

# 한국의 철도정책 조망

## A View of Railway Policy in Korea

이재경\*

Lee, Jae Kyeong

---

### ABSTRACT

Korean Railway has contributed to the national economy since the opening era of railway at the time of Kyeong-in Line Establishment. There has been line establishment, variation of train's Kinds and the development of technique and operations. But there some about stagnation by the development of ground transport and air service. Now, we are engaged in the new era of train transport by electricity especially, express railway (KTX).

Korea is a peninsular in the East Asia, small territory, for the more, under the hard fact of divided nation. Hence, Korea's railway development and it's policy are consist with the problems in the inside or outsides. Here, we would compare and analyze the policy proposals based on these real facts and railway capitals therefore, we wish to contribute to the future plan and operation of Korean railway.

---

### 1. 서론

한국의 철도는 1905년 경인선 신설을 계기로 철도시대를 개막한 이래, 노선의 확장과 기종의 변화, 그리고 차량기술 및 운영상의 발전을 거듭하면서, 국가경제에 기여해 왔다. 그러나 육상교통의 발달과 항공산업의 출현으로 한동안 침체기를 맞았으나, 전기를 이용한 철도의 운행과 특히, 고속철도의 출현으로 철도산업의 새로운 전기를 맞고 있다.

한국은 동아시아의 반도국가이며, 좁은 국토에 그나마 남북분단의 현실 아래 철도발전과 그에 맞는 정책은 철도 내외의 문제와 맞물려 있다 할 것이다. 여기서는 이러한 현실과 기존의 철도자산을 바탕으로 한 정책대안을 비교분석하여 대안을 제시함으로써 향후 철도정책의 수립과 시행에 도움이 되었으면 하는 바람이다.

### 2. 현재 한국의 철도정책 개관

#### 2.1 한국의 철도산업의 구조변천

철도수송은 공공성, 대량수송성, 신속성, 그리고 장거리성을 장점으로 들 수 있으며, 1차 세계대전 이후 오리엔탈특급의 운행중단과 함께 철도산업은 침체기를 맞았다. 여기서는 이러한 철도산업의 특성이 각 시대를 거치오면서 어떠한 역할을 주로 하였으며, 경제기반으로써 산업구조의 어떠한 변천과정과 맥락을 같이 하였는 지 보기로 한다.

철도운송의 산업연관을 보면 여객, 화물, 부대사업이 기본사업부분이고 영업활동을 할 수 있도록 기반을 형성하며 비용이드는 차량, 시설인프라, 일반관리가 있는바, 조직설계의 원칙은 수입기능과 비용지출기능

---

\* 정회원, 경제학석사

\*\* 철도조직변화(Petra Stelling)의 연구, 방연근 외 1인, 한국철도학회 "2005 추계학술대회 논문집"

이 한 조직의 통제하에 이루어 지도록 하는것이다. <스웨덴 철도에 관한 연구> \*\*는 화물을 별도의 회사로 독립하고, 여객을 중심으로 한 영업부문을 “기능”을 중심할 것인지, 지역을 중심할것인지 등이 문제로 제기되었으나, 최근에는 “노선중심”의 조직이 설계되고 있다.

2.2 현재 한국의 철도 개관

<표1> 철도 현황

구 분		1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004.7
철도연장 (km)	합계	3,101.2	3,118.6	3,123.0	3,125.3	3,129.3	3,140.3	3,380.3
	고속철도	-	-	-	-	-	-	238.6(15)
	일반철도	3,101.2	3,118.6	3,123.0	3,125.3	3,129.3	3,140.3	3,141.7
복선화율 (%)	합계	30.1	29.9	30.1	32.1	32.1	32.3	38.1
	고속철도	-	-	-	-	-	-	100
	일반철도	30.1	29.9	30.1	32.1	32.1	32.3	33.4
전철화율 (%)	합계	18.0	21.3	21.4	21.4	21.3	21.7	39.6
	고속철도	-	-	-	-	-	-	100
	일반철도	18.0	21.3	21.4	21.4	21.3	21.7	35.0

\* ‘철도연장 고속철도란 (15)’는 고속철도→ 기존선으로 연결되는 선로임.

<표1>에서 보듯이 최근 10년간의 한국의 철도는 일반철도에 있어서는 총연장, 복선화, 전철화 모든 면에서 답보상태를 면치 못하고 있으며, 이 기간 중에 고속철도의 건설에 모든 노력을 집중하였음을 알 수 있다.

<표2> 선진국과의 철도시설 비교

구 분	한 국	프 랑 스	독 일	일 본
연 장(km)	<b>3,380.3</b>	29,352	35,858	20,158
복선화율(%)	<b>38.1</b>	55.2	49.9	40.2
전철화율(%)	<b>39.6</b>	49.3	53.7	60.2

\* 1)한국 자료는 2004.6월 기준, 독일은 2002년, 일본은 2001년 기준

2)외국자료는 UIC(국제철도연맹)의 철도통계연보 자료

<표2>의 자료를 보면 한국의 철도는 국토면적을 고려하여 판단하더라도 월등히 적은 총연장을 가지고 있으면서도 철도선진국에 비하여 복선화, 전철화율이 낮으므로 해서 철도운송에서 철도가 차지하는 역할이 미약함은 물론, 철도운영의 합리화를 이루기 어려울 것으로 판단되는 바, 이것은 비단 철도 자체만의 문제라기보다는 국토형성배경과 밀접한 관련이 있으며 또한, 물류체계에 있어서 육상교통의 장거리성의 한계와 연관지어서 생각하여볼 일이다.

결국 한국의 철도는 남북철도 연결과 같은 장거리성, 대량수송의 필요성이 충족된다는 대전제를 바탕으로 노선의 정비와 합리화가 이루어지는 것이 바람직하리라고 여겨지며, 이러한 관점에서 철도 혹은 경제외적인 요소의 선행에 대한 확신을 바탕으로 철도내부의 문제 즉, 노선의 확장이나 개선이 병행되는 방향으로 정책방향이 잡혀야 할 것으로 판단되고 있다.

3. 한국의 철도정책에 대한 바람직한 대안의 모색

3.1 여객구성에 따른 대안모색

<표3> 연도별-권역구간별 여객추이

구분 년도	합계	일반구간계	수도권전철계	비고
1981	441,128,970	172,765,065	268,363,905	1983년 통일호등장
1991	679,581,058	157,780,150	521,800,908	1992년 무궁화등장
2001	912,148,755	117,617,989	794,530,766	
2003	1,021,020,765	105,523,031	915,497,734	

〈표3〉에 따르면 1980년대 초 통일호의 등장과 1990년대 초 무궁화호의 등장에 따라 일반구간에 있어서의 수송효율을 높이고 여객을 철도에 모으려는 노력이 있었음에도 불구하고 일반구간에 있어서의 여객수는 오히려 줄어들고 있음을 볼 수 있는 반면에, 수도권전철을 이용하는 여객의 숫자는 불과 20년 사이에 4배 정도로 늘어나는 추세를 보이고 있음을 주목해본다.

국내인구의 수도권밀집과 수도권에 전철이라는 대단히 효율적인 교통수단의 등장으로 여객의 선호 교통수단이 단연 전철화하여야 한다는 당위성을 보여주고 있음을 알 수 있으며 일반구간에 있어서는 속도의 향상은 물론이요 편의성확보 차원에서도 고속전철 시대를 앞당기는 것이 필연적으로 요구되고 있으며 1990년대 이후 철도의 건설이 고속전철에 전력 집중되었음은 비단 일부에서 이야기 하는 것처럼 철도의 혹은 경제외적 논리의 산물로만 고속전철을 바라보기에는 무리가 있음을 알 수 있다.

〈표4〉 일반구간에 있어서 연도별-차량별 여객추이

구분 년도	일반구간계	새마을	무궁화	통일	비둘기	비고
1981	172,765,065	2,219,336	8,838,284	30,890,363	111,687,467	'83 통일호등장
1991	157,780,150	8,786,065	46,409,398	56,968,940	39,485,963	'92 무궁화등장
2001	117,617,989	15,973,694	72,176,962	22,218,092	-	'01 비둘기퇴장
2003	105,523,031	14,422,747	63,402,226	20,836,242	-	

〈표4〉의 내용은 80년대만 하더라도 철도는 여객운송에 있어서도 어느 정도 장거리 대량수송의 역할을 충분히 하고 있었던 것으로 분석이 가능하다. 또한 운송비의 저가 정책이 당시의 수송상황이나 공공성 측면을 대변하고 있다고 여겨진다. 그러나 1990년대에 접어들면서 속도나 여객의 편의면에서 열악한 비둘기호는 경쟁력을 잃고 있다고 판단이 되며, 1990년대 철도운송의 중견주자격인 무궁화호의 등장은 차상급 차량상품인 통일호에 흡수될 상당한 여객을 더욱 끌어올리면서 철도교통의 간판주자인 새마을호에 못지않은 경쟁력을 견지해 나가고 있다.

이것은 새마을호의 속도나 여객편의가 무궁화호에 비하여 탁월한 차별을 가지지 못하고 있다는 점도 눈여겨 볼만 하겠지만, 그 보다는 디젤기관차에 의한 열차운행이 더 이상의 경쟁력을 높이는데 한계가 있으며 설령, 그 한계를 넘어서는 것이 가능하다 하더라도 그것은 소위 경제적 채산성을 심히 왜곡하는 것이 될 수 있다는 시사점이 아닌가 여겨진다. 즉, 새로운 시스템의 개발 혹은 기술발전을 고대하는 장면처럼 보인다. 짐작하거니와 고속전철의 출현을 고대하고 있는 장면이 펼쳐지고 있는 것이다. 기술의 발전의 완급은 때에 따라서 필요성이 증대됨에 따라 그 발전과 개발의 속도도 병행하여 이루어질 수 있다는 점을 생각해 보면 매우 흥미롭다.

3.2 화물구성에 따른 대안모색

<표5> 철도 화물 수송 현황

단위 : 천(명·톤·개)

종 별	1999	2000	2001	2002	2003(비율,%)	2004		
						1~3월	4~5월	
화물계	42,081	45,240	45,122	45,733	47,110	(89.0)	10,200	7,938
양 회	15,984	17,361	17,943	18,926	19,505	41.6	3,683	3,350
컨테이너	7,648	8,716	7,773	8,154	8,753	18.7	2,096	1,474
석 탄	6,458	7,115	7,181	6,666	7,116	15.3	1,481	1,090
광 석	2,665	2,612	2,392	2,219	2,261	5.0	569	389
유 류	2,678	2,580	2,591	2,649	2,640	5.8	771	383
비 료	1,048	944	716	545	366	0.1	144	76
건 설	339	358	320	377	323	0.1	96	86
청 용	1,506	1,737	2,261	2,010	2,264	5.0	375	364
기 타	3,755	3,817	3,945	4,187	3,883	8.4	985	726
소화물	8,959	8,327	7,822	6,938	5,806	(11.0)	1,328	764