

A composite image showing the interior of a modern train with overhead lights and a black steam locomotive outside. Overlaid on this is the title text in a stylized, bold font.

# 철도를 통해 본 동아시아 근현대사

임채성 교수





## 목차

1

학습안내

1

2

강의

3

3

Lecture

25

4

讲义

55

5

퀴즈

74

6

보고서

78

7

자료

80





## 학습안내

### 01

#### 과목소개

<철도를 통해 본 동아시아 근현대사>는 동아시아 철도업의 역사를 각 지역별 시대별로 살펴보는 교과목이다. 수강생들은 본 과목을 수강함으로써, 동아시아 사회경제사에서 철도업의 전개와 특징에 대해 학습하고, 이를 통해 경제 외 관점에서도 살펴볼 수 있다.

### 02

#### 학습목표

- (1) 근대적 인프라스트럭처인 철도업이 일본의 제국주의적 팽창과 더불어 동아시아에 전파되었는지를 이해하며, 이 과정에 포함된 사회경제사·기술사·정치군사사적 관점을 학습한다.
- (2) 전후 동아시아 철도의 재편과정을 검토한 다음 한반도에서 해방과 분단을 경험하며 철도가 남북에서 재편되었는지를 살펴봄으로써 연속과 단절 등에 관한 이해도를 심화할 수 있다.
- (3) 한국전쟁과 전후 부흥 그리고 나아가 고성장을 거치면서 한국철도가 어떻게 현재에 이르게 되었는지를 이해하는 동시에 동아시아철도의 전망을 학습한다.

### 03

#### 기대효과

- (1) 이 강의를 통해 동아시아에서 철도업을 둘러싼 사회경제사 관점을 중심으로 학습한다. 동아시아가 근대적 기술을 습득 전파하는 과정이 제국주의적 팽창과 맞물렸으며 어떻게 전후 재편되어 현재에 이르게 되었는지를, 전쟁이라는 역사적 모멘텀을 중시하여 학습한다.
- (2) 사회경제사적 관점에서만 보는 것이 아닌, 철도가 가지는 기술사적 특징 및 정치군사적인 상황의 이해를 도모하고 이를 둘러싼 정책적 결과와 그 영향에 대해 학습한다.





# 04

## 주차별 구성

1주차	일본국유철도의 성립과 도입
2주차	식민지기 대만국유철도의 부설과 운영
3주차	식민지기 조선국유철도의 형성과 기술적 특징
4주차	일본판 '동인도회사' 만철의 설립과 경영
5주차	중국대륙 점령철도의 운영 : 화북교통주식회사
6주차	전시하 조선국유철도의 전쟁동원
7주차	동아시아 철도의 전후 재편
8주차	해방 후 북한의 철도재편과 운영실태
9주차	해방 후 한국철도의 재편성
10주차	한국철도와 산업부흥 5개년 계획
11주차	한국전쟁과 철도동원
12주차	휴전체제하 한국철도의 발전과 동아시아 철도의 전망





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 강의



서울대학교 한국경제와 K학술혁신 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



10  
주차

## 한국철도와 산업부흥 5개년 계획

### 10-1 본 강의의 목적

수강생 여러분, 안녕하세요. <철도를 통해 본 동아시아 근현대사> 강좌를 맡은 임채성입니다. 이번 강의에서는 해방 후 분단체제 하에서 조선국유철도가 한국철도로 재편된 이후, 한국의 경제자립을 위해 추진된 철도부흥계획의 입안 및 추진과정에 주목하고자 합니다.

한국경제는 해방 후 일본의 식민지경제에서 신생국가의 국민경제로 재편되었습니다. 하지만, 식민지배로부터의 해방이 제2차대전의 연합국 승리에 의해 이루어져 타율적인 것이었던 만큼, 동서 세계의 냉전체제 구축과 동시에, 미소 양군의 분할점령은 남북분단으로 고착되었습니다. 즉, 신생국가의 방향성을 둘러싼 한국 사회 내부의 주체적인 노력은 통일국가의 건설로 연결되지는 못했던 것입니다.

이에, 미국은 한국을 소련의 대미·대일전략에 대한 방파제로 파악하고, 이를 위한 정치·경제적 기반을 구축하고자 하였습니다. 이러한 점에서, 한국경제의 탈식민지화는 북한 사회주의에 대항하는 자유민주주의 체제의 국민경제를 확립하는 과정이었습니다.

특히, 한국 정부 수립 후, 미국은 미군 철수를 전제로 한국이 북한 사회주의에 대항이 가능한 군사력 보유가 가능하도록 자립경제 건설에 관심을 보였습니다. 바로 ECA 원조를 제공하여 한국경제의 자립과 부흥을 꾀함으로써, 유럽의 마샬플랜과 같이 대소동맹체제를 동아시아에까지 확장하고자 한 것입니다.

ECA 원조는 긴급구호적 성격의 GARIOA 원조와는 달리 상당 부분 자본설비 및 원자재 등을 포함하고 있어, 경제부흥계획의 투자재원이 될 수 있었습니다. 비록 ECA 원조는 한국전쟁의 발발로 본격화될 수 없었지만, 경제부흥계획이 수립되고 ECA 원조가 부분적으로 실시되는 동안, 한국경제는 종래의 관료적 조정(Bureaucratic Coordination)을 벗어나 시장적 조정(Market Coordination)으로 전환되고 있었습니다.

이러한 점에서 볼 때 한국철도의 수송강화와 철도건설은 산업부흥계획을 물류 면에서 보장하는 인프라스트럭처가 되었음은 물론입니다. 한국철도는 해방 후 외부로부터의 경영자원 조달이 두절되고, 내부의 통제체계가 붕괴되자 위기적 상황에 빠졌으나, 미군정청의 이니셔티브 하에 미 철도부대가 증파되고 경영자원이 경제원조형식으로 조달되어 경영 재편이 이루어졌습니다.



특히, 9월 총파업을 계기로 내부의 좌익계 노조가 소멸하고 관료적 노사협조주의의 기반이 마련되어, 경영 안정화와 철도 운영의 한국인화를 위한 전제조건이 만들어졌습니다. 이러한 한국인 경영진의 성립과 안정적 노사관계를 통해, 철도운영권은 미 점령군에서 한국 정부로 이양될 수 있었습니다.

이렇듯, 미군정 하 3년 동안 한국인 직원은 경영관리능력을 쌓았다고는 하나, 철도 전반에 걸친 시설 노후화는 심각한 것으로 대대적인 철도투자가 시급히 요청되었습니다.

뿐만 아니라, 경제 운영의 원리가 시장 중심으로 전환됨에 따라, 한국철도는 경영자원 공급이 배급체계를 벗어나 조달 비용이 증가하고, 철도경영의 안정화가 요청되어 엄격한 예산제약(hard budget constraint)에 직면하게 되었습니다. 예전에는 배급받던 철도용품을 시장에서 구매하게 된 것입니다.

따라서 ECA 프로그램에 의한 철도투자 및 경영 안정화의 여건 조성이야말로, 한국철도가 인프라스트럭처 면에서 신생국가 수립을 지탱하는 물적 기반으로서의 역할을 수행하는데 관건이 되었던 것입니다.

이와 같은 중요성에도 불구하고, 한국 정부 수립 직후의 철도경영은 물론, 기업경영에 관한 분석은 거의 찾아볼 수 없습니다. ECA 프로그램의 성립 및 전개에 관한 분석은 있었으나, 이를 개별산업 또는 개별경영 레벨에서 분석하기보다는 거시정책 레벨을 중심으로 분석하여, ECA 프로그램의 실상이 제대로 파악되지 못하였습니다.

물론 한국전쟁의 발발로 ECA 프로그램의 경제적 효과는 검증될 수 없었으나, ECA 프로그램은 휴전 후 경제부흥계획의 전제가 되는 만큼, 다양한 차원에서 분석이 본격화될 필요가 있다고 생각합니다. 이러한 기존 연구에 대해, 이번 강의는 Janos Kornai 등 역사상 경제시스템의 전환을 분석해온 '이행의 경제학'의 관점에서, 산업부흥계획 하의 철도부흥 및 경영실태를 밝히고자 하는 것입니다.

이러한 본 강의를 통해, ECA 부흥계획이 개별산업 레벨에서 입안되어, 시장적 조정에 의거한 한국경제 운영을 전제로 한 역사적 전개 과정이 밝혀지고, 이와 더불어 외부환경의 급격한 전환에 대응하여 추진된 한국철도의 경영합리화가 명백히 밝혀질 것으로 생각합니다.

지금까지 해방 후 재편된 한국철도가 ECA 원조 하에 경제자립을 위해 추진된 철도부흥과 신 노선 건설과정을 왜 검토해야 하는지 그 연구사적 의의를 살펴보았습니다.





다음 시간에는 미국의 대한정책에서 한국경제자립이 정책목표로 등장하는 배경을 살피고, 이를 실현하기 위한 ECA 원조가 미 정부 내에서 입안되는 과정을 개괄함으로써, 철도부흥계획이 추진되는 역사적 문맥을 밝히고자 합니다.





## 10-2 경제자립과 ECA 원조

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 해방 후 재편된 한국철도가 ECA 원조 하에 경제자립을 위해 추진된 철도부흥과 신 노선 건설과정을 왜 검토해야 하는지 그 연구사적 의의를 살펴보았습니다.

이번 시간에는 단독정부의 수립과 더불어 경제자립과 ECA 원조에 대하여 살펴보겠습니다. 우선 여기서는 ECA 원조의 입안 과정을 개괄하여 미국 측이 철도부흥계획을 추진하는 배경을 밝히고자 합니다.

3년간의 점령하에서 한국인에 의한 철도 운영이 가능하게 되었다고는 하나, 선로, 차량 등 철도 전반에 걸친 수송시설의 노후화는 한국철도에 있어 미해결 과제로 남게 되었습니다. 즉, 한국인 관리하의 철도 운영을 지속적으로 안정화하기 위해서는 대대적인 경영자원을 확보·투입하여, 수송부흥을 달성하지 않으면 안 되었습니다. 물론 이러한 투자재의 공급은 지역 내에서 기대할 수 없었기 때문에, 신생국가를 지원하는 미국에 의해 이루어졌다는 것은 재론할 필요가 없습니다.

대한민국이 수립된 지 이틀 후인 1948년 8월 17일, 미 국무성 극동연구부는 신생국가인 대한민국은 미국의 원조하에서 남한의 좌익 및 북한 정권을 배제함으로써 창출되었다는 점에서, 북한으로부터의 침공과 남한에서의 혁명에 의해 전복될 가능성에 직면해 있지만, 이에 대응할 수 있는 군사력은 아직 확립하지 못하였을 뿐만 아니라, 그 기반이 되는 경제도 생산침체를 벗어나지 못하고 있다고 판단하였습니다.

당시 국내정세를 살펴보면, 1948년 10월에는 4·3 제주도 사건을 진압할 한국군 제14연대에 의해 여순 반란이 발생하였고, 전국적으로 산발적인 게릴라 투쟁이 계속되고 있었습니다. 또한 38도선에서는 1949년 1월부터 한국군의 남방경비 인수를 계기로 남북 간의 군사 충돌이 끊이지 않고 발생하고 있었습니다.

이러한 정세로 인하여, 자유민주주의체제를 유지할 수 있는 군사력의 확보와 이를 지탱할 자립경제의 확립은 신생국가에 있어서 긴급과제로 대두되었습니다. 이러한 정책관점은 이미 1947년 8월 4일 SWNCC 176/30'미국의 대한정책'에서 제시되어, 장래의 정치적 불안정성을 완화하는 수단으로서 적극적인 원조계획의 실행이 언급된 바 있었습니다.





이후, 1948년 1월 14일의 SWNCC 176/35 가운데 주한미군의 철수가 확정되자, 이용 가능한 자금과 시간 내에서 견고한 경제를 구축할 것이 지시되어, 1948년 4월 8일에 NSC8에서는 한국에서 부정적인 영향을 최소화하면서, 미국의 의무를 점차 줄이는 실질적인 지원방안으로 북한 및 기타 국의 군사적 침략에 대응할 수 있는 군대훈련과 장비확보에 관한 계획과 경제 붕괴를 막을 수 있는 경제원조계획의 수립이 결정되어, 한국에서 미국의 이해를 대변할 수 있는 미국 외교사절단을 파견하기로 하였습니다.

이를 위해, 1948년 4월에는 미 육군성의 로얄(Royall)과 드래퍼(Draper)가 원조계획 수립을 목적으로 경제전문가 4명과 함께 내한하여 시찰한 후, 긴급구호 원조가 아닌 경제부흥 원조를 실행할 것임을 밝혔습니다. 이로써, 1948년 경제협조법에 입각하여 유럽경제부흥 원조로서 개시된 ECA 원조가 한국에도 적용되어, 트루먼 대통령은 미 육군성에게 1949년 1월 1일부로 원조업무를 ECA에 이관할 것을 지시하였습니다.

이후, 잘츠만(Saltzman) 국무성점령지역담당 차관보에 의해 1948년 9월 초 3개년 원조계획에 의한 대한원조방침이 제시되어, 석탄, 비료, 전력, 어업생산을 늘려 무역수지 적자를 축소하기로 하였습니다. 이에 따라, 김도연 재무장관과 헬믹(Charles Helmick) 주한미군 민사처장 간에 ECA 원조교섭이 10월4일부터 개시되었습니다.

교섭 과정에서 미국은 ECA 원조자금을 통해 계획의 입안에서 수행된 통괄적인 통제권을 확보함으로써, 한국경제 자체를 통제하고자 하였습니다. 이는 신생국가의 경제운영능력에 대한 불안감을 불식할 수 없다는 점을 반영한 것이었습니다.

그 결과, 12월 10일에 체결된 한미경제원조 협정에서 한국 정부는 원조물자의 청구·획득·배급·사정 등에 관한 계획뿐만 아니라, 전체적 경제부흥계획 및 수입수출계획의 책정에까지 외교시설의 특설을 부여 받은 미국원조 대표의 합의 또는 동의를 얻지 않으면 안 되었습니다. 특히 조선은행에 대한민국 정부 명의로 특별 회계를 설치하여, 대충자금(Counter Fund)을 관리하도록 함으로써, 그 사용을 미국 측이 통제하였습니다. 이와 같이, 한국의 경제부흥은 미국정책 하에 종속되었습니다.

그리고 1948년 12월에는 호프만(Hoffman) ECA 국장이 내한하여, 한국 정부와의 협의를 거쳐 ECA 3개년 경제부흥사업의 추진에 관해 합의하고, 그 조사와 계획작성을 데이&짐머사(Day and Zimmermann, Inc.)에 의뢰하였습니다.





데이&짐머사는 미국 필라델피아에 본사를 두고, 뉴욕과 시카고에 지점, 워싱턴 D.C.에 대표단을 설치하여, 지난 50년간 48개국에 걸쳐 약 5,000건에 달하는 컨설턴트 서비스를 제공한 경험이 있는 회사로, 삼척, 경인, 부산지구에 대한 현지조사와 ECA 요원 및 한국 정부요원과의 회담을 거친 후, ECA 3개년 원조계획의 작성에 착수하였습니다.

이후, 트루만 대통령의 재선 연설을 통해 ECA 원조를 저개발국에도 적용할 것이 Point IV계획으로 알려진 뒤, 1949년 3월 23일, NSC8/2에 이르러서는 NSC8에서 규정된 주한미군의 철수 시점을 1949년 6월 까지 연기하는 한편, 경제원조와 군사적 안전을 위해 3개년 원조계획을 추진하기로 하였습니다. 이러한 가운데, 대한군사경제 고문기구인 주한미사절단(AMIK, American Mission in Korea) 하에서, 1949년 1월 1일 ECA 한국지부(ECA Mission to Korea)가 설치되었습니다.

주한 미사절단은 주한미국대사 무초(Muccio)를 단장으로 주한미국대사관, 주한 ECA 사절단, 주한미군 고문단의 3개 부문으로 편성되어, 3개 부문은 각각의 부문에서 미 정부의 결정에 따라 신생국가의 자위 및 자립체제의 확립을 지원하게 되었습니다.

이와 같이 경제원조가 군사원조와 패어를 이루는 체제하에 ECA 한국지부는 군정청 경제고문이었던 반스 박사를 지부장으로 경제원조업무를 개시하였습니다. 동 지부는 사업부로서 농업식량부, 공업광산부, 전력부, 교통통신부, 기술훈련부를 두고, 교통통신부 임시부장에는 군정청 시대의 철도운수국장이었던 맥렐란(J. M. McLellan) 중령이 임명되어, 교통부와의 연락 및 의견조정에 임하였습니다

지금까지 자유민주주의체제를 유지하기 위해, 한국에 있어서의 자립경제건설 필요성이 인정되자, 미국의 이니셔티브 하에서 ECA 원조계획이 한국에도 적용되었다는 점을 살펴보았습니다. 다음 시간에는 ECA 한국지부가 설치된 이후 한국전쟁의 발발에 이르는 약 1년 반 동안 진행된 한국인에 의한 철도 운영의 실태를 검토함으로써, 철도부흥계획의 지연이 갖는 의의를 생각해보도록 하겠습니다.





### 10-3 한국철도의 부흥계획

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 자유민주주의체제를 유지하기 위해, 한국에 있어서의 자립경제건설 필요성이 인정되자, 미국의 이니셔티브 하에서 ECA 원조계획이 한국에도 적용되었다는 점을 살펴보았습니다. 이번 시간에는 한국철도의 부흥계획 입안 및 결정 과정을 검토하고, 계획의 의의에 대하여 살펴보겠습니다.

미국 정부의 ECA 원조계획의 추진에 맞추어, 한국 정부는 기획처와 1948년 8월 설립된 경제위원회를 중심으로, 산업경제 5개년계획을 작성·실시함으로써, 5년 후에는 국내 산업의 수급균형을 확보하여, 일정 수준의 경제자립을 달성하는 것에 대해 의견 합의를 보았습니다.

당시 기획처는 예산국, 경제계획국, 물동계획국, 물가계획국으로 구성되어 재정, 경제, 금융, 산업, 자재 및 물가에 관한 종합적 조사계획과 정부예산의 편성 및 결산의 심사에 관한 사무를 관장하였습니다. 또한 기획처 내부에는 기획처장을 위원장으로 농림부, 상공부, 재무부, 교통부, 체신부, 사회부, 내무부로부터 각 1명, 산업금융계 4명, 학계 2명으로 구성된 경제위원회가 설치되어, 하이레벨의 경제정책을 결정하였습니다.

본 합의에 따르면, 산업 부문별로 개별연차계획을 편성함과 동시에, 각 부문의 생산을 조정하는 축으로 물자동원계획(mobilization of materials)을 작성하는 것으로 상정되었습니다. 이에, 1949년 1월부터 부서관 협의를 통해, 물동계획을 수립하여 2월까지 입안을 완료하고, 4월 15일에 계획안이 국무회의에서 승인되어, 1949년 10월 ECA에 공식적으로 전달되었습니다.

이에 대한 ECA 측의 입장을 보면, 계획운영관리상의 책임과 기능이 기획처와 상무부 간에 명확하지 않고, 신정부의 경제운영경험 및 능력에 비해 계획이 현실적이지 못하여 실행과정에서 축소조정이 불가피하나, "충분한 시간과 약간의 안정성이 확보된다면, 큰 진전이 있을 것이다"라고 평가하였습니다.

이러한 입안 과정에서, 철도부흥계획은 전체계획의 실현 가능성을 보장하는 중심적인 위치를 점하였습니다. 부흥계획은 기존 설비의 부흥을 우선시하여 기초물자를 증산하는 한편, 수입대체·수출산업을 육성하여 외화획득을 꾀하는 것이었고, 이에에는 무엇보다 에너지의 확보가 필요하였습니다. 당시 남한의 에너지 상황은 심각한 석탄 부족에 북한으로부터 송전도 중지되어, 공업생산이 50% 이하로 급감하였고, 미국은 인천과 부산에 발전선 2척을 급파해야 했습니다.





이를 해결하기 위해, 1949년 1월 미국의 지질조사가 이루어져, 강원도의 무연탄생산을 1949년 초 66만7천 톤에서 1953년 후반에는 206만 톤까지 증산하고, 이를 연료로 하는 화력발전소를 서울 근교 3,000Kw, 삼척 15,000Kw를 건설함과 동시에, 기존 영월발전소의 발전용량을 7-10만Kw에서 24만Kw로 확대하기로 하였습니다. 결국 탄전에서 소비지까지 석탄을 운반하는 수송철도의 건설이야말로, 침체되고 있는 한국경제 부흥의 관건이 되었습니다.

이에 따라, '경제부흥을 위한 산업개발철도 및 철도망 건설계획'이 1949년 1월 1일에 발표되었습니다. 한국철도는 미군 점령하인 1947년도 말부터 소위 3대 산업선으로 불리던 영주와 철암을 연결하는 94.1Km의 영암선, 제천과 조동을 연결하는 51.3Km의 영월선, 도담과 사평을 연결하는 11.7km의 단양선 건설을 계획하여 실측 조사 등 준비작업을 추진하고 있었습니다.

이러한 노선건설이 갖는 의의를 살펴보면, 영암선의 경우, 삼척탄의 매장량이 3억 톤에 달하였으나, 당시 주요간선인 중앙선과 연결되지 못하여 묵호항에서 다른 항구까지 우회 수송하지 않으면 안 되었습니다. 따라서 영암선의 건설은 소비지까지 석탄의 신속한 수송을 의미하였습니다.

다음으로 영월선의 부설은 중앙선 제천에서 남한 제일의 화력발전소가 있는 영월을 거쳐 함백 탄전에 이르는 수송로의 건설과, 발전용 석탄 공급의 용이성을 의미하였습니다. 또한, 단양선의 개통으로 중앙선과 매장량 1억 톤의 단양탄전을 연결하게 되어, 석탄의 연간수송량이 7천 톤에서 14만 톤으로 증가할 것이 예상되었습니다. 이들 노선은 제2차대전 말기에 계획되어, 약간의 공사가 진행된 적도 있었는데, 해방 후에 석탄 부족으로 인해 다시 주목을 받게 된 것입니다.

이외에도, 교통부는 5개년계획의 실시기간 중 경복선, 문경선 등 7개 노선 350Km를 건설하고, 중앙선의 전화, 낙동강 철교의 보강 등 242Km를 개량하기로 하였습니다. 또한 기존의 기관차 및 객화차 그리고 선로에 대해서도 부흥사업을 추진하였습니다.

이러한 철도사업을 위해서 ECA 원조뿐만 아니라 인플레이션 예방효과를 겸해 조선은행에 맡겨진 대충자금을 이용될 것이 계획되었습니다. 이 중, 3개의 신 노선건설은 석탄 부족으로 인하여 다른 사업에 앞서 실시되었고, 건설비 110억4천만 원의 4개년 연속사업으로 1949년 4월 25일부터 착수되었습니다.

이러한 가운데, 데이&짐머만사는 예비조사에 입각해 ECA 본부와 협의에 들어가게 되었고, ECA 한국 국장과 기술자 14명 및 기타 기술자들로 구성된 산업조사단이 3월 내한하여, 한국 정부와 ECA로부터 전문 스태프의 지원을 얻어 대규모 조사를 행하였습니다.







이들은 5월 초에 귀국하여, 조사보고서를 제출하였습니다. 철도 부문에 관한 조사는 펄만(A. E. Perlman) 덴버&그랜데 서부철도(The Denver and Rio Grande Western Railroad) 총지배인의 지휘하에 조사 및 계획작성이 이루어져 1949년 7월 28일 최종보고서가 제출되었습니다.

보고서는 건설개량사업으로 영암·영월·단양 3개 노선의 건설과 중앙선 전력화에 한해서만 계획이 "실현 가능하고, 정당성을 갖는다"고 판단하였습니다. 또한 3년간 원조를 받아, 5백만 달러와 45억 원의 자금으로 4개년 공사를 추진할 것을 권유하였습니다. 감사를 맡은 인터내셔널·엔지니어링사(International Engineering Company, Inc.)에 의하면, 신선 건설은 "한국경제의 개선을 위해 시급히 요구되며 산업 성장에 있어 대단히 중요하다"고 지적하였습니다.

반면, 한국 측에 의해 계획된 다른 건설개량사업은 일절 언급되지 않았습니다. 그보다는 기존 시설의 부흥 계획이 강조되어, 10개년계획으로 선로의 레일 및 침목을 완전히 정비하고, 5년간에 걸쳐 기관차 400량, 화차 10,000량, 객차 1,200량을 운용 목표로 보유 차량의 대대적 정비를 제시하였습니다.

한편, ECA 본부는 진행 중인 산업조사단의 조사에 의거한 원조계획을 입안해, 1949년 5월 재정국으로부터 원조계획을 승인받아, 미 국무성과의 최종 심의를 거쳐 미 의회에 제출하였습니다. 이렇게 작성된 대원원조안은 6월 7일 트루만 대통령에 의해 1949년 7월에서 1952년 6월에 해당하는 1950년-1952년 회계연도예산으로 의회에 제출되어 1억5천만 달러를 한국에 지출하게 되었습니다.

이후, 부흥계획이 미 의회의 통과를 기다리게 되자, 한국의 교통부 장관은 ECA 한국지부에 1950년 회계연도분의 ECA 원조물자 301만 달러의 조달과 대충자금 30억2,180만 원의 이용 허가를 신청하였습니다. 이러한 가운데, 신설건설은 보시는 표와 같이 ECA Project V로 명명되어, 존슨(Edgar A. J. Johnson) ECA 한국사업국장에게 제출되었고 긍정적인 평가를 받아 그 실행이 확정되었습니다.

지금까지 철도부흥계획은 전체 부흥계획 가운데 중심적인 기간계획으로 자리잡혀, 물론 한국 측이 제출한 대규모 철도계획이 그대로 미국 측에 의해 인정된 것은 아니지만, 3대 산업선의 건설과 기존 시설의 부흥계획이 실시되는 계기가 되었다는 점을 살펴보았습니다. 다음 시간에는 철도부흥계획의 입안 및 결정 과정을 검토하고, 계획의 의의에 관해 생각해보겠습니다.





## 10-4 한국철도의 수송 효율화와 경영 문제

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 한국철도의 부흥계획에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 ECA 한국지부가 설치된 이후 한국전쟁의 발발에 이르는 약 1년 반 동안 진행된 한국인에 의한 철도 운영의 실태를 검토함으로써, 철도부흥계획의 지연이 갖는 의의를 생각해보도록 하겠습니다.

한국경제의 부흥계획이 입안됨에 따라, 한국철도는 관할 수송시스템을 중앙집권적으로 운영하기 위하여, 경영자원 관리 및 수송시설의 정비를 본부에 집중하였습니다. 1948년 11월 4일에는 군정청 아래의 운수국을 폐지하고, 각 운수국에 설치된 스태프조직을 통합해 본부에 육운국, 해운국, 시설국, 공전국, 경리국, 자재국을 신설하는 동시에, 비서실에는 총무, 기획, 인사, 감사, 후생의 5개 과를 설치하였습니다.

다른 한편, 지방철도운수국을 서울, 대전, 안동, 부산, 순천 철도국으로 개편하고 삼척지구에는 삼척철도를 국유화하여 운수국을 설치하였습니다. 또한 항만청을 해사국으로 개편하고 교통부 항만 행정을 내무부로 이관하였습니다.

이렇듯, 한국철도는 본부 중심의 집권적 운영을 실현함으로써, 1949년 ECA 원조를 통해 일본, 미국, 태국으로부터 보급되는 각종 자재를 가지고 통괄적인 관점에서 수송시설 정비와 차량수선에 착수할 수 있었습니다.

그러나 1948년부터 수리 능력이 개선되어 운용 기관차의 비율이 50%를 초과하기는 했으나, 1949년 중반 이후에도 ECA 부흥 자재가 아직 본격적으로 공급되지 않아, 많은 기관차가 수리되지 못하고 방치되고 있었습니다.

운용기관차의 경우에도 수리 상태 및 일상적 정비는 양호하지 못하여 20만-40만Km였던 회귀 주행거리가 6만9천Km로 짧아지게 되었습니다. 이로 인해, 기관차에 비해 많은 수리부품을 필요로 하지 않는 객차 및 화차 쪽이 수리 성적이 좋았습니다.

또한, 1949년 도입된 침목은 표준궤용 440,474정, 협궤용 27,440정에 지나지 않아, 당초의 목표 연간 교환량 60만 정에는 달하지 못하였으며, 선로 보수에서도 부흥계획이 그대로 실행되었다고는 결코 말할 수 없었습니다. 이러한 철도부흥의 지체에도 불구하고 수송수요는 경제회복으로 인해 점차 증가하기 시작하였습니다. 1949년에 들어 한국경제는 투자재와 원료의 공급이 증가하자, 명백한 회복 경향을 보였습니다.



ECA 한국지부가 작성한 일반경제 활동 지수를 보면, 1947년 평균을 100으로 하여, 1월에는 126이었던 것이 9월에는 220에 달했습니다. 또한 제조업의 생산능력에 대한 가동률은 55%로 1946년 11월의 20%에 비해 상당히 회복되고 있었던 것을 알 수 있습니다.

광업 부문도 석탄생산이 1948년부터 261,487톤 증가한 것에서 단적으로 볼 수 있듯이 생산량은 전반적으로 대폭 증가하였습니다. 뿐만 아니라 보리 등 하계 잡곡의 수확량도 전년도보다 25% 증가해 770만 석에 달하였습니다.

이로 인해, 수송실적은 ECA 물자의 보급 지연과 기획처 및 상공부와의 물자배급조정 미비로 계획량에는 달하지 못하였지만, 크게 증가하게 되었습니다. 즉, 화차 수 비율에서 볼 수 있듯이, 1949년에는 주한미군의 철수로 군수품 수송이 감소했음에도 불구하고, 민수품을 중심으로 수송수요가 급증하였습니다. 서울, 부산, 인천의 월간 영차의 도착과 출발을 보면, 1948년에는 각각 6,000량, 7,292량이었다는 것이, 1949년에는 7,183량, 7,567량으로 증가하고, 공차 회송이 감소하였습니다.

이렇듯, 철도부흥에 앞서 생산회복이 진행되자, 당연히 수송력 부족이 나타나지 않을 수 없었습니다. 이에 대해, 한국철도는 “목전의 막대한 수송수요에 대응하기 위해 우선 화차 운용의 효율 증진을 꾀하는 방법 밖에 없었습니다”라고 말했습니다.

부산항에서는 ECA 원조물자가 증가하자, 조선해육운수주식회사의 후신인 조선운수주식회사에 외자과를 두고, 임시외자총국과의 대형 계약을 체결하여, 하역회사 8개 사를 감독하게 함으로써, 다소나마 ECA 물자의 하역과 송출을 원활하게 할 수 있었습니다.

그러나 이를 통해서도 화차의 이동 편의는 피할 수 없어, 각지에서 체화현상이 발생하였고, 철도수송력은 일반 하주의 수송 요구에 응할 수 없었습니다. 이에, 한국철도는 1949년 6월부터 1950년 3월까지 10개월 간에 걸쳐 화차운용효율향상 월간을 실시하여, 화차의 정류 시간 단축, 공차 주행 축소, 입환 작업의 촉진에 힘썼습니다. 이에 맞추어 조선 운수는 대량화물 관련사무를 강화하기 위해 공용부를 설치하였고, 이러한 취지하에 ECA 요원이 직접 차량 이용실태에 대한 조사를 대대적으로 실시하였습니다.

나아가, 1950년 5월 1일 교통부지정 운송취급인 규칙을 작성해, 화물의 하역 및 배달을 담당하는 통운업자의 자격요건을 명확히 하여 통운 작업을 합리화하고자 하였습니다. 뿐만 아니라 무단선로횡단 등 주민들에 의한 열차운행 방해행위도 주시되어 교통도덕고양운동이 실시되었습니다.





이러한 노력의 결과, 한국철도는 1949년 6월에는 전년도보다 직원 수가 감소했음에도 불구하고, 사용차 및 발송 톤수는 전년도 평균에 비해 각각 4,515량, 92,923톤이나 증가했으며, 화차 회전기간에서도 1949년도 제1분기의 12일에서 제4분기에는 10.5일로 단축되었습니다. 당시 수송성적을 보면, 한국철도의 퍼포먼스가 향상된 것을 알 수 있습니다.

직원 1인당 노동생산성은 1946년 50.2까지 떨어졌으나, 1948년 65.8, 1949년 73.4로 회복되었습니다. 1일 1Km 평균 열차 회수도 동기간 6회에서 10회, 12회로 회복되어 한국인이 독자적으로 철도 운영을 개시한 이후 열차 운행이 많아진 것을 알 수 있습니다.

뿐만 아니라 기관차주행 1Km당 소비석탄량을 보면, 1944년 38.32Kg에서 해방 후인 1946년 48.96Kg으로 급증하였으나, 1949년에는 42.63Kg으로 떨어져 에너지 효율성이 개선된 것을 알 수 있습니다. 이와 같이 미점령하에서 수송 위기에 직면했던 철도 운영은 아직 식민지 말기의 수준을 회복하지는 못했지만, 1948년부터 개선되기 시작하여 1949년이 되자 수송효율이 더욱 향상하였다는 것을 알 수 있습니다.

그러나 이러한 철도수송에서도 38도선에서 무력 충돌이 계속되자, 군사수송을 위한 차량 이용이 많아져, 1950년 2월에는 주요 항구에 대한 배차가 수송요청의 40%선으로 하락하여, 부산과 인천 부두에는 원조 물자 13만 톤의 체화가 발생하였습니다.

이러한 수송 효율화의 노력에 더하여, 경영수지를 개선하기 위해, 한국철도는 국회의 반대를 무릅쓰고 1949년 3월 여객 250%, 화물 40%의 운임 인상을 단행하였습니다. 그 결과, 철도 수입은 1948년 7월-12월의 21억 원에서 1949년 1월-6월의 47억 원으로 증가해, 27억 원의 흑자를 기록하였습니다.

그러나 도매물가지수가 1949년 3월 178에서 동년 12월에는 290으로 상승하는 등 인플레이션이 계속되는 상황에서, 1949년 후반부터 50% 할인이 적용되는 군사수송이 증가하자, 예상된 흑자경영은커녕, 1억6,700만 원의 적자가 발생하였습니다. 이는 군사수송의 증가가 한국철도의 수송효율화와 경영적 안정성을 침해하였다는 것을 보여줍니다.

지금까지 수송수요 증가 및 ECA 원조의 비 본격화로 인한 수송난의 발생과, 하이퍼인플레이션과 군사수송의 다발로 인한 경영기반의 불안정성은 새롭게 창출된 국민경제로서의 한국경제가 갖는 불안정성을 반영하는 하나의 현상으로 볼 수 있음을 살펴보았습니다.







다음 시간에는 미국의 이니시어티브 하에 요구된 경제의 안정화가 한국철도에 미친 영향을 검토해 보기로 하겠습니다.







## 10-5 경제안정화와 한국철도

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 한국철도의 수송 효율화와 경영 문제에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 미국의 이니셔티브 하에 요구된 경제의 안정화가 한국철도에 미친 영향을 검토해 보기로 하겠습니다.

ECA 원조 개시에 즈음하여 1949년 2월-3월 워싱턴으로부터 태머그너(Frank M. Tamagna)가 파견되어 한국 정부에게 균형재정과 통화안정을 요구했으나, 1년이 지나도록 인플레이션 문제가 해결되지 못하였습니다. 그러자, ECA 한국지부는 이로 인해 "원조계획에서 구성되고 있는 부흥목표를 필연적으로 파괴하여, 공산주의가 성장하는 토양을 제공한다"고 파악하고, 한국 정부에 대해 긴축재정과 통화흡수조치를 실시할 것을 거듭 요구하였습니다.

당시 한국재정을 보면, 군·경찰관련 비용, 귀속기업의 적자 보전을 위한 보조금, 생산비 이하의 저가 공공서비스 제공, 낮은 징세율 등으로 인해 적자 상태를 벗어나지 못하였고, 조선은행으로부터의 차입금에 의존하지 않을 수 없어, 인플레이션 발생이 계속되고 있었습니다.

이 때문에, 한국 정부, ECA, KMAG의 삼자 간 회합이 열려, 1950년 1월 26일 한미합동경제안정위원회(Korean Government-American Mission Economic Stabilization Committee)가 설치되어, 그 예하에 예산·징세, 은행 및 정부신용, 농림업, 가격·배급, 환율·무역·해외투자, 광공업, 교통·통신, 부흥계획, 행정개혁의 9개 소위원회가 설치되었습니다. 동 위원회는 검토를 거쳐 공공요금 인상 및 증세에 의한 통화흡수, 귀속재산 처분에 의한 보조금지출 삭감, 물자통제의 철폐 등을 실시하여 시장기능을 조속히 회복하기로 하였습니다.

이러한 방침은 1950년 2월 21일 제16차 국무회의에서 경제안정 15원칙으로 결정되어, 3월 3일에 이승만 대통령의 재결을 거쳐 3월 4일에 발표되었습니다. 경제질서의 정상화 및 안정화를 위하여 국민경제의 안정을 추구하게 된 것으로, 다음과 같은 내용을 담고 있었습니다.



통화·재정·금융에 관해서 ① 재정 및 금융의 건전화 재정자금과 산업자금과의 긴밀한 상호조사를 기함으로서 통화 최고발행제를 건지한다. ② 행정기구 간소화, 용비절감, 정부보조금 억제, 책임지출 중지 등 모든 실질적 방법에 의하여 세출을 철저히 간축함과 아울러 회계의 운용을 규제한다. ③ 조세부담의 조정 합리화, 징세 사무의 능률화를 목표로 징세 체제를 근본적으로 개혁한다. ④ 귀속재산 급 관리물자의 급속불하에 의한 정부 수입 및 세원의 증진을 도모한다. ⑤ 정부사업특별회계 급 정부관리기업체의 수지 균형을 기하도록 영업의 극력 합리화 요금의 적정인상에 의하여 독립채산제를 확립한다. ⑥ 말단행정의 정리 및 합리화에 의한 경비절감과 지방과세의 정상적 충실로서 지방행정의 자치적 건전을 촉진한다. ⑦ 금융계획을 급속 확립하여 모든 용자는 반드시 본 계획 내에서 취급하게 하는 일편 국민저축운동을 조직적으로 추진하고 국채의 신속한 소화를 촉진한다. ⑧ 민간부동잠재자력의 생산자본화를 촉진하여 기업의 자기금융력의 실질적 강화를 도모한다.

유통질서에 관해서 ⑨ 기초물자급 생활필수물자 중 물가 조정의 거점이 될 품종에 국한하여 이를 통제대상으로 하고, 현유 재고량의 조사가격보정 적기 방출 등 방법에 의하여 강력유효와 물가안정의 기반을 확립한다. ⑩ 수송력을 정비 강화한다. ⑪ 정부물자취급대행기관을 전면적으로 재검토하여 합리적인 정상배급 기구 방법으로서 유통의 원할을 촉진한다.

생산·무역에 관해서 ⑫ 현유 생산조건, 자재기술 동력급 경영 능력으로 단시일내에 생산 효과를 기대할 수 있는 국내중요자원의 적극 개발 및 국내생필품급 수출생산품의 극력 증산을 기한다. ⑬ 긴급물자부족량의 수입은 품목을 지정하여 수출량의 범위내에서는 당분간 이를 전적으로 허용한다. ⑭ 원자물자활용 및 지적품목의 수출진흥을 위하여 국내생산체제의 합리적 조화를 기한다. 임금에 관해서 ⑮ 노무의 생산성을 양양하는 일편 확고하고도 탄력성이 있는 최저임금제도를 조급 확립한다.

이러한 방침은 전반적인 안정화를 통해 해방 후 기하학적으로 높아진 인플레이션을 억제하고 적자재정을 타파하고자 하였던 것입니다. 이는 통화, 재정, 금융에 국한되지 않고 유통, 생산, 무역, 임금에 걸친 내용으로 수송력의 정비강화가 그 하나로 포함되어, 이를 담당할 교통부의 역할이 기대되었습니다.

이러한 경제안정 15원칙은 전후 일본경제의 조속한 자립과 인플레이션의 수습을 목적으로 실시되어, 점령통제경제가 시장경제로 이행되는 계기가 되었던 일본의 닛지 라인(Dodge Line)과 유사한 역할이 기대되었던 것입니다.



닷지 라인은 일본이 미점령하에 있었던 1949년 2월에 일본경제의 자립과 안정을 위해 실시된 재정금융 긴축정책을 뜻하는 것으로, 연합국군최고사령관총사령부(GHQ / SCAP) 경제고문으로 방일한 디트로이트은행 총재 조제프 닛지에 의해 권고되었습니다.

1948년 12월에 총사령부가 발표한 경제안정 9원칙을 실행하는 구체적인 방안인 셈이었습니다. 닛지 라인 이전의 일본경제와 같이 극심한 통화 증발로 인한 하이퍼인플레이션이 진행되는 상황에, 이를 해결하지 않고서는 한국에서는 부흥계획을 추진하는 것은 생각하기 힘들었습니다.

이로써 한국경제는 제2차 세계대전 이래 계속되었던 국가의 직접적인 경제통제를 벗어나, 시장원리에 따른 경제 운영으로 전환하게 되었습니다. 국가에 의한 경제통제는 이후에도 한국전쟁의 발발로 인해 다시금 본격화되어 1950년대 원조물자의 배분과 환율개입, 1960년-1970년대 금융통제를 통해서 계속되었다는 점에도 물론 주목하지 않으면 안 됩니다.

그러나 1950년 전반기의 시점에서 볼 때, 경제안정 15원칙은 일본의 Dodge Line과 마찬가지로 중일전쟁 이후 계속되었던 중요물자의 배분 및 가격통제가 중지되고 보조금 지급으로 인한 자원배분의 왜곡이 상당 부분 해소되는 계기가 될 수 있었습니다.

이러한 점에서 ECA 원조프로그램의 실시를 전후로, 한국경제는 종래의 관료적 조정에서 벗어나 시장적 조정으로 전환되고 있었다고 볼 수 있겠습니다. 더구나 당시 미 의회에서는 중국공산당의 내전 승리로 인한 대만원조를 중시하면서, 대한원조를 2억 달러 규모에서 1억2천만 달러로 축소하게 되었고, 한국 정부의 재정 운용을 압박하게 되었습니다.

이러한 긴축재정과 원조 축소는 한국철도에 있어 적자보전금의 지출을 제한함으로써, 경영합리화를 강제하는 요인이 되었습니다. 이에 교통부는 직영 선박을 분리하여, 1950년 1월에 신설된 대한해운공사로 이관하는 것을 통해, 사업 부문을 원래의 철도수송에 한정하여 적자보전금의 지출 부담을 완화하였습니다.

그리고 1950년 2월 13일 법률 제94호 교통사업특별회계법의 제정으로, 교통부의 재정이 일반재정으로부터 분리되어, 교통부 운영에 있어 세입으로 세출을 충당하는 것을 원칙으로 하게 되었습니다.

이에 따라, 수익계정으로 세입 총액이 세출 총액을 넘는 금액은 수익금으로 자본계정에 전입하여, 장래 철도개량의 재원 일부로 충당하기 위하여 자본계정의 자금으로 철도개량준비금을 보유할 수 있게 되었습니다. 이렇듯, 한국철도는 자립적 경영체로서의 경영 안정성 확보가 강하게 요구되었다고 할 수 있습니다.



이와 더불어, 재고관리도 강화되었습니다. 당시 조직 내부의 재고관리는 완전히 확립되지 못하여, 이미 자재를 갖고 있음에도 불구하고, 추가구매를 요청하는 경우가 있었습니다. 이를 방지하기 위해 데이&짐머만사의 조사요원인 펄만은 일찍부터 "지방국 자재과장이 해당 지역의 자재 사용을 완전히 파악하여 누구나가 재고를 이용할 수 있도록 하여야 한다"고 지적하였습니다. 이에, 1950년 1월 경리업무에 재고명세서관리업무가 추가되어, 자재 국장과 ECA 철도자재 카운셀러에 의한 용품 감사가 실시되었습니다.

그 결과, 침목, 공기압축기, 차륜 등이 발견되어 20만 달러 이상의 지출이 절약될 수 있었습니다. 예를 들어, 2월 22일에는 15,000정의 침목, 4월 7일에는 8천 개의 차륜이 발견되었습니다. 또한 연료 부문에서도 국산 무연탄의 사용이 검토되어 교통기술연구소 제5과를 중심으로 연구가 이루어져, 무연탄 연탄 사용이 실용화되었습니다. 이를 통해, 철도의 무연탄 소비가 1950년 1월 54,576.2톤에서 4월 47,361.7톤으로 저하하여, 수입대체효과를 가져왔습니다.

뿐만 아니라, 인원 정리도 과감하게 추진되었습니다. 한국철도는 일찍이 데이&짐머만사와 ECA 측으로부터 과거 철도공장으로 불리었던 공작창과 과거 기관구로 불리었던 운전사무소의 수리 작업, 운전과와 업무과의 열차편성 권한을 각각 통합할 것을 제안받았습니다.

수리 업무의 경우, 철도공장과 기관구로 분담되어, 육운국운전과와 공전국차량과 사이에 차량수리의 책임이 명확하지 않았고, 열차편성의 경우도 운전과와 업무과가 각각의 명령계통을 갖고 있어 운전 요원과 차장 및 조차장 요원 간에도 견인차량수에 대한 책임이 애매하였습니다. 따라서 직무를 명확하게 정의하여 직무의 중복을 제거할 필요가 생겼습니다.

우선 1950년 3월에 본부 내의 비서실 폐지 등 기구축소와 더불어 직원의 30%에 해당하는 대규모 인원 정리가 계획되었습니다. 대규모 해고 안은 1946년 9월 총파업 당시 철도파업의 계기가 된 25% 인원 정리보다 그 규모가 큰 것으로, 당연히 대한노총철도연맹으로부터도 반발을 불러일으켰습니다.

특히, 총선거에 대한 영향이 고려되어, 1949년 8월 12일에 제정된 법률 제44호 국가공무원법에 따라, 정부 측에 의한 노동조합의 협업원조합으로의 전환책을 이승만 대통령과의 관계를 이용하여 좌절시키고, 노동조합체제를 유지할 수 있었습니다. 이에 따라, 인원 정리는 6월 이후로 연기되었으나, 6.25 전쟁 발발로 인해 그 실시를 보지는 못하였습니다.





1950년 5월 1일에는 철도수입 증가를 위해 구매력 흡수에 의한 경제 안정화의 목적을 거듭해 여객 100%, 화물 40%의 운임 인상이 실시되었습니다. 이때 기차, 승합자동차, 기선의 운임, 급행요금, 침대요금에는 5%의 통행세가 신설 적용되었습니다. 이러한 운임 인상이 철도 경영수지의 개선에 기여했음은 물론입니다.

방직, 철도, 전력, 석탄, 어업, 수출 등 경제 전반에 걸쳐 생산이 증가하고 조선 은행권의 발행고도 크게 수축하여 물가 상승세가 안정되었습니다. 경제안정화정책은 물가하락, 균형재정, 통화수축의 효과를 낳기는 했지만, 일반대중의 생활수준압박, 국내산업활동위축, 물자부족현상의 심화를 동시에 가져왔다는 비판적 논의가 있습니다.

한국전쟁이 발발하기까지 3개월에 불과한 경기동향이기는 하지만, ECA 한국지부의 보고서 등에 의하면, 4-5월까지의 광공업의 생산은 증가 경향을 띠고 있어, 경제 안정화에 의한 생산위축이 일본과는 달리 경제 전반에 심각한 영향을 미치지는 못했다고 생각됩니다.

정책평가에 있어서, 정부의 통화발행으로 인플레이션이 진행되는 가운데, 이를 억제하지 않고 부흥계획을 추진할 수는 없는 것입니다. 이러한 물가 안정화가 달성된 다음, 1950년 5월 23일 한미경제안정위원회에서는 철도건설, 탄광개발, 전력개발 등의 재원이 될 약 100억 원의 대충자금 사용을 승인하여, 본격적인 부흥사업을 개시하였습니다.

이와 더불어, 한국철도에서는 경제자립의 상징인 3대 산업선의 건설 또한 추진되어, 1950년 5월 시점에, 영월선 43%, 단양선 93%, 영암선 28%가 완성되었고, 단양선은 연내, 영월선은 1951년 3월에 개통될 것으로 예상되었습니다.

남은 중앙선의 전화 작업도 반년 후에는 전기기관차가 운전될 것으로 예상되어, 전철기술연구진 8명이 일본으로 파견되었습니다. 뿐만 아니라, 최고경영진의 관리능력을 높이기 위해, 미국철도에 대한 연수프로그램이 개시되어, 국내에서도 국립공무원훈련원에 의한 훈련프로그램이 실시되었습니다.

또한 한국철도 내에서 내부통제를 강화하기 위해, 1950년 3월에 이르러서는 전평가맹 경험자 약 5천명으로 국민보도연맹 철도연맹이 설치되었습니다. 1948년 12월 국가보안법의 실시로 인해 좌익에 대한 정부의 탄압이 전개되는 가운데 전향 및 자수가 늘어남에 따라, 그들이 일정한 조직을 만들고 지속적으로 보호·감시하는 동시에 반공 선전에 투입해, 잔존의 좌익 세력에 타격을 주는 목적으로, 경찰·검사가 주동해, 1949년 6월 5일에 국민 보도 연맹이 만들어져, 그 회원 수가 약 30만에 달했습니다.







이러한 국민보도연맹은 전평가담자도 회원으로 했기 때문에, 공장 및 사업장 현장에서 조직을 갖고 운영상 대한노총과 겹쳐 대한청년단과 함께 노동조합운동을 저해하는 측면이 있습니다. 국민보도연맹 철도연맹이 반공 이데올로기에 의한 직원의 사상적 동향의 통제를 강화하기 위한 것이었음은 재론의 여지가 없습니다.

결과적으로 한국전쟁이 발발했다는 점에서 보면, 반공 이데올로기의 확산이 UN군 하에서 전시동원된 한국철도의 운영에 있어서 유의한 것으로 인식되었음은 물론입니다.

이상과 같이, 경제안정 15원칙이 실시되어 한국경제의 일거 안정화와 경제통제의 철폐가 실시되자, 한국철도는 경리통제 및 자재관리를 강화하여, 경영체로서 경제 안정화와 시장기능의 회복이라는 새로운 환경에 대한 적응양식을 보여주며 본격적인 ECA 프로그램의 실시를 맞게 되었습니다. 그러나 이상과 같은 분단철도로써의 탈식민지화의 조짐은 냉전의 열전화에 의해 부정되었습니다.

지금까지 한국철도가 어떠한 과정을 거쳐, 신생국가인 한국의 경제자립을 보장하기 위한 국유철도로 재편되어 새롭게 철도부흥을 추진하게 되었는지를 살펴보았습니다.

잠시 이를 정리해보면, 한국철도는 해방 후 3년간의 미군정 하의 운영을 거쳐 군정청 운수부에서 대한민국교통부로 개편되었다는 사실이 중요합니다. 하지만, 수송시설의 노후화는 여전히 미해결의 과제로서 남게 되어, 안정적인 철도 운영을 위해서는 대규모 경영자원 투입을 통한 철도부흥을 실시하지 않으면 안 되었습니다.

이러한 가운데, 한국 정부를 내외의 공격으로부터 지켜낼 수 있는 군사력을 보유하기 위하여, 한국의 자립경제 건설을 목표로 ECA 프로그램이 한국에도 적용되게 되자, 한국철도부흥에 대한 본격적인 논의가 이루어지게 되었습니다.

주한미사절단 하에 ECA 한국지부가 설치되어 경제원조업무를 개시하는 것에 맞추어, 한국 정부는 기획처와 경제위원회를 중심으로 산업경제 5개년계획을 작성하게 되었는데, 이 계획은 신정부의 경제운영능력에 비해 내용이 대담하고 비현실적이어서 실행과정에서 축소조정이 불가피하였으나, 한국경제자립에 있어 큰 진전을 가져다 줄 것으로 평가되었습니다. 이러한 입안 과정에서 철도부흥계획은 전체계획을 실행하는 데에 있어 에너지원이 되는 석탄개발을 보장하는 사활적 중요성을 갖게 되었습니다.





1949년 1월 1일 교통부에서 발표된 '경제부흥을 위한 산업개발철도 및 철도망건설계획'을 보면, 경복선, 문경선 등 7개 노선 350Km의 건설사업, 중앙선의 전화, 낙동강철교 보강 등, 242Km의 개량사업, 대규모 차량정비 등을 그 내용으로 하고 있었습니다.

그러나 미국과의 협의과정 속에서 건설개량사업은 탄전개발과 관련된 소위 3대 산업선으로 불리던 영암선, 영월선, 단양선의 부설과 중앙선의 전력화만이 실현 가능하다고 평가되어 계획축소가 불가피하게 되었습니다.

철도부흥계획이 입안됨에 따라, 한국철도는 조직구조의 개편을 통해 본부 중심의 집권적 운영을 실현하였다는 점도 유의해 볼 필요가 있습니다. 이를 통해, 1949년 ECA원조로 해외에서 보급되는 각종 자재를 가지고 통괄적인 관점에서 수송시설 정비와 차량수선에 착수할 수 있었습니다.

그러나 철도부흥사업의 실태를 보면, 3대 산업선의 건설과 중앙선 전력화는 우선적으로 실시되었으나, 전반적으로 부흥 자재의 공급이 지체되어 차량수리가 본격화되지 못하고, 선로 보수의 실적도 원래의 계획대로 진행되지 못하였습니다.

이러한 철도부흥사업의 지체에도 불구하고, 수송수요는 경제회복으로 인해 점차 증가하고 있었습니다. 1949년 주한미군의 철수와 더불어 군수품 수송이 감소한 가운데에서도 경제 전반의 생산회복에 따라 민수품 수송수요가 급증하자, 수송력 부족 현상이 나타나기 시작한 것입니다.

이에 대해, 한국철도는 화차운용효율향상월간 및 소운송 작업의 합리화를 추진하는 등, 화차운용효율을 제고함으로써 수송수요의 급증에 대응하고자 하였습니다. 그 결과, 직원 1인당 노동생산성, 1일 1Km 평균 열차회수, 기관차 주행 1Km당 석탄 소비량에서 확인할 수 있듯이, 해방 후 수송 위기에 직면했던 철도 운영은 1948년부터 개선되기 시작하여, 1949년이 되자 수송효율이 크게 향상될 수 있었습니다.

이러한 가운데, ECA 프로그램의 본격적 실시를 앞두고 한미합동경제안정위원회가 경제안정 15원칙을 발표하자, 한국철도는 심각한 예산제약에 직면하게 되었습니다. 이에 대해 한국철도는 직영 선박의 이관, 교통사업특별회계법의 실시, 자재관리의 강화, 인원 정리에 착수하여, 경제안정화와 시장기능의 회복이라는 새로운 환경에 대한 적응양식을 보여주었고, 이를 통해 본격적인 ECA 프로그램 실시를 맞게 될 예정이었습니다.





이상의 요약에서 알 수 있듯이, ECA 프로그램이 지체되고 경제 운영이 관료적 조정에서 시장적 조정으로 전환됨에 따라, 산업부흥 5개년계획은 본격화되지 못하고 부분적으로 실시될 수밖에 없었습니다. 이러한 가운데, 미국의 강한 요구로 인해 경제안정화가 본격적인 부흥계획의 실시를 위한 전제조건으로 착수되었습니다.

이에 대해, 기존 연구는 경제회복이 좌절되고 경제 운영이 파탄된다는 입장을 전개하고 있으나, 본 강의를 통해 명백해진 바와 같이 경영 주체는 외부환경의 변화에 대응하여 스스로의 경영방식을 전환시켜 지속적으로 경제활동을 확대해나가고 있었습니다.

이러한 논점은 만일 한국전쟁이 없었더라면, 한국의 경제부흥은 보다 빠른 속도로 진행될 수 있었다는 것을 의미한다고 할 수 있습니다. 그러나 현실은 한반도에 성립한 두 개의 대항국가 간에 내전이 발발하고 국제전으로 에스컬레이트하는 가운데, 한국경제는 UN군 측의 전쟁체제 일부로서 다시금 전시동원되어 그 군사성이 전면적으로 발현되었습니다.

이러한 점에서 볼 때, 해방 후 한국경제의 부흥은 전쟁 발발로 인해 좌절·지체되었고, 휴전협정의 체결과 더불어 다시 본격적인 추진을 맞게 되었던 것입니다. 이에 관해서는 다음 강의에서 한국전쟁의 발발에 따라 한국철도가 어떻게 전시 동원되어 수송 면에서 전시체제를 지탱하였는지 자세히 살펴보도록 하겠습니다.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



WEEK  
**10**

## Korea National Railroad and the Five-year Plan for Industrial Recovery

**10-1**

### Purpose of Lecture

Hello, students. I'm Chaisung Lim, the lecturer of this course, <Modern and Contemporary History of East Asia through Railways>.

We've explored the situation where the Korean National Railways was reorganized into the Korea National Railroad (KNR) under the division system after liberation, and in this lecture, I would like you to pay attention to the process of drawing up and implementing the railway recovery plan for Korea's economic independence .

After liberation, Korean economy was reorganized from Japan's colonial economy to the national economy of a newborn state. However, since liberation from colonial rule was not independently achieved but brought by the Allied victory in World War II, the divided occupation of the United States and the Soviet Union became entrenched in the division of North and South as the Cold War system between the East and the West was established. In other words, the independent efforts within Korean society concerning the direction of the new country did not lead to the construction of a unified state.

Accordingly, the U.S. viewed Korea as a buffer area for the Soviet Union's strategy toward the U.S. and Japan and tried to establish a political and economic foundation for this. In this respect, decolonization of the Korean economy was a process of establishing a national economy of a liberal democratic system against North Korean socialism.







In particular, after the establishment of the Korean government, the United States was interested in building a self-reliant economy so that South Korea could have military power against North Korean socialism after the withdrawal of the U.S. troops. By providing the Economic Cooperation Administration (ECA) aid to promote the independence and recovery of the Korean economy, it wanted to expand the alliance system against the Soviet Union to East Asia like the Marshall Plan in Europe.

Unlike GARIOA aid, which was an emergency relief, ECA aid largely included capital equipment and raw materials, which could be an investment resource for economic recovery plans. Although ECA aid could not begin in full scale due to the outbreak of the Korean War, while economic recovery plans were established and ECA aid was partially implemented, the Korean economy was shifting away from traditional bureaucratic coordination to market coordination.

From this point of view, it goes without saying that KNR's reinforcement of transportation and the railway construction became the infrastructure that logistically supported the industrial recovery plans. After liberation, KNR fell into a critical situation when the procurement of management resources from the outside was cut off and the internal control system collapsed, but under the initiative of the U.S. Army Military Government in Korea, the U.S. railway units were dispatched and management resources were sent in the form of economic aid, resulting in management reorganization.

In particular, the September general strike led to the extinction of left-wing labor unions, and the foundation for bureaucratic labor-management cooperation was built, thus creating prerequisites for stabilization of management and Koreanization of railway operation. Through the establishment of Korean management and stable labor-management relations, the right to operate the railway was transferred from the U.S. occupation army to the Korean government.

Korean employees built up management skills during the three years under the U.S. military government, but the deterioration of facilities throughout the railway was serious, and a large-scale railway investment was urgently requested.





In addition, as the principle of economic management shifted to market-oriented one, the management resource was no longer supplied by distribution system, which increased the procurement cost, and railway management was required to stabilize and KNR faced hard budget constraints.

In other words, it had to purchase the railway supplies in the market, which had been distributed before.

Therefore, railway investment by ECA program and creating conditions for management stabilization were the keys to KNR's role as infrastructure, a material base to support the establishment of a new state.

Despite this importance, there are few studies concerning corporate management as well as railroad management immediately after the establishment of the Korean government. There is some analysis on the establishment and development of the ECA program, but because it was analyzed based on the macro-policy level rather than at the individual industry or individual management level, the reality of the ECA program was not properly understood,

Of course, the economic effect of the ECA program could not be verified due to the outbreak of the Korean War, but as it became the premise of the economic recovery plan after the cease-fire, I think it is necessary to start analyzing it at various levels. In response to these existing studies, from the perspective of 'economics of transition,' in which scholars such as Janos Kornai have analyzed the transformation of the economic system in history, this lecture aims to reveal the railway recovery and management status under the Industrial Recovery Plan

I believe this lecture will make clear not only that the ECA recovery plan was drawn up at the individual industrial level but developed in the historical process where it attempted to manage Korean economy based on market adjustment, but also that KNR tried to rationalize its management in response to the rapid change in the external environment.





So far, we have looked at the significance of examining the process in which KNR, which had been reorganized after liberation, promoted railway recovery and construction of new routes for economic independence under the aid of ECA.

Next session, we will examine the background in which Korea's economic independence emerged as an objective in the U.S. policy toward Korea, and outline the process in which ECA aid was drafted within the U.S. government to achieve the objective, thus revealing the historical context of the railway recovery plan.





## 10-2 Economic Independence and ECA Aid

Hello, students. Last time, we looked at the significance of examining the process in which KNR, which had been reorganized after liberation, promoted railway recovery and construction of new routes for economic independence under the aid of ECA.

In this session, we will look at economic independence and ECA aid along with the establishment of a single government. First of all, I would like to outline the process of drafting ECA aid and reveal the background of the U.S. government's push for the railway recovery plan.

Although Koreans became able to operate railways during the three-year occupation period, the deterioration of transportation facilities throughout the railway, such as tracks and vehicles, remained an unresolved issue for KNR. In other words, in order to continuously stabilize the railway operation under Korean management, large-scale management resources had to be secured and invested to achieve transportation recovery. Of course, these investment goods could not be supplied within the region, so it is not surprising that the investments were made by the United States supporting the fledgling country.

On August 17, 1948, two days after the establishment of the Republic of Korea, the United States Department of State's Far East Research Department concluded, given that the fledgling Republic was created by excluding the left wing and North Korean forces under U.S. aid, that the newborn state was facing the possibility of an invasion from the North and a revolution in the South. It was also believed that South Korea had not yet established a military force to cope with this, with the economy, as the foundation of the state, still suffering stagnant production.







Looking at the domestic political situation at the time, in October 1948, the Yeosu-Suncheon Rebellion occurred by the 14<sup>th</sup> Regiment of the Korean Army, which was supposed to suppress the April 3 Jeju incident, and sporadic guerrilla struggles continued nationwide. In addition, on the 38<sup>th</sup> parallel, military clashes between the North and South were continuously occurring since January 1949, when the South Korean military took over the southern guard.

In this situation, securing military power to maintain a liberal democratic system and establishing an independent economy to support it emerged as an urgent task for the new country. This policy standpoint was already presented in 'the U.S. Korea Policy' of the State-War-Navy Coordinating Committee (SWNCC) 176/30 on August 4, 1947, and the implementation of an active aid plan was also mentioned here as a means of alleviating future political instability.

Later, when the withdrawal of U.S. troops from Korea was confirmed in the SWNCC 176/35 on January 14, 1948, the U.S. ordered to build a solid economy in Korea within the available funds and time.

On April 8, 1948, the National Security Council (NSC8) decided to establish a plan for military training and securing equipment to respond to military aggression from North Korea and other countries as well as an economic aid plan to prevent economic collapse, as a practical way to gradually reduce U.S. obligations while minimizing its negative impact on Korea. And they decided to send an American diplomatic delegation to represent American interests in Korea.

To do this, in April 1948, Royall and Draper of the U.S. Department of Army (DA) visited Korea with four economic specialists to establish an aid plan and after inspection, announced that they would conduct economic recovery aid, not emergency relief aid. As a result, ECA aid, which had been initiated as a European economic recovery aid under the Economic Cooperation Act of 1948, was applied to Korea, and President Truman ordered the DA to transfer its aid work to the ECA as of January 1, 1949.





Since then, the Korean aid policy under the three-year aid plan was proposed in early September 1948 by Saltzman, the Assistant Secretary of the DOS for Occupied Areas, and the trade deficit was planned to be reduced by increasing coal, fertilizer, electricity, and fisheries production. And ECA aid negotiations began on October 4 between Minister of Finance Kim Do-yeon and USFK Secretary of Civil Affairs Charles Helmick.

During the negotiations, the U.S. sought to control the entire Korean economy by securing the overall control in the planning through ECA aid funds. This reflected the misgivings about the economic management capacity of a newborn state.

As a result, according to the Korea-U.S. Economic Aid Agreement signed on December 10, the Korean government had to consult with, and get approved by the U.S. aid representative, who was granted special diplomatic facilities, not only for the plans to request, acquire, distribute, and assess aid goods, but also for establishing the overall economic recovery plan and import and export plan. In particular, the U.S. even controlled the use of the counterpart fund by setting up a special account in the name of the Korean government at the Bank of Korea. As such, Korea's economic recovery was subordinated to U.S. policy.

In December 1948, Hoffman, the director of the ECA visited Korea, agreed on the promotion of the ECA's three-year economic recovery project after consultation with the Korean government, and commissioned Day and Zimmermann, Inc. (D&Z) to conduct the survey and planning.

D&Z, headquartered in Philadelphia, USA, has established branches in New York and Chicago and a delegation in Washington D.C., and provided approximately 5,000 consultant services across 48 countries over the past 50 years. After conducting an on-site survey of Samcheok, Gyeongin, and Busan districts and meetings with ECA and Korean government personnel, they began to draw up a three-year ECA aid plan.





Later, in President Truman's re-election speech, the plan to apply ECA aid to underdeveloped countries was announced as the Point IV plan, and on March 23, 1949, the NSC8/2 postponed the withdrawal of the USFK that had been defined at NSC8 until June 1949, while promoting a three-year aid plan for economic support and military safety. Meanwhile, the ECA Mission to Korea was established on January 1, 1949, under the supervision of American Mission in Korea (AMIK), a military and economic advisory body for Korea.

Led by the U.S. ambassador in Korea Muccio, the AMIK was organized into three sections of the U.S. Embassy in Korea, the ECA Mission in Korea, and the USFK Advisory Group, each of which supported in its section the establishment of a self-defense and self-reliance system in the new country according to the U.S. government's decision.

In this way, under the system in which economic aid was paired with military aid, the ECA Mission to Korea began economic aid work with Dr. Bunce, who was an economic advisor of the USAMGIK, as the chief. The mission had, as its business departments, the departments of agriculture and food, industry and mining, electricity, transportation and communications, and technology and training, and appointed as the interim head of the department of transportation and communication, Lt. Col. J. M. McLellan, who had been the director of rail transport department in USAMGIK, to communicate and coordinate opinions with the Ministry of Transportation.

So far, we have looked at the process in which the ECA aid plan was applied to Korea under the U.S. initiative as it recognized the need to build a self-reliant economy in Korea in order to maintain a liberal democratic system. In the next session, we will review the planning and decision-making process of the railway recovery plan and think about its significance.





### 10-3 Recovery Plan of Korea National Railroad

Hello, students. Last time, we looked at the process in which the ECA aid plan was applied to Korea under the U.S. initiative as it recognized the need to build a self-reliant economy in Korea in order to maintain a liberal democratic system. In this session, we will review the process of drafting and deciding the recovery plan of the Korea National Railroad, and examine its significance.

In line with the U.S. government's implementation of ECA aid plan, the Korean government, the Planning Department and the Economic Committee, established in August 1948, agreed on preparing and implementing the Five-year Plan for Industry and Economy. They reached a consensus to secure supply-demand balance in domestic industries and achieve a certain level of economic independence in five years.

At that time, the Planning Department consisted of the Budget Bureau, Economic Planning Bureau, Material Mobilization Planning Bureau, and Price Planning Bureau, and was in charge of planning comprehensive survey on finance, economy, banking, industry, materials and prices, and the review of government budgets. And inside the department, an economic committee, consisting of one person from each Ministry of Agriculture, Commerce and Industry, Finance, Transportation, Postal Service, Social Affairs, and Home Affairs, four people from industrial finance sector, and two from academics, was set up with the head of the Planning Department as the chairperson to decide on high-level economic policies.

According to this agreement, annual plans were supposed to be drawn up for each industrial sector, and at the same time, a plan for mobilization of materials was to be made as the axis of adjusting the production of each sector. Through consultations between departments from January 1949, the plan was completed by February and approved by the Cabinet on April 15 and officially delivered to the ECA in October, 1949.







In response, the ECA estimated the plan and said that the responsibilities and functions of the Planning Department and the Ministry of Commerce in operating and managing the plan were not clearly distinguished, and the plan was not realistic considering the new government's experience and ability to manage economy, so downsizing would be inevitable while implementing it, but "if sufficient time and some stability are secured, great progress will be made."

In this process, the railway recovery plan was in the center to ensure the feasibility of the entire plan. The reconstruction plan was to increase the production of basic materials by prioritizing the reconstruction of existing facilities, while fostering import substitution and export industries to acquire foreign currency, and securing energy, above all else, was required to do this. At that time, South Korea's energy situation was in crisis due to a severe coal shortage, and with power transmission from North Korea stopped, the industrial production plunged below 50%, and the United States had to dispatch two power generator ships to Incheon and Busan.

To solve this problem, a U.S. geological survey was conducted in January 1949, and planned to increase anthracite production in Gangwon-do from 667,000 tons in early 1949 to 2.06 million tons in late 1953. And using the increased fuel, the government planned to build a 3,000Kw thermoelectric power plant near Seoul and a 15,000Kw one in Samcheok, and expand the power generation capacity of the existing Yeongwol power plant from 70,000Kw to 240,000Kw. In the end, the construction of a transportation railway that could deliver coal from coal fields to consumption areas became the key to revive the sluggish Korean economy.

Accordingly, the 'Industrial Development Railway and Railway Network Construction Plan for Economic Recovery' was announced on January 1, 1949. Since the end of 1947, under the U.S. occupation, KNR had planned the construction of the so-called three major industrial lines: the 94.1km Yeongam Line connecting Yeongju and Cheoram, the 51.3km Yeongwol Line connecting Jecheon and Jodong, and the 11.7km Danyang Line connecting Dodam and Sapyeong. And it was preparing for the survey.



The significance of the construction of these routes were obvious. Samcheok had 300 million tons of coal deposits, but it was not connected to the Central Line, the major trunk line at the time, so the coal had to be transported by detour from Mukho Port to other ports. Therefore, the construction of the Yeongam Line meant the rapid transport of coal to consumer areas.

Next, the construction of the Yeongwol Line meant the construction of a transportation route from Jecheon on the Central Line through Yeongwol, where South Korea's No. 1 thermal power plant is located, to Hambaek Coal Field, facilitating the supply of coal for power generation. In addition, the opening of the Danyang Line, connecting the Central Line to Danyang Coal Field with reserves of 100 million tons, was expected to increase the annual transportation of coal from 7,000 tons to 140,000 tons. These routes were planned at the end of World War II, and there was some construction going on, but after liberation they came back to the fore due to the shortage of coal.

In addition, during the implementation period of the five-year plan, the Ministry of Transportation decided to build seven new routes of 350km, including the Gyeongbuk Line and Mungyeong Line, and improve 242km, including the electrification of the Central Line and the reinforcement of the Nakdonggang River railway bridge. They also promoted reconstruction projects for existing locomotives, carriages, freight cars, and tracks.

And for these railway projects, they planned to use not only ECA aid but also the counterpart fund entrusted to the Bank of Korea to prevent inflation. Among the projects, the construction of three new routes was carried out prior to other projects in order to solve the coal shortage, launched on April 25, 1949 as a four-year consecutive project with construction cost of 11.04 billion won.

In the meantime, Day & Zimmerman started consulting with ECA headquarters based on the preliminary survey, and an industrial investigation team of ECA Korean director and 14 engineers with other engineers visited Korea in March to conduct a large-scale investigation with the support of professional staff from the Korean government and ECA.





They returned in early May and submitted a report. Investigation on railway sector was conducted under the direction of A. E. Perlman, the general manager of the Denver and Rio Grande Western Railroad, and the final report was submitted on 28 July, 1949.

The report judged that only the construction of three Lines of Yeongam, Yeongwol, and Danyang and the electrification of the Central Line was “feasible and justifiable” as a construction improvement project. It also recommended to implement the construction project for four years with five million dollars and 4.5 billion won, with aid for three years. According to the International Engineering Company, Inc., which was in charge of auditing, the construction of new lines was “urgently needed for the improvement of the Korean economy and very important for industrial growth.”

On the other hand, no other construction improvement projects planned by the Korean side were mentioned. Rather, it emphasized the reconstruction plan of the existing facilities, suggesting the track rails and ties be completely repaired with a 10-year plan, and their vehicles be repaired on a large scale over a five-year period, with an aim to operate 400 locomotives, 10,000 freight cars, and 1,200 passenger cars.

Meanwhile, ECA headquarters drafted an aid plan based on the ongoing investigation by the industrial investigation team. In May 1949, the aid plan was approved by the Finance Bureau and submitted to the U.S. Congress after final deliberation with the U.S. State Department. The proposed Korean aid package was submitted to the Congress on June 7 by President Truman for the fiscal year 1950-1952 from July 1949 to June 1952, and \$150 million was planned to be spent on Korea.

Later, as the recovery plan was waiting to pass the U.S. Congress, Minister of Transportation of Korea applied to the ECA Mission to Korea for a \$3.01 million procurement of ECA aid for fiscal year 1950 and permission to use ₩3.0218 billion from the counterpart fund. In the meantime, the construction plan of new lines was named ECA Project V, as shown in the table, and was submitted to Edgar A. J. Johnson, Director of ECA Korea Business Bureau, and its implementation was confirmed with positive evaluation.





So far, we've explored the process in which the railway restoration plan became a central part of the entire reconstruction plan, and although the large-scale railway plan submitted by Korea was not approved by the U.S. as it was, it led to the construction of three major industrial lines and the reconstruction of existing facilities. In the next session, we will review the railway operation by Koreans for about a year and a half from the establishment of the ECA Mission to Korea to the outbreak of the Korean War, and think about the implications of the delay in the railway recovery plan.







10-4

**Transport Efficiency and Management Problems  
of Korea National Railroad**

Hello, students. Last time, we looked at the reconstruction plan of the Korea National Railroad (KNR). In this session, we will review the railway operation by Koreans for about a year and a half from the establishment of the ECA Mission to Korea to the outbreak of the Korean War, and think about the implications of the delay in the railway recovery plan.

With the development of the recovery plan of Korean economy, KNR focused its effort to maintain the management resources and the transport facilities on the headquarters, in order to centrally operate the transportation system under its jurisdiction.

On November 4, 1948, the Transport Bureau under the US Army Military Government in Korea was abolished, the staff organizations in each Transport Bureau were integrated, and the Land Transport Bureau, Marine Transport Bureau, Facility Bureau, Engineering Bureau, Accounting Bureau, and Material Bureau were established in the headquarters, while creating five departments of general affairs, planning, personnel, audit, and welfare in the secretary's office.

And the local Rail Transport Bureau was reorganized into the Seoul, Daejeon, Andong, Busan, and Suncheon Railway Bureau, and the Samcheok Railway in the Samcheok district was nationalized and operated by the newly established Transport Bureau. In addition, the Port Office was reorganized into the Maritime Bureau and the port administration work of the Ministry of Transportation was transferred to the Ministry of Internal Affairs.

As such, KNR realized its headquarters-centered governing operation, and was able to start the maintenance of transportation facilities and repair of vehicles from a general viewpoint with various materials supplied from Japan, the United States, and Thailand through ECA aid in 1949.

However, although repair capacity improved from 1948 and the proportion of operating locomotives exceeded 50%, many locomotives were left unrepaired because the ECA reconstruction materials were not supplied in full scale even after mid-1949.





And the repair condition and daily maintenance of operating locomotives were not good, so the return mileage was shortened from 200,000 to 400,000km to 69,000km. For this reason, the carriages and freight cars, which did not require as many repair parts as the locomotive, performed better.

In addition, only 440,474 standard and 27,440 narrow gauge tiles were supplied in 1949, far less than the original target of 600 thousand annual exchange volume, so you could never say that the reconstruction plan was implemented as planned even in track repair. Despite this delay in railway recovery, transport demand began to increase gradually due to economic revival. In 1949, the Korean economy showed a clear recovery trend as the supply of investment goods and raw materials increased.

According to the general economic activity index made by the ECA Mission to Korea, the average was 100 in 1947, from 126 in January to 220 in September. In addition, the operation rate of the manufacturing industry's production capacity was 55%, which shows a significant recovery from 20% in November 1946.

The mining sector also saw a sharp increase in overall output, as can be seen from a 261,487 ton increase in coal production from 1948. In addition, the harvest of summer grains such as barley increased by 25% from the previous year to 7.7 million *seok*.

As a result, although it did not reach the planned amount due to the delay in the supply of ECA aid and the poorly coordinated distribution of goods between KNR, the Planning Department and the Ministry of Commerce and Industry, the transport performance increased significantly. In other words, as you can see from the percentage of freight cars, in 1949, the demand for transportation increased mainly for civilian goods despite the decrease in the transport of military supplies after the withdrawal of the USFK. Looking at the monthly arrival and departure of loaded cars in Seoul, Busan, and Incheon, the number increased from 6,000 and 7,292 in 1948 to 7,183 and 7,567 in 1949, respectively, and the number of idlers decreased.



As production recovery progressed ahead of the railway recovery like this, a shortage of transportation capacity was inevitable. About this, KNR said, "The only way to respond to the huge transportation demand at hand was to improve the efficiency of freight car operations."

In Busan Port, as ECA aid supplies increased, the Joseon Transportation Company (JTC), a successor to the Joseon Marine and Land Transportation Company set up the Foreign Investment Department and signed an agency contract with the Provisional General Bureau of Foreign Investment to supervise eight stevedoring companies, facilitating the loading and discharging of ECA supplies somewhat.

However, this couldn't relieve the burden of freight cars altogether, so freight congestion was inevitable in various areas and rail transport capacity could not meet the transport needs of general shippers. So, KNR carried out monthly efficiency improvement plan for freight car operation for 10 months from June 1949 to March 1950, and worked hard to shorten the freight car stop time, reduce the mileage of idlers, and speed up shunting. Accordingly, the JTC set up the Public Use Department to reinforce the desk job for bulk cargoes, and to this end, ECA personnel conducted a large-scale survey on vehicle usage.

Furthermore, on May 1, 1950, the regulations for Ministry of Transportation's designated forwarding agents were prepared to clarify the qualification requirements of shipping companies in charge of unloading and delivering cargo and to streamline the work. In addition, traffic ethics promotion campaign was conducted to reduce the interference of train operation by residents, such as jaywalking.

As a result of these efforts, despite a decrease in the number of employees in June 1949, the number of cars used and tons shipped increased by 4,515 cars and 92,923 tons, compared to the previous year, and the freight car rotation period was also reduced from 12 days in the first quarter of 1949 to 10.5 days in the fourth quarter. It is apparent that the performance of KNR improved.





Labor productivity per employee fell to 50.2 in 1946, but recovered to 65.8 in 1948 and 73.4 in 1949. The average number of trains per km per day also recovered from 6 times to 10 times and 12 times during the same period, indicating that the number of train operations increased since Koreans began operating the railway independently.

Energy efficiency was also improved, so the amount of coal consumed per 1km of locomotive driving increased from 38.32kg in 1944 to 48.96kg in 1946 after liberation, but fell to 42.63kg in 1949. Rail operations, which faced a transport crisis under non-occupation, had not yet recovered to the level of the late colonial period, but began to improve in 1948, indicating that transport efficiency improved further by 1949.

However, as armed clashes continued on the 38<sup>th</sup> parallel, the use of vehicles for military transport increased, and in February 1950, the number of dispatches to major ports fell to 40% of the request, resulting in the accumulation of 130,000 tons of aid materials at Busan and Incheon docks.

In addition to the efforts to improve transport efficiency, KNR raised fares by 250% for passengers and 40% for cargo in March, 1949, despite the opposition from the National Assembly, in order to improve its management balance. As a result, railway revenue increased from ₩2.1 billion in July-December, 1948 to ₩4.7 billion in January-June, 1949, recording a surplus of ₩2.7 billion.

However, inflation continued, with wholesale price index rising from 178 in March, 1949 to 290 in December of the same year, and military transport with a 50% discount increased from late 1949, resulting in a deficit of ₩167 million, far from the expected surplus. This shows that the increase in military transport damaged the transport efficiency and management stability of KNR.

So far, we have looked at the transport crisis caused by the increased transport demand and the ECA aid not fully given, and the instability of management base caused by the hyperinflation and the increase in military transport. This can be seen as a phenomenon that reflects the instability of the Korean economy as a newly created national economy.







Next time, we will examine the impact of the economic stabilization demanded by the U.S. initiative on KNR.





## 10-5 Economic Stabilization and Korea National Railroad

Hello, students. In the last session, we looked at the transportation efficiency and management problems of the Korea National Railroad.

In this session, we will examine the impact of the economic stabilization demanded by the U.S. initiative on KNR.

Around the beginning of ECA aid, Frank M. Tamagna was dispatched from Washington in February, 1949 to demand balanced budget and monetary stability to the Korean government, but the inflation problem was not resolved until a year later. Then, the ECA Mission to Korea claimed, "it inevitably destroys the reconstruction goals of the aid plan, providing communism with a soil to grow," repeatedly calling on the Korean government to implement retrenchment and quantitative tightening measures.

At that time, Korean finances were in the red due to military and police-related costs, subsidies to compensate for the deficit of affiliated companies, low-cost public services below production costs, and low tax rates, and inflation was persisting because it had to rely on loans from the Bank of Korea.

To address this problem, a three party conference of the Korean government, the ECA, and the KMAG was held on January 26, 1950, and the Korean Government-American Mission Economic Stabilization Committee was established. And nine subcommittees were established in the following areas: budget and taxation, banking and government credit, agriculture and forestry, price and distribution, exchange rate, trade and overseas investment, mining, transportation and telecommunications, recovery plans, and administrative reform. After reviewing, the committee decided to restore the market function as soon as possible by quantitative tightening measures such as raising public utility bills and taxes, by reducing subsidies through disposing attributed property, and eliminating material control.





This policy was finalized as the 15 Principles of Economic Stabilization at the 16<sup>th</sup> Cabinet meeting on February 21, 1950, and was announced on March 4 after the approval of President Rhee Syngman on March 3. It clearly stated that the stability of the national economy was pursued in order to normalize and stabilize the economic order, and the details were as follows.

The first eight articles are about currency, finance, and banking.

- ① To establish the integrity of finance and banking, maximum issuance system of currency will be maintained by conducting a close cross investigation between fiscal funds and industrial funds.
- ② By all possible means, such as simplifying administrative institutions, reducing unnecessary expenditure, suppressing government subsidies, and suspending disbursement on responsibilities, we will strictly tighten expenditures and regulate the operation of accounting.
- ③ The taxation system will be fundamentally reformed with the aim of rationalizing the adjustment of the tax burden and streamlining the tax collection work.
- ④ Government income and tax sources will be expanded through rapid disposal of management materials in the attributed property level.
- ⑤ An independent profit system will be established through maximum streamlining of management and appropriate increase of fares by government-managed enterprises with the special accounting for government projects, to achieve balance of the budget.
- ⑥ The autonomous soundness of local administration will be promoted through a reduction in expenses by organizing and streamlining terminal administration and normal substantiality of local taxation.
- ⑦ A financial plan in which all loans must be handled will be promptly established, while systematically promoting the national savings campaign and rapid purchase of government bonds.
- ⑧ We will promote the production capitalization of private floating potential financing resources to strengthen the substantial self-financing capacity of companies.

The next three articles are about distribution order.





- ⑨ Among the basic commodities, daily necessities that will be the base for price adjustment are subject to control, which will be distributed in stabilized price on the foundation established by various methods such as investigation of current inventory, price correction, timely release, etc.
- ⑩ Transport capacity will be strengthened and maintained.
- ⑪ The government agencies for handling materials will be fully reviewed to promote smooth distribution with reasonable and normal distribution methods.

The next three articles are about production and trade.

- ⑫ Domestic important resources that are expected to affect production within a short period of time will be actively developed with management capacity tantamount to current production conditions and materials technology, and the production of exports will be increased to the utmost, in the same level as that of domestic necessities.
- ⑬ As for the emergency goods in short supply, items will be designated and allowed to be imported for the time being within the range of export volume.
- ⑭ Domestic production systems will be streamlined and coordinated to utilize aid materials and promote the export of designated items.

The last article is about wages.

- ⑮ While enhancing labor productivity, a firm and resilient minimum wage system will be established as soon as possible.

This policy was intended to reduce inflation, which had risen geometrically after liberation, and to overcome the deficit through overall stabilization. This was not limited to currency, finance, and banking, but covered distribution, production, trade, and wages and included reinforcement and maintenance of transport capacity. Naturally the Ministry of Transportation, which was in charge of this, was expected to play an important role.

These 15 principles of economic stabilization were expected to play a similar role to Japan's Dodge Line, which was implemented for rapid independence of the postwar Japanese economy and to handle inflation, serving as an opportunity for the transition from occupied and controlled economy to market economy.





The Dodge Line refers to the contractionary fiscal policy implemented in February, 1949, when Japan was under the U.S. occupation, for independence and stability of the Japanese economy, recommended by Joseph Dodge, a chairman of the Detroit Bank, who visited Japan as the economic advisor of General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers (GHQ-SCAP).

It was a series of concrete measures to implement the Nine Principles of Economic Stabilization that the GHQ had announced in December, 1948. In the situation of hyperinflation due to extreme currency evaporation, such as the Japanese economy before the Dodge Line, it was difficult to think of pursuing a recovery plan in Korea without solving this problem.

As a result, the Korean economy shifted away from the direct control of economy by the state since World War II and into the management of economy based on market principles. Of course, it should be noted that economic control by the state was revived in full swing again due to the outbreak of the Korean War, and continued through the distribution of aid and intervention in exchange rate in the 1950s and financial control in the 1960s and 1970s.

However, in the first half of 1950, the 15 Principles of Economic stabilization, like Japan's Dodge Line, stopped the allocation and price control of important goods that continued after the Second Sino-Japanese War, and much of the distortion of resource allocation caused by subsidies could be resolved.

In this regard, around the implementation of the ECA aid program, the Korean economy was shifting away from the conventional bureaucratic adjustment to market adjustment. Moreover, the U.S. Congress at the time put more stress on supporting Taiwan after the Communist Party's victory in the Chinese civil war, and reduced Korean aid from \$200 million to \$120 million, which pressured the Korean government to manage its finances more tightly.





The fiscal austerity and aid cuts forced KNR to streamline their operation by limiting their deficit-covering spending. Accordingly, the Ministry of Transportation separated the ships managed directly by KNR and transferred them to the newly established Korea Shipping Corporation in January 1950, reducing the burden of deficit-covering spending by limiting its business sector to railway transport.

And with the enactment of Act No. 94 Special Account for Transportation Business on February 13, 1950, the Ministry of Transportation's finances were separated from the general finances, and in principle, the expenditure should be covered by the revenue in the operation of the Ministry of Transportation.

As a result, the amount of income exceeding the total expenditure in the revenue account was transferred to the capital account as proceeds, and the railway improvement reserve could be retained in the capital account to cover part of the future railway improvement. As such, KNR was strongly required to secure management stability as an independent management company.

In addition, inventory management was also strengthened. At that time, inventory management within the organization was not fully established, and sometimes they requested additional purchases of items they already had. To prevent this, Perlman, a surveyor at Day & Zimmerman, pointed out early that "the head of the material department of the local bureau should fully grasp the use of materials within the area so that anyone can use the inventory." Accordingly, inventory statement management was added to the accounting in January 1950, and goods were audited by the Director of Materials Bureau and ECA Railway Materials Counselors.





As a result, ties, air compressors, and wheels were found, saving more than \$200,000 in spending. For example, 15,000 ties were found on February 22 and 8,000 wheels were found on April 7. In addition, domestic anthracite was considered as fuel, and after the research conducted mainly by the 5<sup>th</sup> department of the Transportation Technology Research Institute, anthracite briquettes began to be used. Through this, the consumption of bituminous coal on railways decreased from 54,576.2 tons in January 1950 to 47,361.7 tons in April, bringing import-substituting effect.

In addition, there was a daring personnel cut. KNR was earlier proposed by D&Z and the ECA to integrate the repair work of the workshop and the driving department, formerly called the railway factories and engine division, and train-forming authority of driving and business departments.

In the case of repair work, the responsibility for repairing the vehicle was not clearly defined between the Driving Department of Land Transport Bureau and the Vehicle Department of Engineering Bureau, as it was divided between railway factories and engine division. And in the case of train formation, the Driving Department and the Business Department had their respective command systems, so the responsibility for the number of towed vehicles was laid ambiguously between the driver, the conductor, and the marshalling yard worker. Therefore, it was necessary to clearly define the job and eliminate job duplication.

First of all, in March 1950, a large-scale layoff of 30% of the employees was planned along with the reduction of the organization, including the abolition of the secretary's office in the headquarters. The massive dismissal plan was larger than the 25% cut which triggered the railroad strike during the general strike in September 1946, and naturally caused a backlash from the Railway Federation of the GKILL.





In particular, considering its influence on the general election, the government tried to transform the labor union into a cooperative workers' union according to Act 44 the Government Officials Act enacted on August 12, 1949. But it was frustrated and the labor union system managed to survive, thanks to the union's relationship with President Rhee Syngman. As a result, the layoff was postponed until June, but due to the outbreak of the Korean War, it was not implemented.

On May 1, 1950, passenger fare increased 100% and cargo rate increased 40% for the dual purposes of increasing railway revenue and stabilizing the economy by absorbing purchasing power. At this time, a 5% toll was newly applied to the fares of railway, buses, steamers, express, and sleepers. Of course, this increase in fares contributed to the improvement of the railway management balance.

Production increased throughout the economy, including textiles, railways, electricity, coal, fisheries, and exports, and the issuance of banknotes of the Bank of Korea also contracted significantly, stabilizing inflation. Although economic stabilization policies had the effects of falling prices, balanced finances, and currency deflation, there is criticism that they simultaneously brought about pressure on the general public's living standards, contraction of domestic industrial activities, and intensifying shortage of goods.

Although it was only three months of economic trend before the Korean War broke out, according to a report by the ECA Mission to Korea, production in the mining industry showed a tendency to grow from April to May, and I believe the contraction of production due to economic stabilization did not have a serious impact on the overall economy, unlike Japan.

To evaluate the policy, I'd like to point out that it was impossible to push ahead a recovery plan without suppressing the inflation which was under way due to the government's currency issuance. After the price was stabilized as such, on May 23, 1950, the Korea-U.S. Economic Stabilization Committee approved the use of approximately ₩10 billion from the counterpart fund to finance railway construction, coal mine development, and electric power development, and started a full-scale recovery project.







In addition, the construction of the three major industrial lines, which were the symbols of economic independence, was also promoted, and as of May 1950, 43% of the Yeongwol Line, 93% of the Danyang Line, and 28% of the Yeongam Line were completed. The Danyang Line was expected to open within the year and the Yeongwol Line in March, 1951.

As for the electrification of the remaining Central Line, eight electric railway technology researchers were dispatched to Japan, as electric locomotives were expected to be operated in half a year. In addition, in order to improve the management capacity of the top management team, a workshop program in the U.S. was launched, and training programs were also offered by National Civil Service Training Institute in Korea.

Meanwhile, in order to strengthen internal control within KNR, the Railway Union of National Rehabilitation and Guidance League was established in March 1950, with about 5,000 people who had joined the NCJLU. With the implementation of the National Security Act in December 1948, the number of conversions and surrenders increased amid the government's crackdown on the left. In order to organize them, continuously protect and monitor them, and use them to anti-communist propaganda to weaken the remaining left-wing forces, the police and prosecutors led the establishment of the National Rehabilitation and Guidance League on June 5, 1949, and its membership reached about 300,000.

Since the National Rehabilitation and Guidance League also had the former participants in NCJLU as members, which had organizations at the factories and workplaces, it overlapped with the GKILL in operation, and sometimes hindered the labor union movement along with the Great Korean Young Adults Association. There is no doubt that the Railway Union of National Rehabilitation and Guidance League was intended to strengthen the control of the ideological trends of employees through anti-communist ideology.

As a result, considering the outbreak of the Korean War, the spread of anti-communist ideology was recognized as significant in the operation of KNR, which was mobilized during the war under the UN Forces.



As described so far, when the 15 Principles of Economic Stability were implemented to stabilize the Korean economy at once and abolish economic control, KNR strengthened its accounting control and material management, showing its adaptation mode as a management entity to the new environment of economic stabilization and recovery of market functions and faced the full fledged ECA program. However, these signs of decolonization as a divided railway were negated by the Cold War becoming hot.

So far, we have looked at how KNR was reorganized into a national railway to ensure the economic independence of the new state, Korea, and how it carried forward railway recovery again.

To sum up, it is important that KNR was reorganized from an affiliated body under the Ministry of Transport of the USAMGIK to the one under the Ministry of Transportation of the Republic of Korea after three years of operation under the USAMGIK after liberation. However, the deterioration of transport facilities remained an unresolved problem, and railway recovery through the investment of large-scale management resources had to be carried out for stable railway operation.

In this situation, in order to obtain the military power to protect the Korean government from internal and external attacks, the ECA program was applied to Korea with the aim of building an independent economy, and the recovery of Korean railway was discussed in earnest.

In line with the establishment of the ECA Mission to Korea under the American Mission in Korea and the launch of economic aid, the Korean government had the Planning Department and the Economic Committee draw up a five-year industrial economy plan, which was so bold and unrealistic compared to the new government's ability to operate the economy that it had to be downsized and adjusted in the implementation process, but it was evaluated to be able to bring great progress in Korea's economic independence. In this process, the railway recovery plan became vital to ensuring the development of coal, which was an energy source in implementing the overall plan.





The 'Industrial Development Railway and Railway Network Construction Plan for Economic Recovery,' announced by the Ministry of Transportation on January 1, 1949, included construction project of 350km on 7 routes including the Gyeongbuk and Mungyeong Line, improvement project of 242km such as electrification of the Central Line and reinforcement of the Nakdonggang River Railway Bridge, and large-scale vehicle maintenance.

However, in the process of consultation with the U.S., only the construction of the Yeongam, Yeongwol, and Danyang lines, which were related to coal field development and called the three major industrial lines, and the electrification of the Central Line were considered feasible, and reduction of the plan was inevitable.

It is also worth noting that as the railway recovery plan was drafted, KNR achieved its headquarters-centered management through reforming its organizational structure. Through this, with ECA aid in 1949, they were able to start maintaining transport facilities and repairing vehicles from a general perspective with various materials supplied from abroad.

However, if you look at the reality of the railway recovery project, the construction of the three major industrial lines and the electrification of the Central Line were carried out first, but the vehicle repair was not done in full swing due to the overall delay in the supply of reconstruction materials, and the track repair was not performed as planned.

Despite these delays in the railway recovery project, transport demand was increasing gradually due to the economic recovery. Despite the decline in military shipments with the withdrawal of the USFK in 1949, the demand for transport of civilian goods surged due to the overall economic recovery, and the shortage of transport capacity began to be felt.

In response, KNR tried to cope with the rapid increase in transport demand by improving efficiency in freight car operation, promoting monthly campaign for freight car efficiency and streamlining the small transport work. As a result, as shown by labor productivity per employee, average train operation per day, and coal consumption per kilometer per locomotive, railway operations, which had faced crisis after liberation, began to improve in 1948 and in 1949, transportation efficiency was significantly enhanced.





In the meantime, when the Korea-U.S. Economic Stabilization Committee announced the 15 Principles of Economic Stability before the full-scale implementation of the ECA program, KNR faced serious budget constraints. In response, KNR began to adjust to the new environment of economic stabilization and recovery of market functions by transferring directly operated ships, applying special accounting method for transportation business, strengthening material management, and personnel cut. And through this, KNR prepared itself for the full scale implementation of ECA program.

As is summarized so far, since the ECA program was delayed and economic operations shifted from bureaucratic to market adjustments, the five-year plan for industrial recovery was not implemented in full swing but was forced to be implemented in part. In this situation, measures for economic stabilization began to be enforced with strong demand of the U.S. as it was thought to be a prerequisite for the implementation of a full-fledged reconstruction plan.

Existing researches developed a position that economic recovery was frustrated and economic management was ruined because of this, but as it became clear through this lecture, the management entity continued to expand its economic activities by changing its method in response to changes in the external environment.

This argument means that without the Korean War, Korea's economic recovery could have progressed at a faster pace. However, the reality was that the civil war broke out between the two opposing countries on the Korean Peninsula and escalated into an international war, and the Korean economy was mobilized once again as part of the UN Forces' war system, and its military characteristics were fully expressed.

From this point of view, the recovery of the Korean economy after liberation was frustrated and delayed by the outbreak of war, and with the armistice, it was promoted again in full scale. In this regard, the next lecture will lead us closer to how KNR was mobilized for war and supported the war footing in terms of transportation, after the outbreak of the Korean War.







서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 讲义



서울대학교 한국경제와 K학술혁신 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第 10 周

## 韩国铁路与产业复兴的5年计划

10-1

### 本课的目的

各位同学，大家好。我是担任《从铁路看东亚近现代史》讲座主讲的林采成。在本节课中，我们将探讨在解放后的分裂局势下，朝鲜国有铁路重组为韩国铁路后，为实现韩国经济自立而推行的铁路复兴计划的立案及其实施的具体过程。

在解放后，韩国的经济体制从日本的殖民地经济变为新生国家的国民经济。但是，由于从殖民统治获得解放是在二战时期联合国胜利而被动实现的，所以在东西冷战体系的构建同时，美苏两军各自占领南北部的情况也导致了韩半岛南北分裂的固化。也就是说，韩国社会内部围绕新生国家的方向性，凭借自主努力未能实现国家统一。

对此，美国认为韩国是苏联对美、对日战略的“防波堤”，因此想要巩固其政治和经济基础。从这一点来看，韩国经济的非殖民化，是与朝鲜社会主义相抗衡的，确立自由民主主义体制的国民经济的过程。

特别是韩国政府成立后，美国以美军撤退为前提，十分关注韩国的自立型经济建设，从而使韩国能够拥有可以与朝鲜的社会主义想抗衡的军事力量。所谓“自立型经济建设”，就是基于ECA提供的援助，谋求韩国经济的自立与复兴。像欧洲的马歇尔计划一样，把针对苏联的同盟体制扩张到东亚。

ECA援助，区别于带有紧急救助性质的GARIOA援助，会提供相当一部分的资本设备及原材料等物品，因此其可以成为经济复兴计划的投资经济来源。虽然ECA援助因朝鲜战争的爆发，而无法正式展开。但在制定经济复兴计划及实施部分ECA援助的过程中，韩国经济摆脱了以往的官僚协调机制(Bureaucratic Coordination)，转换到市场协调机制(Market Coordination)。

从这一点来看，在物流方面，韩国铁路的运输能力增强和铁路建设成为实现产业复兴计划提供了基础设施的保障。在解放后，韩国铁路的外部经营资源调配被迫中断，而内部控制体系的崩溃导致其陷入了危机，但在美国军政厅的积极介入下，增派了美国铁道部队，以经济援助形式调配经营资源，实现了经营重组。



特别是以9月大罢工为契机,清除了内部的左翼势力工会,为官僚性劳资合作主义的发展奠定了基础,为经营的稳定化和铁路运营的本土化创造了前提条件。通过建立由韩国人组成的经营团队和稳定的劳资关系,铁路运营权从美国占领军的手上,移交至了韩国政府手上。

就这样,在美军执政的3年间,韩国职员虽然积累了经营管理的能力,但是铁路的整体设施老化现象非常严重,因此急需大规模的投资来建设铁路。

不仅如此,随着经济运营原理逐渐转换为以市场为中心,韩国铁路经营资源的供应,脱离了原有的分配体系,增加了筹措的费用。为了保障铁路经营稳定,实施硬预算约束(hard budget constraint)。以前需要分配的铁路用品,现在可以在市场上购买了。

因此,通过ECA项目引入的铁路投资和经营稳定这两个前提条件,才是韩国铁路在基础设施方面发挥作为新生国家的物质基础的作用的关键因素。虽然如此重要,但几乎找不到与韩国政府成立后的铁路经营和企业经营相关的分析。虽然有过关于ECA项目的成立及开展的分析,但相较于分析个别产业或个别经营水平,选择了以宏观政策水平为中心进行分析,所以未能正确地掌握ECA项目的实际情况。

由于朝鲜战争的爆发,ECA项目的经济效果无法得到验证,但ECA项目是休战后经济复兴计划的前提条件,因此有必要从多个层面展开分析。对于这些已有的研究成果,本节课将基于Janos Kornai等学者提出的历史上经济体系转换的"履约经济学"的观点,揭示产业复兴计划下的铁路复兴及经营状况。

通过本节课,我们将揭示,ECA复兴计划基于个别产业而立案,以市场调节为基础的韩国经济运营体系的历史发展过程,同时为了应对外部环境的急剧变化,而推进的韩国铁路经营的合理化过程也将被揭开。

这节课我们探讨了解放后重组的韩国铁路,在ECA援助下,为了实现经济自立而推行铁路复兴和新路线建设的原因,以及该研究成果在研究历史上的意义。

下节课,我们将讨论在美国的对韩政策中,把韩国经济自立作为政策目标的历史背景。并简单地了解为实现这一目标实施的ECA援助计划在美国政府内立案的过程,从而更准确地理解推行铁路复兴计划的历史发展进程。





## 10-2 经济自立和ECA援助

各位同学，大家好。 在上一节课中，我们探讨了解放后重组的韩国铁路，在ECA援助下，为了实现经济自立而推行铁路复兴和新路线建设的原因，以及该研究成果在研究历史上的意义。

这节课我们来探讨一下独立政府的建立，以及经济自立和ECA援助相关的内容。首先在这里会简要说明ECA援助的立案过程，从而揭示美方推进铁路复兴计划的背景。

在美军3年的占领期间，虽然韩国人可以运营铁路，但是线路、车辆等整个铁路运输设施的老化问题，一直是韩国铁路发展过程中未被解决的问题。也就是说，在韩国人管理下的铁路运营为了维持稳定，必须投入大规模的经营资源，以实现运输产业的复兴。这种投资材料的供应仅靠韩国一己之力是无法实现的，因此此处没有必要再讨论投资材料的供应是否依靠美国对新生国家的支援而实现的。

大韩民国成立两天后，1948年8月17日，美国国务省远东研究部认为，作为新生国家的大韩民国是在美国的援助下，通过排除韩国的左翼势力和朝鲜的政权而创立的。从这点来看，虽然面临来自朝鲜的入侵，以及在韩国的统治存在被革命推翻的可能性，但当时的军事力量并未足以应对上述的情况，而经济实力作为军事力量的基础，当时也未能摆脱生产停滞的状态。

从当时的国内局势来看，1948年10月，镇压4·3济州岛事件的韩国军第14团发生了旅顺叛乱，全国范围内零星的游击斗争仍在继续。另外，从1949年1月开始，以韩国军队接管南方警力为契机，南北之间开始不断地发生军事冲突。

由于这种局势，足以维持自由民主主义体制的军事力量和作为上述体制基础的自立经济的确立，成为新生国家须面对的紧急课题。这种政策观点已经在1947年8月4日的SWNCC 176/30《美国对韩政策》中提出，作为缓解未来政治不稳定性的方法之一。并且在上述政策中曾提及过积极地实施援助计划。

此后，在1948年1月14日的SWNCC 176/35号文件中，做出了在驻韩美军撤离后，了充分利用可用资金在有限时间内巩固经济基础建设的指示。1948年4月8日，在NSC8号文件中决定，为了最大限度地减少在韩国的负面影响、逐渐减少美国在韩国承担的义务，提供实际的支援方案，制定能够应对朝鲜及其他国家军事侵略的军队训练和武器装备配置计划，以及确定了防止经济体系崩溃的经济援助计划。并且，派遣有能力处理在韩国的美国利益关系的外交使节团。





为此,美国陆军省的Royall和Draper于1948年4月以制定援助计划为目的,与4名经济专家一起访韩视察后,表示将实施以经济复兴为目的,而不是以紧急救助为目的的援助。因此,1948年,以经济协助法为基础,把始于欧洲经济复兴援助的ECA援助引入韩国,杜鲁门总统指示美国陆军省从1949年1月1日起将援助业务移交给ECA。

此后,国务院负责占领地区事务的助理国务卿萨尔茨曼(Saltzman)于1948年9月初根据三年援助计划提出了对韩的援助方针。其决定大力发展煤炭、化肥、电力、渔业生产等产业,以减少贸易逆差。因此,财务长官金度妍和驻韩美军民事处长Charles Helmick之间关于ECA援助的磋商于10月4日开始。

在磋商的过程中,美国试图通过给予ECA援助资金的方式,确保其在计划正式执行过程中的话语权,从而控制韩国的经济体系。由此可见,对于本国经济的运营能力,新生国家始终无法摆脱这种不安感。

最终,在12月10日签署的韩美经济援助协定中,韩国政府不仅要制定援助物资的申请、获取、发放、情况说明等相关计划,还要在整体经济复兴计划及进出口计划的制定上,获得美国外交机构特设的美国援助代表的同意。特别是朝鲜银行以大韩民国政府的名义设立特别账户,以管理对应基金(Counter Fund)。美方通过上述手段控制了援助资金的使用。所以,韩国的经济复兴实质上隶属于美国政策。

1948年12月,ECA局长霍夫曼(Hoffman)访韩,经过与韩国政府的协商,就推进ECA三年经济复兴计划达成了协议,并将调查和计划制定委托给了名为Day & Zimmermann的公司(Day and Zimmermann, Inc)。

Day&Zimmer公司总部设在美国费城,在纽约和芝加哥设立了分公司,在华盛顿.设立了代表处。在过去50年间,向48个国家提供约了约5000件的案例咨询服务。经过对三陟、京仁、釜山地区的现场考察,以及ECA要员与韩国政府要员的会谈后,该公司开始着手制定ECA三年援助计划。

此后,通过杜鲁门总统的第二次竞选总统的演讲,向大众宣布将通过Point IV计划,在欠发达国家推行ECA援助。1949年3月23日,在NSC8/2号文件中,将NSC8号文件中规定的驻韩美军撤离时间推迟到1949年6月,同时为了实施经济援助和保障军事安全,推进3年援助计划的实施。在这种情况下,作为对韩军事经济顾问机构的驻韩美国使节团(AMIK, American Mission in Korea),于1949年1月1日设立了隶属于其的ECA韩国分部(ECA Mission to Korea)。





驻韩美国使节团的团长为驻韩美国大使穆西奥(Muccio)，使节团由驻韩美国大使馆、驻韩ECA使节团、驻韩美军顾问团3个部门组成。3个部门将根据美国政府的决定，发挥各自的职能，支援新生国家的自卫及自立体制的确立。

在经济援助与军事援助双管齐下的体制下，ECA韩国分部开始实施经济援助业务，并任命军政厅经济顾问巴恩斯博士为分部长。该分部作为事业部，设有农业粮食部、工业矿产部、电力部、交通通信部和技术训练部。军政厅时期的铁路运输局局长麦瑞兰(J.M. McLellan)中校被任命为交通部临时部长，负责与交通部联系及意见协调等业务。

到目前为止我们探讨了为了维持自由民主主义体制，韩国自立经济建设的必要性得到认可后，在美国的倡议下，也开始在韩国推行ECA援助计划。下一节课，我们将研究铁路复兴计划的立案及其决定过程，并思考计划背后的意义。



## 10-3 韩国铁路复兴计划

各位同学，大家好。上一节课我们了解到，为了维持自由民主主义体制，韩国自立经济建设的必要性得到认可后，在美国的倡议下，也开始在韩国推行ECA援助计划。本节课我们将研究韩国铁路复兴计划的立案及其决定过程，并思考计划背后的意义。

为了配合美国政府推行ECA援助计划，韩国政府以企划处和1948年8月成立的经济委员会为中心，制定并实施产业经济5年计划，就5年后确保国内产业的供需均衡、实现一定程度的经济自立达成了共识。

当时，企划处由预算局、经济计划局、物资供需计划局、物价计划局组成，掌管财政、经济、金融、产业、材料及物价综合调查计划和政府预算的编制及结算审查等相关事务。并且，企划处内部还设立了由企划处长担任委员长，由农林部、工商部、财政部、交通部、邮电部、社会部、内务部各1名代表、产业金融界4名代表、学界2名代表组成的经济委员会。该组织决定了高级别的经济政策。

根据此协议的规定拟由各行业部门编制单独的年度计划，同时编制物资资源计划 (mobilization of materials)，以协调各部门的生产。为此，自1949年1月起，经各部门协商，制定物资供需计划，并于2月前完成立案。4月15日方案经国务会议批准，1949年10月正式转交给ECA。

站在ECA的立场来看，在企划处和商务部之间，对于计划运营管理上的责任和职能划分并不明确。与新政府的经济运营经验和能力相比，计划显得不够现实，在实施过程中不可避免地要进行缩减调整，但也有评价提道，“只要确保有足够的时间和稳定性，就会有很大的进展”。

在这些计划立项的过程中，可以保证总体规划实施的可行性的铁路复兴计划占据了中心地位。复兴计划首先将现有设备的复兴放在首位，增大基础物资的产量，同时发展进口替代及出口产业，以获得更多的外汇。对于这一计划的实施，最重要的是保障能源的供应。当时的韩国由于煤炭严重不足，朝鲜停止供电，导致工业产量急剧减少到50%以下，所以美国不得不向仁川和釜山紧急派遣2艘发电船。

为了解决这一问题，1949年1月，美国进行了地质勘查，决定将江原道的无烟煤产量从1949年初的66万7千吨增加到1953年后期的206万吨。同时，建设了两处以此为燃料的火力发电站，一处为首尔近郊的发电站，发电量为3000千瓦时，另一处在三陟的发电站，发电量为15000千瓦时。与此同时，将已有的宁越发电站的发电量从7-10万千瓦时提高到24万千瓦时。建设从煤田到消费地的煤炭运输铁路，才是复兴停滞的韩国经济的关键。





因此，于1949年1月1日印发了《复兴经济的工业发展铁路和铁路网建设规划》。从1947年被美军占领开始，韩国铁路计划建设有三大产业线之称的：连接荣州和铁岩的灵岩线，长约94.1公里；连接堤川和朝东的宁越线，长约51.3公里；连接道潭和沙坪的丹阳线，长约11.7公里。同时，开始推进实测调查等准备工作。

我们来探讨一下建设这三条路线的意义。比如说灵岩线，之前三陟的煤炭储量达3亿吨，但由于当时未能与作为主要干线的中央线连接，不得不从墨湖港迂回运输到其他港口。因此，灵岩线的建设意味着煤炭能被快速地运送到消费地。

宁越线的敷设，意味着完成了从中央线的堤川站，经过韩国第一火力发电站所在的宁越，到咸白煤田的运输路线的建设，提升了发电用煤供应的便利性。此外，丹阳线的开通将连接中央线和储量为1亿吨的丹阳煤田，预计煤炭年运输量将从7000吨增加到14万吨。这些路线曾在二战末期进行过规划，并且进行过一些建设工程，而解放后因煤炭不足的问题，而重新受到关注。

通部决定在5年计划的实施期间建设庆北线、闻庆线等7条路线，共计350公里，并改良了部分线路，像中央线的电气化、洛东江铁桥的加固等，合计242公里。并且，复兴计划的推进也涉及已有的火车、客货车和线路。

这个铁路计划的实现，不仅仅是依靠ECA援助，还需要使用具备预防通货膨胀效果的朝鲜银行的对应基金。其中，因为煤炭不足的问题，3条新线路的建设计划优先于其他项目实施，建设费工110.4亿元，建设工程持续了4年，从1949年4月25日起开始动工。

在这种情况下，Day&Zimmerman公司基于预备调查的结果，与ECA总部进行了协商。由ECA韩国局长和14名技术人员组成的产业调查团于3月访韩，得到了韩国政府和ECA专业工作人员的支持，展开了大规模的调查。

他们5月初回国，提交了调查报告。关于铁路部门的调查，在丹佛&格兰德西部铁路(The Denver and Rio Grande Western Railroad)总经理珀尔曼(A. E. Perlman)的指挥下进行了调查和计划编制，并于1949年7月28日提交了最终报告。





在报告书中指出,建设改良计划,仅限于灵岩、宁越、丹阳3条路线的建设和中央线的电气化。对于该计划的评价为“可以实现,具有合理性”。并且,建议接受3年的援助,用500万美元和45亿韩元的资金推进4年的建设工程。负责审计的国际发动机工程公司(International Engineering Company, Inc.)指出,“这个新设施的建设工程对改善韩国经济的迫切需求,以及对产业成长具有十分重要的作用”。

相反,完全没有提及韩方的其他建设改良计划。而是强调了现有设施的复兴计划。作为10年计划,完全完善线路的铁轨和枕木的建设。在5年内以400辆机车、10000辆货车、1200辆客车作为发展目标,对车辆配置进行了大规模的调整。

另一边,ECA总部根据正在进行中的产业调查团的调查,立案了援助计划。1949年5月,该计划得到了财政局的批准,经过美国国务省的最终审议,提交给了美国议会。这样制定的对韩援助案于6月7日由杜鲁门总统提交议会,使用了发生于1949年7月至1952年6月期间的1950年-1952年会计年度预算,向韩国支付了1亿5千万美元。

此后,复兴计划等待美国议会的通过,韩国交通部长官向ECA韩国分部申请了属于1950年会计年度的301万美元的ECA援助物资的调配,以及30亿2180万韩元的对应基金的使用许可。在这种情况下,如表格所示,新设施建设被命名为ECA Project,被提交给了ECA韩国计划局长约翰逊(Edgar A. J. Johnson),得到了肯定的评价。当局开始推进该计划的实施。

这节课我们探讨了铁路复兴计划在整个复兴计划中占据了中心地位。虽然韩国方面提出的大规模铁路计划并没有被美国方面认可,但三大产业线的建设和已有设施的复兴计划成为了计划实施的契机。下节课我们将研究铁路复兴计划的立案及决定的过程,并思考计划的意义。



## 10-4 韩国铁路的运输效率和经营问题

各位同学，大家好。上节课我们学习了韩国铁路的复兴计划。这节课，我们将探讨在ECA韩国分部设立后到韩国战争爆发为止，这约一年半的时间里，韩国人运营铁路的实际情况，从而思考铁路复兴计划延迟背后的意义。

1948年11月4日，废除军政厅下设的运输局，合并各运输局设立的员工组织。在总部新设陆运局、海运局、设施局、供电局、会计局、材料局，同时在秘书室设立5个科室，分别为：总务科、企划科、人事科、监事科和福利科。

另一方面，将地方铁路运输局改编为首尔、大田、安东、釜山、顺天铁路局，三陟地区将三陟铁路进行国有化改造，并且设立了运输局。另外，将港口厅改编为海事局，将交通部港口的行政事务移交至内务部。

通过这种方式，韩国铁路实现了以总部为中心的集权运营，1949年通过ECA援助，从日本、美国、泰国引入各种常用材料，从整体调配的角度出发，升级运输设施和修缮车辆。

但从1948年开始，修理能力得到改善，机车的运营率超过50%。但在1949年中旬以后，因为ECA复兴材料还没有进行正式的供应，所以很多机车处于未能修理的状态而被闲置。

对于运营机车来说，修理及日常维护的条件也不好。因此回归行驶距离从20万-40万公里大幅缩短到了6万9千公里。因此，与机车相比，不需要很多修理零件的客车和货车，表现出更好的修理状态。

1949年引进的枕木只有标准轨用的440474根和窄轨用的27440根。未能达到当初的目标年交换量60万根。所以，在线路维修方面，也绝对不能说复兴计划依然实行。尽管铁路复兴停滞不前，但由于经济复苏，运输的需求开始逐渐增加。进入1949年后，随着投资材料和原料供应数量的增加，韩国经济呈现出明显的恢复趋势。

从ECA韩国分部制定的一般经济活动指数来看，1947年平均为100，1月为126,9月达到220。并且，从制造业的生产能力来看，开工率为55%，与1946年11月的20%相比，呈现大幅恢复的趋势。



从1948年开始煤炭产量增加至261487吨可以看出,矿业部门的产量总体上也有较大幅度的增长。不仅如此,大麦等夏季杂粮产量也比上年增长25%,达到770万石。

因此,运输业的经营成果受到ECA物资的供应延迟和企划处及工商部的物资调配不完善的影响,未能达到计划量,但呈现出大幅增长的趋势。也就是说,从货车数量的比率中可以看出,1949年,虽然由于驻韩美军的撤出,导致军需品运输的减少,但以民生用品为中心的运输需求却剧增。从首尔、釜山、仁川的月度列车的到达量和出发量来看,1948年分别为6000辆和7292辆,1949年增加到7183辆和7567辆,而空车返回的情况有所减少。

像这样,在铁路复兴之前恢复生产,当然不可避免地出现运力不足的情况。对此,韩国铁路表示:“为了应对眼前大量的运输需求,只能先谋求提高货车的运转效率。”

在釜山港,随着ECA援助物资的增加,前身为朝鲜海陆运输株式会社的朝鲜运输株式会社设立了外资料,与临时外资总局签订了代理合同,管理8家装卸公司,基本可以顺利完成ECA物资的装卸和配送。

即使通过上述的运输方式,也不能否认火车出行的便利性。各地纷纷出现了积压现象,因为铁路的运输能力已无法满足普通货主的运输要求。因此,自1949年6月至1950年3月这一期间,韩国铁路历时10个月,实施了月度货车运营效率计划,致力于缩短货车的停车时间,减少空车行驶的现象,实施合理的车辆调配。为此,韩国运输部门为了更好地处理大宗货物的相关事务,设立了公用部。在这种目标下,ECA要员亲自对车辆的使用情况进行了大规模调查。

此外,1950年5月1日,出台了交通部指定承运人的规则,明确了负责货物装卸及配送的运输从业者的资格条件,使运输工作的执行更加合理化。不仅如此,还关注到了擅自横穿铁路等居民妨碍列车正常运行的行为,开展了文明出行的宣传活动。

经过这一系列的努力,1949年6月,尽管韩国铁路的员工人数相较前一年有所减少,但使用的车辆和发货吨数分别比前一年平均增加了4515辆和92923吨,货车的周转期间也从1949年第一季度的12天缩短到了第四季度的10.5天。从当时的运输经营成果可以看出,韩国铁路的运输能力有所提高。

1946年人均劳动生产率下降至50.2,但1948年恢复到65.8,1949年恢复到73.4。每日行驶每公里的平均列车趟数,也从去年同期的6趟恢复到10趟或12趟。由此可见,在韩国人开始独立运营铁路后,列车的运行趟数开始增多。







不仅如此，从机车行驶每公里的煤炭消耗量来看，从1944年的38.32Kg剧增到解放后的1946年的48.96Kg，但1949年下降到42.63Kg，能源效率得到了有效的改善。由此可见，在未被占领的时期，面临运输危机的铁路运营，虽然还没有恢复到殖民地晚期的水平，但从1948年开始有所改善，到1949年运输效率有进一步的提高。

但是，在这种铁路运输条件下，在三八线附近持续性地发生武力冲突，所以用于军事运输的车辆日益增多。1950年2月，对主要港口的车辆调度下降到运输需求的40%左右，所以在釜山和仁川码头发生了13万吨的援助物资滞留。

除了这一系列提升运输效率的措施，为了改善经营收支，韩国铁路不顾国会的反对，于1949年3月，一意孤行地把旅客的车费上调250%，货物的运费上调40%。因此，铁路收入从1948年7月-12月的21亿韩元增加到1949年1月-6月的47亿韩元，共盈利27亿韩元。

但是，批发物价指数从1949年3月17日上升至同年12月的290。在通货膨胀持续发生的情况下，随着自1949年下旬开始适用50%折扣的军事运输的数量不断增加，别说预期的盈利，经营上反而出现了1亿6700万韩元的亏损。这说明军事运输量的增加严重影响了韩国铁路的运输效率和经营稳定。

到目前为止我们了解到，受到运输需求量的增加及ECA援助未能正式实施的影响，发生了运输困难的现象。同时，受到恶性通货膨胀和军事运输量增多的影响，引起的经营基础的不稳定性。可以把这种经营基础的不稳定性，看作是当时韩国经济作为新生的国民经济，具有不稳定性的表现之一。

下节课，我们将探讨，在美国的主导下，经济稳定对韩国铁路产生的影响。





## 10-5 经济稳定与韩国铁路

各位同学，大家好。上节课我们研究了韩国铁路的运输效率和经营问题。这节课，我们将探讨在美国的主导下，经济稳定对韩国铁路产生的影响。

在ECA援助开始之际，1949年2月-3月从华盛顿派遣了塔默格纳(Frank M. Tamagna)到韩国，其要求韩国政府实施均衡性财政政策和保持货币政策的稳定，但一年后通货膨胀的问题仍未得到解决。因此，ECA韩国分部根据当时的状况可以得出“必然会破坏援助计划中提出的复兴目标，为共产主义提供成长的土壤”的结论并再次要求韩国政府实施紧缩性的财政政策和货币政策。

从当时的韩国财政状况来看，由于军队和警察的运营费用、下属企业的亏损补贴费用、提供低于生产成本的低价公共服务、低税率等多重原因，财政未能摆脱赤字的状态，不得不依靠朝鲜银行提供的贷款，导致通货膨胀现象的持续发生。

因此，韩国政府、ECA和KMAG三方举行会晤，于1950年1月26日成立了韩美联合经济稳定委员会(Korean Government-American Mission Economic Stabilization Committee)，其下设9个小委员会，分别为预算、征税、银行及政府信用、农林业、价格及分配、汇率和贸易及海外投资、矿工业、交通通信、复兴计划和行政改革。

这一方针在1950年2月21日的第16届国务会议上，被确定为维持经济稳定的15项原则。在3月3日经李承晚总统签署后，该原则于3月4日正式出台。以维持经济秩序的正常及稳定为目的，维护国民经济的稳定，包含了以下内容。

在货币、财政和金融方面，①财政及金融体系的健全，在财政资金和产业资金之间实施相互调查，以坚持货币本位发行制。② 通过实施精简行政机构、节约开支、控制政府补贴、停止责任成本支出等实质性的措施，彻底地缩减开支，同时规范账户的使用。③ 以合理地调整税收负担、提高征税业务的效率为目标，从根本上改革税收体制。④ 通过归属财产及紧急管理物资的快速转让，谋求政府收入及税源的增加。⑤ 为了实现政府事业特别账户及政府管理企业的收支平衡，适度上调经营合理化建设的资金，通过适当提高了营业合理化的费用，确立了独立核算制。⑥ 通过整顿基层行政体系和合理化配置，达到节约经费和确保地方税收税源充足的目的，从而促进地方行政自治体系的健全。⑦快速确立金融计划，组织开展的一切融资必须在本计划的范围之内。不断推行全民储蓄运动，促进国债的认购。⑧ 充分发挥民间流动资金的潜力，促进其生产资本化，切实增强企业自身的融资能力。



在流通秩序方面, ⑨仅限于把基础物资级别的生活必需物资, 作为物价调控评估基准的品类, 并将其作为管制物品。通过不断修正现有库存量的调查价格、适时释放等方法, 确立强而有力的、保证物价稳定的基础体系。⑩ 整顿和加强运力。⑪ 全面核查政府物资代办服务机构, 通过合理配置正常配送机构的方式, 促进物资正常流通。

在生产和贸易方面, ⑫基于生产条件和材料技术能源经营能力的现状, 积极开发有助于短期内提升生产成果的国内重要资源, 并且尽全力扩大国内生活必需品类的出口产品的生产。⑬ 进口短缺的紧急物资, 并指定相关品类。在出口量允许的范围之内, 短期内允许全部进口。⑭合理协调国内生产体系, 以实现援助物资的合理利用和指定品类商品的出口。在工资方面, ⑮为了激发工作热情, 提升劳动生产率, 实行有弹性的最低工资制度。

这一方针旨在稳定全局, 以抑制通货膨胀, 特别是其在解放后呈几何级迅速发展, 从而挽回财政赤字的局面。这不仅局限于货币、财政、金融方面, 还涉及流通、生产、贸易、工资等方面。这其中也包括了运输能力的整顿与强化, 而负责相关事务的交通部发挥了重要的作用。

这种稳定经济15原则旨在早日实现自立和消除战后日本经济的通货膨胀, 它被期待与使占领控制经济成为向市场经济过渡的契机的日本的道奇计划(Dodge Line)有相似的作用。道奇计划是指日本在非战时的状态下的1949年2月, 为实现日本经济的自立和稳定而实施的紧缩性的财政金融政策。该计划是由以联合国军最高司令官总司令部(GHQ/SCAP)经济顾问身份访日的, 底特律银行总裁约瑟夫·道奇提出的。

这一计划是实行1948年12月总司令部发表的维持经济稳定9项原则的具体方案。像道奇计划实施之前的日本经济一样, 由于严重的货币增发, 导致了出现了恶性通货膨胀的现象。如果不解决这一问题, 很难在韩国推进复兴计划。

通过这种方式, 韩国经济摆脱了第二次世界大战以来适用的国家直接管制的形式, 转换为以市场原理为基础进行调配的市场经济形式。随着朝鲜战争的爆发, 重新开始实行国家的经济管制, 具体表现形式为, 1950年代, 对于援助物资的分配和汇率的介入; 1960年~1970年代, 金融管制的持续进行。我们研究时必须关注到这些事件。



站在1950年上旬这个时间节点来看，维持经济稳定的15项原则与日本的道奇方针相似，成为了中日战争后一直持续的重要物资分配和价格管制体系被终止，以及因补贴而引起的资源分配不公的问题在很大程度上得到缓解的契机。

从这一点来看，在ECA援助项目实施前后，韩国经济摆脱了以往的官僚主义，正在转换为市场调控。并且，当时美国议会也十分重视中国共产党内战胜利后对台湾的援助，将对韩援助的规模从2亿美元缩小到1亿2千万美元，阻碍了韩国政府的财政运营。

由于紧缩性的财政政策和援助资金的减少，限制了韩国铁路亏损补贴的支出，成为了强制推行经营合理化的重要影响因素。同时，交通部把直营船舶与其他船舶相分离，将其移交至1950年1月新设的大韩海运公社管理，而之前运营的事业部门的业务范围调整为仅限于铁路运输，从而缓解了亏损补贴的支出压力。

1950年2月13日，随着法律第94号交通事业特别账户法的制定，交通部的财政与一般财政相分离。在交通部的运营中，要坚持年度支出要与税收相一致的原则。

因此，作为收益账户，对于总税收超过年度总支出部分的金额，会以收益金的形式，转入资本账户。将为未来铁路的改良计划提供部分资金支持，可以将资本账户内的资金作为铁路改良的准备金。所以，韩国铁路作为自主经营体，需要有效的保障其经营稳定。

并且，也加强了库存管理。当时，组织内部的库存管理制度并没有很好地运行起来，会出现对于库存充足的材料，又再次进行下单购买的情况。为了防止这种情况发生，Day&Zimmerman公司的调查人员珀尔曼很早就指出：“地方管理局材料科长应该完全掌握该地区的材料使用情况，以便所有人都可以有效地利用库存材料。”因此，1950年1月，在经营管理业务中，增加了库存明细管理业务，由材料局局长和ECA铁路材料参赞一起进行用品监督检查。

结果发现了枕木、空气压缩机、车轮等物资，可以节约20多万美元。例如，2月22日，发现了15,000根枕木；4月7日，发现了8000个车轮。并且，燃料部门也开始研究国产无烟煤的使用。交通技术研究所第5科主导了本次研究，无烟煤的使用得以应用于实际生活之中。由此，铁路烟煤消耗量从1950年1月的54576.2吨下降到4月的47361.7吨，进口替代效果明显。





不仅如此，也果断地进行了人事上的调整。韩国铁路很早就接到了Day&Zimmerman公司和ECA方面提出的方案，要其将过去被称为铁路工厂的铁道用品制作工厂，过去被称为机务段的驾驶事务所的维修业务与驾驶科和业务科的列车编组权限进行合并管理。

维修业务由铁路厂和机务段分担，陆运局驾驶科与空战局车辆之间对车辆维修的责任划分不明确。在列车编组方面，驾驶科与业务科有各自的命令系统。在驾驶人员、车长及调车场人员之间，对牵引车辆的管理责任界定也模糊不清。因此，有必要明确界定职务的职责范围，避免发生职能上的重复。

1950年3月，实施了撤销总部的秘书室等简化组织架构的措施，并进行了大规模的裁员，大约裁掉了30%的员工。之前裁员约25%后就引发了1946年9月铁路职员大罢工事件，而此次裁员的规模更大，这也引起了韩国总工会铁路联盟的反对。

而当时考虑到大选的影响，李承晚总统动用了关系，使得符合1949年8月12日出台的第44号国家公务员法的有关规定的，政府总工会下属的促进就业组织的转变方案未能实施，工会体制得以维持。因此，人事裁员计划被推迟到6月之后。但由于6.25战争的爆发，所以该计划并没有得以实施。

1950年5月1日，为了增加铁路的收入，以提升购买力、稳定经济为目的，再次对旅客提高了100%的车费，对货物提高了40%的运价。与此同时，对火车、面包车、轮船的运价，以及快车费和卧铺费，新增了5%的通行税。这种上调运价的措施，对铁路经营收支的改善效果是毋庸置疑的。

纺织、铁路、电力、煤炭、渔业、出口等多个与整体经济息息相关的产业领域产量有所增加，朝鲜银行业的发行额也大幅收缩，物价的上涨势头也趋于平稳。维持经济稳定的政策，虽然取得了物价下降、财政平衡、货币紧缩等成果，但是同时带来了普通大众的生活水平降低、国内产业活动萎缩、物资不足等问题，对此也有不少批评的声音。

虽然到朝鲜战争爆发为止，只有3个月的景气动向的数据，但是根据ECA韩国分部的报告书等资料显示，到4~5月为止，矿工业的产量呈增加趋势。因此，与日本在实施维持经济稳定的措施后，引起生产总值萎缩的情况不同，韩国的这些措施并没有对整体经济产生严重的影响。

在政策评价方面，政府发行货币的措施，引起了通货膨胀。而通货膨胀的情况没有好转，复兴计划也无法被顺利地推行。物价稳定后，韩美经济稳定委员会于1950年5月23日批准使用约100亿韩元的对应基金，用于铁路建设、煤矿开发、电力开发等领域，正式开始推行复兴计划。





与此同时，韩国铁路还推进了象征经济自立的3大产业线的建设，1950年5月完成了宁越线43%、丹阳线93%、灵岩线28%的建设，预计丹阳线和宁越线将分别于年内和1951年3月开通。

剩下的中央线的电气化项目，预计电力机车将于半年后投入运行。为此，派遣了8名电车技术研究组人员到日本。不仅如此，为了提升最高管理层的管理能力，开展了针对美国铁路的研修项目，在国内的国立公务员教育院也设立了相关的培训项目。

为了加强对于韩国铁路的内部管制，1950年3月，约5000名前工会的参与者建立起了国民保导联盟下属的铁路联盟。1948年12月，随着《国家安全法》的实施，政府对左翼势力展开镇压，随着发展思想的转变及自首人数的增加，他们在建立起组织，并持续地实施保护和监视措施的同时，投入反共宣传。以打击残余的左翼势力为目的，由警察、检察官主导，于1949年6月5日成立了国民保导联盟，会员数约达30万人。

这样的国民保导联盟，因为前工会的参与者也是会员，所以在工厂及营业场所也拥有组织。在运营范围上，与韩国总工会的职能有重叠。因此，其与韩国青年团一起妨碍了工会运动。毋庸置疑，国民保导联盟铁路联盟是为了加强反共意识形态对员工思想动向的控制。

从结果上来看，从朝鲜战争爆发这一点来看，反共意识形态的扩散，在联合国军的控制下，对于适用战时体制的韩国铁路的运营，也是具有意义的。

如上所述，随着维持经济稳定的15项原则的实施，以及韩国经济一系列维稳的措施和经济管制的废除，作为经营主体的韩国铁路加强了经营管理的控制和材料的管理。这些措施是一种对新环境的主动适应调整，有助于维持经济稳定和恢复市场功能。而ECA项目也开始正式实施。如上所述，铁路的分割是去殖民化的前兆，但随着冷战的白热化，这一方案被否决了。

到目前为止我们对韩国铁路经历了怎样的重组过程，为保障韩国作为新生国家的经济自立，如何对国有铁路进行了重组，并推行了新的铁路复兴计划相关内容进行了考察。



我们来整理一下，在解放后的3年时间里，韩国铁路都是在美国军政厅的管理下进行运营的。而韩国铁路的运营被从美国军政厅的运输部移交至大韩民国的交通部，这一历史性的转变是非常重要的。但是，运输设施的老化问题仍然未被解决。为了维持铁路运营的稳定，不得不投入大规模的经营资源来推行铁路复兴计划。

在这种情况下，为了使韩国政府拥有免受内外部攻击的军事力量，以建设韩国自立经济为目标，ECA项目也在韩国开始实施。在这一背景下，我们对韩国铁路复兴问题的讨论也正式开展。

驻韩美国使节团下设立ECA韩国分部，在开始经济援助业务之际，由韩国政府的企划处和经济委员会主导，制定了产业经济发展的5年计划。与新政府的经济运营能力相比，该计划的内容十分大胆，有些不现实，在日后实施的过程中不可避免地要进行调整，缩小规模。但有评论认为，这个计划将极大地推动韩国经济自立的发展。在上述计划的立项过程中，铁路复兴计划是总体规划实施的一部分，而作为铁路能源的煤炭的开发供应是否能得以保障，对该计划的实施十分重要，也是具有决定性的因素。

1949年1月1日，在交通部发表的《以经济复兴为目标的产业开发铁路及铁路网的建设计划》一文中提到，包括庆北线、闻庆线等7条路线，总长度达350公里的建设计划、中央线的电气化、洛东江铁桥的加固等、总长度达242公里铁路的改良计划、大规模的车辆维修等内容。

通过建设改良计划，与煤田开发相关的三大产业线，即灵岩线、宁越线、丹阳线的敷设和中央线的电气化才能得以实现，而在与美国协商的过程中，该计划规模的缩小是无法避免的。

随着铁路复兴计划的立案，韩国铁路通过组织结构的重组，实现了以总部为中心的集权制运营，这一点也值得关注。在此背景下，1949年，通过ECA援助，从外国进口了各种常用的材料。从整体的角度出发来看，此时开始着手优化运输设施和修缮车辆。

但是，从铁路复兴工程的实际情况看，虽然优先实施了三大产业线的建设和中央线的电气化，但从整体来看，因为复兴材料的供应滞后，车辆维修未能全面展开，并且线路保修的工作也未能按原计划实施。

尽管铁路复兴计划有所滞后，但运输需求却因为经济复苏而逐渐增加。1949年，随着驻韩美军的撤退，军需品运输减少，但随着整体经济的生产力恢复，民间消费品的运输需求剧增，开始出现运输能力不足的现象。



为此，韩国铁路通过提高月度货车运作效率、推进小规模运输业的合理化运营等方式，提高货车的运作效率，来应对运输需求的剧增。结果，从职工人均劳动生产率、日均每公里平均列车运行趟数、机车行驶每公里耗煤情况等数据可以看出，解放后曾经面临运输危机的铁路运营情况从1948年开始得到改善。而到了1949年，运输效率得以大幅地提高。

在这种情况下，在ECA项目正式实施之前，韩美联合经济稳定委员会发表了维持经济稳定的15项原则，所以韩国铁路面临着严重的预算限制。为此，韩国铁路开始着手推进直营船舶的移交、交通事业特别账户法的实施、加强材料的管理、人事管理，展现出对经济稳定化和市场功能恢复的新环境的适应风格，并计划将基于这些措施，开始正式实施ECA项目。

由上面的内容总结可知，ECA计划的推行有所滞后，经济体制由官僚主义调整转向市场调控，产业复兴的五年计划未能全面实施，只能实施了部分的内容。在这种情况下，由于美国的强烈要求，维持经济的稳定成为了正式实施复兴计划的前提条件。

对此，虽然在部分研究中提到了经济复苏受挫，经济运行失败的观点，但在本节课中有提到，经营主体为了应对外部环境的变化，已经转换自己的经营方式，持续扩大了经济活动的规模。

基于这样的观点，可以说如果没有发生朝鲜战争，韩国将会以更快的速度实现经济复兴。但现实情况却是，在朝鲜半岛成立的两个相互对抗的国家之间爆发了内战，这场战争升级为了国际战争。作为联合国军方的战争体制的一部分，韩国经济再次进入战时体制，其军事性开始全面地显现。

从这一点来看，解放后韩国经济的复兴因战争爆发而受挫停滞。随着停战协定的签订，再次开始正式地推行复兴计划。与此相关的内容，我们将在下节课进行探讨，随着韩国战争的爆发，韩国铁路是如何适用于战时经济体制的，又是如何在运输方面保障战时体制的运行的。





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University





## 퀴즈

**01** 대한민국이 수립된 이후 한국경제의 자립과 부흥을 꾀함으로써, 유럽의 마샬플랜과 같이 대소동맹체제를 동아시아에까지 확장하고자 한 미국의 원조는 무엇인가?  
10분

**정답** ECA원조

**해설** ECA 원조는 긴급구호적 성격의 GARIOA 원조와는 달리 상당 부분 자본설비 및 원자재 등을 포함하고 있어, 경제부흥계획의 투자재원이 될 수 있었습니다. 다만, ECA 원조는 한국전쟁의 발발로 본격화될 수는 없었지만, 경제부흥계획이 수립되고 ECA 원조가 부분적으로 실시되었습니다.

**02** 산업부흥계획에 관한 설명 중 틀린 것은?

5분

- ① 미 육군성 또한 한국의 원조계획 수립에 관여하였다.
- ② 데이&짐머사가 계획수립에 있어서 현지조사와 더불어 다양한 컨설팅 용역을 담당하였다.
- ③ 석탄, 비료, 전력, 어업생산을 늘려 수출입국을 확립함으로써 고성장을 달성하고자 하였다.
- ④ 자유민주주의체제를 유지할 수 있는 군사력의 확보와 이를 지탱할 자립경제를 확립하고자 하였다.

**정답** ③

**해설** 잘츠만(Saltzman) 국무성점령지역담당 차관보에 의해 1948년 9월 초 3개년 원조계획에 의한 대한원조방침이 제시되어, 석탄, 비료, 전력, 어업생산을 늘려 무역수지 적자를 축소하기로 하였습니다.





- 03** 미국으로부터 원조가 들어오면 이를 판매하고 이를 한국의 중앙은행인 조선은행 (후일 한국은행)에 대한민국 정부 명의로 특별회계를 설치하여, 경제안정화를 도모하는 동시에 이를 한국정부의 중요프로젝트에 사용하도록 하였다. 이를 무엇이라 하는가?

10분

**정답** 대충자금(Counter Fund)

**해설** 1948년 12월 10일에 체결된 한미경제원조 협정에서 한국 정부는 원조물자의 청구·획득·배급·사정 등에 관한 계획뿐만 아니라, 전체적 경제부흥계획 및 수입수출계획의 책정에까지 외교시설의 특설을 부여 받은 미국원조 대표의 합의 또는 동의를 얻지 않으면 안 되었습니다. 특히 조선은행에 대한민국 정부 명의로 특별회계를 설치하여, 대충자금(Counter Fund)을 관리하도록 함으로써, 그 사용을 미국 측이 통제하였습니다. 이와 같이, 한국의 경제부흥은 미국정책 하에 종속되었습니다.

- 04** 한국에 대한 본격적인 원조프로그램이 가동되기 전에 미국은 한국 정부에게 균형재정과 통화안정을 요구했으나, 1년이 지나도록 인플레이션 문제가 해결되지 못하였다. 이를 해결하기 위해 1950년 1월 예산·징세, 은행 및 정부신용, 농림업, 가격·배급, 환율·무역·해외투자, 광공업, 교통·통신, 부흥계획, 행정개혁의 9개 소위원회를 둔 위원회가 설치되었다. 이 위원회는 정식 명칭은 무엇인가?

10분

**정답** 한미합동경제안정위원회

**해설** 1950년 1월 26일 한미합동경제안정위원회(Korean Government-American Mission Economic Stabilization Committee)가 설치되어, 그 예하에 예산·징세, 은행 및 정부신용, 농림업, 가격·배급, 환율·무역·해외투자, 광공업, 교통·통신, 부흥계획, 행정개혁의 9개 소위원회가 설치되었습니다. 동 위원회는 검토를 거쳐 공공요금 인상 및 증세에 의한 통화흡수, 귀속재산 처분에 의한 보조금지출 삭감, 물자통제의 철폐 등을 실시하여 시장기능을 조속히 회복하기로 하였습니다.





## 05 '한국경제부흥을 위한 산업개발철도 및 철도망 건설계획'(1949년)에 관한 지적 5분 중 틀린 것은?

- ① 중앙선, 영암선, 영월선이라는 3대 산업선 건설을 결정하였다.
- ② 철도를 건설해서 영월 화력발전소에 석탄을 공급하는 것을 계획하였다.
- ③ 경북선, 문경선 등을 건설하고 낙동강 철교를 보강하기로 하였다.
- ④ 철도 부문에 관한 조사는 덴버&그랜데 서부철도 총지배인이었던 필만의 지휘하에 조사 및 계획작성이 이루어졌다.

정답 ①

**해설** 전후 심각했던 에너지부족을 해결하기 위해 소위 3대 산업선으로 불리던 영주와 철암을 연결하는 94.1Km의 영암선, 제천과 조동을 연결하는 51.3Km의 영월선, 도담과 사평을 연결하는 11.7km의 단양선 건설이 계획되어 있었습니다.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 보고서



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University





## 보고서

- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- MS워드문서로 작성하여 제출하시면 됩니다.(글자크기 11pt, A4 3장 이상)

## 주제

한국전쟁이 발발하기 전에 시작되었던 철도부흥사업의 역사적 의의에 관해 이야기해 보십시오. (120분)

## 참고

교통부에서 발표된 '경제부흥을 위한 산업개발철도 및 철도망건설계획'은 경복선, 문경선 등 7개 노선 350Km의 건설사업, 중앙선의 전화, 낙동강철교 보강 등, 242Km의 개량사업, 대규모 차량정비 등을 그 내용으로 하고 있었습니다. 그러나 미국과의 협의과정 속에서 건설개량사업은 탄전개발과 관련된 소위 3대 산업선으로 불리던 영암선, 영월선, 단양선의 부설과 중앙선의 전력화만이 실현 가능하다고 평가되어 계획축소가 불가피하게 되었습니다. 철도부흥사업의 지체에도 불구하고, 수송수요는 경제회복으로 인해 점차 증가하고 있었습니다. 이에 대해, 한국철도는 화차운용효율향상월간 및 소운송 작업의 합리화를 추진하는 등, 화차운용효율을 제고함으로써 수송수요의 급증에 대응하고자 하였습니다. 해방 후 수송 위기에 직면했던 철도 운영은 1948년부터 개선되기 시작하여, 1949년이 되자 수송효율이 크게 향상될 수 있었습니다. 다만 이러한 철도의 부흥과정이 한국전쟁으로 일단 좌절하게 됩니다.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 자료



서울대학교 한국경제와 K학술혁신 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



## 자료

### 도서

- 戰時經濟と鐵道運營 : 「植民地」朝鮮から「分斷」韓國への歴史的經路を探る, 林采成, 東京大學出版會, 2005
- 新 한국철도사 총론, 한국철도문화재단편, 국토교통부·한국철도공사·한국철도시설공단·한국철도협회, 2019
- 미국의 대한경제원조정책 1948~1960, 이현진, 혜안, 2009

### 영상

- "한국전쟁 10부작" | 2부 전쟁의 시그널 KBS 100613 방송/ KBS 다큐

[https://www.youtube.com/watch?v=ah4gOcVoVwU&ab\\_channel=KBS%EB%8B%A4%ED%81%90](https://www.youtube.com/watch?v=ah4gOcVoVwU&ab_channel=KBS%EB%8B%A4%ED%81%90)

