철도구조개혁의 정책과정에 관한 연구

The Study on Policy Process in case of Rail Reform

이용상*
Lee, Yong-Sang

Our Railroad has been decided to convert the system from government enterprise to privitization since 1989. But These Policy has been changed 3times. Therefore I wish to survey the proecss, which is the main factor to change the policy. Firstly, I made a hypothesis concerning the policy making process. Secondly, I described the policy process concisely. Thirdly, I analysized the policy making process. In conclusion, I suggested the rational policy process model.

1. 문제의 제기

현재 철도사업은 철도청에 의해 운영되고 있어 기본적으로 정부기관으로 기업예산회계법에 의한 특별회계로 운영되고 있다. 이 때문에 여러 가지 정부규제를 받고 있는데, 주요한 정부규제내용을 보면 조직·인사는 정부조직법, 국가공무원법, 공무원임용령이 관련되어 있고, 예산편성과 운용은 예산회계법, 기업예산회계법에 의해 추진되고 있으며, 노사관계는 국가공무원법, 근로기준법, 운임요금은 물가안정에 관한 법률에 의해 규제를 받고, 부대사업은 국유철도운영에 관한 특례법과 각 사업별 규제를 받고 있다. 이러한 문제점을 인식하여, 자율적인 운영 등을 통한 경영효율향상 등을 목표로 그간 철도구조개혁은 꾸준하게 논의되고 추진되어 왔다.

그동안의 철도구조개혁 주요과정을 보면, 먼저 1980년대에 철도구조개혁에 대한 필요성이 제기되면서 1989년에 「한국철도공사법」이 제정되어 1993년에 공사화추진을 명시하였다. 그러나 철도망과 운영이 통합된 단순공사화로 인한 불투명한 경영개선효과와 거대한 단일노조출현과 재정에 대한 부담 등으로 공사화정책이 폐지되고, 1995년 12월「국유철도운영에 관한 특례법」이 제정된 후 이에 기초해 1996년 5월 「철도청 경영개선 5개년계획(1997년~2001년)」을 수립·추진하였다. 그 후 1998년~1999년에 철도청의 경영진단에 따라 1999년 5월 「철도산업구조개혁」의 정부방침이 결정되었고, 2000년 7월「철도구조개혁심의위원회(위원장: 김동건 교수)」가 설치되어 2001년 7월에 「대정부건의안」을 제출하였다. 이에 따라 2001년 8월에 「철도산업구조개혁추진위원회」(위원장: 수송정책실장)가 설치되었다. 그 후 2001년 12월 4일 법률안이 국무회의를 통과하고 12월 17일에 「철도산업발전 및 구조개혁에 관한 법률」,「한국철도시설공단법」 법률안이 국회에 제출되었다. 2002년10월 21일에는「한국철도주식회사법」이 국회에 제출되었다. 본 논문에서는 그간의 철도구조개혁추진과정에 있어서 나타난 정책과정상의 특징을 살펴보고자 하는데, 이를 위해 우리나라 산업정책의 특징적인 사항 등이 철도에도 적용된다는 가정하에 가설을 설정해 보고 이를 증명하는 방식으로 논문을 전개해 보고자 한다.

2. 가설의 설정

* 한국철도기술연구원 기획조정실장, 정회원

(1) 우리나라의 산업정책과 마찬가지로 철도구조개혁 정책결정에는 노조의 영향력이 매우 크다.

최근의 산업자원부자료에 의하면 2002년도의 노사분규로 인한 생산차질액은 1조 7,177억원, 수출차질액은 6억 8백만달러이며, 노동쟁의로 인한 근로손실일수는 2002년에 1백 58만일로 1년 사이에 45.9%나 증가하였다. 이 때문에 우리나라의 세계경제포럼(WEF)은 세계경쟁력보고서에서 한국의 노사협력순위를 80개중에서 55위로 매겼다[1]. 노사분규건수도 2001년에 235건, 2002년에는 322건으로 증가하였다. 노조 및 노조원에 대한 손해배상·가압류현황은 2001년에 각각 209억원, 328억원인데 비해 2002년에는 각각 849억원, 1,373억원으로 증가하였다[2].

또한 최근의 전국운송하역노조산하 화물연대의 파업에 있어서 노조측은 운송료 30%인상과 함께 지입제를 철폐하고, 지입차주의 차량소유권보장, 다단계 알선근절, 과적중량단속정비제도개선, 고속도로통행료인하, 사업용화물차 부과경유세인하, 운송하역노동자 근로소득세제 개선, 노정협의기구구성등을 요구하면서 파업을 계속하고 있다[3]. 5월 9일현재 화물연대는 20%의 협상안을 제시하고 있으며, 운송회사는 10~13%의 인상을 제시하고 있어 협상이 결렬되고 있고, 파업은 지속되고 있다. 따라서 이러한 일련의 사항을 고려할 때 우리나라의 산업정책결정과정과 교통정책(철도정책) 등에서 노조의 영향이 매우 크다는 것을 가정할 수 있다.

(2) 이해관계자의 적극적인 참여없이 결정된 정책결정은 집행과정에서 정책변화 가능성이 높다.

정책이 원활하게 집행되기 위해서는 정책결정과정에서 이해관계자의 참여가 필수적이다. 철도구조개혁에 있어서는 이해관계자는 철도내부의 종사원과 외부의 이용자, 철도구조개혁을 추진하는 주체인 정부, 입법을 추진하는 국회, 정당 등이라고 할 수 있을 것이다.

(3) 정부의 노사정책과 노조의 성격에 따라 철도구조개혁방향은 변화한다.

국민의 정부에서는 노사정책에 관해서는 강경한 태도를 보인 경향이 있다. 그러나 참여정부에서는 노사관계 있어서 대화와 타협을 원칙으로 하고 이를 추진한 것이 사실이다. 따라서 이러한 정부의 노사정책에 따라 철도구조개혁의 방향이 바뀐다는 것을 가정할 수 있을 것이다. 또한 노조의 강온적인 성격에 따라 철도구조개혁방향이 바뀐다는 가정을 할 수 있다.

3. 철도구조개혁과정

3.1 1993년 철도공사화[4]

정부는 1989년에 철도공사법을 마련하고 1993년에 철도공사를 출범시키기로 하였다. 당시의 경영상태를 보면 1989년말 현재 철도인력은 37,807명, 영업거리는 3,120.4㎞ 였다. 자산현황은 1989년말 현재 3조 7,604억원, 부채는 1조 6,023억원이었다. 경영수지는 1989년에 23억 5,800만원의 적자를 기록하였다. 정부지원금은 투자지원이 763억원, 경상지원이 589억원으로 경상지원과 경영수지를 적자를 합한다면 612.6억원이 되는 셈이다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 정부부처형공기업인 철도청을 공사화하여 공공성과 기업성을 동시에 추구하는 공사형태로 전환하는 것을 결정하였다.

1993년 1월 1일부터 철도청의 공사출범을 위해 실무적인 작업추진을 위해 당시 교통부내에 철도공사기획단, 철도청내에 철도공사 설립위원회 사무국이 설치되었고, 교통부만으로 공사화추진에 어려움이 있어 1992년 4월 정부는 경제기획원차관을 위원장으로 하는 철도청공사화대책위원회를

---

1) 중앙일보 2003년 5월 6일 1면참조

2) 자료는 노동부 2002년자료를 참조

3) 동아일보 2003년 5월 9일 참조

4) 1989년에 「한국철도공사법」이 제정되기 까지는 다음과 같은 과정을 거쳐 추진되었다. 1967년 12월 18일 아시아개발은행 2차차관협정에서 1969년까지 공사체제로 개편할 것을 약속하였다. 그후 1979년 11월 12일에 미국의 벡텔사는 철도경영개선용역보고서에 공사화를 건의하였다. 1980년 5월 21일 세계은행의 제7차차관협정에서 1987년 1월 1일이전에 철도공사화를 강구한다고 명시하였다. 그후 전두환대통령 당시인 1985년 2월 22일에 철도공사법안 검토를 지시하였다. 그후 노태우대통령의 선거공약으로 본 사항이 추진되었고, 1989년 11월 15일 국무회의의결을 거쳐 1989년 12월 11일 국회본회의에서 의결되었다.

설치하고 공사를 추진하였다. 이와 함께 관계연구기관에서는 철도공사화추진방안이라는 보고서를 통해 공사화를 준비하였다.

3.1.1 1992년말 1차 개정: 1996년으로 공사화연기

1992년 말에 공사화를 1996년 1월 1일로 연기하는 1차 법률개정조치가 있었다. 연기사유는 경영개선 후 공사화를 추진하겠다는 것이었는데 구체적인 내용은 재정투융자특별회계차입금 전액인 1조 5천억원을 일반회계로 전환하고 기타 원리금상환중 원금은 일반회계에서 상환하며 정책투자사업비는 전액 정부에서 지원하는 것이었다. 따라서 철도청은 원리금상환액 중 매년 발생하는 이자 및 철도공채, 신규투자사업비만 부담하면 되는 것으로 되었다. 아울러 철도공사화 준비기간으로 3년을 정하고, 철도운임수입으로 감가상각비와 운영경비를 충당할 수 있도록 3단계에 걸쳐 철도운임을 현실화를 추진하며, 운임변동요인이 발생할 때마다 조정하여 변동운임 누적분의 일시조정에 따른 충격을 완화하기로 하였다.

1995년 1월에는 철도공사화에 대비하여 철도의 과중한 비용부담을 완화하고 건설과 운영에 대해 책임한계를 명확히 하는 방안으로 건설과 운영을 분리하는 것과 1996년 공사화이전까지 철도직원을 2,500명 감축하는 내용을 골자로 하는 철도공사화추진방향을 마련하였다. 그리고 정부에서는 철도청 공사화를 위해 이례적으로 경제기획원 관료출신인 김인호 소비자보호원장을 임명하여 이를 추진하도록 하였다.

3.1.2 1995년 9월 2차개정: 공사화를 백지화

1995년 9월에 정부는 철도공사화에 따른 초기 재정부담 6,200억원 등 총 2조원의 재원마련에 어려움이 있고, 남북통일에 대비한 철도망확충의 어려움, 영업수지의 계속적인 적자지속, 거대한 단일노조의 형성에 따른 사회적 불안우려 등을 이유로 철도청의 공사화를 사실상 백지화하는 조치를 취하였다. 이로 인해 철도공사화를 위해 그간 검토하였던 법령정비 69건, 사규제정 320건 등이 빛을 발하지 못하였다. 공사화를 백지화하는 대신에 1999년까지 5조원을 지원하고 , 대체법률인 「국유철도의 운영에 관한 특례법」을 제정해 요금규제완화, 철도사업영역의 확장, 건설과 운영의 분리 등 철도사업의 경영개선조치를 포함시켰다.

정책추진에 있어 1996년으로의 철도공사화연기는 당시 최평욱 철도청장이 최각규 당시 경제기획원장관에 공사화에 따른 막대한 예산부담과 노조문제등을 들어 연기를 요청하고 정부는 이를 수용하였다. 1996년의 공사화를 백지화한 것은 당시 김인호 철도청장이 상하분리 등을 골자로 하는 특례법을 만들어 경영정상화이후 바로 민영화로 추진하는 정책내용을 당시 한이헌 청와대 경제수석도 이에 대한 동의를 표시에 추진되었다.[5]

그간의 철도구조개혁과정에 있어서 재무상태를 살펴보면 우리나라의 경우 '92년도에 철도부채가 가장 많았지만 '93년도에 국내차입금이 대폭 감소한 것은 '93년 철도공사화 연기에 따른 '92년말까지의 재특채무 원금 1조 5,334억원을 '93, 1, 1일자로 정부일반회계에서 인수하였기 때문이다[6]. 그러나 이러한 조치이후에도 재정자립기반이 취약한 철도는 철도건설 등의 막대한 투자재원 마련을 위해 다시금 정부재정지원(재특회계융자)을 받아야 했으며 더 이상의 정부재정 여력의 부족으로 채권을 발행하여 부족자금을 충당 할 수밖에 없는 실정에 놓였다. 그후 이러한 사정은 계속되었다.

3.2 1999년 구조개혁방안

---

5) 당시 김인호 철도청장은 경제기획원사무원으로 관료로 입각해, 경제기획원에서 과장, 국장, 차관보등을 역임하고, 한국소비자보호원장을 거쳐 청장에 입명되었다. 따라서 그간의 활동과 논리로 볼 때 시장원리에 입각한 민영화가 바람직한 안으로 보고 추진하였다. 청장이후의 활동도 공정거래위원장, 경제수석등을 거치면서 이러한 면은 나타난다. 참고로 저서를 보면 「경쟁이 꽃피는 경제」「시장으로의 귀환(1999년 11월)」의 저서가 있다.

6) 연도별 부채현황추이(억원)

1998년말 현재의 자산은 16조원으로 토지, 건물등 고정자산이 93.7%로 대부분을 차지하고 있다. 재정구조는 보면 1998년 전체예산 3조 8,563억원중 자체재원(영업수입, 자산운용등)으로 소요예산의 68.6%를 조달(약 2조 4,827억원)하였으며, 부족재원은 정부재정지원(1조1,236억원)과 재특융자와, 국채기금차입등의 부채(2,500억원)로 충당하고 있다. 고정부채(재특차입, 채권발행, 리스등)는 1조 2,624억원수준이며, 경영성적은 영업수입에 비해 인건비등 고정비가 급증하여 1999년에 경영수지는 2,510억원의 적자를 시현하였다.

이러한 문제점하여 「국민의 정부」는 우리나라 철도에 대한 구조개혁방안을 결정되었다. 1998년말부터 1999년초까지 제시된 경영진단결과에 기초해 1999년 3월 국무회의에서 최종확정된 구조개혁방안을 보면 2002년 민영화시점을 명시하고, 철도정책 및 투자결정은 건설교통부에서 수행하고, 철도청의 건설부문은 고속철도건설공단과 통합하여 철도건설공단을 만들고, 운영(여객, 화물수송, 고속철도운영, 차량중정비)부문은 단일화하여 민영화하는 정책이었다. 그러나 이러한 안은 추진과정에서 건설공단은 건설과 유지보수를 담당하는 시설공단으로 변경되어 추진되었다.

그후 노조등의 반대로 추진이 지연되어 2001년 12월에야 「철도산업발전 및 구조개혁에 관한 법률안」「한국철도시설공단법」「한국철도주식회사법」을 국회에 상정하였다. 주요내용을 보면 철도시설과 운영을 분리하며, 철도서비스에 대한 정부와 철도사업자간 공익서비스에 대한 보상계약제도를 도입하고, 철도산업발전을 위한 여러 가지 제도를 명문화하고 있다.

(1) 2003년 「대통령직인수위원회」의 방침변경(2003년 1월 28일)

새로운 정부출범을 위한 대통령직 인수위원회에서는 2003년초 구조개혁의 내용을 수정하여 시설부문과 운영부문을 분리하되 시설부문은 국가소유로 시설공단이 이를 수행하고, 운영부문은 당초 주식회사설립 후 단계적 민영화를 추진하는 안을 수정하여 철도공사를 설립하고, 민영화는 추후에 검토하는 것으로 수정되었다. 관련법률은 「정부투자기관관리기본법」또는「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」을 적용하도록 하였다. 시설유지보수에 대해서는 시설주체와 운영주체간 책임을 법령이나 계약을 통해 명확화하는 것으로 하였다.

(2) 인수위에 대한 노조성명(2003년 1월 29일)

이러한 인수위결정에 대해 철도노조는 시설과 운영의 분리고수는 한국철도의 미래에 대한 재앙이며, 인수위의 공사화방안은 단계적이며 변형된 철도민영화라고 하여 공식적으로 반대입장을 표시하였다. 아울러 인수위 결정은 사회적인 합의과정이 없는 졸속적인 결정이라고 하여 공식적으로 반대의견을 표시하였다. 이와 함께 노조는 2월 6일 단체교섭 결렬을 선언하고, 2월 21일~24일 전국안전운행 실천투쟁(태업)을 전개하였다. 아울러 쟁위행위에 대한 찬반투표에서 재적 조합원의 51.6%가 찬성하여 쟁위행위에 돌입하여, 4월 20일 파업을 예정하고 정부와 협상을 진행하였다.

(3) 2003년 4월 20일 노사합의내용

4월20일 파업직전 정부와 노조는 철도노사교섭으로 시설과 운영을 분리하는 것에 합의하였다. 주요내용을 보면 「기존민영화방침을 철회하고 대안을 모색하며, 유지보수기능등은 운영부문과 통합하는 등의 대안을 모색한다, 아울러 철도구조개혁법안에 노사가 공동으로 노력한다」로 되어 있다. 따라서 운영부문의 공사화에 대해서는 문구가 빠져있어 추진에 있어서 아직도 이견이 상존한다고 하겠다. 다음으로는 1989년 4월 철도민영화를 성공시킨 일본의 정책과정사례를 살펴봄으로

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	4,389	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

써 우리나라의 철도구조정책과정과 비교해 보면서 타산지석으로 삼고자 한다.

4. 일본의 철도민영화추진과정

일본은 1987년 국철민영화를 달성했는데 이의 성공요인은 첫째로 국철재건감리위원회와 정부의 계획적인 추진활동을 들 수 있다. 예를들면 1980년이후 7년간의 임시행정조사연구회의 활동, 5년여의 국철재건감리위원회의 활동 등이다. 두 단체는 끊질긴 연구와 노조 설득작업, 국민홍보 등의 노력에 주력했다고 할 수 있다. 아울러 민영화에 관한 외국 선진사례와 제도를 미리 분석하였고, 민영화후의 결과에 대한 불안을 불식시키는 작업을 계속 추진하였다. 두번째는 나카소네수상의 신보수주의에 입각한 리더쉽을 들 수 있다. 일본의 경우 관료집단은 막강한 권력의 상징으로 정당, 이익집단과 함께 일본을 이끌어 가는 3두마차의 하나인 핵심적인 권력집단이라고 할 수 있다. 아울러 일본사회를 이끌고 가는 엘리트집단으로 정책결정의 심장부라고 할 수 있는데, 이러한 관료집단의 이해관계(특히 운수성)가 달려 있는 민영화정책은 나가소네정권의 의지와 언론의 끊임없는 민영화 필요성 주장으로 관료의 저항을 막을 수 있었다. 언론도 국민이나 기업의 정부의존성향에 대해 자기책임과 경쟁의 효율성을 주지시켰고, 정보의 제공, 소비자교육 등을 통해 시장경제의 효율성을 강조하였다. 세번째로는 여론이 민영화를 지지하였고 네번째로는 국철자체도 민영화를 수용하고 노동조합도 이를 수용하는 태도로 변신하였다고 할 수 있다.

1987년 4월 1일 지역별로 분할방식을 택한 일본철도의 구조개혁에 대한 시사점으로는 첫째 지역간 회사간의 수익성의 차이가 없어야 성공한다는 것이다. 민영화이후 수익성이 좋은 3개 회사(東日本, 東海, 西日本)가 운임인상을 한차례도 안하고 있는 것에 비해 3개의 섬회사(北海道, 九州,四國) 및 화물회사의 경우 채무면제조치 및 신간선임대료차등지급에도 불구하고 계속 적자를 기록해 보조금(경영안정기금) 및 운임인상이 불가피하여 그간 몇차례의 운임을 인상하였다. 현재시점에서 과연 3개의 섬회사와 화물회사가 과연 진정한 민영화를 달성할 수 있을지에 대한 의문이 제기되고 있다. 그러나 지역분할에 의해 각사간에 어느정도 경쟁(yard stick competition)이 작용해 생산성이 전반적으로 향상되었다는 평가는 듣고 있다.

두번째는 잘못된 경기예측과 부채청산방식의 문제이다. 일본의 경우 민영화당시 총부채 37조 5천억엔중 3사(동일본, 서일본, 동해)부담은 11조 6천억엔, 국철청산사업단은 25조 9천억엔을 부담하였는데, 국철청산사업단은 토지매각(7조 7,000억엔), 주식매각(11조 3,000억엔), 국민부담(14조 6,000억엔)으로 이를 해결하는 계획을 가지고 있었으나, 호황기를 구가하였던 1980년대말과는 달리 1990년대이후 일본의 버블경제 해체에 따른 토지매각과 주식매각의 부진과 매년 1조엔의 이자부담으로 1998년에 부채규모는 28조엔으로 증가하였다. 일본은 80년말의 경기호황에 힘입어 화물수송량등의 증대등 민영화 추진에 있어 좋은 환경적인 여건이 되었으나, 1990년대초의 경제하락은 결국 민영화성과를 반감시키는 여건이 되었다고 할 수 있다. 결국 부채증가로 1998년 10월 23일 국철청산사업단은 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.

세번째는 지방적자선의 문제이다. 일본의 경우 1987년 민영화당시 지방적자선을 일부 정리하였으나, 지방자치단체등의 역할 등을 정확히 규명하지 못하고 이를 그대로 운영하고 있어, 현재 신간선등의 고수익노선에서 발생한 수입으로 지방선의 적자를 보조하는, 이른바 내부보조가 행해지고 있는데, 이는 소득분배의 공평성의 관점에서는 어느 정도 설득력이 있지만 자원의 효율적배분면에서는 문제가 있다고 하겠다. 교통경제학에서도 일반적으로 내부보조는 바람직하지 못한 것으로 평가하고 있다. 1998년 3월에는 결국 아오모리현의 구로이시(黑石)선이 폐지되는등 지방적자선의 문제가 최근에도 문제점으로 제기되고 있다.

네번째는 고용과 관련된 문제로 민영화당시에 해고된 인력에 대한 처리가 아직도 소송에서 계

류중에 있다. 1990년 4월 1일까지 국철청산사업단에서 미취업인원인 1,200명을 민영화된 각회사에 재취업하도록 하였으나, 민영화된 각회사는 이를 거부하고있으며, 결국 이 문제는 소송으로 제기되어 노동위원회의 구제명령과 JR각사측의 취소소송등이 현재까지도 계속되고 있다.

마지막으로는 상하분리방법에 관한 문제로 건설부문은 철도건설공단에서 이를 담당하고 이를 민영화된 회사에서 40년 혹은 25년간 원리균등 분할상환하도록 되어 있는데, 보통개업초기에는 수요가 많지 않고, 반면 비용은 건설비용부담 등으로 고액이 들어가는 것이 보통이기 때문에 장기간에 걸친 원리금 균등상환방식은 수송량에 대한 시간적 패턴을 고려하지 않는 문제점을 가지고 있다.

일본의 경우는 이러한 문제점과 함께 10년이 지난 현재의 평가는 국철시대보다 나아진 서비스, 인원감축으로 (30만→18만)경영개선, 분권화된 철도운영, 협조적인 노사분위기와 근로의욕개선등의 성과와 수익성제고를 위해 부대사업을 적극개발이 지역특성에 맞게 진행되고 있어 철도의 전반적인 이미지가 향상되었다는 긍정적인 평가를 받고 있다.

5. 정책과정에 대한 분석 및 평가

5.1 정책결정당시의 상황비교

1989년, 1995년과 1999년, 2003년의 정책결정당시의 상황을 비교해 보면 첫째 다른점이 추진정책결정배경에서 철도의 중요성에 비추어 철도의 경쟁력강화가 강조되었다는 점이다. 두번째로는 경영상태는 누적부채는 거의 차이가 없으며, 단기순손실의 경우는 증가하였지만 큰 차이는 없는 상황이다. 세번째로 노조입장의 경우는 추진초기에는 명확한 의사표명이 없다가, 정책의 구체적인 시기에 명확한 반대입장을 표시하고 있다(1995년, 2003년).

	구조개혁안	추진정부	주요정책결정배경	경영상태	노조입장
1989년	공사화	노태우정부	-비효율적인 운영, 누적부채	-누적부채 1조6,203억원 -당기순손실 612.6억원	-소극적인 반대
1995년	민영화	김영삼정부 (문민정부)	-단순공사화는 경영개선에 불투명 -철도망과 운영분리 -거대단일노조형성과 재정부담	-누적부채 7,902억원 -당기순손실 1,627억원	-경영개선후 2003년민영화
1999년	민영화 (주식회사)	김대중정부 (국민의정부)	-철도경쟁력강화 -이해관계자의 편익증진	-누적부채 1조5,291억원 -당기순손실 2,510억원	-경영개선후 민영화 (소극적입장)
2003년	공사화	노무현정부 (참여정부)	-철도경쟁력강화 -이해관계자의 편익 증진	-누적부채 1조5,000억원 -당기순손실 1,510억원 (2001년기준)	-상하분리 -비주식회사형 100%정부출자기관화(공사)

5.2 정책결정과정상의 특징:가설의 검증

(1) 우리나라의 산업정책과 마찬가지로 철도구조개혁정책결정에는 노조의 영향력이 매우 크다.

철도노조는 기술직이 노조에 가입하고 있는데, 8개본부, 133개지부, 2003년 5월 7일에 총조합원은 21,272명으로 구성되어 있다[7]. 연혁을 살펴보면 1947년 1월 18일에 운수부연맹창립대회를 통해 1대 위원장에 오차진위원장이 선출된 이래 현재까지 18대위원장이 선출되었다. 그간 주요노동쟁의를 보면 1961년 1월 27일 임금인상을 위한 1시간 통신파업, 1988년 7월 26일 기관사파업, 1994년 6월 23일 철도지하철 연대파업등이 이어졌다. 이러한 파업등의 노동쟁의행위는 주요한 정책결정에 영향을 미쳤으며, 특히 1995년 9월의 2차개정시에도 거대단일노조의 출범에 대한 우려도 공사화를

7) 전국전력노동조합은 43개지부에 14,047명, 전국정보통신노동조합연맹은 26개 조합에 총조합원수는 15,200명이다.

백지화하는데 영향을 미쳤고, 2003년 4월 20일의 철도노사교섭에 있어서도 철도노조의 파업결정이 본 사항에 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

(2) 이해관계자의 적극적인 참여없이 결정된 정책결정은 집행과정에서 정책변화 가능성이 높다.

1993년 당시의 공사화 추진내용을 돌이켜 보면 철도구조개혁의 전제요건이라할 수 있는 철도부문에 대한 생산성 향상노력과, 정부의 확고한 의지 등이 보이지 않아 구조개혁의 수행이 원활하지 않았다. 아울러 철도종사원, 승객인 이용자, 이를 추진하는 정부등 이해관계자간의 의견개진이 부족하였다. 이러한 문제점을 구체적으로 보면 첫째 정부가 공사화에 열심을 가지고 않다는 것이다. 이는 1992년과 1995년의 철도공사화 연기사유가 동일하다는 것에서 추론할 수가 있다. 1992년말 공사화연기 사유는 경영개선이 안된 상황에서 공사화추진이 어렵다는 것인데 이 문제는 1995년에도 동일하게 발생하였다. 문제는 경영적자가 아니라 정책부재인 것이다. 철도사업 적자는 엄격하게 말하면 저가의 철도요금과 공공서비스의 공급 때문에 발생해 외국의 경우 기업적 영역과 공공적 영역을 구분하여 공공적 영역에서는 정부가 이를 책임지고 지원하여주는 상하분리제도 및 구분회계제도를 도입운영하고 있다. 따라서 이러한 경영개선조치는 충분히 고려될 수 있음에도 불구하고 정책적인 조치는 취하지 않은 채 경영적자 문제만으로 공사화 불가명분으로 삼기에는 문제가 있다고 하겠다. 실무적으로도 공사화를 추진하는 추진반장이 과장급으로 구성되어 추진력에도 어려움이 있었다. 이러한 상황은 1999년 민영화추진에 있어서도 크게 다르지 않다.

(3) 정부의 노사정책과 노조의 성격에 따라 철도구조개혁방향은 변화한다.

철도노조의 경우는 2001년 5월이전까지는 한국노총소속에서 온건한 노선이 이를 추진하였으나, 2000년 1월 14일의 대법원판결인 "대의원은 조합원의 직접 비밀 무기명투표로 선출해야한다" 에 따라 2001년 5월 21일에 직선선거를 통해 철도노조위원장에 김재길위원장이 선출되었다. 한국노총내에서도 공공투쟁연맹소속에 가입됨에 따라 노선이 강성으로 변하여 2002년 2월 25일파업을 주도하였다. 주요내용은 민영화저지, 3조2교대제쟁취, 해고자복직 등의 요구를 하였다. 김재길위원장 등 노조집행부가 불법파업 등으로 구속되었고, 2002년 8월 8일에 새로운 집행부에 천한규위원장이 선출되었고, 2002년 11월 4일~6일에 상급단체변경의 조합원투표에 의해, 철도노조의 상급단체가 한국노총소속에서 민주노총소속으로 바뀜에 따라(노합원찬성 52%) 한층 강한 면모를 보였다. 2003년 4월 20일 철도노조의 파업결의에 경우에도 민주노총소속에서 주관하여, 강성노조의 성격을 띠어, 노사협상 등 정책결정과정에 영향을 미치고 있다고 하겠다.

5.3 합리적인 정책결정의 방향

우리나라 철도구조개혁의 정책과정을 살펴보면 가설검증에서도 입증되었듯이, 철도노조의 영향력이 매우 크고, 정부의 노사정책·노조의 성격에 따라 영향을 크게 받고 있으며, 이해관계자의 참여가 부족했다는 것이 밝혀졌다. 이러한 특징 등을 중심으로 합리적인 철도구조개혁의 정책방향을 살펴보면 다음과 같다.

일본의 국철민영화의 성공요인으로 꼽을 수 있는 임시행정조사연구회, 국철재건위원회 등과 같은 뚜렷한 조직이 있어 이를 중심으로 추진되어야 한다. 정부의 확고한 의지와 언론과 소비자단체의 지지, 정당 및 노동조합의 찬성유도 등의 전략도 중요하다고 하겠다. 이를 중심으로 구체적·합리적인 정책결정방향을 제시해 보면 첫째, 현재 추진수준인 건설교통부의 구조개혁추진단보다도 좀 더 상위개념의 범정부적인 조직이 필요할 것이다. 예를 들면 행정개혁위원회 산하에 추진단을 두고 구조개혁을 추진하는 것도 바람직 할 것이다. 두번째로는 정부의 구체적인 청사진이 마련되어야 할 것이다. 2004년 4월이면 발생하는 고속철도 부채라든가, 철도투자, 고용승계계획 등의 청사진이 마련되어야 할 것이다. 세번째로는 철도구조개혁은 언론과 이용자들의 적극적인 지지가 필요하다. 소비자연대모임 등을 활용하여 구체적인 성과 등에 대한 내용이 홍보되어야 할 것이다. 네번째로는 노조의 동참을 유도해야 하는데 일본에서는 대립되는 노조를 설립해 노조의 반대를 노조에서 설명하는 식이었다. 아울러 정책결정시에 노조 뿐만아니라 소비자단체 등이 참여하여 합리적인 방향으로 정책이 결정된다면 집행시에 여러 가지 어려움을 면할 수 있을 것이다.

6. 결론

철도구조개혁에 대한 논의는 1989년 「한국철도공사법」 제정부터를 시점으로 한다고 해도 현재까지 14년 이상이 경과했으나, 이에 대한 정책추진이 아직까지 미진한 상태이다. 이와 관련해서 최근 5월 중순의 국회입법을 위한 입법토론회마저 노조측의 거부로 무산되어, 아직까지 구체적인 절차와 일정이 확실하지 않은 상황이다. 특히 2004년 개통예정인 고속철도의 부채11조원의 부담등 여러 가지 사안이 구조개혁과 연관되어 조속한 추진이 요망되어 진다. 이제 철도구조개혁에 대한 정책과정에서 살펴보았듯이 일관적인 정책추진과 이해관계자의 참여, 특히 언론이나 소비자단체의 참여가 더욱 절실하게 요망되며, 노조의 경우도 합리적인 대안을 통해 철도의 경쟁력이 약화되지 않도록 공동책임의식을 가지고 준비해야 할 것이다.

참고문헌

건설교통부, 철도청 관련 내부자료
철도통계연보 1989년~2002년
중앙일보 2003년 5월6일
동아일보 2003년 5월9일