

한국철도 민영화 정책 비판
- 철도공공성의 시각에서 -

오 건 호

민주노총 정책부장, 사회학박사

한국철도 민영화정책 비판: 철도공공성의 시각에서

오건호 (민주노동당 정책부장, 사회학박사)

1. 시작하며
2. 한국철도 구조조정을 둘러싼 논의과정
3. 한국철도 민영화방안 분석
 - 1) 철도시설공단은 공단체제?
 - 2) 운영부문의 민영화방식은 통합?
 - 3) 철도민영화의 시기는 2006년?
4. 철도민영화 비판 1: '의도된 오진'
 - 1) 철도교통투자정책의 측면에서
 - 2) 한국철도 운영비용구조의 측면에서
 - 3) 한국철도 운영수입구조의 측면에서
 - 4) 시장의 결핍이나? 공공의 결핍이나?
5. 철도민영화 비판 2: 공공성 훼손과 비정규직화
 - 1) 철도산업의 공공성 훼손
 - 2) 철도노동자의 고용불안정과 비정규직화
6. 맺으며: 몇가지 실천적 의제

1. 시작하며

김대중 대통령은 올해 초 건설교통부 업무보고를 받는 자리에서 “어느 나라에도 철도가 국영화된 나라는 없다”며 “2월까지 철도구조개혁법을 마련하여 올해에는 반드시 철도민영화가 이루어지도록 해야 한다”고 지시했다. 현재의 철도청체제는 관료적 조직이 지니는 경직성과 전문성 부족으로 효율적이지 않기 때문에 획기적인 구조개혁이 필요하다는 것이다. 그리고 철도청의 비효율성을 드러내는 뚜렷한 증거로 최근 3년간 다각적인 경영혁신 노력에도 불구하고 초래된 철도청 운영적자 1998년 3212억원, 1999년 2510억원, 2000년 2500억원을 내세웠다.

이에 의거하여 2월 27일 건설교통부는 철도민영화를 기본내용으로 하는 '철도산업구조개혁기본법(안)'(이하 철도기본법안)을 입법예고하였다. 이어 8월 정부는 철도민영화관련 부서인 건설교통부, 기획예산처, 행정자치부의 의견을 종합하여 최종 기본법안을 발표하였다. 이

법안은 올해 정기국회에 상정될 것이며, 통과된다면 100년 동안 유지되어온 철도청체제는 내년부터 새로운 '민영철도'로 전환될 것이다.

그러나 이 법안에 대한 반발이 만만치 않다. 정부가 8월에 최종정부안을 확정된 후 개최하려 했던 '철도민영화 공청회'는 철도노동자들의 실행행사로 무산되었다. 작년 6월 정부의 철도민영화 용역결과발표 공청회도 철도노동자의 거센 항의 때문에 전투경찰이 행사장을 둘러싼 채 겨우 진행되었다. 최근에는 잇달은 산재사망으로 철도노동자의 산업안전이 언론에 크게 보도되었고 철도민영화를 위한 무리한 인력감축이 그 원인으로 지적되었다. 분당지역에서는 차장생략에 따른 안전문제에 대응하는 철도노동자와 시민의 연대활동까지 시작되었다. IMF구조조정 시기 '인력감축이나 민영화' 사안에서 좀처럼 찾아볼 수 없었던 노동자와 시민의 연대가 철도산업에서 조성되고 있는 것이다.

그러면 정부가 노동자와 시민들의 반발에도 불구하고 강행하고 있는 철도민영화의 핵심 내용은 무엇이고, 어떻게 평가되어야 하는가? 이 글은 이에 답하기 위한 것이다. 첫째, 지금까지 한국철도의 구조조정을 둘러싸고 진행되어온 논의과정을 살펴본다. 둘째, 정부가 추진하는 철도구조개혁의 기본구조와 내용을 분석한다. 셋째, 이 글의 본론으로서 철도민영화정책의 문제점을 지적한다. 이 문제점은 한국철도에 대한 정부의 잘못된 진단을 우선 지적하고, 이어 정부가 처방으로 내놓은 민영화방안의 낡은 문제들을 정리한다. 마지막으로, 철도민영화과정에서 유념할 몇가지 실천적 의제를 제안할 것이다.

2. 한국철도 구조조정을 둘러싼 논의과정

한국철도의 본격적인 구조조정은 철도청의 공사화논의에서 비롯된다. 철도청의 공사화방안은 1970년대에 간간히 논의되다가, 1980년대 이후 철도청의 운영적자가 심화됨에 따라 철도운영에 '기업성'을 가미하는 대안으로 부상하였다. 마침내 1989년 노태우 정부가 한국철도공사법을 제정하여 공사화의 법률적 기반이 마련되었고, 이 법안에 의하여 한국철도공사라는 철도공기업이 1993년 1월에 발족될 예정이었다. 그러나 1992년 노태우 정부는 철도청이 안고 있는 1조 7천억 원의 장기부채, 억제되어온 철도요금의 조정 등을 이유로 공사화계획을 1996년으로 3년 연기하였다. 더불어 정부는 철도 장기부채 1조 5천억 원을 탕감하고, 철도공사설립위원회를 구성하여 공사전환을 위한 조치들을 1995년 8월까지 추진해 나갔다.

그러나 1995년 9월 김영삼 정부는 철도청의 공사화방침을 백지화하고 국유철도체제를 유지하기로 정책을 전환하였다. 그 이유는, 우선, 1993년에 정부가 철도청의 장기부채를 청산하였음에도 불구하고 1995년 말에 다시 7,300억 원으로 늘어났고, 둘째, 공사화를 추진할 경우 퇴직수당, 인건비 인상 등 추가 재정지원 소요액이 1996년에만 6,200억 원에 이를 것으로 예상되었으며, 셋째, 이러한 막대한 재정부담에도 불구하고 경영개선 전망이 불투명하여 향후 수년간 매년 1,000억 원 가량의 적자가 예상되었기 때문이다(건설교통부·철도청, 1995: 2-4). 이러한 재정적인 이유 외에도 공사전환시 근로기준법 적용에 따른 비용부담, 자주적 노조의 형성 가능성 등의 노사관계적 요인과 신분상의 불안을 느낀 철도청 경영진의 로비도 공사화 백지화에 한 몫을 했다고 평가된다(철도민주노조추진위원회, 1997: 48-49).

공사화를 백지화하는 대신에 김영삼 정부는 국유철도체계의 경영합리화를 추진하기 위하여 1995년 12월에 '국유철도특례법'을 제정하였다. 이 특례법은 첫째, 철도운영부문과 철도건설부문의 회계를 구분하여 후자의 정부책임을 명시하고(12조), 둘째, 공공철도운영에 대한 정부의 재정보상원칙을 명시하였으며(7조), 셋째, 재정경제원 차관이 위원장을 맡는 '철도경영개선추진위원회'를 설치하여 본격적인 경영개선의 추진을 밝히고 있다(5조). 즉 철도 시설투자와 공공철도운영에 따른 적자액을 정부가 책임 맡는 대신에 철도청에게는 고강도의 경영합리화가 요구된 것이다.

6년이 지난 2001년 현재 철도청의 경영합리화는 계획 이상으로 실행되고 있다. 철도청은 1999년에 1996-2001년까지의 감축인원 목표를 처음의 7,307명에서 432명이 늘어난 7,739명으로 상승시켰으며, 2000년 1월에는 지난 100년간 유지되던 본청·지방청·현업역소의 3단계 조직구조를 본청과 협업역소로 바로 연결되는 2단계 조직구조로 슬림화하였고, 정동진 해돋이 열차 등 다양한 마케팅 확대를 추진하고 있다. 그 결과 철도청은 1998년에 한국능률협회에서 주관하는 고객만족경영대상에서 최우수상, 1999년에는 대상을 획득하였으며, 최근에 중앙행정기관과 지방자치단체 등 57개 기관을 대상으로 실시한 '2000년도 행정서비스현장평가'에서 중앙행정기관 중 대상을 수상하기도 하였다.¹⁾

이러한 과정에서 김대중정부는 1999년 3월에 한국철도를 민영화하기로 전격 결정하였다. 원래 김대중정부는 출범 직후인 1998년 2월에 실시한 제1차 정부조직개편에서는 철도청을 공사화하기로 방침을 정하고 공사화시기를 2001년으로 발표하였었다. 그러나 이후 기업, 금융, 노동 등 타부문의 구조조정을 선도한다는 명목으로 공공부문의 구조조정이 대대적으로 추진되고, 그것의 주요내용으로 민영화가 부상하면서 한국철도의 구조조정 방향도 민영화로 전환되었다(경영진단조정위원회, 1999; 건설교통부, 1999). 이어 정부는 1999년 10월 철도민영화의 구체적 실행방안 마련을 위하여 삼일회계법인에게 연구용역을 의뢰하였고, 2000년 6월에 용역연구보고서가 정부에 제출되었으며, 2000년 11월 정부내 철도구조개혁심의위원회(정부 7인, 민간 7인)가 구성되어 정부의 철도민영화 최종방안을 준비하였다. 이 과정에 2000년 12월 10일 노사정위원회에서 철도청과 철도노조가 인원감축과 민영화원칙에 사실상 합의하였고, 마침내 올해 2월 27일 철도산업구조개혁기본법(안)이 입법에 고되었다.²⁾

정부가 입법예고한 철도개혁법안은 3월 19일까지 입법예고기간을 가진 후, 정부부처간 조정과정을 거쳤다. 이 때 다루어진 주요한 내용은, 철도청과 고속철도공단의 부채 탕감 문제(기획예산처), 시설유지부문의 관할조직(건설교통부), 철도노동자의 고용승계 및 퇴직금(행정자치부) 등이었다(철도구조개혁추진단, 2001a). 이 과정에서 4월에 철도산업구조개혁기

- 1) 철도청은 한국능률협회 외에도 1999년에 한국표준협회·산업자원부가 주관하는 '국가품질경영상'을 수상하였고, 1999년도 상반기 정부업무심사평가결과 우수기관으로 평가받았다(기획예산처 1999). 이러한 성과를 기반으로 2000년 7월 2일 MBC 다큐멘터리 프로그램 '성공시대'에 철도청장이 주인공으로 방영되기도 하였다(2000. 7. 2).
- 2) 철도민영화방안은 정부의 중앙행정기관 경영진단(98. 10 - 99. 2) 보고서를 기초로 1999년 3월에 국무회의에서 전격 의결되었다. 이전까지 철도청의 개혁안은 공사화방안을 둘러싼 것으로서 민영화는 논의의 대상이 아니었다. 그런데 불과 4-5개월간의 단기간에 의거하여 철도민영화가 결정되어 버렸다(한국생산성본부·가림회계법인, 1999). 이 진단연구는 철도산업의 역사와 공공성에 대한 심층적인 논의보다는 정부가 1998년 7월부터 본격화한 공기업 민영화방안을 철도청에 적용하기 위한 의도적인 진단이었다는 의혹이 짙다. 이후 민영화를 전제로 용역연구의뢰된 삼일회계법인의 보고서도 한국생산성본부·가림회계법인 보고서의 주요내용을 따르고 있다.

본법(재협약안)이 마련되었고, 7월에는 철도구조개혁관련법안 중의 하나인 한국철도시설공단법(안)이 입법예고되었으며, 마침내 8월 초 정부는 건설교통부, 기획예산처, 행정자치부내 조정을 거친 정부최종안을 확정하였다.

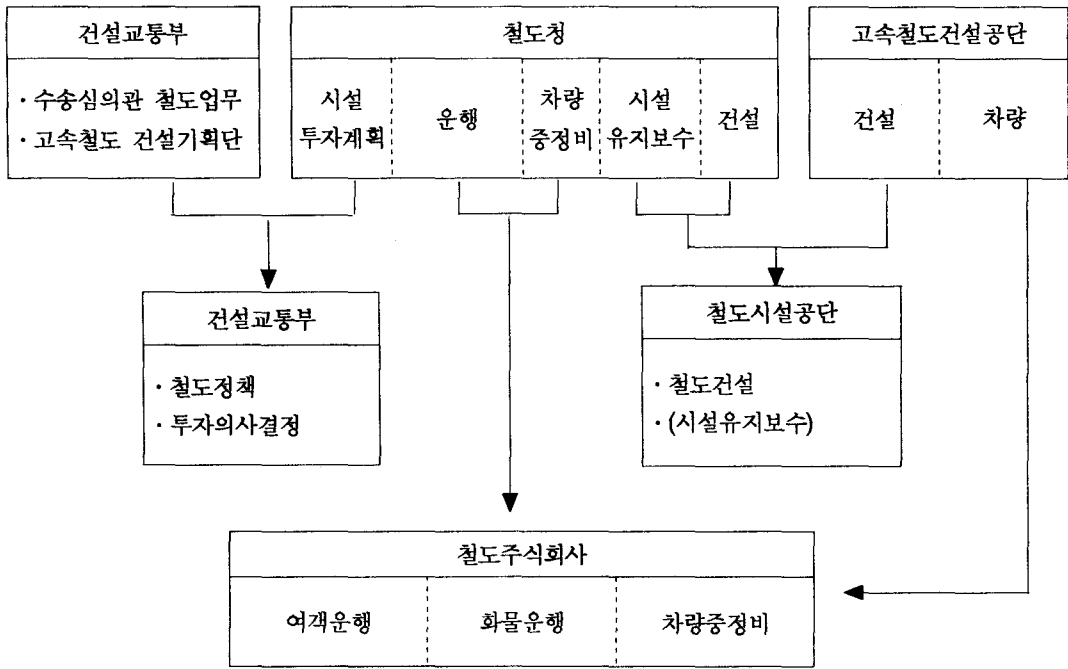
이어 정부는 이 법안에 관한 공청회를 8월 22일 개최한다고 발표하였다. 그러나 철도노동자들의 실력행사로 정부의 공청회는 무산되었다. 그럼에도 정부는 공청회 개최에 대하여 큰 부담을 지고 있는 것으로 보인다. 정부로서는 국가적으로 중대한 영향을 미치는 철도민영화정책을 추진하면서 단 한 번의 공청회도 가지지 않았다는 비판을 피해야 하기 때문이다.³⁾

3. 한국철도 민영화방안 분석

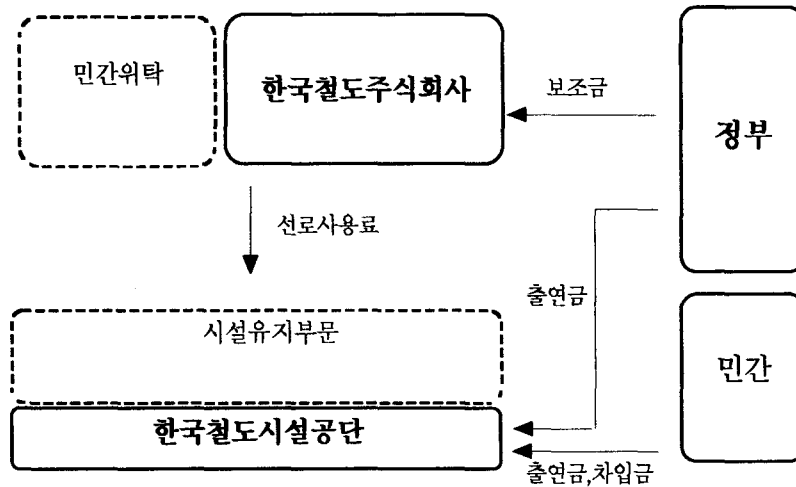
세계적으로 철도산업은 단일의 국가독점조직에 의해 건설·운영되어 산업구조가 통합적이라는 특성을 지녀왔다. 그러나 최근 들어 철도산업의 분할이 주요한 추세로 등장하고 있는데, 시설과 운영부문을 분할하는 수직적 분할(vertical separation)과 운영부문을 다시 지역별(수도권/지역간철도 분할), 기능별(차량중정비, 시설유지보수 분할), 서비스별(일반철도/고속철도 분할, 여객/화물철도 분할)로 쪼개는 수평적 분할(horizontal separation)이 그것이다(Thompson, 1997; Nash and Toner, 1998). 정부의 철도민영화방안도 현행 한국철도가 지니고 있는 수직적/수평적 통합구조를 분할하는 것에 기초하고 있다.

철도기본법안에 의하면 2002년 상반기에 현재의 철도청과 고속철도건설공단은 모두 해체되고, 한국철도시설공단(이하 철도시설공단)과 한국철도주식회사(이하 철도주식회사)로 재편된다. 철도시설공단은 2002년 7월 설립될 예정으로, 철도청 건설부문과 유지보수부문, 고속철도공단 건설부문을 흡수한 조직이다. 이 철도시설공단은 선로시설, 전기시설, 터널, 다리 등 철도인프라시설을 소유하면서 철도시설의 건설, 유지보수 및 관리 업무를 집행하게 된다. 반면 철도주식회사는 역사와 차량을 소유하면서 여객과 화물운송, 차량점수 등의 역할을 수행한다. 철도주식회사는 철도시설공단 설립 1년 후인 2003년 7월에 설립될 예정이며, 한국철도의 운영자산이 현물출자된 주식회사의 형태를 지닌다. 초기에는 정부가 철도주식회사의 지분 100%를 소유하지만 철도주식회사의 경영여건을 감안하여 단계적으로 그 지분이 민간에게 매각될 예정이다.

3) 예초에 이 공청회는 입법예고안이 발표되면서 3월 중에 개최될 예정이었다. 그러나 정부는 뚜렷한 이유 없이 공청회를 개최하지 않았다. 대신 3월 13일 철도노동조합 현장연대조직(현 집행부의 모태조직)인 '철도노동자투쟁본부'와 고속철도건설공단노동조합이 공동으로 국회에서 "철도산업구조개혁기본법, 무엇이 문제인가?"라는 주제로 철도민영화반대 공청회를 열었다. 정부가 개최하려던 8월 22일 공청회의 경우 철도노동조합은 토론자로 초대될 받았으나 발표자와 패널진이 사실상 들러리에 불과하다며 공동발제와 노사동수 패널을 요청하였다. 그러나 건설교통부가 이 제안을 거부하였고, 끝내 공청회는 철도노동자의 저항에 의해 무산되었다.



<그림 1> 정부의 철도민영화방안



- 점선부분은 민간위탁, 외부용역화되어 비정규직화가 예상됨.

<그림 2> 민영화 이후 철도산업구조

새로이 구축되는 민영철도체제에서 각 부문의 관계를 살펴보자. 철도시설공단의 재원은 정부와 민간자본으로 부터 얻은 시설투자비와 운영회사가 지불하는 선로사용료가 될 것이다. 정부는 선로시설의 법적 소유자로서 시설건설비용을 충당하고 철도주식회사에게 PSO지

원금을 제공한다.4) 한편 민간 철도주식회사는 철도운영에서 얻어지는 운임과 정부의 PSO지 원금을 수입으로 삼고, 선로사용료를 철도건설공단에 지불한다.5)

<표 1> 한국철도 민영화과정시 부채 및 비용 추계 (2001년 기준금액)

항목		금액	부담주체
부채	철도청	1조 5천억	정부
	고속철도건설	4조 1천억	철도시설공단
	고속철도차량	2조 8천억	철도주식회사
전환(퇴직)비용		1조 7천억	정부
PSO지원금 (초기 2년간)		1조 4,700억 (2002년 6,800억, 2003년 7,900억)	정부
계		11조 5,700억	

자료 : 삼일회계법인(2000: 228-232), 구분환(2001)을 재구성.

철도민영화 시 다루어야 할 부채는 총 11조 5,700억원으로 추계된다. 정부의 경우 철도 주식회사의 조기정상화를 위하여 철도청의 누적부채 1조 5천억원을 인수해 주고, 전환퇴직 비용으로 1조 7천억, 초기 PSO보조금 1조 4,700억원 등 총 4조 9천억원을 부담하게 된다. 반면에 고속철도공단 건설부채 4조 1천억은 철도시설공단에, 고속철도 차량부채 2조 8천억 은 철도주식회사에게 승계된다.

1) 철도시설공단은 공단체제?: 사실상 '상업화'

정부는 1999년 철도민영화를 추진하면서 철도시설은 공단화하고 철도운영은 민영화하겠다고 밝혀왔다. 이 때문에 한국철도의 민영화방안은 영국, 일본, 뉴질랜드 등과 같이 시설과 운영을 모두 민영화하는 '완전민영모델'과 비교하여 운영부문은 민영화하되 시설부문은 공 공체제로 유지되는 '반민영모델'로 규정되기도 하였다(오건호, 2000a).

그러나 정부가 8월에 확정된 최종 철도기본법안과 7월에 공개된 한국철도시설공단법(안)

- 4) PSO(Public Service Obligation) 지원금은 유럽경제공동체(EEC)에서 시작되었는데, 1969년에 EEC는 '철도교통은 필수적 서비스로서 필요한 곳에서는 반드시 운행되어야 하고 이에 따른 재정적자는 정부가 보상해주어야 한다'(EEC Regulation 1192/69)는 결의안을 채택하였다. 이 지원금은 PSO grant라고 칭해지는데, '공공철도조직이 공공서비스(Public Service)를 제공하는 의무(Obligation)를 수행하고 정부가 철도승객을 대표하여 철도조직에 재정보조(grant)하는 것을 의미한다. 현재 PSO제도는 대부분의 국가에서 시행되고 있고, 유럽의 경우 PSO는 1981년에 GDP의 0.86%에 이를만큼 막대한 금액이었다. 이 지원금은 1990년대 초반에 GDP의 0.5%대로 줄어들고 있다(British Railways Board, 각년도).
- 5) 이때 선로사용료의 크기를 둘러싸고 시설공단과 운영회사의 이해가 상충되게 된다. 삼일회계법인의 용역결과에 의하면, 선로사용료는 감가상각비와 유지보수비를 모두 보상하는 수준에서 산정되는 것(Full cost)을 원칙으로 한다. 그러나 철도주식회사의 경영이 정상화될 때까지는 이중 일부만을 운영회사가 지불하는 한계비용 보상방법(Marginal cost)이 제안되고 있다. 게다가 이러한 선로사용료 책정도 운영회사가 수익이 나는 경우에만 선로사용료를 지불하는 것으로 가정하고 있다(삼일회계법인, 2000: 219-223). 이에 따르면, 철도주식회사는 정부로부터 PSO지원금을 받으며, 수익이 나지 않을 경우 선로사용료까지 면제받는 특혜를 누릴 수 있게 된다.

에 의하면 사실상 시설공단의 공공적 성격은 크게 훼손되고 있다. 정부는 철도기본법안 제안이유에서 “철도산업의 경쟁력을 강화하고 발전기반을 마련하기 위하여 철도시설과 운영 부문을 분리하고 철도시설은 국가의 투자책임하에 공기업에서 건설 및 관리”하겠다고 언급하였다. 그러나 이 선언은 ‘정치적인 수사’일 뿐 관련법안은 오히려 정부가 시설투자책임을 면하려는 상충적인 내용으로 이루어져 있다. 철도기본법안 13조는 철도시설공단에 대한 국가의 책임으로 “1. 국가는 철도시설에 대한 투자 계획수립 및 재원조달, 2. 철도시설의 건설 및 관리”를 명시하고 있다. 그러나 자법인 철도시설공단법에 명시된 ‘자금의 조달(18조)’ 항목을 보면 철도시설공단의 재원으로 정부뿐만 아니라 민간의 출연금과 보조금, 채권발행, 차입금 등이 열거되어 있다. 이에 의거할 때, 철도시설공단은 소유만 공단이지 건설/유지사업에 민간자본이 참여하는 상업적 공단에 다름 아니다. 따라서 철도시설공단은 철도시설 인프라를 구축하는 공공조직이 아니라 투자된 자본에 이윤을 보상해주어야 하는 수익성원리에 종속되게 될 것이다. 이러한 재원조달방법은 최근 신자유주의국가에서 새로이 도입되고 있는 ‘공민협력투자(Public Private Partnership)’라는 신종의 민영화방안을 지향한 것으로 평가된다. 즉 직접 시설을 매각하기 곤란한 공공부문의 경우 소유는 국가가 유지하면서도 실제 재원은 민간자본에 의존하면서 수익적 운영을 하려는 것이다.⁶⁾

이러한 철도시설공단의 재원구조 왜곡화는 부채 승계에서도 확인된다. 애초에 정부는 철도시설공단의 공적 기능을 강조하면서, 교통인프라인 고속철도건설부채를 탕감해 주기로 방침을 정하였고, 용역연구를 수행한 삼일회계법인도 외국에서도 고속철도의 건설부채는 정부가 인수하는 것이 일반적이라며 고속철도 운영의 정상화를 위하여 정부가 인수할 것을 제안하였다(삼일회계법인, 2000: 232). 그러나 정부부처간 논의를 거치면서 이 부채는 다시 철도시설공단에게 넘겨졌다(시설공단법안 부칙 7조). 비록 정부가 부채상환을 지원한다는 항목이 부가되어 있긴 하지만, 고속철도건설부채의 상환책임이 철도시설공단으로 명시된 것이다. 이제 철도시설공단은 부채공단으로 발족하여 이후 지속적인 재정구조의 악순환을 밟을 것으로 예상된다. 정부는 철도시설을 부채와 민간자본에 구속된 상업적 공단에게 떠밀어버리고 있다.

2) 운영부문의 민영화방식은 통합?: 사실상 분할민영화

애초 철도민영화를 추진하면서 정부가 내세웠던 운영부문의 민영화방안은 분할민영화가었다. 이를 위하여 정부는 1999년 10월 삼일회계법인에 용역의뢰하면서 선로유지보수, 여객수송, 화물수송, 차량중정비 등의 기능적 분할, 더 나아가 노선의 지역적, 노선별 분할의 가능성을 제안하였다(건설교통부, 1999a: 3-4). 이러한 분할민영화는 정부가 1998년부터 공기업 민영화를 추진하면서 즐곧 고수해 온 방침이었다. 민영화의 주요 명분이 ‘경쟁도입’이었기 때문에 국가독점기업이었던 공기업에서 내부경쟁이 가능하도록 하기 위해서는 분할민영화가 요구되었고, 순조로운 매각을 위해서도 매각과정에서 유연성을 발휘할 수 있는 분할민영

6) 이러한 PPP 민영화의 대표적인 사례가 영국지하철이다. 영국지하철은 현재 시설의 노후화와 막대한 적자에 처해 있다. 이에 블레어정부가 추진하고 있는 정책이 바로 런던지하철의 소유와 운영은 런던시가 관장되 시설(선로, 터널, 신호)에 대해서는 컨소시엄형태의 민간자본을 유치하고 이 민간자본이 시설 관리의 책임을 맡고 수익성을 추구하는 PPP 민영화방식이다.

화가 주창되었다.

그러나 정부의 이러한 바램은 추진과정에서 예기치 않았던 복병에 부딪혔다. 삼일회계법인인 유지보수기능만 제외하고 운영부문을 모두 통합하는 것을 최적의 민영화방안으로 제안하였기 때문이다. 운영부문 중에서 일반철도/고속철도, 지역간철도/수도권전철, 여객철도/화물철도의 분할여부는 용역초기부터 뜨거운 감자이었는데, 용역결과는 분할민영화가 한국철도의 경우에는 규모의 경제에 부합하지 않다는 이유에서 통합민영화를 선택하였다.⁷⁾ 게다가 철도기본법안에 의하면 유지보수기능도 형식적 집행책임은 철도시설공단에 있지만, 실제 유지보수업무는 운영부문이 맡도록 명시하고 있다. 따라서 철도시설공단은 소수 건설 기획부문만 포괄하고, 나머지 유지보수기능, 여객/화물, 차량중정비 등 기존의 철도청체제는 (철도청의 바램대로) 철도주식회사로 통합계승되는 듯이 보인다.

그러면 과연 분할민영화를 선호하던 기획예산처의 의지는 철도민영화 추진과정에서 좌절된 것일까? 그렇지 않다. 우선 유지보수부문은 철도시설공단에 의해 직접 수행되지 않고 철도주식회사 혹은 제3의 민간위탁회사로 외주용역화될 것이다. 따라서 유지보수부문은 철도시설공단이나 철도주식회사 모두에 통합되지 않고, 일부는 철도주식회사, 일부는 제3의 민간회사로 분할위탁될 뿐이다.

한국철도의 운영부문은 2003년 한국철도주식회사가 발족되기 이전부터 노선별로 민간위탁될 예정이다. 철도기본법안은 '철도노선에 대한 민간참여를 촉진하고 경쟁을 통한 운영효율성을 제고'한다는 이유로 철도노선의 민간위탁을 주요하게 다루고 있다. 이에 따라 '간선으로부터 독립적인 운영이 가능한 철도노선', '철도운영자 운영을 포기한 철도노선', 새로이 건설되는 철도노선' 등은 합법적으로 민간위탁이 가능하게 되었고(24조), 그 시기도 철도주식회사 설립에 앞서 바로 내년부터 시행될 예정이다(교통개발연구원, 2001: 5). 이 때 간선이란 '통근철도의 성격이 강한 도시철도를 제외한 지역간 철도중에서 연간수송량측면에서 그 비중이 높고, 노선의 길이 및 연결노선이 많은 노선'으로서 경부선(467.5km), 호남선(268.9m), 중앙선(396.6km)을 가리킨다(교통개발연구원, 2001: 23-24). 따라서 이 세 노선을 제외한 모든 노선은 현 철도기본법안에 의거해서 합법적으로 민간위탁이 가능하게 된다. 용역연구 중간보고서에 의하면, 경춘선, 안산선, 분당선, 동해남부선, 경인선 등이 첫 번째 민간위탁대상 노선으로 선정되어 있다. 이제 철도운영부문은 내년부터 유지보수기능과 노선운영부문 모두 제3의 민간위탁회사로 나누어지는 '분할민영화'의 길을 가게 되었다.

3) 철도민영화의 시기는?: 사실상 2002년부터 민영화 시작

보통 한국철도의 민영화를 언급할 경우, 민영화의 주요 대상은 운영부문을 담당하는 철도주식회사이다. 이 철도주식회사는 국가가 현재의 운영부문자산을 현물출자하는 형태로 2003년에 설립될 것이다. 철도주식회사는 정부가 지분 100%를 소유하는 주식회사로서, 당분간 수익성 개선을 달성할 때까지 정부소유로 남을 예정이다. 신문보도에 의하면, 철도주식

7) 각 기능별로 구체적인 이유를 살펴보면, 수도권전철과 일반국철의 경우는 지하철공사와 도시철도공사와의 정책연관성, 여객과 화물의 분할의 경우 화물의 재정적자와 시설공유성, 일반철도와 고속철도의 분할의 경우는 양부문의 호환성 극대화, 차량중정비 분할의 경우는 경정비와의 영역 갈등과 노동조합의 반대 등이 제시되고 있다(삼일회계법인, 2000: 98-159).

회사의 주식 매각시점은 2006년 전후로 예측되고 있다.

한국철도주식회사의 주식이 즉시 매각되지 못하는 이유는 아직까지 철도운영부문의 수익성이 낮기 때문이다. 현재 화물의 경우 모든 노선이 적자상태이고, 여객의 경우도 경부선만 흑자이고 호남선과 경인선이 겨우 수지를 맞출 수 있는 정도이다. 이러한 상황에서 수익성을 원리로 하는 민간자본이 철도주식회사의 주식매입에 참여할 리 없다. 따라서 본격적인 주식매각까지 3-4년의 기간에 걸쳐 적자운영조직을 흑자조직으로 전환시켜 나가는 고강도의 경영합리화과정이 철도주식회사에서 전개될 것으로 보인다. 주요하게는 수익성에 악영향을 미치는 일부 적자노선의 폐지, 영업수지 개선을 위한 정책적 지원, 노동비용절감을 위한 고용구조의 재편 등이다. 철도노동자의 입장에서 보면, 이 매각준비기간은 또 한번의 어려운 구조조정과정이 될 것이다.⁸⁾

운영부문의 민영화 시기와 관련하여 중요한 것이 노선별 민간위탁이다. 앞에서 살펴보았듯이, 내년부터 일부 노선을 시작으로 노선별 민간위탁이 추진될 것이다. 첫 대상으로 경춘선을 비롯하여 5개 노선이 준비중이고, 전체 30개 이상의 노선중에서 경부선, 호남선, 중앙선 3개 노선을 제외한 모든 노선이, 영업기로를 기준으로 약 2/3의 노선이 민간위탁 대상으로 용역연구중이다. 따라서 철도운영부문의 민영화는 철도주식회사의 주식매각이 시작되는 2006년이 아니라 철도기본법안에 의하여 노선별 민간위탁이 추진되는 내년부터 시작되는 것이다.

또한 철도시설부문의 대다수를 차지하는 유지보수부문이 내년부터 외부용역화되어 민영화되기 시작하고, 앞에서 지적하였듯이 철도시설공단은 민간자본이 참여하는 상업적 공단으로 추진되고 있다. 결국 철도시설부문, 철도운영부문 모두 유예기간 없이 2002년부터 바로 민영화되는 궤도로 옮겨지고 있는 셈이다.

4. 철도민영화 비판 1: '의도된 오진(誤診)⁹⁾

현재 한국철도가 많은 문제를 안고 있는 것이 사실이다. 철도의 수송분담율이 10% 안팎으로 낮아진 상태이고, 철도시설은 외국에 비해 매우 낙후되어 있으며, 한국철도는 매년 2-3,000억원의 적자를 안고 있다. 이에 대해 정부는 '민간자본의 시장경쟁'이 부재하기 때문이라고 진단한다. 현행 국영철도체제는 수송시장의 여건변화와 국민들의 높은 서비스 요구에 신속적, 효율적으로 대응하기에 부적합하고, 이에 따라 적극적인 경영혁신 노력에도 불구하고 경영적자가 지속적으로 발생하는 구조적인 한계에 직면해 있다는 것이다. 따라서 한국철도를 민영체제로 전환하여 경영효율화를 도모하고 조기 경영자립을 이루어 국가부담을 경감하겠다는 계획이다(구본환, 2001: 5-7).

8) 그럼에도 불구하고 한국철도주식회사는 비록 초기에 정부지분이 100%인 정부투자기관이지만 '정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 불구하고 정부투자기관으로 보지 아니한다(17조 3항)'라고 명시되었다. 즉 한국철도주식회사는 경영실적 평가, 예산 편성, 임원 임면 등의 사안에서 정부투자기관 운영위원회(위원장: 기획예산처 장관)와 부처 감독을 받지 않으며, 감사원의 감사대상에도 포함되지 않는다. 이미 이 주식회사는 지분만 정부소유일 뿐 사실상 시장기업으로 위치지워진 것이다.

9) 이 절은 오진호(2000b)의 내용을 일부 수정하여 부분계제한 것이다.

그러나 한국철도가 안고 있는 구조적 문제는 '시장경쟁'의 부재에서 발생한 것이 아니다. 반대로 이 문제는 철도에 대한 공공정책이 결핍되어 생겨난 것이다. 따라서 그 해결책도 민영화가 아니라 공공화를 강화하는 것이어야 한다. 즉 정부는 한국철도의 민영화를 추진하기 위하여 한국철도의 구조적 문제에 대하여 '의도된 오진'을 내리고 있는 것이다. 이를 정부의 교통투자정책, 철도청 운영비용구조, 철도청 운영수입구조 등으로 구분하여 살펴보자.

1) 정부 교통투자정책의 측면에서

한국철도의 시설정체문제는 정부의 철도시설 투자정책과 직결되어 있다. 다른 교통시설과 마찬가지로 철도시설 역시 사회간접자본이어서 정부의 투자정도에 따라 그 성쇠가 좌우된다. 1962년부터 시작된 정부의 경제사회발전계획기간 중 사회간접자본의 교통부문 투자비중을 보여주는 <표 2>를 보면, 철도부문에 대한 정부의 투자비중은 60년대 중반부터 크게 낮아져 왔음을 알 수 있다. 1차계획연도에는 철도부문의 투자비중이 전체 교통부문투자의 60.6%를 차지하고 있었으나 고속도로 건설이 시작되는 2차 계획연도부터는 도로부문투자가 압도적 우위를 차지하였고, 6차 계획연도인 1987-1991년에는 도로부문이 79.6%를 차지하는데 반해 철도부문은 10.1%에 불과한 지경이 되었다.

<표 2> 경제개발 계획기간별 교통부문 투자비중

(단위: %)

구분	1차계획 (1962-1966)	2차계획 (1967-1971)	3 계획 (1972-1976)	4차계획 (1977-1981)	5차계획 (1982-1986)	6차계획 (1987-1991)
철도	60.6	28.7	29.4	21.7	12.1	10.1
도로	17.2	52.0	51.6	47.1	46.7	79.6
항만·항공	22.2	15.5	16.3	15.0	10.6	9.2
지하철	-	3.8	2.7	16.2	30.6	1.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 철도청(1996), 『국유철도의 경영개선에 관한 기본계획(1997-2000)』.

그 결과 1970-94년 기간에 철도와 도로의 시설연장을 비교하면, 도로연장은 1970년에 40,244km에서 1994년 73,833km로 83%가 증가한 반면에 철도영업거리는 3,139km에서 3,101km로 오히려 감소하였다. 경부선과 태백선은 1992년, 중앙선과 영동선은 1993년부터 각각 수송능력이 한계에 도달하였으며, 신규사업도 기존선의 전철화, 복선화 등 개량사업 이상을 넘어서지 못하고 있다(철도청, 1996: 17). 이 때문에 한국철도의 낙후성을 낳은 근본적인 원인이 정부의 철도시설 투자부족이라는 점은 대부분의 전문가들에 의해 지적되고 있다(전경수, 1999; 이종호, 1999; 김연규·양근울, 1988; 김성희, 2000; 철도민주노조추진위원회, 2000).

정부의 철도시설 투자소홀을 대표적으로 보여주는 것이 교통시설투자 평가방법이다. 정부의 교통시설 투자평가체계는 1982년 경제기획원이 마련한 '투자심사분석편람'에 의거하는데, 교통시설의 투자평가를 분석할 때 지나치게 철도부문에 불리한 방식이 적용되고 있다.

우선, 교통수요 예측과정에는 과거추세를 토대로 장래를 예측하는 회귀모형식이 사용된다. 당연히 1970년대부터 급속히 성장하는 도로부문이 확대평가되고 철도부문은 축소되는 계산식이 도출되었다. 둘째, 비용항목 산정 시 도로부문과 달리 철도부문에서는 차량의 구입비용까지 포함된다. 이 때문에 순수하게 건설부문만을 계정하는 도로부문과 달리 철도투자비의 부담이 부풀어 나타나게 되었다. 셋째, 교통시설의 편익항목 산정시 운행비용과 운행시간만이 계량화된다. 따라서 친환경성, 안정성, 정시성, 에너지저소비 등 사회적 비용을 막대하게 절감시켜주는 철도교통의 장점이 제대로 고려되지 못해 왔다(이종호, 1999: 165-66; 서선덕, 1998: 18-21).

이러한 상황에서 철도청은 부족한 시설투자비를 스스로 마련해야 했다. 정부의 철도시설 투자지원(일반회계지원금과 교통회계지원금)은 재정형편에 따라 유동적이었고, 크기도 철도시설의 총투자비에 턱없이 부족한 수준이었다. 따라서 철도청은 지금까지 부족재원을 정부의 재정투융자특별회계에서 차입하거나 철도채권을 발행하는 방법을 통해 조달해 오고 있다. 이 때문에 철도청은 원리금상환과 이자지급의 부담을 안으면서 다시 부족한 시설투자비를 차입해 오는 악순환의 재정구조를 가지고 있다.¹⁰⁾

1995년 정부는 1996-2001년 기간에 한국철도의 경영상황을 획기적으로 개선하려는 야심찬 계획을 세우고 이를 지원하기 위한 방안으로 「국유철도의 운영에 관한 특별법(이하 국유철도특별법)」을 제정하였다. 국유철도특별법의 주요내용은 '철도경영개선위원회'를 설치하여 철도청의 경영합리화를 대대적으로 추진하는 한편, 정부는 철도건설투자에 책임을 다하지 못했음을 인정하여 이후 철도건설의 책임을 명확히 맡기로 하였다. 이에 따라 국유철도특별법 15조에서 철도건설비용과 운영비용의 회계를 구분하여 '철도노선의 건설·개량사업에 소요되는 비용은 정부의 일반회계에서 계상'할 것이 명시되었다.

<표 3> 철도청 투자사업과 재원조달 내역

(단위: 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999
소요액	11,510	13,338	20,160	18,263	18,724
투자사업	10,990	12,867	18,002	17,902	18,258
차입금 상환	520	471	2,158	361	466
재원조달	11,510	13,338	20,160	18,263	18,724
자체조달	5,255	4,863	7,870	6,702	8,051
정부지원	4,435	5,423	8,690	9,061	8,173
차입	1,820	3,052	3,600	2,500	2,500

자료: 철도청, 『예산개요』 각년도.

10) 철도청의 재정차입금은 정부의 재정투융자특별회계에서 차입하는 재원으로서 차입조건은 5년 거치 15년 분할상환에 이자율 5.5%이다. 철도청이 1966-95년까지 재특회계에서 차입한 총금액은 2조 1,317억에 이르렀다. 마침내 정부는 철도청의 공사화방침에 재특차입금이 걸림돌로 작용하자 1993년 원리금 잔액 1조 5,334억원을 일반회계에서 인수하여 탕감해주는 조치를 취하였다. 그럼에도 불구하고, <표 3>에서 보았듯이, 철도청 시설투자비용의 부족, 기존 부채의 이자, 영업부문의 적자 등 구조적인 문제가 작용하여 다시 부채는 1999년에 2조 8,925억원으로 불어나 있다.

그러나 철도경영개선위원회가 주관하는 경영혁신은 고강도로 이루어지고 있는 반면에, 정부의 시설투자비용 책임부담은 충분히 행해지지 않고 있다. 1995년 이후 시설투자사업을 위한 정부의 지원금이 증가하고는 있지만, 여전히 철도청은 스스로 철도투자 재원을 조달하는 역할을 맡고 있다. <표 3>에서처럼, 철도청은 막대한 투자사업비를 자체조달하거나(지방자치체의 수탁공사비, 감가상각충당금 등), 외부로부터 차입하고 있다. 아직까지도 정부는 한국철도의 투자책임을 다하지 않고 있다.

2) 한국철도 운영비용구조의 측면에서: 과도한 인력과 인건비?

정부나 관변연구들은 철도청의 운영비용구조에서 가장 심각한 문제로 과도한 인력의존과 인건비를 지적한다. 과연 이 주장들은 얼마나 타당성을 지니는 것인가?

우선 인력과다 문제를 살펴보자. 철도청이나 삼일회계법인은 철도청의 인력과다를 지적하면서, 그 이유로 한국철도의 영업거리(Km) 대비 인력규모가 다른 나라에 비해 높다는 것을 제시한다(철도청, 1999: 11; 삼일회계법인, 2000: 5-6). 그러나 우리나라와 같이 철도시설이 영세한 경우 영업거리는 철도교통이 발달한 나라에 비해 짧을 수밖에 없고, 이에 따라 영업거리당 인력비율이 높게 나타나는 것은 당연한 계산결과이다. 엄밀하게 인력규모의 평가는 선로의 영업거리(km)라는 시설항목이 아니라 운행빈도와 운송량(총인원·톤km)을 기준으로 평가되어야 하며, 이것이 바로 국제철도기구에서 공식적으로 사용하는 노동생산성(총여객·톤km/노동자) 개념이다. <표 4>에서 보듯이 한국철도의 노동생산성은 주요국가들에 비해 오히려 높은 수준이다. 한국철도보다 노동생산성이 더 높은 나라는 일본뿐이고, 프랑스, 독일, 중국 모두 한국보다 낮은 상태이다.

<표 4> 주요국가 철도의 노동생산성 비교 (1998)

	한국(KNR)	프랑스(SNCF)	독일(DBAG)	스웨덴(SJ+BV)	중국(CR)	일본(JR)
노동생산성 (총여객·톤km/노동자)	100 (기준)	65.3	54.9	101.9	84.3	130.4

자료: 철도청, 『UIC 세계철도통계연감』 1998.

또한 인력과다와 짝을 이루는 주장이 인건비과다론이다. 철도청의 자료에 의하면 1999년 한국철도의 인건비비중은 48.8%로서 다른 나라에 비해 월등히 높고(철도청, 1999b), 삼일회계법인도 1998년 인건비 비중이 48.2%로서 독일, 스웨덴, 일본 등의 주요 철도국가에 비해 과다하다고 지적한다(삼일회계법인, 2000: 4). 그러나 <표 5>에서 보듯이, 국제철도연맹의 자료는 어느 나라보다도 한국의 인건비 비중이 38.3%로 가장 낮음을 보여주고 있다.

<표 5> 주요국가 철도의 인건비 비중(인건비/영업비용) 비교 (1998)

(단위: %)

	한국(KNR)	프랑스(SNCF)	독일(DBAG)	스웨덴(SJ+BV)	일본(JR)
국제철도연맹 (UIC)	38.3	48.8	47.0	38.7	39.6
삼일회계법인	48.2	49.0	43.5	37.3	43.2

자료: 철도청, 『UIC 세계철도통계연감』 1998. 삼일회계법인(2000: 4)

이러한 인건비 비중의 차이는 어디에서 기인하는 것인가? 우선 철도청의 수치는 공공연한 조작이다. 인건비를 지출항목인 영업비용과 비교하지 않고 수입항목인 영업수입과 비교한 것으로서 인건비 비중을 높이기 위한 의도가 지나쳐 정도(正道)를 벗어나고 있다. 한편 삼일회계법인이 주장하는 인건비 비중은 영업비용을 비교기준으로 삼았음에도 불구하고 국제철도연맹의 수치와 상당한 차이가 있다. 그 이유는 첫째, 삼일회계법인의 수치는 비교타당성을 지니는 국제기구의 자료 대신에 각국의 개별자료를 이용하고 있으며, 둘째, 인건비항목을 자의적으로 가공하여 손익계산서 영업비용의 인건비항목에 포함되지 않는 간접 복리후생비용 등을 인건비에 포함하였기 때문이다. 삼일회계법인 역시 공정한 통계비교의 틀을 어기고 있다. 다시 강조하건데, 인건비를 가리키는 적합한 수치는 영업비용대비 인건비 비중이고, 이때 인건비에는 영업비용에 계상되는 인건비만이 포함되어야 한다.

<표 6> 철도청 인력감축 (2000년 9월 현재)

(단위: 명)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	계
정 원	36,370	35,822	34,956	33,270	31,764	29,007	
감축인원 (1996년 계획안)	940	1,236	1,370	1,156	1,054	1,551	7,307
정부조직개편안(1999. 3)	940	1,236	1,370	1,506	2,346	341	7,739
철도경영개선위 조정안(2000. 1)	940	1,236	1,370	1,506	744	1,943	7,739
영업비용대비 인건비 비율	40.5%	38.1%	*36.0%	34.4%			

*주: 1998년 인건비 비중이 <표 5>의 국제철도연맹의 수치인 38.2%와 다소 차이를 보이는 것은 국제비교항목의 차이 때문에 발생한 것으로 추측된다.

자료: 철도청, 『철도통계연감』, 『결산보고서』, 철도청(2000a).

한편 최근 국회에 제출된 철도청의 『결산보고서』를 보면(<표 6>), 1999년 철도청의 영업비용 대비 인건비 비율은 34.4%에 불과하다. 철도청의 본격적인 경영합리화가 시행되기 직전해인 1995년에는 인건비 비중이 45.1%로서 지금보다 높았다. 그러나 인력감축이 연이어 행해짐에 따라 인건비 비중은 1996년 40.5%, 1997년 38.1%, 1998년 36.0% 등으로 낮아진 상태이다. 그 결과 1997-98년 기간에 철도청이 인력감축, 민간위탁, 수입증대 노력 등으로 달성한 재무개선효과 총 2,453억원 중 인원감축에 의해 달성된 금액은 전체 50.2%인 1,232억에 달하였다. 이렇게 인원감축을 통하여 상당한 재무개선효과를 거두었음에도 불구하고 철도청의 영업손실은 오히려 커지고 있다. 한국철도의 재정손실을 야기하는 주요요인으로 주

장되는 인건비 비중이 줄어들었음에도 경영적자는 오히려 늘어나고 있는 것이다. 철도청 경영적자의 원인이 인건비에 있지 않다는 것을 말해준다.

실제 철도청 운영비용구조의 문제점은 정부의 철도투자 방기에 따른 철도청의 과도한 재정비용지출, 즉, 과중한 감가상각충당금과 이자지급에 있다. 첫째, 철도청은 막대한 감가상각충당금을 운영비용에서 지출하고 있다. 1998년의 경우, 감가상각충당금으로 지출된 액수가 2,200억원으로 총영업비용의 11%를 차지할 정도이다. 결국 정부가 초기건설비용을 지출하는 경우에도 실제적으로는 철도청의 운영수입에서 충당되는 감가상각비 형태로 철도청이 시설투자비를 부담하고 있는 셈이다(양근울, 1999: 27). 둘째, 철도시설투자비와 당기손실에서 비롯된 외부부채에 따른 이자지급도 한국철도 운영비용구조에서 커다란 문제이다. 최근 3년간을 보더라도, 철도청은 1997년 1,546억, 1998년 1,182억, 1999년 1,252억원을 이자지급으로 지출하였다.

3) 한국철도 운영수입구조의 측면에서

(1) 적정원가에 못 미치는 낮은 철도요금

한국철도의 운영이 계속 적자를 낳는 직접적 이유는 철도요금이 생산원가에 비해 낮기 때문이다. 1998년 경영성적을 기준으로 현행 철도요금은 적정원가의 60.9%에 불과하며, 이것은 1990년 76.2%에서 계속 낮아진 것이다. 이러한 철도요금수준은 우리나라 다른 공공요금의 원가수준, 즉 전기료 103.7%, 전화료 86-114%, 우편료 80.4%, 지방상수도료 76.1%에 비해서도 상당히 낮은 것이다(철도청, 2000b: 6).

한편 철도요금수준을 여객등급별로 보면(<표 7>), 1998년 새마을호 요금은 적정원가의 85.5%, 무궁화호는 84.4%인데 반하여 통일호는 25.2%, 비둘기호는 7.1%, 전동차는 55.6%, 소화물은 44.6%에 불과하다. 일반서민이나 지역주민이 이용하는 지선철도의 요금이 상대적으로 적정원가에 훨씬 못 미치고 있다. 달리 이야기하면, 지선철도는 생산비원리보다는 사회적 필요원리에 의해 운영되는 '사회적 철도(Social Railways)'의 성격을 더욱 강하게 가지고 있다(오건호, 2000a: 178-79).¹¹⁾

11) 적정원가란 영업비용과 투자보수비용을 충당할 수 있는 철도요금수준을 가리킨다. 따라서 정부의 지원 없이 철도청 스스로 수입=비용을 이루는 '적정'선을 의미한다. 적정원가와 더불어 철도요금에서 중요하게 사용되는 개념이 실적원가이다. 실적원가는 정부의 운영지원금을 영업수입(철도요금)에 포함한 것으로 철도청의 '실제' 영업수지를 보여준다. 1998년 실적원가 대비 철도요금은 79.4%로 다소 상승한다.

<표 7> 한국철도 등급별 적정원가대비 요금수준

	1994	1995	1996	1997	1998
새마을	105.4	101.0	100.3	93.1	85.5
무궁화	97.4	91.1	92.7	92.8	84.4
통일	51.4	46.8	47.9	38.4	25.2
비둘기	8.4	8.0	9.4	8.8	7.1
전동차	100.0	80.8	69.7	62.4	55.6
소화물	45.6	43.7	41.1	42.7	44.6
계	74.9	69.6	69.3	68.7	60.9

자료: 철도청, 「철도경영성적」, 각년도.

만약에 철도청이 민간기업이라면 당연히 철도요금을 원가의 100%수준 이상으로 인상했을 것이다. 사실 1995년에 제정된 국유철도특별법도 '전년도 물가상승률, 원가수준 및 경영개선 계획 등을 감안하여 철도요금을 정하도록' 명시하고 있고(10조 1항), 이를 토대로 정부는 2001년까지 철도요금을 적정원가의 100%수준까지 현실화하기로 정하고 있다(철도청, 2000b: 1). 그러나 철도청장이 요청하고, 건설교통부장관이 인가하며, 인가 시 재정부장관과 사전협의를 거치는 철도요금 조정과정에서 철도청의 요금인상요구는 순화되었고, 그나마 예산계획에 반영된 요금인상계획조차도 지연, 하향조정, 보류되어야 했다.

<표 8> 철도요금인상 예산계획과 실행결과

(단위: %, 억원)

	예산계획		실제인상		수입결손
	인상율	금액	인상율	금액	
1997	10.0	1,405	7.6	527	-878
1998	12.2	1,420	3.0	99	-1,321
1999(a)	12.2	1,880	3.0	526	-1,354
1999(b)	10.0	845	2.3	361	-484
계		5,550		1,513	-4,037

자료: 철도청(2000b), "2000년도 철도운임조정안".

<표 8>에서 보듯이, 원래 계획에 의하면, 본격적인 철도경영개선계획이 시작된 1997년부터 3년 동안 요금인상을 통하여 총 5,550억원의 수입증대가 기대되었으나 실제 인상은 그것에 훨씬 미치지 못하여 이에 따른 수입결손만 4,037억원에 이르고 있다. 이 수입결손액은 동일기간 경영적자(당기손실액) 5,931억원의 68%에 해당하는 금액이다. 원래대로 요금만 인상되었다면 운영적자의 2/3 이상이 해소될 수 있었던 것이다.

적정원가에 못 미치는 낮은 철도요금은 철도 영업손실의 분명한 원인이다. 그러나 철도요금의 인상이 자제된 것은 철도청의 운영적자를 방지하는 결과를 낳았지만 서비스이용자인 국민들이 그만큼 혜택을 입었다는 것을 의미한다. 이것은 공공목적으로 철도를 운영하는 '사회적 철도'원칙에 의거해 본다면 부정적인 것만은 아니다. 특히 계획된 요금인상이 이루어

어지지 못했던 시기는 다음아닌 IMF금융위기를 맞은 때이었다. 이처럼 낮은 철도요금체제는 철도청의 경영수지의 면에서는 부정적이지만 철도의 공공성의 면에서는 긍정적인 것이기도 하다.

(2) 정부의 공공철도운영지원금 미지급

철도요금 인상 이외에 철도경영수입을 개선할 수 있는 방법은 없었는가? 철도요금인상의 자체로 국민들이 혜택을 입은 것으로 한국철도의 경영적자 문제가 변명될 수 있는가? 여기서는 정부의 철도운영 지원금에 대하여 살펴보자. 앞에서 지적하였듯이, 2차대전 이후 철도산업은 세계적으로 사양의 길을 걸어 왔다. 철도산업은 매년 적자에 허덕여야 했고, 대부분의 나라에서 철도운영에 상당한 정부지원금이 제공되어 왔다. 우리나라의 경우에도 <표 9>에서처럼 매년 한국철도 운영부문에 대한 지원금이 제공되고 있고, 그 규모는 실제 당기손실액의 58.7%를 충당하는 수준에 이른다. 그러면 한국철도는 자신의 영업손실의 상당부분을 정부의 운영지원금으로 메꾸는 '특혜'를 받고 있는 것인가?

<표 9> 정부의 운영지원금과 실제당기손익 총당율

(단위: 억원)

	실제당기손익 (a) (정부운영지원 이전)	정부운영지원금(b)	당기손익	실제당기손익 총당율 (b/a)
1995	- 2,164	537	- 1,627	24.8%
1996	- 3,264	2,706	- 558	82.9%
1997	- 4,040	3,831	- 209	94.8%
1998	- 5,387	2,175	- 3,212	40.4%
1999	- 4,500	1,990	- 2,510	44.2%
합계	- 19,355	11,239	- 8,116	58.7%

자료: 철도청, 『철도통계연보』 각년도.

철도운영부문 수입구조에서 주목해야 할 것은 공공철도운영보상금제도(Public Service Obligation grant, 이하 PSO)이다. 공공철도운영보상금은 공공목적을 지닌 철도운영으로 인하여 발생한 손실분에 대하여 정부가 보상해주는 것으로 일찍이 외국에서 시행되어 왔고, 한국에서도 1995년 국유철도특례법에 명시되어 있다. '국유철도특례법'은 철도청이 국가정책 또는 공공목적 수행함으로써 발생하는 손실을 정부가 보상하도록 규정하고 있고, 시행령은 운임요금 감면, 적자노선 운영, 국가안보관련 특수목적사업 등 세 가지를 구체적으로 명시하고 있다.

<표 10> 정부의 철도PSO소요액 보상실적

(단위: 억원)

	PSO소요액				PSO보상액	PSO보상율
	운임요금감면	적자선운영	특수목적	계		
1992	326	345	145	818	0	0%
1993	345	714	154	1214	0	0%
1994	391	645	277	1235	0	0%
1995	417	645	201	1265	459	36.3%
1996	425	1,218	102	1,745	675	38.7%
1997	517	1,475	106	2,098	944	45.0%
1998	709	2,231	108	3,048	996	32.7%
1999	792	2,561	112	3,465	331	9.6%
2000(계획)	884	2,940	118	3,942	1,516	38.5%
합계	4,806	12,774	1,323	18,830	4,921	26.1%

주: 특수목적은 건널목 운영비, 국가보안목표 시설운영경비, 국가특수목적사업비 등을 포함.
 자료: 1992-95년 수치는 철도청(1996)에서, 1996-2000년 수치는 철도청(2000b)에서 취함.

문제는 정부의 PSO보상금이 PSO소요액에 크게 미치지 못한다는 점이다. 현재 한국철도 운영수입구조에서 가장 직접적인 문제는 PSO소요액의 미보상으로 집약될 수 있다. 1994년까지는 정부의 보상지원이 없었고, 1995년부터 지급되기 시작한 PSO보상액도 PSO소요액의 절반을 채 넘지 못하는 형편이다. <표 12>에서 보듯이 1992-99년까지의 공공목적 철도운영비로 1조 8천억원이 소요되었다. 그러나 이에 대한 정부 보상은 총 PSO소요액의 26%인 4,921억원에 그쳐 미보상에 따른 영업손실액이 1조 3천억원에 이른다. PSO보상이 법으로 명시된 1995-1999년 동안의 미보상액만을 계산하더라도 총 8,153억원에 달하는데, 이것은 동일기간 철도청 당기손실액 총액 8,116억원을 넘는 금액이다. PSO보상만 제대로 지원되었다면 현행 요금체계에서도 철도청의 경영은 흑자일수 있었다는 결론이 도출된다.¹²⁾

4) '시장의 결핍'이나? '공공의 결핍'이나?

현재 한국철도의 수송분담률은 이전에 비해 현격히 낮아졌고, 시설도 양적·질적으로 정체되어 있으며, 경영수지는 매년 적자를 기록하고 있다. 이른바 한국철도는 '경영적자를 되풀이하는 사양산업'으로서 지금 수술대위에 놓여져 있다. 오늘 한국철도의 문제는 무엇에 의해 초래된 것인가? 낮은 철도요금체계가 우선 제기될 수 있다. 그러나 공공철도의 목적이 생산비원리보다는 시민의 필요원리에 의거하여 철도서비스를 제공하는 것임을 고려할 때, 적정원가에 미치지 않는 요금정책은 나름의 정당성을 지니고 있다. 중요한 것은 현재의 요

12) 2000년 6월 27일에 철도노조 주축로 개최된 '철도산업 민영화정책에 대한 대국민토론회'에서도 이 문제가 주요하게 제기되었다. 한 조합원은 법에 명시되어 있는 PSO보상금을 제대로 정부로부터 받아내지 못한 철도청 경영진들의 임무방기를 호되게 지적하였다. 그러나 질문한 조합원 역시 철도청 경영진들이 상급기관인 정부 예산부처 앞에서 무력할 수 밖에 없는 상황을 잘 알고 있을 것이다. 정부조직운영의 법적 제도화도 예산당국의 '정책' 앞에서 제 기능을 다하지 못하는 현실이다.

금체제에서도 한국철도가 경영적자를 벗어날 수 있었다는 점이다.

첫째, 정부가 사회간접자본으로서 철도인프라를 지속적으로 확충해 왔다면 경영수지는 상당히 개선될 수 있었다. 현재 경부선, 중앙선 등은 열차의 추가투입이 곤란할 지경이고, 대부분의 경우도 선로여유율은 10%내외에 불과하기 때문이다. 둘째, 철도건설계정과 운영계정이 확고히 분리되어 철도운영계정이 시설투자부담으로부터 자유로울 수 있었다면 한국철도의 경영은 크게 개선될 수 있었다. 그러나 철도청은 시설투자를 위하여 스스로 투자비를 차입해야 했고, 철도 운영수입 중 상당액을 감가상각충당금으로 지출하고 있다. 셋째, 위 모든 것이 충족되지 않았더라도 정부가 PSO소요액만이라도 법에서 정한대로 지급하였더라면, 한국철도는 적자기업이지 않았을 것이다. 오히려 한국철도는 최근 고속철도가 현실화되면서 철도르네상스가 종종 언급되는 상황을 맞아 '건전재정을 유지해 온 유망산업'의 이름을 가질 수 있었다.

위에서 제시된 철도투자의 확대, 시설건설비의 정부 부담, PSO소요액의 성실 지급 등 세 가지 모두 책임은 정부에 있다. 그런데도 정부는 그 책임을 철도운영의 대리자일뿐인 철도청의 경영부실로 돌리고 있다. 만약 한국철도의 문제가 공공철도체제에서 연유하는 것이라면 그 해결대안의 하나로 시장체제(민영화)가 제안될 수 있을 것이다. 그러나 한국철도의 구조적 문제는 아직까지 정부가 공공의 의무를 제대로 수행하지 않은 것에서 기인한다. 즉, '시장의 결핍'이 아니라 국가가 자신의 책임을 방기한 '공공의 결핍'에서 발생한 것이다.

5. 철도민영화 비판 2: '공공성 훼손과 비정규직화'

1) 철도산업의 공공성 훼손

철도민영화의 가장 큰 문제점은 철도산업이 지녀야 할 공공성을 훼손한다는 점이다. 철도는 네트워크산업의 생산물로서 특별한 공공성을 지니고 있고, 이것은 21세기 들어 훨씬 강화되고 있다. 왜냐하면 교통, 통신, 전력, 가스, 수도 등이 우리의 일상생활에 차지하는 비중은 경제적이거나 사회적으로 엄청나게 커졌기 때문이다. 이제 전력, 통신, 가스, 철도 등은 국민 모두가 일상생활에서 끊이지 않고 공급받아야 하는 혈액과 같은 공공사회재가 되었다. 이러한 사회서비스는 지역, 계층을 넘어서서 누구에게나 언제나 공급되어야 하는 '집합적 생활수단'이다.

따라서 철도서비스는 '공적으로' 생산·소비되어야 하며, 이를 위하여 우선 다음 세 가지를 갖추어야 한다. 첫째, 시설의 보편성, 즉, 철도서비스를 생산하는 시설의 지역차별을 방지하여, 벽지주민에게도 철도서비스가 공급되어야 한다. 이 서민노선은 비록 영업수지의 측면에서는 적자노선이지만 철도교통이 생업과 일상활동의 손발인 지역주민에게는 필수적인 생활수단이다.

둘째, 요금의 공공화, 즉, 누구나 이용가능하도록 공공적 요금체계가 수립되어, 철도를 이용하는 국민의 이동권이 제약되지 말아야 한다. 따라서 계층차이를 반영한 사회적 요금체계가 요구된다. 일반시민이 이용하는 대중교통요금은 저렴해야 되고, 하층계층이나 학생/군

인에 대해서는 요금이 할인되어야 한다. 이로 인한 경영적자는 나태와 부실로 인한 적자가 아니라 사회연대와 공평을 위해 치루는 '사회적 적자'로서, 전체 사회가 보상할 의무를 지닌다.

셋째, 생산력의 사회적 공유, 즉, 철도르네상스에 따른 생산력의 성과가 소수 민간자본에게 독점되지 않고 전체 국민에게 향유되어야 한다. 철도는 안전성, 친환경성, 정시성을 갖추고 고속철도가 개통됨에 따라 신속성까지 갖춘 21세기 최적의 교통수단으로 떠오르고 있다. 따라서 적절한 투자만 행해진다면 철도의 수송분담률은 늘어날 것이며, 경제적 효율성도 크게 증진될 것으로 예상된다. 이러한 철도산업은 민간자본에게 독점소유되지 말아야 하며, 그래야만 철도르네상스의 성과가 온 국민에게 되돌아갈 것이다.

그러나 정부가 추진중인 철도민영화가 실행되면, 이러한 철도공공성은 심각하게 위협을 받는다. 첫째, 철도가 지녀야 할 지역적 균등성이 파괴된다. 정부는 2월 입법예고안에서 “국가 및 지방자치단체는지역적, 경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 철도서비스가 제공될 수 있도록 최소한 철도서비스의 공익적 기능을 유지하여야 할 책무를 진다”(32조)를 명시하여 철도시설의 보편성을 옹호하는 듯 하였다. 그러나 이 조항은 4월에 발표된 재협약 안에서 핵심적 내용인 ‘지역적 경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 철도서비스가 제공될 수 있도록’이 삭제되고 단지 ‘최소한 철도서비스의 공익적 기능을 유지하여야 할 책무를 진다’(41조)만 남겨 두었다. 즉 공공철도가 지녀야 할 시설의 보편성 원칙이 방기된 것이다. 정부는 이것도 모자라 8월의 최종법안에서는 아예 이 항목을 삭제해 버렸다. 더 이상 공공철도 유지 의무가 법안에서 사라진 것이다. 대신에 노선폐지조항은 공공연하게 명시되어, 수지균형의 확보가 곤란하거나 정부가 PSO비용을 적절히 보상하지 않을 때 특정 노선은 폐지의 운명을 맞게 되었다(38조). 철도시설의 보편성원리가 수익성원리에 의해 대체된 것이다.

둘째, 철도민영화가 실행되면 철도요금이 상당히 인상될 것으로 예상된다. 철도시설과 운영부문이 모두 수익성원리에 종속되어 있는 민영철도에서 철도요금은 ‘물가상승율, 원가수준’ 등을 감안하여 책정될 것이다(42조). 정부가 삼고 있는 철도민영화의 주요한 목적은 정부의 보조금 없이 철도가 운영되는 철도운영부문의 ‘재정자립’이다. 따라서 정부의 입장에서는 가능한 PSO지원금을 줄여나갈 것이고 그 주요한 방법이 노선의 폐지와 더불어 요금의 인상이다. 만약에 원가대비 원칙을 적용하면 1998년 기준으로 철도요금은 39.1%의 인상압력을 받게 될 것이다. 이미 올해 초 건설교통부는 철도민영화를 대비하기 위하여선 철도요금의 대폭 인상이 불가피하다고 선언하였다. 건설교통부는 이를 위하여 철도청과 협의하여 철도요금을 현실화하기 위한 작업을 추진중인 것으로 알려졌고, 이에 따라 내년부터 철도요금의 대폭인상이 예상되고 있다(노동일보 2001. 2. 19).¹³⁾

셋째, 철도민영화는 소수의 민간자본에게 엄청난 특혜를 선사하고 있다. 새로이 설립될 철도주식회사는 어떻게 운영을 해도 수익을 올리는 황금기업으로 지위를 보장받았다. 이 회사는 민영화초기에 수익성 확보를 위하여 막대한 PSO지원금을 보조받을 예정이며, 그 금액

13) 최근 영국철도의 예만 보더라도 민영철도체제의 요금인상은 심각하다. 영국정부는 철도민영화에 대한 국민들의 불만을 무마시키기 위하여 매우 강력한 철도요금규제정책을 시행하였음에도 불구하고 오히려 철도요금은 소매물가지수를 상회하여 국민의 비판의 표적이 되고 있는 상황이다(Labour Reserach Deaprtment, 2001).

은 처음 2년 동안에 무려 1조 5천억원에 육박하여 현재 철도청이 받는 금액의 5-6배에 이른다. 만약 정부가 PSO지원금 지급계약을 어기면 적자노선을 폐지할 수 있기 때문에 이로 인한 손실위험은 없다(38조). 또한 철도주식회사는 철도청이 안고 있는 운영부채를 모두 탕감 받아 이자부담에서 자유로워지고, 조속한 재정자립을 위하여 재정, 금융, 세제, 행정상의 지원도 받을 수 있다(보칙 58조). 심지어 대통령이 정할 경우, 철도시설의 사용료도 전부 또는 일부 면제받을 수 있다(48조).

요약하면, 철도민영화는 철도산업이 지녀야 할 철도시설의 보편성, 철도요금의 공공화, 철도생산력의 사회적 공유원칙을 모두 저버리는 조치이다. 물론 수혜자는 있다. 철도산업이라는 황금알을 차지한 소수 민간자본과 시장경쟁을 정치적 철학으로 삼고 있는 신자유주의 정권이다. 그러나 이 수혜자들을 위해 훨씬 많은 국민들이 피해를 본다는 점에서 이 정책은 용납하기 어렵다. 특히 철도서비스의 생산자인 철도노동자의 경우는 더욱 그렇다. 절을 바꾸어 이들의 고용불안정 문제를 살펴보자.

2) 철도노동자의 고용불안정과 비정규직화

앞에서 제시한 세 가지 철도산업의 공공성에 한 가지를 추가하면 그것은 노동권의 보호이다. 즉, 철도서비스를 생산하는 철도노동자의 노동권이 보장되어야 한다. 철도산업이 혈액과 같은 공공서비스를 생산한다면, 당연히 철도노동자도 공공서비스의 생산자로서 존경과 대우를 받아야 한다. 그래야만 철도서비스의 질도 노동자의 정성이 깃들여 향상될 것이며, 철도생산자와 철도소비자간의 사회연대도 조성될 수 있다. 따라서 철도노동자에게 인간적인 근무체제, 생활급여가 주어져야 하고, 평생직장으로 일할 수 있는 고용안정성이 보장되어야 한다.

그러나 철도민영화는 철도노동자의 고용안정성을 심각히 위협하고 있다. 특히 현행 정규직 고용이 대대적으로 비정규직화될 것으로 예상된다. 정부의 입장에서는 공공부문 구조조정(민영화)과정에서 노동부문에 구조조정(고용유연화)을 동시에 추진하는 셈이다.

사실 1996년부터 한국철도는 인원감축의 회오리에 휩싸여 왔다. 올해에도 간이역의 신호장화, 화물차 열차생략, 분당선 열차생략 등 인원감축이 계속되고 있다. 이미 한국철도는 낙후한 시설장비에도 불구하고 인건비 비중은 세계에서도 가장 낮은 수준이다. 그만큼 철도노동자들이 부족한 인력에서 근무하고 있으며, 그 결과 올해에만 무려 15명의 철도노동자들이 산업재해로 목숨을 잃었다. 현행 근로기준법(50조 2항)은 노동시간이 특정주에 56시간, 특정일에 12시간을 초과할 수 없다고 명시하고 있다. 그러나 철도노동자는 공무원이라는 이유로 전제의 절반에 이르는 약 1만 5천명이 24시간 맞교대에 의한 하루 19-20시간의 근무를 행하고 있고, 이들의 총근로시간은 월평균 270시간, 년 3,240시간에 이른다.

이러한 열악한 상황에서 철도노동자들은 다시 철도민영화에 의해 비정규직화의 위협에 놓여져 있다. 정부는 철도민영화에 따른 철도노동자의 고용불안정에 대하여 철도기본법안이 고용승계를 명시하고 있고, 이후 고속철도 개통에 따라 신규인력이 필요하기 때문에 고용불안요인은 없다고 해명한다(철도구조개혁단, 2001b: 3). 그러나 이 대답은 철도민영화 추진과정에서 고용관련문제가 드러나지 않도록 하려는 '변명'에 불과하다.

정부의 이야기대로 철도기본법안에는 고용승계에 관한 항목이 있다. 철도기본법안 22조(고용안정) 1항은 ‘국가는 철도산업구조개혁을 추진함에 있어 철도종사자의 고용안정을 우선적으로 고려해야 한다’라며 철도노동자의 고용안정성을 언급하고, 이어 2항에서는 ‘신설법인은 철도청 및 고속철도건설공단의 직원고용을 승계한다’고 고용승계원칙을 밝히고 있다. 그런데 뒤이어 23조(직원의 채용)는 ‘철도청장과 고속철도건설공단이사장은 직원 중 각각의 신설법인(철도시설공단과 철도주식회사)으로 신분이 전환될 자를 확정하여 신설법인이 직원을 채용할 수 있도록 조치하여야 한다’을 덧붙이고 있다. 우리는 여기서 두가지 의문을 가지게 된다. 우선 고용승계의 원칙에 의하면 23조는 ‘고용승계의 절차’의 제목하에 절차를 다루어야 함에도 불구하고 신설법인이 재량권을 가지는 ‘채용’이라는 용어를 사용하고 있으며, 둘째, 그 대상도 ‘신분전환이 확정된’ 자로 제한하고 있다.

이러한 의혹은 올해 철도기본법안의 수정과정을 살펴보면 더욱 불거진다. 우선 정부가 2월 6일 철도개혁법안을 최종심의하면서 작성한 ‘철도민영화법(시안)’에서는 공공연히 선별채용방침을 밝힌 바 있다.¹⁴⁾ 그러나 이 항목이 물의를 일으킬 것을 예상하여 정부는 2월 27일 입법예고안에서는 시안의 ‘잔여인력’ 조항을 삭제하여 ‘신설법인의 새로운 근로조건 및 직원채용기준 마련’만을 남겨두었고, 다시 4월의 재협의안에서는 위 조항까지 삭제하였다. 나아가 8월 최종 건교부안에서는 철도청 직원 중 ‘공무원의 신분을 계속 유지하기를 희망하는 자에 대하여는 국가가 다른 행정기관으로 재배치하도록 노력하여야 한다’(23조 2항)까지 삭제되었다. 그 결과 정부최종안 고용관련항목은 위에서와 같이 22조(고용의 안정), 23조(직원의 채용)에 걸쳐 단 3개의 문장으로 축소되었다.

이러한 항목삭제와 추상화는 고용불승계의 비판을 모면하기 위한 술수에 불과하다. 이미 법안수정과정에서 선별승계의 방침이 노출되었고, 이것은 새로운 민영철도산업구조를 고려할 때 피할 수 없는 것이기도 하다. 현재 철도청의 인력은 크게 유지보수부문(시설, 전기직종 약 7,300명), 운영부문(운전, 승무, 검수직종 17,400명), 중정비부문(정비창 2,300명), 기타(2,300명) 등 29,000여명으로 이루어져 있다(정원 기준). 이 중 가장 먼저 고용문제를 안고 있는 직종은 유지보수부문이다. 정부의 철도기본법안에 의하면, 이 유지보수부문은 법적으로 철도시설공단이 집행책임을 맡고 있지만, 실제 업무는 철도주식회사나 제3의 민간위탁회사에 용역화된다. 따라서 시설, 전기직종 노동자는 소수 기획관리부문만 제외하고는 모두 비정규직고용으로 전환될 가능성이 크다. 실제 철도청이 발주한 유지보수부문의 중간용역보고서에서도 고용승계가 확정된 인원은 시설과 전기직종을 합하여 백여명에 못미치고 있다(한국철도기술연구원, 2001).

운영부문의 노동자 역시 고용승계는 부분적이다. 내년부터 바로 노선별 민간위탁이 시작되기 때문이다. 민간위탁은 약 5개노선으로 출발하지만 이후 증가될 것이며, 경부선, 호남

14) 시안에서 고용관련내용은 이렇다. ‘신설법인은 근로조건 및 직원채용 등의 기준을 제시하고 직원을 모집한다. 철도청과 고속철도건설공단은 산하 직원에게 앞의 기준을 제시하고 직원이 채용의사를 표할 경우 이들 신청자의 명부를 작성하여 신설법인에 제출한다. 신설법인은 이 명부를 기초로 신규채용자를 선정한다. 이중에서 신설법인의 채용통지를 받지 못한 철도청 소속 공무원 및 고속철도건설공단 직원(이들을 “잔여인력”이라고 칭함)은 채용통지가 있는 날로부터 6개월 후 공무원 및 고속철도공단 직원의 신분을 상실한다. 국가는 이 잔여인력의 재취업을 촉진하기 위하여 직업훈련을 실시하고 공공기관에 대하여 잔여인력의 고용을 권고한다.’ 이 시안에 의거할 경우, 결국 고용승계는 선별적으로 이루어지고, 나머지는 잔여인력으로 실업의 지경으로 추락하게 된다.

선, 중앙선을 제외한 모든 노선이 그 대상이다. 따라서 철도주식회사가 직접 운영하는 노선에 속한 노동자들은 직할고용으로 승계되지만 즉각 혹은 단계적으로 민간위탁되는 노선에 속한 노동자들의 경우는 용역노동자 혹은 계약직노동자로 전환될 것이다.

서울, 부산, 대전 3개 정비창본부에서 일하는 노동자 역시 고용불안은 마찬가지이다. 철도청은 정비창이 2006년까지는 매각되지 않을 것이라고 해명하지만(철도구조개혁추진단, 2001b: 1-2), 철도민영화 용역연구 초기부터 정비창 분할매각은 주요한 검토사항이었다. 게다가 정비창은 다른 철도부문과 달리 철도차량을 장기간 수리하는 일종의 제조업공장으로서 네트워크 철도산업에서 다소 독립적인 부문이다. 이 때문에 정비창은 언제든지 시장의 조건에 따라 매각될 수 있고, 항상 분할매각의 공포가 노동자를 사로잡고 있다.

결국 현재의 철도기본법안이 시행되면, 철도노동자는 전 직종에서 고용불안의 태풍이 몰아칠 것이다. 이것은 새로운 민영철도가 유지보수부문의 용역화와 운영부문의 민간위탁화를 통해 분할민영화되기 때문에 피할 수 없는 것이다. 따라서 철도기본법안에서 신설법인이 '신분전환이 확정된 직원을 승계'한다는 언급은 고용승계를 명시한 것이 아니다. 이 항목은 용역화되거나 민간위탁되는 노동자를 제외하고 철도시설공단과 철도주식회사에게 직할되는 노동자만을 고용승계한다는 것일 뿐이다. 즉, 법안의 낱말은 '직원고용의 승계'이지만 그 내용은 직할고용이 확정된 노동자에 한한 고용승계이며 다르게 표현하면 선별적 승계이다. 2월 법안시안에 공개되었던 선별 채용과 잔여인력에 관한 고용조항은 여전히 법안의 배후에 살아 있다.

6. 맺으며: 몇가지 실천적 의제

현재 철도산업은 새로운 르네상스를 맞고 있다(ILO, 1999). 최근 경의선 복원과 시베리아횡단철도 등 가슴을 설레게 하는 대사업이 논의되고 있고, 2004년부터 고속철도가 운행을 개시할 것이다. 또한 정부의 국가기간교통망계획에 의하면 전체 영업키로도 2019년에 약 5,000키로로 증가하여 현재보다 2/3이 확장될 예정이다. 이미 도로교통으로 인한 사회경제적 비용(혼잡, 교통사고, 대기오염)이 33조로서 한해 예산의 1/3을 넘는 상황에서, 또한 전체 에너지 소비량의 22%, 대기오염 배출량의 50%가 수송부문에서 발생하고 있는 상황에서 철도교통을 육성하는 것은 시대적 과제이다.¹⁵⁾

이러한 상황에서 한국철도의 민영화정책은 재검토되어야 한다. 한국철도의 구조적 문제는 공공철도체제에서 비롯된 것이 아니라 철도시설투자 방기와 철도운영지원금 미지급 등 정부의 의무불이행에서 야기된 것이다. 따라서 한국철도의 구조개혁방안은 철도산업을 민영화하는 것이 아니라 공공철도체제를 강화하는 방향에서 찾아질 필요가 있다. '공공의 결핍'에서 발생한 한국철도의 문제는 '시장'이 아니라, 공공성을 채우는 것에 의해서 극복되어야 하기 때문이다.

15) 철도의 경우 단위수송량당 기준에서, CO2발생에서 승용차의 43%, 화물차의 20%, 에너지 소모량에서 승용차의 6%, 버스의 26%, 화물차의 11%, 토지소요면적이 공로의 45%에 불과하다.

따라서 유망산업으로 부상하는 철도산업에 수익성원리가 아니라 공공성원리를 강화하는 혁신적인 인식의 전환이 요구된다. 현재의 철도민영화방안은 한국철도의 핵심적 문제인 철도투자의 정부책임을 다시 회석화시키고, 민간자본의 이윤을 위해 철도공공성을 훼손하고, 철도노동자를 더욱 착취하는 정책이다. 그리고 정부는 이를 위하여 한국철도에 대한 '의도된' 오진을 행하고 있다.

철도의 공공성을 인정한다면, 한국철도의 올바른 구조개혁방안은 공공철도체제를 강화하는 것일 수 밖에 없다. 그러나 이 대안 역시 극복해야 할 많은 과제를 앞에 두고 있는 것이 사실이다. 현재의 철도청체제가 미래의 철도서비스 요구에 부적합한 측면도 있다. 특히 정부조직법령에 의해 인사, 조직, 예산, 구매 등의 경영영역에서 자율성이 부족하다. 따라서 공공철도정책은 정부의 '정치적 상황'에 구속되는 현재의 국유철도에 안주할 것이 아니라 철도의 공공성을 강화할 수 있는 혁신적인 조치가 필요하다.

첫째, 철도시설에 대한 국가의 책임이 명확히 수행되어야 한다. 철도시설부문과 운영부문의 회계분리가 분명히 이루어지고, 시설부문(건설공단)에 대한 정부의 재정책임이 명확히 지켜져야 한다. 사실, 철도시설과 운영의 회계분리원칙은 1991년 유럽공동체에서 철도구조개혁의 기본방향으로 결의된 이후 세계 대부분의 국가에서 채택되고 있는 방안이다(Nash and Toner, 1998; ECMT, 1995). 이러한 회계분리론은 시설과 운영의 회계원리 차이를 인정했다는 점에서 긍정적인 측면을 지니지만, 철도운영부문을 민영화하는 구실이 되기도 하였다. 그럼에도 시설과 운영의 회계분리는 철도시설에 대한 국가책임을 부여하는 전제조건이다. 시설부문은 사회간접자본으로서 정부가 전액부담하는 지출성 재정구조이지만, 철도운영은 생산된 철도서비스를 시장에서 판매하여 비용을 보전하는 영업성 재정구조를 지니기 때문이다. 따라서 더 이상 시설투자를 방기하거나 민간자본의 수익성에 철도투자를 종속시키지 말아야 한다. 철도교통에 대한 사회적 필요만큼 국가는 시설투자를 행해야 한다.

둘째, 철도운영부문에서는 공공철도의 공공성과 역동성을 구축할 대안운영체제가 모색되어야 한다. 이것은 정부, 노동조합, 시민조직, 사회운동단체, 철도전문가 등이 함께 참여하는 '사회적 공공운영체제'를 의미한다. 이러한 철도건설과 운영에 대하여 각 주체들이 책임있게 참가하는 것은 공공철도체제의 출발점이다. 물론 이러한 운영체제는 철도노동자의 노동기본권이 보장되면서 자율적인 노동규율이 행해지는 철도작업장을 전제로 할 것이다.

셋째, 이러한 혁신운동은 철도산업내 철도노동자들로부터 시작되어야 한다. 철도산업 내부의 관료성과 부패를 드러내는 자기혁신운동이 전개될 필요가 있다. 철도노동자 먼저 반관료, 반부패 백서를 발간하여 철도공공성의 가치를 드높이는 활동에 나서야 한다. 특히 과거의 속박에서 자유로운 민주적 집행부가 들어선 한국철도는 어느 때보다도 최적의 기회를 맞고 있다.

넷째, 철도민영화 반대가 결국 철도공공성을 지키는 것이라면 당사자인 시민과 노동자의 연대는 필수적이다. 우리나라에서 이 연대는 매우 취약했던 것이 사실이다. 그러나 최근 분당선, 지역난방공사 등에서 새로운 연대조짐이 보이고 있고, 일부 주요 시민사회단체들은 철도공공성에 적극적인 관심을 표하고 있다. 이제 철도민영화 반대투쟁을 계기로 양 부문의 혁신적이고 진지한 연대운동이 구축되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 건설교통부(1999), "제안요청서: 철도구조개혁(민영화) 실행방안 개발". (1999. 7. 30).
- 건설교통부(2001), "철도구조개혁에 관한 대정부건의안" (2001. 7. 27).
- 건설교통부·철도청(1995), "당정협의자료: 철도공사화 계획의 재검토 및 대책" (1995. 9. 11).
- 경영진단조정위원회(1999), "21세기 지식·정보사회에 대비한 정부운영 및 조직개편 시안". (1999. 3. 8).
- 교통개발연구원(2001), 『일부노선 민간위탁 타당성 조사 및 절차수립 연구』 (2001. 5) .
- 구본환(2001), "철도산업구조개혁 관련법률 제정방향" (2001. 8. 22).
- 기획예산처(1999), "철도청 고객중심 경영사례: 「철도가 달라졌습니다」". (1999. 12. 14)
- 김성희(2000), "철도산업 구조개편의 쟁점과 민영화정책의 문제점", 한국노총 중앙연구원 (편), 『철도산업 민영화에 대한 연구용역 최종보고서』.
- 김연규·양근울(1998), 『철도사업의 구조개혁방안 연구』, 교통개발연구원.
- 삼일회계법인(2000), 『철도구조개혁(민영화) 실행방안 개발용역 최종보고서』.
- 서선덕(1998), "철도투자 효율화, 교통사업 투자분석체계 재정립부터", 『월간교통』 98년 6월 호: 16-22.
- 양근울(1999), "철도민영화의 성공적 추진을 위하여" (철도학회 정책토론회 발표원고. 1999. 11. 10).
- 오건호(2000a), "현단계 외국 철도산업 구조조정 내용과 쟁점: '유망산업의 시장화에 대한 비판적 검토', 『경제와 사회』 47: 176-201.
- 오건호(2000b), "한국철도의 구조적 문제와 민영화방안에 대한 비판적 검토", <산업노동연구 > 6(2): 37-67.
- 이종호(1999), "21세기 철도발전을 위한 정책적 제도적 육성방안". 대한교통학회 (편), 『21세기 한국철도의 비전과 과제: 장기 국가 철도망 구축을 중심으로』(한국철도 100주년 기념세미나 발표논문집).
- 전경수(1999), "우리나라 철도의 역할과 과제: 철도교통 활성화를 위한 당면과제", 대한교통학회 (편), 『21세기 한국철도의 비전과 과제: 장기 국가 철도망 구축을 중심으로』(한국철도 100주년 기념세미나 발표논문집).
- 철도구조개혁추진단(2001a), "철도구조개혁(민영화) 추진현황" (2001. 7).
- 철도구조개혁추진단(2001b). "철도산업구조개혁 관련 해명 자료" (2001. 8).
- 철도민주노조추진위원회(1997), "제2부 철도청의 경영합리화 정책 비판", 철도노조민주화추진위원회·한국노동이론정책연구소 (편), 『철도 경영합리화와 노동자의 대응: 공공성과 건강한 노동권이 보장되는 '사회적 철도' 건설을 위하여』(공청회자료집).
- 철도민주노조추진위원회(2000), "'퇴직지원특별법'이 철도에 청춘을 바친 대가란 말인가". (2000. 6)
- 철도청(1996), 『국유철도의 경영개선에 관한 기본계획(1997-2001)』.

철도청(1999), "1999년도 인력운용개선계획".

철도청(2000a), "2000년도 인력감축에 따른 대책 검토".

철도청(2000b), "2000년도 철도운임조정(안)".

철도청, 『UIC세계철도통계연감』, 각년도.

한국생산성본부·가림회계법인(1999), 『철도청 경영진단보고서』.

한국철도기술연구원(2001). 『건설·운영분리에 따른 시설유지보수 위탁방안 개발- 중간보고안』 (2001. 8. 17)

British Railways Board, *Annual Report and Accounts*, each year.

ILO(1999), "Background document", *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatization of Transport*, Geneva: ILO.

Labour Research Department, 2001. "Rail shareholders profit from danger", *Labour Research* (Feb.).

Nash, C. A. and Toner, J. P.(1998), "Background Note", in OECD, *Railways: Structure, Regulation and Competition Policy*. (Proceedings of a Roundtable on the structure, regulation and competition policy in the Railways Sector).

Thompson, L. S.(1997), "The Benefits of Separation Rail Infrastructure from Operations", *Public Policy for the Private Sector* no. 135.

<자료>

건설교통부, "철도산업구조개혁기본법(안)" (시안, 입법예고안, 재협의안, 정부안).

건설교통부, "한국철도시설공단법(안)" (입법예고안).

철도청, 『결산보고서』, 각년도.

철도청, 『경영성적보고』, 각년도.

철도청, 『예산개요』, 각년도.

철도청, 『철도통계연보』, 각년도.