

한국철도공사 경영개선의 과제 및 방향

서 선 덕 | 한양대학교 교수

고속철도가 개통된 지 2주년이 되었다. 그 동안 KTX는 성공적인 운영에도 불구하고 예상에 못 미치는 수요의 영향과 철도공사에 적자원인을 제공하였다는 부정적인 지적도 있는 것 같다. 하지만 이러한 사항은 고속철도의 계획당시 기대했던 고속철도의 효과를 활용하여 일반철도의 적자를 개선할 수 있는 정도가 기대보다 적다는 이야기이지 고속철도 자체의 경영성적이 부진하다는 이야기는 아니다. 이상과 같이 표면적인 현상이 실재를 잘 반영하지 못하는 경우가 있을 수 있기 때문에 본질적인 현상을 파악하는 것이 문제 해결의 출발점이 될 수 있다.

최근 문제가 되고 있는 한국철도공사의 경영개선에 대한 문제도 구체적인 원인을 살펴보고 본질적인 문제를 직시하는 것이 개선에 매우 중요한 출발점이 될 수 있다. 본 고에서는 한국철도공사의 경영개선에 관련된 본질적인 문제를 살펴보고 개선 방향을 제시하고자 한다.

철도공사의 경영상황을 고려하기 위해서는 철도공사의 수입과 비용의 양 측면에서 접근 하여야 할 것이다. 영업수입은 수요에다 운임을 곱하면 되고, 수요는 운임에 좌우되

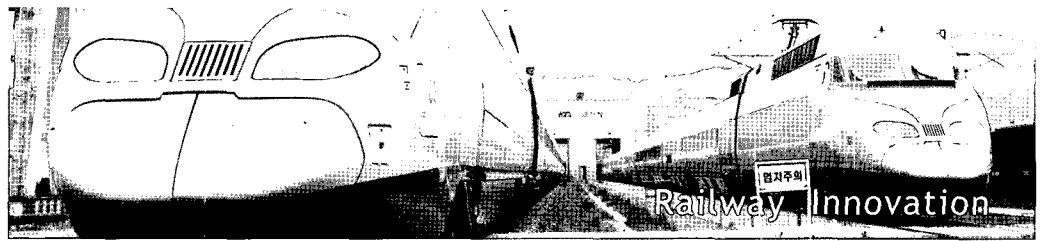
며, 결국은 국가전체적인 교통서비스의 시장구조에 좌우가 된다고 할 수 있다. 또한 영업의 수입도 고려할 수 있는데, 부대사업이나 정부지원금도 이에 해당한다. 반면에 비용은 고정비용과 가변비용으로 나누어 질 수 있다. 철도의 경우 고정비용의 비율이 크기 때문에 수요밀도가 높으면 평균비용 감소한다는 특징도 가지고 있다.

일반적으로 비용계정은 시설유지, 장비유지, 영업비용, 운영비용, 관리비용 등으로 나눌 수 있다.

최근의 철도공사의 수입과 비용의 추이를 살펴보면 다음 표와 같다.

(단위 : 천만원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
영업수익	14,575	15,270	15,366	15,554	19,293
영업비용	21,053	22,350	23,645	26,014	31,335
영업손익	△6,478	△7,080	△8,279	△10,460	△12,042
정부지원금	4,068	4,541	5,027	5,985	7,263



이상의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면 2004년의 수입은 다음 표와 같다.

(단위 : 백만원)

여객계	1,604,534	화물계	324,776	정부지원수익	726,247
고속여객	551,238	-비료	3,575		
일반여객	1,053,296	-양회	105,339		
-새마을	222,078	-유류	18,115		
-무궁화	390,862	-무연탄	44,368		
-통일호	17,977	-광석	19,782		
-소화물	12,292	-컨테	76,082		
-전동차	410,087	-건설	9,050		
		-청용	8,593		
수입계	2,655,557	-기타	39,872		

이를 보면 2004년의 경우 730억원 수준의 정부지원이 있었음을 알 수 있다.

또한 같은 해의 비용은 다음 표와 같다.

(단위 : 백만원)

	고속철도	일반철도
계	768,167	2,365,286
인건비	109,731	867,867
유지·보수비	92,888	317,891
감가상각비	224,801	221,433
동력비	29,313	306,431
복리후생비	30,193	246,864
지급이자	183,012	51,538
기타경비	98,228	353,263

이들 비용항목을 보면 고속철도의 경우 감가상각비와 지급이자 크다는 것을 알 수 있다. 이들 비용을 합하면 약 4천억 원에 달하는데 이들 비용이 적자에 크게 기여하였음을

알 수 있다.

이와 같은 결과를 보면 KTX의 부진이 경영적자의 원인이라고만 하기는 어렵다고 하겠다. 2004년 이후 수입의 증가보다 비용의 증가가 더 크다는 것을 알 수 있다. 물론 KTX관련 부채증가도 매우 중요한 요인이 된다. KTX의 수요가 증가되면 경영개선의 가능성이 있다는 것은 말할 것도 없지만, 대폭적인 증가는 곤란하다고 하겠다. 노선의 활용, 가용차량, 서울-시흥구간의 용량제약구간문제가 상존하기 때문이다.

KTX 수요의 괴리에서 모든 적자문제가 발생했다고 보기는 어렵다는 것인데, 2003년까지 적자폭 매년 증가한 사실과, KTX의 문제를 제기하기 위해서는 KTX가 없었을 경우에 대한 분석을 할 수 있는 Ex-Post Analysis 필요하다고 하겠다. 다시 말하면 철도공사의 경영적자에 대해서는 좀 더 근본적인 문제를 제기해야 하지 않을까한다. 당장의 정부지원으로 문제가 해결가능하다고 할 수 없을 것이며, 정확한 원인분석이 해결의 실마리 제공할 수 있을 것이며 새로운 Paradigm 이 필요하다고 하겠다.

왜냐하면 철도경영개선 노력에도 불구하고, 실제적 개선 여지는 많지 않기 때문이며 현재와 같은 접근으로는 획기적인 개선기대는 어렵기 때문이다. 기존의 접근과는 다른 새로운 Paradigm 및 접근방법의 개발 및 활용이 필요한데, 이를 위해서는 문제의 본질을 공감하는 것이 필요하다고 하겠다.

철도내부에서만 원인을 따지는 방식에서 탈피하는 게 바람직하다. 비용을 줄이면 수요에는 어떻게 대처하는가? 수요만 늘면 적자가 해소되나? 등에 대한 본질적인 질문이 필요하다. 근원적으로는 도로의 지원과 철도경영의 부진 사이의 관계를 이해하는 것이 필요하다. 이는 70년 초 철도 부진이 시작된 이유는 바로 도로에서 찾아야 한다는 것이다.

철도의 수요와 요금과의 관계도 고려할 필요가 있다. 수요는 운임과 타 수단의 Level of Service에 좌우되며 철도의 경우 수요는 전체적인 감소추세, 운임은 증가추세에 있다. 운임증가가 수요 감소를 상쇄한다면 전체 수입은 감소가 될 것이다. 수요의 가격탄력성을 고려한 최적 운임수준이 얼마인지를 잘 알아야 한다.

철도 수요자는 항상 '합리적' 인 선택을 한다고 한다면, 도로나 철도를 선택하는 것은 비용과 편익을 고려한 결과에

철도의 경쟁력 제고를 위해서는 철도에 대한 정책, 건설, 운영을 망라한 전체적인 철도의 경쟁력 제고가 필요하다는 점을 강조하고 싶다. 이를 위해서는 정부, 한국철도시설공단, 한국철도공사의 공동노력이 필요하며, 이는 철도의 발전을 위한 공조가 필요하다는 점 뿐만 아니라 철도문제를 풀 기본적인 접근이라는 인식을 가지는 게 중요하다.

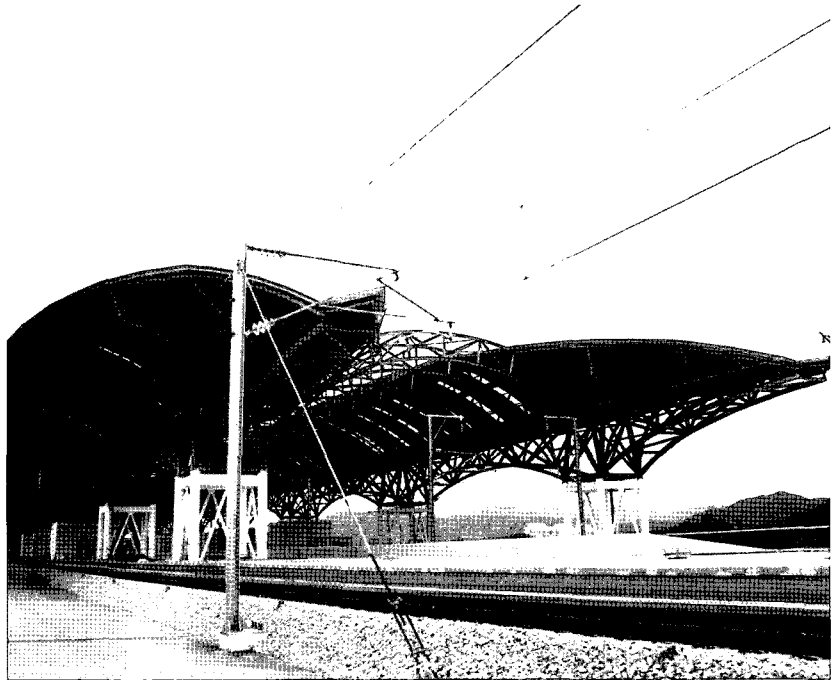
따를 것이다. 사용자 입장에서 보면 철도의 운임에 대해서 편익이 도로에 못 미치기 때문에 수요가 감소하는 이유일 것이다. 하지만 철도의 부진이 원인이라고만 보기는 어려운 점이 있다. 도로/자동차 사용의 사용자 비용이 실제비용과 같은가를 고려해 보아야 한다.

차량 1 대당 도로 Asset은 약 1 억 원 수준이며, 도로유지보수비(전기료 등 포함), 교통공학적 비용(주차장, 신호등...), 행정비용(공무원...), 기타 지원비용(경찰, 소방, 재난구호)등이 모두 실제비용에 포함되어야 할 내역이다. 이는 실제비용과 명목비용의 괴리가 상당하다는 것을 의미하며 도로/자동차 사용을 위한 명목상 비용은 일부에 지나지 않는다는 것이다.

사용자가 부담하는 차량운행비(VOC)는 실제비용과 비교하여 일부에 지나지 않으며 대규모의 정부지원(Subsidy) 포함하고 있다는 것이다.

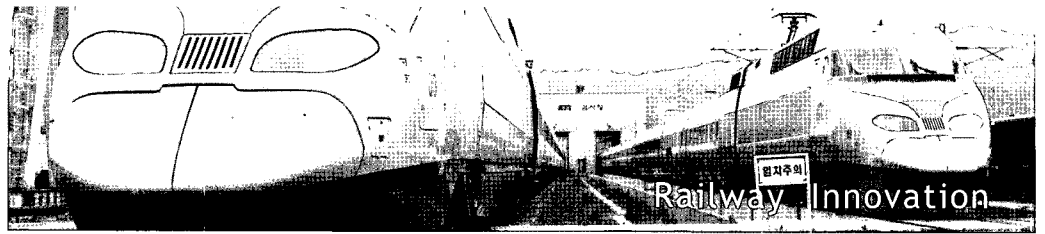
결과적으로 실제 사회적 비용에 못 미치고 있는데, 환경 비용, 사고 등 일반적인 Externality를 따지면 더욱 문제가 되며 예를 들어, 트럭의 Toll비는 도로 파손비에 못 미친다. 실제비용과 명목비용의 차이는 Subsidy가 되며 Subsidy의 존재는 과도한 수요 유발하게 되고, 이는 교통서비스 시장을 왜곡시키고 도로의 Congestion을 발생시키게 된다.

자동차 사용에 대한 정부 Subsidy와 아울러 초기 고정비용이 크다는 것은 결국 자동차를 많이 사용하면 할수록 평균비용이 감소하도록 되어 있다는 것이다. 차량비, 보험 등



이 대표적인 고정비용이다. 이러한 도로에 대한 지원으로 수요는 도로에 집중하게 되고, 결과적으로 철도는 적자가 발생하며 도로에 대한 지원과 아울러 국민은 2중고를 당하고 있다고 하겠다. 자동차 Subsidy는 자동차 사용을 권장하게 되고 이는 철도수요 감소시켜 결과적으로 철도지원 필요하게 만들기 때문에 이러한 결과를 초래하게 된다.

철도여객운임은 적정원가의 65% 정도(2004)이며 화물운임은 적정원가의 39% 정도인 것으로 알려지고 있다. 이러한 상황에서 운임을 올리는 게 당연한 경영개선의 방편으로보이기도 한다. 하지만 수익 극대화 운임 수준 알고 있나? 는 질문을 하고 싶다. 수요의 요금 탄력성을 고려하면 그렇다. 또한 사용자에 대한 가치(Value to Customer)의 개념이 아



나라 운영자의 비용회수(Cost to Operator)의 개념으로 접근하고 있는 것도 문제라고 하겠다. 교통서비스 시장에서의 상품의 상대적 가치에 대한 고려가 필요하다고 것이다.

경영개선을 위한 조치들을 장기적 조치와 중·단기적 조치로 구별하여 보면, 장기적 조치에는 교통정책적 고려, 교통서비스 개선 등이 여기에 해당될 것이고, 또한 역할에 따른 고려를 보면 정부추진 사항과 한국철도공사 사항을 나누어 생각해 볼 수 있을 것이다. 획기적인 개선은 정부의 노력이 필요하다고 하겠다. 국가교통정책적 고려사항으로 교통서비스간 Full Costing을 활용하는 것이 필요하다고 하겠다. 이렇게 되면, 소비자의 선택은 실제적 비용에 근거 하여 하게되고, 도로에 대한 Subsidy가 파악하게 되어, 결과적으로 철도에 대한 수요 진작으로 이어질 것이다.

철도의 경쟁력 제고를 위해서는 철도에 대한 정책, 건설, 운영을 망라한 전체적인 철도의 경쟁력 제고가 필요하다는 점을 강조하고 싶다. 이를 위해서는 정부, 한국철도시설공단, 한국철도공사의 공동노력이 필요하며, 이는 철도의 발전을 위한 공조가 필요하다는 점 뿐만 아니라 철도문제를 풀기 기본적인 접근이라는 인식을 가지는 게 중요하다.

수입추구기반을 확립을 확립하는 것도 철도경영개선에 도움이 된다. 구조개혁의 운영목표를 분명히 하고, 수익추구를 장려하고 공익적 목적 보상을 정부에서 객관적으로 해주는 것이 필요할 것이다. 노선의 운영이나 정차장 등 운영전반(예, KTX 운행배분등)과, 적자역/ 적자선(지방 정부의 참여유도, 책임과 보상 서비스 계약등)처리문제, 그리고 Bulk 화물/ 전략물자수송등에서의 운영자와 정부의 책임을 구별하는 것이 중요하다.

이상과 같은 장기적인 노력뿐만 아니라 단기적인 재정구조를 개선하기 위해서도 조치가 필요하다. 단기수지를 볼 경우 KTX의 감가상각비/지불이자 비중이 매우 높기 때문에 단기적인 수지개선을 위한 방편으로 정부지원이 필요하다고 하겠다. 운영/시설 부채를 정부에 이관하고 필요한 지원을 하며, PSO를 엄격하게 정의하여 지원하고, 고속철도의 매입부가세를 환급하거나, 시설사용료를 감면하거나, 차량구입비를 지원하는 등의 조치가 여기에 속할 수 있다.

경영혁신을 통하여 비용구조를 합리화하는 것도 매우 중요한 사항이 된다. 높은 인건비 비중을 줄이기 위해서는 설

비투자가 선행이 되어야 할 것인데, 현실성 높은 대안은 어느 것인지 확인하여야 할 것이다. 전체적으로는 생산성의 증가가 필연사항으로 있어야 할 것이며 객관적인 정책을 위해서는 비용발생구조에 대한 구체적인 지식확보가 필요하다.

영업효율성을 제고하는 노력도 필요하며 KTX의 적극적 활용이 근간이 되어야 할 것이다. 전사적인 역량을 집합하고 철도의 Niche Market을 확인할 뿐만 아니라 수요자의 요구사항을 듣고 있나? 통행패턴은 현실적인가? 노선은 수요에 부합하는가? 요금은 수요자 입장에서 합리적인가?하는 질문들을 하여야 할 것이다.

Marketing노력도 KTX, 일반철도나, 광역철도에 대해서 선택과 집중의 원리에 따라 결정하여야 할 것이다. 앞으로 제공할 철도 서비스의 종류 및 서비스수준을 여객과 화물에 대해서 전략적/ 전술적인 접근을 하는 것이 Robust 한 영업전략을 수립하는데 도움이 될 것이다.

서비스, 노선과 요금등은 변화되는 수요의 요구에 부응할 수 있도록 정의하여야 할 것이다. 새로운 서비스가 필요하다면 수요자 입장에서 운임설정을 하여 수요발현에 연결이 되도록 하여야 할 것이고, 수익을 극대화 하는 요금수준/체계는 어느 수준인지, 변화된 국토이용에 부응하는 서비스체계는 어떠한 것인지, 운행되고 있는 노선은 실제교통패턴을 반영하는지 등에 대한 고려가 필요할 것이다.

광고 및 기타부대사업이 영업의 수입이 되는데, 역세권/기타개발 사업을 할 때 Risk와 Return를 고려하는 것이 필요하다. 높은 수익률은 많은 risk를 부담할 때 가능하다고 한다. 철도공사에서 부담할 수 있는 risk수준이 어느 정도인지에 대한 고민이 필요하다고 하겠다. 해외사업의 필요성이나 그러한 해외사업을 하기 위한 제도적인 장치가 필요한지에 대해서도 고민할 필요가 있다.

결론적으로 보면 철도공사의 경영개선을 위해서는 모두의 노력이 필요하다고 하겠다. 철도공사만으로는 해결 불가하다고 할 수 있는데, 구조개혁 당시 부채처리는 정책환경적인 산물이며, 현재의 상태는 정부, 철도공사, 수요자의 참여와 관심 필요하기 때문이다. 현실적이고 합리적인 목표/기대 설정을 하는 것이 매우 중요하며, 장기적인 목표 하에서 단기적인 문제를 순서적으로 해결하겠다는 자세가 매우 중요하다. ☞