

영국과 일본의 철도민영화 비교 연구 - 추진과정과 성과를 중심으로 -

The Comparative Study of the UK and Japan's Rail Privatization, Focusing on Policy Process and Outcomes

이용상[†]
Yong-Sang Lee

Abstract Recently, most of countries have been adopting the policies that aim to deal with the problems of road congestion, environmental problems and the decreasing the volume of rail. A vital important subject is the reform of railways. Actually, the reform of railways has been carried out in various kind of ways, however the most epoch-making policy has been privatization of railways. Historically, Japan made the first step when it carried out regional privatization, unifying the infrastructure and operation. It created a 6 passenger enterprises and 1 freight enterprise. Meanwhile, in the case of the UK, discussion about rail privatization started the middle of 1980 and was implemented in 1994. It was implemented according to a functional division based on a separation of infrastructure and operation, creating a lot of different enterprises. With regard to the UK and Japan, there have been some debates about the methods of privatization, in particular, some scholars suggest that the rail accidents in the UK are a result of division of the infrastructure and operation. In addition to, some insist that the accident which occurred on 27th April 2005 at Hukujiyama in Japan was also attributable to the emphasis on profitable management. This paper examines the process and outcomes of rail privatization between the UK and Japan, especially focusing on different methods of privatization. This paper may provide some lessons for rail privatization policy. First, the rail privatization policy needs a enough time to complete the scheme. Second it is require to participate in the consumer, mass communication and rail officers who are involved the operation. Third, it is essential to have a huge investment, high technology and strong organization to drive.

Keywords : Rail Reform, Regional Rail Privatization, Functional Rail Privatization, Comparison of Process in Rail Privatization, Comparison of Outcome in Rail Privatization

요 지 각국은 도로혼잡과 지구온난화 등 환경문제 그리고 철도 수송 분담율 감소 등의 문제에 적극적으로 대처하기 위해 여러 가지 노력을 경주하고 있다. 그 가운데 가장 핵심적인 내용은 구조개혁을 통한 철도부문의 경쟁력 향상이다. 구조개혁은 상하분리, 민간위탁, 조직의 통폐합, 민영화 등으로 추진되고 있지만 그 중 시장 메커니즘을 적극적으로 활용하는 방안이 민영화이다. 일본은 1987년에 최초로 상하 일체와 지역별 민영화방식으로 전국을 6개 지역회사와 1개의 화물회사로 분할하여 추진하였다. 한편 영국은 1980년대 중반부터 논의를 시작하여 1994년에 철도민영화를 단행하였다. 영국철도는 상하를 분리하고 기능별로 분리, 노선별로 프랜차이즈 하는 방식을 채택하였다. 그간 일본철도는 상하 일체 방식으로 영국은 상하분리 방식의 민영화로 대별되어 각각의 장단점에 대한 많은 논의가 있었다. 특히 영국의 경우 몇 번의 대형 사고발생 원인을 기능별, 상하 분리의 민영화방식 에서 찾는 분석도 있었다. 본 논문에서는 양국의 각기 다른 민영화방식에 초점을 맞추고 추진 배경과 성과 분석을 통하여 보다 합리적인 민영화정책의 추진요소와 시사점을 발견하는 것을 목적으로 하고 있다. 양국철도민영화는 철도투자과 정치적인 영향력, 추진일정 그리고 이를 추진한 그룹의 차이에 의해 철도민영화방식에 차이가 생겼고, 이 때문에 양국은 다른 성과를 가져 왔다. 성공적인 철도민영화는 철도에 대한 충분한 투자 하에 정치적인 일정보다는 철도발전의 계획에 따라, 그리고 철도관련 이해관계자들이 민영화과정에 참여하고, 민영화를 가능케 하는 기술적인 조건 등이 구비될 경우 성공적으로 추진된다는 교훈을 얻을 수 있었다.

주 요 어 : 철도구조개혁, 지역별 민영화, 기능별 철도민영화, 철도민영화 과정비교, 철도민영화의 성과비교

[†] 책임저자 : 회원, 우송대학교 부교수
E-mail : yongsang@wsu.ac.kr
TEL : (042)630-9637 FAX : (042)630-9779

1. 문제의 제기

각국은 도로혼잡과 지구온난화 등 환경문제 그리고 철도 수송량 등의 문제에 적극적으로 대처하기 위해 여러 가지 노력을 경주하고 있다. 그 가운데 가장 핵심적인 내용은 구조개혁을 통한 철도부문의 경쟁력 향상이다.

구조개혁은 상하분리, 민간위탁, 조직 개편, 민영화 등으로 추진되고 있지만 그 중 시장기능을 적극적으로 활용하는 방안이 민영화이다. 선진국 철도 중 일본은 1987년에 최초로 상하 일체와 지역별 민영화방식으로 전국을 6개 지역회사와 1개의 화물회사로 분할하여 추진하였다.

한편 영국은 1980년대 중반부터 논의를 시작하여 1994년에 철도민영화를 단행하였다. 영국철도는 상하를 분리하고 기능별로 분리, 노선별로 프랜차이즈 하는 방식을 채택하였다.

그간 일본철도는 상하 일체 방식으로 영국은 상하분리 방식의 민영화로 대별되어 각각의 장단점에 대한 많은 논의가 있었다. 특히 영국의 경우 몇 번의 대형 사고발생 원인을 기능별, 상하 분리의 민영화방식 에서 찾는 분석도 있었다.

한편 일본은 2005년 4월27일 후쿠지야마(福山)선에서 107명의 사망자가 발생한 사고도 민영화이후 수익성에 초점을 둔 회사 운영방식에서 비롯되었다는 의견도 제기되었다.

본 논문에서는 양국의 각기 다른 민영화방식에 초점을 맞추고 추진 배경과 성과 분석을 통하여 보다 합리적인 민영화정책의 추진요소와 시사점을 발견하는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 선행연구에 대한 검토

그간 영국과 일본 양국의 철도민영화에 대한 비교 분석연구는 주로 구조적인 차이점과 성과에 초점이 맞추어져 있었다.

대표적인 연구들 중의 하나로 Velde(1999)는 철도구조개혁을 공공기관주도와 시장주도로 나누어 분석하고 영국을 공공기관주도의 민간소유방식으로, 일본을 시장주도의 민간회사주도 방식으로 구분했다. 영국 철도는 민영화된 회사가 소유(당시는 Railtrack)하고 운영회사의 선정 등은 경쟁을 통하여 공공기관인 프랜차이즈 규제기구(OPRAF)에서 이를 담당하였기 때문이다. 한편 일본의 경우는 6개의 민영화된 회사가 정부면허를 취득하여 시장중심의 영업활동이 보장되고 있다.

또한 Obermauer(2001)는 운영회사의 독립성, 상하분리, 네트워크에 자유로운 참여, 운임결정 등을 통해 영국과 일본은 유럽의 다른 나라들 보다 경쟁적인 민간주도의 철도를 운영하고 있다고 분석하고 했다.¹⁾

보다 직접적으로 Mizutani(1998)는 일본과 영국의 철도운

표 1. 각국의 철도운영방식비교

공공기관 주도(법적 독점)		시장 주도	
민간 소유	정부 소유	면허	완전 경쟁
프랜차이즈: 영국	관리위임: 프랑스의 경전철	민간회사주도: 일본, 뉴질랜드	
경쟁 입찰: 스웨덴	공공부문에 의해 공급(상하분리) : 프랑스(SNCF) 상하 일체의 독점운영 :스페인, 동부유럽 대부분의 국가	공기업주도 : 독일	

자료 : Dider van de Velde(1999), "Changing Trains", Ashgate Publishing Ltd pp.346~347참조

영회사의 자율성과 경쟁의 정도를 비교한 논문에서 일본은 영국보다 철도운영회사가 보다 자율적이며 시장원리에 입각하여 철도를 운영하고 있다고 주장하면서 그 원인을 사철운영, 자유로운 영업활동, 새로운 사업영역 개척 등에서 민간철도회사가 자기소유의 인프라를 자기 책임 하에서 운영하고 있는 것에서 찾고 있다.²⁾

한편 성과에 주목한 Preston(2000)은 일본철도 민영화 이전인 1986년부터 1997년까지의 분석을 통해 여객수송량(인·km 기준)은 25%증가하였고, 종업원은 31%가 감소하였다고 분석하고, 영국은 1993/4년~99/2000년에 여객수송량은(인·km 기준) 25%증가, 종업원은 62%가 감소한 것을 양국의 민영화 성과로 제시하였다.³⁾

이러한 연구와 함께 최근에 발생한 영국의 대형 철도사고 원인을 세부화 된 기능적인 민영화서 찾고 상하 일체의 일본 철도에 대해 보다 심층적인 연구가 필요하다는 의견도 제시 되고 있다.

Wolmar(2003)는 영국과 일본의 철도민영화를 비교하면서 일본의 상하 일체방식 민영화는 속도 향상 등의 기술개발, 열차의 정시성 보장 그리고 장기계획을 수립하는 데 용이하다고 평가하면서 영국철도가 이를 벤치마킹할 필요가 있다고 주장하고 있다.⁴⁾

1) Andrea Obermauer(2001), "National Railway Reform in Japan and EU: Evaluation of Institutional Changes", JRTR 29· Dec. 2001, p.30.

2) D.M van de Velde, F.Mizutani, J.Preston, S.Hulten(1998), "Railway reform and entrepreneurship: A tale of three countries", University of Oxford, Tsu Ref 871, pp.10-11.

3) John Preston(2001), "Development of Market Models for Increased Competition in Railroad Passenger Traffic", University of Oxford TSU, p.102.

4) Christian Wolmar(2003), "Unlike the UK ,the sun is rising on Japan's privatisation", Rail 470, www.christianwolmar.co.uk/articles/rail/470.html.

또한 Letteney(2005)에 의하면 미국여객철도 Amtrak의 적자는 철도투자부족에 근본적인 원인이 있고, 일본은 민영화 이전과 이후에 철도투자를 확대해 경쟁력 있는 철도운영을 하고 있다고 분석하고 미국철도가 이를 참고해야 한다고 강조했다.⁵⁾

위에서 보는 바와 같이 양국 민영화에 관한 연구는 구조적인 차이와 성과에 초점을 맞추어 있으며, 그 동안 민영화과정에 관한 연구는 영국과 일본 각각의 나라에 대한 연구만이 이루어졌을 뿐 양국의 민영화과정과 성과를 함께 분석한 비교 연구는 거의 없었다.⁶⁾

따라서 본 연구에서 양국의 민영화추진과정과 성과를 직접 비교해 보는 것은 의미가 큰 것이다.

본 논문에서는 추진과정에서 어떤 요소들이 작용 했는가 또한 그 요소가 민영화의 성과에 미친 영향을 연구 분석하기 위해 정책결정과정과 집행과정, 그리고 성과를 비교하는데 초점을 맞추었다.

본 연구는 문헌조사와 각국의 철도관계자와의 인터뷰조사를 병행하되⁷⁾, 시간적인 흐름에 입각하여 인과관계를 밝혀내려고 노력하였다.

첫째로 양국의 철도민영화 추진배경과 과정을 두 번째로는 민영화이후 민영화정책이 어떻게 변화 했는가 세 번째로는 양국의 민영화 과정과 성과를 비교해 보고 마지막으로 현재 까지 나타난 민영화의 문제점을 정리하였다.

이러한 양국의 비교분석을 통해 민영화추진에 있어 주요하게 영향을 미친 변수와 또 이것이 양국의 민영화 방식과 성과의 차이에 어떻게 영향을 미 쳤는가에 대한 흐름이 정리되고, 또한 합리적이고 바람직한 민영화정책의 추진방향과 요인 파악이 가능할 것으로 사료된다.

3. 추진배경과 과정

3.1 영국

영국철도는 1820년 이래 민간에 의해 운영되어 왔는데

1948년에 교통법에 의해 국유화되었다. 1953년 당시 철도영업연장은 30,935km, 수송 분담률은 여객이 인·km 기준으로 17%, 화물은 ton·km 기준으로 42%를 차지하였으나 민영화 직전인 1993/4년에는 철도영업연장 16,536km, 수송 분담률이 여객 5%, 화물 6%수준까지 감소하였다.⁸⁾

매출액도 1993/4년 가격으로 1953년에 6,402백만 파운드에서 1993/4년에는 3,645백만 파운드로 1/2수준으로 감소하였다.

그간 영국정부는 1974년 철도법을 제정하여 철도의 역할을 명확히 하고, 투자 확대를 위한 노력을 기울였고, 1980년대에는 상업주의를 도입하여 조식을 생산성 단위로 개편하는 등 효율성 향상을 꾀하였으나 성과는 근본적으로 한계가 있었다.⁹⁾

이는 국가 운영으로 인한 낮은 생산성, 부적절한 투자, 관리의 비효율성, 불규칙한 재정지원 등에 기인하였다. 이러한 국영철도의 문제점은 1992년 백서인 「New Opportunities for Railways」에서 명확하게 표현되어 있다. 본서에서는 영국철도가 그간의 적자를 벗어나지 못한 것은 국영조직으로서의 비효율성이라고 밝히면서 유인이 낮은 인센티브제도, 자유롭지 못한 영업활동 등으로 시장 변화에 적절하게 대응하지 못한 것을 지적하였다. 영국정부는 이러한 문제의 근본적인 해결책은 민간 기업들의 경쟁을 통한 효율성을 제고하고 서비스 질의 향상과, 소비자 선택 폭을 넓히는 것이라고 주장하였다.¹⁰⁾

이러한 철도의 문제점을 해결하기 위해 대처수상의 보수당 정권은 철도민영화를 1980년대부터 검토하여 1992년에 같은 당의 메이저정권에 의해 구체적인 계획이 수립되고 1993년 철도법에 의해 추진되었다. 그리고 1997년에 정권이 보수당에서 노동당정권으로 바뀌기 전까지 민영화과정이 완료되었다.

이것을 좀 더 자세하게 살펴보면 1980년대 대처의 보수당 정부는 대중 자본주의라는 이념 하에 국영공기업의 민영화 정책을 본격적으로 추진하였다. 그러나 대처는 철도에 대해서는 큰 관심이 없었고 민영화에 대해서도 그다지 적극적이지 않았다. 1990년에 보수당의 교통부장관이었던 Cecil Parkinson이 민영화 안을 제출하였으나 대처는 여론의 비판을 의식하여 추진에 신중한 입장을 보였다.

5) Robert A. Letteney(2005), "Passenger rail privatization: A lesson from Japan", www.hillnews.com/thehill/export/TheHill/Comment/OpEd/04070
 6) 일본의 경우는 草野厚(1989), "国鉄改革", 中公新書 와 山田徳彦(2004), "国鉄改革の経済学" 成文堂에서 각각 일본국철의 정책과정을 자세하게 설명하고 있다. 한편 영국의 경우는 Terry Gourvish(2002) "British Rail", 1974-97, Oxford University Press 와 Christian Wolmar(2001), "Broken Rail", AURUM PRESS 그리고 Bradshaw(2000), "New Direction for Britain's Railways" British Railways Privatisation", McGraw-Hill Company 등에서 영국철도의 민영화과정을 설명하고 있다.
 7) 영국의 경우는 교통부와 전략철도청, 네트워크레일의 담당자 일본은 학자를 중심으로 인터뷰를 실시하였다.

8) Department for Transport(2004), "Transport Statistics Great Britain, 2004 Edition", p.16, p.60, p.100.
 9) 1974년의 철도법에서는 영국철도를 국가교통계획 안에 포함시키고 경제, 사회, 환경적으로 필요한 교통수단이라는 것을 명시하여 철도투자 확대와 여객과 화물에 대한 보조금 증대, 부채탕감 등을 규정하였으나 이의 실험은 영국국철과 교통부의 갈등, 도로투자의 반대 논리로 좌절되고 말았다. 1980년대의 상업주의의 도입으로 약간의 성과는 거두었다. 이러한 자세한 논의는 Terry Gourvish(2002) "British Rail, 1974-97", Oxford University Press 의 1장과 4장에 자세하게 수록되어 있다.
 10) 민영화의 장점에 대해서는 1992년의 "New Opportunities for the Railways"에 자세하게 설명되어 있다.

당시 민영화방안에 대해서는 크게 두 가지의 의견이 제기되었는데 민간 싱크 탱크 그룹인 CPS(Centre for Policy Studies)는 “Reviving the Railways“ 의 보고서를 통해 빅토리아 시대의 영국철도의 모습으로 민영화가 추진되어야 한다고 주장하고 노선별 민영화 안을 제안하였다. 초기에 메이저총리는 이 안을 선호하였다. 한편 Adam Smith 연구소는 민영화 안으로 상하 분리의 개혁안을 주장하였고 재무부는 이 안을 선호해 결국 후에 이 안이 채택되었다.

1990년 12월에 대처의 뒤를 이어 취임한 메이저총리는 철도 민영화를 1992년 총선거의 보수당 선거공약으로 제시하였다. 보수당은 1992년 4월9일 선거에서 승리를 거두었고 본격적으로 이를 추진되었다.

1992년에 취임한 교통부장관 John MacGregor 는 1992년 7월에 민영화에 대한 백서를 발표하였고, Roger Freeman 은 당시 차관으로 보좌하였다.¹¹⁾

이러한 교통부의 추진에는 재무부의 영향력이 크게 작용하였다. 재무부는 국영철도측이 제안한 민영화에 반대, 민영화를 하더라도 한 개의 회사로 추진하는 것을 일축하고 상하 분리 민영화 안을 주장하였다. 이러한 안은 실제로 민영화를 보다 손쉽게 추진하기 위해서였는데 예를 들면 레일의 보수와 개량을 민간회사를 맡기고, 운영회사와 인프라회사의 부채를 탕감해 주어 민간이 쉽게 이를 인수할 수 있도록 하였다.

메이저 총리의 추진에 대해 하원 교통 분과위원회 위원장인 보수당의 Robert Adley와 노동당의 반대가 있었다. 민영화 안은 간신히 1993년 11월에 국회를 통과하였고, 정부는 다음 총선거전까지 민영화를 추진하는 것으로 민영화 안을 발표하였다. 이러한 절차에 의해 1996년 4월에 첫 번째 프랜차이즈 회사가 탄생하였고, 총선거 한 달 전인 1997년 4월에 마지막 프랜차이즈 회사가 결정되었다. 이와 함께 인프라회사는 1996년 주식시장에 상장되었다.

민영화를 추진하는데 주축이 된 그룹은 보수당과 함께 민영화에 적극적이었던 재무관료, 매각으로 이익을 얻을 수 있는 은행 등이었다. 이론적인 자문 역할을 한 Sir Christopher Foster와 당시의 교통부 장관인 John MacGregor는 상하 일체는 조직의 규모가 커서 비효율적이며 지역분할의 경우도 현재 영국철도노선은 인프라의 부족으로 수송밀도가 높고 공동으로 노선을 사용할 수 밖에 없어 지역분할이나 노선분할이 의미가 없다고 주장하였다. 또한 역사적으로도 19세기의 빅토리아시대의 경우에도 회사 간의 담합으로 경쟁이 발생하지 못하였다고 주장하였다.¹²⁾ 그리고 프랜차이즈 규제기구는 프

랜차이즈 계약관계를 그리고 규제감독국(ORR)은 레일트랙의 독점을 규제하는 것으로 양 조직의 설립배경을 설명하였다.

당시 영국철도민영화과정에서 정치적인 공약과 이로 인한 시간적인 제약이 추진이 용이한 방식을 채택하도록 작용했다는 것이 여러 면에서 발견되고 있다.

예를 들면 기능별 민영화방식으로 작은 회사단위로 매각하도록 하고, 정부는 프랜차이즈 회사에 적자를 보전하도록 보조금을 주고, 이윤을 남기고 프랜차이즈 권을 팔 수 있도록 배려하였다. 또한 인프라를 몇 개의 회사로 나누지 않은 이유도 정부통제 하에 이를 용이하게 추진하기 위한 것이었고, 민간이 주식매입에 부담을 주지 않기 위해 인프라관리회사의 부채도 모두 탕감해 주었다.¹³⁾

3.2 일본

일본경제는 1973년 오일쇼크 이후 매우 불안정한 상태로 접어들었는데 이를 회복하기 위해 1975년에 국채를 발행하였다. 국채의 상환기한이 다가옴에 따라 부담문제가 표면화되었고, 이에 경제 발전을 위한 새로운 모델로서 행정, 재정개혁이 중요한 과제로 등장했다. 재정 파탄에 이른 국유철도와 함께 여러 공기업의 부실경영이 중점적인 개혁의 대상이 된 것이었다.

1980년 7월17일 총선거 안정다수를 확보해 출범한 자민당의 스즈키(鈴木善幸)내각은 행정 및 재정개혁을 정권 목표로 정하고 1980년8월에 행정관리 청 내에 추진기구인 임시행정조사회를 발족시켰다. 이어 출범한 제1차 임시행정조사회는 주로 향후의 운영방향 논의와, 보고서작성 등에 대한 책임을 맡았고, 2차 임시행정조사회가 공기업의 구조개혁을 본격적으로 추진하였다.

이에 수상이 임명한 도코(土光敏夫) 2차 임시행정 조사회 회장(일본 경제단체 연합회 명예회장)은 행정개혁의 4가지항목에 대해 수상으로부터 동의를 얻어 냈는데 주요내용은 증세 없는 재정개혁, 중앙과 지방의 개혁, 국유철도 등 3개의 공사 개혁 등이었다.¹⁴⁾

국유철도의 개혁배경에는 재정파탄이 근본적인 원인이었다. 일본의 철도사업은 1872년부터 민 민간회사에서 운영하였는데, 1906년에 도시철도를 제외하고 철도가 국유화되었다. 국유화 전후의 철도운영형태를 비교해 보면, 국유화 직전인 1905년에 민영철도가 5,231km 국영철도는 2,562km 였는데 1906년에는 국영철도는 4,978km, 민영철도는 2,722km로 국

11) BBC, 20, October, 2000

12) Sir Christopher Foster(1994), “The Economics of Rail Privatisation” CRI (Centre for The Study of Regulated Industries)

13) 이러한 사실은 Bill Bradshaw(2000), “New Direction for Britain's Railways” British Railways Privatisation, McGraw-Hill Company pp.229-241에서도 발견되며, 철도민영화에 관여한 교수들로부터의 인터뷰를 통해 확인할 수 있었다.

14) 草野厚(1989), “国鉄改革”, 中公新書, pp.46~48.

영철도위주로 변화하였다.

제2차 세계대전 전인 1944년까지 일본의 육상교통기관 중에서 철도가 독점적인 위치를 점하고 있었기 때문에 이 기간 중 경영 상태는 흑자 기초를 유지하였다. 1920년부터 1940년까지의 20년간 운임인상이 한 차례도 없었던 것은 이를 반증하고 있다. 1949년 국영철도는 공공성의 보장과 아울러 기업성의 발휘라는 관점에서 정부전액출자의 공공기업체인 일본 국유철도(공사)로 경영형태가 바뀌었다. 철도의 독점성이 유지되었고 전후의 인플레이션의 시기에도 국유철도의 요금인상은 한 차례도 없었고 국유철도는 전쟁피해 및 전후 경제회복에 크게 기여하였다

1955년에 국유철도의 국내수송점유율은 여객에서 인·km 기준으로 55%, 화물에서 톤·km기준으로 52%를 차지하였다. 그러나 그 후 자동차, 항공, 해운의 발달에 의해 철도의 점유율은 감소하여 민영화 전년도인 1986년에는 여객이 24.7%, 화물이 8.4%수준으로 급감하였다.¹⁵⁾

경영상황은 1964년에 처음으로 단 년도 300억 엔의 영업손실을 기록하였고 이후 매년 적자폭이 확대되었다. 1987년 민영화 이전까지 정부는 5년에 걸쳐 재건 책임 인원감축, 운임개정, 지방적자선 폐지, 채무이자에 대한 정부지원 방안 등을 강구하였지만, 이데올로기적 성향을 띤 노동조합의 반대와 시기적으로도 너무 늦어 적자규모는 계속 증가하였다. 실제로 1974년~1986년에 걸친 13년간에 11회의 운임인상이 있었음에도 불구하고, 1980년의 경영성적은 당 해 년도에 1조6억 엔의 적자를 기록하였다. 부채는 민영화되기 전년도인 1986년에 차입금 25.4조엔, 건설공단채무 5.1조엔, 연금부채 5.0조엔, 경영안정 기금 1.3조엔, 고용대책 비 0.3조엔 등 총 37.1조 엔으로 막대한 규모였다.¹⁶⁾

결국 정부와 국철은 1983년 만들어진 국철재건감리위원회의 민영화 건의를 받아들일 수 밖에 없었다.

국철구조개혁의 추진에는 2차 임시행정조사회와 국철재건감리위원회가 가장 중심적인 역할을 하였기 때문에 이들 조직의 주장내용을 중심으로 추진 과정을 살펴보고자 한다.¹⁷⁾

제2차임시행정조사회가 제출한 당시의 공기업 민영화안에 대한 노동조합 등의 초기 반대와 실시과정에서 부분적인 수정이 있었지만, 정부의 강력한 의지와 여론의 지원을 받아 1985년에는 일본전산·전화공사, 1987년에는 일본국유철도가 민영화되었다. 당시 국영방송인 NHK의 조사에 의하면 철도 민영화를 반대하는 여론은 12.6%에 불과하였다.

제2차 임시행정조사회는 1982년 7월 현재 국유철도는 전

국적으로 여객과 화물수송확보에 공헌을 하였으나 엄청난 누적적자를 안고 있어 기업성 발휘가 어렵고 공사제도의 기본이념인 공공성조차 확보하기 어려운 상황이라고 지적하고 기업성과 공공성의 조화라는 공사체제에 대해 근본적인 의문을 제기하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현행제도의 보완차원이 아닌 민영화 혹은 그것에 가까운 형태로 전환할 필요가 있고 경쟁원리가 기능할 수 있는 체제로의 전환이 시급하다는 제언을 하였다. 아울러 관리운영체제는 지역의 교통수요, 경제수준 및 요금과는 유리된 채, 전국을 획일적으로 운영하는 문제점을 내포하고 있으므로 여객과 화물을 7개 그룹으로 지역분할 해 각각을 민영화하는 안을 제안하였다. 구체적으로는 분할된 회사에 대하여 정부규제는 사설철도에 대한 규제수준으로 완화하고, 국유철도채무 중 분할된 회사가 승계해야 할 채무에 대해서는 분할회사가 합리적 변제능력을 갖는 것을 전제로 해 그 원금 및 이자를 지불할 수 있는 범위로 하고, 그 외는 국유철도 청산회사가 처리하도록 하였다. 구체적인 분할, 자산, 채무변제 등의 방안 마련을 위해 새로운 기구인 국철재건감리위원회를 만들어 추진하도록 제안하였다.

이러한 임시행정조사회의 제안을 정부가 받아들여 1983년 국철재건감리위원회가 설치되었고, 구체적인 실천방안이 검토되었다. 국철재건감리위원회는 2년 이상의 조사, 심의 결과 국유철도의 분할·민영화를 축으로 하는 국철개혁에 관한 의견을 내각총리대신에게 제출하였고, 정부는 이것을 받아들여 개혁을 실시하였다. 국철재건감리위원회의 분할·민영화의견에 대해 기존의 국유철도는 전국의 1개회사로 운영하는 특수회사를 주장하기도 하였지만, 정부는 이를 주장하던 총재를 경질하고 국철재건감리위원회와 여당인 자민당의 찬성으로 분할·민영화의 주장을 수용하였다. 국철재건감리위원회의 국유철도개혁에 관한 의견은 대부분 제2차임시행정조사위원회의 내용을 수용하고 이를 보다 구체화 한 것이었다.¹⁸⁾ 장기채무 처리방법은 새로운 사업체가 최대한의 효율적인 경영을 하는 것을 전제로 해서, 단기 수지가 균형이며 또한 장래, 사업경영을 건전하게 유지할 수 있는 한도만으로 장기채무 등을 부담하도록 하였다. 신간센을 보유하는 기구는 자산 가격을 저가로 하여 장기 채무를 인수하고, 여객회사는 자산과 함께 부채를 인수하도록 하였으며, 그 이외의 장기채무 등은 국유철도용지를 최대한으로 매각하여 채무를 변제하고, 나머지 장기채무 등은 국민 부담으로 하였다. 잉여인력처리대책으로 민영화 이행 전에 희망퇴직자 모집 등에 의해 가능한 한 직원수를 감소시키고, 민영화회사 출발 시 여객회사에 경영에 과중한 부담이 되지 않도록 일부만을 이적(고용승계)시키고, 나

15) 角本良平(1989), “国鉄改革の検証”. 白桃書房 p.60.

16) 国土交通省(1996), “運輸白書”, p.68.

17) 草野厚(1989), “国鉄改革”, 中公新書, pp.10-12.

18) 国鉄再建監理委員会.(1985), “国鉄に関する意見”

머지 인원은 일정기간 내에 집중적으로 대책을 강구해 전원을 재취업 하도록 하였다. 이로 인해 국철직원 277,000명 중 새로운 민간회사인 JR각사에 200,000명이 취업하고 나머지 77,000명은 민간회사에 취업하도록 하였다.

1987년 국철민영화에는 노동조합반대 등 여러 가지 어려움이 있었으나 민영화가 성공적으로 추진되었는데 이에는 다음과 같은 요인이 작용하였다.

첫째로 국철재건감리위원회와 정부의 계획적인 추진활동을 들 수 있다. 예를 들면 1980년 이후 7년간의 임시행정조사연구회, 5년간의 국철재건감리위원회의 활동 등이다. 두 단체는 끊임없는 연구와 노동조합에 대한 설득, 국민홍보 등이 철도민영화에 큰 역할을 하였다. 이 조직들은 지지 작업을 사전에 철저하게 진행시켰다.

두 번째는 나카소네(中宗根) 수상의 신 보수주의에 입각한 리더십을 들 수 있다. 일본의 경우 관료집단은 막강한 권력의 상징으로 정당, 이익집단과 함께 일본을 이끌어 가는 삼두마차의 하나인 핵심적인 권력집단이다. 관료는 일본사회를 이끌고 가는 엘리트집단으로 정책결정의 심장부라고 할 수 있는데, 이러한 관료집단의 이해관계(특히 운수성)가 달려 있는 민영화정책은 나카소네 정권의 소신과 언론의 끊임없는 민영화 필요성 주장으로 그들의 저항을 막을 수 있었다. 언론도 국민이나 국철의 정부의존성향에 대해 자기책임과 시장경쟁의 효율성을 주장하였다.

세 번째로는 이미 국철이용으로부터 멀어진 여론도 정부와 언론의 철도민영화추진 내용을 지지하였다.

네 번째로는 국철자체도 결국 철도민영화를 수용하고 노동조합도 이를 수용하는 태도로 변화하였다. 이는 국민들이 이미 노동조합의 파업 등에 대해 지지하지 않고 있다는 것을 노동조합측이 전면적으로 인정하고 수용한 결과라 하겠다.

4. 민영화 이후의 변화

4.1 영국

1994년 민영화이후 적자경영은 흑자로 전환되고 순조로운 출발을 보였다. 1997년 선거에서 승리한 노동당은 철도민영화에 대한 기본적인 골격을 유지하되 민간보다는 정부의 역할을 강조하는 쪽으로 철도정책을 수정하였다. 노동당은 교통정책의 목표를 안전과 수익성이외에 환경과 교통수단 간의 유기적인 통합이라는 항목을 추가하고 장기계획을 수립하였다. 이러한 계획의 수립과 함께 조직상의 변화가 있었는데 이는 규제기관인 프랜차이즈 규제 기구를 대신해서 전략철도청(SRA)이 출범하게 되었다. 이는 그간에 철도계획기능을 보완하기 위한 조치였다. 이는 레일트랙이 장기 계획수립에 필요

한 운영회사의 자료를 가지고 있지 못한 반면 이를 소유한 프랜차이즈 규제기구가 계획기능을 수행하는 것이 합리적이라는 판단에 따른 것이다.

이와 함께 몇 번의 대형철도사고도 정책변화에 큰 영향을 미쳤다. 결정적으로 2000년의 Hatfield사고로 민간에서 운영한 인프라 회사인 레일트랙은 추가비용으로 6억 파운드를 지출하게 되어 레일트랙은 정부에 보조금을 요청하였다. 정부는 2001년 10월에 레일트랙을 정부관리 하에 두고, 2002년 10월에 비영리회사로 네트워크레일이 탄생하였다. 당시 노동당은 재 국영화하려는 검토를 했지만 재정적인 부담이 너무 커서 포기하고 말았다.

이어 노동당은 2004년의 철도백서를 기초로 하여 그간의 독립된 안전담당 기관인 건강 안전청(HSE)으로 부터 안전기능을 규제감독국으로 이전하고, 전략철도청을 폐지하고 그 기능을 교통부(DfT)에서 직접 관장하도록 하였다. 이 결과 주요 계획기능은 교통부로 이관 되었고, 작은 규모의 투자계획과 열차운영계획은 네트워크레일이 담당하게 되었다. 철도투자문제에 있어 규제감독국과 전략철도청의 중복을 없애고 철도투자를 직접 교통부에서 담당하는 체제로 변화하였다.¹⁹⁾

그간의 민영화의 추진에 대한 평가를 보면 1999년 10월의 Paddington 사고 후 여론조사에서는 73%가 인프라회사인 레일트랙의 국영화에 찬성하였고 2006년 7월 보수당은 상하 분리와 함께 추진된 민영화는 너무 작은 회사로 분할되어 철도비용이 상승했고, 이로 인하여 사고 등 여러 가지 문제점이 발생했다면서 영국의 민영화정책에 대한 과오를 인정하게 되었다.²⁰⁾

표 2. 민영화추진과정의 변화

	민영화 당시	변화(1)	변화(2)	비고
프랜차이즈 관리	OPRAF	SRA(2001)	DfT(2005)	정부역할 강화
인프라 소유 및 관리	Railtrack	Network Rail(2002) :영리법인		정부역할 강화
안전	HSE	RSSB(2003)	RAIB(2005) Network Rail(2005) ORR(2005)	
규제기능	ORR	-	-	
계획기능	-	SRA(2001)	DfT(2005)	정부역할 강화

주: RAIB: Rail Accident Investigation Branch, RSSB: Rail Safety and Standard Board. DfT: Department of Transport

19) The White Paper on the future of rail, 15,July,2004.

20) The Times,17July,2006.

4.2 일본

1987년 새로운 체제가 출범한 JR그룹 7개회사의 경영성적 합계는 흑자로 좋은 출발을 보였다. JR그룹전체의 흑자기조는 그 후에도 계속되고 있다. 당초는 흑자계상은 국철개혁정책이 만든 공정그대로의 결과라는 평가도 있었지만 국철시대 말기에 당시의 연간 2조 엔이 넘었던 거액의 영업 손실의 발생이 해소된 성과는 대단한 것이었다.

독립 재산을 운영원칙으로 하는 혼슈(本州) 3개회사가 첫 해부터 흑자경영을 실현한데 이어 계속되는 건전경영이 국철 개혁의 성공을 인상 깊게 하는 결과를 가져왔다. 특히 혼슈 3사의 경우는 민영화전에는 매년 반복되어온 운임인상이 민영화후에는 실시되지 않고(소비세관련의 운임개정을 제외) 지금까지 좋은 경영성적을 유지하고 있다.

3개 섬 회사의 경우는 새로운 체제의 발족 직후에 JR홋카이도(北海道)가 경영적자가 되는 등 불안정한 현상을 보였지만, 경영 안정 기금으로 영업 손실을 보전하여 경상이익을 나타내는 운영방식이 정착되었다.

대량고밀도운송시장에 혜택을 입지 못하는 3개 섬 회사의 경우는 일본경제의 버블현상이 붕괴된 1990년대에 경영흑자의 달성이 곤란하다는 판단 하에 1996년에는 운임개정이 실시되었다. JR화물은 그룹가운데에서 선로사용료를 경감하기 위해 회피가능비용원칙이라는 운영원칙이 적용되었음에도 불구하고, 거품경제가 붕괴된 1990년에는 영업수익이 감소하고, 흑자경영의 달성은 어렵게 되었다²¹⁾.

JR발족 직후부터 표면화된 철도정책의 초점은 신칸센 리스 방식을 둘러싼 문제였다. 혼슈 3개회사는 신칸센 자산을 보유하고 있지 않은 것 때문에 감가상각비의 비 계상으로 기업내부의 자산축적이 불가능한 점을 들어 문제를 제기하였고, 이에 대하여 정부 측도 신칸센매각수입을 이용한 국철채무를 상환하고 철도정비에 저리로 용자하는 기금을 만드는 것에 동의하였다. 이에 1991년에는 신칸센 4노선(東海, 山陽, 東北, 上越)은 혼슈 3개회사에 매각되어, 그 매각수입 9.2조엔을 이용하여 철도정비기금이 설립되었다²²⁾. 이를 통하여 일본은 실질적인 상하 일체의 운영체계를 완성하였다.

국철시대 규제로 제한되었던 부대사업의 전개와 사철업과 같은 다각적 사업전개가 JR 각 회사에 의해 급속하게 전개되

어 철도운영에 큰 변화를 가져왔다. JR 각 회사는 주식공개에 의한 민영화(민유화)가 실시되기 전에 경영면에서 사기업화가 진행되었다. 현재 JR여객회사는 여행업, 호텔업, 역 빌딩업, 터미널을 이용한 대규모의 소매업, 부동산업, 정보산업 등 여러 분야에 진출해 그룹 회사 수는 2004년을 기준으로 JR동일본의 경우는 100개회사 이상, JR서일본의 경우는 60개 이상, JR동해의 경우는 약 30개회사의 규모까지 확대되었다.

한편 JR본사 3개회사의 소유 면에서의 민영화가 개시된 것은 JR동일본의 주식이 상장된 1993년으로 38만 엔의 회사 주식매출가격이 시장에서는 60만 엔으로 자리매김하였다. 1996년에는 JR서일본의 주식상장이, 1997년에는 JR동해의 주식이 상장 되었고, JR동일본의 완전민영화는 2002년6월에, JR서일본의 완전민영화는 2004년 3월에 달성되었다.

5. 양국의 철도민영화비교

앞에서는 양국의 민영화배경, 과정, 그 후의 변화를 각각 설명하였는데 여기서는 양국의 민영화 배경, 과정, 성과 등의 직접적인 비교를 통해 양국의 민영화의 특징을 좀 더 자세하게 살펴보고자 한다.

5.1 철도운영 경험의 비교

민영화이전의 양국의 철도운영경험을 비교해 보면 영국은 1825년 철도가 개통된 이래 민간운영경험이 약 122년, 일본은 1872년 개통된 이후 초기에 민간이 철도를 운영하여 약 34년의 경험이 있기는 하지만 초기부터 사설철도가 운행되어 약 114년의 민간운영경험을 가지고 있어 철도민영화에 대한 학습은 충분하게 되어 있다고 할 수 있다.

5.2. 추진배경

양국 철도민영화 추진배경을 비교해 보면 영국은 국유철도로부터 정치적인 간섭, 규제 등으로 운영의 경직성으로 경영적자가 발생하였고, 일본의 경우도 자율적이기 보다는 정부와 국회의 간섭 등으로 책임감 없는 운영으로 일관하여 적자

표 3. 영국과 일본의 철도운영 경험비교

		영국	일본	
철도 개통		1825년 9월27일	1872년 10월14일	
철도 운영	민영	1825년~1947년	민영	1872년~1906년
			국영	1906년~1947년
	국영	1947년~1994년		1947년~1987년(공사)
	민영	1994년~2006년	민영	1987년~2006년

21) JR화물은 1987~1992년도의 5년에 걸쳐 흑자경영을 계속하였지만, 1993~1997년에는 적자를 기록하였다. 그 후 경비절감 효과가 발휘되어 2000년도 이후에는 흑자를 기록하고 있다

22) 철도정비기금은 1997년에 선박정비공단과 합병하여 “운수시설정비사업단”으로 조직을 개편하고, 더욱이 2003년에는 일본철도건설공단과 합병하여, 독립행정법인 “철도건설·시설정비지원기구”로 다시 개편되었다. 즉 국철청산사업단도 현재까지 국철청산사업본부로서 이 기구에 속해 있다.

표 4. 영국과 일본철도의 민영화 추진배경비교

	영국	일본	비고
추진 배경	- 철도운영의 적자 - 정치적인 간섭	- 철도운영의 적자 - 정치적인 간섭 - 강한 노조	일본 민영화직전 누적적자 37.1조엔 (1986년)

표 5. 영국과 일본철도의 경영 적자 비교

	영국 (A)	일본(B)	B/A(당시 달러로 환산)
1985년	1,406 백만 파운드	2조 201억엔	4.6
민영화직전	265 백만 파운드(1993년)	1조7,001억엔	20.9

주: 1파운드는 2.5달러, 1엔은 0.008달러로 계산

자료: Department for Transport(1991), "Transport Statistics Great Britain, 1991 Edition", Department for Transport(2004), "Transport Statistics Great Britain, 2004 Edition", 運輸省(1987), "鐵道統計年報",

표 6. 영국과 일본철도의 민영화추진과정비교

	영국	일본	비고
추진 과정	- 1980년대 대처수상이 이끄는 보수당의 국영기업 민영화 추진 - 1987년 Adam Smith 연구소 민영화안을 제안 - 1992년 민영화를 보수당의 선거 공약으로 추진 - 1993년 민영화법 통과	- 나카소네가 이끄는 자민당 신보수 주의노선이 국영기업 민영화 추진 - 1982년 임시행정조사회 민영화제안 - 1983년 국철재건감리위원회발족 - 1985년 국철총재의 경질 - 1986년 8개 민영화법안 통과	본격적인 법안 추진 등은 일본은 1982~1987년 6년 소요 영국은 1992년~1994년까지 2~3년 소요
추진 방식	상하 분리의 프랜차이즈 방식, 기능별민영화 방식	상하 일체의 지역별분할방식	

표 7. 영국과 일본철도의 민영화 추진 주체비교

	영국	일본
적극적 추진	보수당, 재무부, 은행	자민당(국철재건감리위원회), 언론, 여론
소극적 입장	교통부, 국유철도	교통부, 국유철도
반대	노동당, 국유철도(초기)	공산당, 사회당(초기)

운영이 계속되었다. 특히 강한 노동조합은 일본적인 특색이라 할 수 있다.

양국의 경영적자를 비교해 보면 1985년을 기준으로 보면 일본이 약 4.6배에 달하는 경영적자, 그리고 민영화직전의 경우는 일본이 약 20배에 달하는 경영적자를 시험하고 있어 일본이 더욱 경영상태가 좋지 않아 추진의 시급성이 있었다고 할 수 있다.

5.3 추진과정 및 방식

양국의 민영화추진과정을 비교해 보면 영국은 보수당의 선거공약으로 약 2~3년이 소요되어, 상하 분리의 프랜차이즈 방식, 기능별 민영화 방식을 채택하였고, 일본의 경우는 민영화추진기간이 약 6년이 소요되었고, 상하 일체 방식의 지역별 분할 방식을 채택하였다. 일본의 경우 국철민영화시에 8개의

법률을 만드는 등 영국에 비해 착실한 준비를 했다고 할 수 있다.

5.4. 추진 과정에서 찬성과 반대 그룹

추진과정에 있어서 주된 역할을 한 그룹을 비교해 보면 영국의 경우 보수당과 재계를 들 수 있고 일본의 경우는 자민당과 언론, 여론이 주된 역할을 하였다. 특히 상하 일체 민영화에 대해서는 일본의 철도 계는 상하 일체를 적극적으로 주장했지만 영국에서는 그러한 입장을 견지하지 못해 양국은 결국 다른 민영화방식을 채택하게 되었다. 영국국철은 초기에 철도 민영화 안을 반대하였지만, 그 후 소극적인 입장으로 일관하였다.²³⁾

23) Terry. Gourvish, (2002), "British Rail, 1974-97", Oxford University Press, p.370.

표 8. 민영화성과비교1(수송량)

	영국		일본	
	수송량 변화 (여객)	1993/4년	304억인 · km(100)	1986년
	2004/5년	424억인 · km(148)	2000년	2,407억인 · km(118)
수송량변화 (화물)	1993/4년	130억톤 · km(100)	1986년	201억톤 · km(100)
	2004/5년	210억톤 · km(162)	2000년	219억톤 · km(110)
경영성적	1993/4년	265백만 파운드 적자	1986년	1조7,001 억 엔 적자
	2004/5년	273백만 파운드 흑자	2000년	6,172 억 엔 흑자
철도투자	1993/4년	2,342백만 파운드(100)	1986년	6,555억 엔(100)
	2004/5년	5,136백만파운드 (219)	2000년	1조 76억 엔(154)

자료 : Department for Transport (1995), "Transport Statistics Great Britain ", Department for Transport (2005), "Transport Statistics Great Britain", 運輸省 (1987), "鉄道統計年報", 国土交通省 (2001), "鉄道統計年報",

5.5. 성과

양국의 철도민영화의 성과를 보면 영국은 민영화이후 10년 째인 2004년에 여객은 48%, 화물은 62% 증가하였고, 일본은 민영화이후 15년간 여객은 18%, 화물은 10%정도 성장하였다.

경영성적은 영국이 2004년의 경우 273백만 파운드의 흑자, 일본은 6,172억 엔의 흑자를 기록해 양국은 각각 적자경영에서 흑자경영으로 전환하였다고 할 수 있다. 한편 철도투자는 영국이 2004년의 경우 민영화당시보다는 2.19배 증가하였고, 일본의 경우는 2000년에 약 1.54배 증가하였다.

6. 향후 과제

6.1 영국

영국의 경우 민영화이후 수송량증가, 경영흑자, 투자증가 등 여러 가지 면에서 성과를 보이고 있지만 민영화이후 아직도 해결해야 할 과제가 몇 가지 있다. 첫째로는 상하분리, 기능별로 분리되어 철도운영 책임이 분산되어 있는 점이다. 사고가 발생했을 경우 운영상에 있어 최종적인 책임을 지는 기관도 명확하지 않다. 둘째로는 철도운영의 정시성과 신뢰성의 문제이다. 민영화이전과 동일한 수준을 유지하고 있어, 전반적으로 정시성과 신뢰성에서는 민영화 효과가 나타나지 있지 않다. 특히 Hatfield 사고 이후 정시성과 신뢰성을 합쳐 계산한 PPM((Public Performance Measurement) 수치는 1999/2000년부터 계속 하락 추세에 있다가 최근에 약간 증가하였으나 아직 예전의 수준을 회복하지 못하고 있다.

세 번째로는 보조금과 비용의 변화이다. 비용과 정부의 철도에 대한 보조금의 변화를 보면 Hatfield사건이전에는 비용과 보조금이 감소하였으나 그 이후 비용과 보조금이 증가하였다.

정부의 철도에 대한 보조금의 변화를 보면 민영화이전인 1985년 이후 1993/94년까지 계속 증가추세에서 민영화 이후 감소추세로 1993/4년의 경우 여객 인 · km당 보조금은 6.46

표 9. 영국철도의 정시성과 신뢰성추이 (단위:%)

	PPM	정시성	신뢰성
1985~1990평균		91.0	98.0
1994/95년		89.6	98.7
1995/96년		89.5	98.8
1999/00년	87.8	91.9	98.8
2000/01년	79.1		
2001/02년	78.0		
2002/03년	79.2		
2003/04년	81.2		
2004/05년	83.6		

자료 : Department for Transport (1991), "Transport Statistics Great Britain, 1991 Edition", p.38, Department for Transport (2004), "Transport Statistics Great Britain, 2004 Edition", p.103, 2004년 자료는 www.dft.gov.uk "Transport Statistics Great Britain, 2005 Edition".

표 10. 정부의 철도에 대한 보조금 변화

	여객 인 · km당 보조금 (단위: 펜스)	비고
1985/1986년	2.97	46
1990/1991년	4.67	72
1993/1994년	6.46	100
1999/2000년	3.62	56
2000/2001년	2.99	46
2001/2002년	5.16	80
2002/2003년	5.49	85

자료 : OPRAF(1997/8) "Annual Report", SRA(2003/4) "National Rail Trends".

펜스에서 1999/2000년의 경우에는 3.62펜스까지 감소하였다. 그러나 Hatfield철도사고 이후 다시 증가하기 시작하여 2002/2003년의 경우에는 5.49펜스까지 증가하였다.

이러한 철도에 대한 보조금의 증가는 Hatfield사고이후 비용 증가에 크게 영향을 받은 것을 알 수 있다. 표 11과 같이

표 11. 비용의 변화(Hatfield사고 이후)

	1999/2000년	2001/2002년	변화	전체 비율
인프라비용(백만 파운드)	3,187	4,874	+1,688(+53%)	58%
차량비용(백만 파운드)	2,570	3,680	+1,110(+43%)	38%
화물과 SRA비용(백만 파운드)	484	595	+ 111(+23%)	4%
총비용	6,241	9,149	+2,908(+47%)	100%
열차km당 비용	100	140	+ 40	

자료: Smith(2004), "Essay on Rail Regulation: Analysis of the British Privatisation Experience" Ph. D Thesis University of Cambridge를 재인용

표 12. 민영화 이후의 철도주요사고

사고 일시 및 장소	사망자 수(명)	사고 내용
1997년 9월19일 Southall	7	여객열차와 화물열차 충돌
1999년 10월 5일 Ladbroke Grove, Paddington	31	2개 열차 충돌, 400명 부상
2000년 10월17일 Hatfield	4	레일파손으로 열차전복, 70명부상
2001년 2월 28일 Salby	10	승용차와 여객열차, 화물열차 충돌 80명 부상
2002년 3월 10일 Potters Bar	7	고속열차탈선, 11명 중상

자료: Department for Transport (www.dft.gov.uk).

전체 철도비용의 경우는 사고이전에 비해 사고 후인 2001/02년에 전체적으로 47%가 증가하였으며 특히 인프라관련 비용이 53%나 증가하였다.

네 번째로는 대형사고의 발생과 새로이 탄생한 네트워크의 운영문제이다. 민영화 이후에 중대사고인 충돌, 탈선과 사상자 발생률은 감소하고 있으나 그간 발생한 몇 번의 대형사고로 안전에 대한 평가는 반감된 면이 적지 않다. 또한 대형사고로 2005년에 인프라를 소유한 민간회사인 레일트랙대신에 정부공기업 성격의 네트워크레일이 탄생하였는데 현재 이 조직의 공기업적인 성격으로 향후 운영의 인센티브를 어떻게 부여하는 가도 하나의 과제로 남아 있다.

6.2 일본

민영화이후의 일본이 안고 있는 과제로 다음과 같은 점 들 수 있다. 첫째 지역 회사 간의 수익성 차이이다. 민영화 이후 수익성이 좋은 3개 회사의 경우 단 한 번도 운임을 인상하지 않은 것에 비해 3개의 섬 회사 및 화물회사의 경우 채무면제조치 및 신칸센임대료 차등지급에도 불구하고 지속적인 적자를 기록해 보조금지급(경영 안정 기금)과 몇 번에 걸쳐 운임을 인상하였다. 현재 시점에서 과연 3개의 섬 회사와 화물회사가 과연 진정한 민영화를 달성할 수 있을 지에 대한 의문이 제기되고 있다. 그러나 지역분할에 의해 각 회사 간에 어느 정도 경쟁(yard stick competition)이 작용해 생산성이 전반적으로 향상되었다는 평가결과도 나타나고 있다.

두 번째는 잘못된 경기예측과 부채청산방식의 문제이다. 일본의 경우 민영화당시 총부채 37조 1천억엔 중3사(JR동 일

본, JR서일본, JR동해)부담은 14조 5천억엔, 국철청산사업단이 22조 7천억엔을 부담하였는데, 국철청산사업단은 토지매각, 주식매각, 국민 부담으로 이를 해결하는 계획을 가지고 있었으나, 1990년대 이후 버블경제 해체에 따른 토지 및 주식매각의 부진과 매년 1조 엔의 이자부담으로 부채규모는 1998년에 28조 엔으로 다시 증가하였다. 일본은 1980년 말 경기호황에 힘입어 화물수송량증대 등 민영화추진에 있어 좋은 환경적인 여건이었으나, 1990년대 초의 경제하락은 결국 민영화성과를 반감시키는 여건이 되고 말았다. 결국 부채의 증가로 1998년 10월 23일 국철청산사업단은 해산되었고, 그 임무는 철도건설공단이 승계하였다. 부채처리는 나머지 재산의 매각(1,273ha)과 함께 60년 동안 담배에 특소세 형태로 부과되고 있다. 이러한 과정에서 정부는 청산사업단이 가지고 있는 부채를 영업 성적이 좋은 JR동 일본 등에 부담시키려고 하였으나 각 회사의 거센 반발로 실패하고 말았다.

세 번째는 지방적자선의 문제이다. 일본의 경우 1987년 민영화당시 지방의 적자 선을 일부 정리하였으나, 지방자치단체 등의 역할 등을 정확히 규명하지 못하고 이를 그대로 운영하고 있어, 현재 신칸센 등의 수요가 많은 노선에서 발생한 수입으로 지방선의 적자를 보조하는, 이른바 내부보조가 행해지고 있는데, 이는 소득분배의 공정성의 관점에서는 어느 정도 설득력이 있지만 자원의 효율적 배분 면에서는 문제가 있다고 하겠다. 교통경제학에서도 일반적으로 「내부보조」는 바람직하지 못한 것으로 평가하고 있다. 1998년 3월에는 결국 아오모리 현의 구로이시(黒石)선이 폐지되는 등 지방적자선의 문제가 최근에도 쟁점사항으로 제기되고 있다.

네 번째는 고용과 관련된 문제로 민영화당시에 해고된 인력에 대한 처리가 아직도 소송에 계류 중에 있다. 1990년 4월 1일까지 국철에서 해고된 후 미취업인원인 1,200명을 민영화된 각 회사에 재취업하도록 하였으나, 각 회사는 이를 거부하고 있으며, 결국 이 문제는 소송으로 제기되어 노동위원회의 구제명령과 철도회사들의 취소소송 등이 현재까지도 계속되고 있다.

다섯 번째로 2005년 4월27일 후쿠지야마(福山) 선에서 107명의 사망자가 발생한 사고로 민영화이후 수익성에 초점을 둔 회사 운영방식에서 비롯되었다는 의견도 제기되고 있다. 앞으로 이에 대한 사고재발방지의 대책도 향후 하나의 과제라고 하겠다.

일본의 경우는 이러한 문제점을 노정함에도 불구하고 현재 국유철도의 민영화에 대한 평가는 국철시대보다 나아진 서비스, 30만 명에서 18만 명으로 종업원의 감축, 지역별로 분권화된 철도운영, 협조적인 노사분위기, 종업원의 근로의욕의 증진과 적극적인 부대사업 개발 등으로 결과적으로 본토 3개 회사는 사철 못지않은 높은 노동생산성을 기록하는 등 긍정적인 평가를 받고 있다.

7. 시사점

7.1 민영화 정책

양국의 민영화정책에서 영국의 경우는 보수당, 일본은 자민당의 등이 주요한 정치적인 추진주체였다. 영국이 민영화

를 추진한 기간은 약 2~3년에 불과해 일본에 비해 매우 빠르게 진행되어 추진이 용이한 민영화 안이 나왔으며, 이러한 시간적인 제약이 민영화추진에 있어 상당한 영향력을 미쳤다고 할 수 있다. 따라서 운영체계의 근본적인 전환을 가져오는 중대한 정책으로서 민영화의 경우는 충분한 시간을 가지고 추진될 필요가 있으며 가능한 정치적인 일정보다는 착실한 계획 하에서 추진되어야 할 것이다.

또한 추진주체에 있어서도 영국은 주로 재무나 경제계의 영향력을 받았고, 일본의 경우는 여론과 함께 철도관계자들의 상하 일체 등에 어느 정도 영향을 미쳤다고 할 수 있어 민영화 정책에 있어 다양한 의견수렴 특히 여론, 소비자 그리고 철도운영자들의 참여가 필수적이라고 하겠다. 영국의 경우 소비자 입장이나 운영자입장에서 보면 그들의 대한 배려가 부족했다는 것은 열차운영의 정시성과 신뢰성이 이를 증명해 주고 있다.

7.2 철도투자

양국의 철도투자액을 비교해 보면 영국이 일본에 비해 1960년에 5배나 많았으나, 1970년에는 일본이 2.4배, 1980년에 3배나 많은 투자를 해 왔다. 이러한 투자액의 차이는 결국 인프라규모의 차이로 양국의 철도운영에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 양국의 투자규모의 비교는 영업거리로도 비교될 수 있는데 영국은 1900년에 30,079km에서 민영화직전에는 16,700km로 감소하였으나 일본의 경우는 1900년의 6,202km에서 민영화직전에 27,900km로 약 4.5배나 증가하였다. 전철

표 13. 민영화이전의 영국과 일본의 철도투자 비교

	영국 (A)	일본(B)	B/A (PPP)
1960년	2,100 백만 파운드	1,108억엔	0.2
1970년	600백만 파운드	4,468억엔	2.4
1980년	848백만 파운드	14,060억엔	2.8
민영화직전	1,165백만 파운드(1993년)	6,555억엔(1986년)	2.6

자료: Department for Transport (1995), "Transport Statistics Great Britain", Department for Transport (2005), "Transport Statistics Great Britain", 運輸省(1987), "鐵道統計年報".

표 14. 영국과 일본의 철도영업거리비교

	영국(km)	일본(km)	비고
1825년	43		
1872년	21,558	29	
1900년	30,079	6,202	일본은 사철포함
1960년	29,579	27,909	일본은 사철포함
민영화직전	16,700(1994)	27,900(1986년)	일본은 사철포함

자료: Department for Transport (1995), "Transport Statistics Great Britain", Department for Transport (2005), "Transport Statistics Great Britain", 運輸省(1987), "鐵道統計年報", 国土交通省(2001), "鐵道統計年報",

표 15. 영국과 일본의 고속철도비교

	영국	일본
고속철도도입	1993년 시속 300km/h	1964년 시속 200km/h
고속철도망	74km(2004년)	2,180km(2004년)

자료: Department for Transport (1995), "Transport Statistics Great Britain",
Department for Transport (2005), "Transport Statistics Great Britain",
国土交通省(2005), "鉄道統計年報",

화 올도 2003년 일본은 61%에 비해 영국은 31%에 머무르고 있다.

영국은 민영화이후에 노후화로 인해 높은 유지보수비용을 지불하고 있다. 일본은 인프라투자를 철도에서 부담하여 이 투자액은 경영부담이 되었고 이로 인한 적자운영은 민영화가 되는 주된 요인이 되기도 하였다.

따라서 철도투자는 민영화이전에 추진할 필요가 있으며, 일본의 부채처리방식에서 알 수 있듯이 결국 국민의 부담으로 귀착되기 때문에 건설은 운영자로부터 분리하여 국가에서 이를 부담하는 체제로 운영하는 것이 바람직하다고 하겠다.

철도투자과 함께 철도민영화정책에서 중요하게 고려되어야 할 요소는 기술이다. 양국의 철도능력 중 가장 큰 차이는 고속철도의 운영에 있다. 일본은 1964년부터 고속철도를 운영하여 철도가 타 교통수단에 비해 결코 뒤지지 않는 철도의 경쟁력을 가지고 있는데 이것이 민영화를 뒷받침하고 있다.

일본의 경우 고속철도망을 2004년 2,180km에서 장래 6,860km 까지 확장하는 것으로 확정하고 이중 정비신간선 5선 1,173km는 1970년에 정비신간선법에 의해 현재 추진되고 있다.

한편 영국의 경우는 1975년에 디젤을 고속화하는 HSDT를 도입하여 시속 200km의 철도를 운영하고 있다가 1993년에 유로스타의 고속철도를 도입하여 운영하고 있다. 영국은 최근 철도기술부분의 30년 계획을 마련하고 있다.

기술개발은 영국과 일본의 철도민영화구조를 결정하는데 매우 중요한 요소로 작용하였다. 1987년 일본의 민영화 경우 철도관계자들은 도쿄와 오사카구간의 속도향상 270km/h 을 위해 차량과 인프라와의 유기적인 관계를 강조하여 상하 일체방식을 관철시켰다. 한편 영국의 경우는 이러한 유인이 없었다.

7.3 정부계획

양국의 철도민영화 추진에 있어 정부의 철도발전계획이 수립되어 있고 이 계획이 뒷받침되어 민영화가 추진되었는가를 살펴보고자 한다.

일본의 철도정책은 10년에 한 번씩 작성되는 「운수정책심의회」에 의해 그 방향성이 정해진다. 2004년의 「중장기적인 철도정비의 기본적 방향과 철도정비의 원활화 대책에 대하여

심의회 보고서에서 장래 10년간의 일본철도의 방향이 제시되었다. 주요내용은 지구환경문제가 중요하게 부각됨에 따라 환경 친화적인 교통수단으로서의 철도 위상을 높이기 위해 일본철도정비를 간선철도와 도시권철도의 2개 권역으로 나누어 그 계획을 구체적으로 제시하고 있다. 현재는 1970년에 제정된 「전국 신간선 철도정비 법」에 의해 수요가 적다하더라도 국토의 균형발전과 지역개발차원에서 새로운 신간선건설이 추진되고 있다. 재원은 중앙정부 1/3(신간선양도수입금, 공공사업비에서 부담), 지방정부 1/3(지방교부세에서 부담), 회사부담 1/3이 되고 있는데, 정비신간선의 경제성은 지역개발 효과 등을 감안하여 B/C 2.4~2.6에 이르고 있다. 주요추진지역은 홋카이도지역, 규슈지역, 동북지역 등이다. 재래선의 고속화 사업을 추진하기 위해서 국가로부터의 보조금 교부나 「철도건설·운수시설정비지원기금」에 의한 무이자대부제도가 활용되고 있다.

한편 영국의 경우는 2000년에 Transport 2010수립하여 2010년까지 여객 50%, 화물80%의 증가와 6,000량의 새로운 차량의 도입, 동부와 서부간선의 개량 등의 계획을 발표하였으나 그 후 재정문제로 이를 포기하였다. 2004년의 미래철도에 대한 계획인 "Future of Rail"을 발표했는데 주요 내용은 정부의 역할을 강조하고 있으나 장기철도망계획이나 재원조달 문제에 대해서는 구체적인 언급이 없는 문제가 지적되고 있다.

따라서 철도구조개혁 정책의 추진 시점에서 철도발전에 관한 정부계획이 수립되어 있는 것과 그렇지 않은 것에는 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 일본의 경우는 민영화정책의 추진이전에 철도건설에 대한 기본계획이 수립되었고 이를 착실하게 집행해 온 것이 민영화를 성공시키는 초석이 되었다고 할 수 있다.

7.4 민영화 방식

그간의 성과를 볼 때 영국의 경우 상하 분리와 과도한 분할로 인하여 비용증가와 정시성과 신뢰성 면에서 문제점이 발생하고 있으며, 선로의 유지보수와 운영회사간의 계약관계, 그리고 운영회사간의 의사소통도 원활하지 못하고 있다. 영국은 최근 이러한 문제점에 대해 정부의 역할강화와 유지보수기능의 내부화, 인프라회사와 운영회사간의 유기적 협조관계의 구축 등으로 새로운 변화를 모색하고 있다.

한편 일본은 상하 일체로 정시성과 신뢰성의 확보가 가능하고, 특히 각 회사의 비용절감 노력이 결국은 자사의 이익으로 환원이 가능한 구조로 운영되고 있다. 그러나 최근 수요가 적은 일부 지방의 노선에서는 상하 분리제도가 도입되고 있다. 이 제도는 고정자산세 등의 부담이 없고, 지방자치단체의 인프라부담으로 경영효율이 높다는 장점을 가지고 있다.

한편 Preston(1999)은 영국의 경우 기능별 민영화로 1993년부터 1998년의 민영화의 성과를 중심으로 민영화조직의 정착, 생산성향상, 보조금의 감소 등의 성과를 제시하면서 1996년 회계감사원의 자료를 인용하여 복잡한 추진과정으로 인해 약 10억 파운드의 추가비용이 소요되었다고 지적하고 있다.²⁴⁾

일본은 지역별 민영화로 지역과의 일체감 형성에 유리하고, 지역발전에 철도의 역할이 큰 장점을 가지고 있다. 그러나 철도회사는 지역 철도수송을 담당해야 하기 때문에 지역정치의 영향을 받아 내부보조를 할 수 밖에 없는 상황으로 수요가 많은 신간선 수입으로 지역철도를 운영하고 있는 문제점도 안고 있다. 양국의 경험을 볼 때 향후 철도구조개혁의 방식에 있어서는 과도한 기능별민영화는 지양하는 것이 바람직하고 인프라와 운영회사간의 협조체제가 가능하고 경쟁의 이익이 극대화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

7.5 결어

양국은 철도투자와 정치적인 영향력, 추진일정 그리고 이를 추진한 그룹의 차이에 의해 철도민영화방식에 차이가 생겼고, 이 때문에 양국은 성과 면에 다른 결과를 가져 왔다고 할 수 있다. 성공적인 철도민영화는 철도에 대한 많은 투자 하에 정치적인 일정보다는 철도발전의 계획에 따라, 그리고 철도관련이해관계자들이 과정에 참여하고, 민영화를 가능케 하는 기술적인 조건 등이 구비될 경우 성공적으로 추진된다는 교훈을 얻을 수 있었다.

영국 철도의 사고 발생과 정시성문제, 비용증가의 문제가 연관이 있다고 할 수 있으며 이로 인해 최근 민영화 정책의 보완현상이 나타나고 있다.

양국의 비교를 통해 우리는 민영화추진에 있어 바람직한 요소로서는 첫째 민영화 추진을 위하여충분한 시간과 이를 추진할 수 있는 강력한 추진조직이 필요하다고 하겠다. 두 번째로는 정책결정에 있어서는 소비자와 철도관련 이해관계자 등의 참여가 필수적이라고 하겠다. 세 번째로는 민영화추진에 있어 정치적인 영향력이 최소화되어야 하며 철도의 투자에 대한 정부의 역할과 책임이 분명하고 나아가서 지방자치단체 등의 책임과 역할도 명확하게 제시되어야 한다. 마지막으로 장기적인 발전계획과 기술이 철도의 경쟁력을 좌우하기 때문에 구체적인 발전 계획과 안전을 확보할 수 있는 기술력이 함께 확보되어야 할 것이다.

향후 우리나라의 철도정책이 수정되어 민영화를 추진할 경우를 상정해 본다면 다음과 같은 여건이 함께 추진되어야 할

표 16. 철도민영화 추진을 위한 합리적인 요소

항목	합리적인 요소
정책결정의 과정 (시간적 요소)	관련법과 제도마련을 위한 충분한 시간의 확보
정책결정의 추진	강력한 추진력을 겸비한 조직이 노조관계를 원만하게 해결
정책결정의 참여자	언론, 소비자와 철도관계자의 참여가 필수적
정치적 영향력	정치적 영향력의 배제
철도에 대한 투자책임	인프라에 대한 정부 책임과 충분한 확보와 지방자치단체의 일정한 책임과 역할이 필수적
부채 청산을 포함한 장기계획과 기술수준	부채문제 등 철도발전에 대한 구체적인 장기계획과 안전을 확보하는 높은 기술수준

것이다. 첫째로는 법과 제도마련에 있어 충분한 시간의 확보인데 이 경우에는 우리나라는 2004년 철도구조개혁 이전에 이미 주식회사에 대한 검토가 되어 있어 상당한 시간을 줄일 수 있을 것이다. 두 번째로는 추진과정에 있어서는 대통령의 영향력이 발휘될 수 있는 조직의 필요하고 언론, 소비자, 철도관계자 등의 참여하는 형태가 되어야 할 것이다. 철도투자에 대해서는 현재의 국가교통망계획에서의 철도투자부문을 현재보다 확대하고, 현재 철도건설과 유지보수에 있어 지방의 역할이 미미한데 이를 보완하여 지방의 역할이 강화되어야 할 것이다. 이를 위해 지방교부세나 국고보조금 혹은 자동차세의 세원 중에서 철도항목을 신설하는 것을 고려해야 할 것이다. 마지막으로 장기적인 철도발전계획과 안전 확보를 위한 기술계획이 함께 수립되어야 하는데 이는 현재 추진 중인 국가교통망계획과 철도안전 법상의 철도안전계획, 운영자의 안전 확보 수준이 서로 유기적으로 통합하여 계획, 기술, 운영 등이 함께 어우러지는 철도정책과 운영이 되어야 할 것이다.

참고문헌

<영국관련>

1. Avans, A. W. (2004), "Rail Safety and Rail Privatisation in Britain", Inaugural Lecture, 16 June2004.
2. BBC, 20 October, 2000.
3. Bradshaw,B. (2000), "New Direction for Britain's Railway: British Railways Privatisation", McGraw-Hill Company pp.229-241.
4. Bradshaw,B. (2000), "Integrated Transport Policy", Ashgate, pp.129-154.
5. Department for Transport (1991), "Transport Statistics Great Britain, 1991 Edition", p.3, p.38, p.114, p.180.

24) John Preston and Amanda Root(1999), "Changing Trains", Ashgate, pp.71-74.

6. Department for Transport (1993), "Transport Statistics Great Britain, 1993 Edition", p.53,
 7. Department for Transport (2004), "Transport Statistics Great Britain, 2004 Edition", p.16, p.17, p.26, p.29, p.30, p.52, p.60, p.101, p.103, p.128, p.146, p.147.
 8. Department for Transport (2004). "The white paper on the future of rail",
 9. Department for Transport (2005), "Transport Statistics Great Britain, 2005 Edition".(www.dft.gov.uk).
 10. Foster, C. (1994), "The Economics of Rail Privatisation", CRI (Centre for The Study of Regulated Industries).
 11. Gourvish,T. (2002), "British Rail, 1974-97", Oxford University Press, p.370, p.515.
 12. Hall, S. (2003), "Beyond Hidden Dangers" Isan Allen, p.120.
 13. HSC (2001), "Ladbroke Grove Rail Inquiry Part 1Report : HSC Action Plan-Progress Report to December 2001".
 14. HSC(2002), "Ladbroke Grove Rail Inquiry Part 2 Report:Progress Report to March 2002".
 15. HSE (2002), "Hatfield derailment investigation-Interim recommendations of the Investigation Board".
 16. Mathieu Gerard (2003), "The reform of UK railway-privatization and its results" JRTR34. pp.16-31.
 17. MIT and Cambridge University (2000), "Problems of De-regulation - The case of UK Railways" (<http://www.econ.cam.ac.uk/electricity/index.htm>).
 18. Nash, C.A. (2003), "Integrated Future and Transport Choices", Ashgate, pp.252-257.
 19. Obermauer, A. (2001), "National Railway Reform in Japan and EU: Evaluation of Institutional Changes", JRTR29, Dec.2001, p.30.
 20. OPRAF(1997/8), "Annual Report"
 21. Preston ,J.M., Root,A. (1999), "Changing Trains", Ashgate, pp.71-74.
 22. Preston. J.M (2001), "Development of Market Models for Increased Competition in Railroad Passenger Traffic", University of Oxford TSU, p.102.
 23. Railways Act (1993).
 24. Smith, A.S.J (2004), "Essay on Rail Regulation: Analysis of the British Privatisation Experience" Ph.D Thesis University of Cambridge.
 25. SRA (2002),(2004)(2005), "National Rail Trend".
 26. SRA (2003)(2004), "Customer Satisfaction Survey".
 27. The Times, 17July2006.
 28. Velde,D.M, Mizutani,F, Preston,J.M., Hulten. S (1998), "Railway reform and entrepreneurship: A tale of three countries", University of Oxford, Tsu Ref 871, pp.10-11.
 29. Wolmar.C. (2001), "Broken Rail", AURUM PRESS, pp.180-201.
 30. Wolmar.C. (2003), "Unlike the UK ,the sun is rising on Japan's privatisation",Rail470, www.christianwolmar.co.uk/articles/rail/470.shtml.
- <일본관련>
1. John,G.Ikenberry,David,A.Lake&Michael Mastanduno. (1988). "Introduction:approach to explaining American foreign economic policy". 42(1):1~14.
 2. James,A.Dunn.Jr,Anthony,Perl. (2001). "Toward a New Model Railway for 21st Century: lessons for Five Countries". Transportation Quarterly.55(2):43~57.
 3. James,G. March&Johan,P.Olsen. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political in Political Life". American Political Science Review.77.
 4. Letteney A. Robert.(2005). "Passenger rail privatization: A lesson from Japan", www.hillnews.com/thehill/export/TheHill/Comment/OpEd/04070
 5. 赤澤昭三.(1994). "經濟政策と公企業", 89-99. 稅務經理協會.
 6. 石井晴夫武井孝介. (2003). "郵政事業の新展開", 126-130. 郵研社.
 7. 大山耕輔.(1996). "行政指導の政治經濟學", 53-54. 有斐閣.
 8. 国鉄再建監理委員会.(1985). "国鉄に関する意見".
 9. 郵政 3 事業の運營方向に諮問會議.(2002). "諮問報告書".
 10. 角本良平.(1989). "国鉄改革の検証".白桃書房.
 11. 草野厚.(1989). "国鉄改革". 中公新書.
 12. 森田郎.(1991). "制度に関する一考察(上)".季刊行政管理研究. 56:54-60.
 13. 山田徳彦.(2001). "国鉄改革の經濟学", 104-105. 成文堂.
 14. 運輸省(1987), "鉄道統計年報".
 15. 国土交通省(1996), "運輸白書".
 16. 国土交通省(2001), "運輸白書".
 17. 国土交通省(2005), "運輸白書".

(2008년 1월 7일 논문접수, 2008년 2월 18일 심사완료)