

# 동아시아 발전모델과 노동억압

## 수하르토 체제 하의 인도네시아 사례를 중심으로

전제성

동아시아 발전모델에서 산업 관계의 유형은 대체로 노동억압적이었던 것으로 알려져 있다. 동아시아 각국은 다른 지역보다 수출지향 산업화에 역점을 두었는데 이 외향적 발전모델은 노사갈등을 심화시킬 가능성이 농후한 산업화 전략이다. 그러나 한국이나 대만 같은 나라들은 수출지향산업화 이전에 안보적 관심에 입각해 노동억압적 제도를 이미 갖추고 있었다. 따라서 수출지향산업화에 따른 노사갈등의 확산이 상당 기간 봉쇄될 수 있었고 이런 한국과 대만의 경제발전을 해석하면서 일부 학자들은 노동억압이 경제발전에 이로운 것처럼 이야기하는 노동억압 가설을 발전시켰다. 노동억압은 한국과 대만 등의 동북아 국가들에 국한되지 않고 수출지향산업화를 택한 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등 동남아 국가들에서도 인기를 끌었기 때문에 가히 동아시아 전역의 산업 관계 특성이라고 이야기할 수 있게 됐다. 그러나 경제위기 이후 동아시아 발전모델 전반에 대한 재검토 작업의 일환으로 동아시아형 산업 관계에 대한 재평가도 논의되게 됐다. 논쟁적인 문제는 노동권에 대한 억압이 과연 경제발전에 유용하고 필수적인 것

인가이다(Islam and Chowdhury 2000).

필자는 수하르토 체제하의 인도네시아 사례를 통해 경제발전과 노동권 억압의 관계를 검토해 보고자 한다. 수하르토 체제는 반공주의에 입각해 노동권을 억제하는 제도를 일찍이 완비해 뒀으며 그런 상황에서 수출지향 산업화 전략이 도입됐다. 그렇지만 이 외향적 산업화 전략이 본격적으로 추진되자 노사분규가 급격히 증대했다. 이 산업 관계의 위기는 민주화 이후에도 지속되어서 오늘날 인도네시아의 경제위기 극복에 있어서 걸림돌로 작용하고 있기도 하다. 이런 인도네시아 사례에 착안해 필자는 동아시아 발전모델의 노동억압적 산업 관계의 한계를 논의해 보고자 한다. 이 글의 전반부에서는 인도네시아 산업 관계의 노동억압적 특성과 위기에 관해 소개할 것이고, 후반부에서는 경제발전과 노동권의 관계를 형평성과 자유의 문제를 중심으로 재검토해 보고자 한다.

## 인도네시아 산업 관계의 특성과 위기

### 1. 수하르토 체제하 노동억압 시스템의 형성

인도네시아의 수하르토 체제는 공포와 배제를 통해 시민권을 억압하고 제한했던 체제였다. 많게는 1백만 명이 학살됐다고 추산되는 1965년 9·30 사태 이후 출현한 수하르토 체제는 태생뿐만 아니라 성장과정에서도 군부의 민간인 테러를 통해서 사회 속에 ‘공포의 문화’를 조성했다. 수하르토 체제는 동티모르 강점과 통치과정에서 20만 명, 아체에서 3천 명, 파푸아(예전의 이리안자야주)에서 7천 명, 자바에서 자행된 ‘의문의 총살 Penembakan Misterius’(범죄자소탕작전)에서 7천 명 이상을 살해했다. 그래서 수하르토 체제는 ‘사람 잡아먹는 도깨비’요 ‘해골산’에 반석을 세운 체제라고 비판받았다(Anderson 1999, pp. 11~13). 수하르토 체제는 공포의 조성에만 의존하지 않고 ‘자유’의 제한을 제도화하는 데에도 심혈을 기울였다. 정당의 수와 활동을 제한해 제도적으로 야당을 무력화시켰고, 공

산당을 금지하고, 다원적인 야당들을 두 개의 정당으로 통폐합시켰고, 정당의 대중동원이 초래할 불안정을 막고 민중 역량을 사회경제적 발전에 집중시킨다는 명분으로 정당 활동을 시·군 단위까지만 허용했다(Moertopo 1973, pp. 85~86). 반면에 집권당 골짜리는 군부 및 행정체계와 관변단체들을 이용해 마을 구석구석까지 영향력을 행사할 수 있었다. 수하르또 치하에서 총선은 주기적으로 시행됐으나 공정했던 적이 없었으며, 국회 의석의 상당수가 대통령 임명의 방식으로 군부에 배당됐다. 대통령선거는 대통령이 임명한 의원이 과반수를 차지하는 국민협의회 MPR 에서 간접선거로 실시됐기 때문에 수하르또는 5년 임기의 대통령에 일곱 번 연속 당선될 수 있었다.

‘신질서 Orde Baru’ 라고 명명된 이런 공포와 배제의 정치체제에서 산업관계 역시 노동 억압적인 특성을 보였다. 수하르또 집권 이전에는 노동조합 활동의 자유가 보장됐고, 다원적 정당들의 노동자 동원경쟁으로 인해 20여 개의 노동조합연맹과 정당 사이의 연계가 형성됐다. 그러나 수하르또는 집권 이후 1973년 정당통폐합 시기에 이르기까지, 공산당의 후원을 받았던 인도네시아 최대의 노조 <인도네시아전국중앙노동조직Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia(SOBSI)>을 해산시키고, 나머지 21개의 노동조합을 하나의 <인도네시아전국노조연맹 Federasi Buruh Seluruh Indonesia(FBSI)>으로 묶으면서 노조를 단순화하고 탈정치화해 수하르또 시대의 정치적 노조주의를 종식시켰다(Kertonegoro 1999, p. 16).

FBSI는 정당정치에서 독립된 순수한 노동조합운동을 표방했지만, 예산의 약 70%를 대통령의 회사에 의존하는 어용노총이었다(Hadiz 1994, p. 67). FBSI 창설 이후 25년 동안 국가에 종속된 하나의 노동조합이 노동자의 이익을 독점적으로 대표하는 국가조합주의 시스템이 지속된다. 1990년에 이르기까지 FBSI 지부가 조직된 사업장은 전체 사업장의 7%에 불과했고(Kompas 1990. 7. 13; Kusyuniati 1991, p. 90. 재인용), 1993년에 노



노동자 파업시 경비를 담당하는 전경들

조원은 전체 노동력의 2% 미만이었다(Ford 2000, p. 67)는 점에서 수하르또의 국가조합주의는 노동자의 통합보다 배제를 목적으로 한 것이었다.

1980년대 중반에 노동억압과 배제가 한층 더 강화됐다. 1983년부터 1988년까지 인력부 장관으로 임용된 수도모는 해군제독 출신으로 군정보기관인 ‘안보질서회복사령부 Kopkamtib’ 사령관을 지낸 뒤에 은퇴한 장성이었다. 그는 1985년 11월 2차 FBSI 전국대회를 통해 전국노조의 명칭을 <인도네시아직장인조합 Serikat Pekerja Seluruh Indonesia(SPSI)>으로 바꾸고 기존의 21개 업종노조 체계를 9개의 분과 체계로 단순화했다. 수도모는 군부 출신들이 이 9개 분과의 간부로 대거 투입했고, 온건한 노동조합주의자 야구스 수도노를 의장직에서 밀어낸 뒤 노조활동경력이 없고 국제노동운동에 대해서도 영향력이 없는 이맘 수다루오를 의장으로 앉혔다.

또한 수도모는 노사분규와 노조활동에 관한 군부의 개입을 강화하는 ‘안보차원의 접근’을 표방했다. 군이 단위사업장 파업에 개입하는 일은 이미 수까르노 시대 때부터 지속된 관행이었지만, 1986년에 수도모는 군의 노사분규 개입을 법적으로 뒷받침하는 장관령까지 제정해 군을 더욱 고무시켰다(Ford 2000, pp. 65~69). 군은 파업의 확산과 폭력화를 막기 위한 경비

를 담당하고, 노사교섭이 진행되면 정보장교들이 증인 자격으로 입회했다. 또 파업 주동자들을 공개적·비공개적으로 소환해 조사했고, 종종 가혹행위를 통해 공포를 느끼게 해 외부 노동운동세력과 연계하지 못하도록 위협했다. 이런 군의 노력에 대해 기업가들은 대가를 지불해줬고 군은 기업가들이 돈을 준다면 그 기업이 크건 작건, 전략적 산업이건 사소한 업종이건 가리지 않고 개입했다.

이렇게 노동억압 시스템이 완비된 상황에서 1980년대 후반부터 노동집약적 수출지향 산업화가 본격적으로 추진됐다. 수출지향 산업의 노동자들은 이전보다 더 강한 규율을 요구하는 장시간 노동에 종사하게 됐다. 매일 작업 목표가 설정되고 조별 경쟁이 강요되곤 했으며 기계의 속도에 몸을 맞춰야 했다. 관리자의 고향, 욕설, 체벌이 가해지기도 했고, 화장실 사용이 통제되고, 법으로 보장된 생리휴가는 허용되지 않거나 증거를 제시한 뒤에야 받을 수 있었고, 잔업이 강제되고, 작업환경 기준도 무시됐으며, 식사는 형편 없었다(신윤환 2001, 5장; Kusyuniati 1991). 노동자들은 새벽에 일을 나가 강제잔업까지 마치고 해가 저서야 창백한 얼굴로 마을로 되돌아온다 해 '걸어 다니는 유령' 이라고 불리기도 했다(Hancock 1997).<sup>1</sup>

그런 노동의 대가는 극히 빈약해서, 1980년대 중반 인도네시아의 임금은 아시아에서 가장 낮았으며, 1990년의 평균적인 하루 임금은 미화 73센트였을 뿐이다(Thamrin 1995, p. 9). 1990년에 중국의 동남부 노동자들이

---

1 비인간적 처우로 유명한 기업들은 한국, 대만, 홍콩에서 진출한 외국인투자기업들이었다. 인도네시아 국내 시장이 아니라 외국의 시장을 겨냥하는 이 새로운 시대 외자기업들은 저임금의 이점만 노리고 들어 왔기 때문에, 수입대체산업화 시기의 외국인본들과는 달리 노동자의 소비나 구매력에는 관심이 없었다. 반대로 노동자들은 외국기업이 현지기업보다는 처우가 더 나으리라고 기대했던 만큼 외국기업에 대한 실망도 컸다. 외자 기업들의 열악한 작업환경과 가혹한 노무관리는 피해 당사자들인 노동자들의 분노를 유발했을 뿐만 아니라, 언론의 동성심을 불러 일으켜 한인기업을 비롯한 외자기업들에서 발생하는 폭력·성추행·학대에 관한 소식들이 인도네시아 일간지에 빈번하게 자세히 실리곤 했다.

인도네시아 노동자와 같은 수준의 월급을 받고 있었고, 필리핀 노동자가 인도네시아 노동자의 2.3배, 태국이 3배, 말레이시아가 3.9배, 한국의 노동자가 9.5배의 월급을 받고 있었다(Manning 1998, p. 229). 그래서 언론은 수출산업지대의 노동자 집단을 '시한폭탄 bom waktu'에 비유하곤 했으며, 수도와 주요 도시들에 집중된 산업노동자 집단이 도시 빈민들과 결합할 경우에 정치안정을 크게 위협하는 세력이 될 수 있다고 봤다.

다른 한편으로 탈냉전은 인도네시아의 인권문제에 대한 국제적인 비판을 증대시켰다. 이미 1987~88년부터 국제자유노동조합연맹 ICFTU와 미국산별노조연맹 AFL-CIO 등 해외 노동운동조직들은 인도네시아의 열악한 노동조건을 집중 성토했고 나섰다. 특히 AFL-CIO는 보호주의적 무역·노동조건 연계 입법을 제안해 미국 무역정책에 반영했는데(Manning 1993, pp. 76~79; 백창제 1996), 그에 따라 미국의 재무장관은 1994년 1월에 인도네시아를 방문해 노동조건을 포함한 인권문제의 개선과 일반특혜관세 GSP 공여를 연계시키겠다고 발표하고 본격적인 압력을 가했다.

심화된 작업장의 긴장과 해외의 인권 및 노동권 개선 압력에 대한 대응으로서 1980년대 말부터 노동정책의 개선작업이 추진됐다. 민간인 출신의 인력부 장관이 기용되고 유명무실하던 최저임금제를 다시 활성화하고 최저임금을 해마다 20~30%씩 인상 고시했다. 최저임금제가 이미 취업중인 노동자들의 소득증대만을 목표로 하므로, 실업인구가 많아 고용증대가 더 시급한 인도네시아의 노동정책으로는 부적합하다는 경제학자의 비판이 제기됐고(Manning 1993), 외국인자본의 항의와 철수위협도 있었다. 그렇지만 인도네시아 정부는 최저임금제를 고수했고 이를 지키지 않는 기업들을 인색한 기업이라고 비난했다. 이에 더해 1992년에는 민간기업 노동자들을 대상으로 하는 사회보장 프로그램을 강화했다. 이로써 인도네시아 산업 관계는 동아시아형 노동역압모델에서 약간 변형된 듯이 보였다. 그렇지만 개선의 방향은 보호로 맞춰져 있었다. 자유로운 조직 결성과 단체행동 같은 자

유는 수하르또 체제가 붕괴될 때까지 인정되지 않았다.

## 2. 노동역업에 대한 보상과 그 한계

자유와 관련된 노동권을 제한되는 대신에 인도네시아 정부는 금전적 보상을 추진했는데, 최저임금제 적용의 강화가 가장 대표적인 보상 정책이었다. 최저임금은 1988년 2월 28일 인력부 장관 회람용 서신에 따르면 말단직 신입 노동자에게 지불해야 하는 가장 낮은 임금이라고 정의되어 있다. 이 최저임금은 1989년의 제4차 5개년 발전계획 Pelita IV 에서 27개의 지역별 최저임금 UMR, 63개의 지역부문별 최저임금, 5백86개의 지역 하위부문별 최저임금으로 복잡하게 구체화됐다(ACILS 2000, pp. 10~11). 해를 거듭할수록 최저임금제가 제도적으로 정착되어서, 1994년에 최저임금 이하의 급여를 받는 임금노동자는 38.1%였는데, 1998년에 이르면 29.9%로 줄어들었다(Islam and Nazara 2000, p. 28). 최저임금제 재활성화와 지속적인 인상에 힘입어, 1991년에서 1997년 사이에 명목임금이 두 배 이상 인상되고 실질임금도 26%나 인상됐다(Irawan et al. 2000, p. 52).

최저임금제의 강화는 외견상 놀라운 것이었다. 인도네시아의 높은 실업률과 불완전고용 상황을 압축하는 ‘잉여노동경제’라는 표현에 어울리지 않는 현상이었다고 할 수 있다.<sup>2</sup> 인도네시아 노동시장 전문가 크리스 매닝은 최저임금제를 강조하는 ‘국가 수준의 온정주의 state paternalism’<sup>3</sup>는 동아시아

---

2 1997년 인도네시아의 실업률은 4.7%였고 불완전고용, 즉 주당 30시간미만으로 일하면서 부가적인 일거리를 찾는 노동력은 10.2%였다. 따라서 노동력의 약 15%가 전일근무 직장이 없는 상황이었다(Irawan et al. 2000, pp. 48~50). 다른 개도국에 비해 인도네시아의 실업률이 낮은 이유는 실업을 어떻게 정의하느냐의 문제도 있지만, 실업수당이 없기 때문에 가난한 이들이 생계비를 벌기 위해 무엇이든 하고 있기 때문이다. 어떤 인구학자의 말을 빌리자면, “인도네시아의 가난한 이들은 실업 상태로 남아 있을 수 없다. 왜냐하면 그들에게는 실업마저도 사치이기 때문이다” 그래서 불완전고용의 수치가 인도네시아 노동시장 실태를 실업률보다 더 잘 보여준다고 한다. 또한 인도네시아의 경우에 청년실업이 차지하는 비중이 비교적 크다는 특징이 있는데 이는 정치적 불안요 소로 간주될 수 있다.

아 대부분의 나라들과(싱가포르를 제외하고) 근본적으로 구별되는 인도네시아식 변형이라고 보았다(Manning 1998, p. 227).

그런데 노동정책의 역점을 최저임금제 강화에 두는 전략은 노동집약산업의 확장에 고용 증대가 달려 있는 나라에서는 '매우 위험한 전략'이라고 한다. 다시 말해 국가적 수준의 온정주의는 '정치적으로는 멋진 수완이지만 경제적 효과 면에서는 논란이 되는' 정책이었다(Manning 1998, p. 227). 그렇지만 인도네시아의 임금이 이웃 국가들과 비교해볼 때 충분히 낮았기 때문에 매년 최저임금을 인상한다하더라도 노동시장 경쟁력을 크게 저해하지 않을 것이라는 가정이 가능했다. 이런 경제적 계산보다 더 중요한 것은 대규모 집단행동 잠재력을 지닌 도시 공식부문의 노동계급에 대한 정치적 고려였다. 노동자 보호를 내세운 온정주의적 정책은 정치적으로 부담스러운 노동조합 결성과 활동의 자유를 억제하기 위해 추진된 것이었다.

그러나 명목임금의 인상만큼 실질임금의 인상은 대단한 것이 아니었다.<sup>3</sup> 1990년대에 최저임금이 지속적으로 인상되긴 했지만, 인도네시아 공식부문 노동자들의 임금은 결국 최저생활비에 가까스로 근접하는 '생계임금 subsistent wage' 을 벗어나지 못했다는 사실이 <표 1>에 잘 나타난다. 이웃한 싱가포르, 말레이시아, 필리핀과 비교해 볼 때, 1990년에서 1995년 사이에 제조업 실질임금에서 가장 가파른 상승을 보인 나라는 싱가포르였고, 말레이시아도 인도네시아보다 더 나았으며, 실질임금의 하락을 보인 필리핀만이 인도네시아보다 허약한 업적을 보여줬을 뿐이다(Irawan et al. 2000, pp. 33~34).

---

3 1990년대의 임금인상은 1980년대 제조업의 실질임금이 노동생산성의 급격한 성장에도 불구하고 정체됐던 데 대한 뒤늦은 보상이었다(Manning 1998, pp. 226~227). 게다가 기업들이 최저임금제 수준에 딱 맞춰 지급하거나 수당, 식대, 교통비 등을 기본급과 합산해 임금을 최저임금에 맞추려는 전략을 구사했던 점도 노동자들의 불만거리였다(Djati 2001).

〈표 1〉 최저임금과 최저생계비의 관계: 자카르타의 경우

년도	최저임금(루피아)	최저생계비(루피아)	비율(%)
1988	40,000	44,979	64.6
1991	62,500	81,648	76.6
1992	62,500	86,424	72.3
1993	75,000	93,026	80.6
1994	95,000	115,680	82.1
1995	115,000	125,522	91.6

[출처] ACILS 2000, 23 Table 6, 25 Table 7. (당시 환율: 미화 1불 = 2,500루피아)

인도네시아 정부가 정한 최저임금이 그 목표가 되는 ‘최저생계비 Kebutuhan Fisik Minimum’ (직역하면 최소한의 물질적 필요)를 점차 충족시켜 갔다 하더라도 KFM 산정기준의 문제가 남는다. KFM은 식품, 음료, 의복·신발, 주거, 기타(교육·교통·약품) 등 크게 다섯 종류 47개의 항목으로 계산됐다. 그런데 이 KFM의 항목들이 1958년에 정해진 것을 그대로 사용하고 있어서 지나치게 시대에 뒤떨어진 것이었으며(이를테면 ‘등잔’ 같은 항목들), 산정가격이 시장가격보다 낮게 책정되어 있어서 비판을 받아 왔다. 그래서 정부는 1996년에 KFM을 ‘최저생활비 Kebutuhan Hidup Minimum(KHM)’로 명칭을 변경해 낡은 항목들을 폐기하고, 항목들을 구체화해 금액도 높여 산정했다(ACILS 2000, pp. 11~19). 이렇게 최저임금 추산 근거를 개선했는데도 노동자들은 많은 항목들이 시급히 추가되어야 한다고 주장했다. 그 항목들은 우유, 선풍기, 텔레비전, 플라스틱 장, 라디오, 시계, 자녀교육비와 학용품비, 전화비, 립스틱, 분, 화장수, 향유, 삼푸, 일반약품, 화장지, 사회생활비 등이었다(ACILS 2000, vi).

최저임금제의 활성화와 함께 인도네시아 노동보호의 핵심 정책으로 일컬어지는 것이 직장인들을 위한 사회보장프로그램이다.<sup>4</sup> 민간기업 노동자들은 1992년부터 시행된 ‘노동자사회보장프로그램 Jaminan Social Tenaga Kerja(JAMSOSTEK)’을 통해 포괄적으로 보호를 받게 됐는데, JAMSOSTEK

은 1977년에 설립된 '노동자사회보험 Asuransi Social Tenaga Kerja(ASTEK)'을 발전시킨 것이다. ASTEK은 재해·사망보험·연금만을 포함했지만 JAMSOSTEK은 의료보험을 추가했으며, ASTEK이 25인 이상 사업장을 대상으로 한 반면에 JAMSOSTEK은 10인 이상 사업장을 의무적으로 가입하도록 했다는 점에서 JAMSOSTEK이 개선된 사회보장프로그램이라고 할 수 있다. 임금의 10~12%를 납부하도록 되어 있는데, 2% 정도를 노동자가 납부하고 나머지 8~10%를 사용자가 납부하도록 되어 있다(Manning 1998, p. 207).

이 JAMSOSTEK 프로그램은 가입한 기업이 1991년(3만3천5백 개)에서 1995년(6만6백 개) 사이에 거의 두 배로 증가해 놀라운 성과를 보였지만 한계 또한 분명했다. 1995년에도 여전히 JAMSOSTEK이 포괄하는 인구는 노동력 전체의 10%, 임금노동자의 25%에 불과했다.<sup>5</sup> 민간부문과 공공부문 사회보장 프로그램 전체가 포괄하는 인구비중은 필리핀, 태국, 말레이시아보다 적었다(Ramesh and Asher 2000, p. 69). JAMSOSTEK에서 제공하는 연금이 지나치게 적어(임금의 10%) 차라리 납부금을 민간은행에 예금하는 것이 더 나을 수도 있다. 그래서 사람들은 JAMSOSTEK 참여를 사회보장을 위한 납부라기보다는 또 하나의 세금으로 간주하는 경향마저 생

---

4 인도네시아의 사회보장프로그램은 수카르노 말기와 수하르토 초기에 걸치는 1963년부터 1977년 사이의 격변기에 고안됐다. 인도네시아의 사회보장은 민간기업용 프로그램과 공공부문용 프로그램으로 나뉜다. 4백만 공무원들을 위한 연금프로그램과 공무원저축보험(TASPEN: Tabungan dan Asuransi Pegawai Negri, 1963년 설립), 군인·국방부 직원·경찰 등 50만을 포괄하는 국군사회보험(ASABRI: Asuransi Sosial ABRI, 1971년 설립)이 공공부문에서 일하는 이들을 위한 사회보장프로그램이다. 공공부문 근무자들이 사회보장프로그램 수혜자의 절반 정도이며 민간부문용 사회보장프로그램보다 더 많은 혜택을 받고 있다(Ramesh and Asher 2000, pp. 42~45).

5 JAMSOSTEK은 포괄하는 수가 적은 관계로 국가적인 저축효과가 미미했다. 1996년 이 기금의 GDP 기여도는 고작 0.2% 정도였다. 게다가 경영상의 문제도 안고 있었다. 기금의 관리비용이 많이 들고(납부금의 12%) 투자로부터는 미미한 수익(0~1.3%)밖에 얻지 못했으며, 최근에는 정치인들과 관료들의 횡령과 남용이 문제가 됐다(Ramesh and Asher 2000, p. 40).

겨났다(Ramesh and Asher 2000, p. 40).<sup>6</sup>

만약 실질임금과 보험을 통한 노동 보호가 실제적이었다면 정부가 노동자의 복지와 권리를 간과하고 있다는 국제적 비판을 완화시키고, 자본과 노동의 계급적 대립뿐만 아니라 인종적 대립이 중첩된 인도네시아 상황에서 국가로 하여금 중재자적 외양을 갖추게 함으로써 사회적 정당성 향상에 보탬이 될 수 있었을 것이다. 그러나 정부의 온정주의적 기획은 사소한 보상만을 안겨줬기 때문에 자유와 보호를 교환하는 식으로 산업평화를 이뤄보려 했던 정부의 구상은 성공할 수 없었다. <표 2>에서 나타나듯이 1990년대에는 인도네시아 노동자들의 불법과업이 줄을 이었고 그 이전 시기에 비해 과업이 상당히 많이 발생했다.

### 동아시아 발전모델에서 노동권의 문제

<표 2>를 보면 인도네시아뿐만 아니라 한국과 대만에서도 노동억압 모델이 그다지 성공적이지 않았다는 사실을 알 수 있다. 한국의 노동억압 시

<표 2> 동아시아 주요국가의 과업 건수, 1950~2000년

년도	인도네시아	말레이시아	태국	필리핀	싱가포르	홍콩	대만	한국
1950	184	-	-	-	-	-	-	-
1951	541	-	-	-	-	-	-	-
1952	349	-	-	-	-	-	-	-
1953	280	48	5	13	4	3	-	2
1954	319	78	2	53	8	3	-	10
1955	469	72	-	47	275	12	43	20

6 직장인들을 위한 사회보장 프로그램을 통하지 않고도 정부는 재정을 보건과 교육비로 사용함으로써 직장인들을 포함한 전체 인구의 복지 수준을 향상시킬 수 있다. 보건의료 지출에 대한 인도네시아 정부의 보조는 말레이시아나 필리핀보다 적었다. 재정지출에서 교육비의 비중 역시 인도네시아가 태국과 말레이시아의 절반 수준에 머물렀으며 필리핀보다도 적었다(Ramesh and Asher 2000, 109, p. 135).

년도	인도네시아	말레이시아	태국	필리핀	싱가포르	홍콩	대만	한국
1956	505	214	12	81	29	-	35	18
1957	152	113	22	59	27	-	55	45
1958	55	69	4	59	22	-	56	39
1959	70	39	11	59	40	-	55	96
1960	64	37	2	43	45	-	52	256
1961	86	60	2	66	116	-	30	122
1962	34	95	3	80	88	-	64	-
1963	54	81	4	89	47	-	20	70
1964	21	95	12	101	39	-	7	7
1965	4	53	17	107	30	-	15	12
1966	2	64	17	108	14	14	3	12
1967	6	60	5	86	10	13	6	18
1968	2	107	14	121	4	25	30	16
1969	-	52	16	122	-	27	92	8
1970	-	26	22	104	5	47	92	4
1971	1	52	27	157	2	42	157	10
1972	1	74	34	69	10	46	217	-
1973	3	74	501	-	5	54	262	-
1974	6	95	357	-	10	19	494	58
1975	13	73	241	-	7	17	458	52
1976	6	81	133	91	4	16	371	49
1977	32	43	7	30	1	36	380	58
1978	20	48	21	47	-	51	506	102
1979	72	34	64	39	-	46	503	105
1980	100	39	-	39	-	37	626	206
1981	200	31	54	260	-	49	891	186
1982	142	28	22	158	-	34	1,153	88
1983	96	25	28	155	-	11	921	98
1984	63	19	17	282	0	11	907	114
1985	78	25	4	371	0	3	1,443	256
1986	75	27	9	581	1	9	1,485	276
1987	35	13	10	436	0	14	1,609	3,617
1988	39	9	7	267	0	8	1,314	1,873
1989	19	17	8	197	0	7	1,943	1,616

년도	인도네시아	말레이시아	태국	필리핀	싱가포르	홍콩	대만	한국
1990	61	-	9	183	0	15	1,860	322
1991	130	23	14	182	0	5	1,810	234
1992	251	17	33	136	0	11	1,803	235
1993	185	18	23	122	0	10	1,878	144
1994	278	15	15	93	0	3	2,061	121
1995	276	13	39	94	0	9	2,271	88
1996	350	9	18	89	0	17	2,659	85
1997	161	5	23	93	0	7	2,600	78
1998	234	12	8	92	0	8	4,138	129
1999	-	11	16	58	0	3	5,860	198
2000	-	11	13	60	0	5	8,026	250

[출처] ILO 1960, 1965, 1971, 1981, 1991, 2001; Hadiz 1997; Ministry of Manpower, Republic of Indonesia 2000; Department of Statistics Singapore 1994; Lee 1995, pp. 117~118; Directorate General of Budget, Accounting and Statistics Executive Yuan 2002.

※ '-'는 '0'이 아니라 '데이터 부재'를 뜻함.

스텝은 1970년대 후반과 1980년대 중반에 도전을 받은 바 있고 특히 민주화 직후 엄청난 노동의 저항에 직면했다. 상당수의 노동집약 사업체가 해외로 이전되어야 할 만큼 강도가 큰 저항이었다. 대만의 경우는 더욱 극명해서 1970년대 후반부터 노동자들의 공개적인 저항이 점점 증가하더니 오늘날 동아시아에서 가장 많은 분규 수를 기록하게 됐다. 노동억압은 노동집약적 수출지향 산업화와 장기 동반하기 어려우며, 전투적인 노동계급을 형성해 결국 본래의 의도가 좌절되고 만다. 노동자의 자유를 제한하는 것은 한 시적으로만 가능하거나 특수한 조건과 맥락 속에서만 지속될 수 있다.

권위주의 시대의 한국과 인도네시아처럼 국가가 인준한 단 하나의 노동조합연맹만을 허용하는 국가조합주의 방식을 아직 취하고 있는 동아시아 국가가 싱가포르와 말레이시아이다. <표 2>를 보면 이 두 나라에서 최근 20년간 노동자파업의 수가 극히 적었다. 그 이유 중에 하나는 실질임금이 급속하게 증가해 경제성장의 과실이 상대적으로 잘 배분되고 있기 때문이



노동탄압 규탄 대회에 참가한 노동자들

다. 특히 싱가포르의 경우는 정부가 최저임금제의 적용을 강화해 임금수준을 지속적으로 개선한 사례라 할 수 있다. 이 두 나라에서 실질임금의 지속적인 상승은 정부의 노동시장 개입 정책이 적신했거나 노동조합이 분배 기능을 수행하고 있음을 반증한다.

돌이켜보면 동아시아 발전모델의 특징은 단지 노동억압에 있는 것이 아니라 정부가 노동권을 억압하는 대신에 실질임금의 급속한 신장과 완전고용을 통해 보상하는 것이었다고 평가되기도 했다(Islam et al. 2000, pp. 146~147). 한국과 대만의 발전경험이 지닌 특징도 “모든 부문의 인구가 경제성장으로 부터 혜택을 입었다”는 점이라고 이야기되기도 했다(Lewellen pp. 107~110). 이렇게 경제발전에서 형평성을 중시해야 한다는 시각에서 보면 인도네시아의 경우는 다른 동아시아 국가들에 비해 성과가 적었다(Higgot et al. 2002, p. 28, p. 33). 1980년대에 호주의 경제학자들이 인도네시아 경제의 특성을 ‘성장과 빈곤’의 ‘이중성’이라고 묘사하면서 ‘성장’과 ‘형평성’ 사이의 불화가 문제라고 지적한 바 있다(Garnaut and McCawley 1980, p. 289). 20년 뒤에도 이런 지적이 타당했다.

앞 절에서 살펴본 것처럼 실질임금이 증가했지만 생계임금을 밀도는 수준이었으며 사회보장제도는 노동자들에게 실질적인 도움을 주지 못했다. 게다가 경제성장기에 사회 전반적으로 불평등이 심화됐기 때문에 노동자 파업의 증가뿐만 아니라 토지분규, 지방폭동, 대학생시위도 점차 증가하면서 총체적인 위기 국면으로 이행하게 된다. 1998년 수하르토 정권의 붕괴는 형평성을 기하는 데 실패한 발전모델의 붕괴였다고 할 수 있다.<sup>7</sup>

<표 2>에서 마지막으로 주목할 만한 국가는 태국이다. 태국의 경우는 동아시아형 노동역암모델에서 취했던 국가조합주의를 일찍이 포기한 경우로서 다양한 전국 노조가 존재하고 기업별 교섭이 활성화되어 있어서 보상보다는 상대적으로 자유에 초점을 둔 노사 관계를 됐다. 1980년대 이후 태국에서는 노동조합의 수가 증가했는데도 파업의 수가 따라서 증가하지 않으며 파업이 기업별 사안을 위주로 전개됐다(Rigg 1997, pp. 233~235). 국제적인 조사에 기초해서 월드뱅크는 노동조합 자유화와 기업별 교섭의 결

---

7 인도네시아는 인종 간 소득격차의 문제를 안고 있다. 인구의 약 3%인 화인들이 인도네시아 전체 기업자산의 최소 30% 이상을 소유한 것으로 추산되고 있다(Chai 1999, p. 4). 지역 간 격차도 심해서 자카르타의 빈곤인구는 1.4%인데 반해 동부 누사명가라의 빈곤인구는 46%나 된다(Ramesh and Asher 2000, p. 20). 이런 인종 간/ 지역 간 부의 불균형은 경제발전과정에서 완화되지 않고 지속됐다(Booth 2001, pp. 53~55). 상위층과 하위층 사이의 소득 불평등에 관한 지수는 경제성장기인 1990년에서 1996년 사이에 증가한 것으로 나타났다(Irawan et al. 2000, p. 41). 1993년과 1996년 사이에 최하위 20% 인구 소득의 지분은 8.7%에서 8.0%로 감소한 반면에, 최상위 20% 인구의 소득 지분은 40.7%에서 44.9%로 증가했다는 것이다(Higgot and Nesadurai 2002, p. 32). 같은 시기에 메르세데스 세단의 수입판매가 4배 이상 증가했다(Wardahana and Barus 1999, p. 165). 부의 집중이 계속되어서 월드뱅크의 조사에 따르면 인도네시아 상위 10대 가족이 기업자산 전체의 57.7%를 소유한 것으로 나타났는데, 이는 일본의 2.4%, 대만의 18.4%, 한국의 26.8%보다 훨씬 높은 기업집중도였다(Higgot and Nesadurai 2002, p. 32). 가장 부유한 가족은 '뉴스위크'와 '포브스'가 세계에서 4번째로 부유한 가족이라고 지목한 수하르토 대통령의 가족이었다. 수하르토 사택이 있는 거리 이름을 따서 명명된 '천다나 제국 Cendana empire'의 재산은 많게는 미화 400억불, 적게는 160억불로 추산됐다(Indonesian Business 1998. 7, pp. 10~11). 이런 소수의 부자들이 민간의채를 끌어다가 흥청대면서 경제위기를 유발하는 데 큰 몫을 했다. 민간의채의 95%가 50명의 부자들이 차입한 것이라는 이야기도 있다(Klinken 1998).

합을 급속한 산업화 도상의 국가들에서 생산성을 높이는 최선의 결합임을 밝힌 바 있는데 태국의 경우가 그 적절한 예라 할 수 있다(World Bank 1995, p. 86; Mannig 1998, p. 230에서 재인용). 인도네시아의 경우는 수하르토 정권이 붕괴되고 나서야 이런 실험을 시작하게 됐다.

## 결론

인도네시아뿐만 아니라 동아시아형 발전모델이 경험을 통해 터득해야 했던 것이 바로 노동억압의 지속 불가능성이었다. 노동조합의 자유가 제한된 곳에서 장기간 산업평화가 지속된 경우는 실질임금이 가파르게 상승한 싱가포르와 말레이시아뿐이었다. 인도네시아의 수하르토 체제는 이와 유사한 보상 전략을 추진했지만 실패했다. 그래서 인도네시아는 한국, 대만, 필리핀의 경우처럼 심대한 노사갈등을 겪으면서 노동권을 발전정책에 수용해 가는 노정을 보이게 됐다.

노조를 체계적으로 무력화시켰던 수하르토 체제는 노동집약적 수출지향 산업화로 인해 고조되는 작업장의 긴장을 완화하고자 최저임금제의 활성화를 통해 기업잉여의 배분을 국가적인 수준에서 추구했지만 배분에 있어서나 산업평화에 있어서나 두드러진 성과를 이루지 못했다. 기업잉여의 배분을 추구한다면 노동조합의 자유를 허용하는 것이 더 순리에 맞는 방법이 있을 것이다. 통계적으로 보면 노동조합의 자유가 보장되는 곳에서는 제조업의 기업잉여가 더 잘 분배된다고 한다. 따라서 노동조합은 성장의 성과를 확산시키는 데 중요한 역할을 하는 제도라 할 수 있는데 수하르토 체제는 중국에 이를 때까지 이를 인정하지 않았다.

노동조합 결성과 활동의 자유 같은 노동권을 인정하는 것은 단지 도덕적인 문제가 아니라 합리적인 경제정책이기도 하다. 구체적으로 자유로운 노동조합은 기업과 정부에 다음과 같은 도움을 준다. 첫째, 노조가 노동자들의 '목소리' 역할을 함으로써 노동자들의 '퇴장' 선호를 줄인다. 다시 말해

서 노동자들이 사직을 항의의 주된 수단으로 삼으면 노동자 교체율을 높이고 되므로 생산성이 떨어지게 된다. 둘째, 노조는 생산 조직의 편성과 운영을 개선하는 데 현장감 있는 제안을 함으로써 생산성 향상에 기여한다. 셋째, 노조를 통해 노사 간에 전략적 상호작용이 거듭되면 상호협력과 장기적 계획 수립이 가능하다. 넷째, 거시적으로 노조에 대한 통합적인 정치는 노조의 책임성을 강화한다. 다시 말해 노조는 경제의 정치적 운영에 있어서 생산적 역할을 할 수 있다. 마지막으로, 구조조정을 위해서는 민중부문의 정치적 지지가 필요한데, 노조는 정부의 구조조정정책에 피드백을 제공함으로써 정책의 효과적 실행을 돕는다(Islam and Chowdhury 2000, pp. 146~147, pp. 151~153). 동아시아형 산업 관계 모델의 성숙을 위해서는 자유로운 노동조합, 더 넓게는 시민적 자유가 발전에 대해 기여한다는 점을 감안해야 한다. ■

## 참고문헌

- 신윤환 2001. 『인도네시아의 정치경제: 수하르토 시대의 국가, 자본, 노동』, 서울대학교출판부.
- ACILS with LP3ES and FSPSI-Reformasi 2000. *Studi Belanja Buruh Jakarta*(자카르타 노동자 장바구니 연구), Jakarta: ACILS(American Center for International Labor Solidarity).
- Anderson, Benedict 1992. 『오래된 국가, 새로운 사회: 비교사적 시각에서 조망해 본 인도네시아의 신질서체제』, 동남아정치연구회 편역, 『동남아 정치와 사회』, 한울.
- \_\_\_\_\_ 1998. "Last of the Southeast Asian Cold War Tyrants," *The Nation*, 4 March.
- Booth, Anne 2001. "Initial Conditions and Miraculous Growth: Why is Southeast Asia Different from Taiwan and South Korea?" K. S. Jomo ed., *Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability*, New York: Palgrave.
- Chai, Joseph C. H. 1999. "Ethnic Inequality and Growth in Indonesia under the New Order," *Economic Issues*, 6. Department of Economics, University of Queensland.
- Department of Statistics Singapore 1994. *Yearbook of Statistics Singapore 1994*.
- Directorate General of Budget, Accounting and Statistics Executive Yuan, Republic of China 2002. *Statistical Yearbook of Republic of China*.
- Djati, Arief W. 2001. "The Economic Crisis, Labor, and Resistance: My Experiences Working with Indonesian Workers," Unpublished Paper.
- Garnaut, R. G., and P. T. McCawley eds. 1980. *Indonesia: Dualism, Growth, and Poverty*, Research School of Pacific Studies, The Australian National University.
- Hadiz, Vedi R. 1994. "The Political Significance of Recent Working Class Action in Indonesia," David Bourchier

- ed., *Indonesia's Emerging Proletariat: Workers and their Struggles*, Annual Indonesia Lecture Series No. 17, Monash University.
- Higgott, Richard A., and Helen E. S. Nesadurai 2002. "Rethinking the Southeast Asian Development Model: Bringing Ethical and Governance Questions in," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 19, No. 1.
- Hill, Hal 1997. *The Indonesian Economy Since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*, New York: Cambridge University Press.
- ILO 1960. *Yearbook of Labour Statistics 1960*, Geneva: ILO.
- \_\_\_ 1965. *Yearbook of Labour Statistics 1965*, Geneva: ILO.
- \_\_\_ 1971. *Yearbook of Labour Statistics 1971*, Geneva: ILO.
- \_\_\_ 1981. *Yearbook of Labour Statistics 1981*, Geneva: ILO.
- \_\_\_ 1991. *Yearbook of Labour Statistics 1991*, Geneva: ILO.
- \_\_\_ 2001. *Yearbook of Labour Statistics 2001*, Geneva: ILO.
- Irawan, Pugh B., Iftikhar Ahmed, and Iyanatul Islam 2000. *Labour Market Dynamics in Indonesia: Analysis of 18 Key Indicators of the Labour Market (KILM) 1986~1999*, Jakarta: ILO Jakarta.
- Islam, Iyanatul, and Anis Chowdhury 2000. *The Political Economy of East Asia: Post-Crisis Debates*, Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_, and Suahasil Nazara 2000. *Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers*, Jakarta: ILO Jakarta.
- Klinken, Gerry van. 1998. "From Go-Go to Yo-Yo," *Inside Indonesia*, April/June.
- Lee, Joseph S. 1995. "Economic Development and the Evolution of Industrial Relations in Taiwan, 1950~1993," Anil Verma, Thomas A. Kochan and Russell D. Lansbury eds., *Employment Relations in the Growing Asian Economies*, London and New York: Routledge.
- Manning, Chris 1998. *Indonesian Labour in Transition: An East Asian Success Story?* Cambridge, New York, and Melbourne: Cambridge University Press.
- Ministry of Manpower 2000a. *Manpower and Employment Situation in Indonesia 1998~1999*, Jakarta: Ministry of Manpower, Republic of Indonesia.
- \_\_\_ 2000b. *Profil Sumber Daya Manusia Indonesia (인도네시아의 인적자본)*, Jakarta: Ministry of Manpower, Republic of Indonesia.
- Ramesh, M. 2000. "The State and Social Security in Indonesia and Thailand," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 30, No. 4.
- \_\_\_, and Mukul G. Asher 2000. *Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies*, New York: Palgrave.
- Rigg, Jonathan 1997. *Southeast Asia: The Human Landscape of Modernization and Development*, London and New York: Routledge.
- Wardhana, Veven SP., and Herry Barus 1999. *Para Superkaya Indonesia: Sebuah Dokumentasi Gaya Hidup(인도네시아의 거부름: 생활양식 자료집)*, Yogyakarta: Galang.

---

전제성 jeseong@hotmail.com | 서강대 동아연구소 상임연구위원. 정치학박사. 학위논문: 「민주화이행기 인  
도네시아의 노동정치」