

규제연구 제12권 제1호 2003년

교통요금규제의 운임수준에 미치는 영향분석 연구

이재림, 이상민

(교통개발연구원)

교통요금에 대한 규제정책의 변화가 요금수준에 어떻게 작용하였을까 하는 점은 요금정책에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 그러나 아직 규제와 요금의 상관관계에 대해서는 분석된 바가 없으며, 본 연구에서는 규제와 요금의 상관관계를 밝히고자 우리나라의 교통요금 규제정책의 변화가 교통요금에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석·평가하였다.

그 결과 교통요금 규제완화정책은 교통요금결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 규제완화가 요금의 인상을 초래한다던가, 요금의 하락을 가져온다는 결론은 내릴 수 없고 이는 당해 산업의 특성, 규제자의 특성 등 환경적 요인에 따라 결과가 상이하게 나타난다는 점이 밝혀졌다.

이는 요금규제정책 시행시 사전에 정책적 목표의 설정과 이에 따른 규제의 영향 등 요금체계의 충분한 검토를 통해 보완대책을 강구함이 바람직함을 시사해 주며, 아울러 교통산업의 특성별 차별화된 규제정책의 적용이 필요함을 시사하고 있다.

I. 서론

1. 연구의 목적

철도나 버스, 택시 등 공공교통수단은 일반적으로 비선택적 교통수요자(Captive Riders)에 대한 교통서비스의 제공이라는 점과 경쟁시장의 구축이 곤란하다는 점 등을 인정하여 요금을 정부가 규제하는 것을 당연시해 왔다. 그러나 1970년대부터 선진국 경제가 침체국면을 맞게 되자 그 원인으로 여러 가지 요인들이 지적되었던 바, 그 중에 중요한 요인이 산업에 대한 과도한 정부규제라는 점이 공감을 얻게 되었다.

이에 따라 산업의 규제가 주로 교통산업에서 출발하였듯이 규제완화 또한 교통산업이 시발분야가 되어 1970년대 후반부터 미국을 위시한 서방선진국들에서 버스, 트럭, 철도, 항공산업 등의 분야에 대해서 진입규제와 요금규제가 철폐 또는 완화되기 시작했고, 1980년에는 세계적으로 규제완화라는 하나의 조류를 형성하기에 이르렀다.

우리나라도 이러한 조류에 발맞추어 1980년대 이후 버스, 트럭, 항공, 해운, 철도 등 거의 모든 교통산업에 있어서 규제완화가 시도되기 시작하였으며, 규제완화는 요금을 중심으로 이루어졌다.

우리나라의 교통요금에 대한 정부규제의 양태를 보면, 요금규제에 대한 강도가 완화, 또는 자율화되는 변화과정을 보여주고 있다.

우리나라의 요금규제방식은 규제의 강도, 즉 정부의 참여정도에 따라 인가제와 신고제, 완전자율제 방식으로 구성되어 있으며, 인가제가 가장 강력한 규제방식으로 종래에는 대부분 교통산업에 인가제가 적용되었다가 점차 신고제로 규제완화가 이루어지고 있고, 일

부 업종에 있어서는 요금규제가 완전히 철폐되어 자율요금제가 적용되는 형태로 진행되어 왔다.

교통요금규제를 담당하는 기관으로는 중앙정부 관할관청인 건설교통부가 물가관리차원에서 담당부서인 재정경제부와 협의하여 요금의 인가나 요율의 결정을 하는 방식과 지방자치단체가 요금의 인가나 요율의 결정을 하는 방식이 있다. 이 중 중앙정부의 규제방식은 요금결정에 있어서 물가관리 차원의 고려라는 규제요인이 개입되어 규제강도가 더 높은 것으로 인식되어 왔으며 따라서 규제주체의 중앙정부로부터 지방자치단체로의 변경 또한 규제완화의 한 유형으로 이루어졌다.

이러한 교통요금에 대한 규제정책의 변화가 요금수준에 어떻게 작용하였을까 하는 점은 요금정책에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 그러나 아직 규제와 요금의 상관관계에 대해서는 분석된 바가 없으며, 다만 이론적으로 두 가지 주장이 있는 바, 하나는 요금 규제완화는 가격경쟁을 촉발하여 가격의 하락 내지 상승억제 결과를 초래한다는 견해이며 다른 하나는 규제 하에서 억제된 가격이 규제가 완화되면서 급격히 상승할 것이라는 견해이다.

D. K. Robbins and P. R. White(1986)는 영국의 사례조사를 통해 버스요금 규제완화 이후 지역횡단지선(하루에 단지 한번 운행하는 노선)을 제외하고는 대부분 노선에서 요금이 하락하였음을 밝혔다. 한편 Roger F. Teal and Mary Berglund(1987)는 미국의 5개 도시의 택시요금 규제완화 전후 요금변화를 분석하고 3개 도시에서 규제완화로 요금이 오히려 인상되었음을 밝히고 있다.

본 연구에서는 규제와 요금의 상관관계를 밝히고자 우리나라의 교통요금 규제정책의 변화가 교통요금에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석·평가해 보고자 한다. 본 연구는 그동안 교통요금 규제완화정책을 둘러싼 논란에도 불구하고 아직까지 구체적으로 요금규제완화가 요금수준결정에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석연구가 없는 현실에서 하나의 해답을 제공해줄 것으로 기대된다. 그리고 이러한 해답은 지금까지 면밀한 사전검토 없이 정책적으로 이루어지고 있는 요금규제정책에 대해 방향을 제시하는 유용한 자료가 될 수 있을 것으로 본다.

2. 연구의 접근방법

(1) 분석대상 업종

본 연구에서는 지금까지 시행된 교통요금 규제완화 유형을 다음과 같이 3가지로 나누어 각 유형별로 규제완화가 요금수준에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

- ① 요금이 정부 인가제도에서 신고제도로 전환된 경우
- ② 요금이 신고제도에서 자율요금제도로 전환된 경우
- ③ 요금이 중앙정부에서 지방자치단체로 관할권이 이관된 경우

본 연구의 목적을 달성하기 위해 연구 분석대상 업종은 다음과 같은 기준에 의거하여 선정한다.

먼저, 규제방법변화 전후의 요금변화추이를 파악하기 위해서 규제변화 후 일정기간이 경과하여 요금변화를 여러 차례 경험한 업종을 대상으로 한다. 다음으로, 규제변화의 유형별로 요금수준변화를 분석하기 위해서 각각의 유형에 해당하는 업종들을 선정한다. 이 경우 단일업종으로는 결론을 유도하기 위험한 까닭에 각 규제변화유형마다 복수의 업종을 선정한다.

이러한 기준에 따라 선정된 분석대상업종은 다음과 같다.

첫째, 정부의 요금 인가제가 신고제로 전환된 업종으로 국내항공과 연안해운업종을 연구 대상으로 한다. 그리고 연안해운은 일반선을 기준으로 한다.

둘째, 요금신고제가 자율요금제로 전환된 업종으로 전세버스와 자동차대여사업을 연구 대상으로 한다.

셋째, 중앙정부에서 지방자치단체로 요금규제 권한이 전환된 업종으로서 시내버스와 택시사업을 대상으로 한다. 시내버스사업은 직행좌석버스, 좌석버스, 일반버스로 구분되는 바 그 중 가장 보편적인 일반버스를 대상으로 한다. 택시 또한 가장 일반적인 중형택시를 대상으로 한다.

이상의 분석대상업종에 대해서 전국적인 요금체계를 가진 업종은 전국을 대상으로 하나, 지방자치단체별로 상이한 요금체계를 가진 시내버스, 택시, 전세버스 업종은 서울시를 기준으로 분석한다.

(2) 분석방법

교통요금 규제방식의 변화가 요금수준에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하는 데는 다음과 같은 사항을 전제로 한다.

첫째, 규제의 강도나 규제기관의 특성 차이가 요금수준결정에 영향을 미칠 것이다. 즉, 교통요금수준 결정에 영향을 미치는 다른 모든 조건들이 동일하더라도 규제방식의 변화가 있을 경우에는 요금변동폭에 차이가 있을 것이라는 가정이다. 둘째, 요금규제방식 변화는 단기간에 있어 업체의 운송비용과 운송수입에는 영향을 미치지 못하지만 시장여건에 따라 다양한 형태로 요금수준 결정에 영향을 미칠 것이다. 셋째, 운송비용의 변화나 운송수입의 변화를 제외하고서 요금규제방식의 변화가 요금수준에 영향을 미치는 과정은 다양하게 추론해 볼 수 있다.

우선 미시경제학이론의 관점에서 보면 요금규제방식의 변화가 교통산업의 수요와 공급 그리고 운송기업에 영향을 미치고 이는 다시 요금수준 결정에 영향을 미치는 과정으로 설명할 수 있다.

예를 들어 특정교통산업에 대해 정부의 요금규제가 완화되면 업체간에 요금인하 경쟁이 이루어지면서 요금의 전반적인 하락을 초래할 수 있다. 그러나 시간이 지나면서 요금인하경쟁의 결과로 기업의 이윤은 하락할 것이고 적자기업이 퇴출하면서 공급량이 감소될 것이다. 이 경우 생존한 기업은 독과점적 지위를 이용하여 다시 요금을 인상할 수도 있을 것이다. 이렇게 되면 규제완화에 따라 요금이 인상하는 상반된 결과가 초래될 수도 있다. 물론 당해 산업의 조직이 영세한 다수의 사업자로 구성되어 있고 진입과 퇴출이 매우 용이하다면 독과점화는 불가능하고 또한 요금인상도 불가능할 것이기 때문에 규제완화에 따라 일어난 요금인하 현상이 장기간 지속될 가능성이 크다.

다음으로 정책결정론적 시각에서는 다음과 같이 설명해 볼 수 있다. 정부의 요금규제 완화조치에 따라 그동안 규제하에서 물가관리나 저소득층 보호 등 정책적 요인에 의해 억제되었던 요금이 시장여건에 맞추어 현실화가 가능해져서 인상될 가능성이 있다. 특히 요금규제기관의 특성, 즉 물가관리의 책임의 많고 적음, 그리고 피규제기관인 업체와의 업무연계성의 높고 낮음이 요금결정에 영향을 미칠 수 있다. 만약 물가관리 책임이 크고 피규제자인 업체와의 업무 연계성은 적은 중앙정부가 요금을 규제하는 경우에는 반대입장인 지방자치단체보다 상대적으로 요금인상 수준이 낮을 가능성이 크다.

물론 교통요금의 결정에 영향을 미치는 요인 중 운송비용과 운송수입 등 운송산업의 경영수지 측면의 요인이 가장 중요한 요인이다. 그러나 이외에도 수요와 공급의 특성, 진입규제나 퇴출장벽 같은 산업구조적 요인들과 현실적인 시장경쟁의 정도, 규제제도 운영의 신축성, 사업자단체와 정부와의 연계 등도 영향을 미친다. 특히 요금결정이 정부에 의해 이루어질 경우에는 정부의 물가관리 정책, 저소득층 보호정책과 선거와 같은 정치적 사건 등이 중요한 변수로 작용한다(이재립, 1998).

본 연구에서는 운송산업의 경영수지 변수인 운송비용과 운송수입을 요금결정의 경영적 요인이라고 하고 그 이외 변수들을 요금결정의 정책적 요인이라고 개념정의 한다.

본 연구에서는 규제방식의 변화가 교통요금결정에서 정책적 요인에 대한 고려정도를 달리하기 때문에 요금수준 변화에 영향을 미칠 것으로 상정하고, 분석대상업종의 요금변화의 시계열 자료를 기초로 이를 실증적으로 분석한다.

그리고 다음과 같은 의문에 해답을 제시하고자 한다.

- ① 교통요금 규제방식의 변화가 요금수준에 영향을 미쳤는가?
- ② 영향을 미쳤다면 영향은 어느 정도인가?
- ③ 영향을 미치지 않았다면 그 이유는 무엇인가?
- ④ 종합적으로 교통요금 규제정책은 어떻게 평가할 수 있는가?

지금까지 교통요금 규제완화 효과분석 연구방법을 보면 크게 3가지 방법론으로 정리해 볼 수 있다.

첫째는 규제완화 전후 시점을 비교하여 규제완화 시행 후 요금이 어떻게 변화했나를 분석하는 방법으로 앞서 언급한 D. K. Robbins and P. R. White(1986)가 이러한 방법을 적용하였다. 둘째로는 규제완화 전과 후에 일정기간 요금변화 추이를 놓고 양 기간 동안 물가상승률을 감안한 후 요금의 변화를 비교하여 규제변화에 따른 요금변화수준을 추정하는 방법으로 Roger F. Teal and Marry Berglund(1987)가 이러한 방법을 이용하였다. 셋째는 규제완화 이전의 운임산정공식을 규제완화 이후에 가상적으로 그대로 적용하여 만약 규제가 있었다면 요금이 어느 수준이었을 것인가를 추정하고 이를 현실요금과 비교하여 규제변화의 효과를 추정하는 방법이다. 여기에는 규제완화 후의 비용변화뿐만 아니라 생산성의 변화까지 고려된다. Steven A. Morrison and Clifford Winson(1995)은 이러

한 방법을 적용하여 미국의 항공운임 규제완화를 분석하고, 1979~1993년간 규제완화에 따른 운임인하효과가 있었음을 밝히고 있다. 또한 Clifford Winston, Thomas M. Corsi, Curtis M. Gramm and Carol A. Evans(1990)도 이러한 방법으로 미국 트럭운임의 규제완화가 운임인하효과를 가져왔다고 분석한 바 있다.

이상의 방법론을 평가해볼 때 첫 번째 방법은 규제완화의 효과가 장기간에 걸쳐 상이하게 나타날 수 있는 점을 찾을 수 없다는 문제점이 있다. 즉, 규제완화초기에 과당경쟁으로 일시적인 요금하락이 있으나 장기적으로 시장안정 후 요금이 상승할 수 있기 때문이다. 두 번째 방법은 요금은 비용뿐만 아니라 생산성에 따라 변화될 수 있는 점을 간과하는 문제가 있다. 이 방법에서는 일반적으로 운송비용이 상승하더라도 대당 승객수가 증가하면 요금을 인상하지 않을 수도 있는 점이 간과되고 있다. 세 번째 방법은 규제완화의 효과를 분석하는데 그 중 가장 정밀도가 높은 방법이기도 하나 장기간에 걸친 요금 산정기준에 투입되는 정확한 각종 자료의 수집이 필요하다는 문제점이 있다. 그리고 요금은 공급측면의 요인뿐만 아니라 수요자의 소득수준이나 기호변화 등 수요측면에도 영향을 받을 수 있다. 즉, 소득증가와 수요의 고급화시에는 대중교통의 수송수요는 감소되고 이에 따라 요금은 보다 큰 폭으로 상승될 것이기 때문이다. 종래의 연구는 이러한 점에 대한 고려는 없었다.

본 연구는 다양한 업종에서 이루어진 다양한 규제방식의 변화와 규제기관의 변화를 동시에 고찰하며 또한 제한적인 자료를 토대로 분석코자 하는 관계로 위의 분석방법론을 원용하되 다음과 같이 접근하고자 한다.

첫째, 규제방법 변화 전후기 일정기간 동안의 요금수준변화를 비교분석하여 규제방법 변화에 따른 요금수준변화를 찾아본다. 둘째, 위의 방법에 의해 도출된 요금수준변화 자료를 토대로 해서 요금수준변화에 영향을 미쳤을 것으로 판단되는 분석 대상기간 동안의 비용변화와 생산성변화 정도를 파악하고 이를 공제함으로써 보다 정확한 규제방법변화에 따른 요금수준변화를 찾아본다. 그리고 이러한 방법론에 의해 분석한 결과를 종합해석하고 이를 토대로 지금까지 교통요금 규제정책에 대해 평가하며 아울러 요금정책에 대한 정책제안을 한다.

본 연구에서는 우선 제2절에서 우리나라의 교통요금 규제방법의 변화와 요금수준의 변화를 고찰한다. 제3절에서는 제2절의 자료를 토대로 요금규제방법의 변화시 발생된 요금수준변화 중 규제변화의 영향요인은 어느 수준인가를 분석한다. 이를 위해 관련 자료를

수집정리하고 분석방법을 설정하여 분석한다. 제4절에서는 분석결과를 종합정리하며 해석하고 아울러 요금규제정책에 관한 평가를 한다. 마지막으로 제5절에는 본 연구의 결론을 제시한다.

II. 교통요금의 규제방법과 요금의 변화고찰

1. 교통요금 규제방법의 변화

우리나라의 교통요금은 모든 업종에서 중앙정부의 인가제도에서 출발했다. 그 후 업종에 따라 신고제도로 전환되고 신고제도가 다시 자율요금제도로 전환되는 방식으로 변화하였다. 일부업종에 있어서는 중앙정부 또는 지방자치단체가 요금기준(요율)을 정해놓고 그 범위 내에서 신고하는 제도를 시행하기도 한다.

정부가 요율을 정하고 그 범위 내에서 업체가 요금을 신고하는 방식은 업체간 경쟁을 허용하는 규제완화조치의 하나의 방법이기도 하지만 지금까지 업체는 관할관청이 정한 요율을 그대로 요금으로 신고하였기 때문에 엄밀한 의미에서 신고제도라고 할 수는 없고 인가제도가 그대로 유지되고 있다고 보는 것이 타당하다.

요금규제방법 변화의 다른 형태로는 중앙정부가 관할하는 규제권한을 지방자치단체에 위임하는 형태도 있다. 일부업종에서 이러한 방법이 시행되었다.

각 업종별 요금규제방법의 변화과정은 다음과 같다.

(1) 시내버스 및 택시요금

시내버스 및 택시요금 규제방법은 당초 중앙정부 인가제도에서 1994년도에 시도지사에게 위임되었고, 그 뒤 1998년에는 신고제도로 전환되었다. 당초 중앙정부 인가제도는 건설교통부가 사업자단체로부터 요금인가 신청을 받으면 물가당국(재정경제부)과 협의한 후 요금을 인가하는 체제였다. 시도지사에게 권한이 위임된 이후에는 물가당국과의 협의 절차가 없어졌다. 한편 1998년 시행된 신고제도는 시도지사가 정한 요율범위 내에서 요금을 신고하도록 하여 종전의 인가제도와 내용상으로는 차이가 없는 실정이다.

(2) 전세버스요금

전세버스요금은 당초 중앙정부인가제도에서 1991년도에 신고제도로 변화하면서 관할 관청도 시·도지사로 변화되었다. 그 뒤 1994년도에는 완전자율요금제도로 전환되었다.

(3) 자동차대여요금

자동차대여요금은 당초 중앙정부인가제도에서 1987년도에 신고요금으로 전환되었고 1997년도에는 관할권이 시·도지사에게 위임되었다. 그 뒤 1998년에는 요금이 완전자율화되었다.

(4) 국내항공요금

국내선항공요금은 당초 중앙정부의 인가제도로 운영되다가 1992년도부터 신고제도로 규제완화되었다.

(5) 연안해운요금

연안여객선 요금 또한 국내선항공요금과 마찬가지로 당초 중앙정부의 인가제도로 운영되다가 1993년부터 신고제도로 규제완화되었다.

(6) 규제완화 유형별 종합

위에서 살펴본 각 업종별 요금규제변화를 유형별로 정리해보면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 교통요금 규제제도의 내용상 변화

규제변화유형	해당업종	시행년도
1. 인가제도 → 신고제도	○ 국내항공	1992
	○ 연안여객선	1993
2. 신고제도 → 자율요금	○ 전세버스	1994
	○ 대여자동차	1998
3. 중앙정부관할 → 지자체관할	○ 시내버스	1994
	○ 택시	1994

2. 교통요금의 변화

1982년부터 2002년까지의 각 업종별 요금수준변화는 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 업종별 요금수준변화 1

년 도	시내버스		택시		전세버스	
	요금	지수	요금	지수	요금	지수
1982	110	100	1,600	100	217,000	100
1983	110	100	1,600	100	238,000	109
1984	120	109	1,600	100	238,000	109
1985	120	109	1,744	109	256,000	118
1986	120	109	1,744	109	250,000	115
1987	120	109	1,744	109	250,000	115
1988	140	127	1,744	109	250,000	115
1989	140	127	1,962	123	250,000	115
1990	140	127	1,762	110	250,000	115
1991	170	155	2,234	140	250,000	115
1992	210	191	3,161	198	250,000	115
1993	250	227	3,161	198	288,000	133
1994	290	264	4,225	264	314,000	148
1995	320	291	4,225	264	339,000	156
1996	400	364	4,225	264	361,000	166
1997	430	391	4,225	264	369,000	170
1998	500	455	5,210	326	360,000	166
1999	500	455	5,210	326	340,000	157
2000	600	545	5,210	326	330,000	152
2001	600	545	6,462	404	310,000	143
2002	600	545	6,462	404	300,000	138

주 : 1) 시내버스요금은 일반시내버스 기준, 시도별 요금차등화 이후는 서울시내버스요금 기준.

2) 택시요금은 기본요금과 이후 요금의 조정률이 상이하므로 10km 요금 기준임.

3) 전세버스요금은 서울-대전간 요금기준, 시도별 신고요금제 시행 이후는 서울시 신고요금기준,

요금자율화 이후는 서울소재 전세버스업체의 평균요금기준으로 업체간 요금의 편차가 있음.

자료 : 건설교통부 및 전국전세버스 운송사업조합연합회 내부자료

〈표 3〉 업종별 요금수준변화 2

년도	항공		해운		대여자동차	
	요금	지수	요금	지수	요금	지수
1982	61.04	100	37.83	100	23,500	100
1983	63.40	104	41.39	109	23,500	100
1984	63.40	104	41.39	109	23,500	100
1985	66.71	110	44.37	117	23,500	100
1986	64.07	105	44.37	117	39,000	166
1987	64.07	105	44.37	117	39,000	166
1988	64.07	105	45.97	122	39,000	166
1989	64.07	105	45.97	122	39,000	166
1990	78.16	128	51.53	136	40,000	170
1991	78.16	128	56.53	149	44,500	189
1992	89.88	147	62.07	164	49,400	210
1993	89.88	147	62.07	164	55,000	234
1994	89.88	147	94.85	251	61,000	260
1995	89.88	147	141.00	373	67,860	289
1996	85.39	140	148.96	394	75,400	321
1997	85.39	140	148.96	394	76,000	323
1998	117.25	192	164.87	436	76,000	323
1999	129.95	223	164.87	436	82,940	353
2000	129.95	223	164.84	436	88,800	378
2001	138.88	228	164.84	436	89,000	379
2002	142.65	224	172.77	457	89,000	379

- 주 : 1) 항공요금은 국내항공 km당 요율기준, 신고제시행 이후는 대한항공요금 기준임.
 2) 해운요금은 연안여객선 해리당 요율기준, 신고제시행 이후는 인천-덕적간 요금변화를 기준으로 산정하였음.
 3) 대여자동차요금은 중형(EF소나타, 레간자, 옵티마, 매그너스급) 자동차대여요금 기준, 신고수리 권한 시·도위임 및 자율화 이후는 서울시소재 업계평균요금 기준임.

1982년 이후 2002년 현재까지 각 업종별 요금변화정도를 규제방법변화 유형별로 종합 정리해보면 다음 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 업종별 요금변화 수준변화

(단위: 지수)

규제변화유형	해당업종	요금수준변화 (1982년 100기준)
1. 인가제도 → 신고제도	가. 국내항공	124% 인상
	나. 연안여객선	357% 인상
2. 신고제도 → 자율요금	가. 전세버스	38% 인상
	나. 대여자동차	279% 인상
3. 중앙정부관할 → 지자체관할 (인가제도 → 신고제도)	가. 시내버스	445% 인상
	나. 택시	304% 인상

위 표에서 보면 과거 20년간 요금수준변화가 가장 큰 업종은 시내버스로 인상률이 445%를 기록하였다. 타업종과는 달리 최근 3년간 요금인상이 없이 2000년도에 인상된 요금인 점을 감안하면 실제로는 18년간 445%나 인상된 것이다. 다음으로는 연안해운요금 357%, 택시요금이 304%, 자동차대여요금이 279%, 국내항공요금이 124%가 인상되었다. 반면에 전세버스요금은 38%밖에 인상되지 않아 대조를 보이고 있다.

시기별로는 대부분 업종이 1990년 초반부터 급격한 요금인상 추이를 보이고 있다. 특히 연안해운요금은 규제완화 이후 요금인상이 두드러지게 나타나 있다. 반면에 전세버스요금은 규제완화 이후 요금 하락추세를 보이고 있다.

Ⅲ. 교통요금 규제방법 변화가 요금수준에 미친 영향분석

1. 규제방법 변화 전후기의 요금수준 변화 비교

요금규제완화의 영향 분석 방법으로 규제방법 변화 전후기의 요금변화를 비교·분석하는 방법은 D. K. Robbins and P. R. White(1986) 및 Roger F. Teal and Marry Berglund (1987)에 의해 시도된 바 있다.

이러한 방법을 우리나라 교통요금에 적용해서 규제방법변화의 효과를 분석해본다. 여기에서는 규제방법변화 시점을 기준으로 전후의 일정한 기간을 정하여 요금변화율을 분석한 바 결과는 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 교통요금 규제방법 변화 전후기의 요금수준변화 비교

규제변화유형	업 종	규제변화 전 (A)		규제변화 후 (B)		전후비교 (B-A)
		기 간	변화수준	기 간	변화수준	
1. 인가제도 → 신고제도	가. 국내항공	1982~1992	47% 인상	1992~2002	52% 인상	+ 5%p
	나. 연안해운	1984~1993	50% 인상	1993~2002	179% 인상	+ 129%p
2. 신고제도 → 자율요금	가. 전세버스	1986~1994	29% 인상	1994~2002	7% 인하	- 36%p
	나. 대여자동차	1994~1998	24% 인상	1998~2002	17% 인상	- 7%p
3. 중앙정부 관할 → 지 자체관할	가. 시내버스	1986~1994	142% 인상	1994~2002	106% 인상	- 36%p
	나. 택시	1986~1994	142% 인상	1994~2002	53% 인상	- 89%p

위 표에서 보면 인가제도에서 신고제도로 바뀐 국내항공과 연안해운요금은 규제완화 후에 오히려 요금수준이 더 높게 인상된 것으로 나타났다. 반면, 신고제도에서 자율요금 제도로 바뀐 업종에서는 규제완화 후에 요금인상률이 낮아진 것으로 나타났다. 한편, 중앙정부에서 지방자치단체로 관할이 바뀐 시내버스와 택시요금의 경우에는 물가차원에서 관리하던 중앙정부요금 관할시기보다 지방자치단체의 관할시기에 요금인상률이 오히려 낮아진 것으로 나타났다.

2. 비용 및 생산성을 고려한 규제방법과 요금수준변화 분석

앞에서 분석한 규제방법변화 전후기의 요금수준변화 비교를 통한 규제완화의 영향분석 방법론은 분석이 간편한 장점은 있다. 그러나 분석기간 동안에 비용이나 생산성의 변화가 있을 경우에 이는 요금 변화의 수준에 영향을 미칠 것인 바 이점에 대한 고려 없이 요금수준변화 결과를 모두 규제의 영향으로 보는 약점이 있다.

이러한 약점을 보완하는 방법으로 앞서 고찰한 바와 같이 Steven A. Morrison and Clifford Winston(1995) 등의 연구에서는 비용과 생산성변화를 고려하여 규제완화의 영향을 분석한 바 있다. 여기에서는 비용 및 생산성 변화를 고려하여 업종별로 규제방법변화 전후의 요금수준변화를 비교·분석하는 방법으로 규제방법 변화의 영향을 분석해본다.

(1) 비용 및 생산성 지표변화 추이

1) 비용

운수산업에서 비용구조는 복잡하다. 비용은 인건비, 유류비, 정비비, 감가상각비, 보험료, 타이어비 등 수많은 항목으로 구성되어 있으며 각 구성요소의 비중도 업종별로 상이할 뿐만 아니라 계속 변화하고 있다. 따라서 각 업종별 비용구조를 연구대상 기간 전체에 걸쳐 조사·분석하는 것이 본 연구수준에서는 매우 어렵기 때문에 본 연구에서는 분석대상기간 중의 소비자 물가변화율을 비용변화율로 적용한다.

운송비용 변화정도를 측정함에 있어서 소비자 물가수준변화를 그대로 적용하는 것은 물론 교통수단 비용구조 특성을 고려하지 못한 한계점이 있다.

그러나 실제요금 결정과정을 보면 자율요금의 경우를 제외하고는 소비자 물가가 중요한 고려요소가 되고 있기 때문에 정확한 비용구조 분석이 어려울 경우에 소비자 물가가 대체적 지표로 활용될 수 있는 가장 타당성이 높은 지표로 판단된다.

우선 운송비용에서 가장 큰 비중을 차지하는 인건비(버스, 택시의 경우 50% 이상)는 업체의 노사협상에 의해 결정되지만 대체로 전년도 소비자 물가 상승률이 중요한 변수로 고려되고 있다. 그리고 요금결정시에도 업계의 원가계산 결과를 그대로 인정하는 것이 아니고 소비자물가 상승률 등을 고려하여 인상률을 조정하는 것이 일반적 관례이다.

따라서 운송산업 비용구조의 정확한 분석결과를 기초 자료로 이용함이 가장 바람직하지만 분석작업의 어려움 때문에 비용변화의 설명변수로 소비자 물가변화율을 이용했음을 밝혀둔다.

2) 생산성

운수산업에 있어서 수입(R)은 요금(F)×승객수(P)로 나타낼 수 있다.

즉, $R = F \times P$ 이다. 이는 다른 식으로 $F = R \div P$ 가 된다.

승객수가 많아지면 요금이 낮아지더라도 총수입을 일정하게 할 수 있다는 것이다. 따라서 운수산업에서 생산성은 승객수로 설명할 수가 있다.

그러나 단순히 연간 수송승객수의 변화만으로 생산성 변화를 가늠하기는 어렵기 때문에 운수산업의 생산성은 수송수단(차량, 항공기 등)의 단위당 수송실적으로 표시함이 바람직하다. 예를 들어 시내버스의 연간 수송실적이 2배로 증가하더라도 공급된 차량 대수가 2배로 늘었다면 생산성은 증가되지 않아서 요금인하 가능성은 기대하기 어려울 것이다.

따라서 생산성 지표로 대당수송실적을 적용함이 바람직하다. 그리고 다만 업종별로 특성에 따라 유사지표를 이용함이 바람직하다. 본 연구에서는 업종별 생산성지표로 시내버스, 택시, 전세버스는 연간 대당 수송실적 자료를 이용한다.

그리고 국내항공은 연간 평균탑승률 자료를 이용하고, 대여자동차는 연간 평균 가동률(판매율) 자료를 이용한다. 국내항공의 경우 연간 평균탑승률이 총 공급좌석수 중 승객점유좌석수 비율로 항공기편당 승객수를 가장 잘 설명해주는 지표이므로 생산성지표로 사용하였고, 자동차 대여사업의 경우에 가동률이 총 보유대수 중 총대여대수 비율을 나타내어 생산성 지표로 가장 적합한 것으로 판단된다. 다만 연안해운의 경우에는 수송실적의 변화가 적고 공급량의 변화가 적어서 연간 수송실적 자료를 이용한다.

비용과 생산성의 변화와 요금수준의 변화 간에는 시차가 존재하므로 이를 고려해야 한다. 요금의 조정은 일반적으로 수개월에 걸친 운송비용과 운송수입 조사분석과 요금조정안 산정기간이 소요되고, 인가나 신고기관의 검토 등 절차에 기간이 소요된다. 따라서 요금조정은 전년도 영업실적을 기준으로 원가계산을 하고 조정안을 작성하여 당해연도에 반영하는 경우가 일반적이다.

이러한 여건을 연구에서 고려하기 위해서는 요금변화 분석대상기간보다 1년을 앞당겨서 비용 및 생산성 변화 분석대상기간을 설정함이 바람직하다. 예를 들어 국내항공의 규제완화 전 요금변화분석 대상기간이 1982~1992년간이므로 이에 상응한 비용 및 생산성 변화 분석은 1981~1991년간을 대상으로 하고, 똑같이 규제완화 후는 요금변화 분석이 1992~2002년간이므로 비용 및 생산성 변화분석은 1991~2001년으로 함이

바람직하다.

연도별 비용지표로 사용한 물가지수 및 각 업종별 연도별 생산성지표로 사용한 해당수송인원, 탑승률 등 자료를 정리해보면 아래 <표 6, 7>과 같다.

<표 6> 연도별 물가지표 및 생산성지표 1

년도	물가지수		시내버스		택시	
	상승률 (%)	지수	대당수송인원 (천 명)	지수	대당수송인원 (백 명)	지수
1981		100				
1982	7.1	107				
1983	3.4	111				
1984	2.3	113				
1985	2.4	116	338	100	260	100
1986	2.7	119	319	94	244	94
1987	3.0	123	323	96	237	91
1988	7.1	131	318	94	242	93
1989	5.7	139	306	91	244	94
1990	8.6	151	288	85	231	89
1991	9.3	165	278	82	217	83
1992	6.2	175	259	77	201	77
1993	4.8	184	248	73	192	74
1994	6.2	195	235	70	199	77
1995	4.5	204	237	70	183	70
1996	4.9	214	203	60	192	74
1997	4.4	223	190	56	181	70
1998	7.5	240	192	57	151	58
1999	0.8	242	195	58	158	61
2000	2.2	247	183	54	169	65
2001	4.1	257	185	55	170	65

자료 : 통계청, 물가년보 ; 건설교통부, 건설교통통계년보

〈표 7〉 연도별 생산성지표 2

년도	전세버스		항공		해운		자동차대여	
	대당수송인원 (백 명)	지수	평균탑승률 (%)	지수	승객수 (천 명)	지수	가동률 (%)	지수
1981			68	100				
1982			66	97				
1983			75	110	8,798	100		
1984			71	104	9,370	107		
1985	239	100	65	96	9,533	108		
1986	225	94	75	110	8,726	99		
1987	237	99	78	115	8,028	91		
1988	223	93	76	112	8,838	100		
1989	247	103	67	99	8,849	101		
1990	187	78	74	109	8,259	94		
1991	187	78	74	109	8,484	96		
1992	207	87	67	99	8,732	99		
1993	184	77	60	88	7,990	91	48	100
1994	171	72	69	101	7,868	89	48	100
1995	179	75	75	110	8,702	99	49	102
1996	159	67	79	120	9,412	107	49	102
1997	174	73	76	112	9,899	113	56	117
1998	153	64	66	97	8,332	95	58	121
1999	150	63	73	107	9,051	103	60	125
2000	108	45	72	106	9,701	110	60	125
2001	91	38	71	104	9,339	106	62	129

자료 : 건설교통부, 건설교통통계년보 ; 해양수산부, 해양수산통계년보 ; 자동차대여사업조합연합회 내부자료

(2) 비용 및 생산성 지표를 고려한 요금변화

1) 분석식

요금수준결정에 있어서 비용은 요금수준과 정비례관계에 있는 반면 생산성은 반비례 관계에 있다. 즉, 비용 상승은 요금상승을 가져오고 생산성의 상승은 요금하락을 가능하게 한다. 따라서 비용 및 생산성의 변화와 요금변화의 관계는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$ef = f - c + p$$

여기에서 ef = 비용 및 생산성을 고려할 경우 요금변화율

f = 실제요금변화율로서 앞의 <표 5>에서 산정됨

c = 비용변화가 미치는 요금변화율

p = 생산성변화가 미치는 요금변화율

요금변화율의 산정시 주의해야 할 점은 생산성이 요금에 미치는 변화율의 산정방법으로 비교년도를 기준으로 하여 생산성 변화율을 산정해야 한다. 왜냐하면 생산성이 100% 상승하였다면 요금은 50% 인하될 수 있을 것이고 반면에 생산성이 50%로 감소하였다면 요금은 100% 인상되어야 할 것이기 때문이다.

그리고 위 식에서는 앞서 설명한 바와 같이 실제 요금변화는 앞의 <표 5>에서 분석한 기간 동안의 요금수준 변화 산정결과 수치가 사용되나 비용 및 생산성 변화가 미치는 요금변화율 산정은 요금결정의 시차를 고려하여 이 기간을 기준으로 1년 전 자료를 사용한다.

2) 분석결과

비용 및 생산성을 고려한 규제방법 전후기의 요금변화 분석 결과는 다음 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 비용 및 생산성을 고려한 요금수준 변화분석

규제유형	업종	분석기간	비용 및 생산성을 고려한 요금수준			실제요금 변화(B)	실제요금과 비교(B-A)
			비용 변화요인	생산성 변화요인	적정요금 변화(A)		
1. 인가제도 → 신고제도	가. 국내항공	1981~1991	65%	8%	57%	47%	-10%
		1991~2001	56%	-4%	60%	52%	-8%
	나. 연안해운	1983~1992	58%	-1%	59%	50%	-9%
		1992~2001	47%	-6%	53%	179%	126%
2. 신고제도 → 자율요금	가. 전세버스	1985~1993	59%	-30%	89%	29%	-60%
		1993~2001	40%	-102%	142%	-7%	-149%
	나. 대여자동차	1993~1997	21%	14%	7%	24%	17%
		1997~2001	15%	10%	5%	17%	12%
3. 중앙정부 관할 → 지자체 관할	가. 시내버스	1985~1993	59%	-36%	95%	134%	39%
		1993~2001	40%	-34%	74%	106%	32%
	나. 택시	1985~1993	59%	-35%	84%	134%	50%
		1993~2001	40%	-13%	53%	53%	0%

〈표 8〉에서 적정요금변화(A)는 분석대상기간 중에 요금이 기업의 수지경영 측면의 요인에 의해서만 변화했다면 시행되었을 가상의 요금변화 수준을 나타낸다. 그리고 실제요금 변화(B)는 분석대상 기간 중의 요금변화의 실적치이다. 실제요금과 비교(B-A)는 실제요금 변화에서 비용과 생산성 변화 요인을 감안(공제)했을 경우의 요금변화 수준이다. 따라서 규제방식 변화 전후의 요금변화 비교는 이러한 실제요금과 비교(B-A)치를 통해 알 수 있다.

〈표 8〉에서 보면 비용 및 생산성 변화를 고려할 경우에도 규제완화 전과 후의 요금수준 변화는 앞서 살펴본 단순요금변화와 비슷한 경향을 보이고 있다. 인가제도에서 신고제도로 전환된 국내항공과 연안해운요금은 규제완화 전기에 비해 규제완화 후기에 상승된 것으로 나타난 반면 나머지 4개 업종은 규제완화 전기에 비해 규제완화 후기에 요금이 하락한 것으로 나타났다.

IV. 분석결과의 해석 및 규제정책의 평가

1. 분석결과의 해석

(1) 인가제도에서 신고제도로 전환된 경우

1) 국내항공요금

1992년도에 인가제도에서 신고제도로 요금규제가 완화된 국내항공요금에 대해 규제완화 전기 1982~1992년간과 규제완화 후기 1992~2002년간에 걸친 요금변화를 보면 전기 10년간에 요금이 47%가 인상되었고 후기 10년간에는 52%가 인상되었다. 한편 동기간 동안에 비용변화와 생산성 변화를 감안할 경우에는 규제 전 기간에 요금이 10% 인하되었고, 규제 후 기간에는 8% 인하된 것으로 분석되었다.

이러한 결과를 두고 볼 때 교통요금 규제방식의 변화가 요금수준에 거의 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다. 국내항공요금 규제완화가 요금수준에 영향을 미치지 않은 까닭은 다음과 같이 설명해 볼 수 있다.

첫째는 국내항공시장 2개 업체에 의한 과점상태로서 상호경쟁사를 의식하여 요금인상을 자제한 것으로 설명해 볼 수 있다. 이러한 설명은 실제로 1992년도에 요금규제완화가 시행되었음에도 1995년까지 양사 모두 요금인상을 하지 않았고 1996년도에 대한항공이 오히려 요금을 5% 인하했던 사실이 설득력을 갖게 한다. 둘째는 요금을 신고제도로 규제 완화하면서도 신고시에 원가계산서를 첨부하도록 하여 자의적인 요금조정이 어렵게 한 조치(사실상의 규제라 할 수 있다)가 또 다른 요인으로 작용한 것으로 풀이해 볼 수 있다.

2) 연안해운요금

1993년도에 인가제도에서 신고제도로 요금 규제가 완화된 연안해운요금은 규제완화전 1984~1993년간에 50%가 인상되었던 반면 규제완화 후 1993~2002년간에는 179%가 인상되었다. 동기간의 비용 및 생산성 변화를 감안할 경우에도 규제완화 전기에는 요금이 9% 인하한 반면에 규제완화 후기에는 126% 인상된 것으로 분석되었다.

따라서 연안해운요금은 규제완화조치가 요금변화에 막대한 영향을 미친 것으로 판단

된다. 연안해운요금 규제완화의 영향은 요금의 대폭 인상으로 나타난 것이 특징적이다. 일반적으로 요금규제완화가 경쟁을 불러와 요금인하로 연결되나 요금이 규제에 의해 매우 억제된 상태에서는 이러한 현상이 나타날 수도 있는 바 연안해운의 경우도 이에 해당하는 것으로 풀이된다.

과거 연안해운에 대해서는 도서지역주민보호차원에서 해운산업에 대해 재정지원과 세감면 등이 이루어졌고 대신에 요금 인상은 억제해왔다. 규제완화 후에 요금현실화가 허용되면서 1994년과 1995년에 대폭적인 요금인상이 있었다.

(2) 신고제도에서 자율요금으로 전환된 경우

1) 전세버스요금

1994년도에 신고제도에서 자율요금으로 규제완화된 전세버스요금은 규제완화 전기 1986~1994년간에 29%가 인상된 반면에 규제완화 후기인 1994~2002년간에는 7%가 인하되었다.

동기간 비용 및 생산성변화를 고려할 경우에는 규제완화 전기에 요금이 60% 인하되었고 규제완화 후기에는 149% 요금이 인하된 것으로 분석된다. 물론 여기에서 149%의 요금인하라는 분석은 실제요금이 149% 하락했다는 것은 아니고 149%만큼 요금인상이 이루어져야 할 것이 억제되었다는 의미이다.

이러한 분석결과로 볼 때 전세버스는 요금규제완화조치에 따라 요금상승이 매우 억제되었던 것으로 판단된다. 앞서 살펴본 연안해운요금과는 달리 전세버스요금이 규제완화 전기도 지속적으로 억제되어오고 있었음에도 불구하고 규제완화 이후에 정상요금으로 회귀하지 못하고 오히려 더욱 하락한 까닭은 다음과 같이 설명해 볼 수 있다.

전세버스 업종은 1993년 면허제도에서 등록제도로 진입규제가 완화되면서 공급량이 급격히 늘어났다. 이에 따라 과당경쟁이 유발되면서 요금덤핑이 일어나면서 업계 전체적으로 평균요금이 하락했기 때문이다. 특히 전세버스는 산업구조가 영세다수업체로 구성되어 있어서 요금담합이 어려운 여건에서 요금규제가 완화되면서 요금의 경쟁적 인하현상이 광범위하게 야기된 결과로 해석할 수 있다.

2) 자동차대여요금

1998년도에 신고제도에서 자율화로 요금규제가 완화된 자동차대여요금은 규제완화 전기인 1994~1998년간에 24%가 인상되었고 규제완화 후기인 1998~2002년간에는 17%가 인상되었다. 동기간에 비용 및 생산성 변화를 고려할 경우에는 규제완화 전기에 17%, 그리고 규제완화 후기에 12% 수준의 요금인상이 이루어진 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과를 두고 볼 때 자동차대여요금은 규제완화조치가 요금수준변화에 영향을 거의 미치지 않은 것으로 판단된다. 자동차 대여사업 또한 전세버스사업과 같은 시기에 면허제도에서 등록제도로 진입규제가 완화되었음에도 전세버스와 달리 요금규제 이후에도 경쟁적 요인인하가 일어나지 않은 까닭은 다음과 같이 설명해 볼 수 있다.

자동차 대여사업은 근래 가동률이 증가하고 있을 정도로 수요가 늘어왔다. 그리고 소수의 대형업체가 시장을 지배하면서 가격을 선도하고, 또한 차량가격이 원가에서 차지하는 비중이 크기 때문에 영업전략적인 가격인하에 한계가 있어 전세버스와 달리 경쟁적인 가격인하가 일어나지 않았다는 점 등을 이유로 들 수 있다.

(3) 중앙정부 관할에서 지자체관할로 이관된 경우

1) 시내버스요금

주무부처인 건설교통부가 물가관리부처인 재정경제부와 협의하며 요금을 결정해오던 것을 1994년도에 물가관리차원의 요금규제를 탈피하기 위해 지방자치단체로 요금결정권을 이관한 시내버스요금은 규제변화 전기인 1986~1994년간에 134%가 인상되었고 규제변화 후기인 1994~2002년간에는 106%가 인상되었다. 동기간의 비용 및 생산성 변화를 감안할 경우에는 규제변화 전기에 요금이 39% 인상되었고 규제완화 후기에는 요금이 32%가 인상된 것으로 분석되었다.

이 결과로 볼 때 시내버스요금은 규제변경의 영향이 거의 없었던 것으로 판단된다. 시내버스요금 규제변화가 요금수준에 영향을 미치지 못한 이유는 규제기관이 변경되더라도 유사한 규제행정체계에서 찾아볼 수 있다. 요금 관할권이 지자체로 이관된 후 지자체는 의회나 각종위원회의 심사 절차를 거치고 있어서 중앙정부규제시의 물가차원의 규제와 유사한 소비자 보호차원의 규제를 가하게 된다.

앞의 분석결과를 통해 볼 때 지자체의 규제가 오히려 더 강력하여 요금인상률이 규제변화 전기에 비해 둔화된 것으로도 보인다. 결론적으로 규제절차의 유사성이 규제변화

후의 요금수준변화 추이가 규제변화전과 유사한 결과를 가져오게 된 것이라고 설명된다.

2) 택시요금

택시요금은 시내버스요금과 같은 연유로 같은 시기에 중앙정부에서 지방자치단체로 관할권이 이관되었다. 규제변화 전기인 1986~1994년간에 택시요금은 134%가 인상되었고 규제변화 후기인 1994~2002년간에는 53%의 요금인상이 있었다.

같은 기간 동안의 비용 및 생산성 변화를 감안해보면 규제변화 전기에는 50%의 요금인상이 이루어진 반면에 규제변화 후기에는 요금변화가 없는 것으로 분석된다. 이러한 분석결과를 두고 보면 택시요금은 규제변화에 영향을 받은 것으로 판단된다.

택시요금에서 시내버스요금과 달리 규제기관 변화의 영향으로 요금인상 억제 현상이 두드러지게 나타난 것은 다음과 같이 설명해 볼 수 있다. 시내버스의 경영애로에 대해서는 시민들의 이해 폭이 넓어서 요금인상에 거부감이 적은 반면 택시 요금인상에 대해서는 시민들의 비판적인 견해 등 보다 많은 현실여건이 규제기관의 요금인상을 자제시켰다는 것이다. 따라서 요금규제변화가 택시요금에 미친 영향은 요금이 더욱 억제되는 결과로 나타난 것이라 해석할 수 있다.

(4) 종합

교통요금 규제완화에 따라 요금수준이 어떻게 변할 것인가에 대해서는 요금의 하락을 주장하는 이론과 요금의 상승을 주장하는 이론이 대립해왔고 지금까지의 연구사례분석 결과에서도 단정적인 결론은 없는 실정이다.

본 연구에서도 상반된 결과가 도출되었다.

인가제도에서 신고제도로 요금규제가 완화된 국내항공요금은 규제완화의 영향이 거의 나타나지 않은 반면에 연안해운요금은 규제완화 후에 요금이 크게 인상되어 똑같은 규제완화조치에도 결과는 상이하게 나타났다.

신고제도에서 자율화로 요금규제가 완화된 경우에도 자동차대여요금은 규제완화 영향이 거의 없는 반면에 전세버스요금은 크게 하락한 것으로 나타나 역시 똑같은 규제완화 조치에도 결과는 업종간에 상이하게 나타났다.

또한 규제완화의 유형은 다르지만 연안해운요금은 규제완화에 따라 인상된 반면에 전

서비스요금은 규제완화에 따라 인하되어 상이한 양상을 나타냈다.

본 연구에서는 이상의 분석결과에 따라 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 요금규제방식이 요금수준에 영향을 미친다.

둘째, 요금규제방식의 변화는 당해 산업의 특성, 규제자의 특성 등 환경적 요인에 따라 영향의 양상이 상이하게 나타난다.

셋째, 요금규제완화에 따라 요금이 인상된다는, 혹은 인하된다는 단정적 결론은 내릴 수 없다.

넷째, 요금규제의 요금수준에의 영향은 규제방식 자체보다는 규제의 현실적 적용, 규제 주체에 따라 영향을 더 받는다.

2. 요금규제정책의 평가

경제학에서는 최선의 가격정책을 한계비용 원리에서 찾고 있다. 즉, 가격을 한계비용과 같게 결정하는 것이 소비자와 생산자의 잉여를 최대화하는 최선의 가격정책이라는 설명이다. 그리고 한계비용가격결정이 어려운 경우에는 차선의 정책으로 평균비용 원리가 적용될 수 있다고 한다. 평균비용원리는 적정이윤을 포함한 비용과 가격이 일치하여 원가보상이 이루어지는 가격의 설정원리이다.

일반적으로 교통요금은 재정지원이 수반되지 않은 경우에는 원가보상을 원칙으로 규제해왔다. 그러나 이는 그야말로 원칙에 지나지 않고 실제로는 원가적 요인 이외의 정책적 요인에 의해 요금이 크게 좌우되었음을 부정할 수 없다.

이론상으로는 요금규제완화는 요금규제에서 정책적 요인을 배제시켜서 차선의 가격정책인 원가보상원칙에 근접해가고 궁극적으로는 최선의 가격정책인 한계비용원리에 접근해 나가는 것을 목적으로 한다고 할 수 있다.

실제로 지금까지 이루어진 교통요금 규제완화가 어떠한 목적에서 이루어졌는지는 명확하게 밝히기 어렵다. 다만 당시 정책결정참여자들의 의견을 종합정리해 보면 다음과 같다.

먼저 국내항공과 연안해운의 경우에는 종래 정부인가규제가 물가차원의 요금관리를

함으로써 요금이 지나치게 억제되어 산업의 건전한 발전을 저해하고 서비스를 열악화 시키는 문제가 있어서 요금의 현실화를 용이하기 위해 요금규제 완화조치가 강구되었다.

다음으로 전세버스와 대여자동차의 경우에는 진입규제가 완화한 상태에서 요금규제의 필요성이 줄어들었고, 유효가격경쟁을 통해 소비자의 편익을 제고시킬 수 있을 것으로 기대되어 규제완화가 이루어졌다.

마지막으로 시내버스와 택시의 경우에도 요금규제로 인해 발전이 제약되어왔으나 수송수단의 특성상 규제완화가 어렵다는 판단 하에서 물가관리차원에서의 요금통제를 피하기 위한 방편으로 요금규제관할관청을 변경시켰다. 지방자치단체의 경우에는 공공요금 결정시에 중앙정부의 물가관리담당부서의 협의절차를 거치지 않아도 되도록 되어 있다.

본 연구의 분석결과를 통해 지금까지의 교통요금 규제완화정책을 다음과 같이 평가해 볼 수 있다.

일부업종의 경우에는 정책의 효과가 있었다. 연안해운의 요금현실화가 정책목표와 합치했고, 전세버스의 요금인하경쟁도 정책목표와 어긋나지 않았다고 판단된다. 그러나 시내버스와 택시의 경우에는 물가관리차원의 규제를 피해 요금의 현실화를 도모하려는 정책목표와 상치되는 효과를 가져왔다. 그리고 국내항공과 자동차대여요금의 경우에는 정책의 효과가 거의 없었다.

V. 결 론

교통요금에 대한 정부규제는 19세기 말 미국에서 철도산업이 독점을 이용하여 과도한 요금차별과 운송거부 등 문제점을 야기하여 사회적 문제를 야기함에 따라 소비자 보호와 운송질서 확립을 위해 처음 시행되었다.

우리나라에서도 운송질서 확립을 통한 운송산업의 건전한 발전과 소비자 보호차원에서 요금규제가 시행되었다. 그러나 요금규제가 경쟁을 제한하여 운송산업발전을 저해할 뿐 아니라 운송산업의 경영개선여지를 줄여서 산업의 사양화를 초래하는 요인으로 작용했다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 정부는 요금규제 완화정책을 추진해 왔다. 그 대표

적인 방안이 요금의 정부인가제를 신고제나 자율요금제로 전환하는 것이었다. 그리고 요금관할권을 정부에서 지자체로 전환하는 것도 한 방안이었다.

본 연구에서는 우리나라의 각종 교통요금 규제완화정책이 요금에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석했다.

그 결과 교통요금 규제완화정책은 교통요금결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 규제완화가 요금의 인상을 초래한다던가, 요금의 하락을 가져온다는 결론은 내릴 수 없고 이는 당해 산업의 특성, 규제자의 특성 등 환경적 요인에 따라 결과가 상이하게 나타난다는 점이 밝혀졌다.

한편 지금까지의 교통요금 규제완화정책의 목표가 요금의 적정원가보상을 통한 경영합리화와 경쟁을 통한 소비자 편익증대에 있었던 것으로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 분석결과를 보면 연안해운요금의 현실화나 전세버스요금 인하 등 목표에 합치한 결과가 나타난 경우도 있지만 시내버스와 택시요금은 당초 목표와 상반된 결과가 나타났으며 국내항공과 자동차대여요금은 효과를 거의 판단할 수 없었다.

종합적으로 요금규제 완화정책의 시행이 당초 의도한 목표와는 거리가 있는 결과를 초래한 것으로 평가되었다. 이는 요금규제정책 시행시 사전에 정책적 목표의 설정과 이에 따른 규제의 영향 등 요금체계의 충분한 검토를 통해 보완대책을 강구함이 바람직함을 시사해주며, 아울러 교통산업의 특성별로 차별화된 규제정책의 적용이 필요함을 시사하고 있다. 따라서 본 연구에서는 향후 교통요금 규제정책 시행시에는 사전에 교통산업별 특성을 감안한 요금규제의 변경에 따른 영향을 보다 심도 있게 검토하는 효과예측분석을 시행할 것을 제안한다.

끝으로 본 연구에서는 관련 자료의 수집에 애로가 있어 분석에 한계가 있었음을 밝히며, 향후 정밀자료의 수집과 고급통계기법의 사용을 통한 보다 객관성 높은 후속연구가 시행되기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 김성인, 『물가지수관리관행의 경제적 효과』, 한국은행 금융경제연구소, 1992.
- 김종석, 『우리 나라 가격규제의 현황과 과제』, 국가경영전략연구원, 1994.
- 노화준 외 공저, 『공공정책의 결정요인분석』, 법문사, 1993.
- 박병호, 『교통산업의 규제완화』, 교통개발연구원, 1988.
- 손의영 외 공저, 『교통관광부문의 규제완화추진방안』, 교통개발연구원, 1994.
- 이성원 외 공저, 『지역간 교통요금구조분석연구』, 교통개발연구원, 1998.
- 이재림, 「교통요금결정의 영향요인분석」, 건국대학교 박사학위논문, 1998.
- 이재림, 이상민, 김만배 공역, 『현대교통정책』, 교통개발연구원, 1996.
- 건설교통부, 교통통계년보
- 교통신문사, 교통년감
- 철도청, 철도통계년보
- 통계청, 물가년보
- 해양수산부, 해양수산통계년보
- Robbins, D.K. and P.R.White, "The Experience of Express Coach Deregulation in Great Britain," *Transportation* 13, 1986, pp.359-384.
- Teal, R. F. and M. Berglund, "The Impacts of Taxicab Deregulation in the U.S.A," *J. of Transport Economics and Policy*, 1987, pp.37-56.
- Banister, David, "Deregulating The Bus Industry in Britain(A) The proposals," *Transport Review*, Vol.5, No.2, 1985, pp.99-104.
- Gwilliam, K. M., C. A. Nash and P. I. Mackie, "Deregulating The bus Industry in Britain (B) The case Against," *Transport Review*, Vol.5, No.2, 1985, pp.105-132.
- Steven A. Morrison and Clifford Winston, "The Evolution of the Airline Industry," The Brookings Institution, 1995.
- Clifford Winston, Thomas M. Corsi, Curtis M. Gramm and Carol A. Evans, "The Economic Effects of Surface Freight Deregulation," The Brookings Institution, 1990.

Analysis on the Impact of Transportation Fare Regulation to Fare Level

Jae-Lim Lee, Sang-Min Lee

How the change of regulation policy affects fare is important in the fare regulation policy. The objective of this research is to find the relation between the regulation and the fare. To analyze the relation, how the transportation fare deregulation policy affects the transportation fare level will be analyzed and evaluated.

In this research, how all transportation fare deregulation policies affect the transportation fare was analyzed. Consequently, the fare deregulation policy has a different result from the original goal. This conclusion tells that pre-evaluation and discussions before the implementation are necessary and different deregulation policies should be implemented for different modes