

# 中國 國民政府 鐵道部の 성립과 隴海鐵道\*

김지환\*\*

- I. 서론
- II. 中國鐵道の 前近代性과 鐵道利權回收運動
- III. 소련의 土西鐵道와 新疆問題
- IV. 南京國民政府 鐵道部の 성립
- V. 철도부설 정책과 隴海鐵道
- VI. 隴海鐵道와 西北開發
- VII. 결론

청일전쟁 이후 철도부설권의 확보가 열강이 중국을 침략하는 전형적인 수단으로 이용되자, 중국 관민들은 비로소 철도이권을 회수하여 중국의 자주적 권리를 확립하는 것이야말로 중국의 근대화 및 근대국가의 수립 과정에서 매우 중요한 과제의 하나임을 인식하게 되었다. 뿐만 아니라 전국철도에 대한 중앙정부의 통제력 제고와 국영화의 진전은 지역 군벌 세력의 발호를 억제하고 중앙집권적 국민국가를 수립하는데 매우 중요한 의미를 가지고 있었다.

이러한 의미에서 남경국민정부는 철도부를 독립 신설하여 기존의 철도 채무를 상환하고 정리해 나가면서 민간자본이 철도에 투자할 수 있는 신용을 증대해 나갔으며, 또한 철도 국영화의 비율을 제고함으로써 전국 철도에 대한 철도부의 일률적 통제와 철도 행정의 통일화를 도모하였다.

남경국민정부 철도부는 동서횡단철도인 롱해철도를 우선적으로 부설함으로써 서북 농업개발에 착수하였으며, 이를 위해 연해 지방의 과잉인구를 서북으로 이주하도록 하였다. 또한 서북지역의 풍부한 지하자원을 개발하여 중국 민족공

\* 이 논문은 2003년도 학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2003-072-BM2006).

\*\* 고려대 평화연구소 연구교수.

업의 원료로 공급함으로써 중국 경제의 발전을 도모하였다. 이와 같은 경제적 목적 이외에 룡해철도의 부설과 서북개발은 신강 등 변경 지역에 대한 중앙정부의 통제력을 제고함으로써 소련 세력의 확대를 차단하여 이 지역에 대한 정치, 군사적 통제력을 강화하려는 목적을 강하게 가지고 있었다.

주제어 : 룡해철도, 鐵道部, 서북개발, 소련, 신강

## 1. 서론

阿片戰爭 이후 중국이 타율적 근대의 도상에 접어들면서 가장 큰 과제는 무엇보다도 반봉건, 반식민지적 타성을 일소하고 자주적이고 근대적인 국가를 수립하는 것이었음에 틀림없다. 이를 위해서 대외적으로는 자주적이고 독립적인 근대국가 수립하는 일이 우선적 과제가 되었으며, 대내적으로는 균별로 상징되는 기존의 봉건세력을 일소함으로써 강력한 중앙집권적인 근대국가를 수립하지 않으면 안되었다. 이를 위해서는 기존 각 성간 교통상의 장애를 타파하여 인적·물적 교류를 확대함으로써 전국적인 대시장을 형성하고, 이를 통해 생산과 유통을 원활하게 함으로써 산업을 발전시켜 이를 근대국가 형성을 위한 물적 토대라는 에너지로 전환시켜 나가지 않으면 안되었다.

이와 같은 인식 하에서 일찍이 孫中山은 『建國方略』에서 실업을 국가건설의 전제조건으로 제시하였으며, 특히 교통의 건설을 강조하였다. 그는 “교통은 실업의 어머니요, 철도는 교통의 어머니”(孫文 1978, 99-100)라는 주지에서 철도정책의 수립과 추진에 많은 노력을 기울였다. 이와 같이 철도의 중요성에 비추어 남경국민정부는 1928년 철도부를 교통부로부터 독립시켜 철도를 실업발전의 기초로 적극 활용하였으

며, 손중산의 아들인 孫科를 철도부장으로 발탁하여 정책을 적극 추진하였다. 이렇게 볼 때, 철도부의 성립 자체가 기존의 반식민지, 반봉건적 성격을 획기적으로 타파하고자 하는 목적을 반영하고 있음을 알 수 있다.

본 논문에서는 국민정부 철도부가 어떠한 배경 하에서 성립되었으며, 철도부의 성립이 제도적으로 철도행정의 근대화와 어떠한 관련을 가지고 있는지 살펴보고자 한다. 이와 함께 철도부의 대표적인 역점 사업이었던 東西橫斷鐵道, 즉 隴海鐵路를 중심으로 경제 및 정치, 군사적 관점에서 부설의 목적과 그 효과를 분석해 보고자 한다.

## II. 中國鐵道の 前近代性과 鐵道利權回收運動

중국에서 최초로 부설된 철도는 英商 怡和洋行이 1875년에 착공하여 다음해 2월에 준공한 上海-吳淞 간 철도로서, 파이오니어호라 명명된 기관차가 이 노선에서 최초로 시험운전을 개시하였다. 그런데 이화양행이 철도부설에 착수한 직후 중국의 조야에서는 풍수를 해친다거나 조상의 분묘 및 가옥을 이전해야 한다거나 인명이나 가축에 위협이 된다는 등의 이유로 일제히 들고 일어나 반대의 소리를 드높였으며, 정부의 입장에서도 外夷의 방비라는 국방상의 이유로 철도의 부설을 그리 달가워하지 않았다.

이러한 가운데 1895년 淸日戰爭의 종결 이후 중국의 철도부설권이 제국주의 열강이 중국을 침략하는 보편적인 수단이 되면서, 중국 철도에 대한 지배권은 외국인의 수중에 들어가고 말았다.<sup>1)</sup> 열강은 借款 供

---

1) 외자철도의 보편적 출현은 외국 자본의 추세가 고정성의 투자로 향하고 있음과 동시에 중국이 한층 식민지화의 길로 나아가고 있음을 보여주는 것이다. 왜냐하면 철도의 출현이

與라는 방식을 통해 철도에 대한 일체의 권리를 장악하였다. 이미 1902년까지 제국주의가 중국에 공여한 철도차관은 4,800여만 달러였고, 1903~1914년에는 무려 2억 500만 달러에 달하였으며, 1915년 이후에는 총 2억 6,600만 달러에 달하였다(吳承明 1992, 49).

통상적으로 철도차관은 다음의 몇 가지 조건을 전제로 체결되게 된다. 첫째, 일정 기간에 걸친 철도 사업의 경영권, 둘째, 철도 부설 공사의 독점권, 셋째, 기사장, 회계주임의 임용권, 넷째, 철도 재료 공급의 우선권, 다섯째, 이자, 수수료 및 이익배당권, 여섯째, 담보로서 철도 전 재산의 장악 등을 들 수 있다(陳樹曦 1993, 1298). 예를 들면 영국과 일본이 공동으로 투자한 京奉線 철도의 주요 직원은 영국인과 일본인으로 충원되었으며, 철도 업무와 관련된 모든 공문서에는 일문과 영문만을 사용하도록 규정하였다(莊階三 1927, 35).

철도를 통한 열강의 세력 확대와 이에 따른 이권의 유출이 심화되면서, 중국 관민들도 국방상의 이유나 혹은 이권회수운동의 차원에서 철도 부설의 필요성을 깊이 인식하게 되었다. 이러한 이유에서 열강으로부터 철도의 부설권과 경영권 등의 제 권리를 회수하여 철도행정에서 대외적으로 중국의 자주적·독립적 권리를 확립하는 것이야말로 중국의 근대화과정 속에서 반드시 달성하지 않으면 안되는 과제로 부상하였다.

일찍이 1903년 청조 정부는 鐵道簡明章程을 제정하고 철도를 차관의 담보로 제공할 수 없도록 규정하였다. 1906~1911년 사이에 각 성의 紳士들은 열강의 철도부설권 획득에 반대하여, 철도차관 계약의 폐지를 주장하며 정부로 하여금 이권을 회수하도록 요구하였다. 이에 따라 중국 정부도 철도부설권의 회수를 위해 적극 나섰는데, 예를 들면 1908년 10월 중국 정부는 匯豐銀行과 匯理銀行으로부터 자본을 차입하여

---

결코 중국 공업 발전의 결과가 아니고 제국주의가 중국을 분할한 결과였기 때문이다(吳承明 1992, 48).

철도 차관을 상환함으로써 열강의 철도부설권 일부를 회수하였다. 뒤이어서 호북, 호남, 광둥 3성에서 철도부설권의 회수를 주장하는 격렬한 민중운동이 발생하자, 張之洞 등 청조대신들은 미국 정부와 교섭하여 마침내 6,750,000달러를 지불하고 華美合興公司로부터 粵漢鐵道の 부설권 및 경영권을 회수한 이후, 각 성에서 자체적으로 철도를 부설하기로 하였다.

일한철도의 제 권리가 성공적으로 회수된 이후 철도회수운동은 전국적으로 확산되었으며, 이후 민영철로공사가 우후죽순처럼 생겨났다. 이와 같은 열기에 힘입어 영국과 독일의 합자 형태였던 津鎮鐵路에 대해 직예, 산둥, 강소 3성이 연명으로 민영으로의 회수 운동을 전개하여 마침내 이를 회수하기에 이르렀다. 또한 蘇杭甬路는 진진철로와 같은 방식으로 중영공사와의 사이에 계약이 체결되었는데, 강소, 절강 양 성민이 공전의 廢約運動을 전개하면서 蘇路, 浙路 양 공사를 설립하여 주식을 모집하여 철도 부설에 적극 나섰다. 이와 함께 중국 관민들은 자국의 기술과 자본을 동원하여 철도를 부설함으로써 이권의 유출을 방지하자는 취지에서 철도의 自辦運動에 적극 나섰다.

그러나 鐵道利權回收運動과 鐵道自辦運動은 국력과 재정적 여건을 고려하지 않고 열의만을 가지고 추진되었기 때문에 곧 난관에 봉착하고 말았다. 수많은 철로공사들은 중앙정부의 배경이나 보증 없이 오로지 그 지역 출신들로만 발기인을 구성하였으며, 이러한 결과 민간 자본의 자발적인 호응이 매우 적어 무엇보다도 자본 조달에 큰 어려움을 겪었다(小島憲市 1927, 30). 이렇게 되자, 각 성 정부는 각종 잡세를 강제적으로 할당하여 부과하지 않을 수 없었다. 철도자판운동이 진전되면서 안휘성에서는 안휘철로, 산서성에서는 同蒲鐵路(대동-태원-평양-포주), 절강성에서는 절강철로(항주-엄주-금화-온주), 광둥성에서는 新寧鐵路(신령-광주), 복건성에서는 漳廈鐵路(장주-하문), 광서성에서는 桂全鐵路(계림-전주) 등 각종 철도부설 계획이 줄을 이었다(小島憲市 1927, 31). 그

러나 각 성의 철로공사에 모집된 자금은 수 백만 량에 불과하였으며, 수십만 량에 불과한 지역도 허다하였다. 이 시기에 중국의 자본과 기술을 가지고 자체적으로 부설된 철도는 潮仙鐵路와 京張鐵路 두 노선에 지나지 않았다(日華實業協會 1931, 341). 뿐만 아니라 철도관리의 부패, 비용의 낭비, 경영의 열악함 등은 오히려 철도의 발전을 저해하였다. 철도이권회수운동이 성공을 거두지 못한 채 청조가 타도되면서 이와 같이 산적한 과제가 그대로 민국 시기로 넘어 오고 말았다.

1922년 4월에 第一次 奉直戰爭이 발생한 이후 중국에서는 군벌 간의 전쟁이 끊이지 않았으며, 1925년이 되면 마치 전국시대를 방불케 하였다. 군벌전쟁의 시기는 바로 중국 철도의 수난기라고도 할 수 있는데, 특히 제2차 봉직 전쟁의 특징은 전투가 철도 선로를 따라 발생하였다는 사실이다. 이러한 이유는 무엇보다도 철도가 신속한 군사행동을 가능하게 해 주었을 뿐 아니라, 그 재원을 마련하기 위해서도 철도는 주요한 공급원이 되었다는 사실에 유의하지 않으면 안 된다. 중국에서 군비의 조달에서 큰 역할을 수행한 부서는 다름 아닌 교통부와 재정부였으며, 특히 交通部는 매년 거액의 군사비를 부담해 왔다.

이러한 와중에서 1923년 진포선에서 발생한 林城事件은 중국의 신용을 국제적으로 크게 실추시켰으며, 중국 철도의 전근대성을 잘 웅변해 주었다. 1923년 5월 6일, 포구로부터 천진으로 향하던 열차가 임성사구 사이의 구간에서 土匪의 습격을 받아 35명의 외국인 승객 가운데 1명이 사살되고 26명은 부근 토굴로 납치되는 공전의 사건이 발생하였다. 北京外交團은 이를 중시하여 중국 정부에 엄중히 책임을 묻는 동시에 조사원을 현지에 급파하여 구조 공작을 직접 지휘하였다. 이러한 결과 수 명의 부녀 승객은 곧 석방되었으나 기타 피난자는 6월 20일에 이르러서야 구조될 수 있었다(吾孫子豐 1942, 144-145). 이 사건에 대해 중국 정부가 유감을 표시하고 36여만 원의 배상금을 지불하는 것으로 낙착되기는 하였으나, 이를 계기로 재중외국인 사이에서는 중국철도

국제관리안이 대두되고, 영국 측으로부터는 공동경비국안이 제의되었다. 이 안은 교통총장 하에 중국인을 국장으로 두고 외국인을 부국장으로 하는 철도 경비국을 설치하여 외국 장교의 지도, 감독, 감찰 하에 충분한 병력을 상비함으로써 여객의 안전을 도모하여 철도 재산을 보호하고 철도 행정을 원조한다는 내용이었다.

임성사건은 군벌에 장악되어 있던 중국 철도의 전근대성을 잘 보여주는 것이며, 공동경비국안은 군벌에 대한 불신임안으로 해석할 수 있다. 제2차 奉直戰爭에서 직예파가 철도 당국으로부터 운수권을 탈취하여 군사 운송을 실행한 이래 군벌의 철도에 대한 전횡은 더욱 강화되었다. 이들은 스스로 철도의 경영에 뛰어들어 운임의 인상을 단행하는 등 철도를 사유재산화하였다. 한 철도에 두 개 혹은 수 개의 관리국이 출현하는 것도 드문 현상이 아니었으며, 교통부는 완전히 유명무실한 존재였다. 군벌들은 철도 수입을 군비로 유용하였으며, 부가세를 징수하여 군비로 충당하였다(日華實業協會 1931, 342).

이와 같이 반식민지적·반봉건적 철도 행정을 일신하고 발전시키기 위해서는 무엇보다도 1) 내외채를 정리하여 불평등조약의 무효를 선포하고 외채를 상환하며, 2) 철도 주권을 통일하고, 열강이 중국에서 경영하는 철도의 제 권리를 회수하며, 3) 철도 행정을 독립시켜 군벌의 간섭을 허용치 않으며, 4) 인재를 선발하여 철도 행정을 담당하도록 하는 일이 급선무가 아닐 수 없었다.

이러한 가운데 교통부 및 각 철도 당국은 군벌의 질곡으로부터 벗어나 철도 본래의 면목을 갖추기 위해 진력하였으나, 총검의 위협 앞에서 개헌안을 실행하기는 매우 어려웠다. 마침내 1927년 남경국민정부가 수립된 이후 북벌을 개시하면서 중앙집권적 통일국가의 수립이 가능하게 되고, 이에 따라 자연히 국유철도 역시 국민정부 교통부의 통일적 지배 및 관리 하로 들어갈 수 있었다.

### III. 소련의 土西鐵道와 新疆問題

新疆은 '새로운 강역'이라는 뜻의 지명으로서, 역사적으로 특정한 시기에 중국에 새롭게 포함되었음을 의미하고 있다. 1750년대 말 청조 건륭제가 이 지역을 정복한 이후 군정합일의 행정기구인 軍府를 설치하였으며, 1762년에 총책임자로서 伊犁將軍을 임명하였다(華立 1994, 357). 1864년 신강 동부에서 발생한 회교도의 봉기로 혼란한 틈 타 야콥벡이 카시카르를 거점으로 국가 성립을 천명하였다. 이들은 천산산맥을 넘어 우루무치 부근까지 침입하여 1871년에 이리를 제외한 천산북로 일부 및 천산남로 전역에 대한 지배권을 장악하였다(김호동 1986, 213-222). 이에 러시아는 영국의 지원을 받고 있던 야콥벡이 러시아의 남하를 방해하고 청조와의 무역을 차단할 것을 우려하여 1871년 이리를 점령하였다(郭廷以 1980, 221).

이에 청조는 대군을 보내 신강을 평정한 이후, 1879년 좌도어사 崇厚를 전권대사로 러시아에 파견하여 이리의 반환을 요구하였다. 8개월 간의 협상 끝에 승후는 9월에 리바디아에서 러시아로부터 이리의 반환을 얻어냈지만, 이 지역의 70%를 러시아에 조차하기로 약속하였다. 또한 러시아에 점령비 5백만루블을 지불하고, 요충지 7곳에 영사관을 설치할 수 있는 권리와 송화강의 항행권을 인정해 주었다. 또한 러시아 상인에게는 신강과 몽고 전 지역에서의 무역에 대한 면세특권과 중국 기타 지역에서 운반, 판매되는 차에 대한 감세 혜택이 부여되었다. 승후는 전권으로 1879년 10월에 이와 같은 내용의 리바디아조약에 조인하였다(苑書義 1986, 233-235).

신강성을 중심으로 한 중소 간의 국경 획정에도 불구하고 민국 성립 이후 신강성에 대한 러시아의 세력 확장은 간단없이 추진되었다. 제정러시아가 무너지고 소비에트연방이 성립되고 난 이후 소련 정부는 신강에 특사를 파견하여 통상조약의 체결을 요구하였다. 이후 신강성 정

부는 표면적으로 국민정부의 주권에 복속하였지만, 사실상 소련에 대한 정치, 군사적 종속 관계가 현저히 진행되었다.

소련이 부설한 토서철도의 종점은 신강성의 塔城으로부터 불과 600여 킬로미터 밖에 떨어져 있지 않았지만, 신강성 성도인 우루무치는 중국 平綏鐵道の 종단역 包頭로부터 무려 2688 킬로미터나 되었다. 북경에서 육로로 난주 혹은 귀화성을 거쳐 우루무치에 이르기 위해서는 낙타나 말로 짐을 운반하지 않으면 안되었다. 중국 내지에서 신강에 이르는 주요 교통로는 감숙성의 난주로부터 哈密을 거쳐 투루판에 이른 다음, 여기서 갈라져 하나는 북서쪽으로 우루무치를 거쳐 烏蘇에서 다시 갈라져 이리와 탐성에 이르고, 다른 하나는 남쪽으로 가서 阿克蘇, 喀什噶爾에 이르렀다. 화물 운송을 위해서는 우루무치로부터 난주, 서안을 경유하는 자동차가 있었지만, 경비가 지나치게 많이 소요되어 화물 운송에 적합하지 않았다. 화물의 대부분은 우루무치로부터 塔城을 경유하여 소련 영토로 들어간 이후 토서철도에 의해 각지로 수송되었다(善隣協會調查部編 1935, 154).

토서철도는 1927년에 공사를 시작하여 1930년에 완성되었다. 이 철도는 시베리아로부터 소비에트령 투르크스탄으로 통하는 철도로서 토서철도라고 간칭되었다. 철도의 기점은 시베리아철도 지선인 斜米로서 남쪽으로는 일하 하루의 카자흐스탄의 수도인 阿拉木圖를 지나 타시칸 철도에 도달하며, 철도가 거의 중국의 변경을 따라 운행되었다(徐伯達 1964, 296). 소련은 토서철도를 완성한 이후 더욱 적극적으로 신강 각 민족을 부추겨 변란을 일으키도록 사주하였으며, 이러한 혼란 속에서 자신의 침략적 야심을 실현하고자 하였다.

한편 소련은 토서철도를 완성한 이후 이 철도로부터 다시 신강의 탐성과 이리에 이르는 도로를 건설하였다. 그리하여 1937년 7월 6일, 노구교사건 바로 전날 소련 공정사는 우루무치를 거쳐 합밀에 이르는 도로의 준공식(통차의식)을 거행하였는데, 이 도로는 신강북부를 관통

하여 마침내 토서철도와 연결할 수 있게 되었다. 신강성과 소련 간의 무역이 활발하게 된 이유는 무엇보다도 여기서 생산되는 상품을 토서철도가 흡수하는 일이 가능하게 되었으며, 운임이 저렴하고 운송 일수도 단축되었기 때문이다(馬場秀夫 1933, 61).

토서철도가 완공되고 난 이후 중국인이 신강에 가려고 할 경우 감속성을 따라 가지 않고 먼저 블라디보스톡에서 기차를 타고 시베리아철도를 타고 다시 토서철도로 갈아 탄 후 다시 도로를 통해 탐성에서 신강으로 들어오는 진풍경이 연출되었다(凌鴻勛 1964, 276). 중국 측에서도 종래 북경에서 산서, 감숙을 거쳐 적화(우루무치)에 이르기 위해서는 2~3개월이 소요되었으나 시베리아철도를 경유하여 토서철도를 이용할 경우 13일이면 충분히 도달할 수 있었다(東亞問題調査會 1937, 183).

신강성과 소련은 국경선을 무려 1500킬로미터나 마주하였는데, 특히 만주에서 소련이 일본에 북만철도를 양도한 이후 극동에서의 지반을 상실하자, 이에 대신하여 신강성의 개발에 적극 나서게 된 것이다(馬場秀夫 1933, 78). 소련과 신강지역과의 밀착은 경제상의 교역량을 보더라도 명확하게 드러난다. 즉 아래의 통계표는 신강과 소련과의 무역량이 신강을 제외한 기타 중국 전역과 소련과의 교역량을 초과하고 있는 상황을 여실히 보여주고 있다.

〈표 1〉 신강과 소련의 무역 현황 (단위: 백만 루블)

	1932	1933	1935	1936	1937	1938
대소수입	14.0	10.9	26.5	36.1	34.8	35.2
대소수출	10.2	18.8	19.9	25.7	25.8	35.2

자료: 田中九一 (1942, 464).

〈표 2〉 중국과 소련의 무역 현황(신강성 제외) (단위: 백만 루블)

	1924~25	1927~28	1930	1933	1935	1936
대소수입	6.4	13.7	12.4	7.2	17.5	13.4
대소수출	12.3	31.6	8.4	11.6	15.3	12.8

자료: 田中九一 (1942, 462).

#### IV. 南京國民政府 鐵道部の 성립

##### 1. 남경국민정부 철도부 성립의 경과

중국 자본의 철도는 최초로 이홍장에 의해 군사적 목적에 따라 개통되었기 때문에 철도 사무는 자연히 總理海軍衙門의 관할에 속하였다. 청조가 광서22년(1896)에 鐵路總公司를 설립하였을 때에도 여전히 해군아문이 철도 업무를 관할하였다. 1898년이 되면서 철도에 관한 업무를 관장하기 위해 광무철로총국이 설립되어 海軍衙門으로부터 독립하였는데, 이것이 바로 철도를 전적으로 관리하는 기구의 남상이 되었다. 1903년 광무철로총국이 철폐되고 철도업무는 다시 商部로 합병되었다. 1906년 상부가 농공상부로 개조되면서 다시 우전부를 신설하여 철도와 우전을 전담하여 관리하니, 철도는 우전부 노정사의 관할 아래로 들어갔다. 이후 다시 鐵路總局을 설치하여 철도를 전적으로 관리하도록 하였다.

辛亥革命 직후인 1912년 4월에 임시정부는 기존의 郵電部를 交通部로 개칭하고 이전의 우전부 노정사 및 철로총국사무의 관리를 모두 이관하였다. 1913년 노정사를 노정국으로 변경하였다가 다음해 1914년에는 路政局을 취소하고 다시 노정사를 설립하였다. 1916년 노정, 노

공, 철로회계공사를 폐지하고 路政司를 설치하여 교통차장을 鐵路總辦으로 겸임하도록 하였는데, 이로부터 철도행정기관은 비로소 초보적인 조직 계통을 갖게 되었다.

철도건설계획에 대한 국민정부의 청사진은 이미 손중산의 ‘鐵道十萬里敷設計劃’에 잘 나타나 있으며, 이후 남경국민정부는 국부의 유지를 계승하여 철도의 근대화를 달성하기 위해 구체적인 방안을 수립해 나갔다. 손중산의 철도건설에 관한 계획은 일찍이 1893년에 이홍장에게 보낸 상소문인 ‘上李鴻章書’에 잘 나타나 있다. 여기서 손중산은 “철도를 가진 나라는 곧 전국이 사통팔달하여 왕래와 유통에 막힘이 없다”(堀川哲南 1983, 201)라고 하여 철도 부설의 시급한 필요성을 강조하였다. 특히 재원의 조달에 대해 이홍장은 최초 관상합판을 주장하였으나,民国 이후 외자의 도입을 강조하는 방향으로 나아갔다(朱馥生 1995, 71).

신해혁명 이후 민국시대가 도래하면서 손중산은 中國鐵路總公司를 상해에 설립하여 전국의 철도를 3대간선으로 획분하고, 10년 동안 60억원을 투입하여 10만킬로미터에 이르는 철도의 부설 계획을 수립하였다. 이 계획은 내지 이민을 촉진하고 실업건설과 자원개발, 국방의 강화와 서구와의 교통망을 완비하는데 그 목적이 있었다. 이밖에 기관차 및 객차 제조공장의 설립도 계획하였다.

1912년 4월 1일, 손중산은 臨時大總統職을 사임하고 상해로 가서 “민국 정부는 국내의 철도, 항운, 운하 및 기타 중요 사업을 모두 국유로 해야 한다”(孫文 1982, 332)라고 철도국유화 방안에 관한 계획을 피력하였다. 같은해 7월 22일, 손중산은 상해에서 개최된 中華民國鐵道協會歡迎會에서 강연을 통해 “철도가 많이 부설될수록 그 나라는 부강하게 된다. 미국의 경우 현재 30여만 킬로미터에 달하는 철도를 보유하고 있어 세상에서 가장 부유한 나라로 손꼽힌다”(張其昀 1962, 3)라고 하여 철도 부설이 곧 그 나라의 국력과 직결된다는 사실을 강조하였다.

손중산은 전국의 철도를 3대간선으로 부설하려는 계획을 구상하였다. 철도 계획에서 첫 번째인 남선은 광둥으로부터 광성, 귀주를 거쳐 사천으로 나아가 서장으로 들어가 천산 남변까지 이르는 노선이었다. 두 번째 중선은 장강에서 출발하여 강소성으로부터 안휘, 하남, 섬서, 감숙, 신강을 넘어 이리로 나아가는 노선이었다. 세 번째 북선은 진황도에서 출발하여 요동을 돌아 몽고로 들어가 외몽고로 이어지는 노선이었다(孫文 1982, 384).

1912년 8월 말, 손중산은 북경에 도착하여 원세개와 13차례에 걸쳐 회담하고 철도건설에 관해 논의하면서, 정부가 철도 부설에 적극 나서야 하는 당위성을 강조하였다. 9월 11일, 원세개는 손중산을 전국철로 총국독판으로 임명하고 ‘주희전국철로전권’을 부여하였다(周新華 1994, 87). 이에 따라 손문은 북방, 남방, 동방 3대 항구를 중심으로 서북철도, 서남철도, 중앙철도, 동남철도, 동북철도, 고원철도 등의 철도계통을 상호 연결하여 전국적인 철도교통망을 조직하는 계획을 수립하였다(聶孫子豐 1942, 168-176).

국민정부는 1913년 대총통령으로 民業鐵路條例를 반포하고, 2년 후인 1915년에 다시 民業鐵路法을 반포하였다. 1924년 4월 國民黨第一次大會宣言은 중국국민당정당을 제정하면서, 국내정책의 15조에서 “기업의 독점 성질은 민간의 역량이 부족하므로 철도, 항로 등은 국가가 경영하고 관리한다”(姜明清 1992, 24)라고 규정하였다.

이와 함께 1912년 국민정부는 特別會計總處를 설립하고, 전국의 철도를 통일화하기 위해 각국의 선례 및 규정을 조사하고 참조하여 철도, 전신, 우편, 항업의 4정에 관한 特別會計法規를 편성하였다. 이 가운데 철도가 가장 급선무로서 統一鐵路委員會를 조직하여 회계법규를 연구하도록 하였다. 그리하여 1914년 8월에 이르러 鐵道整理事業을 개시하고 동일한 회계 계산, 철도 건설, 기관차 및 차량의 건조 등 각 양식의 통일에 착수하였다(逸見十朗 1931, 517).

## 2. 철도부 성립과 철도행정의 통일

1926년 북벌이 진전되면서 국민정부는 교통부를 설립하고, 다시 교통부 안에 鐵路處를 두어 ‘鐵路整理十大政策’을 공포하였다. 1927년 국민정부는 南京에 수도를 정하고 전국 철도의 정리에 착수하면서, 교통부로부터 철도부를 독립 신설하여 철도정책을 추진하기로 방침을 결정하였다. 1928년 6월과 7월, 남경국민정부는 상해, 남경에서 全國經濟會議와 全國財政會議를 개최하였는데, 회의에는 민간 기업가와 재정 전문가, 그리고 중앙 및 지방 공무원이 참석하였으며, 양차 회의에서는 모두 철도건설이 주요한 의제가 되었다. 같은 해 8월에 개최된 국민당 中央執行委員會 全體會議는 두 회의에서 결집된 주장을 반영하여 經濟計劃(철도건설을 포괄)을 수립하였다. 같은 해 10월, 남경국민정부는 철도의 行政管理權을 交通部로부터 독립시켜 鐵道部를 정식으로 설립하여 전국 철도의 부설계획 및 철도행정업무를 담당하도록 하고, 孫科를 철도부장으로 임명하였다. 철도부의 조직은 1928년에 공포된 국민정부 철도부조직법에 의거하여 국민정부 五院 가운데 행정원에 소속되어 철도의 국유화와 국영을 원칙으로 하고, 부장을 장관으로 하여 정무, 당무 양 차관이 보좌하도록 하였다.

손과는 취임 이후 1928년 11월 27일 철도관리통일안을 의정하여 철도 행정의 방침을 천명하였다. 주요한 내용은 철도 업무에 관하여 철도의 통일관리 및 회계독립의 양대 원칙을 견지하며, 종래의 鐵道局督辦制를 폐지하고 國有鐵道管理局을 편제하여 철도행정의 통일과 집중을 도모하였다. 손과는 철도의 통일관리를 위해 그는 다음과 같은 방안을 중앙정치회의에 제출하여 승인을 얻었다.

1) 군대 수송을 정리하고 차량의 반환을 요구한다.

가. 각 철도의 차량을 모두 철도부에 집중시키고 누구라도 이에 간섭할 수 없다.

나. 각 철도에 부과된 부가세를 취소한다.

다. 철도 관계 인사를 통일한다.

또한 회계의 독립을 위해서는 다음과 같은 요구를 제출하였다.

라. 철도 수입의 군비 유용 중지

마. 철도 수입 및 수익은 철도사업의 개량 확충에만 사용할 것(東亞同文會 1935, 1305).

이와 함께 1929년 1월 14일, 철도부는 工程局 組織規定을 공포하여 철도의 관리와 함께 鐵道部材料驗收委員會를 설치하여 철도 재료 구입을 위한 방침을 정하였다. 또한 北平鐵路大學를 대학부와 전문부로 나누어 인재양성에 힘썼다(東亞同文會 1935, 1305).

철도부는 성립 이후 우선적으로 전국 각 철도의 운임과 경영을 표준화하여 통일하고, 이를 통해 부진에 빠져 있던 중국 철도의 경영을 개선하는데 진력하였다. 철도부 성립 이전에 철도는 각각 그 지방의 철로 관리국이 관리하고 있었으며, 따라서 지방에 따라 경영 방법과 운임이 모두 달랐다. 수하물 운임은 1918년 第一次運輸會議가 개최되어 통일되었으며, 이후 1921년 미터법이 채용되었다. 특히 국민정부 철도부의 성립 직후인 1929년에 運價委員會가 성립되고 이를 통해 철도 운임의 통일에 많은 진전이 있었다. 이러한 결과 1930년부터 전국 화물의 등급을 통일하여 6등급으로 분류하였으며, 취급 종류별로 중량 단위를 제정하여 운임 방면에서 큰 성과를 거두었다. 특히 중국에서 철도에 의한 화물 운송이 비약적으로 발전한 것은 철도부가 1932년 9월 ‘貨物負債運

送規則’을 공포하고 각 국유철도에 대해 이를 시행하도록 공포한 이후의 일이었다. 1933년에는 16회 國內聯運會議를 개최하여 철도와 國營水運會社인 招商局 항로 간의 수륙 연계 운송이 개시되었으며, 이러한 과정에서 특히 롱해철도는 운송 방면에서 많은 성과를 거두었다. 이와 같이 철도부 성립 이후 각 철도는 운수 방면에서 비약적인 발전을 이룩하면서 경영 상태도 상당히 호전되었다(姜明清 1992, 32-33).

### 3. 철도 채무의 상환과 재정문제

앞서 살펴본 바와 같이, 남경국민정부 수립 이전에 중국 철도의 재정은 내전과 균벌의 착취 아래에서 극도로 악화된 상태였다. 만일 외채와 내채 등의 철도 채무를 방치한다면 중국 철도의 파산은 자명한 일이었다. 아래의 도표는 남경국민정부가 수립된 직후인 1928년 중국 철도의 재정 상황을 극명하게 보여 주고 있다.

〈표 3〉 1928년 현재 鐵道債務 (단위: 원)

	상환기간 미도래 액수	상환기간 경과 액수	합계
내채	2,290,015.87	41,588,851.17	43,778,867.04
외채	296,822,327.96	218,888,968.55	515,711,296.51
합계	299,012,343.83	260,477,817.72	559,490,163.55

자료: 馬場鐵太郎 (1931, 34).

1928년 10월 26일 국민정부는 혼정 실시의 방침을 천명하고, 평등 호혜에 의거하여 주권이 침해받지 않는 전제 하에서 가능한 최대한의 외자를 도입하며, 전문 인재를 선발하여 육성한다는 원칙에 따라 철도와 공공도로의 건설 등 경제건설을 추진하기로 방침을 정하였다. 실제로 국민정부가 입안한 수 차례의 鐵路建設決議案과 鐵路建設計劃은 모

두 外資를 도입하여 철도를 부설하는 내용이었다. 그러나 이를 실현하기 위해서는 무엇보다도 기존 철도 채무를 정리하여 신용을 회복하는 일이 선결 과제였음에 틀림없었다. 이러한 인식에서 국민정부는 1928년 11월 철도부 성립 이후 구채무를 정리하기로 방침을 정하고, 차관의 이자를 경감하고, 채권의 기한을 연장하면서 채무를 정리해 나가며, 채권인으로 하여금 중국 철도에 투자할 수 있는 신뢰를 조성해 나갔다.

1929년 4월 13일 철도부는 鐵路債務委員會를 성립시키고 ‘鐵路債務整理委員會規定’을 공포하여 각 채무의 구체적인 상환 방법을 강구하도록 하였다. 1936년에는 미상환 채무를 정리하기 위한 방법으로서 內外債整理辦法을 공포하였는데, 여기서 債權國의 동의를 얻어 미지불된 이자의 일정 부분을 공제하거나 혹은 상환기간을 연장하는 등 구체적인 계획이 수립되었다. 정리판법이 공포된 이후 기존 미지불된 통해철도의 채권은 18-30%의 이자율이 확정되었다. 미상환 채무에 대한 국민정부의 적극적인 상환 의지는 결국 채권국과 국내 채권 소유자들에게 대한 신용을 제고하여 결과적으로 철도 투자에 대한 관심을 증폭시켰으며, 이는 중국 철도의 발전을 위해 일정한 기여를 하였음에 틀림없다(姜明清 1992, 35). 1935년 2월, 국민정부는 張公勸을 철도부장으로 임명하고 그의 금융, 경제계에서의 영향력을 이용하여 채무의 정리와 그의 영향력이 미치는 정부은행과 유력한 상업은행을 이용하여 각국에 철로 투자담판을 진행하여 많은 성과를 거두었다.

채무의 정리를 통해 이율을 삭감하고 복리를 면제하고 원금의 상환을 연장하여 마침내 1936년 6월 말 국민정부는 철도 부채의 부담을 36,800여만 원 감소시켰으며, 이 가운데 외채가 30,380만 원, 내채가 2,000만 원 이상 감소하였다. 이러한 결과 마침내 중국 철도 투자에 대한 새로운 고조 현상이 도래하였다. 1936-1937년까지 철도부가 모집한 국내철도 건설자금은 내채가 총 7,455만 원이었으며, 이 가운데 6,300만 원이 신로 건설에 투입되었다. 이와 같이 대량의 외채와 내채가 철도

부설 자금으로 공급됨으로써 국민정부가 전국의 철도 부설 계획을 성공적으로 추진하기 위한 기초를 조성하였다.

비록 국민정부 철도부가 채무의 정리를 통해 외자를 새로 도입하여 철도의 부설에 적극 나서기는 하였으나, 기본적으로 이전과 같이 철도 이권을 외국에 넘겨주는 일은 극력 회피하였다. 나아가 국민정부 철도부는 교통주권을 완전히 회수하기 위해 다음과 같은 규정을 정해 두었다. 첫째, 국유철도는 외자를 차용할 수 있으나, 평등 호혜에 근거하여 주권을 상실하지 않는 한도 내에서 이루어져야 한다. 둘째, 누구라도 철도부를 통해 국민정부의 허가를 얻지 않고서는 중국 영토 안에서 철도를 부설, 연장 혹은 매수할 수 없다. 지방정부도 마찬가지로 철도부를 통해 행정원의 허가를 얻지 않고서는 외자를 도입하여 철도를 부설할 수 없다(東亞同文會 1935, 1305-1306).

#### 4. 鐵道 國營化의 확대

1932년 7월 2일, 국민정부는 中華民國鐵道法 22條를 공포하였는데, 여기서 “철도의 국유, 국영을 원칙으로 하며 철도행정사무는 鐵道部에서 통할한다”라고 규정하였다. 또한 국민정부의 허가 없이 중국 영토 내에서 철도를 부설하거나 연장, 구매할 수 없다고 규정하였다. 이와 함께 경영 방식을 다음과 같은 4종으로 구별하였다.

- 가) 모든 전국 교통의 철도는 중앙 정부에서 경영하는 것을 원칙으로 하며, 國營鐵道라 칭하고 철도부에서 관할한다.
- 나) 지방교통과 관련 있는 철도는 지방정부가 公營鐵道條例에 따라 경영할 수 있다. 이를 공영철로라 칭하며 철도부가 이를 감독한다.
- 다) 철도부가 획정한 노선이 부설되기 이전에 인민들은 민영철도를 부설하여 경영할 수 있으며, 철도부가 이를 감독한다.
- 라) 지방정부 혹은 인민들은 鐵道條例에 따라 전용철도를 경영할 수 있

는데, 이를 민영철도라 칭하며 영업 개시일부터 만 30년 이후에는 법에 따라 정부가 협정가격으로 이를 수매한다(楊承訓 1967, 5).

鐵道法을 살펴보면 국민정부 철도 행정의 기본 방향이 잘 나타나 있음을 알 수 있다. 먼저 철도법 제1조에 철도는 국영을 원칙으로 한다고 규정하여 철도에 대한 국가 권력의 통제 방침을 명확히 하고 있다. 뿐만 아니라 제4조에서는 중요 간선을 모두 법령에 의해 국유로 할 것임을 원칙으로 규정하였다. 지방정부가 외국과 차관계약을 통해 철도를 부설할 경우에도 반드시 鐵道部和 行政院의 허가를 받은 이후에 가능하도록 제9조에서 명시하였다. 제12조에서는 지방관 혹은 민영철도는 모두 철도부의 감독을 받도록 규정하여 국영뿐만 아니라 전국의 철도를 모두 철도부의 일률적인 통제와 감독 하에 두어 철도 행정의 통일화와 일원화를 기하였다(日華實業協會 1931, 345).

이밖에 철도법 제18조는 철도를 軍需에 사용할 경우에는 반드시 국민정부가 공포한 軍運條例 및 鐵道部和 軍政部가 합의한 각 규정을 철저히 이행하도록 함으로써 지방 군벌이 철도를 사사로이 운용할 수 없도록 규정하였다. 또한 제20조는 국유철도의 수입과 잉여를 모두 철도부 사업의 확충 및 정리에 충당하도록 하고 나머지는 철도 채무의 상환을 위해 사용하도록 규정하여 철도 재정을 군사적 목적으로 전용하여 철도의 발전을 저해하는 일을 미연에 방지하였다(日華實業協會 1931, 346).

이와 같이 국민정부의 철도법은 명확히 鐵道の 國營化를 지향하였으며, 모든 철도에 대한 철도부의 통일적 관리를 명시하였다. 이는 기존 중국 철도에 대한 대외적인 열강의 간섭과 대내적인 봉건 군벌 세력의 간섭을 일소하고, 철도 교통에 대한 정부의 일원적 관리와 통일화를 기함으로써 철도 행정의 근대화를 도모한 것이며, 나아가 近代化된 철도를 통해 중국의 근대화를 달성하기 위한 목적에서 입안된 것이라 할 수 있다.

## V. 철도부설 정책과 隴海鐵道

### 1. 국민정부 철도부의 철도부설계획

1928년 가을, 국민정부는 신해혁명 이래의 숙원인 철도부설계획을 실천하기 위해 철도부를 설립하고, 이를 위한 정책의 입안과 실천에 착수하였다. 철도부는 전국의 철도를 통일적으로 관리하고 업무를 개선하며 기존 선로의 영업 수입의 증가에 노력하면서, 한편으로는 구채를 정리하여 신용을 회복하고, 선로의 부설을 위한 자금을 모집하였다. 또한 관세와 庚子賠款(의화단운동 배상금) 등을 이용하여 신철도의 부설과 함께 기존 철도의 정비도 병행해 나갔다.

1928년 11월 國民黨 제162차 政治會議는 鐵道部長 孫科가 제출한 ‘鐵路建設大綱’을 통과시키고 10년 내에 철로 32,000킬로미터를 부설하고, 이를 위해 매년 3,200킬로미터를 부설하는 대계획을 마련하였다. 그런데 이 계획을 실천하기 위한 관건은 역시 재원의 조달 문제였다. 1929년 1월 28일, 손과는 다시 國民黨 中央政治會議에 ‘경관양관 축로계획’을 제출하였는데, 이 계획의 골자는 영국, 러시아, 이탈리아 3국이 반환하는 의화단 배상금의 3분의 2를 기금으로 하여 공채를 발행하여 철도 건설 경비로 충당한다는 내용이었다. 여기서 손과는 관세수입과 의화단 배상금을 우선적으로 隴海鐵道の 潼蘭 구간을 부설하는데 할당하였다. 이와 함께 룡해철도를 1934년까지, 월한철도를 1932년까지, 룡수철도를 1937년까지 완성한다는 계획을 보고하였다(日華實業協會 1931, 343). 이와 함께 룡해철도를 더욱 연장하여 섬서, 감숙, 신강, 청해의 제성을 연결시키는 명실상부한 횡단철도의 부설 계획을 발표하였다(吾孫子豐 1942, 177).

1929년 3월 23일 국민당 3중전회는 中央執行委員會가 제출한 ‘訓

政時期經濟建設實施綱要方針案'을 통과시키고, 우선적으로 교통의 개발에 착수하도록 결정하였으며, 이를 위해 5년 내 국가 총 수입의 4분의 1을 철도 부설을 위해 지출하도록 결의하였다. 1931년 5월 2일, 國民黨 中央第3屆 第一次 臨時全體會議은 蔣介石이 제출한 '實業建設程序案'을 통과시켰는데, 여기에서도 철도 부설을 국민정부가 이후 6년 내에 건설해야 하는 우선적인 과제로 규정하였다. 같은 해 11월 17일, 國民黨 中央政治會議은 '훈정시기 약법에 의거하여 國計民生規定으로 그 실시를 확정하는 방안'을 의결하였는데, 여기서 철도정책의 골자를 다음과 같이 확정하였다. 첫째, 현재의 철도를 정리하며, 둘째, 이미 절반의 공정이 진행된 롱해철도, 월한철도 양 노선을 신속히 완성한다. 셋째, 광둥에서 운남, 그리고 운남에서 사천, 그리고 사천에서 섬서에 이르는 노선을 롱해철도와 연결시키는 철도를 신속히 부설한다.

1936년 이후 중국은행 총재 장공권이 새롭게 철도부장으로 취임하여 5년 동안 8천여 킬로미터의 노선을 신설하는 신철도계획을 수립하였다. 이것이 바로 1937년 3중전회에서 발표된 경제건설5개년계획 안에 포함되어 있는 철도건설5개년계획으로서, 장개석이 직접 제안한 것을 구체화하여 입안한 계획이다(姜明清 1992, 52-56). 이는 당시까지 부설된 철도 노선의 약 2배에 이르는 규모였는데, 이를 위해서는 대체로 8억 5천만에서 9억 원에 이르는 건설비가 필요하였다(桂城淳 1937, 158). 주요한 노선은 株州-貴陽, 寶籬-成都, 貴陽-昆明, 成都-重慶, 南京-貴溪, 廣州-梅縣, 衡州-馬平 등이었다.

## 2. 隴海鐵道の 증설과 중국철도의 발전

롱해철도는 중국 간선 철도 가운데 매우 중요한 노선으로서, 본래 명칭은 隴秦豫海鐵路이며, 이를 간략히 롱해철로라고 부른다. 이 노선

은 감숙, 섬서, 하남, 강소의 4성을 거치는데, 강소의 해주에서 시작하여 감숙의 난주에 이르는 총거리 약 1,700여 킬로미터에 이르는 동서횡단 철도이다. 룡해철로는 강소성 해안의 海州, 海門을 출발하여 徐州로 나아가 이로부터 하남성으로 들어가서 개봉, 낙양을 거쳐 觀音堂에 이르고, 섬서성 潼關, 서안을 거쳐 감숙성 蘭州에 이르는 대횡단철도라고 할 수 있다.

〈표 4〉 룡해철도 구성도 (단위: 中國里)

노선	철도	구간	총연장
변락동선(汴洛東線)	淸海鐵道	海門-淸江浦	220
		海州-淸江浦	140
	徐淸鐵道	徐州-淸江浦	129
	開徐鐵道	徐州-開封	172
변락철도(汴洛鐵道)	汴洛鐵道	開封-河南府	115
변락서선(汴洛西線)	洛潼鐵道	河南府-潼關	134
	潼西鐵道	潼關-西安	85
	西蘭鐵道	西安-蘭州	北西路 415 西路 440

자료: 逸見十朗(1931, 624).

룡해철도의 시초는 1905년에 착공하여 1909년에 개통된 낙양(하남) 개봉(汴梁) 간의 汴洛鐵道이다. 변락철도는 원래 京漢鐵路의 배양선으로 부설되었으며, 1899년 철도독판 盛宣懷의 상주로 부설된 노선이다. 이 노선은 1903년 벨기에철로공사로부터 2,500만 프랑의 차관을 도입하여 1905년에 에브레이(Ebray)의 감독 아래 개봉에서부터 공사가 시작되었다. 그러나 곧 부설 자금의 부족으로 같은 회사로부터 1,250만 프랑을 차입하였으며, 1907년에 다시 차관 1,600만 프랑을 차입하여 1909년에 비로소 개통되었다(石川順 1928, 139).

이후 1915년에는 동단의 개봉-서주 구간과 서단의 낙양-관음당 구간이 개통되었으며, 1925년에 서주-해주 구간이 개통되었다(鮑覺民 1939, 662). 투자액은 1931년 12월 현재까지 131,265,169원이었다(降矢 莢 1935, 464). 롱해철도 가운데 남경국민정부 성립 이전까지 완성된 노선은 동단인 개봉-해주 구간이 470킬로미터, 그리고 서단인 낙양-영보 구간이 170킬로미터였으며, 철도부 성립 이후 롱해철도의 연장과 부설이 비로소 본격적으로 이루어지게 된 것이다(陳樹曦 1993, 6).

1932년 8월에는 영보-동관 사이의 72킬로미터가 개통되었으며, 동관 서쪽으로도 1931년 동관 쪽에서 착공하기 시작하여 1934년에 서안까지 개통되었다. 국민정부 철도부는 이 구간이 완성된 이후에 서안 이서의 보계까지 연장하기로 결정하고, 서안-함양, 함양-보계의 두 구간으로 나누어 공사를 진행하였다. 이를 위해 中國銀行으로부터 500만 원을 차입하여 1935년 7월에는 서안-함양 구간을, 11월에는 함양-보계 구간의 노선을 준공하고, 12월 20일 전 구간의 개통을 눈앞에 두고 있었다. 그러나 서안사변으로 개통이 지체되어 1936년 11월에 이르러 보계까지 준공되었다. 한편 동쪽으로는 1921년 서주-해주 구간을 기공하여 1923년 2월에 운하까지 약 72킬로미터를 준공하였다. 1925년 7월에는 운하-대포 구간 114킬로미터를 준공하였다(馮孫子豐 1944, 391). 1932-1937년 동안에는 靈潼, 潼西, 西寶의 각 구간이 완성되었다(薩福均 1967, 11).

1927~1937년의 10년간 남경국민정부가 부설한 철도는 모두 3,793킬로미터로서, 이로써 중국의 철도는 모두 21,036킬로미터에 달하게 되었다. 이 시기에 대표적으로 롱해철도의 靈寶에서 寶鷄까지의 구간과 大埔에서 連雲港에 이르는 구간 총 408킬로미터가 1936년 12월에 완공된 것을 비롯하여 월한철도, 경공철도 등이 완성되었다. 국민정부 철도부는 철도의 신축뿐만 아니라 구 철도의 개조와 보수에 착수하였는데, 주요한 업무는 철도 궤도의 변경, 교량의 신축, 차량의 신규 구입, 신호 계통의 개선 등이었다.

더욱이 국민정부는 철도를 부설하면서 내지 화물의 운송을 편리하도록 하기 위해 수륙의 상호 연계에 많은 주의를 기울였다. 그 결과 철도와 화물선이 상호 연계되어 수륙 연운에 편리했을 뿐 아니라, 철도의 운수는 대외 무역의 발전에 중요한 역할을 수행하였다. 뿐만 아니라 전시에는 항구와 철도와의 상호 연계를 통해 필요한 물자를 구입할 수 있었는데, 예를 들면 룡해철도의 대포에서 연운항에 이르는 구간을 들 수 있다.

이 밖에 국민정부는 철도행정의 효율성을 제고하고 합리적으로 재편하였으며, 국영철도의 비중을 높여 국가권력의 교통운수에 대한 통제를 강화하였다. 이러한 결과 철도는 기존의 적자에서 탈피하여 국민정부의 재정에 적지 않게 기여할 수 있게 되었다. 다음의 통계 수치는 해마다 중국 국유철도의 성적이 호전되고 있으며 이로 인한 잉여자금의 축적이 증가하고 있음을 잘 보여주고 있다.

〈표 5〉 중국 국유철도의 잉여자본 축적

연도	축적 액수
1932	2,794,122
1933	150,243
1933-34	7,978,652
1934-35	27,845,815
1935-36	35,077,374

자료: 桂城淳 (1937, 169).

## VI. 隴海鐵道와 西北開發

국민정부는 룡해철도를 연장하여 서안에까지 도달하였으며, 다시 1935년 섬서와 감숙 양성의 간선도로인 서란선을 정식으로 개통하여 룡해철도와 연결시켰다. 이와 함께 서북 공로 운수를 관리하기 위해 서

북국영공로관리국을 설립하였다. 이와 같은 일련의 계획은 모두 국민정부 철도부의 적극적인 정책 입안과 추진 속에서 이루어진 것이며, 서북 개발의 중추적 역할을 수행한 것이 바로 룡해철도였다고 할 수 있다.

국민정부가 룡해철도를 부설한 목적은 서북지역의 개발과 밀접한 연관을 가지고 있었다. 근대 이래 서북개발, 서북건설의 주장이 꾸준히 제기되어 왔으며, 이는 다음과 같은 목적에서 주창된 것이다. 첫째, 서북개발은 무엇보다도 국방의 안전을 도모하기 위한 목적에서 주창되었다. 둘째, 서북지역은 땅이 넓고 인구가 희박한 특징을 가지고 있어 이민정책을 통한 농업을 개발하지 않으면 안되었다. 셋째, 서북지역은 금, 은, 동, 철, 석유, 소금 등의 지하자원이 풍부하게 매장되어 있는 지역으로서, 철도는 이들 지하자원을 개발하기 위한 유리한 조건을 조성해 주었다. 이러한 의미에서 특히 룡해철도의 개통은 서북지역의 근대화 과정에서 매우 중요한 역할을 수행했다고 볼 수 있다(沈杜榮 1994, 34).

남경국민정부는 수립 직후인 1928년에 곧바로 서북개발을 주창하였으며, 특히 9·18사변 이후에 서북개발에 본격적으로 착수하였다. 정치적으로 보아 섬서성과 감숙성은 이미 국민정부 중앙의 통제를 받아들이고 있었고 寧海, 青海의 군벌도 중앙에 복속을 표시하였으므로, 이를 통해 이 지역에 대한 통제를 한층 강화하려는 목적이 강했다. 따라서 국민정부가 주창한 서북개발은 서북을 중요한 전략기지로 구축하려는 목적이 내재해 있었다. 이와 같이 반봉건적 군벌의 존재를 전제로 하는 지역적 분할상을 극복하고, 지방정부에 대한 통제력을 관철시켜 강력한 중앙집권적인 국가를 수립하는 일은 중국 근대화를 위한 우선적인 과제가 아닐 수 없었다. 나아가 서북 각 지역에 대한 중앙정부의 통제력을 강화하는 일은 앞서 살펴본 바와 같이 서북 변경인 신강성에 대한 중앙정부의 통제력을 제고함으로써 소련 세력의 확장을 억제하기 위한 기초였음에 틀림없다.

룡해철도 노선이 서안까지 완성되었을 때 국민정부 중앙에서는 노

선 변경 문제가 제기되었다. 즉 계획대로 계속 서진하여 난주에 도달하는 방안과 서안으로부터 漢中으로 나아가 다시 남하하여 사천성의 成都에 이르는 두 가지 노선이 제기되었다. 난주에 이르는 노선은 지리적으로 험준하여 철도 부설에 더욱 많은 경비가 소요될 수밖에 없었으며, 사천성 成都로의 연장은 경제적 선진 지역을 통과함으로써 경제적 기대 효과를 가져다 줄 것은 틀림없었다. 즉 경제적으로 보면 후자가 유력하였으나 국방상의 견지로부터 본다면 전자가 불가피하였다. 결국 서북 지역의 안전과 국방이라는 측면을 고려하여 국민정부는 더욱 많은 경비가 소요되는 란주노선을 선택하게 된 것이다. 이와 같이 롱해철도의 연장선인 서안-난주 노선은 국방상의 견지로부터 건설되었음은 이론의 여지가 없다(鮑覺民 1939, 663-664).

서북 변경 지방의 국방 문제를 해결하기 위한 전제로서 교통로의 완비는 유사시 군사상 목적을 달성하기 위한 기초이지만, 평시에도 중국 본토와의 연계를 밀접하게 함으로써 中國化해 나가는 매우 중요한 요소가 아닐 수 없었다. 이는 앞서 언급한 바와 마찬가지로 신강 지역이 소련과 밀착하는 현상을 억제하는 첩경임에 틀림없었다. 1931년 5월 國民黨 第3屆 中央執行委員會 第一次 臨時全體會議는 ‘實業建設程序案’을 통과시키고 서북지역을 적극적으로 개발하기로 방침을 결정하였다. 이와 함께 서북을 개발하기 위해서는 교통 문제의 해결이 시급한 과제임을 인정하고, 이러한 이유에서 롱해철도를 기한 내에 완성하기로 결정하였다.

서북개발을 위한 교통 시설의 부설을 검토하는 과정에서 최초 철도와 함께 자동차 도로의 건설도 주요한 수단으로 검토된 바 있다. 그러나 철도의 화물 운임은 매킬로미터 일톤 당 최고 1각 7분, 최저 3분 2리였음에 반해, 자동차는 최고 5각 2분 1리, 최저 2각 5분 6리나 되었다. 더욱이 도로를 유지하기 위해서는 막대한 경비가 소요되었으며, 차량의 수명도 기차에 미치지 못한다는 결론에 도달하였다(鮑覺民 1939, 669).

이러한 이유에서 서북개발을 위한 교통시설의 부설에서 무엇보다도 철도가 우선적으로 검토되었으며, 공로는 철도의 보조적 역할을 수행하는 정도에 한정될 수밖에 없었다. 롱해철도의 건설과 발전은 이와 같은 인식의 결과라고 할 수 있다.

철도의 부설은 1927년 이전까지만 해도 대부분 화북, 동북에 치우쳐 있어 남북 경제발전의 불균형은 물론, 정치, 군사상 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있었다. 이러한 이유에서 국민정부 철도부는 성립 이후 서북, 서남지역으로까지 철도의 부설을 적극 확대하였으며, 이러한 과정에서 롱해철도의 부설이 매우 중요한 과제가 되었다. 롱해철도의 부설은 의심할 바 없이 서북 지역의 경제 발전에 기여하였을 뿐만 아니라 지역간 경제교류의 확대와 전국시장의 형성, 그리고 중앙정부의 지방정부에 대한 통제력을 제고하고 신강 등 변경지역의 중국화를 가속화하는 등 핵심적인 역할을 수행하였다.

한편, 롱해철도 등의 부설을 통한 서북개발은 무엇보다도 인구의 이동과 성시의 발전을 촉진하였다. 발전의 지표가 된 것이 바로 이민 현상인데, 서북과 서남은 소수민족이 집중 거주하는 지역으로서 민족문제와 종교문제가 상당히 돌출해 있었다. 서북의 몽고, 신강 등의 민족은 스스로 고유한 문자와 언어를 가지고 있었으며 강렬한 종교의식을 가지고 있었다. 따라서 서북변경과 국방의 안전을 위해서도 서북개발을 통한 민족문제의 처리는 시급한 과제가 아닐 수 없었다. 철도의 발전은 북경, 상해, 천진, 무한, 광주, 성도, 중경 등 대도시 공상업의 발전과 인구의 급증을 초래하였는데, 롱해철도가 부설된 이후 대도시의 수많은 인구가 이 지역으로 이주하여 상행위와 개간에 착수하였다.

이민을 통해 연안 지역에 집중된 인구를 서북으로 분산시키는 정책은 기존 농촌 피폐의 主因으로 평가되어 온 과잉 인구를 분산시키는 의미도 가지고 있었다(吾孫子豐 1944, 391). 롱해철도가 서북으로 노선을 연장한 이후 수많은 연안과 화북 지방의 거주민들이 섬서, 감숙, 신강,

청해 등지로 이주하였으며, 전국적인 인구 유동이 대대적으로 이루어졌다. 예를 들면, 1935년 한 해 동안 철로 객운량은 46,000,000인, 매 킬로노선 평균 탑승객이 약 6,340인에 달하였는데, 이 가운데 경호로가 34,028인, 월한로 남단이 23,208인, 호항로가 16,468인, 북녕로가 9,529인을 기록하였다(丘松慶 2004, 83).

대도시 지역으로부터 서북지역으로의 이민은 정치적·군사적·경제적으로 중요한 의미를 가지고 있지만, 이와 같은 이민 정책은 기본적으로 룡해철도의 발전에 의해 비로소 가능한 일이었다. 이전에 서북지방은 산지가 많고 강수량이 적어 농업에 불리한 자연환경을 가지고 있었다. 특히 한번 흉작이 들면 그 피해는 참화라고 부를 정도로 치참한 결과를 초래하였으며, 교통이 불비한 상태에서는 정부로서도 이를 구제하기 위해 구휼 양식을 신속히 공급하기가 쉽지 않았다. 반대로 풍작의 경우 잉여 농산물을 연해 및 대도시로 운송하기 쉽지 않아 가격이 폭락하여 결국 농민은 곤경에 빠지기 일쑤였다. 따라서 룡해철도의 완성은 이와 같은 경제적 모순을 일거에 해결할 수 있는 조건을 제공해 주었으며, 이민정책을 실시할 수 있는 경제적 기초가 되었다고 할 수 있다.

이 밖에도, 룡해철도는 서북지방의 풍부한 지하자원을 개발하기 위한 중요한 전기를 마련해 주었다. 예를 들면 섬서성은 매장량이 전국에서 수위를 차지할 정도로 석유의 생산이 풍부한 지역이었음에도 불구하고 교통 시설의 불비로 말미암아 생산된 석유는 대부분 현지에서 모두 소비되는 형편이었다. 섬서 이외의 지역으로 운송할 경우에는 낙타나 수레를 동원하였는데, 운임이 한통을 실어 나를 경우 백리당 3각 5분이 나 되었기 때문에 운반이 쉽지 않았다. 감숙성 서북지역도 석유 매장량이 풍부하였으나 현지 지역민들이 지상으로 분출되어 나오는 석유를 자가에서 사용하는데 불과하였다. 감숙성 난주 등에는 석탄 매장량이 풍부하였으나 교통이 불편하고 채굴 수준이 유지하여 사장되는 형편이었다. 감숙 서북지역 및 영하 각지에는 천연 소금 호수가 많아 양질의 소

금이 생산되었으나 교통이 마땅치 않아 감숙과 섬서 지역에서만 소비될 뿐이었다(鮑覺民 1939, 666).

룡해철도의 부설은 이와 같이 서북지역에 풍부하게 매장되어 있던 지하자원의 개발과 연안 대도시로의 운송을 가능하게 만들었으며, 이러한 결과 열강의 경제 침략 속에서 곤경에 빠져있던 민족공상업의 구체책으로서 공업화에 필요한 철, 석유, 석탄과 기타 공업자원을 이들에게 공급할 수 있게 된 것이다(吾孫子豐 1944, 392). 룡해철도의 완성은 바로 서북지방의 풍부한 지하자원을 중국 각지로 운송할 수 있는 조건을 제공함으로써 지역경제와 함께 전 중국의 경제 발전을 촉진하였다.

이와 함께 성정부의 입장에서도 중앙화의 진전에 따라 이 지역이 전반적으로 발전하면서 경제발전에 유리한 제반 정책을 입안하고 실행함으로써 발전을 더욱 촉진하였다. 예를 들면 도량형을 통일하고 토지를 구획하고 금융을 통일하였으며, 기존의 가혹한 지방세를 폐지 및 정돈하였으며, 조림공사에 적극 나섰으며 이에 따라 농업도 신속히 발전할 수 있었다. 국민정부는 이와 같은 발전을 더욱 조장하기 위해 교통과 수리 방면에 힘을 쏟아 발전의 기초를 마련하였다(沈社榮 1994, 36). 이와 같은 일련의 계획은 모두 국민정부 철도부의 적극적인 정책 입안과 추진 속에서 이루어진 것이며, 서북개발의 중추적 역할을 수행한 것이 바로 룡해철도였다는 사실로부터 이것이 가지는 의미와 역할을 잘 알 수 있다.

## VII. 結論

청일전쟁 이후 철도부설권의 확보가 열강이 중국을 침략하는 전형적인 수단으로 이용되자, 중국 관민들은 비로소 철도이권을 회수하여

중국의 자주적 권리를 확립하는 것이야말로 중국의 근대화 및 근대국가의 수립 과정에서 매우 중요한 과제의 하나로 인식하게 되었다. 뿐만 아니라 전국철도에 대한 중앙정부의 통제력 제고와 국영화의 진전은 지역 군벌의 세력 발호를 억제하고 중앙집권적 국민국가를 수립하는데 매우 중요한 의미를 가지고 있었다.

이러한 의미에서 남경국민정부는 수립 직후인 1928년 교통부로부터 철도부를 독립 신설하여 철도정책을 독자적으로 추진하도록 하였다. 철도부는 기존의 철도 채무를 상환하고 정리해 나가면서 민간자본이 철도에 투자할 수 있는 신용을 증대해 나갔으며, 또한 철도 국영화의 비율을 제고함으로써 전국 철도에 대한 철도부의 일률적 통제와 철도 행정의 통일화를 도모하였다. 이를 통해 중국 철도에 대한 열강 및 군벌 세력의 간섭을 일소하고 철도 행정의 근대화를 도모하였으며, 근대화된 철도는 다시 중국 근대화를 달성하기 위한 주요한 수단으로 활용될 수 있었다.

국민정부 철도부는 성립 이후 특히 동서횡단철도인 롱해철도의 부설에 우선적으로 착수함으로써 서북개발을 위한 기초를 조성해 나갔다. 국민정부는 롱해철도의 부설 및 서북 변경지역으로의 연장을 통해 농업 개발에 착수하였으며, 이를 위해 연해 지방의 과잉인구를 서북으로 이주하도록 함으로써 지역 개발을 크게 진작시켰다. 또한 서북지역의 풍부한 지하자원을 개발하여 중국 민족공업의 원료로 공급함으로써 전체 중국 경제의 발전을 도모하였다.

이와 같은 경제적 목적 이외에 철도의 부설과 서북개발은 신강과 같은 변경지역에 대한 정치적·군사적 안정과 밀접한 관계를 가지고 있었다. 국민정부는 이를 통해 이 지역에 대한 중앙정부의 통제력을 제고함으로써 대내적으로 군벌의 발호를 억제하고 나아가 중앙집권적 근대국가의 수립을 목표로 하였을 뿐만 아니라, 대외적으로는 토서철도를 통한 소련 세력의 확대를 차단함으로써 변경지역에 대한 정치, 군사적

통제력을 강화하려는 목적을 강하게 가지고 있었다. 특히 이와 같은 서북개발의 과정에서 중추적 역할을 수행한 것이 바로 국민정부 철도부의 주도 아래 부설된 룡해철도와 그 연장선이었음에 비추어 그 역사적 의의가 매우 크다는 사실을 잘 알 수 있다.

## 참고문헌

- 김호동. 1986. “1864년 신강 무슬림반란의 초기경과.” 『동양사학연구』 24.
- 吳承明 著, 金志煥 譯. 1992. 『구중국안의 帝國主義 투자』. 서울: 고려원.
- 堀川哲南 著, 王載烈 譯. 1983.9. “上李鴻章書.” 『孫文과 中國革命』. 서울: 역민사.
- 姜明清. 1992.5. 『鐵路史料』. 臺北: 國史館.
- 郭廷以. 1980. 『近代中國史綱』 上. 香港: 中文大學出版社.
- 孫文. 1982. 『孫中山全集』 二卷. 北京: 中華書局.
- 孫文. 1978. 『建國方略』. 臺北: 正中書局.
- 楊承訓. 1967.8. 『三十年來之中國工程(下)』. 臺北: 華文書局.
- 苑書義. 1986. 『中國近代史新編』. 北京: 人民出版社.
- 張其昀. 1962.10. 『建國方略研究』. 臺北: 中國文化研究所.
- 陳樹曦. 1993. 『中華民國史交通志』. 臺北: 國史館.
- 丘松慶. 2004. “南京國民政府初建時期的鐵路建設述評.” 『中國社會經濟史研究』 2000年4期.
- 凌鴻勛. 1964. “新疆之交通.” 『新疆研究』. 臺北: 中國邊疆歷史語文學會.
- 徐伯達. 1964. “蘇俄對新疆之侵略.” 『新疆研究』. 臺北: 中國邊疆歷史語文學會.
- 薩福均. 1967. “三十年來中國之鐵路工程.” 『三十年來之中國工程』(上). 臺北: 華文書局.
- 沈杜榮. 1994. “國民政府與開發西北.” 『固原師專學報』 15卷(總第50期).
- 朱馥生. 1995.3. “孫中山實業計劃的鐵道建設部分與湯壽潛‘東南鐵道大計劃’的比較.” 『民國檔案』 1995年1期.

- 周新華. 1994. “孫中山‘實業計劃’述評.”『鎮江師專學報』1994年2期.
- 華立. 1994. “新疆的軍府制度.”『清代的邊疆政策』. 北京: 中國社會科學出版社.
- 東亞同文會. 1935.6.『支那年鑑』. 東京: 東亞同文會調查編纂部.
- 東亞問題調查會. 1937.『移り行く支那』. 東京: 朝日新聞社.
- 石川順. 1928.『支那の鐵道』. 東京: 鐵道生活社.
- 善隣協會調查部編. 1935.『赤化線上の蒙古と新疆』. 東京: 日本評論社.
- 小島憲市. 1927.『支那鐵道概論』. 大連: 中日文化協會.
- 吾孫子豐. 1944.『滿支鐵道發達史』. 東京: 内外書房.
- 吾孫子豐. 1942.『支那鐵道史』. 東京: 生活社.
- 逸見十朗. 1931.4.『中華民國革命二十周年記念史』. 京城: 逸見後援會本部.
- 日華實業協會. 1931.12.『支那近代の政治經濟』. 東京: 外交時報社.
- 『支那問題辭典』. 1942. 東京: 中央公論社.
- 桂城淳. 1937.6. “支那の鐵道建設に於ける明暗相.”『支那』28卷6號.
- 降矢英吾. 1935.12. “支那鐵道研究.”『支那經濟事情研究』. 東京: 東亞事情研究會.
- 馬場秀夫. “西部支那-邊疆問題.”『支那滿洲を堯る諸問題』. 大阪: 東亞調查會.
- 馬場鞆太郎. 1931.3. “支那鐵道會計統計.”『支那研究』25號.
- 莊階三. 1927.7. “支那の鐵道.”『支那問題』69號.
- 鮑覺民. 1939. “隴海鐵路の完成と西北の開發.”『支那經濟研究』. 東京: 改造社.
- 田中九一. 1942. “ソヴェート聯邦と支那.”『支那問題辭典』. 東京: 中央公論社.

## ABSTRACT

# Establishment of Chinese Railway Ministry and Long Hai Railway in China Nationalist Government

**KIM Ji Hwan**

Assistant Professor,  
Institute for Peace Studies

After Sino-Japanese War, the Great Power used the assurance of the construction railroad as the typical means of invasion. Since then Chinese officials and people recovered rights of the railroad for the purpose of the establishment of Chinese independence which they regarded Chinese modernization and the process of modern nation as the one of the most important tasks. In addition, the development of raisins the central government's control and nationalization regarding national railroad was governed the prevailance of influence the militarists and establishment of centralized nationalist state and was considered very significance matters.

In this context, Nanjing nationalist government set up the Railway Ministry independently as to repay the existing financial obligation and increase the invest credits of the private capital into the Chinese railroad. Also, the government devised uniformity control of Railroad Ministry about all nation railroad networks and Ministration of Railroad standardization through the improvement of the rate of railroad nationalization. The Railroad ministry of Nanjing government constructed Trans-China Railroad, Long Hai Railroad

initially commence development of agricultural industry and settled overpopulation of the coast into the northwest. It enhanced the development of Chinese economy by supplying Chinese nations industry materials in northwest, rich natural resources. It also developed natural resources in the northwest to enhance Chinese nation economy by supplying materials of Chinese nation's industry. Besides these economic aims, it regarded both the construction of Long Hai Railway and development of the northwest Xinjiang as preventing the Soviet Union's expansion into Xinjiang, the frontier and also strengthened its political and military power.

**key words** : Long Hai Railway, Chinese Railway Ministry,  
development of the northwest, Soviet Union, Xinjiang