

철도물류산업구조개편방안에 관한 연구

A Study on the reform of the railway freight transportation industry in Korea

방연근* 유재균** 이순철***

Bhang, Youn Keun Yoo, Jae Kyun Lee, Soon Cheul

Abstract

This study suggests that low cost companies should be created and entered into rail freight market and rail freight operation should be integrated into road transportation to increase the competitiveness of rail freight transportation and to supply door-to-door services. Foreign Cases are bench marked and analysed.

I. 서론

철도물류시스템이 경쟁력을 갖기 위해서는 고속화, 저비용 구조, 신뢰성 이 세 가지를 갖추어야 할 것으로 많은 전문가들이 지적하고 있다. 고속화를 달성하기 위한 운영시스템의 개선사항으로는 운행빈도의 증대를 통한 화물운송 대기시간의 축소, 철도와 타 운송수단과의 연계 신속성을 확보하기 위한 조직의 구축, 열차가 정거하는 역의 축소, 즉 화물취급역의 거점화를 통한 속도향상 등을 들 수 있다.

저비용 구조를 달성하기 위한 방안으로는 앞서 언급한 화물취급역의 거점화를 통한 비용구조의 개선, 저비용 구조의 화물운영자 시장 진입 장려, 여객과 화물의 회계분리 및 조직분리를 통한 비용의 명확화 및 개선, 철도구조개혁 이후에 이슈가 될 선로사용료의 할인 등을 들 수 있다.

철도화물운송의 신뢰성을 구축하기 위해서는 철도운영이 여객위주로 운영되어서는 안될 것이다. 즉, 여객수송을 위한 화물운송의 취소가 빈번하게 일어나서는 안 된다는 것이다. 여객과 화물이 보다 대등하게 다루어져야 하며, 화주가 철도를 믿고 운송계획을 세울 수 있어야 한다. 또한 화주의 입장에서 철도를 포함한 문전운송의 관점에서 종합적인 물류서비스를 제공할 수 있는 전문성의 확보가 시급하다고 할 수 있다.

철도물류경쟁력을 제고하기 위한 운영시스템 개선 사항 중 철도물류산업의 구조개편이라고 분류할 수 있는 타운송수단과의 신속한 연계를 가능하게 하는 조직구축, 저비용 구조의 철도화물운영자 시장진입 장려, 여객과 화물의 분리만을 본고에서 다루기로 한다.

* 한국철도기술연구원, 책임연구원

** 한국철도기술연구원, 책임연구원

*** 한국철도기술연구원, 선임연구원

<표 1 > 운영부문에서의 개선사항

| 구 분 | 개 선 사 항 |
|--------|--|
| 고속화 | <ul style="list-style-type: none"> • 운행빈도의 증대 • 화물취급역의 거점화 • 문전수송을 위한 타운송수단과의 신속한 연계를 가능하게 하는 조직구축 |
| 저비용 구조 | <ul style="list-style-type: none"> • 화물취급역의 거점화 • 저비용 구조의 화물운영자 시장진입 장려 • 여객과 화물의 회계 및 조직분리 • 선로사용료 할인 |
| 신뢰성 구축 | <ul style="list-style-type: none"> • 화물운송 다이아의 존중 • 전문성의 확보 |

II. 타운송수단과의 신속한 연계를 가능하게 하는 조직구축

1. 철도운송과 도로운송을 병행하는 조직 설립

현재 철도운송사업자인 철도청은 철도운송이외에는 도로운송사업을 전개하지 않고 있다. 또한 도로운송사업자는 철도운송사업을 전개하고 있지 않다. 따라서 철도운송과 도로운송이 신속히 연결되어야 하는 문전수송을 위해서는 철도청과 도로운송사업자간 긴밀한 전략적 제휴 같은 것이 필요하다는 것을 알 수 있다. 양자간에 철도운송을 활성화하기 위한 긴밀한 협력체계가 구축되지 않는다면 철도운송의 활성화는 요원하다 할 것이다. 실제 내륙복합화물터미널인 경인ICD에 철도청과 도로운송사업자들이 참여하고 있지만, 컨테이너에 대한 도로운송, 철도운송 점유율을 살펴보면 철도운송의 점유율이 저조하다는 것을 알 수 있다.

수입의 경우에는 컨테이너 운송이 도로와 철도에 거의 균등하게 분포되고 있지만, 수출의 경우에는 철도운송의 점유율이 38%로 줄어들 수 있다. 또한 공컨테이너 운송에 있어서는 철도운송 점유율이 9%에 불과하다는 것을 알 수 있다.

<표 2 > 컨테이너 반출/입 현황(경인ICD 2002년 실적)

| | 수 입 | 수 출 | 공컨테이너 | 총 계 |
|------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 도로운송 | 159,005 (52%) | 135,138 (62%) | 684,243 (91%) | 978,386 (77%) |
| 철도운송 | 144,347 (48%) | 81,358 (38%) | 69,441 (9%) | 295,146 (23%) |
| 합 계 | 303,352 | 216,496 | 753,684 | 1,273,532 |

이와 같이 경인ICD를 출입하는 컨테이너 운송에서 철도운송의 점유율이 작은 이유는 철도운송의 경쟁력이 낮은 이유도 있지만, 무엇보다도 경인ICD 다수의 대주주들이 도로운송을 하고 있어 같은 조건이라면 도로운송의 이용을 선호할 수밖에 없는 구조에 기인한다고 보여

진다. 이를 극복하기 위해서는 철도청이 도로운송사업에 진출하거나, 도로운송사업자가 철도 운송에 진입하는 등 두 개의 사업이 하나의 조직에서 이루어질 수 있는 방안을 강구하여야 한다고 보여진다. 철도운송과 도로운송사업자간 전략적 제휴도 좋은 대안이라고 보여지는데, 해외 사례에서 이를 볼 수 있다.

2. 해외사례

영국의 대표적인 철도화물운송회사인 EWS(English Welsh & Scottish Railway)는 신속성을 요하는 화물운송(예, 식료품, 냉동식품, 가정용품)을 위해 Safeway Highlands operation와 운송계약을 맺어 성공적으로 수행하고 있으며, 지속적인 시장확보를 위해 소매업자, 소비재 생산업자와 사회적 망을 구성 운영하고 있다.(www.ews-railway.co.uk)

미동부의 대표적인 철도화물운송사업자인 CSX는 도로운송을 하는 복합운송사업체(CSXI)를 두고 있는데, CSXI에서 트럭운송서비스를 제공하는 이유로 관리의 편리성(하나의 계산서로 모든 비용 처리), 화물처리의 연속성(하나의 사업자가 화물흐름의 모든 과정을 처리), 집중화된 집배송(화주와의 커뮤니케이션 향상), 효율적인 화물처리(문전수송의 가시성이 향상됨으로써 출발지에서 목적지까지 세심한 처리가 가능)를 들고 있다(www.csxi.com).

III. 저비용 구조의 철도화물운영자 시장진입 장려

1. 미국의 철도화물운송 구조

미국의 철도화물운송산업이 발전하고 있는 모습을 살펴보면 상대적으로 담보를 면하지 못하고 있는 다른 나라들에 비해 다른 산업구조를 갖고 있음을 알 수 있다. 물론 다른 나라들보다 운송거리가 장거리이어서 철도운송산업이 발달할 수 있는 여건을 갖추고 있다고 평가되기도 하지만, 스스로 미국 철도화물운송의 강점은 소규모 철도화물운송회사들이 존재하여 소매운송(retail operation)을 담당하고 있다는 점을 들고 있다. 이들의 영업거리는 20~30km 정도이며, 운행회수는 주 2회 미만, 운행속도는 시속 25km 이하, 인력도 2명 미만인데, 이들의 수는 약 300 여개가 되는 것으로 조사되고 있다. 이들은 대형 철도화물운송회사(Class I)으로 분류되는 연간 2억5천만달러 수입이 넘는 회사)가 담당할 수 없는 단거리 구간 운송을 저비용으로 수행하고 있다(2000년 조사결과에서는 Class I 에 8개회사, Regional railroad(연간 매출이 4천만달러~2억6천만달러, 또는 350마일 이상의 영업연장 실적을 낸 회사)에 35개회사, Local railroad(연간 매출 4천만달러 이하, 영업연장실적 350마일 이하 회사)에 517개회사가 분류됨)

또한 미국철도화물운송의 강점으로 언급되는 점은 트럭과 이러한 소규모 회사들이 연계되어 있다는 것이다. 트럭은 이들 소규모 철도화물운송회사에 화물을 전달하고 다시 소규모 철도화물운송회사는 대규모철도화물운송회사에 화물을 전달하는 구조가 자리잡고 있다. 이러한 운송산업의 구조는 문전수송(door-to-door) 서비스를 가능하게 하고 있다.

2. 간선과 지선의 구분

모든 노선에 대해서, 노선의 특성과 관계없이 동일한 비용구조를 갖는 회사가 이를 모두 운영하는 것보다는, 노선의 특성에 따라서 물동량과 운행빈도가 많은 간선은 대형회사가 담당하고 물동량이 적고 운행빈도가 적은 지선은 비용구조가 유리한 소형회사가 운행하는 것이 바람직하다고 보여진다. 임금구조 및 항운노조의 경직성을 안고 있는 우리로서도 철도화물활성화라는 문제를 해결하는 하나의 방안으로 고려할 필요가 있다고 보여진다.

IV. 여객과 화물의 분리

철도구조개혁의 일환으로 여객과 화물의 분리운영이 검토되고 있는데, 이는 여객위주의 철도운영에서 화물운영을 분리 전문화를 기하고자 하는 것으로 이해되고 있다.

현재 철도청에서 철도물류를 전사차원에서 전담관리하는 인력은 극소수(40여명)이며, 여타 인력은 여객운송처리가 주임무이며 화물운송은 겸직인 상황이다. 노선운영도 경부선의 경우 1일 561회 운행 중 79회만이 화물운송으로 여객운송위주로 운영되고 있음을 알 수 있다(2001. 12 현재).

1. 조직설계 원리

여객과 화물을 분리한다는 것은 제공되는 서비스에 따라 조직을 구성하는 것으로서, 철도 운영자가 제공하는 서비스가 여객운송, 화물운송 등으로 나뉘어지기 때문에 이에 따라 조직을 설계하는 것이다. 이는 여객운송서비스와 화물운송서비스가 조직적으로 서로 나뉘어질 수 있을 만큼 충분한 규모가 되고, 또한 양자간에는 업무 패턴이 다르고 서로 요구되는 전문성도 달라 상호간에 인적교류가 거의 없는 실정인 점도 조직분리가 자연스럽게 이루어지는 이유라고 할 수 있다.

여객과 화물은 각기 다른 시장, 각기 다른 사업논리, 각기 다른 핵심 역량, 각기 다른 발전기반을 갖고 있다고 할 수 있다(different markets, different business logics, different core competencies and different foundations for development).

< 표 3 > 여객운송과 화물운송의 특성

| | 여객운송 | 화물운송 |
|------|--------------------------|----------------------|
| 시장특성 | 서비스에 반응하는 여객 | 재화로서의 화물 |
| | 주로 주간에 이동 | 주로 심야에 이동 |
| | 도심에 정거 | 도시외곽에 터미널 위치 |
| 사업논리 | 안전성이 최우선의 가치 | 화물파손, 도난방지 등이 최우선 |
| | 출발과 도착의 정시성 | 인수(delivery)의 정시성 |
| | 시장원리에 의한 운영 요구(도시간 여객운송) | 사회적 편익고려(화물운송 적자 시) |
| 핵심역량 | 이동의 전과정이 고객 접점 | 주로 접수, 인수 시만 고객접점 |
| | 업무지식 + 대인관계기술 | 업무지식 + 화물특성 |
| | 티켓(ticket) | 권리/의무를 표시하는 송장(bill) |
| | 근무환경 상대적으로 양호 | 상대적으로 열악한 근무환경 해소 |
| 발전기반 | 비첨두시 고객유치 | 용량제약 해소 추구 |
| | 노약자 편의 시설 | 국제화 |
| | | 표준화 등이 주요 이슈 |

2. 법인분리

여객과 화물 양자가 서로 다른 별도의 독립법인으로 설계되어야 하는가에 대해서는 고려하여야 할 사항들이 충분히 검토되어야 하는데, 여객과 화물의 독립적인 법인분리가 가져오는 효과와 비용을 살펴보고 결정하는 것이 중요하기 때문이다.

일반적으로 여객과 화물을 별도 독립법인으로 분리하지 않았을 경우의 장점으로 통상 범위의 경제(economy of scope) 이익을 들고 있다. 동일한 선로를 사용하기 때문에 시설투자 회수에 대한 부담을 공유한다든가, 동일한 정비창, 정거장을 이용하는 경우 마찬가지로의 효과를 가져오는 것 등을 들 수 있다. 관리비용 등과 같은 간접비용을 분담하는 것도 예로 들 수 있다.

이에 반하여 여객과 화물을 별도의 독립법인으로 분리하는 경우 철도운송사업이 흑자를 구현하지 못할 때 여객과 화물을 분리함으로써 적자의 원인을 명확히 하고 영업위험을 정확히 파악하여 대처할 수 있는 장점이 있게 된다. 화물운송이 적자를 초래하는 부분이 명확히 구분되고 이에 대한 대처방안이 보다 분명하게 모색된다는 점에서 유리하다고 할 수 있으며, 여객과의 분리는 화물부문에 저비용 원가구조를 갖추기 위한 노력을 본격적으로 이루어지게 한다고 보여진다.

여객과 화물의 분리는 여객과 화물운송간에 내부적으로 상호 교환되었던 서비스활동들이 시장원리에 의해 가격이 설정된다는 점에서 비용원가가 명확하게 되며, 회계의 투명성 제고로 인해 성과가 높아질 수 있다고 할 수 있음. 여객운송과 화물운송간에 생산성 비교 등을 통하여 상대적인 효율성 경쟁(yardstick competition)을 도모할 수도 있게 된다.

분리가 가져오는 전문성의 증대로 인한 성과제고 효과를 기대할 수 있으며, 화물운송이 자신의 경쟁력을 제고하기 위해 자원을 보다 자율적으로 활용할 수 있고, 화물특성을 반영하는 운영의 전문성 증대를 기대할 수 있다. 분리는 도로운송과 효율적으로 경쟁할 수 있는

기반을 갖춘다고 할 수 있으며, 철도화물운송 자신의 책임 하에 경쟁력 향상 방안을 강구할 수 있게 한다.

정부의 입장에서는 여객과 분리될 경우 화물운송에 대한 정책을 명확히 하고 적절한 지원 및 규제를 가할 수 있다는 점에서 득이 있다고 할 수 있다.

분리 시 불리한 점으로는 앞서 언급한 범위의 경제 상실로 인한 비용증가, 초기 조직설립 비용의 부담을 들 수 있으며, 선로공급역량이 충분하지 않은 상황에서는 화물 열차 다이어를 확보하기 위해 상대적으로 비싼 가격을 지불하게 될 수도 있다는 것을 들 수 있다.

3. 분리시기

여객 화물 분리시기는 철도운영공사의 설립 시 분리 독립하는 방안이 바람직할 것으로 보인다. 경부고속철도완전 개통 시 화물운송을 위한 다이어가 증가된다는 점에서 즉 기반시설이 갖추어진다는 점에서 이 때를 분리시기로 볼 수도 있겠으나, 중요한 수요의 변화를 예고하는 남북철도의 연계, 대륙철도의 연계 및 동북아물류중심지 구축전략의 관점에서 철도의 경쟁력을 높이는 방향에서는 분리가 빠를수록 바람직한 것으로 판단되고, 이를 위한 제반 조건 구비를 강화하여야 한다.

분리형태는 초기 분리에 따르는 어려움과 혼란을 최소화하기 위해 자회사로 출발하여 별도의 독립회사로 전개되는 방향이 바람직하다고 보여진다. 이는 철도구조개혁 시 여객과 화물이 관련없이 처음부터 별개 법인으로 분리된 사례는 영국밖에 없다는 점도 반영한 것이다.

4. 해외사례

일본에서 여객과 화물을 별도의 독립조직으로 분리했을 때 고려하였던 사항은 열차화물운송이 다른 교통수단에 비해 경쟁력이 약한 점, 이러한 철도화물운송을 담당할 다른 사업자가 없다는 점이었다. 이를 반영하여 인프라를 갖지 않으나 전국적인 네트워크 망을 갖는 철도화물운영자가 설립되었고, 철도화물운송의 경쟁구도 보다는 인프라로 인한 재정부담을 경감하는데 구조개혁의 초점을 맞추었다. 그러나 주요 대도시에서 열차운행 다이어를 확보하지 못하였기 때문에 도로운송에 비해 전혀 경쟁우위를 갖출 수 없었다고 평가되고 있다.

유럽에서 여객과 화물을 분리하고자 했을 때 의도는 철도화물의 국제경쟁력을 높이기 위한 것이었고, 국가를 통과할 때마다 출입국심사과정을 거쳐야 하는 여객운송으로부터 화물운송을 분리하여 철도화물은 출발지와 최종 도착지에서 출입국심사과정을 밟는 운송의 신속함으로 인해 경쟁력을 회복할 수 있었다. 분리형태는 다양하다고 할 수 있는데, 프랑스의 SNCF는 법인분리는 아닌 조직분리, 독일의 DB AG는 지주회사 아래 자회사 형태, 영국은 별도의 법인분리, 스웨덴은 독립적인 법인분리 형태를 취하고 있다.

미국에서 여객과 화물을 분리한 결과는 화물운송의 발전을 가져온 것이라고 할 수 있는데, 철도운영자가 화물분야에만 전념함으로써 도로운송과의 경쟁에서 보다 유리한 입장에 설 수 있었다. 여객운송은 정부의 몫이 되었다.

V. 결 론

철도물류가 경쟁력을 갖추어야 한다는 목표를 설정함에 있어 이의가 없다면, 이를 달성하기 위한 모든 노력이 경주되어야 한다. 그 중 대표적인 노력의 하나가 저비용구조를 실현하여야 한다는 것이며, 문전수송서비스를 제공할 수 있는 체제를 갖추어야 한다는 것이다.

저비용구조를 달성하는 보다 확실한 방법으로서 철도화물운송시장에 저비용구조의 기업이 진입할 수 있도록 장려하는 것이다. 현재와 같은 경직된 임금구조, 인력운용으로는 철도화물의 경쟁력을 확보할 수 없기 때문이다.

문전수송서비스를 제공하여야 하는 것은 경쟁력을 회복하기 위한 지상의 과제라고 할 수 있으며, 이를 위한 체제 구축에 모든 노력을 기울여야 할 것이다.

여객과 화물의 분리는 빠를수록 바람직하다는 것은 의문의 여지가 없다고 하겠으나, 경영능력을 갖추기 위한 시간은 필요한 것으로 보여진다.

참고문헌

1. Antonio Estache, Andrea Goldstein and Russell Pittman, Privatization and Regulatory Reform in Brazil: The Case of Freight Railways, June 2001.
2. CSXI, //www.csxi.com
3. EWS, //www.ews-railway.co.uk
4. Michael Buzzelli, The Role of Industry Structure in Industry Productivity: A Literature Review, A report submitted to the Canada Mortgage and Housing Corporation, May 2003.
5. Peter Forsyth and Keith Trace, Productivity Commission Inquiry Progress in Rail Reform, Feb. 1999