

---

# 수서 KTX에 관한 정부 주장의 문제점 및 철도노조 파업의 정당성 검토 (1)

---



사회진보연대 부설  
노동자운동연구소  
[www.awm.or.kr](http://www.awm.or.kr)

# 제 출 문

법무법인 '여는'이 노동자운동연구소에 의뢰한 <수서KTX에 관한 정부 주장의 문제점 및 철도노조 파업의 정당성>의 결과로 본 보고서를 제출합니다.

2014년 12월  
노동자운동연구소

# 연구진

연구 책임자	한 지원	노동자운동연구소 연구실장
연구원	구 준 모	노동자운동연구소 연구원
	김 유 미	사회진보연대 정책위원
	박 하 순	민주노총 정책연구원 연구원
	조 은 석	노동자운동연구소 연구원

## 연구 취지

수서발 KTX 분리 철회를 요구로 철도노조가 한 달 가까이 파업을 벌였습니다. 정부는 이에 대해 불법파업으로 규정하고 철도노조 지도부에 대해 민형사상 소송을 진행 중입니다. 그런데 한국 대법원은 “공기업 민영화 등의 기업 구조조정은 고도의 경영상 결단에 속하는 사항으로 합리적 이유 없이 불순한 의도로 추진되는 등의 특별한 사정이 없는 한, 그 실시로 인해 노동자들의 지위나 근로조건에 변경이 수반된다 하더라도 노조가 이를 대상으로 파업을 하는 것은 불법”으로 판단하고 있는 상황입니다.

본 보고서는 첫째, 정부의 수서발 KTX법인 설립이 ‘합리적 이유가 부족한 상태에서 불순한 의도’로 추진되었음을 밝히고자 합니다. 정부와 공사가 주장한 내용의 상당수가 내적 모순이 있고, 일부는 의도적으로 조작되었음을 증명할 것입니다.

둘째, 법원이 ‘고도의 경영상의 판단’이 노동기본권에 앞선다는 근거로 삼는 공급중심 경제학 이론을 비판하고 대법원 판례 변경을 위한 새로운 경제학적 근거를 제시할 것입니다.

그리고 첫째 부분과 둘째 부분의 구성 차이가 큰 만큼 보고서(1)과 보고서(2)로 따로 제출됩니다.

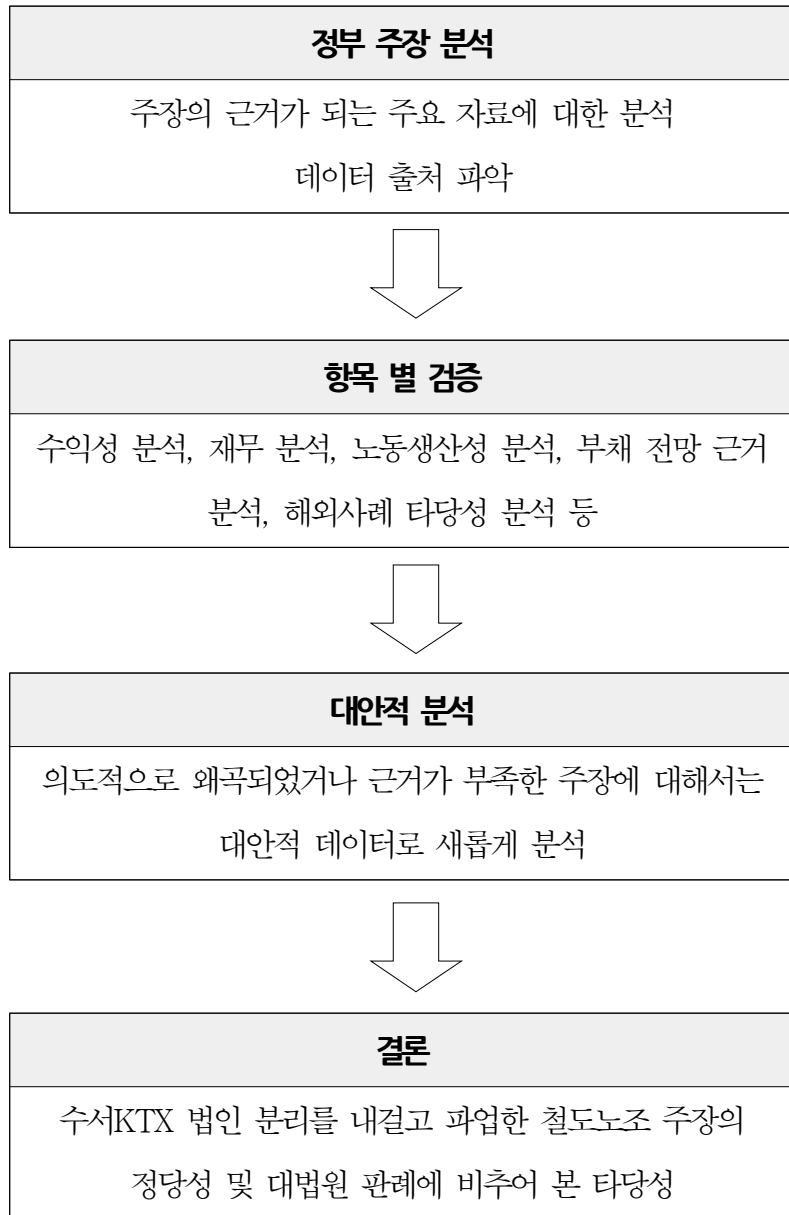
책임연구자 한지원(노동자운동연구소 연구실장)

# 목차

I. 연구 방법	1
II. 정부 주장과 근거	3
1. 정부 주요 자료와 논리	4
2. 근거가 되는 데이터	5
III. 정부 근거의 문제점들	9
1. 수익성 비교의 문제점	10
2. 노동생산성 비교의 문제점	14
3. 재무 분석의 문제점	18
4. 부채 전망의 문제점	20
5. 수서발 KTX 법인분리 전망의 문제점	26
6. 경쟁 효과 근거로 든 해외 사례의 문제점	31
7. 수서 KTX 경쟁 효과 논리의 모순점	34
8. 공사 자회사 설립이 불가피했다는 주장의 문제점	38
IV. 한국전력 분할 경쟁 사례	41
1. 한국전력 분할 이유와 전개 과정	42
2. 분할 이후 경영 실적 변화	43
3. 공기업 자회사들의 우회 민영화	44
4. 노동조건 변화	46
V. 결론	50
1. 틀린 데이터들	51
2. 의도적으로 왜곡된 법인분리 근거들	52
3. 제대로 검토되지 않은 유사 사례들	55
4. 대법원 판례를 인정해도, 철도노조 파업은 합법이다.	56
VI. 참고자료	57

# I. 연구 방법

본 연구는 정부가 제시한 데이터와 근거들을 직접 검증해보고, 맞지 않는 내용에 대해서는 대안적 분석을 찾아 정부 주장을 반박하는 식으로 이뤄졌다. 대략의 방법은 아래와 같다.



분석 결과, 정부가 수서 KTX를 법인분리 근거로 내세운 대부분이 의도적으로 잘못된 데이터거나 왜곡된 것들이었다. 그리고 이에 따라 철도노조 파업은 대법판례를 인정한다고 하더라도 합법이라는 것이 본 보고서의 결론이다.

## II. 정부 주장과 근거



# 1. 정부 주요 자료와 논리

정부는 수서발 KTX 법인 분리의 정당성을 대부분 아래 자료들에서 제시하고 있다.

철도산업 발전방안	국토교통부	2013.6
철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구	한국교통연구원	2013.7
고속철도 운영 경쟁도입	국토교통부	2014.2
철도공사 부채 진단 및 대책 자주회사제 전환계획을 중심으로	국토교통부	2014.2

위 자료들의 핵심 논리는 아래와 같다.

## - 현 상태

운영부실로 투자확대가 **부채누적**으로 연결되는 악순환.

## - 원인

- ① 공기업 **독점**으로 인한 비효율성
- ② 서비스 특성과 가격구조가 상이한 여러 기능들이 **동일한 사업구조**에서 운영
- ③ 인건비가 과도한 부분과 차량, 시설유지보수 등 지원부분의 과도한 **비용구조**

## - 해결책

- ① 부문별 차별화 된 수익, 비용 구조로 운영. **독일식 자주회사제**로 개편.
- ② 경쟁 가능한 신규 노선(수서발 KTX)은 **경쟁체계**로 운영

## 2. 근거가 되는 데이터

### 1) 부채 규모

그림 1 > 국토교통부의 철도공사 부채 진단

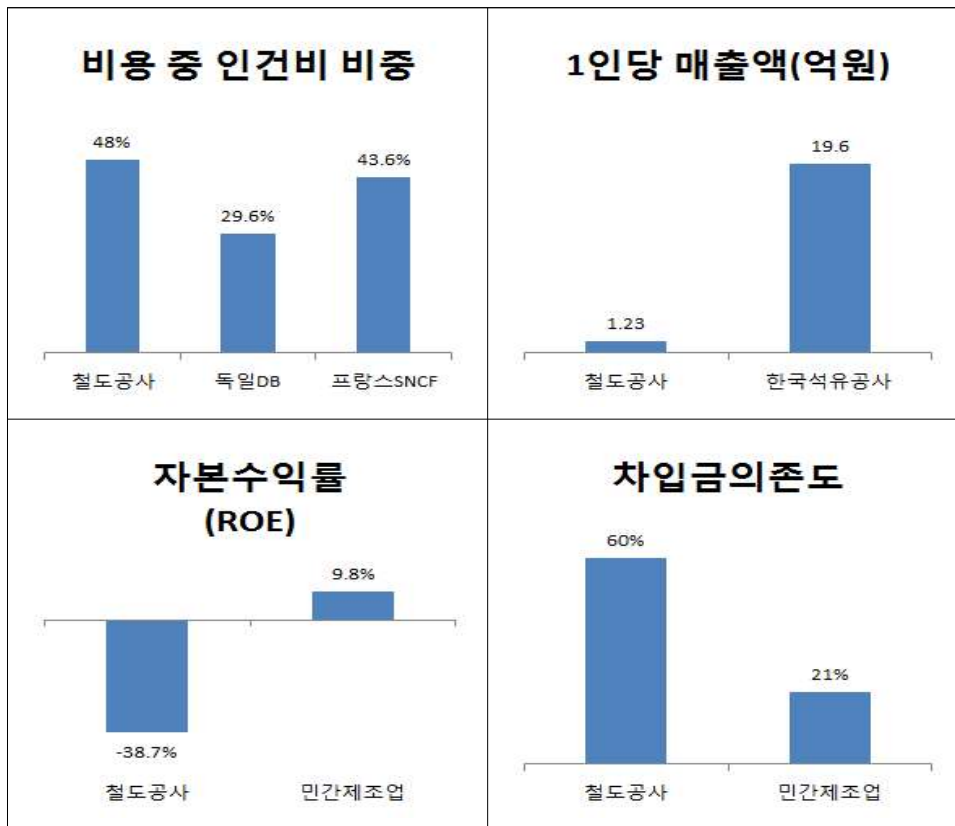
< 8년간('05~'12년) 철도공사 손실 내역 >		
▪ 영업적자(정부지원 제외)	:	△ 10.5조원
▪ 정부지원	:	6.0조원
▪ 이자지급	:	△ 3.0조원
▪ 차량 구입 및 역시설 등 개량사업	:	△ 3.3조원
<hr/>		
< 영업 손실로 인한 효과 > - ①	:	△ 10.8조원
▪ 용산 사업 (매각대금 2.9조원, 법인세 △1조원 등)	:	1.2조원
▪ 공항철도 인수	:	△ 1.2조원
▪ 회계기준 변경(계열사 부채 편입)	:	△ 2.7조원
<hr/>		
< 영업외 활동으로 인한 효과 > - ②	:	△ 2.7조원
<hr/>		
< 누계 (① + ②) >	:	△ 13.5조원

자료: 국토교통부, 2014a : 1p

국토해양부 주장에 따르면, 철도공사 설립 이후 8년 간 누적 손실이 총 13.5조원이다. 그리고 이 중 10.5조원(전체 부채의 78%)이 철도 운영 과정에서 직접적으로 발생한 영업적자이다. 외부요인이 아니라 철도운영 과정에서 발생한 영업적자가 부채의 핵심 원인이므로 철도공사가 구조적으로 개편되지 않으면 안 된다는 주장이다.

## 2) 경영 효율성 지표

그림 2 >한국교통연구원의 철도공사 경영효율성 진단 데이터



자료: 국토교통부, 2013: 44,45,46,47p

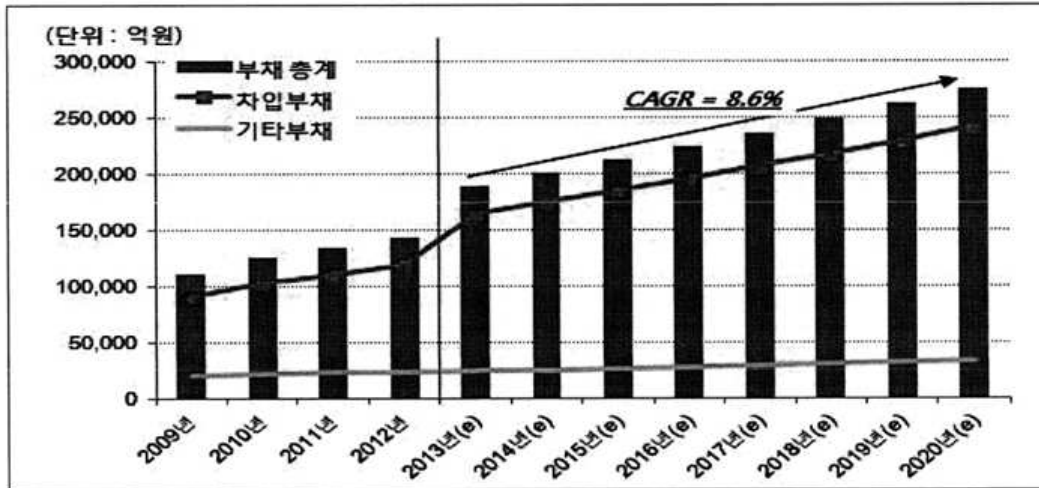
정부는 한국교통연구원 연구용역 결과를 인용해 철도공사 경영 효율성이 낮다고 진단한다. 연구용역 결과에 따르면 철도공사는 인건비 비중은 타국 철도 기업에 비해 높고, 1인당 매출액은 한국 공기업들과 비교해 떨어진다. 즉 노동생산성이 낮다는 것이다.

그리고 자본생산성 역시 낮아 민간제조업과 비교할 때 순자본 대비 이익 비율(ROE, 자본수익률)이 낮으며, 계속되는 적자로 재무구조 지표 중 하나인 차입금의존도는 민간제조업에 비해 지나치게 높은 상태다.

### 3) 부채 전망

그림 3> 한국교통연구원의 철도공사 부채 전망

<그림 2-5> 철도공사의 부채 규모 전망



구분	주요 가정
차입 부채	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최근 3년간 순차입액 : 28,816억원, 연평균 9,605억원</li> <li>- 2012년말 차입부채 금액이 매년 최근 3년간 순차입 규모 만큼 증가하는 것으로 가정. 단, 영업 및 투자에 사용될 재원이므로 연간 3.0%의 물가상승률을 적용</li> </ul>
기타 부채	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회계상 부채(충당부채) 및 운전자본의 변동으로 인한 부채 해당액</li> <li>- 최근 3년간(2009년말~2012년말) 기타부채 금액의 증가율 : 연평균 4.7%</li> <li>- 2012년말 기타부채 금액이 연평균 4.7%만큼 증가하는 것으로 가정</li> </ul>

자료: 위의 책 : 54,55p

한국교통연구원은 연구용역에서 철도공사가 현재와 같은 사업구조로 계속 운영될 경우 2020년에는 부채가 28조원에 달할 것이라고 전망했다. 2012년 부채 14조원의 두 배가 되는 셈이다. 그리고 연구용역은 이런 근거를 바탕으로 큰 구조조정을 주문한다.

한국교통연구원이 부채전망을 하며 가정한 것은 간단하다. 위 그림에서 나오듯이 차입부채와 기타부채가 2012년 이전 3년 간 평균치로 2020년까지 계속 늘어난다고 것이다.

## 4) 수서 KTX 법인분리 효과

그림 5 >국토교통부의 수서KTX 분리 시 경영 예측

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울역·용산역발 KTX 수요감소에 따라 철도공사는 약 1천억원 매출 감소가 예상되나, 임대·위탁 수입을 통해 상쇄</li> <li>· 차량임대, 정비·공용역 위탁 등(2.1천억원)은 기존 인력·재원을 활용, 추가 비용이 없으므로 철도공사에는 순수익 증가효과로 귀결</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 수서발 KTX 분리시 기존 노선 수요전이로 연간 3~4천억원 이상의 손실이 발생한다는 주장이 있으나, 이는 잘못된 근거에 기초</li> <li>○ 수서발 분리 운영시 수요는 “4.4만명/일”로 전망하면서, 분리에 따른 손실계산시는 “7.8만명/일”을 적용하여 손실과다 계상</li> </ul>

자료: 국토교통부, 2014b : 82p

국토교통부는 수서 KTX 분리로 철도공사가 손해를 보는 것이 아니라고 주장한다. 근거는 서울/용산발 KTX 수요 감소로 약 1천억 원 매출 감소가 예상되나 임대 위탁 수입이 2.1천억 원으로 예상돼 운송 수입 감소폭보다 오히려 임대 위탁 수입 증가 폭이 더 크다는 것이다.

## 5) 해외 사례

그림 6 >국토교통부의 경쟁도입 기대효과 설명

<p><b>4. 경쟁도입에 따른 기대효과</b></p> <p>【 경쟁체제 구축을 통해 국민, 국가, 산업 모두 혜택 】</p> <p>□ (국민) 경쟁을 통한 운임 인하, 서비스 개선, 안전 향상 등 편익</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 이태리 사례 (NTV 사) : Trenitalia(공기업) 보다 60% 이상 저렴한 요금</li> <li>· 오스트리아 사례(WestBahn 社) : 열차 1량당 1인 승무원 배치, 서비스 강화</li> </ul>
--

자료: 국토교통부, 2014b : 5p

정부는 경쟁체제 도입 사례로 이태리 NTV, 오스트리아 WestBahn를 들었다. 운임은 낮아지고 서비스는 좋아졌다는 것이 요지다.

### Ⅲ. 정부 근거의 문제점들

# 1. 수익성 비교의 문제점

정부의 철도공사 수익성 분석은 아래 세 가지 이유로 문제가 크다.

## ① 영업 외 손익 부분(용산개발사업 관련 손익)의 처리

정부가 구조조정을 주장하는 것은 철도 운영이 비효율적으로 이뤄져 영업 수익이 계속 적자고, 이로 인해 부채가 구조적으로 증가한다는 것 때문이다. 따라서 철도공사 수익성 평가는 영업 외 부분의 적자를 제외하고, 최대한 운송사업, 부대사업 등 철도공사 본연의 영업 부분에 한정해 이뤄져야 한다. 즉, 최근 몇 년간 철도공사 재무제표에 큰 영향을 미쳤던 용산개발 사업 효과를 제외하고 평가해야 한다는 것이다.

## ② 계열사 간 분업을 고려한 회계(연결재무제표) 이용

정부는 철도공사 개별 재무제표만을 이용해 수익성을 측정하는데, 철도공사는 역 운영, 관광사업, 철로 수리보수 등을 계열사로 분리한 후 분업을 하고 있기 때문에 이는 적당하지 않다. 철도공사 역시 2013년부터는 계열사까지 모두 합해 하나의 회계로 측정하는 연결재무제표를 회계 기준으로 삼고 있다. 이는 국제적인 회계기준이기도 하다. 따라서 철도공사 수익성 평가는 계열사 간 분업구조를 반영한 연결재무제표를 근거로 삼아야 한다.

## ③ 적절한 비교

정부는 일반 민간 기업이 사용하는 수익성 지표를 무분별하게 사용하고 있다. 하지만 철도공사 수익성을 제대로 평가하기 위해서는 지표와 비교대상이 적당해야 한다. 철도공사는 공익적 목표를 가지고, 대규모 자본이 필요한 인프라 산업을 운영하는 공기업이다. 산업적 특성과 공기업적 특성 모두를 감안한 비교여야 한다.

## 1) 용산개발 효과 감안한 연결재무제표

철도공사 및 종속기업 연결재무제표(요약)

	2011	2012	2013
총자산	201,852	201,852	223,099
매출액	46,318	48,153	51,010
당기순이익	4,507	- 28,202	- 43,310
용산효과	12,840	- 27,099	- 46,620
	매각예정 비유동자산처분이익	기타의 대손상각비	사업해제손실
용산효과제외시 당기순이익	- 8,333	- 1,103	3,310

(단위: 억원)

자료: 철도공사, 연결감사보고서, 각년도 예산 재구성

최근 경향을 알아보기 위해 3년치 회계자료(연결재무제표)를 살펴보자.

먼저 이 기간 용산개발사업으로 발생한 손익 내역을 파악하면 다음과 같다. 2011년에는 용산개발사업이 원활하게 진행되어 철도공사 부지가 적절하게 매각된다는 가정으로 1조3천억 원의 이익을 <매각예정 비유동자산처분이익> 항목으로 손익계산서에 반영했다. 사업 성사가 불투명해 진 2012년에는 투자금 중 받지 못할 것으로 예상되는 자금을 대손상각비 처리하며 2조7천억 원을 용산관련 손실로 처리했고, 2013년에는 용산개발사업이 최종적으로 무산돼 용산개발 관련 투자금 대부분을 <사업해제손실>로 비용 처리했다. 금액은 4조7천억 원이다.

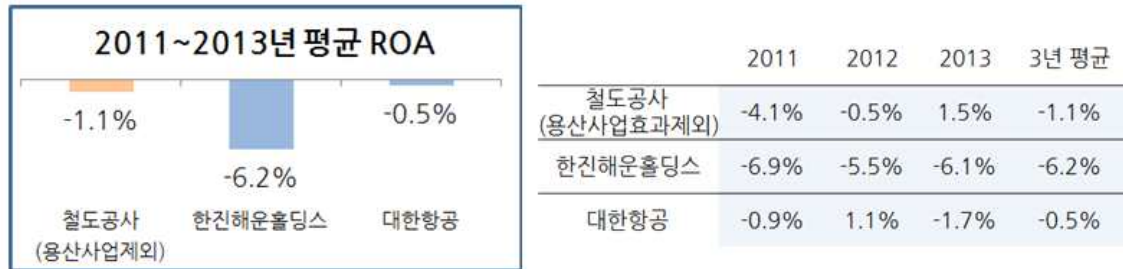
용산개발 관련 손실과 이익을 제외하면 철도공사 손익계산서는 상당히 크게 변한다. 2011년 순이익이 5천억 원이었으나 용산개발 이익을 제외하면 8천억 원 순손실이 된다. 2012년은 2조8천억 원에 달한 순손실이 1천억 원 순손실로 줄고, 2013년은 4조 3천억 원 순손실이 3천억 원 순이익으로 뒤집힌다.

용산개발효과의 반영 여부는 이렇게 하늘과 땅 차이로 회계자료를 바꿔 놓는다.



## 2) 수익성 비교

그림 8 한국 주요 운송사 간 자산수익률(ROA)비교



자료: 대한항공, 2014; 한진해운홀딩스, 2014 에서 재구성

정부는 수익성 지표를 가지고 민간 제조업 기업과 철도공사를 단순 비교하기도 하는데, 이는 전혀 타당치 않다. 공기업과 민간 기업을 수익을 가지고 비교하는 것도 무리고, 대규모 자본이 투자되는 네트워크 산업과 제조업 일반을 비교하는 것도 비상식적이다.

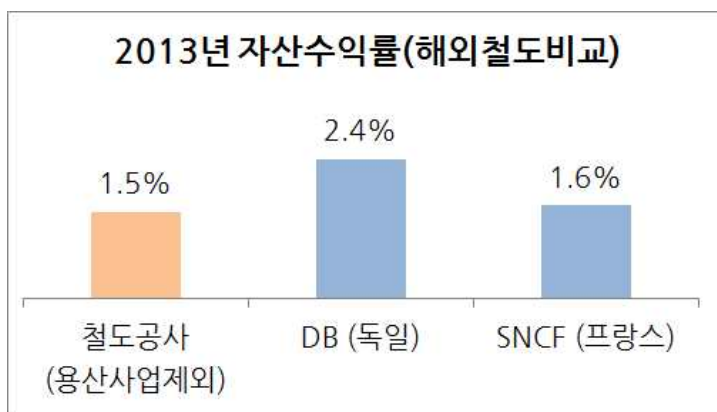
철도공사는 국내시장을 독점한 공기업이기 때문에 마땅한 비교대상이 없는 것도 사실이다. 그나마 상대적으로 비슷한 민간기업을 찾을 수밖에 없는데, 대규모 자본이 필요한 항공운송과 해상운송 산업의 대표기업인 대한항공과 한진해운홀딩스가 적당하다. 참고로 육상 운송은 네트워크 산업이 아니고 소자본 산업이라 비교 대상으로는 적당치 않다.

수익성 지표로는 자산수익률(ROA)이 적당하다. 자산수익률은 자산 대비 순이익을 계산하는 것으로 가장 전통적인 수익성 지표고, 특히 부채(레버리지라고도 한다)가 불가피한 산업에서 외부 자금이 효율적으로 사용되는지 판단할 때 많이 사용된다. 교통개발연구원 <철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구>는 순자본수익률(ROE)을 이용했는데, 레버리지(부채)가 불가피한 산업에서 순자본을 이용하는 것은 적당치 않다.

비교 결과는 위 그림과 같다. 자산수익률 3년 평균을 계산해보면 해운 대표기업인 한진해운홀딩스는 -6.2%, 항공 대표기업 대한항공은 -0.5%, 철도산업 대표기업 철도공사는 -1.1%다. 지난 몇 년간 경제위기, 고유가 등으로 운송 산업 전반의 수익률이 낮아진 상태

로, 철도공사 자산수익률은 한진해운홀딩스보다는 크게 높고, 대한항공보다는 다소 낮다. 민간기업 운송사들과 비교해도 꽤나 괜찮은 편이라고 평가할 수 있다.

그림 9 > 독일, 프랑스와 철도공사 수익률 비교



자료: DB, 2013; SNCF, 2014 에서 재구성

해외 철도기업들과도 비교하면 어떨까. 세계 1위 철도기업인 독일 DB사와 2위 기업인 프랑스 SNCF사를 대상으로 비교했다. 이들은 유럽 전역을 대상으로 고속철도를 운영하며 매출이 철도공사의 10배(DB 57조원, SNCF 47조원)에 달하는 거대 철도기업들이다. 비교 년도는 2013년 한 해로 했다. 철도공사는 KTX 사업을 통해 수익 대부분을 올리고 있기 때문에 역시 고속철도 부분이 핵심인 이들 기업과 적합한 비교를 위해서는 그나마 철도공사 KTX 사업이 궤도에 오른 시점이 적당하다.

철도공사 수익률(ROA)은 이들 거대 철도기업과 비교해도 크게 떨어지지 않았다. 철도공사 1.5%는 독일 DB 2.4%보다는 조금 많이 낮았지만 프랑스 SNCF 1.6%에 비해 0.1% 포인트 낮을 뿐이었다. 규모와 사업 범위를 고려해보면 철도공사가 철도산업에서 상당히 훌륭한 수익률을 기록하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

국토교통부나 교통연구원은 해외 철도기업과 수익률을 비교하지 않았는데, 국내 민간제조업 기업과는 비상시적인 비교를 하면서도 해외 철도기업과 제대로 된 비교를 하지 않는 것은 납득하기 힘들다.

## 2. 노동생산성 비교의 문제점

정부의 철도공사 노동생산성 비교는 아래와 같은 이유로 문제가 있다.

### ① 계열사 간 분업 구조

회계와 마찬가지로 노동생산성 역시 계열사 간 분업구조를 고려해야 한다. 철도산업에는 자본 집약적 부분, 노동 집약적 부분이 있는데, 계열사 간 분업 구조를 고려하지 않으면 노동집약적 부분만을 가지고 노동생산성이 낮다고 할 수도 있기 때문이다. 노동생산성 지표는 그룹(철도공사와 계열사들) 전체를 대상으로 측정되어야 한다.

### ② 비교 대상

산업을 초월한 노동생산성 비교는 적절치 않다. 산업별 특성이 있고, 특히 인프라 산업은 그 출발부터 생산성이 낮더라도 전체 산업의 발전을 위해 존재하는 부분이기 때문에 더욱 그러하다. 비교는 철도산업 간에 이뤄져야 한다.

### ③ 해외비교 시 제 고려사항 (인건비 방식, 환율)

인건비에는 직접급여 외에도 퇴직금, 복리후생비 등의 간접급여가 포함된다. 그런데 해외 기업과 인건비를 비교할 때는 주의가 필요하다. 나라 특성에 따라 기업의 간접 급여 책정 방식이 다르기 때문이다. 복지수준이 높은 나라는 세금으로 사회 복지를 제공하기 때문에 복리후생비가 작고, 우리나라와 같이 복지 수준이 낮은 나라는 기업 복지가 중요하기 때문에 복리후생비가 높다. 따라서 노동생산성 측정 시에는 외부 요인을 상대적으로 줄이기 위해 가능한 직접급여만을 대상으로 하는 것이 옳다. 그리고 환율 적용시도 주의가 필요한데, 철도요금이 각 나라의 물가 수준에 따라 차이가 큰 만큼 인당 매출액과 같은 지표는 각 나라 물가 수준이 고려된 PPP환율을 사용하는 것이 적당하다.

## 1) 노동생산성 관련 데이터

그림 10 철도공사(그룹) 노동생산성 관련 주요 지표(2013년)

직원수	총급여	총 열차키로
33,112 명	18,448 억원	133백만Km
비용 중 급여 비중	1인당 매출액	1인당 운행거리(열차키로)
36%	1.5 억원	4,017 Km

※ 그룹: 철도공사, 코레일공항철도, 코레일네트웍스, 코레일테크, 코레일유통, 코레일관광개발, 코레일로지스, 케이아이비보험중개; 직원: 정규직과 직고용 비정규직

**자료: 직원수-공공기관경영정보공개시스템과 기업공시자료에 보고된 8개 기업 인원의 합계; 급여-철도공사 연결재무제표의 급여 ; 총열차키로- 2013년 철도통계연보**

철도공사와 7개 계열사의 직원 총수는 2013년 12월 말 기준 33,112명이다. 이중 철도공사가 28,226명으로 85%를 차지한다. 철도 역무를 수탁하는 코레일네트웍스가 1,449명, 전기설비보수 등을 수탁하는 코레일테크가 1,114명, 승무원 등을 수탁하는 코레일관광개발이 988명이다.

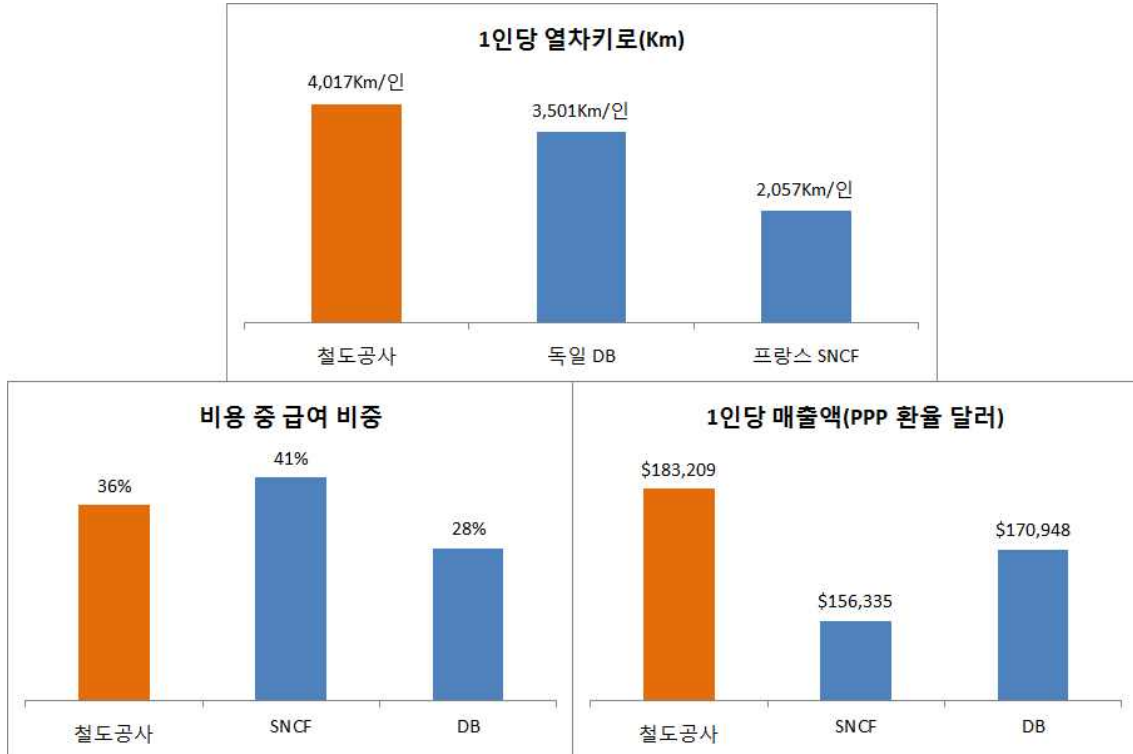
이들 종사자들의 총급여는 1조8천억 원이다. 인건비 기준으로는 복리후생비와 퇴직금이 합산돼 2조3천억 원이다. 철도공사(그룹)의 2013년 총비용이 5조1천억 원이니, 급여 비중은 36%, 인건비 비중은 이보다 10%p 높은 46%이다.

열차키로는 역과 역간의 거리에 그 역간을 통과한 회수를 곱한 총거리다. 열차키로는 철도의 영업규모를 파악하기 위해 국제적으로 많이 사용하는 지표로 한국철도공사는 1억3천3백만Km다. 그리고 종사자 1인당 얼마나 많은 철도영업을 하고 있는지 볼 수 있는 인당 열차키로는 4,017Km다.

철도공사(그룹) 매출액은 5조1천억 원이며, 종사자 1인당 매출액은 1억5천만 원이다.

## 2) 노동생산성 비교

그림 11 >철도공사 노동생산성 비교 (2013년)



자료: DB, 2014; SNCF 2014; 한국은행 ECOS DB(PPP환율)에서 재구성

철도 산업에서 종사자 당 열차키로, 민간기업에서 많이 쓰는 비용 중 급여 비중, 그리고 1인당 매출액을 지표로 철도공사 노동생산성을 세계 철도 1,2위 그룹인 독일 DB사와 프랑스 SNCF사와 비교해보자.

종사자 1인당 열차키로는 위 그림에서 볼 수 있듯이 철도공사 4,017Km/인이 DB 3,501Km/인이나 SNCF 2,057Km/인보다 크게 높다. SNCF보다는 두 배 가까이 높을 정도다. 즉 적은 인원수로 좀 더 많은 열차를 운영하고 있다는 것인데, 한국 철도공사가 해외기업보다 이 지표가 월등히 높은 것은 이들 기업보다 월등하게 노동시간이 길기 때문이다.

인건비 부담을 나타내는 비용 중 급여 비중은 한국 철도공사가 36%로 DB 28%보다는 높고, SNCF 41%보다는 낮다. 한국 정부는 철도공사의 인건비 비중이 높다고 비판했지만 실상은 그렇지 않다는 것이다. 독일 DB가 철도공사나 SNCF보다 현격하게 급여 비중이 낮은 것은 그룹에서 철도-육송-항공을 연계하는 화물사업(DB Schenker) 비중이 다른 철도회사와 비교가 되지 않을 정도로 큰 탓이다.

민간기업에서도 많이 사용하는 1인당 매출액 비교는 공공서비스 특성 상 각국의 소비자 물가를 감안한 PPP환율(구매력 환율)로 환산한 매출액을 이용해야 한다. 공공서비스는 시장 가격이 아니라 정부가 물가 수준을 고려해 가격에 크게 영향을 미치기 때문이다. PPP환율은 구매력을 측정해 환율에 가중치를 주기 때문에 서비스 가격의 국제 비교를 좀 더 객관화시켜 준다. PPP환율로 계산해 보면, 철도공사의 1인당 매출액은 183,209달러고, SNCF는 156,335달러, DB는 170,948달러다. 철도공사의 1인당 매출액이 가장 높다.

이상에서 보면 1인당 열차키로, 1인당 매출액에서 철도공사가 세계 1,2위 기업보다 생산성이 높았고, 비용 중 급여 비중 역시 중간 정도를 차지했다. 정부는 철도공사가 월등하게 생산성이 우위인 것들은 의도적으로 숨기고, 사회복지 차이로 객관적이지 못한 복리후생비(해외 철도 기업에서는 Social securities expenses 또는 Other employee benefits 등으로 표현)를 포함한 인건비로 측정으로 인건비 비중을 과대 계산했다.

### 3. 재무 분석의 문제점

재무 분석 역시 앞서와 같이 연결재무제표를 기준으로, 용산개발로 인한 변화를 따로 고려해야 한다. 또한 단순히 민간기업과 비교해서는 안 되고 해외 동종 공기기업이나 대규모 자본이 필요한 운송업과 비교해야 한다. 그리고 재무 지표는 공기기업 특성 상 파산 가능성을 다루는 지표보다는 부채의 수준 정도를 다루는 것이면 족하다.

#### 1) 부채, 자본 관련 데이터

그림 12> 철도공사 2013년 자본, 부채 현황

단위: 억원, %

현재		용산개발효과제외시		부채비율	
부채	자본	부채	자본	현재	용산개발제외
175,834	47,264	151,667	63,120	372%	240%

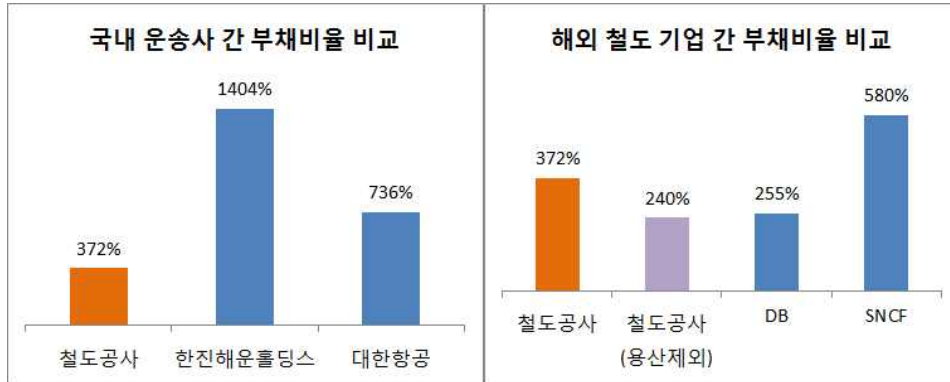
자료: 철도공사, 2014에서 재구성

철도공사와 계열사들의 부채는 2013년 말 17조5천억 원이고, 자본은 4조7천억 원이다. 부채 대 자본의 비율인 부채비율은 372%다.

하지만 여기에는 용산개발무산 효과가 꽤 크게 반영되어 있다. 철도공사의 영업능력과 관련된 구조조정이 논의 대상이므로 분석에서는 용산개발 효과를 제거해야한다. 먼저 부채 중 사업해제로 지불한 돈 2조4천억 원을 제외하고, 자본 중 반환된 토지의 재평가 이익금 3조 원, 사업해제손실로 발생한 결손금 4조7천억 원을 제외하면, 부채는 15조 원, 자본은 6조 3천억 원이 된다. 이 경우 부채비율은 240%다.

## 2) 부채 비율 비교

그림 13 > 철도공사 2013년 부채비율 비교



자료: 각사 연결재무제표에서 재구성

철도공사와 국내 다른 운송사간 부채비율을 비교해보자. 용산개발 건을 포함하더라도 철도공사 부채비율 372%는 대형 운송사들 대비 높은 편이 아니다. 해상운송 1위 업체 한진해운홀딩스는 부채비율이 1,404%, 항공운송 1위 대한항공은 736%다. 다른 철도기업과 비교해도 마찬가지다. 독일 DB의 부채비율은 255%고, 프랑스 SNCF는 580%다. 용산사업효과를 제외하면 철도공사 부채비율 240%는 DB보다도 낮고, 용산개발효과를 포함하더라도 SNCF에 비해서는 한참 낮다.

정부는 마치 철도공사가 부도라도 날 것처럼 부채비율이 높다고 과장하지만 사실과 다르다. 한국신용평가 기업어음평가는 철도공사 어음을 신용최고등급으로 평가하고 있다.

그림 14 > 한국신용평가 철도공사 기업어음 평가

Public Sector		Rating Report	
<b>한국철도공사</b>		평가일 2014.05.12	
평가담당자	평가개요	등급연혁	
송준호 애널리스트 ☎ 787-2208 junho.song@kirsrating.com 로그 시자	신용등급 <b>A1</b> 평가대상 기업어음	A1	



## 4. 부채 전망의 문제점

정부 구조조정의 대전제는 철도공사가 현대 상태로는 영업적자가 계속돼 부채가 늘어날 수밖에 없다는 것이다. 교통연구원은 극단적 가정으로 2020년 부채가 현재보다 10조 원 이상 늘어나는 것으로 예측했다. 하지만 이는 정부가 자신의 구조조정을 정당화하기 위해 억지로 끼워맞춘 것으로 제대로 된 부채 예측을 위해서는 다음 사안이 고려되어야 한다.

### ① KTX 이용 인원 추이

철도공사는 현재 KTX에서 돈을 벌며 나머지 사업(일반철도, 광역철도, 화물)을 보조하고 있다. 따라서 철도공사 영업수지를 예상하려면 KTX 이용인원 추이가 핵심 변수가 되어야 한다. 철도공사 사업체계는 일반철도와 광역철도의 공익성 강화를 위해 KTX 수익성을 높게 유지하고 있다.

### ② KTX 외 사업부의 영업 손실 이유

일반철도나 화물의 경우 영업적자가 크다. 특히 화물은 매출이 1원 늘면 2원 손해를 볼 정도로 수입-비용 구조가 맞지 않고 있다. 그런데 사실 사업부제 방식의 회계분리 시 비용 분기 문제로 인해 이런 문제가 발생할 수도 있다는 점을 감안해야 한다. 공동으로 들어가는 비용을 어느 사업부 비용으로 처리할 것인지는 애매한 것들이 많다. KTX의 높은 수익률은 반대로 비용 중 상당수가 다른 사업부로 넘겨지고 있음을 의미할 수 있다.

본 보고서에서는 영업 외 변수들은 고려하지 않고, 철도공사 영업 손익 전망을 기본으로 부채를 예측해 본다. 계열사들은 그룹 전체에서 차지하는 비중이 크지 않으므로 여기서는 생략한다. 정부는 현재 부채비율이 높다는 이유만으로 앞으로 전망도 비관적으로 본다. 하지만 KTX 수요가 느는 것을 감안하면 전혀 다른 예측도 가능하다.

## 1) 기본 데이터

그림 15 > 철도공사 중장기 수요예측(2013년)

단위: 만명/년, 천톤/년

	2013	2018	2023
KTX	5,522	7,033	7,318
일반철도	7,637	8,821	9,368
화물	40,969	44,267	48,859
광역철도	75,891	86,243	88,746

자료 : 철도공사연구원 2013년 중장기 수송수요 예측 보고서, 2013년 11월

철도공사 예측자료에 따르면 KTX는 2018년까지 이용객이 1천5백만 명이 는다. 수도권 인구 증가와 수서발 KTX, 호남고속철도 개통 등에 따른 효과다. 마찬가지로 광역철도 역시 수도권 인구증가로 빠르게 는다. 그리고 2018년 이후는 증가 속도가 다소 감소한다.

그림 16 > 2012년 사업부 별 수익률

	KTX	일반철도	화물	광역철도	합계
승객(만명/년, 천톤/년)	5,220	7,400	40,309	71,198	
매출액(억원)	15,056	6,382	4,360	7,564	33,362
비용(억원)	9,929	10,904	8,664	8,016	37,513
손익	5,127	-4,523	-4,304	452	4,152
수익률	34%	-71%	-99%	-6%	-12%

자료 : 국토교통부, 2014a : 2~5p에서 재구성

철도공사가 2012년 사업부별로 독립채산제 방식으로 작성한 회계를 보면, KTX는 1조5천억 원 매출에 이익이 5천1백억 원에 이르러 수익률 34%를 기록했다. 보통 제조업 기업이 5~7% 수익률, 한국 전산업 수익률이 3% 대인 것을 감안하면 초고수익이다.

반대로 일반철도와 화물은 회계자료 상으로는 비용이 수입의 두 배 가까이 돼 수지타산이 전혀 맞지 않고 있다. 앞에서 이야기한 것처럼 이는 비용 분기 시 이 부분에 불리한 점이 다소 있었기 때문인 것으로 보인다.

그림 17 사업부 별 비용 구조(2012년)

	수입	비용				소계
		인건비	경비	자산관련	선로사용료	
KTX	15,065	2,116	1,147	2,837	3,830	9,929
일반철도	6,382	5,248	1,250	3,179	1,226	10,904
화물	4,360	4,193	959	2,583	929	8,664
광역철도	7,564	3,246	1,472	2,107	1,190	8,016

**자료 : 위와 같음**

사업부별로 인건비, 경비, 자산관련지출, 선로사용료 등을 구분해보면 위와 같다. 각 항목별로 승객 증가에 따라 늘어나는 비율이 다른데, KTX의 경우 인건비 비중이 낮고, 반대로 화물의 경우 인건비가 비용의 대부분을 차지한다.

## 2) 가정

아래와 같은 가정 하에 운송 사업 이익을 예측한다.

매출	수송 수요 증가율 × 연평균 명목 운임 인상률로 증가. 명목운임인상률은 연평균 2.7%로 한다. 수서발 KTX는 법인 분리 안 된 것으로 가정한다.
비용	인건비 + 경비 + 자산관련비용 + 선로사용료
인건비	물가인상률로 인상. 물간인상률은 이하 모두 2.7%로 가정.
경비	물가인상률로 인상.
자산비용	차량정비, 건물관리, 동력비, 감가상각 등 이다. 물가인상률로 인상.
선로사용료	매출에 비례해 증가
기준점	위 계산의 기준은 2012년 국토교통부가 제시한 사업부 별 매출, 비용.
수송량	철도공사연구원 2013년 중장기 수송수요 예측 보고서

그림 18 > 철도공사 장기 수익 추정 결과

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	누계
KTx	승객(만명/년)	5,220	5,522	5,824	6,126	6,429	6,731	7,033	7,090	7,147	7,204	7,261	7,318
	매출액(억원)	15,056	16,358	17,719	19,142	20,628	22,181	23,803	24,644	25,513	26,411	27,339	28,298
일반	비용(억원)	9,929	10,426	10,941	11,477	12,034	12,612	13,213	13,620	14,039	14,471	14,917	15,376
	순익	5,127	5,932	6,778	7,665	8,595	9,570	10,591	11,025	11,474	11,940	12,422	12,922
화물	승객(만명/년)	7,400	7,637	7,874	8,111	8,347	8,584	8,821	8,930	9,040	9,149	9,259	9,368
	매출액(억원)	6,382	6,764	7,162	7,577	8,008	8,458	8,926	9,281	9,648	10,028	10,422	10,830
광역	비용(억원)	10,904	11,238	11,582	11,938	12,304	12,681	13,069	13,444	13,829	14,226	14,633	15,053
	순익	- 4,523	- 4,474	- 4,420	- 4,361	- 4,295	- 4,223	- 4,143	- 4,163	- 4,181	- 4,197	- 4,211	- 4,223
합계	승객(천톤/년)	40,309	40,969	41,628	42,288	42,948	43,607	44,267	45,185	46,104	47,022	47,941	48,859
	매출액(억원)	4,360	4,551	4,749	4,955	5,168	5,389	5,618	5,889	6,171	6,464	6,768	7,084
합계	비용(억원)	8,664	8,914	9,170	9,434	9,706	9,985	10,273	10,576	10,887	11,208	11,539	11,878
	순익	- 4,304	- 4,363	- 4,421	- 4,480	- 4,538	- 4,597	- 4,655	- 4,686	- 4,716	- 4,744	- 4,770	- 4,794
광역	승객(만명/년)	71,198	75,891	77,962	80,032	82,102	84,173	86,243	86,744	87,244	87,745	88,245	88,746
	매출액(억원)	7,564	8,280	8,736	9,210	9,703	10,217	10,750	11,105	11,470	11,848	12,237	12,639
합계	비용(억원)	8,016	8,312	8,573	8,842	9,119	9,405	9,699	9,971	10,251	10,538	10,834	11,137
	순익	- 452	- 32	163	368	584	812	1,051	1,134	1,220	1,309	1,403	1,501
합계	매출액(억원)	33,362	35,953	38,366	40,883	43,508	46,245	49,098	50,919	52,803	54,752	56,767	58,851
	비용(억원)	37,513	38,889	40,267	41,691	43,162	44,683	46,254	47,610	49,007	50,444	51,923	53,444
합계	순익	- 4,152	- 2,936	- 1,901	- 808	346	1,562	2,844	3,309	3,796	4,308	4,844	5,407
합계	순익												16,619

### 3) 결과

예측 결과는 다음과 같다. 철도공사는 KTX 부분 영업이익 증가에 힘입어 2016년부터 영업흑자로 돌아서고, 2012~2023년 누적흑자는 1조7천억 원 정도가 된다. KTX 부분이 이 기간 11조4천억 원에 달하는 이익을 내고, 일반열차사업부와 화물사업부는 계속적으로 적자이긴 하지만 그 폭이 줄어든다. 적자가 나는 두 부분은 PSO(공공서비스의무)보상률이 현 상태 그대로 유지되고, 회계 상 과도하게 비용을 떠맡는 가정 때문에 시뮬레이션 상으로는 흑자 전환이 쉽지 않다.

그림 19 > 영업손익 전망에 따른 부채 증감 추이 전망



2012년 영업적자로 인한 부채가 10조5천억 원이다. 영업적자가 계속되는 2015년까지 이 액수는 늘고, 영업흑자로 반전하는 2016년을 기점으로 부채가 준다. 그 결과 2023년에는 8조4천억 원으로 부채가 감소한다. KTX 부분 흑자가 계속 늘고, 나머지 부분의 손실규모가 줄기 때문에 시간이 지날수록 영업손실로 인한 부채는 더 줄어들 것으로 전망된다.

## 4) 검증

그림 20 > 2013년 9월 철도공사가 추정한 재무전망

< '13~'17년 재무 전망 >

(억원, %)

구분	'13	'14	'15	'16	'17
자산	219,289	221,480	203,858	208,863	215,901
부채	179,060	185,600	135,775	142,416	146,973
-금융부채	152,645	159,730	114,958	122,394	126,878
-비금융부채	26,415	25,869	20,816	20,022	20,095
부채비율	445.1%	517.3%	199.4%	214.3%	213.2%
당기순이익	△54,863	△4,370	13,351	△2,259	△880

자료: 철도공사, 2013a: 10p

그림 21 > 2012년 말 철도공사 재무 시나리오

□ 시나리오 플래닝을 활용한 실제 시나리오별<sup>②</sup> 재무분석(별도기준) (단위: 억원)

구분	비관안		기준안 (중장기재무계획 <sup>②</sup> 적용)		낙관안	
	'13년	'16년	'13년	'16년	'13년	'16년
영업수익	45,160	43,429	46,073	48,112	46,073	57,294
영업손익	△1,852	△4,950	△925	△99	△925	3,936
부채	143,944	119,630	142,874	104,178	142,874	95,628
부채비율	160.6%	162.7%	157.5%	120.8%	157.5%	101.1%

자료: 철도공사, 2013b : 122p

2012년 말 철도공사 재무 예측치는 2016년 영업손익이 최대 4천억 원 흑자, 최소 1백억 원 적자다. 2013년 9월 철도공사 예측치는 수서KTX 분리를 전제하고 있음에도 2017년 영업이익 4,532억 원 흑자다. (당기순이익은 이자비용으로 계속 적자로 추정)

본 보고서는 2016년 3백억 원, 2017년 1,562억원 영업흑자로 예측했다. 철도공사의 2013년 9월 예측치보다 비관적으로 전망한 것이다. 2023년까지 추이도 정부 방식보다 오히려 보수적인 것으로 보인다. 다시 말해 정부보다 보수적 전망으로도 철도공사가 부채로 인해 파산한다든지, 아니면 구조조정을 하지 않으면 부채가 더 늘어날 것이란 전망은 성립하지 않는다는 것이다.

## 5. 수서발 KTX 법인분리 전망의 문제점

정부가 수서 KTX의 법인분리를 정당화하는 논리 중 하나는 철도공사가 손해를 보지 않는다는 것이다. 서울역, 용산역 탑승객이 수서역으로 일부 이동하더라도 그 부분은 철도공사가 수서 KTX로부터 받는 수탁 수입으로 커버할 수 있다고 주장한다.

하지만 이는 ① 사실관계도 문제가 있거니와, ② 철도공사가 수서 KTX를 통합운영하지 못해서 발생하는 철도공사와 수서KTX주식회사의 잠재적 손실을 고려하지 않은 것이다.

### 1) 틀린 자료

삼성KPMG가 2013년 12월 2일 제출한 『수서발 KTX 사업타당성검토』는 철도공사에 대한 위탁비용을 1천2백억 원으로 추정했다. 아래는 그 내역이다.

그림 22 >사업타당성검토 연구가 산정한 코레일 위탁비

(단위 : 백만원)

구분	항목	2016	2017	
자산관련 비용	차량임차료	62,291	51,753	
	차량정비비	49,462	54,666	
기타영업 비용	KORAIL 위탁	공용역영업료	10,983	12,628
		정보시스템이용료	5,245	5,658
	계	<b>127,981</b>	<b>124,705</b>	
	기타위탁	대매수수료	5,872	7,094
		열차운영수수료	7,360	9,394
객차청소료		3,137	4,582	
계	<b>16,369</b>	<b>21,070</b>		
위탁비 계		<b>144,350</b>	<b>145,775</b>	

- 2017년 위탁비용은 1,458억원 수준으로 이중 KORAIL에 위탁하는 원가는 1,247억원 수준임

자료: 삼성KPMG, 2013: 26p

하지만, 수서 KTX가 사회적 논란이 되자, 국토교통부가 철도공사가 손해 보는 것이 아니라며 내놓은 자료에는 철도공사 수탁비가 2천1백억 원으로 증가했다. 양쪽 수치가 9백억 원 가까이 차이가 난다..

그림 23 >국토교통부가 주장한 철도공사의 수탁 수입

- 서울역·용산역발 KTX 수요감소에 따라 철도공사는 약 1천억원 매출 감소가 예상되나, 임대·위탁 수입을 통해 상쇄

· 차량임대, 정비·공용역 위탁 등(2.1천억원)은 기존 인력·자원을 활용, 추가 비용이 없으므로 철도공사에는 순수익 증가효과로 귀결

자료: 국토교통부, 2014b : 82p

즉, 수서 KTX의 수익성을 주장하고 싶은 자료에서는 지출 항목인 철도공사 위탁비를 줄여잡고, 반대로 철도공사 손해가 없다는 주장을 하고 싶은 자료에서는 수입 항목인 철도공사 수탁수입을 늘려 잡는 꼼수다.

## 2)철도공사 KTX사업부와 수서 KTX법인의 수익률 비교

정부가 주장하는 수서 KTX 법인 분리 동기는 경쟁이다. 수서 KTX와 경쟁을 통해 경영비효율성을 개선하라는 것인데, 문제는 수서 KTX가 철도공사와 분리될 경우 여러 사업이 중복될 수밖에 없어 철도공사에서 통합 운영하는 것보다 효율적이지 못하게 된다는 것이다.

철도공사의 KTX 사업 수익률(2012년)은 34%에 이르지만, 독립 법인으로 설립된 수서 KTX의 수익률은 사업타당성 연구용역 결과에 따르면 영업이 안정화 된 2020년에도 5.5%에 불과하다. 철도공사에 운영 상당수를 위탁할 수밖에 없고, 일반철도 등과 통합운영하며 누리는 효율성도 없는데다, 선로사용료도 과도하게 책정되어 있기 때문이다.



그림 24 > 철도공사 KTX 사업부와 수서KTX 법인의 수익률 비교

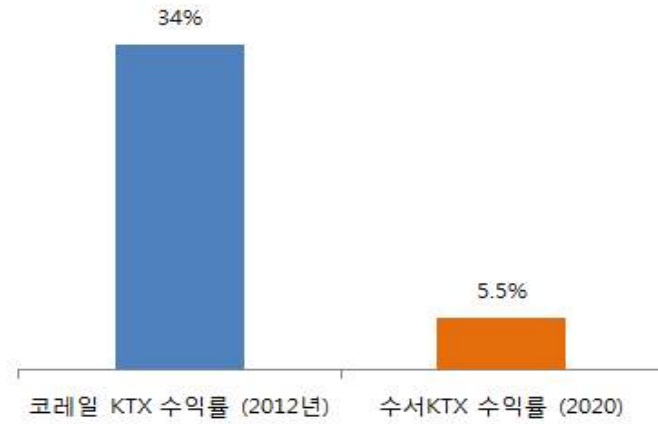


그림 25 > 철도공사, 수서KTX 이용객 당 이익 비교

	수서KTX(2020년)	철도공사(2012)
연 이용객	20,444,745명	52,197,555 명
여객수송수입	6,034억원	15,056억원
이용객 당 수입	29,514원	28,844원
이용객 당 이익	1,623원	9,807원

자료: 국토교통부 2014a; 삼성KPMG 2013에서 재구성

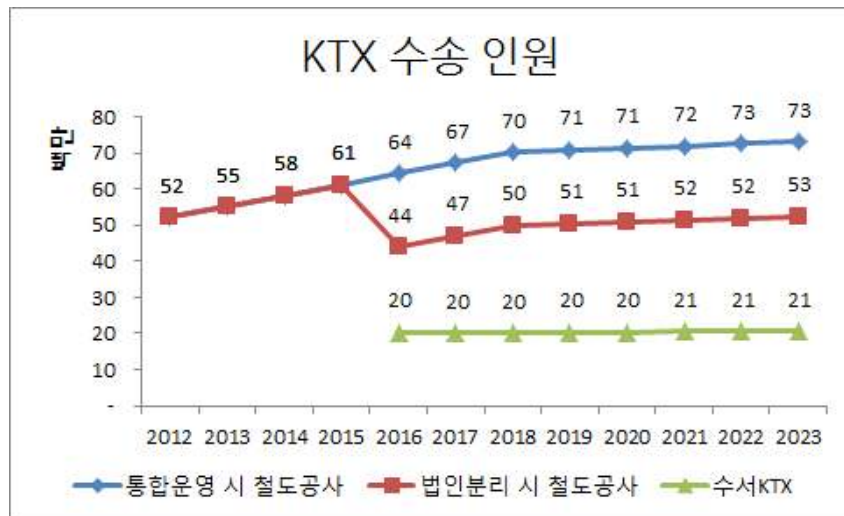
이런 이유로 당연히 승객 당 이익도 수서KTX보다 철도공사 KTX 사업부가 높다. 철도공사가 현 수익률을 유지하며 수서 KTX를 통합운영하는 것보다 이용객 당 이익이 83% (9,807원 → 1,623원) 준다. 철도공사가 KTX 사업부를 통해 번 돈은 대부분이 일반철도 등의 공익성 사업에 사용된다는 점에서 이는 시민들의 손해기도 하다.

### 3) KTX 사업의 잠정적 손해

위 결과에 따르면 철도공사가 수서 KTX를 통합 운영하는 것보다 수서 KTX를 분리운영 할 경우 철도공사 KTX 사업부와 수서KTX법인의 이익 합계가 작다. 정부 주장은 경쟁 효과로 인해 상호 효율성이 증가한다는 것이나 이는 타당성검토 연구용역에서 추정된 수서 KTX 법인의 수익률로 볼 때 전혀 그렇지 않다.

철도공사의 잠정적 손해를 추정해보자.

그림 26 >법인 분리 시 철도공사 KTX 승객 감소 추이

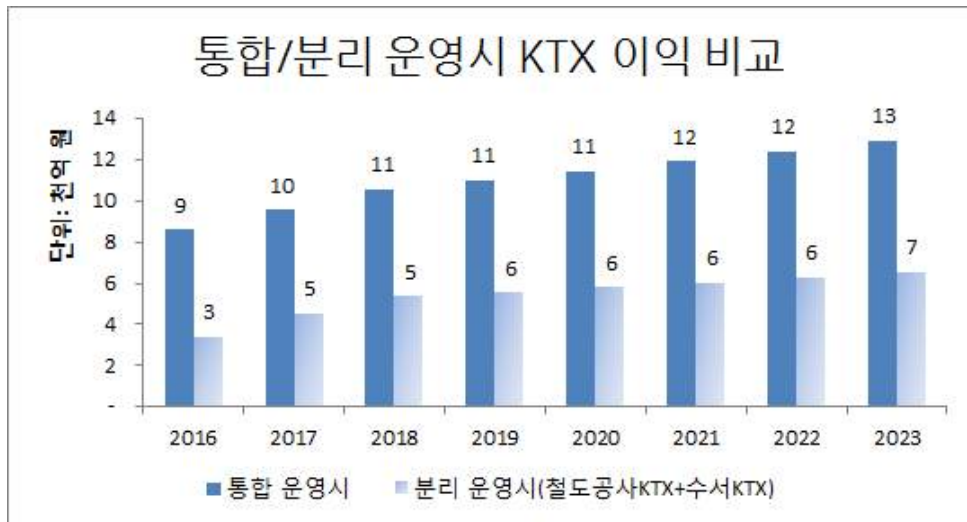


먼저 당연히 법인분리로 인해 철도공사 KTX 승객은 줄어든다. 매우 보수적으로 예측해본다면, (A)통합운영 수송인원을 철도공사연구원 2013년 수송수요 예측자료로 (B)수서 KTX수송인원을 삼성KPMG 타당성검토보고서 수송 수요 예측자료로 해, 법인 분리 시 철도공사 수송인원 수치를 (A) - (B)로 계산하는 것이다.

2020년 예측치를 보면, 통합 운영 시 철도공사 KTX 수송수요는 연 7천1백만 명이나, 수서KTX 분리 운영 시 5천1백만 명으로 2천만 명 감소한다. 약 28% 감소한다.

수익률이 철도공사보다 훨씬 낮은 수서 KTX가 28%의 수송수요를 가져감에 따라 한국의 KTX 산업 전체 이익 역시 감소하게 된다.

그림 27 > 수서 KTX 법인 분리 여부에 따른 KTX 부분 전체 이익 비교



수서 KTX 통합운영 시 이익은 앞에서 예측한 철도공사 장기 영업 이익 추정치와 같다. 분리운영 시 KTX 이익은 철도공사 KTX사업부 이익과 수서KTX영업이익, 그리고 수서 KTX가 철도공사에 지불하는 위탁비의 합계다. 철도공사 KTX사업부 매출은 수송인원이 감소한 것에 비례해 감소하고, 비용 역시 그 만큼 감소하는 것으로 가정했다. 수서 KTX 영업이익과 철도공사 위탁비는 삼성KPMG타당성보고서 자료를 그대로 사용했다.

결과는 2023년 통합운영 시 KTX사업부 영업이익이 1조3천억 원이나, 분리운영 시 철도공사와 수서KTX의 영업이익 합계는 그 54%인 7천억 원에 불과한 것으로 예측되었다. 2016년부터 2023년까지 8년 간 철도공사가 통합 운영하는 것보다 손해 보는 액수가 4조 5천억 원에 이른다. 정부는 손해를 검증 불가능한 경쟁효과로 인한 효율성 증대 부분으로 만회가능하다고 주장하나, 이는 근거 없는 주관적 희망에 불과하다.

## 6. 경쟁 효과 근거로 든 해외 사례의 문제점

특정 노선을 별도 법인으로 분리해 경쟁 체계로 운영하는 것이 일반적인 것은 아니다. 정부는 별도 법인을 통해 경쟁 노선을 운영 중인 사례로 이탈리아와 오스트리아를 들고 있다. 하지만 두 사례는 실제 운영 내역을 보면 성공 사례보다는 실패 사례에 가깝다. 의도적으로 해외 사례를 왜곡한 것이다.

### 1) 이탈리아 사례

기존 철도 운영기관 : Ferrovie dello Stato (Trenitalia)

신규 시장 진입자 : Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV)

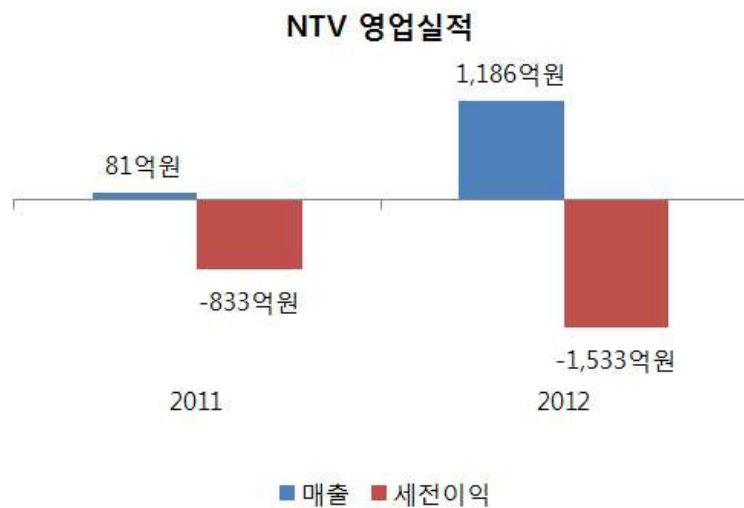
산타루시아 역에 경쟁 열차가 함께 정차해 있는 모습  
(오른쪽이 NTV, 왼쪽이 국영철도)



경쟁으로 인한 효율성 때문이 아니라 양사의 상대회사 죽이기 전략에 따라 출혈적 요금 인하가 발생하고 있다고 보도. The Washington Post 2013년 10월 28일자 기사.

NTV는 국내여객 부문에서 공개접근 정책에 따라 설립된 유럽 최초의 민간 고속철도 운영자다. 2012년 4월 28일 Italo라는 브랜드로 상업운행을 개시하여 기존 철도 운영기관인 Trenitalia와 동일구간에서 복수운영을 개시했다. 하지만 작년까지 대규모 영업적자가 발생해 지속가능성에 의문이 제기되고 있는 실정이다.

그림 30> NTV 출범 이후 영업실적



**자료: NTV, 2013에서 재구성 ※ 평균환율: 2011년 1,541원 2012년 1,448원**

NTV는 위 자료에서 볼 수 있듯이 2012년 매출액 1,186억 원에 영업손실이 1,533억 원에 이를 정도로 엉망으로 운영되고 있다. 2011년 적자야 사업 시작이 본격적으로 되지 않아서라고 할 수 있지만 2012년 적자는 사업 초기 예상하지 못했던 바다. 경쟁으로 인한 상호 효율성 증대가 아니라 경쟁 진입자가 초반부터 비효율적 운영으로 시장에서 낙오하는 상황이다.

정부가 이야기한 경쟁으로 인한 요금 인하 효과도 거짓이다. 동일노선 동일 날짜 기준 Trenitalia가 최저 49유로에서 시작하는 반면, Italo는 최저 58유로에서 시작한다. 최저요금 기준 Trenitalia가 더 낮은 수준의 운임수준을 보이고 있다. 정부는 기본 클래스 요금이 아니라 최고급 클래스 요금을 비교해 신규진입 회사가 운임이 낮다고 주장하고 있다.

그림 31 > 공기업, 경쟁 민간사업자 고속열차 요금 비교

**출발역: 로마 테르미니 → 도착역: 밀라노 포르타 가리발디**

**Trenitalia**

시간	Standard	Premium	Business Salottino	Business Area Silenzio	Business	Executive
6:20~10:04 (밀라노 센트랄레)	49 유로	69 유로	116 유로	86 유로	86 유로	160 유로

**Italo**

시간	Smart	Prima	Club
06:40~09:54	58 유로	75 유로	117 유로

자료: Trenitalia 공식예매페이지(<https://www.lefrece.it>) Italo 공식예매 페이지(<https://biglietti.italotreno.it>)

## 2) 오스트리아 사례

기존 철도 운영기관 : OBB

신규 사업자 : Westbahn

신규 경쟁 사업자는 RAIL Holding의 자회사로, 공개접근 정책에 따라 운영되는 서부 고속철도(Westbhan)에서 2011년 12월부터 비엔나-잘스부르크 간 단일노선을 운영하면서 OBB와 동일 노선에서 경쟁하고 있다. 해당 노선은 오스트리아 내 유일한 수익 노선이였다.

하지만 유일한 수익노선을 개방하였음에도 불구하고 도입 1년차 실적은 예측 대비 저조한 실적이며, 2012년 영업손실에 따른 자본 잠식을 보충하기 위해 2013년 자본금 증액이 있었다. 그 과정에서 밝혀진 바에 따르면 2012년의 영업손실은 약 1,000만 유로에 달했다.(International Railway Journal, 2013/4/25)

## 7. 수서 KTX 경쟁 효과 논리의 모순점

### 1) 노선 사업에서의 경쟁 논리 문제점

정부가 수서KTX 법인분리 근거로 삼는 논리는 “비교 경쟁을 통해 공공성을 유지하면서도 효율성을 제고”할 수 있다는 것이다.

하지만 이는 노선 독점 사업인 철도에서 불가능하다. 만약 비교 경쟁이 가능하려면 소비자 입장에서 철도공사와 수서 KTX 사이 선택이 가능해야 하는데, 이는 현실적으로 불가능하다. 수서 KTX는 역 기준으로 70~80%가 철도공사 KTX와 중복되며, 열차도 철도공사로부터 가져온다. 다시 말해 ‘경쟁’ 효과가 존재하지 않는 시장에서 비교 경쟁을 이야기하고 있다는 것이다.

비슷한 사례는 시내버스다. 복수 사업자가 7~80% 이상 정류장이 겹치는 중복노선을 운영하는 사례를 보자. 만약 정부 논리대로라면 이 경우도 복수 사업자 간 비교 경쟁 효과가 발생해 경영효율성이 증대되어야 한다.

서울시정개발연구원이 2011년 서울시시내버스 운영 실태를 조사(서울시정개발연구원, 2011년 서울시 버스준공영제 발전방안 연구, 2011)한 결과에 따르면 서울시 시내버스의 가장 큰 문제점은 노선 체계와 버스 과잉공급이었다. 특히 80% 이상의 정류장이 겹치는 중복노선은 꼭 해결해야 할 과제 중 하나로 뽑혔다. 서울시만이 아니라 대부분의 도시에서도 시내버스 개선의 1차 과제는 노선합리화를 통해 적정 차량과 노선중복을 해결하는 것이었다. 노선 사업 특성 상 노선 내 복수업체 경쟁은 비용 증가 요인으로만 작용하기 때문이다. 상식적으로 생각해봐도 정류장에서 버스 업체를 보고 버스를 골라 타는 사람은 없다.

노선 사업에서 경영 효율성은 노선의 독점적 성격을 고려해야 하기 때문에 일반적 시장 경쟁을 통해서도 달성될 수 없다.

## 2) 수서KTX가 독자적 경영 대상을 가지고 있는가 문제

○ 매출측면에서 경영전략이 존재할 수 없다. 매출은 사실상 노선 독점으로 인한 지대 이윤에 불과하다.

수서 KTX는 수입의 99%가 운송수입이다. 광고수입, 유통업 수입, 주차장 수입은 1% 내외에 불과하다. 결국 수서KTX 사업이란 것은 경영적 의미로 보면 얼마나 더 많은 승객을 유치할 수 있는가에 전적으로 달려있다.

그림 32 >수서KTX 운영수입 예상 내역

### III. 운영수익/운영비용

#### 1. 운영수익 - 요약

운영 수익 산정 결과, 2016년 4천622억원, 2017년 5천568억원, 2018년 5천735억원으로 추정됨.

■ 운영 수익 산정 결과

구분	합계	2016	2017	2018	2019	2020	(단위: 억원)		
							2043	2044	2045
수입합계	247,753	4,622	5,568	5,735	5,907	6,085	11,231	11,529	11,836
여객수송수입	245,628	4,577	5,522	5,687	5,858	6,034	11,132	11,427	11,731
수서-부산	180,756	3,243	4,066	4,188	4,314	4,444	8,198	8,415	8,638
공주-목포	64,872	1,334	1,456	1,499	1,544	1,590	2,934	3,012	3,093
부대사업수입	2,125	45	46	48	49	51	99	102	105
광고비	1,763	37	38	39	41	42	82	85	87
유통영업료	78	2	2	2	2	2	4	4	4
주차장	284	6	6	6	7	7	13	13	13

자료: 삼정KPMG, 2013 : 23p



그러면 수서KTX는 어떤 경영전략으로 승객을 유치하는가? 경영전략은 없다. 경영전략이 아니라 정부가 이미 정해놓은 수서발 노선에 따라 확정되어 있다.

<대한교통학회의 수송예측 시나리오>

- 공용구간에서는 KTX 이용객들이 기존 KORAIL KTX와 수서발 KTX를 동일한 KTX 서비스로 인지한다고 가정함. 즉, 기존 KORAIL과 수서발 KTX 중 특별히 선호하는 서비스가 없다고 상정하고 공용구간에 대한 각각의 이용수요를 추정함. 따라서 KORAIL과 수서발 KTX의 공용구간에서의 수송수요는 전체 KTX 수요를 각각의 service frequency의 비율대로 나누어 가지는 것으로 가정하였음

자료: 대한교통학회, 2013 : 54P

위 보고서에서 볼 수 있듯이 정부 대부분의 보고서에서 수서 KTX의 수송인원은 입지조건으로 발생하는 것이지 서비스 경쟁력으로 발생하는 것이 아니라고 전제하고 있다.

○ 비용 측면에서 경영전략은 미미하다. 비용 대부분은 선로사용료와 위탁비용이다.

그림 34 > 수서KTX 비용 예상 내역

III. 운영수익/운영비용																																																	
2. 운영비용 - 요약																																																	
총 영업비용은 2016년 약 4,541억원, 2017년 약 5,233억원으로 산정되었으며, KORAIL에 대한 위탁비용은 1,247억원 수준임																																																	
■ 영업비용 요약																																																	
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="4">분류별 비용 수준</th> </tr> <tr> <th>구분</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>비율 (2017)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>선로사용료</td> <td>228,838</td> <td>276,079</td> <td>53%</td> </tr> <tr> <td>선로사용료 제외 비용</td> <td>225,230</td> <td>247,210</td> <td>47%</td> </tr> <tr> <td>인건비</td> <td>37,313</td> <td>40,827</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td>자산관련비용(*)</td> <td>136,883</td> <td>146,518</td> <td>28%</td> </tr> <tr> <td>기타영업비용</td> <td>51,034</td> <td>59,865</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>454,068</td> <td>523,289</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table> <p>(*) 감가상각비 및 무형자산상각비 포함</p>				분류별 비용 수준				구분	2016	2017	비율 (2017)	선로사용료	228,838	276,079	53%	선로사용료 제외 비용	225,230	247,210	47%	인건비	37,313	40,827	8%	자산관련비용(*)	136,883	146,518	28%	기타영업비용	51,034	59,865	11%	계	454,068	523,289	100%														
분류별 비용 수준																																																	
구분	2016	2017	비율 (2017)																																														
선로사용료	228,838	276,079	53%																																														
선로사용료 제외 비용	225,230	247,210	47%																																														
인건비	37,313	40,827	8%																																														
자산관련비용(*)	136,883	146,518	28%																																														
기타영업비용	51,034	59,865	11%																																														
계	454,068	523,289	100%																																														
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th colspan="4">위탁비용</th> </tr> <tr> <th>구분</th> <th>항목</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">자산관련 비용</td> <td rowspan="4">KORAIL 위탁</td> <td>차량임차료</td> <td>62,291</td> <td>51,753</td> </tr> <tr> <td>차량정비비</td> <td>49,462</td> <td>54,666</td> </tr> <tr> <td>공용역영업료</td> <td>10,983</td> <td>12,628</td> </tr> <tr> <td>경보시스템이용료</td> <td>5,245</td> <td>5,658</td> </tr> <tr> <td colspan="2">기타영업 비용</td> <td>계</td> <td>127,981</td> <td>124,705</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">기타위탁</td> <td rowspan="4">기타위탁</td> <td>대매수수료</td> <td>5,872</td> <td>7,094</td> </tr> <tr> <td>열차운영수수료</td> <td>7,360</td> <td>9,394</td> </tr> <tr> <td>객차청소료</td> <td>3,137</td> <td>4,582</td> </tr> <tr> <td>계</td> <td>16,369</td> <td>21,070</td> </tr> <tr> <td colspan="2">위탁비 계</td> <td>계</td> <td>144,350</td> <td>145,775</td> </tr> </tbody> </table> <p>* 2017년 위탁비용은 1,458억원 수준으로 이중 KORAIL에 위탁하는 원가는 1,247억원 수준임</p>				위탁비용				구분	항목	2016	2017	자산관련 비용	KORAIL 위탁	차량임차료	62,291	51,753	차량정비비	49,462	54,666	공용역영업료	10,983	12,628	경보시스템이용료	5,245	5,658	기타영업 비용		계	127,981	124,705	기타위탁	기타위탁	대매수수료	5,872	7,094	열차운영수수료	7,360	9,394	객차청소료	3,137	4,582	계	16,369	21,070	위탁비 계		계	144,350	145,775
위탁비용																																																	
구분	항목	2016	2017																																														
자산관련 비용	KORAIL 위탁	차량임차료	62,291	51,753																																													
		차량정비비	49,462	54,666																																													
		공용역영업료	10,983	12,628																																													
		경보시스템이용료	5,245	5,658																																													
기타영업 비용		계	127,981	124,705																																													
기타위탁	기타위탁	대매수수료	5,872	7,094																																													
		열차운영수수료	7,360	9,394																																													
		객차청소료	3,137	4,582																																													
		계	16,369	21,070																																													
위탁비 계		계	144,350	145,775																																													
<p>• 선로사용료가 전체 비용에서 차지하는 비율이 약 53%로서 선로사용요율의 변동시 원가구조에 큰 영향을 미침</p>																																																	

자료 : 삼정KPMG, 2013 : 26p

타당성검토보고서에 따르면 총영업비용 중 53%는 선로사용료로 정해져 있는 금액이다.

그리고 28%는 위탁비용으로 이 역시 철도공사와 모두 계약상 정해져 있는 것들이다. 여기에 감가상각비, 보험료, 동력비 등 고정비 등이 7.4%로, 결국 수서KTX가 경영의 대상으로 삼는 비용 부분은 전체 비용 중 10% 남짓 밖에 되지 않는다.

그림 35 > 수서 KTX의 원가 산정 기준

■ 원가 산정 기본 가정

열차운행/차량투입계획	• 열차 운행 횟수 - 주중 47회('17년 ~ : 50회), 주말 52회('17년 ~ : 56회)						
운영형태							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>운영형태</th> <th>구분</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>직영</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>역무: 전용역 3개(수서, 동단, 지제역)</li> <li>승무: 기장 및 열차탑장</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>위탁</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>역무: 공용역 14개(코레일에 사용료 납부)</li> <li>승무: 코레일 계열사 위탁(열차승무원)</li> <li>매표: 코레일 계열사 위탁</li> <li>철도차량: 코레일로부터 임차(추가 발주 차량 10편성은 자체 구매)</li> <li>차량정비·시설유지보수: 코레일 위탁</li> <li>사고복구: 코레일 수행</li> <li>고객센터: 코레일 계열사 위탁</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	운영형태	구분	직영	<ul style="list-style-type: none"> <li>역무: 전용역 3개(수서, 동단, 지제역)</li> <li>승무: 기장 및 열차탑장</li> </ul>	위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>역무: 공용역 14개(코레일에 사용료 납부)</li> <li>승무: 코레일 계열사 위탁(열차승무원)</li> <li>매표: 코레일 계열사 위탁</li> <li>철도차량: 코레일로부터 임차(추가 발주 차량 10편성은 자체 구매)</li> <li>차량정비·시설유지보수: 코레일 위탁</li> <li>사고복구: 코레일 수행</li> <li>고객센터: 코레일 계열사 위탁</li> </ul>
운영형태	구분						
직영	<ul style="list-style-type: none"> <li>역무: 전용역 3개(수서, 동단, 지제역)</li> <li>승무: 기장 및 열차탑장</li> </ul>						
위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>역무: 공용역 14개(코레일에 사용료 납부)</li> <li>승무: 코레일 계열사 위탁(열차승무원)</li> <li>매표: 코레일 계열사 위탁</li> <li>철도차량: 코레일로부터 임차(추가 발주 차량 10편성은 자체 구매)</li> <li>차량정비·시설유지보수: 코레일 위탁</li> <li>사고복구: 코레일 수행</li> <li>고객센터: 코레일 계열사 위탁</li> </ul>						

자료 : 삼성KPMG, 2013 : 24p

이렇게 경영의 대상이 적은 것은 위에서 보듯이 사업 대부분이 철도공사 위탁으로 이뤄지기 때문이다. 수서KTX는 사실상 경영을 한다고 보기 어렵다는 것이다.

## 8. 공사 자회사 설립이 불가피했다는 주장의 문제점

### 1) 철도공사 협조 없이 민간기업은 기술적으로 시장 진출이 불가능

철도공사의 협조 없이는 사업 설립 자체가 불가능하다. 철도공사 협조 없이 수서KTX 별도 법인이 할 수 없는 것들은 다음과 같다.

- ① 기관사를 비롯한 기술 인력 육성 및 충원: KTX기관사, 차량 정비 등 수 년간의 교육과 훈련이 필요한 인력을 철도공사가 내어주지 않으면 신규 업체는 KTX 운영을 할 수 없다. 스카웃만으로 해결할 수는 없다. 현재 KTX 기관사가 되는 데 필요한 고속면허를 따려면 일반열차나 전동차 자격을 보유하고 3년 이상의 경력이 있는 자가 코레일에서 이론교육과 실습을 12주간 받아야 한다.
- ② 유지보수 및 차량 정비: 오랜 기간 축적된 노하우 없이는 불가능하며, 철도사업의 핵심. 수서발KTX주식회사의 현재 계획은 보수, 정비 일체를 철도공사에 위탁하는 것이다. 철도공사가 수탁하지 않겠다고 하면, 사업을 할 수 없다는 것이다.

그림 36 > 철도공사 기술수준

#### 나 글로벌 벤치마킹을 통한 실행과제 도출

□ 글로벌 수준분석

사업 목표	성과 지표	대상국가	글로벌 수준 <sup>①</sup> 및 Gap분석			중장기 목표
			현수준	글로벌 수준	GAP	
시설 유지보수	선로 기술		81%	100%	19%	• 20년까지 최고기술국 수준의 유지보수시스템 구축
	전기 기술	일본(JR) 프랑스(SNCF)	74%	100%	26%	• 20년까지 최고기술국 수준의 설비 제어기술 확보
차량 검사	차량 기술		77%	100%	23%	• 20년까지 최고기술국 수준의 차량원천기술 확보
유지보수 생산성	핵심인재 양성	일본(JR)	-	매년 25명	매년 25명	• 20년까지 540명 목표 매년 60명 핵심인재 양성

<자료: 철도공사, 2013b : 251p

위자료에서 볼 수 있듯이 시설물 유지 보수와 차량 검수는 여전히 철도공사도 선진국 수준을 따라가지 못할 정도로, 축적된 기술을 필요로 한다. 한국에서 철도 사업을 경험한 것이 철도공사 뿐임을 감안하면, 신규 진입 민간기업은 한계가 명확하다.

## 2) 철도공사 협조 없이는 투자규모가 급증

초기 사업비가 매우 크고, 철도공사 협조 없이 경쟁할 경우 위험부담이 너무 크다. 철도공사가 자회사를 설립하지 않는다고 민간회사가 바로 진입할 수 없다.

수서KTX주식회사가 산정한 사업비는 1,600억 원으로 크지 않아 보이나, 실제 철도공사가 순수 경쟁관계에서 협조하지 않을 경우 이 액수는 매우 커지게 된다.

그림 37 수서KTX 사업비 규모



자료: 삼정KPMG, 2013 : 10p

먼저, 철도차량을 철도공사가 제공하지 않을 경우 8천5백억 원이 사업비에 추가된다. 신차 22편성(324억/편성 × 15대 + 329억/편성 × 7대)과 산천 5편성(264억/편성 × 5대)

을 구매해야 한다(타당성검토 보고서 11p).

다음으로, 광주기지와 광주기지검수설비도 사업보고서에는 철도공사로부터 리스하는 것으로 되어있는데, 이를 철도공사가 거부한다면 신규사업자는 기지 2천4백억 원, 검수설비 4백억 원을 구입해야 한다. (타당성검토보고서 30p)

타당성검토보고서에서 사업비로 책정한 이 세 부분에 대한 리스비는 2백억 원(차량계약금)으로, 결국 순증가분은 8천5백억 원 + 2천 4백억 원 + 4백억 원 - 2백억 원 = 1조1백억 원이다. 철도공사가 민간사업자와 순수하게 시장 경쟁을 한다면, 민간 사업자의 수서KTX 운영 사업비는 1천6백억 원이 아니라 1조1천7백억 원에 이르게 된다. 6배 가까이 사업비가 늘어날 경우 이자비용도 급증하게 돼 최초 설계보다 수익률이 추락할 수밖에 없는 것은 자명하다.

## IV. 한국전력 분할 경쟁 사례

## 1. 한국전력 분할 이유와 전개 과정

김대중 정부는 한국전력을 분할 매각하는 방식으로 민영화하려고 했으나, 대외적인 환경 변화와 국민들의 반발로 인해 발전 자회사만을 분할하고 민영화를 중단했다.

한전은 2001년 4월 2일 발전 자회사인 한국수력원자력, 남동남부중부동서서부 발전회사 6개로 분할되었고, 같은 날 전력거래소가 설립되면서 발전회사가 입찰하여 한전에 전량 판매를 하는 거래시장이 형성되었다.

전력산업의 분할 매각식 민영화 정책이 중단되고 구조개편 정책이 표류하자, 민간회사들은 서서히 전력산업 구조개편의 행방을 탐색하였다. 끊임없이 매각 정책이 재논의되었고, 효율성 여부를 들어 민영화 정책이 부상하였다. 스마트그리드 등을 통해 중단되었던 배전 부문 분할을 추동하는 정책 흐름도 만만치 않게 모색되었다.

그러나 유가인상으로 인한 전반적 연료비 상승, RPS 등 기후변화 정책에 따른 비용 증가, 전력요금 인상 지연 등으로 인해 민자발전 시장의 급격한 확대가 쉽지 않았다. 그러나 2010년 제5차 전력산업수급기본계획에 따라 복합화력을 중심으로 한 수도권 경기북부 민자발전 시장이 전면 허용되었다. 동부그린, 동해민자 등 최초의 민자 석탄화력 시장이 열리기도 하였다. 제6차 전력산업수급기본계획에서는 민자발전의 규모가 더욱 확대되었다.

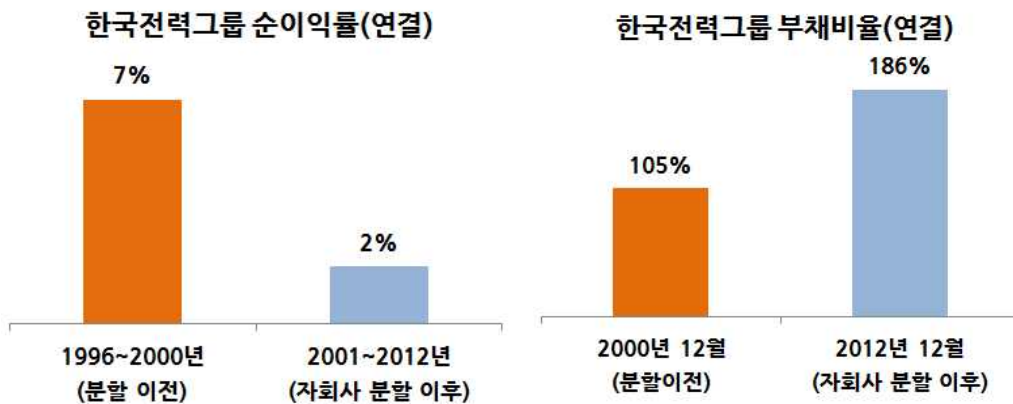
공기업 발전사들이 민간 자본과 합작으로 발전소를 짓고 있으며, 여기에 금융자본의 적극적인 PF가 결합했다. 박근혜 정부에서는 발전사들의 부채를 줄이기 위해 합작발전소의 지분 판매를 추진하고 있다.

## 2. 분할 이후 경영 실적 변화

한국전력을 6개 발전소와 전력거래소로 분할하면서 내세운 근거는 경쟁을 통한 경영효율 제고였다. 하지만 분할 이후 10여 년 동안 경영실적을 보면 오히려 전반적으로 재무구조가 악화된 것으로 나타났다.

순이익률은 분할 이전 7%였으나 분할이후 2%(6개 발전소와 자회사 모두 포함한 연결 손익)로 추락했고, 부채 비율 역시 105%에서 분할 이후 186%로 급증했다.

그림 38 > 분할 이후 경영 변화



자료: 한국전력, 사업보고서, 각년도

이런 결과는 분할로 인해 경쟁 효과가 발생하지 않았고, 오히려 중복 사업부서가 늘어나 경영 효율성이 낮아진 탓이다. (외부적으로는 전기요금이 생산비 증가에 맞춰 증가하지 않은 것도 중요한 수익률 저하 원인이기는 하다.) 철도와 같은 네트워크 독점 사업인 전기는 소비자가 발전소를 구별해 전기를 구매하지 않는다. 실제 발전 자회사 간 경쟁효과는 없다.



### 3. 공기업 자회사들의 우회 민영화

정부는 부채 비율 감축을 명분으로 한전의 발전자회사들이 민간 기업과 함께 민자합작 발전소를 건설하도록 허용하였으며, 박근혜 정부에서 공기업 부채 비율 감축을 강제하면서 발전자회사들이 이런 합작사의 매각을 추진하고 있다. 한전의 손자기업을 민자합작으로 만들고 이것을 매각한다는 점에서 발전 민영화의 일환으로 볼 수 있다.

그림 40 > 발전 자회사들의 민간 발전소 투자

구분	발전소(SPC)	지분율
서부발전	동두천드림파워	43.61%
	청라에너지	43.9%
	가로림조력발전	49%
남동발전	한국발전기술	52.4%
	에스이그린에너지	47.76%
	현대에너지	50%
	에스파워	40%
중부발전	한국해상풍력	12.5%
	상공에너지	59%
	현대그린파워	29%
남부발전	대구그린파워	47.8%
	대륜발전	19.8%
	한국파워엔지니어링서비스	29%
동서발전	STX전력	49%
	동부발전당진	40%
	석문에너지	34%

자료: 6개 발전 자회사 2013년 감사보고서

서부발전은 동두천에 삼성물산과 현대산업개발과 함께 참여하여 건설사업의 관리 및 향후 운영을 맡는다. 문산복합을 SK 건설과 함께 추진하던 남동발전은 SK에 모든 사업권을 넘기고 최근 퇴각하였다. 역시 남동발전은 안산복합에도 삼천리와 포스코 건설과 함께 참여하였다. 최근 삼천리에 지분 51%를 넘기고 건설사업 관리 및 운전, 정비만을 맡았다. 삼천리가 경영을 총괄하게 된다. 최초의 민자석탄 발전인 동해와 당진은 각각 동서발전이 STX와 동해를, 동부와 당진의 민자석탄을 추진한 경우이다. 그러나 동서발전은 동부그룹에게 당진의 건설 사업권 전부를 넘겨주었다. 동해민자는 STX에 51%의 지분을 내주었다.

이렇듯 서부와 남동, 동서발전 등이 민자 발전회사의 하위파트너로 전락하게 된 것은 지경부의 정책 방향 때문이다. 정부 즉 지경부가 발전회사 독자적으로 사업 허가를 내주지 않아, 민자와 손을 잡을 수밖에 없었다. ‘민자를 끼워넣기 식’으로 사업허가를 받는 조건으로 서부와 남동, 동서 발전은 각각 복합 및 석탄 화력발전 추진을 시도하였다. 그러나 문산과 당진의 사례처럼 발전자회사가 토사구팽 당하는 사례가 발생하기도 한다. 결과적으로 하위파트너로 전락하고 있다. 공기업인 발전자회사가 경쟁압력, 수익성 압력에 따라 정체성을 잃고 극도의 자아 혼란을 거치고 있다 할 것이다.

## 4. 노동조건 변화

자회사 분할 이후 자회사 간 비용 감축 경쟁이 심해지면서 노동자들의 노동강도가 강화되었다. 자회사 분할 이후 사무관리직군의 수가 급증한 반면 현장직의 수는 정체되었다. 한편의 사례로 볼 때 자회사 분할이 노동자들의 근로조건에 직접적인 영향을 미친다는 사실을 알 수 있다.

분할 전 한전의 조직 체계를 보면 사장 이하 두 개의 본부와 두 명의 부사장, 3사업단, 27처로 구성되어 있었다. 이는 분할 후에 7명의 사장과 21본부, 37처로 증가했다. 이러한 상위 관리 조직의 비대화로 인하여 당연히 임원과 사무관리직군이 늘어났다.

<한전 분할 전후의 조직 변화>

분할 전 한전 조직			분할 후 각 조직			
2본부	3사업단	27처	한전	4본부	1사업단	11처
			발전5사	10본부	-	25처
			한수원	7본부	-	1처
			계	21본부	1사업단	37처

자료: 한인입, 2004

반면에 정원 자체는 크게 변화하지 않았기 때문에 현장직의 숫자는 줄어들게 되었다. 비용절감이라는 목표 하에 진행된 자회사 분할이 관리직의 증가와 현장직의 감소를 수반한 것이다. 이는 지속적으로 증대하는 발전설비의 증가와 가동률 상승 변화에 대처하는 능력이 떨어진다는 것을 의미한다. 현장 노동자들에게 노동강도 증가와 인력부족으로 인한 안전사고의 증대, 외주화의 증대 등의 문제를 일으키는 것이다.

한전의 인력은 분사 후에 임원과 상위직급이 크게 늘었다. 2000년과 2002년 사이 2년 동안 임원의 수는 6명에서 33명으로, 1직급은 159명에서 188명으로 2직급은 260명에서 311명으로 크게 증가했다. 5직급의 경우에도 53명에서 227명으로 증가했는데, 이는 발전

회사의 파업으로 회사가 발전기 운전 노동자 중 일부를 노조에 가입할 수 없는 5직급 4등급으로 발령내렸기 때문이다.

<한전 인력의 변화>

	기준	임원	1직급	2직급	3직급	4직급	5직급	6직급	7직급	연구/전문직	별정직	청경	총계
한전	분사전(2000)	6	159	260	1413	5425	53	16987	4656	396	2969	1219	33543
	분사후(2002)	33	188	311	1468	5556	227	17163	4618	382	2956	1202	34104
	변화	27	29	51	55	131	174	1476	-38	-14	-13	-17	561
	증가율	450.	18.2	19.6	3.9	2.4	328	1	-0.8	-0.8	-0.4	-1.4	1.7

자료 남기곤, 2004

분사 이후 발전사들은 2년 동안 118명의 인력을 줄였다. 그러나 직급별 인원 변화의 차이가 크다. 1, 2직급이 크게 늘었으며, 분사 전에는 거의 존재하지 않았던 5직급의 수도 늘었다. 반면 단일 직급으로 가장 많은 인력이 배치되어 있는 6직급의 경우에는 가장 높은 감소율을 보였다. 이들이 현장에서 직접 발전 설비를 담당하고 있는 노동자들이다. 하위직급의 노동자 수가 줄어들고 있는 것은 이들의 노동강도가 강화되고 있음을 보여주며, 또한 안정적인 발전설비 운영에 영향을 미칠 수밖에 없다.

<발전5사 인력의 변화>

	기준	임원	1직급	2직급	3직급	4직급	5직급	6직급	기능직	별정직	청경	총계
발전사	분사전(01.3.)		41	60	392	1490	5	5265	429	460	448	8590
	분사후(03.3.)	20	59	72	408	1502	198	4944	406	451	432	8472
	변화		18	12	16	12	193	-321	-23	-9	-16	-118
	증가율		43.9	20.0	4.1	0.8	3860	-6.1	-5.4	-2.0	-3.6	-1.4

자료, 한인임, 2004

한전 분사이후 화력발전설비는 33.28% 증가하였다. 이에 반해 이를 운영할 인력은 11.07% 증가하여 발전노동자의 노동 강도가 크게 증가하였음을 알 수 있다.

<발전설비 용량과 인원의 증가율>

항 목	2001년	2012년	증가율(%)
5개 화력발전공기업 설비용량(MW)	32,379	43,155	33.28
인원(명)	8,590	9,485	11.07

자료: 발전노조, 2013

실제 현장업무를 담당하고 있는 현장인력의 인원증감을 보면 훨씬 더 심각하다. 발전부문이 한전에서 분리된 이후 회사 수만큼이나 유사 중복조직이 생겨났고 이는 간부직원의 폭발적 증가를 가져왔다. 아래 표에서도 볼 수 있듯이 간부직원 지난 12년간 발전설비 증가율 33.28%를 초과하여 41.6%나 늘어났는데 비해 현장 노동인력은 5.7% 밖에 증가하지 않았다. 결국 지난 12년 동안에 관리자들의 노동강도는 완화되었고, 현장 직원의 노동강도는 상당히 높아졌다는 것을 알 수 있다. 청원경찰의 경우 자연감소를 통해서 전원 용역업체의 비정규직 노동자로 교체하고 있는데 이미 2/3가 비정규 청원경찰로 채워졌다.

<직급별 인원변동 현황>

2001년		2012년		증감율(%)
1직급	41	1직급	188	
2직급	60	2직급	471	
3직급	392	3직급	2,157	
4직급	1,490			
5-4직급	5			
소계	1,988	소계	2,816	41.6%
	23.1%		29.7%	
6직급	5,265	4직급	5,857	
7직급	429	5직급	211	
8직급	460	6직급	434	
소계	6,154	소계	6,502	5.7%
	71.6%		68.6%	
청경	448	청경	167	-62.7%
합계	8,590	합계	9,485	10.4%
직원수/간부(인)	3.1	직원수/간부(인)	2.3	

자료: 위와 같음

자회사 분할 이후 자회사 간 비용 감축 경쟁이 심해지면서 노동자들의 노동강도가 강화되

었다. 자회사 분할 이후 사무관리직군의 수가 급증한 반면 현장직의 수는 정체되었다. 한전의 사례로 볼 때 자회사 분할이 노동자들의 근로조건에 직접적인 영향을 미친다는 사실을 알 수 있다.

분할 전 한전의 조직 체계를 보면 사장 이하 두 개의 본부와 두 명의 부사장, 3사업단, 27처로 구성되어 있었다. 이는 분할 후에 7명의 사장과 21본부, 37처로 증가했다. 이러한 상위 관리 조직의 비대화로 인하여 당연히 임원과 사무관리직군이 늘어났다.

## V. 결론

# 1. 틀린 데이터들

정부는 철도공사 구조조정을 합리화하기 위해 수서발 KTX 법인분리와 관련된 몇 가지 데이터들을 의도적으로 왜곡했다.

## ① 철도공사의 수서KTX에 대한 수탁수입 과장

정부가 철도공사의 손실을 축소할 목적으로 수탁 수입을 부풀렸다. 수서KTX 사업타당성 검토 보고서에는 1천2백억 원인 철도공사에 대한 위탁비가 정부 자료에서는 철도공사의 수서KTX 수탁 수입 2천1백억 원으로 둔갑했다.

수탁수입 1천2백억 원, 여기에 거래비용까지 공제할 경우 1천억 원 수준인 수탁 수입은 정부가 주장하는 승객 감소로 인한 손실액보다 작다. 철도공사는 명백하게 수서 KTX로 인해 손해를 보는 것이며, 이 경우 철도공사 경영자는 배임 혐의를 받을 수도 있게 된다.

## ② 부정적 해외사례를 긍정적 사례로 둔갑

동일 노선에 대한 경쟁 효과로 제시한 이탈리아 NTV와 오스트리아 WestBhan은 정부 자료가 작성 될 시점에 파산까지 이야기되던 상황이었고, 정부가 이야기한 요금 인하 효과(이탈리아)는 없었다.

이 사실들에 대해 정부는 함구했고, 심지어 인터넷 예약으로 조회해 봐도 알 수 있는 요금 관계를 속였다. 이탈리아 신규 경쟁 기업의 요금은 전혀 싸지 않다.



## 2. 의도적으로 왜곡된 법인분리 근거들

정부는 철도공사 경영이 부실하다는 것을 사회적으로 승인받기 위해 철도공사 경영지표들을 의도적으로 왜곡시켜 부실을 과장했고, 법인 분리 이후 효과 역시 비상식적 방법으로 추정해 수서 KTX 법인의 긍정적 효과를 과장했다.

### ① 해외 우수 철도기업과 견줄만한 수익성을 부도 직전 기업인양 왜곡

정부는 영업적자가 계속돼 철도공사가 마치 파산이라도 할 것처럼 이야기해왔다. 부채 대부분이 영업적자로 인한 것이고, 이 영업적자가 앞으로도 계속 커질 것이라는 전망을 내놓았다.

정부는 영업외사업인 용산개발사업 효과를 의도적으로 고려하지 않았다. 철도 영업 부분 구조조정이 결론인데, 정작 핵심 근거는 용산개발사업으로 인한 부실이 핵심인 셈이다. 심지어 교통개발연구원은 네트워크 산업에 잘 쓰지 않는 자본수익률(ROE)을 지표로 해 전혀 사업적 성격이 다른 산업인 민간제조업과 철도공사를 비교했다. 철도공사 경영을 부실로 보이게 할 의도가 아니라면 있을 수 없는 분석이다.

용산개발사업 효과를 제외하면, 철도공사는 자산수익률(ROA)은 대규모 자본이 투하되는 해상운송(한진해운홀딩스), 항공운송(대한항공) 대표기업들에 견주어 떨어지지 않았고, 심지어 해외 1,2위 철도기업인 독일 DB와 프랑스 SNCF와 대등했다.

### ② 영업 조건 변화를 고려하지 않은 황당무계한 부채 전망

철도공사 부채가 계속 늘 것이라는 전망은 근거가 매우 모호하다. 정부는 이전까지 적자였으니 앞으로도 적자일 것이라는 단순 근거를 가지고 이야기했고, 교통연구원 연구용역

은 지난 3년치 부채 증가율을 평균해 앞으로 그렇게 늘어날 것이라 단순하게 가정했다. 그 결과 2020년에는 2012년 대비 두 배까지 부채가 늘어난다.

하지만, 철도공사 사업구조를 조금만 자세히 들여다보면 이는 전혀 근거가 없다는 걸 쉽게 알 수 있다. 철도공사는 KTX 사업의 이익으로 일반철도 등의 사업을 유지하는 구조인데, KTX 사업이 계속 성장하기 때문에 철도공사 영업 적자는 줄어들 수밖에 없는 구조다. 철도공사도 수서KTX 법인 분리가 결정되기 얼마 전까지 이렇게 주장했었다.

수서 KTX를 분리하지 않고, KTX 수송수요가 2013년 철도공사 예측치만큼 늘어난다고 가정했을 때, 철도공사는 2016년부터 영업흑자로 돌아서 2023년에는 부채가 2.1조원 가까이 줄어드는 것으로 본 보고서에서는 분석했다.

### ③ 철도공사의 높은 노동생산성을 구조조정 하지 않으면 안 될 병폐로 둔갑

정부가 철도 구조조정을 하며 가장 강조한 것 중 하나는 노동생산성이 낮다는 것이었다. 인건비 비중이 높아 수지타산이 맞지 않고, 노조 때문에 경쟁력 강화가 힘들다는 주장을 해왔다. 독일이나 프랑스와 비교해 인건비 비중이 높다는 것이 근거였다.

하지만 사회복지체제로 인한 임금 체계 차이를 제외하면, 철도공사의 비용 중 급여 비중은 프랑스 SNCF보다 낮고 독일 DB보다 높은 중간 수준 정도인 것으로 나타났다. 그리고 철도 노동생산성의 다른 지표들, 1인당 매출액이나 1인당 열차키로는 독일 DB와 프랑스 SNCF보다 높았다.

DB와 SNCF가 유럽 대륙 전체를 대상으로 사업하며, 매출액도 철도공사보다 10배 가까이 크다는 점으로 고려할 때, 철도공사 노동자들의 생산성은 매우 높은 것으로 평가되어야 한다. 정부는 철도공사의 높은 노동생산성을 거꾸로 병폐로 둔갑시켰다.

#### ④ 철도공사의 잠재적 손실을 숨기려 경쟁효과에 집착

수서KTX 법인분리로 인한 철도공사 손해는 일회성 손해에 그치는 것이 아니다. 정부는 이를 감추기 위해 경쟁효과를 강조했으나, 도대체 무슨 경쟁을 어떻게 한다는 것인지 전혀 밝히지 않고 있다.

심지어 정부 스스로가 밝힌 자료를 봐도 철도공사 KTX 사업부가 새로 설립될 수서KTX 법인보다 수익률이 월등하게 높는데, 정부는이에 대해서는 함구하고, 경쟁효과만 반복적으로 강조하고 있다.

본 보고서 분석에 따르면 2023년 통합운영 시 KTX사업부 영업이익이 1조3천억 원이나, 분리운영 시 철도공사와 수서KTX의 영업이익 합계는 그 54%인 7천억 원에 불과했다. 2016년부터 2023년까지 8년 간 철도공사가 통합 운영 시 보다 손해 보는 액수는 4조5천억 원에 이른다. 심지어 수서KTX법인의 사업내역을 보면 수입측면, 지출측면 모두 독자적 경영대상이 존재하지도 않는다.

#### ⑤ 시장 조건을 전혀 고려하지 않은 자회사 설립논리

수서KTX 자회사를 설립하며 철도공사가 내세운 논리는 공사가 자회사를 설립하지 않으면 정부 정책 상 민간기업이 수서발 KTX를 운영할 가능성이 크다는 것이었다. 노동조합과 시민사회의 반대에도 불구하고 자회사 설립을 밀어붙인 핵심이유다.

하지만 수서 KTX 사업은 철도공사 협조 없이는 민간기업이 진입 자체가 힘든 사업이다. 기관사를 비롯한 기술인력을 당장확보할 수도 없고, 노하우가 필요한 유지보수 및 차량정비도 문제가 될 가능성이 크다. 사업투자비 역시 철도공사가 차량부터 유지보수까지 임대를 해주지 않으면 7배 가까이 커진다. 초기 사업비만 1조2천억 원에 이른다. 리스크를 감당하면서까지 이런 큰 사업에 뛰어들 자본은 많지 않다.

### 3. 제대로 검토되지 않은 유사 사례들

공기업을 분할 경쟁이나 노선사업에서의 경쟁 효과는 국내외에 다양하게 존재한다. 공기업 분할 경쟁 사례는 한국전력이고, 동일노선에서의 복수사업자가 경쟁한 사례는 시내버스다. 정부는 이런 사례들을 제대로 분석하지 않았고, 심지어 해외사례는 앞에서 봤듯이 잘못된 자료를 소개했다.

#### ① 한국전력 분할 경쟁 사례

2001년부터 시작된 한국전력의 발전소 분할은 수서KTX법인분리와 그 이유가 똑같았다. 발전소간 경쟁을 통해 경영효율성을 높인다는 것이었다. 하지만 결과는 반대였다.

한국전력은 중복 투자와 중복 업무로 인해 수익성은 오히려 떨어졌고, 부채도 늘었다. 그리고 현장직은 주는데 관리직은 늘어나는 기형적 인사구조와 현장 노동강도 증가가 이뤄져 노동자들의 노동조건에 큰 악영향을 끼쳤다. 여기에 최근에는 발전 자회사들이 공기업을 망각하고 민자발전소에 투자해 일종의 우회적 민영화를 추진하고 있기도 하다.

#### ② 시내버스 노선 중복 사례

서울시 조사에 따르면 서울시 시내버스의 가장 큰 문제점은 노선 체계와 버스 과잉공급이었다. 특히 80% 이상의 정류장이 겹치는 중복노선은 꼭 해결해야 할 과제 중 하나였다. 서울시만이 아니라 대부분의 도시에서도 시내버스 개선의 1차 과제는 노선합리화를 통해 차량 과잉공급과 노선중복을 해결하는 것이다. 노선 사업 특성 상 노선 내 복수업체 경쟁은 비용 증가 요인으로만 작용하기 때문이다.

## 4. 대법원 판례를 인정해도, 철도노조 파업은 합법이다.

대법원은 “기업 구조조정이 노동조건에 영향을 미친다하더라도 그것이 고도의 경영적 판단이기 때문에, 그것이 긴박한 경영상의 필요나 합리적 이유 없이 불순한 의도로 추진된 것이 아니라면” 구조조정을 대상으로 한 노조 파업은 불법이라고 판결하고 있다.

노동권보다 경영권을 절대시하는 대법원 판례는 지금까지 많은 비판을 받아왔다. 하지만 아직까지는 법원의 보수성과 자본의 힘으로 인해 판례가 바뀌지 않고 있는 실정이다. 그렇지만 수서KTX 법인분리 반대를 내건 철도노조 파업은 대법원 판례를 인정한다 하더라도 합법으로 인정받을 수 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 수서KTX법인 분리는 경영상의 필요도, 그렇다고 합리적 이유도 없기 때문이다. 더군다나 정부가 내세운 논리들은 잘못된 데이터들과 왜곡된 근거들로 채워져 있어 수서KTX법인 분리를 정치적으로 판단한 것이 아닌 이상 납득할 수 없는 것들이 대부분이다. ‘불순한 의도’를 충분히 의심할 여지가 있다는 것이다.

## Ⅵ. 참고자료

공공기관경영정보공개시스템, 2014, <http://www.alio.go.kr/alio/main/main.jsp>

국토교통부, 2014a, 「철도공사 부채 진단 및 대책-지주회사제 전환계획을 중심으로」, 『철도산업 발전소위 5차 회의자료』

국토교통부, 2014b, 「4.수서발KTX 회사 분리로 인한 철도공사 수지 현황」, 『국토교통부, 철도산업발전방안 관련 자료집2』

국토교통부, 2014c, 「고속철도 운영 경쟁도입」, 『철도산업발전 소위 제4차 회의보고자료』

국토교통부, 2013, 「철도운영 효율화 및 철도시장 참여방안 연구(한국교통연구원)」, 『철도산업발전방안 관련 자료집1』

남기곤, 2004, 『전력산업 분할 이후 노동조건의 변화』

대한교통학회, 2013, 『수도권 고속철도 운영관련 수송수요예측 연구』

대한항공, 2014, 『사업보고서』,  
<http://dart.fss.or.kr/dsaf001/main.do?rcpNo=20140515000635>

발전노조, 2013, 『발전노동자의 고용, 임금, 복지』

삼정회계법인, 2014, 『연결재무제표에 대한 감사보고서』

삼정회계법인, 2012, 『연결재무제표에 대한 감사보고서』

삼성KPMG, 2013, 『수서발 KTX 사업타당성검토』

철도공사, 2013a, 『2013~2017년 한국철도공사 중장기 재무관리계획』

철도공사, 2013b, 『2012년 경영실적보고서』

철도공사연구원, 2013, 『2013년 KTX 중장기 수송수요 예측』

한국신용평가, 2013, 「한국철도공사」, 『Rating Report』

한국은행DB, 2014, <http://ecos.bok.or.kr>

한국전력, 2014, 『사업보고서』,

<http://dart.fss.or.kr/dsaf001/main.do?rcpNo=20140331001677>

한국철도공사·코레일공항철도·한국철도시설공단, 2013, 『2012년 철도통계연보』

한인임, 2004, 『발전회사 분할 이후의 변화와 과제』

한진해운홀딩스, 2014, 『사업보고서』,

<http://dart.fss.or.kr/dsaf001/main.do?rcpNo=20140530002046>

DB, 2014, ‘2013 Annual Report’

International Railway Journal, 2013, “Westbahn gets to grips with a tough market”,

<http://www.railjournal.com/index.php/main-line/westbahn-gets-to-grips-with-a-tough-market.html>

NTV, 2013, “Management Report”

SNCF, 2014, “SNCF Group 2013 Financial Report”

The WashingtonPost, “Italy’s train wars show the bumpy ride into competition”,

[http://www.washingtonpost.com/world/europe/italys-train-wars-show-the-bumpy-ride-into-competition/2013/10/28/2d5cfcf3-3c01-11e3-b0e7-716179a2c2c7\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/europe/italys-train-wars-show-the-bumpy-ride-into-competition/2013/10/28/2d5cfcf3-3c01-11e3-b0e7-716179a2c2c7_story.html)