

‘ 1987년 이후 노동체제의 변동과 노사관계’

조 효래 (창원대 사회학과)

제1장. 머리말

1987년 대중적인 노동조합운동이 출현한 이후 한국의 노사관계는 급격한 변화를 겪어 왔고, 양대 노총 체제의 출현, 노사관계개혁위원회와 노사정위원회의 실험 등 탈권위주의 시대의 새로운 노사관계 틀을 제도화하기 위한 노력이 계속되어 왔다. 그러나 1997년 경제위기 이후 노동시장 유연화와 구조조정을 둘러싼 격렬한 갈등은 여전히 노사관계 변화의 방향이 유동적이라는 사실을 보여주고 있다. 1990년대 중반이후 정치적 민주화와 축적체제의 급격한 변화 속에서 노사관계 개혁이 시급하고 불가피하다는 인식이 확대되어 왔고 노조회피전략이나 사업장수준의 전투적 동원이 더 이상 효과적인 전략이 아니라는 점이 분명해진 상황에서도, 아직 한국 노사관계 개혁의 방향과 내용, 이를 바탕으로 한 노?사?정 행위자들의 적절한 행위양식에 대한 합의가 이루어지지 않고 있다.

1987년 이후 15년이 지난 현재까지 여전히 노사관계 영역에서 새로운 제도적 규칙과 적절한 행위양식에 대한 합의가 이루어지지 않고 있는 것은 노?사?정 행위자들간의 권력관계의 교착상태 속에서 각 주체들의 비타협적인 요구와 행위양식이 관성화 되어 서로간의 불신이 심화되고 있기 때문이다. 이는 사회경제적 영역에서 민주주의의 심화와 경제적 효율성의 성취에 부정적인 영향을 미치고 있고, 노동조합의 입장에서 급변하는 노동환경에 적절하게 대응할 수 있는 제도적인 권력자원을 제한함으로써 노동운동의 위기를 초래하는 원인이 되고 있다.

현재 노사관계의 교착상태와 노사정간의 뿌리깊은 불신이 1987년 이후 형성?지속되어온 노사관계의 틀과 행위패턴의 누적된 결과라는 점에서, 한국 노사관계의 개혁을 1987년 이후 노동체제의 구조와 변동이라는 보다 거시적인 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 즉, 1987년 이후 한국 노사관계 행위자들의 전략적 상호작용이 어떻게 조정되지 않은 갈등적 노사관계의 제도적 틀을 형성해왔으며, 다시 이러한 제도적 틀이 어떻게 행위자들의 전략 선택과 행위를 규정하면서 상호간의 불신을 심화시켜 왔는가, 이러한 제도적 틀과 행위양식의 내적인 모순과 균열이 어떻게 전개되고 있는가를 역사적으로 검토하는 것이 필요하다.

이 연구는 1987년 이후 한국 노사관계의 특징과 변화를 ‘ 노동체제 전환’ 이라는 관점에서 분석하고 설명하고자 한다. 1987년 이전까지 한국 노사관계 전개의 가장 중요한 변수가 권위주의 국가의 노동정책이었고, 1987년 이후 노사관계에서는 새로운 노동운동의 요구와 공세가 주요한 변수였던 반면, 1998년 이후에는 고용구조의 변화가 노사관계 변동의 일차적 변수로 되고 있다. 따라서 한국의 노사관계 구조와 변동을 이해하기 위해서는 국가의 노동정책과 노동운동의 요구, 노동시장의 구조가 어떻게 조응하며 상호간에 어떠한 영향을 미치는가를 종합적으로 분석하는 것이 필요하다. 이를 위해서 한국의 노사관계를 국가의 노동정책, 노동운동의 요구와 전략, 자본이 주도하는 노동시장 변동을 주요한 요소로 하는 ‘ 노동체제’ 라는 개념으로 접근함으로써, 한국 노사관계 변화의 방향과 의미를 이해하는 것이 가능할 것이다. 이 경우 국가, 노동, 자본 각각의 행위자들의 전략과 이익을 중심으로 상호작용과 관계의 변화를 분석하지만, 국가, 노동, 자본을 각각 단일한 행위 주체로 전제하기보다는 그 내부에서 각각 상이한 분파들간의 이익과 전략의 조정이 이루어지는 다수 행위자들간의 상호작용과 관계라는 측면에서 분석하는 것이 필요하다.

특히 1987년과 1997년이 한국 노사관계 변동의 두 분기점을 의미한다면, 1987년과 1997년을 전후로 한 노동체제의 변화가 근본적인 전환을 의미하는가, 만약 그렇다면, 그 전환의 내용과 방향은 무엇인가 질문이 제기된다. 이는 노사관계 전환이 생산체제의 변동과 관련하여 세계적 경향성으로 나타나고 있는 상황에서, 한국 노동체제의 전환이 갖는 의미와 성격을 축적체제 및 정치체제의 변동과 연관하여 해석하는 것이다.

이 글은 1987년 이후 노동체제의 변동을 일회적인 사건보다는 노동시장, 노동운동, 노동정책의 전반적인 흐름과 추세를 중심으로 분석하며 노동체제 변동의 제 요소들의 내적 연관에 초점을 맞출 것이다. 2장에서는 1987년 노동체제 개념과 이에 대한 필자의 시각, 노동체제 전환에 대한 이론적 논의들을 검토한다. 3장에서는 1987년 이후 한국 노동체제의

변화와 특징을 권위주의적 노동체제의 위기, 권위주의적 노동체제의 부분적 해체와 모순의 누적, 노동체제 전환을 둘러싼 각축으로 나누어 분석한다. 4장에서는 1997년 노동법 개정과 경제위기 이후 시장자유주의 노동체제의 전개과정을 국가의 구조조정과 사회적 합의의 노동정책, 노동시장의 구조변화, 노동조합운동의 정체성과 조직형태의 변화를 중심으로 분석한다. 5장 맺음말에서는 논의를 요약하고 국가와 노동의 전략적 선택지를 중심으로 노동체제 전환에 대한 전망을 모색한다.

제2장. ‘노동체제’의 ‘전환’에 대한 이론적 검토

1. ‘1987년 노동체제’의 개념

1987년 이후 한국의 ‘노동체제’에 대한 이론화 과정은 권위주의체제 하에서의 국가-노동관계, 국가의 노동통제 양식이라는 차원에서 접근되기 시작했다. 주로 한국의 국가-노동관계는 ‘국가조합주의’(최장집, 1988), ‘시장경제적 억압’(송호근, 1990), ‘국가단원주의’(임현진?김병국, 1991), ‘헤게모니적 배제’(노중기, 1995) 등으로 개념화되었다. 이는 1987년 이전까지 노동운동의 상대적 취약성과 권위주의 국가의 노동통제가 갖는 지배적 효과에 기인한 것이었다. 그러나 1987년 노동운동의 폭발 이후 권위주의적 노동통제 양식의 균열이 분명해지고 노사관계의 새로운 양상이 전개되면서, 국가-노동관계의 새로운 틀이 형성되기 시작하고 자본의 자율적인 노무관리가 본격화됨에 따라 노동문제의 구조를 인식하는 새로운 틀이 필요해졌다. 특히 노동운동과 국가, 자본의 노동통제 등 국가-노동-자본관계의 구조를 하나의 제도화된 시스템으로 접근하고자 하는 ‘노동체제’론 접근이 1990년대 중반이후 하나의 가설적인 논의로서 제기되기 시작했다.

송호근은 기존의 ‘노사관계’ 개념이 행위주체의 측면에서 갖는 근시안적 시선과 자본주의발전에 따른 노동문제의 역사적, 투쟁적 배경을 적극적으로 포착하지 못한다는 점 때문에, 대안적으로 ‘노동문제의 제도화양식과 그 결과적 산물’을 의미하는 ‘노동체제’의 개념을 제안했다. 노동체제의 개념에서는 국가가 가장 중요한 행위자로 등장하며, 시민사회에 대한 국가의 개입양식이 노동체제의 본질을 규정한다는 점에서 그것은 정치적 성격을 주요한 특징으로 한다. 이때의 노동체제는 사회적 분화과정에서 형성되는 노동시장의 구조, 노동통제와 노동정책을 포괄하는 국가의 노동정치, 국가개입에 협조 혹은 저항하는 노동계급의 정치라는 세 측면으로 구성된다(송호근, 1994:41-46). 그에 따르면, 한국의 노동체제는 노동시장에서는 별다른 변화가 없지만 정치시장에서는 억압으로부터 자율로 이동한다는 점에서 권위주의의형으로부터 신보수주의의형으로 점진적으로 이동하고 있는 것으로 파악된다.

노중기 역시 1987년이래 거시적인 노동-자본-국가의 정치적, 사회적 관계를 요약하기 위해 ‘노동정치체제’(labor regime)라는 개념을 사용할 것을 제안했다. 그는 “국가, 자본, 노동의 세 주체의 정치적, 전략적 상호작용이 구조화되어 이들의 전략적 선택지를 제한하는 상호작용의 구조적 틀”을 ‘노동정치체제’로 파악하였다. 이때의 노동정치체제는 경제구조-국가정치-노동정치-작업장정치의 각 층위가 역사적 조건과 상황에서 어떻게 접합되는가에 따라 유형적 특징이 구분되지만, 기본적으로 이념형적 유형화라기보다는 체제의 내부메커니즘이나 특성, 모순, 특정한 노동정치의 특성을 포착하기 위한 서술적 개념에 가깝다(노중기, 1997: 130-2). 이러한 측면에서 그는 1987년 이후 10년 간 각 주체의 행위를 제한하고 규정하는 상호작용의 틀을 ‘1987년 노동정치체제’로 개념화한다. 일차적으로 노동체제는 노동정치 과정의 결과물이며, 1987년 노동체제 역시 노동운동의 발전을 제약하는 국가의 헤게모니적 배제전략의 산물로서 인식된다. 헤게모니적 배제전략의 내적 모순이 곧 1987년 체제의 모순이고, 이 체제는 민주화과정의 지연 속에서 형성, 정착되어 변화모색기와 체제변동기를 경험하고 있는 것으로 파악된다(노중기, 1997:137-147).

이들에 있어서 노동체제의 개념은 다양한 하위영역과 행위자들을 포괄하지만, 행위자들의 전략적 선택지를 제한하는 구조적 틀을 주조하는 국가가 가장 핵심적인 결정요인으로 간주된다. 이에 반해 장홍근, 임영일은 노동체제 형성에 대한 노동운동의 영향력을 보다

강조하는 노동체제의 개념화를 시도한다.

장흥근에 따르면, 노동체제는 노동과정 및 노동시장을 규율하는 “ 제반 법, 규범 및 관행의 제도화된 양식” 을 의미하며, ‘ 1987년 노동체제’ 는 “ 1987년에서 1997년 3월까지 노동통제체제와 노동시장, 노동운동의 세 영역이 상호규정성 속에서 서로 얽혀 있는 구조적 복합체” 로 정의된다(장흥근, 1999:2). 노동체제는 그것을 구성하는 하위체계들이 조직되는 방식에 따라 유형화될 수 있으며, 포섭과 배제의 노동통제 유형, 제도와 시장에 의한 노동시장 규제, 원리, 국가-노동간의 자율과 억압의 관계라는 세 기준에 의해 8가지 하위유형으로 구분된다. 가장 기본적인 것은 노동운동에 대한 억압과 자율성으로 곧 권위주의와 조합주의 혹은 자유주의의 구분선이며, 1987년 노동체제란 곧 ‘ 배제적 시장권위주의’ 로 이해된다(장흥근, 1999: 27-34).

임영일은 이러한 하위체계들로 구성된 체제 혹은 체계개념이 상당한 정도의 안정성, 지속성, 체계의 균형유지와 회복능력을 상정한다는 점에서 과도하게 체제 개념으로 정의할 필요는 없다고 보다 신중하게 접근한다. 그는 1987년 노동체제를 1987년 이후 노동운동의 성장에 의해 국가코포라티즘의 해체와 함께 초래된 격심한 대립과 갈등의 노동체제라는 서술적 개념으로 접근한다(임영일, 1997:105-6). 그에게서 ‘ 1987년 노동체제’ 는 대기업의 기업별 노조와 기업별교섭에 기초한 갈등적이고 분산적인 노사관계 체제로서 노동운동의 역동적 운동성에 의해서만 존속 가능했던 과도적인 체제로 개념화된다. 1987년 노동체제는 체제이면서도 동시에 환경(정치체제, 축적체제)과의 짧은 조응성, 안정성과 지속성의 부족, 기업수준에서만 부분적으로 재생산된 취약한 재생산 능력이라는 점에서 과도적이고 불안정한 체제이다(임영일, 2002:197-201).

이러한 연구경향에서 보면, ‘ 노동체제’ 의 개념은 ① ‘ 노사관계’ 개념과 비교해 국가를 주요한 행위자로 포함시키며, ② 노?사?정간의 전략적 상호작용이라는 정치적 관계를 강조하며, ③ 노동과정과 노동시장을 규제하는 법, 규범, 관행의 제도적 틀을 의미하는 것이다. 다만 국제적 비교나 역사적 변동을 기술하기 위해 노동체제의 이념형적 유형화를 강조하거나, 혹은 1987년 이후 역동적으로 전개되어온 국가-노동관계의 특성과 내적 모순을 부각시키기 위한 서술적 개념으로 사용해왔던 것이다. 특히 후자의 경우에 노동체제의 개념은 1987년 이후 노사관계의 제도화가 취약한 속에서 노?사?정간의 치열한 각축의 역동적 과정을 내포하는 노동정치에 초점을 맞추는 것이다.

그러나 노동체제의 개념은 필자에 따라 그 내용에 상당한 차이를 보여주고 있다. 이들 필자들은 1987년 노동체제의 재생산을 위한 핵심적인 동력, 각 요소들간의 관계나 규정력에 대해 상이한 설명을 제시하고 있다. 예컨대 송호근의 노동체제는 기본적으로 국가가 주조하는 노동의 조직방식이며, 임영일의 ‘ 1987년 노동체제’ 는 부분적으로만 제도화된 채 높은 갈등과 대립을 수반하는 역동적인 노동운동의 산물이고, 노중기의 ‘ 1987년 노동체제’ 는 “ 국가와 자본의 헤게모니적 배제전략과 노동자들의 전투적 투쟁이 모순적으로 결합” 된 계급정치를 의미하는 것이다. 장흥근의 ‘ 배제적 시장권위주의’ 는 ‘ 배제적 노동통제와 방임적 노동시장, 자율적 노동운동에 대한 억압이라는 세 가지 영역의 특징들을 조합한 것이다.

송호근을 제외하면 이들이 공통적으로 강조하고 있는 것은 1987년에 형성된 노동체제가 1997년 이후 해체되었거나 해체과정을 밟고 있다는 점이다. 왜냐하면 1987년 노동체제는 민주화과정의 자연과 과거의 축적체제의 존속을 조건으로 해서만 존속할 수 있는 내적으로 모순적이며 유동적인 체제이기 때문이다. 이 노동체제는 낮은 효율성과 과다한 비용 때문에 노?사?정 모두에게 불만의 대상이었으며, 끊임없는 재편 요구에 시달렸다는 것이다(노중기, 1997). 장흥근 역시 1987년 노동체제를 뒷받침하였던 노동법체제가 해체되고 새로운 노동법체제가 확립됨으로써 1987년 노동체제의 전환이 마무리되었다고 주장한다(장흥근, 1999:254). 임영일 역시 1997년 경제위기 이후 노동운동의 위기가 곧 체제 전환의 압박요인으로 작용하여 사실상 해체되었거나 적어도 급속히 해체되고 있다고 주장한다(임영일, 2002:210). 그러나 이들 모두에게 해체되었거나 전환이 진행중인 1987년 노동체제의 전환 방향은 아직 불투명하다.

이처럼 노동체제, 특히 '1987년 노동체제'의 개념은 여전히 이론적 개념으로는 불완전하며 아직 미완성의 상태이다. 사실 노동체제의 개념은 대부분 조합주의(Corporatism)에 대한

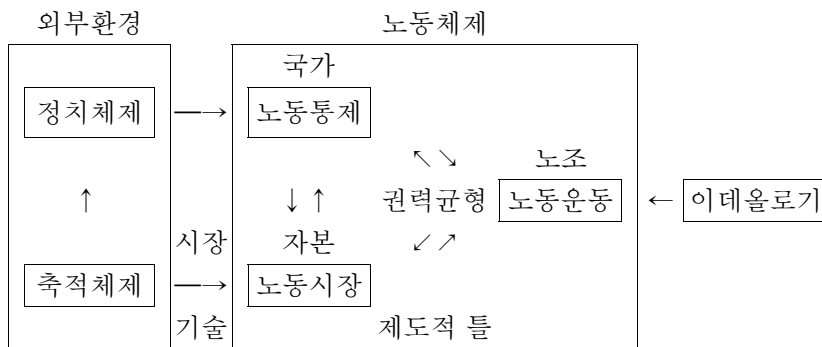
슈미터(Schmitter)의 논의에 그 뿌리를 두고 있고, 제3세계의 ‘국가조합주의’ 및 서구에서의 ‘민주적 조합주의’에 그 유형적 준거를 두고 있다. 슈미터의 조합주의는 시민사회의 조직된 이익들(organized interest)을 국가의 의사결정구조와 연계시키는 이익매개의 제도적 틀을 의미한다. 슈트릭과 슈미터는 사회질서의 제도적 토대로 공동체, 시장, 국가, 결사체(association)를 구분하며 각각의 원리로 자발적 연대, 분산적 경쟁, 위계적 통제, 조직적 합의(organizational concertation)를 구분한다. 이중 사적이익정부들(private interest governments)간의 조직적 합의는 교섭을 통한 이익조정과 정책합의의 체계를 의미한다(Streeck & Schmitter, 1985:1-4). 이러한 개념화는 노동계급에 대한 이익 대표와 매개의 체계를 중심으로 그것이 정치체제의 속성과 갖는 상응관계에 초점을 맞추는 것이고, 특히 슈미터는 민주주의가 하나의 체제(a regime)가 아니라 각각 사회집단의 대표와 갈등해결을 중심으로 제도화된 부분체제들의 혼합(a composite of partial regimes)으로 개념화된다는 점을 지적하고 있다. 현대민주주의의 전체 체제는 국가로부터 시민사회의 자율적인 각 단위들에 이르기까지 행위의 제도화된 영역의 축과 정치과정을 산출하는 권력자원의 축에 따라 다양한 부분체제들로 분리될 수 있다(Schmitter, 1992:160-3). 이런 시각에서 보면, 노동체제란 다양한 부분체제들중의 하나로서 노동시장에 대한 사회적 규제와, 자본?노동의 사회적 이익의 대표, 정책형성과 조정을 둘러싼 국가, 노동, 자본간의 전략적 상호작용과 이를 규제하는 행위의 규칙, 제도의 총체를 의미한다.

노동체제(labor regime) 개념은 그것이 환경적 맥락과 그 속에서 행위자들의 특성과 상호작용, 이를 규제하는 규칙의 세트를 전제한다는 점에서는 단롭의 노사관계 체계(industrial relations system)와 다르지 않다. 그러나 노사관계 체계가 이들 행위자들이 규칙을 정의하고 정당화하는 합의, 이데올로기를 공유하고 있으며, 이것이 체계의 안정성과 지속성을 보장한다는 점에서 근본적으로 정태적인 개념인데 반해, ‘노동체제’는 어떠한 규범적 합의나 이데올로기의 공유가 이루어지지 않은 상태에서 행위자들의 정치적 권력관계에 의해 잠정적으로 제도화된 것이고 제도의 틀 자체가 행위자들의 전략적 상호작용의 대상이 되는 역동적 개념이고 정치적 개념이다.

따라서 노동체제의 개념이 갖는 불완전성에도 불구하고 그것의 가장 큰 장점은 특정한 노사관계의 제도, 규범, 관행을 노?사?정간의 전략적 상호작용과 각축이라는 노동정치의 결과물로 인식한다는 점이다. 그것은 노사관계 체계라는 개념이 내포하는 정태적 성격을 극복하면서, 노동문제의 주요영역인 노동통제, 노동시장, 노동운동을 국가-자본-노동의 행위와 구조의 교차점으로 인식하는 것이다. 이러한 접근방식은 기존 노동문제의 구조적 특성을 체계적으로 드러내주며 노동문제의 제도화양식을 유형화할 수 있는 장점을 갖고 있다. 동시에 노동체제는 노사정간의 전략적 상호작용인 노동정치의 과정을 규정하면서 동시에 그에 의해 변화 혹은 전환되는 역동적인 것으로 인식된다.

결국 노동체제의 내적 구조와 외부환경과의 관계는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

<그림1> 노동체제의 제요소들과 그들간의 관계



2. 노동체제의 ‘전환’에 대한 이론적 검토

한편 1987년 노동체제의 전환과 관련하여 검토해야 할 또 하나의 논점은 1980년대 이후 선진국 노사관계 '전환'(transformation)과 관련된 논의이다. 이미 1980년대 이후 선진국 노사관계의 급격한 변동과 전환에 대한 논의가 광범위하게 이루어져왔다. 이는 포디즘 위기 이후 노사관계의 새로운 쟁점들, 코포라티즘의 붕괴와 관련한 노사관계의 전환 여부, 전환의 의미, 전환의 다양한 형태와 유형에 대한 광범위한 논쟁을 포함한다.

일찍이 코찬 등은 1980년대 초 미국의 단체교섭 및 노사관계 체계에서 진행되고 있는 급격한 변화가 단순히 심각한 불황에 대한 일시적 조정이 아니라 수년간 진행된 변화의 누적된 효과로서 노사관계 체계의 근본적 전환을 상징하는 것이라고 주장했다(Kochan et al, 1986:). 1980년대 미국 노사관계에서의 변화는 심각한 환경적 압력과 수년간 진행된 경영층의 조직적 전략을 반영하고 있으며, 1930년대 뉴딜 노동법과 전후 단체교섭체계로부터 성장한 원칙과 실천들로부터 근본적인 이탈을 대표한다는 것이다. 이들에 따르면, 1980년대의 외적 환경(노동시장, 노동력특성과 가치, 제품시장, 기술, 공공정책)의 변화는 사용자의 경쟁적 기업전략에서의 조정을 강제했으며, 이러한 조정과정에서 선택의 범위는 특수한 역사적, 제도적 구조와 노?사?정간의 권력배분의 결과에 의해 제약된다. 외적 환경의 변화에 대해 사용자들이 선도적으로 적응하고 있으며, 노동조합과 정부정책이 뉴딜 단체교섭 모델에 고정되어 있는 동안 노사관계 체계 변화에 대한 사용자의 주도권은 노동조합을 약화시키는 방향의 노사관계 전환으로 귀결되고 있다는 것이다(Kochan et al, 1986:).

이러한 미국 노사관계 체계의 '전환' 주장은 단지 미국에만 한정된 것이 아니라 전세계적인 포드주의적 축적체제의 쇠퇴와 그에 상응하는 조절양식, 노사관계 체계의 변화를 배경으로 한 것이었다. 하이만에 의하면, 1945년을 전후한 시기는 서구 국가들에 하나의 전환점을 의미한 것이었고, 이 시기에 나라별로 형성된 계급관계에 대한 새로운 규제적 틀은 이후 몇 십 년 동안 효과적으로 지속되었다는 것이다. 이러한 노사관계의 제도적 틀은 나라별로 상당한 차이를 가지고 있었지만 보편적으로 포디즘의 확산에 기초하여 기업수준에서 생산의 표준화와 단체교섭의 제도화, 노동조합의 강화, 사회적 수준에서 정부의 수요관리와 거시경제적 개입, 노동조합의 주도권에 의존하는 케인즈주의적 복지국가 등을 포함하는 것이었다. 그러나 포드주의적 축적양식의 위기와 경제주체로서 국민국가의 약화는 전후 형성된 국가별 노사관계 체계의 전환에 대한 압력으로 작용하였다(Hyman & Ferner, 1994:1-14).

포디즘의 위기와 불황의 심화에 대한 1970년대 후반의 단기적 대응은 노?사?정의 협의와 전국적으로 집중화된 노사관계의 체계를 확립하고 노동조합을 경제정책 추진의 파트너로 참여시킴으로써 책임을 분담시키는 방식이었다. 강력한 노조와 경제침체라는 조건에서 확립된 노?사?정간의 집중화된 타협과 사회적 합의의 체계는 70년대 중반 이후 80년대 초반까지 서구 노동정치적 일반적 특징을 대표하는 것이었다. 그러나 80년대 중반에 접어들면서, 이미 미국에서 시작된 변화는 유럽으로 확산되기 시작했다. 세계경제의 구조적 전환을 배경으로 한 이러한 변화는 산업구조의 변화, 노동력 구성에서의 변화, 범세계적 경제통합과 다국적 기업의 역할 증대, 격화된 국제경쟁과 불황, 포디즘에서 포스트포디즘으로의 생산체제의 변동 등을 포함하고 있고 노사간의 권력균형에서의 심대한 변화를 초래하면서, 노사관계의 혁신과 변화를 요구하고 있다.

국가별 차이에도 불구하고 노사관계 체계의 변동에서 공통된 특징은 무엇보다도 노사관계에서 보다 많은 유연성과 의사결정의 분권화를 향한 경향이 진행되고 있다는 점이었다. 국제경쟁의 격화와 불확실성의 증대, 신기술의 도입과 급속히 변화하는 시장에 대한 유연한 대응은 사용자로 하여금 노동과정과 노동시장에서 유연성을 추구하게 만들었고, 새로운 압력은 집중화된 교섭체제의 쇠퇴와 단체교섭의 분권화를 초래하고 있고, 작업조직 혁신이나 숙련 등의 질적 쟁점을 둘러싼 작업장 노사관계의 중요성을 부각시키고 있다(Hyman & Ferner, 1992:xx). 노사관계의 분권화는 주로 사용자의 요구와 전략의 결과로 진행되었고, 경제의 구조적 변동과 국민경제의 위기는 노동조합의 권력을 약화시키고 있고, 많은 경우 국가는 정치적 교환으로부터 후퇴하거나 노동시장 탈규제의 역할을 수행하고 있다. 변화의 공통된 패턴은 작업장 노사관계의 비중과 역할의 증대, 작업조직의 혁신과 고용관행의 변화, 유연성의 증대, 숙련개발의 중요성과 그에 따른 임금체계의 변동,

노동조합의 쇠퇴와 노사간 권력관계의 이동, 인적자원관리(HRM)와 참여를 통한 노사간 타협 구조 등을 포함하고 있다(Locke and Kochan, 1995:). 좀 단순화하면, 서구 노사관계체계의 전환에 대한 논쟁은 생산방식의 차원에서 포드주의에서 포스트-포드주의로의 이행에 조용하여, 노동조합 주도의 단체교섭을 중심으로 한 집중화된 노사관계체계로부터 작업장 수준에서 사용자 주도의 인적자원관리와 생산성연합을 특징으로 하는 분권화된 노사관계 체계로 전환하고 있는가의 여부이다.

그러나 노동시장의 유연화와 탈규제, 단체교섭의 분권화라는 추세적 경향 속에서, 각 나라의 국민적 노사관계 체계의 변동은 기존의 제도적 구조의 규제력과 유연성, 노?사?정의 권력관계와 전략적 상호작용의 방식에 따라 다양한 양상을 보여주었다. 주로 ① 변화의 압력에 적응하지 못한 기존 노사관계 제도가 위기에 직면해 일방적으로 붕괴하거나 혹은 사회적 합의를 통해 급속히 전환되는 경우(스웨덴, 영국, 뉴질랜드와 호주 등), ② 유연한 규제적 제도를 가진 노사관계 제도가 점진적이고 합의적 방식으로 적응하는 경우(독일, 일본), ③ 제도적 규제가 약한 경우 노사정간의 권력관계의 변동이나 새로운 사회적 합의를 통해 유연화를 추구하는 경우(이탈리아, 스페인) 등 다양한 변화의 패턴이 발견되고 있다(Hyman & Ferner, 1992: xxxiii-xxxv). 이처럼 변화하는 환경의 압력에 대해, 개별 국가의 국민적 노사관계 제도와 체계들은 탈규제에 대한 규제 정도, 분권화에 대한 집중적 조정의 정도에서 체계의 유연성과 적응능력, 행위자들의 권력관계에 따라 다양한 변동의 양상을 보여주고 있고, 기존 노사관계 체계의 ① 급속한 전환, ② 점진적 적응, ③ 새로운 제도화 등으로 귀결되고 있다.

노사관계 체계의 전환은 주로 노동조합의 영향력, 단체교섭의 수준, 산업갈등의 추세, 인적자원관리와 노사관계의 개별화, 노사간의 생산성 협력, 노동조합의 쇠퇴와 노사간 권력관계의 이동, 국가 규제의 완화 등 다양한 요소를 포함하고 있다. 에릭슨과 쿠루빌라는 노사관계의 ‘전환’에 대한 논의들이 이처럼 다양한 요소들을 포괄하고 있기 때문에, 세계적 수준에서 진행되는 노사관계의 구조와 관행에서의 변동이 근본적인 전환을 의미하는가의 쟁점을 불명료하게 한다고 주장한다(Erickson & Kuruvilla, 1998). 동일한 노사관계 체계라고 할지라도 법률과 같은 공식적인 제도적 구조와 노조의 영향력, 사용자의 주도권과 같은 비공식적인 과정에 대한 분석에서 상이한 결론이 나올 수 있기 때문에, 노사관계 체계의 전환의 정의가 분명해져야 하며, 무엇이 전환을 구성하는가에 대한 합의가 필요하다는 것이다. 결국 이는 분권화나 작업장 관행의 변동이 어느 정도 노사관계 체계의 전환에 해당하는지를 평가하는 문제이다.

에릭슨과 쿠루빌라에 따르면 노사관계 체계 전환의 본질은 그것이 단절적인가 혹은 누적적인가와 무관하게 "근본적인 상호의존적 선택의 네트워크, 체계의 단위들이 배열되는 기본적 네트워크, 이러한 배열을 유지하고 환경과 체계의 자원교환을 유지하는 행위들의 네트워크"로서 정의되는 “깊은 구조”가 근본적으로 변화되었는가의 여부이다. 혁명적 전환은 체계의 기초를 이루는 근본적인 가정들과 원칙들의 네트워크가 의문시되고 깊은 구조의 급속한 재편성이 이루어지며, 하나의 지배적인 형태가 뿌리내리기 전에 여러 가지 새로운 형태들이 시도되는 거대한 실험들과 다양성의 증가를 수반한다는 것이다(Erickson & Kuruvilla, 1998).

결국 노동체제의 근본적 전환을 평가하기 위해서는 노동체제의 깊은 구조를 이루는 핵심적인 구성요소를 식별하는 것과, 그 요소들이 어떻게 얼마나 변화했는지를 검토하는 것을 필요로 한다.

제3장. 1987년 이후 노동체제의 변동: 권위주의적 노동체제의 해체와 전환

1. 권위주의적 노동체제와 발전국가의 위기

1987년 이전까지 권위주의적 노동체제가 개발독재, 발전국가 자본주의 혹은 연속적 포디즘 등 다양하게 개념화되는 축적체제에 상응한 것이라는 점에서, 축적체제의 내적 모순에 따른 노동자들의 폭발적 저항은 권위주의적 노동체제에 대한 직접적인 도전을 의미했고, 동시에 그것을 핵심적 요소로 하는 발전모델의 위기를 초래했다.

1960년대 이후 1997년까지 지속된 발전모델은 정부주도의 성장전략과 권위주의적 정치체제를 특징으로 하며, 국가가 직접 자원배분에 개입함으로써 수출산업화를 촉진하며 재벌을 육성하고 노동을 억압하는 계급관계를 형성해왔다. 발전국가 자본주의라는 축적체제에 상응했던 권위주의적 노동통제는 1979-80년의 자본축적 위기이후 보다 억압적이고 배제적인 성격을 강화해왔다. 1987년 이전의 발전국가 모델은 저임금에 기초한 해외시장에서의 가격경쟁력, 재벌에 의한 대규모투자와 대량생산, 노동의 저항에 대한 국가의 억압에 기초한 축적체제였다. 조절이론의 시각에서 보면, 1987년 이전의 발전모델은 기술, 금융종속 아래 대량생산과 대량수출, 고생산성과 저임금이 결합되는 ‘예속적 포드주의’의 축적체제였고, 단체교섭이나 사회보장과 같은 제도적 장치 없이 개발독재와 시장 전제를 주요한 조절양식으로 하는 것이었다(김형기, 1997:17). 이러한 축적체제는 핵심설비와 기술의 도입에 의한 대량생산과 고생산성에도 불구하고 저임금에 기초한 중저가제품의 대량수출과 대규모투자가 생산재 및 소비재의 대량수요를 창출하는 거시-경제적 회로를 갖고 있다는 것이다(김형기, 1997:124-8).

이러한 축적체제 하에서 수출확대는 관련 국내산업의 확대를 견인하는 후방연관 압력을 낳고, 국내산업 확대가 일정규모가 되면 수입품 국산화를 통해 다시 수입대체와 수출촉진이 상호 누적효과를 갖는 복선형 산업화가 이루어졌다. 이러한 복선형 산업화를 촉진하기 위해 국가는 기업에 대해 저임금과 함께 후발성의 불이익을 극복하기 위한 여러 가지 지원과 규율을 동시에 부과하는 국가-재벌의 발전연합을 형성했다(이병천, 1998:59-60). 이러한 발전국가모델에서 국가는 한편으로 자본을 지원하면서 규율했을 뿐만 아니라, 동시에 저임금 체제의 유지와 노동에 대한 규율을 수행하는 역할을 수행했고 이는 노동에 대한 권위주의적 통제에 의해 뒷받침되었다. 특히 1970년대 말 이후 무제한적 노동공급에 기초한 시장규율이 약화되자 노사관계에 대한 국가의 직접적 개입은 점차 확대되었고, 1980년 개정된 노동법은 노동의 시민권을 전면적으로 부정하고 권위주의적 노동체제를 강제하는 것이었다. 1987년 이전까지 권위주의적 노동체제 형성과 재생산의 주체는 국가였고, 노사관계 영역에서 국가의 강력한 지배는 노동운동에 대한 억압과 탈정치화, 저임금, 장시간의 작업장 체제를 보장하는 핵심적인 기제였다.

1980년 이후 훨씬 공고화된 권위주의적 노동체제의 핵심적 요소는 ① 노사간 자율적 단체교섭을 사실상 불가능하게 하는 노동기본권에 대한 법적, 행정적, 물리적 제약, ② 노동조합의 활동을 기업단위의 경제적 활동으로 파편화 하는 기업별노조의 제도적 틀이라는 두 가지였고, 이들은 권위주의적 노동체제의 ‘깊은 구조’를 이루는 것이었다.

먼저, 노동기본권에 대한 법적, 행정적, 물리적 제약은 ① 사업장별 30인 이상의 찬성을 요구하는 노동조합의 설립요건, 노조임원의 자격제한, 허가제로 기능했던 노조설립신고제 등 단결권에 대한 제약, ② 단체교섭권 위임이나 단체교섭의 3자 개입 금지, 단체협약 유효기간 연장 등 단체교섭권에 대한 규제 강화, ③ 쟁의절차의 관련 규정이나 강제중재 제도 등을 통해 합법적 쟁의를 거의 불가능하게 만드는 단체행동권에 대한 규제를 포함했다. 노동기본권에 대한 이와 같은 법적 제약 이외에도, 각급 행정단위별로 설치, 운영되었던 노사대책회의, 노동조합에 대한 행정적 통제와 공안적 차원에서 이루어진 노사관계 관리, 노사협의회를 통한 노조의 무력화 등 노동기본권에 대한 행정적 제도적 제약이 존재했다(장홍근, 1997: 42-47). 노조에 대한 행정적 감독은 노동조합의 활동과 운명을 행정적 절차에 종속시킴으로써 노조의 기능을 경제적 영역으로 제한하는 것이고, 쟁의사업장에 대한 경찰력 동원과 사적 폭력에 대한 방조 등 노동기본권에 대한 물리적 제약이 일상적으로 이루어졌다.

둘째로, 노동조합의 활동을 기업단위의 경제적 활동으로 파편화하는 기업별노조의 제도적 틀은 두 가지 수준에서 재생산되었다. 하나는 전국수준에서 한국노총의 독점적 이익대표권을 인정하는 대신에 이를 사실상 국가기구의 하위파트너로 포섭함으로써 노조의 자율성을 제약하고 체제에 대한 충성을 동원하는 것이다(최장집, 1988). 다른 하나는 유니온-숍제를 폐지하고 산별노조의 단체교섭권을 부인함으로써 단위노조간의 수평적, 수직적 연계를 저지하며, 사업장 수준에서의 기업별노조가 생산성 향상과 고충처리기구로서 기능하도록 하는 것이다(송호근, 1990:341-2). 이처럼 노동기본권을 사실상 부인하는 법적, 행정적, 물리적 제약과 기존의 노동조합의 기능을 변형하고 수직적, 수평적으로 파편화 하는

권위주의적 노동체제는 억압적 국가의 노동통제 전략의 산물이었다. 국가가 강제한 권위주의적 노동체제 하에서, 자본은 기업수준의 병영적, 관료적 노동통제를 통해 노동에 대한 자본의 전제적 지배를 관철하고 있었고, 노동자들은 탈정치화되고 탈동원화되었다.

그러나 1980년대 중반 이후 노동시장에서 노동력 부족, 저임금과 억압적 노동통제에 대한 노동자들의 불만, 대기업노동자들의 증대하는 조직적 잠재력으로 인해, 노동조합을 부정하고 노동조합의 노동시장 규제력을 부정하는 권위주의적 노동체제의 내적인 구조에는 균열이 생겨나기 시작했다. 1987년 민주화 이행과 노동자대투쟁은 권위주의적 노동체제의 해체를 향한 결정적 계기를 제공했고, 발전국가 모델의 위기를 초래했다.

노동자들의 급격한 임금인상 요구는 저임금에 기초한 축적체제의 근간을 위협하는 것이었고, 노동조합과 자유로운 단체교섭의 요구는 권위주의적 노동체제의 골간을 부정하는 것이었다. 때문에 1987년 이후 신규노조의 건설과 노조민주화는 권위주의적 노동체제의 해체가 시작되었음을 의미하는 것이었다. 즉 1987년 이후 노조 합법화와 자유로운 단체교섭의 형성은 기업과 작업장수준에서 노동기본권을 확립하는 과정이었다. 그러나 전체적으로 권위주의적 노동체제의 해체과정은 대단히 불완전한 것이었고, 노동의 시민권은 기업수준으로 제한되었다. 특히 1990년 이후 자본의 역공세, 노사관계에 대한 국가개입의 재개로 인해 권위주의적 노동체제의 해체는 제한적이고 점진적으로만 진행되었다. 여전히 국가에 의한 임금억제와 물리적인 노동억압, 사용자의 노동조합 회피전략이 진행되는 가운데, 전투적 노동동원을 통한 작업장내 시민권 획득은 제한적으로만 이루어졌다.

권위주의적 노동체제의 핵심적인 요소였던 노동기본권에 대한 법적, 행정적, 물리적 제약, 기업별노조를 통한 노조의 기능 변형과 파편화, 자율적 노조들의 성장을 제약하기 위한 한국노총의 독점적 이익대표 등은 비록 상당히 완화되기는 했지만 여전히 지속되었다. 특히 복수노조 금지, 3자 개입금지, 정치활동 금지 등 이른바 3금 조항에 의해 노동기본권에 대한 제한은 여전히 유지되었으며, 많은 노동자들이 단결권과 단체행동권을 제약받았다. ‘제3자 개입금지’는 극도로 분산된 조합구조와 단체교섭의 분권화, 노사관계의 기업 내부화를 유지하는 주요한 법적 제약조건이었으며, ‘복수노조 금지’는 노동자들의 자유로운 단결권을 제약하고 한국노총의 독점적 대표권을 보장하는 주요한 기제였다. ‘정치활동 금지’ 역시 노동조합의 활동영역을 경제적 수준으로 제약하고 노동의 정치적 시민권을 인정하지 않는 제도였다. 이러한 3금은 법적 영역에서 권위주의적 노동체제의 핵심적 기제였으며, 자율적인 노동조합운동의 계급적 단결과 전국적 수준의 활동을 제약하는 주요한 걸림돌이었다. 뿐만 아니라 1987년 7월과 1988년의 일시적인 국면을 제외하고, 노동조합의 승인과 단체교섭권 요구, 기업을 넘어서는 노동조합의 연대활동, 쟁의행위 등에 대한 국가의 행정적 제약과 물리적 억압은 과거에 비해 상대적으로 비효율적이긴 했지만 여전히 주요한 통제전략으로 활용되었다.

그러나 권위주의적 노동체제의 제도적 틀이 부분적으로 완화되었지만 그 핵심적인 요소들이 유지되는 가운데, 노동과 자본, 국가의 권력관계, 상호작용의 패턴에서는 중대한 변화가 발생했다. 노동조합운동의 활성화와 노동자들의 전투적 동원이 증대함에 따라 권위주의적 노동체제 하에서 국가, 자본, 노동간의 권력균형은 급격히 변화되었고, 자본과 노동에 대한 국가규율의 강제라는 상호작용의 패턴은 권위주의적 노동체제의 제도적 틀에 대항한 노동조합운동의 전투적 도전과 국가, 자본의 억압적 대응이라는 힘의 충돌상황으로 변화되었다. 권위주의적 노동체제에 의해 뒷받침되던 저임금과 작업장 규율은 더 이상 효과적으로 기능하지 않았고, 권위주의적 노동체제의 핵심요소들의 작동불능은 발전국가 모델의 위기를 초래했을 뿐만 아니라 권위주의적 노동체제의 전환을 강제하는 중요한 압박요인으로 작용하기 시작했다.

특히 저임금과 병영적 노동통제를 거부하는 노동조합운동의 도전, 민주화 이후 재벌에 대한 국가규율의 약화는 발전국가 모델의 위기를 초래했다. 비록 기업수준이지만 단체교섭의 제도화는 작업장 민주화와 분배개선을 지속적으로 성취해 갈 수 있는 안정된 제도적 틀이 마련되었음을 의미했다. 노동자들의 대규모 동원은 노조의 교섭력을 극대화함으로써 임금 및 근로조건을 획기적으로 개선하였고, 이는 가격경쟁력을 기초로 한 대량수출에 의존하는 자본의 수익성 위기, 발전모델의 위기를 초래했다(최영기 외, 2001:14-6). 뿐만 아니라 정치적 민주화의 일정한 진전과 노동조합의 현장통제력은 더 이상 기업수준에서 자본의

전제적 노동통제를 불가능하게 하였고, 축적체제의 위기와 전환의 압박을 가하는 것이었다. 단체교섭의 제도화와 지속적인 임금인상은 1987년 이전과 달리 대량생산과 국내적 대량소비를 결합하는 새로운 축적체제를 형성했지만, 이는 더 이상 효율적인 것이 아니었고 단위노동비용 상승으로 인해 대량생산체제의 국제경쟁력 약화라는 효율성 저하에 직면했다(김형기, 1997:145).

결국 1987년 이후 노동운동의 도전에 의해 발전국가-재벌연합에 의한 발전모델이 위기에 직면했다는 점은 분명했다. 따라서 민주화 이행과 축적체제의 위기, 노동운동의 도전이라는 변화된 환경 속에서, 국가와 자본은 권위주의적 발전모델의 점진적 해체를 통한 새로운 발전모델의 구축, 혹은 권위주의적 노동체제의 최대한 연장을 통해 효율성과 규율이 약화된 발전국가-재벌연합의 지속이라는 선택에 직면했던 것이다. 이러한 점에서 노동운동의 성장은 권위주의적 노동체제의 위기를 촉발하고 전환을 강제하는 핵심적 요소였고, 그 근저에는 노동운동의 성장과 재벌체제의 한계에 의해 더 이상 유지할 수 없게 된 발전모델의 위기가 자리잡고 있었다.

2. 권위주의적 노동체제의 부분적 해체와 모순의 누적 : 1987-1992

1987년 이후 1997년의 10여 년 간 지속되어온 권위주의적 노동체제의 해체과정은 기본적으로 노동운동의 역동성에 촉발된 것이었지만, 동시에 민주화 이행의 정치적 동학과 발전모델의 위기, 경기순환이라는 외부환경의 변화로부터 직접적인 영향을 받았다. 민주화 이행의 정치적 동학과 경기순환의 국면에 따라 국가의 노동통제나 자본의 작업장 노사관계 전략, 노동조합운동의 파고가 영향을 받았으며, 외부환경의 변화에 따라 노사정간의 전략적 상호작용과 국면을 주도하는 행위자도 변화하는 모습을 보여주었다. 1987년 이후 10여 년 간의 권위주의적 노동체제의 점진적 해체와 전환의 과정은 크게 ① 6공화국 하에서 권위주의적 노동체제의 부분적 해체와 모순의 누적, ② 문민정부하의 노동체제 재편 방향을 둘러싼 노사정간의 치열한 각축의 시기로 구분해 볼 수 있다.

(1) 노동체제 외부환경의 변화

권위주의적 노동체제 해체과정의 첫 번째 시기, 즉 1987-1992년 동안 6공화국 하에서의 노동체제 변동은 기본적으로 1987년 노동자대투쟁 이후 대부분의 작업장에서 이루어진 신규노조 결성과 조합승인, 단체교섭의 요구, 작업장내 비민주적 관행의 척결, 임금인상을 요구하는 역동적인 노동동원에 의한 것이었다. 노동조합의 형성 단계에서의 폭발적 동원이라는 특성으로 인해 기존 노동체제의 제도적 틀은 적절하게 기능하지 못했고, 노동조합운동의 역동성에 대해 국가와 자본은 초기에 소극적이고 방어적으로 대응할 수밖에 없었다. 그러나 노동체제 내부에서 노동운동의 역동성과 그에 대한 국가, 자본의 소극적 대응으로 전개된 체제변동은 동시에 체제외부의 환경 변화에 의해 역으로 규정되는 모습을 보여주었다.

먼저, 이 시기 노동체제가 직면한 외부환경과 관련하여, 정치적 동학과 경제적 동학에서의 역동적인 변화를 확인할 수 있다. 노동체제의 외부환경으로서 민주화 이행의 정치적 동학은 87년 12월 선거를 통한 군부권위주의세력의 재집권으로 귀결되었고, 민주화는 구체제의 생존과 이행과정에 대한 강한 통제, 정치 경제적 영역에서 권위주의체제가 재생산되는 위로부터의 보수적이고 제한적인 민주화였다. 그러나 민주화이행의 복잡성과 역동성은 1988년의 여소야대 정국을 통해 여전히 6월 항쟁과 민주화의 영향력이 강하게 지속되고 있음을 보여주었고, 생존한 구체제에 대한 민주화세력의 공세가 이루어졌다. 여소야대 정국과 체제의 정당성에 대한 국민적 불만은 체제의 정치적 해체모니를 불가능하게 했고 노정권의 일차적 관심은 시민사회와 야당의 공세로부터 스스로의 정치적 생존을 도모하는 것이었다. 억압적 국가기구인 일시적으로 무력화되었으며, 국가는 물리적 억압의 정치적 부담을 최소화하기 위해 노사관계에 대한 개입을 자제하였다. 그러나 1989년 공안정국을 반전의 계기로 한 구체제의 생존전략은 1990년 3당 합당이라는 보수적 지역연합의 형성으로 귀결되었고, 이는 민주화이행의 정치적 반동을 의미하는 것으로 노동운동에 대한 국가의

억압적 대응으로 귀결되었다.

노동체제의 외부환경으로서 민주화 이행과 개혁의 정치적 동학은 동시에 발전모델의 위기와 경기순환의 경제적 동학과 맞물려 있었다. <표1>에서 보듯이, 여소야대 정국과 노동운동의 폭발적 동원의 시기는 3저 호황으로 매 년 두 자리 수 이상의 경제성장률을 기록한 최대의 경제적 팽창기였던 반면, 1989년에 경제성장률은 6.1%로 급감하였고, 특히 제조업부문의 성장률은 그 전 해의 12.1%로부터 3.5%로 급격히 하락하여 경제위기감이 팽배했다. 1989년의 경기하강은 상대적으로 산업구조조정의 대상인 경공업의 중소기업에 한정되었던 반면, 1990년대 초반의 정치적 반동은 제조업의 뚜렷한 경기하강, 경제성장률의 하락, 발전모델의 위기와 맞물려 있었다. 경제침체와 발전모델의 위기에 대한 우려는 임금인상의 억제와 노동규율의 회복을 목표로 하는 국가와 자본의 보다 적극적 전략을 요구했다. 결국 정치적 반동과 발전모델의 위기는 점차 노동운동의 역동성 하락과 권위주의적 노동체제를 안정화하기 위한 국가와 자본의 보다 적극적 개입과 새로운 공세로 전개되기 시작했다.

<표1> 1985-2001년 주요 경제지표 추이 (단위: 전년 동기 대비, %)

| | 경제성장률 (GDP) | 산업별성장률 | | 소비자 물가 | 명목 임금 상승률 | 실질 임금 상승률 | 제조업 명목임금 상승률 | 제조업 노동 생산성 |
|-------|----------------|--------|------|-----------|-----------------|-----------------|--------------------|------------------|
| | | 제조업 | 건설업 | | | | | |
| 1985 | 6.5 | 6.0 | 4.2 | 2.3 | 9.2 | 6.6 | 9.9 | - |
| 1986 | 11.0 | 18.7 | 3.4 | 2.8 | 8.2 | 5.3 | 9.2 | 9.2 |
| 1987 | 11.0 | 18.3 | 12.8 | 3.1 | 10.1 | 6.9 | 11.6 | 7.7 |
| 1988 | 10.5 | 12.1 | 8.9 | 7.1 | 15.6 | 7.8 | 19.6 | 10.2 |
| 1989 | 6.1 | 3.5 | 14.3 | 5.7 | 21.2 | 14.6 | 25.1 | 7.1 |
| 1990 | 9.0 | 9.2 | 25.5 | 8.5 | 18.8 | 9.4 | 20.2 | 12.5 |
| 1991 | 9.2 | 9.5 | 15.1 | 9.3 | 17.5 | 7.5 | 16.9 | 14.0 |
| 1992 | 5.4 | 5.3 | -0.4 | 6.2 | 15.6 | 8.4 | 15.7 | 11.2 |
| 1993 | 5.5 | 5.4 | 8.3 | 4.8 | 11.7 | 7.0 | 10.9 | 9.0 |
| 1994 | 8.3 | 10.8 | 4.6 | 6.3 | 12.7 | 6.1 | 15.5 | 9.3 |
| 1995 | 8.9 | 11.3 | 8.8 | 4.5 | 11.2 | 6.4 | 9.9 | 10.4 |
| 1996 | 6.8 | 6.8 | 6.9 | 4.9 | 11.9 | 6.6 | 12.2 | 12.2 |
| 1997 | 5.0 | 6.6 | 1.4 | 4.4 | 7.0 | 2.5 | 5.2 | 14.8 |
| 1998 | -6.7 | -7.4 | -8.6 | 7.5 | -2.5 | -9.3 | -3.1 | 11.8 |
| 1999 | 10.9 | 21.0 | -9.1 | 0.8 | 12.0 | 11.1 | 14.9 | 17.0 |
| 2000 | 9.3 | 15.9 | -3.1 | 2.3 | 8.0 | 5.6 | 8.5 | 9.8 |
| 2001 | 3.1 | 2.1 | 5.6 | 4.1 | 5.6 | 1.5 | 6.3 | 4.0 |
| 2002p | 6.3 | 6.3 | - | 2.7 | - | - | - | - |

출처: 한국은행, 『국민계정』 2003, 통계청, 『한국통계월보』, 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』 2002.

(2) 노동운동의 도전과 국가의 대응

그러나 이러한 외부환경의 급격한 변화에도 불구하고 권위주의적 노동체제의 내적 균열은 기본적으로 폭발적인 노동동원이라는 노동조합운동의 역동성에 기인한 것이었다. 비록 외부환경의 변화, 노동조합 및 단체교섭의 제도화, 국가와 자본의 새로운 역공세에 따라 권위주의적 노동체제에 대한 노동운동의 도전은 일정한 부침을 경험하였지만, 전체적으로 6공화국 시기 동안 노동운동은 역동적으로 전개되었고 적어도 권위주의적 노동체제를 부분적으로 해체하는데 성공했다.

첫째로 노동운동은 1987-89년 간의 폭발적인 대중동원을 통해 노동조합의 단결권과 단체교섭권을 제도화하는데 성공했고, 비록 기업수준으로 한정된 것이기는 했지만 노동기본권을 실질적으로 쟁취함으로써 시장과 정치영역에서의 집합적 행위자로서의

노동조합을 부정한 권위주의적 노동체제의 핵심요소를 붕괴시켰다. 노동조합 조직률은 1987년 13.8%에서 1989년 18.6%로 급격히 상승하였고, 1989년까지 노동쟁의 건수는 예외적으로 높은 수준을 기록하면서 투쟁에 의한 노동조합의 승인과 임금인상을 쟁취하는 것으로 발전했다.

둘째로, 노동운동은 전투적인 대중동원을 통해 1990년대 이후 기업수준에서의 병영적 노동통제를 와해시키거나 현장권력을 장악함으로써 억압적인 노동규율을 무력화하였고, 지속적으로 급격한 임금인상을 획득함으로써 저임금에 기초한 축적체제의 내적 모순을 격화시켰다. <표1>에서 보듯이, 1987년 이후 임금인상은 매년 두 자리 수 이상을 기록하였고 특히 제조업부문에서는 1988-90년 간 제조업 노동생산성 상승률을 2배 이상 상회하는 높은 수준의 임금인상이 이루어졌다. 때문에 저임금과 억압적인 노동규율에 기초한 대량생산 - 대량수출의 발전모델은 심각한 위기에 직면했고, 국가-재벌의 발전연합은 이러한 발전모델을 유지하기 위해 권위주의적 노동체제를 안정화하거나 아니면 해체되는 노동체제의 전환을 통해 새로운 발전모델을 모색해야 하는 선택에 직면했다.

셋째로 노동자들은 자발적이고 대중적인 형태의 전투적 투쟁을 전개했을 뿐만 아니라 점차 연대의 범위를 지역과 업종, 그룹, 전국수준으로 확대함으로써 자율적인 노동조합운동의 대중적 전개라는 노동운동의 새로운 발전단계를 열었다. 이것은 사실상 한국노총의 독점적 이익대표체제를 무력화시킨 것이었고, 노동기본권을 제약함으로써 노동에 대한 시장규율을 강화하는 한편, 조직부문에 대해서는 최소한의 비용으로 협조적 통합을 시도한 권위주의적 노동체제의 제도적 틀에 대한 위협을 의미했다.

자율적 노동운동의 역동성에 의해서 권위주의적 노동체제가 부분적으로 해체되고 발전모델의 위기가 심화되자 국가와 자본의 대응도 보다 명확한 전략 하에서 새롭게 전개되기 시작했다. 애초에 1987-88년간 노태우 정부의 노동정책은 노동배제적이라는 점에서는 과거와 동일한 본질을 유지하고 있었지만 그 추진방식은 민주화 이행의 불확실성 때문에 수세적 대응에 머물렀다. 노태우 정부의 노동정책은 자율적 단체교섭이 활성화되고 파업투쟁이 활발히 전개되었던 1987년~1989년의 시기와, 노동운동에 대한 억압과 노사관계에 대한 국가의 직접적 개입이 재개되어 노동운동이 상대적으로 침체되었던 1990-1992년의 시기로 구분해볼 수 있다. 전자의 시기는 민주화의 열기와 노동운동의 공세에 대한 수세적 대응, 노사관계에 대한 국가개입의 자체로 특징 지워졌던 반면, 후자의 시기는 삼당합당에 의한 정치적 반동, 경제불황에 따른 중간계급의 보수화를 배경으로 하여 노동운동에 대한 공세와 권위주의적 노동체제의 재구축을 시도하고 있었다.

1988년 동안 국가는 노사관계에의 직접적 개입이 가져올 정치적 부담을 회피하고자 했고, 원칙적으로 노사간의 자율적 협상에 의해 노동문제를 해결한다는 입장을 표명하였다. 이것은 민주화과정에서 정부의 물리적 개입이 초래할 정치적 비용이 증대하였을 뿐만 아니라, 3저호황으로 노동자들의 경제적 요구를 수용할 수 있는 개별자본의 역량이 상대적으로 컸기 때문이다. 따라서 이 시기에는 국가의 직접적 개입을 대신해서 주로 개별자본 수준에서의 사적 폭력의 행사가 광범위하게 이뤄졌고, 주로 자율적 노동조합의 형성과 단체교섭의 전개, 임금인상과 비민주적 작업장체제의 변화를 둘러싸고 사업장 단위에서 격렬한 노사갈등이 전개되었다. 노태우 정부는 정치적 환경의 변화에 적응하는 과정에서 노사관계에 대한 직접적 개입은 자제하였지만, 기존의 권위주의적 노동체제의 법적인 틀을 개혁하려는 어떠한 시도에 대해서도 완강히 반대함으로써 노동체제의 변화에 저항하였다. 1988년 하반기부터 본격화된 노동법개정운동의 결과, 1989년 야 3당은 국회에서 공무원의 단결권, 방위산업체 쟁의허용 조항 등 노동기본권의 제약을 완화하는 노동관계법 개정안을 통과시켰으나, 국가는 대통령의 거부권 행사를 통해 이를 폐기시켰고, 결국 법정근로시간을 44시간으로 단축하는 근로기준법의 일부 개정에도 머물렀다.

그러나 1989년의 공안정국과 경제불황, 1990년의 정치적 반동을 계기로 국가와 자본의 새로운 공세가 전개되기 시작했다. 1989년 중반 이후 노태우 정권의 노동정책은 노사관계에 대한 직접적 개입으로 선회하였고, 대규모 사업장의 노동쟁의에 대한 공권력 개입과 물리적 억압, 기업수준을 넘어선 자율적 노동운동의 연대와 전국조직화에 대한 전면적 탄압을 특징으로 했다. 1987-88년의 짧은 시기 동안 민주화연합의 정치적 헤게모니 및 노동운동의 공세기를 지나, 1989년 이후 경제침체와 1990년 삼당합당이라는 정치적 반동을 통해 국가-

재벌 연합의 선택은 권위주의적 노동체제를 재구축하고 효율성과 규율이 약화된 발전국가-재벌연합을 지속하는 것이었다.

노태우 정권의 노동통제는 부분적으로 해체된 권위주의적 노동체제의 틀 위에서, 대기업 노동조합운동의 정치적, 경제적 파급효과를 최대한 억제함으로써 원자화되고 탈 정치화된 기업별노조의 체제를 정착시키고, 급진적이고 전투적인 노동운동을 고립화 혹은 무력화하는데 집중되었다. 급진적이고 전투적인 노동운동의 고립화는 두 가지 수준에서 진행되었다. 하나는 경제위기에 대한 노동운동 책임론, 사회주의붕괴에 대한 이념공세, 전투적 노동운동의 과격성과 이념적 급진성에 대한 상징조작을 통해 중간계급으로부터 노동운동의 고립을 시도하는 것이고, 다른 하나는 전노협으로 대표되는 전투적이고 급진적인 노동운동에 대한 공권력 개입과 전면적 탄압을 통해 노동조합운동 내부의 연대를 차단함으로써 이들을 고립화하고 물리적으로 무력화하는 것이다. 따라서 이 시기의 노동정치는 국가의 ‘물리적 억압’과 노동운동의 전투적 저항이 직접적으로 충돌하는 양상으로 전개되었다.

물리적 억압을 통해 기업별 노조를 정착시키고 전투적 노동운동을 고립화하는데 성공한 1991년경부터 정부의 노동정책은 87~89년 동안 노동운동이 획득한 성과를 역전시키고, 본격적으로 자본의 요구에 부응하는 방식으로 권위주의적 노동체제를 재편하는 것으로 옮겨가기 시작했다. 특히 대량생산-대량수출에 기초한 발전모델의 위기는 임금억제를 요구했고, 발전모델의 전환을 최대한 지연시키는 선택은 해체되고 있는 권위주의적 노동체제의 재구축과 안정화를 필요로 했다. 국가는 권위주의적 정치체제 하에서의 임금가이드라인을 부활하였고, 1992년에는 총액임금제라는 새로운 임금정책을 추진하였다. 동시에 총액임금제의 법적 근거를 마련하고 시간제 근로자 규정의 신설, 변형근로시간제의 도입을 위한 근로기준법의 개정을 모색하기 시작했다.

권위주의적 노동체제의 재구축을 위한 국가와 자본의 물리적 억압은 1990년 이후 노동조합운동의 상대적 침체를 가져왔다. 1990년 이후 노동쟁의 건수와 참가자 수, 노동손실일수의 급격한 감소, 노동조합 조직률의 하락이 분명해졌다. 그러나 1990-91년 사이 노동쟁의는 쟁의건수의 급격한 감소에도 불구하고 대기업 노조의 전투적 투쟁으로 인해 훨씬 격렬하고 장기화되는 양상을 보여주었다. 대규모 노동쟁의의 비중이 증가한 것은 노동조합이 주도하는 합법적 노동쟁의가 늘고 있는 현상을 반영하고 있다. 즉 노조가 없거나 취약한 중소기업에서의 노동쟁의는 상대적으로 침체하는데 반해서, 대규모의 동원능력을 갖고 있는 대기업 노조가 합법적 절차를 밟아 쟁의에 들어가는 비중은 1988~89년간 20.4%~31.5%에서, 1990~92년간 43.2%~64.3%대로 급격히 증대하였다(KLI노동통계 1997:204).

<표2> 노사분규 및 노동조합 조직률추이(단위:천명, 천일, 일)

| | 건수 | 참가자 수(천명) | 노동손실 일수 (천일) | 건당노 동손실 일수 | 파업성향 (일/천인) | 파업지 속일수 | 조합원 수 (천명) | 조직률 | | |
|------|-------|------------------|--------------------|------------------|----------------|------------|------------------|------|------|------|
| | | | | | | | | 전체 | 남자 | 여자 |
| 1987 | 3,749 | 1,262 | 6,947 | 1,853 | 755.8 | - | 1,267 | 13.8 | 15.3 | 11.1 |
| 1988 | 1,873 | 293 | 5,401 | 2,883 | 562.0 | - | 1,707 | 17.8 | 20.1 | 13.7 |
| 1989 | 1,616 | 409 | 6,351 | 3,930 | 611.4 | - | 1,932 | 18.6 | 21.8 | 13.4 |
| 1990 | 322 | 134 | 4,487 | 13,934 | 409.8 | 19.1 | 1,887 | 17.2 | 20.5 | 12.0 |
| 1991 | 234 | 175 | 3,271 | 13,978 | 286.8 | 18.2 | 1,803 | 15.8 | 19.1 | 10.7 |
| 1992 | 235 | 105 | 1,528 | 6,502 | 131.5 | 20.1 | 1,735 | 15.0 | 18.5 | 9.4 |
| 1993 | 144 | 109 | 1,308 | 9,083 | 110.9 | 19.9 | 1,667 | 14.2 | 17.5 | 8.8 |
| 1994 | 121 | 104 | 1,484 | 12,264 | 120.4 | 21.6 | 1,659 | 13.5 | 16.9 | 8.0 |
| 1995 | 88 | 50 | 393 | 4,465 | 30.7 | 22.6 | 1,615 | 12.6 | 15.9 | 7.4 |
| 1996 | 85 | 79 | 893 | 10,505 | 68.4 | 28.6 | 1,599 | 12.2 | 15.7 | 6.7 |
| 1997 | 78 | 44 | 445 | 5,705 | 33.6 | 22.7 | 1,484 | 11.2 | 14.9 | 5.6 |
| 1998 | 129 | 146 | 1,452 | 11,255 | 119.1 | 26.1 | 1,402 | 11.5 | 15.3 | 5.4 |
| 1999 | 198 | 92 | 1,366 | 6,899 | 109.1 | 19.2 | 1,481 | 11.8 | 15.5 | 6.2 |

| | | | | | | | | | | |
|------|-----|-----|-------|-------|-------|------|-------|------|------|-----|
| 2000 | 250 | 178 | 1,894 | 7,576 | 144.1 | 30.0 | 1,527 | 11.6 | 15.6 | 5.8 |
| 2001 | 234 | 89 | 1,083 | 4,628 | 81.2 | 31.7 | - | - | - | - |

출처: 한국노동연구원 『KLI 노동통계』 2002, 조직률=조합원수/총피용자*100

노동운동의 상대적 침체는 내용적인 측면에서 보다 뚜렷하게 나타났다. 1987년 이후 급진적이고 전투적인 노동운동을 대표했던 전노협이 국가의 물리적 탄압으로 인해 사실상 그 기능이 정지되었고, 자율적인 노동조합운동 내부에서의 상대적 지위도 급격히 하락하였다. 이 시기 전노협의 주요한 담론이었던 ‘노동해방’은 일반조합원들에게 노동에 대한 공정한 분배와 작업장 내 비민주적 질서의 척결로 이해되었고, 자본주의 경제질서의 급진적 변혁에 대한 열망, 노동조합의 정치적 급진주의를 상징하는 것이었다. 전노협의 ‘전투적 조합주의’는 지역노조협의회로 결집된 제조업 생산직 노동자들의 강력한 투쟁의지와 정치적 노동운동의 변혁적 지향이 결합된 것이었다. 조직의 운영에 있어서 전노협은 노동조합의 전국 중앙조직이라기보다는 공동투쟁본부로서 기능했고, 가혹한 국가의 탄압에 대항한 전투적 투쟁은 사실상 지도력의 공백과 와해를 초래하였다.

결국 ‘민주노동운동’의 ‘위기’는 노동자대중의 자발적 전투성의 저하, 전노협의 조직적 위축, 대기업 노동운동의 상대적 침묵, 사회주의체제의 붕괴로 인한 정치적 노동운동의 영향력 쇠퇴로 나타났다. 그 결과 권위주의적 노동체제의 전환과정에서 행위자들간의 권력관계에서의 교착상태가 출현했다. 사업장 수준에서 단체교섭의 제도화, 노동조합의 현장권력과 노동규율의 이완, 급속한 임금인상과 같은 새로운 변화들이 발전모델의 위기와 전환을 압박했던 반면, 국가와 자본은 정치적 반동을 통해 억압적인 방식으로 권위주의적 노동체제를 최대한 지속시키려 했다는 점에서 노동체제의 내적 모순은 누적되고 심화되었다. 기업별 수준에서 단체교섭의 제도화와 지속적인 임금인상은 권위주의적 노동체제의 부분적 해체를 의미했고 발전모델의 위기를 가속화했지만, 권위주의적 노동체제의 핵심요소인 노동기본권에 대한 법적, 행정적, 물리적 제약들, ‘민주노조’들을 기업별로 분산시키고 수직적, 수평적 연대를 차단하는 제도적 틀은 의연히 유지되었다. 1987년 이후 노동체제 전환의 특징은 권위주의적 노동체제의 핵심적 요소들이 사실상 내적으로 붕괴되었음에도 불구하고, 그 제도적 틀이 유지된 상태에서 새로운 요소들이 제도화되지 못하고 있었다는 점이다. 권위주의적 노동체제의 해체가 시작되었음에도 불구하고 새로운 노동체제로의 전환이 지연되고 있었던 것은 한편으로 민주화의 지연과 정치적 영역에 한정된 민주주의의 제한적 성격에 기인한 것이었고 다른 한편으로 내적인 위기에도 불구하고 과거의 발전모델이 여전히 지속되고 있었기 때문이었다.

3. 노동체제의 전환을 둘러싼 각축: 1993-1997

1993년 문민정부의 출범 이후 노동체제 전환을 위한 다양한 실험들이 노?사?정 모두에 의해 전개되었다. 국가는 일정한 교착상태에 빠져있던 노사관계 개혁하기 위해 사회적 합의의 실험을 본격화했으며, 자본은 권위주의적 노동체제의 유지에 강한 집착을 보이면서도 신경영전략과 노동시장 유연화를 통해 작업장 질서를 재구축하고 발전모델의 위기를 타개하고자 했다. 노동운동은 전투적 경제주의의 한계와 조직적 파편화, 사회적 고립을 극복하기 위해 새로운 이념과 투쟁의 쟁점화를 모색했고 전국적 조직화를 향한 움직임을

가속화했다. 이러한 노사정의 새로운 실험들은 심각한 균열과 내적 모순으로 인해 효율적으로 기능하지 못하는 노동체제의 재편 방향을 둘러싼 치열한 각축을 의미하는 것이었다.

(1) 문민정부의 노동정책

이 시기 노동체제의 전환을 위한 동력은 먼저 정치환경의 변화에서 시작되었다. 1993년 출범한 문민정부는 군부정권과의 차별성에서 스스로의 정당성을 추구하고, 군부개혁을 비롯한 일련의 개혁조치를 통해 과거와의 차별성을 강조하고자 했다. 문민정부의 개혁정치는 군사정부와의 단절을 통해 권력기반을 강화하고 6월 항쟁의 성과를 부분적으로 반영하는 정치적 자유주의의 확립을 목표로 한 것이었지만, 자신의 지역적, 계급적 지지기반의 틀을 벗어나지 않았다. 특히 노동에 대한 포섭과 지지의 동원은 선거에서의 지지기반과 내적 모순을 안고 있었고, 신경제로 표현되는 경제적 성과에 대한 집착과 자본에의 구조적 의존은 노사관계 영역에서의 개혁을 지연시키는 요인이었다. 그럼에도 불구하고 억압적, 물리적 통제방식은 그 자체로도 효율성에 한계를 안고 있었을 뿐만 아니라 정치적 영역에서의 절차적 민주주의와 자유주의의 논리와 필연적으로 모순되는 것이었다. 집단적 노사관계의 합리화와 제도화는 불가피한 과제였고, 노동체제의 영역에서도 새로운 접근을 필요로 했다. 정부의 직접적 개입과 물리적 억압에 기초한 권위주의적 노동체제는 지속적으로 노동 저항의 위협에 직면해 있었고, 정부의 개입에도 불구하고 축적체제의 내적 모순을 심화시키는 고임금 현상은 해소되지 않았으며, 선거와 여론에 민감한 민간정부의 과도한 노사관계 개입은 정치적 부담을 초래할 수도 있는 것이었다. 때문에 국가의 직접적 개입과 물리적 억압에 대신에 세계화와 국가경쟁력 제고 등 이데올로기적 강제를 통한 통제방식이 전면에 부상하였고, 임금결정에 대한 직접적 개입보다는 노사간의 자율적인 합의의 형태를 선호했다.

그럼에도 불구하고 노동정책이 갖는 계급적 성격이나 자본의 비타협적 저항과 이들의 이해를 대변하는 경제부처의 반대로 인해 신노동정책은 좌절했고 노동체제의 전환은 지연되었다. 오히려 정부의 노동정책 기조는 1993년까지 지속된 불황과 고통분담론, 1993년 우루과이라운드 협상의 타결과 WTO체제의 출범을 계기로 세계화, 국가경쟁력을 강조하는 신자유주의 담론에 의해 커다란 영향을 받았다. 때문에 노사관계 개혁의 방향 역시 점차 자본의 경쟁력 강화의 요구에 종속되었다.

김영삼정권의 집권초기이자 세계화의 압력이 본격화된 1993~95년 동안은 이인제 장관의 신노동정책의 좌절에 드러나듯이 노사관계 근대화를 위한 노력의 좌절, 자본의 논리에 부응하는 ‘유연한 노사관계’를 위한 정책적 모색이 끊임없이 이루어졌던 시기이다.

먼저, 물리적 억압에 주로 의존했던 6공화국과 달리, 김정권의 노동정책은 민간의 자율교섭과 사회적 합의의 형식을 추구했으며, 민간의 자율적 교섭과 합의는 개혁을 통한 정부의 정국주도력, 노동조합운동의 침체, 시민사회에서 노동운동의 위상 저하, 경제적 불황과 국제경쟁의 압력을 배경으로 경쟁력 담론, 고통분담, 집단이기주의 등 여론을 통한 ‘이데올로기적 강제’의 맥락에서 전개되는 특징을 갖고 있었다. 노동정책은 직접적인 국가개입과 물리적 억압의 방식을 취하기 보다 주로 노동운동을 집단이기주의로 왜소화하는 이데올로기적 통제와 상징조작, 개별자본의 노동통제력 강화를 전제로 한 노사 자율교섭 등 새로운 형태의 지배와 통제 방식에 의존했다. 문민정부 하에서도 아폴로산업, 한국통신 등 주요쟁의에 대한 공권력개입은 여전히 지속되었지만, 전체적으로 ‘담론의 정치’라는 여론조작과 이데올로기적 강제를 노동억압과 정책추진의 핵심적 기제로 사용하였다.

국가의 새로운 전략은 1993년과 1994년에 노총과 경총의 중앙임금합의로 구체화되었다. 1993년 4월의 노총과 경총간의 중앙임금합의는 임금인상률을 4.78%~8.9%로 합의하는 대신에 정부에 대해 물가안정, 금융실명제의 실시, 세제개혁, 준조세의 철폐, 고용보험제의 조기실시 등 5개항을 촉구하였다. 이러한 단일 임금인상안의 합의는 법적 강제력이 없는 권고의 성격을 갖지만 그 상징적인 의미는 큰 것이었다. 그러나 노-경총 중앙임금합의는 노동과 자본간의 계급타협의 일부라기보다는 과도한 국가개입의 부담을 감소하고 임금압박을 자율교섭에 의해 해결하려는 임금정책 실행방식의 변화에 기인한 것이었고,

사실상 정부의 임금가이드라인을 합의적 형식으로 관철한 것에 다름 아니었다. 노-경총 합의에 의한 민간 가이드라인의 설정은 과거와 같은 한자리수 인상지침이나 총액임금제 등 직접적 국가개입에 의한 가이드라인이 갖는 비효율성을 극복하고 정치적 비용을 최소화하기 위한 것이었다.

둘째로, 김영삼정권의 노동정책은 집단적 노사관계와 개별적 노사관계를 구분하고 양자에 대해 차별적인 전략을 추구했다. 국가는 집단적 노사관계의 근대화, 제도화를 불가피한 것으로 받아들이면서도 이를 최대한 지연시키는 모습을 보여왔다. 집단적 노사관계의 개혁은 그 성격상 명확히 노동측에 유리한 것이었고, 정부는 지속적으로 이를 지연시키는 전략을 추구했다. 그럼에도 불구하고 민주노동운동의 성장과 노총의 무력화로 인해 권위주의적 노동체제의 내적 모순이 분명해지고 억압의 정치적·경제적 비용이 증대하는 조건에서, 집단적 노사관계를 새로운 방식으로 제도화하고 합리화하는 것은 계속적인 과제로서 남아 있었다. 집단적 노사관계를 협조적인 방향으로 제도화하고 새로운 노동규율을 확립할 필요성은 자본과 정권의 입장에서조차 시급한 것이었고, 특히 노동시장 유연화는 고임금과 노동규율의 이완에 대한 자본측의 역공세를 의미했다. 동시에 그것은 노동운동의 상대적 침체가 분명해지고 구조조정의 가속화, 경기침체의 지속이라는 조건에서 규제완화를 요구하는 자본의 논리가 반영된 것이었다.

셋째로, 집단적 노사관계의 제도화, 합리화에 대한 모색과 개별적 노사관계에의 유연화에 초점을 둔 국가 내 온건파의 노동정책은 권위주의적 노동체제의 전환을 통한 새로운 발전모델의 구축이라는 장기적 전망의 일환이었다. 따라서 김영삼 정부의 노동정책은 전체적으로 경제논리에 노사관계 정책을 종속시키고 있다는 점에서 자본의 논리에 충실한 것이었지만, 보다 분명하게 장기적이고 구조적인 맥락에서 새로운 노사관계를 모색하려는 다양한 새로운 실험들에 의해 특징 지워졌다. 민간의 자율교섭에 기초한 사회적 합의, 노동3권의 보장과 유연화된 노동시장의 교환, ‘참여와 협력의 노사관계’를 명분으로 한 노사관계 개혁은 권위주의적 노동체제를 해체함과 동시에 보다 합의적 형식을 통해 신자유주의적 요소를 도입하려는 시도였던 것이다. 점차 노사관계 개혁은 노동기본권의 보장과 민주적 노사관계의 확립이라는 측면보다는 유연화된 노동시장과 협조적 노사관계의 구축을 위한 제도적 기반을 마련하는 것으로 인식되었다.

1994년에서 1996년 초반까지의 경기호황과 1996년 4.11총선의 승리는 정부의 정국주도력을 강화시켰고, 개혁정치는 정치적 자유화와 경제적 세계화의 양 측면에서 불가피한 과제로 인식되었던 노사관계 개혁을 추진하는 신노사관계 구상으로 귀결되었다. 신노사관계 구상은 기본적으로 ILO의 압력과 노동법개정 권고, WTO출범과 블루라운드 공세, 96년 OECD가입을 위한 필요성, 민주노총의 출범 등 집단적 노사관계 개혁과 관련한 노동법개정을 더 이상 지연시킬 수 없었던 대내외적인 상황 변화에 기인한 것이었다. 이것은 더 이상 비효율적이고 대립적 노사관계를 지속할 수 없으며 이미 정치적 실체로 존재하는 비제도적 노동운동을 승인함으로써 사회적 수준에서 노사관계를 제도화 해야 할 필요와 함께 세계화와 대외적 압력 속에서 새로운 축적체제를 정비해야 하는 자본의 요구를 통합함으로써 위로부터 노동체제의 근본적 전환을 시도한 것이라고 할 수 있다. 정권내 자유주의적 분파들이 주도하였던 신노사관계 구상은 김정권의 개혁과정의 일부로서 노동3권의 인정을 포함하는 집단적 노사관계의 합리화를 추구함과 동시에 이를 노동력 이용의 유연화와 결합시킴으로서 시장규율에 기초한 노동체제를 형성하고자 한 것이었다. 이러한 노사관계 개혁의 목표는 유연한 노동시장과 협력적 노사관계의 창출이었고 이는 새로운 발전모델이 형성되기 위한 주요한 전제였다. 협력적 노사관계의 창출은 현실로 존재하는 비제도적 노동운동의 시민권을 인정하고 이들을 사회적 파트너로 포섭함으로써 가능한 것이고, 그 대가로 노동시장의 유연화에 대한 노동의 저항을 극복하는 것이었다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 신노사관계 구상 자체는 이미 내적으로 중층성, 복잡성을 특징으로 하고 있었던 것이다.

(2) 노동체제 전환을 위한 자본의 역공세

실제로 이 시기 노동체제의 변동을 위한 자본의 공세가 본격화되기 시작했고, 이완된

노동규율을 재구축하고 노동시장을 유연화 하기 위한 전략은 구체적으로 작업장 노사관계와 노동시장의 구조변화로 나타났다. 자본의 역공세는 개별자본 수준에서 노동조합에 의해 무력화된 노동규율을 회복하고, 고임금에 의해 약화된 경쟁력을 회복하려는 신경영전략으로 나타났고, 총자본의 수준에서 노동조합활동에 대한 새로운 규제와 노동시장의 유연화를 위한 입법화 노력으로 나타났다.

이미 1990년대 초반부터 시작되었던 신경영전략은 과거의 병영적이고 온정주의적 노동통제양식과 달리, 보다 효율적이고 체계화된 경영전략과 노무관리기법을 적용한 것이다. 1987-90년 간의 노동조합운동의 활성화 및 단체교섭의 제도화는 작업장 수준에서 자본의 전제적 지배에 기초한 노동규율을 붕괴시켰고, 지속적인 임금인상과 복지향상은 더 이상 저임금에 기초한 가격경쟁력을 유지할 수 없게 된 반면, 세계화와 WTO체제의 출범은 개별자본을 무한경쟁의 압력에 노출시켰다. 때문에 개별자본들은 노동규율의 회복, 노동비용의 절감과 생산성 향상, 노동자들의 기업내 포섭과 노동조합의 현장권력 약화를 목표로 여러 가지 차원에서 보다 공세적인 전략을 추구하였다. 이러한 신경영전략은 ① 자동화 및 작업조직의 혁신, ② 아웃소싱의 확대 및 고용조정, ③ 능력주의적 인사체계의 확립, ④ 기업문화 운동을 포함한다(장홍근, 1997:104-107; 김준, 2001:357-362.; 임영일, 1997:257-264).

먼저, 자동화와 작업조직의 혁신은 기본적으로 노동력에 대한 의존도를 줄이면서, 기존노동력의 유연한 활용을 의도한 것이다. 1990년대 초반의 대립적 노사관계와 노동비용의 상승에 대한 자본의 일차적 대응은 자동화의 추진과 이를 통한 노동력 절감, 노동력에 대한 의존도를 줄이는 것이었다. 자동화는 대립적 노사관계 하에서 신뢰할 수 없는 고임금의 노동력을 기계로 대체함으로써 노동력을 절감하고 노동비용을 감소시키기 위해 광범위하게 도입되었다. 많은 사업장에서 이는 공정합리화, 직무통폐합, 순환배치 등 작업조직의 혁신과 결합함으로써 노동력 이용을 극대화하고 노동강도를 강화하는 것으로 나타났다. 이러한 작업조직의 혁신은 JIT시스템, 팀제의 도입, 다기능화, 현장감독자로서의 권한 이양, 현장 개선활동 등 일본적 생산방식의 적극적 도입을 통한 노력과 결부되었다. 둘째, 자동화와 공정합리화는 생산라인 일부를 하청으로 이관하거나 소사장제를 도입하는 등 사내의 아웃소싱을 확대하는 것과 결합되었고, 정규직 채용을 최소화하는 대신에 파견근로자와 같은 비정규직의 활용이나 변형근로시간 등 고용의 유연성을 극대화하는 방향으로 전개되었다. 셋째, 능력주의적 인사체계의 확립은 주로 연공서열식 임금체계를 능력과 성과에 기초한 직무직능급으로 변화시키는 것으로, 호봉승급과 업적의 연계, 직무능력과 실적에 따른 상여금의 차등화, 직제의 개편과 능력에 따른 직급승진체계의 정립, 성과배분제도의 확산을 포함했다. 마지막으로 기업문화운동은 여러 가지 상징을 통해 바람직한 사원상의 정립을 위한 가치, 규범, 행동양식을 개발하는 전략을 의미한다(신병현, 1995; 김도근, 1995).

이러한 전략들은 모두 노동비용의 절감과 생산에서 노동자에 대한 의존 감소, 노동강도의 강화와 비정규직의 고용을 통한 노동력 활용의 극대화, 노동자들간의 경쟁을 통한 생산성 향상과 노조의 영향력 최소화, 기업에 대한 헌신과 충성의 강화 등을 목표로 한 것이었고, 기본적으로 노동조합의 권력을 약화시키고 자본의 현장 지배력을 회복하기 위한 적극적인 공세의 성격을 갖는 것이었다.

또한 자본은 전국적인 수준에서 무노동 무임금의 법제화, 조합비 일괄공제 거부, 노조 전임자 수와 임금 지급 문제 등을 쟁점화 함으로써 노동조합운동에 대한 법적 제도적 공세를 지속적으로 전개했다. 자본은 1988년부터 파업기간중 임금지급 문제에 대해 무노동 무임금 원칙을 강력히 요구하였고, 1990년 이후 대부분의 사업장에서 이를 새로운 관행으로 정착시켰다. 동시에 자본은 1993년이래 노동조합의 전임자 수가 외국과 비교해 과도하게 많다고 불만을 제기하였고, 무노동무임금의 원칙에 따라 전임자 임금을 지급하지 않은 것이 타당하다는 점에서, 이를 부당노동행위로 규정하여 제한할 것을 요구했다(장홍근, 1999:116-120).

동시에 1998년 이후 산업이나 전국수준에서 조율되지 않은 채 기업수준에서 분산적이고 비동시적으로 진행되는 임금결정방식은 불가피하게 기업간의 경쟁적 임금인상을 초래하였고, 이에 조응하여 개별노조들은 단기적 이익을 극대화하는 전략을 추구했다(박동,

2000: 224-5). 그러나 노동운동의 정치적, 사회적 영향력을 두려워한 독점자본들은 기본적으로 노동운동의 기업 내부화를 목표로 하고 있었기 때문에 고임금 현상이 축적체계에 대한 심각한 위협이 되었음에도 불구하고 이러한 임금결정방식의 변화를 추구하지 않았다. 오히려 고임금과 경쟁적인 임금인상에 대한 자본의 대응은 임금결정방식의 변화보다는 능력주의적 임금체계의 개편을 요구하는 것이었고, 동시에 자본은 내부노동시장의 경직성을 벗어나기 위해 노동시장의 유연화, 즉 정리해고제, 근로자 파견제, 변형근로시간제의 법제화를 지속적으로 요구했다. 이는 근로기준법을 후퇴시킴으로써 노동비용을 감소시키고 노동력 이용의 유연화를 목표로 한 것이었다.

1990년 변형근로시간제의 부활을 포함시켰던 상공부의 노동관계법 개정시안, 1993년 노동부의 근로자파견제도의 입법예고, 1995년 통상산업부의 중소기업지원을 위한 특별법 제정시 변형근로시간제 도입을 위한 시도, 1991년 정리해고의 요건을 완화한 대법원의 판결과 노동부의 해고에 관한 규정과 연관한 업무지침 등 노동시장 유연화를 위한 법적 움직임들이 계속되었다(장흥근, 1999:128-133). 이처럼 자본은 급속한 기술혁신과 산업구조의 변화 등 경영환경의 변화에 대처하기 위한 경영합리화의 필요성, 단기간의 업무급증이나 특정한 노동력의 필요 등 경영상의 효율성 향상, 근로시간 단축에 따른 생산저하를 막기 위한 노동시간의 유연한 활용 등을 이유로, 노동시장 유연화에 대한 법적 제약을 철폐할 것을 끊임없이 요구하였다

이처럼 신경영전략의 확산이나 노동시장 유연화를 위한 자본의 공세는 노동시장의 변화에 직접적으로 반영되었다. 노동운동과 관련하여 무엇보다 중요한 것은 노동력 구성의 변화, 특히 제조업 종사자의 비중과 제조업 상용근로자의 감소, 사업체 규모별 노동력 구성의 변화, 취업자에서 종사자의 지위별 구성의 변화이다.

<표3>의 노동력 구성의 변화를 보면, 조직화가 곤란한 100인 미만 중소기업장 근로자의 비중이 1987년 이후 10년 사이에 지속적으로 확대되어 1987년 43.6%에서 1996년에 54.2%로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는 반면, 그 이상 규모의 근로자의 비중은 전체적으로 감소하는 추세를 보이고 있고, 특히 1,000인 이상 대기업체의 근로자들이 차지하는 비중은 1987년 18.4%에서 1996년 12.9%로 급격한 감소세를 보여주고 있다. 전체 취업자 구성비에서도 노동조합운동의 중심을 형성해 왔던 제조업 종사자의 비중은 1990년을 기점으로 빠른 속도로 하락하여 89년 27.7%로부터 95년 23.4%로 감소하고 있다. 반면 조직화가 곤란한 서비스업 종사자의 비중은 산업구조 조정의 여파로 급격히 증가하여, 87년 50.0%에서 95년에 64.0%로 증가하고 있다.

제조업 내에서도 기업별 노조의 조직대상인 상용근로자 수가 90년 이후 급격한 감소를 보이고 있고, 노동조합운동의 중심세력을 형성하는 생산직의 비중도 역시 급속히 하락하는 추세를 보이고 있다. 제조업 상용근로자 수는 1989년 290만 명에서 1996년 255만 명으로 약 35만 명 가량 감소하였으며, 제조업 상용근로자중 생산직 노동자가 차지하는 비중은 1987년 75%로부터 1995년에 64.2%로 감소하였다, 특히 생산직의 비중은 노동조합운동의 공세가 완화되고 신경영전략이 본격화된 1990~93년 사이에 10% 가량의 급격한 감소현상을 보이고 있다. 이러한 노동시장의 구조 변화는 산업구조의 급격한 변화와 자본합리화 전략의 산물이지만, 동시에 노사간 권력관계 변화의 객관적 조건을 형성하였다.

<표3> 산업별, 규모별 노동력 구성, 제조업 상용근로자(천명, %)

| 산업별 취업자 비중 | | | | 제조업 상용근로자 수, 생산직비중 | 사업체 규모별 근로자 구성 | | | | | | |
|------------|---------|---------|----------|-----------------------|----------------|------------|------------|------------------|------------------|--------------|------------|
| 농림 어업 | 광공 업 | 제조 업 | 서비 스업 | | 5~ 9인 | 10- 29인 | 30- 99인 | 100- 299 인 | 300- 499 인 | 500- 999인 | 1000 이상 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------|------|------|------|------|-------|------|-----|------|------|------|-----|-----|------|
| 1987 | 21.9 | 28.1 | 27.0 | 50.0 | 2,748 | 75.0 | 6.1 | 13.2 | 24.0 | 21.0 | 7.8 | 9.3 | 18.4 |
| 1988 | 20.6 | 28.5 | 27.7 | 50.9 | 2,904 | 73.8 | 5.9 | 13.7 | 23.9 | 20.2 | 7.7 | 9.1 | 19.5 |
| 1989 | 19.6 | 28.3 | 27.8 | 52.1 | 2,906 | 71.7 | 6.0 | 14.4 | 24.1 | 19.6 | 7.5 | 9.0 | 19.3 |
| 1990 | 17.9 | 27.6 | 27.2 | 54.5 | 2,864 | 69.2 | 6.0 | 15.2 | 24.5 | 19.7 | 7.3 | 9.1 | 18.2 |
| 1991 | 16.5 | 27.2 | 26.8 | 56.3 | 2,779 | 67.3 | 6.3 | 16.5 | 25.0 | 19.3 | 7.0 | 9.1 | 16.8 |
| 1992 | 15.8 | 25.8 | 25.5 | 58.4 | 2,678 | 64.6 | 6.0 | 17.4 | 25.0 | 19.4 | 6.8 | 9.0 | 16.5 |
| 1993 | 14.7 | 24.4 | 24.2 | 60.9 | 2,586 | 59.3 | 6.2 | 19.0 | 26.1 | 19.5 | 6.7 | 8.4 | 14.2 |
| 1994 | 13.6 | 23.9 | 23.7 | 62.5 | 2,582 | 58.1 | 6.4 | 19.7 | 25.8 | 18.8 | 6.3 | 8.0 | 15.0 |
| 1995 | 12.5 | 23.6 | 23.4 | 64.0 | 2,624 | 64.2 | 6.9 | 20.7 | 25.7 | 18.9 | 6.7 | 8.0 | 13.2 |
| 1996 | 11.7 | 22.7 | 22.5 | 67.7 | 2,553 | - | 7.3 | 21.8 | 25.1 | 18.6 | 6.4 | 7.9 | 12.9 |
| 1997 | 11.3 | 21.4 | 21.2 | 67.3 | 2,398 | - | 8.1 | 22.8 | 25.0 | 18.7 | 6.3 | 7.2 | 11.9 |
| 1998 | 12.4 | 19.6 | 19.5 | 68.0 | 2,025 | - | 9.7 | 23.1 | 24.1 | 18.2 | 6.0 | 6.8 | 12.1 |
| 1999 | 11.6 | 19.8 | 19.8 | 68.6 | 2,163 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2000 | 10.7 | 20.2 | 20.1 | 68.9 | 2,209 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2001 | 10.3 | 19.8 | 19.7 | 70.0 | 2,265 | - | - | - | - | - | - | - | - |

출처: 통계청, 『경제활동인구조사』, 노동부, 『사업체노동실태조사보고서』,
한국노동연구원, 『KLI노동통계』, 1997, 2002 p.18, 27에서 인용

(3) 노동조합운동의 재편과 새로운 정체성의 출현

권위주의적 노동체제 전환을 향한 노동조합운동의 내적 변화는 조직적으로 ‘민주노조운동’의 전국적 조직화, 한국노총의 내부개혁을 통한 양대 노총체제의 확립이고, 이념적으로 1993년 ‘전국노동조합대표자회의’(전노대)의 출범을 계기로 본격화된 ‘민주노조운동’의 노선 전환 혹은 새로운 정체성의 출현이다.

먼저, 권위주의적 노동체제의 핵심적 요소의 하나가 단위노조들간의 수평적, 수직적 연계를 차단하여 기업수준에서 노동조합의 기능을 변형하고 국가통제의 독점적 이익대표체제를 통해 자율적 노동조합운동의 사회적, 정치적 영향력을 차단하는 것이라는 점에서, 권위주의적 노동체제의 해체과정은 노동조합의 입장에서 국가통제의 독점적 이익대표체제를 벗어난 기업별 노조들의 연대와 전국적 조직화, 산업별 노동조합으로의 조직형태 전환과 사회적, 정치적 수준에서의 노사관계의 확립을 의미한다. 이미 ‘민주노조운동’ 세력은 기업별노조 체제를 산별노조로 전환하고 신규 노동조합들의 전국적 조직화를 달성하는 것을 노동운동 발전의 전략적 목표로 간주되고 있었고, 민주노조운동의 조직적 외연과 사회적 영향력이 확대됨에 따라 한국노총의 내부개혁도 가속화되었다.

이 시기는 대중동원과 노동쟁의의 양상이라는 측면에서 노동운동의 상대적 침체의 시기임과 동시에 단위노조들간의 수평적, 수직적 연대를 전국적 조직화로 발전시켜 가는 질적 도약의 시기였다. 1987년 이후 10여 년간 자율적 노동조합운동은 1987~89년 신규노조들의 자연발생적인 지역적 연대와 초보적인 전국적 연대, 1990~92년 ‘민주노조운동’의 전국적 구심으로서의 전노협 결성과 대기업 노조의 민주화, 1993~94년간 ‘ILO조약 비준과 노동법개정을 위한 전국노동자 공동대책위원회’(ILO공대위)와 사안별 공동사업체로서 ‘전국노동조합대표자회의’(전노대)를 통한 다양한 노동조합운동의 흐름들의 전국적 결집, 1995년 민주노총 결성을 통한 민주노조운동의 전국조직의 결성이라는 꾸준한 조직적 발전의 과정을 밟아 왔다. <표2>에서 나타난 것과 같은 노동조합 조직률의 지속적인 하락과 노동쟁의 건수의 감소, 조합원 수의 감소라는 양적인 추세가 노동시장의 구조적 조건의 악화, 노동조합의 합법화와 단체교섭의 제도화를 반영하는 것이라면, 자율적 노동조합들의 전국적 조직화, 기업별 노동조합 체제의 극복을 향한 노동조합 내부의 경향들은 새로운 노동조합운동의 질적 성장을 반영하고 있는 것이었다.

특히 1993년 6월 전국노동조합대표자회의(전노대)와 1995년 말의 민주노총의 결성은 1987년 이후 새로운 노동조합운동의 전국적 조직화를 의미하며, 노동조합의 기업별

과편화와 국가통제의 독점적 이익대표, 노사협조주의를 특징으로 한 권위주의적 노동체제의 재편이 불가피함을 의미하는 것이다. 전노대와 민주노총의 결성과정은 외형상 제조업 중소기업 노동자를 대표하는 전노협과 사무직 노동자를 대표하는 업중회의, 재벌기업의 대기업노조, 공공부문 노동조합 등 노동계급 내부의 다양한 부분들의 수평적 결합이라는 형태로 이루어졌다. 동시에 자율적 노동조합운동의 전국적 조직화와 노총 산하조직의 이탈은 한국노총의 내부개혁을 가속화하는 요인으로 작용하였으며, 노총의 내부개혁은 국가로부터의 자주성과 조직내부의 민주적 절차를 강화함으로써, 조합원들의 이익을 보다 적극적으로 대변하는 온건한 노동조합운동으로의 전환을 모색하는 것이었다.

이 시기에 노동조합운동의 외연은 크게 확대되었고, 1987년 이후 노동운동의 중심적 역할을 해왔던 대기업노조와 함께, 공공부문의 노동자들이 적극적으로 노동운동에 참여하기 시작했다. 1994년 철도와 지하철 노동자들의 파업, 1995-96년 한국통신 노동자들의 투쟁과 노조 민주화, 1995년 철도와 전력부문에서의 노조민주화 투쟁 등 공공부문 노동운동이 크게 활성화되었다. 동시에 노동쟁의의 쟁점에 있어서도 임금으로부터 단체교섭의 변화가 나타나고 질적인 쟁점들이 증가하기 시작했다. <표4>에서 보듯이, 1988~92년 동안 전체 노동쟁의의 50%이상을 차지하던 임금인상은 1993~96년 동안 급격히 감소되어 22.4%의 수준으로 축소된 반면, 같은 기간 단체협약 관련 쟁의는 20% 수준에서 36.1%~72.9%로 급격히 증대하고 있다. 노사간 갈등의 쟁점이 단순한 임금인상으로부터 근로시간 단축과 경영참여를 포함한 산업민주주의의 확대, 조세체계, 의료보험, 재벌개혁 등 사회개혁에 대한 요구, 임금가이드라인을 중심으로 공공부문의 대정부투쟁 등 정부정책의 변경과 제도개혁을 요구하는 수준으로 발전하기 시작했다.

<표4> 발생원인별 노사분규 추이(단위: %, 건)

| | 전체 | 체불임금 | 임금인상 | 해고 | 단체협약 | 기타 |
|------|-------------|------|------|-----|------|------|
| 1990 | 322 (100.0) | 3.1 | 51.9 | 5.6 | 9.0 | 24.2 |
| 1991 | 234 (100.0) | 2.1 | 56.4 | 3.0 | 23.9 | 14.5 |
| 1992 | 235 (100.0) | 11.5 | 57.0 | 1.7 | 20.9 | 8.9 |
| 1993 | 144 (100.0) | 7.6 | 45.8 | 0.7 | 36.1 | 9.7 |
| 1994 | 121 (100.0) | 5.0 | 42.1 | 2.5 | 34.7 | 15.7 |
| 1995 | 88 (100.0) | - | 37.5 | 1.1 | 55.7 | 5.7 |
| 1996 | 85 (100.0) | 1.2 | 22.4 | - | 72.9 | 3.5 |
| 1997 | 78 (100.0) | 3.8 | 23.1 | - | 65.4 | 7.7 |
| 1998 | 129 (100.0) | 17.8 | 21.7 | 2.3 | 44.2 | 7.8 |
| 1999 | 198 (100.0) | 11.1 | 20.2 | - | 45.0 | 23.7 |
| 2000 | 250 (100.0) | 2.8 | 18.8 | 0.8 | 66.8 | 10.8 |
| 2002 | 235 (100.0) | 2.6 | 25.1 | - | 63.4 | 9.0 |

KLI 2002년에서 재작성 p.149

둘째로, 1993년 ‘전국노동조합대표자회의’(전노대)의 출범을 계기로 노동운동의 이념과 노선에 상당한 변화가 이루어졌고, 이는 ‘민주노조운동’의 노선 전환 혹은 새로운 정체성의 출현을 의미하는 것이었다. 1987년 이후 자율적 노동조합운동의 정체성은 노동조합이 대표하는 이익들, 조합의 목표와 의제의 설정, 조직민주주의, 권력자원의 동원이라는 측면에서 전투적 동원을 통해 조합원의 경제적 이익의 극대화를 추구하는 ‘전투적 경제주의’로 요약될 수 있는 것이었다. 기업의 정규직 종업원, 특히 생산직 노동자들을 조직대상으로 하는 대부분의 노동조합들은 기업별로 임금과 작업장 질서를 중심으로 한 단기적인 경제적 이익을 실현하는 데 활동을 집중해왔고, 시장에서의 직접행동, 전투적 투쟁을 주요한 권력자원으로 활용해왔다. 기업별로 분산된 노동조합의 전투적 투쟁은 조합원들의 직접적인 참여를 동원하기 위해 분권적이고 참여적인 노조민주주의를

형성해왔지만, 동시에 장기적·조직적 목표를 추구할 수 있는 안정된 리더십을 형성할 수 없었다. 때문에 노동계급 내부의 다양한 이익들을 조정하고 집합적인 계급적 이익으로 재해석하는 이데올로기적·조직적 과정은 상당히 제한되었고, 노동조합은 경제적 이익을 넘어서는 적극적이고 능동적인 의제형성자로서의 역할을 수행하지 못했다. 그러나 전체적으로 기업별노조의 구조적 약점과 위험에도 불구하고, '전투적 경제주의'는 한국경제의 지속적인 고성장과 재벌기업의 독점적 이윤, 기업수준에서의 강력한 동원능력으로 인해 조합원들의 경제적 이익을 대변하는 데 상당한 성과를 거둘 수 있었다. 노동조합은 지속적으로 노동대중의 자발적이고 즉각적인 요구에 의존했고 국가의 억압과 비타협적인 자본에 직면하여 전투적 노동운동으로 성장할 수 있었다. 그 결과 '전투적 경제주의'는 1987년 이후 민주노조운동의 정체성의 주요한 부분을 형성했다.

이러한 점에서 1993년 전노대의 출범은 노동조합운동 내부에서 전노협으로 대표되는 전투적 흐름의 약화를 조직적으로 표현하고 있었고, 정치적 노동운동과 대중적인 노동조합운동의 분리, 전투적 조합주의로부터 온건하고 이념적으로 하향 평준화된 대중적 운동노선으로의 전화를 의미하는 것이었다(임영일, 1998:315-17). 동시에 1995년 출범한 민주노총은 노사협조주의를 거부하는 민주노조운동의 일관된 정체성을 유지하고 있지만, 과거와 달리 복지·주택·교육·의료와 같은 정책적 사안을 중심으로 “국민과 함께 하고 국민생활의 질을 향상시키는” 사회개혁투쟁을 강조했다. 민주노총은 언론민주화·교육개혁·의료개혁 등 조직적으로 확대된 다양한 노동자들의 이익을 대표해야 했을 뿐만 아니라, 국민적 관심사항들을 노동조합의 의제로 설정함으로써 전노협의 경제주의를 넘어서고자 했다.

또한 민주노총의 ‘국민과 함께 하는 노동운동’이나 사회개혁투쟁은 민주노조운동이 가지고 있던 권력자원의 한계를 넘어서고자 하는 노력의 일환이었다. 민주노총은 전투적 동원을 넘어서 국민여론에 호소하고 사회적 합의에 참여하는 것을 추구했다. 사회개혁투쟁은 민주노총이 노동자들에게 유리한 여론을 형성하고 ILO와 OECD 가입에 따른 대외적 압력을 활용해 중간계급의 지지를 얻어낼 수 있는 이데올로기적 환경을 창출하려는 실험이었다. 동시에 노사관계개혁위원회에의 참여는 전국적 수준에서 국가와의 협상을 통해 노사관계의 법적·제도적 틀에 관한 의사결정과정에 개입하고자 한 최초의 시도였다.

이러한 변화는 민주노조운동 초기의 폭발적인 조합원 참여, 국가와 자본의 가혹한 탄압이 이루어지던 시기와 달리, 기업별노조에 의한 단체교섭의 제도화, 민주노총에 대한 사실상의 승인과 같은 노동조합운동 제도화의 산물이기도 하다. 이미 근로조건의 꾸준한 개선과 작업장 내 권력관계의 변화로 인해 노동자들의 분노와 불만에 기초한 전투적 동원의 동력은 상당히 감소되었고, 전투적 동원은 의례적인 압력전술로 변화되기 시작했다. 이미 경제불황의 확산과 국제경쟁의 심화로 인해 전투적 투쟁을 통한 근로조건 개선은 더이상 유효한 전략이 되기 어려웠다. 기업수준에서 노동조합에 의한 단체교섭이 제도화되고 사회적 수준에서 새로운 노사관계의 형성을 위한 협상이 이루어지는 노사관계 제도화 국면에서, 민주노총은 적극적인 의제형성과 개입의 전략을 추구하고자 했던 것이다. 이는 민주노조운동의 외연이 확대됨으로써 변혁적 지향이 약화되었기 때문일 뿐만 아니라, 민주노총 스스로 전투적 동원을 넘어서 정치적 협상과 여론에의 호소 등 자신의 정체성에 적극적으로 변화를 추구했기 때문이다.

4. 권위주의적 노동체제의 해체와 신자유주의적 노동체제의 형성

1987-1997년 동안 기업수준의 노사관계가 제도화 단계에 진입한 반면, 사회적 수준에서는 권위주의적 노동체제를 최대한 지속시키려는 국가와 자본의 전략에 의해 노동체제의 전환이 지연되었다. ‘1987년 노동체제’는 그 비효율성 때문에 노·사·정 모두에 의해 전환의 압력에 시달린 것이라기보다는, 오히려 국가와 자본이 1987년 이전의 발전국가-재벌 연합에 의한 축적체제를 연장하기 위해 권위주의적 노동체제의 전환을 지연시켜왔기 때문에 지속될 수 있었다. 권위주의적 노동체제의 부분적 해체와 모순의 누적은 민주화과정의 지연과 장기화, 발전국가 자본주의 하에서 대량생산체제에 기초한 재벌의 독점적 초과이윤이라는 조건과 결부되어 있었다. 1987년 이후의 노동체제는 발전국가 자본주의의 결과로서의 재벌의 독점적 초과이윤과 노동시장 분절, 전투적 투쟁을 통한 단기적인 경제적 이익의

극대화라는 분배 쟁점에 한정된 전투적 경제주의, 민주화 지연에 따른 권위주의적인 법적 제도와 억압적 국가 기능의 유지에 기초해 재생산될 수 있었던 노동정치의 모습을 보여주었다. 이러한 조건에서 국가와 자본은 작업장 수준에서의 노사관계 전환은 수용하였지만, 사회적, 정치적 수준에서의 변화는 억압함으로써 권위주의적 노동체제의 완전한 해체를 최대한 지연시켰던 것이다.

그러나 여전히 권위주의적이고 억압적인 노동체제의 전환에 대한 요구와 투쟁은 지속되었고, 점차 총자본의 수준에서 ‘지연된 전환’의 비용은 분명해졌다. 1990년대 중반 이후 발전국가 모델로부터 축적체제의 전환이 불가피해짐에 따라, 기업별노조와 대결적 노사관계에 기초한 노동체제의 내적인 모순은 심화되어 갔다. 노동운동의 도전과 재벌기업의 초과이윤에 의한 고임금, 내수시장의 형성을 통해 대량생산과 대량소비의 결합 가능성이 제시되기도 하였으나, 대량생산과 대량수출을 핵심으로 하는 축적체제의 한계는 노동운동의 도전이 곧바로 자본의 위기로 전환되는 결과를 가져왔고, 노동운동의 도전에 의해 야기된 축적체제의 전환 압력은 곧 자본의 역공세에 직면하지 않을 수 없었다. 신경영전략과 노동시장 유연화의 공세는 바로 1987년 이후 노동운동의 도전에 대한 자본의 직접적인 반응이었던 것이다. 민간정부의 수립이후 합의적 방식의 노동체제 전환의 실험은 축적체제의 전환과 국가형태의 변화에 조응하여, 위로부터 발전국가에 기초한 권위주의적 노동체제의 전환을 모색한 것이었다. 이는 노사관계의 자유화와 노동시장의 유연화라는 노동체제 전환의 역사적으로 비동시적 계기들이 동시적으로 진행됨을 의미했다.

전체적으로 정치적 자유화와 경제적 세계화의 외적 환경 변화 속에서, 국가는 직접적 국가개입을 최소화하는 대신에 이데올로기적 강제와 노사간 자율적인 사회적 합의를 통해 정책목표를 관철하려는 다양한 실험들을 모색했다. 동시에 국가는 집단적 노사관계의 합리화와 개별적 노사관계의 유연화를 교환함으로써 해체되고 있는 권위주의적 노동체제를 대신하여 협조적이고 유연한 노사관계, 신자유주의적 시장논리에 따른 새로운 노동체제를 구축하고자 했고, 이를 통해 세계화 시대의 개방경제 하에서의 새로운 발전모델을 모색하고자 했다.

자본 역시 1987-89년의 폭발적인 노동동원의 시기동안 상실했던 작업장에서의 지배체제를 재구축하기 위한 본격적인 공세에 나섰다. 자본의 신경영전략은 노동조합에 의해 무력화된 노동규율을 강화하고 고임금을 극복하기 위한 생산성 향상과 노동력 활용의 유연성을 증대시키기 위한 체계적인 노력을 대표하는 것이었다. 동시에 자본은 노동조합활동에 대한 규제를 위한 새로운 관행을 제도적으로 관철시키고자 했고, 노동시장의 유연화를 위한 새로운 입법을 요구하는 공세를 전개했다. 그럼에도 불구하고 지배적 자본분파인 재벌들은 기본적으로 노동조합의 기업 내부화를 지향했다는 점에서, 권위주의적 노동체제를 대체하는 새로운 노동체제의 형성에 큰 관심을 가지지 않았으며, 단지 노동시장의 유연화를 위한 국가의 입법과 노동조합에 대한 새로운 제도적 규제에만 관심을 집중하고 있었다.

노동조합운동에서는 권위주의적 노동체제 하에서 국가통제의 독점적 이익대표 체계가 붕괴되었고, 민주노총의 확립과 한국노총의 내부개혁을 통해 양대 노총의 경쟁구도가 확립되었다. 민주노조운동은 기업별노조체제 하에서 전투적 투쟁을 통한 경제적 이익의 극대화라는 ‘전투적 경제주의’의 정체성을 유지하였지만, 기업별로 분산되고 파편화된 조직체계를 산업별 체계로 전환함으로써 노동자들의 수직적, 수평적 연대를 확장하고 전국적 수준에서 새로운 이익대표체계를 형성하는데 관심을 가지고 있었다. 특히 노동운동의 변혁적 성격이 약화되고 노동조합운동으로 집중됨에 따라, 전투적 동원에 의한 경제적 이익의 극대화를 넘어서 사회개혁을 포함한 보다 적극적인 의제설정과 국민적 지지와 제도적 권력의 획득과 같은 새로운 권력자원을 모색하기 시작했다.

이러한 의미에서 1987년 이후 노사관계 변화는 과거 권위주의적 노동체제가 점진적으로 해체되어 가는 가운데, 권위주의적 노동체제의 유제와 새로운 노동체제에 대한 모색과 실험이 결부되어 있고, 이러한 전환의 과정이 각 영역(노동정책, 노동시장, 노동운동, 자본전략)과 수준(기업, 산업, 전국)에서 비동시적이고 모순적으로 진행되어온 과정이라고 할 수 있다. 국가의 노동정책, 자본의 노동시장 전략, 노동조합운동의 각 영역에서 행위 주체들은 이미 해체되고 있던 권위주의적 노동체제를 대체하여 새로운 노동체제에 대한 내적인 모색과 다양한 실험들을 추진했다. 그러나 모든 행위자들이 노동체제 전환의

주도권을 행사할 수는 없었지만 상당한 거부권을 행사할 수 있는 권력관계의 교착상태 하에서, 1987년 이후 노동체제 전환의 방향을 둘러싸고 노?사?정 각 행위자들은 어떠한 합의에도 도달할 수 없었다. 결국 각 주체들의 상이한 전략과 실험들은 1996년 노사관계개혁위원회의 협상과 총파업을 거쳐 힘의 균형이 확인된 후 잠정적인 제도적 틀로 귀결되었고, 이는 1997년 경제위기를 거치면서 구조화된 지형으로 작용하기 시작했다.

결국 1993-1997년 동안 노동체제 전환을 둘러싼 노?사?정의 치열한 각축의 과정은 1996년 노사관계개혁위원회를 통한 장기간의 협상과 결렬, 안기부법과 노동법 개악안의 날치기처리, 양대 노총이 연대한 전국적 총파업을 거쳐 1997년 3월 여야합의에 의해 노동관계법의 재개정으로 귀결되었다. 애초에 노사관계개혁위원회에서 합의되지 못한 중요한 쟁점사항들은 집단적 노사관계법에서 ① 복수노조 금지, ② 제3자개입 금지조항, ③ 정치활동 금지, ④ 공무원과 교원의 단결권, ⑤ 공익사업체에서의 쟁의행위에 대한 직권중재, ⑥ 노조전임자 급여, ⑦ 파업기간중의 임금지급 금지 등이었고, 개별적 노사관계법에서는 ⑧ 정리해고 요건의 완화, ⑨ 변형근로시간제의 도입, ⑩ 근로자파견법의 제정 등 노동보호기준의 완화와 관련된 것들이었다. 양대 노총은 집단적 노사관계에 대한 규제의 철폐를 요구하고 근로기준의 악화에 대해서는 강하게 반대한 반면, 자본측은 근로기준의 완화를 강하게 요구하면서 집단적 노사관계법 조항의 개폐는 반대하였다.

그러나 여야 합의에 의해 재개정된 노동법은 날치기 법안의 독소조항들을 완화한 것이었지만, 기본적으로 애초의 정부안의 테두리를 벗어나지는 않았다. 전체적으로 재개정된 노동법은 ① 복수노조 설립 허용, 정치활동 금지조항 삭제, 공익사업의 범위 및 직권중재 대상의 일부 축소, 방위산업체의 쟁의행위 금지대상 축소, 행정관청의 노조 업무조사권 삭제, 임시총회 소집권자 지명 의무화, 노조 조합비 상한규정 삭제, 노동위원회의 위상 제고, 부당노동행위에 대한 처벌 강화 등 노동기본권을 신장하는 내용들, ② 정리해고제의 법제화, 변형근로시간제의 도입, 선택적 근로시간제 및 근로시간의 간주제도, 단시간 근로제도의 신설, 임금협약 유효기간 최장 2년 연장, 퇴직금 중간정산제 도입 등 노동력 활용의 유연화를 용이하게 하는 내용들, ③ 노조전임자 임금지급의 금지와 5년 유예, 해고의 효력을 다투는 자의 조합원 자격 제한, 단체교섭의 위임 및 체결과 관련한 조합원 총회의 인준권 제한, 무노동 무임금 원칙의 법제화, 사업장내 쟁의행위 제한, 쟁의기간 중 대체근로 범위의 확대, 제3자개입 조항의 변형된 존속, 교사 및 공무원의 단결권 금지, 직권중재 조항의 존속 등 노조활동 및 쟁의행위에 대한 규제의 유지?강화를 주요한 내용으로 하고 있다(장홍근, 1999:227-241; 유범상, 1999:182-6).

이처럼 1997년에 개정된 노동법은 몇 가지 예외를 제외하면 권위주의적 노동체제 하에서 노동조합의 자주적 단결권과 쟁의행위, 정치활동, 일상활동을 제약하던 주요한 법적 조항들을 삭제함으로써 노동기본권을 크게 신장시켰지만, 동시에 노동시장의 유연화를 제약하고 근로자들의 노동조건을 보호하던 근로기준법 상의 거의 모든 조항들을 철폐하였으며, 그 뿐만 아니라 전임자 임금지급을 금지하고 쟁의행위에 대한 새로운 제약들을 부가함으로써 노동조합 활동의 물적 기반을 와해시키는 내용을 포함하고 있었다. 이는 노동운동이 총파업투쟁을 통해 날치기 통과된 노동법에 대한 국민적 저항을 조직할 수는 있었지만 실제로 노동법 재개정 협상과정에는 별다른 영향력을 발휘하지 못했기 때문이다.

1997년 노동법 개정은 1987년 이후 기업별노조의 활성화와 전투적 동원에 의한 단체교섭과 힘의 균형에 구조적 변화를 강제하는 것이었고, 노동조합운동의 위기와 결부되어 노동체제 전환의 과정이 국가와 자본주도의 방향으로 전개될 것임을 예고한 것이다. 결국 권위주의적 노동체제는 1987-89년 간의 민주화의 동학과 노동운동의 역동성에 의해 사실상 해체되기 시작하였으나, 국가와 자본은 그 내적 모순의 심화에도 불구하고 완전한 해체의 압력을 극복하면서 10여 년 동안 체제전환을 지연시켰고, 1996-97년의 노동정치를 통해 노동체제 전환을 신자유주의적 방향으로 귀착시키는데 성공했다.

1997년의 노동체제 전환은 권위주의적 노동체제에 대한 노동운동의 격렬한 도전에 직면해 최대한 기존의 축적체제를 유지하면서, 고임금에 의한 축적의 위기를 노동시장 유연화를 통해 돌파하려는 국가와 자본의 공세라는 차원에서 접근할 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 권위주의적 노동체제로부터의 전환은 단계적인 전환의 형태를 취하기보다는 위기에 직면한

발전모델과 노동체제의 전환 방향을 둘러싸고, 권위주의적 노동체제의 유지와 자유주의적 노동체제로의 전환, 자유주의적 노동체제의 형성과 이를 무력화하기 위한 신자유주의적 요소들의 도입이라는 노?사?정간의 중첩된 각축과 이중적 전환의 성격을 가지고 있었다. 즉 1987년 이후 노동운동의 공세를 통해 권위주의적 노동체제의 점진적 해체과정은 1997년에 최종적으로 마무리되었지만, 동시에 그것은 노동시장 유연화와 기업별노조의 물적 기반에 대한 공격을 통해 경쟁력과 노동규율을 확립하기 위한 신자유주의적 노동체제의 형성과정이었던 것이다.

결국 1987-1997년의 노동정치는 권위주의국가-재벌연합의 발전국가 자본주의와 그에 상응하는 권위주의적 노동체제를 근본적으로 해체하려는 노동의 도전과, 이를 최대한 지연시키면서 노동시장 유연화를 통해 노동규율을 회복하고 기존의 발전모델을 최대한 지속시키려는 국가, 자본의 각축과정이었다. 1987-1997년의 시기는 권위주의적 노동체제의 부분적 해체와 전환의 방향을 둘러싼 노사정간의 정치적 각축과 불안정한 교착상태에 의해 특징지어졌다. 이는 정치체제와 축적체제의 전환이 완결되지 않았기 때문에 권위주의적 노동체제가 완전한 해체가 지연되었던 것과 동시에, 정치체제와 축적체제의 점진적이고 불가피한 전환의 추세에 따라 자유주의적 요소와 신자유주의적 요소의 결합에 의한 노동체제 전환이 동시에 진행되었기 때문이다.

이 과정은 1997년 경제위기를 계기로 기존의 발전모델이 붕괴하고 개방적인 시장경제 모델이 출현함으로써 최종적으로 종결되었고, 이제는 세계경제에 편입된 개방적 시장경제에 조응하는 노동체제 형성을 위한 새로운 각축이 전개되는 상황으로 변화되었다. 1997년 이후 노동체제의 전환은 발전국가 자본주의하의 권위주의적 노동체제의 장기적이고 점진적인 해체과정이 완결된 것이면서, 동시에 개방적 시장경제 하에서 노동시장 유연화와 최소한의 사회적 규제에 기초한 신자유주의적 노동체제의 형성과정이기도 하다. 이러한 측면에서, 한국 노사관계에서의 전환은 ‘1987년 노동체제’로부터 새로운 노동체제로의 전환이라기보다 1987년 이후 진행된 권위주의적 노동체제로부터의 ‘지연된 전환’ 혹은 신자유주의적 노동체제로의 ‘이중적 전환’의 과정인 것이다.

제4장. 1997년 이후 한국 노동체제의 변동: 시장자유주의 노동체제의 전개

1. 국가의 노동정책 변화: 사회적 합의와 구조조정

1997년 노동법 개정을 통해 이미 제도적 틀로서 권위주의적 노동체제의 전환은 완결되었지만, 시장자유주의적 노동체제로의 전환이 어떠한 형태와 속도로 진행될 것인가는 축적체제의 위기 정도, 정치체제의 변동과 노?사?정간의 권력관계의 추이에 의존하고 있었다. 이미 노동법 개정을 통해 시장자유주의적 노동체제로의 변화는 그 제도적 틀을 완비해가고 있었지만, IMF이전까지 시장에 대한 사회적 규제의 정도와 형태에 따라 체제전환의 진행과정은 상당한 정도의 변이를 내포하고 있었다. 특히 노동시장에 대한 사회적 규제의 정도와 방식을 둘러싼 노사정간의 갈등이 의연히 지속되고 노동시장 변동에 대한 노동의 거부권이 일정하게 존재하는 상황에서, 노동정책의 형성과 집행에 대한 노동의 동의를 위해 정책형성에의 노동조합의 참여와 포섭이 필요했다.

그러나 1997년 이후 노동체제 전환은 1997년 외환위기로부터 시작된 발전국가 자본주의 모델의 폭력적 붕괴와 신자유주의적 시장경제 모델로의 이행, 노사간의 힘의 균형의 급격한 변동, 여야간의 수평적 정권교체로 인한 국내 정치적 변화와 외부적인 국가자율성의 급격한 위축과정을 통해 위로부터 일방적으로 강제되는 것이었고, 그 진행과정은 사회적 규제의 기제를 무력화시키면서 급속하게 이루어졌다.

(1) 경제위기와 사회적 합의

최초의 여야간 수평적 정권교체에 의해 출범한 김대중 정부는 이전 정부와 달리, 지연된 민주화를 정치적으로 완결한 것이었고, 권위주의적 정치체제와의 정치적 단절 및 개혁정치는

노동정책의 영역에서도 새로운 변화와 과거와의 단절, 특히 노동기본권의 완전한 보장과 노동의 참여에 기초한 민주적 노사관계의 확립에 대한 상당한 기대를 수반했다. 애초에 김대중 정부의 경제정책은 ‘민주적 시장경제’, ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’라는 틀 속에서 과도한 국가개입, 정경유착, 불공정 경쟁을 제거하고 공정한 경쟁질서가 유지되는 시장경제의 확립을 목표로 제시했다.

그러나 외환위기 이후 IMF와 맺은 구제금융 합의는 통화긴축과 재정긴축, 고금리, 금융부문의 구조조정과 재무구조개선, 무역 및 자본자유화, 기업지배구조 및 기업구조의 개선, 노동시장의 개혁을 조건으로 한 것이었고, 축적체제에 있어 완전한 대외개방에 기초한 시장주의 모델로의 폭력적 전환을 강제한 것이었다. IMF는 총 210억 달러의 구제금융 집행을 IMF와 맺은 협약의 실행 여부와 연동하였고, 특히 정리해고제의 즉시 도입은 그 요건중의 일부였다. 심각한 외환위기와 국가부도의 상태에서 노동정치의 핵심적 쟁점들은 외부적 협상을 위한 국내적 조건을 정비하는 것으로 변화되었다.

경제위기로 인한 국민적 위기감은 노사정 각 행위주체들의 행동반경을 제약하고 있었고, 신정부의 출범은 ‘변화와 개혁’에 대한 기대감을 만들어내면서 노동체제 전환의 새로운 환경을 조성했다. IMF 사태의 주범으로 재벌의 정치적 영향력이 약화된 상황에서, 정부측은 노사갈등이 대외신뢰도를 위협할 것을 우려했고, 대통령선거에서 정책연합을 추진했던 한국노총은 신정부와의 정치적 밀월을 기대하고 있었으며, 국민여론의 지지와 정책참가를 중시하고 있던 민주노총 1기 지도부도 경제위기 극복을 위한 고통분담을 외면하기 힘들었다. 초기에 노사정위원회의 구성을 주도하였던 신정부측은 노사정위원회와 같은 사회적 협의기구가 경제위기 타개를 위한 고통분담의 분위기를 조성·확산해야 한다는 점을 강조하였다.

1998년 1월15일 제1기 노사정위원회가 공식 발족하였고, 노사정 공동선언문(I)은 고통분담을 위한 노·사·정의 역할을 명시하였으며, “노사는 산업평화를 유지하며 해외자본 유치를 위한 여건 조성에 최선을 다하며, 노사정위원회가 합의한 의제들에 대하여 대타협을 통해 일괄 타결할 것”을 선언하였다. 이후 일련의 노동정치과정을 거쳐 2월 6일 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’이 이루어졌다. 노·사·정은 “현재의 국가적 위기를 극복하기 위해서는 근본적인 개혁이 필요하며, 공정하면서도 뼈를 깎는 고통분담을 통해 상호 협력”하기로 합의하였다.

사회협약은 ① 노동시장 유연성 제고를 위한 고용조정제의 개정과 근로자 파견제도에 관한 법률 제정 합의, ② 교원과 공무원의 단결권 보장, 단체협약 일방해지에 따른 사전통고기간 연장, 노조의 정치활동 보장, 실업자에 대한 초기업 단위노조 가입자격 인정 등 노동기본권의 보장에 대한 합의, ③ 고용안정과 실업대책을 위한 기금조성, 의료보험 일원화와 적용범위 확대, 국민연금제 개선 등 사회보장제도의 확충에 대한 합의. ④ 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진에 대한 합의와 정부조직 개편, 정치권의 고통분담 요청 등 각 분야에 걸친 개혁방향에 대한 합의를 주요골자로 했다(한국노동연구원, 1998 1/4:35). 사회협약의 의제는 대단히 포괄적인 것이었으며, 각 과제에 따른 제도개선을 위한 구체적인 추진방안이 설정되었다.

이 사회협약은 경제위기 극복을 위해 필수적이었던 대외신인도를 개선하고 노사관계 및 국민경제의 개혁과제에 대한 행위자들간의 합의를 도출해냈다는 점에서 그 의의가 대단히 큰 것이었다. 특히 전국수준에서 노사정간의 사회적 합의의 구조적 조건이나 역사적 전통이 없는 가운데 이루어졌다는 점에서 예외적이고 의외의 성과이기도 했다. 비록 노동환경의 변화에 의해 강제된 것이기는 했지만, 역사상 처음으로 노·사·정 행위주체들 모두의 전국적 합의를 통해 개혁과제에 대한 타협적 해결을 끌어냈다는 점에서, 참여·협력적 노사관계로의 전환을 위한 가능성과 단초를 보여준 것이기도 했다. 실제로 노사정 합의 직후 민주노총의 무효선언과 총파업결정에도 불구하고 정부·여당은 합의를 제도화하는 방향으로 노동관련 법률을 제·개정하였고, 이후 노사정위원회를 통한 지속적인 협상과 타협의 가능성은 상당히 열려 있었다.

그러나 1998년 상반기까지 여전히 외국자본의 유출 가능성은 지속되고 있었고, 금융권의 생존을 위한 대출금 회수와 외자를 유치하기 위한 고금리 정책은 자금난을 이기지 못한 중소기업들의 광범위한 연쇄도산을 초래하고 있었다. 외자유치를 위한 고금리 정책은 다시

기업들의 금융비용을 심화시켰고, 금융비용을 건디지 못한 부실기업의 도산은 다시 금융권의 부실화를 심화시키고, 생존을 위한 금융권의 자금회수는 다시 기업의 도산을 심화시키는 악순환이 진행되었다. <표1>에서 보듯이, 1998년의 경제성장률은 -6.7%였고, 특히 제조업과 건설업은 각각 -7.4%, -8.3%를 기록하였으며, 실질임금은 -9.3%나 하락하였다. 그러나 무엇보다도 고금리와 경기침체로 인한 중소기업의 연쇄도산, 대기업의 공장가동률 저하, 자영업의 몰락은 사상 초유의 대량실업 사태를 낳았다. 1998년의 실업률은 7.0%를 기록하였고, IMF 직후인 1998년 1/4분기 실업률은 5.7%로 전년 동기에 비해 2.6%나 증가하였으며, 실업자 수는 118만 명에 달했다(통계청, 1998).

이러한 상황에서 정부는 외자유치에 모든 것을 걸었고, 외자를 유치하기 위한 대외신인도 제고와 투자환경 정비에 전력을 다했다. 결국 IMF의 구제금융에 의해 국가부도라는 사태는 일단 피했지만, 외국자본이 한국경제의 생명줄을 쥐고 있는 상황이 계속되었다. 현실적으로 대외 신인도를 제고하고 외자를 유치하기 위한 정부의 노력은 IMF의 처방을 충실하게 이행하는 것으로 나타났다.

IMF가 구제금융의 조건으로 요구한 개혁프로그램은 크게 안정화 프로그램과 구조조정 프로그램이라는 두 가지로 요약된다. 먼저 안정화 프로그램은 당면한 외환위기를 극복하기 위해, 재정·통화긴축에 의한 고금리정책과 자본시장의 전면적 개방, 금융기관의 건전성 감독기준 강화 등을 주요내용으로 했다. 이는 환율안정과 금융경색의 해소가 근본적으로 대외신인도 제고와 외국자본의 재 유입을 통해서만 가능하다는 판단을 기초로 한 것이었다. 특히 고금리정책은 해외자본의 유인과 부실기업의 구조조정이라는 두 가지 효과를 겨냥한 것이었으나, 오히려 자금력이 취약한 중소기업의 광범위한 도산과 대량실업의 발생이라는 치명적인 결과를 초래했다.

둘째로 구조조정 프로그램은 장기적으로 외환위기가 재발되지 않도록 경제의 체질을 개선하겠다는 것이다. 정부와 IMF는 외환위기의 근본원인을 민간부문의 과잉증복투자와 부실기업에 대한 정부특혜, 이로 인한 금융기관의 부실화 때문으로 진단했고, 경제의 구조조정을 위한 처방은 부실 금융기관의 퇴출에 의한 금융시스템 정상화, 기업의 부채비율 감소와 차입의존의 경영형태 혁신, 경영투명성 강화와 상호지급보증 폐지, 업종전문화, 공기업의 민영화와 정리해고제 도입을 포함한 노동시장의 유연화 등을 요구하는 것이었다. 정부의 입장은 금융과 기업부문의 구조조정을 통해 시장규율이 확립되면 대외신인도가 제고되고 외국자본이 유입되어 외환위기를 극복할 수 있다는 것이었다.

결국 김대중 정부는 외국자본의 유치와 대외신인도 제고에 모든 노력을 경주했고, 이를 위한 정책수단으로 재정과 통화의 긴축, 자본시장 자유화와 대외개방, 공기업 민영화, 노동시장 유연화와 같은 신자유주의적 경제정책의 핵심적 내용들을 단기에 집중적으로 추진했다. 그러나 정부의 경제정책은 한편으로 경제개혁 방향에서의 신자유주의의 부정적 효과, 재벌개혁의 불철저성, 다른 한편으로 사회적 합의의 형식에도 불구하고 경제개혁 과정으로부터 노동의 배제라는 심각한 문제를 안고 있었다.

시장자유주의적 노동체제의 급속한 형성은 무엇보다도 축적체제의 폭력적 붕괴로부터 시발되어 외부적 압력에 의해 강제된 것이었다. 정부의 신자유주의적 경제정책은 IMF의 안정화 및 구조조정 프로그램의 요구에 종속된 것이었고, 결코 그 한계를 넘어서지 않았다. 외환위기의 원인에 대한 진단과 처방에 있어서도 IMF와 정부의 입장은 차이가 없었으며, 구조개혁이 아니라 구조조정이라는 정책방향에 있어서도 양자의 입장은 정확하게 일치하는 것이었다. 민주화의 관점에서 외환위기는 재벌을 핵심으로 하는 권위주의적 경제체제의 재편을 위한 중요한 계기였음에도 불구하고, 개혁은 재벌체제의 합리화에 한정되었고, 소유지배구조의 혁신을 통한 경제의 구조개혁으로 진행되지 못했다. 물론 당면한 외환위기와 구제금융 조건의 이행이라는 구조적 제약이 정부의 정책선택의 폭을 극히 제한하고 있었던 것도 사실이다. 그러나 재벌에 대한 사회적 비판이 고조되었고 재벌의 저항력이 약화된 시점에서, 정부는 시장주도의 구조조정 방침을 고수함으로써 경제개혁을 목표로 한 실질적인 사회적 합의의 가능성을 사장시켰다. 이는 정부가 사회적 합의에 대해 외환위기 극복을 위한 고통분담과 지지의 동원이라는 대단히 제한적이고 실용적 관점으로 접근하고 있었다는 사실을 반영하는 것이었다. 사회적 합의에 대한 정부의 실용적 태도는 2기 노사정위위원회의 구성 직후 55개 기업 및 5개 금융기관의 퇴출과 공기업 민영화 방침을 아무런 협의 없이

일방적으로 발표했다는 사실과 정리해고를 둘러싼 현대자동차와 만도기계의 노동쟁의에 대한 대응에서 극적으로 드러났다.

사회적 합의에 대한 제한적이고 실용적 접근은 구조조정 과정에서 노동의 배제로 귀결되었다. 사회적 합의가 경제의 구조개혁을 위한 실질적인 기구로서 기능하지 못하는 한, 정리해고제의 합의 이후 사회적 합의의 의제는 실종될 수밖에 없었다. 구조조정은 정부의 일정에 따라 일방적으로 발표되었고, 구조조정의 내용과 일정에 대한 노사정의 협의는 이루어지지 않았다, 문제는 긴축과 안정화 프로그램이 노동 측에 대단히 가혹한 것이었음에도 불구하고, 정부가 재벌개혁에 대해서는 불철저한 반면에 노동의 희생을 불가피한 개혁의 비용으로 간주하고 있었다는 점이었다. 정부는 구조조정 과정에서의 대량실업이 경제 활성화와 신규고용의 창출에 의해서만 흡수될 수 있으며, 단기적으로는 사회적 안전망의 확대를 통해 대응한다는 전략을 분명히 하였다.

사회적 합의에 대한 실용적 태도에도 불구하고, 여전히 정부는 사회적 합의와 노사정위원회의 정상화에 대한 강한 집착을 보여주고 있다. 정부는 1999년 노사정위원회를 상설 정책협의기구로 법제화하였고, 노사정위원회를 통한 노정간의 대화와 협상을 주장하였다. 기본적으로 정부는 노사정위원회를 위기극복과 대외신인도 제고, 참여민주주의의 실현이라는 두 측면에서 이해하고 있었다. 노사정위원회는 스스로의 위상과 역할을 ① 고통분담의 원칙과 경제주체들의 참여에 의한 상설적인 정책협의의 장으로서 참여민주주의 실현의 사례, ② 구조조정에 대한 사회적 합의와 이를 통한 사회갈등의 완화와 국민적 지지의 확보, ③ 노사정간의 사회적 파트너십의 형성 및 참여와 협력의 신노사문화의 구현으로 설정하고 있다(노사정위원회, 1999). 이는 노사정위원회를 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’이라는 국정목표를 구체화하는 이념적, 정치적 정당성의 자원으로 활용함과 동시에, 대외신인도 제고와 구조조정 과정에서 발생할 사회적 갈등을 완화하기 위한 현실적인 경제적, 사회적 필요성에 근거한 것이다. 현실적으로 정부가 노사정위원회를 실용적인 관점에서 접근하고 있었지만, 그럼에도 불구하고 정부의 입장에서 그 존재 자체가 갖는 의미는 상당히 컸다. 정부의 경제정책이 신자유주의에 경도되어 있다는 비판에 대해서, 노사정위원회는 한국적 사회적 합의의 틀로서 정부에 이념적·정치적 정당화의 역할을 수행하며, 구조조정과정에서 발생할 노사갈등에 대한 완충장치로서 기능할 수 있었다. 나아가 그 가능성은 많지 않지만, 정부의 입장에서는 노사정위원회가 고용 및 실업문제에 대한 사회적 합의나 노사정간 협력적 문화를 형성하는 역할을 해주기를 기대했던 것이다.

이러한 측면에서 정부의 노동정책의 핵심적 요소는 신자유주의적 경제정책을 노동에 대한 사회적 합의의 전략을 통해서 관철시키는 것이었고, 신자유주의적 노동체제가 어떠한 모습으로 전개될 것인가는 신자유주의적 경제정책의 속도와 형태, 사회적 합의의 형식을 통한 신자유주의적 정책의 실행가능성에 의존했다. 부드러운 시장자유주의 노동체제의 형성은 신자유주의적 경제정책과 노·사·정간 사회적 합의 정책의 결합가능성에 의존했다. 그러나 사회적 합의가 안정적으로 지속되기 위해서는 협약당사자들간의 신뢰에 바탕을 장기적인 교환관계가 정착되어야 했다. 고통분담을 통한 위기극복이라는 사회적 합의는 그것이 당사자들의 장기적 이익을 실현하는데 도움을 주거나, 현재의 양보가 궁극적 이익으로 귀결될 수 있다는 신뢰를 전제한다. 이러한 협약당사자들간의 신뢰를 구축하고 이를 지속하기 위한 행위의 조절과정이 없다면 사회적 합의에 대한 사회적 지지는 상당한 한계에 직면한다.

서구에서와 같은 사회적 합의가 이루어지기에는 낮은 조직률, 기업별로 분산된 노동조합 체계, 노동조합간의 분열과 경쟁 등 사회적 합의의 내적인 조건들이 취약하기 때문에, 한국에서 사회적 합의는 국민경제의 위기국면 속에서 행위자들간의 전략적 선택에 따른 우연적 산물이었다. 따라서 이러한 행위자들의 전략적 선택에 의한 사회적 합의가 장기적으로 안정화되기 위해서는 매 시기 정책형성과 집행과정에서 행위자들의 신뢰가 누적되어 이에 대한 사회적 지지를 지속시킬 수 있어야 하고, 동시에 사회적 합의를 위한 조직적 기반의 형성, 즉 제도적 통합을 위한 개혁이 진행되어야 한다(강명세, 1999:174-184). 그러나 정부의 사회적 합의에 대한 정책은 신자유주의적 경제정책의 실행을 위한 정책수단이라는 실용적 관점을 넘어서지 않았고, 때문에 사회적 합의가 이루어진 이후 노사정위원회가 지속되면 될수록 신뢰가 누적되기보다는 불신이 심화되었다. 정부가 제도적

통합을 강화함으로써 사회적 합의를 통한 노동시장 규제의 제도화가 이루어지기보다는 취약한 제도적 구조 하에서 사회적 합의에 대한 사회적 지지의 약화가 약화되는 역설적인 결과가 초래되었던 것이다.

2) 구조조정과 사회적 합의의 무력화

사회적 합의를 통한 신자유주의적 경제정책의 실행이라는 양자의 모순적 결합은 사회적 합의를 위한 제도적 통합이나 신뢰의 구축이 이루어지지 않음으로써 더 이상 지속될 수 없었고, 사회적 합의는 노동조합의 지지를 동원하지 못한 채 점차 무력해져갔다. 그에 비례해 사회적으로 규제되지 않은 시장영역은 급속히 팽창했고, 노동조합의 일부만 참여한 제한적인 사회적 합의의 법적, 정치적 구속력은 한계를 노정하기 시작했다. 때문에 점차 참여?협력적 노사관계의 가능성을 대신해 배제적이고 갈등적인 노사관계가 사회적 수준에서 확대재생산되었다

특히 1999년 2월 민주노총이 최종적으로 노사정위원회를 탈퇴하자, 김대중 정부는 한편으로 뒤늦게 무력화된 노사정위원회를 복구하기 위한 여러 가지 조치들을 시행하였으며, 다른 한편으로 구조조정에 대한 노동운동의 저항을 물리적으로 제압하는 방식으로 대응하였다. 노사정위원회는 그 자체로 상당한 이데올로기적 효과를 가지고 있었기 때문에, 김대중 정부는 1999년 2월 노사정위원회의 법적 지위를 제도화하였고, 민주노총과 한국노총의 참여를 유인하기 위해 교원노조 합법화, 민주노총 합법화, 노동시간 단축 방침 등 2.6 사회협약의 합의사항 중 이행되지 않은 것들을 시행함으로써 노사정위원회의 틀 내에서의 문제해결에 대한 강한 의지를 보여주었다.

그러나 2000년 총선과 남북정상회담이후 정부의 노동정책 흐름은 노동운동에 대한 억압적 방향으로 수정되기 시작했다. 2000년 상반기 롯데호텔 노조와 사회보험노조에 대한 공권력 투입, 2000년 연말의 은행노조 파업에 대한 강경한 진압, 2001년 초 대우자동차 노동자들에 대한 대규모 정리해고와 공권력 투입, 민주노총의 총력투쟁과 조종사파업에 대한 탄압, 민주노총 위원장에 대한 구속, 2002년 공공부문과 발전노조 파업에 대한 비타협적 태도, 보건의료노조 산하 파업사업장에 대한 공권력 투입 등이 이루어졌다. 이러한 탄압은 한편으로 구조조정 쟁점에 대한 일체의 타협을 거부하는 것으로 위로부터의 일방적인 구조조정에 대한 정부의 강한 의지를 반영하는 것이면서, 동시에 1999년 2월 이후 노사정위원회의 틀을 거부하고 있던 민주노총에 대한 정부의 강한 압박을 의미하는 것이었다. 노사정위원회는 한국노총만의 참여에 의해 무기력하게 지속되었고, 노사정위원회에 참여한 한국노총에 대한 포섭적 대응은 2001년 2월 전임자 임금지급 금지와 기업수준의 복수노조 허용을 모두 5년 유예하는 노사정합의로 나타났다(노중기, 2002:48-52).

김대중 정부는 노동정책 결정과 집행의 핵심적 제도로서 노사정위원회의 틀을 유지하면서, 이에 참여하고 있는 한국노총에 대해서는 반대급부를 제공하고, 참여를 거부하고 있는 민주노총과 산하 노조들에 대해서는 강경하게 대응하는 전략을 유지했던 것이다. 이것은 상대적으로 구조조정의 현실적 필요성과 이에 대한 정부의 강한 의지를 반영하고 있는 것이었고, 구조조정 쟁점과 관련한 노동의 저항을 물리적으로 제압하면서, 노사관계의 다양한 쟁점들을 노사정위원회의 틀을 통해 흡수하고자 한 것이었다. 정부는 노사정위원회를 제도화하고 이를 통해 타협과 협력의 노사관계를 창출하려는 전략과, 세계경제의 압력 속에서 신속하고 단호하게 구조조정을 진행하는 정책의 모순적 결합이라는 딜레마를 안고 있었다. 1990년대 이후 서구에서 경쟁력 강화를 위한 신자유주의적 경제정책과 사회적 합의를 통한 최소한의 규제를 결합시키는 ‘경쟁적 코포라티즘’의 사례들과 비교할 때, 양자간 결합의 내적 모순의 깊이와 강도가 대단히 컸기 때문에, 이러한 딜레마는 더욱 심각한 것이었다. 특히 의약분업 파동과 건강보험 재정파탄, 교육정책의 실패 등 통치상의 위기는 구조조정 쟁점과 노동저항에 대한 국가의 양보가능성을 대단히 협소하게 제한했다.

그러나 전체적으로 정부의 노동정책에서 물리적 억압보다는 이데올로기적 요소가 차지하는 비중이 증가하고 있으며, 노동에 대한 전략은 제한적 포섭-책임전략, 선별적 억압-배제전략이 결합된 형태로 나타나고 있다. 제도화된 타협의 구조를 지속시키려는 전략과

신속하고 단호한 구조조정정책간의 모순은 구체적인 노동정책에서 제도적 영역과 비제도적 영역 각각에서 노동운동에 대한 차별적 대응으로 나타났고, 점차 양 노총에 대한 분할지배로 이행하였고, 민주노총에 대한 선별적 억압-배제, 한국노총에 대한 제한적 포섭-순응에 대한 보상이라는 형태로 나타나고 있다. 민주노총에 대해서는, 1999년 2월 민주노총의 노사정위원회 탈퇴이후 단위사업장의 구조조정을 둘러싼 노동자들의 저항에 대한 물리적 개입에도 불구하고 민주노총을 노사정위원회의 제도적 틀로 유인하기 위한 포섭적 전략을 추구했던 반면, 2001년 대우자동차 정리해고 투쟁을 거치면서 더 이상 민주노총의 노사정위원회 참여를 기대할 수 없게 되자 민주노총에 대한 억압의 기조가 강화되었다. 그러나 이는 완결된 것이라기보다는 국면과 상황에 따라 유동적이었으며, 특히 국가 내부의 세력균형의 변화, 고통분담 및 위기극복으로부터 신속한 구조조정으로 헤게모니프로젝트가 변화됨에 따라 권위주의적 기조가 강화되는 모습을 보이고 있다.

결국 김대중 정부의 구조조정과 신자유주의적 경제정책은 이미 수명을 다한 발전국가의 발전모델로부터 국제금융자본에 종속된 시장주의 경제로의 이행을 반영하고 있었다. 공기업 민영화, 노동시장 유연화, 기업의 구조조정과 효율적인 인력조정, 기업지배구조의 투명성 요구 등은 모두 이러한 축적체제 변동에 상응하여 신자유주의적 노동체제로의 실질적 이행을 위한 정치작업을 의미했다. 김대중 정부는 노동정책 기조에서 서구에서와 같은 ‘경쟁적 코포라티즘’을 제도화하는 노동체제 모델을 지향했음에도 불구하고 종속적 시장주의 경제로의 이행이 대단히 폭력적이고 급속하게 진행되었다는 점에서, 신자유주의와 사회적 합의라는 경제정책과 사회정책의 결합이 갖는 내적 모순은 봉합될 수 없을 만큼 심대해졌었다.

큰 틀에서 보면, 김대중 정부의 노동정책은 노동시장 유연화와 공기업 민영화, 기업구조조정을 핵심으로 하는 신자유주의적 경제정책, 전국적 수준의 노?사?정 협상과 타협의 제도적 틀, 4대 보험의 확대와 통합, 국민기초생활보장법, 생산적 복지로 대표되는 복지제도의 확충과 개혁 등 노동시장 정책, 노사관계정책, 사회복지정책의 모순적 결합으로 특징지을 수 있다. 그러나 이러한 모순적 결합은 그것이 사회적 합의에 기초한 최소한의 사회적 규제를 동반한 시장주의라는 점에서 ‘경쟁적 코포라티즘’을 지향하고 있는 것이었고, 서구에서 나타난 것과 같이 내적으로 모순적이지만 전혀 봉합될 수 없는 것은 아니었다. 다만 김대중 정부하에서 추진된 ‘경쟁적 코포라티즘’ 전략이 축적체제의 폭력적 이행과 경제정책 실행에서 국가자율성의 제약 속에서 진행되었다는 점에서, 타협의 지형자체가 대단히 협소했고, 국가의 양보가능성이 대단히 적은 반면 노동의 희생에 대한 사회적 보상이 취약했던 것이다.

때문에 노동의 전략은 구조조정에 대한 강력한 저항이었고, 신속하고 단호한 구조조정에 대한 정부의 의지는 사회적 합의의 제도적 틀에도 불구하고 사실상 타협과 양보를 불가능하게 했다. 결과적으로 구조조정은 정부의 의도대로 이루어졌고 그 결과 대외신인도가 제고되고 경제위기는 극복되었지만, 축적체제는 경제구조의 종속적 재생산, 단기적인 자본운동의 변화에도 심각한 위기를 맞을 수밖에 없는 종속적 시장경제로 귀결되었고, 노동체제는 사회적 합의의 기제가 무력화된 신자유주의, 최소한의 사회적 규제도 결여한 시장주의 노동체제로 전개되었다. 애초에 사회적 합의의 기제로 설정되었던 노사정위원회는 축적체제의 폭력적 변동과 국가의 비타협적인 구조조정의 실행으로 사실상 무력화되었다. 노사정위원회가 일종의 이데올로기적 기구로 전략하고 구조조정에 대한 장애물들을 제압하기 위한 국가의 개입이 강화됨에 따라, 노동조합에 대한 국가의 공격은 더욱 강화되었고 불신의 노동정치가 확대재생산되었다.

1997년 노동법 개정으로 신자유주의적 노동체제로의 전환이 예고되었지만, 그러한 노동체제의 작동방식으로 ‘참여와 협력의 노사관계’를 의미하는 ‘경쟁적 코포라티즘’의 노동체제 모델은 점차 위로부터 일방적으로 강제되는 시장주의와 이에 저항하는 노동조합에 대한 전면적 공격을 특징으로 하는 배제와 불신, 저항과 억압의 노동정치로 전개되어 갔다.

2. 노동시장 구조의 변동: 고용불안과 노동시장 분절

1997년 경제위기 이후 노동체제 변동의 일차적인 동력은 노동시장의 구조 변화였다.

한편으로 구조조정으로 인해 노동자들의 고용불안이 일상화되고, 다른 한편으로 노동시장의 유연화와 비정규직 노동자의 급격한 증가로 인해 노동시장의 분절이 심화되었다. 전반적인 고용불안과 노동시장의 분절은 노사간 권력관계를 사용자 우위로 급격히 변화시켰을 뿐만 아니라 1987년 이후 전개되어왔던 임금 쟁점을 중심으로 한 노동정치의 의제를 급격히 변화시켰다. 1997년 경제위기 직후 노동시장 쟁점은 1998년 초 대량실업과 실업대책으로부터, 금융과 공공부문, 민간대기업에서의 구조조정과 인력감축을 둘러싼 노사갈등, 비정규직의 급격한 증가와 노동시장의 분절로 확대되었다. 이러한 노동시장의 급격한 구조변화는 1987년 이후 기업별노조에 의한 전투적 투쟁의 한계를 극명하게 드러냄으로써 산별노조로의 전환 움직임을 가속화하고, 전국수준에서 사회적 합의의 실험을 촉진 혹은 붕괴시킨 중요한 요인이었다.

1) 대량실업과 구조조정, 고용불안

IMF 경제위기 직후 사회적으로 가장 큰 쟁점이 되었던 것은 전례 없는 대량실업의 발생과 실업대책이었다. 정부통계에 의하면, 실업자 수는 1998년 1월 현재 93만 4천명에서 1999년 1월에는 176만2천명으로 증가하여 실업률은 8.5%에 이르렀다. 민주노총은 이러한 통계가 실업자수를 과소 평가한 것이며 1998년 8월을 기준으로 과거 1년간 추가로 늘어난 비경제활동인구, 실망실업자, 무급가족종사자 증가분, 건설 일용직 실업자들을 포함한 실제 실업자 수는 387만 명이며 실업률은 17%에 이른다고 주장했다(민주노총, 1998). <표5>에서 보듯이, 1997년과 1998년 1년 사이에 경제활동인구는 20만 명, 취업자는 111만 명이나 감소한 반면, 실업자는 90만 명 증가했다. 경제활동참가율은 1.5% 감소했고 실업률은 4.4% 증가했다.

<표5> 노동시장의 변화(1996-2001)

| | 경제활동 동인구 | 취업자 | 실업자 | 경제활동 참가율 | 실업율 | 노동 소득분배 율 |
|------|-------------|--------|-------|-------------|-----|-----------------|
| 1996 | 21,243 | 20,817 | 426 | 62.0 | 2.0 | 48.8 |
| 1997 | 21,662 | 21,106 | 556 | 62.2 | 2.6 | 47.2 |
| 1998 | 21,456 | 19,994 | 1,461 | 60.7 | 7.0 | 45.2 |
| 1999 | 21,634 | 20,281 | 1,353 | 60.5 | 6.3 | 43.6 |
| 2000 | 21,950 | 21,061 | 889 | 60.7 | 4.1 | 43.5 |
| 2001 | 22,181 | 21,362 | 819 | 60.8 | 3.8 | - |

출처: 한국노동연구원(2002), 『KLI 노동통계』, p.6, p.13

<표6>에서 실업률의 변화 추이를 1998년 월별로 보면, 98년 상반기 동안에 실업자 수와 실업률의 증가가 얼마나 가파르게 이루어졌는가를 알 수 있다. 1988년 7월까지 매월 실업은 급격히 증가했고 이 수치는 전례 없는 것이었다. IMF 구제금융 직후인 1997년과 1998년의 고용동향을 보면, 취업자중 제조업, 건설업, 도소매·음식·숙박업 부문의 취업자가 약 130만 명 감소하였고, 취업형태별로 자영업주와 상용근로자, 임시근로자, 무급가족종사자가 각각 85만 명, 70만 명, 45만 명, 24만 명 감소하였고, 학력별로 중졸(8.2%) 고졸(10.2%) 등 저학력 부문과 연령별로 20대(715,000명의 취업자 감소)와 50대(266,000명의 취업자 감소)에서 높은 실업률을 보였다(통계청, 고용동향, 1998.12)

<표6> 1998년 월별 실업자 수 및 실업률 변동

| | 98.1 | 98.2 | 98.3 | 98.4 | 98.5 | 98.6 | 98.7 | 98.8 | 98.9 | 98.10 | 98.11 | 98.12 | 99.1 |
|------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 실업자수 | 934 | 1,235 | 1,378 | 1,434 | 1,492 | 1,529 | 1,651 | 1,578 | 1,572 | 1,538 | 1,557 | 1,665 | 1,762 |
| 실업률(%) (계절조정) | 4.5 | 5.9 | 6.5 | 6.7 | 6.9 | 7.0 | 7.6 | 7.4 | 7.3 | 7.1 | 7.3 | 7.9 | 8.5 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | (4.1) | (4.8) | (5.4) | (6.2) | (6.9) | (7.4) | (8.1) | (8.3) | (8.4) | (8.4) | (8.1) | (7.9) | (7.7) |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|

출처: 통계청, 월별 고용동향

이러한 대량실업 사태에 대한 정부의 실업대책은 ① 고용유지, ② 고용창출, ③ 직업훈련과 취업알선, ④ 실업자 생계보호의 4영역으로 구성되었다. 정부는 1998년 총 10조원의 예산 중 순수 실업예산으로 5조6천억 원을 지출하였고, 이중 정부예산 3조6천억 원을 투입하였다. 그러나 정부의 실업대책은 기본적으로 신속한 구조조정과 노동시장 유연화를 통해 고용을 창출한다는 전략에 기초한 것으로, 단기적인 실업증가를 불가피한 것으로 인식하였고 실업자에 대한 최소한의 생계보호에 한정된 실업대책을 추진하였다. 때문에 실업급여, 공공근로사업, 한시적 생활보호 등 실질적 혜택의 수준과 내용의 낮아서 사회적 안전망의 사각지대가 너무 넓다는 비판을 받았다. 또한 실업대책은 기업의 고용유지 및 해고회피 노력에 대한 지원, 부당한 정리해고에 대한 규제, 노동시간 단축과 일자리 공유를 위한 정책적 노력 등 실업을 예방하기 위한 거시경제 운용이 결여되어 있다는 비판을 받았다.(윤진호, 1999).

때문에 대량으로 발생하는 실업자들을 조직화하거나 실업자들의 노동조합 가입을 추진하려는 움직임이 전개되었다. 민주노총 산하 건설노련의 실업자조직, 부산실직자쉼터 주도의 실직자 거리행진모임, 국민승리21이 주축이 된 ‘실업자동맹추진운동’ 등 실업자에 대한 조직화 움직임이 이루어졌다. 특히 국민승리21이 주도한 실업자동맹 준비모임의 주요 요구사항은 주40시간 노동제로 130만 개 일자리 창출, 실직자 직업교육기관 대폭확충 및 프로그램의 체계화, 실업자대표가 참여하는 범국가적 대책기구 구성, 재벌중심 경제정책 즉각 철회 등이었다(한국노동연구원, 1998 2/4:41). 한국노총도 지역별로 실업자협의회와 같은 명칭의 실업자조직을 건설해 구직활동을 전개하며 실업자 생활지원과 직업훈련, 일자리 창출을 정부에 촉구하도록 한다는 방침을 밝혔다(한국노총, 1999:415 ~ 416).

대량실업은 주로 중소기업의 광범위한 도산, 휴?폐업에서 비롯된 것이었지만, 1998년 중반을 넘어서면서 금융과 공공부문, 민간대기업에서의 구조조정을 계기로 조직부문에서의 고용불안이 본격화되었다. <표7>의 산업대분류별 상용근로자 추이에서 1997년과 경제위기 이후인 1999년을 비교해보면, 제조업의 상용근로자 수는 240여만 명에서 216만여 명으로 약 24만 명 감소하였고, 금융보험부동산업은 91만3천 명에서 1999년 83만6천 명으로, 건설업은 30만 명에서 23만 명으로, 운수창고통신업은 53만여 명에서 43만6천 명으로 급격히 감소하고 있음을 알 수 있다.

<표7> 산업대분류별 10인 이상 사업체 상용근로자 추이

| | 전 산업 | 제조업 | 건설업 | 도소매음 식숙박업 | 운수창고 통신업 | 금융보험 부동산업 | 사회개인 서비스업 |
|------|-------|-------|-----|--------------|-------------|--------------|--------------|
| 1995 | 5,208 | 2,624 | 284 | 491 | 518 | 785 | 439 |
| 1996 | 5,321 | 2,553 | 299 | 522 | 536 | 866 | 477 |
| 1997 | 5,261 | 2,398 | 304 | 541 | 534 | 913 | 505 |
| 1998 | 4,725 | 2,025 | 271 | 445 | 520 | 891 | 507 |
| 1999 | 4,835 | 2,163 | 226 | 516 | 436 | 836 | 570 |
| 2000 | 5,054 | 2,209 | 233 | 517 | 493 | 845 | 609 |
| 2001 | 4,999 | 2,265 | 217 | 515 | 488 | 846 | 607 |

출처: 한국노동연구원(2002), 『KLI 노동통계』, p.28

김대중정부가 핵심적인 개혁과제로 설정한 금융개혁, 공공개혁, 기업개혁, 노동개혁은 부실금융기관의 퇴출과 합병, 빅딜과 워크아웃, 민영화 및 구조조정, 정리해고제와 파견근로제 등의 내용을 포함하고 있었고, 이러한 내용들은 모두 노동자들에 대한 인력감축, 고용조정을 핵심적 내용으로 한 것이었다. 따라서, 금융, 공공부문, 재벌기업 등 구조조정

대상 사업장에서 광범위한 인력조정이 이루어졌고, 이는 전통적인 조직부문 노동자들의 고용을 심각하게 위협하였다.

경제위기 이후 외환위기의 직접적 타격을 입었고 가장 먼저 구조조정이 시작된 금융부문은 은행의 33.3%, 증권사의 70%, 신용금고의 33.8%가 퇴출되었고, 금융부문 전체로 총 2,102개 기관 중 485개 기관이 퇴출되었다. 금융기관의 구조조정은 5개 은행의 퇴출, '조건부 승인'을 받은 은행의 경영정상화, 제2금융권 구조조정, 서울?제일은행의 매각을 포함했고, 이미 1998년 초에 제일?서울은행에서의 무더기 감원을 시작으로 1998년 8월까지 은행권에서만 2만 명의 실직자가 발생했다. 그 결과 1998년 말 1단계 은행구조조정을 통해 39,015명이 감원된 것을 비롯해 1997-1999년 동안 은행에서만 총 47,748명의 은행노동자들이 일자리를 상실한 반면, 전체 은행 직원중 비정규직은 22,411명으로 전체직원의 25%에 달했다(이중선, 2002:30-31).

마찬가지로 경영혁신과 민영화를 목표로 했던 공공부문의 구조조정 역시 인력감축을 주요한 내용으로 한 것이었다. 2000년 현재 공공부문 노동자 수는 122만 명으로 전체 임금노동자의 9.28%를 차지하고 있다. 공기업은 13개 정부투자기관에 57,000명, 13개 정부출자기관에 15만 명, 67개 재투자기관에 5만 명, 89개 지방공기업에 3만 명의 노동자를 고용하고 있다. 정부가 추진한 공공부문의 구조조정은 ① 공기업의 민영화 혹은 위탁경영, ② 특별기금의 통합운영 및 관리, ③ 정부출연기관의 통폐합, ④ 정부위탁기능의 민간이양으로 크게 구분되었다(한국노동연구원, 1998 2/4:38~40). 또한 정부의 기업 경영혁신 추진전략은 ㉠ 비핵심 분야의 폐지 혹은 민영화, 조직과 인력의 슬림화를 통한 핵심사업위주의 조직정비, ㉡ 자율 및 책임경영체제 확립, ㉢ 독점적 사업에 대한 경쟁 촉진과 경영투명성 강화 등을 포함하였고, 이러한 경영혁신 결과 모기업에서 감축할 인원은 평균 20% 정도로 결정되었다(민주노총, 1998.8).

기획예산위원회는 3차에 걸쳐 공공부문 구조조정 방침을 발표하였는데, 먼저 1998년 7월 한국통신 등 11개 공기업과 이들 기관의 21개 출자회사의 민영화 계획을 발표했고, 8월 한국전기통신공사 등 19개 공기업의 55개 자회사 중 40개사를 2002년까지 지분매각을 통해 민영화하기로 최종 확정했다. 이 계획에 따라, 2000년까지 국정교과서, 송유관공사, 포항제철, 종합화학, 한국중공업 등의 민영화가 완료되었고, 한전, 한국통신, 가스공사, 담배공사, 지역난방공사 등의 민영화가 계속 추진중이다. <표8>에 따르면, 정부는 2000년 말까지 공공부문에서 총 131,100명을 감축하였고, 2001년에도 12,000명을 감축했다. 이 규모는 1997년말 현재 인원을 기준으로 20%에 해당하는 수치이다(김성구?심용보, 2002:28-40). 구체적으로 중앙부처에서 21,400명, 지자체에서 49,500명, 공기업에서 41,700명, 산하기관에서 17,700명이 감축되었고, 특히 공기업은 전체인력의 25.1%가 감축되었다. 이러한 공공부문의 구조조정은 개별기업을 넘어 민영화와 구조조정의 공통적 쟁점을 중심으로 노동조합들의 전국적인 연대활동을 초래하였으며, 철도, 전력, 금융, 담배, 체신 등 공공부문의 노조를 다수 포함하고 있는 한국노총으로 하여금 정부와의 중앙교섭과 구조조정 반대투쟁을 강화하는 요인으로 작용하였다.

<표8> 김대중정부 출범 3년 간 공공부문 인력감축 현황(단위: 천 명)

| | 인원 (1997년 말) | '98- '01계획 (A) | 1998-2000년 | | | 진도율 (C/A) | 인력감축 비율 (%) | '01년 계획 |
|------|--------------------|----------------------|------------|-----------|------------|--------------|-------------------|------------|
| | | | 계획 (B) | 실적 (C) | (C/B %) | | | |
| 합계 | 727 | 142.6 | 130.3 | 131.1 | 101 | 92 | 18.3 | 12.8 |
| 중앙부처 | 162 | 26.0 | 21.9 | 21.4 | 98 | 82 | 13.2 | 4.6 |
| 지자체 | 298 | 56.6 | 49.5 | 49.5 | 100 | 87 | 16.6 | 7.1 |
| 공기업 | 166 | 41.2 | 41.2 | 41.7 | 101 | 101 | 25.1 | - |
| 산하기관 | 101 | 18.8 | 17.7 | 18.5 | 105 | 98 | 18.3 | 1.1 |

자료: 전국공공운수사회서비스노조연맹, 김성구?심용보, 2002:28-40.

1998년 5월경부터 정부는 금융부문에 대한 구조조정을 1차 마무리하고, 은행을 중심으로 한

주채권은행을 내세워 ‘시장자율’에 의한 기업구조조정을 추진했다. 기업구조조정은 채권금융기관을 매개로 한 '워크아웃'(기업개선작업)과 '빅딜'(대규모 사업교환)을 주된 수단으로 했다. 정부가 은행으로 하여금 기업의 부실 여부를 판별해 지원과 퇴출 여부를 결정하도록 했기 때문에 1998년 하반기에는 5대 재벌 주력기업을 포함하여 6~64대 기업에 대한 워크아웃 대상기업 선정 작업이 본격화되었고, 77개 사가 워크아웃 대상으로 확정되었다.

실제 민간부문에서도 고용조정은 광범위하게 이루어져 정규직 노동자들에게도 고용불안은 일상적인 현실이 되었다. 고용보험DB를 분석한 자료는 1997-2000년의 4년 동안에 표본기업 543개 기업에서 기업당 평균 99.9명, 총 54,224명이 감축되었다고 보고하고 있다. 즉 1997년에는 총 4,764명으로 기업당 8.7명이었으나 1998년에는 총 종업원 수 대비 7.2%인 28,564명(기업당 52.6명)으로 증가했고, 1999년 14,696명, 2000년 6,200명으로 나타났다. 4년 동안 1000명 이상을 감원한 기업이 6개, 500-999명을 감원한 기업이 11개, 100-499명을 감원한 기업이 103개로 나타났다(이규용, 2001:105-107). 마찬가지로 노용진의 연구도 IMF구제금융 이전인 1997년 동안 고용조정 기업의 비율이 10.8%, 인력감축률 1.1%였던 데 반해, 1997년12월에서 1998년 3월까지 고용조정기업의 비율이 21.7%, 인력감축률 2.3%로 증가하였다가 1998년 4월에서 10월 사이에 고용조정기업의 비율이 49.7%, 인력감축률 6.1%로 급격히 증가하고 있음을 확인하고 있다. 경제위기 이후 1998년, 1999년, 2000년 동안 인력감축기업의 비율은 52.2%, 28.2%, 10.9%이고, 인력감축률은 16.2%, 4.0%, 2.0%로 감소하고 있다.(노용진, 2001:66-67). 결국 1998년 한 해 동안 조사대상 기업의 절반 가량이 종업원의 10% 가량을 감원한 것이며, 1999년과 2000년을 지나면서 그 비중은 감소되었지만, 경기변동에 따라 인력감축이 일상화되었다는 것을 알 수 있다.

민간기업 부문에서 고용조정이 특히 커다란 쟁점이 되었던 것은 1998년 현대자동차와 만도기계, 2001년 대우자동차에서의 고용조정과 이를 둘러싼 심각한 노사갈등이었다. 현대자동차노조의 정리해고를 둘러싼 노사갈등은 정리해고 법제화 이후 대량해고를 통한 고용조정의 첫 사례라는 점에서 중요한 상징적인 의미를 갖는 것이었다. 1998년 현대자동차는 6,766명의 정리해고를 시도했고, 반면에 노조는 임금삭감과 순환휴가, 근무형태 변경 등을 통해 흡수할 수 있다고 맞섰다. 결국 회사측이 최종 통보한 1,538명의 고용조정 대상자 중 277명을 정리해고 하며, 1,261명은 1년 6개월 간의 무급휴직을 실시하는 것에 합의하였다. 대우자동차 역시 1999년 워크아웃 이후 2001년 두 차례에 걸친 희망퇴직과 1,750명의 정리해고를 단행했다.

이처럼 재벌기업을 포함하여 많은 기업에서 채용동결뿐만 아니라 사실상의 강제해고인 희망퇴직, 정리해고를 통한 고용조정, 정규직의 비정규근로자로의 대체, 하도급과 아웃소싱을 통한 고용조정 등의 인력감축을 실시했고, 잔업축소, 근로시간 단축, 일시휴업, 비정규직 감축, 사업부서 축소와 분사, 배치전환, 사내외 교육훈련, 사업부서 혹은 생산라인의 축소 등이 방법으로 고용불안이 일상화되고 있다.

그러나 한 실증연구에 따르면, 이러한 고용불안은 노동자계급 내부의 계층별로 상당한 차별성을 보여주고 있는 것으로 나타나고 있다. 전체적으로 30인 규모이상 기업의 정규직 근로자의 경우 경제위기가 고용안정에 미친 효과는 일시적이라는 것이다. 특히 고용안정성 및 고용안전성의 변화는 노동계층별로 상당히 차별적으로 전개되어 남성 고학력 사무관리직의 해고율은 크게 증가한 반면, 남성 생산직의 직장 유지율이나 해고율은 별다른 변화가 없으며, 서비스직, 단순직 노동자들의 고용안정성과 고용안전성을 크게 하락했다는 것이다. 즉 노동계급의 상층과 하층의 고용안정성, 고용안전성은 크게 타격을 받은 반면, 노동계급의 중간층의 고용안정성고용안전성을 큰 변화를 겪지 않았다는 것이다. 즉 정규직 내부에서 직장 유지율이라는 차원에서 계층별 차이는 줄어들고 있지만, 해고가능성을 고려할 때 대규모기업의 남성 생산직 노동자들의 경우에는 노조의 해고억제 효과가 뚜렷이 존재한다는 것이다(전병유·정이환, 2001:84-6).

그럼에도 불구하고 구조조정과 항상적인 고용불안은 작업장수준에서 노사간의 권력관계를 급격히 변화시킴으로써 노동자들의 집단주의적 목소리를 약화시키는 대신 개인주의적인 적응행동을 강화시키고 있다. 1987년 이후 노동체제 변동에서 핵심적 요소의 하나가

기업별노조의 전투적 행동을 통해 정규직 조합원들의 경제적 이익을 극대화하는 것이었지만, 1998년 이후 대규모의 고용조정을 경험한 노동자들은 노동조합의 권력 한계를 절감하게 되었으며, 조합원들의 고용불안은 노동조합을 통한 집합적 동원의 잠재력을 위협하고 있다.

2) 비정규직의 증가와 노동시장의 분절

경제위기이후 노동시장 구조 변화의 가장 큰 특징은 고용의 질이 악화되었다는 점이며, 이는 비정규직 노동자의 급격한 증가와 정규직과 비정규직간의 노동시장 분절로 나타났다. 구조조정에 따른 상용직 근로자의 고용조정과 동시에 고용의 임시·일용직화가 진행되었으며, 경기회복에 따라 창출된 일자리는 주로 비정규직에 의해 채워졌다. 이들 비정규직 노동자의 정의와 규모에 대해서는 다양한 해석이 존재하지만, 보통 근로계약이 1년 미만인 임시, 일용직 종사자의 변화를 통해 개략적인 추세를 파악할 수 있다. <표9>에서 보듯이, 1997년 이후 상용직 근로자는 급격히 감소하여 1996년 740만 명으로부터 2001년 650만 명으로 90만 명이나 감소한 반면, 같은 기간에 임시직은 386만 명에서 460만 명으로 74만 명 가량 증가했고, 일용직 역시 180만 명에서 223만 명으로 43만 명 가량 증가했다. 그에 따라 비정규직의 비중은 1995년 41.9%로부터 2001년 51.3%로 증가하였다. 특히 여성의 경우 2001년 현재 전체 임금근로자의 67.8%가 비정규직으로 나타나 여성근로자의 비정규직화가 심각한 상황임을 보여주고 있다.

<표9> 종사상 지위별 취업자추이

| | 취업자 수 | 임금근로자 | | | | 비정규직 비중 |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | | 상용 | 임시 | 일용 | |
| 1989 | 17,560 | 10,390 | 5,690 | 2,973 | 1,727 | 45.2 |
| 1990 | 18,085 | 10,950 | 5,938 | 3,171 | 1,840 | 45.8 |
| 1991 | 18,677 | 11,405 | 6,294 | 3,275 | 1,836 | 44.8 |
| 1992 | 19,033 | 11,618 | 6,617 | 3,223 | 1,778 | 43.0 |
| 1993 | 19,328 | 11,794 | 6,929 | 3,139 | 1,725 | 41.2 |
| 1994 | 19,905 | 12,325 | 7,131 | 3,421 | 1,773 | 42.1 |
| 1995 | 20,432 | 12,784 | 7,429 | 3,545 | 1,809 | 41.9 |
| 1996 | 20,817 | 13,065 | 7,401 | 3,860 | 1,804 | 43.4 |
| 1997 | 21,106 | 13,226 | 7,151 | 4,182 | 1,892 | 45.9 |
| 1998 | 19,994 | 12,191 | 6,457 | 3,998 | 1,735 | 47.0 |
| 1999 | 20,281 | 12,522 | 6,050 | 4,183 | 2,289 | 51.7 |
| 2000 | 21,061 | 13,142 | 6,252 | 4,511 | 2,378 | 52.4 |
| 2001 | 21,362 | 13,339 | 6,500 | 4,601 | 2,238 | 51.3 |
| 여성 | (8,895) | (5,467) | (1,756) | (2,535) | (1,176) | 67.9 |

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 노동연구원(2002), 21-22에서 인용,

비정규직의 규모에 대해서, 최경수(2001)는 OECD 비정규직 종사자의 정의에 상응하는 한시적 근로자의 비중을 17.7%로 추정하였고, 박기성(2001)은 고용의 지속성, 근로제공방식, 근로시간제의 기준으로 비정규직의 규모를 26.4%를 추정하였다. 안주엽 역시 임금근로자의 21.0%인 2,773천 명만이 비정규근로에 속하며, 종사상 지위별로 볼 때 상용직의 12.5%, 임시직의 38.1%, 일용직의 49.4%만이 비정규근로에 속하는 것으로 평가하고 있다(안주엽 외, 2001:165). 반면, <표10>에서 보듯이, 김유선은 종사상의 지위는 임시·일용직이지만 현재 직장에서는 1년 이상 계속 근로가 가능한 장기 임시 근로자 499만 명을 비정규직으로 구분한 후 중복을 제외하고 호출근로, 독립도급, 파견근로, 용역근로, 가내근로와 파트타임 노동자들을 합해, 비정규직 근로자를 758만 명, 임금노동자의 58.4%로 추정하고 있다.

<표10> 비정규직 규모 (단위: 천 명,%)

| | 종사상지위 | 전체 | 비중 |
|--|-------|----|----|
|--|-------|----|----|

| | | 상용 | 임시 | 일용 | 전체 | 비중 |
|------------------------|----------|-------|-------|-------|--------------|-------------|
| 임금노동자(1) | | 6,230 | 4,439 | 2,306 | 12,975 | 100.0 |
| 정규직 (2=1-3) | | 5,393 | | | 5,393 | 41.6 |
| 비정규직 (3=①+---+⑦, 중복제외) | | 837 | 4,439 | 2,306 | 7,582 | 58.4 |
| 고용계약 | 임시근로 ① | 532 | 4,439 | 2,305 | 7,276 | 56.1 |
| | (장기임시근로) | | 3,889 | 1,110 | 4,999 | 38.5 |
| | (계약근로) | 532 | 550 | 1,195 | 2,277 | 17.5 |
| 근로시간 | 파트타임 ② | 45 | 372 | 602 | 1,019 | 7.9 |
| 근로제공 방식 | 호출근로 ③ | 55 | 136 | 858 | 1,049 | 8.1 |
| | 독립도급 ④ | 141 | 364 | 152 | 657 | 5.1 |
| | 파견근로 ⑤ | 48 | 55 | 33 | 136 | 1.0 |
| | 용역근로 ⑥ | 86 | 141 | 81 | 308 | 2.4 |
| | 가내근로 ⑦ | 2 | 72 | 182 | 256 | 2.0 |

출처: 김유선(2001a)에서 인용.

더욱이 이들 비정규직 노동자들은 월평균 임금은 정규직의 53.7%에 불과한 반면 주당노동시간은 47.5시간으로 정규직에 비해 0.4시간이 길어 시간당 임금이 정규직의 52.7%에 불과한 것으로 나타났다. 나아가 국민연금, 건강보험, 고용보험, 퇴직금, 상여금의 적용비율은 각각 22.1%, 24.6%, 22.6%, 21.9%, 23.0%에 불과하고, 근속에 따라 임금이 승급되는 경우는 5.2%에 불과한 것으로 나타났다(김유선, 2001). 결국 비정규직의 문제는 ① 다른 어느 나라에 비해서도 그 규모가 과도하게 크며, ② 정규직에 비해 보다 장시간 일하는 비자발적 비정규직이며, ③ 여성노동자와 같은 사회적 약자에 집중되어 있으며, ④ 양자간의 차별이 매우 커서 비정규직 노동자들은 사실상 노동법상의 보호를 제대로 받지 못하고 있다는 점에서(정이환, 2001), 경제위기 이후 고용의 질이 급격히 악화되고 있음을 반증하는 것이다.

나아가 이러한 비정규직화의 추세와 정규직-비정규직간의 분절은 1987년 이후 나타난 기업규모별 노동시장의 분절화가 심화되는 추세와 중첩되어 기업규모별, 고용형태별 노동시장의 이중적 분절의 양상을 보여주고 있다. 1987년 이후 성별, 학력별 임금격차의 완화현상은 1997년 경제위기 이후에도 계속되고 있는 반면, 기업규모별 임금격차는 오히려 경제위기 이전과 비교해 그 격차가 확대되고 있는 양상을 보여주고 있다. 한편으로 대기업 노동자들의 고용불안이 심화되고 있음에도 불구하고 노조에 의해 보호된 대기업노동자들과 중소기업 노동자들간의 임금격차가 심화되고 있고 동시에 비정규직 노동자들과 정규직 노동자들간의 격차와 차별이 심화됨으로써 노동자계급 내부의 분절과 격차가 확대되고 있다. 특히 <표1>에서 10인 이상 사업체 상용직을 조사대상으로 하는 노동부의 1999년과 2000년의 임금인상률이 각각 12.0%, 8.0%인데 비해, 한국은행 피용자 보수총액(피용자 1인당 월보수 총액은 피용자보수총액을 임노동자 수, 12개월로 나눈 것임)을 기준으로 한 전체노동자의 임금인상률은 각각 1.9%, 1.8%로 나타나, 임시·일용직과 10인 미만 사업체 노동자들의 임금이 삭감되었음을 의미한다. 이는 노동자 내부적으로 10인 이상 사업체 상용직 노동자와 임시·일용직, 10인 미만 사업체 노동자들간의 임금격차가 확대되었음을 의미한다(김유선, 2001b:37-38). 이러한 격차는 동시에 소득불평등의 심화라는 결과를 초래하고 있다.

<표11>사업체규모별 임금격차 추이 (단위: %)

| | 10 ~ 29인 | 30 ~ 99인 | 100 ~ 299 인 | 300 ~ 499 인 | 500인이상 |
|--|----------|----------|----------------|----------------|--------|
|--|----------|----------|----------------|----------------|--------|

| | | | | | |
|------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| | 100. 0 | | | | |
| | 100. 0 | | | | |
| | 100. 0 | | | | |
| | 100. 0 | | | | |
| | 100. 0 | | | | |
| 1987 | 100. 0 | 103.9 | 102.8 | 112.2 | 114.4 |
| 1988 | 100. 0 | 103.0 | 106.8 | 121.0 | 126.0 |
| 1989 | 100. 0 | 105.2 | 110.2 | 126.7 | 134.7 |
| 1990 | 100. 0 | 104.2 | 109.8 | 127.7 | 135.0 |
| 1991 | 100. 0 | 106.8 | 116.3 | 127.0 | 140.9 |
| 1992 | 100. 0 | 107.3 | 113.6 | 124.3 | 137.7 |
| 1993 | 100. 0 | 104.0 | 107.8 | 125.3 | 136.3 |
| 1994 | 100. 0 | 102.7 | 107.9 | 123.2 | 138.1 |
| 1995 | 100. 0 | 102.4 | 108.6 | 123.3 | 139.6 |
| 1996 | 100. 0 | 103.8 | 111.4 | 127.7 | 142.5 |
| 1997 | 100. 0 | 104.6 | 110.5 | 126.2 | 138.3 |
| 1998 | 100. 0 | 104.1 | 110.1 | 125.1 | 140.6 |
| 1999 | 100. 0 | 104.6 | 113.4 | 130.4 | 146.7 |
| 2000 | 100. 0 | 104.7 | 114.4 | 131.8 | 146.6 |
| 2001 | 100. 0 | 104.6 | 111.2 | 132.9 | 144.0 |
| | 100. 0 | | | | |
| | 100. 0 | | | | |
| | 100. 0 | | | | |
| | 100. 0 | | | | |

노동부, 매월노동통계조사보고서, KLI 2002 p.41에서 작성

이처럼 노동자계급 내부에서 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업 노동자들간의 격차가 확대되고 있고 비정규직과 중소기업 노동자들의 비중이 급격히 증대하고 있는 현실은 <표2>에서 보듯이, 1997년 이후 대기업의 정규직만을 조직하고 있는 기업별노조의 조직률을 약화시키고 있으며, 무엇보다도 노동조합의 계급대표성을 심각하게 위협하고 있다.

3. 노동조합운동의 재구성

1) 노동조합운동의 이념과 정체성의 재구성

1997년의 노동법 개정과 1998년의 경제위기 이후 급격히 변화된 노동환경은 노동조합운동에 새로운 도전을 의미했다. 노동환경의 변화는 일시적인 경기순환이나 정치적 국면변화 이상을 의미했는데 그것은 발전국가 모델의 종언과 신자유주의적 시장경제로의 전환이라는 자본축적 체제의 변화를 뜻하는 것이었다. 또한 새로운 노동법은 노동자들의 시장에서의 지위와 기업별 노조의 물적 기반을 뒤흔드는 것으로 인식되었다. 1998년 경제위기 이후 민주노조운동은 '전투적 경제주의' 라는 정체성으로는 적절하게 대응할 수 없는 심각한 도전과 위기를 맞았다. 경제위기와 구조조정은 노사관계의 핵심적 의제를 노동시장 유연화와 고용불안으로 변화시켰다. 이는 전투적 동원을 통한 지속적인 근로조건

개선을 정체성의 주요한 기반으로 삼아왔던 기업별 노조에 대단히 당혹스러운 의제였다. 구조조정과 노동시장 유연화와 같이 국가와 자본의 양보를 얻어내기 어려운 쟁점에 대해 전투적 동원이나 제도적 협상 어떠한 전략도 별다른 성과를 거두지 못했다. 때문에 노동조합은 급격히 변화하는 노동환경에 적절히 대응할 수 있는 새로운 전략을 추구해야 했고, 위기에 직면한 노동조합의 정체성을 재구성해야 할 과제에 직면했다.

무엇보다 노동조합운동의 위기는 '전투적 경제주의'가 더 이상 노동자 전체의 계급적 이익뿐만 아니라, 정규직 조합원들의 이익조차 보호할 수 없게 되었다는 사실에서 비롯되었다. 노동조합은 노동시장에서 조합원들의 이익을 보호하는 핵심적 기능에서 한계에 직면했다. 1998년 사회협약에서 이루어진 정리해고제에 대한 합의나 2기 노사정위원회에서의 노정교섭은 민주노총이 조합원들의 핵심적인 경제적 이익을 방어하는데 무기력했음을 보여주었다. 현대자동차와 만도기계에서의 정리해고 반대투쟁, 은행노동자들의 총파업, 대우자동차 해외매각과 정리해고 반대투쟁, 발전노조 민영화 반대투쟁에서 확인되듯이, 노동조합은 전투적 투쟁에도 불구하고 노동자들의 고용을 보장하는 데 별다른 성과를 거두지 못했다. 임금인상 역시 점점 더 경기상황이나 기업의 수익성이라는 경제적 요인에 의해 규정되었고, 노동조합의 투쟁이 임금인상에 미칠 수 있는 영향력의 범위도 제한되었다. 이러한 상황은 조합원들의 노동조합에 대한 충성과 참여의 위기를 초래했다. 조합원들이 노동조합활동으로 자신들의 핵심적 이익을 보호할 수 있다는 확신과 신뢰의 상실은 집합적 투쟁보다는 개별적 적응행동을 강화하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 1991년의 노동운동 위기론이 전노협의 노선전환에 대한 요구에서 비롯된 것이었다면, 1998년 이후 노동운동의 위기는 노동조합의 투쟁이 조합원들의 이익을 보호하고 요구를 충족시킬 수 있는 능력의 한계에서 비롯된 것이다.

둘째, 노동조합운동의 위기는 계급대표성 위기이다. 1998년 경제위기 이후 빠른 속도로 진행된 노동시장 유연화 정책 때문에 비정규직 노동자의 수는 이미 노동조합의 보호를 받는 정규직 노동자의 수를 압도하고 있다. 이러한 상황에서 정규직 노동자만을 조직대상으로 하는 기업별 노동조합의 노동계급 대표성은 심각하게 위협받고 있다. 많은 정규직 조합원들은 비정규직의 채용을 자신들의 고용안정을 위한 완충장치로 인식하고 있으며, 비정규직 노동자들은 자신들의 근로조건을 개선하는 데 무관심한 노동조합에 대해 불만을 토로하고 있다. 산별노조로의 전환이 본격화되고 있지만, 여전히 기업별 교섭의 틀과 기업별 노조의 관행은 사라지지 않고 있다. 노동시장의 분절이 심화되고 있는 상황에서, 특정 형태의 노동자들만을 조직하고 이들의 이익만을 대표하는 노동조합은 이미 전체 노동계급의 대표자로서의 기능을 수행하는 데 한계에 직면했으며, 노동계급 내부의 상이한 이익갈등을 조정할 수 있는 리더십을 상실하고 있다.

노동조합이 기업별로 분산된 이익을 대표하고 있는 상황에서, 상대적으로 지불능력이 적은 중소기업 노동자나 경공업부문 여성노동자, 비정규직 노동자, 외국인 노동자들은 노동조합을 통한 이익 대표에 어려움을 겪고 있다. 실제로 300명 미만 사업장에서 근무하는 노동자들이 전체 노동자들의 84.9%에 이르지만, 민주노총의 경우 조합원의 80.7%는 300명 이상 규모의 사업장에서 근무하는 노동자들이며, 조합원의 63.7%는 1000명 이상 사업장에서 근무하고 있다. 민주노총 전체 대의원의 81% 역시 300명 이상 규모의 사업장 노동자들이다. 이는 물론 의식적이고 배제적인 과정을 통해 이루어진 것은 아니지만, 현재의 노동조합운동이 가능한 광범위한 조합원들을 포괄하여 다양한 노동자 계층의 이익을 조정하는 계급적 통일의 프로젝트를 수행하고 있지는 못하다.

셋째, 권력자원의 한계이다. 한국 노동조합의 핵심적인 권력자원은 밑에서부터의 자발적 참여와 전투적 동원에 기초한 것이었다. 사회적 합의를 위한 시도에도 불구하고, 전투적 동원은 여전히 노동조합운동의 가장 중요한 자원이다. 1998년 경제위기 이후에도 구조조정과 민영화 및 정리해고 반대투쟁, 비정규직 노동자들의 투쟁은 여전히 노동조합운동의 주요한 의제와 자원을 제공하고 있다. 그러나 많은 기업별 노조들은 별다른 성과 없이 장기화되는 투쟁에 대해 조직적 피로를 느끼고 있으며, 집단적 투쟁에 참여하기보다 개별적 적응에 몰두하는 노동자들이 늘어가고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 많은 기업별 노조는 현장통제력을 잃어가고 있으며, 전국적 규모의 집중적 투쟁에 노동자들을 동원하는 데 어려움을 겪고 있다.

상충수준의 교섭이나 사회적 합의와 같은 실험 역시 국가의 완강한 태도와 제도적 틀의 한계로 인해 별다른 성과를 거두지 못했으며, 오히려 대중투쟁의 걸림돌이었다는 비판을 받았다. 보수정치의 구조와 신자유주의 이데올로기의 확산 속에서, 노동조합이 동원할 수 있는 정치적 자원은 제한적이며, 정책개입을 위한 법적·제도적 환경은 열악한 것이 현실이다. 실제로 1998년의 사회적 합의 이후 노정협상 결과가 구속력을 갖지 못함으로써, 협상과 참여에 대한 신뢰나 상충지도부에 대한 조합원들의 충성은 상당히 약해졌다. 밑으로부터의 대중동원과 상충수준의 제도적 협상 모두 어려운 상황이고, 이러한 딜레마는 노동조합의 전략선택 폭을 극도로 제한하고 있다. 그러나 시장논리에 대한 사회적 규제를 강화하고 비정규직 노동자들에 대한 사회적 보호와 복지제도를 확장하기 위해서는 국가의 경제사회정책에 개입하는 것이 불가피하다는 점에서, 상충수준의 정치적 교섭과 교환의 필요성은 확대되고 있다.

마지막으로, 노동조합 리더십과 조직민주주의의 위기이다. 노동조합이 노동시장과 관련해 노동자들을 보호하는 기능과 역할을 수행하는 데 성공하지 못하고 전략선택의 딜레마에 직면해 있는 상황에서, 노동조합 지도부는 내부에서 상당한 비판을 받게 되었다. 노동조합운동 내부의 다양한 이익이나 이념적 분파들의 의견을 조정하고 적절하게 통제할 수 있는 지도부의 능력이 크게 약화되었다. 노동조합의 권력기반이 여전히 기업별 노조의 동원에 기초하고 있기 때문에, 정치적 교섭에서 전국지도부의 권한은 대단히 제한적이고 협상의 결과를 하부에 강제할 능력이 부족하다. 전국지도부는 전국적 쟁점에 대한 대중동원을 위해서도 기업별 노조들의 상황과 의지, 실천에 의존하지 않을 수 없다. 전국수준의 노동조합 지도부들은 산하 노동조합들의 충성과 지지에 기초한 강력한 집행체제를 꾸리지 못하고 있다.

이러한 상황은 노동계급 내부의 다양한 이익을 조정해야 하고 타협이 불가피한 교섭과정에서 책임 있는 주체로 임해야 하는 상충지도부와, 현장의 정서를 중시하는 현장지도부들 간의 긴장이 확대되고 있기 때문이다. 노동조합 내부의 분파형성이 급속히 공식화되었고, 어느 분파도 압도적인 주류를 형성하지 못한 가운데 노조운동의 전략에 대해 상이한 시각을 갖는 각 분파들은 매우 격렬한 노동조합정치를 전개하고 있다. 이는 대기업과 중소기업, 생산직과 사무·서비스직, 정규직과 비정규직간의 노동시장 분절에 따라, 민주노조운동 내부의 각 부문 및 정파들 사이에 노동계급의 이익에 대한 해석의 차이가 점증하고 있기 때문이다. 다양한 대안들간의 격렬한 각축은 효과적이고 안정된 리더십을 불가능하게 하고 조직민주주의에 대한 문제제기로 비화되고 있다. 이러한 리더십의 불안정은 지도부가 노동조합운동의 통일적인 전략과 정체성 형성의 프로젝트를 추구할 수 없게 하며, 단일한 집합적 행위자인 노동조합의 역할을 제한하고 있다.

이와 같이 1987년 이후 기업별 노조체계 하에서 형성된 '전투적 경제주의'라는 정체성은 새롭게 변화하는 노동환경에 따라 조합의 투쟁성과의 한계, 계급대표성의 위기, 권력자원의 한계, 리더십의 위기를 드러내 더 이상 지속될 수 없게 되었다. 현재의 민주노조운동은 자본과 국가의 신자유주의 공세에 대항해 대안적인 프로젝트와 전망을 제대로 형성하지 못하고 있는 실정이다. 결국 전투적 노동조합운동의 정체성 위기는 노동체제 전환을 추동하는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다.

2) 산별노조로의 조직형태 전환 움직임

기업별노조의 전투적 동원을 핵심으로 하는 노동조합운동의 정체성이 위기에 직면했을 뿐만 아니라 1997년 노동법개정으로 더 이상 기업별노조의 물적 토대를 유지할 수 없게됨에 따라, 기업별노조를 산업별노조로 전환하려는 움직임들이 본격화되었다. 1997년 여야합의에 의한 노동법 개정에 따라, 상급단체에 대한 복수노조의 허용과 노조전임자에 대한 임금지급 금지 등의 조항이 실시됨으로써 기존의 노동조합 조직형태에 상당한 변화가 불가피해졌다. 민주노총의 합법화가 가능해짐에 따라 양대 노총간의 조직경쟁이 가속화되었다는 점 외에도, 상급단체 복수노조 설립이 가능해짐에 따라 산별 연맹 차원의 노조설립이 활발해지고, 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급에 의존하던 기업별 노조체제의 물적 기반이 타격을 입게 되었다. 이러한 상황은 한편으로 산별 연맹 차원의 새로운 노조설립과 노조간 통합,

다른 한편으로 산업별노조로의 전환을 가속화하는 계기로 작용하였다.

노동법이 개정되자마자 1997년 3월28일 한국노총 산하 전국공공서비스노동조합 연맹이 최초의 복수합법노조로 등록하였고, 1997년 노동법 개정 이후 1년 사이에 15개의 상급단체가 설립인가증을 받아 한국노총 소속 22개, 민주노총 계열 17개, 어디에도 소속되지 않은 연맹 2개의 연맹의 존재하게 되었다(한국노동연구원, 1998 1/4:43). 이러한 상황에서 양대 노총은 산별노조 건설의 조직방침을 제시하고 산별노조로의 전환을 적극적으로 추진하기 시작했고, 산별노조 건설을 위한 조직형태의 전환, 조직간의 통합작업이 본격적으로 이루어지기 시작했다.

한국노총은 1996년 대의원대회에서 결의를 통해 "자주적인 산별 체제 건설을 위하여 최대의 노력"을 결의하였고, 1997년 대의원대회에서 "강력한 산업별 단일노조 건설을 위해 다양한 경로와 방법을 모색"하기로 하였다(한국노총 1997:678, 1998:261). 특히 1997년 노동법개정 이후 복수노조 허용과 노조전임자 임금 지급금지 등의 변화된 상황은 한국노총으로 하여금 산별노조 건설을 위한 방침을 제시하지 않을 수 없게 했다. 한국노총은 1997년 대의원대회를 통해서, "총파업투쟁을 통해 기업별 노조의 분산성과 이기주의라는 한계를 실감하였으며, 산별노조로의 전환을 통한 조직적 단결과 지도력 확보가 노동운동 발전의 조직적 과제로 제기" 되었음을 천명하였다. 또한 산별노조야말로 "노조전임자 임금문제와 파업기간중의 무노동 무임금의 공세를 극복하는 강력한 무기일 뿐만 아니라 미조직 노동자들을 조직화할 수 있는 효과적인 방책" 이라고 선언하였다(한국노총, 1998: 258)

한국노총에 비해, 민주노총은 출범 당초부터 산별노조 건설을 가장 중요한 조직적 목표로 설정하고 있었고, 산별노조로의 전환을 위한 여러 가지 모색과 시도를 계속해왔다. 민주노총의 조직방침은 산별노조의 전환경로와 관련하여, 기업별 노조의 산별노조로의 재편과 미조직 노동자의 가입, 공동요구에 기초한 공동교섭, 공동투쟁을 통해 단위노조의 권력을 점차 산별 연맹으로 이관할 것, 유사한 산업별조직간의 통폐합, 각 조직의 조건에 따라 소산별 단일노조를 건설하거나, 산업별연맹을 산업별 노조로 전환하는 경로를 선택할 것을 포함했다(김금수, 1996:394 ~ 5).

노동법개정과 양 노총의 조직방침에 따라 유사한 산업별로 연맹들간의 통합과 재편, 소산별 노조의 건설 등 각 산업, 업종의 조건에 따라 산별노조의 건설을 위한 본격적인 움직임이 가시화되었다. 양대노총 산하의 연맹들은 산별노조로의 전환을 결의하거나 연맹간의 통합, 산별건설추진위원회를 구성하였고, 연맹수준의 공동교섭, 공동투쟁을 결의하여 교섭권을 위임하고 산별로의 전환을 위한 토대를 준비해나갔다(윤진호, 1998:144 ~ 150).

1997년 노동법 개정 이후 본격화된 산별 연맹간의 통합과 재편이 가속화되고, 보건의료노조를 시작으로 단일 산별노조로의 전환이 본격화되었다. 구조화되고 있는 고용불안과 고용형태의 급격한 변화 속에서 개별 기업의 정규직 노동자만을 조합원으로 하는 기업별 노조는 조직을 하락과 고용불안에 대한 대응에 한계에 직면할 수밖에 없었고 산별노조로의 조직전환을 통해 비정규직과 미조직노동자들을 폭넓게 조직하는 것만이 유일한 활로라는 인식이 확산되었다. 특히 정부의 구조조정 정책은 유사한 조건에 처해있는 업종, 산업별 노동자들의 공동투쟁을 촉발하면서, 산별노조로의 전환은 강력한 추진력을 얻기 시작했다.

가장 먼저, 민주노총 산하 전국병원노동조합연맹이 1998년 2월 전국보건의료산업노동조합 결성식을 개최하고 산별노조로 전환했다. 보건의료산업노조에는 병원노련 산하 130개 노조 중 93개 노조 25,704명이 참여하였다(한국노동연구원, 1998 1/4:42). 보건의료산업노조는 최초의 산별 단일노조로 출범했으며 다른 산업의 산별노조로의 전환을 위한 선례가 되었다. 한국노총의 경우에도 금융산업 구조조정에 직면해 공동투쟁을 전개하던 금융노련이 파업투쟁의 패배를 반성하는 과정에서 산별노조 건설을 결의하고 2000년 3월 금융산업노조를 출범시켰다. 금융산업노조의 결성은 경제위기 하에서 진행된 구조조정 저지를 위한 공동의 투쟁과제, 조합원들의 공동투쟁에 대한 인식 확대, 금융노련 하에서 공동교섭의 전통, 조합원 수가 많은 거대 노조의 주도 등의 요인들에 의해 가능했다.

‘기업별 노조의 극복과 산별노조로의 전환’이라는 노동운동의 노력에 가장 결정적인 의미를 갖는 것은 민주노총 산하 금속산업연맹의 산별노조로의 전환 여부였다. 1998년

2월에 창립된 금속산업연맹은 산별노조로의 전환을 주요한 조직목표로 설정하고 있었고, 산별 교섭구조로 전환하기 위해 교섭권 위임을 통한 “중앙교섭” 요구 투쟁을 주요한 전략으로 설정하고 있었다. 그 결과 2001년 2월 조합원 36,346명, 13개 지역지부와 1개 기업지부로 구성된 전국금속노조가 출범하였다. 비록 17만 명의 금속산업연맹 조합원 다수가 가입하지 않았지만, 노동운동의 핵심부문인 금속산업에서 산별노조로의 전환이 이루어졌다는 점은 노동체제 변동과정에서 중요한 의미를 갖는 것이었다. 이러한 산별노조로의 조직전환은 민주노총 산하 노조에 빠르게 진행되어 민주노총의 경우 2002년 6월 현재 산하 조합원의 41.1%인 24만 7천명의 조합원이 24개 산별노조 1098개 지부에 소속되어 있는 것으로 나타났다(민주노총, 조직현황).

제5장. 맺음말: 시장자유주의적 노동체제로의 전환

노동체제는 그것이 하나의 체제인 한 그 체제를 구성하고 있는 행위자들간의 안정적인 상호작용의 패턴을 가지고 있으며, 축적체제와 정치체제의 외부적 압력에 적응하고 조응하는 재생산능력을 확보하고 있어야 한다. 행위자들간의 안정적인 상호작용의 패턴과 환경에 조응하는 재생산능력은 주로 체제의 구성요소들의 제도화 수준에 의해 결정되며, 이러한 노동체제의 제도들은 공식적으로 규정된 규칙과 규제, 비공식적으로 창출된 협약, 관습, 문화적 이해의 복합체이다. 제도들은 중요한 조직적 행위자들의 행동을 직접적으로 제약하고 여과한다(Lane, 1994:167-170). 던롭에 의하면 시스템의 전환은 외적 환경의 근본적 변화를 필요로 하며, 환경의 변화에 적응하기 위해 체제 내부에서 행위자 관계의 적응적 변동을 필요로 한다(Dunlop, 1970). 동시에 체제의 전환은 내부 행위자들간의 권력관계를 반영하고 있기 때문에 행위자들간의 권력관계의 변화가 체제 내부의 공식적, 비공식적 제도들을 변화시킴으로써 궁극적으로 체제의 전환을 추동하기도 한다.

이러한 측면에서 1987년 이후 노동체제는 한편으로 행위자들간의 권력관계의 급격한 변동, 다른 한편으로 이러한 권력관계의 변동에 의해 영향을 받으면서 동시에 권력관계를 구조화하는 축적체제와 정치체제의 변동에 의해 양 방향에서의 전환의 압력을 받아왔다. 한국에서 1987년 이후 현재까지의 시기는 정치체제, 축적체제 변동의 시기이며, 노동체제의 변동 역시 점진적이지만 지속적으로 진행되어왔다. 1987년 이후 노동체제는 내부 구성요소들간의 관계에서의 복합성, 과도적 성격, 제도화의 결여, 불균등성을 특징으로 했다. 한국 노사관계에서 중요한 것은 노동과 자본이 모두 거부권을 행사할 만큼은 강력하지만 보다 적극적으로 노동체제 전환을 주도할 수 있는 주도권을 갖기에는 너무나 취약하게 조직되어 있다는 점이다. 따라서 노동체제의 변동에서 행위자들의 전략적 행위에 따른 제도의 혁신보다는 관성이 보다 일반화되었으며, 노동체제의 전환을 최종적으로 강제한 요인은 노동환경의 급격한 변화에 따라 노동의 거부권을 무력화시킨 노?사?정간 권력관계 변화였다.

1987년 이후의 체제변동은 발전동력의 내적 한계와 노동운동에 격렬한 저항에 직면한 발전국가 자본주의와 권위주의적 노동체제가 점진적으로 해체되고 전환의 과정을 밟고 있는 과도적인 상태라고 할 수 있다. 1987-97년 간의 노동체제는 불가피하게 힘의 교착상태에 직면한 위기의 노동정치, 축적체제와 조응하지 않은 불안정한 과도적 체제로 파악될 수 있다. 이러한 측면에서 1987-1997년 간의 노동체제를 '1987년 노동체제'로 개념화하는 것은 이 시기의 특징을 포착하는데 상당한 유용성을 가지고 있지만, 노동체제의 내적 요소들간의 부조응성과 과도적 성격, 정치체제 및 축적체제의 관계에서의 비조응성과 불안정성을 고려할 때, 노동체제 전환의 과도적 국면에서 노?사?정간의 노동정치의 동학을 설명하는 용어로 한정되어야 할 것이다.

넓은 의미에서 볼 때, 노동체제를 시장자유주의적 노동체제(영미형), 거시-조합주의적 노동체제(북구형), 미시-조합주의적 노동체제(일본형), 제도적 불안정성을 특징으로 하는 정치적 노동조합주의형(남유럽형), 제3세계의 노동체제의 유형으로서 시장기제에 기초한 권위주의적 노동체제, 혹은 국가조합주의 혹은 의사조합주의 노동체제(중남미형) 등으로 구분해본다면, 큰 틀에서 한국의 노동체제 변동의 방향은 노동계급의 탈정치화와 원자화를 핵심적 요소로 하는 시장기제에 기초한 권위주의적 노동체제로부터, 노동기본권과

단체교섭이 승인되는 자유주의적인 제도적 틀을 확립하면서 노동시장에 대한 사회적 규제를 최소화하고 계급적 행위자로서 노동조합의 의사결정 참여를 거부하는 시장주의적 노동체제로의 변동으로 요약할 수 있을 것이다. 물론 노동체제 전환의 기준을 무엇으로 설정하는가에 따라 강조점이 달라질 수 있지만, 노동체제 구분의 기준은 노동기본권의 법적 승인과 제도화 여부, 노사간의 권력관계와 주도권의 변화, 노동시장에 대한 노동조합의 사회적 규제의 형태와 정도, 노동조합 및 노사관계의 분권화와 집중성의 정도 등을 주요한 기준으로 삼을 수 있을 것이다.

1987년 노동자대투쟁을 계기로 하여 대중운동으로서의 노동조합운동이 전개됨으로써 노사간의 권력관계에 중대한 변화가 발생했으며, 적어도 작업장 수준에서 노동시장에 대한 노동조합의 규제력이 작동하기 시작했고, 단체교섭권이 승인되었다는 점에서 1987년은 중요한 분수령을 의미한다. 1987년 직후의 노동자투쟁은 고임금을 통해 축적체제의 전환을 요구했고, 노동조합과 단체교섭의 확립을 통해 권위주의적 노동체제의 핵심적 요소를 붕괴시켰다. 그러나 권위주의 노동체제의 해체 과정은 노동운동, 노동시장, 노동정책의 각 영역들과, 기업, 산업, 전국의 각 수준에서 불균등하게 진행되었고, 권위주의노동체제의 구성요소들은 기업수준에서만 붕괴되었던 것이다. 특히 ‘1987년 노동체제’의 내적 요소들간의 부조응성과 그 과도적 성격을 이해하는 것이 중요하다. 여기에는 분산된 단체교섭, 대기업 내부노동시장과 기업규모별 노동시장의 분절, 사용자의 노조회피 전략 및 노사관계의 기업내부화, 대기업에서의 전투적 노동동원과 대결적 노사관계, 노사관계에 대한 국가개입과 권위주의 노동체제하의 법적, 행정적 유산, 한국노총의 독점적 대표와 무기력 등이 포함된다.

이미 해체되기 시작한 권위주의적 노동체제는 1993-1996년 동안 노동체제 전환의 방향을 둘러싼 노사정간의 각축과 교착상태를 경험했다, 1989년 이후 자본의 위기는 곧 개발모델의 위기를 의미하며, 이에 대해 정부는 새로운 발전모델을 창출하기보다 노동운동에 대한 철저한 배제와 억압을 통해 개발모델의 부활을 시도했던 것이다(최영기 외, 2001: 21-38). 이러한 측면에서 보면, 1987년 이후 한동안은 외부환경에서 재벌중심의 발전국가 자본주의라는 축적체제의 근본적 변동이 이루어지지 않았으며, 정치적 민주화의 정체와 1990년 정치적 반동에 따른 민주주의의 교착상태는 장기화되었던 것이다. 따라서 오직 노동운동의 폭발과 내적인 동력에 의해 권위주의적 노동체제가 해체되기 시작했고, 그러한 의미에서 노사정간의 상호작용과 제도화된 틀로서의 노동체제 전환은 기업수준의 단체교섭 제도화에 한정된 부분적인 것이었고 권위주의적 노동체제의 핵심요소들은 완전히 해체되지 않았다.

1987년 노동체제는 단순히 대기업 노조의 전투적 행동이라는 노동운동의 역동성에 의해서만 재생산된 것이 아니라 권위주의적 정치체제에 의해 강제적으로 제도화되고 재벌의 독점적 초과이윤에 의해 물적으로 뒷받침되는 것이라는 점에서, 정치체제와 축적체제의 변동에 따라 일정한 변화가 불가피한 제도적 틀이라고 할 수 있다. 때문에 1997년 정권교체가 이루어지고 재벌의 축적체제가 위기에 직면하자 기업별 노사관계도 급격한 변화를 경험할 수밖에 없었던 것이다.

권위주의적 노동체제는 1996년을 전후하여 비로소 적극적인 전환의 과정으로 접어들었고, 1997년을 기점으로 시장자유주의적 노동체제로 전환하기 시작했다. 이러한 전환은 노동기본권의 보장과 노동시장 유연화의 교환을 위한 사회적 합의의 시도라는 형태로 진행되었고, 1997-1998년의 경제위기를 거치면서 제도적으로 안정된 산업적 질서로 정착하게 되었다. 따라서 이 전환은 곧 노동체제 자유화의 완결이자 유연화된 노동체제로의 출발을 의미했다. 시장자유주의 노동체제로의 전환은 노동기본권의 확보와 국가의 물리적, 행정적 개입의 약화, 단체교섭의 제도화에도 불구하고 전체적으로 자본 주도의 노사간 권력관계 재편, 노동시장에 대한 노동조합의 사회적 규제력의 약화를 의미했다.

1987-1990년 사이의 작업장수준에서 권위주의적 노동체제의 해체과정이 진행된 것과 유사한 방식으로, 1997년 이후 법과 제도의 수준에서 권위주의적 노동체제의 해체과정이 이루어졌으며, 그 결과 전국수준에서 노동의 시민권 확보와 교섭의 제도화가 진척되었다. 노동기본권의 법적, 제도적 승인에 기초한 자유주의적 노사관계와 노동시장에 대한 사회적 규제의 최소화, 계급적 행위자로서의 노동조합의 영향력 배제를 특징으로 하는

시장자유주의적 노동체제로의 전환은 ① 새로운 노동조합운동의 이념적 온건화와 제도화, 조직적 재편성, 교섭과 투쟁의 쟁점 변화, ② 정부의 노동정책에서 물리적 억압의 완화와 다양한 실험의 지속. 통제의 억압적 형태로부터 헤게모니적 형태로의 전환, ③ 작업장수준에서 권위주의적 노동통제로부터 갈등적 협력의 구도로의 전환 등을 포함한다.

1997년 노개위 협상과 총파업, 노동법 개정을 통해 권위주의적 노동체제의 완전한 해체와 자유주의적 성격 강화, 1990년대 중반부터 시작된 개방적인 시장경제로의 축적체제 변동을 배경으로 시장자유주의적 노동체제가 제도적으로 형성되었고, 1997-98년의 경제위기를 통해 축적체제의 폭력적 전환과 노사간 권력관계의 급격한 변화에 따라 시장자유주의적 노동체제가 제도적으로 완성되었다. 다만, 민주화의 일정한 진전에 따라 시장자유주의적 노동체제의 틀 속에서 노동시장에 대한 사회적 규제의 정도와 형태, 노동조합의 참여방식을 둘러싼 일정한 협상과 갈등이 진행되고 있다고 볼 수 있다. 1997년을 계기로 한국의 노동체제는 권위주의적 노동체제 해체와 자유주의적 전환 과정이 마감되고, 동시에 시장규율에 기초한 시장주의적 노동체제가 형성되어 가는 근본적인 전환을 경험하고 있다. 축적체제의 전환과 정치적 민주화의 진전이라는 노동환경의 변화에 따라 노사간 권력관계가 급격히 변화하고 노동법 개정을 통해 기업별 노동조합 체제의 내적 조건이 위기에 직면했다는 점에서, 1997년은 1987년 이후 노동체제 전환의 ‘결정적 국면’을 의미했다.

먼저 1997년은 임금에서 고용으로 노사관계 의제의 변화를 상징하며, 이러한 노사관계 의제의 변화는 노사간 타협의 여지를 축소시키는 대신에 자본의 주도권을 강화하는 효과를 가져왔다. 둘째, 가장 중요한 것은 노동시장의 구조 변화이다. 한편으로 내부노동시장의 구조가 심대한 타격을 받음으로써 노동시장에 대한 노동조합의 규제력이 기업과 사회적 수준에서 급격히 약화되었다. 따라서 노동자들은 고용쟁점에 대해 노동조합을 통한 집합적 대응보다는 개인주의적 적응행동을 강화하고 있다. 뿐만 아니라 비정규직의 규모가 크게 확대되어 노동시장에서의 분절과 차별이 심화되고 있고 노동조합의 개입영역이 크게 축소되었다. 셋째, 단체교섭의 구조에서 기업별 교섭으로부터 전국적 수준의 사회적 합의의 틀과 산업별 단체교섭의 확산, 노사관계의 전국적 조정과 경제정책과의 연관성이 강화되었다. 산별 교섭의 확산은 매우 점진적이며, 사회적 합의의 틀은 매우 불안정하고 제한적임에도 불구하고 노동체제의 새로운 구성요소들을 제도화하는 효과를 가지고 있고, 그 기능과 역할의 활성화에 따라 노동체제 변동의 양상에 상당한 영향을 미칠 것이다. 넷째, 노조의 조직형태에서, 기업별노조에 기초한 전투적 경제주의의 한계가 드러남으로써 노동조합운동의 위기가 심화되고 있고, 기업별노조의 물적 기반이 위기에 직면함으로써 노동조합운동의 역동성 여부는 노동체제 변동에 중요한 변수가 되고 있다. 다섯째, 노동시장의 유연화와 분절의 심화에 따라 노동조합의 계급대표성이 한계에 직면했고, 이는 노동조합의 새로운 전략형성을 강제하고 있다.

한국 노동체제의 ‘전환’이 이중적 과정을 거쳐서 진행되고 있는 것은 노동운동에게 노동체제 전환의 의미가 한편으로 노동기본권의 확보와 노사간 자율적 단체교섭의 제도화, 다른 한편으로 기업별로 제도화된 노동조합과 단체교섭의 구조를 산업과 전국수준에서 조정된 제도적 틀로 전환하는 것이기 때문이다. 전자의 전환은 1987년 이후 진행되어 장기간의 교착상태를 거친 이후 1997년 노동법 개정에 의해 최종적으로 완결되었다. 그러나 기업별로 분산된 노동조합의 제도적 구조와 단체교섭의 수준을 산업수준으로 상향하고 전국수준에서의 조정된 관계로 확장하는 과제는 지연되었다. 노동통제양식에서 권위주의로부터 자유주의로의 전환, 노사관계의 제도적 수준 혹은 노동조합 의사결정의 수준에서 기업별체제로부터 산별 혹은 전국적 체제로의 전환이라는 이중의 전환이 권위주의적 노동체제의 해체 혹은 노동체제 전환의 깊은 구조를 이루는 것이다.

1997년 노동법 개정과 축적체제의 전환을 계기로 하여 노동체제 전환은 아직 불안정하고 착종된 형태를 띠고 있지만 그 제도적 윤곽은 이미 나타났다. 시장자유주의 노동체제의 틀 내에서 여전히 대립적, 갈등적인 노사관계가 지속되는 가운데, 기업별로 분산된 노사관계에 대해 전국, 산업수준에서의 조정을 강화하려는 시도들이 계속되고 있다. 노동운동의 전개과정과 향방에 따라 유동적인 요소가 존재하지만, 기본적으로 노동배제와 자본 주도의 경제정책 결정, 경제정책에 대한 노동정책의 종속, 이에 대한 노동의 저항과 노사대립의 틀이 유지될 것으로 보인다. 또한 시장과 기업수준에서 노동조합에 대한 공격과 무력화를 통한

최대한의 노동시장 유연화, 제한된 범위 내에서 전국수준 노동조합의 교섭권과 정책참가를 허용함으로써 전국적 조정을 시도하는 영미형의 시장자유주의적 노동체제가 일반화될 것으로 보인다.

시장자유주의적 노동체제 하에서 전국적 조정, 사회적 합의의 가능성은 노동조합운동의 동학과 전략이라는 변수에 의해 규정될 것으로 보이지만, 그것이 갖는 노동체제 수준에서의 규정력은 제한적이며, 시장자유주의와 노동시장 유연성의 큰 틀을 변화시키는 것이기보다는 사회적 규제의 일정한 강화와 노동시장 유연화에 대한 노동조합의 동의를 교환하려는 시도로 이해될 수 있을 것이다. 물론, 노동운동의 동학과 전략, 정부의 개혁정책의 전개에 따라 노동조합의 정책참여, 산별 교섭으로의 전환과 같은 전국적 조정, 사회적 합의에 의한 정책결정에의 참여 등 조합주의적 요소들이 활용될 가능성이 존재하지만, 기본적으로 분산적이고 대립적인 노사관계, 노동에 대한 시장규율을 특징으로 하는 시장자유주의체제의 큰 틀을 변화시킬 것으로 보기는 어렵다. 특히 1997년 이후 노동체제의 변동은 급속한 전환과 충격적 방식으로 이루어졌고, 이러한 전환의 방식은 노사정 당사자들로 하여금 변화하는 노동체제에서 행위양식을 재조정하는데 어려움을 야기하고 있다. 때문에 행위자들간의 상호작용의 패턴을 재조정하는데 상당한 적응과정이 필요할 것이다.

그러나 한국의 노동체제가 시장자유주의적 노동체제로 전환되고 있다고 할지라도, 그 내부에서 사회적 합의의 가능성이 완전히 폐쇄되어 있는 것은 아니다. 대체로 ‘경쟁적 코포라티즘’이 정치적 민주주의와 신자유주의적 시장경제에 조응하는 가장 효율적이고 사회적 비용을 최소화하는 노동체제라는 점에서, 저신뢰?고비용의 대립적 노사관계로부터 참여?협력적 노사관계로의 전환을 위한 국가의 정책지향은 지속될 것으로 보인다. 다만 이 과정에서 노동조합운동의 정체성의 재구성, 노동조합운동의 참여지향에 대한 국가의 제도적, 조직적 보상이 어느 정도 이루어질 수 있을 것인가에 따라 시장자유주의적 노동체제의 전개양상은 상당한 가변성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 특히 노사관계를 기업내부화 하고자 하는 독점자본과 달리, 과도한 교섭비용에 시달리고 있는 중소자본이나 노동시장 분절에 따른 계급대표성의 약화를 극복하고자하는 노동조합이 국가 후원 하에 산업별 교섭의 제도와 틀에 합의할 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 측면에서 결정적인 변수가 되는 것은 노동조합운동의 정체성과 전략이다. 현재 한국의 노동조합은 노동계급의 집합적 이익을 반영하는 방식으로 노사관계의 제도적 틀을 형성하고, 노동시장 유연화에 대한 사회적 규제를 강화하며, 대안적인 경제사회정책을 확보하는 적극적이고 능동적인 정치행위자로서 기능하지 못하고 있다. 노동운동은 1987년 이후 형성된 정체성과 관성에 의해 여전히 표출적이고 단기적인 이익을 추구하는데 집중하고 있으며, 장기적 전략을 형성하거나 제도적 협상의 게임에 참여하기 위한 내적인 조직적 기반이 취약하다. 1987년 이후 비교적 짧은 기간 동안 노동조합들은 자신의 정체성을 형성, 변형, 재구성하는 과정을 밟아 왔다. 이는 노동조합이 권위주의적 노사관계의 제도적 틀을 해체하고 자율적인 노사관계를 완성하는 것과 함께, 신자유주의적 시장경제로의 전환이라는 자본주의의 재조직과정에 적응해야 하는 이중의 과제에 직면하고 있기 때문이다. 결국 노동조합의 정체성을 재구성하는 것은 전투적 경제주의와 노동시장 분절을 어떻게 극복할 것인가의 문제이며, 이는 노동조합의 계급대표성을 회복하는 과제를 의미한다. 노동조합의 계급대표성 회복은 궁극적으로 노동시장의 분절을 극복하고 노동시장에 대한 노동조합의 사회적 규제력을 확보하는 것을 필요로 하며, 산별노조로의 전환은 그 일차적인 시험대가 될 것이다.

참고문헌

- 강명세(1999), 『경제위기와 사회협약』, 세종연구소
강순희(1998), ??한국의 노동운동: 1987년 이후 10년 간의 변화?? 한국노동연구원.
강종렬 외(2001), 『대안적 생산체제와 노사관계: 린생산방식을 넘어서』 한울아카데미
경상대 사회과학연구원(2002), 『영남지역의 노동실태, 의식조사』 추계 학술대회
경상대 사회과학연구원 엮음(2002), 『신자유주의 구조조정과 노동체제의 변화』 한울
구해근(2002), 『한국노동계급의 형성』 창작과 비평사

권현지(1997), 『노동조합 운영의 현황과 과제』 한국노총 중앙연구원 연구원

김균?박순성(1998), “ 김대중 정부의 경제정책과 신자유주의”, 이병천?김균 편, ??위기, 그리고 대전환?? 당대.

김금수(1995), ??한국노동운동의 현황과 과제?? 한국노동사회연구소.

김기원(2002), ‘ 한국자동차산업의 구조조정을 둘러싼 쟁점’ 『산업노동연구』 8권 1호

김동춘(1995), “ 한국사회 노동자 연구: 1987년 이후를 중심으로”, 역사비평사.

김상곤(1998), “ 사회적 합의주의와 노사정위원회”, ??구조조정·실업대책과 노사정위원회?? 민교협 정책토론회 자료집

김성구(2002), ‘ 신자유주의 공공부문 구조조정과 노동조합의 대응전략’ 『신자유주의와 공공부문 구조조정』 문화과학사

김성구?심용보 편(2002), 『신자유주의와 공공부문 구조조정』 문화과학사

김성구?심용보(2001), ‘ 신자유주의 공기업 구조조정과 노동조합의 대응전략’ 『동향과 전망』 51호 2001년 겨울호

김세균(2002), ‘ 한국의 민주노조운동’ 『진보평론』 13호 가을호

김연명(2001), ‘ 김대중정부의 사회복지정책, 어떻게 볼 것인가’ 이병천?조원희 편, 『한국경제, 재생의 길은 있는가』 당대

김유선(1988), “ 민주노조운동의 혁신을 위한 제언”, ??노동사회??(9월호), 한국노동사회연구소

김유선(2001a), ‘ 비정규직 노동자 규모와 실태’ 노동사회연구소 『노동사회』 2001년 6월호

김유선(2001b), ‘ 외환위기 이후 노동자상태의 변화: 임금을 중심으로’ 『동향과 전망』 51호 2001년 겨울호

김정환?노용진?이주희?이규용?김동현(2001), 『한국의 노사관계연구: 사업장패널 예비조사 자료분석』 한국노동연구원

김태현(2002), ‘ 공공부문 노동운동의 현황과 발전방향’ 『21세기 한국 노동운동의 현실과 전망』 한울아카데미

김형기(1997), 『한국 노사관계의 정치경제학』 한울아카데미.

김호진 외(2000), 『사회합의제도와 참여민주주의』, 나남출판사.

김훈?박준식(2000), ??구조조정과 신노사관계?? 한국노동연구원.

남기곤(2002), ‘ 한시근로자의 규모와 성격’ 『산업노동연구』 8권 1호

노용진?박우성(2001), 『2000년 임금교섭 실태와 정책과제』 한국노동연구원

노중기(1995), “ 국가의 노동통제전략에 관한 연구, 1987-1992”, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위 논문

노중기(1997), “ 한국의 노동정치체제 변동, 1987-1997년”, ??경제와 사회??, 제 36호(겨울)

노중기(1999), “ 노사정위원회”, ??한국의 노사관계와 노동정치??, 한국노동연구원.

노중기(2001), ‘ 노동체제의 전환과 산별노조 조직전환’ 이병천?조원희 편, 『한국경제, 재생의 길은 있는가』 당대

노중기(2002), ‘ 노동체제의 변동과 노동운동의 위기’ 『저항, 연대, 기업의 정치2』 문화과학사

노중기(2002), ‘ 코포라티즘과 한국의 사회적 합의’ 『진보평론』 13호 가을호

민주노총(2000), “ 노동운동발전전략위원회 초안” 2000.9.30

민주노총(2000), ‘ 산별노조 건설 전략’, 정책 00-10

박 동(2000), “ 한국의 분권화된 단체교섭제도와 임금인상의 정치”, ??경제와 사회?? 가을호.

박 동(2001), ‘ 한국의 노동체제 변화와 사회협약의 정치’ 『경제와 사회』 2001년 봄호 부록.

박기성(1991), “ 한국의 노동조합(III): 노동조합의 의사결정“ 한국노동연구원.

박덕제?박기성(1990), “ 한국의 노동조합(II): 단위노조를 중심으로” 한국노동연구원.

박영삼(2002), ‘ 비정규노동자의 권리보장과 차별철폐를 위한 정책과제’ 『21세기 한국 노동운동의 현실과 전망』 한울아카데미

박우성?노용진(2001), 『경제위기 이후 인적자원관리 및 노사관계 변화』 한국노동연구원

박인상(2001), '국민의 정부 노동정책 평가와 과제' 2001 국정감사 정책자료집1

박준식(1997), 『생산의 정치와 작업장 민주주의』 한울아카데미

박준식(2001), 『세계화와 노동체제』 한울아카데미

송호근(1990), ‘ 체제변혁기의 국가와 노동조합’ 『한국의 노동정치와 시장』 나남.

송호근(1994), ‘국가와 시장의 결합구조론’ 『열린 시장, 닫힌 정치』 나남.
 신광영(1994), 『계급과 노동운동의 사회학』, 나남
 안주엽?조준모?남재량(2001), 『비정규근로의 실태와 정책과제(II)』 한국노동연구원
 유철규(2000), ‘98-99 구조조정의 정치경제학’ 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국경제』 풀빛
 윤진호(1998), “한국사회의 실업문제와 대책”, 이병천?김균 편, ??위기, 그리고 대전환?? 당대.
 윤진호(1998), 『노동조합 조직체계의 동향과 정책과제』, 한국노동연구원, 1998.
 윤진호(2000), ‘한국에서의 코포라티즘의 가능성: 노사정위원회의 경험과 그 평가’ 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국경제』 풀빛
 윤진호?유철규편(2000), 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국경제』 풀빛
 윤진호?정이환?홍주환?서정영주(2001), 『비정규노동자와 노동조합』 민주노총 총서 009
 이규용(2001), ‘고용조정의 효과분석’ 『한국의 노사관계 연구』 한국노동연구원
 이병천(1998), “발전국가 자본주의와 발전딜레마”, 이병천?김균 편, ??위기, 그리고 대전환?? 당대.
 이병천(2001), ‘전환기의 한국경제와 김대중정부의 구조조정 실험’ 이병천?조원희 편, 『한국경제, 재생의 길은 있는가』 당대
 이병훈?유범상(1999), “노사관계개혁위원회와 노사정위원회에 대한 비교평가”, ??산업노동연구??, 한국산업노동학회
 이병희?황덕순(2000), ‘경제위기 이후 노동시장 구조의 변화’ 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국경제』 풀빛
 이성균(2002), '한국의 신자유주의 구조조정과 노동운동의 과제' 『신자유주의와 세계노동자 계급의 대응』 한울아카데미.
 이재열?권현지(1996), ?90년대 한국의 노동조합?, 한국노총중앙연구원.
 이종선(2002), ‘한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장 변화’ 『한국사회학』 36집 3호
 이주희 엮음(2002), 『21세기 한국 노동운동의 현실과 전망』 한울아카데미
 임영일(1993), “한국의 노사관계와 계급정치”, ??한국 정치·사회의 새 흐름??, 나남
 임영일(1997), 『한국의 노동운동과 계급정치: 1987~1995): 변화를 위한 투쟁, 협상을 위한 투쟁』, 경남대학교 출판부.
 임영일(2000), “노동체제 전환과 산별노조”, ??경제와 사회?? 겨울호.
 임영일(2002), ‘신자유주의하 노동의 위기와 노동체제 전환’ 『신자유주의 구조조정과 노동체제의 변화』
 장흥근(1999), “한국노동체제의 전환과정에 관한 연구, 1987~1997”, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위 논문.
 전국공공운수사회서비스노조연맹(2002), ‘김대중정부의 공공부문 구조조정: 평가와 대응과제’ 『신자유주의와 공공부문 구조조정』 문화과학사
 전병유?정이환(2001) ‘경제위기와 고용안정’ 한국사회경제학회, 사회경제평론 17호 『경제위기와 새로운 노사관계의 모색』 풀빛
 정건화?남기곤(2000), ‘경제위기 이후 소득 및 소비구조의 변화’ 『구조조정의 정치경제학과 21세기 한국경제』 풀빛
 정승국(1995), ‘유연적 생산을 향한 기술과 조직의 변화’ 성균관대 박사학위논문.
 정승국?조효래(1995), ‘단체교섭의 분권화와 작업장 노사관계의 변동’ 『대안적 생산체제와 노사관계』 한울.
 정이환(1999), ??경제위기와 한국노사관계??, 한국노동사회연구소.
 정이환?이병훈(2000), ‘경제위기와 고용관계의 변화: 대기업의 사례를 중심으로’ 『산업노동연구』 6권 1호
 정이환?황덕순(1996), “한국의 노동조합과 조합원 참여” 한국노총 중앙연구원
 조성재(2003), ‘한국자동차산업 노사관계의 현황과 과제’ 노동연구원, 한국노사관계학회, 자동차산업의 노사관계현황과 발전방향에 관한 토론회
 조형제(1999), “현대자동차의 고용조정: 기업내 노사관계를 중심으로”, ??산업노동연구?? 제5권 제1호
 조효래(1993), 『민주화와 노동정치: 한국, 브라질, 스페인 비교연구』, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위 논문

- 조효래(1997), ' 1987년 이후 노사관계의 변화' 한국사회과학연구소 『동향과 전망』 통권 34호 1997년 여름호. 한울.
- 조효래(1999), ' 신자유주의적 경제개혁과 사회적 합의: 한국과 스페인의 비교' 『한국사회학』 33집 겨울호
- 조효래(2000), '기업별노동조합의 내부정치: H자동차 노조의 사례' 『산업노동연구』 6권1호
- 조효래(2001), ' 울산과 창원의 지역노동운동' 지역사회학회 『지역사회학』 3호
- 조효래(2002), ' 87년 이후 민주노조운동의 정체성' 『창작과 비평』 118호 가을호
- 조효래(2002), ' 노동조합 조직연구의 동향과 쟁점' 경상대 사회과학연구원, 『신자유주의적 구조조정과 노동체제 전환』 한울
- 조효래(2002), ' 노동체제 전환과 민주노조운동의 재구성' 『김경동 교수 정년퇴임 기념논총』, 박영사
- 주무현(2002), ' 경제위기 이후 기업별 내부노동시장의 구조변화: 현대자동차의 사례' 『산업노동연구』 8권 1호
- 최영기?김준?노준기?유범상(1999), ??한국의 노사관계와 노동정치(I)??, 한국노동연구원.
- 최영기?김준?조효래?유범상(2001), ??1987년 이후 한국의 노동운동??, 한국노동연구원.
- 최장집(2002), 『민주화 이후의 민주주의』 후마니타스
- 한국노총 편(1998), 『경제위기와 노동운동』, 한국노동조합총연맹
- 한국노총, 『사업보고』, 각 년도, 한국노총
- Schmitter, Philippe(1992), 'Interest System and the Consolidation of Democracies' in Marks & Diamond eds, *Reexamining Democracy* Sage: London
- Steeck & Schmitter, *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Sage: London
- Valenzuela, Samuel(1992), 'Labor Movement and Political Systems' in Regini eds. *The Future of Labor Movements*, Sage.
- Erickson & Kuruvilla(1998), ' The transformation of industrial relations system' *Industrial and labor relations review* vol.52.no.1.
- Hyman, Richard(1994), 'Changing Trade Union Identities and Strategies' in Hyman & Ferner ed, *New Frontiers in European Industrial Relations* Basil Blackwell
- Lee chang-hee(1998), ' New Unionism and the Transformation of the Korean Industrial Relations System' . *Economic and Industrial Democracy* vol.19: 347-373
- Streeck, Wolfgang(1993), 'The Rise and Decline of Neo-corporatism' Ulman ed. *Labor and Integrated Europe*
- Ferner & Hyman ed.(1992), *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.
- Hyman(1994), 'Introduction: Economic Restructuring, Market Liberalism and the Future of National Industrial Relations System' *New Frontiers in European Industrial Relations*
- Kochan & Katz & Mckersie(1986), *The Transformation of American Industrial Relations* Basic Books Inc.:New York
- Lane Christel(1994a), 'Industrial Orders and the Transformation of Industrial Relations: Britain, Germany, and France Compared' *New Frontiers in European Industrial Relations* Hyman & Ferner ed. Basil Blackwell Ltd.: Oxford
- Lange & Wallerstein & Golden, 1995. "The End of Corporatism? Wage Setting in the Nordic and Germanic Countries" Jacoby ed. *The Workers of Nations*, Oxford.
- Locke and Kochan(1995), 'The Transformation of Industrial Relations?: A Cross-National Review of the Evidence' *Employment Relations in a Changing World Economy*
- Thelen, Kathleen(1993), "West European Labor in Transition: Sweden and Germany Compared," *World Politics* 46.