

美國鐵道政策에 關한 研究

—破產鐵道의 再編成을 中心으로—

李 顯 鐘*

- | | |
|---------------------|--------------------|
| I. 序 論 | b. Conrail |
| II. 美國鐵道建設略史 | IV. 鐵道業의 競爭 및 그 結果 |
| III. 鐵道業에 對한 政府의 規制 | V. 破產鐵道의 收拾方法 |
| a. Amtrak | VI. 結 論 |

I. 序 論

近代的 鐵道가 發明되기 前에 獨逸의 Harz 地方에 있는 鎌山에서 木材를 利用한 軌道가 使用된 바 있었는데, 이것이 16 世紀에 英國으로 전너가 利用되다가 蒸氣機關車가 發明된 後에 木材代身에 鐵材를 利用한 軌道인 鐵道가 發明 利用(1825 年)되었다.¹⁾ 이 鐵道는 餘他 運送手段에 比하여 比較的廉價로 迅速하게 旅客이나 貨物을 安全하게 輸送可能한 輸送手段이므로 그 世界的 普及은 急速하게 이루어졌다. 1930 年에 美國에서 最初로 22 mile 의 鐵道가 開通되더니 그러한 現象은 歐洲보다도 美大陸에서 더욱 急速度로 “붐”을 일으켰다. 이것은 新大陸에新生國家建設을 함께 있어서 國內의 就業을 促進하였고 人口移動을 容易하게 할 뿐더러 助長하였으므로 海外移民을 誘致하였으며, 나아가 大陸을 貫通하는 偉業을 達成했다. 그러므로 그 當時 사람들은 “國家로 하여금 鐵道를 建設하게 하라, 그 後에는 鐵道가 國家를 建設하게 될 것이다”라고 생각했다.²⁾ 美國이야말로 鐵道의 產物이다.³⁾

國家建設의 原動力이 鐵道라고 認識된 美國에서는 競爭의 으로 鐵道建設이 進行되더니 1920 年에 이미 그 最頂點에 到達하여 總延長 252,845 mile⁴⁾에 이르렀으며, 全國의 으로 散在한 大

* 本研究所 研究員, 檀國大 商經大 教授(商博)

1) Haberer, T.: Geschichte des Eisenbahnwesens, Wien 1884 S. 5

Predöhl, A.: Verkehrspolitik, Göttingen, 1958, S. 85.

2) Grunzel, J.: System der Verkehrspolitik, Leipzig, 1908, S. 69

3) Ferrand, M.: The Development of the United States, 1918, p. 253

4) Locklin, D.P.: Economics of Transportation, Homewood, 1960. p. 84.

少 900 餘 鐵道會社에 依하여 運營되었다. 全國的 規模로 建設된 鐵道는 美國의 血管役割을 하는 동안에 世界一次大戰을 맞이하였는데, 美國政府는 鐵道를 引受管理(國有化가 아님)하면서 通路는 直通을 原則으로 하고 terminal 을 統一하며, 重複되는 旅客列車運行을 調整하고 乘車券發賣處를 共同화하면서 競爭廣告를 禁止하는 等 能率을 向上시켰다. 그러나 第二次 世界大戰中에 發達한 航空機는 戰後에 鐵道의 旅客을 뺏아 갔는가 하면, 鐵道建設初期에 東部 地域에 集中되었던 產業立地의 變化는 同地域의 鐵道運營에 決定的打擊을 주었다. 換言하면 美國鐵道는 存亡의 岐路에 서게 되었다.

鐵道가 갖는 重要性을 어느 國家도 過少評價하지 않으며, 國家에 따라 그 發展策이나 救濟策이 다르므로, 委縮된 美國鐵道를 美國政府가 再編成 保護하는 交通政策을 여기에서 찾아 보려는 것이다.

II. 美國鐵道建設略史

Baltimore & Ohio 鐵道는 1830 年에 總 22 mile 의 路線을 가지고 美國에서 最初의 鐵道會社로 登場했다. 그리고 1833 年에는 第二의 鐵道會社로서 Charleston & Hamburg 라는 鐵道會社가 South Carolina 에 생겨났다. 1830 年代의 美國鐵道建設은 大部分 New England 地方에 行해졌으며 그 成長은 1840 年까지 無慮 2,818 mile 에 이른다. 이와 같은 現像과는 달리 1842 年에 Massachusetts 州의 Dorchester 市民들은 當市를 鐵道가 通過하지 못하도록 禁止措置를 請願하기도 했다. 그러나 Erie 鐵道, Michigan Central 鐵道, Illinois Central 鐵道, Mobile & Ohio 鐵道等이 1840 年~1850 年代에 建設되었으며, Mississippi 江과 Missouri 江을 건너는 最初의 鐵道가 完成되었다. 이런 鐵道建設은 南北戰爭中에도 北部에서는 繼續되었으며 그리하여 1869 年에는 Union Pacific 鐵道와 Central Pacific 鐵道가 Utah 州의 Ogden 에서 連結됨으로써 最初의 美大陸을 東西로 連結시켰다. 이러한 鐵道建設은 1870 年代에 와서는 1873 年의 忽焉에도 不拘하고 加速되었으며 1880 年代에는 그 總建設線路가 7 萬 mile 에 이르게 되었다. 그리하여 19 世紀末에는 이미 美大陸의 大部分에 鐵道가 建設되었으며 그 길이가 總 183,597 mile 에 达했으며 1920 年代에는 總 252,845 mile 에 이르렀다.

美國鐵道의 大部分은 個人企業體에 依하여 建設되었다. 그러나 鐵道建設初期에는 州政府의 鐵道建設事業도 있었는데 그 主動機는 한편으로는 鐵道를 갖는 것이 州內 地域住民의 宿願事業이었고 또 다른 편에서는 個人企業體로서는 鐵道建設에 必要한 莫大한 資金求得難 및 鐵道事業의 갖는 危險負擔이 크므로 이들 事業에 投資를 거려하기 때문이었다. 이러한 狀況에서 不得已 鐵道建設에 着手한 諸州政府는 大概 損失을 보았으며 赤字를 보고나서 個人企業體에 譲

渡하곤 했다. 鐵道建設에 州政府의 參與는 賢職事件 賠賄事件 및 不正行爲等을 誘發하기도 했다. 大量은 州政府는 州內鐵道會社의 財政問題를 援助하기 為하여 多額의 財政支出을 했는데 이 것은 結局 州government의 財政難을 招來하였으므로 이러한 事業에 參與하지 못하도록 美國憲法에 制定하기까지도 했다.

美國鐵道建設當初부터 鐵道會社는 鐵道建設에 必要한 他人土地에 對하여 비록 그 地主의 承諾을 못 받는다 해도 公共利用目的을 為한 個人財產을 買收利用할 수 있는 權利를 갖고 있었으며 鐵道建設에 最大的 便宜를 圖模했다. 鐵道建設當初만 하여도 美國에는 充分한 資本이 없었음으로 歐州大陸으로부터 資本導入을 하지 않으면 안되었다. 그리하여 鐵道株式의 大量은 部分이 海外投資家의 手中으로 넘어갔으며, 政府가 鐵道會社를 支援하기 為하여 發行한 鐵道公債도 歐州의 資本家の 手中으로 넘어갔다. 그리하여 大量은 鐵道會社들은 海外株主에 依하여 干涉을 받았는데 그 좋은 例로서는 1876年에 Illinois Central 鐵道會社의 約 86%의 株主는 海外投資家였다.⁵⁾

1890年부터 1896年間에 Louisville & Nashville 鐵道會社株의 75%가 海外投資家手中에 있었다. 그리고 Reading & Pennsylvania 鐵道會社株의 52%, New York Central & Hudson River 鐵道會社株의 37%, Great Northern 鐵道會社株의 33%, Baltimore & Ohio and the Chicago 鐵道會社株의 21%, Milwaukee & St. Paul 鐵道會社株의 21% 等이 海外投資家에 依한 것이었다.

聯邦政府가 鐵道建設에 直接的參與는 안했지만은 鐵道會社는 聯邦政府를 비롯하여 州政府 및 地方行政區等의 大量은 財政的 支援을 받았다. 諸 行政機關의 鐵道會社에 對한 支援은 여러 種類가 있었는데 그 中에서도一般的인 것은 鐵道會社에 對한 寄附金을 들 수 있는데當時價格으로 91,000,000弗에 이른다. 그리고 諸 政府機構로부터 供與된 借款도 19,500,000弗에 이르며, 12,000,000弗相當의 鐵道公債를 買收 또는 支拂保證하기도 했다. 또한 鐵道建設에는 大量은 土地가 必要하였음으로 諸 地方政府는 總 2,400 萬 에이커의 鐵道敷地를 寄附했다.⁶⁾

人口 7,553名이 居住하고 있는 Wisconsin 州의 Watertown 市의 鐵道負債는 無慮 750,000弗이었는데, 이것은 住民 1人當 約 100弗의 무거운 負債를 意味했다. 이러한 地域住民의 過度한 鐵道支援負債와 地方行政機關의 負債負擔은 地域住民의 鐵道에 對한 經濟的 價值評價와 地域發展의 原動力이라는 信賴을 雄辯하고 있다.

州政府도 市郡行政機關못지 않게 鐵道建設을 支援했는데 그 中에서도 特記할만한 것은 鐵道會社의 土地收用權을 들 수 있다. 이 土地收用權은 하나의 큰 特典인데도 不拘하고 그當時에는 頻繁히 行使되었으므로 特典이라고 느끼지 못할 程度였다. 鐵道建設初期에는 몇個 鐵道

5) W.Z Ripley, Railroads: Finance and Organization, New York, Longmans, 1915, p. 4

6) Locklin, ibid p. 99

會社는建設當初부터 競爭的 鐵道建設이 排除되었다(Boston & Lowell 鐵道, Western Railroad 鐵道, Charleston & Hamburg Railroad 鐵道會社等). 그리고 鐵道會社들에게는 銀行貸出의 特典이 주어졌는가하면, 一定期間동안에는 免稅의 特典을 받기도 했다. 이들을 種類別로 大別하면 다음과 같다.⁷⁾

支援方法	金額
株式引渡	40,102,267弗
鐵道公債 및 借款	80,647,579弗
鐵道公債支拂保證	45,543,425弗
寄贈	
現金	1,575,974弗
債權	5,078,120弗
" 土地	47,514,638弗
(48,883,372 에이커)	

上記한 諸州의 鐵道支援은 州財政에 큰 負債가 되었는데 다음과 같은 몇例가 잘 證明하고 있다. Florida 州는 年總稅收入이 10 萬弗未滿이었는데 鐵道支援金支拂利子는 20 萬弗이었고, North Carolina 州는 總歲入이 50 萬拂인데 鐵道支援金支拂利子는 70 萬弗이었으며, Alabama 州는 80 萬弗의 總歲入에 50 萬弗의 鐵道支援金支拂利子를 負擔하여야 했다.

美聯邦政府는 鐵道會社가 英國으로부터 輸入하는 Rail에 對한 高率의 關稅를 免稅해 주는 惠澤을 주었다. 同免除總額은 1832年~1843年間에 約 6百萬弗에 이르렀고 이 額數는 鐵道 1 mile 建設에 對한 聯邦政府의 約 2,000弗의 支援金支拂과 맞먹는다. 또한 1835年에는 鐵道建設法이立法되었는데 同法에 따라 鐵道建設에 必要한 伐木權, 採石權 및 近處의 公有地使用 및 公有地에 있는 物資의 採取權이 認定되었다. 1864年에 太平洋沿岸鐵道建設支援法이立法되었는데, 同法에 따라 鐵道會社는 鐵道 每 1 mile 當 16,000弗~48,000弗의 國債支援金(總 64,600,000弗)을 받게되었고 그 受惠者는 Union Pacific 鐵道, Central Pacific 鐵道, Kansas Pacific 鐵道, Central Branch Union Pacific 鐵道 및 Sioux City & Pacific 鐵道等 6個鐵道會社였다. 또 聯邦政府의 實質的土地提供을 通한 鐵道建設援助는 1850年的 Illinois Central 鐵道의 境遇를 들 수 있다. 諸鐵道에 對한 聯邦政府의 鐵道敷地提供面積은 無慮 1億3千萬에이커(1 acre 當 0.97\$)에 達하는데, 이 面積은 Michigan 州, Wisconsin 州, Illinois 州, Indiana 州, 그리고 Ohio 州를 合한 程度의 廣闊한 土地였다.

諸行政機構의 鐵道支援金은 約 1,282 百萬弗로 推計하고 있다.⁸⁾ 이 樣한 天文學的 數值의 財政支援의 結果는 ① 個人鐵道會社에 一任했더라면 建設이 不可能한 地域까지도 鐵道建設을 可能케 했으며 ② 特히 美大陸의 西部開拓에는 絶對的役割을 하였다.

7) Locklin, ibid p. 103

8) Locklin, ibid p. 110

III. 鐵道業에 對한 政府의 規制

美國에 鐵道가 建設되기 前까지는 一般市民은 鐵道建設을 渴望했고, 鐵道會社는 建設에 热意를 다했다. 그러나 鐵道가 運行되면서 그 態度는 一變하여 市民은 可能한限廉價의 鐵道運賃을 要求하는가 하면, 鐵道會社는 可能한限의 最大의 利潤追求에 注力했다.

1860年代末에 鐵道規制에 對한 與論이 일기 시작하여 鐵道建設免許發給時에 새로운 規制條項을 插入하도록 되었다. 그리하여 公共利益保護條項이나, 最高運賃條項이나, 投資資本의 10%의 利潤에 到達하면 自動的으로 貨率을 引下한다는 條項이나 差別禁止條項等도 들어 있었다. 그러나 이러한 規制條項에도 不拘하고 단골손님에 對한 特別割引을 通한 差別待遇라든가, 最高利潤制限條項의 抵觸을 벗어나기 爲한 手段으로서 株式價格粉飾이 일어났고, 各州政府마다 鐵道建設免許를 發給하므로 內容面에서도 統一性을 期하기가 어려웠을 뿐만 아니라, 免許는 雙務協定이었으므로 兩當事者の 承諾欲しい는 變更될 수 없으므로 免許發給當時에豫見할 수 없었던 事項에 對한 統制는 事實上 不可能하였다.

그러나 1870年代初에 美國中西部(Illinois, Iowa, Wisconsin, Minnesota州)에 農產物價格이 下落한 結果 運賃은 相對的으로 高率이 되었으므로 農民들은 鐵道最高運賃制限, 鐵道의 競爭條件과는 關係없이 地方差別禁止, 鐵道合併禁止等을 要求하는 Granger運動이 일어났다. 1872年에 美國上院은 內陸에서 沿岸으로 通하는 欲싼 鐵道路線을 찾을 計劃으로 Windom委員會라 불리는 特別委員會를 設置했는데 同委員會는 다음과 같은 報告書를 提出했는데 이 것이 이른바 Windom Report라고 한다. 即 “現存鐵道의 短點 및 缺點은 不充分한 施設, 不公正한 差別待遇 및 不當한 運賃等이었다. 그래서 信賴할 수 있고 効果的으로 競爭할 수 있는 鐵道를 確保하는 唯一한 方法은 1個나 2個以上의 國有 또는 州所有鐵道라고 結論지었다” 이 Windom Report와 Collum Report에 따라 1887年 2月 4日 當時의 美國大統領 Grover Cleveland의 裁可를 얻어 美國最初의 鐵道規制法인 1887年 交通規制法(The Act to Regulate Commerce, 1887)이同年 4月 5日付로 發効하게 되었다. 同法은 鐵道에 對한 最初의 規制임은勿論이고 私企業에 對한 聯邦政府規制의 最初의 措置이기도 했다. 同法에 따라 鐵道는 公共運送機關으로서 各種의 公共義務가 賦與되었는데 그 主內容은 合理的運賃의 設定, 個人的 差別待遇의 禁止, 不當한 優先權이나 待遇의 禁止, 長短距離條項(Long-and-Short Haul Clause), 收入의 pool制度等의 禁止, 貨率의 公表義務等이며 監督機構로서 州際商業委員會(Interstate Commerce Commission: ICC)가 設定되었다. 그 外에도 1890年的 Sherman Act(反 Trust法), 1903年的 Elkins Act(Rebate禁止, 公表運賃의 遵守規定), 1906年的 Hepburn Act(ICC에 따른 最高運賃規制制度의 導入, 營業報告書의 提出義務), 1910年的 Man-Elkins Act(ICC

의 權限強化), 1914 年의 Clayton Act(反 trust 法) 및 Federal Trade Commission(反 trust 法)이 制定되었다.

ICC 的 機能은 大略 다음과 같이 整理될 수 있다. ① 同法의 違反을 調査하여 違法이 判明되면 違法行為의 中止를 命하고, 그 違法에 依하여 發生한 損害額을 決定할 수 있는 權限을 갖는다. ② 同委員會는 公共運送機關의 營業方式을 熟知할 權利를 갖고 있다. 그레므로 同委員會는 調査中에 있는 어느 問題에 關하여 會計帳簿, 契約書나 協定書 其他 書類의 提出이나 記錄提示를 要求할 수 있다. ③ 委員會는 公共運送機關의 年次會計報告書 提出과 會計帳簿의 統一形式을 要求할 수 있다. ④ 同委員會는 議會에 年次報告書를 提出해야 한다. 同報告書는 同交通規制法과 關聯하여 重要하다고 생각되는 information 과 同委員會가 必要하다고 생각되는 追加措置等을 담아야 한다.

以上의 諸措置는 鐵道의 獨占에서 發生하는 橫暴를豫防하기 위하여 強化되었는데 그 結果 鐵道相互間의 競爭은 热을 더하여 鐵道經營에 危機를 招來했다. 이러한 狀況에서 鐵道經營의 安定화와 鐵道가 갖는 公益을 保護하기 위하여서는 獨占規制措置를 若干 緩和함과 同時に 不必要한 競爭을 制限할 必要性이 생겼다. 그 結果 取해진 것이 Esch-Cummins 法이라고 알려진 Transportation Act of 1920, Emergency Transport Act of 1933 및 Motor Carrier Act of 1935 等이다. 1920 年 輸送法의 主要內容을 보면 最低運賃制의 導入, 公正報酬의 決定(法定 5.5 %), 路線廢止의 境遇에는 公共便益을 基準으로 할 것, 鐵道合併禁止措置의 緩和, 配車에 對한 規制緩和, 鐵道勞組의 設置運營, 有價證券發行에 關한 規制緩和, 定期的會計報告書 提出等을 規定하였다. 同法에 따라 鐵道에 對한 信用度는 提高되었고 1920 年代에 鐵道의 地位는 確固하여졌다.

1933 年의 緊急輸送法은 經濟不況에 依하여 發生한 狀況을 克服시키기 위한 諸般措置와 州際去來法의 改正 等이었다. 同法에 따라 美大統領은 上院의 同意를 얻어 ICC 委員中의 一人이나 其他人士를 輸送調整官(Federal Coordinator of Transportation)으로 任命한다. 同輸送調整官은 諸鐵道業務를 調整하여 經濟的破局을 免하게 하고 또 하나는 美國의 輸送條件改善策을 講究한다. 同法은 諸鐵道가 協同하는데 支障을 주는 諸法律이 除去되고 한 會社가 他會社의 願하는 바와 意見을 같이 할 수만 있다면 競爭에서 오는 浪費나 其他 經費節約을 調整을 通하여 이를 수 있다는 信念에서 規定되었다. 그러나 同法은 큰 實効를 보지 못했는데 첫째는 同法에 規定되어 있는 鐵道勞組가 그 原因의 하나였고 둘째는 諸鐵道經營人들은 指揮와 賴으로의 方向에 對한 統一性이 있어야 하며 責任의 明瞭한 限界가 있어야 함⁹⁾에도 不拘하고 極端的個人主義的思考와 不信의 思考였다. 그리하여 同輸送調整官은 單純한 研究機關으로 轉落하여 그 存續 三年間에 좋은 報告書(Regulation of Railroads, 1934. Regulation

9) Henri Fayol; Writers on Organization, Penguin Books, 1979, p. 62.

of Transportation Agencies, 1934. Fourth Report of the Federal Coordinator of Transportation on Legislation, 1936.)를 發刊했다.

1935 年의 Motor Carrier Act에 따라 運送人은 公共運送人, 契約運送人, 自家用運送人, 運送仲介人, 例外運送人으로 分類된다. 公共運送人에 對해서는 免許가 發給되어 運賃規制로서는 運賃은 適正하고도 合理的이어야 하며 運賃은 公示遵守되어야 하고 運賃變更時는 通告해야 한다.

以上에서 美國鐵道規制의 時代의特性이 있는 것을 간추려보았는데 이것을 時代의으로 區分하고 그 特色을 보면 다음과 같이 分類할 수 있다.

1. 初創期(1887—97)：이 時期는 通商規制法의 通過直後의 時期이다. 이 期間동안에 規定의 基礎가 定立되었고, 諸規定이 相當히 잘 實施되었다.
2. 沈滯期(1897—1906)：이 時期에는 美國大法院에서 既規定과는 동떨어진 一連의 判決이 繢出했고, 그 結果 原來의 規定은 歪曲되었다. 一連의 判決中에서도 重要한 것은 Alabama Midland 事件과 最高運賃率事件들이다.
3. 回復期(1906—17)：1906 年의 Hepburn 改定法은 沈滯期에 終止符를 찍었다. 同改定法은 1910 年의 Mann-Elkins 法과 其他法에 依하여 더욱 強化되었다.
4. 戰時體制(1917—20)：이 時期에는 政府의 強力한 統制下에 私有企業體가 運營되는 時期였다. ICC의 權限은 若干 縮少되었으며, 政府와 鐵道會社와의 사이에서 일어나는 일들을 더욱 많이 處理해야 했다.
5. 肯定的統制時期(1920—33)：1920 年에 鐵道運營權이 鐵道會社로 復歸하고 1920 年 交通法制定은 새로운 時期를 만들었다. 同時期는 適切한 全國的鐵道網建設을 模索하는 時期라고 볼 수 있다. 政府의 鐵道政策은 分明히 建設의이었다.
6. 諸交通機關競爭時期 및 鐵道再調整時期(1933—)：自動車, 파이프라인, 航空機, 內陸船舶 等의 登場은 새로운 規制時期를 만들어 냈다. 그리하여 鐵道에게는 有利하게 하며 其他 交通機關을 制動하는 規定을 制定했다. 그리하여 이미 成長한 諸交通機關間의 相互利害衝突을 最少化 하는데 努力한 時期라 할 수 있다.

또한 美國의 交通機關에 關한 規制를 三大期로 區分할 수도 있다. 即 ① 1942 年까지의 規制強化時代 ② 1943 年～1969 年까지의 鐵道獨占崩壞와 綜合交通調整政策展開時代 ③ 1970～1980 年까지의 鐵道再生의 努力, 運送規制緩和, 規制撤廢政策時代

IV. 鐵道業의 競爭 및 그 結果

鐵道保護策으로써 過去의 嚴格한 規制를 緩和하였으나 鐵道蘇生의 方法은 아니었다. 그것은 鐵道의 競爭者인 自動車가 旅客을 奪取했고 貨物輸送市場에서 頭角을 나타냈으며 航空의

發達等挾攻을 當하고 있다.

1929年에 美國鐵道는 全旅客의 16%인 547億人/km를 輸送하였는데, 10年後인 1939年에는 8%만을 輸送하였고, 1970年과 1975年에는 다같이 全體의 1%의 旅客輸送에 그쳤다. 이러한 現象은 美國의 經濟的 地理的特性에서 發端된 것이며, 1929年에 乘用車旅客은 2,816億人/km로서 全體의 80%를 차지하더니, 1939年에는 89%, 1970年에는 87%를, 그리고 1975年에는 86%를 輸送하는 等 陸上旅客의 絶對大宗 旅客手段은 乘用車임을 立證하고 있다. (表1 參照)

公共輸送手段의 하나인 버스事業은 道路發達을 背景으로 하여 20世紀初부터 急速度로 發達하더니 1929年에는 109億人/km(全體의 3%)를 나타내고 있다. 美國에서는 都市內 버스事業은 公營化되어 있으나 諸都市間버스事業은 民營業體이다. 都市間버스輸送은 第2次大戰後 乘用車의 普及과 航空機의 發達로 因하여 漸次 減少하는 傾向을 보이고는 있으나 鐵道旅客減少보다는 작으며, 都心地의 自動車停滯現象은 都市間버스輸送에 魅力を 줄 수 있을 뿐더러 自動車生產技術의 發達로 因한 低廉한 運貨과 高速 및 快適感은 大은 鐵道旅客을 誘致하고 있다. 그 證據로 1929年以來 1980年까지 全體旅客의 2%를 차지하고 있으며 鐵道의 輸送實績을 1965年以來 頗駕하고 있다¹⁰⁾. 버스營業의 對鐵道長點은 公共施設物인 公路를 通行하는가 하면 鐵道는 莫大한 資本을 投下하여 路線을 建設하는 等 費用構造에 큰 差異가 있다. 都市間버스輸送量은 1970年～1975年間 400億人/km의 水準을 維持하고 있으며 每年 經營黑字를 올리고 있다. (表2 參照)

〈表1〉 (單位: 百萬臺)自動車登錄臺數의 推移¹¹⁾

年 度 区 分	乘 用 車	추 력 및 버 스	合 計
1940 年	27	5	33
1950 "	40	9	49
1960 "	62	12	74
1965 "	75	15	90
1970 "	89	19	108
1975 "	107	26	134

資料 : Statistical Abstracts of the U.S.

國土가 廣闊하고 資源이 比較的 全國的으로 分布되어 있어서 均衡的開發이 可能했던 美國에서는 第2次 世界大戰이 끝나고 1950年부터 航空運輸業이 急速度로 發達했다. 이것은 航空機生產技術發達에 依한 大型 航空機開發의 德분에 航空運貨이大幅의으로 低廉하여졌고 또 한편으로는 美國의 廣闊한 國土와 經濟發展 및 航空旅行의 長點 等의 結果이다. 航空旅客輸

10) 運輸と經濟, 82. 3. p. 47

11) 本表에서 1975年으로 限定시킨 것은 鐵道가 1975年까지 大に 破產했기 때문에 그 때까지의 比較를 하기 위한 것이다.

〈表 2〉

都市間 버스輸送量 및 經營狀況

區 分	年 度	1965	1970	1972	1973	1974	1975
버 스 會 社 數		1,100	1,000	1,000	1,000	950	950
車 輛 臺 數(1,000)		19.8	22	21.4	20.8	20.6	20.5
營 業 路 線(千km)		423	430	434	434	433	438
輸 送 量(億人/km)		383	407	412	425	444	412
營 業 收 入(百萬\$)		701	901	974	1,023	1,145	1,165
營 業 費 用(百萬\$)		600	812	882	938	1,063	1,098
營 業 利 益(百萬\$)		101	89	92	85	82	67

Statistical Abstracts of the U.S.

送이 크게 나타나기 시작한 것은 1950 年의 162 億人/km 로서 美國全體旅客輸送值의 2 %를 記錄하기 시작하면서이다. 이 數值는 全旅客(自家用乘用車旅客包含)中의 占有率로서는 微微하다 하겠으나 公共運輸手段인 鐵道, 버스, 航空 等으로 配分하여 그 占有率로 볼 때 14.5%를 말한다. 航空旅客은 每年 增加一路에 있는가 하면 鐵道旅客은 減少一路에 있어 1970 年에 鐵道旅客은 全體의 1 %인데 反하여 航空旅客은 全體의 10 %로 增加하였다. 1975 年에는 鐵道旅客은 全體의 1 %인가 하면 航空旅客은 11 %인데, 公共輸送手段別比率로 보면 鐵道는 5.5%, 버스는 13.6% 航空은 無慮 80.8%로서 絶對的地位를 차지하고 있는 것이다.

國內貨物輸送市場에서 鐵道의 競爭者는 추력業者이다. 美國에서는 石油消費量이 增加하면서 Pipe-line 이 發達한 것은 事實이지만은 이것은 液體貨物에 極限된 것이다. 美國에서는 內陸에 大規模의 鐳山이나 農業地帶로 因하여 鐵道貨物의 t.km 는 每年 增加했으며 또 추력의 輸送量도 增加하였는데 前者は 比率面에서 每年 減少하고 있는가 하면 後者は 1970 年을 例外로 하면 每年 增加一路에 있다. 이려한 現實은 高度產業社會에서 鐵道는 重量大量貨物의 輸送을 맡고 있는가 하면 추력은 高運貨物을 받을 수 있는 高價貨物을 積取하여 鐵道에게는 둘도 없는 強力한 競爭者이다. (表 3 參照)

추력에게 高運貨物을 每年 더욱 빼앗긴 鐵道는 內陸水運의 重量大量貨物市場에서도 苦戰을 免할 수 없었다. 石炭을 비롯한 鐳石類, 木材, 農產物 等 輸送負擔能力이 작은 貨物은 鐵道를 忌避했다.

1865 年에 世界에서 처음으로 펜실바니아의 原油파이프가 敷設되더니, 1929 年에는 433 億t/km 를 輸送했다. 石油파이프는 專用파이프라인과 營業用파이프라인으로 區分되는데, 後者가 全파이프라인 輸送量의 80 %를 차지한다. 同 파이프라인 輸送業은 州際通商法에 따라 鐵道에 準하는 規制를 받고 있다. 앞에서 본 바와 같이 自動車가 每年 增加하고 美國에서는 石油消費가 增加되었으므로 파이프라인을 通한 石油輸送量도 增加했다. 1929 年에 이미 433 億t/km (美國全體輸送量의 5 %)를 記錄했으며 每年 增加하여 1970 年부터는 추력輸送量을 凌駕한 全

<表 3>

총력輸送量 및 經營狀況(1級총력會社)

區 分	年 度	1965	1970	197①	197②	197③
會 社 數(社)		1,114	1,376	1,355	1,525	1,442
車 輛 臺 數(千輛)		355	483	403	530	555
車 輛 走 行(億 km)		147	185	204	228	240
輸 送 量(百萬 t)		419	552	583	652	698
都 市 間 총 力 輸 送 量 (億t /km)		5,776	6,629	7,160	7,562	8,125
營 業 收 入(億弗)		71	111	130	150	166
營 業 費 用(億弗)		68	108	122	142	158
營 業 純 利 益(億弗)		3	4	8	8	8

Statistical Abstracts of the U.S.

體의 22%를 占하고 있다. 美國內 파이프라인輸送業의 實績을 다음 表에서 볼 수 있는 바와 같이 輸送量에서 增加하고 있으며 파이프라인會社의 營業收支도 順調로운 것을 알 수 있다.

<表 4>

石油파이프라인의 輸送量과 經營狀況

區 分	年 度	1965	1970	1972	1973	1974
事 業 者 數(會社)		89	101	99	100	103
營 業 路 線(1,000 km)		259	283	275	280	278
輸 送 量(兆噸)		2,8	3,9	4,4	4,6	4,6
營 業 收 入(百萬弗)		904	1,188	1,338	1,446	1,587
營 業 費 用(百萬弗)		515	672	780	844	943
營 業 利 益(百萬弗)		389	516	458	602	644

Statistical Abstracts of the U.S.

美國에서 最初의 近代交通技術이며 또 最初의 大型企業體였던 鐵道는 旅客 貨物輸送市場에서 約 一世紀동안 그 優秀性을 誇示했다. 그러나 過去 30 年間에 競爭的交通手段의 急速한 發展때문에 그 獨占的地位는 壓失되었다. 現在에도 都市間大量貨物輸送에서는 高運賃貨物을 除外하고는 如前히 그 重要한地位를 차지하고 있으나 鐵道財政은 惡化一路를 달리고 있으므로 增資를 하거나 外部資本調達은 거의 不可能하게 되었다.

輸送量減退와 그로 因한 財政窮乏은 東北部 및 中西部鐵道가 더욱 深刻하다. 1947 年～1974 年間의 全美國鐵道의 貨物輸送量은 若干 增加하였으나 東部地域의 鐵道輸送量은 16%나 減少하였다. 그 結果 同地域에서는 이미 8 個鐵道會社가 破產되었으며, 鐵道의 財政窮乏의 要因을 다음과 같이 要約할 수 있다.

① 老大한 鐵道施設은 餘他產業에 比하여 極めて 老朽化했다. 이에 따라 生產性은 下落했다. 大規模인 固定施設은 鐵道營業의 損益分岐點을 上昇시켰으며, 運賃策定에 큰 障碍點이었으며

競爭交通機關과의 調整을 어렵게 했다.

② 1920年以來 鐵道의 競爭交通機關에는 大規模의 公共支援이 있었으므로 急激한 技術的發展을 이룩한 反面 鐵道의 爭競力은 激下했다.

③ 產業立地와 產業構造의 變化 等 輸送市場의 基礎條件이 根本의으로 變하고 말았다. (表 5 參照) 脫工業化의 急速한 進展에 따라 原料의 大量消費를 要하던 製造業의 比重이 相對的으로 縮少되었으며, 東部 中西部에 集中해 있었던 自動車工業, 鐵鋼工業, 食品加工工業 等의 製造工業이 西部와 南部로 分散해 갔다. 그 結果 20年前에 製造部門의 總附加價值의 72%를 차지했던 地域이 現在는 55%로 減少했다. 이와는 對照的으로 西部는 過去의 17%에서 26%로

〈表 5〉

三大地域別 輸送動向

		美國全體	東部地域	南部地域	西部地域
1965年	發送 t 數	1,387(100%)	578(42%)	298(21%)	512(37%)
	t/mile	6,989	2,595	1,168	3,216
	貨物收入	88.36(100)	34.43(39)	13.54(15)	40.39(46)
1970年	發送 t 數	1,485(100)	558(38)	351(24)	576(39)
	t/mile	7,648	2,545	1,400	3,703
	貨物收入	109.22(100)	39.54(36)	18.80(17)	50.87(47)
1974年	發送 t 數	1,543(100)	537(35)	388(25)	619(40)
	t/mile	8,539	2,485	1,608	4,445
	貨物收入	157.84(100)	53.06(34)	27.78(18)	77(49)

發送 t 數=100 萬 t

t/mile=億 t/mile

貨物收入=億弗

資料: AAR, 1975.

註: 發送 t 數中의 半은 石炭, 石材 및 鑛石인데 鐵道收入에 貢獻度는 20%未滿.

增加하였고 南部서는 11%에서 17%로 增加했다. 또 鐵道의 大宗貨物이던 石炭은 다음 表 6 과 같이 그 版圖를 一新했다. 따라서 東部에 巨大한 施設을 投資한 鐵道의 輸送能力은 過

〈表 6〉

東中部代表의 石炭產地의 變動推程

(%)

年 度 區 分	1951年~1955年	1960年	1969年
West Virginia	30	28.6	25
Kentucky	14.4	16.1	19.1
Pennsylvania	19.4	15.7	14
Illinois	10.1	11.1	11.5
其 他	7.7	8.2	9.1
西 部	18.4	20.3	21.3
美 國 全 體	100	100	100

剩狀態를 자아냈다. AAR 이 調査한 바에 依하면 1976 年 8 月의 貨物運動量을 보면 穀物, 其他農產物, 金屬性礦石, 石炭, 砂石, 非金屬性礦物, 穀類製品, 食料 및 其他製品, 主要林產物, 木材 및 木製品(家具製品外), 紙類, 化學藥品 및 類似品, 石油製品, 粘土 및 유리製品, 코오크스金屬 및 그 製品, 自動車 및 機材, 廢品, 運送業者 및 荷主協會貨物, 其他車輛貨物, 小產物 等인데 이들중에서 食料 및 其他製品, 石油製品, 粘土 및 유리製品, 金屬 및 그 製品, 自動車 및 機材를 除外하면 運賃負擔能力이 弱한 貨物들이다. 換言하면 運賃負擔能力이 큰 高級貨物(完製品)은 公路自動車輸送과의 競爭에서 敗北하고 있음을 證明하고 있다.

④ 鐵道는 聯邦政府의 規制對象이 된 最初의 大企業體일 뿐더러, 餘他產業에서는 볼 수 없는 嚴格한 規制下에 있었다. 鐵道에 對한 規制는 技術的 組織構造 財務構造部門에 까지 이르는바, 特히 運賃決定問題 非採算線廢止에 關한 問題 事業活動變更問題 等에 關해서는 極히 硬直된 統制下에 있었다.

⑤ 以上의 諸要因에 따라 일단 經營이 惡化되자 内部資金의 不足을 招來했고 資金의 外部調達은 더욱 困難하게 되어, 施設의 補修未備는 生產性을 下落시키고 競爭力を 弱化시키었다.

그리하여 1967 年에 Central Newjersy 鐵道가 破產되면서 다음과 같이 鐵道破產은 連續했다.

<表 7>

美國東北部, 中西部破產鐵道

破產鐵道	破產年月日	路線規模(km)
Central Newjersy Railway	1967. 3. 22	645
Boston and Main Railway	1970. 3. 12	4,339
Pan Central Railway	1970. 6. 21	31,935
Lehigh Valley	1970. 7. 24	813
Reading	1971. 11. 23	1,831
Lehigh & Hudson River Railway	1972. 4. 18	145
Erie Lackwaner	1972. 6. 20	4,860
An Aber	1973. 10. 15	481
		計 45,040

1950 年부터 1960 年間의 鐵道輸送量은 그 主要分野인 貨物이 9,477 億 t/km 에서 1兆 2,277 億 t/km 로 增加하였는데 이것은 10 年동안에 29.5%의 增加量을 말하고 있다. 그리고 旅客輸送에서는 512 億人/km(1950 年)에서 174 億人/km(1970 年)로서 33%로 減少하였다. 그러나 全體的으로 볼 때는 赤字는 免했는데, 그것은 1960 年代에 鐵道貨物輸送은 디이젤化하고 貨車改良, Piggyback 輸送增加, Unit-train 輸送推進, 1百 20 萬名의 職員을 56 萬名으로 調整하는 等의 經營合理化에 依한 것이다. (表 8 參照)

그렇다고 해서 美國의 全鐵道가 存亡의 危機에 處한 것은 아니다. 例를 들면 Southern Pacific Railway는 아직도 利益을 올리고 있다.

〈表 8〉

鐵道輸送量의 推移(1950~70)

區 分	年 度	1950	1955	1960	1965	1970
營業業料(1,000)		360	356	351	339	331
從業員數(1,000)		1,220	1,058	780	640	566
旅客輸送量(億人/km)		512	459	343	280	174
貨物輸送量(億t/km)		9,477	10,040	9,203	11,231	12,277
營業收入(億弗)		94.7	101.1	95.1	102.1	119.9
營業費用(億弗)		70.6	76.5	75.7	78.5	96.6
營業收 益(億弗)		10.4	11.3	5.8	9.6	4.9

資料 : Statistical Abstracts of the U.S.

〈表 9〉

Southern Pacific Railway의 收益內譯

(單位 : 百萬弗)

區 分	年 度	1976	1980
營業利益		158.6	180.3
鐵道收入		112.8	93.3
추 력		3.6	-7.3
파이프라인		25.8	33.8
不動產 및 天然資源		-29.8	62.4
通信事業		13.4	1.9
非連結會社配當收入		4.8	37.7
鐵道收入		0.5	2.1
파이프라인		0.5	0.7
不動產 및 天然資源		0.6	-1.5
保險 및 金融		4.2	36.4
其他收入		36.8	85.8
支拂利子		71	141.5
利 益 計(所得稅課稅前)		129.2	162.3

資料 : Southern Pacific Railway

V. 破產鐵道의 收拾方法

上記에서 본 바와 같이 公路輸送에 依하여 鐵道는 旅客轉送이 減少되었고 또 高運賃貨物輸送이 減少되면서 過去에는 1日에 2萬列車를 發車시키던 것을 1971年에는 不過 370列車로 激減되었으며, 1967年에 Central Newjersy Railway의 破產 1970年의 Boston and Main Railway의 破產等으로 全美國의 鐵道는 存立의 岐路에 섰다.

그러나 美國에서 鐵道와 國民經濟와의 相互依存 關係를 보면 鐵道가 1個月만 Strike 를 斷行하면 美國의 GNP 가 13% 나 減少되고, 金屬工業, 鐵鋼工業, 化學工業은 麻痺狀態에 빠지게 될 것이고, 淨水用 鹽素供給의 杜絕은 드디어 市民保健을 阻害할 것이라고 大統領의 鐵道龍業緊急委員會가 發表하였다.¹²⁾

그리므로 近代的 效率的인 都市間 旅客輸送 鐵道를 確保 維持하는 것은 均衡있는 交通體系를 形成하여 迅速하고도 快適한 交通手段를 確保하는 것이며, 公路나 空港의 混雜을 避할 수 있으며 輸送機關選擇의 自由를 留保할 수 있다고 判斷하였다.

그리하여 1970 年代에 美國에서는 鐵道에 關한 三大立法措置가 取해졌는데, 그것들은 1970 年의 Rail Passenger Service Act(鐵道旅客運送法), 1973 年의 Northeast Corridor Railroads Reorganization Act(東北地域 鐵道 再編成法), 1976 年의 Railroad Revitalization and Regulation Reform Act, or RRRR Act or 4 R Act(鐵道再生 및 鐵道規制改革法)等이다.

鐵道旅客運送法은 美國內大都市間 旅客輸送에서 鐵道會社의 財政的 重荷를 政府補助의 法人體인 National Railroad Passenger Corporation(全國鐵道旅客輸送會社 略 Amtrak)의 設立基本法이다. 東北地域鐵道再編成法은 美國東北部 및 中西部의 破產에 直面한 鐵道들이 現行破產手續法에 따른 整理遲延은 公共利益에 反하는 狀態이므로 이것들을 一括의으로 處理할必要性때문에 本法에 依據 迅速하고도 半强制的인 統合이나 讓渡 또는 廢止令을 通하여 該當地域에서 鐵道의 公共的機能을 回復維持시키려는 法律이다. 끝으로 鐵道再生 및 鐵道規制改革法은 一般的으로 弱化된 美國鐵道를 어느 程度의 財政的 補助를 通하여 技術的으로 強化함과 同時에 從來의 過度하게 硬直한 鐵道規制를 어느정도 彈力的으로 適用할 수 있게 하려는 것이다.

이 새로운 基本的 全國的旅客輸送 System 은 原則적으로 人口 100 萬以上의 諸都市를 連結하여 全體的으로 採算性이 期待되는 範圍를 組織했다. 여기에서 蒸起되는 公共輸送機關의 義務의 하나인 營業繼續義務는 1973 年 7 月까지로 하였으며, 그 範圍外의 路線이나 列車에 對해서는 州際通商法의 手續을 省略하고 廢止할 수 없게 되었다. 但 關係되는 諸地方公共團體가 缺損의 三分의 二를 稔補할 때에는 同 Amtrak 社는 原 System 範圍를 넘어서는 營業을繼續해야한다. 이것으로서 美國에서 Common Carrier 가 過去에 지고 있는 義務中의 하나인 營業繼續義務는 退色하기 시작했다.

Amtrak

Amtrak 은 既往에 都市間旅客輸送을 해오던 21 個鐵道會社中에서 18 個會社와 旅客輸送業務契約을 締結했으며, 따라서 營業路線도 過去의 三分의 一인 21 路線 23,000 mile 로 縮少하-

12) 運輸と經濟, 82.2. p. 15

였고, 一日 運行 列車數도 350 列車에서 180 列車로 大幅의으로 즐이었다.

Amtrak 의 發足當時(1971 年)에 1,660 萬名을 輸送하여 30 億6,250 萬人/mile 을 記錄하더니, 1975 年에는 1,740 萬名(39 億 3,750 人/mile)을 輸送했다. 그리고 1980 年에는 2,120 萬名(45 億8,200 人/mile)을 輸送하는 急伸長을 하여서, 20 個社(發足當時 18 個社)가 26,250 mile 의 路線에서 都市間旅客輸送을 했다.¹³⁾

同社는 發足當時 聯邦政府가 그 運營費 施設改善費 事務시스템改善研究開發費 等을 위하여 4,000 萬弗을 支援했으며, 1 億弗은 路盤改良費 車輛改修費 等의 企業目的上 發行하는 證券에 對한 融資를 保證했으며, 參加諸會社가 Amtrak 에 投入할 出資金의 融資金으로 2 億弗의 支援을 받은 株式會社이다.

同社는 1971~73 年間に 政府補助金으로서 2 億 8,200 萬弗을 받았으나 營業赤字는 4 億 1,000 萬弗이어서 總赤字 1 億 1,900 萬弗을 나타냈다. 그리고 1975 年에는 前年度보다도 多은 赤字를 냈으며(3 億 5,200 萬弗) 政府補助金도 3 億 4,530 萬弗에 이르렀다. 그러나 1975 年의 美國의 總豫算은 3,287 億弗이었고, 交通部門 總投資額은 109 億 6,400 萬弗이었음¹⁴⁾을 堪案할 때 全國的 旅客輸送網을 維持하려는 代價로서는 그다지 크지 않음을 알 수 있다.

1976 年에 Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act 가 制定되면서 從來의 嚴格한 規制가 緩和되어서 鐵道가 市場支配를 하지 않는限, 各 運貨의 最低基準이나 最高基準을 벗어날 수 있게 되었다. 또 同法에서는 同法 制定後 2 年間이라고 時限의이기는 하지만 1 年에 7 %의 範圍內에서 運貨變更이 自由롭게 되었다. 運貨制度의 內容을 보면 다음과 같다.

<表 10>

運貨 料金制度의 概要

旅 客		貨 物	
運貨決定方式	州際通商委員會의 認可가 必要但, ① Amtrak 은 自由롭게 決定 할 수 있음 ② 1976 年以後 2 年間은 年 7 %의 範圍內에서 自由롭게 認定할 수 있음	運貨決定方式	地域制로 設置되어 있는 貨率協會의 審查를 거쳐 ICC에 申請하여 同 ICC의 認可가 必要함 但, 1976 年以後 2 年間은 年 7 %의 範圍內에서 自由롭게 決定
運貨公示義務	있 음	運貨公示義務	있 음
普通旅客運貨	各地域, 各鐵道에 따라 相異하나一般的으로 距離比例制이거나 區間制임	基(統一)準則 從價等級	없음(但, 商品價值 容積과 重量의 比率, 運送의 特性 等에 따라 31 區分으로 分類되어 그 格差는 큼)
等級制	있 음	質率 重量階梯	없음(但, 各品目別 車扱最低重量限度가 있으며 輕量貨物의 運貨調整이 行해짐)

13) Amtrak Annual Report, 1981

14) Statistical Abstracts of U.S.

料金 制度	急行料金 寢臺料金	거의 없음 없음	"	線區別 距離階梯	全美國을 24개地区로 구분하여, 發着 경로나 經路마다의 適用運賃이 다름 上記地區區分에 따라大幅의遞減이 있음
運賃割引	社會政策的割引 營業政策的割引	通勤通學割引 軍人割引 盲人割引 慈善割引 團體往復割引 家族割引		等級例外賃率 通用運賃	限定地域에 對하여 基準運賃率을一律 의으로 割増(引) <ul style="list-style-type: none"> ○ 品目別 特定賃率(經路, 地點 品目 이 特定된 境遇) ○ 複數車扱賃率 및 列車扱賃率 ○ piggyback 賃率

地域의 으로 44 개州에 걸쳐 있는 線路 및 構築物 諸般施設의 繼續의 인 代替 및 改修는 Amtrak 의 經營黑字를 短時日內에 期待할 수 없었다. 그리하여 每年 繼續되던 政府支援은 1980 年에도 無慮 5 億 3,700 萬弗에 이르렀다.

Amtrak 은 그동안 發足當時 保有機關車의 平均年齡이 9.9 年이었던 것을 平均 4 年으로 引下시켰으며, 特히 人口가 調密한 東部地域에 鐵道高速化를 推進하고 있다. 1981 年에 美國內 旅客輸送市場에서 Greyhound 는 64,200 萬名을 輸送했고 Amtrak 은 24,100 萬名을 輸送했다.

Amtrak 은 旅客增大政策으로 ① 青少年團體를 誘致하기 위하여 youth fare 制度를 導入했으며, ② 季節的割引運賃으로써 全沿線의 Ski 場을 連結하는 特別割引制度 等을 導入했다. 同社는 經營의 多角化를 為하여 ① 現鐵道工場을 外部顧客에게 開放하고, ② 鐵道技術訓練施設을 部外에도 開放하며, ③ 不動產의 活用, ④ Boston-Washington 間의 路盤下通信施設의 商業의 利用 等을 推進하고 있다. 이와 같은 經營의 多角化에 依한 좋은 成績은 Southern Pacific 鐵道에서 볼 수 있다.¹⁵⁾ Amtrak 은 原來 旅客輸送만을 專擔하게 되어 있으나 全國的組織을 利用하여 鐵道急行小荷物輸送도 하고 있는데 그 種類는 ① 特別急行小荷物輸送(New York-Washington 間, 列車出發 30 分 前에 接受함). ② 普通急行小荷物輸送(列車出發 1 時間 前에 積載). ③ 特殊急行小荷物輸送(利用回數가 많은 顧客이나 定期的 利用客을 위하여 運賃은個別의 으로 策定)等이 있다.

Cenral

Pen Central 鐵道(319,357 mile)가 倒產(1970. 6. 21)하자 鐵道破產法에 따라 同鐵道의 財產管理人이 任命되어 再建計劃을 推進하기로 되었다. 그러나 鐵道의 公共性 累積되는 赤字 労組對策의 隘路 等으로 同鐵道의 再建作業은 困難해졌다. 即 鐵道의 公共性때문에 單一日의 休業도 容納될 수 없었고, 運轉資金의 缺乏은 施設을 깎아 먹었고, 勞使의 意見 不一致는 生產성이 더욱 下落되었으며 労組는 드디어 罷業으로 突進했다. 이런期間中에 Reading Railway(1971. 11. 23), Lehigh & Hudson River(1972. 4. 18), Erie Lockerwaner Railway(1972. 6. 26) 等 美國의 東北部에 자리잡은 鐵道會社들이 連續的으로 倒產했다.

15) Southern Pacific Annual Report, 1980

이러한 事態를 收拾하기 위하여 聯邦議會는 破產鐵道의 再建과 勞使紛糾解決措置를 取하는 緊急法案을 可決(1973年 12月)했다. 同法案은 1974年 1月에 大統領의 裁可를 얻어 Regional Rail Reorganization Act of 1973(1973年 東北地域鐵道 再編成法, 略 3R法)으로서 發効했다.

3R法에 따라 美聯邦政府의 機關으로서 United States Railway Association(美國鐵道再建事業團 略 USRA)이 1974年 2月 1日에 發足했다. 그리고 鐵道事業의 經營擔當機關으로서 Consolidated Rail Corporation(略 Conrail)이 設立되었는데 主로 貨物輸送을 專擔하며 同會社는 州際商法에 따라 設立된 政府 및 民間(破產鐵道會社)出資의 持株會社이다. Conrail의 規模를 보면 營業線路 17,000 mile 이 17個州와 “카나다”的 二個州에 이르고 있다. 이 地域은 約 1億의 人口가 居住하고 있으며 全美國製造業의 約 55%가 集結하고 있는 곳이다. Conrail은 1976年 4月 1日 發足當時에 機關車 約 5,000輛, 貨車 約 16萬2千輛, 主要터미널 約 200, 驛은 6,400 個를 保有하고 있던 大規模 鐵道會社이다.

한편 USRA는 이러한 政府의 介入에 依한 路線再編成을 通하여 產業構造의 變化나 餘他輸送機關의 發展이나 競爭條件의 不平等 等의 逆境에서 存亡의 岐路에 處한 鐵道를 全國的 鐵道輸送作業의 重要한 部分으로서 再生시키며 鐵道國有化는 絶對 避하자는 것이었다. 그하기 위해서 USRA는 再建計劃에서 ① 鐵道衰退의 原因究明 ② Conrail을 包含한 全鐵道에 對한 公共的規制의 緩和와 同時에 政府助成策의 強化 ③ 餘他輸送機關利用者들의 負擔을 徹底化시킬 必要性等을 強調하고 있다. 이러한 作業의 一環으로 나타난 것이 Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act of 1976(1976年 鐵道再生規制改革法, 略 4R法)이 制定되었다.

4R法에 依하여 Conrail은 그가 取得하는 鐵道施設 車輛의 改修 等의 近代化를 위하여 1976年～1985年의 10年間에 68億弗의 資金調達方法이 마련되었다. 이 資金은 軌道의 更新에 20億弗, 軌道施設維持에 15億弗, 機關車 및 貨車購入에 20億弗 그리고 橋樑 信號施設改良에 13億弗로 計劃되어 있다.

Conrail의 既存施設은 過去의 營業不振때문에 極히 老朽化되어 있으므로, 그 事業 第一次 年度인 1976年 4月부터 1981年동안에 다음 表와 같은 基本的 修理와 大大的 施設更新을 行

〈表 11〉 施設補修 및 更新 (單位 : 百萬弗)

區 分	年 度	1976	1977	1978	1979	1980	1981	合 計
線 路	補 完	234	292	332	358	229	210	1,655
施 設	改 良	43	71	111	128	93	85	531
裝 備	改 修	21	19	49	63	35	34	221
機 關 車	整 備 및 修 理	24	72	111	55	50	28	340
貨 車	修 理	59	88	86	81	65	58	437
	計	381	542	689	685	472	415	3,184

資料 : Conrail Annual Report, 1981.

했다. 이것은過去의赤字의證據 및原因임과同時に現在의非能率을證明하는 것이다.

上記한 바와 같이施設이나裝備改善에大規模的投資를斷行한 Conrail은經營內部改善策으로서嚴格한費用管理를했다. 먼저人件費의減縮을할수있다. 1979年에人件費는22億4,400萬弗(87,511名)로서總支出(41億7,200萬弗)의53.78%였다. 그러나1981年에는賃金水準의上昇에도不拘하고21億5,300萬弗의人件費(70,264名)를支出하였는데總支出(41億6,200萬弗)의51.72%로減少되었다. 또消耗品支出도1979年의8.34%였던것이1981年에는6.05%로節減되었다. 그리고列車運行費節減을위하여貨車利用率을提高시켰으며,몇地域에서非經濟性線路를廢止함과同時に從來의7個營業大單位地域을5個單位로縮少하였다.

運賃競爭보다도運送用役의質을높이기위하여Conrail은豫定된到着時刻遵守에努力한바1981年에83.5%의雜貨輸送貨車는豫定時間의24時間內에目的地에到着했으며85%의複合輸送列車와90%의石炭輸送專用列車가定時刻을遵守하여顧客의好評을받았다.

運送時間의遵守와短縮뿐만아니라荷役時間의短縮은固定施設은勿論流動施設의稼動率을上昇시켜結局은原價를引下시키고, 나아가顧客에게滿足度를提高했다.

Conrail의主要貨物의하나는石炭、骸炭 및礦石이므로大型無蓋車를開發投入하여顧客의滿足을샀다. 또顧客의運賃計算을容易하게하는方法으로서從來에는4,000Page에이르는龐大的貨物運賃表를370Page로縮少시키었다. 市場情報의電算化를위하여1980年10月에Conrail理事會는420萬弗相當의電算化計劃을承認하였다. 이로因하여또自體의諸般裝備에關하여1,000個가關聯되는data를單10秒內에利用하게되었다.

上記한바와같이Conrail은內部的經營合理화와外部市場에適應시킨結果1981年度에다음과같은3千900萬弗의黑字를올렸는데, 이것은同社發足(1976年)後처음있는큰成績이다.

<表12>

Conrail의收支表

(單位:百萬弗)

區分	年 度	Conrail의收支表					
		1976	1977	1978	1979	1980	1981
收	入	2,444	3,288	3,505	3,951	3,982	4,201
支	出	2,690	3,700	3,935	4,172	4,226	4,162
損	益	△246	△412	△430	△221	△244	39

資料: Conrail Annual Report 1981.

* 1976年은9個月間

끝으로指通하여둘重要한事項이있는데, 이것은聯邦政府가Conrail의存在價值를充分히認識하여다음과같은總32億8,000萬弗에達하는龐大的財政支援이있었다는것이다.

〈表 13〉

聯邦政府의 Conrail 財政支援

(單位 : 百萬弗)

區分＼年度	1976	1977	1978	1979	1980	1981	合計
金額	484	668	774	729	490	135	3,280

VI. 結論

鐵道發祥地인 英國이나 鐵道制度를 빨리 導入한 美國에서는 當初부터 私有私營形態를 取했다. 이것은 “政府가 하지 않아도 되는 것은 그렇게 두는 것이 좋다”¹⁶⁾는 自由主義 資本主義經濟가 自生된 國家들에서 볼 수 있는 것이다. 美國에서 自由競爭의 原則에 立脚하여 鐵道建設의 熱은 大端하였으며, 鐵道建設의 許可된 몇 個의 鐵道會社는 鐵道經營을 通하여 利益을 올리자는 것보다는, 建設後나 建設中에 競爭會社에 賣渡함으로써 더욱 큰 利益을 보려는 會社가 있었으니¹⁷⁾ 投機的會社는 일찍부터 있었다.

美國建設의 大役軍으로서 活躍한 鐵道는 重複된 建設 過當自由競爭 競爭輸送手段(自動車 및 航空機)의 發達 및 輸送市場의 變化(產業立地의 變化)等으로 因하여 美國有數會社의 하나인 Central New Jersey Railway 會社가 破產(1967年)되었다. 이어한 鐵道의 惡化된 經營環境은 美國鐵道建設當時의 鐵道需要의 長期性 및 地域開發計劃의 具體的 目標가 있었더라면 避할 수 있는 浪費的建設¹⁸⁾이 큰 原因中의 하나이다.

自由競爭原則에 立脚하여 建設되고 또 破滅的競爭을 치른 群少鐵道會社는 相互競爭에 지쳐 1890年代에는 鐵道統合運動이 시작되었다. 그리하여 New Haven 鐵道會社聯合(203個의 鐵道會社) Chicago-Burlington-Quincy 鐵道會社聯合(200個鐵道會社) Pennsylvania 鐵道會社聯合(900個 鐵道會社)이 생겼다. 그러나 이들 鐵道會社聯合體들은 破滅的競爭을 排除할 程度로 強力한 組織體는 아니었고 더욱 많이 組織되었다. 그러나 1904年에 美國大法院은 Great Northern 鐵道會社와 Northern Pacific 鐵道會社가 큰 影響力を 行使했던 Northern Securities 會社의 解散을 命했다. 그러나 1920年的 交通法에 依하여 鐵道는 不當하게 競爭을 沮害하지 않는 範圍內에서라면 ICC의 承認을 받아 聯合體를 構成할 수 있게 되었다. 制限된 몇 個의 鐵道聯合體가 形成되어야 한다는 國會의 意圖는 그것이 바로 競爭制度라고 생각했던 것이다. 이어한 鐵道企業同盟은 分明히 過去에 自由競爭에서 빚어진 浪費的인 二重的交通用役의 除去에는 도움이 되었다. 그러나 1948年的 Reed-Bulwinkle 法制定에 依하여 Rate Bureau가 設

16) Achworth, W.M.: Historical Sketch of the State Railway Ownership, London, 1920, p.2.

17) Locklin, D.P.: ibid, p.305.

18) Oettle, K.: Verkehrspolitik, Stuttgart, 1967, s.9.

置되었는데 이로써 鐵道相互間의 強要한 競爭을 緩和시키는데 進一步하였다.

美國의 鐵道(私有鐵道)는 極甚한 競爭(自動車 및 航空機)과 產業立地의 變化때문에 每年 多額의 收支不均衡에 逢着하였다. 이때 政府는 에너지 水道 保健機構 教育機關처럼 交通用役을 供給할 義務가 있기 때문에,¹⁹⁾ 私有鐵道의 破產을 坐視할 수는 없다. 이 原則은 世界各國에서 볼 수 있는 일이며, 그 財政的支援額數는 大端히 커서 鐵道全體收入에서 차지하는 率도 높다. (다음 表參照)

〈表 14〉 西歐諸國의 鐵道補助額(%)

國別	年 度	
	1978 年	1979 年
벨기에	42 %	56 %
英國	34 %	30 %
네덜란드	33 %	39 %
西獨	26 %	32 %
스위스	6.3%	6.9%

資料：運輸と經濟

美聯邦政府는 東中部에서 破產한 鐵道를 國有化하지는 않고 政府支援으로서 再生할 수 있도록 하는 Amtrak(全國都市間旅客專用鐵道)과 Conrail(東中部의 貨物輸送專用鐵道)를 編成하였다. Amtrak은 經營面에서 비록 企業的인 經營收支는 맞지 않으나 創設當時 1億 6,200 萬弗의 收入이었던 것이 1981年에는 5億 600萬弗로 增加하였다.²⁰⁾ 그러나 Amtrak은 이 地域의 地域開發政策 및 諸都市의 人口政策에는 必須不可缺少의 役割을 擔當하고 있다. 또 Conrail은 새로운 內部組織革新을 斷行하였고, 新市場에 適應할 수 있는 再編成을 通하여 自立을 目標로 삼고 있는 바 1981年에는 드디어 3,900萬弗의 黑字를 올렸다.

美國에는 現在 40個社의 一級鐵道를 包含하여 中小鐵道會社가 全國的으로 散在하고 있으며 이들 鐵道間에는 아직도 重複投資의 浪費가 盛行되고 있다. 第 2의 Amtrak이나 Conrail誕生을 未然에 防止하기 위하여서는 美國의 Leber Plan²¹⁾ⁱ 設計되어야하고, 또 獨占規制法의範圍內에서 現鐵道網을 早速히 全國을 커버할 수 있는 몇 個의 大單位 鐵道會社로 再編成하여 經營을 合理化하여야 한다.

19) Oettle, K.: Verkehrspolitik, Stuttgart, 1967, s.8.

20) Amtrak Annual Report, 1981, p.7.

21) Leber Plan은 1967年 9月에 西獨交通部長官(G. Leber)이 主張한 鐵道保護政策이다.