

## 철도산업육성을 위한 규제완화와 정부 정책에 관한 연구

### Deregulation and Rearrangement of the Government Role for the Railway Industry

이원희\* · 권혁준

Wonhee Lee · Hyukjoon Kwon

**Abstract** This article analyzes the new approach to regulation with regards to the railway industry and determines the government's new role. For this purpose, the regulations are categorized into three dimensions (economic, societal and administrative), following the criteria adopted by the Regulatory Reform Committee. Furthermore, these items are analyzed as compulsory vs. incentive, and prior vs. ex post, according to the managerial characteristics. As a result, some recommendations were derived: the economic regulations should be deregulated and the societal regulations should be modified in order to rationalize the criteria. From this perspective, the government's role needs to be repositioned in order to activate the railway industry.

**Keywords** : Railway regulation, Railway industry competitiveness, Economic regulation, Social regulation, Rationalization of regulation

**초 록** 본 연구는 철도산업의 경쟁력과 투명성을 제고하기 위해 정부의 통제를 유발하는 철도규제에 대한 새로운 접근과 철도산업에 대한 정부의 역할을 재정립하고자 하였다. 이를 위하여 철도관련규제를 규제개혁위원회에서 적용하고 있는 경제적, 사회적, 행정적 규제로 분류하여 각 규제들의 운영방식에 따라 강제 및 통제와 유인, 사전적과 사후적으로 유형화하여 분석하였다. 철도관련규제개혁을 위한 과제로 경제적 규제에서 경쟁 제한적인 규제는 완화하고 사회적 규제는 안전을 담보하기 위한 합리적인 규제의 수준 설정이 필요하다. 또한 무엇보다도 철도산업에 많은 영향력을 행사하고 있는 정부의 기능 재정립을 통하여 철도산업의 활성화를 이루어야 할 것이다.

**주요어** : 철도규제, 철도경쟁력, 경제적 규제, 사회적 규제, 규제 합리화

#### 1. 연구의 의의

경제 개발 초기에 대규모 투자가 이루어지는 철도산업은 자연 독점의 영역으로서 정부의 개입이 필요한 영역으로 이해되었다. 이러한 이론에 근거하여 정부의 개입이 필요한 시장실패의 대표적인 사례로 소개되었다. 철도산업 부문에 존재하는 정부 규제의 논리는 기본적으로 이러한 시장 실패론에 근거하고 있다. 그것은 1899년 개통 이후 115년간 정부의 독점체제로 운영되어 온 철도의 특성이 이를 반영하고 있다.

그러나 어느 정도 시장 경제가 성숙하고 철도관련 기술개발이 발전함에 따라 이론에 대한 변화가 유발되고 있다. 즉 어느 정도 인프라가 구축되고 난 다음의 상황에서는 이제 운영과 관련하여 경쟁을 도입하려는 시도이다. 철도의 자연 독점 이론은 초기 철도의 인프라를 구축하는 단계의 논의이고, 이제는 서비스를 제공하는 운영과 관련하여 경쟁과 민간의 참여를 통해 서비스의 질을 개선할 수 있는 기회를 마련해야 한다는 주장이다. 이에 정부 규제를 통한 경쟁 제한적 요

소를 개선하려는 접근이 필요하게 된다. 철도산업의 경쟁력 제고를 위한 규제에 대한 새로운 접근은 정부의 역할 재정립과 관련이 될 것이다. 그리고 차량, 전기, 신호, 토목 등 다양한 분야를 아우르고 있는 철도 산업의 발전을 위해서 다양한 형태의 정부 역할이 필요하다. 협소한 국내 시장을 넘어서는 국제 시장의 진출을 위해 자국 산업을 보호하기 위한 정부의 역할도 필요하다.

이에 향후 철도 경쟁력과 투명성을 제고하기 위해 정부의 통제를 유발하는 규제를 개혁하는 방안을 모색하는 한편 철도에 대한 정부의 역할을 재정립하는 방안이 될 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 규제에 관한 이론을 원용하여 철도 관련 규제의 특성을 분석한다. 이에 우선 일반적인 이론으로 전개되는 규제의 특징과 유형을 구분하고, 유형별 개혁을 위한 접근을 정리한다. 이에 근거하여 철도관련 규제의 특징을 분석한다. 이는 철도관련 주요 법적 근거를 분석하여 정리한다. 그리고 총리실에서 관리하고 있는 규제개혁위원회의 DB에 구축된 내용을 분석한다.

\*Corresponding author.

Tel.: +82-10-2242-5244, E-mail : wonheeldaum@hanmail.net

©The Korean Society for Railway 2014

<http://dx.doi.org/10.7782/JKSR.2014.17.6.452>

## 2. 철도 관련 규제의 이론적 논의와 선행연구

### 2.1 전통적 네트워크산업 이론과 규제

자본주의 발전 과정에서 보면 대규모의 투자가 요구되는 네트워크 산업은 자연독점(natural monopoly)의 전형적인 시장실패 영역이었고, 따라서 정부의 개입이 불가피한 영역이었다. 이러한 산업은 경제학에서 다음과 같은 특징을 가지고 있다고 평가하였다.[1]

첫째, 규모의 경제와 범위의 경제로 인해 자연독점이 발생하고 이로 인해 시장진입장벽이 발생한다. 전기, 전화, 수도사업과 같은 공공서비스 산업은 그 생산 및 전달 체계를 구축하는데 막대한 초기 투자비용을 필요로 한다. 이러한 투자를 통해 기업의 경제효과는 산출량이 상당히 높은 수준에 이를 때까지 지속되며, 이 점이 신규 사업자에게는 진입장벽으로 작용한다. 시장의 독점적 사업자가 아닌 이상, 신규 기업은 기존 독점기업 이상의 초기 투자비용을 투입하더라도 규모의 경제효과를 통해 이윤을 창출하리라는 보장이 없기 때문이다. 이에 시장에 의한 독점의 폐해를 방지하기 위해 정부의 개입이 필요하다.

둘째, 거대한 매물비용으로 인해 생산이 없더라도 비용이 발생하며, 이로 인해 진입장벽이 발생한다. 이는 시장지배력을 유도하게 되며, 독점 사기업의 횡포가 발생할 우려가 있다.

셋째, 제공하는 재화나 서비스가 시민 생활에 불가피한 성격을 가지고 있어 공급방식이나 가격 설정과 관련하여 정치적으로 매우 민감하다. 이로 인해 정부의 개입이 강하게 남아 있다. 특히 수직적 결합이 강하게 지배하였다.

### 2.2 새로운 이론과 규제의 재조명<sup>1)</sup>

#### 2.2.1 서비스의 다양화와 활동의 분리

산업화가 진전되고 어느 정도 인프라가 구축된 상황에서 철도에 대한 새로운 접근들이 발생하였다. 운송과 관련한 네트워크 개념뿐만 아니라, 산업의 관점도 등장하였다. 우선 네트워크 산업에 대한 새로운 접근이 시도되고 있다. 기술 발전과 수요의 다양화에 직면하여 각각 다른 경제적 특성을 가진 구분되는 활동으로 구성되고 있는 측면이 고려되었다. 즉, 각 활동이 갖는 경제적 의미가 다르기 때문에 일률적으로 수직적 결합으로만 접근 할 수 없다는 것이다.

이에 가장 중요한 변화는 수직이나 수평분리가 필요하고, 이러한 과정에서 정부독점의 양식이 아니라 소유권을 분리하고 이를 통해 경쟁적인 요소를 추출하려는 것이다. 예컨대 전력의 경우 생산과 배분을 분리하여 발전 부분에서 경쟁 체제를 도입하는 것이다. 통신의 경우 국제전화와 장거리와 시내전화를 구분하여 경쟁체제를 도입하고 특히 다양한 부가서비스의 차별화를 통해 경쟁을 활성화시키고 있다. 천연가스도 LPG상태의 공급과 소매 공급을 구분하고 경제체제의 도입이 활성화되고 있다. 철도에서도 선로, 신호 등 고

정 시설의 관리와 철도의 운영 및 유지관리와 구분하여 경쟁체제의 도입이 추진되고 있다[1].

#### 2.2.2 시장의 구조와 소유의 구조를 분리하는 접근

물론 이러한 경쟁체제의 도입은 정부의 규제를 대신한다. 규제 대신 시장의 질서에 의해 운영되기를 기대하기 때문이다. 그러나 네트워크 산업의 특성상 교차보조도 필요하고, 서비스의 접점을 관리하는 더욱 세심한 배려가 필요하다. 즉 완전한 규제완화가 아니라 적절한 정부의 개입에 의한 분리된 서비스 간에 조정이 이루어지도록 해야 한다. 상하분리는 정부의 불개입이 아니라 더욱 정교한 조정 기능이 필요하고 이러한 정책 설계가 작동하지 않을 경우 상하분리는 더 큰 갈등을 유발할 우려가 있다. 그래서 개발도상국에서 도입하기 어려운 정책이라고 주장되고 있다.

### 2.3 철도산업진흥과 정부 역할

철도산업을 구성하고 있는 차량, 토목, 전기, 신호 등의 산업 발전을 위한 정부의 역할 재정립이 중요한 관점이 되고 있다. 그것은 철도의 산업 경쟁력을 제고 하기 위한 새로운 패러다임과 관련이 있다. 이럴 경우 산업 발전을 위한 정부의 규제도 재정립되어야 한다. 특히 국제경쟁력의 관점에서 유치산업을 보호하기 위해서는 시장의 보호를 위한 정부의 역할도 정립될 필요가 있다.

### 2.4 철도규제 관련 선행연구

철도규제에 관련한 연구들의 경향은 대부분 운임규제, 시스템안전 규제, 소음규제 등과 같은 주제들이 주를 이루고 있다. 이러한 주제의 연구들은 특정 개별 규제에 대한 연구들로 철도규제의 전체적인 맥락을 파악하기에는 어려운 점이 있다. 따라서 철도와 관련한 규제들 중에서도 철도 전반에 대한 규제를 체계적으로 분석한 연구들을 대상으로 참고할 필요성이 있다. 홍갑선(1996)은 교통산업에 대한 정부규제를 품질, 수량, 운임, 퇴출, 조직규제로 분류하여 교통부분에서 철도의 위치와 해당되는 시장진입규제, 가격규제, 운임규제, 업무규제 등을 구체화 하여 설명하고 있다[2]. 한편 한옥선(1997)에서는 철도운송의 핵심인 물류부분의 규제완화에 대한 정책 평가를 위하여 진입규제, 가격규제, 토지·입지, 자금조달, 조세, 생산·영업활동으로 분류하여 어느 사안들을 중심으로 규제가 완화되었는지를 분석하고 실질적인 완화 측면에서 어느 정도 추진되었는지를 분석하였다[3]. 또한 홍갑선(2000)연구에서는 철도 민영화 이후 철도사업의 정책방향성을 제시하기 위하여 철도사업의 경제적 특성을 설명하면서 철도규제를 요금규제, 서비스수준규제, 시설 운영규제로 분류하여 설명하였다[4].

기존 선행연구들은 철도산업의 중추적인 역할을 하는 부분들에 대한 규제들을 주로 다루었지만 이러한 연구들의 한계는 철도산업의 특성을 제대로 반영하지 못하였다는 점과 철도규제를 분류함에 있어 이를 뒷받침할 수 있는 이론적 근거가 부족하다고 생각된다. 따라서 철도산업발전을 위한 철도관련 규제들의 정책적 시사점을 얻기 위해서 좀 더 이론

1)과거 경제학자들은 네트워크 산업은 자연독점의 상태에 있다고 보고 정부의 역할을 강조하고 있었다. 다만 미국은 예외이었다. 정부에 의한 공기업 형태의 운영이 아닌, 소유는 민간이 하고 정부는 규제를 하는 형태이었다.

에 근접하고 보편적인 규제분류체계로 이루어진 연구가 필요할 것으로 판단된다.

### 3. 현행 철도 관련 규제 현황 및 특징 분석

#### 3.1 접근방법

우리나라 철도관련 규제는 중앙정부의 지원과 보호를 받아오면서 성장한 자연 독점적 산업에 대응하는 규제의 성격이 강하게 나타난다. 특히 철도는 다른 교통부문과 달리 시설과 운영이 일체화 되어 있으며 공공서비스 제공을 위한 진입규제를 적용하고 있어 시장의 경쟁원리를 도입하는데 난항이 있다. 또한 자연독점적 지위로 발생하는 진입규제로 인하여 교차보조를 염두에 둔 가격규제의 정당성을 확고히 하는 요인이 되었다. 즉, 철도 관련 규제는 특정 분야의 규제라 지칭할 수 없는 복합적으로 얽혀있는 구조로 이루어져 있으며 어느 한쪽만을 개선한다고 해서 해결하기에는 어려움이 나타나는 것이다.

따라서 철도규제개혁을 위하여 우선시 고려해야 할 것이 규제의 유형화이다. 규제를 유형화 시키는 것은 철도 관련 규제들을 특징에 맞게 분류함으로써 복잡하게 얽혀있는 규제들을 개선시키는데 효율적이며, 철도 관련 규제를 현행 규제개혁위원회에서 분류하고 있는 방식에 따라 유형화시킴으로써 분석의 당위성을 높일 수 있다. 규제개혁위원회에서는 정부규제를 경제적, 사회적, 행정적 규제로 유형화 하고 있다. 경제적 규제는 기업의 생산 및 영업활동에 대한 규제, 사회적 규제는 국민건강과 생명, 삶의 질, 경제적·사회적 역할 및 책임과 관련된 규제, 행정적 규제는 신고 및 보고, 행정조사, 행정질서 등 규제행정의 효율성 향상을 위한 규제 로 정의하고 있다.

#### 3.2 철도관련 규제의 현황 분석

현재 규제개혁위원회에 등록되어 있는 철도관련 규제는 192건으로 조사되고 있으며 이것을 다시 경제적, 사회적, 행정적 규제로 유형화 시키면 다음 Table 1과 같다.

철도 관련 규제에서 가장 비중을 많이 차지하고 있는 것은 허가, 승인 등과 관련한 행정적 규제 71건(36.98%)이며 다음으로는 안전, 환경 등과 관련한 사회적 규제 63건(32.81%), 요금, 경쟁 등과 관련한 경제적 규제 58건(30.21%)으로 나타나고 있다. 철도 관련 규제 중 행정적 규제의 비중이 높게 나타나고 있는 이유는 과거 국가의 통제 하에 운영되어 왔던 철도 관련 법률에 근거한 규제들이 지속적으로 유지 되어 오고 있는 것으로 판단된다. 현재 철도 사업은 2004년 구조개혁을 통해서 한국철도시설공단과 철

도공사의 형태로 관리 운영되고 있는 것에 반해 규제를 통한 정부의 영향력이 강하게 작용하고 있어 민영화를 통한 시장경제 체제에는 아직 미흡한 것으로 생각된다.

이에 반해 공익서비스를 제공하는 철도의 측면을 생각해 볼 때 행정적, 사회적 규제가 상당한 수준으로 영향력을 행사하고 있음을 입증하는 결과이다. 한편으로는 철도민영화 이후 철도 산업을 발전 시키기 위하여 직접적인 영향을 미치는 경제적 규제가 다른 규제에 비해서 적게 나타나고 있는 것은 긍정적인 현상으로 판단된다.

#### 3.3 철도관련규제의 특징분석

철도규제개혁을 위하여 선행되어야 할 것이 철도 관련 규제의 특징을 분석하는 것이다. 이는 앞서 철도 관련 규제를 세 가지로 유형화 시킨 것들 중에서 각각의 규제들이 어떠한 방식을 채택하는가에 따라 그 목표가 달라질 수 있으며, 또한 주어진 목표를 달성함에 있어 그 효율성이 달라 질 수 있기 때문이다. 따라서 철도규제의 특징을 분석하기 위하여 다양한 운영방식에 따른 분류가 필요하다.

첫째, 철도 관련 규제는 강제 및 통제 지향적인 규제이다. Table 2에 따르면 철도 관련규제는 전체 192건중 135건(70.31%)이 강제 및 통제에 따른 특징이 나타나고 있으며, 특히 3개 유형 중 행정적 규제 51건(26.56%)가 상당부분을 차지하고 있다. 이러한 특징은 철도산업이 오랜 시간 동안 정부의 통제 아래에 운영되어 왔으며, 법률을 근거로 한 규제를 설정하고 이에 기초하여 강제력을 행사함으로써 그 효과가 신속하고 가시적이라는 측면에서 선호 되는 것으로 판단된다. 그러나 현재의 철도 사업은 정부의 통제가 아닌 민영화로 운영되고 있으며 향후 철도사업의 발전을 위해서는 통제 및 강제지향적인 규제방식이 아닌 경제적 유인이 확대된 규제개혁으로 방향을 잡아야 할 것이다. 경제적 유인방식은 민간의 자율성과 창의성을 극대화하는 수단이며 운영에 있어 유연성을 높이고 간접비용을 줄이면서 중앙 집중성의 한계를 극복할 수 있는 수단이 되기 때문이다. Table 2에서도 나타나듯이 유인에 따른 방식이 57건(29.69%)로 낮은 비중을 차지하고 있으며 경제적 규제의 유인 13건(6.77%)로 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 아직 철도사업이 시장경쟁체제에 대비를 못하고 철도민영화 이후 철도산업 관련 중사자들이 시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 개선해 나아가야 하는 새로운 방향성을 제시할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

둘째, 철도관련 규제는 사전적 규제가 많은 비중을 차지하고 있다. Table 3에 따르면 전체 192건중 168건(85.93%)으로 철도 관련 규제는 사전적 규제 방식으로 운영되고 있

Table 1 Regulations that are registered with railway industry

	Economic regulation	Social regulation	Administrative regulation	Total
Registered regulation	58	63	71	192
Ratio(%)	30.21	32.81	36.98	100.00

Source: Regulatory reform committee(www.better.or.kr)[5]

**Table 2** Categorization according to the regulatory instrument with railway industry

	Economic regulation	Social regulation	Administrative regulation	Total
Compulsion and control	45(23.44%)	39(20.31%)	51(26.56%)	135(70.31%)
Incentive	13(6.77%)	24(12.50%)	20(10.42%)	57(29.69%)
Total	58(30.21%)	63(32.81%)	71(36.98%)	192(100.00%)

Source: Regulatory reform committee(www.better.or.kr)[5]

**Table 3** Categorization according to the regulatory intervention with railway industry

	Economic regulation	Social regulation	Administrative regulation	Total
Prior	49(25.52%)	54(28.12%)	62(32.29%)	165(85.93%)
Ex post	9(4.69%)	9(4.69%)	9(4.69%)	27(14.07%)
Total	58(30.21%)	63(32.81%)	71(36.98%)	192(100.00%)

Source: regulatory reform committee(www.better.or.kr)

으며 이중 행정적 규제가 62건(32.29%)으로 높게 나타나고 있다. 사전적 규제 방식은 피해를 일으킬 만한 행위를 하기 전에 피해 발생의 원리적인 예방을 위해 원인이 되는 행위를 미리 규제하는 방식(배용수, 2013)으로 철도사업의 경우 공익을 우선시 하며 국민의 안전과 보호에 대한 책임을 다해야 하는 목적에 따라 보편적으로 적용되는 것이다[6]. 사후적 규제는 27건(14.07%)으로 낮은 비중으로 나타나고 있는데 이는 사전적 규제가 폐해가 발생할 경우 발생하는 비용이나 처벌이 매우 적으며 균등하게 제한을 받는다는 측면에서 일반적으로 선호하는 경우가 많기 때문이다.

종합적인 분석을 해보면 현행 철도 관련 규제가 강제 및 통제지향적인 특징이면서 사전적 규제 방식으로 운영되고 있다. 이러한 운영방식은 향후 철도 관련 규제를 집행하거나 피규제자가 규제를 이행하는데 많은 비용이 들어갈 것으로 생각되며, 민영화 이후 복잡한 구조로 이루어진 철도 관련 규제가 정부에 의한 통제가 아닌 시장경쟁체제를 통한 자발적 참여와 경제적 유인이 뒷받침 되지 못한다면 철도 사업을 발전시켜 나가는데 걸림돌이 될 것으로 판단된다.

## 4. 철도 산업 발전을 위한 규제의 개혁 과제

### 4.1 규제의 합리화

규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하는 것은 규제의 개혁을 위한 방향을 설정하는 논리를 지원하고, 특히 규제 개혁의 과정에서 발생하는 정치경제학적인 접근을 이해하게 한다. 이러한 유형화에 따른 논리적 기초는 경제적 규제는 완화하고 사회적 규제는 강화한다는 것이다. 다만 사회적 규제를 강화하게 되면 비용이 유발되기 때문에 규제의 수준과 관련하여 비용편익분석을 통해 적정 수준을 유지할 것을 요구하고 있다. 이에 규제 완화라는 표현보다는 규제의 합리화라는 개념이 보다 적실성이 있다. 이러한 맥락에서 철도 산업 분야의 규제와 관련한 방향성을 정리하면 다음과 같다.

우선 경제적 규제에서 현행의 경쟁 제한적인 규제는 완화가 필요하다. 다만 건설은 국가의 역할이기 때문에 공공성

이 중요하다. 이에 어느 정도의 경쟁 제한적 요소는 필요할 것이다. 그러나 운영은 향후 경쟁에 대비하여 규제완화가 필요하다. 특히 상하 분리의 차원이 아닌 차량과 관련하여서는 국내 산업을 보호하기 위해 일정한 규제가 필요하다. 이는 통제가 아니라 보호이며, 차량의 생산이 갖는 부품시장을 고려한다면 국내 유치산업의 보호라는 차원이 될 수 있다.

사회적 규제는 안전을 담보하기 위한 적절한 규제가 필요하다. 다만 규제는 사회적 비용을 유발하기 때문에 규제에 따른 비용과 편익을 분석하여 합리적인 규제의 수준을 설정하는 것이 필요하다.

행정적 규제는 승인, 허가 등의 절차와 관련이 있는 것으로 그 자체는 재산권 보호 등을 위해 필요하지만, 시간이나 제출 서류의 간소화를 통해 행정 비용을 줄이는 노력이 필요하다.

### 4.2 규제 유형별 쟁점과 구체적인 방향

앞에서 언급했던 철도관련 규제의 유형화를 통해서 각 규제들의 특징을 분석하였다. 이에 따라 각 유형별 규제의 쟁점과 향후 방향성을 논의할 필요가 있다.

첫째, 경제적 규제의 완화이다. 이를 위하여 민간위탁을 통한 경쟁 체제의 도입과 유지보수 기능의 아웃소싱(outsourcing)이 필요하다. 유지보수의 경우 한국철도시설공단이 철도공사에 위탁하여 독점적으로 관리되고 있다. 그러나 아웃소싱을 하는 경우 운영사와 차량제작사의 유기적인 협력 관계를 통해 지속적인 성능 개선이 될 수 있고, 제작과 유지보수의 연계를 통한 비용 절감이 가능하며, 책임 소재도 명확하게 구분하는 장점이 있다.

둘째, 사회적 규제의 합리화이다. 사회적 규제는 대부분 철도를 통한 원활한 서비스와 철도를 이용하는 고객들의 안전에 많은 비중을 차지하고 있다. 이러한 사회적 규제의 특징으로 인하여 철도산업이 발전하는데 있어 많은 제한이 되고 있다. 따라서 차량 안전과 정부의 역할로서 차량의 내구연한 폐지의 재검토가 필요하다. 또한 R&D를 통한 안전, 규제 그리고 경제 활성화의 선순환 구조 형성이 필요하다. 규제를 통한 기준을 높이는 과정에서 안전이 강화되고, 이를

Table 4 Policy orientation for the regulatory reform

Category	Type	Policy orientation
Economic regulation	Construction	Entry Barrier, Pricing, Publicness (role of government)
	Operation	Horizontal separation
	Bidding	Condition
Societal regulation	Construction	Environment, Consumer, Safety, Differentiation
	Operation	
Administrative regulation	Procedure	Registration, Licensing
		Simplification of procedures

달성하기 위한 R&D 과정에서 새로운 기술을 개발할 수 있기 때문이다.

셋째, 정부의 기능 재정립이다. 현시점에도 철도에 많은 영향력을 행사하고 있는 정부에서는 철도산업의 발전에 따른 대응성을 높일 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다. 예컨대 차량 산업발전을 위한 조세 정책을 발굴하여 부가가치세의 영세율 적용 방안, 철도 조달과 관련한 정부의 역할 등이 필요하다.

### 3. 결론 및 정책 제언

철도는 자연독점의 이론적 근거를 가지고 정부규제의 영역에 속한다고 여겨져 왔다. 이로 인해 정부의 강력한 진입 규제가 용인되어 왔다. 그러나 이제 초기의 건설 단계가 아니라, 운영의 효율성 제고와 이에 따른 서비스 제고가 강조되면서 규제의 새로운 모습을 가지게 되었다. 이에 종합적으로 규제의 기능을 재검토할 필요가 제기되고 이러한 과정에서 철도 산업 발전을 위한 정부의 역할을 재정립할 필요가 있다.

특히 그간 철도 산업을 상하 분리의 입장에서만 접근하여 왔으나, 이제는 산업조직론적 입장에서 접근할 필요가 있다. 즉 차량 산업의 및 이를 둘러싼 부품 소재 산업의 발전도 중요한 관점이 되어야 한다. 그리고 치열해 지는 국제 시장에서 우리 산업을 보호하고 또 한편 해외 진출을 지원하기 위한 역할도 재검토되어야 한다.

이와 관련하여 정부규제의 유형화에 따른 향후 규제의 새로운 방향성 설정이 필요하다. 경제적 규제는 완화할 필요가 있다. 특히 공기업으로 운영되는 철도에서 경쟁 중립성이 매우 중요한 요소가 될 것이다. 민간기업에 비해 과도한 특혜와 부담을 배제하려는 OECD의 경쟁중립성(competitive neutrality)의 동향을 참조할 필요가 있다. 그리고 안전이나 환경과 관련된 사회적 규제는 강화하되 다만 적정 수준에 대한 합리적 근거를 마련할 필요가 있다. 이 경우 운영과 관련한 상하분리의 개입과 철도 산업의 영역으로 구분하여 접근하는 연구를 추후에 시도할 필요도 있다.

이에 철도 산업의 활성화를 위한 정부의 역할을 재정립하는 계기를 마련할 필요가 있다. 운영의 경쟁을 도입하기 위해 민간 위탁을 활성화할 필요가 있고, 이를 위한 법적 근거를 재검토할 필요가 있다. 향후 철도 산업 발전을 위한 정부 선도의 R&D지원의 강화가 필요하다. 특히 정부는 원천

기술의 개발에 주력하고 민간의 상용화 기술 개발을 지원하는 체계 정립이 필요하다. 무엇보다 정부가 수요독점의 시장을 형성하고 있는 철도에서 정부의 선량한 구매자로서의 역할이 중요하다. 검사에 많은 시일이 소요되는 특성을 반영하여 검사의 방법이나 공사 대금의 지급 방식에 대한 별도 규정이 필요하다.

산업혁명을 이끌었던 철도는 IT 기술과 접목되면서 새로운 신성장동력으로서의 역할이 부가되고 있다. 그리고 남북 경제협력이 강화되면서 새로운 역할이 등장될 것이다. 이러한 환경 변화에 대응하여 시장을 형성하기 위한 정부의 새로운 역할 정립이 필요한 시기이다. 그리고 해외 기업으로부터 우리 철도 산업을 보호하는 한편 우리의 철도 산업이 해외로 진출하기 위한 전략적 방안도 마련되어야 한다. 결국 철도 산업 발전을 위한 정부의 역할을 재정립하는 새로운 패러다임이 필요한 이유이다.

### References

- [1] Kessides, IoannisN (2004) Reforming Infrastructure; Privatization, Regulation, and Competition. World Bank, pp. 20-25, 34-36.
- [2] G.S. Hong (1996) Theory of railway industry, 21st Korea research institute, Korea, Seoul
- [3] S.O. Han (1997) Logistics sector deregulation of the Policy Evaluation, The Journal of Regulation Studies, 21(2), pp.57-86.
- [4] G.S. Hong (2000) Railway Restructuring and Infrastructure Charging Policy: Reference to EU Countries, The Korea Transport Institute.
- [5] www.better.or.kr
- [6] Y.S. Bae (2013) Theory of Regulation Policy, Dae young co. Korea., Seoul, pp.71-74.

접수일(2014년 9월 26일), 수정일(2014년 11월 5일), 게재확정일(2014년 11월 26일)

**Wonhee Lee:** wonheeldaum@hanmail.net  
Research Center for State Owned Entities Korea Institute of Public Finance, 1924, Hannuri-daero, Seojong-si 339-007, Korea

**Hyukjoon Kwon:** thekiller80@naver.com  
Department of Public Administration, Chungang University, 84 Heukseok ro, Dong jak-Gu, Seoul 156-756, Korea