

철도경쟁체제의 도입과 향후 과제

The Promotion and Prospects of Railway Competition System

황영진*†, 나희승*, 사공명*, 서승일*

Young-Jin Hwang*†, Hee-Seung Na*, Myung Sagong*, Sung-II Seo*

Abstract Korean Railway was converted from the state-run railway system extended over 1 century to the Korean Railway in 2005. Recently, Korean government is considering policy adopting competition in railway transportation, such as establishment of a subsidiary company of the Korail as a company operating a part line of KTX, separation of deficit line of local railway and railway transportation open for private operators. In the course of promoting these policies, especially, many other issues have been raised like the break of railway network and the break of railway network and causes of inefficiency in Trans-Korean & Transcontinental Railway. In reviewing the introduction of railway competition, comprehensive review is required for of the social value in railway. Therefore, this paper is to examine introduction trend of railway competition and future challenges.

Keywords : Competition in railway transportation, Railway open, The social value

초 록 한국철도는 1세기에 걸친 국영철도 체제에서 2005년 1월에 공공기업체인 한국철도공사로 전환되었다. 최근, 한국철도는 고속철도의 일부노선을 운영하는 회사로서 한국철도공사의 자회사 설립, 지방철도의 적자노선 분리와 민간사업자에 대한 철도개방이 검토되는 등 철도수송에 경쟁을 도입하는 정책을 강구하고 있다. 이러한 정책을 추진하는 과정에서 특히, 철도 네트워크의 단절과 향후 남북철도 및 대륙철도 연계의 비효율성 초래 등 많은 문제점이 제기되고 있다. 철도경쟁체제의 도입을 검토함에 있어 수익성뿐만 아니라 철도의 사회적 가치의 측면을 고려한 종합적인 검토가 요구된다. 이러한 배경에서 본 논문에서는 최근 추진되고 있는 철도경쟁체제 도입의 현황과 향후 과제를 검토해 보고자 한다.

주요어 : 철도경쟁체제, 철도개방, 사회적 가치

1. 서론

1899년 한국에서 철도가 개통된 이래, 철도는 단순한 교통수단을 넘어 국가의 경제산업에 중요한 역할을 수행해 왔다. 그러나, 1970년대이후 도로정비의 진행과 함께 철도의 수송분담율이 감소하기 시작하여 한국철도의 경영적자는 심각한 상황에 이르게 되었다. 이러한 철도의 경영악화를 개선하기 위하여, 한국철도는 약100년간의 국가직영 체도를 바꾸어 2005년 1월에 공공기업체로서 한국철도공사(Korail)를 발족시켰다.

† 교신저자 : 한국철도기술연구원(yjhwang@krri.re.kr)

* 한국철도기술연구원 신교통연구본부

최근, 한국철도는 고속철도의 일부노선을 운영하는 회사로서 한국철도공사의 자회사 설립, 지방철도의 적자노선 분리와 민간사업자에 대한 철도개방이 검토되는 등 철도수송에 경쟁을 도입하는 정책을 강구하고 있다. 이러한 정책을 추진하는 과정에서 특히, 철도네트워크의 단절과 향후 남북철도 및 대륙철도 연계의 비효율성 초래 등 많은 문제점이 제기되고 있다. 철도경쟁체제의 도입을 검토함에 있어 수익성뿐만 아니라 철도의 사회적 가치의 측면을 고려한 종합적인 검토가 요구된다. 이러한 배경에서 본 논문에서는 최근 추진되고 있는 철도경쟁체제 도입의 현황과 향후 과제를 검토해 보고자 한다.

2. 본 론

2.1 철도경영의 현황

철도공사의 경영에 대한 정부의 일반적인 생각은, 철도경영의 악화는 비효율적인 철도경영이 원인이며, 경영의 건전화를 이루기 위해서는 철도개혁이 필요하다고 주장해 오고 있다. 그러나, 철도에 대한 공공투자의 부족이 철도경영 악화의 원인이라는 시각도 다수 존재한다. 전체 교통사회자본의 투자 중에서 철도에 대한 투자비율은 1970년대부터 1980년대까지는 15%, 1990년대부터 2000년대 전반까지는 12%로 철도에 대한 투자부족은 심각한 상황이라고 할 수 있다. 최근 5년간 철도에 대한 투자비율은 20%를 상회하고 있으며, 이전의 상황에 비해 증가 추세를 보이고 있으나, 도로투자 대비 여전히 낮은 수준에 머물고 있다.

Table 1 철도와 도로의 투자비율 추이(단위:%)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
도로	48.1	47.8	46.7	46.5	45.8
철도	21.5	22.0	23.8	26.0	24.9

자료 : 제2차 국가철도망구축계획, 국토해양부, 2011

또한, 과거 20년간 연장되어온 도로와 철도의 km를 비교해 보면, 도로가 49,216km연장된 것에 비해 철도는 468km의 연장에 지나지 않는다.

Table 2 철도와 도로의 노선연장의 비교(단위:km)

구분	1990년	1995년	2000년	2005년	2011년
철도	3,091	3,101	3,123	3,392	3,559
도로	56,715	74,237	88,775	102,293	105,931

자료 : 한국철도기술연구원, 2013

이러한 철도부문에 대한 설비투자의 부족은 서서히 철도의 경영환경을 악화시켰으며, 도로와의 수송분담율의 차이를 발생시키면서 철도의 경영을 압박하게 되었다. 아래의 표는 1960년대 이후의 여객수송분담율의 추이를 보여주고 있다.

Table 3 수송수단별 여객수송 분담율의 추이(단위:인km)

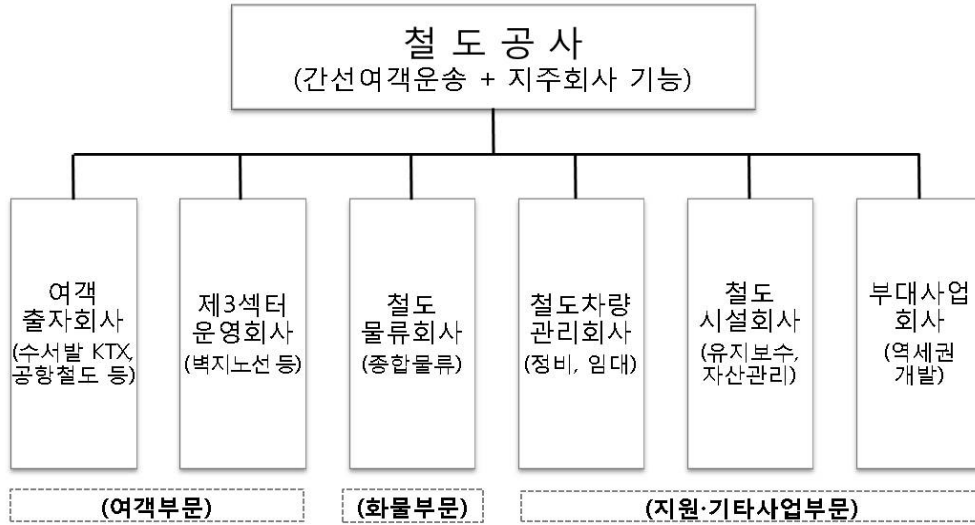
구분	1961년	1971년	1981년	1991년	2001년	2011년
도로	45.5	56.2	73	58.5	55.5	60.9
철도	53	42.5	25	35.1	37.9	34.1
해운	1.3	1	0.5	0.4	0.4	0.5
항공	0.2	0.3	0.5	6	5.2	4.5

자료 : 한국철도기술연구원, 2013

2.2 철도경쟁체제 도입의 배경

2013년 6월에 국토교통부는 철도산업위원회의 심의를 거쳐 “철도산업발전방안”을 발표했다. 전 정부는 수서발 KTX의 운영에 대해서 민간사업자를 경쟁적으로 신규 참여시키는 방식에 의해 운영의 효율성을 향상시키는 정책을 검토했으나, 특정기업에 대한 이익 제공이라는 비판에 의해 중지하게 되었다. 이후, 정부는 철도경영의 투명성과 전문성을 제고시키면서 경쟁을 유도하는 새로운 방안을 발표했다. “철도산업발전방안”의 주요 내용은 다음과 같다.

우선, 철도공사를 「지주회사·자회사」체제로 전환하여 각 부문의 효율성 향상을 도모한다. 철도공사는 간선철도를 중심으로 여객운송사업을 운영하면서 지주회사의 기능을 담당한다. 물류회사, 철도차량관리, 철도시설 유지보수 등 상당한 적자의 발생과 많은 비용이 투입되는 분야는 2017년까지 순차적으로 자회사로 전환하여 투명성을 제고함과 동시에 비용절감 등을 통해서 적자폭의 축소를 강구한다. 또한, 이러한 자회사는 철도공사가 100% 소유하는 형태를 취한다. 둘째로 2015년에 개통 예정인 수서발 KTX 노선은 철도공사가 출자하는 자회사가 운영한다. 철도공사는 30%를 출자해서 경영권을 확보하며, 나머지 70%는 공적자금에 의해 지원할 예정이다. 마지막으로 2017년까지 개통 예정인 신규노선과 철도공사가 운영을 포기하는 적자노선에는 새로운 사업자의 신규참여를 인정한다. 철도공사가 운영을 포기하는 적자노선에는 최저금액의 보조금 입찰방식 혹은 지자체가 출자하는 제3섹터방식에 의한 운영이 검토된다. 국토교통부는 「철도산업발전방안」을 통해, 현재는 여객수송이 중심이지만, 향후, 물류·차량·시설 등 부문별로 다양화하여 신규 사업자의 진입을 허용하면서 장래의 성장산업으로서 육성시켜 나갈 계획이다.



자료 : 국토교통부

Fig. 1 향후 철도운영체제

2.3 향후 과제

2012년 대통령 선거과정에서 현 대통령은 철도노동조합의 정책질의에 대해서 「철도산업은 장기적인 비전에 따라 철도산업발전방안을 추진해야 하며, 현 시점에서는 KTX의 민영화 추진에는 찬성하지 않는다」라고 하는 의견을 표명했다. 한편, 현재의 국토교통부는 향후 철도 민영화를 고려하면서 철도경쟁체제의 정책을 도입하고자 한다는 비판의 여론을 받고 있는 실정이다. 아울러 현재 검토 중인 철도경쟁체제는 철도 네트워크의 붕괴를 초래할 가능성이 있다는 비판도 이어지고 있다. 2011년, 고속철도(KTX)의 수송실적은 약 4,600억원의 흑자를 계상하였으나, 일반철도의 경우는 영업손실이 계속되고 있는 실정이다. 이것은 KTX의 운임이 높게 설정되어 있는 것에 비해, 수익성이 없는 일반철도에 대한 공적인 재정보조가 불충분하다는 배경이 존재하고 있다. 공공성 확보를 위한 할인과 적자노선에 대한 보조가 부족한 상황에서 철도공사는 KTX의 흑자를 일반철도의 적자보전으로 내부보조로서 적자노선의 운영을 계속하고 있다. 이러한 의미에서 KTX는 전체적인 철도 네트워크를 유지하기 위해 중요한 노선이라 할 수 있다. 경쟁체제의 정책이 KTX의 노선에 도입될 경우, 일반철도에 대한 내부보조의 재원이 감소하게 될 것이다. 그 결과, 수익성이 극히 낮은 일반철도는 노선폐지가 진행될 것이며 철도의 공공성이 후퇴하는 우려를 초래하게 되리라 본다. 고속철도 노선에 경쟁을 도입하는 경우, 철도 네트워크를 유지하기 위해서는 수익성이 없는 적자노선의 유지운영의 대책에 대해서도 충분한 검토가 필요하다고 여겨진다. 또한, 적자노선의 폐지에 대해서는 철도사업자의 손익에만 초점을 맞출 것이 아니라 철도의 사회적 편익을 고려한 종합적인 측면에서 판단을 해야만 할 것이다.

3. 결 론

본고는 한국철도의 현황과 최근 추진되고 있는 철도경쟁체제 도입에 대해서 고찰해 보았다. 철도수송은 특수한 수송시장 안에서 운영되고 있다. 또한, 효율적인 철도운영의 방안은 수송시장과 기타 외적조건에 의해 상이하다고 할 수 있다. 따라서, 철도운영과 관련된 경쟁체제의 도입에 있어서 해외철도의 운영방식을 그대로 도입하는 것은 위험하다고 할 수 있다. 철도수송사업의 효율화를 어떻게 추진할 것인가에 대한 과제는 정책추진을 담당하고 있는 정부 관련 부서에게 민감한 사항이라고 할 수 있다. 현재, 철도공사는 타 수송수단과의 치열한 경쟁에 직면하고 있으며, 모터리제이션의 진행과 함께 수송분담율에도 고민하고 있다. 시장 점유율이 낮은 철도수송 내부경쟁의 집착을 넘어선 철도사업자의 경영자율성을 확보하면서 철도수송의 발전을 가능하도록 하는 체제를 구축하는 시각도 중요하다고 여겨진다. 철도운영체제의 개혁은, 단순히 철도사업자의 경영에 머무르는 것이 아니라, 국가의 재정과 국민의 생활에 큰 영향을 줄 수 있는 문제이다. 철도정책의 변혁에 있어서는 철도의 사회적 편익을 고려한 종합적인 측면에서 판단을 해야만 할 것이다.

참고문헌

- [1] KRRI(2013) Korea Railway Seeing as the Statistics
- [2] KORAIL(2013) Statistical Yearbook of Railroad
- [3] MOLIT(2013) The Railway Industry Development Policy
- [4] MOLIT(2011) The 2nd National Railway Network Construction Plan
- [5] Young-Su Lee(2013) The Issue in Subsidiary Company Establishment of Korail by Korean Government, *Issue Paper*, TRI
- [6] KRWU(2013) Railway Privatization Policy Proposal
- [7] <http://www.korail.com>
- [8] <http://www.molit.go.kr>