

# 철도산업 구조개편의 생길과 대안

이 글은 철도노동조합연맹이 의뢰하여 한국노총 중앙연구원에서 수행한  
철도산업 민영화 대응방안 프로젝트 보고서 일부를 집약한 내용입니다.

김성희

한국노총 중앙연구원 연구원  
sheekim@thrunet.com

## 1. 정부의 철도 구조개편 정책 방향

철도 구조개편 모델은 세 가지 측면에서 분석할 수 있다. 첫째, **소유구조의 측면**에서 공공모델, 민영모델로 분류된다. 또한, 운영주체의 측면에서 사업권 불하형 민영모델과, 지주회사형 공공소유와 민영화가 결합된 공공보완형 상업화 모델로 나누어볼 수도 있다. 둘째, 시설과 운영의 분리 여부가 중요한 평가척도이다. 시설에는 철로 등 핵심 기반시설만 포함하는 경우와 차량 또는 이와 함께 시설 유지보수 기능까지 포함하는 경우로 구분된다. 크게 보아서 수직통합형과 수직분리형으로 나뉜다. 셋째, **기능별·서비스별·지역별** 분리이다. 운영부문의 분할모델과 통합모델로 구분되며 이에 따라 운영부문의 민영화의 경우에 통합민영화와 분리민영화로 구분된다.

양극단은 '공공모델, 수직통합형, 운영통합형' 구조와 '민영모델, 수직분리형, 운영분리형' 구조이다. 소유구조·수직구조·운영부문 구조 등 3가지 기준에 따라 다양한 스펙트럼이 나타난다. 정부에서 제시하는 한국 철도의 민영화 방안을 외국의 철도구조재편과 비교해 평



한국노총은 철도노조 문제를 계기로 노사정위원회로 복귀했고, 이로써 사실상 양대노총의 공동부담은 무산됐다.

가해보면 결국 영국식의 분할 민영화를 향해 가는 과정에 단계별 분리를 추구하고 있다고 평가된다.

## 2. 철도산업의 민영화방안의 문제점

### 1) 철도산업 포기정책

정부가 추구하는 민영화안의 목적은 “철도경쟁력을 강화하여 이해관계자의 효익을 증진시키는데 있다”고 한다. 이를 실현하기 위해서는 정부가 시설투자 책임을 분명히 하고 누적부채를 청산하며 공공서비스의무나 요금억제, 지역교통을 위해 꾸준적인 적자선 운영과 같은 공익적 기능 때문에 발생하여 마땅히 감수해야 할 비효율성도 정부가 부담해야 한다. 비용 효율성이 공익적 효율성과 상쇄되는 관계라는 점을 명확히 인식하지 않고 서는 철도구조개편의 견익을 평가할 수

없으며, 아울러 사회적 비용 자체를 감소시킬 수도 없다.

따라서 매각 가능한 수준으로 가능한 한 최대한 분할하여 민영화하는 정부의 방안은 철도 육성정책의 의미를 가질 수 있고 단지 정부 재정부담을 감축하는 목표만을 갖고 있다. 철도산업의 전략적 위치나 공익적 기능에 대해서는 고려하지 않고 있으며 효율화도 단지 민간부문에 이양하기만 하면 달성된다는 막연한 신념에 기초하고 있다.

효율화란 ‘책임경영을 위한 여건 조성-시설 투자와 개량-이용의 용이성과 편의성 확대-이용률 증가와 분담률 증대’의 방식으로 이루어질 때 공익성을 실현하는 효율화, 공익성을 해치지 않고 실현하는 효율화를 이를 수 있다. 철도 수송분담률의 증가는 수송 효율성과 에너지 효율성, 환경친화성이란 철도의 특징으로 인해 사회적 비용을 감소시킬 수 있으며,

저렴성과 대중성 등 대중 교통수단으로서 갖는 공익적 기능으로 인해 공공이익을 중대시킬 수 있다. 정부부담 증가라는 문제에 대해서는 철도의 고유한 공익성을 기준으로 판단할 때 단기에는 불가피한 비효율적인 투자이면서 장기적으로 효율적인 부분과, 단장기를 막론하고 비효율적인 관료적인 운영의 폐해를 구분하여 처방해야 한다.

정부의 민영화방안은 재정부담을 감축하는데 초점이 맞춰져 이런 철도의 가치와 고유한 특성을 무시하고 있다. 결국 이 방안은 철도산업을 포기하는 정책으로 귀결된다. 제대로 육성하기에는 너무나 큰 재정부담을 초래하기 때문에 과연 철도산업을 포기해야 하는가?

정부의 재정부담 감소에만 초점을 맞추는 정책은 무리한 인원감축으로 인한 고용불안정과 노사관계 불안정 초래, 시설투자 소요액의 과소계상으로 기술발전 자체, 시설개량에 대한 부적절한 투자로 인한 서비스 이용의 불편 초래, 시설사용료의 인상을 위한 요금인상의 용인, 공공서비스 의무 보상금의 과소체정으로 공공성의 저하를 초래한다. 다른 한편 시설과 요금 등 핵심항목에 대한 통제권을 정부가 여전히 소유함으로써 나타날 관료적 경직성이나 부패 가능성에 대해서는 현재와 전혀 다를 바 없는 결과를 가져온다. 어떤 경우든 철도 노동자들만 고용 불안정과 노동조건 악화의 짐을 지게 될 뿐이다.

## 2) 공공모델로도 혁신 가능

그렇다고 철도산업에 대한 육성, 전략적 투자만을 강조할 수는 없다. 미래가치를 고려하여 전략적 투자를 해도 경영당사자가 제대로 운영하지 못함으로써 잠재가치를 사장시킬 수도 있다. 구조개편의 논의는 여기서부터 출발한다.

철도청은 “기반시설과 운영부문을 분리함으로써 기반시설에 대한 정부의 책임과 역할을 정립하고 타 교통수단간 공정한 경쟁을 조성하고 운영부문은 민영화함으로써 경영효율성을 제고하여 철도 경쟁력을 강화”하는 것을 목표로 제시하고 있다. 포괄적인 철도육성정책, 철도산업에 대한 장기적인 전략적 투자는 시설과 운영의 분리라는 구조개편을 통해 시설에 대한 정부책임의 명확화를 통해 확보할 수 있으며, 효율적인 운영은 운영부문의 민영화를 통해 달성할 수 있다고 본다. 정부 재정부담 감소가 아니라 사회간접자본 구축과 교통산업정책이라는 관점에서 철도산업을 평가하고 바라본다는 점에서는 옳다. 과연 시설과 운영을 분리하고 운영부문을 민영화해야 이런 목표를 달성할 수 있는가?

민영화는 곧 효율화라는 관점은 이데올로기적 신념에 기초한 것으로 객관적 근거를 갖는 것은 아니다. 외국의 민영화 결과에 대한 평가도 명확하게 나타나는 것은 아니다. 더구나 경쟁 도입으로 효율화를 가져온다는 평가는, 다른

운영자의 시설의 동시적 이용이란 기술적 측면에서나 안전성 확보의 측면에서 볼 때 매우 어려운 여건이라는 철도시설의 특성을 충분히 고려하지 않고 있다.

철도의 경우 규모의 경제와 자연독점의 성격이 존재한다. 운송서비스의 운영을 몇 개의 운영자가 관할하도록 분할하면 거대한 교통량이 있는 극히 예외적인 경우를 제외하고 더 높은 비용을 초래할 뿐 아니라 불안정성을 초래한다. 규모의 경제가 존재할 때 경쟁하면 다른 운영자를 압도하는 하나가 항상 등장하게 된다. 내부 경쟁을 도입하자는 주장은 철도 내부에 시장이 있다는 잘못된 생각에 근거한 것이다.

또한 많은 사람들이 민간부문만이 성공적인 경영시스템을 수행할 수 있다고 오해하고 있다. 이는 공기업들에는 이윤 극대화방향으로 나아갈 수 있는 유인이 없다는 믿음에 기초하고 있다. 그러나 국유철도기업들이 이윤 및 시장점유율을 극대화할 수 있는 효과적인 시장전략을 선택하고 있는 사례는 많다. 일례로 프랑스에서 국유철도조직(SNCF)은 항공업체들과의 경쟁에서 고속의 TGV 서비스를 통해 장거리 국내 여행시장의 시장점유율을 높이는데 성공했다.

실용적인 관점에서 소유권보다 경영스타일이 더 중요하다고 하는 견해도 있다. “이태리, 스웨덴, 독일은 법률적으로 민영화하지는 않았는데 경영의 근본적 변화와 함께 생산성 증가가 나타났다. 일본

의 경우 10년 전부터 시작되었던 사기업의 지위를 가지나 정부소유로 남아있던 기간에 철도의 전보가 이루어졌다.” 이런 변화는 정부소유 하에서 성취된 것으로 소유권보다는 경영자율성 보장이 중요하다는 사실을 보여준다.

경영자율성과 그 여건 마련이 필요한 것이지 민영화 자체가 효율화를 가져오는 것은 아니다. 또한 철도 구조개편에 있어서도 경영자율성의 보장이 목적이지, 민영화 자체가 목적이 아니다. 매각이나 불하와 같은 민영화는 경영자율성을 성취하는 극단적 한 방법일 뿐이며, 프랑스나 스웨덴의 예처럼 정부가 소유권을 유지하면서 경영자율성을 보장하는 것이 어렵기 때문이다.

경영자율성을 보장하는 방법으로 정부가 100% 지분을 보유한 주식회사 형태와 공기업의 형태, 공사화나 공단화의 방식이 모두 선택 가능하다. 정부나 철도청의 민영화방안에서 시설부문은 공단체제로 하고, 운영부문은 정부가 100% 지분을 보유한 주식회사 형태에서 지분매각을 통해 정부소유를 줄여나가는 방식을 취하고 있다. 시스템 통합적 성격이 강한 철도산업의 특성과 필수공익서비스로서의 성격, 그리고 미래 가치와 현실 투자 여건의 불일치가 심한 한국 철도의 현실을 고려할 때 두 부문을 다른 기업형태로 전환하자는 내용도 문제이다.

### 3) 통합형 조직이 철도의 산업 조건에 맞다

공공서비스의무에 대한 적정 보상 부재나 요금억제로 인한 경영악화, 막대한 시설투자를 자체 비용으로 감당해야 함으로써 개선투자 여력의 부족과 이로 인한 서비스질의 악화가 빛어지는 한국 철도의 상황은 낙후화가 불가피한 현실로 나타나게 만드는 요인이다. 과연 이런 문제는 시설과 운영을 인위적으로 분리해야만 방지할 수 있는가?

철도청도 수직분리를 정부의 시설투자에 대한 책임을 명확히 함으로써 철도 운영의 자율성과 책임성을 실질적으로 보장해 줄 수 있다는 관점에서 적극 수용하고 있다. “제3의 운영회사의 선로 진입 및 이용이 가능함으로써 철도회사간의 경쟁조성이 용이하고, 각 주체간의 역할과 책임이 분명해지고 상호간의 관계도 명확하게 정립할 수 있고, 철도기반시설에 대한 투자에 있어서 국가의 역할을 명확하게 할 수 있으며, 공로 등 타수단과의 형평성 있는 투자 정책을 가능하게 한다”는 주장이 그 한 예이다.

그러나 수직분리는 타(국가) 운영자의 시설 접근권을 보장하고 운영자간의 공정 경쟁 여건을 형성하기 위한 구조재편방법으로 서유럽에서 주로 활용되고 있다. 철도 민영화 방식을 추구한 미국이나 일본, 아르헨티나 등 남미 국가에서 도 통합형 구조를 유지하고 있다. 유럽 차원의 통합철도망 구축이나 유럽통합의 여건 마련의 필요성 때문에 나온 고육책이지 그 자체로 장점이 있는 방안이 아

닌 것이다.

도로와 항공과 같은 다른 운송수단은 시설과 운영이 분리되어 있다. 그렇다고 수직분리가 운수부문의 일반 원칙은 아니다. 철도는 다른 특징을 가진다. 열차, 시설, 운영체계 간의 기술적 상호의존성이 매우 높다. 철도교통체계는 열차의 운행빈도, 운행속도, 열차의 연장 등 열차 운영의 측면에서 중요한 여러 요소들이 기반시설에 의해 크게 제약을 받고, 기반시설과 운영(특히, 차량)의 기술적 상호연관성이 높기 때문에 기반시설과 운영을 분리할 경우 선로와 차량의 기술발전이 통합 운영할 때보다 용이하지 않고 범위의 경제성을 상실하거나 거래비용이 증가할 수 있다. 또한 안전성을 유지하기 위해서는 다른 운송수단과 달리 통합을 유지하는 것이 필요하다. 안전사고가 발생하거나 열차운행이 지연될 때 책임소재를 둘러싸고 두 부문간에 갈등이 생길 여지가 높다. “시설은 노동력, 차량과 같은 생산요소의 하나이다. 품질, 비용 측면의 효율성을 위해서 시설, 열차, 운영체계, 기술수준의 선택을 해야한다. 이런 요소가 다른 요소와 왜 분리되어야 하는가? 회계상 분리는 가능하기는 하며 투명성과 운영조건 비교를 위해 필요한 측면도 있다”.

프랑스는 조직적으로 분리하긴 했지만 운영부문이 시설의 유지보수 기능까지 수행하면서 시설과 운영을 가능한 통합적으로 운영하고 있다. 프랑스가 수직분

리를 단행한 것은 유럽연합 차원의 철도 정책 방침과 유럽연합 가입조건으로 제시된 재정적자 3%이내 의제조항으로 인해 불가피한 결충을 한 결과이지, 분리구조의 타당성을 인정했기 때문은 아니다. 따라서 수직분리구조는 내외적 여건상 불가피한 선택의 문제이지, 철도산업의 특징을 고려할 때 결코 바람직한 방안은 아니다. 한국의 철도 현실에서 정부의 투자 책임성 보장과 실질적인 책임경영체의 확립, 재정의 건실화, 경영실적의 투명화와 경영의 효율화를 보장하는 장치는 필요하다. 이런 점을 고려하면 조직적 분리가 아니라 회계상의 명확한 분리를 명문화하는 방식으로 구조개편을 단행하는 것이 바람직하다.

철도청의 통합형 민영화도 결국 단계

적 분할 민영화 방안에 다름 아니다. 수직 분할형 구조와 운영부문의 (통합이든, 분할이든 또한 단계적 분할이든 일시 분할이든) 민영화라는 방안이 관철되면 민영화 자체가 목적으로 바뀌면서 분할 민영화는 불가피하게 발생한다.

운영부문의 분할민영화는 철도산업을 이해하고 있는 사람이라면 누구나 타당성이 없음을 인정하는 문제이다. 또한 수직분리형 자체가 부정되기 때문에 고려의 가치도 없다.

#### 4) 경영적자와 부채해소의 문제

경영적자와 부채해소의 문제에 대해 민영화 방안이 기대하는 효과는 많은 문제점을 안고 있다. 어떤 방향의 구조개편

		민영화방안의 기대효과	문제점	초 점
경 영 적 자	1. 경로적 비효율성	민영화로 해소	사적 비효율성으로 대체가능 (재벌체제 등)	효율성은 소유구조(정부, 단간)에 의존하지 않는다
	2. 상대적 높은 인건비 비중	인원감축 추진	시설개선 투자 없이는 안전성, 조직안정성 위협	양적 효율화가 질적 효율화를 저해할 수 있다
부 채	3. PSO 보상 미흡	정부 적정 보상 전제, 투명성 진전	계약의 불명료성, 외부효과의 내부화 어려움 지속	계약이 만능의 해결책이 아님. 책임경영체 하에서 정부보상이 이루어지는 구조와 동일
	4. 요금 통제	정부 최소 규제	요금 통제의 지속시, 보조금 지 급 지속. 아니면 저렴성 상실	금익성과 효율성의 균형을 이루는 요금수준 도출은 항상 어렵다
부 채	5. 적자선 운영	폐지 가능	공공성 확손, 지역화는 여건 불비	지역별 사안이기도 하여 공익성의 관점에서도 평가해야 한다
	6. 기존 누적 부채	정부해결 전제조건 충족 인될 경우 결과적으로 기대효과 전면 무효	정부해결 전제조건 충족 인될 경우 결과적으로 기대효과 전면 무효	부채부담 해소라는 전제조건은 어떤 방안도 동일
	7. 신규투자소요	정부 정책 변수	정부책임부담 악화	의도적이든 아니든 철도산업 포기정책으로 비처칠 가능성

정책이든 부채해소와 지속적인 투자는 전제조건이다. 이를 바탕으로 경영적자를 개선할 수 있는 상황이 반드시 민영화 정책에서만 가능하다는 식의 주장이 만연되어 있다. 그러나 효율성은 소유구조에 의존하는 것이 아니며 더구나 민영화를 통해 유도하려는 양적 효율화는 절적 효율화를 저해할 수 있다.

### 3. 바람직한 철도 구조개혁의 방향

철도 구조개혁의 방향은 철도산업의 중장기적 발전 가능성을 고려하면서 공공적 특성의 유지, 강화의 필요성이 기초해서 경영개선 여건을 정비하면서 내부 효율화를 가져올 수 있는 방안으로 집약할 수 있다. 즉, 철도의 전략적 위상, 공공성, 효율성을 기초로 중장기적 투자에 적합한 구조개혁 모델을 마련해야 한다.

그러나 현실은 도로 중심의 교통정책과 철도산업에 대한 중장기 전략의 부재로 인해 철도의 사양화, 낙후화가 초래되면서 교통량 폭화로 인한 환경오염, 물류비 증가로 국민생활의 불편도 가중되고 있다. 또한 부채-적자의 악순환 고리로 인해 내부효율화의 계기도 놓치고 있다. 이로 인한 국민부담 증가로 철도가 갖는 고유한 공공성 마저 훼손될 위기에 처해 있으며 철도의 미래가치를 사랑시키는 결과가 초래되고 있다. 이런 현실을 변화시키기 위한 구조개혁의 과제는 두 가지로 집약될 수 있다.

① 철도 정책 측면의 과제이다. 가장 먼저 철도의 기간교통망으로서 위상을 정립하고 현재 교통문제를 해결하는 대안으로 육성한다는 방침을 명확히 수립 할 필요가 있다. 이런 방침의 이행을 보장하는 수단을 또한 분명히 할 필요가 있다. 그 내용은 투자비에 대한 국가 책임을 제도적으로 보장하는 방안이 될 것이며, 그 일환으로 현 시점에서는 구조개혁의 방향을 제대로 잡아나가는 것이 중요하다. 또한 부채-적자의 악순환 고리의 차단을 위한 일시적인 부채해소와 PSO(적자선 운영이나 운임 할인 등 공공서비스제공에 대한 보상)보상액의 적정 산정을 통해 경영정상화 여건을 마련하는 것이다.

② 질적 효율화와 경영 민주화의 과제이다. 부채해소를 통해 경영정상화의 여건이 마련되고 철도육성의 방침이 마련된다면 내부 효율화에도 주목할 필요가 있다. 경영성과의 투명성을 높이는 장치와 함께 관료적 운영의 폐해를 타기 위한 경영감독장치로서 민주적 의사결정제도의 도입이 필요하다. 또한 '인원절감-비용절감'을 통한 경영개선의 방향에서 벗어나서 '작업조직 효율화-생산성향상-서비스 개선-수익증대'라는 질적 측면에 주목하는 근본적인 경영개선을 도모할 필요가 있다. 이는 공공서비스종사자로서 노동자의 자부심을 바탕으로 줄 높은 서비스를 제공하기 위한 길이기도 하다.

[그림 1] 요약: 철도산업의 특징과 현실, 그리고 과제

	산업적 조건	공공적 특성	효율성 조건
여 건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 믹테른 투자비</li> <li>· 지속적인 개선 투자 소요</li> <li>· 규모의 경제</li> <li>· 높은 수송효율성</li> <li>· 중거리 교통수단으로서 이동</li> <li>· 장거리 교통수단으로 발전성</li> <li>· 면계교통망의 중추적 기능</li> <li>· 시설의 동시적 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규모의 경제성, 자연목적성</li> <li>· 가격이 저렴하고 수송효율성이 높은 대중교통수단</li> <li>· 정시성, 꾸준성, 안전성</li> <li>· 환경친화성, 에너지효율성</li> <li>· 국제적 교통망으로 발전 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관료적 운영: X 비효율성</li> <li>· 투자부족→ 낙후된 시설</li> <li>· 투자부족→ 높은 인력의존도</li> <li>· 정부지원 부족→ 경영개선 장애</li> <li>· 규모의 경제에 미치지 못하는 시설 수준</li> </ul>
오 건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 발전가능성을 고려한 중장기 전략적 접근의 필요성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공익성의 유지, 강화 필요성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영개선여건의 정비와 내부 효율화</li> </ul>
철도의 전략적 가치, 공익성, 효율성을 고려하여 중장기적 투자에 적합한 구조개혁 모델의 마련			
도로 중심의 교통정책과 철도산업에 대한 중장기전략 부재			
현 실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 철도의 사양화, 낙후화</li> <li>· 철도의 미래기회 사장</li> <li>· 고속철 등장으로 시작된 철도로네이션 대비 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고동량 포화로 인한 혼잡오염, 물류비용 증가, 국민생활 불편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부채-직자의 학습환 고리</li> <li>· 내부 효율화 계기 당시</li> <li>· 국민부담 증가로 인한 공공성 해손</li> </ul>
과 제	<p>철도정책 과제: 철도 중심의 교통정책 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기간교통망으로서 위상 정립</li> <li>· 대안적 미래 교통수단으로 육성 방침 수립</li> <li>· 투자비의 명확한 국가 책임 제도화</li> <li>· 부채-직자의 악순환 고리 차단을 위한 부채 해소</li> <li>· PSO의 적정 보상과 경영정상화 여건 형성</li> </ul>	<p>질적 효율화와 경영민주화의 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영감독 정비와 민주적 의사결정 제도 도입</li> <li>· 경영상과의 두영화</li> <li>· 신기술투자와 작업조직개편, 노동시간 징상화</li> <li>· 공공서비스종사자로서 노동자 위상 정착</li> </ul>	
과제의 집약		미래의 교통대안, 국민의 철도 형성을 위한 구조개혁의 과제	

아울러 이는 철도육성에 대한 명확한 방침과 조응하는 효율화 방식이다.

비용축소 지향적 효율화는 철도산업의

장기 발전성과 대중성, 안전성을 생명으로 하는 공공적 특성에 비춰볼 때 적합한 방향의 선택이 아니며, 내적 효율화를 기

하는 수단 중 극히 일부의 보완적인 수단이 될 뿐이다(비용절감은 관료적 비효율에 따른 비용에 대해서 적용되어야 할 요소이다). 또한 비효율적 경영은 관료적이고 독선적 경영방식에서 비롯된 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 공공서비스 종사자의 공익적 자세와 자부심에 근거하여 민주적 의사결정제도를 마련하는 길이 경영독점으로 인한 비효율과 부패를 해소하면서 공공성을 실현하는 실질적인 경영감독장치로서 작용할 수 있을 것이다.

철도의 문제는 '미래의 교통대안, 국민의 철도 형성을 위한 구조개혁의 과제'라고 집약할 수 있다. 현재 철도산업에 나타나는 경영합리화는 정책적 과제에 대한 정부의 책임은 방기하여 경영정상화의 여건은 마련하지 않은 채 철도산업 노동자들의 고용과 노동조건에 대한 공세를 통해 인원절감과 비용절감만을 추구하는 방안이다. 미래의 교통대안으로서 철도의 위상이나 중추적인 대중교통수단으로서 국민의 철도 육성 방안을 담고 있지 못하다. 또한 민영화 방안은 철도육성의 장기계획이나 경영정상화의 여건을 마련할 책임의 측면이나 공공성을 유지, 강화할 필요성의 측면에서 정부의 역할을 모호하게 하고 내부적인 경영 효율화를 실현할 책임도 결국 사부문에 떠넘기고 책임을 회피하기 위한 선택에 다름 아니다.

#### 4. 철도 구조개혁 대안의 모색

철도 시설의 특성상 철도산업은 통합적으로 운영되는 것이 안전성이나 효율성 측면에서도 타당하다. 분리구조로 전환은 규모의 경제성을 해체하면서 민영화의 근거를 마련하고 관찰하기 위한 인위적인 분할이며, 그 자체로 비효율적이다.

① 민영화가 곧 효율성을 증대시키는 확실하고 유일한 해결책도 아니다. 소유 구조를 전환하는 것이 중요한 것이 아니라 경영자율성이 보장되는 책임경영체제를 도입하는 것이 효율화의 관건이다. 아울러 경영효율화는 내부적인 비효율을 해결할 수 있는 경영민주화를 통해 실현될 수 있다. 더구나 한국의 철도산업의 장기 전당과 전략적 가치를 고려할 때 국가소유의 틀을 유지하면서 경영효율성이 나 생산성을 향상시킬 수 있는 방법의 선택이 필요하다.

② 내부조직의 비효율은 질적, 구조적 효율성을 높일 수 있는 방법을 통해서 실현되어야 한다. 이는 비용절감 차원의 양적 축소형 효율화가 아니라 산업발전과 생산성향상을 동시에 추구하여 사회적 비용도 줄이고 공익성도 증진할 수 있는 수송분담률 향상이라는 질적, 구조적 효율화를 향한 길이다. 철도산업의 무한한 가치와 공익성을 기초로 국민의 철도로

서 실질적으로 자리잡을 수 있는 방법을 선택해야 한다. 노동시간단축, 작업조직 재편에 의한 생산성향상을 바탕으로 이용자의 만족도 증가와 이용객수의 증가를 통해 경영효율화를 이루는 균원적인 해결책을 선택해야 한다. 이는 공공서비스 종사자로서 철도 노동자의 자부심을 유지하고 그 대표로서 노동조합의 능동적인 역할을 부여하는 민주적 의사결정 구조의 마련을 통해 실현될 수 있다.

(3) 수평분리(지역별·서비스별·기능별)는 한국의 현실에서 거의 실현성이 없는 무모한 시도일 뿐이며 수직분리 구조도 철도산업의 특성을 고려할 때 바람직한 선택이 아니고 한국 철도 여건으로 볼 때 이를 선택해야 할 특수한 요인도 없다. 분리구조가 필요한 이유로 제시되는 회계의 투명성과 경영책임성 구축은 다른 방법으로도 실현 가능하다. 또한, 정부의 투자책임성이 수직분리의 구조에서 더욱 명확하게 담보되는 것도 결코 아니다. 분리형 구조는 철도산업의 독특한 특징을 무시한 인위적 분할이며, 비용절감형 효율화를 달성하기 위해 철도의 산업적 기반을 바탕에서부터 뒤흔드는 결과를 초래한다. 경영 효율화의 문제는 책임경영제와 경영투명화를 실현할 수 있는 철도경영형태의 변화로 해결될 수 있다. 분리형 구조는 이점보다 오히려 더 많은 문제점을 만들 뿐이다.

④ 이에 덧붙여 관료적 비효율을 제어하기 위한 장치가 필요하다. 철도산업 내부조직의 비효율과 정부의 무원칙한 계획과 개입 정책으로 인한 관료적 정책의 폐해를 모두 해결할 필요가 있다. 철도산업의 이해당사자가 모두 일정 지분을 갖고 참여하는 의사결정기구를 도입하여 철도정책과 투자계획에 대해 심의를 하고 철도산업의 발전을 추진하는 장치의 기능을 부여하는 방법이다. 노사정 주체와 소비자 대표로서 시민단체까지 포함하는 이사회 설립으로 국민의 철도로서 위상을 실현할 수 있을 것이다.

철도산업의 구조개편은 국민경제의 이익과 국민생활의 질 향상을 위해 필수적인 서비스이자 기간 대중교통망으로서 철도위상을 정립하면서 철도종사자의 공공서비스 제공자로서 자부심에 기초해 구조적 효율화를 통해 공익성을 실현해 나가는 국민의 철도로서 자리매김하는 계기로 삼아야 한다. 민영화는 그 어느 부분도 해결할 수 있는 대안이 아니며, 오히려 문제를 가중시키는 정책일 뿐이다. 미래가치와 공익성이 높은 철도산업을 국민의 철도로 되돌리기 위해서는 철도에 대한 적극적인 육성정책과 절적 효율화, 경영민주화를 달성하는 구조개편 방법의 선택이 필요하며, 이는 공공소유형 책임경영제의 구축을 통해 이루어질 수 있다. ♦