

A photograph of a train in a station, with the title text overlaid.

철도를 통해 본 동아시아 근현대사

임채성 교수





목차

1

학습안내

1

2

강의

3

3

Lecture

26

4

讲义

57

5

퀴즈

78

6

보고서

82

7

자료

84





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



9

주차

해방 후 한국철도의 재편성

9-1

본 강의의 목적

수강생 여러분, 안녕하세요. <철도를 통해 본 동아시아 근현대사> 강좌를 맡은 임채성입니다. 이번 강의에서는 해방 후 한반도가 미국과 소련에 의해 분할 점령당함에 따라 철도 부문이 어떻게 재편되었는지에 주목하고자 합니다.

일본의 패전과 동시에, 식민지 조선은 일본의 지배로부터 해방되어, 새로운 국가건설이 요청되었습니다. 그러나 일본군의 무장해제를 위해 결정된 북위 38도선이 전후 냉전체제의 성립으로 인해 분단체제를 가져오게 되었습니다.

이로써, 구 식민지경제는 일본과의 종속적 관계로부터 이탈될 수는 있었지만, 지역 내의 경제 관계가 분단되어, 위기적 상황에 직면하였습니다. 이에 대해, 미군정청은 기존의 시스템을 해체하기보다는 이에 기반을 두고 자유민주주의체제의 경제적 기반으로 시장 경제를 확립하고자 하였습니다.

이러한 시스템의 창출은 식민지 지배의 붕괴로 인해 생긴 국가권력의 공백 속에서 새로운 좌표를 제시한 만큼, 신생국가를 총체적으로 규정하게 되었습니다. 하지만, 이는 사회적 합의의 결과가 아니라 신생국가에 관한 여러 대안 가운데 '자유민주주의'가 역사적 맥락에서 선택된 측면이 강합니다. 따라서 미군정 하의 한국 경제는 식민지성을 탈피하는 동시에, 사회주의체제에 대항하는 물질 기반이 되었습니다.

이러한 점에서 철도는 내부적으로 분업과 위계질서를 갖고, 외부로부터 경영자원을 조달하여 수송 서비스를 제공하는 최초의 대규모 사업체(Big Business)였다는 점에 유의해 볼 필요가 있습니다. 이로 인해, 철도재편의 분석은 하나의 경영체가 식민지 지배의 붕괴와 남북분단이라는 외부환경의 급변에 대응하여 경영체제를 재구축해가는 과정을 보여줍니다.

뿐만 아니라, 한국철도가 국가자본의 일부로서 운영되었다는 점에서 '인프라스트럭처' 면에서 신생국가 수립을 지탱하는 물질 기반의 재편이라는 의미를 가집니다. 이런 점에서 본 강의는 경영조직의 재편과 더불어 신생국가의 물질 기반 창출을 동시에 분석한다고 볼 수 있습니다.





결과적으로 이를 통하여 식민지경제로부터 분단경제로의 이행과정에 나타나는 연속과 단절의 측면을 밝혀낼 수 있다고 봅니다.

이에 관한 연구성과를 보도록 하겠습니다. 이미 해방 후 사회경제 형성에 관한 분석에 있어 불가결한 연구영역임에도 불구하고, 식민지철도의 분단철도로의 재편에 관한 연구성과는 거의 없었습니다. 철도청(1999), 한국철도문화재단편(2019)에 약간의 선행연구가 있기는 하지만, 식민지 지배의 붕괴와 남북분단이 남한경제에 미친 임팩트가 충분히 고려되지 못했습니다.

그 결과, 해방 후 한국철도가 직면하게 된 어려움과 이에 대한 대응프로세스가 밝혀지지 않아, 연속과 단절의 측면이 애매하게 처리되어 왔습니다.

이러한 기존 연구에 대해 본고는 역사상 경제시스템의 전환을 분석한 '이행의 경제학'의 관점(Janos Kornai 1990)에서 경영자원 조달방식과 조직구조의 재편 등의 분석을 통해, 기존 사회경제 질서의 붕괴와 재편이라는 체제 전환에 대응해가는 주체로서 한국철도를 파악하고자 합니다.

지금까지 식민지 조선국유철도가 해방 후 어떻게 재편되는지에 관해 왜 검토해야 하는지 그 의의를 살펴 보았습니다. 다음 시간에는 제2차 세계대전하에서 철도운영과 한국인의 역할을 검토하고, 이를 기반으로 해방 후 전개된 한국인의 자주관리운동을 조명하고자 합니다.





9-2 식민지 해방과 자주관리운동의 전개

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 식민지 조선국유철도가 해방 후 어떻게 재편되는지에 관해 왜 검토해야 하는지 그 의의를 살펴보았습니다. 이번 시간에는 제2차 세계대전하에서 철도운영과 한국인의 역할을 검토하고, 이를 기반으로 해방 후 전개된 한국인의 자주관리운동에 대하여 살펴보겠습니다.

해방 시점의 한국인의 노동상황을 우선 살펴보면, 부족한 일본인을 대신하여 조선인이 대량으로 채용되어, 종래의 일본인과 한국인의 6대4라는 일본인 우위의 노동 구성이, 해방 직전에는 일본인 2, 한국인 8이라는 조선인 우위의 노동 구성으로 전환되었습니다.

물론 한국인에 대해서도 중간관리층 승진 기회가 부여되기는 했지만, 신분별 구성을 보면, 일본인이 주임관 1%, 판임관 33%, 고원 55%, 용인 10%이었던 것에 비해, 한국인은 판임관 3%, 고원 24%, 용인 74%로, 한국인의 승진 기회는 매우 제한적이었음을 알 수 있습니다.

한국인은 주로 현장 노동력으로 배치되었던 것입니다. 더구나 미군의 오키나와 상륙작전이 감행되자, 노동 현장은 자활자전 태세를 확립하기 위해 군대조직으로 전환되었습니다. 전시 하 철도 동원의 결과, 해방 후 유산이 되는 불가역적 변화가 발생하였던 것입니다.

그러나 유산은 해방 후 철도 운영에 있어'양날의 칼'과 같은 양면성을 가졌습니다. 철도시설은 물리적인 마모가 심하여 응급적인 시설보수를 필요로 하였고, 맨파워에서도 노동력의 질적저하가 심각하여 종사원의 과반수가 2년 미만의 정신적으로 불충분하고 기량이 미숙한 청소년 종사원이었습니다.

이러한 가운데 조선국철은 해방을 맞아 한국인 자주 운영의 재편과정을 밟게 된 것입니다. 해방과 더불어 식민지 권력이 붕괴됨에 따라, 이를 대체하는 새로운 권력이 등장하기 이전까지 시도되었던 자주관리운동에 관해 살펴보겠습니다.

미국이 일본에 원자폭탄을 투하하자, 소련은 대일침전을 서둘러 8월 9일 공격을 개시하였습니다. 이에, 조선 내 제17 방면군은 병력을 북한지역으로 집중하여 방어작전에 돌입하였습니다. 동시에, 조선국유철도는 군사작전에 투입되어 군사수송과 민간인 피난 수송에 임하였습니다.





이러한 가운데, 조선총독부는 포츠담선언 수락을 접하자, 소련군 점령하에 사회주의 정권이 수립될 것으로 예상하였고, 패전 후 일본인의 안전 확보를 위해, 한국인 대표인 여운형과 교섭하여, 정치·경제범의 석방, 치안유지·건국활동 불간섭 등에 관한 합의를 보았습니다. 이후 조선건국준비위원회가 발족되었습니다. 그 영향력 하에 노동조합과 농민조합이 결성되어 일본인 및 친일파 한국인을 배제한 자주관리운동이 전개되었습니다.

조선국철에서도 한국인 직원들은 “철도의 자주운영체제확립 ! 이것이야말로 국가건설에서 무엇보다도 선결해야 되는 국가적 기본과제다”라고 인식하고, 8월 16일 본국에서 ‘경영대책협의회’를 열어, 경성지방교통국 총무부 심사과장 김진태를 대표로 하는 ‘조선인종사원대표회’, ‘인계위원회’를 경성개량사무소 내에 설치하였습니다.

대표회는 총무, 관리, 운수 등 각 계통별로 1인-2인으로 선출된 대표자로 구성되어, 일본인으로부터 어떤 식으로 교통국 운영을 인계할 것인가를 인사 문제를 포함하여 연일 협의를 계속하였습니다. 이로 인해, 대표회와 본국 간에는 비교적 원활한 연락이 이루어져 본국 내에서는 한일간에 분쟁이 발생하는 일은 없었습니다.

그러나 이와는 대조적으로 각 현장에서는 한국인에 의해 운영권 장악이 일어나 자주 관리가 시작되었습니다. 이미 배차, 운전 지령 등도 한국어가 아니면 전화 중계가 불가능하게 되었고, 특히 지방에서는 역이 접수되어 조역 이하 한국인이 역장을 배제하고 스스로 직무에 임할 뿐 아니라, 일반 일본인의 직장 출근도 저지시켰습니다.

나아가 한국인들은 운영권 탈취 이후 노동조합의 결성을 감행하였습니다. 일찍이 8월 17일 철도국 심사과에 근무하였던 홍현기는 각 직장의 대표자를 모아 노동자의 단결을 역설하고, 운수부 종업원동맹을 조직할 것을 제안하였습니다. 이를 기반으로 1945년 10월 19일에는 운수부 경성공장 종업원동맹이 결성되어 공산당계의 조선노동조합전국평의회 즉, 전평에 가입하였습니다.

이러한 사태에 대해, 고바야시 철도국장은 8월 21일 “일본인, 한국인할 것 없이 지금이야말로 친화 단결, 수송 본래의 사명에 임함으로써 조선 국철의 건재함을 천하에 과시하자”고 훈시하였습니다.

한국인대표회도 자주관리운동을 우려하여 24일 이후 “냉정하게 직장에 충실할 것”을 현장에 지시하였으나, 사태는 격화될 뿐이었습니다. 조선 국철은 생활필수물자 수송에 중점을 두고 일본군 및 일본인 귀환 수송을 병행하고자 하였으나, 철도 운영은 기존 명령계통이 붕괴되어 태업상태에 빠지게 되었습니다.





더욱이 본국에서도 건국준비위원회의 영향력이 커져 건국준비위원회의 지시에 따라 한국인 간부 가운데 일부가 국장 이하의 지위를 장악하고자 하였습니다. 그러나 8월 말경 38도선 이남의 미군 점령이 결정되자, 철도국의 본국은 조선 총독의 지령 없이는 “절대로 업무를 한국인에게는 이행할 수 없다”고 거절하였습니다. 뿐만 아니라 한국인 간부도 “부디 철도 운행에 장애가 생기지 않도록 노력하라”는 지시를 내렸고, 이러한 상황에서 미군 진주가 이루어지게 되었습니다.

이와 같이 조선국유철도 내부조직은 한국인의 자주 관리가 행해지는 현장과 아직 일본인의 관리통제가 부정되지 않았던 본국·지방국으로 이중화되었던 것입니다.

이는 총독부 통치권이 중앙과 도·군 행정 레벨에서는 유지되었던 반면, 건국준비위원회의 주도권이 공산당계열에 장악되어 건국준비위원회가 조선인민공화국으로 발전적으로 해소되었던 것을 반영하고 있다고 생각됩니다. 이러한 조직통제력의 이중화는 미군의 철도접수 후에도 계속되어 나중에 설명할 9월 총파업에 이르게 됩니다.

지금까지 해방 후 본국과 지방국, 그리고 철도사무소에서 체계적인 인수인계 등 내부통제가 이루어졌지만, 노동 현장에서는 일본인을 배제한 한국인에 의한 자주 관리가 진척되고 있어, 중앙집권적 철도 운영을 이제는 기대할 수 없는 상황이었던 것입니다. 이러한 가운데 미군 진주와 그에 따른 철도관리의 재편에 관한 내용은 다음 시간에 살펴보겠습니다.





9-3 미군의 철도접수와 철도조직 재편

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 제2차 세계대전하에서 철도운영과 한국인의 역할을 검토하고, 이를 기반으로 해방 후 전개된 한국인의 자주관리운동에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 미군의 철도접수와 철도조직 재편에 대하여 살펴보겠습니다.

이러한 가운데, 점령군 진주가 개시되었습니다. 8월 15일 태평양미군사령부(GHQ/AFPAC)가 오키나와주둔 제24군단에 의한 북위 38도선 이남 지역 점령을 결정함에 따라, 사령관 하지(Hodge) 중장은 주한미군의 예하 조직으로 군사정부를 수립할 것을 명령하였습니다.

제24 군단사령부는 9월 8일 인천에 상륙하여, 9일 일본 측으로부터 항복을 받은 후, 10일에는 군정 실시를 공포하였습니다. 이에, 아놀드(Arnold) 군정장관이 엔도 정무총감 이하의 국장들을 해임하고 미군 장교들을 국장으로 임명함으로써, 총독부조직은 주한미군군정청(USAMGIK)으로 인계되었습니다.

하지만, 제24 군단 측은 조선에 대해 극히 제한된 정보밖에 갖고 있지 못하였고, 철도와 통신이 교통통신국으로 통합되어 있다고 파악하였기 때문에, 헐리(William J. Herlhy) 중령과 해밀턴(Ward Hamilton) 중령이 각각 국장과 철도담당 간부로 내한하였습니다. 그러나 9월 8일 고바야시 국장과 대면하고 나서 교통과 통신이 분리되었다는 것을 알았고, 이에 해밀턴 중령이 교통국장으로 취임하여, 9월 15일 교통국을 접수하였습니다. 이로써, 총독부 교통국은 군정청 교통국으로 개편되었습니다.

해밀턴 국장은 별문제 없이 철도를 운영할 수 있다고 보고, "일본인, 한국인할 것 없이 교통국 직원 전원이 별도의 명령이 내려질 때까지 종전대로 근무하라."고 명령하였습니다. 이로 인해 '조선인종사원대표회' 회장이었던 김진태를 임시 국장대리로 임명하는 한편, 해임된 고바야시 국장을 국장 고문으로 임명하였습니다.

당시 철도수송의 상황을 보면, 시설 보수는 실시되지 않았고, 종래의 명령계통이 무너져 철도 운영은 정상적이지 못하였습니다. 이 때문에, 제24 군단수송주임 코넬슨(A. J. Cornelison) 중령은 장병 175명의 제 790 철도운영중대와 제131 철도공장대(131st Transportation Railway Work Shop) 주둔을 요청하지 않을 수 없었습니다.





이에 따라 9월 27일 철도운영 전문가인 카스텐(Earl. D. Carsten) 소령이 본국에 배치되었고, 다음날 28일에는 유럽으로부터 운전 담당 풀리엄(W. S. Pulliam) 중령, 자재 담당 코스그레이(H. H. Cosgray) 소령, 공무 담당 헤이(H. Hay) 소령, 기계 담당 프렌치(Harry P. French) 소령이 내한하여 본국 과장으로 임명되었습니다. 그 다음날 제790 철도운영중대와 제131 철도공작대가 도착하여 각각 경인선과 경성공장에 배치되었습니다.

그러나 이러한 대응에도 불구하고, 사태는 더욱 악화될 뿐이었습니다. 한국인은 일본인 밑에서 근무할 것을 거부하고, 일본인 또한 철도 운영에는 관심을 보이지 않았습니다. 또한 9월 28일에는 각 역구의 소속장에 대한 폭행 사건이 발생하여, 직장은 '책임자 없는 상태'에 빠지게 되었습니다.

이런 사태는 미군의 초기방침이 실패하여 사실상 일본인의 잔류가 불가능하다는 것을 의미하였습니다. 더욱이 사태 악화는 예상보다 빨라, 급기야 10월 7일에는 남한 내 철도수송이 완전히 정지되었습니다.

이와 같이 '조선인종사원대표회'가 인정되었다고는 하나, 한국인의 철도 운영이 가능하기까지 극복해야 할 과제가 산재했습니다. 앞에서 설명한 바와 같이, 일본인이 고위관리직뿐만 아니라 현장의 기술직에도 종사한 반면, 한국인은 주로 하위기술자와 현업원에 불과하였기 때문에, 관리 및 기술 부문에서 커다란 공백이 생겼던 것입니다.

또한 대부분의 한국인은 전쟁 중 채용된 청소년으로 근무 경험이 적어 충분한 직무능력을 갖고 있지 못하였습니다. 더욱이 한국인 사이에 좌익계의 영향이 강화되고 있어, 일본인 직원의 잔류가 현실적으로 불가능하였고, 그 직무를 대신할 한국인 직원도 부족하였습니다.

이러한 상황에 대해, 군정청은 일본인을 해직 처분하는 한편, 미 철도부대를 증파하여 철도 운영을 재개하는 동시에, 미국인 감독하에 한국인의 운영 능력을 제고하기로 결정하였습니다. 해밀턴 국장은 10월 6일 일본인과 한국인의 교체를 명하여, 과장, 계담임, 현장의 소속장 등으로 한국인 과장을 임명하였습니다.

뿐만 아니라, 기술향상을 위해 1945년 10월에는 중앙교통종사원양성소를 열어 부족한 전문기술자를 육성하기 위해, 통신 110명, 전기 37명, 기계 45명, 운전 110명을 6개월간 교육하였습니다. 이중, 운전계통은 요원 부족이 너무나도 심각해서, 수업기한을 3개월로 단축, 1945년 12월부터 수료생 110명을 현장에 긴급 배치하였습니다.





동시에, 군정청은 철도 운영 2개 대대가 필요하다고 판단해, 일본 배속 예정이었던 제770, 737 철도운영 대대를 한국에 배치해 줄 것을 요청하였습니다. 이에 철도부대로부터 장교 9명이 항공편으로 급파되었고, 이후 본대가 본격적으로 배치되게 되었습니다. 우선 제30 수송통제부가 도착하여 수송통제요원을 주요 역 철도수송사무소(RTO)에 파견하여 운전·배차 사령을 지시하였습니다.

또한 필리핀으로부터 11월 중 제737 철도운영대대와 제770 철도운영대대가 도착하여, 각각 대전 이북과 대전 이남을 담당하였습니다. 2개 대대는 장교 35명과 하사관 병 1,213명으로 구성되어 운전사령, 조차장장, 기계공, 선로검사요원과 같은 관리 및 기술직에 종사하며 한국인 직원을 지시 관리하였습니다.

철도 시스템은 지방국 하에 철도사무소-역구가 놓여져 지방분권적으로 운영된다는 점에서 기본적으로 미국식 철도 시스템과 동일하였습니다. 또한 기관차 및 객화차도 일본의 협궤용이 아닌 표준궤로 미국식을 따르고 있었고, 보유 차량의 일부는 과거 미국에서 구입되었습니다.

이러한 관계로 한국인과 미군 간에 철도 운영의 기술체계에 커다란 차이점이 있었다고는 생각되지 않습니다. 그러나 미군 지시 하의 철도 운영이 그렇게 원활했던 것 같지는 않습니다. 언어장벽과 동서양의 사고방식 차이가 문제 되었을 뿐만 아니라, 대부분의 병사가 현업원으로 감독자의 자질이 충분하지 못했습니다.

이에 더하여, 12월 말까지 본국 배속 장병 46명 중 26명이 귀국·재배치되었던 것에서 알 수 있듯이, 전후 장병들의 제대 및 복귀가 많아져 철도 운영에 차질을 불러일으켰습니다. 그 결과, 정상적인 열차 운행이 불가능하게 되었을 뿐만 아니라, 견인정수와 안전하중을 무시한 열차편성, 열차의 분할 운전조차 감행되어, 점령작전 수송과 일본군, 일본인의 송환수송이 전개될 수밖에 없었습니다.

미군 철도부대의 배속하에 한국인이 철도 운영에 임하게 되자, 조직구조 재편이 요청되었습니다. 이러한 변화는 한반도를 둘러싼 국제정치와 연동되는 것이었음은 물론입니다. 1945년 12월에 이루어진 모스크바 3상 회담의 결과, 우선 임시정부를 설치한 후, 임시정부와 미소공동위원회가 신탁통치안을 구체화하기로 하였습니다.

이에 따라, 미국의 대한정책은 남한의 행정조직을 정비해, 이를 기반으로 장래의 임시정부 행정조직을 구성하는 방향으로 전환되었습니다. 이에, 주한미군사령부는 군정청을 국가기구로 정비하는 한편, 경제위기발생 방지와 같은 소극적인 입장을 버리고 경제통제력을 확립하고자 하였습니다. 이 가운데 경제회복의 전제조건으로 철도재편이 중시되었다는 것은 재론의 여지가 없습니다.





뿐만 아니라, 남북분단으로 조선 국철은 대륙철도로서의 성격을 잃어 수송수요가 줄었을 뿐만 아니라, 철도 시스템의 절반 이상을 상실하였습니다. 특히 만파워 면에서는 일본인의 귀환을 염두에 둔다면, 해방 전의 약 30% 수준으로 약화 되었다는 것을 알 수 있습니다.

더구나 일본인 소유의 해운, 하역, 자동차운송 등 교통관련회사 34개 사가 귀속사업체로 교통국 관리하에 들어왔으나, 사업 부문은 철도에 한정되어, 귀속사업체의 일상적인 업무처리에도 지장이 생겼습니다.

이 때문에, 1946년 1월 1일에는 교통국이 운수국으로 개편되었습니다. 또한 본국에 7개 사업 부문을 총괄하기 위한 총무·경리·인사·자재 4개 과로 구성된 스태프조직을 설치하고, 그 밑에 사업 부문으로서 철도운수국, 해상운수국, 공로운수국, 비행운수국, 조선해륙운수회사, 조선화물자동차통제회사, 조선우선회사가 설치되었습니다. 그중에서도 철도운수국은 본국-철도운수국-철도사무소-역구의 4단계 구조에서 철도운수국-철도사무소-역구의 3단계 구조로 축소되었습니다.

이 때, 신임 국장으로 주한미군수송주임 코넬스 중령이 화학 전문의 해밀턴 중령을 대신하여 임명되었습니다. 또한 3월 29일에는 군정청이 개편됨에 따라, 운수국은 운수부로 개칭되었습니다. 이로써, 조선 국철은 내부자원과 태스크에 걸맞은 조직구조가 정비된 것입니다.

한편, '철도안전'이 위태롭게 되자, 이를 담당할 철도 경찰과가 설치되었습니다. 해방 후, 역구내 및 주변이 번잡해지자 역 시설 및 화물의 도난사고와 무임승차가 다발하였습니다. 뿐만 아니라 앞에서 살펴본 바와 같이 흥현기, 임도제 등, 좌익그룹이 운수부경성공장종업원동맹을 조직한 다음 11월 5일에는 좌익계 조선노동조합전국평의회에 가입하고 조직 확대를 꾀하였습니다.

이에 대해, 하지 사령관은 안전담당 부서의 설치를 명하였고, 맥렐런(J. M. McLellan) 철도운수국장은 미국의 도로 경찰을 모델로 한 철도경찰을 신설할 것을 결정하였습니다. 이로써, 운수국 내에 철도 경찰과가 1946년 1월 25일에 설치되어, 신설 철도경찰학교 졸업생을 채용하는 형식으로 증원이 이루어졌고, 그 인원은 1946년 6월 1,067명에 달하였습니다. 철도경찰은 한편으로 수송 관련 각종 위법행위를 통제하면서, 다른 한편으로 조선노동조합전국평의회 활동 분자에 대한 내정 등을 공작하였습니다.

이러한 조직재편과 더불어 인적·물적자원의 조달방식을 재구축할 필요가 있었습니다. 우선 만파워에 대해 검토해 보면, 일본인의 해직으로 상당수의 한국인이 특진하여 중견간부로서 기술직 및 관리직에 임명되었으나, 직무수행에 필요한 능력을 당장 확보할 수는 없었습니다.





이를 위해, 1946년 5월에는 양성소를 운수 학교로 개편하여 36대1의 경쟁률로 선발한 학생 308명을 관비로 교육하였습니다. 이외에도 운전직원 중 선발된 우수자를 대상으로 수업연한 3년의 운전고등과와 수업연한 1년의 특과를 설치하였습니다.

또한 현업원의 재교육기관으로 1-6개월 교육을 하는 전수부를 부설하여 역무, 기관사, 차량 수리 등 15개 과를 설치하였습니다. 그러나 이러한 재교육의 기회는 일부의 직원에 한정되었기 때문에, 많은 수의 직원들은 현장의 독자적인 판단에 맡겨졌습니다.

다음으로 물적자원에 관해 살펴보도록 하겠습니다. 패전 시 일본인 직원들에 의한 중요 문서 파기로 인해 종래의 거래 관계 등을 파악할 수 없었고, 자재의 조달·보관·보급시스템을 하나부터 재구축하지 않으면 안 되었습니다.

자재과에서는 코스그레이 과장을 중심으로 각종 서류·카탈로그·재고기록표의 작성에서부터 자재의 발주·수취·배급 등에 관해 한국인 직원을 지도하였습니다. 자재는 재고시스템에 의해 관리되어, 지역 내에서 조달 가능한 품목은 구매계를 통해 구입되었지만, 레일, 에어 브레이크, 차축, 역청탄 등은 GARIOA 긴급구호 민수품 공급프로그램을 통해 해외로부터 조달되었습니다.

그러나 1946년 1월 비축 석탄이 고갈되어, 다음 달 2월 중 수송 계획의 75%를 취소하지 않을 수 없었던 것에서 단적으로 알 수 있듯이, 해외로부터의 자재 조달은 안정되지 못했습니다. 이 때문에, 조선 국철은 전시 중과 같이 기존 시설을 전용하지 않을 수 없었습니다.

예를 들어, 철도공장의 수리 상황을 보면, 수리 부품 및 자재 사정이 극히 열악하여, 직공장회의에서 작업내용이 결정되면, 파손된 기관차로부터 부품을 수거하여 수리 작업에 들어갔습니다.

이러한 수리 작업으로 운용 기관차를 1946년 4월에 311량까지 회복하여, 5월에는 서울·부산 간 특급 여객열차'조선해방자호'를 편성할 수 있었습니다. 그러나 부품 제작에 노동시간의 절반이 허비되었고, 수리 작업에 지장이 초래되어 이러한 방식도 결국 한계에 봉착하였습니다.

지금까지 해방 후 미군정의 초기방침이 철도 운영에서도 그대로 실행되지 못하자, 미군 철도부대를 배치하고 철도 운영을 재편함으로써 철도 운영의 정상성을 도모하였다는 것을 살펴보았습니다.





다음 시간에는 9월 총파업으로 인해 해방 후 자주관리운동에 기반을 둔 좌익계 조선노동조합전국평의회
이 우익계 노총에 의해 배제되는 과정을 검토하겠습니다.



9-4 9월 총파업과 노사협조주의 확립

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 미군의 철도점수와 철도조직 재편에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 9월 총파업과 노사협조주의 확립에 대하여 살펴보겠습니다.

신탁통치 반대를 주장하는 우익단체의 임시정부 참여를 둘러싸고, 미소공동위원회가 결렬됨에 따라, 미국 측은 자국 안에 대한 남한 민중의 광범위한 지지를 획득한 후, 소련의 입장 전환을 유도한다는 새로운 대안정책을 마련하였습니다.

이에 따라, 군정청은 사회 전반에 걸친 제도개혁을 추진하는 한편, 극우파와 극좌파를 배제하여 중도좌우파를 중심으로 자문입법기구를 설치해, 남한의 국가기구에 대한 정치적 기반을 확대하고자 하였습니다.

이러한 정치적 구도의 변화로 인해, 위기적 상황에 직면하게 된 조선공산당은 미군정청과의 협조노선을 탈피하여 '정당방위의 역공세'로 노선 전환을 꾀하였습니다. 이에 따라, 조선노동조합전국평의회 또한 '파업전략' 방침을 마련하게 되었습니다. 이하 조선노동조합전국평의회는 전평으로 명칭 하겠습니다.

우선, 9월 총파업 분석을 위해 당시의 경제 상황과 철도 내부의 경영상태를 살펴보겠습니다. 남한경제는 식민지기 경제 관계의 붕괴, 초기 군정청의 경제정책 부재 등으로 인해 물자 부족과 인플레이션을 면할 수 없었습니다. 1946년 7월 시점의 물가상승을 보면, 1937년 대비 200배, 1945년 7월 대비 100배에 달하였습니다.

이러한 인플레이션에도 불구하고, 철도운임은 경제 전반에 미치는 영향 때문에 가능한 한 인상이 억제되었습니다. 결과적으로 1946년 제2분기에는 철도지출이 수입의 배 이상으로 커져 군정청 재정 자체를 압박하고 있었습니다. 이러한 가운데, 직원들의 생활은 보장되기는커녕, 신분보장조차 불안하게 되었습니다.

즉, 식민지기 철도는 안정적인 직장으로 선호되었으나, 해방 후에는 오히려 생활난이 가중되어 기술자들의 이직 현상이 나타났습니다. 이 때문에 철도국은 1945년 10월부터 물가수당을 지급하고 본봉 인상을 하였지만, 임금인상은 소매물가 상승에도 미치지 못하여, 1946년 5월-8월이 되자 실질임금은 1945년 10월에 비해 절반 수준으로 떨어졌습니다.



더욱이 식량 사정도 악화되어, 철도노조 경성공장분회는 1946년 3월 운수국장에게 직원가족 수에 의한 식량 배급과 군정청 타부서와 같은 물가수당 인상을 요구하였습니다. 특히, 동년 6월의 수해로 인해 도시에서는 식량부족이 심각해져 최저생활에 필요한 식량의 20%밖에 배급되지 않자, 잔여분을 암시장에서 조달하지 않을 수 없었다고 합니다. 이렇게, 철도경영과 더불어 직원들 가계 또한 위기적 상황에 빠졌고, 양자는 상충관계에 놓이게 되었습니다.

이러한 상황 속에서, 군정청은 우선 경영안정을 꾀하였습니다. 직원 수에 주목해보면 1946년 3월에 39,157명이었으나, 이 인원수는 수송량이 급감했다는 점에서 볼 때 이미 과잉이었습니다. 뿐만 아니라, 철도경찰의 설치 및 사철 3개 사의 국유화가 단행됨에 따라, 동년 9월에는 43,257명까지 늘어 인건비 부담은 가중되었습니다.

이로 인해, 1946년도 예산작성 시 코넬슨 부장 명령으로 '긴급을 요구하는 설비유지와 운영비 이외의 모든 비용항목'의 삭감이 결정되었습니다. 심지어 1946년 8월에 이르러서는 본부 인사과장으로 렉스(William Rex)가 임명되면서, 적자 타개와 노동자관리의 합리화를 위해 운수부 직원 25%를 감원하는 동시에, 월급제를 일급제로 전환하는 방침을 밝혀 9월 1일부터 실시에 들어갔습니다.

이와 같이 노동자 측의 요구가 수용되지는커녕, 반대로 대량 해고가 현실화됨에 따라, 이에 대한 반감이 증폭되지 않을 수 없었습니다. 특히 전평 노조원의 경우 강한 위기의식을 갖게 되었습니다. 따라서 전평지도자 긴급회의를 1946년 9월 10일에 열고 10월 예정의 총파업을 9월 중에 앞당겨 실시하기로 결정하였습니다.

이에, 전평경성공장분회는 부패한 양곡이 배급된 것을 계기로 9월 13일 직원대회를 열어 코넬슨 부장에게 요구조항을 제출하였습니다. 요구조항은 1인당 5홉의 식량 배급, 주식 제공, 월급제 도입, 전선 무임승차권 지급, 임금인상, 총독부 교통국 시대의 퇴직금 지불의 7개 항목으로 직원 생활을 보장하는 내용에 불과하였습니다. 이런 점에서, 요구사항은 우익적 성향을 갖는 노총조합원으로부터도 지지를 받았습니다.

그럼에도 불구하고 운수부로부터 거절당하자, 경성철도공장분회는 전국레벨에서 9월 24일부터 파업에 돌입하기로 최종 통보하였습니다. 드디어 당일 서울과 부산을 기점으로 열차 운행이 정지되기 시작하여 모든 열차 운행이 정지되었습니다.

한편, 전평은 '남조선총파업회원투쟁위원회'를 조직하여 파업을 총파업으로 제고시키기 위한 박헌영 체포령 철회와 공산당 간부의 석방 요구를 포함하는 총파업선언서를 발표하였습니다.





이를 통해, 철도파업은 총파업으로 전환된 반면, 파업 주체에 잠재되어 있던 좌우 대립이 일시에 분출되어, 군정청과 우익세력은 파업을 '계급투쟁의 장'으로 인식하게 되었습니다. 제24군단 정보담당 G-2는 "공산주의자의 마스터플랜은 불법파업을 통해 남한경제를 압박하여, 결과적으로 혼란과 무질서를 야기함으로써, 군정청을 불신하게 하고자 하는 것이다"라는 판단을 내렸습니다.

군정청 측은 반격에 착수하였습니다. 대한노총은 24일 이승만을 위원장으로 추대하고, 40여 우익청년단체로 결성된 파업대책위원회와 제휴하여 총파업대책협의회를 결성한 후, 본 협의회를 통해 노동조정위원회에 조정을 신청하였습니다. 또한 코넬슨 부장에게는 '철도파업긴급조치'가 제출되었고, 28일에는 이승만과 군정장관·운수부장 간에 회담이 열려 파업문제의 '신속한 해결'에 대한 합의가 이루어졌습니다.

9월 30일 오전 2시, 국가경찰 및 철도경찰 2,100명이 기관총과 전차를 동원해 용산철도기지를 포위한 다음, 우익청년단체와 대한노총조합원이 돌입하여 파업농성단과 격돌한 결과, 직원 3명이 사망하고 40명 이상이 부상을 입는 등, 총 1,400명이 검거됨으로써 파업농성단이 강제해산 되었습니다.

그 결과, 국유철도에서는 열차 운행이 회복되었지만, 총파업은 이후 11월까지 전개되어 25만-26만 명의 노동자가 참가하고, 1만6천여 명의 학생 또한 동맹휴업에 돌입했을 뿐만 아니라, 대구에서는 대중봉기마저 발생하였습니다.

검거된 직원은 운수부와 노총에 의해 선별되어 최종적으로 주도자 150여 명이 군정 재판에 회부됨으로써, 서울에서 전평의 영향력은 급속히 소실되었습니다. 철도파업이 진정되자, 10월 15일 코넬슨 부장과 노총경성지부연맹의 심장섭, 김용심, 오차진은 일찍이 노총이 노동조정위원회에 제출한 요구사항에 의거해 협정을 체결하였습니다.

이후 노총 측은 동월 18일에 창립대회를 개최하여 오차진을 위원장으로 한 전국조직의 사령부로 삼고 조직의 전국화를 도모하였습니다. 이를 위해 철도건설대를 조직하고 철도경찰과 공모하여, 대전, 부산 등 주요 도시에서 전평과의 투쟁을 통한 지부결성을 전개해 나갔습니다.

이와 같이, 총파업은 전평의 파업방침과 일반직원의 생활난이 상호작용하여 발생하였고, 조직 내부의 좌우 대립과 군정청의 개입을 불러일으켰습니다. 이로써, 전평은 괴멸적 타격을 입은 반면, 노총은 단체교섭의 상대로 등장하여 주변적인 노동단체의 성격에서 탈피하였습니다. 즉, 9월 총파업은 해방 후 철도재편에 있어 하나의 전환점이었던 것입니다.





이와 더불어, 조직 내부의 맨파워 관리방식도 크게 변화하였습니다. 전평과의 대립에서 운수부가 승리함으로써 경영합리화가 추진될 수 있는 기반이 조성된 것입니다. 총파업을 계기로 약 4,000명에 달하는 인원 정리가 감행되어 직원 수는 총파업 1개월 후인 10월에는 39,089명으로 줄었습니다.

이에 더하여, 군정청 경찰부의 경찰명령체계 일원화 요구가 실현됨에 따라, 운수경찰청이 1947년 3월 국립경찰로 편입되어, 약 2,300명이나 되는 직원이 경무부로 이적되었습니다. 결과적으로 직원 수가 1947년 3월 35,713명으로 감소해 인건비 부담이 적어지게 되었습니다.

또한 미국의 인사행정제도도 도입되어 직무에 따른 급여 지급이 실시되었습니다. 인사행정가의 지휘하에 운수부 내의 각 직위를 직종별로, 그리고 직무의 복잡성과 책임 정도에 따른 등급별로 분류 정리함으로써, 직급을 17등급으로 나누고 각 등급마다 5단계로 봉급액을 조정하여 새로운 임금표를 1947년 3월에 작성, 실시하였습니다.

동시에, 물가수당을 본봉으로 흡수하여 임금체계를 단순화하였습니다. 1948년 6월에 이르러서는 미국의 공무원 임금표를 적용하였습니다. 그러나 이러한 제도는 직원의 임시 임명이 가능하여 성적주의가 거의 기능하지 못했을 뿐만 아니라, 실시기간도 짧았기 때문에 1948년 8월 독립 후에는 실시되지 않았습니다.

총파업 수습책으로서 인센티브 시스템도 새롭게 정비되었습니다. '종사원대우개선협약'으로 ①1인당 3원의 점심 지급, ②무임승차권의 지급, 일급제의 준월급제로의 변경, ③임금인상, ④10월 16일부터 양곡 지급의 4개 사항이 결정되었습니다. 그중에서도 임금인상은 20%-66%에 달해, 1개월에 약3,500만 원의 추가 지출이 필요하게 되었고, 두 번에 걸친 운임 인상이 단행되었습니다.

이와 같이 임금인상은 운임 인상을 동반하였다는 점과 실질임금이 저하한 점에서 알 수 있듯이, 임금인상은 가능한 한 억제되었고, 이 때문에 임금인상을 대신하여 부가급여에 의한 인센티브가 제공되었던 것입니다.

운수부도 직원들의 생활이 이미 감내할 수 없는 수준에 달했다고 판단해, 1946년 8월 후생과를 설치해 그 개선책을 모색하고 있었습니다. 이런 와중에 노사 간에 협약이 체결되자, 100명 이상의 직장 108개소에 식당이 설치되어 15,000명에 대해 식사가 제공되었고, 생필품 부족을 완화하기 위해 식량 배급이 실시되었음은 물론, 공제조합매점이 주요 지점에 설치되어 생필품이 염가로 공급되었습니다. 직원 4,700명에게는 사택을 무료로 공급하고 그렇지 못한 직원에게는 주택수당을 제공하였습니다.





이외에도 철도병원을 철도사무소 소재지에 설치하여 의료서비스를 제공하였습니다. 이러한 조치를 통해, 해방 후 후생시설을 재가동함으로써, 부가급여를 통한 노동력 보전에 힘써 노사관계를 안정화하고자 하였습니다.

지금까지 9월 총파업을 통해 내부의 공산주의자가 배제되고 노총을 중심으로 한 노사협조주의가 등장하고, 이에 경영진은 생활안정방안을 마련하였다는 점을 살펴보았습니다. 노총이 대우개선협약 체결의 주체로 경영진에 대해 일반조합원의 불만을 대변하면서, 동시에 정부의 입장을 고려하여 현장 직원들의 자발적 투쟁력을 통제함으로써, 국가권력을 기반으로 한 안정적인 노사관계가 성립했다고 볼 수 있습니다.

이로 인해, 1946년 제4분기부터 국유철도의 경영수지가 흑자로 반전될 수 있었습니다. 다음 시간에는 철도 운영에 있어 한국인화의 진행 과정과 분단국가의 수립과 더불어 한국인의 철도 운영이 어떻게 가능했는가를 검토하겠습니다.



9-5 분단국가와 철도 운영

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 9월 총파업과 노사협조주의 확립에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 철도 운영에 있어 한국인화의 진행 과정과 분단국가의 수립과 더불어 한국인의 철도 운영이 어떻게 가능했는가에 대하여 살펴보겠습니다.

한반도가 분단고착화 됨에 따라, 철도 운영의 한국인화가 요청되었습니다. 제2차 미소공동위원회의 결렬과 중국 내전 발발로 인해, 미국의 대한정책은 북한에서의 소련 우위를 인정하고, 남한을 소련의 대미·대일전략의 완충지대로 파악하여 반공 국가를 수립하는 방향으로 바뀌었습니다.

즉, 신탁통치안을 대신하여 단독정부 수립이라는 새로운 정책이 등장한 것입니다. 이에 따라, 군정청은 한국인의 철도 운영이 가능하도록 자립 경영기반을 확립하지 않으면 안 되었습니다.

철도 운영의 한국인화는 이미 1946년부터 진행중이었습니다. 1946년부터 미철도부대의 축소가 가속화되어 제770 철도운영대대의 경우, 도착 시점의 900명에서 1946년 10월에는 20명으로 축소되었고, 이러한 요원축소에 대해 미국인 측도 "운수부로부터 골간을 빼내고 있습니다"라고 비판한 바 있습니다.

이를 보완하기 위해, 민간인 고문으로 퀴(Paul H. Quinn) 등이 1946년 7월 내한하였으나, 규모는 10명에 불과해 요원 부족을 완화하기에는 과부족이었습니다. 이 때문에, 운수부는 미국인의 카운터파트로 한국인 고문을 1946년 6월부터 임명하기 시작했습니다.

뿐만 아니라, 8월 31일에는 하지 사령관이 군정청 각부서의 실질적 권한을 한국인에게 인계할 것을 명령함에 따라, 금석관 부산철도사무소장이 철도운수국장 맥렐런 중령의 고문으로 임명된 것을 필두로, 12월 경에는 본부 각과 및 운수국에 미국인·한국인 병존부서제가 실시되었습니다.

이러한 가운데, 1947년 3월 민희식이 운수부장에 취임하고, 그 대신에 코넬스 중령은 고문으로 임명되어, 한국인 단독부서장제가 시작되었습니다. 미국인은 GARIOA자재의 조달 및 인사행정과 같은 중요사안에 대해서는 계속해서 최종결재권을 갖고 있었으나, 일상적 업무에는 관여하지 않고, 교통고문단(Transportation Advisory Group)을 구성하여 한국인을 지원하였습니다.



1947년 7월에는 제30 수송통제부가 해체되고 맥렐런 중령을 사령관으로 하는 제500 철도감부가 설립되어 군사 수송에 한해 운수부를 지휘하게 되었습니다. 이러한 조치는 제790 철도운영대대가 관할하고 있던 대전 이남에서도 취해지게 되었습니다.

당초에는 일본인 운영하에서 하급 지위에 머물러 의사결정을 요하는 사안에 대해서는 미국인에게 의지하는 경향이 있었으나, 서서히 한국인 소속장은 어려운 문제에 대해서도 스스로 결정을 내리게 되었습니다.

그러나 철도를 독자적으로 운영하기에는 아직 한국인의 기술 수준이 낮았기 때문에, 운수부는 운영권 인도에 앞서 대규모 기술훈련프로그램을 실시하였습니다. 종래에는 운수 학교의 교과 등을 통해서 직원 재교육이 이루어지는 정도였으나, 1947년 7월부터 약 1년간에 걸쳐 운수 학교와 주요 역구 24개소의 OJT 교과에서 강사 393명이 직원 1,735명에 대한 각종 기술교육을 실시하였습니다.

운수 학교는 1947년 9월부터 강사 83명으로 564명을 재교육하는 한편, 현장교육기관으로 기관차교습소 11개소, 검차교습소 6개소, 영업교습소 5개소, 철도공장교습소 2개소가 설치되어 1947년 9월부터 1948년 8월까지 현업원 1,171명의 실무 교육을 행하였습니다. 뿐만 아니라, 1948년 말에는 쿡(John G. Cook) 소령의 지시에 따라, 운수 학교 교과과정을 중고등학교 일관 체제로 개편하였습니다.

이 밖에도 현장기술교육에 군정 요원이 배치되어 기술훈련이 병행되었습니다. 1947년 여름 워싱턴에서 노이스(J.R. Noyes) 대령이 내한하여 철도운영상황 전반을 조사하였고, 1948년 초에는 민간군정요원과 철도부대장교 11명을 운수부에 파견하고 자신도 1948년 2월부터 한국에 근무하였습니다. 또한 1948년 3월 1일에는 철도운수국과장과 철도사무소장 레벨에서 미국인 고문이 배속되었고, 이와는 별도로 철도사무소에 주임기계기사 2명과 기관차검사관 2명이 고문으로 배치되었습니다.

특히 기관차 운용을 개선하기 위해, 1948년 봄 힐(Alter A. Hill) 소령이 제3군사령부로부터 90일간 파견되었습니다. 그는 기관구 레벨에서 기관차 유지보수와 검차능력을 강화하는 프로그램을 작성하였고, 용산 기관구의 기관차의 검차, 청소, 운전, 화송 등에서 만족할 만한 결과가 나올 때까지 개별감독을 반복하여 이를 다른 기관구로 확산시켰습니다. 동시에, 철도운수국 운전과에서는 청소년 직원에 대한 기관차 안전운전 기술지도가 이루어졌습니다.





이를 통해, 기관차의 정기적인 관리가 가능하게 되어, 고장 발생이 줄고 철도공장의 수리 부담도 경감되었습니다. 그 결과, 차량수리에 필요로 하는 노동일 수가 크게 축소될 수 있었습니다. 이와 같이, 한국인 단독 부서장제 실시와 더불어 한국인 직원에 대한 교육훈련이 대대적으로 실시되어 한국인 직원의 철도 운영 능력은 크게 개선될 수 있었습니다.

이러한 가운데 UN 총회에서 남북총선거 실시에 의한 조선 통일이 결의됨에 따라, 1948년 1월 UN 한국 임시위원단(UNTCOK)이 서울에 도착해, 5월 10일 총선거를 통한 제헌의회를 구성하게 되었습니다. 이는 사실상 남한 단독정부 수립을 의미하였기 때문에 좌파 세력은 본격적인 무력투쟁에 돌입하였고, 그러한 가운데, 철도시설은 내외로부터 공격의 대상이 되었습니다.

좌익계 전평은 노동자의 자생적인 조직으로 출발하였던 만큼, 레드 퍼지 등의 외압 속에서도 지하조직 활동을 계속해 오고 있었습니다. UN 한국임시위원단 입국에 반대하여 2·7 총파업이 계획되자, 주요 기관 구에서는 직원을 선동해 철도시설에 대한 조직적 파괴를 감행하였습니다.

이에 대한 당국의 사고방지노력에도 불구하고, 기관차가 전차대(轉車臺)에 전복하여 기관차 운용에 상당한 장애를 불러일으켰을 뿐만 아니라, 게이지, 에어펌프, 축상, 신호기, 선로 등이 파괴되어 정상적인 열차 운행이 불가능하였습니다.

또한 열차탈선, 대형기관차의 충돌 등의 사고가 다발하여 야간열차 운행이 중지되었습니다. 이러한 시설 파괴는 3일간 계속되어, 그 피해는 기관차 61량, 객화차 11량, 노선 파괴 11개소, 통신선 절단 83개소, 기타 통신 훼손 27개소, 교량 파괴 7개소에 달했습니다.

또한 제주도에서는 단정 수립에 반대한 4·3사건이 발생하였고, 남조선노동당이 총선거파괴공작을 계획하자, 선거 직전 5월 8, 9일에 걸쳐 파업과 교통통신 파괴를 감행하여 남한경제를 마비시키고자 하였습니다.

이에 따라, 서울행 36열차가 전남목포·송정리 간 터널에서 탈선되고, 순천철도사무소가 방화 되는 등, 시설파괴는 기관차 파괴 10량, 열차 파괴 1건, 철도선로파괴 51개소에 달했습니다. 단독선거가 끝난 이후에도 호남선 일대의 전화선이 파괴되어 열차 운행이 일시 대혼란에 빠지는 등, 철도시설을 대상으로 하는 게릴라 활동은 계속되었습니다.



이에 대해, 군정청 측은 무장 경비원을 주요 역구에 배치하여 노총계 직원이 전평계 직원을 색출해 내도록 하였고, 그로 인해 서서히 시설파괴는 감소하고 철도수송도 비로소 정상적인 상태를 회복할 수 있었습니다.

또한 운수부는 7월을 전후로 열차 시각을 개정함으로써, 여객열차에 대한 수송 제한을 완화하여 운행중지 상태였던 일부 열차를 재운행하는 동시에, 이용자가 몰리는 구간을 중심으로 통근통학열차 6회, 서울·목포 및 여수 간 1회, 서울·춘천 간 급행여객열차 1회 등 14회의 열차를 추가적으로 늘렸습니다.

이상과 같이, 조선 국철은 계속되는 경영자원 부족과 내외로부터의 시설파괴에 직면하였지만, 경영체제의 정비와 운영관리능력의 축적을 통해 남한만의 철도로서 재편될 수 있었습니다. 뿐만 아니라, 조직 내부에서도 자유민주주의체제에 동의하지 않는 세력을 축출함으로써, 철도 운영의 기본적 컨센서스를 강제적으로 창출하였습니다. 그 결과, 철도 운영은 시각표에 따른 정확한 열차 운행이 가능하게 되었고, 한국인의 자립적인 운영이 가능하게 된 것입니다.

이러한 철도운영의 정상화를 기반으로 하여 군정청 운수부는 대한민국교통부로 개편되었습니다. 1948년 8월 15일 대한민국이 수립되어 군정관 하의 행정권이 이양됨에 따라, 남조선과도 정부운수부 및 부속기관 일체의 행정권이 9월 7일 교통부 장관에게 인계되었던 것입니다.

이와 더불어, 1948년 10월 23일에는 주한미군일반명령 제43호에 따라 군정청 운수부 예하의 제500 철도감부와 제790 철도운영대대가 수송부 철도주임 예하에 들어갔습니다. 이로써, 한국인에 의한 철도의 자주운영체제 확립이 달성되었고, 남한의 식민지철도인 '조선국철'은 분단철도인 '한국철도'로 불리게 되었습니다.

지금까지 해방과 더불어 조선국유철도가 식민지철도에서 한국인에 의한 자주운영철도로 재편되는 과정을 살펴보았습니다. 이의 내용을 정리하면서 식민지철도와 분단철도 간에 존재하는 연속과 단절의 측면을 제시해 보고자 합니다.

조선국유철도가 전후 재편되는 과정에서 우선 직면하지 않을 수 없었던 것은 수송 위기였습니다. 본국 및 지방국에서는 종래의 체제가 유지된 반면, 현장에서는 한국인의 자주 관리로 기존의 명령체계가 붕괴되어, 철도는 정상적인 운영이 불가능하였습니다. 뿐만 아니라, 외부에 의존하고 있던 자재와 석탄공급도 두절되었습니다.





이에 점령군측은 일본인을 해고하고 한국인을 배치하는 한편, 공동화되고 있는 관리 및 기술요원에 철도부대원을 배치하여 내부통제력을 유지하고자 하였습니다. 또한 교통국을 운수국으로 개편하여 철도 운영 조직구조를 종래의 4단계에서 3단계로 축소 시키고, 교통부문의 사업기능을 강화하였습니다.

동시에, 경영자원 조달에 있어, 인적자원인 직원의 재교육을 실시함으로써, 직무와 수행 능력의 괴리에 대처하는 한편, 지역내에서는 생산 불가능한 물적자원을 GARIOA원으로 조달하였습니다. 이러한 조치로 수송시스템을 재가동할 수 있었지만, 경영자원 부족과 수송시설의 노후화로 인한 수송력 부족은 해방 후에도 여전히 미해결의 문제로 남아 있었던 것입니다.

철도경영이 악화되어 경영합리화가 요청되자, 조선국철은 그 일환으로 인원 정리를 추진하였습니다. 이를 계기로 좌익계 전평은 우익계 노총까지 포섭하여 노동조건의 개선을 요구하며 파업을 전개하였습니다.

그러나 철도파업이 정치투쟁으로서의 성격을 띠며 총파업으로 확대되자, 조직 내부의 좌우 대립과 군정청의 개입을 야기하였고, 전평은 물리적 타격을 입어 지도부가 괴멸되었습니다. 그 대신 대한노총이 단체교섭의 상대로 새롭게 등장하여 운수부의 주변적인 노동단체를 탈피하고 조직 내부로 진출하였습니다.

이러한 9월 총파업의 귀결은 조선국철뿐만 아니라 한국노동운동사의 전환점이 되었고, 조직 내부의 관점에서도 불안했던 노사관계를 안정화하여, 내부통제력이 현장레벨에까지 도달하는 계기가 되었습니다. 이를 통하여 조선국철은 경영합리화의 실현과 인센티브 시스템의 재구축을 이루어 낼 수 있었습니다.

미국의 단정수립방침이 정책적으로 확정되자, 군정요원의 철수와 한국인만의 철도 운영에 대비한 한국인단독부서장제가 실시되었고, 군정요원은 일상적인 철도 운영에서 물러나 교통고문단을 통해 한국인의 철도 운영을 후원하였습니다.

현장레벨에서도 일상적인 운영에 지장이 생기지 않도록 한국인 직원에 대한 대규모 교육훈련이 실시되었습니다. 이와 같이 한국인측의 철도운영능력의 축적과 조직 내부의 노사협조관계의 성립을 토대로, 군정청운수부는 대한민국교통부로 재편되어, 남한의 '조선국철'은 분단철도인 '한국철도'로 불리게 된 것입니다.

이상과 같이 해방 후 한국철도는 한국인의 대량 고용과 대규모 철도시설이라는 유산을 이어받았으나, 한국인의 철도 운영이 즉각적으로 이루어지지는 못했습니다.



한국인은 대부분이 신분적 위계질서의 하층부를 점하여 중간관리층 이상이 3%에 지나지 않았고, 그 대부분이 경험 적은 청소년층이었다는 점에서, 조직관리통제의 매니지먼트 능력과 고위의 철도공학기술을 갖추고 있지 못했습니다. 뿐만 아니라 기존 시설 또한 유지보수 불량으로 노후화되어 정상적인 열차 운행이 불가능하였습니다.

이렇듯, 연속의 측면만으로는 철도 운영이 불가능했던 만큼, 조선국철과 한국철도 간에는 단절의 측면도 명확하였습니다. 일본 대신에 미국에서 경영자원이 조달되었을 뿐만 아니라 미군 요원의 감독하에 3년간에 걸쳐 한국인이 매니지먼트 능력과 고위기술을 습득함으로써 철도의 자립 운영이 가능했던 것입니다.

이는 열차 운행의 정지로 상징되는 시스템적 위기를 극복하기 위해 미국의 이니셔티브 하에서 3년간의 과도기를 거쳐 새로운 한국철도의 경영 주체가 창출되었다는 것을 의미합니다. 또한 조직 운영의 측면에서도 철도 운영의 기본구조가 전면적으로 개편되었음은 물론, 새롭게 노동조합제도가 도입됨에 따라 '국가공무원'이라는 틀 안에서 노동조합주의가 조직내에 정착하여 이후 노사관계가 안정될 수 있었습니다.

이상과 같은 노사관계의 안정화, 경영 주체의 창출, 경영자원 조달 루트 및 철도운영방식의 구축을 통해, 해방 후 한국철도의 경영원형이 만들어지게 되었습니다. 이로써 창출된 한국철도는 대륙철도의 성격을 잃어버린 것은 말할 것도 없고, 북한의 사회주의에 대항하는 신생국가의 물적 기반이 되었던 것입니다.

그러나 이러한 과정이 평온하게 이루어진 것은 아니며 새로운 국가권력과 맞물려 총파업과 단독선거 실시 등을 통해 물리적 투쟁을 동반하면서 이루어졌다는 사실을 간과해서는 안 됩니다. 이와 같이 자주적 철도 운영이 가능하게 되면서, 철도직원 수가 줄었음에도 불구하고 철도수송량 또한 증가세를 실현하였습니다. 그 결과 노동생산성이 향상되었음은 물론입니다.

다음 강의에서는 해방 후 분단체제하에서 조선국유철도가 한국철도로 재편된 이후, 한국의 경제자립을 위해 추진된 철도부흥계획의 입안 및 추진과정에 대하여 자세히 살펴보도록 하겠습니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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



WEEK

9

Reorganization of the Korean Railway after Liberation

9-1

Purpose of Lecture

Hello, students. I'm Chaisung Lim, the lecturer of this course, <Modern and Contemporary History of East Asia through Railways>. In this lecture, I'd like to focus on how the railway sector was reorganized as the Korean Peninsula was divided and occupied by the United States and the Soviet Union after liberation.

With Japan's defeat, colonial Joseon was liberated from Japanese rule, and establishment of a new state was called for. However, the 38th parallel north, which was set to disarm the Japanese military, brought about a division system, as the Cold War developed after the war.

This allowed the former colonial economy to break away from its subordinate relationship with Japan, but the economic relationship within the region was divided and had to face a crisis. The U.S. military government wanted to establish a market economy based on the existing system, rather than dismantle it, as an economic foundation for a liberal democratic system.

The creation of such a system defined the fledgling nation as a whole, as it presented new guidelines in the vacuum of state power created by the collapse of colonial rule. However, this was not the result of social agreement. Rather, it is more likely that among many alternatives to a new country, 'liberal democracy' was chosen in the historical context. Therefore, the Korean economy under the U.S. military government broke away from coloniality and became a material base against the socialist system.





In this respect, it is worth noting that the railway was the first big business with internal division of labor and hierarchy, procuring management resources from outside and providing transportation service. So, the analysis of railway reorganization shows the process of a single management body rebuilding its system in response to the collapse of colonial rule and the rapid changes in the external environment, the division of North and South.

In addition, in that the Korea Railroad was operated as part of the national capital, it has significance of the 'reorganization of the material base that supports the establishment of a new state in terms of infrastructure.' In this regard, this lecture simultaneously analyzes both the reorganization of the management body and the creation of a material foundation of a new country.

Therefore, it will reveal the aspects of continuity and discontinuity in the transition from colonial economy to divided economy.

Now, let's review the results of the previous research about this. Although the railway is a research subject indispensable in the analysis of social and economic formation after liberation, there have been few researches on the reorganization of colonial railways into divided railways. There are some previous studies by the Korean National Railroad(1999) and the Korea Railway Culture Foundation(2019), but they don't fully reflect the impact of the collapse of colonial rule and the division of the North and the South on the South Korean economy.

The difficulties faced by the Korean railway after liberation and the process of responding to them were not revealed, and the continuity and discontinuity were described ambiguously. From the perspective of 'economics of transition,'(Janos Kornai, 1990) which is a tool to analyze the transformation of economic systems in history, this lecture analyzes the reorganization and the method of procuring management resources, and aims to identify the Korea Railroad Corporation (Korail) as the subject responding to the collapse and reorganization of the existing socio-economic order.





So far, we have looked at the significance and reason to examine how the colonial Korean National Railway was reorganized after liberation. Next session, I would like to review the railway operation and the role of Koreans during World War II, and based on this, I would like to shed light on the independent management movement of Koreans, which was developed after liberation.





9-2

Decolonization and the Development of Independent Management Movement

Hello, students. In the last session, we looked at the significance and reason to examine how the colonial Korean National Railway(KNR) was reorganized after liberation. In this session, we will review the railway operation and the role of Koreans during World War II, and based on this, we will look at the independent management movement of Koreans developed after liberation.

First of all, if you look at the labor situation of Koreans at the point of liberation, a large number of Koreans were hired instead of the insufficient Japanese people, and just before liberation, the conventional Japanese-dominated labor composition with Japanese-Korean ratio of 6 to 4 was converted to Korean-dominated labor composition of 2 to 8 ratio.

There were opportunities for Koreans to be promoted to the middle management level, but the ethnic composition of each class shows that 1% of Japanese employees were senior officials, 33% were junior officials, 55% were high-rank workers, and 10% were low-rank workers. On the other hand, 3% of Koreans were junior officials, 24% were high-rank workers, and 74% were low-rank workers, which means that Koreans actually had very limited opportunities for promotion.

Koreans were mainly assigned to field labor. Moreover, when the U.S. military landed in Okinawa, the labor scene was converted into a military organization to establish a self-help readiness. As a result of the mobilization of railways during the war, irreversible changes occurred, which became a legacy after liberation .

However, this legacy was a double-edged sword in railway operation after liberation. Rail facilities required emergency repair due to severe physical wear, and even in terms of manpower, the quality of labor was severely deteriorated, and more than half of the employees were youths, mentally inadequate and unskilled with less than two years of experience.





In this situation, the KNR went through liberation and the process of reorganization aiming at the autonomous management of Koreans. Now, let's look at the independent management movement that was attempted as the colonial power collapsed with liberation and before the emergence of new powers to replace it.

When the U.S. dropped an atomic bomb on Japan, the Soviet Union rushed to enter the war against Japan and launched attack on August 9. In response, the 17th Area Army in Joseon concentrated their forces in the North Korean region and began defensive operations. At the same time, the KNR was deployed for military operations and civilian evacuation.

In the midst of this, when the Japanese Government-General of Korea (GGK) learned that Japan had accepted the Potsdam Declaration, it expected a socialist regime to be established under Soviet occupation, negotiated with Yeo Un-hyeong, the representative of Korea, to secure the safety of the Japanese after the defeat. They reached an agreement to release the political and economic criminals, maintain order, and not to interfere with the national foundation effort. After that, the Committee for the Preparation of Korean Independence (CPKI) was established. Under its influence, labor unions and farmers' associations were formed, and independent management movements were launched excluding Japanese and pro-Japanese collaborators.

Even in the KNR, Korean employees recognized that 'establishing an autonomous operating system of railways is the basic national task that must be addressed first and foremost in the construction of the nation,' and held the 'Conference on Management Measures' in the headquarters on August 16, where the 'Transition Committee' and the 'Korean Employees' Representative Council' were established in Gyeongseong Improvement Office, with Kim Jin-tae, the head of the Inspection Division of General Affairs Department, as its chairman, in the Gyeongseong Regional Transport Bureau.





The Representative Council consisting of one or two elected representatives from each system, including general affairs, management, and transportation, continued to discuss, day to day, how to take over the operation of the Transport Bureau from the Japanese. And there was relatively smooth communication between the representative council and the headquarters, so, no dispute between Koreans and the Japanese occurred in the headquarters.

In contrast, at each field, Koreans took over operations and began to manage independently. It already became impossible to communicate dispatch or driving directions on the phone unless they were in Korean, and especially in the provinces, Koreans took over the stations and Korean employees under the assistant stationmaster worked on their own, not only excluding stationmasters, but also blocking the Japanese from going to work.

Furthermore, Koreans formed a labor union after taking control. Hong Hyun-ki, who had worked at the Railway Bureau's Inspection Department earlier, gathered representatives from each workplace to emphasize the unity of workers and proposed to form an employee alliance of the Transport Department on August 17. Based on this, on October 19, 1945, the Transport Department Gyeongseong Factory Employee Alliance was formed and joined the National Council of Joseon Labor Unions, which was affiliated to the Communist Party.

In response to this situation, Kobayashi Riichi, the Director of the Railways, said on August 21, "Let's show the strength of the KNR to the world by working on the original mission of transportation in unity, Japanese or Koreans." The Korean Representative Council was also concerned about the independent management movement and gave directions to the fields to "stay calm and focus on the workplace" after the 24th, but the situation only intensified. The KNR tried to focus on transportation of daily necessities and at the same time conduct the return transport for Japanese Army and civilians, but the existing command system collapsed and railway operation was sabotaged.





Moreover, the influence of the CPKI had grown in the headquarters, and some of the Korean executives tried to take control of the positions below the director general, at the instruction of the CPKI. However, when the U.S. military occupation of the south of the 38th parallel was decided around the end of August, the Railway Bureau headquarters refused to cooperate, saying, "We can never transfer our duties to Koreans" without the order of the Governor-General. In addition, a Korean executive also ordered, "Try not to interfere with railway operations." In this situation, the U.S. military stationed in Korea.

In this way, the internal organization of the KNR was dualized, with the fields managed independently by Koreans, while Japanese management control of the headquarters and local bureaus was not yet denied.

This is believed to reflect the fact that the Government-General's control was maintained at the central and provincial administrative levels, while the leadership of CPKI became under the control of the Communist Party and the CPKI itself was progressively dissolved into the People's Republic of Korea. This dualization of organizational control would continue after the U.S. military's requisition of railways, leading to a general strike in September, which will be described later.

So far, we've looked at the situation after liberation, where internal control such as systematic transition was carried out in the headquarters, local bureaus, and railway offices, but independent management by Koreans excluding Japanese people was progressing at the labor fields, so centralized railway operation could no longer be expected.

We will look at the US military's stationing and the resulting reorganization of railway management in the next section.





9-3

U.S. Military's Requisition and Reorganization of Railway

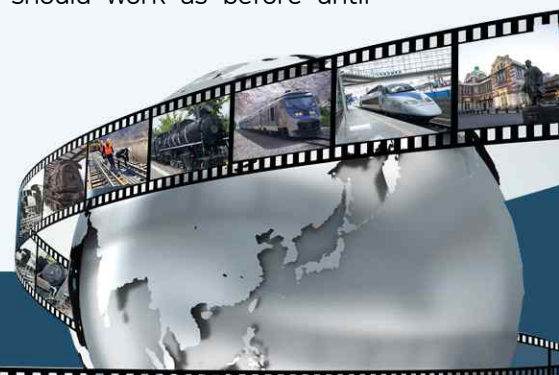
Hello, students. Last time, we reviewed the railway operation and the role of Koreans during World War II, and based on this, the independent management movement of Koreans after liberation. In this session, let's look at the U.S. military's railway requisition and reorganization.

The occupation forces began to station in Korea. As the General Headquarters of the United States Army Force in the Pacific (GHQ-AFPAC) decided on August 15 the occupation of the area south of the 38th parallel by the 24th Army Corps stationed in Okinawa, the Commander, Lieutenant-General John R. Hodge ordered the establishment of a military government under the U.S. Forces in Korea.

The 24th Corps Command landed in Incheon on September 8th, received surrender from Japan on the 9th, and announced the establishment of the military government on the 10th. As a result, the Military Governor Archibald V. Arnold dismissed the directors under the Director-General of Political Affairs Endo Ryusaku and appointed U.S. military officers as directors, and the Government-General organization was handed over to the United States Army Military Government in Korea (USAMGIK).

But the 24th Corps had very limited information about Joseon and thought that the railways and communications were integrated into the Transportation and Communication Bureau, so Lt. Col. William J. Herlihy and Lt. Col. Ward L. Hamilton came to Korea as the Director and senior officer of Railway Bureau, respectively. However, after meeting with Director Kobayashi on September 8, they learned that transportation and communication had been separated, so Lt. Col. Hamilton took office as Director of Transport Bureau, and took over the Bureau on September 15. With this, the GGK's Transport Bureau was reorganized into the Military Government Transport Bureau.

Director Hamilton believed that the railway could be operated without any problems, and ordered, 'All transportation officials, both Japanese and Koreans, should work as before until a separate order is issued.'





And he appointed Kim Jin-tae, who was the chairman of the 'Korean Employees' Representative Council,' as a temporary acting director, and Kobayashi, who had been dismissed, as an advisor to the director.

Looking at the situation of railway transport at that time, the facility was not repaired, and the existing command system collapsed, so the railway operation was not normal. For this reason, Lt. Col. A. J. Cornelson, the 24th Corps Transport Officer, had to request the presence of 175 soldiers at the 790th Railway Operations Company and the 131st Transportation Railway Workshop.

As a result, Major Earl. D. Carsten, a railway operations expert, was assigned to the headquarters on September 27, and on the 28th, experts came from Europe, including Lt. Colonel W. S. Pulliam in charge of driving, Major H. H. Cosgray in charge of materials, Major H. Hay in charge of public affairs, and Major General Harry P. French in charge of machinery and were appointed chiefs of the headquarters, The following day, the 790th Railway Operation Company and the 131st Transportation Railway Workshop arrived and were deployed to the Gyeongin Line and the Gyeongseong factory, respectively.

But despite these measures, things only got worse. Koreans refused to work for the Japanese, and the Japanese also showed no interest in running the railway. In addition, on September 28, an assault occurred against the head of each station, causing the workplace to be in a 'state without a person in charge.'

This meant that the initial policy of the U.S. military failed, effectively making it impossible for the Japanese to remain. Moreover, the situation worsened faster than expected, and railway transport in South Korea was completely suspended on October 7.



As such, although the 'Korean Employees' Representative Council' was approved, there were a lot of difficulties to overcome before Koreans could operate the railway. As mentioned earlier, while the Japanese were engaged in field technology as well as senior management positions, Koreans were mainly low-rank technicians and field workers, creating a huge vacuum in management and technology.

In addition, most Koreans were teenagers hired during the war and did not have sufficient job skills with little work experience.

Moreover, the influence of the left-wing community among Koreans was getting stronger, making it practically impossible for Japanese employees to remain, and there were not enough Korean employees to replace the job.

In this situation, the Military Government decided to dismiss the Japanese, resume railway operations by increasing the number of U.S. railway units, and enhance the operational capabilities of Koreans under American supervision. Director Hamilton ordered the replacement of Japanese employees with Koreans on October 6th, and appointed Korean officers as chiefs, managers, and field managers.

In addition, in order to improve technology, the Central Transportation Employee Training Center opened in October 1945 to foster insufficient professional engineers, training 110 in telecommunications, 37 in electricity, 45 in machines, and 110 in driving for 6 months. Especially, the lack of personnel in the driving system was so serious that the class term was shortened to three months, and 110 graduates were urgently assigned to the field from December 1945.





At the same time, the military government decided that two railway operation battalions were needed, and requested that the 770th and 737th Railway Operation Battalions, which were scheduled to be assigned to Japan, be deployed to Korea. As a result, nine officers were dispatched by air from the railway units, and after that, the main units were deployed in full. First of all, the 30th Transport Control Division arrived and dispatched transport control personnel to the Railway Transport Office(RTO) of major stations to instruct them on driving and dispatch.

In addition, the 737th and the 770th Railway Operation Battalions arrived from the Philippines in November and were in charge of north and south of Daejeon, respectively. The two battalions consisted of 35 officers and 1,213 noncommissioned officers, who were engaged in management and technical positions such as driving command, yard manager, mechanic, and track inspection personnel, and directed and managed Korean employees.

The railway system was essentially the same as the American railway system in that it adopted decentralized operation by each railway office-station under a local bureau. Locomotives and carriages were also following not the narrow gauge in Japan but the standard gauge as in America, and some of their vehicles had been purchased from the United States before.

Therefore, I don't think there was a big difference in the technical system of railway operation between Koreans and the U.S. military. But it doesn't seem like the railroad was operated very smoothly under the direction of the U.S. military. Not only did the language barrier and the difference in Eastern and Western ways of thinking become a problem, but most of the soldiers were fieldworkers, and were rarely qualified for a supervisor.

In addition, as can be seen from the fact that 26 out of 46 soldiers assigned to the headquarters were returned and redeployed by the end of December, the number of soldiers discharged and returned after the war increased, causing disruptions in railway operation. As a result, not only did it become impossible to operate trains normally, but the occupation transportation and repatriation of Japanese soldiers and civilians had to be done with train formation ignoring hauling capacity and safe load, and even with split operation.





When Koreans were assigned to the railway operation under the U.S. military railway unit, reorganization was requested. Of course, these changes were linked to international politics surrounding the Korean Peninsula. At the Moscow Conference of Foreign Ministers in December 1945, it was decided to establish the interim government, which would work on the trusteeship with the US-USSR Joint Commission.

Accordingly, the U.S. policy toward Korea shifted to realigning the administrative organization of South Korea, based on which the future interim government could form its administrative organization. So, the U.S. Forces in Korea reorganized the military government into a state apparatus, abandoned its passive stance of preventing an economic crisis, and tried to establish economic control. Of course, railway reorganization was one of the top priorities as a prerequisite for economic recovery.

In addition, due to the division of North and South, the KNR lost its characteristic as a continental railroad, and not only did transport demand decrease, but it also lost more than half of the railway system. Especially in terms of manpower, if you consider the repatriation of the Japanese, it was weakened to about 30% of the manpower before liberation.

Moreover, 34 Japanese-owned transportation-related companies, including marine transport, portage, and automobile transport, came under the control of the Transport Bureau as vested companies, but its business sector was limited to railroads, which hindered the daily work of the vested companies.





Because of this, on January 1, 1946, the Transport Bureau was reorganized into the Transportation Department. To control the seven business sectors, the headquarters had a staff organization consisting of four divisions of general affairs, accounting, personnel, and materials, under which the business sector was established with the Rail Transport Bureau, Marine Transport Bureau, Road Transport Bureau, Air Transport Bureau, Joseon Marine and Land Transportation Company, Joseon Cargo Automobile Control Company, and Joseon Shipping Company. In particular, the Rail Transport Bureau was downscaled from the four-fold structure of the headquarters, the Rail Transport Bureau, the Railway Office and the Station, to the three-fold structure of the Rail Transport Bureau, the Railway Office and the Station.

At that time, Lt. Colonel Cornelson, the chief transport officer of the U.S. Forces in Korea, was appointed as the new director, replacing the chemical specialist, Lt. Colonel Hamilton. Also, on March 29, as the military government was reorganized, the Transport Bureau was renamed as the Ministry of Transport. Finally, the KNR rearranged its organizational structure to suit the internal resources and tasks.

Meanwhile, when 'railway safety' was compromised, railway police department was set up to handle it. After liberation, as the station and its surroundings became crowded, theft of station facilities and cargo and free rides occurred frequently. In addition, as discussed earlier, left-wing groups led by Hong Hyeonki and Im Doje organized the Employee Alliance of Gyeongseong Factory of the Ministry of Transport, and on November 5, they joined another left-wing organization, the National Council of Joseon Labor Unions(NCJLU), trying to expand their organization.

In response, General Hodge ordered the establishment of a safety department, and J. M. McLellan, the director of the Rail Transport Bureau, decided to create a railway police station modeled after the U.S. highway patrol. So, the railway police department was established in the Transport Bureau on January 25, 1946, and was expanded with the recruitment of graduates from the new Railway Police Academy, with the number of staff reaching 1,067 in June 1946. The railway police controlled various illegal activities related to transportation, while manipulating the internal affairs against the NCJLU activists.



Along with this reorganization, it was necessary to rebuild the procurement method of human and material resources. As for the manpower, many Koreans were promoted to technical and managerial positions as junior executives after the dismissal of the Japanese, but they were not able to obtain the necessary skills immediately.

So, in May 1946, the Training School was reorganized into the Transport School, and 308 students, who were selected through a 36 to 1 competition, were educated at government expenses. In addition, three years of advanced driving course and one year of special course were installed for excellent drivers selected from the driving staff.

Also, to re-educate the employees, a training center was established to provide 1-6 months of education with 15 departments including public service, engineering, and vehicle repair. However, because these opportunities were limited to some employees, a large number of employees were left to their own discretion on the site.

Next, let's look at the material resources. Japanese employees had destroyed important documents at the point of Japan's defeat, and it was not possible to grasp the existing transactions, so the material procurement, storage, and supply system had to be rebuilt from scratch.

The Materials Department led by Cosgray guided Korean employees in the preparation of various documents, catalogs, and inventory records, as well as ordering, receiving, and distributing materials. Materials were managed by an inventory system, and items that could be procured within the region were purchased through the purchasing section, but rail, air brakes, axles, and bituminous coal were sourced from overseas through the Emergency Aid of Civil Supplies Program of Government Aid and Relief in Occupied Areas(GARIOA)

However, as evidenced by the fact that the stockpiled coal was depleted in January 1946 and subsequently, they had to cancel 75% of the transport plan for the next month, KNR had to divert existing facilities as it did during the war.





For example, the situation at the railway factory was extremely poor with insufficient parts and materials, so when repair work was decided at the workshop meeting, the necessary parts were collected from damaged locomotives to do the job.

With this repair work, the number of operating locomotive was restored to 311 in April 1946, and in May, the special express train 'the Korean Liberator' was organized between Seoul and Busan. However, half of the working hours were wasted on parts production, which didn't help the repair work, and this way of repairing eventually reached its limit.

So far, we've looked at the situation where the initial policy of the U.S. military government was not implemented in railway operation as it was after the liberation, and the U.S. railway units were deployed and tried to reorganize and normalize the railway operation.

Next session, we will review the process where the September general strike triggered the exclusion of the left-wing NCJLU, which was based on the independent management movement after liberation, by the right-wing labor organization.





9-4

**General Strike in September
and Establishment of Labor-Management Cooperationism**

Hello, students. In the last session, we looked at the U.S. military's requisition and reorganization of railway. In this session, we will look at the general strike in September and the establishment of labor-management cooperationism.

As the U.S.-Soviet Joint Commission broke down over the participation of right-wing groups, who were opposing the trusteeship, in the interim government, the U.S. side prepared a new policy to induce the Soviet Union to change its stance by gaining widespread support for their plan from South Korean people.

Accordingly, while promoting institutional reform throughout society, the military government sought to expand its political presence in South Korea by establishing an advisory legislative body with the moderates, excluding the right or left wing extremists.

Due to this change in political structure, the Communist Party of Korea faced a crisis, broke away from the cooperative line with the U.S. military government, and changed its line to the 'counteroffensive of self-defense.' And the National Council of Joseon Labor Unions planned a 'strike strategy.' Hereafter, the National Council of Joseon Labor Unions will be referred to as NCJLU.

To analyze the September general strike, we will first examine the economic situation and the management status inside the railway at that time. The South Korean economy was unable to escape shortages and inflation due to the collapse of colonial economic relations and the lack of economic policies of the early military government. If you look at the price increase as of July, 1946, it was 200 times higher than that of 1937 and 100 times higher than that of July, 1945.





Despite this inflation, rail fares were kept down as much as possible due to their impact on the economy as a whole. As a result, in the second quarter of 1946, railway spending more than doubled its income, putting pressure on the military government's finances. In this situation, the livelihood of employees were far from guaranteed, but even their job security became precarious.

That is, the railways in colonial period were preferred as a stable workplace, but after liberation, the rail workers experienced increased difficulties, resulting in the turnover of engineers. The Railway Bureau paid cost-of-living allowance and raised the basic salary from October 1945, but the wage increase did not catch up with the rise in retail prices, and by May-August of 1946, real wages reduced to half, compared to October, 1945.

Moreover, the food situation also deteriorated, and in March 1946, the Gyeongseong Factory Branch of the Railway Workers' Union demanded that the Director of Transport Bureau increase food distribution according to the number of employees' families and raise cost-of-living allowance at the same rate as other departments of the military government. Especially, due to the flood in June of the same year, the food shortage in the city became aggravated, and only 20% of the food needed for the minimum life was distributed, forcing them to get the remaining amount from the black market. In this way, both the railway management and the livelihood of employees fell into a crisis, and the two were in a conflict.

In this situation, the military government first sought to stabilize its management. If you look at the number of employees, there were 39,157 in March 1946, but this number was already excessive in that there had been a sharp drop in transport. In addition, with the installation of the railway police and the nationalization of three private railways, the number of employees increased to 43,257 in September of the same year, aggravating the burden of labor costs.





As a result, Cornelson ordered the 'reduction of all expenses other than emergency facility maintenance and operating cost,' when preparing the 1946 budget. Moreover, in August 1946, when William Rex was appointed head of human resources department at the headquarters, the Ministry of Transport announced a plan to cut 25% of its employees while converting the monthly pay system to the daily pay system in order to 'overcome the deficit and rationalize labor management,' and began implementing it on September 1.

Far from accepting the demands of the workers, the Ministry proceeded with mass layoffs, inevitably causing amplified antipathy toward them. In particular, the NCJLU members felt a strong sense of crisis. At the emergency meeting of the NCJLU leaders held on September 10, 1946, it was decided to begin the general strike early in September, which had been scheduled for October.

Accordingly, the NCJLU's Gyeongseong Factory Branch held an employee meeting on September 13th, following the distribution of rotten grains, to submit requirements to Cornelson. The requirements included food distribution of five *hops*-about 0.9l- per person, provision of staple food, reintroduction of monthly pay system, free ticket for all rail lines, wage increase, and severance payment equivalent to that of the Governor-General's Transport Bureau. These 7 items only seven items to guarantee employees' livelihood: Naturally, the requirements were also supported by right-wing unionists.

Nevertheless, it was rejected by the Ministry of Transport, and the Gyeongseong Railway Factory Branch finally notified that they would go on nationwide strike from September 24. At last, all train operations stopped starting from Seoul and Busan on the very day.

Meanwhile, the NCJLU organized the 'Struggle Committee for South Korean General Strike' and issued a general strike manifesto, which included demands to withdraw the arrest order of Park Heon-young and release Communist Party officials, expanding the strike into a general strike.





As a result, the railway strike turned into a general strike, but the left-right confrontation that was latent in the main body of the strike erupted at once, and the military government and the right-wing forces recognized the strike as a 'place of class struggle.' The G-2 information officer of the 24th Army concluded, "The communist masterplan is to pressure the South Korean economy through illegal strikes, causing confusion and disorder, and finally instigating distrust in the military government."

The military government launched a counterattack. On the 24th, the Great Korean Independent Labour League (GKILL) appointed Rhee Syngman as its chairman and formed the General Strike Countermeasure Council in partnership with the Strike Countermeasure Committee formed by more than 40 right-wing youth organizations, and applied for mediation to the Labor Mediation Committee through this council. In addition, an 'emergency measure for railway strike' was submitted to Cornelison, and on the 28th, a meeting was held among Rhee Syngman, the Military Governor and Minister of Transport to reach an agreement on a 'quick resolution' of the strike.

At 2 a.m. on September 30, 2,100 people from the National Police and railway police surrounded Yongsan Railway Base using machine guns and tanks, and then right-wing youth groups and members of the GKILL entered and clashed with the sit-in strikers. As a result, a total of 1,400 people were arrested, including three employees killed and more than 40 injured, forcing the strikers to disband.

Consequently, train services resumed on the KNR, but the general strike lasted until November, with 250,000 to 260,000 workers participating, and 16,000 students also went on class boycott, and even a mass uprising occurred in Daegu.

The arrested employees were selected by the Ministry of Transport and the GKILL, and about 150 leaders were finally put on trial by the military government, and the NCJLU's influence in Seoul quickly vanished.

As the railway strike calmed down, on October 15, Cornelison and Shim Jangsup, Kim Yongsim, and Oh Chajin of the GKILL Gyeongseong Branch signed an agreement based on the requirements submitted by the GKILL to the Labor Mediation Committee.





After that, the GKILL held an inaugural meeting on the 18th of the same month to expand the organization nationwide with Oh Chajin at the helm of the national organization. To this end, it organized a railway construction squad and collaborated with the railway police to form branches in major cities such as Daejeon and Busan through the fight against the NCJLU.

The general strike was caused by the interaction between the strike policy of the NCJLU and the livelihood crisis of ordinary employees, and resulted in confrontation between the left and right within the organization and the intervention of the military government. As a result, the NCJLU suffered a devastating blow, while the GKILL emerged as a counterpart for collective bargaining and broke away from its previous position of a marginal labor group. In other words, the September general strike was a turning point in the post-liberation railroad reorganization.

In addition, manpower management within the organization also changed significantly. The victory of the Ministry of Transport in the confrontation with the NCJLU laid the foundation for rationalization of management. The general strike led to a layoff of about 4,000 people, reducing the number of employees to 39,089 in October, just a month after the strike.

Moreover, as the demand for the unification of the police command system by the military government police department was accepted, the Transport Police Department was incorporated into the National Police in March 1947, and about 2,300 employees were transferred to the police department. As a result, the number of employees decreased to 35,713 in March 1947, reducing the labor cost.

In addition, the personnel administration system of the United States was introduced, in which the salary was paid according to the job. Under the leadership of the personnel administrator, each position in the Ministry of Transport was classified by job, complexity, and responsibility, and a new wage scale was prepared and implemented in March 1947 by dividing each position into 17 grades and adjusting the salary in 5 stages for each grade.





At the same time, the cost-of-living allowance was integrated in the basic salary, simplifying the wage system. By June of 1948, the U.S. Civil Service pay scale was applied. However, the merit system was hardly functional because the temporary appointment of employees was possible and the implementation period was short, so this system was not implemented after the independence in August, 1948.

The incentive system was also refurbished to calm the aftermath of the general strike. Under the 'Agreement on the Betterment of Working Conditions,' four things were decided: ① lunch payment of 3 won per person, ② free rides and change of the daily pay system to a quasi-monthly payment system, ③ pay raise, and ④ distribution of grain from October 16. Especially, the pay was raised by 20%-66%, which required an additional expenditure of about 35 million won per month, so the fare increase was made twice.

As can be seen from the fact that the pay raise was accompanied by a fare increase and the real wages decreased anyway, the pay raise was suppressed as much as possible, and instead, incentives of additional benefits were provided.

The Ministry of Transport also concluded that the lives of the employees had already reached an unbearable level, and in August 1946, they set up the Welfare Department to grope for measures to improve. So, when the agreement was signed between labor and management, 108 cafeterias were set up at more than 100 workplaces, providing lunch for 15,000 people, and to alleviate the shortage of daily necessities, food rations were given out and mutual aid stores were set up to supply the necessary goods at low prices. 4,700 employees were provided with free housing and those who weren't were offered housing allowances.

In addition, the railway hospitals were established at the locations of the railway offices to provide medical services. Through these measures, by restarting welfare facilities after liberation, they tried to stabilize labor-management relations by striving to preserve the labor force through additional benefits.





So far, we have looked at the process of the September general strike and its aftermath, where the internal communists were excluded, the labor-management cooperation emerged with the GKILL, and management came up with measures to stabilize employees' livelihood. As the main party of the Agreement on the Betterment of Working Conditions, representing the complaints of general union members, and controlling the voluntary fighting power of field employees considering the government's position, the GKILL contributed to a stable labor-management relationship based on state power.

As a result, from the fourth quarter of 1946, the management balance of the National Railways could turn into a surplus. In the next session, we will review the progress of Koreanization in railway operation and how it was possible during the establishment of a divided nation.





9-5 Divided Nation and Railway Operation

Hello, students. Last session, we looked at the September general strike and the establishment of labor-management cooperation. In this session, we will look at the progress of Koreanization in railway operation and how it was possible during the establishment of a divided nation.

As the division of Korean Peninsula became fixed, the Koreanization of railway operation was requested. As the Second Joint Commission of the United States and the Soviet failed and the Chinese Civil War broke out, the U.S. Korea policy changed to recognize the Soviet Union's dominance in North Korea, identify South Korea as a buffer zone for the Soviet strategy against the U.S. and Japan, and establish an anti-communist state.

In other words, a new policy of establishing a single government in place of the trusteeship emerged. As a result, the military government had to establish a self-reliant management foundation to enable Koreans to operate railways.

The Koreanization of railway operation had already been underway since 1946. Since 1946, the reduction of the U.S. railway unit had accelerated, and in the case of the 770th Railway Operation Battalion, the number of troops was reduced from 900 at the time of arrival to 20 in October, 1946, and Americans also criticized the reduction, saying, "We are removing the skeleton from the body of the Ministry of Transport."

To compensate for this, Paul H. Quinn and others, as civilian advisers, visited Korea in July 1946, but they were only 10 people, which was not enough to alleviate the shortage of personnel. So, the Ministry of Transport began to appoint Korean advisers as American counterparts in June, 1946.

In addition, on August 31, General Hodge ordered the transfer of the actual authority of each department of the military government to Koreans. Starting with the appointment of Geum Seok-kwan, head of the Busan Railway Office, as an advisor to Lt. Col. McLellan, head of the Rail Transport Bureau, the coexistence system of Americans and Koreans was implemented in each department of the headquarters and Transport Bureau.





Then, in March 1947, Min Heesik took office as the head of the Ministry of Transport, in turn, Lt. Col. Cornelson was appointed as his advisor, which started the system of the Korean as the sole head of the department. The Americans continued to be the final approving authority on important issues such as procurement of GARIOA materials and personnel administration, but were not involved in daily work, only supporting Koreans through the Transportation Advisory Group.

In July 1947, the 30th Transportation Control Division was disbanded, and the 500th Railway Division was established with Lt. Col. McLellan as its commander, leading the Ministry of Transport only for military transport. These measures were also taken south of Daejeon, which was under the control of the 790th Railway Operation Battalion.

Initially, Koreans tended to rely on Americans for issues that required decision-making because they had remained in a low-level positions under Japanese management, but gradually, the Korean managers made his own decisions on difficult issues.

However, because the technology level of Koreans was still low to operate the railway independently, the Ministry of Transport conducted a large-scale technical training program before handing over the right to operate. Previously, staff retraining was conducted through transport school programs, but for about a year from July 1947, 393 instructors offered various technical trainings for 1,735 employees in transportation schools as well as OJT subjects in 24 major stations.

The transport school retrained 564 employees with 83 instructors from September 1947, while 11 locomotive schools, 6 vehicle inspection schools, 5 sales schools, and 2 railway factory schools were established as field education institutions, and 1,171 field workers were provided job training from September 1947 to August 1948. In addition, at the end of 1948, under the direction of Major John G. Cook, the transport school curriculum was reorganized into an integrated middle and high school system.





And military government officials were assigned to field technical training to conduct technical training at the same time. Colonel J. R. Noyes visited Korea in the summer of 1947 from Washington to investigate the overall operation of the railway, and in early 1948, he dispatched 11 civilian military government personnel and railway unit officers to the Ministry of Transport and worked in Korea himself since February 1948. On March 1, 1948, American advisers were assigned at the level of the directors of Rail Transport Bureau and the head of Railway Office, and another two chief mechanical engineers and two locomotive inspectors were assigned to the railway office as advisors.

Especially, in the spring of 1948, Major Alter A. Hill was sent from the Third Army Command for 90 days, to improve locomotive operations. He made up a program to strengthen locomotive maintenance and inspection capacity of the engine district, and repeatedly supervised the inspection, cleaning, driving, and return of locomotives in Yongsan Engine District until satisfactory results came out and spread it to other districts. At the same time, the Rail Transport Bureau's driving department provided technical guidance on safe driving of locomotives for youth staff.

This enabled regular management of locomotives, reducing the occurrence of failures and relieving the burden of repairs for railway factories. As a result, the number of working days required to repair vehicles could be greatly reduced. In this way, along with the implementation of the system of the Korean as the sole head of the department, education and training for Korean employees were provided extensively, which greatly improved the railway management capacity of Korean employees.

In the meantime, as the UN General Assembly decided to unify Korea by holding a general election, the United Nations Temporary Commission on Korea (UNTCK) arrived in Seoul in January 1948, who would monitor the election on May 10 to form the Constitutional National Assembly. This actually meant the establishment of a single South Korean government, so left-wing forces launched a full-fledged armed struggle, and the railway facilities were attacked from inside and outside.





Since the left-wing NCJLU started as a voluntary organization of workers, it continued underground activities under the Red purge and other external oppressions. When the February 7 general strike was planned against the entry of the UNTCOK, major engine districts instigated employees to carry out 'systematic destruction of railway facilities.'

Despite the authorities' efforts to prevent accidents, locomotives were overturned at the turntable, causing considerable disruption to locomotive operation, as well as the destruction of gauges, air pumps, shafts, signals, and tracks.

In addition, the night train service had to be suspended due to frequent accidents such as train derailments and crashes of large locomotives. The destruction continued for three days, with 61 locomotives and 11 passenger cars damaged, 11 routes destroyed, 83 communication lines cut, 27 other communication sites damaged, and 7 bridges destroyed.

In addition, there occurred April 3 uprising in Jeju Island against the south-only establishment of a single government, and the Workers' Party of South Korea planned to destroy the general election, trying to paralyze the South Korean economy by striking and destroying transportation and communication on May 8 and 9 just before the election.

As a result, including the train no. 36 bound for Seoul derailed at the tunnel between Mokpo and Songjeong-ri, and the Suncheon Railway Office suffering an arson attack, the damage amounted to 10 locomotives and one train wrecked, and 51 railway track destructed. Even after the south-only election, guerrilla activities targeting railway facilities continued, with phone lines around the Honam Line destroyed and train operations temporarily in chaos.

In response, the military government deployed armed guards at major stations to allow GKILL officials to find out all the NCJLU officials, which gradually reduced facility destruction and allowed rail transportation to recover its normal condition.





In addition, the Ministry of Transport revised the train schedule around July, easing restrictions on transportation for passenger trains, and re-operating some trains that had been suspended, while allocating 14 more trains, including 6 commuter trains on the most crowded sections, 1 between Seoul and Mokpo/Yeosu, and 1 express train between Seoul and Chuncheon.

Thus, although the KNR faced a continuous lack of management resources and sabotage from internal and external forces, it was able to be reorganized as a South Korean railway through the improvement of its management system and accumulation of operational and management capacity. Furthermore, by ousting forces who did not agree with the liberal democratic system from the organization, it forged the basic consensus for railway operations by force. As a result, accurate railway operations according to the schedule became possible, and Koreans became enabled to manage railways independently.

Based on the normalization of railway operations, the Ministry of Transport of the Military Government was reorganized into the Ministry of Transportation of the Republic of Korea. As the Republic of Korea was established on August 15, 1948 and the administrative authority under the military government was transferred, the administrative authority of the Ministry of Transport and all affiliated agencies of the South Korean Interim Government was handed over to the Minister of Transportation on September 7.

In addition, on October 23, 1948, by General Order 43 of the U.S. Forces Korea, the 500th Railway Division and the 790th Railway Operation Battalion under the Ministry of Transport of the Military Government became the subordinate forces of the Railway Officer of the Transportation Department. As such, the establishment of an 'autonomous operating system of railways' by Koreans was achieved, and the South Korean colonial railway, the 'Korean National Railways,' was renamed as the Korea National Railroad (KNR), a divided railway.

So far, we have looked at the process of reorganizing the KNR from colonial railways to the one operated independently by Koreans after liberation. To sum up, I would like to present the continuity and discontinuity between the colonial and divided railways.





The transportation crisis was the first thing that the KNR had to face in the process of reorganization after the war. While the existing system was maintained in the headquarters and local bureaus, the existing command system was collapsed at the fields, where Koreans managed voluntarily, making it impossible to operate the railway normally. In addition, the supply of materials and coal, which had been dependent on the outside, was cut off.

So, the occupation forces fired the Japanese and deployed Koreans, while maintaining internal control by deploying railway units to the hollowing-out management and technical positions. In addition, the Transportation Bureau was reorganized into the Transport Bureau, reducing the organization structure of railway operation from the previous four-fold one to three-fold, and strengthening the business functions of the transportation sector.

At the same time, in procuring management resources, they re-trained employees as human resources to address the gap between the job and performance capacity, while obtaining material resources that couldn't be produced within the region through GARIOA aid. These measures allowed the transportation system to be resumed, but the lack of transportation capacity remained unresolved after liberation due to insufficient management resources and old facilities.

As the railroad management deteriorated and management rationalization was requested, the KNR pushed for a layoff. This became the trigger for the left-wing NCJLU to stage a strike, demanding better working conditions, even winning over the right-wing labor unions.

However, when the railway strike became a political struggle and expanded into a general strike, it caused confrontation between the left and right within the organization and brought the intervention of the military government, and the entire NCJLU was physically damaged and the leadership was destroyed. Instead, the GKILL emerged as a new counterpart for collective bargaining, and advanced into the Ministry of Transport, breaking away from its previous position as a marginal labor group.



The result of the September general strike was a turning point not only in the history of the Korean Labor Movement but also of the KNR, where stabilized labor-management relations resulted in the expansion of internal control to the field level. Through this, the KNR was able to streamline management and rebuild the incentive system.

When the U.S. policy of establishing a single government was finalized, the system of the Korean as the sole head of the department was implemented in preparation for the withdrawal of military personnel and the operation of railways exclusively by Koreans, and the military government personnel stepped down from the daily railway operation and supported Koreans through a transportation advisory group.

Large-scale education and training for Korean employees were also conducted to prevent disruptions to daily operations at the field level. Based on the accumulation of Koreans' railway management capacity and the establishment of labor-management cooperation within the organization, the Ministry of Transport of the Military Government was reorganized into the Ministry of Transportation of the Republic of Korea, and South Korea's 'Korean National Railways' was renamed as the 'Korea Railroad.'

Thus, the Korea Railroad inherited the legacy of mass employment of Koreans and large-scale railway facilities, but the operation of the railroad was not possible immediately after liberation.

Most Koreans had occupied the lower part of the employees' hierarchy with only 3% being middle management level, and most of them were inexperienced youths. So they did not have the management skills of organizational control and advanced railway technology. In addition, the existing facilities were also deteriorated due to poor maintenance, so normal train operation was impossible.

As such, as it would have been impossible to operate the railway with what was given by the continuity, there obviously was the discontinuity between the KNR and the Korea Railroad. Instead of Japan, management resources were procured from the United States, and Koreans acquired management skills and advanced technology for three years under the supervision of U.S. military personnel, enabling the independent operation of the railway.





This means that a new management entity of the Korea Railroad was created after a three-year transition period under the U.S. initiative to overcome the systemic crisis represented by the suspension of train service. In terms of organizational management, the basic structure of railway operation was completely changed, and with the introduction of the new labor union system, labor unionism was settled in the organization, within the framework of 'being public officials,' and labor-management relations could stabilize afterward.

Through the stabilization of labor-management relations, the creation of management entity, and the establishment of management resource procurement routes and railway management methods, the management prototype of the Korea Railroad was created after liberation. It goes without saying that the Korea Railroad created like this lost the characteristics as a continental railroad, and rather, it became the material base of a new state against socialism in North Korea.

However, it should not be overlooked that this process was never peaceful, and it was accompanied by physical struggles through general strikes and south-only election in mesh with the new state power. As independent railway operation became possible, railway transportation volume also increased despite a decrease in the number of railway employees. Of course, labor productivity improved as a result.

In the next lecture, we will take a closer look at the process of drafting and implementing the Railway Revival Plan for Korea's economic independence after the KNR was reorganized into the Korea Railroad under the division system after liberation.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

第9周

解放后韩国铁路的重组

9-1

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，我们将探讨，解放后在美国和苏联分别占领朝鲜半岛后，铁路部门是如何进行重组的。

在日本战败的同时，曾是殖民地的朝鲜从日本的统治下解放出来，开始建设新的国家。但是，随着战后冷战体制的确立，为解除日军武装而设立的北纬38度线（三八线），成为了朝鲜半岛分断体制的一种表现形式。

旧殖民地经济虽然可以脱离与日本的从属关系，但是面临着由于地区内的经济关系分裂而引起危机状况。对此，比起解散现有的体系，美国军政厅更想要在此基础上，确立以自由民主主义体制作为基础的市场经济。

这种体系的创造是一个新的里程碑，存在于殖民地统治结束后，短暂的国家权力空白期，使得新生国家从总体上得以界定。但是，这并不是社会共识的结果，而是在各种关于新生国家的方案中，历史选择了“自由民主主义”。因此，美军政厅统治下的韩国经济，在摆脱殖民地性质的同时，为对抗社会主义体制提供了物质基础。

在这一点上需要注意的是，铁路是第一个内部具有分工和等级秩序、从外部调配经营资源提供运输服务的大型企业。因此，对于铁路重组的分析，其实是研究一个经营体为应对殖民地统治结束和南北分裂的外部环境剧变而重新构建经营体制的过程。

不仅如此，把韩国铁路作为国家资本的组成部分进行运营，从这一点来看，其具有“在基础设施方面，为新生国家提供物质基础重组”的意义。从这一点来看，本课程可以看作是同时分析了经营组织的重组和新生国家物质基础的创造。

从结果上来看，通过这些可以揭示从殖民地经济向分断体制经济过渡的过程中，出现的连续性和断裂性。





我们来看看有关这方面的研究成果。虽然这已经是在对于解放后社会经济形成的分析中不可缺少的研究领域，但几乎没有任何关于从殖民地铁路走向分裂铁路重组的研究成果。虽然有一些先行研究，例如铁路厅(1999)、韩国铁路文化财团篇(2019)等文章，但殖民地统治的崩溃和南北分裂对韩国经济产生的影响并没有被充分地考虑。

因此，针对解放后韩国铁路面临的困难和应对过程，目前还没有研究进行查明，并且其连续性和断裂性被模糊处理。

对于这些现有研究，本文将在分析历史上经济系统转换的“过渡的经济学”的观点(janos kornai 1990)的基础上，通过分析经营资源调配方式和组织结构的重组等内容，作为应对现有社会经济秩序的崩塌和重组的体制转换的主体，来探究韩国铁路的发展历程。

这节课，我们讲了为什么要研究殖民地朝鲜国有铁路在解放后如何重组，及其背后的意义。下节课，我们将探讨在第二次世界大战期间的铁路运营和韩国人在其中扮演的角色，并以此为基础介绍解放后韩国人展开的自主管理运动。





9-2

殖民地解放和自主管理运动的开展

各位同学，大家好。在上节课中，我们探讨了为什么要研究殖民地朝鲜国有铁道解放后如何重组及其背后的意义。这节课将探讨第二次世界大战期间的铁路运营和韩国人在其中扮演的角色，并以此为基础，讲解解放后韩国人的自主管理运动。

首先来看一下解放时期，韩国人的劳动状况。当时大量雇用朝鲜人来代替人力不足的日本人，以往的日本人和韩国人的比例为6比4，日本人占优势，在解放前夕，该比例结构变为2比8，韩国人占优势的局面。

当然，虽然对于韩国人也赋予了中间管理层晋升的机会，但从职级的结构来看，日本人的职级比例为：奏任官1%、判任官33%、雇员55%、傭人10%，而韩国人的职级比例为：判任官3%、雇员24%、傭人74%，由此就可以看出韩国人的晋升机会十分有限。

韩国人主要被安排为现场的劳动力。再加上美军进行冲绳登陆战后，劳动现场转变为军队组织，以适应自救自战的形势需求。由于战时的铁路动员，发生了不可逆的变化，解放后成为了遗产。

但是，遗产在解放后的铁路运营上具有两面性，是一把“双刃剑”。铁路设施因磨损严重，需要进行应急维修，劳动力质量也十分低下，从业人员大半是从业经验未满2年、思想和技术都不成熟的青少年从业人员。

在这样的情况下，朝鲜国铁迎来解放，开始了韩国人自主运营的重组过程。我们接下来讲一下，随着解放和殖民地权力的崩溃，直到代替它的新权力出现之前，所尝试过的自主管理运动。

美国向在日本投下原子弹后，苏联急忙对日宣战，于8月9日开始攻击。为此，朝鲜内第17方面军将兵力向北部朝鲜地区集中，进入防御作战的阶段。同时，朝鲜国有铁路开展军事行动，进行军事运输和平民避难运输。

这种情况下，朝鲜总督府接受波茨坦公告后，预料到苏军占领下将建立社会主义政权，战败后，为了确保日本人的安全，与韩国人代表吕运亨交涉，就政治、经济犯释放，维持治安和建国活动的互不干涉等方面的内容达成了协议。之后成立了朝鲜建国准备委员会。在其影响力下，劳动者协会和农民协会成立，展开了铲除日本人和亲日派韩国人的自主管理运动。



在朝鲜国铁，韩国职员们也认识到了“确立铁路的自主运营体制，才是国家建设中最先要解决的国家基本课题”，8月16日在总局召开了“经营对策协议会”，以京城地方交通局总务部审查科长金镇太为代表，在京城改良办公室内设立了“朝鲜人从业代表会”、“交接委员会”。

代表会由总务、管理、运输等各系统选出的1人-2人代表组成，对于包括从日本人那里以何种方式移交交通局运营的人事在内的问题，进行了连日的协商。因此，代表会和总局之间取得了比较顺利的联系，在总局没有发生韩日之间的纠纷。

但与此形成鲜明对比的是，在韩国人掌握了各现场的运营权后，开始实施了自主管理。在调度、驾驶指令等方面，已经到了不用韩语的话，就不能进行电话转接的情况。特别是在一些小城市，在火车站被接收之后，职位在副站长下面的韩国人，都会做出排挤站长的行为，甚至将其架空，甚至还发生过阻挠普通日本职员上班的情况。

而且，韩国人在夺取运营权后，成立了工会。早在8月17日，曾在铁路局审查科工作的洪贤基召集各单位的代表，强调劳动者团结，并提议组建运输部职工同盟。在此基础上，1945年10月19日运输部京城工厂职工同盟成立，加入了共产党派的朝鲜工会全国评议会，简称为“全评”。

对于这样的事态，铁路局长小林在8月21日发表演讲时说道：“无论是日本人还是韩国人，正是现在才要亲和团结，通过履行运输本来的使命，向天下展示朝鲜国铁还健在。”

韩国人代表会也担心自主管理运动，24日之后向现场下达了“冷静地忠于工作”的指示，但事态只是进一步激化。虽然朝鲜国铁想要把重点放在生活必需物资的运输上，同时兼顾日军及日本人的回国运输，但是因铁路运营现有的命令系统崩溃而陷入了怠工状态。

尤其是建国准备委员会的影响力在总局也越来越大，根据建国准备委员会的指示，部分韩国干部想要谋取局长以下级别的职位的权力。但在8月末，美军占领38度线以南时，铁路局总局曾拒绝道，没有朝鲜总督的指令的话，“绝对不能将业务转移给韩国人”。不仅如此，韩国干部也下达了“一定要努力不让铁路运行出现障碍”的指示，美军就在这种情况下进驻了。

这样，朝鲜国有铁路内部组织被分化为两派，总局和地方局都被分成了两派，分别为韩国人自主管理的工作现场，以及未否定日本人管理控制的现场。





我认为这是总督府统治权在中央和道、郡的行政级别上得以保留，而相反，建国准备委员会的主导权由共产党掌握，反映了建国准备委员会在向朝鲜人民共和国发展的过程中被解散。这种在组织控制力方面的双重标准也一直继续到美军接收铁路后，最终导致了9月大罢工，这个之后也会讲。

迄今为止,解放后在总局和地方局以及铁路事务所，系统的交接等内部控制得以实现,但在劳动现场,韩国人排挤日本人，其自主管理的形式取得进一步的进展，但还未能实现中央集权式的铁路运营。在这样的情况下，美军进驻和由此带来的铁路管理重组相关的内容将在下节课进行讲解。



9-3 美军接收铁路并重组铁路组织

各位同学，大家好。上节课我们探讨了第二次世界大战期间铁路运营和韩国人的作用，并在此基础上讲解了解放后韩国人的自主管理运动。这节课我们来讲美军接收铁路和铁路组织重组。

在这种情况下，占领军开始进驻。8月15日，太平洋美军司令部(GHQ/AFPAC)决定由驻扎冲绳的第24军团占领北纬38度线以南地区，司令霍奇中将下令由驻韩美军下属组织成立军事政府。

第24军团司令部于9月8日登陆仁川，9日接受日方投降后，10日公布了实施军政。因此，军政长官阿诺德罢免了远藤政务总监以下的局长，任命美军军官为局长，以此将总督府组织移交给驻韩美军军政厅。

但是，第24军团对于朝鲜只掌握了极其有限的消息，并且认为铁路和通信合并为交通通信局，因此赫尔利中校和汉密尔顿中校分别作为局长和铁路负责干部访韩。但在9月8日与小林局长见面后，发现交通和通信已经分离，因此汉密尔顿中校就任交通局局长，并于9月15日接管了交通局。至此，总督府交通局被改组为军政厅交通局。

汉密尔顿局长认为铁路运营没什么问题，他下令：“无论是日本人还是韩国人，交通局全体职员在另外下达命令之前都要照常工作。因此，曾任“朝鲜人从业代表会”会长的金镇太被任命为临时代理局长，被解雇的小林局长被任命为局长顾问。

从当时铁路运输的情况看，设施维修没有实施，以往的命令系统崩溃，铁路无法正常运营。因此，第24军团的运输主任康奈尔森中校不得不要求175名士兵驻扎在第790铁路运营中队和第131铁路工厂队(131st Transportation Railway Work Shop)。

因此，9月27日，铁路运营专家卡斯顿少校被安排到总局，次日28日，负责驾驶的普利姆中校、负责原材料的科斯格雷少校、负责公务的H. Hay少校、负责机械的Harry P. French少校从欧洲来韩，被任命为总局科长。第二天，第790铁路运营中队和第131铁路工作队到达，分别被安排到京仁线和京城工厂。

尽管如此，事态还是进一步恶化了。韩国人拒绝在日本人手下工作，日本人也对铁路运营不感兴趣。另外，9月28日发生了针对各车站所属负责人的暴力事件，单位陷入了“没有负责人的状态”。



这种情况意味着美军初期方针的失败，事实上不能留下日本人。而且事态的恶化速度比预想的要快，最终在10月7日，韩国内的铁路运输完全停止了。像这样，“朝鲜人从业代表会”虽然得到了认可，但在韩国人能够运营铁路之前，需要克服的困难有很多。如前所述，日本人不仅从事高层管理职位，还从事现场的技术工作，而韩国人主要只是低级技术人员和现职人员，因此在管理和技术部门，韩国人还是未能掌握相关权力。

另外，大部分韩国人是在战争中被聘用的青少年，工作经验较少，不具备充分的工作经验。再加上韩国人之间左翼势力的影响正在加强，日本职员实际上不可能留下来，但能够代替其履行职务的韩国职员人数也不足。

针对这种情况，军政厅决定在解雇日本人的同时，增派美国铁路部队，恢复铁路运营的同时，在美国人的监督下，提高韩国人的运营能力。汉密尔顿局长10月6日下令调整日本人和韩国人的人事架构，任命韩国人科长为科长、系主任、现场所属负责人等。

不仅如此，为了提高技术水平，1945年10月开设了中央交通从业人员培训所，为了培养现有数量不足的专业技术人员，对110名的通信技术人员，37名的电气技术人员，45名的机械技术人员，110名的驾驶技术人员进行了为期6个月的培训。其中，驾驶系统人员严重不足，上课期限缩短为3个月，1945年12月起紧急安排结业生110名到现场。

与此同时，军政厅认为铁路运营需要2个大队，要求将原计划分配到日本的第770、737铁路运营大队部署到韩国。为此，铁道部队用飞机紧急派遣了9名军官，之后正式部署了总队。首先第30运输控制部到达，派遣运输控制人员赴主要车站的铁路运输事务所(rto)，下达驾驶、调度的命令。

另外，11月中旬第737铁路运营大队和第770铁路运营大队从菲律宾到达，分别负责大田以北和大田以南的区域。两个大队由35名军官和1213名下士官兵组成，从事驾驶司令、调车厂长、机械工、线路检查人员等管理及技术职务，对韩国职员进行指示管理。

铁路系统是在地方局下设铁路事务所-车站，地方分权运营，与美国的铁路体系基本相同。此外，机车和客货车也是遵循美国式的标准轨，而不是日本的窄轨，使用的部分车辆是过去从美国购买的。



“由于这种关系，我不认为韩国人和美军之间在铁路运营技术体系上有太大的差异。但在美军的指示下运营铁路似乎不太顺利。问题不仅是语言障碍和东西方思考方式的差异，而且大部分士兵都是现职工作人员，并不完全具备监督者的资质。

再加上截至12月末，在分配到总局的46名官兵中，有26名官兵回国并进行重新分配，可以看出战后官兵的退伍和回国现象增多，从而引发了铁路运营的问题。结果，不仅列车无法正常运行，而且出现列车的编排无视牵引定数和安全负荷，甚至断然进行列车分割运转等问题，因此不得不展开占领战略运输和日军、日本人的遣返运输。

在美军铁路部队的分配下，韩国人投入铁路运营后，要求进行组织结构重组。这种变化当然是与朝鲜半岛局势的国际政治环境相适应的。1945年12月举行的莫斯科三国外长会议，决定首先设立临时政府，然后由临时政府和美苏共同委员会具体实行委托统治案。

因此，美国的对韩政策是整顿韩国的行政组织，并以此为基础，向构成未来的临时政府行政组织的方向转换。对此，驻韩美军司令部在将军政厅整顿为国家机构的同时，放弃防止经济危机发生等消极立场，试图确立经济控制力。其中，作为经济恢复的前提条件，重视铁路重组是毋庸置疑的。

不仅如此，南北分裂导致朝鲜国铁失去了大陆铁路的性质，不仅运输需求减少，还失去了一半以上的铁路系统。特别是在人力方面，如果考虑到日本人回国，可能只维持了解放前30的%人力水平左右。

而且，日本人所有的海运、装卸、汽车运输等34家交通相关会社作为归属企业进入交通局管理，但事业部门受限于铁路，对归属企业的日常业务处理也产生了影响。

因此，1946年1月1日交通局改组为运输局。另外，为了总管总局7个事业部门，设立了由总务、经理、人事、原材料四个科组成的工作人员组织，底下作为事业部门设立了铁路运输局、海上运输局、空运局、飞行运输局、朝鲜海陆运输会社、朝鲜货物汽车控制会社、朝鲜邮船会社。其中，铁路运输局的架构为总局-铁路运输局-铁路事务所-车站的四级结构缩小为铁路运输局-铁路事务所-车站的三级结构。

此时，驻韩美军运输主任康奈尔森中校被任命为新任局长，接替了化学专家汉密尔顿中校。另外，随着3月29日军政厅的改组，运输局改称运输部。至此，朝鲜国铁内部资源和与工作职能相匹配的组织架构得到了完善。





另一方面，在“铁路安全”受到威胁后，设立了负责这一工作的铁路警察科。解放后，车站内及周边变得繁杂起来，车站设施及货物的盗窃事故和逃票问题时有发生。不仅如此，如前所述，洪贤基，任道济等左翼集团组织运输部京城工厂员工同盟后，于11月5日加入左翼朝鲜工会全国评议会，企图扩大组织规模。

对此，霍奇司令官下令设立安全负责部门，铁路运输局长麦克雷伦决定新设一个以美国道路警察为原型的铁路警察。至此，运输局内铁路警察科于1946年1月25日设立，以新设铁路警察学校毕业生录用的形式进行增员，人员在1946年6月达到1067人。铁路警察一方面控制运输相关的各种违法行为，另一方面内定了朝鲜工会全国评议会活动分子，其承担了相关的工作职能。

在进行这样的组织架构重组的同时，有必要重新调整人力、物力资源的筹措方式。首先对劳动力进行研究后发现，由于日本人被解职，相当多的韩国人得到了破格提拔，作为中坚干部被任命为技术职及管理职，但无法立即获得履行职务所需的能力。

为此，1946年5月将培训所改编为运输学校，以36比1的竞争率选拔了308名学生接受公费教育。此外，还以选拔的优秀驾驶职员作为对象，设置了授课年限为3年的驾驶高等科和授课年限为1年的特科。

并且作为现职人员再教育机构，附设了进行1-6个月教育的专修部，设置了站务，火车司机，修车等15个科。但是，这种再教育的机会仅限于部分员工，而大多数员工还是要在工作现场靠自己的独立判断执行相关的工作任务。

接下来我们来讲物质资源。因战败时日本员工的重要文件被撕毁，无法掌握以往的交易关系等方面，不得不从头开始重新构造原材料采购、保管、普及的体系。

在原材料科中，以科斯格雷科长为中心，在各种文件、目录、库存记录表的制定，以及材料的订货、收货、发放等方面对韩国员工进行了指导。原材料由库存系统管理，可在地区内采购的产品通过采购系统购买，但铁轨、空气制动器、车轴、沥青炭等则通过GARIOA紧急救援民需品物资供应计划从海外采购。

但是1946年1月储备煤炭枯竭，不得不取消下个月2月中旬运输计划的75%，由此可见，从海外采购原材料并不稳定。因此，朝鲜国铁不得不像战时中一样转用现有设施。

例如，从铁路工厂的修理情况看，修理配件及原材料情况极其恶劣，由职工长会议决定工作内容后，就从破损的机车中回收配件再开始进行修理工作。





通过这种修理作业，运营机车在1946年4月恢复到311辆，在5月份首尔、釜山之间运行的特快旅客列车“朝鲜解放者号”投入运营。但是，制造零件浪费了一半的劳动时间，影响了修理工作，这种方式最终也具有局限性。

今天这节课，我们探讨了解放后美军政府的初期方针在铁路运营上未能实现，因此部署了美军铁路部队，重组了铁路运营，以此谋求铁路的正常化运营。

下节课，我们将探讨因9月大罢工，解放后以自主管理运动为基础的左翼朝鲜工会全国评议会被右翼劳总清除的过程。





9-4

9月大罢工和劳资合作主义的确立

各位同学，大家好。上节课我们讲到美军接收铁路和铁路组织重组。这节课我们来讲9月大罢工和确立劳资合作主义。

随着围绕反对委托统治的右翼团体参与临时政府一事，美苏共同委员会破裂，美方在获得韩国民众对本国的广泛支持后，制定了引导苏联转换立场的新对韩政策。

因此，军政厅在推进整个社会的制度改革的同时，排除极右派和极左派，以中立左右派为中心设立咨询立法机构，试图扩大韩国国家机构的政治基础。

由于这种政治格局的变化，面临危机状况的朝鲜共产党脱离了和美军政厅的协助路线，试图转换为“正当防卫的反攻”路线。据此，朝鲜工会全国评议会也制定了“罢工战略”方针。以下朝鲜工会全国评议会称为全评。

首先，为了分析9月大罢工，让我们了解一下当时的经济状况和铁路内部的经营状态。韩国经济由于殖民地时期经济关系的崩溃、初期军政厅经济政策的缺失等原因，无法避免物资不足和通货膨胀的现象。从1946年7月的物价上涨情况看，是1937年的200倍，1945年7月的100倍。

尽管出现了这种通货膨胀，但由于铁路运费对整个经济的影响，尽可能抑制了上涨。从结果来看，在1946年第二季度铁路支出增加到收入的一倍以上，给军政厅财政本身带来了压力。其中，别说成为员工的生活保障，就连身份保障也并不稳定。

也就是说，在殖民地时期，铁路工作被认为是一份稳定的职业，但解放后生活困难反而加重，出现了技术人员离职的现象。因此，铁路局从1945年10月开始发放物价津贴并上调了本薪，但是工资的上调连零售物价的上涨也达不到，到了1946年5月-8月，实际工资与1945年10月相比下降了一半。

再加上粮食情况恶化，铁路劳组京城工厂分会于1946年3月向运输局局长提出了根据职员家属人数分配粮食和提高军政厅其他部门的物价津贴的要求。特别是同年6月的水灾，导致城市的粮食严重不足，配给不足最低生活所需粮食的20%，剩余部分只能从黑市筹集。就这样，铁路经营和员工的家庭都陷入了危机，两者产生了冲突。



在这种情况下，军政厅优先谋求经营稳定。职工人数在1946年3月为39157人，但对于骤减的运输量，这一人数已经过剩。不仅如此，随着铁路警察的设立及3家私铁的国有化，同年9月增加到43257人，人工费负担加重。

因此，1946年制定预算时，根据康奈尔森部长的命令，决定削减“除紧急需要的设备维持和运营费以外的所有费用项目”。甚至在1946年8月，雷克斯(William Rex)被任命为总部人事科长，为了“打破赤字和劳动者管理的合理化”，决定裁减25%的运输部职工，同时将月薪制转换为日薪制，并从9月1日开始实施。

像这样，不仅劳动者方面的要求没有被接受，反而大规模解雇成为现实，对此反感的声音越来越大。特别是全评劳组成员产生了强烈的危机意识。因此，全评领导人在1946年9月10日的紧急会议决定将原计划10月的大罢工提前到9月中旬实施。

为此，全评京城工厂分会以发放腐败粮食为契机，于9月13日召开职工大会，向康奈尔森部长提交了需求条款。需求条款的内容要求保障职工生活且只有7项，即每人分配5合粮食、提供股票、引入月薪制、支付前线免费乘车券、提高工资、支付总督府交通局时期的退休金。从这一点看，需求条款也得到了具有右翼倾向的劳总成员的支持。

尽管如此，被运输部拒绝后，京城铁路工厂分会最终通报在全国范围中从9月24日进行罢工。最终在当天以首尔和釜山为起始点的列车开始停止运行后，所有列车都停止了运行。

另一方面，全评组织了“南朝鲜大罢工会原斗争委员会”，为了将罢工升级为大罢工，发表了撤销对朴宪永的逮捕令和释放共产党干部的大罢工宣誓书。

通过此举，铁路罢工转变为大罢工，而罢工主体中潜在的左右对立同时爆发，军政厅和右翼势力认识到罢工是“阶级斗争的场所”。第24军团负责情报的G-2判断说：“共产主义者的总体规划是想要通过非法罢工压迫韩国经济，引发混乱和无秩序的结果，从而使军政厅不被信任。”

军政厅方面着手反击。大韩劳总24日推举李承晚为委员长，与40多个右翼青年团体组成的罢工对策委员会合作成立大罢工对策协议会后，通过本协议会向劳动调整委员会申请了调整。并且向康奈尔森部长提交了《铁路罢工紧急措施》，在28日李承晚和军政长官、运输部长之间举行会谈，在“迅速解决”罢工问题上达成了意见一致。



9月30日凌晨2点,国家警察及铁路警方共2100人,动用了机关枪和战车将龙山铁路基地包围,之后右翼青年团体和大韩劳总成员冲入,与罢工静坐示威团产生激烈冲突,导致职员3人死亡,40多人受伤等,总1400人被捕,而后罢工静坐示威团被强制解散。

因此,虽然国有铁路恢复了列车运行,但大罢工一直持续到11月,共有25-26万名劳动者参加,还有1万6千多名学生参与了联合罢课,不仅如此,在大邱甚至发生了群众起义。

被捕的职工由运输部和劳总筛查后,最终150多名主导人被交给军政审判,全评在首尔的影响力迅速消失。铁道罢工平息后,10月15日,康奈尔森部长和劳总京城支部联盟的沈长燮、金容心、吴车镇根据劳总向劳动调整委员会提出的需求条款签订了协定。

此后,劳总方面于同月18日召开创立大会,以吴车镇为委员长,作为全国组织的司令部,谋求组织的全国化。为此,组织了铁路建设队,串通了铁路警察,在大田、釜山等主要城市通过与全评的斗争,开展了支部的组建。

像这样,大罢工是由全评的罢工方针和普通职工的生活困难相互作用产生的,引发了组织内部的左右对立和军政厅的介入。至此,全评遭受了毁灭性的打击,而劳总作为团体磋商的对象出现,摆脱了边缘劳动者团体的属性。也就是说,9月大罢工是解放后铁路重组的一个转折点。

与此同时,组织内部的人力管理方式也发生了很大的变化。运输部在与全评的对立中取得了胜利,为推进经营合理化奠定了基础。以大罢工为契机,裁减人员约达4000人,职工数在大罢工1个月后的10月减少到了39089人。

此外,随着军政厅警察部的警察命令体系一元化的实现,1947年3月,运输警察厅编入国立警察系统,约2300名职员被转到警务部。最终,1947年3月员工人数减少到35713人,人工费用的支出得以减少。

此外,还引入了美国的人事行政制度,根据职务支付工资。在人事行政人员的指挥下,运输部内各职位内按照工种,以及根据职务的复杂性和责任程度按等级分类整理,职务级别划分为17等级,每个等级按照5个阶段调整工资,于1947年3月制定和实行了新的工资表。



同时，把物价津贴合并入工资之中，简化了工资体系。1948年6月，推行了美国公务员工资表。但是这样的制度可以临时任命职工，不仅成绩主义几乎不能发挥作用，而且因为实施时间也很短，所以1948年8月独立后没有被实施。

作为解决大罢工的应对政策，也重新完善了奖励机制。根据《从业人员待遇改善协议》①每人支付3元午餐补贴、②发放免费乘车券、日薪制变为准月薪制、③提高工资、④从10月16日起发放粮食，以上的四个事项得以确定。其中工资上涨达到了20%- 66%，1个月需要追加支出约3500万韩元，两次进行了运费上调。

像这样，如果提高工资，那么运费也要相应地提高，但从实际工资下降这点看来，可以知道工资上调的空间被尽可能地压缩了，因此提供了附加工资的奖励来代替工资的上调。

运输部也认为职工们的生活水平已经达到了无法忍受的程度，1946年8月设立了福利科，以提出相应的改善措施。在这样的情况下，劳资之间签订协议后，在108个100人以上规模的单位设置了食堂，为15000人提供了午饭，为了缓解生活必需品匮乏，不仅实行了粮食的分配，在主要地点设立了共济会商店，以低价供应生活必需品。为4700名职工提供免费住宿，为没有享受免费住宿福利的职工提供住宿津贴。

此外，铁路医院设在铁路事务所所在地，提供医疗服务。通过这些措施，解放后重新启用福利设施，通过附加工资努力保全劳动力，稳定劳资关系。

我们这节课探究了，通过9月大罢工，清除了内部的共产主义势力，以劳总为中心的劳资协助主义出现。为此，管理层制定了促进生活水平稳定的方案。劳总作为签订待遇改善协定的主体，反映了普通成员对管理层的不满，同时考虑到政府的立场，控制了现场职工的自发斗争能力，可以说建立了以国家权力为基础的稳定劳资关系。

因此，从1946年第四季度开始，国有铁路的经营收支得以转亏为盈。下节课我们将讨论随着铁路运营上韩国化的进行过程和分裂国家的建立，韩国人是如何运营铁路的。



9-5 分裂国家与铁路运营

各位同学，大家好。上节课，我们讲了九月大罢工和劳资合作主义的确立。在这节课中，我们来了解一下随着在铁路运营中韩国化的进程和分裂国家的建立，以及韩国人是如何运营铁路的。

随着朝鲜半岛分裂局势的稳定，铁路运营需要韩国化。由于第二次美苏共同委员会的决裂和中国内战爆发，美国的对韩政策承认苏联在朝鲜的优势，把韩国视为苏联对美、对日战略的缓冲地带，向着建立反共国家的方向转变。

也就是说，出台了建立单独政府来代替委托统治方案的新政策。因此，军政厅为了让韩国人能够运营铁路，不得不为自立经营打下基础。

从1946年开始就已经开始推进铁路运营的韩国化了。从1946年开始，美国铁路部队的人员规模缩小的速度加快，第770铁路运营大队从到达时的900人减少到1946年10月的20人，对于这样的人员缩减，美国方面也曾批评说：“这是一种让运输部骨干流失的行为。”

为了解决上述问题，1946年7月，曾派遣保罗·H·奎因(Paul H. Quinn)等民间顾问访韩，但只有10人，并不足以缓解骨干成员不足的问题。因此，运输部从1946年6月开始将韩国顾问任命为和美国人同等的职务。

不仅如此，随着8月31日司令官霍奇军政厅下令将各部的实质性权限移交给韩国人，金锡宽釜山铁路事务所所长被任命为铁路运输局长麦克莱尔中校的顾问，从这件事开始，12月左右，在总部各科和运输局实行了美国人与韩国人并存的部门制。

其中，1947年3月，闵熙植就任运输部长，而康奈尔森中校被任命为顾问，开始实行韩国人单独部门负责人制。美国人对GARIOA原材料的采购和人事行政等重要事项仍有最终决策权，但他们不参与日常工作，而是成立交通咨询团(Transportation Advisory Group)，为韩国人提供支持。

1947年7月，第30运输控制部解散，成立了以麦克莱尔中校为司令官的第500铁路监督部，仅限于指挥运输部的军事运输。在第790铁路运营大队管辖的大田以南也采取了这样的措施。



因为当初在日本人的运营下，处于下级地位，所以对于需要决定的案件倾向于依赖美国人，但是韩国人领导慢慢地也开始对于有难度的问题自己做出决定。

但是，由于韩国人的技术水平还不够独立运营铁路，因此运输部在交付运营权之前实施了大规模技术培训项目。

以前只是通过运输学校的课程等进行职员再教育，但从1947年7月开始，在约1年的时间里，运输学校和24个主要车站的OTJ课程中，393名讲师对1735名职员进行了各种技术教育。

从1947年9月开始，在运输学校内，由83名讲师对564人进行再教育。同时，运输学校作为现场教育机构，设置了11个机车培训所、6个检车培训所、5个营业培训所、2个铁路工厂培训所，从1947年9月至1948年8月，对1171名现职员工进行了实务教育。不仅如此，1948年底，根据库克 (John G. Cook) 少校的指示，将运输学校课程改编为初高中一贯体制。

此外，现场技术教育中还安排了军政要员进行技术训练。1947年夏天，诺伊斯(J.R. Noyes)上校从华盛顿来韩全面调查铁路运营情况，1948年初派遣民间军政要员和铁路部队军官共11人到运输部，自己也从1948年2月开始在韩国工作。1948年3月1日，在铁路运输局科长和铁路事务所所长级别还分配了美国顾问，除此以外在铁路事务所还安排了2名主任机械技师和2名机车检查官担任顾问。

特别是为了改善机车的使用，1948年春天，从第三军司令部派遣了希尔少校，展开了为期90天的培训。他在机务段等级中制定了加强机车维护和检车能力的程序，直到龙山机务段的机车的检车、清扫、驾驶、回送等方面得出满意的结果为止，重复进行个别监督，将此扩散到其他机务段。同时，铁路运输局驾驶科对青少年职员进行了机车安全驾驶的技术指导。

通过这种方式，可以对机车进行定期管理，减少了故障的发生，也减轻了铁路工厂的修理负担。因此，维修车辆所需的工作日数大幅减少。与此同时，实施韩国人单独部门负责人制度，对韩国职员进行大规模教育培训，韩国职员的铁路运营能力得到了大幅提高。

在这种情况下，随着联合国大会通过南北总选举，通过朝鲜统一的决议，1948年1月联合国韩国临时委员团(UNTCOK)抵达首尔，5月10日通过总选举组成了制宪议会。这实际上意味着韩国建立了单独政府，因此左派势力正式开始了武力斗争，在这种情况下，铁路设施成为了内外攻击的对象。



左翼全评一开始是劳动者自发性组织，在红色整肃等外部压力下也继续进行地下组织活动。反对联合国韩国临时委员团入境的二七大罢工被计划好后，在主要机务段煽动职工来进行“对铁路设施的组织破坏”。

对此，尽管当局努力防止事故发生，但机车不仅因转盘被翻转，给操作机车带来了相当大的障碍，而且仪表、气泵、轴箱、信号器、线路等被破坏，使列车不能正常运行。

另外，由于列车脱轨，大型机车碰撞等事故多发，夜间列车运行也被迫停止。这样的设施破坏持续了3天，损失共计61辆机车、11辆客货车，以及11条路线被破坏，83个通讯线路被切断，27个其他通讯被毁损、7个桥梁被破坏。

并且在济州岛发生了反对建立单政的四三事件，南朝鲜劳动党计划了破坏总选举的工作，在选举前的5月8、9日进行罢工和破坏交通通信，试图使韩国经济瘫痪。

因此，驶向首尔的36列车在全南木浦至松汀里区间的隧道脱轨，顺天铁路事务所被纵火等，造成设施破坏的有10节机车，列车破坏1起，铁路线路破坏达到了51处。单独选举结束后，湖南线一带的电话线遭到破坏，列车运行一时陷入大混乱，以铁路设施为对象的游击活动仍在继续。

对此，军政厅方面将武装警备员安排在主要站口，让劳总职工找出全评会职工，因此设施破坏慢慢减少，铁路运输才恢复到正常的状态。

另外，运输部在7月前后修改了列车的运营时间表，放宽对旅客列车的运输限制，部分已停止运行的列车开始重新运行的同时，以乘客密集的区间为中心，追加了6趟通勤上下学列车、1趟首尔至木浦及丽水、1趟首尔至春川的快速旅客列车等14趟列车。

如上所述，朝鲜国铁虽然面临持续的经营资源不足和来自内外部的设施破坏的压力，但通过经营体制的完善和运营管理能力的积累，能够重组为具有韩国特色的铁路。不仅如此，在组织内部也驱逐了不同意自由民主主义体制的势力，强行为铁路运营达成基本共识创造了条件。终于，列车可以根据时刻表进行准确地运行，这使得韩国人可以独立地进行铁路运营。



在这种铁路运营正常化的基础上，军政厅运输部改组为大韩民国交通部。1948年8月15日大韩民国成立，军政官下的行政权移交后，南朝鲜过渡政府运输部及附属机构的一切行政权在9月7日移交给交通部长官。

与此同时，1948年10月23日，根据驻韩美军一般命令第43号，军政厅运输部下属的第500铁路监部和第790铁路运营大队进入运输部铁路主任麾下。至此，韩国人实现了“铁路自主运营体制的确立”，韩国的殖民地铁路“朝鲜国铁”开始被称为作为分裂铁路的“韩国铁路”。

这节课，我们探讨了解放后，朝鲜国有铁路从殖民地铁路向韩国人自主运营铁路改组的过程。在整理这一内容的同时，我想提一下殖民地铁路和分裂铁路之间的连续性和断裂性。

朝鲜国有铁路战后重组过程中，首先不得不面对的是运输危机。总局及地方局维持了以前的体制，而在工作实地，由于韩国人的自主管理，导致现有的命令体系崩溃，铁路无法正常运行。不仅如此，依赖外部的原材料和煤炭供应也中断了。

对此，占领军方面解雇日本人、部署韩国人，同时在共同化的管理和技术人员中安排铁路部队队员，以维持内部的控制力。另外，交通局改组为运输局，使铁路运营组织结构由原来的四个阶段缩小为三个阶段，加强了交通部门的工作职能。

与此同时，在经营资源调配上，对人力资源人员进行再教育，一方面应对职务和执行能力的脱节，另一方面通过GARIOA援助筹措地区无法生产的物质资源。这些措施虽然可以重新启动运输系统，但经营资源不足和运输设施老化导致的运输能力不足，在解放后仍然是未解决的问题。

铁路经营恶化，在推进经营合理化的过程中，朝鲜国铁作为其中的一环实施了裁员。以此为契机，作为左翼势力的全评，甚至拉拢身为右翼势力的劳总，要求改善劳动条件，并展开罢工。

但是，铁路罢工带有政治斗争的性质，扩大为大罢工后，引发了组织内部的左右对立和军政厅的介入，全评受到了严重的打击，领导层遭到颠覆。相反，大韩劳总作为团体协商的对象，摆脱了运输部的边缘劳动者团体，打入了组织内部。



9月大罢工的结局不仅是朝鲜国铁，还成为了韩国劳动运动史的转折点。就算从组织内部的观点来看，也使得原本不稳定的劳资关系向稳定的方向发展，成为了一个让内部控制力影响到现场业务水平的契机。通过这一措施，朝鲜国铁实现了经营合理化，并重新构建了奖励机制。

在政策上确定实施美国的单政建立方针之后，为了应对军政要员的撤回和韩国人独有的铁路运营，实施了韩国人单独部门负责人制，军政要员退出了日常的铁路运营，通过交通顾问团的形式支援韩国人的铁路运营。

在现场业务水平方面，也是为了不影响日常运营，对韩国职员进行了大规模的教育培训。像这样，以韩国方面铁路运营能力的积累和组织内部劳资合作关系的成立为基础，军政厅运输部改组为大韩民国交通部，韩国的“朝鲜国铁”被称为分裂铁路“韩国铁路”。

如上所述，解放后韩国铁路大量雇用了韩国人，并继承了大规模铁路设施的遗产，但韩国人并没有立即运营铁路。

从职级体系来看，韩国人大部分位于下层，中间管理层以上的人只有3%，其中大部分是经验较少的青少年，从这一点来看，并不具备组织管理控制的管理能力和高层的铁路工程技术。不仅如此，现有设施也因维护保养不良而老化，列车无法正常运行。

如此，仅靠连续性是无法运营铁路的，因此朝鲜国铁和韩国铁路之间的断裂性也很明确。不仅从美国而非日本那里筹措了经营资源，而且在美军要员的监督下，经过3年的时间，韩国人掌握了管理能力和高层技术，从而实现了铁路的自立运营。

这意味着，为了克服以列车运行停止为象征的系统性危机，在美国的倡议下，经过3年的过渡期，创造出了新的韩国铁路经营主体。另外，在组织运营方面，铁路运营的基本结构也被全面改组，随着引入新的工会制度，在“国家公务员”的框架内，劳动组合主义在组织内扎根，从而使劳资关系得以稳定。

通过上述劳资关系的稳定、经营主体的创造、经营资源调配渠道及铁路运营方式的构建，形成了解放后韩国铁路的经营原型。因此，创造的韩国铁路不仅失去了大陆铁路的属性，还成为了对抗朝鲜社会主义的新生国家的物质基础。





但是不能忽视这样一个事实，这样的过程并不是平稳的，而是与新的国家权力相结合，通过大罢工和单独选举等，伴随着物理斗争而形成的。如此，自主铁路运营成为可能，尽管铁路员工人数减少，但铁路运输量仍然实现了增长。最终，当然提高了劳动生产率。

在下节课中，我们将详细讲述解放后在分裂体制下朝鲜有铁路改组为韩国铁路后，为韩国经济自立而推进的铁路复兴计划的立案及推进过程。





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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



퀴즈

- 01** 해방 후 조선국유철도 내부에서는 한국인의 ()가 행해지던 현장과 아직 일본의 관리통제가 부정되지 않았던 본국·지방국으로 이중화되어 있었다. 괄호 안에 들어갈 용어는 무엇인가?
10분

정답 자주관리

해설 본 가이드북 7페이지를 참조하세요.

- 02** 다음 설명 중 해방직후 상황으로 틀린 것은?
5분

- ① 1945년 10월에 운수부 경성공장종업원동맹이 결성되었다.
- ② 건국준비위원회는 철도에는 영향을 미치지 못하였다.
- ③ 조선총독부 교통국은 미군의 지시를 기다렸다.
- ④ 미군정은 당초 기존의 철도운영을 유지하고자 하였다.

정답 ②

해설 건국준비위원회의 주도권이 공산당계열에 장악되어 건국준비위원회가 조선인민공화국으로 발전적으로 해소되는 과정에서 한국인들의 철도운영권 탈취가 각 방면에서 시도되었습니다.





03 철도안전이 위태롭게 되자, 맥렐런 철도운수국장이 미국의 도로경찰을 모델로 도입한 제도는 무엇인가?
10분

정답 철도경찰제도

해설 하지 사령관은 안전담당 부서의 설치를 명하였고, 맥렐런(J. M. McLellan) 철도운수국장은 미국의 도로 경찰을 모델로 한 철도경찰을 신설할 것을 결정하였습니다. 이로써, 운수국 내에 철도 경찰과가 1946년 1월 25일에 설치되어, 신설 철도경찰학교 졸업생을 채용하는 형식으로 증원이 이루어졌고, 그 인원은 1946년 6월 1,067명에 달하였습니다. 철도경찰은 한편으로 수송 관련 각종 위법행위를 통제하면서, 다른 한편으로 조선노동조합전국평의회 활동 분자에 대한 내정 등을 공작하였습니다.

04 미군정 하의 철도에 관한 설명 중 틀린 것은?
5분

- ① 부족한 기술자를 육성하기 위해 중앙교통종사원양성소를 운영하였다.
- ② 미군의 철도부대가 이루어져 철도운영에 관한 지시를 하달하였다.
- ③ 당시 견인정수와 안전하중을 무시하는 등 정상적인 열차운영이 이루어지지 못하였다.
- ④ 일본인의 잔류가 이루어져 기술적 공백은 없었다.

정답 ④

해설 남한에서는 북한과는 달리 일본인의 체계적인 유용이 이루어지지 못해 이로 인한 기술적 공백이 발생하여 급거 철도부대의 배치가 요청되었습니다.





05 1948년 8월 15일 대한민국이 수립되자, 군정청 운수부는 무슨 부서로 개편되었는가?
10분

정답 교통부 or 대한민국 교통부

해설 이러한 철도운영의 정상화를 기반으로 하여 군정청 운수부는 대한민국교통부로 개편되었습니다. 1948년 8월 15일 대한민국이 수립되어 군정관 하의 행정권이 이양됨에 따라, 남조선과도 정부운수부 및 부속기관 일체의 행정권이 9월 7일 교통부 장관에게 인계되었던 것입니다.





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

전평지도자 긴급회의를 1946년 9월 10일에 10월 예정의 총파업을 9월 중에 앞당겨 실시하기로 결정하자, 전평경성공장분회는 부패한 양곡이 배급된 것을 계기로 9월 13일 직원대회를 열어 코넬슨 부장에게 요구조항을 제출하는 것을 계기로 당시 남한을 휩쓴 총파업이 발생하였습니다. 1946년 9월 총파업의 역사적 의의를 논의해 보십시오. (120분)

참고

철도경영이 악화되어 경영합리화가 요청되자, 조선국철은 그 일환으로 인원 정리를 추진 하였습니다. 이를 계기로 좌익계 전평은 우익계 노총까지 포섭하여 노동조건을 개선을 요구하며 파업을 전개하였습니다. 이렇게 총파업은 전평의 파업방침과 일반직원의 생활난이 상호작용하여 발생하였고, 조직 내부의 좌우 대립과 군정청의 개입을 불러일으켰습니다. 이로써, 전평은 괴멸적 타격을 입은 반면, 그 대신 대한노총이 단체교섭의 상대로 새롭게 등장하여 운수부의 주변적인 노동단체를 탈피하고 조직 내부로 진출하였습니다. 9월 총파업은 해방 후 철도재편에 있어 하나의 전환점이었을 뿐만 아니라 한국노동운동사의 전환점이 되었고, 조직 내부의 관점에서도 불안했던 노사관계를 안정화하여, 내부 통제력이 현장레벨에까지 도달하는 계기가 되었습니다.





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

영상

- 민족의 애환이 서린 철도 115년의 이야기 / YTN 사이언스

https://www.youtube.com/watch?v=7qlbcL4ORnA&ab_channel=YTN%EC%82%A4%EC%9D%B4%EC%96%B8%EC%8A%A4

- 한반도에서 공산주의는 어떻게 뿌리내렸나 (1918-1946) / K-History

https://www.youtube.com/watch?v=v1FdC3ihkjM&ab_channel=K-History

- 1946년 9월 총파업 / K-History

https://www.youtube.com/watch?v=ztw54CnNTAM&ab_channel=K-History

- 철도박사가 들려주는 한국철도 10대 사건 - (2) 조선해방자호 운행/ 한국철도TV

https://www.youtube.com/watch?v=cAa_0_DmcLg&ab_channel=%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%B2%A0%EB%8F%84TV

- [8.15의 기억 2부] 해방 후 미 군정기, 사회 곳곳에서 움트던 변화의 움직임 / KBS 다큐

https://www.youtube.com/watch?v=D7L_XV-W2NE&ab_channel=KBS%EB%8B%A4%ED%81%90

