

高速鐵道와 大陸連結交通體系 構築에 관한
韓中國際學術會議
發表論文

公社化이후의 鐵道廳 組織構造 改編의 基本方向

1995. 5. 25

延世大學校, 行政學科 教授

柳 光 秀

目 次

- I. 序言: 鐵道事業主體의 位相
- II. 組織體系 變更의 背景
- III. 鐵道公社制度의 主要 內容
- IV. 公社化 以後의 豫想되는 變化
- V: 鐵道公社 組織構造의 基本方向
- VI: 結論: 向後 制度改善을 위한 提案

1. 序言: 鐵道事業主體의 位相

현대의 많은 교통수단 중에 독특한 교통수단으로, 지역개발과 연계된 고도의 철도산업(railroad industry)은 교통체계의 핵심적인 요소의 하나로 인식되고 있으며 그 중요성이 점점 증대하고 있는 게 세계적인 추세이다. 철도는 일반적으로 수송용량의 증대, 주요 기능의 향상, 차량의 현대화(Modernization), 자동화(automation) 증대 등의 과제를 안고있다(Wickens & Korpanec: 95-96). 이러한 과제를 충족시키기 위해 현대화와 혁신을 요구하는 기술 및 제도 변화의 중요성이 강조되고 있다. 여객수송서비스의 고도화, 다양화는 수송서비스를 제공받는 이용자의 측면 뿐아니라 공급자의 측면에서도 필수적인 시대적인 요청이다.

여객수송의 대량성, 고속성, 정시성은 철도만이 가능하고 도로의 혼잡을 완화해야 하는 정부의 시책을 도와주는 효과도 있어 특히 철도의 중요성이 증대되고 있다. 21세기에는 철도가 우리나라의 교통체계의 중추적 역할을 담당하는 하나의 교통수단으로 기대된다. 현재 철도사업과 관련하여 몇가지 중요한 변화가 일어나고 있다.

- 0. 고속철도망의 구축
- 0. 도로망의 지체로 인한 철도의 경쟁성 증대
- 0. 교통사고의 증가로 인한 철도의 안정성 증대
- 0. 철도부대서비스의 민간화
- 0. 철도운영서비스의 고급화

대도시권의 도로교통의 만성적 지체 등에 대처하기 위해 철도이용의 활성화를 통해 도시기능을 유지할 수 있을 뿐 아니라 도시생활자의 일상적인 질 향상을 위해서도 서비스개선을 위한 철도의 정비는 필요하다. 이러한 시대적 변화 흐름에 철도사업이 효율적으로 대처하기 위해서 철도사업주체의 조직구조의 변혁이 필수적이다.

정부의 계획에 따르면 현재 정부기관으로 되어있는 철도청을 공기업으로의 공사로 변경하기 위해 약 7조원의 자본금을 정부가 전액 출자하여 반관반민의 정부투자기관의 형태로 '한국철도공사'가 내년에 창설될 예정이다. 공공부문의 자유화 내지는 규제완화는 세계적인 추세이며 한국도 예외가 아니다. 정부는 이러한 추세에 발맞추어 철도부문의 공사화 방안을 추진하여온 것이다. 철도사업이 승객서비스에 필수적이라는 사실과 함께 국가의 기반산업으로 경제적 가치 또한 상당함을 이해할 때 공공성과 기업성의 이중적 구조속에 적자의 누적을 기업경영의 기법으로 해결하고자 하는 의도가 정부의 철도공사화계획에 담겨있는 것으로 생각된다.

II. 組織體系의 變更의 背景

철도의 특성을 고려한 효율적인 수송체계의 구축과 수송능력의 증대, 경영수지의 안정, 및 서비스의 질 향상을 목적으로 철도사업기구의 구조개편이 이루어져야 함은 당연하다. 해방 이전에 이미 구축된 철도조직체계의 경직성을 탈피하고 종합적이고 장기적인 관점에서 제도의 마련이 이루어져야 한다.

1989년 「한국철도공사법」이 제정되어 철도사업을 자율적, 효율적으로 경영하도록 함으로서 국민의 교통편의에 증진하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 철도청이라는 정부기관이 '한국철도공사'라는 공기업으로 바뀔 예정이었지만 정부의 재정부담의 우려와 조직구조의 변화에 따른 혼란과 장래 운영상의 불확실성 때문에 공사화가 계속 지연되어 온 것이며 이제 1996년 1월1일 부터 철도청이 공사화 함에 따라 세부적 대책 마련 및 본격적 준비를 진행하고 있는 실정이다. 정부의 철도공사안에 따르면 궁극적으로 철도사업에 기업경영의 원리를 과감히 도입하여 공공성보다는 기업성을 중시한 것으로 평가될 수 있다.

현재의 철도청은 36,800여명의 방대한 인원과 본청을 비롯한 서울시

방철도청 등 5개 현업지방철도청으로 구성되어 있고 5급 이상의 공무원만 722명에 달하는 거대한 행정조직체이다. 그러나 기능적 측면을 강조한 수직적 조직체로 경영의 경직성과 함께 협조체계가 미흡하고 방대한 조직의 특성에 따른 책임의 불명확성 및 기업의식의 부족등이 큰 문제점으로 지적되어 왔다. 따라서 기업원리에 의한 책임경영과 자율경영의 기틀을 만들어야 하는 과제를 안고 있는 것이다.

내년 본격적인 공사화에 대비하기 위해 철도청은 기업경영체제의 기틀을 마련함과 아울러 중·장기적인 체제개편작업에 착수하고 있다. 공공조직의 경우 대체적으로 수직체계(vertical system)로 이루어져 지시명령체계가 단순화 되어 있어 공공의 서비스수행에는 효율성을 제공하는 것으로 알려져 있으며 중앙과 지방과의 관계도 본청-지방청의 수직관계로 형성되어 있는게 일반적이다. 그 예로 경찰청, 국세청 및 관세청 등의 경우가 이에 해당된다.

그러나 철도의 경우 이는 국가의 기간구조(infra-structure)로서 국토의 동맥임에는 틀림없지만 현업부서로서 사업(Business)을 강조해야 하는 특수성을 갖고 있다. 따라서 기업경영을 강조하는 기업형태의 조직구조로 변경되어야 함은 당연하다. 지금까지는 정부의 산하기관이기 때문에 부서의 신설조정 등 모든 업무가 정부의 승인과 법령의 개정을 통해서 만이 가능했다. 그러나 철도공사화 이후에는 경영우위의 조직목표 때문에 어느 정도 자율성이 보장될 것으로 기대하고 있다.

자본금은 7조원으로 전액정부가 출자하는 형태로 출범하게 되지만 한 통계에 따르면 철도청의 적자는 1994년말 기준으로 3천억원이 이미 넘어섰다고 한다. 누적부채는 1조 6천억원으로 추산되어 동사확 계획의 추진을 위해 정부가 1조 5천억원을 일반회계로 흡수함으로써 적자수준이 거의 줄어들게 되었지만 1994년에 철도는 1조 4천50억 지출에 수입은 1조 3천190억원으로 960억원의 적자가 생겨 지출 대 수입 비는 1: 0.9 로 여전히 적자에 허덕이고 있는 실정을 감안할 때 공사화 이후에 경영수지가 지금보다 크게 달라질런지는

의문이다.

재정과 승객서비스와는 밀접한 관계가 있다. 재정의 어려움은 결국 승객에 대한 서비스불량과 이로 인한 승객수의 감소를 가져오고 이로인해 결국 재정악화라는 악순환(Vicious Cycle)을 반복하게 되는 것이다. 이러한 재정악화를 해결하기 위해서는 정부보조 또는 운임의 인상 등을 통해서 만이 가능한데 현실적으로 그렇게 하기가 쉽지가 않은 것이다.

재정부담은 승객서비스의 악화와 함께 조직운영상의 어려움, 외적 운행환경의 악화로 이어지고 이로 인한 안전사고의 만연 등으로 사회정치적 영향을 받을 수 밖에 없는 구조적 어려움 까지 현재의 철도청은 안고 있는 것이다. 이러한 문제의 해결방안으로 철도청의 공사화 방안이 나오게 된 배경으로 이해된다.

III. 鐵道公社制度의 主要 內容

미국과 일본 등에서 볼 수 있는 철도사업의 민영화 수준에는 아직 거리가 먼 것으로 볼 수 있지만 1989년에 제정(92'개정)된 '한국철도공사법'과 철도청이 자체적으로 추진중인 계획안에 따르면 철도공사제도의 주요 특징은 다음과 같다.

- 0. 철도청의 공사화(법인)
- 0. 이사제도의 도입
- 0. 정부의 전액출자(자본금 7조원)
- 0. 기업형으로의 변화
- 0. 경영의 자율성 보장
- 0. 영업기능의 강화
- 0. 사업본부제의 도입과 경쟁유도
- 0. 경영평가시스템의 활성화

0. 업무 전자동화 시행
0. 철도문화의 개발창조
0. 과학적 노무인사관리제도의 도입

한편 신설될 한국철도공사는 광범위한 관장업무영역을 가지며 주요 업무내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 철도의 건설 및 운영관리
- 철도장비의 제작, 판매 및 수리
- 철도수송과 관련한 운송사업, 관광사업 및 창고업과 화물의 일관수송을 위한 운송주선업과 통관업
- 철도와의 연계운송을 위한 환승시설, 주차장 및 화물터미널의 건설 및 관리운영
- 철도소운송업
- 역세권 및 철도연변의 개발사업
- 철도부지 또는 철도시설을 이용한 광고대행업
- 철도업무에 관한 연구, 개발 및 관련단체의 육성지원
- 철도업무와 관련한 전문인력의 교육훈련 및 양성
- 외국철도사업자와의 협력사업
- 철도이용자 및 철도종사원을 위한 후생복지시설의 운영
- 철도관련업무를 위한 부동산의 취득 및 관리
- 기타 부대업무 및 정부로부터 위탁받은 업무

이를 위해 (1) 고속철도건설공단의 자산 및 부채의 승계 와 (2) 공사 설립위원회의 설치를 통해 공사화 계획을 추진하고 있으며 향후 조직의 기본 구조는 다음과 같이 변경될 예정이다.

0. 조직의 기본구조

본부

사업본부
 직할기관
 지사 및 정비창
 현업기관

0. 사업본부는 5개 핵심기능별로 구분

영업
 시설
 건설
 차량
 사업개발

또한 철도공사는 역세권 및 철도연변의 개발사업을 행함에 있어서 철도의 건설촉진 및 원활한 운영과 철도의 이용자에게 편의를 제공하기 위하여 필요한 경우에는 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업을 알수 있게 되어 있어 앞으로 철도사업의 수익성 증진에 기여할 것으로 판단된다.

그러나 운임요금의 조정은 전년도 물가상승율, 원가수준, 철도운영계획 등을 고려하여 정부가 여전히 관장하도록 되어있어 공사의 자율성을 제한할 수 있는 하나의 제약요소가 아닌가 생각된다. 특히 철도공사와 건설교통부와의 관계를 볼때 경영목표달성과 관련 교통부장관이 업무를 지휘, 감독할 수 있도록 되어있어 인사권의 제한과 함께 본래의 공사화 취지와는 배치되는 성격을 보이고 있는 점도 지적되어야 할 것이다.

IV. 公社化 以後의 豫想되는 變化

철도청의 공사화 이후도 시설건설 등 수송력 증강이 가장 중요한 과제로 남겨져 있다. 현재는 철도 기능 중 통근, 통학기능은 도로부문에 비해 상당히 낮은 수준이지만 앞으로 도시생활자가 타당한 가격의 양질주택을 취득하는 대신에 택지개발과 병행하여 철도의 통근, 통학기능이 증대할 것으로 전망

됨에 따라 철도의 정비등이 본격적으로 추진되어야 할 필요가 있다. 특히 대도시 철도망은 장기적 전망에서 도시교통시스템의 전체적 관점에서 이용자 편리를 고려해야 한다.

행정관청으로서의 철도청이 공기업 형태의 철도공사로 위상이 바뀔에 따라 필연적으로 긍정적이던 또는 부정적이던 대단한 변화가 예상되며 이에 대해 철도청 뿐만 아니라 건설교통부에서도 많은 고심을 하고 있을 것으로 생각된다.

공사화 이후 예상되는 주요 변화는 다음과 같이 크게 2가지로 정리할 수 있다.

긍정적 측면의 변화

- 0. 경영자율성 증대
- 0. 직원임금수준의 증가
- 0. 부대사업의 적극적 추진
- 0. 역세권개발의 촉진
- 0. 택지개발사업의 본격화
- 0. 상업시설운영 활성화(사무실임대, 호텔, 관광업, 백화점)
- 0. 노선서비스의 개선

부정적 측면의 변화

- 0. 경영의 합리화로 인한 감원. 감축예상
- 0. 직원신분의 변경과 신분상의 불안전
- 0. 노사분규의 우려
- 0. 노동관리의 측면에서 저생산성의 지속(overmanning)
- 0. 관료조직의 경직성과 무책임경영

- 0. 독점적 경영의 타성
- 0. 신규투자비용의 확보곤란
- 0. 시설용지 취득의 지연과 강제성의 한계
- 0. 행정관청으로서의 권한의 축소

이상에서 살펴본 바와 같이 철도청의 공사화로 철도사업의 활성화는 예상되지만 공사화 이후도 경영의 문제는 여전히 존재한다고 볼 때 도로교통과 항공교통과의 경쟁을 이겨낼 철도조직의 재편에 대한 심도있는 검토가 있어야 할 것이다.

V. 鐵道公社 組織構造의 基本方向

철도청의 안에서 보는 바와 같은 본부제의 도입으로 요약되는 분권적인 조직구조가 되어야 하는냐 아니면 여전히 수직적인 사장중심의 집권적인 조직체계가 되어야 하는가에 대한 논란은 철도사업의 특성을 전제로 검토되어야 할 것이다.

대도시의 도시구조는 점차적으로 광역적인 직주분리형으로 가고있는 현실에 맞추어서 교외지역의 거주지역과 도심부의 업무중심지를 연결하는 대량 여객수송을 철도가 담당할 필요성이 점점 증대할 것으로 생각됨에 따라 여러 형태의 승객수요패턴에 대응할 수 있는 조직의 탄력성과 함께 민간자본의 유치를 통한 사업의 경쟁과 분담체제가 바람직 하다고 본다. 이를 위해 다음과 같은 사항에 대한 종합적인 분석이 요구된다.

- 0. 건설과 경영의 분리
- 0. 소유와 경영의 분리
- 0. 공철과 사철의 경쟁

지금의 단계에서는 철도시설은 정부가 계속 소유하되 경영만 전담하

는 형식의 공사화가 바람직하다고 본다. 세계의 여러 대도시에서 볼 수 있는 바와 같이 시설은 정부가 제공하고 효율적인 관리·경영을 위해 공사의 설립을 통해 서비스의 증진을 도모하는 것이 적절한 방안이 아닌가 생각된다.

문제는 철도의 시설은 막대한 투자비가 소요되는데 일반적인 수익자 부담원칙에 따라 투자분에 대한 소비자에게로의 전가는 결국 운송요금의 증대로 이어질 수 밖에 없기 때문에 '투자비의 부담은 누가 해야 하는가?'의 문제로 귀착된다. 하나의 전제는 '시설투자는 정부가 부담하고 이러한 시설에 대한 경영만 원가개념에 입각한 기업경영방식의 철도공사가 담당한다'는 것이다.

철도의 공사화가 곧 경영의 호전과 함께 서비스 수준의 향상으로 이어지는 건 아니다. 대부분의 공기업운영에서 경험하듯이 경영의 효율성이 그렇게 높아지는게 아닌게 지금까지의 여러 공기업 운영경험에서 우리는 알 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위해 특히 인사측면에서 공무원으로서의 지금까지의 지위를 과감히 탈피하여 기업속의 직원으로서의 의식개혁 또한 절실한 것이다.

한편 한국철도공사법의 조항(제7조)에 의하면 공사사장의 대표권에 대한 제한조항이 있는데 이는 정부의 간섭을 가능하게 할 하나의 악법조항이 아닌가 생각되며 이는 앞으로 경영상의 분규요인이 될 우려가 많을 것으로 것으로 생각된다. 전문 경영의 책임을 진다는 전제하에서 직원인사의 독립성이 보장되고 예산의 운임산정도 자율적인 심의에 의해 결정될 수 있는 제도적 장치의 보장이 선행되어야 하는 것이다.

구조적 혁신을 통해 서비스 질의 향상을 도모하고 사기업에서 볼 수 있는 책임경영제도를 도입하여 수지의 개선과 함께 생산을 제고할 수 있는 제도적 방안이 조직구조개편을 통해 마련되어야 한다. 정부의 규제는 철도경영의 비효율을 낳는 가장 큰 요인으로 지적할 수 있기 때문에 향후 철도공사의 조직구조는 다음과 같은 몇가지 고려되어야 할 점을 전제로 재편되어야 한다

고 생각된다.

- 0. 자율적 요금 조절결정체계의 구축
- 0. 철도행정을 담당할 새로운 행정기구의 설립
- 0. 철도정책심의회와 지방철도심의회 설립
- 0. 철도건설위원회의 설치
- 0. 한국철도건설공단의 설립
- 0. 철도건설기금의 설립
- 0. 철도통신공단의 설치
- 0. 철도정보체계의 구축
- 0. 철도관리기술연구소의 설립
- 0. 철도부흥개혁법의 제정
- 0. 장기적 전망에서 노선망의 정비계획의 책정
- 0. 지방자치단체와의 협조체제의 구축

철도의 정비는 이용자의 부담이 불가피하지만 그렇다고 조기에 대규모 투자비를 회수하기는 더욱 곤란하다. 이를 위해 요금체계의 다양화 방안의 강구와 함께 개발이익의 환수방안도 검토해야 하며 조직의 기준, 자금조달력, 기술력, 사업운영의 효율성 등을 전제로 노선의 규모와 성격등을 고려 정비주체와 운영주체를 분리하는 방안을 검토해야 한다. 철도건설기술력의 축적과 자금조달력이 있는 철도건설공단을 운영하고 있는 일본의 경우를 참고하여 철도사업법의 제정으로 정비주체와 운영주체를 분리하는 제도를 강구할 필요도 있다.

향후 새로운 조직으로 탄생할 철도공사가 해야할 실질적 업무를 요약하면 다음과 같다.

- 0. 지방철도의 정비보수
- 0. 역시설의 개선

- 0. 쾌적. 고급열차의 도입
- 0. 상호환승체제의 구축
- 0. 열차서비스의 다양화
- 0. 심야수송서비스의 개선
- 0. 재래선과 신설선의 이원화
- 0. 철도사업의 적극적 전개
- 0. 국철장기채권제도의 도입

V. 結論: 制度改善을 위한 提案

철도의 재정자립을 전제로한 공사화 방안이 전문경영인 체제로 효율성이 제고되어야 하지만 효율성만을 고려하여 공공성을 저버리는 우를 범하지는 말아야 할 것이다. 일본의 경우에 공공사업인 철도의 관료제적 경영(bureaucratic management)과 장기독점(long time monopoly)이 궁극적으로 국철경영의 실패를 가져온 사실을 우리는 염두에 두어야 할 것이다 (Okano: 85).

사기업경영의 목적은 간단하게 이익(profit)추구임에 비해 공기업의 목적은 그렇게 단순하지가 않다. 이윤추구도 중요하지만 그 외 공공복지등도 목적으로 하고 있으며 어떤 경우에는 서로 목적이 배치되는 경우도 있는 것이다(Vickers & Yallow: 9-11). 따라서 공사로 전환되는 철도청의 공기업으로의 변화는 기대하는 건 만큼의 효과가 나타나기는 쉽지 않을 것으로 생각된다. 따라서 공사화 이후에도 정부의 경영에의 간섭은 불가피하게 되고 이에 따른 조직의 경직성과 결국 관료제로의 회귀 또한 우려되는 것이다. 특히 공사화 이후 적정 직원의 규모를 정확히 산정하고 획기적인경영개선전략을 수립을 통해 다음과 같은 2가지 부문에 역점을 둔 관리체계가 구축되어야 한다.

- 0. 잉여 노동력의 제거
- 0. 부채요인의 방지

철도청의 공사화 이후의 철도경영의 성공여부는 다음과 같은 2가지 핵심적인 요인에 의해 결정된다고 본다

1. 규제완화(deregulation)

규제의 획기적인 완화없이 타당한 경영전략의 수립은 제한될 수 밖에 없기 때문에 관리적 효율성(managerial efficiency)을 향상시킬 수 없다.

2. 시장경쟁(market competition)

사업에 대한 경쟁없이는 관리적 효율성을 향상시킬 수 없다. 경쟁하에서는 관리자의 신속한 결정과 집행이 가능하기 때문이다. 지역별, 업무별 경쟁체제의 도입과 함께 향후 민간자본의 철도사업에의 유치도 적극 검토되어야 할 것이다(Gravelle: 79-104).

정치적 개입도 공사화의 장래를 어둡게 할 수 있는 요인이 된다. 정치인 등은 전체적인 철도사업의 발전계획이나 구도에는 관계없이 그들의 선거에 관련된 분야에만 관심을 갖기 때문에 이로 인한 문제의 해결 또한 중요하다. 운임의 인상 또한 정치적인 측면이 강조되는 부문이기 때문에 정치적 개입의 여지를 없앨 수 있는 제도적 마련이 요구된다.

한편 현행 철도법에 따르면 직원의 지위, 철도의 개념, 운송에 대해서는 대통령령에 의한다는 규정 및 운송관계와 철도운영의 감독은 교통부장관이 행한다는 조항 등은 한국철도공사법과 서로 상치되거나 운영상의 제약이나 정부의 감독 등 효율적 경영을 제한할 우려가 많기 때문에 이러한 부문은 과감하게 규제를 완화하거나 폐지하는 방향으로의 법규의 재정비가 필요하다고 본다.

독점적 공기업형태의 규제를 과감히 탈피하는 제도의 도입을 본격적으로 검토하여야 하며 서비스 조직에로의 새로운 탄생인 '한국철도공사'의 설립을 계기로 기업경쟁을 통한 수익증대를 위해 민간철도의 도입도 적극 검토해야 할 것이다. 이제 겨우 정부기관에서 공기업으로 탈바꿈하는 철도공사의 민영화(privatization)을 거론하는 것은 시기상조일지 모르나 지금부터 민영화의 방안을 강구해야 할 것으로 생각된다.

민영화로 가는 방안은 일반적으로 다음과 같은 4가지 요소를 검토하여야 한다.

1. 철도공사를 단일민영화(privatization as a single unit)로 전환
2. 복수의 지방철도와 분리(indenpendent companies)
3. 국립 궤도청(National Track Authority)의 설립후 민간회사에 노선망을 임대(lease) 또는 프랜차이징(franchising)
4. 사업영역(business sector)별로 매각 (예: 도시간, 화물, 지방노선 등)

철도운영에의 민자유치는 역세권 개발권이나, 레저개발권 및 상가운영권 등 정책적 배려가 전제가 되어야 성공여부가 결정된다고 볼때 이러한 민간부문의 활용을 통해 재정적자의 보진책을 마련해야 할 것으로 본다. 어차피 여가중심의 민자유치는 정부의 민자유치법의 제정으로 본격화하고 활성화될 수 밖에 없기 때문에 민영화에 대한 검토는 불가피하다고 본다. 정부부자의 회수를 위해서는 주식의 전환이 불가피하고 이는 바로 민영화로 가는 전제가 되는 것이다. 경쟁이 전제되는 민간기업으로의 전환을 검토해야 하는 시점도 바로 지금이 아닌가 생각된다. 경쟁의 확대는 세계적 추세임을 고려할 때 적절한 경쟁구조가 마련되도록 제도적 보완이 필요하다.

정부규제하의 독점적 사업운영에서 경쟁구조로 전환하는 경우에 현재의 철도법에 따르면 사립철도도 가능하다. 미국의 경우 1971년에 Amtrak이라

는 민간 철도회사가 설립되어 미국 전국을 운행하는 증추적인 국가철도승객수 송체제로 정착되어 있으나 국영철도는 아니다(Haikalis: 5). 국영철도의 민영화추진은 영국에서도 수십년전부터 추진되어 온 것이다(Truelove:73). 사회주의적 행정체제에서 민영화추진은 상당히 획기적인 정치적인 동기에 의해서 추진된다고 볼 수 있다. 일본의 경우 1987년에 국철(Japan National Railways)이 6개 지역철도회사와 1개의 화물전용회사로 분산되는 민영화조치를 단행하여 오늘에 이르고 있다. 일본의 경우 민영화에 대한 경영은 성공적인 것으로 평가되고 있다. 이는 정부로부터의 각종 규제 완화와 함께 내부 효율성이 증대되고 각노선서비스조직과 운영관계에 대한 변화때문인 것으로 알고 있다(Okano:83). 일본의 경우 영국의 업무별 민영화방안을 많이 참고하였으며 영국은 1989년부터 민영화방안이 급속도를 추진되고 있다.

전통적 철도경영은 소비자의 요구를 충족시킴으로서 발생하는 수익과 비용과 소비자의 필요성을 중요시 한다기 보다는 서비스의 생산과 운영에만 관심을 가져온게 사실이다(Truelove:75). 이를 극복하기 위해 나타난 관리기법중의 하나가 부문별 경영개념(Sector management concept)이다(Truelove:81). 노선별, 수송종류별로 책임경영의 방법으로 분리하는 분권적인 조직체계가 경영을 호전을 가져오는 하나의 방법이 되는 것이다. 이러한 기법은 철도 활동(railway activities)과 철도부대사업의 민자유치(privatization of subsidiary businesses)에 초점을 둔 관리의 혁신이라 할 수 있다. 이것은 향후 지리적 분포, 기능적 분산 등을 기본으로 하는 섹터베이스(sector base)로 민영화가 가능한 전제가 되는 것이다.

우리의 경우도 정부개입의 정도, 경영의 자율성 정도 등에서 소위 'sharp change'가 요구되고 건설교통부와 철도공사와의 관계설정이 명확이 이루어져야 하고 철도에 대한 정부의 목적 또한 명확해져야 한다. 이는 철도 경영의 지휘체계의 개선을 가져오고 부문별 책임자('sector director')가 경영의 책임을 지는 분담체계이다. 이러한 형태의 새로운 조직의 변화는 본부(headquarters), 권역별(region), 분야별(division), 지역(area)별 분담체제

를 구축하는 것이다

영국에서 1982년에 단행된 영국철도공사의 조직개편의 경우를 참고하면 새로운 조직구조가 단기적으로 실제적인 효과를 기대할 수 있지만 중앙집권적인 구조는 단점도 동시에 가지고 있음을 알아야 한다(Gourvish:). 따라서 본 논문에서는 한국철도공사의 조직체계를 5개의 독립적이고 수익성을 책임지는 사업분야(business sector)의 분담체계로 구성되기를 제안한다. 즉 화물담당, 수하물수송담당, 3개 지역별 승객수송담당(통근용, 지역간, 고속서비스)의 분담체계를 구축하여 책임경영체 하고 본부는 정책과 지원부서로서 영업의 효율성을 증대시키는 노력을 전담하도록 한다.

끝으로 지금까지 누적되었던 문제점과 폐단을 시정하여 우리나라의 지역적 특성을 고려하고 고속철도시대, 세계화시대에 대비하는 조직문화를 창조하고 기존의 관료제적 조직을 근원적으로 개혁하는 차원에서 법규와 규정에만 얽매이지 않고 기업경영마인드를 유지할 수 있는 새로운 철도공사로서의 출발을 기대한다.

참고문헌

대한민국정부, 한국철도공사법, 1995

대한민국정부, 철도법, 1995

철도청, 철도경영체제개선방안, 1995

철도청, 조직기구표, 1994

Gourvish, Terry R., "The Impact of British rail's Business-LED Management in the 1990s," WGTR, Transport Policy, Management & Technology Towards 2001, Vol.2, 1989

Gravelle, Hugh S. E., "Incentives, Efficiency and Control in Public Firms," Journal of Economics, Spring, 1982, pp.79-104

Haikalis, George, U.S. High Speed Rail Network- Can It Happens", TRB, Nov-Dec., 1989, Vol.145

Okano, Yukihide, "The Privatization of the Japanese National Railways- The Early Experience", WGTR, Transport Policy, Management & Technology Towards 2001, Vol.1, 1989

Truelove, Paul, "Recent Railway Privatisation Measures in Britain," WGTR, Transport Policy, Management & Technology Towards 2001, Vol.1, 1989

Vickers, John & Yallow, George, "Privatisation - An Economic Analysis - .," 1988

Wickens, A.H. & Korpanec, J., "Joint International Research and Development in the Field of Railway Technology," WGTR, Transport Policy, Management & Technology Towards 2001, Vol.2, 1989