

배포 일시	2022. 12. 20.(화)		
담당 부서	철도국 철도정책과	책임자	과 장 박병석 (044-201-3938)
		담당자	사무관 박선동 (044-201-3949)
보도일시	2022년 12월 21일(수) 조간부터 보도하여 주시기 바랍니다. ※ 통신·방송·인터넷은 12. 20.(화) 15:00 이후 보도 가능		

한국철도공사 - (주)에스알의 철도 공기업 경쟁체제에 대한 ‘거버넌스 분과위원회’ 평가결과 발표

□ 국토교통부(장관 원희룡)는 12월 19일(월)에 개최된 ‘거버넌스 분과위원회 (이하 분과위)’에서 철도 공기업 경쟁체제에 대한 평가를 마무리하고 평가결과를 정부에 제출하였다고 밝혔다.

○ 분과위는 ‘제4차 철도산업발전 기본계획’ 수립 연구의 자문기구로서, 철도 공기업 경쟁체제에 대한 공정하고 객관적인 분석·평가를 위해 한국철도공사(이하 코레일)·(주)에스알(이하 SR)·국가철도공단 노사(勞使) 대표 각 1인과 각 기관에서 추천한 민간전문가 등으로 구성하여 ’21년 3월부터 20차례 이상 논의를 지속해왔다.

* 코레일 노조를 대표하는 위원은 분과위를 사퇴(’22.11.16)하여 최종회의에 불참

《 철도산업 구조개혁 추진경과 》

□ 철도 공기업 경쟁체제는 철도 국유·국영체제(舊 철도청)에 따른 철도 적자구조의 고착화와 비효율을 개선하기 위해 ’04년부터 추진된 철도산업 구조개혁의 일환으로 도입되었다.

□ **[시설-운영 분리]** 민간에서 운영하는 버스, 선박, 항공 등과 달리 철도는 국유·국영체제(舊 철도청)로 고객의 요구와 시장의 변화에 민첩하게 대응하기 어려웠으며, 철도시설과 운영이 통합되어 비용구조가 불투명하고 영업역량 집중에도 한계가 있어 만성적인 영업적자가 발생하였다.

* 누적부채 1.5조원 탕감(’93년), 막대한 운영지원금(5년 간 총 3조 1,384억원, 철도청 경영개선 5개년 계획)에도 불구하고, 매년 적자가 발생하여 ’02년 기준 누적부채 1.5조원 발생

- 이러한 국유·국영체제의 구조적 한계를 극복하기 위해 정부는 '04년에 「철도산업구조개혁기본계획」을 수립하여 철도 건설과 운영을 분리하고 운영체제도 정부기관 직영(철도청)에서 공기업 경영(코레일)으로 전환하였다.

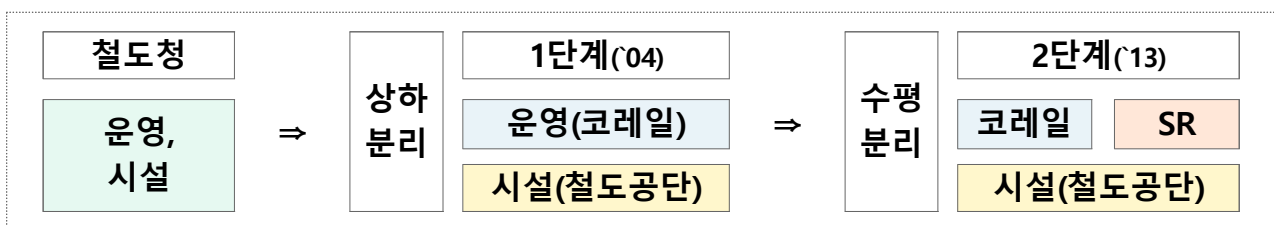
□ **[운영 경쟁체제 도입]** 공기업 운영체제로 개편했음에도 불구하고, 코레일의 운영독점에 따라 철도운영의 비효율이 철도 건설부채 누적으로 연결되는 악순환이 지속되었다.

* 코레일 출범('05) 이후 '12년까지 정부에서 4조 3천억원을 지원하였음에도 매년 5천억원 내외의 영업적자로 부채 급증('05년 5.8조원 → '12년 11.6조원)

** 고속철도는 철도운영기관의 매출(선로사용료)로 건설부채를 상환하는 구조 → 코레일의 영업적자 지속으로 건설부채의 이자도 상환하기 어려움

- 이러한 악순환의 고리를 끊고, 건설부채 상환구조가 마련되도록 「철도산업 발전방안('13년)」에 따라 SR이 설립('13.12)되었으며, '16년 12월 수서발 고속철도 개통으로 SRT 운행이 시작되면서 철도 공기업 경쟁체제가 본격 가동되었다.

< 철도산업 구조개혁 요약 >



《 경쟁체제 평가경위 》

□ 철도 공기업 경쟁체제가 도입된 이후 일부에서 경쟁체제로 인한 중복비용 등 비효율성 해소를 위해서 ‘코레일-SR 통합’이 필요하다는 주장이 제기되었으며, 전(前) 정부에서도 ‘국가기간교통망 공공성 강화 및 국토교통산업 경쟁력 강화’를 주요 정책방향으로 설정하였다.

- 이에 따라, 철도산업의 육성·발전을 위한 중장기 정책방향을 정하는 최상위 법정계획인 ‘제4차 철도산업발전 기본계획’ 수립 연구에 공기업 경쟁체제에 대한 평가를 포함하여 검토해왔다.

《 분과위의 평가결과 》

- 분과위는 경쟁으로 인한 국민의 혜택이 늘었으므로 공기업 경쟁체제를 유지하자는 입장과 운영 효율성을 높이기 위해 통합이 필요하다는 입장이 첨예하였고
- '20년 초부터 발생한 코로나-19로 인해 경쟁체제가 정상적으로 운영된 기간('17~'19)이 3년에 불과하여 분석에 한계가 있었으므로, 공기업 경쟁체제 유지 또는 통합에 대한 판단을 유보한다는 종합의견을 도출하였다.
- 공기업 경쟁체제 유지 입장과 통합 필요 입장의 주요 논리와 이에 대한 반대측 의견은 다음과 같다.

- ① **[공기업 경쟁체제 유지]** 공기업 경쟁체제 도입 이후 코레일과 SR의 운임 할인(KTX 마일리지 제도 부활, SRT 운임 KTX 대비 10% 인하)으로 이용자에게 ①연 평균 1,506억원의 추가 할인혜택*이 제공되었고, 전체 고속철도 ②서비스의 양적 확대와 품질 향상**이 지속되었다.

* 평균적으로 고속철도 1회 이용 시 마다 1,703원 추가할인 효과

** (고속철도 여객서비스 품질평가 결과) '16년85점 → '18년87점 → '20년90점

- 아울러, SRT에 KTX 보다 높은 선로사용료 체계*가 적용되어 막대한 ③고속철도 건설자금 부채를 상환**할 수 있는 구조가 마련되었다.

* (SRT) 운송수입의 50% ↔ (KTX) 운송수입의 34%

** 공기업 경쟁체제 도입 전에는 선로사용료로 건설부채 이자도 상환하지 못하여 부채 누적 (선로사용료: 코레일 독점 5천억원/年 → 공기업 경쟁체제 7.5천억원/年 // 건설부채 이자: 7천억원/年)

- 이에 대해 반대측에서는 KTX 마일리지 제도 부활은 공기업 경쟁체제와 무관하며, 고속철도 서비스 개선은 공기업 경쟁체제 도입 외에도 다양한 외부효과가 작용한다는 의견을 제시하였다.

- ② **[통합 필요]** 코레일과 SR을 통합하여 고속철도를 운영하면 공기업 경쟁체제로 발생하는 ①중복비용(연간 최대 406억원)이 절감되며, ②이원화된 서비스 제공으로 인한 이용자의 불편사례*도 해결된다.

* (예시) ①KTX-SRT 간 승차권 변경 불가(취소 후 재예매),

②SRT-일반열차 간 환승할인 미적용(KTX-일반열차는 환승할인 30% 적용)

- 또한, 복합열차 운행 등 보다 효율적인 운행계획을 통해 전체 고속철도의 **⑧운행횟수도** 증가한다.
- 이에 대해 반대측에서는 이원화된 서비스 제공에 따른 불편은 코레일과 SR의 협력을 통해 해소될 수 있고, 운행횟수 증가는 선로혼잡도(현재 92.6%) 감안 시 실제 적용이 어려울 수 있으므로 철도 안전 등을 종합 고려하여 신중하고 면밀하게 검토되어야 한다는 의견을 제시하였다.

《 향후계획 》

- 국토교통부는 이해관계자, 전문가 등이 참여하여 장기간 논의 끝에 도출된 **분과위의 종합의견**을 존중하여 수용한다고 밝혔다.
- 아울러, 분과위 논의과정에서 **공기업 경쟁체제의 운임·서비스 개선**, **철도 건설부채 상환구조 마련**이라는 **효과**를 확인할 수 있었던 만큼, 앞으로도 국민의 **혜택**은 더욱 늘리고 **미비점**은 보완해 나갈 계획이다.
- 국토교통부 원희룡 장관은 “나라별 사회·문화적 여건에 따라 다소간 차이는 있으나 해외에서도 독점에서 경쟁으로 전환이 철도 발전의 **기본 방향**”이라면서,
- “국민의 이동을 책임지는 철도가 더욱 발전할 수 있도록 공공부문 내에서 **건강한 철도 경쟁**을 유도해 나가겠다”라고 밝혔다.

1. 운임(교통비 절감)

- KTX 대비 SRT의 운임 10% 할인, KTX 마일리지 부활('13년 폐지, '16년말 부활)에 따라 연 평균 1,506억원의 운임 추가할인 효과 발생
- ↔ (반대의견) SRT 운임이 10% 저렴한 것은 정책결정에 따른 효과, KTX 마일리지 부활은 경쟁체제와 무관
- KTX의 운임 할인율은 공기업 경쟁체제 도입 전 감소추세였으나, SRT 개통 이후 반등·유지 중

* 운임 할인율 : 운송수입 대비 교통비 절감액 비율

** 운임 할인율 추세 : '11년 13%(KTX) → '15년 4%(KTX) → '19년 12%(KTX+SRT)

2. 시설재투자(선로사용료)

- SRT의 선로사용료율(운송수입의 50%)은 KTX(운송수입의 34%)에 비해 높으며, 이에 따라 연 평균 975억원 추가납부 효과 발생
- * '19년에 최초로 유지보수비를 감소한 고속철도 순 선로사용료가 철도 건설부채 이자를 초과
- ↔ (반대의견) SRT의 높은 선로사용료율은 정책결정에 따른 효과이며 철도운영사의 재무여건 등을 포함한 철도산업 전체 측면을 고려할 필요

3. 비용 · 수익

- 공기업 경쟁체제 도입에 따라 인건비, 설비비, 판매관리비 등에서 중복성이 인정되는 비용은 최대 406억원/年 (주식매수청구권 미행사시)
- ↔ (반대의견) 중복·거래비용은 편익과 비교하여 검토될 필요

4. 고속철도 운행 확대

- ☐ 코레일에서 고속철도를 통합 운영하면 운행슬롯 증설 22회, 복합열차 운행 30회 등으로 주말 기준 하루 52회 추가운행이 가능하여 좌석공급 증대, 수혜지역 확대 기대
- ↔ (반대의견) 운행횟수 52회 증가는 이론적으로 가능한 횟수일 뿐이며, 연쇄 지연과 서비스 저하 우려 및 사고복구, 유지보수 등에 매우 제한적인 상황 초래로 실현 가능성 낮음

5. 서비스 개선

- ☐ 전체 고속철도 서비스 품질평가 결과는 지속 상승추세이며, SR의 서비스 품질은 코레일의 동등 이상으로 평가
- ↔ (반대의견) 서비스 품질평가 결과는 경쟁체제 효과 외에도 신규노선 개통, 차량·시설 개량, 평가기준 변화 등 다양한 외부요인도 영향
- ☐ KTX와 SRT의 이원화된 서비스 체계로 인한 이용자 불편사례 존재
- ↔ (반대의견) 불편사례의 특성에 따라 운영사간 협력을 통해 개선 가능, 서비스 개선을 위해 코레일-SR 상호 간 서비스 벤치마킹 사례 有

6. 철도 안전

- ☐ 고속철도 안전도는 운영체제(경쟁/통합)와 관계 없이 정부의 정책적 노력과 안전 투자의 영향으로 지속적으로 향상
- * (고속철도 1억km 당 사고건수) '04년 321건 → '20년 2건
(고속철도 1억km 당 사망자수) '04년 122명 → '20년 0명

7. 기타 항목

- ☐ 인력 운영의 효율성, 일반철도 운행 유지, 철도산업 발전 기여 및 공공운영 구조는 경쟁체제와 유의미한 상관관계가 확인되지 않거나, 코로나-19로 경쟁체제가 정상 운영된 기간이 짧아 분석·평가에 한계

- **[추진배경]** 국영체제(철도청 : 시설·운영 통합구조)하의 철도산업의 만성적 운영적자*와 비효율 개선을 위해 '90년대부터 구조개혁 추진
 - * 누적부채 1.5조원 탕감('93), 매년 7천억원씩 운영지원('97~'01)에도 불구하고, 부채 증가
- 「**김대중 정부**(‘98~‘03)」는 철도시설과 운영의 분리, 경쟁도입, 운영부문 민영화라는 상하분리 구조개혁 방향을 정립('99.5)
- 「**노무현 정부**(‘03~‘08)」는 ‘**철도구조개혁 기본계획**’을 수립 후 경쟁환경에 적합하도록 공단('04) 및 공사('05)를 설립, 상하분리 실현
 - * (1단계) 시설·운영 상하분리('04년) → (2단계) 코레일 출범('05년) → (3단계) 코레일 경영개선 → (4단계) 철도운영 경쟁체제 도입
- 철도사업법 제정(철도운영 공기업 경쟁체제 도입 근거 마련, '04.12월)
- 「**이명박 정부**(‘08~‘13)」에서 신규 개통 수서발 고속철도에 민간운영자 경쟁도입 추진('11.12) → 철도공사 반발, 대기업 특혜 논란 등으로 중단
- 「**박근혜 정부**(‘13~‘17)」에서 '**철도산업 발전방안**(‘13.6)’을 마련, 철도 공사 출자회사(SR)를 설립('13.12), 개통준비 과정을 거쳐 운영개시('16.12)

철도산업 발전방안('13.6) 요약

- (철도산업 현황) 코레일 독점 구조 하에서 국민부담 가중
 - (철도운영) '05년 5.8조원에서 '13년 15조원으로 부채 급증(부채비율 429%)
 - (철도건설) 운영부실로 이자도 못 갚아 건설 투자확대가 부채누적으로 연결되는 악순환
- (경쟁환경 조성방안) 코레일 중심 운영 + 일부 노선에 대해 공공부문 내 경쟁
 - 코레일의 악화된 재무구조가 수서발 고속철도 건설부채 누증으로 이어지는 악순환 고리를 차단하기 위해 코레일 출자회사 형태로 별도 운영
 - 비교경쟁을 통해 공공성을 유지하면서도 효율성을 제고
- (기대효과) 철도서비스에 대한 국민의 선택권 확대(경쟁을 통해 서비스 질 제고) 및 철도부채 급증에 대한 부담 경감(수서발 고속철도 수익으로 건설부채 원리금 상환)