

연구보고서

1991-001

# **선진국의 노사관계 정착경험**

**한국노동연구원**

目次

머리말  
第1章 序論

第1節 問題의 提起

1. 우리나라 노사관계의 위상과 특징
2. 선진국 노사관계 정착경험 연구의 의미

第2節 先進國 勞使關係 定着經驗에 대한 研究方法

第3節 報告書의 敘述方向

第2章 美國: 와그너 體制의 導入과 修正

第1節 序論

第2節 近代의 勞動運動과 勞使紛糾

1. 근대적 노동운동의 태동
2. 노사분규의 분출과 노사의 대결
3. 제1차 세계대전과 노사관계의 재편성

第3節 와그너體制의 導入

1. 와그너체제의 도입의의
2. 와그너체제의 도입배경
3. 와그너체제의 도입과 정착과정
4. 제2차 세계대전과 노동조합의 성숙

第4節 와그너體制의 修正

1. 와그너체제의 수정배경
2. 와그너법의 수정과 테프트-하틀리법의 도입
3. 노동운동의 노선정비

第5節 勞組의 退潮와 새로운 勞使關係의 摸索

1. 노동조합의 퇴조
2. 미국경제의 쇠퇴
3. 새로운 노사관계의 모색

第6節 우리나라에 대한 示唆點

第3章 戰後 日本勞動運動의 經濟主義 成立過程

第1節 問題의 提起

1. 1940~50년대 정치주의로부터의 전환을 중심으로

第2節 戰後 日本勞動運動史의 時代區分

1. 삼단계설
2. 제1기에 대한 상론

第3節 어떻게 經濟主義로 轉換하였는가

1. 노동조합운동의 특징
2. 기업측의 대응
3. 노동행정의 효율
3. 고도경제성장

第4節 經濟成長과 勞動運動

1. 고도성장하의 노동운동발전기(1955~70년대 초)
2. 저성장하의 노동운동조정기(70년대초 이후)

第5節 韓國 狀況에 대한 示唆

第4章 獨逸 勞使關係의 「制度化過程」 研究

## 表目次

- 〈표 3-1〉 연도별 노동조합수 · 노동조합원수 · 피용자수 및 추정조직률
- 〈표 3-2〉 연도별 민간주요기업 및 중소기업의 준계임금 인상률
- 〈표 3-3〉 조직형태별 노동조합수 및 조합원수
- 〈표 3-4〉 회사중역 중 노조집행위원 출신자의 비중
- 〈표 3-5〉 민간기업사장과 신입사원의 연수입 비교
- 〈표 3-6〉 정기순환의 지속기간과 고용 · 생산의 증가율
- 〈표 3-7〉 주요경제지표 동향
- 〈표 3-8〉 산업별 고용증가율
- 〈표 3-9〉 연령별 구인배율
- 〈표 3-10〉 주요 물가지수 추이
- 〈표 3-11〉 중졸 초임의 상승률과 규모간 격차
- 〈표 3-12〉 주요경제지표 동향
- 〈표 3-13〉 제2,3차산업 취업자 증가율
- 〈표 3-14〉 노동력인구와 취업상황의 변화
- 〈표 3-15〉 일본 노동조합 조직 및 노동쟁의(1950년 이후)
- 〈표 4-1〉 독일 실질임금변동 추이(1913~23)
- 〈표 4-2〉 독일의 출판 · 인쇄산업 노동조합 수익배분비율(1952)
- 〈표 4-3〉 근로자평의회에 관한 여론
- 〈표 4-4〉 만약 노동조합이 임금인상을 위하여 파업에 돌입한다면 귀하는 이를 어떻게 평가하시겠습니까?

## 머리말

현재 우리나라의 노사관계는 6·29 이후의 民主化와 연계된 勞動運動의 활성화로 일대 전환기를 맞고 있다. 이 과정 가운데 사용자와 근로자 사이에 전통적으로 내재하던 수직적 관계가 노동조합의 본격적 활동과 함께 수평적 관계로 점차 변화해 가는 흐름이 보이기 시작하고 있음은 주지하는 바와 같다. 이러한 노사관계의 변화는 긍정적 측면과 더불어 부정적 측면, 예컨대 질적 · 양적으로 심각해져가는 분규양상과 노 · 노간의 갈등 등의 문제를 안고 있으며 이는 노사간의 불신이 아직 해소되지 못하고 있다는 證左일 것이다. 이를 과도기에 나타나는 자연스러운 현상이라고도 볼 수 있겠으나, 점점 치열해져 가는 국제경쟁력이라는 외적 변수와 국내 정치 · 경제상황을 고려할 때 문제는 달라진다. 즉 현시점에서 우리 노동문제를 해결하기 위해 소극적이고 수동적인 태도나 지나치게 힘에만 의존하는 강압적인 접근방법은 바람직한 결과를 가져오지 못할 것이다. 그러므로 선진국 진입을 목전에 두고 있는 현대에서 가장 시급한 과제의 하나가 우리나라에 적합한 노사관계제도를 개발 · 정착시키는 것이라 하겠다.

그러나 노사관계제도는 관계당사자들의 의식과 행동양식에 크게 좌우되며, 政治的 · 經濟的 · 社會的 環境 및 法制 등 많은 주변변수에 매우 민감하고 또 그 제도 자체가 복잡한 구조를 가지고 있다. 따라서 '있는' 노사관계제도를 '있어야 할' 그것으로 만들어야 할 때 깊은 사려 없이 생각나는 대로 손질하려고 든다면 뜻하지 못했던 부작용을 수반할 가능성도 있고 기대한 바 성과를 얻지 못할 위험성이 크다.

그래서 本院은 우리나라 현실에 맞는 노사관계제도의 창출과 그 원활한 운영을 꾀하는 방법의 하나로 우선 제각기 독특한 노사관계제도를 정립한 美國, 日本, 獨逸이 그들 특유의 노사관계를 어떻게 정착시켰는지 그 경험을 알아보기로 하였다. 본 보고서는 그 결과이다. 연구작업은 朴珪求 박사(당시 본원 부원장)의 총괄하에 서울대의 朴世逸 교수가 日本을, 홍익대 朴來榮 교수와 원내의 金兌基 박사가 美國을, 그리고 서울대 李珪範 교수가 獨逸을 각각 담당하였다. 집필분담은 박세일 교수가 제3장을, 박래영 교수가 제2장 제2절과 제5절을, 그리고 김태기 박사가 제1장 및 제2장 제1, 3, 4, 6절과 제5장을 그리고 이각범 교수가 제4장을 맡았다.

어려운 여건 가운데 연구작업을 완수해 주신 집필자 제위에게 깊이 감사드린다. 아울러 자료

처리와 정리에 노고를 아끼지 않은 康淳熙 책임연구원, 申善玉·金誠心 연구조원 그리고 편집 및 교정에 힘써준 朴贊暎 출판팀장과 尹僖燮씨 기타 관계자들의 수고에 위로의 말을 드린다.  
끝으로 이 보고서에 수록된 내용은 모두 집필자들의 개인의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아니라는 점을 밝혀둔다.

1991년 4월  
한국노동연구원  
院長 孫昌熹

## 第1章 序論

### 第1節 問題의提起

#### 1. 우리나라 勞使關係의 位相가 特徵

우리나라의 노동운동은 1987년 민주화 물결을 계기로 급격히 활성화되었고 다양해지면서 노사관계도 일대 전환기를 맞이하게 되었다. 정부는 오랫동안 지속해 왔던 노동조합활동에 대한 억제적인 태도에서 벗어나 보다 중립적인 입장에 서게 되었다. 이에 따라 노동조합 조직률은 급성장하게 되었으며 노동조합이 조직된 사업장에서는 임금 및 근로조건이 단체교섭을 통하여 결정되게 되었다. 사회 전반적으로 민주화에 대한 요구가 팽배해진 가운데 정부는 오랫동안 지속되어 왔던 노사관계에 대한 관여를 줄이고 노사가 이해다툼을 자율적으로 해결하도록 유도하였지만 오랫동안 누적되어 왔던 근로자들의 불만이 일시에 표출됨으로써 노사분규는 역사상 유례를 찾기 힘들 정도로 증가하였고 과격한 양상을 보였다.

1988년에 들어와서 노사분규는 숫적으로 둔화되었지만 질적으로는 둔화되지 않았고 노사간의 대립은 심화되어 갔다. 이것은 노사관계의 자율성을 정부가 적극 지지하고 있었지만 자율적인 노사관계의 유지에 필요한 노사간의 관행이나 규칙도 미비하였고 일부 사용자들은 노사관계의 새로운 환경변화에 제대로 대응하지 못하였으며 일부 근로자들은 노동운동의 의미를 올바르게 이해하지 못했던 혼돈 때문에 발생하였다. 노동조합 지도부는 임금인상에 대부분의 노력을 기울였고 상당부분 달성하게 되었지만 조합원의 확고한 지지를 받지 못하고 심한 조직상의 불안정 상태를 경험하게 되었다. 더군다나 일부 노동운동가들은 노동해방이라는 사회주의 노동이념을 가지고 극단적인 단체행동을 불사하기도 하였다. 이러한 노사관계의 불안정과 임금상승의 가속화 현상 속에서 기업의 정상적인 경영관리가 어렵게 되었고 새로운 기술도입이나 생산설비의 확충 등 투자활동은 위축되었다.

여기에 더하여 1986년부터 지속되어 오고 있던 무역수지의 확대는 원화절상과 수입개방을 촉진시켜 국내기업의 대내외 경쟁력을 저하시키게 되었다. 또한 민주화 분위기와 함께 시중 통화가 급격히 증가하게 되어 부동산이나 주식 등 금융자산의 수익률이 경제성장률보다 훨씬 앞지르게 되었다. 이에 따라 기업들은 경쟁력 제고에 대해서 소극적인 자세를 보여 노사문제의 부담이 없고 수익성이 높은 부동산이나 금융자산의 투자에 관심을 기울이게 되었다. 동시에 일반 국민들의 소비성향도 커지게 되어 경제 전반적으로 생산적인 분위기가 감퇴하게 되었다. 따라서 이러한 경제여건의 변화들은 노사관계의 불안정으로 인한 국민들의 우려를 증폭시키게 되었다.

1989년에 들어오면서 1987년부터 지속되어 왔던 노사관계의 불안정과 흑자경제의 부적절한 운영에 따른 부작용이 시차를 두고 나타나게 되었다. 시설투자의 부진을 반영하여 생산성의 상승은 급격히 둔화되었고 급격한 원화절상에 따라 수출이 격감하였으며 경제성장도 크게 둔화되게 되었다. 이에 따라 정치 및 경제뿐 아니라 경제에 대한 우려가 일반 국민들 사이에 커지기 시작했고 노사관계의 안정과 발전이 우리나라 경제가 지속적으로 발전하는 데 관건이 된다는 인식이 확산되었다. 1989년 하반기에 들어오면서 정부는 노사관계의 자율원칙을 다소 수정하여 임금인상이 적정수준에 머물도록 적극적으로 유도하게 되었다. 동시에 노사관계를 발전시키기 위해서 법질서의 준수가 전제가 된다는 인식하에 불법적인 노사분규나 노동조합 활동에 대해서 규제를 강화하게 되었다. 이러한 정치·경제적 분위기의 변화로 1989년

하반기부터 노사분규는 감소하고 임금상승의 폭도 떨어지게 되었다.

정부의 노력에 힘입어 노사관계의 안정은 어느 정도 달성되었지만 지금까지 우리나라 노사관계의 발전양식에 비추어 보면 진정한 의미에서의 노사관계 안정은 달성되었다고 보기 어렵다. 지난 30년 동안 우리나라 정부 주도하의 고도 경제성장을 달성하면서 경제에 있어서 정부가 차지한 역할은 대단히 컸다. 경제 전반에 대한 정부의 역할은 노동시장 및 노사관계에서도 그대로 반영되어 정부주도형 노사관계가 우리나라 노사관계의 특징으로 자리잡게 되었다. 정치적 기반이 강력할 때는 노사관계가 안정을 찾다가 정치적 기반이 흔들리거나 정치적 변혁기에 도달하면 노사관계도 심한 불안정을 보여왔다고 할 수 있다. 이것은 노사관계의 안정을 유지하기 위한 법질서의 집행이 정치적 안정과 깊은 관계를 가지고 있었다는 것을 의미한다. 따라서 진정한 의미에서 노사관계의 안정을 찾기 위하여는 노사관계의 주체가 되는 노동조합과 사용자가 노사관계를 안정시키는 데 적극적 역할을 하여야 한다는 것을 의미한다.

우리나라의 노사관계 관련법 및 제도는 개별근로자와 근로자집단을 대표하는 노동조합에 대해서 이원적으로 만들어져 왔다고 할 수 있다. 정부는 노동조합의 활동에 대해서 억제적이며 반면에 개별근로자에 대해서는 상대적으로 적극적인 보호조치를 취하여 왔다. 노사관계에 대한 정부의 적극적인 관여는 60년대 이후 경제성장이 국가의 주요 목표가 되면서 심화되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 정부의 관여는 노동관계법의 강화 이외에도 행정지도 등으로 나타났는데 이는 노사가 공동의 목표를 추구하고 자율적으로 분쟁을 해결한다는 인식에 장애를 가져왔다. 이것은 우리나라 현실에 비추어 볼 때 노사관계의 장기적인 발전을 위해서 노사관계제도의 형성에 대한 노동조합, 사용자, 정부의 역할이 재조정되어야 한다는 것을 의미한다.

## 2. 先進國 勞使關係 定着經驗 研究의 意義

우리나라 노사관계제도를 발전시키는 데 있어서 고려되어야 할 사항은 노사관계의 방향설정과 제도개선에 수반되는 문제점을 극복하고 정착시키는 것이라고 할 수 있다. 노사관계제도 개선에 대한 연구의 한 방법으로는 선진국의 노사관계 발전경험을 비교 조사하는 것은 다음과 같은 이유 때문에 대단히 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 첫째, 노사관계제도는 정치적·사회적·경제적·법제도적 환경 등에 관련되는 수많은 변수들에 의하여 영향을 받기 때문에 대단히 복잡한 구조를 가진다고 할 수 있다. 따라서 노사관계제도에 영향을 미치는 어떤 변수들의 영향이 바뀌었을 때 발생하는 결과를 정확히 예측하는 것을 어렵게 만들며 예상하지 못한 부작용을 수반할 가능성이 있다. 선진국의 노사관계제도는 여러 가지 시행착오를 거치면서 발전하였기 때문에 외국의 실증적인 경험은 새로운 노사관계제도의 모습을 보다 정확하게 예상하게 만들며 동시에 여기에 수반되는 부작용도 줄이게 한다. 둘째, 어떤 한 제도를 바꾸어서 새로운 노사관계제도를 만들 때 엄청난 체득비용(learning by doing)을 수반한다고 할 수 있다. 특히 노사관계제도의 개편은 노사주체들의 사고방식에도 영향을 미치기 때문에 일단 어떠한 제도를 도입해 놓고 나중에 보다 바람직한 제도를 도입할 때 일단 정착된 사고방식 때문에 어려움에 부딪치게 된다. 셋째, 노사관계제도의 개편은 노사 사이의 교섭력에 영향을 미치기 때문에 새로운 개편은 노사 중 어느 한쪽 또는 모두의 심한 반대에 부딪치게 된다. 특히 노사관계제도의 개편에 있어서 노사는 이익단체로서 정치적 압력을 행사하기 때문에 기존의 제도를 개편하는 것이 바람직하다 하더라도 현실적으로 대단히 어렵게 되고 개편된다 하더라도 소기의 목적에서 벗어나기 쉽다.

본 연구에서는 미국, 일본, 독일의 노사관계 정착경험을 다룬다. 그 이유는 첫째, 외국의 노사관계 정착경험은 성공적인 사례와 실패한 사례를 모두 제공하지만 선진국일수록 노사관계의 역사가 길기 때문에 보다 다양한 사례를 제공할 가능성이 크다. 둘째, 세 나라 모두 심각한 노사문제를 극복하고 노사관계를 안정시키는 데 성공한 경험을 가지고 있다. 셋째, 세 나라 모두 독특한 노사관계제도를 형성하여 여러 나라의 노사관계제도에 대해서 모형을 제공해 왔기 때문이다. 이러한 공통적인 이유 이외에도 이 세 나라는 지금까지 우리나라 노사관계제도에 커다란 영향을 미쳐 그 특징이 현재 우리나라 노사관계제도에 혼재되어 나타나고 있다고 할 수 있다. 미국의 노사관계제도는 우리나라가 1945년 해방 이후 노사관계제도를 만들 때 많은 참고가 되었으며, 일본은 후발 자본주의 국가로서 문화적 배경이 우리나라와 유사하며 현행 노동관계법의 내용은 일본의 노동관계법을 크게 참고하였다고 할 수 있다. 독일의 노동법체계는 우리나라 법체계의 바탕을 이루고 있으며 일본이나 미국과 대단히 상이한 노사관계제도를 발전시켜 왔다.

## 第2節 先進國 勞使關係 定着經驗에 대한 研究方法

우리나라의 학계, 정책당국, 그리고 노사당사자들은 모두 선진국의 노사관계 발전 경험에 대해서 많은 관심을 가져왔다. 이것은 외국의 좋은 제도를 부분적으로 또는 그대로 도입하려는 노력으로 나타나기도 하였다. 그러나 이때 제도가 편의적으로 해석되거나 그 배경이 무시될 가능성이 있으므로 노사관계제도의 국제비교 분석적인 접근은 이러한 단편적인 시각을 극복하는 데 있다고 할 수 있다.

노사관계제도의 변수를 경제적 환경, 법·제도적 환경변수를 獨立變數라고 할 때 노사관계의 결과, 즉 임금·근로조건과 작업환경, 기업의 수익성, 생산성 등은 從屬變數가 된다고 볼 수 있다. 대체로 一國의 노사관계제도에 대한 평가는 노사관계의 결과, 즉 노사제도의 종속변수에 의해서 이루어져 왔다. 그러나 노사관계제도에 대한 평가가 노사관계의 결과라는 종속변수에 의해서 이루어질 때 그 평가는 피상적인 것이 되지 않을 수 없다. 노사관계에 대한 엄밀한 평가는 노사관계제도의 환경이라는 독립변수와 노사관계의 결과라는 종속변수들을 동시에 고려할 때 가능하다.

그러나 노사관계 결과와 노사관계 환경 사이의 인과관계를 규명하는 것은 간단한 문제가 아니다. 어떤 국가의 노사관계의 결과, 예를 들면 노사분규의 발생빈도가 다른 나라에 비해서 낮다고 할 때 일반적인 이유와 특수적인 이유가 함께 존재한다. 이때 여러 나라의 노사분규 발생빈도와 노사관계의 환경을 비교함으로써 그 이유에 대한 일반성과 특수성을 구분할 수 있다. 우리나라에 주는 시사점은 그 이유가 일반적일수록 커다란 의의를 찾을 수 있고 특수적일수록 주는 의의는 제한될 수밖에 없다고 하겠다. 따라서 외국 노사관계제도의 발전에 있어서 특수한 이유는 보다 조심스럽게 해석되어야 한다.

노사관계제도에 있어서 독립변수들은 시간을 두고 항상 바뀌고 있으며 이에 따라 노사관계의 결과에 대한 평가들도 시간을 두고 다르게 나타난다. 일정한 시점에서 바람직한 노사관계제도가 환경이 바뀌면서 바람직하지 않다고 평가되는 경우가 있다. 예를 들면, 경제성장이 국가의 최대목표가 되었을 때와 경제부문간의 조화가 국가의 최대목표가 되었을 때 노사관계제도의 평가도 다를 수밖에 없다. 또한 노사 사이의 극심한 대립을 지양하기 위한 법질서의 준수가 강조되었을 때와 경쟁력의 제고를 위한 노사간의 협조가 필수적일 때 노사관계제도에 대한 평가도 달라질 수밖에 없다.

## 第3節 報告書의 敘述方向

본 연구가 미국, 일본, 독일 등 3국의 노사관계 발전경험을 다루는 데 있어서 핵심적인 사항으로 고려되었던 점은 다음과 같다. 첫째, 각국의 노사관계 발전 경험의 역사를 단순히 정리하기보다는 노사관계 발전의 중요한 계기를 찾아내는데 집중하였다. 둘째, 발전계기가 되는 이유를 정치·사회적 환경, 경제적 환경, 법·제도적 환경 등으로 나누어 찾았으며

노동조합·사용자·정부, 즉 노사관계제도의 3주체가 어떻게 대응하여 노사관계를 발전시켰는지 규명하였다. 셋째, 이러한 세 나라의 노사관계 발전경험을 우리나라의 현실을 염두에 두고 분석함으로써 우리나라의 노사관계 발전에 대한 시사점을 찾는 데 노력하였다. 세 나라의 노사관계 발전계기가 되는 시점으로서 본 연구가 집중되는 부분은 미국의 경우는 30년대 중반과 70년대말이며 일본의 경우는 50년대와 70년대 후반, 독일의 경우는 제2차 세계대전 이후라고 할 수 있다.

본 보고서의 순서는 제2장에서 미국의 노사관계 발전경험을 다루고 제3장에서는 일본, 제4장에서는 독일, 제5장에서는 본 보고서의 결론을 신는다. 그러나 각국의 노사관계 발전경험은 각각 다른 필자들에게 의해서 쓰여졌고 각 나라의 노사관계 발전경험도 달랐기 때문에 세 나라의 노사관계에 대한 글들도 동일한 체제를 따르고 있지는 않다.

## 第 2 章

美國 : 와그너體制의 導入과 修正

## 第1節 序論

세계 최고의 강대국으로서의 미국은 민주주의와 자본주의를 모범적으로 운영하여 다른 국가들로부터 주목을 받아왔다. 미국의 노사관계 역시 예외는 아니었는데, 특히 제2차 세계대전 이후 일본을 비롯한 여러 나라들은 미국의 노사관계제도를 도입하기에 이른다. 우리나라의 노사관계제도도 미국의 제도에 크게 영향을 받은 일본의 제도를 본받아 만들어졌기 때문에 미국의 노사관계 정착경험을 연구하는 것은 미국의 노사관계제도의 형성 배경을 이해하고 나아가서 우리나라가 채택하고 있는 미국식 노사관계제도의 장단점을 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

미국 노사관계의 정착경험을 연구하는 데 있어서 전제가 되어야 할 것은 미국 노사관계의 배경이 매우 특수하다는 것이다. 첫째, 미국은 유럽에서 이주해 온 사람들에 의해서 건국되었으며 그 이후에도 이민이 확대되어 이들이 美國民의 主流을 이루었다. 이들의 신분은 미국에 이주해 올 당시부터 자본가나 근로자로서 정해진 것이 아니었고 어떤 사람이든 열심히 일하면 자본가가 될 수 있는 기회를 균등하게 갖고 있었다. 따라서 유럽에서 볼 수 있듯이 근로자들 사이의 신분의식은 희박하고 오히려 민족적 출신배경이 상대적으로 중요한 의미를 갖게 되었다. 둘째, 미국은 정치적으로는 건국 당시부터 봉건주의에 반대하고 민주주의를 건국 이념으로 확고하게 자리잡아 갔으며, 경제적으로는 프로테스탄트의 윤리의식에 바탕을 둔 시장원리를 철저하게 확립하여 나갔다. 따라서 이러한 정치적 권리의 보장과 부의 축적을 위한 기회의 균등은 미국의 근로자들에게 유럽과는 달리 정치적 환경의 개선이 중요한 관심사항이 되지 못하였고 경제적으로 여유를 가지는 일에 관심을 갖게 하였다. 셋째, 미국의 영토는 광대하기 때문에 공업부문 못지않게 농업부문의 중요성도 컸다. 이에 따라 지역간에 의식차이도 상당히 커지게 되었다. 넷째, 넓은 영토는 공업지역의 분포를 분산시킬 수 있었으며 이것은 미국의 근로자들이 전국적인 조직체를 갖는 데 장애요인으로 작용하였다. 이러한 요인은 적어도 대중교통이 보급되는 20세기 초반까지 지속되었다.

미국이 근대적 노사관계를 만든 1930년 중반이라고 할 수 있다. 미국의 근대적 노사관계는 1930년대 중반 노사관계에 대한 법·제도의 확립을 계기로 마련되나 근대적 노사관계의 배경이 형성되는 시점은 19세기말부터 찾을 수 있다. 19세기말부터 미국 경제는 전산업에 걸쳐서 기계화가 도입되었고 경제력은 크게 신장되었다. 또한 이 시기에 미국 노동조합 활동도 여러 가지 시행착오를 거치면서 노동운동의 기본철학을 갖추어가고 있었다. 경제조합주의와 자율주의의 정착이 그것이다. 30년대 들어오면서 미국 정부는 노사관계에 관련된 법·제도를 도입하여 근대적 노사관계제도를 형성하는 데 앞장서게 되었고 40년대 후반에는 이러한 법제도를 보다 구체화하게 되었다. 그러나 이러한 법제도적인 측면이 강조된 노사관계제도는 비록 노사간의 교섭력을 대등하게 만드는 효과는 있었지만 대립을 완화시키는 데는 기여하지 못하였다. 따라서 미국의 노사분규는 다른 선진국에 비해서 심각하게 전개되었다. 그러나 1970년대 후반에 들어와서 미국 경제의 대외경쟁력 약화가 노사간의 대립에도 기인한다는 인식이 커지게 되면서 사용자와 노동조합은 양자 모두의 공동이익을 확대하도록 노사관계를 협조적인 관계로 전환하려는 움직임을 나타냈다. 이러한 전환은 사용자와 근로자들의 자발적인 노력에 의해서 주도되었으며 현재 상당한 성과를 올리고 있다. 80년대 들어와서 미국의 노사분규는 격감되었으며 60년대 이후 계속 하락하였던 생산성도 다시금 향상되어 가고 있는 추세이다.

## 第2節 近代的 勞動運動과 勞使紛糾

### 1. 近代的 勞動運動의 胎動

#### 가. 객관적 조건의 형성

##### 1) 중공업의 번성

미국의 勞動史家인 레이백(Joseph G. Rayback)은 미국노동의 역사를 식민지시대, 전환기 및 근대의 세 단계로 크게 구분하면서, 1890년경을 近代로 넘어오는 분기점으로 보았다. 그가 이 시점을 분기점으로 보는 근거는 이 때부터 미국의 산업생산이 機械化를 통하여 大量生産體制로 자리잡게 되면서 重工業이 급격히 발전하였음을 중시한 까닭이었다.

南北戰爭이 끝난 후 미국의 産業化는 급격히 진전되었다. 즉 이미 19세기 초반에 형성되었던



産業資本을 바탕으로 하여 후반에는 철도건설을 위시한 철강, 석탄, 조선 등 이른바 ‘연기뿜는 産業(Smoke Industries)이 번성하는 단계에 이른 것이다. 특히 1870년대부터 급격히 확장된 鐵道는 미국 경제의 産業化와 獨占化를 이끄는 주된 부문이었다. 철도의 확장은 철강산업을 위시하여 석탄, 기계 등 關連산업의 팽창을 유발했고 도로, 교량 등 대규모 토목산업의 확충을 불러일으켰다. 뿐만 아니라 철도부설에 소요되는 公有地의 拂下와 私有地의 賣却을 초래함으로써 金融産業을 발전시키면서 자본도입을 활발하게 하였고 대규모 金融資本의 형성을 촉진하였다. 남북전쟁 이후 지속되어 온 高率保護關稅, 남북간의 이해관계 마찰해소 등과 더불어 철도확장에 따른 서부개척의 촉진 등으로 國內市場이 확대된 것도 産業化를 촉진한 중요한 요인이다. 여기에 가세한 것이 각 산업에 고용된 노동력의 賃金所得이다. 국내시장의 범위가 확대되었을 뿐 아니라, 구매력도 커져 국내시장을 상대로 한 각종 消費財産業도 급격히 팽창하게 되었다. 19세기말에 이르러서는 육류포장업, 설탕산업, 담배산업, 면방산업, 구두산업이 機械化의 단계로 접어들어 大量生産體制를 갖추었다. 한편으로 국내시장의 확대와 소비재산업의 기계화는 기계, 금속 등 생산재산업의 생산을 팽창시켰고 다른 한편으로는 소비재산업의 集中化現象을 초래하였다. 이미 1884년에 면실유 트러스트가 형성된 이래 亞麻油, 사탕, 위스키 등 각 제품별 트러스트가 형성됨으로써 1896년에는 무려 80개의 트러스트가 이루어졌다.

이와 같이 1890년대부터 미국의 산업은 생산재와 소비재, 광공업과 서비스업 사이의 連鎖效果가 가속적으로 확대되었고 아울러 지역적으로도 동부로부터 서북부와 남부 및 서부로 확산을 거듭하게 되었다. 1890년에는 전국의 製造業生産 가운데 32%가 동부를 제외한 다른 지역에서 이루어졌다. 또한 산업의 급격한 팽창에 힘입어 技術開發도 활발하게 이루어져 1896년에는 가솔린 자동차와 함께 라디오가 출현하였고 곧이어 통조림이 實用化되었다. 技術進步는 사회적 관습과 고용관행에 변화를 초래하였고 산업부분에서는 분업과 생산성 향상을 유발하게 되었다.

## 2) 노동력의 양적팽창과 구조변화

산업화가 가속화됨에 따라 勞動力의 需要가 급증하는 것은 일반적 현상이다.

산업화의 초기인 1840년대부터 미국 노동력의 증가는 급격하였다. 그러나 유럽諸國과는 달리 미국은 국내의 農業人口로부터 鑛工業의 노동력을 공급하기가 어려운 상태였으므로 移民을 크게 늘려 산업화에 필요한 노동력을 공급하는 정책을 실시했다. 또한 남북전쟁 이후 흑인노동력을 위시한 농업노동력이 광공업부문에 대량으로 유입되기도 하였다.

1890년경 有業者(gainful workers)수는 2천만명을 넘어설 정도로 증가하였다. 1820년대에는 10년간 겨우 15만여 명에 불과하던 移民이 1830년대에는 60만명으로, 그리고 1840년대에는 170만명으로 크게 늘어났고, 1850년에서 1880년까지 매년 25만명씩 유입되던 移民은 1880년대가 되면 그 배의 수준을 기록하였다. 이처럼 쏟아져 들어오는 이민은 다소 기복은 있으나 1930년경까지 계속 이어졌다. 이러한 사실은 당시 勞動力 需要가 얼마나 급격히 팽창하였는가를 잘 말해주고 있다.

유입하는 이민의 出身國別 構成도 1890년경을 기점으로 크게 변화하는 양상을 나타냈다. 그 이전에는 영국, 아일랜드, 스칸디나비아, 독일 등 西歐로부터 주로 유입되었으나 1890년 이후부터는 이탈리아, 폴란드, 헝가리 등 유럽의 남부 및 동부로 유입되는 이민의 비중이 높아지게 되었다. 이른바 舊移民(old immigrant)으로 불리는 西歐人들은 주로 개척기의 이민이어서 농업이나 자영업에 종사하는 경향이 컸다. 그러나 新移民(new immigrant)에 속하는 東·南歐人들은 때마침 번성하던 광공업 등의 임금노동자가 되는 경향이 컸다. 일찍 들어온 구이민 가운데는 기업가로 성공한 사람도 많았고 임금노동자인 경우에도 熟練工으로 자리잡을 수 있었는데 뒤늦게 들어온 新移民들은 주로 非熟練工이 되는 것이 지배적이었다.

移民의 구성변화는 그 시대의 노동시장에 큰 영향을 미쳤다. 즉 비독점산업부분을 중심으로 기반을 다진 熟練勞動力 시장과 대량생산체제의 독점부분을 중심으로 양적 확대를 이룬 非熟練勞動力 시장으로 양분된 것이 그것인데, 이로 인해 기업내부 노동시장에서도 숙련공을 중심으로 하는 基幹勞動力과 비숙련의 다수노동력 사이에 근로자 사이에 從斷化 현상이 나타나기 시작하였다. 외부노동시장에서나 내부노동시장에서나 근로자 사이에 이해관계의 마찰이 생기고 이념과 행동양태도 상당한 차이를 보이게 되었다. 여기에 출신국 그리고 언어와 생활습관의 차이도 적지 않은 영향을 끼쳤다.

## 나. 주체적 조건의 성숙

### 1) 전국적 노동조합의 생성

레이백이 1890년을 美國勞動史에서 근대의 출발시점으로 보는 다른 근거는 이 때부터 全國的 勞動組合이 자리잡아가면서 近代的 團體交渉의 慣行이 이루어지기 시작했다는 점이다. 미국노동의 역사는 17세기까지 거슬러 올라간다. 그러나 근로자들이 자생적인 地域職種組合(local craft union)을 형성하여 우애를 돈독히 하면서 근로조건의 개선에 힘쓰기 시작한 것은 19세기초였고, 더 나아가 이들이 지역간의 결속을 시도한 것은 1830년대부터이었으므로 노동조합운동이 활발해진 것은 그렇게 오래된 일이 아니다. 1834년 동부의 5개 도시근로자들이 모여 National Trades' Union을 설립한 것이 전국적 노동조합의 효시였으나, 1837년의 金融恐慌으로 해체되었다. 그 후 1866년에 다시 National Labor Union이 결성되지만 이 역시 결속력이 미약하던 차에 1873년 景氣沈滯로 소멸되었다. 한편 1869년부터 지역별 조직을 형성하던 勞動騎士團(Kinghts of Labor)은 1878년에 전국조직을 갖추게 되었다. 이 조직은 대상을 임금근로자에 국한시키지 않고 자영업자 및 자영농민까지 확대하였다. 그 활동 역시 政治的 改革을 포함하는 광범위한 것이었고 그 행동 또한 私有財産制度를 인정하면서 社會正義를 실현하자는 내용으로서 매우 美國的 성향이 짙었다. 일부 급진주의자도 없지 않았으나, 이러한 조직대상, 활동영역 및 행동양식은 상당히 근로자들에게 호응을 받아 1886년에는 가입자가 70만명에 이르는 조직의 급신장을 보이기도 했다. 그러나 몇 차례의 罷業失敗를 계기로 하여 가입자의 다양성과 활동노선의 혼란 등으로 야기된 여러 가지 문제로 인하여 곧 쇠퇴의 길로 접어들었다.

노동기사단이 한창 왕성하던 1881년 숙련공조합의 지도자들이 職業別組合主義(trade unionism)의 옹호를 주장하면서 별도로 組織勞動組合聯合(Federation of Organized and Labor Unions)을 발족시켰다. 그것은 1886년 미국노동총연맹(American Federation of Labor:AFL)이라는 명칭으로 공식 출범하게 된다. 이는 숙련공을 중심으로 조직되었고 주로 임금과 근로조건의 개선에 초점을 맞추어 활동하였다. 또한 미국 자본주의의 원리를 바탕으로 근로자의 交渉力을 증진시킴으로써 근로자의 생활향상을 도모하자는 것을 행동방침으로 정하였다.

미국노동총연맹은 출범한 후 많은 어려움을 겪어야 했다. 출범후 10여년 동안 勞動騎士團, 반항적인 일부 熟練工組合, 社會主義 勞動團體들과의 노선문제에 직면하였고 파업의 실패와 불황 등으로 힘겨운 시기를 보냈다. 이 때는 내부적으로도 또한 활동노선의 의견 차이로 논쟁과 시비가 끊이지 않았던 시기였다. 職業別組合主義의 고수와 產業別組合主義의 수용, 社會主義의 수용과 배격, 勞動黨의 결성과 無政派主義의 고수 등이 그 주요한 쟁점이었다. 그러나 출범 당시부터 미국노동총연맹을 이끌어 온 고펜즈(Gompers)의 지도력으로 노선은 ‘순수하고 단순하게’ 자리잡아 갔다. 그것은 職業別 組合主義 및 反社會主義, 無政派主義로 집약된다. 직업별 조합주의자가 다수를 차지함에 따라 활동노선이 뚜렷해지면서 미국노동총연맹의 가입자는 급격히 증대되었고 활기를 띠게 되었다. 1886년에 약25만명이던 가입자수는 수년 동안 그 수준을 넘지 못한 채 오르내리다가 1897년 이후 급증하여 1900년에는 55만명에 이르렀고 1903년에는 100만명을 돌파했다. 10년간 부진하던 조직확대는 그 다음 10년 사이에 무려 8배로 늘어난 것이다.

### 2) 급진적 노동운동세력의 출현

미국의 급진적 노동운동세력의 출현은 산업화의 초기임 1840년대부터 시작되었다. 당시 유럽에서 활발했던 각종 社會主義 運動이 이민을 통하여 미국에 전파된 것이다. 그러나 1870년대까지 미국의 급진적 노동운동은 정치적 활동 또는 구체적인 노조조직 활동으로 표면화되기보다는 교육과 토론의 단계에 머물러 있었다.

남북전쟁이 끝나고 불황을 겪으면서 社會主義者들의 활동이 시작되었고 그것은 빈곤한 자들의 집단행동과 저항 등으로 표면화되었다. 특히 독일에서는 1878년 비스마르크에 의하여 사회주의 탄압법이 제정된 후 新移民의 물결을 타고 많은 사회주의자들이 유입되면서 미국의 急進的 勞動運動은 크게 확산되었다. 그러나 이들은 통일된 형태를 취하지 못하고 여러 갈래로 분열되어

있었다. 유럽에서 유입된 思想體系가 다양하였던 탓도 있었지만, 노동조합주의의 수용에 있어 이념의 차이가 컸던 것도 분파로 갈라진 중요한 요인이었다.

초기에 있었던 社會主義者의 제1그룹은 전통적 마르크스主義를 따르는 이들로서 노동조합은 근로자의 정치적 의식화를 위한 수단으로 중요한 역할을 한다는 점에서 조직의 강화가 필요하다고 보았다. 제2그룹은 근로자의 문제를 개선하는데는 노동조합의 거의 기대할 수 없다고 보고 직접적인 정치활동을 강조하였다. 이들은 「상디칼리즘」(Syndicalism)의 영향을 받아 매우 과격한 행동을 취하였다.

社會主義者들의 여러 분파는 1880년대초에 社會主義勞動黨(Socialist Labor Party: SLP)을 조직하였다. 이것은 처음 로젠버그(Rosenberg)에 의해 주도되었으나 그 세력은 지속되지 못하였다. 1866년에는 노동기사단 등과 함께 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 전개하였고, 특히 시카고의 메이데이사건은 무정부주의를 표방하는 과격파에 의해 주도되었다. 그러나 이 사건 이후 많은 사회주의자들이 투옥되었고 일부는 사형이 집행되기까지 되었다. 그후 社會主義勞動黨은 드레온(Daniel De Leon)에 의하여 주도되었다. 1892년 이후 그는 새롭고 투쟁적이며 활기찬 노동조합활동을 표방하면서 소멸되어 있던 노동기사단을 장악하고 정치활동과 노동조합활동을 전개하다가 내분을 겪게 되었다.

社會主義勞動黨(SLP)은 세 부파로 갈라졌다. 하나는 과거 버거(Victor Berger)에 의해 再起된 것으로 1894년에 로젠버그派들은 人民黨(Populist' Party)과 잠시 제휴하기도 하였다. 다른 하나는 뎀스(Eugene V. Debs)에 의하여 再起된 것이다. 또 다른 하나는 힐퀴트(Morris Hillquit)가 이끄는 한 분파로서 새로운 정당의 조직을 시도하였다. 결국 이 분파들은 1901년에 이르러

美國社會黨(Socialist Party of America)을 다시 결성하고 1901~05년 사이에 급성장하여 당원이 2만명 이상에 달하였다.

또한 동부 또는 중북부를 중심으로 한 사회주의자들과는 달리 서부의 광산지역을 중심으로 한 제3의 급진적 사회주의자들도 한 그룹을 형성하게 되었다. 이들은 1893년 西部勞動聯盟(Western Federation of Labor)을 결성, 1896년 미국노동총연맹과 잠시 결합하기도 하지만, 1905년에 이들은 다시 시카고에서 모임을 갖고 IWW(Industrial Workers of the World)라는 全國的 勞動組合體로 확장시킨다. 사회주의를 표방, 상디칼리즘의 과격성을 함께 띠었던 IWW는 미국노동총연맹의 職業別組合主義를 美國의 이 아니라고 비판하면서 新移民들이 대부분을 차지한 비숙련공, 이동농업노동자 등을 포용하는 產業別組合을 대규모 흡수하였다. 이들은 사회주의 정당과 일시적으로 제휴하기도 하였지만 근본적으로는 별도의 노선을 택함으로써 흔히 Wobblies라고 불렸다. 1904년 이후 이들의 과격성에 대한 사용자의 공격이 맹렬하였을 뿐 아니라 제1차 세계대전중에는 反戰鬪爭을 벌여 연방정부로부터 탄압을 받음으로써 결국 그 조직은 붕괴되고 말았다.

## 2. 勞使紛糾의 噴出과 勞使의 對決

### 가. 勞使紛糾의 噴出

#### 1)점증하는 노사분규:1890년 이전

남북전쟁 이전에도 地域職業別組合이 폭넓게 조직되어 있었으나, 노사간의 분쟁은 규모가 적었을 뿐 아니라 기간도 짧아 크게 문제시되지는 않았다. 이 시기에도 부분적으로 집단적인 契約勞動이 이루어지고 있었고 交渉의 慣行도 쌓여졌다.

1840년대 이후 산업화가 추진되고 유럽대륙의 사회주의 사상이 이민을 통하여 전파되면서 노사분규도 잦아졌고 지역간의 분규도 지원도 있었다. 그러나 잦은 不況과 대규모의 流入移民 등으로 노사대립은 근로자에게 대체로 불리하게 전개되었다. 重工業의 발달과 輕工業의 대량생산체제로 한 작업장에 다수의 근로자가 집결되고 여러 사업장이 몰린 지역에는 집결된 근로자의 수가 수만명 또는 수십만명에 이르기도 하였다. 또한 全國的 勞動組合이 형성되면서 근로자와 사용자 사이에는 이해관계의 충돌이 잦아지기도 하였다. 사회주의자를 위시한 과격한 사상과 활동에 의하여 충동되어 근로자와 근로자 사이의 조직분쟁도 흔해졌다. 동시에 이즈음 대규모 노사분규는 빈번히 발생하게 되었다.

1877년 철도파업사건이 있는 후 약 10년간 대파업은 이어진다. 1882년 동북부 116개 철강공장을 상대로 鐵鋼勞動者聯合協會(Amalgamated Association of Iron and Steel Workers)에 의하여 이끌어낸

3만 5천명의 파업이 발생한 것을 비롯하여 크고 작은 노사분규가 빈번하게 발생하였다. 1884년에는 약 30건의 보이콧이 있었고 1885년에는 그 건수가 200건에 가까울 정도로 늘어났다. 1885년 하반기에는 뉴욕의 벽돌공, 시카고 등지의 철도노동자, 미시간의 벌목노동자 등에 의한 파업도 발생하였다. 1886년 시카고에서는 시내의 11개 대노조를 포함하여 모두 22개 노조가 모여 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 전개하기로 합의하였고 社會主義 勞動黨(SLP)과 勞動騎士團까지 함께 이 운동에 가세하였다. 5월 1일 약 8만명의 근로자들이 파업에 돌입하였다. 2일 후 「맥코믹」 공장(McCormick Plant)에서 경찰의 발포로 4명이 사망하고 많은 사람이 다치는 일이 발생하였다. 이에 항의하는 시위군중집회가 다음날 저녁 「헤이마켓」 광장(Haymarket Square)에서 있었다. 이는 과격파가 주도한 평화적인 집회였으나, 갑자기 폭탄이 터지고 경찰관이 사상되자 경찰의 발포가 시작되었고 광장은 피의 광장으로 돌변하였다. 이 사건으로 수백명의 과격파 근로자들이 투옥되고 다수의 과격파 지도자들이 사형 및 장기형을 받게 된다. 이 사건이 메이데이의 효시인 것이다. 이 사건 이후 격렬한 反勞動 캠페인이 일어났고 州마다 근로자의 단결 및 단체행동을 규제하는 법이 만들어졌으며 法院은 노조원에게 共謀罪(conspiracy)를 적용하였다. 사용자는 공장폐쇄, 블랙리스트, 黃犬契約 등의 방법을 동원하여 노조 반대에 나섰고 근로자들은 전국적 노동조합의 결속을 다지면서 정치활동을 강화하였다. 결국 「헤이마켓」 廣場事件은 파업을 자주 일으키면서 세력화하였던 勞動騎士團을 쇠퇴시키고 비정치적인 미국노동총연맹을 중심으로 하는 노동운동으로의 전환의 계기가 된 셈이다.

## 2) 노사분규의 확산 : 1890~1903년

새로 출범한 미국노동총연맹은 1888년 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 다시 전개하였다. 1890년 5월 1일을 기해 조합원이 많고 기금이 튼튼한 木手組合이 캠페인을 전개하였는데, 그 결과는 성공적이었다.

여기서 자신을 얻은 지도자들은 조직강화를 위하여 대규모 파업에 착수한다. 그 대표적인 것이 카네기회사의 「홈스테드」 罷業(Homestead Strike)이다. 1889년 카네기가 이 공장을 인수하고 鐵鋼錫合同怒潮(AAIST)와 3년간의 단체협약을 갱신하였는데, 1892년 그 기간이 만료됨으로써 새로운 교섭이 시작되었다. 노조측에서는 철강산업의 호경기를 내세워 톤당 임금률 인상을 주장하였으나, 사용자측은 이 요구를 받아들이지 않고 工場閉鎖를 행사함으로써 교섭은 결국 난항에 빠지게 되었다. 또한 사용자측에서 고용한 불순분자(Pinkertons)와 조합원 사이의 대결로 쌍방에서 십여명이 사망하고 많은 부상자를 내 사건이 연이어 일어났다. 노사분규는 곧 다른 철강공장으로 번졌고 동맹파업으로 이어졌다. 때마침 대통령 선거철이라 共和黨은 노조편에 섰으나, 카네기측 사용자는 노동조합 파괴를 공포하면서 정면대결의 자세를 취하였다. 선거결과 共和黨이 패배한 사실에서 알 수 있듯이 노조측은 여론을 주도하지 못하였고 노조자금도 바닥나면서 결국 파업은 사용자측의 승리로 종료되었다.

이 사건 외에도 1892년에 또 다른 대규모 勞使紛糾가 있었으나 모두 노동조합의 패배로 끝났다. 그 하나가 아이다호주의 銀鑛事件인데, 연방군에 의하여 격퇴되었다. 다른 하나는 버팔로의 鐵道員事件인 바 이 역시 州의 방위군에 의하여 격퇴되었다. 세 번째는 테네시주의 石炭鑛事件으로 이 역시 주의 방위군에 의하여 격퇴되었다. 홈스테드사건을 포함한 4건의 대규모 노사분규가 모두 주 또는 연방군에 의하여 격퇴되자, 사용자는 기업이익을 위하여 정부에 의존하는 성향을 갖게 되었다. 반면 노조내에서는 정치운동을 전개하는 동시에 産業別組合主義를 개발하기 시작하였다. 미국노동총연맹내에서 사회주의자들이 수립한 政治計劃(Political Programme)을 1893년 총회에서 채택하였던 것은 중요한 변화였다. 또한 철도노동자들이 이 사건 이후 산업별조합체제를 형성하고 각종 보험과 복지제도를 마련한 것도 큰 변화 중의 하나이다. 그 이전부터 철도노동자들 사이에 내재되어 있던 職業別組合主義와 産業別組合主義의 분쟁이 이 시기에 재연되었다. 산업별조합주의는 지도자인 뎀스(E. V. Debs)에 의하여 1893년 美國鐵道組合(American Railway Union : ARU)이 결성되고 조직이 확대되면서 확산되었다. 이 과정에서 유명한 「풀만」 紛糾(Pullman Strike)가 발생하였다. 1894년 철도조합(ARU)의 조직확대가 활발하던 이 회사가 가입한다. 때는 불황을 이유로 1893년 이 회사가 22%

임금인하등의 조치를 취한 직후였다. 철도조합(ARU)은 처음 중재에 나서다가 실패하고 곧 보이콧에 들어갔는데 6만명이 이에 가담하였다. 사용자는 당시 시행되었던 「셔만」 法(Sherman Act)이 규정한 반독점행위에 대한 위반이라고 주장하였고 연방법원도 罷業禁止命令(injunction)을 내린다. 근로자들이 이에 응하지 않자, 시카고 경찰과 진압군이 동원되고 결국 대통령의 지시에 따라 연방군이 투입되었다. 이에 근로자들은 暴徒로 바뀌어 열차와 철도장비에 방화하거나 파괴하며 대항하였다. AFL의 콤포즈가 현지에 갔으나 댄스의 지원요청을 거절하여 이 사건은 막을 내렸다.

1893~96년 사이의 不況으로 중북부의 石炭鑛에서도 대규모 노사분규를 겪는다. 불황중에 석탄가격의 하락으로 껴있던 임금과 근로조건을 회복하기 위하여 鑛山勞聯(United Mine Workers : UMW)은 파업에 돌입한다. 파업은 5일간 지속되었고 노조는 8시간 노동원칙과 지역간에 동일임금률을 적용하는 州間協約(Interstate Agreement)을 얻어낸다. UMW는 가입자가 1년 사이에 10배로 늘어나는 개가를 올렸다. 그 후에도 미첼(Johmy Mitchell)이 UMW를 이끌면서 鑛山勞動者의 파업은 대체로 성공하는 편이었고 광부의 임금 및 근로조건은 상당히 개선되었다. 그렇게 된 것은 온건하게 알선이나 중재를 택한 노조지도부의 노선으로 인하여 여론과 정부의 지지를 얻을 수 있었기 때문이었다.

1893~96년까지 이어지던 不況이 견히면서 炭鑛만이 아닌 대부분의 산업에서 공장들은 활발하게 가동하게 되었고 노동수요도 급증하였다. 이 시기에 AFL은 노동계의 주도권을 확립하면서 조직강화에 노력하여 勞動騎士團과의 경쟁에서 완전 우위를 점하게 되었을 뿐 아니라 全國聯盟과 中央組織이 노동조합의 결속을 내세워 강력한 지도체제를 확립하고 지방조직들을 이끌게 되었다. 이는 UMW의 온건한 자세가 도처에서 노조의 승리를 가져왔다는 인식도 크게 작용한 것으로 풀이된다. 각 직종에서 폭넓게 全國聯盟이 재편되거나 확장되었는데, 1898~1903년 사이에 인쇄공조합, 선원조합, 목공조합 등이 직종별로 재편되었으며 鑛山勞組, 機械工勞組, 금속노조, 금형노조 등이 급격히 신장된 것은 그 대표적인 예이다.

## 나. 노사의 대결과 정부의 대응

### 1) 사용자의 결속과 대결

노동조합의 가입자가 늘어나고 노동운동이 활발해지면서 노사분규가 급증하였음은 물론 AFL의 산하 조합들이 도처에서 승리하게 되자, 사용자들도 그 대응 방안을 모색하기 시작하였다. 사용자들의 대응은 1890년대 후반부터 산발적이지만 유행처럼 번져 나갔다. 그 대응형태는 주로 使用者團體를 만들어 노조활동을 조사하고 규제한다는 것이었다. 그들의 종국적 목적은 오프쇼를 성취함으로써 노조의 가입을 저지하자는 데 있었다. 시카고의 건설업에서 비교적 일찍이 使用者團體가 형성되었다.

1888년 건설업 노동자들이 건설노조협의회(Building Trade Council)를 형성하자 여기에 대응하여 1899년 사용자들은 건설업자협회(Building Contractors Council)를 결성하였다. 유사한 형태의 움직임이 금속산업에서도 전국적인 규모로 나타났다. 1901년 북부에서 전국기계공조합(International Association of Machinists)이 이루어져서 6만여 명의 근로자가 가입하여 9시간 노동운동을 대규모로 전개하자 사용자들도 금속산업협회(Metal Trades Association)를 만들어 노조에 대응하여 外部介入防止政策을 채택하였다. 같은 시기에 鑛形勞組(International Moulders Union)에 대응하여 전국주물업협회(National Founders Association)도 만들어졌다.

또한 産業別協會와 함께 사용자의 地域別協議會도 만들어졌다. 1901년 오하이오주의 「데이튼」에서는 AFL 가맹조합들이 수많은 소규모 노사분규에서 성공을 거둬하자 「데이튼」 사요자협회(Dayton Employers Association)가 결성되었다.

그 다음해 이 지역협의회는 노조에 대응하는 캠페인을 벌이면서 2개 공장에서 수리를 이유로 공장을 폐쇄하고 근로자를 해고한 후 재취업시에는 비노조 근로자를 우대한다고 선언하였다. 결국 4주의 공장폐쇄후 사용자는 승리를 하게 되었다. 그 결과 이 지역에서는 노조원이 격감되고 오프쇼가 보편화되었다. 이러한 움직임은 시카고에서도 일어났다. 이들은 비노조원을 채용하고,

정보원을 고용하여, 조직적인 파업분쇄용역회사를 이용하여 오픈숍운동을 펼쳐 나갔다. 이 운동은 남부 등 다른 지역으로 확산되었고 그 방법도 여러 가지로 개발되었다. 단순히 사용자들만이 아니라 전문직 종사자를 포함하는 광범한 시민모임이 조직되기에 이르렀는데, 이들은 노조의 전체적이고 부패된 횡포는 기업가의 권리를 침해하고 있다고 주장하였다. 1903년 전국제조업자협회(National Association of Manufacturers)는 시민산업협의회(Citizen's Industrial Association)를 만들어 클로즈드숍은 自由企業情神에 위배되는 非美國的인 것이라고 대대적인 캠페인을 벌였다.

이 운동은 당시 노동조합의 급격한 팽창과 과도한 힘의 행사에 대한 사용자의 반격이었으므로 1902~1903년 미국 곳곳에서는 근로자와 사용자의 대격전이 벌어졌다. 그러나 오픈숍의 열풍은 병적이라고 말할 수 있을 정도로 강렬하였고 당시 여론의 흐름도 근로자에게 등을 돌렸을 뿐 아니라 사용자의 반격이 워낙 거셌으므로 대부분 노동조합운동은 패배로 끝났다. 비교적 일찍이 패배한 것이 뉴욕의 建設勞動組合이었고 이어 全國肉類包裝勞動組合도 육류 「트러스트」에 패했으며 AFL 소속 運轉士組合(Teamsters)도 패하였다.

AFL의 가장 중요한 패배는 鐵鋼産業의 장기 노사분규에서의 실패였다. 1900년 3대 대형철강회사가 결합하여 U. S. Steel 회사를 설립하여 이 회사의 일부에만 결성되어 있는 노조를 전체로 확대하려는 노조측과 전체를 비노조로 이끌려는 사용자 사이에 勞使紛糾가 발생하였다. 4만 6천명의 근로자가 작업을 거부하자 사용자측에서는 분규발생 사업장을 제외한 비노조사업장에 대해서만 임금인상을 받아들였다. 이에 따라 노조측에서는 모든 사업장에 파업을 명하였으나 1만 6천명만이 이에 가담하고 나머지 근로자, 특히 비숙련근로자들은 몇 일의 휴가후 곧 작업에 복귀하였다. 사용자측에서도 파업파괴자(strike-breakers)를 채용하여 조업을 계속하면서 利潤分配制(Profit Sharing Plan)등 갖가지 복지제도를 마련하였다. 이렇게 하여 결국 노조는 패배를 하게 된 것이다.

## 2) 정부의 대응

미국의 노사관계에 대한 정부의 자세는 오랫동안 無干涉主義를 견지하였다. 근로의 거래는 일반상품거래와 동일하게 취급되어 노사당사자의 自律에 맡겨졌던 것이다. 초기에는 행정부는 물론 입법부에서도 노사간의 노동력거래를 규제하거나 간섭하는 어떠한 행동도 취하지 않았고 법원에서도 市民法의 원리에 충실하여 상당기간 社會法의 원리를 적용하지 않았다. 즉 당시 행정부, 입법부 및 사법부는 勞使紛糾의 직접적 원인이었던 노사간의 마찰을 예방하기보다는 분규로 인하여 결과되는 敵對關係의 表出을 防止하는 데 관심이 집중되어 있었다.

1842년 보스턴의 製靴工組合이 행한 클로즈드숍의 규약에 대하여 州最高裁判所의 판결이 있기 전에는, 쟁의행위는 말할 것도 없거니와 단결권 자체도 거래를 제한하는 違法한 共謀罪(Criminal Conspiracy)로 인정되었다. 이 판결은 ‘정당한 수단으로 추구하는 정당한 목적’을 가진 근로자의 단결은 刑事共謀罪가 구성되지 않는다는 것이었다. 이 판결이 있는 후 미국의 노동운동은 활발하게 전개되었고 전국적 노동조합이 결성되기 시작하였다. 그러나 1880년대 후반에 이르러 노동조합의 세력이 커지고 노사분규가 과격해지자 사용자의 반노조적 자세도 강화되어, 노조의 과격한 행동을 共謀罪로 고소하고 법원도 이를 인정하는 경우가 생겼다. 1886년 시카고 「헤이마켓」 광장사건에 대한 법원의 共謀의 적용이 그 대표적인 예이다.

초기의 勞動爭議를 저지하는 데 흔히 이용되었던 또하나의 방법은 禁止命令(Injunction)이었다. 이 역시 普通法에 의하여 이어져 온 것인데, 사용자들이 노조의 활동을 규제하는 무기로 이용하였다. 노동쟁의에 대하여 사용자가 財產權의 침해를 내세워 법원에 禁止命令을 요청하면, 법원은 형평의 원칙에 따라 재산권을 보호하는 일종의 假處分형식으로 금지명령을 내리는 것이다. 이 방법은 1880년대 이후 노사분규가 격렬해지면서 자주 이용되었는데 법원의 금지명령에도 불구하고 노동조합이 계속 파업을 지속할 경우 法定侮辱罪로 형벌을 가하기도하고, 경찰 또는 군을 동원하기도 하였다. 「펠만」 사건에서 경찰과 군이 동원된 것이 그 대표적인 예일 것이다. 禁止命令을 악용하여 사용자들이 개발한 것이 黃犬契約(Yellow-dog Contract)이다. 내용인 즉, 사용자는 고용조건으로 근로자에게 노조에 가입하지 않을 것을 요구하고 근로자의 고용계약을 맺는다. 이 근로자에게 노조가 가입을 시도하면서 사용자는 노조에게 합법적 계약을 파기하려고 한다는 이유로 법원에 禁止命令을 요청한다. 연방법원과 다수의 주법원에서는 형평에 벗어난

교섭력이라는 단순한 사실만으로 계약이 무효화되는 것은 아니라고 判示함으로써, 黃犬契約과 관련된 금지명령의 요청을 사용자에게 중요한 무기로 이용되도록 하는 것이었다.

1890년에 제정된 「셔만」法(Sherman Act)은 이 시기의 노동조합활동을 위축시키는 데 결정적인 작용을 하였다. 원래 이 법은 당시에 급진전하던 「트러스트」를 막아 시장의 경쟁체제를 확보할 목적으로 만들어졌었다. 그러나 이 법 제1조에서 「트러스트」등의 結合(Combination)이나 共謀(Conspiracy)를 違法한 것으로 규정하여 벌금형과 체형을 병과할 수 있게 하였다. 이 법이 제정된 직후 이규정은 노동조합에도 적용됨으로써 노동운동의 탄압에 남용되었다.

1894년 「필만」事件에도 이 법이 악용되었을 뿐 아니라, 1903년 「덴버리」帽子工事件(Danbury Hatters Case)에 대하여 법원이 이 법을 적용하여 250명의 조합원에게 공모죄로 벌금형을 선고한 것은 대표적인 예이다. 이 법은 1914년 「크레이튼」法(Clayton Act)에 의하여 노동조합활동이 적용대상에서 제외될 때까지 장기간 적용되었는데, 그로 인해 노조활동은 크게 위축되었고 조합원은 격감하였다.

### 3) 노조의 위축과 진보적 노동정책의 대두

1900년대초의 전국적인 오픈숍 분쟁에서 노사의 대결은 첨예화되었고 노사분규도 일시적으로 폭발하였으나 사용자의 대대적인 공격과 여론의 항배, 그리고 정부와 법원의 「셔만」法 남용 등으로 1904년경부터 AFL의 조직과 활동은 쇠퇴의 단계로 접어들었다.

AFL 산하의 地域勞組와 全國勞組가 곳곳에서 패배하자, 조합내부에 잠재해있던 균열이 숙련공과 비숙련공 사이의 갈등이 표출되면서 심화되었고 특히 사회주의자의 반발과 이탈은 더욱 그 쇠퇴를 재촉하였다. 1901년 철강파업 때, UMW가 AFL의 전폭적인 지원을 요청했으나

「곰퍼즈」가 이를 거절하자 철강파업은 근로자의 패배로 끝났다. 그후 「곰퍼즈」와 UMW의 「미첼」이 함께 全國市民聯盟(National Civic Federation)에 참여하여 노사협조체제를 모색하게 되었는데, 공격적인 노조지도자들이 이 점을 비난하였고 사회주의자들은 노조를 팔아 먹는다고 몰아붙였다. 온건지도자들까지도 의심을 하기에 이르자 AFL의 지도부는 지도력이 크게 약화되었다. 설상가상으로 AFL의 지도자들이 1907년에 작성하여 돌린 비우호적 기업명단이 문제시되어 법정으로부터 禁止命令을 받았을 뿐 아니라 금지명령을 비난했다고 해서 1년 뒤 노조 최고지도자들에게 실형을 선고하는 일까지 생겨 AFL 지도부를 더욱 약화시켰다.

그즈음 서부에서는 WFM이 여러번 파업에 실패하자 社會主義者들을 중심으로 IWW를 창설하였다. 또한 美國社會主義黨(Socialist Party of America)도 1905~07년 사이에 대규모로 단결을 과시하게 된다. AFL내의 사회주의자들도 1912년까지 강화되고 있었다. 사회주의자들은 産業別組合主義와 직접적인 행동을 주장한 반면, AFL은 職業別組合主義와 온건한 노선을 고집하여 서로 결속을 이루지 못함으로써 노조의 힘은 분산되었다. AFL도 1905년 한 때 二重組合主義를 시도하였고 1907~12년 기간에는 産業別組合主義와의 타협목적으로 내부에 産業別 部署를 만들기도 하였다. 政治活動에 대해서도 다소 적극성을 띠었으나, '친구를 지원하고 적을 응징한다'는 기본자세에는 변함이 없었으므로 사회주의 정당은 물론 다른 특정정당과의 제휴는 피하였고 그때그때마다 지지를 표시할뿐이었다.

組合主義에서 취한 타협적 자세와 政治活動에서 취한 비편파적 자세가 주효하여 1910년 이후 AFL의 위치는 다소 상승되었다. 당초 1900년을 전후하여 사회개혁의 요구가 증대되던 시기에 주로 進歩的 知識人들에 의하여 경제적 민주화와 소외계층의 보호가 강력히 주창되었었다. 여기에 가세한 것이 사회주의자들의 활동이었다. 이 움직임은, 사용자와 정부가 갖가지 수단을 동원하여 근로자와 노동조합을 탄압하게 되자 보다 적극성을 띠게 되었다. 여기에 동조한 것이 AFL의 '친구를 지원하고 적을 응징한다'는 정치활동 자세였다. 즉, AFL의 지지를 얻으려는 정치가들이 勞動福祉에 큰 관심을 보이게 된 것이다.

또한 이러한 추세에 부응하여 1904년 이후 노조의 활동과 조직이 위축되었던 시기에, 각종 進歩的 勞動關係法(Progressive Labor Legislation)에 대한 움직임이 활발하게 전개되었다. 여러 州에서 근로자의 보호와 勞動福祉의 증진에 관련된 여러 가지 법제를 제정한 것이다. 소년 및 부녀노동에 대한 최고노동시간과 최저임금에 관한 법률이 제정되었고, 산업재해와 안전, 근로환경 등의 개선에 관한 법률도 제정되었다. 철도 및 탄광노동자와 선원 등 특수부문 근로자의 근로조건개선과 전체근로자의 근로시간단축에 관한 법률도 제정되었다. 州단위에서 확산되던

進歩的 勞働關係法の 제정은 聯邦政府에도 압력을 가하게 되었고, 이에 연방정부도 전체근로자의 근로조건 향상과 노동복지 증진에 관한 정책수립과 법률제정에 적극적인 자세를 취하게 되었다. 연방정부의 적극적인 자세로 1903년 通商・勞働性(Department of Commerce and Labor)이 창설되었고 10년 후인 1913년에는 단독으로 勞働性(Department of Labor)이 분리되었다. 가장 큰 수확은 노동조합활동을 「서만」 法에 의한 공모와 금지명령의 적용대상에서 제외시키는 1914년의 「크레이턴」 法(Clayton Act)이 制定된 것이다. 「곰퍼즈」는 이 법을 근로자로 하여금 산업평화를 구축하게 하는 大憲章(Magner Carter)이라고까지 부를 정도였다.

### 3. 第1次 世界大戰과 勞働關係의 再編成

가. 전시협력과 급진주의자의 수난

#### 1) 전시협력제로의 전환

제1차 세계대전이 발발하고 미국이 참전하게 되면서 노동조합은 새로운 발전의 기회를 잡는다. 1914년 여름 전쟁이 터지자, 미국은 中立을 지키면서 연합국에게 전쟁물자를 수출하고 戰債를 인수하면서 이득을 보게 된다. 당시 AFL의 전쟁에 대한 태도는 平和主義와 中立主義를 견지하고 있었다. 여러 人種으로 구성된 미국의 노동조합으로서 조직을 유지하는 데 중립주의를 견지할 필요가 있었기 때문이었다

그러나 점차 사회분위기가 參戰쪽으로 기울면서, AFL의 지도자들도 1916년에 이르러서는 參戰論으로 바뀌기 시작하였고 「곰퍼즈」는 國防會議(CND)의 자문위원까지 맡게 된다.

미국이 참전하기 직전인 1917년 3월 AFL의 집행위원회는 참전을 지지하면서

勞働者戰爭宣言(Labor's War Declaration)을 통과시킨다. 이 선언은 독일의 독재체제에 대항하여 민주주의의 수호에 전적으로 협조할 것을 분명히 한 대신, 근로자의 권익이 옹호되지 않을 경우 근로자의 협조도 약화될 것임을 또한 분명히 한 것이었다. 결국 AFL은 전쟁에 협력하는 대신 근로자의 권익확대를 도모하는 태도를 취한 것이었다.

1917년 4월 미국의 참전이 이루어지면서 군수품의 생산과 수송이 활발하게 되자, 兵營의 건설과 造船의 작업장 등을 위시하여 각 산업분야에서 무리한 노동과 열악한 근로조건으로 苦衷이 늘고 勞使紛糾가 급증하였다. 산업별로 갑자기 설치한 군수생산의 조정기구도 무력화되었다.

정부에서는 노사분규를 법적으로 금지하려는 움직임도 있었으나, 強制仲裁을 배격하고 自律主義(Voluntarism)를 고수하고 있던 AFL과의 협력관계를 유지하기 위하여 1918년초 노사와 공익대표로 구성된 戰時勞働委員會(National War Labor Board)를 창설하였다.

이 위원회는 2명의 공익대표를 공동의장으로 하고 근로자대표 5명과 사용자대표 5명으로 구성되었다. 이 위원회를 罷業과 工場閉鎖를 금지하고, 團體交渉의 권리를 인정하며, 團結權을 인정하되 비조직사업장의 상태를 바꾸지 아니하며, 8시간 노동과 여성에 대한 임금차별금지 및 지역별 생활임금을 유지한다는 등 몇가지 원칙을 내세웠다. 분쟁 처리는 1차적으로 지역별 알선과 조정을 거치고 여기에서 해결되지 않을 때, 2차적으로 전국위원회에서 조정하도록 하였다. 또한 戰時生産의 維持와 罷業의 防止를 위하여 비조직사업장에는

從業員代表制(Employee Representation)를 장려하도록 하였다.

1919년 8월까지 1년 반 남짓한 기간에 이 위원회는 1,250건의 많은 문제를 해결하였고, 125개의 종업원대표위원회도 만들어졌다. 가장 큰 수확은 AFL을 위시한 조직근로자의 권익신장이었다. 전쟁전에 극도로 위축되었던 노동조합이 團結權과 團體交渉權 등을 공식적으로 인정받았을 뿐 아니라, 8시간 노동제 등 오랜 노사문제를 한꺼번에 풀 수 있었던 것이다. 이러한 성과는 전쟁기간에 AFL의 가입자가 급증한 것으로 증명되는데, 1914년에 202만명이던 가입자수가 1920년에는 두 배가 넘는 408만명에 이른 것이다. 그러나 다른 한편으로 클로즈드숍이 공식적으로 부인되고 從業員代表制를 인정함으로써 전쟁이 종료된 후 노동조합에게 불리한 노사관계의 재편성에 대한 기초를 마련해 준 부정적 측면도 없지 않았다.

#### 2) 급진주의자에 대한 철퇴

미국이 제1차 세계대전에 참전하면서 敵對國에 대한 증오가 외국인에 대한 적대감으로 이어지고



다시 급진주의자에 대하여 철퇴를 가하는 움직임이 전국에 걸쳐 일어나게 되었다. 연방정부는 1917년 間諜法을, 1918년에는 治安法을 제정하였으며, 같은 기간 많은 주에서는 범죄적 상디칼라즘法(Criminal-Syndicalism Laws)을 통과시켰다. 이러한 움직임은 곧 社會主義者에 대한 공격으로 확산되었다. 참전 직후 사회주의자들이 反轉의 모임을 가진 것이 공격의 단서가 된 것이다. 1917년 여름 법무성 수사관들이 사회주의당의 사무실을 급습하여 문서를 압수하고 지도자를 체포하는 사태가 발생한다. 1918년 2월 시카고에서는 사회주의 지도자들이 대량 기소되었다.

참전 직후 전국을 휩쓸던 急進主義者에 대한 공격은 1919년 잠시 주춤하다가, 社會主義恐怖症(Red Scare)으로 다시 발생하게 된다. 유럽으로부터 러시아혁명이 성공하였고 동북유럽에서도 급진주의 혁명이 일어났다는 소식과 共產主義를 전세계에 확산하기 위하여 제3코민테른의 조직이 추진되고 있다는 소식이 들려온 것이다. 그 소식만으로도 미국인들은 위협을 느꼈는데, 때마침 미국내에서도 불세비키운동이 일어나기 시작한 것이다. 社會主義黨내의 좌파에는 러시아계 이민들이 대거 참가하였다. 좌파는 사회주의당에서 탈퇴하여 共產黨을 결성하고 자본주의의 타도를 위하여 플로레타리아독재를 부르짖는 政治路線과 革命的組合主義를 주창하였다. 사태를 더욱 악화시킨 것은 바로 그 시기에 발생한 몇몇 파업이 공산주의자의 使喚을 받거나 操縱아래 일어났다는 소문 때문이었다. “1919년 시애틀 조선소의 파업을 공산주의자가 일으켰다”고 市場이 말한 바 있고 보스톤의 경찰관 파업이 난폭해지면서 여러 가지 유언비어가 나돌았다. 같은 시기에 U. S. Steel 社에서 대규모 파업이 일어났는데, 이 파업에 불세비키가 가담되었다는 의혹을 받게 되었다.

이렇게 되자 新聞 등에서 論調가 反勞組로 기울게 되었고 마치 모든 파업이 혁명주의의 이민들에 의하여 발생된 것처럼 알려지게 되었다. 더 나아가서 파업은 불세비키들이 국가의 基幹産業을 혼란시켜 미국경제의 안정을 뒤흔들어 놓을 목적으로 일으킨 것으로 인식되기에 이르렀다. 이때부터 몇 년간 여러 형태로 사회주의자 등 급진주의자에 대한 정부와 시민의 철퇴가 가해지기 시작한 것이다.

뉴욕에서는 시민들의 시위가 있었고 여러 주에서는 급진주의자를 투옥시켰으며 연방정부는 그 가운데 몇 명을 추방시켰다. 노동성은 혁명을 옹호하거나 폭력으로 정부전복을 꾀하는 조직에 가담한 외국인을 구속하거나 추방하였다. 1919년 12월에는 250여명의 외국인을 배에 실러 러시아로 추방한 일도 있었다. 共產黨의 집회때마다 수사관들이 덮치자 공산주의운동은 지하로 들어가서 노동조합원을 대상으로 理念教育을 실시하거나 소극적인 조직활동을 전개하였다. 그러다가 1921년 12월 비로소 이들은 여러 가지 색깔을 띤 美國勞動者黨(Worker's Party of America)을 조직하여 뿔뿔이 활동하게 된다. 이에 따라 미국에 만연하였던 공산주의자에 대한 공포증도 사라지게 되었다.

이와 별도로 IWW에 대한 공격은 1919년 워싱턴주에서 있었던 총격사건이 있는 직후 맹렬해지기 시작했다. 유혈총격사건의 이야기가 퍼지면서 그 지역에서 12명이 투옥되었고 다른 많은 지역에서도 IWW 가입자가 대거 기소되는 사태를 초래하였다. 결국 IWW는 1924년 가입자수의 격감과 더불어 조직분열로 인해 와해된다.

## 나. 노조활동의 소퇴와 기업내 복지의 증진

### 1) 노조활동의 쇠퇴

금세기로 넘어오는 시기에 활발하게 전개되었던 노동운동은 사용자의 반격과 輿論의 向背 및 정부와 법원의 편향 등으로 1904~14년의 약 10년 동안 크게 위축되었다가, 제1차 세계대전의 발발을 계기로 겨우 다시 활기를 되찾았지만 전쟁이 끝나자 急進主義者에 대한 배격운동의 영향과 사용자의 재반격을 받아 또다시 쇠퇴의 길로 빠져들었다. 그것은 급격한 工業化의 진전과정에서 근로자와 사용자가 정면으로 대결하였으나 뚜렷한 妥協없이 일진일퇴를 거듭하다가 결국 근로자의 패배로 끝났음을 의미하기도 한다.

사실 전쟁중 또는 전쟁 직후에 있었던 급진주의자에 대한 배격선풍은 정상적인 노동조합을 겨냥한 것은 아니었다. 그러나 그 배격운동이 진행되는 도중에 사용자들은 여론의 힘을 업고 정상적인 노동조합까지도 붉은색은 아니더라도 핑크색쯤은 된다고 규정하였다. 사용자들은

근로자들이 노조를 결성하여 집단적으로 행동하는 것은 非美國的이었다는 사실이 입증되었다고 주장하였다. 여기에 동조한 것이 당시 정부였다. 정부는 전쟁중에 보였던 노사관계의 안정을 전쟁 후에도 지속시키고 싶었던 것이다. 따라서 전쟁 직후 정부는 노사의 모임을 모색하였으나, 노사는 전혀 다른 시각을 가지고 있어 타협을 얻지 못하였다.

그 회의가 있는 후 新聞가 銀行 및 주도적인 사용자들은 「아메리칸 플랜」 (American Plan)을 거론하였다. 이 계획은 노사가 개별적으로 계약을 맺는 契約自由의 原則이 지켜지도록 하자는 것으로, 그렇게 하는 것이 곧 美國的이라는 뜻에서 이러한 이름이 붙여졌다. 이 운동은 당시의 사회적 분위기에 힘입어 쉽게 수용되었다.

전후의 일시적인 경기침체를 계기로 유럽으로부터의 차관요청이 감소하였을 뿐 아니라 유럽으로의 수출도 감퇴되었다. 그 결과 산업생산이 위축되고 건축경기가 하락하였다. 임금도 인하되어 여러 곳에서 이에 반대하는 勞使紛糾가 발생하였다. 사용자는 전쟁 전에 사용하던 오픈숍 운동 등 여러 가지 수단을 동원하려 하는 반면, 근로자들은 「크레이튼」 法の 적용과 함께 전시노동위원회에 의하여 확보된 團結權과 團體交涉權을 주장하였다. 그러나 노사분규가 발생할 때마다 근로자들은 오히려 자신들에 대한 여론의 비난을 증폭시켰을 뿐이었다.

이즈음 주 및 연방정부도 勞動者保護와 勞動福祉에 관한 법의 제정에 노력하지 않았다. 연방법원 역시 전쟁 직전 또는 전쟁중에 만들어진 법률을 보장하려고 하지 아니하고 오히려 노사분규에 관해서는 獨占禁止法을 다시 적용하여 禁止命令을 발동하려고 하였다. 더 나아가 連帶罷業을 2차 보이콧으로 간주, 불법으로 판시하였고 피케팅까지 모두 불법으로 취급하였다. 그 결과 근로자들은 전쟁 이전 또는 전쟁중에 얻어낸 각종 法律과 權利가 反勞組旋風 때문에 전혀 無用하게 되었다는 사실은 인식하였다.

일부 지역노조를 중심으로 근로자탄압에 반대하는 정치활동을 강화하기 위하여 勞動黨을 만들기도 하였으나, AFL 지도자의 비편향주의로 성공하지 못하였다. 근로자의 지위개선을 도모하려는 進歩主義者들이 48인 위원회를 만들어 시민의 자유와 민주적 절차를 옹호하고자 하였는데, 미네소타州에서는 農民勞動者黨(Famer Labor Party)을 만들기도 하였다. 이러한 것들이 계기가 되어 대규모 進歩的 運動이 전개되었다. 1922년에는 進歩政治活動會議가 열리고 곧 지역별 회의를 조직하여 선거에도 참여하였다. 처음에는 상당히 낙관적이었고 정치적 비편향주의를 지속해 오던 AFL도 이례적으로 이 회의의 후보를 공식적으로 지지하였다. 그러나 결과는 패배였다.

그러나 진보적 운동의 성과가 전혀 없었던 것은 아니었다. 1926년 의회가 鐵道勞動法(Railway Labor Act)을 통과시키도록 한 것, 철도노동자의 단결과 단체교섭의 권리를 인정하도록 한 것, 그리고 항구적인 분쟁조정위원회를 만들어 강제적인 분쟁해결을 피하게 하였던 것은 하나의 큰 성과였다. 다른 하나의 성과는 AFL내에서 産業別組合主義를 강하게 표방하고 나섰다는 점이다. 기계화로 인하여 숙련공의 중요성이 현저히 줄었고 실제 숙련공의 비중도 20%선으로 떨어졌기 때문에 職業別組合主義를 고집하기가 점차 어려워졌다. 진보주의자들이 대철강파업(Great Steel Strike)이후 이 문제를 부각시킨 것이었는데, 유감스럽게도 산업별조합주의 대한 요구는 사용자의 악용과 AFL 지도자의 방어적 자세, 그리고 공산주의 배격운동 등으로 성공하지 못했다.

선거에서 패배함으로써 AFL의 組合員數는 격감하고 勞動紛糾件數도 그 이후 크게 떨어졌다. 1919년 에 326만명이던 AFL의 조합원수는 1924년에는 287만명으로 줄었고, 1919년 3,600건 이상이던 노사분규건수도 1924년에는 1,300건으로 줄어든 것이다. 이러한 상태는 大恐慌이 발발할 때까지 이어졌다.

## 2) 협조적 노사관계의 구축

전쟁후 일시적인 경기하강을 거치면서 反勞組 열풍으로 노동조합활동이 침체하자 미국경제는 급격한 성장으로 돌아섰다. 자동차, 고무, 조립금속, 기계, 전자 등 大量生産體制을 갖춘 산업의 성장이 두드러졌고 기술진보와 기계화의 속도도 더욱 빨라져서 勞動生産性은 현저하게 향상되었다. 임금상승도 뚜렷하였으나, 생산성향상에 비하면 훨씬 미달하는 수준이었다. 그러나 1920년 이후 농산물가격은 낮은 수준에 머물러 있었기 때문에 근로자의 實習賃金은 상당히 높아진 편이었다. 그 결과 근로자의 구매력향상과 내구소비재의 대량생산이 맞물리면서 미국경제는 繁榮의 10年을 이룩한다. 근로자에게는 주택과 내구소비재가 광범하게 보급되면서

생활수준의 향상을, 기업에게는 대량생산에 의한 利潤率의 증가를 안겨주었다. 이러한 번영은 勞動市場과 勞使關係에도 큰 변화를 초래하였다. 노동시장에서는 농촌과 도시 사이의 임금격차 때문에 남부의 농촌으로부터 북부의 도시로 노동력의 이동이 촉진되었다. 1924년 移民割當法이 제정됨으로써 移民流入이 억제되자 농촌에서 도시로의 노동력 이동은 더욱 가속화되었다. 반면에 급격한 機械化와 技術進歩가 있었을 뿐 아니라 생산성이 낮은 부문에서는 빠른 속도로 産業轉換이 이루어짐으로써 技術的失業과 産業轉換失業문제가 대두되었다. 근로자의 빈번한 이동과 대량해고의 불안은 노동조합활동을 더욱 약화시켰다. 이동이 심한 근로자는 가업을 꺼렸고, 대량해고에 직면한 근로자는 가업을 포기하였다. 숙련공을 중심으로 조직된 노동조합은 先任權(seniority)을 확보하려고 함으로써 비숙련공과의 사이에 갈등을 일으켰고 노조의 내부분열을 심화시켰다. 약화된 노동조합 세력 속에서 안정적인 노동력 확보를 추구한 기업은 1920년대 중반부터 企業組合(Company Union)을 결성하고 企業內 勞動福祉를 증진시키면서 勞動管理를 강화하여 협조적 노사관계를 구축하였다. 전쟁전 노조가 위축되었을 때 움트기 시작하여 전쟁중에 종업원대표제로 그 기반이 다져졌기 때문에 企業組合은 쉽게 확산되었다. 더불어 1900년대초 U. S. Steel에서 채택한 利潤分配制(profit sharing)와 企業年金(pension plan) 등의 경험은 높은 생산성향상으로 확대된 기업의 부담능력과 함께 企業內 勞動福祉의 보급이 빨리 전파되는 결과를 가져왔다. 「테일러」(F. W. Taylor)의 科學的 管理法이 알려지면서는 勞動管理의 기법도 쉽게 파급되었다. 福祉資本主義(welfare capitalism)를 주창하는 사용자들의 이러한 움직임에 대하여 일부 거부하는 노조가 없었던 것은 아니었다. 그러나 사용자들은 한편으로 각종 수단을 동원하여 기업내 노동조합활동의 침투를 막고, 다른 한편으로는 기업내 노동복지를 획기적으로 개선하면서 협조를 요청하자 많은 노동조합이 이에 동의하게 되었다. 勞使協調의 운동이 기업에 상당히 확산되면서 노조의 힘은 더욱 약화되는 반면 생산활동은 더욱 확대되었다. 이것은 1920년대 후반의 이례적인 好況을 불러왔지만 동시에 大恐慌을 잉태하기도 하였다.

### 第3節 와그너體制의 導入

#### 1. 와그너體制의 導入 意義

미국은 1930년대 들어오면서 자유방임주의적 노사관계제도(industrial relations system)에서 벗어나 정부가 노사관계에 필요한 규칙(rule)을 구체적으로 설정하고 노사가 대립되는 이해관계를 해결하는 절차를 정부가 직접적으로 관여하게 되었다. 즉 이것은 정부가 노사간의 이익분쟁의 차원을 넘어서서 公益차원에서 노사관계를 다루고자 함을 나타내는 것이었다. 미국은 남북전쟁이 끝난 1860년대 후반부터 정치적으로는 국민들의 참정권을 평등하게 보장하고 경제적으로는 시장원칙을 추구하였다. 그러나 시장원칙에 대한 철저한 신봉은 노사관계에 있어서도 계약자유 원칙으로 나타났기 때문에, 실질적으로 근로자들은 사용자에 비해서 불리한 위치에 놓이게 되었다. 특히 미국의 경제성장이 독과점체제를 강화시키게 되면서 결과적으로 자유방임주의적 시장원리는 사용자의 이익을 보호할 뿐 근로자의 이익은 더욱 침해당하게 만든다는 사실을 증명하였다. 또한 사용자들은 경제적 여유를 이용하여 정치적 영향력을 극대화함으로써 사법부나 정치권이 자신들에게 유리한 태도를 취하게 만들었다. 한편 근로자들의 노동조합활동과 단체교섭 활동은 계약자유 원칙 때문에 정부로부터 심한 제약을 받게 되었고 사용자들은 이것을 이용하여 근로자들에 대해서 부당한 대우를 함으로써, 근로자들은 저임금과 장시간 노동에 시달렸다. 19세기말부터 「곰퍼즈」(Samuel Gompers)에 의해서 주도되어 왔던 미국의 노동운동은 노사관계에 대한 정부의 간섭을 배제하는 自發主義(voluntarism)와 노동조합은 근로자의 경제적 복지향상에 그 주된 목표를 둔다는 經濟主義(economic unionism)를 기본 신조로 삼았다. 그러나 노사관계에 있어서의 정부의 親使用者의 태도와 노동운동의 소극적 자세는 미국의 노동조합 지위를 불안하게 만들었다. 미국의 노동조합운동은 경제적 여건변화에 크게 좌우되었다. 즉 경제가 호황일 때는 조직률이 크게 신장되었지만 경제가 불황일 때는 크게 하락하는 양상을 보여 왔다. 1920년대에 산업의 기술혁신이 활발하게 진행되고 대량생산체제가 도입되면서 미국의 경제는 고도성장에 접어들게

되었다. 그러나 이러한 경제변영은 소비자의 구매력 증대와 비례하지 못했고 이것은 1929년말부터 미국의 경제를 대공황으로 몰아넣었다. 이러한 경제적 문제에 대한 부각으로 1930년대 들어와서 미국 노사관계의 기본 구도는 중대한 변화를 겪게 되었다. 즉 소비자들의 대부분을 차지하는 근로자들의 구매력을 향상시킴으로써 유효수요를 증대시킬 필요를 느끼게 되었다. 이에 따라 국가는 근로자의 노동조합 활동을 적극적으로 보호함으로써 임금인상을 유도하게 되었고, 동시에 노사간의 분쟁 해결에서도 친사용자적인 태도에서 친근로자적인 태도로 바뀌게 되었다. 그리고 이러한 국가정책의 변화는 근로자의 노동조합활동을 보호하기 위한 법률을 제정한 것에서 구체적으로 나타났다.

이러한 정부 태도의 변화는 1930년대 이후 미국 노사관계가 안정을 찾는 데 중요한 계기를 만들었다. 노동조합의 지위가 국가로부터 보장되면서 근로자들은 자신들의 사용자에 대한 불만을 노동조합을 통하여 해결할 수 있다는 확신을 갖게 되었고 이에 따라 과격한 행동은 줄어들게 되었다. 또한 노동조합활동의 보장과 함께, 기존의 노동조합으로부터 소외되어 왔던 근로자들도 노동조합에 가입하게 되었다. 즉 숙련근로자 위주로 운영되어 왔던 기존 노동조합의 차별적 관행은 일대 타격을 받았고, 비숙련근로자나 소수인종의 근로자들도 새로운 노동조합을 조직하여 자신들의 불만을 제도내에서 해결할 수 있게 되었던 것이다.

## 2. 와그너體制의 導入背景

### 가. 경제적 환경: 1920년대 경제발전 전략의 한계

와그너체제의 도입의 직접적인 계기가 되었던 것은 1929년 가을부터 시작된 대공황(Great Depression)이라고 할 수 있다. 1918년 제1차 세계대전이 끝나고 1920년대에 들어서자 미국경제는 전산업에 걸쳐서 생산기술의 혁신에 의한 기계화가 급속히 진행되었고 자동차, 고무, 전기산업 등에서 대량생산체제가 도입됨으로써, 이러한 새로운 산업들이 국민경제에서 차지하는 중요성은 급속도로 커지게 되었다. 기계화와 대량생산체제의 신기술은 고도의 기술을 요구하지 않는 것으로 미숙련 또는 반숙련 노동력을 대규모로 필요로 하게 되었다. 때문에 지금까지 숙련근로자에 비해서 중요성이 별로 크지 않았던 미숙련공 또는 반숙련공들의 취업의 기회가 대폭 커지게 되었다. 생산기술의 변화와 함께 기업의 시설투자가 크게 확대되었고, 그 결과 근로자들의 노동생산성은 급격하게 올라갔다. 반면에 이민근로자의 유입은 격감하고 노동공급의 증가도 둔화되었다. 노동수요의 증가가 노동공급의 증가를 앞지름으로써 근로자들의 평균 임금수준이 빠른 속도로 증가되었다. 또한 대량생산의 이점 때문에 工産品의 가격은 하락하게 되었고 농업부문에서도 영농기계계의 보급으로 단위당 생산이 급증하면서 농산물 가격이 하락하여 근로자들의 실질소득은 큰 폭으로 상승하였다.

1920년대의 생산기술의 변화에 따른 고용기회의 확대는 미숙련·반숙련공인 이민근로자와 흑인 등 소수인종과 여성근로자들에게 해당되는 것이었으므로 이들에게 상대적으로 보다 큰 혜택이 돌아갔음을 의미하였다. 대부분 근로자들의 취업 기회가 커지면서 노동시장 내부에서 직종간·산업간의 상향 이동이 활발하게 진행되자 미숙련공 근로자 수는 더욱 급증하였다. 또한 농업의 기계화에 힘입어 농업부문에 종사하는 근로자들의 수가 줄면서 제조업으로의 전환이 이루어지고 있었고, 남부에서 북부와 중서부로 이동이 활발해지면서 주요 공업지역에는 근로자들의 밀집도가 커지게 되었고 동시에 공업지역도 확대되었다. 근로자들의 구매력 증대와 함께 생활수준 또한 급속도로 향상되었다. 경제규모의 확대와 경기의 지속적인 상승에 힘입어 주택보급이 급격하게 늘게 됨으로써 전화, 라디오, 세탁기의 보급이 급격하게 이루어졌고 일부 근로자들은 자동차까지 보유하게 되었다. 또한 근로자들의 근로시간도 점점 단축되었으며 의료, 오락 및 문화시설이 광범위하게 보급되어 그 혜택을 일반근로자들도 누리게 되었다.

1916~20년까지의 노사분규는 연평균 3,700건 이상을 기록하였다. 그러나 1920년대에 들어와서 노사분규건수는 줄어들어 1921년에는 2,385건에서 1925년에는 1,301건으로 감소하였고 1929년에는 924건으로 크게 감소하였다. 경제성장에 따라 근로자들의 복지가 증대되면서 노동조합에 대한 관심이 줄어들어 노동조합 조직률도 떨어지게 되었다. 노동조합의 조합원수는 1920년에 500만명을 기록하였으나 1925년에 350만명으로, 1930년에는 340만명으로 감소하였다.

그러나 이 기간중에도 근로자들의 노동조합활동을 방해하기 위해서 사용자나 정부는 사설경찰력과 최루탄, 消火器를 이용하여 쟁의행위 진압하는 경우도 있었으나, 전반적으로 보면 노사간의 극한적 대립은 줄어들게 되었고 미국의 노사관계는 안정기에 접어든 것으로 인식되어 보수파들은 미국의 자본주의의 승리를 호언하였다.

1920년대 들어와서 미국경제가 생산력이 급격하게 확대되었지만, 이것은 미국국내시장의 수용증대와 유럽에서의 수요증대로 어느 정도 흡수되었다. 그러나 이러한 수용의 증대는 이후 생산능력의 확대속도에 미치지 못하게 됨으로써 미국경제를 불황에 접어들게 하였다. 기업들은 생산능력의 확대를 위한 시설투자 자금을 증권시장의 주식의 공모에 크게 의존해 있었고, 투자자들은 수요의 증대가 생산능력의 확대에 못미친다는 것이 단순히 경기변동에서 비롯되었다기보다는 구조적인 요인에 있다고 판단하게 되었다. 이러한 투자자들의 판단은 1929년 증권시장에서의 주가의 폭락을 가져오게 만들었다. 주가의 폭락은 금융기관의 연쇄도산을 가져오게 하였고 이것은 다시 기업의 도산을 초래함으로써 미국경제는 대공황이라는 위기에 빠지게 되었다.

기업의 대규모 도산으로 수많은 근로자들이 실직하였고, 비록 비실직 근로자라 하더라도 해고의 위험에 시달리게 되었으며 조업의 단축과 감원, 임금수준의 하락에 직면하게 되었다.

1929년말부터 시작된 대공황은 1920년대 들어와서 향상되고 있던 근로자들의 생활수준을 크게 후퇴시켰다. 수많은 근로자들이 집을 잃게 되었고 饑餓에 시달리게 되었으며 근로자들 사이에서는 자본주의체제에 대한 불신이 커지게 되었다. 근로자들 사이에서는 자본주의체제에 대한 불신이 커지게 되었다. 근로자들은 점점 정부의 실업 및 빈곤에 대한 소극적인 대책을 비난하였고, 보다 적극적인 대책을 촉구하기 위해서 시위를 벌이게 되었다. 대부분의 시위는 산발적이었고 비조직적이었지만, 전국에 걸쳐서 발생하였고 공업밀집지역에서는 폭동과 같은 과격한 양상을 보였다. 특히 시카고와 디트로이트 지역에서는 공산주의자들이 이끄는 실업자위원회(Unemployed Council)와 같은 단체가 등장하여 조직적인 시위를 벌이기도 하였다. 정부는 시장개입을 자제하고 미국의 전통적인 가치에 호소하여 민간부문에서 자발적으로 빈곤문제와 실업문제를 해결하도록 촉구하였다. 이러한 미국정부의 노력은 상당한 효과를 거두었으나 엄청난 수의 실업과 극심한 빈곤문제를 해결하는 데는 역부족이었다. 미국정부가 실업 및 빈곤문제를 해결하는 데 소극적이었던 것은, 집권당인 공화당이 정부의 경제에 대한 개입에 대하여 시장원리를 침해하고 결국 자본주의를 후퇴시키는 것이라고 판단하였기 때문이다. 미국경제의 대불황과 근로자들이 비참한 생활에 대한 정부의 미온적인 대응에 대한 불만은 자본주의라는 미국경제의 기본토대를 위협할 수 있을 정도로 컸지만, 이러한 경제적 파탄이 결코 자본주의 자체에 대한 부정으로 연결되지는 않았다. 그 이유는 정부가 불법적이고 파괴적인 시위에 단호하게 대처한 데 그 원인이 있기도 하지만 보다 중요한 이유는 오랜기간 동안 민주주의가 정착되어 있었고 민주주의를 지켜야 한다는 국민들의 의지가 확고했기 때문이라고 할 수 있다. 즉 국민들은 투표를 통해서 자신의 정치적 의사를 표명할 수 있었고 선거결과에 대해서 모두 다 승복해야 한다는 민주주의 관행이 확립되어 있었기 때문이라고 할 수 있다.

경제적 환경변화에 대응하는 정부의 소극적인 정책에 대한 불만은 1930년의 주와 지방의회 선거에서 공화당 후보를 대거 떨어뜨리게 되었고 결국 1932년 대통령 선거에서 공화당 대신에 민주당 정부를 성립시켰다. 민주당 정부는 자유방임적 자본주의 경제를 수정하여 경제에 대한 정부의 개입을 강화시켜 시장원리의 모순을 시정하려는 노력을 기울였다. 즉 자본주의의 경제질서하에서 정부의 경제에 대한 관여를 증대시키게 된 것이다. 정부의 경제에 대한 개입은 근로자에 대해서 구조적 불이익을 가져오는 자본주의 질서를 수정하여 사용자들의 자의적인 대우로부터 근로자들을 보호하도록 하였다. 민주당 정부는 우선 근로자들이 노동조합활동은 통하여 그들의 권익을 확보하게 만들었고 동시에 노동조합의 설립이 어려운 근로자들을 위해서 직접 나서거나 보호하는 조치를 취하였다.

#### 나. 정치적 환경: 민주당 집권 및 전국산업부흥법의 제정과 그 한계

1932년 민주당의 루즈벨트가 대통령에 당선되고 1933년 3월에 취임하면서 미국경제의 부흥을 위해서 ‘새로운 關係’(New Deal)을 주창하게 되었다. 이것은 완벽한 자본주의경제의 실현은 불가능하다고 판단하고 자본주의경제에서도 정부는 경제행위의 주요 주체가 되어야 하며

민간경제 주체간의 조정의 역할을 맡아야 한다는 것을 내용으로 담고 있었다. 이것은 1933년 6월의 전국산업부흥법(National Industrial Recovery Act : NIRA)의 통과로 집약된다. 이 법은 경제부흥을 위해서 정부가 경제주체가 되어 여러 가지 계획을 시행한다는 것이다. 또한 독점적 경제구조하에서 임금이나 가격은 교섭력에 좌우되기 때문에 근로자나 농민은 기업에 비해서 불리한 처지에 놓이게 되므로 정부는 이것을 시정하기 위해서 시장에 개입하여야 한다는 것이었다.

‘새로운 關係’를 추진한 정책입안자들은 1920년말의 대공황이 1920년대의 미국경제의 성장이 사용자나 중간도매상의 이익을 상대적으로 크게 향상시킨 반면 근로자의 임금이나 농민들의 소득은 상대적으로 저하시켰다고 보았다. 따라서 이들은 미국경제의 회복을 위해서는 소비자의 다수를 차지하는 근로자가 노동조합조직을 활성화시켜 사용자와 대등한 교섭력을 갖추도록 하고 이에 따라 임금수준향상을 유도하며 농산물 가격을 일정한 수준으로 유지함과 동시에 농민들의 소득수준을 향상시켜 미국경제의 구매력을 증대시킨다는 총수요확대정책을 추진하게 되었다. 1933년의 전국산업부흥법(NIRA) 제7조(a)항은 사용자들이 근로자들의 노동조합 조직활동과 사용자에 대한 단체교섭에 대한 요구를 방해하지 못하도록 규정하고 있다. 그러나 전국산업부흥법의 취지는 근로자의 노동보합활동을 지원하는데 있었지만 이것을 추진하는 기관의 권한이 제대로 부여되어 있는 상태는 아니었다. 전국산업부흥법의 경제부흥정책은 전국산업부흥청(National Recovery Administration : NRA)을 통해서 추진되었고, 노사관계 문제를 다루기 위하여는 전국산업부흥청산하에 노동자문위원회(Labor Advisory Board : LAB)를 두어 해결하였다. 사용자가 근로자들의 노동조합활동을 방해할 때, 근로자들이나 노동조합은 노동자문위원회에 시정을 요구할 수 있게 된 것이다. 그러나 전국산업부흥청의 관리들은 대부분 親使用者側 태도를 가지고 있었다. 또한 이들은 전국산업부흥법에서 규정한 최저임금이나 근로시간에 대한 제한 및 개별 노사관계에 대한 조항으로서도 근로자의 지위를 충분히 보호할 수 있다고 보았다. 노동자문위원회 또한 노동조합운동을 이해하거나 호의적인 태도를 가진 사람들로 구성되어 있지 않았다. 더군다나 노동자문위원회의 직원수는 대단히 부족하였기 때문에 사용자의 노동조합 탄압을 막는다는 것은 역부족이었다. 또한 전국산업부흥청의 관리들은 노사분규 때문에 경제부흥에 방해가 된다고 보았고, 노사간의 대립이 격화되면 노동조합의 탓으로 돌리는 경향이 팽배하였다. 따라서 노동조합의 힘이 약할 때는 정부관리들도 노동조합이 사용자의 불법행위에 대한 처벌을 요구하여도 묵살하는 태도를 보임으로써 노사분규는 격렬한 양상을 보이게 되었다. 이러한 행정부 관리들의 보수적이며 반노동조합적 태도에 대하여 민주당 국회의원들은 맹렬히 비난하기 시작하였다. 1933년에 와그너(Wagner) 상원의원은 이러한 노동행정의 문제점을 해결하기 위해서 루즈벨트대통령을 설득시켜 노동자문위원회와 별도의 전국노동위원회(National Labor Board : NLB)를 구성하였다. 7명의 중립적인 인물로 구성된 전국노동위원회는 근로자들의 노동조합 결성의사를 묻는 투표를 관리함과 아울러 일단 노동조합이 결성되면 사용자는 노동조합과의 단체교섭을 의무화하였다.

한편 전국산업부흥법에서는 근로자의 노동조합 결성과 단체교섭 활동을 사용자가 방해하지 못하도록 규정하고 있었지만, 사용자들은 노동자문위원회가 사용자의 불법행위를 제재하는 데 소극적이었고 그 절차 또한 상당히 긴 시간을 요한다는 것을 악용하여 어용 노동조합을 만들어 이들과 단체교섭을 하기도 하였다. 또한 진정한 노동조합활동은 주도하는 근로자들은 해고 등의 위협으로 탄압하였다. 동시에 사용자들은 전국산업부흥법 자체를 반대하여 이 법에 대한 위헌 여부를 법원에 심사하도록 요청하여 이 법의 실시에 대한 불확실성을 부각시켰다.

노동조합은 전국산업부흥법의 위헌여부가 문제시되어 정부의 노동조합에 대한 보호를 불확실하게 만들자, 위헌판결을 우려하여 조직확대를 통한 정당성 확보에 노력을 배가하였다. 이에 사용자는 전국산업부흥법의 합헌판결에 대비하여 노동조합의 신설과 활동을 억누르기 위해서 보다 적대적인 자세로 나오게 됨으로써 1934년 미국의 노사관계는 일대 혼란에 빠지게 되었다. 노사분규의 발생건수는 민주당 집권해인 1932년에 841건이었던 것이 1934년에는 1,856건으로 급증하였다. 또한 파업참가 근로자수도 1932년에 32만명에서 1934년에는 147만명으로 증가하였다. 이 때 노사 쌍방은 정부의 노사관계에 대한 불확실한 태도에 대해 불만을 갖게 되었고 근로자들은 노동조합의 활동을 통해서 보다 단기적인 이익에 집착하게 되었으며 사용자와의 분쟁을 해결하기 위하여 파업과 같은 수단을 쉽게 택하게 되었다. 또한 사용자들은 노동조합을 파괴하고 무력화시키기 위하여 파업이 발생하면 장기화시키는 전략을

택하기도 하였다.

그러나 전국산업부흥법의 한계와 행정부 관료들의 노동조합에 대한 비우호적 태도에도 불구하고 이 법은 통과되었다. 이는 1920년대 침체되었던 미국노동운동을 재생시키는 계기가 되었다. 그 단적인 예가 노동조합의 조합원수인데, 1933년에 280만명이었다가 1934년에는 370만명으로 급증하였다. 특히 탄광노조(United Mine Workers of American : UMW)의 경우 1919년의 약 50만명의 조합원이 30년대 초반에는 8만명으로 떨어졌으나 전국산업부흥법이 통과되면서 1934년에는 40만명으로 극적인 증가를 보였다. 탄광노조 외에 숙녀복제조노조(International Ladies 'Garment Workers' Union : ILGW)와 연합피복노조 (Amalgamated Clothing Worker Union: ACW)의 노동조합 활동도 주목되는데, 이들 노동조합은 탄광노조와 함께 후에 CIO(Committee for Industrial Organization)창설을 주도하는 세력으로 부상하게 된다.

### 3. 와그너 體制의 導入과 定着過程

#### 가. 전국노사관계법 법·제도의정비

전국산업부흥법(NIRA)의 위헌시비는 결국 1935년 5월 대법원에서 위헌판정으로 끝나게 된다.

또한 전국산업부흥법이 근로자의 노동조합활동을 실질적으로 보호하지 못한다는 현실적인 한계가 드러나면서 민주당에서는 와그너 상원의원의 주도하에 1935년 봄부터 새로운 입법을 추진하고 있었다. 와그너 의원 등은 경제의 부흥을 위해서 근로자의 노동조합을 보호하고 임금상승을 유도하여 근로자의 구매력을 확대해 나가야 한다는 방침을 재확인하면서 전국산업부흥법의 약점을 보완하는 내용의 입법을 추진하였던 것이다.

와그너 상원의원이 주도한 法律은 전국노사관계법(National Labor Relations Act) 또는 와그너법이라고 불린다. 와그너법의 의의는 노동조합활동을 보호하기 위해서 보다 구체적이고 현실적인 제도를 만드는 데 있다고 할 수 있는데, 그 주요 골자는, 첫째 노사관계를 다루는 기관의 권한을 명백히 보장하고, 둘째 근로자의 노동조합 활동을 사용자의 방해로부터 보호하기 위한 법 규정을 명문화하며, 셋째 노동조합의 조직사의 안정을 확보하게 만드는 데 있었다. 와그너의원은 이 법의 취지에 대해서 “근로자들을 자유방임 경제체제로부터 보호하고 거대한 권위주의적 행정부로부터 근로자의 권익을 보호하여 노사가 동반자적 관계에서 스스로 문제를 해결하도록 유도하는 데 있다” 고 하였다. 또한 와그너의원은 “근로자의 투표권 없이 정치민주주의가 존재할 수 없는 것처럼 노사가 동반자적 관계에 놓이지 않고는 산업민주주의와 산업의 자율적인 발전은 있을 수 없다” 고 보았다. 여기에서 더 나아가 와그너의원은 “근로자의 단체교섭권의 확보는 사회정의 실현의 근원이 되며, 뿐만 아니라 양식있는 기업활동의 근원이 된다” 고 주장하였다. 와그너법의 핵심 내용은 첫째, 근로자들이 노동조합을 결성하고, 사용자에게 대해서 단체교섭을 요구하는 행위를 방해하거나 진지하게 응하지 않을 때, 부당노동행위(unfair labor practices)로 규정하여 정부가 이를 시정하도록 명령할 수 있다. 둘째, 사용자가 어용노조의 살림을 유도하거나 어용노조와의 편파적인 단체교섭 활동을 통해서 근로자의 노동조합활동을 무력화시키는 행위를 금지하기 위해서 근로자들을 대표하는 노동조합의 결성에 있어서 근로자들의 투표에 의한 유일교섭권(exclusive representation)제도를 도입한다. 셋째, 일단 노동조합으로 인정받으면 사용자는 해당 노동조합과의 단체교섭에 성실히 임해야 한다. 넷째, 부당노동행위를 판정하고 유일교섭권자를 결정하기 위한 절차를 관리하기 위해서 전국노사관계위원회(National Labor Relations Board: NLRB)를 구성하여 사용자의 행위가 위법일 경우에 사법부에 처벌을 요청할 수 있도록 하였다. 또한 적정교섭단체를 둘러싸고 분쟁이 발생하는 경우, 전국노사관계위원회(NLRB)의 판정으로 해결하게 하였고 동시에 전국노사관계위원회법의 해석에 관련된 분쟁을 해결하는 권한을 전국노사관계위원회에 주어 노사관계에 관련된 세부적이고 구체적인 규칙을 만들어 나가도록 유도하였다.

전국노사관계위원회법은 전국산업부흥법의 제7조(a)항을 강화시키는 것이었으므로, 사용자들은 이 법이 개별근로자와 사용자의 선택에 대한 권리침해이며 노사관계에 대한 정부의 지나친 개입과 그에 따른 관료화의 문제점을 유발할 소지를 갖고 있다고 하여 반대하였다. 이 법에 대해서 근로자들을 대부분 찬성하였지만, 일부 AFL 지도자들은 노동조합의 결성이 정부의 행정기관에 의해서 좌우되므로 이것은 미국 노동운동의 오랜 전통인

자발주의(Voluntarism) 원칙과 背馳된다고 반대하였다. 또한 급진적인 노동운동가들은 노사관계에 대한 정부의 개입이 기존 노동조합운동에 반대하는 신생노동조합의 존립을 어렵게 만들며 결국 기존 노동조합의 기득권을 강화시키고 기존 노동조합 간부들의 관료화를 심화시키게 된다고 반발하였다.

이러한 사용자의 전면적인 반대와 일부 노동조합의 반대는 와그너법의 통과를 불확실하게 만들었다. 이러한 분위기 속에서, 대규모 노사분규가 경제부흥을 어렵게 한다는 행정부 내에서는 일부 주장이 나오자 루즈벨트대통령은 이 법의 통과를 보류해 줄 것을 의회에 요청하였다. 그러나 1935년 5월 전국산업부흥법의 위헌판결은, 루즈벨트 행정부로 하여금 1934년에 나타난 노사간의 극단적인 대결이 정부의 불확실한 태도 때문에 재현된다는 우려를 자아내게 하였다. 이러한 우려 때문에 결국 의회와 행정부는 모두 노사관계를 규제하는 법을 어떤 형태로든지 만들어야 된다고 믿게 되었고 이에 따라 1935년 7월 와그너법을 통과시켰던 것이다.

와그너법의 통과에 대해서 노동조합측은, 반노동조합적 태도를 보여왔던 사법부가 이후에도 위헌판결을 내려 결국 이 법은 다시 무효가 될 것이라는 회의를 갖고 있었다. 또한 비록 사법부가 이 법에 대해서 合憲決定을 내린다고 하여도 법의 집행기관인 행정부가 친사용자적 태도를 견지하였기 때문에 이 법이 취지대로 집행될 수 있는지에 대한 의구심도 가지고 있었다. 반면에 사용자들은 와그너법도 결국은 사법부에서 위헌판결을 받게 되리라는 확신을 가지고 한편으로는 곧 사법부에 위헌심사 요청, 다른 한편으로는 노동조합의 활동에 대한 방해로 계속하고 있었다. 그러나 이와 같은 예상과는 달리 1937년 5월 오랫동안 반노동조합적 태도를 지니고 있었던 사법부가 이 법에 대해서 合憲判決을 내렸다. 사법부의 결정으로 말미암아 1933년의 산업부흥법의 통과 때부터 지속되어 왔던 노사관계에 대한 정부의 역할에 대한 불확실성은 해소되었다. 따라서 사법부의 합헌결정은 미국노동운동사가 보여주었던 노동조합 조직의 불안정과 노사관계의 과격성을 해소하는 데 많은 기여를 하였다. 따라서 1937년에는 노사분규가 4,720건을 기록하였다가 1938년에는 2,772건으로 크게 감소하였다. 이 법이 존재함으로써, Walter Galenson이 말했듯이, “경기가 후퇴하면 미국의 노동운동도 심각한 후퇴를 하였고, 경기가 나아지면 노동운동이 다시 활성화되는 현상을 어느 정도 해결할 수 있게 되었고” 또한 국가가 근로자의 노동조합활동을 보호함으로써 사용자로 하여금 근로자와 동반자적 관계를 의무화하였다.

나. 근로자의 불만해소: 노동조합의 가입확대와 새로운 노동운동의 등장

제2절에서 설명한 대로 미국경제는 1920년대에 들어와 생산기술의 혁신이 全産業에 걸쳐서 일어났고 동시에 새로운 산업들이 등장하였다. 기계화의 급진전에 따라 숙련도가 높지 않은 근로자들도 취업의 기회를 누릴 수 있게 되었고 이민노동자나 흑인 등이 다수를 차지하는 미숙련 또는 반숙련 근로자들이 전체노동시장에서 차지하는 비중은 커지게 되었다. 특히 철강, 자동차, 고무, 육류포장 등 새로운 산업은 대량생산에 필요한 기계화 시설의 도입에 따라 숙련근로자보다는 단순근로자를 보다 많이 필요로 하게 되었다.

비록 대량생산체제와 함께 산업근로자들은 임금수준이 높아지고 고요의 기회가 확대되었지만, 사용자의 일방적인 해고나 부당한 대우는 계속되었다. 한편 미국의 노동운동은 AFL을 중심으로 전개되었는데, AFL은 숙련근로자들 위주로 조직되어 있었기 때문에 AFL지도부는 미숙련근로자가 주축이 된 산업근로자들이 AFL에 들어오게 되면 자신들의 지위가 흔들리게 된다고 우려하였다. AFL이 산업근로자들을 조직으로 흡수하지 않기 위해 내세웠던 표면적인 이유는 미숙련근로자가 주축이 된 산업근로자들은 노동운동의 정신을 잘 이해하지 못하여 단기적이고 소아적인 이해관계에 집착한다는 것이었다.

그러나 AFL 내부에서도 지도부의 관료적인 조합운영과 소극적인 노동운동에 대해서 비난하는 소리가 커져가고 있었다. 탄광노조(UMW)의 John Lewis를 중심으로 하는 AFL 내부의 비판세력들은, AFL이 기술이나 직업에 따른 직종별 노동조합주의(craft unionism)를 고집하기 때문에 1920년대 급격하게 그 수가 증가한 산업별 근로자들을 조직내에 끌어들이지 못한다고 주장하였다. AFL내부의 비판세력들은 미국의 산업이 개별근로자들의 기능보다는 기계설비의 효율성에 더욱 의존하는 방향으로 나아가게 될 것이라고 판단하고, 이에 따라 미국경제에서 미숙련 또는 반숙련근로자의 상대적 중요성이 보다 커지게 될 것이라고 내다보았다. 따라서 이들은 미국노동운동의 성공은 이들 산업근로자에 대한 조직확대에 있다고 믿게 되었던 것이다.



이들은 미국의 산업구조가 바뀌면서 기술이나 직업에 따른 근로자 사이의 단결에 우선하여 산업별 또는 업종별로 근로자 사이의 연대를 강화함으로써 노동운동을 이끌어야 한다고 주장하였다.

이러한 노동운동의 방향을 둘러싼 노동운동 내부의 대립상태는 마침내 AFL내의 비판세력들이 1935년에 CIO를 조직함으로 표면화하였다. 이들은 조직의 목적을 AFL이 직종별 노동조합주의에서 벗어나 산업별 노동조합주의(industrial unionism)로 가게 하는 데 있다고 하였다. 이들은 AFL과 관계를 처음에는 단절하지 않고 있었다. CIO가 1936~37년에 철강, 자동차, 고무산업 등 1920년대 이후 미국경제에서 주도적인 역할을 담당한 산업에서 성공적으로 노동조합을 결성하게 되면서 1938년에 AFL과 정식으로 결별하게 되었고 그 이름도 Committee for Industrial Organization에서 Congress of Industrial Organizations(CIO)로 바뀌게 되었다. 그리고 AFL에 소속되어 있는 많은 일반근로자들도 AFL지도부의 무능과 소극적인 태도에 실망한 끝에 CIO로 가입하게 되었고 CIO의 조직은 급격히 증가하게 되었다. AFL은 CIO가 기존의 노동운동에 정면으로 도전한다고 믿고 John Lewis 등 CIO창설에 주도적인 노동지도자들을 비판하고 AFL로부터 곧 제명하게 되었다.

CIO는 조직확대를 위해서 지금까지 시도되지 못했던 새로운 노동운동전략을 사용하였다. 노동조합의 조직확대 활동에 있어서 CIO는 1936년에 철강산업에 노동조합 조직화를 추진하기 위해서 철강근로자조직위원회(Steel Workers Organizing Committee : SWOC)를 설치하였다. 철강산업이 이미 철, 철강, 주석 근로자연합(Amalgamated Association of Iron, Steel, and Tin Workers : AA)에 의해서 부분적으로 노동조합이 결성되어 있었기 때문에 철강근로자 조직위원회는 기존노동조합과의 관할권 분쟁을 피하기 위해서 노조의 지부들을 흡수해 나가는 방법을 채택하였다. 또한 CIO는 지금까지 AFL이 추구하여 왔던 지나친 경제조합주의에서 탈피하여 근로자들의 정치적 영향력을 키우는 데도 적극적이었다 1936년 11월의 대통령선거에서 노동조합을 보호하는 정책을 펴왔던 루즈벨트대통령의 재당선 가능성이 별로 높지 않았다. 미국의 대기업들이 루즈벨트대통령의 재당선을 위해서 CIO는 대대적인 모금운동을 벌이고 노동조합간부와 조합원이 루즈벨트대통령의 선거유세를 지원하였다. 1936년 여름까지도 루즈벨트대통령의 재당선을 저지하기 위해서 적극적으로 노력하였다는 상황을 고려한다면, 루즈벨트대통령이 11월 선거에서 재당선되었다는 것은 CIO의 커다란 성과라 해야 할 것이다.

1936년말의 대통령선거에서 보여준 CIO의 조직동원능력은, 1937년초에 노동조합의 조직에 끝까지 반대하고 있었던 자동차산업과 철강산업의 대기업들에서 노동조합의 조직화를 성공시키는 데서 더욱 뚜렷이 나타났다. GM에서 자동차노조(United Automobile Workers : UAW)는 단체협약을 맺기 위해서 1936년 겨울부터 파업에 돌입하였다. 파업기간동안 추운 날씨에도 불구하고 UAW는 사용자에게 압력을 가하기 위해서 6주간의 연좌농성은 사용하였다. 이러한 UAW의 적극적인 노동운동방식과 근로자들의 단결은 결국 GM이 UAW와 단체협약을 성사시켰다. 또한 철강산업의 경우 철강노조(United Steel Workers of America : USWA)가 1937년에 U. S. Steel 주식회사의 노동조합 조직에 성공하고 단체협약을 체결하게 되었다.

자동차, 철강, 고무산업 등 핵심산업에서 노동조합 조직은 산업별 노동조합주의를 확산시키는 데 커다란 기여를 하였다. 핵심산업에 속하며 특히 반노동조합적 태도를 보여왔던 대기업에서 노동조합의 성공은, 다른 산업 그리고 소규모사업장의 근로자들에게 노동조합 결성을 고무하는 계기가 되었고, 근로자들은 CIO에 소속되어 있는 노동조합 조직자들에게 지원을 요청하게 되었다. 또한 UAW에 의해서 성공리에 시도되었던 연좌농성의 파업전략은 도소매업은 물론이고 全産業에 걸쳐서 노동조합의 결성과 단체협약에 사용되었다.

CIO는 작업장단위에서 근로자들의 권익을 신속하고 효과적으로 보호할 수 있도록 근로자들의 불만해결(grievance-handling) 절차를 만들었다. 근로자들은 근로자대변인(steward)과 불만처리인(grievanceman)을 뽑아서 사용자의 노동조합에 대한 탄압과 방해활동을 저지하고, 사용자측에 고용된 작업반장(foreman)의 고압적인 자세에 대항하여 생산현장에서 근로자들의 권익을 실질적으로 보호하는 데 앞장섰다. 따라서 노동운동의 활성화는 노동운동 지도부나 전국단위의 노동조합의 지위를 격상시켰을 뿐 아니라, 근로자들의 사용자에게 대한 태도를 실질적으로 개선하여 대등하게 함으로써 생산현장에서의 노사관계도 변화시키게 되었다. AFL은 소수인종 특히 흑인근로자들을 조직대상에서 제외시키는 등 인종차별적인 정책을 취해

왔는데 반해, CIO는 훨씬 개방적이고 포용적인 태도를 취하였다. 소수인종이나 흑인근로자들은 대부분 단순근로자였기 때문에 숙련근로자 중심의 AFL로부터 외면당해 왔지만 생산기술의 변화에 따라 이들에 대한 고용기회가 점차 확대되면서 파업파괴자(strike-breakers)로 이용되기도 하였다. AFL의 인종차별적이 정책으로 흑인근로자들은 미국 노동운동에서 소외되어 왔으므로 이들은 노동운동의 강화가 오히려 자신들의 생계를 위협하여 자기들의 이해에 부정적인 방향으로 작용하였다는 것을 경험하였다. 그러나 CIO는 지금까지 노동운동에 소외되어 왔던 이들 근로자들을 노동운동에 참여시키는 것이 노동운동의 발전에 대단히 중요하다고 판단하게 되었다. 이를 계기로 미국의 노동운동은 인권문제의 개선에도 관심을 갖게 되었다.

또한 CIO는 노사관계에 대한 정부의 역할이 커지게 되면서 노동조합의 정치적활동의 중요성을 크게 인식하였다. 1920년대 후반부터 노사관계를 규율하는 입법에 따라 근로자의 지위가 크게 좌우되고 있었기 때문에, 정당의 입법활동에 대한 노동조합의 관여를 강화할 필요를 느낀 CIO의 생각은 당연한 것이었다. 반면에 AFL은 자치주의(voluntarism) 원칙하에 정부의 노사관계에 대한 관여를 반대하고 따라서 정당의 입법활동에 크게 관여하지 않았다. 단지 근로자에게 유리한 입법활동을 하는 정당이나 후보자를 지지하고 불리한 활동을 하는 사람을 거부하는 소극적인 정치활동을 견지하였다. 그러나 CIO는 1936년 대통령선거에서 보여주었듯이 보다 적극적인 방법으로 정치적 활동을 시작하였다.

CIO는 그 당시 노동운동의 현실을 반영하여 좌익계열의 노동운동가들과도 긴밀한 유대관계를 맺었다. 이는 1930년대에 CIO가 조직확대를 피할 때, 공산주의 및 사회주의 성향의 노동운동가들이 헌신적인 활동을 하면서 중요한 기여를 한 것과도 무관하지 않다. 반면 1920년대 노동운동의 침체에 따라 AFL을 중심으로 한 기존 노동조합들은 유능한 노동운동의 조직가들을 배출하지 못하고 있었으므로, 상대적으로 좌파계열 노동운동가들이 조직확대에서 차지한 중요성은 매우 컸다. CIO의 좌파계열 노동운동가들은 정부와 사용자의 탄압에도 불구하고 헌신적인 조직확대 활동을 하였다는 점과 특히 자동차와 철강산업 등 핵심 산업에서 노동조합조직을 만드는 데 결정적인 기여를 하였다. 반면에 AFL은 경제조합주의를 고수하고 정치색이 짙은 공산주의와 좌파계열의 노동운동가들을 노동조직에서 배제시키고자 하였다. 사용자들은 CIO가 좌파계열의 노동운동가들을 끌어들여 체제를 전복하려는 시도를 한다고 비난하였고 특히 일부 AFL의 지도부들도 CIO가 자기들의 세력확대를 위해서 공산주의와 손잡았다고 비난하였다.

#### 4. 第2次 世界大戰과 勞動組合의 成熟

##### 가. 노동운동의 성장과 노동조합의 내부 갈등

제2차 세계대전은 미국노동조합의 정치·사회적 지위를 더욱 향상시키는 계기였다. 미국은 1939년 독일의 침공이 시작되면서 재무장을 위해서 생산시설의 가동을 증가시켰다. 특히 1940년 6월 독일이 프랑스를 점령하면서 미국은 우방국가에 대한 전략물자의 공급을 위해서 가동률을 높이게 되었다. 이러한 戰時特需는 노동수요를 크게 하는 효과를 가져와 미국노동조합이 조직을 확대하고 임금인상을 이루어 근로자들의 생활수준을 개선시킬 수 있는 주요한 계기가 되었다. CIO는 포드 자동차, Republic Steel, Bethlem Steel 등 군소 철강회사들과 같이 노동조합을 완강하게 거부하였던 주요 기업들에게 노동조합을 차례차례 조직하게 하였다. 이러한 CIO의 조직확대에 힘입어 노동조합의 조합원수는 1939년에 650만에서 1941년에는 870만명으로 증가하였다. 또한 노동조합, 특히 CIO의 적극적인 노동운동 전개는 사용자와 심한 마찰을 빚게 되었는데, 1941년에는 노사분규가 4,200건이 발생하였고 파업참가근로수도 236만명에 달하였다. AFL도 CIO와 마찬가지로 조직확대와 임금인상을 위해서 적극적인 자세를 취하였지만, CIO를 능가하지는 못하였다. 이것은 1941년 파업에 참가한 근로자의 70%가 CIO에 소속되어 있다는 사실에서도 엿볼 수 있다.

또 다른 면에서 1939년부터 시작된 戰時特需는 조동조합, 특히 CIO소속 노동조합이 사용자와의 단체교섭에서 그 권한을 확대시키는 계기도 되었다. 이 기간에 단체협약은 단순히 임금인상의 폭을 정하는 수준에서 벗어나, 보다 구체적 내용을 담게 되었다. 작업규칙, 고충처리, 근로자복지를 구체적으로 규정하게 되었고 이러한 문제를 노동조합이 근로자를 대신하여

관리하게 됨으로써 노동조합의 지위는 더욱 강화되었다. 동시에 다수의 노조간부와 근로자들은 생산현장에서 노사관계를 안정시킬 필요를 느꼈다. 이 일환으로 노동조합은 일단 단체협약에 규정된 문제에 대해서는 협약기간동안 파업을 하지 않는다는 사용자의 요구를 적극 수용하였다. 따라서 1940년대 들어와서 미국의 주요 노동조합은 단체협약을 내용을 풍부하게 만들었고 노사관계는 단체협약의 내용을 충실히 이행함으로써 David Bordy의 표현대로 “현장에도 법과 규칙이 지배하게” 되었다.

CIO의 역할이 커지게 되면서 미국노동운동에서 AFL이 차지하는 비중이 상대적으로 감소하게 되자 AFL은 불안감을 갖게 되었다. 특히 1939년부터 시작된 전시특수와 함께 노동조합의 조직과 활동이 급격히 확대되면서 노동운동 내부의 갈등은 표면화되었다. 즉 AFL과 CIO지도부는 양자간의 대립을 표면적으로 드러내는 것을 자제하였는데, 1939년이 되면서는 상당히 노골적으로 드러났다. 또한 CIO지도부 내부에서도 노동운동의 방향을 놓고 대립이 나타나게 되었다. 비록 1939년에는 AFL과CIO를 통합해 보려는 노력이 일부 노동운동 지도자와 루즈벨트 대통령 등 민주당 국회의원에 의해 행하여졌지만, CIO는 AFL이 부패해 있고, 사용자에게 유화적인 태도를 취하는 등 노동운동의 미래에 대한 비전이 결여되어 있다면서 공공연히 비난하고 나섰다. 반면에 AFL은 CIO가 AFL에 대한 파괴운동을 벌이고 있으며 공산주의자들의 손에 놀아난다고 비난하고 이에 대해서 투쟁하겠다고 선언하였다.

한편, CIO의 설립을 주도했던 미국탄광노조(UMW)의 John Lewis는 CIO를 독단적으로 운영하였는데, 그의 탁월한 조직확대 능력은 반대의견을 가진 지도부 내부의 목소리를 약화시켜 왔다. 독일과 일본으로부터 미국에 대한 위협이 커지자, 루즈벨트대통령은 미국의 대외정책에 대한 근로자들의 협조를 요청하게 되었다. John Lewis는 노동운동이 국가정책의 목표 때문에 희생될 수 없다고 반박하였지만, 다수의 CIO 지도자들은 그러한 Lewis의 의견에 반대하고 노동조합의 활동도 다른 분야처럼 국가의 외교정책 범주에서 벗어날 수 없다고 주장하였다. 이것은 CIO 내부에서 일어난 국제정치에서의 미국의 역할을 어떻게 규정할 것인가라는 문제였는데, 결국은 노동조합의 이익과 국가이익의 우선순위를 결정하는 것이었다. 그러나 Lewis의 주장은 다수 조합원의 지지를 얻지 못하게 되었고 마침내 그는 CIO를 떠나게 되었다.

#### 나. 미국의 참전과 노동조합의 사회적 책임

1941년 일본에 의한 진주만폭격은 미국 국민들에게 충격과 분노를 가져다 주었다. 이것은 일반국민들은 물론 근로자들의 애국심을 일깨우는 계기가 되었다. AFL이나 CIO 등 노동운동 지도부는 일치단결하여 정부의 대외정책을 적극 지지하고, 나아가서 전쟁기간 동안은 파업을 자제한다는 선언(No Strike Pledge: NSP)을 하게 되었다.

미국정부는 제2차 세계대전에 참전함에 있어 근로자들의 협조없이 전쟁을 수행할 수 없다는 인식을 절실하게 하게 되었고, 노동조합은 근로자들의 사회적 책임을 실현시키는 핵심적인 단체로서 부상하였다. 정부는 노동조합이 근로자들의 사회적 책임을 실현시키는 방안으로(후술하겠지만), 노동조합의 조직상의 안정을 보장하였다. 또한 국가가 위기에 처해 있을 때 도와야 한다는 국민적 애국심도 이 시기 노동조합이 근로자들의 사회적 책임을 끌어내는 데 기여한 중요 요소였다. 미국이 제2차 세계대전에 참전하면서 여기에 필요한 군수물자와 소비물자의 수요가 급증하게 되었고 근로자들의 임금수준도 자연히 향상되었으며 특히 근로시간이 연장되면서 실질소득도 증가하게 되었다. 따라서 제2차 세계대전은 미국의 노동조합이나 근로자들이 미국의 정치·사회의 주체 세력으로 편입되는 계기가 되었다. 또한 경제적 생활의 개선을 근로자들을 저소득층에서 중산층으로 상승시키는 결과도 낳았다. 미국이 제2차 세계대전에 참전하게 되자, 많은 근로자들은 그 징집 대상이 되었다. 이것은 많은 여성근로자들이 노동현장에 대체노동력으로 투입되게 만들었다. 1940년 전체 노동력 중에서 여성이 25%를 차지하였는데 1945년에는 36%로 증가하였다. 또한 제2차 세계대전은 특히 흑인여성근로자들의 취업기회를 대폭 확대시켰다. 미국의 여성이나 흑인근로자들은 차별관행에 시달리고 있었다.

이것은 평등한 사회를 지향하는 미국의 理想에 배치되었지만, 언론이나 심지어 노동조합에서도 차별관행을 개선하려는 의도는 없었다. 제2차 세계대전으로 인해 여성근로자와 흑인근로자들의 수가 증가하게 되면서 차별관행에 대한 불만이 고조되기 시작하였다. 이 때 노동조합은 특히

CIO에 소속되어 있는 일부 노동조합, 즉 UAW나 전기근로자(United Electrical Workers : UE)는 남녀간의 임금차별이 없는 단체협약을 만들거나 차별을 개선하기 위한 조동조합 차원의立法에 전력하였다. 그 일환으로 UAW와 UE는 여성근로자들의 권익을 보호하기 위해서 여성국을 설치하였고 노동조합 강령에 여성차별에 반대하는 조항을 삽입하게 되었다. 흑인노동운동지도자들은 흑인근로자에 대한 인종적 차별을 철폐하기 위하여 인권단체 및 종교단체와 제휴하여 정부가 공정고용관행위원회(fair Employment Practices Commission: FEPC)를 설치하도록 하였다. 따라서 CIO 및 UAW는 인종차별관행을 술선수범하여 타파하였고, 흑인근로자의 고용과 승진에 항의하기 위해서 백인근로자들이 파업을 벌였을 때는 그들의 반인종적 차별정책을 위반한 단위노조나 조합원을 징계하는 등 인종차별에 적극 반대하고 나섰다. 또한 조합원 복지문제뿐 아니라 저소득층과 소외계층을 보호하기 위해서 인권단체와의 유대관계를 강화하기도 하였다.

다. 戰時勞動委員會(National War Labor Board : NWLB)

제2차 세계대전에 미국이 참전하면서 AFL과 CIO는 불파업선언을 하였다는 것은 전술한 바 있다. 여기에 대해서 일부 노동조합과 조합원은 파업의 사용을 포기하면 사용자가 진지한 자세로 교섭을 하지 않을 것이며 이것은 노동조합의 자기모순이 될 것이라고 반발하기도 하였다. 또한 미국이 전시체제로 돌입하게 되면서 경제에 대한 정부의 규제가 강화되었고 이것은 다시 노사관계에 대한 정부의 규제로 나타났다. 한편 제2차 세계대전과 더불어 여성근로자들이나 흑인근로자들 중에서 점점 많은 수가 노동조합에 가입하게 되었지만, 특히 여성근로자들은 자신들의 취업을 전쟁기간 동안의 일시적인 대체노동으로 보는 경향이 강하였기 때문에 노동조합의 활동에 대해서도 단기적인 이익을 기대하는 경향이 컸다. 여성근로자들의 노동조합에 대한 미온적인 참여경향과 노동조합 규모의 대형화 현상은 노동조합 내부에서 조합원간의 응집력을 약화시키는 결과를 가져왔다. 노동조합은 정부의 노동조합 보호정책에 따라 조합원수가 많아지면서 자연히 조합의 재정도 좋아지게 되었다. 그러나 경제와 노사관계에 대한 정부의 규제강화 및 파업 금지 등으로 노동조합이 적극적인 활동을 하지 못하게 되자 조합원의 불만은 점점 커지게 되었다.

미국정부는 노동조합이 국가의 위기를 맞아 스스로 파업을 포기하며 정부정책에 대해서 협조하여 근로자들이 요구를 자제하도록 촉구하고 나섰고 노사간의 분쟁을 해결하는 방법도 戰時에는 달라져야 한다는 주장을 폈다.

1942년 1월에 루즈벨트 대통령은 전시노동위원회(National War Labor Board: NWLB)를 설치하여 전쟁을 수행하는 데 관련된 산업의 노사분쟁을 해결하게 하였다. 전시노동위원회는 노·사·정 각각 4명씩 12명의 대표위원으로 구성되었다. 노사가 파업을 통해서 분쟁을 해결하지 않게 되자, 전시노동위원회는 중요한 노사간의 이익분쟁을 해결하고 권리분쟁은 민간중재에 의존하도록 유도하였다. 대부분의 노사분규가 임금에 관련된 사항이었으므로 전시노동위원회는 전시의 인플레이션을 막기 위해서 임금수준의 결정에 깊게 관여하였다. 또한 노동조합의 자격에 관련된 분쟁에 대해서도 전시노동위원회가 보다 직접적으로 관여하였다. 따라서 제2차 세계대전 기간동안 전시노동위원회는 실질적으로 미국 노사관계의 중요한 사항들을 관할하게 되었다. 이 과정에서 전국노사관계위원회의 주요 기능을 흡수하게 되자 양 기관간에 갈등도 없지 않았다. 그러나 전시노동위원회의 특수기능을 전국노사관계위원회의 일반기능보다 훨씬 영향력을 갖고 있었다.

전시노동위원회의 위원들은 노·사·정의 이익을 골고루 대표하게 되어 있었다. 이러한 공익위원이나 위원회 직원들의 친노동조합적 태도 때문에 사용자들은 전시노동위원회에 대해 불만을 가졌다. 노동조합은 조합의 체계적인 조직을 이용하여 전시노동위원회를 견제할 수 있었지만, 사용자들은 자신들의 이익을 대변할 수 있는 조직을 갖지 못하여 위원회에 대한 견제역할을 제대로 하지 못하고 있다고 느꼈다. 이에 사용자들은 전시노동위원회가 임금결정, 노조의 인정, 경영권의 해석에 대한 결정적인 권한을 가지고 노동조합의 힘을 강화시키고 임금체계를 왜곡시키며 사업장에서 사용자의 권한을 축소시키는 방향으로 나아가고 있다고 비난하였다.

노동조합은 전시노동위원회가 사용자보다는 자신들에게 보다 유리한 태도를 가지고 있다는 것을 느끼고 있었음에도 불구하고, 근로자가 사용자에게 불만을 제기하면 그 처리가 늦고 판정결과도 불확실했으므로 전시노동위원회의 노사관계에 대한 관여에 점점 불만을 갖게 되었다. 특히 근로자들이 파업 등의 단체행동을 사용할 수 없게 되었을 뿐만 아니라, 전시노동위원회의 판정이 과도한 업무 때문에 늦어지는 것을 이용하여 사용자들이 점점 노동조합 활동을 방해하거나 탄압하는 경향이 많아지게 되었다. 또한 일부 사용자들은 고의적으로 부당노동행위를 자행하게 되었고 노동조합과 임금결정을 위한 단체교섭을 소홀히 하게 되었다. 특히 전시노동위원회의 임금인상 기준이 전시의 인플레이션을 방지하는 데 있었는데, 위원회의 적정임금인상 판정이 노동조합의 교섭력을 반영하는 수준에 못미치자 근로자들의 불만은 더욱 커졌다. 임금결정에 있어서 큰 영향력을 가진 철강산업의 경우를 예로 들어 살펴보자. 1942년 군수물자에 대한 수요가 급증하면서 철강산업의 이윤이 올라가고 있었으므로 철강산업의 노동조합은 임금수준도 이에 따라 향상되어야 한다고 주장하였다. 그러나 인플레이션에 직면해 있던 미국정부는 임금 및 물가상승 억제에 위해서 노사 및 국민 모두의 ‘공평한 희생’ (equality of sacrifice) 정책을 추진하고 있었다. 따라서 정부는 철강산업의 임금인상 자체는 ‘공평한 희생’ 정책의 성공에 시금석이 된다고 하여 이에 따라서 전시노동위원회는 철강산업의 임금인상을 인플레이션을 보전하는 수준에서 일률적으로 결정하게 되었다. 이러한 임금수준의 결정은 「군소철강제 임금결정방식」 (Little Steel Formula)으로 불리게 되었고 이것은 제2차 세계대전 동안 다른 산업의 임금결정에 중요한 선례가 되었다.

반인플레이션적인 전시노동위원회의 임금인상 결정방식은 제2차 세계대전 동안 계속 추진되었으며 시간이 갈수록 노동조합의 불만, 특히 일반조합원들의 불만을 증폭시켰다. 일률적인 임금결정방식에 많은 피해를 보고 있던 숙련근로자들은 높은 임금을 찾아 다른 직장으로 옮김으로써 중요한 부품등의 생산에 차질을 가져오게 하였다. 또한 임금결정방식 이외에도 연장근로에 대한 수당과 작업규칙의 변경에 대해서 규제하였으며 동시에 능률급의 도입을 권장하였다. 이에 근로자들은 정부에 대해서 점점 적대적인 태도를 취하게 되었다. 이러한 근로자들의 불만은 비공인 노사분규(wildcat strikings)의 증가로 표면화되었다. 1942년에 3,000건 정도의 노사분규가 점차 증가하여 1944년에는 5,000건 가까이 발생하였다. 그러나 이러한 노사분규는 노동조합이나 상급단체로부터 인정받지 못했고 특히 노사분규에 대한 여론이 근로자에게 불리하게 나타나 노사분규의 지속기간은 오래 가지 못했다.

AFL이나 CIO의 지도부는 비공식적으로는 근로자의 자체를 요구하는 정부의 노동정책에 대해 비난하였지만, 적어도 공식적으로는 미국정부의 ‘공평한 희생’ 정책을 지지하였다. 특히 의회나 일반국민들이 노동조합을 비협조적이고 자신들만의 이익을 추구하는 단체로 규정할 때, 이들 지도부는 노동조합에 대해서 국가가 앞으로 엄청난 규제를 해줄 것을 감지하고 있었다. 이러한 노동조합 지도부의 판단은 타당한 것이었다. 한 가지 예로, 1943년 봄 석탄산업의 장기파업은 의회로 하여금 그해 여름에 노동조합의 활동을 규제하는 법을 통과시키게 하였다. 이것은 Smith-Connally법 또는 전시분규법(War Disputes Act)이라 불리는데, 이 법은 파업에 돌입하기 전에 30일 동안 냉각기간을 의무화시켰고 전시노동위원회가 주관하여 파업투표를 실시하게 함으로써 노사분규를 사실상 어렵게 만들었다.

현장근로자들의 불만과는 달리 제2차 세계대전을 통하여 상대적으로 가장 많은 혜택을 받은 부류는 노동조합, 특히 상급노동단체 간부들이라 할 수 있다. 이들은 전시하의 정부정책을 자원하였고 여기에 대신하여 정부는 상급단체와 노동조합의 권한을 강화시켜 주었다. 1942년에 전시노동위원회는 노동조합의 안정성(union security)을 제고하는 정책을 채택하게 되었다. 정부가 노동조합의 역할을 상당부분 맡음으로써 생기는 노조의 약화현상을 막기 위해서 정부는 근로자들의 노동조합 가입을 적극적으로 유도하였다. 이 정책은 조합원 유지정책(Maintenance of Membership)으로 불리는데, 노동조합이 사용자와 단체협약을 체결할 때, 신규채용자가 채용후 15일이 경과한 뒤에도 노동조합에 가입의사를 밝히지 않으면 15일 이내에 자동적으로 가입되어 조합비를 내야 하는 것이었다. 만약 노동조합에의 가입을 원치 않는다면, 그 의사를 사용자에게 미리 밝히게 하였다. 또한 노동조합 가입의사를 밝히지 않고 조합비를 내지 않으면 사용자는 신규채용자를 해고시키도록 하였다.

노동조합이 전시노동위원회의 임금정책과 비공인 파업에 참가한 근로자의 징계문제에 대해서 불만을 가졌듯이, 사용자들도 마찬가지로 조합원 유지정책에 대해서 불만을 가졌다. 또한 조합원

유지정책은 근로자의 노동조합 가입에 대한 의사결정을 제한하는 것이었으므로 법적 논란의 대상이 되기도 하였다. 노동조합의 가입에 대한 반강제적인 정부의 정책은 노동조합의 재정을 강화시키기는 하였지만 임금과 근로조건이 정부의 간섭하에 놓이게 되었다. 더불어 불과업선언으로 노동조합 활동마저 정상적으로 이루어지기 힘든 형편이었다. 조합원들은 조합비 부담이 상대적으로 많아졌지만, 노동조합의 기능은 오히려 약화되었으므로 이중부담을 지게 되었다. 특히 정부가 노동조합 지도부를 지원하고 노사관계의 세부적인 문제까지 결정하였기 때문에, 조합간부들이 일반조합원들의 불만이나 의사를 충실하게 반영하지는 못하였다. 결국 이러한 현상은 노동조합의 운영을 관료화시키는 요인이 되기도 하였다.

## 第4節 와그너體制의 修正

### 1. 와그너體制의 修正背景

1930년대 중반부터 시행된 와그너체제는 근로자들의 권익을 보호하기 위해서 국가가 노동조합 활동을 보장하는 데 역점을 두었다. 또한 1941년부터 미국이 제2차 세계대전에 참전하게 되자 생산증대와 산업평화의 유지를 절실히 필요로 하게 되었고, 때문에 대신 국가는 노동조합을 적극 보호하였고 노동조합은 산업평화를 위해서 국가정책에 협조하게 되었다. 따라서 1930년대부터 제2차 세계대전이 끝나는 1945년까지 노동조합의 조직률은 계속 증가하였고 노동조합은 사용자에 비해서 우월한 위치에 놓이게 되었다.

1930년대 중반부터 1945년까지 약10년 사이에 전통적인 미국의 노동운동은 그 방향에 있어 도전을 받게 되자, 수정이 불가피하게 되었다. 즉 AFL이 추구하던 자발주의, 직종별 노동조합주의, 경제조합주의는 CIO에서 주도하는 새로운 노동운동 노선에 도전받게 되었던 것이다. CIO는 직종별 조합주의 대신에 기능에 관계없이 全産業의 근로자를 조직대상으로 하는 산업별 노동조합주의를 추구하게 되었고, 다음으로 근로자들의 정치적 영향력을 결집하여 국가나 기업의 중요한 의사결정에 깊이 관여하려는 움직임을 통하여 종전의 자발주의와 경제조합주의를 수정하려 하였다.

그러나 이러한 노동운동의 활성화는 1930년대 중반부터 미국이 제2차 세계대전에 참전하기 전까지 조직의 확대와 노동운동의 이념개발을 동시에 이루었지만, 미국이 제2차 세계대전에 참전한 다음부터 정부가 노사관계에 대한 중요한 사항을 결정하게 되기까지 노동운동의 활성화는 조직의 확대에만 주력하게 되었다. 특히 정부는 근로자들의 사회적 책임을 실현시키기 위해서 노동조합의 조직상의 안정성을 지나치게 보호한 결과, 노동조합의 조직을 비대해졌지만 운영은 오히려 관료화되고 조합원의 권익을 향상시키기 위한 구체적인 방향을 모색하는 작업은 게을리하게 되었다.

제2차 세계대전이 끝나자, 전시체제하의 미국경제를 정상화시키는 것은 시급한 과제가 되었다. 그러나 전시경제체제가 끝나면서 노동운동과 노사관계에 대한 새로운 방향 모색에 노동조합 지도부는 별다른 노력을 보이지 않고 있었다. 10년 동안 특히 제2차 세계대전 동안에 나타난 불법적인 노사분규의 빈발, 노동조합 조직의 비대와 지도부의 권한 강화에 따라 생기기 시작한 부패문제는 노동조합의 활동에 대한 사회적 우려를 크게 하였다. 동시에 제2차 세계대전이 끝나자 소련에 의한 동유럽의 침략과 공산화현상은 미국 국민들 사이에 전반적으로 위기의식을 고조시켰다. 이러한 노사관계의 환경변화는 국가가 노동조합의 활동에 대한 관여를 강화하여야 한다는 여론으로 나타났고, 미국의회는 1947년 와그너법을 수정하여 노동조합 활동 규제와 노사간의 교섭력을 대등화시키려는 「태프트-하틀리」(Taft-Hartley)법을 통과시키게 되었다.

### 2. 와그너法の 修正과 태프트-하틀리法の 導入

#### 가. 終戰과 勞使關係의 변화

제2차 세계대전이 종전되자, 미국은 어떻게 戰時經濟體制를 平和時經濟體制로 순조롭게 전환시킬 것인가가 최대 관심사가 되었다. 정부는 최대과제를 경제체제의 전환문제에 두고, 임금과 가격통제의 해제에 따른 인플레이션과 戰時特需가 일시에 끝나면서 생기는 경제불황 및

이에 따른 대량실업의 해결에 고심하였다. 또한 정부 및 사용자는 물론 노동조합 지도부도 戰時 동안에 누적되어 왔던 근로자들의 불만 때문에 노사간의 단체교섭에서 임금 및 고용을 자율적으로 결정할 때, 교섭이 계속 실패하거나 노사분규가 과격한 양상으로 발전되지 않을까를 우려하였다.

미국 정부는 전쟁후 노사관계의 안정과 평화시의 경제체제의 전환에 따른 부작용을 줄이는 방안을 모색하기 위해서 여러 차례 노사합동회의를 개최하였다. 이러한 정부의 노력의 일환으로, 1945년 3월 AFL, CIO, 미국 상공회의소(United States Chamber of Commerce), 공업인연합회(National Association of Manufacturers) 등이 모여 「勞使憲章(New Charter for Labor and Management)」을 채택하는 성과를 낳았다. AFL은 CIO와 함께 노동단체 대표로 참석하는 것을 못마땅하게 생각하였지만, 노사협조를 원하는 여론을 의식해서 참여하였고, 노사현장의 채택에 동의하게 되었다. 그러나 미국정부는 노사현장의 채택이나 노사합동회의 등의 개최로 노사관계의 안정분위기를 조성하는 데 어느 정도 성공하였음에도 불구하고, 그러한 정부의 노력은 각 노조가 자치권을 행사하고 있었고 서로 상이한 여건에 놓여 있었으므로 별 실효성을 거두지 못했다. 제2차 세계대전이 끝나자 연합국의 일환이었던 소련은 스탈린의 지도하에 동유럽을 침공 공산화하였고, 국내에서는 반대파들을 무자비하게 탄압하여 일반국민들의 인권을 극도로 제약하였다. 이것은 미국 국민들을 분노케 했으며 미국의 노동조합 특히 AFL지도부는 미국 정부가 보다 단호한 자세로 소련의 행동을 규탄해야 한다고 주장하였다. 이러한 국제정치환경의 변화는 노동조합도 사회적 책임을 구체적 형태로 실현시켜야 한다는 분위기를 만들었다. AFL은 UN과 국제노동기구(International Labor Organization) 등 국제기구에 대해서도 소련의 행동을 저지하는 대책을 수립하도록 촉구하는 등 활발한 운동을 전개하였다.

제2차 세계대전이 끝나면서 물가, 고용, 노사관계에 대한 정부의 우려가 사실로 나타났다. 전쟁으로 인한 特需가 사라지면서 기업들은 생산을 급격히 줄이게 되었고, 이에 따라 근로자들의 대량해고사태가 발생하였다. 또한 근로자들의 연장근로시간이 없어지게 되면서 소득 수준이 감소하였다. 한편 전쟁기간 동안 실시되었던 가격통제제도가 끝나자 기업들은 제품가격의 인상을 단행하였고 이에 따라 근로자들의 실질구매력도 감소하였다.

1945년 종전 이후 노동조합에 대한 비판적인 여론이 형성되면서 노동조합 운영의 부정부패와 간부들의 직권남용, 협박, 배임문제가 폭로되기 시작했다. 노동간부들이 노동조합의 기금을 사적인 목적으로 이용하거나, 사용자와의 단체교섭에서 협약내용을 양보하는 조건으로 금전을 수수하기도 하였다. 또한 복지기금 운영에 있어서 간부들은 특정 보험회사에 의뢰하고 보험회사들은 노조간부들에게 특혜를 주기도 하였다. 물론 노동조합의 부정부패 문제는 1945년 이전에도 없었던 것은 아니지만 조합내부에서 자체적으로 해결하고자 하였고 정부나 제3자의 개입을 회피하여 왔다. 정부 또한 노동조합의 운영에 대한 감독을 가급적 자제하여 왔다. 그러나 1945년 제2차 세계대전이 끝나자 노사분규가 빈발해지면서 노동조합에 대한 여론이 악화되었다. 이에 따라 미국 의회는 노동조합의 부정부패를 다루는 소위원회를 계속 열고, 위원회에서 부정부패가 일단 폭로된 노동조합은 상급단체로부터 축출하거나 노동조합간부들을 구속시켰다. 노동조합의 부정부패는 미국의 보수파들로 하여금 노동조합의 활동에 대한 정부의 규제를 강화시켜야 한다는 주장을 하게 만들었다. 이들은 노동조합의 부정부패 원인이 지나치게 많은 권한을 가지고 있었기 때문이라고 보고 정부는 노동조합의 활동을 감독할 수 있는 법적 근거를 확립해야 한다고 주장하였다.

전쟁기간동안 근로자들의 단체행동은 불파업선언(No-Strike Pledge)으로 자제되었다가 終戰과 함께 철회하면서 근로자들의 불만은 일시에 터져 나왔다. 또한 근로자들은 하락된 소득수준을 보전하고 물가상승을 예상하여 대폭적인 임금상승을 요구하였다. 노동조합 지도부는 인플레이션 억제 등 노동조합의 사회적 책임의식을 보다 크게 인식하면서 생활수준의 하락에 따른 근로자의 불만을 해소해야 했기 때문에 상당히 어려운 입장에 처해 있었다. 이러한 분위기 속에서 일부 노동조합의 지도부들은 미국 노동조합의 새로운 방향을 제시하기 위해서 보다 적극적인 활동을 해나갔다.

이 때 CIO의 회장인 머레이(Phillip Murray)와 자동차노조(UAW)의 회장인 루터(Walter Reuther)는 노동조합은 미국 사회에서 주도적인 역할을 담당하여야 한다고 하면서 성숙한 노동조합의 필요성을 주장하였다. 그리고 이들은 한 걸음 더 나아가 “노동조합은 파업이 없는 노사관계를 구축하는 데 앞장서야 하고 노동조합간의 상호 공동노력을 통하여 인력관리정책과 임금정책도

합리화 시켜야 한다” 고 주장하였다. 제2차 세계대전이 끝났을 때, 미국 노동조합 지도부의 분위기는 루터의 말을 빌면 “우리는 단순한 경제적 이익집단이 되기를 원하지 않는다” 고 표현될 수 있는 것이었다. 실제로 루터는 자동차노조의 임금인상요구를 미국의 경제 및 국민의 이익과 일치되는 수준에서 정하였다.

근로자들은 기업의 생산과정결정에 대한 참여요구로 자신들의 주장을 선회하였다. 그러나 사용자들은 그 요구를 경영권과 침해라고 주장하고 격렬하게 반대하였다. 1945~46년에 걸친 주요 파업들은 두 가지 중요한 변화를 보여준다.

첫째 GM의 파업에서 나타났듯이, 파업의 형태가 1930년대 주류를 이루었던 농성파업과는 달리 파업과정에서 근로자들의 절도있는 행동을 보여줌으로써 파업현장에서의 폭력사태는 크게 줄어들었다. 둘째, 파업의 주된 문제는 노동운동의 새로운 방향 모색에서 나타났듯이, 임금인상보다는 근로자들에 의한 작업과정의 관리 확대로 나타났다.

한편 제2차 세계대전이 끝나면서 미국경제에 대한 국민들의 우려가 커지게 되자, 사용자측은 작업현장에서의 권위 회복을 최대의 목표로 삼게 되었다. 이것은 근로자 주도의 작업관리를 구상하는 노동조합과의 대결을 불가피하게 만들었다. 1936~45년 기간 동안에 노동운동이 급격히 확대되었을 때, 사용자들은 격변하는 노사관계의 환경변화에 제대로 대처하지 못함으로써 노동조합에 대해 수세에 몰리게 되었는데, 이를 틈타 근로자들의 작업기강은 해이한 면을 드러냈다. 실제로 1930년대 후반에는 사용자들은 작업장에서의 엄격한 작업규칙을 적용하지 못하였고 근로자들은 작업반장의 명령을 거역하는 일이 빈발하였다.

終戰과 함께 대기업을 중심으로 한 사용자들은 작업장에서의 자신들의 以前 권한을 되찾기 위해서 노동조합이나 근로자에 대해서 보다 단호한 태도를 띠게 되었다. GM이나 Westinghouse와 같은 대기업들은 1945년과 1946년에 노동조합과의 단체협약 체결에 있어서 작업장에서의 기업의 권한확립을 최우선문제로 제시하였다. 사용자들은 임금인상부문에서 노동조합에 양보하는 대신 작업현장에서의 기업의 권한을 노동조합이 공식적으로 인정하게 만들어 단체협약에 명문화시키고자 하였던 것이다. 포드 자동차회사는 한 걸음 더 나아가 자동차노조(UAW)와 단체협약에서, “협약을 위반하는 근로자들을 노동조합이 징계해야 한다” 는 의무조항과 “기업측은 작업기준과 작업규율을 결정하는 데 있어서 포괄적인 권한을 가진다” 는 조항을 성문내용으로 채택하는 데 성공하였다.

그러나 이러한 사용자의 전략은 노동조합과의 마찰을 가져왔고, 동시에 근로자들도 그들의 과격한 요구를 양보하지 않음으로써, 노사분규는 수적으로 엄청나게 증가하였는데, 1946년의 노사분규는 미국 역사상 최고를 기록하였다. 노사분규의 발생건수는 4,900건, 분규참가근로자수도 500만명을 육박하였고, 노사분규의 지속기간도 길어져서 예컨대 GM의 노사분규는 113일이나 계속되었다. 그리고 철강, 고무, 탄광 등 주요산업에서도 대형노사분규가 속속 발생하였다. 그러나 제2차 세계대전이 끝나고 경제체제가 바뀌면서, 노동조합이 어떤 태도를 취할 것인가에 대해서 일반국민들이 주목하고 있었기 때문에, 이러한 대규모 노사분규는 노동조합에 대한 국민들의 여론을 악화시키게 되었다.

#### 나. 태프트-하틀리법의 통과

1946년 공화당은 1930년 이후 처음으로 의회에서 다수 의석을 차지하였다. 이전 트루먼 민주당 행정부는 전시경제체제를 평화시의 경제체제로 전환시키는 데 실패하였기 때문이다. 전쟁이 끝나자 물가는 급격히 상승하였고 실업자는 증가하였다. 1946년에는 물가상승률이 12%(1945년 2.6%)로 급등하였으며 실업률은 3.9%(1945년 1.9%)로 급증하게 되었다. 또한 경제성장도 크게 후퇴하여 실질경제성장률은 -12%를 기록하였다.

종전 이후 서유럽경제도 침체되었고 공산주의자들에 의한 赤化위협에 직면해 있었다. 이것은 미국 국민으로 하여금 미국이 자본주의와 민주주의 진영의 국가들을 공산화위협에서 보호해야 된다는 책임의식을 느끼게 만들었다. 이러한 국제정치질서의 급변은 미국 내에서도 공산주의를 축출해야 한다는 사회분위기를 조성하게 되었고 동시에 공산주의에 대한 강렬한 혐오감은 진보적인 단체와 인사들을 억압하는 도구로 이용되기도 하였다.

이러한 보수화의 물결속에서 공화당은 1945년 종전 이후 최대의 사회문제인 노사관계의 악화 이유를, 정부가 사용자와 노동조합 사이에서 노동조합 사이에서 노동조합을 보호하는 편향성을



보여 노동조합이 무절제하게 노사분규를 일으키는 데 있다고 보았다. 미국의 일부 보수주의자들은 심지어 전국노사관계위원회(NLRB)의 내부가 공산주의자들에 의해서 장악되고 있다고 주장하기도 하였다. AFL의 일부 노동조합지도자들도 전국노사관계위원회가 CIO에 편향되었다고 하면서 보수주의자들의 비난에 가세하였다. 이러한 분위기 속에서 미국의회는 1946년부터 와그너의 수정을 검토하게 되었고 이 문제는 최대의 논쟁거리가 되었다. 와그너법의 수정을 주도하는 하원의원인 하틀리는 “뉴딜 기간동안 노동조합은 제멋대로 행동했다”고 주장하였고 상원의원인 태프트는 “사용자들은 노동조합의 손에 좌우되었다”고 하여, 정부가 노동조합을 지나치게 보호함으로써 노사간 교섭력이 균형을 잃었다고 주장하였다. 태프트의원과 하틀리의원에 의해서 주도된 와그너법의 수정은 트루만 대통령의 거부권 행사에도 불구하고, 공화당과 남부출신의 민주당의원들의 지지로 통과되었다. 노동조합의 권한을 약화시키기 위한 이 법은 와그너법을 수정하려는 노력으로서 1947년에 처음 나타났던 것은 아니었다. 1940년대에 이미 노동조합에 대한 사용자의 권리행사를 보다 허용하는 동시에 노동조합의 부당노동행위도 규제하려는 노력이 있었다. 1937년에 메사추세츠주(Massachusetts)는 연좌농성, 조합원 다수의 지지를 받지 못하는 파업, 노동조합측의 협약위반을 금지하였다. 미네소타주(Minnesota)도 공공이익에 영향을 주는 산업의 경우 파업 30일전에 통고를 하게 하였으며 다른 일부 주에서도 노동조합 간부의 선거와 권한, 조합비의 운영 등에 대해서 제한을 가하였다. 연방차원에서는 1943년에 전시노사분규법(War Labor Disputes Act)을 통과시켜, 파업에 들어가기 전에 노동조합은 조합원 다수의 지지를 얻도록 규정하였다. 1947년 와그너법의 수정안은 태프트-하틀리법 또는 노사관계법(Labor Management Relations Act)이라고 불린다. 이 법의 정신은 첫째, 노동조합과 사용자의 교섭력을 대등하게 하고, 둘째 근로자들의 노동조합 가입에 대한 선택권을 존중하며, 셋째 다수 국민들의 이익을 보호하는 데 있었다. 노동조합과 사용자 사이의 교섭력을 대등하게 만들기 위해서 이 법은 노동조합의 부당노동행위제도를 도입하였고 노동조합이 사용자와 성실하게 교섭에 임하도록 하였다. 사업장의 근로자들은 다수결투표를 통하여 노동조합의 대표권을 결정할 수 있었으나, 근로자들의 노동조합 가입에 대한 선택권을 보호하기 위하여 그 노동조합의 대표권을 부인하고 비노동조합 사업장으로 전환할 수 있도록 하였다. 즉 그 과정에서 근로자들이 노동조합과 사용자들의 이야기를 모두 듣고 판단할 수 있도록 한 것이다. 또한 개별 주(州) 단위에서 노동조합에 가입하는 조건으로 고용하는 경우에 대한 위법여부를 결정할 수 있도록 허용하였다(14조 b항). 노사관계에서 공익을 보호하기 위해서 연방알선조정청(FMCS)을 설치하여, 노사는 단체협약 만료 30일전에 연방알선조정청에 통지하도록 의무화하였다. 동시에 국민에게 어떤 산업의 노사분규가 건강·안전에 해칠 때, 국가는 80일 동안 파업금지를 명령할 수 있는 국가긴급분쟁해결제도(National Emergency Disputes Procedures)도 도입하게 되었다, 또한 와그너법을 수정하여 노동조합과 사용자의 권한을 조정하는 과정에서 노사관계 관련행정기관인 전국노사관계위원회(NLRB)도 그 권한을 강화하는 방향으로 개편되었다. 위원수를 3명에서 5명으로 늘리고 검사장(Genreal Counsel)제도를 신설하여 부당노동행위 혐의를 조사하여 노사관계위원회의 판정절차 전에 부당노동행위 혐의로 기소할 수 있도록 하였다. 또한 검사장은 노동조합이나 사용자측의 행동이 부당노동행위로 판단되면 假中止命令을 내릴 수 있었다.

#### 다. 노동조합의 반발과 정치적 활동의 강화

와그너법의 수정, 즉 태프트-하틀리법의 도입은 결과적으로 노사관계에 대한 국가 역할의 강화를 가져왔다. 즉, 국가가 노사관계의 규칙을 보다 구체적으로 설정하고, 집행하는 역할까지 담당하게 되었던 것이다. 이 법의 도입으로 노사관계에 대한 법적인 규제가 많아지게 되었고 노사관계에서 법의 중요성이 더욱 커지게 되었다. 자연히 사용자와 노동조합 또는 노동조합과 근로자들은 이 법의 해석을 둘러싸고 많은 분쟁이 일어나게 되었다. 그러나 노사간의 분쟁을 법적으로 해결하는 데 시간이 길어지게 되자 노동조합이 손실은 사용자에 비해서 상대적으로 커지게 되었다. 따라서 태프트-하틀리법의 통과에 노동조합측은 크게 반대하였다. 특히 이 법은 반공산주의宣誓(Non-Communist Affidavit)에 서명하지 않으면 대표선거에서 노동조합의 자격을 부여하지 않으므로 좌파계열의 조동운동가들이 지도부에 있던 CIO는 격렬하게 반대하였다.

1947년 CIO대의원대회에서 태프트-하틀리법은 미국을 “파시즘화하는 법”이라고 공격하였다. AFL도 태프트-하틀리법의 통과에 반대하였지만, CIO보다 강하지는 못하였다. AFL은 숙련근로자위주로 조직되어 있는데 반해 CIO는 직종에 구분없이 한 노동조합에 조직되어 있는 경우가 많았기 때문에 태프트-하틀리법이 시행되어 정부가 적정 노동조합단위를 결정하거나 노동조합이 대표결정선거에 참여하게 되자 CIO는 AFL보다 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 되었다.

비록 대부분의 노동조합 특히 CIO는 태프트-하틀리법에 대해서 반발하였지만, 정부의 정책을 계속 거부하는 것은 결국 노동운동에 불리할 뿐이라고 판단하고 이 법을 수용하게 된다. 대부분의 노동조합은 태프트-하틀리법을 의회가 노동조합에 대해 좋지 못한 여론만을 받아들인 것으로 생각하였다. 또한 일단 법으로 통과된 이상 따라야 한다는 미국의 법치주의적 전통은 노동조합으로 하여금 자신에게 불리한 법이라 하더라도 법테두리 안에서 노동조합활동을 할 수밖에 없다는 포기를 하게 되었다. 특히 CIO계통의 일부 좌익 노동조합지도자들은 처음에 반공산주의당 선언에 서명도 하지 않고 전국노사관계위원회가 주관하는 대표선거도 거부하였다. 그러나 이것은 오히려 AFL에 의해서 노동조합조직이 잠식되는 결과를 가져왔다. 그러자 태프트-하틀리법에 격렬하게 반대하던 CIO 소속의 이 일부 지도자들은 결국 이 법을 수용하게 되었다.

태프트-하틀리법의 통과는 노동조합에게 국가역할의 강력함을 새삼 인식하게 만들었다. 즉 국가가 입법활동을 통해서 노동조합의 활동을 규제하였기 때문에, 여기에 대해 대응할 수 있는 방법은 노동조합의 정치적 활동역량을 강화하며 정당이나 행정부, 국회의원 또는 사회단체 등에 대한 노동조합의 영향력을 확대하여 태프트-하틀리법을 폐지하거나 수정하는 데 있다고 믿게 되었다. AFL은 첫째로 근로자들 계층과 소수 인종의 유권자 등록률이 낮은 점을 고려하여 이들이 유권자로서 등록하도록 유도하는 교육활동을 벌였고, 둘째로 노동조합의 지지를 받은 후보의 유세활동을 지원하였다. 이러한 취지에 따라 AFL은 근로자 정치교육위원회(Labor's League for Political Education : LLPE)를 신설하게 되었다. CIO도 1943년에 「스미스 코넬리」법의 통과 이후에 구성하였던 정치활동위원회(Political Action Committee : PAC)의 노동관계 입법문제에만 국한되었던 관심을 주택, 교육, 인권, 의료, 외교정책 등 노사관계에 영향을 미치는 광범위한 공공정책에까지 확대하였다.

이때 AFL이나 CIO등 노동조합의 대규모 상급단체는 노동조합의 활동방향이 근로자의 권익보호에만 머물러서는 안되며 저소득층과 중산층의 이익까지 대변하는 미국사회 전체의 지도적인 집단으로서 탈바꿈해야 한다고 보고 노력을 강화하게 되었다. 이러한 노력의 일환으로서 상급 노동조합단체들은 노동조합의 조사와 정부활동을 대폭 강화시켰다. 특히 그때까지 노동조합이 벌여왔던 낡은 로비활동의 방식들, 예를 들면 노동조합의 이해관계에 관련되는 국회의원에게 향응을 베풀어 노동조합에 유리한 방향으로 법안을 통과시키면 금전적인 보상을 약속하는 방법 등을 버리고 法案과 국회의원의 투표성향분석, 對國民 홍보에 보다 힘을 기울이는 방향으로 개선해 나갔다.

앞에서도 말한 바와 같이 이 당시 공화당이 와그너법을 수정하여 노동조합을 규제하는 방향으로 입장을 선회하는 데 남부의 민주당의원들이 찬성하자, 일부 노동조합 특히, 좌파계열의 노동조합은 정치적 활동에 대한 기존의 전략을 수정하려는 시도가 나타났다. 즉 유럽식으로 근로자들의 지원에 기초하여 새로운 진보정당을 만들자는 의견, 제3의 정당인 진보당을 지원하자는 의견 등이 제기된 것이다. 그러나 AFL이나 CIO 지도부는 미국근로자들의 계급의식이 유럽의 그것보다 미약하고 인종적 배경과 지역적 특수성이 미국정치의 결정적인 변수로 작용한다는 인식하에 이러한 시도를 반대하였다. 오히려 민주당과 유대를 통하여 노동조합의 정치적 활동을 강화하는 방법이 보다 현실적이라고 주장하였다.

### 3. 勞動運動의 路線整備

#### 가. 共產主義 影響의 극복

와그너체제의 도입이 정부에 의해서 시도되었을 때만 해도, 미국의 노동운동계는 사용자와 정부기관들의 오랜기간 동안의 反勞動組合의인 태도 때문에 운동을 적극적으로 추진할 만한

세력을 확보하지 못하고 있었다. 특히 1920년대부터 10여년 동안 미국의 노동운동이 不活性 속에 빠져들게 되었을 때, 노동운동계는 운동을 적극적으로 추진하고 조직을 확대할 수 있는 세력들을 더더욱 키우지 못하고 있었다.

유능한 노동운동 지도부의 부재상태에서 1930년대에 갑자기 와그너체제가 도입되자, 좌익 계열의 사회운동가들은 미국의 노동운동에 커다란 역할을 하게 되었다. 이들은 대체로 학생, 의사, 변호사 등 지식인들로서, 근로자들이 받고 있는 부당한 대우의 원인을 미국 자본주의와 정치구조의 모순 때문이라고 보고 있었다. 이들은 자본주의 경제체제를 타파하는 데 목표를 두고 노동운동을 그 핵심적인 수단으로 인식하였다. 과거 정부가 와그너체제를 도입하려는 데 대하여 사용자가 격렬한 반대를 하고 노동조합활동을 방해했을 때, 이들 사회운동가들은 기존의 노동운동사들에 비해서 훨씬 적극적인 방법과 공격적인 태도로 사용자들에게 맞섰다. 그리고 이들은 1920년대부터 미숙련 또는 반숙련근로자가 다수를 차지하고 있던 사업근로자의 노동조합운동을 지원하였다. 이들은 활동은 CIO가 설립하고 급격히 확장되는 데 커다란 공헌을 하였다.

CIO 계열의 신생노조 중에서 상당수는 지도부가 공산주의자였거나 친공산주의적 입장을 가지고 있었다. 예를 들면 전기노조(United Electrical Workers : UE)의 경우, 사무총장 등 주요한 간부들이 공산당계열에 속했는데 그 산하에는 1946년에 50만명의 조합원들이 소속되어 있었다. 또한 자동차노조(UAW)나 CIO 본부에서도 공산주의계열의 노동운동가들이 주요한 직책을 맡고 있었다. 1946년에는 CIO의 35개 연맹중에서 적어도 12개 연맹의 간부들은 친공산주의적 태도를 가지고 있었다.

그러나 공산주의 중주국인 소련의 이익을 미국국가의 이익이나 근로자 전체의 이익보다 앞세운 이들의 행동은 공산주의계열의 노동조합에 대한 국민들의 혐오감을 불러 일으켰다. 1939~41년에 소련이 독일과 독소 불가침조약을 통해서 연합을 맺게 되었을 때, 미국공산당이나 공산주의계열의 노동조합지도자들은 독일과의 전쟁 참전을 반대하였다. 그러나 독일이 獨蘇 불가침조약을 깨고 소련을 침공하자 입장을 바꾸어서 미국도 제2차 세계대전에 참전해야 한다고 주장하였다. 또한 제2차 세계대전에서 미국과 소련이 공동의 이해관계에 처하게 되었을 때, 미국정부의 전쟁준비 노력을 적극적으로 지원하기도 하였다. 이 때 좌파 노동조합간부들은 근로자들의 욕구는 자제되어야 하고 근로자들은 생산배가를 위해서 양보해야 한다고 주장하였고 노동조합의 불파업선언(No-Strike Pledge)에 대해서 적극적으로 저지하고 나섰다.

미국의 공산주의계열의 노동조합간부들이 근로자들의 이해관계나 미국국민의 이해관계보다 소련의 입장을 우선시 하는 데 있어서 보여준 기회주의적 태도는 공산주의에 대해서 많은 국민들을 점점 실망하게 만들었다. 특히 스탈린(Starlin)에 의한 대량학살과 공포정치는 심지어 CIO의 공산주의계열 노동운동가들까지도 사회주의 노선에 회의를 갖게 하였고 반공산주의적 입장으로 선회하도록 만들었다.

그러나 제2차 세계대전 기간동안 공산주의계열과 비공산주의계열의 노동운동지도부 사이의 불화는 표면화하지 않았다. 그러나 제2차 세계대전이 끝나고 소련이 무력적으로 유럽을 침략한 사건은 소련에 대한 미국의 여론을 극도로 악화시켰다. 이러한 사회분위기는 CIO 내부에서 공산주의계열의 노동조합이나 그 간부들을 축출시키는 결과로 나타났다. 1946년에는 자동차노조(UAW)의 위원장직 선거에서 공산주의계열의 토마스가 패배하고 노동운동의 개량화와 합리화를 주장하는 루터(Reuter)가 당선되었다. 또 같은 해 CIO의 대의원대회에서는 공산주의자들의 간섭을 배격한다는 결의문이 채택되었다. 공산주의계열의 노동조합과 그 간부들은 그 결의문에 대해서 강력히 반발하면서 그것은 아무런 구속력이 없다고 선언하고 CIO의 다른 정책들까지도 거부하고 나섰다.

## 나. AFL과 CIO의 통합

AFL은 1886에 결성되어 미국 노동조합의 최대 연합체로서 미국 노동운동의 방향을 제시하여 왔다. AFL은 과거 정치주의적 노동운동(Political unionism)의 실패, 노사관계에 대한 정부개입의 한계와 부작용을 인식하고 노동운동의 목표와 활동방향을 경제주의적 노동운동(economic unionism)과 자발주의(volutarism)에 두게 되었다. 즉, 노동조합은 정치에 대해서 직접적인 관여를 하지 않으며 조합원의 임금 및 근로조건의 개선문제만 단체교섭을 통해서 해결해 나간다는

것이였다. 또한 사용자에 대항하여 근로자들을 보호하는 데 있어서는 정부의 간섭을 배제하고 노동조합 스스로의 힘으로 대처한다는 것이였다.

그러나 AFL에 의해서 주도되어 왔던 미국의 노동운동은 노동조합에 대한 정부의 보호가 없었기 때문에, 경제 변동에 따라 크게 좌우되어 불황기에는 노동운동의 기반까지 흔들리곤 하였다. 또한 AFL은 노동조합의 힘만으로 근로자들의 권익을 보호한다고 하였지만, 정부의 반노동조합적인 태도는 AFL의 자발주의를 추구하는 노동운동 전략에 한계가 있다는 것을 보여주었다. 또한 AFL은 숙련근로자 위주의 노동운동을 전개함으로써 직종별 노동조합주의를 표방하였다. 그런데 1920년대 들어와서 기계화와 대량생산체제의 도입에 따라 반숙련 또는 미숙련근로자들의 취업의 기회가 크게 확대되었다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 AFL은 노동조합 내부에서 차지하는 숙련근로자의 지위를 유지하기 위해서, 이들 미숙련근로자들을 노동조합 조직으로 끌어들이는 데 소극적으로 대처하였다.

이에 반하여 CIO는 AFL에서 소외되었던 반숙련 또는 미숙련근로자를 중심으로 조직하고 산업별 노동조합주의(industrial unionism)을 표방하게 되었다. 또한 CIO는 노동조합 조직확대와 근로자들의 권익향상을 위해 AFL보다 훨씬 적극적인 자세로 임하였고, AFL이 보여주었던 소수인종에 대한 차별을 극복하고자 노력하였으며, 사회주의에 대해서도 개방적이고 적극적인 수용자세를 보였다.

한편 미국정부는 와그너법을 통과시키고 노동조합의 조직과 사용자와의 단체교섭에 대하여 규칙적인 규칙을 제정하며 그 규칙에 대해서 해석하는 권한까지 갖게 됨으로써 노사관계에 적극적으로 개입하게 되었다. 특히 노동조합조직은 근로자의 투표에 좌우되는 것이고 또한 일단 조직된 노동조합은 노동조합의 가입에 상관없이 전체근로자들을 대표하는 것이기 때문에 미숙련·반숙련근로자들이 전체근로자중에서 차지하는 비중이 커지게 된 미국 노사관계의 국가개입은 AFL이 CIO에 비해서 불리한 입장에 놓이게 되는 결과를 초래하였다.

와그너체제로 인하여 도입된 노동조합대표 선거결과로 인하여 AFL의 조직이 CIO에 잠식되기도 하였으며 신생노동조합조직, 특히 철강, 자동차, 고무 등 핵심적인 제조업체에서 CIO의 조직은 계속 확대되었다. 이와 같이 AFL의 노동운동의 주도권이 위협을 받게 되자, 자연히 AFL과 CIO는 대립적인 관계에 놓이게 되었다.

AFL과 CIO의 대립관계를 해소하고 노동조합조직을 통합하려는 노력은 정부주도로 시작되었다. 1939년 2월 루즈벨트 대통령은 AFL과 CIO에게 노동운동이 조합원의 이익과 국민전체의 이익에 부합되기 위해서는 AFL과 CIO가 서로 단결해야 한다고 역설하였다. 이러한 대통령의 호소로 AFL과 CIO는 통합을 검토하기 위해서 몇 차례 회의를 시도하였고 노동성장관을 서로간의 이견을 조정하기 위한 중재역할로 세우기도 하였다. 그러나 이 당시 조직확대에 있어서 수세에 몰려 있었던 AFL은 비교적 적극적 태도를 취하였으나, 우세한 위치에 있었던 CIO는 냉담하였다.

## 第 5 節 勞組의 退潮와 새로운 勞使關係의 摸索

### 1. 勞動組合의 退潮

#### 가. 노조의 활력감퇴

와그너法 體制의 정착과정을 통하여 勞組의 우위를 확보해 오던 미국의 노사관계가 1947년에 제정된 태프트 하틀리法(Taft-Hartley Act)에 의하여 勞使均衡을 지향하게 되었다는 사실은 앞에서 살펴보았다.

勞組는 1948~49년의 기간에 걸쳐 대대적인 캠페인을 벌여 이 법에 반대하였다. 1950년 선거에서 CIO는 태프트 上院議員의 재선을 저지하는 정치활동을 전개하였다. 그러나 결과는 실패로 돌아갔다. 이 법에 의하여 가장 큰 타격을 받은 것은 당시 거의 100만명에 달하는 조합원을 거느리고 있던 11개 左翼勞組들이었다. 이 노조들은 새로 제정된 이 법의 제9조에서 명시한 共產主義者 排斥誓約書에 서명을 거부하였다. 이들 組合들을 추방하여야만 했던 CIO는 위기에 몰리게 되었다. 그 결과 CIO의 強硬한 주장은 약화되고 AFL과의 路線差異도 뚜렷하지 않게 되었다. 즉 이미 AFL도 産業別勞組主義를 수용하고 있었고 CIO 역시 국내 반공산주의 분위기에 순응하였던 것이다.

바로 이즈음 28년간 AFL을 이끌어 오던 그린(W. Green)과 12년간 CIO를 맡아 오던 머레이(P. Murray)가 1952년 말 연이어 세상을 떠난다. 오랫동안 대립관계에 있던 AFL과 CIO의 두 위원장이 한달 사이에 차례로 他界하자 두 개의 勞動組織 사이에 남아 있는 통합의 중요한 장애요인이 없어지게 된 것이다. 신임회장을 맡은 조지 미니(G. Meany)와 월터 루터(W. Reuther)는 곧 AFL-CIO 統合共同委員會를 구성하였다. 이 위원회는 꾸준한 활동을 통하여 두조직 산하의 全國勞組 사이에 우선 不可侵協定을 체결하는 데 성공하였다.

1955년 12월 AFL과 CIO는 각각 마지막 總會를 갖고 AFL-CIO의 統合總會를 개최함으로써 새로운 全國勞組聯合體의 시대를 열게 되었다. 조지 미니가 새 조직의 위원장을 맡고 월터 루터가 財務長을 맡았다. 그러나 통합 이후 특별한 변화는 없었다. 職種別組合部(Trades Department)와 産業別組合部(Industrial Union Department)를 두어 종래 AFL과 CIO가 각각 행하던 조직관리를 담당할 뿐이었다. 통합과정에서는 공산주의자나 전체주의자 또는 부패세력을 제명할 수 있었으나, 팀스터 勞聯(Teamster's Union)등이 부패의 척결 대신 탈퇴를 택함으로써 組合員을 대량으로 잃는 결과를 초래하기도 하였다.

두 조직 사이의 치열하던 組織競爭이 없어지고 아울러 團體協約의 유효기간이 장기화됨에 따라 미국의 노사관계는 수정된 와그너法 體系 속에서 안정상태가 지속되었다. 그 대신 노동조합은 정치면에서 강력한 壓力團體로 부상하게 되어 대내로는 福祉國家로의 전환을 지지하고 대외로는 自由主義國家의 노동운동에 영향력을 발휘하였다. 政治教育委員會(Committee on Political Education:COPE) 선거에만 영향을 미쳤을 뿐 아니라 경제정책과 대외관계에도 노조의 역할은 커지게 되었다. 그러나 노조의 經濟的 機能과 組織力은 상대적으로 약화되었다.

노조의 활력을 더욱 감퇴시킨 원인 중의 하나는 AFL-CIO의 통합조직이 출범한 뒤 제정된 1959년의 「랜드럼 그리핀」法(Landrum Griffin Act 또는 Labor Management Reporting and Disclosure Act)이다. 이 법은 트럭운수노조인 IBT가 中小企業의 노동자를 대상으로 전국에 걸쳐 조직확대에 열을 올리던 시기에 委員長인 지미 호퍼(J. Hoffer)가 조합비를 유용하여 물의를 일으키자, 노조의 財政支出 내용을 보고하고 공개하도록 조치한 것이다. 당시 IBT가 중소기업의 노동자를 규합하여 關係性을 고양하고 있던 터라, 아이젠하워정권은 AFL-CIO의 협력을 얻어 이 법을 제정하였다. 그러나 그 입법에 협력한 AFL-CIO 역시 이 법에 의하여 규제를 받게되어 조합운영이 점차 위축되어 갔다.

戰後 활발하던 노동운동이 노조의 활력감퇴와 親使的 노동정책의 영향으로 50년대 후반에는 상당히 약화되었다. 1944~46년에 5천건에 육박하였고 1952~53년에는 5천건을 넘어서기도 했던 勞動爭議件數가 1957~59년에는 3,700건의 수준으로 떨어졌던 것이다. 이러한 노조의 퇴조와 노사관계에 표면적 安定化傾向은 60년대말 뉴레프트(new left)를 중심으로 전개되는 反戰運動에 영향을 받아 노동운동이 다시 분출하기 전까지 지속된다.

50년대말부터, 불황에도 불구하고 物價가 양등하는 이른바 스태그플레이션(stagflation)의 징후가 나타나고 財政金融政策의 한계가 표출됨에 따라 60년대초 케네디정부는 「뉴 이코노믹스」(New Economics) 경제정책을 실시한다. 재정금융정책을 보완하기 위한 所得政策(incomes policy)과 積極的 勞動力政策(positive manpower policy)이 그것이었다. 그 결과 단체교섭에 의한 임금상승이 크게 규제를 받게 되었고 저학력의 젊은 노동과 소수인종에 속하는 노동력의 공급이 확대되었다. 특히 所得政策의 일환으로 임금가이드 포스트를 설정하는 과정에서 노동조합의 사회적 책임이 강조되자 노조의 입지는 더욱 약화되었다.

뒤이어 존슨정부가 실시한 「貧困과의 戰爭」(war on poverty) 역시 노조의 활동영역을 크게 위축시켰다. 뉴딜정책의 실질적인 수익을 얻지 못한 흑인 및 소수인종과 농업노동자 등에게 公權力 보호를 보장하고 각종 사회보장을 확충함에 따라 노조의 공격대상이 대폭 축소된 것이었다. 정부, 의회 및 법원이 평등의 가치를 강조하는 갖가지 정책과 입법 및 판례를 채택함에 따라 30년대 이후 지속된 勞動法的 接近(labor law approach)이 마침내 60년대초부터 社會政策的 接近(social policy approach)으로 바뀌게 되었다.

이 시기에 제정 또는 개정된 法으로는 1962년의 勞動時間 및 産業安全法(Work Hours and Safety Act), 1963년의 平等賃金法(Equal pay Act)에 의한 勤勞基準法(FLSA)의 개정, 1946년의 市民權利法 제7부에 의한 雇傭平等(Equal Employment Opportunity)의 확립, 1970년의 産業安全法(OSHA : Occupational Safety and Security Act) 등이 대표적이다. 비단 입법만이 아니라 법원의 판례도 개별노동자의 차별철폐와 산업안전강화에 중점을 두고 있었다. 그 결과 임금이나 근로조건 등에

대한 국가의 간섭이 커지게 되었다. 이러한 정부의 적극적인 근로자보호 자세는 노조의 공격대상을 크게 축소시켰고 활동영역을 현저하게 위축시키는 결과를 초래하였다. 그러나 60년대 후반에 이르러 학생과 지식인을 중심으로 고양된 급진적 社會運動을 계기로 노동운동은 다시 활기를 찾고 노사분규도 급증하게 된다. 60년대 중반까지 매년 4천건을 밀었던 노동쟁의가 1968년에는 5천건을 넘었고 1969~70년 사이에는 5,700건을 상회하기에 이르른 것이다. 제1차 석유파동으로 잠시 주춤하기도 하였으나, 월남전이 종식되는 70년대 중반까지 노사분규는 비교적 높은 수준을 지속한다 그러나 70년대말부터 뉴레프트에 주도된 급진적 사회운동이 사라지면서 노사관계는 다시 안정을 되찾았고 제2차 석유파동을 거친 후의 노조의 역할은 더욱 쇠퇴하여 갔다.

#### 나. 組織律의 長期的 低下

와그너法 體制가 마련되기 이전부터 장기에 걸쳐 꾸준히 증가해 오던 노조의 조직률은 50년대 후반 노사관계의 안정기에 접어들면서 감소하기 시작하였다.

공교롭게도 AFL-CIO의 통합을 계기로 하여 民間部門의 조합원수도 감소하기 시작하였고 조직률 역시 저하하게 되었다. 통합 이전인 1953년에는 민간부문의 조합원수가 1,550만명을 넘어섰고 公共部門을 포함한 전체 조합원수는 1,790만명으로 추산된다. 이 해 민간부문의 조직률은 35.7%에 이르렀다. 그러나 통합이 끝난 후인 1959년에는 민간부문의 조합원수는 1,470만명으로 줄었고 조직률도 33.9%로 크게 저하하였다. 그 결과 통합의 한 명분으로 내세웠던 組織強化의 기치는 유명무실하게 되었다. 통합 당시 化學工業 등 비교적 조직이 약한 제조업의 분야에 힘쓰는 동시에 이와는 별도로 화이트칼라 및 기술직 노동자와 남부지역 노동자의 조직에도 역점을 두겠다는 組織強化計劃이 발표되었었다. 통합 이후 2년여에 걸친 조합원수는 잠시 증대되는 듯하였다. 그러나 1958년부터 민간부문의 조직률은 뚜렷한 감퇴의 길로 돌아섰고 그 후 계속 장기적인 저하추세로 이어졌다.

물론 1962년 케네디 대통령의 행정명령에 의하여 公務員의 단결권과 단체교섭권이 법적으로 인정되면서, 공공부문의 노동조합운동이 활발해지고 組織率 또한 차례 증대되었다. 그 결과 민간부문의 조직이 저조했음에도 불구하고, 공공

부문을 합한 전체 組合員數와 組織率은 60년대 초반에 다시 높은 수준을 기록하였다. 이 조치가 있기 전인 1961년에 10.6%에 불과하던 공공부문의 조직률이 1962년에는 24.3%로 대폭 증가했고 전체조직률도 30.4%로 다시 올라갔다. 이 수준은 1965년까지 지속되었다.

공공부문의 조합원수와 조직률은 그 이후에도 꾸준히 증대되지만 절대다수를 차지하는 민간부문의 조직률 저하 때문에 전체의 조직노동자수의 증가에 비해 조직률은 1966년에 30% 이하수준에 밀돌았다. 뉴레프트의 영향을 받아 노동조합활동이 활기를 띠었던 70년대 초반에도 30%를 넘어서지 못하였고, 그 영향이 사라진 70년대 후반에도 지속적인 하향추세를 나타냈다. 공공부문의 조직률도 1976년의 40.2%를 고비로 저하 경향을 보이게 되면서 전체조직률은 급격히 떨어졌는데, 전체 조직노동자의 절대 수도 이때부터 줄어들기 시작했다. 1979년 이후 민간부문의 조직률은 被傭者의 20% 수준으로 낮아졌고 전체조직률 역시 25%를 기록하였다. 80년대에 접어든 후에도 이와 같은 저하경향은 지속되었다.

노조의 조직률이 50년대 후반부터 지속적으로 저하되고 있는 이유는 여러 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 勞組의 活力減退와 안정적 團體協約體制의 정착으로 노조의 조직화를 위한 노력이 약화된 점을 들 수 있다. 그 배경으로 우선 노조는 AFL CIO의 통합 이전에는 경쟁적으로 組織強化에 힘을 기울였으나, 통합 이후에는 不可侵原則에 따라 조직경쟁이 필요없게 되었다. 또한 60년대초부터 케네디정부의 「뉴이코노믹스」 政策과 존슨정부의 社會政策強化에 따라 노조를 통한 임금인상에 대한 기대심리가 없어지고, 국가차원에서 개별노동자에 대한 산업안전과 고용 및 임금차별철폐 등이 강화되어 노조 자체의 노동자보호기능도 약화되었다. 다시 말해 노조가 노동자의 가입을 촉진시킬 誘因이 크게 줄어든 것이다.

둘째, 雇傭構造의 뚜렷하고 지속적인 변화를 들 수 있다. 우선 연령별·성별 노동력 구성을 볼 때, 젊은 연령층과 여성의 노동력 비중이 장기적으로 현저하게 증대되었다. 50년대에는 16~24세의 노동력이 20%에 못미치던 것이 1980년에는 25%의 수준으로 늘어났고, 30% 정도에 지나지 않던 여성노동력도 40%를 훨씬 넘어서게 되었다. 젊은 노동력은 높은 교육수준과 개인주의적 성향을

지니고 있어 既成世代 이끄는 노조에 얽매이기를 기피한다. 女性勞動力은 사무·관리직에 집중적으로 취업하며 파트타임 등 노조의 영향력이 약한 부문에 종사하는 경향이 많다. 또한 이들은 비싼 組合費를 내기 싫어한다. 다음으로는 화이트칼라 職種이 급증하는 대신 블루칼라 職種의 비중이 상대적으로 저하하여 생산직에서 수적으로 부족한 半熟練工 또는 單純勞動者의 비중이 커진 점이다. 50년대 후반에 50% 수준이었던 서비스 職種이 1980년에는 65%를 넘어섰다. 地域的 雇傭構造에 있어서도 커다란 변화를 보였다. 종래 雇傭吸收力이 컸던 北部 諸州(frost-belt states)의 고용증가가 크게 둔화되는 대신 南部 諸州(sun-belt states)의 고용비중이 현저하게 증가한 것이다.

이렇듯 연령별·성별·직종별·지역별 고용구조의 변화를 종합해 볼 때, 공통적인 특성은 노조조직이 강한 부문의 비중이 감퇴되고 노조조직이 약한 부문의 비중이 확대되었다는 점이다. 따라서 각 부문내의 노조조직률이 설사 변하지 않았다고 하더라도, 고용구조의 변화는 곧 전반적으로 노조의 조직률을 떨어뜨리는 요인이 되었다. 특히 전통적으로 노조의 가입률이 높던 직종에서조차도 고용이 감퇴되면서 노조에 타격을 안겨주고 있다. 서부지역의 석탄산업 전국의 건설업과 트럭운송업, 그리고 종래 강세를 보였던 철강산업, 자동차산업 및 철도부설업 부문에서 기술의 변화와 경제체제의 변화 및 생산감소 등으로 현저하게 雇傭을 축소하였다. 이것은 계속해서 전국 노조의 가입자수를 줄이는 결과를 가져왔는데, 이는 노조의 조직률을 저하시킨 결정적 요인이다.

셋째, 使傭者의 反勞組性向이 강화되어 온 사실도 노조의 조직률저하의 한 가지 원인이다. 와그너法 體制의 확립으로 노조를 허용하지 않을 수 없었던 사용자들이 태프트-하틀리法의 제정 이후 정부의 노동정책과 여론이 勞組로부터 멀어지고 있음을 인식하고 서서히 勞組忌避(union avoidance)의 전략을 모색하게 된다. 이 전략은 종래의 타종별 團體交涉負擔에서 벗어나 기업단위의 노사관계를 이룩하자는 사용자의 의도에서 나온 것이었다. 흔히 노조가 결성된 기업보다 높은 賃金 및 附加給與를 제시함으로써 組織化의 필요성을 원천적으로 없애거나, 組織投票에서 노조의 패배를 유도하려는 목적에서 경우에 따라서는 노조활동을 한 被傭者 해고하거나 노조결성 자체를 방해하기도 하였다. 이러한 전략은 자칫 不當勞動行爲가 될 수 있는 것이었다. 1960년에 비하여 1980년의 사용자에 의한 부당노동행위가 4배로 증가한 것은 사용자의 이러한 전략이 얼마나 자주 사용되었는가를 보여준다. 어떤 기업은 노조가 있는 사업장에서 노동자들이 노조를 해체하지 않으면 기업을 포기하고 딴 곳으로 옮기겠다고 위협하거나 실제 非組織企業으로 투자를 전환하기도 하였다. 심한 경우 노조를 기피하기 위하여 작업량의 상당부분을 下請으로 돌리거나 生産技術을 교체해버리기도 하고 노조가 있는 사업장에서 罷業이 발생하면 파업노동자의 자리에 비조직노동자를 대체해버리기도 하였다. 이는 주로 就業權(right to work)을 인정하는 州에서 현재 성행하고 있다.

## 2. 美國經濟의 衰退

### 가. 國際競爭力의 低下

전후 세계 최대부국이며 자유세계의 經濟基軸으로서의 위치를 확보해 오던 미국이 70년대초부터 조금씩 쇠퇴과정에 접어들게 된다.

1944년 「브레튼우드」協會(Bretton Wood Accord)를 계기로 전후 세계경제를 장악한 미국은 한편으로 달러貨의 위력을 과시하면서 多國籍企業을 통하여 海外投資 확대하였고, 다른 한편으로는 自由貿易主義를 표방하면서 저렴한 상품을 수입하여 自國民의 생활비를 낮은 수준에 묶어두면서 인플레이션을 억제하고 기업의 임금상승 압박을 줄여왔다. 그 결과 50년대와 60년대에 걸쳐 미국경제는 높은 國際競爭力을 유지할 수 있었고, 그것을 바탕으로 國內産業 및 市場의 광범한 확대도 이룩할 수 있었다. 기업들은 지속적인 技術開發을 추구하였고 資本集中을 도모하였다. 노동자들은 사회계약(social contract)에 의하여 賃金の 지나친 상승을 기대할 수는 없었으나, 저렴한 상품의 수입으로 實質所得의 향상을 지속할 수 있었기 때문에 購買力의 증진과 함께 높은 生産性을 유지하였다.

이러한 미국의 多國籍企業活動과 自由貿易主義를 활용한 나라가 패전국이었던 일본과 독일이다. 미국의 지원에 힘입어 패전의 아픔을 극복한 이들 국가는 50년대초 산업재건을 꾀하면서 개방된

미국시장을 대상으로 일방통행적인 수출을 지속하였다. 미국기업의 해외투자에 부응하여 자본과 기술을 도입하고 생산된 제품을 미국시장에 집중적으로 판매하였다. 敗戰의 경험을 바탕으로 노사분규를 극복한 일본과 전후의 치열한 노사분규의 경험에서 교훈을 얻어 參與型的 노사관계를 확립한 西獨은, 이 시기에 각각 독자적 형태의 노사관계를 정착시키면서 두번에 걸친 세계적 개발의 시기를 십분 활용함으로써 生産性向上을 이룩하였고 60년대 중반 이후에는 상당한 對美貿易黑字를 누리게까지 되었다.

이 시기에 短期利潤에 집착한 미국기업들은 로얄티의 획득에 급급하여 기술이전과 턴키베이스의 플랜트 수출에 주력하였다. 特許權과 노하우를 제공하면서 손쉽게 자본을 확대하고자 한 것이다. 이러한 미국의 다국적기업들이 취한 자세는 日本, 西獨 등 대미수출국가들로 하여금 기술을 모방하고 추적하는 좋은 기회를 제공하였다. 초기에는 낮은 기술로 생산된 저렴한 상품을 미국에 수출하던 이들 국가들이 점차 鐵鋼, 自動車, 機械, 電子製品 등 미국의 주력상품을 역수출하게 되었고 마침내는 일부의 尖端技術商品까지 수출할 정도의 능력을 갖추게 된 것이다.

이들 국가들이 초기에 對美輸出을 위해 생산한 勞動집중형 商品들은 뒤이어 미국시장에 진출한 台灣, 韓國 등 이른바 新興工業國(NICs)에게 넘겨졌다. 낮은 임금수준과 허약한 노동조합으로 인하여 높은 국제경쟁력을 확보할 수 있었던 신흥공업국들의 저렴한 輕工業製品이 대량으로 유입되자 미국기업의 경쟁력은 세계시장에서는 말할 것도 없거니와 미국 시장내에서도 크게 약화되었다.

바로 이즈음 미국은 월남전에 휘말려 막대한 戰費를 투입함으로써 그동안 누적되어 오던 달러부족을 더욱 가중시키게 되었다. 결국 「스미소니언」 協定(Smithsonian Agreement)을 통하여 달러貨의 가치를 대폭 절하하기에 이르고 戰後 25여년에 걸쳐 누려오던 「팍스 아메리카나」(Pax Americana)의 황금시대는 막을 내리게 된다. 基軸通貨의 역할을 해오던 달러貨의 가치는 크게 떨어졌고 兩極化를 이루던 세계경제는 多極化의 시대로 옮겨간다. 뒤이어 불어닥친 제1차 석유파동과 월남전의 패망은 1974~75년의 불황과 함께 이러한 변화를 더욱 고착시켰다. 30년대 중반 이후 노동조합을 강화하면서 지속되어 온 임금코스트의 상승부담을 50년대와 60년대의 황금시기를 통하여 技術開發과 經營合理化 등에 의한 生産性向上으로 극복하던 미국기업들도 더 이상 생산성향상의 둔화를 피할 수 없게 되자 급격한 利潤率 저하에 봉착한다. 미국기업들이 지나치게 短期利潤의 극대화 추구하다가 결국 대외로는 國際競爭力을 상실하였고 대내로는 生産性向上의 둔화를 피하지 못하게 됨으로써 長期利潤率의 저하에 직면하게 된 것이다. 그것은 곧 미국경제를 헤어나기 힘든 만성적 침체의 길로 이끌게 된다.

## 나. 産業의 空洞化

이윤율의 저하는 비단 국제경쟁력의 저하에 의해서만 발생한 것은 아니다. 와그너法 體制가 정착되면서 기업의 임금코스트는 지속적으로 상승해왔고 노조가 요구하는 단체교섭의 범위도 점차 확대되었다. 彈性 勞動組合 임금과 근로조건의 개선만이 아니라, 經營參加까지를 주장하면서 利潤分配(profit sharing)와 收益分配(gain sharing)를 요구하기도 하였다. 그 결과 노조는 戰前과는 달리 임금 이외에 附加給與 폭을 넓히게 되었다.

그러나 노사관계에 대한 정부의 개입도 점차 커졌다. 종래 자율적 노사관계를 권장해오던 정부가 60년대에 이르러 社會契約과 社會保障의 범위를 넓혔을 뿐 아니라, 특히 産業安全과 雇傭 및 賃金의 차별철폐를 위한 구체적인 法制를 마련하고 또 엄격히 시행하였다. 이윤율이 15%를 상회하던 60년대 기업은 노조의 요구와 정부의 개입이라는 부담을 받아드릴 수 있었다. 그러나 70년대에 들어오면서 이윤율은 10%의 수준으로 떨어졌고, 더욱이 1974~75년의 불황기를 계기로 해서는 10% 이하의 수준으로 저하됨으로써 기업은 더 이상 이러한 요구와 부담을 감내하기 힘들게 되었다.

게다가 短期利潤에 집착한 미국기업들은 임금코스트의 상승과 노조의 간섭증대를 기업내에 흡수하거나 수용하려는 자세조차 갖추고 있지 않았다. 전통적으로 노조와 대립적 관계를 유지해 온 기업들은 처음에는 정면대결도 불사하면서 노조파괴를 위한 다양한 전략을 모색했었다. 그러나 그러한 정면대결은 노사분규로 인한 作業中斷과 勞動者의 적대감정으로 생산성저하라는 부정적 결과만을 안겨줄 뿐 근본적인 대응책이 되지 않는 못하였다. 그러던 중 대부분의 企業들, 특히 鐵工業에 속하는 기업들은 ‘자본의 이동’ 이라는 더욱 적극적인 대응방법을 찾아냈다.



전통적으로 미국의 鐵工業은 東北部에 집중되어 있다. 이들 지역은 상대적으로 賃金水準이 높을 뿐 아니라, 노동조합의 조직력도 강하였다. 따라서 이곳에 집중되어 있던 鐵鋼, 石炭, 自動車, 機械 및 電子 등 미국의 中核産業들은 임금 코스트를 줄이고 노조의 간섭에서 벗어나기 위하여 평소에도 장기에 걸쳐 西部와 南部地域으로 사업장을 분산하거나 이동해 왔었다. 그런데 국제경쟁력이 약화되고 이윤율의 저하가 뚜렷해진 70년대 초부터 동북부에 위치한 기업들은 이전보다 더 많이 그리고 더 자주 공장을 축소하거나 폐쇄하고 서부와 남부로 대기 이동하였다. 때마침 서부와 남부의 여러 州들이 지역발전을 목적으로 다투어 租稅減免 등 갖가지 企業誘引政策을 채택한 것도 기업이동을 촉진하는 중요한 요인이었다. 기업이동은 국내의 지역간 이동에 그치지 않았다. 철저히 이윤을 좇는 기업들은 해외로 눈을 돌렸다. 종래 多國籍企業이 추구하던 對外進出과는 달리 70년대에 들어와서는 업종과 규모에 관계없이 미국내의 공장을 축소하거나 폐쇄하고, 임금이 싸고 노조가 취약한 곳이면 세계의 어느 곳이나 공장은 옮겨가는 데 미국 기업들은 주저하지 않았다 교통과 통신 등의 기술진보가 이와 같은 資本流出(capital flight)과 企業移轉(business runaway)을 부추킨 것도 사실이다. 더욱 심각한 현상은 企業拋棄(plant shutdown)이다. 70년대 후반부터 자본이동을 목적으로 하는 企業拋棄 이외에도, 이윤율저하에 대응하여 서비스업 등으로 업종전환을 하기 위해 製造業을 포기하거나 더 이상 가동이 불가능하여 포기하는 경향이 부쩍 늘어났다. 이러한 현상은 비단 동북부에서만 나타나는 것이 아니며 서남부에서도 마찬가지였다. 또한 철강, 자동차, 전자 등 주요 산업에서 시작하여 纖維, 食品, 木材 등의 산업으로 확산되었고 심지어 서비스산업에까지 번져나갔다. 대규모 母企業으로부터 시작하여 다수의 子企業으로 파급되기도 하였다. 이처럼 제조업을 중심으로 가속화되고 있는 資本移動과 企業脫走 및 企業拋棄의 현상은 미국경제를 심각한 産業空洞化(deindustrialization)상태로 몰아갔다. 가장 심각한 결과는 고용의 감퇴였다. 특히 전통적인 공업지역인 동북부 및 중북부 지역에서는 실업률이 급격히 증대되었다. 끝이어 서부와 남부에도 파급되었다. 노동자들은 임금을 상실하고 자본은 보다 非生産的 部門으로 옮겨갔다. 경제는 성장력을 잃어갔고 사회는 心理的 生産手段(psychological means of production)을 상실함으로써 정신적 피폐로 빠져들었다.

### 3. 새로운 勞使關係의 摸索

#### 가. 대립적 노사관계의 반성

1935년 와그너法 體制가 마련된 이후 단체교섭을 중심으로 강화되었던 노조의 힘이 戰後에 와그너法 體制의 수정을 통하여 크게 위축된 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 장기간에 걸쳐 미국기업의 국제경쟁력이 약화되고 利潤率이 계속 저하하면서 산업의 空洞化現象이 심화되자 70년대 후반부터 産業再建(reindustrialization)을 외치는 각계각층의 목소리가 높아졌다. 기업들은 급격한 이윤율의 저하를 막기 위하여, 한편으로 日本 등 대미수출국에 대한 輸入規制를 강화하고 다른 한편으로 노동비용을 상승시키는 노조의 지나친 간섭을 막고 社會保障負擔을 줄여야 한다고 주장하였다. 학계와 언론도 국제경쟁력의 회복을 위하여 보호무역주의로의 선회를 촉구하면서 노사대립관계를 지양하고 협조체제의 새로운 勞使關係(new industrial relations)를 모색해야 한다는 데 의견을 모으고 있었다. 때마침 대통령에 당선된 레이건도 미국경제의 空洞化를 막기 위하여 新市民戰爭(a new civil war) 나서야 한다면서 企業支援의 방안을 찾았다. 대외로는 일본 등 경쟁국의 무절제한 對美輸出과 대내의 대립적인 노사관계라는 두 가지 요인으로 인하여 미국기업의 경쟁력이 약화되었다는 데 대부분의 의견이 일치되었다. 결국 경쟁국과 노조가 贖罪羊으로 지목되었던 것이다. 노동조합 자체도 어려운 처지였다. 이미 50년대말부터 조합의 활력은 퇴조를 보였고 민간부문의 조직률도 계속 떨어졌다. 組織投票에서는 승리보다 패배가 많아졌고 사용자의 조직파괴와 노동자들의 노조기피에는 뾰족한 대응방안을 찾지 못하고 있는 터이었다. 70년대초의 불황을 계기로 날로 심화되는 미국경제의 쇠퇴요인이 노조 때문이라는 사용자의 성토와 정부의 공격, 그리고 학계와 언론의 비판도 집중되었다. 그러다 보니 노조는 종래와 같은 힘의 대결을 지속하기도 어렵게 되었고 그렇다고 오랫동안 체질화된 對立的 勞使關係의 전통에서 쉽게 벗어날 수도 없는 상황이었다. 그 결과 事業場의 勞使協調를 들고 나오는 사용자의 요구를 정면으로

거부하지 못하는 한계를 보이게 되었다. 이러한 노조의 약화를 두고 일부에서는 「美國勞使關係의 危機」(crisis of American labor)라고 우려하기도 하고 다른 한편에서는 조직과 활동을 강화하고 使用者를 공격하는 전략만을 고집하는 노조의 구태의연한 자세를 두고 「戰略없는 軍隊」(an army without a strategy)라고 비판을 퍼붓기도 하였다.

使用者의 상황 역시 어렵기는 마찬가지였다. 단기이윤에만 집착하는 미국기업의 속성 때문에 産業空洞化와 國際競爭力의 약화를 초래한 사실을 은폐하기 위하여 경쟁국과 노조에게 그 책임을 전가하는 데는 일단 성공하였으나, 對立的 勞使關係에 대체할 뚜렷한 전략은 찾지 못하고 있었다. 노조기피라는 종래의 강경수단을 되풀이하고 있는 가운데 경쟁국인 日本과 西獨의 노사관계를 도입하라는 輿論이 일었다. 그렇지만 이들 경쟁국과는 풍토와 국민성이 달라 쉽게 도입하기도 어려운 형편이었다.

政府와 社會 및 法院에서도 종래의 대립적 노사관계에서 벗어나 協調的 勞使關係로 전환해야 한다는 인식이 일어나고 있었다. 정부의 노동정책도 노조를 두둔하거나 옹호하기보다는 기업을 지원하는 쪽으로 기울어 갔다. 의회에서는 1969년, 1973년에 勞使關係法規의 부분적 개정을 실현하였으며 1978년에도 勞使協調法(Labor-Management Cooperation Act)을 제정하여 협조적 노사관계의 요소를 증대시키는 노력을 계속하였다. 법원 역시 부당노동행위로 볼 수 있는 기업의 勞組拋棄戰略에 대하여 매우 관대한 자세를 보였다.

이렇듯 勞働者와 使用者는 물론 政府와 學界, 그리고 輿論까지도 와그너法이 제정된 이후 50여년간 지속되어 온 미국의 대립적 노사관계의 體系가 근본적으로 개편되어야 한다는 데는 의견을 같이하고 있었다. 그러나 어떤 방향으로 개편해야 할 것인가에 관해서는 서로 이해관계가 얽혀 있어 쉽게 합의를 끌어내지 못하고 있다. 노조는 노조대로, 기업은 기업대로 불확실한 상태에서 強穩의 양면적 대응자세를 취하였고 정부와 사회 등에서도 새로운 노사관계의 대안을 내놓지 못하고 있었다. 단체교섭을 중심으로 하는 와그너法 體制의 대립적 노사관계가 미국인의 가치에 부합되어 오랫동안 사회 깊숙이 뿌리를 내려왔기 때문에 그 체제를 탈피하기가 무척 힘들었던 것이다.

## 나. 새로운 노사관계기법의 개발

국제경쟁력을 회복하고 산업을 再建하자는 사회적 요구가 증대되면서 勞組와 使用者는 對立的 關係를 완화하거나 協調的 關係를 증진하기 위한 여러 가지 대안 개발에 주력했다. 물론 이러한 노력이 종래의 대립적 노사관계의 포기를 의미하는 것은 아니었다. 우선 여론으로부터의 비난을 원하지 않았을 뿐 아니라 실리적으로도 손실을 최소화하자는 의도에서 나타난 자세의 변화였다. 그러다 보니 勞使 모두 強穩의 양면적 전략 아래 대안을 찾게 된 것이다.

사용자는 유리하게 전개되는 輿論을 바탕으로 한편으로 노조의 무력화를 꾀하는 강경전략을 세우고 다른 한편으로는 근로자의 참여와 작업조직의 그룹화라는 온건기법을 확대하였다. 무모한 파업을 피하고 노사간의 갈등을 완화하고자 하는 명분 아래 오래 전부터 일부 기업에서 시도하던 노동자의 參與制度가 70년대 중반 이후 크게 확산되어 있었다. 노동자의 참여제도는 成果配分에 초점을 두는 利潤參與(profit sharing)를 주축으로 하지만, 그 이외에 기업의 意忠決定參與(participation in decisions)도 포함되는 것이었다.

그러나 스칼론플랜(Scalon Plan), 러커플랜(Rucker Plan) 및 임프로플랜(Impro Plan) 등의 형태로 발전되어 온 收益配分方式은 실제로 기업들이 불경기에 즈음하여 임금을 인하하거나 부가급여를 삭감하는 방법으로 악용되기도 하였으며 경우에 따라서는 지나친 過多競爭을 초래하기도 하였다. 이 방식은 곧 비판을 받아 70년대 후반 이후에는 그 확산이 주춤하게 된다. 그러나 노동자의 재산형성을 지원하는 從業員持株制(Employee Stock Ownerships: ESOP)는 1974년에 제정된 退職所得保障去(ERISA)에 의하여 租稅減免의 특혜가 주어지면서 그 가입자가 증가하게 된다. 근로자의 기업의사결정 참여는 서독 등에서 발전된 제도인데, 생산성향상과 경쟁력향상을 위하여 도입되었다. 노조의 대표가 企業의 理事가 되어 新投資, 新技術導入, 勞働者調整, 作業組織改編 등 근로자의 권익과 관련되는 기업의 전략적 의사결정에 직접 참여하거나 노사협의회를 통하여 참여하는 제도이다. 이러한 노조의 企業意思參與制를 도입하는 과정에서, 사용자들은 경영권의 침해를 우려하였고 노동조합은 단체교섭기능의 약화를 염려하면서 서로 그 제도의 채택을 주저하였다. 실제로 이 제도는 파산직전이거나 경영이 극도로 악화된 기업이 노조대표를

참여시켜 근로자의 양보를 얻어내고 기업을 소생시키기 위하여 도입되는 경우가 많았다. 다른 한편의 온건한 방법은 그룹 또는 팀 단위의 작업조직을 강화함으로써 協助體制 확립하고 근로자의 작업참여동기를 부여하는 것이었다. 60년대의 行動科學을 통하여 부분적으로 개발된 작업조직의 그룹화기법은 미국내에서보다는 오히려 日本에서 좋은 성과를 보인 바 있다. 그러나 70년대에 이르러 행동과학이론과 사회기술이론이 결합하여 그룹 또는 팀단위의 작업조직방법론이 제기되었고 경쟁국의 노사관계를 도입하는 과정에서 더욱 관심을 끌게 되었다. 더구나 이 시기에 대기업을 중심으로 종래의 人事・勞務管理의 기능이 人的資源管理(human resource management)로 개편되면서 작업조직의 그룹화와 관련된 다양한 기법의 개발이 중시되었다.

QWL(Quality of Working Life), QCs(Quality Circles), EI(Employee Involvement) 및 LMPT(Labor-Management Participation Teams) 등 여러 가지 형태로 개발된 이 방안은 종래의 산별노조에 의한 作業調整에서 벗어나 노사간의 상호신뢰와 협조를 바탕으로 조직마찰을 줄이고, 그룹 또는 팀단위의 作業附與와 集團報償을 연결시킬 수 있는 이점을 지니고 있었다. 그러나 이러한 組織形態의 변화는 노조의 作業調整을 배제시키고 先任權을 소홀히 하며 苦衷處理機能도 약화시키는 등 노조로서는 받아들이기 어려운 변화를 요구하는 것이었다. 그러므로 이 기법은 노조가 없는 신규기업에서 주로 채택되었으나, 70년대에 경제환경이 변동하자 오랜 전통의 노조가 있어 왔던 대기업에서도 널리 채택되었다.

使用者의 적극적인 대응에 반하여 노동조합은 대체로 소극적 자세로 대응한다. 한편으로는 自動組織戰略(push button unionism), 協同戰略(pooled resource strategy), 多角的 示威(corporate campaign) 등의 방법으로 노조의 비용을 최소화하면서 조직과 활동의 성과를 높였다. 다른 한편으로는 自動賃金引上公式(automatic wage-rate formulas)을 채택하는데 동의하거나 讓步交渉(concession bargaining)을 행하면서 사용자와 타협을 모색하기도 하였다.

自動賃金引上公式은 임금인상을 단체교섭과정에서 발생하는 시비를 줄이기 위하여 단체협약의 유효기간을 장기화하는 대신 그 기간동안에 生活費連動部分(Cost of Living Adjustment : COLA)과 年度別引上要因(Annual Improvement Factor : AIF)을 미리 정하여 자동으로 임금인상분이 계산될 수 있게 하는 방법이다. 이 공식을 단체교섭에서 노사가 합의에 의하여 채택함으로써 노조로서는 높은 수준의 임금인상을 피할 수 있고, 사용자는 협약기간동안 교섭이나 분쟁에서 벗어날 수 있는 이점이 있다. 1970년 鐵鋼産業에서 개발된 이 기법은 같은 해 自動車産業에 전파되었고, 그 후 많은 대기업에 보급되었다.

讓步交渉은 노조가 임금이나 근로조건에서 양보하거나 개선의 폭을 줄이는 대신, 조합원들이 가장 두려워하는 職場保障(job security)을 얻어내는 교섭기법이다. 물론 이러한 교섭기법은 이전에도 있었지만, 80년대초부터 크게 확산되

었다. 대체로 COLA 조항을 포함시켜 경기하강시에는 노동자의 임금인하를 막기도 한다.

3대 自動車會社와 UAW 사이에서 이루어진 讓步交渉의 기본협약을 모형으로 하여 그와 유사한 형태의 類型交渉(pattern bargaining)이 다른 산업에서도 이루어지고 있다.

#### 다. 노사관계법의 개편시도

사용자와 노조가 스스로 협조적 노사관계를 모색하는 여러 가지 技法을 개발하고 있기는 하지만, 노사관계제도는 근본적으로 對立性을 지니고 있기 때문에, 그러한 변화는 개별산업 또는 개별기업의 단위에서 부분적으로 일어날 뿐 전반적으로는 크게 달라지지 않았다. 결국 부분적 변화에도 불구하고 美國企業의 國際競爭力은 회복의 기미를 보이지 않고 있으며 産業空洞化의 현상도 완화되지 않았다.

이렇게 되자 學界와 政府에서는 와그너法 體制의 美國勞使關係制度를 근본적으로 개편해야 한다는 주장이 심심치 않게 등장하였다. 물론 이러한 주장이 나올 때마다 찬반논쟁이 되풀이되었다. 현행 제도를 옹호하는 주장이 있는가 하면 부분적인 개정에 찬성하는 견해도 있고 아예 근본적인 개편이 있어야 한다는 의견도 있다. 시간이 지날수록 대체로 현행 제도의 옹호론이 약해지고 근본적인 개편론이 우세해지기는 하지만 아직도 의견의 일치를 보지 못하고 있다.

改編力向에 관해서는 더욱 견해 차이가 심하다. 사용자들은 노조의 간섭으로부터 벗어나 企業活動을 자유스럽게 신장할 수 있는 제도가 마련되기를 기대한다. 이에 반하여 노조에서는

감되되는 활력을 되찾고 저하하는 組織率을 높이면서 평화적인 노사관계를 형성할 수 있는 제도가 마련되기를 바란다.

이와 같은 의도는 보다 구체화되어 노동관계법의 개정시 표면화되었다. 1977년 7월 勞動組合이 勞動法 改正案(Labor Law Reform Bill)을 下院에 제기하면서 벌인 대대적인 法改定 試圖는 유명하다. 노조원의 감소와 조직선거의 패배를 만회하지 못한 노동조합이 재기를 노리면서 한편으로는 대규모 시위를 전개하고 다른 한편으로는 강력한 로비활동을 폈던 것이다. 그러나 이 시도는 下院을 통과하였음 뿐 성과면에서는 결국 실패하였다.

1984년 AFL-CIO의 위원장인 레인 커클랜드(Lane Kirkland)가 記者會見을 통하여 비슷한 시도를 밝힌 바 있으나, 사용자의 강한 반발과 기업을 두둔하는 사회적 분위기에 의하여 중지되었다. 勞動省이 직접 노사관계법의 개정을 모색한 경우도 있다. 1986년 6월 당시 노동성차관이었던 슈로쓰버그(Stephen I. Schiessberg)가 미국의 대립적 노사관계를 협조적 노사관계로 개편하여 미국인의 능력을 증진시켜야 한다는 의도를 밝히고 勞使代表와 專門家들에게 반응을 수집하여 중간보고서를 작성한 바 있다. 물론 이 시도 역시 그가 노동성을 떠나게 됨으로써 구체화되지 못하였다.

그 후에도 50여 년을 지탱해 온 와그너法 體制의 개편논의는 계속되고 있다. 가까운 장래에 勞使關係制度의 근본적인 개편이 없더라도 勞使關係에 관한 公共政策의 방향은 바뀌어 갈 것이다. 그 방향이 勞組를 지지하기보다는 企業을 지지하는 쪽에 기울 것은 명백하다.

## 第 6 節 우리나라에 대한 示唆點

미국의 노사관계발전사는 여러 가지 노사관계제도의 모습을 제공하고 각 제도의 장단점을 비교할 수 있는 기회를 제공한다. 1880년대말 고펜즈(Gompers)가 노동운동에 대한 다양한 노선의 갈등을 정리하고 AFL을 출범시키는 것을 계기로 근대적 노사관계의 형태가 시작된 때부터 지금까지 3단계를 거쳐 발전하여 왔다. 제1단계는 노사가 정부나 제3자의 관여를 철저히 거부하는 자율적 노사관계를 만들어 나갔다. 이 시기의 노사관계제도는 자본주의 체제에서 본질적으로 존재하는 노사간의 대립을 해결하는 규칙이 없다면 진정한 노사관계의 안정은 불가능하다는 것을 보여주었다. 1930년대 와그너(Wagner)법의 통과와 1940년대 태프트-하블리(Taft-Hartley)법의 통가를 통하여 미국은 자율적 노사관계제도를 법제적 노사관계로 바꾸게 되었다. 이때부터 1970년대말까지 미국노사관계는 법치적 성격을 강하게 띠었다. 비록 법이나 규칙이 노사관계의 안정에 필요하기는 하지만, 법규칙에 노사가 지나치게 얽매이면 노사관계의 환경변화에 대한 신속적인 대응능력은 저하된다 이것은 미국경제의 경쟁력 약화를 가져오는 데 한 요인이 되었다. 이에 따라 미국은 1970년대말부터 법치적 노사관계제도의 한계를 벗어나 노동자들이 사용자와 협조하여 기업을 발전시킬 때 자신의 권익도 향상된다는 실용주의적 노사관계제도를 인식하게 되었다.

本章에서는 이러한 미국노사관계제도의 변신이 어떻게 가능하였고 각 제도의 장단점이 무엇인지를 살펴봄으로써, 앞으로 우리나라 노사관계제도의 발전에 시사하는 의미를 정리해 보고자 한다.

첫째, 진정한 민주주의의 확립이 필요하다는 것이다. 미국은 민주주의를 착실히 발전시켜 오면서 국민다수의 뜻에 따라 제도를 만들어 왔다. 보통선거가 일찍부터 실시되어 국민들은 제도에 대한 의사를 투표를 통하여 표출할 수 있었다. 이러한 민주주의의 정착은 노사관계 제도의 형성과 변화에 있어서도 국민다수의 뜻이 결정적으로 중요한 변수로 작용하게 만들었다 앞에서 말한 3단계의 노사관계제도 변화는 노사의 어느 한쪽 또는 노동조합의 내부에서 어느 한쪽의 반발을 수반하는 것이었지만, 국민다수의 뜻에 반하게 되면 제도정착이 어렵다는 인식 때문에 일단 여론의 대세가 정해지면 그 변화에 순응하게 되었다.

둘째, 민주주의의 전통은 법의 존중과 법준수를 바탕으로 하고 있다. 따라서 국민의 뜻에 따라 만들어진 법은 정부기관이나 특정 이익집단의 노사관계에 대한 부당한 간섭을 배제할 수 있었고 동시에 노사 어느 한쪽이 불법적인 행동을 할 때는 정부가 확실한 제재를 하도록 만들었다. 따라서 노사는 일단 만들어진 법은 자신에게 불리하더라도 지킬 수밖에 없었다. 이것은 다른

나라에 비교해 미국노동운동에서 혁명적이고 파괴적인 노동운동이 오래 지속되지 않은 이유가 되었다. 와그너법과 정반대의 효과를 가지는 1940년대의 태프트-하틀리법의 통과가 별다른 진통없이 노사관계제도로 정착된 것이 그 대표적인 예이다.

셋째, 미국정부는 노사관계의 규칙을 정하고 노사간의 분쟁을 판정하거나 조정해 주는 노동행정기관의 정치적 독립성, 노사 이해당사자로부터 중립성, 기능의 전문성을 제고하는 조치를 취함으로써 노동행정기관의 판정이나 조정에 대한 노사의 신뢰를 확보할 수 있었다. 1930년대 초반에 노사 이해당사자의 중립적인 위치에서 분쟁을 해결하기로 되어 있던 전국부흥청(NRA)산하의 노동자문위원회(LAB)를 담당하는 관리들의 낡은 사고방식 때문에 중립적인 역할을 수행하지 못하자, 1935년 와그너법을 통과시켜 전국노사관계위원회(NLRB)를 새로 만들었다. 또한 쟁의조정은 1947년 이전에는 노동성의 관리들에 의해서 수행되었으나 전문성이 높지 못하여 조정의 효과가 크지 못하다는 지적에 따라, 연방알선조정청(FMCS)을 별도로 설립하게 되었다. 그리고 전국노사관계위원회나 연방알선조정청의 정치적 중립을 확보할 수 있도록, 위원이나 조정관의 임명, 임기, 신분보장 그리고 위원회의 구성 등에 대한 규정을 구체적으로 제시하였다.

넷째, 미국은 경쟁을 바탕으로 한 자본주의 원리를 철저하게 따르고 있었기 때문에 기업인들은 경쟁에서 살아남기 위해서 경영의 합리화를 위해 부단히 노력하였다. 또한 그들은 자신들이 미국 경제에서 견인차 역할을 담당하여야 한다고 믿고 기업경영에 있어서 제2차적인 위치에 서 있는 근로자들의 동참의식을 북돋고자 했다. 이러한 미국기업인의 발전우선의 기능주의적 사고는 노동조합의 존재 자체를 꺼리는 것으로 나타났다. 그러나 기업의 발전을 위한 기업주의 노력 자체는 근로자들의 공감을 얻고 있었다. 이것은 1920년대 들어와서 경기침체와 함께 노동조합활동이 주춤하게 되었을 때, 기업들이 근로자의 복지를 개선하기 위해서 자발적인 노력을 기울이고 과학적 경영기법의 도입 등 경영합리화에 진력하자 근로자로부터 상당한 지지를 얻었던 것에서 설명된다. 또한 1980년대 들어오면서 미국경제가 침체의 늪에 빠져 있을 때, 미국 기업인들은 일본식 경영을 배우려는 노력을 과감하게 기울였고 동시에 노동조합과 협조하여 생산성향상을 위한 경영혁신 운동을 벌였다. 위의 두 시기에 공통적으로 나타난 것은 근로자들이 사용자들의 노력을 회의적으로 바라보다가 사용자의 끈질긴 노력에 공감하여 동참하게 되었다는 점이다.

다섯째, 미국노사관계제도의 발전에 있어서 다른 나라와 비교해서 돋보이는 것은 유능한 노동운동지도부들이 노동운동의 차원을 향상시키는 데 결정적인 기여를 한 것이라 할 수 있다. 운동노선을 둘러싼 노동운동의 내분을 극복하고 AFL을 창시한 고펜즈(Gompers), 노동운동의 대중성을 기초로 산업별 노동조합주의를 정착시켜 CIO를 탄생시킨 루이스(Lewis), 제2차 세계대전 이후 노동운동의 새로운 역할과 방법론을 제시하는 데 앞장선 UAW회장 루터(Reuther), AFL과 CIO의 반목을 극복하고 두 단체의 통합을 주도한 미니(Meany) 등은 유능한 노동운동 지도자들 중에서도 널리 알려진 인물이다. 이들은 미국 노동운동이 기로에 서 있을 때, 노동조합조직을 체계화시키거나 노동조합이 사회적 책임을 중시함으로써 노동조합을 발전시키고 동시에 노사관계가 안정을 찾는 데 기여했다. 이러한 유능한 미국 노동운동 지도자들의 행동은 시간에 따라 차이는 있었지만 그 당시 각각의 상황으로 보아서는 획기적이었다고 할 수 있다. 이들의 지도력은 일부 근로자들의 완강한 반발을 사기도 하였지만, 민주주의적 방법을 통하여 합의를 얻어냈고 이것은 결국 노동조합의 힘을 강화시키는 결과로 나타났다. 또한 사용자의 강력한 반발에 대해서는 새로운 노동운동의 방법론을 제시함으로써 극복하였다.

여섯째, 미국노사관계제도의 변신은 환경변화에 따라 개량적으로 바뀌어졌다는 것을 보여준다. 이것은 어떤 시기에 바람직한 노사관계제도도 환경이 바뀌게 되면 적합하지 않을 수 있다는 것을 의미한다. 1930년대 만들어지기 시작하던 법치적 노사관계제도는 노사관계 속에 놓여 있는 대립적 요소를 법테두리 속에서 해결함으로써 노사관계의 안정을 가져오는 데 기여하였지만, 노사관계 속에 놓여있는 또 다른 요소인 共生的 관계를 실현시키는 데는 도움이 되지 못하였다. 그후 미국경제가 치열한 해외경쟁에 직면하게 되면서 법치적 노사관계제도가 부적합한 것으로 판명되자 실용적 노사관계제도가 등장하게 되었다. 이것은 노사관계의 전환기에 놓여 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 계약적 개념이 비교적 덜 발달되어 있고 경제의 해외의존도가 높으며 심한 대외경쟁에 직면해 있는 것이 현재 우리나라의 상황이다. 따라서 법치적

노사관계제도보다는 미국과 같은 실용적 노사관계제도가 우리 현실에 좀더 적합할 것이라는 생각이다.

### 第3章

#### 戰後 日本勞動運動의 經濟主義 成立過程

#### 第1節 問題의 提起

##### 1. 1940~50年代 政治主義로부터의 轉換을 中心으로

우리나라 노사관계는 오랫동안의 使用者優位の 권위주의적 체제에서 벗어나, 이제 勞使對等の 시대로 접어들고 있다. 밀즈(Quin Mills)는 노사관계발전을 다음과 같이 4단계로 나누고 있다. 제1단계: 身分的 支配段階 제2단계: 使用者優位段階 제3단계: 勞使對等の 段階 제4단계: 競爭指向的 段階(勞使協調段階)가 그것이다. 이러한 밀즈의 노사관계 발전단계론을 따르면 우리나라는 오늘날 제2단계를 막 벗어나 제3단계의 초기에 진입한 것으로 볼 수 있다. 오랫동안의 사용자우위 질서 속에 있다가 갑자기 노사대등의, 그것도 노사관계 외적인 변화, 즉 정치권력의 변화에 의해 밖에서 주어진 것이기 때문에 오늘날 우리나라에서는 어느 것이 바람직한 노사관계의 모습인가에 대하여 아직 노사간 합의된 正論이 없다. 아니 우리가 좀더 노력하면 추상적·이론적으로는 어떤 합의를 도출할 수 있을지도 모른다. 그러나 구체적으로 이들 합의가 생활화되기에는, 실천을 통해 신념으로 나타나기에는 대단히 많은 시간과 노력이 들 것이다.

오늘날 우리나라의 노사관계는 아직 불안정하다. 그 주된 이유는 노사관계를 보는 노·사의 견해 자체가 아직 불안정하고 양자 사이에 공감대가 쉽게 찾아지지 않기 때문이다. 아직 團體交渉制度도 제대로 정착되지 못한 상황에서 노동운동의 일각에서는 성급히 선진국형 경영참가를 들고 나오고 있다. 아직도 근로자들은 분배의 공정성에 대해 충분한 신뢰가 없는데 일부 기업에서는 생산성향상을 위한 勞使協調, 勞使一體만을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 노동운동의 일각에서는 과연 현재의 정치·경제질서 아래에서 (國家獨占資本의 질서이든 新植民地 半封建의 질서이든) 우리나라 근로자들의 진정한 생활수준 개선이 가능한가 하는 懷疑도 있다. 더 나아가 오늘날 정부의 노사관계정책에도 반드시 원칙과 일관성이 있는 것 같지 않다. 예컨대 단체교섭제도의 기초가 되는 勞使對等과 勞使自律의 원칙을 들 수 있겠다. 우리나라 노사관계를 중장기적으로 어느 방향으로 끌고 갈 것인가에 대한 비전과 확신 그리고 그것을 실천할 知的勇氣가 과연 있는가? 이 질문을 勞·使·政모두에게 해본다.

오늘날 우리나라의 노사관계는 아직 불안정하다. 그리고 그 불안정은 思考·思想의 혼란에서 온다고 보고 있다. 우리나라에서의 바람직한 노사관계는 과연 무엇인가, 그리고 그 방향으로 가기 위한 정책수단은 무엇인가 등에 대하여 우리들은 정리된 견해를 가지고 있는가? 오늘날 우리가 겪는 노사관계발전 제3단계 초기를 일본의 경우는 1945년 이후, 미국은 1930년대 이후에 겪었던 것으로 보인다. 일본의 경우 제2차 세계대전중 勞組 不在의 철저한 노동통제하에 있다가 갑자기 終戰이 되었고 연합군총사령부가 대단히 진보적이고 자유주의적 노동개혁을 하기 시작하여 갑자기 수많은 노조가 생겼고 활발한 활동을 시작하였다. 한편으로는 노조가 본래 어떤 사회경제적 기능을 하는 것인지도 확실히 모르는 많은 노조간부가 한꺼번에 나왔고, 다른 한편으로는 일본공산당등의 左派論理에 따라 철저히 이론무장된 소수의 정치투쟁 일변도로만 나가는 것이 올바른 노동운동이라는 주장도 나왔다. 한마디로 혼란이었다. 그리고 자세히 후술하겠으나, 결국 政治主義 내지 革命主義가 1945년 종전 직후 수년간 노동운동의 대세를 잡게 되었다.

이러한 정치주의, 혁명주의의 와중에서 어떻게 하여 근대적 의미의 勞動組合主義 내지 經濟主義가 발생·정착하게 되었는가, 종전 직후의 혼란기를 어떻게 극복하고 소위 민주적 노사관계를 발전시킬 수 있었는가? 이에 답하려는 것이 본논문의 목적이다. 이웃 나라의 역사적 경험을 우리는 그대로 모방할 수도, 모방해서도 안 된다. 다만 그들의 경험을 통하여 우리가 오늘날 우리 상황에 적용해 볼 수 있는 노사관계발전을 위한 몇 가지 普遍的眞理, 一般의原則을 발견할 수 있다면 그것은 본 연구의 큰 성과가 될 것이라고 생각한다. 또한 그것이 바로 國際比較研究가 갖는 진정한 의의가 아니겠는가.

제2절에서는 1945~60년까지의 일본노동운동사를 간단히 요약 정리하고 제3절에서는 일본은 어떻게 노동운동에서의 정치주의를 경제주의로 전환시킬 수 있었는가, 어떻게 혁명주의를 극복하고 노동조합주의를 정착시킬 수 있었는가 하는 문제에 대한 분석에 접근해 보겠다. 끝으로 제4절에서는 제3절에서의 분석결과를 전제로, 일본에서의 경험이 오늘의 우리나라에 주는 示唆點, 教訓은 과연 무엇인가에 대하여 정리해 보고자 한다.

## 第2節 戰後 日本勞動運動史의 時代區分

### 1. 三段階論

일본의 전후 노동운동의 역사를 대변하면, 3단계의 變化 내지 發展을 하여 온 것으로 볼 수 있다. 제1단계를 제2차 세계대전 終戰 직후부터 三井三池鑛業所の 爭議가 끝난 1961년까지이고, 제2단계는 1961~74년 제1차 오일쇼크의 시기까지이며, 제3단계는 勞組의 사회적 책임론을 내세우며 賃金自制가 노조(同盟, IMF-JC 등)에 의해 주장되기 시작한 1975년부터 오늘에 이르는 기간을 가리킨다.

#### 가. 제1기(1945~60): 정치주의로부터 경제주의로의 전환기

終戰 직후 연합군총사령부(GHQ)에 의하여 노동조합운동이 적극 조장된 결과 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 노동조합수가 1945년 12월말 509개 조합 38만명에서 다음해인 1946년 12월말 12,000개 조합에 368만명으로 크게 늘어났다. 이러한 증가추세는 계속되어 1947년에는 약 23,000개 조합에 560만명으로, 1948년에는 약 34,00개 조합에 668만명으로 늘어났고, 推定組織率이 총 被傭者(employee)의 약 53%까지 달하게 되었다. 이러한 노동조합운동의 확대추세

<표 3-1> 연도별 노동조합수, 노동조합원수, 피용자수 및 추정조직률

	피용자수 (만명)	단위노동조합수 (천명)	조합원수 (천명)	조직률 (%)
1945	—	509	381	—
1946	931	12,006	3,680	39.5
1947	1,256	23,323	5,692	45.3
1948	1,259	33,926	6,677	53.0
1949	1,193	34,688	6,655	55.8
1950	1,251	29,144	5,774	46.2
1951	1,336	27,641	5,687	42.6
1952	1,421	27,644	5,720	40.3
1953	1,631	30,129	5,843	35.8
1954	1,712	31,456	5,986	35.0
1955	1,764	32,012	6,166	35.0
1956	1,931	34,073	6,350	32.9
1957	2,014	36,084	6,606	32.8
1958	2,134	37,823	6,882	32.2
1959	2,248	39,303	7,078	31.5
1960	2,382	41,561	7,516	31.6
1965	2,914	52,879	10,070	34.6
1970	3,277	60,954	11,481	35.0
1975	3,662	69,333	12,473	34.1
1980	4,012	72,693	12,241	30.5
1988	4,565	n. a.	12,220	26.8

자료: 元井久夫 편지, 『日本労働運動史』, 労働行政研究所, 1983, p. 1082.

단, 1988년 수치는 労働省, 『노동조합기본조사』에 의한.

와 더불어 전후 직후에는 노동조합운동의 주도권이 좌익에 의하여 지도되어, 혁명의 환상을 가진 政治主義의 노동운동이 지배적 현상으로 나타났다.

그러면 노동운동에서 政治主義란 무엇인가? 두가지 구성요소를 생각할 수 있다. 첫째, 근로자들의 근로조건 향상과 복지의 실현은 자본주의체제하에서는 불가능하다는 이론이다. 따라서 社會主義의 실현이 불가피하게 필요한 當爲의 命題가 된다. 그러므로 노사간에 상호인격의 존중(예컨대 經營權과 勞動權의 상호존중), 상호신뢰 등은 문제가 되지 않는다. 오로지 자본주의적 생산양식의 타파만이 근로자들의 복지와 해방의 실현이 되는 것이다. 둘째는 노동조합운동과 정당운동과의 관계설정이다. 정치주의적 입장은 직접적으로 레닌의 노동조합관의 시각에서 이 문제를 보았다. 주지하는 바와 같이 레닌은, 노동조합은 사회주의의 학교이고 혁명의 학교로 보고 노동조합이 이러한 역할을 제대로 해내기 위해서는 직업적 혁명가로 구성된 前衛의 政黨인 공산당에 의해 직접 지도되어야 한다고 보았다. 이와 같이 혁명을 위한 수단으로서 노동조합운동이므로 노조간부는 前衛政黨에서 파견 내지 임명하여 결정되고, 소위 組合民主主義는 처음부터 성립할 필요도 없게 되었다. 결국 노동운동은 그 獨自性和 民主性を 잃고 정치운동, 혁명운동에 종속되는 형태가 되어 버렸다.

이러한 의미의 政治主義가 전후 일본노동운동 초기 즉 1945년 이후 지배적 양상으로 나타났으나, 50년대에 들어서면서 일단 그러한 경향이 크게 꺾이게 된다.

그러나 비록 勢는 꺾이었다고 하나 노동운동에서의 정치주의적 분위기 내지 감정은 50년대 전기간을 통하여 지속되었다고 봄이 타당할 것이고, 이러한 정치주의적 감정까지도 노동운동에서 완전히 극복되고, 소위 경제주의가 확실히 정착하는 시점은 1960년 三井三池 爭議後라고 보는 것이 옳을 것이다. 정치주의적 경향이 강했던 總評이 日本的 勞動組合主義를 내세우며 노동운동의 기본을 어디까지나 경제투쟁에 두고 그와 관련시켜서만 정치투쟁을 해나갈 것을 천명한 立場轉換도 바로 1960년초에 있었던 일이다. 정치주의적 노동운동이 경제주의로 전환하는 과정에 대한 좀더 구체적인 詳論은 뒤로 미루고, 여기서는 1960년대에 이르러 비로소 정치주의의



완전 극복과 경제주의의 定着에 있었음을 밝히고자 한다.

여기서 경제주의란 앞에서 본 정치주의에 대한 대치개념으로 첫째, 자본주의 체제하에서도 근로자들의 근로조건 향상과 복지의 실현은 가능하다는 판단 아래에서 둘째, 勞使間 人格과 役割의 相互尊重을 전제로, 노사간 對等交渉力 실현을 통하여 근로자들의 복지증진을 도모하고 셋째, 정당 내지 정치운동으로부터 구별되는 노동운동의 독자성을 유지하며, 조합내 민주주의를 가장 중요한 조직원리로서 삼는 입장이라고 정리할 수 있다.

#### 나. 제2기(1961~74): 경제주의의 성장기

1960년 12월 제2차 池田內閣이 성립한 후 발표한 「國民所得 倍增計劃」은 1960~70년간 연평균 실질성장률을 7.2%로 계획하고, 10년간 국민소득 총액을 2배로 만들겠다는 구상을 제시하였다. 종래 政治의 季節에서 經濟의 季節로 轉換을 도모하려 했다고 알려진 이 계획은 대단히 성공적 결과를 가져와 동기간중 실적치는 계획치를 훨씬 상회한 연평균 실질성장률 10.9%를 기록하게 되었다.

명실상부한 高度成長基로 진입한 시기라고 볼 수 있다. 이와 같은 경제의 고도성장은 노동경제에도 현저한 변화를 일으켜 노동력 부족, 특히 젊은 신규노동력의 부족현상을 일으켰고 임금의 전반적 상승, 기업규모별 임금격차의 축소 등을 초래했다. 특히 總評이 1960년 政治鬭爭 重視에서 經濟鬭爭 重視로의 운동방침을 바꾼 이후 1955년부터 발전시켜 온 春鬭方式을 활용하여 모든 노동조합이 임금인상투쟁에 전력하여, 환언하면 經濟鬭爭에 힘을 결집하였으므로 동기간중 상당히 高額・高率의 임금인상을 얻어낼 수 있었다.

〈표 3-2〉를 보면 알 수 있듯이 1961~74년 제1차 오일쇼크시기까지 평균임금인상률은 10%이상의 수준을 유지해 왔고 특히 60년대 후반에서 70년대 전반에 들어가면서 평균임금인상률은 15% 이상을 기록했으며 1973년에는 20.1%, 1974년에는 32.9%의 高率을 보였다. 이 시기는 경제의 고도성장과 더불어 春鬭方式을 통한 근로자들의 생활조건, 근로조건의 지속적 향상이 실현되어 經濟主義가 명실상부하게 정착되던 시기라고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 연도별 민간주요기업 및 중소기업의 춘계임금인상률(춘계 개시 이후)

(단위 : %)

	주요기업	중소기업	소비자물가
1956	6.3	-	1.3
1957	8.6	-	2.5
1958	5.6	-	0.4
1959	6.5	-	1.8
1960	8.7	-	3.8
1961	13.8	-	6.2
1962	10.7	14.1	6.7
1963	9.1	11.9	6.6
1964	12.4	15.8	4.6
1965	10.6	12.1	6.4
1966	10.6	11.1	4.7
1967	12.5	12.9	4.2
1968	13.6	14.4	4.9
1969	12.5	16.6	6.4
1970	18.5	19.9	7.3
1971	16.9	18.3	5.7
1972	15.3	16.5	5.2
1973	20.1	21.1	16.1
1974	32.9	33.7	21.8
1975	13.1	14.1	10.4
1976	8.8	9.7	9.4
1977	8.8	9.4	6.7
1978	5.75	16.4	3.4
1979	5.83	6.5	4.8
1980	6.74	7.4	7.8
1981	7.68	7.9	4.0
1982	7.01	6.9	2.4
1983	4.40		

자료 : 元井久夫 편저, 『日本労働運動史』, 労働行政研究所, 1983, p. 1980

#### 다. 제3기(1975~): 경제주의로부터 국민주의로의 전환기

1975년을 전환기로 하여 일본의 노동운동은 經濟主義 시대에서 國民主義의 시대로 진입하였다고 볼 수 있다. 경제주의란 근로자들의 근로 및 생활조건의 향상에 노동운동의 제1차적 중점을 두는 원칙이라고 한다면, 國民主義란 근로자들의 위와 같은 집단적 이해관계를 중시하면서도 국민경제 전체와의 調和와 均衡에 보다 많은 역점을 두는 노동운동의 원칙이라고 할 수 있다. 부연하자면, 경제주의가 빠지기 쉬운 집단적 이기주의를 극복하고 국민경제의 지속적이고 안정적인 발전을 위해 노동조합의 요구를 국민경제가 허용하는 범위내에서 자제하는 원칙을 의미한다.

이러한 전환의 계기는 제1차 오일쇼크후의 「스태그플레이션」(stagflation)현상에 대한 노사의 대응에서 찾을 수 있다. 1973년의 오일쇼크를 계기로 경기침체, 인플레이, 국제수지의 악화가 진행되어 1974년 연평균 소비자물가상승률은 <표 3-2>에서 나타난 바와 같이 21.8%를 기록하였고, 경제성장률은 -0.2%의 마이너스 성장을 기록하게 되었다. 이러한 상황 속에서 1974년 春闘에서는 노동조합은 32.9%의 사상 유례없는 대폭적 임금인상을 획득하게 되었다. 이러한 상황 속에서 임금·물가 상승작용을 단절시키려는 노력이 勞使 兩側에서 나타나게 되는바, 특히 同盟과 IMF-JC가 중심이 되어 노동조합의 사회적 책임, 국가·산업·기업차원에서의 노조의 정책결정 참가에의 확대, 국민적 시각에서의 임금인상요구의 조정 등 社會契約的 노동운동방향이 제시되게 된다. 그리하여 정부가 물가상승률을 일정범위로 낮출 것을 약속하면, 이를 전제로 노조도 임금인상의 자제를 약속하겠다는 자세로 春闘에 임하게 되는 것이다. 그 결과 <표

3-2> 에 나타난 바와 같이 1975년에는 소비자물가상승률이 10.4%, 임금인상률 13.1%로 전년에 대비하여 크게 낮아지게 되었고, 1976년에는 물가상승률 9.4%, 임금인상률 8.8%수준으로 지속적으로 낮아졌다. 60년대와 70년대초까지의 春闘에서 임금인상요구액이 前年實績+a式이 일반적이었던 바, 이제는 이를 비판하고

“앞으로는 실질금액의 착실한 인상을 위해 임금인상은 물가상승분과 정기승급분의 범위내에서 머무르고 성장부분의 일부를 인플레이 억제나 弱者救済로 돌려 하용함이 바람직하다.”

-天池清次 同盟會長의 말, 元井久夫 편저, 앞의 책, p. 927-

고 하는 주장 등이 나오기 시작했다. 이리하여 1975년을 기점으로 일본노동운동의 기조는 經濟主義에서 國民主義로의 대전환을 경험하게 되고, 그러한 기조가 오늘날에도 지속되고 있다고 보여진다. 이러한 변화는 個別勞使關契가 종래의 단순한 勞使對等의 관계에 그치지 않고, 이제는 勞使一體의 관계에까지 발전하였음을 그 배경으로 하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 第1期에 대한 詳論

앞에서 전후 일본노동운동의 제1기(1945~60년)를 우리는 노동운동의 기조가 정치주의에서 경제주의로 전환되는 過渡期로 이해하였다. 어떠한 요인들이 작용하여 그러한 변화를 가져왔는가 하는 문제에 대한 분석은 다음 節로 미루고 여기서는 1945~60년간의 노동운동의 변화 자체를 客觀的 史實에 기초하여 정치·약술하도록 한다. 우선 1945~60년간의 변화 자체도 몇 단계로 나누어질 수 있다고 본다. 第1期은 일본의 GHQ가 노동종합운동을 적극 지원하던 前期(1945~48년 여름)노동운동과 左派勞動運動에 대하여 특히 본격적 탄압을 기하던 後期(1948년 여름~52)로 나누어 볼 수 있다. 第2期은 1952~1955년까지로서 노동운동의 전반적 沈滯期로 가정할 수 있겠고, 第3期은 1955~60년까지로서 노동운동에서는 春闘方式을 도입하여 새로운 對資本과의 투쟁을 강화하던 시기인 동시에, 자본의 측면에서 보면 寡占競爭體制가 성립되고 60년대 고도성장을 위한 기반을 본격적으로 다지던 시기라고 할 수 있다.

### 가. GHQ 통치하의 노동운동

제2차 세계대전후 일본의 노동운동은 연합군총사령부(GHQ)의 지지와 협력하에서 시작되었다. 戰後 일본의 민주화개혁은 다방면에서 진행되었는데, 특히 경제면에서의 개혁은 財閥解體, 農地改革, 勞動改革으로 나타났다. 이 중 노동개혁은 1945년 9월 제2차 세계대전중 정부의 노동통제기구였던 大日本産業報國會, 大日本勞務報國會의 해산, 10월 노동조합의 결성을 장려하는 GHQ指令, 12월 일본에서 최초로 노동조합결성의 자유 및 단결의 권리를 공인하는 勞動組合法 公布(시행은 1946년 3월 1일)등으로 나타났다. GHQ의 이러한 개혁조치에는 두 가지 이유가 있었던 것으로 보여진다.

첫째는 政治的 이유로서, 강력한 노동조합의 육성, 근로자 권리의 보장을 통하여 軍國主義的인 專制政治의 부활 가능성을 사전에 근절한다는 것이었다. 둘째는 경제적 이유로서, 일본의 불공정한 國際競爭力을 제거하기 위해 반드시 필요한 조치의 하나가 노동개혁이었다고 보았던 것이다. 봉건적 경영형태에 머물러 있는 재벌을 해체하고 노동조합운동을 강력히 조장하여, 농지개혁에 의하여 低賃金勞動의 供給源인 농업을 개혁하면, 일본의 근로자의 임금은 오르고 상품 가격도 올라서 결국 종래의 일본의 부당한 국제경쟁력은 배제 내지 교정될 수 있다고 보았던 것이다(竹箭榮治 著, 『占領과 戰後改革』, 시리즈 昭和史, No.9, 1998, 岩波書店, p.31).

여하튼 이상과 같은 GHQ의 적극적 지원뿐 아니라, 전후 높은 인플레이율 아래서 근로자들의 생활 자체가 극도로 궁핍하여졌기 때문에 근로자들은 단결하여 요구할 것은 요구하면서 스스로 생활을 스스로의 힘으로 지킬 수밖에 없는 상황이었다. 급속한 戰後 인플레이는 대단하였다.

소매물가수준(東京)의 1934~36년 평균지수를 1로 할 때 1944년 평균소매물가지수(東京)는 2.1을 기록하였다. 1944년까지는 戰時統制經濟下였기 때문에 큰 변화가 없었다. 10년 정도에 약 2배가 된 셈이다. 그런데 이 지수는 1945년 3.1(47% 상승), 1946년 18.9(513.4% 상승), 1947년 51.0(169.4% 상승), 1949년 243.4(62.7% 상승), 1950년 239.1(-1.8% 감소)을 각각 기록하고 있다(正村公宏,

『圖說戰後思』, Ohi Kuma Library, 1988 p.65). 戰後 인플레이가 얼마나 심각했던가를 잘 알 수 있는 지표의 변화이다. 이러한 상황에서 임금요구는 「5배 이상」이 일반적이었고, 근로자들은

자신들의 생활을 지키기 위해 단결하지 않으면 안 되었다. 반면에 경영측은 당시 재벌해체, 전쟁책임자 추방 등으로 自身을 잃고 미래에 대한 확실한 전망과 진로를 찾지 못하고 있었다. 이러한 상황을 배경으로 노동조합은 급속하게 조직이 확대되어 앞의<표 3-1>에서 본 바와 같이 1945년 8월 15일 사실상 제로이던 노동조합원이 동년말에는 약 38만, 다음해인 1945년말에는 약 370만, 1947년말에는 약 570만, 1948년말에는 약 670만으로 급격한 신장을 보이게 되었다. 이렇게 급속하게 확대되던 노동조합조직의 대부분은 처음에는 특정 정당이나 특정 이데올로기의 지도하에서 이루어진 것은 아니고 GHQ의 전반적 지지와 보호 아래 기업내에서 거의 自然發生的으로 이루어졌다.

그런데 노동조합조직이 기업별로 확산됨에 따라 「내쇼널센터」의 조직 움직임도 활발해졌다. 1946년 8월 약 86만명의 조합원으로 온건파인 일본노동조합총동맹(總同盟)이 결성되었고 같은 시기에 보다 전투적인 全日本産業別勞動組合會議(産別)가 약 163만명의 조합원을 가지고 등장하였다. 總同盟은 戰前の 合法勞動組合의 지도자들이 주축이 되었고 사회당과 관련이 많은 편이었다. 産別은 전진의 非合法左翼勞動組合의 지도자들이 주축이 되었으며 공산당과의 관련이 깊은 편이었다. 그 외에도 약 30만명 정도의 독립노조들이 있었는데 이들은 총동맹·산별의 2대 「내쇼널센터」의 어느 쪽에도 가입하지 않은 노조원들이었다. 産別은 총동맹보다 수적으로 우세할 뿐 아니라, 그들의 전투성은 전쟁 직후 일본노동운동의 사실상의 主導權을 갖도록 하였다. 그 당시 노동쟁의의 특색의 하나는 일본경제의 붕괴, 경영자의 소극적인 태도에 대응하여 나타난 生産管理鬭爭이라는 것이었다. 이는 노동조합이 생산에 직접 책임을 지고 근로자들의 생활을 지킨다는 투쟁방식이다. 무엇보다도 극심한 경제적 혼란기에 근로자들의 생활을 지킨다는 투쟁방식이다. 무엇보다도 극심한 경제적 혼란기에 근로자들의 생활을 지키기 위한 本能的欲求를 나타내는 것으로 볼 수 있는 운동이었다. 다만 좌파노동조합 이론가들은 이를 혁명적 공장위원회운동으로 이해하고 적극 조장하였고, 반면 정부는 생산관리를 所得權 侵害로 이해함으로써 1946년 6월 이를 非合法化하였다.

또 다른 당시 노동쟁의의 특색은 개별기업에서는 경영자에 대한 人民裁判式的 집단적 압력행사(감금 등)가 적지 않았다는 점이고, 전국적 차원에서는 「상디칼리즘」(Syndicalism)적인 총파업 戰術이 자주 거론되었다는 점이다. 1945년말부터 생산관리나 폭력행위를 수반하는 쟁의가 빈발하였다. 1946년 메이데이는 식량메이데이로서 대중적 시위운동을 벌였으며 1946년 10월부터 노동총공세를 시작하여 全館公廳 勞動組合運動을 중심으로 1947년 2월 1일 전국적으로 총파업이 계획되었다.

1947년 2월 1일 총파업계획의 배경을 간단히 보면, 1946년 4월 전후 최초로 총선거에 의해 제1차 吉田內閣이 등장하였는바, 동 내각은 격증하는 생산관리투쟁등의 노동쟁의에 대하여 1946년 6월 「社會秩序 保持聲明」을 발표하고 생산관리의 비합법화와 불법적 노동쟁의의 엄금을 천명하였다. 이에 民間勞組의 10월 노동공세가 시작되었고 1946년 11월에는 官公廳勞組가 최저임금에 확립 등을 내세워 全官公 共鬭를 조직하였는바, 이러한 움직임이 야당의 吉田內閣 타도운동과 결합되어 官民合同의 「全鬭」를 결성하기에 이르렀다. 이런 정세 속에서 1947년 연초에 吉全 수장은 스트라이크나 데모를 하는 근로자들을 '불만분자'라고 규정하여 노동조합을 크게 격분시켰고 이것이 하나의 계기가 되어 2월 1일 全國 총파업 계획이 발표되게 되었다. 그러나 이 계획은 1월 31일 연합군총사령부의 中止命令에 의하여 중지되었다. 한 歷史家は 다음과 같이 평가하고 있다.

"파업 계획의 객관적 當否에 대한 평가를 별도로 한다면, 이 계획은 전후 극도의 궁핍한 생활속에서 역사상 처음으로 조직적 운동에 의한 自己表現 기회를 가진, 자기의 힘을 믿기 시작한 일본 노동자의 열망과 흥분을 기반으로 하고 있다... 이 계획의 실패는 戰後 左翼的 노동운동이 가지는 약점, 지식층 중심의 지도층과 이를 기반으로 하는 관념적인 革命幻想의 패배를 의미할 뿐 아니라, 일본 노동자에게도 깊은 挫折感의 상처를 남기게 되었다."

-飯田經夫 外, 『現代日本經濟史』(上), 筑摩 書房, 1976, pp. 53~54-

2월 1일의 총파업을 좌절시키고, 비록 좌익노동운동에 대한 공격은 있었으나 정부의 노동정책이 전반적으로 후퇴한 것은 결코 아니었다. 적어도 제도적으로는 改革的 措置가 계속되었다. 1947년

4월 1일 「노동기준법」이 공포(9월 1일 시행)되었고 같은 해 「노동자 재해보상보험법」, 「직업안정법」, 「실험보험법」 등 근로자들의 지위의 안정·향상을 도모하게 제도적 장치가 계속 입법화되었다. 동시에 그해 5월에 경영자단체연합회인 일본경영자단체연맹(日經連)이 설립되었고, 9월에는 労働者가 발족하게 된다. GHQ의 노동정책이 좌·우를 불문한 종래의 전반적 지원·지지에서, 선별적 차원의 지지로 그리고 좌파운동에 대한 본격적 탄압으로서의 전환이 명백히 드러나는 것은 1948년 7월 공무원들의 쟁의권과 단체교섭권을 금지시킨 政令 201號의 공포라고 볼 수 있다. 1948년 여름을 전후로 하여, GHQ 노동정책뿐 아니라 일본노동운동은 하나의 轉期를 맞게 된 것이었다. 동년 11월 공무원법의 개정과 더불어 공공기업체등 노동관계법이 제정되면서 전후 노동운동에 절대적 영향력을 행사해 오던 國鐵·遞信 등의 공기업체노조의 운동이 크게 제약을 받게 되었다. 1949년 6월에는 GHQ의 지시에 의해 노동조합법의 개정이 이루어지는바 이를 통해 非組合員의 범위를 확대시켜 경영진의 강화를 도모했고, 조합에 대한 기업의 재정원조를 금지시켰으며, 쟁의중 임금지불을 정지시켰다. 그리고 1950년 한국전쟁을 계기로 노동조합 내부의 좌익지도자 약 1만명 이상을 추방하는 이른바 「레드 퍼지」(Red Purge: 적색분자 숙청)를 행하게 되었다.

그런데 1928년 여름 이후 노동조합운동에서 보이는 커다란 내지 후퇴의 원인은 단순히 GHQ의 노동정책의 변화, 특히 좌익운동에 대한 공격만으로 설명될 수는 없다. 노동운동 자체의 분열, 특히 좌익운동의 지도노선에 대한 조합 내부의 불만과 그로 인한 이탈이 대단히 중요한 요인으로 작용하였음을 잊어서는 안 된다. 1947년 2월 1일 총파업의 실패 이후 정치적 파업이나 闘爭萬能主義에 대한 懷疑가 조합원이나 조합간부들 중에서도 나타나기 시작하였고, 특히 공산당에 의한 일방적 組合支配(産別)에 대한 불만이 고조되기 시작하였다. 1947년 11월 國鐵 노동조합 내부에의 反共聯盟(1948년 3월 國鉄민주화동맹으로 개칭)의 결성을 시발로 하여, 좀더 합리적인 투쟁노선과 組合内 民主主義를 요구하는 세력이 점차 확대되기 시작하였다. 1948년 2월 産別 民主化同盟이 결성되는데, 이들 민주화 요구파는 다음해 12월, 조합원 33만명 정도의 전국산업별민주화노동조합연합(新産別)을 결성하였다. 물론 신산별 구성조합원의 상당수는 본래 산별에 속하던 조합원들이었다. 정치주의보다는 경제주의적 투쟁노선을 보다 선호하고, 특히 공산당에 의한 노동조합 지배에 반대하여 조합내 민주주의를 요구하는 세력이었다. 이들 민주화 요구파는 움직임은 1950년 7월 일본노동조합총평의회(總評)를 결성하게 되는데, 이 총평 산하에는 總同盟, 중립적인 독립조합, 그리고 新産別 등의 민주화동맹파(民同) 등이 대거 참여하여 약 365만명의 대족적을 이루게 된다. 이 총평 결성의 배경에는 GHQ의 직간접의 협조와 이해가 컸다고 알려지고 있다. 여하튼 이러한 과정 속에서 産別의 조합원은 약 30만명 수준으로 격감되고, 결국 1958년에 이르러 완전 해산하게 된다. 명실상부하게 일본의 노동운동은 1950년 7월 '總評'이란 단일조직으로 운동전선의 통일을 보게 된다. 이때 總評은 공산당의 노조지배 및 폭력혁명적 방침 반대(反共), 자유스럽고 민주적 노동운동(노동조합주의)의 전개, 국제자유노련(ICFTU) 지향 등의 원칙을 명백히 하면서 등장하였던 것이다.

#### 나. 강화후의 노동운동 (1952~55):상대적 침체기

1952년 4월 일본은 샌프란시스코 講和條約의 발효에 위해 독립된다. 정부는 독립후 치안체제의 정비와 노동정책의 확립을 위해 破防法の 제정과 긴급조정제도의 신설 등을 내용으로 하는 노사관계법의 개정을 계획하나, 1952년 4~6월에 걸쳐 이에 반대하는 노동조합의 격렬한 시위가 벌어지고 5월 1일에는 소위 「血의메이데이」가 발생한다. 그럼에도 불구하고 7월 파괴활동방지법은 공포 시행되고, 노사관계법의 개정도 공포된다. 이때를 전후하여 총평은 다시 정치투쟁적 색깔을 띠기 그 대표적인 변화의 하나가 1952년 2월에 발표한 총평의 「임금강령초안」이다. 여기서 총평은 "전쟁과 再軍備를 저지하지 않으면 여하한 임금인상도 생활의 향상도 있을 수 없다. 전쟁과 재군비 저지에 통일투쟁을 해야 한다", "최저 7만엔의 실현과 거기에 이르는 과정으로서 戰前 임금수준 2만 5천엔의 즉시 회복을 이루어야 한다. 이를 위해 현재의 저임금체제의 뿌리를 타파해야 하고, 이 체제를 고정화하려는 일체의 정치적 억압을 타파해야 한다. 구체적 투쟁목표를 最低賃金制, 社會保障制度의 實施, 反動立法 반대, 再軍備 반대를 내세우고 광범위하게 통일투쟁을 해야 한다." 한마디로 總評은 賃金闘爭을

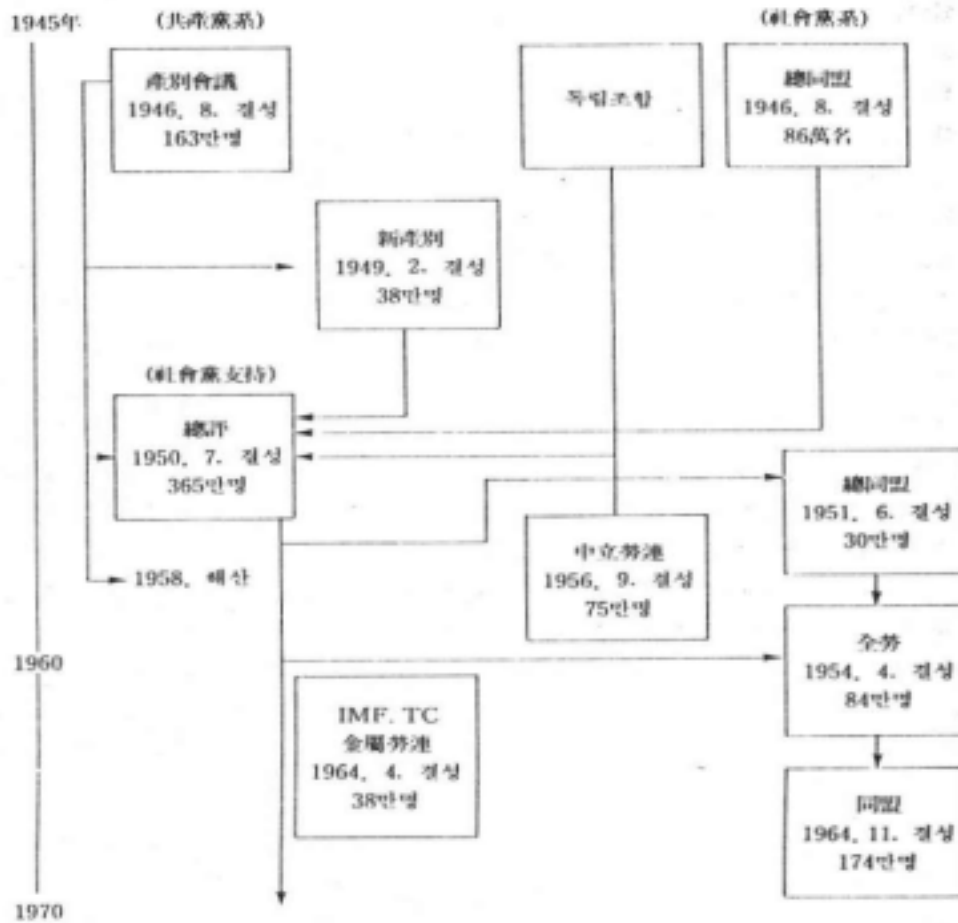
즉 政治鬭爭으로 보고 지금의 투쟁은 「總資本 對 總勞動」간의 대결로 인식하여 일체의 투쟁을 「재군비 반대, 저임금체제 타파」라는 목표에 집중시킬 것을 주장하였다. 이러한 정치주의의 부활에 대하여 다시 총평 내로부터의 비판이 발생하게 된다. 1952년 12월 총평산하에 있던 全織, 海員 등 4單産이 다음과 같이 總評지도방침을 비판하였다.

"총평의 지도방침에 대하여 가장 비판되지 않으면 안 될 것은 노동조합의 주요 임무인 경제투쟁이 그 본질을 떠나 정치투쟁의 도구로 사용되고, 많은 경우 관념적 지도의 결여를 폭로하고 결과적으로 조합원의 이익을 유린하고 있다. ① 현실 무시의 투쟁지도 : 일본의 經濟機構를 개혁하지 않는한 곧 바로 해결될 수 없는 요구를 현실의 투쟁 위에 올려놓은 것을 주장하는 총평의 방침을 필연적으로 해결 곤란한 흑탕물 속의 싸움으로 조합원을 끌고 들어가는 것을 결과한다. ② 정치투쟁의 행동부대 偏向 : 모든 요구 · 투쟁을 再軍備 반대라고 하는 것, 군사예산의 분쇄에 집약시키는 방침 아래서 일상투쟁의 플랜을 만들어 가는 결과, 조합원 대중의 현실의 욕구가 행동으로부터 유리되는 상황을 만든다."

이들 4單産은 1950년 總評을 탈퇴하여 1945년 4월 이미 총평에 반대하여 나왔던 총동맹(右派)과 함께 약 84만명의 조합원을 가지는 전일본노동조합의(全勞)를 결성하여 총평에 대항하게 되었다. 물론 전체 노동운동의 주도권은 의당 총평에 있다고 할 수 있겠으나, 이 全勞의 결성은 총평의 정치주의 경향의 제동을 거는 日本勞動運動思에 있어 대단히 중요한 사건이었다. 이 全勞는 60년대에 들어가 同盟으로 발전하게 되었다. 그동안 노동조합의 결성과 이합집산을 간략히 요약하면 [그림 3-1] 로 정리될 수 있을 것이다.

여기서 40년대 産別會議나 1950년대의 총평이 취하는 정치주의에 대한 근로자의 일반 懷疑 내지 不信이 나타나게 되는 사회경제적 원인 내지 배경의 하나를 지적해 두어야 할 것이다. 그것은 한마디로 전후 직후부터 일본경제 재건이 대단히 중요한 國民的 課題의 하나였다는 사실과 경제재건 노력은 개별기업의 차원에서는 불가피하게 企業整備, 合理化, 人員整理로 나타났다는 사실과 같은 관련이 있다. 1948년 GHQ가 전후의 높은 인플레이를 잡고 경제성장의 기초를 다지기 위해 소위 「經濟安定9原則」을 제시하고, 1949년 3월 GHQ 재정고문으로 「도지」

[그림 3-1] 50년대와 60년대 일본 노동조합조직의 변천



(Dodge) 公使가 來日함에 따라 經濟9原則을 구체적 실천의 단계로 이행되게 된다. 그 내용은 均衡豫算의 편성, 徵稅강화, 신용확장의 축소, 임금안정, 물가통제, 식량비축계획개선, 수출증가, 국산자원의 활용도 제고, 단일환율제도 등으로 요약될 수 있다. 이와 동시에 적자용자의 정지, 인플레이에 영향을 주는 과도한 임금인상금지, 정부의 보조금 축소 등 「賃金三原則」이 함께 제시되었다. 「도지 라인」(Dodge line)이라고 부르는 일련의 이 정책은 노사관계나 노동운동에도 큰 영향을 미치게 되었는데, 우선 기업에 대한 정부 보조금의 축소 내지 중지는, 종래 싸우면 이익이 있다는 鬭爭第一主義의이라는 안이한 노동운동에 큰 제동을 건 셈이 되었다. 뿐만 아니라 「도지 라인(Dodge line)에 따른 획기적인 超均衡豫算의 편성과 그에 따른 재정인플레이의 급속하고 강력한 억제」는 경제전반에 디플레이션을 결과하여 많은 민간기업은 경영의 재건과 자금난의 극복을 위해 불가피 기업정비, 인원정리를 하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 1949년초부터 연말까지 행정인원정리(해고)가 7만 2천명, 민간기업 인원정리가 약 37만 3,000명으로 나타났다. 그러나 이러한 인원정리에 대하여 노조가 반대투쟁을 하였으나 대부분 노조측의 참패로 끝나고 말았다.

이러한 시기에 1950년의 한국전쟁의 발발은 일본경제의 회복에 好機를 제공하게 된다. 그 배경을 간단히 살펴보면, 당시는 「도지 라인」(Dodge line)의 강력한 정책추진에 의하여, 그동안 맹위를 떨치던 전후인플레이는 어느 정도 잡혔으나, 반면 기업의 합리화에 수반되는 일부 중소기업의 정리, 도산, 대기업의 인원정리, 실업의 증대 등 디플레이현상이 심각했었다. 이러한 디플레이상황에서의 탈출을 위하여는 인플레이정책에 의한 일시적인 기업구제, 실업해소의 방법이나 혹은 합리화를 보다 강화시켜 수출가격의 인하를 도모하는 방법밖에는 없었다. 그러나 후자는 도산과 실업의 증대를 의미하여 곤란했고, 전자는 「도지 라인」(Dodge line)의 후퇴를 의미하는 것이어서 안정을 해치게 되었다. 따라서 어떻게 해야 수출을 확대하고 생산을 증가시키며, 실업을 해소시킬까가 당시의 급선무였는데 이에 대한 활로를 바로 한국전쟁의 特需가 제공했던 것이다.

그러나 한국전쟁의 特需가 끝나고 다시 나타나는 디플레이경향에 의하여 일본경제는 합리화, 회사정비, 인원정리노력을 계속하게 되는데 이에 대하 노조의 反解雇闘争은 대부분 실패로 끝났다. 1953년 三井系の 三礦連이 113일 투쟁의 결과가 기업의 해고철회를 가져 온 극히 예외적인 경우를 제외하고, 대부분의 反해고 투쟁은 실패하였다. 예컨대 1950년 豊田자동차의 약 2개월에 걸친 투쟁도 회사측이 주장하는 1,600명의 人員整理와 10% 賃金引下도 1,500명의 인원정리와 10% 임금인하는 받아들이는 정도에서 끝남으로써 결국 실패하고 만다. 1954년 일본제강의 室蘭제작소의 경우를 보면, 이 공장의 총조합원 3,742명중에서 915명의 해고를 회사가 결정한 것에 반대하여 약 153일간의 격렬한 투쟁을 벌였으나, 결국 662명의 해고를 받아들였고, 투쟁과정에서 과격한 노조집행부에 반대하는 제2조합(조합원의 약 1/3)의 결성만을 초래하고, 쟁의는 기존 제1노조의 패배로 끝나게 되었다.

이상의 이야기는 결국 무엇을 의미하는가? 한마디로 일반근로자의 절실한 관심의 대상이 실질임금하락 반대, 임금인상, 해고반대, 고용안정 등 최소한의 생활보호에 집중되어 있던 전후경제의 회복기에 體制改革 등 정치구호를 앞세우는 정치주의는 근로자 대중으로부터 외면당할 수밖에 없었다는 점을 보여주었다. 이러한 사정들이 과거 40년대 産別會議에서 新産別の 분열, 50년대 總評에서 全勞의 분열을 가져왔던 사회경제적 배경이었다.

#### 다. 과점경쟁하의 노동운동

1955년 하반기부터의 경제는 급속히 확대되기 시작하여, 1956년도 經濟白書는 '이제 더 이상 전후가 아니다'라고 일본경제를 규정할 정도로 전쟁의 피해에서 완전히 회복되었다. 경제적으로 1955~60년은 神武景氣(1956~57년 가을), 岩戶景氣(1959~61) 등으로 연결되는 好景氣·경제팽창기였고, 정치적으로는 소위 自民·社會 2大 정당시대 즉 소위 保·革 구조적인 55년 체제가 확립된 시기였다.

노동운동에서는 비록 全勞가 1954년 독립하여 나갔다고 하나, 여전히 중심지도력은 總評이 가지고 있었다. 1950년 상반기부터 총평은 기업별 노동조합이 가지고 있는 노동운동에서의 한계를 극복하기 위해서 소위 連代闘争(ぞみ투쟁), 가족연대투쟁, 지역연대투쟁을 활발하게 전개하여 왔다. 이것은 該當企業의 노동조합원뿐만 아니라 가능한 관련이 되는 많은 시민 등을 투쟁에 동원하려는 방식이었다. 그러나 이 연대투쟁방식은 기업의 합리화추진 의지 앞에서 대부분 노동조합의 패배로 끝나게 되었다. 특히 1954년의 일본제강의 室蘭제작소 쟁의실패후 총평 내부의 유력한 單産의 리더들이 종전의 투쟁방식에 대해 강력히 비판하였다. 그리하여 1954년 1월에 임금인상의 공동투쟁을 위한 8單産(합화탄노, 사철, 전산, 금속 등) 共闘가 결성되었고 이를 강력히 추진한 太田薫이 총평의 새로운 의장으로 등장하였다. 太田이 주장한 새로운 운동방식이라는 것이 바로 임금인상투쟁에 있어서 산업별 통일투쟁, 이른바 춘투방식을 의미한다.

이는 결국 임금투쟁의 주체를 企業別 組合에서 産業別 조직으로 옮기는 산업별 조직의 통일투쟁방식으로서, 임금요구를 一率水準 + a로 통일하는 것을 의미한다. 좀더 구체적으로 투쟁방식을 보면 春闘의 스케줄을 각 單産의 사정을 보아 정하고, 제1파, 제2파, 제3파 등 정한 순서에 따라 실행행사를 진행시킨다. 동시에 가능한 노조의 闘争力도 있고 산업의 지불능력도 높은 單産을 선두 주자로 설정하여, 이들을 선두에 보내어 가능한 유리한 기지를 확보하고, 그 이후에 다른 單産들은 이를 기준으로 하여 뒤쫓아가는 형식을 취하였다. 그리하여 예컨대 1956~57년에는 公勞協이 1958~59년에는 私鐵이 선두 주자의 역할을 하게 되었다.

이러한 산업별 통일투쟁방식이 나온 사회경제적 배경으로는 일본 자본주의에서의 巨大·寡占企業의 등장을 들지 않을 수 없다. 50년대 전반기의 기업합리화 및 설비투자확대 등을 통해 석탄, 철강, 자동차, 전기 등 각종 중요 산업분야에서 1955년 전후로 거대·과점기업체제가 확립됨에 따라 종래의 기업별 노동조합 단독으로는 기업과의 투쟁이 더욱 어려워졌던 것이다. 이러한 상황은 대부분의 기업별 노조에 그대로 해당되기 때문에, 이 산업별 통일투쟁방식은 비록 처음에는 총평에서 주장하고 나왔으나 곧 中立勞連, 全勞에서도 참가하는 單産이 증가하여 춘투는 단순한 총평의 운동 범위를 넘어서게 되었다.

이미 앞에서 본 바와 같이 1955년부터 일본경제는 戰後 회복기를 끝내고 고도 성장기로 접어들고 있었으므로 춘투방식에 의한 노조조합의 임금인상투쟁은 비교적 많은 성과를 얻기 시작했다.



그리하여 <표 3-2>에서 본 바와 같이 1956~60년간 평균 6~8%의 비교적 높은 명목임금인상률을 기록할 수 있었다(실질임금인상률은 동기간중 약 4~6% 수준). 동시에 1955년 이후의 일본경제의 합리화 내지 고도화 과정은 당초에 총평 등이 우려한 인원정리, 실업증대를 초래하지는 않았다. 불황 하에서의 합리화는 해고증가 등으로 나타나겠지만 1955년 이후의 합리화는 경제성장과정에서의 設備投資増大와 급격한 技術革新 등을 중심으로 전개되었기 때문에 석탄산업 등 일부 斜陽産業을 제외하고는 합리화가 곧 인원정리를 의미하지는 않았다. 설비투자의 확대에 따라 철강산업등의 素材産業은 물론 기계산업부문에 수요증가, 국민소득 증대에 따른 耐久消費財 생산부문의 수요확대 등으로 오히려 고용이 증대되었다. 한마디로 경제성장 자체가 高賃金과 雇傭安定을 모두 가능하게 하였고, 고임금 획득에 있어 춘투양식은 동기간중 대단히 유효했다고 볼 수 있다. 이러한 상황을 배경으로 하여 사실상 노동운동의 중심이 1955년 이후 경제투쟁으로 이행되었다고 볼 수 있다. 물론 1959년의 春闘에서도 안보조약 폐기, 의회해산, 岸內閣타도 등의 정치적 투쟁목표를 걸고 있었음은 틀림없으나, 이러한 정치적 투쟁 슬로건은 춘투를 통해 임금인상률에 대한 노사간 타결이 이루어지면 대부분 문제시되지 않았다. 한마디로 이미 일본 노동운동은 1955년 이후 경제주의로 이행되고 있었으나 형식상으로는, 그리고 많은 노조운동지도자들의 관념 속에는 아직 政治主義의 감상을 떨쳐버리지 못했던 시기라고 볼 수 있다. 비록 관념 속 혹은 감정 속에만 남아 있던 정치주의적 경향이 완전히 극복되고 일본 노동운동의 형식과 내용이 모두 經濟主義로 바뀌는 결정적 계기는, 1960년의 三井三池 투쟁에서의 노조의 패배와 같은 시기에 있었던 「日本の組合主義」라는 총평의 새로운 운동노선의 채택에서 찾을 수 있다.

여기에서 三池투쟁의 경과와 의의를 간략히 정리해 보자. 우선 사회경제적 배경을 보면. 에너지혁명에 의한 消費構造(석탄소비에서 석유소비로)의 변화로 인하여, 석탄산업의 불황이 불가피해지자 석탄산업의 合理化, 人員整理를 요구하게 되었다. 이러한 석탄산업과는 달리 三井광산의 경우는 1953년 소위 113일의 解雇反對闘爭에서 회사측의 해고철회로 노조가 승리한 경험이 있고, 1955년에는 경영권의 포기라고 불릴 정도의 내용을 가진 장기계획협정을 노사간 체결한 경험으로 해서, 노조측이 투쟁에 대하여 과신하고 있었다. 또한 계급투쟁이념에 기초한 職場闘爭이 대단히 활발하였고, 그 결과 「低能率・高賃金」의 상황을 초래하였다. 모든 석탄산업이 인원축소 등의 합리화안을 내고 이를 집행하려 했는데, 三井을 제외한 다른 회사의 노조는 희망퇴직모집, 취업알선 등의 방법으로 점차 문제를 해결해 가고 있었고, 三井광산 중에서 다른 사업소의 노조는 희망퇴직에 협조하는 등 유연한 태도를 보여 왔으나, 三池만이 “생산을 장기적으로 중지시키면 반드시 노조가 승리한다”고 믿어, 일체의 타협없는 합리화안의 백지화를 주장하였다. 이에 대하여 회사측은 300명의 업무방해자를 포함한 1,278명의 지명 해고로서 대응하였다. 三池노조는 총평, 국제자유노련, 세계노련 등의 지원 아래(년 30만명의 현지동원, 21억원의 지원자금투입 등) 투쟁을 격화시켜 나갔고, 회사측도 三井은행등으로부터의 지원용자, 여타 석탄회사의 지원 등을 받아 강경한 자세를 견지함으로써, 쟁의의 양상이 「총자본 대 총노동」의 대결의 모습을 띠게 되었다. 이런 과정 속에서 제2노조의 발생, 제2노조원 및 그 가족에의 폭력, 폭력단에 의한 제1노조원의 살해 등 우여곡절을 겪으면서 노조는 무기한 파업에 들어갔다. 그렇게 돌입한 지 282일만인 1960년 12월 1일 장기간의 三池쟁의는 결국 1,200명의 指名解雇의 인정이라는 경영자측의 승리로 끝났고, 회사는 직장폐쇄를, 노조는 파업을 중지하기에 이르렀다. 이 쟁의를 최후로 하여 일본에서는 經濟法則(사양산업 합리화의 불가피성)을 외면한 정치투쟁적 노동운동은 일단 종식되게 되었다.

三池쟁의가 한편에서 진행중일 때 총평의 主流派(사회당계)인 勞動自動地會는 1960년 봄에 경제투쟁을 노동운동의 기본으로 하는 「日本の組合主義」라는 새로운 운동노선을 제기하는바, 이 주장은 1960년 8월 총평대회에서 전폭적으로 수용함으로써 총평의 새로운 운동노선으로 채택되었다. 이 노선전환이야말로 1945년 이후 指導되어 오던 일본 노동운동에 있어 정치주의가 종지부를 찍고 완전히 새로이 경제주의가 노동운동의 지도노선으로 등장하는 결정적 계기라 하겠다. 일본적 조합주의의 내용을 일부 소개하면 다음과 같다.

“일본의 노동조합은 전후 他力的으로 시작되었다. 노동자 자신들의 고난의 투쟁에 의해 만들어진 것이 아니기에 약한 요소가 많았다. 최근에 獨占資本의 탄압이 강화되고 이에 대한

조합간부의 저항이 너무 성급하여 대중의 힘을 충분히 동원 하지 못해 幹部와 大衆간에 단층이 보인다. 또한 우리의 조직이 개인가입의 조직이 아니고 간부의존, 간부청부에 의한 경향이 강하여 대중의 큰 힘을 최대한 결집시키지 못한다. 일본의 경영자는 노동조합을 본래 인정하려 하지 않는다. 예컨대 산업별 조직의 단체교섭을 인정하지도 않고, 조합을 조직하려는 사람들을 해고시킨다. 그리하여 현재 직장에는 노동조합운동이 없다고 말할 정도이다. 이에 대하여 일부는 활동 곤란한 企業內 투쟁을 회피하고, 조합운동을 企業外의 정치투쟁으로 대치시키려는 경향도 강해지고 있다. 우리는 이에 동조하지 않는다. 일본 경영자의 組合否認의 思想에 저항하여 노동자 전체의 통일과 단결을 강화하기 위하여 우리들이 노동자 주변의 요구, 그것을 기초로 조직적 단결을 계획하는 것이 대단히 중요하다. 노동자 주변의 요구란 곧 賃金・雇傭 등 노동조건 향상 組合權의 확립이다.

그러나 일본 자본주의의 불안정성과 예측성 때문에 경영자는 공포성을 보이고 있다. 자본은 완전히 국가권력과 결합하여 노동자들을 심하게 탄압하고 있다. 이런 속에서 우리들의 경제적 요구를 실현하려고 하면 반드시 민주적 권리의 확립이 필요하게 되고, 정치적 벽을 부수지 않으면 달성되지 않는다. 따라서 우리는 경제투쟁을 발전시켜 민주적 자유・권리 등 사회적 요구를 실현하는 투쟁, 일본의 完全獨立을 위한 정치투쟁과 결합시켜, 즉 기본요구의 투쟁을 사회적 요구의 투쟁이나 정치적 투쟁으로 발전시키지 않으면 안되고, 또한 발전시킬 필요성도 가지고 있다. 이 방식은 사회적 조건이 전혀 다른 일본에 서구적 組合主義를 답습하려고 하는 全勞의 조합주의는 근본적으로 다른 일본적 新組合主義이다."

—隅谷三喜男 著, 『日本労働運動史』, 有信堂, 1966, pp. 247~248—

앞에서 1955년 春闘 도입시부터 이미 노동운동의 이념이 經濟鬭爭 위주로 돌아섰다고 보아야 함은 이미 언급했으나, 노동조합 특히 總評의 지도자 자신들이 이를 공식적으로 선언했다는 사실 자체가 戰後 일본노동운동사에서 하나의 시기를 가름하는 일대 사건이라고 할 것이다.

### 第3節 어떻게 經濟主義로 轉換하였는가?

1945년 직후 나타났던 政治主義・革命主義의 노동운동이 어떠한 요인에 의하여 1960년 이후에는 經濟主義・勞動組合主義로 변모해 왔는가를 분석하기로 한다. 노사관계의 3주체인 노동조합, 기업, 그리고 정부 3者を 일단 분석대상으로 놓고, 그들이 1945년 이후 혼란기에 어떠한 哲學을 가지고 어떠한 대응을 하였는가를 보는 것으로부터 시작하기로 한다.

#### 1. 勞動組合運動의 特徵

일본 노동운동의 經濟主義로의 전환에 기여한 노동조합운동 내부의 문제, 노동조합 구조상의 특징은 무엇이었는가를 보기로 하자. 여기에서는 크게 두 가지를 지적할 수 있는바, 첫째는 일본의 노동조합이 企業別勞組의 구조를 가지고 있었다는 점, 그것도 기업간 寡占的인 競爭 대단히 심한 경제환경 속에서 기업별 노조의 구조를 가졌다는 점이다. 둘째는 노동운동 내부에서의 민주적 노동운동의 리더십의 등장을 들 수 있다. 현장에서 노동운동의 경험을 통하여 혁명주의 노선의 불모성, 환상성을 깨닫고 勞動組合主義를 내세우는 민주적 노동운동의 리더들이 있었다는 점이다.

#### 가. 기업별 노동조합과 기업간 과점적 경쟁

우선 일본 노동운동에서 경제주의로의 전환에 결정적 기여를 한 요인의 하나는 일본 노동조합의 구조가 企業別組合이라는 사실이다. 물론 戰後 노동운동가들이 기업별조합을 만들려는 목적의식을 가지고 있었던 것은 아니다. 거의 自然發生的으로 生成되었다고 해도 과언이 아니다. 최초로 일본의 노동조합이 기업별조합이라는 사실이 주장된 것은 1948년 東京大의 大河内一男을 중심으로 한 노동조합실태조사팀의 조사연구결과에 의한 것이다. 특히 氏原正治郎 교수의 기여가 컸다. 그 결과가 1950년 『戰後 勞動組合の 實態』라는 책으로 출판되었는데, 거기에서 일본의 노동조합은 기업별조합이라는 사실이 최초로 주장되었다.

〈표 3-3〉을 보면 1945년 이미 기업별노조는 일본의 전조합수의 81.1%, 조합원수의 76.6%를 점하고 있고 그 이후 기업별노조의 비중은 60~70년대를 통하여 약간 증가해 온 것으로 나타나 1975년에는 전조합수의 93.6%, 조합원수의 82.5%에 이르고 있다.

그러면 기업별노조란 과연 무엇을 의미하는가를 간단히 살펴보고, 왜 생성됐는가를 일별한 후, 기업별노조가 어째서 일본 노동운동에 있어서 經濟主義의 정착에 기여했는가 하는 그 이유를 밝혀 보도록 하자.

우선 기업별조합이란 “특정의 기업 내지 그 사업소마다 그 기업의 정규 종업원이라는 신분을 가진 노동자(직원 포함)만을 조합원으로 하여 성립하고, 스스로 정한 獨自의 조합규약을 가지고 조합의 간부도 원칙으로 같은 기업의 조합원중에

〈표 3-3〉 조직형태별 노동조합수 및 조합원수

	1945		1964		1975	
	조합수	조합원수	조합수	조합원수	조합수	조합원수'
기업별조직	14,833 (81.8)	4,655,828 (76.6)	25,414 (93.6)	8,320,665 (84.9)	31,295 (93.6)	10,382,225 (82.5)
직업별조직	2,109 (11.6)	432,870 (7.1)	424 (1.6)	63,976 (0.7)	451 (1.3)	140,563 (1.1)
산업별조직	610 (3.4)	745,260 (12.3)	836 (3.1)	1,004,547 (10.3)	1,107 (3.3)	1,663,856 (13.2)
합 계	18,127 (100)	6,075,746 (100)	27,138 (100)	9,799,653 (100)	33,424 (100)	12,590,400 (100)

자료: 『노동조합 조사보고』, 1964.

노동성, 『노동조합 기본조사』, 1964, 1975.

篠田謙, 『世紀末の労働運動』, 岩波書店, 1989, pp. 20~21.

서 선출하며, 독자의 재정을 가지는 노동조합을 의미한다”(白井泰四郎, 『企業別組合』, 1979, 中央公論社, p.2).

이를 좀더 풀어서 설명하면 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 기업별조합의 최대 특징은 조직형태가 기업 혹은 공장, 사업장마다 노조가 조직된다는 것이다. 그런 면에서는 미국에서 논의되었던 Company Union과 적어도 형태상은 유사하다. 또한 일본에서 전쟁중 파시즘정부가 労働統制를 위하여 의도적으로 만든 産業報國會와도 그 형태는 유사하다. 조합원의 범위가 특정기업의 正社員에 한하고, 他기업의 노동자는 물론 같은 직장이라도 촉탁, 임시공, 사외공, 파트타이머, 아르바이트 등의 非正規社員은 조합원의 자격이 주어지지 않는다.

둘째, 당해직장의 모든 종업원을 일괄 조직한다는 특징을 갖는다. 일단 正社員이라면 사용자측의 이익을 대변하는 자(예컨대 관리직 이상)를 빼고, 직종이나 직위에 관계없이 사원 전체가 하나의 조합에 가입하는 소위 工員・職員 혼합 조직, 블루칼라・화이트칼라

혼합조직이다(工職混合組合). 따라서 퇴직과 동시에 조합원 자격을 잃게 된다. 유럽 특히 영국은 그동안 화이트칼라 組織化 뒤떨어져 최근 10년간 이들의 조직화가 크게 진전되고 있는데, 이러한

의미에서의 화이트칼라의 조직화는 일본의 경우는 戰後 노동운동 출발 시점부터 대단히 높은 편이었다.

셋째, 조합간부도 거의 대부분이 종업원(조합원) 가운데서 선발되고 專任(조합업무에 전념하는 자)의 경우도 다만 일시적으로 회사업무에서 떠나 있는 것일 뿐이고, 任期가 끝나면 다시 회사업무에 복귀한다(企業在籍幹部). 또한 기업별 조합의 연합체인 산업별조직(單産이나 그들의 집합체인 내쇼널센터)의 간부도 대부분 기업별조합의 간부가 일시적으로 나가서 일하는 형식이 많다. 이러한 의미에서 일본의 조합간부의 대부분은 아마투어 노동운동가라고 볼 수 있다.

넷째, 기업별노조는 활동에 있어 거의 완전한 「自治權」을 가지고 있다. 대부분의 기업별노조가 上部團體로서 지역별이나 산업별 연합체에 가맹해 있으나, 이들 상부단체는 기업별조합의 결정이나 행동을 실질적으로 구속하지 못한다. 실제 團體交渉은 企業內에서 기본적으로 기업내적 노조간부에 의해서 이루어진다. 단체교섭권·타결권·행동권 등 노동3권은 일부의 예외(자체의 합의에 의해 통일 임금투쟁을 위하여 상부단체에 위임한 경우)를 빼놓고는 사실상 기업별노조가 全權을 가지고 있다.

다섯째, 기업별노조의 활동에서의 自治權은 財政의 自立과도 깊이 관련된다. 보통 체크 오프에 의해 조합원이 지불하는 조합비는 기업별 조합비를 의미하고, 그 금액의 수준도 기업별조합 자신이 독자적으로 정한다. 單産등 상부단체의 재정은 가맹단체인 기업별조합이 지불하는 上納金에 의존한다. 이 상납금은 기업별조합의 자금에 비해 아주 적은 편이다.

이상과 같이 일단 요약해 볼 수 있는 일본의 기업별조합은 歐美의 조합 理念型과는 여러 가지면에서 다르다고 볼 수 있다. 우선 歐美의 경우 조합이 회사 밖에 있는 橫斷組合이고, 특정산업이나 직종 종사자라면 어느 기업에서 일하든 동일한 조합에 소속될 수 있다. 그러므로 개개근로자들이 전국조합에 가입하는 것이 일반적이고 개개 공장·기업에서의 조합조직은 全國組合의 支部로서 결성되고, 당연히 전국조합의 통제하에 있게 된다. 이런 중앙집권적 성격은 조합재정에도 나타나는데, 歐美의 경우 조합비는 전국조합의 조합비이고 지부조직의 조합비는 전국조합으로부터 돌려 받은 금액이 되며, 그 금액의 수준도 전국조직이 결정한다. 또한 조합간부도 기업·공장에서의 간부는 특정기업의 종사자임에는 틀림없으나 종업원이라기보다 조합원대표로서 기능하고, 전국·산업별 지역 조직의 간부는 특정기업의 종사자가 아닌 전문가들이 많다. 이렇게 歐美의 노동조합의 이념형과 일본 노동조합의 현실태를 대비해 보면, 소위 일본의 기업별노조의 특징이 보다 명백하게 나타난다.

그러면 이상과 같은 특징을 갖는 기업별노조가 어떻게 해서 일본에서 戰後 발전·정착하게 되었는가를 보기로 하자. 우선 가장 중요한 것은 戰前부터 형성되어 온 일본 대기업의 관행이다. 주지한 바와 같이, 일본의 경우에도 산업화 초기에는 숙련노동자 위주의 橫斷的인 勞動市場이 발달하여, 기업간 勞動移動도 높았고 노동쟁의도 多發主義였다. 그러나 1920년을 전후하여 거대기업에서 고용관계의 안정과 새로운 기술인력의 확보를 위해 養成工制度를 도입하기 시작하면서 서서히 從斷的 勞動市場이 형성되고, 勞動移動이 낮아짐은 물론 노사관계도 급속히 안정화를 보게 된다. 養成工制度란 시골에서 小學校 정도를 졸업한 二男長女 등을 공장에서 데려다 부분적으로 정규학교 교육과 새로운 기술을 가르쳐 주고 실제 생산공정에도 투입하는 제도이다. 그러나 훈련을 받은 후 이들이 다른 회사로 이동하면 그동안의 투자는 모두 잃게 되므로 기업으로서는 노동자의 유실을 막기 위하여 좀더 많은 보수를 주어야 했는데, 이 때문에 나온 제도가 年功序列의 임금체계 및 定期昇給制度이다. 양제도는 회사에의 勤續年數에 따라 승급도 시키고, 임금수준도 거의 자동적으로 높여 주는 결과를 가져왔다. 동시에 각종 복리시설과 공제제도를 장기근속과 연결시켜 개발하였다. 이러한 年功의 노무관리관행은 자연 노동자들의 근속 장기화를 결과, 소위 終身雇傭制度的 관행을 발전시키게 되었던 것이다. 그 결과 노동시장은 기업 내부에서 상하의 수직적 노동시장이 발달하게 되었고 기업과 기업간 좌우의 수평적 노동시장은 발달하지 않게 되었다. 물론 入職時點에서는 외부노동시장과의 연결이 당연히 존재하였으나 일단 입직한 후에는 기업내부에서만 노동이동이 있게 되었다. 이와 같이 年功序列의 賃金體系·終身雇傭制 등 기업 내부의 수직적 노동시장관행이 발달한 상황 속에서 노동조합을 조직하게 되면, 기업내 조합 내지 기업별조합의 성격을 강하게 띠는 것은 당연한 일이었다. 그 반대로 歐美에서와 같이 외부노동시장, 수평적 노동시장이 발달되어서 노동자들의 기업간 이동이 비교적 활발한 경우라면, 산업별이나 직종별 조합결성이 보다 용이했을 것이다. 다음으로 戰後 企業別 勞組 형성에 추가적으로 기여한 요인으로 지적할 수 있는 것은 전시중

노동력 동원과 노동통제를 위해 조직된 産業報國會가 기업별·공장별·사업장별 조직이었다는 점이다. 그런데 1945년 GHQ는 9월 30일 산업보국회를 해산시킨 후 곧바로 10월 11일 GHQ 지령으로 노동조합의 결성을 적극 권장하고 나왔기 때문에 사실상 산업보국회 리더, 전쟁전의 노동운동가 등이 중심이 되어, 우선 가까운 사람들끼리 급하게 노동조합을 만드는 과정에서 산업보국회의 조직관행이 거의 무비판적 내지 무의식적으로 새로운 노동조합의 구조 속으로 흡수되었다. 동시에 짧은 기간중의 노동조합의 결성 속도를 높이기 위해서, 서구식의 개인 가입의 방식보다는 같은 공장 내지 기업에 종사하는 사람들이 공장내 운동장에 모여 조합결성대회를 하고, 일거에 전종업원이 조직화되는 방식을 취하였다. 뿐만 아니라 하나 더 지적해 둘 점은 기업별조합의 조직관행은 좌익노동조합 운동가들에게도 무리없이 받아들여졌다는 사실이다. 즉 적어도 조직형태상으로는 공장혁명위원회와 유사성을 가지고 있기 때문에 당시에 다수를 점하던 그들도 환영하였던 것이다.

이상과 같은 배경으로 형성된 일본의 기업별노조가 왜 일본 노동운동의 經濟主義·勞動組合의 정착에 주요한 기어 요인이 되었는가를 보도록 하자. 우선 지적 할 수 있는 점은 工職一體의 기업내 조직인 일본의 기업별노조를 구미에서 볼 수 있는 企業外 조직인 산업별조직보다는 명백히 종업원조직의 성격을 강하게 띠게 된다는 것이다. 환언하면 계급적 의식보다는 회사의 이해관계와 자신들의 이해관계를 一體로 보는 종업원의식이 보다 강하게 나타난다. 유럽에서 노동조합을 직장 안에 두지 않으려는 이유도 실은 이를 경계해서이다. 물론 기업별노조라고 해서 반드시 친기업적이고 항상 온건한 성격을 갖는 것이 필연적인 것은 아니다. 1945~46년경에 많이 나타났던 소위 生産管理·職場管理 투쟁방식은 곧바로 사회주의하의 勞動者管理로 갈 수 있는 대단히 과격한 투쟁방식이 있으나, 이를 수행함에는 기업별노조의 조직형태가 유효한 조직형태일 수가 있다. 왜냐하면 생산직과 화이트칼라가 일체가 되어 하나의 조직 속에 모든 종업원이 함께 조직됨으로, 기업을 접수하고 종업원들이 직접 생산·운영·관리하는 데 크게 유효할 수 있다. 이와 같은 과격투쟁을 위해 기업별노조가 얼마든지 급진조직으로의 역할을 할 수 있으나, 이러한 상황은 경영의 노동자관리 내지 통합능력이 거의 전무한 상황에서나 나타날 수 있는 현상이다. 기업의 관리체제가 정비되고 職位制가 확립되어 나가 경영의 종업원 통합능력이 강화되면, 기업별노조는 점차 종업원의 조직적 성격이 강화되어 나간다.

한마디로 기업별조합에서 두 가지 측면 내지 계기가 공존하고 있다. 정치적 계기와 기업적 계기, 계급적 의식과 종업원의식, 정치주의와 경제주의가 그것이다. 그런데 일반적으로 일본의 1945년 직후와 같은 정치·경제적 혼란기에는 전자의 측면이 강하게 나타나나. 정치적 안정과 경제적 발전기에는 후자의 측면이 강하게 나타난다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 쟁의가 시작되는 초기에는 전자의 측면이 많이 나타나나, 과격한 쟁의가 장기화되어 가면 중국적으로 후자의 측면이 강하게 대두된다. 일본의 경험에서 보면 과격쟁의가 장기화되어 가면 우선 직원들, 예컨대 판매관리부서 직원들로부터 爭議懷疑論이 발생하느라, 이는 이들이 쟁의의 장기화가 회사 자체의 생존에, 특히 다른 기업과의 경쟁관계에 주는 악영향을 가장 먼저 느낄 수 있기 때문이다. 이러한 회의론은 조합내의 분열, 즉 보다 기업적 계기를 중시하고 종업원 의식적 측면이 강한 제2조합의 결성을 초래하고, 중국적으로는 이들이 제1조합을 압도함으로써 쟁의는 끝나고, 노사간 합의를 이루는 형태로 진전되는 예가 일반적이다.

일본의 경험에서 볼 수 있는 기업별노조의 또 하나의 특징은 기업별노조가 본래 종업원조직이므로 解雇反對鬭爭에서 성공하기가 쉽지 않다는 점이다. 왜냐하면, 해고되면 더 이상 당해기업의 종업원이 아니기 때문에 당연 노동조합원이 아니게 된다. 결국 조합원(해고 안된 종업원)이 비조합원(해고된 종업원)을 위해 투쟁하는 관계가 되므로 양자간에 반드시 이해의 일치가 성립된다고 보기 어려운 면이 발생한다. 또한 기업별노조는 歐美의 産別의 경우와는 달리 共鬭를 조직하기가 쉽지 않다는 특징을 가진다. 개별기업마다 처한 사정이 상이하기 때문에 최대공약수를 뽑기가 쉽지 않고, 뿐만 아니라 앞에서 기업별노조의 특징에서 이미 밝혔으나, 기업별노조체제 아래서는 산별연합체나 내쇼널센터는 財政力이 약하여 가맹조합에 대한 통제력이 이념이나 인간관계에 기초한 경우가 많고 물질적 기반에 기초해 있지 못하다. 따라서 기업별노조체제 아래서 조합간 공동투쟁의 조직화는 결코 쉽지 않다.

여하튼 이상에서 기업별 노조체제 아래서는 기업의 운명과 노동자들의 운명을 일체로, 혹은 적어도 조화될 수 있는 것으로 보는 종업원의식이 양자의 관계를 기본적으로 대립 모순의 관계로 보려는 계급의식보다 강하게 나타나고 이것이 전후 일본의 노동운동에서 政治主義의 경향의

극복과 經濟主義의 정착에 기여했음을 알 수 있었다. 그런데 여기서 중요한 점은 기업별노조가 갖는 이러한 親企業의 기능 내지 효과는 생산물시장에서 기업간 경쟁이 심하면 심할수록 더욱 강하게 나타난다는 사실이다. 환언하면 기업간 경쟁이 심할수록 기업의 운명과 노동자 자신들의 운명을 하나로 보려는 경향이 증대한다는 사실이다(朴世逸, 「자동차공업의 노사관계」, 『日本自動車工業의 勞使關係』, 한국노동연구원, 1989. pp.199~200). 그런데 일본의 경우 1955년 이후 본격적인 대량생산체제로 들어가면서 대부분의 주요산업에서 寡占의 巨大企業이 등장했고 이들간의 과점적 경쟁이 대단히 치열해졌던 것이다. 특히 1955년 이후 생산물시장에서의 이러한 과점경쟁성의 확대가 일본에서의 노동운동의 경제주의화에 크게 기여했음을 잊어서는 안될 것이다.

#### 나. 노동운동 내부에서의 민주적 리더십의 등장

일본 노동운동에서 정치주의의 극복과 경제주의의 정착이 가능했던 또 하나의 요인은 노동운동 내부에서의 민주적 노동운동 리더의 대두를 들 수 있다. 노동운동 자체의 시행착오를 통하여 노동조합주의 내지 경제주의가 올바른 노동운동의 방향이라는 신념을 가지게 된 노조지도자들이, 운동 내부에서 육성·발전되었던 것이다. 전후 직후부터 노동운동에 투신하여 나중에 全勞의장과 同盟회장을 역임했던 瀧田實씨는 다음과 같이 말하고 있다.

“결국 歷史의 經驗—노동조합이란 이론으로부터 생기는 것은 아니고 經驗主義的인 것이라고 봅니다. 여러 가지 시행착오를 통하여 노동조합이란 경험으로 노동자가 배워 온 운동이라고 생각합니다. 따라서 이론만으로 노동운동이 발전하는 것이 아니고 실패하고, 탄압받고, 분열되고, 그러한 속에서 결국 우리는 민주적 노동운동이 가장 좋은 것이라고 생각해 왔던 것입니다.”  
—高梨昌 편저, 「證言」, 『前後勞動組合史』, 東洋經濟新報社, 1985, p.229—

물론 여기서 민주적 노동운동이란 곧 노동조합주의 내지 경제주의를 의미한다. 결국 전후 노동조합운동은 노동조합이란 과연 무엇인지를 잘 모르는 상태에서 급속히 확대되어 갔고 극히 일부 戰前 노동운동 경험자를 제외하고는 대부분이 경험이 없는 상황에서 GHQ의 적극권장에 의해 조직확대가 진전되었던 것이다. 따라서 많은 시행착오가 뒤따랐고 그 과정을 통해 민주적 노동운동이 성장해 왔다는 것이다.

그런데 왜 일본에서는 경제주의 내지 노동조합주의를 민주적 노동운동이라고 부르는가? 그것은 전후 일본노동운동사를 초기부터 헤게모니가 좌익노동운동(정치주의)에 의하여 장악되었다는 사실과 깊은 연관을 갖는다. 이미 앞에서 본 1946년 결성의 산별회의도 그 성격은 좌익노동운동으로서 기본적으로 레닌의 勞動組合觀에 입각해 있는 조직이었다. 따라서 노동조합은 共產黨이란 前衛黨에 종속되어 당이 지시하는 임무를 수행하는 위치에 있었고 조직간부의 선출은 물론, 조합의 일상활동에 당의 개입이 상존하고 있었다. 그런데 이에 관하여 그것이 과연 올바른 노동운동인가, 노동조합의 바람직한 모습인가 하는 懷疑가 조합 내부에서 나오게 되었고, 조합에 대한 당의 지배에 반발하여 “조합은 조합원의 것이다” 라고 하는 조합민주주의 운동이 시작되었던 것이다. 그런데 이 조합에 대한 당의 지배에서 벗어나려는 조합의 독자성과 민주성을 지키려는 운동, 즉 민주적 노동운동은 자연히 당의 투쟁위주의 정치노선에 반발하지 않을 수 없었다. 당은 근로자들의 노동조건의 개선이라는 경제적 목표보다는 정치의 場에서 헤게모니의 득이라는 정치적 목표의 달성이 우선이므로, 자연히 투쟁위주의 과격노선을 택하게 되었으나, 노동조합운동이 민주적이 되고 조합원 대중의 발언권이 증대되면 될수록, 노동조건의 개선이라는 경제적 목표의 달성이 더욱 큰 비중을 차지하게 되었다. 그것이 곧 노동조합주의이고 경제주의라고 볼 수 있다. 이와 같이 민주적 노동조합운동은 일본에서는 경제주의와 자연스럽게 결부되게 되었던 것이다. 물론 그 과정은 결코 순탄하지 않았고, 많은 이론투쟁과 권력투쟁이 있었다. 정치주의의 불모적인 투쟁위주노선과 總評의 左傾化에 반발하여 탈퇴한 전 全勞서기장을 했던 和田春生씨는 다음과 같이 회고하고 있다.

“總評의 노선에 대하여 나는 다음과 같이 비판했습니다. ‘좀 기다려 보자. 아무리 격렬한 스트라이크를 해도, 투쟁하던 문제가 해결된 후에는 직장에 돌아가 일한다고 하는 전제가 있는

것이 아닌가. 돌아가서 일할 직장 자체를 파괴하는 전술은 법률위법의 문제 이전에 기본적으로 노동조합으로서 잘못된 것이 아닌가. 나는 도저히 찬성할 수 없다.’ 그러자 나에게 日經連의 앞잡이라는 등의 비판이 나왔습니다.”

—高梨昌 편지, 앞의 책, pp. 183~184—

결국 사회주의체제의 수립없이 노동자들의 복지달성은 불가능하다고 보는 정치주의는 계급대립을 강조함으로써 불가피하게 스트라이크 위주의 투쟁노선을 취할 수밖에 없었고, 노조의 존재 이유를 사회·경제적 지위향상에 두고, 자본주의하에서도 이의 달성이 가능하다고 믿는 경제주의는 보다 많은 중점을 파업보다는 團體交渉과 勞使協議에 두게 되었다. 따라서 정치주의는 직장이나 기업 자체가 파괴되어도 큰 문제가 아니지만, 경제주의 입장에서는 노동운동의 발전을 위하여 노동자들의 사회·경제적 지위향상을 위하여 직장이나 기업은 반드시 육성·발전되고 지켜져야 할 대상이 되었던 것이다.

여하튼 민주적 노동조합운동은 약 두 차례에 걸쳐서 일어났다고 보여진다. 제1차는 産別會議가 주최한 1947월 2월 1일 스트라이크 계획 실패후 1949년 2월 新産別이, 産別의 노선을 비판하고 독립하여 나올 때까지이고, 제2차는 1950년 총평이 결성된 후 점차 좌경화되자 이에 반발하여 총평 내부에서 4單産의 비판의 움직임 등을 거쳐 1954년 4월 全勞가 결성될 때까지라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 구분은 극히 표면에 나타난 현상만을 중심으로 말한 것이라고 본다. 어떤 의미에서는 전후 일본의 勞動運動史 전과정이, 특히 1945년부터 1960년 이후 경제주의가 완전히 정착될 때까지의 약 15년간의 전과정이 노동조합의 민주화 운동과정이었다고 보아야 할 것이다. 그리고 그 과정에서 노동운동 내부에서 민주적이고 노동조합주의적인 노동운동이야말로 올바른 노동운동이라는 신념을 갖게 된 노동운동의 리더십이 생성·발전해 왔던 것이다.

그러면 여기서 일본의 노동운동에서의 정치주의는 어떠한 오류 내지 잘못이 있어서 일본 노동운동에서 헤게모니를 잃게 되었는가? 우선 가장 큰 잘못은—당시 일본의 국민적 과제는 오랫동안 전쟁으로 폐허가 된 산업과 경제의 부흥에 있었는데—일본의 左傾勞動運動이 혁명의 當爲論과 머지않아 혁명이 가능하다는 환상에 빠져 있었던 점을 들 수 있다. 그들도 산업부흥과 경제발전이 국민의 시급한 열망인 것은 외면할 수 없었으나, “혁명수행만이 산업부흥의 길이다” (赤旗, 1947. 1. 11)라고 주장했던 것이다.

이러한 좌경운동의 觀念論은 전쟁 직후 비교적 활발했던 생산관리투쟁·직장투쟁을 보는 시각에서도 나타난다. 당시 생산관리 등이 중요한 쟁의수단이 되었던 이유는 노동자들이 스스로의 생활을 지키기 위하여 생산의 지속이 필수적임을 인식하고, 당시 생산과 기업경영에 대하여 비교적 소극적이었던 경영주를 대신하여, 생산의 지속, 산업의 부흥을 도모하려는 의지가 강했던 배경 때문이다. 당시의 三井系의 한 탄광에 대한 보고서는 다음과 같이 전하고 있다.

"당시 회사가 석탄을 켈 자금도 없고 임금을 줄 수 있는 형편도 아니었다. 석탄을 캐는 것부터 시작하지 않으면 안 되었다. 스트라이크를 해도 인플레이가 계속되는 상황에서 회사는 오히려 資材를 그대로 두는 것이 이익이 되는 상황이었다. 스트라이크는 결코 고통을 주는 것이 아니었다. 노동자야말로 새로운 일본을 위한 산업부흥의 담당자가 되지 않으면 안 되었다. 그 기본원리가 民法의 事務管理이고 생산관리라고 생각했다."

-隅谷三喜男 著, 『日本の労働問題』, 東京大出版會, 1967, p. 235 -

룸펜 프롤레타리아 운동과는 달리 파괴만으로는 자신들의 생활이 보장되고 향상되지 않는다는 것을 잘 아는 프롤레타리아들의 생산부흥운동이 당시에 생산관리라는 투쟁형태로 나타났다고 보아야 할 것이다. 그러나 左派運動 이러한 대중의 움직임을 생산부흥·산업부흥을 향한 욕구로 파악하지 못하고 사회주의적 노동자관리의 열기로, 다시 말하면 혁명에의 열기, 파괴에의 열기로 이해되었던 것이다. 왜 이런 오류가 발생했는가? 그것은 일본의 현실로부터 출발하지 아니하고 「마르크스изм」이라는 輸入思想에 의존하여 일본 사회를 도식적으로 파악하는 전통에 빠져 있는 일본의 지식인과 좌파이론가들의 思想的體質에 문제가 있었다고 보여진다. 앞에서 본 생산관리라는 노동운동의 새로운 형태도 단순히 勞使對立의 관점에서 자본가에게 타격을 주고 종국적으로 생산의 장에서 경영자를 배제하고 노동자의 헤게모니를 수립하겠다는 식으로 접근한 실수를 범하였다. 올바른 노동운동의 지도방향은 당시의 상황을 객관적으로 판단하고, 생산관리투쟁을 노동자의 經營參加, 勞使協議에 의한 경영재건과 산업부흥이라는 당시의 국민적

요청과 시대적 과제에 답하는 방향으로 발전시켜 나가야 하는 것이다. 그러나 불행하게도 당시 노동운동 지도자들은 모험적 혁명주의에 빠져 생산관리투쟁은 새로운 노동운동의 한 형태(예컨대, 독일의 共同決定制 등) 발전시키는 데 실패하였고, 1946년 170개 조합의 14만명이나 참여했던 생산관리투쟁은 점차 그 세력이 약화되어 1952년에는 2개 조합 476명의 참가에 그치는 상황이 되었다. 결론적으로 일본 노동운동에서의 새로운 민주적 리더십의 등장과정은 일본의 좌파 이론가와 운동가들의 이론적·실천적 오류와 실패의 반복과정과 그 궤를 같이하는 것이었다.

## 2. 企業側の 對應

1945년 이후 일본 노동운동의 政治主義的 傾向에 대하여 기업측은 어떠한 대응을 해 왔는가? 그 중에서도 특히 어떠한 대응이 일본 노동운동의 경제주의로의 전환에 기여했다고 볼 수 있는가? 크게 보면 두 가지 요인을 들 수 있다. 하나는 노동운동의 정치주의적 경향에 대한 일본 경영자들의 前向的·自己改革의 대응이 유효했다고 볼 수 있다. 일본 경영자들이 보수적이고 守舊的으로 대응하려 했다면 일본 노동운동에서의 정치주의의 극복은 보다 어려웠으리라 본다. 다른 하나는 전후 재벌해체로 인한 일본 자본의 소유구조의 변화 즉, 個人資本主義에서 法人資本主義로의 변화와 내부승진과 장기고용제의 확립을 들 수 있다. 전후에 일본은 대기업의 소유구조가 특정 개인이나 그 가족들로부터 수많은 법인들에 의한 상호적 집단소유로 바뀌었기 때문에 자본가 대신에 경영자의 독자성과 전문성이 크게 부상하였다. 환언하면, 경영자 자본주의의 성격이 크게 강화되었다. 그런데 이와 동시에 내부승진과 장기고용제가 함께 도입·정착되었기 때문에 누구든지 열심히 일하면 회사의 사실상 지배자인 경영자가 될 수 있는 길이 원칙적으로 모든 종업원들에게 열려 있는 셈이었다. 이러한 상황에서 노·사의 계급적 대립을 전제로 한 정치주의는 그 설득력을 점차 잃지 않을 수 없게 되었다.

### 가. 경영자들의 개혁적 대응

우선 지적해야 될 사실은 전후 경제·사회적 혼란 및 정치주의적 노동운동에 대하여 경영측이 적극적이고 전향적인 改革代案을 가지고 일본 경제 재건의 비전을 가지고 나왔다는 점이다. 이와 관련하여 특히 주목해야 될 단체는 1946년 4월 결성된 經濟同友會이다. 경제동우회는 당시 30~40대의 젊은 경영자들, 종래의 재벌계통과는 인연이 먼 실력파들의 모임으로, 그들은 출발시부터 '財界의 이익대표를 위한 조직이' 아니고 '일본 경제의 민주화 촉진 및 평화국가건설에 기여하는 경제인의 동지적 결합체'라고 스스로를 규정하고 나섰다. 당시는 패전 직후 지도적 재계인의 공직추방, 재벌해체, 공산당의 합법화, 노동운동의 고양 등 경영의 입장에서 여러 가지로 어려운 시절에, 특히 전쟁 책임과 관련하여 경영에 대한 비판이 매우 강했던 분위기 속에서 경영자의 정신적·사상적 결합을 주장하고 나섰다는 것 자체가 용기 있는 행동이었다고 평가할 수 있다. 여하튼 그들은 창립총회에서

“정부뿐 아니라 재계에서도 그 지도자들은 형식적인 민주화의 위장 뒤에서 舊型의 자본주의를 그대로 보호하려고 하고 있다. 새로운 산업경영의 모습에 대한 시대적 감각을 가지고 있지 않은 것이 유감이다. 여기에 활발한 것은 오로지 노동조합운동뿐이다. 이 운동 속에 신일본 건설의 원동력이 싹트고 있다고 보여진다. 그러나 이는 충격적이고 앞으로 올바른 방향으로 나가도록 주의하지 않으면 안될 점이 많다. 이런 상황은 우리 중견경제인을 흥분시키고 있다. 우리 스스로의 지성, 감각, 정열에 호소하여 산업경제 각 분야에서 일본경제의 재건에 적극 기여하지 않으면 안 된다. 이 지성이 모여서 오늘 경제동우회를 결성함에 이르렀다.”

-間宏 著. 『日本使用者團體と 勞使關係』, 日本勞動協會, 1981. pp. 228~229-

창립총회 후 동우회는 연구활동에 주력하여, 경제민주화연구회를 만들어 일본 경제 재건의 비전모색에 노력했다. 이 노력의 결실중 하나가 1947년 8월 동연구회가 발표한 「경제민주화와 그 구체책」이란 시안이고 이 시안이 동우회의 당시 사상의 일단을 잘 보여주고 있다. 그 시안에서 경제민주화란 산업의 운영에 모든 관계자를 참가시키는 것이라고 정의하면서 그



목적은,

“일국의 산업의 운영을 모든 관계자의 의지, 전체 의지로서의 總意, 개별의지로서의 創意에 기초하여 동시에 관계자들의 책임과 협력에 기초하여 절대다수인 근로대중의 지위향상을 도모함에 있다.”

라고 설정하였다. 이 경제민주화를 실현하기 위한 경제체제로서 자유방임주의인가 사회주의 계획경제인가의 선택의 문제를 생각할 수 있으나 양자를 모두 부정하였다. 그 이유로는,

“경제에 있어서의 자유방임은 결국 독점의 형성으로 연결되어……경제민주화의 취지에 전혀 상반하는 결과에 빠지고, 이는 이제 실험이 끝난 문제이다. 반면에 후자도 정치적 민주화에 이제 한발짝 나선 데 불과한 우리나라에 있어 관료통제 경제를 재현시킬 가능성이 극히 높은 모험적 조치이다.”

라고 하고 있다. 동시에 경제민주화에는 미국형과 독일형 두 가지가 있다고 보는데, 그 특징은 독점에 대한 태도에서 나오는바, 미국형은 독점금지정책에 의해 경제민주주의의 복원을 기도하는 방식이고 독일형은 일단 독점을 인정하고 그 위에 관리·운영의 민주화를 도모하는 방식으로 규정하였다. 이를 바탕으로 일본형에 대하여

“일본경제는 구성의 각 단위가 아직 너무 취약하기 때문에 폐쇄경제라면 몰라도 국제경제와의 관련에서 보는 한 미국식은 도저히 불가능하고, 독일식도 사회주의의 긍정이 수반되므로 채용할 수 없다. 결국 일본에서는 경제자립을 위한 국가권력의 강한 관여가 불가피하다고 본다. 결국 일본 경제민주화의 근본방향을 미국형과 독일형의 중도 즉, 경제단위의 자주성은 일단 인정하면서, 일면 합리적인 종합계획에 기초하여, 이들의 활동을 적당히 통제하는 것이어야 한다.”

고 주장하였다. 이어서 경제민주화의 단위적 구조인 주식회사의 민주화를 논하고 있다.

“앞으로 소유자형 자본주의에서 경영자형 자본주의로의 이행이 불가피하고 이를 위해 주식회사와 민주화가 필요한데, 그 열쇠는 자본과 경영의 분리에 의한 경영자 지위의 확보이다. 이를 위한 방책으로 각 산업마다 公共的 委員會를 만들어 당해산업 소속기업에 대한 주주권 행사를 이 기관에 위임시키는 것에 의해 사적 자본의 자본으로서의 작용을 공공화한다. 더 나아가 기업의 집행기관을 오로지 전문경영인에게 맡기고 감독기관을 자본가에 의해 구성시키는 방식이 바람직하다. 구체적으로 취체역(경영자)의 지위에 주주(자본가)의 취임을 금지시키고 주주 아닌 순수한 의미의 경영인에게 경영을 맡기는 것이 좋다. 이 발상의 기초에는 자본가의 일방적 의지에 의하여 사회적 생산의 場인 기업이 이윤추구의 場으로 변하는 것을 방지하고 동시에 자본가들에 의해 스스로 자본을 방위하는 것을 승인해 주는 데 있다.”

이와 같은 자본과 경영의 분리를 철저하게 하기 위해 경영협의회를 경제민주화의 담당기구로 해야 하다고 주장하다.

“경영협의회는 ① 단순한 진정기구나 협의기구가 아니라 기업경영의 운영상의 결정기구여야 하고 ② 그 조직에서는 근로자와 경영자에게 대등의 표결권이 주어져야 한다. 그래야 노동자들의 전폭적 책임과 협력을 얻을 수 있고 노사간의 참된 협조가 가능하다. ③ 경영자측과 노동자측의 의견이 대립하는 경우, 주주(자본가)를 경영협회에 참여시켜 해결한다. ④ 주주총회는 단순한 감사권 행사기관이고, 경영협의회가 기업의 최고의사결정기관이 되며 경영협회에 주주의 참여는 광의의 감사권 행사로 볼 수 있다. 반대투표는 할 수 있어도 거부권은 안 된다. 주식회사 민주화의 변혁의 중심은 독립의 경영자 기능의 확립이다. 경영자의 선임은 경영협의회가 해야 하는데 人材는 노동·자본·경영 3자의 어느 진영에서도 구할 수 있으나 실제로는 知能勞働者 경영자의 직접 지휘 아래서 경영사무에 전념하던 직원 중에서 등용되는 것이 통례가 될 것이다……경영직원들은 취체역을 피라미트의 정점으로 하는 독립의 집단을 형성할 것이고 이들이

참된 중간 계급으로 기업민주화의 중핵을 맡게 된다.”

한마디로 이 시안은 기업의 의사결정권을 경영협의회에 이전시켜, 경영자의 지도권 확립에 의해 자본의 역할을 한정하고 동시에 노동자의 경영참가를 통해 경영자의 전제를 방지하고 노사협조체제를 확립하려는 데 그 목적이 있다. 그러나 이 시안은 단순한 경영민주론에 끝나지 않고 경제민주화를 위해서는 국민경제 차원에서,

“기업의 활동을 종합하고 거기에 국가의 의지를 반영시키는 종합적 기구가 필요하다. 이는 소비자들의 의지를 산업 내지 기업운영 위에 반영시켜야 하기 때문이다……비록 기업내부에 있어 자본·노동·경영 3자간에 경제민주주의가 확립되어도 기업 자체가 공리주의에 빠져 소비자 대중의 이익 복지를 무시하면 기업에 의한 소비자 착취가 발생하여 국민경제 전체로 보아, 경제민주화의 취지에 역행하게 된다. 기업 이기주의를 탈피하기 위해 각 산업마다 공공의 의지를 대표하는 소비자대표가 참가하는 제도(운영회)가 필요하다.”

-飯田經夫 外, 앞의 책, pp.119~125 -

여기서 비교적 길게 經濟同友會에서 준비했던 일본경제개혁의 비전을 소개한 것은 그 이후의 일본 경제가 여기서 제시한 전망대로 비록 개혁되지는 못했다고 하더라도 당시 進歩的 경영자층의 사고와 사상의 일단을 볼 수 있으며 이러한 혁신적이고 전향적 사고가 전후 일본 경영자들의 사고형성에 직·간접으로 많은 영향을 주었다고 보기 때문이다. 또한 1940년대 이 경제동우회가 모색했던 계획의 일부는 그 이후 1950년대 일본에서의 생산성향상운동 및 노사협의제운동으로 계승·발전되어 오고 있다고 볼 수 있다.

본래 生産性向上運動은 西歐에서는 「마샬 플랜」의 일환으로 추진되어 온 것이고 1948년 영국에서 시작되어 유럽 각국에 파급되었고 1953년 유럽생산성본부가 설립되었다. 일본에서 생산성운동의 본격적 전개는 1953년 12월 經濟同友會와 미국대사관 商務官과의 회합이 계기가 되어 日美 양국 정부의 도움, 경제4단체의 협조, 일부 노동운동의 참가를 통하여 1955년 3월 정식으로 재단법인 日本生産性本部가 발족함에 따라 본격화되었다. 일본생산성본부는 노동자·사용자·중립의 3자구성원칙에 따라 성립되었는데 다음과 같은 생산성운동의 3원칙을 들고 나왔다.

#### 1) 생산성운동의 3원칙

첫째, 생산성향상은 결과적으로 고용의 증대를 꾀하나 과도기적 過剩人口에 대하여는 국민경제적 관점에서 가능한 배치전환 등 기타방법에 의해 失業 방지하도록 官民이 협력하여 적절한 조치를 강구한다.

둘째, 생산성향상을 위한 구체적 방식으로 각 기업의 실업에 맞추어 노사가 협력하여 이를 연구·협약한다.

셋째, 생산성향상의 諸成課는 경영자·노동자 및 소비자에게 국민경제의 실정에 맞게 공정하게 분배한다.

그리하여 생산성향상의 구체적 방식으로 노사협의제가 논의되었는데, 그 이유는 경영자가 생산성향상을 얻기 위해 먼저 노동자와 노동조합의 적극적인 협력을 얻어야 하는데 이 협력을 얻음에 있어 장애요소와 요인을 찾고 그것을 타파하는 길이 바로 노사협의제라는 것이었다. 노사협의제 등을 통한 생산성향상운동에 대하여 노동조합의 입장은 어떠하였는가? 당시의 總評은 어디까지나 반대의 입장을 명백히 하고 그 운동을 실시하는 일본 생산성본부에 대하여

“미국의 독점자본에 대한 일본경제의 隸屬化를 심화시키고, 노동조건을 악화시키며 국민생활수준을 한층 인하시키는 기구이다.”

라고 공격했다. 이에 대하여 總同盟은 1956년 임시총회에서

“.....경제발전의 역사는 생산성향상의 역사이고 우리나라에서도 생산성향상에의 노력이 계속되는 한 고용은 확대되고 국민생활도 향상하고 민족의 융성·발전도 기대할 수 있다고 확신한다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 일부 노동조합이 생산성향상 그 자체를 부정할 뿐 아니라 이의 달성을 위한 국민적 노력을 방해·저지하려는 것은 유감이다.....생산성향상은 노·사·정이 일체가 되어서 추진할 만한 현재의 국민적 과제이다.”

라고 선언하고 다음과 같은 8원칙을 제시하여 이를 일본생산성본부와 공동확인 할 것을 조건으로 하여 생산성향상운동에 협력하는 방침을 명백히 하였다. 8原則이란

- ① 생산성향상운동을 개개의 합리화운동이나 능률증진운동과 달리 일본경제의 자립과 국민생활의 향상을 목표로 하는 종합적 시책을 도모하는 운동일 것
- ② 勞動強化가 아니라 노동조건 개선과 실질임금의 향상을 초래할 것
- ③ 경제의 확대·발전을 통하여 고용의 증대를 초래하고 사용자 및 정부는 失業의 위협을 방지하고 고용충실을 위한 조치를 강구할 것
- ④ 중소기업의 안정과 노동자들의 생활향상을 초래하는 것
- ⑤ 생산성향상의 성과는 물가안정, 노동조건 향상 및 설비개선에 적절히 배분할 것
- ⑥ 노사협의제를 통해 산업민주주의를 철저히 할 것
- ⑦ 생산성향상을 위한 구체적 제활동에 대한 노동협약을 체결할 것
- ⑧ 일본생산성본부는 노동조합의 의견을 충분히 듣고, 생산성향상운동을 전개 할 것

이상 8원칙에 대한 공동확인서는 1956년 9월에 정식 조인되었고, 총동맹은 생산성운동에 적극 참여했으며, 海員노조, 자동차노련, 전기노련 등도 차례로 참가하기 시작했다. 1958년 12월에는 이들 노동조합들에 의해 「전국노동조합생산성 토론회」가 열렸으며, 생산성본부는 생산성 노동대학을 설치, 이를 중심으로 전국의 노동조합간부에 대한 생산성교육을 해갔다. 1956년 4월에는 노동조합들이 「전국노동조합생산성기획실행위원회」를 만들었는데 노동조합의 입장에서 생산성향상운동의 전국적 보급과 노사협의제의 육성강화를 목적으로 한 것이었다. 이 실행위원회는 민간노조를 중심으로 總評系 조합원의 약 3분의 1까지도 포함한 것이었다.(古部都美外, 『日本の 勞使關係の 探究』, 中央經濟社, 1983, pp.102~104)

일본 생산성운동이 지향하는 목표는 앞에서 생산성운동 3原則에서 밝힌 바 있으나 좀더 구체적으로 이 운동의 성격을 이해하기 위해서는 中山伊知郎이 위원장이었던 「생산성협의회에 관한 특별위원회」에서 1957년 제출한 「生産性에 대한 勞使協議制의 方向」을 참고할 필요가 있다. 그 보고서에서 첫째로 생산성향상의 문제는 企業利潤増大만의 수단이 되어서는 안되고, 국민경제 전체의 복지증대를 위한 것임을 명백히 하고 있다. 실제로 생산성향상운동은 본래 전국민적 성격을 가져야 하고 국민운동으로 발전시켜야 하며 결코 특정계층의 이익을 대표하는 성격이 아님은 운동의 초기부터 강조해 왔다. 둘째로 생산성향상을 위해선 노사협력이 가능해야 하는바, 노사협력을 가능하게 하는 기반으로서 ①노사상호입장의 인식 ②成果의 공정배분 ③雇傭安定 등을 들고 있다. 셋째로 勞使相互立場의 인식과 관련하여 경영자는 기업의 社會性を 자각하고 노동조합의 사회적 기능을 올바르게 인정해야 하고, 노동자도 국민경제에서의 노동자들의 사회적 책임을 인식해야 하고 동시에 기업의 경제적 기초를 무시해서는 안됨을 강조하고 있다. 이러한 인식에 기초한 상호이해와 상호신뢰를 기대하고 있다. 넷째로 成果의 공정배분에 대하여는 事後의으로 노사의 힘관계를 배경으로 한 결정방식보다는 성과의 인정을 객관적으로 하고, 생산성향상을 반영하는 임금제도나 특정한 이윤분배방식의 事前合意 내지 노동협약 등에 사전설치방식이 바람직하다고 주장하고 있다. 다섯째 생산성문제와 관련된 각종 논의를 위해 노사협의제의 도입을 강조하고 다만 획일적으로 강제하는 방식보다는 개개 기업이 구체적 경우에 적합한 형태로 자발적으로 도입하는 것이 바람직하다고 보고, 단체교섭과 노사협의의 구분을 명확히 할 것을 권하고 있다. 여섯째, 가능한 상호이해를 돕기 위해 전문적 지식인을 많이 활용할 것을 권하면서 노사협의제는 개개의 직장별·기업별, 나아가 산업별·지역별로 조직을 확대하여 협의를 강화할 필요가 있음을 지적하고 있다.(日本生産性本部, 『生産性運動 30年史』, 1985, pp. 304~307)

경제동우회나 생산성본부의 활동 이외에도 노동운동에 대한 기업측의 대응으로서는 1948년 4월 설립된 일본경영자단체연맹(日經連)을 들 수 있다. 노동자의 힘이 아직 충분히 성장하지 아니한 때에 경영자측이 강력한 내쇼널 센터를 만드는 것은 노동조합을 압박할 우려가 있고 재벌의

부활을 초래할지도 모른다는 GHQ의 우려 때문에 사실은 日經連의 설립은 오랫동안 유보되어 있었다. 그러던 것이 1948년 전후에 GHQ의 정책변화 즉 노동운동에 대한 전폭적 지원에서 선별적 지원 즉, 민주적 노동운동만을 지원하는 정책으로 변화함에 따라 일경련이 공식화되었다. 일경련은 설립시 선언문에서

“일본경제 재건의 要訣은 산업평화의 확보와 생산성 고양을 기도하는 데 있다. 이를 위해 일면 노동조합의 건전한 발달을 수행함과 동시에 다른 한편으로 경영자와 함께 자본을 옹호 육성하여 건실한 기업경영을 기도하고 이로써 勞資가 經營權과 勞動權을 상호존중하여 각각의 직분 아래 救國의 일을 해야 한다. 생각컨대, 終戰 이래 경영자가 노동운동 진전의 급속한 시류와 경제계의 변전 혼미 속에서 自失無策의 상태에 빠져 경영자 본연의 입장에서 정당한 경영권의 행사에 유감스런 점이 있었음을 부인할 수 없는 사실이다. 우리나라 경제의 재건 도중 대단히 불행하고 통탄스런 일이다. 이러한 경영자의 결함은 여러 사정에 의한 것이나 주로 단결력 부족, 이론 자료 혹은 대책이 전혀 준비가 없었던 데 그 원인이 있다……경영자여 올바르게 강하라.” -間宏 箸, 앞의 책, p.236-

라고 주장하고 있다. 그 이후 '경영자여 올바르게 강하라'는 구호는 일본 노사관계 발전에서 자주 인용되는 유명한 구호가 되었다. 여하튼 일경련이나 생산성 본부가 실재하였던 많은 프로그램, 구체적 사업의 소개는 여기서 생략하기로 한다. 다만 이상의 經濟同友會, 生産性本部, 日經連에 대한 간략한 소개에서도 명백히 드러나는 사실은 戰後 일본의 노사관계 발달과정에서 일본의 경영자는 적어도 그들 중 主流는 비교적 진향적이고 변화를 적극 수용하며 종래의 舊習과 기득권을 버리고 새롭고 합리적인 노사관계 질서를 형성하여 가는 데 대단히 적극적이었음을 알 수 있다. 경제동우회는 舊資本主義를 버리고 새로운 자본주의 질서를 생각하며 노동자의 의사결정 과정에의 참여가 보장된 經營民主化의 비전을 제시하였고 생산성향상을 국민경제 발전의 원동력으로 보아 분배의 공정을 전제로 자기 몫을 늘리는 國民運動으로 발전시키는 길을 제시하였다. 日經連은 노사의 상호존중과 합리적 노사관계의 발전을 구국의 길이라고 천명하고 나섰다. 결국 기업측의 이러한 미래지향적이고 변화수용적 태도, 그리고 합리적이고 공정한 노사관계를 구축하여 그를 기초로 국민경제의 생산단위인 기업을 보다 생산적이고 효율적으로 만들어 국민경제 발전에 기여한다는 신념과 비전 등유 제시한 것이 바로 전후 일본 노동운동의 정치주의의 극복과 경제주의의 정착에 크게 기여한 요인이었던 것이다.

#### 나. 법인자본주의와 내부승진, 장기고용제

일본 노동운동의 경제주의화에 기여한 또다른 요인의 하나는 대기업들의 소유구조와 기업경영 및 인사노무 관리상의 특징을 들 수 있다. 오늘날 일본의 대기업의 소유구조는 일단 法人資本主義라고 규정할 수 있다. 그런데 개인 내지 가족자본주의 즉, 소수개인이나 그 가족들이 대주주로서 회사를 지배하던 구조를 법인자본주의로 변화시키는 데 있어서 결정적 계기는 전후 1946~47년에 걸쳐 있었던 재벌해체였다. GHQ산하의 지주회사정리위원회가 1946년 8월 5대재벌(三井, 三菱, 住友, 安田, 富士)을 지주회사로 제1차 지정한 후 동년 11월 40社에 대한 제2차 지정, 12월 22社에 대한 제3차 지정, 1947년 3월 2社에 대한 제4차 지정을 거치면서 진행되어 약 42社는 해산되었고, 존속한 회사들도 정리위원회에의 강제주식양도를 통해 계열기업에의 지배력이 사실상 붕괴되었고, 이와 동시에 상당수의 구재벌계 유력 기업인들이 공직에서 추방되었다. 재벌해체를 통하여 기업집단내의 지주회사에의 주식집중이 부정되고, 소수의 대자본소유자에 의한 강력한 기업지배력이 파괴됨에 따라서, 결국 자본소유와 경영의 분리 및 이를 전제로 한 전문경영층에 의한 기업지배력 강화라는 경영자 혁명적 결과가 일본산업에 나타나게 되었다. 이미 지적한 戰前派 재계인들의 주류에 대한 공직추방 조치도 새로운 경영자층의 형성·발전에 기여하였음은 물론이다. 소수 자연인에 의한 대기업 지배구조는 오늘날 다음과 같은 특징을 가지는 것으로 발전하여 왔다.

첫째, 주식소유의 법인화 현상이 크게 진전되어 왔다. 개인지주의 비율이 크게 줄고 법인가 상호소유의 비율이 크게 증가하였다. 1982년 자료에 의하면 전국증권거래소 상장회사의 경우 개인소유가 약 28.0%이고 나머지 대부분이 법인소유로 나타나는데, 대기업에 국한하여 보면

법인소유 비율은 훨씬 높다.

여기서 법인소유라 함은 소위 투자신탁 등과 같은 기관투자자들의 소유는 제외시킨다. 이유는 기관소유는 기본적으로 개인소유의 간접투자 형태이므로 주식이 가지는 이윤증권적 측면을 중시하는 데는 개인소유와 기본적으로 동일하기 때문이다. 그러나 법인소유의 경우는 주식이 가지는 이윤증권적 측면이 아니고 지배증권적 측면을 중시하여, 기업이윤 극대화에는 제1차적 관심이 없고, 오히려 영향력 확보, 상대 회사와의 안정적 거래관계 유지목적, 계열화 내지 그룹화 등에 보다 큰 관심이 있게 된다.

예컨대, 생명보험회사의 경우라면, 他社 주식소유는 단체보험 내지 연금 가입원의 확보, 유리한 대출선의 확보 등이 주 관심이고, 주식 자체의 수익성은 큰 문제가 아니다. 따라서 법인소유는 대단히 고정적이고, 일본에서는 일반적으로 배당률은 대단히 낮아 회사의 경영자도 주주도 배당수준에는 큰 의미를 두지 않는다.

둘째, 일본의 법인소유의 또 하나의 특징은 하나의 대기업을 수많은 법인들이 나누어 소유하는 分散型 법인소유이기 때문에, 한 두 법인에 의한 배타적 지배는 결코 가능하지 않다는 점과 대부분의 경우 법인간 상호 소유가 많기 때문에 비록 지배관계가 성립하다고 하더라도 일방적 지배보다는 상호 지배가 된다는 점이다.

예컨대 三菱 그룹의 경우를 보면, 三菱중공업은 三菱은행 주식의 3.46%, 동경해상화재 주식의 1.9%, 三菱상사의 3.85%, 三菱전기주식의 1.99%를 가지고 있어, 개별기업 하나하나를 보면 몇 퍼센트 정도의 주식밖에 소유하지 못한 것이 된다. 그러나 三菱 중공업뿐 아니라 다른 三菱 그룹계 회사들도 이들 회사의 주식을 조금씩은 소유하고 있으므로 이를 모두 합치면, 三菱系 회사주식의 평균 29% 정도를 三菱系 기업들이 상호 소유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이와 같이 개별기업만으로 결정적 지배력을 행사할 수는 없으나, 企業集團으로서 어느 정도 지배력을 행사할 수 있음은 분명하다. 그러나 흥미있는 것은 ① 소위 지배하는 기업의 주식을 지배받는 기업이 소유하고 있어, 결국 相互支配關係가 이루어지고 있다는 점 ② 개별기업의 특정회사의 주식소유비율은 극히 낮기 때문에, 결국은 10대 주주 혹은 20대 주주 하는 식으로 법인 大株主들간에 협조를 하지 않으면 어느 대주주도 혼자서는 지배권을 행사할 수 없게 된다는 점 ③ 三菱 등 기업집단의 경우에는 社長團會議가 사실상 大株主會議 성격을 갖게 되는데, 여기의 사장들은 대부분 專門經營人라는 점, 환언하면 경영자가 사실상 주주권의 행사자라는 점등이 일본적 특징으로 나타난다. 이미 앞에서 언급한 이러한 특징들과 支配證券의 성격이 강하다는 사실 등이 함께 작용하여 대부분의 경우 일본 대기업을의 주주총회는 法人大株主가 회사측이 제출한 의안에 반대하는 경우는 거의 없는 것이 일반적이다. 즉, 법人大株主간의 暗黙의 협정이 있다고 볼 수 있는 것이다.

셋째, 주주의 기업경영에 대한 영향력은 작은 반면, 독자성과 자율성은 대단히 크다는 점이다.

따라서 최고경영자는 주가나 배당률 극대화 등 단기적 경영효율에는 관심이 적고 기업의 시장점유율, 신제품개발, 종업원복지 등 장기적 기업 성장에 더 큰 관심을 가지고 있다. 일본기업에서 주주의 기업경영에의 영향력이 적은 것을 나타내는 제도적 특징의 하나로는 일본기업에서의 최고이사결정기관과 최고집행기관과의 미분리 내지 일치현상에서 단적으로 나타난다. 예컨대 미국에서는 일반적으로 取締役 수탁관리직능(Trusteeship management function)을 가져, 주주로부터 위탁을 받아 회사의 최고 경영방침을 정하는 기관으로 되어 있고, 취체역회에는 의장이 있고 나머지는 모두 평등한 회원으로 구성되어 있다. 동시에 회사의 업무집행을 담당하는 경영간부(executive officer)가 별도로 있는데 이들은 회장(혹은 사장: 취체역 회장을 겸하는 경우가 많다)-사장-집행부사장-부사장 등의 순으로 되어 있다. 여하튼 주주의 위탁을 받아 하는 意思決定과 경영상의 業務執行의 두 기능은 명백히 구별되어 있다. 그런데 일본의 경우는 양자의 구별이 없고, 즉 최고이사결정기관과 최고집행기관이 일치하고 있다. 바꿔 말하면 Director와 officer와의 구별이 없고, 취체역회에서 두 기능을 모두 행하고 있다. 그리하여 취체역회가 등급별로 회장-사장-부사장-전무-상무-평취체역의 순으로 되어 있고 보통 취체역들은 각각 담당하는 부서를 가지고 있으며, 그 수도 미국의 경우보다 많다. 따라서 적어도 일본의 경우 회사 내부에서 회사 조직상 주주의 이익을 직접 대변할 기구는 없는 셈이다.

이러한 제도상의 相違는 일본의 경우 주주들의 영향력이 상대적으로 작은 것을 나타내는 하나의 예증이 될 수 있을 것이다.

넷째, 일본 대기업의 사실상 지배층이라고 볼 수 있는 전문경영인들은 99%가 非오너형(被雇傭型) 경영자들이 이들의 70% 정도는 내부승진을 통해 올라온 社内重役들이다. 한 자료에 의하면 1982년 자본금 10억엔 이상 대기업 경영자(취체역+감사역)는 약 2만명 내지 3만명으로 추정되는 바, 이 중 오너형(동족지배형) 경영자와 非오너형(피용자형) 경영자를 나누어 보면, 오너형 경영자는 많아도 200~300명 수준을 넘지 않는 것으로 나타나고 있다. 즉 1% 정도의 수준인 것이다. 그리고 같은 자료에 의하면 전상장회사(지방단독상장 제외) 경영자 총수 26,165명(취체역+감사역) 중 30.9%가 社外出身者이고 나머지는 모두 社内出身者 즉, 内部昇進者들로 나타나고 있다. 이들 社外出身者들 중에도 상당수는 親회사로부터 關連회사 내지 계열회사에의 파견형태의 성격을 가지므로 실은 같은 그룹내의 전문경영인 출신이라고 보아도 무방할 것이고, 따라서 순수한 의미의 社外出身者(관료나 은행간부 중에서의 이동)의 비중은 더욱 작아질 것이다(奥村宏 著, 『法人資本主義』, 御茶の水書店, 1984, pp. 51~63, 119~124, 141~143). 대기업의 소유구조와 경영지배구조가 이상과 같은 특징을 가질 때, 일본은 자연인으로서의 大資本家가 없는 자본주의가 아닌, 아니 한걸음 더 나아가면 일본기업의 사실상의 지배자인 경영자가 대부분이 노동자출신, 관리노동자 출신이므로 일본은 더 이상 자본주의가 아니지 않는가 하는 소위 脫資本主義論이 혹은 자본주의 붕괴론이 주장될 수도 있다. 즉 본래 자본주의란 생산수단 즉 자본을 소유하는 자본가계급과 이를 소유하지 않고 노동력이란 상품을 자본가에게 팔아 생활하는 노동자계급이 대립하는 사회인데, 일본에는 그러한 자본가도 없고 기업의 지배는 대주주가 아니라 노동자출신 경영자의 지배이므로 일본은 이미 자본주의가 아니지 않는가 하는 주장도 있을 수는 있다.

물론 이러한 주장은 분석적이고 이론적 결론이라고 볼 수는 없지만 하나의 시사적인 논의라고 보인다. 그러나 중요히 것은 일본 자본주의의 이러한 특징, 특히 앞에서 본 대기업 소유 및 경영지배구조상의 특징은 명백히 일본 노동운동의 經濟主義化에 크게 기여했다는 사실이다. 어느 나라 운동에서든 흔히 나타나는 노동자와 자본가의 계급 대립적 감정을 크게 줄이고, 노사관계를 경영자와 종업원의 관계, 그것도 종업원출신 경영자와 종업원과의 관계로 전환시키는데, 그리하여 노동운동에서의 정치주의를 극복하는 데 위의 여러 특징들이 많은 기여를 했음은 부정할 수 없을 것이다. 그런데 더욱 흥미있는 사실은 일본의 경우 기업의 최고경영자들 중 상당수가 노동조합운동 출신가라는 사실이다. 오랫동안 中勞委 사무국장과 日經連 전무를 역임한 松崎씨는 그의 저서에서 일본에 과연 계급이 존재하는가 하는 질문을 하면서 다음과 같은 逸話を 소개하고 있다.

“내가 中勞委 사무국장을 하던 1959~60년경 어느 회사에서 노동협약의 해석에 대한 분쟁이 일어나 中勞委에 알선이 들어온 일이 있었다. 그때 회사의 사장은 '이 노동협약은 내가 노동조합위원장을 하고 있을 때 만든 것이다. 따라서 그 해석은 내가 가장 잘 안다'고 강경하게 자기의 說을 주장한 일이 있었다. 만일 푸른 눈을 가진 사람이 이 이야기를 들으면 어떻게 생각할까?”

-松崎芳伸 著, 『労働組合 뒤와 앞』, タイアモト社, 1977, pp. 79~80-

그런데 이러한 노조출신자의 기업경영자로의 변신 내지 승진이 얼마나 일반적 현상인가를 <표 3-4> 에서 보면, 日經連 소속 회사 중에서 약 74.1%가 그 회사의 중역중에 노조집행위원 경험자가 있는 회사로 드러나 노조출신자의 기업경영 책임자로의 진출이 결코 예외적 현상이 아님이 드러났으며 또한 일경련 소속 상

<표3-4> 회사중역 중 노조집행위원 출신자의 비중(1981년)

		계	제조업	비제조업
회답회사수	전체 (A)	313	180	133
	중역중 노조집행 위원출신자가 있 는 회사수 (B)	232	136	96
	(B)/(A)	74.1%	75.6%	72.2%
회답회사 중역수	전체 (A)	6,121	3,314	2,807
	노조집행위원출신 중역수 (B)	992	523	469
	(B)/(A)	16.2%	15.8%	16.7%

주: 조사대상은 日經連 상임재무이사회사,  
 자료: 노동문제연구위원회 보고, 『선진국명에 빠지지 않기 위하여』, 日經連, 1982. 1. 13.

임·재무이사 회사의 총중역수 6,121명 중 노조집행위원출신 중역수는 992명으로 전체의 약 16.2%로 나타나, 평균 중역 6명 중 1명이 노조집행위원 경력자인 것으로 나타났다. 이상과 같이 일반종업원이 내부승진을 통해 회사의 사실상 지배자인 최고경영자로의 진출이 가능하고, 노동조합간부들도 이러한 내부승진에서 예외가 아니며 소유가 분산된 법인자본주의하에서 勞使는 一體的 性格을 강하게 띠게 되고, 따라서 계급대립을 전제로 한 노동운동에서의 정치주의는 사실상 크게 설득력을 잃게 된다. 使를 대표하는 최고경영자와 勞를 대표하는 일반종업원이 모두 같은 봉급생활자일 뿐 아니라, 이들간의 소득격차가 점차 줄어들어간다면, 더더욱 정치주의는 설 땅을 잃지 않을 수 없게 되는 것이다. 참고로 <표 3-5>를 보면, 민간기업의 사장과 대졸 신입사원(남)과의 봉급차이가 과거 수십년간 지속적으로 축소되어 왔음이 명백하게 나타난다. 1963년만 해도 稅後 수입차가 약 12배 정도였으나 1980년 약 7~8배로 크게 축소되었다. 노사관계에서 勞가 使로 승진할 수 있을 뿐 아니라 소득면의 격차가 줄고 있다면, 그만큼 자본주의체제내에서도 노동자들의 생활향상은 얼마든지 가능함을 증명하는 것이 되고, 따라서 경제주의는

<표 3-5> 민간기업 사장과 신입사원(대졸, 남)의 연수입(상여금 포함)비교

	구 분	사 장 년수입(A)	산업사원(B)	(A)/(B)
1927	稅 前	165,000	15,000	110.0
	稅 後			
1963	稅 前	6,082,000	257,900	23.6
	稅 後	3,013,500	252,500	11.9
1973	稅 前	15,676,700	825,500	19.0
	稅 後	7,181,400	797,400	9.0
1980	稅 前	23,593,000	1,623,000	14.5
	稅 後	11,543,000	1,546,000	7.5

자료 : 노동문제연구위원회의 보고, 『先進國に 倣하지 않기 위하여』, 日經連, 1982. 1. 13. p. 6.

보다 설득력을 갖지 않을 수 없었다.

### 3. 勞働行政의 效率

#### 가. 強・穩의 兩面 政策

우선 勞働行政은 1945년 종전 직후부터 1948년경까지는 노동운동의 政治主義를 사실상 용인 내지 방치해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 1948년 7월 국가나 지방공공단체 직원의 단체교섭권을 제한하는 政令 201호 공포 이후, 노동행정은 政治主義 反對, 經濟主義 支持 입장을 명백히 하기 시작했다. 終戰 직후 GHQ가 왜 日本共產黨을 인정하고 노동운동에서의 정치주의를 용인했는가에 대해서는 결국 對蘇戰略의 일환이었다는 설명이 다음과 같이 가능하다.

“만일 미국이 日本共產黨에 대하여 적극적 정책이 아닌 부정적 정책을 택하였다면, 日共은 소련측으로 돌아서서 결과적으로 소련의 일본에 대한 영향력이 증대하게 되었을 것이다. 공산당은 당분간 정권을 잡을 가능성도 없고 합법적 활동무대만 제공하면 만족할 것이다.……공산당의 존재는 일본이 다시 침략적 정치체제로 돌아서는 것을 방지하고, 장기적으로 보면 태평양의 안전에 유리하기 때문이다. 일본인은 본질적으로 소련공산주의보다는 미국의 자유주의를 좋아하기 때문에 日共을 원조해도 對蘇 이적행위는 되지 않을 것이다.”

-竹前榮治 著, 『前後日本改革-GHQ 勞働政策史』, 東京大學出版會, 1982. p. 342 -

여하튼 美蘇의 冷戰關係가 격화되고 일본내의 日共 産別會議 등의 활동이 보다 과격해짐에 따라, 1948년을 계기로 노동행정은 정치주의 반대, 경제주의 지지의 뜻을 명백히 하였다. 이 전환기에 노동행정의 견해를 밝힌 문서가 1948년 12월에 나온 「민주적 노동조합 및 민주적 노동관계조정에 대하여」라는 노동차관의 통첩이다. 이 통첩에서 정부는 노동운동에 대한 일본공산당의 영향 내지 지배를 막기 위하여 조합적 민주주의의 확보와 조합의 자주성을 강조하고, 이른바 民主的 勞働組合運動을 조장해 나가기 위한 노동행정상 여러 가지 지도요령을 자세히 알리고 있다. 이 통첩의 내용을 일부 소개하면, 다음과 같다.

“……敗戰後 노동운동은 패전이라는 특수환경하에서 주체적 조건의 미성숙 속에 급속히 발전하였기 때문에, 개개 조합원의 자각에 기초한 민주적 조합이라기보다는 소수 간부에 의해 지도된 全體主義的・獨裁主義的 내지 보스(Boss)적 등의 非民主的 지배의 불건전한 경향을 많이



포함하고 있다……건고한 노동조합운동은 組合民主主義의 기초 위에서만 추진될 수 있는 것이다……지도의 중점은 自主의이고 民主的인 단위노동조합을 확립하는 데 두어야 한다……단위조합이야말로 노동자 자신으로서의 민주적 자기표현과 창의를 과정이고 민주적 단위조합의 성장이 있어야 비로소 강력한 노동조합의 발전이 기대된다……민주적 노동조합(노동관계의 확립에 있어 민주화를 위한 여러 방침을 스스로 받아들여 실행하려는 조합)과 사용자 자신들의 노력이 대단히 중요하다. 따라서 조합의 개별지도에 있어서 어디까지나 민주적 조합의 성장에 대하여 협력한다는 입장을 지켜야 한다. 강압적이 아니라 상대들이 이 쪽의 제안을 받아들인다는 식으로 개별조합 및 사용자들의 실정에 맞게 지도해야 한다……노동조합이 특수개입그룹이나 정당·정부·사용자 기타 사람들로 부터 지배를 받는다면 그것은 노동조합 본질의 파괴이다. 노동조합은 자주적이고 자유롭게 조합대중의 견해나 희망을 표명하지 않으면 안 된다.”

-1948년 12월 22일 노동성 노동차관 통첩-

이상과 같이 정치세력에 의한 노동조합의 지배에 반대하고, 민주성과 자주성을 가진 민주노동조합을 만들어 나갈 것을 강조하고 있다. 이러한 정치주의에 대한 반대의 표명은 그 이후 강경해져서 1950년에 소위 民主的 勞動組合主義(즉, 경제주의)를 세우기 위한 노력은 더욱 강화되어, 노동행정상의 각종 노동교육, 홍보, 지도방침에 더욱 뚜렷하게 이러한 경향이 드러났다. 한마디로 強·穩의 양면 정책이 더욱 강화되어 왔다고 볼 수 있다. 즉 정치주의에 대하여는 「레드 퍼지」를 통하여 公職追放이라는 강경책을 사용함과 동시에, 경제주의의 정책을 위해서는 노동운동 속에 이른바 민주적 노사관계에 대한 확신을 심어주려고 노력해 왔던 것이다. 다시 말하면 정치주의의 비민주성을 공격함에 그치지 않고 진정으로 바람직한 노사관계가 무엇인가에 대한 代案的 비전을 제시하고, 이것의 정당성이 받아들여지도록 교육, 홍보, 지도해 왔다고 볼 수 있다. 우선 정치주의에 대해 결정적 타격을 주었던 「레드 퍼지」에 대하여 알아보자.

「레드 퍼지」란 한마디로 공산당원이나 그 동조자들을 職場에서 追放시키는 것을 의미하는 바, 일본의 경우 그 과정이나 규모 등에 대하여는 여러 가지 견해가 있어 왔다. 비교적 보수적 입장 내지는 통설이라고 볼 수 있는 견해에 의하면, 일본의 「레드 퍼지는 1950년 5~6월에 걸쳐 「맥아더」의 반공성명, 공산당 중앙위원과 「赤旗」 편집위원의 추방 등으로부터 시작되어 6·25 한국전쟁이 발발함과 동시에 그 대상이 확대되었다. 그리하여 7월 28일부터 신문·통신·방송기관으로부터 공산당원 배제가 실시되었고, 그 후 민간산업, 정부기관에 걸쳐 계속되어 연말까지 약 1만 여명의 공산당원과 그 동조자가 추방된 것으로 보고 있다. 또한 이를 통해 노동조합에의 일본공산당의 영향력은 크게 후퇴하였고 노동운동의 민주화를 주장하는 그룹(民同派)이 득세하는 계기가 된 것으로 이해되고 있다. 노동성이 낸 『자료노동운동사』에 나온 공식통계를 보면 신문·통신·방송관계 해고자는 50사에 704명, 정부의各省에서의 「레드 퍼지」된 사람은 중앙과 지방을 합해서 1,177명, 민간산업부문에서의 「레드 퍼지」된 사람은 537사의 10,972명으로 나타나 총합계 약 1만 3,000명이 된다. 여기에서 제외된 교직원 「레드 퍼지」된 자 약 1,100명을(竹前榮治 著, 앞의 책, 1982, p.347) 포함시키면 「레드 퍼지」로 인하여 직장에서 추방된 총수는 최소한 1만 4천명 수준 이상이라고 봄이 타당할 것이다. 통설이라고 볼 수는 없으나 좀더 진보적 입장에서의 추계를 보면, 정부가 행한 행정정리에서 실제 정리된 인원 17만 4,175명 중 「레드 퍼지」 관련추정자 약 9,000명, 기업이 행한 정리인원 43만 5,466명 중 약 2만명, 교직원 해고추정 약 2천명, 맥아더 書翰에 의한 해고(정부발표) 약 1만 2,000명, 도합 약 4만명을 넘는 대량 「레드 퍼지」가 있었다고 주장하고 있고, 「레드 퍼지」도 실제 1949년부터 시작하여 1950년말경까지 진행된 것으로 보고 있다(염전장병위 著, 『레드퍼지』, 新日本新書, 1984, pp.12~14).

「레드 퍼지」의 규모에 대한 정확한 추계는 사실상 불가능할지 모르나. 여하튼 이것을 통하여 일본공산당이 노동운동에 미친 영향력은 결정적으로 감퇴하게 되었고, 노동운동 일반도 동기간 중 상당히 타격을 받아 위축되었던 것으로 보인다. 예컨대 1949년 3월말 일본의 노동조합수는 3만 6,482, 조합원 691만명(조직률 55.8%)이던 것이 2년 3개월 후인 1951년 6월말에는 조합수 2만 7,644개, 조합원 569만명(조직률 42.6%)으로 약 122만명의 조합원이 격감한 것을 보아도 알 수 있다.

「레드 퍼지」의 過程을 간략히 일별하면, 시작에 대해 여러 설이 있으나 1949년 9월 文教省장관이 전국교육장회의에서의 퍼지 지시로부터 시작됐다는 說이 가장 유력하다. 당시의 이론은.

“공산주의는 폭력에 의해 기존의 민주적 정부의 전복을 주장하고 있기 때문에 위험한 破壞主義인데, 이러한 위험한 주의를 믿는 사람들에 대해 학문의 자유라는 이름 아래 젊은 청년들에게 이러한 주의를 가르치는 것은 과연 허용해야 할 것인가?……공산주의 교수를 제외시키는 권고를 하는 이유는 그들이 자유가 없기 때문이다. 공산주의 사상, 신념. 교양 등은 모두 외부에서 日共을 지배하고 있고, 사물을 관찰하는 방법과 가르치는 방법도 모두 본부에서 지도되고 있다. 고로 학문의 자유라고 하는 대학 최고의 권리와 의무라는 이름 아래, 우리는 공산주의 教授를 원치 않는다. 왜냐하면 그들은 수업하고 연구할 참된 자유를 갖고 있지 않기 때문이다.……”

-염전장병위 箸, 앞의 책, pp.19~20-

위의 인용은 당시 GHQ의 입장이었으나, 이에 대하여 각 대학교수회, 전국대학교수연합 등의 반발이 심하여, 대학의 경우 공식적 「레드 퍼지」는 없었으나 초·중·고등의 경우는 「레드 퍼지」를 피하지 못하고 1949년 가을부터 1950년 봄까지 약 1,100~1,700명 정도가 교단에서 물러나게 되었다. (염전장병위 箸, 앞의 책, p.24에서는 약 1,700명, 竹前榮治 箸, 앞의 책, p.349에서는 약 1,100명).

다음 「레드 퍼지」의 대상은 한국전쟁 발발 직후인 1950년 7월 GHQ가 東京의 8개 언론·통신·방송사와 地方紙를 대표한 신문협회 대표를 개별적으로 만나 구두지시로 시작이 된다. 이것이 소위 언론·매스컴에 대한 추방이다. 이미 앞에서 보았듯이 노동성 자료에 의하면 50개사 704명의 언론관계 종사자들이 추방된 것으로 나타난다. 계속하여 1950년 가을에 행정정리와 기업정리를 통하여 공공부문과 민간부문에서의 「레드 퍼지」가 시작되는데, 여기서 한 가지 지적해 둘 사실은 「레드 퍼지」가 정부와 민간기업의 합리화정책과 동시에 진행되었다는 사실이다. 따라서 어디까지가 공산당원 내지 동조자이기 때문에 해고되었고, 非能率的人力이라서 해고되었는지는 그리 분명하게 선을 그을 수 없었다. 1949년 3월 소위 「도지」公使聲明 이후 정부는 긴축재정·균형재정을 통해 戰後 인플레이를 잡고 경제성장의 기반을 조성하기 위하여 강력한 행정합리화조치를 취하였고, 민간기업도 戰後 지속되어 오던 일본정부의 賃金補助金과 赤字融資가 크게 삭감되자 스스로 자력경쟁을 위해 대대적인 경영합리화에 진력하지 않을 수 없었다. 이 과정에서 행정정리에서는 13省에서 5만 2,345명, 都·府·縣직원 약 1만 8,000~2만명, 국철직원 9만 5,000명, 합계 약 17만명 정도가 해고되었고, 기업정리에서도 약 8,814개 사업소에서 약 43만 5,000명 정도가 해고되었다. 이와 같이 대내적인 합리화 인원축소과정 속에서 「레드 퍼지」가 일어났기 때문에 추방의 정확한 규모 파악이 쉽지 않은 반면, 추방에 대한 반발은 그만큼 상대적으로 약했던 것으로 추정된다.

이상과 같이 일본의 노동행정은 政治主義에 대해서는 가차없이 배격하였지만, 經濟主義에 대해서는 소위 「民主的 勞動運動」, 「健全한 勞使關係」라는 이름으로 지속적으로 많은 지원과 지지를 해왔다. 경제주의의 정착을 위한 정부의 끈질긴 노력을 바르게 이해하기 위해서는 전후 일본의 勞動教育行政의 내용과 발전을 간략하게 일별하는 것이 도움이 될 것이다. 아래에서는 이를 간략하게 소개하도록 하겠다. 전후부터 1960년까지 일본의 노동교육행정은 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다.

제1단계 : 勞動組合教育期(1945~50년)

제2단계 : 勞使關係教育期(1950~55년)

제3단계 : 中小企業勞使教育期(1955~60년)

제1단계인 노동조합교육기는 주요 교육대상이 일반노동자와 일반노동조합으로 건전한 勞動組合運動이란 무엇인가를 중점적으로 교육·홍보·지도하였던 시기이다. 당시의 문제의식을 1946년 7월 GHQ의 노동자문위원회 보고서에서 보면

“……일본의 노동조합은 1년 남짓 사이에 戰前의 8배로 조합원이 늘었다. 조합원 및 그

지도자들의 대부분은 이전에 노동조합의 경험이 거의 없었기 때문에 노동조합의 기능·목표·절차에 대하여 잘 알지 못했다. 그것은 당연하나 곤란의 원인이 되고 있다. 조합원·사용자·정부 관리 모두에게 광범한 교육활동이 필요하였다. 일본 노동자 및 사용자가 다른 나라의 노동운동의 배경·경험에 관한 정보를 접할 기회를 가능한 많이 하려는 것이 GHQ의 정책이다……많은 조합 내부에서 사용자의 영향력이 필요 이상으로 강하다. 조합조직 가운데 주도권은 노동자측이 가져야 한다. 사용자의 유일한 의무는 노동자의 자유스런 단결을 방해하지 않는 것이라는 사실을 명료하게 이해시켜야 한다.”

-神谷拓平, 「前後 労働教育行政の歴史」, 『労働教育の 實情と 課題』, 日本労働協會, 1987. 3, p. 8-

위의 인용문에서 알 수 있듯이 GHQ는 일본에서 근대적 노동조합주의를 바르게 정착시켜야 한다는 목적의식에서 출발한 것 같고 그를 위해 노동정부와 노동교육의 중요성을 강하게 의식했던 것 같다. 1947년 『週刊労働』을 창간하여 국내외 노동사정을 신속·정확하게 제공, 해설, 교육하기 시작했고 이는 오늘날에도 일본노동협회의 『週刊労働ニュース』로 계속되고 있다. 1947년 9월 労働省이 창설되면서 勞政局에 노동교육과를 설치하여 모든 노동교육을 총괄 지도하기 시작했고 또한 각 지방자치단체에 労働文庫를 설치하고 노동총서를 발간하기 시작했다. 이 당시의 주요 교육활동은 소위 「건전한 労働組合運動 무엇인가」에 대한 올바른 이해를 심어주는 것이 목적이었다. 여기서 건전한 노동조합운동이란

“첫째, 經濟再建에 대하여 책임을 느끼는 조합……노동조합도 당면의 급무인 패전후의 일본경제의 재건에 기여하지 않으면 안 된다. 둘째 건전한 조합은 自主的인 조합이다……특히 당면의 교섭상대인 사용자에 대하여 사용자에 대하여 엄격한 자주성을 확보하지 않으면 안 된다. 셋째 조합은 철저히 민주적인 것이다……예컨대 간부독재라든가 일부 소수자의 지배 등은 절대로 피해야 한다.”

-『週刊労働』, 1947. 10. 27-

고 규정하고 있다. 건전한 노동조합운동 개념과 민주적 노동조합운동 개념은 사실상 상호 호환적으로 사용되고 있고, 특히 1948년 이후에는 이미 앞에서 소개한 노동차관 통첩에서도 나왔듯이 위의 세 가지 요소 중 두 가지 요소인 노동조합의 民主性和 自主性만이 더욱 강조되어 오고 있다. 노동조합 및 노동문제 일반에 대한 초보적이고 원칙적인 교육이 이 당시 중심이었다고 보여진다.

제2단계인 노사관계교육기는 종래 일반노동자·일반조합원 중심의 계몽적 ‘労働組合教育’ 으로부터 조합간부·경영자 중심의 ‘労働關係教育’ 으로의 중점의 전환을 의미한다. 이러한 전환은 1949년부터 시작된 정부와 민간부문의 합리화정책(인원감소, 기업정비 등)과 관련하여 나타나는 각종 쟁의의 多發을 배경으로 하고 있다. 이제는 건전한 노동조합의 발전뿐 아니라 노사분쟁의 平和의 해결을 위하여 合理的 노사관계의 확립이 시급하다고 보았던 것이다. 노동교육행정 제1기에서는 노동조합의 건전성 추구가 목표였다면, 제2기에서는 노사관계의 합리성 추구가 목표였다고 할 수 있다. 그리하여 교육대상도 확대되어 노동자나 조합원 뿐 아니라 사용자와 사용자측 직원도 포함하게 되었고, 그 수단도 지방자치단체가 주관하는 労働學校 등 상설기구를 활용하기 시작(1951년 35개교에서 1954년 60개교, 수강자 1만 4,000명으로 확대)하였고 노동국의 노동교육과의 출판활동도 활발하였으며, 『週刊労働』의 발행부수도 급증하여 1953년에는 1회에 8만부가 간행되었다. 노사뿐 아니라 국민일반에 대한 교육활동도 강조되어 일반교육 담당자(중·고등학교교사)에 대한 노동교육이 강화되었고 전국의 중·고등학교에 노동문제나 노사관계에 대한 소책자나 벽신문 등도 배포하기 시작했다. 이 당시 노동교육의 주내용에 대하여는 1953년 6월 노동성 사무차관이 발표한 「労働教育行政에 대하여」라는 통달을 보면 어느 정도 알 수 있다. 이를 부분적으로 소개하면

“……노사관계에서 안정은 바람직하다……이는 자유와 질서의 조화적 발전이라는 의미의 안정이므로 정적이고 고정적인 안정이 아니라 유동적 안정이다……안정을 위해서는 노사관계 합리성의 제고가 필요하다. 노사관계의 올바른 발전은 모두 합리성에 그 기초를 두고

있다……합리성의 출발점은 먼저 현실에 대한 파악에 있다. 사회경제적 조건과 주체적 제조건을 객관적으로 파악해야 한다. 현실을 자의로 왜곡하거나 無自覺해서는 안 된다. 이와 동시에 현실파악에서 중요한 것은 국민의 여론이다. 국민의 여론을 듣는 것은 민주사회에서 사회적 존재로서의 당연히 운명이고 의무이다……다시 강조하지만 합리성이라 추상적인 합리성이 아니다. 이론의 相剋을 해결하는 것이 현실이다. 현실 앞에 겸허한 것이 합리성의 제 1 전제이다.”

-노동사무차관 통달 『勞動教育行政에 대하여』 1953. 6. 6.-

결국 노사관계에서의 합리성 제고가 가장 중요하고 이는 현실에 대한 올바른 파악에서 시작될 수 있다는 주장이다. 이를 좀더 구체화시켜 보며, ① 예컨대 국민경제나 기업실태를 무시한 투쟁, 過剩鬭爭意識은 결국 노사를 함께 망하게 하는 결과를 낳기 때문에 현실적이지도 합리적이지도 않다. ② 노사관계의 안정은 단순한 안정이 아니라 科學的・現實的・客觀性으로 규명된 합리성에 기초하여야 한다. ③올바른 국민의 여론을 환기시키기 위해 국민의 소리가 합리적 認識判斷에 기초하도록 정부가 부단히 노력해야 한다. ④ 노사 모두에게 국민경제의 실태를 정확하게 인식시키는 것이 중요하다 등으로 요약해 볼 수도 있다.

다음으로 제3단계인 中小企業勞使教育期는 1955년부터 시작되는데, 배경으로는 1955년 전후부터 중소기업에서 노사분규가 심각해지고 적지 않은 경우가 경영자 및 노무관리의 전근대성에서 발생하였다는 사실, 또한 당시의 주요 경제정책과제의 하나가 소위 경제의 二重構造를 해소하기 위한 중소기업 노동시장의 근대화, 중소기업 노사관계의 근대화에 있었다는 사실 등을 지적할 수 있다. 특히 중소기업에서의 노무관리 및 노사관계의 합리화・근대화를 위하여 ① 중소기업 노동상담소를 개설하여 상담기능의 강화(1956년 전국에 226개소, 상담활동에 대한 정부보조금 지급 등) ② 노사간 대화의 관행을 만들기 위해 각 사업장에 노사간담회 개최지도 ③ 지역마다 노사별 혹은 노사협동간담회 개최 ④ 사용자에 대한 노무관리개선을 위한 강습회 개최 ⑤ 사용자들의 자주적 연구회 조직 ⑥ 자료배포 등의 활동을 확대하였다. 이 시기에 특기할 사항의 하나는 1958년 9월 日本 勞動協會의 발족이다.

“노동교육은 그 성질상・기술상 정부나 지방자치단체가 직접 하기에는 부적당한 분야가 많고, 일반적으로 노사관계 안정을 위해선 과학적・합리적인 해결이 전제되어야 하는바, 이들 위해선 노동문제 각종 분야에 대한 기초적이고 체계적인 조사연구에 의한 知識補給이 긴요하다……이 분야에 공정하고 과학적인 연구를 하여 노사 및 국민일반이 노동문제에 관한 이해와 양식을 가지도록 강력한 民間團體를 설립, 노동문제의 깊은 연구・자료정비・계몽을 해야 한다.”

라는 설립취지를 가진 일본노동협회가 발족됨으로써 그동안 정부가 해오던 노동교육의 상당부분을 이 협회가 담당하게 되었다.

이상에서 1945년부터 60년까지의 일본노동교육행정 변화의 간단히 일별하였다. 여기서 드러난 사실은 일본의 노동행정이 한편에서는 좌익정치세력의 노동운동에의 침투, 지배강화를 막기 위해 1950년의 「레드 퍼지」라는 물리적 수단까지 동원하면서도 다른 한편으로는 건전한 노동조합, 민주적 노동조합, 합리적 노사관계 등을 내세워 가능한 한 노동운동을 勞動組合主義의 원칙, 經濟主義의 노선에 따라 제도화하려 한 것이었다. 정치세력에 의한 노조의 지배, 비민주적이고 투쟁지상주의적 노조운용 등에 대하여는 명백히 반대하면서도 노동정책의 기본방향이 노조를 회사측에 御用化시킨다든가, 물리력을 동원하여 사실상 무력화시킨다든가 하는 식으로 노사관계의 미봉적 안정을 도모하려 하지는 않았던 것 같다. 오히려 적극적으로 노조의 자주성과 민주성 확보를 지원하고 나왔고, 나아가 노사분쟁 처리에 있어서도 양당사자의 현실적 사고를 높여 합리적 해결이 가능하도록 하는 방향으로 노동행정을 추진했다고 볼 수 있겠다. 이렇듯 정치주의에 대한 단순한 반대에 그치지 않고, 건전한 경제주의의 확립이라는 정부의 轉向의인 태도가 바로 전후 일본노동운동에서 노동조합주의의 정착에 크게 기여하였다고 본다.

나. 勞動行政의 自主性・專門性・進歩性

일본 노동행정상의 대별되는 특성으로 우선은 전문성과 자주성 내지 독자성을 들지 않을 수 없다.

일본에서 労働省은 정부와 노동조합 사이의 대화의 창구로 활용되고 있다. 그리고 그 대화창구로서의 노동성의 역할이 대단히 효율적이라는 데 대하여 정부와 노조 양측에서부터 인정을 받고 있는 것 같다. 특히 노동성속에서 勞政局 소속의 労働組合科가 사실상 대화창구의 역할을 하는 곳이다. 노동조합과의 규정을 보면 ① 노동조합의 조직 및 활동, 사용자 및 사용자단체의 노동관계에 관한 활동, 기타 노동관계에 대한 조사에 관한 업무 ② 노동관계의 自主的 調整에 대한 정부의 助力, 기타 노동쟁의의 예방 및 해결의 촉진에 관한 업무를 담당하는 것으로 되어 있어 비교적 막연히 규정되어(노동성 조직령 제25조) 있으나, 실제로 이 노동조합과는 사실상 노조와 사용자의 움직임에 관한 모든 정보가 집중되고, 그들의 요구사항과 정부정책에 대한 반응 등이 수렴되는 곳이다. 동시에 정부측의 입장이나 정책이 사용자나 노조에게 전달되는 곳이기도 하다.

그런데 労働組合課의 공무원 등은 다른 부서에 비하여 근속년수가 대단히 장기인 것으로 알려져 있다. 예컨대 앞에서 인용한 바 있는 『日本 労働運動史(1983)』의 편자인 元井久夫씨는 1947년에 입사해 1983년 퇴직할 때까지 38년간을 노동성에서 일하였는데, 이 중 32년 동안은 노동조합과에서 보냈고 6년은 노동조합과장으로 일한 사람이다. 元井씨의 경우는 극히 드문 경우일지 모르나 보통 10~20년 노동조합과 근속은 극히 일반적인 현상이다. 그 주된 이유로는 정부와 노조(혹은 사용자)와의 대화의 창구역할을 해야 하므로 첫째로 인간적 신뢰관계가 특히 중요하고, 둘째로 노사관계에 대한 전문지식이 있어야 한다는 주장을 들 수 있다. 1988년 출판된 『勞政回顧錄』(노정회발행, 노무행정연구소)의 편집을 맡았던 歌田徳一씨는 1947년부터 1986년까지 39년을 노동성 및 그 관련 조직에서 근무했는데 그 중 1947년부터 1969년까지 23년간을 노동조합과에서 일한 것으로 나타났다. 필자와의 면담에 응했던 元井・歌田 양씨는 특히 노동조합공무원과 노조간부와의 인간적 신뢰관계가 대단히 중요하다고 강조하고 있다. 예컨대, 자녀의 결혼이나 취업문제까지도 상담할 정도가 되어야 한다고 주장한다. 그리고 노동행정에는 실제 경험을 통하여 배워나가는 면이 많기 때문에 근속년수가 짧으면 올바른 노동행정이 거의 불가능하다고 주장한다. 일본의 경우 이러한 장기근속관행이 분명히 노동조합과의 전문성 향상에 크게 기여하였다고 볼 수 있고, 더 나아가 이렇게 축적된 전문성이 노동행정의 자주성・독자성 유지에도 기여했다고 본다. 여기서 노동행정의 자주성이란, 적어도 노동행정에 관한한 노동성이 정부 부처내에서 가장 강력한 발언권과 최종적 결정권을 가진다는 의미의 자주성이다.

그런데 여기서 노동행정의 자주성 내지 전문성 형성 및 유지에 결정적으로 기여했던 역사적 史實이 지적되어야 한다. 1946년과 1947년에 있었던 소위 노동「폐지」가 그것이다. GHQ의 명령에 의해 진행됐던 이 노동「폐지」는 그 이후 노동행정의 독자성, 특히 内務行政・警察行政으로부터 노동행정의 자주성 확보에 결정적으로 기여하였다. 또한 이러한 여타 행정으로부터의 노동행정의 자주성 확보가 그 이후 노동행정의 전문성 축적에도 크게 기여하게 되었다고 본다. 노동「폐지」란 노동운동의 탄압에 관련된 인물을 노동행정에서 추방하는 것을 의미하는 것으로 GHQ로부터 다음과 같은 내용이 1946년 초에 일본정부에 전달되면서 시작되었다.

① 1945년 9월 2일 이전에 자유스런 노동운동을 방해할 목적으로 설치된 정부・민간의 기구에서 직접 책임있는 지위에 있던 자 및 노동조합이나 그 활동의 방해 혹은 탄압과 관련된 직에 있던 모든 사람들은 일본 정부기관의 都府縣, 市井村 등에서 노동관계 업무로부터 배제되지 않으면 안 된다.

② 전향의 목적을 달성하기 위해 1945년 9월 2일 이전 모든 現・前職 경찰직원(단지 그 재임기간중 공장감독관에 종사했던 자는 제외), 산업보국회, 노무보국회의 중앙, 부현지역 지부의 모든 現・전직 간부 등은 노동행정뿐 아니라 알선・조정・중재위원이 될 자격이 없다(竹前榮治, 앞의 책, 1982, p. 116).

이러한 내용이 전달되면서 노동「폐지」가 시작되었으나, 같은 해인 1946년 6월 GHQ의 조사에 의하면 이전에 特高 내지 경찰에 근무한 자가 600명 이상이나 府縣의 勞政課에서 일하고 있음이 드러나, 보다 철저한 조치가 요구되기도 했다. 그 이후 여러 우여곡절을 겪으면서 노동「폐지」는 본래의 강경성이 많이 완화되었음은 사실이다. 그러나 노동「폐지」가 그 이후 노동문제에 대한 정부대응에서 警察行政次元의 접근방식을 하지 못하도록 하는 좋은 전통을 세우는 데 결정적으로 기여하게 되었다. 노동행정의 독자성・자주성 확보에 결정적 계기가

되었었다고 할 수 있다.

일본 노동행정의 또다른 특징으로 거론할 수 있는 것이 노동행정의 中立性 내지 進歩性이다.

여기서 중립성이란, 특히 노동위원회 그 중에서도 중앙노동위원회의 중립성을 지칭하고, 여기서의 진보성이란 노동행정 전반이 守舊的이라기보다는 未來指向的이고 改革的이라는 의미에서 그리고 정부 부처내에서는 적어도 노동문제에 관한 한 가장 친노동조합적 내지는 노동조합 理解的이라는 의미에서의 진보성을 말한다.

일본의 노동위원회의 중립성과 전문성은 노·사 양측에서 인정받고 있다. 공익위원들을 노·사 모두의 교차합의에 의하여 뽑는다는 제도상의 장치도 있으나 특히 초기에 중앙노동위원회 위원장을 맡았다. 末弘巖太郎(東大, 법학)·中山伊知郎(一橋大, 경제학) 교수 등의 출중한 인품과 식견이 中勞委의 중립성에 대한 신뢰를 쌓는 데 크게 기여한 것으로 알려지고 있다.

노동행정 전반의 진보성의 원인으로는 노동 「퍼지」를 통한 舊人物들의 추방, 우수한 신진관료의 등장을 들 수 있고, 이와 더불어 1947년 9월 노동성이 발족될 때가 바로 전후 처음으로 사회당 중심의 연립내각이 성립했던 시점이었다는 사실이 지적되기도 한다. 그러나 정부의 여러 행정부문 중에서 노동행정이 특히 勞動理解的이라는 의미에서 진보적인 것은, 오히려 담당할 업무의 내용상 너무나 당연한 일이고 별도의 원인규명이 필요하지 않다고 본다.

이상을 요약하여 보면, 즉 노동행정이 가지는 自主性·專門性·中立性·進歩性은 결국 노동행정에 대한 노·사 양측으로부터의 신뢰성을 결과하게 된다고 요약할 수 있다. 일본의 노동행정은 노동조합으로부터 너무 친자본적이라든가 노동조합의 정상적 활동을 탄압한다든가 하는 비판을 별로 받지 않는 것 같고, 오히려 노동조합주의적 노동운동을 지원해 준다는 신뢰가 큰 것으로 보인다. 반면에 기업측으로부터도 노동행정이 약간은 친노동적이라고 지적은 하고 있으나, 그것은 업무의 성격상 불가피한 것이 아니냐고 이해될 정도로 비교적 그 중립성·공평성에 대하여 신뢰를 하고 있는 것 같다. 이와 같이 노·사 양측의 신뢰성을 도출할 수 있었던 노동행정이 바로 일본에서 정치주의를 극복하고 경제주의의 정착을 주요 원인의 하나라고 생각한다.

#### 4. 高度經濟成長

끝으로 일본 노동운동의 基調가 경제주의로 전환하는 데 기여한 주요 요인으로 반드시 지적하지 않을 수 없는 것이 前後經濟의 빠른 회복과 고도경제성장이다. 소위 패전경제가 특히 1950년 한국전쟁에 힘입어 빠른 회복을 할 수 있었고, 1955년부터는 이미 전후경제에서 완전히 회복되어 고도성장경제로 접어들 수 있었다는 사실. 그것이 자본주의체제 아래에서도 노동자들의 실질생활수준의 향상이 가능하다는 것을 실증시켰고, 이 실증이 결국 경제주의·노동조합주의의 정착에 기여하게 되었던 것이다. 또한 1955년부터의 고도성장의 결과가 春闘方式을 통하여 노동자들에게 비교적 공정히 배분되었고, 춘투를 통한 임금인상 압력에 대응하기 위해 기업은 더욱 투자증대와 합리화 노력을 강화하지 않을 수 없게 되어 결국 경제성장 그 자체를 가속화시키는 普循環이 가능했던 것이다.

지금까지 경제주의의 정착과정에서 노·사·정이 어떻게 대응하였는가를 보았으나 이런 대응과정에서 지금까지 언급되지 않은 주요 사실의 하나는 바로 GHQ 자체의 절대권력이다. 近代天皇은, 물론 일본 국회의 결정도 쉽게 번복 시킬 수 있을 정도의 막강한 권력의 실체였고, 패전 이후 그 절대권력은 GHQ에게 넘어가게 된다. 이러한 GHQ의 절대권력의 배경이 없었으면 과연 재벌해체, 노동개혁 등 각종 전후 민주화개혁이 가능할 수 있었을까? 또한 만일 그러한 민주화개혁이 없었을 때, 일본 노동운동이 정치주의에서 경제주의로의 전환은 순탄했을까? 아니면 極左와 極右간의 투쟁 속에서 「불세비즘」이나 「파시즘」 어느 쪽으로 흘러가지는 아니했을까?

#### 第4節 經濟成長과 勞動運動

##### 1. 高度成長下の 勞動運動發展期(1955~70년대초)

###### 가. 高度經濟成長으로의 轉換

중전의 혼란기를 벗어난 일본경제는 1950년 한국동란의 特需로 급속히 경기침체를 벗어날 수 있었으며, 1955년에 들어서는 그동안의 디플레이션 기조에서 일변하여 본격적인 확대로 전환하였다. 그것은 수출의 예상외의 증가와 1955년의 대풍작에 기인한 것이다. 이어서 1955~56년 상반기에 걸쳐 철강, 조선, 화섬 등의 수출증가산업, 합성섬유, 석유화학 등의 신흥산업을 중심으로 설비투자가 급증하여 경제규모를 더욱 확대시키는 소위 「神武景氣」<sup>1)</sup>가 나타났다. 또 1956년도 經濟白書에서 “이미 전후 상황은 아니다” 라고 지적했는데 이 말은 그 당시의 유행어가 되었다.

그리하여 일본경제는 종전후의 목표였던 戰前 수준'으로의 부흥을 대략 달성했거나, 이를 대폭 웃도는 수준으로까지 향상되었다. 예컨대 戰前(1934~36년, 농업은 1933~35년)을 100으로 한 1955년 시점의 회복수준을 보면 실질국민소득 149, 광공업생산 187, 농업생산 127, 소비수준 118, 수출물량 75, 수입물량 94, 인구 130(경제백서 1956년)이라는 지표를 보이고 있다.

이와 같이 일본경제는 1955년에 접어들어 전후 상황을 매듭지었는데 여기에는 기업의 체질강화도 기여한 바가 크다. 1949~50년 및 1954년의 불황을 계기로 실시되었던 합리화, 기업정비 등이 기업의 체질을 강화하였고, 1953년의 獨占禁止法の 개정에 의해 기업간의 제휴 및 협조행동이 어느 정도 가능하게 되어 대기업이 몇몇 주요 은행을 중심으로 결집하여, 용자를 바탕으로 주요 산업에서 설비신설과 설비경쟁을 선도하는 체제(系列融資를 통한 이른바 신흥산업 'one set 主義')가 형성되었다.

또한 이 시기에는 아직 값싼 노동력이 남아 있었고, 소비수준도 낮았다. 그러나 戰時·戰後의 긴 공백기를 거치면서 그 잠재적인 욕구수준은 아주 높았기 때문에 내구소비재 및 생산기술·기계 등이 이 시기에 일제히 도입되어 급속히 보급되기 시작했다. 근로자를 비롯한 국민의 저축의욕은 강하였기에 이렇게 왕성한 수요는 인플레이션을 야기하지도 않았다.

세계경제는 미소 냉전체제가 끝나고 평화공존의 시대로 전환하여 IMF를 중심으로 하는 안정되고 다각적 통화조정제도하에서 순조로운 확대를 지속하였다. 수출은 세계무역신장률보다 높은 속도로 증가하였고, 교역조건도 動力源이 석탄에서 값싼 석유로 전환(에너지혁명)하였고 해외원자재시장 등의 안정에 의해 호전되어 70년대 석유파동까지 안정되었다.

한편 국내적으로는 1955년 10월에 좌우 양 사회당이 통일을 실현시키고 이어서 11월에는 보수합동으로 自由民主黨이 발족되었다. 이른바 55년체제라 불리는 양대 정당시대(실질적으로는 보수영구정권시대)를 맞게 되면서 정치체제는 일단 안정을 맞게 되었다. 정부의 강력한 지도력을 통하여 선진국수준을 쫓아가고자 하는 국민의 의욕이 강하여, 이른바 관민일체로 각종의 산업정책이 적극적으로 추진될 수 있는 조건이 형성되었다. 특히 50년대 후반에는 엄격한 외환관리하에서 수입 및 자본의 유출입은 강력한 규제를 받았다. 경쟁력이 약한 산업에 대해서는 정부의 강력한 보호가 주어졌으며 각종 수출촉진조치가 강구되었고, 관리통화체제하에서 통화공급은 日銀대출을 통하여 탄력적으로 이뤄졌다. 戰前과는 달리 군사지출의 부담도 없이 경제발전을 위한 好條件이 모두 갖춰지게 되었다.

1955년에 들어서면서 정부도 12월에 「경제자립 5개년계획」(鳩山内閣)에 이어서 1957년 12월에는 「신장기경제계획」(岸内閣)을 각각 책정하여 경제개발과 근대화를 추진했다. 또 60년대에는 미·일 안보조약이 개정되고 무역에서 외환 자유화도 실시되었다.

이케다(池田)내각은 1960년 12월에 「국민소득배중계획」을 책정하고, 다시 사또(佐藤)내각은 1965년 1월에 「중기경제계획」과 1967년 3월에 「경제사회발전계획」을 각각 책정하여 경제발전과 국민생활수준 향상에 더욱 박차를 가하게 되었다. 이른바 “유럽수준까지 따라 잡고, 추월하자”라는 것이 일본 산업경제의 새로운 경제목표가 된 것이다. 따라서 이 시기에 각 산업과 기업에서 생산성을 향상하고 국제경쟁력을 강화하기 위한 기술혁신과 설비투자가 적극적으로 전개된 것은 물론이다.

60년대에 들어서면 경제의 순조로운 발전과 수출입의 증대에 따라 세계무역 가운데서 차지하는 일본무역의 비율이 상승하였으며 수출입 및 자본자유화에 대한 해외 여러 나라의 요구가 높아졌다. 정부는 1960년 6월에 무역외환자유화계획 大綱을 발표하여 3년후에 수입품 자유화율을 80%로 한다는 것을 연명하였다. 수입자유화율은 예정보다 빨리 실시되어 1953년말에는 90%를 넘었고 1966년말에는 95%까지 되었다. 1965년에 접어들면서는 자본자유화가 중요한 과제로 되었다. 선진제국의 기대자본이 국내시장에 진출함에 따라 경계심이 높아졌으며 대기업 상호간에도 협조체제를 취할 필요성을 인식하게 되었다. 기업의 합병과 통합(三菱重工業과 日産

프린스의 합병, 八幡과 富士의 합동에 의한 新日鐵의 탄생 등)이 각 산업에서 활발하게 이뤄졌으며 이른바 競爭的 獨占으로부터 協調的 獨占으로 이행되었다. 그러나 戰後 日本經濟는 순탄하게 확대일로로 걸어온 것만은 아니었다. 神武景氣라는 급격한 확대에 따른 반동으로서 일본은 1957년 여름부터 1958년 가을에 걸쳐서 이른바 ‘남비不景氣’ (계속되는 불경기)로 불리는 심각한 경기조정기를 맞게 되었다. 석탄, 섬유(특히 반제품), 철강, 비철금속, 펄프·조선, 화학 등에서 기업정비가 활발히 추진되었다. 이에 노동운동도 ‘대결’ 양상이 심각하게 되어 갔다. 그러나 1958년 가을에는 ‘남비불경기’를 벗어나 일본경제는 다시 급격한 확대 과정으로 돌아섰다. 이 같은 경제확대는 ‘岩戶景氣’<sup>2)</sup>로 불리며 1961년경까지 지속되었다. 이 사이에 1955년에는 日本生産性本部가 발족하여 생산성운동을 활발히 전개하기 시작했다.

그러나 1962년에 접어들면서 다시 '岩戶景氣'에 의한 설비투자열기의 반동으로 설비투자의 신장율이 떨어지면서 일시 경기침체에 대한 우려감이 나타났다. 경기의 호황국면의 지속기간도 1963~64년의 '올림픽景氣' 시기에는 '神武景氣'보다 상당히 짧아졌다. 이에 따라 경제가 전환기에 접어들었다는 견해가 일반화되었으며 65년이 되면서 山湯特殊鋼 및 山一證券 등 대기업의 도산 및 파탄은 이러한 풍조를 더욱 조장하였다. 정부는 이 "戰後最大の構造不況"을 수습하기 위하여 규제용자를 적극 확대하였고 수급격차를 해소하기 위하여 처음으로 국채발행을 감행하였다. 日本經濟는 하나의 전환점에 도달하였다고 규정되자 1965년 1월에 책정된 中期經濟計劃에서는 고성장보다도 經濟歪曲의 시정 및 사회개발을 우선 강조하였다. 그러나 1966년에 접어들면서 일반의 예상과는 달리 생산활동은 재차 급속히 회복되어 상승기조로 전환되었다. 승용차, 컬러 TV, 석유화학 등 새로운 산업에의 설비투자가 급격히 증가하였고, 그 파급효과와 수출의 대폭적인 증대가 원동력이 되어 경기는 1970년 중반까지 4년여에 걸쳐 호황을 지속하게 해주었다. 이른바 '大型景氣'가 출현하여, 경제는 기본적으로 1955년과 동일한 설비투자 주도형의 확대를 유지하였다.

국민소득 통계에 의하면, 民間企業設備投資는 1955년 9,900억 엔에서 1961년 <표 3-6> 경기순환의 지속기간과 고용·생산의 증가율

(단위: %)

저 점	정 점	상승기간	하강기간	고 용	생 산	비 고
1954. 11	1957. 6	31개월	12개월	10.0	24.7	神武景氣
1958. 6	1961. 12	42개월	10개월	12.6	29.9	岩戶景氣
1962. 10	1964. 10	24개월	12개월	4.6	18.1	올림픽景氣
1965. 10	1970. 7	57개월	17개월	3.2	16.5	大型景氣
1971. 12	1973. 11	23개월	15개월	△ 0.3	15.4	-

자료: 經濟企劃廳, 『現代日本經濟の展開』.

労働省, 『毎日勤勞統計』.

通産省, 『通産統計』.

山本不二男, 『日本労働經濟概説』, 日本労働協會, p.111 및 p.249에서 작성.

에는 4조 2,270억 엔으로 6년간에 4.3배 증가하였다. 1962~65년에는 증가율은 낮아졌지만 1966년 이후 재차 증가세로 반전하여 1970년에는 15조 7,000억 엔으로 1965년 당시의 3배 이상, 1955년에 비하면 16배라는 높은 수준으로 상승하였다.

경제성장률은 1945년에 연평균증가율 9.6%에서 1955~60년 8.5%, 1960~65년 9.8%, 1965~70년 11.4% 등으로 높은 수준을 지속하였다. 실질국민총생산은 1955~70년의 15년간에 4.1배,



광공업생산은 같은 기간에 7.8배로 증가하여 세계에서는 보기드문 비약적 발전을 이룩하였던 것이다. 이와 같이 일본경제는 1962년, 1965년의 경기조정기를 거치면서도 1971년의 닉슨쇼크에 의한 격변기(경제기반의 변화)를 맞이할 때까지 대체로 일관성있게 고도성장을 지속하였다고 볼 수 있다. 그리고 60년대의 후반까지에는 '유럽수준을 추월하자'라는 목표에 어느 정도 접근한 것으로 볼 수 있다.

#### 나. 勞動經濟에의 影響<sup>3)</sup>

설비투자증가를 기축으로 한 고도성장의 지속은 노동경제의 각 분야에도 커다란 영향을 미쳤다. 첫째로 기계공업 및 건설업, 운수통신업 등에서 단위생산액당 노동수요량(雇傭係數)이 증가하였고, 관련분야에 파급효과로 생산관련부문의 생산이 비약적으로 증대함에 따라 근대산업부문의 고용이 급증하게 되었다. 1960년의 산업연관표에 의하여 최종수요항목별로 1억엔당 수요가 유발하는 고용자수를 계산해 보면 공공부문의 비중이 큰 정부소비를 빼고서는 가장 높은 부문이 고정자본형성으로 144명, 다음으로 수출 126명, 민간소비 117명 순으로 나타난다. 유발된 고용의 산업별구성을 보면 제2차산업의 비중이 가장 높아 고정자본형성의 78%, 수출의 60% 등을 차지하여 설비투자가 2차산업을 중심으로 하여 고용을 유발했음을 보여주고 있다(勞働省, 『勞働力の産業連關分析』, 1965년), 이 시기의 설비투자는 전후의 근대화투자 및 석유위기 이후의 合理化・省力化 등을 목적으로 한 설비투자와는 달리 신기술의 도입, 새로운 산업의 발전을 내용으로 하는 신설, 확장투자가 중심으로 되었기 때문에 고용수요를 증가시키는 성격이 더 강했다. 그 때문에 중화학공업 중심의 제2차산업을 중심으로 고용이 대폭 증대하여 노동력의 수급관계는 과잉으로부터 노동력부족 기미로 전환되었다. 고용구조도 고도화하여 제조업을 중심으로 대기업과 중규모기업 노동자비중이 증대하는 양상으로 전개되었다. 두 번째로 설비투자의 증가는 생산과정에서 기술변화를 수반하여 노동의 양태 및 노동력의 성격, 구성 등을 변화시켰다. 기술혁신에 따라 신설공장을 중심으로 젊은 노동자가 집중되었고 지금까지의 숙련공은 옛공장에 남아 있어야 했다. 숙련의 해체, 노동의 단순화 및 감독노동화 경향이 일반화되었고 신규학줄 및 농촌출신 젊은 노동력에 대한 수요가 증대하였다. 건설 및 기계 등의 분야에서는 옛날의 숙련노동자가 부족해지기 시작하였고 동시에 젊은 미숙련노동자 부족을 느끼게 되었다. 신규졸업자 및 젊은 노동자의 임금이 상승함과 동시에 기업

<표 3-7> 주요경제지표의 동향(연평균 증가율)

	(단위 : %)			
	1955-60	1960-65	1965-70	1975-73
성장률	8.5	9.8	11.4	7.1
광공업생산	14.9	11.7	15.9	8.1
고 용 I	5.6	3.8	2.6	2.5
고 용 II	9.5	6.9	3.1	2.0
노동생산성(제조업)	8.1	7.8	13.7	10.9
임 금	5.5	10.1	14.8	17.4
도매물가	0	0.4	2.0	4.6
소비자물가	1.4	6.2	5.4	7.1
실질임금	4.2	3.7	9.0	9.6
소비수준	5.4	4.4	5.2	4.5

주: 1) 성장률과 고용 I 은 연도, 기타는 1971년.

2) 고용 I 은 노동력조사에 의한 전산업고용자, 고용 II 는 개별노동통계에 의한 조사산업종수(서비스업은 제외)의 고용지수동향을 나타냄.

3) 임금, 실질임금은 조사산업종수의 수치.

자료: 1) 日本経済企画庁, 『経済統計』, 1981.

간・지역간 노동이동은 증가하였다.

세 번째로 新技術의 도입 및 新産業의 발전을 중심으로 한 설비투자의 증가는 노동생산성을 대폭 상승시켜 기업수익을 호전시켰다. 제조업의 노동생산성은 1955년에는 연율 8%, 1965년에

들어서면서는 14%로 상승하였다(표 3-9 참  
<표 3-8> 산업별 고용증가율(연율)

	제	광	전	제	석	철	가	요	화	철	금	일	수	전	정
	업	업	업	조	료	유	구	업	화	강	속	만	송	기	밀
				업	품	품		·	석		품	가	기	기	기
1955~60	10	2	14	11	10	3	21	12	7	10	18	14	9	21	15
1960~65	7	△ 1	12	6	11	1	9	6	4	6	8	6	8	7	7
1965~70	3	△ 6	2	3	1	△ 2	5	3	1	1	4	1	5	9	3
1970~73	2	△ 13	5	1	△ 2	△ 3	3	0	0	△ 1	2	△ 1	6	1	5

주: △표는 감소.  
자료: 『毎月労働統計』.

<표 3-9> 연령별 구인배율

연령계급	1960	1963	1967	1971
계	1.5	1.2	0.8	0.8
19세이하	1.4	0.9	0.4	0.3
20~29세	1.5	1.1	0.8	0.9
30~39세	1.4	1.0	0.6	0.6
40~49세	1.5	2.0	0.9	1.0
50세이상	15.2	7.2	4.7	3.7
34세이하	1.4	1.0	0.7	0.7
35세이상	3.5	2.2	1.3	1.4

주: 1960, 63년은 常勤 및 임시근로자, 1967, 71년은 상용근로자.  
자료: 労働省, 『職業安定業務統計』, (각년 10월).

<표 3-10> 주요 물가지수 추이

	수출물가	수입물가	도매물가 (공업품)	소비자물가
1955	108.4	119.2	99.9	68.6
1960	104.2	100.9	100.9	74.0
1965	100.0	100.0	100.0	100.0
1970	108.7	107.3	109.6	130.7
1973	115.7	124.2	125.7	160.7

자료: 日本銀行資料.

조). 도매물가는 국제물가상승의 영향으로 1965년에 접어들면서 상당히 오르기 시작했지만 장기적으로는 보합상태를 유지했으며, 원자재가격 저하 및 제품에 대한 원료비율의 상승경향 등에 따라 기업의 수익은 증대되었다.

이러한 배경은 임금에도 영향을 미쳐 노동조합의 임금인상투쟁, 즉 春闘方式을 정착·발전시켰고 1954~57년까지의 낮은 임금상승률도 발전되어 1960년 이후는 연율 10%를 넘는 높은 상승률을 나타내게 되었다. 이른바 生産性隔差인플레이(노동생산성 상승률이 낮은 서비스산업부문 등에서 임금, 소득의 일반수준으로 균형화됨에 따른 비용상승인플레이)에 의한 소비자물가 상승에도 불구하고 실질임금은 1955~64년에 연간 4~5%, 1965~73년에는 9~10%로 높은 상승을 지속하였다(표 3-7 참조).

네 번째로 계층별 임금 및 소득격차면에서의 변화이다. 일본의 산업구조에 이른바 二重構造가 형성되어 도시와 농촌, 근대산업과 전통산업, 대기업과 중소기업간에 생산성·소득 및 임금 등의 큰 격차가 존재했었다. 그런데 노동력수급의 어려움과 노동시장의 구조변화는 노동력의 이동 및 노동조합의 임금정책 등을 통하여 이러한 임금·소득격차를 축소시켰다. 임금·소득분포 형태도 변화하여 소득수준의 평균화가 진행되었다(표 3-11 참조).

기술혁신의 진전은 대기업과 중소기업의 관계에도 변화를 초래하여, 계열관계를 통하여 하청기업의 기술지도 및 자본원조 등을 행하는 대기업이 증가하였다. 중소기업 가운데는 전문화, 이른바 中堅企業化 등의 움직임이 나타났고 제품가격 및 서비스요금 등에서 가격구조의 변화도 생겨 그 부가가치생산성은 상승하게

<표 3-11> 중졸초임의 상승률과 규모간 격차

(단위: 연, %)

	평균임금 (A)	중졸임금(남) (B)	15~99인 규모 (C)	B/A	C/B
1954	15,115	3,847	3,596	25.5	93.5
1955	15,741	4,090	3,847	26.0	94.1
1956	16,723	4,110	3,960	25.2	94.1
1957	17,518	4,670	4,370	26.7	93.6
1958	17,563	4,840	4,720	27.6	97.5
1959	18,563	5,140	5,046	27.7	98.2
1960	19,617	5,910	5,800	30.1	98.2
1961	21,080	7,300	7,190	34.6	98.5
1962	23,372	9,000	9,090	38.5	101.0
1962/1954(倍)	1.55	2.34	2.53	-	-

주: 편산업의 수치.

자료: 労働省 職業安定局, 『初任給調査』 및 労働省 『戦後労働経済の歴史』, 자료편 및 『毎月勤労統計』에 정제  
된 자료하는 글에.

되었다.

다섯 번째는 TV, 전기세탁기, 전기냉장고 등 새로운 내구소비재의 생산증가와 급속한 보급에 의해 노동자의 소비생활패턴이 크게 변화되었다(이른바 消費革命), 신제품의 개발과 대량생산, 치열한 판매경쟁은 국민의 생활욕구 내용을 변화시켜 생활양식을 일변시켰다. 진학률의 상승 및 기업의 농촌지역으로의 진출, 노동력인구의 지역적인 이동증대 등에 따라 국민생활의 도시화가 진전되었다. 戰前型의 생활패턴은 1960년을 전후로 크게 변모하여 70년대 초반에는 이른바 中流意識을 가진 자의 비율이 국민의 90%를 점하는 상황으로 되었다.

#### 다. 勞使關係의 特徵

이 시기에 노동운동은 현저한 발전을 보였다. 그 조직은 1955년 6월말의 32,012개 조합에 조합원수 약 618만 5,000명으로 추정조직률은 38.9%였으나 1970년 6월말에 60,954개 조합, 조합원수 1,148만 1,000명으로 35.4%로 확대되었다. 임금투쟁에서는 이른바 '春闘方式'<sup>4)</sup>이 정착되었고 그 후 규모를 확대하면서 점차 대폭적인 임금인상을 실현시켜 갔다. 이에 따라 노동운동은 정치투쟁에서 경제투쟁 중심으로 전환하게 되는데, 그 가운데서도 總評의 再左傾化로 안보투쟁을 중심으로 하는 平和闘爭(政治闘爭)이 활발히 전개된 것은 주목된다.

뿐만 아니라 개별기업단위에서는 50년대 초반의 격렬한 합리화투쟁이 과격노선에 대항하는 제2노조의 대두와 일반조합원의 지지상실로 있었으나 1957년 日教組의 근평반대운동, 1958년 王子製紙투쟁 등의 대규모파업이 이어졌으며, 1960년에는 三井三池탄광투쟁이 약 1년간 지속되면서 50년대 합리화투쟁의 대미를 장식하기도 하였다.

60년대에 들어와 제1차 석유파동 이전까지는 정치적 안정과 더불어 경제규모확장, 소득수준의 향상 등 일본경제가 지속적인 고도성장을 이루면서 일본적 노사관계의 틀은 더욱 공고히 확립되어 갔다.

이 시기에는 노동운동은 總評 중심에서 同盟 중심으로 민간부문이 노동운동의 중심세력으로 대두되었으며, 노동운동이 춘투를 중심으로 전개되어 일부에서는 '노동운동의 춘투에의 매몰'이라는 비판까지 받게 되었다. 이 시기의 집단적 노사관계에서의 중요한 변화는 춘투의 정착이라 할 수 있는데, 기업별 교섭제도에서 연유되는 통일성의 부족과 이로 인한 노사관계의 불안정, 단체교섭과정상의 비효율성이 춘투라는 계기를 통해 극복되어 갔던 것이다. 소위 중요한 기업(80년대에는 조선, 철강, 자동차, 전기의 8개사)이 패턴세터로서 임금을 결정하면 그 결과가 대기업·중소기업으로 파급되는 과정을 춘투과정의 특징이라 할 수 있다. 동일노동·동일임금의 원칙에 크게 접근되었으며 춘투를 통해서 거시경제 및 기업의 경영실적 등에 대해 전사회적으로 큰 규모의 토론·홍보가 이루어져 최대의 경제교육 효과가 빚어질 수 있었다는 것도 春闘에서 비롯된 결과라 할 수 있다.

한편 기업측에서는 내부 노동시장조직의 확대를 위하여 교육, 훈련, 배치전환, 승진제도 등을 강화하게 되었고, 이러한 과정에서 생산직근로자들의 신분상의 불만이 해소됨으로써 귀속의식이 강화되었다. 또한 소집단 활동이 크게 확대되어 소위 일본적 집단주의가 고도로 발현되는 계기가 되기도 하였다. 민간부문에서는 이와 같이 60년대를 통해 노사관계가 안정적인 틀을 마련하였으나, 공공부문 특히 國鐵등에서는 노동운동반향에 있어 의견의 불일치 등으로 분류가 잦았다. 그러다가 1973년의 파업권파업을 계기로 공공부문에서도 분류가 수그러지게 되었다.

#### 라. 勞使管理側面에서의 變化

한편 50년대에는 기업단위에서도 노무관리 개혁을 위한 노력이 강화되었는데 이 과정은 일본적 노사관계의 틀이 갖추어지는 시점으로 볼 수 있다.

그 하나는 作業場監督制度인데 이것은 현장근로자에 대한 통제기능을 강화하는 것과 아울러 소규모단위의 인간관리를 강화하는 측면에서 이루어진 것이다. 이는 미국의 Foreman System을 도입한 것이라고 할 수 있는데, 현장근로자들에 대한 커리어관리의 일환으로 활용되었다. 또한 사내훈련제도가 강화되었는데, 이는 새로운 기술도입에 대한 사내교육의 강화뿐만 아니라 기업에 대한 애사심·충성심 교육 등 정신적 교육도 확대하는 것이었다. 그리고 종전후 노동운동과정에서 세워진 屬人級 중심의 임금체계(電産型 임금체계로 대표됨)에 직능급의

요소를 확대하기 위한 노력이 지속되면서 직무평가제도도 도입하게 되었다. 이것은 60년대 후반에서 70년대초에 걸쳐 확립되었고 70년대 이후에 본격적으로 전개된 능력주의관리와 그 일환으로서 직능급의 도입·보급으로 구체화된다.

본래 일본에서는 年功賃金制가 보편화되어 학력 및 연령, 근속년수를 기준으로 승급·승진이 이뤄지고 있었다. 그런데 60년대에 들어 철강업을 중심으로 연공임금의 장점을 살린 직무급이 도입되었는데, 자격이 다른 직무마다 대우를 다르게 하는 임금관리의 중요성이 강조되었다. 당시 직능급은 직무급으로 이행해가는 형태로서 과도기적인 것으로 받아들여지고 있었으나 70년대에 들어서는 직능급이 경영측에 의해 합리적인 임금체계로서 강조·추구되었다. 그것은 60년대 후반 이후의 급격한 기술혁신과 직무의 변화에 따른 대량의 배치전환과 인원삭감에 직무급이 적절히 대응할 수 없었다는 것, 일본산업계에 능력주의관리가 급속히 도입되면서, 70년대 이후에는 日經連 등에 의해 적극적으로 보급·강화되었고(1960년 日經連의 「能力主義管理」 발표) 임금관리를 능력주의로 재편하는 축으로서 임금총액관리의 강화와 함께 직능자격제도와 결부된 임금의 직능급화가 중시되었다는 것 등에 기인한다. 뿐만 아니라 기업은 노동조합과의 사전협의를 통해서 기술도입, 생산계획 등 제반 경영사항에 대한 정보교환에 노력하였고, 전직 등 제반인사에 관한 사전협의를 통해 불만누적이 방지되도록 하였다. 이러한 과정에서 일본 특유의 勞使協議制度가 정착되었으며(1955년 생산성본부의 설립) 노사협회의와 단체교섭의 적절한 혼합이 일본 특유의 노사관계 구축에 중요한 요소를 이루게 되었다. 또한 기업단위에서 각종 의사소통의 창구를 설치하고 소그룹 활동으로서 QC제도가 50년대 후반부터 크게 확대되기도 하였다.

## 2. 低成長下の 勞動運動調整期(70년대초 이후)

### 가. 오일쇼크와 安定成長에의 移行

1973년 10월의 오일쇼크는 세계 경제에 심각한 영향을 미쳐 선진국, 개발도상국 모두의 경제양상을 일변시켰다. 석유수입의존도가 높은 나라의 경제는 처음 원유공급량제한 발표와 뒤이은 원유가격 4배 인상을 내용으로 하는 원유산출국 공동통고에 의하여 커다란 충격을 받았다. 광공업의 생산저하와 물가상승이 나타났으며 노동경제의 기조도 지금까지와는 다르게 변모하였다.

오일쇼크로 일본에서도 물가는 급상승하였으며 경제긴축정책의 실시로 광공업생산은 대폭 감소하였다. 일본의 경제는 60년대 후반의 大型景氣 후 1970년 후반부터 경기하강국면에 접어들고 있었으며 1971년 닉슨대통령의 신경제정책발표로 그 경향은 촉진되었다. 정부도 국제통화위기에 대처하여 국제수지 흑자를 감소시키고 동시에 국내경제발전도 도모할 목적으로 財政投融资의 증가 등 총수요확대정책을 실시하였다. 엔화절상을 회피하기 위해 日銀은 대량으로 달러를 사들였을 뿐만 아니라, 국제수지균형을 목표로 재정지출을 대폭 증가시켜 통화공급량이 급증했다. 1952년 이후 안정되었던 도매물가는 1972년 후반 들어서면서부터 20년만에 빠른 속도의 상승을 보이기 시작했다. 田中內閣의 「日本列島改造構想」은 기업의 인플레이삼리를 한층 조장하여 1973년 7~9월까지 1년간에 17%라는 도매물가상승률을 기록하기에 이르렀다.

오일쇼크는 이러한 인플레이와 경기침체에 결정적인 타격을 가하는 결과가 되었다. 1973~74년의 물가상승률은 연평균으로 도매물가가 각각 23%, 24%, 소비자물가가 각각 16%, 22% 상승하였는데, 이것은 다른 선진국에 비하여도 상당히 높은 수준이었다. 문자 그대로 '狂亂物價' 상태가 발생하여 이를 수습하는 것이 경제의 긴급과제가 되었다.

한편 광공업의 생산지수는 1966~70년에 연평균 16%로 높은 증가를 보였으나 1971년도에는 2%, 1972~73년도 11% 증가로 증가율이 상당히 둔화되었다. 고도성장의 지속으로 토지 및 수자원 부족, 공해 및 환경오염의 증대, 목재 및 기타 원자재 수입곤란 등이 발생하여 이른바 限界資本係數(1단위당 생산을 증가시키기 위해 필요한 증가자본량)가 상승하였다. 설비투자를 증가시켜도 생산은 그 만큼 증가하지 않기 때문에 투자의욕이 감퇴하였다. 1973년 이후 실시된 엄격한 금융긴축과 1974년의 재정긴축에다 원유가격상승에 의한 국제수지악화→외환수축→통화공급량 감소에 의해 1974년에 들어서면서 도매물가상승률은 눈에 띄게 둔화경향을 보였고 생산활동은 저하경향으로 전환하였다.

기업의 경영은 원유를 비롯한 각종 원자재값 폭등 및 금리상승 등에 의한 금융비용증대,

소비자물가상승에 따른 임금급상승, 조업률 저하에 의한 노동생산성 저하 등으로 급속히 악화되었다. 경제가 불투명해지자 설비투자도 감소하였으며, 지금까지 불황하에서도 상승기조를 꾸준히 보여왔던 국내소비도 물가급등과 생산감소에 의한 고용불안, 앞으로의 수입감소에 대한 불안 등에 의해 소비성향이 저하하여 정체상태로 전환하였다. 최종수요는 감퇴하였고 기업의 생산활동도 재고누적으로 급격히 감소하였다.

강력한 충수요억제정책의 실시로 광란물가는 70년대 후반에 접어들면서 어느 정도 안정되었지만 경제회복은 쉽사리 이루어지지 않았다. 광공업생산은 수출증가 등에 따라 1976년에 들어 상당히 회복했지만, 1977년에 또다시 낮은 증가율을 나타냈다. 이제까지의 경기회복처럼 수출 및 공공투자 증가가 설비투자와 국내소비의 증가를 초래하여 경제 전체가 활황으로 될 수 없었던 것이 그 원인이었다.

고도경제성장의 시대는 끝났고 저성장하에서 안정된 경제운동을 해야 할 단계로 접어들었음에도 불구하고 기업의 사태에 대한 적응은 그다지 진전되지 못했다. 고도성장시대의 행동양식이 뿌리깊게 남아 있는 상황에서 불투명한 경제전망은 정부가 새로운 경기자극책을 실시하여도 민간을 움직일 수 있는 조건은 마련되지 못하였던 것이다. 불황은 장기화되어 실업이 증가하고 기업도산이 증가하는 사태가 상당기간 지속되었다.

그러다가 1978년에 접어들면서 정부의 경기정책도 대형화하였다. 대량의 공채발행 등 적극적 재정정책이 실시되면서 경제활동도 활발해지기 시작했다. 기업은 인원감축, 차입금 축소 및 감량경영 등을 통하여 1975년 이후 정착되어 왔던 5% 성장에 대응해 가고 있었는데, 이 시기에 접어들면서는 안정성장하에서도 충분히 경영을 유지할 수 있는 조건이 마련되었다.

이리하여 1978년 후반부터 1979년에 들어서면서 지금까지의 정체상태에 있던 민간설비투자가 증가하기 시작하였다. 물가안정과 기업설비투자 부활이 실현되면서 경제는 새로운 궤도에 진입하여 5% 성장이라도 "불황은 아니다"라는 상황으로 바뀌었고 안정성장에의 적응이 거의 완료되면서 안정성장을 지속할 수 있는 여건이 마련되었다.

제2차 오일쇼크도 이러한 조건하에서 발생하였다. 이 시기 원유가격의 인상률은 1차보다 낮았지만 인상액은 훨씬 높았다. 교역조건 악화에 의한 실질소득의 저하는 제1차 오일쇼크때 GNP의 약 2.7%였음에 비해 이 경우는 5%나 되었다. 그러나 제2차 오일쇼크시에는 제1차와는 달리 경기가 바닥에 있어서 경제주체의 적응이 기민하게 이루어졌다. 1차의 경험에 의한 學習效果도 있어서 기업의 투기활동 및 매점매석 등의 행동도 발생하지 않았고 설비투자의 망설임도 보이지 않았다. 국내물가는 1차에 비하여 비교적 안정되었으며 생산활동의 하락도 소폭이었고 단기간에 끝났다.

日本經濟는 오일쇼크후 5년여의 모색기간을 거치면서 공채발행 등에 의한 거액의 재정적자 누적의 문제가 남긴 했지만 안정성장의 궤도에 진입할 수가 있었다. 석유절약을 위한 국민적인 노력과 제2차 오일쇼크의 비교적 용이한 극복으로 인플레이와 고율의 실업으로 어려움을 겪었던 구미선진제국과는 상당히 다른 상황 속에서 일본경제의 전개는 이루어지고 있는 것이었다. 한편 국내의 정치정세에도 큰 변화가 나타났다. 단적으로 말해 야당을 중심으로 한 多黨化 현상, 아울러 여·야당 伯仲化 현상의 진전이 그것이다. 그러나 야당간의 보조는 반드시 일치하지는 않았다. 이로 인해 70년 6월에 기한이 만료된 안보조약은 이렇다 할 파란없이 자동연장되게 되었다. 전반적으로 이후 일본의 정치정세도 안정화의 기초를 견지하게 된다.

#### 나. 勞動經濟에의 影響

오일쇼크 이후 경제활동의 정체와 기업의 감량경영 결과는 우선 제조업 등 제2차산업부문的高용수요를 감소시켰고 중고령계층을 중심으로 취업상태를 악화시켰다. 「毎月勤勞統計」에 의한 제조업의 노동자수는 1971년을 정점으로 하여 점차 감소경향에 있었는데 오일쇼크후 그 속도가 더욱 빨라져 1973~78년 5년간에 10%가 넘는 감소를 보였다. 고용의 감소는 신규입직의 억제와 고용조정에 의해 행해졌는데, 임금수준이 높은 중고령계층이 특히 고용조정 대상이 되었다. 고용상태는 중고령노동자를 중심으로 악화되었고 세대주계층을 중심으로 한 실업이 증가하였다.

그러나 제3차산업에서는 제2차산업에 대한 상대적 지체를 벗어나 고용이 계속 확대되었다. 사회복지의 충실 및 대기업 등에서의 대사업체서비스활동의 하청화 등에 따라 불황하에서도

제3차산업의 고용은 큰 변함 없이 증가를 지속하였다. 제2, 3차산업을 포함한 취업자 총수는 1970~73년에 비하여 증가율이 상당히 떨

<표 3-12> 주요경제지표 동향(대전년비 증감률)

(단위 : %)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
성 장 륜	5.3	△0.2	3.6	5.1	5.3	5.2	5.5	3.8
광 공 업 생 산	11.5	△4.1	△11.0	11.2	4.0	6.2	8.5	7.2
고 용 I	4.3	0.6	0.3	1.8	1.5	0.8	2.0	2.5
고 용 II	0.6	0.2	△1.6	0.0	1.3	0.4	0.6	0.8
노 동 생 산 성 (제 조 업)	17.5	△0.5	△3.9	12.3	5.1	8.0	12.1	9.2
임 금	21.5	27.2	14.8	12.5	8.5	6.4	6.2	7.0
도 매 물 가	15.8	31.4	3.0	5.0	1.9	△2.5	7.3	17.8
소 비 자 물 가	11.7	24.5	11.8	9.3	8.1	3.8	3.6	8.0
실 질 임 금	8.7	2.2	2.7	2.9	0.5	2.5	2.5	△0.9
소 비 수 준	6.4	△1.8	2.7	0.5	1.1	3.2	3.2	△1.1

주 : 1) 생산, 고용, 노동생산성, 임금, 실질임금, 소비수준은 연평균, 성장률은 연도의 값.  
 2) 고용I은 노동력조사에 의한 전고용자.  
 3) 고용 II는 「내림노동통계」에 의한 조차산업종수(서비스업 포함)의 실용고용의 증감률을 나타냄.  
 자료 : 労働省, 『昭和55年版 労働白書』, 기타.

어졌지만 그 비율은 성장률저하비율만큼 크지는 않았다.

제3차산업에서 증가한 노동자는 대부분이 소매업 및 서비스업을 중심으로 한 여성노동력이었기 때문에, 제조업에서 일자리를 잃은 중고령노동자가 제3차산업에 재취업할 기회를 찾는 것은 쉽지가 않았다. 需給의 不均衡(mis-match)이 발생하여 이것이 실업자수를 재차 증대시키는 구미선진제국과 같은 문제가 발생하였다(표 3-14 참조).

두 번째로는 성장률의 저하와 교역조건의 악화에 의해 실질국민소득상승률이 저하하였고 노동자의 실질임금도 정체되었다. <표 3-12>에서 보는 바와 같이 명목임금은 오일쇼크 직후 30%에 가까운 증가를 보인 후 1976년까지 10%를 넘는 높은 증가율을 나타내다가 그 후 6~8%의 안정된 상승률을 보이고 있다. 한편 소비자물가도 오일쇼크 직후에 높은 상승을 보인 후 잠시 둔화되었다가 1976~80년에 다시 연평균 7%에 가까운 상승을 보이고 있다. 이 때문에 실질임

<표 3-13> 제2, 3차산업 취업자 증가율

(단위 : %)

	1956-59	1959-62	1962-65	1968-71	1971-74	1974-77	1977-79
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
제 2 차 산 업	47.6	60.2	39.3	42.1	19.4	11.7	15.1
제 3 차 산 업	52.4	39.8	60.7	57.9	80.6	88.3	84.9

자료 : 經濟府 統計局, 『就業構造基本調査』.

금은 1965~73년에 연평균 9% 이상 증가하였다가 1974~80년은 2%대로 낮은 상승에 머물고 있다. 70년대 초반 이후는 고도성장기와는 달리 노동자의 구성이 빠른 속도로

고령화·고학력화되었기 때문에, 그 영향을 고려하여 동질의 노동자에 관하여 실질임금을 계산한다면 증가율은 더욱 낮아질 것이다.

이 시기에는 연금제도의 개선과 충실 기타 사회보장제도의 충실화가 이루어졌으며 또한 고령화에 따른 의료비상승도 있어 사회보험료 부담도 증가하였다. 게다가 재정적자의 증대로 명목소득수준의 대폭적인 상승에도 불구하고 소득세의 감면은 거의 이루어지지 않았기 때문에 실질가처분소득은 이제까지와는 달리 정체상태에 머물게 되었다.

세 번째로는 노동시장의 기조 및 구조에 미친 영향이다. 상술했듯이 오일쇼크후 제2차산업의 상용고용은 전후 처음으로 상당한 감소를 나타냈다. 제3차산업의 고용도 소비수요의 감퇴 및 운수통신, 공익사업 등 대기업적인 산업에서는 감량경영 등으로 인해 1977년경까지는 일시 신장률이 둔화되었다. 제조업 등 2차산업에서 入職抑制 및 인원정리에 의해 구직자가 증가하는 등 노동력의 수급관계는 크게 변화하였다. 유효구인배율은 저하하였고 오일쇼크 이전의 인력부족 기조는 일변하여 구직초과 경향으로 변모하였다. 고용수요는 감소하였으며 노동력의 공급면에서도 예전과는 다른 경향이 나타나 그 증가율이 둔화되었다. 그 하나는 생산연령인구증가율의 둔화 때문이며, 다른 하나는 농업취업자의 감소와 고령화에 따라 농업으로부터의 노동력공급 여력이 저하하였기 때문이다.

생산연령인구는 50년대 초반부터의 출생률 저하의 영향으로 70년대 들어서면서 증가율둔화가 눈에 띄게 나타났다. 그 가운데서도 생산활동의 중심적 담당자인 20~54세 계층에서 보면, 인구고령화 영향 등으로 1965~70년간 12% 증가에 비하여 1975~80년간 3% 증가로 증가율이 1/4로 저하하였다. 노동력인구의 증가수는 여자노동력률이 1975년 이후 상승경향으로 바뀌었음에도 불구하고, 1966~73년의 연평균 63만명(1.2%) 증가로부터 1974~80년은 46만명(0.9%)으로 감소하고 있다. 남자만을 보면 48만명(1.5%)에서 26만명(0.8%)으로 감소하고 있다. 基幹勞動力에서는 오일쇼크 이후 공급증가가 대폭으로 둔화되었다. 증가율이 높은 중고령자의 취업상태는 악화되었지만 청·장년 노동력의 수급관계는 그다지 큰 변화가 없었다. 한편 농업으로부터의 노동력인구의 유출도 70년대 중반에는 공급원이 거의 고갈되어 공급에 한계가 노정되기 시작하였다. 농림업 취업자의 감소는 1968~73년에는 280만명 수준이었지만 1973~78년에는 70만명으로 거의 1/4로 저하하였다. 오일쇼크 이후의 제2, 3차산업 취업자 증가의 둔화부분은 이 농림업 취업자

<표 3-14> 노동력인구의 취업상황의 변화

(단위 : 만명, %)

		15세이	노동력	취업			완전	노동
		상인구	인구	계	농림	비농림	실업자	력률
1963		6,938	4,652	4,595	1,129	3,465	59	67.1
1968		7,678	5,061	5,002	934	4,068	59	65.9
1973		8,238	5,326	5,259	657	4,601	68	64.7
1978		8,726	5,532	5,408	589	4,819	124	63.4
증	1963~68	740	409	407	△195	603	0	△1.2
감	1968~73	560	265	257	△277	533	9	△1.2
수	1973~78	488	206	149	△68	218	56	△1.3
증	1963~68	10.7	8.8	8.9	△17.3	17.4	0	—
감	1968~73	7.3	5.2	5.1	△29.3	13.1	15.3	—
률	1973~78	5.9	3.9	2.8	△10.4	4.7	82.4	—

자료 : 總理府 統計局, 『勞働力調査』.

감소의 둔화분과 노동력인구증가 둔화분의 합과 거의 대응하고 있다. 비농림업부분에의 매년 노동력의 공급량은 종전에 비해 상당히 감소하였다.

이 시기에 고용수요는 감소하였지만 1945년과는 달리 노동력공급 증가율의 둔화가 지속되었다. 노동시장에서 노동력의 수급관계는 기본적으로는 그다지 큰 변화는 없었는데, 실업의 증가도 성장률의 저하폭과 관련하여 보면 비교적 적은 것이라고 할 수 있겠다.

노동시장의 기조에는 큰 변동이 없었기 때문에 기업규모별등의 임금격차에는 큰 변화가 생기지 않았다. 상업, 서비스업 등 제3차산업 취업자의 비중이 높아지고, 제조업 등에서는 사회적 분업의 정도가 진행되어 외주 및 하청, 노동자의 사외파견 등이 증가하였고 소규모 영세기업 종사자의 비중이 증대되었기 때문에 기업의 평균규모는 작아졌다. 그러나 기업간의 임금격차면에서는



1945년과는 달리, 노동력의 수급구조의 변화에도 불구하고 큰 변화는 없었으며 최저임금제 기능이 충실했기에 임금구조는 거의 오일쇼크 이전의 상태를 유지했던 것으로 볼 수 있다.

#### 다. 勞使關係의 動向

이러한 사회경제적 배경하에서 노동운동도 '새로운 노선'을 모색하지 않을 수 없었다. 즉, 1975년 이후 일본이 고도성장에서 저성장으로 구조전환과정을 겪으면서 노동운동에 있어서 노동조합의 집단이기주의가 강조되는 경제주의적 노동운동은 노동운동과 국민경제의 조화와 균형이 보다 강조되는 국민주의적 노동운동으로 전환되는 특징을 보인다. 또한 민간노동조합이 중심이 되어 노동운동이 통합방향으로 나아간 것도 일본 노사관계에 있어 중요한 시대적 특징의 하나이다. 국민주의적 노동운동의 전개과정에서 노동조합측은 일본경제의 체결강화를 위한 구조조정에 보다 거시적·적극적인 자세로 임하는 대신 복지·고용측면에서의 정책대안의 수립·집행에 책임있게 임하게 되었다는 것을 의미한다. 특히 이 과정에서 주목되는 것은 春闘의 전환이라 할 수 있다.

1974년 春闘에서 물가폭등 가운데 32.9%라는 춘투사상 최고의 임금인상을 시현하였던 노동측은 1975년 春闘에 임하면서 IMF-JC를 중심으로 하는 동맹계열에서 종래의 임금요구방식과는 달리 노동운동의 '경제통합성론'을 주장하게 된다. 이는 물가안정과 실질임금의 유지라는 입장에서서 “노동조합이 임금인상을 요구함에 있어 임금 자체만이 아니고 경제성장, 물가, 고용과의 상호관계를 고려하여 일본경제 전체가 균형있게 발전될 수 있는 범위로 하여야 한다”는 논리로서 임금결정에 있어 노동조합의 사회적 책임을 강조하는 것이다. 이와 같은 주장은 좌파의 비난을 받기도 하였으나 거시적 시각에서의 노동운동을 바탕으로 70년대 중반 이후 세계경제의 침체기에도 일본경제가 지속적으로 활력을 유지함에 따라 동맹계 노동운동이 노동운동의 선도적 역할을 지탱할 수 있게 만들었다(임금인상패턴은 CPI+정기승급). 이에 따라 이데올로기적으로 대폭적인 임금인상을 요구해 왔던 總評(春闘共闘)도 그러한 원칙을 철회하고, 마침내는

「통일요구기준」의 설정도 단념하지 않을 수 없었다. 1975년 春闘에 대하여 太田 合化勞連위원장은 ‘春闘의 終焉이’라고 표현했지만, 분명히 춘투노선은 방향을 달리하고 대신에 同盟 및 IMF-JC 등의 임금투쟁노선이 주도적 입장에 서게 된 것은 분명하다. 특히 1979년의 제2차 오일쇼크에 따라 저성장이 지속되게 됨에 따라 일본의 노동운동은 政・使와의 협력에 의해서 위기를 빨리 극복해야 한다는 요구가 더욱 간절해졌다. 물론 일본노동운동에 있어서의 방향전환은 제1차 오일쇼크 이후부터 보여졌던 것으로서, 勞使協調主義의 대두와 이를 둘러싼 노동운동권 내부에서의 갈등은 조직약화(조직를 저하)로 나타났다. 이에 따라 기업은 구조조정과정에서 노동조합의 협조와 지원을 받을 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 差別會議나 總評을 주류로 해서 투쟁주의적 운동을 전개해 온 일본의 노동조합도 이러한 과정에서 현실주의적 노선을 건지 않을 수 없게 되었으며, 특히 1982년 민주적 노조의 결집체인 “全日本民間労働組合協議會(全民勞協)”의 결성과 1987년

11월의 “全日本民間労働運動連合會(連合)” 결성 및 1989년 11월에 總評의 해산과 新連合(日本労働組合總連合會)의 발족으로 労働戦線은 현실주의적(經濟主義的) 노선으로 통일되어 새로운 전환점을 맞게 되었다.

물론 이러한 노동운동의 전환이 큰 마찰없이 이루어지고 계속될 수 있는 배경에는 일본경제의 지속적인 활성화와 임금근로자의 실질임금향상, 생활개선, 일본경제의 성공 속에서 근로자 일반에게 공감되었던 일본경제에 대한 자긍의식 등이 작용했다고 보여진다. 이 이외에도 소유경영의 분리에 의한 대중자본주의, 법인자본주의와 기업내부에서 고용관행으로 발전되어 온 장기고용, 직업훈련, 내부승진제도에 의하여 기업에의 귀속의식 및 기업공동체의식이 높아지고 여기에다가 일본적 국민성으로서의 집단주의가 가미됨으로써 안정적 노사관계가 마련될 수 있었다는 경영적 요인도 있다. 또한 노·사의 합의를 도출하기 위한 제도적 장치로서 특히 産業勞働懇談會의 역할도 주목해야 할 것이다. 産勞懇은 1970년부터 설치 운영되어 온 노·사·정간의 비공식적인 대화창구로서 노동대신의 개인적 자문기관으로서의 성격을 지니는 것이나, 노·사·정간의 끊임없는 대화를 통해서 경제현실에 대한 시각의 접근과 아울러 이를 토대로 경제운영방식에 대한 상호이해를 높여 경제운용의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 노동측의 정부에 대한 대화창구라는 제도적 장치로서 정책·제도의 개선노력이 보다 강화될 수 있었다는

측면은 시사해 주는 바가 크다.

〈표 3-15〉 일본 노동조합 조직 및 노동쟁의(1950년 이후)

(단위: 개, 천명, %)

	단위노조수	조합원수	조직률	노동쟁의건수
1950	29,144	5,774	46.2	-
1951	27,644	5,687	42.6	1,186
1955	32,012	6,286	35.6	1,345
1960	41,561	7,662	32.2	2,222
1965	52,879	10,147	34.8	3,051
1970	60,954	11,605	35.4	4,551
1974	67,829	12,462	33.5	10,462
1980	72,693	12,369	30.8	4,376
1985	74,693	12,418	28.9	4,826
1988	72,792	12,227	26.8	1,839*

주: \*는 1987년 수치임.

자료: 日本労働組合, 『日本の労働関係』, 1988.

주석1) 이러한 이름은 神武(일본의 1代 天皇) 이래의 호황이라는 의미에서 나왔다(金森久雄 『日本經濟講義』, 1979)

주석2) ‘戸는’ 神武의 天祖大神이 살았던 거주지를 일컫는 말이다(金森久雄 『日本經濟講義』, pp. 162~164)

주석3) 山本不二男, 『日本労働經濟概説』, 日本労働協會, 1984, pp.112~229 참조.

주석4) 1955년부터 시작된 總評을 중심으로 한 8개의 單産勞組의 춘계공동임금인상 투쟁을 말하는데 기업별교섭이 갖는 약점을 보완하기 위한 산업별 통일투쟁이 특징이다. 春闘의 스케줄방식(투쟁계획에 의한 공동행동)과 파업만능적인 투쟁방식 등에 대해서는 여러 가지 비판도 있지만 이것이 일정한 시기에 정착되어 제도화되었다는 데서 장기적으로는 일본노사관계의 안정화에 기여했다고 평가된다(韓國勞動研究院, 『分期別 勞動動向分析』, 創刊號 참조).

## 第5節 韓國狀況에 대한 示唆

지금까지 제3절에서는 戰後 일본의 노동운동이 어떻게 하여 政治主義에서 經濟主義로 전환하게 되었는가, 어떤 요인들이 노동운동에서의 革命主義를 극복하고 勞動組合主義로의 정작을 초래하였는가를 분석·정리하여 보았다. 본 절에서는 앞절의 분석을 전제로 일본에서의 경험의 오늘의 우리에게 주는 시사성 교훈은 어떤 것들이 있을 수 있는가를 생각해 보도록 한다.

첫째, 우선 노동행정이 우리나라 노사관계의 바람직한 모습에 대한 뚜렷한 長期構想을 가지는 것이 시급하다. 어느 방향으로 어떤 원칙을 가지고 우리나라 노사관계를 끌고 갈 것인가, 그 방향과 원칙은 과연 인류의 보편적 경험에서 보아도 타당하고 우리나라의 전통문화적 특수경험에 비추어 보아도 합당한 것인가? 예컨대 일본의 경우는 조합민주주의와 자주성에 기초한 健全한 勞動組合論 혹은 民主的 勞動組合論을 비전으로 제시했고, 노사관계에서는 소위 현실성에 타당성을 둔 소위 합리적 노사관계론을 비전으로 제시하였다. 그리고 이러한 비전들의 타당성에 대하여 노·사는 물론 일반 국민들에게도 설득하였고 노력하여 왔다. 우리나라의 노동행정은 우리나라 노사관계의 바람직한 모습에 대하여 어떠한 장기구상을 가지고 있는가? 노·사 양측의 압력 혹은 정부내 어느 부처의 압력에도 후퇴하거나 양보할 수 없는 어떤 원칙을 우리나라 노동행정은 가지고 있는가를 묻지 않을 수 없다.

둘째, 우리나라 노동행정이 정책의 일관성을 유지할 수 있는 능력을 갖추어 노사는 물론 국민일반으로부터 노동행정에 대한 신뢰를 얻는 것이 중요하다. 노사관계의 발전이란 노·사·정간의 관계를 규율할 약속·규범·원칙이 형성·정착하는 과정이다. 일종의 規範創出過程이라고도 볼 수 있다. 따라서 노사관계의 발전에서 중요한 것은 합리적 규범과 합의를 도출해 내는 것과 일단 만들어진 규범·합의를 모두가 엄격히 지키는 데 있다. 그렇지 않고는 준법정신은 나올 수 없고 원칙이 형성되지 못하여 노사관계는 안정될 수 없다. 그러므로 노동정책의 일관성 유지는 대단히 중요한 관건이 된다. 이를 위해 ① 우선 勞動行政과 巨視經濟行政 혹은 內務·治安行政과의 중복현상 및 미분화 현상을 조속히 정리하고, 노동행정의 자주성 내지 독자성이 확립되어야 한다. ② 노동행정의 독자성을 뒷받침할 누구도 부정할 수 없을 정도의 노동행정의 전문성이 크게 제고되어야 한다. ③ 또한 이를 위해 현행 노동행정부서의 인적·물적(재정적) 능력을 대폭 높이지 않으면 안 될 것이다.

셋째, 우리나라 企業人들은 앞으로 기업을 단순히 노동력 매매를 위한 계약의 場이 아니라 노·사가 공존공영하는 勞使協同, 勞使一體의 場으로 만들기 위한 구체적 구상을 연구·제시해야 한다. 기업인들은 민주자본주의의 사회를 이끌어갈 지도자들이라고 할 수 있고, 이들의 혁신적 기업가정신과 자기능력이 우리의 사회발전에 원동력이 된다고 볼 수 있다. 이제 기업인들은 이러한 자기혁신정신과 창조적 파괴능력을 신제품개발이나 새로운 시장개척분야에서만 이 아니라, 바로 이 노사관계분야에서도 발휘해야 할 때라고 본다. 과연, 우리나라 기업인들은 노사관계의 바람직한 모습에 대하여 어떠한 像을 가지고 있는가, 그리고 거기에 도달하기 위해서는 어떠한 구체적 구상을 가지고 있는가를 이제는 묻지 않을 수 없는 단계에 도달했다. 이제 이에 대하여 답을 하는 것이, 오늘날 우리나라 기업인들의 중요한 사회적 책무의 하나라고 본다.

넷째, 우리나라 노사관계의 발전과 안정을 위해서는 기업의 소유구조, 경영관행 등에 하나의 큰 개혁이 있어야 한다. 우선 현재 대기업의 집중적 소유형태는 보다 분산되어야 한다. 個人이나 家族資本主義的 요소는 점차 줄여 나가야 하고 法人 내지 國民資本主義的 方向으로 소유분산을 추진해야 한다. 동시에 경영 자체가 공개되고 민주화되어야 하며 소유와의 관계에서 분리가 진행되어야 한다. 專門經營人이 나와야 하고 이들은 가능한 내부승진을 통해 조달될 수 있어야 한다.

경영이 소수 자연인과 그 가족에 독점되어 있고 非公開 秘密主義가 일반적이고 權威主義的이고 自意的 經營관행이 지배적인 상황 속에서 노사간의 진실된 대화, 노사협의를 노사협조는 결코 가능하지 않다. 대기업의 소유가 소수 자연인과 그 가족에게 독점되어 있는 상황 속에서, 그리고 대기업의 운영이 자주 이들 대주주 가족의 가정증식 방편으로 이용되고 있는 상황 속에서 계급투쟁적 노사관계를 극복하기란 결코 쉽지 않다고 본다.

다섯째, 우리나라 노동운동에서 민주적 리더십을 육성하는 것이 대단히 중요한 일이다. 과거 오랫동안의 권위주의적 정치질서 아래서 노동운동 자체가 위축되어 왔기 때문에, 민주적 조합지도자가 생성·발전할 여력이 거의 없었다. 앞으로 우리나라 노사관계의 발전과 안정을 위해서는 이제부터라도 민주적 조합지도자를 육성하기 위한 투자를 해야 한다. 왜냐하면 노사관계란 상대가 있는 관계이므로 勞・使가 항상 함께 발전·성장하기 때문이다. 단순히 노동조합의 차원에서만 아니라 전사회적·국가적 차원에서 민주적 조합지도자 양성을 위해 대내적인 교육·훈련 및 국내외 연수투자 등이 필요하다. 그리하여 조합민주주의원칙에 투철하고 勞使對應 및 自律交渉原則에 충실하며 합리적이어서 기업발전을 위해 필요한 협조를 하면서도 노조의 자주성을 지킬 수 있는 민주적 노조지도자가 많이 나와야 우리나라 노사관계는 발전과 안정의 계기를 맞이할 수 있을 것이다. 또 그리해야 오늘날 우리 사회의 일각에 나타나는 환상적 혁명주의를 교정하는 데도 기여할 것이다.

여섯째, 이제는 우리나라 노동조합도 정책개발활동에 보다 노력해야 된다고 본다. 이미 노동자가 이 산업사회에 주인이므로 명실상부한 주인으로서의 역할을 하기 위해서는 미시적으로 개별기업차원에서는 당해기업을 어떻게 발전·변화시킬 것인가, 생산성 향상을 위해 노사는 어떻게 협력할 수 있는가? 노동자들의 경영참가의 폭을 넓히기 위하여, 일의 보람을 높이기 위하여, 일을 통한 성장을 가능하게 하기 위하여, 노사간 어떤 절충과 노력이 가능한가? 등의 문제를 연구하고 그 정책대안을 내놓아야 한다. 그래야 이 산업사회의 책임있는 주인 역할을 할 수 있는 것이 된다.

또한 거시적으로 앞으로 우리나라 노사관계를 어떤 방향으로 끌고 갈 것인가, 그리하여 우리나라 자본주의를 어떻게 수정·보완 발전시켜 나갈 것인가, 성장과 분배를 조화시킬 수 있는 노사관계의 모습은 어떤 것인가 등에 대하여도 진지한 비전제시 내지 정책개발 노력을 해야 할 것이다. 항상 노사관계가 대등해야 된다고 주장하면서 실제 사고와 태도는 그러하지 못했던 것이 우리의 과거였다면 앞으로는 勞도 使와 마찬가지로 개별기업이나 국민경제 전체의 미래를 생각하면서 행동하는 성숙성을 보여야 한다.

일곱째, 우리나라에서는 바람직한 노사관계의 모습에 대한 국민적 합의를 도출해 내는 작업이 시급하다고 본다. 노·사·정은 물론 국민 모두가 공감할 수 있는 기본구상과 몇 가지 기본원칙이 나와야 하고 이 구상과 원칙의 이론적 타당성과 현실적 적합성이 넓게 교육·홍보되어야 한다. 그리하여 국민 대다수가 이에 동의할 때, 이는 하나의 도덕적 압력이 되어 노·사·정을 다시 규율하게 된다. 우리나라에서 앞으로 바람직한 노사관계 모습에 대하여 필자는 다음의 두 가지 원칙의 조화를 제안한다. 하나는 민주주의원칙이고 다른 하나는 생산주의원칙이다. 이 두 원칙을 민주적 노사관계와 생산적 노사관계라고 부를 수도 있으나, 여하튼 이 두 원칙의 조화·균형이 우리나라 노사관계의 앞으로의 바람직한 모습이라고 본다. 민주주의원칙이란 ① 조합내 민주주의 ② 노사대등 ③ 자율교섭 ④ 기업·정부 기타 제3세력으로부터의 자주성 등을 의미한다.

생산주의원칙이란 우리나라 기업도 국민경제 전체도 아직은 지속적으로 성장하고 발전해야 된다는 판단에서 ① 노사협의 ② 국민경제 전체의 이익과 조화 ③ 사회적 연대주의 ④ 공동결정·공동책임 등을 의미한다.

이 두 원칙의 조화와 균형이 바람직한 모습이라고 한다면, 이 두 원칙의 관철을 위해 노·사·정 모두가 위의 두 일반원칙을 우리의 풍토 속에 정착시키기 위해서는 우리의 전통적 사고방식, 가치판단, 심정윤리, 인간관계 등에 합당한 우리 나름의 방식을 개발해 내는 것이다. 예컨대 민주주의의 원칙에 벗어나지 않는 우리 나름의 대등, 자율교섭 스타일, 생산주의의 원칙이 관철되는 우리 나름의 노사협의, 공동의사결정 형태 등을 개발해 내야 한다. 이런 노력들이 성공했을 때, 비로소 韓國的 勞使關係의 진정한 모습이 드러날 것이고, 더 나아가 우리나라도 명실상부한 선진경제사회권에의 진입이 가능하게 될 것이다.

## 第 4 章

### 獨逸 勞使關係의 「制度化過程」研究

#### 第 1 節 獨逸 勞使關係 形成의 概略

독일은 오늘날 세계에서 勞使紛糾을 가장 덜 경험하고 있는 나라들 중의 하나이다. 제2차 세계대전 이후 가장 양호하고 착실한 경제성장을 시현한 일본과 독일의 두 나라에서 한결같이 노사관계가 안정적으로 정착되었다는 사실은 안정적 노사관계와 착실한 경제성장 사이에 상관관계가 존재함을 시사해 주고 있다.

독일의 노사관계는 적어도 150년 이상의 사회적 갈등과 극복의 경험에서 축적되어 나온 산물이다. 과거의 불행했던 경험들은 역사적인 半而教師의 역할을 수행하였고, 과거의 토론은 새로운 공동인식의 기초가 되었다. 또한 독일의 노사관계는 사회·경제적 배경에서 성립하고 있었다. 이러한 점에서 다른 국민적 문맥에 독일의 노사관계를 바로 도입하거나 일반화하는 데에는 한계가 있을 것이다.

그러나 오늘의 독일 노사관계를 형성하고 있는 제요인들을 종합적·유기적 관련 아래에서 고찰할 때 독일의 노사관계가 합리적·안정적 모델의 한 典型으로서 우리에게 시사하는 바는 대단히 크다.

먼저 독일의 노사관계는 독일사회의 합리성에 그 배경을 두고 있다. 왜 같은 유럽에 있으면서, 같은 선진국이면서 영국과 프랑스는 잦은 파업과 이로 인한 산업의 불안정적인 조업 때문에 국민경제가 시달리고 있는데, 독일은 戰後 40여년 간 세계에서 가장 낮은 勞動損失日數를 자랑하고 있는 점을 의문으로 제기하면, 영국과 프랑스의 관련 자료들은 독일사회의 가치체계, 문화, 戰略的 行爲樣式(strategy of action)을 1차적 해답으로 제시하게 된다.

다음으로 중요한 점은 노동조합이 單一組合이라는 점이다. 한 노동조합은 다른 노동조합과 정치적 노선에 따라, 또는 종교적 신념이나 조합원의 구성에 따라 경쟁하지 않는다. 물론 종교적 신념에 의해 조직된 노동조합이 있기는 하지만 사실상 ADGB와 산하 산업별조합이 전체 노동조합의 주축을 이루고 있다. 노동조합의 통일성이 이루어져 있고 이에 따라 대표성이 확립되어 있기 때문에 노동조합은 근로자들의 단기적인 인기와 관심에 연연하지 않는다. 그 대신 장기적으로 근로자계층의 진정한 이익이 무엇인가 하는 점을 조합정책의 최우선 과제로 삼고, 제반 정치적 사정과 경제적 환경을 종합적으로 검토하면서 근로자들의 권익과 복지향상에 매진할 수 있다.

세번째로, 오늘의 독일의 노사관계를 형성한 주요 요인은 단체협약의 自主性(Tariffautonomie)에서 찾을 수 있다. 적어도 형식적으로 이 점은 관행으로 정착화·상식화되어 있다. 정치적 노선이나 종교적 신념 또는 노사 어느 편을 위한다는 명분을 내세우는 어느 사회단체도 이 노사간의 협약 내용에 개입할 수 없다. 따라서 노사 양측은 협약의 권한과 결과에 따른 책임을 전적으로 지고 있다.

네번째로, 국가의 역할이 적절하다는 점이다. 전통적으로 국가는 노사관계에 직접적으로 영향을 미치지 않는다. 다만 노사관계의 사회적·법적 환경을 조성할 뿐이다. 대신 국가는 사회정책을 통하여 복지사회의 구현에 힘쓰으로써 근로자계층의 복지향상에 기여하며 노사관계의 안정화를 위한 사회간접자본<sup>1)</sup>을 형성하고 있다.

다섯번째로 법적 질서가 사회적으로 확립되어 있으며, 노사관계도 법질서 안에서 형성되어 간다는 점이다. 법질서는 노사관계에서 예상되는 여러 행위를 제도화하고 있다. 노사관계에서 필연적으로 전개되는 갈등이 법원의 판결에 의하여 해결되면 새로운 판례가 형성된다. 그 다음에 있을 수 있는 똑같은 갈등현상은 노사관계 행위당사자들이 그 해결 방식을 알고 있으므로 반복하지 않게 된다. 이렇게 해서 독일의 노사관계는 매우 세부적인 행위의 적법여부를 판정할 수 있는 판례의 集積이 존재하므로 무분별한 감정의 발산이나 힘의 대결을 피할 수 있게 된다. 법에 명시되어 있는 산업평화준수의무(Friedenspflicht)는 지금까지 노사 양측에 의하여 거의 잘 지켜지고 있다.

여섯번째로, 노동조합운동에서 경제주의가 정치주의에 앞서왔다는 점이다. 독일의 노동조합 활동은 전통적으로 정치운동으로서의 사회민주주의의 활동과 깊은 연관관계를 맺어 왔지만, 사회민주주의의 이념을 구현하기 위하여 노동조합운동을 이용하지는 않았다. 반대로 노동조합 지도부는 정치운동권에서 노동조합의 협조를 요청할 때 이를 거부하고 노동조합 활동에 전념하였다. 정치와 노동조합 운동의 분리원칙은 지금도 엄격히 지켜지고 있다.

일곱번째로, 공동의사결정제도를 통하여 통합된 단일노동조합 활동이 미치지 못하는 개별기업레벨에서 노사간의 원활한 의사소통을 가능하게 하고, 견해차를 줄여 나갈 수 있게 하였다. 공동의사결정제도는 머리만 있는 노동조합의 손과 발을 기업차원에서 마련해 줌으로써

노동조합 활동을 보완하고 있다. 중앙집중식 의사결정방식을 갖고 있는 독일 노동조합이 노동조합의 영향력 밖에서 돌발적으로 경험하게 되는 Wild-Cat-Strike에 별로 시달리지 않을 수 있었던 이유도 바로 공동의사결정의 전통이 독일 노사관계에 존재하기 때문이다. 여덟번째로, 독일사회의 가치체계에 공동체 지향성이 있음을 지적할 수 있다. 이 점은 맨 먼저 독일사회의 합리성과 일맥상통하면서도 구별되는 점이다. 독일 사회의 합리성은 법질서의 노사간의 상호존중, 적절한 수준에서의 단체협약 등 수단선택의 합리성을 가리키는 것이고, 공동체 지향성은 목적지향의 가치수준에서 국가와 기업이 구성원의 복지를 우선 고려하고, 구성원들은 위기에 대처하여 집단의 단합을 우선 생각하는 독일 국민의 성향을 가리키는 것이다. 이상 열거된 독일의 노사관계를 구축한 여러 요인들은 갈등의 해결과 대안의 모색방식이 역사적으로 축적됨으로써 결정된 것이다. 그러므로 다음에는 독일의 노사관계를 형성하고 있는 개별측면을 취급함에 앞서서 그 형성의 역사적 과정에 관하여 우선 언급하고자 한다.

주석1) 사회간접자본의 형성을 위한 재정적 기반은 주로 稅收 있으면서도 공공의 사용을 위하여 이루어지듯이 독일의 사회복지 역시 특정기업이나 계층이 아닌 공공의 복지를 목표로 이루어진다는 점에서 이 글에서는 노사관계를 위한 사회간접자본이란 표현을 채택하였다.

## 第2節 獨逸 勞使關係 形成의 歷史的 過程

### 1. 獨逸 勞使關係史의 時代區分

독일의 노동조합운동은 영국이나 프랑스가 산업화의 시작으로부터 자연 발생적으로 태동했던 것과는 달리 1848년의 혁명으로부터 비롯되었다. 그리고 노동조합운동의 방향설정과 浮沈은 이후의 정치적 대변혁과정과 궤를 같이하였다. 이 점이 한편으로 독일 노사관계의 독특성을 결정짓는 역사적 배경이 되고 있으며, 다른 한편으로 독일 노사관계사의 시대구분에 대하여 학계의 대체적 일치를 얻어낼 수 있는 이유를 만들고 있다.

독일 노사관계사의 시대구분은 정치적 변혁의 시대구분과 거의 일치하고 있다. ① 1848년 혁명에서부터 1878년까지 ② 1878년부터 제 1차 세계대전까지 ③ 제 1차 세계대전과 혁명의 시기 ④ 「바이마르」 공화국 시기 ⑤ 나찌 시기 ⑥ 제2차 세계대전 이후로 구분할 수 있다.

### 2. 産業化로부터 1878년까지

독일은 영국에 비하여 산업화가 늦었으며, 정치적으로 여러 공화국으로 분할되어 있었다. 독일의 노사관계가 다른 나라의 그것에 비교하여 처음부터 갖고 있었던 차이는 우선 새롭게 형성된 산업노동자층이 제기하는 계급문제와 더불어 통일논의를 비롯한 민족문제를 동시에 지니고 있었다는 점이다.

영국의 노동운동이 제기하였던 노동시간의 제한, 최저임금, 상호부조기금 확보 등을 이루기 위하여 노력한 일련의 노동운동이 독일사회에서도 전개되었지만, 이보다 더 중요한 것은 애초에

노동운동이 1848년 혁명으로부터 시작되었다는 점이다. 노동운동은 근로자계층의 일상생활의 개선이라는 측면보다는 노동자계급의 사회적 위치에 근본적 변화를 가져다주는 체제변혁으로서 더 많이 이해되었다. 변혁운동으로서의 노동운동은 밑으로부터의 힘과 위로부터의指導를 동시에 중요시하게 되었는데, 산업화가 일천한 독일에서는 위로부터의運動路線에 대한指導가 더욱 큰 비중을 차지하게 되었다. 위에서 제시된 이념에 의하여 노동운동을 수행하며, 노동조합 지도부의 이념 제시가 일관성 있게 하부조직까지 영향을 미치게 되는 노동조합 내부의 권력구조는 오늘날까지 유지되고 있으며 그 애초의 원천은 노동운동의 태동기에서 찾을 수 있다.

위로부터의 理念的指導가 변혁운동으로서의 노동운동에 중요한 영향을 미침에 따라 초기의 이념노선을 둘러싸고 다양한 思想의 각축이 있었다. 이 가운데서 대표적인 갈등의 예가 「마르크스」 진영과 「라살레」(Lassalle) 진영의 대립이다. 「마르크스」는 정치권력의 프롤레타리아에 의한 혁명적 타도를 주장하였으며, 중국적으로 사회주의 단계를 거친 무계급사회의 도래와 국가의 소멸을 예견하였다. 이에 반하여 「라살레」는 토지와 자본의 소유해체를 위한 노동운동을 긍정하면서도 국가의 존재를 인정하였다. 노동자의 정당을 결성하고 정치권력의 획득을 위하여 노력하되 혁명의 방법은 거부하였다. 독일의 민족통일과 민주주의 그리고 노동자의 임무는 3위일체로서 동일한 것으로 보았다.

통일되지 못한 독일의 민족문제에 관하여, 노동자계급의 ‘해방’에 관한 계급적 문제에 관하여, 현행의 국가와 법질서에 관하여 이 두 진영은 이와 같이 견해를 달리하였다. 여기서 중요한 점은 노동자계급이 다른 사회적 계급과 똑같은 지위를 갖는-혹은 「마르크스」에 있어서는 노동자계급이 주인이 되는-최종상태에 대한 두 진영의 개념설정의 차이가 아니라 그러한 상태를 획득하기까지의 방법의 차이이다.

「마르크스-엔겔스」의 폭력혁명론은 이미 잘 알려져 있으므로 여기서는 「라살레」의 정치사상을 보다 더 언급할 필요가 있다. 1863년 5월 23일 라이프찌히에서

「독일노동자총연맹」(Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein ; ADAV)이 「라살레」의 주도하에 설립되었다. 이 연합회의 정관은 운동의 목표와 수단에 관한 「라살레」의 입장을 잘 밝혀주고 있다.

“보통·평등·직접선거를 통해서 독일 노동자계층의 사회적 이해관계를 충분히 대변하고, 사회에서 계급의 대립을 진정으로 해소할 수 있다는 확신에서 '독일노동총연맹'(ADAV)을 창설하고 독일연방국에 하나의 연합을 이룩한다. 이 연합의 목표는 평화적이고 합법적인 방법으로 특히 직접·보통·평등선거의 회복을 위한 노력을 통해서 이루어진다.”

-헬가 그레빙, 1966:45-

여기에서는 첫째로 선거를 통한 노동자계층의 이해대변이라는 점에서 점진적 개혁이 방법으로 채택되었고, 둘째로 독일연방국에 하나의 연합을 이룩한다는 점에서 국가의 현존재를 인정하였으며, 셋째로 프러시아에 의한 독일의 통일을 지지하는 小獨逸主義가 표방되었다. 자유롭고 독립된 민족공동체의 확립만이 민주주의를 실현하는 기반이 된다고 본 「라살레」의 思想이 이를 뒷받침한 것이다(헬가 그레빙, 1966, p.48 참조).

독일 전역을 대표하는 최초의 노동조합은 독일노동자총연맹이 창설된 5년 뒤인 1868년, 이의 발전적 해체의 형식으로 이루어졌다. 「폰 슈바이쩌」(von Schweitzer)가 회장이 된 독일노동자총연합회가 결성된 것이다. 이 창립대회에서 즉각 12개 産別勞組(Arbeiter Schäften,... 오늘날의 Gewerkschaften과 같은 의미임)의 설립을 결정하고 그 중 9개 산별조직이 만들어졌다(Limmer, 1970: 26). 이와는 별도로 「히르쉬」(H. Hirsch)와 「둔커」(F. Dunker)에 의하여 주도되는 자유주의 성향을 가진 노동조합이 노동자총연합과 거의 동시에 베를린에서 결성되었다. 이들의 상당수는 총연합에서 탈퇴하여 노동조합을 만들었기 때문에 대회결의문에 다음과 같은 내용을 담고 있다.

“「노동조합총연합」은 그 산한 노동조합을 '독재자의 명령에 복종하는' 기구로 만들어서는 안될 것이다. 오히려 영국의 예에 따라 근로자들의 모든 정당한 이해를 보호하고, 촉진하기 위하여 자조의 토대 위에서 활동하여야 할 것이다.”

-Limmer, 앞의 책 -

같은 해와 다음 해에 걸쳐 「마르크스-엔겔스」의 영향을 받은 「베벨」(A. Bebel)과

「립크네히트」(Liebknecht) 역시 전국적 규모의 노동조합을 결성하였다.

독일 노동운동의 이념적 분파에 의한 분열은 노동운동의 약화를 초래하였다. 통합의 중요성은 그 어느 때보다도 강조되었다. 그리하여 독일노동조합총연합회측과 「베벨-립크네히트」측의 사회민주노동당(SDAP)은 1875년 독일사민당( SPD)으로 통합되었다. 이에 따라 사회주의 이념을 따르는 노동조합도 1878년에 통합·결성하기로 합의하였다. 그러나 1878년에는 전혀 다른 계기가 기다리고 있었다.

### 3. 1878年~第 1 次 世界大戦까지

1878년은 독일제국 議會에서 반사회주의법이 통과된 해이다. 이 법에서는

“사회민주주의적·사회주의적 및 공산주의적 활동을 통하여 현존의 국가와 사회질서의 전복을 도모하는 모든 단체의 금지”를 규정하였다. 이때에는 이미 독일도 독점자본주의 시대에 진입하였으며, 국가의 역할이 노사관계에서 큰 비중을 갖게 되었다. 국가는 한편으로 노동운동을 탄압하면서, 다른 한편으로는 사회민주당에 의하여 주장된 바 있는 일련의 社會法을 제정함으로써 노동자층이 국가와 연관을 갖게 하였다. 국가가 중심이 된 社會改良의 실시를 위하여 종교계, 학계, 官界의 각종 움직임이 사회 전반에 병행되었고, 대표적인 학자와 관료는 1873년에 설립된 사회정책학회에 종집결하였다. 독일식 사회개량의 사상은 자유방임주의와 사회주의를 다같이 배격하면서 국가사회주의를 중심으로 사회주의 노동당과 노동자층을 분리시켰고, 대신 이들에 의하여 요구된 노동자들의 개별적 생활개선은 국가에 의하여 추진되었다. 당시의 황제 「빌헬름」 1세의 칙령(1881년)에 의하여 「비스마르크」 수상은 1883년 질병보호법, 1884년 노동자재해보험법, 1889년 노령 및 폐질보험법을 각각 실시하였다. 「비스마르크」는 사회정책이 의도한 진실을 후에 실토하였다.

“만약 사회민주주의가 없었고 여러 사람이 이를 두려워하지 않았다면. 우리가 사회개량을 통하여 이룩한 적절한 진보란 아직 존재하지 않았을 것이다.”

-Kleeis, F.: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Berlin, 1928, 104, Hentschel, 1983, p. 9에서 재인용 -

「비스마르크」와 그 이후의 사회정책 실시과정은 당초의 의도와는 달리 독일 노동운동에 대단히 주요한 영향을 미쳤다. 의료보험기관의 행정직은 사회민주당의 지배하에 놓이게 되었다. 왜냐하면, 그 이전 노동조합의 중추적 기능을 담당했던 인사들이 새로운 사회정책기관에 영입되었기 때문이다. 각 지역의료보험조합은 특히 사회민주당 중간간부들이 행정경험을 쌓을 수 있는 훈련장의 역할을 하였다(Hentschel, 1983: 17).

기존의 제도내에서 사회민주당원과 노동조합들이 활동과 훈련을 계속될 수 있었다는 점은 한편으로 반사회주의의 立法이 충분한 소기의 성과를 거둘 수 없었다는 점을 시사하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 제도내에서의 행정을 통한 조합간부들의 경험축적은 노동운동이 그 자체를 탄압하는 체제 아래에서도 끊임없이 기존 체제 안의 자유로운 입지확보를 위하여 노력하는 모습을 띠게 하였다.

1890년대 이후에도 독일제국 정부는 한편으로는 노동운동의 개혁주의적 지향을 촉진시키면서, 다른 한편으로는 사용자단체의 강력한 반발을 무마시키면서 사회정책을 강화시켜 나아갔다. 1890년에는 노사간의 분쟁을 담당하는 産業法院이 설립되었는데, 이것이 오늘날의 勞動法院의 효시이다. 1891년에는 기존의 노동자보호법을 보다 강화하였다(DGB, 1976: 25).

개별적 노사관계의 강화를 통하여 집단적 노사관계를 관심밖의 영역으로 구축하려 한 독일제국 정부의 시도는 사회보험 입법과정에서 그러하였듯이 별다른 성과를 얻지 못하였다. 그리고 온정주의적 국가의 지도에 의하여 노동운동을 흡수하려는 노력은 「나찌」의 등장으로 확대 재생산되지만, 「나찌」의 몰락은 곧 「비스마르크」 이후의 독일 국가사회주의적 노동정책의 중식을 의미하는 것이었다.

독일의 사회정책을 중심으로 한 노동정책이 애초의 의도를 관철하지 못하였고, 개별적 노사관계의 강화가 결코 집단적 노사관계를 불필요하게 하지 않는다는 교훈을 주었지만, 이밖에도 두 가지 측면에서 이 일련의 정책은 독일 노사관계에 중요한 영향을 미치게 되었다.



첫째로 노동조합의 기능이 강화되고, 집단적 노사관계가 활성화되고 난 뒤 독일 사회정책의 유산은 독일에 복지사회의 유산과 관습을 傳承함으로써 안정적 노사관계에 큰 일조를 하였다는 점이다. 둘째로 사회정책의 실시과정에서 구체적 제도를 통한 노사의 만남과 대화는 공동체 안의 협력을 강조하는 독일적 노사관계의 형성에 기여하였다.

反社會主義法과 社會政策이 동시에 시행된 이 시기에 사회민주주의적 노동운동은 혁명노선과 분명한 선을 그은 개량적 방법을 선택하게 되었고, 또한 이 시기는 1890년대 이후의 정치운동으로서의 노동운동과 경제운동으로서의 노동운동이 결별하는 과정을 예비하고 있었다. 사회민주당과 자유노동조합은 조직상으로는 구분되었지만 이 두 조직의 지도부는 사회주의의 신봉자들로서 긴밀한 협력관계에 있었다. 그러나 노동조합의 가치와 기능, 해방투쟁의 목적과 전략·전술에 관하여 두 조직 지도부의 견해는 점차 달라졌다. 특히 마르크시즘에 傾倒된 사회민주주의자들은 노동조합운동이 경제주의에 빠져 무계급사회를 지향해야 하는 궁극적 목표를 놓칠 수도 있다는 점을 두려워하였다. 이 견해와 반대로 노동조합 지도자들은 노동계급의 해방을 위한다면 정당보다도 단체협약과 사회정책을 추구하는 노동조합 활동에 優先이 주어져야 한다고 믿었다.

사회민주당은 노동계급의 해방투쟁을 지도하려 하였지만 노동조합이 조합원수와 재정적 기반을 충분히 확보함으로써, 조합지도부는 사회민주당의 유일한 지도에 관하여 의문을 표시하였다.

예를 들면, 1905년에서 1906년에 이르는 기간동안 대규모 파업 여부를 놓고 黨과 組合이 대립하였다. 당의 입장은 대규모 파업이 노동계급이 가칠 수 있는 유일한 무기이며, 노동계급 해방을 쟁취하기 위한 기본권이라는 주장에 서 있었고, 조합은 특정한 정치 목적을 위하여 대규모 파업을 하거나 총파업을 하는 것은 용납할 수 없다는 입장이었다.

독일 노동조합은 사회민주당과 가장 깊은 관련을 갖고 상당한 협력관계에 있었지만, 결코 당에 의한 조합활동의 지시나 지배를 허락하지는 않았다. 조합은 기존의 체제 안에서 근로자들의 생활이 향상되도록 하는 것이 1차목표였으므로, 「베벨」, 「립크네히트」 등 급진경향이 상당수를 차지하고 있는 당의 노선에 조합의 노선을 일치시킬 수도 없었고, 조합을 당의 하부기관으로 간주하려는 「라살레」의 亞流에 同意할 수도 없었다.

1890년대 이후 제 1차 세계대전 사이에 확립된 노동조합의 전통에서 중요한 또 한 가지는 地域主義와 中央主義 사이의 토론에서 중앙주의가 관철될 수 있었다는 점이다. 지역주의의 주장은 노동조합은 사회민주당의 예비학교로서, 당만이 노동자들의 상태를 개선할 수 있다는 「라살레」의 관점을 계승한 것이었다. 이에 비하여 중앙주의는 기존의 경제사회에서 노동자들의 생산과 삶의 조건을 개선하기 위하여는 강력한 제도를 구축하는 것이 필요하다는 견해였다. 중앙주의가 관철되고 지역주의가 중앙조직의 支部化됨에 따라 1891년에는 산별노동조합의 始祖인 독일금속노동자연맹이 창설되었다. 전국적 규모로 조직된 노동조합원의 60% 이상이 곧이어 금속노동조합연맹, 건설노동조합연맹, 교통노동조합연맹, 목재노동조합연맹, 섬유노동조합연맹 등에 각각 가입하였다(DGB, 1976: 26~27).

독일 노동조합이 中央主義를 채택하여 조합운동의 독자성과 일관성을 확립할 수 있었던 점은 이후 거의 100년이 되는 오늘날의 독일 노사관계에서 노동조합이 차지하고 있는 긍정적인 역할과 비중의 기반을 닦는 것이다. 그러나 이 시기의 노동조합은 이념적 차이에 따른 노동운동의 분열이라는 난제를 맞고 있었다.

자유노동조합이 사회민주당과 긴밀한 협력관계를 유지하게 되므로, 자유주의적 이념을 가진 인사들과 기독교노동운동을 추진하는 인사들은 새로운 노동조합을 창립하기에 이르렀다. 이미 1860년대 말에 「라살레」의 노선에 도저히 동의할 수 없었던 자유주의자 「히르쉬」(M. Hirsch) 「둔커」(F. Duncker)가 「히르쉬-둔커 노동연맹」을 만들었음은 앞에서 언급한 바와 같다.

또한 1891년 교황 「레오」 13세의 敎書를 기초로 하여 전개된 가톨릭노동운동은 1894년 기독교노동조합으로 발전하였다. 기독교노동조합운동은 종교이기 이전에 노동자가 스스로 자신들의 문제를 해결하여야 한다는 인식을 기존의 노동조합운동이 社民黨과의 밀접한 관련 아래서 전개되고 있으므로 정치적 신념과 관계없는 노동운동이 있어야 한다는 자각을 다른 한편으로 하여 전개되었다. 기존의 자유노동조합이 사민당과의 관계 등을 중심으로 논쟁에 휩싸여 있던 것과 마찬가지로 기독교노동운동 역시 카톨릭의 위치와 기존 자유노동조합과의 관계를 중심으로 노선 갈등의 부담을 갖게 되었다.

기독교노동조합 역시 산하에 광산, 금속, 직물 등의 산별조합체제를 갖춘

전국기독교노동조합연합회로서의 조직 모습을 띠게 됨으로써 독일의 노동조합 조직형태에 관하여는 이 당시에 사회적 합의가 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 점이 제2차 세계대전 후에도 독일 노동조합 형태에 관한 목표설정이 토론 이전에 이미 이룩된 긴 역사적 원인일 것이다. 독일 노동조합 활동이 왕성해짐에 자극을 받은 일부 기업가들은 오늘날 우리나라의 救社隊에 해당하는 조직을 만들어 노동운동에 대응하기도 하였다. 반노동 조합조직인 경제평화회와 조국노동자연맹 등 이들 조직은 이념적 대응을 주로 하고 폭력적 대응을 부차적으로 하면서 조직을 전국적 규모로 키워 나갔다. 노동조합활동이 사상적으로 좌편향이었기 때문에 기업가측에서는 위기의식을 가지고 이에 대응하는 이념적으로 우편향의 조직을 갖게 되었는데, 이 조직의 흐름은 후에 나찌의 독일노동전선(DAF)에 합류하게 된다.

노동조합운동이 성립하여 제1차 세계대전을 맞기까지의 독일 산업화가 급속히 진전되던 시기에, 노동조합운동은 그 존립의 문제를 초미의 과제로 갖고 있었다. 그리고 조합운동이 지향하는 궁극적 목표는 사회계급으로서 노동자계급의 문제를 궁극적으로 해결하려는 것이었기 때문에 조합운동은 체제변혁을 중심으로 한 理念運動化였고, 그럼으로써 국가의 간접적 탄압과 일부 기업의 직접적 대응을 초래하였다.

그러나 바로 이 시기에 독일 노동운동은 다음과 같은 점에서 오늘날의 독일 노사관계를 형성하는 중요하면서도 긍정적 유산을 남겼다. 첫째, 사회민주당과의 관계속에서도 노동조합은 운동노선의 독자성을 확보할 수 있었다(1906년, 만하임 協定, Perlman, 1949, p.100). 둘째, 노동자계급의 해방이라는 궁극적 목표를 혁명에서 찾지 않고 자유민주적 법질서의 획득에서 구하였다는 점이다. 이 점은 이후 노동조합이 혁명을 위한 파업에 동조하지 않았다는 사실에서 증명되고 있다(Europaeisches Gewerkschaftsintitut, 1984). 셋째, 중앙주의 노선을 채택하여 전국적 규모의 단일지도부를 형성하였고, 그 아래에 산별체제를 갖추으로써 적어도 상이한 조직의 주도권 쟁탈과 대표성 상실로 노사관계가 불안정하게 되는 소지를 조직체계에서 불식하였다. 초기 노동조합운동에서 얻어진 이와 같은 성과는 제1차 세계대전 이후 노동조합이 사회의 모든 세력과 국가로부터 공인된 자유로운 활동의 시기에 더욱 축적되고 구체화되어 오늘날의 노사관계형성에 기여하게 되었다.

#### 4. 第1次 世界大戰과 革命

제1차 세계대전이 발발하기 전 국제노동운동은 한결같이 노동자계급의 단결과 전쟁의 반대를 위하여 노력하였다. 1907년 독일 「스투트가르트」에서 열린 사회주의 인터내셔널 총회에서는 역사적 문헌이 된 다음과 같은 결의문을 채택하였다.

“만약 전쟁이 (전쟁을 예비하려는 모든 노력에도 불구하고) 일어난다면 노동자들은 전쟁의 즉각적 종식을 위해 조력하여야 하며, 전쟁으로 인해 발생한 정치적 · 경제적 공황을 인민의 각성을 촉구하고 자본가계급지배의 몰락을 촉진시키는 계기로 만드는 데에 모든 힘을 쏟아야 한다.”

-Septième Congrès Socialiste International, Stuttgart 1907. Compte ren du analytique publié par le Secrétariat du Bureau Socialiste Intemammal, Bruxelles 1908, Price, 1945에서 재인용 -

러시아혁명이 발생하기 전인 당시의 상황에서 노동자계급의 국제간 연대와 협력은 20세기말인 현재의 사정과 비교해 볼 때 훨씬 긴밀하였다. 그러나 제1차 세계대전이 발생하고, 민족간의 각축이 시작되자 노동자계급으로서 계급의 연대를 지켜야 할 것인가, 아니면 독일민족을 위하여 봉사하여야 할 것인가 하는 선택은 노동운동 지도부에 주어진 숙제일 뿐만 아니라 사회민주당의 진로와 관련된 고심의 난제였다. 이미 제1차 세계대전 전에도 사회민주당의 지도부는 러시아로부터의 침공에 맞서 민족의 자존을 지켜야 한다는 방침을 시사하였다. 또한 사회주의 정당이 다른 정당과 협력하거나 기존 정부에 참여하는 문제가 논란의 대상이 되었을 때에 독일의 修正主義者 「베른슈타인」 (Bernstein)은 사회주의 인터내셔널의 결의에 맞서서 협력과 참여를 주장하였다(Price, 1945 : 14)<sup>1)</sup>.

당의 이념적 문제와 민족적 문제의 충돌에서 비롯된 독일사회민주당의 이념 갈등은 당의 양분을 초래하였다. 다수파는 현실주의적 노선을 지지하였고, 혁명노선을 고집하고 민족보다는 계급을

중시한 소수파는 당에서 나와 독립사회민주당(USPD)을 결성하였다.<sup>2)</sup> 수정주의자

「베른쉬타인」도 독립사회민주당에 합류하였다.

노동조합에서도 계급운동을 중시한 파와 노동운동의 독자성을 강조한 지도부의 대립이 있었다.

당에서와 마찬가지로 노동조합에서도 조합의 본래 활동을 중시한 측이 혁명의 전위로서

노동운동을 이용하려 한 측을 억제하면서 주류를 형성하였다.

당과 자유노동조합의 관계에서 노동조합은 계급운동을 적극 저지하거나 경원시하여, 당이

현실적 노선을 채택하는 데에 배경적 힘이 되어 주었다. 노동조합은 당을 정치의 권위로서

이용하였고, 당은 노동조합의 지원을 통하여 보다 현실주의적 노선 수정을 채택할 수 있었다.

이 당시 노동조합은 이미 상당한 회원수와 재정적 기반을 확보하고 있었다. 1914년 제1차

세계대전 발발 직전 각 노동조합 회원수는 다음과 같다.

노동조합	회원수(만명)
자유노동조합(사회민주주의)	250
기독교노동조합	34
자유주의노동조합	10.5

자료 : Europaeisches Gewerkschaftsinstitut, 1984, p.3.

노동조합의 조직력과 재정적 기반은 당을 훨씬 능가한 것이었기 때문에 당이 노동조합에 미치는 영향보다는 노동조합이 당에 미치는 영향이 보다 컸다.

자유노동조합은 이러한 자체의 힘을 바탕으로 사회주의 인터내셔널의 결의와 달리 전쟁에 협력함으로써 정부로부터 합법적 단체협약의 상대방으로 인정받을 수 있었다.

제1차 세계대전 전에도 사실상 노동조합은 단체협약 주체로서 기능한 경우가 많았다. 그러나 사용자단체에서는 현실적으로는 힘이 부쳐 그렇게 하지 못하였지만, 노동조합을 타도하고 싶은 상대로 간주하였고(Taft, 1955 : 269), 정부에서는 어쩔 수 없이 묵인하는 상대로 취급하였다.

제 1차 세계대전을 계기로 사정은 달라졌다 전쟁을 치르면서 노동력 공급을 원활하게 하고, 노동규율을 확립하기 위하여 노동조합의 적극적 협력이 필요했던 것이다. 우선 정부로서는 1916년에 의용봉사법(Hilfsdienstgesetz)을 통과 시키는 과정에서 노동조합에 협력을 구할 수밖에 없었다. 노동조합은 이제 암묵적으로 용인받던 위치를 탈피하여, 적법적인 이익단체로서 활약할 수 있는 발판을 마련하였다(DGB, 1976: 39). 사용자측에서는 이미 19세기말부터 부분적으로 단체교섭에 응하였지만, 노동조합의 지위가 정부로부터 인정받게 되자 부분적으로 응하던 단체교섭을 정식으로 수용하게 되었다. 1918년 11월에 사용자단체와 노동조합 사이에 체결된 협약에 의하여 노동조합은 사용자단체의 협약체결 상대방이라는 적법하면서도 실질적인 지위를 부여받게 되었다(Taft, 1955: 284)<sup>3)</sup>.

노동조합은 오랫동안의 투쟁끝에 모처럼 얻어낸 적법적 지위와 정부로부터의 신뢰를 잃고 싶지 않았다. 따라서 조합지도부는 사회민주당의 노선갈등과 分黨이 첫째로 노동조합의 내분을 가져와서도 안되며, 둘째로 정부로부터 얻은 신뢰를 상실하게 해서도 안된다는 인식을 굳게 하였다. 사민당으로부터 분리된 독립 사회민주당(USPD)과는 어떠한 협력도 거부한다는 방침이 정해졌다(DGB, 1976: 40). 노동조합은 이후 계속해서 좌익으로부터의 공격에 시달리게 된다. 그러나 노동조합이 얻고자 한 것은 정부를 전복한 혁명에 의한 노동자계급의 해방이 아니라 현실적 제도의 개선을 통한 근로자계급의 권익과 지위향상이었다.

기왕 단체교섭 상대방으로서의 지위를 부여받은 다음의 노동조합 목표는 공동의사결정제도의 관철이었다. 노동조합은 대기업에서 의무적으로 노동자-사무원평의회를 구성하여 노사 동수로 구성된 위원회가 의용봉사등 근로조건에 관한 사항에 협의하자고 제안하여 정부의 동의를 얻어냈다. 이것이 근로자평의회와 공동의사결정제도가 합법적으로 인정받게 된 계기이다. 노동조합이 활동의 전면에 내세운 또 하나의 목표는 사회정책적 참여였다. 이 목표의 달성을

위하여 노동조합은 전쟁말기에 18개항의 社會프로그램(Sozialprogramm)을 공표하였다. 노동조합의 「마그나 카르타」라고 명명된 이 프로그램은 노동조합과 단체협약에 대한 법적·제도적 보장, 주요 경제·사회정책 결정에 노동조합의 발언권 확대, 연대투쟁의 적법성 인정, 사회정책의 확충 등으로 요약될 수 있다. 이 당시 노동조합 활동은 대중운동과 다소 유리된 것으로 평가되고 있다. 노동조합이 입지확장을 위하여 조심스럽게 움직이고 있을 때, 파업과 소요는 노동조합의 영향력 밖에서 연일 계속되고 있었다. 이 점은 정부와 노동조합이 대타협을 한 제1차 세계대전 말기에도 마찬가지였다. 1918년 「빌헬름」 황제의 퇴진을 성공시켜 공화국을 성립하게 한 노동자·군인의 혁명 역시 노동조합과 사회민주당의 영향과는 무관하게 발생한 사건이었다. 혁명을 주장하지 않은 사회민주당 다수파(MSPD)가 혁명으로 인하여 연립정권이기는 하지만 집권하게 되고, 노동조합의 통제력이 대중운동을 제어하지 못하였음에도 불구하고, 이 당시 노동조합의 노선이 차후 독일 노사관계 형성에 중요한 비중을 차지하게 됨은 역사의 아이러니라고 할 수 있다. 이 당시 노동조합의 노선결정이 오늘날의 독일 노사관계 형성에 기여한 점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 제 1차 세계대전 종료시까지의 노동조합운동은 체제 외적운동으로부터 체제 내적운동으로 전환되었다. 체제 안에 분명히 흡수된 것은 아니면서 반체제 운동도 아니었기 때문에 체제 외적운동으로 남아 있었는데, 전쟁에 협력하는 대가로 체제 내의 입지를 구축할 수 있었다.

둘째, 사회민주당과의 관련에서 정치운동과 조합운동을 구분지을 수 있었다는 점이다. 조합활동이 경제주의적이고, 혁명을 망각하였다는 비난을 받으면서도 조합지도부는 경영에 대한 의사결정과정에서의 참가, 사회정책의 확장 등을 통한 근로자계층의 현실적 권익과 지위의 개선이다.

셋째, 혁명과 전쟁, 파업과 소요의 소용돌이 속에서 사회민주당의 이합집산이 계속되고, 노선싸움이 치열히 전개될 때에 노동조합은 혁명노선에 동조하지 않았다. 따라서 사회민주당 다수파가 지도적 위치를 차지하는 데에 기여하였다. 노동조합은 정치세력으로부터의 조합운동에 대한 간섭을 이겨냈을 뿐만 아니라 정치세력의 위상결정에 영향력을 미쳤던 것이다.

## 5. 「바이마르」共和國時期

제 1차 세계대전에서의 패배와 혁명을 통한 공화국의 성립 이후에도 1920년대 초반은 공화국체제의 전복위협이 끊이지 않았다. 사회민주당을 중심으로 놓고 볼 때 우익진영과 좌익진영에서 번갈아 가면서 쿠데타와 폭동을 기도하였다. 정치적 불안 못지않게 경제적 불안도 인플레이션과 실업을 통해 가중되어 갔다. 사회민주당은 주요한 집권당이면서도 체제의 유지와 개혁이념의 가운데서 갈등하였다.

노동조합 역시 노동계층의 해방과 복지의 두 갈등 목표에서 시달려야 했다<sup>4)</sup>. 노동조합의 주된 입장은 전후의 피해를 빨리 극복하고, 공화국체제를 유지하는 것을 돕는 것이었다. 노동조합은 戰前과 전쟁중의 군주국가체제 전복을 위한 총파업에 반대하였었다. 그러나 전후 1920년에 「캅」(Kapp)이 폭동을 일으켜 제국수상이 되려고 하였을 때 자유노동조합은 사회민주당과 협력하여 전국에 총파업을 호소하였다. 이 총파업에는 이틀 뒤 「히르쉬—둔커」 노동조합이 동참하였고 곧 기독교노동조합의 일부가 합류하였다. 공산당은 집권층이나 폭동세력을 다같이 지배계급의 구성원이라는 이유로 파업참가를 거부하였다가 태도를 바꾸었다. 「캅」의 쿠데타는 노동조합의 기민한 반응과 총파업에 의하여 좌절되었다. 노동조합은 근로자들의 해방투쟁을 정치적 목표로 한 파업은 거부하지만 의회민주주의의 헌정질서를 수호하기 위한 파업에는 적극적이었던 점이 높이 평가될 만하다. 공산당이 계급문제를 전면에 내세워 노선결정을 한 과정과 자유노동조합이 의회민주주의적 질서를 가장 중시하면서 어려운 총파업의 결정을 한 것은 대조적인 사실이었다. 이것은 정치적 격동기에서 노동조합이 선택한 정치적 노선은 자유로운 노동조합 활동을 저해하는 좌로부터의 혁명노선과 右로부터의 나찌즘을 다같이 배격하는 길임을 분명히 해주고 있다(여기서 노동조합이라 함은 앞에서와 마찬가지로 당시 독일 노동조합의 대중을 이루고 있던 사회민주주의 지향의 자유노동조합을 뜻한다).

이보다 앞서 1918년에 자유노동조합이 사용자측과의 대타협을 통하여 단체교섭 상대방으로서 인정받았음은 앞서 밝힌 바와 같다. 노동조합은 이 타협을 통하여 사용자단체로부터

공동의사결정체도로 향하는 극히 초보적 단계의 양해를 얻어낼 수 있었다. 그리하여 일부 사용자측의 거센 반발에도 불구하고, 1918년초에 勞動共同體(Arbeitsgemeinschaft)가 설립되었다. 또한 노사합의에 의하여 근로자와 사용자측 동수로 구성된 직업안정소가 발족되었다. 이 직업안정소는 노동력의 귀환과 분배, 노동증명서 발급과 실업자보호를 전담하며, 비상시 노동을 부과하고 戰時經濟를 平時經濟로 바꾸는 과제를 부여받았다. 노동공동체는 이밖에도 다음과 같은 협약을 설립과 더불어 체결하였다.

- ① 노동조합이 근로자측의 유일하고 정당한 대표기구임을 인정
- ② 노동조합 가입제한의 철폐
- ③ 구사대에 대한 지원포기
- ④ 전쟁귀환 근로자들의 지속적 취업
- ⑤ 노동증명서의 공통규제와 노사 동수에 의한 취급
- ⑥ 단체협의를 통한 노동조건의 결정
- ⑦ 50인 이상이 취업하는 모든 기업에 근로자위원회 설립
- ⑧ 노사 동수의 중재위원회 설립
- ⑨ 1일 8시간 노동의 규정
- ⑩ 노사 동수로 중앙위원회를 설립하여 임금, 근로조건을 포함한 모든 경제생활에 대하여 토론케 한다(DGB, 1976: 46).

같은 해에 노동공동체가 통과시킨 정관은 독일의 모든 산업과 영업에 해당되는 경제적·사회정책적 문제 및 이와 관련된 법률과 행정적 사항의 해결을 위해 공동 노력할 것을 규정하고 있다.

노동공동체가 설립되면서부터 노동조합 내부에서는 사용자측의 대응태도에 성실성이 결여되고 있다는 비판이 제기되기 시작하였다. 그리고 조합 일부에서는 (예를 들어 산별노조: 금속) 노동공동체에의 참여를 회의에서 부결시켰다. 그들은 조합이 추진하려던 경제·사회정책이 이 노동공동체에 의하여 오히려 저지당하는 결과를 가져온다는 결론을 얻게 되었다. 노동공동체는 설립된 지 5년이 지난 1924년에 자유노동조합의 후신인 독일노동조합총연맹(ADGB)과 독일자유사무직총연맹(AFA-Bund) 및 노동동맹(Gewerkvereine) 등이 노동공동체에서 탈퇴함으로써 노동공동체는 와해되었다.

그러나 노동조합은 경영에 참여할 수 있는 다른 방법을 계속 모색하였다. 마침내 「바이마르」 공화국 헌법에는 근로자와 사무직사원들이 경영자와 더불어 임금과 노동조건 및 경제적 생산력 발전에 관하여 공동체적 참여를 가능케 하였으며, 근로자와 사무직원들은 사회·경제적 이해의 관철을 위하여 종업원평의회(Betriebsrat), 지역근로자평의회(Bezirksarbeiterrat) 및 제국근로자평의회(Reichsarbeiterrat)를 구성함을 보장받게 되었다.

이와 같은 결과는 물론 노동조합이 가졌던 최초의 의도에 부합되는 것은 아니다. 노동조합은 힘들게 얻은 노동운동의 대표 자리를 놓고 다른 조직과 경쟁하기를 원치 않았다. 그러나 1918년 혁명 이후의 독일사회 발전방향은 노동조합으로 하여금 일종의 차선책을 강구하게 하였는데 당시의 상황을 요약하면 다음과 같다.

1918년 혁명이 성공한 뒤 勤勞者—軍人評議會(Arbeiter-Soldaterraete)가 결성되어 모든 정치적 권력을 장악하였다. 이에 따라 「人民代表者會議(Rat der Volksbeauftragten)」이 근로자-군인평의회 총회의 인준을 받아 베를린에서 성립되고 이의 집행부는 제국의 최고기관으로 인정되었다. 마침내 선거에 의하여 최고 권능이 의회로 넘어감에 따라 근로자-군인평의회와 중앙회의는 새로운 헌법에 평의회가 뚜렷한 존재영역을 확보할 것을 요구하였다. 노동조합과 평의회 사이에는 노선상의 갈등이 존재하였다. 평의회 일부는 이미 독립사회민주당(USPD), 그 중에서도 좌파와 깊은 관련을 가지고 의회민주주의 자체를 부정하였다. 이들은 파업과 시위를 통하여 그들의 요구를 관철하려 하였다(DGB, 1976: 47). 노동조합의 영역을 벗어난 평의회 구성을 반대하던 노동조합은 오히려 근로자-군인평의회 활동의 제어를 위하여는 종업원평의회가 필요하다는 인식을 하게 되었다(그레빙, 1966: 155). 노동조합은 종업원평의회법의 제정에 깊이 개입하기 시작하였고, 공동의사결정의 원칙을 제시하였다. 확정된 종업원평의회법에서는 “종업원평의회가 한 기업 안에서의 종업원의 이해를

대표한다"고 하여 오늘날에도 독일에서 실시되고 있는 전체근로자의 이해를 노동조합이 대표하고, 기업단위에서는 종업원평의회가 대표한다는 원칙이 이때에 벌써 확립되었다. 또한 기업차원에서 종업원평의회가 사용자와 체결할 수 있는 협약사항은 노동조합이 체결한 단체협약사항을 벗어나지 못한다고 하는 범위설정 역시 이때에 마련되었다.

노동조합은 사회민주당의 연립정권 성립으로 활동의 제약을 벗어남으로써 종래의 요구들을 관철할 수 있을 것으로 관측되었고, 그러한 이유로 기층근로자들의 요구 또한 급진적이고 과격한 경우가 많았지만, 실제의 노동조합정책은 매우 신중하였다. 일례로 사회민주당과 노동조합은 基幹産業의 社會化라고 하는 당과 조합의 실천명제를 현실화시키지 못하였다. 사회주의의 성급한 실험으로 인민의 생활과 경제에 재난을 주고, 겨우 확립한 의회민주주의를 지키고 사회를 민주화해 나갈 기반을 상실할 수 있다는 두려움이 노동조합의 지도부에 있었기 때문이다. 실제로 있어서, 의회민주주의의 기반을 위태롭게 한 것은 민주화와 개혁을 원하지 않으면서 권력의 중심부로 돌아온 구시대의 인물들이었다. 이들은 서서히 「바이마르」 공화국의 위기와 종말을 재촉하여 갔다. 의회민주주의의 위기는 곧 노조활동의 위기를 의미하였다. 위기에 직면하면서도 노동조합은 단결된 힘을 발휘하지 못하였고, 노동조합이 내걸었던 노동자층의 생활개선과 해방이라는 목표와 경제환경이 조성한 실제 현실 사이에는 엄청난 괴리가 존재하였다. 먼저 이념에 따라 따로이 설립된 노동조합들은 공동의 목표가 있을 때는 협력하였지만 분열된 행동의 빈도를 높여 갔다. 이때의 노동조합으로 대표적인 것은 독일노동 조합총연맹(ADGB), 독일노동조합연맹(DGB) 및 노동연합(Hirsch-Dunckersche Gewerk-vereine) 등이다. 이 중 ADGB는 자유노동조합으로부터 나온 것으로서, 사민당의 분열과 정치권의 이념갈등으로 노동조합이 분열할 위험을 안게 되자 정치적 중립성을 표방하여 개편된 조합이다. ADGB는 그러나 전신인 자유노동조합의 이념을 물려받아 자본주의의 지양과 사회주의로의 지향을 표방하고 있었다(1922년경 회원수는 757만명, DGB, 1976: 52).

DGB는 기독교노동조합의 후신으로서 기존의 기독교조합을 독일사무직노동조합총연합(GEDAG) 및 독일공무원노동조합총연합을 각각 통합한 것이다. 기독교적 세계관과 부르조아 국가질서에 입각한 노동운동을 펼치기 위하여 결성되었다. 이 단체는 계급투쟁을 앞세우는 노동운동을 부정하였다(1922년경 회원수는 약 100만명, DGB, 1976: 55). 제3의 조합단체인 노동동맹은 상이한 연맹 사이의 긴밀한 협력을 촉구하였다(1922년경 회원수 약 23만명, DGB, 1976: 57). 노동조합의 분열을 촉진한 가장 심각한 활동은 공산주의를 지향하는 노동조합의 활동이었다. 혁명 적 대 항 노동조합이 라고(Revolutionäre Gewerkschafts-opposition; RGO) 명명된 이들 조직은 노동조합 활동으로 혁명을 이룩하기 위하여 끊임없이 파업을 선동하였다.

다음으로 「바이마르」 공화국은 성립 초기부터 전후의 극심한 물가고와 실업사태로 결국 이를 극복하지 못하고 붕괴되었다.

독일 근로자들의 실질임금 수준은 제1차 세계대전 이후의 노동조합 교섭력 향상에 힘입어 戰前 수준을 약간 상회하였다. 그러나 연이은 인플레이션으로 인하여 실질임금은 급격히 감소하기 시작하였다. <표 4-1> 은 전전 · 전후의 실질임금 변동 추이를 나타내고 있다.

인플레이션으로 인한 실질임금의 하락에 직면하여 노동조합은 「물가-임금연동제」를 주장하였다. 사용자측은 이를 완강히 거부하였지만 1923년 여름 결국 이를 받아들였다. 그러나 연차적인 물가-임금연동제는 급변하는 화폐가치를 도저히 따라잡을 수가 없었다. 물가는 매달, 혹은 심할 때는 매주 몇 십%씩 달라

<표 4-1> 독일 실질임금변동 추이(1913~23)

	숙련근로자	비숙련근로자
1913 <sup>a)</sup>	100	100
1919 <sup>b)</sup>	92.2	119.8
1922 <sup>a)</sup>	64	86
1923 <sup>b)</sup>	58	72

자료 : 1) Constantino Bresciani-Turroni, *The Economics of Inflation*, London George Allen and Unwin, Ltd., 1937, p.304.

2) J. H. Richardson, "Aspects of Recent Wage Movements", *International Labour Review*, Feb. 1928, p.181 및 Taft, 1955 : 291-292에서 각자 재인용.

지고 있었기 때문이다. 노조는 물가-임금연동제를 州 단위로 적용하도록 주장하여 관철시켰다. 결국 이 문제는 1923년 10월 통화개혁을 통하여 물가가 다소 안정됨으로써 부분적으로 해결되었다.

인플레이션보다 더욱 심각하게 「바이마르」 공화국 시기의 독일 경제에 그림자를 던져준 것은 실업자문제였다. 1926년 독일 실업자수는 175만명에 달했고, 1928~29년에는 260만명에까지 이르렀다. 그러나 사태는 갈수록 악화되어 1932년에는 612만명의 실업자가 노동조합에 의하여 집계되었다(Taft, 1955: 295-296).

경제사정의 악화로 노동조합은 각 산별조합을 중심으로 임금상승을 위하여 강력한 운동을 전개하였다. 그러나 실업자수가 증가함에 따라 노동조합수 역시 급격히 감소하였다. 1923년 3월 현재 조합원수는 742만명이었는데, 같은 해 연말에는 574만명으로 떨어지고, 다시 1년이 지난 1924년말에는 397만명으로 대폭 감소하였다(Perlman, 1949: 118). 또한 노동조합 가입근로자의 45.6%가 실업상태에 있었고, 22.2%가 불완전 취업상태에 있었다(DGB, 1976: 649). 실업의 증가에 따라 풍부하던 노동조합기금 또한 고갈되기 시작하였다.

「바이마르」 공화국의 위기는 의회민주주의의 위기였고 또한 노동조합의 위기였다. 노동조합은 이를 인식하고, 한편으로는 공산주의자들의 선동에 대처하면서 다른 한편으로 나찌의 등장에 저항하려 하였다. 그러나 그러기에는 노동조합 자체가 분열되어 있었고, 조직력이 현저히 약화된 상태에 있었다. 「바이마르」 공화국의 붕괴는 곧 노동조합의 해체로 결과하였다. 노동조합은 「바이마르」 공화국 기간중의 浮沈에 시달리면서도 이후의 노동조합 활동에 긴요한 역사적 足跡을 남겼다.

첫째, 장기적 조합활동의 방향설정에서 노동자층의 생활수준 향상은 독일산업 발전과 직결된다는 점을 인식하고, 노동조합이 독일산업의 국제경쟁력 향상에 이해를 보냈다는 점이다(Perlman, 1949: 123). 그리하여 노동조합은 태동기의 반자본주의적 급진정책을 완전히 탈피하고 노동자층의 생활수준향상을 위해 자본주의를 충분히 활용해야 한다는 데에 장기적 목표를 두게 되었다.

둘째, 미시적이고 단기적 성과로서 단체교섭을 통한 실질임금 상승에 기여하였고 노동법원의 설립, 직업소개설치 및 실업보험 실시에 관한 법률을 각각 시행하게 하였다.

셋째, 「바이마르」 공화국의 뼈저린 경험을 통하여 미래의 활동을 위한 중요한 교훈을 체득하였다. 그것은 노동운동이 분열되어서는 스스로의 힘을 약화시킨다는 사실과, 노동운동은 침체하는 경제적 환경과 근로자들의 생활조건 악화에서는 운동으로서의 의미를 상실한다는 사실이었다.

## 6. 「나찌」 시대

나찌당(국가사회주의노동당)은 노동운동을 부정하였다. 그러나 그대신 위대한 국가사회의 실현과 개별근로자들의 복지를 약속하였다. 기존의 ADGB는 분쇄되었고, 다른 노동조합들은 해체되거나 나찌당의 방침에 따르도록 하였다. 대신 「독일노동전선」(DAF)이 결성되어 나찌당의 노동정책을 수행하게 하였다. 종업원평의회가 해체되고, 그 대신 자문기능을 수행하는 受任者(Vertrauensleute)들로 대체되었다. 이로써 노동조합을 배제한 경영전권이 확립되었다.

경영자들 역시 「노동전선」의 회원이 되도록 강요받았다. 노동전선은 노동조합 소유로 있던 모든 재산을 흡수하였다. 이듬해인 1934년에는 노동전선이 나찌당의 하부기관으로 편입되었다(Great Britain, Secretary of State for foreign affairs, 1950: 5). 근로자들의 파업권과 경영자들의 폐업권은 다같이 국가의 이익에 배치된다는 이유로 부정되었다. 나찌정권은 집단적 노사관계를 억제한 대신 개별근로자들에 대한 복지와 노동력의 최대한 공급에 역점을 두었다. 먼저, 실업문제를 해소하기 위하여 나찌는 한편으로 고속도로, 공공건물, 관개시설 등 대규모 건설사업을 시작하고 다른 한편으로 군수산업을 일으켰다. 초기의 실업은 노동력공급 부족으로 반전하였고, 평균근로시간수도 늘어나기 시작했다. 다음으로 나찌는 개별근로자들의 복지를 촉진한 특유의 정책을 집행하였다. 이러한 정책에는 ‘기쁨을 통한 힘’ (Kraft durch Freude), 실업자보호, 노동신문 발행, 사회보험의 확대, 공공주택건설, 직업안내 등이 포함되어 있었다. 노동전선에 소속된 ‘기쁨을 통한 힘’의 조직은 일정한 기간의 정기휴가제를 근로자들에게 보장하였고(적어도 평시에는) 체육시설, 여가시설 등을 건설하여 근로자들이 여가시간을 통하여 심신을 단련하도록 하였다. 또한 이 조직은 근로자들이 값싼 비용으로 전국을 여행할 수 있는 여행안내의 역할이나 민속과 전통을 촉진하고 영화필름, 연극공연 등을 보급해 주는 문화기관으로서의 의무를 수행하였다(Westmeyer, 1940: 482~3).

나찌의 경제정책은 임금과 물가를 통제하고 당의 계획에 의하여 자원을 배분하는 計劃經濟였다. 수출이 격감하였고, 전쟁준비 때문에 자급자족경제를 지향하였다. 만약 나찌가 평시의 시장경제를 선택하였다면 인플레이션이 다시 고개를 들었을 것이다. 그러나 나찌가 전쟁을 선택하였기 때문에 경제의 자율성은 내뱉과 전시동원체제에 은폐되어 드러나지 않았다. 사실상 근로자들의 실질임금 수준은 나찌의 집권 이후 점차 하락하였다(Westmeyer, 1940: 469). 일체의 노동운동이 금지되었고 직장은 지도자(사용자)와 부하(근로자)로 구분된 조직에 의하여 당에서 받은 명령에 따라 생산활동을 수행하였기 때문에 노사분규는 생각할 수 없었다. 다만 부당노동행위가 발생하였을 때는 노동법원의 전신이자 후신인 「명예법원」에 소송을 제기하여 이를 처벌할 수 있게 할 수 있었다.

또한 당의 이데올로기 선전작업을 통해서 개별근로자들의 불만을 억제하고 생산을 독려했다.

“독일근로자들은 궁핍과 고난 속에서도 그들의 상대자인 러시아 근로자들보다 현격하게 나은 조건에 있다는 사실을 지도자(히틀러)의 반불세비즘 연설은 상기시키려 하였다. 즉, 독일 근로자들은 육체적으로 러시아인들보다 편할 뿐만 아니라 제3국이 근로자들의 복지를 위하여 필수적이라고 판단한 오락과 문화욕구의 충족에서 러시아인들과 비할 바가 못된다는 것이다.”

- 『뉴욕타임즈』, 1936년 8월 20일자 -

나찌즘의 비극은 곧 독일 노동조합의 비극이었다. 그러나 나찌즘의 등장이 독일 노동조합의 몰락을 의미하였듯이, 나찌즘의 패배는 독일 노동조합의 재생을 예고하는 것이었다. 독일 노동운동이 나찌즘을 통하여 배운 것이 있다면, 그것은 다시는 독일 노동조합이 나찌즘의 재등장을 허용하는, 또는 허용하게 될지도 모르는 정책을 추진해서는 안 되겠다는 점이다. 이 점은 전후 독일 노사관계가 안정적으로 정착되는 데에 매우 중요한 기여를 하게 된다.

## 7. 第2次 世界大戰 以後

제2차 세계대전 이후 독일을 점령한 연합군측은 “독일의 민주질서 회복을 위한 본질적 요소”로서 노동조합의 재건을 지지하였다(Limmer, 1970: 69). 그러나 연합군측은 강력한 노동조합이 위로부터 조직되어 지역단위로 내려가는 것을 지지하지 않았으므로 전국적 범위의 조직을 일시에 결성하여 노동조합을 재건하려는 세력과 점령군측 사이에는 견해의 차이가 존재하였다. 점령 당국은 노동조합이 "밑으로부터 위로의" 조직방식을 채택하여, 전국적 범위가 아닌 지역수준에서 조직이 종결되기를 희망하였다(DGB, 1976: 73, 또한 영국 외무부보고서, 1950). 이러한 점령국들의 견해는 독일 노사관계에 관한 사적연구를 진행하고 있었음에도 불구하고, 독일 노동조합운동사에 관하여 충분히 고려하지 못한 데에서 나온 결과인 듯하다. 전쟁이 끝나고 독일의 패전이 확실시된 직후부터 옛노조지도자들과 만나며 무장투쟁을 한



청년층을 중심으로 노동조합과 직장위원회가 속속 결성되기 시작하였다. 이들은 나찌잔당을 공격하고 자유로운 정치활동을 재생시키기 위한 「反나찌즘」 위원회와 깊은 연관을 맺고 활동하였다(The US Department of State, 1947: 50). 많은 경우에, 또 대다수 지역에서 이른바 ‘노동조합’은 전쟁이 완전히 종식된 것 같지도 않은 상황에서 자고 일어나면 우후죽순격으로 만들어지곤 했다. 이들의 대부분은 혼자서 하는 노동조합으로서 자기 스스로 조합대표가 되는 경우가 허다하였다(영국 외무부보고서, 1950: 5). 그러나 이들 노동조합이 전국적 범위의 노동조합에 의하여 흡수되는 것은 시간문제였다. 왜냐하면 나찌의 통치기간중에 노동조합에 의한 저항운동이 지속되고 있었고 이 저항운동의 지도자로부터 전후 노동조합운동의 지도자가 배출되었기 때문이다. 나찌 시대의 독일 비밀경찰(게슈타포) 보고서에 의하면.

“전쟁이 발발하기까지 약 22만 5천명이 정치적 이유로 체포되어 평균 3년 정도의 징역형을 선고받았는데, 이 중에서 90%는 노동운동출신이었다.”

-Abendroth. 1965:145-

이러한 자료들을 종합하여 보면 국내에서 반나찌운동을 전개한 세력의 주력은 노동운동출신이었다<sup>5)</sup>. 해외에서도 노동운동출신에 의한 반나찌 저항운동이 활발히 전개되었다. 이러한 공로 때문에 노동운동가들은 전후에 점령군 당국으로부터 민주세력으로서 인정받아 활동을 재개할 수 있었고, 전쟁중에 노동운동가들이 구상하였던 노동조합의 조직형태가 현실로 구현될 수 있었다. 이미 1943년과 1944년경에 해외 각지에 흩어져 있던 독일의 망명 노동운동가들은 전후의 노동조합재건계획을 세우고 있었다. 이들은 멕시코, 스톡홀름, 뉴욕 등 도시를 번갈아 가면서 회의를 개최하였고, 조합재건의 원칙과 세부실천사항에 관한 의견을 교환하였다. 전후 독일 노사관계에 중요한 영향을 미칠 노동조합 구성의 중요한 원칙은 이러한 과정에서 합의에 이르렀다.

그들 원칙들은 ① 노동조합 통합의 원칙 : 여러 노동조합은 하나의 노동조합으로 통합되며, 모든 정당으로부터 독립된다. 다만 국가, 사회의 민주화, 경제적 안정, 사회정의, 국제관계 등과 관련하여 진보적 정당과 협력한다.

② 노동조합의 민주적 원칙 : 노동조합간부는 정기적이고 민주적 절차를 거친 선거에 의하여 선출한다. 나찌에 협력한 자를 제외하고는 정치적 신조를 따지지 않는다. 조합간부는 자율적 권한과 책임을 공유하며, 모든 조합원은 권리와 의무에서 동등하다.

③ 노동조합의 구조 : 노동조합은 산별체제로 구성되며 지역, 구역, 전국단위의 통괄조직을 각각 갖는다.

(Merker, P., “Zur Diskussion ueber den Wiederaufbau der Gewerk-schaften,” Freies Deutschland, January 1945; Veroeffentlicht von Zentralkomi-ttee Freies Deutschland, Mexico City., Bauer 1948 : 41에서 재인용)

전후의 정치질서 재편에 따라 노동조합재건작업도 시련을 겪었다. 소련군 점령지역에서는 이미 전쟁종료와 더불어 중앙집권적 조직방식의 노동조합이 세워졌다.

「자유독일노동조합연맹」(FDGB)은 이름만으로는 戰前의 가장 강력했던 社民黨 추종의 노동조합을 계승한 것이지만, 실제로는 소련공산당의 위성정당인 사회주의통합당(SED)의 하부조직에 지나지 않았다. 자유독일노동조합연맹은 조합원에 대해서조차 자율적 영향력을 거의 행사하지 못했다. 서독 지역에서는 점령당국의 단결권이 보장되어 노동조합활동이 즉각 허용되었지만 점령당국의 정책과 노동조합재건운동지도부의 의견이 너무나 달랐기 때문에 상당한 시련이 거로놓여 있었다. 그럼에도 불구하고 치밀한 준비작업과 꾸준한 설득작업을 거쳐 통합노동조합은 점령지역별에 따라 부분적으로 설립될 수 있었다. 점령군 지역에 따라 통합노동조합에 대한 정책도 각각 달랐다. 지역 전체를 통괄하는 통합노동조합은 영국군 점령지역에서 처음으로 설립될 수 있었다. 미군 점령지역은 영국군 점령정책을 따라갔고, 프랑스 점령군은 독일연방공화국의 성립이 可視化될 때까지 가장 강력하게 통합노동조합의 원칙에 반대하였다. 프랑스는 독일이 서방측 점령지역에서나마 연방공화국으로 통일되어 국가체제를 갖추는 것에 대하여 가장 미온적인 태도를 갖고 있었기 때문에, 통합된 노동조합이 혹시나 통일로 가는 예비모임이 될까봐 이를 허용해 주지 않은 것이다. 1947년 4월에 서독 빌레펠트에서 독일노동조합총연맹의 이름 아래 영국군 점령지역의 통합노동조합이 결성되었고, 미군

점령지역과 영국군 점령지역에서는 州 단위의 통합노동조합이 허용되었다(DGB, 1976 : 74). 1947년 하반기에 미군 점령지역과 연합국 점령지역이 경제적으로 통합됨으로써 양지역의 노동조합이 통합되고, 일년 뒤에는 프랑스지역의 노동조합이 이에 합류하였다. 이 사이에 독일 전체를 통괄하는 노동조합의 설립을 위하여 1946~48년의 기간중 각 점령지역의 대표들이 모여 각 지역노동조합을 해체하고 독일 전체를 통괄하는 노동조합의 설립에 관해 논의하였다. 그러나 노동조합과 정당의 관계에 대한 동독지역 자유노동조합연맹의 이념적 입장의 차이와 동서독 경계선의 설치, 소련군에 의한 서베를린 봉쇄조치 등 정치정세의 급변에 의해 서독지역에 있는 노동조합만이 통합에 이르게 되었다. 1949년에 독일노동조합총연맹(DGB)이 결성되었고 영국군 점령지역 노동조합총연맹의 위원장이었던 「한스 뵉클러」(Hans Boeckler)가 초대위원장이 되었다. 그는 취임사에서,

"생존경제의 확보가 우리 노동조합활동의 최우선과제로 되었다."  
- DGB, 1976 : 76 -

고 천명하였다. 이것은 민족경제의 부흥에 기여하는 노동조합활동의 본질을 선언한 상징이기도 하였다.

한편, 노동조합이 민주적 요소로 인정된 것과 대조적으로 사용자단체는, 나찌의 지원자로 낙인찍혔기 때문에 설립이 늦어졌다. 단지 한편으로 통상과 기술에 관한 구체적 문제와 다른 한편으로 노사관계에 관한 문제 등 구체적인 문제를 다룰 조직이 필요하였기 때문에 기능별로 별개의 조직들이 설립되어 제한된 활동을 하였다. 미국군과 영국군 점령지역의 경제적 통합이 이루어짐에 따라 지역권을 벗어난 사용자단체의 통합노력도 활발히 전개되었다(Great Britain, 외무부보고서, 1950 : 12). 그러나 점령당국의 견제가 심하였고, 당면한 경제적 일일과제가 급박하였기 때문에 독일 전체를 통괄하는 단체의 설립에는 한동안 이르지 못하였다. 후에 기술하는 바와 같이 사용자단체가 노동조합에 상응하는 전국적 조직과 산별조직으로 통합될 수 있었던 것은 노동조합의 지원과 로비활동에 크게 힘입었다. 그리하여 독일노동자총연맹이 발족되던 시기에 향후에 경영자단체연합을 설립할 모태인 경제문제위원회(Ausschuss fuer Wirtschaftsfragen) 상공회의소도 본격 가동하게 되었다. 이로써 노동조합과 사용자단체는 상응한 조직체계를 갖추어 외부의 압력을 배제한 채 자율적 단체교섭의 상대방으로 각각 자리를 차지할 수 있게 된 것이다.

독일의 노동행정은 전후 점령기간 동안에 이후 노사관계에서 차지할 중요한 비중을 결맞는 골격을 형성하고 있었다. 노동에 대한 지식과 명령으로 성격지워진 나찌 시대의 국가기능을 탈피하고, 노사당사자간의 자율성을 보장하고 제반 행정적 지원을 담당할 민주질서 속의 국가기능을 갖추어 갔다.

전후에 즉각 설치된 노동사무소(Arbeitsamt)는 직업안정의 임무, 재해에 대한 예방과 보상에 관한 업무, 훈련에 관한 업무 등 근대노동행정에 관련된 업무를 수행해 나갔다. 전후의 혼란한 경제질서 아래에서 노동력의 수급을 매개하고, 정보를 공급할 노동행정의 역할은 매우 중요하였다. 1946년에는 주단위의 지방정부별로 노·사대표와 지방정부대표가 임금과 노사문제에 관하여 협의하고 점령군 당국에 중요한 경제정책방향을 건의하는 일종의 노사정협의회가 설치되었다. 이러한 제도는 독일연방공화국 수립후에는 지속되지 않았다. 전후의 노사정협의회는 물가와 임금에 대한 통제가 실시되고 있는 가운데에서 시장기제가 담당할 수 없는 시장조절의 기능을 행정과 협의로 대체해야 했으므로 생긴 것이기 때문이다. 연방공화국의 성립 이후에는 행정이 직접적으로 노사문제에 관련한 사회·경제질서에 관여하여 왔다. 1946년 3월에는 영국군 관할지역에서 제일 먼저 勞動法院(Arbeitsgericht)이 생겨, 노동법원장은 노동행정 관할당국에서 지명되었다. 이후 연방공화국 성립 이후 노동법원은 판례의 집적을 통하여 노·사간 분쟁사항을 세부적인 사항에까지 법적으로 지도함으로써, 노사관계가 법적 테두리 안에 정착될 수 있도록 기여하였다(Great Britain, Secretary of State ... 1950 : 14).

이때에 노사관계에 대한 국민들의 태도는 分配보다는 成長을 선택하였고, 건설과 부흥에 절박감을 느낄 때였으므로 어떠한 분규에 대해서도 지지하지 않았다.

법치국가의 법적 테두리 안에서 근로자층 전체의 지위향상을 목표로 한 노동조합은 단체교섭보다 공동의사결정제도 등 법제의 확립에 더 많은 관심을 기울였다. 경영자층은 이러한 근로자들의

헌신을 바탕으로 기술향상과 해외시장 개척에 열을 올렸다. 노동행정은 노사관계를 자율적 교섭구조에 맡기고, 소득정책과 노동시장정책, 복지정책에 더 많은 노력을 기울였다. 노동법원은 판례의 집적을 통하여 근로자층의 권익옹호와 노사관계에 관한 精緻하고도 공정한 법적 장치를 마련하여 갔다. 그리하여 인플레이션→실질임금하락→노사분규→생산성하락→실업의 악순환이 계속되던 「바이마르」 시대와 정반대인 생산성상승→임금상승→생산성상승→노동력공급부족→임금상승의 선순환이 전후에 지속되게 되었다. 그러므로 역사의 교훈을 충분히 되새겨 새로운 현실을 개척해 나간 전후 노사관계 주체들의 의식과 행위가 오늘날 독일의 노사관계 형성에 매우 중요한 기여를 하게 될 것이다.

주석1) 사회민주당의 보수정부에의 참여를 가장 먼저 결정한 것은 프랑스 사회주의진영의 「조레」(Jaurès)였는데, 이것이 사회주의 인터내셔널의 거듭된 회의 끝에 ‘부정적 용인-원칙적 반대’의 결의안 채택으로 낙착되었다.

주석2) 참고로 1919년 자유선거가 실시된 이후 사민당(SPD)과 독립사민당(USPD)의 득표상황을 보면 다음과 같다.

1919~1933 년간 SPD의 투표결과

선거년도	투표자수 (백만)	투표자비율 (%)	의원수
1919	SPD 11.5	37.9	163
	USPD 2.3	7.6	22
1920	SPD 6.1	21.6	102
	USPD 5.0	18.0	84
1924. 5	SPD 6.0	20.5	100
1924. 12	SPD 7.9	26.0	131
1928	SPD 9.1	29.8	153
1930	SPD 8.5	24.5	143
1932. 7	SPD 7.9	21.6	133
1932. 11	SPD 7.2	20.4	121
1933. 3	SPD 7.2	18.3	120

자료 : 그레빙, 1966, p.165.

주석3) 1913~25년 기간동안 노동조합원수는 약 300만명에서 약 490만명으로 약 64% 증가하였고, 단체협약의 적용범위에 포함된 근로자수는 같은 기간중 약 200만명에서 약 1,000만명으로 약 500% 증가하였다. 또한 단체교섭에 응한 기업 역시 대폭 증가하였는데, 이러한 단체교섭의 확대는 노동조합의 힘에 의한 결과라기보다는 정부의 조치에 기인한 것이었다(Taft, 1955. p.285).

주석4) “노조지도층의 정책은 몇몇 조합원들의(특히 금속노조연합과 소수 小連合) 반대에 부딪혔다. 소규모 조합의 많은 노동운동가나 작업원들은 대체로 USPD에 동조하였다. 특히 베를린과 같은 도시에서는 ‘혁명야그룹’ 이라 불리워지는 대기업의 중재자에 대항하는 기관이 「리하르트 뮐러」(Richard Muller)의 지도하에 설립되었으며, 이들은 1918년 혁명을 전후하여 큰 역할을 하였다”(그레빙, 1966, p. 143).

주석5) 전후 노동조합을 재건하려고 하였을 때에 지역에 따라 노동조합운동 조직이 나뉘어 의하여 완전히 괴멸된 곳도, 부분적으로 건재한 곳도 있었다. 이에 따라 노동조합 재건이 활발히 전개된 곳과 그렇지 않은 곳의 지역적 차이를 보였다(Kelly, 1949:25).

### 第3節 勞使關係 安定化의 諸要因

#### 1. 勞動組合의 組織構造와 活動

##### 가. 勞動組合組織構造

독일이 안정적 노사관계를 이룩할 수 있었던 데에는 산별체제로 조직되어 전국적 범위의 노동조합정책을 펼 수 있게 한 독일식 노동조합 조직구조가 중요한 기여를 하였다. 노동조합활동의 목표와 방향설정, 구체적 수단 동원의 결정권한은 산별조합에 집중되어 있다. 구체적 교섭의 과정에서는 주(Land)단위의 지방산업별조합이 주체가 되어 지방사용자단체와 협약을 맺게 되지만, 대개의 정책은 중앙산업별조합(Industrie-gewerkschaft : IG)에 있다. 그리고 각 산업별조합은 독일노동조합총연맹의 총괄적 지도 아래 있다. 독일노동조합총연맹(이하 독일노총)은 각 산업별조합이 가지고 있는 단체교섭권과 단체행동권을 가지고 있지 않지만, 노동조합정책의 大綱을 정하고, 각 산업별 조합관계를 조정하는 기능을 수행하고 있다. 그러면, 독일은 왜 이와 같은 중앙집중식 단일노동조합을 채택하게 되었는가, 개별기업에서도 노동조합이 생길 수 있지 않았을까, 상이한 노동조합 사이에 경쟁이 있을 수도 있지 않을까, 어떻게 중앙의 의사결정이 하부에까지 전달될 수가 있을까? 이러한 의문은 노동조합의 결성과 戰前 노사관계의 회복이 이루어졌던 대전후의 상황검토를 함으로써 해답될 수 있다. 우선 독일이 기업별 노조체제를 택하지 않고 산업별 노조체제를 택한 것은 독일의 전통 때문이라고 추정된다. 19세기 노동조합 발생시부터 혹은 개별기업에서 임금을 더 받기 위해서 근로조건을 개선하기 위하여 노동조합을 만든 것이 아니라 "노동자계급이 인간다운 평등한 지위를 얻기 위해서" 노동조합을 시작했기 때문에, 기업별 노동조합은 이미 독일근로자의 관념 속에서 자리잡고 있지 않은 것처럼 보였다. 대전후 점령군 당국은 노동조합활동을 허용하기 전에 대부분의 공장에서는 근로자대표가 선출되어 경영자와 협상하였다. 노동조합이 결성되고 난 다음에 몇몇 경우에서 근로자대표(shop steward)와 노동조합의 갈등이 있기는 하였다. 특히 솅스튜어드를 통하여 노동운동을 지배하려고 생각하였던 공산계열의 조종이 미치는 곳에서는 이러한 갈등이 현저하였다(Kelly, 1949 : 33). 그러나 대부분의 경우에 있어서의 노동조합과 근로자평의회는 보완적 관계에 있었다. 아마 공산당의 전술이 성공하였다면, 근로자평의회를 중심으로 기업별노동조합이 생겨나, 직장접수전략을 폈던 1950년을 전후한 일본식 노동조합 형태와 유사한 형태가 독일에서는 생겼을 것이다. 그러나 독일근로자들에게 그러한 공산당의 전술은 생소한 것이었다. 특히 근로자들의 직접선거에 의하여 대의원들이 선출되면서부터는 공산주의를 내세운 후보자들은 평의회에 거의 진출하지 못했다. 직종별 노동조합 역시 종전 후 몇몇 직장에서 시도되었지만, 산업별조합에 밀려서 형편없는 소수의 조합원밖에 확보하지 못하였다. 독일근로자들은 산업별조합이 잘못 되면 조합지도부가 강력한 힘을 가지고 조합운동을 오토할 수도 있다는 사실에 대해서는 별로 관심을 두지 않았다. 그대신 직종별조합이 생기게 되면, 노동운동의 힘이 분산되어 노동운동의 공동목표를 달성하는 데에 장애가 생긴다는 사실에 더욱 유의하였다. 이러한 사고는 역시 독일 노동조합의 전통에서 비롯된 듯하다. 산업별 노동조합 형태는 독일근로자의, 나아가서는 독일국민들의 전쟁전부터의 합의였다. 전후에는 나찌에 의한 피해복구가 사회운동의 당면과제였으므로 노동조합의 재건 역시 노동조합체제의 전전 상태로의 복구를 의미하는 것이었다. 일부 점령당국이나 특히 공산당계열이 시도하였던 기업별 노동조합체제는 나찌하의 '독일노동전선' 때문에 해체되었던 전전 질서를 회복해야겠다고 하는 독일근로자들의 상징적 합의를 배치하는 것이었기 때문에 좌절되었다. 숙련직근로자와 匠人들이 추진하였던 직종별 노동조합 역시 같은 이유에서 조합원 확보에 실패하였다. 한편, 戰前 노동조합운동 실패의 원인을 내부적 요인에서 규명할 때 노동조합운동의 분열에 가장 문제가 많았다는 사실을 뼈저린 교훈으로 배운 노동조합지도부는 전전부터 재건하는 노동조합의 형태는 전국적 단일노조로서 정치적·종교적 노선과 신념의 차이를 불식하여 완전히 통합된

조직·지도체제를 갖추어야 한다고 믿고 있었다. 전후의 추진과정에서 이들의 의도는 개별·산별·지도부의 반발 때문이기도 하지만, 무엇보다도 점령군사령부의 강력한 반대로 수정되었다.<sup>1)</sup> 결국 권력과 기능의 배분에서 산별중심체제를 도입하게 되었지만 전국적 단일노조의 결성에 성공하였고 사실상 노동조합총연맹을 중심으로 정책의 일관성을 유지할 수 있게 되었다. 말하자면, 독일노동조합총연맹과 산별노조의 관계는 권력체계의 면에서 2원적체계에 가깝게 된 것이다. 이러한 권력체계는 노동조합조직의 전체적 피라밋을 염두에 두고 보면, 노총이든 산별이든, 전국적 범위의 노동조합수준에 권력이 집중됨을 의미한다. 독일의 노동조합은 점령군 사령부가 그토록 반대하고 제한했음에도 불구하고 어떻게 전국의 조합으로서 기능하게 되었는가? 「커」(Kerr, 1952 : 329)의 분석에 의하면 다음과 같은 요인이 독일적 조합권력체계 형성에 기여하였다.

첫째로, 이미 사회정책, 경제정책 그리고 정치적 입장 등 노동조합의 기본정책은 뒤셀도르프(노동조합총연맹이 있음)에서 만들어지고 있다.

둘째로, 노동조합총연맹과 산별조합본부는 각각 그 산하의 노동조합에서 선출된 조합간부에 대하여 거부권을 행사할 수 있도록 되었다.

셋째로, 노동조합의 재정은 상위조합에 집중되었다. 예를 들어 인쇄 및 출판노조의 노동조합 수입의 배분은 다음 표에서 보는 바와 같이 65%가 독일전국산별조합과 독일노총에 집중되었다.

<표 4-2> 독일의 출판·인쇄산업 노동조합 수익배분비율(1952년)

지역노동조합	10%
주노동조합	25%
전국노동조합	50%
노동조합총연맹	15%

자료: Kerr, 1952:329.

독일 노동조합은 이와 같이 산업별로 조직되었고, 권력배분은 산별노조와 노총에 각각 나누어졌지만, 권력의 상위집중현상이 두드러졌기 때문에 노동조합의 활동 역시 다른 나라의 그것과 달라질 수밖에 없었다. 노동조합활동의 제1차적 목표는 전전이나 전후나 마찬가지로 근로자들의 계급적 지위를 향상시키는 것이었다. 물론 이 목표를 달성하기 위한 구체적 방식과 목표에 대한 사회·경제적 정의 또는 법치국가와의 관련에서 전후의 노동조합은 전전의 노동조합과 상당히 다른 모습을 보이게 되었지만, 노동조합이 거시적 문제에 관하여 주로 관여한다는 점에서 두 시기의 노동조합활동은 같은 양상을 보였다. 그렇기 때문에 노동조합은 임금인상을 둘러싼 단체교섭이나 근로자들의 일상생활개선에 대한 미시적 접근은 일단 뒤로 미룬 채 당면한 경제질서 현안과 공동의사결정제도와 같이 경제민주화를 이룩하는 문제에 더 큰 관심을 갖게 되었다. 사회조직을 놓고 경영자측과 일종의 온건한 계급투쟁을 벌이게 된 것이다(Kerr, 1952 : 330).

이러한 노동조합의 활동형태는 기업별 노동조합에 비하면 매우 대조적이다. 기업별 노동조합은 한 기업에 소속된 종업원의 소득과 복지향상을 목표로 삼는다. 그러므로 실업자나 임시직근로자, 파트타임근로자 등 기업에 소속되지 않은 근로자층은 조합의 관심대상에 속하지 않는다. 그리고 다른 기업에 속해 있는 근로자들 역시 조합의 정책대상이 될 수 없다. 조합과 조합 사이에는 임금올리기 경쟁, 실적추구 경쟁이 있으나 공동의 이해를 추구하기 위한 장기적이고 거시적인 정책적 협조는 어렵다. 그러므로 조합의 정책은 短見的이고, 그때그때의 기업분위기에 의해 좌우되기 쉽다. 이에 반하여 독일식 산별조합에서는 1차적 관심대상이 근로자층 전체이었기 때문에 실업문제, 근로시간문제, 경제정책, 복지정책 등 구조적인 문제를 1차적 관심 아래 다루게 된다. 즉 노동조합의 조직체계는 독일 노동조합활동에 심대한 영향을 미친 것이다.

#### 나. 勞動組合活動

제2차 세계대전 이후 독일 노동조합활동과 성격은 과거의 繼承과 清算으로 부각되어졌다. 과거로부터 계승한 점은 민족적 입장을 중시하는 점, 노동자층의 전체 계급적 지위향상을

강조하는 점으로 요약될 수 있고, 과거의 청산은 나찌의 잔재를 청산하고, 나찌를 불러들이는 데 일조하였던 잘못된 노동조합정책의 폐습에서 탈피하려는 것이었다. 민족적 입장을 중시한 점은 산업의 부흥과 생산성 향상에 노동조합이 앞장섰다는 점이다. 노동조합은 원자재, 에너지, 연료 등의 공급부족과 수송난을 타개하는 데에 앞장섰고, 특히 식량과 의복의 공급과 관련하여 점령군 사령부에 매우 유익한 제안을 하였다(Military Governor Report, February 1947). 전후의 독일 노동조합이 가졌던 최대의 관심사는 보유하고 있는 정치적·경제적 수단을 동원하여, 파업을 불사하면서까지 임금인상을 성공시키는 것이 아니었다. 미군 점령지역에서는 파업이 거의 전무하였다. 영국군 점령지역인 루르탄광에서 몇 달 동안 파업이 계속되었는데, 이것은 노동조합의 주도에 의해서라기보다는 점령군 사령부의 부당한 식량배급정책에 항의하여 근로자들이 자발적으로 일으킨 것이었다. 노동조합과 근로자평의회는 오히려 조속한 직장복귀를 촉구하는 입장이었다(Military Governor Report, May-June 1947). 그들이 생각한 1차적 과제는, 일레로 포츠담협약에 의하여 연합국측이 독일의 전쟁수행 설비로 군수공장을 해체하고, 독일의 전체 산업생산을 일정수준에서 제한하려 하였을 때 노동조합은 강력한 반대투쟁을 전개하였다. 연합국측의 산업해체계획에는 모든 항공산업, 조선공업, 알루미늄공장, 탄창공장 등에 대한 생산금지령이 포함되어 있었다(DGB, 1976 : 78). 그리고 일단 독일에서 해체된 생산설비는 전쟁배상금으로 연합국측에 인도되게 되었다. 소련군 점령지역에서는 점령과 동시에 생산설비의 해체가 진행되었고, 서독지역에서는 1947년에 시작되게 되어 있었는데, 독일 노동조합은 국제노동기구와 세계노동조합총연맹을 통하여 분명한 군수공업이 아닌 경우의 설비해체 반대운동을 열심히 진행하였다. 서독의 설비해체작업은 세계대전 이후 한국전쟁의 발발과 냉전체제로의 돌입, 마셜플랜의 시작 등 일련의 변화하는 국제정세에 의하여 상당부분 축소조정되었지만, 노동조합은 독일사회가 미래지향적이 되고, 경제를 빨리 부흥시키기 위해서는 생산이 중단되지 않아야 하고 임금이 안정되어야 하며, 사회적 불안이 극소화되어야 한다고 믿고 있었다. 이 점은 또한 독일 국내의 재건노력에도 긴요하지만, 외국으로부터의 원조도 더 많이 받아낼 수 있는 조건이 된다는 것이었다.

그러면 독일의 노동조합은 왜 제2차 세계대전 이후에 근로자들의 어려운 생활조건 아래에서도 생산성 향상에는 적극적이면서 임금인상에는 오히려 소극적이었던가, 그리고 파업이라는 수단의 동원에는 극히 제한적이었던가? 이러한 질문에 대하여 여러 문헌과 대화를 종합하여 정리하면 다음과 같은 사항들로 요약된다.

첫째로, 전쟁의 참화가 너무나 깊어서, 당장의衣食住문제를 해결하는 것이 당면한 과제였다. 그러기 위하여서는 생산이 최소한이라도 지속되어야 했다. 미국 AFL 대표단의 보고서에는 독일 노동조합에서 미국으로부터 보내온 식량과 옷가지에 대하여 감사해 한다는 사실을 당시의 절실한 사정과 더불어 설명하고 있다(AFL, 보고서, 1947). 이러한 때에 노동조합이 임금인상투쟁을 파업 등의 방법을 통해 해결하려 하였다면, 노동조합은 무책임한 조직이라는 일반의 비난을 피할 길이 없었을 것이다(Kerr, 1954 : 539).

둘째로, 노동조합은 단체교섭과정에서 지나칠 정도로 자제하여, 한국전쟁이 발발하여 독일의 경기가 고양될 때까지 노동조합은 임금부분에 관한 한 매우 조심스럽게 접근하였다. 노동조합은 임금인상이 이루어지면, 물가상승으로 인하여 결국 원점으로 돌아간다는 점을 두려워하였다. 특히 독일과 같은 산별조합체제 아래에서는 임금인상은 즉각적으로 모든 산업에 동시에 파급되므로, 기업들은 기술혁신으로 임금인상에 대처하려는 노력을 기울이지 않게 될 것이다(Mcpherson, 1951 : 23). 그들은 임금인상이 충분한 생산성향상으로 연결되지 못하면 결국 인플레이션으로 귀결되고, 이것은 즉각 실질임금의 하락을 가져와 노사분규의 원인이 되며, 노동손실일수가 높아지면 인플레이션을 더욱 자극하게 되는, 불과 25년 전의 체험을 기억하고 있었던 것이다.

셋째로, 노동조합은 공산주의자들의 위협에 파업이 이용되지 않을까 전전긍긍하였다. 실제로 경제를 침체에 빠뜨리고 사회를 혼란시켜 思想투쟁을 강화시키려는 공산주의자들의 노력이 있었다.

넷째로, 파업투쟁등 임금인상을 위한 노동조합의 강경한 노선에 대하여는 조합 내부의 일반조합원들과 조합 외부의 일반국민들로부터 별로 지지를 받지 못했다.

다섯 번째로, 노동조합은 조직 및 재정면에서 매우 취약하였으므로, 파업시 임금을 보전해 줄 능력을 갖추고 있지 못하였다. 노동조합은 파업기금을 충분히 적립하지 못했을 뿐만 아니라 행정,

교육, 비용 등의 지불을 위하여 많은 자금을 소요로 하였다. 또한 파업을 관철시킬 만한 충분한 조직력을 공장수준에까지 확보할 수 있어야 하는데 노동조합은 그렇지 못하였다(Kerr, 1952 : 331).

여섯 번째로, 노동조합은 기본노선의 선택에서 임금인상등 근로자 개개인의 생활수준 향상에보다는 근로자층의 지위개선을 위한 법적 투쟁에 훨씬 더 큰 비중을 두었다. 그리고 이를 위한 요구로서 공동의사결정제도의 관철을 내세웠고 결국 이를 실현하였다.<sup>2)</sup> 독일의 단체교섭과정은 몇 개의 강력한 노동조합이 단체교섭을 시작하여 단체협약의 유형을 만들면(pattern-making), 나머지 산별조합이 그 유형을 따라가는(pattern-following) 방식으로 이루어진다. 단체협약의 유형을 만드는 대표적인 노동조합은 산별금속노동조합(IG Metall)이고 그 다음으로 중요한 산별조합은 건설노동조합(IG Bau; Steine-Erden)이다. 개선도 노동조합의 단체교섭은 반년 내지 일년 가까이 가는 경우가 허다 하였다(Kerr, 1952 : 332). 경우에 따라서는 파업이 수반되는 경우도 간혹 있었다. 그러나 여기서 중요한 것은 先導산별조합의 파업으로 인하여 야기된 노동손실일수는 追從산별조합의 단체교섭과정에서 충분히 보전된다는 점이다. 따라서 '유형'을 만들어가면서 진행되는 단체교섭은 노사간 분쟁의 소지를 줄이고, 많은 경우의 단체교섭이 평화적으로 협약에 이르게 하는 데 중요한 기여를 하였다(Kerr, 1952 : 333). 또한 노사가 단체교섭에서 타결점을 찾지 못하고 끝내 교착상태에 빠질 경우 알선·조정·중재기능이 잘 발달되어 있어, 단체행동으로 가는 경우가 드물다. 이 중에서도 노사 양측은 중재위원회를 합의에 의해 선정하는데, 제2차 세계대전후 오늘에 이르기까지 중재결정이 아무런 법적 구속력을 갖고 있지 않음에도 불구하고, 거의 대부분의 경우에 노사 양측에 의해 수용됨이 특이하다.

#### 다. 勞動組合의 理念

제2차 세계대전 이후 노동조합이 전전의 경험으로부터 배우고, 스스로를 개선한 또 한 가지 점은 정치적으로 특정 정당과 관련을 맺지 않고 이념적으로 특정 이데올로기의 지배를 받지 않는다는 것이었다(Weigert, 1948 : 4). 이러한 점에서 나찌즘으로부터의 피해를 회복하고, 공산주의로부터의 도전을 막아내는 일이 긴요하였다. 우선 나찌의 재등장에 대항하기 위하여, 노동조합은 기간산업의 국유화를 강력히 주장하였다. 이 중 국유화에 대한 주장은 사회민주당의 정책과 궤를 같이하는 것인데, 점령군사령부의 강력한 반대에 부딪쳐 노동조합에서도 거의 포기하기에 이르렀다. 당시 노동당이 집권하고 있던 영국군 점령지역에서는 국유화계획에 약간의 이해를 표시하였지만(DGB, 1976 : 77) 국제정세가 급격히 동서대립의 냉전체제로 돌입하는 때였으므로, 노동조합에서도 勢不利함을 인식하고 정책의 중점을 공동의사결정의 관철로 돌렸다.<sup>3)</sup>

문제는 나찌즘의 재등장보다도 공산주의자들의 공작이었다. 서독에 있던 당시 노동조합원 중 공산주의자수는 10~15%에 이르는 것으로 추정되었고, 소련군 점령지역인 동독에서는 이미 과반수를 훨씬 넘었다(Kelly, 1949a : 214). 동독에 있던 공산주의자들은 집권사회주의 통합당(SED)의 전위기관으로서 노동조합(FDGB)을 만들어 철저히 당의 명령과 지시에 따르고 있었지만, 서독에 있던 공산주의자들은 반대로 밑으로부터 파고드는 전략을 채택하여 근로자평의회를 장악함으로써 노동운동을 제압하려 하였다. 공산주의자에 의하여 가장 영향을 많이 받은 산업은 석탄산업이었다. 1946~48년의 기간중 탄광근로자평의회 평의원의 약 71%는 공산주의자였다(Gillen, 1952 : 41). 1949년초 루르탄광의 근로자평의회의 총평의원 중에서 공산주의와 관련을 맺고 당선된 사람들의 비율은 38.5%에 이르렀다(Kelly, 1949a : 216). 동서독이 갈라지고 냉전체제가 시작되면서 일반국민들의 여론은 공산주의에 반대하는 쪽으로 기울고 있었지만 노동조합지도자들은 공개적으로 공산주의를 성토하거나 점령군사령부와 가깝게 협력한다는 인상을 주는 것을 기피하고 있었다(Kelly, 1949a : 215). 이러한 태도는 아마도 어용노동조합이나 '반동'이라는 낙인을 공산주의자들로부터 받아, 그들의 宣傳戰의 희생물이 되지 않기를 바랐던 때문인 것으로 추정된다. 그러나 실제로 있어서는 공산주의자들의 위협에 대처해야 했고, 그들의 공작을 미연에 방지하여야 했기 때문에 점령군사령부의 협조와 협력이 필요하였다. 결국 공산주의자들의 세력은 햄바다 노조로부터 밀려나기 시작하였고, 근로자평의회에서도 득표율이 떨어지게 되었다. 이와 같이 공산주의자들의 세력이 감소하게

되고, 노동조합이 정치적 공작으로부터 자유로워져서 실질적인 탈이념적 조직이 될 수 있었던 것은 다음과 같은 조합 내외·국내외의 사정이 작용한 결과이다.

첫째로, 전후 공산주의자들의 상당수가 소련군 점령지역으로 갔고, 특히 공산주의운동이 지도급 인사들 중 다수는 사회주의 통합당의 창설에 관여하였으므로 서독에서는 자연스러운 공산주의자들의 감소가 있었다.

둘째로, 노동조합에 중요한 직책을 갖고 있던 서독의 공산주의자들은 공개적으로 마샬플랜의 실시에 반대하였다. 특히 공산주의자들이 50%를 점유한 바덴의 노동조합 집행부는 공개적으로 이에 대한 반대성명을 발표하기도 하였다(Cole, 1948 : 3). 그러나 실제로 서독 국민들은 마샬플랜으로 생활여건을 현저히 개선할 수 있었고, 식량문제도 전쟁 이후 처음으로 개선되게 되었다. 결국 공산주의자들은 반대는 정치선언 이상의 의미를 갖기 못하였음이 드러나게 되었다.

셋째로, 체코에 공산주의 정권이 들어서게 되었는데, 여기에 노동조합이 큰 역할을 수행하였다. 이것은 노동조합의 공산주의운동이 곧 공산주의정권의 성립을 위한 공작이라는 인식을 일반국민과 근로자들에게 심어 주게 되었다(Kelly, 1949a : 215). 또한 소련으로부터 귀환한 독일인들이 공산주의의 실상을 보다 정확하게 전달함에 따라 국민들에게 확고한 반공의식을 심어주게 되었다. 일례로 「라인란트」 지방에서는 이 영향 때문에 공산주의자는 노동조합 집행부에 단 한명 밖에 선출되지 못하였다(Cole, 1948 : 3).

넷째로, 동독의 「독일자유노동조합총연맹」은 당의 경제정책에 따라 성과급제도의 전면적 도입을 수용하고 그 선전에 앞장섰다. 이 점은 서독의 일반 국민들을 실망시켰음은 물론 노조지도자들을 놀라게 하였다. 서독의 노동조합 지도자들은 이를 두고 "성과급제도는 살인과 같다"고 하면서 비판하였다(Kelly, 1949 : 222).

이상과 같은 내외의 여건과 공산당의 失策에 의하여 공산당세력이 점점 노동조합에서 감소하게 되었는데, 공산당의 결정적 참패는 독일의회에서 공산당(KPD) 해체법안이 통과됨으로써 이루어졌다(1956년). 노동조합의 지도부는 공산당 금지조치를 무조건적으로 지지하였다(헬가 그레빙, 1966). 이로써 노동조합도 공산주의의 위협으로부터 완전히 벗어날 수 있었다.

노동조합이 이념적으로 자유스럽고 모든 정당과 무관하였다고 前述한 바 있었지만, 노동조합 지도부의 인적구성을 놓고 볼 때에 사실상 노동조합은 사회민주당과 가장 가까운 위치에 있었다. 그러므로 조합이 재건될 당시 노동조합의 정치적 노선은 '민주적'이면서 '사회주의적' 미래를 겨냥한 것이었다. 사회민주당의 정치적 색채가 변화하면서 노동조합도—꼭 사회민주당의 영향 때문이라고 할 수는 없지만—그 활동의 궁극적 목표를 변화시켜 갔다. 1945~53년의 기간 동안 사회민주당은 민주적 질서만큼 사회주의적 미래를 강조하였는데, 그 이후 사회민주당은 보수화하는 독일국민의 감정에 적응하여야 하였다. 노동조합 역시 '사회주의적'이라는 수식어는 거의 완전히 입에 오르내리지 않게 하였다. 명실상부한 탈이념적 조직으로서의 위치를 굳혀 간 것이다. 사회민주당과 노동조합이 비교적 가까운 위치에 있었던 반면, 기독교 민주당과 노동조합은 때때로 경쟁적 관계에 있었다. 일례로 전후 독일의 총리 「아데나워」는 근로자평의회 선거에서 기독교노동운동 출신들을 지원하였는데, 번번이 노동조합이민대표들이 다수 당선되었다. 1961년 6월에 「아데나워」 총리는

"전체 2,100만명에 이르는 근로자중 500만명 밖에 조합원으로 확보하지 못한 독일노총이 근로자평의회 선거에서 85%의 평의원을 당선시킨 것은 놀라운 일이다.…… 기독교운동의 몫을 확보하기 위하여서는 근로자들에게 이 선거의 중요성을 주지시킬 수 있도록 모든 수단을 동원하여야만 한다."

— Ross, 1962 : 346 —

고 하였다. 이러한 총리의 언급은 즉각 노동조합으로부터 정치권의 노동문제에 대한 정파적 개입이라는 반박을 받아야 했다.

또한 이와 반대의 경우로 노동조합과 정당정치의 뚜렷한 구분이 노동조합에 의해서도 지켜지지 않는다는 비난이 나온 적이 있다. 1953년의 독일연방의회선거를 앞두고 열린 1952년 10월의 독일노동조합총연맹 총회에서 당시 위원장이던 「오토 브렌너」는 다음과 같이 말하였다.

"정당간의 쟁투에 개입함이 없이 근로자, 사무직종사자, 공무원들에게 지금까지 노동조합이 내건



정당하고도 책임있는 요구에 대한 국민의 대표로 뽑힌 사람들의 태도가 무엇인가를 밝혀 다음 4년간을 결정하는 기준으로 삼아야 할 것이다.……중략……기업내의 공동의사결정제도는 연방의회를 통한 근로자평의회법으로 겨우 불완전한 정도에서 법제화되었다. 기업의 범위를 넘어선 공동의사결정제도는 전혀 다루어지지 못했다. 정부의 취임시 공약한 기간산업의 소유관계 재편성은 정반대의 방향으로 가버렸다. 옛소유주들은 그들의 기업소유권을 완전히 되찾았고, 그들의 소유주식은 100% 내지 그 이상으로 평가되었다. 노동조합원이나 그들의 과거 행적으로 보아, 새로운 의회에서 여러분의 정당한 희망과 요구를 수용할 것이 확실한 사람에게 표를 찍어주라."

—DGB, 1976 : 90—

「아데나위」 총리는 이러한 노동조합의 캠페인에 대하여 "노동조합의 규약에 명시된 정당정치에의 중립적 입장을 심각한 정도로 손상시켰다"고 반박하였지만, 이내 태도를 누그러뜨렸다. 요컨대, 노동조합은 노동조합의 요구를 수용할 준비가 되어 있는 후보를 선거에서 지원하는 것은 정치적 압력단체로서 노동조합의 기능을 수행하는 것이지, 정당정치에 개입하는 것은 아니라고 보고 있다. 반면에 이러한 노동조합의 활동으로부터 피해를 입게 되는 정당에서는 반대의 시각에서 이를 보고 있다. 이와 같은 미묘한 구분에서 노동조합과 정당의 양자는 현재까지 매우 조심성있게 처신하고 있다. 다만 에피소드가 양자의 사이에서 가끔 생겨나고 있을 뿐이다. 현재 집권하고 있는 독일 기독교민주당의 사무총장 「가이슬러」 박사가 1986년의 독일노동조합총연맹 제13차 총회에 기고한 서한이 노동조합에서 격렬한 논쟁을 불러일으켜 총회에서 결의문을 채택하게 되었으므로 여기에 서한의 내용과 결의문의 요점을 발췌하여 소개한다.

"존경하는(독일노동위원장) 브라이트씨,  
함부르크에서 열리는 독일노동의 제13차 정기총회에 나는 기독교민주당의 심심한 축하말씀을 전하는 바입니다.……이제 귀 조직은 미래에도 어느 정당으로부터도 독립된 통합노동조합으로 계속 성공적으로 가느냐, 아니면 또다시 사회주의적 이념노동조합으로 가기를 원하는 독일노동안의 세력에 추종하는가를 결정할 시기입니다.  
우리 사회의 정치적 발전과 근로자 및 실업자를 위한 정책의 완성을 위해서 독일연방공화국의 가장 강력한 정치세력인 기독교민주당과 노동조합 사이의 현실적이고, 건설적 관계는 포기될 수 없습니다. 우리는 그러나 정당정치로부터 독립된 근대적 노동조합이 정당정치와 경계를 그은 채, 근로자의 이해를 대변해 줄 것을 바랍니다. 제2차 세계대전 이후 사회주의적 이념을 가진 노조운동과 기독교사회운동적 이념을 가진 노동운동은 단일한 통합노조로 통합되었습니다. 이 노동조합은 정당정치에 중립성을 표방함이 기본원칙으로 간주되었어야 하므로, 이 원칙으로부터 노동조합운동의 힘이 나오는 것입니다.

……중략……

여기에서 무엇이 독일노동조합총연맹의 힘을 본질적으로 형성하고 있는가에 대해 불가피한 질문을 하고자 합니다.

1. 독일노동의 힘을 형성한 것은 사회주의자들과 기독교사회운동가들이 정파를 초월하여 합쳐 만든 통합노동조합의 이념입니다. ………중략……

오늘날 독일노동조합총연맹의 일부에서는 통합노조의 기본원칙을 명백한 당파의 이해, 사회민주당의 공공연한 선거운동 수행으로 의문스럽게 만들고 있습니다. 그러므로 그들은 사회주의적 이념노조로 돌아가는 문을 열어놓고 있습니다.……중략……

2. 3. 생략

4. 독일노총을 강하게 만든 것은 노총의 정부와 제정당간의 대화에 응하는 준비자세와 대화하는 능력에 있었습니다. 일방적 정당정치의 토대 위에서 정부와 대립하는 노선을 채택하고, 실제로 정부가 경제, 재정, 사회정책적 분야에서 거둔 성과를 의도적으로 무시하는 독일노총은 산하조합원과 근로자들로부터 불신을 받게 됩니다.……

이것은 80년대 이후 기독교민주당으로부터 노동조합에 보내진 가장 큰 비난이기도 했지만, 노동조합의 가장 기본이념인 통합노조의 성격에 회의를 표시한 것이었으므로 노동조합 총회에서

심각한 논쟁이 개진되었다. 이에 노동조합총연맹위원장인 「에른스트 브라이트」(Ernst Breit)는 회의를 마감하는 연설에서 결의안에 상응하는 결론을 내렸는데, 이 중에서 통합노조의 이념과 기존정당과의 관계를 정의한 부분을 발췌하면 다음과 같다.

"우리 조직의 기본은 통합노동조합이며, 우리는 이에 머물 것이다. 이것은 수차례에 걸쳐 천명되었음에도 불구하고 나는 다시 반복하고자 한다. 우리들은 독립되어 있다. 그러나 정치적으로 중립적이지 않다. 독립적이란 말은 우리가 정부나 정당 또는 교회 및 기업으로부터 영향받음이 없이 우리 스스로 우리의 목표와 진로를 설정한다는 것을 의미한다. 정치적으로 중립적이지 않다는 말은 우리가 근로자와 그 가족들의 이해를 위하여 정당들의 활동에 관여함을 의미한다. 그리하여 우리들은 우리들이 추구하는 목표와 같은 목표를 추구하는 정당들을 지원할 것이며, 또한 그들과 협력할 것이다. 그리고 우리들은 우리들의 목표를 달성하는 데에 도움을 주는 정당들의 지원을 감사해 할 것이며 환영할 것이다. 이것은 적어도 당연한 것이다(상식에 속한다).

우리들 정책의 목표와 진로는 상식과 불가분의 관련을 갖고 있다. 우리들의 목표는 자유, 기회의 균등, 정당성, 물질적 풍요, 모든 국민의 사회보장과 평화이다. 이 기본가치가 충족되어야만 인간의 존엄성을 살릴 수 있다. — 전세계 어디서나 마찬가지로 독일에서도, 우리들의 진로는 민주적 의견의 형성, 단결 및 합법적 수단을 통한 투쟁이다. 법치국가가 어떠한 수단을 허용하며 또한 허용하여야 하는가는 아직 정치적 토론대상이며, 투쟁과 정치적 형성의 과제이다. 그러나 민주주의의 원칙과 법치국가의 원칙은 침해될 수 없다. 그것은 우리들을 모든 전체주의적 이념으로부터 구분시켜 놓는다."

— Ernst Breit : Schluss-swort, in : DGB, 1986 : 22 —

정치적 이념을 불문하지만, 전체주의와는 분명한 선을 긋고, 자유와 복지의 향상을 위해 투쟁하되, 법치국가의 통치권적 테두리 안에 노조활동의 범위를 설정하는 것은 독일 노동조합이 오랜 역사의 간난과 시행착오를 거친 뒤 전후에 설립한 통합노동조합의 기념이념이자 진로이다. 통합노조여야 하고, 민주적이어야 하며 전체 사회의 복지를 지향해야 한다는 전전 노조재건과정에서 정해진 원칙은 전후의 실천을 통해 뿌리를 내려갔다. 이를 통하여 노동조합은 노동조합으로서의 정체감(sense of identity)을 찾았을 뿐만 아니라 독일 노사관계의 안정적이고 평화적인 질서구축에 기여하게 된 것이다.

## 2. 經營者團體

독일의 경영자단체가 조직된 것은 이미 1850~70년경이었지만, 초기에는 생산기술의 향상과 시장정보를 위한 相扶相助會 정도의 기능을 하고 있었다. 경영자단체가 전국적으로 조직된 노동조합의 교섭상대로 기능한 것은 전술한 바와 같이 제1차 세계대전이 끝날 무렵이었다. 제1차 세계대전 이후 바이마르공화국 기간동안 수 없는 파업과 끝없는 분규에 직면하면서, 사용자단체는 노동조합과 대좌하기를 기피하거나 어쩔 수 없이 대좌하여 수동적으로 행동하는 경우가 많았다. 노동조합과 마찬가지로 사용자단체도 나찌의 등장으로 인하여 해체되어 관변조직으로 통합되었다. 전후에 노동조합은 점령군 사령부로부터 독일의 민주적 요소로 인정받아 활동이 곧 허용되었지만 사용자단체는 나찌추종자들의 집결지라는 이유 때문에 오랫동안 활동이 불허되었다. 또한 1948년까지는 임금동결령이 점령군 사령부에 의해 발효중이었으므로 노동조합의 단체교섭 상대자로 별다른 조직이 구성될 필요가 없었다. 점령군 당국에 사용자단체의 재조직을 허용해 줄 것을 강력히 요청한 것은 노동조합이었다. 왜냐하면 노동조합은 개별회사를 상대로 단체교섭을 할 조직을 기업별로 갖추지 못하였기 때문이다. 그리고 무엇보다도 노동조합은 공동교섭을 할 수 있는 상대가 필요하였고, 그것이 독일의 단체교섭 전통에 부합되었다(Kerr, 1952 : 325). 점령군 사령부에 의하여 재조직이 허용되자마자 경영자단체는 강력한 내적 결속력을 행사할 수 있었다. 만약 어떤 기업의 경영자가 단체에의 참여를 주저하거나 거부한다면 經營者社會의 강력한 '눈에 보이지 않는' 압력에 직면하기 때문에 감히 그러고자 하는 경영자가 없었다. 경영자사회는 일단 조직화되어 있었으므로 원자재공급, 가격책정, 시장 등을 통한 기업의 통제를 할 수 있는 방법은 얼마든지

있었던 것이다. 그러므로 경영자들은 단체협약의 내용보다 낮은 임금을 지불할 수도 없었고, 과격적으로 높은 임금을 주어 생산성을 높이려는 시도를 할 수도 없었다. 노동조합에 대해서도 적대적 태도를 취하여 문제기업이 될 수도 없었지만, 공연히 환심을 사기 위해 특별히 고임금을 지불하거나 임금외의 특혜를 주려는 시도를 할 수도 없었다. 개별기업들은, 기업 하나만 놓고 볼 때에는 강력하지만 전체 경영자조직에 비하면 약했기 때문에 경영자단체에서 정하는 방침을 잘 따르도록 규율화되어 있었던 것이다. 경영자단체의 규율은 단체회원 기업간의 관계에서 뿐만 아니라 경영자단체간의 관계에서도 강력히 적용되었다. 따라서 각 산별 경영자단체는 다른 산별단체가 지나치게 높은 임금인상에 동의하지 못하도록 각각 압력단체의 기능을 하고 있었다(Kerr, 1952 : 327 참조). 각 산별노동조합에 대응하여 개별 및 산별 경영자단체가 단체교섭의 주역이 되었는데, 경영자단체 역시 노동조합과 마찬가지로 하향식 조직체계를 갖추었기 때문에 독일경영자단체연합(BDA : Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) 산하에 파라밋조직을 갖추고 있었다.

독일의 단체교섭제도는 산별·지역별 교섭을 하기 때문에, 임금지불능력에 따른 기업의 세분류와 근로자의 기술습득별 세분류가 이루어지고 있다. 그러나 주단위 산별노동조합과 경영자단체연합이 벌이는 거시적 수준의 교섭 내용은 제도적으로 개별기업의 능동적 대처와 합리적 처리가 뒤따르지 않으면 많은 문제점을 낳을 가능성이 많다. 그럼에도 불구하고 독일과 같은 단체교섭제도가 제대로 정착되어 순조롭게 기능할 수 있었던 것은 개별기업의 경영자들이 對勤勞者關係에서나 對他企業關係에서 합리적인 처신과 회사의 지불능력에 따른 적절한 임금을 지불하였기 때문이다.

한국전쟁 이후 독일경제가 전전의 수준으로 회복하고 지속적 성장을 시현하였던 1953~60년 기간중 단체협약에 따른 임금인상폭은 44%였으나 실제 근로자들의 수입증가는 평균 55%에 이르렀으며 이중 약 11%는 단체교섭에 따른 임금협약외의 기업지불이었다. 물론 사회보장제 2%, 전업에 따른 기업부담금 1% 등이 포함되어 있었지만 나머지는 순수한 협약 이외의 추가임금지불(uebertariffliche loehne)에 의한 것이었다.(Ross, 196 : 342) 기업의 純益幅이 전반기보다 증가했던 50년대말에는 협약 이외의 임금지불폭이 더욱 가속적으로 늘어났다. 협약의 임금지불은 기업의 지불능력에 기인하기 때문에 상대적으로 지불능력이 좋은 대기업에서는 대폭적인 협약외의 지불이 있었던 반면 소기업이나 한계기업에서는 협약수준이 곧 임금지불 수준이었다.

이러한 기업의 자발적인 추가임금지불 및 근로자의 기술교육 및 재교육의 담당 그리고 복지의 공여는 기업내용이 공개되어 기업수준에서 기업의 노무비지급과 투자의 배분에 대한 노사간의 공감대가 형성되어 있기 때문이다.

노사간의 정보공유와 공감대 형성은 공동의사결정제도에 힘입은 바 크다. 왜냐하면 근로자들의 경영참가는 기업활동의 합리적 범주를 설정하는 데에 기여하였기 때문이다.

극단적인 경우에는 개별기업이 순익의 증가에도 불구하고 협약 이외의 임금 지불을 거부할 수도 있다. 근로자평의회는 단체행동권이 없고 단체행동권이 있는 노동조합은 개별기업을 상대로 파업여부를 결정하지 않는 것이 관례이다.<sup>4)</sup> 이론상으로는 파업의 위협을 느끼지 않으므로 개별기업은 이윤의 증가에 관계없이 임금상승을 최저한으로 억제할 수 있지만 그렇게 하는 기업은 없다. 왜 그렇게 하지 않는가? 앞에서 설명한 바와 같이 노·사간의 정보가 공유되어 있고, 근로자들은 근로자들대로, 경영자들은 경영자들대로 조직되어 있는 사회에서 상식의 이탈은 '외로운 늑대'(Kerr, 1952 ; 326)이기 때문이다. 그리고 이보다 더 중요한 것은 노동시장의 동향과 생산물시장의 동향은 외로운 늑대가 갈 곳이 없게 만들 것이다. 개별기업들은 노동조합의 표적이 되지 않으면서, 경영자단체의 눈총을 받지 않는 것이 당장의 산업평화와 기업간의 협조를 위해서도 필요하지만 장기적으로는 생산성향상을 위하여 노·사가 긴밀히 협력한다는 것을 잘 알고 있었다. 따라서 산업평화를 통하여 획득한 여유자금을 국제시장의 개척 기술향상 등 국제경쟁력 향상을 위해 투자함으로써 기업의 지불능력을 높이는 한편, 기업내에서는 일본식 노사관계에서 보인 기업내의 훈련강화, 연공에 따른 보너스의 지급 등의 방법을 도입하였고, 나찌 이래 독일에 도입된 '기쁨을 통한 힘'(Kraft durch Freude)의 전통적 방법을 정착·확대시켜 산업복지부문의 투자에서도 세계 제일을 목표로 하였다. 또한 기업 밖에 조직된 노동조합, 기업내에 조직된 근로자평의회 등 공동의사결정제도 이외에 비공식적 의사소통체계인 조기경보체계(Fruehwarnstsem)를 상시 가동시킴으로써 불만과 분규의 소지를 사전에 방지하고

있다. 만약 기업의 이와 같은 노력들이 개별적 노사관계 수준에서 행해지지 않았다면 전후 집단적 노사관계체계 자체가 권위와 지휘체계를 갖춘 채 유지되기 힘들었을 것이다. 산업평화 대신에 노동조합의 조직체계를 무시한 '와일드 캣 스트라이크'의 빈발은 충분히 추정할 수 있는 일이다. 노동조합과 사용자단체는 단체교섭에서 어떠한 제3자의 개입도 금지한 채 자율적 단체교섭의 배타적 권리를 행사하고 있으므로 상대방에 대하여 '제로섬'의 원칙을 적용하면서도 상대방을 긴요히 필요로 하고 있다. 그러므로 어느쪽도 두 집단간의 교섭력에서 힘의 균형이 깨어지는 것을 원치 않고 있다. 서로 상대방의 존재를 인정한다는 점, 나아가 상대방을 필요로 하고 있다는 점, 경기규칙을 적용하여 힘겨루기를 하면서도 나도 상대방도 힘이 부쳐 넘어지기를 바라고 있지 않다는 점이 독일 노사관계에서 균형 속의 평화가 정착되는 요건이 되고 있다(BDA : Tariffsystem), 이 점에서 독일의 합리적 노사관계는 노동조합과 사용자측이 공동으로 만들어 가고 있다는 평가를 받을 만하다.

### 3. 政府와 法秩序의 寄與

#### 가. 노사관계 환경의 형성

독일의 노사관계를 오늘의 수준으로 이룰 수 있게 한 데에는 노·사·정 3주체의 기여가 다 같이 중요했던 것으로 평가되고 있다. 이 중에서 노사관계의 자율적 당사자가 아니면서도 노사관계를 형성하는 환경의 조성에 기여한 국가의 역할 또한 독일적 특성을 지니고 있다. 국가는 행정적 지도보다는 법질서의 확립을 통하여 독일 노사관계의 평화적이고 민주적인 질서를 이룩하여 놓았다. 정부는 지도를 통한 개입은 철저히 배제하였지만, 경제정책과 사회정책을 통하여 정부의 정책은 노사관계와 밀접한 상호 관련을 갖게 되었다. 노사관계에서 발생하는 구체적 행위들의 가능성과 한계는 법에 의해 소상히 제시되고 있다. 일본의 노사관계를 보려면 제일 먼저 일본식 경영과 기업내 온정주의적 노사관계를 관찰해야 하듯이 독일의 노사관계는 노동법을 통하여 가장 명확히 이해될 수 있다. 법은 현실적 강제이면서 미래의 관행이 되고 있다. 그만큼 독일의 노사관계는 법질서의 철저한 준수와 확립에 의하여 형성되어져 왔고 형성될 것이다.

#### 나. 政府

정부는 단체교섭과정에 구체적으로 개입하지 않고 단체협약의 결과에 대하여 아무런 영향을 미칠 수 없다. 형식적으로 노사의 자율성은 철저히 보장되어 있는 셈이다. 전후 노사관계의 자율성에 대한 정부의 태도는 전진까지 정부가 노사관계에 지나치게 직접적으로 개입해 온 데 대한 자가반성에서 나온 것으로 보인다. 그러나 단체교섭의 과정과 단체협약의 결과가 물가, 고용, 경제성장 등 정부의 경제정책에 직접적 영향을 미치는 형편 아래에서 단체협약 내용에 대한 정부의 입장 표명이 없을 수 없다. 노동조합이 정치와 무관한 이익단체임을 스스로 천명하면서도 경우에 따라 정치적 입장의 개진이 있었던 것과 마찬가지로, 정부 역시 노사관계에 대하여 고유한 노동행정의 범위를 넘어선 암묵적 영향력 행사를 추구할 수밖에 없는 자체모순을 안게 되었다. 이러한 모순은 독일경제가 한국전쟁 이후 특수경기를 타고 급성장하는 과정에서 예민하게 노출되었다. 단체교섭의 자율성과 정부의 모호한 개입한계를 둘러싸고, 1950년대의 단체교섭과정은 노·사·정이 각각의 입장을 정리하는 과정이었다. 정부는 경제성장률이 낮은 경우 임금인상률이 생산성향상 비율을 넘어서도 물가안정정책을 펴지 않았다. 그리고 경제성장률이 임금인상률에 비하여 높을 경우에도 정부에서는 별다른 조치를 취하거나 관여하려 하지 않았다(이것이 대체로 1950~54년까지의 기간에 해당함) 그러나 그 이후 경제의 고성장이 지속되자 임금인상률이 예상되는 생산성향상 비율을 웃돌거나, 임금인상률이 높아서 인플레이션이 우려되는 경우에 정부는 중앙은행을 통한 채권의 발행, 시중은행의 금리인상, 시중은행의 기준금리인상 등의 방식을 통해 물가안정정책을 추진하였다. 호경기가 지속된 뒤 노동시장의 여건이 현저히 개선되어 노동력공급 부족현상이 도래하였을 때, 노동조합은 강력한 임금인상계획을 추진하였는데 정부는 종래의 불개입 입장을 벗어나 단체교섭당사자들에 대한 정치적 압력을 행사하였다. 1956년 10월에 공표된 정부의 성명에서 노동부장관은

".....사기업과 공공부문을 막론하고 물가인하를 위해 노력해야 할 것이다. 교섭에서 당사자들은 보다 점진적이어야 한다. 임금인상은 물가인상으로 직결될 것이며, 이는 바람직하지 못하다."

—Kerr, 1957 : 339 —

고 하였다. 이러한 생산성향상 범위내에서의 임금인상지침이 충고의 형식을 빌려 정부로부터 시달되자 노동조합에서는 즉각 이를 노사의 자율교섭에 대한 개입행위라고 비난하였다. 이와 반대의 경우로, 노르트라인 베스트팔렌주의 금속노동조합과 사용자 사이에 체결된 1956~57년의 임금협약은 협약 유효기간을 15개월로 하면서, 다만 협약기간 사이에 물가가 3.5% 이상 오르게 되면 자동적으로 재협상하게 된다는 단서조항을 삽입하였다. 당시 독일 경제부장관이었던 「에르하르트」 박사는 이를 두고 정부의 경제정책이 단체협약에 의하여 구속받을 수 없다고 반박하였다. 노동조합은 이를 받아들여, 단서조항을 단체협약서에서 삭제할 것에 동의하였다(Kerr, 1957 : 343).

전반적으로 정부는 노사관계에 물리적 대응을 하지 않았으나, 노동조합의 목표설정에 충분히 영향을 미칠 수 있는 경제적·사회적 수단을 가지고 있었으므로, 정부의 영향력은 단체협약의 내용에까지 미치게 되었다. 정부의 성명발표에 대하여 노동조합이 공식적 반박을 한 것은 사실이지만, 그 다음해부터 노동조합은 임금인상요구 부문에서 상당한 후퇴를 하였다. 이러한 후퇴에는

"임금인상 자제에 대한 공식적 요구가 작용한 탓도 있지만, .....경제성장에 대한 불투명성 때문이었다."

—Kerr, 1957 : 347—

노동조합이 자체판단에 의하여 요구를 자제하였기 때문으로 평가되고 있다. 이후 60년대에는 정부가 단체교섭에 앞서서 노·사의 대표들을 조치하여 정부의 입장을 설명하고, 노·사·정의 3대표가 단체교섭에 대한 의사타진과 경우에 따라서는 일종의 내락까지도 얻어내는 圓卓會議(Konzertierte Aktion)를 매년 개최하였다. 50년대에 간헐적으로 성명을 통해 정부의 입장을 천명한 선례는 노동조합의 공식적인 반발을 불러일으켰고, 또한 지속성 있는 노·사·정간의 의견교환이 되지 못하였기 때문에 정부가 단체교섭의 자율성을 해치지 않는다는 외형을 유지하는 측면에서 원탁회의 방식은 보다 효과적이었다. 그러나 이 역시 사실상, 정부가 노사관계에 개입한다는 비난을 받게 됨으로써 중단되었다. 이로써 정부의 입장은 공식적인 경로가 아닌 정치적 영역을 통하여 간접적으로 노사 양측에 전달되게 되었다. 앞서 기술한 바와 같이 경제정책, 사회정책적 수단을 통하여 복지국가를 지향하고 있는 서독의 경우에 정부가 단체교섭과정에 철저한 방관자로 남는다는 것은 현실적으로 불가능하고, 노동조합과 경영자단체 역시 정부의 제반 경제·사회정책수립 과정에 깊이 개입하고 있다. 그러므로 노사관계에 대한 정부의 역할은 단체교섭과정보다도 소득분배정책, 사회보장정책 등의 부문에서 보다 많은 비중을 담고 있다.

전후에 새로이 탄생한 독일정부는 '사회적 시장경제'(Soziale Marktwirtschaft)에 원칙을 둔 경제·사회정책을 펴나갔다. 이 원칙은 물론 신자유주의적 사고에 기반을 두고 있지만, 전후에 팽배한 독일의 사회적 감정과 타협을 이룬 것이었다. 전쟁 직후에 나온 많은 문헌에서 전후의 정치지도자들이 '자본주의체제'에 대하여 강력한 회의를 제기하였음을 읽을 수 있다. 자본주의는 이윤의 무제한적 추구 동기에 의하여 자본축적을 결정하고, 이는 사회적 불평등과 독점화의 경향을 낳게 되므로, 그리고 독일의 경우에는 독점자본에 의한 군수사업의 증폭과 전쟁이라는 결과를 낳았으므로 이를 제한하는 사회주의가 새로운 독일을 이끄는 이념이어야 한다는 전후 엘리트층의 묵시적 합의가 존재하였다. 이 점에서 진보적 입장을 띤 사회민주당과 보수적 입장을 띤 기독교민주주의자들 사이에 인식의 공통점이 있었다. 여기서의 사회주의는 물론 東歐에 새로이 건립되는 「소비에트사회주의」를 의미하지 않는다. 「소비에트사회주의」는 독일 민족에 대한 도전과 위협으로 간주되어 배척되었다.

이러한 인식의 공통점을 기초로 하여 노동조합과 사회민주당, 기독교민주연합은 다 같이 경제의 재조직과 기간산업의 공영화 등을 프로그램화하였다. 공통적으로 대기업의 독점화에 대한 불신감이 있었고, 나찌에 협력하였던 경영자들이 복귀하여 경제의 새로운 질서 개편을 할 수

없도록 하기 위해서는 공동의사결정제도가 필요하다고 하는 데에도 의견을 같이하였다. 전후 '라인강의 기적'으로 상징되는 「에르하르트」의 경제정책은 「사회적 시장경제」에 기반을 두고 있으나, 구체적 정책의 내용에서는 사회민주당 및 노동조합의 견해와 뚜렷한 차이를 보였다. 노동조합은 모든 기간산업의 국유화를 주장하면서, 市場經濟보다 計劃經濟에 더 많은 비중을 두고 급속한 분배의 평준화를 실시할 것을 요구하였다. 이와 달리 「사회적 시장경제」의 중심은 희소한 자원의 최적배분을 위해 시장기능을 우선적으로 살리는 것이다. 그러면서 시장기능에 장애를 주는 독점과 특혜를 배제하고, 조세정책 등을 통하여 소득의 평준화를 이룩하며 시장기능에 맡겨 둘 수 없는 복지와 공공재의 투자를 위하여 사회정책을 실시하는 것이었다. 독일이 높은 경제성장을 지속하면서도 시장구조가 왜곡되지 않고 소득분배정책을 효과적으로 수행할 수 있었던 것은 시장경제를 중심으로 사회주의를 일부 흡수하였기 때문으로 평가된다. 만약 사회민주당과 노동조합의 주장처럼 계획경제를 기반으로 더 많은 산업의 국유화와 더 급속한 분배정책을 폈더라면 독일의 전후 기적은 이루어질 수 없었을 것이다. 전후 독일의 경제·사회정책의 결과로 대부분의 노동자층이 중산층화됨으로써 튼튼한 중산층사회가 형성되었다. 이러한 점에서 "자본주의는 독일의 노동자계급에 필요할지도 모른다"고 한 「베른쉬타인」 이후의 修正社會主義의 전통이 독일자본주의에 가미됨으로써 독일 자본주의의 튼튼한 체질이 가능하게 된 것이다. 전후의 독일 노사관계 형성에 미친 정부의 역할은 바로 成長과 福祉의 均衡을 통하여 노사간의 원천적 갈등을 최소화한 데에서 평가될 수 있다.

#### 다. 法秩序

독일 노사관계의 안정적이면서 사회발전에 기여하는 현재의 모습을 독일사회의 법질서 확립과 노사관계 당사자들의 법질서 준수에 의하여 유지되어 가고 있음은 앞에서 밝힌 바와 같다. 독일사회에서의 노동조합은 왜 법적 지위의 쟁취를 최우선 목표로 내세웠으며, 경영자단체는 왜 비이성적인 독단에 노동조합을 대화의 상대자 이상인 노사관계의 동반자로 인정하면서 앞서서 법질서 테두리내의 대응을 추구하였는가, 또한 정부는 어떻게 해서 물리력의 동원이나 노사관계에 대한 직접적 개입을 배제하면서, 노사관계의 법적 테두리 설정과 경제·사회정책을 통한 지원을 하게 되었는가 하는 점은 앞에서 살펴보았으므로, 여기서는 현행의 법질서가 갖고 있는 몇 가지 중요한 기능을 기술하기로 한다.

① 독일정부의 알선·조정·중재기능은 단체교섭을 원활히 결말짓고 분규를 사전에 예방하는 데에 적절한 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 연방정부는 여러 주에 걸친 경우에만 이러한 업무를 수행하므로, 주정부가 주로 이 업무를 관장하고 있다.

1949~60년까지의 기간동안 주정부가 취급한 알선·조정건수는 2,613건인데 이 중 1,701건은 합의에 도달하였고 352건은 노사당사자들이 합의한 중재자에 의하여 처리되었으며, 나머지 496건은 직권중재에 의해 해결되었다. 결국 미해결건수는 64건에 불과하였다.<sup>5)</sup>

② 독일은 파업행위가 법적으로 가능한 경우를 상세하게 명시하여, 불법파업에 관하여는 판결에 의하여 제재하고 있다. 법에 의하면 파업은 다음의 경우에 가능하다.

㉠ 노동조합과 사용자가 단체교섭을 통하여 더 이상 산업평화를 유지할 수 없다고 판단될 때 즉, 단체교섭이 결렬된 경우에만 파업에 돌입할 수 있다.

㉡ 파업은 노동조합에 의하여 조직된 경우에만 허용된다. 「와일드캣 스트라이크」는 노동조합에 의하여 추진되고, 노동조합이 추후 지도하는 경우에 합법적 파업이 될 수 있다.

㉢ 파업의 목적은 근로조건을 개선하고 단체교섭에서 노동조합의 발언권을 강화하기 위한 경제적 수단인 경우에 한한다. 이 이외의 목적으로 하는 파업은 불법이다.

㉣ 파업에 돌입하기 전 모든 평화적 수단이 사용되었으며, 경영자들에게도 파업계획이 있음을 충분한 시간을 두고 주지시켰음이 확인되어야 한다.

이러한 조항에 저촉되는 모든 파업은 불법이므로, 파업을 주도한 사람이나 단체는 손해배상하여야 한다. 독일급속노동조합은 경영권을 침해하였다고 판정되어 1억마르크(당시 환율로 2,500만달러)의 벌금을 선고받았다. 또한 「와일드캣 스트라이크」를 주도한 또 다른 경우의 66인은 40만마르크를 물어내야 했다(Seyfarth et al., 1969 : 188). 정부나 의회에 압력을

가하기 위하여 벌이는 정치적 파업은 물론 불법이다. 또한 근로자평의회가 주도하는 파업 역시 불법이다. 이상과 같은 조건 아래에서만 파업이 가능하기 때문에, 단체교섭의 범주를 벗어나는 목적 즉, 정치적 목적이나 감원 또는 해고를 반대하기 위하여 파업 또는 동정파업 등은 엄격하게 규제되고 있다. 이 이외에도 법원의 판결에 영향을 주는 단체행동은 금지되어 있다. 또한 임금에 관련된 사항이라도 파업기간중의 임금을 받기 위한 파업은 현행 법질서를 공격하는 것이므로 용인되지 않는다(지금까지 이러한 목적의 파업은 없었음).

③ 독일의 단체협약서에는 협약기간중 파업을 할 수 없다는 것을 명시하지 않으나, 단체협약 기간중의 파업은 평화준수의무(Priedenspflicht)를 저촉하는 것이므로 이 역시 엄격하게 규제된다. 단체협약 내용이 노동조합에 불만스럽더라도 노동조합은 다음 단체교섭기간까지 기다려야 한다.

④ 합법적 파업기간일지라도 노동조합이나 파업 참가자들이 폭력 및 파괴활동을 주도하거나 지지하였을 때의 파업은 불법화된다. 폭력·파괴활동을 한 당사자는 刑事 내지 民事上의 처벌이나 배상처분을 받게 된다. 또한 노동조합은 근로자들이 안전한 수단을 사용하도록 하는 데 실패한다면 손해배상을 하여야 한다.

⑤ 미국과 달리 독일에서는 사용자가 파업중인 근로자에 대하여 파업을 중단하고 직장에 복귀하는 대신 특별한 보너스지급이나 지위의 개선을 약속할 수 있다.

⑥ 독일에서는 사용자단체가 파업이나 직장폐쇄에 직면한 기업에 대한 재정적 지원을 하고 있다. 사용자단체는 이를 위해 특별기금을 운용하고 있다.

⑦ 무노동 무임금원칙은 엄격하게 적용되고 있다. 파업에 참가하지 않은 근로자라고 할지라도 평상시의 의무를 완전히 준수한 때에만 임금이 지급되고 있다. 파업에 참가하고 있는 근로자들에게는 공공의 실업수당이 지급되지 않는다. 다만 파업에 참가하지 않는 근로자들이 파업으로 인하여 작업을 하지 못했을 때 공공실업수당은 지급될 수 있다.

⑧ 파업에 돌입하면 고용관계가 중단되므로 파업근로자와 그 가족들은 의료보험의 혜택을 받을 수 없다. 의료서비스는 근로자들이 자비로 보험에 따로 가입함으로써 받을 수 있게 된다.

⑨ 독일의 노동조합은 파업기간동안 조합원들에게 생활보조금을 지급하는데, 독일금속노조의 60년대 산정으로는 생활보조금의 지급액수가 통상임금의 55~75%에 달한다고 한다.

⑩ 합법적 파업에 대응하여 개별사용자나 사용자단체가 직장폐쇄를 결정함은 합법적이다. 예를 들어 1963년에 독일금속노조가 선별된 회사의 근로자들에게 파업을 명했을 때 금속·사용자조합은 산하 모든 기업의 직장폐쇄를 명하였다. 노동조합이 계획했던 파업인원수는 약 10만명이었던 데 비해 직장폐쇄로 영향받은 근로자수는 35만명에 달했다(Seyfarth et al. 1969 : 203). 사용자들은 파업에 참가하지 않고도 직장폐쇄로 작업하지 못하는 근로자에 대하여 일과 관련없이 임금을 지급해야 한다.

⑪ 파업에 돌입하기 전 노동조합은 조합원의 찬반투표를 실시하는데, 노동조합의 규약에 의하면 조합원의 75% 이상이 파업에 찬성하여야만 파업을 할 수 있으며, 파업기간중이라도 합의가 이루어져서 25% 이상이 파업의 중지를 지지하면 파업은 중단된다.

이상과 같은 법적 장치의 확립에는 노동법원이 중요한 기여를 하였다. 법적 장치의 보장 아래 분규에 돌입하는 것은 그야말로 예외적인 경우로 되어 있으며, 노사관계 당사자들은 비록 분규에 돌입하게 될지라도 사전에 충분한 준비를 할 수 있다. 파업이 합법적으로 되는 까다로운 조건, 조합원의 파업지지가 과반수 찬성이 아닌 3/4 찬성으로 성립하며, 협약기간중의 평화준수의무가 지켜져야 하는 독일의 법질서는 독일의 안정적 노사관계를 형성한 핵심에 해당하는데, 이러한 법질서가 준수되고 있는 이유의 하나는 독일사회의 법의식이 노사관계에도 지배하고 있기 때문이다.

#### 4. 獨逸國民들의 勞使關係에 대한 態度

양차 대전을 경험하면서 집단의 이해를 위하여 분쟁하기보다는 국가사회의 발전을 위하여 일해야 한다는 인식이 독일 국민들 사이에 공유되고 있었다. 이러한 인식 때문에 독일 국민들은 전후의 노동조합이 파업에 돌입하려고 하면 거부감을 표시하였다.

1948년 11월 12일 미군 점령지인 서독의 「바이언」(Bayern)주에서 작업 중단사태가 일어났는데, 이에 대한 주민들의 여론을 미군 점령군 사령부 여론조사부대에서 조사하였다. 약 1개월 동안

1,600명을 대상으로 실시한 조사에서 나온 결과는(US. Office of Military Government for Germany, Feb. 1949)

- ① 응답자의 9%가 파업실시 당일날 작업을 중단하였다고 하며, 12%가 가족중 한 사람이 파업에 동참하였다고 한다. 파업을 지지하는 층을 성별로 볼 때 남자들이었고 연령으로 볼 때 30세이하였다.
- ② 응답자의 2%는 파업으로 일상생활에 지장이 가져왔다고 하나 79%는 그들의 생업에 아무런 영향을 주지 않았다고 응답하였다.
- ③ 주민의 64%에 이르는 다수가 파업에 분명히 반대한다고 한 반면 16%만이 이에 찬성한다고 하였고, 나머지는 생각을 유보하거나 관심이 없다고 하였다.

위의 결과를 놓고 볼 때 전후 수년간 독일 국민들에게 민족의 재건을 외면하고 근로자층만의 이해를 위하여 파업한다는 것은 결코 용납될 수 없었음이 명백하게 드러나고 있다. 이는 근로자층 자신의 의식에서도 마찬가지였다. 파업에 관련된 법적 절차가 완비되지 못한 시기였으므로 노동조합에서 결정한 파업에 수동적으로 관여한 많은 근로자들 역시 파업에는 찬성하지 않는다는 의견을 제시하고 있다.

당시 파업을 시작한 이유는 임금인상이 아닌 점령당국의 경제정책 미숙으로, 물가의 급상승을 비판하기 위한 것이었다. 따라서 파업을 지지하는 층도 물가안등을 막을 수 있는 수단이 파업을 통해서 강구될 수 있기를 희망하였다. 그 당시에는 임금인상을 위하여 파업할 수 있는 분위기는 거의 마련되지 못한 상태였다. 파업에 반대하는 대다수의 주민들도 물가안등에는 우려를 표명하였지만, 파업을 하면 생산이 그만큼 부족해지고 물가 또한 그만큼 오르게 된다는 견해가 압도적이었다. 근로자들은 "그날 벌어 그날 사는데, 파업으로 임금을 받지 못하게 하면 어떻게 하는가?" (앞의 보고서 : 3) 하는 의견에 대체로 서 있었다.

또한 파업에 찬성도 반대도 하지 않는 견해는 위의 두 입장을 합친 것과 같다. "물가안등을 비판하는 것은 옳다. 그러나 우리가 받지 못한 임금은 어떻게 하나?" 이 견해 역시 무응답이기는 하나 파업 자체의 결과에 찬성하지 않는 것이므로, 파업에 동조하는 국민은 극소수이고 파업에 반대하는 국민은 대다수였음이 나타나고 있다.

또한 이보다 2년 앞서 실시된 여론조사 결과를 보면, 독일 국민들은 단체교섭을 통한 임금협약보다는 정부에 의해 임금이 결정되는 것이 보다 바람직하다는 놀라운 견해를 보이고 있다. 또한 나찌즘이 단체교섭을 부정하고 단체행동권을 박탈했던 정책에 대하여도, 지지와 반대의 견해가 반반이었다. 나찌즘은 개별근로자들에 대한 복지정책에서 성공한 것으로 독일 국민들에 의해 평가된 반면, 근로자들이 그들의 기본권을 박탈당했다는 점이 비판되고 있었다(U.S. Office……1946). 이와 같은 독일 국민들의 의식 때문에 점령당국은 오히려 어떻게 하면

<표 4-3> 근로자평의회에 관한 여론

		(단위 : %)
• 경영자는 근로자의 의사를 물어볼 필요없이 경영하여야 한다	7	
• 근로자는 근로자평의회를 경영에 대하여 의견을 제시할 수 있어야 하며, 경영 실태를 파악할 수 있어야 한다	66	
• 근로자와 근로자대표는 경영자와 같은 경영권을 가져야 한다	9	
• 기업은 사회화되어야 하며, 경영자들은 근로자들이 선출한 대표에 의해 지명되어야 한다	9	
• 무응답	9	
합	계	100

민주적이고 자유로운 노동조합이 꼭 필요한 것인가를 설득할 입장에 있었다. 근로자평의회와 관련된 질문에 대하여 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 일반국민들은 근로자가 경영하는 체제에 대하여는 반대하지만 근로자의 의견이 경영에 수립되는 경로가 필요하다는 데에 찬성하는



쪽이었다.

위의 두 조사보다 좀더 늦게 독일연방공화국이 성립하던 해에 실시된 조사에서도 임금을 올려받기 위하여 파업하는 것은 부당하다는 견해를 독일 국민들이 보이고 있었다. 이 조사는 미군과 프랑스군 점령지역에서 광범위하게 실시되었다.

<표 4-4>에서 보면, 「바이언」과 같이 공업화가 덜 된 지역에서는 타지역에 비해 상대적으로 임금인상을 위한 파업에 대하여 동정적인 반면 「브레멘」을 위시한 상업이 발달한 곳에서는 강한 반대의사를 표시하고 있음을 알 수 있다. 그러나 지역간의 차이는 미미한 것이고, 전체적으로 당시 독일 국민들의 파업을 포함한 단체행동에 대해 생소하기까지 한 거부감을 엿볼 수 있다.

이와 같이 독일의 전반적인 사회분위기가 성장에 전력하였고 생산에 주목하였기 때문에 건설과 부흥에 반하는 일체의 행동은 반민족적인 것으로 규정될 수밖에 없었다. 노동조합이 단체행동을 유보하고 임금인상요구 등을 가능한 한 자제하면서 근로자평의회를 중심으로 한 법제도의 개선에 활동의 중점을 둔 이유는 바로 여기에 있었다. 민족의 건설에 기여하지 못하는 노동조합은 그 존립 자체가 위태로웠기 때문이다.

<표 4-4> 만약 노동조합이 임금인상을 위하여 파업에 돌입한다면 귀하는 이를 어떻게 평가하시겠습니까?

(단위 : %)

	지 역					
	바 이 언	에 베	서부바덴	미군점령지역 전체	서베를린	브 레 멘
올 다	28	21	18	24	24	14
올 지 않 다	64	70	73	68	72	81
부 동 답	8	9	9	8	4	5
합 계	100	100	100	100	100	100

## 5. 共同意思決定制度(Mitbestimmung)

제2차 세계대전 이후 독일의 노동조합이 가장 많이 노력한 부분은 공동의사결정제도이다. 이 제도는 궁극적으로 경제민주화를 통하여 진정한 민주사회의 구조를 완성시키자는 데 목적을 두고 있다. 1963년의 독일노동조합총연맹의 기본활동계획에서 공동의사결정제도와 관련하여 주장된 다음과 같은 문구가 노동조합의 의도를 대변해 주고 있다.

"노동조합은 근로자의 공동의사결정 영역을 확대하기 위하여 투쟁한다. 이를 통해 우리들은 모든 시민이 경제적 · 문화적 · 정치적 의사의 집약과정에 공평하게 참여할 수 있도록 경제와 사회의 개혁을 추진하고자 하는 것이다."

— DGB, 1976 : 119 —

공동의사결정제도는 근로자들의 정치적 요구로서, 그 근원은 1848년 혁명에까지 거슬러 올라간다. 공식적으로 근로자평의회법이 의회에서 통과됨으로써 공동의사결정제도의 효시를 이룬 것은 1920년이였다. 1920년의 근로자평의회제도는 원래 공산당, 독립사회민주당 등 급진적 세력에 의하여 주장되었고, 노동조합과 근로자평의회를 추진하는 세력간에 거리에서의 무력충돌까지도 발생했던 것으로 알려졌다(Fisher, 1951). 그러나 전후의 공동의사결정제도는 노동조합에 의하여 주도적으로 제기되었다. 노동조합은 법제의 개선에 주력하지 않는다면 어떠한 사회적 갈등의 표출도 원하지 않던 당시의 국민적 분위기에서 활동할 수 있는 다른 대안이 존재하지 않음을 충분히 알고 있었다. 또한 대부분의 대기업 소유주와 경영자들이 나찌의

협력자로서 감옥에 가 있을 때에(특히 석탄과 철강산업에서)(Mcpherson, 1951 : 22) 근로자들은 전쟁의 포연이 채 가시지 않은 작업장을 스스로 수리하고 관리하여 생산을 재개하였다. 이것이 석탄산업과 철강산업에서 제일 먼저 독일의 공동의사결정제도가 실시된 배경이기도 하다. 노동조합이 원한 것은 이와 같이 근로자들의 자발적 경영참가를 확대하여 전산업에서 근로자들이 발언권을 가지고 능동적으로 생산에 참여하는 것이었다. 노동조합이 공동의사결정에 주력하게 된 데에는 물론 노동조합 자체의 필요성도 있었다. 노동조합은 각 기업단위의 조직을 갖고 있지 않았으므로 실질적인 조직가동능력과 정보능력이 상당부분 결여되어 있었다. 공동의사결정제도의 도입으로 노동조합은 비로소 기업차원에서 손과 발을 갖출 수 있었던 것이다.

노동조합을 통한 단체교섭과정과 공동의사결정제도를 통한 기업내 의사소통과정을 이원적으로 운영하는 독일식 노사관계는 사적소유제도에 대한 중대한 위협이라는 당초의 우려와는 달리 매우 안정적으로 기능하는 한 표본이 되었다.

독일과 같이 노동조합이 산업별로 조직되어 있는 경우에 개별기업 차원에서 활발한 의사소통체계가 살아 있지 않으면, 조합은 조합원의 요구를 제대로 반영하지 못하게 되므로 관료기구화되기 쉽고, 개별기업도 근로자의 요구에 둔감해져서 「와일드 캣 스트라이크」의 대규모 확산과 같은 돌발적 사태를 맞이하기 쉽다. 독일에서는 이와 같은 노동조합의 약점을 근로자평의회 같은 기구들이 보완해 주고 있다. 이미 공동의사결정제도가 처음 발효되었던 당시에 고충발생건수가 현저히 줄어들었음이 이를 증명한다(Mcpherson, 1951). 사회민주당에 의하여 독일의회에 제출되었던 애초의 勞動組合에는 기업내에서 이사진의 50%를 근로자들이 선출하고, 각 지역 및 전국에 「경제회의소」를 설치하되 임원의 50%를 근로자들로 참여시킨다는 것이다. 이 중 전자는 기업내 의사공동결정(innerbetriebliche mitbestimmung)제도를, 후자는 기업외 의사공동결정(ausserbetriebliche mitbestimmung)제도를 각각 가리킨다(Office of the U.S. High Commissioner ..... 1952 : 51). 노동조합은 기업외 의사공동결정제도에 관한 주장을 대폭 철회시키고, 기업내 의사공동결정과정에서 근로자측의 의사를 보다 강하게 관철시킬 수 있고 근로자평의회가 기업측과 협의할 수 있는 안건의 폭을 넓히는 데에 주력하였다. 사용자측에서도 처음의 거부 태도를 바꾸어 공동의사결정제도의 도입을 오히려 긍정하는 입장을 취하였다. 1976년 공동의사결정법이 기존의 근로자평의회 설치에 관한 법률 이외에 추가로 도입되자 1977년에는 이를 위헌이라고 독일헌법재판소에 소원을 청구한 적이 있었다. 1979년 헌법재판소는 동법이 헌법정신에 배치되지 않는다고 판시하였는데, 그 요지를 정리하면 다음과 같다.

"공동의사결정법은 소유권, 단결권, 단체교섭의 자유 및 적법한 경제활동의 추구를 저상하지 않는다. 새 법이 독일의 경제적 질서에 주요한 변화를 가져올 수 있지만, 헌법은 어떠한 특정한 경제체계를 규정하거나 보장한 적이 없다. 州들의 통제범위가 축소될 가능성은 인정되지만 그러한 소유권의 축소는 경영의 사회적 책임과도 일맥상통하는 것이다."

— German Information Center in New York, 1981 —

이로써 노·사·정 모두에게 공동의사결정제도는 기정사실화되어 독일노사관계의 윤활유 역할을 맡게 되었다.

이 제도 아래서 실제로 근로자평의회가 기업경영진과 동의한 사항들을 살펴 보면 한편으로는 독일 산업민주주의가 대단히 잘 발달되어 있다는 것을 발견할 수 있고, 다른 한편으로는 이 제도가 존재하지 않았다면 독일의 노사관계체계가 시대적 변화에 맞추어 제대로 기능하기 힘들었다는 결론을 내릴 수 있다. 근로자평의회가 참여하는 주요한 의사결정사항은 다음과 같다(1972년에 수정 통과된 기업기본법(Betriebsverfassungsgesetz ; 근로자평의회설치법이라고도 번역됨)에 의함).

첫째로, 기업의 복지업무와 관련하여(제87조 및 91조) ① 일일근로시간의 시작시간 및 종결시간 ② 휴가계획 ③ 임금수준의 결정(임금협약의 기준, 기업환경에 맞게 조정), 임금집단의 설정 ④ 성과급, 특별급여 ⑤ 인간답게 노동할 수 있는 조건 등에 관하여 공동결정하고, 재해예방과 작업장 안전에 관하여, 경영진의 보고를 듣는다.(제89조)

둘째로, 인사업무와 관련하여(제94, 95, 98조) ① 개인신상카드의 작성 ② 선발원칙 ③ 사내교육

등에 관하여 공동의사결정하고 ④ 채용, 작업반의 편성, 작업반의 조정(제99조) 및 해고(제102조)에 관하여 의의를 제기할 수 있는 권리를 갖고 ⑤ 인사계획(제92조)과 해고(제102조)에 관한 보고를 듣는다.

셋째로, 투자와 관련하여 ① 공동의사결정, 사원의 급여와 복지계획에 관하여 ② 신축, 증설, 개축의 결과 및 기술설비와 작업과정 ③ 기업경영 전반(경영수지를 중심으로) ④ 기업의 주요한 변화내용에 관하여 경영진의 보고를 받는다.

다른 나라에서 노동조합이 수행하는 업무의 상당부분이 독일에서는 근로자평의회에 의해 일로 편입되어 있음을 위의 활동내역만으로도 알 수 있다.

또한 공동의사결정법이 통과된 이래 독일의 500인이상을 고용하는 대기업에서는 기존의 이사회 이외에 감독위원회(Aufsichtsrat)를 설치토록 하여 이원적 경영체제를 갖추게 되었다.

감독위원회에는 근로자들이 선출한 이사가 50%(2,000인이상의 기업) 내지 1/3(500~2,000인미만)의 비율로 자리잡게 되어 있고, 이 위원회에서 이사회의 이사들을 선출하게 되어 있다.

공동의사결정제도가 실시된 독일의 노사관계는 만약 이 제도의 실시가 안 되었을 경우와 비교하여 볼 때에 어떠한 차이점을 지니게 되는가, 이 제도가 독일 노사관계에 가져온 특질이 무엇인가 하는 데에 대한 평가는 현실적 비교기준이 없으므로 내리기가 쉽지 않다. 다만 석탄·철강산업에 최초의 공동의사결정제도가 도입되었을 때, 다른 산업에 비하여 나타난 특징들이 정리되고 있으므로, 이로부터 유추하면 현재 이 제도가 독일 노사관계에 미치고 있는 영향과 효과를 알 수 있게 될 것이다. 「맥퍼슨」이 정리한 바의 1950년대초 공동의사결정제도가 도입된 철강산업과 여타산업의 비교는 다음과 같다(Mcpherson, 1957 : 61).

① 공동의사결정제도의 시행으로 경영에 근로자의 영향이 지배적일 것이라던 당초의 우려는 기우였다. 다만 근로자에 의하여 선출된 노무담당이사가 경영진의 편에 서서 일을 처리할 정도로 근로자들은 기업경영에 대하여 보다 더 잘 이해하게 되었으며, 사용자측에서도 근로자들의 사정과 요구에 대하여 소상하고, 정확하게 파악할 수 있게 되었다. 장기적으로 기업수준에서 파업의 소지를 미리부터 없애고 있었다.

② 각 기업의 경영수준에 따라 임금이 적절하게 지불되어, 일반적으로 공동의사결정제도가 도입된 기업의 임금수준이 그렇지 않은 기업보다 높았다.

③ 불황기에 해고하는 사례가 줄어들었으며, 반면 근로자들의 결근율도 떨어졌다.

④ 사내복지에 대한 광범위한 계획이 세워졌지만, 온정주의적 경향은 점차 배제되었다.

⑤ 가장 큰 이점은 근로자들이 보다 나은 지위를 획득했다는 심리적 보상을 받게 됨으로써, 참여의식과 책임감을 갖게 되었다는 것이다.

이와 같은 공동의사결정제도의 장점에 대하여 노사쌍방은 납득하고 또한 인정하고 있다. 그러나 현재도에 대한 쌍방의 불만도 없는 것은 아니다. 노동조합을 중심으로 한 근로자측에서는 아직도 근로자측의 50% 지분이 결정권에서 확보되지 않고 있음을 지적하고, 현재와 같은 급격한 기술변화의 시기에 투자조정에 대한 근로자들의 실질적 영향력이 발휘될 수 있어야 한다고 주장한다. 반면 사용자측에서는 공동의사결정제도의 도입으로 노동조합의 힘이 너무나 비대해졌고, 기업의 이윤율이 저하되고 있으며, '사회적 시장경제'의 기축이 무너질 우려가 있다고 비난하고 있다.

그리하여 양측은 각각을 지원하는 정당과 사회세력을 통하여, 의회에서 자기측에 유리한 법개정을 위하여 오늘도 노력하고 있다. 이것은 독일식 노사관계의 한 단면이기도 하다. 노사 양측은 외국에서 보면 부러울 정도로 현재의 제도로부터 이익을 취하고 있다. 상대방을 경기의 상대방으로서 인정하면서 치열한 경기를 펼치고 있다. 경기의 장은 독일의 여론, 의회, 학계 등 민주정치의 장 그 자체이다. 경기의 심판은 의회의 표결과 법원의 판결이다. 공동의사결정제도 또한 이러한 맥락에서 독일의 노사관계가 담고 있는 풍부한 경기내용 중 중요한 하나이다.

주석1) 1945~46년의 기간중 독일산업의 심장부인 「루르」(Ruhr)지방을 끼고 있는 지역에서는 산별의 구별없는 단일노동조합이 결성되었는데, 영국군 점령사령부의 반대와 영국노동조합 대표단의 방문으로 인해 13개 산별중심체제로 전환되었다. 이러한 선례는 곧

「베스트팔렌」(Westfalen)지역과 「슐레스비히홀스타인」(Schleswig-Holstein)주로 전파되었다(Great Britain, Secretary of State for Foreign Affairs, 1950 : 6).

주석2) 위에서 정리한 여섯 가지 이유 중 세 번째 공산주의자들의 위협, 네 번째 일반국민들의 호응이 없음. 여섯 번째 공동의사결정제도의 관철 등은 별도의 항목으로 아래에서 취급하게 될 것이다.

주석3) 미국국무성의 보고서(Occupation of Germany)에 의하면, 소련군 점령하의 독일자유노동조합총연맹(FGTUF)에서도 국유화, 토지개혁, 경제개발계획 등을 동시에 주장하였다. 냉전체제 아래에서 서독의 노동조합은 이러한 동독지역의 노동조합과 똑같은 요구를 내걸어 똑같은 색깔의 노조가 오인당하는 것을 기피했던 것 같다.

주석4) 「폭스바겐」 자동차회사와 같이 경영자단체협의회의 산하나 금속공업협동조합과 같은 산별단체 산하에 속하지 않고 별도로 임금협약을 체결하는 경우도 있는데, 이때에는 물론 단체행동의 대상이 개별기업이 된다. 또한 노동조합은 몇몇 기업을 전략적으로 선택하여 파업을 결행할 수도 있다. 전략적으로 선택된 기업의 피해를 보전해 주기 위하여 사용자단체는 파업대처기금을 만들어 피해기업을 지원해 주는데(Edelman/Felming : 1964 : 38) 이는 실질적 도움의 의미보다는 상징적 의미가 더 크다.

주석5) Hans Reichel and Hanns Zschocher, Conciliation and Arbitration and the Law as Applied to Labor Disputes, Federal Republic of Germany, Ministry of Laobr and the Social Structure, Social Policy in Germany Monograph No. 20(Bonn-Duesseldorf 1964), Part A. p.6...  
Seyfarth/Shaw/Fairweather/Geraldson : 132에서 재인용.

#### 第4節 맺음말

독일의 노사관계는 그 형성의 역사적 과정에서부터 현재의 모습에 이르기까지 독일사회의 특수한 산물이다. 그럼에도 불구하고 독일의 노사관계를 안정적이고 생산적일 수 있게 한 여러 요인들은 독일사회의 범위를 넘어서서 노사관계 발전의 일반적 원칙으로 주장될 수 있는 것들이다. 예를 들어 독일사회의 노사관계가 거의 무정부적 상황에까지 이르렀던 과거를 극복하고 현재의 모습을 구축할 수 있었던 굳건한 힘은 일본의 성공적인 노사관계에서도 찾아볼 수 있는 힘과 일맥상통하고 있다. 독일의 장기적인 역사적 우여곡절 끝에 형성된 노사관계의 구체적 제도 하나하나와 일본의 노사관계가 오늘날처럼 형성되게 된 역사적 배경이나 노동조합의 조직형태, 사용자단체의 조직과정, 정부의 행정체계 등은 구체적 세목에서 판이하다. 그러나 상이한 형식에도 불구하고 똑같은 내용이 두 나라의 노사관계를 안정적이게 하였음을 발견하게 되면서, 다음에 정리하게 되는 독일 노사관계 형성의 제요인은 생산적이고 선진적인 노사관계 형성의 일반적 요인이 되지 않을까 하는 가설을 세워 보게 된다.

독일의 노사관계는 민족적 의식이 계급의식을 이겨냄으로써 안정적이고, 생산적일 수 있었다. 독일 노동운동에서 「칼 마르크스」의 著作들이 성경으로 군림한 적이 있었다. 적어도 바이마르공화국 시기까지, '노동계급'은 사회주의적 의식을 상식으로 가지고 있었다. 나찌의

등장과 전쟁의 참화, 폐허 위의 건설로 이어지는 일련의 과정이 라인강의 기적으로 귀결되는 기본 모티브는 독일 국민들, 특히 이 이상 더 노동계급이 무엇인가에 관심을 두지 않는 생산근로자들의 민족주의였다. 이제 독일의 근로자들은 세계에서 가장 짧게 일하는 나라이며 가장 높은 생산성을 올리는 주역들로 스스로를 평가하고 있다. 독일의 경영자들은 세계에서 가장 능률적인(efficient) 경영자로 자부하고 있으며, 독일의 노동행정은 세계에서 가장 합리적이고 법치주의가 살아 있는 법질서를 과시하고 있다. 독일의 노·사·정을 한결같이 꿰뚫고 있는 민족의식은 일본의 그것과 흡사하며, 비록 민족우월주의에 물들어 있으나 계급의식을 극복할 민족공동체의식을 형성하지 못한 영국의 그것과 다르다. 독일의 노사관계는 과거의 경험을 역사적 자산으로 비추고 있다. 독일은 혁명운동과 반혁명운동의 소용돌이 속에서 인플레이션과 실업을 한편으로, 테러와 전쟁을 다른 한편으로 생존의 경계선에서 방황한 과거를 불과 수십년 전에 가지고 있었다. "다시는 그러지 않겠다"(Nie wieder)는 것이 독일 국민의 합의이다. 이 합의가 노·사 협조로 이어지고 있다. 전쟁과 전후의 이념갈등으로 황폐한 노사관계를 경험한 일본이 이 시기로부터 반성과 교훈을 얻은 경우도 마찬가지이다.

「프로테스탄트」 윤리(Protestantische ethik)를 통한 직업윤리(work ethic)가 전통적으로 확립되어 있다. 사회적 질서의 존중, 작업장의 청결, 근면성, 규율은 독일의 역사적 문화적 소산이다. 이 문화의 전승에서 "나의 일은 나의 책임 아래에 완결짓는다"는 일에 대한 책임의식이 독일사회에 자리잡고 있다. 독일의 노동운동은 단체행동의 수단으로서 파업을 선택하지만 태업(sabotage)을 선택하지 않는다. 태업은 반사회적 수단으로 인식된 것이 독일의 전통이다. 전통적인 匠人意識이 살아 있고, 불량품 생산을 부끄럽게 생각하는 일본의 근로자들과 이러한 면에서 유사점을 보이고 있다.

독일의 산업사회는 전통적 권위의 체계를 존중하고 있는 특이성을 보여주고 있다. 이것이 법존중, 행정존중의 사상을 낳았고 기업내에서는 경영권의 존중으로 나타나고 있다. 학자에 따라서는 가장 민주화된 산업질서를 형성한 독일의 공동의사결정제도에서조차 근로자평의회가 이름부터 경영의 권위를 수반하는(Comparative Management) "Rat"의 형식을 갖춘 것은 권위를 존중하는 독일사회의 독특성에서 기인된다고 지적하기도 한다.

독일의 근로자들이 회사에 대하여 갖고 있는 일체감은 국제비교의 시각에서 볼 때 강렬하다. 이 점은 실업을 많이 경험했기 때문에 직업안정성을 강조하게 된 데에서 기인한다고 하는 일부의 주장도 있으나 독일의 공동체의식이 거시적 차원에서 민족의식으로, 미시적 차원에서 직장에 대한 일체감으로 각각 구체화되었다고 하는 견해가 보다 타당성을 갖고 있는 것으로 평가되고 있다. 공동의사결정제도는 사회주의로 가는 길이 아닌가 하는 일부의 우려도 있었지만, 공동의사결정제도를 주장한 의식의 근저에도 직장에 대한 일체감과 자기가 하는 일에 대한 주인의식이 있었음을 직시해야 할 것이다.

독일의 경영자들은 책임감과 온정주의적 전통을 갖고 있다. 독일의 경영자들은 서구의 다른 나라에 비해 권위주의적이고 군림하려 하는 편이다. 그러나 그들은 정직함을 존중하고 근면함에서 모범을 보여야 한다고 생각하고 있다. 그리고 일본의 모델에 근사할 정도로 온정주의적이다. "나는 정당하다"고 하는 의식과 "우리 종업원에 대하여 나는 책임을 져야 한다"고 하는 의식이 다른 서구의 경영자들에 비해 두드러지고 있다.

독일 정부는 민족경제의 부흥과 민생의 안정, 복지의 구현에 최대 역점을 두었다. 이 점에서 정부는 근로자나 경영자와 마찬가지로 민족적이면서 능률적이었다. 전후의 독일 정부는 노사간의 단체교섭에 직접 개입하지 않고, 자율적 노사관계를 진작시킨다는 원칙에 비교적 철저하였다. 다만 노사간의 단체교섭 결과가 독일 경제에 심각한 영향을 미쳐 인플레이션과 실업의 악순환을 초래할지 모른다는 우려가 있을 때에만 정부의 입장을 개진하고, 간접적 영향력을 행사하였다. 정부의 노동정책은 '정의'와 '독립'의 기반 위에서 있었다. '정의'란 노사 양측에 공정한 행정을 하는 것을 의미하며, '독립'이란 노동행정이 전문성과 독자성을 확보하여 안보나 정치논리에 종속되지 않음을 가리킨다.

독일 사회의 법질서 확립과 독일 국민의 법의식 수준은 노사관계가 철저히 제도화될 수 있는 기반이 되었다. 노동법원은 고충처리와 같은 개별적 노사관계와 분규의 예방과 처리와 같은 집단적 노사관계의 안정과 발전을 위하여 막대한 경험을 하였다. 노동법원의 이와 같은 기여는 원인의 측면에서 독일 노사관계를 둘러싼 법질서의 확립에 필수적이었으며, 결과의 측면에서 독일 사회의 확립된 법질서를 바탕으로 기능할 수 있었다.

결국 독일의 노사관계가 선진적이고 안정적이며 생산적 형태로 정착된 것은 노동조합이 노동조합답고 사용자가 사용자다웠으며, 노동행정을 담당할 정부와 노동법원의 사법적 권능이 각각 제구실을 하였음을 의미한다. 이것은 매우 간단하면서도 일반적 진리이다. 노동조합은 장기적 관점에서 근로자들의 궁극적 지위향상과 생활수준의 개선을 위하여 노력하였다. 좁은 범위의 직장근로자들이 단기적으로 무엇을 바라는가에 대하여 노동조합은 신경을 쓰지 않았다. 노동조합은 집행부 외의 경쟁세력에 대하여 의식할 필요가 없었다. 또한 어용으로 몰릴 것이 두려워 기업의 현실을 무시한 요구를 제기하면서 집행부의 수명을 연장하려 하지도 않았다. 노동조합의 대표성은 철저히 확보되어 있었던 것이다.

사용자는 노동조합을 적대시하거나 노동운동을 탄압하려고 기도하지 않았다. 적어도 제2차 세계대전 이후에 경영자단체는 노동조합을 필수불가결의 대화상대자로 인정하면서 노동조합과 패어플레이의 정신 아래 경기를 펼쳐 왔다. 만약에 불황으로 말미암아, 경영사정이 악화되면 가장 먼저 경영자 자신이 봉급을 깎고, 다음으로 회사의 불필요한 경비를 줄이고, 해고등 근로자들의 부담이 되는 방법은 될 수록 최종순위로 선택하였다. 일본의 경영자들이 동양식 온정주의적 경영의 표본을 보였다면, 독일의 경영자들은 서양식 온정주의의 표본을 보였다.

정부는 법집행의 엄격성과 공정성을 지켰다. 노동조합이나 경영자는 노사관계의 경기를 펼쳐가는 데에 불가결한 존재들이므로 상대방을 모두 인정하면서 경기규칙의 공정한 작성과 집행에 주력하였다. 또한 노동시장정책을 효과적으로 집행하고 의료보험, 폐질, 재해, 실업보험 등 사회보험과 연금(아동에 대한 부조, 주택에 대한 보조 등) 등 사회부조정책을 세계에서 가장 선진적으로 시행함으로써 노사관계에 실질적 측면지원을 해왔다.

독일의 노·사·정이 어떻게 해서 이러한 수 있는가를 현실에만 집착해서 보는 견해(presentism)는 독일의 노사관계의 본질을 이해할 수 없게 만들 것이다(Berghann).

역사의 浮沈과 艱難을 극복하면서 노동조합이 노동조합답고 사용자들의 경영정신이 투철하고 정부가 능률적이면서 공정하게 된 나라, 독일은 오늘도 세계에서 가장 짧은 근로시간을 갖고 있으면서 가장 근로손실일수가 적은 나라, 가장 생산성 높은 나라의 하나임을 자랑하고 있다.

#### <부록>

서독대통령 「리하르트 폰 바이쯔캐카」 박사가 독일노동조합총연맹 제13차 정기총회에서 행한 연설  
(要旨)

노동조합총연맹 정기총회가 "노동의회"라고 일컬어지는 것은 당연한 자부심에서 비롯된 것입니다. 이것은 노동조합 역사에서 한 번도 거역함이 없었던 민주정신의 표현입니다. 여러분들은 민주인사가 되는 것만으로도 국가에 도전하는 것처럼 간주되었던 지난 시기에 민주주의를 위해 투쟁하였습니다. 노동조합운동은 지방자치와 더불어 독일에서 민주주의의 가장 길고 강력한 뿌리가 되었습니다. 독일 노동조합운동의 역사는 독일 역사의 가장 위대하고 훌륭한 장을 장식하고 있습니다.

독일 노동운동은 운동의 진로를 놓고 두 노선의 대립을 경험해야 했습니다. 변혁의 노선과 평화적 개량의 노선이 바로 그것입니다. 노동운동은 혁명과 폭력의 길로 가야 한다는 조합 밖으로부터의 강제가 있었습니다. 그러나 노동운동은 결코 이러한 압력에 굴복하지 않았습니다. 수많은 희생에도 불구하고 노동운동은 평화적 수단을 통해 현실을 확실히 개선할 수 있는 개혁의 길을 택했습니다. 이러한 기본입장은 과격분자들로부터 번번이 계급의 적으로 조롱받으며 매도당하였고, 통상의 부르조아 역사가들로부터는 당연한 것처럼 대수롭지 않게 처리되었습니다. 노동조합이 평화적 개량의 길을 선택한 것이야말로 우리 역사가 인본주의적 길로 가게 하는 위대하고도 예지적인 선택이었습니다.

자본주의사회는 '착취사회이다'라고 갈파한 「칼 마르크스」의 기술은 지난 세기 중반에 비추어 볼 때 옳았습니다. 제1차 산업혁명은 인간에게 기술을 제공하였지만, 이는 단지 기술 그 자체였을 뿐 이 기술과 더불어 올바르게 살아가기 위해 불가결한 인간적·도덕적 자세는 아무것도 갖추어지지 못했습니다. 증기기관은 그 시기의 사회모델을 확산하였습니다. 산업화는 인간을 소외시키고 인간적 유대를 단절시켰습니다. 고립화되고 익명화된 인간은 오늘날에는 상상조차 할

수 없는 상황 아래서 일해야 했습니다. 오늘날과 같은 복지사회에 이르기까지 능률도 성취도 있었지만, 강제노동, 절박감, 고통, 죽음이 수반되었습니다. 이것을 우리가 잊어서는 안됩니다. 이것은 역사적 사실이기 때문입니다. 그 당시에는 말하자면 노동자층이 착취적인 경제체계를 상대로 투쟁할 뿐만 아니라 전체 사회질서를 대상으로 쫓기할 충분한 여유가 있었습니다. 때때로 우리 독일민족은 유럽에서 유일하게 진정한 혁명을 이룩해 보지 못한 민족이라는 평화의 말을 듣습니다. 그러나 평화의 길은 혁명의 길보다 더 인상적이고, 더 고난에 찬 노력을 필요로 하지 않습니까? 평화는 폭력으로부터 나오지 못하며, 폭력을 극복함으로써 나온다는 사실을 우리는 분명히 인식하고 있습니다.

노동운동은 독일이 평화의 길을 선택할 수 있게 해 주었습니다. 노동조합운동의 의미는 조합원 범위를 훨씬 벗어났습니다. 그 당시 사회적 문제를 해결하기 위하여는 전체 사회의 의식과 실천의 변화가 전제되어야 했습니다. 소유관계로부터 헌법, 언론, 종교에 이르기까지 인간중시의 변화가 필요했습니다. 노동조합은 폭력을 사용함이 없이 투쟁하였습니다. 노동조합의 자기 스스로를 극복하는 인간정신에 따라 역사를 변화시키는 힘으로 작용했습니다.

바이마르공화국은 노동조합 운동가인 「프리드리히 에버트」를 초대 대통령으로 하여 시작하였습니다. 노동조합은 1920년 총파업을 통해 군사독재의 성립을 저지하였습니다. 그렇지만 당시에는 민주주의를 저해하는 힘이 민주주의를 지원하는 힘보다 강했습니다. 나찌즘의 등장과 탈권을 노동조합은 저지할 수 없었습니다. 노동조합은 붕괴되었고, 많은 조합지도자들이 히틀러에 대한 저항투쟁에 집결했습니다. 이 투쟁에는 모든 조합진영에서 참여했습니다. 유명한 조합지도자가 많이 있었지만 대부분은 무명의 조합운동가였습니다.

제2차 세계대전 이후 노동조합은 새로이 조직되었습니다. 독일노동조합총연맹이 발족되어 직종별·이념별 조합으로의 분열은 극복되었습니다. 독재와 폭력에 대한 공동투쟁과 어려웠던 과거에 대한 상린, 고통과 투옥의 아픔을 나눈 경험 등은 과거의 분열에 공동으로 책임을 져야 한다는 인식을 낳았습니다. 통합노동조합의 발족은 그 결과입니다. 통합노동조합이 사회적 영역에 미친 영향은 독일이 프랑스와 화해한 것이나 종교의 에큐메니칼 운동과 견주어질 수 있는 것입니다.

노동조합은 우리나라의 재건에 엄청난 기여를 했습니다. 노동조합은 연합국측의 산업해체에 대항하여 투쟁했습니다. 국제노동조합운동을 통해 우리의 결손된 외교접촉을 보완했습니다. 독일이 오늘날과 같은 복지와 세계적 지위를 누리게 된 것은 여러분의 기여에 크게 힘입은 결과입니다.

정당, 종교, 신념, 직업을 달리하는 근로자들의 결합체인 통합노동조합의 길에는 긴장이 없을 수 없습니다. 노동조합은 정치적으로 중립적일 수 없습니다. 왜냐하면 근로자들의 문제와 관련된 것에는 정치적 결정사항이 너무나 많기 때문입니다. 그렇지만 노동조합은 정당정치와 무관하게 존재하고 그로부터 독립되어 있어야 합니다. 만약 그러하지 못하면 통합노동조합은 그 존재기반을 잃기 쉽습니다.

노동조합이 어떤 정부에 대해 비판적 입장을 갖는 것은 노동조합의 권리에 속합니다. 그러나 그 논쟁은 국가와의 논쟁이어서는 안됩니다. 노동조합은 국가의 보호 아래 자유롭고 독립적인 스스로의 역할을 위태롭게 해서는 안됩니다. 국가는 노동조합활동에 자유로운 투쟁의 장을 보장해 주고 있습니다. 그러나 조합이 국가와 법을 상대로 투쟁한다면, 이는 노동조합 자체의 자유를 위협할 것입니다.

노동조합은 정부도 아니고 야당도 아닙니다. 노동조합이 국가가 아닌 것처럼 정당도 아닙니다. 노동조합은 정부나 야당처럼 국가 안에 존재합니다.

노동조합은 대단히 높은 수준의 사회적 평화를 유지하면서 엄청난 활동의 성과를 거두었습니다. 성과와 사회적 평화의 양대 업적은 모두 대부분의 선진국에서 우리를 부러워하는 대목입니다.

1973년부터 1982년까지의 10년간을 놓고 볼 때, 우리나라에서는 종업원 1,000명당 연평균 근로손실일수가 24일이었습니다. 프랑스에서는 181일, 미국에서는 404일, 영국에서는 448일이었습니다.

나는 우리가 거둔 발전의 결과를 노동조합이 특별히 진실하다는 점에서 찾기보다는 노동조합이 근로자들의 이해를 올바르게 파악할 수 있었기 때문이라고 생각합니다. 이 점에 있어서 단체교섭의 또 다른 당사자도 마찬가지입니다. 상대방이 손해를 보아야만 나의 목적이 달성될 수 있다는 관념은 도덕적인, 경제적인 그리고 사회적인 견지에서 오류입니다. 이것은 오늘날

국제관계에서도, 사회정책적 관계에서도 맞지 않습니다.

과거의 생존비에 미달하던 임금수준은 정의에 합당하지 못한 비인간적인 것일 뿐만 아니라 모두에게 손실이었습니다. 시장은 국제경제 영역을 제외하고 생각하면, 무엇보다도 근로자들이 지불하는 화폐에 의존하고 있습니다. 근로자의 지불능력은 기업가의 이해에 부합하는 것입니다. 또한 공공행정이 사회적 의무감을 갖고, 능률적일지라도 자유기업의 창조력을 대체할 수 없다는 인식이 깊어지고 있습니다. 노사가 공동으로 창조한 결과를 적절하고 정당하게 분배한 연후의 결과인 이윤은 부정될 수 없습니다. 기업가가 일할 수 있는 환경과 의욕을 고취시켜야 함은 우리 모두의 이해에 관련되는 것입니다. 기업이 인간을 존중하면서 정당하게 운영되도록 사회적으로 규제되어야 하는 것과 같은 논리에서 기업이 국제경쟁에서 이길 수 있는 조건을 만들어 주어야 합니다. 왜냐하면 우리 사회의 복지과 안정은 국제경쟁에 달려 있기 때문입니다.

노사는 각자의 목적을 달성하기 위해서는 상대방의 목적을 존중해야 하는 하나의 체계에 속해 있습니다. 때때로 이들의 관계는 사회적 동반자관계라고 합니다. 동반자관계란 갈등을 피하거나 배타적이어야 한다는 것이 아니라, 한편의 목적과 이익은 다른 편이 옳은 처지에 있을 때에만 달성될 수 있다는 것을 말합니다. 노사간 단체교섭의 자율성과 실천 속에서 사회적 동반자관계는 성숙합니다. 우리나라의 단체협약이 적절한 기간동안 광범위한 분야에 걸친 약속으로 정착됨으로써 항상 그 내용이 발전되어 왔는데, 이는 우리 국민들에게 다행입니다. 단체협약은 지구전에서 서로가 마지못해 하는 휴전이 아니라 평화입니다. 미래에도 단체협약은 교섭당사자 모두에게 우리들의 과제를 충족시키는 결정적 기초가 될 것입니다. 노동조합의 투쟁수단은 필요하며 보장되어 있습니다. 이것은 단체교섭의 자율성과 직결되는 것입니다. 그러나 목표는 투쟁이 아니라 평화입니다. 가장 바람직한 것은 아무도 승자나 패자가 되지 않는 것입니다.

이제 노사관계는 새로운 사회적 발전과 더불어 전기를 맞고 있습니다. 고전적 산업과 전통적 대기업의 비중은 줄어들고, 서비스사회, 정보사회로의 이행으로 노동의 구조가 변화되고 있습니다. 노동조합활동의 성공은 기술의 진보와 더불어 노동의 자유와 자주성에 커다란 발전을 가져왔습니다. 노동의 자유가 보다 더 확보되면서, 인간의 생활조건과 욕구 또한 다양해지고 개인주의화되었습니다. 세계시장은 우리들의 일자리를 지키는 데에 점점 더 중요한 의미를 갖게 되었습니다. 국제경쟁이 우리들로 하여금 생산비를 절감하고 합리화를 수행할 것을 강요하고 있습니다. 이미 습득한 직업교육과 기능은 급속한 기술변화 때문에 과거보다 훨씬 빠른 속도로 낡은 것이 되어 버립니다. 근로자들의 교육, 기술교육, 재교육은 점점 더 중요합니다.

우리 사회에서 현안의 가장 중요한 문제는 실업문제입니다. 기술의 진보와 실업이 어떠한 연관을 맺고 있는가 하는 질문은 입장에 따라 달리 대답될 것입니다. 국민경제와 취업의 거시경제적 관점에서는 기술진보가 평균속도보다 빨리 이루어질 때 성장도 빠르다고 할 것입니다. 이에 반해 개별근로자들의 입장에서 실업에 처해질지도 모르는 위기는 엄청난 것입니다. 노동조합은 이에 한편으로는 역동적이고 경쟁에서 이길 수 있는 경제를 지원하면서 다른 한편으로 개별근로자들의 구체적 처지에 책임을 져야 하는 이중적 과제를 갖게 되었습니다. 실업문제에 대한 책임은 국가와 노사당사자, 사회결사체, 사회집단을 포함하여 개별운동단체나 국민 모두에 이르기까지 다 함께 져야 합니다. 자발적 시민모임이 지역의 취업문제를 해결한 몇 가지 사례가 있습니다. 많은 기업에서 재교육을 실시하고 있습니다. 직업에 합당한 교육을 실시하는 것은 현재에도 미래에도 실업에 대한 최선의 방책이 될 것입니다. 우리는 교육을 마치고 나온 새로운 노동력의 취업에 모든 정성을 쏟아야 합니다.

기업의 경영진과 근로자평의회가 기존의 일자리를 그대로 유지하거나 개선하기 위해 때때로 함께 협력하는 것은 이해할 수 있습니다. 그러나 이미 취업한 사람들은 구직하는 사람들의 기회를 지속적으로 줄이지 말아야 합니다.

노동조합은 지난 수년간 취업정책에 대하여 혁혁한 기여를 하였습니다. 노동조합은 책임있는 단체교섭 노선을 추구하였습니다. 근로자들의 실질소득은 1980년 이래 감소되었다가 겨우 지난해 처음으로 증가하였습니다. 이러한 노동조합의 기여는 안정과 경기회복에 기여하게 되었는데, 노동조합이 행한 취업확대를 위한 노력을 일반국민들은 너무나 과소평가하고 있습니다. 근로자평의회는 기술을 원용하고, 개별적 욕구를 반영시키는데 특별한 역할을 하고 있습니다. 근로자평의회는 노동조합을 대체할 수 없으며, 기업과 근로자평의회 사이의 협약은 단체협약을 대체할 수 없습니다. 공동의사결정제도는 처음 도입될 때 논란이 많이 있었지만, 이제 그 진가를 점점 더 발휘하고 있습니다. 이제 노사가 따로따로 논의하던 시대는 지나고 共同의 場에서



공개적으로 논의하게 되었습니다. 국제경쟁시대에서 이기기 위해 냉정하게 계산하고 생산비를 절감해야 하는 한 측면과 복지국가의 정책에 기업도 공동보조를 맞추어 협조해야 하는 다른 측면과 복지국가의 정책에 기업도 공동보조를 맞추어 협조해야 하는 다른 측면이 모순을 일으키고 있습니다. 이 모순점을 기업이 조정하고 타협점을 결정하는 과정에서 허심탄회하게 논의되면 될수록, 공개성이 확보되면 될수록 우리는 다함께 전진할 수 있을 것입니다.

여러분의 조합총회는 기술의 변화가 노동시장에 미치는 영향의 수준을 훨씬 넘어서서 첨단기술의 발전이 인간상에 미치는 영향의 전반에 걸쳐 논의하게 될 것입니다. 우리의 건강과 환경과 사회적 조건에 미치는 영향을 방치한 채, 우리가 지금까지 기술을 다루어 온 방식대로 앞으로도 기술에 대한 대처를 계속한다면, 이는 정치적 무능을 나타내는 것이고 기술의 강제에 인간의 의지를 빼앗기는 것이 될 것입니다. 첨단기술의 어떠한 분야에 우리들은 전적으로 기술적 관점에서 기술의 모습을 결정하도록 허용하지 않아야 합니다. 기술적 기능 외에 인간의 행위, 사회적 결과가 검토되어야 합니다. 이것은 기술을 적대시하자는 것이 아닙니다. 나는 기술 스스로가 우리를 더욱 이롭게 할 것이고, 기술의 위험성을 극복할 것이라고 믿습니다. 노동조합이 기술의 문제를 다룸에 있어서, 경제적 측면뿐만 아니라 사회적 측면도 다루어야 한다고 주장하는 것은 기술진보를 방해하려는 것이 아닙니다. 결국 인간중심적이고 도덕적일 때 경제적 최선은 이루어질 수 있을 것입니다. 환경보호에 있어서 이러한 인식은 마찬가지입니다. 자연의 생태계를 파괴하는 인간적 생산방식과 생산품은 결국 비경제적인 것이 되고 말 것입니다.

노동조합은 조합활동이 단순한 노동조건과 소득의 차원을 넘어서야 한다는 인식을 항상 해왔습니다. 노동조합은 우리 사회의 발전을 위해 그 진가를 발휘했습니다. 노동조합운동에 힘입어 인간의 존엄성을 살리는 근로조건, 자유민주주의, 자기수정의 힘, 평화적 개혁은 각각 실현되었습니다.

그러나 여러분들에게는 새로운 기대와 도전이 기다리고 있습니다. 지금까지 어려운 과정을 극복하고 여러분을 강하게 한 것은 여러분의 연대감에 힘입은 것입니다. 이 연대감은 조합 안에 있는 사람뿐만 아니라 조합 바깥에 있는 근로자들에게도 베풀어져야 할 것입니다. 연대감은 누구를 배척하거나 배제하는 것이 아니라 모두를 포함하는 것입니다. 제3세계의 인민들과 독일인의 외국인들은 연대감의 확산을 바라고 있습니다.

우리의 시야가 넓혀질 때에 우리는 진보할 수 있을 것입니다.

## 第5章

### 結論

#### 第1節 美國, 日本, 獨逸 勞使關係 發展經驗 : 要約

미국, 일본, 독일 등 세 나라의 노사관계 발전과정에 대한 본 연구의 집중적인 분석의 대상이 되었던 시기는 미국의 경우 1930년대 중반부터 40년대 중반 그리고 1970년대말 이후, 일본의 경우는 제2차 세계대전 패전후와 1970년대 중반이후, 독일의 경우 제2차 세계대전 패전후라고 할 수 있다. 각 나라들이 이 시기에 이루었던 노사관계의 발전과정, 노·사·정의 역할, 각국 노사관계제도의 주요 특징은 다음과 같이 요약된다.

#### 1. 發展過程

미국은 1929년말의 대공황으로 기업의 연쇄도산과 대량실업을 가져왔다. 대공황을 계기로 미국 정부는 소비자의 다수를 차지하는 근로자의 실질소득의 향상없이 지속적인 경제발전도 불가능하다는 것을 인식하게 되었다. 이에 따라 미국 정부는 30년대로 접어들면서 근로자의 노동조합활동을 적극적으로 보호하는 정책을 추구하게 되었다. 이때 비로소 노사관계에 필요한 규칙과 전문적인 행정기관을 설립하게 되었다. 노사관계에 관련된 법·제도의 확충은 노사의 행위가 법·제도내에서 이루어지게 됨으로써 노사관계의 불안정을 해소하는 데 도움을 주게 되었다. 그러나 법·제도에 의한 노사관계의 안정은 노사가 외부의 환경변화에 대해서 소극적인 태도를 갖게 만들어 공동의 대응노력은 결여되었다. 60년대 후반 이후 미국이 유럽이나 일본 등의

국가로부터 경쟁에 직면하기 시작하면서 소극적인 노사관계는 미국 기업의 대외경쟁력을 약화시키는 요인이 되었다. 미국 경제가 계속 침체되면서 70년대말부터 노사는 경쟁력 제고를 위해서 대립적인 관계에서 벗어나 협조적인 관계로 나아가는 것이 필수적이라는 사실에 공동인식을 하게 되었다.

일본은 1945년 제2차 세계대전에서 패배하고 극도의 폐허에 놓이게 되면서 경제의 재건은 국민적 염원이 되었다. 패전후 일본에 주둔한 미군정당국은 일본의 정치·사회의 권위주의 요소를 제거하기 위해서 근로자의 노동조합활동을 전면 허용하고 재벌을 해체하는 등 민주주의 기반을 확고히 하는 조치를 취하였다. 그러나 공산주의를 지향하는 노동조합 운동가들이 발호하여 노사간의 극단적인 대립을 유발하면서 일본 국민의 염원이라 할 수 있는 경제의 재건작업은 커다란 타격을 받게 되었다. 이러한 가운데 미군정당국과 일본 정부는 노동운동에 있어서 좌익세력을 제거하는 데 적극적으로 나서게 되었고 50년대로 들어오면서 일본의 노동조합은 정치편향적인 활동목표를 스스로 수정하고 노사관계를 보다 경제적 이해관계문제에 집중시켰다. 비록 동시다발적인 노사분규가 연중행사처럼 발생하였으나 그 지속기간은 짧았으므로 일본경제에 대한 위협적 존재는 되지 않았다. 그러나 노사관계에 있어서 경제적 이해관계의 대립도 70년대 초반의 오일쇼크로 인하여 일본 경제가 심한 타격을 받으면서 급격히 후퇴되고 노사관계가 협조적일 때만 노사가 공존공영할 수 있다는 인식을 갖게 되었다.

독일은 유럽의 경쟁국에 비해서 봉건제도가 오래 지속되어 왔으며 산업화가 늦게 시작되었기 때문에 정치적으로 불안정하였고 경제적으로 후발자본주의국가로서 치열한 대외경쟁에 직면해 왔다. 특히 제2차 세계대전에서 패전하게 되면서 독일은 본의 아니게 분단되게 되었고 연합군은 서독의 민주화를 위한 조치로서 노동조합의 활동을 전면 보장하게 되었다. 그러나 서독 국민들은 민주주의를 회고하고 있었지만 동시에 민주화에 따른 사회의 무질서를 뼈아프게 경험한 적이 있었다. 따라서 이러한 정치·사회적 경험은 제2차 세계대전 이후 독일은 연합군의 간섭을 극복하고 독자적인 노사관계제도를 수립하게 하였다. 근로자와 사용자가 스스로 극단적인 대립을 예방하고 사회전체 구성원의 이익을 조화시켜야 한다는 합의에 도달하고 있었기 때문에 독일의 노사관계제도는 노사의 사회적 책임의식, 노사 이익의 적절한 조화를 추구하는 방향으로 만들어지게 되었다.

## 2. 勞・使・政의 役割

위에서 설명한 미국, 일본, 독일의 노사관계제도의 발전과정에 있어서 주도적인 역할을 담당한 주체와 수단도 달라진다. 미국과 일본의 경우 각각 30년대와 40년대 후반에 정부가 주도적인 역할을 담당했고 법·제도의 정비를 통해서 노사관계제도를 정착시켰다. 미국의 경우, 30년대에는 노동조합의 활동을 촉진하도록 정부가 주도적으로 법·제도를 만들었고 40년대에는 사용자의 교섭력을 향상시켜 노사간의 교섭력이 균형을 갖도록 노동조합의 활동을 규제하는 법·제도를 만들었다. 30년대와 40년대에 보여준 정부의 이러한 상반된 역할이 노사 어느 한쪽의 반발을 사기는 하였지만 민주주의적 전통 위에서 세워진 정부에 대한 국민의 다수의 신뢰는 노사로 하여금 정부의 노력을 따르지 않을 수 없게 하였다. 반면에 70년대 후반부터 시작된 노사관계제도의 변화는 1930~40년에 비해서 보다 점진적이고 조용히 이루어졌는데, 변화의 주체를 보다 엄밀히 따진다면 노·사·정 모두라고 할 수 있다. 그 이유는 미국의 기업들은 유럽은 물론 개발도상국들로부터 치열한 경쟁에 직면하게 되면서 노사는 모두 미국 경제의 경쟁력을 회복시켜야 한다는 절박감을 느끼게 되었다. 이에 따라 사용자들은 노사간의 극단적인 대립을 자제하고 생산성을 제고하는 데 주도적인 노력을 기울였고 노동조합은 여기에 적극적으로 참여하기 시작했다. 또한 정부는 미국 경제의 경쟁력회복을 위해 경쟁촉진정책을 택함으로써 노사가 서로 협조하지 않으면 기업의 존립과 발전을 불가능하게 만들었다.

일본이 40년대 후반에 근대적 노사관계제도를 형성할 때 근대적 노사관계에 필요한 관행은 그다지 축적되어 있지 않았다. 일본은 봉건제도가 끝나고 민주주의의 전통을 수립하지 못한 상태에서 경제성장과 함께 군국주의체제로 들어갔기 때문에 근로자가 사용자와 대등한 관계를

확보하지 못하고 있었다. 또한 일본의 패전 이후 새로운 노사관계제도가 도입되었지만 근로자들뿐 아니라 일반 국민들의 노동조합에 대한 인식이 높지 못한 상태였다. 연합군 사령부가 일본에서 민주주의가 정착되도록 노동조합의 활동을 전면적으로 허용하였지만 미국식 노사관계제도는 일본의 현실과는 상당한 괴리를 가지고 있었다. 즉 노동관계법이나 지나치게 이상적으로 만들어져 있었기 때문에 좌파 노동운동가들이 득세하여 체제전복을 목적으로 하는 노동조합운동을 벌이게 된 것이라 할 수 있다. 반면에 70년대 초반에 일본의 노사관계제도는 대립적인 관계에서 협력적인 관계로 크게 선화하게 되는데 이러한 변화를 주도적으로 이끈 것은 노사당사자라고 할 수 있다. 석유를 대부분 수입하고 해외시장에 대한 의존도가 높았던 일본 경제는 오일쇼크로 인하여 일대 타격을 받음으로써 많은 기업들은 도산의 위기에 직면하게 되었다. 이러한 일본 경제의 위기감은 노사로 하여금 생산비의 절감과 생산성향상을 통해서만 노사 모두가 공존공영할 수 있다는 인식에 도달하게 만들었다.

서독의 경우는 제2차 세계대전이 끝나면서 분단의 현실에 직면하게 되었고 민주화와 사회구성원들 사이의 자발적인 이익조화는 국민적 염원이 되었다. 따라서 서독의 노사관계제도도 정착되는 데 주도적인 역할은 미국의 1930~40년대와 일본의 40년대 후반과는 달리 노사관계의 이해당사자였다고 할 수 있다. 일본과 마찬가지로 연합군은 독일 사회의 민주화를 위한 조치의 일환으로서 노동조합활동을 전면적으로 허용하는 등 급격한 사회개방작업을 추진하였지만 노사관계제도의 정착에 있어서 일본이 겪었던 진통을 독일은 수반하지 않았다. 이것은 극단적 대립을 자제해야 한다는 독일 국민의 자각과 함께 좌파계열의 노동운동가들이 동독으로 건너가 서독은 노동운동의 이념문제에 대해서 비교적 쉽게 공감대를 형성할 수 있었다는 데 그 이유가 있다고 할 수 있다.

### 3. 美國, 日本, 獨逸의 勞使關係 比較

미국은 일본이나 독일과는 달리 민주주의가 일찍부터 뿌리를 내려 국민들의 정치적 권리가 보호받고 있었다. 따라서 30년대 노사관계제도의 개편과 함께 노동조합운동이 활발하게 전개되었을 때 근로자들의 주요 관심사는 경제적 권익향상에 집중되었다. 또한 이 당시 자본주의 성장과 함께 좌익세력도 성장하였지만 노동운동에 대한 좌익세력의 영향력은 일본이나 독일에 비해서 훨씬 적었다. 미국의 국토는 아주 광활하여 지역에 따라 산업의 성격이 달랐고 인구는 매우 다양한 인종으로 구성되었다. 또한 권력구조는 대통령중심제와 양당제가 오랫동안 뿌리내려 오고 있었다. 이러한 여러 요소들은 미국의 노동조합이 산업별 조직체계를 갖게 하였지만 독일에 비해서 하급 노동조합의 권한을 강화시키게 되었다. 이것은 교섭단위의 수가 많고 다양화되는 것으로 나타났다. 또한 독일이나 일본과 비교해 볼 때 미국의 노동조합은 특정 정당을 지원하거나 근로자의 이익을 대변하는 정당을 만들지 않았고 이익단체로서 정치적 영향력을 행사하기를 원했다.

미국은 시장원리를 경제의 기본골격으로 중시함으로써 국가의 경제에 대한 개입을 최소한의 수준에 머물도록 하였다. 따라서 국가가 국민들의 생활을 개선하기 위해서 직접적으로 나서서 경우가 드물었는데 이것은 독일에 비해서 국가가 맡은 복지비의 지출이 상대적으로 낮은 것으로 나타난다. 경제행위에 대한 국가의 규제행위가 적고 이해당사자 사이의 계약관계를 중시하였기 때문에 노사관계의 이해당사자들이 스스로 해결해야 할 문제의 범위가 넓었다. 이것은 미국의 단체협약이 일본이나 독일에 비해서 대단히 구체적인 내용을 담고 있는 것으로 나타났고 자연히 독일이나 일본에 비해서 노사분규가 많았다.

일본의 산업화는 미국이나 독일에 비해서 늦게 시작되었고 봉건주의적 잔재가 사회전반에 깊게 깔려 있어서 근대적 노사관계는 1945년 제2차 세계대전에서 패전한 다음에 실행하게 되었다. 전쟁전 정치권력과 재벌의 유착상태 속에서 좌익노동운동 세력은 커지고 있었지만 군국주의자들의 탄압으로 지하에 잠복하고 있었다. 종전후 미국이 노동조합의 활동을 전면적으로 보장하게 되면서 이들이 노동조합조직을 장악하게 되어 일본의 근대적 노사관계는 초기에 이념적인 문제에 크게 지배되게 되었다. 그러나 종전과 함께 연합군이 주도가 되어 과감한 정치적·경제적 민주화를 단행함으로써 국민들의 정치적 권리는 제도적으로 보장받게 되었다. 이것은 경제의 폐허상태와 더불어 일본 국민들의 주요 관심을 경제문제에 돌리게 만들었다. 노동조합 지도부의 정치적이며 과격한 운동노선 추구는 대중성을 점점 상실하게 됨으로써 좌익

노동운동세력은 1950년대 정부의 '좌파숙청'(red purge)에 힘입어 크게 퇴조하게 되었다. 일본의 노동조합 조직은 미국이나 독일과 비교할 때 기업별 노동조합 조직을 가지고 있고 단체교섭의 기능이 미국과 비교할 때 정확히 확립되어 있지 않다. 이것은 70년대까지만 해도 일본의 노사관계 전문가들 사이에 극복해야 될 과제로 인식되었지만 80년대 들어오면서 오히려 일본의 노사관계의 강점으로 인식되고 있다. 기업별 노동조합이 자리잡은 이유에 대한 정설은 분명하지 않지만 다음과 같은 특징이 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 일본은 오랫동안 가부장적 사회를 유지하고 있었기 때문에 산업화와 더불어 근로자들은 일차적으로 자신이 속해 있는 기업의 사용자와 대등한 지위에 서는 것을 중요하게 생각하였다. 또한 사회조직이 수직적으로 만들어져 있었으므로 공식적인 집단보다는 비공식적인 집단의 의사소통에 훨씬 편리하도록 되었다. 급격한 경제성장과 해외시장에 대한 높은 의존도는 경제에 대한 불확실성을 높게 만들어 근로자들은 노동조합을 기업단위로 만들으로써 보다 능동적인 대응을 할 수 있었다. 좌파 노동운동을 대신할 유능한 노동조합 운동가의 결여 또한 노동조합 조직이 기업별 단위로 만들어지게 된 이유가 되었다. 일본에서 단체교섭이 기업별로 이루어지고 또한 단체교섭을 보완하는 노사협의회 등의 기능을 중요하게 만들었다. 단체교섭은 노사협의회를 통한 이견조정이 실패하는 경우에 돌입되는 것으로 인식하는 경향을 보였다. 독일은 영국, 프랑스 등 주변국가에 비해서 근대화가 늦었지만 이들 국가와 오랜 대립 경험은 독일 국민의 공동체적 의식을 강화하여 왔다. 독일이 제2차 세계대전에서 미국, 영국, 프랑스 등의 연합군의 영향력 속에서 노사관계제도를 개편할 때 일본과 달리 독일은 연합군의 일방적인 요구를 극복하고 제2차 세계대전 이전의 자국의 노사관계 경험을 반영할 수 있었다. 히틀러 치하의 경험은 독일 국민들 사이에 민주화를 위한 강력한 제도적 장치를 사회 내부적으로 가져야 한다는 염원으로 나타났다. 이것은 노동조합이 사회의 책임집단이 되어야 하고 이를 실현하기 위해서 노동조합이 강력한 조직체계를 갖도록 하였다. 그러나 노동조합 조직이 정치적으로 이용당하지 못하도록 어느 특정 정당의 직접적인 지원세력이 되지 못하도록 만들었다. 독일은 자본주의 원리를 존중하였지만 개인의 삶의 질을 향상시키기 위해서 국가가 경제에 대한 직접적인 관여를 강화하게 되었고 이것은 독일이 미국이나 일본에 비해 사회복지 지출에서 국가부문이 차지하는 비중을 높이게 하였다. 노사가 당사자의 합의에 따라 해결해야 할 부분이 미국이나 일본에 비해서 줄어들게 되었다. 독일은 다당제에 기초를 둔 내각책임제였기 때문에 노동조합의 국가정책수립 참여는 물론 정치적 영향력이 강력하였다. 독일의 노동조합은 높은 조직률과 긴밀한 산업별·지역별 조직체계에 힘입어 상당한 재정적인 여유를 확보하게 되었다. 독일 노사관계를 미국이나 일본과 구별짓는 또 다른 특징은 노사관계에 대한 세부규칙의 상당한 부분을 노사가 스스로 만들어 나간다는 것이다. 이러한 규칙을 일부 노동조합이나 사용자가 위반하였을 때 자율적으로 규제한다. 국가는 노사가 자율적으로 해결하지 못하는 문제에 대해서만 관여하게 되었다. 그리고 노동조합 산업별·지역별 조직체계를 갖는 데서 나오는 경직성을 극복하기 위해서 근로자들은 자신이 소속되어 있는 기업과 연계를 강화하고 기업내 민주주의를 향상시키기 위해서 근로자평의회(work council)제도를 도입하고 있다. 이것은 미국에서 찾아보기 힘든 제도라고 할 수 있으며 독일의 노사관계가 외부의 환경에 대한 능동적인 대응을 가능하게 하였다.

## 第2節 美國, 日本, 西獨 3國의 勞使關係 發展經驗이 우리에게 주는 示唆點

첫째, 위 세 나라가 근대적 노사관계를 형성하는 시기는 1930~40년대이지만 그 이전에 세 나라는 상당한 기간동안 노사문제로 인한 진통을 겪어왔다. 또한 이러한 진통은 각국이 처한 정치·사회·경제적 환경에 따라 달랐다. 이것은 우리나라가 노사관계의 안정을 短期에 달성하기 위해서 무리하거나 외국의 제도를 무비판적으로 모방하는 성급한 정책을 추진해서 안 된다는 것을 시사한다.

둘째, 위 세 나라의 노사관계제도는 각국의 정치·사회적 환경이 경제적 환경, 법제도적 환경을 반영하고 있지만 이러한 특징은 시간에 따라 바뀌어 왔다. 어떤 시점에서 바람직하였던 제도가 다른 시점에서 바람직하지 않은 제도가 되기도 하였다. 이것은 우리나라가 노사관계제도를 개편할 때 우리나라 현실에 맞는 노사관계의 방향을 먼저 거시적 시각에서 고려하여야 하며 이에 따라 세부적인 내용을 만들어 나가야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 위 세 나라가 법·제도의 도입을 통해서 노사관계를 안정시킬 때 정부의 확고한 개혁의지가 전제되었다. 미국이 1930년대 「와그너」(Wagner)법을 도입하고 1940년대

「태프트-하트리법」(Taft-Hartley)을 도입했을 때 사용자와 노동조합의 심한 반발이 있었지만 정부의 단호한 의지로써 이것을 극복할 수 있었다. 일본이 종전후 노사관계제도를 개편할 때 군국주의자의 처벌이나 재벌해체 등을 수반함으로써 정부의 의지를 과시할 수 있었다. 이것은 우리나라가 법·제도의 개편을 통해서 노사관계 안정을 달성하려 한다면 정부의 확고한 정책의지가 중요하다는 것을 의미한다.

넷째, 미국과 일본의 경험이 보여주듯이 근대적 노사관계제도는 초기에는 법·제도의 정비를 통하여 달성되었지만 법·제도에 대한 지나친 의존은 노사가 공동의 이익을 확대하는 데 소극적으로 만든다. 노사는 노사관계를 규율하는 법·제도를 이용하여 자신의 이익을 지키거나 확대시키는 경향이 있기 때문에 노사관계의 환경변화에 대해서 노사가 자발적으로 대응하는 것을 가로막기도 한다.

다섯째, 노사관계제도의 개선에 있어서 가장 바람직한 것은 개선에 대한 노사의 공감대가 선행되고 여기에 정부가 적극적으로 제도의 개선을 단행하는 것이라 할 수 있다. 법·제도의 개선만으로는 노사관계에 대한 인식을 노사가 자발적으로 바꾸도록 만드는 데 한계를 가지며 노사가 공동의 대응을 통해서만 공존공영할 수 있도록 사회·경제적 여건을 조성해야 한다.

#### 參考文獻 및 資料

高梨昌編,『證言 戦後労働組合運動史』,東洋經濟新報社,1985.

勞政會,『勞政回顧録』,勞務行政研究所,1988.

大河内一男,『戦後日本の労働運動』,岩波新書,1955.

間宏,『日本の使用者團體と勞使關係—社會史的 研究—』,日本労働協會,1981.

白井泰四郎,『企業別組合』,中央公論社,1989.

松崎芳伸,『労働組合』,うらおもエ』,ダイヤモンド社,1977.

奥村宏,『日本の株式會社』,東洋經濟新報社,1986.

奥村宏,『法人資本主義』,御茶の水書房,1984.

隅谷三喜男・小林謙一・兵藤剣,『日本資本主義と労働問題』,東京大學出版會,1967.

隅谷三喜男,『日本労働運動史』,有信堂,1966.

隅谷三喜男,『日本の労働問題』,東京大學出版會,1967.

油井大三郎,『未完の占領改革』,東京大學出版會,1989.

日本労働協會,『労働教育の實情と課題』,1987.

日本生産性本部,『生産性運動 30年史』,1985.

瀧田實,『虚構の清算』,全機同盟,1971.

\_\_\_\_\_,『れが回想』,讀賣新聞社,1972.

藤田徹,『世紀末の労働運動』,岩波書店,1988.

塩田堅兵衛,『しどパーズ』,新日本新書,1984.

遠藤公同,『日本占領と勞使關係政策の成立』,東京大學出版會,1989.

- 元井久夫 編,『日本労働運動史』,労働行政研究所,1983.
- 占部都美・大村喜平,『日本的 労使関係の探究』,中央経済社,1983.
- 正村公宏,『戦後史』(上),筑摩書房,1985.
- 舟橋尚道,『日本的 雇用と賃金』,法政大学出版局,1983.
- 竹前榮治,『戦後労働改革』,東京大学出版会,1982.
- \_\_\_\_\_,『岩波ブクレトミリス昭和史』,『占領と戦後改革』, No.9, 岩波書店, 1988.
- 齊藤一郎,『戦後賃金闘争史』(上・下),三一書房,1968.
- 河西宏之右,『戦後日本の争議と人間』,日本評論社,1986.
- 和田春生,『労働運動入門』,現代教養文庫 12, 社会思想社, 1958.
- 坂本守,『昭和史の中の労働運動』,日本労働協会,1982.
- 飯田経夫,『現代日本経済史—戦後 30年の歩み—』(上),筑摩書房,1976.
- 氏原正治郎,『日本の労使関係と労働政策』,東京大学出版会,1989.

- Hentschel, V., *Geschichte der deutschen Sozialpolitik(1880-1980): Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Frankfurt, 1983.
- Hutchinson, John, *The Imperfect Union: A History of Corruption in American Trade Unions*, E. P Pulton, 1972.
- Jacoby, Sanford, "Union-Management Cooperation in the United States: Lessons from the 1920s," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 37, No. 1. October 1983.
- Kelly, M., "The Reconstitution of the German Trade Union Movement," *Political Science Quarterly*, Vol. 16, No. 1, March 1949, pp.24-49.
- \_\_\_\_\_, "Communists in German Labor Organizations", *The Journal of Political Economy*, Vol. LVII, No.3, June 1949 a, pp.213-226.
- Kerr, C., "Collective Bargaining in Postwar Germany", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.5, No.3, April 1952.
- \_\_\_\_\_, "The Trade Union Movement and Redistribution of Power in

- Postwar Germany", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 48, No.4, November 1954.
- \_\_\_\_\_, "Collective Bargaining in Postwar Germany", *Contemporary Collective Bargaining in Seven Countries*, Sturmthal, A.(ed.), N. Y. 1957.
- Kochan, Thomas A. (ed), *Challenges and Choices Facing American Labor*, Cambridge: MIT Press, 1985.
- Kochan, Thomas A., Harry C. Katz, and Robert B. McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*, New York: Basic Books, 1986.
- Lichtemstem, Nelson, "Industrial Democracy, Contract Unionism, and the Natural War Labor Board," *Labor Law Journal*, August 1982.
- \_\_\_\_\_, "Auto Worker Militancy and the Structure of Factory Life 1937-55," *Journal of American History*, 1980.
- Limmer, H., *Die Deutsche Gewerkschaftsbewegung*. München-Wien, 1970.
- Madison, Charles A., *American Labor Leaders*, Harper & Row, 1950.
- McPherson, W.H., "Codetermination: Germany's Move toward a New Economy", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.5, No.1, October 1951.
- Michael, Goldfield, *The Decline of Organized Labor in the United States*, The University of Chicago, 1989.
- Morris, Charles, *American Labor Policy*, Washington D.C: Bureau of National Affairs, 1987.
- Nelson, Daniel, "Origins of the Sit-Down Era: Worker Militancy and Innovation in the Rubber Industry", *Labor History* 23, Spring 1982, pp.
- Abendroth, W., *Sozialgeschichte der europäischen Arbeiterbewegung*, Frankfurt a.M.
- American Federation of Labor, International Labor Relations Department, *The A.F. of L. at Work-Towards Democracy in Germany-The Voices*

- of Free German Labor*, 1947.
- Bauer, R.W., *The Labor Movement in Germany*, A Term Paper subjected to Mr. A. M. Ross (June 3, 1948) Berkeley, California, 1948.
- BDA, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, *Das Tarifsystem in der Bundesrepublik Deutschland*.
- Berghahn, V. and D. Karsten, *Industrial Relations in West Germany*, New York, 1987.
- Burt, E. Johnson, *Labor in the American Economy*, MacMillan Press, 1979.
- Cole, R.T., *Labor Relations in Western Germany*, Office of Military Government for Germany (US) Manpower Division-Visiting Expert Series No. 2, October 1948.
- DGB, *Die Deutsche Gewerkschaftsbewegung*, Duesseldorf, 1976.
- Edelman, M.J. and R.W. Fleming, *The Politics of Wage-Price Decisions, 1946-63: A Four Country Analysis* American Foundation of Automation and Employment, New York, 1964.
- Edwards, Paul K., *Strikes in the United States, 1881-1974*, New York: St. Martin's Press, 1981.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut, *Die Gewerkschaftsbewegung in der Bundesrepublik Deutschland*, der DGB, 1984.
- Fraser, Steve and Gary Gerstle, *The Rise and Fall of the New Order, 1930 - 1980*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1989.
- Galenson, Walter, *The CIO Challenge to the AFL*, Harvard University Press, 1960.
- \_\_\_\_\_, "Communists and Trade Union Democracy", *Industrial Relations*.
- Gersuny, Carl, "Origins of Seniority Provisions in Collective Bargaining", *Labor Law Journal* 33, August 1982.
- Gompers, Samuel, *Seventy Years of Life and Labor: An Autobiography*, ILR



Press, 1984.

Great, Britain, *Secretary of State for Foreign Affairs, Industrial Relations in Germany 1945-49: An Account of the Post war Growth of Employer's and Workers' Organizations in the British Zone of Germany*, No.1, London, His Majesty's Stationary Office, 1950.  
198~225.

Office of the U.S. High Commissioner for Germany, *Labor Problems in Germany*, Historical Division, Office of the Executive Secretary Report, 1952.

Perlman, Selig, *A Theory of Labor Movement*, New York, 1949.

Piore, Michael J. and Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books, 1984.

Price, John, *The International Labour Movement*, New York, 1945.

Ross, A.M., "Prosperity and Labor Relations in Europe: The Case of West Germany". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 76, No. 3, August 1962.  
Report of the Military Governor, Manpower, Trade Unions, Working Conditions, May/June 1947.

Seyfarth, Shaw, Fairweather & Geraldson, *Labor Relations and the Law in West Germany and the United States—a Comparative Study* Michigan International Labor Studies, Vol. III, The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 1969.

~~Tafe~~ Philip, *The A.F. of L. From the Death of Gompers to the Merger*, New York: Harper & Brothers(Publishers), 1959.

~~Germany~~, in: Galenson, W.(ed), *Comparative Labor Movements*, ~~NEW YORK~~ 1955.

~~U.S. Department of State~~ U.S.A., *Occupation of Germany-Policy and Progress* 1945-46; Publication 2783 European Series 23, Washington D.

U.S. Office of Military Government for Germany, German Attitudes Toward Trade Unions Surveys Branch, Information Control Division (27 June 1946).

\_\_\_\_\_, Opinions on the Work Stoppage in Bavaria Report No. 157, (3 Feb. 1949), Opinion Surveys Branch, Information Services Division.

\_\_\_\_\_, German Attitudes Toward Economic and Political Strikes Report No. 17(16 May 1949), Opinion Surveys Branch, Information Services Division.

Vittoz, Stanley, *New Deal Labor Policy, Chapel Hill*, The University of North Carolina Press, 1987.

Weigert, O., "Labor Relations in the U.S. Zone of Germany", *Monthly Labor Review* (April 1948), reproduced by bureau of Labor Statistics, US Department of Labor (Serial No. R. 1921)

Westmeyer, Russel E., *Modern Economic and Social Systems*, New York.

Zieger Robert H., *American Workers, American Unions, 1920-1985*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.

그레빙, 헬가(1966), 『獨立勞動運動史』(Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung) 박경서 옮김, 서울: 1985.