

일본에서의 혁신자치체, 노조의 기업주의, 그리고 공해반대운동

염미경

전남대학교 사회학과 강사

이 글은 1960, 70년대 초에 성립한 혁신자치체와 지역공해반대운동의 관계, 그리고 일본적 노사관계의 성격으로 지적되어온 노조의 기업주의가 지역공해반대운동의 양상에 어떠한 영향을 미치는가를 생산과 기업 우위의 도시과정이 장기간 전개되어온 키타큐슈를 그 사례로 해 밝혀보고자 하였다. 1996년 4월부터 1년 동안 현지조사하면서 수집한 문헌자료와 심층면접자료를 분석대상으로 하였는데, 공해반대운동을 운동의 형성과 전개흐름에 따라 고찰하고, 이러한 논의를 바탕으로 운동과 혁신자치체의 관계를 일본 전체적 특징과 비교해보고, 다음으로 노조의 기업주의가 운동의 양상에 미친 영향을 살펴본 뒤, 운동 양상에서 나타난 몇 가지 특징을 정리하는 순서로 진행하였다.

이 연구결과, 다음과 같은 사실을 알 수 있었다. 대체로 혁신자치체의 성립에 중추적인 역할을 담당한 것이 공해반대주민운동이었던 것에 반해, 키타큐슈의 경우 공산당, 사회당의 연합공천과 지역노동조직의 혁신시장 실현운동에 의해 혁신자치체가 먼저 성립하고, 이후 혁신자치체 하에서 공해문제가 사회운동화된 경우에 속한다. 대기업 주도의 도시과정 및 기업편향적 시정운영을 해온 키타큐슈에서 혁신자치체는 정치적 기회구조를 확장시킴으로써 오랜 침묵을 깨고 공해문제를 주민운동화하는 데 중요한 역할을 하였다. 한편, 키타큐슈의 공해운동은 기혼여성들에 의해 시작되었다. 그러나 이들의 운동은 주로 공해방지 시설의 설치 또는 공해규제 등에 역점을 두고 있었고 '기업활동에 장애가 되지 않는 범위 내에서' 전개된 운동이었다. 초기 공해반대운동에 지역의 노동자와 노동조직은 참여하지 않았고, 이들이 운동에 참여한 것은 공해문제가 전국적인 쟁점이 되면서부터였다. 그러나 민간대기업노조 주도의 지역노동운동 재편과 이에 따른 노동조직의 분열로 운동은 오래가지 못하였다. 이러한 상황은 지역의 노동자 및 노동조직의 성격을 반영하는 것이며, 키타큐슈 공해반대운동의 전반적인 특성을 반영하는 것이기도 하다.

1. 서론

1960년대 말에서 1970년대 초 일본에서는 환경문제가 정치적 의제로 성립해 새로운 환경정책 및 제도¹⁾가 마련되었고 기업의 환경방지대책도 진척되었다(宮本憲一, 1987). 이러한 제도상의 변화는 전국 각처에서 전개된 공해반대주민운동에 힘입은 바가 크다(홍성태, 1993; 이시재, 1997). 제도상의 성과 외에, 공해반대주민운동이 이룩한 또다른

1) 대체로 일본의 공해·환경정책의 기초는 산업의 건전한 발전과 생활환경 보전간의 조화를 꾀한다는 조화론에서 생활환경 우선론으로 변화되어 왔다. 이러한 변화의 전기가 된 것이 1970년 말의 공해국회였고, 그 결과 '신공해대책기본법'이 제정되고 1971년에는 환경청이 발족하였다. 일본의 공해·환경정책의 형성과정 및 내용은 키타큐슈시공해대책국(北九州市公害對策局, 1982: 27-28), 미야모토(宮本憲一, 1987), 염미경(1998: 204-207)을 참조하기 바란다.

성으로 지적되는 것이 보수지배의 정치구조에 커다란 균열을 만들어낸 혁신자치체의 성립을 추동해낸 배경이 되었다는 점이다 (Igeta Takeshi, 1976; 宮本憲一, 1973, 김장권, 1991; 이시재, 1997).

한편, 주민의 대다수 또는 상당수가 기업의 생산 조직망과 밀접한 관련을 갖고 있는 도시, 특히 협조적 노사관계를 특징으로 하는 대기업과 노조가 지역권력의 일각을 차지하고 있는 기업도시(company town)²⁾의 경우 공해반대운동이 발생하기 어려울 뿐만 아니라 발생하더라도 노동자들이 운동에 참여하기는 더 더욱 어려운 상황이다. 그러면, 기업도시의 공해문제는 어떠한 배경 하에서, 누구에 의해 제기되는가. 기업도시 공해문제의 사회운동화에서 혁신자치체의 성립이 갖는 의미는 무엇이며, 운동과 혁신자치체의 관계를 볼 때 다른 지역과 차이를 보이는가. 동일한 쟁점을 공유하고 있는 지역주민 모두가 운동조직을 형성하거나 운동대열에 참여하는 것은 아니라고 할 때 기업도시에서 운동조직 및 그 대열에 참여하는 사람은 누구이며, 지역의 노동자 및 노동조직은 어떠한 태도를 취하는가 등이 이 글의 문제의식이다.

이 글에서는 1960, 70년대 초에 성립한 일본의 혁신자치체와 공해반대주민운동의 관계, 일본적 노사관계의 성격으로 지적되어온 노사협조주의 혹은 노조의 기업주의³⁾가 공해반대운동의 양상에 미친 영향을 생산과 기업 우위의 도시과정이 전개되어온 일본 기업도시의 공해반대운동 사례 분석을 통해 밝혀보고자 한다.

이 글은 대기업이 도시 내에서 장기간 지속적으로 영향력을 행사해왔고 철강산업을 중심으로 한 소재형 중공업의 성장과 함께 발전해 온 기타큐슈(北九州)를 사례로 하였다. 기타큐슈는 제2차세계대전 이전에 기타큐슈공업지대를 형성했던 다양한 특성을 지닌 도시들(八幡, 門司, 若松, 戸畑, 小倉)이 1963년에 통합해 재형성된 도시로 도시성장의 원동력은 철강산업 및 철강대기업(신일본제철 야하타제철소)의 발전이었다. 현재 기타큐슈 지역은 도시쇠퇴가 심화되고 있는 상황에서 지역재활성화를 시도하고 있다⁴⁾. 이러한 상

2) 기업도시 개념은 도시분류에서 일반화된 개념은 아니다. 보통, 산업도시 또는 공업도시라는 개념으로 사용되어 왔다. 일본에서 기업도시 개념은 과거 역사속에서 등장했던 ‘성하정(城下町)’적 특징을 지닌 공업도시라는 의미의 기업성하정(castle town) 개념과 함께 사용되어 왔다 (和田八東, 1968; 羽田新·山下道子, 1981; 都丸泰助 外, 1987). 이 논문에서는 기업도시(company town)라는 개념을 “단일 혹은 소수의 거대독점체가 지역경제에 압도적 혹은 독점적인 지위(영향력)를 차지하며, 더욱이 그 지역사회나 자치체에 대해 정치적, 사회적, 문화적으로도 지배력을 갖고 있는 지방(중소)도시”라고 정의한다 (都丸泰助 外, 1987: 20-21). 일본 기업도시의 개념과 유형에 대해서는 염미경(1998: 16-18)을 참조하기 바란다.

3) 일본적 노사관계 체계로는 연공제, 장기계속고용, 기업복지, 기업별 노조 등이 지적된다 (국민호, 1990; 李鐘久, 1990; 한경구, 1994; 이호창, 1996; 염미경, 1998). 그리고 노조의 기업주의는 노조가 기업의 생산성 향상에 참여하거나 경영층의 노동자 및 지역관리에 일익을 담당하는 일본기업의 독특한 존재방식과 이러한 기업을 중심으로 조직된 일본의 협조적 노조체제의 특징을 강조한 것이다 (十名直喜, 1996).

황에서 과거 행정과 기업의 협력 하에 추진해왔던 환경정책은 지역재활성화에 있어서 주요한 자원이 되고 있다. 즉 과거 공해도시라는 이미지와 공해극복 경험은 현재적 관점에서 재구성되고 있으며, 공해방지·환경정비기술의 판매를 통한 국제기술교류가 조직되고 있다. 키타큐슈는 과거 ‘공해도시’ 이미지의 해체와 ‘환경 또는 녹(綠)의 도시⁵⁾’라는 이미지의 재구성을 통해 ‘국제기술도시’를 지향하고 있다⁶⁾.

이 글은 필자가 1996년 4월부터 1년 동안 현지조사하면서 수집한 문헌자료와 심층면접자료를 분석대상으로 하였다. 구체적으로, 야하타제철소의 기업사 문헌, 시사(市史)를 비롯한 여러 연구기관과 지역노동단체 및 시민단체의 문헌, 기업 및 노조의 내부 자료, 이외에 지역주민, 지역연구자, 노조관계자, 시민단체 활동가와의 면접자료 및 각종 신문 보도자료를 이용하였다.

II. 연구 쟁점과 분석의 틀

일본에서 1960년대, 70년대는 고도성장과 그에 따른 급격한 산업화와 공해문제의 발생을 배경으로 지방정치의 양상이 변화되기 시작한 시기이다. 이른바 공해문제가 전국적인 쟁점이 되면서 생활공간의 파괴, 공해에 반대하고 환경을 보호하려는 주민여론 및 운동이 확산되는가 하면, 혁신자치체가 대거 등장하는 등 ‘지방자치의 정치화⁷⁾’가 진행되었다.

일본에서 혁신자치체 시기는 대체로 1960년대 지역개발·공업개발이 가속화되는 가운데 지역문제가 현재화한 대도시 및 지방거점도시에서 성립한 자치체가 중앙정부와 구별되는 행정이념과 정책을 표방하면서 중앙과 대치하기 시작한 시기를 지칭한다⁸⁾. 이에

4) 키타큐슈와 같은 기업도시의 발전은 기본적으로 해당 도시의 산업 및 기업의 상황 변화와 연동되는 경향이 있다. 1970년대 두 차례의 석유위기를 계기로 시작된 일본산업의 구조조정은 1980년대 중반 이후부터 기업차원에서 전개되고 있다. 따라서 철강산업을 비롯해 소재형 중공업이 주로 입지해 있는 키타큐슈지역은 큰 타격을 입게 되고, 현재 지역구조의 근본적 전환을 모색하고 있다.

5) 키타큐슈시는 1990년 유엔으로부터 ‘글로벌(グローバル) 500’상을 수상했고 1992년에는 ‘국연(國連) 자치체 표창’을 받기도 했다. 이와 같이 키타큐슈는 행정과 기업의 협력체제에 기반해 ‘공해를 극복한’ 도시, 공해대책의 ‘선진도시’라는 이름으로 여러 상을 수상했다.

6) 지역재활성화 전략의 하나로 새로운 도시이미지를 재구성해 과거 부정적인 이미지를 대체하는 전략이 많이 사용되고 있다. 이를 다루고 있는 주목할 만한 연구로 서구의 구 산업도시들(피츠버그, 클리블랜드, 글래스고우)을 사례로 하고 있는 홀콤의 연구(Holcomb, 1993: 133-143)가 있다.

7) ‘지방자치의 정치화’라는 것은 자치체 수준의 각종 문제에 관한 정책결정과정에서 주민참여를 촉진하는 것 또는 참여 기회를 제공하는 지방자치의 기능을 말한다(間場奉一, 1983: 18).

8) 제2차 세계대전 이후 일본에서의 혁신자치체 등장은 대체로 3기로 구분된다. 1기는 1947년 제1회 통일지방선거에서 홋카이도와 후쿠오카현 등 탄광지대를 중심으로 혁신자치단체장이 등장한

따라 보수지배의 정치구조 속에서 압도적인 우위를 차지하던 보수정당의 위치가 크게 흔들리기 시작하고 지방정치에서 보수와 혁신간 정책대결 양상이 나타나게 된다.

전체적으로 혁신자치체의 역할에 대해 환경 또는 복지와 관련된 국가정책에 큰 영향을 미친 점, ‘지방자치’를 국민적 과제로 부각시켰다는 점이 지적된다. 진자의 측면과 관련해서는 국가의 ‘공해방지법’ 제정 등의 환경정책, 국민복지정책의 개선 등과 같은 생활우선·복지중시의 정부정책을 유도했다는 것, 후자와 관련해서는 주민·시민 참여의 제도화에 중요한 역할을 했다는 것 등이다. 혁신자치체에 대한 이같은 평가와 관련해, 이같은 혁신자치체와 주민참여의 관계, 구체적으로 제도적 통로 밖에서 전개되는 주민참여 형태라고 할 수 있는 공해반대운동과 혁신자치체의 관계를 어떻게 볼 것인가에 관심이 있다.

이와 관련하여, 일본의 혁신자치체와 공해반대운동의 관계를 보는 견해 가운데 사회당과 공산당 양당(초기에는 공명당도 참가)과 총평을 중심으로 한 통일전선 조직을 모체로 하고, 고양된 공해반대주민운동이 혁신자치체의 성립에 중추적인 역할을 했다고 보는 것이 중론이다 (Igeta Takeshi, 1976; 宮本憲一, 1973; 홍성태, 1993; 이시재, 1997). 그러면, 혁신자치체와 공해반대운동의 관계에 대한 이같은 평가가 일본의 모든 지역에 동일하게 적용될 수 있는가. 기업도시의 경우는 어떠한 양상으로 나타날 것인가.

대체로 기업도시는 단일 혹은 소수의 거대독점체가 지역경제에서 독점적인 지위를 차지하며, 그 지역사회나 자치체에 대해 정치적, 사회적, 문화적으로도 압도적인 영향력을 갖고 있는 지역이다. 따라서 주민의 삶의 질보다는 기업의 이해가 반영되기 쉬운 구조이며, 주민의 요구는 억압되거나 잠재화되기 쉽고 주민의 의식구조에서도 기업이미지가 지배적으로 나타나며 기업편향적인 시정운영이 전개되는 경향이 있다. 이러한 도시의 경우, 자치체의 성격 변화는 지역문제를 사회운동화하는 데 중요한 요인이 될 것이다. 이렇게 보면, 기업도시에서 혁신자치체의 성립은 지역내 권력의 행사방식에서 일정한 변화를 의미하는 동시에 주민에게 운동의 목표 및 성공에 대한 집단적 전망을 공유하게 해 억압되거나 잠재화된 주민의 요구를 표출할 수 있는 정치공간의 형성을 의미하게 된다 (McAdam, 1982)⁹⁾.

이후 약 10여 년간의 기간을 말하며, 제2기의 혁신자치체는 혁신자치체가 중앙정부와 구별되는 행정이념과 정책을 표방하면서 중앙과 대치되기 시작한 1960년대 초부터 1970년대 초까지이다. 그리고 제3기는 1970년대 중반 이후 혁신자치체가 급격히 쇠퇴해가는 시기를 말한다. 즉 1975년의 통일지방선거에서 혁신자치체는 퇴조경향이 명확해지고 1970년대 후반에 이르면 궤멸상태에 이르게 돼 지역발전이라는 대의명분하에서 또다시 ‘지방자치의 탈정치화’가 진행된다. 혁신자치체에 대한 자세한 논의는 현대사회연구소(1994/10)를 참조하기 바란다.

9) 맥아담(McAdam, 1982)은 사회운동을 심리적 현상이라기 보다는 정치적 현상으로 보며, 운동의 형성과 전개양상에서 사회경제적 변화와 정치적 기회구조가 크게 작용한다는 것을 보여줌으로써 사회변동과 사회운동의 관계를 조명할 수 있게 하였다. 그는 운동 형성 요인으로 광범위한 사회경제적 과정, 기존 조직의 역량, 정치적 기회 확대, 인식의 변화 등을 들었다 (McAdam,

한편, 기업도시의 공해반대운동의 형성과 전개양상에 영향을 미치는 요인들 가운데 지역사회구성의 형태가 중요하게 고려될 필요가 있다. 지역사회구성이라는 것은 일상적인 사회적 상호작용의 지방적 맥락을 지칭하는데(정근식, 1991: 24-25; Broadbent, 1986), 이와 관련하여 주민층의 직업적 구성 및 지역사회조직의 특성을 명확히 할 필요가 있다. 모든 주민이 운동집단을 형성하거나 참여하는 것은 아니라고 볼 때 주민층의 직업적 구성은 주민층 가운데 누가 운동집단을 형성하고 운동에 참여하는가를 파악할 수 있게 하고, 지역사회구성의 형태와 운동 양상의 관계를 설명할 수 있게 한다. 그런데 기업도시의 주민층은 노동자층과 부분적으로 혹은 완전히 겹친다. 따라서 지역의 노조 및 노동조직의 성격과 정향은 운동의 양상 및 운동 방향에 가장 포괄적이고 강력한 영향을 미칠 수 있다. 이때 노동자 및 노조의 성격은 기본적으로 기업내 노사관계의 성격에 의존한다. 이와 관련하여, 가와사키(川崎)지역의 공해반대운동 사례에 주목할 필요가 있다. 이시재(1997)는 기업도시라고 할 수 있는 가와사키지역 공해반대운동 사례 분석을 통해 가와사키지역에서는 산업발전→공해반대주민운동 고양→혁신자치체의 탄생→공해대책 수립이라는 과정을 거쳐왔다고 밝히고 있다. 이 사례는 일본의 혁신자치체 및 이것과 공해반대운동간 관계에 내러진 일반적인 평가가 그대로 적용되는 경우이다. 또한 가와사키지역의 공해반대운동은 노동운동과 직접 결합하지는 않았지만 혁신자치체라는 정치적인 공간에서 상호협력할 수 있었다(이시재, 1997). 그러면, 기타큐슈의 경우도 이와 동일하게 설명할 수 있는가. 이 글에서는 이를 고찰하고자 한다.

일본기업을 연구한 많은 논자들에 의하면, 일본기업의 통합원리는 공동체의 담론에 의해 뒷받침되고 있고(Abegglen, 1958; Dore, 1973; Clark, 1979; Cole, 1979; Rohlen, 1974; 한경구, 1994), 이와 관련하여 일본 노조의 성격¹⁰⁾이 중요하게 지적된다. 실제로 일본의 노조는 기업의 지역관리에서 중요한 역할을 수행해왔다(都丸泰助·窪田曉子·園藤宏一編, 1987). 노조가 수행하는 활동은 임금을 주로 한 노동조건 교섭 이외에, 기업과 지역사회와의 관계조정을 원활히 행하기 위해 필요한 기업의 경영방침에 대한 종업원의 합의형성에 기여하는 측면을 지닌다. 이같은 합의형성에 기초한 노조의 지역활동은 기업 활동에 유리한 사회적 환경의 조성에 기여하는 동시에 기업내의 통합을 강화시키는 효과가 있다(李鍾久, 1990: 51). 그러면, 이러한 노조의 성격이 지역공해반대운동의 양상에 어떠한 영향을 미치는가. 더욱이 지역에서 공해문제가 쟁점으로 제기된다고 해도 모든 주민이 운동집단을 형성하거나 참여하는 것은 아니고, 운동의 전개과정 또한 동태적인

1982: 36-40).

10) 노조는 기본적으로 노동측과 경영측간에는 갈등이 존재한다는 가정에 입각하고 있지만 일본의 노조는 기업과 긴밀하게 결합되어 있고, 기업의 안정과 성장을 근로조건 향상의 전제조건으로 생각하고 있기 때문에 기업의 경영시책에 대해 매우 협력적이다. 따라서 경영자는 노조의 협력을 얻어 제반 경영시책의 정당성을 재고시킬 수 있다. 일본 노조의 성격에 대한 자세한 내용은 야마시타(山下東彦, 1988), 카와니시(河西宏祐, 1989), 한경구(1994), 이호창(1996) 등의 연구를 참조하기 바란다.

현상이라고 볼 때 운동의 전개 흐름에 따라 운동조직 및 그 대열에 참여하는 사람의 범위는 어떻게 조정되며, 이때 지역의 노동자 및 노동조직의 태도는 어떠한 변화를 보이는가 등이 이 글의 연구쟁점이다.

이 글에서는 기타큐슈의 공해반대운동 분석을 위해서 먼저 기타큐슈에서 공해문제가 운동화되어온 과정을 운동의 형성과 전개의 흐름에 따라 고찰하고, 이러한 논의를 바탕으로 운동의 전개 흐름에 따른 운동참여자의 범위, 운동조직과 지역노동조직의 관계를 살펴보기로 한다. 특히 운동의 양상에 영향을 미칠 수 있는 일본 노조의 친기업적 성향과 기업주의 요인에 주목하여 고찰해 보기로 한다.

III. 공해문제의 역사와 운동의 전개

1. 공해문제의 역사와 성격

기타큐슈에서 공해는 1910년대부터 있었다. 그러나 1928년 3월 후쿠오카현 의회에서 논의되었을 뿐, 주민들이나 행정당국에 의해 공해문제로 되지 않았다(神岡良子, 1987). 특히, 기타큐슈 5개 지역 가운데 요업이나 화학, 철강 등의 대공장군이 집중되어 있는 야하타지역은 산업공해에 의한 환경파괴가 심각하였다¹¹⁾. 대기는 7색 매연으로 오염되었고 도카이완(洞海湾)은 공장 폐수로 인해 ‘죽음의 바다’라고 일컬어질 정도였다(<朝日新聞>, 1970년 5월 23일자). 그럼에도 불구하고 7색의 매연이 번영의 상징, 철강도시로서의 ‘과시’로 인식돼 야하타시가에 담겨있을 만큼 이 지역에서는 공해현상이 나타나도 공해 ‘문제’가 되지 않았고 공해반대운동도 일어나지 않았다¹²⁾. 당시 야하타주민에게는 기업으로부터 해방되고자 하는 자치의식이 존재하지 않았다고 할 수 있는데, 이것이 바로 기업도시의 공해문제였던 것이다(宮本憲一, 1973).

기타큐슈의 지역주민들이 과거 야하타제철소 성장시기를 회상하면서 하는 일상적인 담론 가운데 대표적인 것들로 다음과 같은 말들이 있다. “고도성장 초기까지 통산대신이

11) 1961년 주택가에 있는 시로야마(城山)초등학교의 낙진(落塵)은 월 최고 85톤, 최저 31톤으로 평균 64톤에 달하는 지옥 그 자체였다. 1961년에 공해심사청구가 24건, 공해상담이 214건이었지만 야하타제철소에 대해서는 1건도 없었다(宮本憲一, 1973: 70-71).

12) 기타큐슈가 어떠한 도시였는가는 도시합병 이전의 구야하타시의 시가(市歌)를 보면 당시의 분위기를 어느 정도 알 수 있다. “연기가 자욱, 하늘에 가득하다. 천하의 장관, 우리제철소 야하타야하타. 시의 발전은 우리의 책임!(煙はもうもう, 天にみなぎる, 天下の壯觀, 我が製鐵所, 八幡. 八幡. 市の發展は我等の責務!)” 그리고 한 영화감독이 야하타제철소에서 배출되는 매연을 일본 발전의 상징으로 간주해 ‘7색의 매연’을 소재로 영화를 만들었을 정도로 기타큐슈의 공해도 찬미의 대상이 되었다. 더욱이 전후 부흥기를 거친 후 경기회복으로 임금이 매년 15% 상승했기 때문에 모두 그것에 들떠 있었다. 이와 같이 매연 자체는 기타큐슈 발전의 상징, 천하의 장관으로 여겨졌는데, 주민들 사이에도 제철소의 발전이 지역번영이라는 생각이 일반적이었다(큐슈국제대학 S교수와의 면접결과).

취임하게 되면 먼저 야하타제철소장에게 인사하러갔다” “철은 국가이다” “야하타제철소가 재채기하면 기타큐슈지역 전체가 감기에 걸린다” “야하타제철소가 쓰러지면 일본, 기타큐슈지역이 쓰러진다” (지역주민 및 사회단체 관계자와의 면접결과 종합). 이와 같은 담론들에서 과거 야하타제철소와 국가 및 주민과의 관계를 어느 정도 짐작할 수 있다. 먼저, 야하타제철소와 지역주민의 관계는 다음 면접내용에서 잘 나타난다.

“옛날에는 공해문제가 심각하였다. 빨래를 널어놓으면 시커멓게 되었다. 그런데 그 때는 그 이유가 무엇인지 잘 몰랐다. 사람들이 픽픽 쓰러지는데 왜 그러는지도 몰랐다. 야하타제철소는 우리 지역의 꿈이었으니까. ‘야하타제철소가 쓰러지면 일본이 쓰러진다’는 말이 있었으니까. 그러나 실제로 그렇지 않았지만.... 그리고 어렸을 적에 가장 큰 행사는 야하타제철소 기업제(起業祭)가 열리는 날이었다.” (지역주민 M₁씨와의 면접결과, 면접일자는 1996년 8월 25일자).

“옛날에는 야하타제철소가 전부인 줄 알았다. 모든 것이 야하타제철소를 중심으로 행해졌기 때문이다. 내가 초등학교(야하타초등학교) 다닐 때 기업제가 열릴 때가 정말 좋았다. 그 날은 학교가 휴일이었으니까. 주민구성과 관련해서는 야하타제철소관련 주민이 대다수를 차지했기 때문에 야하타제철소와 관련되지 않은 주민은 기죽어 살아야 했다. 그리고 지역의 모든 시설, 특히 제일 좋은 시설을 갖추고 있는 곳은 야하타제철소 관련시설이었고 이 시설들은 야하타제철소 사원들만이 이용할 수 있었다. 따라서 야하타제철소 사원들은 특권의식을 갖고 있었다. 최근에는 야하타제철소 관련시설들을 일반시민에게 개방하고 있지만.... 그것도 고로가 폐쇄되고 사원들이 줄어들어 시민에게 개방한 것이지만!”(지역주민 M₂씨와의 면접결과, 면접일자는 1996년 8월 25일자)

이상의 면접결과에서도 나타나는 바와 같이 야하타제철소는 기업내 복지시설을 이용해 야하타제철소노동자와 그외 지역주민을 분단시키면서 자사노동자의 통합을 이룩하는 한편, 지역주민에 대해서는 국가이데올로기 또는 문화적 수단¹³⁾을 통해 효과적으로 관리해왔다. 이와 같은 상황에서 시민의식은 육성될 수 없었고, 기타큐슈의 공해는 더욱 악화되어 1950년대 들어서는 그 정도가 극도에 달하였다¹⁴⁾ (神岡良子, 1987: 38-39). 특히,

13) 매년 11월에 개막되는 야하타제철소의 기업제는 기업축제만이 아니라 지역주민들의 생활속에 매우 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 1901년 제철소의 조업시작을 기념한 이 축제는 ‘기업제가 왔기 때문에 추워진다’고 할 정도로 기타큐슈에 겨울을 알려주는 것이었고 기업제 행사가 열리는 날이면, 야하타제철소 시설이 집중적으로 몰려있는 오타니(大谷)광장은 인파로 가득했다. 또한 기업제가 되면 공공기관은 물론 초·중학교까지 임시휴교할 정도로 열광적이었다 (林榮代, 1971: 51).

14) 1950년대 후반 이후 기타큐슈지역의 공해는 매우 심각해졌다. 1950년대 후반 고도경제성장기에 생산설비가 급속히 확대·증강되었고, 이에 따라 국지적이었던 공해가 매연에 의한 대기오염이나 악취, 공장배수에 의한 수질오염 등으로 표면화되었고 광범위하게 확대되었다. 지붕은 회색으로 덮였고 하늘은 항상 뿌연 연기로 가득했다. 매연공해에 의한 가로수는 말라죽거나 아황산가스에 의한 금속의 부식 등 시가지나 주택지의 공해피해가 확대되었고 공장에 근접한 주택지의 생활환경은 극도로 악화되었다 (北九州市八幡信用金庫, 1995: 442; 北九州公害對策局, 1981). 1962년 「매연규제법」이 시행되었지만 기타큐슈의 대기오염은 감소되지 않았고 베트남전쟁 경기로 인해 산업계가 완전조업을 하면서 공해는 오히려 증가했다 (林榮代, 1971).

공장에서 배출되는 매연으로 뒤덮인 ‘야하타의 하늘’, 죽음의 바다화한 ‘도카이완(洞海灣)’은 당시의 키타큐슈를 상징하는 이미지였다. 또한 공해의 확산은 단순히 환경오염에만 그치지 않고 건강피해나 집단 주거이전 등의 형태로 주민의 생활을 위협하는 상황이었다.

2. 운동의 형성

(1) 혁신자치체의 성립과 종결

키타큐슈에서는 1963년 도시통합과 함께 사회당과 공산당의 공동투쟁과 지역노동조직의 지원으로 혁신시장이 탄생하였다. 키타큐슈의 혁신시장은 사회당과 공산당 양당의 통일전선 조직을 모체로 해 탄생했는데, 다른 도시의 혁신자치체와 달리 주민운동이 고양되지 않은 상태에서 탄생하였다. 즉 키타큐슈에서 혁신시장의 탄생은 일본의 대도시에서 혁신시장이 대거 탄생한 시기가 1960년대 후반이라고 할 때 빠른 편에 속하였다.

키타큐슈에서 혁신시장이 등장하게 된 과정을 보면 다음과 같다. 1963년 키타큐슈 초대시장선거는 자민당과 민사당 지원의 보수계 무소속 후보와 혁신계 후보의 대결구도였다. 지역의 노조와 노동조직들을 중심으로 혁신시장 실현 움직임이 확산되는 가운데 후쿠오카현평(福岡縣評) 및 현평키타큐슈분국(縣評北九州分局)을 중심으로 해 민간대기업 노조를 포함한 전체 조정이 이루어지고 당시 현직 참의원의원 요시다(吉田法晴)에게 입후보를 요청하게 된다. 이에 사회당 후쿠오카현분부는 요시다를 사회당 공인으로서 키타큐슈시장선거에 입후보시키는 방침을 결정하고 공산당과 민사당에 대해 혁신후보의 통일과 선거협력을 요청하였다. 키타큐슈지역의 각 노조들은 춘투와 선거투쟁을 동시에 조직하기로 했고 이 키타큐슈춘투공동투쟁회의에서 야하타노조는 혁신시장 실현에 협력하기로 하고 야하타노조 중앙위원회에서 사회당 공인 후보의 추천을 결정하였다¹⁵⁾. 이에 따라 현평키타큐슈분국을 중심으로 하여 ‘키타큐슈노조선거대책위’를 발족시키고 이를 중핵 선거부대로 해 조직활동을 전개해나갔으며, 선거결과 혁신시장이 탄생하게 된다¹⁶⁾.

15) 야하타노조가 키타큐슈 시장선거에 미치는 영향은 매우 컸는데 당시 3만여 명의 조합원과 그 가족, 그리고 관련협력기업의 노동자들을 합하면 그 영향력은 막대하였다. 그러나 야하타노조 내부에는 자민당과의 공동추천에 의해 보수계 무소속 후보를 지원하기로 결정한 민사당 당원인 조합간부, 기업측의 압력 등이 있어서 혁신후보의 지지결정에는 상당한 어려움이 있었다. 따라서 야하타노조가 혁신후보지지 결정을 내린 것은 의외였는데, 당시 야하타노조의 혁신후보지지 결정 배경으로는 춘투공동투쟁체제 하에서 현평키타큐슈분국(縣評北九州分局)을 중심으로 한 민간대기업의 공동투쟁 및 연대를 중시해 추진해왔던 운동을 들 수 있고, 다음으로 당시까지는 야하타노조 내에서 노동조합주의세력이 주도권을 장악하지 않은 상태였다는 점이 지적될 수 있다.

16) 1963년 키타큐슈 초대시장선거 결과를 보면 혁신후보 20만 7,346표, 보수계 무소속후보 17만 6,105표로 혁신후보가 승리하였다 (北九州市選舉管理局 내부자료).

1963년 기타큐슈의 성립과 함께 탄생한 혁신시장하에서 기타큐슈시의 장기종합계획이 수립되었다. 이 장기종합계획은 “기타큐슈시는 자치의식을 자랑하는 시민도시를 지향하고 있다. 기타큐슈의 도시만들기의 주체는 … 주민이다. 지방자치는 주민에 의해 주도되고, 시정이 시민을 위해 민주적으로 행해지는 가운데 풍부한 시민생활은 만들어질 수 있다”는 것에서 시작된다(北九州市, 1965). ‘시민이 도시를 만든다. 도시는 시민을 위해 시민을 기반으로 해서 시민에 의해 만들어진다’는 장기종합계획의 기본 이념은 산업 및 기업 본위의 발전을 해왔던 기타큐슈에 있어 획기적인 발상의 전환이었다.

그러나 장기계획을 실행하기에는 자원 부족, 도시통합에 따른 경과조치의 존재 등 현실적으로 다양한 제약이 따랐다¹⁷⁾. 전국적으로 혁신자치체가 계속해서 등장하는 상황이었음에도 불구하고 기타큐슈에서는 1967년 사회당과 공산당의 연합공천 실패 및 지역노동조직이 분열된 가운데 치러졌던 시장선거에서 보수계 후보가 당선됨으로써 기타큐슈의 혁신자치시대는 1기로 끝나고 말았다.

(2) 운동의 형성

사회운동의 형성 계기는 매우 다양하다. 언론에 의한 폭로가 직접적인 계기가 되는 경우도 있고 지역 외부집단에 의해 주어질 경우가 있는 반면, 지역내부에서 자생적으로 또는 특정 조직에 의해 운동이 형성되는 경우도 있다. 기타큐슈의 공해반대운동은 오랜 침묵 뒤에야 비로소 운동화된 경우이다. 즉, 생산과 고용 및 산업활동과 건강 및 안전이라는 첨예하게 대립되는 이익과 관련된 문제인 공해문제는 오랜 동안의 침묵과 인내기를 거친 뒤에야 사회운동화될 수 있었다. 그리고 특기할 만한 점은 초기 운동이 사회적 권력으로부터 배제된 기혼 여성들에 의해 촉발되었다는 점이다. 이것은 기타큐슈 공해반대운동의 한 단면을 보여주는 것이다.

쟁점은 운동양상에 중요한 영향을 미친다. 기타큐슈에서 공해문제가 쟁점으로 제기된 것은 기타큐슈시 성립 이전인 1950년대 초 큐슈전력회사(당시 나카바라전력공장)를 상대로 한 나카바라(中原)부인회의 공해반대운동에서 시작된다. 전시체제 하에서 1937년 큐슈전력회사(당시 일본전력수송회사의 나카바라전력공장)가 기타큐슈공업지대에 전력을 공급할 목적으로 나카바라지역에 설립되었다. 해안에 공장들이 건설된 이후 주민들은 저질의 석탄 사용으로 인한 낙진(fallout)에 시달려야 했다. 그러나 누구도 낙진으로 인한 피해문제를 제기하지 못하였다¹⁸⁾. 소수 개인들을 중심으로 한 반대가 있었지만 기업들은

17) 특히, 사회당과 공산당의 공동투쟁에 의해 탄생한 혁신시정은 도시합병 이전의 각 지역들로부터의 개별 공격, 야하타노조와의 불협화음과 시정에 대한 공격에 의해 일관된 시정 집행이 어려운 상황이 전개되었다.

18) 이에 대항하면 국가에 대한 범죄 또는 비애국자라는 낙인이 찍힐 수 있는 상황에서 주민들은 인내해야만 했다. 제2차 세계대전 이후 야하타제철소를 비롯한 기타큐슈공업지대는 피해가 컸지만 전후 부흥과정에서의 국가의 지원과 한국전쟁에 의한 특수에 의해 원상태로 회복되었고,

축제나 지방공공시설에 대해 약간의 돈을 기부함으로써 무마시켜버렸고 낙진은 계속되었다 (Hayashi, 1995). 이러한 상황에서 낙진문제는 나카바라부인회에 의해 제기되었고 이에 따라 본격적인 활동이 전개되었다. 그리고 나카바라부인회의 활동 결과,¹⁹⁾ 1951년 집진기(集塵機)가 설치되고 이후 나카바라전력공장의 스모그 피해는 감소되었으며, 나카바라부인회의 활동도 일단락되었다.

그러나 1955년 이래 일본의 급속한 경제성장과 함께 기타큐슈공업지대의 환경은 다시 급속도로 악화되어갔고 이러한 상황에서 당시 도시발전의 상징이었던 공장지대의 굴뚝으로부터 나오는 '7색 매연'이 공해의 상징으로 인식되기 시작하였다. 그리고 1957년 6월 여성지도자강의분과에서 공해문제가 본격적으로 제기되기 시작한다. 이 분과에서 “토바타의 하늘에서 오염원을 어떻게 제거할 것인가, 그리고 어떻게 건강하고 살기좋은 도시를 만들 것인가”하는 것이 토론되었고(Hayashi, 1995), 이 분과토론 이후 시장에게 공해방지구조를 요구하였으며, 이후 구 토바타시장을 비롯 시의회대표와 36부인회 대표는 도쿄에 있는 일철화학(日鐵化學)의 사무실을 방문하였다. 이때 36부인회 대표는 공해피해의 심각성을 보여주는 검게 된 세탁물과 청소종이, 어린이가 사용한 티슈를 제시하면서 공해조치를 취해줄 것을 일철화학측에 요구하였고 기업측은 집진기를 설치해주고 매연감시원을 두어 스모그 조치를 해주기로 하였다. 이후 36부인회장이 집진기를 설치해주기로 한 일철화학의 결정을 보고하는 1961년의 여성연구모임에서 한 시민이 “공해 쟁점은 토바타시에만 국한되지 않는다. 근접하고 있는 기타큐슈 5시의 공통적인 쟁점이다. 우리는 운동의 결합을 위해 다른 지역의 부인회에 요구하고 다른 지역과 연대서클을 확대해야 한다.”고 제안하였는데, 이것은 이후 운동 발전의 계기가 되었다 (八木邦子, 1987: 95; 林榮代, 1971; Hayashi, 1995).

한편, 신일본제철(야하타제철소)은 1960년대 들어 주요 생산 센터를 야하타지구에서 최신펠비의 토바타지구로 이동시켰다. 그리고 에너지원이 석탄에서 중유로 변화되면서 공해오염은 새로운 양상으로 전개되고 베트남전쟁 특수에 의해 공해는 더욱 심각해져갔다. 이러한 상황에서 1963년 6월 36부인회 모임에서 부인회대표들에 의해 지역생활 관련 쟁점, 특히 공기오염이 다시 논의되고 스모그 쟁점이 제기되었다 (Hayashi, 1995). 그리고 기타큐슈 성립 이후 36부인회는 토바타구(戸畑區)부인연합회의 활동으로 확대되어갔고 여기서 공해문제가 운동의 쟁점이 되었다. 전체 성원의 동의하에 공동 목표로 '우리

주민들은 다시 낙진으로 시달려야만 하였다 (Hayashi, 1995).

19) 나카바라부인회의 대표들은 나카바라전력공장의 실무진들의 부인들이었고, 가족의 생계가 달려있는 관계로 낙진으로 인한 피해문제를 제기하기 어려운 상황이었다. 따라서 우선 공해의 심각성을 이해시키기 위한 현지조사를 수행하고, 조사 결과에 기반해 공장과 직접 협상하는 방식 대신에 시의원들의 사무국을 방문해 그들에게 공해 쟁점을 정치적으로 제기하게 하는 우회 방법을 택하였다. 따라서 이 시기의 공해문제는 의회에 의해 나카바라전력공장에 제출되었다. 나카바라부인회는 이같이 시의회를 통해 기업과 협상하는 방법을 통해 문제를 해결하고자 했는데, 이는 당시 나카바라부인회의 의식상태를 보여준다.

는 우리의 파란하늘을 되찾고 싶다'가 설정되고 이후 여성들은 공해를 제거하기 위한 본격적인 활동을 전개해나가기게 된다.

3. 본격적인 운동의 전개

(1) 운동의 조직화: 기혼여성 주도의 운동

초기 공해반대운동에서 운동조직은 운동이 구체화되면서 새롭게 구성된 것이 아니라 기존 조직이 운동조직의 역할을 담당한 경우에 속한다. 즉 1957년부터 1960년대 중반까지의 역량축적기에는 기존 부인회 조직인 36부인회를 중심으로 연구·학습·현지조사활동을 해왔다. 그리고 1964년 말부터는 자치체, 시의회, 기업 등 운동대상의 다양화와 함께 활동이 대외투쟁 중심으로 전환되면서 36부인회 조직이 운동조직의 역할을 하게 된다. 초기 운동의 주체는 자신들의 가족을 공해로부터 보호하고자 하는 36부인회의 여성들이었다.

1) 공해학습 및 현지조사활동을 통한 전문지식의 축적: 1957-1964

키타큐슈에서 초기 공해반대운동의 조직화는 기혼 여성 주도로 이루어졌다. 1957년부터 1964년초까지는 기존 여성조직인 36부인회를 중심으로 연구·학습·현지조사활동에 힘을 쏟았는데, 지역생활 및 스모그 쟁점이 제기된 이후 부인회는 두 가지 측면에서 활동을 전개해나간다. 첫 번째는 공공교육의 장을 활용한 여성교육과정의 개설을 통한 공해연구활동이었다. 이것은 공해문제를 여성관련 쟁점으로 부각시키는 계기가 되었고 공해문제에 대한 인식의 변화에 기여하게 된다. 그리고 공해학습이 조직되었는데, 학습계획은 사실인식과 사물에 대한 과학적 사고 습관의 형성, 생활 속에서의 문제의 포착이라는 세 가지 목표하에서 조직되었다. 두 번째는 공해의 원인 규명을 위한 공해관련 자료조사 및 현지조사, 공해측정과 공해에 대한 전문지식의 축적활동이었는데,²⁰⁾ 이와 함께기업을 대상으로 한 활동도 해나가기 시작한다. 먼저, 부인회는 일철화학기업의 토바타공장을 대상으로 한 활동을 전개하는데 공장측과의 협상에서 공장대표가 “스모그제한법은 우리공장에 적용할 수 없다. 스모그는 많은 다른 공장에서 배출된 것이다”라고 한 것에 대해서 부인회는 잘 대처하지 못하였다. 이를 계기로 여성들은 자치체의 공해통제국을 방문하여 공해통제에 관한 법관련 서적을 학습함으로써 스모그제한법이 매우 비효율적이라는 사실을 인식하였다. 이와 함께 대학전문연구소를 적극적으로 활용했고 36지역의 개인병원과 토바타시병원을 방문해 환자들의 질병 유형에 대한 통계조사를 실시하기도 하였다²¹⁾.

20) 공해문제의 쟁점화를 위해서는 선진적인 과학적 지식이 필요하였다. 따라서 우선, 1963년에 오염도에 대한 실태조사를 실시했다. 뒤이어 1964년에는 「대기오염이 인체에 미치는 영향」에 대해 공동연구를 조직하고 자료수집에 들어간다.

21) 큐슈기술연구소의 연료연구실험실을 방문하여 공장에서의 중유 사용방법 및 과정과 실험

이러한 부인회의 활동은 언론을 통해 보도되었다. 언론보도는 키타큐슈의 공해문제를 사회적 쟁점화시키는 데 기여했던 반면, 여성들의 활동에는 역효과를 미쳤다. 이는 36지역이 야하타제철 사태가 포함되어 있는 공장노동자들의 거주지역이고 대다수 여성 참여자들의 가족성원이 공해기업에서 근무하고 있었기 때문이다²¹⁾. 이와 같은 상황에서 많은 여성들이 탈락하게 되고 참여자의 수는 언론보도 증가와 비례해 계속 감소해갔고, 부인회는 활동을 계속할 것인가라는 위기에 직면하게 된다.

2) 본격적인 운동의 전개: 1964년말-1968

언론보도의 여파로 많은 여성참여자를 상실한 36부인회는 다시 ‘가족의 건강’이라는 문체에 논의가 모아져 활동을 재개하는데, 토바타지구 13개 부인회가 연대하여 토바타지역 전체의 문제로 제기하였다. 6,500명의 성원을 지닌 토바타구부인연합회가 주도하게 되고 운동은 한층 조직적 발전을 이루게 된다. 토바타부인연합회는 연합회내에 공해쟁점을 위한 특별위원회를 설치하여 공해쟁점에 대한 연구방법과 운동정책 및 쟁점 제기방법의 다양화를 꾀했는데, 운동의 목표로 “우리는 파란 하늘을 되찾고 싶다”로 결정하고 구체적인 활동계획에 대한 논의가 이루어졌다.

1957~1964년까지의 활동이 주로 연구·학습활동 중심의 운동역량 형성기 또는 초보적 홍보기였다고 하면 1964년 말부터는 자치체, 시의회, 기업 등 운동대상의 다양화와 함께 대외투쟁기였다. 이전의 연구활동 성과에 기반하는 한편, 연구활동을 지속하면서 홍보 또는 의사표현수단으로써 제도적 또는 비제도적 통로를 혼용하여 대결전략과 동화전략²²⁾을 동시에 사용하는 운동전략이 구사되었다.

이 시기 토바타부인연합회에 의한 공해반대활동은 크게 두 가지 측면으로 구분할 수

도구를 이용한 먼지 분석을 통해 공기오염과 물리적 환경간의 구체적인 관계를 학습했다. 여기에서 몇 년전 현지조사에서 수집한 먼지를 분석하여 그것이 일철화학공장에서 나온 것임을 밝혔다. 그리고 통계조사 결과에 기반하여 공기오염에서 기인한 질병의 존재를 재확인하였고, 공해가 없는 농업지역이나 다른 지역(공해없는 지역)과의 비교를 통해서 공해로 인한 질병유발 기제를 밝히기도 하였다. 또한 36지역의 모든 세대를 대상으로 하여 공해피해 정도를 질문하고 그 결과를 분석하였다.

22) 기업이 여성들에게 또는 남편이나 그의 가족성원을 통해 압력을 가해왔고 여성들은 남편으로부터 ‘당신은 가족을 누가 지탱해준다고 생각해’ 등과 같은 문구로 질책을 받았다 (Hayashi, 1995).

23) 대결전략과 동화전략의 구분은 키철티(Kitschelt, 1986)의 구분이다. 키철티는 기존의 제도적 통로를 통한 활동을 동화전략(assimilative strategy)으로, 그리고 기존의 제도 바깥의 활동을 대결전략(confrontational strategy)으로 보았다 (Kitschelt, 1986: 66). 제도적 통로로는 설명회, 토론회, 공청회 등에의 참여, 서명운동, 시정당국에 대한 진정서, 건의서, 탄원서, 청원서 등의 민원제출, 의회에 대한 청원서 제출, 국회의원에 대한 지원 요청 등이, 비제도적 통로로는 집회, 시위, 농성, 활동저지 등이 포함될 수 있다. 동화전략, 대결전략에 대해서는 키철티(Kitschelt, 1986)와 박재묵(1995, 1995)의 연구를 참조하기 바란다.

있다. 첫 번째는 체계적인 연구·현지조사활동이다. 36부인회의 활동경험에 기반해 보다 과학적이고 체계적인 공해 쟁점의 제기를 위해, 그리고 공해발생 기체에 관계된 이론습득을 위해 관계 전문가의 지도를 받는 한편, 지역단위의 연구분과를 개최하였다. 계속해서 여성들은 강연회 및 토론회 등의 의식형성적 집회활동을 해나간다. 여성들은 공기오염 기체를 연구하고 공기오염이 어떻게 물리적 환경에 영향을 미치는가를 학습해나가는가 하면, 기타큐슈공업지대에 대한 연구전문가를 초대해 연구분과를 개최하는 등 과학자를 적극 활용한 의식형성적 집회를 조직하기도 하였다. 그리고 토바타와 기타큐슈 전체의 공해상황을 인식하기 위해 제도적 통로를 적극적으로 활용하는데 그 하나로 시정부의 관련부서나 대학연구기관을 이용하였다.

두 번째 측면은 운동대상에 대한 비제도적·제도적 통로를 혼용한 대결 또는 동화전략의 적극적인 구사이다. 이에 대해 운동대상에 따라 자치체에 대한 것, 시의회에 대한 것, 그리고 기업에 대한 것으로 나눠 살펴보기로 한다. 먼저, 시행정당국에 대한 활동을 보면, 부인연합회는 1964년 10월 시장을 비롯한 시정관계자들이 참석한 시교육국 주최의 ‘매연은 이제 그만’이라는 제목의 신생활전(New Life Exhibition)을 활용해 축적된 연구자료 및 결과 발표를 통해 공해의 심각성을 알리고 공해에 대응할 것을 촉구하였다. 또한 행정당국에 편지를 보내거나 직접적으로 반공해조치에 대해 시장과 협상을 벌이는 수단을 사용하였다. 혁신시장과의 협상의 장에서 토바타부인연합회는 먼저, 시의 예산 분석과 시장의 활동비 분석자료에 기초해 공해방지조치들에 대한 시 예산의 협소성을 제기하고 공해대책비의 증액을 요구하는 한편, 다른 공업도시와 비교해 공해통제국의 실무자가 적은 실태조사자료에 기반해 공해연구센터의 설치를 요구하였다. 또한 혁신시장의 슬로건이었던 ‘녹과 태양의 지역만들기’와 1965년 기타큐슈시장기계획에서 시민 우선의 생활환경 정비가 중점시책으로 포함되어 있는 점을 들어 기타큐슈의 시행정이 진정한 ‘시민우선’정책을 취한다면 시민들은 공해로부터 고통받지 않게 되며, 시행정이 시민의 생활환경을 파괴하는 요인들을 제거함으로써 시민들을 위한 생활환경을 창출해야 한다는 것을 촉구하였다²⁴⁾.

시의회에 대한 활동은 초기 운동을 이끌었던 36부인회 시기에서는 개입 배제라는 태도였으나 점차 시의회에 대해 공해방지대책을 요구하는 방향으로 변화되어갔다. 본래, 시의회는 부인회의 공해반대활동에 대해 방관적 태도를 취해왔다. 초기 36부인회가 공해반대활동을 전개할 때는 물론, 기타큐슈 성립 이후에도 공해문제는 시의회에서 문제로 제기된 적은 거의 없었다. 그러나 환경보호를 위한 주민의 활동이 활발해지고 일정 정도의 성과를 보이며 항의행동이 본격적으로 전개되자 당시까지 공해문제에 적극적인 태도

24) 혁신시장과의 교섭이후 1968년까지 ‘과란하늘을 되찾고 싶다’의 자료 인쇄비 일체는 시의 공해대책과가 부담하게 되었고 부인회가 시작한 조사연구가 사회적으로 인식되었으며 기타큐슈시에서 부인회의 공해학습비용은 공비(公費)로 보장되었다. 이어 사회교육과장과의 교섭후 공해학습경비는 매년 증액돼 6년간에 합계 14만엔이 지원되었다.

를 보이지 않았던 시의회의원들이 부인회의 활동에 개입해왔다. 이에 대해 부인회에서는 의원들이 개입하는 것을 막았다²⁵⁾ (林榮代, 1971). 그러나 운동과정에서 여성들은 시의회에 대한 뿌리깊은 불신에도 불구하고 공해 쟁점을 정치적으로 해결해야 한다는 것을 인식하면서 시의회의원들에 대한 활동도 전개해가게 된다. 토바타부인연합회는 모든 시의원(62명)에게 공해문제에 대한 개인적 견해를 알아보기 위해 개방서신을 보냈다. 회답 결과, 내용의 대부분이 의원자신의 견해보다 자신이 소속하고 있거나 관련이 있는 정당의 공개진술과 관련된 내용이었고 시의회성원들이 기타큐슈의 공해 쟁점에 대해 매우 낮은 인식 수준을 지니고 있음이 확인되었다. 이를 통해 “우리가 실제로 저런 사람들에게 투표했는가” “왜 공해쟁점이 해결되지 않고 있는가”를 명백히 인식할 수 있었다. 그 후 시의회선거에서 토바타부인연합회는 모든 시의회의원후보들에게 공해문제 또는 방지에 대한 자신들의 수행능력을 표현하도록 하였고 이후 그들은 정치분야에서 예전보다 관심을 보이게 된다 (Hayashi, 1995: 36).

한편, 도시행정 및 지역사회 전반에 대해 막강한 영향력을 지니고 있는 기타큐슈지역의 기업에 대한 활동은 기업관계자들의 의식 문제²⁶⁾가 있었고 부인연합회 내부의 의견 차이도 컸다. 결국, 토바타부인연합회는 기업에 협력을 요구한다라는 관점하에 먼저 공개서신방법을 채택하였다²⁷⁾. 이후 기업관계자와의 직접 대면을 통한 교섭방식도 채택되었는데, 토바타부인연합회의 대표와 신일본제철 토바타공장이나 다른 기업대표들간에 직접적인 교섭이 이루어졌다. 신일본제철(야하타제철소)과의 공해방지조치에 대한 설명회를 통해서 신일본제철이 오염방지장치의 설치에 이미 약 10조엔을 투자하였고, 그 장치의 유지비용으로 한달에 80만엔을 사용하고 있다는 것을 확인하는 것에 그쳤다.

25) 시의회에 대한 여성들의 불신은 다음의 내용에서도 잘 나타난다. “기타큐슈의 정치가들은 친기업적이다. 과거에 공해문제는 시의회에서 거의 논의되지 않았다. 시의회 성원의 행동은 공업도시의 전형이다. ... 이러한 가장 큰 원인은 시의회 성원의 절반 이상이 기업과 관계를 가진 사람들이라는 점이다. 공해문제가 제기될 때마다 시민의 생활을 보호해야 할 시민대표인 시의회의원들은 그들의 정치적 신념에 관계없이 기업의 편에 있었다. 시의회선거 시기마다 후보자들은 자신들이 푸른 하늘을 탈환하겠다고 약속하였다. 그러나 일단 당선되면 공해 쟁점은 그들의 정치적 의제로부터 사라져버렸다” (Hayashi, 1995: 35-36).

26) 생산활동, 공장 우선의 도시발전을 해온 기타큐슈의 기업관계자들의 사고는 ‘공장이 우선이다. 그 다음에 거주자들이 모여든다’ ‘생산활동이 수행될 때 공해는 불가피하다. 시민들은 공해를 어느 정도 감수해야 한다’라는 생각이 지배적이었다 (Hayashi, 1995: 37).

27) 기업에 대한 활동과 관련하여, 여성들 사이에 제기된 견해 가운데 주목할 만한 것으로 다음의 견해를 들 수 있다. “하나의 집진기를 설치하는 데 드는 비용이 150만-200만엔이다. 기업이 집진기를 10개 설치할 때 1.5조-2조엔이 든다. 이 비용을 고려할 때 기업재정은 타격받을 것이고, 그렇기 때문에 기업들은 선뜻 응해주지 않을 것이며 토바타부인연합회에 대한 기업의 압력이 거세질 것이다”라는 점이었다. 따라서 ‘가족들의 건강을 지키기 위한 (공해반대)운동에 기업이 협력해 줄 것’을 요구하는 차원에서 제기하기로 하고 공개서신을 보내기로 결정한 것이었다 (Hayashi, 1995: 37-38).

3) 노동자 및 지역노동조직의 태도와 입장

단적으로 말해, 산업공해는 자본이 이윤추구를 위해 공해방지시설이나 공해방지비용을 절약하기 때문에 발생한 것이다. 그리고 공해발생원의 실태를 가장 잘 알고 있는 것은 기업노동자이며 기업노동자는 자신들이 소속한 기업의 공해를 산출해내는 생산설비나 공장 내의 공해를 체크하고 시설 개선을 촉구함으로써 공해의 가해자가 아니라 기업 내 공해의 유력한 적발자가 될 수 있다. 그런데 기타큐슈지역은 도시형성·발전의 역사적 특성상 노조나 노동조직들을 중심으로 한 사회적·지역 권력체계가 구축된 지역이다. 그러면 기타큐슈에서 초기 기혼여성 중심의 공해반대운동에 대해 지역의 대기업노조와 지역노동조직은 어떠한 태도를 취했는가? 한마디로 말해, 공해문제가 전국적인 쟁점으로 등장하고 공해반대 여론이 높아질 때까지 (공해)대기업의 노조도, 공무원노조도 운동에 참여하지 않았다.

대기업 노조의 경우, 기업과 대결하고 있는 주민과는 적대적인 입장에 서는가 하면, 오히려 기업측의 입장을 지지하였다. 공해의 피해자인 주민을 폭도라고 부르고 기업과 노조가 일체가 돼 주민과 대결하였다. 그리고 ‘주민과 함께 기업에 대해 공해대책을 요구하자’고 한 일부 조합원에 대해 노조집행부가 조합의 통제 위반이라고 압력을 행사하였다.

공해반대운동에 대한 대기업노조의 태도는 지역 내의 핵심대기업노조인 야하타노조의 태도에서도 잘 드러난다. 야하타노조는 기본적으로 공해반대운동에 관심이 없었으며 기업과 일체가 돼 공해반대운동세력과 대결하기까지 하였다. 야하타노조는 공해문제가 자신과 자신의 가족들의 생명에 직결되는 노동자의 문제인 것을 인식하지 않았을 뿐만 아니라 공해를 발생시키는 기업과 함께 줄곧 가해자로서 존재하였다 (林榮代, 1971: 233). 야하타노조의 공해반대운동에 대한 태도에 대해서는 야하타노조관계자나 시민단체 활동가와의 면접내용에서도 잘 알 수 있다.

“특정 시기에 있어서 노조의 집단적 대응이나 조직화는 당시의 노조대표 또는 집행부의 이데올로기적 성향에 좌우되는 경향이 있고 야하타노조의 경우도 그러한 과정을 밟아왔다. 공해반대운동 당시의 노조는 기업중심적 경향이 매우 강했던 것 같다. 따라서 기업에 대결하는 공해반대운동에는 소극적일 수밖에 없었다.”(야하타노조 간부와의 면접결과, 면접일자는 1997년 3월)

“공해반대운동과정에서 야하타노조는 참여는 커녕 반동적 입장이었다. 한때 야하타노조가 기업내의 공해에 대해 프로젝트팀을 조직하여 적극적으로 조사한다고 한 적이 있었는데 시민들은 아무도 그것을 믿지 않았다. 한편으로 제철소내의 소그룹활동 모임에서 개별적으로 공해반대운동에 참여하려는 움직임은 보였지만 야하타노조 차원에서는 함께 하지 않았다.”(健和會北九州醫療·福祉總合研究所의 I씨와의 면접결과, 면접일자는 1997년 1월 28일자)

이와 같이 야하타노조는 공해문제를 노동자의 문제로 인식하지 않았으며 ‘기업의식’에 투철하였고, 심지어는 여성조직과 지역노동조직의 공해반대운동을 무산시키기까지 하였다.

한편, 국가와 자치체가 공해의 직접 발생원은 아니더라도 공해발생의 기반을 만들었던 것이 국가 및 자치체의 경제정책, 지역정책이었고, 국가 및 자치체의 공해관련 행·재정의 빈곤이 공해의 증대를 가져왔다고 볼 때, 국가 및 자치체의 직원, 교육노동자, 보도관계, 문화산업 등에 종사하는 노동자들도 공해반대운동에 적극적으로 참여할 수 있다. 일본 전국적으로 볼 때도 민간대기업노조에 대해서는 공해에 약하다라는 비판이 지적되었지만 공무원노조의 경우 국공공투(國公共闘)로 공해반대운동을 전개하고 있는 상황이었다. 그러나 기타큐슈의 경우 기혼여성 주도로 전개된 초기 공해반대운동 시기에 공무원노조의 지원은 보이지 않는다²⁸⁾. 이것은 생산우위, 기업우위의 도시발전과정에서 기업일체의 행정이 지속되어왔던 측면을 단적으로 보여주는 것이고 이것은 또한 혁신시장 하에서도 시공무원의 태도에 큰 변화가 없었음을 말해주는 것이기도 하다²⁹⁾.

(2) 운동의 확산: 노동자 및 지역노동조직의 태도 변화와 운동참여

초기 공해반대운동에서 보여주었던 대기업노조나 노동조직의 태도는 1969년, 70년 계속해서 발령된 ‘스모그 경보’에 의해 일변하게 된다. 기타큐슈 내에서 스모그경보 및 주의보가 계속해서 발령되는 상황에서 공해에 익숙해있던 시민들도 점차 공해문제에 대해 관심을 갖게 되었고 1969년 이후 대기업노조 및 지역노동조직이 운동에 참여함으로써 기타큐슈의 공해반대운동은 새로운 전기를 맞게 된다. 이전까지 공해문제에 관심이 없었고 심지어는 공해문제를 제기하는 여성 또는 주민들과 대결하였던 기업과 시(市)의 공무원노조, 지역노동센터로서 기타큐슈지평(北九州地評)의 태도가 변화되었다.

시공무원노조와 대기업노조는 1969년 이후 공해반대운동에 참여하였다. 공해에 반대하는 ‘기타큐슈시민운동연합회의’(이하 시민회의)가 새롭게 발족하였다³⁰⁾. 그러나 노조가

28) 기타큐슈에서는 자치체 공무원이 공해반대운동에 참여한 경우 부당 배치전환이 기다렸다. 하나의 예로, 여성조직이 주도한 초기 공해반대운동에 참여했던 기타큐슈시의 한 직원이 부당 배치전환된 사례를 들 수 있다 (林榮代, 1971).

29) 이것은 혁신자치체의 내재적인 한계를 보여주는 것이기도 하다. 기타큐슈의 경우, 혁신자치체 성립에 중추적인 역할을 담당할 세력은 주민운동이 아니었으며, 사회당과 공산당의 연합전선에 지역의 대기업노조와 노동조직들이 지원함으로써 등장할 수 있었다. 그리고 혁신자치체 하에서도 풀뿌리 보수주의는 여전하였다 (間場奉一, 1983; 土岐 寛, 1989). 즉 시의회 및 지역조직은 여전히 지역에서 강력한 뿌리를 내리고 있는 기업관계자, 지역상점가, 토착중소기업주 등이 장악하고 있었다 (Hayashi, 1995).

30) 시민회의는 1969년 5월 25일에 공해반대 가두데모를 주도하였고 1970년 5월 19일에는 시내의 공해발생기업에 질문서를 보내고 대표적인 24개 기업의 전화번호와 책임자명을 인쇄한 표를 시민에게 배포하고 ‘문제의 기업에게는 전화화자’라고 하는 기업에 직접 항의하는 운동을 전

중심이 돼 만들었던 시민회의에 힘이 걸집되지는 못하였다. 즉 시민회의가 발족하면서 당시까지 공해반대운동을 주도했던 토바타부인연합회에 대해 참여할 것을 요구했지만 이에 대해 토바타부인연합회 대표는 “지금까지 우리들이 어려운 운동을 전개해온 것을 노조나 정당은 알지 못하는 것 같다. 현재 주민의 위기를 구한다고 공해반대운동을 해도 ... 노조 내부의 태도 자체는 변하지 않은 채 운동만 선도하는 것은 무의미하다. 먼저 내부의 태도부터 변해야 한다”고 하면서 시민회의에의 참여를 거부하였다³¹⁾. 그리고 노조 중심으로 구성된 시민회의는 시민운동의 장에서 집회를 갖거나 서명운동을 해도 노동자들이 소속하고 있는 개별기업 노조 내에서의 고발이 없는 한 운동의 실효성은 기대할 수 없다는 점에서 그 본질적인 한계를 지니고 있었다 (林榮代, 1971: 233-235).

한편, 키타큐슈시의 공무원노조(北九州市職員勞組)는 주민복지를 지키는 것이 자치체 노동자의 역할이라는 인식 하에서 1969년도 이후 활동방침으로 시민의 입장에서 운동을 제기하기로 하였다. 처음에는 키타큐슈시직원노조의 조합원이 자택에 ‘시민상담소’를 개설하여 공해상담을 하였다. 후쿠오카현교직원노조도 1960년대 중반부터 공해문제를 다루고는 있었지만 공해와의 투쟁을 본격적으로 제기하고 운동에 참여한 것은 1970년 6월 15일 정기대회 이후였다. 정기대회에서 ‘공해추방’ ‘공해와 개발로부터 문화재와 자연의 보호’를 기본 운동방침으로 결정하고, ‘아이들을 지키자’라는 슬로건을 내걸고 주택가나 가두에서 공해추방의 스티커를 배포하고 학부모와 함께 폭넓은 활동을 전개하였다 (林榮代, 1971: 234-235).

지역노동운동센터로서 키타큐슈지평(北九地評)이 공해문제를 제기해 본격적인 운동을 전개한 것은 1969년 이후다. 키타큐슈지평은 1969년에 공해대책위원회의 설치를 하고 7가지의 운동목표를 설정하였다. 첫째, 공해대책위원회를 설치하고 각종 조사, 자료 작성, 간사회를 중심으로 운동을 제기한다. 둘째, 키타큐슈지평에 의해 공해대책연구집회를 개최한다. 셋째, 공해발생원을 가진 기업의 관계노조와의 대화를 추진한다. 넷째, 각 지구노(地區勞)를 중심으로 지역주민과의 공동투쟁을 추진한다. 다섯째, 공해피해의 실태조사를 행한다. 여섯째, 타도시의 공해대책센터의 활동을 조사한다. 일곱째, 자치체 및 관계기업과의 교섭을 추진해간다는 것 등이었다. 이러한 운동목표 하에 키타큐슈지평은 시행정에 대해서는 적극적인 공해대책 마련을 촉구하는 활동을 전개해나갔다. 키타큐슈시위생국에 공해발생원 시설에 대한 규제강화, 공해정보의 공개, 자치체의 공해감시체제의 강화와 개선, 공해피해자의 구제 등 13개 항목의 요구를 문서로 제출하기도 하였다. 그

개하였다.

31) 노조 및 지역노동조직에 대해 토바타부인연합회가 갖고 있는 불신은 뿌리깊은 것이었다. 토바타부인연합회내에 있어 시민회의 불참 이유를 보면 다음과 같다. “노조가 공해문제에 대해 한 것은 아무 것도 없다” “노조는 공해문제를 그들의 작업장에서 다루지 않았다” “지금까지 노동자들은 공해문제에 대해 침묵을 지켜왔기 때문에 공해에 대한 책임을 느껴야 한다” “그들은 공해에 대한 여론이 충분히 확대되었기 때문에 연합을 구성하였다”고 보았다. 토바타부인연합회는 기본적으로 노조의 활동을 신뢰하지 않았던 것이다 (Hayashi, 1995).

리고 공해발생원을 지닌 기업에 대해서는 공해발생원을 지닌 기업 가운데 기타큐슈지평에 가맹하고 있는 각 노조가 각각의 기업에 대해 기업책임을 명확히하고 공해대책의 강화를 위해 다양한 활동을 전개해나가도록 하는 방식을 취하였다. 지역의 대표적인 대기업노조의 공해반대활동을 살펴보면 다음과 같다.

1. 야하타제철노조: 노사협의회에서 공해문제를 제기해 회사로부터 공해대책을 추진한다는 확답을 받았다. 조합 차원에서도 운동방침 속에 공해추방활동을 포함해 추진하고 있다.
2. 미츠비시카세이(三菱化成)노조: 노사협의회를 통해 발생원의 대책, 각종공해방지장치 등의 설치 촉진 활동 외에, 안전순찰이나 지역사회에 대한 기업의 의무를 다하도록 제시하고 현장조사 등을 실시하고 있다.
3. 스미토모금속(住友金屬)노조: 노사위원회를 설치해 회사의 공해대책에 관한 설비 등의 추진상황이나 금후 설치하는 공장의 경우 공해방지대책을 세우도록 노조로서 그 점검·감시를 행하고 있다.
4. 도카이코교(東海鋼業)노조: 작업안전이라는 입장에서 강하게 교섭하고 있다. 생산능력이 고양됨과 동시에 ... 회사의 안전대책의 취약성을 취급중에 있다.

1970년 공해대책위원회의 활동을 더욱 강화해가는데, 이를 위한 체제정비로 1970년 6월에 개최된 기타큐슈지평 간사회에서 공해대책위원회를 상설적인 전문부로 하는 것을 결의하였고 주된 공해발생원을 지닌 42개 기업들에게 공해대책에 대한 의견조사도 행하였다(北九州地區勞組評議會, 1981: 294-298). 점차 시의회를 목표로 공해반대활동을 확대해나가고 공해방지요령개정 청구운동을 전개해나갔다. 이와 같이 기타큐슈지평의 공해반대운동이 확대될 기미를 보이자 야하타노조를 중심으로 대기업노조들은 후쿠오카현민간노조협의회와 그 하부조직으로서 기타큐슈민간노조협의회를 발족시키고 기타큐슈지평을 탈퇴하기에 이른다. 지역대기업들의 탈퇴과정에서 기타큐슈지평의 내부문제가 확산되고, 이러한 가운데 지역노동조직에 의한 공해반대운동도 후퇴하고 만다³²⁾(林榮代, 1971).

결국, 야하타노조나 미츠비시카세이노조 등 대기업에서 기업의 공해대책에 대해 노조 내부의 문제제기나 움직임이 있었던 것은 기타큐슈지평이 자체 평가하고 있는 바와 같이(北九州地區勞組評議會, 1981) 당시의 시민여론의 고양과 전국적인 수준에서 공해반대운동이 확산되고 있었기 때문이라고 보는 것이 정확할 것이다.

32) 기타큐슈지평을 중심으로 조직해왔던 공해방지요령 개정을 위한 서명운동도 조례개정에 필요한 유권자의 수(유권자의 1/50)는 넘어섰지만 공해반대운동에 있어 대기업노조의 탈퇴는 치명상으로 되었다.

IV. 혁신자치체, 노조의 기업주의, 그리고 공해반대운동

운동의 형성 및 전개과정에 대한 위의 논의를 바탕으로 기타큐슈에서 공해반대운동과 혁신자치체의 관계를 일본 전체적 특징과 비교해보고, 노조의 기업주의가 운동 양상에 미친 영향을 살펴본 후 운동 양상에서 보여진 몇 가지 특징을 정리하기로 한다.

기타큐슈의 공해반대운동을 살펴본 결과 일본 전국적 경향에 비추어 기타큐슈의 특이성으로 파악될 수 있는 측면이 관찰된다. 대체로 일본의 혁신자치체가 고양된 공해반대운동을 배경으로 해 성립한 것에 비해, 기타큐슈(北九州)에서는 공산당, 사회당의 연합공천과 지역노동조직의 혁신시장 실현운동으로 인해 혁신자치체가 먼저 성립하고, 혁신자치체 하에서 공해반대운동이 확산된 경우에 속한다. 즉 대기업 주도의 도시과정 및 기업편향적 시정운영을 해온 기타큐슈에서는 고양된 공해반대운동을 배경으로 혁신자치체가 성립한 것은 아니었다. 혁신자치체의 정치공간 속에서 자본-노동-행정의 관계에 일정한 균열이 만들어졌고, 주민 또는 시민의 도시라는 사고가 형성되어(北九州市, 1965) 공해반대운동이 확산된 경우에 속하였다.

그러나 기타큐슈의 혁신자치체는 내적으로 매우 취약하였다. 1963년 민간대기업노조들이 사회당과 공산당의 공동투쟁에 대거 참여함으로써 혁신시장이 탄생하였지만 이후 민간대기업노조와 혁신시장간 불협화음이 계속되는 가운데 1965년의 기타큐슈시의회의원선거를 계기로 서로 결별하게 된다³³⁾. 그후 기타큐슈의 주요 대기업노조들은 독자적인 세력을 강화해갔다. 이러한 상황에서 1967년 기타큐슈시직원노조에 의한 청소파업이 발생하고, 이를 계기로 당시까지 지역행정에 대한 요구나 의견을 노조 출신 의원을 통해 행정에 전달해 해결하고 있던 대기업노조들 내에서도 지역행정에 적극적으로 참여해야 한다는 목소리가 더욱 높아졌다. 이러한 가운데 치러진 1967년 시장선거에서 보수계 후보가 당선됨으로써 기타큐슈에서 혁신자치시대는 끝나게 된다³⁴⁾.

한편, 기타큐슈의 공해반대운동은 기혼여성 주도에서 지역의 노조 및 노동조직 주도

33) 대기업노조의 리더격인 야하타노조는 관련협력기업을 포함한 노사일체의 선거로 혁신자치체와 대결하였다. 직장 수준에서는 각 직제와 노조직장지부가 일체가 되어 표획득운동을 전개하고 관련협력기업과 사택을 포함해 1965년 시의회의원선거에서 '올 야하타(all-yahata)체제'의 기업주의 선거를 성립시켰다 (新日本製鐵八幡關聯勞組協議會, 1993: 33).

34) 1967년 시장선거는 보수계무소속(谷伍平), 사회당(현 시장), 공산당 후보의 3파전이었으며 기타큐슈지구련(北九地區連)은 보수계무소속후보를 추천해 선거운동을 조직화했다. 자민당은 자민당 단독 추천만으로 기타큐슈에서 당선되는 것은 어렵다는 판단하에 노우가다시(直方市) 출신의 국철(國鐵) 신간선국장인 타니(谷伍平)후보에게 입후보를 의뢰하였다. 민사당도 이에 일치하여 타니후보를 추천하였다. 선거결과, 보수계무소속후보(谷伍平) 253,085표, 사회당(당시 시장) 177,020표, 공산당 후보 29,599표로 보수계무소속후보가 당선되었다. 타니후보의 당선에 있어 북구지구련의 역할은 매우 컸고 이것은 1970년 후쿠오카민노협 결성의 추진력으로 되었고 후쿠오카민노협기타큐슈지구회의(北九州民勞協)의 모체가 되었다 (新日本製鐵八幡勞働組合, 1995: 402-403).

로 변화되어간 형태이다. 즉 지역의 노조 및 노동조직이 운동에 참여한 것은 공해에 대한 여론이 충분히 확대된 이후였다. 토바타부인연합회가 “대체로 체제변혁 지향적이라고 하는 노조도 그들의 기업이 집진기나 다른 공해방지장비에 투자했을 때 제기되는 그들의 임금을 걱정하였다.”라고 평가했던 바와 같이(Hayashi, 1995) 야하타노조를 비롯한 대기업노조들은 공해반대운동에 관심을 보이지 않았고 오히려 주민에 대해 대결적 양상을 보였다. 그러다가 1969년 들어 전국적으로 공해반대여론이 높아지면서 지역노동운동의 센터적인 기타큐슈지평 주도로 지역노조들이 운동에 대거 참여하게 된다. 그러나 1970년 야하타노조 주도의 민간노조협의회의 결성과 지역노동운동 재편³⁵⁾으로 대기업노조들은 기타큐슈지평을 탈퇴해버리고 기타큐슈지평에 의한 공해반대운동은 힘을 잃고 만다. 이러한 상황은 지역의 노동자 및 노동조직의 성격을 반영하는 것이며, 지역사회구성의 형태를 반영하는 것이기도 하다.

그리고 1960년대와 1970년대에 걸친 일본의 공해반대운동의 유형은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째 이미 공해가 발생하고 있는 지역주민이 공해발생기업이나 행정(국가나 자치체) 등에 대해 공해방지를 촉구하는 운동이다. 이 유형은 공해방지요구형과 공해방지·보상요구형이 있다. 둘째, 공해는 아직 발생하지 않았지만 발생할 위험이 있을 경우에 그것을 미연에 방지하는 예방운동으로서 공해기업진출방지운동이 있다. 셋째는 피해자가 손해의 배상을 요구하는 공해소송과 그것을 지원하는 운동이 있다(神岡良子, 1987). 이러한 구분에 입각할 때 기타큐슈에서 여성들을 중심으로 한 공해반대운동은 첫 번째 유형에 속하며 공해방지·보상요구형이라기 보다는 공해방지요구형에 속한다.

기타큐슈지역의 공해반대운동에서 보여진 특징을 지역전체 수준에서 정리하면 우선, 기업도시 특유의 시민의식의 문제가 지적될 수 있다. 즉 기타큐슈지역은 철강산업을 중심으로 한 소재형 중공업의 성장을 통해 발전해 온 도시였기 때문에 1900년대 초부터 공해현상이 나타났고 공해를 발생시키는 원인이 기업이라는 것이 명백하였다. 그럼에도 불구하고, 공해반대운동은 1960년대 들어와서야 조직되기 시작했는데, 특기할 만한 것은 공해가 가장 심각한 지역이라고 할 수 있는 야하타지역에서도 공해반대운동은 일어나지 않았으며 그후 전개된 기혼여성들에 의한 공해반대운동과정에서조차 지역내 핵심대기업인 야하타제철소를 상대로 한 공해분쟁은 한 건도 제기되지 않았다는 점이다. 특히 공장들에 의해 둘러싸여 있었던 시로야마지구는 ‘공해지구’라고 불릴 정도로 공해가 심각한 지역이었음에도 불구하고 주민들은 운동이 아니라 집단이주를 택하였다.

35) 1963년 도시재형성 직후 결성된 기타큐슈지평이 공해반대운동을 지역 차원에서 조직해나가는 것에 대해서 야하타노조를 비롯한 민간대기업 노조들은 현(縣) 차원에서 민간노조협의회(후쿠오카현민간노조협의회)를 발족시키고 기타큐슈지평을 탈퇴하는 등 지역노동운동 재편으로 대응하였다(<ねっふう> 1967년 9월 29일자). 즉 1970년 12월 운동체로서 출발한 후쿠오카현민간노조협의회에서 야하타노조조합장이 회장으로 선임되었고, 야하타노조는 1970년 제48회 정래대회에서 1964년 이후 지역노동운동센터 역할을 해왔던 기타큐슈지평에서 탈퇴하게 된다.

두 번째는 기타큐슈의 공해반대운동이 성장반대운동은 아니었다는 점을 중요하게 지적할 수 있다. 공해방지시설의 설치 또는 공해규제 등과 같은 것에 운동의 초점을 두었지 생산도시 그 자체에 대한 문제제기는 아니었다. 집진기 등 공해관련 설비투자가 막대한 재정이 소비되므로 기업활동에 지장을 초래할 수 있다는 토바타부인연합회내의 인식에서도 나타나는 바와 같이 ‘기업활동에 장애가 되지 않는 범위내에서’의 공해반대운동이었다.

또 하나 지적될 만한 것은 운동대상의 문제이다. 이것은 일본의 공해반대운동이 본래 저항 또는 거부에 의해 정책결정의 변경을 촉구하는 일면을 지니고 있고, 대체로 운동대상이 국가나 지방자치체를 향하고 있기 때문에 국가 또는 자치체로 제도화될 수 있는 일면을 지니고 있다는 일반적인 평가(佐藤 竺編著, 1980: 142-143)와도 관련된다. 이러한 측면은 기타큐슈의 공해반대운동에서도 마찬가지로 보여지는데, 토바타부인연합회가 주요 운동대상을 기업이 아니라 자치체로 설정한 것에서도 잘 나타난다. 토바타부인연합회는 기본적으로 자치체가 행정의 책임성으로서 공해방지조치들을 증진시켜야 한다고 인식하고 있었다. 그리고 이후 토바타부인연합회의 대표는 1965년부터 시장의 자문기관인 ‘기타큐슈시공해방지대책협의회’에 참가하게 된다. 토바타부인연합회의 기본적 사고는 많은 분야의 대표들로 구성된 공해방지대책협의회가 적당한 기능을 수행한다면 기타큐슈의 오염은 결코 심각하게 되지 않는다는 것이었다. 그리고 토바타부인연합회 대표의 대책협의회 참가 이후 토바타부인연합회의 관리방식은 변화하게 되었는데, 모든 것들을 시위원회내에서 해결하고자 하였다. 그리고 이러한 방식이 공해행정에 대해 여성의 의견을 반영시키는 데 매우 효과적인 방법이라고 생각했던 것이다.

V. 결 론

이 글은 단일 혹은 소수의 거대독점체가 지역경제에서 독점적인 위치를 차지하며, 그 지역사회나 자치체에 대해 정치적, 사회적, 문화적으로도 지배력을 갖고 있는 기업도시의 공해반대운동에서 자치체의 성격과 운동의 관계, 일본노조의 성격으로 지적되는 친기업적 성향 또는 기업주의가 운동의 양상에 미치는 영향을 기타큐슈의 사례를 통해서 밝혀보았다.

일본 기타큐슈의 공해반대운동 사례 분석 결과, 기업도시의 지역환경운동 및 이것과 지역노동운동의 관계 양상은 기업 내 노사관계나 지역노동조직 또는 지역노동운동의 성격이 중요한 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있었다. 기타큐슈의 사례는 최근 공해문제가 쟁점화되기 시작한 포항이나 울산 등과 같은 한국 기업도시의 공해반대운동과 관련하여 여러 가지 시사점들을 줄 수 있으리라고 생각하며, 앞으로 한국 기업도시의 사례에 대한 심층적인 연구를 기대한다. 그리고 기업도시의 공해반대운동에 대한 분석과 관련해 공해문제에 대한 기업도시적 해결방식과 공해정책의 성격, 나아가 이것이 기업도시의 도시체

제에 갖는 함의를 분석하는 것은 또다른 과제일 것이다.

참고문헌

- 新日本製鐵八幡勞動組合. <ねっぶう> 1963년 12월 13일자.
 _____ . <ねっぶう> 1967년 9월 29일자.
 _____ . <ねっぶう> 1968년 8월 27일자.
 <朝日新聞>. 1970년 5월 23일자.
 김장권. 1991(봄·여름). 「지방자치와 정당정치」 『일본평론』 제3집.
 박재묵. 1995. 「지역반핵운동과 주민참여: 4개지역 원자력시설반대운동의 비교」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
 염미경. 1998. 「일본 기업도시의 재구조화에 관한 연구: 키타큐슈(北九州)의 도시정치를 중심으로」. 전남대 사회학과 박사학위논문.
 이시제. 1997(봄). 「환경오염 개선에 있어서 일본의 혁신자치체의 역할에 관한 연구: 가와사키시의 사례연구」 서울대학교 국제지역원 『지역연구』 제6권 제1호.
 이호창. 1996. 「일본적 생산·노동방식의 특징과 형성요인에 대한 연구: 일본의 대기업을 중심으로」 연세대학교 사회학과 박사학위논문.
 정근식. 1991. 「주민운동의 구조와 역할에 관한 비교 연구-1980년대 전남지역 개발사례를 중심으로」 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
 한경우. 1994. 『공동체로서의 회사: 일본기업의 인류학적 연구』 서울대학교출판부.
 현대사회연구소. 1994. 10. 「정령지정도시제도」 현대사회연구소 『지방자치』.
 홍성태. 1993. 「고도성장기 일본의 반공해주민운동에 관한 연구」 서울대학교 사회학과 석사학위논문.
 間場奉一編. 1983. 『地域政治の社會學』 世界思想社.
 宮本憲一. 1973. 『地域開發はこれでよいか』 岩波書店.
 宮本憲一 編著. 1987. 『日本の公害政策』 大月書店.
 都丸泰助・窪田曉子・園藤宏一編. 1987. 『トヨタと地域社會』 大月書店.
 福岡縣民間勞組協議會. 1985. 『福岡縣民間勞組協議會15年史』.
 北九州市. 1965. 『北九州市長期總合計劃』.
 北九州市公害對策局. 1981. 『公害行政の歩み I』.
 北九州市八幡信用金庫. 1995. 『わが故郷八幡』.
 北九州地區勞動組合評議會. 1981. 『北九地評15年史』.
 山下東彦. 1988. 「A自動車における労働者管理」. 野原・藤田編. 『自動車産業と労働者』 法律文化社.
 神岡浪子. 1987. 『日本の公害史』 世界書院.
 新日本製鐵關聯勞組協議會. 1993. 『新日鐵關連勞組協議會30年史』.

- 新日本製鐵八幡勞動組合. 1978. 『八幡製鐵勞動運動史續篇: 下卷』.
- 新日本製鐵八幡勞動組合. 1995. 『熱風の軌跡』.
- 十名 直喜. 1996. 『日本型鐵鋼システム危機のメカニズムと変革の視座』 同文館.
- 李鐘久. 1990. 「現代日本の勞使關係と労働者の対応: 民間大企業における参加的統合構造と異議申し立て行動をめぐって」 東京大學大學院社會學研究科.
- 林榮代. 1971. 『八幡の公害』 朝日新聞社.
- 佐藤 竺編. 1980. 『地方自治の変動と対応』 學陽書房.
- 土岐 寛. 1989. 『都市政治の可能性』 東京市政調査會.
- 八木邦子. 1987. 「北九州における大氣汚染と健康被害に関する調査」. 北九州市民公害研究所・健康和會勞動衛生研究所 『業績集』 建和會. 95-111.
- 河西宏祐. 1989. 『企業別組合の理論』 日本評論社.
- 和田八束. 1968. 「企業都市の性格と地域經濟」 『都市問題研究』. 18(6).
- Abegglen, J.D. 1958. *The Japanese Factory: Aspects of Its Social Organization*. Clencee. Free Press.
- Clark, R. 1979. *The Japanese Company*. New Haven and London: Yale University Press.
- Cole R. 1979. *Work, Mobility and Participation: A Comparative Study of American and Japanese Industry*. Berkley: Univ. of California Press.
- Dore. R. 1973. *British Factory Japanese Factory: The Origin of National Diversity in Industrial Relations*, Univ. of California Press.
- Igeta, Takeshi. 1976. "Righteous Wrath of Residents' Revolts." *Japan Quarterly*. 23(2).
- Hayashi, Eidai. 1995. *Women and the Environment: Environmental History of Kitakyushu and Anti-pollution Movement Promoted by Woman*. Kitakyushu Forum on Asian Women.
- Holcomb, B. 1993. "Revisioning Place: De- and Re-constructing the Images of the Industrial City." Edited by Kearns, G. and C. Philo, *Selling Places: The City as a Cultural Capital, Past and Present*. Pergamon Press. p.133-143.
- McAdam, D. 1982. *Freedom Summer: Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago and London: Univ. of Chicago Press.
- Rohlen, T. 1974. "For Harmony and Strength: Japanese White-Collar Organization" in *Anthropological Perspective*. Berkly and Los Angeles: The University of California Press.

THE IMPACT OF PROGRESSIVE LOCAL GOVERNMENT AND PRO-UNIONISM ON THE ANTI-POLLUTION MOVEMENT IN JAPAN

Mi Gyeong Yeum
Chonnam National University

This study based on the case of Kitakyushu, where production and corporation-advantaged urbanization have developed for a long term, examines the relationship between the progressive local government and the local antipollution movement of the early 1960's and 1970', and the effect of labor unions' pro-unionism designated as the characteristic of Japanese management and union relationship on the campaign. The materials analysed are the documentary records and in-depth interview data compiled during a one year field study starting on April 1, 1996. Studied are the formation and direction of the antipollution drive on which the relationship between the movement and the progressive local government is compared with the Japanese general features. Then the influence of unions' pro-unionism stance on the campaign is discussed. Finally some qualities shown in the process of the movement are arranged.

The results of the study are as follow. By and large the antipollution movement played a pivotal role in the formation of the progressive local movement. While Kitakyushu had seen the coalition nomination of the Japan Communist Party, the Japanese Social Democratic Party and the realization of innovative markets of the local labor organizations helped form the progressive local government, before the problem of pollution was socially campaigned against under the government. In Kitakyushu, city of conglomerate-led urbanization and municipal pro-company operation, the progressive local government was important to make the movement against the problem resident-campaigned after long duration by extending the mechanism of political opportunities. In addition, the movement in Kitakyushu was teed off by women. Their movement focused on the installment of facilities and the establishment of regulations against pollution. The movement was not to interfere with business activities. The local workers and organizations did not participate in the early antipollution movement. When this matter was on national debate, they took part. But the movement did not last long because of reorganization of the local labor movement led by private conglomerate labor unions and their division into various sects. The situation reflected the characters of the local workers and organizations and the general features of Kitakyushu's antipollution movement.