

## 한국철도 구조개혁 - 어떻게 볼 것인가?



서선덕

### 1. 들어가는 글

1899년에 노량진-제물포구간에 철도운영을 하면서 시작된 한국철도는 이제 큰 변화를 맞이하고 있다. 오랫동안의 논의와 노력 끝에 2003년에 한국철도산업발전법이 제정이 되었고, 그 법에 따라 2004년 1월 1일부터 철도의 시설제공을 담당할 한국철도시설공단이 발족이 된바가 있고, 2005년 1월 1일부터 현재의 철도청이 철도공사로 바뀌어서 소위 '상하분리'에 의한 한국의 철도구조개혁이 제도적으로는 일단락이 된다. 105년에 걸친 한 시대를 마감하고 새로운 시대를 시작하는 시점이라고 해도 과언이 아닐 정도로 이번 철도구조개혁은 의미가 크다고 하겠다. 그러나, 한국철도구조개혁의 목표나 체제변화이후에 나타날 현상에 대해서 많은 관계자들이나 일반인들의 이해가 부족한 것을 보고 아쉬움이 많았다. 본고는 그러한 철도구조개혁에 대한 이해 부족을 조금이나마 해소하고, 철도발전이나 철도의 경쟁력 강화의 필요성에 큰 공감대를 형성하는데 기여를 하고자 한다.

혹자들은 내년엔 한국철도의 구조개혁이 제도적으로 달성이 되고 나면, 기적적으로 철도에 대한 문제가 모두 해결이 되고, 철도의 경쟁력이 하루 밤 사이에 획기적으로 개선이 될 것으로 기대하기도 한다. 또 어떤 사람

들은 철도공사의 경영상태가 짧은 시간에 놀란 만하게 개선이 되어, 흑자를 보이고 해서, 정부의 재정지원 부담이 완전히 사라지는 상태를 기대하기도 하는 것 같다. 하지만 이러한 기대들은 대부분의 경우, 그러한 생각을 가지는 사람들의 단순한 희망사항이기가 쉽고, 설사 그러한 요구가 만족이 된다고 하더라도, 그 과정에서 많은 노력과 비용을 지불하여야 얻을 수 있는 장기적인 효과가 대부분일 것이다. 단기적으로는 철도를 관장하는 조직이 더 늘어나서 비용이 증가할 수 있는 개연성도 간과할 수 없는 것이다.

그러면 왜 철도구조개혁을 하는가? 왜 시설과 운영을 분리하는가? 운영조직은 왜 공사체제로 가는가? 현실적으로 장단기적인 측면에서 우리가 철도구조개혁으로 현실성있게 기대할 수 있는 것은 무엇일까? 이러한 의문들에 대한 답변의 한 노력이 본고의 목적이라고 할 수 있다. 여기에서 한국철도의 구조개혁에 대한 모든 사항을 제시하는 것보다는 앞서 제기된 것과 같은 효과위주로 우리나라의 구조개혁방법과 유사한 외국의 실적사례들을 종합하여 의견을 개진하고자 한다. 한국철도구조개혁에 대한 구체적인 사항은 기타자료, 예를 들어 건설교통부의 각종 공식 자료(건설교통부, 2002,2003)를 참조하는 것이 좋을 것 같은데, 그러한 자료는 건설교통부 홈페이지의 자료실에서 구득할 수 있다.

## II. 한국철도구조개혁의 의의와 형태

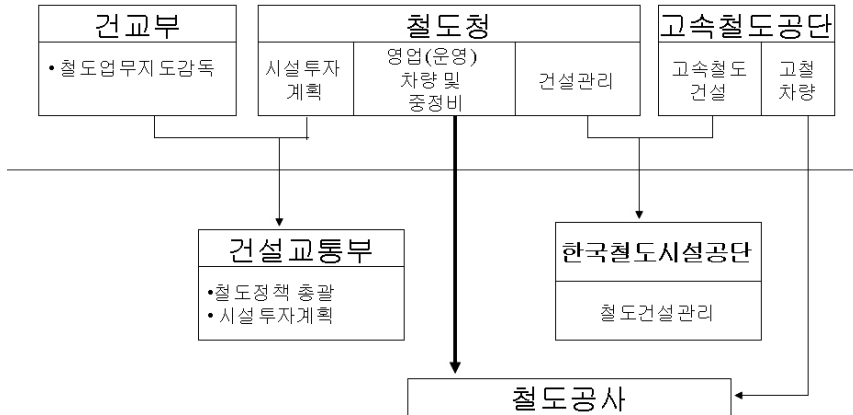
한국철도에 대한 구조개혁의 필요성에 대해서는 많은 다양한 시각으로 접근을 할 수 있다. 또한 그러한 진단이야 말로, 철도구조개혁의 목표로 재설정이 가능한 것이기 때문에 왜 한국철도의 구조개혁이 필요하게 되었는가를 따지는 것은 매우 중요하다.

일반적으로 봐서 다음과 같은 논리를 제시할 수 있다. 철도는 교통환경의 변화에 능동적인 대처가 미흡하였으며, 그 결과 수단분담율의 감소를 초래하였다. 이러한 수단분담율의 감소로 철도청의 경영개선에 대한 압박이 거세어 졌다. 결과적으로 이러한 내적인, 외적인 요인으로 인해 철도의 경쟁력이 약화가 되었다는 것이 철도구조개혁의 가장 중요한 배경이라

고 할 수 있다. 하지만 앞으로의 우리나라 교통체계를 고려하면, 철도를 포함한 종합교통정책이 필요하고, 도로와 철도 및 기타수단이 효율적으로 기능을 분담하는 국가교통체계를 구축하는 것이 매우 필요하다는 필요성이 많이 제기되었다. 이러한 논지는 국가교통정책의 목표가 자동차의 소통이 아니라 교통의 목적인 사람 및 화물의 효율적인 수송이어야 한다는 것을 재확인 한 것이다. 이러한 재발견은 고속철도의 계획이 계기가 되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 차원에서 본다면, 21세기 교통환경에 대처하고 국가교통정책목표에 부합하도록 철도의 기능을 제고하는 노력이 필요하다는 결론에 도달하게 된다.

이러한 목적으로 철도투자증대와 제도개선을 통해서 철도의 경쟁력을 강화시키자는 것이 한국철도의 구조개혁의 가장 중요한 목표라고 할 수 있을 것이다. 일부에서 철도구조개혁이 이루어지면 정부의 재정부담이 줄어들고, 그 것이 매우 중요한 목표라고 이해하는 사람들이 있는 것으로 보이는데, 이는 앞서의 논리를 보면, 철도경쟁력을 강화한 후의 부수효과로 발생하는 것이지, 그 자체가 목표가 되기는 어렵다는 것을 쉽게 이해할 수 있다. 철도경쟁력의 강화 없이는 정부 재정부담이 줄어들 수가 없을 것이다.

철도경쟁력의 강화라는 대 명제를 이루는 방법의 하나인 제도 개선은 그 자체가 철도경쟁력 강화방안의 전부는 아니다. 하지만 매우 중요한 도구인



〈그림 1〉 한국철도구조개혁의 형태

것은 사실이고, 그러한 중요성으로 인해서 오랜 기간에 걸쳐 다양한 외국의 제도를 연구하고, 우리나라에 대한 효과를 검토해 온 것이다. 우리나라 철도구조개혁의 형태의 근간은 소위 말하는 '상하분리'의 개념에 따라 시설과 운영을 분리하고 시설제공은 정부가, 운영은 공사가 맡아서 하는 형태이다. 운영주체는 많은 외국에서 민영화된 형태를 보이며, 우리나라에서도 이번 정권이 들어오기 전에는 민영 운영회사를 검토하다가, 공사화로 결론이 난 것이다. 이러한 구조개혁으로 과거 운영과 시설을 철도청이 모두 담당하던 것 보다, 시설은 정부에서 책임지고 제공을 하고, 운영은 운영공사가 책임지고 담당하는 형태로 바뀌어 시설제공의 증가와 책임운영체제가 되어 철도의 경쟁력이 상승하는 효과를 얻으려고 하는 형태이다. <그림 1>은 이러한 한국철도구조개혁의 구조적 형태를 보여주고 있다.

### Ⅲ. 외국철도구조개혁의 시사점

아직 완전히 시행되지 않은 우리나라의 철도구조개혁에서 기대할 수 있는 사항이 무엇인가를 파악하기 위해서는 이러한 과정을 먼저 겪은 외국의 사례를 참조하는 것이 매우 유용하다. 물론 우리나라 철도구조개혁을 입안하는 과정에서 이미 이들 외국의 사례를 검토한 바가 있다. 그러나 평면적인 제도적인 형태에 대한 논의에 못지않게 외국에서 그러한 제도적인 '도구'를 어떻게 활용하여 정책목표를 달성하려고 하였는지를 파악하는 것은 매우 중요하다. 제도의 정비는 철도구조개혁의 시작일 뿐이다. 외국에서의 구조개혁이후의 노력과 그러한 효과를 검토하면 우리가 한국철도를 위해서 필요한 주요 노력의 방향과 구조개혁이후에 기대되는 긍정적인 효과는 극대화 하는 반면에 노정될 가능성이 있는 부정적인 효과는 극소화 할 수 있는 가능성을 열어주는 것이다.

#### 1. 외국에서의 철도구조개혁의 필요성

우선 외국에서 왜 철도구조개혁을 추진하게 되었는가를 이해하는 것이 중요하다. 일반적으로 대중교통수단 운영자, 철도운영자도 그 중 하나,

는 과거 사용자의 요구에 관심을 많이 가지기 보다는 매일 매일의 안전운행에 더 많은 관심을 가져왔다. 그러다 보니, 변화된 사회적인 요구에 능동적 대응을 하는 부분에 있어서 미진한 점이 많았고, 이러한 점이 결국은 대중교통수단의 수요 감소로 이어져 왔다. 이러한 수요 감소는 운영조직에의 지원감소를 초래하였고, 지원이 감소된 운영조직은 조직원에게 상대적으로 낮은 보수를 주게 되고, 이것은 다시 서비스 악화를 초래하였으며, 결국은 경쟁력의 악화를 가져오는 악의 순환 고리 (vicious cycle) 를 이루게 되었다. 이러한 순환 고리를 운영주체가 자체적으로 해결하지 못하는 상황에 이르자, 결국은 구조개혁을 시도하게 되었다고 보는 것이 일반적이다.

문제의 해결을 위해서 현대적 경영기법을 주입하게 되는데, 각 나라의 형편에 따라 다양한 정도와 형태로 진행되게 된다. 이러한 새로운 접근방법의 근본에는 '소비자'에 대한 배려와 그러한 소비자의 요구를 만족시키기 위해서, 선택과 집중이라는 원칙하에 가지고 있는 재원을 사용하는 마케팅노력이 있었다. 이러한 경영기법에 의한 달성목표는 체계효율성을 높이는 것이 가장 중요한 사항이었다.

이러한 외국의 일반적인 상황은 우리나라 철도가 겪고 있던 문제와 매우 흡사함을 알 수 있다. 철도의 문제는 상당히 일반적이라고 할 수 있는 것이 바로 이러한 연유이다. 철도구조개혁을 먼저 시행한 나라들의 철도 경쟁력 강화를 위한 노력과 효과를 살펴보고 우리나라의 철도구조개혁의 기대 가능한 효과를 논해 보자. 외국의 사례들은 이미 많은 문헌에서(예, 월간교통(교통개발연구원, 2001), 건설교통부(2002,2003) 등) 다룬바가 있기 때문에, 본고에서는 주요 사항만 요약하고자 한다.

## 2. 스웨덴

1988년 스웨덴은 철도수송 분담을 증대하고, 철도의 공공성과 상업성의 조화 및 투자효율화를 도모하기 위해서 철도구조개혁을 단행한다. 스웨덴의 철도구조개혁은 기반시설과 운영을 분리하는 체제인데, 기반시설은 공공부분이(BV), 운영은 민간(SJ)이 담당하는 형태이다. 운영조직의 재정수지가 개선된 저변에는 시설사용료가 상대적으로 낮고, 수익성이 낮

은 지선은 지방자치단체가 계약관리를 하며, 공익보상(PSO)이 이루어 졌다는 점들이 작용을 하였다. 이러한 이유들로 인해 1990년부터 흑자를 달성할 수 있었는데, 시설비용의 감소가 약 절반의 기여를 하였고, 나머지 50%는 철도구조개혁이후의 철도의 생산성증가의 결과라고 분석이 되고 있다. 스웨덴의 경우 구조개혁의 결과로 철도경쟁력이 향상되었고 또 철도의 생산성 향상에 기여하였다고 평가를 받고 있다. 이러한 것은 철도 종사자의 인원감소와 노동생산성의 향상의 결과라고 할 수 있다. 철도의 경쟁력을 향상시키기 위해서 종합교통계획에 따라 철도에 대한 투자를 증가 시켰다.

일부 부정적인 시각으로 시설관리주체가 국가기관이기 때문에 과거 SJ에 주던 지원이 지원형태만 바뀐 것이 아니냐 하는 점을 제기하기도 한다. 또한 과거에 비해서 철도관리주체가 늘어나기 때문에 철도 관리비용만 증가한 것이 아니냐는 지적도 있다. 하지만 일반적으로 긍정적인 영향이 더 많이 부각이 되고 있으며, 이는 다양한 수단을 동원하여 철도에 경쟁여건을 조성하여 생산성 향상에 노력한 결과라고 할 수 있다. 한 예로서 근거리 철도의 운영에 대해서는 광역지자체로 하여금 운영자에 대한 선택이나, 또는 철도이외의 기타 수단으로의 대체 가능성마저 열어 놓는 등 user side option을 활발하게 사용한 것을 들 수 있다.

### 3. 프랑스

프랑스의 경우에도 시설과 운영을 분리하고 있다. 하지만 소유주체는 국영체제를 유지하고 있다. SNCF는 운영 및 안전관리를 담당하고, 유지보수는 RFF가 담당하는 형태이다. SNCF의 경영개선을 철도구조개혁의 효과로 많이 거론하고 있다. 하지만, 그러한 경영개선의 내면에는 다양한 형태의 정부지원이 있었음을 간과해서는 곤란하다. 총부채의 2/3에 해당되는 규모를 탕감하여 주었고, 정부규제로 인한 결손액이 있을 경우는 보상을 해주었으며, 공익서비스 및 적자선의 운영비에 대한 보조, 시설유지비 지원이 있었다. 물론 경영성적이 개선되고 수송실적이 개선되는 효과가 관측이 되었다. 구조개혁이후 책임경영체제가 확립이 되고, 또한 변화된 제도 하에서 자본조달의 유연성을 확보하게 된 것도 매우 중요한 성과

중의 하나라고 할 수 있다. 여전히 정부의 지원이 계속되고 있다는 점도 매우 중요한 시사점이다. 재정지원이나 철도시설투자에 대한 정부지원이 그것이다.

프랑스의 경우 선로배분을 여전히 SNCF가 관장하고 있어서, 경쟁여건을 조성하는 데에는 한계가 있다는 지적도 받고 있다.

#### 4. 일본

일본의 경우 시설과 운영을 분리하면서, 운영대상에 대해서 지역별(6개사)/서비스(화물 1개사)별로 분할하였다는 것이 매우 중요한 사항이다. 운영주체는 민영화 되었다. 일본의 민영화 과정에서도 부채의 상당부분은 청산사업단에서 인수한바가 있다. 따라서 일본 철도회사의 경영혁신을 이야기 할 때는 이러한 점을 간과해서는 곤란할 것이다.

구조개혁의 결과 교통측면에서 다양한 효과를 실현하였다. 여객과 화물 수송량이 증가되었고, 고속화와 접근성향상을 위한 투자들이 커진 결과로 철도의 서비스 수준이 대폭적으로 개선이 되었고, 화주의 요구에 적극적으로 대응할 수 있게 되었고, 안전사고의 감소, 및 기술개발이 촉진되는 등의 효과가 여기에 속한다.

또한 경영상황이 호전되고, 노사관계 개선이나 노동생산성의 향상과 같은 운영조직에서의 효과도 실현되었다. 그러나 이러한 효과들이 과연 국민조세부담의 경감으로 연결이 되었다고 평가를 할 수 있는가에 대해서는 모든 사람이 일치된 견해를 가지고 있지는 않다. 또한 화물회사의 주식 매각 등 아직도 구조개혁을 완료하기 위해서 몇 가지 진행 중인 사항들이 남아 있다.

#### 5. 독일

독일의 경우 교통수요를 효율적으로 처리하고, 그러한 목적을 위해서 철도의 역할을 증대하고, 또한 철도의 경쟁력을 강화하기 위해서 철도구조개혁을 시행하였다. 좀더 구체적으로는 철도투자증가와 시스템 효율성 제고가 하나의 목표이고, 화물수송량을 증가하겠다는 것이 또 다른 목표

이었다고 할 수 있다. 국가는 기반시설을, 광역지자체는 근거리 여객운송을, 운영회사는 여객과 화물의 수송을 담당하도록 하였고, 형태는 단계별로 진행하였다. 독일의 구조개혁과정에서도 정부의 역할이 매우 큰 것을 알 수 있다. 부채탕감, 대규모의 철도투자계획의 입안과 실행, 필요한 조직의 정비들이 그러한 노력이다. 구조개혁의 재정적 효과들은 대부분 정부의 재정적 노력의 결과로 평가되고 있으며, 철도내의 경쟁을 유도하기 위해서 user option을 적극 활용하고 있다. 근거리 철도의 경우 광역지자체가 담당하여 경쟁을 유도하는 것이 그러한 예이다.

독일에서도 구조개혁의 결과, 수송량의 증가, 생산성의 증가, 투자증가가 있었으며, 결과적으로 이들은 철도의 경쟁력 강화로 연결이 되었다는 평가를 받고 있다.

## 6. 영국

영국의 경우 상하분리의 개념을 활용하되 민영화 형태에 기초하여 철도 구조개혁을 시행하였다. 시설은 Railtrack이 운영은 다수의 민영회사가 담당하는 형태가 초기의 형태였다. 영국의 경우 Franchising에 의한 다수의 운영회사를 두어 Open access를 시행한 것이 되나, 이는 결국 복잡한 관리체계를 필요로 하는 빌미를 제공하게 된다. 복잡한 관리체계라는 것은 운영자의 평가체계가 복잡해지거나, 안전관리가 매우 중요한 요소로 등장하게 된 것을 의미한다.

경영수지개선, 재정지원감소, 철도수송량증가, 생산성증가, 및 안전관리체계의 강화라는 성과를 이야기 하고 있다. 반면에, 참여자간의 상호조정과 계약에 비용이 많이 소요되고, 상호연결성의 저하나 여전히 재합병이나 독점의 가능성이 존재하여 과거로 회기 할 수 있는 가능성 등은 부정적인 요소로 간주되고 있다. 또한 단기적으로는 정부재정지원이 오히려 증가하였지 않나 하는 지적도 있다.

## 7. 미국

미국의 경우는 앞서의 각국과는 형편이 상이하다. 미국의 지역간 여객철도수송은 1971년에 설립된 Amtrak이라는 national railroad passenger



corporation이 담당하고 있다. 미국의 경우 민간철도회사에서 공사로 전환된 것이 특이하며, 이러한 공사는 다시 1997년 경영상의 문제를 해소하기 위해서 개혁법이 재정되기도 하였다. 이러한 노력에도 불구하고 Amtrak이 재정적으로 회생할 수 있을가에 대해선 부정적인 시각을 가진 사람들도 많다. 민간회사가 운영상의 문제로 공사화 되었으나, 이러한 제고 개혁이후에도 근본적인 문제가 해결이 되지 않은 이유는 미국의 여객철도의 경쟁력에 제한이 있기 때문이라는 지적이 설득력이 있다. North East Corridor (DC-Boston)를 제외하면 경쟁력이 없다고 평가되고 있는데, 철도가 경쟁력을 가지지 못하게 되면, 제도적인 접근에는 한계가 있다는 것을 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이는 민간이 소유하고 민간이 운영하고 있는 화물철도의 경우, 별 문제 없이 진행되고 있는 것과 대조적이라 할 수 있다. 화물수송의 경우, 정부 규제를 완화하여 개별회사의 경영 자율성을 보장해주는 것이 가장 중요한 정책수단이라고 할 수 있다.

## 8. 네델란드

네델란드도 시설(공기업)과 운영(민영화)을 분리하였으며, 철도구조개혁의 목표는 철도경쟁력 회복과 수송력 증가를 들고 있다. 복수의 운영회사를 운영하도록 하여 경쟁체제를 강화하고 있는데, 고속철도운영권을 경쟁 입찰에 부쳐 정부보조금을 절감하려는 방식도 이러한 노력의 일환이다. 다양한 정부의 역할을 고려할 수 있는데, 신선건설, 유지보수, 선로배분규칙의 작성, 수송서비스 계약, 및 운영자의 철도서비스 감독들이 그것이다. 철도서비스 감독은 주로 서비스 수준과 보조금 수준을 먼저 정하고, 노선 운영권을 경쟁 입찰에 부치는 방법을 활용하고 있다.

## IV. 철도구조개혁의 기대효과

우리나라의 철도구조개혁의 형태가 살펴본 외국에서처럼, 상하분리를 근간으로 하고 있다는 점에서 이들 나라의 노력과 효과는 시사하는 바가

크다고 하겠다. 다음과 같은 시사점과 기대효과를 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 1. 철도경쟁력회복이 관건

철도경쟁력의 확보가 철도구조개혁의 핵심이라고 할 수 있다. 그러한 목적을 위해서는 철도의 체질강화가 필요한데, 결국은 공정한 경쟁체제를 조성하는 것이 필수적이고, 그를 위해서는 구조개혁이후 추가적인 조치가 필요하다고 할 수 있다. 이러한 과정에서 정부의 역할이 매우 중요할 것이다. 구조개혁 정책목표의 정립, 공정경쟁체제 조성, 투자증대, 경영 자율성 보장, 및 부정적 효과를 최소화하기 위한 지속적 관리가 그러한 역할의 주요 내용이다.

물론 운영자의 역할도 필요하다. 선택과 집중의 원칙에 따른 마케팅 노력, 새로운 환경의 적극적 활용, 기술개발, 및 민간이나 타 수단과의 Alliance를 통한 철도의 경쟁력 강화 등이 바로 그것이다.

이는 철도구조개혁에 있어서, 제도적인 정비는 단지 시작에 지나지 않는다는 것을 웅변하는 것이다. 따라서 제도적인 정비만으로 기적적인 변화가 단기간에 발생할 것을 기대하는 것은 우물가에서 송농을 찾는 것과 같다고 하겠다.

## 2. 장기적인 효과는 꾸준한 노력으로

철도구조개혁이 표방하는 철도 경쟁력 강화를 위해서는 정부와 운영자의 공동노력이 필요 하다. 국민조세부담을 경감하겠다는 목표는 초기에 나타나는 '겉보기 절감'과 장기적인 실질적인 경감효과와 구분 하여야 할 것이다. 장기적인 효과는 철도의 생산성 증가의 결과이며, 이는 '인원감소'로 인한 표면적 효과와는 상이하다. 영국의 경우, 초기부담이 증가하였다는 지적이 있는데 한국은 어떻게 잘 살펴보아야 할 부분이다.

또한 철도구조개혁의 효과를 국가교통체계 효율성이나 국가정책목표의 달성정도로 평가하기 위해서도 몇 가지 고려할 점들이 있다. 종합교통 체

계 내에서 평가하여야 한다거나, 투자평가 시 교통의 사회적 비용을 고려한 평가를 하는 것이 바람직하다는 것이다.

### 3. 공정한 경쟁여건 조성

타 수단과의 공정한 경쟁여건을 조성하는 것은 매우 중요하다. 공공성과 수익성을 구분할 필요가 있다는 것은 말할 나위도 없다. PSO보상, 정부규제 결손액지원, 적자선의 처리 문제와 책임경영을 유도하기 위한 경영 자율성 보장문제는 다르게 취급되어야 할 것이다.

전이과정에서나 운영단계에서의 재정지원이 꾸준히 있어야 함은 앞서 제시한 공공성 확보에 따른 운영자의 제약을 극복하기 위해서 필요하다. 교통수단비용의 고려 시에 사회적비용(Externality)고려하는 것은 반드시 시행하여야 할 것인데, 환경이나 안전 등의 비용을 고려하는 것을 의미한다. 이러한 것은 정책결정시에도 고려되어야 할 것이다.

### 4. 운영자의 역할

한편 운영자도 Marketing노력을 통해 역량을 집중할 필요가 있다. 수요에 능동적으로 대응하고, 서비스 수준을 개선하고, 기술개발, 안전운행, 노사관계개선, 생산성 증가를 도모함은 물론이고, 새로운 정책 환경을 적극적으로 활용하는 노력을 경주하여야 할 것이다. 제도가 변화됨으로써 자본조달의 유연성을 확보할 수 있다는 것도 매우 중요한 긍정적 인 요소라고 할 수 있다.

### 5. 부정적 효과의 최소화

모든 제도는 장단점을 보유하고 있다고 하겠고, 상하분리에 근거한 철도구조개혁도 예외는 아니다. 일반적인 접근방법으로는 긍정적 효과는 극대화, 부정적 효과는 극소화 할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 이를 위해서는 지속적인 Monitoring이 필요하다고 하겠다. 국가차원에서 본다

면, 전이비용과 달성할 수 있는 효과 사이에서 비용과 효율의 Tradeoff를 고려하여야 한 것이다. 대표적인 부정적 효과로는 철도 관리주체가 복잡해짐으로 해서 발생할 수 있는 철도관리비용의 증가이다. 우리나라의 경우, 운영회사가 민영회사가 아니고 공사인 것을 고려하면, 공사가 가질 수 있는 구조적인 비효율성을 노정할 가능성도 완전히 배제할 수 는 없다고 하겠다.

새로운 제도가 주는 가능성 활용 극대화하는 것이 매우 중요한데, 시설 제공이나 운영 등에 민간참여를 적극적으로 고려하는 것이 철도의 경쟁력을 제고 하는 기회를 제공할 수 있을 것이다. 철도내부의 경쟁이 없다면, 다른 수단과의 경쟁에서 상대적 우위를 점한다는 것은 불가능할 것이다. 만약 철도자체의 효율성 증가로 인한 자생력이 생기지 않고, 지속적으로 정부의 지원에만 의존을 한다면, 당초의 구조개혁목표가 퇴색하게 될 것이다. 이는 제도정비이후에 바로 효과를 기대하는 것처럼 바람직하지 않는 상태라고 할 것이다. 상하분리에 따른 다양한 재원조달 방법, 예를 들어 Build-Transfer-Lease(시설)나 BTO(운영)을 혼합하는 방식들을 적용하는 것이 상대적으로 용이해 진다는 것을 의미한다.

이러한 점에서 꾸준한 Monitoring과 적절한 조치는 필수적이라고 하겠다.

## 6. 민간/타수단과의 Alliance

앞으로의 교통 환경은 '통합적인 접근'을 요구한다고 하겠다. 수요자도 Modal Loyalty보다 는 어떻게 하면 교통을 효율적으로 완성할 수 있는가에 관심이 더 많다고 하겠다. 민간과 또는 타 수단과 연맹을 맺는 것은 Win-Win전략이라고 할 수 있다. 예를 들어, 철도와 지역간 버스가 연맹을 맺으면 2차 수송을 효율적으로 해결이 가능해지고, 철도와 항공이 연맹을 맺게 되면 수요에 민감하게 대응할 수 있게 된다.

민간 참여가 과거에 비해 용이해 지기 때문에 새로운 재원조달 기법의 활용하거나, 일부 노선의 위탁 운영도 고려해 봐야 할 것이다. 민간과 공동으로 참여하는 방안은 이미 철도청에서 관광 사업 등에서 이미 시행을

하고 있기도 하다. 기술개발이나 인력개발 등에도 적용이 가능할 것이다. 내부경쟁이나 효율성개선을 통한 체질개선이 외부 경쟁력의 필수라는 전제를 이해하는 것이 매우 중요하다.

## V. 결론

철도구조개혁이 21세기 '철도르네상스' 시대를 이루는 초석이 될 것으로 기대되고 있으며, 궁극적으로 우리나라 교통체계의 효율성을 크게 높이는 결과를 낳을 것으로 기대되고 있다.

제도적인 철도구조개혁은 철도정책목표를 달성하기 위한 첫걸음이라고 하겠다.

무엇보다도 중요한 것은, 이러한 시점에서 철도구조개혁 조치들에 대한 현실적인 기대치를 가지는 것이 매우 중요하다고 하겠다. 현실적인 기대치를 가지는 것이야 말로, 철도구조개혁의 궁극적인 목표인 철도경쟁력확보를 통한 국가교통체계 효율성 제고라는 목표를 꾸준히 달성하기 위한 첩경이라고 하겠다. 만약 비현실적인 기대치를 시간적인 틀에 맞지 않게 가지게 된다면, 장기적으로 효과적인 접근을 단기적으로 기대이하의 효과를 가져왔다고 폐기하게 되어, 결과적으로 종합적인 효과를 실현할 수 없게 되는 불행한 결과를 초래할 수도 있기 때문이다.

'철도의 경쟁력'제고와 공정한 경쟁여건조성이 관건이라고 할 수 있는데, 이러한 목적을 위해서는 단순한 제도적인 정비 이외에, 다양한 후속 조치와 부정적 효과를 최소화하려는 노력 필요하다고 하겠다. 이는 외국의 사례에서도 이미 다양하게 살펴 본바와 같다. 재정지원이나 기타 정책들을 동원한 추가적인 노력이 필요하다. 철도의 체질강화, 변화된 정책 환경을 적극적이고 능동적으로 활용하는 내부적인 노력과 공정한 경쟁을 유도하도록 투자증대, 제도적 정비를 하는 등의 외부적인 노력이 동반되어야 할 것이다.

결국 장기적인 비전에 의한 공동의 노력이 성공의 관건이라고 하겠다. 제도의 개선은 많은 사례에서 보듯이 문제해결의 시작으로서의 중요성을 가지지만, 제도개선 자체가 정책목표가 된 다기 보다는, 정책목표를 달성

하기 위한 수단으로서 제도개선이 도구로 사용된다고 보는 것이 일반적인 시각이기 때문이다.

## 참고문헌

1. 건설교통부(2002), 철도산업구조개혁.
2. 건설교통부(2002), 스웨덴. 독일 철도개혁보고서.
3. 건설교통부(2002), 일본국철의 개혁사례를 통해서 본 철도산업구조개혁.
4. 건설교통부(2000), FAQ, 철도산업구조개혁, 왜 필요한가?
5. 건설교통부(2003), 철도산업구조개혁 주요통계자료.
6. 교통개발연구원(2001), 철도구조개혁을 위한 각국의 노력, 월간교통, 교통개발연구원.
  - 최연혜(2001), 독일연방철도청의 철도구조개혁, 월간교통, 교통개발연구원.
  - 이재훈(2001), 프랑스의 철도구조개혁, 월간교통, 교통개발연구원.
  - 김연규(2001), 일본의 철도민영화와 지역분할, 월간교통, 교통개발연구원.
  - 한문희(2001), 스웨덴의 철도구조개혁과 시사점, 월간교통, 교통개발연구원.
  - 윤장호(2001), 영국의 철도민영화, 월간교통, 교통개발연구원.
  - 구본환(2001), 우리나라 철도구조개혁의 필요성과 추진방안, 월간교통, 교통개발연구원.
  - 양근율(2001), 구조개혁을 통한 우리나라 철도교통의 경쟁력제고방안, 월간교통, 교통개발연구원.