

“명령에서 경영으로” : 프랑스 철도정책의 변화와 TGV의 발명

김성현*

Seong-Hyun, Kim

ABSTRACT

본 논문은 TGV 개발을 중심으로 한 프랑스 철도정책 공동체의 정치, 사회, 경제적 배경과 정책결정자, 정책의 추진과정 및 설득과정을 분석함으로써 1960년대 이후 프랑스 공공정책 분야에서 급속하게 발달하게 된 자유주의적 개혁을 설명함을 목표로 하고 있다. 프랑스 국영철도(SNCF)는 2차 대전이후 국민경제의 재건을 목표로 한 정부의 적극적인 지원하에 기술 및 생산성에서 세계적인 기록들을 수립했으나 민간부문의 교통수단들과의 경쟁에 직면해 경영의 어려움을 겪게 되었다. 이에 정부는 철도부문에 민간의 경영방식을 도입하고 적극적인 시장의 재탈환에 나서도록 이니셔티브를 부여함으로써 SNCF로하여금 고속철도 기술을 개발하도록 이끌게 되었다. 나아가 이 과정에서 나타난 정책결정 구조와 정책의 설득과정에 대한 분석은 프랑스 철도정책 공동체의 특수성을 이해하게 해 줄 것이다.

1. 서론

제 2차 세계대전 이후 도로와 항공의 발달로 인해 여러 나라들에서 철도산업은 사양산업으로 간주되기 시작했다. 이에 따라 각국에서는 수익성이 없는 철도노선을 줄이거나 노동력을 대폭 삭감하거나 또는 공공지원 방식의 변화등을 골자로한 다양한 조치들이 취해졌다.¹⁾ 그러나 1960년대 일본의 신칸센 개발을 필두로 몇몇 국가에서 철도의 사양화에 순응하려는 기존의 정책에서 탈피해 첨단기술을 철도에 도입함으로써 시장 재탈환을 노리는 공격적인 전략들이 마련되기 시작했다.

프랑스에서는 1960년대 프랑스 공기업의 적자를 문제시하게 된 정부가 프랑스국영철도(SNCF)에 대한 공적지원을 대폭 줄이고, 상업적 목표에 보다 충실하도록 이니셔티브를 부여함으로써 SNCF 역사상 “최초의 상업적 프로젝트”인 TGV 개발전략이 채택되었다.

이 글에서는 먼저 프랑스 철도공동체의 간략한 역사를 살펴봄으로써 왜 특정한 시점에서 프랑스 정부와 국영철도가 공공부분의 상업적 이윤의 창출이라는 목표를 수립하게 되었는지 그 원인을 살펴보고 이러한 목표를 달성하기 위해 선택된 고속철도 건설전략이 어떠한 정책결정과정을 통해 추진되었으며, 그 과정에서 TGV의 기술적 디자인과 대안적 프로젝트들이 어떠한 영향을 받게 되는지 살펴보기로 한다.

2. 프랑스 철도정책공동체의 간추린 역사와 구조개혁의 원인

1938년 SNCF가 설립되기 전까지 프랑스에서는 6개의 민간 기업들이 프랑스 정부로부터 철도를 임대 받아 각 지역에서 열차의 운송을 담당하고 있었다. 국가는 철도의 건설에 깊이 관여하고 이 기업들에게 철도를 임대한 후 기업들이 거두어들인 이윤을 분할하는 방식으로 철도를 운

* 국제고속철도협력포럼 연구위원, 한양대학교 정치외교학과

1) F. Batisse(1994), "World Trends in Railway Traffic", Rail International, No.1, pp.13-20.

영해 왔다. 그러나 이러한 경영 방식은 1차 세계대전 이후의 금융위기와 기업들의 경영부실로 인해 계속 유지될 수 없었고 결국, 1936년에 집권한 레온 블룸의 민중전선(Front Populaire) 정권은 프랑스 철도의 국유화를 모색하게 되었다. 이에 따라 1936년 겨울부터 프랑스 국회에서는 철도의 국유화 방식을 놓고 크게 두 가지 견해가 논쟁을 벌였는데, 이 논쟁의 내용은 임대기업의 권리를 인정한 상태에서 그들을 철도 경영에 계속 참여시키는 점진적인 국유화방식과 이 기업들의 모든 권리를 박탈하고 철도를 국가기관의 한 단위로 만들어야 한다는 전적인 국유화방안이었다.

결국 점진적인 방안으로 개혁안이 작성되었고 까미유 쇼탕 내각은 1937년 8월 31일 기존의 철도 임대 기업들과 국가가 동시에 참여하는 복합경제 주식회사(Société anonyme de l'économie mixte)를 설립하기로 결정했다. 이 결정에 따라서 프랑스 국영철도(SNCF)가 설립되고 프랑스 정부는 이 공기업에 51%의 절대적인 지분을 가진 주주로 참여하게 되었다.²⁾

이러한 과정을 거쳐서 설립된 SNCF는 공적인 목표, 즉 물가조절, 고용, 저소득층의 운송에 대한 책임 등 다양한 목표들을 추구해야 했지만, 또한 주식회사로서 주주에게 이윤을 배당해야하는 의무도 동시에 짊어지게 되었다. 이러한 이중적인 목표는 민간부문이 지배하는 도로수송이 급속하게 발달하면서 많은 문제점을 노출시켰다. 즉 SNCF는 불리한 상황에서 민간기업들과 수송시장을 놓고 경쟁해야만 했던 것이다.

이러한 문제는 2차 대전 이후, 철도를 국가재건의 중요한 도구로 간주하고 막대한 지원을 아끼지 않았던 드골행정부에서는 은폐될 수 있었다. 이 시기에 SNCF는 세계에서 가장 높은 생산성과 기술적인 기록들을 수립했다. 그러나 이러한 SNCF의 황금기는 1960년대가 되면 프랑스 학제와 재계, 정계에서 재정균형에 대한 담론들이 성장하면서 끝나게 된다.³⁾

즉 공공부문에서 방만한 재정운영을 문제시하고 민간기업같은 경영을 요구하는 담론들이 점차 주류가 되어가면서 1960년대 후반부터 공기업의 재정적자에 대한 비판이 제기되었다. 이에 따라 1966년에 뽕삐두 국무총리는 시몬 재정감사원(Inspection des finances)의 시몬 노라(Simon Nora)에게 공기업의 문제점을 조사하고 개선방안을 제시할 것을 위임했다.

1967년에 발표된 “공기업에 대한 보고서”(일명 “노라 보고서”)는 특히 SNCF와 EDF를 겨냥해 프랑스의 공기업들이 독점기업으로서 경쟁정신이 부족하고 국가의 무조건적인 지원을 누림으로써 방만한 경영을 하고 있다고 문제점을 지적하고 그 개선책으로 국가는 SNCF 사업 중 공적이고 비영리적인 부분만 지원하고 나머지 부분은 SNCF의 자율에 맡기는 사업계획계약(contrat de plan)을 체결할 것을 요청하였다.⁴⁾

당시 프랑스 철도정책 결정자들 사이에서는 공기업의 문제에 대해 노라보고서의 진단과 유사한 인식이 공유되고 있었는데⁵⁾, 이러한 견해와는 달리 공기업의 위기는 민간부문으로부터의 경쟁이 증가하는 상태에서 정부의 재정적, 행정적 지원이 지나치게 인색했기 때문에 발생하게 되었다는 소수 의견도 발견된다.⁶⁾

3. TGV 프로젝트의 작성

한편 노라보고서가 발표되기 이전에 이미 SNCF는 자체적인 교통시장탈환 방안을 모색하고 있

2) Thierry Hugué(1992), "La gestion de la SNCF: la problématique déficit", in J-M. Sorel et R. Etien(eds.), La SNCF: Histoire, Organisation, Perspectives, Paris: LycoFac Editions: Université de Paris XIII, pp.88-89.

3) 프랑스 공기업들의 신자유주의적 개혁에 대해서는 Philippe Brachet(1995), *Du commandement au management: administration française entre souveraineté et service public*, Paris: Publisud를 참고.

4) Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques(1967), *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris: Documentation Française.

5) Philippe Comte(1975), *Un espoir pour les entreprises publiques: les contrats de programme: ORTF, EDF, SNCF*, Paris: Documentation Française.

6) Bernard Castagnède(1971), *L'équilibre financier des entreprises publiques*, Paris: Armand Colin.

었다. 특히 1965년 SNCF가 교통부와 국회에 제출한 “증장기활동프로그램”의 요지는 SNCF의 경영자율성의 제고와 공공기관으로서의 성격에서 벗어나 기업적 성격을 강화한다는 목표를 담고 있었다. 또한 1966년 SNCF의 이사장으로 임명된 호제 귀베르(Roger Guibert)는 “현대적인 모습을 갖춘 기업으로 전환”할 것을 SNCF 지도부에 요청했다.⁷⁾ 비록 노라보고서의 개혁요지와 방향은 일치했지만, SNCF의 지도자들은 정부에 의한 개혁압력을 수동적으로 받아들이기보다는 자체의 노력으로 개혁을 달성하고자 노력했다.

이와 같은 논리에 따라서 1967년에는 SNCF 역사상 처음으로 마케팅 부서가 설립되었는데, 이 부서는 역시 시장탈환이라는 목표를 부여받게 된 SNCF의 연구기술부와 밀접한 관계를 맺고 업무를 추진했다. TGV 계획이 적극적으로 추진된 1970년대 초반이 되면 SNCF는 이 두 부서의 예산을 280%나 증가시키게 된다.

이처럼 압박한 정부의 개혁압력에 직면해 SNCF는 자신이 보유한 수단들 중에서 돈을 벌 수 있는 가장 명시적이고 확실한 카드를 제시함으로써 철도산업 재활의 조건을 정의하려고 시도했는데 그 첫 번째 프로젝트가 바로 TGV Paris-Lyon노선 프로젝트였다.

SNCF는 당시의 전반적인 교통량의 추이로 보아 화물수송보다는 여객수송이 보다 수익성 있다는 결론을 내렸다. 한편 파리-리옹 구간은 우선 총인구의 40%가 순환하는 중추였고 교통량의 증가도 프랑스의 다른 어느 지역보다도 급속하게 늘어나고 있었으므로 가장 수익성이 있는 지역이 될 것으로 전망되었다.⁸⁾

나아가 SNCF는 사양산업으로서 철도의 이미지를 불식시키고 현대화된 첨단 교통수단의 이미지를 부각시킬 수단으로 고속철도보다 더 나은 카드는 없었다고 판단했다. 기술적인 면에서 이미 1930년대 이후로 철도기술은 250km의 속도가 가능하다는 연구결과가 축적되어 왔으며 SNCF는 1964년에 일본 신칸센이 상용화된 이후에 본격적인 고속열차의 제작에 관심을 기울여 왔다.

이러한 정책 옵션에 따라서 SNCF 연구위원회는 노라보고서가 발표되던 1967년 7월 10일에 이른바 “O3 프로젝트”를 발표했는데, 이 계획의 목표는 “최대속도 300km/h, 상업속도 260km/h로 주행하는 열차로 고속열차가 운행할 여객전용 노선의 건설과 재래식 노선의 화물수송으로의 전환”이었다. 바로 이것이 TGV 동남선(파리-리옹) 건설프로젝트의 기원이 되었다.⁹⁾

4. 고속철도계획의 설득

다음으로 이렇게 작성된 TGV 프로젝트를 실행에 옮기기 위해 SNCF가 정부와 민간 업체들에 대해 어떠한 설득작업을 벌였는가에 대해 살펴보기로 한다. 이러한 설득과정에 대한 분석은 프랑스 철도정책공동체, 즉 철도부문에 관여하는 공공행위자와 민간행위자의 다양한 이익을 발견하고, 정책을 추진하기 위한 공동체 내의 전략적인 지위들을 식별할 수 있게 해주며 이 공동체 내의 권력관계를 이해할 수 있게 해줄 것이다. 또한 TGV 프로젝트를 중심으로 한 정책네트워크, 즉 한 프로젝트를 중심으로 다양한 관계를 형성하고 있는 행위자들간의 사회적 네트워크에 대한 분석은 프랑스 철도정책공동체의 특징을 보다 구체적으로 이해할 수 있게 해줄 것이다. 여기에서의 논의는 우선 SNCF의 정책결정 구조와 지도자들의 사회적 네트워크에 대한 성찰에서 시작해 SNCF의 정부 행위자들을 대상으로 한 설득과 민간기업을 대상으로 한 설득으로 구분해 접근하도록 한다.

우선 SNCF의 정책결정 구조를 살펴보면, 원칙상 주식회사의 형태를 띠고 있는 SNCF의 최고 의결기관은 주주총회이다. 그러나 공기업인 SNCF에는 국가가 51%의 지분을 가진 절대적인 주

7) M. Fourniau et G. Ribelli(1991), "La grande vitesse sur rail en France et en RFA", in E. Brenac, D. Finon et P. Muller, *La grande technologie entre Etat et le Marché*, Grenoble:CERAT, pp.141-143.

8) J-F. Bazin(1981), *Les défis du TGV: le nouvel age du chemin de fer*, Paris: Editions Denoel, p.24.

9) Michel Chenais(1979), *Le renouveau du chemin de fer: échanges ferroviaires et système de transfert*, Paris: Economica, p.113.

주로서 참여하고 있으므로 여러 가지 예외조항들이 존재했다. 즉 주주총회의 결정은 국가가 법으로 정한 사항들에 선행할 수 없었다.

SNCF의 실질적인 경영정책 결정기관은 이사회라고 할 수 있는데, 여기에도 국가는 정부위원(commissaire du gouvernement)과 재정통제위원(controle financier)의 직위들을 가진 관료를 참석시킴으로써 경영을 통제했다. 또한 SNCF의 이사장은 정부에서 파견된 관료 가운데에서 선임되는 것이 보통이며, 임명에 있어서 정치적 게임이 크게 작용했다. 이사장은 또한 SNCF의 실무를 담당하는 각 부서장들과 그들을 총괄하는 사무총장을 임명할 수 있었다. 이사장은 SNCF의 경영에만 관여하는 것이 아니라 공기업의 특성상 정치, 행정권과의 관계도 조율해야 했다. 따라서 역대 SNCF의 이사장은 고위공무원들과 유사한 교육 및 경력을 갖추고 정치, 행정, 경제의 장에서 축적한 사회자본을 고려해 임명되었다.¹⁰⁾

한편 SNCF의 실무를 담당하는 각 부서들의 장은 대개 교통부나 철도부에서 경력을 쌓은 인물들로 이루어지는데, SNCF에서의 간부 충원은 정부의 고위관료 충원이나 공공부문에 밀접하게 관련된 민간기업의 충원과 매우 유사한 특징을 보여준다. 이러한 특징들 중에서도 가장 두드러진 것은 무엇보다 교육적인 배경이라고 할 수 있다.

SNCF의 경영 및 기술엘리트들로는 주로 에콜 뿔리테끄너(Ecole Polytechnique)과 뿔레쇼세(Ponts et Chaussées)라는 고등기술교육기관 출신자들이 선호되었다. 최근에 발표된 에즈라 솔라이만(Ezra Suleiman)과 기욤 꾸띠(Guillaume Courty)의 공동연구는 SNCF 내부의 경영엘리트와 기술엘리트들간의 분할과 경쟁에 주목하고 있는데, 그들에 따르면 “SNCF의 이사회 멤버들과 여러 부서장들은 41.5%의 뿔리테끄너 출신자들과 11.5%의 ENA(국립행정학교) 출신자들”로 구성되어 있다.¹¹⁾ 이러한 교육적인 배경은 프랑스의 관료들과 공공부문에 깊이 관련된 민간산업체들의 엘리트들과 일치하는데, 이들은 상호간에 자리를 이동하기도 한다. 즉 이들은 그랑제꼴 졸업 후 정부기관에서 근무하다가 대기업에 영입되어 근무하면서 명문 대학에 강의를 나가기도 한다.

예를 들어 보면, TGV 계획의 실득에서 핵심 역할을 담당한 것으로 알려진 SNCF 이사장 앙드레 세갈라(André Ségalat)는 1910년 생으로 루이그랑 고등학교, 파리대학 법학부, 파지정치대학(Ecole libre des sciences politiques)을 졸업했다. 즉 그는 고등학교부터 대학에 이르기까지 프랑스 최고의 엘리트코스라고 할 수 있는 학교들을 거쳤다. 그는 그후 국가평의회(conseil d'Etat)를 거쳐 58-75년까지 SNCF 이사장을 역임했다. 같은 기간 동안 그는 프랑스 최고의 기술대학인 뿔리테끄너의 이사회장을 동시에 역임하고 있었다. 1975년 공직에서 물러난 후에는 브랭땅의 이사로 근무하기도 했고 73년 이후에는 레종 도뇌르 훈장 심사위원이기도 했다.

시각을 잠시 돌려서 민간부문의 엘리트들 살펴 보면, TGV 제작업체로 잘 알려진 알스톰그룹과 그 모회사인 CGE그룹에도 이와 유사한 경력을 가진 인물들이 많이 발견되며 이 그룹은 나아가 대통령과 국무총리까지 배출하기도 했다. 예를 들어 TGV가 개발되던 당시에 CGE 그룹의 총수였던 앙브와즈 후(Ambroise Roux)는 에콜 뿔리테끄너와 뿔레쇼세를 거친 후 공기업이었던 론-뿔랭그룹에서 근무하다가 MRP 출신 상공부장관 장마리 투벨에 의해 장관실(cabinet ministériel)¹²⁾에 영입되었다. 1955년에 그는 CGE 그룹에 전무로 영입되었고 초고속 승진을 거듭해 1970년에는 총수가 된다. 그는 1970년대 말에 훗날 프랑스의 국무총리가 되고 현재까지도 정계에서 큰 영향력을 행사하고 있는 에두아르 발라뒤르(Eduar Baladur)를 그룹에 영입하기도 했다. 프랑스의 전경련이라 할 수 있는 CNPF의 부회장이기도 했던 그는 81년 미테랑 정부가 출범해 CGE를 국영화하자 그룹 총수직을 사퇴했다. 1986년 재무부 장관이 된 발라뒤르는 CGE그룹과 알스톰을 비롯한 프랑스 주요 그룹들의 민영화를 단행한다.¹³⁾

10) Guy Droueot et Jacques Bonnaud, *Deux entreprises publiques devant leur avenir: Air-France et SNCF*, Paris: PUF, pp.169-170.

11) E. Suleiman et G. Courty(1997), *L'age d'or de l'Etat: une métamorphose annoncé*, Paris: Editions du Seuil, p.141.

12) 이 기관은 프랑스에서는 일종의 정책 싱크탱크라고 할 수 있고 행정엘리트가 밟아야 하는 첫 번째 코스라고 할 수 있다.

13) SNCF와 Alstom, CGE그룹의 엘리트들에 대한 보다 자세한 사항은 Kim Seong-Hyun(2003), *La diplomatie économique*

이러한 엘리트들의 유기적인 관계는 폐쇄적인 프랑스의 행정구조를 보여주는 사례로서 비판받기도 하지만 다른 한편으로는 거대 국책프로그램이나 중요한 정책을 추진할 경우 일사분란하고 통일적인 업무의 추진을 가능하게 하는 바탕이 되기도 한다.

5. 정부에 대한 설득과정

이상과 같은 프랑스 철도공동체 내부의 구조는 TGV계획의 추진에 있어서도 엘리트주의적이고 사회적 이익의 침투에 대해 폐쇄적인 특징을 보여주는데, 이 점은 사회적 이익에 대해 보다 개방되어 있었던 독일의 정책공동체와 두드러진 차이점이기도 하다.¹⁴⁾

SNCF가 TGV 계획을 수립하고 정부에 승인을 요청했을 때 각 정부부처간에 논란이 있었지만, 일단 계획을 실행에 옮기는데 있어서 프랑스 정부는 세세한 간섭을 통해 개입하기 보다는 환경주의자들이나 여러 지방자치 단체들의 사회적 투입으로부터 프로젝트를 방어하기 위해 노력했다. 1967년에 초안이 잡힌 TGV 프로젝트는 1971년 제 6차 경제개발계획에 포함됨으로써 비로서 본격적인 업무의 추진에 들어가게 되었다. 여러차례에 걸친 노선의 수정과정이 TGV가 개통된 이후인 1981년 9월이 되어서야 일반에게 공개될 정도로 TGV 건설은 SNCF와 소수 고위관료들만의 프로젝트로 추진되었다.¹⁵⁾

이 계획을 실행에 옮기기 위해 SNCF는 크게 3개의 후견기관들을 설득해야만 했는데, 교통부와 국토개발부(DATAR),재무부에 대한 설득이 그것이었다. 교통부에 대한 설득은 순조로운 편이었지만 DATAR와 재무부는 이 프로젝트에 대해 결코 호의적이지 않았다. 우선 DATAR의 책임자였던 제롬 모노(Jérôme Monod)는 파리-리옹축의 발전을 위해서는 철도보다는 항공노선을 건설하는 것이 보다 유리하다고 생각했다. SNCF의 지도자들이 현재까지도 회고하고 있는 바와 같이, 제롬 모노와 당시의 DATAR는 철도산업을 사양산업이 될 것이라고 굳게 확신하고 있었다.¹⁶⁾ DATAR는 또한 고속철도를 건설할 경우에 리옹은 파리의 교외지역으로 전략할 것이라는 점을 들어 이 계획을 반대했다. SNCF는 특히 앙드레 세갈라의 총지휘로 당시 프랑스 정치권의 핵심적인 화두였던 분권화(décentralisation)의 논리와 고속철도 프로젝트를 연결시키는 전략을 취했다. 이에 따라 수많은 언론 홍보용기사들이 작성되고 학술회의들이 조직되었다. 이러한 도구들을 통해서 SNCF는 고속철도가 가져오게 될 황금빛 미래를 선전함과 동시에 이 새로운 교통수단이 프랑스 정치권이 추구하는 지방의 분권화를 실현시켜줄 도구가 될 것이라고 선전했다.¹⁷⁾

DATAR 보다도 설득이 어려웠던 대상은 재무부였다. 당시 재무부 장관이었던 발레리 지스까르 데스탱은 균형예산의 신봉자로서 적자가 과중한 철도를 살리기 위해 막대한 재정을 투입하는 것에 대해 부정적이었다. 따라서 재무부에 대한 설득의 핵심은 이 프로젝트가 저렴한 비용으로 추진될 수 있으며 정부의 재정집행에 부정적인 영향을 주지 않을 것이라는 점을 강조하는 것이었다. 이러한 숫자 맞추기는 SNCF 연구개발부의 경제과에 맡겨졌다. 연구개발부는 고속철도의 개발이 완전히 새로운 장비의 실험을 통해 이루어지는 것이 아니라 기존에 이미 개발된 기술과 장비들을 동원해 가능하다는 것을 강조했다.¹⁸⁾ 실제로 TGV는 훗날 재래식 기술들을 활용해 만들어졌고, 그로인해 비용을 절감했지만, 기술혁신 효과는 적은 것으로 평가되었다. 연구개발부는 또한 1960년대 중반의 물가에 기초해 개발비용을 산출함으로써 비용을 낮추어 보고했다. 또한

autour du contrat du TGV coréen: une sociologie de grand contrat international, Thèse de doctorat de l'EHESS de Paris (김성현, 한국고속철도계약을 둘러싼 경제외교: 거대국계약의 사회학, 파리 사회과학고등연구소 박사학위논문), ch.1 et ch.2를 참고

14) Kim Seong-Hyun(2003), pp.36-113.

15) J-F. Bazin(1981), p.31.

16) Albin Bernheim(2002), "La grande vitesse faillit bien ne pas naitre", *Revue générale des chemins de fer*, pp.7-12.

17) E. Suleiman et G. Courty(1997), p.162.

18) Bulletin d'information du Comité national pour l'aménagement du territoire(1972),

SNCF는 TGV 파리-리용의 공사비를 세계은행 차관에 의존하기로 함으로써 프랑스 정부의 직접적인 재정지원부담을 줄일 수 있다고 주장했다.

이러한 설득과 논쟁은 1970년 제6차 경제개발 계획이 작성되던 시기에 더욱 중요해졌다. SNCF는 자신의 프로젝트가 반드시 이 계획에 포함되어야 한다고 생각했는데, 다행스럽게蓬피두 대통령의 산업정책 노선은 프랑스 산업의 현대화에 큰 비중을 두고 있었다.¹⁹⁾

이렇게 해서 1969년 말 SNCF는 TGV 계획을 공식적으로 각료회의에 제출했는데, 이 계획은 따르면 새로운 노선은 10년안에 건설이 가능하며 SNCF에게 12% 이상의 흑자를 가져오게 될 것이라고 주장했다. 많은 논란 속에서 특히 재무부를 설득하기 위해 SNCF의 입장을 지지하던 교통부는 제6차 경제개발 운송위원회 실무그룹에게 SNCF 주장의 타당성을 검토하도록 지시했는데, 이 위원회의 위원장이자 보고서 작성을 담당한 인물은 호제 꼬장(Roger Coquand)이었다.

꼬장은 당시 65세의 철도 기술자로, 역시 빨리메끄너과 뽕제쇼세를 거쳐 1970년에 SNCF의 부이사장으로 임명된 인물이었다. 과연 꼬장같은 SNCF 내부의 인물이 얼마나 객관적인 보고서를 작성할 수 있었는지는 사실 의심스럽다고 할 수 있다. 그가 작성한 보고서는 매우 짧은 분량으로서 두말할 나위도 없이 파리-리용구간의 미래의 교통수단으로서 SNCF의 옵션이 타당하다고 주장했다. 그러나 그의 보고서에는 당시에 서로 경합하고 있던 다른 프로젝트, 즉 소형항공노선이나 자기부상열차인 아에로트랭(Aérotrain)에 대한 보고는 아예 언급되지 않거나 매우 간략한 언급으로 일관하고 있었다.²⁰⁾ 결국 1971년 7월에 법률로 공포된 제 6차 경제개발계획은 1978-79년에 파리-리용교통구간에서 정체가 발생할 것이라는 전망에 의거해 신기술에 입각한 고속철도 건설을 승인했다.

재무부의 반대는 그후에도 계속되었는데, 특히 석유파동의 위기에서 대통령이 된 전직 재무장관 발레리 지스까르 데스맹의 행정부는 TGV의 에너지 소비를 이유로 계획을 재검토할 것을 요구했다. SNCF 관계자들은 지금도 당시를 이 계획이 영원히 사라질 가능성이 있었던 위기로 회고한다.²¹⁾ 사실, 초기에 TGV 모델은 Turbotrain이라 불리는 터보엔진을 장착하고 가스나 석유의 연소를 동력으로 삼고 있었는데, 석유파동을 거치면서 전기로 동력방식을 변화시켰다. 이것은 지스까르 정권이 프랑스에 원자력 발전소를 대량으로 건설함으로써 위기를 탈피하고자 한 방침과 일치하는 전략이었다. 이와 같은 대대적인 에너지 절약의 압력 하에 TGV는 초절전형 열차로 제작될 수 있었다. 나아가 SNCF 지도부는 TGV가 전기를 활용함으로써 석유를 활용하는 도로수송보다 이점이 있다는 논리를 개발함으로써 위기를 넘길 수 있었다.

6. 대안적 프로젝트의 중발

SNCF와 정부 관료들이 중심이던 프랑스 철도공동체의 정책결정이 가져온 결과 중에서 중요한 특징은 TGV와 경쟁하던 대안적 기술프로젝트의 중발이다. 프랑스에도 독일이나 일본처럼 자기부상열차 기술이 존재했고, 이 기술은 오히려 독일보다도 시기적으로 훨씬 앞서있었다. 그러나 보다 다원주의적이고 조합주의적인 독일의 정책공동체는 TGV와 비슷한 재래식 고속열차인 ICE와 더불어 자기부상열차 Transrapid의 개발도 허용했지만, 프랑스 정책 공동체는 자기부상열차 계획을 포기하고 말았다.

빨리메끄너의 기술자 장 베르맹(Jean Bertin)은 오랫동안 자기부상에 의한 교통수단을 연구한 기술자로서 1965년에 작은 회사를 설립한 후 원형모델의 제작에 착수했다. 최초 모델인 01에 의해 제작된 02 모델은 1969년 1월에 최고속도 422km/h, 평균속도 411km/h를 기록하는 개가를 올렸다. 이러한 성공에 힘입어 1970년 6월에는 로스차일드은행, CCF 리보은행, 마르세유 공공건설, 디트리히 등 유럽의 각 기업이 참여한 콘소시엄이 이 기술의 개발에 관심을 보였고, 프랑스

19)蓬피두 대통령의 산업정책에 대해서는 Bernard Esambert(1994), *Pompidou, capitaine d'industries*, Paris: Odile-Jacob을 참고.

20) J-F. Bazin(1981), pp.66-67.

21) Albin Bernheim(2002), p.13.

정부는 라데팡스-세르지 뵁뜨와즈에 짧은 노선을 건설하도록 허가했다.

장 베르맹은 이 신기술이 파리-리용 고속철도 계획에 포함되어 검토될 것을 요청했지만 SNCF는 그의 요청을 거절했다. 그 이유는 SNCF는 이미 자체내에서 TGV 계획을 추진하고 있었기 때문이었다. SNCF는 이 기술이 소음공해를 해결하지 못했고, 대량수송이 불가능하며, 주요도시들을 직통으로 연결하는 기존의 인프라스트럭처와 양립할 수 없다는 점을 들어 반대했다.²²⁾ SNCF의 영향력이 막강하던 프랑스 철도정책 공동체는 결국 아에로트랭이 파리-리용을 연결하는 대안적 기술이 될 수 있는가에 대해 어떠한 조사도 수행하지 않았다. 나아가 TGV 건설계획이 본격적인 궤도에 오르자 아에로트랭 계획은 증발하게 되었고, 결국 TGV 프로젝트 자체에 대해서도 부정적이었던 지스카르가 대통령이 된 후에 라데팡스-세르지 뵁뜨와즈 계획은 1974년에 전면 중지되었다. 한편 독일에서는 자기부상열차의 개발을 기업들이 주도하고 연방기술부가 뒷받침하는 방식으로 진행되었다면, 프랑스에서는 철도산업체들조차도 처음에는 아에로트랭에 관심을 보였다가 곧 TGV를 지지하는 쪽으로 돌아선다. 이러한 기업들의 태도에 대해서는 SNCF가 프랑스 철도기업들과 맺고 있던 관계를 살펴 보아야 할 것이다.

7. 기업들에 대한 설득

프랑스 철도기업들에 대한 SNCF의 권력은 거의 절대적이라고 할 만큼 막강하다. SNCF는 프랑스 철도장비 생산업체들에 대해서 유일한 수요자로서 권력을 보유하고 있다. 당시에 프랑스 철도장비 생산업체들은 여러기업들로 분할되어 있었는데 이들 중 철도장비만 생산하는 기업은 거의 없었고, 대부분 다른 전기장비나 산업장비에 관여하고 있었다. 이 기업들은 총 25000명의 노동을 고용하고 있었다. 이 기업들은 1980년대가 되면서 알스톰 그룹에 의해 하나씩 합병되었는데 1987년이 되면 알스톰은 최고의 라이벌이었던 죄몽 슈나이더까지 합병함으로써 프랑스 철도산업의 독점적인 공급업체가 된다.²³⁾

TGV 계획이 처음 마련되던 당시에 SNCF의 적자와 그로인한 철도장비 공급에 차질을 겪던 대부분의 산업체들은 철도가 도로에 의해 계속 시장몹을 상실하고 결국에는 사양화 될 것으로 전망하고 있었다. 이들에게 TGV 건설 프로젝트는 철도산업을 부활시킬 큰 도박으로 받아들여졌다.²⁴⁾

TGV 개발을 중심으로 한 철도생산업체들과 SNCF의 협력의 가장 큰 특징 가운데 하나는 연구개발과 심지어 핵심 장비의 제작까지도 SNCF의 연구진이 담당했다는 점이다. 1966년에 처음으로 TGV 제작을 계획했을 때 SNCF는 민간기업들에게 기술개발을 전혀 의뢰하지 않고 내부에 있던 “전열동력 견인연구부”를 통해 자체 개발에 착수했다. 1967년에 항공기 터빈을 이용한 엔진인 TGS가 르망공장에서 제작되어 수차례 시험을 거친 후에야 SNCF는 이 기술을 상용화시켰다. 그 후 이 엔진을 장착한 첫 번째 시제차 제작도 SNCF와 민간기업들간의 분할제작으로 이루어졌다.²⁵⁾ 이처럼 프랑스에서는 전기부문에서는 EDF가 철도부문에서는 SNCF가, 그리고 통신부문에서는 France Telecom이, 즉 공기업들이 자체내에서 기술을 개발한 후 민간기업들에게 기술을 이전하는 방식이 자주 발견되는데, 이 과정에서 간혹 특허시비가 제기되기도 한다. TGV 제작업체인 알스톰과 CGE 그룹은 바로 이 세 분야에서 오랫동안 특허를 받아온 그룹이었다. 기술개발뿐만 아니라 공기업들은 거대 프로젝트를 통해 민간기업들에게 안정적인 시장을 제공하는 동시에 수출을 위한 전시장으로서의 역할을 담당하기도 한다. 이 기술들의 해외 수출에 있어서도 정부가 베푸는 외교적, 금융적 특허는 막대하다고 할 수 있다. 프랑스 경제학자 엘리 코헨(Elie Cohen)은 이러한 모델을 “콜베르티즘 하이테크”로 개념화 했다.²⁶⁾

22) J-F. Bazin(1981), p.113.

23) Kim Seong-Hyun(2003), pp.160-167.

24) Michel Chenais(1979), p.116.

25) Michel Chenais(1979), p.113.

이와같이 밀접한 관계속에서 SNCF는 TGV 제작을 알스툼, Turbomeca, Francorail-MTE 콘소시엄에게 나누어 맡겼다. 각 기업들이 각자 제작한 부품들은 알스툼의 벨포 공장에서 조립되어 1971년에 최초의 모델인 TGV001이 선을 보였다. 아에로트랜스계획이 완전히 철회되기 직전에 SNCF는 철도 산업체들에게 TGV 프로젝트가 아에로트랜스보다 더 확실한 미래를 가지고 있다고 설득했다. 파리-리용 고속철도 입찰에서 TGV 계획이 당연히 승리하게 될 것이라는 점을 상기시키면서 SNCF는 민간 기업들을 자신의 편에 서게 만들었다. 결국 1975년에 실시된 형식적인 입찰에서 SNCF의 고속열차가 채택되었다. 알스툼은 TGV 콘소시엄의 3분의 2를 차지하게 되었고, 나머지는 Francorail-MTE와 연합한 업체들에게 분배되었다.

8. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 프랑스에서 TGV 개발은 공기업으로 적자를 만회하고 새로운 경영 전략을 수립하도록 이니셔티브를 부여한 정부의 정책과 이에 적극적으로 호응한 프랑스 국영철도가 마련한 새로운 상업적 재할전략이 교차하는 지점에서 가능했다. 나아가 프랑스 정부와 국영철도는 산업체의 로비나 지역의 로비, 혹은 정치권의 영향력 행사등과 같은 사회적 이익의 침투를 제한하고 소수 관료들과 경영책임자 및 기술진을 중심으로 프로젝트를 추진함으로써 비록 정책의 방향을 둘러싼 갈등이 있기는 했지만 자신들이 목표로 정한 기간안에 순조롭게 계획을 마칠 수 있었다. 프랑스 정책공동체의 응집성은 또한 행정 및 재계의 엘리트들이 교육과 경력등을 매개로 맺고 있는 사회적인 네트워크에 의해서도 뒷받침 되었다. 이러한 프랑스 철도정책 공동체의 특수성은 물론 일본이나 독일 등과 같은 다른 고속철도 기술 보유국에서의 경험과 비교해 볼 때 더욱 두드러지게 나타나지만 여기에서는 지면의 제한으로 자세한 비교분석을 수행하지 못했다.²⁷⁾

또한 프랑스의 정책공동체는 지난 20년동안 외형적으로 두드러지지 않지만 매우 급격한 변화를 겪고 있음을 지적해야 할 것이다. 이 글에서 다룬 프랑스 철도정책 공동체는 1960년대에 파리-리용 고속철도 계획이 수립된 이후부터 1981년 이 노선이 개통된 시기까지를 대상으로 삼았다. 프랑스의 철도정책 공동체는 여전히 국가중심의 정책 네트워크를 유지하고 있지만 그럼에도 불구하고 최근에 두가지 도전에 직면하고 있음을 언급해야 할 것이다. 첫 번째 도전은 국내적인 것으로서, 1980년대 이후 꾸준히 진행되고 있는 지방행정의 자율성 제고와 정부에 대한 민간기업의 독립성의 증가에 관련된 것이다. 이러한 사회부문의 자율화는 공공정책에 개입하는 수 많은 행위자들의 출현을 의미하는 것이고, 행정당국은 이들의 요구를 적극적으로 정책에 반영하게 됨으로써 전통적인 프랑스식 정책집행은 중요한 도전에 직면하고 있다. 이러한 점을 확인하기 위해서 본 연구는 최근에 프랑스에서 개통된 TGV 지중해선 건설과정에 나타난 지역주민들과 전문가들의 논쟁이나 이와 유사한 경험들을 관찰하고 파리-리용노선의 건설과정과의 비교를 통해 보완해야 할 것이다.

두 번째 도전은 유럽통합의 심화와 관련된 것으로서 현재 프랑스뿐만 아니라 유럽연합 각 회원국들이 공통으로 직면하고 있는 문제라고 할 수 있다. 유럽연합은 철도, 전기, 수자원 등에 있어서 주로 시장중심의 단일한 규범을 확립해 가고 있으며 이러한 규범은 각국에 수용될 때 적지 않은 갈등과 개혁을 둘러싼 혼동을 일으키기도 한다. 이러한 문제점에 대한 성찰도 앞으로 본 연구를 발전시키기 위한 또 다른 방향이 될 수 있을 것이다.

26) Elie Cohen(1992), *Le Colbertisme 'High-tech': économie des Télécom et du grand projet*, Paris: Hachette.

27) 세 나라의 고속철도 건설과정과 정책결정구조에 대한 비교는 Kim Seong-Hyun(2003), pp.36-114를 참고.