건설교통부

100년 철도, 이렇게 달라집니다

100년 철도, 이렇게 달라집니다

Railroad

FAQ

철도산업구조개혁 왜 필요한가?

2002. 12

건설교통부

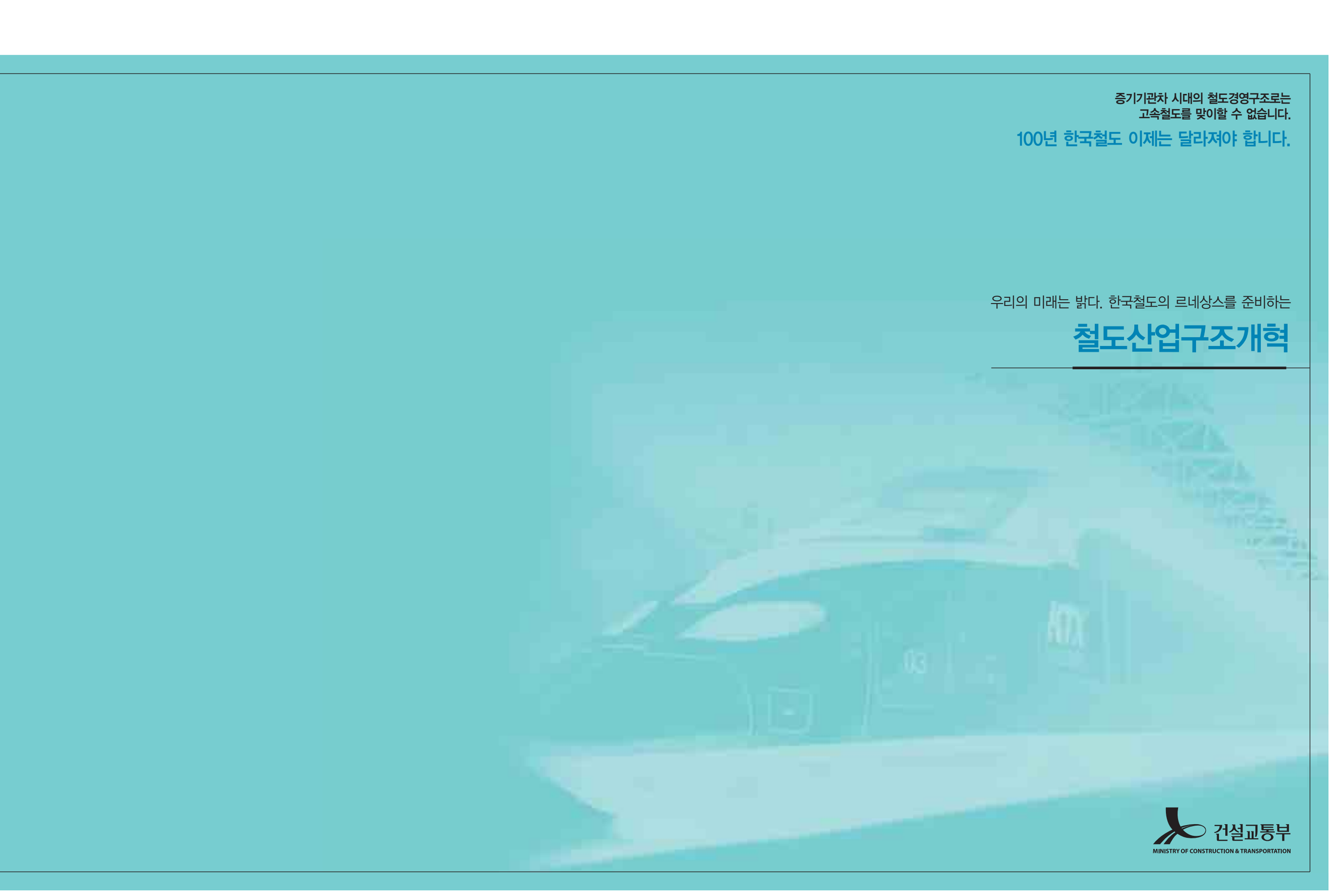
Ministry of Construction & Transportation

증기기관차 시대의 철도경영구조로는
고속철도를 맞이할 수 없습니다.

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

우리의 미래는 밝다. 한국철도의 르네상스를 준비하는

철도산업구조개혁



건설교통부
MINISTRY OF CONSTRUCTION & TRANSPORTATION

우리의 미래는 밝다. 한국철도의 르네상스를 준비하는

철도산업구조개혁

서문

궁금한점 26가지 모음

그건 이렇습니다.

철도개혁

해외실태조사

다양한 의견들

논단/칼럼마당

표목차

표 1 『철도청 경영개선계획('97~2001)』 추진결과 분석 및 문제점 12
표 2 철도사업에 대한 정부의 규제 내용 13
표 3 철도청 영업수지현황 및 인건비 추이('96년 이후) 15
표 4 정부 지원금 추이(철도청 운영관련) 16
표 5 일본국유철도 개혁사례 16
표 6 일본JR구주철도 인터뷰(Ⅰ) 17
표 7 고속철도와 환경변화 21
표 8 세계 120개 국가의 철도 소유경영구조 22
표 9 외국의 철도구조개혁 사례 23
표 10 최근 러시아의 철도 민영화 추진 동향 24
표 11 각국의 철도산업의 구조개혁 추진목표 24
표 12 철도산업구조개혁 모델 25
표 13 그동안 추진된 사항 27
표 14 일본JR구주철도 인터뷰(Ⅱ) 29
표 15 교통수단별 소유경영구조 현황 31
표 16 영국/한국의 구조개혁방식 비교 34
표 17 영국철도의 구조개혁 전후 여객/화물 수송량 추이 36
표 18 영국철도의 구조개혁 이후 여객요금 변화 추이 37
표 19 영국철도의 구조개혁 전후 철도투자추이 37
표 20 전문기관이 산정한 PSO비용 비교 38
표 21 『철도산업구조개혁관련 PSO 보상 방안연구/2002』 요약 39
표 22 2001년 고객만족도(조선일보, 생산성본부, 미시간대) 40
표 23 한국산업의 고객만족도(KCSI) 결과 발표(2002. 10. 15) 40
표 24 철도시설 확충 계획 43
표 25 철도수송분담 향상목표 43
표 26 철도청 영업적자 추이 44
표 27 경부고속철도 재원조달 계획 45
표 28 일본JR철도의 적자선 폐지 47
표 29 철도요금 수준 48
표 30 교통요금 인상추이(서울↔부산) 49
표 31 구조개혁 전후 철도요금 추이 49
표 32 각국의 철도안전 체계비교 51
표 33 영국의 중대열차사고 추이 51
표 34 부대사업 수입 비중 비교 61
표 35 철도청, Amtrak 개혁추진 현황대비 69

건설교통부
Ministry of Construction & Transportation

한국철도의 르네상스(Renaissance, 復興)를 준비하며...

겨레와 고락(苦樂)을 함께해 온 철도100년

우리나라의 철도시대는 1899년9월18일 경인선(노량진~제물포간 시속20km)이 개통되면서 막을 열었습니다. 검은 연기를 내뿜으며 달리는 증기기관차를 보고 우리 조상님들이 놀라움을 금치 못하던 그때, 바로 그때로부터 어느덧 100여년이 흘렀습니다.

그동안 철도는 중추적인 교통수단으로서 경제성장과 지역발전에 크게 기여했으며, 국가동맥의 역할을 충실히 수행하여 왔습니다.

안타깝게도 근래에 와서는 자동차와 항공 등 여러 교통수단이 발달하고 이들과의 경쟁에 밀려 철도산업은 지속적으로 위축되어 침체를 벗어나지 못하고 있습니다.

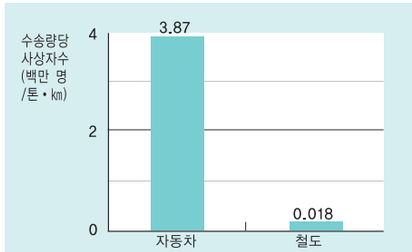
현재 그리고 향후의 교통문제 해결책 = 철도부흥(復興)

철도의 역할 감소로 심각한 도로혼잡, 교통사고, 대기오염 등과 같은 막대한 사회경제적 비용이 초래되고 있어 대량수송력, 고속성, 정시성,환경친화성, 안전성에서 타교통수단들보다 우위에 있는 철도의 역할 증대 필요성이 제기되고 있습니다.

철도 사양화를 경험한 선진국에서도 철도산업의 구조개혁을 통하여 철도의 중요성을 인식하고, 현재 그리고 미래의 교통문제 및 환경문제의 해결책으로 철도산업의 부흥을 채택하고 있습니다.

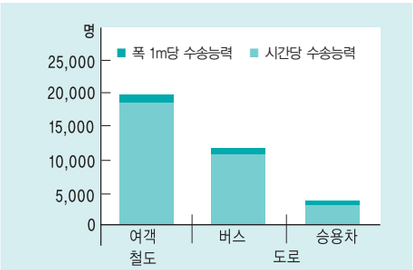
Reform

| 사고발생량(한국) |



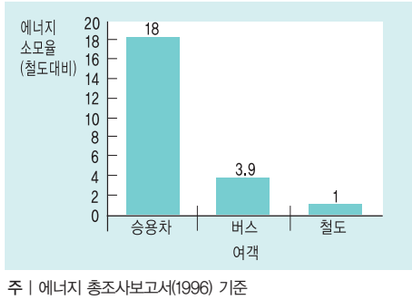
자료 | 건설교통부, 교통안전연차보고서, 1997

| 여객수송 효율성 비교 |



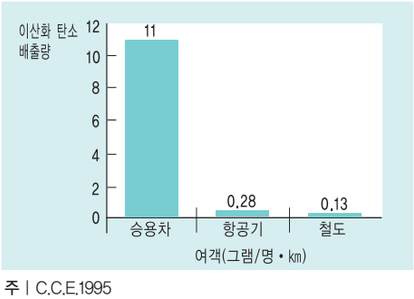
출처 | 久保田 傳, 철도공학의 핸드북, 1995

| 에너지 효율성 |



주 | 에너지 총조사보고서(1996) 기준

| 공해물질 배출량 |



주 | C.C.E.1995

파산 직전에 이른 우리철도의 근본원인은 구조적 결함

구조개혁 이전의 일본국철, 미국철도, 유럽철도의 문제점에서 알수 있듯이 파산직전에 이른 우리철도 결함의 근본적 뿌리는 구조적인 문제에 있다고 보고있습니다. 철도의 종사자들을 비난 할 수 있겠지만 철도 문제의 근본원인은 구조적 결함에 있습니다.

"번영의 한국철도"를 위해 100년 국유국영 철도의 개혁을
더 이상 미룰 수 없으며, 시기를 늦추는 것은
해결책이 될 수 없습니다.

우리철도의 장래는 밝습니다.... Triple-Win 전략

미래에 중시되는 가치는 환경, 안전, 에너지 소비 최소화 등이 될 것이므로 환경친화적이고 안전하며 에너지 효율이 높은 교통체계 구축이 필요합니다. 이러한 교통체계 구축을 위해서는 우리철도가 충분한 역할을 다하여야 합니다.

철도를 현재와 같이 국가기관이 운영하는 한, 결코 그 잠재력을 발휘할 수 없으리라 생각됩니다. 철도산업의 향후 발전을 위해서는 보다 새롭고 차원이 다른 철도 시스템이 요구되고 있습니다.

철도산업의 구조개혁은 철도의 변화일 뿐만 아니라 국가 경제 · 사회를 변화시킬 중대한 개혁으로 보아야 하며 바람직한 철도산업구조개혁이 완성될 수 있도록 우리 모두가 대승적 차원에서 힘을 모아야 합니다.

철도구조개혁이 완성된다면 이는 정부, 종사원의 Win-Win 전략일 뿐만 아니라 보다나은 철도서비스를 희망하고 있는 국민의 욕구를 충족시키는 Triple-Win 전략이 될 수 있습니다.

평화와 번영의 꿈을 싣고 달리는 한국철도

철의 실크로드로 가는 길, 경제와 평화와 통일을 싣고 내달려 한반도의 끊어진 허리춤을 잇고, 멀리 유럽의 끝까지 뻗어갈 경의선의 복원공사가 진행중에 있습니다.

2004년이면 경부고속철도가 운행을 시작하게 되며, 기존노선의 전철화를 통한 직결운행으로 전국에 고속철도 서비스를 제공하게 됩니다. 중국, 시베리아, 유럽을 잇는 대륙철도망이 구축될 날도 멀지 않았습니다.

21세기 한국철도는 이제 르네상스를 맞이해야 하며, 그 여건 또한 갖추어 지고 있습니다. 서로의 이해관계를 넘어 모두의 지혜를 모아 한국철도의 르네상스를 착실히 준비해야 할 때입니다.

철도산업 구조개혁은 철도의 경쟁력을 높이고 이용자에 대한 서비스를 향상시킬 뿐만 아니라, 철도의 역할 증대를 통하여 물류비용 등 사회경제적 비용을 감축하여 국가경쟁력을 제고시키기 위한 것입니다.

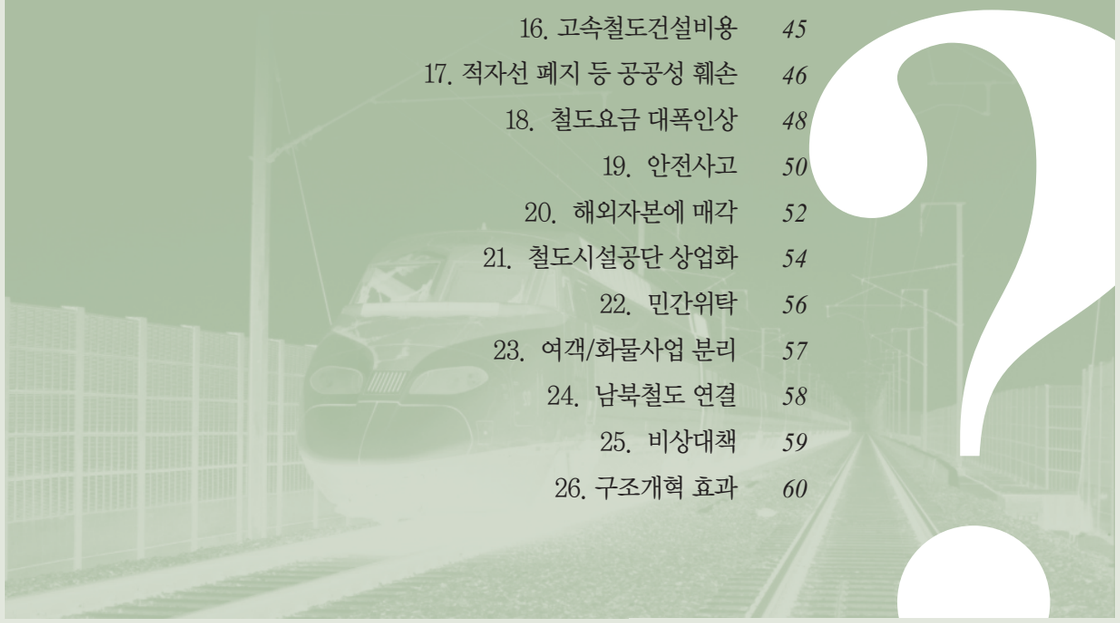
철도산업 구조개혁!

이제 선택의 문제가 아니라 실천의 문제입니다.

궁금한점 26가지 모음

그건 이렇습니다.

1. 필요성 *8*
2. 구조개혁 시급성 *14*
3. 지연시 문제점 *18*
4. 세계적인 추세 *22*
5. 추진방식 *25*
6. 준비과정 *26*
7. 민간독점화 우려 *28*
8. 고용불안 *30*
9. 시설 · 운영분리 정책 *31*
10. 영국철도의 민영화 *34*
11. 영국철도의 개혁평가 *35*
12. 공익서비스(PSO)보상 *38*
13. 서비스 수준과 여객수송량 추이 *40*
14. 정부의 투자 소홀 *42*
15. 부채비율 *44*
16. 고속철도건설비용 *45*
17. 적자선 폐지 등 공공성 훼손 *46*
18. 철도요금 대폭인상 *48*
19. 안전사고 *50*
20. 해외자본에 매각 *52*
21. 철도시설공단 상업화 *54*
22. 민간위탁 *56*
23. 여객/화물사업 분리 *57*
24. 남북철도 연결 *58*
25. 비상대책 *59*
26. 구조개혁 효과 *60*



Question 01

"철도산업 구조개혁"은 왜 필요합니까?

100년간 國有國營 鐵道, 이제는 운영방식이 달라져야 합니다.

철도가 유일한 교통수단이었던 지난시절에는 국가가 철도를 소유하고 공무원이 매표, 서비스, 고객유치 마케팅 등 영업활동을 직접 수행하여 왔습니다. 그동안 경쟁교통수단의 발달 등 철도를 둘러싼 주변여건이 많이 변했음에도 불구하고 우리철도는 아직까지 100년전 증기기관차 시대의 소유경영구조를 그대로 유지하고 있습니다.

이러한 국영체제하에서의 철도는 그동안 민간기업이 운영하는 버스, 항공 등 다른 교통수단과의 경쟁에서 뒤쳐져 수송수요 감소, 만성적인 적자 발생 등 침체를 겪고 있습니다.

구분	'70년	'90년	2000년
자가용 승용차(만대)	6	200	800
버스(만대)	1.5	4.5	7.7
철도수송분담율(%)	43	18	13

※ '93년 1.5조원 부채 탕감이후, 현재 부채가 다시 1.5조원에 달함
※ '98년 390만명, '99년 550만명, '00년 910만명의 여객 감소

과거 우리는 현체제하에서도 경영개선을 할 수 있다는 믿음으로 '96년『국유철도의 운영에관한특례법』을 제정하고,『철도청 경영개선5개년계획('97~2001)』을 수립하여 경영개선 노력을 기울였으나 경영의 경직성 및 비효율성 등 구조적인 한계로 인하여 영업적자가 오히려 증가하는 등의 실패를 경험하였습니다.

※ 영업적자가 '93년 610억원, '96년 4,005억원, '00년 6,478억원, '01년 7,080억원으로 지속증가

이와 같이 국영철도체제하에서는 철도발전을 더 이상 기대할 수 없으며, 철도가 경쟁력을 확보하기 위하여는 경직적인 국가경영체제에서 효율적인 민간경영체제로 바뀌어야 합니다.

21세기 변화의 물결 속에서 증기기관차시대의 100여년전에 도입한 낡은 경영구조를 계속 고집하는 것은 옳지 않습니다

21세기 고속철도시대에 대비, 이에 걸맞는 운영체계의 선진화가 시급합니다.

2004년 우리나라는 세계 5번째로 첨단 고속철도를 보유하게 됩니다. 고속철도 개통에 따른 기존 철도와 고속철도의 운영체계를 일원화하고 철도서비스를 한 단계 높이기 위하여 구조개혁이 시급한 실정입니다.

특히, 고속철도 개통전에 구조개혁이 이루어져야만, 민간경영체제를 구축할 수 있고 경영효율을 극대화하여 고속철도건설부채의 적기 상환, 고용안정이 가능하며, 이를 방치할 경우 막대한 부채가 국민부담으로 전가됩니다.

현체제 유지시 향후 2020년까지 철도누적부채 전망 (고속철도건설부채 상환계획 반영)

2001년	2004년	2011년	2014년	2020년
8.4조원	13조원	21조원	23조원	28조원

주) : 2001년 기준 철도청 1.5조원, 고속철도공단 6.9조원

Necessity

도로교통량 증가에 따른 사회경제적 비용을 감축하기 위해서도 철도의 역할 증대가 시급합니다.

침체상태에 있는 철도의 역할을 증대시켜 물류, 환경비용 등 막대한 社會經濟的 費用이 발생하고 있는 도로 교통량을 흡수하여야 하며, 이는 국가경쟁력 제고에도 꼭 필요한 과제입니다.

철도는 환경친화성, 에너지효율성, 안전성, 수송효율성 등이 뛰어난 교통수단이며, 특히, 기후변화협약 등으로 배출가스규제와 에너지이용의 효율화가 더욱 중요하게 대두 될 것이므로,持續發展可能한(Sustainable Development) 미래 대량교통수단인 철도의 경쟁력을 강화하여 철도이용을 활성화 시키는 것이 필요합니다.

"선택과 집중"을 통해 철도산업을 발전시킬 수 있는 방안을 모색하여야 합니다.

도로, 공항 등 다른 교통수단은 국가가 기반시설을 건설관리하고 수송 등 영업은 민간사업자가 수행, 각 핵심부문에 역량을 집중하여 경쟁력을 강화하고 있으나, 현재 철도는 철도청이 국가와 민간사업자의 역할을 수행하는 애매모호한 상태이므로, 타 교통수단과의 경쟁력을 확보하기 위해서는 철도망(기반시설)과 운영을 구분하여 책임과 역할을 분명히 할 필요가 있습니다.

※ 국가는 鐵道網(기반시설)에 대하여 책임지고, 運營부문은 民間이 담당

또한, TSR, TCR 등 국제철도 수송시장의 개척과 동북아 물류중심시대에 대비하기 위해서도 철도가 변해야 합니다.

중국과 러시아가 철도경쟁력을 강화하기 위해 민영화에 이미 착수했으며 우리나라는 동북아 물류거점기지로서의 지리적 이점을 가지고 있어 국제철도수송업체간 치열한 경쟁이 예상됩니다. 100여년전의 낡은 소유경영구조에 안주하다가는 국제경쟁 대열에서 낙오되고 철도 르네상스도 멀어지게 됩니다.

물류비용 등 사회경제적 비용을 감축하여
국가경쟁력을 제고하기 위해서는
철도 수송분담율 회복 등
철도 역할 증대가 불가피합니다.

표 1 『철도청 경영개선계획('97~2001)』 추진결과 분석 및 문제점

구분	경영개선계획	결과 및 문제점
기본 목표	• 인력운용합리화 및 수익극대화의 자구적 노력을 통해 **경영자립**	• 구조적인 한계로 인하여 **영업적자가 오히려 대폭 증가** **구분** 1997년 2001년 **영업적자** 4,892억원 7,080억원
수입 극대화	• 수송량 지속증대 • 사업영역을 다각화하여 **부대사업비중을 영업수입대비 10~15%**까지 제고	• 수송량 지속 감소 • **부대사업 비중 1% 수준** (단순 임대수입까지 포함시 3~4% 수준)
비용 절감	• 조직 통폐합, 기계화, 자동화 및 관련제도 개선을 통하여 7,307명 인력을 감축하는 등 인력운영의 효율화를 기하여 경영자립기반 구축 • **인건비 목표(영업수입대비)** 2001년 **38.2%** 달성	• 인력감축(7,398명)이 업무프로세스 개선없이 단순히 외주화, 비정규직화 함으로써 결과적으로 **인건비 개선** (비용절감) **효과는 얻지 못함** • **인건비 비중** **구분** 1997년 2001년 **영업수입(a)** 14,642억원 15,270억원 **영업비용** 19,534억원 22,350억원 **인건비(b)** 10,750억원 11,520억원 **영업적자** 4,892억원 7,080억원 **인건비비중(b/a)** 73.4% **75.4%**
운임	• **운임인상 계획(인상율)** '97년 '98년 '99년 '00년 '01년 10% 10% 7% 7% 7%	• **새마을 운임 30.2% 인상('96년대비)** • **무궁화 운임 36.4% 인상('96년대비)** • **열차승격(저급→고급)으로 요금인상 효과** • 현재 철도운임은 항공, 버스 등 타교통 수단과 비교시 낮은 수준이 아님
PSO 보상	• 공공목적 철도운영에 따른 손실 전액 정부보상	• 정부는 철도운영부문에 PSO소요액보다 훨씬 많은 예산을 지원하였음 • PSO용역결과에 의하면 **철도청이** 주장하는 PSO소요액은 **투명성과 객관성이 부족**한 것으로 나타남

問題點 : '96년 자율 · 책임경영을 주요 골자로 하는「국유철도의운영에관한특례법」을 제정하여 경영개선을 추진하였으나 지금까지의 경영성적은 실패에 가까운 결과를 나았습니다. 철도청 경영개선과 관련하여 가장 중요한 문제는 **경영성적에 대한 책임을 아무도 지지 않는다**는 것입니다.
이러한 구조적인 문제를 해결하지 않고 방치할 경우 철도경영은 계속 악화될 것이며 결국 **국민의 부담만 가중될 것입니다.**

[참고] 철도청 경영개선 측면의 구조적인 한계

경직성
경쟁수단인 버스, 항공, 화물회사 등은 민간기업으로서 시장의 변화에 민첩하게 대응하며 경쟁력을 확보하고 있으나, 철도의 경영활동은 각종 법령과 국회, 정부 등으로부터 많은 간섭과 규제를 받고 있어 경영의 자율성은 물론 책임성, 전문성 확보가 어려워 고객의 수준 높은 서비스 요구에 신축적, 효율적으로 대응하지 못하고 있습니다.

비효율성
철도경영자는 국가공무원법에 의해 기속을 받는 국가공무원이므로 영업성과에 따른 보상과 책임이 미흡하여 비용절감과 적극적인 마케팅 등 수익창출에 대한 유인이 부족합니다. 이러다 보니 영업적자, 시장잠식 등 경영위기가 닥쳐도 경영합리화에 적극적일 수 없고 정부의 지원에만 의존하는 실정입니다.

- **철도부채** 1.5조원을 '93년에 국가가 탕감해 주었으나, 현재 부채가 다시 1.5조원에 달함
- **영업적자**가 '93년 610억원, '00년 6,478억원, '01년 7,080억원으로 지속증가
- **정부지원금**이 '99년 3,624억원, '01년 7,570억원, '03년 1조647억원으로 지속증가
- 철도영업비용 대비 **인건비** 비율이 '01년 현재 75.4%에 달함
- **철도부대사업 수입**이 영업수입 대비 1% 정도로 미미 (동일본철도30%)

표 2 철도사업에 대한 정부의 규제 내용

주요내용	관 계 법 령	관 련 부 처
조직 · 인사	정부조직법, 국가공무원법, 공무원임용령	행정자치부
급여 및 연금	공무원보수규정, 공무원연금법	행자부, 재경부
경영계획	국유철도운영에관한특례법	건교부, 재경부
예산편성 및 운용	예산회계법, 기업예산회계법	재경부, 기획예산처
물자수급	물품관리법, 관세법, 조달기금법	재경부, 조달청,관세청
노사관계	국가공무원법, 근로기준법	행자부, 노동부
운임요금	물가안정에 관한 법률	건교부, 재경부
재산관리	국유재산법	재경부, 지자체
감독, 통제	감사원법, 국가공무원법	감사원, 행자부
부대사업	국유철도운영에 관한 특례법, 각 사업별 규제법규	건교부, 재경부,통산부, 지자체
공사 및 용역계약	국가를당사자로하는계약에관한법률	재경부, 조달청

자료 : 김영환, 1998,한국 철도사업의 민영화에 관한 연구

Question 02

국유국영철도 구조개혁 지금 당장 필요한가요?

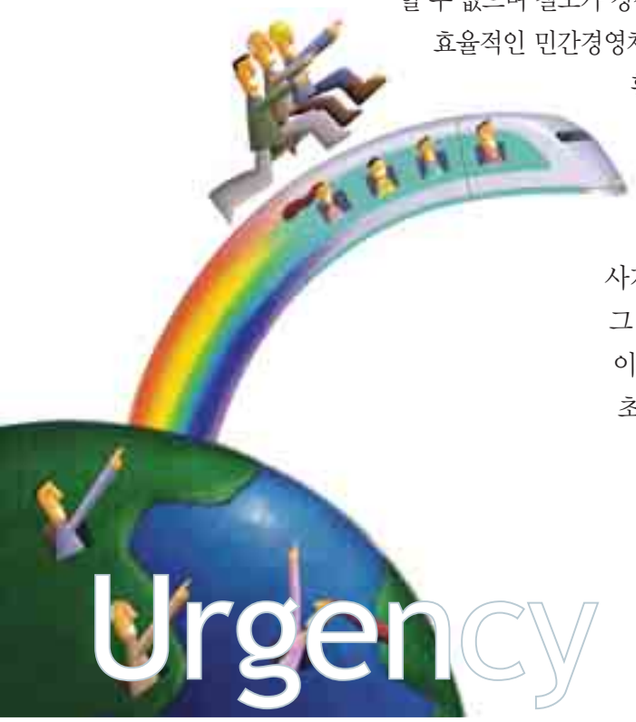
철도의 역할증대 필요성을 인정하는 이상, 철도개혁을 미루는 것은 국가, 이용자, 종사원 모두에게 손해입니다.

우리철도는 지난 '96년 철도공사화 추진을 중단하고 『국유철도의운영에관한특례법』을 제정하여 국영체제를 유지하면서 경영개선을 추진하였으나 종사원의 근무조건도 더 열악해지고, 영업적자도 오히려 증가하는 등 구조적인 한계를 경험하였습니다.

※ 영업적자가 '96년 4,005억원, '01년 7,080억원으로 지속증가

이런 상황하에서 철도산업의 발전을 기대하는 것은 나무위에서 물고기 찾기와 같습니다. 지난 5년간의 체험에서 알 수 있듯이 현 국영체제로는 철도산업의 발전을 기대할 수 없으며 철도가 경쟁력을 확보하기 위하여는 경직적인 국가경영체제에서 효율적인 민간경영체제로 바뀌어야 합니다. 관료적 체질로부터 탈피하여 활력있는 경영이 가능하도록 하여야만 철도가 경쟁시장에서 살아 남을 수 있습니다.

늦추면 늦출수록 악순환만 되풀이되어 더 어려워지며, 직원들도 미래에 대한 희망을 갖지 못하여 사기가 저하되고, 더 이상 방치할 경우 가까운 장래 그 기능 유지에 지장이 생기게 될 것이며, 이는 결국 이용자와 국민에게 무거운 부담을 떠 안기는 결과를 초래하게 될 것입니다.



일본국철 개혁사례와 같이 국영철도를 빨리 근본적인 개혁을 단행하여 경영을 정상화한다면 철도산업의 부흥 가능성은 충분히 있으며, 개혁이 하루 늦으면 그만큼 불행한 사태로 한 발짝 접근해 가는 것입니다. 현재 우리의 국영철도는 매일 20억원 정도의 영업적자를 내고 있으며 이를 국민의 세금으로 충당하고 있는 실정에 있습니다.

표 3 **철도청 영업수지현황 및 인건비 추이**('96년 이후)

(단위 : 억원)

구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01
영업수입(a)	13,822	14,642	13,662	14,025	14,575	15,270
영업비용(b)	17,828	19,534	19,937	19,493	21,053	22,350
영업수지(a-b)	-4,006	-4,892	-6,275	-5,468	-6,478	-7,080
인건비(c)	10,095	10,750	11,119	10,080	10,112	11,520
a/c	73.0%	73.4%	81.4%	71.9%	69.4%	75.4%
b/c	56.6%	55.0%	55.8%	51.7%	48.0%	51.5%

※ 인건비 : 인건비성 경비(후생복리비, 보상금) 포함
※ 영업수입 : 정부지원금은 제외
※ '96~'01년은 기업회계 결산기준이며 참고로 '02년 인건비 예산은 12,953억원임

표 4 정부 지원금 추이(철도청 운영관련)

(단위 : 억원)

구 분	최근 5년간 정부지원금 추이					비 고
	1999	2000	2001	2002	2003	
계	3,624	7,787	7,570	9,502	10,647	
운영자금 (일반회계)	1,960	6,401	6,462	7,077	8,105	
차량구입비 (교특회계)	1,664	1,386	1,108	2,425	2,542	

주 : 철도건설투자비는 미포함

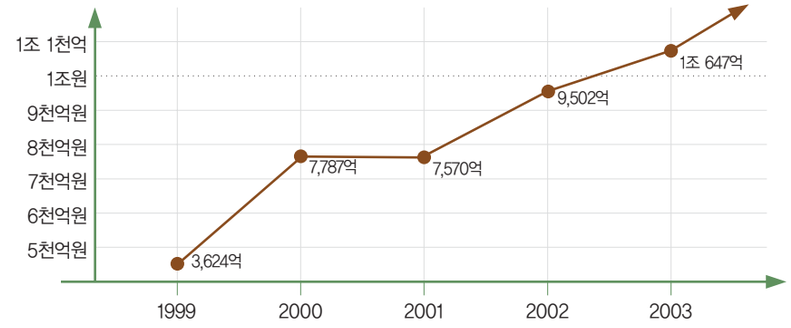


표 5 일본국유철도 개혁사례

민영화 이전(일본국유철도재건위원회 최종보고서 '85.7)

- 공 사 화 : '49년 발족(국유철도의 경영을 정부기관에서 분리)
- 종업원수 : 39만명
- 재무수지 : 누적부채 25조엔('86), 년간적자 2.4조엔('85), 일일적자 63억엔('85),
- 분담율(여객) : 51%('60)→ 30%('75)→ 23%('85)
- 운임수준 : 매년 운임을 인상
  (철도적자보전을 위하여 경영자가 선택할 수 있는 유일한 길은 매년 운임을 인상하는 것)
- 경영파탄의 원인 : 환경변화에 상응하는 경영혁신이나 생산성 향상과 같은 어떠한 대응책도 강구하지 못함

민영화 이후

- 이용자 욕구에 부응하는 서비스 제공
- 민영화('87) 이후 수송분담율(여객)
  – '98년기준 평균 26.2%, 장거리 50%, 대도시권(도쿄) 50%
- 종업원수 : 19만명
  – 운임수입 대비 인건비 비중이 70%에서 30%수준으로 하락
- 부대사업 : 2.8%에서 6.3~15.3%로 증가
- 철도요금 : '87~'95간 3.7% 인상으로 요금안정(물가 13.3%상승)
- 보 조 금 : 정부보조금 감소('86년 3,776억엔 → '94년 834억엔)

표 6 일본JR구주철도 인터뷰(I)

일본JR구주철도 본사 기획국제실장 (2002. 1. 30)

- 저는 '87년 민영화이전과 이후 근무기간이 비슷하며 대략 30여년 가까이 근무한 구주철도의 산증인임.

- JR로 새로 탄생되면서 본격적으로 회사에 활력과 생동감이 생겨 한번 해보자는 결의가 넘치는 계기가 되었으며, 국철시대엔 예산을 기준으로 정책이 있는 정적인 구조였으나, 현재 민영화된 JR은 사업계획을 기준으로 예산이 따라가는 즉 Speed-up된 경영이 가능한 시스템으로 바뀌었음.

- 저의 30년에 이르는 철도경험을 바탕으로 소견을 말하여 본다면 수송수단간의 치열한 전쟁터에서 살아남기 위해서는 Speed-up된 조직이 되어야 하며 이를 위해서는 민영화가 반드시 필요하다고 생각함.

Question 03

"국영철도의 구조개혁" 지연시 예상되는 문제점은?

고속철도의 운영부실화, 국가 보조금 증가, 누적부채 증가로 국민부담이 과중하게 되며, 또한 철도발전 기회를 상실하게 됩니다

교통시장에 엄청난 변화를 가져올 최첨단 고속철도가 2004년이면 운행을 개시하게 됩니다. 구조개혁이 지연된다면 이를 정부기관인 철도청(국가공무원)이 운영해야 합니다. 단적인 예로 항공사와 인천국제공항을 정부기관공무원이 운영한다면 효율적인 운영을 기대할 수 있겠습니까?

고속철도의 경영은 고객의 다양한 요구에 대해 차별화된 서비스를 제공하고 수송시장의 변화에 민첩하게 대응하여야 하나 정부기관은 정부조직법, 국가공무원법, 감사원법 등 많은 법률에 의거 제약을 받고 있어 효율적인 영업활동과 전문인력 확보 등에 한계가 있습니다.

또한, 매년 1~3조원의 고속철도건설부채를 영업수익금으로 갚아나가야 하는데 정부기관 경영체제로서는 자율 · 전문 · 책임경영이 어렵고 적극적인 마케팅, 사업개발 등을 통한 수익창출도 어려워 부채가 눈덩이 처럼 불어나는 악순환이 되풀이 될 것입니다.

앞으로 2004년 고속철도 개통시 기존철도와 고속철도의 쌍둥이 영업적자 발생으로 경영상태가 더욱 악화될 우려가 있습니다.

- 기존철도 : 매년 1조원 이상의 영업적자 발생
- 고속철도 : 영업수익금으로 매년 1~3조원의 부채 상환

If Delayed

구조개혁을 미룰 경우 철도종사원의 고용불안이 심화됩니다.

구조개혁시 분야별 인력수급 불균형 등 고용불안 요소가 발생할 수 있으나,2004년 고속철도개통 준비를 위해 약3,000명의 신규운영인력이 필요하므로 이를 활용하면 고용안정이 가능합니다.

그러나, 고속철도 개통이후로 구조개혁을 미룰 경우에는 잉여 인력활용 기회를 상실하게 되어 고용불안이 초래될 것입니다. 더구나, 현체제 유지시 일본의 사례에서 보듯이 철도의 경쟁력이 약화되고 사업영역 축소로 지속적인 인력감축이 불가피하여 고용불안이 가중되며 철도사양화에 따른 직원의 사기 저하가 심화될 것입니다.

철도의 역할 감소는 물류비용 증가 등 사회경제적 비용을 증가시켜 국가경쟁력에도 악영향을 미치게 됩니다.

날로 경쟁이 치열해 지는 교통시장에서 국영철도 체제가 지속되는 한 철도의 역할 증대는 기대할 수 없으며, 이로 인해 도로교통의 체증이 심화되어 국가 물류비용 절감이 어렵게 됩니다.

TSR, TCR 등 국제철도망과의 연결이 추진되고 있어 이는 치열한 국제철도 물류시장을 예고하고 있습니다. 다가오는 국경 없는 시장(global market)인 국제철도시대에 대비하여 철도망 연결보다 더 시급한 사항은 가격 경쟁력과 다양한 영업전략을 구사할 수 있는 민간경영체계를 구축하는 것입니다,

개혁후퇴는 외국투자자들에게 실망을 안겨줄 것이며, 이에 따라 국가신용도 하락이라는 문제도 피할 수 없습니다.

매일경제 2002. 3. 5 국제금융연구소/IIF 찰스달라라 소장 : "분명한 것은 정부가 소유한 기업은 갈수록 경쟁력이 떨어진다는 사실이다. 한국이 민영화를 밀어붙이지 않는다면 외국투자가들에게 실망을 줄 것이다."

영국파이낸셜타임스 2002. 3. 6 : "한국이 신흥시장의 위상에서 벗어나려고 한다면 국가가 소유하고 있는 전기, 가스, 철도의 민영화가 결정적으로 중요하다."

[참고] 구조개혁 연기시 우려되는 문제점

- 국가 보조금 증가, 누적부채 증가로 국민부담 과중
- 고속철도에 대한 차별화된 서비스 제공 불가능
- 철도사양화에 따른 사업장 축소로 종업원 고용불안 지속
- 철도의 역할 감소, 물류비용 증가 등 국가경쟁력 약화
- 개혁후퇴에 대한 국가신용도 하락

표 7 고속철도와 환경변화

고속철도의 등장은 기회인 동시에 위기

고속철도의 등장을 단순히 기회로만 인식해서는 안됩니다.
고속철도의 등장은 100년 철도의 근본적인 변화를 요구하는 모멘트로 작용될 것이며
고속철도의 성공적인 운영 여부가 향후 철도발전 향방을 결정하게 될 것입니다.

수송시장내 교통수단간 경쟁 심화

고속철도의 등장은 국내항공사 및 고속버스회사의 영업에 직접적인 영향을 미치게 되므로 교통수단간 경쟁력을 확보하기 위하여 치열한 경쟁이 예상되며, 특히 TCR, TSR 등 국제철도 연결, 남북철도 연결, 동북아 물류거점기지화, WTO DDA협상, 한-칠레 FTA 협상에 따른 서비스 시장 개방 등 **격변하고 있는 교통시장 환경속에서 교통수단간 경쟁이 날로 심화될 것입니다.**

※ 최근 국적항공사가 고속철도 개통에 대비 **국내선 구조조정에 착수**

※ 2005년경 격자형(7×9) 고속도로망 핵심축이 완공되고 자동차 시대 확산 전망 / 서해안(2001), 대구~춘천(2001), 천안~논산(2002), 여주~구미(2004), 대구~대동(2004),구미~옥포(2004), 구미~부산 확장(2005)

철도교통의 위상 변화

현재는 철도를 보편적 수송서비스를 제공하는 공공철도로 이해하는 의견도 있으나 고속철도의 등장으로 철도가 고급교통수단으로 인식되는 계기가 될 것이며, 고속철도가 최첨단 고급 교통수단이라는 인식하에서 그 운영체계도 경쟁수단인 항공회사에 버금가는 운영체제를 갖추어야 한다는 요구가 증대될 것입니다.

공급자 중심에서 소비자 중심으로(need에 적시 대처)

현재 철도는 어느정도 일정한 이용자가 확보되어 있고 수송능력의 한계로 인해 고객유치를 위한 마켓팅의 중요성이 덜한 반면, 고속철도의 등장으로 수송능력이 획기적으로 증대되므로 고객유치를 위한 마켓팅의 중요성이 강조될 것입니다.

※ 1열차당 935좌석이 설치/ 고속철도를 5분정도의 간격으로 운행

철도교통의 중요성 인식

국가 경쟁력 제고에 걸림돌로 작용하고 있는 도로혼잡비용 증대 등 막대한 사회경제적 비용을 절감하고 향후 교통문제의 해결책으로 **철도의 중요성에 대한 공감대가 형성될 것이며**, 고속철도의 성공적 운영은 앞으로 철도투자 확대를 가능하게 할 것이나, 그렇지 않을 경우 철도투자는 다시 멀어지게 될 것입니다.

※ **지속발전가능한(Sustainable Development) 교통수단 : 철도**

철도산업의 구조적 재편 가시화

고속철도의 등장으로 철도산업이 현재와 같은 노동집약적 산업에서 앞으로는 자본집약적, 고부가가치 산업으로 급격히 재편될 것입니다.

※ 기존역 정비, 유지보수체계, 영업방식의 근본적인 변화가 불가피

Question 04

세계적인 추세는 어떤가요?

세계에서 국유국영 철도체제로 운영하는 나라가 우리나라를 비롯하여 5개국에 불과한 것만 보더라도 구조개혁은 피할 수 없는 대세입니다.

철도를 운행하는 세계 120개 국가중 국가가 철도를 소유하고 국가공무원이 직접 운영하는 나라는 인도, 스리랑카, 러시아, 북한, 한국 5개국 밖에 없습니다. 최근 러시아와 중국도 철도 경쟁력을 강화하기 위하여 철도민영화를 추진하고 있습니다.

※ 러시아는 2003년 4월 철도주식회사 설립 예정, 인도는 화물부문 민영화 완료
※ 중국은 공기업에서 민간체제(위탁기업 14개, 상업상 회사 5개등)로 전환중

표 8 세계 120개 국가의 철도 소유경영구조

구분	극단 형태		중간 형태
	국유 · 국영	민유 · 민영	국유 · 민영/준민영
시설소유	국 가	민 간	국 가
영업형태	국가직영	민간기업 경영	민간기업 경영/상업적 경영
해당국가	5개국	11개국	104개국
	인도, 스리랑카,러시아, 북한, 한국	일본, 영국, 뉴질랜드, 미국, 캐나다, 호주, 체코, 말레이시아 등	독일, 스웨덴, 이태리, 멕시코 등 대부분 국가
비고	• 중국과 러시아는 최근 민영화 착수 • 인도는 화물분야를 민간회사로 전환		• 우리나라 구조개혁 모델에 해당 • 비영리법인 형태의 공영철도 국가는 없음

World Trend

철도산업의 사양화를 경험하였던 선진국뿐만 아니라 중남미, 동유럽, 아프리카 등의 국가도 이미 구조개혁을 완료하였습니다.

일본은 1987년 국철을 1개의 화물주식회사와 지역적으로 구분된 6개의 여객주식회사로 민영화를 시행하여 수송량 증대, 생산성 향상, 부대사업수입 증대를 통해 철도 경쟁력을 회복하였으며,

유럽의 스웨덴은 1988년 국철을 시설과 운영으로 분리하였고, 다시 운영부문을 6개의 주식회사로 분할하였으며, 독일은 1994년 국철을 주식회사로 전환한 후1999년 여객, 화물, 시설 등 5개의 주식회사로 분할하였습니다.

이와 같은 구조개혁을 추진한 이후 전반적으로 수송량 증가와 생산성 향상등 재무구조가 호전되는 성과를 보이고 있으며, 이는 정부가 철도투자를 확대하는 계기가 되었습니다.

표 9 외국의 철도구조개혁 사례

구분	개혁	시설주체	운영주체	기 타
영국	'94	• 1개 민간회사	• 25개 여객회사 • 6개 화물회사 • 차량회사 등	• 시설/운영 분리 • 지리적, 서비스 분할 (100개 회사)
독일	'94	• 국가 • 1개 출자회사	• 2개 여객회사 • 화물, 역사회사	• 시설/운영분리 • 지리적, 서비스 분할
네덜란드	'94	• 국가 • 3개 시설공단	• 4개 여객회사 • 7개 화물회사	• 시설/운영분리 • 지리적, 서비스 분할
프랑스	'97	• 국가, 시설공단	• 1개 운영공사	• 시설/운영분리
스웨덴	'88	• 국가 • 1개 시설공단	• 1개 여객회사 • 5개 화물,기타	• 시설/운영분리 • 서비스 분할(여객,화물)
일본	'87	• 여객회사 (다만, 건설은 건설공단)	• 6개 여객회사 • 1개 화물회사	• 시설/운영 통합 • 지리적, 서비스 분할

표 10 최근 러시아의 철도 민영화 추진 동향

- 러시아 政府는 2003.4월까지 鐵道株式會社를 설립하고 인력도 대폭 감축하는 내용의 鐵道 民營化 계획을 적극 추진
- 이러한 철도 민영화는 전체 화물수송의 80%를 담당하는 鐵道가 그간 비효율적 관리체계 · 시설 노후화 등으로 수송 경쟁력이 크게 저하되면서 만성적인 적자에 시달리고 있는 데 따른 것으로 평가
- 鐵道 民營化는 輸送競爭力 강화, 財政收入 확대 등은 물론 極東地域자원개발에도 긍정적인 요인으로 작용할 것이나, 巨大組織을 대폭 축소, 매각하는 과정에서 발생하는 사회문제와 政治圈의 저항 및 재원조달 문제 해결 등이 관건으로 작용할 전망

표 11 각국의 철도산업의 구조개혁 추진목표

일본

"국철 개혁의 의의는 경영파탄에 이르고 있는 국철을 교통시장내의 어려운 경쟁에서 견딜 수 있는 사업체로 변화시켜 국민생활에 충실하게 하기 위한 중요한 수단으로써 철도의 역할과 책임을 충분히 다 할 수 있도록 경영형태의 근본적 개혁을 통하여 국철 사업을 재생시키는 것이다/일본국유철도 재건위원회 보고서(국철개혁에 관한 의견 : **철도의 미래를 연다** 1985년 7월)

독일

"향후 증가하는 교통수요를 환경친화적인 철도가 담당하도록 하며 이를 위해 철도수단이 **타 교통수단에 비해 경쟁력을 갖고 또 매력적인 대체 수단**이 되어야 하며, 이를 위해 철도운영주체는 수익성을 기업경영적 목표로 하여 자율적인 경영체제를 갖추어 장기적으로 국가의 재정부담을 경감할 수 있어야 한다"/독일 철도민영화 추진시 기본법안 제안설명 중

EU

- 철도교통의 재활성화
- 철도의 재정기반 확립과 시장기능 활용을 통한 철도수송의 경쟁력 강화
  - 기반시설과 운영부문의 분리(국가의 시설부문에 대한 책임)
  - 철도운영자의 경영자율권 보장(시장지향성)
  - 철도운영자의 재무구조 개선(기반시설로 인한 부채 탕감)
  - 제3자의 철도운영시장 참여 자유화(경쟁체계 도입)

한국

- 중추 교통수단으로서 철도의 역할증대
- 철도산업의 경쟁력 강화(투자확대)
- 다른 교통수단과의 공정한 경쟁여건 조성
- 민간참여의 확대와 고객중심의 서비스 개선
- 철도운영부문 경영자립과 재정부담 경감

Question 05

구조개혁은 어떻게 추진되나요?

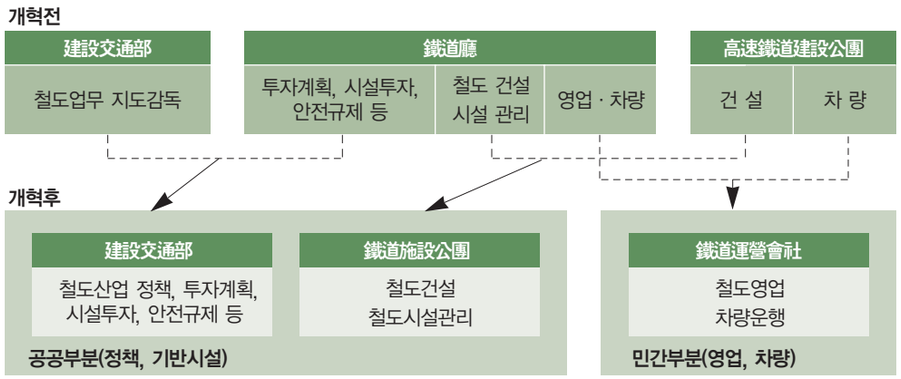
도로, 공항 등 다른 교통수단과 같이 國家와 民間의 책임과 역할이 명확히 구분되도록 하고, "선택과 집중"을 통한 효율성 증대가 가능하도록 철도산업의 경영과 소유구조를 개선하고자 합니다.

철도망(鐵道網, 기반시설)	운영부분
국유화 : 국가책임 강화 (철도시설공단 설립)	정부 전액출자 공기업 (철도운영회사 설립)

철도망(鐵道網, 기반시설)은 현행처럼 국가가 소유하고, 도로, 항만, 공항시설 등과 마찬가지로 **사회간접자본**(SOC)차원에서 국가책임으로 건설 · 관리하게 되며, 이를 효율적으로 시행하기 위해 기존 鐵道廳 및 高速鐵道建設公團의 시설관련부문을 통폐합하여 「**한국철도시설공단**」을 설립합니다.

여객 · 화물수송,차량 등 영업활동과 관련된 **운영부문**은 기존 鐵道廳 및 高速鐵道建設公團의 운영관련부문을 전환하여 **정부가 전액출자 하는 공기업인 「철도운영회사」**를 설립하여 확실한 경영책임 하에서 자주적으로 운영되도록 한 후 점진적으로 정부지분을 축소할 계획입니다.

표 12 철도산업구조개혁 모델



주) 도로 · 항만 · 공항과 같이 기반시설은 국가가 건설 · 관리하고 운수사업은 민간이 담당하는 것과 동일한 방법

현재 철도청과 고속철도건설공단의 직원은 법에서 100% 고용승계가 보장됩니다.

Question 06

왜 서두르나! 준비는 충분한 가요?

철도구조개혁은 지난 '80년부터 논의를 시작하여 정부는 한때 상하통합형태의 단순 公社형태로 개혁을 추진했으나 경영개선 효과를 기대할 수 없어 중단한 바 있으며, 현재 추진하는 방안도 '96년부터 5년동안 관계전문가들의 많은 검토와 논의 끝에 만들어진 것입니다.

철도산업의 구조개혁 검토는 90년대부터 본격화 되어 국제심포지움('94. '96) 개최, 철도민영화 방안 연구('96~'97)를 통하여 꾸준히 검토되었으며,

정부에서는 '99년5월 철도청 경영진단 결과를 바탕으로 구조개혁 방침을 정하였고, 그 이후 실행방안용역 결과와 철도구조개혁관련 심의위원회의 심도있는 논의를 통하여 최적의 방안을 마련하였습니다.

※ 철도시설 國有化(公團化) 및 운영부문 民營化 : '99.5월 정부방침 결정

또한, 실행방안 마련과정에서 **영국의 문제점을 교훈 삼고, 일본, 독일, 프랑스, 스웨덴 등 성공한 사례를 벤치마킹하여 우리실정에 맞는 방안을 모색**하였습니다.

그 어떤 구조개혁보다도 이렇게 장시간 검토해 온 철도산업구조개혁 방안을 졸속으로 보는 시각은 바람직하지 않습니다.

Preparation

표 13 그동안 추진된 사항

• '80년대	각계에서 구조개혁 필요성 논의
• '89~'95	「한국철도공사법」제정, 공사화를 추진했으나 2차례 연기후 폐지 ※ 공사화 폐지 사유 – 철도망과 운영이 통합된 단순 공사화는 경영개선 효과가 불투명 – 철도망과 운영의 분리와 운영부문 민영화 필요 – 거대 단일노조 형성과 재정부담
• '95. 12월	「국유철도운영에관한특례법」제정
• '96. 5월	「철도청 경영개선 5개년 계획('97~2001)」수립 · 추진
• '96~'97	국책연구원 등에서 민영화방안 검토
• '98~'99	철도청 경영진단(한국생산성본부, 가립회계법인)
• '99. 5월	「철도산업구조개혁」정부방침 결정
• '99~'00	「철도구조개혁 실행방안개발」용역(삼일회계법인)
• '00. 5월	철도구조개혁 방안 공청회 개최
• '00. 7월	「철도구조개혁심의위원회」설치(위원장:김동건교수)
• '01. 7월	「대정부건의안」제출(철도구조개혁심의위원회)
• '01. 8월	「철도산업구조개혁추진위원회」설치(위원장:건교부차관)
• '01. 8월.11월	법률(안)공청회 개최/ 무산(2회)
• '01. 12. 4일	법률(안) 국무회의 통과
• '01. 12. 17일	법률(안) 국회 제출 – 철도산업발전및구조개혁에관한법률(안) – 한국철도시설공단법(안)
• '02. 1. 17일	공청회 개최(한나라당 주관)
• '02. 3월	KBS 심야토론에서 찬반토론(정부측, 노조측)
• '02. 4월	건설교통위원회 위원 해외 구조개혁 실태 조사(영국,독일,스웨덴)
• '02. 7월	소비자 단체 토론회 개최
• '02. 9. 18일	공청회 개최(경실련 주관)
• '02.10. 21일	한국철도주식회사법(안) 국회 제출 ※ 철도산업구조개혁 3법 국회제출 완료

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

Question 07

철도 민영화는 "공공독점"에서 "민간독점"화되어 결국 국민에게 피해가 간다는데요?

현재의 철도도 교통수단간 치열한 경쟁환경속에 있어 "독점산업"이 아닙니다.

철도산업을 구조개혁하면 철도가 **"공공독점"**에서 **"사적(민간)독점"**으로 된다는 주장이 있으나 이는 수송시장에 대한 이해가 부족한 시각입니다.

20세기초 철도가 유일한 교통수단이었던 지난시절에는 철도가 독점적 지위에 있었으나 20세기 중반부터 자동차화(Motorization)와 항공 등 다른 교통수단이 급속히 발달하면서 철도의 수송시장 독점이 붕괴되어 수송시장의 경쟁이 나날이 격화되고 있는 상황입니다.

철도 현실을 정확히 인식하는 것이 매우 중요합니다.

철도는 수송시장에서 하나의 수송수단일 뿐이며, 철도의 서비스 수준에 따라 고객은 자가용, 버스, 항공기 등으로 이동합니다. 수송시장에는 분담율(market share)이라는 것이 있으며 이는 수단간 경쟁력의 수준을 말해주는 것입니다.

그러나, 현 철도는 현재에도 독점이 아닌 경쟁상태에 있으나 국영체제인 관계로 이를 제대로 인식하지 못하고 있어 수송시장의 경쟁에서 뒤쳐져 매년 수송분담율이 하락하고 적자가 누적되고 있는 실정입니다.

※ 철도 수송분담률(market share) 추이 : 43%('70)→22%('80)→13%('00)

Monopoly

일본, 영국, 독일, 네덜란드 등 외국의 사례에서도 철도산업구조개혁 이후 교통수단간 고객유치 경쟁이 더욱 치열해져 서비스 및 가격경쟁이 강화되었지 민간독점의 부작용은 발생하지 않았습니다.

표 14 일본JR구주철도 인터뷰(II)

일본JR구주철도 본사 기획국제실장 (02. 1.30)
철도는 타교통수단과 치열한 경쟁하에 있다.
· 항공 등 타교통수단과 경쟁하기 위하여 JR구주철도는 특급열차를 30분간격으로 증차운행하고 계속적인 스피드 업에 주력하는 영업전략을 추진하고 있음.
· 최근 항공요금자율화 및 최근에 등장한 신규항공사의 경우 후쿠오카 ⇔ 동경간 항공요금을 기존요금의 50% 수준으로 운항하면서 철도요금보다 저렴해 JR 구주 신간선 수입에 막대한 타격을 주었음.
· 타교통수단과의 치열한 경쟁에서 살아남기 위해 JR 구주도 철도운임을 인하하고 고객서비스의 향상을 통하여 이에 대응하고 있음. 특히 고객의 경우 요금에 매우 민감하다는 결론을 얻어냈으며 이에 대응하여 2매, 4매 연속권 구입시 추가적인 운임할인을 강력하게 추진중이며 결과적으로 이러한 철도운임할인 등으로 승객은 증가했으나 철도수입에는 차질이 있었음.

Question 08

대량 감축과 비정규직화 등 고용불안이 심화되지 않을까요?

철도청 및 고속철도건설공단의 직원은 법에서 100% 고용승계를 보장하였습니다.

철도청과 고속철도건설공단의 직원고용은 철도운영회사와 철도시설공단이 포괄하여 승계토록 하였으므로 고용이 보장되며,

특히, 철도청과 고속건설철도공단의 직원고용은 일반민간회사가 승계하는 것이 아니라 철도운영회사와 철도시설공단의 정규직원으로 승계하므로 비정규직화 우려도 없습니다.

현재 전문기관에서 제시한 적정규모의 정원을 유지하고 있습니다.

철도청은 지난 5년 동안 철도경영개선의 일환으로 약 7,000명을 감축하여 현재는 전문기관이 제시한 **민영화 적정규모인 약 29,000명을 정원상 유지**하고 있습니다.

앞으로 고속철도개통 준비를 위해 약3,000명 정도의 운영인력이 추가로 필요하므로 고용안정이 가능합니다.

구조개혁은 철도역할 증대 등 철도의 발전을 도모하고자 하는 것이며 인력감축이 주된 목적이 아닙니다.

구조개혁을 통하여 철도에 대한 투자가 확대되고, 사업규모 확대, 부대사업 다각화 및 수송시장 점유율의 증대 등 철도산업이 발전하게 되어 신규고용이 창출되고 관련산업의 발달로 고용기회가 증대됩니다.

그러나 현재와 같이 철도가 사양화되어가고 있는 상황에서는 종사원의 복지향상은 물론 고용보장도 기대할 수 없습니다.

Employment

Question 09

철도의 **시설 · 운영분리 정책**은 비효율적이라는 주장이 있는데요?

현재와 같은 시설 · 운영 통합구조로는 다른 교통수단과의 경쟁에서 이길 수 없으며, 철도의 경쟁력 제고하고 투자확대 등 발전기반을 구축하려는 것이 철도망(기반시설)과 운영을 분리하려는 기본 취지는 입니다.

즉, 철도망(선로, 교량 등 철도 기반시설 ; Infrastructure)은 도로,공항,항만 등 다른 교통시설처럼 SOC차원에서 국가의 투자책임하에 건설 · 관리하여 공공성을 확보하는 한편, 고객유치, 철도운송 등 영업활동은 자동차, 항공, 해운 등 다른 수단처럼 민간영역으로 하여 효율성을 제고하고 또한 철도운영자의 시설투자에 대한 부담도 경감토록 하여 다른 수단의 운영자들과 대등한 경쟁여건을 조성하려는 것입니다.

표 15 교통수단별 소유경영구조 현황

구 분	자동차교통	간선철도	항공교통	해상교통
기반시설	간선도로 (건교부)	선로 (철도청)	공항 (건교부)	항만 (해수부)
운용(운송서비스)	자동차운송 (민간)	철도운송 (철도청)	항공운송 (민간)	해상운송 (민간)

과연, 고속버스회사 또는 항공사가 고속도로 또는 공항을 건설 · 관리할 경우 경쟁력이 있겠습니까?

철도의 시설과 운영을 통합한 형태로 유지할 경우 "시설 비용 과중→ 자체조달 곤란→ 투자부족" 등 시설측면의 부정적 문제외에도 영업측면에서 철도운영자가 영업활동에 집중하지 못하여 경쟁력 약화를 초래하게 되며, 이로 인한 만성적 적자, 수요감소, 서비스저하 등 **'구조적 악순환'**에서 벗어나기 어렵습니다.

※ 지난 90년대초에도 시설과 운영의 통합형태(철도망+운영부분)인 단순 철도공사화를 추진하였으나 이러한 방식은 경영개선 효과가 불투명하여 중단하였음

통합시는 시설소유권이 국가에서 운영자로 이전되므로 감가상각비, 재산세, 유지보수비 등 시설관리비용이 대폭 증가 됩니다.

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.
100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

상하분리후에는 운영자는 일정수준의 시설사용료만 부담하므로 현재의 통합체제하에서와 달리 시설비용부담이 경감되어 운영자의 재무수지 개선과 경쟁력 확보가 보다 유리하게 됩니다.

[참고] 철도의『시설 · 운영분리』정책

- 도로, 공항, 항만과 마찬가지로 철도의 **非競爭的 부문**인 선로 등 基盤施設(Infrastructure)인 **철도망**과 **競爭的 부문**인 **영업**을 분리
- **기대효과**
  - **책임 명확화 및 투자확대** : 기반시설에 대한 국가의 책임을 명확히 하여 투자 확대가능
  - **회계투명성 확보** : 회계가 보다 투명해 짐으로써 정확한 진단과 적절한 대처가 가능
  - **공정한 경쟁여건 조성** : 운영자에게는 기반시설에 대한 재정부담을 덜어주어 타교통수단과 동등한 경쟁 여건을 조성 (통합구조는 시설부담이 과중하여 부실화 초래)
  - **선택과 집중을 통한 핵심역량 강화** : 철도시설, 운영부문별 전문화 및 핵심역량에 집중이 가능
  - **경쟁환경 조성** : 선로개방(Open Access)을 통하여 철도시장내에도 경쟁환경(잠재경쟁, 비교경쟁)이 조성됨으로써 철도의 자구노력에 의한 효율성을 담보
  - **독점폐해방지** : 독점에 따른 요금인상, 정부지원증가, 서비스저하 등 부작용 방지가능

철도사양화를 경험한 외국의 선진국에서도 상하분리 정책을 통해 철도의 경쟁력을 제고시키고 있습니다.

철도망과 영업부문을 분리하는 정책은 철도발전을 위한 철도개혁의 일반적인 방법(**경쟁환경 조성, 운영자의 부담 완화, 투자확대, 효율성 증진 등**)이며 세계적으로 보더라도 상하분리를 시행한 국가가 스웨덴, 네덜란드, 독일, 프랑스, 영국 등 36개국에 이르며, 이들 국가들은 근래에 철도경쟁력 제고를 목표로 구조개혁을 단행한 나라들입니다.

중국, 러시아, 미국 Amtrak : 최근 상하분리 형태의 철도구조개혁을 추진중
OECD : 2001년 철도망과 운영부문 분리정책을 회원국에 권고

또한 상하분리정책은 철도구조개혁 이후에도 철도망은 현재와 같이 국가가 계속 소유함으로써 무분별한 적자선 폐지 등의 공공성 훼손을 방지할 수 있으며, 기반시설이 외국자본에 매각되는 우려도 없습니다.

상하분리에 따른 열차의 효율적인 운영 문제와 기술적인 문제점은 철도시설관리자와 철도운영자간 협력체계 구축 등 보완방안을 마련하면 해결이 가능합니다.

기반시설과 열차간의 긴밀한 상호관계 때문에 인터페이스, 안전 확보 측면에서는 통합구조가 더 유리하다는 의견도 있으나, 관계전문가 연구, 해외사례 조사결과와 같이 이러한 기술적 문제에 대하여는 철도시설관리자와 철도운영자간 긴밀한 협력체계 등 관리체계가 구축되면 해결이 가능합니다.

[참고] 스웨덴 철도의 상하분리 정책

상하분리 배경

- 철도시설로부터 운영을 완전히 분리하는 것이 타교통수단의 운영자들과 동일한 조건하에서 철도수송을 발전시킬 수 있는 자유를 운영자에게 줄 수 있는 유일한 모델.
- 운영자들이 어떠한 재정적인 염려없이 시설투자에 대한 요구를 자유롭게 할 수 있도록 하는 유일한 모델
- 철도시스템의 요소들로 하여금 사회의 다른 분야들과 자연스런 인터페이스를 가져오게 하는 유일한 모델

개혁성과

- 구조개혁이전에는 경쟁에 뒤져 수송량 감소 등 침체를 겪었으나 구조개혁이후 수송량 증가 등 철도 경쟁력 회복
- 이전에는 정부지원금 등이 어떻게 쓰이는지 알수 없는 블랙홀 같은 상태였으나 지금은 철도운영회사 회계가 상당히 투명해짐
- 철도운영회사는 상업적인 조건하에서 운영이 되어 X-2000 고속열차 도입과 광범위한 능률 향상, 합리화를 이끌어냄
- 운영권 경쟁입찰을 통한 서비스 개선 및 정부보조금의 절감

[참고] 상하분리와 열차운행밀도 (네덜란드 사례)

- 열차운행밀도가 유럽 다른나라와 비교할 때 매우 높은 수준에 해당하고, 현재도 철도수송량이 계속 증가 추세에 있으나 엄격한 상하분리를 시행하였고, 이에 따른 부작용은 발생하지 않음
- 철도의 문제는 철도에 대한 투자, 철도기술 개발, 전문가 양성 여부 등이 중요한 관건이라고 지적함

유럽각국의 열차운행밀도 현황[European traffic intensity]

(열차운행거리/1일,선로연장)

네덜란드	스위스	벨기에	오스트리아	덴마아크	독일	이탈리아	프랑스	(한국)
117	116	73	69	67	58	55	41	(60)

혼잡한 간선의 열차운행 간격은 3~5분으로서 우리의 경우와 열차운행 밀도가 비슷(경부선 :5분간격 열차운행)

Question 10

영국철도는 민영화로 부작용을 겪고 있다는데 **우리철도는 괜찮을까요?**

정부가 추진하는 구조개혁 방식은 철도망(기반시설)까지 민영화한 영국철도의 구조개혁 방식과는 전혀 다릅니다.

현재 추진하는 구조개혁 방안은 '96년부터 근 6년동안 정부와 관계전문가들의 많은 연구 · 검토와 논의 끝에 만들어진 것이며, 특히, 영국의 문제점을 교훈으로 삼고, 성공한 나라의 개혁사례를 벤치마킹하여 우리실정에 맞는 방안을 마련하였습니다.

영국은 철도망(기반시설)까지 민영화하여 민간철도시설회사(Railtrack)가 투자재원부족으로 파산하였고 운영부문도 25개 여객회사를 포함한 100여개 민간회사로 과다하게 분할하여 연계수송차질과 이용불편을 초래하였으나, 우리는 현재와 같이 철도망은 국가소유로 하여 정부가 계속 투자를 확대할 계획이며, 운영부문은 단일 회사가 운영하도록 함으로써 영국과 같은 문제점은 발생하지 않게 됩니다.

표 16 영국/한국의 구조개혁방식 비교

구분		영국	한국
개혁년도		1994년	2002년 ~ 2003년
정책		교통부	건설교통부
철도망(기반시설)	소유	Railtrack(민간)	국가
	관리주체	Railtrack(민간)	철도시설공단(대행)
	성격	상법상 주식회사	비영리법인
	수입원	자체조달 위주	국고지원 위주
영업부문	운영주체	민간회사	정부출자 공기업
	분리여부	100여개로 분할	여객/화물/차량 통합운영

※ 2002. 10월 **정부 보증의 비영리회사**인 Network Rail社가 Railtrack社를 인수
– 영국은 철도시설회사의 공영화를 추진한 것이지 **운영부문을 공영화한 것이 아님**

Question 11

영국철도(British Rail)의 구조개혁은 실패한 정책인가요?

SOC에 해당하는 철도시설을 완전민영화(민간회사 : Railtrack) **함으로써 부작용이 발생하였습니다.**

- 민간회사가 철도망 소유 → 장기철도망 계획 부재 및 시설 현대화 곤란
- 투자재원 조달 곤란 → 유지보수 투자부족 → 안전사고 발생

그러나 운영부문에서의 영국철도는 구조개혁 이후 수송시장에서 다시 경쟁력을 회복하고 있습니다(철도사양화 극복).

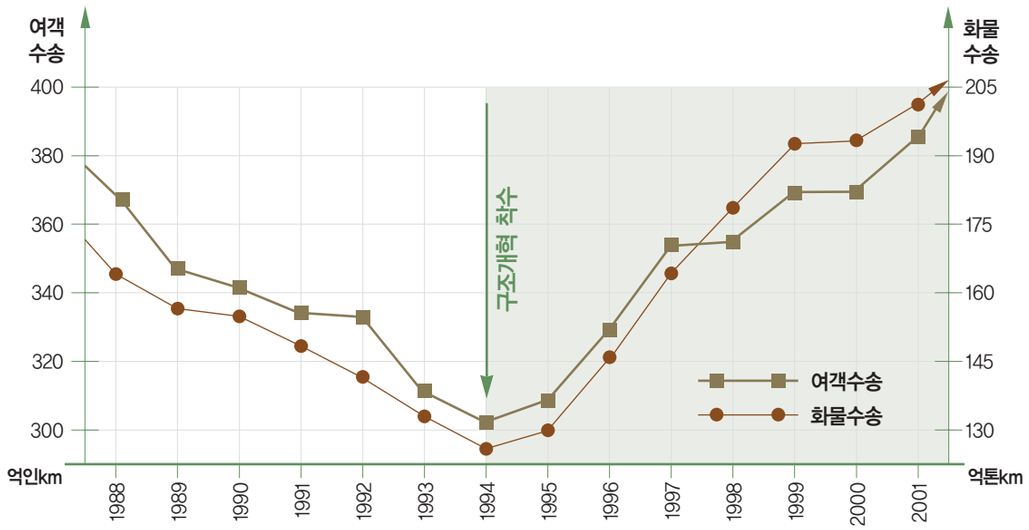
철도시설 민영화, 운영 부문 세분화 등으로 인해 연계수송차질과 이용불편을 초래한 것도 사실이나 이를 마치 영국철도 구조개혁 정책이 실패한 것처럼 주장하는 것은 바람직하지 않습니다. 구조개혁의 성패는 철도수송량 추이로 판단되어야 합니다. 철도가 매력적인 교통수단으로 인식될 때 여객과 화물은 철도를 선택할 것이며, 철도사고의 빈발, 요금인상, 서비스 질이 저하되었다면 소비자는 철도를 떠날 것입니다.

구조개혁전 영국철도의 여객 · 화물수송량은 계속 감소 추이를 보이다가, 구조개혁이후 상승세로 전환되었고 꾸준히 증가하는 추세에 있습니다. 이는 영국철도가 구조개혁과 자구노력을 통해 철도의 전반적인 시스템을 개선한 결과이며, 영국국민은 다시 철도로 돌아오고 있다는 사실은 구조개혁 전후의 여객/화물 수송량 추이에서 잘 말해주고 있습니다.

구조개혁 이전
· 여객 수송량 21% 감소('88년 343억인km → '94년 287억인km)
· 화물 수송량 39% 감소('88년 181억톤km → '94년 130억톤km)
구조개혁 이후
· 여객 수송량 36% 증가('94년 287억인km → 2001년 391억인km)
· 화물 수송량 52% 증가('94년 130억톤km → 2001년 197억톤km)

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.
100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

표 17 영국철도의 구조개혁 전후 여객/화물 수송량 추이



연도별	← 구조개혁 이전 →							← 구조개혁 이후 →						
	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
여객수송 (억인km)	343	333	332	325	317	304	287	300	321	347	363	385	382	391
여객수입 (백만£)	1,803	1,907	2,057	2,117	2,154	2,193	2,171	2,379	2,573	2,821	3,089	3,368	3,413	3,548
화물량 (억톤km)	181	167	160	153	155	138	130	133	151	169	173	182	181	197

자료 : SRA, National Rail Trends 2002-03

철도요금도 안정화되었습니다.

구조개혁 이전에는 매년 큰폭으로 철도요금을 인상하였으나 구조개혁 이후 비용절감 노력과 생산성 증대를 통하여 요금이 안정되었습니다.

구조개혁 이후 2002년 현재까지 여객요금은 연평균 2.95%로 인상되었으나 물가상승률 2.48%를 감안하면 연평균 0.47%정도 인상하였습니다.

(장거리노선 인상분을 제외하면 지역노선등은 물가상승률 수준)

표 18 영국철도의 구조개혁 이후 여객요금 변화 추이

노 선 별	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	연평균
런던, SE노선	103.6	105.9	109.8	112.5	113.7	115.8	115.7	2.10%
장거리노선	101.7	104.6	108.8	115.6	123.5	127.3	133.8	4.25%
지역노선	101.4	104.6	108.0	111.6	113.9	116.9	119.3	2.55%
전 체 평 균	102.6	105.2	109.2	113.5	117.2	120.1	122.5	2.95%
- 고급열차	102.3	104.9	109.5	119.4	131.5	139.2	147.6	5.72%
- 일반열차	102.7	105.3	109.2	112.9	115.6	117.8	119.6	2.59%
물가지수	102.9	105.8	109.3	111.9	114.1	117.2	118.7	2.48%

주) 1995.1 = 100기준, 자료) SRA, National Rail Trends 2002-03

구조개혁 이후 철도에 대한 투자도 대폭 증가되고 있습니다.

구조개혁 이후 철도수송 수요 증가 등 철도가 다시 활성화되면서 철도시설 개선, 노후차량 교체 등 철도에 대한 투자가 대폭 증가되고 있습니다. 철도 투자는 민영화 직전 1,250백만 파운드 수준에서 현재 4,070백만파운드 규모로 약 3.26배 증가되었습니다.

민영화('94)이후 기존 여객열차의 1/3이 신규열차(약3,229대)로 대체

표 19 영국철도의 구조개혁 전후 철도투자추이

(단위 : 백만파운드)

연도별	← 구조개혁 이전 →							← 구조개혁 이후 →						
	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
차 량	208	234	329	453	537	422	360	200	47	114	176	236	554	922
기 타	487	655	693	840	939	762	890	900	1,178	1,430	1,823	2,012	2,404	3,148
전 체	695	889	1,022	1,293	1,476	1,184	1,250	1,100	1,225	1,544	1,999	2,248	2,958	4,070

자료 : SRA, National Rail Trends 2002-03

Question 12

공익서비스 보상만 제대로 했더라면 철도는 적자를 벗어날 수 있었다고 보는데요?

철도운영자가 제공하는 장애인 요금할인, 적자선 운영 등 공익서비스(PSO : Public Service Obligation) 비용은 국민세금으로 보상하므로 투명성과 객관성이 전제되어야 합니다.

그러나, 일각에서 주장하는 PSO보상내역은 문제가 있습니다. 현재 철도청은 정부기관이면서 철도사업자이므로 관계가 애매모호할 뿐만 아니라 공익적 목적이 아닌 단순 마케팅 목적의 전철 정액권 운임할인 등이 포함되어 있고 운영비용구조, 회계처리 및 산정기준도 객관적이지 못하여 현재의 PSO보상요구금액은 적정 소요액이라고 볼 수 없습니다.

오히려, 정부는 그동안 철도운영부문에 매년 수천억원의 예산을 지원하고 있으며, 이는 철도노조 등이 주장하는 PSO보상 요구금액보다 훨씬 많은 지원 규모입니다.

표 20 전문기관이 산정한 PSO비용 비교

(단위 : 억원)

구분		'96	'97	'98	'99	2000	2001
PSO 소요액	철도노조가 주장하는 금액	1,745	2,098	3,048	3,130	2,077	4,170
	전문기관이 산정한 금액	509	641	698	836	872	934
철도운영부문에 대한 정부보조금		2,706	5,671	2,255	1,960	6,401	6,462

※ 타수단 PSO지원금(2000년) : 벽지노선버스 104억원, 낙도여객선 56억원

모든 적자를 PSO보상액에 포함시켜 정부에게 보상을 요구하는 것은 바람직하지 못하며 이렇게 해서는 철도사업자가 원가절감 등 자구노력을 할 이유가 없고 정부의 보상금만 받으면 된다는 식의 **도덕적 해이(moral hazard)**가 나타나 철도의 경쟁력이 약화되고 부작용만 초래됩니다.

Public service

구조개혁 이후에는 PSO보상기준을 명확히 하고, 정부와 철도사업자간 PSO 보상계약 제도를 도입하여 투명성과 실효성을 높일 계획입니다.

표 21 『철도산업구조개혁관련 PSO 보상 방안연구/2002』 요약

1. 철도청이 주장하는 PSO에 대한 문제점

- **철도청 PSO기준 부재**
  - 정부는 정부기관인 철도청의 세입세출예산의 균형적 측면에서 세입상 부족분 보전명목으로 지원(PSO보상 명목으로는 지원하지 않음)
- **기존 PSO항목의 객관성 결여와 과다계상**
  - 왜 적자선 보상 기준을 **영업계수 250이상인** 적자선으로 하였는지에 대한 객관적 기준이 없음
  - 적자선 운영손실액에는 운임 · 요금감면액이 포함되었음에도 불구하고 운임 · 요금감면액을 별도 PSO에 포함(**중복계상**)
  - 공익적 차원이 아닌 **단순 마케팅차원**인 정기권 할인 등 운임 · 요금감면액을 PSO에 포함(**과다계상**)
  - 국가보안 목표시설비(주요 교량, 터널시설물의 경비)는 타 교통수단과 형평에 맞지 않음
- **철도청 회계시스템의 문제점**
  - 정부회계 및 기업회계의 중간형태로서 **수입 · 비용의 투명성**에 한계가 있고 **공통원가 등의** 배분기준과 방법이 모호함

2. PSO(Public Service Obligation)의 이론적 판단

- **공공교통(Public Transport)개념에 대한 접근**
  - 공공성은 비배제성과 비경합성이 동시에 있을 때 성립
  - 철도서비스는 비배제성은 없고, 비경합성은 있으므로 모든 철도서비스를 공공서비스로 볼 수 없음
  - PSO는 철도서비스중 **非排除性과 非競合性이 있는 공공서비스**에 국한되며 이는 승객이 비교적 적은 지선 서비스열차 등으로서 **등급이 낮은 Social Train에 해당**

EU규정상 PSO 정의 : 상업적 관점에서 볼 때 제공되지 않을 수송서비스 또는 그런 조건하에서 제공되기 어려운 수송서비스를 제공할 의무

3. PSO 적용범위와 기준설정

- **운임 및 요금의 공공할인**
  - **장애인, 노약자 등** 공공목적 차원은 운임 및 요금할인은 PSO에 포함하되, 정액권, 신문잡지 등 마케팅 차원의 운임할인은 제외
- **적자선 운영**
  - 새마을호, 무궁화는 수익적 서비스이므로 PSO에서 제외

※ 5년간 실적 : 수입이 원가를 초과

  - 현재의 기준에서 Social Train이라고 볼수 있는 **통일호 지선서비스**만 PSO에 해당

※ 승차율 50%미만 등 수송수요가 낮아 운행빈도가 낮음

- **특수목적사업**
  - 특동열차(대통령전용열차)만 PSO에 포함하고 보안목표시설 경비는 제외

Question 13

민영화시 오히려 서비스 수준이 떨어질 것이라는 의견도 있는데요?

– 철도청이 능률협회 고객만족경영대상에서 '98년 최우수상, '99년 대상 수상
– 2001년 국가고객만족도 조사결과 철도가 항공기보다 높은 점수를 받음

철도서비스개선 노력으로 서비스가 개선된 것은 인정되나, 그 결과를 마치 현 체제의 장점이 입증된 것인양 주장하는 것은 바람직하지 않습니다.

능률협회에서 시행한 고객만족경영대상 조사는 경찰서, 등기소 등 공공부문을 대상으로 한 것으로 서비스 영역이 달라 객관적인 비교는 어렵습니다.

2001년 생산성본부가 시행한 고객만족도 조사 결과 국영철도가 민간이 경영하는 항공기보다 서비스 수준이 높다고 주장하고 있으나 항공기와 철도는 이를 이용하는 이용자의 기대수준이 확연히 다르므로 획일적인 비교는 문제가 있으며, 고객만족도 평가 내용중 소비자의 기대수준이 비슷한 동종의 사업장과 비교하여 볼 때 국영철도의 고객만족도 수준은 높지 않습니다.

표 22 2001년 고객만족도(조선일보, 생산성본부, 미시간대)

순위	기 업	점수	순위	기 업	점수
20	인천지하철공사	73	63	서울도시철도공사	69
21	대구지하철공사	73	125	철 도 청	65
60	부산지하철(공단)	69			

또한, 2002. 6~8월 한국능률협회컨설팅에서 실시한 고객만족도 조사 결과에 따르면 철도가 서비스 사업임에도 불구하고 우리나라 산업의 전체 평균치 보다도 낮은 점수를 받은 것으로 나타났습니다.

표 23 한국산업의 고객만족도(KCSI) 결과 발표(2002.10.15)

- 조사기관 : 한국능률협회컨설팅(2002. 6. 3 ~ 8. 30)
- 조사결과 : 철도43점(우리나라 산업의 전체 평균치 46.7점).

수송서비스의 고객만족도 – 항공(51.6점), 지하철(49.2점), 철도(43점)
철도 고객만족도 추이 – 2000년/50.4점, 2001년/43.9점, 2002년/43.0점

※ 철도청은「2002년 민원행정서비스 고객만족도」조사결과 최하위권으로 평가됨.
(국무총리 소속 정책평가위원회, 2003.1.3)

[참고] 고객만족도(KCSI) 조사

- 고객은 항상 옳은 소리만을 기업에게 들려준다. 고객의 불평은 고객이 잘못해서가 아니라 기업이 잘못해서 나오는 것이다. 이것은 영원불변의 진리이며 기업이 발전하기 위해서는 기업이 감수해야 할 몫인 것이다. 그러나 수많은 고객중 단지 몇 명만이 고객의 소리를 들려줄 뿐 나머지 고객들은 침묵하다 떠나 버리는, 기업입장에서는 아주 무서운 존재가 고객인 것이다.
- 침묵하고 있는 대다수 고객의 마음을 사전에 파악하여 다시 우리기업을 계속 좋아할 수 있게 마음을 붙들어 놓는 것이 기업의 생존을 결정 짓는 매우 중요한 것이며 이를 위해 "고객만족도"조사가 시행된다.

또한 서비스질 개선은 영업성과에 반영되어야 합니다. 그러나 철도이용자는 증가하지 않고 감소하고 있는 것이 현실입니다.

지난 4년간 철도이용자는 오히려 감소하였다는 것은 기존 철도고객이 점점 철도를 외면하고 있다는 것이며 이는 현재 국영철도의 구조적 한계를 나타내는 것으로 현재의 철도가 구조개혁이 되어야만 지금보다 한차원 높은 서비스 향상이 가능합니다.

철도 : '98년 : 390만명 감소, 99년 : 550만명 감소, 2000년 : 910만명 감소
항공 : '98년 : 863만명 감소, 99년 : 430만명 증가, 2000년 : 410만명 증가

교통시장에서 기업의 성패는 고객의 다양한 욕구에 맞는 매력적인 서비스와 상품을 제공하는데 있습니다.

현재 철도의 최고급상품인 새마을호 열차는 지난 '74년부터 운행을 시작하여 28년 동안 계속 운행하는 등 그동안 철도는 신상품을 고객에게 제공하지 못하고 있습니다. 그러나 우리나라의 경제는 '70년대에 비해 엄청나게 발달하였으며, 고객의 소비수준 또한 고급화, 다양화되고 있어 예전처럼 철도가 생산자 중심의 운영으로는 한계가 있습니다.

[참고] 구조개혁이후 철도 서비스 향상노력

일본JR구주철도
- **소닉 883호** : 디자인이 매우 화려하고 젊은층의 취향에 맞는 스타일이며 고객의 휴식을 위해 여유로운 공간이 확보되어 있고 여자객실승무원의 경우 용모가 매우 단정
- **소닉 885호** : 소닉883호가 너무 화려하다는 단점이 제기 되자 중후하고 귀족적인 분위기(객차 바닥에 고급목재 사용)를 풍기는 스타일로의 열차개발
- **고쿠라역** : 넓은 대합실 공간 확보, 호텔로 바로 연결되며 연결교통수단(모노레일)을 바로 갈아탈 수 있고 역사 상부공간은 호텔 및 매장을 배치

스웨덴 철도
- **고속열차** : 1988년 철도구조개혁을 단행하였으며 1991년 X-2000 틸팅열차(시속250KM)운행 개시 – 구조개혁이 지연되었을 경우 X-2000의 도입은 지연되었거나 안되었을 것임

Question 14

오늘날 철도가 낙후되고 경쟁력을 상실한 것은 정부가 철도투자를 소홀히 해서 그런 것 아닌가요?

철도의 경쟁력 상실과 침체의 원인은 경쟁수단의 발달 등 복합적인 요인에 의하여 발생한 것입니다.

철도의 침체는 자동차화(Motorization)와 항공 등 대체교통수단의 급속한 발달에 따른 수송시장의 경쟁심화와 이용자의 욕구변화 등 외부의 환경변화에 적절히 대응하지 못하였기 때문이며, 이로 인한 적자발생이 투자부족으로 이어지는 구조적인 악순환은 철도침체를 더욱 심화시켰습니다.

철도의 침체가 단순히 투자부족에서 기인된 것이 아닙니다. 영국, 일본 등 선진국에서도 민영화 이전, 철도에 대해 엄청난 투자를 하였음에도 불구하고 철도사양화를 겪은 것이 이를 반증하고 있으며, 이와같이 철도의 경영효율성이 담보되지 않은 상황에서의 철도투자는 운영자의 부담으로만 작용할 뿐입니다.

외국에서도 구조개혁을 통하여 철도의 경쟁력을 회복하였으며 이는 다시 철도투자를 더욱 확대하는 계기가 되었습니다.

독 일 : 구조개혁이후 4년간 철도투자규모가 구조개혁이전 10년간의 약1.8배 수준으로 대폭확대

스웨덴 : 구조개혁이후 10년간 철도투자규모가 구조개혁이전 10년간의 약 5배 수준으로 대폭확대

프랑스 : 철도부문 투자 비중이 도로부문 투자비중을 능가
※ 2000년 투자비중 : 철도 60.2%, 도로 39.8%

영 국 : '94년 13억 £에서 2001년 41억 £수준으로 대폭확대

Investment

철도투자 확대를 담보하기 위해서도 운영부문의 효율화가 병행하여 추진되어야 하며, 그렇지 않으면 철도의 투자는 다시 멀어지게 될 것입니다.

구조개혁을 통하여 철도의 경쟁력과 생산성을 높여 투자 수익율 등 투자가치를 증대하여야만 적극적인 투자가 이루어지는 것이며, 변화와 개혁을 회피하여 경쟁력이 뒤떨어지는 부문에 투자를 확대하는 것은 투자의 효율성을 떨어뜨리고 철도운영자의 영업적자만 증가시켜 결국 국민의 부담만 가중시키게 됩니다.

정부에서는 철도산업구조개혁 추진과 함께 철도투자를 계속적으로 확대해 나갈 계획입니다.

2019년까지 철도연장을 3,200Km에서 6,700km(착공포함)로 확충하고, 교통시설 투자액 335조원중 94조원(28%)을 철도에 투입할 계획입니다.

표 24 철도시설 확충 계획

구 분	1997년	2004년	2009년	2014년	2019년
영업거리(km)	3,118	3,472	3,700	4,194	4,908
복 선 화 율(%)	28.9	38.1	51.4	73.7	80.0
전 철 화 율(%)	21.2	39.2	61.9	74.4	82.0

자료 : 건설교통부, 국가기간교통망계획(2000~2019), 1999

표 25 철도수송분담 향상목표

(단위 : %)

구분	수송수단	1997년	2004년	2009년	2014년	2019년
국내여객	도 로	88.2	81.3	78.4	77.5	74.8
	철 도	7.6	14.2	17.0	17.5	18.6
	항 공	4.0	4.3	4.4	4.8	6.3
	해 운	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
국내 화물	도 로	56.6	49.7	48.2	44.3	41.2
	철 도	10.5	14.2	15.5	18.9	20.3
	항 공	0.1	0.3	0.3	0.3	0.4
	해 운	32.8	35.8	36.0	36.5	38.1

주 : 수송분담은 인 · ㎞, 톤 · ㎞를 기준으로 함. 지역내 수송분담은 제외
자료: 건설교통부, 국가기간교통망계획(2000~2019), 1999

Question 15

철도청은 부채비율 18.8%로서 이 정도면 『건실한 국영기업』 아닌가요?

"부채비율만으로 기업의 건실성을 판단" 하는 단편적인 시각은 문제가 있습니다.

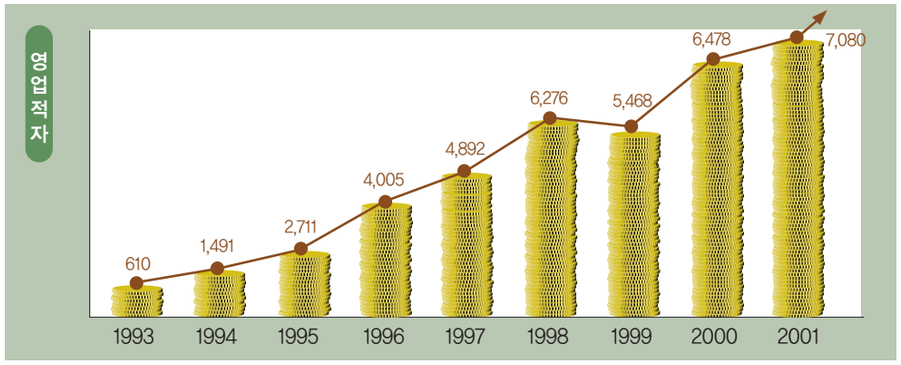
기업의 부채비율(2001년말 기준)로만 보자면 한국통신 92%, 한국전력 53%,포항제철 70%, 삼성전자 44%, 철도청 18.8%입니다. 과연 **어느기업이 더 우량기업**입니까?

당기영업이익('01) : 한통 1.5조, 한전 2.0조, 포항제철 1.4조원
당기영업적자('01) : 철도 0.7조원

다른 기업이 부채비율이 높은 이유는 기업의 발전과 경쟁력 확보를 위해 자금을 차입하여 생산적인 투자가 적극적으로 이루어졌기 때문입니다. 반면에 철도청의 부채비율이 낮은 것은 건설투자비와 영업손실을 국민세금으로 지원했기 때문이며, 매년 영업적자가 계속 늘어나는 기업, 투자를 하지 않는 기업은 우량기업이 아니라 죽어있는 기업입니다.

표 26 철도청 영업적자 추이

(단위 : 억원)



구분	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
영업수지	−610	−1,491	−2,711	−4,005	−4,892	−6,276	−5,468	−6,478	−7,080

Debt ratio

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

Question 16

현체제 유지시 철도의 장기적인 재무수지를 전망하면서, 왜 경부고속철도 건설비용을 철도부채에 포함시켜 부채규모를 부풀리는 건가요?

경부고속철도는 건설재원의 65%를 수익자부담원칙에 따라 고속철도건설공단이 자체 차입하여 조달하였으므로, 향후 운영자가 이를 상환하여야 합니다.

고속철도는 고속도로와 같이 이용자가 건설비용의 일부를 부담하는 수익자부담원칙에 근거하여 추진하는 사업으로 일정부분(65%)의 사업자금을 차입하여 건설하고 있습니다.

앞으로 경부고속철도가 완공되면, 현행법에 따라 철도청이 고속철도건설공단으로부터 자산과 부채를 승계하여 운영하여야 하고 운영수입으로 고속철도건설 차입금을 상환(매년 1~3조원)해야 하기 때문에 향후 재무수지를 전망하면서 고속철도건설 차입금을 철도부채에 포함한 것입니다.

따라서, 구조개혁을 통하여 고속철도 운영주체가 경영의 효율성과 수익성을 높여 고속철도 부채를 조속히 갚아 나가도록 해야 합니다. 그렇지 못할 경우 이를 국민의 세금으로 갚아 나가야 하므로 국민부담만 늘어날 수도 있습니다.

표 27 경부고속철도 재원조달 계획

(단위 : 억원)

구분	총사업비	1단계	2단계	비고
계	184,358	127,377	56,981	
• 국고지원(35%)	64,525	44,582	19,943	
• 자체조달(55%)	101,397	70,057	31,340	완공후 운영수입으로 상환
– 해외차입		30,750		
– 채권발행		36,684		
– 민자유치		2,623		
• 재정융자(10%)	18,436	12,738	5,698	

Question 17

적자선 폐지 등 공공성이 훼손되지 않을까요?

철도가 유일한 교통수단으로서 수송시장을 거의 차지했던 시대에는 공공적 운행이 불가피하였으나 근래에는 자동차, 항공 등 다른 교통수단이 충분히 발달해 있습니다.

대중교통수단인 버스가 철도보다 3~4배 크게 수송시장을 차지하여 공공적 역할을 대체하고 있는 현실상황에서 공공철도만을 고집하는 것은 타당하지 않습니다.

앞으로 버스, 여객선과 같이 철도를 민간이 운영해도 국가보조금 지급으로 얼마든지 공공성을 확보할 수 있습니다.

국가가 운영하면 공공성이 유지되고, 민간이 운영하면 공공성이 저하된다는 주장은 설득력이 없으며, 중요한 것은 누가 운영하는가가 아니라 어떻게 운영하는가 이며 그 방법은 제도적 장치의 마련입니다.

구조개혁이후에도 정부는 철도가 필요한 지역의 적자선은 국가에서 보조금을 지급하여 지속적으로 운영되도록 제도적 장치를 마련하였습니다.

유사사례 : 벽지노선버스 운영, 낙도여객선 운영, 벽지전기공급 등

선로 등 철도망은 국가가 계속 소유하므로 적자선 폐지도 현재와 같이 공공성을 감안하여 국가가 결정하게 됩니다.

공익을 현저하게 저해하거나, 교통서비스의 중대한 차질이 발생할 경우에는 적자선 폐지를 하지 못하도록 법적 장치를 마련하였으며, 기타 부득이한 사정으로 적자선을 폐지할 경우에는 이해관계자의 사전 의견수렴과 대체교통수단의 운행 등 필요한 조치를 강구할 계획입니다.

적자선 등 공공성이 요구되는 분야는 국가가 책임지고 지원하고, 운영회사는 수익성 위주로 운영하게 됩니다

수익성은 곧 효율성과 같은 의미이므로, 영업분야의 수익성 추구를 무조건 부정적 시각으로 바라보는 것은 바람직하지 못하며, 운영부문의 **수익증대**는 흑자경영 → 재투자 확대 → **"서비스 개선과 경쟁력 제고"** → **"사회적 비용감축"**으로 이어지므로, 결과적으로는 공익을 증진시키는 효과를 얻을 수 있습니다.

반대로, 구조개혁이 지연될 경우에는 경영수지 악화→적자선 증가→국민부담증가→적자선 폐지, 신규노선건설 축소 등 철도침체 가속화→고용불안 증가 등의 부작용이 발생 합니다.

최소의 비용으로 양질의 서비스를 제공하는 것 이상의 공익은 없으며, "보편적 서비스" 기능은 민간기업의 체제하에서도 달성할 수 있습니다. 고비용으로 서비스를 제공하면서 그 비용을 국민에게 전가시키는 체제는 개선되어야 하며, 과거와 달리 현재는 버스 등 다양한 대체교통수단이 발달한 상태이므로 철도의 공공성만을 강조해서는 철도 발전에 도움이 못됩니다.

표 28 일본JR철도의 적자선 폐지

일본 JR철도의 적자선 폐지를 민영화에 따른 대표적인 공공성 훼손이라고 보는 시각에 대하여

■ **일본JR철도 적자선 폐지 및 처리현황**

폐지기준 : 영업거리 30(50)km미만, 1일 수요 2000(500)人 이하인 철도로서 철도네트워크 측면, 제3자 운영, 대체수단 활용 가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정

폐지현황 : 지방적자노선 83개(3,200km) 폐지

- 제3자 운영(지자체, 민간단체 등) : 38개(1,310km)
- 버스수송으로 대체(정부보조) : 45개(1,935km)

■ **민영화에 따른 공공성 훼손이라고 보는 시각에 대해서**

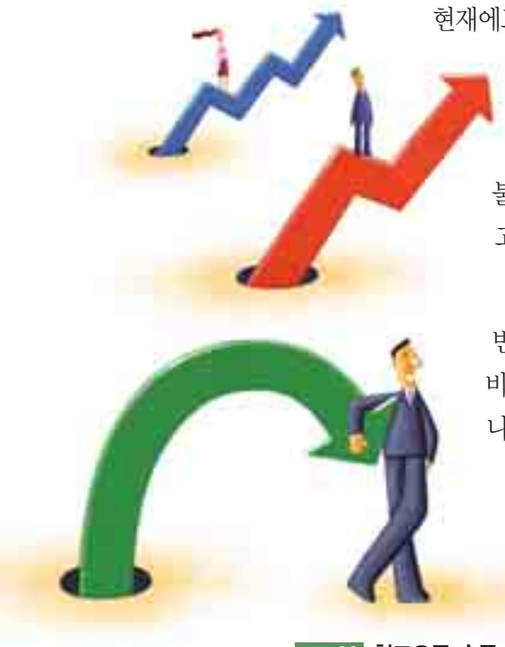
- 일본JR철도의 적자선 폐지는 민영화('87) 이전('80) 일본국유철도경영재건특별조치법)부터 추진되었으며, 버스수송으로 대체, 제3자가 철도를 운행하는 방식 도입 등으로 지역주민의 불편을 해소하였습니다.
- 철도를 이용하고 있는 지역주민에게 공공적 차원에서 최소한의 교통서비스를 제공하는 것에는 이견이 없으나 공공서비스를 제공하기 위하여 대량교통수단인 철도만을 고집하는 것은 타당하지 못하며, 공공서비스 제공에 따른 비용은 국민의 세금으로 충당하고 있어 철도를 운행하는 비용의 일부로 그 공공의 목적을 달성할 수 있다면 다각도로 처리방안을 강구하여야 합니다.
- 또한 일본JR의 적자선 폐지는 근대화 초기부터 철도투자에 역점을 두어 엄청난 철도노선을 부설한데서 기인된 것으로 현재도 일본JR철도의 영업키로는 20,059km로 우리나라 철도(3,122km)의 7배 수준이며, 또한 우리나라는 일본과 달리 철도망(기반시설)을 국가가 소유하므로 공공성 확보 정책을 더욱 강화할 수 있습니다.

Question 18

철도요금이 대폭인상되어 국민부담이 높아지지 않을까요?

철도요금은 이미 다른 교통수단과 경쟁관계에 있으며,현재의 철도요금도 낮은 수준이 아닙니다.

일부에서는 철도요금이 원가에 60%에 불과하므로 구조개혁 이후 요금을 대폭 인상할 것이라고 우려하는 목소리가 있습니다. 하지만 철도는 이미 승용차, 고속버스, 항공기 등 다른 교통수단과 경쟁관계에 있으므로 시장가격 구조상 무리한 인상은 어렵습니다.



현재에도 새마을호 요금이 우등고속버스의 120~130%, 항공의 50~60% 수준으로 낮은 수준이 아니며, 이러한 철도요금 수준이 원가에 60%에 불가하다는 주장은 철도의 원가구조가 고비용 구조임을 반증하는 것입니다.

만일, 현행 철도요금에 원가를 전부 반영(67%인상)할 경우 항공요금과 비슷하게 되는데 과연 승객이 있겠습니까?

표 29 철도요금 수준

구분	우등고속버스(100)		일반고속버스(100)	
	서울~부산	서울~광주	서울~부산	서울~광주
새마을호	120%	128%	–	–
무궁화호			122%	132%

※ 새마을호보다 고급수단인 고속철도도 항공요금의 70%수준 (고속철도 타당성조사시)

결국, 이러한 고비용 원가구조를 해결하는 것이 관건인데 이를 방치할 경우에는 원가절감 등 자구노력보다 매년 요금을 인상하거나, 원가 미보전분에 대한 정부지원에 의존함으로써 철도경쟁력이 약화되고 결국 국민부담이 증가하게 됩니다.

구조개혁 이후에는 경영효율화에 따른 생산성 증가, 비용절감과 부대사업 수익 확대가 가능하므로 경쟁력이 확보되고 요금안정에도 기여할 것입니다.

일본의 경우 민영화이전 매년 요금을 인상하였으나 민영화이후 9년간 요금을 인상하지 않았습니다.

부대사업수익 영업수익 비율 : 한국 1%, 일본 6.3%~30% (동일본철도 30%)

필요시, 정부에서는 요금상한제 도입 및 선로사용료 조정 등을 통해 적정한 요금이 유지될 수 있도록 할 계획입니다

표 30 교통요금 인상추이(서울↔부산)

수 단 별		'96년	'98년	'99년	2001년	상승률
국철	새마을	23,500	25,700	26,400	30,600	30.2%
	무궁화	15,400	16,900	18,200	21,000	36.4%
	통일호	10,800	11,600	11,600	12,800	18.5%
고속버스	우 등	18,700	23,400	23,400	25,500	36.4%
	일 반	12,600	15,700	15,700	17,100	35.7%

표 31 구조개혁 전후 철도요금 추이

국가별	구분	기준년도	철도요금인상율	물가상승율
일본	구조개혁 이전	'80~'86	30.0%	10.0%
	구조개혁 이후	'87~'95	3.7%	13.3%
영국	구조개혁 이전	'89~'94	44.1%	15.0%
	구조개혁 이후	'95~'02	22.5%	18.7%
한국	구조개혁 이전	'96~'01	30.0%	20.8%
	구조개혁 이후	???	?	??

※ 일본은 '89년 소비세 도입에 따른 철도요금 인상분이 포함됨(실제 요금인상은 없었음).

Question 19

민영철도회사가 운영하면 안전사고가 증가하지 않을까요?

안전성 확보는 일본,스웨덴,독일등 선진사례에서 보듯이 안전기준 강화 등 관리 감독과 시설투자 수준에 따라 좌우됩니다.

국가가 철도영업을 하면 안전사고가 안나고, 민간이 하면 안전사고가 증가한다는 주장은 전혀 설득력이 없으며, 세계적으로 5개국이 국영철도임을 감안하면, 나머지 115개국은 非國營철도이며 이들 非國營철도들이 안전사고가 빈발하느냐 하면 전혀 그렇지 않습니다.

구조개혁이후 일본, 독일, 스웨덴 등 대부분 국가가 안전사고가 대폭 감소한 것을 볼때, 안전사고를 구조개혁과 연관시키는 것은 타당치 않습니다.

〈참고〉 주요국가의 구조개혁전후 안전사고 현황

- 독일, 프랑스, 스웨덴 : '90~'98년간 최대 50명까지 사망자 감소
- 일본 : 사망자수 감소('84년 574명→'99년 336명),
  운전사고 건수 감소('84년 1,296건→'99년 531건)
- 영국 : 사망자수 감소('90년 78명→'98년 36명),
  운전사고 건수 증가('90년 1,283건→'98년 1,835건)
  ※ 열차사고 증가원인 : 노후차량 과다, 유지보수 투자부족

안전사고 발생은 국가의 안전감독체계, 안전투자 증대, 안전제도 개선 등과 관련이 있는 것이며 우리의 경우는 현재 철도청이 철도영업, 안전정책수립, 사고조사 등을 통합수행하고 있어 안전규제의 객관성과 공정성이 미흡하므로 이를 개선할 필요가 있습니다.

Safety

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

표 32 각국의 철도안전 체계비교

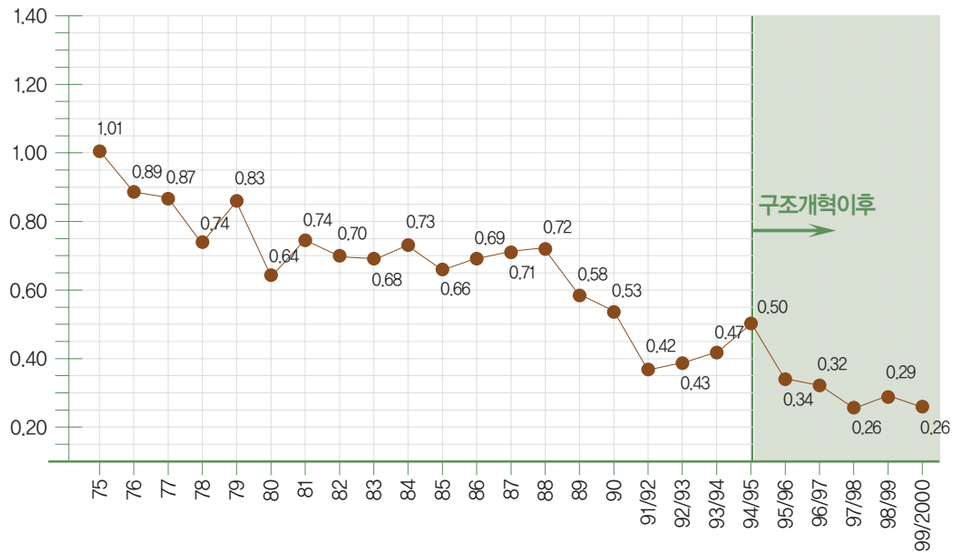
구분	안전기준제정, 안전시책 등 안전규제	철도운영자와 안전규제자의 관계	철도 주요사고조사
미국	교통부	분리독립	국가교통안전위원회
독일	교통부	분리독립	교통부
프랑스	교통부	분리독립	교통부
영국	교통부	분리독립	보건안전위원회
일본	국토교통성	분리독립	철도항공사고조사 위원회
스웨덴	교통부	분리독립	국가철도사고조사 위원회
한국	**철도운영자(철도청)**	**통합**	**철도운영자(철도청)**

정부에서는 안전기준, 사전 안전성 평가, 사고조사 등을 법적으로 뒷받침할 수 있는 『철도안전법』을 제정하고, 안전부문에 대한 투자를 지속적으로 확대해 나갈 것입니다.

구조개혁 이후에는 철도운영자와 안전규제자의 역할과 책임을 명확히 하는 철도안전체계를 확립할 것입니다.

표 33 영국의 중대열차 사고 추이

(열차백만마일당)



The rates for 1996/97 · 1998/99 have been revised folloeing amended train mile data receiced from Railtrack

Question 20

국가기간산업인 **철도를 거대 해외자본 등에 매각**하는 것이 **바람직한 일인가요?**

선로 등 철도망은 현재와 같이 국가가 소유하고 공단이 관리하므로 해외자본 등에 매각되지 않습니다.

철도구조개혁과 관련하여 많은 사람들이 잘못 이해하고 있는 부분 중의 하나가 구조개혁을 단지 해외자본 등에 매각하는 것으로만 받아들이고 있다는 점입니다.

철도산업은 구조개혁이 되더라도 선로(부지포함) 등 철도망(기반시설)은 현재와 같이 국가의 소유로 하였으므로, 해외자본 등에 매각될 우려는 없습니다.

운영부문 또한 정부 전액출자의 공기업형태로 운영되므로 초기부터 민간의 대자본이나 해외자본의 참여와 같은 급격한 변화는 있을 수 없습니다.

철도운영을 담당하게 될 철도운영주체는 100% 정부출자로 설립하여 공기업형태로 운영후 경영상태를 감안하여 점진적으로 정부지분을 축소해 나갈 계획이며,

철도보다 경영여건이 양호하였던 한국통신과 담배인삼공사의 경우 공사로 전환한 이후 정부지분의 매각이 시작하기까지 약12년이 걸린 것을 볼 때 철도운영회사의 정부지분 매각도 상당기간 소요될 것입니다.

또한 정부지분 매각시에도 자본의 집중이 문제가 된다면 시행과정에서 동일인의 지분소유 한도설정 등 대안을 검토할 수 있으므로 미리 우려할 문제가 아닙니다.

외국인 투자를 국부유출로만 보는 시각도 전환되어야 합니다

운영부문의 민간자본 유치를 재벌과 해외자본들의 이익으로만 보는 시각은 항공회사, 해운회사, 버스회사 등 거의 모든기업을 국유화하여야 한다는 논리이며, 이는 기업 및 국민경제의 발전과 동북아 물류중심국가 건설에 전혀 도움이 되지 않으며,

외국인 투자는 고용증대, 선진경영기법 도입, 기업재무구조 개선에 기여함으로써 기업의 가치 상승을 가져와 우리나라의 **국부를 창출하는데 기여**하고 있습니다.

외국인 투자의 1석5조 효과
안정적인 외환 확보 : 1998~1999년간 외환보유고 증가분의 27%
생산증대 및 고용 창출 : 1997~1999년간 제조업 생산 증가분의 44%, 외국기업 고용 5만1천명 증가
수출증대 : 1999년 중 48억달러의 무역흑자 실현 기여
기술개발 촉진 : 외국인투자기업의 70%가 R&D 활동 수행
산업구조조정 촉진 및 경제체질 개선에 기여 : 선진경영기법 전수, 기업재무구조 개선 기여

자료 : 재정경제부, 2001

Question 21

시설을 담당하게될 『철도시설공단』도 민간자본에게 개방되어 상업화 되는 건 아닌가요?

철도시설공단은 기본적으로 국가사무를 대행하기 위하여 특별법에 의하여 설립하는 비영리 특수법인입니다.

철도시설공단은 철도시설의 건설 및 관리, 국유철도재산의 관리 등 공공적인 업무를 수행하며 非營利 無資本金 형태의 특수법인이므로 민간자본의 출자가 허용되지 않으며 민간이 공단을 소유하거나 경영에 참여할 수 없습니다

현재에도 한국고속철도건설공단 등 많은 공단(公團)들이 특별법에 의하여 비영리 특수법인형태로 설립 · 운영되고 있습니다.

한국고속철도건설공단법, 교통안전공단법, 부산교통공단법,한국산업안전공단법,
한국산업인력공단법, 한국컨테이너부두공단법, 한국환경관리공단법 등

만일, 철도시설에 투자의향이 있는 민간기업이라면,
오히려 「사회간접자본에대한민간투자법」에 따라
투자하는 것이 각종 지원혜택이 많고
수익률도 보장받을 수 있습니다.

구조개혁 이후에도 철도시설의 투자는 현재와 같이 일반철도는 정부에서 전액 지원하여 건설해 나갈 계획이며, 고급교통수단인 고속철도건설비용은 당해시설 이용자들의 편익을 위해 국민세금으로 전부 지원할 수는 없으므로 각 사업별 타당성 검토 등을 통해 정부지원과 자체조달 비율을 정하여 건설사업을 추진하게 됩니다.

자체조달 자금은 시설주체(철도시설공단)가 채권발행, 차입 등을 통해 자체조달하고 완공후 수익자부담원칙에 따라 이용자로부터 사용료를 징수하여 차입 원리금을 상환하도록 할 계획입니다.

철도건설 재원조달 방안

일반철도건설 : 정부재정에서 전액지원

고속철도건설 : 정부재정 지원분을 제외한 자금은 시설주체(철도시설공단)가 채권발행, 차입 등을 통해 자체조달하고 완공후 수익자부담원칙에 따라 이용자로부터 사용료를 징수하여 투자비(차입원리금)를 상환

한국	경부고속철도건설	: 정부재정45%, 재정융자10%, 자체조달55%
	고속도로 건설	: 정부재정50%, 자체조달50%
일본	간선철도건설	: 정부재정 20%, 지자체20%, 자체조달60%
프랑스	철도건설	: 정부재정 21%, 자체조달 79%

Commercialization

Question 22

철도운영을 민간에 위탁하는 방안도 함께 추진한다는데 전체노선을 민간에 위탁하는 것인가요?

철도운영에 대한 민간참여 기회를 부여하고, 비교경쟁을 통한 효율성을 제고하기 위해 일부노선을 민간에 위탁하는 방안을 추진하고 있습니다.

전국의 철도운영은 특별법에 의해 설립되는 철도운영회사가 통합하여 운영하는 것을 원칙으로 하였으며, 민간위탁은 간선으로부터 독립적인 운영이 가능한 노선, 기존운영자가 포기한 노선, 신규노선 등으로 한정하고 있으므로 일부 외국에서 시행하고 있는 분할 민영화와는 다르다고 할 수 있습니다.

민간위탁 시행에 있어서도 민간위탁계획을 수립하여 민간의 참여가능성, 기술적 운영문제를 종합적으로 고려하여 위탁여부를 결정하고 추진과정에서 공청회 등을 통해 이해당사자의 의견을 충분히 수렴할 계획입니다.

Consignment

Question 23

여객과 화물사업을 분리하여 별도 운영자가 맡을 경우 효율성이 떨어지지 않을까요 ?

철도의 여객운송과 화물운송은 서비스대상과 내용이 다르므로 경쟁력 확보를 위해서는 분리운영하는 것이 바람직합니다.

여객과 화물을 분리운영할 경우 각각의 분야에서 특화된 서비스의 제공과 경영 전문화가 가능하여 경쟁력을 높일 수 있는 장점이 있으며, 특히, '철도화물사업의 활성화'를 통해 기업물류비의 절감, 철도산업의 발전은 물론 고용창출 등의 효과를 기대할 수 있습니다.

독일, 일본, 스웨덴, 영국, 미국 등 대부분의 나라에서 화물과 여객운송사업을 분리하여 운영하고 있습니다.

다만, 현재 우리나라 철도여건상 여객과 화물 분리는 중장기적으로 충분히 검토하여 추진할 계획입니다.

여객과 화물분리에 따른 화물취급역 정비 등 기반시설 확충, 기관차 확보 등 준비가 필요하며 경영체제 구축과 공통비용 절감 등에 대한 충분한 검토가 필요합니다.

Efficiency

Question 24

남북철도 연결과 대륙철도연결에 지장은 없을까요?

항공 등 다른 교통수단처럼 국가와 철도운영자의 역할분담하에 체계적으로 추진합니다.

국가는 철도연결 및 운영에 대한 기본정책 수립, 투자재원 조달, 당국자간 협상 및 조약체결 등을 추진하며 철도시설공단은 철도연결망을 구축하고 관리하는 업무를 담당하게 됩니다.

철도운영회사는 남북간 또는 대륙간 여객 · 화물 수송 서비스 제공 등 상업적 업무를 수행합니다.

구 분	항공분야	해운분야
국가(공단)	항공협정체결, 출입국통제, 공항건설 및 관리 등	해운협정체결, 출입국통제, 항만건설 및 관리 등
수송회사	상업적 차원에서 여객 및 화물수송서비스 제공	상업적 차원에서 여객 및 화물수송서비스 제공

특히, 남북간 또는 대륙간 철도수송서비스는 민간경영방식을 도입하여야만 철도수송이 활성화되고, 동북아 물류중심국가로 도약하는데 기여할 수 있습니다.

현체제보다 민간경영체제는 적극적인 마케팅, 국제 운송업체와의 전략적 제휴 등을 통하여 국제철도 수송시장을 적극적으로 개발할 수 있고 비용의 투명성과 시장경쟁력을 확보하여 화물수송 위주의 상업적 운영에도 적합합니다.

Expansion

Question 25

노조파업, 전시 등 비상시 철도운영 대책은 있나요?

구조개혁이후에도 현재처럼 노동관계법에 의하여 철도파업은 제한됩니다.

구조개혁과 관계없이 노동조합및노동관계조정법 제71조에 의거 철도는 필수공익사업으로서 지정되어 있으므로 파업 등 과격한 활동방지를 위한 중재 및 긴급조정 등의 법적 장치가 마련되어 있습니다.

필수공익사업 지정 : 철도, 전기, 가스, 병원, 은행, 통신 등

국가 비상사태시에는 철도 등 모든 교통수단이 국가의 통제를 받아 운영됩니다.

'비상대비자원관리법', '교통체계효율화법', 철도산업발전및구조개혁에관한법률(안)' 등 관련법에서는 비상시에 국가가 각종 교통수단의 동원, 운행통제, 임시 교통수단 투입 등 제반조치를 할 수 있도록 규정하고 있으며

국가차원의 특별교통대책을 수립하기 위해 특별교통대책본부가 설치 · 운영됩니다.

Emergency

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.
100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

Question 26

구조개혁이 되면 어떻게 달라지나요?

철도영업은 민간기업 환경속에서 경영혁신 노력을 극대화하여 전체적인 재무수지 개선이 가능합니다.

민간경영기법을 통하여 적자노선은 적자폭을 최소화하고 흑자노선은 흑자폭을 극대화하여 전체적으로 재무수지가 개선됩니다.구조개혁을 먼저 시행한 외국의 사례에서도 보듯이 적극적인 마케팅, 서비스개선, 이용수요 증가 등 국영체제보다 민간경영체제하에서 경영개선 효과가 큰 것으로 나타나고 있습니다.

외국의 구조개혁 이후 수요변화

- **일본** : 8년간 여객 14.1% 증가
- **영국** : 7년간 여객 36%, 화물 52% 증가
- **독일** : 4년간 여객 15.1%, 화물 12% 증가
- **네덜란드** : 6년간 여객 57%, 화물 15% 증가

또한 쇼핑센타, 숙박호텔업등 다양한 부대사업을 활성화 할 수 있어 재무수지 개선에 기여할 수 있습니다.

일본의 경우 부대사업 비중(영업수입대비)이 2.8%에서 민영화 이후 6.3~30%로 상향

현상태를 계속 유지하다가는
교통수단간 치열한 경쟁에서
낙오되어 영업적자 증가와
고속철도건설 부채의 원리금상환
등으로 막대한 적자를
피할 수 없습니다.

Effect

표 34 부대사업 수입 비중 비교

구분	부대사업수입 / 전체영업수입	부대사업범위
철도청	1.0%	시설임대, 광고
일본민영철도 (동일본JR)	30.0%	시설임대, 광고, 역사 및 역세권개발, 관광, 호텔, 요식업, 레저
홍콩민영철도(MTR)	9.2%	〃

국민부담은 줄어들고, 서비스 수준은 높아집니다.

현체제 유지시에는 경직적이고 비효율적인 경영으로 철도의 경쟁력이 약화되고 운영적자도 계속 증가하여 2020년까지 철도부채가 약28조원에 이를 것으로 전망되어, 이는 결국 국민에게 부담으로 돌아가나, 철도구조개혁이 추진되면 수입증대와 비용절감 등 경영이 개선되어 국민부담이 최소화 되고, 수준높은 서비스 제공도 가능하게 됩니다.

21세기 철도역할에 걸맞는 선진철도체제가 확립됩니다.

100여년간의 철도경영 구조에서 탈피하여 선진철도시스템으로 발전하고, 고속철도 운영, 남북철도연결, 유라시아 철도연결 등 여건변화에 적극 대처하여 鐵道强國으로 부상합니다.

국가 경쟁력이 강화됩니다.

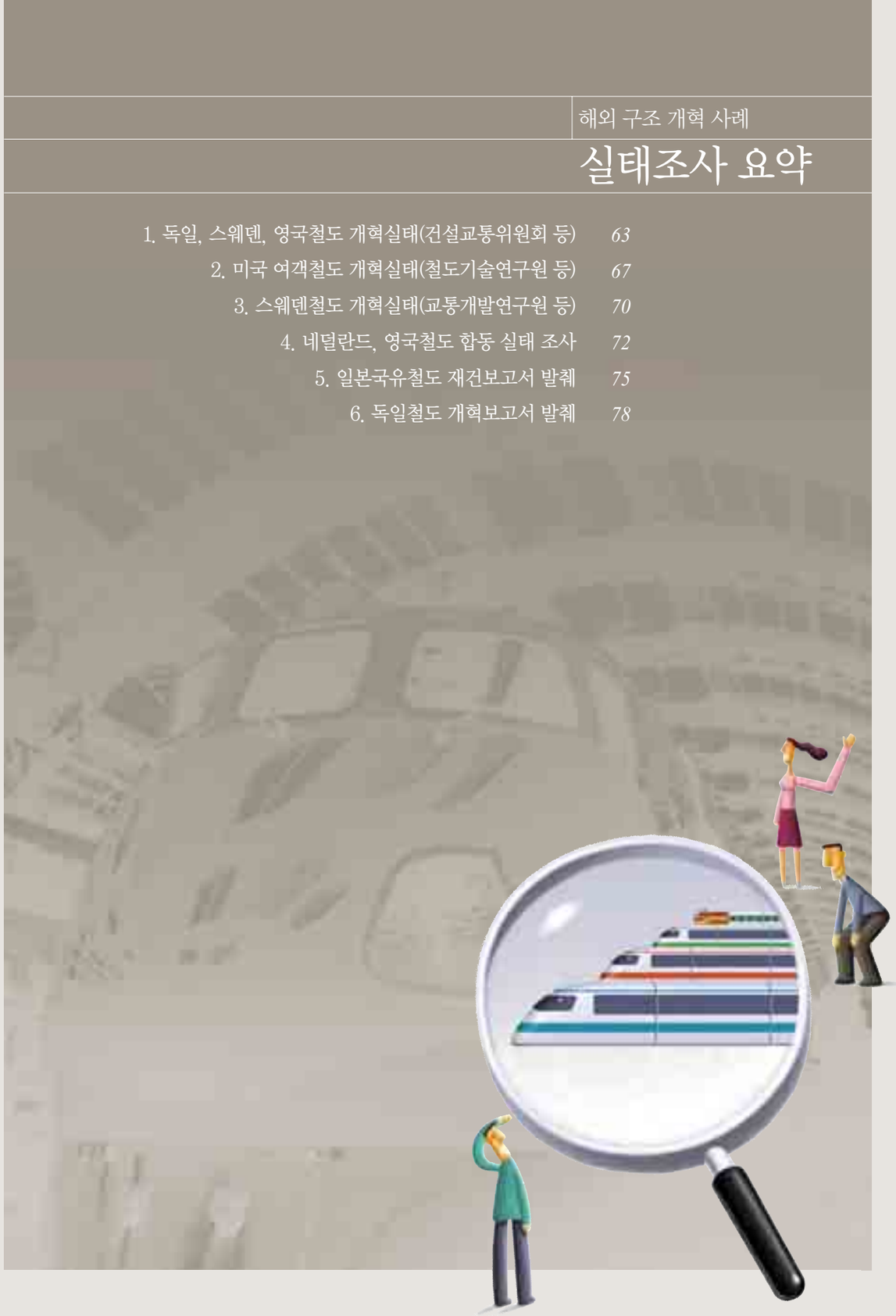
구조개혁을 통해 철도운영의 효율성을 극대화하고, 철도시설 투자를 확대하여 철도의 역할이 증대됩니다.

이렇게 되면 대량교통수단인 철도가 급증하는 도로교통량을 대폭 흡수함으로써 교통혼잡비용과 물류비용 등 사회경제적 비용을 감축하여 국가경쟁력 강화에 기여하게 됩니다.

도로교통의 사회경제적 비용 : 34조원('99)
(교통혼잡비용 17조원, 교통사고비용 13조원, 대기오염비용 4조원)
국가물류비용 : 74.2조원('98), GDP대비 16.5%(미국 10.1%, 일본 9.5%)

실태조사 요약

1. 독일, 스웨덴, 영국철도 개혁실태(건설교통위원회 등) 63
2. 미국 여객철도 개혁실태(철도기술연구원 등) 67
3. 스웨덴철도 개혁실태(교통개발연구원 등) 70
4. 네덜란드, 영국철도 합동 실태 조사 72
5. 일본국유철도 재건보고서 발췌 75
6. 독일철도 개혁보고서 발췌 78



독일, 스웨덴, 영국철도 실태 조사

2002. 04
조사국 : 영국(SRA, HSE, HMRI, SWT), 독일(DBAG), 스웨덴(교통부,Banverket, SJ)
조사자 : 국회 건설교통위원회, 건설교통부, 철도청

영국 SRA

Strategic Rail Authority [인터뷰]

구조개혁을 앞둔 한국철도에 대한 조언은?

한마디로 조언하기는 어렵지만 얼마나 많은 사람들이 단합하여 협조하느냐에 철도구조개혁 성패가 달려있습니다. 철도구조개혁은 철도운영자간 경쟁이 아니라 교통수단간 경쟁(철도, 도로, 항공)을 강화시키는 쪽으로 나가야 합니다.

25개 운영회사에 대한 정부지원 규모는 어떤가요?

연도별로 차이가 있으나 매년 10억 파운드 이상을 보조해 주고 있습니다. 적자노선의 경우 프랜차이즈 계약 때 정부지원규모가 나타나게 되나 흑자노선의 경우 운영회사가 오히려 돈을 내고 운영하는 경우도 있습니다. 전체적으로 운영회사들에게 지급되는 보조금은 구조개혁 초년도만 증가하였고 그 이후 계속 줄어들고 있습니다.

구조개혁은 많은 준비가 필요하며 조심스럽게 추진해야 한다고 보는데, 이에 대한 견해는?

여러 유럽국가들은 필요성 제기 이후 5년이상 소요되었으나 영국은 선거 후 5년내에 시행하였습니다. 구조개혁은 일단은 조심스럽게 추진하되 진행과정에서 오랜 시간을 끌면 오히려 부작용이 생길 수도 있습니다.

구조개혁 이후 운임인상은?

전반적으로 운임인상은 없었습니다. 1등석 및 장거리 운임은 오른 반면 통근자 운임은 인하되었습니다.

영국 철도안전규제기구

HSE [인터뷰]

철도구조개혁시 안전과 관련한 조언 사항은?

첫째는 안전체계를 단순히 해야하고, 둘째는 법규제정시 책임한계를 명확히 하고, 셋째는 사고조사 담당기구가 확실해야 합니다. 철도 운영자가 추구하는 것이 안전성과 충돌하는 사례도 있어 전체적인 측면에서 안전규제 활동은 계속 강화되어야 합니다.

안전측면에서 시설 · 운영분리를 어떻게 생각하는가?

안전측면에서는 통합이든 분리 모델이든 관계가 없으며 중요한 것은 안전규제체계를 잘 설정하는데 있습니다.

영국 여객철도운영회사

SWT [인터뷰]

구조개혁 전후의 성과를 대비한다면?

개인적으로는 국철간부로 근무하다가 SWT로 왔지만 구조개혁은 잘된 것으로 평가합니다. 구조개혁 이전에는 철도투자가 없었으며, 모두가 철도는 효율성이 떨어지는 교통수단으로 인식되었습니다. 안전문제는 국철이나 지금이나 마찬가지로 최우선 과제이며, 구조개혁 이후 기관차가 20% 늘어나고 사용량이 늘어나서 철도에 대한 투자가 절실합니다.

통근자 운임은(SWT 전체수입의 3/4이 런던근교 통근자임) 국철 때보다 낮은 수준이며, 서비스도 개선되어 이용객 수가 증가하였으며, 현재 정부에서도 자동차 이용은 혼잡료를 부과하는 반면 철도 이용은 권장하고 있습니다.

독일 철도주식회사

DBAG [인터뷰]

독일철도 구조개혁시 노조문제를 어떻게 극복했는가?

철도를 구조개혁하지 않으면 당시 예측으로 노선의 1/3을 폐선하든지 매년 37억마르크의 보조금이 필요한 것으로 판단되었습니다.

이것은 둘 다 불가능하므로 철도를 개혁하자는 요구가 일어났고 노조도 이러한 현실을 수용하였습니다. 그 대신 노조는 인원 감축을 적게 해 달라고 요구하였고 정부에서는 이를 수용하였습니다.

향후 구조개혁 추진 계획은?

2004년 주식상장을 목표로 추진하고 있습니다. 다만 인프라회사의 경우는 정부가 50%이상의 주식을 갖고 있도록 法상 명시하였습니다.

스웨덴 산업교통부

[인터뷰]

다른 나라보다 먼저 철도구조개혁을 시행한 이유는?

사양화되고 있는 철도를 회생시키기 위한 조치였습니다.

스웨덴은 엄격한 시설 · 운영분리를 채택하고 있는데 안전에 대한 문제는 없는가?

안전에는 전혀 문제가 없으며, BV에 안전을 전담하는 기구가 있습니다.

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

스웨덴 철도시설공단 및 운영회사

BV

SJ [인터뷰]

노조의 반대는 없었는가?

운영회사가 이익이 나면 노조에게도 혜택이 돌아가므로 노조에서 오히려 구조개혁을 찬성하였습니다.

구조개혁 이후 고객이 느끼는 서비스 질은 어떠한가?

고객은 대체로 만족하는 편입니다.

교통정책상 철도에 대한 우선 투자계획은 있는가?

현 정부에서는 철도를 비행기만큼 경쟁력 있는 산업으로 육성할 계획이며, 참고로 2004년부터 2015년까지 신선건설은 도로가 690억크로나인데 비해 철도는 1,000억크로나를 투자할 계획입니다.

시설 · 운영분리는 운영부문의 민영화를 위해서 한 것인가?

사유화가 목적이기보다는 철도를 좀더 효율적으로 운영하기 위한 것으로 시설 · 운영분리는 현 사민당의 확고한 정책입니다.

운임수준은 어떠한가?

상대적이며 주중에는 비싸고 주말에는 싼 편입니다.

독일과 영국의 철도구조개혁에 대해 어떻게 생각하는가?

독일은 스웨덴과 유사하나, 영국은 많이 다르며 답습하고 싶은 모델이 아닙니다.

물류비용을 적게 하려면 철도에 대한 정부부담은 필수적이며, 결국 철도유지에 필요한 정부부담이 늘어난다고 보는데 이에 대한 견해는?

정부는 교통수단간 공정한 경쟁이 되도록 틀을 짜는 것이며 교통수단간 이용은 고객이 선택하는 것입니다.

미국 여객철도 실태 조사

2002 .07

출장국 : 미국 교통부 연방철도국, World Bank,미국 Amtrak 개혁위원회, Amtrak(여객철도회사), CSXT(화물철도회사)

출장자 : 건설교통부, 철도기술연구원

미국 Amtrak 개혁위원회

철도개혁 추진내용

- 미의회는 미국여객철도개혁법을 제정('97.12)하여 Amtrak의 경영합리화 노력을 요구하였고 개혁성과를 평가하기 위해 의회에서 지명(공화당 6명, 민주당 5명)한 위원들로 철도구조개혁위원회(11명)를 설치

  여객철도개혁법('97년) : 경영합리화를 통해 2002년까지 경영자립을 못할 경우 구조개혁위원회는 개혁안을 제시하고, Amtrak은 청산계획을 제출

- 그 이후 개혁위원회는 Amtrak의 경영실태를 계속해서 평가하였으며, 2002. 2월 개혁위원회는 조사결과를 토대로 Amtrak의 경영자립이 불가능한 것으로 판단, Amtrak구조개혁 방안 검토 보고서를 의회에 제출

경영상의 문제점으로 지적한 내용

- 시장경제에 부적합한 경직적인 경영조직을 유지하고 있으며, 핵심사업은 없고 방만하게 사업을 경영하여 경영효율성이 저하
- 워싱턴-보스톤간의 노선에 대하여 Amtrak은 직접 선로를 소유하고 운영하는 상하통합 형태로 시설부담 과중
- 적자로 인하여 매년 엄청난 정부보조금을 받아 운영하기 때문에 정치적 압력에 취약하고 마치 정부관료처럼 운영
- 회계구조도 투명하지 못하여 경영책임, 수익 · 비용내용도 불분명하고 정부의 감독도 어려운 실정
- 인건비가 영업비용에서 차지하는 비중이 높아 '90년 이후 실질적인 생산성 향상이 없었음

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

개혁필요성

- Amtrak이 매년 막대한 적자에 허덕이고 있는 이유는 단순히 투자의 부족 때문이 아니라 너무 많은 기능을 하나도 제대로 수행하지 못하고 있는 조직구조 결함 때문임
- 향후 고속철도 등 막대한 철도투자가 예상되는 여객철도의 성공을 위해서는 Amtrak의 조직구조에 대한 근본적 개혁 필요
- 현재 Amtrak은 여객철도전반에 대한 정책을 수립 · 추진할 뿐만아니라 사업추진 결과도 스스로 통제하는 모순된 조직
- Amtrak은 매년 정부와 의회의 예산지원으로 운영적자를 보전하기 때문에 정치적 압력에 너무 민감할 수밖에 없어 독자적인 경영판단을 내릴 수 없음
- 운영적자로 인해 시설투자 부족으로 시설이 낙후되고 있고 향후 20년간 매년 약45억불 시설투자를 해야하는 상황에서 시설투자비가 운영적자 보전에 사용되는 것을 방지하기 위해 여객수송기능과 시설유지보수기능의 분리 및 감독기관 설치 필요

개혁방법

- Amtrak의 수송서비스기능을 통제할 감독기관(NRPC) 신설
- Amtrak의 시설투자 · 유지보수, 여객수송 기능을 분리하여 각각 별도회사(자회사 형태)를 설립

현 재	개 혁 방 안
Amtrak	NRPC (철도정책운영과 감독 기능)
	여객철도회사 (여객수송서비스 기능)
	기반시설관리회사 (기반시설관리 기능)

- 여객철도회사와 시설관리회사는 일정기간(2~5년) 정부와 계약을 체결하여 업무를 수행하고 점진적으로 franchise 방식의 경쟁체제로 전환

시사점

- '97년 제정한「미국여객철도개혁법」은 '02년까지 경영자립을 달성하지 못할 경우 Amtrak을 청산하도록 명시하였으나, 현재 우리나라의「국유철도의운영에관한특례법」은 미국의 경우와 달리 경영목표를 명확히 제시하지 않고 있고 경영결과에 대한 제재수단이 없어 실효성을 담보하지 못하는 한계가 있는 것으로 드러남
- 또한 기존의 경영체제의 구조적인 문제점에 대한 근본적인 문제 해결없이 보호막을 그대로 둔 상태에서의 단편적인 조치는 기대했던 어떠한 성과도 이룩하지 못하고 소중한 시간만 낭비
- 미국의 Amtrak도 경쟁력 제고를 위해 상하분리 방법(경쟁환경 조성, 역할 구분 등)으로 구조개혁을 추진하고 있으므로 우리나라도 상하분리 형태의 소유 경영구조개편이 필요.

표 35 철도청, Amtrak 개혁추진 현황대비

철도청	Amtrak
'96.1월『국유철도의운영에관한 특례법』제정 • 기업성 강조, 수입증대를 위해 사업범위를 광범위하게 인정 • 성과급 지급, 아웃소싱, 직원채용, 조직운영 등 경영개선을 위한 특례인정 • 특정노선 및 역 정비 권한 부여 • 경영개선5개년계획 수립 · 시행 • 철도경영개선추진위원회 설치	**'97.12월『Amtrak개혁법』제정** • 공공기관이 아닌 영리목적의 회사로 운영 • 적자운행 구간 폐쇄 권한 부여 • Amtrak개혁위원회 설치 • 경영개선5개년계획 수립 · 시행 ※ 5년후(2002년)까지 경영자립을 못할 경우 Amtrak을 청산
경영개선 추진결과('97~2001년) • 현 체제하에서 적극적인 경영개선을 추진하였으나 구조적인 한계 (정부조직)로 인하여 영업적자가 매년 6,000~7,000억원씩 오히려 증가	**경영개선 추진결과('98~2001년)** • 4년이 되었으나 경영자립과 관련 어떠한 개선도 이루지 못함 ('97년 보다도 경영상태가 더욱 악화)
2001.12월 철도산업구조개혁 법안 제출(정부→국회) • 시설과 운영을 분리하여 鐵道施設公團과 鐵道運營會社 설립	**2002.2월 Amtrak 개혁보고서 제출 (개혁위원회→미의회)** • 현 구조하에서는 경영개선 불가능 판정 • 현재 Amtrak을 NRPC(철도사업관장 · 감독기능), 旅客鐵道運送會社, 基盤施設管理會社로 분리

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

스웨덴철도 실태 조사

2002. 10
조사국 : 스웨덴(Banverket)
조사자 : 건교부, 교통개발연구원

[인터뷰]

상하분리 형태로 구조개혁을 시행한 스웨덴 철도도 주요간선의 열차운행밀도는 비교적 높은편

- 전체적인 스웨덴의 열차운행밀도는 한국과 비교해서 낮으나 스톡홀름-예테보리, 스톡홀름-말뫼 등 주요간선(Trunk Line)은 비교적 높은 편임
- 일부 스톡홀름 인근 구간은 선로용량을 초과한 상태이고, 최고 3분간격으로 운행하는 구간도 있음

철도구조개혁의 효과로서 가장 강조하는 부분은 회계의 투명성 확보

- 구조개혁 전에는 정부지원금 등이 어떻게 쓰이는지 알수 없는 블랙홀(black hole) 같은 상태였으나 지금은 상당히 투명해져 돈흐름을 파악할 수 있게 되었음.

철도시설은 공공의 영역(Public Sector)

- 철도시설은 민간이 아닌 정부 또는 공공의 영역으로 놔두어야 함
- 정부가 철도에 대한 부담에서 단순히 벗어나려 해서는 안되며, 만약 그렇게 하려 한다 해도 그렇게 될 수가 없기 때문에, 정부는 적극적으로 철도정책을 수행하고 철도투자를 해야 함.

너무 과다한 사업분리는 바람직하지 않음

- 운영조직의 분리는 분리로 인한 투명성 및 효율성 등이 증대되는 장점이 있고 거래비용이 발생하고 시너지효과가 감소되는 단점이 있음을 감안할 때 분리정책은 일반적으로 경쟁효과를 통한 편익이 거래비용보다 더 크므로 바람직하나, 영국의 경우와 같이 너무 세분화된 형태는 바람직하지 않음

정부의 철도전문인력 양성 필요

- 철도전문 인력양성은 공익적인 일로서 구조개혁 이후 이 역할을 정부가 주도적으로 맡아야할 것임.

철도구조개혁 추진세력의 강화

- 철도개혁을 추진한다는 것은 사회에 커다란 반향을 불러일으키는 사회정치적 사건으로서, 만약 철도개혁을 제대로 완수하려면 구조개혁을 추진하는 조직에 전폭적인 인력과 예산이 지원되어야 함.
- 영국과 같은 경우 교통부장관이 직접 나서서 철도구조개혁을 진두 지휘를 했고, 그 당시 존메이저 수상을 포함한 보수당 수뇌부와 밀접한 연관을 맺고 철도개혁을 추진했음.

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

네덜란드, 영국철도 합동실태 조사

2002. 12
조사국 : 네덜란드(Railned,교통부), 영국(SRA, ORR, SWT, Railway Safety, Rail Freight Group)
조사자 : 기예처, 건교부, 철도청, 고속철도건설공단

네덜란드

[개혁성과/시사점]

구조개혁이후 수송량 증가 등 철도경쟁력 회복

- 94년대비 철도수송이 57% 증가(화물수송 15% 증가)

고속철도를 별도 분리하여 운영자를 선정

- 수익성 등 고속철도의 특성을 감안하여 2006년 개통되는 암스테르담-벨지움간 고속철도 노선의 운영권에 대하여 경쟁입찰로 운영자를 선정.

운영권 경쟁입찰을 통한 서비스 개선 및 정부보조금의 절감

- 입찰단계부터 서비스 제공수준, 정부보조금 요구수준 등을 경쟁을 통해 평가하여 선발하고 운영단계에서도 서비스 제공계약 등을 통해 철저히 이행을 담보함으로써 서비스 개선 및 정부보조금 절감이 가능

노선별 분할을 통한 경쟁체제 구축

- 우리나라 철도 영업연장규모(약3,200㎞)로서는 노선 분할의 실익이 없고 거래비용만 증가한다고 주장하였으나 네덜란드의 경우 우리보다 적은 철도 영업연장규모(약2,800㎞)임에도 불구하고 7-8개의 운송회사로 분할하여 경쟁체제를 강화("분할시 거래비용도 있지만, 편익이 훨씬 많기 때문에 분할이 타당")

고효율 저비용의 경영체제 구축으로 생산성을 극대화

- 우리의 경우 약 330개역이 화물역 기능을 담당하고 있으나, 네덜란드는 2개의 철도화물역(대규모 거점역)만 운영하여 철도의 특성을 감안한 거점화물 수송체제를 구축

열차운행밀도가 높음에도 불구하고 명확한 상하분리 시행

- 상하분리의 필요성은 인정하면서도 우리나라의 경우 열차운행밀도가 높아 상하분리를 명확하게 시행할 경우 부작용이 발생할 것이라는 우려도 있으나 네덜란드의 경우도 열차운행밀도가 유럽 다른나라와 비교할 때 매우 높은 수준에 해당하고, 현재도 철도수송량은 계속 증가 추세에 있으나 상하분리에 따른 문제점은 발생하지 않았음
  ※ 혼잡한 간선의 열차운행 간격은 5분으로서 우리의 경우와 선로운행 밀도가 비슷(경부선 :5분간격 열차운행)

영국

[개혁성과/시사점]

철도운영회사의 경영수지 개선 및 정부재정 지원 감소

- 구조개혁 이후의 보조금제도는 이제까지 적용해왔던 손실을 보전해주는 방식에서 입찰계약을 통해 운송서비스의 제공에 대한 비용을 지불하는 방식으로 바뀌었으며, 이러한 상황하에서 운영회사는 자기 부담을 줄이기 위한 경영합리화 노력을 다하여야 하였고 이러한 경영개선 동기가 구조개혁의 성과로 나타남

철도시장이 침체를 벗어나 수송량이 대폭 증가

- 여객 수송량 36%, 화물 52% 증가('94년~2001년)

철도요금은 안정추세

- 구조개혁이후 7년간('95-'02) 22.5% 상승하여 안정화 추세 : 소비자 물가지수(18.7%)와 비슷한 수준
  - 같은 기간중 일반열차(Standard class)는 19.6% 상승
    ※ 구조개혁이전 5년간('89-'94) 44.1%상승

철도산업 투자규모 증가

- '94년 13억파운드 → 2001년 41억파운드로 7년동안 326% 증가(연평균 46.6%증가)
- 신규 열차의 대폭 투입으로 철도서비스 개선
  ※ 구조개혁('94)이후 기존 여객열차의 1/3이 신규열차(약3,229대)로 대체

적자노선 · 적자역 및 화물취급역 정비 시급

유럽의 경우 적자노선 · 적자역에 대해서는 과감한 경영개선 요구, 경쟁입찰을 통해 최저 보조금 요구 사업자에게 운영권 부여, 비용을 절감할 수 있는 대체교통 투입 등 다양한 방안을 강구하고 있고

화물의 경우 우리는 대부분의 역에서 소화물까지 취급하고 있어 적자에 허덕이고 있으나 영국 등 유럽국가에서는 철도가 경쟁력을 확보할 수 있는 거점역 중심으로 운영하고 있으므로

철도산업의 구조개혁 추진과 무관하게 현체제하에서도 적자노선 · 적자역 · 화물취급역에 대한 정비가 필요

"日本국유철도 재건보고서"

1985. 7

민간기업이라면 당연히 파산

부흥기로부터 고도성장기로 접어들면서, 국민의 생활도 어느 정도 여유를 갖게 되었을 때 승용차 등이 일반화되기 시작하였다. 또 화물도 보다 편리한 트럭을 이용하는 빈도가 늘어나면서 화물도 철도를 떠나기 시작하였다.

이러한 상황이 계속해서 발전될 경우, 여객과 화물이 공히 국철을 이탈하는 것은 필연적인 것이고, 이것이 철도의 경영에 영향을 주는 것 또한 당연한 귀결이다. 드디어 1964년도에 당년도 결산에서 적자를 기록하였으며, 그 이후 국철의 경영은 브레이크가 고장난 차량이 경사를 미끄러져 내려오는 것과 같은 모양으로 전락을 거듭하여, 그후 재생의 기회를 잡을 수가 없었다.

민간기업이라면 당연히 파산할 것이나, 국철은 국영기업이므로 정부로 부터 거의 자동적으로라고 할 정도로 재정융자가 되풀이 되었기 때문에, 국철경영진은 방대한 채무를 있는 것으로 인식도 확실히 하지 않을 정도로 태평하였다.

국철파탄은 국철노사의 책임

국철이 회생불능에 빠졌음을 잘 알면서도 이를 방치한 국철 노사의 책임이 결코 적은 것이라고 할 수 없을 것이다. 그 결과 1986년까지의 누적결손금은 15조5천억엔, 장기채무총액은 25조엔을 넘는 규모가 되었다.

적자로 전락한 후 국철은 채무의 면제조치 등 획기적인 회생대책을 4번 정도 시도하였으나, 그때마다 좌절되고 말았고, 거의 매년 운임인상을 거듭하였다. 그것이 이용자가 철도를 떠나는 것을 촉진하는 요인이 되게 되어, 철도가 갖는 대량장거리운송에 적합하고, 에너지 효율이 높은 교통기관으로서의 장점을 살리지 못하는 결과를 가져왔다.

정상적인 경영을 기대한다는 것은 나무 위에서 물고기 찾기

국철에서는 국가의 관여가 너무 크기 때문에 경영상의 중요사항에 대한 경영자의 재량권이 현저히 제한되는 경향이 있다. 이 때문에 경영책임의 소재가 애매해지고, 책임의식도 희박해지게 된다. 따라서 경영의 자주성이 상실되고, 경영상의 득실보다는 자신의 안위에만 신경을 쓰게된다. 이런 상황하에서 정상적인 경영을 기대한다는 것은 나무 위에서 물고기 찾기와 같다고 할 것이다.

기업의 성적과 종업원에 대한 보상은 전혀 별개

국철 노사관계의 특징은 기업의 성적과 종업원에 대한 보상이 전혀 별개로 분리된 점에 있었다. 만약 국철이 공기업이 아닌 민간기업이었다면 수입의 증대가 없이 종업원의 처우를 부담능력 이상으로 인상할 경우, 기업은 파산하고 만다.

노조도 이 사실을 익히 알고 있으며, 노조활동의 한계는 여기서 나온다. 그러나 공기업의 경우, 국가라는 절대적인 후원세력이 뒤에 도사리고 있고, 국가가 용인만 하면 기업의 부담능력을 초과하는 지출을 할 수도 있다.

물론 이 경우 채무가 누적되게 마련이지만 당장의 문제 해결은 된다. 이것이 한번 되풀이되기 시작하면 악순환을 거듭하게 된다. 그러나 이런 관행이 생기고 나면 노(勞)도 사(使)도 이런 타성 속에 젖어버리게 된다. 특히 이렇게 생긴 적자 규모, 그리고 그 결과로 퇴적된 채무가 기업자내에서 해결하는 것이 불가능하게 되면 노사가 공히 될대로 되라는 심정에 빠져 버려서 근본적인 해결책을 찾는 것은 덮어버리고, 눈앞의 문제 해결에만 집착하게 된다.

자연스럽게 악성채무는 눈사람이 되고, 경영차원에서는 해결할 수 없는 문제로 발전하게 된다. 국철의 노사관계가 바로 이런 노사관계의 전형이다.

28분으로 끝난 국철 최후의 파업

국철의 노조활동의 폐해가 극단적으로 나타난 것이 75년의 파업이다. 국민들은 거듭되는 파업에 만성화되어 "아! 또 파업인가"라고 체념할 정도가 되었다. 이런 국철 노조의 파업은 그후로도 계속되어 76년에 4회, 77년에 6회, 78년에는 5회등 1983년까지 계속되었고, 그 결과는 국철을 도저히 치유할 수 없는 경영상의 중병으로 이끌고 말았다.

아이러니칼한 것은 국철노조의 파업이 새로운 시대를 맞이하게 되는 계기가 된 것이다. 철도파업이 종전과 같았으면 전국의 교통이 마비되고 전 경제활동이 올 스톱되는 대란으로 이어질 것이었는데, 실제는 큰 혼란 없이 조용하게 수습되고 만 것이다. 그때는 이미 마이카시대가 도래해서 일본국민이 교통문제를 철도에만 맡기지 않고 있었던 것이다. 그 동안 이미 철도는 모르는 사이에 독점적 지위를 상실하고 있었다. 결과적으로 이 파업을 계기로 국철의 노사 쌍방이 스스로의 힘의 한계를 절감할 수밖에 없었던 것이다.

파업을 계기로 국민도 정부도 "철도가 아니더라도 일본의 교통문제를 해결 못할 것도 없다", "철도를 꼭 공기업으로 운영할 필요가 있는가? 민영화하는 것도 하나의 방안이다"라는 생각을 할 수 있게 되었고, 이러한 새로운 사조를 강성의 철도노조도 막아낼 수 없었던 것이다.

국철 개혁을 위한 국철재건위원회 설치법안이 제안되었을 때 이에 반대하는 28분간의 국철 파업이 있었으나, 이미 위력을 상실한 상태였다. 이것이 국철 최후의 파업이었다. 국철재건위원회는 국철의 해체와 분할, 민영화라는 방침을 제시하였고, 정부는 이것을 그대로 수용하여 개혁이 단행된 것이다.

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

“독일철도 개혁보고서”

1994
독일철도(주)(Deutsche Bahn AG)

철도, 납세자에게 부담을 주는 적자산업으로 전락

19세기의 “선구적” 발명품인 철도는 혁신적인 사회 변화를 촉발하였고 산업화를 주도하였으나 그 이후 자동차 산업의 발달로 중추교통수단의 지위를 내주게 되었다.

정부 소유이자 관료주의적으로 운영된 서독연방철도는 화물운송 시장에서 수송분담율이 1950년의 60%에서 1990년에는 29%로 떨어졌고 여객 수송의 분담율은 36%에서 6%로 급격히 떨어졌다.

그 결과, 한때에는 수지가 좋았던 철도는 정부에 수십억 마르크를 의존하게 되었고, 납세자들에게 부담을 주는 적자 산업으로 전락하였다. 서독연방철도의 채무는 1973년 139억 마르크에서 1990년 470억 마르크로 증가하였다.

철도는 정부의 중요한 수혈자 중의 하나로 전락

철도의 붕괴를 피하기 위해 정부는 1949년부터 1990년까지 서독연방철도를 개선하기 위한 16개의 법률을 제정하였으나 급속히 악화되고 있는 상황을 변화시킬 수는 없었다.

철도는 정부의 중요한 수혈자 중의 하나로 전락되었다. 운명은 확실해진 것처럼 보였다. 이전의 잔재를 혁신하고 개선하는 것보다는 향수와 한 때의 영화를 추억하는 정도에 머무는 것처럼도 보였다.

독일연방철도구조개혁위원회 최종보고서

1991. 12

근본적인 개혁 없이는 철도를 부흥시킬 희망은 없다.

“근본적인 부흥 계획 없이는 철도를 안정시킬 희망은 없다. 지금과 같은 상황이 계속 된다면 철도 회사의 경영적자는 향후 십년동안 약 2,660억 마르크에 이르게 된다. 이 기간동안 연방 정부가 지원해야 할 연방지원금의 총 합계는 4,000억 마르크를 초과할 것이다.

이 시나리오는 결코 과장이 아니며, 오히려 상황이 더 악화될 수 있는 위험성도 있으며 정부는 점점 딜레마에 빠지게 될 것이다.

대안은 도로에 항복하거나 정부가 계속 지원해 주는 것.

이러한 상황하에서 대안은 완전히 절망적인 결과와 함께 도로교통에 백기를 들거나 정부가 철도에 엄청난 지원을 계속 해주는 것이다. 그러나 이 두가지 대안은 우리가 선택할 수 없는 대안이다. 향후 교통문제 해결을 위해서는 철도를 포기할 수 없고 정부의 재정 부담만을 강요할 수도 없다.

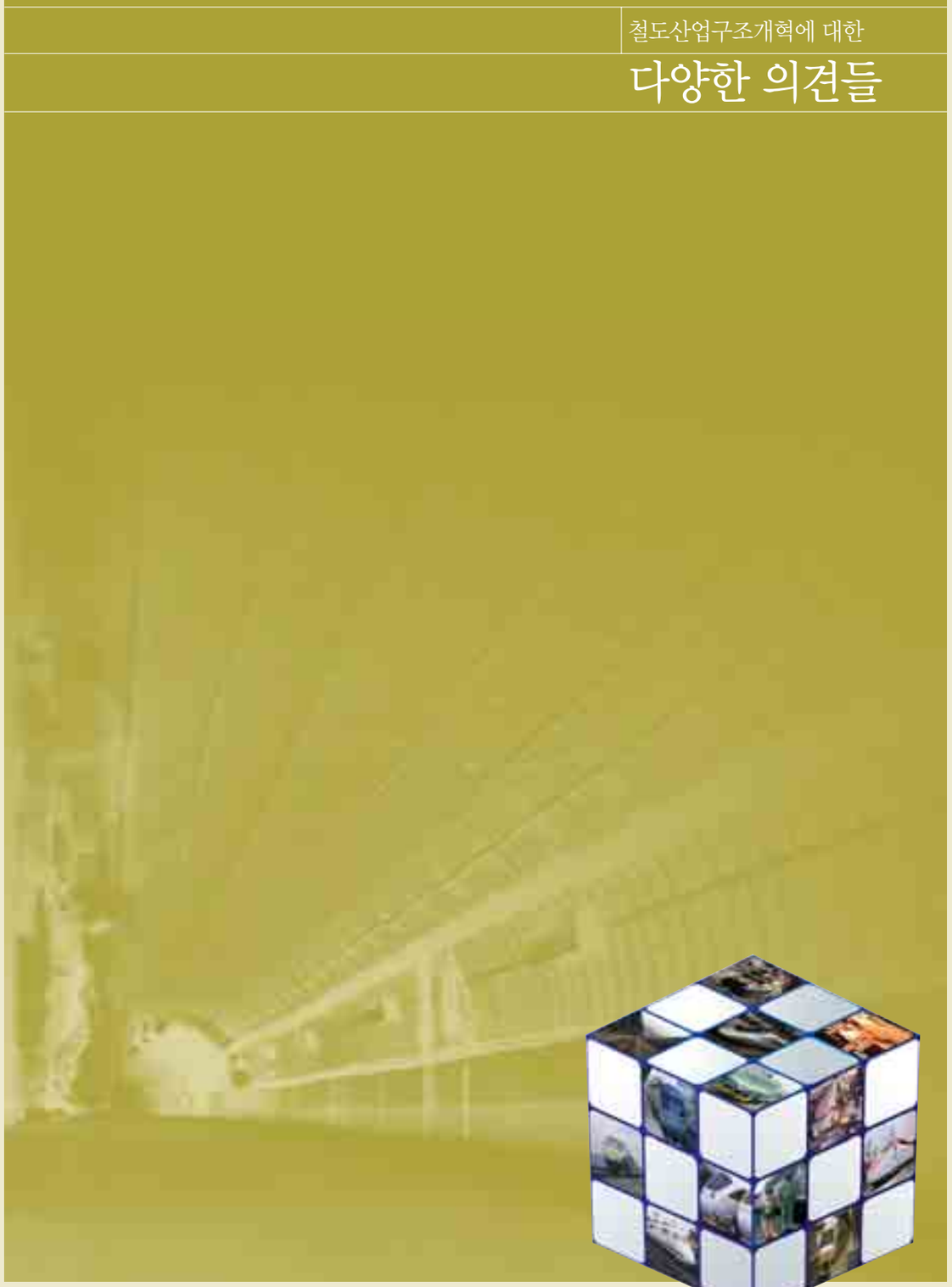
철도의 경영개선을 위해 이미 과거에도 많은 개혁방안을 강구하였으나 결국 이모든 노력들이 좌절되었는데 이는 핵심사항인 철도의 상업적 취약성을 해결하지 못했기 때문이다.

철도가 교묘하게 치장된 인위적인 방어 벽에 의해 보호되지 않았다면 도로, 항공 등 다른 수송수단에 비해 비효율적으로 운영되는 철도는 지금까지 생존해 있을 수도 없었을 것이다.

100년 한국철도 이제는 달라져야 합니다.

철도산업구조개혁에 대한

다양한 의견들



철도 개혁지연땐 "적자눈덩이"

경향신문 2001. 11. 20

철도구조개혁이 지연될 경우 2004년 경부고속철도 개통후 10년간 철도산업의 적자가 14조원에 이르는 등 국가부담이 심각한 수준에 놓일 것이라는 우려가 제기됐다....법안처리가 늦춰지면 고속철도가 운영 효율화를 이루지 못해 우리나라 철도 전반이 수렁에 빠질 우려가 있다.

철도민영화 늦출 이유 없다

매일경제 2001. 12. 05

철도운영 민영화는 당리당략을 떠나 추진해야 할 초당적 차원의 국가과제이다.....노조도 파업과 같은 극단적인 실력 행사로 일관해서는 안될 것이다. 도리어 공청회 등에 적극적으로 참여해 창조적인 대안을 정부와 함께 모색하는 것이 바람직하다고 본다.

철도 민영화 정치권이 도와야

중앙일보 2001. 12. 05

...일반적으로 공기업보다 사기업 경영이 효율적이라는 평가를 받고 있다....개혁에 별도 시간표가 따로 있는게 아니며 필요한 개혁은 언제라도 추진하는게 정도(正道)다....철도 민영화는 중지를 모아 미루지 말고 추진해야 한다.

공기업 개혁 왜 안되나

문화일보 2001. 12. 05

공기업 개혁 하는지 마는지..... '공기업=비효율' 이라는 등식에서 벗어나기 위해서는 민영화가 핵심이다. 현재의 비용 이하로 민간기업이 해낼 수 있다면 민영화를 추진해야 할 것이다.....공공개혁이 특정이익에 휘둘리지 않고 표를 의식하는 정치권이 공기업개혁에 적극적으로 나서도록 하기 위해서는, 공공감시의 눈이 더 크게 떠있고 국민의 관심이 있어야 한다.

철도 민영화 왜 서두르나

한겨레신문 2001. 12. 06

우리는 이런 철도 민영화가 문제가 많다고 본다. 정부가 공공부문 개혁이라는 치적을 쌓기 위해 무리하게 밀어붙이고 있다는 인상을 지울 수 없다. 정부는 철도 민영화의 논거로 부채와 서비스 문제를 들고 있다. 하지만 이는 따져봐야 한다. 우선 부채의 경우 기존 철도도 빚이 적지 않지만 주로 고속철도가 문제가 된다. 그러나 고속철도는 초기 투자 단계이고 사업 성격상 투자 회수 기간이 길 수밖에 없다는 점을 고려해야 한다. 더욱이 아직 개통되지도 않았다. 그런 마당에 민영화부터 들고 나오는 것은 성급하다. 또한 기존 철도의 부채는 요금 인상이 억제되면서 경영 압박을 받아 생긴 부분도 있다고 생각한다. 이런 상태에서 민영화를 하면 경영합리화 등의 명분을 내세워 결국 요금이 인상될 수밖에 없다. 적자를 내는 노선이 없어질 가능성도 크다. 서비스의 경우 최근 철도가 좋은 평가를 받고 있다는 점에서 정부 주장은 역시 설득력이 떨어진다. 물론 철도 운영이 문제가 없다고는 생각하지 않는다. 개선될 여지가 많을 것이다. 하지만 반드시 민영화가 해결책인지는 의문이다. 우선 지금 체제에서 경영 개선 방안을 찾아보는 것이 순서다. 빚이 많다고 해서 당장 파산할 지경도 아니잖은가. 특히 우리 나라에서 철도가 대중교통 수단으로서 공공재적 성격이 강하다는 사실을 되새길 필요가 있다. 단순히 이윤 논리로만 철도사업을 평가할 수는 없는 것이다. 영국의 실패 사례는 결코 남의 나라 일이 아니다. 영국에서는 철도를 민영화한 결과 사고가 많이 나는 등 상당한 부작용이 빚어지고 있다. 정부는 이제라도 철도 개혁을 위해 관련 당사자들과 머리를 맞대고 지혜를 모아야 한다. 민영화가 안 되면 안 된다는 강박관념만은 떨쳐버려야 한다.

파업만이 능사인가

한국일보2001. 12. 07

신용평가기관인 무디스가 국가신용등급 전망을 상향조정하는 등 경제가 호전됐다고는 하나 이러한 긍정적인 추세가 지속되기 위해서는 구조조정이 지속적으로 추진돼야 한다..노동계는 지금이야말로 상생의 노사문화가 필요한 시기임을 인식해 자신들의 이기적인 목적을 위해서 집단의 힘을 과시하기보다는 대화와 타협으로 경제회복에 동참할 것을 촉구한다.

공기업 민영화 또 실패하나

세계일보 2001. 12. 09

...지지부진한 철도 민영화에서 보듯이 공기업 노조가 반발하는 데다가 정치권마저 집단이기주의에 편승, 표 계산을 앞세운 정치논리로 구조조정의 발목을 붙들고 있기 때문이다. 감히 '개혁'이란 이름을 붙일 수 조차 없는 이런 혼선과 소극적인 추진으로는 공공개혁을 통한 국가경쟁력 제고를 바라볼 수 없다.....국영체제로 철도를 운영하는 국가가 세계 120개국 중 한국 등 6개국에 불과할 만큼 국영의 비효율성이 입증됐는데도 공공성 저하를 이유로 민영화에 반대만 할 수 있겠는가.....정치권은 거시적인 안목으로 공기업 구조개혁을 적극 도와야 할 것이다.

공기업 개혁과 민영화

한국경제 2001. 12. 12

이제 국민의 정부는 임기가 1년 남짓이기 때문에 그동안 추진해온 공기업 민영화를 마무리할 단계다. 그러나 앞으로도 공기업 민영화는 계속 추진되어야 한다. 여든 야든 다음 정권을 꼭 잡아야겠다면, 나머지 공기업 민영화 계획을 잘 다듬어 집권 초에 강력한 정책의지를 가지고 다시 한번 추진할 일이다.

철도민영화 논란[뉴스]

KBS뉴스해설(김광석)2001. 12. 18

철도구조개혁은 지난 80년대부터 논의되었으며, 막대한 누적부채, 세계적인 추세, 수송분담률이 저하되는 철도의 구조개혁은 더 이상 늦출수가 없다.철도노조와 노동계 반대를 의식하기 보다는 대승적 차원에서 철도구조개혁이 처리되어야 한다.

"철도변신" 민영화로 뒷받침해야

서울경제 2002. 01. 05

..철도경영개선은 테마열차 및 청정열차 등 '철도변신'이란 서비스개선 만으로는 한계가 있다.....해결책은 철도민영화 뿐인데 이마저 노조의 반발등으로 암초에 걸려 있다. 철도산업이 사양길에 접어들면서 민영화 등 구조개혁을 통하여 경영개선 및 서비스 향상으로 경쟁력을 회복하려는 것이 세계적인 추세다....민영화는 바로 '철도변신'을 꽃피워 철도시대를 다시여는 열쇠라고 해도 과언이 아니다.

명분 없는 총파업 자제하라

동아일보 2002. 02. 23

한국노총과 민주노총이 철도 가스 전력 산업의 민영화를 저지하기 위해 25일부터 돌입하겠다는 총파업은 명분도 없을 뿐더러 명백한 불법이다. 공기업 민영화는 임금 및 단체협상 대상이 아니기 때문이다.... 공기업의 비효율을 줄이고 경쟁력을 높이기 위해서는 민영화 외에 다른 대안이 없다는 것은 선진국이 오랜 경험을 통해 얻은 결론이다...

공기업 민영화는 대세다

동아일보 2002. 02. 28

가스, 발전, 철도 운영 민영화의 당위성은 결코 신자유주의에 물든 일부 경제학자의 주장이 아니다. 다수의 전문가는 물론 정부, 여야 모두 원칙에 동의한다. 그런데 왜 서로 발뺌하기에만 바쁜 것일까. 바로 올해 있을 두 차례의 선거 때문이다.

국가발전을 위해 개혁은 계속되야..

중앙일보 2002. 08. 24

"정부 개혁에 '끝'은 없다. 언제나 진행형이며, DJ정부의 개혁 역시 시작에 불과하다." 정부혁신추진위원회 김동건(金東建.서울대 행정대학원 교수) 위원장은 인터뷰에서 공공부문 개혁에 대한 입장을 이렇게 정리했다. 그는 "삼성전자가 오늘날 세계적 기업이 된 것은 80년대부터 변화를 추구해 온 결과가 아니냐"며 "하물며 한 국가가 발전하기 위한 개혁은 50년이고 1백년이고 계속돼야 한다"고 강조했다..... 金위원장은 그러나 "성과 못지 않게 아쉬움도 많이 남는다"고 지난 2년을 평가했다..... 또 개혁을 추진하면서 각종 저항에 부닥쳐야 했다면서, 대표적인 사례로 철도청 민영화를 들었다. "99년 회계법인의 용역, 2000년 정부철도개혁심의위 심의를 거쳐 2001년 법안까지 마련한 철도청 민영화 계획이 관계부처간의 실랑이에 노조를 의식한 정치권의 이해관계까지 얽히면서 지지부진한 상태를 벗지 못하고 있다"며 아쉬워했다.....

논단/칼럼마당

1. 관료가 장사하면 안된다. 장사는 민간이 해야 한다 [권영빈] 86
2. 공기업 민영화 찬성 [조동진] 88
3. 철도민영화 혜택 극대화 모색을 [진형인] 90
4. 구조개혁은 철도 살리는 길 [서선덕] 92
5. "철도구조개혁은 철도를 밝은 미래로 안내하는 생명선" [양근율] 94
6. "철도산업구조개혁과 지속가능" [최진석] 98
7. "경영악화로 국민부담만 가중, 불보듯 뻔해" [구본환] 101
8. "公企業과 民間企業의 生産性 및 效率性 分析 2002.7" [朴勝祿] 104

“관료가 장사하면 안된다. 장사는 민간이 해야 한다.

[권영빈 칼럼]
중앙일보 2002. 02. 28

철로는 사회간접자본(SOC)으로 이를 만드는 것은 정부가 해야 하지만 서비스 경영은 민간이 해야 하는 것

| DJ의 공기업 민영화 논리 |

DJ가 공기업 노조의 파업을 앞두고 시의적절하고 정곡을 찌르는 발언을 했다. 정부의 공기업 민영화 원칙을 재삼 강조하면서 실행부문의 방법론까지 언급했다. 영국의 사례를 들어 민영화가 오히려 경영을 악화시킨다는 철도노조의 주장에 대해 대통령은 우리의 민영화 구상과 영국은 다르다고 설명했다. 영국은 시설과 경영분야를 모두 민영화했지만 우리는 시설은 국영으로 두고 운영만 민영화한다는 것이다. 그는 구체적 사례까지 들었다. “철로는 사회간접자본(SOC)으로 이를 만드는 것은 정부가 해야 하지만 서비스 경영은 민간이 해야 하는 것”이며 때문에 장사는 민간인이 하는 게 좋다는 결론을 내리고 있다. DJ 특유의 3단논법식 공기업 민영화 논리다.

일본의 지방을 여행해본 사람이라면 기차여행의 쾌적함을 누구나 알 것이다. 눈덮인 북부의 산골 간이역까지 기차는 어김없는 시간에 들어오고 정확한 시간에 출발한다. 자동차 여행보다는 비싼 편이지만 그 편리함과 쾌적함은 어떤 수단의 여행보다도 윗길이다. 그 철도가 모두 국철(國鐵) 아닌 사철(私鐵)이다.

| 시설은 국가가 맡고 운영과 서비스는 민간이 |

철도 · 가스 · 발전 모두 국가의 기간산업이면서 동시에 국민에겐 생활필수품에 속하는 소비재이기도 하다. 따라서 기간산업의 시설은 국가가 맡고 운영과 서비스는 민간이 맡는 게 너무나 당연한 것이고 때문에 공기업의 민영화는 세계적 추세다. 해서 우리도 이미 오래 전부터 민영화 추진을 연구해왔고 철도는 올해 민영화를 추진하고, 발전회사는 이미 지지난해 민영화법이 국회를 통과해 실시시기만 남아 있는 것이다.

그런데 이 문제를 두고 새삼 노조가 파업 투쟁을 벌였고 정치권은 여야 가릴 것 없이 철도 민영화에 대해 시기상조니 더 연구해봐야 하느니 하며 노조편을 들고 있다.

긁어 부스럼 내 표를 잃기보다 그냥 넘어가자는 얕은 정치적 계산뿐이다.

| 철도민영화는 시급한 과제 |

현정권 임기가 1년도 남지 않았다. 어느 나라, 어느 정권이든 임기말이란 게 있다. 우리 역대 정권 또한 임기말 레임덕 현상으로 국정이 흐트러지고 해야 할 일을 하지 못한 채 표류해왔다.

그렇다면 이 정권에서나마 여야가 할일은 해야 한다는 비장한 각오가 있어야 했다. 비록 노조에 외면당하고 교통혼란으로 시민의 불평이 일시적으로 터져 나온다 해도 할 일은 해야 한다는 손톱만한 애국심의 발동이라도 있어야 했다.

그러나 정치권은 여야 가릴 것 없이 눈을 감거나 거꾸로 민영화 반대편에 서 있다. 아무리 대통령이 당 총재직을 내놨다 해도 여당마저 대통령의 정책과 거꾸로 간다면 이 무슨 콩가루 집안인가.

철도 민영화는 이 정권이 해결해야 할 시급한 과제다.

내년 말이면 고속철도가 개통된다. 이미 1조5천억원의 부채를 안고 있는 철도청이 고속철도를 인수할 경우 2004년 13조원, 2020년엔 28조원이라는 기하급수적 부채를 안으리라는 게 정부 예상이다.

반면 민영화를 통해 경영합리화를 할 경우 2019년 부채가 정리된다고 보고 있다. 이 계산이 미덥지 못하다면 진지하게 머리를 맞대고 다시 계산해볼 일이다. 그런대도 마치 핀을 뽑은 폭발 직전의 수류탄을 내손에서 남의 손으로 떠넘기려는 양 내 정권, 내 임기 안에는 할 수 없다는 식으로 서로 미루는 꼴이다.

| 기업구조조정은 단체교섭의 대상이 될 수 없으며 이를 반대하는 노조의 쟁의행위는 불법 |

최근 대법원은 정리해고나 사업조직 통폐합 같은 기업구조조정은 단체교섭의 대상이 될 수 없으며 이를 반대하는 노조의 쟁의행위는 불법이라는 명쾌한 판결을 내렸다. 길게 보면 지난 10여년간 노사분규의 가장 뜨거운 쟁점을 대법원 판결로 가이드 라인을 확정한 것이다.

글로벌시대에 글로벌 잣대로 향후 노사분규를 풀어가야 할 전환점이 된다는 점에서 획기적 판결이라고 평가하고 싶다..... 장사란 노조가 하는 것도, 관료가 하는 것도 아닌 민간인 몫이다.

"공기업 민영화 찬성"

[조동근 명지대 교수, 시민회의경제센터 소장]
문화일보 2002. 03. 26

공기업의 비효율은 공기업 종사자의 자질과 무관한 구조적 요인에서 비롯

| 민영화의 핵심은 공기업에 주인을 찾아주기 |

철도 · 가스 · 전력 등 공기업 노조의 연대파업으로 민영화에 대한 논의는 무성하였으나 유감스럽게도 민영화 본질에 대한 냉철한 접근이 이루어지지 못했다. 기간산업은 공익 · 네트워크산업이기 때문에 민영화되어서는 안된다는 공기업 '성역론'과 국민을 볼모로 삼은 불법파업은 공감받을 수 없다는 식의 세론(世論) 모두 감상적이지 않을 수 없다.

민영화같이 이해관계가 복잡하고 국민경제적 파급효과가 큰 정책사안의 해법은 기본에 충실해야 한다. 독점공기업은 납세자–정치권–정부–공기업 경영진으로 이어지는 복(複)대리인 관계와 경쟁부재, 그리고 공익을 빌미로 한 정부의 규제와 간섭으로 효율적인 경영을 실현할 수 없다. 이처럼 공기업의 비효율은 공기업 종사자의 자질과 무관한 구조적 요인에서 비롯된 것이다. 따라서 민영화의 핵심은 자율경영과 책임경영이 가능하도록 공기업에 주인을 찾아주고 경쟁구조를 바꿔 기업의 경영효율을 높이는 것이다.

기간산업의 생산성과 경쟁력은 여타 산업의 경쟁력을 향상시키는 기초가 되기 때문에 국가 경쟁력을 강화하기 위해서도 구조개혁이 더욱 필요하다. 또한 이들 산업의 경직적 경영구조로는 경제여건 변화와 국민의 서비스 수준 향상 요구에 신속하게 대응하는 것이 불가능하므로 정부의 지배에서 벗어나야 한다.

| 대승적 차원에서 공공개혁 논의 필요 |

물론 민영화만이 공기업 구조개혁의 유일한 방안은 아니다. 하지만 공기업을 계속 정부 지배 하에 두고 전문경영인 체제를 통해 경영효율 제고를 기대하기 어렵기 때문에 민영화가 필요한 것이다. 따라서 공공노조는 대승적 차원에서 공공개혁의 핵심을 이루는 민영화를 받아들이는 것이 순리이다. 그리고 다만 기간산업의 민영화인 만큼 정부는 민영화가 경쟁체제와 소유지배구조 및 공익에 미치는 영향을 면밀히 분석하여 공공성과 효율이 조화될 수 있도록 최선의 방안을 강구해야 한다.

| 최소비용으로 양질의 공공서비스를 제공하는 것 이상의 공익은 없으며, 공기업의 '보편적 서비스' 기능은 민간기업의 경쟁체제 하에서도 달성될 수 있다. |

민영화 반대논리의 핵심은 민간기업의 이윤추구로 공익이 훼손될 수 있다는 것이다. 그러나 최소비용으로 양질의 공공서비스를 제공하는 것 이상의 공익은 없으며, 공기업의 '보편적 서비스' 기능은 민간기업의 경쟁체제 하에서도 달성될 수 있다. 예컨대 적자노선이나 벽지주민의 전력공급은 최종소비재 가격에 일정비율을 할증함으로써 공익기능을 수행하는 데 필요한 재원을 조달할 수 있다.

| 민영화의 부작용은 민영화 추진의 학습효과로 삼아야 |

또한 민영화 반대논거로 영국의 철도민영화와 캘리포니아 전력민영화 같은 선진국의 민영화실패 사례가 인용되고 있다. 영국은 철도기반시설까지 민영화하고 운영부문을 지나치게 여러 회사로 쪼개 민영화에 실패했으며, 캘리포니아의 단전사태는 엄격한 환경규제와 도매가격은 풀고 산매가격만 과도하게 규제한 데서 비롯된 것이다. 이러한 실패는 민영화 자체 문제라기보다는 민영화 과정 및 사후처리가 문제였던 것이다. 따라서 이들 실패사례를 들어 민영화를 반대하는 것은 설득력이 부족하며, 오히려 민영화 추진의 학습효과로 삼아야 한다. 국부유출 등은 민영화의 위험요소일 뿐 민영화 추진의 족쇄가 될 수 없다. 반대론자는 민영화로 인한 국부유출, 헐값 매각, 재벌과 외국자본의 기간산업 지배 등에 대해 우려를 표시하고 있다. 또한 기간산업의 민영화정책이 국민적 검증도 거치지 않은 채 일사천리로 강행되고 있다고 비판한다. 그러나 국부유출 등은 민영화의 위험요소일 뿐 민영화 추진의 족쇄가 될 수 없다. 뉴질랜드의 경우 주요산업이 민영화 과정에서 외국인의 손에 넘어간 것이 사실이나 구조개혁을 성공적으로 마무리해 높은 성장을 구가하고 있다. 따라서 이같은 우려를 민영화의 폐해로 예단(豫斷)해 민영화 자체를 부정하는 것은 문제가 있다. 중요한 것은 이들 위험요소를 피할 수 있는 안전장치 마련에 정책노력을 기울이는 것이다. 국민적 검증 주장은 기간산업인 만큼 민영화에 신중해야 한다는 견해로 받아들여질 수는 있으나 민영화 시기상조론으로 비약되어서는 안된다. 여건미성숙과 시기상조론은' 현상유지' 정서의 또 다른 표현이기 때문이다.

| 이제는 발상의 전환이 필요한 때 |

민영화의 기본정신은 민간의 영역을 넓혀주자는 것이다. 기간산업 공기업론은 고정관념일 수 있다. 중요한 것은 산업의 구조와 특성인 것이다. 이제는 발상의 전환이 필요한 때이다. 헤리티지재단의 경제자유지수 보고서도 '정부의 관여'가 작을수록 경제자유가 신장되어 번영을 누릴 수 있음을 경험적으로 보여주고 있다.

"철도민영화" 혜택 극대화 모색을..."

[진형인 한국해양수산개발원(KMI) 부원장]

대한매일 2002. 02. 25

| 경쟁력을 갖추지 못하면 생존의 위협에서 벗어나기 어렵다. |

급변하는 21세기에 예견되는 뚜렷한 변화 중 하나는 철도수송의 본격적인 전개다. 이는 철도가 다른 운송수단에 비해 환경 친화적이면서도 에너지 절감효과도 크고, 자동차에 뒤지지 않는 신속성과 편리성을 갖췄기 때문이다. 이에 따라 앞으로는 중·단거리 운송도 철도가 주역이 될 전망이다.

| 철도 역시 새로운 환경에 대응해야만 할 때 |

우리나라는 그러나 건국 이후 지난 50여년간 새로운 철도망 구축 등 이렇다 할 발전이 없었다. 물론 철도 경영과 운영면에서는 1980년대 이후 많은 개선이 이뤄졌지만, 발전 운운하기에는 크게 부족하다.

세계는 글로벌 경제체제로 전환, 정보·물류·교통 등 전 분야에서 급격한 변화와 수준 높은 서비스를 요구하고 있다. 철도 역시 새로운 환경에 적절히 대응해야만 할 때다. 더욱이 우리를 둘러싼 동북아의 경제 및 물류 환경은 역동적으로 움직이고 있다. 남북 관통철도 건설, 중국 관통철도와 시베리아 관통철도의 활성화 추진 등도 이같은 맥락에서 비롯된 변화의 움직임이다. 유라시아 철도와 연결되는 남북 관통철도 운영이 조만간 가시화될 우리나라 철도수송 시장도 예외일 수 없다. 경쟁력을 갖추지 못하면 생존의 위협에서 벗어나기 어렵다.

| 철도운영 민간이 해야 |

세계의 철도는 다른 분야와 마찬가지로 1980년대 이후 민영화(privatization)의 추진이 물결을 이루어 이에 대한 활발한 토론과 방안이 수없이 제시되어 왔다. 이웃나라인 일본도 오랜 국철시대를 거쳐 40여년간의 공사체제를 벗어나 1987년에 민영화로 새 체제를 구축한 바 있다.

일본이 40여년간의 공사화시절 적자 운영체제가 개선되지 못하고 운영개선 측면에서 허송세월 했다는 자평을 하고 있음은 주목하고 음미해 볼 만하다. 물론 국가에서 운영한다고 해서 무조건 부정적인 것은 아니다. 어떤 면에서 철도의 특징인 운송의 안전, 공공성의 보장 등은 국가운영에서 더 살려질 수도 있다.

그러나 시대적·환경적 상황변화에 걸맞은 시장개척과 운영의 효율성 및 경쟁력의 제고를 위해서는 민간에서 운영하는게 바람직하다. 이는 철도뿐 아니라 항만·통신·우편 등 다른 공공부문에서 입증되고 있다. 세계가 그같은 움직임을 보이고 있다. 미국의 철도산업도 오랜 침체기를 지나 1980년대부터 운송규제완화 시대를 맞아 적극적인 경쟁체제로 돌입한 결과, 운송회사들의 합병과 통합이 대대적으로 이루어지며 경영효율을 크게 높였다.

| 철도의 미래는 밝다. 이 밝은 미래상을 놓고 민영화의 추진이 우울해질 필요는 없다. |

물론 철도의 운영 효율화를 위한 민영화는 그리 단순하고 쉽지 않다. 많은 궁리와 대책, 그리고 협의가 필요하다. 일본의 경우 민영화를 추진할 당시 나카소네 수상의 진두지휘로 정당과 정부, 노조 포함 철도 관계자들이 모두 힘을 합해 문제를 해결했다. 철도 민영화는 어떤 과정으로 진행되더라도 이익의 대립으로 인식되어 대화와 타협, 그리고 공동의 합의가 결여되면 모두에게 손실이 될 것이다. 정부는 민영화로 인해 기존 인력이 피해를 볼 수 있는 부작용을 최소화하고, 민영화로 인한 혜택을 극대화하는 방안을 모색해야 한다. 반면 KT의 예에서 보여지는 바와 같이 성공적인 민영화는 매우 좋은직장을 만든다. 철도의 미래는 밝다. 이 밝은 미래상을 놓고 민영화의 추진이 우울해질 필요는 없다. 이를 추진하는 정부도 힘을 가져야 하고, 노조를 포함한 철도청의 목소리도 귀담아 들어야 할 것이다.

“구조개혁은 철도 살리는 길”

[서선덕 한양대학교 교통공학과 교수]
대한매일 2002/02/28

| 철도개혁은 값싸고, 안전하고, 신뢰성 있는 교통서비스를 제공하기 위한 노력이라고 이해되어야 한다. |

철도가 우리나라 육상교통의 매우 중요한 역할을 수행하던 때가 있었다.

그러나 철도의 중요성은 점차 줄어들어 왔으며 이와 같은 철도의 역할감소는 결국 도로의 혼잡을 추가적으로 초래하게 되는 것이다. 이는 우리가 매일 경험하는 바이고 특히 이번 파업사태를 통해 실감나게 다시 한번 확인한 바 있다. 앞으로 예상되는 다양한 대내외의 환경을 고려하여 지금보다 철도의 기능이 획기적으로 높아져야 한다는 당위성이 많이 제기되었다. 그러나 이러한 시대적 요구에 능동적으로 대응하는 데는 현재와 같은 정부운영의 철도구조로는 효과적인 대응이 곤란할 것이라는 공감대가 형성되었고, 따라서 최근에 이를 위해서 철도를 개혁하기 위한 노력이 활발히 진행되어 왔다.

철도구조개혁은 그 자체가 목적은 아니고, 구조개혁을 통하여 철도의 역할을 증진시키고 철도의 기능을 높여 결과적으로 국민들의 원활한 경제활동을 뒷받침할 수 있는 값싸고, 안전하고, 신뢰성 있는 교통서비스를 제공하기 위한 방법으로서 이해되어야 한다. 또한 구조개혁 형태도 민영화만이 있는 것이 아니라 다양한 장단점을 가진 방법들이 가능하며 궁극적으로 각 나라의 사정에 가장 적합한 형태를 취해 왔다.

| 철도의 상하분리는 철도육성책 |

우리나라의 경우에도 구조개혁의 바람직한 형태에 대해서는 오랜 기간에 걸쳐 논의되어 왔다. 지난 정권에서의 2번에 걸친 철도청을 공사화하려는 시도나 이번 정권에 들어와서 현재까지 민영화 추진을 위한 각종 노력들이 그것이다.

다양한 구조개혁의 형태적 차이는 철도시설과 철도운영을 분리할 것인가 아니면 통합할 것인가로 볼 수 있다. 현재 철도구조개혁 기본법에서 추구하는 바는 소위 ‘상하분리’ 원칙에 입각한 민영화를 추구하고 있어, 철도시설 제공과 유지 · 보수는 정부가, 운영은 전체 철도노선에 대해 민간이 하도록 근본을 정하고 있다. 민간운영주체가 시설투자 및 유지보수를 위한 재정부담 없이 운영에만 전념하여 능동적으로 교통환경에 부응하며 철도를 효과적으로 타 수단과 공정히 경쟁할 수 있도록 하여, 철도를 육성하고 결과적으로 효율적인 국가교통체계를 만들겠다는 것이다. 집행방법 또한 기본법에서는 운영회사의 주식을 초기에는 정부가 전부 가지고 있다가 점진적으로 매각하는 매우 단계적인 방법을 관련기관과의 협의 과정에서 택하게 된 것으로 알고 있다.

| 철도의 기능이 회복되는 계기와 촉진제 역할을 할 수 있기를 기대 |

민영화 또한 완전한 방법은 아니라서 다소의 부작용이 예상되고 있으며 이는 민영화를 반대하는 측에서 많이 부각시키고 있다. 하지만 부작용은 다각적인 노력으로 해결하거나 최소화할 성질의 것이지 그러한 것들로 인해 원칙 자체를 포기할 정도는 아니다. 오히려 기본법이 하루빨리 국회에서 확정되고, 민영화를 추진할 수 있는 정부조직이 구성되는 것이 예상되는 부정적인 효과를 최소화하기 위한 다양한 방법을 본격적으로 모색할 수 있는 길이 될 것이다. 현재 제시된 구조개혁 방법은 근본적인 목표와 단계적으로밖에 추진할 수 없는 현실적인 제약상황이 만들어낸 협의의 결과로 이해하기 때문에 이나마 조속히 시행되어 철도를 활성화하여 국가교통체계에서 철도의 기능이 회복되는 계기와 촉진제 역할을 할 수 있기를 기대한다.

“철도구조개혁은 철도를 밝은 미래로 안내하는 생명선”

[양근율 철도청 정책자문관, 교통학 박사]
경실련 토론회 발표자료 2002. 09. 18

철도구조개혁의 필요성

| 철도수송의 경쟁력 증대는 국가 경쟁력 증대를 위해 필수 불가결한 요소 |

‘현 시점에 우리나라에서 왜 이러한 철도구조개혁이 필요한가’를 알아보자. 단적으로 표현하면 급변하는 철도의 대내외 환경이 철도교통의 경쟁력 강화를 요구하고 있다는 점이다.

우선적으로 대외적인 환경변화를 보면, WTO 체제에서 불가피한 세계화, 지역 블록화 등으로 인접국가간의 교역증대가 확대되면서 중장거리 수송수단의 중요성과 효율성이 부각되고 있으며, 향후 이들 교통수단에 있어서도 국제간 경쟁이 가속화될 것이다. 특히 TSR 연결, 중국의 WTO 가입 등 동북아 지역에서의 철도수송의 중요성이 크게 부각되고 있으며 동북아 물류기지화를 국가 전략목표로 삼고 있는 우리나라의 경우 철도수송의 경쟁력 증대는 국가 경쟁력 증대를 위해 필수 불가결한 요소라고 말할 수 있을 것이다.

또 다른 대외적 요인은 최근 ‘교토 메커니즘’이라고 불리는 온실가스 저감실행방안이 기후변화협약당사국 총회에서 합의됨으로써 ‘이산화탄소 감축실적’이 상품으로 거래되는 국제시장이 형성될 예정이며 이에 따라 환경친화적 교통수단인 철도의 역할 증대에 대한 필요성이 부각되고 있는 것이다. 선진국들은 80년대 말부터 이미 이러한 철도교통의 중요성을 인식하여 대규모 시설 투자와 함께 철도운영에 있어서도 구조개혁 등으로 경쟁력을 높여 전체 교통시스템에서의 철도교통의 역할을 강화시키는 정책들을 추진해 오고있는 것이다.

| 내부적 환경변화와 대처방안 |

한편, 철도 내부적 환경변화도 철도의 변화를 요구하고 있다. 단군이래 최대 사업으로 막대한 국민의 혈세가 투입되어 2004년 개통을 목표로 건설되고 있는 고속철도는 그 운영을 최대한 효율적이고 경제적으로 수행함으로써 투자 효율을 극대화 시켜야 할 것이다. 그런데 이러한 고속철도는 항공 승객과 승용차 이용자 등 고급 교통수요를 처리해야 하는 최첨단의 고급 교통수단이기 때문에 그 운영조직도 경쟁수단인 항공회사에 버금가는 운영체제를 갖추어야 하며 첨단 시스템에 걸맞은 다양한 영업전략도 구사할 수 있어야 할 것이다.

이러한 대내외 환경 변화에 대처하여 우리 철도가 경쟁력을 갖추기 위한 최소한의 필요조건들을 보면, 선로 등 인프라 시설의 적절한 양적, 질적 수준을 확보하고, 투명한 비용구조 하에 경영자율성을 갖고 확실한 경영목표 설정이 가능하며, 시장환경에 민첩하게 대응할 수 있는 조직 체계로서 타교통수단과의 공정한 경쟁체제를 갖추는 것이다.

그러나 현재의 정부조직 형태인 철도청 체제로는 관료조직의 경직성과 자율성 부족으로 이러한 대내외적 변화에 적극적으로 대처하기에는 거의 불가능하다.

현재의 철도경영체제는 공공서비스 제공자로서의 정부부처의 역할과 철도운수업의 경영자로서의 역할 구분이 불명확하며 경영자율성이 보장되지 않는 상태에서 공공서비스의 지속적인 제공과 함께 재정적으로는 경영자립을 요구하는 불합리한 경영형태이다. 또한 민간경영체제로의 전환을 통해 철도운영은 시장에 의한 상업적 기준에 의해 이루어져야 하며, 공공서비스 의무는 전적으로 정치적 선택에 의한 중앙 정부 또는 지방정부의 책임으로써 민영화 이후 공공서비스의 질적 저하를 방지하기 위해서는 계약에 의한 공공서비스 보상이 실현되어야 하며 이와 아울러 민간의 자율성과 창의성, 조직변화의 유연성, 시장변화에 능동적으로 대응할 수 있는 영업전략 등을 통하여 비용절감과 수익증대를 도모함으로써 철도산업의 경쟁력을 향상시킬 수 있을 것이다.

철도구조개혁은 현재 철도청의 이러한 구조적 문제를 근본적으로 해결하여 철도가 경쟁력을 가질 수 있는 구조로 만들기 위한 하나의 교통정책이며 나아가 철도발전을 통해 국가 경쟁력을 강화해야 하는 우리사회의 절실한 요구사항이기도 하다.

철도구조개혁의 방법론

| 노조의 주장과는 거리가 멀다 |

그동안 철도노조는 주로 영국의 사례를 예로 들면서 철도가 민영화 될 경우 요금도 대폭 인상될 것이며 아울러 사고도 늘어나 국민들의 안전을 위협하게 될 것이라며 철도구조개혁에 반대해 왔다. 물론 영국의 철도민영화가 이러한 문제를 야기한 것은 틀림없으며 따라서 만일 현재 정부의 철도민영화 방안이 영국을 모델로 한 것이라면 노조의 주장은 상당히 설득력이 있을 것이다. 하지만 사실은 노조측 주장과는 거리가 멀다.

철도민영화를 포함한 철도구조개혁은 영국만이 아니라 80년대 말 이후 거의 모든 국가에서 철도산업의 경쟁력을 강화하기 위한 목적으로 실시되었으며 최근에는 러시아, 중국의 철도까지도 이러한 구조개혁을 추진하고 있다. 그런데 영국을 제외한 다른 국가에서 철도구조개혁 이후 노조가 주장하는 그러한 문제가 발생한 국가는 거의 없는 듯하다. 오히려 사고도 줄고 서비스도 좋아져 결국 철도의 역할이 강화되는 추세이다. 일본과 스웨덴, 프랑스 등이 좋은 사례이다. 문제는 구조개혁 자체가 아니라 구조개혁의 방법에 있다는 것을 증명하는 것이다.

노조가 사례로 드는 영국 철도민영화의 근본적인 문제는 철도산업 내부의 경쟁조성이라는 한가지 목적을 위하여 네트웍 산업으로서의 철도특성을 무시하고 무리하게 100여개의 회사로 과도하게 분할한 점과 철도안전을 위하여 계속적인 투자가 필요한 철도선로의 소요 및 관리를 100% 민간 소유의 상장 주식회사가 담당함으로써 발생하였다고 볼 수 있다.

이러한 영국의 방법론은 계획 수립시부터 프랑스를 비롯한 인근 국가들은 물론이며 많은 철도전문가의 비판과 우려를 야기하였으며 예상한대로 그 결과가 나타난 것이다.

| 영국의 방식과는 근본적으로 다르다. |

그렇다면 문제는 현재 우리 정부가 추진하고자 하는 철도구조개혁 방법론이 어떠하냐에 있을 것이다. 결론부터 말하면 우리의 방식은 영국의 방식과 근본적으로 다르다. 우리나라의 철도구조개혁은 '어떻게 하면 여객이나 화주가 보다 싼 비용으로 양질의 서비스를 제공받음으로써 철도를 보다 많이 이용하게 할 것인가' 에 기본 목표를 두고 영국식의 섣부른 철도내부의 경쟁조성 보다는 타 교통수단과의 조화를 근본으로 한 효율적인 국가 교통체계 구축을 기본 원칙으로 삼았다.

이러한 원칙에 따라 철도선로는 국가 기반시설로서의 중요성과 공공적 특성을 고려하여 국가기관인 '공단' 이 소유 관리하여 국가의 책임하에 투자와 유지보수를 수행함으로써 철도의 안전을 보장하고 있으며, 철도운영 주체도 우리나라의 현실을 고려하여 분할이 아닌 통합운영 주체로 일원화함으로써 철도의 특성인 네트웍 효과를 잘 살릴 수 있도록 고려하여 결정된 것이다.

| 무조건 반대할 것이 아니라 철도의 경쟁력을 어떻게 향상시킬 것인가를 고민하는 것이 정답 |

이렇게 철도의 경쟁력을 높여 철도이용을 활성화시키고자 하는 것이 철도구조개혁의 목적이라면 일각에서 주장하는 터무니없는 요금 인상이나, 대형사고 발생 등은 당연히 구조개혁과는 너무나 거리가 먼 사항들이다. 철도구조개혁은 철도의 밝은 미래로 인도하는 생명선이다. 철도노조는 구조개혁을 무조건 반대할 것이 아니라 구조개혁의 세부적인 시행사항들이 철도의 경쟁력을 어떻게 향상시킬 것인가를 고민하는 것이 정답이다. 철도산업의 밝은 미래가 조합원들의 밝은 근로 조건을 보장하기 때문이다.

| 철도 경쟁력 회복 방안|

문제는 이러한 구조개혁을 추진하는 과정이다.

즉각적인 자산 매각 등을 통한 민영화는 경영의 독립을 위해서는 가장 급진적인 방법임에는 틀림이 없지만 현실적인 문제에서 정부 부처 형태에서 바로 민간소유의 기업으로 전환된 사례도 없으며 철도구조개혁의 목적이 철도산업의 경쟁력 회복에 있다는 것을 고려할 때 시장 지향적인 경영이 가능하도록 경영의 자율성을 갖는 것이 소유권 그 자체보다 더 중요한 문제라고 여겨진다. 또한 철도가 국민생활에서 차지하는 중요성을 감안하여 너무 급격한 체제 변화도 바람직하지 않을 것이며 구조개혁을 통한 여러 가지 법적, 제도적 정비를 통해 철도산업의 경쟁력이 어느 정도 회복될 때 소유권 이전을 고려하여야 할 것이다. 일본, 독일 등 성공적인 철도민영화 사례에서도 정부출자의 주식회사 설립 후 주식매각까지는 상당한 기간이 소요되었다는 점을 참고해야 할 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 현재의 철도청을 '공기업의경영구조개선및민영화에관한법률' 의 적용을 받는 공기업으로 전환한 후 여건이 성숙되었을 때 단계적인 주식매각을 통한 민영화를 추진하는 것이 철도산업의 경쟁력 회복이라는 구조개혁의 목적 달성을 위한 불가피한 선택이라 생각된다.

“철도산업구조개혁과 지속가능”

[최진석 한국환경정책 · 평가연구원 책임연구원]

경실련 토론회 발표자료 2002. 09. 18

| “지속가능 발전”의 측면 |

철도산업구조개혁은 단순히 현행 철도청의 변신을 통하여 우리나라 교통체계를 효율화하는데 국한되지 않는다. 물론 철도산업구조개혁의 주체인 정부는 교통정책 차원의 접근을 시도하고 있는 것이 사실이며 그 의도 역시 매우 명백하고 가치 있는 것이라 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 본인은 철도산업구조개혁을 조금 다른 시각에서 보고자 한다. 그 시각이란 다름 아닌 ‘환경’ 아니 좀 더 정확히 말하면 “지속가능 발전”의 측면에서 논의하고자 한다.

최근 UN, OECD 등 거의 모든 국제기구에서 ‘환경’이란 용어가 주는 지극히 보호적이고 폐쇄적인 인상을 쇄신하기 위해 환경보호와 경제발전을 조화시키자는 명분아래 소위 ‘지속가능발전(Sustainable Development)’이란 용어를 적극 활용하고 있으며 최근 남아프리카공화국의 요하네스버그에서 ‘지속가능한 발전을 위한 세계정상회의 (World Summit of Sustainable Development)’ – 혹은 ‘지구정상회의’라고도 불리움 – 가 있었다. 잠시 원론적인 이야기를 한다면 지속가능이란 “현재 우리의 모든 활동은 우리의 생존, 그리고 다음세대의 생존을 고려하여야한다”는 것이다. 다시 말해 우리가 우리만이 아닌 다음세대를 생각하는 경제 · 사회활동, 바로 이것이 지속가능한 것이다.

지속가능을 철도산업구조개혁과 연관시켜 본다면 첫째 철도는 환경문제에 있어서 여타 경쟁교통수단에 비해 월등하다. 프랑스 건설교통부의 자료에 의하면 단위 여객-킬로 즉 한 사람이 1km를 이동할 경우 승용차를 이용할 때의 환경비용은 같은 이동을 철도로 하는 경우에 비해 32배에 달하며 항공의 환경비용 역시 철도의 13배에 해당한다. 이런 사실이 우리나라에서도 연구된다면 좀 더 명확한 비교가 가능하겠지만 그 차이는 그리 크지 않을 것으로 본다.

둘째 지속가능이란 무작정 환경을 보존하자는 것과는 거리가 있다. 역사적으로 보더라도 과거의 것을 지키려고만 하면 모든 것을 잃은 예는 너무나 많다. 특히 현대는 무한경쟁의 사회이며 경제적 효율성이란 밑받침이 없이는 존재 자체가 위협을 받는다. 그러기에 환경도 지속가능발전으로 바뀌었지 않았는가?

세 번째는 철도에 종사하고 있는 사람들에 대한 내용이다. 지속가능의 시각에서는 현재와 미래가 같은 중요성을 갖는다. 물론 현재 철도청 노동자들이 인력부족과 격무로 인해 많은 어려움이 있을 것으로 본다. 그러므로 이번 철도산업구조개혁을 반노동적인 일부 현실을 이해하지 못하는 경제학자들의 탁상공론으로 폄하하려는 시도가 있을 것으로 본다. 하지만 노동자들 역시 현재의 노동자들만의 이익을 생각하지 말고 10년 20년 후에 철도 노동자들의 이익을 생각해보아야 한다. 현재 독일 등 유럽에서는 앞서 언급한 자동차의 환경비용을 줄이기 위한 연구가 다각적으로 시도되고 있다. 이들 연구는 향후 20년 내에 무공해 자동차의 출시를 목표하고 있다. 그렇게 된다면 철도의 장점인 높은 환경성은 더 이상 장점으로 인식될 수 없으며 철도노동자 역시 더 이상 존재의 이유를 갖지 못하게 될 것이다. 결국 철도노동자들이 지금 변화를 거부하는 것은 지속가능하지 못한 것이 될 것이다.

| 철도시설에 대한 국가책임 명시는 매우 고무적인 일 |

마지막으로 네 번째는 우리 모두, 특히 정부에 대한 부탁이다. 금번 WSSD(지구정상회의)에서 유럽 정상들은 ‘지속가능 에너지’ 혹은 ‘청정 에너지’의 사용을 전체 에너지 사용의 15%까지 확대시킬 것을 건의하였으나 최종 합의는 이루어내지 못했다. 현재 우리나라의 지속가능 에너지 사용비율은 1.5%에 이르지 못하고 있다. 이 같은 수치는 매우 부끄러운 것이며 향후 모든 국가가 합의하게될 가칭 ‘지구온난화 방지협약’ 시기에 반듯이 재론될 것이다. 산업체와 교통부문의 에너지 소비가 최대인 우리나라는 모든 분야에서 시급히 대체에너지에 대한 발상의 전환을 요구하고 있다. 교통분야에서 모든 자동차나 항공기의 엔진을 전기로 변환시킬 수 없다는 현실적 어려움을 감안하면 유일하게 철도만이 남게 된다.

그러므로 정부는 고속전철의 개통과 때를 같이하여 철도의 전철화를 서두르고 일부 지역의 전기생산이 풍력, 조력, 수력 등의 지속가능 에너지원에 의해 이루어질 수 있도록 지원해야 할 것이다. 물론 이 같은 정부의 지원이 철도산업 내부의 효율성과 직결된다는 것은 새삼 재론할 필요가 없다. 또한 정부는 철도산업구조개혁기본법에 시설에 대한 국가의 책임을 명시하고 있는 것은 이런 관점에서 매우 고무적이라 볼 수 있다.

| 과거나 현재에 집착하기보다 미래의 동료들과 함께 꿈과 이상을 펼칠 수 있는 보다 자유롭고 생산성 높은 조직으로 거듭나고자 하는 자세가 필요 |

종합해 보면 철도산업의 구조개혁은 교통내부의 변화일 뿐만 아니라 국가경제 · 사회를 변화시킬 중대한 개혁으로 보아야 하며 개인적인 판단으로는 철도산업구조개혁은 지속가능한 방향으로 진행되는 것이 바람직하다. 이미 정부의 기본법안의 골격이 이런 원칙에 크게 어긋나고 있지 않고 있으나 세부협상 과정에서 철도노동자들과 이견이 있는 것으로 알고 있다. 하지만 이제 시간에 큰 여유가 없으므로 쌍방간에 좀 더 적극적이고 미래지향적인 협상을 전개하여 정부는 기획의 주체로서 기획목표에 충실하되 세부적인 내용에 연연하지 말고 노조 역시 과거나 현재에 집착하기보다 미래의 동료들과 함께 꿈과 이상을 펼칠 수 있는 보다 자유롭고 생산성 높은 조직으로 거듭나고자 하는 자세가 필요하다.

만일 합의를 통해
철도구조개혁이 완성된다면
이는 정부, 노조의 Win-Win 전략일 뿐만 아니라
보다나은 철도서비스를 희망하고 있는
국민의 욕구를 충족시키는
Triple-Win 전략이 될 수 있다.

"경영악화로 국민부담만 가중, 불보듯 뻔해"

[구본환 건설교통부 철도산업구조개혁과장]
월간 경실련 2002/10 · 11

국제철도시대 앞두고 경쟁력과 다양한 영업전략 펼 수 있는 민간경영체제 시급

| 그동안 추진경위와 구조개혁방안 개요 |

철도구조개혁은 지난 20여년간 각계논의, 국제심포지엄, 전문기관의 용역, 공청회 개최, 전문가로 구성된 구조개혁심의위원회 심의 등 준비과정을 거쳐 추진하고 있다. 정부의 구조개혁방안은 철도산업 전체를 민영화하려는 것이 아니라는 점을 우선 강조하고자 한다. 즉, 철도산업의 대부분을 차지하는 선로 · 교량 등 철도시설은 도로 · 공항 · 항만처럼 SOC차원에서 國有化하고 국가의 투자책임하에 철도시설공단이 이를 건설하므로 민영화와는 아무런 관계가 없다.열차표 판매, 고객유치, 승무서비스, 열차운행 등 영업(장사)과 관련된 운영부문만 정부 전액출자의 公企業형태인 철도운영회사로 설립하여 운영하다가 점진적으로 民營化하려는 것이다.

| 현행 철도운영체제의 진단 및 개선방향 |

그동안 여건이 많이 변했음에도 불구하고 100여년간 정부기관형태의 국영철도를 유지하고 있다. 이런 낡은 소유경영구조는 세계에서 인도, 스리랑카, 러시아, 한국, 북한 5개국에 불과한 실정이며 시대적 여건에도 맞지 않다.

경영체제측면에서 정부기관형태의 국영철도는 경직적인 운영 등으로 수송시장의 여건변화에 신축적, 효율적으로 대응하기에 부적합하고 영업성과에 따른 보상과 책임이 미흡하여 비용절감과 수익창출에 대한 유인이 부족하다.

이러다 보니 지난 5년동안 국영철도 경영개선계획을 수립하여 7,000명 인력감축 등 적극적인 경영개선을 추진하였으나 오히려 영업적자가 대폭 증가하여 년간 7,000억원에 달하고 있으며, 국민세금으로 철도영업부문에 지원하는 금액도 대폭 증가하여 년간 7,000억원 수준에 달하고 있다(건설비는 별도로 년간 1조~1.5조원씩 국고에서 전액지원).

사정이 이러한데도 경영실적에 대한 책임을 아무도 지지 않는다는 것이다. 이러한 상황에서는 경영은 계속 악화될 것이며 결국 국민의 부담으로 전가될 것임은 자명하다. 누적부채의 경우도 예외가 아니다.93년에 정부에서 1조 5천억원의 누적부채를 국민의 세금으로 탕감해 줬으나 현재 1조 5천억원의 부채를 안고 있으며(고속철도 건설부채까지 포함하면 8조4천억원), 현 상태로 가면, 누적부채는 2020년까지 약 28조원에 달할 전망이다.

한편, 우리철도가 100년전 증기기관차시대의 경영체제에 안주하고 있는 동안 21세기 변화의 물결이 눈앞에 몰려오고 있다. 이제, 2004년이 되면 우리나라는 세계 5번째의 고속철도 보유국가가 된다. 첨단 철도인프라 도입에 걸맞게 경영체제도 선진화하여 막대한 투자비의 조기 회수, 고급인력 확보, 항공기 수준의 차별화된 서비스 제공 등 철도발전 기반을 구축해야 한다. 또한, 최근 남북철도 연결, 시베리아 횡단철도(TSR) 등 국제철도망과의 연결이 추진되고 있어 이는 치열한 국제철도 물류시장을 예고하고 있다. 다가오는 국경 없는 시장(global market)인 국제철도 시대에 대비하여 물리적 차원의 철도망 연결보다 더 시급한 것은 가격 경쟁력과 다양한 영업전략을 구사할 수 있는 효율적인 민간경영체제의 구축이다.

이밖에 철도는 환경친화성, 에너지효율성, 안전성, 수송효율성 등이 뛰어난 교통수단이며, 특히, 기후변화협약 등으로 배출가스규제와 에너지이용의 효율화가 더욱 중요하게 대두될 것이므로, 효율적인 국가교통체계 구축차원에서 구조개혁을 통하여 철도의 운영체계 개선, 경쟁력 강화 등 투자가치와 투자효율성를 증대하면서 투자확대를 병행 추진하는 것이 필요하다. 소유경영구조의 개선없이 시설투자만 확대하면 오히려 유지관리비용 증가 등 경영상태가 악화되어 철도사양화를 면치 못할 것이다.

선진국도 구조개혁전에 막대한 철도투자를 하였음에도 사양화를 경험하였으며, 구조개혁이후에 투자가치의 상승으로 철도투자가 대폭 증가하였던 것이다.

| 몇가지 사례를 통해서 본 허와 실 |

그동안 일각에서는 철도 영업적자 원인은 노약자 요금할인, 적자선 운영 등 공익서비스(PSO)비용을 정부에서 제대로 보상하지 않은데서 비롯된다고 주장하였다. 과연 그런 것일까? 최근 전문기관의 용역결과에 의하면 2000년에 적정 PSO보상비용은 872억원인데 비해 정부에서는 6,401억원을 지급하는 등 매년 수천억원씩 국민의 세금으로 PSO 소요액보다 과다하게 지원한 것으로 나타났다. 영업적자의 은폐, 회계처리의 불투명성, 경영의 비효율성 등 국영철도의 어두운 터널에서 벗어나 민간경영체제로 진입하는 것이 국민부담을 경감하는 지름길이다.

구조개혁시 공공성과 수익성이 충돌될 것이라는 시각이 있는데 이것은 오해인 것으로 판단된다. 현재 철도청은 철도건설 등 국가의 역할(공공성)과 철도영업 등 민간의 역할(수익성)을 함께 수행함으로써 역할의 혼재, 경영목표상 공공성과 수익성의 충돌 등 혼란을 겪고 있으므로 구조개혁을 통해 국가의 역할과 민간의 역할을 명확히 하여 공공성과 수익성의 조화를 도모하고자 하는 것이다.

또한, 철도요금이 원가에 미달하여 요금인상 우려가 있으나, 최근 용역결과에 의하면, 현행 철도요금은 고속버스 등 경쟁수단에 비해 낮은 수준이 아닌 것으로 나타났다. 구조개혁과 관계없이 철도는 자동차 등 타 수단과 이미 경쟁관계에 있으므로 시장가격 구조상는 무리한 요금인상은 불가능하다. 따라서, 부대사업수익의 증대, 생산성 향상 등 원가절감노력을 하여 가격 경쟁력을 확보하는 것외에는 다른 방도가 없다. 일본의 경우에도 민영화이후 수입증대와 원가절감 노력을 하여 9년동안 요금인상이 없었던 것이다.

| 맺는 말 |

우리철도는 100년동안 폐쇄적으로 운영되어 온 결과, 일반국민들이 그 소유경영실태를 제대로 아는데는 한계가 있다. 특히, 매년 수천억원의 운영보조금이 지급되고 있는데도 감시체제, 책임소재, 사후관리 등 여러모로 불비한 점이 많다. 금번 경실련에서 철도구조개혁 문제에 관심을 갖고 토론회를 개최하여 준데 대하여 감사한다. 아뭏튼, 정부에서는 수년전부터 20년간의 국가기간교통망계획과 5년간의 중기 교통시설투자계획을 수립하여 철도투자를 대폭 확대하고 있다. 이러한 노력과 함께 철도구조개혁도 적기에 추진되어야만, 우리철도가 침체에서 탈피하여 철도의 역할 증대와 경쟁력 향상을 도모할 수 있고, 철도종사자와 국가사회의 편익도증진되어 Win-Win게임이 될 수 있을 것이다.

"公企業과 民間企業의 生産性 및 效率性 分析 2002.7"

[한국경제연구원朴勝祿 선임연구위원]

공기업과 민간기업의 생산성과 효율성 수준 및
생산성 변화추이를 비교 · 분석하였다...
주요 분석결과는 다음과 같다.

| 공기업의 노동생산성은 민간기업의 65.9%에 불과 |

첫째, 공기업의 노동생산성은 2000년기준 전체 민간기업의 65.9%에 불과하며, 자본생산성은 민간기업의 20.2%에 불과한 것으로 분석되었다. 30대 기업집단 소속 기업과 비교하면 공기업의 노동생산성은 30대 기업집단 소속기업의 36.6%에 불과하고, 자본생산성은 18.8%에 불과하다.

둘째, 공기업과 민간기업의 기술적 효율성 수준을 비교해 보면, 2000년기준으로 공기업은53.3%에 불과하나, 전체 민간기업은 59.5%, 30대 기업집단 소속 기업은 68.9%로 높은 수준이다. 따라서 공기업의 기술적 효율성 수준은 전체 민간기업의 89.5%, 30대 기업집단의 76.9% 수준에 불과하다. 이는 공기업과 민간기업의 생산성 격차가 "공공성"이 강한 사업부분을 제외한 부문의 민영화, 시장규율에 의한 경쟁 메카니즘을 도입에 따른 비효율적 공기업의 과감한 퇴출을 유도하는 과정을 통해서만 생산성 격차가 해소될 수 있을 것이란 정책적 의미를 제시해준다고 볼 수 있다.

[참고] 공기업 민영화에 대한 여론조사('99.10 KDI)

- ㅇ 일반국민의 81.2%와 경제전문가의 73.1%가 현정부의 공기업 민영화 정책에 대해 지지의사 표명
- ㅇ 일반국민의 64.5%와 경제전문가의 95.3%가 공기업의 경영효율성이 낮다고 평가

우리철도의 미래는 밝다. 한국철도의 르네상스를 준비하는

철도산업구조개혁

철도산업 구조개혁

발행 및 인쇄일 : 2002년 12월
발 행 : 건설교통부
연락 및 문의처 : 철도산업구조개혁기획단
전화번호 : 02-504-0484
팩스번호 : 02-504-0485
E-mail : railreform@moct.go.kr
기획디자인 : 애드코아 02-2274-9904
인쇄제작 : 한샘프린팅 031-425-1311

건설교통부
Ministry of Construction & Transportation