

# 勞動組合運動과 労動政策

俞 琦\*

<目次>	
一. 勞動組合의 意義와 機能	三. 日本의 勞動組合運動과 労動政策
1. 勞動組合의 意義	1. 勞動組合運動의 推移
2. 勞動組合運動의 理論的 把握	2. 勞動組合의 政治活動
3. 勞動組合의 組織(類型)	3. 労動政策
4. 勞動組合의 機能	四. 韓國의 勞動組合運動과 労動政策
5. 團體交涉의 意義와 類型	1. 勞動組合運動의 推移
6. 勞動爭議의 意義와 類型	2. 労動政策
二. 美國의 勞動組合運動과 労動政策	五. 結 論
1. 勞動組合運動의 推移	1. 勞動組合運動의 推移
2. 勞動組合의 政治活動	2. 勞動組合의 政治活動
3. 労動政策	3. 労動政策

## 一. 勞動組合의 意義와 機能

### 1. 勞動組合의 意義

#### 가. Webb의 定義

Webb 夫妻의 古典的 定義에 의하면 勞動組合이란 「賃金勞動者가 그 勞動生活의 諸條件 을 維持·改善하는 것을 目的으로 하는 持續的인 團體」이다.<sup>(1)</sup>

Webb 夫妻의 定義의 特徵은 두가지로 要約할 수 있겠다. 첫째로 Webb 夫妻는 勞動組合의 構成員을 賃金勞動者에 局限하고 있으며, 둘째로 勞動組合의 機能을 勞動生活의 諸條件의 維持·改善이라는 經濟的 機能에 限定하고 있다.

#### 나. 現今의 定義

위에서 許及한 Webb 夫妻의 定義는 오늘날의 勞動運動을 考察하기에는 두가지 點에서 不充分하다고 하지 않을 수 없다.

\* 서울大學校 行政大學院 教授.

(1) Sidney and Beatrice Webb, *History of Trade Unionism* (New York: Longmans, Green & Co., 1984), p.1 quoted in F. R. Marshall, A.G. King and V.M. Briggs, Jr., *Labor Economics: Wales, Employment and Trade Unionism*, fourth edition (Homewood: Irwin, 1980), p. 31.

첫째로 오늘날에 있어서 労動運動은 賃金勞動者 뿐만 아니라 white-collar 勤勞者도 廣範圍하게 包含한 運動이다. 所謂 blue-collar 에 비하여 white-collar 가 組織率이 낮다는 問題는 各國에서 發生하고 있으나 많은 white-collar 勤勞者들이 勞動組合에 加入하고 있는 것 은 否認할 수 없는 事實이다.<sup>(2)</sup>

둘째로 労動生活의 諸條件의 維持·改善으로 限定하는 것은 오늘날의 勞動組合의 活動을 說明하기에는 不充分하다. 오늘날 勞動組合은 勤勞者의 社會生活의 모든 側面에 걸쳐서 發言하고 있는 것이다. 後述하는 바와 같이 各國에서 勞動組合이 勤勞者의 經濟的 地位의 向上을 위한 活動 뿐만 아니라 政治活動 등 多目的的인 活動을 展開하고 있는 것이다.

이리하여 韓國의 勞動組合法 第3條는 「勞動組合이라 함은 勤勞者가 主體가 되어 自主的으로 團結하여 勤勞條件의 維持·改善 其他 經濟的·社會的 地位의 向上을 圖謀함을 目的으로 하는 團體 또는 그 聯合體를 말한다」고 規定하고 있는 것이다.

## 2. 勞動組合運動의 理論的 把握

### 가. 階級意識

勞動組合運動을 理論的으로 어떻게 把握하느냐에 관해서는 크게 나누어서 두가지 見解가 있다. 첫치는 階級對立 내지는 거기서부터 發生하는 階級意識을 勞動組合運動의 基本의 契機로 보는 見解이다. Webb夫妻나 Marx가 그 代表的인 例라고 할 수 있는데 美國에서도 Veblen이 + Commons 같은 사람들은 直接的 또는 間接的인 맙스主義의 影響下에 階級意識 또는 賃金意識을 強調하고 있다.<sup>(3)</sup>

### 나. 利益團體

勞動組合運動에 관한 둘째 見解는 美國勞動運動의 考察을 直接的 契機로 하여 생겨난 것으로서 勞動組合을 利害를 中心으로 하여 組織되고 機能을 發揮하는 社會制度(social institutions)의 하나로 보는 것이다.

Samuel Gompers의 傳統을 이어 받은 美國勞動組合運動의主流가 集團意識을 강조하지 않은 것은 아니나 可及的 政治活動을 멀리하고 勤勞者의 經濟的 地位의 向上에 注力해 왔기 때문에 勞動組合은 여러 利益團體中의 하나로 보게 되는 것이다.<sup>(4)</sup> 이리하여 一般的으로 美國의 利益團體에 관한 考察은 農民團體·企業家團體와 함께 勞動組合을 考察하고 있는 것이다.<sup>(5)</sup>

## 3. 勞動組合의 組織(類型)

### 가. 職業別組合

(2) Lloyd G. Reynolds, *Labor Economics and Labor Relations*, eighth edition(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1982), pp. 337~339.

(3) Marshall, King and Briggs, *op. cit.*, pp. 30~34.

(4) Graham K. Wilson, *Unions in American National Politics*(London: Macmillan, 1979), p. 1.

(5) Graham K. Wilson, *Interest Groups in the United States*(Oxford: Oxford University Press, 1981), pp. 15~16.

同一職業 또는同一職種의 勤勞者를 그들이 所屬하는 企業이나 工場을 超越하여 組織하는 勞動組合이다. 職業別組合의 純粹한 形態는 單一한 職業 또는 職種에 의거하여 組織하는 것이나 한 職業別組合 속에 類似한 數個의 職種을 包括하는 경우가 많다.

職業別組合은 勞動組合運動의 初期에 있어서는 어느 나라에서나 찾아 볼 수 있는 形態이나 그 缺陷과 限界가 露呈됨에 따라 支配的인 位置에서 後退하게 되는 것이다. 美國의 AFL은 職業別組合의 代表的인 例라고 할 수 있다.

#### 나. 產業別組合

職種이 무엇이든 간에 同一產業에 從事하는 모든 勤勞者를 超企業的으로 一括組織하는 勞動組合이다. 產業化의 進展과 더불어 熟練勤勞者의 地位와 比重이 漸次 떨어지게 됨에 따라 特定한 職種이나 職業의 熟練을 基礎로 한 職業別組合으로서는 勤勞者の 大部分을 차지하는 未熟練勤勞者를 組合員으로吸收할 수 없게 되었으며 이를 解決하기 위하여 나타난 것이 產業別組合이다.

產業別組合下에서 勞動組合의 團體交涉機能이 職業別組合의 경우와 같은 수 없으므로 이를 補充하는 方案으로서 國家的인 最低賃金制의 制定 등을 要求하게 되며 組合의 立法活動이 重要性을 지니게 된다. 또한 產業別組合에서는 職業別組合의 경우와 같은 「高額의 組合費」에 의한 「高額의 共濟手當」의 支給도 困難하므로 勞動組合의 共濟的機能을 補充하는 制度로서 社會保障을 要求하게 된다. 이리하여 產業別組合은 職業別組合에 비하여 勞動組合의 政治活動을 重要視하게 되는 것이다. 後述하는 바와 같이 職業別組合인 AFL보다 產業別組合인 CIO가 먼저 政治活動에 積極性을 띠게 된 原因이 바로 여기에 있는 것이다.<sup>(6)</sup>

#### 다. 一般組合

職業의 差異는 물론이고 所屬하는 產業의 差異에도 拘碍됨이 없이 모든 勤勞者를 組合員으로吸收하는 勞動組合이다. 實際에 있어서는 모든 勤勞者를 無原則的으로 組織하는 것이 아니고 職業別組合에서 除外된 製造業以外의 交通·配給·建設 등의 分野의 未熟練勤勞者를 職業이나 產業을 超越하여 廣範圍하게 單一組合으로吸收한 것이다. 英國의 運輸 및 一般勞動組合(Transport and General Workers Union)이 그 代表的인 例라고 할 수 있다.

#### 라. 企業別組合

同一企業의 勤勞者만으로서 組織하는 勞動組合으로서 第2次大戰後의 日本의 勞動組合은 一般的으로 企業別組合의 形態를 有하고 있다. 企業別組合의 特徵은 다음의 세 가지로 要約할 수 있다.

첫째로, 組合員의 資格은 特定企業의 從業員에 限定하여 從業員의 자리를 떠날 때에는 事

(6) Neil W. Chamberlain, Donald E. Cullen and David Lewin, *The Labor Sector*, third edition (New York: McGraw-Hill, 1980), pp. 194~195.

實上 組合員으로서의 權利와 義務도 喪失한다. 둘째로, 그 從業員의 大部分이 職種이나 職級에 關係없이 全員이 組合에 加入한다. 使用者나 그 機能을 代表하는 高級管理者들은 除外하나 組合員資格의 上限線이 지극히 寡め한 경우가 많다. 세째로, 이와 같이 企業의 從業員만을 組合員으로 하는 組合이 獨自의規約과 獨自의財政·機關을 가지고 獨自의運營을 하며 團體交涉의 當事者가 되는 것이다.

日本에도 產業別全國組織이 있다. 그러나 真正한 意味의 產業別組合은 日本海員組合 정도라고 하니 大部分은 企業別組合의 聯合體에 不過하다. 組合運動의 主導權은 企業別組合 특히 大企業의 企業聯(工場·事業場別로 結成된 組合의 企業別聯合體)이 掌握하고 있다.<sup>(7)</sup>

#### 4. 勞動組合의 機能

##### 가. 概觀

Webb夫婦는 勞動組合의 機能으로서 ① 相互保險(mutual insurance), ② 團體交涉(collective bargaining), ③ 立法活動(legal enactment)을 들었으며<sup>(8)</sup> ① 對內的·共濟的機能, ② 對使用者的·經濟的機能, ③ 政治的機能을 들고 있는 사람도 있으나<sup>(9)</sup> 우리는 이곳에서 勞動組合의 機能을 다음의 세가지로 나누어서 考察하고자 한다.

##### 나. 共濟的機能

Webb夫婦가 相互保險이라고 부른 機能으로서 勞動組合이 일찍부터 遂行하던 機能이다. 勞動組合은 組合費를 主된 財源으로 하는 組合의 基金에서 組合員의 疾病·災害·老齡·死亡·失業 등 勞動能力의 一時的 또는 永久的 喪失을 意味하는 事故時에 手當 등의 紙付를 해 왔다.

勞動組合의 다른 機能에 비하여 그 相對的 重要性이 많이 減少했으나 오늘날에 있어서도 歐美의 勞動組合에 있어서는 決코 過少評價할 수 없는 機能이라고 하겠다. 共濟的機能의 典型的인 列를 「高額의 組合費와 高額의 共濟手當」을 표방하여 登場한 19世紀 後半의 英國의 職業別組合에서 찾을 수 있다.

勞動組合의 共濟的機能과 密接한 關聯이 있는 것으로서 國家的인 社會保險이나 社會保障制度를 들 수 있다. 社會保險이나 社會保障의 水準이 勤勞者の 生活問題를 全面적으로 解決할 수 있을 정도로 整備되면 勞動組合의 共濟的機能은 不必要하게 된다. 따라서 社會保險·社會保障의 水準을 높이고 그 管理·運營에 勞動組合이 參與하는 問題는 오늘날 勞動組合의 가장 重要한 課題의 하나라고 할 수 있다.

##### 다. 經濟的機能

勞動組合의 共濟機能이 對內的機能이라고 한다면 經濟的機能은 對使用者的機能이라

(7) 有斐 亨編, 勞動法概說[新版](東京: 有斐閣, 1977), pp. 24~25; 高橋 洋, 「勞動組合の組織と機構」大河内一男·吾妻光俊編, 勞動事典(東京: 青林書院新社, 1975), p. 290.

(8) Marshall, King and Briggs, *op. cit.*, pp. 31~32.

(9) 有斐, 前掲書, pp. 19~22.

할 수 있다.前述한 바와 같이 Webb 夫妻는 이를 團體交涉機能이라고 하고 있다.

勞動組合이란 勤勞者들이 個別的으로 使用者와 交涉하거나(個別交涉) 個別的으로 契約을 締結하여(個別契約) 勤務할 때에는 賃金 其他의 勞動條件을 事實上 使用者가 一方의으로 決定한다는 點에 着眼하여 團結의 힘을 背景으로 한 廣義의 團體交涉에 의하여 集團的 協約을 締結함으로써 勞動條件의 低下를 防止하고 이를 向上시키고자 組織한 團體라고 할 수 있다. 換言하면 勞動組合이란 使用者側과 對抗하여 爭議行爲를 包含하는 廣義의 團體交涉을 通하여 勤勞者의 勤勞條件의 維持·向上을 圖謀하는 것을 第1次的인 目標로 삼는 組織이다.

오늘날 勞動組合은 여기서 말하는 對使用者的·經濟的 機能 外에 勤勞者の 生活이나 社會的 地位의 維持·向上에 이바지하는 여러가지 活動을 展開하고 있으나 勞動組合의 必須의 活動으로서 廣義의 團體交涉을 통한 勤勞條件의 維持·向上이라고 할 수 있겠다.

近來에 おき 労使協議制(joint consultation)를 勞動組合의 새로운 機能으로 지적하는 人们들이 있으나 勞動組合이 經營者와 對等하게 協議하는 것을 意味하는 労使協議制도 勞動組合의 對使用者的·經濟的 機能에 포함되는 것으로 보아야 할 것이다.

#### 라. 政治的 機能

Webb 夫妻는 勞動組合의 3大機能의 하나로서 立法活動을 들었으나 오늘날의 勞動組合은 이보다 훨씬 廣範圍한 政治的 機能을 遂行하고 있다. 勞動組合이 支持하는 候補나 政黨을 위한 選舉活動을 위시하여 英國의 경우와 같이 勤勞者를 위한 政黨을 設立하고 勞動組合이 核心團體로서 政黨活動을 展開하는 경우도 있다.

前述한 바와 같이 職業別組合보다는 產業別組合이 勞動組合의 政治的 機能을 더 重要視하는 傾向이 있는데 產業別組合보다 政治的 機能을 더욱 強調하는 것이 發展途上國의 勞動組合이라 할 수 있다. 오늘날 많은 發展途上國에 있어서는 政治的 變革이 經濟發展과 勤勞者の 經濟的 地位의 向上을 위하여 不可缺하므로 勞動組合들이 組織이나 財政이 貧弱함에도 不拘하고 政治活動에 重點을 두게 된다. 이러한 發展途上國의 勞動組合을 政治的 組合運動(political unionism)이라고 부른다. 政治的 變化가 急激하며 大衆을 代表하는 組織이 별로 많지 않는 狀況下에서는 組合運動이 西歐의 初期의 勞動運動보다 더 많은 政治的 色彩를 떨어뜨리지 않을 런지 모른다.

### 5. 團體交涉의 意義와 類型

#### 가. 團體交涉의 意義

團體交涉이란 勤勞者와 使用者가 各自가 지니는 힘을 背景으로 하는 交涉·去來이다. 勤勞者の 團結은 勤勞者 個個人이 지니는 弱한 立場을 克服하고 勤勞條件의 維持·改善 其他 勤勞者の 經濟的 地位의 向上을 圖謀하기 위하여 생겨난 것이며 그 目的을 達成하기 위하여 團體交涉을 하고 때로는 爭議行爲까지 展開하여 團體交涉을 有利하게 이끌려고 한다.

團結의 II의은 團體交涉과 爭議行爲의 뒷받침이 있어서 비로소 實現可能한 것이며 團體交涉을 하기 않는 勤勞者의 團結이란 無意味한 것이다.

團體交涉이 勞使間의 諸問題를 有效하게 解決하는 方案이 되기 위해서는 使用者에 의한 勞動組合의 承認이 基本前提가 된다. 勞動組合을 勤勞條件決定의 相對方으로서 承認한 體制가 아니 고서는 正常的인 團體交涉을 期待할 수 없는 것이다. 다음으로 團體交涉은 勞使가各自의 힘을 背景으로 한 兩者間의 去來이므로 爭議行爲와 密接한 關聯이 있다. 勞動組合에게 爭議行爲는 不可缺의 交涉技術의 하나이며 單純한 平和的 交涉단이 團體交涉인 것은 아니다. 團體交涉은 또한 突極的으로는 어떠한 協定締結이라는 妥結段階를 目標로 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 交涉의 妥結에 의하여 勞使關係가 固定化되는 것은 아니다. 勞使關係는 끊임없이 變動하며 새로운 勞使關係의 運營에 관한 交涉이 再開된다. 團體交涉을 繼續的 過程(continuing process)이라고 하는 理由가 여기에 있다.

#### 나. 團體交涉의 類型

團體交涉의 類型은 여러가지 觀點에서 여러가지로 分類할 수 있을 줄 아나 우리는 다음과 같은 5가지 類型으로 나누어서 考察하고자 한다.

##### (1) 統一交涉

產業別 또는 職業別勞動組合組織이 全國的인 경우에 全國的 勞動組合과 使用者團體가 交涉하는 것을 統一交涉이라 한다. 이러한 全國的 團體交涉은 製品市場이나 勞動市場이 地域의으로 즐가야 하므로 스칸디나비아諸國, 和蘭같은 國家에서 容易하게 成立될 수 있다. 美國에서는 같은 被服產業이라 할 지라도 男子服은 大量生產하며 市場도 全國的이므로 統一交涉이 可能하나 婦人服은 市場이 地域마다 閉鎖的이므로 地域別로 交涉이 이루어지고 있다.

##### (2) 對角線交涉

全國의組合과 個別企業과의 團體交涉을 對角線交涉이라 한다. 이것은 企業別組合이 普遍化되어 있는 日本에 있어서 企業別組合이 속하는 上部團體와 各個別企業間에 이루어지는 交涉에 대 한 呼稱이나 美國에서도 찾아 볼 수 있는 現象으로서 自動車勞組는 General Motors, Ford, Chrysler와 個別의으로 交涉하는 것을 原則으로 삼는다. 全國의 水準의 團體交涉이 이루어지면 限界企業을 考慮하여 最低線에서 協約이 締結된다. 따라서 經營條件이 良好한 企業에는 餘裕가 생긴다. 組合이 이러한 企業과 單獨으로 交涉하면 보다 좋은 條件을 얻어 낼 수 있는 것이다. 組合으로서는 交涉이 如意치 않아 爭議가 發生하는 경우에도 그 企業의 組合員에게만 資金其他를 集中的으로 援助할 수 있으며 競爭企業은 生產을 繼續하고 9.는 까닭에 長期間에 걸친 爭議를 감당할 수 없는 것이다.

##### (3) 企業別交涉

企業別組合이 普遍化되어 있는 日本같은 國家에서 個個의 企業과 그 企業의 勞組가 별이

는 團體交涉이다. 企業別交涉에 있어서는 企業이라는 테두리와 制約이 있기 때문에 組合側으로서는 交涉力面에 있어서 弱點이 있으므로 이것을 克服하기 위하여 產業別統一交涉 등이 이루어지는 것이다.

#### (4) 共同交涉

이 역시 企業別組合이 普遍化되어 있는 國家에서 使用되는 것으로서前述한 企業別交涉에 組合의 上部團體가 參與하는 方式을 말한다. 한마디로 말해서 上部團體와 企業別組合이共同으로 企業別組合의 相對方인 使用者와 交涉하는 것이다.

#### (5) 集團交涉

몇 個의 企業別組合의 集團이 共同으로 이에 對應하는 使用者側의 集團과 交涉하는 것을 集團交涉이라 한다.

#### (6) 職場交涉

職場의 勤勞者 또는 그 勤勞者들의 代表者가 日常職場에서 생기는 問題에 관해서 職場의 企業側 責任者와 直接交涉하는 것을 말한다.<sup>(10)</sup>

### 6. 勞動爭議의 意義와 類型

#### 가. 勞動爭議의 意義

勞動組合과 使用者間의 平和的인 團體交涉이 困難하거나 決裂되는 경우一般的으로 勞動組合은 領業 其他의 爭議行爲를 벌여 그 局面을 自己側에 有利하게 打開하려고 한다. 이와 같이 團體交涉이 如意치 않아 爭議行爲가 發生했거나 發生할 우려가 있는 勞動組合과 使用者間의 紛爭狀態를一般的으로 勞動爭議라고 한다. 勞動爭議는 爭議行爲를 包含한 勞使間의 紛爭狀態를 말하는데 대하여 爭議行爲는 이러한 紛爭狀態를 自己側에 有利하게 展開하려는 實力手段을 말한다.

歷史的 2로 볼 때 勞動組合이 認定된 후에도 勞動爭議의 合法性이 반드시 認定된 것은 아니다. 英國의 경우를 본다면 1824年에 團結禁止法(Combination Act)이 廢止되어 勞動組合의 組合이 承認된 후에도 爭議는 共同謀議罪 等으로 抑壓되었으며 英國의 法廷이 爭議를 正當한 行爲로 認定하게 된 것은 第1次大戰後였다고 한다.

이리하여 初期에는 組合承認爭議가 많았으나 組合의 交涉上의 地位의 不安定을 原因으로 하는 所謂 團結爭議(solidarity dispute)가 그 뒤를 이었다. 非組合員의 職場으로부터의 排除, 組合員의 解雇反對, 組合任員과의 交涉拒否에 대한 抵抗, 熟練作業에의 非熟練工의 採用反對 등이 目標였다고 하겠다.

時日이 흐름에 따라서 爭議의 樣態는 크게 變하였다. 爭議件數는 減少했으며 爭議에 의한 損失件數도大幅 減少되었다. 爭議件數로 보면 어여한 時代에 있어서나 勞動條件의 維

(10) 峰村光郎·恒藤武二編, 勞動法講義(東京: 青林書院新社, 1970), pp. 46~48; 有泉, 前掲書, p. 51.

持·改善을 要求하는 爭議가 가장 많았다. 이러한 傾向이 勞動組合의 團體交涉權이 確立된 後에는 더는 顯著해졌다고 하겠다.

#### 나. 労動爭議의 類型

勞動爭議의 類型도 여러가지 觀點에서 여러가지로 分類할 수 있겠다. 위에서 指摘한 바와 같이 目票가 어디에 있느냐에 따라서 ① 組合承認爭議, ② 團結爭議, ③ 勞動條件改善爭議로 分類할 수 있다. 그러나 우리는 이곳에서 組合員의 龍業參加率과 龍業期間의 長短에 따라 爭議의 類型을 다음과 같이 네가지로 나누어서 考察하고자 한다.

##### (1) 北歐 第1型

組合員의 龍業參加率이 낮고 龍業期間도 比較的 짧은 것을 말한다. 덴마크, 네덜란드, 獨逸 등이 代表的인 例라 할 수 있다.

##### (2) 北歐 第2型

組合員의 龍業參加率이 낮으나 龍業期間이 比較的 긴 形態이다. 노르웨이, 스웨덴 등이 之 類型에 속한다.

##### (3) 地中海·아시아型

組合員의 龍業參加率이 높으나 龍業期間이 比較의 짧은 경우이다. 프랑스, 이탈리아, 日本 등이 그 代表的인 例이다.

##### (4) 北美型

組合員의 龍業參加率이 높을 뿐만 아니라 龍業期間도 比較의 긴 形態이다. 美國, 캐나다 등이 여기에 속한다.

## 二. 美國의 勞動組合運動과 勞動政策

### 1. 勞動組合運動의 推移

#### 가. 勞動運動의 起源

美國勞動運動의 起源은 1778年까지 소급해 올라갈 수 있다. 이 해에 New York의 印刷工들이 團結하여 賃金引上에 成功했다. 1794年에는 Philadelphia의 製靴工들이 勞動組合을結成했는데 이것이 美國勞動組合의 起源이라 할 수 있겠다. 初期의 勞動組合運動에는 많은 어려움이 있었으며 勞動組合自體를 不法化하는 法院의 conspiracy doctrine에 의하여 많은 어려움을 보았다<sup>(11)</sup>. 後述하는 바와 같이 1842年에 가서야 法院의 勞動組合에 대한 態度가 누그러지게 되었다.

#### 나. 全國的 組織의 形成

(11) John A. Fossum, *Labor Relations: Development, Structure, Process*(Plano: Business Publications, 1982) pp. 16~17.

1850年代에 이르러 全國的인 組織을 지닌 勞動組合이 나타나기 시작했다. 純粹한 職業別組合인 National Typographical Union은 이 때에 組織되어 오늘날까지 存續하고 있는 全國의 勞動組合의 하나이다.

1866年에는 政治的 改革을 目標로 하는 National Labor Union(NLU)이 Baltimore에서 結成되기에 이르렀다. NLU는 8時間勞動制의 導入, 消費者協同組合과 生產者協同組合의 導入, 貨幣金融關係法의 改革, 移民의 制限, 聯邦勞動省의 設立 등을 目標로 삼고 勤勞者들 뿐만 아니라 女性參政權論者와 같은 非勤勞者들에게도 門戶를 開放했다. 그러나 1869年에 指導者인 William Sylois가 死亡하자 리더쉽의 喪失 등으로 NLU는 消滅되고 말았다.<sup>(12)</sup>

南北戰爭(1861~1865)直後에 組織된 全國的 組合은 1869年 Philadelphia에서 結成된 Knights of Labor이다. 熟練勞動者 뿐만 아니라 半熟練·未熟練勞動者까지 包含하는 全國的 組合인 Knights of Labor가 1882年과 1883年에 發生했던 數件의 鐵道罷業에서 勝利를 거두자 且合員數가 徐徐히 增大하기 시작하여 1886年에는 70萬에 達하게 되었다.

그리고 異質的인 組合員間의 分裂, Knights of Labor가 主動이 된 罷業의 失敗, 리더쉽의 不實 등으로 1893年에는 組合員이 75,000名으로 줄어들게 되었으며 마침내 AFL에 의하여 代替하게 되었다.<sup>(13)</sup>

#### 다. AFL

##### (1) AFL의 登場

熟練勞動者와 未熟練勞動者를 함께 包含하는 Knights of Labor에 不滿을 품은 熟練勞動者들이 1886年 Ohio州의 Columbus에서 American Federation of Labor(AFL)를 結成하게 되었다. 25個 全國的 組合의 聯合體로 出發한 AFL은 熟練勞動者들만의 職業別組合일 뿐만 아니라 1名稱이 말해 주듯이 單位組合에 最大限의 自律權을 부여하는 勞動組合의 聯合體이다. 未熟練勞動者들만의 職業別組合으로 出發하였을 뿐만 아니라 CIO와 統合하여 AFL-CIO를 構成할 때까지 AFL은 熟練勞動者들의 職業別組合이라는 特徵을 잃지 않았다고 할 수 있다.<sup>(14)</sup>

##### (2) 指導原理

AFL의 初代委員長이었던 Samuel Gompers는 AFL의 指導原理로서 세가지를 내걸었다. 첫째는 集團意識(group consciousness)이다. 過去에는 勤勞者들이 그들의 利益과 農民이나 中產層의 利益을 區別하지 못했으나 勤勞者들은 그들의 利益을 守護해야 하며 中產層의 改革運動이 달려들어가지 말아야 한다는 것이다.

둘째는 職業別組織(organization by trades)이다. 여러 職業을 가진 사람들을 한 労動組

(12) *Ibid.*, pp. 18~19.

(13) J. W. Peltason and James M. Burns, *Functions and Policies of American Government* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1967), p. 253.

(14) Fissum, *op. cit.*, p. 21.

合에 加入시킨다는 것은 Knights of Labor의 例에서 볼 수 있는 바와 같이 勞動組合의 團結力を 弱化시키는 結果를 초래한다고 Gompers는 믿었다. 同一한 職業에 從事하는 사람들만으로 全國의 組合을 結成하고 이러한 職業別組合의 聯合體가 바로 AFL인 것이다.

세째는 勤勞者의 經濟的 地位의 向上이다. 勞動組合은 資本主義를 전복하려고 努力할 것이 아니라 既存秩序의 테두리 안에서 團體交涉을 통하여 勤勞者들의 經濟的 地位의 向上에 그 目標를 두어야 한다고 Gompers는 믿었던 것이다.

이리하여 AFL은 獨立된 勞動黨의 設立과 같은 政治活動은 가급적 피했다. 1830年代부터 美國의 勞動運動이 勞動黨의 設立을 試圖해 보았으나 그 어느 하나도 成功을 거두지 못했을 뿐만 아니라 勞動組合의 分裂을 초래하고 本然의 任務를 소홀히 하는 結果를 초래했다는 것이다. AFL의 指導者들은 既成政黨에 壓力を 가하므로써 勞動組合이 願하는 바를 成就할 수 있다고 믿었던 것이다.<sup>(15)</sup>

### (3) 實績

이러한 指導原理를 가지고 出發한 AFL은 비교적 순탄한 길을 걸었다. 1886年에 15萬名의 組合員을 가지고 出發한 AFL은 熟練勞動者들만을 組合員으로 吸收하면서 1897年에는 264,000名으로 組合員이 늘어나게 되었으며 1914年에는 2,020,000名, 1920年에는 4,079,000名에 달하게 되었다. 이러한 組合員의 增大는 새로운 產業分野에 대한 침투에 의하여 이후 어진 것이리기보다는 炭礦, 鐵道, 建設分野와 같은 既存會員組合의 膨脹에 의하여 達成된 것이라 할 수 있다. 1921年부터 1922年에 걸친 恐慌의 영향도 있어 AFL의 組合員은 1922年에는 3,16,000名으로 減少되었으며 1929年까지는 2,961,000名으로 줄어 들었다.<sup>(16)</sup>

#### 라. 產業別組合의 擡頭와 AFL-CIO의 탄생

##### (1) 產業別組合의 擡頭

AFL은 熟練勤勞者만을 組合員으로 吸收하여 다소의 起伏은 있었으나 組合勢를 擴張해 갔다. 그러나 美國의 經濟規模가 커지고 大規模의 製造業體가 늘어남에 따라 未熟練勤勞者가 急激히 膨脹하게 되었으며 이들을 勞動組合으로 吸收하는 일이 重要한 課題로 등장하게 되었다. 大規模의 機械化된 製造業體의 경우 熟練勤勞者는 10% 내지 20%에 지나지 않으며 나머지는 半熟練·未熟練勤勞者이다. 뿐만 아니라 많은 工場이 木手, 電氣工 등을 고용하고 있다. 問題는 이러한 熟練工들이 別途로 勞動組合을 가질 것이냐 工場內의 모든勤勞者가 同一勞動組合을 結成할 것이냐에 있다. 後述하는 바와 같이 1933年 이후 政府의 勞動政策이 勞動組合에 有利하게 展開됨에 따라 未熟練勤勞者들을 吸收하는 問題가 AFL의 重要한 課題으로 提起되게 된 것이다.

(15) Rey tolds, *op. cit.*, pp. 328~330.

(16) George H. Hildebrand, *American Unionism: A Historical and Analytical Survey* (Reading: Addison-Wesley, 1979), pp. 11~12.

## (2) AFI의 分裂

炭礦勞組, 纖維勞組와 같은 產業別組合의 指導者들은 大規模生產業體에 파고 들어가 產業別組合을 구성하기를 主張했으나 多數의 職業別組合의 指導者들은 그들의 組合勢擴張에 급급했으며 產業別組合의 結成에 慎重論을 냈다. 1934年과 1935年的 AFL總會에서 이 問題로 意見의 충돌이 있었으며 1935年 表決에서 敗北하자 6個의 勞動組合이 Committee for Industrial Organization을 組織하고 大規模生產業體에 浸透하여 產業別組合을 結成하여 AFL에 끌어 들이기로 決定했다. AFL理事會가 이들을 除名하자 1938年 이들과 새로운組合들이 Congress for Industrial Organizations(CIO)를 구성하기에 이르렀다.

CIO는 1936年부터 1941年에 이르는 期間中에 Ford, General Motors, Chrysler, General Electric, Westinghouse, U.S. Steel을 위시하여 精油會社, 電氣製品會社 등 많은 大企業에 浸透하니 產業別組合을 結成하기에 이르렀다.<sup>(17)</sup> 이리하여 1940年에 이르러 CIO組合員數는 200萬名을 突破하게 되었으며 1943年에는 다시 300萬名을 突破하게 되었다.

〈表-1〉 AFL과 CIO의 組合員의 推移

(單位 : 千名)

年	AFL	CIO
1936	3,516.4	
1937	3,179.7	1,991.2
1938	3,547.4	1,957.7
1939	3,878.0	1,837.7
1940	4,342.2	2,154.1
1941	5,178.8	2,653.9
1942	6,057.7	2,492.7
1943	6,779.2	3,303.4
1944	6,876.5	3,037.1

資料 : George H. Hildebrand, *American Unionism*, p. 23.

## (3) AFI과 CIO의 統合

AFL과 CIO의 分裂은 團體交涉에 있어서 많은 支障을 초래했을 뿐만 아니라 政治的으로도 많은 不利益을 가져 왔다. 統合을 위한 努力이 1937年부터 꾸준히 繼續되었으나 結實을 보지 못했다. 1952年末에 이르러 AFL의 William Green委員長과 CIO의 Philip Murray委員長이 한달 사이에 두사람 다 死亡하였다. 새로 就任한 AFL의 George Meany委員長과 CIO의 Walter Reuther委員長이 24名으로 構成된 統合委員會를 다시 活性化하자 統合作業은 急進展<sup>17</sup> 보아 1955年 12月 AFL과 CIO의 統合이 이루어졌다. 이리하여 20年間 繼續된 美國勞動組合의 分裂이 AFL-CIO의 탄생으로 終止符를 찍게 되었다.<sup>(18)</sup>

(17) Reynolds, *op. cit.*, p. 311.

(18) *Ibid.* p. 332.

#### 마. 勞動組合員의 推移

美國勞動組合員의 推移를 살펴 본다면 表 2와 같이 한때 非農業雇傭人口의 35.8%를 차지하던 組合員의 比率이 서서히 떨어지기 시작하여 1960年에는 31.4%에 이르렀으며 1978年 現在 23.6%로 떨어졌다.

〈表-2〉 美國勞動組合員의 推移

年	組合員(千名)	非農業雇傭人口에 있어서 組合員이 占하는 比率
1880	200.0	2.3%
1890	372.0	2.7
1900	865.5	4.8
1910	2,140.5	8.4
1920	5,047.8	16.3
1930	3,392.8	8.8
1933	2,857	11.5
1939	8,980	28.9
1945	14,796	35.8
1950	14,267	31.5
1955	16,802	33.2
1960	17,049	31.4
1965	17,299	28.4
1970	19,381	27.5
1972	19,435	26.4
1974	20,199	25.8
1976	19,634	24.5
1978	20,246	23.6

이러한 現象의 原因으로서 첫째로 들 수 있는 것은 美國의 勞動人口의 構造가 勞動組合에 不利한 方向으로 變하여 가고 있다는 것이다. 一般的으로 窪은 世代, 女性, white-collar, 南部와 西南部의 勤勞者들은 勞動組合에 積極 호응하지 않는 傾向이 있는데 美國의 勞動人口에 있어서 이러한 勤勞者들의 比重이 점차 높아지고 있다는 것이다.

둘째로, 專統的으로 勞動組合이 強勢를 보이고 있는 產業에서 勞動組合이 衰退하고 있거나 產業自體가 斜陽化하는 傾向을 볼 수 있다. 石炭產業의 경우 露天炭礦의 增加 등으로 石炭生產量이 절반 이상이 非組合炭礦에서 生產되고 있다. 本來 勞動組合이 強勢를 보여 鐵道는 斜陽化하고 있으며 鐵鋼產業과 自動車產業은 生產方式의 變更, 自動化, 輸入品의 增大 등으로 雇傭人口가 減少되고 있다.

세째로, 使用者側의 抵抗을 들 수 있다. 後述하는 바와 같이 1935年的 Wagner 法은 組合의 結成過程에 있어서의 使用者的 發言權이나 行動을 制限하였다. 그러나 Taft-Hartley 法 등으로 使用者的 發言權이나 行動의 幅이 커졌다. 뿐만 아니라 많은 非組合大企業體들이 組合業體와 同一한 賃金水準을 유지하고 勤務條件 등도 組合業體와 同一하게 함으로써

組合의 必要性을 減少시키고 있다.

끝으로, 勞動組合에 대한 與論이 過去에 비하여 많이 나빠졌다는 點도 지적할 수 있겠다. Gal up 與論調査에 의하면 勞動組合을 不信한다는 應答者가 1950年代初반 하더라도 25% 정도에 이나지 않았으나 1970年代末에 와서는 그 比率이 40%에 달하게 되었다.

美國勞動組合의 未來를 正確히 展望하기는 어렵겠으나 앞으로도 美國의 勞動人口에 있어서 勞動組合에 대한 呼應度가 낮은 white-collar 勤勞者와 Sunbelt 地域勤勞者들이 차지하는 比重이 높아질 것인은 確實하다. 이와 같이 考察할 때 民間部門의 勞動人口에 있어서組合員이 차지하는 比重은 더욱 낮아질 것이다. 政府部門勞動人口에 있어서組合員이 占하는 比重은 上昇할 것이다. 政府部門에 있어서의組合員의 比率의 上昇이 民間部門의 下降을 다소 相殺할 것이다. 全般的으로 볼 때 美國의 組織率은 앞으로도 繼續 떨어지리라는 것이 Reynolds의 展望이다.

## 2. 勞動組合의 政治活動

### 가. 初期의 政治活動

前述한 바와 같이 Samuel Gompers는 AFL의 指導原理의 하나로서 勤勞者의 經濟的 地位의 向上을 내걸었으며 勞動組合의 政治活動을 回避하려 하였으나 政府가 勞動問題에 빈번히 介入하고 企業家團體와 農民團體의 政治攻勢가 強化되자 이러한 方針의 堅持가 점차 어려워지게 되었다.

New Deal 前에 있어서의 勞動組合의 政治活動의 勝利는 Clayton 法의 制定過程에 있어서 Sherman 法의 規定을 勞動組合에 適用하지 않는다는 條項의 捕入이었다고 하겠다.

勞動組合의 政治活動을 活性化한 것은 AFL이 아니라 CIO였다. AFL에서 分離되어 나온 CIO는 1936年 民主黨全國委員會(Democratic National Committee)에 77萬弗의 獻金을 하였다.<sup>(19)</sup> 그러나 美國의 勞動組合이 本格的으로 政治活動에 나선 것은 Taft-Hartley 法制定後라 할 수 있겠다.

### 나. 選舉運動

勞動組合의 政治活動을 制限하려던 Taft-Hartley 法은 勞動組合의 政治活動에 拍車를 가하는 結果가 되었다. 勞動組合들은 勞動運動에 好意的인 政治人을 支援하고 非友好的인 政治人們을 落選시키는데 많은 힘을 기울였다.

1954年 AFL은 모든 上下兩院議員의 表決記錄을 調査하여 61名의 非友好的인 人士의 名單을 作成하여 이를組合員에게 配布하고 이들의 落選을 위하여 努力한 結果 몇 사람을 落選시키는 成功했다.

AFL과 CIO가 統合한 後에는 COPE라고 부르는 政治教育委員會(Committee on Political Education)를 구성하여 AFL-CIO의 政治活動을 더욱 活性化하였다. 1958年的 上下兩院議

(19) Chamberlain, Cullen and Lewin, *op. cit.*, pp. 194~195.

院選舉와 州知事選舉에 있어서 AFL-CIO가 민 候補의 70%가 當選하였으며 1960年과 1964年的 大統領選舉에 있어서는 AFL-CIO가 支援한 候補가 大統領에 當選되었다.<sup>(20)</sup> 勞動組合의 選舉活動이 恒常 좋은 成果를 거두는 것만은 아니다. 1952年, 1956年, 1968年, 1984年的 大統領選舉에 있어서 AFL-CIO가 支援한 候補가 落選했다는 것은 周知의 事實이다.

#### 다. 立法活動

Webb夫妻가 勞動組合의 機能의 하나로서 相互保障·團體交涉과 함께 立法活動을 들고 있다는 것은 前述한 바와 같은데 美國의 勞動組合은 다른 政治活動은 몰라도 立法活動만은 일찍부터 展開했다.

1914年 Clayton法의 制定過程에 있어서 勞動組合이 별인 立法活動에 관해서는 앞에서 言及했으나 이 分野에 있어서의 勞動組合의 活動은 그 成果가 대단치 않았다. Taft-Hartley法은 AFL과 CIO가 猛烈히 反對했으나 그 制定을 沮止하지 못했을 뿐만 아니라 그 廢止는 고사하고 改正에도 成功을 거두지 못했다. 1959年的 Landrum-Griffin法은 勞動組合의 反對에도 不挽하고 制定되었던 것이다.

근년에 의서는 勞動組合의 立法活動이 다소 成果를 거두고 있다. 1960年代에 있어서의 民權·貧困 등에 관한 各種 法律이나 1970年代의 職業安全保健法(Occupational Safety and Health Act), 退職所得保障法(Employee Retirement and Income Security Act)의 制定에 있어서는 勞動組合이 所期의 目的을 達成했다. 그러나 우리가 여기서 留意할 것은 이러한 法律의 制定이 勞動組合의 努力만으로 이루어진 것이 아니라는 事實이다. 따라서 이러한 法律들의 制定에 있어서 勞動組合의 影響力이 얼마나 커는가를 判斷하기는 어려운 것 같다.

Taft-Hartley法 第14條 第2項의 廢止와 같은 勞動組合의 單獨活動은 1970年代에 있어서도 成功을 거두지 못하고 있다. 1978年과 1981年に 이루어진 最低賃金의 引上은 勞動組合의 單獨活動의 結果라기보다는 廣範圍한 社會的, 政治的 集團들의 共同努力의 成果라고 하여야 할 것이다.<sup>(21)</sup>

#### 라. 勞動組合의 政黨活動

英國에서 美國의 AFL-CIO에 該當되는 Trade Union Congress(TUC)가 勞動黨의 核心團體로서 重要한 位置를 차지하고 있다. 英國과 같이 勞動黨은 없으나 이탈리아, 프랑스, 네덜란드, 노르웨이, 西獨에 있어서도 勞動組合이 社會黨, 社會民主黨, 共產黨과 密着되어 있다.

美國에서 三 뉴딜時代부터 勞動組合이 民主黨과 깊은 關聯을 맺고 있다는 것은 周知의 事實이나 이것이 組合員의 投票行態에 얼마나 큰 영향을 미치느냐는 論難의 餘地가 많다. 近

(20) Marshall E. Dimock, *Business and Government*, fourth edition(New York: Holt, 1961), pp. 186 ~187.

(21) Chamberlain, Cullen and Lewin, *op. cit.*, pp. 198~199.

年에 와서 組合員과 非組合員間에 投票行態에 있어서 差異가 줄어 들고 있다는 研究結果도 發表되고 있다.

美國에 있어서도 英國의 경우와 같이 勞動組合이 勞動黨을 設立할 수 있느냐 하는 問題가 論議되어 왔으나 다음과 같은 理由로 그 可能性이 稀薄하다는 것이 學者들의 結論이다.

첫째로, 美國에서는 第3黨이 成功한 例가 없다. 既成政黨들이 第3黨의 政綱을 채택하여 第3黨이 그 存在理由를 衰失하는 경우가 많다. 둘째로, 美國에서는 어떠한 政黨이든지 成功을 거두려면 넓은 基盤을 가져야 하므로 理念政黨으로서의 勞動黨의 存在價值를 稀薄하게 한다. 세째로, 勞動組合은 團體交涉을 통하여 勤勞者들의 經濟的 地位의 向上에 크게 이바지해 왔는데 勞動黨을 設立하는 경우 勞動組合의 指導者들이 그들의 精力を 團體交涉이 아닌 例에 分散시킬 우려가 있다는 것이다. 네째로, 現在와 같이 既成政黨의 領두리 안에서 壓力團體로 活躍하는 것이 여러가지 危險을 무릅쓰고 勞動黨을 設立하는 것보다 效果的일 것이라는 主張이 강하다.<sup>(22)</sup>

### 3. 勞動政策

美國의 勞動政策을 考察함에 있어서 여러가지로 時代區分을 할 수 있을 줄 아나 우리는 다음과 之의 3個期로 區分하여 考察하고자 한다.

#### 가. 第1期(1789~1914)

1789年부터 1914년까지를 指稱하는 第1期는 迫害期로서 政府가 勞動組合運動을 彙壓한時期라 之 수 있다.

1842年 가지는 美國의 法院들이 團體交涉이나 團體行動은 더 말할 것도 없고 勞動組合自體를 不法視했다. 1842年에 이르러 Massachusetts 州의 大法院이 不法與否는 勞動組合自體가 아니니 그 活動의 性格에 의하여決定되어야 한다고 判示함으로써 勞動組合自體를 不法視하는 例은 是正되었으나 勞動運動에는 여전히 많은 障碍要因이 있었다.<sup>(23)</sup>

Cleveland大統領(1893~1897) 뿐만 아니라 一部州知事 중에도 勞動組合의 龕壓하기 위하여 軍隊를 動員하는 사람들이 있었다. 1890年の Sherman法은 本來 企業의 合同을 禁止하는데 그 目的이 있었으나 企業 뿐만 아니라 勞動組合에도 適用되었던 것이다.<sup>(24)</sup>

#### 나. 第2期(1914~1933)

Clayton法이 制定된 1914年부터 1933年까지를 말하는 第2期는 中立期로서 政府가 勞組活動을 第1期와 같이 彙壓하지는 않았으나 積極的으로 支援하지도 않은時期이다.

##### (1) Clayton法의 制定

1914年에 制定된 Clayton法은 Sherman法의 補完法 또는 細則이라고 할 수 있는 法律인

(22) *Ib d.*, pp. 204~206.

(23) Marshall, King and Briggs, *op. cit.*, pp. 54~55.

(24) Peltason and Burns, *op. cit.*, p. 255.

데 獨占規制에 있어서 重要한 意義를 지니는 法律일 뿐만 아니라 勞組活動에 있어서도 큰意義를 지니는 法律이라 할 수 있다. Clayton 法이 Sherman 法의 規定을 勞動組合에는 適用하지 않기로 함에 따라 勤勞者들의 團結權에 가해졌던 制限이 廢止되게 되었다.

## (2) Norris-LaGuardia 法의 制定

1932年에는 Norris-LaGuardia 法이 制定되어 勤勞者들의 團結權은 더 한층 保障을 받게 되었다. 오늘날까지도 效力を 지니고 있는 이 法律은 勤勞者들이 企業主들의 방해를 받지 않으면서 勞組活動을 할 수 있는 權利를 保障했을 뿐만 아니라 黃犬契約(yellow-dog contract)이라고도 하는 反組合契約(antiunion contract)을 不法化했다. 이 當時 많은 企業에서 勞組活動을 방해하기 위하여 使用하던 黃犬契約이란 企業이 從業員을 採用할 때 從業員과 체결하는 것으로서 그 企業에 在職하는 동안에는 勞組에 加入하지 않을 것을 誓約받는 契約이다.<sup>(25)</sup>

이와 같아 Norris-LaGuardia 法은 第2期를 代表하는 劃期的인 法律이었으나 유감스럽게도 이를 執行할 機構를 設置하지 않았던 것이다.<sup>(26)</sup>

## 다. 第3期(1933~ )

全國產業復興法(National Industrial Recovery Act)이 制定된 1933年 이후를 말하는 第3期는 獎勵期로서 政府가 勞組活動을 保護하고 獎勵하는 時期라고 할 수 있다.

### (1) 全國產業復興法

뉴딜立法의 一環으로 制定된 全國產業復興法은 景氣對策에 그 目的이 있었으나 勤勞者の 團體交涉을 強力히 保障하는 規定도 內包하고 있었다. 그러나 不幸히도 產業復興法은 1935年 聯邦大法院에 의하여 違憲이라는 判決이 내려졌다.<sup>(27)</sup>

### (2) 全國勞動關係法의 基本精神

그 뒤를 이어 1935年に 制定된 全國勞動關係法(National Labor Relations Act)은 흔히 Wagner 法이라고 부르는 것으로서 勞動運動의 Magna Carta라고 한다.

Wagner 法은 다음과 같은 哲學에 立脚하고 있다. ① 勞動條件 등은 勞動協約에 따라서 決定되는 것이 바람직하다. ② 따라서 組合承認罷業 없이 勤勞者들이 早速한 時日內에 強力하고 安定된 勞動組合을 組織하는 것이 바람직하다. ③ 이는 政府의 不干涉政策(中立政策)으로서는 그 實現이 不可能하며 政府가 企業主의 強制力의 行使를 制限하는 措置가 필요하다. ④ 勤勞者들은 勞動組合에 꼭 加入할 義務는 없으나 勞組幹部들이 勤勞者들에게 組合加入을 권유할 自由가 부여되어야 하며 企業主는沈默을 지켜야 한다. ⑤ 政府는 勞動關係委員會를 통하여 勞動運動의 企業主의 방해를 받지 않도록 보장한다.<sup>(28)</sup>

(25) Dimock, *op. cit.*, p. 197.

(26) Peltason and Burns, *op. cit.*, p. 256.

(27) *Ibid.*, p. 257.

(28) Reynolds, *op. cit.*, pp. 509~510.

### (3) 全國勞動關係法의 規定

첫째로 全國勞動關係法(Wagner法)은 勤勞者들의 團結權과 團體交涉權을 保障하고 있다.前述한 바와 같이 Norris-LaGuardia 法은 規制機關을 設置하지 않은데 대하여 Wagner 法은 規制機關을 두었다는 點이 다르다고 하겠다.

둘째로 Wagner 法은 3名의 委員으로 構成되는 全國勞動關係委員會를 設置했는데<sup>(29)</sup> 이委員會의 機能은 크게 두가지로 나눌 수 있다.

① 어豫 企業體에서 勞動組合을 組織할 것인가를 決定하고 萬一에 組織한다면 어느 勞動組合이 團體交涉의 主體가 될 것인가를 決定하는 勤勞者들의 投票를 監視하고 團體交涉의 主體가 되는 勞動組合을 指定한다.

② 勤勞者들의 團結權 · 團體交涉權에 대한 干涉 · 抑制 · 強制 등과 같은 不當勞動行爲의 有無를 判定한다.<sup>(30)</sup>

### (4) 全國勞動關係法의 施行

長期間 걸친 大法院의 態度로 미루어 보아 全國勞動關係法(Wagner法)도 違憲判決을 받을지 도록다는 우려가 있었으나 1937年 聯邦大法院은 全國勞動關係委員會 對 Jones and Laughlin 鐵鋼會社事件에서 全國勞動關係法이 合憲임을 判示했다.

初期에 3 勞動關係委員會가 人員不足과 經驗不足으로 洪水처럼 밀려오는 不當勞動行爲 등을 제대로 다루지 못했으나 서서히 經驗을 蕊積하고 非公式的인 節次를 考案하여 勞動關係法의 旅行을 다져 나갔다.

다른 한편 各州에서는 聯邦政府의 勞動關係法을 모방하여 이와 類似한 法律을 制定하는 州가 늘어나게 되었다. 聯邦政府의 勞動關係法은 州間交易(interstate commerce)에 從事하는 企業體에만 適用되는 까닭에 各州의立法은 重要한 意義를 지니는 것이라 하겠다.

Wagner法에 대해서는 여러가지 비판이 提起되었다. 첫째로 이 法律은 企業主의 不當勞動行爲에 대해서는 여러가지로 規制를 가하고 있으나 勞組側의 不當勞動行爲에 대해서는 아무런 制定도 두지 않고 있다는 點에서 企業主들에게 不公平하다는 것이다. 둘째로 이 法律은 勤勞者個個人의 權利를 充分히 保障하고 있지 않다는 批判이 提起되고 있다.<sup>(31)</sup>

### (5) Taft-Hartley 法制定의 背景

Wagner法에 대해서 여러가지 批判이 提起되었다는 것은前述한 바와 같은데 各州에서는 第2次大戰前부터 勞組의 영향력을 制限하는 法律이 많이 制定되었으나 聯邦政府에서는 이러한 法律의 制定이 第2次大戰後로 미루어지게 되었다.

第2次大戰後 賃金統制가 解除되자 勞動組合들은 勞動時間의 短縮, 超過勤務手當의 減

(29) 全國勞動關係委員會 委員은 나중에 3名에서 5名으로 增員되었다.

(30) Dineck, *op. cit.*, pp. 169~170.

(31) Reynolds, *op. cit.*, pp. 510~511.

少 등에서 2는 所得減少를 補充하기 위한 賃金引上을 要求하게 되었으며 이것이 契機가 되어 鐵鋼, 石炭, 自動車, 鐵道 등의 分野에서 龍業이 發生하게 되었다. 1946年의 上下兩院選舉에서 共和黨이 勝利를 거두자 1947年 Taft-Hartley法이 制定되기에 이르렀다.

Taft-Hartley法은 Wagner法의 改正法律의 形式을 띠게 되었으나 Wagner法의 많은 規定을 그대로 存置한 채 새로운 規定을 많이 新設하게 되었으며 美國의 勞動關係에 새로운 哲學을 確立하는 結果가 되었다.<sup>(32)</sup>

#### (6) Taft-Hartley法의 規定

Taft-Hartley法의 規定은 Wagner法과 對比해 가면서 說明하는 것이 理解를 도우리라 생각한다.

① 表 3과 같이 Wagner法은 勞動組合의 保護를 基本精神으로 삼았으나 Taft-Hartley法은 使用者·勤勞者個個人, 國民大衆의 保護를 基本精神으로 삼고 있다.

② Wagner法은 大部分의 勤勞者가 労組에 加入하기를 希望한다고前提하였으나 Taft-Hartley法은 勤勞者中에는 労組에 加入하기를 願하는 사람도 있으나 希望하지 않는 勤勞者도 있다는前提下에 많은 規定을 두었다. 労組에 加入하기를 願치 않는 勤勞者를 労組로부터 保護하였을 뿐만 아니라組合으로부터 脫退할 수 있는 權利도 保障하였다. 이리하여 Wagner法은 union shop을 禁止하지 않았으나 closed shop을 禁止하였던 것이다.

③ Wagner法은 勤勞者와 労組의 利害關係는 一致한다는前提下에 여러가지 規定을 두었으나 Taft-Hartley法은 勤勞者와 労組의 利害關係가 一致하지 않을 수도 있으므로 勤勞者

〈表-3〉 Wagner法과 Taft-Hartley法의 比較

	Wagner法	Taft-Hartley法
基本精神	勞動組合의 保護	使用者·勤勞者·國民大衆의 保護
組合에의 加入·組合으로부터의 脱退	大部分의 勤勞者가 労組에 加入하기를 希望한다고前提	勤勞者가 労組에 加入하기를 希望하지 않는 경우 不加入의 權利保障·脫退의 權利도 保障
勤勞者와 労組의 利害	兩者는 一致한다고前提	兩者는 一致하지 않을 수도 있으므로 勤勞者를使用者뿐만 아니라 労組로부터도 保護할 必要 있다.
不當勞動行爲의 規制	使用者의 不當勞動行爲만 規制	使用者뿐만 아니라 労組의 不當勞動行爲도 規制
緊急調整	規定 없음	政府는 國民經濟·國民生活에 重大한 영향을 미치는 爭議行爲을 停止시킬 수 있음
勞組政治活動의 規制	規定 없음	組合基金으로부터 特定한 候補에게 獻金하는 것 禁止

(32) Ibid. pp. 511~512.

를 使用者로부터 保護할 뿐만 아니라 勞組로부터 保護하는 規定을 두었다.

④ Wagner法은 勤勞者가 使用者보다 劣等한 地位에 있다고前提하고 使用者의 不當勞動行爲만規制했다. Taft-Hartley法은 勞組가 반드시 劣等한 地位에 있다고 할 수 있으며 分野에 따랐을 때 勞組가 使用者보다 優位에 있을 수도 있다고前提하고 使用者 뿐만 아니라 勞組의 不當勞動行爲도 規制했다.

⑤ Taft-Hartley法은 國民經濟·國民生活에 重大한 影響을 미치는 爭議行爲를 禁止시킬 수 있는 所謂 緊急調整制度를 마련했다.

⑥ Taft-Hartley法은 勞動組合의 政治活動을 制限하는 規定도 두었다. 組合員이 個人的으로 獻金하는 것은 自由이나 組合基金으로부터 特定한 候補에게 獻金하는 것은 禁止했다.

이러한 Taft-Hartley法은 勞組側으로부터 많은 批判을 받고 있으며 slave-labor法이라고呼稱되고 있다. 勞動組合들은 制定直後부터 오늘날까지 꾸준히 이法律의 廢止 또는 改正을 要求하고 있으나 아직도 實現을 보지 못하고 있으며 Wagner法과 함께 Taft-Hartley法은 美國勞動政策의 核心을 이루고 있는 法律이라 할 수 있다.<sup>(33)</sup>

#### (7) Landrum-Griffin法

1947年부터 1957년에 이르는 期間中에 勞動組合의 腐敗와 高踏의 節次가 論議의 對象이 되었으며 言論機關에 의하여 크게 報道되기도 했다. 1959年的 Landrum-Griffin法은 組合員들을組合幹部의 橫暴로부터 保護하는데 그目的이 있다고 하겠다.

① 이 法律은 組合員의 基本權을 保障하고 있다. 組合의 各種 集會에 있어서의 組合員의 言論의 自由와 選舉權·被選舉權을 保障하고 있으며 會費 其他의 各種의 金錢的인 負擔은 組合員들의 投票에 의하여 決定되어야 한다. 組合員을 懲戒하고자 할 때에는 所定의 節次를 跟어야 한다. 組合員들이 權利의 侵害를 받았을 때에는 法院에 提訴할 수 있으며 組合은 組合員의 提訴를 沮止해서는 안 된다.

② 모든 組合은 반드시 會則과 細則을 制定해야 하며 勞動長官에게 會則과 細則의 寫本을 提出해야 하고 資產, 收入 및 支出 등을 明示한 財政報告書도 提出해야 한다.

③ 이 法律은 또한 單位組合과 全國組合의 任員의 選舉節次도 規定하고 있으며 選舉에 不正이 있다고 생각하는 組合員은 勞動長官에게 訴願을 提起할 수 있다. 不正이 事實로 認定될 때에는 勞動省 監視下의 再選舉를 命할 수 있다.

④ 組合의 任員은 組合과 利害가 상치되는 財產權을 取得해서는 안 된다. 組合과 利害가 상치될 때 組合의 利益을 위하여 行動해야 하며 個人의 利益을 追求해서는 안 된다.<sup>(34)</sup>

#### (8) 結語

全國產業復興法의 制定으로부터 시작된 第3期는 嘉勵期라고 할 수 있으나 勞動組合을

(33) Pearson and Burns, *op. cit.*, pp. 264~267.

(34) Reynolds, *op. cit.*, pp. 515~516.

保護하고, 勞動運動을 복돋는 政策만樹立된 것은 아니다. Wagner法의 制定으로 組合員數가 急激に膨脹하고 勞動組合이 使用者와 對等한 位置에 서게 되었다.

그러나 勞動組合의 영향력이 커지자 一部 勞動組合과 組合任員의 橫暴를 막고 勞動組合뿐만 아니라 勤勞者와 國民大衆도 保護할 必要가 있다 하여 労組活動에 制限을 가하고 組合의 內部節次를 規定한 Taft-Hartley法과 Landrum-Griffin法도 制定되기에 이르렀다. Taft-Hartley法과 Landrum-Griffin法은 勞動組合側의 強烈한 批判과 꾸준한 努力에도 不拘하고 且止는 고사하고 改正조차 되지 않고 있는 것이다.

### 三. 日本의 勞動組合運動과 勞動政策

#### 1. 勞動組合運動의 推移

##### 가. 勞動組合의 起源

日本 勞動組合의 起源은 1897년 7月에 結成된 勞動組合期成會에서 찾아 볼 수 있다. 그前에도 使用者에 대한 勤勞者들의 抵抗이 없었던 것은 아니나 이러한抵抗은 自然發生의 動・騷擾나 爭議의 形態를 택하고 있었던 것이다.

美國의 AFL을 모델로 삼은 勞動組合期成會는 革命과 社會主義를 否定하고 勤勞者의 經濟的 地位의 向上을 주된 目標로 삼은 勞動組合이 있다고 할 수 있다. 이 勞動組合期成會를 母體로 하여 鐵工組合, 日本鐵道矯正會, 活版工組合 등의 職業別勞動組合이 연이어 組織되었으며, 勞動運動 最初의 機關紙인 「勞動世界」도 1897年에 創刊되었다. <sup>(35)</sup>

##### 나. 治安警察法과 勞動組合運動

勞動組合의 組織이 一般化되고 勞動爭議가 늘어나자 日本政府는 이에 대처하기 위하여 1900년 治安警察法을 制定하게 되었다. 治安警察法은一般的인 安寧秩序의 維持를 目的으로 한 法律이 있으나 勞動運動을 意識적으로 抑壓하는 法律이라는 批判을 받았다. 이 法律은 勤勞者의 團結이나 龍業自體를 不法化하지는 않았으나 勞動組合이 效果적으로 組織活動이나 團體行動을 展開하려고 하면 治安警察法에 저촉되지 않을 수 없었던 것이다.

이 法律의 制定에 의하여 日本의 勞動組合運動은 第1次 世界大戰까지 많은 어려움을 겪었다. 이當時 日本의 勤勞者들은 이 法律에 대하여 제대로 反對鬭爭도 展開하지 못했다. <sup>(36)</sup>

##### 다. 勞動組合運動의 再生

第1次 世界大戰에 의하여 重化學工業을 中心으로 한 日本의 工業化가 크게 進展되었다. 이에 따라 日本의 勞動人口의 構成에도 變化가 일어났다. 纖維工業을 中心으로 하여 女性勤勞者가 多數를 占하던 日本의 勞動人口가 重化學工業의 男性勤勞者를 核心으로 하는 體

(35) 沼田滔次郎外 2人共著, 勞動組合讀本(東京: 東洋經濟新報社, 1965), pp. 33~35.

(36) 上揭書, pp. 35~36.

制로 轉換되었다. 다른 한편 「大正데모크라시」라고 불리우는 自由主義的 風潮와 1917년의  
로서아革行이 日本의 勞動運動에 많은 刺戟을 주었다.

이 時期에 있어서 勞動組合運動의 中心을 이룬 것은 1912년에 結成된 友愛會이다. 東京  
大學出身의 法學士인 鈴木文治의 指導에 의하여 組織된 友愛會는 始初에는 勞使協調主義를  
표방한 共齊的 親睦團體였으나 組織이 擴大됨에 따라 戰鬪的인 勞動組合으로 變身했다.  
1919년에 3萬名의 會員을 保有했으며 大日本勞動總同盟 友愛會라고 改稱했다가 1921년에  
는 日本勞動總同盟으로 名稱을 다시 바꾸었다. 1922년의 勞動總同盟大會에서는 8時間勞動  
制의 實施, 最低賃金制, 治安警察法의 廢止 등을 決議했을 뿐만 아니라 階級鬪爭을 강조하  
는 新綱領도 採擇했다.

1925년에 이르러 日本議會는 男子普通選舉法과 治安維持法을 通過시켰으며 1926년에는  
治安警察法의 第17條의 廢止에 대처하기 위하여 暴力行爲等 處罰에 관한 法律과 勞動爭議調  
停法을 制定했다. 普通選舉法은 革新政黨들이 議會에 進出할 수 있는 機會를 부여하는 法  
律이었으나 治安維持法은 過激化하는 勞動組合運動, 社會主義運動의 團束을 目的으로 하는  
法律이었으며 暴力行爲等 處罰에 관한 法律도 集團의 暴力行爲의 處罰이라는 觀點에서 勞  
動運動에 대하여 많은 制限을 가했다. 勞動爭議調停法은 形式的으로는 爭議의 自主的 解決  
이 困難할 경우에 調停委員會가 調停을 하는데 그 目標를 두었으나 實質的으로는 爭議의 強權的  
解決의 色彩를 띤 法律이었다. 이러한 어려움 속에서도 日本의 勞動組合들은 組合  
員의 吸收를 繼續하여 1936년에는 42萬名에 達하게 되었다.<sup>(37)</sup>

#### 라. 勞動運動의 消滅

日本의 大陸侵略이 開始되자 日本의 勞動組合運動은 決定的인 打擊을 받게 되었다. 1938  
年 國家総動員法이 制定되고 產業報國會와 產業報國連盟의 結成이 促求되었다. 이러한 產  
業報國運動에 대하여 抵抗이 없었던 것은 아니나 1940年 日本政府가 議會에서 勞動組合의  
發展의 伸消를 希望하며 產報運動의 普及發展에 의하여 勞動組合運動의 必要性을 解消시킬  
方針임을 천명하므로써 第2次大戰 前의 日本의 勞動組合運動은 消滅하고 말았다.<sup>(38)</sup>

#### 마. 第2次大戰後의 勞動組合運動의 解放

民主主義의 傾向의 復活強化에 대한一切의 障害를 除去해야 한다는 포츠담宣言에 따라  
麥阿迪司令部는 財閥解體, 軍國主義의 絶滅化를 期하면서 積極적으로 勞動組合運動을 解放  
하는 政策을 채택했다. 勞動組合運動을 抑壓해 온 治安維持法, 國防保安法 등의 法令이 廢  
止되었을 뿐만 아니라 勞動組合運動의 復活進展을 沮害하는 모든 政治的, 社會的 要因이  
除去되었다.

1945年 12月의 勞動組合法의 制定에 의하여 極少數의 사람들을 除外한 모든 勤勞者의 労

(37) 鹽田庄兵衛, 「日本勞動運動史」 大河内一男・吾妻光俊編 勞動事典(東京: 青林書院新社, 1975),  
pp. 52~53.

(38) 沼田外 2人共著, 前掲書, pp. 47~52.

動 3權이 認定되었다. 이리하여 1945年末에는 總計 380,677名의 組合員을 지니는 509個 組合이 結成되었으며 1946年末에는 組合數가 17,266個에 達했고 組合員은 4,925,598名으로 急增하였다. 이러한 現象과 併行하여 物價의 暴騰은 勞動爭議를 激化시켰다.

勞動組合가 全國中央組織의 結成을 위한 움직임도 活潑히 進行되었으나 左右의 對立으로 一元化를 成功하지 못했다. 1946年 8月 日本勞動總同盟의 第1次大會가 開催되었으며 그 뒤를 이어서 全日本產業別勞動組合會議의 結成大會가 열렸다. 總同盟은 社會黨支持를 表明하고 그 右派와 結合했으며 產別會議는 共產黨과 密着하게 되었다.<sup>(39)</sup>

#### 바. 公務員의 爭議權剝奪

第2次大戰直後의 勞動組合運動에 있어서 50萬 이상의 組合員을 지니는 國鐵總聯을 中核으로 한 全官公廳勞動組合이 日本의 勞動組合 중 가장 강력한 労組였으며 그 活動도 가장 活潑했다. 1946年 11月頃부터 全官公廳勞組는 그 活動이 더욱 活潑해져 1947年 2月 1日을 기하여 總罷業에 突入하려고 하였으나 맥아더司令部의 直接的인 介入에 의하여 겨우 중단되었다. 그러나 公務員의 處遇는 여전히 改善되지 않았고 따라서 公務員勞組의 爭議行爲도 계속되어 1948年 3月頃에는 다시 空氣가 險惡하여 맥아더司令部가 介入하지 않을 수 없게 되었다.

이와 같은 情勢下에서 나온 것이 1948年 7月 22日附의 맥아더書簡이다. 國家公務員法의 全面改正에 즉시 착수할 것과 公社制度의 채택을 促求한 이 書簡에 의거하여 日本政府는 政令 第201號를 발하여 公務員의 爭議行爲와 勞動協約의 締結을 目的으로 하는 團體交涉을 制限·禁止하게 되었다. 이어서 日本政府는 맥아더書簡과 政令 第201號의 취지에 따라 國家公務員法와 地方公務員法을 改正하였으며 勞動 3法은 一般職公務員에게 適用되지 않게 되었다.<sup>(40)</sup>

#### 사. 勞動組合員의 推移

前述한 바와 같이 第2次大戰前의 日本의 勞動組合은 組合員數나 組織率이 보잘 것 없었다. 第2次大戰前 組合員이 가장 많았던 것은 1936年의 42萬名이었으며 組織率이 가장 높았던 것이 1931年の 7.9%였다.

勞動組合 壓動의 解放으로 第2次大戰後에는 組合員數나 組織率이 急激히 늘어 났다. 表 4와 같이 1947年에 組合員이 569萬名에 達하게 되었으며 組織率도 45.3%에 이르렀다. 이것이 1949年에는 더욱 늘어나 666萬名의 組合員에 組織率은 55.8%에 달했다. 그러나 1950年부터는 組織率이 떨어지기 시작하여 1975年에는 34.4%에 이르렀으며 1980年에는 30.8%로 떨어졌다. 1983年에는 29.7%로 下落했다.

(39) 鹽田 前揭文, p. 54~56.

(40) 峯村光郎, 公共企業體等勞動關係法, (東京: 有斐閣, 1961) pp. 8~10

〈表-4〉 日本労動組合員의 推移

年	組合員數 (千名)	雇傭者數 (千名)	推定組合率
1947	5,692	12,560	45.3%
1949	6,655	11,930	55.8
1950	5,774	12,510	46.2
1955	6,286	16,620	37.8
1960	7,662	22,690	33.8
1965	10,147	29,140	34.8
1970	11,605	32,770	35.4
1971	11,798	33,880	34.8
1972	11,889	34,690	34.3
1973	12,098	36,590	33.1
1974	12,462	36,760	33.9
1975	12,590	36,620	34.4
1976	12,509	37,100	33.7
1977	12,437	37,460	33.2
1978	12,383	37,960	32.6
1979	12,309	38,990	31.6
1980	12,369	40,120	30.8
1981	12,471	40,550	30.8
1982	12,526	41,020	30.5
1983	12,520	42,090	29.7

## 2. 勞動組合의 政治活動

### 가. 初期의 政治活動

日本最初의 労動組合인 労動組合期成會는 美國의 AFL을 모델로 삼은 것으로 勤勞者の 經濟的 地位의 向上을 주된 目標로 삼았으며 政治活動에는 별로 關心이 없었다. 그러나 1900年에 制定된 治安警察法이 労動組合의 社會主義化를 초래했다. 그러나 이러한 労動組合과 社會主義의 結合도 治安警察法에 의하여 組合運動自體가 彈壓을 받게 됨에 따라 크게 行動으로 나타날 수 있게 되었다.

第1次大戰後에 크게 活躍한 友愛會도 初期에는 勞使協調主義를 표방한 平和的인 労動組合이었으나 組織이 膨脹함에 따라 過激化하였다. 名稱을 友愛會에서 大日本勞動總同盟友愛會를 거쳐 日本勞動總同盟으로 바꾼 다음 1922年的 總同盟大會에서 勞使兩立不能을 내세우고 過激한 政治的 色彩를 띠게 되었다. 1923年에는 過激社會主義運動取締法案, 勞動組合法案, 小作爭議調停法案 등 所謂 三大惡法案의 全國的인 反對運動을 展開하기도 했다.

1925年 男子普通選舉法이 通過되고 革新政黨들이 議會에 進出할 수 있는 機會가 열리자 日本의 勞動組合은 議會主義를 표방하는 反共產主義·右翼社會民主主義路線과 反資本主義·反體制路線으로 分裂하게 되며 이러한 傳統은 第2次大戰後의 労動組合運動에도 영향을 미

치게 된다.<sup>(41)</sup>

#### 나. 第二次大戰後의 政治活動

##### (1) 特 徵

第2次大戰後 日本勞動組合의 特徵으로서 大部分의 勞動組合이 政治에 지극히 敏感하며 勞動組合의 여러가지 機能 중에서 政治的 機能을 가장 重要視하는 傾向이 있다는 것을 들 수 있겠다. 日本勞動組合員의 36%에 該當되는 450萬名의 組合員을 保有하는 日本勞動組合總評議會(總評)는 社會黨과 密着하여 反資本主義·反體制運動을 展開하고 있다는 것은 周知의 事實이다. 이리한 反體制政治運動의 重視로 말미암아 團體交涉을 통한 勤勞者의 經濟的 地位의 向上이라는 勞動組合의 經濟的 機能을 제대로 遂行하지 못하고 있다는 批判도 提起되고 있다.<sup>(42)</sup>

##### (2) 立法活動

勞動組合의 政治活動 중 勤勞者의 經濟的 地位의 向上과 가장 關聯이 密接한 것이 立法活動이며 美國의 AFL과 같은 勞動組合도 일찍부터 立法活動에 많은 힘을 기울였다는 것은前述한 바와 같다.

日本의 勞動組合들도 立法活動에 많은 힘을 기울이고 있다. 1949年의 改正勞動組合法의 制定과 勞動關係調停法의 改正을 反對하는 運動을 비롯하여 爭議權回復運動, ILO 87號條約의 批准要請運動 등은 比較的 널리 알려진 立法活動이라고 할 수 있다.

##### (3) 選舉 政黨活動

前述한 바와 같이 日本의 勞動組合은 政黨과 密着되어 있는 것이 特徵이다. 1958年 2月解散한 全日本產業別勞動組合會議(產別)는 共產黨과 密着했으며 日本勞動組合評議會(總評)는 社會黨과 密接한 關聯을 맺고 있고 全日本勞動總同盟(同盟)은 民社黨과 제휴하고 있다. 勞動組合과 政黨의 關係는 크게 두가지 類型으로 나눌 수 있다. 첫째는 政黨이 勞動組合活動에 대하여 깊이 關與하여 勞動組合의 主體性이 弱한 경우로서 共產黨과 產別會議의 關係가 그 代表의인 例라고 하겠다. 둘째는 勞動組合이 政黨보다 優位에 서서 選舉活動이나 議會活動 등을 통하여 政黨에 대하여 勞動組合이 壓力團體로서의 機能을 수행하는 경우이다. 總評과 社會黨의 關係가 그 代表의인 例라고 할 수 있다.<sup>(43)</sup>

日本勞動組合의 政治活動은 反體制與否에 따라 크게 두가지 類型으로 나눌 수 있다. 社會黨·總評潮流의 共產黨路線은 맙스主義에 立脚하여 反資本主義·反體制를 特徵으로 하고 있다. 이에 반하여 民社黨·同盟潮流는 反맑스主義에 立脚하여 勞動組合의 政治活動은 可及的 選舉活動에 限定하고 經濟的 機能에 主力하여 政治鬭爭을 回避하려고 하고 있다.<sup>(44)</sup>

(41) 沼田タ 2人共著, 前掲書, pp. 42~45.

(42) 白井寿四郎編, 日本の勞動組合(東京: 日本評論社, 1967), pp. 249, 256.

(43) 高橋光「勞動組合の諸機能」大河内・吾妻編, 前掲書, p. 272.

(44) 白井, 前掲書, p. 256.

1983年 現在 總評이 日本勞組員의 36%에 該當되는 450萬名의 組合員을 保有하며 同盟이 219萬名(17.5%)의 組合員을 지니고 있다. <sup>(45)</sup>

日本의 勞動組合은 選舉活動도 活潑하게 展開하고 있으며 社會黨과 民社黨의 勞組出身國會議員의 比重이 높은 편이다. 1983年 6月에 實施된 參議院議員選舉를 본다면 表 5와 같이 社會黨當選者 22名中 15名(68%)이 勞組出身이었으며 民社黨當選者 6名中 3名(50%)이 勞組出身이었다.

1983年 12月에 實施된 第37回 衆議院議員選舉에 있어서는 表 6과 같이 社會黨當選者 111名中 67名(59.8%)이 勞組出身이었으며 民社黨當選者 38名中 14名(36.8%)이 勞組出身이었다. 이리하여 衆議院 全當選者の 15.8%가 勞動組合出身者였다.

〈表-5〉 1983年 參議院選舉에 있어서의 勞組出身當選者

政黨別	出身別	勞組出身	當選者總數
社會黨	比例區	6(67)	9
	選舉區	9(69)	13
	合計	15(68)	22
民社黨	比例區	3(75)	4
	選舉區	0(0)	2
	合計	3(50)	6

註: ( ) 内는 當選者總數에 있어서 勞組出身者가 占하는 比率임.

資料: 日本勞動協會編, 1984年版 労動運動白書(東京: 日本勞動協會, 1984), p. 281에서 作成.

〈表-6〉 1953年 衆議院議員選舉에 있어서의 勞組出身當選者

政黨別	出身別	勞組出身	當選者總數
社會黨		67(59.8)	111
民社黨		14(36.8)	38

註: ( ) 内는 當選者總數에 있어서 勞組出身者가 占하는 比率임.

資料: 日本勞動協會編, 前掲書, p. 287에서 作成.

#### (4) 其他活動

立法活動이나 選舉·政黨活動 外에도 日本의 勞動組合은 多角的인 活動을 展開하고 있다. 美日相互防衛協定反對運動을 위시하여 憲法改正反對運動, 美軍基地反對運動, 核禁止運動 등이 그 代表的인 例라고 하겠다.

### 3. 勞動政策

日本의 勞動政策도 여려가지로 時代區分할 수 있을 줄 아나 우리는 다음과 같이 4個期로

(45) 日本勞動協會編, 1984年版 労動運動白書(東京: 日本勞動協會, 1984), p. 634.

區分하여 관찰하고자 한다.

가. 第1期(1895~1914)

清日戰爭으로부터 第1次世界大戰까지를 指稱하는 第1期는 勞動運動에 대해서 政府가 많은 制限·는 가한 迫害期라고 할 수 있겠다.

前述한 바와 같이 勤勞者の 經濟的 地位의 向上을 주된 目標로 삼은 日本 最初의 勞動組合은 1897年에 組織되었으나 1900년에 制定된 治安警察法에 의하여 日本의 勞動運動은 많은 制限을 받았다. 勞動組合組織이 微微했으나 政府의 抑制로 그 發展이 不振하여 1914년 까지 全國에 設立된 勞動組合은 54個에 不過했다.<sup>(46)</sup>

다른 한면 日本政府는 이 期間中에 工場法을 制定하였다. 1897年頃부터 職場에 있어서의 勤勞者の 需要가 社會問題화하자 日本政府는 1898年부터 工場法案에 대한各界의 意見을 듣기 시작했다. 이러한 過程을 밟아서 成案된 工場法案이 1909年議會에 提出되었으나 通過될 展望이 稀薄하자 日本政府는 이를 撤回하고 修正을 가하여 1911年 議會에再次 提出하여 通過를 보았다. 이 工場法은 所謂 災害扶助를 制度化하며 女性勤勞者와 年少者의 勞動時間을 制限하고 深夜作業을 禁止하는 일에 着手했다는 點에서 그 當時로서는 劃期의 法律이었다고 하겠다.<sup>(47)</sup>

나. 第2期(1914~1931)

第1次世界大戰부터 滿州事變까지를 指稱하는 第2期는 勞動運動再生期라고 할 수 있겠다. 勞動運動을 沢害하는 法律들이 制定되기는 했으나 外部에서부터 온 自由主義的 風潮가 日本勞動運動이 소생할 수 있는 길을 열어 놓았다고 하겠다.

第1次大戰에 參戰한 兩側에 軍需品을 販賣하여 많은 利得을 보았을 뿐만 아니라 이에 따른 重化學工業의 進展으로 日本의 勞動人口의 構造에도 큰 變化가 일어났다. 男性勤勞者の 比率이 上昇은 勞動運動의 活性化에 이바지했으며 外部에서부터 온 自由主義的 風潮와 朝鮮革命도 勞動運動에 많은 刺戟을 주었다. 이러한 傾向은 1919年頃부터 本格化하기 시작하여 1918년까지 日本에서 設立된 勞動組合이 92個에 지나지 않았는데 1919年 1年間에 71個의 勞動組合이 新設되었으며 1920年에 66個, 1921年에 71個의 勞動組合이 新設되어 1921年까지 設立된 勞動組合의 累計가 300個에 達하게 되었다. 이와 併行하여 勞動爭議도 激化하기 시작했다. 1918年에는 417件에 지나지 않은 勞動爭議가 1919年에는 2,388件에 達하게 되었으며 參加人員도 1918年에는 66,457名에 不過하던 것이 1919年에는 335,225名으로 急増하게 되었다.<sup>(48)</sup>

그러자 이에 대처하기 위한 法律들이 制定되었다. 1925年에는 治安維持法이 制定되었으

(46) 沢田外 2人共著, 前掲書, p. 40.

(47) 峰村・恒藤, 前掲書, pp. 7~8.

(48) 沢田外 2人共著, 前掲書, pp. 40~41.

며 1926년에는 暴力行爲等處罰에 관한 法律과 勞動爭議調停法이 制定되었다.

다른 한편 第 2 期는 第 1 期에 制定된 勞動法이 施行된 時期이기도 하다. 1911년에 制定된 工場法은 5年間에 걸친 準備期間을 거쳐 1916년부터 施行되기에 이르렀다.前述한 바와 같이 工場法은 그 當時로서는 劃期的인 法律이었으나 ① 成年男工은 保護 밖에 있었으며, ② 小工場은 適用에서 除外되었고, ③ 工場監督制度가 不備했으므로 그 效果는 微弱했다고 하겠다.

1919年 Versailles 平和條約에 의하여 國際勞動機構(ILO)가 設立되고 國際勞動總會에서 各國은 使臣者 및 勤勞者의 代表의 團體와 協議하여 勞使의 民間代表 및 顧問을 選定할 수 있도록 되었다. 이어서 Washington에서 開催된 第 1 回 國際勞動總會에서 條約案과 勸告가 採擇되었다

이 條約案과 勸告의 자극을 받아 日本政府는 1921年 黃燐성 낭製造禁止法과 職業紹介法을 制定했으며 1923年에는 工場勞動者最低年令法을 制定했다.<sup>(49)</sup>

#### 다. 第 3 期(1931~1945)

1931년에 滿州事變이 발발하고 日本의 大陸侵略이 시작되자 勞動運動에 不利한 與件이 形成되기 시작했다. 特히 1937년에 中日戰爭이 발발하자 日本政府는 本格的인 戰時統制經濟體制에 入하게 되었으며, 1938년에는 國家總動員法이 制定되고 所謂 產業報國運動이 展開되기 시작하여 勞動組合運動은 消滅되고 말았다. 1938년까지만 하더라도 731個 勞動組合이 375,111名의 組合員을 保有했으나 1940년에는 49個 組合에 9,455名으로 減少되었으며 1944년에는 完全히 消滅하였다.<sup>(50)</sup>

다른 한편, 前期부터 提起되어 왔던 勞動組合法案, 賃金保護法案, 解雇手當法案, 勤勞協約法案 등은 日本의 戰時體制로 말미아마 制定이 不可能하여 休紙로 化하고 말았다.

#### 라. 第 4 期(1945~ )

第 2 次大戰後를 指稱하는 第 4 期는 奨勵期라고 할 수 있다. 勞動組合運動의 發展을 沮害하던 모든 要因이 除去되고 勞動關係法規의 整備가 이루어져 日本의 勞動組合이 急激히 成長한 時期라고 할 수 있다.

1945年 10月 4日 맥아더司令부가 日本政府에 시달한 「政治的·民事的·宗教的 自由에 대한 制限의 撤廢에 관한 覺書」에 의하여 勞動組合의 結成에 대한 모든 法的 沮害要因이 除去되게 되었다. 이러한 情勢下에서 10月 5日 第 2 次大戰前 最大的 組合이었던 全日本海員組合이 再建되었으며 연이어 많은 労組가 組織되었다. 그리는 동안에 治安維持法과 治安警察法이 廢止되었다.

勞動關係法規의 整備도 短時日內에 이루어졌다. 1945年 10月 21일에는 警察官·消防官·

(49) 峯村·恒廉, 前掲書, pp. 8~9.

(50) 沼田朴 2人共著, 前掲書, p. 51.

矯導官 등을 除外한 모든 勤勞者에게 勞動 3權을 부여하는 勞動組合法이 公布되어 다음해인 1946年 3月 1일부터 施行되었으며 1946年 9月 27일에는 勞動關係調整法이 公布되었다. 日本의 新憲法이 成立한 것이 1946年 11月 3일이었으므로 勞動組合法과 勞動關係調整法은 憲法成立前에 制定·施行되었다는 것을 알 수 있다. 1946年 4月 7일에는 勞動基準法이 公布되었으나 11月 30일에는 職業安定法이 公布되었고 12月 1일에 失業保險法이 公布되었다.<sup>(51)</sup>

이러는 동안에 日本의 勞動組合은 빠른 速度로 膨脹하여 1947年에 569萬名의 組合員을 保有하게 되었으며 一般的 社會秩序의 混亂, 인플레이션의 昂進, 食糧不足 등도 겹쳐 勞動爭議가 激化하기 시작했다. 日本最强의 勞動組合인 全官公廳勞動組合이 主動이 되어 1947年과 1948年 두번에 걸쳐 總龍業에 突入하려고 하였으나 맥아더司令部의介入으로 겨우 中斷되었다.

이리 하다 1948年 7月 22일에는 所謂 맥아더書簡이 日本政府에 示達되어 公務員들에게까지 團體行動權을 認定하던 政策에 修正이 가해지게 되었다.

1948年 이후에 진 國家公務員法의 改正과 1951年의 地方公務員法의 改正에 의하여 勞動 3法이 一般公務員에게는 適用되지 않게 되었으며 1949年 5月 改正勞動組合法과 勞動關係調整法은 一部를 改正하는 法律이 國會를 通過하여 6月 1일부터 施行되었다. 改正勞動組合法은 몇 가지 點에서 1946年의 舊勞動組合法과 다르다. 첫째로 舊法에서는 勞動組合法의 目的의 宣言이 抽象的이었으며 「經濟의 興隆에 寄與함」을 窮極의 目的으로 한다는 點을 改正하여 労動組合法이 「勞使의 對等」을 基本原則으로 삼고 問題를 「勞使關係의 面」에서 把握한다고 하고 있다. 이것은 勞使關係에 있어서의 交渉, 特히 爭議行為의 正當性의 限界를 提示하는 것으로 解釋된다. 둘째로 勞動組合의 自主性和 民主性을 더욱 強化했으며, 세째로 不當勞動行為에 관하여 過去의 刑罰主義에서 原狀回復主義(救濟命令主義)로 轉換했다.<sup>(52)</sup>

다른 한편 公社制度가 導入되어 1949年에는 鐵道總局이 日本國有鐵道로 改編되고 專賣局이 日本專賣公社가 되었으며 1952年에는 電氣通信省이 日本電信電話公社로 轉換되었다. 이와 併行하게 1948年에는 公共企業體等勞動關係法이 制定되고 1952年에는 地方公營企業勞動關係法이 公布되었다. 이러한 一聯의 措置에 의하여 日本의 公務員과 公社職員의 勞動 3權은 表 7과 같이 制限을 받게 되었다.

다시 말해서 現在 日本의 勤勞者들은 勞動 3權의 觀點에서 볼 때 세가지 類型으로 나누어진다. 一째는 勞動組合法의 適用을 받는 勤勞者로서 勞動 3權을 다 保有하는 사람이다. 둘째는 公共企業體等勞動關係法과 地方公營企業勞動關係法의 適用을 받는 勤勞者로서

(51) 石井照久, 勞動法總論(東京 : 有斐閣, 1957), pp. 63~81.

(52) 上援書, pp. 82~88.

團結權과 團體交涉權을 保有하나 爭議權(團體行動權)을 지니지 않는 사람들이며, 세째는 國家公務員法과 地方公務員法의 適用을 받는 勤勞者로서 團結權만 지니는 一般職 國家公務員과 地方公務員이다. 이 밖에도 勤勞 3權을 다 지니지 않는 警察官 등이 있다는 것은 前述한 바와 같다. 이 세가지 類型의 勤勞者들의 組織狀況을 살펴 본다면 表 8과 같다.

〈表-7〉 日本의 公務員·公社職員의 労動 3權

職員別	團結權	團體交涉權	爭議權
警察職員·防衛廳職員·消防職員·監獄職員·海上保安廳職員	×	×	×
一般職 國家公務員	○	×	×
現業廳 國家公務員	○	○	×
地方公務員	○	×	×
地方公營企業의 地方公務員	○	○	×
三公社의 職員	○	○	×

〈表-8〉 適用法規別 組織狀況(1983年)

適用法規別	組合員數	比率
勞動組合法	907.8萬名	72.5%
公共企事業等勞動關係法·地方公營企業勞動關係法	116.2	9.3
國家公務員法·地方公務員法	228.0	18.2

資料：日本勞動協會編，1984年版 労動運動白書，p. 633.

#### 四. 韓國의 勤勞組合運動과 勤勞政策

##### 1. 韓國의 勤勞組合運動

###### 가. 日政時의 勤勞運動

日政時의 勤勞組合의 起源은 1920년에 結成된 朝鮮勞動共濟會에서 찾아 볼 수 있다. 勞使協助的〔〕 社會改良團體인 朝鮮勞動共濟會는 ① 知識啓發, ② 品性向上, ③ 賒蓄獎勵, ④ 衛生獎勵, ⑤ 患難救濟, ⑥ 職業紹介, ⑦ 其他 一般勞動狀況調查, ⑧ 機關誌「共濟」의 發刊 등을 그 目的으로 내걸었다.

그러나 朝鮮勞動共濟會는 內部分裂로 1922년 解體를 決議했으며 그 會員의 一部分이 되어 1922년 朝鮮勞動聯盟會를 組織하였다. 1924년에 이르러 朝鮮勞農總同盟이 結成되자 朝鮮勞動聯盟會는 發展의 으로 解體했으며 朝鮮勞農總同盟은 1927년 勤勞總同盟과 農民總同盟으로 分離되었다. 朝鮮勞農總同盟이 結成되었던 1924년 4月 18일부터 一切의 集會가 禁止되었고, 므로 朝鮮勞農總同盟은 書面大會라는 形式을 통해 겨우 結成되었으며 表面的인 活動을 展開하지 못하고 地下로 들어 갈 수밖에 없었다.<sup>(54)</sup>

(53) 金潤煥·金洛中共著, 韓國勞動運動史(서울:一潮閣, 1979), pp. 35~49.

#### 나. 美軍政時의 勞動運動

日本의 労動運動이 第2次大戰後에 活氣를 띤 것 같이 우리나라의 勞動運動도 解放後에 活潑해지기 시작했다. 1945年 11月 左翼勞組인 朝鮮勞動組合全國評議會(全評)가 結成되어 美軍政下의 勞動運動의 主流를 形成하게 되었다. 信託統治問題가 제기되자 全評은 信託統治를 支持하고 나섰다.

이러한 全評과 對抗하기 위하여 1946年 3月에는 右翼勞組인 大韓獨立促成勞動總聯盟(大韓勞總)이 組成되었으며 그해 9月에는 全評이 主導한 鐵道罷業을 實力으로 泄止하였다. 1947年 3月 美軍政廳이 共產黨을 不法化함으로써 共產黨과 密着되어 있던 全評도 不法化되었으며 이 때부터 大韓勞總이 主導權을 잡게 되었다.<sup>(54)</sup>

#### 다. 自由黨時節의 勞動運動

1948年 大韓民國政府가 樹立되자 勞總委員長이었던 錢鎮漢氏가 初代 社會部長官에 起用되므로써 政府와 大韓勞總의 關係는 한때 더욱 密接해졌다. 그러나 1951年 12月에 시작되어 4個月간 繼續된 朝鮮紡織爭議事件을 契機로 錢鎮漢氏와 李承晚大統領이 對立하게 되었다. 이리하여 1952年 11月의 大韓勞總全國大會에서 趙瓊奎, 宋元道, 李鎮洙의 3名이 最高委員으로 選出되고 錢鎮漢氏는 大韓勞總에서 肖外되었다. 이 때로부터 大韓勞總은 國民會, 大韓青年團, 農民會, 大韓婦人會와 함께 自由黨의 5個 基幹團體의 하나로서 自由黨의 政治道具로 轉落하게 되었으며 우리나라 勞動運動의 沈滯를 초래했다.<sup>(55)</sup> 後述하는 바와 같이 1955年에 205,511名이었던 組合員數가 1959年에 280,438名으로 늘어난데 不過했다.

#### 라. 民主黨時節의 勞動運動

1960年 5月 大韓勞總幹部가 總辭退하는 등 4·19以後 大韓勞總은 大混亂에 빠지게 되었다. 이와는 별도로 自由黨時節의 勞動組合의 御用化에 반발하여 大邱를 中心으로 全國勞動組合協議會라는 組織이 16萬名의 會員을 吸收하고 있었다. 1960年 11月 大韓勞總과 全國勞總協議會가 統合하여 韓國勞動組合總聯盟을 結成하여 우리나라의 勞動組合이 面貌를 一新하는 듯했다. 우선 組合員數가 急增하여 1959年末의 280,438名에서 1960年末에는 321,097名으로 늘었다. 냉으로 教員勞動組合과 같이 過去에는 볼 수 없었던 新領域이 개척되기도 했다.

이 時期 勞動運動의 또 하나의 特徵은 勞動組合이 勤勞者의 經濟的 地位의 向上에 滿足하지 않고 政治活動도 活潑히 展開했다는 事實이다. 우리社會全體가 混亂에 빠진 때이므로 勞動組合의 政治活動이 이러한 混亂을 加重시키고 比較的 無力했던 民主黨政府를 더욱 困境에 빠트렸다는 批判도 있었다.

(54) 裴茂善, 勞動經濟學(서울: 經文社, 1984), pp. 374~376.

(55) 洪范基, 우리나라 勞使關係의 發展과 政府의 役割(서울大學校 行政大學院, 碩士學位論文, 1967), pp. 79~81.

#### 마. 共和黨時節의 勞動運動

5·16 後의 1961年 5月 22日 軍事革命政府는 布告令 第 6號에 의하여 모든 社會團體와 함께 勞動團體도 解散시켰으며 1961年 8月에는 「勤勞者活動에 관한 臨時措置法」을 制定하였다. 最高會議가 指名한 9名으로 하여금 韓國勞動團體再建組織委員會를 構成케 하고 從前의 職場單位勞組(企業別勞組)에서 產業別勞組로 轉換케 하였다. 1961年 8月 30日에는 14個의 產別勞組가 中心이 되어 韓國勞動組合總聯盟을 結成하게 되었다. 이러한 過程에 있어서 각 政黨의 中央委員以上 및 各級黨幹部 또는 黨職을 갖고 勞動團體에 關與하던 人士들을 除外하도록 ခ-였다.

1971年 12月의 非常事態宣布와 그 뒤를 이은 「國家保衛에 관한 特別措置法」의 制定으로 勞動 3權 中 團體交涉權과 團體行動權이 사실상 留保되어 勞動運動을 크게 委縮시켰다. 이러한 正當的인 通路를 통한 勞使問題解決의 抑制는 爆發的인 勞使紛糾를 초래했으며 마침내는 1973年의 YH 貿易事件과 같은 事態로 發展하였다.

#### 바. 第 5 共和國의 勞動運動

1980年에 있었던 舜北炭礦의 勞使紛爭과 東國製鋼의 紛糾 등이 契機가 되어 1980年 12月 31日 勞使關係法이 大幅의으로 改正되고 勞使協議會法이 制定되었다. 特히 勞動組合法의 改正에 由하여 우리나라의 勞動組合은 產業別組合에서 企業別組合으로 轉換됨으로써 上級團體의 一級團體에 대한 統制力의 弱化를 위시하여 企業別組合이 지니는 많은 問題點을 지니게 되었다.

勞動運動을 위하여 고무적인 現象으로서는 勞動廳의 勞動部에로의 升格과 「國家保衛에 관한 特別措置法」의 廢止를 들 수 있겠다. 勞動運動關係者들의 宿願이었던 勞動部의 탄생으로 말미우아 労動部長官이 政策決定過程에 참여할 수 있게 되었으며 國家保衛法의 廢止로 團體交涉權과 團體行動權의 留保가 解除되었다. 그러나 勞動爭議調整法의 改正으로 勞動組合運動은 沈滯를 벗어나지 못하고 있다. 이리하여 勞動組合員數는 1980年부터 減少하는 傾向이 있다. 1979年에 1,097,209名이었던 組合員이 1983年에는 785,735名으로 減少되었다.

#### 사. 勞動組合員의 推移

美國이 + 日本의 경우와 같이 우리나라 勞動組合員數에도 많은 起伏이 있었다. 自由黨時節에 비교적 沈滯했던 勞動組合運動이 4·19 以後에는 活氣를 찾았다. 1958年에 246,049名이었던 勞動組合員이 1960年에는 307,433名으로 急增하였고 1961年에는 346,207名으로 늘어났다. 그러나 5·16 以後 勞動團體의 解散과 改編 등으로 勞動組合員이 急激히 줄어들어 1962年에는 187,879名이 되었다. 그러나 1963年부터는 다시 徐徐히 增加하기 시작하였으며 1970年代 後半에는 그 增加率이 年間 10%를 超過하였다. 이리하여 1978年에는 組合員이 100萬名을 突破하게 되었으며 1979年에는 1,097,209名에 達하게 되었다.

前述한 바와 같이 1980年에 이르러 勞動關係法이 大幅의으로 改正되고 유니온(union

shop)의 不穩定, 產業別組合의 企業別組合으로의 轉換 등으로 勞動組合員이 감소하기 시작하여 1983年에는 785,735名으로 줄었다.

〈表-9〉 韓國 勞動組合員의 推移

年	組合員數	年	組合員數
1958	246,049	1972	504,624
1960	307,433	1973	519,827
1961	346,207	1974	641,561
1962	187,879	1975	712,001
1963	224,420	1976	823,130
1964	271,579	1977	916,135
1965	301,523	1978	1,016,733
1966	336,974	1979	1,097,209
1967	377,576	1980	1,049,061
1968	399,929	1981	822,479
1969	444,372	1982	839,150
1970	469,003	1983	785,735
1971	493,711		

資料：韓國 勞動組合總聯盟，各年度事業報告

## 2. 勞動政策

### 가. 第1期(1920~1945)

日本植民充治時代를 指稱하는 第1期는 迫害期라고 할 수 있겠다. 1920年에 우리나라 最初의 勞動組合이 組織되기는 했으나 1924年 4月 18日부터는 一切의 集會가 禁止되었으므로 朝鮮勞動總司盟은 書面大會를 통해 겨우 結成되었던 것이다. 이 때부터 勞動運動은 地下로 들어가게 되었으며 바람직하지 못한 傳統을 오늘날까지도 남겼다고 하겠다.

### 나. 第2期(1945~1961)

解放以後부터 5·16까지를 말하는 第2期에 있어서는 勞動組合運動의 自由가 어느 정도 許容되고 勞動關係法令의 整備도 이루어진 時期라고 할 수 있다.

美軍政下에서는 勞動運動이 活氣를 띠기는 했으나 全評과 大韓勞總의 對立으로 勞動運動이 심각한 分裂을 露呈하였으며 이러한 狀況은 1947年 3月 全評이 不法化되기까지 持續되었다고 할 수 있다. 政府樹立前이라 體系的인 勞動關係法은 制定되지 못했으며 各種의 軍政法令을 發布하여 勤勞者들의 處地를 보호하려고 하였다. 그 중 代表的인 것이 「一般勞動賃金에 관する 法令」(法令 第14號), 「勞動問題에 관한 公共政策 및 勞動部設置에 관한 法令」(法令 第9號), 「兒童勞動法規」(法令 第121號) 등이 있다고 하겠다.<sup>(56)</sup>

1948年 1月 政府樹立과 同時に 労總委員長이었던 錢鎮漢氏가 初代 社會部長官으로 起用

(56) 金潤煥·金洛中, 前揭書, p. 114.

되기는 했으나 곧 李大統領과 對立하게 되었으며 1952年 11月의 勞總全國大會에서 錢鎮漢氏는 除名되고 大韓勞總은 自由黨의 5個 基幹團體의 하나로 轉落했다.

그러나 이期間中에 勞動關係法의 制定이 이루어졌다. 1953年 3月에 勞動組合法, 勞動爭議調整法, 勞動委員會法이 公布되었으며 같은 해 5月에는 勤勞基準法이 公布되었다. 第2期에 公布된 勞動關係法 中에는 外國의 法律을 모방하기에 급급한 것이 많았으며 우리나라 現實과는 遊離된 規定이 많았다.

4·19 以後 勞動組合의 政治活動이 強化되고 教員勞組 등이 登場하기는 했으나 短命으로 끝난 民主黨政府로서는 勞動關係法을 改正할 時間의 餘裕를 가지지 못했으며 勞動政策에 큰 修正을 가하기 前에 5·16을 맞이했다고 하겠다.

#### 다. 第3期(1961~1971)

5·16 歸事革命부터 1971年末까지를 指稱하는 第3期는 勞動組合運動을 크게 奨勵한 時期라고는 할 수 없겠으나 勞動政策의 合理化를 이루하려는 努力이 엿보였던 時期라고 할 수 있겠다.

1961年 8月에 制定된 「勤勞者의 團體活動에 관한 臨時措置法」에 의하여 韓國勞動團體再建組織委員會가 構成되고 한때 解散되었던 勞動團體의 再組織이 이루어졌으며 從前의 企業別勞組과 產業別勞組로 轉換되었다.

勞動行政專擔機構가 없어서 아쉬움이 많았던 時期에 勞動廳을 新設하기도 했다. 1963年 8月 保衛社會部 勞動局을 勞動廳으로 升格시켜 勞動問題를 담당케 했던 것이다.

第3期에 있어서는 勞動關係法의 改正도 있었다. 1961年에는 우리나라 現實과의 乖離가 심하다는 批判을 받아 왔던 勤勞基準法을 韓國現實에 맞도록 改正했으며 1963年에는 勞動組合法, 勞動爭議調整法, 勞動委員會法도 改正했다.

#### 라. 第4期(1971~ )

維新以後를 指稱하는 第4期는 1960年代의 高度成長의 副產物로 나타난 勞動爭議의 激化를 抑制하고 國際競爭力を 提高시키기 위하여 勤勞者の 團體交涉權과 團體行動權에 制限을 가한 時期라고 하겠다.

1971年 12月의 非常事態宣布와 그 뒤를 이은 「國家保衛에 관한 特別措置法」의 制定으로 勞動 3權[團體交涉權과 團體行動權]이 制限되기에 이르렀다. 1972年の 維新憲法은 勤勞者の 勞動 3權은 「法律이 정하는範圍 안에서 保障한다」고 規定함으로써 勞動 3權을 法律留保附基づ權으로 만들었던 것이다. 1973年에는 勞動關係法을 改正하여 集團的 劳使關係에 대한 規制를 더욱 强化하였다.

第5共和國 憲法은 團結權과 團體交涉權에 대한 法律留保는 削除했으나 團體行動權의 行使는 法律이 정하는 바에 의하도록 하여 法律로써 그 限界를 정할 수 있도록 하였으며 國家 또는 其他 주요 事業體에 종사하는 勤勞者の 團體行動權은 法律에 의하여 廣範圍하게

制限할 수 있도록 하였다.<sup>(57)</sup>

1980年 12月에는 勤勞基準法, 勞動組合法, 勞動爭議調整法, 勞動委員會法 등을 改正하여 產業別組合에서 企業別組合으로 轉換했을 뿐만 아니라 集團的 勞動關係에 대한 規制를 더욱 強化하였다.

그러나 다른 한편 勞動廳을 勞動部로 升格시켜 勞動部長官이 政策決定過程에 參與할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라 「國家保衛에 관한 特別措置法」을 廢止하여 團體交涉權과 團體行動權의 留保를 解除한 것은 고무적인 措置였다고 하겠다. 그러나 이에 앞서 이루어진 勞動關係法의 改正에 의하여 國家保衛法의 廢止에 대처했다는 것은前述한 바와 같다.

## 五. 結論

우리는 위에서 勞動組合의 意義와 機能을 살펴 본 다음 美國·日本·韓國의 勞動組合運動의 推移, 勞動組合의 政治活動, 勞動政策을 考察하였다. 勞動組合의 政治活動을 特別히 살펴본 것은 그것이 그 나라 勞動組合이 걸어 온 발자취와 密接한 關聯이 있을 뿐만 아니라 勞動政策의 修正·改革을 위한 勞動組合의 努力의 發露라고 볼 수 있는 까닭이다.

### 1. 勞動組合運動의 推移

美國의 勞動組合이 걸어온 발자취를 回顧해 볼 때 유럽의 많은 國家의 경우와 같이 職業別組合에서 出發하여 產業化의 進展에 따라 產業別組合이 登場하게 되었으며 마침내는 AFL-CIO라는 職業別組合과 產業別組合의 混合形態로 發展하게 되었다. 組織率은 다소의起伏은 있으나 1945年을 頂點으로 하여 徐徐히 下落하고 있는 것을 發見할 수 있다.

日本의 勞動組合은 第2次大戰前에는 職業別組合이 主流를 形成했으나 第2次大戰後에는 企業別組合이主流를 이루고 있다. 韓國의 勞動組合은 日政時代에는 日本의 彈壓으로 보잘것이 없었고 解放後에는 企業別組合에서 產業別組合으로 轉換했다가 다시 企業別組合으로 되돌아 왔다. 韓國에서의 이러한 組合形態의 轉換은 組合組織의 根本的인 變革을 意味하는 것이 아니라 上級團體의 下級團體에 대한 指導統制力의 強度의 變化를 뜻하는 것이라고 해야 할 것 같다. 換言하면 所謂 產業別組合體制下에서는 上級團體의 下級團體에 대한 統制力이 強力하나 企業別組合體制下에서는 그 統制力이 弱化되었음을 意味한다고 보아야 할 것 같다.

### 2. 勞動組合의 政治活動

美國의 勞動組合은 初期에는 政治活動을 自制하다가 企業家團體와 農民團體의 政治活動에 刺戟을 주어 政治活動을 活潑하게 展開하게 되었으나 유럽諸國의 경우에 비하면 勞動組合의 政治的色彩가 微弱한 편이라고 하겠다.

(57) 憲法 第31條 第1項 및 第3項.

第2次大戰前의 日本의 勞動組合은 反體制的인 傾向이 主流를 形成했으며 이러한 傳統이 第2次大戰後에도 繼承되어 日本組合員의 36%를 차지하는 總評系列은 오늘날에 있어서도 反體制的인 色彩가 強하다. 選舉·政黨活動에 있어서도 美國의 勞動組合보다 積極性을 펴고 있다고 할 수 있겠다.

### 3. 勞動政策

美國의 勞動政策은 沮害期에서 中立期를 거쳐 1933年부터 奬勵期로 轉換했다고 할 수 있겠다. New Deal 以後를 奬勵期라고 하지만 Wagner 法과 Taft-Hartley 法은 哲學이 다르다는 것은前述한 바와 같다.

日本勞動政策의 推移를 본다면 第2次大戰前의 迫害期였다면 第2次大戰後는 奬勵期라고 할 수 있겠다. 中立期를 거치지 않고 美國의 占領政策의 一環으로 勞動運動의 解放을 맞이한 것이 日本勞動政策의 特徵이라고 할 수 있겠다. 日本에 있어서도 所謂 奬勵期內에서 다소간의 政策의 轉換이 있었다. 公務員이나 公社職員에게까지 適用되던 勞動組合法이 그 適用對象이 限定되고 公務員이나 公社職員의 團體交涉權과 團體行動權이 制限을 받게 된 것이다.

韓國의 勞動政策의 推移를 본다면 日政時代의 迫害期를 거쳐 解放後에서부터 1971年末까지를 中立期라고 한다면 그 이후는 規制期라고 해야 할련지 모른다. 國際競爭力의 提高를 위하여 集團的 劳使關係를 強力히 規制하는데에 規制期의 特徵이 있다고 하겠다.<sup>(58)</sup>

---

(58) 茂基, 前揭書, pp. 344~345.