

지방철도정책의 전개와 이념 -일본국철의 경험을 중심으로-

Development and Philosophy in Local Railway Policy: The Experience of Japanese National Railway

황영진*

Young-Jin Hwang

Abstract Recently, the Korean government is considering a policy of adopting competition in railway transportation, such as the establishment of a subsidiary company to Korail as a company to operate a part of the KTX line, the separation of deficit-running lines of local railways and the opening of railway transportation to private operators. The termination of local railway service, which is a major provider of public transportation, will not only deprive the public of a means of transportation but also lead to a decline in the quality of public transit in general. The termination of local railway service is being decisively affected by the national railway policy. The purpose of this thesis is to clarify local railway policy in Japan by studying the development and philosophy of the local railway policy of the Japanese National Railway (JNR).

Keywords : JNR(Japanese National Railway), Local railway policy, Termination of local railway

초 록 최근, 한국철도는 지방철도의 적자노선 분리와 민간사업자에 대한 철도개방이 검토되는 등 철도수송에 경쟁을 도입하는 정책을 강구하고 있다. 특히, 이러한 정책추진 과정에서 지역의 공공교통을 담당하는 지방철도의 적자노선 분리는 교통약자의 기본적인 이동의 권리를 박탈할 뿐만 아니라 지역 공공교통의 전면적인 쇠퇴를 초래하는 등 많은 문제점을 갖고 있다. 본 논문은 지방 적자선의 운영경험이 풍부한 일본사례를 중심으로 국철 지방철도정책이 어떠한 정책이념과 과정에 의해 전개되어 왔는지를 분석하였다. 분석결과, 일본국철의 지방철도정책은 수익성을 중심으로 한 노선분리의 정책이었으며, 아울러 존폐책임과 재원조치는 철도사업자와 지자체에 전가하는 정책이었음을 규명하였다.

주요어 : 일본국철, 지방철도정책, 지방철도의 폐지

1. 서 론

최근, 한국철도는 고속철도의 일부 노선을 운영하는 회사로서 한국철도공사의 자회사 설립, 지방철도의 적자노선 분리와 민간사업자에 대한 철도개방이 검토되는 등 철도수송에 경쟁을 도입하는 정책을 강구하고 있다. 특히, 이러한 정책추진 과정에서 지역의 공공교통을 담당하는 지방철도의 적자노선 분리는 교통약자의 기본적인 이동의 권리를 박탈할 뿐만 아니라 지역 공공교통의 전면적인 쇠퇴를 초래하는 등 많은 문제점을 갖고 있다. 이러한 배경에서 본 논문은 지방 적자선의 운영경험이 풍부한 일본사례를 중심으로 국철지방철도 정책이 어떠한 정책이념과 과정에 의해 전개되어 왔는지를 분석하고자 한다.

제2차 세계대전 이후, 일본의 국유철도는 사회·경제적으로 중추적인 교통수단으로서 일본경제의 발전에 크게 기여했으며, 더욱이 1987년 4월에 일본 국유철도가 분할민영화되어 큰 성과를 올린 것 또한 부정할 수 없다. 그러나 국철

에서 전환되어 온 지역철도의 문제는 국철개혁의 그림자에 가려져 세상의 관심으로부터 외면당한 느낌은 있으나 결코 끝나지 않았으며, 오히려 문제는 확대되어 복잡한 양상을 보여 왔다고 해도 과언이 아니다. 특히 이러한 문제점 중에서 주목해야 할 것은 지역철도의 존폐문제에 있어서 중요한 내용인 존폐결정의 판단, 존폐책임과 재원조치를 지자체에 전가하는 형태로 전개되어 온 국철 지방철도정책의 문제를 들 수 있다. 이것은 국철분할·민영화와 함께 추진되어 온 또 하나의 국가 철도정책이며, 국철 지방적자선의 폐지정책이라 할 수 있다.

국철 민영화와 함께 전환되어 온 제3섹터 철도의 경우도 예외 없이 향후 본격화될 지방철도의 적자선 존폐문제에 대한 대응책이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 특히, 지방철도 사업자는 경영적자를 이유로 사업의 축소 혹은 폐지를 검토하는 경향이 있다. 이러한 상황에서 관련 지자체 등은 지방철도의 존속을 위한 움직임이 활발히 이루어지고 있으나, 재정부담 등의 문제로 인해 구체적인 해결책을 제시하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 어려운 상황 하에, 국철로부터 전환되어 온 제3섹터 철도를 비롯한 많은 지방철도의 향방은 더욱 심각한 상황으로 진행되어 증대한 기로에 처하게 될 것으로 예상된다. 확실히, 지방철도의 존폐문제에 있

*Corresponding author.

Tel.: +82-31-460-5074, E-mail : yjhwang@krrri.re.kr

©The Korean Society for Railway 2014

http://dx.doi.org/10.7782/JKSR.2014.17.1.70

어 국가 철도정책은 지역공공교통의 기본 골격에 관한 중대한 과제임에 틀림없다. 이러한 지방철도의 존폐문제에 대한 국가 철도정책은 그 현황, 실태를 비롯해 다양한 문제점이 크게 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 국가 철도정책은 현재에도 지속되고 있으며 지방철도의 적자노선 폐지에 박차를 가하고 있는 것이 현실이다. 따라서, 오늘날 일본 지방철도의 존폐문제에 대한 국가 철도정책의 기본적인 방향을 깊이 검토해 보면 국철 지방철도정책의 전개과정과 밀접한 관련을 맺고 있으며 이러한 국철 지방철도정책의 전개과정을 문제점으로서 인식하지 않는 한 지방철도 문제점의 본질을 명확히 규명하기는 어렵다고 본다.

본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 일본의 국철 지방철도정책이 어떠한 정책이념과 과정에 의해 전개되어 왔는지를 폐지표명의 기준, 존폐결정의 판단, 존폐책임과 재원조치의 관점에서 고찰해 봄으로써 지방철도의 존폐문제에 대한 일본 국철 지방철도정책을 명확히 규명하고자 한다. 아울러, 이러한 일본 지방철도정책의 분석결과를 토대로 향후 한국 철도정책의 방향성을 검토해 보고자 한다.

2. 선행연구의 분석

지방철도의 존폐문제는 교통정책 연구자의 관심을 갖게 하였으며, 지금까지 많은 연구가 이루어져 왔다. 주요 연구내용으로는 일본 국철에서 전환되어 온 제3섹터 철도문제를 비롯해서 지방철도의 존속·유지책임의 소재, 관련 제도의 개선, 재원확보의 방안, 지역철도의 활성화, 지방철도의 사회적 가치와 존속의 의의 등이 있다. 먼저, 지방철도 유지의 필요성과 지자체의 책임을 강조하는 연구는 아래와 같다.

수다(須田)는 벽지지역의 철도존속을 위해서는 기본적으로 그 지역의 주민의지에 따라 존폐를 결정해야 한다[1]고 주장함으로써 지역주민의 정치적 결단력을 요구하고 있다. 또한, 사이토(齊藤)는, 대도시의 수송은 물론 지방도시 수송도 사회에서 필요로 하는 철도수송의 실현과 상업적 철도운영이 양립하기 어려운 현상은 시장의 실패현상을 배경으로 생겨날 가능성이 높다고 주장하고 있으며[2], 시장의 실패를 극복하기 위한 한 공적 지원계획을 강구할 필요가 있다고 제안하고 있다. 다카요리(高寄)는 철도가 지역에 대해 미치고 있는 전체적 효과를 중시해야 한다[3]고 주장하며 철도유지에 대한 비용적인 측면뿐만 아니라 지역사회에 미치는 철도의 사회적 가치 혹은 편익에 대한 중요성을 강조함으로써 지방에 공적 보조와 존속유지 대책을 제안하고 있다. 하야카와(早川)는 지방 공공교통의 개선의 노력을 하고 있는 지자체도 많이 있으며, 사업 수익성 확보의 어려움에도 적자에 의한 손실액을 줄이면서 주민의 만족도를 높이고 있는 사례도 존재하고 있다[4]라고 주장하면서 지자체 스스로의 마이레일(My Rail)의식의 중요성과 지방철도 철도존속에 대한 노력의 평가를 강조하고 있다. 아사이(浅井)는 철도폐지와 그 폐지에 따른 악 영향을 강조하면서 지방철도의 존속·유지의 필요성을 주장하고 있으며, 철도사업자와 함께 지역 전체가 하나가 되어 그 철도를 지켜 나갈 필요가 있다고 주

장하고 있다[5]. 이 외에도 지방철도의 존속·유지 필요성에 대해서는 다수 존재한다.

지방철도의 버스전환과 그 한계에 관한 연구도 존재한다. 이마시로(今城)는 에치젠 철도의 사례를 들어 지방철도를 폐지하여 버스로 전환해도 버스의 정시성, 신뢰성에 문제가 있기 때문에 철도의 기능을 충분히 대체할 수 없다고 주장[6]함으로써 철도가 타 교통 수단으로 전환될 경우 지역사회에 미치는 영향은 심각하다고 논하고 있다. 지방철도의 폐지와 관련 철도사적으로 연구한 것도 있다. 미키(三木)는 철도의 폐지와 지역사회의 관계를 역사적으로 소급 고찰하여 현재 일반화되고 있는 정책의 형성과정을 명확히 하였으며, 더욱이 향후 방안에 관해 재고하였다. 또한, 철도사 연구는 지역철도에서 간선철도에 이르기까지 철도의 규모를 불문하고 건설에 관한 확대사관을 기조로 하고 있으며, 폐지에 관한 축소사관의 입장에서의 검토는 이루어지지 않았다고 해도 좋을 것이다. 다시 철도폐지의 활성화가 진행되는 중에 이러한 연구사의 현황을 근거로 철도폐지에 관한 축소사관의 입장에서 일본 철도사를 다시 재조명할 필요가 있다 라고 논하고 있다[7]. 한편, 후카야마(深山)는 “지방철도 문제에 관한 검토회의 제언(2003년 3월)”을 근거로, 지역은 스스로의 의지로 지역의 교통문제에 대처해야 하는 시대가 왔으며, 주민이나 이용자에게 있어 가장 적합한 지역교통의 방향을 모색할 필요가 있다고 제안하고 있다[8].

국철에서 전환되어 온 제3섹터 철도에 관한 연구는 제3섹터 철도사업의 설립에 지자체가 깊이 관련되어 있기 때문에 지자체가 사업유지에 적극적으로 관여할 것을 제안한 것이 많다. 이마시로(今城)는 국철의 특정지방교통선의 전환정책은 지역철도정책으로부터 국가의 이탈이라고 하는 성격을 갖는 것으로 분석하였으며, 제3섹터 철도사업자는 해당 지자체의 책임 하에 성립되는 운영회사의 성격이 강하므로 철도사업의 존속에 대해 지자체의 책임을 한층 명확하게 해야 한다고 주장[9]하고 있다. 그러나, 이것은 국철 지방철도정책의 추진과정에서 지자체의 자율적인 참여가 아니었음을 논증하지 못한 한계가 있다고 볼 수 있다. 카가와(香川)는 국책사업으로서의 고도경제 성장정책을 추진하여 저(低)인구지역을 과소 지역화로 만든 국가가 책임을 지고 재원을 동반한 지방분권을 촉진하여 과소지역에 충분한 원조를 해야 할 의무가 있다. 단지, 저 인구지역을 과소지역이 되게 한 것의 책임은 국책사업으로서 고도성장의 정책을 추진한 국가에게 있다고 주장하고 있다[10]. 카가와(香川)는 과소지역의 활성화와 재생을 위해서 제3섹터 철도유지의 필요성을 강조하였으며, 과소지역의 진흥과 제3섹터 철도는 불가분의 관계에 있다. 그리고 건설 중인 신규 노선을 포함한 전국의 제3섹터 철도의 현황을 소개하여 동 철도의 존재의의와 장래성을 검토하였으며, 특히 지역정책과 교통정책을 수레의 바퀴와 같이 함께 공존해야 하는 것으로 파악해야 한다고 주장하고 있다[11]. 이외에도 국철에서 전환되어 온 제3섹터 철도에 관한 연구결과에 대해서는 다수 존재한다. 국철분할·민영화의 전체적인 전개 가운데, 국철분체로서 국철지방철도를 다루고 있는 선행연구도 존재한다.

야마다(山田)은 국철의 많은 문제는 최종적으로 분할·민영화에 의해 해결되었다[12]라고 강조하면서 국철 지방철도 정책에 대한 정당성을 주장하고 있다. 우치하시(内橋)는 지방 적자선 폐지는 국철을 구하지 못한다는 주제로 국철 전체의 적자를 개선하기 위해서 적자 지방철도를 폐지해도 국철경영은 좋아지지 않으며, 더 근본적인 대책이 필요하다고 주장[13]함으로써 국철 경영적자의 근본적인 문제는 수익성이 없는 지방철도에 있는 것이 아닌 국가 철도정책의 모순성에 있다고 논하고 있다.

이시카와(石川)는 국철지방철도의 존폐문제는 사회 전체의 합의형성이 중요하며 지방철도를 유지하기 위한 재원부담의 방향이 국철 지방철도의 원점이다[14]라고 강조함으로써 재원부담의 비율과 적정성에 대해 좀 더 심도있는 검토가 필요하다고 주장하고 있다. 또한, 지방철도의 문제와 관련 심리적·심정적인 측면을 강조하는 연구도 있다. 예를 들어, 아오키(青木)는 문제는 철도가 없어짐으로 인한 지역의 대외적 이미지 저하, 즉, “철도조차 운행되지 않는 벽지”라는 이미지의 정착이 가장 우려 되는 문화적·심리적인 쇼크라고 할 수 있다. 철도를 육상교통의 중심으로 생각하며 성장해 온 일본인 특유의 정서라고 할 수 있을 것이다. 미국의 도로지도에는 철도노선과 역이 생략된 경우가 많은 것과는 대조적이라고 서술하고 있다[15].

이상, 국철 지방철도의 존폐문제를 포함하여 지방철도의 일반적인 문제에 관한 선행연구를 검토해 보았다. 지방철도 문제에 대한 기존의 연구 시각은, 주로 국철에서 전환되어 온 제3섹터의 운영방식, 지방철도의 존속 및 유지에 관한 책임의 소재, 관련제도의 구체적인 개선, 재원확보의 방안, 지역철도의 활성화를 위한 정책제언 등의 관점으로 연구가 진행되었으며, 지방철도 존폐문제의 핵심적인 논점까지는 충분히 접근하지 못하였다고 할 수 있다. 즉, 본 논문의 논점이라고 할 수 있는 일본 국철지방철도정책의 전개와 이념을 폐지표명의 기준, 존폐결정의 판단, 존폐책임과 재원조치의 관점으로 분석된 연구는 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 기존의 연구와 상이한 관점으로 고찰하여 선행연구의 한계를 극복하고자 했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다고 본다. 아울러 본 연구의 조사분석의 방법은 관련 문헌을 중심으로 전개하였다.

3. 국철 지방철도정책의 전개와 이념 분석

3.1 국철 지방철도정책의 본격화

국철은 1964년에 경영상 단년도의 적자를 기록한 이후, 1987년의 국철분할·민영화가 되기까지 누적적자와 누적채무는 급증하게 되었으며, 국철 경영악화의 원인 중 하나가 1960년대부터 시작된 모터리제이션 급증에 의한 국철 수송분담율의 감소라는 것은 분명하다. 국철은 1950년대 후반부터 지방철도 대책에 힘써 왔으나, 수익성이 없는 지방철도 폐지라고 하는 적극적인 방향을 제시한 것은 1966년 처음으로 이월 결손금이 발생한 때부터였다. 국철은 국철 전체의 적자 중에서 지방철도로부터 발생하는 경영적자가 국철

재정악화의 주요 원인이라고 인식하고 있었던 바, 지방철도의 문제에 대해 적극적인 개선책이 이루어질 수 있도록 관련 심의회의 답신을 얻어 대책을 전개시켜 왔다. 1960년 9월 국철총재의 자문기관인 국철자문 위원회의 의견서인 “국철 경영개선방법에 대한 의견서”와 1964년 11월의 “국철 기본문제 간담회의 의견표명”에서 지방철도 문제 대책에 대해서는 특별 운임설정, 노선폐지, 신선건설 중지 또는 건설비 보조 및 개업 후 결손보조 등 다양한 의견이 있었다.

국철에서는 이러한 의견을 받아들여 1961년에 일부 노선에 대해 상대적으로 높은 특별운임 설정을 실시했으나 1년이 지나 중지되고 말았다. 1960년대 후반에 들어와 국철의 재정악화는 더욱 심각해졌으며, 지방철도 문제를 해결하기 위해 보다 구체적인 제언이 나오게 되었다. 이러한 가운데 1968년 9월 4일, 국철총재의 자문기관인 국철자문위원회는 “지방철도의 수송을 어떻게 할 것인가에 대한 의견서”를 통해 수익성이 없는 국철 지방철도는 버스로 전환하는 방식이 타당하다는 판단을 내렸다. 동 의견서는 기존의 대책과는 달리 국철 지방철도 대책에 있어 획기적인 의미를 갖는 답신이었으며, 이후 국철 지방철도 대책의 추진방향에 상당한 영향을 주는 내용이 포함되어 있었다. 국철 지방 적자선의 버스로의 전환정책 출발점이 공식적으로 “국철자문위원회의 제언”에서부터 시작되었다고 할 수 있다. 또한 동 위원회의 제언을 통해 나온 많은 의견이 국철재건법(1980년 12월 제정)의 기본논리의 형성에도 큰 영향을 주었다. 국철자문위원회의 제언은 아래와 같은 내용으로 국철 지방철도 대책의 기본골자를 적극적으로 제시하였다[16].

[국철자문위원회 제언의 기본 골자]

- ① 국철 전체노선 중 약 13,400km에 대해서는 현대화 추진
- ② 수익성이 없는 약 2,600km에 대해서는 버스수송으로 전환하며, 즉시 전환하기 어려운 경우에는 운영 가능한 운임 설정, 또는 관련 지자체에 의한 손실부담 등의 조치 강구
- ③ 신선건설에 대해 국철이 요구는 노선을 제외하고 모두 버스수송으로 전환하며, 이미 노반공사가 진행중인 경우는 버스 수송에 적합하도록 계획을 수정

이러한 동 위원회의 제언은 “지방노선 수송을 하고 있는 철도와 버스에 대해 건설과 운영에 소요되는 비용을 계산하여 어느 쪽이 경제적으로 유리한가를 비교해서 버스로의 전환이 경제적으로 유리한 노선에 대해서 구체적으로 전환이 가능한가를 조사함으로써 최종적으로 국철 노선 중에 83개 노선, 2,600km의 지방철도를 버스로 전환해야 한다”라고 제언했다[17]. 또한, 동 위원회의는 의견서에서 지방철도를 폐지하여 버스로 전환해야 한다고 제언하면서 그 폐지대상인 83개 노선 2,600km의 지방철도를 구체적으로 제시했다. 동 의견서는 철도로서 존속시켜야 할 노선을 명시하고 있기 때문에, 그 존속 대상의 노선에 포함되지 않은 노선은 폐지를 시사하게 되었다[18].

국철은 “일본국유철도의 재정의 재건에 관한 기본방침”(1969년 9월, 정부방침 결정)에 포함된 “도로수송으로의 전

환이 적절한 노선은 지역실정을 충분히 고려하여 적극적으로 전환 추진한다”[19]라는 방침에 의거 제1차 재건계획(1969~1978)의 일환으로 1969년부터 83개 노선의 단계적 폐지를 추진하게 되었다.

동위원회의 제언에 따라, 국철은 1969년부터 1972년에 걸쳐 지방철도의 버스로의 폐지·전환 대책을 실시하게 되었다. 그러나 버스로의 전환에 대해 지방 현지와의 협의 결과, 현지 국회의원을 비롯해서 지자체 및 지역주민의 강력한 반대에 의해 83개 노선 중 폐지된 노선은 11개 노선의 120km 정도에 그쳤다.

이러한 지방철도의 버스로의 전환정책이 예상대로 진행되지 않은 이유는 현지 지방의 강력한 반대도 있었지만, 당시 정치적 논리에 의해 신선건설이 활발하게 추진되고 있었던 시기로 국철자문위원회의 제언에 따라 추진하고자 했던 국철 지방철도의 폐지·전환 정책은 현지 지방을 납득시키기 어려웠다. 동 위원회의 제언은 단순히 지방철도를 국철 전체 중에서 적자요소로 표명함과 동시에 지방철도 수익성의 한계에 대한 논의, 그리고 기존 의견에 비해 종합적이고 구체적이었던 만큼 전국적으로 큰 영향을 초래하게 되었다.

위와 같이 1960년대 후반부터 국철은 경제성이 없는 지방철도에 대해 본격적인 대책을 추진하게 되었다. 그러나 정치의 움직임은 국철의 노력과는 정반대의 정책을 추진하고 있었다. 그 대표적인 것이 집권당 의원을 중심으로 한 정치적 신선 건설의 강행을 들 수 있다.

1922년에 정치적 논리에 의해, 철도부설법이 전면적으로 개정되어 일거에 149개 노선의 10,218km가 건설 예정선에 포함되었으며 이것이 1945년 이후까지 계승되어 철도건설 심의회를 통해 정치적 이권과 얽혀 진행되어 온 것이 당시의 현실이었다[20]. 이러한 정치적 논리에 의해 추진된 신선건설은 전후에도 계속 추진되었으며, 이 신선건설에 결정적인 영향을 준 것이 다나카 카쿠에이였다. 국철의 신선건설은 지금까지 철도부설법에 의해 건설 예정되었던 노선 중에서 철도건설심의회에 의해 착공권을 받은 것에 대해 운수성 장관의 허가를 받아 자기부담으로 건설 및 경영해 왔다. 그러나 독립채산제를 취하고 있는 국철의 경우, 신선건설을 적극적으로 추진하는 것은 재정적인 면에서 상당히 어려운 상황이었다. 그럼에도 불구하고 신선건설에 대한 정치적 요청은 지속적으로 이루어짐으로 인해 그 대책안으로서 1962년 철도건설심의회에서 철도건설공단 설립의 심의가 이루어졌다. 다나카 카쿠에이가 제34회 철도건설심의회에서 주장한 의견은 1972년도에 출판된 “일본열도 개조론”의 기본이념에 잘 반영되었다. 이렇게 신선건설에 대한 다나카 카쿠에이의 강한 의지와 신선건설에 따른 국철 재정부담의 어려움이 잘 맞물려짐으로써, 신선건설은 1964년 3월에 설립된 일본철도건설공단에 의해 추진하게 되었다. 일본철도건설공단의 설립으로 인해 신선건설은 더욱 활발하게 이루어졌다. 특히, 국철이 국철자문위원회의 제언(1968년 9월)을 통해 국철 지방적자선을 폐지·전환시키고자 했던 동일한 시기(1969~1972)에도 일본철도건설공단에 의한 신선건설은 멈추지 않고 추진되었다.

Table 1 New line constructed by JRCC [21]

Items	Construction (km)	Opening period	Notes
Local line	200.9	1969~1972	Local railway abolished from 1969 to 1972 is about 120km
Trunk line	13.3		
Total	214.2		

상기의 Table 1을 보면, 국철자문위원회의 제언을 통해 국철에 의해 추진된 지방철도의 폐지·전환 정책은 정치적 논리에 의해 건설된 신선건설과 완전히 모순되는 것을 알 수 있다. 즉, 국철자문위원회의 제언에 의해 폐지·전환된 노선 km보다 동일한 기간 내에 건설된 신선km가 상회하고 있음을 알 수 있다. 철도건설공단에 의한 신선건설은 운임, 급여, 관련사업 등 국철 자립경영의 능력 제약에 영향을 미쳤으며, 적자선 경영을 떠맡게 되어 국철 재정악화의 원인이 될 뿐 아니라 지방선 폐지 반대 논리에 대한 단초를 제공하게 되었다[22]. 나카니시(中西)는 이 철도 건설공단의 설립과 관련하여 “국철재정의 전모를 알기 위해서는 국철과 건설공단의 연결 재무제표를 작성할 필요가 있다”라고 지적했다[23]. 이러한 의미에서 건설부문을 국철에서 분리·독립하고 독립채산제로 제한하지 않고 신선건설을 추진하고자 하는 구상의 시작점은 다나카 카쿠에이로, 그의 이름은 일본 철도사상 불후하다. 결국 이 정치적 논리에 의해 건설된 신선은 국철에 운영을 맡기고 국철 경영악화를 더욱 심각하게 하는 원인이 되었다.

국철은 국철자문위원회의 제언에 의해 전후 처음으로 국철 지방철도 대책에 대한 본격적인 노력을 하게 되었다. 동 위원회 제언의 관점은 국철 경영악화의 주요 원인이 채산이 맞지 않는 지방철도에 있다고 인식하고 수송량이 적은 지방철도를 버스로 전환하여 그 유지책임을 지방에 위임하는 것이 국철경영의 개선으로 이어진다는 것이다. 이러한 의미에서 동 위원회의 제언은 채산이 맞지 않는 지방철도의 분리를 목적으로 한 제언으로, 폐지한 지방철도의 유지책임을 지방에 위임하고자 한 대책이라 할 수 있다. 또한 당시 집권당이었던 자민당은 국철에 의한 지방철도 대책과는 반대로 신선건설을 활발하게 추진하여 국철이 힘써왔던 지방철도 대책은 모순이 생기게 되었다.

3.2 국철 지방철도정책의 구체화

1974년 2월 다나카 카쿠에이 정권은 붕괴되었으며, 이와 동시에 “일본열도 개조론”의 사상도 더 이상 진행되지 않게 되었다. 한편, 1964년도부터 시작된 국철 경영적자는 1970년대에도 감소할 경향은 보이지 않았으며 오히려 그 적자는 계속 증가하게 되었다. 따라서 국철 지방 적자선에 대한 폐지론이 다시 구체적으로 전개되었다. 그 본격적인 추진체제는 운수성 장관의 자문기관인 운수정책심의회에 국철 지방교통선 문제 소위원회의 설치(1976년 발족)와 함께 진행되었다.

동 위원회는 1977년 1월에 중간보고를 제출한 이후, 1979

년 1월, “국철 지방철도의 문제에 대하여”라고 하는 최종보고를 제출하였으며, 국철 지방철도 대책의 기본골자를 제시했다[24]. 동 위원회 답신의 주요 내용을 살펴보면 버스 수송이 더 경제적이라고 인정되는 국철 지방 적자선은 소오의 입법상, 행정상의 조치를 강구하여 버스 수송으로의 전환을 강하게 표명한 것이었다. 동 위원회의 답신은 수송밀도의 대소를 근거로 국철 지방 적자선을 국철로부터 분리하여 버스로의 전환을 제안했다는 측면에서 볼 때, 국철자문위원회의 제안과 동일한 내용이었다고 볼 수 있으나, 국철자문위원회의 제안에 비해 지방철도 폐지의 법적 근거의 필요성을 제안한 것으로 운수성의 결의표명이 강하게 표현된 것이다. 이것은 국철자문위원회의 제안에 의한 83개 노선의 국철 지방 적자선에 대한 폐지권고와 쌍벽을 이루는 종합적인 지방철도 대책이었으며, 이것이 법제화되면 본 지방철도 대책은 국철 역사상 가장 큰 혁명이라 할 수 있는 전환기에 들어갈 것으로 평가되었다. 동 위원회의 답신은 1980년에 제정된 국철재건법의 기본적인 구상에 큰 영향을 끼치게 되었다. 이후, 국철 지방철도 대책의 법제화를 향한 움직임은 국철재건법의 제정까지 급속하게 진행되었다.

3.3 국철재건법의 성립과 지방철도의 폐지전환

3.3.1 국철재건법(정부안)의 결정

1979년 7월 2일, 국철은 새로운 경영개선계획의 기본이 되는 “국철재건의 기본 구상안”을 운수성에 제출하여 국철 지방적자선 대책과 관련 소오의 입법조치와 더불어 1985년도까지 수송밀도 2,000명 미만의 노선에 대해 버스로 전환할 것을 상정했다. 운수성은 이를 받아들여 즉시 법안의 본격적인 검토에 들어갔다. 정부는 국철에서 제출한 “국철재건의 기본 구상안”을 거의 그대로 받아 1979년 12월 29일, “일본 국유철도의 재건에 대하여”를 정부방침으로 결정했다. 이 구상안은 “운수정책심의회”의 “국철 지방교통선 문제 소위원회”의 최종보고서(1979년 1월)를 기본 베이스로 한 것으로, 1960년대부터의 국철 지방철도 대책의 최종 결정판으로서 이를 법제화하고자 한 것이었다. 이 국철 지방철도 대책의 주요 골자는 국철 지방 적자선에 대해서는 버스로의 전환 또는 제3섹터 철도에 의한 철도수송으로의 전환조치를 강구하였으며, 법적 조치를 위해 제91회 국회에 관련 법률안을 제출한 것이었다[25].

국철 지방 적자선의 버스로의 전환과 이에 따른 법적 조치를 핵심으로 한 국철재건법(안)은 정조심의회(政調審議會)의 심의를 거쳐 집권당의 총무회심의(1980년 2월 19일)까지 이르게 되었다. 집권당의 총무회에서 이시이 부회장이 “국정을 담당하고 있는 집권당으로서 국가재정의 건전화를 추구하는 입장에서 방치할 수 없는 과제이기 때문에 영단을 갖고 승인해 주기를 바란다”라며 설득을 하였다[26]. 아울러 스즈키 젠코우 총무회장도 ①1985년도까지 민영수준으로 업무능률을 향상시킬 수 있는 최대한의 노력과 국철의 파국적 경영상태를 고려함으로써 이번 재건계획이 마지막 재건기획이며, ②이를 달성하지 못할 경우, 남은 대책은 민영으로의 전면적 개혁 이외에는 방책이 없음을 충분히 인식하여 적극

적인 결의를 갖고 완수를 기대한다라는 최후통첩이라 할 수 있는 2가지 부대 결의안을 제안하여 전원일치로 찬성을 얻었다.

3.3.2 국철재건법안의 국회심의

1980년 2월, 정부는 국철재건법안을 제91회 국회에 제출하였으나 1980년 5월, 오오히라 내각 불신임안 성립에 의해 동법안은 폐안되었다. 1980년 2월, 정부는 제91회 국회에 국철재건법안을 제출하여 1980년 4월, 중의원의 본회의에서 운수성 장관에 의해 법안취지의 설명이 이루어졌다.

이후, 중의원과 참의원 동시선거(1980년 6월) 결과, 자민당이 압승하였다. 중의원과 참의원 동시선거의 결과, 다수의 안정적인 의원수를 확보한 자민당의 스즈키 수상은 “정국안정, 국정추진을 도모하기 위해서는 야당이 반대하는 법안에 대해 국회의원의 인원수에 의한 법안 결정도 있을 수 있다”라고 강한 의지를 표명했다. 이 중의원과 참의원 동시선거 이후, 7월에 제92회 특별국회에 동 법안이 다시 제출되어 7월 25일에 계속심의가 의결된 이후, 9월에 개최된 제93회 임시국회에서 실질적인 심의가 전개되었으며, 11월 4일의 중의원 본회의에서 국철재건법안이 가결되었다. 중의원 본회의의 가결 이후, 11월 5일부터 법안이 참의원으로 넘어가 “부대결의”가 첨부되어 11월 28일 참의원 본회의에서 가결·성립되어 동년 12월 27일에 공포, 시행되었다.

이 국철재건법안의 국회심의 과정에서 최대 쟁점문제가 된 법률조항은 동법 제8조 제2항(특정 지방교통선의 선정기준을 정령에 위임한다)과 동법 제10조 제3항(특정 지방교통선 대책 협의회에서의 협의기간은 2년으로, 협의가 이루어지지 않는 경우, 버스로 강제전환이 가능)이었다. 이 관련 법률조항과 관련 국회심의에서는 “선정기준을 정령에 백지 위임하는 것은 헌법위반이 아닌가(동법 제8조 제2항 관련)”, “폐지를 전제로 실시되는 비민주적인 국회심의이다(동법 제10조 제3항 관련)” 등의 의견이 나왔다.

국회심의의 전개과정에서는 다 방면에서 논의되어 왔던 내용을 정리하여 활발한 논의가 진행되었다. 국철 지방철도의 존폐문제에 대한 국회질 의와 운수성국철 답변의 골자는 아래와 같다[28].

(질의)

특정 지방교통선과 같은 노선이야말로 국철이 유지해야만 하는 것으로 이를 폐지해서는 안 된다. 이를 폐지하는 것은 공공성의 포기가 아닌가. 특정 지방교통선에서 발생되고 있는 적자는 국철 전체의 1할에 지나지 않는다. 이전에 해야 할 일, 즉 적자의 절대적인 금액이 큰 간선, 또는 화물부문의 경영개선이 우선이 아닌가.

(답변)

이번 지방교통선 대책은 지역의 교통수단을 폐지함이 아니라, 버스로의 전환에 의해 공공교통의 효율화를 강구하여, 오히려 지역 공공교통의 장기적 유지를 목표로 하고 있다. 간선의 경우, 적자의 규모는 크지만 1979년도 영업계수는 131이며 이 정도라면 적극적인 경영 합리화와 수지 개선책을 강구하는 등의 노력에 의해 수지균형

Table 2 Outline of JNR rehabilitation act(1980) [27]

Items		Contents	Notes
Goal		- Until 1985 to establish the basis for sound management - Management improvement in the early period	Article 1 - 3
Improvement plan		- Formulation and implementation of management improvement plan - Progress check and modify planning every year - Accurate audit	Article 4 -7
Local railway policy	Object line	- Based on the criteria determined by the law	Article 8 -13
	Substitution policy	- Separate decision of local line by management improvement - Decision of substitution method by county council - Application for abolishment	
	Lend-Lease	- Local line to the third sector railway	
	Financial aid for substitution line	- Financial support for local government - Operational aid for bus and local line after substitution	Article 18 -26

을 달성하는 것이 가능하다. 이에 반해, 지방교통선은 수송량의 저하에 의해 철도 특성을 상실한 상태이며 수지 개선의 회복력이 없는 경영노력의 한계를 넘는 적자이다.

3.3.3 국철재건법에 의한 지방철도의 폐지·전환 추진

1964년에 국철경영이 적자가 된 이래, 국철 재건계획은 지속적으로 추진되어 왔으나 당초 계획과는 달리 제대로 추진되지 못한 채 모두 실패했다. 이러한 배경 하에 추진된 국철재건법은 국철의 영업범위를 대폭 축소하여 재건하고자 하였으며 다시는 없을 재건계획이라고 불리어졌다. 특히, 국철재건법의 핵심이 지방철도 대책에 있는 것은 확실했다. 국철재건법의 제정 이후, 특정 지방교통선의 폐지 대상노선을 선정하는 기준을 정한 정령“일본국유철도경영재건촉진특별조치법시행령”(1981년 3월11일, 정령 제25호)이 제정되었다. 이하, 특정 지방교통선의 폐지 대상노선을 선정하는 기준과 폐지·전환추진에 대해 서술하고자 한다.

국철재건법과 동법 시행령은 기본원칙으로서 수송밀도에 따라 지방철도의 존폐문제를 존속 또는 폐지로 구분했다. 수송밀도는 1일 1km당 수송인원을 말하는 것으로, 영업km의 길이나 철도 운행횟수가 달라도 동일한 기준으로 운행성적을 비교할 수 있어서 널리 적용되고 있었다. 특히 정치적인 개입이 쉬운 지방철도의 존폐문제를 수송밀도라고 하는 지표를 사용하여 존폐의 기준으로 한 것은 그 정치적 개입을 차단하는 방책이라고도 할 수 있다[29].

따라서 수송밀도가 4,000인km/일 미만으로 버스 전환이 가능한 83개 노선 3,157km(당시 국철 총연장km의 14%에 해당)는 특정 지방교통선으로 분류되어 신속하게 폐지될 노선으로 취급되었다. Table 3과 Fig. 1은 이것을 나타낸 것이지만 이것은 어디까지나 기본원칙으로 폐지대상에서 제외된 노선도 있었다. 즉, 수송밀도를 기준으로 한 폐지·전환기준에는 제외 조항이 있었으며, 4,000인km/일 미만의 수송밀도에서도 ①피크 시의 승객이 편도 방향 1시간에 1,000명 이상, 대체 수송도로의 미정비, ②대체 수송도로가 적설로 인해 연간 10일 이상 운행 불능, 수송밀도 1,000인km/일 이상으로 1인 평균승차 km가 30km 이상과 같은 조건을 만족시

Table 3 Handling of local railway by JNR rehabilitation act (1980) [30]

Traffic density	Line	Continuation and abolishment	
More than 8,000	Trunk railway	Surpluses line(continuation)	
More than 4,000	Local railway	Deficits of line, but a more economical line than bus (continuation)	
More than 2,000		Selected provincial line	Step 3 line(continuation)
Less than 2,000			Step 2 line(abolishment)
			Step 1 line(abolishment)

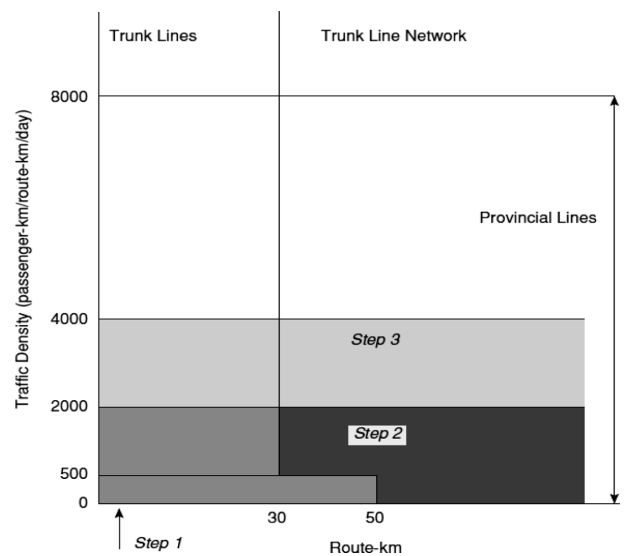


Fig. 1 Outline of division of lines [31]

키는 지방철도는 폐지·전환에서 제외되었다.

노선마다 수송밀도나 평균승차 km와 같은 객관적 수치를 이용하여 이후의 사업추진에 다른 판단의 여지가 개입될 가

능성을 차단한 것은 지방철도 대책의 과거 실패를 생각하면 중요한 사항이라고 할 수 있다. 여기서 폐지기준이 된 수송 밀도의 근거에 대해서 살펴보면, 철도의 특성을 발휘할 수 없는 기준이 왜 2,000명이며, 4,000명이었는지 그 근거는 명확하지 않다. 1960년대 이후에 진행된 지방사철의 폐지와 관련된 수송밀도를 보면 노선에 따라 상당히 불규칙한 분포를 보이고 있으나 1,000명대에서 폐지된 경우가 많음을 알 수 있다. 따라서 제1차선, 제2차선은 사철과 거의 같은 폐지수준이었으며, 제3차선은 그보다 다소 높은 기준이라 할 수 있다. 또한, 아마도 철도의 수송비용을 수송량마다 버스의 수송비용과 비교하여 산출했을 것이다. 그러나 지방사철 중에는 수송밀도 4,000명 이하인 경우에도 필사적인 영업을 계속하고 있는 예는 적지 않았다. 물론 이러한 경우, 철저한 경영합리화, 다각적 경영, 높은 운임수준 등 국철과의 경영상의 차이를 간과할 수는 없다.

Table 4 Abolishment and substitution of selected provincial line [32]

	Selected lines	Bus	Railway
First selected lines	40	22	18
Second selected lines	31	20	11
Third selected lines	12	3	9
Total	83	45	38

운수성은 국철에 의해 선정되어 승인신청된 노선에 대해 관련 지자체 기관장의 의견청취 이후 승인하였다. 동법은 노선폐지 이후의 수송에 대해 협의하는 “특정지방교통선대책협의회”의 설치, 설치 이후 2년의 기간을 경과해서 협의가 성사되지 않을 경우, 국철은 폐지 허가신청을 하도록 되어 있다. 즉, 일단 협의회가 열리게 되면 최종적으로 반드시 폐지 혹은 전환되도록 되어 있었다. 폐지·전환의 실시와 관련된 재원보조의 조치도 실시되었다. 폐지전환을 순조롭게 추진하기 위해 영업 1km당 3,000만엔을 상한으로 하는 전환

교부금이 정부로부터 조성되었다. 게다가 전환 이후 철도사업의 운영에서 발생하는 결손에 대해 영업개시 이후 5년간에 한(限)하여 정부에 의해 결손액의 50% 보조를 실시하도록 했다. 단, 버스로 전환된 경우에는 영업개시 후 5년간은 결손의 100%를 보조하도록 하였다. 버스와 철도의 보조금액 차이는 버스전환이 기본원칙이었음에 기인한다. 이와 같은 기준에 따라 특정 지방교통선으로 지정된 83개 노선 3,157.2km(약 3,160km)는 버스 전환(45개 노선, 1,846.5km) 및 제3섹터 철도전환(38개 노선 1,310.7km)으로 3차에 걸쳐 폐지·전환되었다.

4. 결 론

이상으로 본 논문에서는 일본의 국철 지방철도 정책이 어떠한 정책이념과 과정에 의해 전개되어 왔는지를 명확히 분석하기 위해 국철총재 자문기관인 “국철자문위원회의 제언(1968년)”, 운수성장관의 자문기관인 “국철지방교통선 문제 소위원회”의 답신(1979년)”, “국철재건법의 정부안(1979년)”, “국철재건법안의 국회심의”, “국철재건법 제정(1980년)”에 의한 국철 지방철도의 폐지전환 추진을 중심으로 고찰해 보았다.

본 논문의 분석결과를 보면 지방철도의 존폐문제에 있어 중요한 문제인 존폐결정의 판단, 존폐책임과 재원조치가 국가에서 철도사업자와 지자체로 전가되는 정책이었음을 알 수 있다. 따라서, 일본 지방철도의 존폐문제에 있어 국철 지방철도 정책의 전개과정을 통해 말할 수 있는 것은, “국가로부터 일부 조건부의 재원조치를 고려한 수익성 중심의 방침 하에 철도사업자에 의해 폐지표명 가능하도록 하였으며, 노선존폐의 최종적인 결정은 철도사업자와 지자체에 의해 판단해야 하며, 폐지표명을 한 노선을 존속시키고자 하는 경우, 지자체는 스스로의 책임 하에 노선존속을 위한 재원조치를 해야만 한다”라고 하는 것이 국철 지방철도정책의 본질적인 정책이념이라고 할 수 있다.

Table 5 Problems and implications of local railway policy in JNR

Items	Problems	Implications
Judgments in continuation and abolishment	Lacks of publicity for the social value of local railway by profit-oriented policies and simple traffic density	As can be seen in the case of Japanese railway, profit-oriented policies considering only simple indicators, - traffic density and transport distance -, cannot be considered as a valid policy for the fundamental solution of the local public transport.
Responsibilities and financial support in continuation and abolishment	- Lacks of financial support for continuing local railway - Shifting responsibility to railway operators and local government for continuing local railway	After the privatization of JNR, national railway policy in continuation and abolishment of local railway has kept consistently profit-oriented policies. Korean government wants to promote competition in railway transportation. In the process of adopting competition in railway transportation, above all, it is required that Korean government should recognize the importance of social values for local railway. In addition, lines separation of the local railway be needed to support financial aid worthy of continuing local railway

이러한 국철 지방철도 정책은 국철이 민영화된 이후에도 수익성 중심의 지방철도정책으로 일관해 오고 있으나, 최근 국가 철도정책이 주요 간선중심의 정책에서 지방선에 대한 지방철도 활성화 방향으로 정책의 무게 중심이 변화되고 있으며, 지방철도의 사회적 가치의 중요성에 대한 국가 철도 정책의 인식전환이 주목을 받고 있다.

우리나라의 경우, 2005년 1월에 한국철도가 100여년간의 국가 직영체제에서 공사로의 전환을 하게 되었다. 이후, 경영적자가 지속적으로 발생하여 현재는 새로운 철도개혁이 검토되고 있으며 이 중에서도 철도사업에 경쟁을 도입하는 방식이 검토되고 있다. 특히, 이러한 정책추진 과정에서 지역의 공공교통을 담당하는 지방철도의 적자노선 분리는 교통약자의 기본적인 이동의 권리를 박탈할 뿐만 아니라 지역 공공교통의 전면적인 쇠퇴를 초래하는 등 많은 문제점이 예상되고 있다. 향후, 한국철도 네트워크의 확대와 더불어 철도 경쟁체제가 본격적으로 추진될 경우 지방 적자선에 대한 합리적인 국가 철도정책 수립이 필요하며, 이에 대해 예상되는 한국 지방철도의 정책적인 방향을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

먼저, 지자체의 마일레일(My Rail)이라고 하는 주인의식이 고취될 수 있는 정책적인 기반이 조성되어야 한다고 본다. 향후, 철도경쟁체제와 함께 지방 적자선이 분리될 경우, 고려되어야 할 점은 지자체 스스로가 지역주민의 정치적 결단에 의해 철도를 유지하고자 하는 주인의식이 무엇보다도 중요하다고 보기 때문이다. 다음으로 일본을 포함한 해외철도 선진국에서 도입되어 운영 중인 제3섹터 철도 도입은 신중한 검토가 요망된다. 일본 국철에서 분리되어 새로운 운영체로 거듭난 제3섹터 철도의 경우, 당초 기대와는 달리 지자체의 재원부족과 운수수입의 적자, 국가 재원보조의 단절 등으로 인해 많은 노선폐지가 이루어져 지역 공공교통 붕괴의 위기를 체험하고 있는 바, 일본의 사례가 우리에게 주는 시사점은 크다고 할 수 있다. 향후, 사업의 수익성 유지에 대한 부담증가로 인한 지방 적자선의 경영 합리화 방안에 관한 논의는 선택적인 문제가 아닌 필연적인 문제로 제기될 것으로 예상된다. 일본철도의 사례에서 알 수 있듯이 수송밀도 등의 단순한 지표만을 고려한 수익성 중심의 철도정책만이 지역 공공교통의 근본적인 문제해결에는 유효한 정책이라고 할 수 없다. 아울러, 지자체에 의한 최선의 경영노력에도 불구하고 경영적자가 계속 발생되면 노선폐지에 대한 타당성 조사가 불가피 하다고 보며, 노선폐지의 타당성 조사는 비용편익분석에서 편익부분에 철도가 지역에 미치는 효과, 즉 “철도의 사회적 가치”의 정량화를 통해서 비용보다 사회적 가치가 상회하는 한 철도노선의 유지를 위한 국가의 보조금 도입이 적극 검토될 필요가 있다고 본다.

이와 같이, 향후 철도경쟁체제의 도입과 관련 지방 적자선의 경영합리화가 추진될 경우, 적자회사의 단순한 수익성 논리 보다는 철도의 사회적 가치의 비중을 재정립할 필요가 있다. 즉, 적자 논리에 대한 논의에 앞서 철도의 공공성에 대한 접근이 요구된다고 할 수 있다.

References

- [1] A.W. Suda (2007) The railway in depopulated area, *Transportation & Economy*, 67(11), pp. 23-31.
- [2] T.Y. Saito (2007) Policy issues involved in the rail transport of regional central city, *Transportation & Economy*, 67(11), pp. 16-22.
- [3] S.Z. Takayori (1996) Recognition of social welfare railway management, *Transportation & Economy*, 56(7), pp. 20-21.
- [4] S.J. Hayakawa (2007) Recent developments of regional public transport in rural areas, *Transportation & Economy*, 67(11), pp. 48-56.
- [5] Y.J. Asai (2003) The nature of local private railways, *Transportation & Economy*, 63(11), pp.56-62.
- [6] M.H. Imashiro (2004) Expense and maintenance of the local railway, *Transportation & Economy*, 64(3), pp. 15-22.
- [7] S.T. Miki (2002) Japan railway history of reconsideration from the reduced view of history, *Transportation & Economy*, 62(9), pp. 4-12.
- [8] T. Hukayama (2004) Current Status and Issues of local railway, *Transportation & Economy*, 64(3), pp. 23-29.
- [9] M.H. Imashiro (2004) Railway - third sector and the current stage of the local train schedule management, *Transportation & Economy*, 53(12), pp.4-8.
- [10] M.T. Kagawa (2000) *The third sector Railway and Regional development*, Seizando-Shoten Press. Japan, pp. 35-45.
- [11] M.T. Kagawa (2000) *The third sector Railway and Regional development*, Seizando-Shoten Press. Japan, pp.60-70.
- [12] N.H. Yamada (2001) *Economics of railway reform*, Seizando-Shoten Press. Japan, pp. 15-25.
- [13] K.H. Uchihashi (1981) Deficit line abolished not save the JNR, *Bungeishunju*, 9, pp. 130-148.
- [14] W.J. Ishikawa (1997) *The origin of the problem JNR*, Institute of Transportation Statistics Press, pp. 30-40.
- [15] E.C. Aoki (1981) Local Railway of Hokkaido, *Railway Journal*, 15(9), pp. 34-42.
- [16] Transportation Development Association (1990) Record of Selected Provincial Line, Japan, pp. 17-35.
- [17] Tokorozawa (1976) Local line issue viewed from JNR management, *Railway Journal*, 10(7), pp. 30-32.
- [18] Transport Policy Research Organization (2000) *15 years before JNR Privatization*, Seizando-Shoten Press, Japan, pp.71-85.
- [19] Department of Transportation (1969) Basic policy on reconstruction of the finances of the Japanese National Railways, Japan, pp. 35-55.
- [20] Y.N. Doi (1985) The Present and Problems of Local Railway in JNR, *Ritsumeikan Business Journal*, 23(5), pp. 27-62.
- [21] Transport Policy Research Organization (2000) *15 years before JNR Privatization*, Seizando-Shoten Press, Japan, pp. 15-35.
- [22] K.I. Nakanishi (1985) *Japanese National Railways theory in Postwar*, Toyokeizai Press, pp. 103.
- [23] K.I. Nakanishi (1985) *Japanese National Railways theory in Postwar*, Toyokeizai Press, pp. 103.
- [24] The Policy Office of JNR Local Line (1987) The policy

- history of Local traffic line, Japan, pp. 133-134.
- [25] The Policy Office of JNR Local Line (1987) The policy history of Local traffic line, Japan, pp. 139.
- [26] The Policy Office of JNR Local Line (1987) The policy history of Local traffic line, Japan, pp. 140.
- [27] K.I. Matsuda (1984) JNR reconstruction and Local Lines(2), local self-government, pp. 15-46.
- [28] The Policy Office of JNR Local Line (1987) The policy history of Local traffic line, Japan, pp. 146.
- [29] M.T. Kagawa (2000) *The third sector Railway and Regional development*, Seizando-Shoten Press. Japan, pp. 35-45.
- [30] K.I. Nishida (1993) The Present and Problems of The third sector Railway, *Transportation & Economy*, 53(12), pp. 9-18.
- [31] M.H. Imashiro (2004) Railway - third sector and the current stage of the local train schedule management, *Transportation & Economy*, 53(12), pp. 4-8.
- [32] K.I. Nishida (1993) The Present and Problems of The third sector Railway, *Transportation & Economy*, 53(12), pp. 9-18.
- 접수일(2013년 10월 14일), 수정일(2013년 12월 8일),
게재확정일(2014년 1월 20일)
-

Young-jin Hwang : yjhwang@krri.re.kr
New Transportation System Research Center, KRRI, 176, Cheoldo
Bangmulgwan-ro, Uiwang, Gyeonggi-do 437-757, Korea