

석유위기 후 가마이시제철소의 합리화 사례 연구

원만한 구조조정 조건의 모색*

정진성

1. 머리말

일반적으로 산업 구조조정은 당해 산업에 종사하는 기업의 고용조정을 초래하여 심각한 노사갈등이 발생한다. 그 뿐만 아니라 당해 산업이 입지하는 지역에서는 지역경제의 쇠퇴를 초래하기 때문에 지역사회에서의 거센 반발에 부딪히게 된다.¹ 특히 그 지역경제가 한 기업에 크게 의존하는 지역[one-company town, 기업 조카마치(企業城下町)]²에서는 지역사회에서의 반발이 더욱

정진성(丁振聲) 한국방송통신대학교 교수. 서울대 경제학과, 서울대대학원 경제학과를 졸업하고 일본 쓰쿠바대학에서 문학박사학위를 취득했다. 주요 논문으로는 「重要産業統制法下における石炭獨占組織の市場統制政策」(『社會經濟史學』 59卷 4號, 1993), 「高度經濟成長期の石炭産業調整政策: 生産維持と雇用調整を中心に」(『社會經濟史學』 72卷 2號, 2006), 「재벌비판을 통해서 본 일본의 반기업 정서」(『日本研究論叢』 第27號, 2008) 등이 있으며, 역서로는 『일본경영사』(한울, 2001)가 있다. 최근 전후 일본의 석탄산업 사양화과정에 대해 연구하고 있다.

* 이 연구는 한국방송통신대학교 2017년도 4분기 학술연구비 지원을 받아 수행되었음.

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2019.20.334>

거세게 나타나곤 한다.³

지역경제가 신일본제철(新日本製鐵)주식회사(이하 신일철로 약칭)⁴ 산하의 가마이시(釜石)제철소⁵에 크게 의존하고 있던 가마이시시(釜石市)⁶는 전형적인 ‘one-company town’이었다. 제1차 석유위기 이후 합리화가 추진되기 전인 1975년을 예로 살펴보면, 가마이시제철소 종업원 수는 가마이시시 중업자 수 전체의 약 15%, 제조업 종업자 수의 약 61%였으며(가마이시제철소의 협력기업 종업원 수를 포함하면, 각각 24%, 94%), 철강업 출하액은 가마이시 제조업

- 1 최근 한국의 조선업 및 자동차산업의 구조조정에 따른 거제도나 군산 등의 심각한 고용 사정이 좋은 사례이다. 일본의 경우, 석탄산업의 구조조정에 따른 석탄생산 지역의 심각한 지역경제 쇠퇴와 실업을 상충이 문제가 되었다. 이에 대해서는 정진성, 「일본의 산단지역진흥정책: 산업구조조정정책에서 지역개발정책으로」, 서울대일본연구소, 『일본비평』 제8권, 2013; 杉山伸也, 牛島利明 編, 『日本石炭産業の衰退: 戦後北海道における企業と地域』, 慶應大学出版会, 2012를 참고.
- 2 기업 조카마치는 학문적 용어는 아니지만, 석유 위기 후 기초소재형 산업을 중심으로 발전해 온 도시의 쇠퇴국면, 가공조립형 산업을 중심으로 한 도시의 대두국면, 이 양면에서 중심기업에 일국 집중되어 있는 도시가 사람들의 주목을 받으며 기업 조카마치란 용어도 일반적으로 사용되기 시작했다(松石泰彦, 『企業城下町の形成と日本の経営』, 同成社, 2010, 7쪽).
- 3 Porter에 따르면 기업의 퇴출장벽 중 하나인 ‘정부 및 사회적 장벽’(government and social barriers)은 기업의 퇴출이 고용감소와 지역경제 쇠퇴를 가져옴으로써 정부나 지역 커뮤니티로부터 받는 퇴출에 대한 압력을 의미하는데 특히 ‘one-company town’과 같은 한 기업에 경제를 의존하는 지역에서 심각하게 나타난다고 한다(Porter, Michael E., *Competitive Strategy*, New York: Free Press, 1980, p.265).
- 4 신일본제철은 1970년에 야와타(八幡)제철과 후지(富士)제철이 합병하여 탄생한 일본의 최대 철강기업이다. 야와타제철과 후지제철은 제2차 세계대전 이전인 1934년 일본의 철강업 대통합에 의해 설립된 일본제철이 폐전 후 과도경제력집중배제법에 근거하여 1950년에 분리되어 설립된 회사이다. 신일철은 2012년 10월 4일, 스미토모금속과 합병하여 신일철주금(新日鐵住金)으로 상호를 변경하였다.
- 5 가마이시는 일본 근대철강업의 발상지로서 현재 신일철주금의 가마이시 공장에는 이를 기념하는 기념비가 있다. 모리오카번(盛岡藩)의 번사(藩士)인 오하시 다카토(大橋高任)가 1857년 처음으로 서양식 고로를 현재의 가마이시시 오하시(釜石市 大橋)에 건설하여 1858년 1월에 철광석을 원료로 한 제철에 성공했다. 메이지유신 이후 1874년 가마이시에 관영가마이시제철소가 설립되어 1880년부터 조업을 개시하였으나 경영에 실패하여 불과 3년 후인 1882년 폐업했다. 1886년 다나카 조베(田中長兵衛)가 관영제철소를 불하받아 10월 16일에 출선(出銑)에 성공하자 다음 해에 가마이시광산다나카제철소(釜石鉾山田中製鐵所)를 설립했다(10월 16일은 가마이시제철소의 기업기념일로 되어 있다). 가마이시다나카제철소는 제1차 세계대전 후 불황의 여파로 경영이 파탄되자 1924년 미쓰이광산(三井鉾山)에 매각되었으며, 1934년 철강업 대통합으로 설립된 일본제철(日本製鐵) 산하 제철소가 되었다. 가마이시제철소는 제2차 세계대전 말에 연합국의 합포사격을 받아 괴멸적인 타격을 받았으며, 전후 1948년이 되어서 고로 작업이 재개되었다. 1950년 일본제철이 야와타제철과 후지제철로 분리됨에 따라 가마이시제철소는 후지제철 산하제철소가 되었다.
- 6 가마이시시는 일본 도호쿠(東北) 지방인 이와테현(岩手県)의 태평양에 면해 있는 도시이다. 가마이시시는 지금도 교통편이 불편한 외진 곳이지만 이곳에서 제철산업이 발전한 것은 여기서 철광석이 생산되었던 것과 관계가 있다. 가마이시제철소는 철광산의 경영도 함께 하고 있었으나, 일본제철에 통합될 때 광산 부문은 분리되어 1939년 일본제철의 자회사인 일철(日鐵)광업주식회사 산하의 가마이시광업소로 되었다. 가마이시광업소는 전후 일철광업의 주요 광산으로서 조업을 계속하지만, 1970년대에 들어와 경영이 급격히 악화됨에 따라 일철광업은 가마이시광업소를 폐산하고 광산은 신회사에 양도하였다. 가마이시광산이 최종적으로 철광의 채굴을 중지하게 된 것은 1993년이다.

전체 출하액의 81%였다.⁷ 상업 부문 제철소에 대한 의존도를 정확히 계산하기는 곤란하지만, 상업 부문 매출이 제철소 및 협력기업 종업원의 소비에 의존하는 바가 대단히 컸음은 명백하다.

석유위기 이후 4차에 걸쳐 추진된 신일철의 합리화는 위와 같은 전형적인 기업 조카마치의 성격을 띠고 있는 가마이시시(釜石市) 지역경제에 큰 타격을 주었다. 우선 가마이시시의 대폭적인 고용감소를 가져왔다. 제1차 합리화가 시작되기 전해인 1977년과 제4차 합리화에 따라 고로(高炉)가 멈춘 시점인 1989년을 비교하면, 제철소 종업원은 4,061명에서 1,813명(55.4% 감소), 가마이시시의 제조업 종사자 수는 6,674명에서 4,552명(31.6% 감소), 가마이시시 인구는 67,899명에서 53,774명(20.8% 감소)으로 줄어들었다. 제조업의 출하액도 크게 감소했는데, 1989년 제조업 및 철강업의 출하액은 1977년에 비해 각각 38.6%, 55.7%로 감소했다.

이와 같은 대폭적인 고용감소를 가져오는 합리화가 격렬한 노사갈등과 지역사회의 거센 저항을 야기할 것임은 충분히 예상되는 일이다. 그러나 가마이시노조는 회사의 합리화안을 별다른 저항 없이 수용하였으며 지역사회는 합리화반대운동은 큰 반향을 일으키지 못한 채 비교적 단시일 내에 수습되었다. 신일철은 가마이시제철소와 가마이시시에서 대폭적인 고용감소를 초래하는 합리화를 별다른 저항 없이 원활하게 진행한 것이다. 어떻게 이런 상황이 가능했을까? 이에 대한 답을 찾아보는 것이 이 글의 목적이다.

가마이시의 기업 ‘조카마치’로서의 특징은 일찍부터 연구자들의 관심을 끌어, 가마이시 지역에 관한 종합적인 조사가 이미 수차례 실시된 바 있으며,⁸ 석유위기 후 가마이시제철소의 합리화를 다루고 있는 연구도 상당히

7 가마이시제철소의 종업원, 가마이시 인구 및 제조업과 철강업의 종업원 수와 출하액은 山川充夫(2010)의 ‘別表 釜石市の鉄鋼業と經濟の時系列データ’에서 인용. 가마이시제철소의 협력기업 종업원 수는 新日本製鐵株式会社釜石製鐵所(1976)에서 인용.

8 공동연구로서는 1957년 도호쿠(東北)대학의 신메이(新明正道) 그룹에 의한 가마이시 조사, 1977~1979년 및 1998년의 다노자키(田野崎昭夫) 그룹에 의한 가마이시 조사, 1983~1986년의 후쿠시마(福島)대학 그룹의 일련의 연구, 2005년 도쿄대학 사회과학연구소 그룹의 ‘희망학 프로젝트’의 일환으로 이루어진 가마이시 연구가 있다. 신메이 그룹의 연구는 도시사회학의 입장에서 가마이시의 사회구조를 경제과정·매개과정·정치과정의 세 개의 사회과정으로 나누어 분석하였다(新明

추적되어 있다.⁹ 그러나 이러한 기존의 연구는 기본적으로 합리화의 구체적 인 시행과정 및 합리화가 지역사회에 미친 영향의 분석에 초점이 맞추어져 있어, 합리화가 별다른 저항 없이 원만하게 진행된 이유를 정면에서 천착하는 것은 별로 보이지 않는다.

이 글에서는 석유위기 이후 가마이시제철소의 합리화¹⁰가 노조나 지역 사회의 별다른 저항 없이 원만하게 진행된 이유를 제2차 세계대전 전(이하 전전으로 줄임)부터 오랜 기간에 걸쳐 진행된 가마이시제철소(이하에서는 별도의 설명이 없는 한 제철소는 가마이시제철소를 의미)의 종업원 대책 및 지역대책, 즉 협조적 노사관계 구축과 지역융화정책에서 찾고자 한다.

철강업계의 협조적 노사관계 성립에 대해서는 이미 방대한 연구가 이루어져 있으며¹¹ 이 글은 기존 연구의 성과 위에서 가마이시의 사례를 보고하

正道, 「産業都市の構造分析」, 東北社会学会, 『社会学研究』 17号, 1959). 田野崎 그룹의 2개의 조사는 모두 신메이 그룹의 가마이시 조사로부터 각각 20년 후, 40년 후의 변화양상을 다시 검증하고자 한 것으로 기본적인 방법론은 신메이 그룹 연구와 같다(田野崎昭夫, 『企業合理化と地方都市』, 東京大学出版会, 1985; 中央大学社会科学研究所 編, 『地域社会の変動と社会計画』 中央大学社会科学研究所研究報告 第25号, 2007). 후쿠시마대학 그룹의 연구는 마르크스주의적 시각의 철저와 구체화라는 의도에서 ‘가마테쓰(釜鉄)지역지배의 계급적 모순의 흡수과정과 그 구조적 요인’을 밝히고자 했다(兼田繁, 「釜石研究の課題と概要—中間報告をまとめるにあたって」, 『東北経済』 72号, 福島大学, 1982). 이 그룹의 연구성과는 주로 후쿠시마대학에서 발간하는 『東北経済』를 통해 발표되었다. 희망학 프로젝트는 ‘희망’ 개념을 축으로 한 지역재생의 모색을 목적으로 하는 연구로서 가마이시를 사례연구하고 있다(東大社研・玄田有史・中村尚史 編, 『希望学2 希望の再生』, 『希望学3 希望をつなぐ』, 東京大学出版会, 2009). 이상의 공동연구에 대한 소개로는 다음의 문헌을 참고, 松石泰彦, 『企業城下町の形成と日本的経営』, 同成社, 2010, 23~26쪽; 中村尚史, 「釜石で希望を考える 希望学釜石調査の概要」, 東大社研・玄田有史・中村尚史 編, 『希望学2 希望の再生』, 11~14쪽.

9 주8)에서 언급한 공동연구는 1957년 조사인 신메이 그룹의 가마이시 조사를 제외하고는 모두 석유위기 이후의 합리화에 관한 연구를 포함하고 있다. 석유위기 이후의 합리화를 다룬 단독연구로는 一言憲之・安田尚道, 『地域産業の再構築戦略』, 新評論, 1993; 鈴木玉緒, 「“企業城下町”の変貌過程: 釜石市の現在」, 『広島法学』 20卷 2号, 1996이 있다.

10 일반적으로 철강산업의 합리화라고 할 때는 1950년대에서 1960년대에 걸친 신에 생산설비 도입을 중심으로 하는 합리화를 의미한다(제1차 합리화 1951~1955년, 제2차 합리화 1956~1960년, 제3차 합리화 1961~1965년, 신에확대기 1966~1970년). 특히 제2차 합리화에서 신에확대기에 이르는 시기에 제철 각사는 스케일 메리트의 추구와 대량시스템 구축을 목표로 적극적인 설비투자를 했다. 여기서 다루는 석유위기 이후의 합리화는 생산 및 고용축소를 수반하는 합리화란 점에서 고도성장기의 합리화와 질적으로 다른 성격의 것이다.

11 철강업계 전반의 노사관계에 관한 연구는 많지만 여기서는 仁田道夫, 『日本の労働者参加』, 東京大学出版会, 1988; 松崎義, 『日本鉄鋼産業分析』, 日本評論社, 1982만을 언급해 둔다. 가마이시제철소의 노사관계를 다룬 논문으로는 青木宏之・梅崎修二・仁田道夫, 「組織の希望—釜石製鉄所の過去と現在」, 東大社研・玄田有史・中村尚史 編, 『希望学2 希望の再生』; 青木宏之, 「釜石製鉄所の経営合理化をめぐる労使の対応」, 『社会科学研究』 第59巻 第2号, 2008; 伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」, 『東北経済』 73号, 1983 등이 있다.

는 의미를 가진다. 노사협조체제의 확립과정을 자본의 노동자계급에 대한 공격 및 장악의 결과로 보는 시각도 있으나,¹² 한편에는 합리화에 수반되는 배치전환이나 대규모의 요원합리화가 고용보장이나 성과배분과 대응하고 있으므로 노사협조체제는 일종의 거래의 산물이라는 시각도 있다.¹³ 이 글은 후자의 시각에서 노사협조의 전제조건인 종업원의 고용보장이 어떤 과정 속에서 실현되었는지를 가마이시의 사례를 통해 구체적으로 살펴보고자 한다.

노사관계에 관한 두터운 연구 축적에 비해 기업과 지역 관계에 대한 본격적인 연구는 필자가 과문한 탓인지 별로 보이지 않는다. 산업 구조조정이 지역 고용에 미치는 심각한 영향을 고려할 때 기업·지역 관계에 대한 연구가 적은 것은 의외이며, 그런 점에서 원활한 구조조정의 한 조건으로서 기업·지역 관계를 중시하는 본고의 문제 제기는 새로운 시도라고 할 수 있다.

기업·지역 관계와 관련되는 연구 중에서 주목되는 연구는 중심적 기업의 성쇠를 ‘지역문제’로 파악한 사구치(佐口)의 연구이다.¹⁴ 이 연구는 1980년대 전반의 철강업과 조선업의 구조조정에 따른 고용, 실업문제가 ‘지역문제’로 선명히 부각되고 있음에 주목하여, 무로란시(室蘭市, 철강업)와 사에키시(佐伯市, 조선업)를 사례로 노동조합과 지역의 관련을 분석한 것으로, 노조가 종래의 전통적인 사고나 행동양식을 탈피하고 지역주민 및 지방자치체와 연계하여 지역활성화를 위해 노력하고 있음을 밝혔다. 그러나 이 연구는 연구자의 문제의식이 새로운 노동조합의 운동방향을 찾고자 하는 데 있었기 때문에, ‘기업’과 지역사회의 관련 또는 ‘기업’의 지역사회 대책에 대해서는 검토하지 않고 있다. 가마이시의 경우에도 가마이시제철소와 지역사회 관계를 주제로 한 본격적인 연구 내용은 찾지 못했으나, 1960년대의 합리화 진행과 병행하여 제철소의 지역융화정책이 적극적으로 추진되었음을

12 예를 들면, 松崎義, 『日本鉄鋼産業分析』; 伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」.

13 예를 들면, 仁田道夫, 『日本の労働者参加』, 東京大学出版会, 1988.

14 佐口和郎, 「新日鉄『中期総合計画』と地域雇用問題」, 戸塚秀夫·兵藤釗 編, 『地域社会と労働組合』, 日本経済評論社, 1995.

보고한 연구가 있다.¹⁵ 이 글에서는 기존 연구성과를 수용하면서 공해대책이 지역융화정책 강화의 또 다른 요인이 되고 있음을 밝히고자 했다.

특히 이 글은 협조적 노사관계 구축과 지역융화정책이 전전에도 시도되었음에 주목했다. 전전의 그러한 시도가 전후 노동운동의 고양과 노동의 민주화를 꾀으면서 전후의 협조적 노사관계나 지역정책과 직결되는 것은 아니다. 그러나 종업원과 지역주민에게 ‘우리 가마이시제철(わが釜鉄)’ 또는 ‘가마이시제철이 있고 나서 가마이시(釜鉄あつての釜石)’와 같은 의식, 즉 종업원과 제철소의 일체감 및 지역주민과 제철소의 일체감을 형성하는 데 기여했다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제2절은 석유위기 후 신일철의 합리화 과정을 개관하고 제철소 및 지역사회 고용감소에 대한 제철소의 대책을 살펴본다. 제3절에서는 합리화에 대한 가마이시노조와 지역사회의 대응을 살펴본다. 제4절은 전전의 협조적 노사관계 구축과 지역사회와의 공존을 도모하기 위한 제철소의 노력을 공장위원회인 진도회(真道会) 활동을 중심으로 살펴본다. 제5절에서는 제철소에서 협조적 노사관계가 고용보장과의 교환에 의해 성립되는 과정을 검토한다. 제6절에서는 제철소의 지역융화정책에 대해 검토한다. 제7절에서는 이상의 논의를 정리한다.

2. 가마이시제철소의 고용대책

1) 석유위기 후 신일철의 합리화 과정

석유위기 후 일본의 조강생산량이 감소 내지 정체하는 가운데, 신일철의 조강생산량도 1973년의 4,099만 톤을 피크로 감소하기 시작하여 1970년대는 3,000만 톤대, 1980년대는 2,000만 톤대에서 추이했다. 생산량 감소와 강제

15 伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」, 35~36쪽; 兼田繁, 「衰退型企業城下町釜石における地域組織(1)」, 『東北経済』 74号, 1983, 127~128쪽; 鈴木玉緒, 「“企業城下町”の変貌過程: 釜石市の現在」, 338~339쪽.

〈표 1〉 신일철의 합리화계획

① 제1차 합리화계획(1978년 10월 발표)
• 조강 4,700만 톤/년 → 1980년까지 3,600만 톤/년 • 주요 휴지설비(휴지는 폐기를 의미): 釜石·八幡의 대형공장, 広畑의 厚板工場
② 제2차 합리화(1982년 8월 및 1983년 2월 발표)
• 긴급불황대책으로서 조강 2,800만 톤/년 체제로 이행 • 주요 휴지설비: 室蘭, 広畑, 堺의 각 고로 계 3기
③ 제3차 합리화(1984년 1월 발표)
• 중기 조강생산규모(2,700~2,800만 톤/년)에 상응하는 적정생산량을 실현 • 주요 휴지설비: 釜石 고로1기, 室蘭·広畑의 대형공장, 堺의 熱延設備
④ 제4차 합리화(1987년 2월 발표)
• 1990년도 조강생산 2,400만 톤/년이 되어도 수익을 확보할 수 있는 생산체제를 실현 • 주요 휴지설비: 釜石·室蘭·堺·広畑, 八幡의 각 고로 계 5기

출처: 新日本製鐵株式会社(1981); 新日本製鐵株式会社釜石製鉄所(1986); 新日本製鐵釜石労働組合(1996).

가격 정체라는 상황에서 신일철의 매출액 대비 경상이익률은 1970년대 전반의 4%대에서 1970년대 후반에서 1980년대 전반에 걸쳐 2%대로 하락했다. 생산량 감소와 경영실적 악화라는 상황에서 신일철은 합리화 및 구조조정이 불가피하게 되어 1978년부터 1987년까지 4차에 걸쳐 합리화를 실시했다(〈표 1〉).

가마이시제철소는 신일철 설립 당시, 신일철의 9개 제철소 중의 하나로써 고로 2기와 대형(大形)공장,¹⁶ 선재공장 등의 설비가 있었다. 가마이시제철소는 신일철 산하 제철소 중에서는 규모가 작았으며, 1970년 가마이시제철소의 조강생산량은 약 124만 톤으로 신일철 조강생산량의 3.8%에 불과

16 대형공장은 H형강(形鋼), 강시판(鋼矢板, sheet-pile), 봉강(棒鋼) 등을 생산하는 공장. 가마이시제철소 대형공장의 주력품은 강시판이었다.

했다. 가마이시제철소는 가장 오래된 제철소이기도 했는데, 신에 제철소에 비해서 설비가 노후화되었고 생산성도 낮은 편이었다.

가마이시제철소는 석유위기 이후 4차에 걸친 합리화과정에서 대형공장의 휴지(제1차 합리화)와 고로의 휴지(제2고로는 제3차, 제1고로는 제4차 합리화)가 불가피하게 되어, 합리화가 일단락된 후에는 철원(鐵原)을 기미쓰(君津), 무로란(室蘭)제철소에서 공급받아 고급 선재(線材) 생산에 특화한 단압(單壓)공장으로서의 길을 걷게 되었다.

4차에 걸쳐 시행된 합리화 중에서 가마이시제철소에 상대적으로 더 큰 충격을 준 것은 제1차와 제4차 합리화였다. 제1차 합리화에서 발표된 중기 생산구조에서는 종래의 신일철 내 각 제철소마다 ‘소별(所別)최적생산체제’ 구축과는 다른 “각 제철소는 그 특색을 살리면서 전사적으로 보아 가장 효율적이고 또한 경쟁력 있는 전사최적생산구조를 선택한다”는 ‘전사(全社)최효율최적생산구조’ 방침이 제시되었다. 이에 따라 상대적으로 타 제철소에 비해 생산성이 떨어지는 가마이시제철소에서는 선강일관체제의 붕괴 가능성이 제기됨으로써 지역사회에 큰 충격을 주었다. 결국 1차 합리화에서 고로는 폐기되지 않고 대형공장만이 폐기되었지만, 이에 따라 가마이시 생산량의 약 46%가 감소하여 선강(銑鋼)의 불균형을 가져옴으로써 고로 2기 체제의 경제적 합리성 근거가 사라져 결국 이후의 고로 폐지로 이어졌다.

제4차 합리화에서는 합리화에 따라 발생하는 잉여인원의 규모가 컸을 뿐 아니라 가마이시의 상징인 고로가 폐기되어 선강일관제철소로서의 지위를 잃게 되었다는 점에서 지역사회에도 큰 충격을 주었다. 이상과 같이 신일철이 제1차 합리화 때부터 추진한 ‘전사최효율최적생산구조’가 제4차 합리화시기에 최종적으로 실현되어, 가마이시제철소는 선강일관체제를 포기하고 선재생산에 특화했다.

4차에 걸친 합리화과정에서 신일철의 종업원 수는 1977~1989년 사이에 78,766명에서 58,186명으로 약 26%가 감소했는데, 가마이시제철소의 종업원 수는 4,061명에서 1,813명으로 무려 55%가 감소했다. 상대적으로 노후하여 생산성이 낮은 가마이시제철소가 합리화의 집중적인 대상이 되었

음을 알 수 있다.

2) 제철소의 잉여인력 대책

합리화에 따른 제철소의 규모 축소로 대량의 잉여인력이 발생하여 제철소는 그 처리에 부심하게 되는데 결국 해고자 없이 잉여인력을 소화하는 데 성공했다. 그 구체적 과정을 1987년에 시행된 제4차 합리화과정을 중심으로 살펴본다.

제4차 합리화는 신일철의 제철사업 분야에서 1990년 말까지 약 19,000명의 인원삭감을 목표로 하는 것이었다. 19,000명의 삭감인원 중 15,000명에 대해서는 연만(年滿, 정년)·자기사정 퇴직자 및 신규채용의 억제(9,000명)와 복합경영 추진에 의한 신규사업 분야에서의 채용(6,000명)으로 조정이 가능하지만, 남은 약 4,000명의 잉여인원에 대한 대책이 필요했다.

가마이시제철소도 중장기경영계획에 따라 자체적인 잉여인원대책을 수립했다. 계획이 발표된 2월 13일 개소(箇所)임시경영협의회에서, 당시의 가마이시제철소 재적인원은 약 2,300명(기술직은 약 1,700명)이지만, 신체제하에서의 고용규모는 현재 시행하고 있는 신규사업 및 출향(出向) 등을 포함하여 약 800명이 되고, 연만퇴직에 따른 감소분이 400명 정도 예상되므로 설비휴지시점에서의 잉여인력을 약 1,100명으로 상정하고 있다는 회사의 설명이 있었다.¹⁷ 약 1,100명의 예상 잉여인력에 대해서 가마이시제철소는 타 제철소로의 전근, 제철소 간 응원, 출향 및 신규사업 진출 등으로 대응했다.

1988년 10월 27일에 회사가 발표한 기술직사원의 인원대책은 <그림 1>과 같다.¹⁸ 이에 따르면 철원(鐵原)휴지시점에서 670명의 잉여인력 발생이 예상되는데, 1991년 3월 말까지 퇴직, 전근을 제외한 1,040명의 재적인원을 선제공장, 신규사업, 출향 등으로 배치하는 계획이었다. 1991년 4월 시점에서의 기술직은 1,022명으로 거의 위의 계획대로 인원대책이 이루어졌음을

17 新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働組五十年史』, 1996, 265쪽.

18 新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働組五十年史』, 368쪽.

1989년 3월 말		1991년 3월 말	
적정 고용규모	720명	퇴직	160명
잉여인력	670명	전근(기미쓰/나고야)	190명
제철소 재직인원	1,390명	선재공장	280명
		신규사업	490명
		출향	270명
		제철소 재직인원	1,040명

〈그림 1〉 가미이시제철소의 인원대책(1988년 10월 27일)

알 수 있다. 결국 가미이시제철소는 해고자를 한 명도 내지 않고, 타소(他所) 전근(다른 제철소로의 전근), 소간(所間) 응원(제철소 간 응원), 출향 및 신규사업 진출 등으로 합리화과정에서 발생하는 잉여인원을 소화하는 데 성공했다.¹⁹

가미이시제철소의 잉여인력 처리에서 주목되는 점은 해고자의 발생이 없었다는 것과 함께 ‘먼 직장’도 포함한 타소 전근이나 출향과 같은 ‘내부노동시장형 조정’²⁰이 이루어졌다는 점이 주목된다. 타소 전근이나 출향은 일터가 바뀌고 때로는 직종도 달라질 수 있기 때문에 이에 대한 종업원의 반발이 예상된다. 주거 이전이 불가피한 ‘먼 직장’으로의 전근이나 출향의 경우에 종업원의 반발은 더욱 심해질 것이다. 인터뷰에 따르면 제철소가 전출자를 선정할 때 예상되는 종업원의 반발을 완화하기 위해 본인의 희망, 가족상황 등에 대해 세심한 배려를 했으며, 전출에 소극적인 종업원에게도 일방적인 통고가 아닌 회사의 설득을 통해 결국 계획된 인원의 전출을 완수했다고 한다.²¹ 이것은 신일철 직원의 설명이므로 전출 직원의 선정 등에 회

19 이러한 고용조정은 가미이시제철소뿐 아니라 신일철 산하의 모든 제철소에 해당하는 것이다. 같은 시기의 신일철 무로란(室蘭)제철소의 고용보장에 대해서는 佐口和郎, 「新日鉄「中期総合計画」と地域雇用問題」를 참고.

20 ‘내부시장형조정’은 1970년대 후반부터 일본 대기업에서 주류가 되었다는 것이 일본 학계의 통설이다(佐口和郎, 「高度成長期以降の雇用保障: 雇用調整の展開に即して」, 武田晴人編, 『日本産業発展のダイナミズム』, 東京大学出版会, 1995, 363쪽).

21 2017년 7월 26일 신일철주금 가미이시공장에서의 인터뷰. 이 인터뷰는 필자가 한국개발연구원(KDI) 구조조정 사례연구의 일환으로 2017년 7월 25~26일에 걸쳐 가미이시청과 신일철주금 가미이시제철소에서 실시한 면담조사 일부이다. 7월 25일의 면담은 가미이시시청에서 이루어졌으며, 면담자는 야마사키(山崎秀樹) 가미이시시 부시장, 고바야시(小林俊輔) 가미이시시 대표감사위원, 사사(佐々隆裕) 가미이시상공회의소 전무이사이다. 7월 26일의 면담은 신일철주금 가미이시제철소에서 이루어졌으며, 면담자는 총무실 소속 지바(千葉栄公) 주간(主幹), 나가사와(長澤義幸) 주간, 오

사로부터 압력이 존재할 가능성을 배제할 수는 없으나 이 점에 대해서는 조사하지 못했다.²²

고용조정 방식 중에서 출향²³은 가장 강력하게 추진된 잉여인원 대책이었는데,²⁴ 출향의 경우에는 원거리 직장으로서의 전근 문제에 더해 출향 대상자의 임금 보장 및 신일철 복귀의 보장이 문제였다. 신일철은 출향지에서의 고용을 보장했으며, 출향 중에도 신일철에서 근무할 때와 동일한 수준으로 지급함으로써 출향에 따르는 종업원의 불안을 해소했다.²⁵

3) 지역 고용의 창출

합리화로 유발되는 지역사회의 고용감소에 대해서 제철소는 신규사업 진출 및 기업유치를 통한 지역의 고용창출에 노력했다. 신규사업 진출 및 기업유치는 종업원의 고용보장대책이기도 했으나 동시에 “지역에서의 고용확보와

- 가사와라(小笠原秀一) 주간의 3명이다. 이 면담조사 결과는 정진성, 「일본 철강산업의 구조조정 정책」, 안상훈·구자현 외, 『주력산업 구조조정과 고도화를 위한 사례연구』, KDI, 2017에도 이용되었다.
- 22 같은 시기의 무로란제철소 사례연구에서도 압력의 존재는 입증되지 않았다. 이 사례연구에 따르면, 개별 인선에 대해서는 회사의 필요성에 기초하여 본인의 능력·적성을 판단하여 결정한다는 것이 경영층의 공식 입장이었으며, 송출 측의 장래전망을 고려하여 노무 구성상의 밸런스나 기능의 전승 문제를 노사 쌍방이 중시했다고 한다. 인선절차는 우선 받아들이는 측 제철소의 직종이 제시되고 그에 대해 송출 측 제철소의 조정을 거쳐 인선작업에 들어갔으며, 노동조합은 인선에 개입하지 않았다. 전출되는 종업원에 대해서는 전출지에서의 직종대응이 곤란한 경우 사전 견학의 실시라든가, 자가 소유자의 경우 소유 주택 매각에 대한 원조 등의 지원이 있었다(佐口和郎, 「新日鉄「中期総合計画」と地域雇用問題」, 72~73쪽).
- 23 출향이란, 사원으로서의 신분상의 지위를 유지하면서 다른 기업에 파견되어, 그 기업의 지휘·명령·감독하에 비교적 긴 기간에 걸쳐 업무를 수행하는 것을 의미한다.
- 24 가마이시제철소의 출향자 수 추이를 확인할 수 없었지만, 1988년 10월 27일의 개소(個所)노사위원회에서의 설명에 따르면, 출향자 수(기술직)는 철원설비휴지 시점(1989년 3월 말)에 약 190명, 1990년도 말에 약 270명을 예상하고 있었다(新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働五十年史』, 368쪽). 중기종합계획이 완료된 후에도 출향은 계속해서 주요한 인원대책으로 활용되었다. 1994년 3월 말 시점에서 가마이시제철소의 약 1,300명의 종업원 중 출향자는 약 800명에 이르러 전체 종업원의 60%를 넘어섰다(新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働五十年史』, 493쪽).
- 25 임금의 경우, 출향지의 임금수준이 신일철보다 낮으면 그 격차분을 신일철이 보전해야 한다는 부담이 발생하는데, 보전분이 상당한 규모가 된다면 모처럼 자사 직원을 다른 회사에 출향시켜도 인건비상의 메리트는 줄어들 수밖에 없다. 따라서 신일철은 출향직원에 의해 발생하는 임금 보전분을 줄이기 위해 많은 노력을 하는데, 출향하고 있는 고령 직원에 대해서는 퇴사하여 출향지 기업의 직원이 되도록 권유하는 것도 그런 노력의 하나였다. 1994년 4월 1일의 개소경영심의회에서는 회사는 ‘관계 회사에서 근무하기 위해 퇴직하는 자에 대한 원조조치’를 개정하여 57세 이상의 직원에 대해 퇴직을 요청하고 55세 이상의 직원에 대해서도 관계 각사로의 전출을 요청하고자 하는 입장을 밝히고 있다. 新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働五十年史』, 494쪽.

경제활성화의 관점”에서 추진되었다.²⁶

제철소의 지역고용대책은 이미 제1차 합리화시기부터 계획되어 있었지만, 실제로 개시된 것은 제4차 합리화시기부터였다.²⁷ 그 이유로는 제4차 합리화의 기본방침의 하나가 복합경영이었다는 것,²⁸ 그리고 제4차 합리화가 종래의 합리화에 비해 대규모이며 종래의 방법으로는 잉여인원을 처리할 수 없어 신규사업의 전개, 기업유치가 본격적인 과제로 되었다는 것을 생각할 수 있다.²⁹

제철소에서 신규사업 진출과 기업유치 업무를 담당한 것은 <사업개발추진부>였다. 사업개발추진부는 발족 당시 10인으로 구성되었다. 이 중 3명은 현업 부문과 겸무였으며, 전담 인력 7명 중 1명은 여성으로 사무 보조 역할을 했기 때문에 실제로 전담 인력은 6명이었다. 당시 사업개발추진부에서 근무했던 직원의 인터뷰 내용에 따르면, 초기에는 무엇을 해야 할지 몰라 고민을 많이 했으나, “고용을 지킨다”(雇用を守る)는 대원칙하에 고용이 창출될 수 있는 사업이면 무엇이든 개시했다고 한다.³⁰ 사업개발추진부의 슬로건 “어쨌든 하자! 당장 하자!”(とにかくやろう! すぐにやろう!)는 당시의 분위기를 잘 전해주고 있다. 사업개발추진부는 1992년경에 20명 정도의 규모로 확대되었으며, 신규사업이 일단락되는 1996~1997년경에 총무부로 흡수되었다.

사업개발추진부는 가마이시 시청과의 밀접한 협력관계하에 기업유치 등을 추진했다. 가마이시시는 1987년 4월 시장 선거에서 새로 당선된 노다(野田)시장의 기구개편의 일환으로 1988년 1월에 지역활성화프로젝트 추진

26 新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働組五十年史』, 305~306쪽.

27 제1차 합리화에서도 신규사업 진출과 기업유치가 합리화 교섭의 수속방침으로 제기되었다(前田征三, 『釜石製鐵所釜石鉱山の展開と合理化』, 田野崎昭夫, 『企業合理化と地方都市』, 1985, 129쪽). 그러나 이 시기에 유치된 기업은 고주파열연(高周波熱錬)의 공장유치뿐이었다.

28 제4차 합리화의 기본방침을 책정한 중장기경영계획의 한 축은 신일철의 업무내용 확대를 도모하는 복합경영의 추진이었다. 중장기경영계획에 따르면 복합경영 추진에 따라 철 부문에서 약 6,000명의 요원을 신규사업 분야로 전환하는 것을 계획하고 있었는데, 가마이시제철소에서는 기술직사원을 중심으로 약 500명 정도가 전환 대상이었다.

29 一言憲之・安田尚道, 『地域産業の再構築戦略』, 151쪽.

30 2017년 7월 26일 신일철주금 가마이시공장에서의 인터뷰.

본부를 설치했다.³¹ 기업유치는 이 프로젝트팀의 4가지 주요 업무 중 하나였으며,³² 가마이시제철소의 사업개발추진부와 밀접한 협력관계하에 기업유치를 추진했다.³³

가마이시제철소가 신규로 시작한 사업은 실로 40개 가까이 된다고 하는데,³⁴ 이 중에는 사업 기반 확립에 이르지 못한 경우도 다수 있다. 신규사업은 제철소의 직영사업 또는 자회사 설립(분사화)으로 추진되다, 1993년 4월에 기존 자회사들을 통합하여 닛테쓰·화인·프로다쿠쓰(ニッテツ・ファイン・プロダクツ; NFP)를 설립하고, 신규사업 중에서 수익성을 기대할 수 없는 것은 폐지하고 수익을 기대할 수 있는 것은 1996~1997년 중에 NFP로 이관했다. 2006년 시점에서 NFP의 매출액은 약 35억 엔, 종업원은 333명으로 이 중 신일철로부터의 출향자는 94명이었다.³⁵

기업유치 건수에 대해서는 유치기업의 정의가 모호한 점도 있어 정확히 알기 어렵다. 히토고토·야스다(一言·安田)는 신일철의 출자기업과 유치기업을 구분하여 1990년 시점에서 출자기업 5사, 유치기업 18사의 존재를 확인했는데, 유치기업 18사 중 14사가 1987년도 이후의 진출이었다.³⁶ 한편 나카무라(中村)에 따르면, 1973~2006년 사이에 가마이시시가 유치한 기업 26사 중 제4차 합리화 이전에 창립한 기업은 4사에 불과하고 1987~1992년 사이 15개의 기업이 유치되었다.³⁷ 26사 중 2006년 현재 조업하고 있는 기업은 14사이다.

31 이 부서는 11명으로 구성되어 있었는데, 十一의 글자를 세로로 쓰면 士(さむらい, 사무라이)가 되는 것에서 11명의 직원을 '11인의 사무라이'라고 불렀다고 한다.

32 4개의 주요 업무는 ① 연구개발(바이오연구소 설치, 수산 하이테크센터 설치), ② 항만진흥(물류거점으로 성장, 자동자전용선 입항추진), ③ 리조트·관광(야하타의 스페이스 월드와 같은 위탁관광시설 등), ④ 기업(학교) 유치(기업 유치와 과학기술전문학교의 유치)였으며, 이 중 기업유치가 가장 중요한 업무였다(2017년 7월 25일 가마이시 시청에서 야마사키 부시장의 인터뷰).

33 현지 인터뷰에 따르면, 기업유치를 위한 활동에서 신일철과 시청은 분업관계라기보다 "함께 행동한다"(いっしょに行動する)는 생각으로 일했으며 활동의 주도권에 대한 의식도 없었다고 한다(2017년 7월 26일 신일철주금 가마이시제철소에서의 인터뷰; 2017년 7월 25일 가마이시 시청에서의 인터뷰).

34 佐々木幸生, 『釜石まちおこし最前線』, 東海印刷所, 1990년, 59쪽.

35 中村圭介, 「企業誘致と地場企業の自立」, 東大社研·玄田有史·中村尚史 編, 『希望の再生: 釜石の歴史と産業が語るもの』, 157쪽.

36 一言憲之·安田尚道, 『地域産業の再構築戦略』, 104쪽.

37 中村圭介, 「企業誘致と地場企業の自立」, 160쪽.

사사키(佐々木)에 따르면, 1990년경의 가마이시제철소 신규사업 및 기업 유치에 따른 신규 고용규모는 약 1,000명이며, 그 중 제철소의 종업원 520명 정도가 출향 등의 형태로 고용되었다고 한다.³⁸

사사키는 이 수치에 대한 근거자료를 제시하고 있지 않지만, 1989년 7월 24일의 개소정례경영심의회에서 신규사업의 도입·유치상황에 관한 회의 설명에 따르면, 1989년 7월 20일 현재, 사업화를 추진하고 있는 안건도 포함하여 760명의 고용을 실현하기에 이르렀으며, 이 중 제철소 종업원은 약 510명, 기술직사원에 한정하면 약 360명의 고용규모가 되어 있다고 한다.³⁹ 한편 중기종합계획이 완료된 후인 1991년 7월 15일의 개소정례경영협의회의에서는 1990년도 말의 시점에서 기술직사원을 중심으로 500명 정도라는 중기 목표를 상회하는 수의 종업원이 새로운 사업에 종사하기에 이르렀음을 보고하고 있다.⁴⁰

신규사업의 도입 및 기업유치는 신일철 종업원의 고용확보에 기여했을 뿐만 아니라, 가마이시시의 고용창출에도 기여했다. 기여 정도를 정확히 알기는 어렵지만 1991년 4월 1일 현재 기업유치에 의한 고용창출은 1,230명에 달하고 있으며,⁴¹ 2005년 4월 1일 현재 존속하고 있는 유치기업 종업원 수의 합계는 1,965명으로, 이것은 그 시점에서의 가마이시시 제조업 전 종업원 절반에 가까운 수치라는 보고가 있다.⁴²

합리화는 분명 가마이시시의 경제적 후퇴와 인구감소를 가져왔지만, 그 과정에서 제철소가 지역고용확대를 위해 자치체와 긴밀한 협조체제를 구축하여 기업유치에 어느 정도의 성과를 올린 것에 대해서도 정당한 평가가 필요할 것이다.

38 佐々木幸生, 『釜石まちおこし最前線』, 59쪽.

39 新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働組五十年史』, 399쪽.

40 新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働組五十年史』, 450~452쪽.

41 一言憲之・安田尚道, 『地域産業の再構築戦略』, 105쪽.

42 中村圭介, 『企業誘致と地場企業の自立』, 159쪽.

3. 합리화를 둘러싼 갈등

1) 노조의 대응

신일철의 합리화 방침 발표에 대해 노조는 당초에 합리화 반대 방침을 취하지만 최종적으로는 조합원의 고용보장을 전제로 합리화를 수용했다. 이러한 노조의 합리화에 대한 대응을 합리화의 충격이 상대적으로 더 컸던 제1차 합리화와 제4차 합리화시기를 중심으로 살펴보도록 한다.

1978년의 제1차 합리화시기에는 신일철의 합리화방침이 공표되기 전에 이미 그 내용이 누설되어 가마이시에서는 시장을 중심으로 8월부터 합리화 반대운동이 전개되고 있었다. 그러나 가마이시노조는 합리화가 정식으로 제시되기 전에 노조가 문제를 제기하는 것을 “노사의 신의에 반한다”고 하여 시민의 합리화반대투쟁에 소극적이었다.⁴³ 그러나 합리화방침이 제시된 다음 날인 10월 27일에 노조가 발표한 ‘부철노조결의표명’(釜鉄労組決議表明)에서는 합리화안을 단순히 노조만이 아니라 지역사회에도 가늠하기 어려운 타격을 주는 것으로 파악하여, ‘선강일관체제를 붕괴시키는 대형공장 휴지의 수정·철회’를 요구하는 결의를 표명했다. 합리화에 따른 조합원의 불안이 커지면서 노조 간부는 ‘선강일관체제유지’라는 요구를 내걸지 않을 수 없었으며, 한편에서는 고양하고 있는 시민의 합리화반대운동의 뜻을 반영하여 ‘지역사회에 대한 기업의 책임’을 고려하지 않을 수 없었기 때문이다.

여기서 노조가 합리화에 대한 반대 이유로서 지역사회에 미치는 파괴적 영향을 공식적으로 거론한 점이 주목된다. 이와 같은 노조의 방침은 지역과 함께하는 노동운동이 아니라 ‘조합주의’를 관철해 온 종래의 노선에서 벗어나는 것이며, 합리화반대운동 지역을 포함한 운동으로서 전개할 것인가, 기업 내의 문제로서 조합의 이익을 도모하여 갈 것인가에 대한 선택의 문제를 다시 제기하는 것이기 때문이다.⁴⁴

43 제1차 합리화시기의 노조의 대응에 대해서는 前田征三, 「釜石製鉄所・釜石鉱山の展開と合理化」, 126~128쪽과 伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」, 3~23쪽 참고.

44 前田征三, 「釜石製鉄所・釜石鉱山の展開と合理化」, 128쪽.

그러나 결국 노조가 선택한 것은 조합원의 고용보장을 확보하기 위한 구체적 성과였다. 시장은 12월 4일 시의회가 “대형공장 휴지의 철회가 없는 한 문제 해결은 없다”고 합리화반대방침을 계속 견지하고 있음에도 불구하고 노조는 12월 20일 임시경영협의회에서 합리화제안을 기본적으로 수락하는 것을 표명했다. 즉 노조는 합리화가 지역사회에 미치는 영향에 대한 배려는 했으나, 그것은 추상적, 선언적 수준에 그치고 구체적인 지역대책을 이끌어내지는 못했으며, 조합주의 노선에서 일탈없이 시민의 합리화반대운동에 합류하지 않았다.⁴⁵

이와 같은 노조의 행동은 1987년에도 반복된다. 1987년 2월 13일 제1회 중앙임시경영심의회에서 회사가 제안한 「제철사업중기종합계획」에 대해, 가마이시노동조합은 3월 10일 임시대회를 개최하여 「기본대처방침」으로서 아래와 같은 4개의 과제를 확인했다.⁴⁶

- ① 철강일관체제의 견지 - 자체적인 철원의 확보
- ② 가마이시의 장래에 대한 보장으로서 선재공장의 강화
- ③ 복합경영체제하에서 가마이시의 위치를 명확히 하기 위한
신규사업의 도입
- ④ 기업의 사회적 책임을 다하기 위한 관련 기업·지역경제에 대한
각별한 배려

그러나 이와 같은 가마이시노조의 방침은 관철되지 못하고 노조는 5월 16일 결국 고로 휴지를 용인했고, 5월 19일 신일철노련 제30회 임시대회에서 중기종합계획문제는 종지부를 찍었다.

5월 16일 가마이시노조의 임시대회에서 기쿠치 도시오(菊地利雄) 조합장

45 이러한 노조의 자세는 기업 외의 제단체나 자치체, 시민의 노조에 대한 불신을 확대했을 뿐만 아니라 지역의 합리화반대운동을 급속히 냉각시키는 결과를 가져왔다(伊部正之, 『新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合』, 17쪽).

46 新日本製鐵釜石労働組合, 『新日本製鐵釜石労働組五十年史』, 272쪽. 제4차 합리화시기의 노조 대응에 대해서는 이 문헌에 주로 의거했다.

인사말에 따르면 “노조는 21세기에 생존을 걸고 선제와 신규사업의 두 사업을 기둥으로 가미이시 장래의 전망을 열고 그중에서 조합원의 고용유지·확보를 도모”하는 것을 기본방침으로 했다고 한다. 산업구조 전환이라는 역사의 흐름을 인정하고 선강일관 체제를 대신하여 조합원의 고용확보를 보증하고, 가미이시의 장래를 보증할 수 있는 수단으로서 선제공급기지와 신규사업 도입 및 유치를 회사로부터 보증받음으로써 최종적으로 고로 휴지를 받아들인 것이다.

이것은 처음의 4개 과제 중 ①을 포기하는 대신 ②, ③을 획득함으로써 조합원의 고용과 가미이시제철소의 장래를 보장받고자 한 것이다. 그러나 ④의 기업의 사회적 책임에 대해서는 관련 기업의 고용과 관련하여 제철소에 인재파견센터를 설치하여 고용대책의 백업을 도모한다는 정도만을 제철소로부터 이끌어냈을 뿐, 지역 고용확보를 위한 보다 적극적이고 구체적인 제안을 얻지 못했다. 제4차 합리화 때도 제1차 합리화 때와 마찬가지로 기업의 사회적 책임은 구호로만 그치고 말았으며, 노조는 지역사회 합리화반대운동에 참여하지 않았다.⁴⁷

이상에서 본 바와 같이, 회사의 합리화방침 발표에 노조는 처음에는 반대 입장을 천명했으나 조합원의 고용을 보장받는 것을 전제로 최종적으로는 합리화를 수용했다. 기업의 사회적 책임을 추궁하긴 했으나 추상적인 수준에서 그쳤으며, 지역사회의 합리화반대운동에도 소극적이었다. 더구나 회사의 합리화방침 발표에서 노조가 최종적으로 합리화를 수용하기까지의 기간은 수개월에 불과했으며, 그 과정에서 태업이나 파업도 일어나지 않았다. 그런 의미에서 노사 간의 갈등은 합리화를 가로막는 장벽이 되지 못했다.

2) 지역사회의 대응

지역사회는 제철소의 합리화에 대해 우선 합리화반대운동을 전개하여 선강

47 같은 시기 무로란(室蘭)제철소가 입지해 있는 무로란시에서는 무로란노조와 지역노조의 연대, 그리고 노조와 시민 간 네트워크 구축의 움직임이 나타나고 있었다는 점에서 가미이시와 비교된다(兵藤 釧, 「結びに代えて」, 戸塚秀夫·兵藤釧編, 『地域社会と労働組合』, 194~196쪽).

일관체제를 유지하고 가마이시시의 고용확보를 유지하고자 했다. 지역사회의 합리화반대운동에 관해서도 합리화의 충격이 컸던 제1차와 제4차 합리화시기를 대상으로 하여 살펴보기로 한다.

제1차 합리화시기는 제철소의 합리화와 함께 가마이시광산의 폐산이 동시에 이루어짐으로써 전례가 없는 거센 합리화반대운동이 일어났다.⁴⁸ 초기의 합리화반대운동은 당시의 하마카와(浜川)시장을 중심으로 전개되었다. 합리화안이 노조에 제시된 것은 1978년 10월이었지만, 그 전에 합리화에 대한 정보를 입수한 하마카와시장은 8월 17일 가마이시 시의회 전원협의회에서 신일철에 대해 합리화회피요청을 하고, 관계 시정촌에 협력을 요청하면서 8월 19일 가마이시광업소 및 가마이시제철소 합리화문제 대책본부를 시청에 설치했다. 9월 5일에는 반대서명운동을 개시하여 가마이시시와 인근 시정촌에서 13만 명이 넘는 서명을 획득했으며(인구 대비 서명률 79%), 하마카와시장은 이 서명부를 가지고 관계 관청, 국회의원, 신일철 본사 등에 진정운동을 했다.

하마카와시장의 합리화 반대논리는 “이번 합리화계획은 지금까지의 오랜 기간 시민과 어업관계자의 제철소에 대한 협력에 대한 배신행위이며 지역경제를 생각하지 않는 기업의 지방자치에 대한 도전”이라는 것으로, 기업의 지역사회에 대한 사회적 책임을 강조함으로써 합리화를 최소한으로 막으려고 한 것이다. 그러나 전술한 바와 같이 반대운동에 동참했던 노조가 합리화안을 승인하면서 반대운동의 더 이상의 전개를 보지 못했다. 노조의 합리화승인 후 1979년 1월 19일, 시장주도와 노조지원을 특징으로 한 종래의 시민운동 한계를 인식한 사람들과 제단체가 시직로(市職勞)를 중심으로 ‘폐산합리화로부터 가마이시를 지키는 모임’을 결성하여 새로운 시민운동을 전개하고자 했으나 이미 광범한 시민층은 재결집할 주체성도 의욕도 결여되어 있었다.⁴⁹

48 제1차 합리화시기의 지역사회의 합리화반대운동에 대해서는 前田征三, 「釜石製鉄所釜石鉱山の展開と合理化」, 123~126쪽에 의거하고 있다.

49 兼田繁, 「釜石研究の課題と概要: 中間報告をまとめるにあたって」, 9쪽.

1987년에 고로 휴지를 포함하는 제4차 합리화안이 제시됨에 따라 지역 사회의 합리화반대운동은 다시 한 번 크게 전개되었다. 현·시의 행정 레벨과 시의회가 일체가 되어 선강일관체제의 견지를 요청하는 활동이 일어났다. 시장·시의회의장이 신일철본사를 방문하여 요청한 것을 효시로 하여, 1986년에 시의회에 ‘철강일관체제견지대책특별위원회’가 설치되고, 시에는 ‘철강일관체제유지대책특별위원회’가 설치되었다. 또 인접한 7정촌에 의한 ‘철강일관체제유지대책관계시정촌협의회’가 설치되어, 신일철 본사나 관계 성청 등 다방면으로 요청과 진정을 반복했다.⁵⁰ 그러나 제4차 합리화시기에도 지자체 레벨의 반대운동이나 진정운동은 오래 지속되지 못했으며 별다른 성과를 올리지도 못했다.

이와 같이 지자체 레벨의 활동이 성과를 올리지 못한 이유 중 하나는 노조가 반대운동에 적극적이지 않았기 때문이었다. 전술한 바와 같이 가마이 시노조는 최초에 합리화반대의 입장을 표명했으나, 이내 회사 방침을 용인하면서 종업원의 고용확보를 위한 대책 마련에 노조 활동의 중점을 두었다. 노조의 협력을 얻지 못한 지자체 레벨의 합리화반대운동은 운동의 동력을 잃고 별다른 성과를 올리지 못한 채 흐지부지되곤 했다.

이처럼 노조의 소극적 태도가 합리화반대운동의 활성화를 제약한 중요한 요인이었지만, 일반시민이 합리화반대운동에 적극적으로 참여했는지도 의문이다. 제1차 합리화시기 합리화반대운동에 서명한 시민의 수가 13만 명을 넘는 상황을 보이기도 했으나 노조가 합리화반대운동에서 발을 뺀 후에 급속도로 열기가 식었다. 시장을 비롯한 합리화반대운동의 주도 그룹의 의식에 일반 시민의식이 어느 정도까지 동조하고 있었는지는 명확하지 않다는 의견도 있다.⁵¹

제4차 합리화의 경우에도 합리화에 대한 일반시민의 의식 상태를 알 수 있는 자료는 없지만, 일단 합리화반대운동을 조직했던 지자체도 고로 휴지

50 一言憲之・安田尚道, 『地域産業の再構築戦略』, 91~92쪽.

51 前田征三, 『釜石製鉄所釜石鉱山の展開と合理化』, 129쪽.

반대를 반드시 관철해가겠다는 의지가 강했던 것 같지는 않다. 아마사키(山崎) 가마이시 부시장에 따르면, 시의 반대운동이 계속되지 않은 이유로서 시 스스로도 고로 휴지 이외에는 대안이 없음을 인식하고 있었고, 따라서 절대 반대보다도 고로 휴지 이후에 무엇을 할 수 있는가를 생각하는 것이 중요했다고 하며, 그 배경에는 “신일철이 지역을 버리는 일은 없다”(新日鉄が地域を切り捨てることはない)는 시의 신일철에 대한 신뢰가 있었다고 한다.⁵²

시의 신일철에 대한 신뢰가 반드시 시민의 신일철에 대한 신뢰를 의미하는 것은 아니지만, 이와 같은 시 또는 시민의 신일철에 대한 신뢰감이 노조의 소극적 태도와 더불어 합리화반대운동이 성공할 수 없었던 이유였다고 생각된다.

4. 전전의 유산: 진도회의 활동

합리화과정에서 종업원으로부터나 지역사회로부터나 별다른 저항이 없었던 배경으로는, 전전부터 형성되어 있던 종업원 사이의 ‘우리 가마이시제철’, 가마이시 주민의 ‘가마이시제철이 있고 나서 가마이시’라는 의식의 존재에 대해 살펴볼 필요가 있다.

‘우리 가마이시제철’은 노사 간의 일체 또는 융화를 의미하는 것으로 일종의 노사협조 관계에 대한 표현이라고 할 수 있다. ‘가마이시제철이 있고 나서 가마이시’는 지역과 제철소 관계에 대한 표현이라고 할 수 있는데 그 의미는 이중적이다. 즉 한편으로 제철소에 대한 가마이시의 의존 내지는 종속을 의미하지만, 다른 한편에서는 가마이시제철소를 가마이시의 ‘얼굴’로 인식하는 주민들의 의식, 달리 표현하면 가마이시제철소와 가마이시의 일체감을 의미하기도 한다.⁵³

52 2017년 7월 25일 가마이시시청에서 아마사키 부시장의 인터뷰.

53 湧田英明, 「釜石市民の意識と行動」, 田野崎昭夫, 『企業合理化と地方都市』, 207~209쪽. 이 논문에서 와쿠타(湧田)의 논의는 난해하다. 여기서는 ‘가마이시제철이 있고 나서 가마이시’가 경제적 문맥에

이와 같은 ‘우리 가마이시제철’ 또는 ‘가마이시제철이 있고 나서 가마이시’라는 의식이 형성된 데에는 1919년 노동쟁의 이후 종업원과의 의사소통을 도모하고 복리후생 업무를 담당하는 조직으로서 발족한 ‘진도회’⁵⁴ 활동이 커다란 역할을 했다. 진도회는 제1차 세계대전 후에 고양된 노동운동에 대한 대응책으로 주로 대기업에서 설립되기 시작한 노사협조기관인 공장위원회⁵⁵적 성격의 단체였다. 마쓰이시(松石)의 연구에 따르면 진도회는 직공을 중심 구성원으로 하여 평의회에서의 간담 등을 통해 회사와 의사소통을 했는데, 평의회 의제 중 가장 많은 것이 회의 운영·인사 관련 의제이며 그다음으로 복리후생, 행사, 마쓰리와 관계된 것이었고, 노동환경이나 임금관계, 지역 관련 의제 등은 대단히 적었다.⁵⁶ 이하에서는 진도회의 활동을 통해 당시 노사협조와 지역과의 교류가 어떻게 이루어지고 있었는지를 보도록 한다.

1) 복리후생을 통한 노사협조

종업원에 대한 복리후생으로 중요한 것은 구매부, 사택, 병원이었다. 종업원에 대한 물자공급은 1886년에 설치된 ‘주보’(酒保)라고 불리는 공급·판매소를 통해 이루어졌으나 진도회 발족과 함께 진도회 사업으로 되고 각 점포는 공급소로 불렸다. 진도회의 평의회 간담에서는 구매부에 대한 회원의 불만이 많이 제기되고 있었다. 구매부사업의 경영주체가 진도회이고 이익은 회사가 아니라 진도회에 계상된다는 점을 고려한다면, 간담에서 나오는 구매부에 대한 불만은 구매부 운영의 실태를 반영하는 것이라기보다 오히려

서는 지역사회의 제철소에 대한 종속적 관계를 의미하지만, 사회적 문맥에서는 제철소와 지역사회의 일체적 통합의 상징이 되고 있다는 것으로 이해해 둔다.

54 新日本製鐵株式会社釜石製鐵所, 『鉄と共に百年』, 895쪽.

55 공장위원회는 노사 쌍방의 의사소통과 사업상의 협력을 꾀하는 자문기관으로서 생산능률이나 복리증진에 관한 사항을 주로 심의했으며, 노동조건에 관한 사항은 제외되었다. 공장위원회에 대해서는 兵藤釗, 『日本における労使関係の展開』, 東京大学出版会, 1971; 西成田豊, 『近代日本労使関係史の研究』, 東京大学出版会, 1988; 佐々木聡, 『工場管理システムの近代化と組織能力』, 由井常彦他編, 『日本経営史3 大企業の時代』, 岩波書店, 1995 참고.

56 진도회에 대해서는 별도의 설명이 없는 한 松石泰彦, 『企業城下町の形成と日本的経営』, 同成社, 2010년의 제6장, 제7장에 의거하고 있다.

려 직공들이 진도회를 통해 구매부 운영을 체크하는 기능이 활성화되어 있음을 보여주는 증거로 볼 수 있다.

가마이시제철소는 설립 당시부터 종업원을 이와테현 일원에서 대량으로 채용했기 때문에 주택 확보가 중요한 과제가 되어 일찍부터 사택이나 기숙사의 건설이 이루어졌다. 1902년에서 1917년에 걸쳐 평균 7할 정도의 직공이 사택에 거주하고 있었으며, 1934년의 사택 수는 2,297호에 이르렀다.⁵⁷ 진도회는 사택의 경영주체는 아니지만, 직공들은 평의원 간담을 통해 사택환경개선에 관한 요망을 제출하는 것이 가능했다.

부속병원은 1902년에 개원, 이후 확장을 계속하여 1928년에는 병원 근무인원 70여 명, 환자 수 1일 1,000여 명이라는 규모가 되었다. 1930년부터 증축을 시작하여 1934년에는 가마이시제철소병원으로 완성되었다. 진도회는 발족 후 병원에 관한 직공들의 불만이나 요망을 받아들이는 창구로서 기능했다. 초대 진도회장 와쿠이 렌페이(湧井廉平)가 병원장이었던 것도 병원 관계 문제가 복리후생의 중요사항이었음을 반영하는 것이다.

이외에 진도회는 문화활동, 체육활동 등 다양한 행사를 개최했다. 이와 같은 문화·체육활동은 지리적으로 고립되어 있어 대도시부의 문화나 오락을 즐기기 어려운 지역에서 기업 내 일체감을 양성하는데 오늘날의 우리들이 상상하는 이상으로 도움이 되었을 것으로 생각한다. 특히 체육활동에서의 눈부신 성적은 기업 내 협조만이 아니라 제철소의 이름을 전국에 알림과 함께 기업의 지역에 대한 선전효과를 가지고 기업 이미지 향상에 도움이 되었다.

이와 같이 복리후생을 축으로 한 노사협조는 제철소로서의 일체감을 가져왔으나, 다른 한편에서 복리후생정책이 종업원에 대한 두터운 특전이라는 형태로 시행되었기 때문에 기업 외부에 대해서는 배타적, 차별적 방향으로 작용하기 쉬운 본질을 가지고 있었다. 사택은 공장에 인접하여 건설되어 종업원의 주거는 지역주민과 공간적으로 분리되어 있었고 구매부는 기본적

57 新日本製鐵株式会社釜石製鐵所, 『鉄と共に百年』, 922~923쪽.

으로 진도회 회원만을 대상으로 하는 것이었기 때문에 종업원에 대한 복리후생은 특권적 의미를 가지게 되었고 지역과의 단절로 연결되는 성격을 띠게 되었다. 부속병원 역시 가마이시종업원을 대상으로 한 것으로, ‘마치카타’(町方)⁵⁸ 환자의 내원을 배제하는 경향이 있었다.

전전의 복리후생정책에 의해 초래된 종업원과 지역사회와의 단절 상황은 1957년의 신메이 그룹의 가마이시조사에서도 보고되고 있다.⁵⁹ 즉 전후에도 종업원과 지역주민의 주거공간은 분리(1954년 종업원의 7할 이상이 사택 등의 회사시설에 거주)되어 있었으며, 구매부의 존재로 종업원의 일상적 소비활동의 상당 부분이 가마테쓰(釜鉄)지구로 한정되는 경향이 있어 시내 소매업자와 알력이 있었다. 신메이 그룹은 이러한 제철소 종업원과 일반시민 사이의 단절이 의식면에도 반영되어 가마이시에서 노동자계급의 단절이라고 하는 요청에 바람직하지 않은 결과를 발생시켰다고 주장했다.⁶⁰ 후술하는 바와 같이 종업원과 지역사회의 단절은 고도성장기 후반부터 완화되어 가지만, 1970년대 후반에서도 여전히 제철소 종업원과 지역사회의 노동자계층과는 의식상의 단절이 있음이 보고되고 있다.⁶¹

단, 종업원과 지역사회와의 단절이 반드시 제철소와 지역사회의 단절을 의미하는 것은 아님에 주의를 요한다. 신메이 그룹의 연구는 ‘계급’으로서의 노동자에 주목하여 같은 노동자이면서도 제철소 노동자와 지역 노동자 사이에 연대의식이 아니라 오히려 단절이 있다는 점에 논의의 중점을 두고 있다. 그러나 와쿠타(湧田)의 표현을 빌리자면, 사회적 문맥 속에서 제철소는 지역의 ‘얼굴’로서 지역사회와의 일체감을 형성하고 있는 측면도

58 진도회 내에서는 제철소 관계 이외의 가마이시 지역이나 주민을 총체로서 ‘마치카타’라고 부르고, 회사·진도회와 지역사회를 구별하고 있었다.

59 新明正道, 「産業都市の構造分析」, 54쪽. 후쿠시마대학그룹의 연구에서도 전후 가마이시 지역사회에 대해 같은 지적을 하고 있다(伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」; 兼田繁, 「衰退型企業城下町釜石における地域組織(1)」).

60 新明正道, 「産業都市の構造分析」, 55쪽.

61 석유위기 이후의 합리화시기에도 종업원은 가마이시 지역의 노동자 계층과의 연대보다는 지역의 상공계층과 함께 가마이시제철소 중심 지향을 보였다(湧田英明, 「釜石市民の意識と行動」, 227~228쪽).

있었다.⁶²

2) 지역과의 교류

전전의 제철소는 제철사업장려법 이래 정부로부터 각종 면세조치와 보조금으로 우대받고 있었기 때문에 당시의 가마이시시가 오늘날의 기업 조카마치에서 예상되는 정도의 세수를 얻을 수 없었다. 또 구매부나 사택 제공 등으로 종업원들의 생활을 제철소 내에서 완결시키고 있었으므로 지역 소비 증가효과나 경제파급효과는 한정적이었으며, 환경오염 등으로 어민의 반발 등이 존재했다. 이러한 상황에서 제철소는 지역에 존재하는 기업으로서 지역에 대한 융화정책을 취할 필요가 있으며, 지역정치에도 직원 및 직공을 정회의원(町會議員)으로 당선시켜 정치적 영향력을 구축했다.

전전 제철소의 지역융화정책으로서 가장 눈에 띄는 것은 지역사회에 소학교를 기부한 것이다. 제철소가 토지 건물 등을 제공하고 학교경비를 조성했는데 진도회도 소학교에 대한 기부금을 매년 200엔씩 증여했다. 유치원의 경우에도 건설비 기부 요청이 유치원 측에서 제기되어 진도회가 그 건설비를 기부했다. 이외에도 지역에서 화재나 쓰나미 등의 재해가 발생하면 그때마다 진도회가 의연금을 기부했다.

제철소가 지역과 관계를 맺는 또 하나의 방법은 종업원(직원과 직공)을 정회의원으로 옹립함으로써 지역정치에서 제철소의 정치력을 확보하는 것이었다. 제철소 종업원이 정회의원이 되어 지역 정치에 관여한 것은 이미 1910년부터 시작되고 있었다. 진도회가 설립된 후에는 정회의원 선거에 진도회가 깊이 관여하게 되었는데, 진도회는 단순한 당선운동이나 집표 역할에 그치는 것이 아니라 후보자의 선정, 옹립에 주체적으로 참여했다. 제철소종업원 의원은 대체로 중립적 입장을 취했다고 하는데, 의석을 점하고 있는 것 자체가 제철소 과세강화 등 반제철소적 움직임에 대한 역지력으로 작

62 湧田英明, 「釜石市民の意識と行動」, 227쪽.

용했다고 할 수 있다.⁶³

자칫 갈등이 불거질 수 있는 제철소와 지역 관계 개선에 크게 기여한 사람으로 1928년 가마이시광업소 서무과장으로 부임한 미키 다카시(三鬼隆)⁶⁴의 활동에 주목할 필요가 있다. 그가 1931~1938년까지 진도회 회장을 역임하는 중에 가마이시시(당시는 가마이시초)와의 공존공영을 모색하는 일련의 정책이 적극적으로 추진되었다. 그는 진도회 회장을 역임하면서 다양한 행사, 특히 체육활동을 통해 종업원의 ‘가마이시 의식’을 형성하는 한편, 정회 의원이 됨으로써 가마이시의 지도층과의 접촉, 융화를 도모하고 제철소와 정(町)의 공존공영이라는 도식을 만드는 데 성공했다. 이 같은 그의 두 가지의 업적은 안으로는 ‘우리 가마이시제철’ 의식을, 밖으로는 ‘가마이시제철이 있어야 가마이시’라는 시민의식을 양성하여 가마이시 독자의 성격 형성에 큰 영향을 준 것으로 평가받고 있다.⁶⁵

5. 협조적 노사관계의 정착과 장기고용관행의 성립

‘우리 가마이시제철’로 상징되는 전전의 경영가족주의적 이념하에 성립되었던 노사일체의 관념은 전후 노동운동의 고양 속에서 일단 해체되었다. 1945년 12월에 노동조합법이 공포됨에 따라 가마이시에서도 1946년 1월 17일 가마이시제철소 노동조합이 결성되었으며,⁶⁶ 4월 15일에는 일철노련

63 松石泰彦, 『企業城下町の形成と日本の経営』, 159쪽.

64 제2차 세계대전 후에 일본제철의 사장, 그리고 일본제철 분리 후 야하타제철의 사장을 역임했던 미키 다카시는 가마이시의 서쪽에 인접해 있는 하나마키(花巻) 출신으로 도쿄대학 법과 졸업 후 1918년 다나카광산 본사에 입사했다. 그는 입사 직후인 1919년 가마이시제철소의 노동쟁의 해결을 위해 가마이시에 파견된 뒤, 1920년에 다시 가마이시광업소의 서무주임으로 부임했다. 1924년 가마이시제철소 및 광산경영이 다나카광산에서 미쓰이로 이전됨에 따라 다카시 자신도 미쓰이로 전직했으며, 1928년에 다시 가마이시제철소에 다시 서무과장으로 부임했다. 三鬼隆에 대해서는 다음 문헌을 참고, 三鬼隆回想録編纂委員会, 『三鬼隆回想録』, 八幡製鉄, 1952; 高木俊之, 『釜石製鉄における三鬼隆と生活構造: 戦前期における企業人の社会的形成とアソシエーション』, 『大原社会問題研究所雑誌』 No.54, 2004.

65 前田征三, 「釜石製鉄所・釜石鉱山の展開と合理化」, 98쪽.

66 노동조합이 발족함에 따라 진도회는 문화·체육클럽만을 운영하는 조직으로 개편되었다.

(日鉄労連: 일본제철노동조합연합회)이 결성되어 가마이시노조도 일철노련의 11 단조(單組) 중 하나로 참여했다. 가마이시제철소는 당초 좌파인 전철로(全鉄労: 전일본철강노동조합, 산별회의 가맹)에 가맹했으나, 1947년 5월에 탈퇴하고 1951년 3월 우파인 철강노련(鉄鋼労連: 일본철강산업노동조합연합회, 총평 가맹)에 가맹했다. 이 과정에서 생산우선, 노사협조를 취지로 하는 세력이 철강노동운동의 주류를 형성하게 되었다.⁶⁷

그러나 총평 설립 직후 총평의 좌선회에 따라 철강산업에서도 좌파의 주도권 하에 계급투쟁노선에 선 노동운동이 전개되었지만, 1957, 1959년의 노동쟁의에서 노조측이 패함으로써 이후 철강산업의 노동운동은 온건파가 리드해나가게 되었다.⁶⁸ 1960년대에 들어오면서 철강노조는 미야타 요시지(宮田義二)의 지도 하에⁶⁹ 조합주의노선에서 노동운동을 전개하기 시작했는데, 1966년 철강노련의 IMF-JC(國際金屬労連日本協議會) 가맹 결정을 계기로 철강산업의 노동운동은 결정적으로 노사협조노선으로 기울어졌다.

이러한 흐름은 가마이시노조에서도 관찰된다. 이베(伊部)에 따르면 가마이시노조에서는 1957, 1959년의 노동쟁의 패배에도 불구하고 통일좌파 집행부가 유지되고 있었으나, 1964년에 이르러 우파=회사파 집행부 체제가 확립되었다.⁷⁰ 한편 아오키(青木)에 따르면 가마이시노조에는 우파, 중립파, 좌파의 세 개의 회파가 있는데, 1960년대 후반까지 중립파가 가마이시노조의 주도적 세력이었으나 1968년부터 1970년에 걸쳐 우파와 중립파가 통합하여 조합주의노선을 확립했다고 한다.⁷¹ 이처럼 가마이시노조에서 조합주

67 伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」, 27쪽.

68 松崎에 따르면 1957, 1959년 노동쟁의에서 노조의 패배는 이후 조합지도자의 교체와 운동노선의 전환, 즉 노동조합주의로의 전환을 가져왔다(松崎義, 「鉄鋼争議(一九五七五九): 寡占競争下の賃金闘争」, 労働争議史研究会編, 『日本の労働争議(1945~80年)』, 東京大学出版会, 1991).

69 미야타 요시지는 야와타노조 출신으로 1960년 철강노련 서기장에 취임한 이후 조합주의노선에서 노동운동을 리드했으며, 그의 지도 하에 1964년의 IMF·JC 결성이나, 석유위기 시의 임금 결정(이른바 '경제정합성론'에 기초한 임금 인상)이 이루어졌다.

70 伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」, 36~37쪽.

71 이를 상징하는 것이 1970년의 노동문제연구회의 설치였는데, 이것은 조합주의를 사상적 기반으로 한 학습회 조직이며 오늘날까지 계속되고 있다(青木宏之, 「釜石製鉄所の経営合理化をめぐる労使の対応」, 40~41쪽).

의노선이 확립하는 시기에 대해서는 상이한 의견이 존재하나, 적어도 1960년대 후반에 조합주의노선이 확립했음은 분명하다고 할 수 있다.

노사협조체제의 확립과정은 철강업계에서 종업원의 고용이 보장되는 시스템, 즉 장기고용시스템이 확립되는 과정이기도 했다. 철강업의 합리화에 따른 대규모의 배치전환이나 요원합리화에 협력하는 반대급부로 노조는 조합원의 고용을 회사로부터 보장받았다.

가마이시제철에서는 1960년대의 합리화시기에 대규모의 요원합리화와 배치전환을 경험했다. 당시 후지제철은 도카이(東海)제철[현재의 나고야(名古屋)제철소]⁷²에 새로 건설된 고로 조업 인원을 타 제철소에서 배치전환을 통해 확보했는데, 가마이시제철소로에서 1,678명이라는 대규모 인원이 이전했다.⁷³ 나고야제철소로의 배치전환은 ‘내부시장형 조정’의 선구라고 할 수 있다.⁷⁴

가마이시에서 나고야라는 원격지 이전은 이전 대상자 입장에서는 가족과 함께 생활의 근거지 자체를 옮겨야 하기 때문에 큰 부담이 되는 일이었다. 이 과정에서 회사는 조합의 합의형성을 중시했으며, 배전되는 종업원들이 불이익을 받지 않도록 세심하게 배려했다.⁷⁵

‘내부시장조정 방식의 고용조정은 종신고용 관행과 밀접한 관계를 가지는 것이다. 니타(仁田)는 1966년 야하타제철소에서 사카이, 기미쓰에 신설되는 제철소로 이루어진 대규모 배치전환의 예를 통해 지역이동을 수반하는 사업소 간 배치전환을 정당화하는 근거로서 종신고용’의 존재가 증명되고 있다고 했는데, 이러한 관계는 가마이시제철의 나고야 배치전환에도 해당

72 1964년 전출이 시작되었을 당시 도카이제철은 후지제철이 자본금의 51%를 출자한 회사로, 후지제철과의 합병은 이미 예정되어 있었다. 실제로 합병된 것은 1967년 8월이며 도카이제철의 제철소는 후지제철의 나고야제철소가 되었다.

73 제1차 전출은 1964년 3월~1964년 10월, 제2차 전출은 1966년 8월~1968년 3월, 제3차 전출은 1968년 4월~1970년 3월에 걸쳐 이루어졌다.

74 梅崎修, 「経営合理化と東海転出: 1960年代における内部労働市場形成の一側面」, 『社会科学研究』第61巻 第5・6号, 2010.

75 青木宏之・梅崎修二・仁田道夫, 「組織の希望」, 72~73쪽; 梅崎修, 「経営合理化と東海転出」.

되는 것이다.⁷⁶

석유위기 후의 합리화과정에서도 나고야제철소로의 대규모 배치전환 시에 시행되었던 ‘내부시장 조정’ 방식으로 고용이 조정되고 그 과정에서 해고자를 발생시키지 않는 고용보장이 실현되었음은 이미 전술한 바와 같다. 고용보장을 전제로 하여 회사와 노조의 협조를 이끌어 낸 것은 가마이시제철소뿐만이 아니라 신일철 차원에서 이루어진 것이었다. 신일철의 「중기종합계획」을 둘러싼 노사협회는 “‘고용확보’—그것도 ‘계속고용’ 확보라는 새로운 컨센서스의 형성을 매개로 하면서 ‘종신고용권’(終身雇用圈)의 형성을 내포하는 사업전개를 추진한다는 양해”에 도달했다.⁷⁷

이상에서 살펴본 바와 같이 신일철은 1960년대부터 협조적 노사관계를 정착시키는 가운데 ‘내부시장 조정’방식의 고용조정을 하면서 종업원에 대해 고용을 보장하는 시스템(장기고용시스템)을 구축해 왔다. 이 과정은 기업과 노조 사이에 고용보장과 요원합리화 및 배치전환 등을 용인하는 노사협조를 교환하는 거래관계의 확립과정이라고도 할 수 있다. 가마이시제철소의 경우 노조는 고용보장을 전제로 합리화를 수용했으며, 제철소는 내부시장형 조정을 통해 원격지 전근 등 종업원 부담을 강요하는 측면이 존재하고 있었지만 어쨌든 고용보장의 약속을 이행했다. 이처럼 고용보장과 노사협조 사이의 교환관계⁷⁸가 성립함으로써 합리화에 따르는 노사 간의 갈등을 최소화했다고 할 수 있을 것이다.

76 仁田道夫, 『変化の中の雇用システム』, 東京大学出版会, 2003, 20~21쪽.

77 兵藤釧, 「結びに代えて」, 192쪽.

78 니타는 종신고용이란 용어가 종업원과 사용자 사이에 “책임과 의무의 교환”이라는 관념을 내포하고 있음을 중시했는데, 이를 “노동자는 일단 취직한 기업을 도중에 그만두지 않고 근면하게 계속하여 일한다는 것에 대응하여, 다른 한편의 경영자는 노동자가 중대한 부정행위를 하거나 기업이 경영위기에 빠지지 않은 한 해고하지 않는다는 커미트먼트의 상호교환”이라고 했다(仁田道夫, 『変化の中の雇用システム』, 20쪽).

6. 지역정책

가마이시제철소의 사사(社史)는 전형적인 기업 조카마치에서 제철소가 지역에 미치는 영향력을 인식하고 “공존공영을 모토로 항상 지역과의 융화를 도모하고 필사적인 노력과 성의로써 지역관계자의 이해를 얻고자 노력해 왔다”⁷⁹고 기술하고 있다. 이러한 사사의 기술이 실제 상황을 어느 정도 정확히 반영하고 있는지는 알 수 없지만, 적어도 석유위기 후의 합리화시기에도 지역주민은 제철소가 지역에 대해 배려를 할 것이란 믿음을 가지고 있었다.

앞에서 소개한 “신일철이 지역을 버리는 일은 없다”는 아마사키 부시장의 발언을 그 전형적인 예라 할 수 있는데, 가마이시 시민의 가마이시제철소에 대한 신뢰는 합리화 당시 시민들을 대상으로 한 설문조사 결과에서도 엿볼 수 있다. 당시 가마이시 시민들은 “합리화에 대해서는 불만은 있으나 어쩔 수 없다”(57.3%)고 체념하는 한편, “제철소는 가마이시에서 완전 철회하지 않고 어떤 형태로든지 조업을 계속해 줄 것이다”(83.9%)라는 기대감을 보이고 있었다.⁸⁰

지역사회의 제철소(신일철)에 대한 신뢰감은 장기간에 걸친 제철소 지역 융화정책의 성과였다. 이미 앞에서 살핀 바와 같이 전전부터 제철소는 진도회 활동을 통한 지역정치에 참여, 지역사회에 대한 기부금 등의 출연, 체육 활동을 통한 이미지 홍보 등 지역에 대해 일정한 배려를 해 왔다. 전후 진도회 활동은 문화·체육활동으로 국한되었으나, 종업원이 시의회 의원 등이 되는 등 전전에서부터 이어져 온 제철소와 지역사회의 관계는 전후에도 유지되었던 것으로 생각된다.

그러나 1960년대 중반에서 1970년대 초에 걸쳐 제철소는 적극적인 지역융화정책의 실행이라고 할 수 있는 지역대책의 중요한 변화를 시도하기

79 新日本製鐵株式会社釜石製鐵所, 『鉄と共に百年』, 853쪽.

80 福島大学地域開発研究会, 「釜石市住民意識調査結果」, 『東北経済』 第80号, 1986, 19~21쪽. “제철소는 가마이시에서 완전 철회는 하지 않고 어떤 형태로든지 조업을 계속해 줄 것이다”의 답변 비율은, “준속하지만 소규모공장으로 축소된다”(70.3%)와 “재편하면서 현상유지한다”(13.6%) 답변비율의 합계이다.

시작했다. 당시의 지역대책으로 주목되는 것을 정리하면 다음과 같다.

- ① 종래 종업원의 복리후생시설이었던 구매소를 폐지하고 제철소의 출자에 의한 슈퍼마켓 가마이시교에이(釜石共栄)주식회사를 설립하여 시내 각지에 출점했다.
- ② 1971년에는 각 지구에 있던 사원 클럽을 폐지하는 대신, 가마이시교에이가 경영하는 레저센터인 교에이회관·교에이볼링장 등이 시민을 대상으로 영업을 개시했다.
- ③ 제철소병원은 1958년에 종합병원의 인가를 받아 종업원 수가 2,000명이 넘는 대병원이었지만, 이후 합리화에 따른 내원자(제철소 종업원)의 감소 및 1961년 국민개보험 실시에 따른 개업의의 증가로 인한 경영 부진으로 1970년에는 사회보험, 1974년에는 국민보험 이용자에 대해서도 문호를 개방했다.
- ④ 종래에는 각각 별도로 치러지던 오자키(尾崎)신사의 ‘바다의 마쓰리’와 산신사(山神社)의 ‘철의 마쓰리’를 1967년부터 합체하여, 합동대제 ‘가마이시 마쓰리’를 치르게 되었다.
- ⑤ 1967년에 결성된 퇴직자 조직인 ‘철우회’(鉄友会)가 결성되었으며(1986년에는 회원이 2천 명), 1972년에는 제철소와 어업회·상점회의 3자 ‘상호의 의사소통과 우호·친목을 도모하는 목적’으로 ‘삼교회’(三交会)가 설립되었다.
- ⑥ 1972년 이후 제철소에 인접하는 정내회(町内会)에 찬조회원으로 입회하여 상당한 회비를 납입하면서, 정내회가 주최하는 각종 행사에 적극적으로 참가했다.

이와 같은 제철소의 적극적인 지역융화정책이 전개된 요인으로서는 1960년대에 들어 추진된 종업원의 자가소유정책과 공해문제의 대두가 중요하다. 제철소는 1960년대에 들어와 종업원의 자가소유를 촉진했는데, 그 배경에는 1963년부터 시작된 나고야제철소로의 대규모 배치전환이 있었다. 배치

전환에 따라 종업원 수가 크게 감소하면서 제철소는 사택지구의 재편과 함께 종업원 자가소유를 촉진했다.⁸¹ 제철소에서는 이미 1950년부터 주택자금대부제도를 실시하고 있었지만, 1964년부터 오즈치초(大槌町) 지구의 택지분양 이후, 조성택지나 사택철거지의 분양, 주택융자제도의 설정 등에 의해 종업원의 자가소유 비율은 점차 상승하여 1980년대 중반에는 70%를 넘게 되었다.⁸²

자가소유정책의 추진으로 종업원들의 자가소유가 증가하고 지역사회와 격리되어 있던 노동자 거주지구가 시내로 확대되어 계층 간 분리주거가 무너지기 시작함에 따라 지역정책의 변화가 필요하게 되었다. 가네다(兼田)는 제철소 지역정책의 변화를 종업원과 지역주민의 ‘혼주화’(混住化)가 진행됨에 따라, 제철소가 성곽과 같이 타 지역과 격리되면서 가마이시 지역에 군림해왔던 상황으로부터 지역에 침투하여 말 그대로 지역사회와의 ‘공존공영’을 추진하여 가지 않으면 안 되는 단계로 진전한 것으로 보고, 그 배경에는 합리화에 따른 지역에서 제철소의 상대적 지위의 저하경향이 있음을 지적했다.⁸³ 가네다의 설명은 그 의미가 반드시 명확하다고 할 수는 없으나, 종업원과 지역주민의 ‘혼주화’에 따라 종업원의 복리후생정책과 지역의 연관성이 한층 밀접해졌다는 점, 그리고 제철소의 상대적 지위가 저하함에 따라 지역에 대한 제철소의 ‘지배적’ 지위를 유지하기 위해 종래보다 더욱 강화된 지역정책을 추진하지 않을 수 없었다는 것으로 이해된다.

이때는 제철소의 지역융화정책을 1960년대의 합리화과정에 수반하는 노동자에 대한 자본측 공세의 일환으로 평가하고 있다. 즉 철강자본은 직무·직능급 및 작업장·공장(工場)제도 도입과 같은 근대적 노무관리의 ‘근대화’(노무관리의 강화)에 의해 노동자에 대한 지배체제를 강화하는 한편 자가소유정책을 추진하여 사택유지비 절약, 사택용지의 전용가능성 확대, 종업원의 소시민의식 및 기업귀속의식의 조장을 꾀했지만, 동시에 자가소유 노동

81 兼田繁, 「衰退型企業城下町釜石における地域組織(1)」, 127쪽.

82 新日本製鐵株式会社釜石製鐵所, 『鉄と共に百年』, 925쪽.

83 兼田繁, 「衰退型企業城下町釜石における地域組織(1)」, 127쪽.

자의 토착의식 확대가 합리화에 따른 배치전환에 대한 저항요인이 될 가능성이 있어 이에 대한 대응으로서 지역융화대책이 추진되었다고 한다.⁸⁴

지역정책의 변화를 가져온 두 번째 요인은 공해문제의 대두였다. 1960년대에 들어와 공해문제가 부각되면서 가마이시에서는 특히 강하매진(降下煤塵)⁸⁵이 문제가 되었다. 가마이시시에는 1960년 1월 공해방지대책위원회가 설치되어, 1961년부터 강하매진 측정이 개시되고 제철소에서는 1967년에 처음으로 전임제의 공해방지반이 설치되는 등 강하매진에 주의하여 왔으나 공해문제에 큰 진전을 본 것은 1970년대 들어서였다. 1970년 일본에서 공해대책기본법을 비롯한 공해관계법이 잇달아 제정되면서 가마이시시에 1971년 공해과가 설치되고, 1973년 11월 가마이시시와 제철소 사이에 공해방지협정이 체결되었다.⁸⁶ 특히 주목되는 것은 1971년에 ‘마쓰하라(松原)지구 공해추방주민협의회’가 발족되어 1973년까지 공해반대 주민운동이 전개되었다는 점이다.⁸⁷

제철소는 이와 같은 공해문제의 대두에 대해 환경대책설비를 충실히 하면서 동시에 근린 정내회를 대상으로 하여 적극적으로 홍보를 하거나 공장 견학회를 주최하여 환경설비 현상에 대한 이해를 얻기 위해 노력했는데,⁸⁸ 당시 제철소의 지역융화정책은 강하매진으로 대표되는 공해문제에 대한 제철소의 대응이기도 했다.⁸⁹

이상에 본 바와 같이, 1960년대 중반부터 종업원의 자가소유정책과 공해대책이 계기가 되어 제철소의 지역융화정책이 크게 강화되었다. 가네다

84 伊部正之, 「新日鉄釜石にみる『合理化』と労働組合」, 35~36쪽.

85 강하매진은 일본의 대기오염방지법 규제대상 물질의 하나인 매연의 한 종류이다. 매연에는 유황산화물과 유해물질 외에 매진이 포함되는데 매진은 물체의 열 연소 또는 열원으로서의 전기 사용에 수반하여 발생하는 그을음 및 기타 입자상의 물질로 정의되고 있다.

86 新日本製鐵株式会社釜石製鉄所, 『鉄と共に百年』, 873~876쪽. 강하매진문제는 1973~1974년을 피크로 하여 점차 해결되기 시작하여 1980년대에 들어와서는 거의 없어졌다.

87 晴山一穂, 「釜石における公害問題: 降下ばいじんによる大気汚染の実態を中心として」, 『東北経済』 74号, 福島大学, 1983, 72쪽. 이때의 공해반대주민운동은 가마이시에서 일어났던 유일한 공해반대주민운동이었으나 그 규모나 영향력은 크지 않았던 것으로 보인다.

88 新日本製鐵株式会社釜石製鉄所, 『鉄と共に百年』, 875쪽.

89 鈴木玉緒, 「“企業城下町”の変貌過程: 釜石市の現在」, 338쪽.

나 이베가 주장하는 바와 같이 이 시기에 이루어진 일련의 지역대책에는, 1960년대의 합리화 추진 과정에서 종업원과 지역에 대한 자본(신일철)의 지배를 강화하는 측면이 있다. 그러나 시각을 달리하면 제철소의 지역대책은 제철소 지역에 대한 배려라고도 볼 수 있다. 스즈키(鈴木)가 지적하고 있는 것처럼 가마이시와 같은 성격의 기업 조카마치인 오무타시(大牟田市)⁹⁰의 사례와 비교할 때, 가마이시 쪽이 기업의 지역사회에 대한 배려를 보여주고 있음을 알 수 있다.⁹¹

지역사회에 대한 제철소의 이러한 배려로부터 신일철에 대한 가마이시 시민의 신뢰감 형성을 도출하는 것은 지나치게 단락적일지 모르지만, 개연성은 충분하다고 생각된다. 적어도 석유위기 후의 합리화 과정에서 가마이시시가 제철소와 밀접한 협력관계하에 신규고용창출을 위해 노력할 수 있었던 데에는, 위와 같이 다년간에 걸쳐 제철소가 시행해 온 지역융화정책을 통해 축적된 제철소와 지역 간의 신뢰가 토대가 되고 있다고 보는 것이 무리한 해석은 아닐 것이다.

7. 맺음말

가마이시제철소의 합리화는 노사 간 혹은 기업과 지역 간의 갈등이 격렬한 형태로 표출된 적 없이 진행되었다는 의미에서 원만하게 이루어졌다고 평가할 수 있다. 노동조합은 고용보장을 전제로 합리화를 수용했으며, 제철소는 내부시장적 조정 방식으로 고용조정을 함으로써 고용보장을 이행했다. 지역사회의 합리화반대운동은 노조의 협조를 얻지 못한 상태에서 별다른 영향을 미치지 못한 반면, 가마이시시는 제철소와의 밀접한 협력관계하에 신규고용창출을 위한 노력을 필사적으로 전개했다. 이처럼 합리화가 원만

90 일본 최대의 탄광인 미이케(三池)탄광(미쓰이광산)의 소재지. 주지하는 바와 같이 1959~1960년에 일어나 미이케쟁의는 전후 일본노동운동의 분수령이라고 말해질 정도로 대규모의 격렬한 쟁의였다.

91 鈴木玉緒, 「“企業城下町”の変貌過程: 釜石市の現在」, 343쪽.

하게 시행된 데에는 노사협조 및 지역융화를 위한 전전부터의 제철소의 정책이 있었다.

첫째, 전전에는 공장위원회인 진도회를 중심으로 구매부·사택·부속병원 등 종업원에 대한 다양한 복리후생의 특전을 통하여 노사협조를 꾀했다. 종업원에 대한 복리후생의 제공은 종업원을 지역사회와 단절시키는 측면이 있었지만, 진도회는 지역사회에 대한 기부, 문화·체육행사의 개최, 정회의원 출마 등 지역정치 개입을 통해 지역과의 관계를 긴밀히 했다.

전전의 진도회 활동은 전후의 노동운동 고양과 노동의 민주화를 꾀하면서 전후의 협조적 노사관계나 지역정책과 직결되는 것은 아니다. 그러나 종업원과 지역주민에게 ‘우리 가마이시제철소’ 또는 ‘가마이시제철소가 있고 나서 가마이시’와 같은 의식, 즉 종업원과 제철소의 일체감 및 제철소와 지역주민의 일체감을 형성하는데 기여했다는 점에서 주목할 필요가 있다.

둘째, 가마이시에서 고용보장을 전제로 한 협조적 노사관계가 1960년대 중반 이후에는 확립되어 있었다. 1963년부터 시작된 대규모의 나고야제철소로의 배치전환은 내부시장적 고용조정의 선구를 이루는 것으로 원격지 이전 등의 고용조정을 통해 회사는 고용을 보장했고, 노조는 합리화를 수용했다. 이와 같이 회사의 고용보장(장기고용)을 전제로 하는, 노조의 합리화 및 그에 수반하는 배치전환 수용은 석유위기 합리화에서 반복되었다. 이처럼 고용보장과 노사협조 사이의 교환관계가 성립됨에 따라 제철소의 합리화는 노사 갈등 없이 순조롭게 진행될 수 있었다.

셋째, 1960년대의 합리화와 공해문제의 대두는 제철소가 적극적인 지역융화정책을 펴게 되는 계기가 되었다. 나고야로의 대규모 배치전환을 계기로 종업원의 자가소유정책이 추진되고, 그 결과 종업원과 지역사회의 분리가 무너지기에 따라 제철소는 지역과의 공존공영을 위한 제정책을 추진했다. 또한 강하매진으로 대표되는 공해문제가 부각됨에 따라 공해문제에 대한 대처라는 측면에서도 지역융화정책을 강화할 필요가 있었다. 이러한 적극적인 지역융화정책의 전개는 노동자·지역에 대한 자본의 지배강화라는 측면이 있으나, 다른 한편에서는 지역사회에 대한 제철소의 배려라는 측면도

있었다. 적어도 가마이시 시민이 갖는 신일철에 대한 신뢰감은 제철소의 지역 배려에 대응하는 것이라고 할 수 있으며, 석유위기 후 합리화시기의 지역고용창출을 위한 제철소와 가마이시시의 협력 배경이라고 할 수 있다.

이상 가마이시의 사례는 제철소의 종업원과 지역에 대한 장기에 걸친 융화정책, 즉 고용보장, 복리후생정책, 지역융화정책이 협조적 노사관계와 노사 간의 일체감(‘우리 가마이시제철소’ 의식)을 가져왔으며, 제철소와 지역사회의 일체감(‘가마이시제철소가 있고 나서 가마이시’)을 형성함으로써 원만한 합리화를 가능하게 했음을 보여주고 있다.

가마이시 사례에서 특히 주목되는 점은 기업·지역의 관계도 노사관계 이상으로 원만한 구조조정을 위한 중요한 조건이었다는 것이다. 기업·지역 관계는 종래 연구자의 관심이 비교적 얹었던 부분이며, 본고에서도 가마이시제철소와 가마이시시의 관계에 대해서는 노사관계만큼 충분한 분석이 이루어지지 못했다. 그러나 기업·지역 관계가 원활한 구조조정을 위한 중요한 조건이라는 점, 나아가서 기업의 사회적 책임이라는 면에서도 중시해야 할 점이라는 것을 생각할 때 이 부분에 대한 연구는 앞으로 더욱 심화될 필요가 있다.

마지막으로 신일철 경영자 가마이시에 대한 배려에 대해 언급하며 이 글을 마무리 짓고자 한다. 제4차 합리화가 시행된 후 1989년 9월 가마이시를 방문한 미키 아키라(三鬼彰) 신일본제철 회장은 미키 다카시의 장남이다. 아키라는 가마이시 출신으로 후지제철에서 근무하다 신일철 발족 후 동사의 전무, 부사장을 거쳐 1987년에 부회장이 된 인물이다(1989년 6월에 회장에 취임). 아키라는 부회장이었던 1987~1989년 사이에도 두 번이나 가마이시를 방문했으며 그때마다 시장을 예방(禮訪)하고, 시장이 신일철 본사를 방문하면 반드시 직접 응대하고 가마이시 문제에 대해 논의했다. 아키라는 신일철 중에서도 몇 사람 되지 않는 가마이시를 잘 알고 있는 사람으로서 시장만이 아니라 시민들도 그에게 친근감을 가지고 있었다고 한다.⁹² 2대에 걸

92 佐々木幸生, 『釜石まちおこし最前線』, 48쪽.

친 미키 부자의 가마이시에 대한 애정과 배려를 단순히 지역사회에 대한 경영자들의 립서비스에 불과한 것으로 보기에선 그 존재가 너무 묵직하게 느껴진다.