

철도산업의 경쟁력 확보를 위한 제2차 철도구조개혁의 시행



| 김연규 |
한국교통연구원 실장

1. 들어가는 말

우리나라 철도산업의 구조적 문제를 해결하고, 철도산업의 발전을 위하여 철도시설과 운영을 분리하는 제1차 구조개혁이 2004년 시행되었다. 이에 따라 철도구조개혁 관련 법률(철도산업발전기본법, 한국철도시설공단법, 한국철도공사법)이 제정되었고, 2004년 철도시설을 건설 및 관리하는 한국철도시설공단이 설립되었으며, 2005년 철도운영을 전담하는 한국철도공사(코레일)가 설립되었다.

제1차 철도구조개혁의 세부적인 내용을 보면, 철도 여객 및 화물운송은 운영기관인 한국철도공사가 담당하고, 철도 차량의 정비 및 임대도 한국철도공사가 담당하며, 철도건설

과 철도시설관리는 한국철도시설공단이 담당하되, 철도시설의 유지보수 및 개량업무는 운영기관인 한국철도공사에 위탁업무로 시행되고 있다.

그러나 한국철도공사(코레일)에 의해 독점적으로 운영되는 우리나라의 철도산업은 경영효율성 제고가 쉽지 않은 것이 사실이며, 유럽의 철도구조개혁 사례에서도 이러한 현상을 살펴 볼 수 있는데, 독점적 권한이 상대적으로 높은 프랑스가 독일이나 스위스에 비해 생산성 개선효과가 상대적으로 낮게 나타남을 알 수 있다.

따라서 2004년 시행된 제1차 철도구조개혁을 보완하여 효과를 극대화하고, 소사-원시 및 원주-강릉간 철도 BTL 사업 등을 통해 새롭게 시장에 진입하는 민간 철도운영기관

과의 조기 안정화를 위하여 제2차 철도구조개혁이 필요하다. 본 내용은 제1차 철도구조개혁에서 미비한 부분을 우선적으로 보완하고, 향후 철도산업의 경쟁체제 도입과 철도운영의 효율성 제고를 위한 철도산업구조 재편내용을 중심으로 기술토록 한다.

2. 제2차 철도구조개혁 방안

1) 유지보수업무인력의 재배치

현재 철도시설의 유지보수 및 개량은 한국철도시설공단이 책임을 맡고 있으나, 한국철도공사에 위탁업무로 맡겨져 있어서 책임기관인 한국철도시설공단의 실질적인 관리가 쉽지 않고, 유지보수 예산의 집행에 있어서도 관리부실의 문제점을 드러낸 바 있다. 또한 한국철도공사 내 철도운영과 관련 없는 유지보수 관련조직이 존재하여 운영기관의 효율적인 인력운영에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

따라서 현재 한국철도공사에 위탁업무로 맡겨진 철도시설의 유지보수 및 개량 업무를 한국철도시설공단에서 직접 수행토록 하며, 현재 한국철도공사에 소속된 유지보수인력은 한국철도시설공단으로 재배치하도록 할 필요가 있다.

2) 운영시설자산 정부귀속 및 철도관계기구 분리

현재 한국철도공사의 자산으로 되어 있는 역사 및 차량기지 등의 일부 운영시설자산을 장래 경쟁시장체제 도입에 대비하여 정부자산으로 귀속시킬 필요가 있으며, 철도관계 권한도 철도운영자인 한국철도공사가 아닌 철도시설공단이나 별도의 관계조직을 통하여 이루어지도록 하는 것이 필요하다.

원주-강릉간 철도건설이 이루어지는 경우 중앙선 청량리~원주구간은 현재의 한국철도공사와 신설되는 민간사업자가 동시에 운영을 하게 되는 데 이 경우 현재의 역사나 차량기지를 소유하고 있는 한국철도공사는 경쟁회사에게 매표 공간이나 차량점검 등과 관련하여 동등한 경쟁여건을 조성해 주기 어렵다. 또한 열차의 통제문제도 공용구간의 선로배분권을 가지고 있는 국토해양부가 관제권한을 갖고 한국철도공사가 아닌 조직을 통하여 관제업무를 수행토록 하는 것이 필요하다.

항공부문의 사례를 살펴보면 철도의 역사시설과 동일한

공항시설은 한국공항공사가 관리하며, 대한항공, 아시아나항공 등과 같은 항공운송업자들이 시설사용료를 내고 이용하고 있으며, 항공관제업무도 개별 운영자에게 맡겨져 있지 않음을 상기할 필요가 있다.

3) 선로사용료 및 공익서비스비용 보상제도의 개선

향후 원주-강릉간 철도건설 이후 중앙선 청량리~원주구간과 같이 2개 이상의 운영기관에 의해 선로가 사용되는 경우 선로배분과 관련하여 운영기관간 이해관계의 충돌이 발생하게 되고, 이를 합리적으로 조정하기 위해서는 선로사용료의 차등부과가 필요하다. 선로사용료 체계를 현재와 같이 유지보수비의 일정비율이 아니라 노선의 성격, 수요 수준, 시간대, 열차운행횟수 등에 따라 결정될 수 있도록 하여야 한다. 이와 함께 공익서비스(PSO)비용 보상에 있어서도 장기적으로 철도운영자의 경영개선을 유도하고, 공익서비스비용보상의 효율성을 높이기 위하여 경쟁 입찰제도를 도입하는 것이 필요하다.

4) 지방노선의 운영권 위임

철도운영의 수혜지역이 특정지역 내로 국한되는 일부 지방노선의 경우는 이해당사자인 지방정부와 철도운영자간 직접 계약을 통해 운영토록 유도하는 것이 필요하다. 현재는 직접 수혜자인 지방정부는 적자운영에 대한 책임을 전히 부담하지 않으므로써 철도운영의 효율화에 있어서 장애요인으로 작용하고 있으므로, 지방정부가 지방노선의 운영권을 직접 행사하고 그에 따른 책임도 직접 질 수 있도록 할 필요가 있다.

더불어 통행권 확보차원에서 운영되는 노선의 경우 철도 이외에 대체수단의 투입여부를 결정하는 권한도 지방정부가 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 것이 효과적이다.

다만 현재의 지방정부 재정여건에서는 시행되기 어려우므로 현재 지급되고 있는 벽지노선에 대한 공익서비스비용 보상액을 지방정부 재정에 직접 교부함으로써 효율성을 제고할 수 있을 것이며, 지방자치단체가 요구하는 추가역사 신설 요구에 대해서도 신설에 따른 운영비용을 일부 지방자치단체가 부담할 수 있도록 하는 방안도 함께 검토될 필요가 있다.

5) 한국철도시설공단의 철도건설사업 설계업무 강화


한국철도시설공단법 제7조에 따라 한국철도시설공단은 철도시설의 건설 및 관리사업을 시행하고 있으나 철도건설사업의 경우 설계는 설계회사의 용역을 통해, 시공은 시공회사의 용역을 통해 이루어져 공단은 사업을 관리하는 기능만을 담당하고 있다.

이로 인해 과도한 설계비용이 집행되고 있으며, 공단의 사업관리능력도 저하되는 측면이 있으므로 향후 기본설계 수준의 설계업무는 외부용역이 아니라 공단이 직접 수행함으로써 공단의 역할을 강화하고 철도건설사업의 전체적인 설계비용을 절감할 수 있도록 할 필요가 있다.

3. 맺음말

제2차 철도구조개혁을 통하여 2004년 시행된 제1차 철도구조개혁에서 미비한 부분을 우선적으로 보완한다면 철도산업의 효율성 제고가 가능할데 첫째로는 유지보수업무인력의 재배치를 통하여 철도운영기관의 효율적인 인력운영이 가능하며, 철도시설의 유지보수 및 개량업무를 책임기관이 직접 수행함으로써 관리부실의 문제를 극복할 수 있다.

둘째로는 역사 및 차량기지 등의 운영시설자산을 정부에 귀속시키고 철도관계기구를 분리함으로써 장래의 경쟁시장체제의 도입을 준비할 수 있으며 셋째로는 이러한 시장경쟁체제에 부합하도록 선로사용료나 공익서비스비용 보상체계를 정비함으로써 철도산업의 발전을 보다 가속화하고, 철도산업의 효율성을 제고하며, 합리적인 정부지원체제를 수립할 수 있다.

끝으로 지방노선의 운영권을 지방정부의 위임함으로써 지방노선의 운영을 보다 합리적으로 조정하고 공익서비스비용 보상에 따른 불필요한 정부지원을 막을 수 있을 것으로 기대되며 궁극적으로는 철도공사(코레일)가 민영화가 되어 효율성을 제고하여야 만 민간이 운영하는 타 수단과의 경쟁력이 이루어져 진정한 철도산업의 발전이 이루어 질 것이다. 

♣ 참고 문헌

1. 한국교통연구원, "국가경쟁력 강화를 위한 신 교통정책 구상", 2007년
2. 딜로이트 안진회계법인, "한국철도공사 경영개선방안 연구", 2006년
3. 교통개발연구원, 한국철도기술연구원 "21세기 국가철도망 구축 기본계획 수립", 2004년