한국철도학회 철도저널 17권 5호, 2014년 10월, pp. 29-35

남북철도 통합에 대비한 동서독 독일철도 통합 사례 고찰



권 경 현
법무법인진운 대표변호사
T.02.739.7607
khk@jinwoonlaw.com

1. 서론

현재 우리나라의 철도산업에 대한 현재 관련 법령은「철도산업발전기본법」,「철도사업법」,「철도건설법」,「철도안전법」,「도시철도법」,「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」,「한국철도시설공단법」,「한국철도공사법」이 있다. 우리나라의 철도법 추진체계에 비해 북한은 단일한 철도법을 두고 있으며 북한 철도법인「조선민주주의인민공화국 철도법」(이하 "북한 철도법"이라 한다)은 제7장 66조의 조문으로 구성되어 있으며 제1장 철도법의 기본, 제2장 철도의 물질 기술적 토대 강화, 제3장 열차운행, 제4장 철도화물수송, 제5장 철도여객수송, 제6장 철도보호, 제7장 제재의 장으로 이루어져 있다.

남북한 철도 교류는 2000년 7월 제1차 남북장관급회담에서 경의선의 철도 · 도로연결을 합의하고, 2002년 4월 특사 방북시 동해선의 철도 · 도로연결을 합의함에 따라 2002년 9월 18일 경의선 및 동해선에서 철도 · 도로연결 남북한 동시 착공식을 하였고, 2003년 6월 14일 군사분계선(MDL)상에서 역사적인 남북철도 연결행사를 진행한 바 있다.

남북은 2004년 4월 13일 제4차 남북철도 · 도로연결 실무협의회를 개최하고「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서」를 채택하여 남북간 열차운행의 근간이 되는 기본적인 틀을 마련하였으며 동 합의서 제3조에 의거하여 실무적인 협의를 위해 남북철도운영공동위원회를 구성하고 열차운행의 세부적인 내용을 합의(부속서)토록 하고 있으나 아직까지 진척되지 않고 있다.

특히, 2006년 5월 13일 개성에서 개최된 제12차 남북철도 · 도로연결 실무접촉에서는 2006년 5월 25일 북한철도연결구간에서 "시험열차운행"을 합의하여 그동안의 추진사업이 결실을 맺는 합의를 이끌어 냈으나 시험운행 하루 전인 5월 24일 북한의 갑작스런 취소통보로 무산되었다.

북한철도는 화물수송의 90%, 여객수송의 50%를 철도가 분담하는 주철종도의 철도중심의 운송시스템을 갖추고 있다. 철도 총연장은 5,235km로서 남한(3,392km)보다 긴 철도망을 가지고 있으나 거의 대부분은 단선구간(복선구간은 156km, 2.9%에 불과)으로 효율성이 떨어지고 대부분이 일제시대에 건설된 것으로 시설이 낙후하여 개보수가 시급한 것으로 알려져 있다. 다만, 철도의 대부분이 남한과 같은 표준궤(1,435mm)로 부설되어 있어 궤간차이에 따른 운행지장은 없다고 하며, 일부지선은 협궤(523km)이고 동해안의 청진과 러시아의 핫산간에는 표준궤와 광궤(1,520mm, 134km)간 혼합 부설되어 있다.북한철도는 4,132km가 전철화(78.9%)되어 있어 남한의 1,669km (49.2%)보다 전철화율이 앞선 것으로 파악되고 있으나 전력사정이 열악하여 극히 불안정한 상태이며 운행속도가 30~40km/h 이하에 머물고 있는 것으로 알려졌다.[1)]

따라서 남북철도의 연결운행 이후 운영 활성화를 위해서는 북한철도에 대한 현대화 작업이 필수적이므로 우선적으로 남북한 공동으로 조사를 실시하고 자료를 공유하

1) 윤양수, "남북철도 연결 현황과 향후 과제", 한국철도기술 제12호(2007년 3-4월). 김연규, "남북한 철도망 연결 추진방안", 월간교통 2000년 6월호

여 대상노선과 재원조달 방안 등에 대하여 신중한 검토가 필요하고, 이와 함께 남북철도는 60여년간의 단절로 인하여 남북이 운영기술상의 차이가 상당부문 있을 수 있으며, 남북철도운영의 효율화를 위해서는 용어 및 기술의 표준화를 통해 운영기술의 통합화를 추진하여야 한다. 이러한 남북 대륙철도에 대한 논의를 구체화하려면 독일에서의 동서독 철도통합 사례를 살펴봄으로써 남북철도 통합에 대비할 수 있을 것으로 본다.

2. 독일철도 통합사례

(1) 통일 당시의 동·서독 철도현황

사회주의 계획경제 체제인 동독에서는 중앙정부가 투자계획을 세우고 또 세부적인 운수계획까지 수립했기 때문에 일선 교통담당자들이 운송수요에 적응할 수 있는 능력이 갖춰지지 않았으며, 교통서비스는 일부 개인교통을 제외하고 거의 대규모 운수기업(콤비나트)에 의해 제공되었다. 동독교통체계의 가장 중요한 특징은 에너지 효율성에서 유리한 철도 중심의 교통체계로 철도망은 비교적 조밀하게 구축되어 총 연장이 14,000Km에 달하였으며, 철도의 수송분담율은 75% 이상이었다. 이는 철도여객운임에 대한 국고지원과 화물운송에 대한 강제조치에 기인한 것이다. 철도는 동독에서 가장 방대한 규모를 갖춘 운송수단이었으며, 동독제국철도는 직원 수가 255,000명 (이 중에서 약 ⅓이 여성)으로 동독에서 가장 큰 국영기업으로 동독제국철도의 직원은 일반직원신분(Öffentliche Angestellte)으로서 서독 연방철도청 직원과는 달리 공무원 신분이 아니었다.

동독의 철도는 다른 교통망과 마찬가지로 매우 낙후된 상태로 복선화율, 전철화율 등은 물론이고 신호 및 안전시스템이나 역사들도 긴급히 복구되어야 하는 상태였음. 8,000개 교량 중 3,500개 정도가 85년이 넘은 노후한 상태로 그동안 단 한 번도 보수되지 않은 것으로 조사되었으며, 동독제국철도 신호박스의 70% 이상이 수동으로 작동되고 있었다. 통일 후 10년 동안 구동독 지역에 투자된 액수는 3조 1천억 마르크로, 이 중 정부 지출이 1조 5천 억 마르크가 넘는 것으로 집계되었고, 교통 부문에 투자된 액수는 2,100억 마르크이다. 이 중 60%가 철도에 투자되었다.

독일의 철도 현황에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 독일 최초의 철도는 독일연방(Deutscher Bund) 시기였던 1835년 개설된 뉘른베르크(Nürnberg)와 퓌어트(Fürth) 간의 철도이며,[2] 철도는 당시 육상 수송비용을 90%이상 절감시키는 혁신적 발명품으로서 가장 중요한 교통수단의 역할을 하였다.[3]

1871년 이후 독일제국(Deutsches Reich)의 철도들은 대부분 개별 소속 국가들에 속하였고 사철(Privatbahnen)이 주를 이루었으나, 1차 대전 이후 바이마르 공화국(Weimar Republik) 하에서 1920년 정부기관인 독일제국철도(Deutsche Reichsbahn)로 통합되었고, 1924년 독일제국 철도회사(Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft)라는 국영기업에 의해 운영되었다.[4]

국유화의 실질적인 이유는 당시에는 철도사업이 상당한 흑자를 내는 사업으로 국가의 수입원으로서의 역할을 할 수 있었기 때문이며, 이때의 철도통합을 통해 다양한 운영주체에 의해 상이한 시스템으로 운영되던 독일의 철도사업이 기술적 · 제도적으로 통일성을 갖추는 계기를 마련하였다. 이는 독일의 분단 이후 철도사업도 분리되고 동 · 서독간 기술의 격차와 차이가 존재하였음에도 불구하고 궤도, 폭, 차량 표준 등 기본적인 측면의 호환성이 유지될 수 있었던 중요한 배경이 되었다.[5]

2차 대전 이후 독일 분단의 결과로 독일의 철도 역시 서독(Bundesrepublik Deutschland)의 연방철도(Deutsche Bundesbahn)와 동독(Deutsche Demokratische Republik)의 제국철도(Deutsche Reichsbahn)으로 이원화되었다.

동독의 제국철도는 사회주의 계획경제 체제 하에서 정부의 계획 하에서 운영되었다. 동독은 에너지 효율성에서 유리한 철도를 중심으로 교통체계를 형성하였으며, 이에

2) Gall, Eisenbahn in Deutschland: von den Anfängen bis zum Ersten Weltkrieg, in: Gall/Pohl/Schambach, Die Eisenbahn in Deutschland: von den Anfängen bis zur Gegenwart, 1999, S. 13.

3) 최연혜, 남북철도 연결에 있어서의 동·서독 철도통합의 시사점, 대한토목학회지 제249권, 2001, 18면.

4) Kolb, Die Reichsbahn vom Dawes-Plan bis zum Ende der Weimarer Republik, in: Gall/Pohl/Schambach, a. a. O., S. 162.

5) 최연혜, 앞의 글, 18면.

따라 철도의 수송분담률이 75% 이상에 이르렀음. 이는 철도 여객운임에 대한 국고지원과 화물운송에 대한 강제조치 등에 기인한 것인데, 예컨대 도로화물수송은 50㎞ 미만의 근거리나 고가의 특별 허가증을 취득한 경우에만 허용되었다. 제국철도는 동독에서 가장 큰 규모의 국영기업이었으며, 그러나 소속 직원은 서독의 경우와는 달리 공무원 신분을 갖지 않았다.[6]

동독의 가장 중요하고 가장 큰 규모의 운송수단이었음에도 불구하고 제국철도는 매우 낙후된 상태에 있었다. 복선화율, 전철화율 등의 문제뿐만 아니라 안전시스템이나 역사 등에서도 많은 문제가 발견되었다. 절반 이상의 교량이 80년 이상 한 번의 보수도 이루어지지 않은 것으로 조사되었으며, 신호기나 안전시스템의 대부분이 수동으로 작동되는 상태에 있었다.[7]

서독의 연방철도 역시 많은 문제점을 내포하고 있었는데, 정부의 운영체제에 안주하며 경쟁력이 약화되어 수송분담률의 저하, 만성적인 적자, 정부 보조금의 증가, 부채의 누적 등이 심각한 상태였다.[8]

구체적으로는 1950년에는 36%였던 여객수송분담률이 1990년에는 6%로, 1950년 60%였던 화물수송분담률이 1990년 29%로 저하됨. 또한 연간 적자액의 경우 1970년 12억 마르크에서 1990년 49억 마르크로 증가하였으며, 정부의 지원금은 1970년 35억 마르크에서 90년 132억 마르크로 증가하였다. 누적부채 여기 1970년 139억 마르크에서 1990년 470억 마르크로 늘어났다.[9]

(2) 독일의 철도개혁

이러한 상황에서 진행된 독일의 철도개혁(Bahnreform)은 크게 세 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 독일 통일 이전부터 시작된, 즉 1989년 연방철도위원회(Regierungskommission Bundes- bahn)의 설치로부터 본격화된 서독의 철도개혁 논의의 계속이라는 측면,[10] 둘째, 철도개혁이 논의되던 중 이루어진 독일 통일로 인한 동·서독 철도 통합과 동독 철도의 보수와 개선의 측면, 셋째, 종국적으로는 철도 민영화의 측면으로 나누어 볼 수 있다.

철도개혁의 목표는 첫째, 환경을 보호하면서 이동성을 보장하고, 둘째, 국내 및 국제 시장의 여객과 화물 수송에 있어 철도의 상당한 수송분담률을 확보하며, 셋째, 철도의 경쟁여건을 개선하고 철도가 다른 교통수단과 동등한 조건 하에서 경쟁할 수 있도록 보장하고, 넷째, 철도가 정치적 지시와 장애에서 벗어나 상업적으로 독립하는 것을 보장하며, 다섯째, 철도의 건전한 재정기반 확립과 연방정부의 재정 부담을 경감하는데 있다.[11]

이러한 목표를 실현하기 위해 철도개혁은 철도의 기업적 독립성과 경쟁력 향상을 확보하기 위한 정부의 임무와 기업적 영역을 엄격히 분리하는 것을 주된 내용으로 하였다. 이를 위해 독일 통일 후 특별재산으로서 연방철도에 속했던 서독의 연방철도와 동독의 제국철도를 기업영역(Unternemerischer Bereich)과 국가의 임무영역(행정영역: Verwaltungsbereich)으로 구분하여(연방철도의 통합과 재편에 관한 법률: Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen 제3조 제1항), 기업영역을 독일철도주식회사(Deutsche Bahn AG)로 분리 · 전환하였다.[12]

기업영역으로 분리된 내용은 여객운송, 화물수송, 선로에 대한 것이었는데, 구체적으로는 장거리 여객(Personenfernverkehr), 근거리 여객(Personennahverkehr), 화물수송(Güterverkehr), 선로(Fahrweg)에 관한 네 영역으로 구분하였음(독일철도 주식회사의 설립에 관한 법률: Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn AG 제25조). 이들 네 영역은 시장에서 독립적으로 운영되며 재무결과도 분리하도록 하였으며, 최단 3년 최장 5년 이내에 독

6) 최연혜, 앞의 글, 19면.

7) 최연혜, 앞의 글, 19면.

8) 최연혜, 앞의 글, 19면.

9) 건설교통부 철도산업구조개혁기획단, 스웨덴·독일 철도개혁 보고서, 2002, 85면.

10) Schwarz, Wiedervereinigung und Bahnreform 1989-1994, in: Gall/Pohl/Schambach, a. a. O., S. 377.

11) 건설교통부 철도산업구조개혁기획단, 앞의 보고서, 140면.

12) Schwilling/Bunge/Roland Berger Strategy Consultants GmbH, 20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG: Erfolge und künftige Herausforderungen, 2013, S. 60.

립적 주식회사들로 전환하도록 하고, 1999년에는 독일철도주식회사를 지주회사로 운영하도록 한다. 향후 지주회사를 해체하고 부문별 회사들의 완전한 독립을 계획한다.

또한 철도망을 제3자에게 개방하고, 근거리 여객 수송과 관련된 서비스와 비용에 대한 책임은 1996년 1월 1일부터 연방 각 주로 이양하도록 하였다. 이에 따라 주 정부는 연방으로부터 매년 지역화 기금을 지원받아 이를 철도사업자 지원에 활용하고 있으며(근거리 여객 수송의 지역화에 관한 법률: Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs 제5조), 지방화기금은 연방상원(Bundesrat)의 동의를 얻어 정해졌다(기본법 제106a조).

철도개혁은 또한 기존 부채의 청산책임은 연방정부에 부담시키고, 동독 제국철도에 관한 투자 등으로 인해 독일철도 주식회사가 갖게 되는 부담 역시 연방정부의 책임으로 하고 있다.[13]

이러한 철도개혁을 위해서는 입법적인 조치가 필요하였는데, 기본법(Grundgesetz)의 개정부터 다섯 개의 연방법률을 내용으로 하고 있는 통합법률로서 철도의 구조개혁에 관한 법률(Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnsewens)의 제정이 이루어졌다. 이 외에도 연방철도자산관리청의 인적 구조 개선에 관한 법률(Gesetz Zur Verbesserung der personellen Struktur beim Bundeseisenbahnvermögen) 등도 철도개혁과 관련되어있다.

철도의 구조개혁에 관한 법률은 다음의 다섯 가지 법률을 담고 있다. ① 연방철도의 통합과 재편에 관한 법률(Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen), ② 독일철도 주식회사의 설립에 관한 법률(Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn AG), ③ 연방 철도교통행정에 관한 법률(Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes), ④ 근거리 여객 수송의 지역화에 관한 법률(Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs), ⑤ 일반 철도법(Allgemeines Eisenbahn- gesetz)이 그 내용이다.[14]

철도 개혁을 위해 먼저 기본법의 관련 조항들이 개정되었다. 철도에 있어서 행정영역과 기업영역을 분리하며(제87e조 제2항, 제3항), 근거리 여객 수송의 지역화를 추진하고(제106a조)), 이전 서독 연방철도의 직원이었던 공무원들을 그들의 법적 지위의 보장 하에 법률에 근거하여 독일철도 주식회사에 편입할 수 있도록 규정하였다(제143a조).

연방철도의 통합과 재편에 관한 법률에서는 이전의 서독 연방철도와 동독 제국철도를 새로운 연방철도자산관리청에(Bundes- eisenbahnvermögen)으로서 통합하고(제2조), 이를 기업영역과 행정영역으로 구분하였음(제3조). 또한 독일철도 주식회사와 연방철도자산관리청의 행정조직에 고용된 공무원들의 이익보호에 관한 규정과(제7조-제14조) 등에 대해 규정하고 있다(제15조).

독일철도 주식회사에 관한 법률은 독일철도 주식회사의 설립(제1조), 독일철도 주식회사를 앞서 언급한 네 개의 영역으로 분리 후 법적으로 독립한 주식회사로 전환함을 규정하고 있다(제2조, 제25조).

연방 철도교통행정에 관한 법률은 철도와 관련한 연방정부의 고유 업무를 수행하기 위해 연방교통건설도시개발부(Bundes-ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) 산하에 연방철도청(Eisenbahn-Bundesamt)의 설치에 대한 법적 근거 마련을 주된 내용으로 하고 있다(제1조). 연방철도청의 임무이자 권한은 연방철도 운영시설에 대한 계획확정, 철도에 관한 전반적 감독, 연방철도 운영시설의 건설감독, 건설허가의 부여와 철회, 다른 법령에 따른 감독과 협력 등의 고권적 권한의 수행 등이 규정되어 있다(제3조).

또한 철도망을 제3자에게 개방하고, 근거리 여객 수송과 관련된 서비스와 비용에 대한 책임은 1996년 1월 1일부터 연방 각 주로 이양하도록 하였다. 이에 따라 주 정부는 연방으로부터 매년 지방화기금을 지원받아 이를 철도사업자 지원에 활용하고 있으며(근거리 여객 수송의 지역화에 관한 법률: Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs 제5조), 지방화기금은 연방상원(Bundesrat)의 동의를 얻어 정해졌다(기본법 제106a조).

근거리 여객 수송 지역화에 관한 법률은 1996년 1월 1일부터 연방이 근거리 여객수송에 관한 책임을 연방 각 주에 이양하며, 이에 대한 연방정부의 재정지원에 대해 규정하

13) Berger, 20 years of German rail reform and Deutsche Bahn AG Outline, 2014, S. 4.

14) Schwilling/Bunge/Roland Berger Strategy Consultants GmbH, a. a. O., S. 64.

고 있다(제1조, 제3조, 제4조). 일반 철도법에서는 철도 운영과 관련된 기본 개념, 감독의 원칙, 요금 등에 대해 규정하고 있다.[15]

(3) 독일 통일과 대규모 교통 프로젝트

1989년 11월 동 · 서독간 국경 개방과 함께 교통망 연결은 가장 중요하고 시급한 문제로 대두되었다. 서독 정부는 매우 즉각적인 조치를 통해 1989년 중에 국경 근처 약 200여개의 도로를 연결하였다. 또한 보다 체계적인 문제해결을 위해 1990년 1월 동 · 서독 교통망위원회(Deutsch-deutsche Verkehrswegekommission)을 출범하게 하여, 단절된 교통망의 연결 및 복구를 위한 긴급 프로그램을 수립하였는데, 이는 통일 독일 교통망 구상의 기초가 되었다. 1990년 5월 동서독 교통장관간 합의에 의한 긴급조치 프로그램의 철도부문 중점사업은 열악한 동독 제국철도의 선로보수 시행과 비전철구간의 전철화 사업이었다.[16]

통독교통프로젝트(Verkehrsprojekte deutsche Einheit)는 독일 정부가 통일 직후인 1991년 4월 마련한 교통 인프라 구축에 관한 계획이며, 이를 기초로 1992년 독일연방교통계획(Bundes- verkehrswegeplan 1992)가 마련되었다. 통독 교통프로젝트의 내용으로 독일연방각료회의는 1991년 4월 통일 이후 동서독 간의 대규모 교통망 건설을 위한 17개 프로젝트를 확정하였는데, 이 중 9개 프로젝트는 철도, 7개 프로젝트는 도로, 그리고 1개 프로젝트는 해운에 배정되었다. 17개 프로젝트 총 투자액 570억 마르크 중 52.6%인 300억 마르크가 철도 부문에 책정되었다.[17]

1992년 7월 독일 연방각료회의는 2010년까지의 교통부문 인프라 확충을 위한 독일연방교통계획 1992를 의결하였다. 통일 후 처음 수립된 독일연방교통계획 1992에서는 동독 지역을 포함한 통일 독일의 교통망 확충의 방향을 명확히 제시하고 있는데, 교통 및 투자정책의 두 가지 중심목적은 다음과 같음. 먼저 서독 지역의 기존 교통망계획을 완결하여 일정 수준을 보장한다는 전제하에 동독 지역의 교통시설을 신속히 개선하여 구서독의 수준으로 향상시킨다는 것과, 다음으로는 동독 지역의 교통시설 건설, 특히 대규모 투자사업에 대해서는 계획진행과정을 단축시켜 신속한 개선을 달성한다는 것이었다.[18]

독일연방교통계획 1992의 예산계획에 따르면 총 투자액은 4,535억 마르크이며, 이 중 2,426억 마르크는 각종 교통시설의 새로운 건설에, 2109억 마르크는 기존 시설의 개선과 보수에 투자되었다. 교통수단별로는 도로 부문에 38.9%, 철도 부문에 39.7%, 해운 부문에 5.6%, 그리고 기타 지자체 지원 등에 15.8%를 책정하였다.[19] 이에 따라 독일연방교통계획 1992의 기본전략이 철도시설의 확충을 통해 독일이 유럽의 교통중심지 역할을 담당할 수 있도록 하는데 있음을 확인할 수 있다. 또한 독일연방교통계획에서는 동독 지역에 대한 투자로 인해 서독 지역에 세금부담 증가, 투자감소 등의 악영향이 나타나지 않도록 서독 지역에 대한 총투자수준은 현상을 유지하도록 고려하고 있다.[20]

이러한 대규모 교통 프로젝트의 실현을 위해 입법적 지원도 이루어졌다. 투자조치법(Investitionsmaßnahmengesetz)은 통독교통프로젝트의 재원조달을 위한 법률로 제정되었으며, 동독 지역 독일연방교통계획의 촉진을 위한 법률(Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin)은 구 동독 지역 교통계획의 신속한 수립과 시행을 내용으로 하고 있다. 이 법률은 신속한 계획의 수립과 집행을 다루고 있으면서도 환경보호에 대한 고려를 강조하였다는 점을(동법 제2조 제2항) 중요하게 들 수 있다. 그러나 프로젝트의 신속한 진행을 위해 행정절차를 통폐합하거나 폐지 또는 간소화하는 내용을 두고 있다.

구체적으로 살펴보면 '94년 국유국영철도를 주식회사로 전

15) 철도개혁을 위한 입법내용에 대한 상세는 Schwilling/Bunge/Roland Berger Strategy Consultants GmbH, a. a. O., S. 64 ff. 건설교통부 철도산업구조개혁기획단, 앞의 보고서, 142-145면.

16) 최연혜, 앞의 글, 19면.

17) 김경석, 통독전·후 교통정책 사례분석을 통한 한반도의 교통정책 수립방안 연구, 대한교통학회지 제19권 제1호, 70면. 17개 프로젝트에 대한 상세는 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, 2014.

18) 김경석, 앞의 논문, 69면.

19) Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V., Kritik am Bundesverkehrswegeplanes 1992, S. 2.

19) 김경석, 앞의 논문, 69-70면.

환하고 철도시장을 민간에 개방하는 철도개혁을 단행하였다.

[장거리]: '90년부터 10년간 3단계 과정으로 구조개혁을 추진, 연방철도청을 사업부별로 분리 후 독립된 주식회사로 전환하였다. (1단계): 서독 · 동독 국영철도를 독일철도(DB)로 통합하고, 사업부문을 선로, 장거리 여객, 단거리 여객, 화물수송의 네부문 구분 (2단계): '99년 DB를 지주회사로 전환(독일철도주식회사, 100% 연방정부 소유)하고 각 사업부문을 주식회사로 전환 (3단계): 향후 지주회사를 해산, 부문별 회사들을 완전 독립할 계획으로 진행되었다.

[단거리]: 지방정부에게 지선사업권 운영자 선택권한을 부여하여 현재 전체 철도 시장의 20.3%가 DB가 아닌 사업자에 의해 운영되었다. 독일철도관리청이 '철도이용 및 안전에 관한 면허'를 발급하되 철도 여객사업 관리주체는 지방정부로 이양(1996년)되었다. 지방정부는 중앙정부로부터 매년 지방화기금(Regionalization fund)을 지원받아 이를 철도사업자 지원에 활용 중이고, 지방노선 운영권이 경쟁입찰을 통해 배정되면서 전체지원금 규모 감소추세로 철도지방화 기금 사용실적은 다음과 같다. (억 EUR): 69('01) → 68('03) → 71('05) → 67('07)→ 66('08)

독일의 철도부문 시설 현황을 살펴보면 선로연장 33,576km, 교량 27,273개소, 플랫폼 연장거리 63,663km, 서비스시설 4,297개소, 터널 798개소 등으로 전반적 규모가 우리나라의 10배 정도이다. 철도 주체로는 연방교통부(BMV) 산하 연방철도청(EBA), 연방철도자산관리청(BEV), DB AG와 DB AG 아래 중간지주회사 성격의 DB ML AG가 있다.[21)]

선로 소유, 관리, 선로배분과 관련하여 선로는 국가 소유이고, 선로 유지 · 보수 및 선로배분은 철도시설관리자(DB Netze Track AG)가 직접 수행한다. 철도관제는 DB Netze Track AG가 직접 담당(전체 인력의 1/2이 안전과 관제 담당)하고 있으며, 중앙관제뿐 아니라 로컬 관제도 수행한다. 역사운영에서 자산은 국가 소유이고, 관리와 운영은 지주회사 산하의 DB Netze Station AG가 담당한다.

철도운송은 DB AG 자회사인 DB ML AG 산하 4개 운송회사C 및 385개 이상의 여객 · 화물 열차운영회사가 수행하는데, 장거리수송주식회사(DB Bahn Long Distance), 지역수송주식회사(DB Bahn Regional), 도시교통주식회사(DB Arriva), 화물수송주식회사(DB Schenker Rail)가 있다.

'06년부터 여객 · 화물 열차 운영을 본격적으로 민간에 개방하였으며, 385개 이상의 여객 · 화물 열차운영회사 존재, 장거리 여객의 경우 DB의 시장지배력이 강해 민간 시장점유율이 1% 미만이나, Locomore사 등 민간회사가 시장 진입 준비 중이고, 화물의 경우 350여개 민간회사가 운행 중으로 '10년 말 민간 화물의 시장 점유율은 25.1%이다.

철도물류 부문에서 경쟁이 도입되어, DB의 상당한 점유율에도 불구하고 경쟁이 활성화되어 있다. 독일에서 철도분야 진입절차는 다음과 같다. ① 면허부여(연방철도청, EBA) → ② 보증보험 ③ 안전성 인증(연방철도청, EBA) → ④ 선로사용계약(DB Netze Track AG). 면허기간은 최대 15년으로 한정(발급수수료 5,000유로)하여 발급된다. 선로사용료와 관련하여 DB Netze Track AG와 철도운영회사(DB 자회사 및 민간 신청자) 간 선로사용에 대한 계약을 체결한다. 이를 위해 노선, 기간, 선로사용료가 포함된 신청서를 제출하면 DB Netze Track AG가 검토하며 전년도 12월 9일까지 선로배분 결정

우선순위 장거리 > 국제 > 화물 순으로 결정되고, 동일 노선에서 복수입찰시 최고금액이 낙찰된다.

3. 맺음말

독일에서의 철도 통합은 유럽연합 차원에서의 철도 개

21) [독일연방철도청(EBA)]: 철도시설 관리 감독, 면허부여, 안전, 차량 검수수행
[독일연방교통부(BEV)]: 자산 및 재원을 마련, 장기채무 처리, 종사원 대책, 토지관리 및 매각
[독일철도주식회사(DB AG)]: DB AG 산하 운송사업 경쟁을 위해 설립된 중간지주 회사인(DB ML AG)C 및 6개 운영사와 시설을 관리하는 5개 회사가 있다.
DB ML AG: 장거리수송주식회사(DB Bahn Long Distance), 지역수송주식회사(DB Bahn Regional), 도시교통주식회사(DB Arriva), 화물수송주식회사(DB Schenker Rail), 물류주식회사(DB Schenker Logistics), 서비스주식회사(DB Services)
** 선로(DB Netze), 역사(DB stations), 에너지(DB energy) 주식회사 등

혁과 동독철도 시설의 노후화에 대한 복구와 함께 이루어진 점에서 우리나라에 시사하는 바가 크다. 이러한 독일에서의 철도 통합 논의는 유럽연합 차원에서 진행된 상하분리와 오픈액세스를 중심으로 하는데 공동체의 철도발전에 관한 지침(91/440/EEC)에서는 국가로부터 철도사업자의 독립, 인프라사업과 철도사업의 회계분리(상하분리), 철도사업 재무상황의 개선, 자유화 (철도의 오픈액세스)를 내용으로 하였다. 이에 따라 추진된 제1철도패키지는 2001년 오픈액세스 사업자 확대, 면허대상범위 확대, 인프라 시설사용료 정의를 명확하게 하였고, 2004년 제2철도패키지는 안전성 향상, 상호운영성 확대, 화물수송 액세스권 개방, 유럽철도기관의 창설, 국제철도수송 정부간 조직에의 가입으로 이어졌다. 2007년 제3철도패키지는 국제 여객운송시장의 개방, 열차기관사 자격이나 인증의 통일, 여객권리의 확충을 내용으로 하였다.[22)]

철도시설 운영에서의 민간개방과 상하 분리, 오픈억세스 논의와 철도시설의 안전성 확보에 대한 철도산업의 발전방향과 북한 철도시설에 대한 건설, 운영체계 구성에 대한 고민은 독일에서의 동서독 철도 통합을 위한 노력과도 맞닿아 있기 때문이다.

22) 조인성, 철도규제에 관한 유럽법의 최근 동향 및 우리나라 경쟁체제 도입에 미치는 시사점, 인하대학교 법학연구, 2013.3.31. 254-256면.