일본국유철도의 JR로의 민영화에 관한 연구
Research on the privatization of Japan (from JNR to JR)

김 재 국[1)]
Kim, Jae Kug

ABSTRACT

Presently, the policy base of our government focusing on the privatization of public corporation with the transfer of political power, KORAIL, one of public corporation, also can not be free from there. the policy line of our government to privatize KORAIL following the developed countries' precedent has been advocated repeatedly already since the 1990's. whenever it happened, it was true that government as well as KORAIL researched on the success or failure case of privatization in developed countries, but considering lessened pressure to the public corporation during Nor's administration, I researched on the privatization of overseas' railways to remind you of what is advantage or disadvantage. In this research, treated Japan's case which is considered one of most successful privatization story in several cases. with the result of this research, which is expected to be utilized setting the policy of privatization direction, if KORAIL tried to be privatized once again.

1. 서 론

1.1 연구 배경 및 목적

일본의 대표적인 철도회사는 JR은 1987년 4월 1일부로 공기업인 일본국유철도(이하, “국철”이라 함)에서 민간기업의 JR체제로 구조개혁을 단행하였다. 개혁 당시, 국철은 6개의 여객철도주식회사와 1개의 화물철도주식회사, 5개의 유관기관 및 업체로 분할함으로써, 경영성적에 있어서 놀라운 변화를 가져왔고, 이는 전 세계 철도선진국 뿐만 아니라, 개발도상국에 있어서도 철도 개혁의 모델이 되었던 것이다. 그 예로서, 국철이 일평균 50여억엔의 적자 공기업이었던 것이, JR기업 출범과 일평균 4억엔의 경상수지 흑자를 기록한 것을 필두로, 나날이 흑자의 폭은 상승세를 거듭하는 결과를 가져온 것이다.

따라서 본 연구에서는 JR이 이와같이 변모하기에 이른 요인 중, 우선 외부적 요인인 정부에 의한 철도 민영화의 방안을 살펴보고 이에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1.2 연구 내용 및 수행과정

본 연구는 전 세계적인 흐름이었고, 장차 코레일에도 영향을 미칠 수 있는 철도산업에 대한 민영화의 방안 중, JR의 민영화 방안과 그 이후의 JR의 변화를 파악하기 위하여 민영화 당시 일본정부에 의한 중점 개혁사항을 살펴 보았다. 이는 일본의 철도담당 국가기관인 운수성(현, 국토교통성의 전신)의 공표자료와 일본 학계에서 발간된 자료를 근거로 하여 분석한 것이다. 본 연구는 총 5장으로 구성되며, 제1장

1) 비회원, 코레일, 연구원, 차장
E-mail : kjg1130@hanmail.net
TEL : (042)609-3975 FAX : (042)609-4915

은 서론으로서 본 연구의 배경과 목적을 설명하였고, 제2장에서는 민영화의 개요, 즉 일반현황에 대하여 설명하였다. 이어서 제3장에서는 주요 개혁대상에 대한 세부개혁방안을, 그리고 제4장에서는 가시적인 효과에 대한 분석과정으로서 개혁과제별 추진 효과와 민영화 이후의 JR의 경영성적의 추이에 대하여 검토, 분석하였고, 끝으로 제5장에서는 결론으로서 본 연구의 내용을 토대로 한 JR 민영화의 시사점을 도출하였다.

2. 개요

2.1 국철 개혁의 배경

국철 개혁의 배경은 첫째, 국철의 경영위기, 즉 매년 반복되면서도 천문학적으로 증가하는 적자와 장기부채의 누적에 있었고, 둘째, 철도노조의 강력한 힘과 잦은 파업으로 인하여 국철 내부의 경영성적뿐만 아니라 국민 및 국가경제에 지대한 악영향을 미치고 있었고, 셋째, 정부의 공기업 민영화 정책의 강력한 추진에 있다. 일본 정부는 국철의 이러한 난국을 타개하기 위하여 때마침 불어닥친 공기업 민영화의 정책에 편승하여 통신 및 전매사업 등과 함께 국철을 공기업 구조개혁의 우선 대상으로 삼고 1987년 4월 1일을 기하여 국철을 대신할 신생 JR체제를 탄생시켰던 것이다.

2.2 JR체제의 출범

일본정부는 공기업체제였던 국철을 대상으로, 운수회사로서 6개의 여객철도주식회사(JR東日本, JR東海, JR西日本, JR北海道, JR四國, JR九州)와 1개의 화물철도주식회사(JR貨物)로 지역분할 또는 상하분리의 방식으로 민영화하고, 7개의 JR사의 유관기관(업체)으로서 4개(철도통신, 철도정보시스템, 철도종합기술연구소, 신간선보유기구)의 기관을 추가로 분할함으로써, 결국 국철의 업무를 11개의 업체 및 기관으로 분리하여 그 업무를 승계하기로 하였다. 그리고 국철청산사업단을 한시적으로 설치하여 국철의 구조개혁에 따른 잔무를 처리하게끔 하였다. JR로의 분할방식에 대하여 좀 더 상세히 말하자면, JR 여객철도회사는 6개의 지역으로 분할하여 기반시설과 운영부문을 모두 소유하게 하는 방식, 즉 지역분할방식이었던데 반해, JR화물은 운영부문만 소유하게 하는 대신, 기반시설은 JR여객철도회사의 것을 이용하도록 하는 방식, 즉 상하분리방식을 취하기로 하였던 것이다.

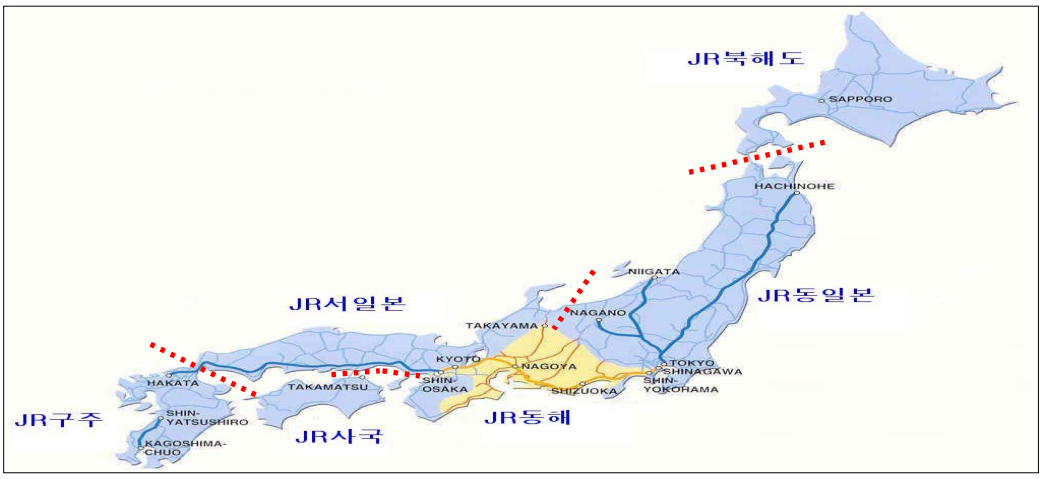
이렇게 하여 1986년 3월 31일까지 국철이 행하고 있었던 사업은, 6개의 여객철도회사와 1개의 화물철도회사, 그리고 신간선보유기구, 철도통신, 철도정보시스템, 철도종합기술연구소로 승계되었다. 그리고 구 국철의 잔무를 청산하기 위하여 국철청산사업단이 발족되었다.

1987년 4월 1일 분할 민영화체제가 시작되었을 때, JR 각사의 영업거리 및 담당구역에 대한 개략적인 내용은 다음과 같다. JR동일본은, 도쿄(東京) 이북지방으로부터 홋카이도섬이남지역에까지 1도(都)16현(県)에 걸쳐서 총 74선구(線区), 7,657km를 영업기반으로 하였고, JR동해는, 주로 도쿄(東京)에서 교토(京都)사이의 중남부지방을 중심으로 한 총 14선구, 2,003km를 영업기반으로 하였다. JR서일본은 교토에서 큐슈섬이전지역까지와 JR동해의 영업지역의 중북부지역을 중심으로 한 53선구, 5,323km를 영업기반으로 하였고, 나머지 3개의 여객철도회사는 각각의 섬을 영업기반으로 하도록 하였다. 즉, JR홋카이도(北海道)는 홋카이도 전지역의 총 21선구, 3,177km을, JR시코쿠(四国)는 시코쿠지역 전체를 영업구역

으로 해서 총 9선구, 881km의 구간을, JR큐슈(九州)는 큐슈지역 전체인 2,406km을 영업구역으로 하였다. JR카모츠(貨物)의 영업에리어는 일본 전지역을 그 대상으로 하되, 선로 사용료를 관할 여객철도회사에 지불하기로 하였다.

한편, JR 각 사에 배치된 직원의 수는, 기본계획이 정한 정원의 수보다, JR동일본는 7,070명, JR동해는 3,790명, JR서일본은 1,860명, JR홋카이도는 280명, JR시코쿠는 440명, JR큐슈는 410명, JR화물은 500명, 합계 14,350명정도 작은 인원이 채용되게 되었다. 그 결과, 199,190명의 직원으로 하여금 민영화를 스타트하게 되었다

다른한편, 국철시대의 장기채무 등의 부채에 관해서는, 본토 3사의 여객철도회사와 JR화물이 그것을 승계하고, 또, 적자가 예상되는 3도 여객철도회사에 관해서는 1조2,781억엔의 경영안정기금을 지원하는 조치를 취함으로써, JR7사의 경영이 시작되었던 것이다.



(주) 붉은 점선은 JR 각사간의 경계를 나타내고, 노란색부분은 JR동해의 영업구역임.

그림 1. JR여객철도회사의 영업구역 개략도

표 1. 민영화당시의 각사 일반현황

구분		직원수 (명)	자산액 (억엔)	자본금 (억엔)	기금액 (억엔)	승계채무 (억엔)	영업거리 (km)	수송량 (억명·억톤)
여객	JR東日本	82,469	38,845	2,000	-	32,987	7,657	1,045
	JR東海	21,410	5,530	1,120	-	3,191	2,003	411
	JR西日本	51,538	13,163	1,000	-	10,158	5,323	458
	JR北海道	12,719	2,940	90	6,822	-	3,176	39
	JR四国	4,455	1,157	35	2,082	-	880	17
	JR九州	14,589	3,504	160	3,877	-	2,406	77
화물	JR貨物	12,005	1,638	190	-	943	10,010	200
신간선철도보유기구		60	57,000	-	-	57,000	-	-
철도통신		570	410	30	-	370	-	-
철도정보시스템		280	180	10	-	160	-	-
철도종합기술연구소		550	-	-	-	-	-	-
국철청산사업단		2,500	-	-	-	231,000	-	-

출처 : 運輸省(1997)『運輸白書』 ; 山田徳彦(2002)『鉄道改革の経済学』 ; 近藤禎夫(1998)『JRグループ』.

3. 주요 개혁의 방안

국철의 개혁은 다방면으로 전개되었다. 우선 큰 틀에서 여객철도회사는 6개의 지역을 기반으로 하여 분할하는 것으로, 그리고 화물철도회사는 전국 6개의 여객철도회사의 기반시설을 이용한 운영부문만을 소유하는 상하분리방식을 취함으로써, JR여객철도회사 6사와 JR화물철도회사 1사로 분할하기로 하였다. 그리고 나서, 장기부채의 경감 등에 의해 JR 각사의 최소한의 경영여건을 조성하여 주었다. 그 내용으로서는 개혁 제1의 원인이었던 장기채무와 직원문제의 해소에 가장 큰 역점을 두는 것을 비롯하여, 개혁 후 적자예상기업에 대한 대책, 적자로컬선에 대한 폐지 또는 지자체에의 이양에 의한 제3섹터화 등이 있다. 여기서는 장기부채 및 직원, 적자예상기업, 적자로컬선에 대한 대책을 살펴보기로 한다.

3.1 장기채무

국철의 재정을 파탄시킨 최대의 원인은 1965년도부터 1천억엔이상의 당해연도 순손실액이 증가에 증가를 거듭하여 급기야 1980년도에는 당해연도 순손실액이 1조엔이상이 되었고, 이로 인하여 장기부채의 누적액도 1965년도에 1조엔이던것이 1979년부터는 10조엔으로 증가하였고, 국철 마지막해인 1986년에는 20조엔에 이르렀던데에 있다. 이러한 기하급수적이고도 천문학적인 장기부채의 증가현상은 결국 국철을 해체시키기에 이르렀던 것이다.

국철 분할 민영화 시점에서 장기채무의 총액은 37.1조엔에 달했다. 그 내역은, 국철의 순수 누적부채가 25.1조엔, 국철청산사업단 운영비가 0.3조엔, 합계 25.4조엔이고, 일본철도건설공단 등의 일체처리 채무로서 11.7조엔이었다. 여기서 말하는 일체처리 채무란, 일본철도건설공단의 채무 4.5조엔[2], 연금부담[3] 등 5조엔, 本四공단[4]의 채무 0.6조엔, 3도3사(北海道·四國·九州)의 경영안정기금[5] 1.3조엔, 고용대책비[6] 0.3조엔의 것을 가르키는데, 이것도 동시에 처리하지 않으면 안 되는 것이다.

이와같은 막대한 부채처리가 국철개혁의 최대 과제였다. 이를 위해 정부가 취한 수단은 채무마다 책임분담을 정하는 것이었다. 즉, 우선 JR에 대해서는 11.6조엔을, 그리고 남은 25.5조엔을 국철청산사업단에 배분했다. 그 상세한 내역은, JR이 국철장기채무의 승계분 8.6조엔, 건설공단채무 승계분 3.0조엔이고, 국철청산사업단이 국철장기채무 16.8조엔, 연금부담금 5.0조엔, 건설공단채무 1.5조엔, 3도회사 기금 1.3조엔, 本四공단 채무 0.6조엔, 고용대책비 0.3조엔이었다. 그 한편으로 JR에는 재래선 자산, 국철청산사업단에는 구 국철소유지나 JR의 주식 등을 승계시켰다. 그런데, JR의 채무는 당초의 11.6조엔 이외에도 국철청산사업단에 승계된 신간선 관련 채무 2.9조엔도 JR 본토3사가 지불해야 하는 채무인 한편, 1992년부터는 신칸센보유기구에서 보유되고 있었던 신칸센자산을 JR이 사들임으로써 더욱 부풀려지게 되었다. 즉, 1.1조엔이라는 추가금액이 JR의 채무로 승계됨으로써 채무 누적액은 15.6조엔까지 되었다. 그런데 이와같이 JR에 승계된 채무액이 15.6조엔으로 늘어난 것이라면, 국철청산사업단의 채무액은 21.5조엔까지 줄어드는 것이 타당하지만, 국철청산사업단의 채무액은 22.6조엔으로 이전과 변함없는 금액으로 그대로가 되었다. 채

---

2) 죠에츠(上越)신간선과 세이칸(青函)터널의 건설비 등으로서, 죠에츠신간선 1.9조엔, 혼슈(本州)3사와 JR화물이 경영하는 철건(鉄建)공단건설시설 1.1조엔, 세이칸터널 1.1조엔, JR홋카이도(北海道) 및 큐슈(九州)가 경영하는 철도시설 0.2조엔, 제3섹터 등이 자본비를 부담하지 않고 경영하는 철도시설 0.2조엔, 공사를 동결하고 있는 철도시설 0.2조엔을 가르킨다.

3) 국가가 이미 사업주로서 장래에 걸쳐서 지불할 의무를 지구 있는 부담금으로서, 국철공제연금 추가비용 4.7조엔, 국철공제연금 공경제(公経済)부담 0.1조엔, 퇴직부담금 0.1조엔 등을 가르킨다.

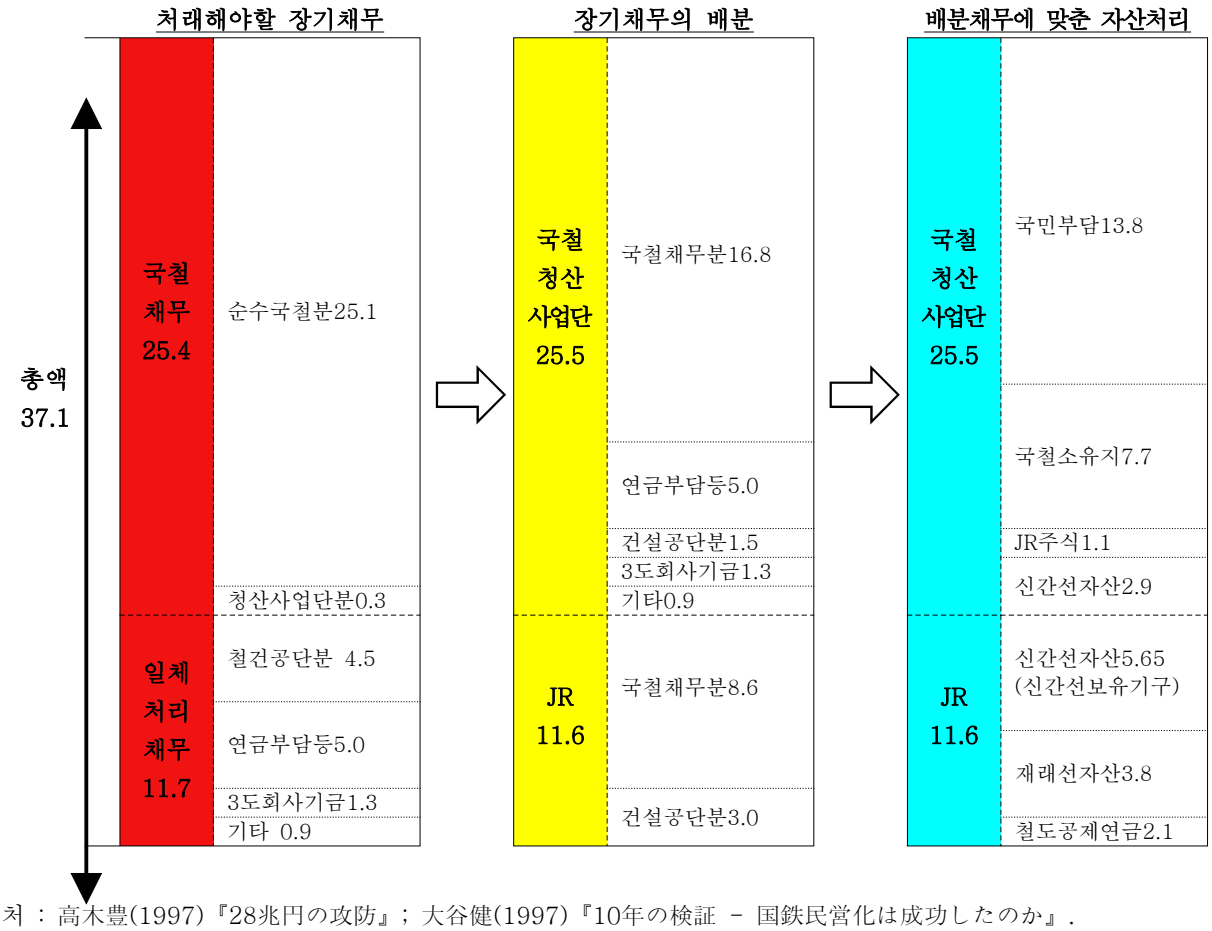
4) 혼슈(本州)와 시코쿠와의 연결다리 건설비로서, 혼시(本四)연결교 코지마(兒島)・사카이데(坂出)루트 0.6조엔.

5) 분할 민영화시, 적자가 확실시되는 3도3사에의 지원금.

6) JR 등에 고용되지 않는 잉여인원의 재취직을 위한 비용.

무처리에 관한 처리방침이 이와 같이 일관성이 없었던 배경에는 정치의 힘이 작용한 때문이라고 한다.

[금액단위 : 조엔]



출처 : 高木豊(1997)『28兆円の攻防』; 大谷健(1997)『10年の検証 - 国鉄民営化は成功したのか』.

그림 2. 장기채무 등의 처리 절차 및 내역

3.2 직원

국철재정을 파탄시킨 제2의 원인은 인건비의 과다지출에 있다. 국철은 인건비를 줄이기 위해, 1980년도에 414천여명이었던 인원을, 분할 민영화의 논의가 본격화된 1981년도부터 대폭 감축하여 1986년 4월 1일에는 277천명에까지 되었다. 국철 개혁을 주도한 국철재건감리위원회는 국철개혁시 적정요원의 규모를 여객철도 6사 168천명, 화물철도와 기타 15천명, 도합183천명으로 설정했지만, 1987년 4월 1일의 직원수는 JR 7사 199,190명, 신칸센보유기구 등 1,460명, 합계 200,650명으로, 계획이상의 직원수로 JR체제는 시작하게 되었다.

분할 민영화의 실시과정에서 직원의 합리화에 대한 내역을 간단히 살펴보면, 1986년도에는 퇴직자 45,390명, 공공부문 전출자 7,320명, 합계 52,710명의 직원이 감축되었다. 그 결과, JR을 비롯한 철도업무 종사자는 200,650명이 되고, 국철청산사업단에는 23,660명의 직원이 배치되게 되었다. 국철청산사업단에 남겨진 국철직원은, 1990년 4월 1일까지 2,300명의 직원이 JR로 재차 채용되게 되고, 그외의 직원에 대해서는 JR이외로의 회사에 전직했지만, 그 중에는 해고되었거나 사직한 자도 있었다.

표 2. 국철개혁 당시 직원처리의 내역

년월일	항 목		직원수(명)
1986년4월1일	국철직원 계		277,020
1986년도 중	1.퇴직	계	52,710
		희망퇴직자	39,090
		일반퇴직자	6,300
		공적부문전출자	7,320
1987년4월1일	계		224,310
	1.철도관련	합계	200,650
	(1)JR	소계	199,190
		東日本	82,470
		東海	21,410
		西日本	51,540
		北海道	12,720
		四国	4,460
		九州	14,590
		貨物	12,000
	(2)기타	소계	1,460
		新幹線保有機構	60
		鉄道通信	570
		鉄道情報시스템	280
		鉄道総合技術研究所	550
	2.국철청산사업단	합계	23,660
		사업단업무담당자	2,500
		재취직처 내정자	11,250
		퇴직전제 휴직	2,280
		재취직처 미정자	7,630

기관별	적정규모 시산인원	기본계획 확정정원
東日本	168,000	89,540
東海		25,200
西日本		53,400
北海道		13,000
四国		4,900
九州		15,000
貨物	15,000	12,500
기타		1,460
합계	183,000	215,000

1. JR추가채용	2,300
1) 본고장 추가채용	690
- JR北海道	280
- JR九州	410
2) JR각사 광역채용	1,610
- 제1차	940
- 제2차	640
- 제3차	30
2. JR이외에의 취직	3,440
3. 고용대책대상자	1,890
1) 사직	840
2) 해고	1,050
계	7,630

출처 : 大谷健(1997)『10年の検証 - 国鉄民営化は成功したのか』 ; 近藤禎男(1998)『JRグループ』.

3.3 적자예상기업

국철개혁의 한 특징은 지역분할에 있다. 일본의 여객교통의 주요시장인 수도권, 칸사이(關西)권, 토카이도(東海道)권, 3개의 지역으로 분할됨으로써, 그들을 기반으로 하는 본토 3사는 호성적이 기대되었다. 그러나, 홋카이도(北海道), 시코쿠(四國), 큐슈(九州)를 영업기반으로 하는 JR홋카이도・시코쿠・큐슈, 이른바 3도3사에 관해서는, 경영난이 예상되었다. 왜냐하면, 3도3사가 입지하는 지방은 여객의 지역유동률이 홋카이도4.3%, 시코쿠1.6%, 큐슈9.2%로, 대부분의 사람들이 철도로 이동하지 않고, 또, 여객철도의 시장점유율은, 토쿄(東京)가 66.6%인데 반해, 3도3사의 대표적인 지역인, 홋카이도의 삿뽀로(札幌)는 34.3%, 시코쿠의 마츠야마(松山)는 6.9%, 큐슈의 후쿠오카(福岡)는 21.0%로서 철도의 시장규모가 너무나도 작았기 때문이다. 따라서, 3도3사는, 당초부터 적자경영이 전망되고 있었다. 그래서 정부에서는 이러한 적자경영을 타개하는 대책으로서, 경영안정기금의 설치가 행해지게 되었다. 덧붙여서, 이 경우, 「공적조성」의 시책이 아닌, 「기금」이 설치되었던 것은, 공적조성은 경영의 자주성을 저해하고, 경영책임이 애매해지기 때문이라는데 있다

이렇게 해서 마련된 경영안정기금은, JR홋카이도 6,822억엔, JR시코쿠 2,812억엔, JR큐슈 3,877억엔, 3사 합계 1조2,781억엔이 제공되었고, 각 사는 이 기금을 운영함으로써 발생하는 이자수입에 의해 영업수입의 결손분을 보전하도록 하였던 것이다. 기금은, 3도회사의 국철청산사업단에 대한 채권의 형태를 취하도록

하고, 채무자인 국철청산사업단은 기준금리인 년7.3%의 이자와 원리균등방식으로, 년 2회, 3도회사에 지불하기로 했다. 이와 같은 경영안정기금이라는 우대조치에 따라, 거치기간중의 기금운영익이, JR홋카이도 498억엔, JR시코쿠 152억엔, JR큐슈 283억엔, 합계 933억엔의 업적을 올릴 수 있었다. 이와 같은 기금에 의해 1988년도부터 1996년도까지의 운영익이 차지하는 비율에 있어서는, 영업경비의 20.9%를 차지함으로써 영업손실보전율이 104.7%가 되어 분할 민영화 초기 3도3사의 경영을 안정화시킬 수 있었다.

표 3. 민영화직전 정부에 의한 JR각사의 경영전망 시산치

[단위 : 억엔]

구분	東日本	東海	西日本	北海道	四国	九州	계
영업수입	13,849	7,795	7,053	868	308	1,081	30,954
영업경비	11,641	7,337	6,337	1,270	427	1,336	28,348
영업손익	2,208	458	716	△402	△119	△255	2,606
수취이자	-	-	-	366	122	267	755
지불이자	2,070	380	645	-	-	-	3,095
경상손익	138	78	71	△36	3	11	265
특별이익	-	-	-	45	-	-	45
당기손익	138	78	71	9	3	11	310

출처 : 葛西敬之(2007)『国鉄改革の真実』; 近藤禎男(1998)『JRグループ』; 野田正穂(1989)『日本の鉄道-成立と展開』.

3.4 적자로컬선

국철 당시 로컬선[7]에서의 연간 손실액은 1971년 1,598억엔이었던 것이, 1980년도에는 약 2배(2,902억엔)로 증가하였고, 이후 더욱 큰 폭으로 증가하여 1985년도에는 연간 6,048억엔의 손실액을 기록함으로써, 1985년 당시의 손실액은 국철 전체 손실액의 33%에 해당하는 금액이었던 것이다.

이로 인하여 정부에서는 여객수송밀도 4천명미만(1977~79년 평균)인 구간을 정리 대상으로 정하고 3차에 걸쳐서 순차적으로 버스사업으로 전환시키거나, 당해 지자체 또는 그 지역의 사철에 이양하는 것으로 정리하기로 하였다. 정리량은 3,231.6km로서 이는 국철 전체 영업거리의 15.3%에 해당하는 량이고, 이 중 1,920.9km의 구간은 버스사업으로 전환하고 1,310.7km의 구간에 대하여는 지자체 및 기존 사철에 이양하여 철도사업을 계속 하도록 하였다. 한편, 정부는 철도사업을 대신하거나 양도받은 업체에 대하여는 정부에서 영업키로당 3천만엔의 전환교부금을 지급하고, 개통후 5년간 매년도 결손액을 보상하기로 하였다. 이때 버스업체의 결손액에 대하여는 전액 보상을, 지자체 또는 기존 사철업체의 결손액에 대하여는 반액 보상을 함으로써, 적자로컬선의 문제를 일단락지었던 것이다.

표 4. 적자로컬선의 정리 내역

영업키로(1983년기준)		로컬선 폐지 결정(1980~민영화직전까지의 승인)		
전구간 총키로	지방교통선 총키로	계(폐선율)	버스 전환	각 지자체 또는 기존사철에 이양
21,089㎞	10,128.6㎞	3,231.6㎞ (전구간대비 15.3% 지방선대비 31.9%)	1,920.9㎞	1,310.7㎞

출처 : 運輸政策研究機構(2000)『日本国有鉄道民営化に至る15年』.

7) 당시 간선과 로컬선의 구분방법은, 간선은 인구 10만명이상의 주요도시를 상호 연결하는 선, 혹은 이와같은 선과 주요도시를 연결하는 선으로서, 영업거리 30km이상, 여객수송밀도가 모든 역간에서 4천명이상, 또는 화물수송밀도가 4천톤이상인 것으로 정의하고, 그 이외의 선에서 선구 전체의 평균 여객수송밀도가 8천명미만인 것을 로컬선이라고 정의했다.

4. 민영화의 효과

4.1 장기채무

이미 전술한 바와 같이, 분할 민영화시, 국철의 장기부채 등 37.1조엔의 부담 내역은, 25.5조엔을 국철청산사업단이, 5.7조엔을 신칸센보유기구가, 그리고 나머지 5.9조엔을 본토3사의 여객철도회사와 JR 화물이 승계했다. 이 중, 국철청산사업단 부담분 25.5조엔과 신칸센보유기구 부담분 5.7조엔 중에서, 신칸센과 관계되는 부채 2.9조엔에 대해서는, 실질적으로는 JR이 부담하게 되어 있고, 이것을 더하면 JR의 실질 부담액은 14.5조엔이 되고 있었다. 다만, 신칸센보유기구의 부채 및 국철청산사업단의 신칸센 채권분에 대해서는, 리스료 등의 형태로 지불하게 되어 있고, JR이 매년 원리금을 상환해야 하는 부채는, 재래선 자산분 3.8조엔 및 철도공제연금 등 2.1조엔이었다. 이 중, 본토3사의 부담분은 4.6조엔이 약간 상회했다. 이와같이 대폭적인 장기부채의 감소는 이자비용의 동반 감소의 효과로 이어졌고, 이는 본토3사의 경영성적이 대폭적으로 흑자화되는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 이로 인해 승계채무의 변제도 년간 수천억엔씩 변제하는 것이 가능해졌다. 이 때문에, JR 본토3사의 경영환경은 한층 안정적이게 되었다.

표 5. 본토3사의 채무와 이자비용의 추이

[단위 : 억엔]

구분	JR東日本		JR東海		JR西日本		본토3사 합계	
	채무	이자	채무	이자	채무	이자	채무	이자
1997	48,580	2,660	51,643	3,151	14,227	736	114,450	6,547
1998	48,332	2,353	50,452	2,700	14,221	694	113,005	5,747
1999	47,676	2,308	49,222	2,633	13,788	642	110,686	5,583
2000	46,476	2,170	48,010	2,660	12,679	608	107,265	5,438
2001	45,375	2,170	45,608	2,777	11,654	517	102,637	5,464
2002	42,206	1,732	42,893	2,394	11,161	472	96,260	4,598
2003	40,066	1,611	41,255	2,155	10,640	456	91,961	4,222
2004	39,050	1,733	39,434	2,094	10,142	407	88,626	4,234
2005	37,854	1,416	36,658	1,945	9,611	382	84,123	3,743

출처 : JR 각사의 인터넷 홈페이지.

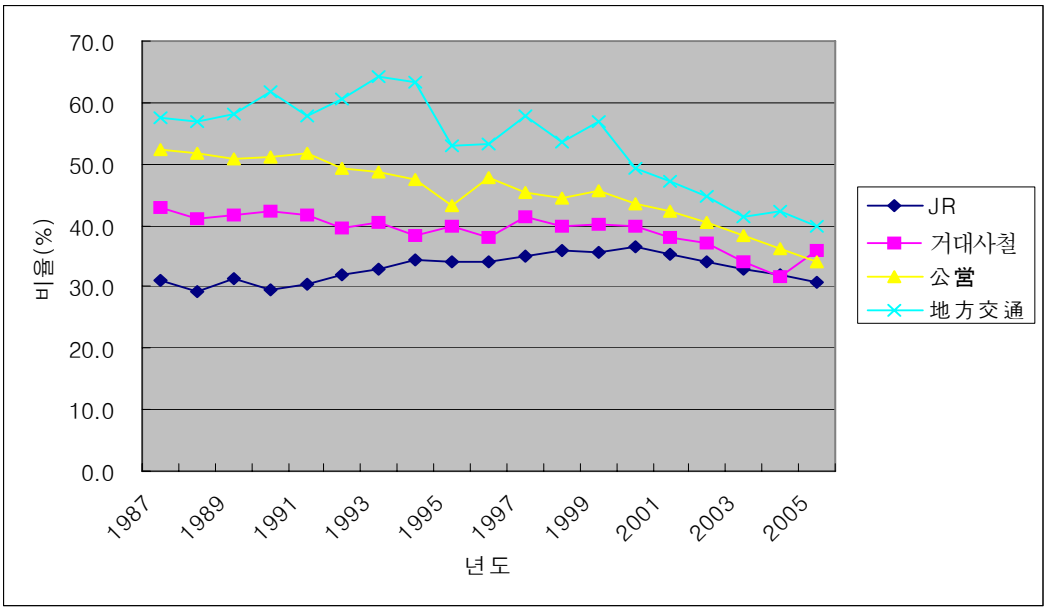
(주) 채무가 민영화 당시(1987년)보다 대폭 증가한 이유는, 그 동안 국가소유였던 신간선 인프라를 1991년말 본토 3사에 이양함에 따라 신간선 자산비용 9조651억엔을 각사의 채무로 승계한 때문임.

4.2 인원

분할 민영화 직전인 1986년 12월 1일 시점의 국철 재적인원은 26.8만명이었지만, JR 이행시의 신 사업체의 정원은 21.5만명으로 되어 약 5만명의 잉여인원이 생기게 되었다. 그러나 정부기관이나 관련사업에의 전직, 민간기업의 재취직 등에 의해 예상이상의 퇴직자가 발생했다. 그 결과, JR 각사는 정원을 1.5만명정도 하회하는 수준인 200,650명(JR 7사 199,190명)의 인원으로 출발하게 되었다. 그 후, 분할 민영화 초기 3년간은 JR 7사 모두 직원수는 약 199천명을 유지했지만, 10년후인 1997년에는 11천명가량이 감소한 188천명이 되고, 더구나 그로부터 10년후인 2006년도에는 45천명가량이 더 감축되어 143천명이 되었

다. 덧붙여 말하면, 이상의 직원수는 철도이외의 업무종사자는 물론, 관련회사에의 파견된 직원 등도 포함된 숫자이고, 순수 철도사업에 종사하는 직원수는 이보다 작은, 그룹 전사원의 약85%에 머물고 있다. 이것은 그 대부분이 철도업무만을 취급하고 있었던 국철시대의 직원현황과 비교하면, 그 절반에도 미치지 못하는 인원으로 JR의 철도업무를 취급하고 있다는 것을 의미한다. 게다가 앞으로도 JR은 계속해서 직원을 삭감할 것으로 전망되고 있다. 예를 들면, JR동일본은 철도업무에 실질적으로 필요한 인원은 2003년도 48,530명, 2004년도 46,770명, 2005년도에는 45,660명이라고 공식 보도[8]되고 있다.

이상과 같이 JR체제가 되고 나서 직원을 크게 삭감할 수 있었던 것은, 보수작업의 기계화, 자재의 고품질화 등에 의한 선로보수 업무의 합리화, 차량정비에 있어서 부품의 수명장기화와 비해체화 및 시스템화, 설비의 기계화 등에 의한 차량보수 업무의 효율화, 자동개찰화에 의한 역업무의 효율화 등 신기술의 도입에 따른 합리화의 추진과 함께, 조직이나 직무 및 업무프로세스도 대폭적으로 개선되었기 때문이다. 이렇게 해서 분할 민영화 이후에는 인건비가 운수수입에서 차지하는 비율은 국철시대에는 60%대였던 것이 30% 중반이하가 되었다. 이것이 경영수지의 흑자화에 크게 기여하였던 것이다.



출처 : 国土交通省鉄道局(2007)『数字でみる鉄道』p.96.

그림 3. 운수수입에 대한 인건비의 비율 비교

4.3 경영안정기금

국철 개혁시, 정부가 예측한 JR 3도회사(北海道,四国,九州)의 철도사업에서의 경영수지는 적자상태를 면치 못하는 것으로 산정되었다. 그래서 정부는 이들 3사의 매표수입의 적자분에 대한 보전수단으로서 약 1.3조엔의 경영안정기금을 마련하여 제공하였고, 3도회사는 그 운용수익으로 하여금 적자분을 보전하도록 강구되었다. 회사별 경영안정기금의 공여액은 다음과 같다. 즉, JR홋카이도(北海道)가 6,822억엔, JR시코쿠(四国)가 2,082억엔, JR큐슈(九州)가 3,877억엔을 제공받은 것이다. 3도3사는 이 기금에 의한 이자수입으로 인하여 민영화 초기 5년간은 3사 합계 년간 약 9백억엔대를 순수익을 창출할 수 있었다. 이

8) 国土交通省総合政策局『交通年報』2003~2005년도판에 기술.

기금 운용익은 3도3사에 있어서 영업수익의 약 30%를 차지할 정도의 크나큰 금액이었다. 이후에도 저금리 시대의 도래로 인하여 그 수익은 다소 하락하는 추세를 보이긴 했지만, 2004년도까지는 500억엔대의 수익이 창출되고 있는 것이다. 이상과 같이, 경영안정기금의 운용수익은 분할 민영화 초기에 있어서는 3도회사의 민영화 초기 안정화에 크게 기여하였을 뿐만 아니라, 저금리시대에 있어서도 그 수익은 철도사업에서의 적자분을 보전하고도 남을 만큼 큰 힘이 되고 있다.

표 6. JR 3도3사의 경영안정기금 운용수익의 추이

[단위 : 억엔]

구분	1987년	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년
北海道	498	498	495	489	490	469	444	408	378	337
四国	151	151	151	149	142	140	135	121	105	89
九州	283	283	282	281	279	275	250	237	215	179
구분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
北海道	324	340	312	292	296	297	293	289	290	339
四国	81	77	86	96	77	72	71	85	91	89
九州	167	156	165	170	169	147	142	149	143	151

출처 : 国土交通省鉄道局(1996 및 2007)『数字でみる鉄道』.

4.4 JR의 경영성적

1987년 4월 1일, JR체제가 발족될 당시, 정부가 시산한 향후 5년간의 경영 전망에 따르면, JR7사의 경상이익은 1987년도가 350억엔에서 1991년도에는 1,102억엔에 달한다고 하였다. 그러나, 분할 민영화 이후, 실제로는 동 기간의 경상이익은 정부의 시산치를 크게 상회해서 시산치의 약 3배나 달했던 것이다. 좀 더 상세하게 살펴 보면, 1986년도의 국철 수지는, 영업수입이 3조6,051억엔, 영업경비가 5조3,052억엔, 그리고 영업외 손익을 고려하면, 당해년도 순손익은 1조3,610억엔의 적자였다. 그러나, 민영화 원년인 1987년도에는 JR 전체의 경상수지는 1,514억엔의 흑자가 되었다. 즉, 분할 민영화와 함께 흑자전환한 것이다. 그 후에도 이익의 폭은 커져 가고, 분할 민영화 5년째인 1991년도의 경상이익(3,063억엔)은 1987년도(1,514억엔)의 약 2배로까지 늘었다. 그 이후에도, 1992년도부터 2001년도까지는 경제불황의 영향에 의해, 경상이익은 2,000억엔대로 그때까지의 이익보다는 떨어지는 결과가 되었지만, 2002년도 이후에는 경기회복의 영향도 있어서 경상이익은 다시 3,000억엔을 넘게 되었다.

이상과 같이, 1992년까지는 버블 호경기도 순풍의 역할을 하여 수송실적이 향상하고, 분할 민영화 초기의 경영 안정화를 초래했다. 또 1992년도 이후에는, 장기간의 경기저미 중, 본토3사(JR東日本, JR東海, JR西日本)는 운임인상을 하지 않았음에도 불구하고, 경영의 합리화를 추진한 결과, 1994년도의 일시적인 급락을 제외하면 각사 모두 년간 500억엔에서 1,000억엔 이상의 경상이익을 계상할 수 있었던 것은 주목할 만하다. 게다가 경기 회복기인 2002년 이후의 경상이익의 신장률을 보면, 본토3사의 분할 민영화는 세계 철도업계의 이목을 집중시키는데 충분한 개혁이었다고 할 수 있다. 또, 만성적인 적자상태였던 국철이 JR체제로 재편성된 후, 흑자경영으로 탈바꿈한 것에 대해서는 세계의 상식을 뒤집어엎은 일대사건이라고 해도 좋을 것이다. 즉, 일본이 분할 민영화를 실시하기까지 세계 어디를 보더라도 철도사업은 채산이 맞지 않는다는 것이 세계의 상식이었으므로, 일본 본토3사의 경영적인 성공은 세계 철도업계에 큰 충격을 주었던 것이다.

표 7. 민영화이후 JR 각사의 경영성적의 추이

년도	손익액	여객철도주식회사							화물회사	합계
		東日本	東海	西日本	北海道	四国	九州	소계		
1987	철도손익 경상이익	3,150 766	710 607	786 172	△535 △22	△140 10	△280 15	3,691 1,548	111 59	3,802 1,607
1992	철도손익 경상이익	4,312 1,009	4,032 1,292	1,371 557	△471 13	△68 38	△207 35	8,969 2,944	55 2	9,024 2,946
2002	철도손익 경상이익	2,724 1,640	3,220 907	926 613	△287 13	△70 0	△89 57	6,424 3,230	26 5	6,450 3,235
2003	철도손익 경상이익	2,797 1,832	3,235 1,175	937 650	△290 25	△70 2	△82 62	6,527 3,746	38 19	6,565 3,765
2004	철도손익 경상이익	2,830 1,658	3,270 1,279	986 743	△282 26	△78 12	△40 93	6,686 3,811	34 13	6,720 3,824
2005	철도손익 경상이익	3,170 2,207	3,801 1,953	976 759	△320 2	△96 9	△57 99	7,474 5,029	35 14	7,509 5,043
2006	철도손익 경상이익	3,382 2,207	3,771 2,167	972 776	△311 64	△88 19	△7 165	7,719 5,398	△39 15	7,680 5,413

출처 : 国土交通省鉄道局(1996 및 2007)『数字でみる鉄道』.

5. 결론

일본국유철도에 대한 JR로의 민영화시에 일본 정부가 취하였던 조치사항에서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다. 그것은 바로 철도사업자 스스로가 자생할 수 있는 경영여건을 마련해 주었다는 것이 가장 큰 의의를 차지한다는 것을 알 수 있다. 그 예로서, 첫째, 채무의 승계에 있어서도 철도 스스로가 감당할 수 있을 만큼의 금액이 승계되고 한계치 이상의 채무에 대하여는 국가의 부담으로서 처리될 수 있도록 법적 제도적으로 뒷받침이 충분히 되었던 것이다. 둘째, 직원들의 고용보장 또한 국가가 최대한 책임질 수 있는 방침이 필요하다. 정부에서는 이를 위해 국가기업이든 공기업 및 공공기관에의 재취업 알선을 시행하였다는 것은 매우 적절한 대처방법이었고, 직원의 입장에서도 이로 인하여 고용승계의 불안에서 다소나마 해소됨으로써 순조로운 민영화의 길을 접할 수 있었던 것이다. 셋째, 적자가 예상되는 신사업체에 대하여는 적자를 보전할 수 있는, 즉 경영안정기금과 같은 방안의 마련도 적극 시행하였던 것이다. 넷째, 적자로컬선에 대하여는 전 로컬선의 약 1/3을 정리해 줌으로써, 신사업체의 부담을 많이 경감시켜 주었던 것이다. 이상과 같은 조치에 의해 JR은 민영화 동시에 정부의 시산치보다도 훨씬 상회하는 수준으로 경상수지를 흑자화하기 시작했다. 이는 곧 정부가 구조개혁을 위한 준비작업단계에서 JR 경영성적의 전망치를 될 수 있는대로 저평가하고, 이처럼 저평가된 수치를 토대로 JR 스스로가 자생할 수 있는 경영여건을 마련해 주었다는 것을 나타내기도 한다.

일본정부의 이와같은 적극적인 대처방법에 의해 1987년 일본철도산업의 민영화는 대성공이었다는 전세계적인 호평이 자자하였고, 이로 말미암아 철도산업에 대한 민영화는 전세계적으로 급물살을 타기 시작했다. 이는 일본에 이어서 1988년 스웨덴 국철의 민영화, 1990년대 영국, 독일 등 유럽 여러국가에서 민영화를 시행하였던이 그 증거이기도 하다. 철도민영화를 시행한 국가들 중, 일본과 유럽의 다른 점은, 그 배경이 자의적이냐 타의적이냐로 구분할 수 있다. 물론 어느국가든 경영위기가 기본 배경이기는 마찬가지이다. 하지만, 유럽의 경우는 EC통합에 따른 철도산업의 개방화가 그 전제조건이었기 때문에 타

의에 의한 철도개혁의 성격이 상당부분 가미되었지만, 일본의 경우는 정부 스스로의 강력한 의지에 의해 단행한 점이 유럽과는 다르다고 할 수 있다. 아무튼 이후 철도산업의 민영화는 전세계적인 흐름이 되었고, 이러한 흐름에 비추어볼 때 거스를 수 없는 대세일 수도 있다. 따라서, 만약 한국에서도 이러한 흐름이 대세가 된다면, 일본철도의 이상과 같은 점을 타산지석의 교훈으로 삼아야 할 것이다.

<참고문헌 및 자료>

1. 葛西敬之(2007),『国鉄改革の真実』pp.223-229, 中央公論新社
2. 国土交通省鉄道局(1996 및 2007년),『数字でみる鉄道』, (財)運輸政策研究機構
3. 国土交通省総合政策局(각년도판),『交通年報』, 交通新聞社
4. 国土交通省鉄道局(각년도판),『鉄道統計年報』, 政府資料等普及調査会
5. 運輸省(1997),『運輸白書』p.40, 大蔵省
6. 山田徳彦(2002),『鉄道改革の経済学』p.96, 成文堂
7. 葛西敬之(2001),『未完の国鉄改革』pp.290-329, 東洋経済新聞社
8. 運輸政策研究機構(2000),『日本国有鉄道民営化に至る15年』pp.39-101, pp.182-198, (株)成山堂書店
9. 今城光英(1999),『鉄道改革の国際比較』pp.33-34, 日本経済評論社
10. 近藤禎男(1998),『JRグループ』pp.22-40, p.113, 大月書店
11. 高木豊(1997), 『JR28兆円の攻防』pp.101-248, 日刊工業新聞社
12. 大谷健(1997),『10年の検証 - 国鉄民営化は成功したのか』pp.14-69, 朝日新聞社
13. 野田正穂(1989),『日本の鉄道-成立と展開』p.324, 日本経済評論社
14. 日本国有鉄道監査委員会(1986),『日本国有鉄道監査報告書』pp.194-195,日本経済評論社
15. 日本国有鉄道再建監理委員会(1985),『国鉄改革-鉄道の未来を拓くために』pp.34-119, 運輸振興協会
16. JR 각사의 인터넷 홈페이지