

철도민영화에 관한 시사점 제시

철도경영학과 202310294 김지민

1. 서론

현 우리나라의 철도 산업은 국가가 운영하는 준시장형 공기업으로 운영되고 있고 공기업이라는 명목으로 수익성 보단 공공성 부분을 아주 중요하게 생각하고 있기 때문에 아무리 물가가 오르게 되더라도 운임을 쉽게 올리기가 어렵고 수익이 나질 않으니 적자노선 보전이 어렵고 시설 유지보수도 힘들고 새로운 사업을 펴 내는 데에도 상당한 문제가 있다고 판단이 되었다. 물론 민영화를 해서 모든 것이 해결 된다는 것은 아니지만 어느정도 합의점을 찾을 수 있을 것 같다고 판단하였다.

2. 본론

필자는 철도민영화가 필요하다는 입장으로 현 철도산업의 운영방식을 비판하고 철도민영화를 성공시킬 수 있는 조건을 제시하며 민영화를 함으로써 기업의 이익과 대중들의 이익을 같이 챙길 수 있는 방안을 고민해 볼 것이며 반대의견인 민영화 반대의 입장을 반박함으로써 우리나라의 철도가 앞으로 더 발전될 수 있게 미래의 방향성을 제시할 것이다.

2.1 한국철도산업의 문제점

철도사업은 선진국, 후진국을 막론하고 국가발전에 중요한 사업으로 간주되어 왔다, 특히 자동차의 이용이 오늘날 같이 일반화되지 않았을 때에는 철도가 유일한 육상교통수단으로 도시간, 지역간 수송을 독점해온 까닭에 거의 모든국가가 국유화 하여 기업성 보다는 공공성위주로 운영되어 왔다. 그러나 공로수송의 발달로 철도의 운송독점성이 붕괴되면서 상대적으로 철도사업의 공공성이 약화되었을 뿐만 아니라 철도시설 투자에 소요되는 막대한 자원마련의 어려움과 국영철도가 갖는 조직과 운영의 경직성 등으로 경영적자가 누적되면서 철도사업에 서는 점차 공공성보다는 기업성이 강조되고 있는 것이 오늘날 세계조류의 흐름이라고 확인할 수 있다. 사실 한국철도의 문제점은 개발이 되는 시기부터 문제가 많았다. 1960년대부터 국가 경제 발전을 위해서 경제개발 5개년 이라는 계획을 세우고 실행하였는데 그 시기 사회간접자본 투자비중은 도로 부문으로 치중하면서 상대적으로 철도부문에 대한 투자는 저조 할 수 밖에 없었다. 이러한 상대적 빈곤으로 경부선, 태백선은 1992년, 중앙선, 영동선은 1993년부터 각각 운송능력의 한계에 도달하였다. 도로에 대한 편중투자, 도로위주의 교통정책은 교통량의 급증에 따라 환경오염, 국민생활 불편 등 막대한 사회.경제적 손실을 초래하고 있다. 하지만 그동안에 철도부문의 투자가 전혀없지는 않았다. 다만 투자가 수도권 전철화를 포함한 기존선의 전철화,복선화 등 시설 개량사업이 전부 였기 때문에 늘어나는 수송량을 감당하기에는 턱없이 부족하였기 때문에 운송능력의 한계에 도달하였다고 말할 수 있다. 철도의 대한 관심과 투자의 부족은 결국 철도시설의 부족과 낙후로 귀결되었고,

이것은 다시 철도의 침체와 재정악화로 연결되며 운송부담율의 지속적인 하락으로 이어지고 있는 상황이다. 즉 정부의 도로위주의 교통정책 철도부문에 대한 투자 저조 경영악화 및 투자재원의 한계 경영악화 투자한계로 연결되는 악순환이 계속되어 결과적으로는 철도 부실화의 원인이 되었다. 철도의 경영적자는 매우 심각하다고 볼 수 있다. 이는 근본적으로 철도에 대한 정부의 가격억제(운임인상)에 기인한다고 할 수 있다. 정부는 물가상승 및 독점폐해를 이유로 철도의 운임인상 결정에 개입하고 있다. 철도의 운임인상 결정은 한국철도공사의 수익이나 비용에 의해 결정되는 것이 아니라, 정부의 물가정책이나 정치적인 필요성 등에 의해 결정되어 왔다. 한국철도공사는 적정원가에 따라 운임요율을 계산하지만, 이렇게 계산된 운임효율은 다시 정부에 의해 결정된다고 할 수 있다. 즉, 철도의 운임수준은 운송원가를 충족시켜야 하지만 물가안정을 위한 공공정책으로 운임이 동결되거나 물가인상수준 이하로 책정되어 왔다. 이러한 운임의 경직성으로 철도는 타 교통수단과의 경쟁에 있어서 사실 탄력적인 대처를 하기는 힘들다. 철도의 가격억제와 그것에서 오는 예산결정의 악순환을 피하기 위해서는 정부는 적어도 두가지 정책 중 하나는 무조건 시행해야 하거나 두가지 모두 병행해야 할 것으로 보인다. 첫째로는 철도요금의 불충분한 인상을 보충하기 위해서 요금인상에 따른 수입증가와 관계없이 장기간 철도에 대한 투자와 투자보수비용을 한국철도공사가 아니라 정부가 부담하여야 한다. 둘째는 장기간에 걸친 철도에 대한 투자 부채상태와 한국철도공사가 투자보수비용과 경영적자의 책임을 지는 상태에서는 그것을 보전할 수 있는 막대한 정부지원금을 지불하여야 할 것이다. 실제로 정부는 후자의 정책에 치중해 왔다고 할 수 있으나, 정부지원금이 적자를 보전할 수 없는 수준으로 과소하게 지불되어 왔다. 국가정책 또는 공공목적에 위하여 철도운임.요금을 감면하는 등의 경우에 발생하는 비용은 국가 또는 지방자치단체 등 그 원인을 제공한 자가 이를 부담할 수 있도록 특례법으로 규정하는 것이 일반적이다. 그러나 지금까지 공공목적적인 철도운영에 대한 보상적 차원이 아니라 세입세출의 균형적 측면에서 정부지원이 이루어져 실제 공공목적 철도운영서비스 발생액의 절반수준 이하의 보상밖에 이루어지지 않아 철도 경영적자의 주요원인이 되고 있다.

2.2 한국철도산업의 민영화 방향

한국철도공사의 성공 조건과 민영화의 방향은 동일한 것이라고 생각한다. 생산성과 효율성을 높이고 안전성과 공공성을 유지하며 서비스 향상과 수익성 증대를 달성하는 것이다. 다만 공사체제와 민영화체제는 목표(공공성,수익성), 소유방식(국가,민간), 관리방식(관료조직,기업경영), 의사결정방식(내부 자율적 전문경영,외부 정치행정의 제약)등에서 다르다. 따라서 철도산업의 자연 독점적 특성과 공공성을 중시하여 정부공사체제로 운영되어야 할 것인가, 아님 철도산업의 생산성과 효율성을 높여 서비스 향상과 수익성 증대를 위하여 민간기업체제로 운영되어야 할 것인가 여부는 환경, 여건, 목적에 따라 필요한 체제가 달라지는 것일 뿐이다. 다른 나라를 예시로 들어본다면 대표적인 나라는 일본이 있을 것이다. 일본은 민영화의 단점과 한계에 대한 논의에도 불구하고 일본정부는 경제적측면, 관료조직적측면, 교통정책적 측면에서 공기업보다는 민간기업에서 더 혁신적인 경영을 할 수 있다는 근거 하에 철도산업의 민영화를 추진하였다. 정부공사체제보다 민간기업경영이 고객의 욕구에 부합하는 서비스를 더 신속하게 공급하고 더저렴하고 생산적인기술과 방법을 찾아서 더 많은수

익을 창출하여 생존해 나가고, 그리고 새로운 기술개발, 차량시설의 개선, 정보화 등의 환경 변화에 능동적으로 앞 대응해 나갈 수 있기 때문이다. 또한 민간자본을 활용하므로 정부의 재정부담을 줄이고, 관료적 통제와 정치적 간섭을 줄여 자율적인 전문경영을 가능하게 하기 때문이다. 원칙적으로 어느정도 시장능력과 시장규모가 형성되어졌다면, 민간영역에서 경쟁을 통해 새로운 발전을 유도해야 한다고 생각한다. 이를 위한 철도산업 민영화는 “철도산업의 민영화를 어느 범위까지 허용할 것인가, 경쟁체제를 어떠한 방식으로 구성할 것인가, 자율적인 경영책임 어디까지 허용될 것인가, 무엇을 규제할 것인가 등과 관련하여 철도산업의 시장구조를 어떻게 정의하고 조성하느냐”에 따라 성패가 결정된다고 볼 수 있다. 즉, 한국철도공사가 어느정도 독립적인 지위를 확보하여 수익성을 추구하며 자율적인 책임의 경영을 추진할 것인지, 그리고 어떠한 방식으로 시장경쟁원리를 적용하여 고객 확보와 서비스 개발을 위한 경쟁을 할 것인가에 따라 성패를 좌우 할 수 있다고 할 수 있겠다.

3. 반론/재반론

3.1 철도산업의 민영화 찬성론

철도민영화를 찬성하는 사람들의 대부분의 입장은 국민들에게 더 싸고 질 좋은 철도서비스를 제공하기 위해서는 경쟁체제는 필수라고 이야기를 한다. 또한 어떤 산업이든지 맞추기 있어야 경쟁력이 생긴다고 이야기 한다. 하지만 한국철도공사 측은 철도는 공공성을 중요시하는 육상교통수단이라고 주장한다. 그 주장대로라면 항공산업이든 다른 산업에서도 경쟁체제를 만들면 안된다는 반론을 제시할 수 있다. 물론 철도민영화를 반대하는 의견들도 있다. 민영화를 하게 되면 지나치게 수익성만 추구할 가능성이 있기 때문에 철도안전이 위협을 받는다고 주장하기도 한다. 반대론자들의 주장에 대해 외국의 사례를 보게되면 전혀 그렇지 않다고 반론을 해볼 수 있다. 그에 비하면 일본 과 미국, 그리고 영국을 비롯한 대부분의 국가에서 오래전부터 철도운영에 민간을 참여시키고 있지만 민영화 후에 안전에 문제가 생기지 않았다는 것이다. 일부 반대론자들은 민영화 후 사고가 늘었던 영국의 사례를 제시하고는 하는데 이것도 영국의 초기운영의 실패때문이며 1996년 1753건이던 사고 건수가 2005년에는 106건으로 10분의1 이하로 줄었다는 결과를 볼 수 있다. 오히려 철도부설부문과 운영부문으로 나눔으로 인해서 현재 사고가 발생했을 때의 책임전가가 더 문제가 된다고 반박해 볼 수 있다. 심지어 공기업보다는 사기업이 운영효율이 더 높기 때문에 민영화로 인해서 경쟁이 도입되면 시장원리에 따라 요금과 서비스 문제도 해결될 것이라고 생각한다.

3.2 철도산업의 민영화 반대론

철도민영화를 반대하는 사람들이 민영화를 반대하는 이유는 현재의 민영화 논의는 기업성에만 초점을 맞추고 있어 철도가 갖는 공공성이 사라지고 있다며 민영화를 반대하고 있다. 민간기업처럼 효율성만 고려하면 적자노선은 바로 폐지하면 되지만 철도는 그렇게 운영될 수 없을 뿐만 아니라 그렇게 운영해서도 안된다는 입장이다. 한국철도공사가 제공하는 법정 공익서비스 (PSO)에 대한 정부의 보상은 비용의 일부일 뿐 여기서조차 역시 적자가 발생하고 있는 만큼 공기업을 민간부문과 동일선상에 놓고 효율성을 고려하면 안된다고 지적하고 있다. 혹시나 민영기업과 경쟁을 허용한다고 하더라도 지금 정부의 방침은 한국철도공사 중 효율성이 높은 알짜배기 고속철도만 민간기업에 개방한다는 것인데 이는 결코 공정하다고 볼 수 없다는 의견도 호소하고 있다. 반대론자들은 민영화를 하게 되면 요금인상과 그에 맞는 서비스 저하 때문이라도 반대하고 있다고 판단해볼 수 있겠다.

4. 결론

철도민영화의 향후 과제/ 전망제시

철도민영화를 함으로써 예상되는 문제에 대한 대비책 마련이 필요해 보인다. 현재 우리나라에서 추진하고 있는 민영화가 성공적으로 완수되는 것과 더불어 영국과 같은 심각한 부작용을 겪지 않기 위해서는 공공선 훼손과 적자노선 폐지 및 요금 인상, 안전사고 등 각국의 사례에서 나타난 문제점들을 면밀히 분석하고 사전에 구체적인 대안이 필요해 보인다. 이를 위해서는 현재 민영화의 당위성을 설명하기 위해 제시되는 정부의 입장들을 구체화된 계획으로 변화시킬 필요가 있어보인다.

5. 참고문헌

석판득, 「철도사업의 효율화 방안 (운송과 시설부문의 분리를 중심으로)」, 인하대학교 교통대학원 석사논문, 1998.

강원중, 「한국 철도의 민영화 방안에 관한 연구」, 인하대학교 교통대학원 석사논문, 1999.

나영채, 「한국 철도사업의 민영화 방안에 관한 연구」, 전남대학교 행정대학원 석사논문, 2001.

박경환, 「철도산업의 민영화에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원 일반행정 전공 석사논문, 2002.

체대성, 「한국 철도의 민영화에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원 공공정책전공 석사논문, 2006.

박영희 외 4인, 『공기업론』, 다산출판사, 13장 295~344.