

철도청 민영화의 필요성과 전략적 실천방안

이원희*

I. 의의

1899년 경인철도 합작회사에 의한 서울-제물포간 33.12Km를 시작으로 출발한 한국 철도의 역사는 이제 일백년을 기록하게 되었다. 철도는 1960년까지 수송수단으로서 독점적인 지위를 점하였으나, 이후 도로위주의 수송정책으로 인해 철도의 위상이 저하되기 시작하였다. 1996년 철도의 수송분담율은 여객은 15.8%(인.킬로 기준)이고, 화물은 11.4%(톤.킬로기준)이 되어 1970년에 비해 여객은 16.5%, 화물은 46.2%나 감소하고 있다.

이제 철도산업의 경쟁력 제고를 위해 새로운 지평을 열어야 할 시기이다. 이러한 맥락에서 1980년대에 들어 전세계적인 공기업민영화의 논의속에서 철도청의 민영화가 논의되기 시작하였고, 1989년 12월 「한국철도공사법」의 제정, 공포를 통해 우선 공사화의 정책적지를 법제화 하였다.

그러나 철도청이 가지고 있는 장기부채, 원가수준미달의 운임구조, 공사화 초기의 재정부담 등의 여건 미성숙으로 공사화의 실현계획을 연기하다가, 1995년에 이를 전면 백지화하고 종전과 같이 정부부처형 공기업으로 유지하였다. 그리고 1995년 12월에 「국유철도운영에 관한 특례법」의 제정을 통해 철도사업의 자율적 경영을 인정하는 정책적 전환을 시도하였다. 이에 근거하여 경영개선 5개년 계획(1997년~2001년)을 수립하고 경영다각화를 추진중에 있다.

그럼에도 아직 이러한 노력의 가시적인 효과가 나타나지 못하고 있고, 특히 1998년의 정권교체와 「개방과 경쟁」이라는 경제운영기조의 변화에 대응하여, 철도청의 발전방향에 대해 전면적으로 재검토해야 할 필요성이 제기되고 있다. 국영철도의 운영체제로서는 공공성에 대한 기대가 너무 크기 때문에 책임경영의 확보가 어렵고, 운임 등이 원가이하로 운영되기 때문에 경영개선에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있기 때문이다.

철도청의 체제개혁에 대해서는 세가지의 방향설정이 가능할 것이다. 첫째는 일본이나 유럽에서 시행한 바와 같이 전면적인 민영화를 시행해야 한다는 주장이다. 둘째는 경영의 자율성 및 효율성의 제고를 위해 민영화가 필요하지만, 철도서비스가 갖는 재화의 특징 그리고 거대한 자본이 소요되는 장치산업의 특성을 고려하여 중간형태인 공사화를 우선 채택해야 한다는 주장이다. 셋째는 철도산업이 갖는 공공성을 고려하여 현재와 같은 정부부처형공기업의 지위를 인정하되, 다만 조직설계의 개편과 경영효율화를 통해 경쟁력을 제고할 수 있다는 주장이다.¹⁾

이에 본고에서는 철도청 민영화가 갖는 논의의 의미를 분석하고, 향후 가능한 실천적 전략을 모색하고자 한다.

* 국립안성산업대학교 교수, 정회원

1) 1998년의 정부조직 개편을 통해 4국(영업국, 시설국, 전기국, 재무관리국), 3관(기획관리관, 경영기획관, 안전관리관), 2본부(사업개발본부, 차량본부) 22과 13담당관으로 개편하였다.

11. 철도청 민영화 논의 대두 배경

1. 철도사업의 특징

공기업이 갖는 중요한 의미는 시장실패의 영역이기 때문에 시장에 의해 공급되지 않는다는 공공성의 원칙과 정부조직이 직접 운용하기 보다는 사업부처의 형태를 통해 수익성을 확보하려는 기업성의 원칙을 조화시킨 형태이다. 철도사업의 운영체제를 논의하기 전에 사업적 특징을 정리하면 다음과 같다(임형철, 1997: 24-25).

첫째, 초기건설에 막대한 고정자본이 필요하고, 건설후에도 보수, 개량 등 시설유지비가 다른 교통수단에 비해 매우 큰 국가기산산업이다. 둘째, 이로 인해 평균비용이 하락하는 비용체감산업이기 때문에 민간이 직접 수행하기가 어려운 산업이다. 셋째, 수요가 감소하더라도 시설이나 선로의 이동이 불가능하기 때문에 경기변동에 따른 시설의 수요와 공급 변화에 탄력적으로 대응하기가 매우 힘들다. 넷째, 국가 경제발전단계에서 원료의 수송이나 제품의 출하 등 독점적인 지위를 누렸고, 사회간접자본 시설로서 국민경제와 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 다른 교통수단보다 공공성이 강하다. 다섯째, 특히 철도수송 서비스는 도로별, 시간별, 구간별에 따라 운행비용이 다르기 때문에 개별비용의 파악이 어렵고, 외부경제의 효과가 강하기 때문에 개별적 수요와 관계없이 필수적으로 공급되어야 한다.

이와 같은 특성으로 인해 철도사업은 전세계적으로 공공성이 강하게 인정되어 정부가 직접 운영하였고, 민간이 운영하더라도 엄격한 규제를 받고 있다.

2. 철도사업의 문제점과 체제개편의 대두

철도사업의 체제개편에 관한 논의가 대두되는 것은 철도사업에서 적자가 발생하고 있음에도 이를 효율적으로 관리할 수 있는 방안이 현재의 체제로서는 어렵다는 인식에서 출발한다.

철도사업은 독립채산제라는 기업회계제도를 채택하고 있으면서 공공성이 강한 독점사업이라는 이유로 운임규제를 받고 있을 뿐만 아니라, 정부의 정책사업에 대한 투자, 공공서비스 부담, 비기업적 경영 등으로 수송수요가 증가하고 있음에도 불구하고 <표 1>에서 보는 바와 같이 매년 경영손실이 발생하고 있다.

<표 1> 철도 경영수지 추이

(단위: 억원)

구분	1991	1992	1993	1994	1995
영업수입	9,626	9,918	11,185	12,155	13,574
영업비용	9,995	11,090	11,795	13,646	15,748
영업수지	△359	△1,172	△610	△1,491	△2,174

출처: 철도청, 『'95 철도통계연보』, 1996

이러한 철도사업의 적자경영은 영업부문별, 노선별로 차이가 크다(임형철, 1997:26-34). 열차등급별로 보면, 새마을호와 무궁화호만 경영흑자를 내고 있고, 주로 서민여객수송을 담당하고 있는 통일호와 비둘기호는 상당한 액수의 영업적자를 보이고 있다. 특히 비둘기호는 영업수송에서 발생하는 총영업적자의 53.4%를 보이고 있다. 노선별로는 25개 노선중 흑자선이 경부선, 경인선 등 2개선에 불과하고 호남선, 중앙선 등 23개 노선은 적자운영을 면하지 못하고 있다.

이러한 철도사업의 적자는 외부요인과 내부요인으로 구분하여 분석된다.

먼저 내부요인에 의한 경영적자는 철도사업이 비록 기업회계제도의 적용을 받지만 정부부처의 형태로 운영되고 있기 때문에 경영상의 경직성으로 인해 경영합리화가 되지 못하고 있다는 것이다. 이것은 총영업비용의 62.8%가 인건비로 지출되고 있다는 사실로 설명된다.

그리고 관청체제에 의한 조직의 경직성으로 인해 국가기관에 적용되는 각종 법령의 규제는 물론 정부관련기관의 감독, 통제로 인한 경영의 비효율성이 초래되고 경영의 자율성을 확보하기 어렵다. 종래 인사·행정사무개선(총무처 규제), 예산·요금·장기계획수립·차관·국유재산관리(재정경제원), 감사(감사원), 화물구매 및 건설계획(조달청) 등에서 각종 부서의 규제에 얽매어 있었다. 1995년에 국유철도운영개선에 관한 특별법의 제정을 통해 경영자율성을 확보하려는 노력을 했지만, 한국의 행정문화에서 어느 정도 실현가능할 지 의문이다. 철도청이 건설교통부의 외청으로서 지위를 가지고 있는 한, 자율성이라는 용어는 그야말로 미사여구(rhetoric)에 불과할 수 있다. 수직적 계층제의 질서에서는 협조나 자문이 곧 통제일 수 있기 때문이다.

외부요인과 관련하여 중요한 것은 정부의 공공요금 규제정책으로 인해 철도운임이 장기간 억제되어 왔다는 것이고, 다른 하나는 정부의 사회복지정책에 따라 공공서비스를 부담해 왔다는 것이다.

전국 589개 역중 적자역이 273개에 이르고 있으나, 정치적 압력이나 지방자치단체의 반대 등 외부적 요인에 의해 비채산적 운영을 계속해야 하는 것도 같은 맥락에서 제기되는 문제점이다.

1998예산에 의하면, 손익계정에서 일반회계로부터 2,937억원의 지원을 받고 있다. 그리고 자본계정에서 전입회계로부터 6,594억원의 지원, 교통특별회계로부터 2,510억원을 전입받으며, 재정용자특별회계로부터 500억원의 차입, 국채기금으로부터 2,000억원을 차입받고 있다. 2) 이로 인해 재정용자특별회계로부터의 차입은 총 2,819억원이고, 국채관리기금으로부터의 차입금은 총 4,479억원이다.

「경영개선 5개년계획」의 청사진을 제시하고 있으나, '98년도 예산안에 나타난 소요재원의 조달내역을 보면, 이러한 정책의지가 확인되기 어렵다.

그리고 철도서비스에 대한 국민의 만족도는 제고되지 못하고 있다. 경인철 전철지연 운행과 관련하여 정신적 고통받았다고 주장하면서 1997년에 손해배상청구를 제기한 것이 그 예이다.

우리나라의 철도에만 해당되는 것은 아니지만, 개발도상국의 인프라에 대한 다음의 논설은 매우 시사적이다(매일경제신문 1994년 8월 22일자).

『제3세계 항구들은 배에서 해안까지 화물을 옮기는데 다른 국가 항구보다 평균적으로 40%이상의 시간이 추가로 소요된다. 아프리카와 중남미의 철도산업들은 필요한 인원의 두배를 고용하고 있으며, 개도국의 발전소들은 전력을 실제 능력의 60% 밖에 생산하지 못하고 있다. ---- 결국 중요하게 지적되어야 할 문제는 정부들이 인프라스트럭처의 「양」에만 신경을 썼지 그 「질」은 눈여겨 보지 않았다는 점이다. 유지상태가 불량하고 자원을 효율적으로 사용하지 못하며 아무도 책임지지 않는 것은 개도국들의 보편적 특징이다.』

2) 재정용자기금의 조건은 5년거치 15년부할상환으로 연리 5.5%이나, 국채관리기금은 실세 금리대인 10.21%에서 14.15%이며, 95년 11월 이전에는 년단위 복리계산으로 원리금을 일시에 상환해야 하며 이후에는 6개월단위로 이자를 지급해야 한다. 1998년도 예산에서 단기성 고이자율의 악성조건에 국채관리기금 차입금을 1997년과 동일하게 계상하면서, 장기저리의 재정용자특별회계의 용자금은 '97년의 68.8%에 해당하는 1,100억원이 감소된 500억원으로 편성한 것은 어려운 철도사업특별회계의 재정여건을 더욱 악화시키는 요인으로 평가된다.

3. 철도청 민영화의 논거

1980년대 이후 공기업의 민영화는 세계적인 추세이다. 선진국은 재정적자의 축소와 민간 경제에 활력을 제고하고자 추진하고, 개발도상국의 경우는 공기업의 비효율을 개선하고자 하며, 사회주의 국가에서는 자본주의로 체제전환하는 시기에 기존의 국영기업체를 매각하고 있다.

특히 우리나라에서도 경제발전 단계가 초기 민간자본이 부족했던 경제도약기와 달리 이제 민간의 자본축적이 어느 정도 이루어졌고, 「개방과 경쟁」이라는 급격한 환경변화에 대응해야 할 시기이다. 종전처럼 공익이라는 이유 하나만으로 적자가 합리화되고 이를 정부가 무한정 보전해주는 체제를 유지할 수 없다.

물론 공기업이 유형에 정부부처형 이외에 공사형도 있다. 그러나 우리나라의 공사는 예산 운영이나 계획수립에 있어서 국회의 직접적인 간섭으로부터는 배제된다는 자율성이 확보되지만, 정부부처로부터의 자율성이라는 장점은 발견할 수 없다고 판단된다. 따라서 중간단계인 공사화의 과정없이 바로 민영화로 전환하는 것이 바람직하다고 생각된다.

이는 교통 및 철도부분의 규제완화 및 개방화를 지향하는 세계적인 추세와도 일치하는 것이다. 서비스 개선, 근로의욕의 증대, 인원감축으로 인한 경영효율의 제고, 투자의 효율성 증대, 개혁지향적이며, 소비자 지향적 철도운영체계의 구축은 정부가 최종적인 책임을 감당해줄 것이라는 도덕적 해이(Moral Hazard)의 상태로는 절대로 이루어질 수 없다는 것이 각국의 경험이다. 이는 오로지 자신의 책임으로 자신의 사업이 결정된다는 시장의 이념에 의해서만 극복될 수 있다.

특히 재무구조면에서 철도청의 부채는 1996년 1조 7,182억원인데 비해, 자산은 13조8,008억원이며³⁾, 개발가능한 토지를 300만평이상 보유하고 이를 적극이용하는 방법으로 민영화추진이 가능하다.

III. 외국의 사례

1. 철도민영화의 방향은 경영효율향상을 전제로 한 상·하분리

- 스웨덴의 경우 건설과 유지는 철도청(BV), 운영은 철도공사(SJ)
- 프랑스는 운영 및 건설과 보수를 담당하는 선로공사(RFF)로 양분
- 건설과 운영을 분리하여 건설은 국가의 인프라시설로서 일반회계예산등으로 지원
→ 철도공사(스웨덴), 철도공단(일본), 인프라건설회사(영국)등

2. 민영화 유형

- 지역별분리(일본 : 지역독점을 인정하고 노조문제를 해결, 사철과의 경쟁)
- 기능별계약제(영국식 기능별계약제)
- 기능별 조직분리 및 사업부제(독일, 스웨덴)
- 선별면허입찰제(영국, 브라질, 오스트레일리아)

3) 철도청의 총자산 13조 8,008억원 중에서 토지, 건물 등의 고정자산이 12조 9,104억원으로 93.6%를 차지한다.

3. 각국 민영화의 교훈

- 1) 지역별분할방식의 성공은 지역간 회사간의 수익성의 차이가 없어야 함
 - 일본은 3개의 섬회사(北海道, 九州, 四國) 및 화물회사의 경우 채무면제조치 및 신간선 임대료 차등지급에도 불구하고 적자를 기록하여 보조금(경영안정기금) 및 요금인상이 불가피
- 2) 과도한 부채는 운영주체에게 경영상의 제약요인으로 작용
 - 독일은 700억마르크(37조원)의 부채를 정부가 부담하고 독일철도 주식회사는 부채없이 사업을 시작하도록하여 철도종사자에게 도약의 기틀제공
 - 최근 일본은 청산사업단의 부채를 동일본철도주식회사 등에 부담시키려고 하고 있어 이에 대한 각사의 반발이 거세게 일고 있음
 - (총부채 37조2천억엔중 3사부담은 14조5천억엔, 국철청산사업단은 22조7천억엔을 부담, 국철청산사업단은 토지매각, 주식매각, 국민부담으로 이를 해결하는 계획을 가지고 있었으나 토지매각부진과 주식매각의 어려움으로 부채상황이 지연되고 있음)
- 3) 민영화이후 조직축소 및 부대사업개발의 활성화
 - 독일은 민영화 후 지방청을 폐지 또는 축소하고 기능별 공무원제를 통합
 - 수익성제고를 위해 부대사업을 적극개발
 - (특히 일본은 지역밀착형부대사업개발에 역점)
- 4) 지방철도의 경우는 지방자치단체에서 운영
 - 국가와 지방자치단체의 계약관계 의해 보조금 결정(프랑스)
 - 효율성을 평가하여 시설지원비율의 차등지원(영국)
 - 정부의 지원하에 지방적자선을 지방자치단체와의 계약에 의해 운영
 - (스웨덴의 철도공장, 오스트리아의 연방철도)

〈표 2〉 민영화유형비교

유형	대상국가	성공요인
지역별분할방식	일본(7개회사)	지역별로 수익성의 차가 크지 않아야 함.
기능별분할계약제	영국(면허기간은 7년~15년)	거래비용 및 계약문화가 성패의 관건
기능별 조직분리 및 사업부제	독일(초기는 회계구분)	부문별(여객, 화물, 부대사업)의 경쟁력이 전제
선별면허경쟁입찰제	영국 및 브라질	수익성이 있는 부문의 경쟁입찰

IV. 우리나라 철도청 민영화의 방안

1. 민영화추진의 기본방향: 단계적 추진

가) 건설과 운영 분리

■ 철도건설 본부 및 고속철도건설공단이 건설, 철도청이 운영 및 보수를 담당하고, 부채는 각각 양분하되 철도운영자에게는 적은 부담이 되도록 해야 할 것임. 운영자는 선로사용료를 지불.

■ 소화물은 완전개방하여 민간이 운영

→ 수익성이 있는 부문인 경부선, 호남선, 경전선은 당장 민간사업자의 운영이 가능

■ 지방철도의 경우 지방자치단체에 운영권을 이양하여 관리하도록 하고 국가와의 계약을 통해 효율성을 제고

→ 선로소유는 국가, 지방자치단체는 운영 및 관리

→ 흑자가 예상되는 선을 대상으로 하고 적자가 예상되는 선은 폐지 및 버스로의 대체를 검토

나) 사업별본부제도입 및 복수경쟁체제도입

■ 여객본부, 화물본부, 사업개발본부로 구분하여 각각 독립채산제로 운영(단위사업으로 분할하여 수익성을 도모)

■ 여객 및 화물부문의 경쟁을 유도하기 위해 일부선에 대한 면허를 개방하여 경쟁을 유도 → 면허개방선은 도시통근선(경의선, 경원선 등) 및 간선 중 1개선

■ 철도청과 일반철도사업자등의 계약관계감독을 위한 기구의 신설 → 철도감독국

다) 경쟁력을 갖춘 시점에서 주식을 상장하여 각각 주식회사 형태로 운영

■ 궁극적으로 여객, 화물, 사업개발주식회사로 완전민영화를 추진

■ 주식의 보유형태는 책임성을 반영하여 국민주 및 종업원지주제의 형태가 바람직(재산권 민주주의)

* 독일의 경우 국민주와 종업원지주제의 형태로 수용자가 주인으로 경영효율성 증대 및 노사문제를 해결

일본의 경우 동일본의 경우 완전 개방하여 외국투자자도 참여

라) 보수부문에 대한 민영화

○ 선로의 관리 및 보수에 관한 부문의 비용부담은 국가에서 담당해야 하나 실제로 이를 담당하는 인력이 우리나라의 경우 보선사무소, 검측사무소, 전기사무소인력을 합하면 8,100명으로 인건비부담이 너무 크기 때문에 이를 줄이는 방안으로 추진되어야 할 것임

○ 인력을 줄이는 방안으로는 기계화를 추진하고, 보수업무를 민간에게 이양하고 비용은 국가에서 부담하는 방안이 추진되어야 할 것임

○ 보수부문은 우선 수도권전철구간등 관련기관이 있는 부분은 통합적으로 보수를 담당하고, 지선등 운행밀도가 높지 않은 곳을 먼저 민간에게 이양하는 방안으로 추진되어야 할 것임

마) 차량검수부문에 대한 민영화

○ 차량정비, 운전검수, 기계검수 등의 인력이 9,127명으로 그중 민간이 담당가능한 부문을 민간에게 위탁시켜 인력을 감축시켜 경영을 합리화하는 방안으로 추진되어야 할 것임

2. 민영화 추진시 필요한 사전검토사항: 부채처리방안

○ 1996년말 철도청의 총부채규모는 1조7,182억원이나 이중 고정부채는 8,128억원 정도이다. 이러한 고정부채의 대부분은 재정용자특별회계의 융자금과 채권임

○ 연도별 부채추이 및 현황(단위: 억원)

연도별	91년	92년	93년	94년	95년	96년
고정부채	13,728	16,937	3,647	5,444	7,378	8,128
- 국내차입금	12,288	15,836	2,861	3,357	3,737	4,974
- 외국차관	1,440	1,001	786	534	316	5
- 철도채권	-	-	-	1,553	3,325	3,148
유동부채	5,996	9,304	4,318	6,787	5,995	9,053
- 미지급금	789	860	682	720	1,107	887
- 기타부채	4,256	8,069	3,135	5,523	47,389	5,561
- 유동성장기부채	951	375	501	544	499	2,603
이연부채	388	304	202	101	-	-
부채총계	20,112	26,545	8,167	12,332	13,373	17,182

○ 선진철도들이 앞다투어 철도사업개혁을 단행한 가장 큰 원인들 중의 하나가 누적된 철도사업 부채 및 적자때문임을 감안할 때 우리나라 철도도 빠른 시간내에 해결을 해야 할 필요가 있음

○ 특히 일본의 경우 민영화 직전 부채 누계가 민영화 전환 비용을 포함하여 37조엔에 달하였는 바 이중 16%만이 철도회사가 맡았고 나머지 84%를 정부가 부담함

○ 우리나라의 경우 '92년도에 철도부채가 가장 많았지만 '93년도에 국내차입금이 대폭 감소한 것은 '93년 철도공사화 연기에 따른 '92년말까지의 재특채무 원금 1조5,334억원을 '93. 1. 1 일자로 정부일반회계에서 인수 하였기 때문

○ 1조 5,334억원을 정부일반회계로 넘겼으나 재정자립기반이 취약한 철도는 철도건설등의 막대한 투자재원 마련을 위해 다시금 정부재정지원(재특회계용자)을 받아야 했으며 더 이상의 정부재정 여력의 부족으로 채권을 발행하여 부족자금을 충당할 수밖에 없는 실정에 놓여있어 현상태로 계속 유지된다면 부채규모가 계속적으로 확대될 실정

○ 철도사업을 민영화할 경우 철도사업의 부채가 거의 대부분이 운임인상 미흡 또는 공공서비스 부담등에서 비롯된 것이므로 정부가 적극적인 대국민 설득, 홍보로 철도의 부채부담을 줄여나가야 하고

○ 현재의 철도청이 가지고 있는 부채의 처리를 위해서는 일반회계에서 전액지원하는 방안과 철도청이 가지고 있는 자산을 활용하여 채무를 상환하는 방안을 생각할 수 있음

→ 자산의 재평가를 통해 상환에 사용

○ 자산재평가등의 작업을 포함하여 처리방안의 마련에 약 6개월이 소요

○ 외국은 완전청산방식(스웨덴), 분산방식(프랑스, 일본) 등으로 추진

3. 철도청 민영화의 전략적 추진

1) 과거 경험의 불신

1968년: 대한항공, 대한통운 등 16개 공기업의 매각

1980년: 서울신탁은행 등 4개 시중은행에 대한 민영화

1987년: 포철, 한전 등에 대한 국민주 보급 방식

1993년 신경제5개년 계획에 따라 추진 133개 공기업중 58개 공기업을 지분매각하고, 10개

기업을 통합하려는 계획을 발표

- 거시계획은 좋으나, 미시 각론의 부족
- 국민주 방식을 포기하고 일반경쟁입찰방식과 증시매각 방식의 추구

민영화만이 모든 문제의 해결은 아니다. 민영화가 야기할 수 있는 또다른 문제가 있다.

- 민영화와 경제력 집중: 주인을 찾는다. 소유집중의 문제
- 민영화와 업종전문화
- 노조문제
- 다양한 민영화 방식의 검토
- 증권시장과 민영화
- 민영화 이후의 서비스의 질 보장 및 가격통제

2) 전략적 방안 : 민영화는 전략적 선택이 중요하다.

- 민영화의 절차: 기득권의 저항 극복방안 수립
노동조합, 기업자산 평가, 매수기업의 선택, 입찰과정의 투명성
- 미시적 평가: 민영화후 기업의 성과 평가
- 거시적 평가: 정부재정의 기여도, 경제활성화
- 사회경제적 평가: 소득재분배

VI. 결어

80년대에 전세계는 「국영화냐 민영화냐」라는 이념논쟁이 이미 사라졌다. 개별 기업의 경쟁력을 제고하고, 재정부담을 완화하며 나아가 국가경제에 활력을 불어넣기 위한 민영화는 열병처럼 번져나가고 있다. 그리고 90년대에는 정부가 제공하는 서비스의 제공방식을 개선하여 주민의 수요에 대응하는 행정체제를 갖추기 위해 노력하고 있다.

우리는 이론적인 논의의 수준이 아니라, 실제 주민에게 체감되는 서비스의 제공을 위해 구체적으로 얼마나 노력했는가를 반성해야 할 시기이다.

물론 민영화가 최종적인 목표는 아니다. 그것은 기업에게 개방과 경쟁의 의식을 제고하고, 생산성향상을 위한 수단이다.

특히 민영화는 정치적 결단이 필요한 영역이다.

<참고문헌>

국회사무처(1997). 『1998년도 예산안 분석보고서』

국회사무처(1997). 『1997년도 국정감사자료집』

재정경제원(1997). 『결산개요』

강신일(1988). 『공기업민영화에 관한 연구』. 한국개발연구원

김대환(1993). 「민영화 논리의 비판적 검토」. 『사회비평』. 제10호: 253-279

윤유영(1993). 『공기업 민영화에 관한 연구: 대한항공의 완전민영화 사례와 한국전력의 부분민영화 사례 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

임형철(1997). 『한국 철도사업 조직형태의 개선방향에 관한 연구』. 서울대학교 행정대학원

석사학위논문

- 임휘철(1994). 「현대자본주의 민영화정책의 정치경제적 의미」. 『동향과 전망』. 제24호: 109-137
- 임휘철(1995). 「한국 민영화 정책에 대한 비판적 고찰」. 『동향과 전망』 제28호: 97-124
- 전인권(1993). 「공기업의 정치적 성격과 민영화 문제」, 서울대 사회과학연구소, 『사회과학과 정책연구』 제15권1호: 227-259
- 정문종(1997). 『우리나라 공기업 민영화 정책의 방향』. 『현안분석』 제144호. 국회도서관
- 최병선(1991). 「민영화의 정치경제」, 『국가와 공공정책』. 법문사
- 최종원(1994). 「공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구」. 『한국갭라연구』 제16권 제1호
- David R.Morgan & Robert E.England, "The Two Faces of Privatization," *Public Administration Review* vol.48 (Nov./Dec. 1988),pp. 979-987
- Harry P.Hatry, "Privatization Pros and Cons and Ways to Make Government Agencies More Competitive," *Urban Resources*, vol.4(September 1985),pp
- Ezra N. Suleiman and John Waterberry, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview,1990
- Moe, M. C., "Exploring the Limit of Privatization," *Public Administration Review*, (Nov./Dec. 1987)
- Odie, Maurice, "Towards a stages theory approach to privatization", *Public Administration and Development*, 1993, Vol.13: 17-35
- Ted Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization," *Public Administration Review* vol.46 (July/August 1986),pp. 285-291
- Sylvester Murray, "Privatization : Myth and Potential," *Urban Resources*, vol.4 (September 1985),pp.3-5
- E.S.Savas, *Privatizing the Public Sector:How to Shrink Government*,New Jersey:Chathan House Publisher,Inc.,1982
- Johnston, Symposium: Privatization and Entrepreneurial Management, *Policy Studies Journal* Vol. 24 no.3: 439-490

<참고> 외국철도의 개혁사례

	일본	스웨덴	독일	영국	프랑스	미국	
철도창설	1872	1856	1835	1825	1828	1832	
개혁년도	1987	1988	1994	1994	1983(1차) 1997(2차)	1971 (Amtrak창설)	
주체	개혁전	국유철도 (공사)	국유철도 (공사)	국유철도 (정부기관)	국유철도 (공사)	국유철도 (공사)	사철
	개혁후	주식회사	기반시설: 정부기관 운영: 공사	공공부문: 정부기관 사업부문: 주식회사	기반시설: 정부기관⇒ 주식회사 운영부문: 주식회사⇒ 프렌차이징	기반시설: 국유회사 운영: 회사	여객: 국유철도 (공사) 화물: 주식회사
기반시설· 운영분리여부	통합	분리	통합	분리	분리	통합	
선로유지보수 (시설, 운영 분리경우)		소유주체담당		제3의 유지회사담당	운영주체담당		
개혁결과 신규설립된 기관	여객: 6개지역별 주식회사 화물: 1개철도회사	철도관리국 (BV) 철도운영회사 (SI)	연방철도관리국 (EBA) 철도주식회사 (DBAG): 장거리(주), 근거리(주), 화물(주), 선로(주)	여객: 25개회사 화물: 6개회사 선로유지보수:1 3개회사 차량회사: 3개회사 기타: 40-50개회사	철도관리국 (RFF) 철도공사 (SNCF)	여객: Amtrak(공사) 화물: :500여개사철	
비고	주식은 국가 보유(단계적민 간이양예정)	각지방철도를 25개 지방교 통국에 분할	4개주식회사를 민간에 매각 예정	정부기관인 Railtrack을 민간매각예정 (프렌차이징 형태인 25개 여객회사포함)	1997. 2. 2차 개혁안 의회통과	Amtrak설립 이후 개혁의 조짐없음	