

# 철도구조개혁에 따른 합리적인 철도정책기능 전환방안

## The study against the rational railroad policy change by the rail reform

\*정예성, \*\*권용장<sup>1)</sup>

Jung Ye-Seoung Kwon Yong-Jang

---

### ABSTRACT

The railroad policy function must be transferred to the MOCT with rail reform. Consequently it will investigate the plan it will be able to propel the policy function against the railroad rationally. And to analyze the process of railroad policy and will present a successful railroad policy function. This to be contributed in development of the next railroad and.

---

#### 1. 서론

지난 2003. 6. 30. 국회에서 철도구조개혁 관련법안 중 철도산업발전기본법과 철도시설공단법이 본회의를 통과함으로써 5년여 동안을 끌어오던 철도구조개혁이 급 물살을 타게 되었다. 이번에 통과된 2개의 법률은 상하분리의 원칙과 철도시설에 대하여 국가의 책임을 명확히 한다는 측면에서는 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이 법에 의하여 철도시설공단이 2004. 1. 1.에 발족하게 되며 철도운영부문 공사화는 철도공사법안이 국회에 계류 중으로서 언제 시행될지 아직 확정되지 않은 상태이다.

이렇게 철도구조개혁에 따른 철도시설공단과 철도공사의 설립 시점이 다름에 따라 굳이 이를 단계별로 구분 짓는다면 철도건설부문의 공단화를 1단계로, 철도운영부문의 공사화를 2단계라고 할 수 있을 것이다. 우선 제1단계로 한국고속철도건설공단을 해산<sup>2)</sup>하고 고속철도건설 및 철도청의 건설부문 중 집행기능이 철도시설공단으로 이관되며, 아울러 이제까지 철도청이 보유하던 철도건설 관련 정책기능이 건설교통부로 전환된다. 또한, 제2단계로 철도운영부문이 공사화 되는 시점에서 철도청이 가지고 있는 철도운영에 관한 정책들도 건설교통부로 전환되는 것이다.

---

1) \*송원대학 철도운수경영과, \*\*철도기술연구원 선임연구원

2) 한국철도시설공단법 부칙 제2조 및 제5조에 의거 한국고속철도건설공단은 한국철도시설공단의 설립과 동시에 해산 되는 것임

본 고에서는 철도구조개혁 관련법률에 의거 철도관련 정책이 건설교통부로 이관되는데 따른 현황을 분석하여 정책이관에 따른 효율적 정책수행 방안을 살펴보고 향후 철도정책시스템의 합리적 구축방안을 검토해 보고자 한다.

## 2. 철도정책기능의 현황 및 변화추이

### 2.1 현행 철도관련 정책기능 현황

현재 철도정책기능을 보유하고 있는 기관은 건설교통부, 철도청 및 한국고속철도건설공단이라고 하겠으나 철도건설과 철도운영에 대한 대부분의 정책기능은 건설교통부의 외청으로 독립되어 있는 철도청에서 그 권한을 가지고 있으며 건설교통부는 고속철도건설에 관한 정책 외에 실질적인 정책기능이 전무한 실정이다. 예를 들면 철도운임 및 요금의 인가, 부산교통공단을 포함한 지방자치단체의 도시철도 운영관련사항 등과 같이 단순 의사결정 기능이나 철도청의 경영개선 지도나 철도정책의 종합·조정 기능만을 가지고 있을 뿐이다. 한국고속철도건설공단의 경우에는 고속철도 건설사업을 위한 '채권의 발행 권한' 이외의 정책기능은 가지고 있지 않으며 전적으로 고속철도건설사업의 집행기능만을 담당하고 있다.

이와는 달리 철도청에서는 철도운영과 건설에 관한 전반적인 기능, 즉 최초 조사·분석 단계에서부터 입안, 계획수립, 예산확보와 사업시행에 이르기까지 정책기능과 집행기능을 함께 수행하고 있는 것이다. 그 범위도 철도경영정책, 수송정책, 건설정책, 시설유지보수, 차량도입 및 운용, 철도자산관리 및 운영, 철도전문인력 양성 및 교육훈련 그리고 철도기술의 진흥에 이르기까지 철도에 관한 거의 모든 정책을 담당하고 있다고 하겠다. 예를 들면, 철도운임 및 요금의 인가도 관련법률에 의하여 건설교통부장관이 인가를 하고 있지만 조사·분석·입안·계획수립·시행 및 시행후의 조치 등 의사결정이외의 모든 과정은 철도청에서 권한과 책임을 지고 있는 것이다.

### 2.2 구조개혁에 따른 철도관련법률의 변화 개요

철도구조개혁에 따라 철도부문의 정책, 조직, 역할 등 많이 부문이 변화하게 되며 철도관련 법령도 새로이 제정되거나 일부개정 또는 폐지되는 법령이 발생하게 되었다. 우선 철도구조개혁의 근간이 되는 철도산업발전기본법과 철도시설공단 및 철도공사에 대한 설립법을 새로 제정하게 된다.

공법과 사법의 기능을 동시에 가지고 있던 철도법은 그동안 철도관련 법률의 모법으로서의 역할을 해 왔으나 현재 건교부에서는 철도법을 폐지하고 철도사업법과 철도안전법을 새로 제정하여 철도법에 명시되어 있던 공법과 사법의 기능을 이 두 법에 담을 계획이다.

국유철도의운영에관한특별법도 철도산업발전기본법과 철도시설공단법이 국회를 통과하면서 일부 개정되었으며 철도공사법이 효력을 발생하게 되면 완전히 폐지될 것이다. 또한, 한국고속철도건설공단법도 철도시설공단법에 의하여 폐지되게 된다.

다만, 철도청의 철도건설부문이 공단화 되는데 따른 정부조직법과 공무원 관계법령의 일부개정이 필요하게 되었으며 이밖에 공공철도건설촉진법, 고속철도건설촉진법, 건널목개량촉진법시행령 등 관련법령과 타 부처 소관의 법령 중 개정이 필요한 법령만도 약 100여 개가 넘는다.<sup>3)</sup> 그러나

3) 철도청 내부자료. 이 자료에 따르면 철도구조개혁에 따라 개정되어야 할 것으로 법률 29개, 대통령령 39개, 총리령 2개, 관계부처의 부령 36개, 총 106개에 달한다. 더구나 철도청고시 243개 및 철도청훈령 50개 등 대대적인 법령 개정작업이 함께 수반되어야 한다.

관계부처에서는 아직까지 이러한 법률의 개정작업에 들어가지 못한 실정이며 따라서 이러한 관계 법령들까지 개정되기에는 상당기간이 지나야 가능할 것으로 보인다.

## 2.3 철도정책기능의 변화 추이

앞에서 살펴 본 바와 같이 현재 대부분의 철도정책기능은 철도청이 가지고 있었으나 철도구조 개혁 관련법들은 철도에 관한 모든 정책 권한을 건설교통부장관에게 부여하고 있어 철도정책기능이 건설교통부로 이관되어야 함은 필연적인 사항이라고 하겠다.

철도정책에 대한 이관방법은 사무관리규정 및 기록물관리 등에 관한 법령에 의하여 처리될 것이며 이관시기는 철도시설부문은 철도시설공단 설립시 그리고 철도운영부문은 철도공사 설립시에 시행될 것이다.

이는 철도공사와 철도시설공단이 그야말로 순수한 집행기능만을 담당하는 기관으로 바뀌고 철도에 관한 정책은 정부가 담당하게 된다는 것을 의미하는 것으로서 법률상으로는 철도공사나 철도시설공단이 정책결정과정에 참여하지 못하는 형태로 되어 있다. 이러한 제약은 국가가 명확한 책임을 가지고 정책결정을 주도한다는 장점도 있을 것이나 구조개혁 초기 건설교통부와 철도시설공단 간에 업무의 범위 또는 한계 등으로 인한 다툼이나 상호간에 업무를 미룸으로써 공백이 발생할 수도 있다는 점에서 한편으로는 우려를 갖게 한다.

## 3. 철도정책기능의 합리적 수행방안 검토

### 3.1 철도건설 및 철도운영에 대한 정책전담부서의 필요성과 설치방안

정부가 목표로 하는 철도구조개혁이 성공하기 위해서는 무엇보다도 철도정책이 일관성 있게 유지되고 구조개혁에 따른 조직적 측면과 업무프로세스적 측면에서의 충격을 흡수함으로써 철도의 상하간, 기관간 인터페이스가 안정적으로 이루어져야 한다는 점에서 재론의 여지가 없을 것이다.

철도구조개혁을 단행한 선진외국 사례를 살펴보면 치밀한 계획을 수립하고 충분한 준비기간을 거쳐 추진하였으며 철도관련기수도 국가의 특성에 맞게 확보하여 구조개혁이후의 여건 변화에 효율적으로 대처함으로써 구조개혁을 성공적으로 이끌어 냈음을 알 수 있다. 다만 영국의 경우에는 구조개혁에 따른 정부의 정책기능을 확보하지 못하여 인터페이스의 불안전으로 다수의 사고를 경험하는 등 부작용을 겪은 후 일부 기관을 국영체제로 전환하거나 철도정책기능을 뒤늦게 보강하기도 하였다. 철도정책기능을 소홀히 하여 아주 비싼 대가를 치른 셈이다.

우리나라의 경우 6개월 여 앞으로 다가온 고속철도의 개통은 물론이고 남북철도 연결에 이은 북한내 철도개발사업을 통한 TKR 철도망의 구축과 이어지는 TSR 및 TCR과의 “철의 실크로드” 구축 등 철도산업시장의 급속한 팽창이 예상된다. 또한 참여정부는 향후 21세기 국가발전을 위한 목표를 ‘동북아 물류중심국가로의 도약’으로 설정하고 이를 위하여 철도와 항만분야에 대한 투자를 집중한다는 계획을 내 놓는 등 국내외 교통시장이 철도를 중심으로 전면 재편될 것으로 전망되고 있는 시점에서 이러한 교통산업시장의 여건 변화에 능동적으로 대처하는 능력을 갖추고 국제철도시대에 대비하기 위해서는 철도정책기능이 대폭 강화되어야 할 것이다.

그리고 이제까지 도로중심의 교통정책으로 인하여 각종 국토개발계획 등에 철도의 비중이 거의 전무할 정도로 의면 당하였지만 좁은 국토와 한정된 자원의 제약을 벗어나 국가경쟁력을 제고하고

국토의 균형발전과 효율적인 국토운용을 위해서는 철도의 강점인 대량수송성, 안전성, 정시성 그리고 환경친화성을 적극 활용하는 교통정책으로의 전환이 필요하며 이를 위해서도 철도정책기능의 역량확보는 매우 중요하다.

그 외에도 <표1>에서와 같이 타 부문에 비하여 국내 최대규모인 국유재산을 차질 없이 관리하고 급속히 발전하는 선진철도의 첨단기술을 신속히 도입하고 기술개발, 철도전문인력의 체계적인 양성과 철도시장에의 적절한 공급 등 철도산업발전을 위한 거시적 철도정책이 필요한 시점에서 이제부터라도 정부가 철도에 대한 관심을 제고하고 주도적인 역할을 담당해야 할 때이다.

<표1> 분야별 고정자산 현황 비교

구 분	철도		산림	도로	토지
관리기관	철도청	고속철도공단	산림청	한국도로공사	한국토지공사
금 액 (억원)	221,181	106,182	80,779	280,238	9,549
	327,363				

※ 자료 : 건설교통부, 철도구조개혁주요통계자료(2003) 및 각 기관의 경영공시 자료

특히, 독점이 지속되는 철도건설과 철도운영에 대하여 당초의 구조개혁 필요성으로 제시한 바와 같이 약속대로 국가의 책임을 명확히 해야 함은 물론 이에 따른 교통서비스 공급의 상부주체로서의 역할이 요구될 것이며 국민이나 철도시설공단 및 철도공사 등 이해관계자들은 보다 효율적인 국가의 철도정책을 요구하게 될 것이다. 또한 철도구조개혁에 따라 정책기능과 집행기능이 분리되므로 정부와 건설주체 및 운영주체간의 조정 및 중재역할도 건설교통부가 담당해야 할 몫이라도 하겠다. 이러한 측면에서도 철도정책기능은 구조개혁의 성패를 가늠할 중요한 요소가 될 것이다.

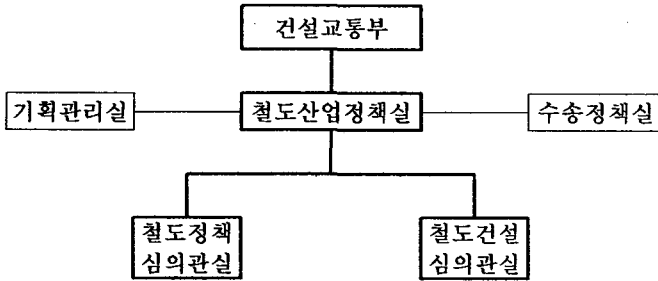
그렇다면 이러한 중요한 기능을 담당할 철도정책기구는 어떻게 설치하는 것이 타당한가를 살펴보자. 먼저 기존의 건설교통부 내에 산재되어 있는 철도관련 부서를 통합하는 것이 전제가 되어야 할 것이다. 그 이유는 조직트랜드 측면에서도 동일기능을 가진 단위조직은 통합하는 것이 효율적이기도 하겠지만 이제에는 국가 교통정책을 철도를 중심으로 전개해 나가는 것이 환경보전은 물론 21세기 국가경쟁력을 제고하는 가장 확실한 대안이기 때문이다.

예를 들면, 기존의 남북교통과는 철도정책기능 이관시 국제철도과로 확대 개편하여 남북철도 연결, 국제철도 연결 및 외국철도와의 협력업무를 수행토록 한다거나 기존의 도시철도과는 건설기능과 운영지원기능을 분리하여 철도건설부서와 철도운영부서에 각자 나누어 편제토록 하는 것을 들 수 있겠다. 또한, 철도시설공단의 발족과 함께 철도건설정책업무가 이관되어 오면 철도구조개혁과는 철도정책기구에 편제하여 계속 구조개혁업무를 담당하면서 철도산업 전반에 대한 업무를 수행토록 하는 것도 일례가 될 수 있을 것이다.

그러나 이렇게 철도관련 부서를 통합하는데 따라 기존 철도관련 부서를 거느리고 있는 그 상급 부서의 반발이 예상된다. 하지만 철도관련 부서를 통합하지 못하고 철도정책기구를 만든다면 질름 발이와 같은 정책조직이 될 것이며 결국 철도구조개혁의 의미는 크게 손상 받게 되고 이는 건설교통부내 부서간 이기주의로 인식될 소지가 높다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

통합이 전제되었다면, 철도정책기구는 기존의 수송정책실에 편제하는 방법과 별도의 실 또는 국 단위 조직으로 설치하는 등 여러 가지 방법이 있을 것이다. 각 안마다 장단점은 있겠으나 철도정책의 일관성 유지 및 전문성 확보, 명령의 일원화 및 신속한 의사결정, 조직안정화 등의 측면에서 수송정책실과는 별도로 설치하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

<그림1> 철도정책전담부서 설치방안(예)



그리고 철도정책에 대한 업무량이 매우 방대하기 때문에 국단위 조직내에 10여 개에 달하는 과를 편제하기는 곤란하므로 실단위의 조직으로 설치하되 그 내부에 철도 운영담당부서와 철도건설담당부서를 나누어 편제하는 심의관 제도를 도입하는 것이 가장 합리적인 방안이 될 것이다.(그림1 참조)

### 3.2 철도안전기구의 필요성과 설치방안

해외 선진철도의 경우 안전기구를 정부부처내에 과단위 또는 실(국) 단위로 편제하고 있는 등 일관성을 갖고 있지 않으나 정부가 직접 철도안전을 책임지고 있으며 국내의 타 SOC부문의 안전기구는 정부부처내에 정책부서와 별도의 조직으로 설치되어 있는 것으로 조사되었다. 특히, 항공의 경우 안전기구와는 별도로 사고조사기구를 두고 있으며, 항만의 경우는 사고조사 및 안전관리를 담당하는 해양경찰청 외에도 사고심판의 기능까지 수행하는 기구를 별도로 설치·운영하고 있다. 도로의 경우, 사고조사는 경찰관서에서 담당하지만 <표2> 사고 발생량에서 알 수 있듯이 별도의

<표2> 교통수단별 사고 발생량(2000년)

구분	철도	도로	선박	항공
사고건수	549	290,481	634	1

※ 자료 : 건설교통부, 교통안전연차보고서, 2001

기구를 설립하여 안전관리를 담당하게 하고 있다.

따라서 철도사고의 발생빈도를 감안하고 해외철도나 국내사례에 비추어 볼 때 철도 안전기구는 반드시 필요하다고 판단된다.

안전에 대한 사항으로는 정책, 철도환경, 품질인증과 기술개발, 사고조사 및 대안제시 등 여러 사항이 있겠으나 조직의 특성상 정책기구와 안전기구는 견제와 균형(Check & Balance)의 측면에서도 별도조직으로 설치하는 것이 바람직하다고 판단된다. 해외철도 및 국내 SOC에서도 확인되었듯이 안전기구는 정책기구와 함께 편제되어 있더라도 동급의 단위조직으로 구성되어 있으며 대부분 정책기능과는 별도로 분리되어 있다.

### 3.3 철도사고조사기구의 필요성과 설치방안

철도사고가 발생했을 경우 철도공사, 철도시설공단 및 제 3자와의 이해관계가 복잡해질 가능성이 높으며 기관간의 이해관계 속에서 건설교통부도 결코 예외가 될 수 없는 사례가 발생할 수도 있게 된다. 그러므로 사고조사는 관계자 모두가 인정할 수 있는 합리적이고 사실적인 결과를 도출해 내야하므로 사고조사기구의 필요성은 자연스레 대두되며 이는 <표2>에서 보는 바와 같이 철도사고의 발생빈도가 이를 증명하여 주고 있다고 하겠다.

즉, 사고조사에 있어 독립성은 공정성 및 객관성, 사고처리 이후의 신뢰성에 비추어 보더라도 반드시 요구되는 조건임에 틀림없으며 결과적으로 사고조사에 있어 조사의 독립성이 얼마나 보장되고 공정성이 확보되는가 하는 것이 매우 중요하다고 할 것이다.

선진 외국의 경우 대부분의 국가가 위원회 형식의 사고조사기구를 두고 있으며 국가가 이를 직접 관장함으로써 독립적인 기능과 권한을 가지고 사고조사를 담당하고 있다. 우리나라도 건설교통부

내에 설치된 항공안전본부와는 별도로 항공조사위원회를 설치, 운영하고 있으며 선박의 경우에는 해양경찰청 이외에도 해양안전심판원에서 주요사고나 심판사고를 담당하고 있다.

철도사고조사기구의 설치방안은 여러 가지가 있겠으나 선진외국의 사례와 위원회기구의 특성상 비상설기구라는 측면을 고려하여 기존의 항공사고조사위원회와 통합하여 가칭 ‘항공·철도사고조사위원회’로 설치하는 것이 바람직하다 할 것이나 전혀 다른 조직문화를 겪은 두 분야가 지나치게 조직측면만 강조한 나머지 서로 다른 분야와 급속한 물리적 통합을 하는 것은 조직내 융화에 불리하고 구조개혁 초기 철도부문과의 원만한 프로세스 등을 고려하여 우선적으로는 철도사고조사위원회를 별도로 설치, 운용한 다음 조직안정화 이후 타 분야와 통합하는 것이 합리적인 대안이라 판단된다.

### 3.4 철도관련기구 설치시 유의할 점

앞에서도 이미 언급하였지만 철도구조개혁에 따라 철도산업구조가 급격히 변화되는데 따른 충격을 흡수하고 신설되는 철도시설공단 및 철도공사의 조직안정화를 통하여 철도정책 프로세스를 얼마나 원만히 그리고 합리적으로 조정할 수 있는 조직과 인력을 배치할 것인가가 우리나라 철도구조개혁의 성공여부를 결정짓게 될 것이다.

물론 조직과 인력 등 소요를 최대한 억제하고 조직구성 및 운영 측면에서 효과성 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 이러한 측면에서 다소 조직과 인력이 방대하다고 느껴질 수도 있겠으나 무엇보다 우선시 되는 목표는 철도정책의 일관성 유지와 인터페이스의 불안정 요소를 완전히 차단하는 것이라 하겠다. 즉, 단기적으로는 다소 무리가 있다 하더라도 우선시 되는 목표를 달성한 다음 장기적 필요성이나 효율성을 고려하여 단계적으로 완성도를 높여가는 방향으로 설계되어야 할 것이다.

특히, 건설교통부 내에 신설되는 철도정책기구, 철도안전기구 및 사고조사기구에 배치될 인력은 기존의 건설교통부 내 통합대상 부서와 철도청의 건설본부 및 안전환경실 등에서 실제 그 업무를 담당하고 있거나 담당한 사실이 있는 자 중에서 그 분야의 전문가로 배치되어야 한다는 것이다. 결코 신설되는 조직을 건설교통부의 인사문제 해결에 이용해서는 안될 것이며 필요하다면 고속철도공단의 임직원 중 그 분야의 전문가를 공무원으로 특채하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

## 4. 결론 : 향후 철도정책Process의 개선방안

정부의 정책은 정책입안과 의사결정으로 분류되며 건설교통부의 철도정책은 실제로 의사결정 부문에 해당한다고 할 수 있을 것이다. 즉, 관계법령에 의하여 철도정책이 건설교통부로 이관된다고는 하지만 정부가 의사결정을 하기 위해서는 그 Process 단계에서 결국 철도시설공단 및 철도공사의 역할이 일정부분 필요하게 되는 것이다.

그렇다면 이번의 철도구조개혁을 추진함에 있어 관련법률의 면면을 살펴보면 건설교통부의 지나친 욕심으로 인하여 의사결정 기능만이 아닌 Process기능까지 모두가 독점하게 된 결과를 낳고 말았다고 볼 수 있을 것이다. 이는 자칫 잘못하면 “철도건설과 철도운영에 있어 경영자율성 확보”라는 철도구조개혁의 기본 목표를 해치는 규제와 독점으로 이어질 수 있다는 우려를 낳게 한다.

따라서, 앞으로 IT기술의 발달과 지식경쟁의 보편화 등 향후에는 국가정책도 시공간의 제약을 최소한으로만 받게 될 것이므로 조직 및 정책Process를 조속히 안정화시키고 관련법령을 개정하여 국가는 의사결정만을 담당하고 철도시설공단 및 철도공사 등 하부기관에 권한을 대폭 이양함

으로써 책임경영이 이루어 질 수 있도록 하는 등 철도정책 전반에 대한 Process를 개선해야 할 것이다. 동시에 건설교통부의 조직을 슬림화 또는 플렉트화 하여 합리적인 역할분담을 통한 철도산업의 발전을 모색해야 할 것이다. 건설교통부의 이러한 의지가 철도구조개혁의 성패를 결정짓고 향후 국내 교통산업 발전의 성공 여부를 좌우할 것이기 때문에 우리는 건설교통부가 결코 조직이기주의에 물들지 않고 100년 이상의 미래를 내다보는 거시적 교통정책을 펼쳐 줄 것이라 기대하는 것이다.

#### 참고문헌

1. 건설교통부, 철도청 관련 내부자료
2. “2001년도 교통안전년차보고서”, 건설교통부
3. 이용상, “철도구조개혁의 정책과정에 관한 연구”, 한국철도학회 2003년도 춘계학술대회 논문집
4. 양근을 외, “철도운영회사의 경영체제구축 실행방안-철도시장환경분석”, 한국철도기술연구원