

# 3 총력전 체제와 기업공동체의 재편

특집: 전후 일본의 제국 기억

이종구



■ (위) 산업보국청년대의 행진(1942년)  
 ■ (오른쪽 페이지 위 왼쪽부터) 1941년 후지전기(富士電氣) 산업보국회 조직도, 여자정신대, 1944년의 오키전기(沖電氣) 후쿠시마공장의 산업보국회



## 1. 문제 제기

일본에서 전전의 제국주의 시대에 대한 집단적 기억은 현재의 상황에 대한 평가와 연계되어 있다. 또한 어느 사회에서나 집단적 기억은 개인이 가지고 있는 기억을 단순 합산한 것이 아니며 주도적으로 당시의 상황을 해석하고 보존하며 전달하는 사회 집단에 의해 형성된 것이라고 볼 수 있다. 이러한 시각에서 보면 지식인 집단의 일부인 연구자들이 가지고 있는 전후개혁의 성격과 제국의 유산에 대한 견해는 결국 역사적 사실에 대한 기억의 형성 과정을 반영한다고 볼 수 있다. 이 글에서는 제국에 대한 기억을 중일전쟁 이후에 노동력 동원과 노동자 통제를 맡았던 조직인 산업보국회를 중심으로 고찰하려는 시도를 했다.

중일전쟁 이후 일본의 국가는 총력전 수행을 위한 국가총동원 체제를 구축하면서 노조를 해산하고 전국 단위로부터 기업 단위에 이르기까지 하향적으로 조직된 산업보국회가 노동력 관리를 담당하도록 만들었다. ‘산업보국회’, ‘산보’, ‘산보체제’라는 말은 현재도 일본에서는 무기력한 어용 노조에 대한 가장 신랄한 비판

· 지은이 | 이종구 서울대학교 사회학과를 졸업하고 도쿄대학(東京大学) 대학원 사회학연구과에서 '전후기의 일본 노사관계 재편성'을 연구하여 석사학위를 받았다. 박사과정은 도쿄대학 사회학연구과에서 '현대 일본의 노사관계와 노동자의 대응 - 민간대기업의 참가적 통합 구조와 이의제기행동'을 연구하여 학위를 받았다. 주된 연구 분야는 일본의 노사관계와 도시 사회이며 저서로는 『일본의 도시사회』(서울대출판부, 2001), 『사회학으로 풀어본 현대 일본』(일조각, 2005), 『人文·社会科学研究とオーラル・ヒストリ』(御茶の水書房, 2009) 등이 있다. 현재 성공회대학교 사회과학부에 재직 중이다.

으로 통용되고 있으며 어두운 군국주의 시대의 기억을 불러일으키는 상징이 되어 있다. 이는 전후 사회의 가치관을 표현하는 ‘평화’와 ‘민주주의’라는 개념과 대칭을 이루는 상징이기도 하다. 그러나 국가 권력의 탄압과 대중의 저항이라는 시각만으로는 일본의 전시 동원이 남긴 유산을 평가하기 어렵다. 도구적 합리성의 원리에 입각하여 사회관계를 재조직하고 전쟁 수행을 위한 인적 물적 자원을 최대한으로 동원하는 총력전 체제는 근대성이라는 가치를 내포하고 있다. 일단 성립된 총력적 체제는 정치권력의 교체에 따라 청산되는 것이 아니며 사회제도와 대중의 의식 속에 남아있으면서 자체 재생산을 하고 있다.

지금도 일본의 사회 제도를 연구하는 출발점은 민주화와 비군사화를 기조로 한 점령기의 전후개혁이 미친 영향을 평가하는 일이다. 이 작업은 전전과 전후의 일본 사회를 단절적인 것으로 볼 것인가, 연속적인 것으로 볼 것인가를 둘러싼 논쟁을 유발하고 있다. 특히 헌법을 비롯한 법과 제도의 변모를 보면 전후개혁의 단절적 성격이 부각된다. 반면에 전후개혁은 본래 일본 사회 내부에서 진행되고 있었던 구조적 변동과 정합적인 성격을 가지고 있었으므로 정착할 수 있었다는 해석도 가능하며 이는 전전과 전후의 연속성을 강조하는 논자들의 시각이다. 이러한 논쟁은 현재 발생하고 있는 사회 현상을 역사적 맥락에 비추어 파악하는 작업이라는 의미를 가지고 있다. 연속을 강조하는 시각에서 보면 전시 총력전 체제가 남긴 제도적 유산의 합리성이 중요하다. 단절론자들은 후진형 파시즘 국가의 폭력과 야만적 성격 때문에 도구적 합리성도 관철될 수 없었다는 측면을 지적하고 있다.

미군정이 주도하여 근대적 노사관계 제도를 도입한 노동개혁은 전후개혁의 성과를 과거와의 연속과 단절이라는 측면에서 고찰할 때 가장 치열한 논쟁이 전개되는 영역이다. 1945년 12월에 일본 최초의 노동조합법이 신헌법보다 먼저 공포된 것은 노동개혁의 단절적 성격을 가장 대표적으로 보여 주는 상징적 사건이다. 전후 노동개혁의 가장 대표적인 성과인 단결권의 보장은 분명히 산보 체제를



부정하는 조치였으나 점령군은 개별 기업 내부의 노사관계 유형을 직접 규정하지는 않았다. 즉, 미군정이 도입한 법적 제도적 개혁과 산보 체제하에서 형성된 관행 및 노동력 구성의 변화가 결합되어 점령기의 노사관계가 형성되었다. 이는 노사관계의 제도화가 추진되는 기반이 되었다. 현재 일본에서 아직도 개혁의 대상으로 지목되고 있는 55년 체제의 가장 중요한 구성 요소의 하나는 춘투로 상징되는 경제적 실리를 추구하는 노조 운동의 정착화라고 할 수 있다.

노동개혁을 거치면서 뉴딜 노동법 체계를 비롯하여 당시로서는 가장 선진적인 제도가 일본에 도입되었으나 실제로 만들어진 것은 기업별 노조를 비롯해 서양과는 이질적인 노사관계였다. 이는 일본만이 아니라 전세계에서 학술적 논쟁의 주제가 되어 있다. 이미 점령기에도 사실상 시민적 자유와 권리가 전면적으로 부여된 일본 사회에서 계급적 연대를 가진 노동운동이 발전하지 못하고 기업별 노조에 기반을 둔 일본적 노사관계가 형성된 배경에 대한 규명이 중요한 과제로 떠오르고 있었다.

구체적으로 점령 초기의 노사관계 상황을 살펴보면, 1946년에 들어서자 전전에는 노동운동의 불모지였던 대기업에서 격렬한 노동쟁의가 빈발하기 시작했다. 공산당의 영향 아래 급진적 노동운동을 선도했던 산별회의(全日本産業別労働組合会議)계 노조와 비교적 온건하며 전전의 노동운동과 연결되어 있는 사회당 계열의 총동맹(日本労働組合総同盟)계 노조의 지도자는 질적으로 상이한 집단이었다. 1947년 8월에 도쿄대 사회과학연구소가 조사한 자료에 의하면 노조 결성 당시에 중심적 역할을 수행한 인물의 성격은 이 산별회의계 노조에서는 연령 30대, 근속연수 5~10년, 비교적 고학력의 직원층, 감독자를 맡고 있는 공원이었다. 반면에 총동맹계의 경우를 보면 고연령, 장기근속, 감독자 공원층이었으며, 다만 여성노동자가 주력이었던 전섬동맹(全織同盟)에서는 직원층이 부각되었다.<sup>1)</sup>

1) 大河内一男編, 『労働組合の生成と組織』, 東京大学出版会, 1956, 98쪽.

여기에서 전전에 노사협조를 표방하는 경영가족주의적 노무관리 질서를 수용하고 있던 대기업의 직원층과 공원층의 상급자인 하부 감독자 집단이 패전 직후에 이의제기 행동의 주체로 등장하였다는 사실에 대한 설명이 필요하게 된다. 또한 냉전의 시작과 함께 미군정은 노동운동에 대한 통제를 시도하게 되고 노조 내부에서 미군정과 협조하여 고학력 직원층이 주도하는 급진적 노동운동에 대해 반기를 든 민동파(民主化同盟派)의 주력은 공원인 하부 감독자들로 구성되어 있었다. 물론 미군정의 지원이 있었지만 민동파가 단기간에 노동운동의 주도권을 장악할 수 있었던 배경에는 이들의 주장이 평노동자들이 정당하고 친숙하게 생각하는 질서와 정합되는 측면이 있었기 때문이라는 사실을 부인할 수 없다. 이것은 점령 초기에 산별회의계 노조가 급속하게 세력을 확장할 수 있었던 배경을 설명할 때에도 마찬가지로 적용되는 일이라고 볼 수 있다. 점령기에 전개된 노동운동의 성격을 이해하기 위해서는 제도적 환경의 변화만이 아니라 객관적인 패전 당시에 일본의 노동자가 놓여 있었던 상황과 이들이 가지고 있었던 상황 인식에 대한 고찰이 필요하다. 이 작업은 전시에 노무관리를 맡은 산업보국회의 활동 내용과 결과에 대한 고찰로 이어질 수밖에 없다.

산업보국회 방식에 내포된 정책 수립자들의 의도는 노사가 자율적으로 노동조건을 결정하는 단체자치의 원리를 부인하고 관료 기구가 개입하여 노동조건과 노동력 수급을 관리한다는 것이었다. 물론 거시적으로 보면 패전에 이르는 과정에서 나타난 전쟁물자 생산 능력의 한계는 산업보국회를 활용한 전시 노동력 동원 방식이 제대로 작동하지 않았다는 사실을 반영한다. 그러나 산업보국회가 가지고 있는 군국주의 시대의 탄압 기구라는 측면과 도구적·관료제적 합리성의 원리에 입각한 노동력 관리 방식을 도입하려는 시도였다는 측면을 통합적으로 파악할 필요가 있다. 즉, 산업보국회에 대한 대중의 집단적 기억 속에는 이러한 두 가지 측면이 용해되어 있다고 볼 수 있다. 또한 현재 제국에 대한 기억을 파악한다는 문제의식에 입각하여 보면 산업보국회에 대한 재평가는 실질적으로 파시즘과 대

중의 관계에 대한 고찰이기도하다. 이 글은 산업보국회를 중심으로 하여 국가총동원법이 시행된 이후의 전시 일본에서 진행된 노동력 동원 과정의 실상과 유산에 대한 고찰을 시도하고 있다.

## 2. 총력전과 산업보국회

총력전의 개념은 1차세계대전 당시에 독일에서 등장하였으며, 그것은 인적·물적 자원을 대량으로 동원하여 전쟁을 수행해야 하며 이를 위해서는 사회 체제를 효율적으로 관리해야 한다는 뜻을 가지고 있다. 홉스봄은 총력전의 특징을 군수물자의 대량생산 체제를 갖추기 위해 경제계획의 수립, 경영 합리화, 기술혁신이 촉진되었다는 점에서 찾고 있다. 병력과 노동력의 대량동원은 노동자 조직과 여성의 사회적 위상을 높이는 데 기여했다. 계획의 주체인 정부의 권한은 강화되었다. 전투원이 아닌 민간인 대중도 적대 감정을 가지고 전쟁 수행에 협력하며 국민의 일원이 되었다는 점에서는 역설적으로 민주화가 확산되는 효과가 나타났다고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 일본의 아마노우치 야스시(山之内靖)는 제2차 세계대전에서 충돌했던 전제적 파시즘형 체제와 합리적이며 민주적인 뉴딜형 체제는 총력전 체제라는 공통점을 가지고 있다는 점을 지적했다. 그는 전쟁에 승리한 뉴딜형 체제의 국가에서도 거대한 중앙집권적 국가관료제의 지배가 확립되었으며 사회적으로 강제적 균질화가 진행되었다는 점에 주목하고 있다. 여기에서는 총력전 체제를 거치며 계급사회는 시스템사회로 이행되었다는 해석이 제시되고 있다.<sup>3)</sup>

전시의 총력전 체제가 남긴 유산은 현재도 일본에서 중요한 사회적 현안으로 남아 있다. 기업에 대한 관료의 통제는 전후에 창구 지도를 통해서 고도성장을 촉

2) 에릭 홉스봄, 『극단의 시대 : 20세기 역사』, 이왕우 옮김, 까치글방, 1997, 37~81쪽.(Eric Hobsbawm, *Age of Extremes: the short twentieth century, 1914-1991*, London : Michael Joseph, 1994.)

3) 山之内靖, 『システム社会の現代的位相』, 岩波書店, 1996, 9~13쪽.

진시킨 산업정책으로 발전했다. 그러나 다른 한편으로는 자민당 장기 보수정권 하에서 이권 분배를 둘러싼 정관계 유착구조가 형성되었다. 일본에서는 1980년대 후반 이후에 시장개방과 국제화에 부응하는 구조개혁이 논의되는 과정에서 관료의 권한을 축소하는 규제완화와 지방분권이 필요하다는 개혁 담론이 활성화되었으며, 실제로 시장원리와 경쟁의 활성화를 촉진하는 정책이 다면적으로 추진되었다. 당시에도 개혁의 대상으로 거론된 일본의 기본적 사회제도는 55년 체제에 기반을 두고 있으며 미군정이 주도한 전후개혁의 산물이라는 것이 일반적인 견해였다.

노구치 유키오(野口悠紀雄)는 관료 권한의 비대화라는 문제가 발생한 근원을 전시의 국가총동원법<sup>4)</sup>에서 찾았으며 이를 1940년 체제로 규정하였다. 즉, 총력전 체제는 패전으로 해체된 것이 아니며 전후개혁을 거치며 보다 합리화된 상태로 현재를 규정하고 있다는 해석이라고 할 수 있다. 노구치는 일본에는 정관계 유착구조라는 철의 삼각형이 있으며 정치와 행정의 구별이 분명하지 않을 정도로 정치의 행정화가 이루어졌다고 비판한다. 즉, 경제활동에 대한 관료의 광범위한 개입, 중앙집권, 생산제일주의가 1940년 체제의 특징이다. 금융 정책을 보면 군수산업에 자원을 집중 지원하기 위하여 일본은행법이 제정되었으며(1942) 직접 금융 방식에서 은행 대출 위주의 간접금융으로 전환되었다(1942). 1940년 세계 개혁으로 급여소득에 대한 원천징수 제도가 도입되어 급여소득의 완전 포착, 세재원의 중앙 집중화와 이를 재원으로 한 보조금의 지방 배분 방식이 확립되었다. 1942년에 식량관리법 제정, 차지차가법(借地借家法)의 강화가 이루어졌다. 정부가 행정지도를 시행하는 기반인 각종 산업단체가 1941~1942년에 조직되고, 각종 영단(營團), 금고가 만들어졌다. 국민학교령(1941)은 교육의 획일화를 촉진했다. 대량생산 체제를 확립하기 위해 임시일본표준규격(JES)제도(1939~1945)가

4) 1938년 4월 공포, 5월 시행.

실시되어 공업제품의 규격화가 추진되었다. 이러한 제도는 총력전 수행을 위해 자원을 효율적으로 활용하기 위해 만들어졌으며 전후에도 지속되어 고도성장에 기여하였다. 경제구조가 소비자 이익을 반영하지 않으며, 모든 생활이 회사를 중심으로 영위된다고 하는 일본 이질론(異質論)이 지적하는 사항은 1940년 체제와 밀접하게 연관되어 있다는 해석이 제시되었다.<sup>5)</sup>

실제로 1940년 체제를 구성하는 각종 조치 속에는 임차인을 보호하는 차지차가법과 같이 노동자의 생활환경을 정비하려는 정책이 포함되어 있었다. 그러나 노사관계의 측면에서는 모든 노조가 해산되었으며 대일본산업보국회(1940년 11월) 산하에 만들어진 단위 산업보국회에 통합되었다. 즉, 노동기본권을 인정하지 않았다는 것이 미국의 전시 체제와 근본적으로 차이가 나는 지점이었다. 노조만이 아니라 모든 정당 사회단체는 해산되어 1940년 10월에 출범한 대정익찬회(大政翼賛會) 산하로 편입되었다. 대정익찬회는 독일의 나치스 체제를 모방한 신체제를 도입하려는 취지를 가지고 도입되었으나 오히려 황실, 화족, 지주 등의 전통적 보수세력의 견제를 받아 명목상의 기구로 위상이 저하되었다. 즉, 일본은 독일과 비교하면 조직화의 수준이 낮은 총력전 체제를 유지하고 있었다고 볼 수 있다.

그러나 야마노우치도 전시 동원 체제가 일본 사회의 구조전환에 크게 기여했다는 점을 중시하고 있다. 즉, 총력전 체제는 민족 전체의 생사가 걸린 위기를 맞고 있다는 운명공동체 의식을 이용하여 사적 영역에 속해 있던 모든 국민 생활을 공공성을 가진 사회적 영역으로 옮겨 놓았다. 일본 사회에 만연되어 있던 전통적, 근대적 생활 격차가 강제성을 가진 정책의 대상이 되어 공개적으로 다루어지게 되었으며, 평준화와 질적 균등화가 이루어지게 되었다. 여기에서 재벌 해체, 가부장제 폐기, 노동조합의 공인 등과 같은 전후의 제도적 변화는 일본이 패전했기 때문에 비로소 도입된 것으로 간주할 것이 아니라 오히려 전시 동원 체제가 초래한

5) 野口悠紀雄, 『日本經濟改革の構図』, 東洋經濟新報社, 1993, 199~202쪽.

평준화의 결과이며 필연적인 것이라는 전전과 전후의 연속성을 강조하는 주장이 등장하게 되었다. 즉, 모두가 생명과 재산에 대해 막대한 희생을 치르고 있을 때, 일부만이 특권적 격차를 누리는 것은 허용되지 않았다는 것이다. 따라서 전후 일본의 자본주의는 전시 동원 체제에서 추진되고 전후개혁으로 제도화된 강제적 균질화(Gleichshaltung)를 전제로 하여 경이적인 발전을 개시하였다는 결론이 내려지게 된다.<sup>6)</sup> 이러한 시각에서 야마노우치는 산업보국회가 전전에 노동조합이 침투할 수 없었던 대기업 내부에 상용공(본공)을 포괄하는 전원 가입 조직을 만들었고 전후에 기업별 노조로 발전했다는 오코우치 가즈오(大河内一男)의 해석을 지지하게 된다.<sup>7)</sup> 여기에서 노조를 없애고 대신 들어선 탄압 도구라는 낙인을 가지고 있는 산업보국회에 대한 평가의 방향은 달라질 필요가 있다. 즉, 산업보국회의 실제 상황에 대한 고찰은 기업 내부의 노사관계 및 작업장 질서에 대해 노동자들이 공통적으로 가지고 있는 원형적 체험을 이해하는 출발점이라는 의미가 있다.

전시에 이루어진 노동 부문의 질서 재편성은 노동력의 대량 동원과 밀접하게 연관되어 있다. 이미 전시 노동 통제가 기존의 노사관계와 노동시장 질서를 교란한 사실에 대해서는 많은 논의가 있었다. 특히 우지하라 쇼지로(氏原正治郎)는 쇼와(昭和) 초기에 중화학 공업 부문의 대기업 내부에서 일단 확립된 경영 가족주의가 제2차 세계대전 당시에 강행된 대규모 전시 노동력 동원 과정을 거치며 단절된다는 점에 주목한다. 우지하라의 논지를 구체적으로 살펴보면 전시 노동력 동원으로 중화학 공업 분야의 노동시장에는 구형 기간공, 중소기업의 직인적 노동자, 신형 양성공, 단기훈련공, 전직자, 여자노동자 등이 뒤섞여 혼란이 일어났으며 낡은 직장 질서가 해체되었다는 점이 강조되어 있다. 즉, 양성공 출신으로 기업에 대한 충성도가 높으며 연공적 질서하에서 장기 근속하는 숙련공이 작업장에서 중심

6) 山之内靖, 『システム社会の現代的位相』, 147~148쪽.

7) 山之内靖, 위의 책, 159쪽.

적 역할을 수행하며 노동운동의 발생을 원천 봉쇄하던 노무관리 방법이 통용될 수 없게 되었다는 것이다. 또한 기술 부문과 사무 부문에 종사하는 하급 직원층이 증가하였으나 극심한 인플레이션과 물자 부족 때문에 이들의 생활수준은 공원층과 크게 다르지 않게 되었다. 직원과 공원의 신분적 차이가 희석되었으므로 종업원이라는 동질성을 기반으로 한 기업별 노조가 조직될 수 있는 환경이 조성되는 결과가 되었다. 이와 동시에 노동력을 확보하고 관리하기 위하여 기업은 최저생활을 보장할 수 있는 임금을 지급하고, 사내 복리시설을 정비하며, 노무관리 체제의 합리화를 추진하게 되었다. 전시에 강제로 동원된 노동자들은 패전과 함께 직장을 떠나거나 해고되었다. 그러나 중화학공업화가 본격적으로 추진된 1930년대부터 1940년대 초에 걸쳐 양성된 숙련 노동자의 다수는 기업에 남았다. 이 집단은 전후에 산업보국회 해체와 탄압 법규 철폐를 요구하였으며 급격하게 고조된 노동운동의 주체를 형성하였다. 패전 이후에도 전전에 개별 기업 내부에서 만들어진 규칙과 제도가 모두 폐지된 것은 아니었으며 노조는 단체교섭을 통해 이를 개정하거나 폐지하는 작업부터 추진하였다. 전후에 제정된 직업안정법이나 노동기준법은 일본 사회에 존재하고 있지 않았던 새로운 원리에 입각하여 만들어졌다. 그러나 우지하라는 이들 법률의 내부 규정을 보면 전시 노동통제의 유산이 남아 있다는 측면을 지적하고 있다.<sup>8)</sup>

야마노우치와 우지하라의 견해는 전시에 대량생산 체제를 도입하는 과정에서 촌락공동체 시대의 가치관을 반영하는 온정적 경영가족주의 질서가 해체되었기 때문에 전후에 계약의 개념에 기초한 합리적 질서가 기업 내부에 정착할 수 있는 조건이 마련되었다는 점을 강조하고 있다. 말을 바꾸면 노동시장 상황과 노무관리 체제의 변화와 함께 노동자의 의식도 달라졌다는 사실이 중요하다. 여기에

8) 氏原正治郎, 『補論 戦時労働論覚書』, 東京大学 社会科学研究所 編, 『戦後改革 5 労働改革』, 東京大学出版会, 1974, 393~395쪽.

서 산업보국회가 남긴 중요한 유산을 근로이데올로기에 의한 동원, 가족수당을 비롯한 생활급 원칙의 보급, 공원과 직원 신분의 통일과 근로자로서의 평등을 지향하는 의식의 확산이라고 지적하는 사구치 가즈로(佐口和郎)의 시각에 주목할 필요가 있다.<sup>9)</sup>

사구치는 노동자에게 국가에 봉사하는 능동적 주체라는 위치를 부여한 근로이데올로기와 현실 제도 사이의 격차가 전후 노동운동을 급진적으로 고조시킨 에너지원이 되었다고 파악한다. 이러한 시각에 입각하면 점령기 초기에 노동자가 경제재건의 주체로 자기를 규정하며 생산관리투쟁을 전개하고 경영협의회에 적극적으로 참여한 사실, 생활급 사상에 기초한 전산형 임금체계의 등장, 공원과 직원의 신분적 차별을 지양하는 경영 민주화 운동, 공원과 직원이 같이 참여하는 공직 혼합조합 등도 전시기에 형성된 노동자의 행동양식이 반영된 현상으로 이해할 수 있다. 그는 고도 경제 성장기 이후에 등장한 국민 경제의 상황을 고려하는 춘투, 품질관리 운동과 같은 직장 수준의 노동자 참가에서도 산업보국회 시대가 남긴 유산을 찾아볼 수 있다는 해석을 제시하고 있다.<sup>10)</sup> 이러한 논리의 연장선 위에서 사구치는 전시에 국가가 주도적으로 노동시장 기구를 정비했기 때문에 전후에 산업민주주의가 확립되는 조건이 되었다는 평가를 내리게 되었다. 즉, 제1차 세계대전 이후부터 일본의 대기업 내부에서는 노조를 인정하지 않은 상태에서 공장위원회를 결성하여 협의를 위주로 하는 의사소통 통로를 개설하고, 숙련공을 사내에서 양성하며 복리 제도를 통해 종업원을 선택적으로 포섭하는 노무관리 방식이 자리 잡고 있었다. 사구치는 인격주의 원리에 입각한 노사관계로부터 노동자의 단결권을 법적으로 보장하는 산업민주주의적 노사관계로 이행되는 전환과정

9) 佐口和郎, 『産業報国会の歴史的位 置: 総力戦体制と日本の労使関係』, 山之内靖・ヴィクター・コシュマン・成田龍一編, 『総力戦と現代化』, 柏書房, 1995, 306~307쪽.

10) 佐口和郎, 위의 글, 309쪽.

이 전시기에 진행되고 있었다는 해석으로 나아가고 있다.<sup>11)</sup> 여기에서 말하는 산업민주주의는 당사자 사이에 노동조건을 결정하는 규칙이 형성되는 노사관계 시스템의 제도화를 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 시각을 수용하면 전시라는 비상 상황 속에서 형성된 일본 관료의 이미지는 제도적 합리화를 추진하고 새로운 시대를 준비하고 있었던 전향적인 집단이다. 따라서 대중이 가지고 있는 제국에 대한 긍정적인 기억이 중요한 의미를 가지게 된다.

반면에 니시나리타 유타카(西成田豊)는 일본 자본주의와 파시즘이 가지고 있는 후진성 때문에 제도적 합리화가 제대로 추진되지 않았다는 시각에 입각하여 국가 권력에 의한 강제 동원, 비국민(非國民)에 대한 차별, 대중의 저항을 강조하고 있다. 이러한 시각은 전전과 전후의 연속성은 태평양전쟁 시기에도 소극적이거나 지속되었던 노동자의 저항에서 찾아야 한다는 주장으로 이어진다.<sup>12)</sup> 즉, 하부로부터 올라오는 대중적 저항이 국가 기구를 전복시키지는 못하였지만, 국가의 노동력 동원 기제도 기능 부진 상태에 빠지고 있었으며 정신운동은 한계를 노출하고 있었다는 것이 니시나리타의 판단이다. 이러한 시각에서 보면 대중 속에 국가와 자본에 대한 불신감이 축적되고 있었다는 사실이 중요하다. 따라서 제국에 대한 대중의 기억은 탄압과 피해, 저항과 운동을 중심으로 재구성된다는 해석이 나오게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 일체의 시민적 자유가 사실상 허용되고 있지 않았던 태평양전쟁 시기에 구축된 총력전 체제 내부에서 관료의 권한이 확대되고 제도와 조직의 합리화가 진행되었다. 이것을 미군정이 주도한 전후개혁의 성과가 일본 사회에 정착할 수 있었던 배경으로 파악하는 논자들은 기본적으로 전전과 전후의 연속성을 강조하고 있다. 연속성을 강조하는 시각에서 보면, 노동 분야에

11) 佐口和郎, 『日本における産業民主主義の前提: 労使懇談制度から産業報国会へ』, 東京大学出版会, 1991, 249쪽.

12) 西成田豊, 『近代日本労資関係史の研究』, 東京大学出版会, 1988, 428~429쪽.

서도 탄압기구인 산업보국회 내부에서 노동자의 권리 의식이 성장하고 노무관리의 합리화가 진행되었다. 점령기만이 아니라 현재의 노사관계도 전시의 제도 및 관행과 연결되어 있다. 그러나 미군정이 탄압 기구를 철폐했기 때문에 근대적 합리성의 원리가 사회적으로 발현될 수 있었다. 특히 노사관계에서는 미군정이 노동자에게 교섭의 주체라는 지위를 제도적으로 보장하였기 때문에 노조의 시민권이 확보될 수 있었다는 사실은 여전히 남아 있다. 따라서 전후에도 현실적인 의미를 가지고 있는 전전의 유산을 파악하기 위해서는 산업보국회 내부에서 국가의 노동통제 기제가 실질적으로 작동하던 양상을 살펴볼 필요가 있다.

### 3. 산업보국회의 구조와 이념적 지향

1931년에 발생한 만주사변과 함께 15년전쟁이 시작되었으며 사상통제가 강화되기 시작했다. 1930년대 일본 국가의 노동운동 대책은 한편으로는 좌파 노동조합에 대항할 수 있는 ‘일본주의 노동조합’을 육성하고 다른 한편으로는 노사간담제도를 개선하려는 것이었다. 그러나 애국과 노사협조를 지향하는 일본주의 노동조합에서도 쟁의가 발생하는 사례가 나타났으며 진성 노동조합으로 변질할 수 있는 가능성이 남아 있었으므로 관료들은 후자를 중시하게 되었다. 반면에 자본가 단체인 전산련(全産連, 전국산업단체연합회)은 구매, 공제 등의 복리시설 운영에 대한 사항을 중심으로 활동하는 종업원 단체인 회사조합을 장려했다. 당시 일본 기업에서 노사간담제도가 회사조합을 구성하는 요소의 일부이기는 하였으나 실상을 보면 노동조건에 대한 대화를 기피하고 있었다. 이와 같이 관료가 주장하는 정책에는 기업이 노동자를 대표하는 조직의 실체를 인정하라는 전산련의 입장과 모순되는 전제가 있었다. 1934년 연초에는 내무성 사회국 노무과장이 회사조합만으로는 노사관계를 안정시킬 수 없다는 요지의 발언을 통해 기업의 대응 방식에 우려를 표명하는 일이 있었다. 1934년 5월에 열린 경찰 특고(特高)과장 회의

에서는 노사간담제도를 재검토하고 수정하여 보급하라는 지시가 내려졌다. 이와 같이 노동통제 실무를 담당하는 내무성 관료들이 주장한 정책 기조는 노사 대표가 노동조건에 대해 대화를 하고 그 결과에 대해 서로 구속력을 가지는 제도를 만들어 노사관계를 안정시키는 방향으로 나아가자는 내용을 가지고 있었다. 그러나 이러한 정책 구상이 현실화되지 않은 상태에서 중일전쟁이라는 사태를 맞았다.<sup>13)</sup>

중일전쟁이 발발하자 관료, 경영자단체, 노조 대표가 시국대책위원회를 조직하였다. 여기에서 새로운 노사관계에 대한 논의가 진행되어 산업보국연맹이 결성(1938. 7. 30)되었다. 표면적으로 이 과정은 민간 주도로 추진되었으며 기업 측이 조직한 노동문제에 대한 조사연구를 담당하는 단체인 협조회(協調會)가 실무를 맡았다. 산업보국연맹 시대에는 노사 간 의사소통에 중점이 놓여 있었다. 사업장 단위에 설치된 산업보국회의 중심적 활동이었던 노자(勞資)간담회의 실상을 1940년 2월을 기준으로 살펴보면 1회만 개최한 곳이 31%, 1회도 개최하지 않은 곳을 합하면 36%였다. 1939년 4월 이후 설립된 산업보국회를 기준으로 살펴보면 산업보국연맹이 기준으로 설정한 기준에 맞춰 월 1회 간담회를 개최하는 곳은 10%에 지나지 않았다. 간담회에 참가하는 노동자 측 위원의 비율은 600명 규모에서 40명에 1명, 2,000명 규모에서 100명에 1명 정도로 낮은 수준이었다. 즉, 산업보국회가 개최하는 노사간담회는 작업장과 유리된 상태에서 운용되고 있었으므로 쟁의를 방지한다는 처음의 목표를 달성하기에는 미흡했다. 또한 청년노동자가 급증하고 초임급이 상승하였지만 노동자 내부의 임금격차가 확대되고 노동력 이동이 급속하게 증가하기 시작했다. 1939년 3월에는 미경험공(未經驗工)의 초임을 통제하는 임금통제령이 내려지고, 4월에는 노동력 이동을 억제하기 위해 종업원 채용 제한령(從業者雇入制限令)이 실시되었다. 또한 작업장에서는 비공식적 인간관계로 결합되어 있는 직장집단 내부에서 감독과 노동자 사이에 형성되어 있

13) 佐口和郎, 위의 책, 146~148쪽.

던 상호의존 관계가 동요하기 시작했으며 작업장 질서 관리에 문제가 발생했다. 즉, 산보연맹은 새로운 노사관계를 형성하는 규범을 제시하지 못했다.<sup>14)</sup>

중일전쟁의 장기화와 함께 일본의 총력전 체제는 본격적으로 정비되기 시작하였다. 이 과정에서 대정익찬회가 결성되었으며(1940. 10. 12), 근로신체제를 확립하기 위해 민간 주도 방식의 산업보국연맹은 해산되었다(1940. 12. 7). 이와 함께 내무성 조직이 직접 개입하여 대일본산업보국회를 창립하였다(1940. 11. 23). 이미 산업보국연맹 시절에도 하부의 단위 산업보국회는 경찰이 주도해 조직하고 있었으며 관료들은 협조회를 비롯한 제3자 기관을 통해 간접적으로 영향력을 미치고 있었다. 산업보국연맹이 발족하고 나서 1년도 지나지 않은 1939년 4월 28일에 후생차관과 내무차관은 ‘산업보국연합회 설치에 관한 의명 통첩’(産業報國連合会の設置に関する依命通牒)을 보내 각 부현의 지방장관을 회장으로 하는 연합회를 설치했다. 이미 4월 24일에는 산업보국연맹도 규약을 개정하여 앞으로 정부가 중심이 되어 운동을 지도하며 연맹은 정부와 협력한다고 선언했다. 도쿄지방산업보국연합회의 사례를 보면 경시청이 주도하여 1938년 8월~10월에 걸쳐 85개소에서 사업주 간담회를 열었다. 1939년 4월에 산업보국회 정책이 재편되기 시작하자 경시청은 신속하게 대응하였다. 조정과(調停課), 노동과, 공장과, 교 통과가 일체가 되어 ‘경시청 산업보국운동 기획위원회’를 만들고 8월까지 84개 지역별 연합회를 결성하였다. 9월이 되자 도쿄지방연합회가 만들어졌으며 이 조직이 내건 사업의 항목을 보면 ① 산업보국 정신의 보급 철저, ② 산업보국회 및 지역별 연합회에 대한 지도, 연락, ③ 생산력 확충, 기타 국책 수행에 대한 협력에 관한 일, ④ 산업노동문제 조사 연구, ⑤ 산업보국 지도자 양성, ⑥ 산업보국운동 관련 각종 강습회 연구회 등의 개최, ⑦ 산업보국회 및 회원 표창, ⑧ 회보, 기타의

14) 佐口和郎, 같은 책, 178~180쪽.

간행, 등으로 구성되어 있다.<sup>15)</sup> 이와 같이 산업보국연합회 단계를 거치면서 산업보국회 조직은 양적으로 팽창하게 되었으며 소규모 공장까지 포괄하게 되었다. 전국적으로 단위 산업보국회의 숫자는 1년간 10배로 증가하였다. 대일본산업보국회는 이러한 기반 위에서 출발하였다.<sup>16)</sup>

대일본산업보국회 창립대회(1940. 11. 23)가 열리기 직전에 각의(1940. 11. 8)에서 결정된 ‘근로요강’(근로신체제 확립 요강)에서는 관료가 산업보국회 재편을 주도하고 있는 모습이 나타나고 있다. ‘근로요강’에는 근로동원 완수를 목표로 하는 근로신체제를 확립하기 위하여, “근로정신의 확립”, “자본, 경영, 노무가 유기적으로 일체가 되어 있는 기업 경영체의 근로조직 및 이의 연합체를 확립하고 행정기구를 정비할 것”이 명기되어 있다. 여기에서 중요한 사실은 재편된 산업보국회가 강조하는 이념의 핵심이 ‘근로’라는 점이다. 즉, 사업주와 종업원은 모두 국가에 봉사하는 근로자가 되었을 때 비로소 진정한 국민이 되는 것이며, 국민조직인 산업보국회는 근로를 통해 전쟁에 협력하는 근로조직이라는 모습으로 구체화되기 시작하는 것이다. 근로요강에서 근로는 “황국에 대한 황국민의 책임이며 동시에 영예(榮譽)”로 규정되었다. 같은 시기에 기획원이 작성한 ‘근로보국단 구상’에는 “근로자의 국가적 명예를 존중”하는 일의 중요성이 명기되어 있다. 이는 국가가 근로자의 인격을 승인한다는 의미였다. 따라서 근로자는 개별 기업 단위로 분단되어 있는 종업원과는 차별성을 가진 존재가 되었다. 새로운 산업보국운동은 이전과 같은 개별 기업 단위의 ‘노자(勞資) 일체’가 아니라 “모든 근로자의 결집운동”이라는 의미를 가지게 되었다. 반면에 당시에는 생산력 확충을 위해 추구해야 할 가장 시급한 과제가 노동 이동 방지와 노동력 배치에 관한 문제를 해결하는 것이었으므로 산업보국회는 노무동원과 노무통제를 담당하는 국가의 하청

15) 같은 책, 183~184쪽.

16) 같은 책, 188쪽.

기관이 되었다. 이상의 논의를 종합하면 산업보국회는 국민조직, 인격 승인의 장, 노무통제 하청기관이라는 복합적 역할을 담당하게 되었으며, 이를 통합하는 이념적 기반은 ‘근로’였다. ‘근로조직’이라는 정체성을 가지게 된 산업보국회는 노사간 이해가 일치되지 않아 문제가 발생하는 사실 자체를 인정하지 않게 되었다. 산업보국연맹 시대와 같이 산업보국회가 노자간담회를 개최할 필요성이 없어졌다. 이와 함께 총동맹이 1940년 7월에 해산하여 노동조합운동도 소멸하게 되었다.<sup>17)</sup>

또한 전산련(全國産業団体連合會)을 비롯한 경영자 단체의 시각에서 보면 기업내 노자 협조운동을 선전 보급하고 연락 알선하는 기관인 산업보국연맹은 용인할 수 있지만 노동행정을 지원하는 전체주의적 노무통괄 조직인 대일본산업보국회를 받아들이기는 어려웠다. 전산련은 이의제기를 통해 중앙조직의 명칭과 강령은 산업보국연맹과 동일하게 하고 자주적인 운동이라는 조직 원리를 존중하여 포괄적 지도에 치우치지 않을 것을 요구했으나 받아들여지지 않았다. 활동 영역이 축소된 전산련은 1942년 5월에 해산하였다.<sup>18)</sup>

산업보국회가 근로조직이 되는 것과 함께 임금의 의미도 달라졌다. 근로는 국가에 대한 봉사이므로 이에 대한 반대급부로 임금을 기대할 수 없게 되었다. 임금으로 능률을 자극하는 방법은 부정되었다. 또한 근로자는 국민적 명예를 존중받아야 하는 존재가 되었으므로 생활안정을 보장받아야 했다. 즉, 노동에 대한 보수가 아니라 일정한 생활조건을 유지할 수 있는 임금 수준을 확보하는 생활급 원칙이 부각되었다. 실제로 후생성 등은 능률급적 요소가 강한 청부임금이나 누진율이 높은 잔업 할증 임금을 규제할 필요가 있다는 주장을 펴고 있었으며, 이는 임금통제령으로 나타났다. 1940년 8월에 공포된 제2차 임금통제령 제8조에는 “후생대신 및 지방장관은 임금위원회의 의견을 들어 임금 산정 방법 및 지불 방법에

17) 같은 책, 189~195쪽.  
18) 같은 책, 200~201쪽.

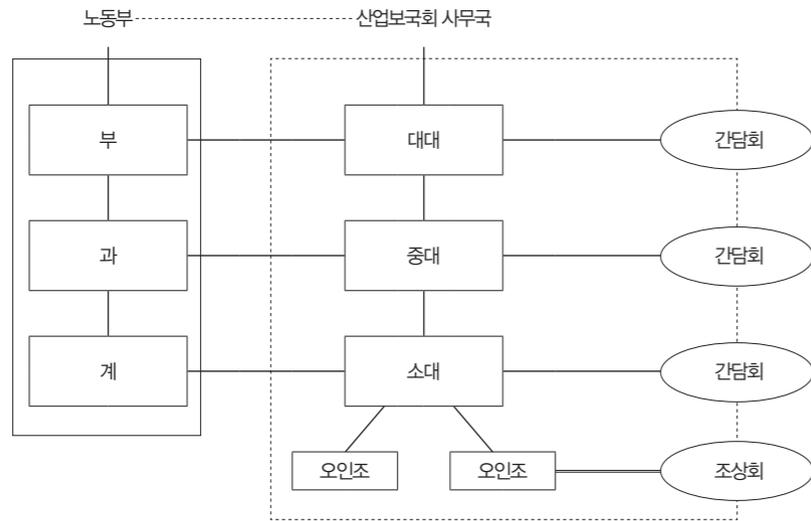
관해 임금통제를 위해 필요한 명령을 하고 처분을 내릴 수 있다”는 내용이 들어갔다. 이미 후생성은 1939년에 실시한 전국 규모의 임금형태 조사에 입각하여 성과급을 채택한 곳에서는 노동자의 휴업률(休業率)이 높아지는 경향이 있다는 점을 지적하였다. 이러한 평가의 이면에는 생활급을 이상적인 임금제도라고 생각하는 가치 판단이 있었다.<sup>19)</sup>

반면에 ‘근로신체제 확립 요강’이 내건 산업보국회의 이상적 목표와 현실 사이의 거리는 여전히 크게 남아 있었다. 근로조직이라는 새로운 정체성을 가지게 된 산업보국회는 국민의 일원인 근로자의 인격을 승인하는 것과 동시에 물적 노동력으로 간주된 인적 자원을 관리해야 하는 모순에 부딪혔다. 근로조직은 기존의 기업 조직과 중복되므로 경영권 침해 문제가 발생할 수 있었다. 생활급은 노동과 보수 사이의 연관을 희박하게 만들기 때문에 당장 시급한 생산력의 확충이라는 목표와 양립되기 어려웠다. 또한 ‘근로신체제 확립 요강’에는 말단 작업장 수준에서 형성되어야 할 신질서에 대한 언급이 없었다. 즉, 산업보국회는 사회적 합의를 유보하고 ‘근로’라는 이념을 내세워 시대적 과제를 해결하려 시도했으므로 오히려 영향을 크게 미쳤다고 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

1941년 8월에 각의에서 결정된 ‘노무긴급대책 요강’은 태평양전쟁 개전을 앞두고 대량의 노무동원을 실시하기 위한 방책이었다. 1940년도에는 122만 4천 명을 동원했으나 1941년도에는 상시 요원만 221만 2천 명으로 약 2배가 되었으며 노동력의 질적 구성도 달라졌다. 1940년도의 노동력의 주요 공급원은 신규 졸업자, 농업 종사자, 물자동원 관계 등 이직자<sup>21)</sup>로 이루어져 있었다. 그러나 1941년도의 공급 상황을 보면 이미 농업노동력은 고갈되어 거론도 되지 않았다. 상업 종사자와 ‘요(要)정리 공업 종사자’가 대량 공급원으로 설정되어 있고, ‘공무 자유

19) 같은 책, 196쪽.  
20) 같은 책, 199~200쪽.  
21) 전시 동원 계획에 따라 폐지되거나 규모가 축소된 산업 종사자.

〈그림 1〉 단위 산업보국회의 부대 조직과 5인조



출전: 佐口和郎, 『日本における産業民主主義の前提: 労使懇談制度から産業報国会へ』, 東京大学出版会, 1991, 204쪽.

업'도 포함되어 있다. 즉, 종합적으로 노동력의 재배치가 이루어지게 되었으므로 작업장 질서의 확립과 노무관리의 쇄신이 새로운 과제로 등장했다. 이러한 새로운 기능을 단위 산업보국회가 수행하기 위해서는 조직을 개편할 필요가 있었다. 단위 산업보국회의 재편성은 1941년 8월에 결정된 '공장과 사업장에 있는 산업보국회의 조직 정비 건'(후생성 노동국장, 내무성 경보국장)이라는 문서에 입각하여 추진되었다.<sup>22)</sup>

근로조직의 재편성은 단위 산업보국회를 군 부대와 유사한 편제로 조직하는 것이었다(〈그림 1〉). 5인조를 기초 단위로 하여 조직된 산업보국회는 회사 조직계선에 따라 부-대대, 과-중대, 계-소대의 형태로 편성되었다. 각 조직 단위의 장이 부대의 지휘자를 맡는 형태를 가지게 되었다. 산업보국연맹 시절에 중심적 위

22) 같은 책, 200~202쪽.

치를 차지하고 있던 이전의 '노자간담회'는 대우와 복리문제를 중심으로 노자 조절 기능을 수행하는 것에 지나지 않는다고 평가되었으며 부대 조직에서 보조기관의 위상을 가지게 되었다. 또한 간담 사항의 내용에 대우 문제 등은 포함되지 않았으며, 다만 직분을 충실하게 이행하는 데 필요한 일체의 사항에 대해 간담한다고 규정되었다. 이러한 조직 체계를 갖춘 의도는 노동자에 대한 통제를 강화하려는 것이었으며 산업보국연맹 시절에 강조되었던 노동자의 창의성이나 자발성을 발휘하는 장이라는 의의는 사라졌다. 특히 대일본산업보국회는 근로 관리를 총괄하는 업무가 근로과(부)의 소관이 아니라 단위 산업보국회의 업무라는 지침을 하달했다. 그러나 단위 산업보국회 사무국에서 각급 부대로 이어지는 조직은 근로를 통해 국가에 봉사한다는 목적을 가지고 있었으므로 회사의 조직 체계와 긴장 관계를 가지게 되는 혼란이 발생했다.<sup>23)</sup>

부대 편제로 재조직된 산업보국회의 실질적인 기능을 고찰할 때 가장 주목할 필요가 있는 부분은 하부의 기초 조직인 5인조이다. 관료들이 5인조를 기초 단위로 설정한 의도는 "자율적 근로력(勤勞力)의 발휘"라고 표현되었다. 5인조는 같은 작업장에 있는 5~10명을 단위로 조직되며 원칙적으로 책임자는 공식 조직에서 부여된 지위와는 관계가 없었다. 5인조의 기능은 전원이 참가하는 조상회(組常會)를 통해 발휘되었다. 조상회가 발휘하는 가장 중요한 기능은 자발적인 작업방법의 개선과 일상적인 의사소통이었다. 여기에서 노동자는 국가에 능동적으로 공헌하는 주체라는 정체성을 가지게 되었고 친숙한 동료들이 업무에 대해 의논하며 합의를 이루게 되었다.<sup>24)</sup> 즉, 5인조는 작업장에서 형성되는 비공식적 인간관계를 활용하여 생산성을 향상시키고 조직이 지향하는 목표와 개별 노동자의 의식을 통합하는 장이 되었다. 이는 작업장의 공동체가 개인과 국가를 매개하는 역할을 하

23) 같은 책, 204~206쪽.

24) 같은 책, 207~208쪽.

도록 구상되었다는 점에서 많은 시사를 주고 있다.

재편된 산업보국회에는 청년조직이 설치되어 노동통제를 보강하는 역할을 수행했다. 후생성 노동국장은 1941년 3월에 ‘산업보국청년대에 관한 의명(依命) 통첩’을 보내 청년학교장을 대장으로 하여 25세 이하의 청년노동자로 편성된 산업보국청년대를 직장 단위로 설치하게 했다.<sup>25)</sup> 이 조직의 사업은 “산업 보국 정신의 체득과 훈련에 관한 사항, 직장활동·기술훈련에 관한 사항, 체육·보건·오락·생활훈련에 관한 사항” 등이었다. 당시 도쿄 인근에 있는 650개 공장을 대상으로 한 조사에 의하면 25세 이하의 노동자가 56%였다. 즉, 산업보국청년대는 비중이 급격하게 늘어나고 있는 청년 노동자를 관리하는 목적을 가지고 있었으며 사업내용도 인격 수양과 교양에 관한 것이었으므로 경영자 단체의 지지를 받았다.<sup>26)</sup>

대일본산업보국회가 내건 이념에 포함되어 있는 노동자의 생활보장이라는 처우의 기준은 가족수당의 보급으로 구체화되었다. 이미 1939년에 일본능률연합회는 아래와 같이 구성되는 “일본식 가족본위 임금”을 제시했다.

임금 = 일급(日給) × 근로일수 + 가급(加給) + 수당

일급: 보증급 + 연령급 + 근속급 + 기능급

(가족의 최저생활을 유지할 수 있어야 한다)

가급: 공장 전체의 능률 및 본인의 근태(勤怠)에 의함

수당: 조출(早出), 잔업, 교체제 등

25) 청년학교는 1935년에 공포 시행된 청년학교령에 의해 설치되었으며 심상(尋常)소학교 또는 국민학교 심상과(尋常科)를 6년간 이수한 청년이 입교하여 직업교육과 군사훈련을 받았다. 설치 주체는 지방공공단체와 민간이었다. 사립의 경우는 백화점이나 공장에 부설하거나 상점가와 동업조합이 공동으로 설치할 수 있었다. 국졸자는 남녀 2년의 보통과를 다녔다. 청년학교 보통과 수료자와 고등소학교(국민학교 고등과) 졸업자가 입학하는 본과의 취학 기간은 남자 5년, 여자 3년이었다. 1939년부터는 중등학교에 진학하지 않은 남자는 청년학교에서 보통과 2년, 본과 3년간 취학하도록 의무화되었다.

26) 같은 책, 208~209쪽.

이와 같이 최저생활을 보장하는 기본급에 능률가급인 상여와 수당을 덧붙인 제도에 대해 후생성도 타당하다는 입장을 가지고 있었다. 1942년 10월에는 후생성 노동국이 ‘석탄산(石炭山) 노무자의 임금에 관한 의명 통첩’에서 바람직한 임금 체계를 제시했다. 이 체계에서는 우선 일정 연령에 도달하면, 그 시기에 맞추어 생활안정을 보장하고 노동자의 정착성을 확보한다는 목적을 가진 기본급이 설정되었다. 여기에 근무성적을 고려한 상여 및 가족수당 등이 추가되었다. 특히 후생성 안은 가족수당이 최저생활을 유지하는 기능을 분담하도록 설계되었다는 특징을 가지고 있다. 가족수당이 제도화된 계기는 실질적으로 임금을 동결한 임금 임시조치령(1939. 9. 18)이었다. 1940년 2월에는 쌀값 상승에 대응하여 월수 70엔 미만의 노동자를 대상으로 14세 미만 부양가족 1인에 대해 1개월 2엔의 가족수당 지급을 허가했다. 이후에도 후생성 고시가 계속 개정되어 지급 대상과 부양가족의 범위가 확대되었으며 수당도 증액되었다. 1942년에는 지급대상을 확대하여 수입에 따른 제한이 없어지고, 부양가족의 범위도 조부모, 손자, 남동생, 여동생에 이르기까지 넓혀졌다. 지급액도 1인당 3엔, 다시 5엔으로 증액되었다. 정책적으로도 이제 가족수당은 임시적이며 한정적인 조치라고 볼 수 없게 되었다. 1942년 7월을 기준으로 가족수당의 보급 상황을 보면 고용규모 1,000명 이상의 공업 및 운수업 사업장은 100%에 가까웠다. 당시 가족수당이 임금총액에서 차지하는 비율은 30세 이상의 남자를 기준으로 8.5%였다. 1942년 연말에 후생성 고시가 개정된 다음에는 이 비율이 계속 올라가 성인 남자의 경우에는 10% 전후에 도달하는 경우도 드물지 않았다. 또한 가족수당에 대해서는 기업이 노동자의 근무 성적에 따라 지급액을 자의적으로 변동시키는 것이 금지되어 있었다. 가족수당이 보급된 시기는 노동자를 국민의 일원으로 보도록 산업보국회의 이념과 국가의 정책이념이 개정된 때라는 사실에 주목할 필요가 있다.<sup>27)</sup> 1943년에는 각의에

27) 같은 책, 209~211쪽.

서 결정된 '생산증강 노무 긴급 대책 요강'은 “근로자용 물자의 할당 및 배급은 원칙적으로 산업보국회 조직을 통해 일원화 할 것”을 규정하였다.<sup>28)</sup> 즉, 기업은 직장이며 생활 물자를 제공하는 생활단위가 되었다.

전시 노동통제의 일환으로 생활급의 개념과 가족수당을 도입한 정책은 결과적으로 기업이 노동자와 가족이 최저생활을 보장해야 한다는 인식을 확산시키게 되었다. 또한 생활 단위인 기업이 지급하는 임금은 노동의 대가라기보다는 노동자 개인의 속성과 생애주기에 따라 필요한 생활비라는 성격을 가지게 되었다. 여기에는 일종의 연공에 따른 평등 대우를 주장하는 가치관이 작용하고 있다. 또한 국가와 기업은 근로를 통해 전쟁에 참가하는 국민이며 종업원인 노동자의 생활을 보장하는 대신에 무한의 헌신을 요구할 수 있다는 의식이 내포되어 있다고 볼 수 있다. 산업보국회와 기업의 생활보장 기능은 전후에 형성된 소위 일본적 노사관계의 가장 큰 특징인 연공제와 기업별 노동조합의 기원과 의미를 파악할 때 고려해야 할 역사적 맥락이기도 하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 중일전쟁 발발 당시에 출발한 산업보국회는 '노자간담회'를 중심으로 하는 노사 간 대화 통로라는 성격을 가지고 있었다. 그러나 전쟁의 장기화와 총력전 체제의 강화라는 상황 속에서 산업보국회 조직은 군대식 편제로 재편되었다. 산업보국회의 기능이 확대되는 것과 동시에 노동조합은 소멸했다. 국가는 산업보국회를 노동통제 기구로 활용하면서 노동자의 생활을 보장하는 생활급과 가족수당을 도입하였다. 산업보국회의 하부인 5인조는 작업장의 비공식적 인간관계를 활용한 생산성의 향상에 기여했으며 산업보국청년대는 급증하는 청년노동자의 정신교육을 담당했다. 반면에 산업보국회 시대를 거치며 일본의 노동자는 생산의 주체이며 생활을 보장받을 권리를 가지고 있다는 의식을 가지게 되었다. 산업보국회의 조직과 운영은 관료가 통제하고 있었다. 전시 일본의

28) 같은 책, 241쪽.

노사관계 관리 방식은 노사가 자율적으로 노동조건을 결정할 수 있는 기제가 인정되지 않은 가운데 국가가 직접 노무관리를 수행하는 형태를 가지고 있었다. 여기에는 역설적으로 국가가 노동자의 생활을 보장하지 못하거나 관료기구의 통제력이 약화되었을 경우에는 노동자 집단에 대한 통제 자체가 곤란해질 가능성이 내포되어 있었다.

#### 4. 총력전 체제와 산업보국회의 한계

산업보국회를 중심으로 제국에 대한 기억을 논의할 경우에는 이 조직의 구조와 이념에 못지않게 실질적인 운영과 활동에 대한 고찰이 중요하다. 이는 산업보국회를 활용한 전시 노동력 동원이 생산력 향상과 효율적인 총력전 체제 구축에 실질적으로 기여한 내용에 대한 평가를 수반한다. 또한 산업보국회가 표방한 '노자 일체'라는 목표가 달성된 수준을 파악하려면 노동자의 반응만이 아니라 관료와 기업의 평가내용을 살펴볼 필요가 있다.

처음부터 정부와 협조회는 기업 내부에서 활동하고 있는 건강보험조합, 공제회, 안전위원회, 공장위원회 등의 단체와 조직을 산업보국회로 대체하려는 구상을 하고 있었다. 실제로 주요 대기업에서는 1920년대와 1930년대에 설립되어 활동하고 있었던 각종 단체와 조직을 형식적으로 통합하여 산업보국회를 만들었다. 미쓰비시(三菱)중공업의 사례를 보아도 공장위원회가 중심이 되어 직원간담회, 공장단체, 안전위원회, 총후(銃後)후원회, 애국공채응모저금, 직원구락부 및 기타 조직으로 구성된 산업보국회를 조직하였다. 이와 같은 상황이 전개된 배경에는, 이미 만주사변 발발 이후 1930년대부터 공장위원회가 회의 기구의 성격을 상실하고 간담회로 변질하고 있었으며, 노동운동이 침체하고 있었다는 노사관계의 질적 변화가 있었다. 그러나 니혼(日本)제철과 같이 1930년대 후반까지 기업내 노동운동이 존속하고 있었던 곳에서는 공장위원회 조직을 부분적으로 수정하고 재

편하여 산업보국회를 결성하였다. 즉, 산업보국회는 노동운동 대책을 위한 기구라는 성격을 가지고 있었다.<sup>29)</sup>

반면에 중소기업에서는 경찰이 산업보국회의 결성을 주도하였다. 도야마(富山)현의 사례를 보면 1938년 11월 5일에 현 경찰부장이 관내 경찰서장들에게 '산업보국회 결성 장려에 관한 건'을 보내 종업원 100명 이상 공장을 대상으로 산업보국회 설치를 적극적으로 지도, 장려할 것을 요구했다. 1939년 6월 23일에도 경찰부장이 경찰서장 앞으로 '소규모 공장, 사업장에 대해 산업보국회 설립을 권장하는 건'을 보냈다. 교토(京都)부 경찰부장도 1939년 7월 17일에 관내 경찰서장들에게 직공 30인 이하의 공장에 대해 산업보국회 결성을 권장하라는 통첩을 보냈다. 그러나 경찰은 산업보국회 결성을 권장하는 것에 그치지 않고 운영에도 개입했다. 특히 산업보국간담회 개최에 대해서는 경찰이 지도적 역할을 수행했다. 도야마현 경찰부장이 경찰서장들에게 1939년 3월 27일에 보낸 '산업보국회의 간담회 개최에 관한 건'에는 "산업보국운동에서 노자(勞資) 의사소통을 위해 시행하는 간담회는 운동의 주류가 되어야 하며, 이를 지도하기 위해 각별한 노력을 기울여야 한다. 간담회를 개최하는 날에는 필요에 따라 서원을 보내 지도"하라는 내용의 지시가 있었다. 교토부에서도 경찰부 노정과가 산업보국회의 결성을 권장하고 운영에 관한 지도를 담당하며, 특별고등경찰과는 이에 협력하면서 위원회, 간담회를 드러나지 않게 시찰하고 지도하도록 되어 있었다. 이와 같이 대기업보다는 중소기업 부문에서 국가 권력이 노사관계에 대한 강력하게 개입하고 있던 배경을 보면, 세계대공황의 와중에서 일본이 쇼와공황(昭和恐慌)을 겪고 만주사변이 일어난 1930년대 이후에는 노동운동이 중소기업을 중심으로 전개되고 있었다는 사실이 있다.<sup>30)</sup> 즉, 1920년대부터 노조를 대체하는 노사협의 기구인 공

29) 西成田豊, 『近代日本労資関係史の研究』, 東京大学出版会, 1988, 386~388쪽.

30) 西成田豊, 위의 책, 388~389쪽.

장위원회가 설치되어 있었고 경영가족주의적 노무관리를 시행하고 있었던 대기업의 노사관계는 초보적인 노사협의제도를 운영하며, 이 틀 내부에서 안정되는 경향이 있었으나, 중소기업에서는 쟁의가 빈발하고 있었던 노사관계의 이원적 구조가 있었다.

산업보국회의 핵심적 기구인 간담회의 운영 실태를 파악하려면 노동자위원의 선출 방식을 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 후생성 노정국 노정과가 1940년 9월을 기준으로 작성한 자료를 보면 소규모 기업으로 갈수록 경영 측이 지명하는 방식이 사용되며, 대규모 기업에서는 노동자가 추천한 위원 가운데 경영 측이 지명하는 경향이 있었다. 1920년대부터 공장위원회 위원을 선출할 때 사용되던 전원 호선 방식이 차지하는 비중은 기업 규모가 커질수록 높아지는 경향이 있지만 전체적으로 16.7%에 불과했다. 1939년 7월을 기준으로 700개 사업장에 설치된 800개 간담회에 대한 조사 자료에 나타난 간담회 개최 상황을 보면, 월 1회 55%, 연 2회 10%, 수시 9%의 순으로 나타나고 있었다. 이를 1920년대의 공장위원회가 일반적으로 연 1, 2회 개최되었던 것과 비교하면 산업보국회를 통해 국가가 노사관계에 미치는 영향력이 커진 것을 볼 수 있다. 그러나 전쟁이 격화되는 과정에서 간담회의 의제에서 나타나는 변화를 살펴볼 필요가 있다. 미쓰비시중공업 나가사키(長崎)조선소의 사례를 보면 우선 간담회 의제의 건수가 대폭 감소하며 간담 기능이 약화되고 있었다(표 1). 의제의 내용을 보면 ① 고용·임금수당·노동시간에 관한 항목, ② 상여·징계에 관한 항목, ③ 사창(社倉, 물품판매소)에 관한 사항의 비중이 증대하는 경향이 나타났다. ①은 실질적으로 가족수당의 지급을 요구하는 문제였다. ②는 개근(皆勤) 상여, 장기 근속자에 대한 연공 상여를 요망하는 의제가 많았다. ① ②에서는 임금통제가 강화되는 상황 속에서 부가적 급여에 대한 노동자의 요구가 증대하는 상황이 나타나고 있다. ③은 전시의 높은 물가 때문에 물품의 염가 판매를 바라는 요구를 반영하고 있다. 즉, 이 사례에서는 산업보국 체제 하에서 기능이 약화되고는 있지만 공장위원회가 임금통제와 고물

〈표 1〉 미쓰비시 나가사키조선소 공장위원회의 의제 항목별 건수

의제 항목	1931년 12월	1939년 11월	1940년 5월	1940년 11월	1941년 5월
공장위원회·공장단체	-	-	-	-	-
고용·임금수당·노동시간	6	5	3	10	4
직업·작업능력·안전	5	5	3	6	9
상여·징계	2	12	5	3	7
공장설비	2	6	2	6	6
복리후생·보건위생(社倉관계)	87(2)	25(2)	30(12)	18(9)	20(1)
전시태세	-	7	-	1	-
기타	6	2	-	2	2
계	108	62	43	46	49

원자료: 三菱造船株式会社総務課, 『工場委員会議案集(第5期分)』; 三菱重工業株式会社 長崎造船所, 『工場委員会議事録』, 第37回~第40회에 의거 작성.

출전: 西成田豊, 『近代日本労資関係史の研究』, 東京大学出版会, 1988, 390쪽.

가속에서 증대하는 노동자의 불만을 부분적으로 해결하는 기능을 발휘하고 있었다는 것을 보여 주고 있다.<sup>31)</sup>

산업보국회와 기업의 생활보장 기능은 전후에 형성된 일본적 노사관계의 가장 큰 특징인 연공제와 기업별 노동조합의 기원과 의미를 파악할 때 고려해야 할 역사적 맥락이기도 하다. 후생성 노동국장과 내무성 경보국장 명의로 발표된 '산업보국연합회 설치 요강'에는 산업보국연합회가 공장협회(공장간화회, 공업회 등 포함)등의 경영자 단체도 통합하라는 방침이 제시되어 있다. 본래 공장협회, 공장간화회는 제1차 세계대전 이후부터 1930년대에 걸쳐 공장법 시행을 위해 협력하고 노동문제에 대한 조사연구를 실시할 것을 목적으로 하여 각지에 조직된 경영자단체였다. 도야마현의 사례를 보면 지역의 대기업 대표가 중심이 되어 '도야마

31) 같은 책, 389~391쪽.

현 산업보국연합회 준비위원회'를 설립(1939. 7. 29.)하는 것이 출발점이었다. 이 위원회는 섬유공업 노무관리자 단체인 '섬노(織勞)구락부' 및 금속화학공업 노무관리자와 도야마현 공업협회 연합회 간사가 중심이 된 '도야마노무연구회'의 협력으로 '도야마현 산업보국연합회 준비위원회안'을 작성하였으며, 경찰서 관할 구역을 단위로 지방산업보국연합회를 설치하고 도야마공업협회연합회를 즉시 통합하기로 결의했다. 대기업 대표와 경찰 관료가 중심이 되어 '도야마현 산업보국연합회 조직위원회'가 결성되었으며(1940. 1. 19.), 제2회 위원회(1940. 3. 6.)에서는 '지방산업보국연합회설치요강'을 결정하였다. 여기에서는 경찰서장을 명예회장으로 하여 경찰서 관할 지역마다 지방산업보국회를 설치하도록 되었다. 교토부에서는 경찰서장 회의가 열리고(1939. 11. 9.) 경찰관구별로 이전부터 내려오던 공업회를 개조하여 산업보국회를 설치하라는 지시가 내려졌다. 이를 계기로 산업보국연합회를 결성하려는 움직임이 시작되었다. 경찰부장이 회장을 맡은 '교토부 산업보국연합회의'가 설립되었으며(1939. 12. 19.), 관내 모든 지역마다 경찰서장이 회장을 맡아 지역별 산업보국연합회가 설치되었다(1940. 4. 6.). 교토부 산업보국연합회도 만들어졌다(1940. 4. 8). 이와 같이 도야마현은 경제계, 교토부는 경찰관료가 주도하여 산업보국연합회가 만들어졌다는 차이는 있으나 노동자의 대표성은 부인되고 있었다. 임원의 구성을 보아도 공업이 발달한 지역에서는 민간 대기업 간부, 농촌 지역에서는 관료의 비중이 큰 것으로 나타나고 있다.<sup>32)</sup>

공식적으로 산업보국회는 노자일체(勞資一體)를 내걸고 계급투쟁을 부인하고 있었으며, 이의 사상적 기초는 일본은 일군만민(一君萬民)의 가족국가관이었다. 즉, 일본이 앞으로 지향해야 할 이상향은 관리, 군인, 노동자, 자본가를 막론하고 맡은 직분은 다르지만 근로국민이라는 평등한 자격을 가진 평등한 천황의 신

32) 같은 책, 391~393쪽.

민이 구성한 국민근로협동체라는 의식이었다.<sup>33)</sup> 그러나 산업보국회 운동의 의의를 파악하려면 공식적으로 제시된 이념의 내용보다 실질적으로 이 운동을 통해 노동자 의식 내부에서 일어난 변화를 파악하는 작업이 더욱 중요하다. 니혼(日本) 제철 아와타(八幡)제철소의 자료에는 “일반 종업원은 산업보국회가 만들어지거나 말거나 아무런 흥미가 없었다. 극히 일부가 관심을 갖고 있을 뿐이다. 이들은 예를 들어 간부로 선출되었거나 운동경기 선수 등과 같이 산업보국회가 주최하는 행사에 참가하는 사람이다. 산업보국회가 작년 4월에 설립되고 나서 이미 1년 반이 지났지만, 설립 취지가 쉽게 스며들어 가지 못하고 있다. 일반 종업원은 왜 운동에 대한 이해가 없고, 관심이 없는가. 그 원인의 하나는 종업원이 일반적으로 하는 행동의 밑바닥에 있는 사상이 아직도 다이쇼(大正) 시대부터 쇼와(昭和) 초기에 걸쳐 있었던 바와 같이 계급투쟁에 의해 노동계급의 지위와 대우의 향상을 획득할 수 있다는 달콤한 꿈에서 완전히 벗어나고 있지 못하고 있기 때문이다”라는 기록이 있다.<sup>34)</sup> 물론 아와타제철소는 1930년대 후반까지 노동운동이 존속하고 있었던 예외적인 사업장이었다는 배경을 감안할 필요가 있다. 그러나 이 기록은 다수의 대기업 산업보국회가 기존의 기업 내 단체와 조직을 형식적으로 통합하여 발족한 데 지나지 않았으므로 노동자의 의식까지 국가주의적인 방향으로 변혁시키는 데는 한계가 있었다는 사실을 반영하고 있다. 가네보(鐘紡)의 산업보국회 회장은 가네보 도쿄공장 노동자의 동향에 대해 “산업보국회가 결성된 이후에도 시설에는 변화가 없었으므로 여자 노무자 사이에서는 산업보국운동에 대한 인식이 거의 없다”<sup>35)</sup>고 지적하고 있다.

대일본산업보국회의 결성과 함께 사업장의 단위 산업보국회가 군대식 편제

33) 같은 책, 394쪽.

34) 日本製鐵株式会社, 『八幡出張資料』, 昭和15年 11月 17日~24日. 西成田, 위의 책, 395쪽에서 재인용.

35) 大日本産業報國會練成局普及部, 『鐘紡東京工場に於ける産報運営現地相談会記録』, 1941. 8. 西成田, 위의 책, 395~396쪽에서 재인용.

를 갖추어 노사 간의 의사소통보다는 노동력 동원을 위한 ‘근로조직’의 역할을 수행하게 된 것은 모두가 천황제 가족국가의 일원이라는 이념을 내세운 집단 설득의 한계를 보여 주고 있다. 즉, 노동력 관리 방식이 위계적 군대식 조직 체계를 활용하여 통제를 강화하는 방향으로 변화하고 있었다. 1941년 9월에 대일본산업보국회는 산업보국운동의 새로운 목표를 근로질서 확립, 근로충동원, 생활개선<sup>36)</sup>으로 설정하였다. 특히 근로질서 확립이 역점 사업으로 중시되었으며, 산업보국연맹 시대에 중점을 두었던 노자(勞資) 조정 기능을 수행하던 간담회의 위상은 보조기관으로 격하되었다. 이와 같이 산업보국회와 경영관리기구를 일체화하는 재편 방향은 작업장 질서의 동요와 혼란이 생산 저하로 이어지는 악순환을 해소하는데 목적이 있었다. 곧 생산력 증강 1기 운동(1942. 12. 8~1943. 2. 15), 생산력 증강 총진군운동이 전개되었다. 이러한 운동에는 ‘직장규율 확립운동’, ‘개근실행운동’, ‘기계 실동률(實働率) 증진운동’ 등이 포함되었으나 전체적으로 정신운동이라는 색채가 짙었다. 도쿄산업보국회가 작성한 기계 실동률(實働率) 증진 운동의 결과에 대한 보고에는 “이 운동이 확실히 큰 효과를 거두었다는 것을 인정한다. 또한 운동의 효과는 종업원의 각성에 의해 이룩된 것이 많았으며, 기술적으로 각종 개량을 위한 정책을 세우고 실행하여 성적을 올릴 수 있던 것은 적었다”<sup>37)</sup>고 지적되어 있다.

군대식 편제를 산업보국회 조직에 도입한 것은 1943년부터 본격적으로 추진된 전시 노동력 동원과도 관련이 있다. 노동력 구성이 다양화되었으므로 작업장에서 생산성을 향상시키기 위해서는 규율을 강화할 필요가 있었다고 볼 수 있다. 1944년도 제1사반기의 노동력 동원 상황을 보면(〈표 2〉) 근로보국대는 군(軍) 작업청, 기계공업, 광업에 집중 배치되어 있으며, 특히 광업에서는 전체 노동자의

36) 원문은 생활증강(生活增強).

37) 大日本産業報國會, 『機械実働率増進運動道都府県実施状況報告集』, 1942, 53쪽. 西成田, 위의 책, 401~402쪽에서 재인용.

〈표 2〉 1904년 제1차분기 업종별 근로요원표 (명, %)

업종	일반장장년			여자		여자정신대	근로보국대		학도	조선인	기타	합계
	정용 남자	기타 남자	여자	남	여							
군 직업청	137,035	70,093	41,315	30,687	6,239	52,555	30,687	6,239	103,475	2,930	2,930	447,259
	30.6%	15.7%	9.2%	6.9%	1.4%	11.8%	6.9%	1.4%	23.1%	0.7%	0.7%	100.0%
항공기공업	214,713	390,268	269,887	14,144	13,256	131,204	14,144	13,256	84,973	702	16,352	1,135,499
	18.9%	34.4%	23.8%	1.2%	1.2%	11.6%	1.2%	1.2%	7.5%	0.1%	1.4%	100.0%
철강업	29,163	43,371	12,940	5,660	808	6,201	5,660	808	10,370	3,807	3,009	115,329
	25.3%	37.6%	11.2%	4.9%	0.7%	5.4%	4.9%	0.7%	9.0%	3.3%	2.6%	100.0%
금속공업	10,587	65,167	27,064	7,158	1,829	6,403	7,158	1,829	11,037	1,656	2,741	133,642
	7.9%	48.8%	20.3%	5.4%	1.4%	4.8%	5.4%	1.4%	8.3%	1.2%	2.1%	100.0%
조선업	70,805	37,921	11,053	5,170	1,217	9,005	5,170	1,217	12,008	1,016	5,955	154,150
	45.9%	24.6%	7.2%	3.4%	0.8%	5.8%	3.4%	0.8%	7.8%	0.7%	3.9%	100.0%
기계공업	95,945	360,701	224,860	23,574	18,690	79,753	23,574	18,690	74,058	5,897	16,088	899,566
	10.7%	40.1%	25.0%	2.6%	2.1%	8.9%	2.6%	2.1%	8.2%	0.7%	1.8%	100.0%
화학공업	13,867	79,971	56,777	8,693	6,021	15,710	8,693	6,021	18,982	1,255	6,558	207,834
	6.7%	38.5%	27.3%	4.2%	2.9%	7.6%	4.2%	2.9%	9.1%	0.6%	3.2%	100.0%
광업	30	136,816	32,283	70,877	1,943	4,677	70,877	1,943	6,062	53,684	12,554	318,926
	0.0%	42.9%	10.1%	22.2%	0.6%	1.5%	22.2%	0.6%	1.9%	16.8%	3.9%	100.0%
기타	13,403	650,230	357,186	461,600	46,544	59,458	461,600	46,544	145,363	30,059	48,750	1,812,593
	0.7%	35.9%	19.7%	25.5%	2.6%	3.3%	25.5%	2.6%	8.0%	1.7%	2.7%	100.0%
합계	585,548	1,834,538	1,033,365	627,563	96,547	364,966	627,563	96,547	466,328	101,006	114,937	5,224,798
	11.2%	35.1%	19.8%	12.0%	1.8%	7.0%	12.0%	1.8%	8.9%	1.9%	2.2%	100.0%

원자료: 『厚生次官在勤記録入(重要参考資料, 昭和16年 11月~昭和19年 4月)より作成.』  
출판: 西成田豊, 『近代日本労働関係史の研究』, 東京大学出版会, 1988, 411쪽.



약 23%를 차지하고 있다. 근로보국대는 과반수가 학생층으로 편성되었으며, 다수가 청년, 연소자였다. 여자근로정신대, 학도는 군 직업청, 항공기공업, 기계공업에 집중되어 있었다. 조선인의 과반수는 광업에 배치되어 있었다. 일반 청장년층을 기준으로 보면 항공기, 기계, 화학공업 부문에서 여성이 남성을 대체하는 비율이 두드러진 것으로 나타났다.<sup>38)</sup>

일본 기업은 급증하는 다양한 종류의 미숙련공을 활용하여 전쟁 수행을 위해 필요한 대량생산 체계를 정비해야 한다는 복합적 과제를 해결해야 하는 상황에 놓였다. 미숙련공을 사용하여 대량생산 체계를 가동하기 위해서는 작업의 표준화를 비롯한 과학적 관리 기법의 도입, 전용기(專用機)의 사용, 컨베이어벨트를 비롯한 기계체계에 의한 작업관리와 노동통제에 입각한 포디즘의 실현과 같은 생산방식의 혁신이 필요했다. 또한 미숙련공이 용이하게 작업에 적응할 수 있도록 분업이 고도로 진행된 상태에서는 출근율이 안정되어야 생산성이 발휘될 수 있었다. 즉, 노동자의 생활을 보장하고 노동력을 안정적으로 확보하는 조치가 수반될 필요가 있었다. 이러한 관점에서 보면 산업보국회의 실질적 역할을 평가하기 위해서는 작업장 실태에 대한 파악이 필요하다.

당시의 작업장에서 노동력의 양적 팽창은 질적 저하라는 문제를 수반하고 있었다. 숙련공의 부족, 미숙련공의 급증, 노무관리 체제의 동요를 초래하게 되었다. 경영자의 관점에서 본 당시의 실정은 “현재 일본의 생산관리는 다량(多量) 생산 방식으로 모두 전환되지 않았다. 따라서 숙련공의 숙련에 의존하고 있는 측면이 아직 많다. 말을 바꾸면 생산과정을 단순화하는 일이 충분하게 이루어지지 않았다. 따라서 학도나 근로보국대가 몇 백 명씩 몰려 들어오면, 이를 어느 정도 분할하여 편성하지 않으면 생산이 제대로 진행되지 않는다”는 것이었다.<sup>39)</sup> 또한 동맹

38) 西成田, 위의 책, 411~412.

39) 日本經濟連盟會, 『学徒戰時動員體制に関する官民懇談會』, 1943. 9. 38~39쪽. 西成田, 위의 책, 413쪽에서 재인용.

국민 독일과 비교하여도 태평양전쟁 시기의 일본은 대량생산 체제의 도입이 지연되고 있었으며 생산방식의 합리화 수준이 뒤떨어져 있었다. 특히 규격 표준화를 실현할 수 있는 기반인 전용공작기계의 보급이 결여되었다. 일본능률협회가 주관하는 생산관리 기술자의 양성은 시작하는 단계에 머무르고 있었다. 심지어 대량 생산을 실현하기 위해 이미 징집된 지도적 공원을 조기에 돌려보내라는 주장까지 등장하고 있었다.

1944년에는 학도근로보국대와 여자정신대가 동원되는 상황이 되었다. 이와 함께 신규 징용 비숙련 공원을 단능공(單能工)으로 급속하게 양성하려는 시도가 등장하였다. 당시의 최고 첨단 기술이 적용된 공장인 군용기를 생산하는 나카지마(中島) 비행기의 사례를 보면, 징용공의 훈련 기간은 일단 45~60일간이었으나 실제로 작업훈련을 하는 시간은 65~75시간이었다. 이 시간을 1일 9시간 노동으로 환산하면 7~8일에 지나지 않았다. 대부분은 실습이라는 이름으로 실제 작업에 종사했다. 다시 말해, 진정한 의미의 훈련은 형해화되어 있었다. 더구나 지도적 공원의 역할을 할 수 있는 숙련공의 부족 때문에 비숙련 단능공을 제대로 활용할 수 없는 상황이었다. 징용공은 결근율이 높았고 노동의욕이 낮았다. 당시의 숙련공은 “동일 직종 및 관계 직종의 각 기계를 전부 다룰 수 있는 직공 가운데 기능이 우수하고 경험이 풍부한 자”로 정의되어 있었으며, 3년 이상의 훈련이 필요하다는 평가가 있었다. 이와 같이 대량생산 방식의 도입을 저해하는 병목으로 등장한 지도적 공원층과 장기간 기업 내부에서 훈련을 받아 양성된 중견 노동자의 부족이라는 사태는 기능공 양성 제도가 제대로 작동하지 않았다는 것을 보여 주고 있다.

1939년의 ‘공장 사업장 기능자 양성령’은 후생대신이 지정하는 공장과 사업장에게 기업의 고용 규모에 따라 일정한 비율을 정해 14세 이상 17세 미만의 남자 종업원에게 3년간 훈련을 실시할 의무를 부과했다. 그러나 중일전쟁 직후에 군수공장의 노동력 수요가 급증하고 있었으므로 양성 기간 중에 30% 정도가 이

〈표 3〉 전시 실질임금 동향 국제비교(1935년 = 100)

연도	일본	독일	이탈리아	영국	미국
1930	106	107	101	93	95
1931	111	107	104	99	94
1932	107	101	101	99	85
1933	106	100	104	101	88
1934	104	100	105	100	94
1935	100	100	100	100	100
1936	99	101	93	100	107
1937	100	102	88	98	114
1938	106	105	86	100	108
1939	95	108	99	99	117
1940	83	107	96	98	123
1941	80	109	89	97	137
1942	67	108	86	104	153
1943	67	108	63	109	170
1944	61	105	24	113	179
1945	42	-	23	116	168

원자료 출처

일본: 中村隆英, 『戦前期日本経済成長の分析』, 岩波書店, 1971, 258쪽.

독일: G. Bry, *Wages in Germany 1871-1945*, NBER, 1960, pp. 423~428.

이탈리아, 영국: Mitchell, B. R., *European Historical Statistics, 1750-1975*, Macmillan Press, 1980.

미국: U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*.

출전: 西成田豊, 『近代日本労資関係史の研究』, 東京大学出版会, 1988, 426쪽.

동하고 있었다. 1941년에 시행된 노무조정령은 국민학교 졸업자가 국민직업지도소를 경유하지 않으면 2년간 취업을 할 수 없도록 규정하여 기업 내 숙련공 양성을 지원하였다. 후생성은 유관 부처와 협의하여 각 학교에 인원을 배정하였고, 학교는 강제적으로 직업지도를 하였으므로 개인의 의사를 무시한 직종 선택이 이

루어졌고 노동자의 직장 정착률은 저하되었다. 1943년에는 '공장 사업장 기능자 양성령'이 개정되어 훈련 기간이 1년으로 단축되었으므로 숙련공의 기업내 양성을 목적으로 한 제도의 기능 자체가 마비되기 시작하였다.<sup>40)</sup>

총력전 수행에 필요한 대량생산 체제의 정비가 미흡한 가운데 정신력을 동원하여 생산력을 증강한다는 재편된 산업보국회의 운동 방침은 노동자의 부담이 증가되는 결과를 초래하였다. 이에 대해서는 보상의 측면을 살펴볼 필요가 있다(표 3)). 영국과 미국의 실질임금은 전시에 증가하였다. 독일의 실질임금은 나치 집권 이후에도 안정되어 있으며 전시에 소폭이지만 증가하고 있다. 이탈리아의 임금도 1930년대 전반에는 안정되어 있었으며 전시에 들어와 감소하기 시작하지만 급격하게 저하한 시기는 추축국에서 이탈해 본토에서 전쟁이 벌어진 이후였다. 반면 일본의 전시 실질임금은 추축국과 비교해도 현저하게 빨리 저하되었다. 역설적으로 일본의 총력전 체제는 물질적 유인을 제공하여 국민의 충성을 확보할 수 있는 능력이 낙후되어 있었으므로 이념적 동원 기제를 강화하게 되었다고 볼 수 있다.

실질임금의 저하에도 불구하고 하향적으로 추진된 산업보국운동의 가시적 효과를 확인할 수 있는 가장 확실한 지표의 하나는 노동쟁의의 전개 상황이라고 할 수 있다(표 4). 1939년 이후 감소하던 노동쟁의 발생 건수는 1943~1944년에 증가하기 시작하였으며 패전 직전인 1944년 연말부터 격감하기 시작했다. 노동쟁의에서 제기된 요구사항을 보면 임금 증액이 가장 많으며, 임금 산정과 지급 방법에 대한 이의제기도 증가하고 있다. 작업방법 규칙의 변경 및 반대, 감독자 배척 등의 작업장 질서를 둘러싼 쟁의가 1943~1944년에 증가하는 것은 노무관리 체제가 동요하고 이완되는 것을 반영하고 있다. 당시의 노동쟁의에서 나타나는 특징을 보면 노무관리 조직이 정비되지 않아 경영 위기가 작업장 질서의 혼란으

40) 佐口和郎, 『日本における産業民主主義の前提: 労使懇談制度から産業報国会へ』, 233~237쪽.

〈표 4〉 요구사항별 노동쟁의 건수 (단위: 건수/년)

요구사항	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
임금 증액	148	193	136	52	42	103	82	52
임금 감액 반대	9	10	3	5	9	-	5	-
임금 산정 지급방법의 변경 및 반대	12	7	6	7	8	20	13	-
임금 지불	14	6	7	5	5	4	2	-
노동시간 단축	7	6	4	4	-	2	1	1
작업방법 규칙의 변경 및 반대	1	8	1	4	2	19	10	-
공장설비 기타 복리증진시설	4	6	2	1	2	7	3	-
해고반대 및 해고자 복직	12	15	7	3	8	8	3	4
해고퇴직수당의 확립, 증액	12	7	5	2	2	3	1	2
감독자 배척	15	24	24	17	17	28	24	11
기타	28	76	76	58	71	85	72	24
계	262	358	271	158	166	279	216	94

원자료: 『日本労働運動史料』 第10巻, 468~469쪽에서 작성.

원주: 쟁의건수에는 동맹파업, 공장폐쇄 외 태업도 포함함.

출전: 西成田豊, 『近代日本労資関係史の研究』, 東京大学出版会, 1988, 418쪽.

로 이어지고, 단체 청부 작업에 의존하고 있는 중소기업에서는 조장이 주도하여 청부 단가 인상을 요구하는 경우가 많았다. 직원과 노동자의 차별 대우, 남녀 노동자의 차별 대우가 노동쟁의의 원인으로 등장하기 시작했다. 그러나 노동쟁의가 일어나도 노동자의 실질적인 행동을 보면 동맹 퇴직, 전직, 결근 등의 방법으로 고립 분산적이며 소극적인 형태의 저항을 시도하는 것에 그쳤다. 또한 노동쟁의 참가자의 의식을 보아도 승진보다 임금을 중시할 정도로 실리적인 감각을 가지고 있으며, 공원과 직원의 평등, 남녀평등을 지향하고 있었다. 또한 경찰이 개입하여 노동쟁의가 해결되고 있었으나, 사상적 용의가 발견되지 않는 한 설유(說諭), 계고(戒告)를 하는 정도에서 끝나고 법적 처분으로 가지 않았다. 즉, 산업보국회의

〈표 5〉 이입 조선인 노무자<sup>1)</sup>의 각종 분쟁의(紛争議)<sup>2)</sup>

	1943. 1~6	1943. 7~12	1944. 1~6	1944. 7~11
총발생건수 <sup>3)</sup>	136(44)	138(43)	184(85)	119(62)
同上 참가인원수	8,698(1,556)	6,466(1,230)	7,659(2,205)	8,071(2,867)
파업 건수	16	12	19	13
同上 참가인원수	1,579	732	1,093	652
태업 건수	16	21	25	10
同上 참가인원수	1,046	1,646	926	1,000
집단폭행·직접행동건수 <sup>3)</sup>	76(40)	71(33)	97(69)	158(122)
同上 참가인원수	4,131(1,368)	2,128(862)	3,331(1,502)	6,878(3,702)

원자료: 内務省警保局, 『特高月報』, 昭和18年 9月, 同19年 2月, 8月, 11月号에 의거 작성.

원주: 1) 여기에서 말하는 이입 조선인 노무자는 당국 측의 '관(官)알선'에 의해 연행되어 온 조선인 노동자를 가리킨다.

2) '각종분쟁의'(各種紛争議)는 노동분쟁의(労働紛争議) 및 '조선인투쟁사건'(朝鮮人闘争事件)을 포함.

3) ( ) 안의 수치는, 해당 수치 내부의 '조선인투쟁사건'(朝鮮人闘争事件)에 관한 것임.

출전: 戸塚秀夫, 『戦後日本の労働改革』, 東京大学 社会科学研究所 編, 『戦後改革 5: 労働改革』, 東京大学出版会, 1974, 36쪽.

질서 유지 기능은 전쟁 말기에 실질적으로 마비되고 있었다.<sup>41)</sup> 국민징용령 실시 초기에는 징용공 1인을 확보하기 위해 약 2.5~3인에게 출두를 요구하여 해결했다. 그러나 기피자가 증가하여 4~5인에게 출두를 요구해야 하는 상황이 되었다. 이의 원인은 징용공의 저임금이었다. 1944년 6월 시점에서 니혼제강소(日本製鋼所) 히로시마제작소 노동자의 평균 월수는 신규 징용공 73엔 88센, 여성 노동자 72엔 2센, 본공 124엔 69센이었다. 이 밖에도 출근 불량자, 근로 불량자의 증가, 근로 청소년의 불량화가 문제로 등장하여 1942년부터 후생성과 사법성이 이들에 대한 특별 교육, 격리 근로, 사법처분 등의 조치를 시행하게 되었다.<sup>42)</sup>

41) 西成田豊, 『近代日本労資関係史の研究』, 417쪽, 421~422쪽.

42) 같은 책, 347~349쪽.

〈표 6〉 도시바의 공장별 결근율 추이 (% 명)

연도	쓰루미		쓰카고시		고무카이		오미야초		야나기마치	
	결근율	고용 규모	결근율	고용 규모	결근율	고용 규모	결근율	고용 규모	결근율	고용 규모
1940	14.8	5,109	18.0	299	8.2	1,625	7.9	585	8.5	5,033
1941	15.1	6,330	21.0	347	9.3	2,150	8.5	606	8.2	5,153
1942	17.2	6,712	25.5	483	9.2	3,003	9.2	960	11.3	5,290
1943	22.3	6,496	31.0	561	15.2	3,838	9.4	1,262	18.8	4,307
1944	21.1	4,975	38.8	791	22.7	6,673	52.01	3,054	25.5	5,280
1945	51.0	3,912	34.6	151	66.4	3,230	57.81	3,584	31.6	4,462

원자료: "Report on the Shibaura Engineering Works", *United States Strategic Bombing Survey in Japan*

원주: 종업원의 약 80%가 생산직 노동자

출전: Andrew Gordon, *The Evolution of labor Relations in Japan: Heavy Industry, 1853-1955*, Cambridge, Mass.: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1985, pp. 316-317.

전쟁이 막바지에 이르고 있을 때 노동조건의 상태를 표시하는 실질임금 지수와 노동쟁의 건수가 동반 하락하는 경향이 나타나고 있는 것은 일본의 노동자가 생활고에도 불구하고 적극적인 이의제기 행동에 나서지 않았다는 사실을 의미한다. 쟁의 규모도 1건당 참가인원이 1941년 68명, 1942년 56명, 1943년 34명, 1944년 31명이었으며 1945년에는 패전할 때까지 33명으로 나타나는 소규모였다. 노동자의 행동방식을 보면 국가 권력에 순응하거나 개인적인 안전과 생활물자를 확보하는 것에 우선이었다. 반면에 도쓰카 히데오(戸塚秀夫)는 조선인이 관련된 노동분쟁의 추이를 분석하며 다른 모습이 나타난다는 사실을 지적하고 있다(〈표 5〉). 1939년 이후 노무동원 계획에 의해 일본 본토로 강제 연행된 약 82만 명의 조선인은 광산, 건설사업소에서 가장 가혹한 중노동을 강요당하고 있었다. 조선인 징용 노동자들은 도망이나 태업과 같은 소극적 저항에 그치지 않고 대우개선을 요구하며 전제적 노무관리 기구를 상대로 집요하고 대담한 저항과 투쟁을

반복하였다. 일본인 노동자의 쟁의가 소멸하고 있었으나 조선인 노동자의 쟁의는 중단되지 않았다. 패전이 가까워질수록 '집단폭행·직접행동'이 발생하는 건수나 참가자 수가 격증하고 있었다. 이 사실에 대해 도쓰카는 대다수의 일본 노동자가 조선인, 중국인을 비롯한 인접 식민지 인민에 대한 멸시와 우월감에 물들어 있었다는 사실을 지적하고 있다. 그는 이러한 사정이 있었기 때문에 중일전쟁이라는 미증유의 국난이 시작되었음에도 불구하고 산업보국운동이 대다수의 사업소에 확산되었다는 해석을 내리고 있다.<sup>43)</sup>

일본 노동자의 소극적 저항을 반영하는 지표인 결근율의 상승은 물질적 유인을 제공하는 대신에 정신운동에 의존하여 노동력을 동원하는 정책의 효율성이 저하되어 가는 상황을 반영하고 있다. 이미 1941년 5월에는 철강업에서도 10~20%의 결근율이 나타나고 있었다.<sup>44)</sup> 1943년 4월 기준으로 핵심적인 병기인 항공기를 생산하는 사업장의 결근율은 남자가 10~20%였다. 여자의 경우는 이보다 더 높았으며 40% 수준에 이르는 경우도 있었다.<sup>45)</sup> 결근율이 상승하고 노동력 수급 기제가 마비되는 과정은 전후에 미국 전략폭격조사단이 작성한 종합 전기기계 생산 업체였던 도시바(東芝)의 각 공장에 대한 시계열 자료에서도 더욱 명확하게 볼 수 있다(표 6). 전쟁의 확대와 함께 산업보국회의 재편과 노동력 배치에 대한 각종의 통제가 강화되었지만 출근율 상황은 개선되지 않고 더욱 악화되고 있었으며 패전 직전에는 노동력 관리 체계가 사실상 붕괴되고 있었다. 1944년 연말에 본토 공습이 본격적으로 개시되기 이전에 결근율이 20%를 초과한 것은 노동의욕이 저하되고 있었던 상태를 반영하고 있다. 특히 노동자의 이동과 임금 상승을 규제하는 조치가 오히려 태업이나 결근을 유발하고 있었다. 또한 처우가 현격

43) 戸塚秀夫, 『戦後日本の労働改革』, 東京大学 社会科学研究所 編, 『戦後改革 5: 労働改革』, 東京大学出版会, 1974, 33~37쪽.  
 44) 西成田豊, 『近代日本労働史—労働力編成の論理と実証』, 有斐閣, 2007, 347쪽.  
 45) 西成田豊, 『近代日本労働関係史の研究』, 412쪽.

하게 다른 본공과 징용공 사이의 충돌도 빈번하게 일어났다.<sup>46)</sup>

생산력을 비롯한 물질 기반의 취약성만이 아니라 산업보국운동이 제시한 담론 내부의 모순도 노동력 동원의 효율성을 저해하는 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 보편적·시민적 권리가 결여된 상태에서 국가 권력이 하향적으로 추진한 전시 노동력 동원은 사회적 차별을 온존시키는 결과를 가져왔다. 여성과 여성 노동자에 대한 차별, 지능에 의한 차별, 성격과 심신의 건강 여부에 의한 차별은 징용 노동자에 대한 열악한 대우를 합리화시키는 근거로 사용되었다. 특히 1940년 2월에는 국민체력법안과 국민우생법안이 75차 제국의회에서 가결되었다. 국민우생법은 나치 독일의 '유전성질환 자손 방지법'을 본받아 민족우생학적 관점에서 정신병자, 지적 장애자, 한센병 환자에 대한 단종 수술을 합법화하였다. 1942년 4월에 후생성 인구국은 '건민(健民)운동 실시요강'을 발표하고 출산과 결혼의 장려, 모자 보건, 체력 연성, 결핵 예방, 성병 예방과 박멸을 주요 내용으로 하는 건민운동을 시행했다.<sup>47)</sup> 즉, 총력전 수행에 필요한 동원을 위해 평등한 천황의 신민이라는 명분론이 제시되고 있었으나, 그 이면에는 국민과 비국민을 차별 대우하고 사회적 약자를 배제시키는 인권 침해가 정당화되고 있었다. 전후에 민주주의적인 가치관에 입각해 새로운 사회를 건설하려는 근대주의자들에게 개인이 국가와 기업이라는 상부 조직의 목표를 위해 희생하는 것이 당연하다는 의식은 극복해야 할 가장 큰 과거의 유산으로 남았다.

여기에서 총력전 체제가 내건 이념과 현실의 괴리라는 모순에도 불구하고 일본에서는 항복 선언 이후에도 미군정이 인권지령(1945. 10. 4)을 내릴 때까지 사실상 아무런 변화도 없이 구질서가 유지되었을 정도로 국가 권력의 통제가 유지되었다는 사실의 의미를 생각해 볼 필요가 있다. 대일본산업보국회도 미군정이

46) Andrew Gordon, *The Evolution of labor Relations in Japan: Heavy Industry, 1853-1955*, Cambridge, Mass.: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1985, pp. 315~320.  
 47) 西成田豊, 위의 책, 352~358쪽.

사회개혁에 착수한 이후에 해산했다(1945. 9. 30). 즉, 군사적으로 패배한 국가에 대해 이의를 제기할 수 있는 시민사회적 주체가 형성되어 있지 않았다. 이러한 점에서 산업보국회가 일부 노동자의 소극적 저항에도 불구하고 자주적 노동운동의 등장을 봉쇄하는 데 성공하였다는 사실이 가지는 의미는 중요하다. 즉, 경찰의 지원도 있었지만 일본의 자본가는 근대적 설비를 갖춘 대기업으로부터 수공업 수준의 중소영세기업에 이르기까지 노조가 배제된 노사관계를 유지하고 있었다. 산업보국회는 기업 내 사회관계를 이질적 집단 간의 계약적 관계가 아니라 유사 공동체 내부에서 생활 단위를 공유하는 성원 간의 정의적 관계로 해석하는 가치관을 노동자들에게 내면화시키는 잠재적 기능을 발휘하고 있었다. 즉, 여기에서 나타나는 일본의 노사관계를 계급적 대립관계로 볼 것인가, 공동체적 협력관계로 볼 것인가라는 논점은 현재에도 유효하다.

패전과 미군정의 개혁은 자본가와 국가 관료의 권력과 권위를 상실하게 만들었으며 작업장에서는 질서의 공백이 생겼다. 그러나 점령기에 노동개혁이 진행되는 상황에서도 산업보국회 시대에 형성된 질서는 여전히 중요한 의미를 가지고 있었다. 사회당 좌파계의 노동운동가로 총평(日本労働組合総評会議)의 급진화를 선도했던 다카노 미노루(高野實)는 전시에 총동맹 해산에 동조하고 산업보국회를 지지했던 타협적인 인사들이 패전 직후에도 여전히 재계 지도자들과 연락을 취하면서 협조적인 노동운동 조직을 결성하려 움직이고 있었다고 회고하고 있다.<sup>48)</sup> 또한 전후에 대두한 급진적 노동운동이 추구한 가치와 목표는 전시에 형성된 노동자 대중의 생활세계와 무관하지 않다. 이 점에서 산업보국회를 통해 노사당사자와 관(官)이 모두 이데올로기라는 외피와는 무관하게 조직 자체가 가지는 중요성을 알게 되었다는 오코우치의 평가에 주목할 필요가 있다. 이는 패전 이후 맹렬하게 노동조합이 활약하기 시작했을 때 비록 단위 산업보국회 내부에 간혀

48) 高野實, 『日本の労働運動』, 岩波書店, 1958, 10~12쪽.

있기는 했지만 조직 훈련을 받은 사람들이 역량을 발휘했다는 사실을 무시할 수 없다는 것이다. 나아가 전후의 노동조합이 서양식 횡단조합이 아니라 거의 전부 기업과 사업소 단위로 결성된 기업별 조합, 기업 내 조합이었다는 사실도 노동운동가들이 전시에 산업보국회 조직 내부에서 수년간 쌓았던 활동경험과 관계가 있다는 것이 오코우치의 시각이다. 이러한 시각에서 보면 전시의 산업보국회와 전후의 기업별 노조의 관계는 외형적으로는 단절되어 있지만 조직의 내용이라는 측면에서는 연결되어 있다. 전전의 생애고용, 연공적 임금, 기업 내 숙련공 양성, 상용공 제도, 기업 내 복리시설 등은 산업보국회를 매개로 하여 전후로 계승되어 노사관계를 구성하는 요소가 되었다는 것이다.<sup>49)</sup>

그러나 미군정이 주도한 노동개혁이 있었기 때문에 노동기본권이 법과 제도로 보장될 수 있었다는 사실은 아무도 부정할 수 없다. 이와 함께 전전에 노동자에 대한 국가와 자본의 시혜로 간주되었던 생애고용과 생활 보장은 노동조합이 확보해야 하는 권리가 되었다. 오코우치가 산업보국회 시대의 유산으로 거론한 고용관행은 일본적인 노사관계의 특수성과 문화적 전통의 관계를 둘러싼 논쟁의 주제가 되어 왔다. 서두에서 언급한 아마노우치의 총력전체제론은 일본적 특수성으로 간주된 요소를 도구적, 관료제적 합리성이라는 관점에서 재평가하는 작업이었다. 반면에 산업보국회 시대에 노사 교섭이 금기시되어 있었고 기업 내 노사관계에도 경찰이 개입하고 있었으므로 노사 자율 교섭으로 노동조건이 결정되는 관행이 축적되지 못한 것은 부정적인 유산이다. 다시 말해, 노사분쟁이 순식간에 정치 문제나 이념 문제로 비화하여 갈등 처리가 어렵게 되는 악순환이 발생했다. 전후에 노사관계의 제도화를 이룩하는 과정에서 일본 사회도 엄청난 사회적 비용을 치러야 했다.

49) 大河内一男, 『暗い谷間の労働運動—大正・昭和(戦前)—』, 岩波書店, 1970, 221~222쪽.

## 5. 마무리

이 글에서는 제국에 대한 기억을 중일전쟁 이후에 노동력 동원과 노동자 통제를 맡았던 조직인 산업보국회를 중심으로 고찰하려는 시도를 했다. 일본은 총력전 수행을 위한 국가총동원 체제를 구축하면서 노조를 해산하고 하향적으로 조직된 산업보국회가 노동력 관리를 담당하도록 만들었다. 도구적 합리성의 원리에 입각하여 사회 관계를 재조직하고 전쟁 수행을 위한 인적·물적 자원을 최대로 동원하는 총력전 체제는 근대성이라는 가치를 내포하고 있다. 전후개혁에도 불구하고 총력적 체제는 사회제도와 대중의 의식 속에 남아 있으면서 자체 재생산을 하고 있다.

산업보국회가 가지고 있는 군국주의 시대의 탄압 기구라는 측면과 도구적, 관료제적 합리성의 원리에 입각한 노동력 관리 방식을 도입하려는 시도였다는 측면을 통합적으로 파악할 필요가 있다. 다시 말해, 산업보국회에 대한 대중의 집단적 기억 속에는 이러한 두 가지 측면이 용해되어 있다고 볼 수 있다. 전후에 형성된 소위 일본적 노사관계의 가장 큰 특징인 연공제와 기업별 노동조합의 기원과 의미를 파악하려면 산업보국회와 기업의 생활보장 기능을 고려해야 한다. 전시에 일본 기업은 과학적 관리 기법의 도입과 대량생산 체제의 정비가 미흡한 가운데 산업보국회가 주도하는 정신운동으로 생산력을 증강하려 시도하였으나 물질적 유인을 제공하여 국민의 충성을 확보할 수 있는 능력이 낙후되어 있었다. 이에 대한 일본 노동자의 저항은 소극적이었으나 강제 연행된 조선인 노동자의 항의는 고조되고 있었다. 산업보국회는 총력전 수행에 필요한 동원을 위해서 평등한 천황의 신민이라는 명분론을 제시하고 있었으나, 그 이면에는 국민과 비국민을 차별하고 사회적 약자를 배제하는 모순이 있었다. 산업보국회는 기업 내 사회관계를 이질적 집단 간의 계약적 관계가 아니라 유사 공동체 내부에서 생활 단위를 공유하는 성원 간의 정의적 관계로 해석하는 가치관을 노동자들에게 내면화시키는 잠재적인 기능을 발휘하고 있었다. 여기에서 촉발되는 일본의 노사관계를 계급적

대립관계로 볼 것인가, 공동체적 협력관계로 볼 것인가라는 논점은 현재에도 유효하다. 그러나 미군정이 주도한 노동개혁이 있었기 때문에 노동기본권이 법과 제도로 보장될 수 있었다는 사실을 전제로 하여 산업보국회의 성격을 평가할 필요가 있다.