

철도화물활성화 방안에 관한 연구

A Study on the Vitalization of Rail Freight Transportation

방 연근*
Bhang, Youn-Keun

ABSTRACT

The rail reform in Korea is to separate passenger transportation from freight transportation as a way to vitalize rail freight. The author review the problems rail freight faces, the aims of rail reform, the possibility to introduce competition into the rail freight operation, foreign cases of rail freight and make suggestions about the vitalization of rail freight transportation such as industry structure possible for door-to-door service and low cost operation, freight transportation policy of government, capacity expansion, preparedness for internationalization, mechanism for increasing transparency between users and operators and transfer to commerciality of the carrier.

1. 서론

철도의 경쟁력을 제고하기 위해 철도구조개혁이 추구하고 있는 과제 중의 하나는 철도의 여객과 화물의 분리이다. 즉, 철도화물운송 활성화 방안의 하나로 철도의 여객과 화물 분리가 고려되고 있는 것이다. 이러한 여객과 화물의 분리가 철도화물운송의 활성화를 목표로 하고 있는 만큼, 철도화물운송을 활성화할 수 있는 포괄적인 방안을 살펴보는 것이 현실적이고, 어느 한 방안의 효과도 제고시킬 수 있는 균형감각 있는 대안을 마련하는데 도움이 될 것이다.

먼저 우리 철도화물운송이 갖고 있는 문제점을 살펴본 다음, 철도구조개혁의 목표를 철도화물운송관점에서 정리하고, 여객과 화물의 분리 결정 논리, 철도화물활성화를 위한 철도화물에의 경쟁 도입 방안, 철도화물운송산업구조 개선방안, 철도화물운송정책을 전개하기로 한다.

2. 본론

2.1 철도화물운송의 문제점

현재 철도화물운송은 전체적으로 적자를 면하지 못하고 있고, 시장 점유율이 계속 하락되고 있다. 따라서 흑자를 낼 수 있는 방안 또는 적자 규모를 줄일 수 있는 방안, 시장점유율을 높일 수 있는 방안이 철도화물활성화 방안의 요체라고 할 수 있다. 철도가 적자를 내는

* 한국철도기술연구원 책임연구원, 정회원

데에는 중공업위주에서 고부가가치 경량산업위주로의 산업구조의 변화, 도로운송의 발달 등 구조적인 요인도 있으나, 흔히 구태의연한 조직, 노동의 경직성, 마케팅의 결여, 복잡한 관리 절차, 보상없는 공익성 강조가 사태를 더욱 악화시키고 있다고 여겨지고 있다.

철도로 수송되고 있는 화물품목에 대해 수익성 및 성장성을 살펴보면, 컨테이너, 양회, 무연탄은 모두 수익성과 성장성이 높은 반면, 광석은 성장성은 작으나 상대적으로 수익성이 높다. 비료는 수익성은 낮으나 성장률은 높다. 유류, 소화물은 수익성과 성장성이 모두 낮다. 수익성과 성장성이 낮은 품목에 대해 공공성이라는 이름 하에 이렇다할 전략을 전개하고 있지 못하는 것이 문제라고 할 수 있다.

상대적으로 성장성과 수익성이 높은 품목 운송에 대해서는 투자를 확대하는 전략이 필요하고, 성장성과 수익성이 모두 낮은 품목 운송에 대해서는 비용을 최소화하거나 철수하는 전략이 요구된다고 할 수 있다. 예를 들어 소화물은 현재 91개역에서 취급하고 있으나, 간선역만을 운영하는 방식으로 전환하여 비용을 절감할 수 있을 것이다.

또한 철도구조개혁 이전까지는 철도화물운송인프라 공급자 및 운영자가 동일 주체이어서 운영자의 이해가 쉽게 반영될 수 있는 구조 하에서 민간이 참여한 사유화차 운송이 제대로 활성화되기 어려웠고, 운임 등의 결정에 있어 화주들의 이해가 충분히 반영되지 못한 것이 문제점으로 지적되고 있다.

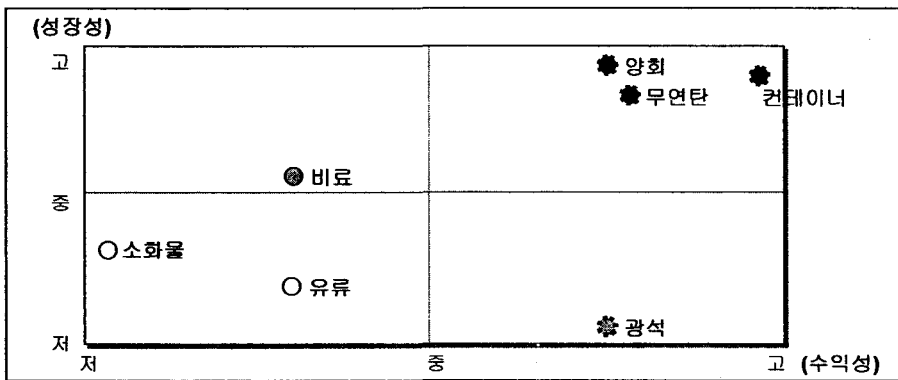


그림 1. 화물품목별 성장성 및 수익성

우리 보다 철도화물운송이 활성화되어 있는 미국에서도 철도운영자(carrier)와 이용자인 고객(화주)간에는 운임을 놓고 이해관계가 대립되기도 하여 법원이 중재하는 실정이다. 영국의 경우는 철도인프라 공급자인 Railtrack에 대해 이들이 운영자에게 부과하는 선로사용료 설정에 관한 규제를 정부(ORR)가 수행하고 있다. 호주의 경우에도 철도구조개혁 이후 인프라공급자, 운영자, 고객간에 이의를 해결하는 메커니즘을 마련하고 있다.

2.2 철도구조개혁의 목표

철도화물분야에 있어 철도구조개혁의 목표는 철도를 이용할 수밖에 없는 이용자에 대해 가격납용을 방지하고, 공공보조 제공과 사용에 있어 투명성을 확보하고, 인프라 및 차량에 대해 적정 수준의 투자를 제공하고, 교통수단간 공정 경쟁조건을 확보하며, 가능하다면 철도 내에 경쟁을 장려하는 것 등을 들 수 있다. 이러한 구조개혁의 목표는 기존에 하나로 통합

되어 있는 철도를 분할하는 것으로 이해되는 것이 일반적이나 규모의 경제, 범위 및 밀도의 경제도 무시할 수 없는 만큼 이들과 균형을 유지하는 것이 단지 실험이 아니라 현실적인 개혁을 가져오는 것이 될 것이다.

철도구조개혁의 결과 인프라공급자인 시설공단, 철도화물운영자, 고객이라는 3자간의 구조가 형성된다. 구조개혁이전에는 동일 조직이었던 인프라공급자와 운영자가 구조개혁이후에는 분리되어 양자간의 관계를 관리하는 것이 정부 또는 제3자의 독립적인 기관의 주요 임무가 될 전망이다. 이러한 기관은 또한 구조개혁이전에는 존재하지 않았던 고객의 이해도 반영하는 기능을 수행하여야 할 것으로 보인다.

2. 3 여객과 화물의 분리

여객과 화물은 대상이 명확히 다르기 때문에 동일 조직 내에서도 서로 분리되어 있는 것이 일반적이다. 즉 양자간에는 업무 패턴이 다르고 서로 요구되는 전문성도 달라 상호간에 인적교류가 거의 없는 실정이다. 다만 화물열차의 운영에 있어 기관사, 정비장, 정거장 등이 공동으로 사용되고 있을 정도이다. 선진 철도구조개혁을 살펴보면 여객과 화물은 초기부터 분리되어 실시된 경우가 많은 실정이다. 그러나 철도구조개혁이 성공적이라고 평가되는 일본에서도 철도화물만은 여객과 분리된 후 더욱 쇠락의 길을 걷고 있다고 평가되는 점은 유의하여야 할 것으로 보인다.

앞서 언급된 바와 같이 여객과 화물의 분리는 분리가 가져오는 효과와 비용을 살펴보아 결정하는 것이 중요하다 할 것이다. 분리가 가져오는 전문성의 증대, 회계의 투명성 제고로 인한 성과제고 효과와 범위의 경제, 규모의 경제 상실로 인한 비용 등이 검토되어야 할 것이다. 또한 선로공급역량이 충분하지 않은 상황에서 열차 다이어 편성을 둘러싸고 여객 화물 양자간에 이루어지는 경쟁비용도 검토되어야 한다. 규모가 분리하기에는 작은 경우라 하더라도 고용구조의 경직성(예, 임금구조, 항운노조 등)이 클 경우에는 분리하는 것이 더 효과가 큰 것으로 이해되고 있다는 점을 주목하여야 한다. 여기에 중요한 수요의 변화를 예고하는 남북철도의 연계, 대륙철도의 연계 등이 감안되어야 한다.

2. 4 철도화물운송에의 경쟁 도입

철도화물운송에 경쟁을 도입하면 효율성이 증대될 것이라는 데에는 많은 사람들이 동의하고 있다. 즉 현재 하나인 철도화물운송조직이 다수가 될 때 경쟁이라는 메커니즘이 작동하여 자원의 사용이 효율적으로 이루어진다는 것이다. 따라서 제3자의 진입가능성을 열어 놓은 것이 기존 운송사업자의 효율성을 높이게 된다는 것이다.

제3자의 진입가능성을 높이기 위해선 기존 여객운영자가 화물도 운영할 경우 여객과 화물 간 발생할 수 있는 교차보조(cross subsidy)가 단절되어야만 한다. 여객운영자가 화물운송서비스를 지원할 경우, 제3자는 여객으로부터 지원을 받을 수 없기 때문에 공정하게 화물운송 경쟁을 하기 어렵기 때문이다. 따라서 기존 운영자에 대한 화물과 여객의 회계분리는 제3자 진입을 촉진하기 위해서는 필수적인 사항이라고 할 수 있다.

또한 수익성 있는 사업에 대한 제3자의 진입은 “알짜만 빼먹기”(cherry-picking) 문제를 야기할 수 있는데, 기존 운영자가 한계비용 이상으로 가격을 설정할 수 없거나, 가격을 차별화할 수 없을 때 발생할 수 있다. 이럴 경우 기존 운영자는 화물운영에 계속 투자할 매력을 잃게 되고, 수익성이 낮은 노선은 폐지하게 된다. 공공지원이 늘어날 수도 있는 것이다.

그러나 현실적으로 인프라(선로, 차량출발편성, 화물적치장, 기관차, 승무원, 차량, 유지보수기지, 기타 주요 서비스) 접근이 어려워 제3자의 진입 가능성이 희박하다면 어떻게 기존

화물운송사업자의 효율성을 높일 수 있는 것인가가 문제를 푸는 핵심이라고 할 수 있을 것이다. 실제 철도구조개혁을 수행한 많은 나라에서 화물은 집중화되는 경향을 보이고 있다. 다수의 화물운영회사로 출발한 영국도 실질적으로는 하나 혹은 두 개의 회사로 통합된 실정이며, 일본의 경우에는 처음부터 하나의 화물운영회사로 출발하기도 하였다.

이를 위해서는 먼저 독점적 지위에 있는 화물운송사업자의 정보공개가 이루어져야 한다. 요금에 합리적이라는 것을 설득하기 위해 비용 및 수입에 관한 정보가 제시되어야 한다. 투명성을 통해 요금의 합리성을 보이는 것만이 독점적 지위 남용에 대한 의심을 풀 수 있기 때문이다. 독점적 지위에 있는 조직이 효율적인 비용구조를 통해 합리적인 가격을 설정했음을 보이고자 할 때 준거집단이 사용되는데 적절한 준거집단의 선택이 문제의 핵심이라고도 할 수 있다. 또한 이용자인 고객(화주)과 화물운송사업자간 요금을 둘러싼 분쟁을 해결하는 제도적 장치가 있어야 한다. 이용자가 요금에 대해 이의를 제기하고, 이러한 요금에 대해 나름대로 합리적인 판단을 내려 조정할 수 있는 권한을 가진 조직이 필요한 것이다. 이러한 조직은 정부 또는 제3의 전문기관이 될 수 있을 것이다.

이러한 과정을 통해 경우에 따라서는 문제가 인프라 제공자(시설공단)와 철도화물운송사업자간 계약문제로 거슬러 올라가기도 할 것이다. 인프라 제공자가 어떤 기준을 갖고 철도화물운송사업자에게 시설사용료를 부과하였는가 하는 문제에 부딪히기도 할 것이다. 유럽의 경우 종전에는 한계사회비용을 초과하는 시설사용료를 화물에 대해 부과하지 못하도록 하였으나, 최근에는 화물에 대해서도 특정 조건 하에서는 한계사회비용을 초과하는 사용료 부과를 인정하는 방향으로 선화하고 있다. 어찌되었던 인프라 제공자는 시설사용료 부과에 대한 원칙과 적용을 명문화하여 공개하는 것이 중요하다 하겠다.

2. 5 철도화물운송산업의 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.

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 바람직한 모습일 것이다. 임금구조 및 항운노조의 경직성을 안고 있는 우리로서도 철도화물활성화라는 문제를 해결하는 하나의 방안으로 고려할 필요가 있다고 보여진다.

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.

트럭화물운송회사가 소규모 철도운송사업에 진출할 수 있게 하거나, 기존의 철도화물운송사업자가 스스로 분사화하여 소규모 회사를 육성하고 이들이 트럭화물운송회사와 제휴관계를 맺거나, 주요 화물 거점에서는 철도화물운송사업자가 직접 트럭화물운송회사와의 관계를

설정하는 방안도 있을 것이다. 특정 부문에서는 철도화물운송사업자가 트럭화물운송사업에 진출하는 경우도 있을 것이다.

2. 6 철도화물운송정책

철도화물운송이 갖고 있는 장점을 활용하고 도로 운송이 가져오는 외부비용을 최소화하기 위한 조치들이 정부정책으로 자리잡아야 철도화물활성화가 이루어질 수 있을 것이다. 예를 들면 중량화물, 위험물 운송 등을 들 수 있다. 중량화물운송이 도로파손에 미치는 영향 등을 반영하는 도로이용료 부과체계가 이루어지고, 위험물 운송이 환경과피 및 안전사고에 미치는 영향을 감안하여 안전한 철도운송을 이용하도록 하는 조치들이 강구되어야 한다.

또한 현재 철도화물운송사업자가 갖고 있는 성격을 명확히 하여 기업성을 전적으로 추구할 수 있도록 허용하여야 할 것이다. 보상없는 공공성 강조는 철도화물운송의 경쟁력을 저하시켜 득보다는 실이 많기 때문이다. 구조개혁 이전에 철도화물운송사업에 대한 투자를 확대하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 낙후된 화차 및 기관차의 교체 등은 구조개혁 이후 경쟁을 위한 사전 준비가 될 것이다.

일본의 경우 고속전철이 도입되면 기존선에서 화물운송에 대한 용량증대가 이루어질 것으로 여겨졌다. 그러나 실체는 늘어나는 여객수요로 인해 화물운송을 위한 용량증대는 이루어지지 않았다. 우리의 경우에도 고속철도가 개통되면 기존선의 용량 여유분을 화물운영으로 전환한다는 계획을 갖고 있지만, 일본의 예를 거울 삼아 여객수요가 증대되었을 경우 화물운송을 어떻게 증대시킬 것인가 하는 문제를 심각히 고려할 필요가 있다고 보여진다. 그러한 점에서 일부 병목구간에서 화물운송 전용선을 구축하거나 일부 화물운송이 주종을 이루는 노선을 화물전용선으로 전환하는 방안도 고려할 필요가 있다고 보여진다.

철도화물운송의 용량 증대를 위해서는 화물열차의 고속화, 장대화, 틸팅화차의 개발, 화물용기의 개발 등이 이루어져야 한다. 적자를 면하지 못하고 있는 철도화물운송사업인 만큼 이러한 용량증대 방안은 정부의 지원을 필요로 하고 있는 실정이다.

남북철도의 연계가 가시화되고 있는 지금 국제화에 대한 대비도 필요하다고 보여진다. 다국적 회사들이 유럽, 중앙아시아 등에서 국제철도화물운송을 구현하고 있는 만큼, 조만간 이들과의 관계 설정에 대비한 준비가 필요하다고 보여진다. 즉, 철도화물운송사업자가 일괄운송서비스(one shop service)를 제공할 수 있도록 통관업무의 수행, 다국적회사의 설립 및 참여를 가능하게 하는 제도 정비가 이루어져야 할 것이다. 우리의 득실을 따져 유리한 조건으로 열차패리 운송을 가능하게 하는 기반시설 및 제도의 정비도 필요하다고 보여진다.

3. 결론

철도화물운송을 활성화하는 방안으로 전반적으로는 철도화물운송사업자의 기업성을 명확히 하는 일이 중요하다고 보여진다. 공공성과 기업성이 혼재하는 지금의 현실에선 철도화물운송사업자가 타 운송수단간 경쟁에서 불리한 위치에 설 수 밖에 없기 때문이다.

철도화물운송의 매출을 증대하기 위해서는 문전수송서비스를 가능하게 하는 사업구조가 형성될 수 있어야 하며, 중량화물, 위험물 수송 등은 철도수송이 이루어지게 하는 정책, 도로운송의 외부효과를 요금에 반영하는 정책, 화물운송증대를 가능케하는 고속화, 장대화, 전용선 확보 등 선로용량증대 방안, 국제화에 대비한 방안 강구 등이 이루어져야 한다.

철도화물운송의 효율성을 증대시키는 방안으로 독점적 지위를 남용하지 못하도록 하는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해 경쟁을 도입하거나, 경쟁의 도입이 어려운 경우 정보공개 및 요금, 선로사용료에 대한 이의 제기/해소를 위한 제도적 방안 강구, 간선과 지선 운송을

분담하는 산업구조의 정비 촉진 등이 강구되어야 할 것이다. 구조개혁 이전이라도 고객과 철도화물운송사업자간 이의를 해소하는 제도적 장치는 마련되어야 할 것으로 보인다.

끝으로 본 연구는 아직 많은 이해관계자와 오랜 토론의 과정을 거치지 않은 필자의 개인적인 소견을 정리한 것임을 밝혀 두고자 한다.

참고문헌

1. European Conference of Ministers of Transport Council of Ministers(2000), Rail Reform - Summary of Principal Questions for Regulatory Reform and the Development of Rail Freight Markets.
2. Michael Pinnock(1999), Railway Structure, A letter to Helen Owens.
3. Productivity Commission(1998), The Australian Black Coal Industry, Inquiry Report. -----(1999), 1999 Industry Economics Conference, Conference Proceedings.
4. Rail Freight Group(2001), Freight Future on Rail, Briefing No. 1 ~ No. 10.