

日本에서의 勞動改革과 急進的 勞動運動의 展開(1945~1950)

李 鍾 久*

- I. 문제의 제기
- II. GHQ 주도 노동개혁의 성격
 - 1. 미국의 정책구상과 배경
 - 2. 노동개혁의 실시과정
 - 3. 노동개혁의 성격
- III. 노동운동의 전개과정
 - 1. 생산관리(제2기)
 - 2. 노동운동의 확산과 2·1 총파업(제3기)
 - 3. 지역투쟁과 政令 201호(제4기)
 - 4. 진축정책과 '역코스'(제5기)
- IV. 노동조합의 실태
 - 1. 기업별 조합의 특성
 - 2. 기업별 조합과 노동운동
 - 3. 기업별 조합의 성과
- V. 결 론

I. 문제의 제기

현재 戰後改革에 대한 평가 문제는 일본의 현실 정치와 밀접하게 관련된 논쟁점의 하나로 부각되고 있다. 이는 구체적으로 1973년의 석유 위기 이후 고도 경제성장 기조가 정체상태에 들어가면서 나타나기 시작한 혁신적 사회운동의 퇴조 및 '자유민주당' 중심의 보수 정치세력 기반의 강화, 일본의 안보적 역할 증대에 대한 미국의 요구라는 현상을 통해 소위 '보수회귀'가 사회적 변화의 기본 방향으로 정착하기 시작한 사실에 대한 해석 문제와 직접적인 관련이 있다. 즉 일본정부가 전후의 종결을 공식 선언한 1955년¹⁾을 기점으로 하는 '55년 체제'²⁾에 대한 평가 및 自民黨 내각의 정치목표인 '전후 총결산'의 행방에 대한 논의 과정의 출발점은 전후 개혁의 기본 이념이 집약되어 있는 '평화헌법'³⁾ 개정에 대한 문제와 아울러 극동의 안보문제에 관한 일본의 역할 규정⁴⁾ 문제에 대한 정치적 입장에 놓여 있는 것이다. 말을 바꾸면 '헌법체

* 日本 東京大學 大學院 社會學研究科 博士課程

1) 經濟企劃廳, 『經濟白書』昭和 31年版, (1956)

2) 55년 체제의 주요 구성 요소는 自由民主黨 결성, 左右 社會黨의 合黨, 共產黨의 의회주의노선 채택(六次全國協議會), 고도 경제성장의 개시, 생산성본부 설치, '春闘' 중심의 노동운동 등을 들 수 있다.

3) 보수 '우익'의 입장에서 현체제를 비판하는 江藤淳은 "주권을 유지하며 약속이 붙은 함복"이라는 논리를 제시한다. 『忘れたことと忘れさせたこと』(文藝春秋社, 1979) 이에 대한 비판은 다음이 대표적이다. 高野雄一, 「無條件降伏論争の問題點」(『朝日新聞』1978. 10. 2 夕刊), 松井芳郎, 「喪失の戰後史と戰後史の喪失」, 『季刊科學と思想』38號(新日本出版社, 1980). 栗屋憲太郎, 「解説」, 『資料日本現代史 2, 敗戦直後の政治と社會』①(大月書店, 1980).

4) 미국을 중심으로 하는 극동의 안보체제에 있어서 일본의 역할 증대는 '평화헌법'의 개정을 필요로 하는 측면이 있는 반면 극우파는 현재의 헌법과 미국에 대한 방위 의존을 동시에 배격하고 있다. 좌파는 헌법 수호와 미일 안보체제에 대한 반대를 병행시키고 있다. 自民黨정권의 기조는 '평화헌법'과 미일 안보체제를 동시에 유지하는 것이다. 이것이 집중적으로 표현된 사례는 상비군 32만5천명~35만명

제'와 '안보체제'라는 정치 상황을 규정하는 기본 법주가 전후 개혁의 동기와 귀결을 집약적으로 나타내고 있다고 해석되는 것으로 볼 수 있다.

여기서는 전후 개혁의 실질적 결과에 대한 평가를 시도하기 위한 하나의 방편으로서, 앞에서 언급한 두 개의 상호 모순되는 가치의 대립이 가장 뚜렷한 부문의 하나로 보이는 노동 개혁의 성격과 추이, 그리고 노동운동의 전개 과정에 초점을 맞추려고 한다.

이것은 노동 개혁이 노동운동의 합법화라는 戰前과 가장 대조되는 제도적 변화의 하나가 일어난 계기로 작용했을 뿐만 아니라 민주화를 표방한 연합군(주로 美軍)의 초기 점령정책과 냉전에 따른 점령정책의 전환 즉 '역코스'의 과정을 날카롭게 보여주는 정책이었다는 특성에 착안했기 때문이다. 여기에 덧붙여 헌법(1946. 11. 3 공포)보다 노동조합법(1945. 12. 22 공포)이 먼저 만들어진 사실에서 나타나듯이 농지개혁, 재벌 해체, 노동 개혁을 주된 내용으로 하는 경제개혁 가운데서도 정책적 우선 순위가 높았다는 것에 주목할 필요가 있다.

구체적 접근방법에 있어서는 GHQ(연합군 총사령관 총사령부)⁵⁾의 점령정책의 성격과 변화라는 상황을 규정하는 외적 변수와 노동운동의 주체인 조직 노동자의 운동과 성격 사이에 일어나는 상호작용의 과정 및 결과에 대한 분석이 강조되었다. 그래서 정작 논지를 전개해 나가는 과정에서는 일본의 '전시 노동체제'가 가져온 '경영 가족주의적 노무관리' 질서의 해체라는 기반 위에 점령군으로서 미군이 강제적으로 실시한 노동개혁의 의도와 성격, 노동운동의 급속한 전개, 점령정책의 전환과 정치적 성격이 강한 급진적 노동운동에 대한 제약 등의 과정을 통해 형성된 조직 노동운동의 성격과 사회적 존재 의의에 대한 분석이라는 형식을 취했다. 또 전후 개혁의 기본 이념인 민주주의와 사회적 정착에 대한 本稿의 관심을 충족시키기 위해 노동운동 조직 내부의 상황, 즉 조합 민주주의의 실태에 대한 검토도 곁들여 보았다.

노동정책의 변화와 노동운동 사이의 상호 작용을 매개하는 場인 노동자 조직의 실태를 검토하는 것은 전후 개혁이 가져온 실질적 사회 변화를 가늠하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

이상에서 밝힌 本稿의 문제의식은 아래와 같이 고찰의 대상 시기를 한정하여 제기된 것이다.

본고에서는 戰後期의 하한을 '55년체제'의 성립을 기준으로 하여 1955년으로 설정했다. 이는 노동운동의 양상을 중요한 지표의 하나로 채택하는 관점에 입각하여 볼 때 '春闘' 방식의 운동의 성립을 조직 노동자가 경제성장을 지속하는 자본주의체제 내부에서 경제적 이익의 확대에 주력함으로써 수정자본주의 체제의 유지에 불가결한 유효수요 증대에 기여하는 제도적 장치로

규모의 준비를 요구하는 미국측 제안을 거부한 池田-로버트슨회담(1953.10) 당시의 吉田茂내각의 태도이다. Dowel, John H., "Empire and Aftermath, Yosuda Shigeru and the Japanese Experience, 1878-1954" 大窪憲二譯, 『吉田茂とその時代. 下』(TBSブリタニカ, 1981), pp. 204~220.

5) 1945. 10. 2 설치. General Headquarters/Supreme Commander for the Allied Powers. 명칭이야 '연합군'이지만 美軍의 의사가 대표하는 기구임은 두말할 필요가 없겠다.

서 기능하기 시작하는 기점으로 파악할 수 있기 때문이다.’ 그리고 전후기를 한국전쟁, 日本 勞動組合總評議會(이하 總評)’의 결성, ‘렛도 파지’”를 기준으로 하여 1950년까지를 전반부, 이후를 후반부로 구분하고, GHQ(연합군 최고사령관 총사령부) 주도하에 노동정책이 시행되었던 시기인 전반부를 고찰의 주된 대상으로 삼았다.

전반부는 다음과 같이 5개 시기로 좀더 세분될 수 있다.’

제1기는 ‘國體護持’를 최고 목표로 皇族이 직접 통치에 참여한 東久邇내각 하에서 戰前의 권력 구조가 계속 유지되었던 시기이다. 이 동안 전쟁물자의 불하, 未사용 군사비의 조기 지출 등으로 인해 악성 인플레이가 발생하는 조건이 형성되었다. 제2기에는 생산 정지, 식량난, 물가고 등 생활문제의 해결을 위해 사업장을 노동자가 자주관리하는 생산관리가 주요한 전술로 사용되었다. 제3기에는 全日本 産業別 勞動組合會議(이하 産別會議)와 日本 勞動組合總同盟(이하 總同盟)의 두 가지 전국 조직이 결성되었으며 임금 인상을 요구하는 파업에 대하여 정부의 재정 금융지원에 의해 노동자의 요구를 수용하고 고용을 유지하는 정책을 실시했다. 제4기에는 2·1 총파업이 종지된 이후 노동운동을 주도해온 産別會議 조직 내부에서 반공 노동운동 세력인 ‘民同派’(民主化同盟)가 형성되기 시작하였으며 GHQ의 중앙본부의 지령에 의한 총파업 금지 조치를 회피하기 위한 지역투쟁 전술이 주류를 이루었으며 또한 냉전의 본격화에 따른 점령정책 전환이 시작되었다. 지역 투쟁에 대한 GHQ의 대응은 공무원, 공공기업체 노동자의 쟁의권 제한이었다. 제5기의 특징은 긴축정책에 의한 대량 해고, 경영권의 재확립, 렛도 파지에 의한 産別會議 조직의 영향력 상실과 總評에 의한 전국 조직의 통합이다.

본고의 서술 과정에 있어 1기는 사실상 노동개혁이 실시되기 이전의 시기이며 전전의 체제가

- 6) 1955년에는 미국의 원조로 생산성본부가 설립되어 생산성 향상에 대한 노동자의 동원이 본격화된다. 품질관리, 기업내 훈련(TWI), 관리자 훈련(MTP) 등의 기법이 도입된다. 이는 작업 현장에서 노동조합의 노동조건 규제력을 배제하는 효과를 가져오게 된다.
- 7) 1950. 7. 11 결성.
- 8) Red Purge ‘공산분자 숙청’, ‘빨갱이 사냥’이란 뜻인데 本稿에서는 일본음대로 표기했다.
- 9) 戰後期 전반부 시기를 대표화하면 아래와 같다

	노 동 운 동	GHQ 방침	정 세
I 기 (1945. 8. 15~1945 10. 11)			구체제유지
II 기 (1945. 10. 11~1946 5. 20)	생산관리 식량관리 파업	노 동 운 동 활성화조장	전후개혁 본격화
III 기 (1946. 5 20~1947. 2. 1)			
IV 기 (1947. 2. 1~1948. 7)			
V 기 (1948. 7 ~1950. 7)	지역투쟁 대량해고 반대투쟁	점령목적 저해운동규제 반공노동 운동지원	점령정책 기조전환 긴축정책 한국전쟁

그대로 유지되었다는 점에서 분석의 대상에서 제외했다.(그 밖에 本稿의 주제인 戰後 노동개혁에 관한 일본의 연구 성과는 논문 말미에 부록으로서 간략히 소개해 두었다.)

II. GHQ 주도 노동개혁의 성격

1. 미국의 정책구상과 배경

노동조합 육성책을 중심으로 하는 미국의 대일 노동정책 안에는 노동조합의 결성과 활동의 자유, 노동조합의 정당한 활동을 방해하는 법규의 폐지, 애국주의적 노동단체의 해산, 단체교섭의 장려, 노동쟁의를 처리하기 위한 조정기관의 설치, 자유로운 노동조합과 정당한 조합활동을 저해하는 정부기관의 폐지와 기능 정지, 노동조합의 결성과 활동을 방해하거나 억압하는 일에 직접 관계한 인물의 노동관계 기관으로부터의 추방 등이 주요한 내용으로 포함되어 있다.¹⁰⁾

이상과 같이 노동자측에 유리한 정책안이 구상된 배경에는 군부·재벌·관료 등 '구세력'의 재기를 견제할 수 있는 사회세력을 육성하며 민주주의적 가치관을 정착시키고 보급할 수 있는 제도적 장치를 만들어 놓으려는 의도가 있었다.¹¹⁾ 또한 戰前 일본의 경제구조와 노동문제에 대해 미국측은 '소시알 덤핑(social dumping)'에 의해 국제경쟁력이 불공정하게 강화되었으며 이를 뒷받침하는 것은 노동운동에 대한 국가 권력의 탄압이라는 인식을 갖고 있었다.¹²⁾ 여기에는 중국을 중심으로 戰後 극동 질서의 재편성을 시도하려는 구상에 입각하여 일본에 '가혹한 평화(hard peace)'¹³⁾를 요구하려는 의도가 저변에 깔려 있었다고 할 수 있다.¹⁴⁾

노동운동의 성격과 범위에 대한 방침으로는 노동자가 자기의 고용조건을 향상과 상호 부조를 목적으로 노동조합 또는 이에 준하는 기타의 자주적 단체에 가입하는 자유가 인정되었으며 반면에 군사작전을 방해하거나 점령 목적을 침해하는 파업과 기타 작업 정지의 금지가 규정되었

10) 竹前榮治, 『戰後勞動改革』(東京大學出版會, 1982), pp. 48~65.

11) 竹前榮治, 『証言日本占領史』(岩波書店, 1983), p. 98.

12) 竹前榮治, 『アメリカ對日勞動政策の研究』(日本評論社, 1970), p. 145.

13) 가혹한 평화(hard peace), 관대한 평화(soft peace)에 대한 구체적 내용은 라티모어의 주장에서 대표적으로 나타난다. Eleanor Lattimore, *Solution in Asia*(1945)는 극동정책 수립에 많은 영향을 끼쳤다. 長尾龍一, 『アメリカ知識人と權東』(東京大學出版會, 1985), pp. 130~136.

14) 이는 전전의 주일대사 그루(Joseph C. Grew)를 중심으로 한 '일본파'와 라티모어 등이 중심이 된 IPR(Institute of Pacific Relations)집단, '뉴딜파'(New Dealers) 등이 포함된 '중국파'의 대립으로 나타났다. 일본파의 주장은 "군국주의 세력과 미국에 적대적인 극우 국가주의 세력을 배제하고 이들의 재기를 방지하는 데 필요한 민주화는 실시하지만 친황·재벌·관료를 포함한 온건한 구세력에 대한 처벌 및 해산조치는 최소한에 그치며 될 수 있는 한 이들을 온존시켜 미국의 새로운 지지세력으로 만들"자는 것이었다. 종전 직전에 주도권을 장악한 중국파의 입장이 반영된 것이 '항복 후 미국의 초기 대일방침'(1945. 9. 22)이며 이들의 영향으로 포츠담선언에서 친황제 존속을 명기한 조항이 삭제되고 "민주적 경향의 부활 강화에 대한 일체의 장애를 반드시 제거할 것"이 포함되게 되었다. 竹前榮治, 1970, 앞의 책, pp. 111~112, pp. 118~120, p. 124

다.¹⁵⁾ 여기에서 주목할 필요가 있는 것은 노동조합의 성격 자체가 임금, 노동시간 등의 노동조건 개선을 요구하는 '경제주의적 조합(business union)'으로 한정된 점이다.

2. 노동개혁의 실시 과정

인권지령(1945. 10. 4) GHQ의 직접 개입에 의해 구체제의 통치기구가 해체되기 시작한 것은 인권지령이 최초의 제기가 되었다. 철학자 三木清의 옥사(1945. 9. 26)에 따른 국제 여론의 비난이 제기된 이 지령의 주요 내용은 천황제에 대한 논의의 자유화, 정치범 석방, 비밀경찰기관의 철폐, 내무대신 이하 주요 경찰간부 및 특고(特高)경찰 전원 파면, 치안유지법 등 탄압 법규의 철폐이다.¹⁶⁾ 특히 정치범이 일제히 석방된(1945. 10. 10) 것은 이후의 정치 과정에 큰 영향을 미치게 되었다. 미군의 힘에 의해 이후에 産別會議 조직을 통해 노동운동에 막대한 영향을 끼치게 되는 공산당 간부들이 풀려난 사실은 당시 혁신세력의 취약성을 반영하는 것이며 양자의 관계에 있어 '해방군 규정'의¹⁷⁾ 문제 등 지속적 영향을 끼치게 된다. 이 조치의 결과 노동운동을 비롯한 여러 사회운동, 정치운동이 가능해졌다.

5대개혁(1945. 10. 11) 인권지령의 실시를 거부하고 사직한 東久邇 내각 대신에 '친영미파 외무관료' 출신인 幣原重次郎가 조각을 하게 되었다. 신임 인사차 예방한 幣原수상에게 맥아더는 본격적인 개혁조치가 포함된 다음과 같은 내용의 5대 개혁을 지시했다.¹⁸⁾

- 가. 선거권 부여에 의한 여성 해방
- 나. 노동조합의 결성 장려
- 다. 교육의 자유화 촉진을 위한 각종 학교의 개설
- 라. 비밀검찰과 아울러 국민이 부단히 공포에 떨도록 남용되어 온 여러 제도의 폐지
- 마. 소득 또는 '생산수단', '상업수단'의 소유를 보편적으로 분배하여 산업의 독점적 지배를 개선하고 경제기구의 민주화를 이룩할 것.

이 조치에 의해 노동자의 단결권이 최초로 보장받게 되었다는 의의가 있다.

구체제의 노동통제기구 철폐 GHQ 섭외국은 일본 '노동법규의 철폐'를 발표하여(1945. 11. 10)

15) 竹前榮治, 1982, 앞의 책, pp. 51~52.

16) 中村尙美, 君島和彦, 平田哲男編, 『史料, 日本近現代史 Ⅲ』, 歴史科學協會(三省堂, 1985), pp. 21~23.

17) 석방된 공산당원 가운데 최고위간부인 德田球一の 출옥성명 「인민에게 호소함」(人民に訴え)의 서두에 규정됨. “과시즘과 군국주의로부터 세계를 해방시키기 위해 연합국 군대가 일본에 진주함으로써 민주주의 혁명의 단서가 열린 것에 대하여 우리는 심심한 감사의 뜻을 표한다.” 이 내용은 제4회 당대회(1945. 12. 1~3)의 대회 선언 서두에도 규정이 되었다. 전전의 「32년 테제」와의 연속성 문제로 논란이 되는 문서이다. 앞 책, p. 63.

18) 앞 책, p. 63.

국민근로동원령을 비롯한 전시노동통제법령을 폐지시켰다. 이에 따라 노동보호입법의 수준은 1937년 이전의 상태로 돌아가게 되었다. 또한 노동자를 기업별로 통합하여 국가에 의한 통제하에 들으로써 군수생산을 위한 노동자 동원을 담당했던 ‘産業報國會’와 단순 노무자의 공급을 맡았던 ‘勞務報國會’가 해체되었다.¹⁹⁾ 경찰이 관장하고 있었던 노동행정은 후생성 관할로 옮겨졌으며²⁰⁾ 노동성이 나중에 독립하게 되었다(1947. 9. 1). 또한 노동운동 탄압에 관여한 인사를 노동관계기관에서 추방하는 ‘노동 파지’²¹⁾(labor purge)가 지시되었다. 구체적인 대상으로 지적된 것은 “1945년 9월 2일의 모든 전직, 현직 경찰직원(공장 감독에만 종사한 자 제외), ‘産業報國會’, ‘大政翼贊會 노동부’, ‘協調會’, 기타 애국적 노동조합 관계의 전·현직 임원” 등이었다. 이 조치의 적용 범위는 공직 추방령 해당자와 노무자 공급 청부업자인 ‘노동 보스’(labor boss)에까지 확대되었다.²²⁾

노동법의 제정 노동관계 입법조치로서 중요한 것은 勞動組合法(1945. 12. 22 공포), 勞動關係調整法(1946. 9. 27 공포), 勞動基準法(1947. 4. 7 공포), 職業安定法(1947. 11. 30 공포), 失業保險法(1947. 12. 1 공포)이 있다. 이 밖에 신헌법 28조에도 노동 3권의 보장이 명시되었다.

여기에서 노사 갈등의 제도적 해결을 가능하게 하는 장치로서 주목되는 것은 노동조합법과 노동관계조정법 가운데 규정된 노동위원회제도 및 이에 의한 알선, 중재, 조정(調停) 등 쟁의 조정(調整) 기능이다. 1949년 6월 1일 이 두 가지 법률이 개정될 때까지의 기간을 말하는 구노동조합법시대에 전후 개혁의 의도에 부합되는 실질적 과업을 수행하는 데 있어 중심이 된 것은 노동위원회였다. 즉 “노동위원회가 모든 분야에 걸쳐 노동조합의 단결권을 비롯한 여러 권리의 보호 및 쟁의 해결의 장이었으며 동시에 노동입법의 실시, 노동관계 행정의 기본방침 책정과 전후 노동개혁의 실제적인 운용의 장”이²³⁾ 되었다. 구노동조합법에서는 경찰관리, 소방직원, 감옥 근무자를 제외한 모든 공무원과 공기업체(公企業體) 근무자의 단결권이 보장되었으므로 관청, 공기업체 노동자의 노사관계를 조정하는 장으로서 노동위원회가 기능을 발휘할 수 있었다. 노동위원회는 노동자, 사용자, 공익대표의 3자로 구성되었으므로 당시 권위를 상실한 국

19) 후생성의 産業報國會 재산의 완전 청산과 해체 지시—1945. 12. 8. 勞務協會(패전 후 勞務報國會 개칭)의 해산—1945. 12. 27.

20) GHQ 노동과장(1945. 9~1946. 1) W. Karpinsky의 구두 명령에 의함. 1945. 12. 10 분리 실시.

21) SWNCC 92/1 K項 “노동조합의 결성과 활동을 방해 또는 억압하는 일에 직접적인 책임이 있는 지위에 있던 자는 알선, 중재, 조정 등 모든 노동행정에서 배제되어야 한다.”

State-War-Navy Coordinating Committee-국무·육군·해군 3성 조정위원회, 1944. 12 설치, 竹前榮治, 1982, 같은 책, p. 114.

22) GHQ 노동과장 Cohen, Theodore(1946. 2~1947. 4)의 자서(1946. 8) 竹前榮治, 『占領戰後史—對日管理政策の全容』(双柿舎, 1980) p. 116.

23) 手塚和彰, 「舊勞働組合法の形式と展開」(東大社研編, 『戰後改革 5, 勞働改革』東京大學出版會, 1971), p. 267.

가기관에 대신하여 권위있는 조정 기능의 발휘가 가능했다. 여기에 덧붙여 GHQ도 임금인상 투쟁의 범위를 초과하지 않는 노동자의 요구에 대해서는 긍정적으로 대응하는 입장이었으며 노동운동측의 문제 제기가 격렬했던 점을 감안할 필요가 있다. 노사관계를 구성하는 사용자, 노동자, 정부 등의 당사자들이 제기되는 문제를 제도적 장치를 통해 해결해 나가며 당사자 사이의 관계를 규정하는 '규칙'(rule)을 만들어가는 기능이 일단 노동위원회에 의해 수행되었다고 할 수 있다. 이 점에서 노사관계에 대한 GHQ의 정책은 戰前과의 단절성이 가장 뚜렷한 부분이라고 할 수 있다.

노동기준법은 일본 정부측의 주도에 의해 만들어진 것이 특기할 사실이며 생리휴가의 보장이 세계 최초로 규정되는 등 가장 선진적인 노동자 보호 입법이었다. 이 법의 성격 자체는 공장법(1911. 3. 29 공포, 1916. 9. 1 시행)을 비롯한 戰前의 보호 입법과 연속선상에 있지만 높은 수준의 노동자 보호는 경제부흥을 저해한다는 입장에 있는 재계 및 경영자측의 반대를 GHQ의 힘에 의해서 극복할 수 있었다는 점이 중요하다. 직업안정법, 실업보험법은 근대적인 고용·인력정책의 확립을 목적으로 한 것이었으며 戰前과의 정책적 연속성이 가장 뚜렷한 부분이었다.

3. 노동개혁의 성격

전후 개혁의 의의에 대해서는 戰前과 戰後의 연관성을 중심으로 연속설과 단절설의 두 가지 입장이 있다.²⁴⁾ 연속설의 입장은 전후 개혁을 1930년대 이래 진행되어 온 일본 경제의 국가 독점 자본주의화 과정의 연장선 위에서 파악하는 것이고, 단절설에서는 전후 개혁이 위에서부터 이루어진 시민 혁명의 완성 형태이며 반(半) 봉건적 성격을 가진 자본주의사회구성체가 국가 독점 자본주의적 성격의 사회구성체로 전화하는 계기가 되었다고 파악되어진다. 그러나 양자의 공통점은 점령이라는 권력의 개입에 의해 자본주의 발전에 있어 장애가 되어 온 요소들이 제거되었으며 따라서 전후 개혁에 의해 보다 합리화된 자본주의 체제가 발전하는 계기가 형성되었다고 파악하는 관점이다.

노동개혁에 있어서는 노동조합의 합법화 등 노사관계의 제도적 틀을 규정하는 법적·정치적 질서의 변화를 보면 단절이 명백하다. 그러나 노동 시장적 상황에서는 전시 노동 통제에 의해 매개되는 연속성이 뚜렷하게 나타난다.

전시 노동과정과 전후와의 연관성은 다음과 같이 정리될 수 있다.²⁵⁾

가. 급속한 중화학공업화에 필요한 노동력의 창출, 양성, 훈련이 강행되었다.

24) 『戰後改革 1, 課題と視角』(위와 같음)에 실려 있는 大內力, 「戰後改革と國家獨占資本主義」는 연속설의 대표적 논문이다. 같은 책에 있는 大石嘉一郎, 「戰後改革と日本資本主義の構造變化」는 단절설의 입장에서 논쟁점을 정리한 논문이다.

25) 氏原正治郎, 「戰時勞働論覺書」, 『戰後改革 5, 勞働改革』, pp. 393~395.

나. 결과적으로 중화학공업부문의 노동시장에는 舊型의 기간공, 중소기업의 직인적 노동자, 新型의 양성공, 단기 훈련공, 轉職者, 여자 노동자 등이 혼재했다. 이와 병행하여 진행된 생산력 향상을 위한 합리화는 徒弟的 關係를 기본으로 한 낡은 직장 질서를 해체시키고 표준화된 기능을 가진 새로운 유형의 노동자를 만들어냈으며 동시에 노동조합 조직화의 가능성이 마련되었다.

다. 기술부문, 사무부문에 하급 직원이 대량 축적되었다. 이들은 전시 인플레이션에 의해 궁핍화되어 공원층과 차이가 없게 되었다.

라. 이러한 재편성의 주도권은 국가가 장악했다. 개별 기업에 대한 노동자의 동원과 정착, 개별기업을 통한 노동자 양성과 훈련, 종전의 연공형 임금제도를 재편성하여 생활급 임금에 의해 노동자의 최저생활을 보장하고 능률을 자극한 것과 이를 보장하기 위한 기업 내 복리시설의 설치, 노무과의 강화 및 관료제도에 의한 노무관리의 강화가 이루어졌다.

마. 이러한 근대화 과정에 의해 촉발된 일본 古來의 공동체 해체에 대한 위기 의식을 무마하기 위해 ‘皇國勤勞觀’ 등의 이데올로기가 동원되었다.

바. 패전과 동시에 중화학공업부문에 강제 동원된 노동력은 가두로 방출되어 패전 직후 가두운동의 주요 담당 세력이 되었다. 그러나 1930년대부터 1940년대 초에 걸쳐 양성, 훈련된 다수의 경험있는 노동자가 공장에 남아 노동조합 운동의 주체가 되었다.

사. 패전 후에도 남아 있는 개별기업 내부의 규칙·제도를 단체교섭에 의해 개폐하는 것이 전후 노동조합 운동의 출발점이 되었다.

노동 개혁의 성격을 평가함에 있어 주목할 필요가 있는 점은 개혁의 대상인 전시 노동체제가 노동자 자신에 의해 극복된 것이 아니므로 개별기업이 노동자의 통합과 관리를 효율적으로 추진하는 과정에서 생긴 관행이 잔존하여 전후에 노동자 권리의 확대를 추구하는 과정에서 제약요인으로 작용하게 되었고 GHQ의 정책 역시 노동운동의 급진화를 사전에 해소하는 사회개량적 관점에 입각하여 있었다는 사실이다.²⁶⁾

Ⅲ. 노동운동의 전개과정

1. 생산관리(제2기)

짐용 노동자의 선도 전후 노동운동 재기의 계기가 된 것은 탄광지대를 중심으로 일어난 외국인 짐용 노동자의 귀국 요구 투쟁이었다.²⁷⁾ 이 사실은 일본의 기층 노동자가 어찌서 전쟁 수행

26) 戶塚秀夫, 「戰後日本の勞働改革」, 월 책, p. 56, 61.

27) 高野實, 『日本の勞働運動』(岩波書店, 1957), p. 27

과정에서는 물론이고 종전 직후에도 운동에 대해 소극적이었는가 하는 문제를 생각해 보게 한다. 여기에 대한 해답에 있어 탄압만으로 모든 것을 설명할 수는 없으며 전전에 식민지를 착취하는 제국주의 질서 가운데서 일본 노동자는 지배자 진영의 일원이라는 상대적으로 우월한 지위를 갖고 있었다는 것이 무시할 수 없는 요인이다.”²⁸⁾

讀賣新聞 제1차쟁의 처음 일본 노동자측의 문제 제기가 ‘전쟁 협력자 추방’을 내건 지식인 중심의 언론 노동운동으로 나타난 것은 지배 이데올로기의 부정이라는 측면에서 주목된다. 讀賣 제1차 쟁의는 최초의 생산관리라는 측면과 함께 GHQ의 초기 노동정책의 성격을 명확히 조명시키는 사례이다. GHQ가 생산관리를 정당한 쟁의 전술로 인정한 이유는 ①언론 민주화를 점령 정책 수행에 있어 가장 중요한 수단의 하나로 생각한 것, ②대규모 쟁의를 통해 노사관계의 근대화(노동조합의 결성, 단체교섭, 노동협약, 경영협의회, 쟁의조정제도, 종업원 持株制 등)를 이룩하려 한 것, ③舊軍國主義 세력의 타파가 정책 목표였으며 쟁의가 점령군이 규정한 민주주의의 한계를 벗어나 전전될 가능성에 대해 위구심을 갖지 않았던 것 등을 들 수 있다.”²⁹⁾

경영권 문제 생산관리의 가장 큰 쟁점은 자본주의적 원리의 근본 문제인 경영권의 소재에 관한 것이었다. GHQ는 생산관리가 자본가의 경영권을 침해하는 것이 아니라는 입장을 견지했으며” 일본 정부가 내무·사법·상공·후생의 4상 성명(1946. 2. 1)을 통해 불법행위로 규정했을 때 이를 즉각 반복시켰다.”³⁰⁾

생산관리가 급속히 쟁의 전술로 보급된 배경에는 전쟁 배상의 가능성에 따른 불안, 퇴장된 물자의 인플레이 차익을 노린 자본가의 생산 회피, 해외에서 귀환하는 인구 및 군대 해산에 따른 실업 증대가 있었다. 이러한 상황에서 생산 정지는 효과적 위협 수단이 될 수 없었다.

생산관리 전술의 약점은 원료구입, 판로, 자금조달 경로가 붕괴당하기 쉬운 것이었다. 이 문제의 해결을 위해 생산관리를 실시하는 사업장 상호간에 보완관계를 형성하여 사회적으로 생산관리를 확산시키는 전술이 나타났다. 탄광, 농촌, 공장 사이에 시장기구와 별도의 유통구조를 형성하기에 이르렀던 사례를 대표적으로 들 수 있다.

28) 戶塚秀夫, 위의 논문, 1978, pp. 34~35.

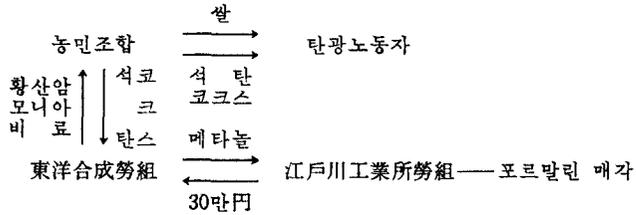
29) 山本潔, 『讀賣爭議』(御茶の水書房), p. 131.

30) GHQ 노동과장 W. Karpinsky의 견해. 京城電鐵의 생산관리에 대해 미국 GM社 디트로이트공장의 점거에 대해 법률 위반이 아니라는 대법원 판례 인용. “재산은 몰수한 것이 아니라 경영을 압수한 것이며 목적을 달하면 이를 경영자에게 돌려주는 것이므로 반드시 재산권의 침해가 되지는 않는다.”

竹前榮治, 『證言 日本占領史—GHQ 勞働課の群像』(岩波書店, 1983), p. 28.

31) 이론적인 근거로는 末弘嚴太郎의 ‘경영관리 합법론’이 있다. 「經營管理の合法性と其限界」(毎日新聞, 1946. 2. 7/8)

생산관리의 사회적 확산



山本潔, 『戦後危機における労働運動』(御茶の水書房, 1977), p. 149.

경영협의회에 의한 수렵 은닉물자 적발, 식량의 주민관리 등의 요구를 중심으로 격화된 가두 운동은 ‘식량 메이데이’(1946. 5. 19) 사건으로 정점에 이르렀다. 이에 대해 맥아더는 ‘대중시위 금지명령’(1946. 5. 20)을 내려 대중운동 확대에 제동을 걸었다. 이에 격려된 일본 정부도 ‘社會秩序保持에 관한 聲明’을(1946. 6. 13) 발표하여 생산관리를 부인하고 대중운동에 대한 단속방침을 밝혔다. 또한 보조금과 금융지원에 의해 노동자의 요구를 들어주고 기업의 부채는 높은 인플레이율에 의해 상각되는 유형의 정책이 실시되기 시작했다.”³²⁾ 따라서 경제적 요구를 내세우는 노동운동의 경우도 최종 결정권이 정부에 있으므로 정치운동으로 전환할 가능성이 커지게 되었다.

생산관리 쟁의의 해결 과정은 일반적으로 노동위원회의 調整을 거쳐 경영협의회를 구성하는 방식이었다. 이는 노동자의 밑으로부터의 요구를 회사 내부의 기구를 통해 수용하는 메카니즘이 만들어지기 시작한 것이라고 볼 수 있다. 경영협의회는 ‘경제부흥회의’의 기초 조직으로 편입되어 ‘경사생산방식’³³⁾에 의한 중화학공업을 위주로 하는 수정자본주의적 재건의 노사협조 조직으로 동원된다.³⁴⁾

패전 직후 인플레이 상황

	東京의 소매물가 (1914년 7월 기준)	東京의 암시장물가 (1945년 9월 기준)	화폐발행고 (단위: 억圓)
1944	321.4		177.4
1945. 8	475.1	92 (1945년 10월)	423.0
1946. 1	1,057.2	170	585.6
1946. 12	4,352.1	222	933.9
1947. 1	4,515.5	254	1,000.4
1947. 12	14,552.1	558	2,191.4
1948. 1	14,924.3	596	2,180.4
1948. 12	33,512.3	781	3,552.8

【資料】 森喜一, 『續日本労働者階級状態史』(三一書房, 1961), p. 19.

32) 日本興業銀行 復興金融部 개설(1946. 8. 1). 復興金融金庫 설립(1947. 1. 24~1952. 1. 16),

33) ‘勞農派’계의 有澤廣巳가 주장. 「日本經濟の破局を救うもの」(1946. 12. 10), 『インフレーションと社會化』(有澤廣巳) 1948, pp. 67~69. 수입 증유를 투입하여 철강재를 생산하고, 이 철강재를 석탄 생산에 투입하여 석탄을 증산한 다음, 이를 다시 철강업에 투입하는 확대 재생산 방식. 당시 석탄은 화학비료·인조섬유의 기초원료였다.

34) 山本潔, 『戦後危機における労働運動』(御茶の水書房, 1977), pp 281~287

2. 노동운동의 확산과 2·1 총파업(제3기)

전국조직의 결성 노동조합을 재건하려는 움직임은 법적, 제도적 환경정비가 이루어지기 이전인 종전 직후부터 戰前의 노동운동 지도자를 중심으로 시작되었다. 전전의 '日本勞働總同盟'계의 松岡駒吉 등 노사 협조노선을 추구해 온 '右派'와 '日本勞働組合評議會'계의 高野實 등 '合法左派'가 연합하여 결성한 '勞働組合準備組織委員會'가 (1945. 10. 10) 總同盟(1946. 8. 1 결성)의 모체가 되었다. 産別會議(1946. 8. 19 결성)은 '關東工場代表者會議'(1946. 1. 27)에서 결성된 '關東地區勞働組合協議會'를 기반으로 하였다.

사회당계의 總同盟은 전전의 조직기반 위에서 결성되었으며 실리 추구를 중시하는 경제주의적 성향을 갖고 있었고 노사협조를 지향했다. 정치적으로는 의회주의였다. 따라서 선거 기반인 지역별 조직을 중시하는 입장이었다. 産別會議는 전투적 노동운동을 주도해 나갔으며 지도부에는 공산당의 영향력이 컸으나 기층노동자 대중까지 장악하지는 못했다.³⁵⁾ 전전과의 조직적 연계가 희박함에도 불구하고 産別會議계 조직이 우세했으며 특히 대기업, 금속·광산 등의 기간 산업부문에 주도권을 장악했다.

전국 조직별 조합원수 (단위 천명, %)

	産別會議	總同盟	總評	新産別	기타	조직율
1946	1,574	855	—	—	—	41.5%
1947	1,185	916	—	—	3,316	45.3
1948	1,211	921	—	—	3,928	53.0
1949	1,020	914	—	—	4,721	55.8
1950	290	835	—	55	4,713	46.2
1951	47	313	2,921	—	2,588	42.6
1952	27	219	3,102	—	2,589	40.3
1953	14	244	3,292	40	2,364	36.3
1954	13	595	3,003	41	944	35.5
1955	12	624	3,094	34	969	35.6

* 總同盟 54년 이후는 全勞働會議 수치임.

新産業別은 51년 11월~52년 7월 總評에 가맹.

[資料] 安藤良雄編, 『近代日本經濟史要覽』第2版(東京大學出版會, 1979), p. 156, 158.

조직율은 급속한 속도로 증가했으며 1945년 10월~1946년 1,2월이 조직 확대의 정점이었고 1949년까지 조직확대 추세는 일관되었다. 이는 GHQ의 육성정책에 힘입은 바가 크지만 실제로는 생활의 궁핍화, 대량 해고의 위협, 자본가의 생산회피 등의 사정 때문에 생활을 유지하기 위해 자연발생적으로 노동자들이 조직 활동에 적극적으로 되어갔다는 배경이 있었다.³⁶⁾

35) 塩田庄兵衛, 「勞働組合と政治」, 大河内一男編, 『日本の勞働組合』(東洋經濟新報社, 1954), pp 87~91.

36) 舟橋尙道, 「勞働組合組織の特質」, 앞 책, p. 18.

10월 투쟁과 電産型 임금체계 電産(電氣産業勞働組合連合會, 이하 電産)의 10월 쟁의는 産別會議계 조직이 주도한 ‘十月闘爭’의 대표적 사례이며 파업이 중심적 전술로 되기 시작한 1946년 후반기 노동운동의 특징을 보여 주고 있다. 이 쟁의는 2·1 총파업의 중심이 된 공무원·공공기업체 노동자의 임금 인상 요구가 1946년 11월부터 고조되는 계기의 하나가 되었다.

쟁의의 경과를 보면 경제적 요구가 중심이 되어 시작된 운동의 성격이 정부의 경직된 대응으로 인해 정치문제로 발전되었다³⁷⁾는 사실과 문제가 중앙노동위원회의 조정에 의해 해결되는 과정에서 노동위원회 기능 확립에 기여하게 되었다는 것이 특징으로 나타난다.

電産의 사례는 産別會議가 지향한 산업별 조직의 확립과 관련해서 중요한 의미를 가진다. 즉 노사 교섭에 있어 電産 중앙본부와 경영자 조직 사이에 통일적 교섭이 이루어지게 되었으며 노동자 조직의 단일화에 대응하여 사용자측도 단일화되어 ‘十月闘爭’ 당시에는 ‘首腦者團’이, 1947년 이후에는 ‘電氣産業經營者會議’가 당사자가 되었다. ‘電産型賃金體系’의 확립은 산업별 조직의 가장 중요한 요건인 횡단적 임금 구조의 형성이라는 측면에서 의미가 크다. 이는 생계비 조사와 근속년수에 입각한 객관적 기준에 의해 임금이 결정되는 방식으로 사용자의 자의적 평가가 작용할 여지를 배제한 것이다.³⁸⁾ 또한 통일적 노동협약안도 제시되었다.

산업별 조직화가 가능하게 된 배경에는 전시체제하에서 전기산업을 국가가 관리함에 따라³⁹⁾ 경영조건, 노무관리 조건이 획일화된 것, 패전 후의 생활난에 의해 종업원의 생활 상태가 社員, 工員을 막론하고 평준화된 것 등이 있다.⁴⁰⁾ 다른 업종에 비해 전기산업의 종업원이 일반적 으로 지적 수준이 높았다는 점⁴¹⁾과 電産결성의 중심인물 가운데는 연령, 근속년수, 학력 등에 있어 평균적인 일반 조합원보다 상위에 있는 중상위층의 기술자와 사무종사자의 비중이 높았다는 인적 구성의 특징이 선구적인 노동조합을 만드는 데 기여했다.⁴²⁾ 이는 운동경험의 단절을 극복하고 노동조합을 만들어가는 데 있어 학력 수준이 높은 조합원이 기능적으로 필요했던 것을

37) 당시 GHQ 노동과장 Theodore의 Cohen 견해. 미군과 일본정부가 노사관계에 대해 고압적으로 개입하지 않는 한 ‘十月闘爭’은 공산당의 실패로 끝날 운명에 있었다. ‘電産 노동자 8만명의 임금인상 요구를 둘러싸고 내각은 행동을 일으켰다. 내각은 눈에 띄는 동요와 우행을 보였으며…스스로 신빙성을 모두 잃어버려 결과적으로 ‘十月闘爭’의 가치를 공산당을 위해 정당화시켜 주었다. Theodore, Cohen, *The Third Turn-MacArthur, the Americans and the Rebirth of Japan*, 大前正臣譯『日本占領革命』下 (TBS ブリタニカ, 1983), p. 66. (저자의 급서로 일본어판만 간행됨)

38) 河西宏裕, 「電産二七年爭論論」, 清水債三編, 『戦後労働組合運動史論』(日本評論社, 1983), p. 416.

39) 1938. 4. 6. 電力管理法, 日本發送電株式會社法 공포, 電力의 國家管理가 實現됨.

40) 有泉亨·秋田成就·戸坂嵐子, 「電氣産業労働組合」, 大河内一男編, 『日本労働組合論』(有斐閣, 1954), pp. 50~51.

41) 위의 논문, p. 89.

42) 같은 논문, p. 86.

반영하는 사례이기도 하다.”⁴³⁾

2·1 총파업의 중지 2·1 총파업에 이르는 쟁의의 과정은 1946년 11월부터 민간업체에 비해 임금 수준이 현저하게 떨어지는 판청 및 공공기업체 노동자가 임금 인상을 요구하는 때서 시작된다. 이 요구가 吉田내각에 의해 받아들여지지 않아 시간이 끌리는 동안 노동운동이 혁신정당의 정치운동과 결합되어 운동의 성격 자체가 내각 타도 등 정치 목표를 추구하는 것으로 전환되었다. 중앙노동위원회의 조정 노력은 정부에 의해 거부되어 효과를 거두지 못했다. 결국 GHQ가 직접 개입하여 ‘점령 목적을 저해하는 행위’로 규정해 실행을 중지시켰다(1946. 1. 31). 이는 産別會議 내부에 ‘民同(民主化同盟)’ 운동이 발생하고 지도부에 대한 불신감이 고조되는 등 조직 분열의 계기가 되었다. ‘國鐵反共聯盟’의 결성(1947. 11. 7), ‘産別民主化同盟’의 결성(1948. 2. 13) 등 ‘民同派’ 조직이 확산되고 공산당이 지도력을 잃어가게 되었다.

총파업의 좌절에 대해 産別會議 간사회(1987. 5. 10)에서 행하여진 자기 비판의 요지는 ①직장 내의 생산부흥운동에 대해 방침이 없었다, ②産別會議가 공산당의 지도하에 있는 듯한 인상을 주었다, ③産別會議 간부가 조합원 대중과 유리되어 있었다는 내용이었다. 이것은 조합 간부의 지도력이 조합원 대중에게서 자연 발생적으로 나오는 생산 증대 및 생활 확보에 대한 요구에 대응할 수 있는 구체적 운동방침을 결여하고 있었다는 것을 드러낸다.”⁴⁴⁾ 그러나 이러한 자기 비판은 공산당에 의해 부정되었다.

3. 지역투쟁과 政令 201호(제47기)

운동방법의 전환 2·1 총파업의 중지 명령에 의해 산업법 노조 본부의 중앙 통제에 의한 파업이 금지되었다. 이후 침체상태에 들어간 노동 쟁의는 1947년 8월부터 판청 및 공공기업체 노동자를 중심으로 재개되기 시작했다. 전술로는 각 지역별로 쟁의를 일으키는 지역 투쟁이 채택되었으며 全遞(全遞信從業員組合 이하 全遞)가 주도적 역할을 했다. 여기에는 전국 각지에 직장이 산재해 있을 뿐 아니라 극심한 인플레이 속에서 지역별로 실정에 부합되는 요구를 제출하는 때

43) “아무도 예상하지 못한 것은 노동조합의 조직화가 극도의 급속도로 진행된 일이다. 온건파도 공산당도 눈사태 같이 진행되는 조직화 추세를 정리할 수 있는 조직 능력이 없었다. 總同盟이나 공산당계 조직보다도 훨씬 빠른 속도로 새로운 인물(new face)들이 이끄는 외부의 끈이 달리지 않은 조합이 우후죽순 같이 출현했다. 경제주의인 總同盟은 이를 문제시하지 않았다. 노조에서 출발하여 혁명으로 권력을 잡으려는 공산당은 1946년 초 방침을 변경하여 저변으로부터의 조직화는 너무 시간이 걸리므로 조합 조직에 침투하게 되었다. 새로운 조합은 어디에서나 풀적 인적 자원의 부족으로 힘겨워하고 있었다. 공산당은 여기에 착안해 노조에 필수적인 자원을 공급하기 시작했다. 사실 공산당원은 아무도 희망하지 않는, 서열 2위, 3위의 조합본부 상근자 자리를 노리는 것이 통례였다.” Theodore, Cohen 앞의 책 上, pp. 313~315.

44) 隅谷三喜男, 「國家獨占資本主義の再編成と労働問題」, 隅谷三喜男·中村隆英編, 『日本資本主義と労働問題』(東京大學出版會, 1967), p. 401.

있어 가장 절실한 현실적 필요성을 갖고 있었던 조직이라는 배경이 있었다.

지역 투쟁의 경과와 공무원 파업 금지 1936년을 기준으로 물가는 65배, 임금은 27배로 책정된 1,800円 평균 임금을 기준으로 하는 신물가체제(1947. 7. 5)에 대한 반발이 제기가 되어 구성된 ‘全官公廳勞組連絡協議會’가 정부와 교섭에 나섰으나 결렬되었고 결근이 확대되었다. 이것이 ‘山猫スト(wildcat strike)’로 규정되자(1947. 10. 22) 취업시간 중 직장대회를 개최하는 방법이 사용되었으며 준법투쟁으로서 ‘安全通信’ 운동을 비롯해 단식투쟁, 물자적발 투쟁이 병행되는 양상이 나타났다. 중앙노동위원회 조정으로 임금 2.8개월분의 ‘生活補給金’ 지급을 조건으로 쟁의가 일단락되었다. 2개월분은 세금을 감면하는 방법으로 연내에 지급되었으나 0.8개월분의 재원 확보에 관하여 철도, 우편요금 인상을 ‘全官公廳勞組’가 반대하고 추가예산 편성은 사회당 좌파와 공산당이 반대해 片山哲내각 퇴진의 한 요인이 되었다. 새로 구성된 蘆田均내각이 제시한 2,920円 기준 임금에 대해서도 반대하는 3월 투쟁이 정부안을 수락한 國勞(일본국유 철도노동조합)가 이탈한 상태에서 총파업(1948. 3. 31)을 시도했으나 마카트⁴⁵⁾ 성명(1948. 3. 29)에 의해 2.1 총파업 당시의 명령에 저촉되는 행위로 규정되어 중지되었다. 이 문제는 일단 4월말에 합의가 성립되었으나 全遞는 6월부터 정부가 제시한 3,791円 기준 임금에 반발하여 5,200円 기준 임금을 요구하는 운동을 전개했다.⁴⁶⁾ 이에 대해 GHQ의 ‘백아더書翰’(1948. 7. 22)에 따른 일본 정부의 ‘정령 201호’(1948. 7. 31)가 발표되어 국가와 지방 공공단체 직원의 파업권 박탈을 주요 내용으로 하는 단체행동권·단체교섭권 제한 조치가 취해졌다. 여기에는 조직 노동자의 약 40%가 해당되었다.

노동법 개정에 대한 영향 정령 201호에 대한 노동운동측의 대응은 國勞 중심의 직장 이탈 투쟁이었으나 경찰력의 직접 개입으로 다수의 체포자와 해고자가 발생했다. 이 조치의 저변에 있는 이론적 근거는 미국식 국가공무원 제도에 입각한 판료제도 개혁이었다.⁴⁷⁾ ‘백아더서한’이 법제화된 개정 국가공무원법(1948. 11. 30 공포), ‘공공기업체 노동관계법’(1948. 12. 20 공포)에 의해 노조 상근자에 대한 사용자의 급료지불 금지, 작업의 급료지불 금지(no work, no pay) 원칙의 실시, 판리직의 비조합원화, 정치활동의 제한, 苦情處理기관 설치 등의 지도원리가 도입되어 판청 및 공공기업체의 노동운동에 대한 제약이 강화되었을 뿐 아니라 이러한 “지도원리는 노동조합법과 노동관계조정법의 개정을(1949. 6. 10 시행) 통해 민간 노동자에게도 적용”⁴⁸⁾ 되기에 이르렀다.

45) GHQ 經濟科學局長(ESS)(1946. 1~), W. F. Marquat, 육군 소장.

46) 內藤則邦·秋田成就, 「遞信從業員組合」, 大河內一男編, 1954, 앞의 책, pp. 253~258 寺岡衛, 『戰後日本勞働運動のあゆみ』(拓植書店, 1978) pp. 121~130: 古島敏雄編, 『日本資本主義講座 等7卷—勞働者と農民』(岩波書店, 1953), pp. 66~87.

47) 竹前榮治, 1982, 앞의 책, pp. 209~250.

48) 앞 책 p. 251.

4. 긴축정책과 ‘역코스’(제5기)

냉전과 점령정책 전환 구상 中國國民黨의 패배로 인해 일본의 전략적 중요성이 부각되면서 점령정책의 기초 전반이 영향을 받게 되었다. 육군장관 로얄(Kenneth Royall)의 “일본은 극동에 있어서 반공의 요새”라는 연설(1948. 1. 6)은 새로운 추세를 보여 주는 대표적 사례이다. 여기에 점령 비용의 감축 필요와 일미 무역 재개에 따른 미국 경제계의 배상 및 재벌해체에 대한 비판도 감안해야 한다.

새로운 대일정책의 방향은 국무성 정책기획실(PPS. Policy Planning Staff) 책임자 케난(George G. Kennan)의 건의(1948. 3. 25)를 통해 집중적으로 나타난다. 건의 내용은 미국의 오키나와 영유, 일본의 재군비와 경찰력 강화, 일본 정부에 GHQ 권한 대폭 이양, 극동위원회 권한을 항복문제에 관한 정책에만 국한시킬 것, GHQ와 독립된 국무성 대표부 설치, 새로운 개혁 지령의 중지, 장기 경제원조, 무역진흥, 배상 완화, 실시중인 개혁의 점진적 추진, 신문검열 완화, 억울한 B, C급 전범 조기 발견, 문화적 친미화 추진 등이었으며 경제력 집중 배제 조치와 공적추방에 대해서도 비판적이었다. 이 내용은 국무성 대표부 설치를 제외하고는 정책으로 확정된다.”

긴축정책과 대량해고 경제정책은 ‘經濟安定九原則’(1948. 12. 11), ‘돛지 라인’(Dodge Line)(1949. 3. 7)에 의해 긴축기조로 전환하게 되었다. 특히 ‘賃金三原則’(1948. 12. 11)에는 적자기업에 대한 용자 중지, 물가에 영향을 미치는 임금인상 금지, 보조금 삭감이 규정되었다. 건축에 따른 행정기관 인원 정리에 의해 중앙관청 직원 25만명, 지방자치체 직원 41만명이 해고되었으며 민간부문 기업 정리를 통해 43만명이 해고되었다.

東芝쟁의와 경영권 확립 민간 대기업 노조 가운데 産別會議의 대표적 거점인 ‘東芝勞連’의 1949년 쟁의에는 긴축정책과 대량 해고, 경영권의 재확립, 기업집중 배제,⁴⁹⁾ 國鐵의 인원 정리 반대 투쟁 과정에서 생긴 ‘三大怪事件’⁵¹⁾ 등 당시의 노동문제에 얽힌 상황이 집약되어 있다.

49) 五十嵐武士, 「ジョージ・ケナンと對日占領政策の轉換——國家安全保障會議文書——三/二(NSC, 13/2)の成立」, 中村降英編, 『占領期日本の政治と經濟』(東京大學出版會, 1979), pp. 74~76, 79~80.

50) 1949. 2. 18. 持株會社整理委員會가 東京芝浦電氣株式會社の 48개 공장 가운데 27개 지방공장과 1개 연구소의 처분을 지령함과 동시에 東芝車輛株式會社와의 합병 허가.

51) 下山사건(1949 7 5) 國鐵 제1차 인원 정리 3만 700명 발표(1949. 7 4) 직후 國鐵總裁 下山定則이 東京 교외의 線路 위에서 轢死體로 발견, 현재는 자살설이 유력해지고 있음. 三鷹사건(1949 7 15) 國鐵 제2차 인원 정리 6만3,000명 발표(1949. 7. 12) 이후 東京의 三鷹역 구내에서 무인 전동차가 폭주하여 6명 사망 松川사건(1949. 8. 17) 金谷川과 松川 사이에서 여객열차가 전복되어 3명 사망. 이들 사건은 공산당의 소행으로 간주되어 당시 인원정리 반배운동의 고조를 저지하는 데 기여했다. 東芝쟁의(1949)와의 관계를 보면 東芝勞連 본부가 있던 川崎의 堀川町 공장의 쟁의 과정과 병행되어 있다. ‘殘存공장’ 4,581명 해고 발표(1949. 7. 5)가 下山 사건의 날이다. 생산관리를 선언한 堀川町 공장 에서 석탄공급 봉쇄 때문에 자동전구제조기 ‘아이반호’의 爐가 파괴되는 것을 막기 위해 자주적으로 爐의 불을 끈 날이(1949 7 15) 三鷹사건이 일어난 날이다. 松川사건 때문에 東芝勞連의 中央의 지령권에 의한 파상 파업 역시 영향이 줄어들었다.

문제의 핵심은 경영권이었다. 1946년 10월 쟁의에 의해 단체협약에 해고에 대한 노조의 동의 조항이 규정되어 회사가 인사권을 상실했다.⁵²⁾ 노사관계의 양상은 “職制 기구의 마비와 노동조합의 직장 지배”⁵³⁾였다. 1949년 쟁의에서 회사측이 가장 중요시한 인원 정리의 기준은 기능이 낮은 자, 직무태만, 사규 문란, 회사 업무에 비협력적인 자였으며 이는 노조간부, 운동가, 비효율적 노동자를 배제하려는 의도를 반영하고 있다.⁵⁴⁾

회사측이 신탁약 체결시까지 효력이 자동적으로 연장되게 규정되어 있는 구협약을 일방적으로 폐기하고 제시한(1989. 2. 19) 개정안은 당시 노동조합의 실정을 잘 반영하고 있다. 주요 개정 내용은 유니온숍에서 오픈숍으로 변경, 비조합원의 범위 확대(관리직 직원, 관리직 공원, 경비원, 수위, 동력원 직접 관리자, 본인의 자유 의사에 의해 조합 가입을 희망하지 않는 자) 취업시간 중 조합활동 금지, 노조 상근자의 삭감 및 급여 지급 중지, 조합 사무소의 사업소 구내 설치 금지, 단체교섭과 고정 처리 과정에 대한 상세한 규정 신설, 절대적 평화의무 등이었다. 여기에 대해 東芝勞連이 재판소에 ‘勞働協約違反禁止假處分申請’을 냈으나 시간을 끌다가 개정, 노동조합법 시행(1989. 6. 10) 이후 기각되었다.⁵⁵⁾(1948. 8. 1)

東芝쟁의(1949)의 패배는 國鐵의 대량 해고 반대운동의 좌절과 함께 産別會議가 중심이 된 전후기 전반기의 노동운동이 침체화되면서 사용자측의 경영권이 재확립되는 계기로 작용했다.

렛도파지(Red Purge) 렛도파지(Red purge)는 한국전쟁 발발 직후 공산당원과 공산당 동조자로 간주된 인사를 직장에서 추방한 조치를 말한다. 여기의 배경에는 일본 공산당이 패전 이후 견지해온 ‘평화혁명’ 노선에 대한 코민포름의 비판을(1950. 1. 6) 받아들여 ‘非公然體制’ 즉 무력 지하투쟁 체제에 들어가기 시작한 것이 작용했다.⁵⁶⁾ GHQ는 이에 대해 德田球一 등 공산당 간부 24명 공직 추방(1950. 6. 6), 기관지 『赤旗』 간부 17명의 공직 추방과 30일간 발행 정지⁵⁷⁾(1950. 6. 26) 등의 조치를 취했다. ‘렛도파지’는 언론산업(1950. 7. 24)부터 시작하여 기타 중요산업(1950. 8. 10) 관청과 공공기업체(1950. 9. 1 각의 결정) 순으로 진행됐다. 이 조치로 인한 해고자는 1만 2,200여명에 달했으며 새로운 노동운동의 전국 조직(總評)을 만드는 데 있어 ‘民同派’가 결정적 우위를 차지하게 되었다.

52) 東大社研編, 東大社研資料 第13集 『戰後初期勞働爭議調查資料 [其の二]—續東芝爭議(1949年), 調査資料』(1980), p. 42.

53) 山本深, 『東芝爭議, 1949』(御茶の水書房, 1983) p. 84.

54) 위 책, pp. 136~137.

55) 東芝 勞働協約(1946. 5. 11 체결) 제22조—“새로운 노동협약 체결에 이르기까지의 기간에는 본 협약이 유효하다.” 新勞働組合法(1949) 제15조 2항—“노동협약은 협약 가운데 규정한 기간이 도래한 때 이후에도 당사자 가운데 한 편이 표시한 의지에 반해 여전히 유효하게 존속할 수 없다.”

56) 竹前榮治, 1982, 같은 책, pp. 351~352.

57) 『아카하타(赤旗)』는 1950. 7. 18 무기한 정간되고 샌프란시스코 강화조약 이후 복간.

구체적인 ‘렛도파지’ 실시 방안으로 GHQ 노동과가 작성한 ‘일본 노동운동에 있어서의 반공 계획’⁵⁸⁾(1950. 6. 29)에 의하면 간접적 수단을 사용하여 공산주의자를 몰아내는 것이 구상되어 있었다. 이 구상의 내용은 總評 등 ‘民同派’ 조합에 대한 간접지원, 노동조합법에 따라 노조 상근자에 대한 사용자의 급료부담 금지조항의 준수, 노조 규약에 ‘민주적 운영조항’ 명시, 노동위원회 위원 임명에 있어 노동대신과 지사에게 직권 위촉 권한 부여, 노조의 정책결정 절차에 있어 ‘2/3’ 규정을 ‘단순 과반수’로 변경, 파업기간 임금 지불 금지 등이었다. ‘렛도파지’의 대상자는 노동성 노정국장이 각급 지사(都道府縣)에게 발송한 통첩(1950. 10. 9) 「기업내 공산주의적 파괴분자의 배제에 대하여」 가운데 “공산당원 및 이에 대한 동조자로서…기업의 안전과 평화에 實害가 되는 소위 ‘악티브 트라블 메카’(active trouble maker)”⁵⁹⁾로 규정되었다. 이는 노동운동에 열심인 종업원을 사용자가 멋대로 해고하는 ‘편승해고’의 문제를 발생시켰다. 또한 ‘렛도파지’에 의한 해고는 GHQ 지시에 의해 법률구조의 대상이 될 수 없었다.

電産의 렛도파지와 民同派 노동운동의 추이와 ‘렛도파지’의 관계를 대표적으로 보여 주는 것은 電産의 사례이다. 가장 강력한 조합이라는 점에서 ‘렛도파지’의 중점 목표가 된 電産의 경우에는 ‘民同派’가 지배하는 노조 집행부가 우선 조합원 자격 재심사와 명부 재편성(재등록)을 지령하고 이를 거부한 조합원을 제명하면 사용자가 유니온숍 협정을 근거로 하여 해고하는 방식으로 진행되었다. 이는 산업별 체제를 갖추고는 있었으나 아직 ‘종업원 조합’⁶⁰⁾의 성격을 극복하지 못했던 조직상의 한계를 나타내는 것이기도 했다. 공산당계 조합원들 역시 코민포름 비판에 따른 주류파, 국제파의 대립으로 효율적인 저항을 하지 못했다.⁶¹⁾

IV. 노동조합의 실태⁶²⁾

58) 竹前榮治, 1982, 앞의 책, pp. 412~418.

59) 竹前榮治, 『占領戰後史——對日管理政策の全容』(双柿舎, 1980), p. 421.

60) GHQ 민정국장(GS) Whitney Courtney 육군중장이 田中耕太郎 최고재판소 장관(대법원장)에게 구두 지시함. “재판소는 경영자가 공산주의자를 지명 해고하는 것에 대해 이의를 제기할 수 없다. 경영자로부터 지명 해고 당한 사실 자체에 의해 공산주의자라고 간주되는 것이므로 재판소는 사건에 관여해서 안된다.” 앞 책, p. 354.

61) 획적인 노동자로서의 연대의식보다 개별 기업에 대한 종업원으로서의 소속 의식이 강력한 조직적 특성을 말함.

62) 有泉亨·秋田成就·戸坂嵐子, 앞의 논문, pp. 142~144.

63) 노동조합의 실태에 대해 일본의 ‘社會政策學派’의 전통을 이은 노동경제학자들의 일반적 견해는, 횡단적 노동시장의 결여와 계급 의식의 미성숙 사용자와 기업별 조합 사이의 권위주의적 관계의 잔존, 조직의 기업별 분단에 따른 교섭력의 약화, 노동운동에 있어서의 ‘기업 이기주의’를 증시한다. 따라서 운동의 과정은 기업별 조합을 극복하여 ‘봉건적 잔재’를 없애고 시민사회의 일원이 되어 노동자로서의 주체성을 확립하는 것에 놓이게 된다. 대표적 이론이 大河内一男의 ‘出稼型勞動論’이다. 이에 대해 자본주의 발달 과정의 ‘後發効果(late-development effect)’를 강조하여 오히려 기업별 조합이 개별 기업의 작업 현장에서 해당 기업에 특유한 속련이 형성되는 경향이 강한 현대 산업사회에 있어서는 발달된 조직 형태라는 점을 주장한 것이 Ronald Dore이다.

1. 기업별 조합의 특성

東大 社研의 조사⁶⁴⁾에(1947. 8) 의하면 전후에 결성된 노조의 특성은 “거의 대부분 외부로부터의 지도나 알선에 의하지 않고 종업원 자신의 日常的 요구에 의해 직장에서 결성되었다”는 의미에서 “대외적 자주성”을 가지고 있으며, “직원과 공원이 같이 참가하는 ‘혼합조합’이 80% 이상이었으며 유자격자 전원이 참가하는 ‘전원조직’이었다”는 점에서 “대내적 평등주의”에 입각해 있었다. 동시에 낡은 신분적 관념의 잔재, 즉 경영에 대한 물적 의존이라는 체질이 공존하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 ‘종업원 조합’, ‘혼합조합’과 같은 ‘경영내적’ 조합의 특성이 생산관리 운동의 경우에는 오히려 효율적인 투쟁을 수행하는 원동력이 되었다. 또한 회사 전체의 存立, 회사의 새로운 민주적 운영, 직원·공원간의 신분제 철폐 등을 구호로 제기하게 되었으며 단체교섭과 동시에 경영협의회를 중시하게 되었다. 이는 역으로 어용조합화할 가능성도 동시에 내포하고 있는 것이었다. 조합 결성의 목적 가운데 ‘대세순응’이 61%에 달하므로 목적이 명확하다고 할 수 없는 측면도 있다.

전전의 운동과 관련이 희박한 신인들이 조합 결성에 주도적 역할을 수행했으며 이들 가운데는 31세~35세의 장년으로 근속년수 5년~10년에 이르는 장기 근속자가 많았다. 그러나 조합 결성 당시의 중심 인물과 1년 또는 1년 반 후의 조합 간부를 비교해 보면 전체적으로 연령이 낮아지고 근속년수도 짧아지나 학력은 고등소학교 졸업에서 중학 졸업으로 올라가는 경향이 나타났다. 이는 産別會議 세력이 증대된 결과이다.

조합의 문화활동 가운데 강좌의 운영 실태를 보면 70~80%가 조합의 경비로 자주적으로 개최되고 있었으나 조합 자신 또는 노동계급의 입장에서 일본이 직면한 구체적 문제나 세계 정세를 취급한 것은 보이지 않았으며 비판적 내용을 가진 행사의 경우에도 공식적 입장에 대한 풀이나 외부에서 주어진 슬로건에 대한 설명에 불과했다. 기타 문화활동에 있어서도 계몽적인 활동보다는 취미·오락적인 활동에 대한 지향이 강했다. 조합 대회에 대한 출석율은 매우 양호했지만 이는 대회가 대부분 취업시간 중 개최되고 있었다는 사정에 의한 것이었으며 자연스럽게 지 못한 수단을 동원하여 조합원을 동원한 결과에서 나온 것이었다. 이는 조합원 대중의 낮은 의식 수준과 간부 독재의 위험성을 보여 주는 것이었다. 일반 조합원은 또한 회계 내용에 대해서도 냉담한 태도를 보이고 있는 것이 나타났으며 회사에 대한 조합의 재정적 의존과 함께 이 사실은 조합이 재정적인 측면에서 타락하거나 간부 독재가 발생한 위험을 내포하고 있는 것을

大河内一男, 「總論-日本型勞働組合」, 大河内一男編, 『日本の勞働組合』

大河内一男, 「日本勞働組合論」, 大河内一男編, 『日本勞働組合論』

Ronald Dore, *British Factory-Japanese Factory*, University of California Press, 1973.

64) 大河内一男編, 『勞働組合の生成と組織』(東京大學出版會, 1956), pp. 1~17.

나타내고 있었다. 조사 대상 조합의 80% 이상이 단체협약을 체결하고는 있었으나 내용이 추상적이고 일반적 원칙의 나열에 그치는 경우가 많아 오히려 협약의 해석 문제가 분쟁 해결을 어렵게 하는 결과가 되는 경향이 있었다. 단위 산업별 노조가 결성되었지만 통일적인 단체협약은 거의 대부분 체결되지 않았다.

2. 기업별 조합과 노동운동

기업별 조합의 성립 앞에서 언급된 전후 노동조합의 실태와 노동운동과의 관계를 고찰하기 위해 기업별 조합의 성립 계기를 재검토하면 다음과 같이 요약된다.⁶⁵⁾

첫째, 경영 가족주의적 노무관리 체제의 전시 노동통제에 의한 붕괴.

둘째, 패전 후 식량·물자의 기업 단위 배급.

셋째, 노동운동의 단절과 개별기업으로부터의 조직화.

이러한 배경 위에서 전전에 자본가의 온정적 노무관리에 의해 보장되었던 고용보장 등의 권익을 확보하는 것이 전후 노동운동의 목표가 되었다.

기업별 조합과 제2조합 ‘單産’(單位產業別全國組合)에는 노동시장 통제력이 대부분 결여되어 있었으므로 노사 교섭의 단위도 기업별 조합이 되었다. 그러나 일단 해고된 노동자는 기업의 종업원이 아니므로 기업별 조합의 보호 대상에서 제외되는 문제가 생겼다. 따라서 해고 대상자가 일단 공시되면 잔류자와 이해관계가 달라지므로 내부 분열이 일어나 해고 대상자는 결국 회사가 제시한 조건대로 퇴사하게 되는 경향이 강했다. 또한 쟁의가 장기화되면 회사측에 가까운 관리직 사원을 중심으로 제2조합이 조직되어 제1조합과 조합원 확보를 둘러싼 경쟁을 벌여 고용 보장 등에 있어 유리한 제2조합이 다수가 되면 회사측에 유리한 조건으로 해결되는 것이 공통적인 현상으로 나타났다.

民同派의 성격 조직적 공백 속에서 급속히 팽창한 전후 노동운동 세력의 내부 문제는 ‘民同派’의 구성을 볼 때 한층 명백해진다. ‘民同派’에는 “직업적인 반공 운동가와 결합한 철저한 반공주의자=‘社會 파시스트 民同’⁶⁶⁾, 職制의 선을 통해 조합원 대중을 지배하며 조합 활동에 의해 회사 안에서 입신출세 가도를 달리는 패스포트를 손에 넣는 ‘職制民同’, 주관적으로는 순수한 경제투쟁주의에 입각하여 정치투쟁에 반대하는 ‘組合主義民同’ 등이 있었으며 “民同 간부는 ‘직장의 봉진성’을 근거로 하여 그물 같이 펼쳐진 직제에 의한 지배체제를 이용해 조합원 대중을 위에서 지배했다”⁶⁷⁾는 것이, 노조 간부 가운데 기층 노동자를 완전히 장악하지 못한 비교적 고학

65) 舟橋尙道, 앞의 논문, p. 19.

66) 사회당 우파를 지칭.

67) 塩田庄兵衛, 앞의 논문, pp. 97~98.

력의 지원 출신이 많이 포함된 전후 초기 노동조합의 문제를 집약적으로 표현하는 현실이었다.

全濼의 경우 ‘民同派’의 주류는 전전의 운동세력인 배달원 중심의 ‘舊人派’였으며 전후 급진적 운동을 주도했던 ‘新人派’는 화이트칼라 직원층이 중심이었다.⁶⁸⁾ 全濼의 운동은 “좌파 일색으로 구성된 간부진이 ‘불분명한 조합 기구’를 통하여 억지로 일반 조합원을 戰列에 동원하는 것이 실상이었으며”, 3월 투쟁 당시 체신대신 富吉榮二는 이를 가리켜 “머리는 붉고 몸체는 흰 단정학(丹頂鶴)”이라고 지적했다.⁶⁹⁾

國鐵에서는 반공연맹이 공산당 배제가 필요한 이유로서 조합원에 호소한 것은 조합의 자주성 확립과 國鐵 재건, 조국 재건이었다. 이는 國鐵 종업원으로서의 자부심과 선민적 특권 의식에 호소한 것이었으며 현장 관리자 중심의 반공연맹이 일반 조합원에게 설득력을 가질 수 있었다.⁷⁰⁾

그러나 ‘民同派’의 주도권 장악이 반드시 어용조합화를 의미하는 것은 아니었다. 쟁의권이 제약된 공무원의 노동조건 조정을 위해 설치된 ‘人事院’ 권고를 吉田내각이 무시한 것이 계기가 된 1949년 말의 ‘國會鬭爭共同委員會’ 운동에는 36개 노조와 518만명의 조합원이 참가했으며 이때 ‘民同派’가 강력한 투쟁을 벌려 대중적으로 운동성을 인정받았기 때문에 ‘總同盟左派’와 연합하여 總評를 결성하는 데 유리했다. 電産의 ‘民同派’ 역시 운동에 있어서는 이전과 동일한 성격을 유지했으나 이들은 1952년 쟁의 때 전기사업 분할과 함께 제2조합에 의해 제거된다.

3. 기업별 조합의 성과

이상에서 논의해 온 전후의 기업별 조합에 대해 이념형으로서의 영국식 산업별 조합 체제와 유형적으로 대비하는 차원을 넘어 현실적인 노동조건 개선에 대한 기여도를 기준으로 평가할 필요가 있다. 이 점에 있어서는 전후 생활난 속에서 노동자의 생존권 확보에 공헌했다는 점과 함께 사용자 및 정부가 노동운동 대책의 하나이지만 비용이 많이 드는 정면 탄압책 대신에 노동관리 등 여건 개선에 주력하지 않을 수 없게 되었다는 사실 자체가 중시될 필요가 있다. 이는 전후의 노사관계가 노동조합을 한 당사자로 인정하는 위에서 재편성되어 갔다는 것을 의미한다.⁷¹⁾

V. 결 론

이상의 고찰 과정을 통해 나타나는 것은 ‘노동 개혁’이라는 민주적 이념에 입각한 제도 개혁

68) 內藤則邦·秋田成就, 앞의 논문, p. 243.

69) 위의 논문, p. 264.

70) 遠藤湘吉, 「日本國有鐵道勞働組合」, 앞 책, pp. 196~199.

71) 津田眞嶺, 『日本の勞務管理』(東京大學出版會, 1970), pp. 100~110.

과정의 귀결을 생산 현장에 있어서의 민주주의적 인간관계의 정착으로 파악하는 관점이 노동운동의 전개 과정에 대한 고찰에 있어서도 적용되어야 할 필요가 있다는 것이다. ‘역코스’ 과정에 있어서 가장 큰 문제의 하나로 부각되는 작업 현장의 기층 노동자와 전후의 새로운 현실에서 이상을 추구하는 지식층의 영향이 큰 운동 지도자와의 관계 설정 문제도 동일선상에서 파악될 수 있다. 반공 이데올로기가 노동운동에 상당한 영향을 미칠 수 있었던 것도 조합 민주주의 정신의 실천이 철저하지 못한 데서 온 요인이 사실상 크게 작용했다고 볼 수 있다.” 이는 외부 권력의 탄압만으로 운동의 침체를 설명하려는 논의 자세에 대한 반론의 출발점이기도 하다.” 그러나 전후기 전반기의 급진적 노동운동이 일단 성취된 민주화 개혁의 성과를 기정사실화하는 데 많은 기여를 해 온 점은 사회적 성과로서 인정되어야 한다. 이 점에서 군국주의화 방지의 제도적 장치로서 노동조합 육성을 구상한 초기 점령정책의 의도는 상당 부분 관철되어 왔다고 보여진다. 또한 경제주의적 노동운동 기조의 정착이라는 점에서 공산화에 대한 견제장치의 설치이기도 했다. 그러나 정치적인 면에서 정책 수행의 주체로까지 발전할 수 있는 가능성이 좌절된 점은 ‘노동이 빠진 조합주의 국가’적 성격을 가진 장기 보수정권의 지속에 조직 노동운동을 기반으로 한 혁신 세력이 결과적으로 이바지해 온 원인으로 작용하게 되었다.”

총체적으로 표현하면 고찰의 대상이 된 기간은 노사간의 갈등을 제도적으로 해결할 수 있는 틀을 구축해 나가는 노사관계 재편성 과정에서 정부 및 사용자측의 우위가 확립되기 시작하는

72) 상정 천황제와 반공의식 고취에 의한 이데올로기 조작이 노동자 의식구조의 변혁을 제약하는 과정에 대한 분석으로는 「舊意識の原初形態」「舊意識の變容とその動員過程」(日高六郎・升味準之輔・高橋徹, 『日本資本主義講座 第9卷—軍國主義の復活—』岩波書店, 1954)과 日高六郎・高橋徹・城戸浩太郎・綿貫談治가 실시한 日本鋼管의 철강 노동자에 대한 조사인 「労働者とマスコミュニケーション過程」(『東京大學新聞研究所紀要』1955년 4월), 「労働者の政治意識」(『思想』1955년 7월, 岩波書店)이 있다.

73) 실제로 1950년대 總評의 운동 기조는 작업 현장에서의 직장 투쟁을 기조로 하여 실질적으로 노동 생활을 조합이 규제하는 ‘조직 만들기’ 운동을 벌여 기업별 조합을 노동조합으로 재생시키려는 의도에 있었다.

兵藤劍 「職場の勞使關係と労働組合」, 清水慎三編, 앞의 책, p. 211.

1950년대에 일본의 중화학공업부문에 있어서의 대기업 노동운동의 주력이 된 층은 회사에도 충성하고 조합에도 충성하는 ‘이중 충성’이라는 특성을 지닌 숙련공 층이었다. 이들은 기술혁신 과정에서 보편화된 학교 교육을 통해 새로운 기술체계에 적응할 수 있는 훈련을 받은 젊은 기능공들에 의해 대체된다.

尾高邦雄 「組合意識と企業意識」, 『日本労働協會雜誌』1960년 9월號.

74) 정치적 측면에서 전후기 전반기의 노동운동 성과에 대해 조합주의(corporatism)에 의한 해석을 시도하면 “노동계가 잠재적 힘을 가장 많이 갖고 있던 시기에 단기간 장악했던 권력을(片山哲, 蘆田均내각) 제도화하여 정책 형성 기구에 정식으로 참여하지 못했다”라고 할 수 있다. 즉 ‘노동이 빠진 조합주의(corporatism without labor)’ 국가로서 국가관료제, 대기업, 농업을 중심적 동반자로 하고 중소기업과 상업을 주변적 동반자로 하는 전후의 지배적 연합체 구성 과정에서 노동이 배제되는 과정으로 해석될 수 있다. 말을 바꾸면 노동운동 세력의 발언권이 국가 정치의 차원에서 배제되는 한편 개별 기업 내부에 봉쇄당하는 과정이었다

T.J Pempel, 恒川恵市譯, 「労働おきコーポライズムか」, ツユニツター, レームブルック編, 『現代コーポライズム』 I (山口定監譯, 木鐸社, 1984), pp. 281~282 (원서는 없음)

시기였다고 말할 수 있다. 또한 노동에 대한 관리의 제도화가 이루어지는 계기가 되었다는 점에서 노동운동과 노동조합 조직의 자유를 보장한 노동 개혁은 노동자 세력의 체제내화를 통해 전후 재편성되는 일본의 자본주의 체제를 강화시키는 데 기여했다고 볼 수 있다. 아울러 노동 분배율의 개선을 통해 內需와 설비투자 중심의 경제성장이 지속되는 기본적 경제순환구조의 형성에 기여했다는 점도 지적되어야 할 것이다.

부록 : 戰後期 노동 문제에 대한 일본의 연구동향

戰後期の 개혁과정을 노동을 중심으로 고찰하는 데 참조가 될 자료 중 公刊된 것을 개괄적으로 소개하려 한다.

주로 노동개혁, 노동운동, 노동조합의 실태 및 그에 대한 이론적 논의과정을 보여주는 자료에 중점을 두었다.

노동 개혁에 대한 연구로서 우선 들 수 있는 것은 기밀 해제로 공개되는 미국의 공문서와 노동 개혁에 관계했던 점령군 실무자들에 대한 면접조사 등에 의한 자료에 의거한 竹前榮治의 선구적 작업이다. 주요 업적으로는 『アメリカ對日勞働政策の研究』(日本評論社, 1970), 「對日占領政策の形成と展開」(岩波講座『日本歴史』現代 1, 1977), 「アメリカの初期對日勞働政策」(東京大學社會科學研究所, 『戰後改革 5 勞働改革』東京大學出版會, 1974), 「1944年 勞働法改正前史」(中村隆英編, 『占領期日本の經濟と政治』東京大學出版會, 1979), 『證言日本占領史—GHQ 勞働課の群像』(岩波書店, 1983), 『占領戰後史—對日管理政策の全容』(双柿舎, 1980), 『戰後勞働改革—GHQ 勞働政策史』(東京大學出版會, 1982), 『日本占領秘史·上』(竹前榮治·天川晃, 朝日新聞社, 1977) 등이 있다. 『占領戰後史』에는 미국측 문서에 대한 소개가 있다. 竹前의 연구의 특징은 구체적인 자료에 입각하여 있다는 점과 함께 전전부터 일본에 있던 노사관계라는 바탕과 1930년대 미국의 노동운동 경험에 의거하여 위에서부터 근대적인 노사관계를 도입하려 한 GHQ의 정책적 의도와의 격차의 해석이라는 입장을 가지고 있는 점에 있다.

일본 국내 자료에 입각한 대표적 업적으로 들 수 있는 것은 東京大學 社會科學研究所(이하 東大 社研)의 戰後改革研究會가 1969년부터 4년간에 걸쳐 작업한 결과를 출판한 8권의 『戰後改革』 시리즈 가운데 제5권인 『노동개혁』이다. 東大 社研의 작업으로 또한 대부분 일차 자료를 그대로 수록한 자료집 시리즈가 있으며 관제되는 것은 東大社研調査報告 第13集 『戰後初期勞働爭議調査』(1971), 東大社研資料 第6集 『戰後危機における勞働爭議 1—讀賣新聞爭議』(1972), 第7集 『戰後危機における勞働爭議 2—續讀賣新聞爭議』(1974), 第8集 『戰後初期勞働爭議調査資料—東芝爭議(1949年) 調査資料』(1978), 第9集 『電産十月闘争(1946年)—戰後初期勞働爭議資料』(1979), 第10集 『戰後初期勞働爭議調査資料[其の二]—續 東芝爭議(1949年), 調査資料』(1980),

第11集『東寶爭議(1948年) 資料』(1986) 등이 있다. 東大 社研은 민주주의 원리의 실천이라는 문제의식을 중심으로 노동조합에 대한 경험적 조사물(1947년 8월) 실시하였으며 보고서는『戰後勞働組合の實態』(東大社研編, 日本評論社, 1950)이다. 이것이 북간본이『勞働組合の生成と組織』(大河內一男編, 東京大學出版會, 1956)(북간 1979)이다. 東大 社研이 炭鑛勞働組合總連合會(이하 炭連), 電氣産業勞働組合協議會(이하 電産), 日本國有鐵道勞働組合(이하 國勞), 全遞信從業員組合(이하 全遞), 全纖維産業勞働組合同盟(이하 全織), 全國蠶絲勞働組合連合會(이하 全蠶絲) 등의 단위 산업별 노조에 대한 실태 및 점령정책 전환 이후 운동이 위축되는 원인에 대해 조사한(1948년~1953년) 보고서가『日本勞働組合論』(大河內一男編, 有斐閣, 1954)이다. 『日本の勞働組合』(大河內一男編, 東洋經濟新報社, 1954)은 노동조합의 운영상황 등 실제 활동 내용을 구체적으로 분석한 연구이다.

전후기의 노동운동에 대한 연구는 山本潔의 노동쟁의 사례 조사가 있으며 주요한 업적은『戰後危機における勞働運動』(徒茶の水書房, 1977), 『讀賣爭議』(御茶の水書房, 1978), 『東芝爭議 1949』(御茶の水書房, 1983)이 있다. 여기에는 일본의 사회주의화 가능성을 둘러싼 논쟁점과 주요 정치 세력의 노동정책이 집약적으로 소개되어 있다. 특히 생산관리에 대한 집중적 연구로 Joe Baldwin Moore, *Japanese Workers and the Struggle for Power 1945~1947* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1983)가 있다. [전후 유일하게 비교적 실질적인 산업별노조 체제를 갖추고 있었던 電産의 사례는 전시 통제, 전후 개혁, 노동운동의 급진화, 반공 노동운동의 대두, 경제구조 재편성에 따른 조직 노동자에 대한 통제 강화 등 전후기의 과정을 종합적으로 보여 주고 있으며, 주요 연구로는 앞의『日本勞働組合論』에 수록되어 있는「電氣産業勞働組合(有泉亨, 秘田成就, 戸塚嵐子)과「電産二十七年爭議論」(河西宏祐, 『戰後勞働組合運動史論』(清水慎三編, 日本評論社, 1983)이 있다. 한국 전쟁에 따른 군수경기와 노동운동의 관계를 다룬 것으로는『日産爭議 1953』(熊谷德一, 嵯峨一郎, 五月社, 1983)가 있다.

노동운동에 대한 통사로는 초대 중앙노동위원회 회장으로 노사관계의 제도화 및 노동법 제정에 중심적 역할을 해 온 末弘嚴太郎의『日本勞働組合運動史』(中央公論社, 1954)가 1940년대 말까지 다루고 있으며『戰後日本の勞働爭議』(鹽田庄兵衛, 藤田若雄編, 御茶の水書房)가 1948년부터 사실상 최후의 대규모 쟁의인 1960년의 三井 三他탄광 쟁의까지 취급하고 있다. 『日本勞働運動史』(山崎五郎, 勞務行政研究所, 1966)는 노동성에서 전후 매년 발간되어 온『資料勞働運動史』를 집약적으로 정리한 것으로 종전부터 1964년 말까지 취급하고 있으나 전체 10장 가운데 6장이 전후기를 다루고 있다. 또한 法政大學의 大原社會問題研究所에서 전전부터 간행되어 온『日本勞働年鑑』이 있다. 『日本の勞働運動』(高野實, 岩波書店, 1955)은 사회당 좌파 계열이며 특히 1955년까지 總評의 사무국장으로 가족 및 지역 주민과 연대 투쟁을 전개하는 ‘高野라인’을 이끌었

던 장본인의 회고록이다. 『戰後日本の労働運動』(大河内一男, 岩波書店, 1955)은 후진적 일본 자본주의의 특수성을 강조하는 ‘出稼型労働論’을 기반으로 하는 기업별 조합론에 입각한 운동사로 전후기 노동운동의 ‘전진과 후퇴’를 조직 구조와 결부시켜 분석하고 있다. 『續 日本労働階級状態史』(森喜一, 三一書房, 1961)는 종전부터 1960년까지를 취급 범위로 하지만 중점은 1955년까지의 기간에 있으며 노동경제적 상황과 운동 경과에 대한 정리가 시도되어 있다.

속련 노동력의 형성과 노동시장의 내부화에 대한 경험적 조사에 입각한 연구로 대표적인 것은 氏原正治郎의 「大工場労働者の性格」(日本人文科學會編, 『社會的緊張の研究』有斐閣, 1953)(氏原正治郎編, 『日本労働問題研究』東京大學出版會, 1966)이다. 『日本資本主義講座 第7卷一労働者リ農民』, (古島敏雄編, 岩波書店, 1953)은 ‘강좌파’(講座派) 사회주의자의 관점에 입각한 전후의 사회운동에 대한 인식을 보여 주고 있다.

노동개혁을 수행한 미국측 실무자의 회고록 가운데는 2.1 총파업 당시 GHQ 노동과장이 집필한 『日本占領革命 上, 下』(Theodore Cohen, *The Third Turn: MacArthur, the Americans and the Rebirth of Japan*)(セオドロ・コーエン, 大前正臣譯, TBS ブリタニカ, 1983)이 있다. 이 책은 저자의 급수로 일본어판만 간행되었다. 급진적 개혁을 주장한 ‘뉴딜파’(New Dealers)에 대해서는 『アメリカ知識人と極東』(長尾龍一, 東京大學出版會, 1985)에서 분석되고 있다.

상징 천황제에 의한 이데올로기 조작이 노동자 의식구조의 변혁을 제약하는 과정에 대한 분석으로는 「舊意識の原初形態」 『舊意識の變容と己の動員過程』(日高六郎・升味準之輔・高橋徹, 『日本資本主義講座 第9卷一軍國主義の復活一, 岩波書店, 1954)과 日高五郎・高橋徹・城戸浩太郎・綿貫談活가 실시한 日本鋼管의 철강 노동자에 대한 조사인 「労働者とマスコミュニケーション過程」(『東京大學新聞研究所紀要』1955年 4月), 「労働者の政治意識」(『思想』1955年 7月, 岩波書店)이 있다.

전후 개혁에 관계했던 미·일 양국의 관계자와 연구자가 모여 개최한 심포지움의 기록인 『世界史のなかの日本占領』(袖井林二郎編, 日本評論社, 1985)에는 양측의 정책 의도와 배경이 종합적으로 재검토되어 있다.

정당, 정부, 노조 관계자들의 보고서 회고록류에 대해서는 지면 관계상 생략하였다. 전후 개혁 전반에 걸친 연구 성과의 소개 역시 생략하였다.

Abstract

**Labor Reform and the Development of
Radical Labor Movement in Japan(1945~1950)**

Lee Chong-Koo

In this essay, the emphasis is laid on the social interaction between the labor reform initiated by the GHQ, the American occupation forces, and the Japanese labor movement in the period of 1945~1950. An attempt is made to analyze the changes of the Japanese society brought forth by the post-war reform.

The labor policy drafted by the American planners contained clauses which encouraged and promoted free labor movement. They showed the intention of the American policy-makers to build up the democratic social force which was expected to function both as a deterrent against the resurgence of the fascists and as a training ground to propagate democratic ideals. But it was the primary concern to clear away the basis of the so called 'social dumping,' i. e., the strong international bargaining power of the labor-intensive export industry. The ideal type of labor movement was prescribed as the business unionism. And it was the industrial action which would disturb the operation of the occupation forces that had been strictly forbidden.

Due to the labor reform, Japanese workers were legally allowed to organize unions. The labor committee system also was established as a machinery for conciliation, arbitration and mediation. So in legal and institutional aspects, labor reform reflected the 'discontinuity' between the pre-war and post-war Japanese society. But the reforms in manpower and labor protection policies showed the 'continuity' with the trend already existed in the pre-war Japan.

In general, it should be emphasized that the labor reform was applied upon the situations produced by the war-time labor control, which destroyed and weakened the paternalistic industrial relations based on the internally trained young skilled workers

since 1920s. So it can be said that the process of the labor reform cleared away the impediments that had blocked the rationalization process of the state monopoly capitalism, relied upon the military power of the occupation forces.

At first, the tactic of the labor movement took the form of production control in order to outmaneuver the capitalist sabotage. But the GHQ regarded it as the legitimate tactic of the labor movement. It can be said that the production control was converged with the management system, so to form the management council participated by both parties. The Japanese government began to adopt the inflation-oriented financial policy to provide subsidies and loans, for the purpose of sustaining employment level and supporting livelihood of the workers.

In August 1946, the labor unions were organized into two national centers of the 'Sanbetsu Kaigi', the Council of Industrial Unions, led by communists, and the 'Sodomei', Japan General Federation of Labor, initiated by pre-war socialists. The former took the initiative of the movement. The violent labor movement led by the 'Sanbetsu Kaigi,' relying mainly on the tactic of strike, reached its climax at the 'Feb. 1st general strike' in 1947. It was announced by the GHQ as the violation of the occupation policy, and stopped shortly before the date. This event stimulated anti-communist feelings in union members who were disappointed at the leadership of the communists. They formed the 'Mindō' faction-alliance for the democratization of the trade union.

Large scale labor movement was not resumed until August, 1947. The new tactic of the 'local struggle' became popular. This resulted in the deprivation of the right of strike from the workers in public sectors, as was seen in McArthur's letter to the Japanese prime minister issued on, July 22 1948. This order affected nearly 40% of the organized work force.

The defeat of Chinese nationalists became one of the main causes which urged the change of the occupation policy. Japan was expected to serve as a fortress against the communists, and economic reconstruction of Japan became urgent. The economic stabilization policy cut off the subsidy and loans provided to enterprises for the purpose of securing employment stability. Since the end of being 1948, workers had been discharged in large scale. Japanese employers were able to regain the initiative and the workers

lost various kinds of rights acquired since the end of the War.

'Red Purge' since July 1950, ordered by the GHQ to identify and discharge communists and their sympathizers in the work places, confirmed the initiative of the 'Mindo' faction in union leadership. The 'Sanbetsu Kaigi' organization ceased to be a main stream.

On reviewing labor organizations in the period concerned, the discrepancy between the radical leaders and the rank and file was noticeable. The 'Mindo' faction leaders were recruited mainly from skilled workers, foremen and supervisors. This led to the controversy between Industrial Unionism and Enterprise Unionism. But it should be pointed out that the Enterprise unionism in post-war Japan was the result of the disintegration of the war-time labor control, the distribution of foods and necessities by the enterprise basis after the war and the interruption of the labor movement during the war.

In conclusion, Japanese labor movement during 1945-1950 contributed to the enhancement of the labor working conditions and enabled workers to acquire citizenship as legitimate partners in the capitalist society. In addition, it should be remembered that the Japanese employers have succeeded in taking initiatives in the reorganization process of industrial relations. But the most conspicuous contribution of the labor reform has been the institutionalization of the industrial conflict so to strengthen the Japanese capitalist system. It also laid the ground for Japan's high economic performances since 1955, through the implementation of the redistribution mechanism of the economic surplus needed in the formation of domestic market.