

日本鉄道民営化의 15年間 成果

이용상 *
Lee, Yong-Sang

Abstract

This paper studies the outcome of the privatization policy which have been proceed for the railway reform in Japan. In addition, we examine the current problems of privatization policy and propose the direction of the policy in the future. In conclusion, the privatization policy in Japan railway leave much to be desired in the point of competition, deregulation, debt and employment. We will have to examine these points. And We will consider the merits and demerits of Japan' case in Korean railway privatization.

1. 問題의 提起

우리나라의 철도구조개혁에 대한 논의가 매우 활발하게 진행되고 있다. 2001년말에 「철도산업 발전 및 구조개혁에 관한 법률」을 국회에 제출하고 현재 심의를 기다리고 있는 상태이다. 그간 철도구조개혁에 대해 구조개혁이후의 운임, 안전, 부채, 고용등의 문제등에 대하여 정부측과 노조측에서 상반된 견해를 가지고 의견대립이 있었다. 이에 본고에서는 철도분야 최초로 민영화를 달성한 일본의 사례를 소개하고, 15년이 지난 현재시점에서 그 성과를 살펴보고 우리의 철도구조개혁에 시사점을 얻고자 한다.

일본에 있어서 철도사업은 1872년 정부와 민간의 합작의 형태로 시작되었는데, 1906년에 도시철도를 제외하고 국가소유로 바뀌었다. 국유화 전후의 철도운영형태를 보면, 국유화 직전인 1905년에 민영철도는 5,231킬로미터, 국영철도는 2,562킬로미터에서 1906년에는 국영철도는 4,978킬로, 민영철도는 2,722킬로로 운영형태가 국영철도위주로 변화하였다.¹⁾

제2차 세계대전전인 1944년까지 일본에서는 철도가 육상수송기관 중에서 독점적인 위치를 점하고 있었기 때문에 이기간 중 국영철도의 경영은 흑자기조를 유지하는 등 순조롭게 진행되었다. 1920년~1940년까지의 20년간 운임인상이 한차례도 없었던 것은 이를 증명하고 있다.

1949년 국영철도는 공공성의 보장과 함께 기업성의 발휘라는 관점에서 정부전액출자의 공공기업체인 일본국유철도(Japan Railways)로 경영형태가 바뀌었다. 일본국유철도(이하에서는 국철로 표기)는 이후 전쟁피해의 회복, 전후 경제회복에 크게 기여하였다. 전후에도 계속하여 철도의 독점성이 유지되었고 전후의 인플레이션의 시기에도 국철은 요금인상은 없었다.

전후 10년제인 1955년에 국철의 국내수송점유율은 여객에서 55%, 화물에서 52%를 차지하였다. 그러나 이후 자동차, 항공, 해운의 발달에 의해 철도의 점유율은 민영화 전년도인 1986년에는 여객이 24.7%, 화물이 8.4%수준으로 하락하였다.²⁾ 경영상황은 1964년에 처음으로 300억엔의 영업순손실을 기록하였고 이후 매년 적자폭이 확대되었다.

이러한 경영적자를 시현한 이유를 살펴보면 첫째로 철도에 대한 투자가 매우 커, 이에 따라 부채와 이자도 함께 증가하였다. 예를들면 1970년도에 4,015억엔의 투자가 1978년에 11,819억엔으로 증

* 한국철도기술연구원, 기획조정실장

1) 角本良平 「鉄道政策の検証」(白조 書房, 1989) 31페이지.

2) 상에서, 60페이지.

가하였고, 1979년에 12,314억엔, 1980년에 12,591억엔, 1981년에 10,775억엔등 매년 1조엔이상의 투자가 계속되었다. 이에 따른 부채와 이자도 함께 증가하였다.

두 번째로는 여객과 화물의 함께 수송량이 감소하였다. 여객의 경우에도 1975년을 기점으로 감소하기 시작하였으며, 특히 화물의 경우는 1970년에 278.9억ton·km이 1986년에는 210.5억ton·km로 급감하였다.

세 번째로는 경비의 40%이상에 달하는 인건비로 경직성경비와 공기업으로 인한 각종규제로 국철의 탄력적인 경영에 어려움이 있었다.

민영화이전까지 정부는 5년에 걸친 재건축(인원의 감축,운임개정,지방적자선 폐지, 채무이자에 대한 정부지원)을 강구하였지만, 이데올로기적 성향을 띤 노동조합의 영향으로 직장규율의 약화와 사철과의 요금격차확대 등에 의해 수요는 증가하지 않고 국철재건정책의 성과는 나타나지 않고 누적적자는 계속적으로 증가하였다.

실제로 1974년~1986년에 걸친 13년 간에 11회의 운임인상이 있었음에도 불구하고, 1980년의 경영성적인 1조6억엔의 적자가, 1985년에는 2조 201억엔으로 적자폭이 2배 이상 증가하였다. 분할민영화되기 전년도인 1986년의 국철 차입금총액은 25.4조엔, 건설공단채무 5.1조엔, 연금부채 5.0조엔, 경영안정기금 1.3조엔, 고용대책비 0.3조엔 등 총 37.1조엔의 장기부채를 안고 있었다.³⁾

이렇게 경영적자에 허덕이던 일본국철 1987년에 6개의 민간여객회사와 1개의 화물회사로 분할민영화 되었는데, 1982년부터 1987년에 걸쳐 국철의 분할민영화는 매스컴에서 이 문제를 보도하지 않은 날이 없을 정도로 가장 관심있는 정치적 문제중의 하나였다.

이러한 국철에 대한 정치적인 관심의 시작은 1975년 11월16일부터12월3일까지 전국적으로 열차를 정지시킨 8일간의 노동쟁의로부터 시작하였다. 그때부터 국철의 경영문제는 정치가들이 경영개선을 요구하는 수준에서는 해결될 수 없었고, 공공기업체로서의 방향성에 대한 논의가 정치의 장에서 본격화되었다.

일본의 국철민영화는 세계최초의 철도민영화였는데 독일은 몇차례에 걸쳐 일본에 조사단을 파견해 일본철도민영화에 대해 조사를 시행하였다. 스웨덴도 마찬가지였다. 일본의 국철민영화는 그 후 독일이나 스웨덴 등 각국의 철도민영화의 모델이 되었다.

본 논문에서는 15년이 지난 현재시점에서 일본철도민영화의 성과를 중심으로 분석하고, 원래 의도했던 국철민영화가 현재 시점에서 충실하게 이행되고 있는 지를 검토해 보고자한다. 이를 위해 민영화의 배경과 추진안을 먼저 살펴보고, 이를 중심으로 그 성과를 고찰해 보고자 한다.

2. 鐵道民營化背景

2.1. 추진과정

일본에서는 1981년부터 1987년까지 6년간은 행정개혁의 시기였다. 이는 나카소네(中曾根)내각이 1981년 3월 「제2차임시행정조사연구회」를 설치하고, 국유철도의 분할·민영화를 달성한 1987년 4월까지의 기간을 의미한다. 일본에서는 이 기간동안에 국회, 정부, 언론매체, 국민 모두가 행정개혁을 달성하기 위해 함께 노력하였기 때문에 흔히 「行政改革의 季節」이라고 부르고 있다. 국민은 행정개혁을 요구했고 정부는 그러한 국민의 의도를 정확히 파악하였으며, 임시행정조사연구회에서는 그러한 기대에 부응하여 제도, 정책전반에 걸친 개혁안을 제시하였다.

행정개혁의 직접적인 계기는, 재정악화와 고령화사회에로의 진전에 있지만, 보다 근본적인 배경은 제2차 세계대전 후 경제부흥을 통해 선진국으로의 도약을 위해 만들었던 제반 법률, 제도를 선

3)運輸省編「運輸白書」(大藏省印刷局,1996) 68페이지.

진국의 대열에 진입한 시점에서 근본적인 개혁을 의도한 것이었다. 즉 국제사회의 일원으로서 국가역할에 대한 인식과 국민의 풍요로운 생활영위를 위한 적극적인 의지를 표명한 것이다. 이러한 배경 하에 수상의 자문기구로서 설치된 『임시행정조사연구회』는 행정제도, 정책의 전반에 걸친 개혁을 시도하였다. 개혁이념으로서는 활력있는 복지국가의 건설, 국제사회에의 적극적인 공헌이었다. 구체적으로는 첫째, 후견적, 보호적 행정으로부터 국민이 자립하도록 도움을 주는 행정으로 전환, 둘째 국가가 직접 개입하는 행정으로부터 규제완화, 민영화를 통한 간접 개입으로의 전환, 세번째 국가의 권한을 지방자치단체로의 이양 등이었다. 임시행정조사연구회는 2년간에 걸쳐, 일본국유철도, 일본전신전화공사, 일본전매공사의 민영화와 전기통신사업의 규제완화의 조치를 취하였다. 그 중에서도 경영의 파탄에 직면한 일본국유철도의 민영화는 규모와 추진의 어려움 등으로 볼 때 민영화정책의 상징적인 표본이었다.

『임시행정조사연구회』의 개혁안에 대한 제안이 있었지만 그 중에서도 일본국유철도의 민영화 제안이야말로 행정개혁의 성과를 좌우하는 중대한 사안이었다. 왜냐하면 당시의 일본국유철도는 일본의 행·재정의 부패를 전형적으로 나타내고 있었던 개혁의 핵심적인 대상이었다.

『임시행정조사연구회』가 제출한 당시의 민영화안에 대한 노조 등의 강력한 반대와 실시과정에서 부분적인 수정이 있었지만, 정부의 강력한 의지와 여론의 지원⁴⁾을 받아 1985년에는 일본전신전화공사, 1987년에는 일본국유철도가 민영화되었다. 일본에서 공기업을 민영화한 예로서는明治시대(1868년 ~1912년) 초기에 국가에서 운영하고 있었던 제철업의 민영화, 제2차 세계대전후 민간전력회사를 통폐합해, 국영화한 것을 전후 분할·민영화한 사례가 있지만, 1980년대의 국철과 같이 100년 이상의 역사를 가진 거대국영기업이 민영화된 예는 없었고, 그러한 의미에서 국철 개혁은 민영화정책에 있어 역사적인 실험무대라고 할 수 있었다.

2.2 국철민영화추진안

『임시행정조사회』는 1982년 7월 국철은 여객과 화물수송의 전국적인 수송에 공헌을 하였으나 엄청난 누적적자를 안고 있어 기업성이 발휘되고 있다는 평가가 어렵고 공사제도의 기본이념인 공공성조차 확보하기 어려운 상황이라고 규정하고 기업성과 공공성의 조화라는 공사체제에 대한 근본적인 문제점을 지적하였다. 이에 다음과 같은 문제점을 제시함과 함께 새로운 체제로의 전환을 제안하였다.

첫째 경영에 대한 국회 및 정부의 규제때문에 경영책임이 애매하게 되어, 책임감 없는 안이한 경영이 되고 있다. 공사는 당사자능력이 없기 때문에 직원급여의 자주적인 결정권 등이 없어, 그 결과 다른 근무조건을 완화시켜 주는 등 안이한 경영으로 일관하여 왔다. 둘째 노동자측도 최종적인 책임을 국가가 지기 때문에 결코 도산할 수 없다는 공사제도에 안주하여, 위법투쟁을 하는 등 공사직원으로서의 자각, 의무감을 상실하고 있다. 세번째로 사업의 독점성으로 경쟁을 통한 서비스향상과 정확한 관리가 곤란하다. 따라서 효율성의 향상, 서비스 개선은 기대할 수 없으므로 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현행제도의 보완차원이 아닌 민영화 혹은 그것에 가까운 형태로 전환할 필요가 있고 경쟁원리가 기능할 수 있는 체제로의 전환이 필요하다는 제언을 하였다.

아울러 국철의 관리체계는 지역실정에 맞는 교통수요, 요금, 경제수준과는 유리되어, 전국적으로 획일적인 운영 등의 문제를 내포하고 있으므로 7개 그룹으로 분할해 각각을 민영화하는 안을 제안하였다. 구체적으로는 분할된 회사에 대하여 정부규제는 사철에 대한 규제와 같은 정도로 하고, 국철의 채무 중 분할회사가 승계해야 할 채무에 대해서는 분할회사가 합리적 변제능력을 갖

4) NHK조사에 의하면 분할민영화를 반대하는 여론은 12.6%에 불과하였다(자료는 『NHK世論調査資料集』1986)을 참조.

는 것을 전제로 해 그 원금 및 이자를 지불할 수 있는 범위로 하고, 그 외는 국철 청산회사가 처리하도록 하였다. 남은 채무의 원금지불에 대해서는 국가가 보전하며 국철은 보유하고 있는 분할 회사의 주식이 적절한 가격으로 매각될 가능성이 있는 경우 그 주식을 매각하여 원금의 지불에 충당하도록 하였다. 구체적인 분할, 자산,채무등에 대해서는 새로운 「국철재건감리위원회」를 만들어 추진하도록 제안하였다.

이러한 일련의 『임시행정조사회』의 제안을 정부가 받아들여 1983년 『국철재건감리위원회』가 설치되었고, 구체적인 실천방안이 검토되었다. 「국철재건감리위원회」는 2년 이상의 조사,심의 결과 국철의 분할·민영화를 축으로 하는 「국철개혁에 관한 의견」을 내각총리대신에게 제출하였고, 정부는 이것을 받아들여 국철개혁을 실시하였다. 「국철재건감리위원회」의 분할·민영화의 견에 대해 국철은 전국의 1개회사로 운영하는 민영화를 주장하기도 하였지만, 이를 주장하던 총재의 경질과 「국철재건감리위원회」와 집권당인 자민당의 노력으로 분할·민영화의 주장이 수용되었다.⁵⁾

일본철도민영화의 기본적인 골격이 되었던 「국철개혁에 관한 의견」의 기본적인 내용은 다음과 같다.

첫째로 개혁의 필요성이다. 국철은 경영상태는 악화일로에 있으며, 이러한 추이라면 열차운행 등 사업운영에도 지장을 줄 정도이며, 빠른 시일내에 국철을 개혁하여, 국민의 부담을 최소한도로 줄여야 한다. 일본의 국철은 1960년 초반에 자동차와 항공기가 등장한 것에 의해 교통시장에 있어 독점적 지위를 상실하여 국철적자는 매년 증가되어 1986년에는 매일 2,000만인이 국철을 이용하였지만, 1년간의 적자액은 약 1.4조엔에 이르렀다.⁶⁾

두번째로는 국철경영의 파탄이유는 철도사업을 둘러싼 환경의 변화에 대해 경영의 변혁이나 생산성의 향상 등이 보여지지 않고 있는데 그 이유는 공사형태의 거대한 전국의 일원적인 조직운영에 기인한다.

세번째로 분할의 필요성인데 현재의 전국 일원적인 조직은 적절한 경영관리가 행해지고 어렵고, 사업운영이 획일적으로 행해지고 있으며, 각 지역이나 각 사업부문간에 의존관계가 생기기 쉽고 각각의 실정에 적합한 효율적인 대책이 수립되지 않아, 동종기업에 있어서 경쟁의식이 생기지 않는다는 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서 철도사업은 지역성과 사업부문의 특성을 반영한 사업운영이 확보되도록 사업단위를 분할하는 것이 불가결하다. 다만 화물부문은 수송거리가 길고, 컨테이너수송·차급수송의 60%를 넘는 열차가 복수의 여객철도회사에 걸쳐 운행되고 있는 실태를 감안해 여객부문으로부터 분리해 전국일원적인 철도여객사업을 운영할 수 있는 독립된 회사를 설립한다.

네번째로는 민영화의 필요성인데 현재와 같은 공사체제로는 외부간섭을 피하기 어려워 경영책임이 불명확하고, 노사관계가 비정상적이어서 사업범위에 제약이 있어, 다각적이며 탄력적인 경영이 곤란한데 이는 공사라는 경영형태에 내재되어 있는 구조적인 문제에 기인한다. 이를 해결하기 위해서는 현행공사체제를 민영화하는 것에 의해 경영자의 관료적 체질을 개선하고 직원의 의식개혁을 도모함과 동시에 관련사업을 전개해 경영기반의 강화를 도모해야 한다. 즉 민영화후의 법인의 성격은 당초 국철의 전액출자에 의한 특수회사이지만, 경영기반의 확립등 제조건이 정비됨에 따라 점차 주식을 처분해, 가능한 한 조기에 순수 민간회사로 이행한다.

다섯째로 장기채무의 처리방법은 새로운 사업체는 최대한의 효율적인 경영을 하는 것을 전제로 해서, 당면 수지균형으로 또한 장래에 걸쳐서 사업을 건전하게 경영가능한 한도의 장기채무만

5) 草野厚 「国鉄改革」(中公新書,1989)에서는 분할·민영화에 있어서 「국철재건감리위원회」의 역할을 매우 높게 평가하고 있다.

6) 運輸省編 「運輸白書」(大蔵省印刷局,1996) 25페이지.

을 부담한다. 즉 신간선보유주체는 자산가격을 저가로 하여 장기채무를 인수하고, 여객회사는 자산과 함께 부채를 인수하도록 하였으며, 그 이외의 장기채무등은 국철용지를 최대한 장기채무등의 처리재원으로 하여 가능한 수단을 다 동원하고, 나머지 장기채무등은 어떠한 형태로든 국민의 부담으로 한다.

여섯번째로는 잉여인력처리대책으로 민영화로의 이행전에 희망퇴직자 모집등에 의해 가능한 한 직원수를 감소시켜, 민영화회사출발시 여객회사에 경영에 과중한 부담이 되지 않도록 일부만을 이적시키고, 기타 구국철의 소속으로 한 후에 일정기간내에 집중적으로 대책을 강구해 전원을 재취업가능하도록 전력을 기울인다.

정부는 그 의견서에 기초해 1986년 관계법률안을 국회에 제출하고, 법률안을 통과시켰다. 이를 자세하게 살펴보면 11월말에 참의원본회의에서 「일본국유철도개혁법안」이 자민당, 공명당,민사당 등의 찬성다수(사회당, 공산당은 반대)로 성립되었다.

그 결과 「일본국유철도개혁법」 「여객철도주식회사 및 일본화물주식회사에 관한 법률」 「신간선철도보유기구법」 「일본국유철도청산사업단법」 「일본국유철도퇴직희망직원 및 일본국유철도청산사업단직원의 재취업촉진에 관한 특별조치법」 「철도사업법」 등을 1986년11월에 제정하여 이를 추진하였다. 국철의 민영화과정을 구체적으로 보면 <도표 1>과 같다.

도표 1. 국철민영화의주요추진과정

일 시	내 용
1981. 3. 16	제2차 임시행정조사회 설치
1982. 7. 30	임조 제3차답신에서 분할민영화 노선을 제안
1983. 6. 30	국철재건감리위원회 발족
1984. 8. 10	국철재건감리위원회, 제2차긴급제안, 분할민영화안을 공식 제안
1985. 1. 10	국철, 전국1사에 의한 민영화안을 축으로 하는 경영개혁기본방향을 발표
6.	국철총재 및 임원 7인의 경질
7. 26	국철재건감리위원회, 최종답신
10. 11	정부, 국철개혁을 위한 기본방침을 각의 결정
1986. 1. 13	국철과 노조, 제1차노사공동선언에 합의
5. 21	국철개혁관련법안중 희망퇴직법안성립
7. 1	국철, 인재활용센터 설치
7. 18	철도노조 등 개혁노협결성
8. 27	국철당국과 개혁노협, 제2차노사공동선언 및 스트라이크권자숙 등을 명기
9. 11	정부, 임시국회에 개혁관련법안을 제출
10. 6	중의원 국철개혁특별위의 실질 심의시작
10. 28	국철법안, 중의원 본회의 가결
11. 28	참위원특별위, 참의원 본회의에서 법안가결

자료) 국철재건감리위원회 「國鉄改革」(운수진흥협회, 1985년)

草野厚 「國鉄改革」(中公新書,1989),245~247페이지를 참조해서 작성

이러한 과정을 통해, 1987년 4월 국철은 해산되었고 새로운 철도회사, 신간선보유기구 및 국철청산사업단이 발족하였다

민영화의 주요내용을 보면 첫째 경영형태면에서 특수회사형태로 전환하였다. 즉 6개의 여객회사와 1개의 화물회사로 분할되었으며 그 외에도 신간선철도보유기구, 일본국유철도청산사업단, 철도통신(주)등 새로운 법인이 출범하였다. 둘째 출자는 정부전액출자로 여객철도회사 및 화물철도회

사과 청산사업단에 100% 현물출자를 하고 다만 경영기반의 확립 등 제조조건이 정비됨에 따라서 주식을 처분해, 가능한 빠른 시일 내에 민간회사로 하도록 한다. 세제 업무범위는 종전의 공사형태에서는 철도사업, 철도사업과 연계하는 해운사업과 자동차사업, 철도사업용지에 설치한 석유파이프라인사업, 위의 사업을 수행하기 위한 송·발전, 전기사업과 기타 부대사업, 수탁사업이 가능하도록 하였다. 신설된 여객회사는 여객철도사업, 부대사업, 자동차운송사업과 기타사업으로 사업범위로 정하고, 화물철도회사는 화물철도사업, 부대사업, 자동차운송사업과 기타사업으로 하였다. 세번째 정부규제면에서보면 공사형태인 국철시대에는 예산의 국회의결, 국철총재의 내각임명, 감사위원의 운수대신이 임명 등의 재정, 인사의 규제와 새로운 노선건설의 인허가에 대한 규제가 있었다. 그러나 새로운 민영화안에서는 사업계획의 인가, 대표이사

및 감사의 선임·해임의 인가, 철도사업법에 기초하여 사철과 같은 수준의 인허가수준으로 하여 정부의 간여를 대폭적으로 완화하였다.

넷째 운임의 경우 종전에는 운임의 법정제를 고수하였으나 인가제로 전환되었다. 다섯째로 노동에 관련된 사항을 보면 종전의 公勞法의 적용에서 노동3법의 적용으로 전환되어 대폭적으로 노동에 관한 근로자의 권한이 강화되었다.

3. 評價 1: 經營成果와 輸送서비스의 質

1987년에 분할·민영화의 가장 큰 성과는 적자기업에서 흑자기업으로 전환하였다는 것이다. 민영화된 후의 경영상황을 살펴보면 여객회사, 화물회사 모두 경영실적이 향상된 것을 알 수 있다. 민영화된 1987년에는 JR회사의 영업합계는 500억엔, 1988년에 889억엔, 1989년에 1,601억엔, 1990년에 1,480억엔, 1991년에 1,565억엔의 당기 순이익을 기록하였다.

도표 2. 민영화후의 경영성적

항목(억엔)	1987년	1988년	1989년	1990년	1991년
영업수익	36,330	38,992	40,526	43,538	45,307
당기순이익	500	889	1,601	1,480	1,565

자료) 運輸省編「運輸白書」각년도.

이 기조는 계속되어 1998년에는 6,731억엔, 1999년에는 6,532억엔의 흑자를 기록하였다. 이와 함께 철도회사와 사원의 경영의식제고와 서비스 향상으로 여객과 화물의 수요가 증가한 것도 주요한 요인이라고 할 수 있다.

흑자로 된 것은 민영화가되어, 사원이 열심히 일하게 되었기 때문이라고 생각되지만 JR이 흑자를 내도록 된 이유는 다음과 같은 4가지이다.

첫번째는 인원의 감소이다. 국철의 분할민영화의 방침이 최초로 나타난 것은 1982년당시의 국철 직원수는 38.7만이었다. JR이 발족한 1987년에는 19.9만인, 그리고 2000년 현재에는 18만명으로 감소하였다. 인원감소의 문제는 근본적으로 국철민영화에 추진요인중 가장 큰 문제인 노동조합에 대한 대책과 무관하지 않다.7) 이는 「국철감리위원회」의 「국철개혁에 관한 의견」중에서 분할의 필요성과 잉여인력의 대책과 결코 무관하지 않다.

1980년대초반 국철의 전직원수는 약 38만명이었으며, 대부분을 장악하고 있던 조직이 국철노동조합 즉 國勞였다.

국철노동조합은 매우 강력한 조합으로, 당시 일본에도 가장 전투적인 노동조합이었다. 현재에는 일본에서는 노동조합에 의한 대규모의 파업이 거의 일어나고 있지 않지만, 1970년대중반까지 국철노동조합에 의한 대규모의 스트라이크가 자주 일어났다. 예를들면 1970년대초반에는 국철노동

7) 今城光英編「國鉄改革の国際比較」(日本經濟評論社,1994년), 22페이지.
草野厚「國鉄改革」(中公新書,1989), 31~36페이지.

조합의 스트라이크에 의해 10일만에 걸쳐서 전국의 철도운행이 중지도 사례도 있다. 국철노동조합은 또한 당시 일본노동조합의 중앙조직이었던 총평(약500만인)의 중심조합이며, 최전성기에는 10명을 넘는 국철노동조합출신의 국회의원도 있었다.

국철민영화이전인 1984년에 국철직원은 약 34만명이었는데 그중 국철노동조합인원이 약 70%인 24만명, 국철동력차노동조합이 13%인 43,600명, 철도노동조합이 13%인 42,500명, 기타 노동조합미가입자는 4%인 13,600명이었다.

이중 국철노동조합은 일관되게 민영화에 반대하였고, 국철동력차노동조합과 철도노동조합은 직장을 사수하는 것을 명분으로 민영화에 찬성하였다. 국철노동조합은 강경파와 온건파로 양분되어 온건파가 철도산업노동조합을 결성하여 강경파와 대립하여 결국 국철노동조합이 와해(정부주도로 노조가 양분)되었다.⁸⁾

분할민영화에 의해 국철노동조합의 활동가(적극 가담자)가 배제되어, 국철노동조합은 거의 1/10로 격감했다. 현재에는 그수는 약3만인에 불과하다. 또한 노동조합중앙조직의 총평도 해산되어 현재에는 보다 온건한 연합이 총평을 대신하고 있다. 아울러 소비자와 매스컴의 보수적 성향의 결과로 민영화에 대해 반발하는 노동조합을 거세게 비판하는 양상을 보여, 결국 노동조합과 이를 지지하는 사회당은 큰 타격을 입어 국철이 민영화되는 과정을 겪게 되었다.

두번째는 장기채무의 반이상(국철채무 37.1조원중 국철청산사업단이 25.5조엔, 신간선보유기구가 5.7조엔,3개회사가 5.9조엔을 부담)을 국철청산사업단에서 부담해, 분할된 철도회사의 채무이자부담이 경감한 것을 하나의 이유로 들 수 있다. 국철적자의 최대의 요인은 25.1조엔의 채무부터 발생한 이자부담이었다. 이자부담이 매년 1조엔을 넘었던 국철은 1982년부터 분할민영화를 성공시키기 위해 경영의 효율화를 추진했다. 국철최후의 연도인 1986년에는 국철의 적자도 감소하기 시작하였다. 그해 1.3조엔의 이자부담을 제외하면 국철의 수지는 거의 균형을 이루었다. 따라서 JR회사를 흑자로 하기 위해서는 이자부담을 가볍게하면 좋다는 것이다. 거기서 분할민영화의 때에 JR회사는 국철자원은 있는 그대로 승계했지만, 부담은 23%만큼밖에 승계하지 않았다. 여기서 연간 약 1조엔의 이자부담이 감소하였다.

세번째는 채산성이 없는 부문의 합리화이다. 83개선 3,200km의 지방적자선이 국철로부터 분리되어 폐지되었다.

네번째는 경영안정기금이 설치되게 되었다. JR四国, JR九州, JR北海道の 3개의 회사는 인구가 적은 지역을 영업지역으로 하고 있고, 원래 흑자경영은 곤란하였다. 정부에 의해 1.3조엔의 경영안정기금이 설치되고 이 기금의 운용에 의해 연간 약 1,000억엔의 운용이익으로 3개회사의 적자를 메꾸고, 이것들이 회사를 흑자로 만들었다.

크게 두 번째로 수송서비스와 관련해서 대도시권수송과 함께 간선수송에 있어 서비스의 향상이다. 동경이나 오오사카 등 여객수요의 큰 영업지역, 또한 신간선 등의 도시간 수송에 있어서 열차의 속도향상, 열차의 증가투입, 역설비의 개선 등의 서비스의 개선이 이루어졌다. 운임은 10년간에 걸쳐서 인상이 없었다. 이를 위해 대도시권의 시민사이에 분할민영화는 성공했다고 평가하는 사람이 많다.

사원의接客태도도 현저하게 상승했다. 분할민영화전에 각신문사의 여론조사에서는 분할민영화의 찬성과 반대를 보면 어느 것도 거의 6대4로 찬성하는 쪽이 많았다. 국민의 과반수가 분할민영화를 지지했던 원래 큰 이유는 국철서비스의 문제점, 그중에서도 직원의接客태도의 문제점이었다. 1985년에 아사히신문이 실시한 창구서비스의接客태도에 관한 여론조사에 의하면 다른 부문을 단연히 제치고 가장 나쁜 서비스부문이 국철이었다. 이 조사에서는 서비스가 가장 나쁜 10위까지 발표되었는데 이어서 2위는 세무서, 3위는 경찰이었다.

그러나 지방철도서비스에서는 지방적자선이 많이 폐지되어 국민전체적으로 서비스가 향상되었는가에 대해 의문이 제기되고 있는데, 특히 지방철도의 경우에 대해 대책이 미약하였다. 분할·민영화는 철도사업에 시장메카니즘을 도입하는 것인데 시장메카니즘은 일정의 수요의 존재하는

8) 大谷健「国鉄民営化は成功したのか」(朝日新聞社,1997) 68-80페이지.

곳에서는 유리하지만, 수요가 적은 지방권역에서는 시장메카니즘을 적용하면 적자사업은 폐지할 수 밖에 없다. 일본의 경우 1987년 민영화당시 3,200km의 지방선이 국철로부터 분리폐지되었다. 또한 폐지되지 않은 선에서도 열차의 1인승무, 다리아의 축소, 역의 무인화 등이 실시되어, 철도서비스가 저하되었다. 이처럼 지방적자선을 일부 정리하였으나, 지방자치단체 등의 역할 등을 정확히 규명하지 못하고, 이를 그대로 운영하여, 신간선 등의 고수익노선에서 발생한 수입으로 지방선의 적자를 보조하는 이른바 내부보조가 행해지고 있는데 이는 소득분배의 공평성의 관점에서는 어느 정도 설득력이 있지만, 자원의 효율적 배분면에서는 문제가 있다고 하겠다. 교통경제학에서도 일반적으로 내부보조는 바람직하지 못한 것으로 평가하고 있다. 1998년 3월에는 결국 아오모리현의 구로이시(黒石)선이 폐지되는 등 지방적자선의 문제가 최근에도 문제점으로 제기되고 있는데 이 때문에 도시권과는 달리 지방권에서의 주민은 분할민영화에 대해서 낮은 평가를 주고 있다.

민영화를 추진한 프랑스의 경우는 철도운영자와 지방자치단체가 운송계약을 하고, 여기에서 발생하는 적자분을 정부에서 보전하고 있으며, 이와 같은 방식은 독일, 스웨덴과 오스트리아의 경우도 마찬가지로 추진하여 국가적으로 형평적인 철도서비스를 제공하고 있다.

세번째는 화물수송서비스에 관련된 것이다. 1960년경까지 일본의 국내화물수송은 거의 국철에 의해 움직였다. 그러나 트럭의 신장에 의해 국철은 분담율은 저하해 1999년에는 톤기준으로 0.9%, 톤키로기준으로 4.0%까지 저하하였다. 국철적자의 하나의 요인은 화물수송의 부진이었다. 분할민영화에서 화물수송은 여객수송과는 분리되어, 화물수송전문인 JR화물이 설립되었다. JR화물은 여객회사의 노선을 빌려 영업하고 있는데 여객회사는 자사의 여객열차를 우선해 운행시키기 위해 JR화물은 열차다리아를 자유로이 편성할 수 없게 되어 있다. 이 때문에 트럭에 대항한 열차상품을 제공하는 것이 곤란한 실정이다. 이 결과 JR화물이 1년간 취급한 화물량은 6,500만톤에서 3,900만톤으로 감소하고 있다.

네번째는 철도의 안전성과 관련된 것이다. 민영화이후 철도사고에 의한 사망자는 현저하게 감소하고 있지만, 분할·민영화이후 철도사고의 건수는 1.8배나 되고 있다. 특히 1999년에는 산요신간선의 터널내의 콘크리트조각이 떨어져, 주행중의 차량을 대파시킨 사고가 발생했다.⁹⁾

안전성의 저하의 배경에는 유지관리비용의 삭감, 아울러 사원이 극단적으로 감축되어, 경험있는 사원과 신입사원간에 기술력이 단절되었기 때문이다. 1999년 9월24일에 산요신간선에서 일어난 연속사고를 예로 이를 살펴보고자 한다. 당일아침 태풍18호가 큐슈, 류우고쿠지방을 직격했는데 문제의 사고는 태풍통과후의 운행재개후에 일어났다.

(1) 차량이 쓰러진 나무에 충돌

승객을 태운 고다마호가 16시3분 야마구찌현의 小郡역을 발착했다. 16시25분경 시속 70키로로 주행중의 고다마호의 운전수가 야마구찌의 아츠세마 터널진입의 2~3킬로부근에서 방음벽에 쓰러져 있었던 소나무를 발견하였다. 운전수는 급브레이크제동을 걸었지만, 열차는 쓰러진 나무에 부딪혔다. 이 사고에 의해 이 고다마호는 현장에서 약 1시간동안 서 있어야 했다. 승객을 태운 신간선이 쓰러진 나무에 충돌한 사고는 같은 시기에 1건이 더 발생하였다. 태풍 18호 때문에 미하라역에 멈추어 있었던 고다마호가 운전개시후의 15시2분 미하라~동하로시마의 다케하라 터널출구부근에서 쓰러진 나무에 충돌하였다. 다행히 두건의 사고는 부상가가 없었지만 영업운전중인 차량에 쓰러진 나무가 충돌하는 사건은 이제까지는 없었던 사고였다.

2건의 쓰러진 나무와 충돌사고는 태풍통과후에 안전확인을 위해 지상순찰을 행했다면 방지할수 있는 사고였다. 그러나 지상순찰을 행하면 그만큼 운전재개가 늦어지고, 영업수입은 감소하기 때문에 영업재개를 급히 서두른 JR西日本이 노선의 안전확인을 소홀히 한 것 때문에 발생한 사고였

9) 安部誠治 「新幹線が危ない」(世界書院, 2000年) 91~121 페이지를 참조하였고, 安部교수는 이러한 사실을 JR사원들과의 인터뷰에서 이를 확인하였음. 아울러 사고관련기사는 「中国新聞」1999년 12월9일을 참조.

다.

(2) 정전사고

같은 날 야간이 되어 다시 산요신간선에 사고가 발생하였다. 사고원인을 찾는데 4시간이 경과하였으며, 정상화하는데 11시간이 소요되었다. 이러한 2가지 사고의 원인은 쓰러진 나무와의 충돌은 안전확인이 제대로 되지 않은 채 수익성위주의 열차운행계획을 수립했기 때문에 발생한 것이라고 할 수 있다.

(3) 운전장애의 증가

민영화이후 운전사고는 감소하였지만, 운전장애는 증가하였다. 재래선의 경우 1987년에 운전장애가 1,398건이었는데, 1999년에는 2,733건으로 증가하였으며, 신간선의 운전장애도 1987년에 43건에서 1998년에 65건으로 증가하였다. 이와함께 100만km당 운전장애건수도 1987년 이후 증가해 1999년에는 1987년의 2배에 달하는 2.5건에서 4.3건으로 증가하였다.

4. 評価2: 「国鉄再建監理委員会」分割・民営化案

국철의 분할·민영화안을 구체적으로 추진한 『국철재건감리위원회』에서는 몇가지의 방침을 정하였는데 이를 보면 첫째 국철개혁의 필요성과 관련하여 국민의 부담을 최소화한다. 둘째 거대한 일원조직으로 분할하여 경쟁을 통한 효율을 증진시킨다. 셋째 주식을 조기에 처분하여 순수민간회사로 전환한다. 네번째는 장기채무를 어떠한 수단으로든 처리한다. 마지막으로 직원모두를 전원채취업시킨다는 등이다. 여기서는 이러한 방침들이 그후 어떠한 성과로 나타났는가를 중심으로 살펴보기로 한다.

4.1. 국철개혁의 필요성과 관련하여 국민의 부담을 최소화할 것

민영화이후 수익성이 좋은 3개회사(東日本, 東海, 西日本)가 운임인상을 한차례도 안하고 있는 것에 비해 3개의 섬회사(北海道, 九州, 四国) 및 화물회사의 경우 채무면제조치 및 신간선임대료차 등지급에도 불구하고 계속 적자를 기록해 보조금(경영안정기금) 및 몇차례의 운임으로 이를 보전하였다. 1996년에 JR北海道에서 7%, JR四国에서 6.7%, JR九州에서 7.8%의 운임이 인상되었다.

1987년 발족당시 3개섬회사의 경영안정기금은 총 12,781억엔으로 JR北海道 6,822억엔, JR九州 3,877억엔, JR四国2,082억엔이었다.

아울러 1998년부터2000년까지의 3년간 3개회사의 재무상황을 보면 다음과 같다. 1998년의 경우 JR北海道的 경우 철도영업손익은 31,985백만엔적자, 부대사업손익은 740백만엔적자로 경영안정기금 34,029백만엔의 보조를 받고 기타 영업외손익을 포함하여 1,989억엔의 흑자를 기록하였다. 2000년의 경우에도 3개사는 공히 흑자를 기록하였지만 JR北海道는 경영안정기금을 29,208백만엔, JR九州는 17,029백만엔, JR四国9,626백만엔을 받아 흑자기조를 유지할 수 있었다.

도표 2. 최근 3년간 3도회사 재무상황 (단위 : 백만엔)

년도	항 목	JR北海道	JR四國	JR九州
1998	영업손익(철도사업)	-31,985	-8,779	-13,074
	영업손익(부대사업)	-740	-646	619
	경영안정기금 운용이익금	34,029	7,725	15,934
	경상이익	1,989	-1,207	4,391
1999	영업손익(철도사업)	-29,803	-7,409	-13,921
	영업손익(부대사업)	-519	-628	951
	경영안정기금 운용이익금	31,261	8,649	16,565
	경상이익	1,534	566	5,243
2000	영업손익(철도사업)	-30,656	-8,366	-14,591
	영업손익(부대사업)	714	-685	2,210
	경영안정기금 운용이익금	29,208	9,626	17,029
	경상이익	480	894	5,644

아울러 1998년 정부기관인 운수시설정비사업단으로부터 안정기금의 고금리의 대출을 받고 있으며, 같은해 철도건설공단으로부터도 3사에 대해 무이자 용자가 실시되고 있다. 현재시점에서 과연 3개의 섬회사와 화물회사가 과연 국민의 부담을 최소화하였는지에 대한 의문이 제기되고 있다.

4.2. 거대한 일원조직을 분할하여 경쟁을 통한 효율증진

일본의 철도개혁의 특징은 분할된 회사간 경쟁을 통한 효율증진인데, 진정한 의미의 경쟁정책의 도입은 없었다. 일본철도에 있어서 경쟁정책의 전제가 되는 진입·퇴출의 규제에 대한 규제완화가 공식적으로 검토된 것은 1996년12월에 운수성의 「금후의 운수행정에 있어서 수급조정의 취급에 관하여」의 발표이후였다. 여객철도사업에 관하여 수급조정규제에 관하여 「운수정책심의회」, 답신에 기초해 1999년에 폐지되었다. 화물철도사업과 관련하여 수급조정규제에 대해서는 일본철도 화물주식회사의 완전민영화의 단계에서 폐지하도록 되어 있어¹⁰⁾, 진정한 의미에서의 경쟁은 없었으며, 화물에 대한 전국일원적인 조직에 대한 경쟁을 통한 효율향상에 대한 적절한 설명도 없었다.

이러한 철도민영화는 일본교통정책에서 보이는 기득권네트워크간의 협조형정책과 무관하지 않으며¹¹⁾, 일본의 경제정책에서 보이는 護送船團式의 정책의 일면으로 기업을 획적으로 나란히 놓

10) 運輸省「規制緩和推進3ヵ年計画(改定)について」(1999.3.30)참조.

11) 일본 국내항공 범위(幅)운임제 도입에서 잘 나타나 있다.

기존의 국내항공운임의 결정방식은 1990년에 결정되었는데 그것은 총괄원가주의와 표준원가주의를 기초로 하고 있다. 이 방식은 기본적으로 항공사의 적정원가에 이윤을 더하여 운임을 결정하는 방식이다. 이렇게 결정된 운임은 상하 10%내에서 규제되어 왔다. 그러나 최근에 항공사간의 경쟁격화등의 운송환경변화가 보이고 있다. 예를 들면 1995년 9월 현재 더블 트랙킹은 27개노선, 트리플트랙킹은 19개노선에서 시행되고 있는데 이러한 경쟁노선에서의 승객분담율은 75%를 차지하고 있다. 이에 정부에서는 운송환경의 변화를 고려해 시장원리를 반영하는 공공요금체계의 도입을 1994년 11월에 각료회의에서 결정하였다. 바로 직전인 9월20일 경제대책각료회의에서는 범위운임도입에 관한 보고서를 정부에 제출하였고, 운수경제연구센터의 항공운임제도연구회에서도 11월8일 범위운임에 관한 보고서를 제출하였다. 주된 내용인 범위운임의 내용은 표준원가를 최고액으로 하고 하한 25%의 탄력성을 인정한 요금제도이다. 예를 들면 도쿄요~오오사카구간의 경우 표준운임이 20,000엔으로 결정되면 25%범위인 15,000엔~25,000엔까지의 범위에서 항공회사가 자유롭게 결정할 수 있는 것이다.

이러한 범위운임의 도입의 주요한 원인은 일본에어시스템(JAS)의 적자운영이라는 것이 인터뷰의 결과에서 밝혀졌다. 항공사간의 완전경쟁을 추진하지 못하는 것이 <표>에서 보듯이 일본에어시스템의 경영실적이 그 원인이었다. 1994년의 일본에어시스템의 경영실적을 보면 31억엔의 적자를 기록하였고, 최근 3년간에는 286억엔의 누적적자를 보이고 있다. 운수성의 입장에서는 기업이 도산할 경우 고용의 책임 등 최종책임은 정부에 있다는 의식하에 범위운임이 탄생하였다. 이러한 운

고, 극단적인 경쟁을 피하는 정책의 일면을 보여주고 있다.

이러한 예는 첫째 철도사업법3조에서는 「철도사업을 경영하려고 하는 자는 운수대신의 면허를 받아야 한다」 「면허는 노선 및 철도사업의 종별로 행한다」 「일시적인 수요를 위해 철도사업의 면허는 기간을 정하는 것이 가능하다」를 규정하고 있으며, 제4조의 면허신청과 관련하여서 신청 서류와 제5조에서는 면허기준으로서 「1)사업의 개시가 수송수요에 적절할 것 2) 사업의 공급수송력이 수송수요량에 대해 불균형이 되지 않을 것 3)사업기본계획이 경영상 및 수송의 안전상 적절할 것 4)사업수행능력을 가지고 있을 것」 등을 정하고 있다. 이러한 조항을 볼 경우 면허취득여부가 운수대신의 재량에 의존할 수 있으며, 면허기준 또한 추상적인 문구등으로 행정관청의 재량의 여지가 높다고 하겠다. 두번째로 제16조 운임 및 요금에 관해서는 「철도운송사업자는 여객 또는 화물의 운임 및 운수성령으로 정한 요금을 정해, 운수대신의 인가를 받아야 한다. 이것을 변경하려고 하는 경우도 같다」 아울러 운수대신은 인가를 하려고 하는 경우에 기준을 정하고 있다. 따라서 진입규제와 운임규제가 상존하고 있어 진정한 의미의 경쟁상태는 이루어지고 있지 않다고 할 수 있다.

아울러 부대업무, 신주·전환사채등의 발행, 사채모집, 1년이 넘는 사채의 발행, 임원의 선임 및 해임, 정관변경, 이익처분, 합병·해산, 사업계획, 중요자산의 양도등에 대해서도 인가를 받도록 되어 있다.¹²⁾

이러한 규제등으로 JR은 타 산업보다 생산성면에서 높지 않은 결과등이 속속 발표되고 있다.¹³⁾

4.3. 주식을 조기에 처분하여 순수민간회사로 이관

주식시장에 상장에 대해서는 동일본여객철도가 1993년 10월에, 서일본여객철도가 1996년 10월에, 동해여객철도가 1997년 10월에 각각 상장시켰으나, 이 시점에는 정부가 보유한 주식을 전부를 매각하는 것이 아니라, 정부는 동일본의 37.5%, 서일본의 31.7%, 동해의 39.6%을 남겨둔채 주식을 상장하였다. 1999년중에 예정되었던 동일본의 나머지주에 대한 일괄상장도 연기되었다. 정부가 주식을 보유함에 따라 JR각사는 정부의 영향을 받지 않을 수 없으며, 자유로운 영업등에 제약을 받고 있다. 따라서 일괄상장의 연기에 대해서 아직도 정부가 대주주로서의 영향력을 행사하려고 하는 것이 아닌가 하는 의구심을 가지게 한다.¹⁴⁾

그런데 2001년6월에 「JR회사법」을 개정하여 본토에 있는 JR3사(동일본, 서일본, 동해)의 여러 가지규제를 폐지하는 진일보된 민영철도의 모습을 보여주었다. 주요한 내용을 보면 국토교통성장

수성의 입장에서 행정책도는 다음과 같은 설명이 가능하다.

첫째로 범위운임제는 실제로 경쟁이 있어나고 있지 않다. 실제로 국내선에서 높은 분담율을 가진 회사가 가격을 주도한다는 것이다. 일본국내선에서 45%의 분담율을 가진 전 일본항공주식회사가 가격결정권을 가지고 있는 것을 볼 수 있다. 주요노선에서 3개항공사는 불과 1,200엔의 차이만 보이고 있다. 둘째로 국내선의 경우 하네다 공항의 시설제한으로 항공기 착륙과 발착의 배분을 전 일본항공주식회사 보다는 일본항공, 일본항공보다는 일본에어시스템이 우선한다고 하여 자유경쟁에는 반대하였다. 세번째로는 護送船團식의 행정이 보인다. 운수성은 진입규제를 유지하고 3사체제를 유지하기 위해, 일본에어시스템이 적자로 전략한 1993년에 타2개회사에 대하여 운임인상을 시도한 적도 있다. 아울러 범위운임결정에는 이용자나 지방자치단체등의 견해는 전혀 반영되지 않았다. 그리고 운수경제연구센터의 항공운임제도연구회의 범위운임보고서도 겨우 1주일내에 만들어 진것으로 운수성이 주도권을 쥐고 운수성안을 그대로 승인한 것에 불과하였다. 그리고 국내선의 운임인가권을 운수성이 가지고 있기 때문에 항공회사는 그대로 범위운임에 관한 행정지도를 받아들였다. 본 사례는 운수성의 업계보호에 기초한 「협조형행정책도」의 예라고 할 수 있다. 이러한 범위운임의 활용에 대하여 1997년3월 공정거래위원회에서는 국내항공에서의 3사과점체제의 지속과, 왕복할인운임의 폐지, 국내운임의 저하성평가 국제운임보다 작다는 이유로 규제완화의 효과가 작다는 것을 지적했다. 이를 위해 운수성의 需給規制를 폐지하고, 아울러 과도한 안전기준의 제정하여 실제로 규제하는 조항을 삭제하고, 신규노선진입자에게 우선적으로 노선권을 주도록하며, 범위운임에 대해서도 下限을 폐지하고, 上限에 대해서도 신고제를 철폐할 것을 제안하였다. 이에 따라 1999년 需給規制를 폐지하도록 결정하였다. 李容相 「行政指導に関する比較研究」(筑波大学博士論文,2000)90~97페이지

12) 여객철도주식회사 및 화물철도주식회사에 관한 법률 참조

13) 鐵田恭司,大坪嘉章 「國鉄民営化以降の全要素生産性」 「運輸と經濟」(運輸調査局, 2000.2)52~60페이지.

14) 「日本經濟新聞」1999年1月8日, 「朝日新聞」1999年 1月12日 참조.

관의 인가가 필요한 경영의 주요한 사항을 전부폐지하였다. 예를 들면 정관변경의 결의, 대표이사의 선임·해직, 감사역의 선임·해임의결, 사업계획결의, 재무재표, 장기차입금, 사채모집, 신주발행, 중요자산의 처분, 이익처분결의, 일반감독규정 등이 국토교통성장관의 인가 혹은 감독을 받도록 되어 있었는데, 이를 경영조건이 좋은 본토3사에 대하여 폐지하였다.

그러나 아직도 행정지침으로 정하는 부문을 남기고 있다. 첫번째로는 JR회사간의 영업상의 취급이나 시설이용 등에 정한 「운임·공동역 등에 관한 다른 JR회사등과의 연계·협력확보에 관한 사항」, 둘째로는 「지방선등에서 정한 국철개혁의 취지를 살린 노선의 적절한 유지나 시설등의 정비에 있어서 이용자편리를 확보하는 사항」, 셋째로는 「고나련사업을 정하는데 있어 지역토지소유자와의 조정에 관해서 정한 중소기업자애의 배려에 관한 사항」

이외에도 운임의 상한에 대해서는 아직도 철도사업법의 규제가 행해지고 있다. 또한 주식의 완전매각과 관련하여서 일본철도건설공단이 보유한 주식의 완전매각을 권장하고 있을 뿐, 정확한 시기는 정하지 못하고 있다. 이에 대한 국회심의회에서도 「법시행후, 주식시장의 동향, 해당 JR가치등을 참고하여 순차적으로 가능한 한 빠른 시일에 매각한다」라는 선언적인 의미만을 논의하였다.

영국의 분할민영화의 경우는 선로를 소유하고 있는 레일트랙(rail track)의 경우는 국제적인 기관투자가인 Swiss Bank Corporation등과 국내의 투자자들에게 주식이 공모되었고, 기타 자산의 경우는 투자가에게 일괄매각, 여객운송회사의 경우에는 프랜차이스라는 방식 등으로 운영되고 있다. 프랜차이스에는 버스등 철도이외의 운수업체, 해외기업, 기관투자가, 사업관계자들이 회사를 설립하는 방식(Management Buy Out)등으로 다양하게 사업에 참여하고 있다. 예를 들면 프랜차이스회사인 Great Western Holdings Ltd.의 경우에는 MBO방식과 개인주식 등으로 회사를 설립하여 사업에 참여하고 있다.

4.4 장기채무의 처리

장기부채의 처리와 관련해서는 잘못된 경기예측과 청산방식의 문제가 있다. 일본의 경우 민영화 당시 총부채 37조1천억엔중, 국철청산사업단은 25조5천억엔을 부담하였는데, 국철청산사업단은 토지매각(7조7,000억엔),주식매각(11조3,000억엔), 나머지는 국민부담 등으로 이를 해결하는 계획을 가지고 있었으나, 호황기를 구가하였던 1980년대 말에는 토지의 이상상승의 문제와 1990년대 이후 일본의 버블경제 해체에 따른 토지매각과 주식매각의 부진과 매년 1조엔의 이자부담으로 1998년에 부채규모는 28조엔으로 오히려 증가하였다. 일본은 80년말의 경기호황에 힘입어 화물수송량 등의 증대 등 민영화추진에 있어 좋은 환경적인 여건이 되었으나, 1990년대 초의 경제하락은 결국 민영화성공을 반감시키는 여건이 되었다고 할 수 있다. 결국 부채증가로 1998년 10월23일 「국철청산사업단」은 해산되었고, 그 임무는 철도건설공단이 승계하였다. 부채처리는 나머지 재산의 매각(1,273ha)과 함께 60년동안 담배에 특소세 형태로 부과되었다. 이러한 과정에서 청산사업단의 부채를 영업수익을 기록하고 있는 동일본등에 부과시키려고 하였으나 각사의 거센반발로 실패하고 말았다.

그러나 1998년 JR공제(철도공제연금)를 후생연금에 통합하는 과정에서 발생한 연금이관직립금의 부족액 9,400억엔중 국철청산사업단과 JR각사에 8:2로 배분하는 것 이외에 추가로 발생한 1,800억엔을 JR 회사에 부담시켰다. 당초는 3,600억엔을 JR회사에 요구하였으나 회사들의 반발로 반액인 1,800억엔으로 조정되었다. 이에 대해 JR동일본등은 이러한 채무는 근거가 없는 것으로 반발하였으나, 결국 JR동일본은 705억엔, 동해는 207억엔, 서일본은 444억엔을 부담하는등 각사는 이익금중 일부를 각각 부담하였다.

당초 국철초기의 국철청산사업단의 25.5조엔의 채무는 15년이 걸린 현재까지 진행된 것이 없다. 1999년부터 철도와는 관계없는 담배1갑에 1엔의 세를 부과해 그 증세분으로 채무의 이자를 변제하는 것을 시작하였다. 그러나 이것도 아주 부분적인 조치로 채무전체를 어떻게 해소하는 가에 대해서는 정부는 아직 구체적인 방침을 가지고 있지 못하다. 어떤 경우이든 납세자의 부담이 될 것

이다.

독일의 경우는 부채는 민영화시에 전액을 감당해 주었으며, 프랑스의 경우에도 1997년에 RFF(선로관리공사)를 설치해 자산과 부채를 전부 이 기관에 인수하도록 하였다.

4.5. 전원재취업¹⁵⁾ 관련 건

고용과 관련된 문제로 민영화당시에 해고된 인력에 대한 처리가 아직도 소송에서 계류중에 있다. 민영화로 전환당시에 인력은 모두 사표를 받아 이중 민영화에 반대한 사람들은 선별채용하였다. 「국철개혁법」 23조에서는 전매공사의 민영화 경우와 같은 직원전원을 무조건 새로운 회사에 이적시키는 것과는 달리, 국철직원을 전원해고시키고, 새로운 회사가 그 중에서 직원을 재채용하는 방식을 취하였다.

분할·민영화당시 JR에서 거부되어 청산사업단에 전직한 23,600명중 취업이 확정되지 않은 직원은 7,630명이었으며, 그후 「청산사업단」의 재취업대책의 실시에 의해 7,628명중 5,737명이 재취업하였고 844명이 특별급여금을 수령하고 퇴직하였다. 그 결과 3년간의 재취업대책기간종료후 해고의 형태로 퇴직한 직원은 1,047명이었다. 이들 1,047명에 대한 JR의 채용거부에 대하여 각 지방중앙노동위원회를 거쳐 중앙노동위원회에 재심사를 신청한 19건중 18건에 대하여 명령이 내려졌는데, 그중 15건에 대해서는 불채용자의 일부 또는 전부의 직원에 대하여 부당노동행위를 인정하는 요지의 명령을 내렸고, 3건에 대해서는 구제신청을 기각하였다. 이에 대해 노사는 각각 명령의 취소를 요구하는 행정소송을 제기하고 현재에도 계류중이다.¹⁵⁾

독일은 1994년에 민영화를 추진함에 있어 한해동안 41,000명의 인원이 감축되어 독일철도주식회사 인원은 302,000명으로 감소하였고, 2000년에 245,000명수준으로 감소시켰다. 독일의 경우는 인원감축을 해고없이 이를 추진하였고 조기퇴직이나 자발적인 퇴직을 통해 연차별계획을 통해 이를 추진하였다.

독일철도주식회사와 철도노조는 새로운 고용협정을 통해 해고보다는 파트타임제활용등 내부의 유연한 노동시장을 확대하고, 안전서비스, 시설관리등 이전에 외주화한 부문을 재통합해 고용을 확보하기도 하는 등 적극적인 노력을 기울여 노사문제를 순조롭게 함께 동시에 부가치도 1인당 20%이상 상승하였다.¹⁶⁾

5. 改善代案 및 結論

철도민영화에 대한 세계적인 추세는 「기업소유의 이전」, 「규제완화」, 「경쟁의 실현」등인데 이러한 추세에 비추어 볼 때 일본의 철도분할·민영화는 평가에서 언급한 것처럼 아직 완전한 경쟁상태를 보이고 있지 않다. 따라서 앞으로 철도사업의 규제완화와 투자확대, 그리고 현재 나타나고 있는 문제점에 대한 종합대책수립등이 시급하게 이루어져야 할 것이다.

5.1 규제완화

현재 규제위주로 되어 있는 철도사업은 「원칙적으로 자유로 하고 예외적으로는 규제」로 하여, 요금에서는 상한가격제등을 도입하고 이하가격에 대해서는 사업자가 자유롭게 정하도록 하는 정책이 도입되어야 할 것이다. 아울러 외국요금정책에서 보이는 정책변수인 X(CPI-X)를 제로로 하여, X설정에 따른 자의성을 배제하여야 할 것이다. 아울러 신고만으로도 가능하도록 하여 시장지향적인 가격설정이 자유롭도록 해야 할 것이며, 진입과 관련한 각종 규제를 완화하여야 할 것이

15) 運輸省編「運輸白書」(大藏省印刷局,1996)41페이지.

16) 정주연 「독일철도의 민영화와 노사관계」, 「철도산업민영화에 대한 연구보고서」(한국노총중앙연구원, 2000) 237~238 참조.

다.

5.2. 투자확대

철도에 대한 설비투자액을 보면 국철시대인 1985년에는 4,300억엔, 1980년전후에는 1조엔을 넘고 있는데, 민영화이후인 1987년 3,400억엔, 1997년에는 5,900억엔수준에 머물러 철도에 대한 낮은 투자실적을 보이고 있다. 아무래도 민영화된 회사에 대해 국가책임과 개입이 낮아진 것이 아닌가 하는 판단을 하게 된다. 아울러 각회사로 나누어져 있어 각자에 이익에 맞는 투자가 우선될 것이며, 장기적인 계획보다는 수익성위주의 계획이 추진되고 있다. 아울러서 분할된 회사간의 거래비용, 중복투자 등의 문제도 문제점으로 부각되고 있다.

5.3. 종합적인 대책마련

현재에도 해결되고 있지 않은 장기채무의 처리문제, 주식상장문제, 미취업직원등에 대한 문제에 대해서는 종합적인 대책이 수립되어야 할 것이다. 예를 들면 장기채무의 방식에도 현재의 방식이 미온적이고, 교통과도 연관없이 세가 부과되고 있어 「교통세」등을 통한 새로운 세원확보가 필요할 것이며, 주식상장의 경우에도 조기에 상장시킬 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 할 것이다. 영국의 경우에도 철도민영화시 나타난 문제점을 보완하기 위한 1998년 9월 철도종합백서(SRA)를 발간하고 대책을 수립하고 있다.

주요내용을 보면 「철도가 단순히 각 프랜차이스의 집합체가 아니라 일관된 네트워크로서 계획, 운영되도록 한다」 「종합적인 교통체계의 개선을 위해 지방자치단체, 교통사업자, 도로사업청 포함해 지방 및 전국 각기관이 공동으로 참여해 개선을 위해 노력한다」 「지역 및 지방의 토지이용 계획에 적극적으로 참여하여 철도수송이 이러한 정책과 조화되도록 한다」 「철도수송의 활성화를 위해 사회적·환경적 편익을 최적화하도록 평가한다」 「철도용량에 관하여 투자수요등을 파악해 복수사업자가 서로 대립하는 경우 우선순위를 정해 결정한다」 「철도가 공헌할 수 있는 개발 목표에 대해 계속 검토해 정부에 권고한다」 「여객운송사업자간의 장래 경쟁의 기본요강에 대하여 정책과 기준을 정한다」 「화물에 대하여서는 장기계획 하에서 일정한 비율을 달성할 수 있도록 한다」 등이다. 이러한 내용 등에 대해서도 일본의 경우 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

5.4. 맺는말

본 논문에서는 일본철도민영화에 대한 이제까지의 성과를 중심으로 문제점을 제기하였고, 대략적인 개선방안에 대해 살펴보았다. 그간 일본철도민영화에 대해서는 국철시대보다 나아진 서비스, 협조적인 노사분위기와 수익성제고를 위해 부대사업을 적극개발이 지역특성에 맞게 진행되고 있어 철도의 전반적인 이미지가 향상되었다는 긍정적인 평가를 받고 있다. 아울러 조직이 활력과 생동감있게 변하여 목표지향적으로 변했다. 이는 다음과 같은 JR九州의 기획국제실장의 인터뷰에서도 발견할 수 있다 「JR회사가 새로 탄생하면서 본격적으로 회사에 활력과 생동감이 생겨 한번 해보자는 결의가 넘치는 계기가 되었으며, 국철시대엔 예산기준으로 정책이 있는 静的인 구조였는데, 민영화이후에는 사업계획을 기준으로 예산이 따라가는 즉 스피드업된 경영이 가능한 시대로 바뀌었다」. 아울러 철도가 가지고 있는 수익성뿐만 아니라 사회적 파급효과와 소비자효용 등을 고려한다면 분명 채산성이외의 효과도 있을 것으로 판단된다.

그러나 종합적으로 민영화가 성공적이었다는 평가는 아직 이르다고 판단되며, 위에서 지적한 문제등이 어떻게 해결되는냐에 따라 평가도 달라질 것으로 판단된다. 따라서 현재까지의 나타난 문제점을 중심으로 대책마련이 시급하다고 하겠다.

<참고문헌>

1. 李容相 『철도구조개혁에 관한 일고찰』 (행정학회동계학술논문집, 1999.12)
2. 李容相 『行政指導に関する比較研究』 (筑波大学博士論文, 2000)
3. 李容相 『日本鐵道民營化の成果』 (현대일본학회춘계학술대회, 2001.2.28)
4. 李容相 『鐵道構造改革の比較研究』 (정책학회춘계학술대회, 2002.4)
5. 정주연 「독일철도의 민영화와 노사관계」 『철도산업민영화에 대한 연구보고서』 (한국노동중앙연구원, 2000)
6. 角本良平 『鐵道政策の検証』 (白桃書房, 1989)
7. 角本良平 『国鉄改革をめぐるマス』 (白桃書房, 1989)
8. 今城光英編 『国鉄改革の国際比較』 (日本經濟評論社, 1994년)
9. 安部誠治 『新幹線が危ない』 (世界書院, 2000년)
10. 織田恭司, 大坪嘉章 「国鉄民營化以降の全要素生産性」 『運輸と經濟』 (運輸調査局, 2000.2)
11. 運輸省編 『運輸白書』 (大蔵省印刷局, 1996)
12. 運輸省 「規制緩和推進3ヵ年計画(改定)について」 (1999.3.30)
13. 國鉄再建監理委員會 『国鉄改革』 (運輸振興協會, 1985년)
14. 草野厚 『国鉄改革』 (中公新書, 1989)
15. 『NHK世論調査資料集』 1986)
16. 『日本經濟新聞』 1999년 1월 8일
17. 『朝日新聞』 1999년 1월 12일
18. 『中国新聞』 1999년 12월 9일