 실제 교통수단 이용에 이용된다고 판단하기 어려움.
- 노인교통수당의 경우는 노인의 입장에서는 소득보장의 일환으로 이해되고 있어 제도의 성격을 명확히 하고 그에 따른 제도개선방안을 마련하여야 할 것임.

☐ 정책적 효율성에 대한 검토

- 지방자치단체의 노인복지사업 수행에 큰 부담으로 작용하고 있는 노인교통수당제도의 정책적 효율성에 대한 재검토가 필요함.
- 현재 사업수행상 농·어촌 지역은 경로연금 대상 노인의 비율이 높고 교통수당을 지급해야 하는 노인의 수가 많아 다른 사업에 관심을 기울이는데 제한이 있음.
- 향후 노인수는 계속 증가될 것이므로 지방자치단체가 부담해야 하는 교

통수당관련 예산 또한 증가할 것이며, 이는 지방자치단체가 노인을 대상으로 하는 자체사업을 개발·실시하는데 있어 걸림돌로 작용할 것임.

- 지방자치단체들이 제시한 구체적인 대안으로는
 - 새로 진입하는 65세 이상 노인부터는 교통수당 지급을 폐지하는 일몰제도를 도입하고, 점진적으로 관련 예산을 노인시설 건립과 빈곤노인 생계비의 현실화에 활용하는 방안,
 - 소득수준에 따른 차등액 지급으로 제도의 효과성을 높이는 방안
 - 노인교통수당제도를 국고보조사업으로 전환하는 방안 등을 제안하고 있음.
- 따라서, 지방자치단체의 노인복지관련 지출 중 상당한 비중을 차지하는 노인교통수당제도가 과연 가장 시급한 노인문제를 해결하고 있는가 하는 점, 즉 정책적 시급성에 대한 검토가 필요함.

□ 재원마련 주체의 불명확성

- 노인교통 이용 지원제도의 실행에 따른 재원마련의 책임이 어디에 있는가에 대한 정확한 논의가 필요함.
 - 노인교통 이용제도에 있어서 중앙정부-지방정부-교통수단 운영공사간의 책임소재와 적절한 역할분담에 관한 명시화된 합의가 필요함.
- 경로우대제도로서의 교통수당은 노인 개인에 대한 지급이라기보다는 노인이라는 특정 집단에 대한 보상의 의미가 있는 것이기 때문에 노인이라는 집단은 동일한 액수를 지급받는 것이 논리적이라 할 수 있어, 전국적이 통일된 지급이 이루어질 수 있는 방안 마련이 필요함.
- 경로연금과 교통수당이 노인의 입장에서는 모두 소득보장적 성격으로 이해되고 있다는 점을 고려해볼 때, 국고보조 및 지방비에 의하여 지급되고 있는 경로연금에 비하여 교통수당을 지방비에서 지급해야 하는 논리적 근거가 미흡하므로, 전반적인 중앙정부와 지방정부의 역할분담의 큰 틀 안에서 다시 검토될 필요가 있음.
- 교통요금 할인제도에 참여하고 있는 각 공사의 경우 공공성뿐만 아니라

이윤성을 목표가치로 추구하는 독립법인이기 때문에 재정악화에도 불구하고 공공성이라는 맥락에서 교통요금할인제도를 시행할 수는 없다는 입장이며,

- 관계법령에도 “이용요금에 대한 적절한 지원을 할 수 있다”로 명시되어 있어 정부로부터의 재정지원은 법적 근거를 갖고 있다고 보고 있음.
- 따라서 경로우대원칙의 실현주체의 명확한 정의와 공사의 경우 공공성과 이윤성의 균형에 대한 논의가 필요하며,
- 공공성 뿐만 아니라 이윤추구라는 맥락에서 교통요금 할인제도의 활용 방안은 없는가에 대한 고민을 요구함.

□ 형평성의 문제

- 노인교통수당은 실행과정에서 지방자치제의 재정능력에 따른 지급액 및 지급대상의 편차로 인하여 지역격차라는 문제가 발생하고 있음.
- 또한 지하철의 경우 대도시에만 설치되어 있어 실제적인 교통수당 지출에 있어 중소도시나 농어촌지역 거주 노인에 비하여 대도시 노인에게 혜택이 많은 결과를 가져오고 있음.
- 교통수단에 대한 요금할인제도는 교통수단간 무임운송의 근거와 할인율이 달라 형평성의 문제가 제기될 수 있음.
- 즉 철도, 시내버스, 고속버스, 항공 등 다양한 교통수단이 있는데 노인복지법에서는 이중 철도의 일부와 도시철도만을 할인대상으로 명시하고 있음. 따라서 지역간 형평성과 교통수단간의 형평성을 확보할 수 있는 방안의 모색이 필요함.

Ⅲ. 외국의 노인 교통이용 지원제도 현황 및 시사점

- 노인에게 교통수당 및 할인 등의 혜택을 제공하는 것은 노인에 대한 경로우대로서의 의미 뿐 아니라 사회의 취약계층에게 이동권을 보장하고자 하는 정책적 의미를 포함하고 있음.
- 노인의 이동권을 보장하기 위해서 외국에서는 교통요금의 할인 또는 무임제도 뿐 아니라 노인의 이동을 원활히 하기 위한 환경개선, 무료 셔틀버스의 운행과 같은 특별 교통수단의 편성과 같은 다양한 정책이 운영되고 있음.
- 외국에서는 자가용 이용이 대중화되면서 경제적 뿐 아니라 신체적으로 자가용 운행의 어려움으로 인하여 대중교통을 이용하는 노인계층이 증가함으로써 기존의 교통요금 할인제도 뿐 아니라 대중교통 체계를 노인이 이용하기 편리하도록 다양화하는 방안에 대한 논의가 일고 있음.
- 본 고에서는 노인 이동권을 보장하기 위해 우리나라에서 시행하고 있는 교통요금 할인제도와 유사한 제도가 실시되고 있는 국가를 중심으로 하여 제도의 실시현황을 살펴보고 시사점을 찾고자 함.

1. 외국의 노인교통 할인제도 현황

□ 유럽의 노인 교통요금제도

- 프랑스를 비롯한 영국, 네덜란드, 덴마크, 독일 등의 유럽국가에서는 노인에게 버스, 지하철 및 철도 등의 대중교통을 이용하는데 있어 할인제도를 실시하고 있음.
- 유럽의 노인 대중교통 요금제도의 가장 큰 특징은 지역별로 차이를 나타내는 것임. 지방자치제도가 발달한 유럽의 경우 대중교통체계의 감독기관은 지방자치단체로서 각 지자체별로 노인 교통요금의 할인제도는 할인을 및 할인 시간대, 교통수단별로 다양한 형태를 나타냄. 따라서 한 국가내

에서도 지역에 따라 제공되는 교통할인제도에는 차이가 나타나지만, 국가별 일반적인 현황을 살펴보면 다음과 같음.

— 영국

- 철도: 영국철도청(National Rail)은 60세 이상 노인의 경우 Senior Railcard를 통해 요금의 1/3을 할인해 줌.
 ※ Eurostar: 영국, 프랑스, 벨기에를 영국해협 터널을 통해 이어주는 고속철도로 60세 이상 노인의 경우 할인혜택을 제공하고 있음.
- 버스: 지역마다 할인 정도와 혜택의 종류에 있어서 차이는 있지만 대부분의 지역정부에서는 요금할인혜택을 제공하고 있음. 예를 들어 런던에 거주하는 노령연금 수급자는 월요일에서 금요일까지 오전 9시 이후에 버스를 무료로 이용할 수 있음.
- 지하철: 대부분의 지역정부에서는 요금할인 혜택을 제공하고 있지만 버스와 같이 지역마다 할인도와 혜택에는 차이가 있음.
- 고속버스(국영 고속버스): 특정한 때를 제외한 나머지는 요금의 50% 할인해 주며, 7~8월과 금요일과 토요일은 요금의 30% 할인해 줌. 민간에서 운영하는 고속버스의 경우도 차이는 있지만 노인에게 할인혜택을 제공하고 있음.
- 항공: 노령연금 수급자(남성은 65세, 여성은 60세 이상)에게는 국내노선 비행기 이용시 요금의 50% 할인을 제공함. 이 제도는 영국항공사(British Airways)에 의해서 운영되고 있음.

— 프랑스

- 철도: 60세 이상의 노인은 교통체증 시간을 제외하고 요금의 50% 할인을 받을 수 있음. 이 제도는 국영철도회사(National Rail Company, SNCF)에 의해 운영되고 있음.
- 버스 및 지하철: 지역에 따라 약간의 차이는 있으나 60세(어떤 지역에서는 65세) 이상의 노인은 요금의 20%~80% 정도를 할인 받거나 또는 무료로 이용할 수 있음. 지방정부에 따라서 차이를 보이지만 대부분 저소득층을 중심으로 하여 실시되고 있으며 재정보조 또는 지방정부에 따라 차이를 나타내지만, 파리의 경우는 소요비용은 지방정부에 의해서 보조되고 있음.

- 항공: 60세 이상의 노인은 프랑스 항공사(Air France)를 이용할 경우 해외 여객기 요금의 25%, 국내 여객기 요금의 25%~50% 정도의 할인을 받을 수 있음.
- 네덜란드
- 철도: 60세 이상의 노인은 "Pass 60"이라는 우대증을 통해 편도요금의 40%, 왕복요금의 45% 할인을 받을 수 있음. 또 "Pass 60"을 소지한 경우 1년에 7일간 무료로 여행할 수 있으며, 이기간 중에 특정여가시설을 이용할 때 50% 할인을 받을 수 있음. 이 제도는 네덜란드 국립철도회사에 의해 운영되고 있음.
 - 버스: 65세 이상의 노인은 "Pass 65"(65세 이상 노인 중 배우자가 60세 이상일 경우 배우자 역시 "Pass 65"를 소지할 수 있음)라는 우대증을 통해 국가노선버스의 경우 50% 할인을 받을 수 있고, 지방버스의 할인은 지역에 따라 차이가 있음. "Pass 65"는 지방자치정부에서 발급되며 지방정부로부터 재정지원을 받고 있음.
- 덴마크
- 철도 및 버스: 65세 이상의 노인은 철도와 버스 사용 시 대체로 요금의 50%정도를 할인받을 수 있음.(이용 시간에 대한 제한이 있음) 일부 지역에서는 지역정부의 주도하에 65세 이상 노인에게 75%의 할인혜택을 주는 철도카드제(Rail Card: 3개월에 한번씩 발행)를 실시하고 있음.
- 독일
- 철도: 65세 이상의 남성 노인, 60세 이상의 여성 노인, 광부, 농부, 퇴직한 군인과 공무원에게 경로우대증(senoren pass)이 발급되고 경로우대증 소지자의 경우 철도요금의 50%를 할인해 줌. 이 제도는 독일연방철도회사인 Deutsche Bundesbahn의 재정지원에 의해서 운영되고 있음.
 - 버스: 민간이 운영하는 버스회사는 60세 이상 노인에게 할인혜택을 제공하고 있음.
 - 항공: 65세 이상의 남성 노인, 60세 이상의 여성 노인은 독일항공회사인 Lufthansa의 이용시 요금의 30% 할인을 받을 수 있음.

— 룩셈부르크

- 철도, 버스: 65세 이상 저소득층 노인은 철도와 버스를 무료로 이용할 수 있으며, 그렇지 않은 노인들은 요금의 50% 할인을 받을 수 있음. 철도여행은 국가철도회사인 Societe Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois(CFL)에 의해 운영되고, 버스여행은 지역자치정부 및 개인버스회사에 의해서 운영되고 있음.

— 벨기에

- 철도: 65세 이상(여성의 경우는 60세 이상) 저소득층 노인의 경우 철도와 여객선의 이용 시 50%의 할인을 받을 수 있음. 이와 유사한 패스제도가 저소득층 노령연금 수혜자에게 제공되고 있음.

□ 미국의 교통요금 할인제도

- 65세 이상 노인의 경우(어떤 지역에서는 60세) 각 주마다 할인율의 차이는 있지만 MedicareCard, Driver's licence, Birth Certificate, Other proof of age의 노인임을 증명할 수 있는 신분증을 제시하면 기차, 버스, 고속버스, 지하철 등의 요금을 일정량 할인받을 수 있음.
- 대부분의 주에서는 지역별로 교통수단에 따라, 노인연령기준에 따라 할인율과 할인 시간대에 차이를 나타내고 있음.
 - New Jersey의 경우 신분증을 제시하면 기차와 버스 요금의 50%, 지하철 요금의 30% 할인을 받을 수 있음. 또한 62~64세의 시민의 경우는 대중교통의 이용이 많은 혼잡시간대를 피해서 이용할 경우 할인율을 적용하고 있음.
 - Virginia는 65세 이상 노인에게 철도요금의 50%를 할인해 주며, Maryland는 지하철과 버스에 한해서 54%의 할인을 제공함. New York은 65세 이상 노인에게 철도, 지하철, 버스, 고속버스 이용시 50%를 할인하고 있음.
- 미국에서 노인에게 제공되고 있는 교통요금 할인제도는 지역별로 할인율과 할인대상 교통수단에는 차이가 있지만 65세 이상 전 노인에게 교통요금 할인제도를 실시하고 있음.

□ 일본의 노인교통관련 제도

- 일본은 버스, 지하철 및 철도 이용시 노인의 요금할인제도가 실시되고 있지 않은 국가임.
- 노인의 요금할인 제도가 실시되지 않지만 노인의 이동권을 보장하기 위하여 고령사회에 노인의 이동을 원활히 하기 위한 환경개선사업을 실시하고 있음. 급속하게 진행되는 고령화현상에 대응하기 위해 「고령사회대책기본법」을 제정하고 이를 실천하기 위한 고령사회대책을 수립하고 있음. 대책내에서는 누구라도 활동하기 쉽도록 유니버설디자인(Universal design)의 사고방식에 기반을 두고 공공교통기관, 도로, 교통안전시설, 공공시설, 주택 등 생활환경의 배리어프리화를 추진하도록 함.
- 일본에서는 노인의 원활한 사회참여 및 이동권을 보장하기 위해서 요금의 할인제도는 실시하고 있지않지만, 접근성을 높이기 위한 환경개선 사업을 실시하고 있음.(우리나라의 ‘노인·장애인·임산부등 교통편의증진을 위한 법’의 내용과 유사함.)

2. 국가별 노인교통요금 할인제도의 비교

□ 유럽을 비롯한 많은 국가에서 노인에게 대중교통할인제도를 실시하고 있음.

- 유럽국가를 중심으로 노인에게 대중교통 할인 및 무료이용을 제공함.
 - 프랑스를 비롯한 영국, 네덜란드, 덴마크, 독일 등의 유럽국가와 미국에서는 노인이 대중교통수단을 이용할 때 일부를 할인해 주거나 또는 무료로 이용할 수 있도록 하는 제도를 실시하고 있음.

□ 노인교통 할인제도의 수급기준

- 노인교통 할인제도의 수급기준은 연령을 기준으로 전체 노인을 대상으로 제공하는 경우가 대부분임.
 - 노인교통 할인제도를 실시하고 있는 국가의 대부분은 연령기준만으로 혜택을 받도록 하고 있음. 국가 및 지역별로 수급대상이 되는 연령에는

약간의 차이는 있지만, 대부분의 국가에서는 지역별로 65세 또는 60세 이상의 연령을 할인제도의 기준으로 삼고 있음.

- 연령 외의 기준으로 소득을 기준으로 제시하는 국가가 있으나 프랑스와 룩셈부르크와 같이 소수에 그침.
- 프랑스의 경우 지역별 차이는 있으나 저소득층을 중심으로 실시되고 있으며, 룩셈부르크의 경우는 소득을 기준으로 할인율을 달리하고 있어, 연령이외의 소득기준을 수급의 기준으로 제시하는 국가도 있음.

□ 노인교통 할인대상 교통수단

- 대부분 철도, 버스, 지하철로 일반인들이 많이 이용하는 대중교통에 대해서 제도를 시행하고 있으며, 영국이나 독일과 같은 국가에서는 항공에 대해서도 할인율을 적용하고 있음. 그 외에도 고속버스에 대해서도 노인요금할인제도를 실시하고 있는 것으로 나타남.
- 노인교통할인의 대상 및 할인율은 교통수단별로 다소 차이를 나타냄.

□ 노인교통 할인 내용

- 교통요금의 할인율은 지역별 · 이용시간대별 · 요일별 · 교통수단에 따라 차이를 나타냄.
- 지방자치제도가 발전한 유럽과 미국의 경우는 주별로 할인율의 차이를 보임. 대부분 교통체계가 지방정부 소관하에서 관리감독체계를 갖추고 있는 서비스의 형태이기 때문으로 분석됨.
- 시간대별 할인율에 차이를 보이는 국가의 경우는 대중교통이 혼잡한 출퇴근시간을 제외하여 적용하고 있음.

□ 재정부담

- 노인교통요금 할인으로 인하여 발생하는 비용의 부담은 각 국가별로 대처하는 방식이 다름.
- 대중교통 운영주체에 따라 차이를 보이는 것으로 나타나는데, 국영으로 운영되고 있는 대중교통의 경우는 국영기업이므로 노인교통으로 인한

비용보전이 이루어지고 있지 않는 것으로 나타남.

- 영국의 경우 국영으로 운영되고 있는 철도와 고속버스의 경우는 노인에게 할인을 해 주고 있음. 프랑스의 경우 또한 국영철도의 요금을 교통체증시간에 대한 제한을 두고 50%를 할인해 줌. 영국이나 프랑스와 같이 운송사업체가 국영인 경우는 국가에서 비용을 부담한다고 볼 수 있음.
- 프랑스와 네덜란드와 같이 몇몇 국가의 자자체에서 노인 교통요금 할인으로 인한 비용을 보존하는 것으로 나타나지만, 이와같은 국가에서는 요금할인의 대상을 저소득층으로 국한하고 그에 대한 비용을 보존하는 것으로 나타남.
- 프랑스의 경우 지역별 제도의 내용이 차이를 보이고 있는데 파리의 경우 노인의 소득이 일정수준 미만의 노인은 버스와 지하철을 무료로 이용할 수 있도록 하며 이에 소요되는 비용은 지자체의 예산으로 충당하고 있음. 네덜란드의 경우도 버스의 경우 지방정부로부터 재정을 지원 받고 있음.
- 대부분의 국가에서 노인을 우대하는 의미에서 노인교통할인제도가 시행되고 있으며, 재정부담에 있어서는 공영기업이 운영하는 경우는 공공기업에서 부담하도록 하고 있으며, 민간기업은 자율적인 할인제도를 실시하고 하고 있는 것으로 보임.
- 민간기업의 자율적인 할인제도는 할인이용시간과 할인율 등의 조정 등을 통하여 민간기업이 사회에 공헌하는 의미로서 실시하는 제도로 파악됨. 단, 프랑스와 네덜란드와 같이 몇몇 국가에서 지방정부로부터 비용을 지원 받는 경우는 저소득 노인에 대한 사회적 책임 또는 정부의 특별한 정책에 의한 보존으로 나타남.

3. 외국의 노인 교통할인 제도의 시사점

- ☐ 이상에서 외국에서 실시되고 있는 노인의 교통할인제도 현황 및 특성을 살펴보고, 이를 통해 현재 우리나라에서 시행되고 있는 노인교통제도의 개

선 및 발전방향에 대한 시사점을 찾을 수 있음.

□ 첫째, 노인에게 교통요금 할인제도는 노인이 경제적·신체적으로 사회적 약자이며, 따라서 이들에게 이동의 자율성을 보장하는 의미에서 대부분의 국가에서 전 노인을 대상으로 하고 있다는 점.

- 타 사회복지서비스가 보편주의 보다는 선별적인 서비스를 지향하고 있음에도 불구하고, 전 노인을 대상으로 하여 서비스를 제공하고 있다는 것은 노인의 자유로운 이동권 보장을 통한 적극적 사회참여를 유도하고 이를 통한 활동적이며 건강한 노후를 유지할 수 있게 하기 위한 방안으로까지 확대해석 가능할 것임.
- 이는 우리나라의 노인교통요금할인제도 및 교통수당 지급은 단순히 노인이 교통수단 이용의 경제적 지불을 의미하는 것이 아닌, 교통이라는 수단을 이용한 사회와의 참여를 증진시켜 사회일원으로 활동할 수 있는 수단을 제공한다는 의미있는 제도라는 점을 제도의 개선 및 발전방안을 논의할 때 반드시 염두해야 할 사항이라는 것임.

□ 둘째, 지역에 따라 다양한 형태로 실시되고 있다는 점. 지자체가 활성화된 국가에서 사회복지서비스 및 교통 등은 지역의 상황에 따라 서비스의 형태가 지방정부의 정책에 의해 결정되고 운영됨.

- 이는 곧 지자체별로 지역 교통서비스체계 및 기타 사항 등을 고려하여 지역별 노인교통정책이 결정되고 있음을 보여주는 것임.
- 즉, 우리나라의 경우도 지역의 노인의 규모 및 특성, 이용가능한 대중교통의 현황 등의 지역적 특성을 고려한 정책이 지역별로 실시되어야 하며, 지방정부에서는 노인의 이동권을 보장하기 위한 노인교통제도가 실시될 수 있도록 노력해야 할 것임.

□ 셋째, 노인교통요금 할인으로 인한 재정보존의 방식 또한 지역에 따라 다르다는 점임.

- 대부분의 지역에서는 지방정부에서 노인 할인으로 인한 재정분에 대해서

보전을 하고 있지 않은 것으로 나타남. 특히 중앙정부의 지원이 이루어지고 있는 국가는 전혀 없는 것으로 나타남.

- 즉, 지역의 대중교통서비스체계는 운영주체가 영리를 목적으로 하는 민간회사가 운영하고 있지만, 공익성을 함께 갖고 있다는 특성이 있는 산업으로 대부분 민간회사에서 공익사업의 차원에서 할인율을 조정하고 있는 것으로 보임.
- 우리나라의 경우는 지하철이나 대중교통의 공익성을 고려하여 요금에 대한 일정규제를 실시하고, 이에 대한 운영지원금 등을 지원하고 있음. 이와같은 지원에는 노인교통할인제도에 대한 부담을 고려한 지원이라고 확대해석이 가능하다고 봄.

□ 넷째, 요금의 할인 뿐 아니라 노인의 이동권을 보장할 수 있는 다양한 욕구를 반영한 교통체계의 변화 등이 이루어질 수 있도록 노력하는 점임.

- 노인인구가 증가하면서 노인의 욕구는 매우 다양화하고 있다. 이동수단에 대한 요구 또한 다양하게 나타나, 개인의 건강상태, 이동량, 경제수준 등에 의해서 다양한 욕구를 나타냄. 이는 현재의 단일화된 노인교통서비스가 욕구충족을 시키지 못한다는 것을 반영한다. 잠시 언급한 것과 같이 외국에서는 노인들의 이동에 대한 욕구충족을 위해 대중교통 노선의 유동적 운영, 비용수준이 다양한 서비스의 개발 등의 서비스의 필요성이 논의되고 있음.
- 우리나라에서 또한 급격히 노인인구가 증가하고 욕구가 다양화하고 있음으로 이들의 욕구를 반영할 수 있는 다양한 대중교통서비스의 개발이 이루어져야 할 것임.

IV. 노인 교통이용 지원제도에 대한 수요자 및 공급자 인식

1. 수요자의 인식: 교통수당제도를 중심으로

□ 2004년 전국 노인실태조사에서 교통수당제도를 폐지하고 그 예산을 다른 용도의 노인복지예산으로 전용하는 것에 대한 의견을 조사한 결과, 매우 찬

성한다, 찬성한다가 각각 3.8%, 16.4%로 약 20.1%가 찬성하고, 그저 그렇다가 7.7%인 반면, 반대한다, 매우 반대한다가 각각 40.7%, 31.5%로 무려 72.2%가 반대하는 것으로 나타났다.

- 지역별로는 큰 편차를 보이지 않았으며, 연령별로는 65~69세 계층이 고령 계층에 비하여 찬성율이 높고, 반대율이 낮은 것으로 나타났다.
- 성별로는 남성이 여성에 비해 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다.
- 교육수준별로는 학력이 높을수록 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다.
- 근로여부(취업여부)의 경우에는 별다른 편차를 보이지 않는 것으로 나타났으며, 건강상태별로는 건강상태가 좋을수록 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다.
- 소득계층별로는 소득수준이 높을수록 상대적으로 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다.

□ 동조사에서 교통수당을 차등지급하는 것에 대한 노인의 의견을 조사한 결과, 매우 찬성한다와 찬성한다가 각각 17.1%, 38.5%로 55.6%가 찬성한다고 나타났으며, 그저그렇다가 10.5%이고, 반대한다가 21.4%, 매우반대한다가 12.6%로 반대하는 경우가 34.0%로 나타나, 소득계층별 차등지급에 대해서는 노인의 경우 전반적으로 수긍하는 것으로 나타났다.

- 지역별로는 별다른 차이를 보이지 않았으며, 연령별로는 65~69세 연령계층에서 비교적 높은 찬성율을 보였으며, 성별로는 별다른 차이를 보이지 않았음.
- 교육수준별로는 교육수준이 높을수록 찬성율이 높지만, 반대율 역시 높은 것으로 나타나 의견이 대립되는 것으로 나타났다.
- 근로여부의 경우에도 별다른 차이를 보이지 않았으며, 건강상태도 별다른 차이를 보이지 않았음.
- 소득계층별로도 교육수준과 마찬가지로 소득수준이 높을수록 찬성율이

높지만, 반대율 역시 높은 것으로 나타나 의견이 대립되는 것으로 나타났다.

2. 공급자의 인식 및 건의사항

□ 지방자치단체

- 국고보조사업으로 전환하여 사업비의 일부 국고보조 요망.
- 지급방법 및 지급액 등 전국적 통일기준 마련
 - 노인교통수당의 법적 지급근거 및 지급방법 등 보완: 노인복지법 제26조 (경로우대)
- 지역간, 일반노인과 저소득노인간, 연령별 차등지급
 - 기초생활보장대상자 및 저소득층으로 지급범위 한정, 지급액 증액
 - 수혜연령 상향조정: 65세 --> 70세
- 지하철 무임승차 결손분 국고지원
- 지하철 무료이용에 대한 할인율 조정: 100/100 ---> 50/100
- 지하철 무료이용과 교통수당 지급의 이중 수혜 지양

□ 지하철공사 및 도시철도공사

- 지하철 노인 무임운송 관련(노인복지)법 개정 또는 법제화
- 무임운송을 유임운송으로 법 개정
- 무임 손실분 국비보전 방안 법제화
- 매표업무 무인화 등 경영개선 추진사업에 지장을 주는 경로우대증을 전자카드로 교체 발급.

□ 철도공사

- 철도산업발전기본법에 따라 철도운영자의 PSO 조치에 대해서는 비용보상 의무화
- 새마을호 및 KTX도 노인복지법 경로우대 할인대상에 넣어 국가에 의한 비용보상이 이루어지도록 함.

V. 노인 교통이용 지원제도 개선방안

1. 노인 교통수당제도 개선방안

□ 교통수당의 비용부담의 전망

- 교통수당 관련 예산은 2004년에 4903억원이지만 노인인구의 증가에 따라 급속하게 늘어날 것으로 예상. 2005년 5137억원, 2010년 6282억원, 2020년 9189억원으로 전망됨.
- 교통수당의 지급을 위한 예산은 전액 지자체가 부담하고 있는 관계로 지차체는 갈수록 증가되는 교통수당 재정 부담을 중앙정부가 부담하여 줄 것으로 요구하고 있음.

〈표 1〉 교통수당 관련 비용부담의 전망

(단위: 백만원)

지급액	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020
계	490,341	513,774	539,089	565,678	589,078	609,294	628,246	756,576	918,885
서울특별시	92,782	97,419	103,580	110,119	116,072	121,354	126,362	160,413	198,026
부산광역시	28,461	30,003	31,801	33,715	35,447	36,989	38,470	48,648	60,609
대구광역시	19,573	20,640	21,761	22,955	24,032	24,991	25,916	32,283	39,965
인천광역시	24,872	26,204	27,722	29,325	30,779	32,068	33,279	42,265	54,618
광주광역시	11,120	11,719	12,387	13,099	13,752	14,340	14,907	18,994	23,336
대전광역시	9,456	9,994	10,600	11,247	11,844	12,381	12,894	16,624	21,672
울산광역시	5,168	5,483	5,880	6,307	6,704	7,066	7,416	10,253	14,483
경기도	96,505	102,698	109,333	116,243	122,502	128,106	133,453	168,687	218,522
강원도	19,365	20,254	21,057	21,892	22,601	23,190	23,724	25,782	29,512
충청북도	18,100	18,827	19,464	20,134	20,693	21,154	21,575	23,554	27,270
충청남도	27,236	28,188	28,973	29,776	30,396	30,821	31,174	33,702	36,617
전라북도	28,794	29,707	30,530	31,385	32,045	32,538	32,963	36,504	39,684
전라남도	33,294	34,310	35,102	35,905	36,466	36,819	37,088	39,015	40,365
경상북도	36,685	37,925	38,977	40,063	40,909	41,550	42,103	45,928	51,160
경상남도	29,876	30,958	32,050	33,194	34,134	34,897	35,589	40,749	48,050
제주도	9,054	9,446	9,873	10,317	10,705	11,033	11,333	13,173	14,997

□ 교통수당의 국고지원 타당성 검토

- 지자체의 교통수당의 중앙정부 지원의 타당성을 검토하기 위해서는 먼저 교통수당의 국고지원이 갖는 의미가 무엇인지를 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 지방재정 조정제도의 비교분석을 통하여 분석.
- 현재 정부의 지방재정조정제도 개선방향에 따르면 교통수당제도를 중앙 정부의 재원으로 이전하는 것은 의미가 없다는 것임.
- 현재 정부는 지방재정조정제도에 대하여 개선을 추진하고 있음. 기본적인 방향은 이들 지방재정조정 제도를 가능한 축소하고 지방재정의 자체재정 역량을 강화하는 방향임. 포괄적으로 지방정부에 재원을 이전하고 포괄적인 재원한도내에서 지자체가 예산을 자율적으로 편성할 수 있도록 한다는 것임.
- 따라서 교통수당을 국고보조사업으로 전환한다는 것은 현재 지자체에서 부담하고 있는 재원부담의 감소를 의미하므로 의존적 재정구조를 가진 지자체 입장에서는 총 재원의 감소를 가져오게 됨. 재정 자립적이지 않은 현재의 지방재정 상황을 고려하면 국고보조금으로 명목전환은 결과적으로 지방재정에 도움이 되지 못한다는 것임.

□ 교통수당 개선의 기본방향

- 교통수당은 직접적 노령소득보장제도의 부재한 현실 하에서 노인의 이동권 보장을 위하여 교통이용 비용을 현금으로 보전하기 위한 제도임.
- 교통수당은 원래 시내버스에 대한 노인의 무임승차제도를 개선하는 과정에서 만들어진 제도로서, 우리나라의 노인복지제도 중에서는 유일하게 사회수당적 성격으로 전 노인에게 보편적으로 지급되는 제도임.
- 시내버스에 대한 무임승차제도에서 교통수당제도로 전환된 것은 형평성의 관점에서나 민간기업의 형평성의 관점에서나 바람직한 정책선택으로 판단됨.
- 교통수당제도는 노인수당적 성격을 띠고 있으므로 장기적으로 보면, 보편적 기초연금이 도입되거나 혹은 노령수당(경로연금)이 확대 도입되게 되

면 교통수당제도는 자동연계하여 통합할 수 있음.

- 지자체는 교통수당의 부담을 경감하기 위하여 국고보조사업으로 전환방안외에도 수혜연령의 상향조정 방안과 소득계층별 차등지급방안 등을 검토하고 있다. 이들 방안의 타당성을 검토하여 보면 다음과 같음.

□ 교통수당 지급연령을 상향조정하는 방안 검토

- 본 방안은 향후 평균수명 연장을 반영하여 점진적으로 조정토록 함. 그러나 공적연금제도도 미성숙하고 여타 공적 노령소득보장제도도 미흡하고, 노령계층 경제활동참가율이 높지 않은 상태에서 수급연령을 현행 65세 수급연령에서 당장 상향조정하는 것은 무리가 있다고 보여짐.
- 따라서 향후 평균수명의 연장과 함께 건강수명의 연장으로 65세 이상 노령계층의 경제활동참가율도 높아지면 수급연령을 조정하는 방안을 검토하는 것이 바람직 할 것임.

□ 소득계층별로 교통수당을 차등지급하는 방안 검토

- 본 방안은 그나마 전 노인에게 지급되는 유일한 보편적인 사회수당인 교통수당을 공공부조형으로 전환하는 것을 의미. 그러한 공공부조형 교통수당은 문제점을 가지고 있음.
- 왜냐하면 최저생계비 산정에 교통이용에 대한 비용이 감안되어 최저생계비가 설정되고, 이에 근거하여 국민기초생활보장제도 생계급여가 지급되고 있으므로, 빈곤 노령계층인 국민기초생활보장제도 수급자의 경우에는 동 제도를 통하여 이미 교통이용요금을 보전받고 있기 때문에, 수급자에 대하여 교통수당을 차등하여 높게 지급하는 것은 이중 중복혜택이라고 볼 수 있음. 따라서 소득계층별 차등지급은 바람직하지 않은 대안으로 판단됨.

□ 장기적인 개선방안

- 현행 제도 하에서는 교통수당은 지방정부의 몫임. 그러나 인구고령화가 진행됨에 따라 본 예산부담이 급속히 증가하여 그렇지 않아도 재정여력이 부족한 지자체에서는 이를 감당하기가 더욱 어려워질 것으로 전망됨.

- 장기적 볼때, 정부는 노인소득보장의 사각지대의 해결차원에서 노령수당(경로연금)의 보편적 확대 혹은 기초연금제도의 도입을 검토할 수도 있음. 이때, 지자체에서는 본 제도를 새로운 제도에 흡수 통합되도록 하여 자동적으로 폐기되게 하는 것이 바람직 할 것임.

2. 지하철 무임승차제도 개선방안

- 지하철 운영은 지방공사가 운영하지만 지방정부가 최종적으로 책임지고 있음. 노인의 지하철 무임승차 비용에 대한 정부 부담론이 제기되고 있음.
 - 이러한 주장의 타당성에 대한 검토를 위해서는 먼저 지방 공기업의 요금 결정 방법론에 대하여 검토할 필요가 있음. 지방공기업의 요금은 민간기업의 요금결정 과정과 다를 수밖에 없기 때문임.
 - 다음으로 지하철 무임승차가 지하철 공사의 재정에 미치는 영향에 대한 분석이 필요함. 지하철공사의 재정문제가 단순히 지하철무임승차에 따른 것인지 아니면 다른 요인도 결합된 것인지에 대한 검토가 필요함.
 - 세 번째로 검토할 사항은 지하철 무임승차의 비용부담 주체가 지자체인지 중앙정부인지 하는 점임. 그리고 이러한 비용부담의 전가의 귀착은 어디인가를 살펴볼 필요가 있음.
 - 마지막으로 서울 등 승차요금의 지불방법의 변경에 따른 공사의 추가비용에 대한 검토가 별도로 검토되어야 할 것임.
- 지방공기업의 요금결정 이론
 - 요금은 지방공기업이 제공하는 재화나 용역에 대한 반대급부로 지방공기업의 계속성을 유지할 수 있는 재원이기도 함. 일반기업의 제품이나 서비스의 가격과 달리 독점적 가격이고, 국가의 물가정책 등과 긴밀한 연관성을 갖고 요금수준이 결정되며, 극히 낮은 가격탄력성을 갖고, 가격수준에 따라 국민경제에 큰 영향을 미침. 또한 차별가격제의 적용이 가능하고, 원가보상주의가 적용되며, 부과징수의 강제성이 있음.

□ 지하철 공사의 재정상태

- 우리나라의 5개 대도시의 6개 지하철공사의 재정상태는 모두 적자생태를 벗어나지 못하고 있는 것으로 분석되고 있음.
- 이는 초기 건설비용의 원리금 상환부담이 가장 큰 요인이지만 더욱 심각한 문제는 경상운영비도 적자를 보이고 있다는 점임.
- 따라서 지하철공사들은 운영비의 적자요인으로 노인의 무임승차를 문제점으로 들고 이에 대한 개선을 요구하고 있음.
- 그러나 아래의 공사별 재정상태에서 알 수 있듯이 지하철 공사는 단순히 무임승차에 의하여 재정적자가 발생하는 것이 아니고 초기시설투자비에 대한 원리금 상환, 운영수지상의 만성적인 적자구조에 의하여 재정적자가 줄어들지 않는 것으로 나타나고 있다는 점임. 지하철공사의 재정적자는 적정한 요금의 재산정의 필요성이 제기됨.

□ 지하철 공사의 노인무임승차 비용의 현황과 전망

- 노인무임승차비용은 2003년에는 1,364억원으로 산정되고 있음. 이는 2001년의 950억원에 비하면 급속하게 늘어나는 추세를 보이고 있음. 증가요인은 노인인구의 증가와 지하철요금의 인상으로 나누어 볼 수 있음.
- 여기서 짚고 넘어가야 할 문제는 지하철 공사의 무임승차비용이 지속적으로 증가하고 있다는 것보다는 광주지하철 외에 나머지 지하철공사는 시비지원을 받고 있다는 점임.
- 시비지원의 근거는 외형상으로는 재정적자에 대한 지원, 초기시설투자에 대한 비용보전, 경영지원을 통한 지하철이용비용의 억제 등이 있겠지만 노인 등의 무임승차경비에 대한 지원금의 성격도 있는 것으로 볼 수 있다는 점임.
- 더욱이 시의 지원비가 무임승차비용보다 높게 나타나고 있기 때문에 시비지원 따로 무임승차경비에 대한 요구 따로 하는 식의 요구는 근본적으로 재검토할 필요가 있는 것임.

□ 지하철서비스 개념 검토와 노인무임승차 요금의 비용부담 주체

- 첫째, 공원과 같이 지자체가 운영하는 공공서비스 개념이다. 따라서 지자체 책임하에 있으며, 지역주민 중 일부에 대해 비용혜택을 주는 것은 지자체의 정책선택의 문제라고 보여짐. 그러므로 현재와 같이 지하철 교통요금 할인을 노인복지법에 규정하는 것은 적절하지 않음. 지자체의 정책결정 사항을 국가 전체적으로 획일적으로 정해 놓은 의미이므로 바람직하지 않음. 국가가 강제할 사항이라기보다는 지자체가 자율적으로 결정할 사항임. 따라서 노인복지법에서 일괄적으로 규정하는 부분을 삭제하는 방안도 검토해야 함. 문제는 이미 지급되고 있는 복지급여이므로 어떻게 조정하느냐가 과제임.
- 둘째, 지하철 이용에 대한 비용지원 문제는 수혜자 형평성 차원에서도 바람직하지 않은 측면이 있음. 왜냐하면 많이 이용하는 사람이나 적게 이용하는 것에 상관없이 국가가 지원하고 있는데, 국가 지원시는 표준화된 급여를 지급하는 것이 바람직함. 즉 국가 지원할 때에는 1인당 비용의 형평성을 고려하여 운영해야 함. 거동불편자는 혜택 받지 못하고 일반 건강노인 및 활동성이 높은 노인에게만 혜택이 집중되는 것은 비형평적임. 현행과 같은 체계 하에서 국고지원 혹은 지자체 지원은 바람직하지 않은 측면이 있다. 국고, 지자체 비용지원 검토할 때는 서비스 이용지원 방법의 개선을 함께 고려해야 할 것임.

□ 지하철 요금할인제도 개선방안(1): 교통수당 전환방안

- 노인무임승차 비용의 부담을 지자체 혹은 중앙정부가 해야 한다고 하면, 노인무임승차제도를 개선하여 이용비용의 형평성 차원에서 일괄적으로 1인당 정액 수당을 정하고, 현행의 교통수당과 통합하여 얹혀주는 방안이 검토될 수 있음.
- 이 때 예산소요액과 교통수당 금액은 노인이용 교통량에 대한 분석을 통하여 추정할 수 있음.
- 지하철 무임승차비용을 교통수당으로 전환할 때의 문제점은 지하철이 있

는 대도시와 그 외 지역의 주민들 간의 형평성 문제임. 지하철이라는 교통수단이 없는 것도 불편한 것인데 지하철이 있는 지역의 사람들에게만 교통수당을 더 지급한다는 것은 설득하기 어려울 것으로 판단됨. 따라서 교통수당 전환방안은 시행하기 힘든 대안으로 평가됨.

□ 지하철 요금할인제도 개선방안(2): 일부비용 전환방안

- 현행 체계 하에서 이용비용 지원하는 방법으로는 지하철 자체가 비경합적 성격을 가진 측면이 있기 때문에 그러한 비용에 대해서는 비용을 부담하지 않고, 그 이상 비용에 대해서만 비용을 부담하는 방안을 검토할 수 있음.
- 예컨대, 영국과 같이 출퇴근시간 등 피크 타임에는 비용을 부담하고, 피크타임이 아닌 시간대에는 비용부담을 하지 않는 방식으로 운영. 결국, 오프타임에는 비용부담을 공사와 국가가 부담하며, 피크타임에는 본인과 국가가 비용을 부담하는 방식으로 하는 방안이 검토될 수 있음.
- 이러한 시간별 차등화 방안은 다음의 절에서 검토할 지하철 등 초기 시설비용이 막대한 공공시설에 대한 이부요금제적 성격에서도 검토될 수 있는 방안임.
- 한편 피크타임에 비용을 부과하는 경우에도 본 비용을 지자체 혹은 중앙정부가 부담할 것인가 아니면 노인이 스스로 부담하여야 할 것인가의 선택 문제를 남겨두고 있음.
- 노인들에 대한 지하철 무임 승차제도는 국가가 반드시 해야만 할 의무성격이라고 볼 수 없음. 따라서 지하철 무임 승차제도에 있어서 이용시간을 규제하는 것이 반드시 비도덕적이라고 볼 수는 없음. 다만, 노인이 피크타임에 이동할 때 불이익을 주어야 하는가에 대한 불만은 논리적으로 해결할 성격의 것이라기보다는 정서적인 문제라고 할 수 있는 것임.

□ 지하철 요금할인제도 개선방안(3): 재정지원 불필요설

- 지하철은 지방재정에 의해 운영되고 있고 지방정부는 지하철 운영적자에

대해 궁극적으로는 책임이 있음. 문제는 지자체가 재정적자분의 일부에 대하여 지원을 하고 있는 상황에서 노인무임승차비용을 별도로 지분하여야 할 것인가임.

- 지자체와 지하철공사의 관계에서 본다면 지하철공사가 지자체에게 노인 무임승차비용의 지급을 요구한다면 지자체는 그동안 적자분에 대하여 지원하던 예산총액은 변동시키지 않은 상태에서 지원항목만 ‘노인무임승차비용 보조’라는 명목으로 지원할 수 있으며, 이는 결과적으로 지하철공사에게는 전혀 이익이 되지 않은 결과가 될 수 있음.
- 만약 지자체가 아닌 중앙정부가 본 비용을 부담할 것을 요구한다면 그 전제로 지하철 무임승차비용은 중앙정부의 몫이라는 전제가 필요한데, 그러한 전제는 불명확함.
- 노인복지법 제 26조의 경로우대 조항에서 제 1항은 국가 또는 지자체의 수송시설에 대하여 요금을 할인하여 줄 수 있도록 규정하고 제 3항에서는 이용요금 할인 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있도록 되어 있으나, 이는 강제조항이 아님. 할 수도 있고 안 해도 되는 것임. 더욱이 책임주체도 국가 혹은 지자체로 되어 있어 중앙정부 즉 국가가 해야 되는 것도 아님. 물론 국가의 재정여력이 된다면 이를 고려할 수 있겠으나 그 비용을 중앙정부가 쉽게 부담할 수 있는 수준이 아님.
- 더욱이 중앙정부인 국가가 지원을 하자면 교통수당과 같이 전 노인에 대하여 보편적인 지원을 하여야 함. 그러나 지하철이 운영되는 지역은 대도시로 한정적임. 지하철이 운영되는 지역에 대해서는 지하철 무임승차에 대하여 지원하고 그렇지 않는 지역에 대해서는 하지 않는다면 이는 지역 간 형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있는 것임.
- 따라서 지하철에 대한 지원이 필요하다면 지원의 주체는 지방정부인 지자체가 중심이 되는 것이 바람직함. 이는 앞에서 논의 된 지자체와 지방공사인 지하철공사간의 재정관계 차원에서 순환론적인 접근이 될 수 있다는 점에서 한계가 있는 것임.

□ 지하철 요금할인제도 개선방안(4): 노인 무임승차에 따른 추가부담의 개선 방안 검토

- 이미 역무설비가 자동화 및 전산화로 구축되어 있는 도시철도 운영기관의 승차권이 대부분 교통카드로 운영되고 있음에도 불구하고 무임승차권 교부를 위해 매표소를 설치, 운영함으로 막대한 인건비 및 승차권 제작비를 추가로 부담하고 있는 실정임. 아래의 표는 이에 따른 비용의 추가 소요를 산정한 것임.
- 본 비용의 과다 혹은 중복 계상의 가능성은 있고, 이러한 노인의 지하철이용의 비경합성 측면을 고려하더라도 이에 대한 비용을 지하철공사가 전액 부담하는 것은 부당한 측면이 있음. 따라서 경로우대증 등 해당 신분증을 전국적으로 호환 사용할 수 있는 전자카드 형태로 교체 발급이 필요.
- 카드발급비용의 문제가 있으나 현재 교통비를 지급하는 구좌를 개설하고 있는 금융기관에서 통일적인 형태의 노인복지카드를 발급하도록 하는 방안에 대하여 검토가 필요함. 노인복지카드의 발급은 단순한 교통수당의 지급수단뿐 아니라 장기적으로 다양한 노인복지서비스를 제공할 수 있는 인프라기능을 할 수 있을 것으로 판단됨. 금융기관의 입장에서 이를 적극적으로 활용할 수 있는 기회가 만들어질 것으로 생각됨.
- 카드는 크게 신용카드, 현금카드, 직불카드 등이 있을 것이나 노인 개별 여건에 따라 다양한 선택이 가능할 것임. 정부는 노인복지카드가 공통적으로 담아야 할 표준만 제시하면 될 것임.

3. 철도요금 할인제도 성격 검토

- 철도요금은 오래전부터 노인들에 대하여 요금할인제도를 시행하여 왔음. 그런데 이러한 노인에 대한 철도요금할인에 대하여 철도청은 철도운송사업의 주요 적자요인으로 지목하고 할인요금에 대한 국가의 지원을 요구하고 있음. 특히, 최근에 철도청이 공사화되면서 이러한 요구는 보다 적극적이 되고 있음.

- 철도요금 할인에 대한 국가의 비용부담 여부를 분석하기 위해서는 무엇보다도 철도요금이 어떠한 기준으로 책정되고 있는 지에 대한 이론적인 검토가 필요. 즉 초기 투자비용이 대규모로 필요하고 한계비용이 체감하는 철도사업에 있어서 요금은 어떻게 결정되는 지에 대하여 이론적으로 검토하여 봄으로서 철도공사의 요구에 대한 이론적인 타당성이 검증되어야 할 것임.
 - 그리고 실제로 철도 이용 상태에 대한 분석을 통하여 이러한 이론적 접근에 대한 검증이 필요할 것임.
- 철도요금의 할인제도는 여러 가지의 논거는 다양하지만 철도요금할인제도는 램지의 가격설정, 고부하 가격설정, 코우즈 혹은 오이의 이부요금 등의 이론을 검토하여 볼 때, 경영상의 이익 극대화를 위한 할인제도임을 알 수 있음.
- 철도요금 할인 현황
- 철도공사가 주장하는 PSO관련 할인 내역을 보면, 2004년 기준으로는 175 억원을 지원할 것을 요구하고 있음.
 - 그러나 철도요금 할인현황을 보면 철도공사는 단순히 노인에게만 요금을 할인하여 주는 것이 아니라 다양한 할인제도를 운영하고 있음. 이렇게 볼 때 노인할인제도가 노인을 위한 할인제도이기 때문에 국가가 부담하라고 하는 것은 논리적 한계가 있음.
 - 한편 반드시 검토하여야 할 사항은 승차율임. 만차가 되는 경우에는 노인에 대한 할인은 경영손실로 연결될 수 있지만 승차율이 낮은 경우에는 노인할인이 꼭 경영손실이라고 할 수 없는 것임. 평균승차율은 60%를 보이고 있음. 이러한 승차율로 판단하여 볼 때 노인에 대한 철도요금 할인은 반드시 경영상의 손실로 볼 수 없고 오히려 철도청의 가격정책의 일환으로 판단할 수 있다는 점임.

□ 철도요금 할인제도 개선방안

- 경영상 이부가격제를 시행하는 측면에 대해서는 비용보전을 할 필요가 없음. 그러나 그 이상에 해당하는 부분, 즉 현재 지원하는 금액과 경영상 이부가격제 시행하는 금액의 차액은 국가가 부담해야 함.
- 철도공사가 적자 운영하여 국채를 발행하게 되면, 국가가 책임지는 개념임. 지금까지 국가가 지원방식과 마찬가지로임. 철도공사가 민영화되면 책임 경영이 되고 수자균형체제로 갈 것이므로 비용보전 방식의 변경이 필요함.
- 이부가격제 부분과 국가무료서비스 부분을 구분하여 차별화하는 방안이 검토되어야 할 것임. 이부가격 시행되는 부분 이상은 국가가 지원한다. 문제는 어느 선까지가 이부가격요금이고 어느 선 까지가 복지적 관점에서 지원인지를 계산하는 것이 힘들다는 점임. 이에 대한 객관적인 기준의 제시는 비용지원을 요구하는 철도청의 몫이라고 할 수 있음.

4. 종합적 검토

□ 노인을 위한 교통수당 및 교통요금할인제도는 단순히 기관간 비용부담의 이전적 관점에서 보다는 국가적 관점에서 타당성이 검토되어야 함.

- 중앙정부와 지자체, 정부와 공기업, 지자체와 공기업간의 단순한 재정 이전은 기관간 재정조정이상의 의미가 없다. 보다 근본적인 관점에서 합리적 대안을 설정하여 나가야 할 것임.

□ 교통수당을 포함한 각종 교통요금할인제도의 궁극적인 발전방향은 다음과 같이 요약 할 수 있을 것임.

- 첫째, 경영적 목적이 아닌 교통요금할인제도는 장기적으로 없어지는 것이 바람직함. 따라서 노인복지법의 제 26조의 경로우대 규정에서 ‘수송수단’은 삭제되는 것이 바람직함. 지하철공사나 철도공사나 모두 공사의 형태를 띠고 있는 있고 경영상으로도 적자를 보이고 있으나 궁극적으로는 건전 재정구조로 이행하는 것이 불가피함. 따라서 이부가격제와 같은 경영목적

이 아닌 요금할인제도는 인구고령화시대에 경영을 압박하는 요인이 될 수 있기 때문이다.

- 둘째, 교통요금 할인제도의 비용을 국가가 지원해야 한다면, 할인된 요금을 지원할 것이 아니라 노인에게 직접 일정액을 지급하는 것이 더 형평적이고 효율적인 정책수단임. 교통수당제도가 좋은 예가 될 것임. 그러나 교통수당제도 역시 노인소득에 대한 소득보장제도가 미흡한 우리나라에 있어서 한시적인 제도임을 인식하고 보다 보편적인 소득보장제도의 개선 시 교통수당제도를 흡수통합하는 것이 바람직할 것임.
- 셋째, 교통요금 할인과 관련하여 국가와 지방자치단체간의 비용부담 전가 논쟁은 지방정부 재정의 자율성과 건전성 제고를 목표로 하고 있는 참여정부의 정책기조하에서는 무의미한 것으로 판단됨. 지방자치단체의 동 비용에 대한 부담 감소는 중앙정부의 지원금의 삭감을 가져오기 때문임. 또한 지하철공사가 지자체로부터 재정지원을 받고 있는 상태에서는 무임승차비용을 별도로 지원하라는 주장 역시 한계가 있음.
- 넷째, 지하철 무임승차와 철도의 교통요금 할인제도에서 경영적인 목적의 것과 경로우대를 목적으로 한 것을 명확히 구분하기 위해서는 관련 공사에서 보다 구체적인 통계자료를 제시하여야 함. 본 연구에서는 공사의 자료제공 비협조로 이러한 계산작업을 원만하게 하지 못하였음. 공사가 경로우대와 관련하여 경영상의 손실을 입고 있다면 이를 입증할 수 있는 보다 객관적인 자료를 제시하고 공감대를 확보하는 것이 바람직할 것임.

I . 서 론

우리 나라는 노인에 대한 공적소득보장 등 사회보장제도가 매우 취약한 가운데, 경로우대의 일환으로 노인 교통이용에 대한 각종 지원제도를 마련하고 있다. 그 첫 번째로 현재 개별 지방자치단체의 주관하에 운영되는 교통수당제도를 들 수 있다. 교통수당제도는 소득계층에 관계없이 65세 이상 모든 노인에게 7,800~15,600원 수준의 교통수당을 지급하고 있다. 이는 1980년에 경로우대를 위해 도입된 「노인승차권」 지급제도가 발전한 것으로 1994년부터는 65세 이상 모든 노인에게 교통수당이 지급되고 있다. 경로우대 차원에서 노인의 이동권을 지원하기 위한 버스요금 지원제도는 국가적 차원에서 교통수당으로 도입되어 관리되어 오다가 지자체 사업으로 전환되었다. 둘째, 지하철 개통에 따라 1984년부터 노인의 경우 지하철 요금을 100% 할인하여 오고 있다. 셋째, 철도의 경우 경로우대에 입각하여 노인 승객에 대하여 30~50%의 할인율을 적용해 오고 있다.

이와 같이 노인에 대한 교통이용을 위한 각종 지원제도는 다른 소득보장제도가 미발달된 상황에서 우리 사회에서 경로우대차원에서 배려하는 거의 유일한 제도로 역할을 담당하여 왔다.

그러나 인구고령화가 급속히 진행되면서 노인인구가 증가하고, 노인교통이용 지원의 직접적인 비용부담주체들의 비용부담이 증가함에 따라, 노인교통이용 지원제도 자체의 타당성과 함께 누가 비용부담의 주체가 되어야 하는가에 대한 문제제기가 더욱 높아져왔다.

예컨대, 교통수당을 담당하는 지자체의 경우, 노인인구의 빠른 증가 및 교통요금 인상 등으로 자치단체의 재정부담이 급속히 높아지고 있고, 경직적인 지자체의 예산구조속에 어느 정도 제한적인 노인복지예산 중에 차지하는 교통수당의 비중이 매우 높아, 여타 노인복지서비스 개발에도 한계가 있으므로, 이에

대한 중앙정부의 지원을 재검토해 달라는 문제제기가 계속 이어져 왔다.

또한 지하철의 경우에도, 무임이용자가 늘어남에 따라 지하철 공사 등의 결손액이 늘어나 재정건전 운용에 차질이 빚어지고 있다면서, 그 결손액에 대한 지하철공사로부터 보전요구가 증대하고 있다. 철도청에서도 2005년부터 철도공사로 변경되면서 2005년 1월부터 발효되는 철도산업발전기본법에 공공의 목적에 의한 철도요금 할인에 대한 비용보전을 규정하고, 이에 대한 비용보전을 요구하고 있다.

한편, 노인들의 입장에서 자치단체별 교통수당 지급수준이 다르고, 지하철이 개설된 6개 대도시의 거주노인들은 지하철을 무료 이용하고 있어 자치단체간 형평성 시비가 있다는 점이 지적되기도 한다.

이와 같이 노인 교통이용 지원제도는 경로우대라는 취지에서 국가적 차원에서 도입되었으나, 각각의 지원제도가 단편적으로 도입되고, 운영주체의 지방화, 민영화로 인하여 개별 제도마다 운영주체의 변화를 겪어 오면서, 제도도입 당시의 경로우대에 입각한 비용부담을 계속 요구할 수 있는 것인지에 대한 이의제기에 직면하고 있다.

따라서 우리 나라에서 실시하고 있는 노인 교통이용 지원제도에 대한 공적·사적 지원의 타당성을 재검토하고, 합리적인 개선방안을 모색하는 것이 필요하다. 또한 교통수당의 지급 및 교통요금 할인 등의 제도에 대해 전 국민연금 실시 및 경로연금 시행, 노령화, 지방화 등 사회적 여건변화에 맞는 종합적인 제도 개선 대책을 모색하여야 한다. 이러한 맥락에서 노인교통수당을 비롯한 각종 수당 및 요금할인제도가 우리 사회에서 가지는 의미를 밝히고, 그 제도의 타당성과 비용부담주체에 대해서도 원론적인 의미에서 재검토한다.

Ⅱ . 노인 교통이용 지원 현황 및 문제점

1. 교통수당

가. 연혁 및 개요

교통수당은 1980년 5월 8일 어버이날을 맞아 노인우대 및 경로효친 사상의 앙양이라는 목적아래 70세 이상을 대상으로 실시된 「경로우대제」에 기초를 두고 있다. 그러나 민영기관이 경로우대를 기피함에 따라서 1990년 1월 1일부터 노인승차권 지급제도로 전환되었다. 이 때 국비와 지방비의 재원부담비율은 70:30이었으며 1993년도 기준으로 623억원의 예산이 소요되었다.

1994년부터 주재원인 담배소비세가 지방세로 전환됨에 따라서 지방자치단체 사업으로 전환되어 현재는 국고 재정부담이 전혀 없는 상태이다. 또한 승차권 제도가 행정적인 문제와 현금으로 거래되는 문제 등을 가져옴에 따라 1996년부터는 현금으로 지급하고 있다. 즉 재원마련이라는 점에서 볼 때 민간부담 → 중앙정부/지방정부 부담 → 지방정부 부담으로 변화하였으며, 지급방법별로는 무료 승차 → 승차권 지급 → 현금 지급이라는 변화를 겪어 온 것이다. 또한 대상자 선정원칙은 신청에 입각하여 65세 이상자로 신청하는 사람은 모두 대상자이며 대부분의 노인들이 교통수당을 신청하고 있다.

그러나 노인인구가 급증하고 지방자치단체 사업으로 되어 있어 국고보조가 없는 상태에서 각 지방자치단체가 느끼는 부담이 매우 커지고 있으며, 지역별 차등지급 현상이 발생함에 따라 민원이 발생하고 있다.

2004년 현재 교통수당 수급자는 408만명이고, 소요예산은 5,017억원에 달하고 있다(표 2-1 참조). 이는 복지부 소관 노인복지총예산 규모를 상회하는 크기이다. 수급자중 기초생활보장대상자는 약 8.9%인 346,582명이다(표 2-3 참조).

<표 2-1> 교통수당 수령자 규모 및 예산 규모

(단위: 천명, 억원)

연도	노인인구	수령자	총예산	비고
1993	2,437	2,362 (96.9%)	623	국비436,지방비187 (버스표1매400원, 표 12~20매지급)
1994	2,543	2,450 (96.3%)	821	'94년 지방비로 전환
1996	2,795	2,664 (95.3%)	1,629	'96-'04년간 노인인구 49% 증가
1998	3,069	2,881 (93.9%)	2,568	지급액 208% 증가
2002	3,772	3,661 (97.1%)	4,076	
2003	3,910	3,894 (99.6%)	4,609	
2004	4,171	4,075 (97.7%)	5,017	
2005	4,366	4,265 (97.7%)		

<표 2-2> 교통수당 지급대상자별 현황(2003. 12)

노인인구(명)	지급대상자별 현황(명)			
	계	기초생활수급자	저소득노인	일반노인
3,910,462	3,893,621 (100.0)	346,582 (8.9)	297,595 (7.6)	3,249,444 (83.5)

나. 급여수준

교통수당은 매월 해당지역(시·군·구)의 버스승차권 12매 이상의 금액을 지급하는 것을 원칙으로 하고 있으나 시·도별로 버스요금에 상이하고 지급 매수 또한 예산 범위 내에서 정하고 있기 때문에 노인 개인에게 지급되는 액수는 시·도별로 차이가 있다. 제주도의 경우 가장 많은 액수가 지급되어 분기별로 46,200원이 지급되는데 비하여 가장 적은 액수가 지급되는 충청남도의 경우는 분기별로 제주도의 54.1%에 해당하는 25,000원이 지급되고 있어 지역간 불평등이라는 지적을 받고 있다. 이는 대부분의 시·도가 지급액과 지급방법 등에 대하여 자체 지침을 수립·운용하고 있는데 따른 결과이다.

〈표 2-3〉 시·도별 교통수당 지급액

산정기준	시·도	월 지급액	비고(버스요금)
버스요금×22매	제주	15,400원	700원
버스요금×20매	서울, 인천, 경기	12,000원	600원
버스요금×12매	부산, 대전, 울산, 강원, 충북, 전남, 경남	7,800원~10,000원	650원(대전)~850원(충북)

다. 예산 및 비용부담 주체

교통수당의 경우는 신청을 한 모든 노인에게 지급되는 수당으로 100% 지방비로 충당함으로써 광역시와 기초자치단체의 부담이 매우 큰 사업이다. 일부 지역에서는 예산부족으로 인하여 지급하지 못하는 경우도 발생하고 있으며, 지역별로 그 금액에도 차이를 나타내고 있다. 2003년 기준으로 연 4,609억원의 예산이 소요되고 있는데 이는 노인 1인당 월평균 9,860원의 규모이다.

교통수당 재원의 광역지자체 및 기초자치체간 분담비율은 시·도별로 차이가 있다. 광역시는 광역 대 기초의 비율이 50:50의 분담비율을 나타내고, 강원도가 20:80이며, 나머지 지역은 15:85로 나타났다.

〈표 2-4〉 2003년도 시·도별 노인교통수당 지급현황

(단위 : 명, 백만원)

구 분	노인인구	지급대상자	지 급 액
계	3,910,462	3,893,621	460,900
서울	663,680	657,760	91,480
부산	268,000	263,120	26,522
대구	175,007	173,763	18,254
인천	160,791	159,694	22,900
광주	91,231	90,701	10,559
대전	88,599	88,599	8,697
울산	50,547	50,547	4,867
경기	648,276	648,276	90,648
강원	166,754	165,313	17,753
충북	155,039	155,039	16,410
충남	244,088	244,078	25,427
전북	230,613	230,613	27,099
전남	284,761	284,546	30,197
경북	334,798	334,519	33,338
경남	297,812	296,774	28,000
제주	50,466	50,279	8,749

〈표 2-5〉 광역-기초자치단체간 교통수당예산 부담비율

(단위: %)

부담비율(%)		해당 시·도
시·도	시·군·구	
50	50	서울,부산,대구,인천,광주,대전,울산
15	85	경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
20	80	강원

라. 신청 및 지급절차

노인교통수당은 신청주의에 기초하고 있으므로 노인교통비를 받고자 하는 노인은 주민등록증이나 기타 연령을 확인할 수 있는 증명서를 거주지 읍·면·동 사무소에 신청하면 되고, 한번 신청하면 사망이나 본인이 원하지 않는 경우 외

에는 계속 유효하다. 기초생활보장수급자는 별도의 신청절차 없이 당연지급되고 있으며, 거동이 불편하여 본인이 신청할 수 없는 경우는 배우자, 부양의무자, 위임받은자(위임장 소지자)가 신청할 수 있다.

신청한 후 신청한 날이 속하는 월 또는 만 65세가 되는 생일이 속하는 월부터 지급되는데 현금 지급시는 본인 수령일을 온라인 계좌입금시에는 입금일을 지급일로 하는 것을 원칙으로 하고 있는데, 대부분이 온라인을 통하여 계좌입금되고 있다.

수급권자의 경우 소급적용은 인정되지 않고 있으며 지급대상자 전출시에는 매분기 1일을 기준으로 주민등록지에서 지급하도록 하고 있다. 이때 전 주소지 관한 읍·면·동 사무소에서는 교통수당 지급여부를 주민등록등본에 첨부하여 송부하도록 하고 있다. 지급 후 사망한 경우는 지급분을 환수하지 않지만, 사망등으로 인하여 교통수당 지급할 수 없는 사유가 발생 한 후에는 지급하지 않는 것을 원칙으로 하여 사유 발생 후 지급된 수당은 환수하고 있다.

2. 교통요금 할인 제도

가. 개요

노인을 대상으로 한 교통요금 할인제도는 경로우대의 일환으로 실시되고 있으며, 노인복지법에 그 법적 근거를 두고 있다. 노인복지법 제26조는 65세 이상의 자에 대하여 공공시설을 무료 또는 그 이용요금을 할인하여 이용할 수 있게 할 수 있고, 노인의 일상생활과 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 이용요금 할인을 권유할 수 있으며, 노인에게 이용요금을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다고 명시하고 있다. 또한 노인복지법시행령 제19조에는 경로우대시설의 종류와 할인율을 제시하고 있다(표2-5 참조). 철도나 도시철도, 지하철 공사 등에서는 이렇게 제시된 구체적인 할인율에 따라 교통요금 할인을 실시하고 있다. 그러나 이용요금 할인에 대하여 적절

한 지원을 할 수 있다는 규정이 의무조항이 아니며 그에 따른 예산이 확보되어 있지 않아 교통요금 할인제도에 따른 중앙정부로부터의 재정적인 지원은 이루어지고 있지 않다.

〈표 2-6〉 경로우대시설의 종류와 할인율(노인복지법시행령 제19조제1항 관련)

시설의 종류	할인율(일반요금에 대한 백분율)
1. 철도	
가. 무궁화호	
나. 통일호, 비둘기호	
다. 수도권전철	100분의 30
2. 도시철도(도시철도 구간안의 국유전기철도 포함)	100분의 50
3. 고궁	100분의 100
4. 능원	100분의 100
5. 국공립박물관	100분의 100
6. 국공립공원	100분의 100
7. 국공립미술관	100분의 100
8. 국공립국악원	100분의 100
9. 국가·지방자치단체 또는 국가나 지방자치단체가 출연하거나 경비를 지원하는 법인이 설치·운영하거나 그 운영을 위탁한 공연장	100분의 100 100분의 50이상 100분의 50 이상
※비고: 1. 철도 및 도시철도의 경우에는 운임에 한한다. 2. 공연장의 경우에는 그 공연장의 운영자가 자체기획한 공연의 관람료에 한한다.	

한편, 철도산업발전기본법(2003. 7. 29)에서는 공익서비스비용의 부담에 관한 제32조에서, 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자가 부담하여야 한다고 규정하고 있으나 아직은 그에 따른 예산이 확보되어 있지 않다.

나. 지하철(지하철공사 및 도시철도공사)

지하철 무임승차는 1980년 5월 8일부터 실시되었는데 초기에는 70세 이상 노

인에게 지하철 요금의 50%를 할인해주는 것이었다가, 1982년 2월 10일부터 65세 이상 노인으로 대상이 확대되었으며, 1984년 6월 8일에는 할일 폭이 50%에서 100%로 확대되었다. 또한 1991년부터는 도시철도 무임승차가 1997년 8월 1일부터는 수도권 전철 경로무임승차가 시행되는 등 지하철 경로무임승차가 확대되어 왔다. 2001년 현재 승차인원 중 무임비율은 대구지하철의 경우 가장 높아 13.2%이며 그 다음이 부산지하철로 11.0%를 차지하고 있다. 서울지역의 경우 도시철도가 6.7%, 서울지하철이 7.5%를 차지하고 있다(표 2-7 참조).

무임승차에 따른 소요비용은 각 지하철공사 및 도시철도공사에서 부담하고 있으며 서울시의 경우 1998년부터 지하철 및 도시철도 공사에 시비 보조를 하고 있다. 2003년의 경우 서울지하철에 252억원을 도시철도에 135억원을 지원하고 있어 무임승차제도와 관련하여 총 387억을 지원하였는데 이는 무임승차 비용의 36.5%에 해당하는 규모이다. 그러나 무임수송 요금이 계속 상승함에 따른 재정적 부담으로 인하여 요금보전을 중앙부처에 요청하고 있다.

지방자치단체 중 유일하게 무임승차와 관련된 재정지원을 하고 있는 서울시도 현재 교통요금 관장부서인 건설교통부나 무임운송 근거법령 관장부처인 보건복지부나 보건처에서 비용보존을 해줄 것은 요청하고 있다. 이러한 비용보전에 대한 요청은 계속되어 오고 있는데, 2001년 8월 서울시가 총 소요액의 50%인 275억원에 대한 국고보조를, 2002년에 대구시가 총소요액의 50%인 21억원에 대한 국고보고를 요청한 바 있다. 그 후도 매년 각 지하철 공사나 도시철도공사에서 국고보조를 요청한 바 있으며, 2004년 1월 5일에는 전국도시철도·철도기관협의회에서 무임승차에 대한 국고지원 근거 마련 및 국고지원을 공동건의한 바 있다.

〈표 2-7〉 무임승차 인원 및 요금

(단위: 천명, 억원)

구분		1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	승차인원 중 무임비율 (%01)
계	인 원	102,130	125,720	146,517	178,163	200,722	224,068	-
	비 용	(509억원)	(679억원)	(950억원)	(1,083억원)	(1,375억원)	(1,610억원)	
도시철도	인 원	18,205	24,473	39,433	45,977	52,515	53,985	6.7%
	비 용	(91억원)	(132억원)	(237억원)	(276억원)	(359억원)	(378억원)	
서울지하철	인 원	60,197	69,459	79,340	87,946	102,454	113,234	7.5%
	비 용	(300억원)	(372억원)	(476억원)	(528억원)	(701억원)	(793억원)	
부산지하철 (’87.5.9)	인 원	18,511	23,176	27,617	32,740	36,294	44,340	11.0%
	비 용	(90억원)	(128억원)	(175억원)	(208억원)	(254억원)	(355억원)	
대구지하철 (’97.11.26)	인 원	4,676	5,999	6,642	7,465	4,940	7,980	13.2%
	비 용	(24.4억원)	(33.1억원)	(41.4억원)	(47억원)	(30억원)	(52억원)	
인천지하철 (’99.10.6)	인 원	541	2,613	3,485	4,035	4,519	4,529	7.1%
	비 용	(3억원)	(14억원)	(21억원)	(24억원)	(31억원)	(32억원)	

주: 1) 광주: ’04년 7월 개통, 대전 ’06년 상반기 개통

2) 무임승차 인원 중 대부분 노인 85%, 장애인 11%, 유공자 4%이나, 인천의 경우 65:30:5의 비율임.

자료: 서울지하철공사, 부산지하철공사, 인천지하철공사, 대구지하철공사 내부자료

다. 철도(철도청)

노인복지법에 기초하여 무궁화호의 경우 30%, 통일호·비둘기호는 50% 할인
이 실시되고 있다. 한편 새마을호, KTX의 경우 경로할인이 노인복지법시행령

에 명시되어 있지 않은 상태로(표 2-5 참조), 2004년 10월 1일부터 주중에 한하여 30% 할인을 적용하고 있으나, 내부적으로 할인제도 폐지를 검토하고 있다. 철도의 경우 경로 우대 뿐만 아니라 장애인이나 국가유공자에 대하여 50% 할인제도가 시행되고 있다. 그러나 철도산업발전기본법에 따라 노인복지법에 의한 철도의 할인혜택은 2005년 1월 1일부터 법적 근거측면에서 효력을 상실하게 되어 있으나, 실제적인 제도운영에 관한 구체적인 대안마련은 이루어지지 않은 상태이다.

〈표 2-8〉 무임승차 지원 현황(서울시)

(단위: 억원)

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
계	279	270	270	270	372	387
서울지하철	219	208	203	183	243	252
도시철도	60	62	67	87	129	135

3. 문제점

가. 노인교통수당제도 성격의 불명확성

노인 교통지원제도는 노인의 과거의 사회적 기여에 대한 보상의 일환으로 실시되고 있으며, 노인 교통수당제도와 교통요금 할인제도의 2가지 요소로 구성되어 있다. 교통요금 할인제도는 교통수단 이용 시 직접적으로 할인 또는 무료로 서비스를 제공하고 있어 목적에 합당한 실행이 확보된 제도이다. 그러나 노인교통수당은 실제적인 교통수단의 이용 여부와는 상관없이 일정 금액이 일시에 제공되고 있어 실제 교통수단 이용에 이용된다고 판단하기 어렵다.

노인교통수당의 경우는 노인의 입장에서는 소득보장의 일환으로 이해되고 있는 것이 사실이다. 따라서 제도의 성격을 명확히 하고 그에 따른 제도개선방안을 마련하여야 할 것이다. 만일 노인을 대상으로 한 교통이용 지원 정책의 맥락에서 노인교통수당을 이해한다면 직접적으로 노인의 이동성을 확보하는데 초

점을 두고 제도개선 방안이 마련되어 져야 할 것이다. 반면 노인교통수당제도를 공적인 노후소득보장제도의 정립에 따른 혜택을 받지 못한 현 노인세대를 위한 소득보장의 기능으로 정립하고자 한다면 노인교통수당제도를 기타 노후소득보장제도의 맥락에서 그 위상을 재조정하여야 할 것이다.

나. 정책적 효율성

지방자치단체의 노인복지사업 수행에 큰 부담으로 작용하고 있는 노인교통수당제도의 정책적 효율성에 대한 재검토가 필요하다. 현재 사업수행상 농·어촌 지역은 경로연금 대상 노인의 비율이 높고 교통수당을 지급해야 하는 노인의 수가 많아 다른 사업에 관심을 기울이는데 제한이 있다. 향후 노인수는 계속 증가될 것이므로 지방자치단체가 부담해야 하는 교통수당관련 예산 또한 증가할 것이며, 이는 지방자치단체가 노인을 대상으로 하는 자체사업을 개발·실시하는데 있어 걸림돌로 작용할 것이다. 따라서 노인교통수당제도를 지방자치단체에서 전담하는 현행체계의 적절성과 노인교통수당 지급의 적절성에 대한 검토가 필요하다.

이러한 현실적인 문제 때문에 지방자치단체들은 구체적인 대안을 제시하고 있는데, 부산광역시에서는 노인복지 발전방향에 관한 논의에서 1단계에서는 상대적으로 빈곤상태의 노인에 대하여 교통수당 액수를 인상하는 반면, 새로 진입하는 65세 이상 노인부터는 교통수당 지급을 폐지하는 일몰제도를 도입하고, 점진적으로 관련 예산을 노인시설 건립과 빈곤노인 생계비의 현실화에 활용하는 방안을 제시한 바 있다(김기태 외, 2003).

한편, 노인교통수당제도는 65세 이상의 모든 노인을 대상으로 하고 있는 유일한 보편적 서비스라는 의의에도 불구하고 모든 노인을 대상으로 하고 있기 때문에 소요되는 비용이 커 각 지방자치단체의 재정부담이 무겁지만 노인개개인에게 돌아가는 혜택은 미미하다는 문제점을 안고 있다. 이에 소득수준과 상관없이 동일한 액수가 제공되기 때문에 소득수준에 따른 차등액 지급으로 제도의 효과성을 높힐 수 있다는 지적도 있다. 실제 서울시의 경우 2004년부터 저소득 노인에게만 버스요금 인상분을 반영하여 실교통비를 지급하고 일반노인에게는

동결지급함으로써 소득수준에 따른 차등지급제도를 도입한 바 있다.

많은 지방자치단체들은 노인교통수당의 재정적 주체인 지방자치단체의 열악한 재정형편을 감안하고, 교통수당예산이 노인복지예산의 약 절반을 차지함으로써 다른 노인복지사업을 실시할 수 있는 재정적 여력이 부족한 현실을 해결하기 위하여 노인교통수당제도를 국고보조사업으로 전환할 것 또한 요청하고 있다.

따라서, 지방자치단체의 노인복지관련 지출 중 상당한 비중을 차지하는 노인교통수당제도가 과연 가장 시급한 노인문제를 해결하고 있는가 하는 점, 즉 정책적 시급성에 대한 검토가 필요하다. 그러나 이러한 정책적 시급성 또는 우선순위의 설정은 아직 정부차원에서 제시된 바 없다. 또한 경로우대정책 중 다른 항목에 비하여 교통수당 이용에 대한 요금할인이 다른 항목에 대한 요금할인에 비하여 우선순위를 갖고 있는가에 대한 검토가 필요하다.

다. 재원마련 주체의 불명확성

노인교통 이용 지원제도의 실행에 따른 재원마련의 책임이 어디에 있는가에 대한 정확한 논의가 필요하다. 즉 경로우대 정책으로 노인교통 이용지원제도가 실시되고 있는데, 노인교통수당은 지방비로, 교통요금할인제도는 각 공사가 예산확보의 책임을 지고 있다. 즉, 노인교통 이용지원에 있어서 중앙정부의 재정적 책임은 부여되지 않고 있으며, 지방정부와 각 공사가 필요한 재원마련의 책임을 갖고 있다. 현재와 같은 재원마련 방법에 대하여 많은 문제제기가 있기 때문에, 노인교통 이용제도에 있어서 중앙정부-지방정부-교통수단 운영공사간의 책임소재와 적절한 역할분담에 관한 명시화된 합의가 필요하다.

한편, 현재 지방정부에 의해 교통수당의 재원이 마련되고 수행됨으로써 지역별 차이가 발생하고 있는데, 노인의 과거의 사회적 기여에 대한 보상이라고 하는 교통수당의 목적에 비추어 볼 때도 일치하지 않는 것이다. 노인 개인에 대한 지급이라기보다는 노인이라는 특정 집단에 대한 보상의 의미가 있는 것이기 때문에 노인이라는 집단은 동일한 액수를 지급받는 것이 논리적이라 할 수 있다. 또한, 노인교통수당의 지급방법이나 지급액 등에 대한 전국적이 통일된 기준의

마련이 필요하다는 지적도 계속 되고 있다.

더불어 경로연금과 교통수당이 노인의 입장에서는 모두 소득보장적 성격으로 이해되고 있다는 점을 고려해볼 때, 국고보조 및 지방비에 의하여 지급되고 있는 경로연금에 비하여 교통수당을 지방비에서 지급해야 하는 논리적 근거가 미흡하다는 점이 노인교통수당제도의 기본적인 문제점으로 지적될 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부의 전반적인 역할분담의 큰 틀 안에서 다시 검토될 필요가 있다.

교통요금 할인제도의 경우 다양한 운영주체가 공통적인 문제점으로 재정악화를 지적하고 있다. 노인복지법뿐만 아니라 장애인복지법, 국가유공자등예우및지원에관한법률, 광주민주유공자예우에관한법률 등에 기초하여 무임승차가 실시되고 있는데¹⁾, 해당부처인 보건복지부, 국가보훈처의 무임수송에 따른 재정지원이 없어 재정악화가 발생하고 있다는 것이다. 이와 더불어 지하철 무임승차권 발매와 관련하여 인력운영의 비효율성이 제기되고 있다. 즉 무임승차권의 특성상 자동판매기의 이용이 불가능하여 직원이 직접 발권·교부를 해야 하기 때문에 승객안전관리나 서비스 개선 등에 주력할 시간을 제한하는 결과를 가져온다는 것이다.

노인을 대상으로 한 교통요금할인제도가 노인인구의 증가에 따른 재정부담증가로 이어지면서 각종 교통요금할인제도 수행주체로부터 재원마련 주체에 대한 재검토가 요청되고 있다. 즉 각 공사의 경우 조직의 성격상 공공성 뿐만 아니라 이윤성을 목표가치로 추구하는 독립법인이기 때문에 재정악화에도 불구하고 공공성이라는 맥락에서 교통요금할인제도를 시행할 수는 없다는 입장이며, 관계법령에도 “이용요금에 대한 적절한 지원을 할 수 있다”로 명시되어 있어 정부로부터의 재정지원은 법적 근거를 갖고 있다고 보는 것이다. 철도의 경우 철도산업발전기본법은 교통할인제도에 따른 재정적 책임을 요청기관에 부여하고 있다. 경로우대원칙의 실현주체의 명확한 정의와 공사의 경우 공공성과 이윤성의 균형에 대한 논의가 필요하다 하겠다. 이는 전체적으로 경로우대라는 맥락에서 중앙정부-지방정부-공사간의 역할분담에 대한 논의를 필요로 하며, 공사의

1) 2003년도 도시철도공사의 자료에 의하면 무임승차중 노인이 78.3%, 장애인이 16.1%, 유공자가 5.6%를 차지하고 있어 노인의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

경우 공공성 뿐만 아니라 이윤추구라는 맥락에서 교통요금 할인제도의 활용방안은 없는가에 대한 고민을 요구한다 하겠다.

라. 형평성의 문제

1) 지역간 형평성의 문제

노인교통수당은 실행과정에서 지방자치제의 재정능력에 따른 지급액 및 지급 대상의 편차로 인하여 지역격차라는 문제가 발생하고 있다. 즉 재원이 지방비로 마련됨에 따라서 재정능력과 지자체 장의 의지에 따라서 지급범위와 액수가 결정될 가능성이 있다. 또한 동일한 대상자라도 거주지 이전에 따라서 교통수당 수급여부가 결정되며 액수 또한 변한다. 이는 지급대상자인 노인들에게 불만을 야기시키고 있다. 또한 지하철의 경우 대도시에만 설치되어 있어 실제적인 교통수당 지출에 있어 중소도시나 농어촌지역 거주 노인에 비하여 대도시 노인에게 혜택이 많은 결과를 가져오고 있다.

2) 교통수단간의 형평성 문제

교통수단에 대한 요금할인제도는 교통수단간 무임운송의 근거와 할인율이 달라 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 즉 철도, 시내버스, 고속버스, 항공 등 다양한 교통수단이 있는데 노인복지법에서는 이중 철도의 일부와 도시철도만을 할인대상으로 명시하고 있다. 시내버스의 경우는 교통수당이 시내버스에 대한 승차권 지급제도에서 기인했다는 점에서 제외된 것으로 이해될 수 있으나 고속버스나 항공기의 경우는 교통요금할인에 대한 법적 근거가 없는 상태로 공적 정책의 범주에서 제외되고 있다. 단, 항공기의 경우는 자체적으로 10%의 할인제도를 실시하고 있다. 이와 더불어 교통요금 할인의 폭도 교통수단마다 상이하다. 지하철은 무임인데 비하여 철도는 일부비용 할인이며, 시내버스는 교통수당을 통하여 간접적으로 지원되고 있다. 따라서 지역간 형평성과 교통수단간의 형평성을 확보할 수 있는 방안의 모색이 필요하다 하겠다.

Ⅲ. 외국의 노인 교통이용 지원제도 현황 및 시사점

노인에게 교통수당 및 교통 이용수단의 할인 등의 혜택을 제공하는 것은 노인에게 대한 경로우대로서의 의미 뿐 아니라 사회의 취약계층에게 이동권을 보장하고자 하는 정책적 의미를 포함하고 있다. 노인이 적극적으로 사회활동을 가능하도록 하는 방법은 다양하게 제시되어 질 수 있지만, 우리나라를 포함한 여러 외국에서는 교통요금의 할인 또는 무임제도를 비롯하여 노인의 이동을 원활히 하기 위한 환경개선, 무료 셔틀버스의 운행과 같은 특별 교통수단의 편성과 같은 다양한 정책이 운영되고 있다.

최근 외국에서는 자가용 이용이 대중화되면서 대중교통을 활용하는 계층은 점차 사회적 취약계층이 되고 있다고 한다. 경제적 뿐 아니라 신체적으로 자가용 운행의 어려움으로 인하여 대중교통을 이용하는 노인계층이 증가함으로써 기존의 교통요금 할인제도 뿐 아니라 대중교통 체계를 노인이 이용하기 편리하도록 다양화하는 방안에 대한 논의가 일고 있다(Harvey L. Sterns, 2003).

본 고에서는 노인 이동권을 보장하기 위해 우리나라에서 시행하고 있는 교통요금 할인제도와 유사한 제도가 실시되고 있는 국가를 중심으로 하여 제도의 실시현황을 살펴보고 시사점을 찾고자 한다.

1. 외국의 노인교통 할인제도 현황

가. 유럽의 노인 교통요금제도

프랑스를 비롯한 영국, 네덜란드, 덴마크, 독일 등 대부분의 유럽국가에서는 노인에게 버스, 지하철 및 철도 등 대중교통을 이용하는데 있어 할인제도를 실시하고 있다.

유럽의 노인 대중교통 요금제도의 가장 큰 특징은 지역별로 차이를 나타내는 것으로 지방자치제도가 발달한 유럽의 경우 대중교통체계의 감독기관은 지방자치단체로서 각 지자체별로 노인 교통요금의 할인제도는 할인을 및 할인 시간대, 교통수단별로 다양한 형태를 나타낸다. 따라서 한 국가내에서도 지역에 따라 제공되는 교통할인 내용에는 차이가 나타나지만, 국가별 일반적인 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 영국

- 철도: 영국철도청(National Rail)은 60세 이상 노인의 경우 Senior Railcard를 통해 요금의 1/3을 할인해 줌.
 - ※ Eurostar: 영국, 프랑스, 벨기에를 영국해협 터널을 통해 이어주는 고속철도로 60세 이상 노인의 경우 할인혜택을 제공하고 있음.
- 버스: 지역마다 할인 정도와 혜택의 종류에 있어서 차이는 있지만 대부분의 지역정부에서는 요금할인혜택을 제공하고 있음. 예를 들어 런던에 거주하는 노령연금 수급자는 월요일에서 금요일까지 오전 9시 이후에 버스를 무료로 이용할 수 있음.
- 지하철: 대부분의 지역정부에서는 요금할인 혜택을 제공하고 있지만 버스와 같이 지역마다 할인도와 혜택에는 차이가 있음.
- 고속버스(국영 고속버스): 특정한 때를 제외한 나머지는 요금의 50% 할인해 주며, 7~8월과 금요일과 토요일은 요금의 30% 할인해 줌. 민간에서 운영하는 고속버스의 경우도 차이는 있지만 노인에게 할인혜택을 제공하고 있음.
- 항공: 노령연금 수급자(남성은 65세, 여성은 60세 이상)에게는 국내노선 비행기 이용시 요금의 50 % 할인을 제공함. 이 제도는 영국항공사(British Airways)에 의해서 운영되고 있음.

2) 프랑스

- 철도: 60세 이상의 노인은 교통체증 시간을 제외하고 요금의 50% 할인을 받을 수 있음. 이 제도는 국영철도회사(National Rail Company, SNCF)에 의해 운영되고 있음.
- 버스 및 지하철: 지역에 따라 약간의 차이는 있으나 60세(어떤 지역에서는 65세) 이상의 노인은 요금의 20~80% 정도를 할인 받거나 또는 무료로 이용할 수 있음. 지방정부에 따라서 차이를 보이지만 대부분 저소득층을 중심으로 하여 실시되고 있으며 재정보조 또는 지방정부에 따라 차이를 나타내지만, 파리의 경우는 소요비용은 지방정부에 의해서 보조되고 있음.
- 항공: 60세 이상의 노인은 프랑스 항공사(Air France)를 이용할 경우 해외 여객기 요금의 25%, 국내 여객기 요금의 25~50% 정도의 할인을 받을 수 있음.

3) 네덜란드

- 철도: 60세 이상의 노인은 "Pass 60"이라는 우대증을 통해 편도요금의 40%, 왕복요금의 45% 할인을 받을 수 있음. 또 "Pass 60"을 소지한 경우 1년에 7일간 무료로 여행할 수 있으며, 이기간 중에 특정여가시설을 이용할 때 50% 할인을 받을 수 있음. 이 제도는 네덜란드 국립철도회사에 의해 운영되고 있음.
- 버스: 65세 이상의 노인은 "Pass 65"(65세 이상 노인 중 배우자가 60세 이상일 경우 배우자 역시 "Pass 65"를 소지할 수 있음)라는 우대증을 통해 국가노선버스의 경우 50% 할인을 받을 수 있고, 지방버스의 할인은 지역에 따라 차이가 있음. "Pass 65"는 지방자치정부에서 발급되며 지방정부로부터 재정지원을 받고 있음.

4) 덴마크

- 철도 및 버스: 65세 이상의 노인은 철도와 버스 사용 시 대체로 요금의 50%정도를 할인받을 수 있음(이용 시간에 대한 제한이 있음). 일부 지역에서는 지역정부의 주도하에 65세 이상 노인에게 75%의 할인혜택을 주는 철도카드제(Rail Card: 3개월에 한번씩 발행)를 실시하고 있음.

5) 독일

- 철도: 65세 이상의 남성 노인, 60세 이상의 여성 노인, 광부, 농부, 퇴직한 군인과 공무원에게 경로우대증(senoren pass)이 발급되고 경로우대증 소지자의 경우 철도요금의 50%를 할인해 줌. 이 제도는 독일연방철도회사인 Deutsche Bundesbahn의 재정지원에 의해서 운영되고 있음.
- 버스: 민간이 운영하는 버스는 60세 이상 노인에게 할인혜택을 제공하고 있음.
- 항공: 65세 이상의 남성 노인, 60세 이상의 여성 노인은 독일항공회사인 Lufthansa의 이용시 요금의 30% 할인을 받을 수 있음.

6) 룩셈부르크

- 철도, 버스: 65세 이상 저소득층 노인은 철도와 버스를 무료로 이용할 수 있으며, 그렇지 않은 노인들은 요금의 50% 할인을 받을 수 있음. 철도여행은 국가철도회사인 Societe Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois(CFL)에 의해 운영되고, 버스여행은 지역자치정부 및 개인버스회사에 의해서 운영되고 있음.

7) 벨기에

- 철도: 65세 이상(여성의 경우는 60세 이상) 저소득층 노인의 경우 철도와 여객선의 이용 시 50%의 할인을 받을 수 있음. 이와 유사한 패스제

도가 저소득층 노령연금 수혜자에게 제공되고 있음.

나. 미국의 교통요금 할인제도

미국에서는 65세 이상 노인의 경우(어떤 지역에서는 60세) 각 주마다 할인율의 차이는 있지만 Medicare Card, Driver's licence, Birth Certificate, Other proof of age의 노인임을 증명할 수 있는 신분증을 제시하면 기차, 버스, 고속버스, 지하철 등의 요금을 일정량 할인받을 수 있다.

대부분의 주에서는 지역별로 교통수단에 따라, 노인연령기준에 따라 할인율과 할인 시간대에 차이를 보이고 있다(표 3-1 참조). New Jersey의 경우 신분증을 제시하면 기차와 버스 요금의 50%, 지하철 요금의 30% 할인을 받을 수 있으며, 또한 62~64세의 시민의 경우는 대중교통의 이용이 많은 혼잡시간대를 피해서 이용할 경우 할인율을 적용하고 있다. Virginia는 65세 이상 노인에게 철도요금의 50%를 할인해 주며, Maryland는 지하철과 버스에 한해서 54%의 할인을 제공하고 있다. New York은 65세 이상 노인에게 철도, 지하철, 버스, 고속버스 이용시 50%를 할인하고 있다.

미국에서 노인에게 제공되고 있는 교통요금 할인제도는 지역별로 할인율과 할인대상 교통수단에는 차이가 있지만 대부분 65세 이상 모든 노인에게 교통요금할인제도를 실시하고 있다.

미국의 노인들을 위한 교통지원 서비스 제공의 근간은 노인복지법 이외에도 도시대중교통법(Urban Mass Transportation ACT, UMTA)이 있는데 이법을 통한 재정지원으로 버스내에 유압승강기의 설치를 의무화하여 노인의 이동을 돕고 있으며, 대중교통 이외에도 노인의 이용이 많은 지역 노인기관과 노인종합복지관, 기타 노인단체에서 교통지원서비스를 제공하고 있으며, door-to-door 서비스를 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다.

위스콘신 주의 밀워키 카운티의 노인교통지원서비스의 사례를 보면, 대중교통에 어려움을 갖는 경우 예약제로 door-to-door서비스를 제공하고 있으며, 특히 의료적 서비스 이용을 위한 이동일 경우 재정지원을 받고 있다. 매릴랜드 주의

하워드 카운티의 경우는 노인인구의 급격한 증가에 대한 각종 대처방안을 실행 중에 있는데 초기에는 노인의 이동성을 보장하기 위한 방안으로 대중교통수단의 수적증대에 초점을 두었으나 최근에는 노인들이 자가용이나 전동휠체어를 이용하는 비율이 높아지고 있는 경향을 반영하여 교통수단 이용시 안전보장에 초점을 옮겨가는 추세이며, 또한 노인을 위한 교통수단체계 개발의 필요성이 계속적으로 제기되고 있다(Phyllis Madachy, 2003).

〈표 3-1〉 미국의 지역별 노인 교통요금 할인 현황 표

교통 지역	철도	지하철	버스	고속버스	대상기준
Virginia	50% off (\$8.10 -> \$4.10)				65세 이상
Maryland		54% off (\$1.20 -> \$0.55)	54% off (\$1.20 -> \$0.55)		65세 이상
Massachusetts	50% off	72% off (\$1.25 -> \$0.35)	72% off (\$0.90 -> \$0.25)	50% off	-
Indiana	at least 50% off				65세 이상
Illinois	along with your RTA reduced fare I.D. card				-
Texas	60% off (\$1.25 -> \$0.50)		60% off (\$1.25 -> \$0.50)		65세 이상
California	50% off Adult Peak Fare at all times	LA : 64% off (\$1.25 -> \$0.45) Oakland: 75% off (\$24->\$6 monthly)	57% off (\$1.75 -> \$0.75)		철도: 65세 이상 지하철: 62세 이상 버스: 60세 이상
New York	50% off the Peak Fare	50% off (\$2.00 -> \$1.00)	50% off (\$2.00 -> \$1.00)	50% off (\$4.00 -> \$2.00)	65세 이상
Florida	50% off (\$2.00 -> \$1.00)	50% off (\$1.25 -> \$0.60)	50% off (\$1.25 -> \$0.60)	50% off (\$1.50 -> \$0.75)	65세 이상

〈표 3-1〉 계속

교통 지역	철도	지하철	버스	고속버스	대상기준
New Jersey	50% off	30% off (\$1.50 -> \$1.00) - by PATH: Senior Fare Card	50% off		65세 이상
	- Senior Citizens 62 to 64 years of age may ride for less during off-peak hours: · Weekdays, on buses light rail vehicles scheduled to depart between 9:30 AM and 4:00 PM and between 7:00 PM and 6:00 AM; except trains. · All day Saturdays, Sundays and state holidays. - Senior Citizens(62 to 64 years of age) are eligible for a reduced fare of one half the regular one-way fare or less on-board NJ TRANSIT trains on weekday, and all day Saturdays, Sundays, and state holidays.				
Pennsylvania	- regular fare - FREE or \$1 - 50% less than peak hour regular fare	-\$2(regular fare) -FREE	-\$2(regular fare) -FREE		65세 이상
	- regular fare: Weekday between 7-8 a.m. and 4:30-5:30 p.m. - FREE: Other 22 hours a day on weekdays, and all day on weekends & major holidays (regional rail: Travel within Pennsylvania, \$1 for other seniors) 50% less than peak hour regular fare(regional rail): Travel outside Pennsylvania.				
Washington	50% off (\$2.00 -> \$1.00)			at least 50% off (\$1.25~\$2.50 -> \$0.50~\$1.25)	65세 이상
Georgia		50% off (\$1.75 -> \$0.85)	50% off (\$1.75 -> \$0.85)		65세 이상
Ohio		60% off (\$1.25 -> \$0.50)	60% off (\$1.25 -> \$0.50)		-
Washington, D.C.		50% off regular fare (regular : \$1.35)	50% off regular fare (regular : \$1.25)	50% off regular fare (regular : \$3.00)	65세 이상

다. 일본의 노인교통관련 제도

일본은 버스, 지하철 및 철도 이용시 노인의 요금할인제도가 실시되고 있지 않은 국가이다. 노인의 요금할인 제도가 실시되지 않지만 노인의 이동권을 보장하기 위하여 고령사회에 노인의 이동을 원활히 하기 위한 환경개선사업을 실시하고 있다. 급속하게 진행되는 고령화현상에 대응하기 위해 「고령사회대책기본법」을 제정하고 이를 실천하기 위한 고령사회대책을 수립하고 있다. 대책내에서는 누구라도 활동하기 쉽도록 유니버설디자인(Universal design)의 사고방식에 기반을 두고 공공교통기관, 도로, 교통안전시설, 공공시설, 주택 등 생활환경의 배리어프리화를 추진하도록 하고 있다.

일본에서는 노인의 원활한 사회참여 및 이동권을 보장하기 위해서 요금의 할인제도는 실시하고 있지 않지만, 우리나라의 ‘노인·장애인·임산부등 교통편의증진을 위한 법’의 내용과 유사한 접근성을 높이기 위한 환경개선 사업을 실시하고 있다.

2. 국가별 노인교통요금 할인제도의 비교

유럽을 비롯한 많은 국가에서 노인에게 대중교통할인제도를 실시하고 있는 것으로 나타났으며, 대중교통요금의 할인제도 뿐 아니라 노인의 이동권을 보장하기 위한 교통지원서비스를 제공하고 이동을 원활히 하기 위한 환경을 조성하기 위한 정책을 실시하거나 필요성을 제기하고 있다.

국가의 지역별로 실시되고 있는 노인교통요금 할인제도의 서비스의 내용을 수급기준과 해당 교통수단 및 할인내용, 재정부담을 중심으로 하여 비교하여 보고자 한다.

가. 노인교통 할인제도의 수급기준

노인교통 할인제도의 수급기준은 연령을 기준으로 전체 노인을 대상으로 제

공하는 경우가 대부분이다. 노인교통 할인제도를 실시하고 있는 국가의 대부분은 연령기준 만으로 혜택을 받도록 하고 있어, 국가 및 지역별로 수급대상이 되는 연령에는 약간의 차이는 있지만, 대부분의 국가에서는 지역별로 65세 또는 60세 이상의 연령을 할인제도의 기준으로 삼고 있다.

연령 외의 기준으로 소득을 기준으로 제시하는 국가가 있으나 프랑스와 룩셈부르크와 같이 소수에 그치고 있어, 프랑스의 경우 지역별 차이는 있으나 저소득층을 중심으로 실시되고 있으며, 룩셈부르크의 경우는 소득을 기준으로 하여 할인율을 달리하고 있어, 연령 이외의 소득기준을 수급의 기준으로 제시하는 국가도 있다.

대부분의 국가에서는 노인을 사회적으로 이동이 자유롭지 못한 사회취약계층으로 생각해 이들에 대해서 특별한 제한없이 모든 노인이 서비스를 이용할 수 있도록 하는 것으로 보인다.

나. 노인교통 할인대상 교통수단 및 할인내용

대부분 철도, 버스, 지하철로 일반인들이 많이 이용하는 대중교통에 대해서 제도를 시행하고 있으며, 영국이나 독일과 같은 국가에서는 항공에 대해서도 할인율을 적용하고 있다. 그 외에도 고속버스에 대해서도 노인요금할인제도를 실시하고 있는 것으로 나타난다. 노인교통할인의 대상 및 할인율은 교통수단별로 차이를 나타내지만, 대체적으로 지역사회에서 많이 이용하는 지하철과 버스에 대해서는 할인율이 큰 편이며, 철도에 대해서는 할인율이 적은 것으로 보인다. 또한 교통요금의 할인율은 지역별 · 이용시간대별 · 요일별 · 교통수단에 따라 차이를 나타내, 시간대별로는 대중교통이 혼잡한 출퇴근시간이나 주말 등을 제외하는 할인을 실시하는 형태가 일반적인 것으로 보인다.

지방자치제도가 발전한 유럽과 미국의 경우는 주별로 할인율의 차이를 보이고 있다. 대부분 교통체계가 지방정부 소관하에서 관리감독체계를 갖추고 있는 서비스의 형태이기 때문으로 분석된다.

다. 재정부담

노인교통요금 할인으로 인하여 발생하는 비용의 부담은 각 국가별로 대처하는 방식이 다르다. 대중교통 운영주체에 따라 차이를 보이는 것으로 나타나는데, 국영으로 운영되고 있는 대중교통의 경우는 국영기업이므로 노인교통으로 인한 비용보전이 이루어지고 있지 않는 것으로 나타난다.

영국의 경우 국영으로 운영되고 있는 철도와 고속버스에 한해서 노인에게 할인을 해 주고 있으며, 프랑스의 경우 또한 국영철도의 요금을 교통체증시간에 대한 제한을 두고 50%를 할인해 주고 있다. 영국이나 프랑스와 같이 운송사업체가 국영인 경우는 국가에서 비용을 부담한다고 볼 수 있다.

프랑스와 네덜란드와 같이 몇몇 국가의 자자체에서 노인 교통요금 할인으로 인한 비용을 보존하는 것으로 나타나지만, 이와같은 국가에서는 요금할인의 대상을 저소득층으로 국한하고 그에 대한 비용을 보존하는 것으로 나타난다.

프랑스의 경우 지역별 제도의 내용이 차이를 보이고 있는데 파리의 경우 노인의 소득이 일정수준 미만의 노인은 버스와 지하철을 무료로 이용할 수 있도록 하며 이에 소요되는 비용은 지자체의 예산으로 충당하고 있다. 네덜란드의 경우도 버스의 경우 지방정부로부터 재정을 지원받고 있다.

대부분의 국가에서 노인을 우대하는 의미에서 노인교통할인제도가 시행되고 있으며, 재정부담에 있어서는 공영기업이 운영하는 경우는 공공기업에서 부담하도록 하고 있으며, 민간기업은 자율적인 할인제도를 실시하고 하고 있는 것으로 보인다.

민간기업의 자율적인 할인제도는 할인이용시간과 할인율 등의 조정 등을 통하여 민간기업이 사회에 공헌하는 의미로서 실시하는 제도로 파악된다. 단, 프랑스와 네덜란드와 같이 몇몇 국가에서 지방정부로부터 비용을 지원받는 경우는 저소득 노인에 대한 사회적 책임 또는 정부의 특별한 정책에 의한 보존으로 나타난다.

〈표 3-2〉 국가별 노인교통요금 할인제도 현황

구분	할인내용	할인수준	제정부담
미국	<ul style="list-style-type: none"> 기차, 버스, 고속버스, 지하철 등 	<ul style="list-style-type: none"> 주별로 일정비용 할인 	-
영국	<ul style="list-style-type: none"> 철도: 국영철도 	<ul style="list-style-type: none"> 약 1/3 할인 	<ul style="list-style-type: none"> 국영철도(국가부담)
	<ul style="list-style-type: none"> 버스: 할인 또는 무료(지역별, 시간대별 차이) 	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 차이 런던: 주중 9시 이후 버스 지하철 무료 	<ul style="list-style-type: none"> 지원없음
	<ul style="list-style-type: none"> 고속버스: 할인(시간별, 공공민간별 차이) 	<ul style="list-style-type: none"> 50%할인, 급.토 30%할인 민간회사도 일부 할인 	<ul style="list-style-type: none"> 국영기업에 대한 것만 할인을 제시(국가부담) 민간회사는 자체적 할인
	<ul style="list-style-type: none"> 항공: 국내노선 할인 	<ul style="list-style-type: none"> 50%할인 	<ul style="list-style-type: none"> 민간회사(영국항공사)
	<ul style="list-style-type: none"> 철도: 국영철도의 경우 할인(시간대별 차이) 	<ul style="list-style-type: none"> 교통체증시간제외하고 50%할인 	<ul style="list-style-type: none"> 국영철도(국가부담)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 버스: 지역에 따라 할인 또는 무료 	<ul style="list-style-type: none"> 20-80%, 또는 무료 	<ul style="list-style-type: none"> 지역별로 차이가 있음. 파리의 경우 일정소득미만자에 대해서 지자체에서 지원
	<ul style="list-style-type: none"> 항공: 일정 수준 할인 	<ul style="list-style-type: none"> 해외 25%, 국내 25-50%할인 	<ul style="list-style-type: none"> 민간회사(프랑스항공사)

〈표 3-2〉 계속

구분	할인내용	할인수준	재정부담
네덜란드	• 철도: (pass 60)일정수준 할인	• 편도 40%, 왕복 50%할인	-
	• 버스: (pass 65)일정수준 할인	• 50%할인(국가노선버스) • 지방버스는 지역에 따라 다름	• 지방정부로부터 재정지원
덴마크	• 철도/버스: 일정수준 할인(시간대별)	• 철도/버스에 대해서 50%할인	-
	• 일부지역: 철도카드제 실시	• 철도카드제: 75% 할인	-
독일	• 철도: 65세 이상 남성노인, 60세 이상 여성노인, 광부, 농부, 군인과 공무원에게 경로우대증 발급, 요금 할인	• 철도요금의 50%할인	• 독일연방철도회사 운영
	• 버스: 60세 이상 노인에게 할인	• 일정율	• 민간 사업자
	• 항공: 독일항공회사의 이용시 요금할인	• 30% 할인	• 독일 항공회사
룩셈부르크	• 철도/버스: 65세 이상 저소득층 노인 및 일반 노인	• 저소득층: 무료 • 일반: 50% 할인	-
벨기에	• 철도/여객선: 65세 이상 저소득층 노인	• 50% 할인	-
일본	• 노인 교통할인제도 없음	-	-

3. 외국의 노인 교통할인 제도의 시사점

이상에서 살펴본 외국에서 실시되고 있는 노인의 교통할인제도 현황 및 특성을 통해 현재 우리나라에서 시행되고 있는 노인교통제도의 개선 및 발전방향에 대한 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 노인에게 교통요금 할인제도는 노인이 경제적·신체적으로 사회적 약자이며, 따라서 이들에게 이동의 자율성을 보장하는 의미에서 대부분의 국가에서 전 노인을 대상으로 하고 있다는 점이다. 타 사회복지서비스가 보편주의 보다는 선별적인 서비스를 지향하고 있음에도 불구하고, 전 노인을 대상으로 하여 서비스를 제공하고 있다는 것은 노인의 자유로운 이동권 보장을 통한 적극적 사회참여를 유도하고 이를 통한 활동적이며 건강한 노후를 유지할 수 있게 하기 위한 방안으로까지 확대해석 가능할 것이다.

이는 우리나라의 노인교통요금할인제도 및 교통수당 지급은 단순히 노인이 교통수단 이용의 경제적 지불을 의미하는 것이 아닌, 교통이라는 수단을 이용한 사회와의 참여를 증진시켜 사회일원으로 활동할 수 있는 수단을 제공한다는 의미있는 제도라는 점을 제도의 개선 및 발전방안을 논의할 때 반드시 염두해야 할 사항이라는 것이다.

둘째, 국가, 지역에 따라 다양한 형태로 실시되고 있다는 점이다. 지자체가 활성화된 국가에서 사회복지서비스 및 교통 등은 지역의 상황에 따라 서비스의 형태가 지방정부의 정책에 의해 결정되고 운영된다.

이는 곧 지자체별로 지역 교통서비스체계 및 기타 사항 등을 고려하여 지역별 노인교통정책이 결정되고 있음을 보여주는 것이다. 즉, 우리나라의 경우도 지역 노인의 규모 및 특성, 이용가능한 대중교통의 현황 등의 지역적 특성을 고려한 정책이 지역별로 실시되어야 하며, 지방정부에서는 노인의 이동권을 보장하기 위한 노인교통제도가 실시될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

셋째, 노인교통요금 할인으로 인한 재정보전의 방식 또한 국가, 지역에 따라 다르다는 점이다. 대부분의 국가, 지역에서는 지방정부에서 노인 할인으로 인한 재정보전에 대해서 보전을 하고 있지 않은 것으로 나타났다. 특히 중앙정부의 지

원이 이루어지고 있는 국가는 전혀 없는 것으로 나타난다.

즉, 지역의 대중교통서비스체계는 운영주체가 영리를 목적으로 하는 민간회사가 운영하고 있지만, 공익성을 함께 갖고 있다는 특성이 있는 산업으로 대부분 민간회사에서 공익사업의 차원에서 할인율을 조정하고 있는 것으로 보인다.

우리 나라의 경우는 지하철이나 대중교통의 공익성을 고려하여 요금에 대한 일정규제를 실시하고, 이에 대한 운영지원금 등을 지원하고 있다. 이와 같은 지원에는 노인교통할인제도에 대한 부담을 고려한 지원이라고 확대해석이 가능하다고 본다.

넷째, 요금의 할인 뿐 아니라 노인의 이동권을 보장할 수 있는 다양한 욕구를 반영한 교통체계의 변화 등이 이루어질 수 있도록 노력하는 점이다. 노인인구가 증가하면서 노인의 욕구는 매우 다양화하고 있다. 이동수단에 대한 요구 또한 다양하게 나타나, 개인의 건강상태, 이동량, 경제수준 등에 의해서 다양한 욕구를 나타내었다. 이는 현재의 단일화된 노인교통서비스가 욕구충족을 시키지 못한다는 것을 반영한다. 잠시 언급한 것과 같이 외국에서는 노인들의 이동에 대한 욕구충족을 위해 대중교통 노선의 유동적 운영, 비용수준이 다양한 서비스의 개발 등의 서비스의 필요성이 논의되고 있다.

우리나라에서 또한 급격히 노인인구가 증가하고 욕구가 다양화하고 있으므로 이들의 욕구를 반영할 수 있는 다양한 대중교통서비스의 개발이 이루어져야 할 것이다.

IV. 노인교통이용 지원제도에 대한 수요자 및 공급자 인식

1. 수요자의 인식: 교통수당제도를 중심으로

2004년 전국 노인실태 및 복지욕구조사에서 교통수당제도를 폐지하고 그 예산을 다른 용도의 노인복지예산으로 전용하는 것에 대한 의견을 조사한 결과, 매우 찬성한다, 찬성한다가 각각 3.8%, 16.4%로 약 20.2%가 찬성하고, 그저 그렇다가 7.7%인 반면, 반대한다, 매우 반대한다가 각각 40.7%, 31.5%로 무려 72.2%가 반대하는 것으로 나타났다.

지역별로는 큰 편차를 보이지 않았으며, 연령별로는 65~69세 계층이 고령계층에 비하여 찬성율이 높고, 반대율이 낮은 것으로 나타났다. 성별로는 남성이 여성에 비해 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다. 교육수준별로는 학력이 높을수록 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다. 근로여부(취업여부)의 경우에는 별다른 편차를 보이지 않는 것으로 나타났으며, 건강상태별로는 건강상태가 좋을수록 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다. 소득계층별로는 소득수준이 높을수록 상대적으로 찬성율이 높고 반대율이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-1〉 교통수단 폐지

(단위: %)

특성	매우 찬성한다	찬성 한다	그저 그렇다	반대 한다	매우 반대한다	계	(명)	평균 ¹⁾
전체	3.8	16.4	7.7	40.7	31.5	100.0	(3,017)	3.8
지역								
7대 도시	3.9	18.0	7.9	43.0	27.1	100.0	(1,209)	3.7
기타 시의 동	3.3	15.3	8.1	39.5	33.8	100.0	(841)	3.9
읍·면부	3.9	15.2	7.0	39.9	34.9	100.0	(967)	3.9
연령								
65~69	5.3	20.3	7.2	39.1	28.2	100.0	(1,213)	3.7
70~74	3.6	14.3	6.3	42.1	33.7	100.0	(902)	3.9
75+	1.9	13.2	9.7	41.6	33.7	100.0	(900)	3.9
성								
남자	6.3	19.3	6.4	36.4	31.5	100.0	(1,167)	3.7
여자	2.1	14.6	8.5	43.5	31.4	100.0	(1,847)	3.9
결혼상태								
유배우	5.2	17.6	7.1	39.6	30.6	100.0	(1,708)	3.7
무배우	1.8	14.9	8.4	42.3	32.6	100.0	(1,306)	3.9
교육수준								
글자모름	1.5	9.6	7.2	44.3	37.5	100.0	(531)	4.1
글자해독	1.2	11.8	7.0	48.5	31.6	100.0	(604)	4.0
초등학교	2.7	17.2	8.9	39.2	32.0	100.0	(1,096)	3.8
중·고등학교	7.7	23.6	6.6	33.6	28.5	100.0	(610)	3.5
전문대학 이상	13.2	23.0	7.5	37.4	19.0	100.0	(174)	3.3
근로여부								
일하지 않음	3.5	16.4	7.8	40.8	31.5	100.0	(2,087)	3.8
일하고 있음	4.3	16.3	7.4	40.7	31.3	100.0	(927)	3.8
건강상태								
매우 좋다	5.2	21.8	6.4	37.3	29.4	100.0	(252)	3.6
약간 좋다	5.4	18.9	7.2	37.8	30.8	100.0	(763)	3.7
보통이다	4.9	15.9	9.0	41.3	29.0	100.0	(836)	3.7
약간 나쁘다	1.2	14.7	7.7	46.2	30.2	100.0	(808)	3.9
매우 나쁘다	2.3	12.2	6.5	35.9	43.2	100.0	(354)	4.1
소득수준								
빈곤선100% 이하	2.3	13.9	7.0	42.7	34.1	100.0	(1,913)	3.9
빈곤선100~150%	3.0	16.6	9.4	40.6	30.4	100.0	(362)	3.8
빈곤선150~200%	3.6	17.0	8.1	41.7	29.6	100.0	(223)	3.8
빈곤선200% 이상	9.7	25.2	8.7	33.2	23.1	100.0	(515)	3.4
주관적 경제상태								
매우 좋다	8.7	30.4	7.3	34.8	18.8	100.0	(69)	3.3
약간 좋다	5.5	22.8	8.5	40.8	22.4	100.0	(272)	3.5
보통이다	4.6	18.6	8.7	41.8	26.3	100.0	(1,164)	3.7
약간 나쁘다	2.3	13.5	7.4	44.6	32.3	100.0	(839)	3.9
매우 나쁘다	2.7	12.0	6.0	34.4	44.8	100.0	(665)	4.1

주: 1) 평균은 매우 찬성한다 1점, 찬성한다 2점, 그저그렇다 3점, 반대한다 4점, 매우 반대한다 5점을 각각 부여하여 평균한 값임. 즉, 평균값이 낮을수록 찬성의견이 강하고 평균값이 높을수록 반대의견이 강함을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원, 2004 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 원자료. 2005.

또한 동조사에서 교통수당을 차등지급하는 것에 대한 노인의 의견을 조사한 결과, 매우 찬성한다와 찬성한다가 각각 17.1%, 38.5%로 55.6%가 찬성한다고 나타났으며, 그저그렇다가 10.5%이고, 반대한다가 21.4%, 매우반대한다가 12.6%로 반대하는 경우가 34.0%로 나타나, 소득계층별 차등지급에 대해서는 노인의 경우 전반적으로 수긍하는 것으로 나타났다.

지역별로는 별다른 차이를 보이지 않았으며, 연령별로는 65~69세 연령계층에서 비교적 높은 찬성율을 보였으며, 성별로는 별다른 차이를 보이지 않았다. 교육수준별로는 교육수준이 높을수록 찬성율이 높지만, 반대율 역시 높은 것으로 나타나 의견이 대립되는 것으로 나타났다. 근로여부의 경우에도 별다른 차이를 보이지 않았으며, 건강상태도 별다른 차이를 보이지 않았다. 소득계층별로도 교육수준과 마찬가지로 소득수준이 높을수록 찬성율이 높지만, 반대율 역시 높은 것으로 나타나 의견이 대립되는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 교통수당 차등지급

(단위: %)

특성	매우 찬성한다	찬성 한다	그저 그렇다	반대 한다	매우 반대한다	계	(명)	평균 ¹⁾
전체	17.1	38.5	10.5	21.4	12.6	100.0	(3,017)	2.7
지역								
7대 도시	17.9	40.6	7.6	23.3	10.6	100.0	(1,205)	2.7
기타 시의 동	19.1	35.5	14.7	18.7	12.0	100.0	(843)	2.7
읍·면부	14.2	38.4	10.5	21.3	15.6	100.0	(969)	2.9
연령								
65~69	19.1	38.0	8.5	22.1	12.39	100.0	(1,212)	2.7
70~74	17.5	37.7	10.1	21.2	13.4	100.0	(901)	2.8
75+	14.0	39.9	13.5	20.5	12.1	100.0	(898)	2.8
성								
남자	18.3	37.2	8.3	21.4	14.8	100.0	(1,169)	2.8
여자	16.3	39.3	11.8	21.3	11.2	100.0	(1,844)	2.7
결혼상태								
유배우	17.2	37.9	8.8	22.5	13.6	100.0	(1,708)	2.8
무배우	16.9	39.2	12.7	19.9	11.2	100.0	(1,305)	2.8
교육수준								
글자모름	14.2	38.2	13.4	20.0	14.2	100.0	(529)	2.8
글자해독	13.7	43.0	12.2	21.3	9.8	100.0	(605)	2.7
초등학교	17.2	37.0	12.0	20.0	13.9	100.0	(1,096)	2.8
중·고등학교	21.5	36.4	5.6	24.4	12.1	100.0	(610)	2.7
전문대학 이상	20.8	41.6	3.5	23.1	11.0	100.0	(173)	2.6
근로여부								
일하지 않음	17.9	39.4	10.1	20.7	12.0	100.0	(2,084)	2.7
일하고 있음	15.3	36.5	11.2	23.0	14.0	100.0	(928)	2.8
건강상태								
매우 좋다	20.3	39.0	6.4	19.9	14.3	100.0	(251)	2.7
약간 좋다	17.5	39.0	9.2	20.6	13.7	100.0	(764)	2.7
보통이다	17.1	37.5	9.0	24.3	12.2	100.0	(837)	2.8
약간 나쁘다	13.5	40.4	13.4	20.9	11.8	100.0	(807)	2.8
매우 나쁘다	21.8	35.1	13.3	18.1	11.6	100.0	(353)	2.6
소득수준								
빈곤선100% 이하	17.2	40.0	11.3	19.7	11.8	100.0	(1,909)	2.7
빈곤선100~150%	13.7	37.4	10.2	25.3	13.5	100.0	(364)	2.9
빈곤선150~200%	13.0	30.0	13.0	26.5	17.5	100.0	(223)	3.1
빈곤선200% 이상	20.5	37.2	7.0	22.5	12.8	100.0	(516)	2.7
주관적 경제상태								
매우 좋다	26.1	37.7	3.0	24.6	8.7	100.0	(69)	2.5
약간 좋다	19.1	37.4	8.8	22.7	12.1	100.0	(273)	2.7
보통이다	11.8	36.1	12.4	25.0	14.9	100.0	(1,165)	3.0
약간 나쁘다	15.1	42.6	8.5	21.7	12.1	100.0	(834)	2.7
매우 나쁘다	27.2	38.3	11.3	13.2	10.1	100.0	(666)	2.4

주: 1) 평균은 매우 찬성한다 1점, 찬성한다 2점, 그저그렇다 3점, 반대한다 4점, 매우 반대한다 5점을 각각 부여하여 평균한 값임. 즉, 평균값이 낮을수록 찬성의견이 강하고 평균값이 높을수록 반대의견이 강함을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원, 2004 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 원자료. 2005.

2. 공급자의 인식 및 건의사항

☐ 지방자치단체

- 국고보조사업으로 전환하여 사업비의 일부 국고보조 요망.
- 지급방법 및 지급액 등 전국적 통일기준 마련
 - 노인교통수당의 법적 지급근거 및 지급방법 등 보완: 노인복지법 제 26조(경로우대)
- 지역간, 일반노인과 저소득노인간, 연령별 차등지급
 - 기초생활보장대상자 및 저소득층으로 지급범위 한정, 지급액 증액
 - 수혜연령 상향조정: 65세 --> 70세
- 지하철 무임승차 결손분 국고지원
- 지하철 무료이용에 대한 할인율 조정: 100/100 ----> 50/100
- 지하철 무료이용과 교통수당 지급의 이중 수혜 지양

☐ 지하철공사 및 도시철도공사

- 지하철 노인 무임운송 관련(노인복지)법 개정 또는 법제화
- 무임운송을 유임운송으로 법 개정
- 무임 손실분 국비보전 방안 법제화
- 매표업무 무인화 등 경영개선 추진사업에 지장을 주는 경로우대증을 전자카드로 교체 발급.

☐ 철도공사

- 철도산업발전기본법에 따라 철도운영자의 PSO 조치에 대해서는 비용보상 의무화
- 새마을호 및 KTX도 노인복지법 경로우대 할인대상에 넣어 국가에 의한 비용보상이 이루어지도록 함.

V. 노인 교통이용 지원제도 개선방안

1. 노인 교통수당제도 개선방안

가. 교통수당의 비용부담의 전망

교통수당 관련 예산은 2004년에 4903억원이지만 노인인구의 증가에 따라 급속하게 늘어날 것으로 예상되고 있다.

〈표 5-1〉 교통수당 관련 비용부담의 전망

(단위: 백만원)

지급액	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020
계	490,341	513,774	539,089	565,678	589,078	609,294	628,246	756,576	918,885
서울특별시	92,782	97,419	103,580	110,119	116,072	121,354	126,362	160,413	198,026
부산광역시	28,461	30,003	31,801	33,715	35,447	36,989	38,470	48,648	60,609
대구광역시	19,573	20,640	21,761	22,955	24,032	24,991	25,916	32,283	39,965
인천광역시	24,872	26,204	27,722	29,325	30,779	32,068	33,279	42,265	54,618
광주광역시	11,120	11,719	12,387	13,099	13,752	14,340	14,907	18,994	23,336
대전광역시	9,456	9,994	10,600	11,247	11,844	12,381	12,894	16,624	21,672
울산광역시	5,168	5,483	5,880	6,307	6,704	7,066	7,416	10,253	14,483
경기도	96,505	102,698	109,333	116,243	122,502	128,106	133,453	168,687	218,522
강원도	19,365	20,254	21,057	21,892	22,601	23,190	23,724	25,782	29,512
충청북도	18,100	18,827	19,464	20,134	20,693	21,154	21,575	23,554	27,270
충청남도	27,236	28,188	28,973	29,776	30,396	30,821	31,174	33,702	36,617
전라북도	28,794	29,707	30,530	31,385	32,045	32,538	32,963	36,504	39,684
전라남도	33,294	34,310	35,102	35,905	36,466	36,819	37,088	39,015	40,365
경상북도	36,685	37,925	38,977	40,063	40,909	41,550	42,103	45,928	51,160
경상남도	29,876	30,958	32,050	33,194	34,134	34,897	35,589	40,749	48,050
제주도	9,054	9,446	9,873	10,317	10,705	11,033	11,333	13,173	14,997

교통수당의 지급을 위한 예산은 전액 지자체가 부담하고 있는 관계로 지자체는 갈수록 증가되는 교통수당 재정 부담을 중앙정부가 부담하여 줄 것으로 요구하고 있다.

나. 교통수당의 국고지원 타당성 검토

지자체의 교통수당의 중앙정부 지원의 타당성을 검토하기 위해서는 먼저 교통수당의 국고지원이 갖는 의미가 무엇인지는 검토하여 보자. 우리나라에서는 중앙정부의 지자체에 대한 지원은 지방재정조정제도를 통하여 이루어진다. 먼저 지방재정조정제도를 살펴보고 이러한 수단을 통하여 지방비의 국고지원이 가능한지를 분석하여 보고자 한다.

1) 우리나라의 지방재정 조정제도 현황²⁾

지방재정 조정제도는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 3제도가 있으나 근거법률과 목적이 상이하고 재원이 상이하다. 지방재정 조정제도 중 본 사업 목적에 부합한 재원을 찾아내기 위하여 각각의 제도를 비교분석하여 보면 다음과 같다.

2) 김동기, 『지방분권시대의 한국지방재정학』, 법문사, 2004. 139~191쪽, 참조

〈표 5-2〉 우리나라 지방재정조정제도 비교

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거	지방교부세법	지방양여금법	보조금의예산및관리에관한 법률
목적	지방자치단체 재원보장 재정불균형 완화	지방자치단체 재정기반확충 지역간 균형발전 도모	지방자치단체 특정사업지원
재원	내국세의 15.0%	주세 100%, 교통세 14.2%, 농어촌특별세 23/150	국가의 일반회계 또는 특별회계예산으로 계상
재원성격	일반재원(자주재원)	특정재원(지역개발사업분 은 일반재원)	특정재원(의존재원)
배분	재원부족액 기준배정	포괄용도, 지방비확보요구	사업별 용도지정 지방비 확보의무

자료: 권형신의, 『한국지방재정-이론과 실무』, 해남, 2001.

(1) 지방교부세

지방교부세(local allocation tax)는 국가수입중 일부(내국세총액의 15% 등)를 재원으로 확보하여 재정력이 취약한 지방자치단체에게 일정한 기준에 따라 교부하는 제도로 지방재정조정제도의 가장 본질적인 제도라고 할 수 있다. 지역간의 재정력 격차를 해소 또는 완화하고 국민최저생활수준(national or civil minimum)을 보장하기 위하여 이 제도를 운영하고 있으며, 각 나라별 특성 및 여건에 따라 그 배부방식 및 운영형태는 각기 다르다고 할 수 있다(교부금 또는 보조금의 형태로 교부).

이때의 재원은 ① 내국세총액의 15% 해당액(단, 국세중 목적세(교육세, 교통세, 농특세)와 국가가 지방자치단체에 양여하는 지방양여금은 제외), ② 전전년도 내국세 정산액(정부의 추경예산에 의하여 내국세의 증감이 있는 경우 지방교부세도 이를 증감함), ③ 지방재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 별도의 증액교부금(별도 정부예산이 정하는 바에 따라 교부함)이다.

지방교부세의 기능은 다음과 같다. 첫째, 재정조정 기능, 즉 재원의 균형화이다. 국가가 지방자치단체간의 재정력 격차를 해소하기 위하여 지방교부세의

적정한 배분을 통하여 지방자치단체 상호간의 과부족을 조정하고 지방재정력 수준의 균형을 도모한다. 둘째, 재원보장 기능이다. 거시적으로는 지방교부세 총액을 내국세의 15%로 법정화하여 지방재원을 총액으로 보장하고, 미시적으로는 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 일정한 기준을 설정하여 지방자치단체가 행정의 계획적인 운영이 가능하도록 필요한 재원을 보장한다. 지방교부세는 특히 지방자치단체간 재정조정기능과 지방자치단체의 재원보전기능을 수행하여야 한다. 즉 일정한 수준의 지방행정서비스를 제공하기 위해 생산 및 공급비용과 지방세수입의 차이를 보장해 주고, 이를 통하여 지방자치단체간의 재정력격차를 줄일 수 있다. 셋째, 재정자율성제고 기능이다. 국고보조금이나 지방양여금의 경우에는 재원의 비도가 국가에 의해 지정되어 지원되므로 어느 정도 국가의 계획이나 정책을 지방자치단체가 따르도록 유도시키는 수단으로 작용하면서 지방재정을 관리하는 기능을 갖고 있다. 그러나 지방교부세는 지방자치단체의 일반재원으로서 지방교부세법 제1조(목적)도 지방자치단체의 독립성을 강화하고 지방행정의 건전한 발전을 목적으로 규정하고 있다.

지방재정규모가 증대됨에 따라 지속적으로 지방교부세도 확대되어 왔다. 1980년 4,100억원이던 지방교부세가 1990년에는 2조 7,647억원으로, 2000년에는 8조 2,665억원 규모였으나, 2001년에는 재원이 내국세 총액의 15%로 상향조정되어 규모가 대폭적으로 확대되었고, 2002년에는 12조 1,094억원 규모이다.

〈표 5-3〉 지방교부세의 규모 추이

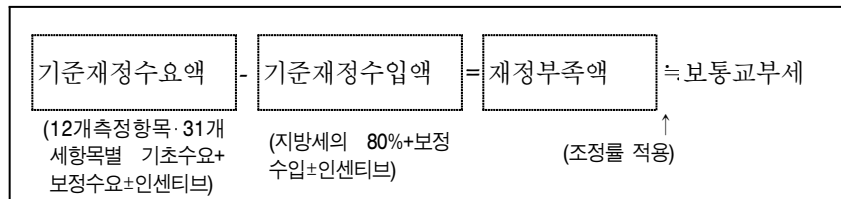
(단위: 억원)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
합계	4,100	10,085	27,647	54,842	82,665	112,890	121,094
보통교부세	3,727	9,063	23,050	49,856	74,686	102,104	108,849
특별교부세	373	906	2,305	4,986	7,469	10,211	10,885
중액교부금	-	116	2,292	-	510	575	1,360

자료: 1) 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

2) 행정자치부, 『2002년도 지방자치단체예산개요』.

지방교부세는 자치단체별 재정부족액을 기초로 산정하여 교부(일반재원)하도록 되어 있다. 산정방식은 다음과 같다.



그러나 이러한 교부세에 대해서 보통교부세는 수요산정방식이 복잡하여 자치단체 이해하기 곤란한 문제점이 있으며, 일부 항목은 행정환경의 변화에 따라 새로운 수요로 반영할 필요성이 있다. 특별교부세 배정수요의 변화(5개→2개)와 인센티브 반영 등을 위한 제도정비가 필요하다.

정부는 이러한 문제점을 개선하기 위하여 보통교부세 수요산정방식의 합리적 개선방안을 만들고 있다. 소규모·유사항목 통폐합, 적용통계 및 산식의 단순 합리화 등과 새로운 행정환경 변화요인을 반영(고령화, 정보화 관련 수요 등)하도록 할 계획이다. 또한 특별교부세 지원기준 구체화, 재정운용 우수단체 인센티브 지원도 할 예정이다.

(2) 지방양여금

국세 중 특정세목세입의 전부 또는 일부를 지방에 양여하여 도로·수질 등 특정목적사업수요에 충당하기 위하여 1991년에 도입된 지방재정조정제도이다. 지방양여금은 지방자치단체의 특정사업을 지원하는 포괄보조금(block grant) 성격을 띠며, 국가와 지방이 세원을 공유하는 측면에서는 공통세적 성격도 띠고, 국가의 지방자치단체에 대한 재정지출이 이루어지므로 국고보조금적 성격을 띤다. 따라서 지방양여금은 지방교부세와 국고보조금의 중간적 성격을 띠는 지방재정조정제도이다.

지방양여금은 지방자치제실시를 앞두고 기존의 지방재정조정제도의 한계를

극복하고 지방의 특정수요를 충족시키기 위한 새로운 제도로 정치적 타협의 산물이다. 즉, 조세체계가 국세중심(국세:지방세=81:19)이고, 세원이 지역적으로 편재하여 어떤 국세를 지방세로 이양하더라도 세원의 지역적 편차로 지방자치단체간 재정력격차만 심화시키게 된다. 한편 국고보조금제도는 국가시책위주의 특정사업위주로 지원함으로써 지방의 자율성을 제약하고 지방교부세제도는 지방의 특정사업이나 개발수요를 충족하는 데는 현실적인 한계점이 노정되었다.

일본의 지방양여세는 소비양여세, 지방도로양여세, 석유·가스양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세, 특별톤양여세의 6종류가 있는데, 우리나라와는 달리 주로 경제활동으로 인한 외부불경제(external diseconomy), 즉 환경오염, 도로파손, 자연경관훼손 등에 대하여 지역에 피해를 보상한다는 차원에서 도입된 제도이다. 그 재원은 소비양여세는 소비세수입의 5분의 1, 지방도로양여세는 휘발유세(국세)의 90%, 석유·가스양여세는 석유 가스세 수입액의 2분의 1, 자연료세 수입액의 3분의 2, 특별톤양여세는 특별톤세 전액이 된다.

지방양여금의 특성은 다음과 같다. 첫째, 자율성과 재량성 부여의 특성이다. 지방자치단체에 재원을 포괄적으로 양여함으로써 지방자치단체에게 구체적인 사업선정에 있어 광범위한 재량권을 부여하고 있다. 둘째, 객관적이고 계획적인 배분의 특성이다. 대상사업별로 배분비율, 기준 등이 지방양여금법령에서 구체적으로 규정하고 있어 객관적인 배분이 가능하다. 또한 수입예측이 용이하고 연차적 계획에 따라 지속적, 안정적으로 배분되므로 사업추진이 용이하다. 셋째, 지방비 부담과 정산·반납 불필요한 특성이다. 원칙적으로 지방비부담조건이 없으나 특정목적사업을 조기에 실현하기 위하여 현실적으로 일정비율을 지방비로 부담시키고 있다. 국고지원에 대한 정산이나 반납하는 제도는 없다.

〈표 5-4〉 지방양여금 재원과 대상사업변천

구분	재원	대상사업	비고
1991년	토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전하세 100%	도로정비사업 (광역시도, 지방도, 군도, 농어촌도로)	-
1992년	주세 15%→60%	시의 국도 및 시도, 농어촌지역개발, 수질오염방지, 청소년육성사업추가	-
1994년	주세 60%→80%	지역개발사업신설	목적세인 교통세신설
1995년	농특세 19/150 전입	농어촌하수도사업 추가	1995~2004년 한시재원
1997년	주세 80%→100%	지방직전환 공무원인건비, 하천정비사업 수요보전	물관리종합대 책재원
2001년	전화세폐지, 교통세 14.2%	-	교통세는 전액도로사업 에 배분
2002년	농특세전입액 19/150→23/150	-	-

지방양여금의 재원과 대상사업은 지방양여금법령에서 정하는 세목과 배율에 따라 조달되고 배분된다. 지방양여금재원은 1991년 5,570억원이던 것이 연차적으로 크게 증가하여 2002년에는 4조 3,496억원으로 그 중 주세가 2조 9,312억원(67.4%), 교통세 1조 4,383억원(33.1%), 농특세 2,704억원(6.21%)이나, 전연도 이월금이 △2,903억원이나 된다.

지방양여금의 사업별 배정내역을 보면, 2002년도 도로정비사업에 1조 7,177억원(39.5%), 농어촌지역개발사업에 3,963억원(9.1%), 수질오염방지사업에 1조 4,294억원(32.8%), 청소년육성사업에 338억원(0.8%), 지역개발사업에 7,725억원(17.8%)이 배정되고 있다. 또한 지방양여금의 지역별 배분상황을 보면, 도시지역보다는 농촌지역에, 재정자립도가 높은 지방자치단체보다는 낮은 지방자치단체에 비중이 높게 나타나고 있다. 따라서 지방자치단체간 재정불균형의 완화에 어느 정도 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 서울특별시는 지방양여금의 배정대상에서 제외된다.

지방양여금(5개 사업)제도는 국고보조금 성격의 사업과 보통교부세 성격의 재원이 포함되어 제도의 정체성에 문제점이 제기되고 있다. 지방도로정비 등 단위사업의 세분화로 자치단체의 자율성이 제약되고 지방비 부담 가중으로 재정력이 취약한 자치단체의 사업추진에 애로가 있어 왔다.

정부는 지방재정의 자율성·효율성 제고로 지방분권 실현하기 위하여 중장기 지방 SOC사업 추진으로 지역간 균형발전을 도모할 계획이다. 이를 위하여 지방양여금 5개 사업을 성격에 따라 각각 개편할 계획이다. 이에 따라 기존의 양여금사업을 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전 특별회계로 편입하고 2005년부터 지방양여금제도를 폐지하기로 하였다.

(3) 국고보조금

국가보조금은 국가정책상 필요가 있거나 또는 지방자치단체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 국가예산의 범위안에서 지방자치단체에 교부하는 것으로 보조금 이외에 부담금, 조성금, 장려금, 위탁금의 명칭도 사용된다. 보조금은 대부분 용도와 수행조건 등을 지정하는 조건이 붙게 되며 피보조자나 단체는 그 자금의 집행에 관하여 보조자의 행정감독과 재정적 통제를 받을 의무가 주어진다. 보조금은 항상 일정한 자부담을 하여야하고 보조금중 남은 잔액은 일반용도로 쓸 수 없고 반드시 교부자에게 정산하여 보고하여야 한다.

보조금에 관한 일반법인 보조금의예산및관리에관한법률과 지방재정법 그리고 각 개별법인 생활보호법 등 법령과 지방자치단체의 조례의 적용을 받는다.

국고보조금의 특성은 다음과 같다. 첫째, 특정재원의 성격이다. 국고보조금은 국가로부터 교부되므로 지방자치단체의 자주재원인 지방세나 세외수입과 구별된다. 또한 교부시 그 용도가 구체적으로 정해지므로 일반재원인 지방교부세와도 구별된다. 둘째, 지방비부담의 특성이다. 국고보조율이 100%인 보조금은 거의 없고 어느 정도의 지방비와 자부담 등을 요구하고 있다. 따라서 지방비부담 의무가 없는 지방양여금과도 구별된다. 셋째, 규모의 비법정화 특성이다. 지방교부세는 15%, 지방양여금은 국세와지방세의조정등에관한법률에 의하여 그 규

모가 법정화되어 규모예측이 가능하나 국고보조금은 국가예산에 의하여 결정되므로 매년 변화가 있다.

총지방재정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 1980년 13.0%에서 감소하다가 2000년부터 다시 증가하여 2002년 당초 예산에서는 13.9%를 점하고 있다. 특별회계도 1980년 1.8%를 차지하였으나 점차 증가하여 2002년 13.5%를 점하고 있어 일반회계와 같은 수준으로 국고보조금의 비중이 커지고 있음을 알 수 있다.

국고보조금에 대한 지방비 및 수익자부담금내역을 살펴보면, 1995년까지 증가하다가 다시 소폭 감소하는 추세를 보이고 있으며, 수익자부담은 대폭 감소한 반면 그 부담을 국고에서 부담한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-5〉 국고보조금 및 비 장비 부담내역

(단위: 10억원, %)

연도	합계	국고보조금	지방비부담	수익자부담금 등
1985	741(100)	535(72.1)	207(27.9)	-
1990	3,212(100)	2,068(64.4)	1,144(35.6)	-
1995	8,885(100)	3,888(43.8)	3,779(42.5)	1,218(13.7)
2000	13,822(100)	8,253(59.7)	5,070(36.7)	499(3.6)
2002	16,790(100)	10,763(64.1)	5,647(33.6)	380(2.3)

자료: 1) 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

2) 『2002년도 지방자치단체예산개요』.

그동안 국고보조금 신청창구 일원화, 단위사업 통폐합 등 제도개선이 지속적 으로 이루어졌으나 재정운용의 탄력성·자율성 저해 등 여러가지 문제가 발생 하였다. 세분화된 소액·유사보조사업으로 불필요한 간접비용 증가, 지방재정의 자율적 운용의 제약이 있고, 법정보조율사업이 157개로 전체 31%에 불과, 대부분 국가예산 심의결과에 따라 보조율이 결정되어 지방비부담이 과중하고 과다 한 총액계상 예산편성, 교부지연에 따른 사업이월, 보조율 미준수 등으로 지방 재정의 계획적·안정적 운영을 저해하는 요인으로 지적되어 왔다.

국고보조금제도의 문제점을 개선하기 위하여 선 지방이양 후 존치사업 선정 방식으로 국고보조사업을 정비할 계획이다. 전체 보조사업의 완전이양을 전제 하에 필수 존치사업 선정하고 있다. 지방이양 대상사업재원은 자치단체 일반재원으로 전액 보전할 계획이며, 나머지 존치사업도 가급적 포괄지원방식으로 전환할 예정이다.

2) 교통수당의 국고전환 타당성

지금까지 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도 등 세 가지의 지방재정조정 제도를 검토하였다. 지방재정조정제도 개선방향에 따르면 교통수당제도를 중앙정부의 재원으로 이전하는 것은 의미가 없다는 것이다. 즉, 현재 정부는 지방재정조정제도에 대하여 개선을 추진하고 있다. 기본적인 방향은 이들 지방재정조정 제도를 가능한 축소하고 지방재정의 자체재정역량을 강화하는 방향이다. 포괄적으로 지방정부에 재원을 이전하고 포괄적인 재원한도내에서 지자체가 예산을 자율적으로 편성할 수 있도록 한다는 것이다.

따라서 교통수당을 국고보조사업으로 전환한다는 것은 현재 지자체에서 부담하고 있는 재원부담의 감소를 의미하므로 의존적 재정구조를 가진 지자체 입장에서는 총 재원의 감소를 가져오게 된다. 재정 자립적이지 않은 현재의 지방재정 상황을 고려하면 국고보조금으로 명목전환은 결과적으로 지방재정에 도움이 되지 못한다는 것이다.

다. 교통수당 개선 쟁점별 타당성 검토

교통수당은 직접적 노령소득보장제도의 부재한 현실 하에서 노인의 이동권 보장을 위하여 교통이용 비용을 현금으로 보전하기 위한 제도이다. 교통수당은 원래 시내버스에 대한 노인의 무임승차제도를 개선하는 과정에서 만들어진 제도로써, 우리나라의 노인복지제도 중에서는 유일하게 사회수당적 성격으로 전 노인에게 보편적으로 지급되는 제도이다. 시내버스에 대한 무임승차제도에서 교통수당제도로 전환된 것은 형평성의 관점에서나 민간기업의 형평성의 관점에

서나 바람직한 정책선택으로 판단된다.

교통수당제도는 노인수당적 성격을 띠고 있으므로 장기적으로 보면, 보편적 기초연금이 도입되거나 혹은 노령수당(경로연금)이 확대 도입되게 되면 교통수당제도는 자동연계하여 통합할 수 있다.

지자체는 교통수당의 부담을 경감하기 위하여 국고보조사업으로 전환방안의 예도 수혜연령의 상향조정 방안과 소득계층별 차등지급방안 등을 검토하고 있다. 이들 방안의 타당성을 검토하여 보면 다음과 같다.

1) 교통수당 지급연령을 상향조정하는 방안

본 방안은 향후 평균수명 연장을 반영하여 점진적으로 조정토록 한다. 그러나 공적연금제도도 미성숙하고 여타 공적 노령소득보장제도도 미흡하고, 노령계층 경제활동참가율이 높지 않은 상태에서 수급연령을 현행 65세 수급연령에서 당장 상향조정하는 것은 무리가 있다고 보여진다. 따라서 향후 평균수명의 연장과 함께 건강수명의 연장으로 65세 이상 노령계층의 경제활동참가율도 높아지면 수급연령을 조정하는 방안을 검토하는 것이 바람직 할 것이다.

2) 소득계층별로 교통수당을 차등지급하는 방안

본 방안은 그나마 전 노인에게 지급되는 유일한 보편적인 사회수당인 교통수당을 공공부조형으로 전환하는 것을 의미한다. 그러한 공공부조형 교통수당은 문제점을 가지고 있다. 왜냐하면 최저생계비 산정에 교통이용에 대한 비용이 감안되어 최저생계비가 설정되고, 이에 근거하여 국민기초생활보장제도 생계급여가 지급되고 있으므로, 빈곤 노령계층인 국민기초생활보장제도 수급자의 경우에는 동 제도를 통하여 이미 교통이용요금을 보전받고 있기 때문에, 수급자에 대하여 교통수당을 차등하여 높게 지급하는 것은 이중 중복혜택이라고 볼 수 있다. 따라서 소득계층별 차등지급은 바람직하지 않은 대안으로 판단된다.

3) 장기적인 개선방안

현행 제도 하에서는 교통수당은 지방정부의 몫이다. 그러나 인구고령화가 진행됨에 따라 본 예산부담이 급속히 증가하여 그렇지 않아도 재정여력이 부족한 지자체에서는 이를 감당하기가 더욱 어려워질 것으로 전망된다. 장기적 볼때, 정부는 노인소득보장의 사각지대의 해결차원에서 노령수당(경로연금)의 보편적 확대 혹은 기초연금제도의 도입을 검토할 수도 있다. 이때, 지자체에서는 본 제도를 새로운 제도에 흡수 통합되도록 하여 자동적으로 폐기되게 하는 것이 바람직 할 것이다.

2. 지하철 무임승차제도 개선방안

지하철 운영은 지방공사가 운영하지만 지방정부가 최종적으로 책임지고 있다. 노인에 의 지하철 무임승차 비용에 대한 정부 부담론이 제기되고 있다. 이러한 주장의 타당성에 대한 검토를 위해서는 먼저 지방 공기업의 요금결정 방법론에 대하여 검토할 필요가 있다. 지방공기업의 요금은 민간기업의 요금결정 과정과 다를 수밖에 없기 때문이다. 다음으로 지하철 무임승차가 지하철 공사의 재정에 미치는 영향에 대한 분석이 필요하다. 지하철공사의 재정문제가 단순히 지하철무임승차에 따른 것인지 아니면 다른 요인도 결합된 것인지에 대한 검토가 필요하다. 세 번째로 검토할 사항은 지하철 무임승차의 비용부담 주체가 지자체인지 중앙정부인지 하는 점이다. 그리고 이러한 비용부담의 전가의 귀착은 어디인가를 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 서울 등 승차요금의 지불 방법의 변경에 따른 공사의 추가비용에 대한 검토가 별도로 검토되어야 할 것이다.

가. 지방공기업의 요금결정 이론³⁾

지방공기업 요금은 지방공기업이 제공하는 재화나 용역에 대한 반대급부로 지방공기업의 계속성을 유지할 수 있는 재원이기도 하다. 일반기업의 제품이나 서비스의 가격과 달리 독점적 가격이고, 국가의 물가정책 등과 긴밀한 연관성을 갖고 요금수준이 결정되며, 극히 낮은 가격탄력성을 갖고, 가격수준에 따라 국민경제에 큰 영향을 미친다. 또한 차별가격제의 적용이 가능하고, 원가보상주의가 적용되며, 부과징수의 강제성이 있다.

요금결정의 기준은 다음과 같다. 공공성과 기업의 조화속에 요금은 적정하여야 하며, 급부의 원가를 보상함과 아울러 기업으로서 계속성을 유지할 수 있어야 한다. 지방공기업법 제22조(요금)은 요금은 ① 적정하여야 하고, ② 지역간 요금수준의 형평을 기하여야 하며, ③ 당해 지방 직영 기업이 제공하는 급부의 원가를 보상하고, ④ 기업으로서의 계속성을 유지할 수 있어야 한다고 규정하고 있다.

요금결정시 고려요소는 다음과 같다. 첫째, 자원배분의 효율성이다. 사회전체의 순효용이 극대화되도록 서비스를 제공하여야 한다. 파레토의 최적상태(Pareto's optimality)가 달성되도록 해야 한다. 둘째, 소득배분의 공평성이다. 이익을 받는 정도에 비례하여 요금을 부담하는 응익의 원칙(benefit principle)과 부담능력, 즉 응능의 원칙(ability-to-pay principle), 세대간 부담의 형평성 등이 고려되어야 한다. 셋째, 수용가의 용인성이다. 소비자가 요금고지서를 보면 이해하기 쉽고 받아들일 수 있도록 요금체계가 단순하고 도표화하는 등 다양한 시도가 바람직하다. 넷째, 재원확보이다. 원가를 보상하고, 시설을 유지하고 지속적으로 개선·확장할 수 있는 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 수준이어야 한다. 다섯째, 보건·위생이다. 주민건강상의 고려도 필요하다. 새로운 정수기법의 도입 등 신기술을 적용하여 주민건강을 증진하는 방향으로 시설개선을 도모하여 한다.

요금의 종류는 다음과 같다. 첫째, 정액요금제(flat fee)이다. 소비량과는 관계

3) 김동기, 『지방분권시대의 한국지방재정학』, 법문사, 2004. 398~402쪽, 참조

없이 일정한 금액을 부과하는 방식으로 자원의 효율적인 배분을 저해할 우려가 있다. 둘째, 단일요율제(uniform rate)이다. 소비량의 크기와 관계없이 단위사용량에 대하여 똑같은 요율을 적용하는 방식으로 균일요율제, 종량제라고도 한다. 계산이 간편하여 이해하기 쉬우나 자원의 낭비가 초래되고 소득에 비례하여 역진적이 될 수 있다. 셋째, 체증요율제(increasing block rate)이다. 소비량이 증가할수록 단위당 요율이 상승하는 요금부과방식으로 소득재분배효과를 기대할 수 있는 사회정책차원에서 도입을 검토할 수 있다. 넷째, 기본요금제(minimum fee)이다. 일정한 수준이 소비량까지는 똑같은 정액요금을 부과하는 방식으로 저소득층의 보호를 위하여 일정량까지는 기본요금을 부과한다. 다섯째, 공간변화요율제(spatial rate)이다. 거리에 따라 요율을 달리 적용하는 방식이다. 지하철 요금을 거리에 따라 구간제로 구분하여 부과한다.

원가산정방법은 다음과 같다. 원가의 산정은 서비스를 공급하는데 소요되는 원가인 영업비용과 기업의 계속성유지를 위한 비용인 자본비용을 가산한 총괄 원가에 의하여 산정된다. 그러나 자본비용산출방법에 따라 사업수행에 필요한 각종원가를 합산하는 원가적상방식과 사업에 투자된 자기자본과 타인자본에 일정보수율을 적용하는 적정투자방식이 있다. 원가적상방식이란 지급이자, 감가상각비를 초과한 원금상환액, 시설확장유보금, 채무상환을 위한 적립금 등 사업의 계속성유지를 위한 비용을 합산한다. 현행 지방공기업법에서는 적정투자방식을 적용하도록 규정하고 있다.

적정투자방식에 의한 요금산출방법을 상수도사업의 경우를 예로 살펴보면 다음과 같다.

총괄원가 = (영업비용+자본비용+영업외비용)-(기타영업수익-영업외 수익)

- 영업비용: 인건비, 동력비, 약품비, 재료비, 원 · 정수구입비, 수선유지비, 감가상각비, 일반관리비
- 자본비용: 타인자본에 대한 지급이자+자기자본에 대한 적정투자보수
 - ① 타인자본에 대한 지급이자 : 손이계산서상 발생이자 비용
 - ② 자기자본에 대한 적정투자 보수 : 요금기저*자기자본비율*적정투자보수율
 - ㉞ 요금기저(rate base) : 총가동설비자산-(기부채납자산+시설분담금+공사부담금+재평가적립금+국고보조금)+(영업비용-감가상각비)*2/12+건설 중인 자산총액*1/2
 - i) 총가동설비자산 : 대차대조표상의 총가동설비 자산
 - ii) 기부채납자산 : 자본잉여금의 기부금 누계액 등 실질적인 기부채납자산합계액
 - iii) 시설분담금 및 공사부담금 : 대차대조표상 자본잉여금의 동급액*(1-감가상각누계액/가동설비자산 취득가액 총액)
 - iv) 재평가 적립금 : 대차대조표상 재평가적립금 누계액
 - v) 국고보조금 : 도농통합시와 군지역의 농어촌 및 도서지역의 상수도 또는 상수원 개발사업비로 지원하는 국고보조금 전액
 - vi) 건설중인 자산 : 기준일 현재 채무 확정된 대차대조표상의 건설중인 자산 총액(건설자금이자 포함)의 1/2. 단 건설중인 자산에 투자된 채무액에서 발생한 이자는 자산으로 처리하고 완공된 이후의 발생이자에는 지급이자로 계상
 - ㉟ 자기자본비율(연말현재) : 자기자본/총자본*100%
 - ㊱ 적정투자보수율 : 2001년도 상수도사업의 경우 6%를 적용한다. 공기업의 경우 공적통제로 호경기에 초과이윤을 획득할 수 있는 기회가 부여되지 않는다면 불경기시에도 일정한 이윤을 보장해주어야 하며, 정부의존에서 탈피하여 스스로 재투자재원을 확보하여 자립할 수 있도록 하기 위해서는 적절한 이윤이 보장되어야 하며, 공적사용에 투입된 자보네 대하여 적절한 보수를 인정하는 것이 사회정의구현차원에서 바람직하다.
- 영업외비용: 지급이자를 제외한 영업외 비용
- 기타영업수익: 수수료수입 등
- 영업외수익: 수입이자 및 배당금, 타회계부담금수입 등

지방공기업 요금 산정시 고려요소는 다음과 같다. 첫째, 요금과 소득재분배이다. 요금의 산정에 있어서 부담능력이 없는 저소득층에 대해서 요금부담을 경감시키는 방법으로는 첫째, 요금을 낮게 책정하고 그 부족한 부분을 일반회계에서 보전하는 방법이 있다. 그러나 이와 같은 방법은 바람직하지 못하다. 왜냐하면, 지방 공기업으로서 공공성과 아울러 기업성을 고려해야 하기 때문이다. 둘째로, 저소득층에게 감면혜택을 주는 방법으로 생활필수품적인 성격의 재화와 서비스에 대하여 최저생활에 필요한 사용량에 대해서는 비교적 저렴한 요금으로 공급하고 있다. 기본사용량에 대하여 낮은 요금을 부과하되, 그 이상에 대하여는 체증요금제를 채택하는 경우 등이다.

둘째, 요금과 물가이다. 지방공기업의 요금도 공공요금의 일종이므로 국가의 물가정책에 의하여 동결되거나 억제되는 경우가 많다. 공공요금의 인상은 민간기업의 생산비용을 증가시키게 되나 최종소비에 가까운 단계의 재화와 서비스가 대부분이므로 공공요금인상이 대폭적인 물가상승을 그대로 초래하지는 않는다. 요금을 동결할 경우 그 부족분을 일반회계에서 보전해야 하는 문제가 발생된다. 따라서 물가정책상 요금을 일시에 인상하기 보다는 현실화계획을 세워 매년 단계적으로 인상·조정하는 전략이 필요하다.

나. 지하철 공사의 재정상태

우리 나라의 5개 대도시의 6개 지하철공사의 재정상태는 모두 적자상태를 벗어나지 못하고 있는 것으로 분석되고 있다. 이는 초기 건설비용의 원리금 상환 부담이 가장 큰 요인이지만 더욱 심각한 문제는 경상운영비도 적자를 보이고 있다는 점이다. 따라서 지하철공사들은 운영비의 적자유인으로 노인의 무임승차를 문제점으로 들고 이에 대한 개선을 요구하고 있다.

그러나 아래의 공사별 재정상태에서 알 수 있듯이 지하철 공사는 단순히 무임승차에 의하여 재정적자가 발생하는 것이 아니고 초기시설투자비에 대한 원리금 상환, 운영수지상의 만성적인 적자구조에 의하여 재정적자가 줄어들지 않는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 지하철공사의 재정적자는 적정한 요금의

재산정 필요성이 제기된다.

〈표 5-6〉 서울지하철공사의 재정수지

(단위: 억원)

항목		2001년	2002년	2003년
운영수입(A)	계	6,797	6,878	7,722
	영업수입(A1)	6,668	6,771	7,560
	영업외수입	129	107	162
운영비용(B)	계	10,286	10,516	10,412
	영업비용(B1)	8,471	8,593	8,798
	영업외비용(지급이자)	1,815	1,923	1,614
영업수지(A1-B1)		-1,822	-1,238	
경상수지(A-B)		-3,638	-2,690	
원금상환(C)		6,201	4,865	8,740
시비지원(D)		4,024	2,928	7,957
재정수지(A-B-C+D)		-5,575	-3,473	

〈표 5-7〉 서울 도시철도공사의 재정수지

(단위: 억원)

항목		2001년	2002년	2003년
운영수입(A)	계	3,854	3,943	4,266
	영업수입(A1)	3,374	3,634	4,161
	영업외수입	480	309	105
운영비용(B)	계	7,914	7,246	7,806
	영업비용(B1)	6,721	5,924	6,233
	영업외비용(지급이자)	1,193	1,322	1,573
영업수지(A1-B1)		-2,290	-2,072	
경상수지(A-B)		-3,303	-3,540	
원금상환(C)		5,835	7,943	4,083
시비지원(D)		2,944	1,844	4,759
재정수지(A-B-C+D)		-9,402	-2,864	

<표 5-8> 부산교통공단의 재정수지

(단위: 억원)

항목		2001년	2002년	2003년
운영수입(A)	계	1,455	1,882	1,735
	영업수입(A1)	1,386	1,540	1,653
	영업외수입	69	342	82
운영비용(B)	계	3,672	4,045	4,111
	영업비용(B1)	2,060	2,457	2,882
	영업외비용(지급이자)	1,612	1,588	1,229
영업수지(A1-B1)		-917	-1,229	
경상수지(A-B)		-2,163	-2,376	
원금상환(C)		6,101	5,660	4,683
시비지원(D)		1,196	1,169	782
재정수지(A-B-C+D)		-6,654	-6,277	

<표 5-9> 대구지하철공사의 재정수지

(단위: 억원)

항목		2001년	2002년	2003년
운영수입(A)	계	335	352	183
	영업수입(A1)	305	309	158
	영업외수입	30	43	25
운영비용(B)	계	1,414	1,432	1,370
	영업비용(B1)	1,184	1,124	1,097
	영업외비용(지급이자)	230	308	273
영업수지(A1-B1)		-815	-939	
경상수지(A-B)		-1,080	-1,187	
원금상환(C)		1,246	1,120	345
시비지원(D)		788	0	0
재정수지(A-B-C+D)		-2,200	-1,532	

〈표 5-10〉 인천지하철공사의 재정수지

(단위: 억원)

항목		2001년	2002년	2003년
운영수입(A)	계	1,082	406	767
	영업수입(A1)	380	390	418
	영업외수입	702	16	349
운영비용(B)	계	1,399	1,359	1,355
	영업비용(B1)	1,281	994	1,058
	영업외비용(지급이자)	118	365	297
영업수지(A1-B1)		-604	-640	
경상수지(A-B)		-953	-588	
원금상환(C)		781	1,093	677
시비지원(D)		788	998	941
재정수지(A-B-C+D)		-1,048	-324	

〈표 5-11〉 광주지하철공사의 재정수지

(단위: 억원)

항목		2001년	2002년	2003년
운영수입(A)	계		0.5	3.5
	영업수입(A1)		0	2.6
	영업외수입		0.5	0.9
운영비용(B)	계		8.4	160
	영업비용(B1)		8.4	160
	영업외비용(지급이자)		0	
영업수지(A1-B1)		-8.4	-157.4	
경상수지(A-B)		-7.9	-156.5	
원금상환(C)			11.8	220
시비지원(D)			0	0
재정수지(A-B-C+D)		3.9	63.5	

다. 지하철 공사의 노인무임승차 비용의 현황과 전망

노인무임승차비용은 2003년에는 1,364억원으로 산정되고 있다. 이는 2001년의 950억원에 비하면 급속하게 늘어나는 추세를 보이고 있다. 증가요인은 노인인구의 증가와 지하철요금의 인상으로 나누어 볼 수 있다.

〈표 5-12〉 지하철공사의 수지와 무임손실

(단위: 억원)

구분	운영주체	2001년	2002년	2003년
운영수지	계	-7,031	-6,510	-6,394
	서울지하철	-2,469	-1,803	-1,238
	서울도시철도	-4,064	-3,297	-3,540
	부산교통공단	-8	-188	-245
	대구지하철	-351	-1,055	-1,055
	인천지하철	-139	-162	-196
	광주도시철도	0	-5	-120
무임손실	계	950	1,083	1,364
	서울지하철	476	528	666
	서울도시철도	237	276	366
	부산교통공단	175	208	254
	대구지하철	41	47	47
	인천지하철	21	24	31
	광주도시철도	0	0	0

〈표 5-13〉 지하철공사 노인무임승차 비용전망

(단위: 10억원)

운임손실	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020
계	185	204	227	254	280	308	336	544	859
서울지하철	138	152	169	189	209	230	251	407	641
부산교통공단	36	39	44	49	54	59	64	104	165
대구지하철	7	7	8	9	10	11	12	18	29
인천지하철	4	4	5	5	6	6	7	11	19
광주도시철도	1	1	1	2	2	2	2	4	5

여기서 짚고 넘어가야 할 문제는 지하철 공사의 무임승차비용이 지속적으로 증가하고 있다는 것보다는 광주지하철 외에 나머지 지하철공사는 시비지원을 받고 있다는 점이다. 시비지원의 근거는 외형상으로는 재정적자에 대한 지원, 초기시설투자에 대한 비용보전, 경영지원을 통한 지하철이용비용의 억제 등이 있겠지만 노인 등의 무임승차경비에 대한 지원금의 성격도 있는 것으로 볼 수 있다는 점이다. 더욱이 시의 지원비가 무임승차비용보다 높게 나타나고 있기 때문에 시비지원 따로 무임승차경비에 대한 요구 따로 하는 식의 요구는 근본적으로 재검토할 필요가 있는 것이다.

라. 지하철서비스 개념 검토와 노인무임승차 요금의 비용부담 주체

첫째, 공원과 같이 지자체가 운영하는 공공서비스 개념이다. 따라서 지자체 책임하에 있으며, 지역주민 중 일부에 대해 비용혜택을 주는 것은 지자체의 정책선택의 문제라고 보여진다. 그러므로 현재와 같이 지하철 교통요금 할인을 노인복지법에 규정하는 것은 적절하지 않다. 지자체의 정책결정 사항을 국가 전체적으로 획일적으로 정해 놓은 의미이므로 바람직하지 않다. 국가가 강제할 사항이라기보다는 지자체가 자율적으로 결정할 사항이다. 따라서 노인복지법에서 일괄적으로 규정하는 부분을 삭제하는 방안도 검토해야 한다. 문제는 이미 지급되고 있는 복지급여이므로 어떻게 조정하느냐가 과제이다.

둘째, 지하철 이용에 대한 비용지원 문제는 수혜자 형평성 차원에서조차 바람직하지 않은 측면이 있다. 왜냐하면 많이 이용하는 사람이나 적게 이용하는 것에 상관없이 국가가 지원하고 있는데, 국가 지원 시는 표준화된 급여를 지급하는 것이 바람직하다. 즉 국가 지원할 때에는 1인당 비용의 형평성을 고려하여 운영해야 한다. 거동 불편 자는 혜택 받지 못하고 일반 건강노인 및 활동성이 높은 노인에게만 혜택이 집중되는 것은 비형평적이다. 현행과 같은 체계 하에서 국고지원 혹은 지자체 지원은 바람직하지 않은 측면이 있다. 국고, 지자체 비용 지원 검토할 때는 서비스 이용지원 방법의 개선을 함께 고려해야 할 것이다.

마. 지하철 요금할인제도 개선방안

1) 교통수당 전환방안

노인무임승차 비용의 부담을 지자체 혹은 중앙정부가 해야 한다고 하면, 노인무임승차제도를 개선하여 이용비용의 형평성 차원에서 일괄적으로 1인당 정액 수당을 정하고, 현행의 교통수당과 통합하여 얹혀주는 방안이 검토될 수 있다. 이 때 예산소요액과 교통수당 금액은 노인이용 교통량에 대한 분석을 통하여 추정할 수 있다. 지하철 무임승차비용을 교통수당으로 전환할 때의 문제점은 지하철이 있는 대도시와 그 외 지역의 주민들 간의 형평성 문제이다. 지하철이라는 교통수단이 없는 것도 불편한 것인데 지하철이 있는 지역의 사람들에게만 교통수당을 더 지급한다는 것은 설득하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 교통수당 전환방안은 시행하기 힘든 대안으로 평가된다.

2) 일부비용 전환방안

현행 체계 하에서 이용비용 지원하는 방법으로는 지하철 자체가 비경합적 성격을 가진 측면이 있기 때문에 그러한 비용에 대해서는 비용을 부담하지 않고, 그 이상 비용에 대해서만 비용을 부담하는 방안을 검토할 수 있다. 예컨대, 영국과 같이 출퇴근시간 등 피크 타임에는 비용을 부담하고, 피크타임이 아닌 시간대에는 비용부담을 하지 않는 방식으로 운영한다. 결국, 오프타임에는 비용부담을 공사와 국가가 부담하며, 피크타임에는 본인과 국가가 비용을 부담하는 방식으로 하는 방안이 검토될 수 있다. 이러한 시간별 차등화 방안은 다음의 절에서 검토할 지하철 등 초기 시설비용이 막대한 공공시설에 대한 이부요금제적 성격에서도 검토될 수 있는 방안이다.

한편 피크타임에 비용을 부과하는 경우에도 본 비용을 지자체 혹은 중앙정부가 부담할 것인가 아니면 노인이 스스로 부담하여야 할 것인가의 선택 문제를 남겨두고 있다. 노인들에 대한 지하철 무임 승차제도는 국가가 반드시 해야만 할 의무성격이라고 볼 수 없다. 따라서 지하철 무임 승차제도에 있어서 이용시

간을 규제하는 것이 반드시 비도덕적이라고 볼 수는 없다. 다만, 노인이 픽크타임에 이동할 때 불이익을 주어야 하는가에 대한 불만은 논리적으로 해결할 성격의 것이라기보다는 정서적인 문제라고 할 수 있는 것이다.

3) 재정지원 불필요설

지하철은 지방재정에 의해 운영되고 있고 지방정부는 지하철 운영적자에 대해 궁극적으로는 책임이 있다. 문제는 지자체가 재정적자분의 일부에 대하여 지원을 하고 있는 상황에서 노인무임승차비용을 별도로 지불하여야 할 것인가이다. 지자체와 지하철공사의 관계에서 본다면 지하철공사가 지자체에게 노인무임승차비용의 지급을 요구한다면 지자체는 그동안 적자분에 대하여 지원하던 예산총액은 변동시키지 않은 상태에서 지원항목만 ‘노인무임승차비용 보조’라는 명목으로 지원할 수 있으며 이는 결과적으로 지하철공사에게는 전혀 이익이 되지 않은 결과가 될 수 있다. 만약 지자체가 아닌 중앙정부가 본 비용을 부담할 것을 요구한다면 그 전제로 지하철 무임승차비용은 중앙정부의 몫이라는 전제가 필요한데, 그러한 전제는 불명확하다. 노인복지법 제 26조의 경로우대 조항에서 제 1항은 국가 또는 지자체의 수송시설에 대하여 요금을 할인하여 줄 수 있도록 규정하고 제 3항에서는 이용요금 할인 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있도록 되어 있으나, 이는 강제조항이 아니다. 할 수도 있고 안 해도 되는 것이다. 더욱이 책임주체도 국가 혹은 지자체로 되어 있어 중앙정부 즉 국가가 해야 되는 것도 아니다. 물론 국가의 재정여력이 된다면 이를 고려할 수 있겠으나 그 비용을 중앙정부가 쉽게 부담할 수 있는 수준이 아니다. 더욱이 중앙정부인 국가가 지원을 하자면 교통수당과 같이 전 노인에 대하여 보편적인 지원을 하여야 한다. 그러나 지하철이 운영되는 지역은 대도시로 한정적이다. 지하철이 운영되는 지역에 대해서는 지하철 무임승차에 대하여 지원하고 그렇지 않는 지역에 대해서는 하지 않는다면 이는 지역간 형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있는 것이다. 따라서 지하철에 대한 지원이 필요하다면 지원의 주체는 지방정부인 지자체가 중심이 되는 것이 바람직하다. 이는 앞에서 논의된

지자체와 지방공사인 지하철공사간의 재정관계 차원에서 순환론적인 접근이 될 수 있다는 점에서 한계가 있는 것이다.

4) 노인 무임승차에 따른 추가부담의 개선방안 검토

이미 역무설비가 자동화 및 전산화로 구축되어 있는 도시철도 운영기관의 승차권이 대부분 교통카드로 운영되고 있음에도 불구하고 무임승차권 교부를 위해 매표소를 설치, 운영함으로 막대한 인건비 및 승차권 제작비를 추가로 부담하고 있는 실정이다. 아래의 표는 이에 따른 비용의 추가소요를 산정한 것이다. 본 비용의 과다 혹은 중복 계상의 가능성은 있고, 이러한 노인의 지하철이용의 비경합성 측면을 고려하더라도 이에 대한 비용을 지하철공사가 전액 부담하는 것은 부당한 측면이 있다. 따라서 경로우대증 등 해당 신분증을 전국적으로 호환 사용할 수 있는 전자카드 형태로 교체 발급이 필요하다. 카드발급비용의 문제가 있으나 현재 교통비를 지급하는 구좌를 개설하고 있는 금융기관에서 통일적인 형태의 노인복지카드를 발급하도록 하는 방안에 대하여 검토가 필요하다. 노인복지카드의 발급은 단순한 교통수당의 지급수단뿐 아니라 장기적으로 다양한 노인복지서비스를 제공할 수 있는 인프라기능을 할 수 있을 것으로 판단된다. 금융기관의 입장에서 이를 적극적으로 활용할 수 있는 기회가 만들어질 것으로 생각된다. 카드는 크게 신용카드, 현금카드, 직불카드 등이 있을 것이나 노인 개별여건에 따라 다양한 선택이 가능할 것이다. 정부는 노인복지카드가 공통적으로 담아야 할 표준만 제시하면 될 것이다.

〈표 5-14〉 매표소 운영비용 및 무임승차권 제작비(2003년)

매표소 운영비용		무임승차권 제작비	
매표소	운영비용	무임권 발급량	제작비
499개소	601억원	199,172천매	295억원

3. 철도요금 할인제도 성격 검토

철도요금은 오래전부터 노인들에 대하여 요금할인제도를 시행하여 왔다. 그런데 이러한 노인에 대한 철도요금할인에 대하여 철도청은 철도운송사업의 주요 적자요인으로 지목하고 할인요금에 대한 국가의 지원을 요구하고 있다. 특히, 최근에 철도청이 공사화되면서 이러한 요구는 보다 적극적이 되고 있다.

철도요금 할인에 대한 국가의 비용부담 여부를 분석하기 위해서는 무엇보다도 철도요금이 어떠한 기준으로 책정되고 있는 지에 대한 이론적인 검토가 필요하다. 즉 초기 투자비용이 대규모로 필요하고 한계비용이 체감하는 철도사업에 있어서 요금은 어떻게 결정되는 지에 대하여 이론적으로 검토하여 봄으로서 철도공사의 요구에 대한 이론적인 타당성이 검증되어야 할 것이다. 그리고 실제로 철도 이용 상태에 대한 분석을 통하여 이러한 이론적 접근에 대한 검증이 필요할 것이다.

가. 공기업의 공공요금의 결정에 대한 이론적 검토⁴⁾

정부가 공기업을 통하여 공급하는 재화는 공공재의 특성을 가지고 있는 경우도 많지만, 사용재의 특성을 가지고 있는 경우도 많이 있다. 사용재의 특성을 가진 재화를 정부가 공급하는 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나, 대표적인 경우는 생산기술이 규모의 경제를 지니고 있어 시장에 맡길 경우 자연독점이 나타날 가능성이 큰 재화를 들 수 있다. 이러한 재화는 정부가 직접 공급하면서 적정한 수준에서 가격을 설정하거나, 또는 공급을 시장에 맡기면서 지속적인 가격통제를 하게 된다 현재 우리나라에서 정부 또는 공기업에 의해 제공되면서 이러한 특성을 지닌 재화로는 전기통신, 전력, 가스, 철도 등을 들 수 있다.

여기에서는 이러한 재화들의 가격설정에 있어서의 기본원칙 및 이러한 재화들이 지닌 기술상의 특성으로부터 개발된 다양한 가격설정방식들에 의해 논의 하도록 하겠다. 가격설정방식에 대한 논의의 출발점은 완전경쟁시장의 가격설

4) 나성린·전영섭, 『공공경제학』, 2004년, 박영사, 126쪽~155쪽

정방식인 한계비용 가격설정(marginal cost pricing)방식이다. 그러나 규모의 경제가 있을 경우 이 방식을 적용하면 기업이 손실을 입게 되므로 그 대안에 대하여 많은 논의가 이루어졌으며, 이러한 대안들은 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 효율성을 강조하는 가격설정방식으로, 시장의 수요 측면에 더 큰 비중을 두고 있는 평균비용 가격설정방식과 이를 일반화시킨 램지 가격설정방식, 과부하 가격설정방식, 그리고 이부요금 등을 들 수 있다. 그리고 두 번째는 공평성을 강조하며 시장의 공급 측면, 즉 비용에 근거하는 가격설정방식으로, 그 예로는 완전배분비용 가격설정방식을 들 수 있다. 이 중 이부요금은 고정수수료와 사용요금으로 나누어 가격을 매기는 방식인데, 소비자들의 지출이 사용량에 비례하지 않으므로 비선형 가격설정방식의 한 예로 간주된다. 반면에 다른 방식들에서는 소비자들의 지출이 사용량과 비례하므로 선형 가격설정방식들로 간주된다. 본 연구에서는 다양하고 복잡하게 되어있는 철도요금체계를 이론적으로 구명하기 위하여 먼저 공공요금 설정의 기본원칙을 제시한 다음, 다중화되어 있는 철도요금 설정의 근거이론이 될 수 있는 수요에 근거한 가격 설정 방식인 램지, 과부하, 이부요금 가격이론을 분석하여 정리하여 보고자 한다.

〈표 5-15〉 가격설정방식의 분류

-
- 가격설정방식에 대한 논의의 출발점 - 한계비용
- 수요에 근거한 가격설정방식 ① 선형 : 평균비용, 램지, 과부하
 - ② 비선형 : 이부요금
 - 공급에 근거한 가격설정방식-선형 : 완전배분 비용
-

자료: 나성린·전영섭, 『공공경제학』, 2004년, 박영사.

공공요금을 설정할 때에도 자원배분의 기본원칙인 효율성과 공평성을 감안하여야 한다. 효율성의 측면에서는 주어진 제약조건하에서 사회적 후생을 극대화시켜야 하며, 공평성의 측면에서는 비슷한 처지의 소비자들을 비슷하게, 그리고 서로 다른 처지의 소비자들은 서로 다르게 대우하여야 한다. 공급되는 재화의 특성에 따서는 이외에도 재정수입의 확보 등의 원칙이 추가될 수도 있다.

첫째, 효율성 원칙이다. 전통적인 가격설정이론에서 가장 중요하게 고려되는 정책목표는 사회후생을 극대화시킬 수 있는 가격을 책정함으로써 경제의 효율성을 가능한 높이는 것이다. 이 때 사회적 후생은 생산자 잉여와 소비자 잉여의 합으로 나타나며, 생산자 잉여는 가격선과 공급곡선 사이의 면적, 그리고 소비자 잉여는 수요곡선과 가격선 사이의 면적으로 표시된다. 이러한 사회적 후생은 공급비용과 소비자들의 만족도를 적절하게 반영하는 가격을 설정함으로써 극대화시킬 수 있다. 반면에 가격을 잘못 설정할 경우에는 소비자와 생산자에게 잘못된 정보를 줌으로써 사회적 후생은 감소할 것이다.

만약 공공서비스의 요금이 지나치게 낮게 책정되어 있다면 이를 소비하는 소비자들의 잉여는 크게 나타날 것이다. 그러나 이 때의 생산비용은 가격보다 훨씬 높게 나타나므로 사회적 후생은 오히려 감소하게 된다. 가격이 적정가격이하로 책정될 경우 소비자들은 낭비라 생각될 정도로 서비스를 사용하겠지만 공급비용이 크게 증가함에 따라 사회적 후생은 줄어들게 된다.

반면에 공공서비스의 요금이 지나치게 높게 책정되어 있다면 이를 소비하는 소비자들의 잉여는 아주 적게 나타날 것이다. 그리고 이 때의 생산비용은 가격보다 훨씬 낮게 나타나므로 가격을 낮추어 소비를 증가시킴으로써 사회적 후생을 증가시킬 수 있다. 가격이 적정가격 수준보다 높을 경우 소비자들이 서비스를 너무 적게 사용하므로, 이 때는 가격을 낮추어 더 많은 소비를 장려함으로써 사회적 후생을 섹칠한 부분만큼 증가시킬 수 있다.

따라서 공공요금을 결정할 때는 소비자들의 욕구와 생산비용을 제대로 반영할 수 있는 가격이 되도록 하여 사회적 후생의 증대를 도모하여야 할 것이다. 이를 위해서는 정보의 수집에 많은 비용이 따르며, 효율성 외에도 다른 정책목표들이 있을 수 있으므로 이들을 적절히 조화시키는 기술이 필요하다.

둘째, 공평성 원칙이다. 일반적인 과세이론에서 효율성과 더불어 중요하게 고려되어야 하는 측면으로는 공평성(equity)을 들 수 있다. 이 경우 공평성을 수평적 공평성(horizontal equity), 수직적 공평성(vertical equity), 그리고 세대간 공평성(intergenerational equity)으로 나누어 생각할 수 있다. 수평적 공평성은 동일한 조건에서 동일한 소득을 얻는 사람들이 동일한 액수의 세금을 낼 것을 요구하

며, 수직적 공평성은 높은 소득을 가진 사람들이 낮은 소득을 가진 사람들보다 상대적으로 더 많은 세금을 부담해야 함을 요구하며, 세대간 공평성은 현재세대와 미래세대에 있어서의 세금부담이 어느 정도 조화를 이룰 것을 요구한다.

하지만 공공서비스의 가격설정에서 서비스의 사용요금을 사용자들이 부담하여야 한다는 사용자부담의 원칙이 강조되므로 공평성을 제고시키기 위한 소득재분배와 같은 정책목표를 공공요금의 조성을 통하여 달성하기는 어렵다. 그러나 공공서비스의 가격책정에 있어 공평성의 문제를 완전히 배제하는 것도 바람직하지는 않다. 공공서비스의 가격책정에서 공평성을 고려하는 한 가지 방법으로는 고소득층이 주로 사용하는 공공서비스의 가격은 효율성만을 고려한 요금보다 더 높게 설정하는 한편, 저소득층이 주로 사용하는 공공서비스의 가격은 효율성만을 고려한 요금보다 더 낮게 책정하는 것을 들 수 있다. 예를 들어 전기통신서비스의 경우에 국제전화요금을 높게 책정하고 시내통화요금을 낮게 책정하고 있는 것은 가격설정과정에서 공평성이 고려된 결과라고 볼 수도 있을 것이다.

더 나아가서 현재 공기업에 의하여 제공되고 있는 많은 서비스들 중 전기통신, 전력, 가스 등은 국민들의 일상생활에 있어서 필수적인 서비스로 인정받고 있으므로 모든 국민들이 이러한 서비스를 사용할 수 있어야 한다는 보편적 서비스의 이상이 가격설정에서 있어서도 반영되어야 할 것이다.

셋째, 재정수입의 확보 원칙이다. 드문 경우이긴 하지만 정부나 공기업이 특정한 공공서비스를 제공할 때 재정수입의 확보를 주목적으로 삼는 경우가 있다. 우리나라의 경우 이러한 목적을 지닌 대표적인 공기업으로는 담배인삼공사를 들 수 있을 것이다. 이러한 공공서비스의 가격설정방식은 이윤극대화를 추구하는 사기업의 방식, 즉 미시경제학에서 배우는 가격설정방식을 따를 가능성이 클 것으로 예상된다.

한편 정부나 공기업에 이윤동기가 전혀 부여되지 않는다면 방만한 운영을 할 수도 있다. 이러한 비효율적인 운영으로 손실이 발생하면 가격인상이나 일반재정으로부터의 보조라는 형식으로 그 손실을 메울 수밖에 없으며, 이는 곧 국민들의 부담으로 직결되게 된다. 따라서 공공서비스를 제공하는 정부나 공기업에

도 약간의 이윤동기를 부과하는 편이 바람직할 것이다. 그리고 현재 논의 중인 공기업의 민영화 시도도 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

경우에 따라서는 물가안정 또는 재분배를 위하여 공공요금을 인위적으로 낮게 책정하여 정부나 공기업이 손실을 입을 수도 있다. 이러한 손실은 어떠한 형식으로든지 보전되어야 하므로 인위적으로 낮게 책정된 공공요금을 계속 유지하기는 어렵다. 더 나아가서 정부나 공기업이 지속적으로 손실을 입을 경우 이를 당연시하여 비효율적인 운영으로 호를 가능성도 있으므로, 이러한 정책은 한시적으로 사용하는 편이 바람직하다. 다른 한편으로 재정수입의 확보라는 측면을 너무 강조하여 공공요금을 지나치게 높게 설정한다면 그러한 서비스를 사용하는 소비자들의 희생을 요구하는 것이므로 이 또한 논란의 여지가 있다.

1) 램지 가격설정

한계비용 가격설정으로 손실을 입게 되는 기업이 여러 재화를 동시에 생산한다고 가정하겠다. 이 기업의 산출물은 동일한 산출물이 다른 시간대에 수요되어 다른 산출물로 간주되는 경우도 있으며, 실제로 다른 산출물일 수도 있다. 더 나아가서 기업은 외부의 보조 없이도 총수입으로 총비용을 충당하여야 한다는 제약을 받고 있다고 하자.⁵⁾

이러한 제약 하에서 기업은 한계비용 가격설정방식을 더 이상 사용할 수 없으므로 그 차선택으로 램지 가격설정(Ramsey pricing)방식을 고려할 수 있다. 이 방식에서는 기업의 총수입이 총비용과 같다는 제약 하에서 소비자 잉여와 생산자 잉여의 합, 즉 사회적 후생을 극대화시키는 가격을 찾게 된다. 한편으로 이 방식은 앞에서 논의한 평균비용 가격설정방식을 여러 재화가 동시에 생산되는 경우에도 적용될 수 있도록 일반화시킨 것으로 간주할 수도 있을 것이다. 이러한 램지가격설정방식은 1927년 최적과세이론에 관한 램지의 논문에서 그 개념이 처음으로 소개되었으며, 1956년 브와또(M. Boiterux)에 의해 가격설정문제에

5) 경우에 따라서는, 보다 일반적으로 기업의 이윤이 일정한 액수가 되어야 한다는 제약조건을 사용하기도 한다. 그러나 일반화가 앞으로의 분석에 영향을 미치지 않는다.

응용되었다. 램지 가격설정방식에 관한 일반적인 논의는 약간의 수학이 필요하므로 불록으로 돌리고 여기에서는 그 도출된 결과만을 놓고 논의하도록 하겠다.

재화 i 에 대한 수요의 가격탄력성(price elasticity of demand)을 ε_i 로 그리고 그 한계비용을 MC_i 라고 표시하자. 그러면 램지 가격에서는 모든 재화 i 와 j 에 대하여

$$\frac{\frac{p_i - MC_i}{p_i}}{\frac{p_j - MC_j}{p_j}} = \frac{\varepsilon_i}{\varepsilon_j}$$

의 관계가 충족되어야 한다.

이 식에서 $(p_i - MC_i)/p_i$ 를 재화 i 의 러너(Lerner) 요금마진율이라고 하며, 책정된 요금이 한계비용으로부터 어느 정도 이탈되어 있는가를 측정한다. 물론 한계비용 가격설정방식의 경우 이 요금마진율은 0이다. 반면에 램지 가격설정방식의 경우 수요탄력성이 큰 재화는 요금 마진율을 낮게 잡고, 수요탄력성이 작은 재화는 요금마진율을 높게 잡을 것을 요구한다. 이는 한계비용 가격설정이 적자를 초래함에 따라 램지 가격설정방식에서는 한계비용이 이상의 가격을 설정할 것을 요구하며, 이 때 요금마진율은 수요탄력성의 역에 비례하여야 한다는 것으로 역탄력성법칙(inverse elasticity rule)이라고 불리운다. 이 역탄력성법칙은 재화들이 서로 독립적인 경우에만 성립하는 램지법칙(Ramsey rule)의 특수한 경우이다.

수요탄력성의 역에 비례하도록 가격을 설정하는 것이 효율성을 증대시킬 수 있음을 다음의 예를 통하여 살펴보도록 하겠다. 두 재화 1, 2가 있으며 이 재화들을 생산하는데 동일한 비용이 들며, 더 나아가서 이 재화들에 대한 수요는 서로 독립적이며, 재화 2에 대한 수요의 가격탄력성이 재화 1보다 더 크다고 가정하자. 이 경우 두 재화에 대하여 동일한 요금 마진율을 적용하여 p^* 의 가

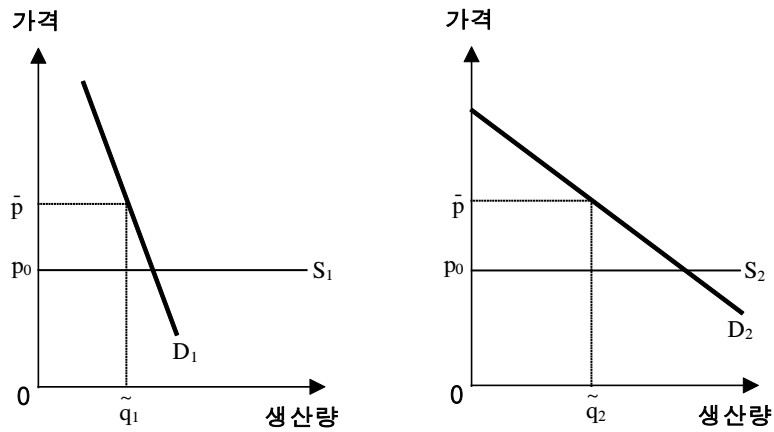
격을 설정한다면 [도 5-1]에서 보듯이 재화 2로부터 자중손실(deadweight loss)이 재화 1의 자중 손실보다 매우 게 된다. 만약 재화 1의 요금마진율을 좀더 높이고 재화 2의 요금마진율을 조금 낮추어 p_1, p_2 로 가격을 설정하면 이러한 자중손실은 줄어들게 된다.

따라서 기업이 손실을 입지 않는 범위 내에서 자중손실을 줄이기 위해서는 수요탄력성이 큰 재화의 요금마진율을 낮추는 반면에 수요탄력성이 작은 재화의 요금마진율을 높여야 한다. 이것이 바로 램지 가격설정방식에서 나오는 역탄력성법칙이다.

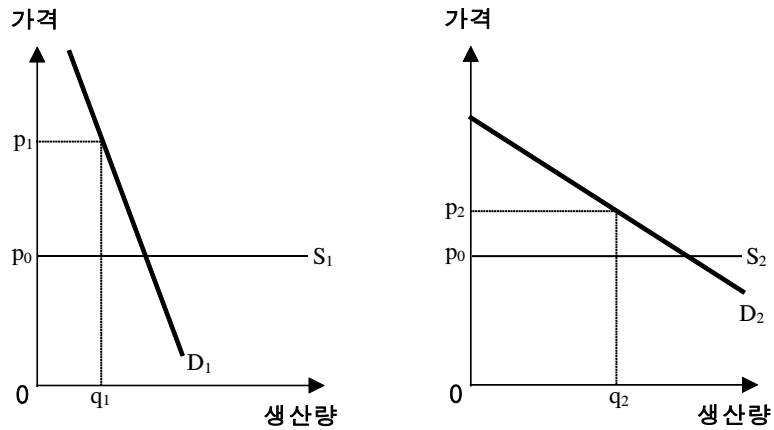
이러한 램지 가격설정방식은 효율적인 가격체제를 제시하고 있기는 하지만 공평성의 관점에서는 만족스럽지 못하다. 일반적으로 소비자들이 사용하는 공공서비스를 보면 필수적인 서비스의 경우 수요의 가격탄력성이 낮고, 사치재적 성격을 가진 수용의 가격탄력성이 높게 나타난다. 역탄력성법칙에 따르면 사치재의 가격을 상대적으로 낮게 그리고 필수재의 가격을 상대적으로 높게 설정하여야 하나, 이는 공평성의 관점에서 보면 수용하기 어려운 가격체제이다.

[도 5-1] 램지 가격설정의 방식

(a) 동일한 요금마진율을 적용한 경우



(b) 역탄력성법칙에 따라 요금마진율을 적용한 경우



자료: 나성린 · 전영섭, 『공공경제학』, 2004, 박영사.

이외에도 램지 가격설정방식은 다음과 같은 문제점도 지니고 있다. 첫째, 램지 가격설정방식에 따르면 소비자의 관점에서는 동일한 재화라 하더라도 그 수

요탄력성에 따라 다른 가격이 부과되는데 이를 소비자들이 수용하기에는 쉽지 않을 것이다.

둘째, 기존의 가격체계를 램지 가격체계로 개편하는 경우 사회적 총 후생은 증가하지만 이러한 개편이 모든 소비자들의 효용을 증가시키는 것은 아니다. 따라서 개별 소비자는 이익을 볼 수도 있고, 손해를 볼 수도 있다. 이 경우 사회적 총후생은 증가하므로 보상원리(compensation principle)를 적용하여 해결할 수도 있으나, 이를 적용하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이며, 이에 의하여 야기되는 이해집단간의 충돌은 기존의 가격체계를 램지 가격체계로 개편하는데 커다란 장애로 작용할 것이다.

셋째, 특정한 공공서비스의 가격체계가 램지 가격설정방식을 따르고 있는지를 판단하기 위해서는 일반적으로 역탄력성법칙을 이용하여 가격체계를 검증하게 된다. 만약 각 서비스에 대한 교차탄력성이 0이라면, 이윤극대화의 1계조건

$MR_i = MC_i$ 에 $MR_i = p_i(1 - \frac{1}{\epsilon_i})$ 을 대입하여 정리하면

$$\frac{p_i - MC_i}{p_i} = \frac{1}{\epsilon_i} \quad i=1, \dots, m$$

이 되며, 이 수식 또한 역탄력성 관계를 나타내고 있다. 사실 램지 가격설정방식이 제시하는 가격체계는 이윤극대화 조건이 제시하는 가격구조와 유사한 면을 지니고 있다. 램지 가격설정방식의 역탄력성법칙은

$$\frac{p_i - MC_i}{p_i} = \frac{\lambda}{1 + \lambda} \frac{1}{\epsilon_i} \quad i=1, \dots, m$$

으로도 표시할 수 있다. 여기서 λ 는 기업의 수입제약조건을 반영하는 라그랑지 승수로서 기업의 이윤에 대하여 사회가 부여하는 잠재가격으로 해석될 수 있으며, λ 가 커짐에 따라 램지 가격체계는 이윤극대화가격체계로 수렴하게 된다.

따라서 공공서비스 부문에 설정된 가격체계의 적정성을 판단하기 위해서 역탄력성법칙만을 검증하는 것으로는 불충분하며, 가격체계에 대한 검토와 아울러 이윤수준에 대한 검토도 이루어져야 한다.

넷째, 램지 가격설정방식을 현실에 적용하기 위해서는 비용함수와 수요함수에 대한 정보가 필요하다. 그러나 이러한 정보획득에는 많은 비용이 들며 때에 따라서는 이러한 정보를 얻는 것이 불가능할 수도 있다. 이 경우에는 정보획득이 용이한 다른 가격설정방식을 찾아야 할 것이다.

마지막으로 램지 가격은 서비스간의 비용을 제대로 고려하지 않으므로 어떤 서비스에서는 비용보다 더 많은 수입을, 다른 서비스에서는 비용보다 더 적은 수입을 부담하게 함으로써 서비스간의 상호보조(cross subsidy)를 초래할 수도 있다. 이 경우 비용보다 더 많은 수입을 부담하는 서비스의 사용자들은 불만을 갖게 될 것이며, 이들은 공평성의 문제를 지적함으로써 램지 가격의 실제 사용을 어렵게 만들 것이다.

지금까지 살펴본 램지 가격설정방식은 사회적 후생을 극대화시키는 가격체계가 충족시켜야 하는 기본조건들을 보여 줌으로써 공공서비스의 가격체계가 효율적이기 위하여 필요한 기본구조를 제시하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 램지 가격설정방식을 현실에 적용하기에는 많은 어려움이 따르며, 특히 공평성의 관점에서는 수용하기 어려운 가격체계로 인지되고 있다.

2) 과부하 가격설정

전기통신, 전기, 가스 등 공기업을 통하여 제공되는 재화의 경우 시간, 요일, 계절에 따라 그 수요가 변하는 특성을 가지고 있는 경우가 흔히 있다. 만약 이러한 재화들을 적절한 비용으로 저장할 수 있다면 수요가 적은 비부하기(off-peak-period)에 생산된 재화의 일부를 저장하였다가 수요가 많은 과부하기(peak period)에 사용할 수 있겠지만, 대부분의 경우 저장이 어려우므로 다른 해결장안을 모색할 필요가 있다.

수요에 있어서의 이러한 특성은 기업의 설비투자결정 및 가격결정에도 어려움을 주게 된다. 만약 비부하기의 수요에 맞추어 설비투자를 한다면 과부하기의 수요를 충족시킬 수 없게 될 것이며, 반면에 과부하기의 수요에 맞추어 설비투자를 한다면 비부하기에는 유휴설비가 있게 될 것이다. 또한 비용 면에서 보면 시설이 완전히 가동되지 이전까지는 기존의 시설을 이용하여 생산을 하게 되므로 단기한계비용이 0에 가까우나, 시설한계에 도달할 경우 새로운 시설이 필요하므로 그 비용이 급격히 상승하게 된다. 이 경우 과부하기의 가격을 비부하기의 가격보다 높데 책정하여 과부하기의 수요를 감소시키는 한편 비부하기의 수요를 증가시킴으로서 설비의 보다 효율적인 이용과 소비자들의 후생증대를 동시에 달성할 수도 있다.

이제 과부하 가격설정(peak-load pricing)방식을 좀더 자세히 살펴보기로 하자. 분석의 편의를 위하여 하루가 2기의 시간대로 나누어져 있으며, 각 시간대의 수요량은 그 시간대의 가격에 의하여 결정된다고 하자. 그리고 이 기업은 적절한 가격에서 모든 소비자들을 만족시켜야 하며, 이 기업의 비용함수는 주어진 시설용량 내에서 한 단위의서비스를 증가시키기 위해서는 단위당 가변비용 b 만큼이 소요되며, 시설용량을 초과할 때는 단위당 가변비용 b 와 단위당 고정비용 r 이 소요된다고 하자.

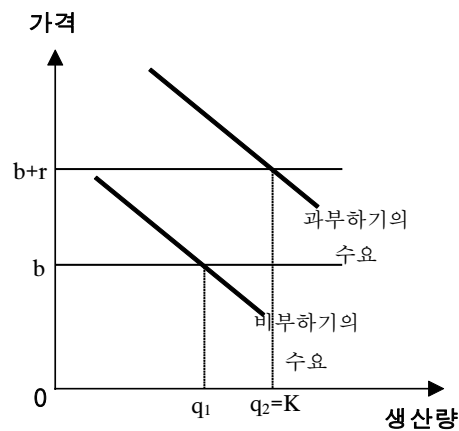
앞에서도 살펴보았듯이 사회적 후생을 극대화시키기 위해서는 가격을 한계비용과 일치시켜야 한다. 따라서 수요가 최대시설용량보다 적은 비부하기의 가격은 그 때의 한계비용인 가격비용으로 결정하고, 수요가 최대시설용량과 일치하는 과부하기의 한계비용은 가변비용에 고정비용을 더한 것이 되므로 이 값을 가격으로 결정하게 된다. 바꾸어 말하면, [도 5-2] 에서처럼 최대시설용량을 K 라고 했을 때, 비부하기 즉 수요가 최대시설용량 K 보다 적은 시간대에서는 가격을 b 로 정하고, 과부하기 즉 수요가 최대시설용량 K 와 같은 시간대에서는 가격을 $b+r$ 로 정한다는 것이다.

이러한 가격설정방식하에서 기업은 과부하기에는 총고정비용에 과부하기 동안의 가변비용을 더한 만큼을 수입으로 얻게 되며, 비부하기에는 그 기간동안의 가변비용을 수입으로 얻게 되므로 전체적인 총수입과 총비용은 일치하게 되

어 손실을 보지 않는다.

이러한 과부하 가격설정방식은 점점 더 광범위하게 이용되고 있는 추세이다. 저녁시간대 시외 및 국제전화요금을 할인해 준다든지, 또는 겨울보다 여름의 전력요금을 더 비싸게 받는다든지 하는 것을 그 예로 들 수 있다. 그러나 고정 비용이 가변비용에 비하여 아주 클 경우 전적으로 이 방식에 의하여 가격을 설정한다면 과부하기의 요금과 비부하기의 요금간에 큰 차이가 날 수도 있다. 이로 인하여 소비자들의 소비행태가 달라져서 과부하 가격설정 후의 과부하기가 이전의 과부하기와 달라질 수도 있으며, 이에 따라 가격체계를 새로 결정하여야 하는 경우도 있다.

[도 5-2] 과부하 가격설정방식



자료: 나성린 · 전영섭, 『공공경제학』, 2004, 박영사.

3) 이부요금

앞에서는 동일한 기업이 제공하는 재화라 할지라도 그 시간대 또는 시장에

따라 다른 가격을 책정함으로써 경제적 효율성을 증가시킬 수 있음을 보았다. 이 경우 주어진 시장에서 주어진 시간대에 어떤 하 소비자가 사용한 서비스 사용량과 실제 지불하는 총지출액 간에는 선형관계가 존재하였다. 여기에서는 서비스 사용량과 총지출액 간의 관계가 비선형인 가격설정(non-linear pricing)방식에 대하여 살펴보도록 하겠다.

이 중 가장 단순한 방식으로는 사용량과 관계없이 일정한 금액을 고정수수료로 부과한 후에 사용량에 따라 일정한 액수를 받는 이부요금(two-part tariff)방식을 들 수 있다. 즉 일정한 사용가격 p 에세 서비스를 구입하고자 하는 소비자는 고정수수료 t 를 반드시 지불하여야 한다. 예를 들어 전기통신서비스의 경우 기본료가 고정수수료에 해당하며, 통화량에 따라 지불하는 사용요금은 사용가격에 해당한다. 고정수수료를 0으로 책정할 수도 있으므로 이부요금은 선형 가격설정방식을 일반화시킨 것으로 간주할 수 있다.

이러한 이부요금방식은 홉킨슨(J. Hopkinson, 1892)에 의해 전력회사의 요금부과방식으로 제안된 후, 코오즈(R. Coase, 1946)에 의해 한계 비용 가격설정으로 손해를 보는 기업들에 대하여 그 손해를 보전시키는 방법으로 제시되었다. 오이(W. Oi, 1971)는 이윤극대화를 하는 독점 사업자인 디즈니랜드가 고정수수료를 인상하기 위하여 한계비용 이하의 사용가격을 설정하여야 한다는 디즈니랜드 딜레마를 보여 줌으로써 최적이부요금(optimal two-part tariff)의 분석들을 제시하였다. 여기에서는 이부요금에 대한 코오즈의 설명을 살펴본 후 오이의 최적이부요금이 함축하는 바를 간략히 논의하도록 하겠다.

(1) 코오즈의 이부요금

일반적으로 공공서비스를 사용하는 소비자들은 다양한 선호를 가지고 있으므로 그 서비스를 많이 사용하는 소비자가 있는 반면에 적게 소비하는 소비자도 있을 것이다. 이부요금에서는 이러한 소비자의 다양한 선호를 명시적으로 고려하여 가격을 설정하게 된다.

설명을 보다 쉽게 하기 위하여 다음과 같은 단순한 상황을 생각하여 보자.

하나의 공공서비스가 제공되고 있으며, 이 서비스를 원하는 A와 B의 두 소비자가 있다고 가정하자. 이 중 소비자 A는 소비자 B보다 더 많은 서비스를 소비하고자 한다. 더 나아가서 기업은 주어진 가격에서 두 소비자가 소비하고자 하는 양 만큼의 서비스를 제공하며, 이 서비스의 생산에는 고정비용이 F만큼 들며, 한계비용은 MC로 일정하다고 가정하자. 이 경우 한계비용 가격설정을 하게 되면 기업은 고정비용만큼의 손해를 입게 되므로 한계비용보다 높은 가격을 책정하여야 기업이 손해를 입지 않는다. 만약 모든 소비자들에게 p_1 이라는 가격을 매기는 경우 이 기업이 손해를 보지 않는다고 하면, [도 5-3]에서 보여 주듯이 각 소비자는 q_1^A , q_1^B 만큼을 소비할 것이다. 따라서 한계비용 가격설정에 따라 MC를 가격으로 책정할 때 q_0^A , q_0^B 만큼을 소비하는 것과 비교하여 소비자 잉여는 $b+c+e+f$ 만큼 감소하고 생산자 잉여는 $b+e$ 만큼 증가하여 사회적으로는 $c+f$ 만큼의 자중손실(deadweight loss)이 발생하게 된다.

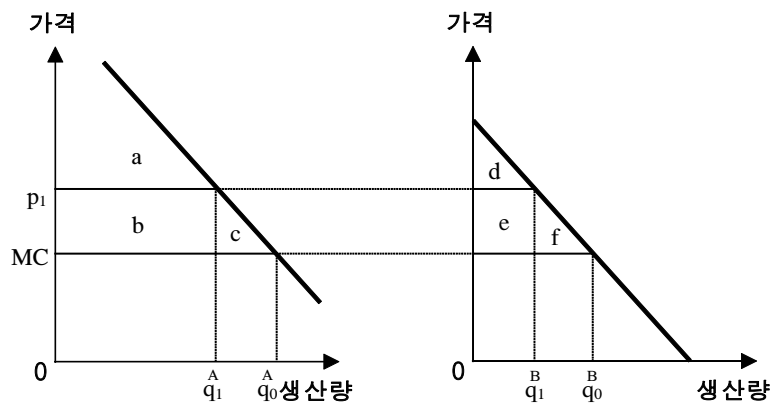
사회적 후생의 손실을 감소시키기 위한 방법으로 코오즈가 제시한 이부요금에서는 고정비용만큼을 고정수수료로 부과하고, 사용가격은 한계비용 MC로 책정한다. 사용가격을 한계비용과 같은 수준에서 책정하였으므로 두 소비자가 서비스를 제공받기를 위하여 고정수수료를 지불하기로 하였다면 q_0^A , q_0^B 만큼의 서비스를 소비할 것이며, 따라서 p_1 의 가격에 발생하였던 자중손실은 사라진다. 더 나아가서 이 때의 각 소비자의 소비자 잉여가 고정수수료보다 크다면, 즉 소비자 A의 경우 소비자 잉여 $a+b+c$ 가, 그리고 소비자 B의 경우 $d+e+f$ 가 $F/2$ 보다 크다면 각 소비자에게 $f/2$ 만큼씩의 고정수수료를 부과함으로써 사회적 후생의 손실을 막을 수 있다. 이 경우 기업의 총수입이 총비용과 같아짐은 쉽게 확인할 수 있을 것이다.

그러나 만약 소비자 B의 소비자 잉여 $d+e+f$ 가 $F/2$ 보다 적다면 문제는 보다 복잡해진다. 소비자 B에게 $F/2$ 만큼의 고정수수료를 부과할 경우 소비자 B가 서비스를 제공받는다면 음의 소비자 잉여를 얻게 된다. 따라서 소비자 B는 서비스를 제공받지 않음으로써 0의 소비자 잉여를 얻는 편을 택할 것이다. 만약 두 사람의 소비자 잉여의 합계 $a+b+c+d+e+f$ 가 고정비용 F보다 크다면 소비자 A의

고정수수료를 올리고 소비자 B의 고정수수료를 낮춤으로써 소비자 B가 서비스를 제공받도록 유인할 수도 있을 것이다. 그러나 소비자들을 구별하여 각기 다른 고정수수료를 부과한다는 것은 현실적으로 쉬운 일이 아니다. 한 가지 해결 방안은 소비자들에게 다양한 종류의 요금체계를 제시하여 선택하게 하는 것이다. 예를 들어, 전기통신서비스의 경우 기본요금을 많이 내는 대신 시내통화 사용요금을 내지 않는 방안과 기본요금을 적게 내는 대신 시내통화 사용요금을 내는 방안 중 소비자가 하나를 선택하도록 하는 것이다.

실제 전기통신, 전력, 가스 등의 공공서비스는 일상생활에 필수이므로 소비자 잉여가 고정수수료보다 적은 소비자는 그렇게 많지 않을 것으로 예상할 수 있다. 이는 어느 정도의 고정수수료를 부과하더라도 대개의 소비자들의 서비스를 제공받을 것이므로 앞서의 논의가 중요하게 부과되는 않음을 의미한다. 따라서 이부요금제도는 규모의 경제 때문에 요금설정과정에서 일어나는 여러 가지 문제점을 해결할 수 있는 하나의 가격설정방식으로 인식되어 현실의 공공요금 결정 시에도 널리 사용되고 있다.

[도 5-3] 코오즈의 이부요금



자료: 나성린·전영섭, 『공공경제학』, 2004, 박영사.

(2) 오이의 최적이부요금

이부요금방식에서는 고정수수료와 사용요금을 적절하게 결정하여야 하는데, 이때 소비자들의 후생수준을 극대화시킬 수 있으며 보다 더 바람직한 요금체계가 될 수 있을 것이다. 일러한 최적이부요금(optimal two-part tariff)방식은 오이(W, Oi, 1971)에 의해 제시된 이후 많은 연구가 이루어졌다. 그러나 최적이부요금을 엄밀하게 논의하기 위해서는 복잡한 계산이 필요하므로 여기에서는 최적이부요금에 대한 분석으로부터 얻어지는 주요 시사점만을 간략히 설명하도록 하겠다.

먼저 총요금 중에서 고정 수수료와 사용 요금의 비중을 결정하는 문제는 서비스를 제공받고자 하는 소비자들의 고정수수료에 대한 탄력성에 의존하게 된다. 만약 이 탄력성이 커서 고정수수료를 인상할 경우 많은 소비자들이 서비스를 제공받지 않으려 한다면 고정수수료를 낮게 책정하는 대신 사용요금을 높게 책정하여야 사회적 후생이 증가하게 된다. 비탄력적인 경우에는 반대로 고정수수료를 높게 책정하는 대신에 사용요금을 낮게 책정하는 것이 사회적 후생을 증가시킬 수 있는 방안이 된다. 이러한 점은 램지 가격설정방식을 논의할 때 도출한 탄력성이 큰 서비스의 가격을 낮게 책정하여야 한다는 역탄력성 법칙과도 유사하다는 것을 알 수 있을 것이다.

또한 최적이부요금의 경우 고정수수료와 사용가격이라는 두 변수를 이용하여 사회적 후생을 극대화시키므로 사용가격 하나만을 이용하여 사회적 후생을 극대화시킬 경우 비교하여 더 높은 후생수준을 달성할 수 있다. 하지만 최적이부요금을 산출하기 위해서는 비용함수, 수요함수뿐만 아니라 각 소비자들의 선호에 대한 정보도 필요하므로 이를 파악한다는 것은 현실적으로 어렵다고 볼 수 있다.

4) 공공요금 결정시의 현실적 고려사항

지금까지 이론적인 측면에서 공공요금 결정시 사용될 수 있는 방식들을 논의하였다. 그러나 실제로 이러한 방식들을 현실의 공공요금 결정과정에 적용하려

고 할 때에는 도 다른 문제점들이 제기된다. 여기에서는 현실의 요금결정과정에서 고려되어야 하는 제반 사항들에 대하여 논의하도록 하겠다.

현실의 공공요금 결정과정에서 가장 먼저 해야 하는 일은 소비자들의 수요와 관련된 자료와 공급기업의 비용에 관한 자료 등을 수집하는 일이다. 일반적으로 이러한 자료들의 수집은 어려우며, 경우에 따서는 불가능할 수도 있다. 따라서 어떠한 자료들이 이용가능한가에 따라 공공요금 설정방식의 선택범위가 제한되게 될 것이다. 한편 수집된 비용자료에서 특정산업이 규모의 경제를 지니고 있다는 증거를 발견할 수 없다면 한계비용 가격설정방식을 사용하는 편이 최선일 것이다.

자료수집이 이루어지 이후에는 앞에서 논의한 효율성, 공평성, 그리고 재정수입의 확보라는 정책목표들에 대한 우선순위를 정해야 한다. 효율성만이 중요하다고 판단된다면 램지 가격설정방식이 가장 우월한 방식이 될 것이며, 반면에 공평성의 비중이 증가하면 다른 가격설정방식에 대한 고려가 이루어져야 할 것이다. 대개의 경우에는 제반 정책목표들의 조화가 필요하므로 특정한 가격설정 방식에 집착하기보다는 여러 가지 가격설정방식이 결합된 형태의 가격체계를 채택하게 된다.

우리나라의 경우 공공요금의 조성을 위해서는 관계부처의 승인을 얻은 후에 재정경제부와의 협의를 거치도록 되어 있다. 이 과정에서 물가상승률, 실업률, 국제수지 등의 여러 거시정책변수들에 미치는 영향을 충분히 분석한 후 요금조정률을 결정하게 된다. 대부분의 경우 물가에 미치는 영향을 가장 중요하게 고려하여 비교적 낮은 수준에서 공공요금을 결정하고 있는 실정이다.

이러한 제반 사항들을 고려하여 기존의 가격체계를 새로운 가격체제로 개편한다면 그 개편과정에 있어서 필연적으로 부담이 증가하는 소비자들과 부담이 감소하는 소비자들 사이가 있게 된다. 만약 새로운 가격체계 하에서 사회적 총 후생이 증가한다면 보상원리(compensation principle)를 적용하여 문제해결을 시도할 수도 있으나, 이를 실제로 적용하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 따라서 이해집단간의 충돌이 필연적으로 야기되며, 이는 기존의 가격체계를 새로운 가격체제로 개편하는데 커다란 장애로 작용하게 된다.

이상하게 논의한 문제점들로 말미암아 현실의 공공요금을 제반 이론들이 제시하는 바에 따라 개편하는 작업은 많은 비용과 오랜 의견수렴과정을 필요로 하게 된다. 따라서 실제로 현실의 공공요금을 개편하는 작업이 이루어지기는 매우 어려우므로 대부분의 공공요금은 경직적으로 운영되는 경우가 많으며, 조정 작업이 이루어지더라도 소폭에 그치는 경우가 대부분이다.

이렇게 볼 때, 철도요금의 할인제도는 어떻게 해석될 수 있을까? 여러 가지의 논거는 다양하지만 철도요금할인제도는 램지의 가격설정, 고부하 가격설정, 코우즈 혹은 오이의 이부요금 등의 이론을 검토하여 볼 때, 경영상의 이익 극대화를 위한 할인제도임을 알 수 있다.

나. 철도요금 할인 현황

다음의 표는 철도공사가 주장하는 PSO관련 할인 내역이다. 이러한 기준에 의하여 2004년 기준으로 175억원을 지원할 것을 요구하고 있다. 이용내역은 주로 무궁화에 집중되고 있다, 이는 무궁화의 할인율이 높기 때문일 것으로 판단된다.

〈표 5-16〉 2004년도 PSO 관련 할인 내역

(단위: 천원)

구분	열차종별	총할인금액	PSO보상예정분	PSO제외	비고
노인 (보건복지부 노인복지법)	KTX	1,544,677		1,544,677	'04. 10. 1
	새마을	629,784		629,784	시행
	무궁화	14,126,114	14,126,114		
	통근열차	1,297,964	1,297,964		
	계	17,598,539	15,424,078	2,174,461	

자료: 한국철도공사 내부자료. 2005.

그러나 철도요금 할인현황을 보면 철도공사는 단순히 노인에게만 요금을 할인하여 주는 것이 아니라 다양한 할인제도를 운영하고 있다. 이렇게 볼 때 노인할인제도가 노인을 위한 할인제도이기 때문에 국가가 부담하라고 하는 것은

논리적 한계가 있다.

〈표 5-17〉 한국철도공사 요금 할인 현황

(단위: 명)

	합 계	노 인	5 할	3 할
2000	28,093,718	1,709,315	12,141,363	34,213
2001	30,141,565	7,272,172	6,784,942	1,936,239
2002	29,183,090	7,294,127	6,349,789	2,085,401
2003	28,665,052	7,161,859	6,622,103	2,239,194

자료: 철도청, 『2003 철도통계연보』, 2004.

한편 반드시 검토하여야 할 사항은 승차율이다. 만차가 되는 경우에는 노인
에 대한 할인은 경영손실로 연결될 수 있지만 승차율이 낮은 경우에는 노인할
인이 꼭 경영손실이라고 할 수 없는 것이다.

그러면 승차율을 살펴보자. 2004년 4월 1일 개통이후 한달(30일) 동안 KTX의
수송량은 총 211만 명(1일 평균 7만 천명) 이고 수입은 총 661억 원(경부선 :
558억 원, 호남선 : 103억 원)이며, 평균승차율은 60%를 보이고 있다. 경부·
호남선 수송량은 일평균 178,000명으로 전년 동기간 (일평균 143,000명) 대비
24.5% 증가하였다. 4월은 비수기인데다, 불황여파로 금년도 1~2월 철도수송량
이 지난해에 비해 11.4% 감소하는 등 전반적으로 국내 교통수요가 감소된 여
건을 감안하면 KTX개통으로 철도수송량이 크게 증가한 것으로 분석되고 있다
(경부선 131% 증가, 호남선 113% 증가).

KTX의 개통이후 경부·호남선 모두 이용객이 꾸준히 증가 추세에 있다. 경
부선은 평일 60%, 주말 90% 좌석이용률을 보이고 있으며, 연휴 또는 주말 피
크시간대는 대부분 매진상태이다. 호남선의 경우 경부고속철도 도입차량 46편
성을 공용하는 관계로 수송수요(경부선의 25~30%)에 비해 열차당 좌석수는 많
고 운행 빈도는 떨어져 평일 30%, 주말 60%의 좌석이용률을 보이고 있다.

이러한 승차율로 판단하여 볼 때 노인에 대한 철도요금 할인은 반드시 경영

상의 손실로 볼 수 없고 오히려 철도청의 가격정책의 일환으로 판단할 수 있다는 점이다.

〈표 5-18〉 KTX 개통 1개월 고속·일반열차 수송 및 수입실적

(단위: 천명, 백만원)

구 분		K T X			일반열차		
		경부선	호남선	소 계	경부선	호남선	소 계
합 계	수송량	1,758	355	2,113	2,507	682	3,189
	수 입	55,805	10,292	2,113	21,179	5,655	3,189
1일평균	수송량	59	12	71	84	23	107
	수 입	1,860	343	71	706	189	107
	승차율	66	38	60	76	58	71

자료: <http://www.korail.go.kr>

다. 철도요금 할인제도 개선방안

경영상 이부가격제를 시행하는 측면에 대해서는 비용보전을 할 필요가 없다. 그러나 그 이상에 해당하는 부분, 즉 현재 지원하는 금액과 경영상 이부가격제 시행하는 금액의 차액은 국가가 부담해야 한다. 철도공사가 적자 운영하여 국채를 발행하게 되면, 국가가 책임지는 개념이다. 지금까지 국가가 지원방식과 마찬가지로이다. 철도공사가 민영화되면 책임경격영이 되고 수자균형체제로 갈 것이므로 비용보전 방식의 변경이 필요하다. 이부가격제 부분과 국가무료서비스 부분을 구분하여 차별화하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이부가격 시행되는 부분 이상은 국가가 지원한다. 문제는 어느 선까지가 이부가격요금이고 어느 선 까지가 복지적 관점에서 지원인지를 계산하는 것이 힘들다는 점이다. 이에 대한 객관적인 기준의 제시는 비용지원을 요구하는 철도청의 몫이라고 할 수 있다.

4. 종합적 검토

노인을 위한 교통수당 및 교통요금할인제도는 단순히 기관간 비용부담의 이 전적 관점에서 보다는 국가적 관점에서 타당성이 검토되어야 한다. 중앙정부와 지자체, 정부와 공기업, 지자체와 공기업간의 단순한 재정이전은 기관간 재정조정 이상의 의미가 없다. 보다 근본적인 관점에서 합리적 대안을 설정하여 나가야 할 것이다.

교통수당을 포함한 각종 교통요금할인제도의 궁극적인 발전방향은 다음과 같이 요약 할 수 있을 것이다. 첫째, 경영적 목적이 아닌 교통요금할인제도는 장기적으로 없어지는 것이 바람직하다. 따라서 노인복지법의 제 26조의 경로우대 규정에서 ‘수송수단’은 삭제되는 것이 바람직하다. 지하철공사나 철도공사나 모두 공사의 형태를 띠고 있는 있고 경영상으로도 적자를 보이고 있으나 궁극적으로는 건전 재정구조로 이행하는 것이 불가피하다. 따라서 이부가격제와 같은 경영목적이 아닌 요금할인제도는 인구고령화시대에 경영을 압박하는 요인이 될 수 있기 때문이다.

둘째, 교통요금 할인제도의 비용을 국가가 지원해야 한다면, 할인된 요금을 지원할 것이 아니라 노인에게 직접 일정액을 지급하는 것이 더 형평적이고 효율적인 정책수단이다. 교통수당제도가 좋은 예가 될 것이다. 그러나 교통수당제도 역시 노인소득에 대한 소득보장제도가 미흡한 우리나라에 있어서 한시적인 제도임을 인식하고 보다 보편적인 소득보장제도의 개선시 교통수당제도를 흡수 통합하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 교통요금 할인과 관련하여 국가와 지방자치단체간의 비용부담 전가 논쟁은 지방정부 재정의 자율성과 건전성 제고를 목표로 하고 있는 현재 정부의 정책기조하에서는 무의미한 것으로 판단된다. 지방자치단체의 동 비용에 대한 부담 감소는 중앙정부의 지원금의 삭감을 가져오기 때문이다. 또한 지하철공사가 지자체로부터 재정지원을 받고 있는 상태에서는 무임승차비용을 별도로 지원하라는 주장 역시 한계가 있다.

넷째, 지하철 무임승차와 철도의 교통요금 할인제도에서 경영적인 목적의 것

과 경로우대를 목적으로 한 것을 명확히 구분하기 위해서는 관련 공사에서 보다 구체적인 통계자료를 제시하여야 한다. 본 연구에서는 공사의 자료제공 비협조로 이러한 계산작업을 원만하게 하지 못하였다. 공사가 경로우대와 관련하여 경영상의 손실을 입고 있다면 이를 입증할 수 있는 보다 객관적인 자료를 제시하고 공감대를 확보하는 것이 바람직할 것이다.

참 고 문 헌

- 김동기, 『지방분권시대의 한국지방재정학』, 법문사, 2004.
- 나성린 · 전영섭, 『공공경제학』, 박영사, 2004.
- 보건복지부 노인복지정책과, 내부자료.
- 도시철도공사, 내부자료.
- 부산지하철공사, 내부자료.
- 철도청, 『2003 철도통계연보』. 2004.
- 한국노인문제연구소, 『유럽의 노인복지』, 1995.
- 한국철도공사, 내부자료. www.korail.go.kr
- 통계청, 추계인구 자료. <http://nso.go.kr>
- Phylis Madachy, 「Serving Older People by Improving Transporation」, 『The Gerontologist』, 2003.
- Katherine Freund, 「Mobility and Older People」, 『The Gerontologist』, 2003.
- John Pucher and John L.Renne, 「Socioeconomic of Urban Travel: Evidence from the 2001 NHTS」. 『The Gerontologist』, 2003.
- Harvey L. Sterns, 「Moving along the Mobility Continuum: Past, Present, and Future」, 『The Gerontologist』, 2003.
- American City and County, <http://www.americancityandcounty.com>

부 록

1. 노인 교통이용 지원제도 관련법

□ 노인복지법

- 노인복지법 제26조 (경로우대) ①국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다.
- ②국가 또는 지방자치단체는 노인의 일상생활에 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금을 할인하여 주도록 권유할 수 있다.
- ③국가 또는 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 노인에게 이용요금을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다.
- 노인복지법시행령 제19조 (경로우대시설의 종류 등) ①법 제26조제1항의 규정에 의하여 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금을 할인할 수 있는 공공시설(이하 "경로우대시설"이라 한다)의 종류와 그 할인율은 별표 1과 같다. <개정 2003.5.29>
- ②65세 이상의 자가 경로우대시설의 이용요금을 할인하여 이용하고자 하는 때에는 당해 시설의 관리자에게 주민등록증 기타 연령을 확인할 수 있는 신분증을 내보여야한다.

[별표 1] 경로우대시설의 종류와 할인율(제19조제1항 관련)

시설의 종류	할인율(일반요금에 대한 백분율)
1. 철도	
가. 무궁화호	100분의 30
나. 통일호, 비둘기호	100분의 50
다. 수도권전철	100분의 100
2. 도시철도(도시철도 구간안의 국유전기철도 포함)	100분의 100
3. 고궁	100분의 100
4. 능원	100분의 100
5. 국공립박물관	100분의 100
6. 국공립공원	100분의 100
7. 국공립미술관	100분의 100
8. 국공립국악원	100분의 50이상
9. 국가·지방자치단체 또는 국가나 지방자치단체가 출연하거나 경비를 지원하는 법인이 설치·운영하거나 그 운영을 위탁한 공연장	100분의 50 이상

비고 : 1. 철도 및 도시철도의 경우에는 운임에 한한다.

2. 공연장의 경우에는 그 공연장의 운영자가 자체기획한 공연의 관람료에 한한다.

□ 철도산업발전기본법(2003. 7. 29)

- 제32조 (공익서비스비용의 부담) ① 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 "원인제공자"라 한다)가 부담하여야 한다.

② 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액
2. 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고

고 철도이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적에 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실

3. 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용
- 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 협의를 성립되지 아니하는 때에는 원인제공자 또는 철도운영자의 신청에 의하여 위원회가 이를 조정할 수 있다.

2. 관련표

〈부표 1〉 지역별 노인인구 전망

노인인구	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	2020
계	4,171,016	4,365,963	4,573,965	4,792,429	4,983,750	5,148,224	5,302,095	6,345,400	7,667,408
서울특별시	673,124	706,768	751,461	798,908	842,092	880,410	916,747	1,163,783	1,436,659
부산광역시	287,593	303,173	321,348	340,680	358,184	373,765	388,733	491,578	612,438
대구광역시	187,657	197,883	208,627	220,077	230,405	239,597	248,466	309,511	383,160
인천광역시	174,640	183,987	194,648	205,904	216,113	225,164	233,668	296,760	383,497
광주광역시	96,077	101,254	107,029	113,181	118,815	123,895	128,795	164,112	201,628
대전광역시	96,333	101,817	107,990	114,581	120,663	126,130	131,359	169,355	220,782
울산광역시	53,677	56,948	61,072	65,501	69,622	73,381	77,017	106,487	150,420
경기도	690,163	734,449	781,900	831,323	876,080	916,160	954,399	1,206,377	1,562,775
강원도	181,893	190,249	197,786	205,634	212,292	217,822	222,838	242,175	277,202
충청북도	171,007	177,876	183,889	190,224	195,501	199,859	203,836	222,538	257,642
충청남도	261,450	270,594	278,125	285,835	291,784	295,867	299,255	323,528	351,506
전라북도	245,039	252,807	259,808	267,088	272,700	276,900	280,513	310,650	337,708
전라남도	313,963	323,543	331,019	338,590	343,875	347,207	349,740	367,920	380,642
경상북도	368,410	380,859	391,430	402,334	410,827	417,264	422,825	461,233	513,781
경상남도	317,765	329,270	340,884	353,058	363,050	371,165	378,531	433,409	511,062
제주도	52,225	54,486	56,949	59,511	61,747	63,638	65,373	75,984	86,506

자료: 통계청, 추계인구.

〈부표 2〉 지하철 운임손실 및 교통수당 지급액 전망

(단위: 십억원)

	지하철운임손실	교통수당지급액	합계
2005	204	514	718
2006	227	539	766
2007	254	566	819
2008	280	589	869
2009	308	609	917
2010	336	628	964
2011	368	650	1,018
2012	407	676	1,083
2013	449	704	1,153
2014	496	731	1,227
2015	544	757	1,300
2016	591	780	1,371
2017	647	811	1,458
2018	708	841	1,549
2019	777	876	1,652
2020	859	919	1,778
2021	942	964	1,906
2022	1,030	1,009	2,040
2023	1,129	1,059	2,188
2024	1,240	1,114	2,354
2025	1,359	1,168	2,527
2026	1,473	1,220	2,693
2027	1,592	1,271	2,863
2028	1,718	1,320	3,038
2029	1,846	1,364	3,210
2030	1,977	1,405	3,382

자료: 본 연구 추계