

20

*

노중기
한신대 사회학과 교수

〈논문요약〉

이 논문은 1987년 이후 노동사회의 민주화 양상과 그 변동을 거시적으로 정리하고자 하였다.

첫째, 지난 20년 동안 노동사회 민주화는 국가정치 축적체제와 더불어 구조화된 노동체제의 변동에 의해 규정되었음을 확인하였다. 1987년 노동체제에서 민주화는 확대되었다. 반면에 1997년 이후 종속적 신자유주의체제에서 그 경향은 역전되었다. 한국의 노동(운동)은 민주화에 가장 중요한 동력이었으나 1997년 이후 조직적 이념적 위기로 그 힘은 크게 약화되었다.

둘째, 정치 민주화와 노동민주화의 동학은 역동적이었고 동시에 모순적이었다. 이른바 민주정부 집권기의 노동개혁 정치와 노동억압의 모순된 현실은 그것의 상징적 표현이었다.

셋째, 1998년 이후 국가와 자본의 '신자유주의 경제 사회정책'은 노동 민주화를 약화시키는 구조적 힘으로 작용하고 있다. 그것은 노동계급 내부에 분절을 심화시키고 노동운동의 구조적 위기를 불러왔다. 그러므로 민주화 정부의 '신자유주의' 노동개혁은 반민주화 노동정치였다.

■주요어: 1987년 노동체제, 신자유주의, 노동체제, 민주노조, 민주화

1. 서론

1987년 민주화가 시작된 지 20년이 넘는 시간이 지났다. 20년의 시간 동안 여러 가지 변화가 있었고 민주화가 일정하게 진척되었다. 그러나 2008년 이명박 정부의 성립 이후 민주화의 역전을 우려하는 목소리가 작지 않다. 민주화의 역전은 언론, 문화, 환경, 노동 등 모든 사회분야에 걸쳐서 정부 주도로 진행되고 있는 것으로 보인다.

이런 흐름 속에서 특히 최근에는 연구자들 사이에서 민주화 이후 한국사회의 흐름을 분석적으로 파악하기 위한 논쟁이 진행되기도 하였다(조희연·서영표 2009; 손호철 2009a). 핵심적인 쟁점은 1987년 이후 사회민주화 또는 사회변동의 흐름에 대한 다양한 해석과 관련되어 있다. 구체적으로는 1997년 외환위기 한국사회의 변동과 민주화의 연관성, 그리고 관련해서 이명박 정부 출범의 함의가 무엇인지에 대한 물음이다. 결국 그것은 이명박 정부의 반민주성에 대한 전략적 대응방안을 둘러싼 상이한 판단으로 귀착되었다.

노동사회의 흐름은 전체 한국사회의 변동과 깊이 연관되어 있으면서도 독특한 내부 역학을 갖고 있는 것으로 보인다.¹⁾ 노동문제, 그중에서도 노동민주화 문제는 지난 20년 전체 한국사회 민주화를 이해하는 데서 가

* 부족한 원고를 자세하게 검토하고 진지하게 비판해준 심사자들에게 감사드립니다.

1) 노동정치(labour politics)는 생산의 정치와 대비되는 개념으로 '노동 자본 국가, 삼자의 전략적 상호작용 일반'을 말한다. 이는 자본주의 생산을 작업장 내 정치의 관점에서 재구성한 뷰러보이(M. Burawoy)의 생산의 정치(politics of production) 개념을 확장한 것이다. 노동정치는 국가정치(state politics)와 작업장정치(workplace politics), 그리고 축적체제 등 다층의 규정성 위에서 진행된다. 한편 노동체제(labour regime)는 '노동정치 과정에서 생산되고 구조적으로 응집되어 일정 기간 동안 안정적으로 재생산되는 상호작용을 틀'을 말한다. 이는 노동정치 주체들이 선택할 수 있는 선택지를 제한함으로써 전략적 상호작용을 규정하고 제한하는 효과를 갖는다. 필자는 이와 같은 전략적 상호작용이 일어나는 사회적 장(場)이자 시민사회 내의 상대적으로 자율적인 공간을 노동사회로 지칭하여 사용하고자 한다. 자세한 내용은 노중기(2008, 19-27) 참고.

장 중요한 위치를 차지하고 있는 문제였다. 노동은 민주화 이행의 주요한 수혜자이자 동시에 동력이었다. 그러나 민주화 20년을 지나온 노동사회는 유례없는 위기 상황에 빠져 있는 것으로 보인다(노중기 2008; 임영일 2010). 이는 노동시장, 노동운동, 노동정책이나 노사관계의 모든 측면에서 두드러지는 현상이다.

지난 20년 동안 노동운동이 추구해온 민주화가 역전되고 노동운동이 심각하게 위기에 빠져 있는 최근의 변화는 그 자체가 설명되어야 할 주요한 연구대상이다. 특히 노동민주화의 흐름을 정리하고 그것을 야기한 사회적 원인에 대한 거시적인 분석이 필요하다. 이 문제는 정부의 노동억압정책 그 자체가 여타 미시적, 단기적 요인들로 충분히 설명되기 힘들기 때문이다. 나아가 그것은 이명박 정부 이후 변화하고 있는 한국사회의 현실과 그 진로를 설명할 수 있는 중요한 단초를 제공할 수 있다.

이 글은 한국의 노동사회 변동을 ‘민주화’의 관점에서 정리하고 해석하고자 하였다. 먼저 기존 연구를 정리하고 몇 가지 이론적 실천적 쟁점을 도출하였다. 또 분석의 도구로 이용하기 위해 민주주의의 개념 범주를 정리하였다(2절). 다음으로 지난 20년간 노동사회의 변동을 거시적으로 정리하기 위해 각 시기별 흐름을 분석할 것이다(3절). 그리고 노동사회 민주화 변동의 논리를 정치체제와 축적체제 변동의 이중적 동학으로 설명하고자 하였다(4절). 마지막 절에서는 이상의 분석틀로 노동민주화의 현재적 상황을 설명하고 정책적 실천적 과제를 고찰하고자 한다(5절).

2. 민주주의 개념과 기존연구 검토

민주주의의 이론적 개념화는 쉬운 과제가 아닐 것이다. 이론적 입장과 연구 관심에 따라 매우 다양하게 정리될 수 있기 때문이다(한국정치연구회

편 1992). 이 글에서는 현대 자본주의의 민주주의가 크게 네 가지 영역의 민주주의 문제로 구성되었다고 보고 이를 노동사회 분석에 적용하고자 한다(손호철 2006).

- ① 정치적 민주주의: 시민들이 향유해야 할 최소한의 정치적 시민적 권리를 말한다. 민주사회의 시민들이 누릴 수 있는 제반 정치적 권리로 사상 언론 출판 결사 및 정치활동의 자유 등이 중요하다. 노동자들의 경우 그것은 노조와 정당 등의 조직을 결성하고 자신의 견해를 자유롭게 표출할 수 있는 권리로 표현될 수 있다.
- ② 사회경제적 민주주의: 시민적 정치적 권리에 대비되는 사회적 시민권을 지칭한다. 자본주의 시장경쟁이 야기하는 심각한 경제적 빈곤과 불평등 아래서는 정치적 민주주의의 가능성조차 형식화될 수밖에 없다는 인식에 기초하고 있다. 구체적으로는 고용, 소득, 의료, 사회보장 등 인간답게 살아갈 수 있도록 최소한의 물질적 경제적 생존권을 확보할 권리를 지칭한다.
- ③ 작업장 민주주의: 노동자가 일하는 사무실과 공장은 그 자체가 정치적 지배와 복종이 교차하는 정치적 공간이다(Burawoy 1985). 따라서 노동과정에서 최소한의 정치적 권리를 구체적으로 확보하는 작업장 민주주의와 그것의 제도화인 산업민주주의는 노동사회 민주주의의 또 하나의 차원을 이룬다.
- ④ 일상생활 민주주의: 노동사회도 사회 일반에서 제기되는 일상성의 민주주의 문제가 동일하게 발생하는 사회영역이다. 노동사회에서도 남성 중심의 가부장제와 여성차별, 제반 인권의 억압, 하청노동자 등 여러 유형의 비정규노동에 대한 차별, 이주노동자와 같은 소

수자 문제 등이 발생한다. 이런 일상생활에서 구조화된 여러 가지 차별과 억압으로부터의 자유도 중요한 문제이다.

1987년 이후 노동사회의 민주주의에 대한 학술적 연구는 충분치 않지만 다수의 연구자들이 노동사회의 민주화는 여러모로 제약되어 있음을 강조해 왔다. 특히 1998년 민주정부가 집권한 이후에도 우리사회는 ‘노동 배제적 민주주의’(최장집 2005, 460)의 상황을 벗어나지 못하였다고 비판하였다. 또 한국의 노동사회는 사회경제적 민주주의는 물론 정치적 민주주의조차 ‘제한적 정치적 민주주의 수준’을 벗어나지 못하였다는 평가도 있다(손호철 1999; 2006a). 외환위기 이후의 노동양극화 경향은 정치적 민주주의와 사회경제적 민주주의의 간극을 확대했다는 비판도 있었다(이병훈 2008).

기존 연구들의 평가는 대동소이하게 민주정부 이후에도 노동민주화, 특히 사회경제적 민주주의는 진척이 없으며 심각한 후퇴양상을 보이고 있다고 본다. 그리고 이들은 국가의 신자유주의 경제정책, 노동정책을 그 주요한 원인으로 파악하고 있다.

그러나 기존 연구들은 한국사회의 노동민주화가 진전하고 후퇴한 배경이나 원인, 그리고 그 내적 역동성을 충분히 설명하지 못했다. 또 네 가지 영역의 민주주의가 서로 대립하고 교차하는 역동성을 충분히 설명하지 못하였다. 이 연구는 기존 연구의 한계를 넘어서고자 노동체제, 축적체제 변동의 역동성에 주목하고 다음의 세 가지 물음에 답하고자 한다.

첫째, 노동사회 민주화의 후퇴와 진전을 규정한 주요한 원인은 무엇인가? 특히 한국의 노동(운동)은 (노동사회의) 민주화의 확장에 기여했는가? 그렇지 않은가?²⁾

둘째, 정치 민주화와 노동민주화의 상호 연관과 그 동학은 어떠한

2) 최장집(1992; 2005)은 주체전략의 실패, 곧 민주노조운동의 최대강령주의 전략에도 민주

가? 이른바 민주정부 집권기의 노동개혁 정치와 노동억압의 모순된 현실을 어떻게 평가해야 하는가?

셋째, ‘신자유주의 경제 사회정책’ 과 노동민주화의 연관성은 무엇인가? 구체적으로 정부의 ‘신자유주의 경제정책’ 과 노동개혁-노동민주화는 양립하는가? ‘신자유주의’ 노동개혁은 민주화인가 혹은 반민주화 노동정치인가?

3. 노동민주화 20년의 전개과정

노동민주화에 대한 분석에서 시기 구분은 매우 중요한 문제이다. 시기 구분은 사회 변동의 분수령이나 전환점을 이론적으로 설명하기 위한 전제이기 때문이다. 전체 한국사회의 변동을 체제 변동의 관점에서 분석할 때 1987년이나 1997년 또는 2008년 등이 논란의 중심이 되었던 것도 그 때문이었다(김종엽 2009).

전체 사회민주화의 시기 구분이 쉽지 않은 것과 대조적으로 노동사회 변동은 상대적으로 명료하다. 1987년과 1997년이라는 두 개의 축이 분명하기 때문이다. 따라서 노동사회는 크게 두 개의 체제, 1987년 노동체제와 1997년 이후의 종속적 신자유주의체제로 나눌 수 있다.³⁾

다만 문제가 되는 것은 2008년 이명박 정부 이후의 시기이다. 우선 보

주의 후퇴의 원인이 있다고 비판한 바 있었다. 테르본의 고전적 연구를 떠올리지 않더라도(Therborn 1977) 이 문제의 중요성은 분명하다. 향후 노동사회의 민주화를 위한 실천적 운동 전략의 적절성, 정합성 문제를 제기하기 때문이다.

3) 종속 혹은 종속적 신자유주의 노동체제에서 ‘종속’ 규정은 주변부 자본주의 축적체제의 역사적 발전과정이 노동체제에 미친 영향을 개념적으로 표현한 것이다. 이 규정은 동일한 신자유주의 노동체제에서도 서구의 그것과 구별되는 한국의 노동 체제적 특성을 지칭하므로 중요하다. 보다 자세한 내용은 아래 4절을 참고할 것.

수정부의 등장은 기본적으로 1997년 이후의 노동사회를 질적으로 변화시키지 못한 것으로 보인다. 다음의 <표 1>에서 살펴볼 수 있듯이 노동정치에 있어 두 시기는 국가의 신자유주의 노동유연화 및 노동배제전략과 노동운동의 저항이 대립하는 커다란 흐름 속에 있었고 연속적이었다. 구체적으로 본다면 노동체제를 규정하는 축적체제나 노동사회 변동의 양상에서도 질적 차이를 찾을 수 없다.

다만 차이는 노동운동을 통제하는 구체적인 통제방식과 부분적으로 그 강도에서 나타난 것으로 볼 수 있다(노중기 2009b). 또 정치체제에서 구래의 수구세력이 재집권한 점은 중요한 변화로 볼 수 있다. 노동정치에 대한 국가정치의 영향이 매우 큰 한국사회의 특성상 이 변화는 종속적 신자유주의 노동체제 내에서 소시기를 구분할 수 있는 근거가 된다. 그러므로 종속적 신자유주의체제는 다시 두 개의 소시기로 구분해 볼 수 있을 것

(표 1) 노동민주화의 변동 과정(1987-2009년)

구분	1987년 체제 (1987~1997년)	종속신자유주의 I (1998~2007년)	종속신자유주의 II (2008년~현재)
정치적 민주주의	<ul style="list-style-type: none"> 기업노조설립 자유화 4대 약법/억압적 행정 민주화 확대/겨울총파업 	<ul style="list-style-type: none"> 기본권 확대(합의기구 포함) 노동법 개정(97, 98, 06년) 제한적 민주화/노동억압 지속 	<ul style="list-style-type: none"> 기본권 제한 확대 노동법 후퇴 시도 노동민주화 후퇴 (억압강화)
사회경제 민주주의	<ul style="list-style-type: none"> 노동소득 분배율 개선 노동시장 격차 축소 사회보장제도 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 노동소득 분배율 악화 노동시장 분절 확대 복지제도 도입/제한적 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 노동소득 분배율 악화 노동시장 분절 심화 사회복지 후퇴
작업장 민주주의	<ul style="list-style-type: none"> 작업장 민주화 진전 노조 조직화/권력 확대 신경영전략 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 작업장 민주주의 위축 기업별노조 권력 축소 경영지배 노사관계 확산 	<ul style="list-style-type: none"> 작업장 민주주의 후퇴 기업별노조 권력 약화 노사협조주의 확산
일상생활 민주주의	<ul style="list-style-type: none"> 일상생활 민주주의 부재 성, 소수자 차별 심각 	<ul style="list-style-type: none"> 성, 소수자 민주주의 부각 부분적 제도개선(논)의 시작 	<ul style="list-style-type: none"> 일상생활 민주화 후퇴 제도개선(논) 중단
정치체제 축적체제 변동양상 노동운동	<ul style="list-style-type: none"> 민주화 이행기 군부억압세력 집권 3저 호황, 세계화 진전 전투적 조합주의, 성장 	<ul style="list-style-type: none"> 수평적 권력교체 신자유주의 축적체제 전환 IMF외환위기(고용위기) 경제주의 확산, 내부 균열 	<ul style="list-style-type: none"> 수구보수 세력 재집권 신자유주의 확대 세계 금융위기(고용불안) 위기 구조화, 심화

으로 판단된다.

1) 1987년 체제와 노동민주화(1987~1997년)

먼저 1987년 체제 10년 동안은 민주주의 확장기였다. 전체 사회의 민주화 이행에도 불구하고 이 시기 노동사회에서는 국가 권력의 억압적 노동행정, 그리고 노동배제전략(4대 악법체제 고수)으로 말미암아 정치적 민주주의가 크게 제약되어 있었다. 그러나 작업장 민주화와 노동법 개정 투쟁을 중심으로 민주화의 요구는 강하게 표출되었다. 특히 사회경제적 민주주의는 취약한 사회보장제도에도 불구하고 단계교섭을 통해서 이 시기 전체에 걸쳐 꾸준히 개선된 것으로 나타났다.⁴⁾

정치적 민주주의의 측면에서 이 시기는 노동운동의 민주화 요구가 국가-자본의 노동배제전략과 치열하게 대립되었던 특징을 보여주었다. 그 상징적 제도가 복수노조 금지, 제3자 개입금지, 정치활동금지, 공무원/교원의 단결 금지 조항을 둘러싼 민주노조와 국가의 대립이었다. 노동 측의 요구는 1989년 봄 노동관계법 개정 시도가 실패한 이후에도 지속적으로 제기되었으나 국가는 이를 억압하였다. 노동사회의 일관된 정치적 민주주의 확대 요구는 이 시기를 민주주의 확장기로 규정하게 하는 핵심 요인이었다.

결국 10년간의 요구투쟁을 거쳐 1997년 겨울 총파업과 3월 노동법 개정으로 최소한의 정치적 민주주의가 제도화되었다. 특히 복수노조금지 와 제3자개입금지가 삭제되어 민주노총이 합법화될 수 있는 길이 열리게 되었다. 또 이 시기에 사회경제적 민주주의가 확대된 것은 정치적 민주화

4) 예컨대 노동소득분배율은 1986년 52.7%에서 1997년에는 63.4%로 크게 높아졌다. 실질임금은 꾸준히 상승하였고 학력별 성별 임금격차도 크게 줄어드는 변화가 있었다. 자세한 내용은 김유선(2007)을 참고할 것.

요구를 억압한 반대급부로 사용자들이 작업장에서 기업노조의 경제적 요구를 수용할 수밖에 없었던 결과였다.⁵⁾

한편 1990년을 전후로 사용자들은 민주노조의 기본권요구에 대한 대응으로 신경영전략을 작업장에 도입하였다. 그러나 본질적으로 신자유주의 경쟁전략이었던 신경영전략은 당시 제한된 성과를 거둘 수밖에 없었다. 최소한의 민주적 관계가 형성되지 못했던 작업장에서는 합리적 경쟁이라는 신경영전략의 이데올로기적 정합성이 크게 떨어졌기 때문이다. 결과적으로 신경영전략은 작업장의 계급 갈등을 심화시키는 의도치 않은 결과를 산출하게 되었다.⁶⁾

국가와 전면적으로 대립하고 작업장에서 치열한 갈등을 경험하면서 민주노조운동은 조직적 이념적으로 크게 성장하였다. 민주노총이라는 조직적 구실을 건설할 수 있었고 전투적 조합주의라는 급진적이고 사회운동적인 노조운동의 운동 양식을 제도하였다. 1997년 겨울 총파업은 이와 같은 계급의식과 계급역량 변화가 외적으로 표출된 사건이었다. 물론 그것은 기업별 노조의 온존과 정치적 조직화의 부재라는 구조적 한계도 동시에 포함하고 있었다.

5) 국가와 총자본이 민주노조 결성과 활동의 자유를 억압하는 과정에서 기업단위 노조의 전투성은 크게 높아졌다. 개별 자본은 정치적 민주화 요구와 연관된 노동의 저항을 경제적 양보로 무마할 수밖에 없었다. 이것은 개별 민주노조가 그들의 정치적 요구를 경제적 실리 확보로 마무리하는 투쟁전술을 되풀이한 결과였다. 이런 모순적 노동정치적 전개과정은 노중기(2008, 1장) 참고. 한편 총자본으로서 국가도 노조 억압을 위한 선제적 조치로 제한적이지만 노동 복지제도를 도입하거나 확대한 바 있었다.

6) 당시 제별 독점자본이 주도한 신경영전략의 주요 내용은 고용유연화와 수량적 유연화정책, 작업조직의 유연화와 노동 강도 강화, 기술 중심의 합리화 자동화 및 기업문화운동이었다. 이는 시장주의 노동유연화를 추구했던 1980년대 서구 신자유주의 작업장 재편 전략을 수입 적용한 것으로 평가할 수 있다. 자세한 내용은 박준식(2001, 19-65) 참고. 그리고 신경영전략은 한편에서 작업장의 계급갈등을 심화시켰으나 동시에 대규모 제별사업장 내에 노사협력주의를 확산하고 일부 노동자들을 포섭하는 효과를 동시에 야기하였다. 다만 후자는 1987년 노동체제의 효과로 말미암아 1997년까지 전면적으로 드러나지 않았다(노중기 2008).

2) 종속적 신자유주의체제 1기의 노동민주주의(1998~2007년)

1997년 이후 10년간 노동정치는 노동민주화의 교착과 모순적 진행으로 특징지을 수 있다. 1987년 체제에서 해소되지 못한 정치적 민주화가 진전되는 모습과 사회경제적 민주화, 작업장 민주주의가 크게 후퇴하는 양상을 보였기 때문이다.

우선 이 시기에는 노동체제와 축적체제라는 두 가지의 구조 변동으로 말미암아 노동민주화의 양상이 크게 변화하였다. 1987년 체제의 유산이 남아 있었던 반민주적 노동사회의 제도적 개혁이 꾸준히 추진되는 한편, 신자유주의 노동체제로의 전환이 동시에 추진되었다. 노동민주화의 측면에서 서로 상반되는 효과를 가지고 있었던 이 두 가지 요인들은 노사정위원회를 매개로 정치적으로 교환되는 형식으로 제도화되었다. 정치적 민주화의 제도적 확대가 신자유주의 노동체제의 제도화와 결합되는 양상을 띤 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 정치적 민주화의 확대의 측면과 사회경제적 민주주의의 후퇴가 교차하는 민주화 교착기로 평가할 수 있다.

정치적 민주화는 김대중 정부의 1998년 2월 노사정 합의에서 일차적으로 그 진전 양상이 드러났다. 여기에는 공무원/교원의 기본권 보장, 노동조합의 정치활동 자유 확대, 실업자의 노조가입 권리 보장 등이 주요한 내용으로 포함되었다. 또 노무현 정부에서는 비정규노동자 권리 입법화, 직권중재 제도의 폐지, 작업장 수준 복수노조 금지의 철폐 등의 문제가 주요한 노동개혁 사안으로 다루어졌다.⁷⁾

그러나 이 시기에는 민주화와 개혁의 노동정치와 함께 신자유주의 경찰국가 현상도 나타났다. 구조조정 쟁의 사업장에 대한 경찰 투입과 진압,

7) 물론 노사정위원회의 합의 사항은 제대로 이행되지 못하였다. 공무원/교원의 합법화는 당사자들과 민주노총의 치열한 투쟁을 거쳐 이행되었지만 법률적 한계가 심각한 형태로 제도화되었다. 또 실업자의 노조가입은 최종적으로 거부되었다. 노무현 정부의 비정규보호법안도 내용적으로 보호보다는 합법적 제도화로 그 성격이 변질되었으며 직권중재는 '대체노동 허용'으로 내용상 개악되는 모습을 보였다.

비합법적 사찰과 노조 파괴공작 등이 사회적 정치적 쟁점이 되었던 것이다. 이는 정치적 민주화의 확대경향 자체도 신자유주의의 정치적 효과와 중첩되었음을 보여준다.⁸⁾

한편 신자유주의 '개혁'을 위한 제도들도 속속 도입되어 사회경제적 민주주의를 후퇴시켰다. 경영상 이유로 인한 정리해고의 허용, 파견노동 제도도입과 변형노동시간제 확대, 비정규노동 사용의 합법화 등이 대표적인 제도도입 사례였다. 주 40시간 노동시간 단축조차 노동유연화 제도 도입의 계기로 이용되기도 하였다.

결과적으로 정규/비정규, 남성/여성, 기업규모 등의 분절 선을 따라 노동시장의 분절화가 심화되는 중요한 변화가 나타났다(김유선 2007). 또 기업단위 민주노조들의 성격이 변화함에 따라 작업장 민주주의도 후퇴하였고 사용자들의 현장 장악력은 크게 높아졌다.⁹⁾

그리고 민주화 주도세력으로서 노동운동의 위상 또한 실추되었다. 고용위기 앞에 선 기업별 노조들은 전투적 노조주의의 정치적 성격을 잃고 기업단위 경제주의로 선회했으며 이는 민주노조의 전반적 동력 저하와 조직적 위기 현상을 불러왔다. 노사정위를 둘러싼 이념적 조직적 갈등은 노동민주화 주체로서 노동운동의 역량을 심대하게 잠식하였다.

한편 사회경제적 민주주의라는 점에서 이 시기에 새로운 복지제도가 도입되고 확대된 것은 주목할 만한 일이었다. 전반적인 실질 민주주의의

8) 그러므로 이 시기에 나타났던 국가 억압은 이전 시기의 그것과 구별되어야 한다. 양자는 현상적으로 잘 구별되지 않을 수 있다. 그러나 신자유주의 경찰국가는 형식적·정치적 민주주의를 전면적으로 부정하지 않는다는 점이 다르다. 자세한 것은 노중기(2008, 12장) 참고. 신자유주의 경찰국가 개념의 이론적 논의에 대해서는 이계수·오병두(2008) 참고.

9) 1997년 이후 민주노조들은 합법화되었고 시민권을 회복하였다. 그것은 1987년 체제에서 기업단위 민주노조들이 전투성을 발휘하고 사회운동성을 갖도록 만든 구조적 조건이 사라진 것을 의미하였다. 1998년 이후 기업단위 민주노조는 고용위기 속에서 소극적인 경제적 이해의 방어에 매몰되기 시작하였다. 그러므로 1997년까지 민주노조의 운동노선을 전투적 조합주의라고 한다면 1998년 이후의 그것은 전투적 경제주의로 부를 수 있을 것이다. 자세한 내용은 노중기(2009a) 참고.

후퇴 속에서 이루어진 사회복지의 제도화는 관찰자들 사이에서 상당한 논쟁을 불러왔다(김연명 2001; 정무권 2000). 즉 서구사회에서 볼 수 없었던 신자유주의 경제정책과 복지제도 확대의 모순이 나타난 것이었다.

3) 종속적 신자유주의체제 2기의 노동민주주의(2008년~현재)

2008년부터 현재까지는 신자유주의 노동체제 내에서 상당한 변화를 보여준 민주주의 수축기라고 할 수 있다. 정권의 정치적 성격과 집권 세력은 크게 바뀌었으나 경제정책과 노동정책의 기초는 바뀌지 않았던 점이 중요하다. 이전 시기와 마찬가지로 이명박 정부는 노동시장 유연화와 시장원리 확대를 기조로 하는 신자유주의 경제사회정책을 유지하였다. 변화는 그 기조 내에서 제한적인 수준에서 나타났던 것이다.

먼저 이명박 정부의 출범 이후 형식적 절차적 수준의 노동민주화나 노동개혁 의제들은 사실상 소멸하였다. 예컨대 이전 시기에 중요한 제도였던 노사정위원회 등 참여/합의기구가 사실상 무력화되었다. 반면에 노동유연화 확대 등 신자유주의 ‘개혁’ 의제에서도 크게 새로운 것은 없었다. 이는 이전의 ‘민주정부’ 들에 의해 중요한 제도들이 모두 제도화되었기 때문이었던 것으로 보인다.

반면에 민주화의 의제들이 사라진 가운데 민주화 후퇴의 시도들이 다양하게 정부로부터 제기되기 시작하였다. 주요한 것들로는 비정규 법 개악시도, 작업장 복수노조 창구단일화 및 전임자 임금지급 금지 제도화, 공무원/교원노조에 대한 제반 기본권 탄압들을 들 수 있다. 국가정보원 등 억압적 국가기구의 사찰과 개입도 확대되는 양상도 주목할 만한 일이었다. 동시에 ‘법과 원칙의 준수’, ‘무 관용원칙’ 등 신보수주의 경찰국가 현상이 보다 뚜렷하게 나타났다. 억압적 노동정책의 대표적 사례로는 2009년의 쌍용자동차쟁의 사례를 들 수 있을 것이다(노중기 2009b).

신자유주의 경제정책이 제한 없이 시도되는 가운데 사회경제적 민주

주의의 후퇴는 가속화되고 있다. 2008년 하반기 이래의 경제위기 상황에서 노동복지는 개선되지 않았고 사회경제적 민주주의는 정체되거나 후퇴하는 양상이 심화되었다. 더불어 작업장 민주주의 측면에서는 현장 민주노조의 조직력이 다시금 크게 약화되는 모습이 뚜렷하게 나타났다. 민주노조 내부에서 노사협조주의 경향이 득세하는 한편 노사화합주의 세력이 독자적인 제3노총을 결성하려는 시도도 중요한 변화였다.

4. 노동체제 변동과 노동민주화

1) 노동민주화의 동인과 주체의 문제

지난 20년 동안 노동사회 민주화의 양상은 <표 2>에서 보듯이 심한 굴곡을 보여 왔다. 거시적으로 보아 그것은 민주화 이행이라는 정치체제의 변동과 신자유주의 축적체제의 확립과정과 연관되어 있었다.

먼저 1987년 6월항쟁으로부터 시작된 정치체제의 민주화는 노동사회 민주화의 직접적인 동인이었다. 주변부 포드주의의 억압적/유혈적 노동조건은 종속 파시즘 국가권력에 의해 뒷받침되고 있었으며 그 방어막이 붕괴하자 노동민주화의 거대한 물결이 노동자대투쟁으로 넘쳐 나왔던 것이다. 1970년대 중반 이후 주변부 포디즘과 유혈적 테일러주의 축적체제의 구조적 모순과 노동대중의 민주화 욕구는 충만하였다. 다만 정치적 억압이 이를 봉쇄하고 있었던 것이 억압적 배제체제의 구조적 특성이었던 것으로 판단된다.

대투쟁으로 시작된 노동사회 민주화는 1987년 체제 10년 동안 노동자들의 투쟁으로 지속되었고 심화되었다. 한편으로 노동정치 수준에서는 국가와 민주노조 간에 노동기본권을 둘러싼 치열한 대립이 진행되었고 다

〈표 2〉 노동체제와 노동민주화의 흐름

체제/ 구분	억압적 배제 체제	1987년 체제	중속 신자유주의 체제 I	중속 신자유주의 체제 II
국가성격과 통제전략	중속파시즘국가 억압적 배제전략	(제한)민주/억압국가 헤게모니 배제전략	신자유주의 경찰국가 헤게모니 배제전략	신자유주의 경찰국가 권위주의 배제전략
축적체제와 작업장체제	주변부 포드주의 병영적 작업장체제	주변부 포드주의 병영체제의 해체	포스트 포드주의 유연 작업장체제	포스트 포드주의 유연 작업장체제
노동운동의 성격	계급적 노조운동 사회변혁 지향	전투적 조합주의 민주변혁 지향	전투적 경제주의/ 사회적 조합주의	전투적 경제주의 노사협력주의 지향
노동민주화 주요 쟁점	노동기본권 확보 기업별 노조 건설	노동기본권 확보 4대악법 제도개혁	고용불안/정리해고 비정규노동 보호	노동기본권 유지/후퇴 비정규보호/ 노조조직유지
노동사회 정치민주주의 실질민주주의	부재 축소/억압	제한적 민주화 확대	정치민주주의 제도화 축소	정치민주주의 축소 축소

른 한편에서는 작업장에서 자본의 신경영전략과 노동조합의 작업장 민주화요구가 대결하였다. 특히 노동자들은 1990년 3당 합당에 대해 강하게 비판하고 언론민주화운동, 통일운동 및 기타 시민사회운동들과 강하게 연대하여 투쟁하였다. 요컨대 노동자들의 투쟁은 직접적으로는 자신들의 정치적 경제적 이해관계의 소산이었지만 결과적으로 정치사회의 반민주화를 제어하고 시민사회의 민주화가 확대 심화할 수 있는 의도하지 않은 결과를 초래한 것으로 볼 수 있다.

결국 10년간의 투쟁은 1997년 겨울총파업으로 집약되었고¹⁰⁾ 최종적으로는 민주노조운동의 시민권 확보와 제반 노동민주화 조치로 귀결하였다. 이 시기는 저임금 장시간 노동체제인 주변부 포디즘이 해체되는 과

10) 1997년 겨울 총파업은 한편에서 1987년 이후 민주노조운동 10년의 조직역량, 투쟁역량의 결산이었다. 그러나 다른 한편에서 보면 그 한계를 뚜렷이 보여준 중요한 준거가 되었다. 노동자들의 요구를 법제화하는 데에 무력했던 정치적 역량의 한계, 투쟁 종료과정에서 나타난 내부 분파들의 갈등 등이 그것이다.

정이자 이를 정치적으로 뒷받침하였던 억압적 노동 배제체제가 노동자들의 투쟁으로 붕괴되는 과정이었다.

1997년 3월 법 개정에 의해 초기업단위 복수노조 금지와 제3자 개입금지가 해체되어 민주노조운동의 정치적 시민권이 확보되었다. 그러나 기타 주요한 노동민주화 조치는 1998년 이후 종속적 신자유주의체제가 확립되는 과정에서 제도화되었다. 1998년 2월 노사정 합의와 1999년의 교직원노조 합법화, 2003년 주 40시간 법정노동시간 단축, 2004년 공무원노조특별법 제정, 2006년 비정규노동법의 제정과 공익사업 직권중재의 폐지 등이 그 대표적인 사례이다.

종속적 신자유주의체제 1기까지 대체로 완성된 노동사회의 정치적 민주화의 주요 동력은 아래로부터 노동자대중, 노동운동의 투쟁과 위로부터 국가와 자본의 체제 합리성 제고 시도가 결합한 데서 발생하였다.¹¹⁾ 그러나 정치적 민주화의 전반기인 1987년 체제 기간 동안에 국가와 자본은 전체적으로 보아 체제 개혁에 매우 소극적이었다. 이 시기에는 민주노조 운동을 비롯한 노동자들의 강고한 요구투쟁이 노동민주화를 진행한 핵심적인 동력이었다.

한편 1997년 이후 제도화시기에는 노동운동의 요구와 더불어 위로부터 국가와 자본의 체제 개혁시도가 주요한 동인이었다. 이미 1996년 노사관계개혁위원회 등 국가 내부에서 제기된 노동체제 합리화 시도는 이른바 민주정권 시기에 들어 한층 강화되었다. 신자유주의 경제정책의 정당성을 제고하기 위한 수단이자 노동운동의 저항투쟁을 약화시키는 정치적 반대급부로 정치적 수준의 노동민주화가 확장되었다. 신자유주의 고용 위기에 저항한 기업단위 조직노동의 강한 경제주의 투쟁은 정치적 노동민주화를 확대하는 의도치 않은 결과를 초래한 것으로 볼 수 있다.

11) 1996년 정부가 주도한 노사관계개혁위원회의 타협정치는 지배블록 내 개혁분파의 체제개혁 시도라 볼 수 있다. 자세한 내용은 최영기 외(1999) 참고.

요컨대 민주노조운동을 중심으로 한 노동세력의 요구는 최근까지 지속된 민주화 노동정치의 가장 중요한 동력이었다. 그것은 노동사회 민주화의 동력이었을 뿐만 아니라 여타 정치사회와 시민사회의 민주주의를 방어하는 중요한 기능을 수행하였던 것이다. 이런 평가와 연관해서 민주노조들의 ‘최대강령주의 전략(maximalist strategy)’으로 말미암아 전체 사회민주화는 물론 노동사회 내부에도 심각한 문제가 발생했다는 일부의 평가는 과도한 것으로 보인다.¹²⁾

첫째, 1987년 체제와 그 이후 노동운동의 요구는 그 표면적인 언사와 달리 최대강령주의로 보기 힘들기 때문이다. 그것은 임금 등 경제적 요구와 함께 작업장 민주화 및 최소 기본권 요구를 넘어서지 않았다. 둘째, 1997년 이후 민주노조운동 지도부는 온건한 사회적 조합주의노선으로 전환해서 노사정의 참가 등 온건한 타협정치에 몰두하였다. 셋째, 1987년 체제하의 강경한 전투적 노선은 국가의 노동배제전략에 대응하기 위한 유일한 전략 선택이었다. 기업노조의 조직적 한계와 더불어 노동계급을 대표하는 정치세력이 부재했던 당시 노동 체제의 특성과 그 한계의 반영이었다.¹³⁾

12) 이런 평가의 대표적 연구로는 최장집(2005) 참고. 노동운동의 급진성이나 전투성이 민주화에 걸림돌이었다는 전략적 이론적 평가는 이미 1992년 위기론 논쟁 때부터 계속되었다. 따라서 우리 사회에서 노동운동이 민주화의 걸림돌인가 동력인가의 문제는 일반 이론의 수준뿐만 아니라 실천적으로도 매우 중요하다.

13) 그러므로 노동운동의 전략적 오류의 문제는 대체로 1998년 이후에나 논의될 수 있다. 그것도 ‘최대강령주의’의 문제가 아닌 ‘전투적 경제주의’의 오류였다. 변화된 구조적 지형 속에서 새로운 연대의 형식과 정치적 활동의 내용을 충분히 실현하지 못했던 한계라고 할 것이다. 그것은 ‘전투적 경제주의’의 구조적 기반인 기업별 노조체제를 극복하고자 했던 산별노조의 건설과 노동자 정치세력화 운동의 한계이자 실패였다.

2) 정치적 민주화와 노동민주화

한국사회 민주화 이행에서 국가와 정치사회의 민주화와 노동사회 민주화의 흐름이 시기적으로 그리고 내용적으로 불일치한 것은 주목할 만한 현상이다. 그것은 크게 두 단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 첫 번째 불일치는, 전체사회의 민주화이행에도 불구하고 노동사회의 민주화가 지체된 1987년 체제에서 발생하였다. 이 모순은 1987년 체제 10년간 노조운동을 활성화시켰고 최종적으로 노동운동의 주체적인 동력으로 노동사회를 민주화하는 결과로 귀결하였다(노중기 1998).

두 번째 불일치는, 이른바 수평적 정권교체 이후 민주화운동 세력이 집권세력이 된 이후에 발생하였다. 민주개혁 정치세력은 집권 이후 딜레마 상황에 빠지게 되었다. 10여 년 이상의 기간 동안 노동운동과 암묵적인 정치적 연대관계를 유지하였고 그 지원에 의해 집권했으나¹⁴⁾ 사회경제적 수준에서 노동민주화를 역행할 수밖에 없었던 딜레마 상황에 처한 것이었다. IMF외환위기의 구조적 압력 앞에서 이들은 노동사회의 실질적 민주화 수준을 크게 후퇴시킬 신자유주의 경제정책을 강행해야 했기 때문이다.

결과적으로 1998년 이후 민주정부 시기에는 독특한 노동민주화와 반민주화 노동정치가 형성되었다. 집권 민주화세력은 신자유주의 경제정책이 야기할 신자유주의 노동정치의 정치적 부담을 기본권 제도화라는 노동민주화 정치로 상쇄하는 전략을 선택하였다. 그것은 이미 1996년 김영삼 정부의 노사관계개혁위원회에서 한 차례 실험한 바 있었던 사회적 합의주의의 교환전략이었다. 노동운동의 최상층 조직, 또는 그 지도부와의 정치

14) 민주노조운동은 김대중·노무현 정권 세력에 대해 이중적인 태도를 취한 것으로 볼 수 있다. 한편에서 노동문제를 둘러싸고 심각하게 대립하였으나 다른 한편에서는 중요한 정치적 지지 세력이기도 하였다. 민주노총 지도부의 민주노동당에 대한 배타적 지지에도 불구하고 민주노조운동 내부는 두 정치세력 사이에서 균열되어 있었다. 이는 선거 시기를 전후로 하여 전 현직 민주노총 간부들이 '민주정부'에 대거 참여하는 모습으로 나타나기도 하였다. 또 이런 정치적 모호성은 '비판적 지지' 문제를 둘러싸고 민주노동당 내부에서 발생한 당권파와 반대파 간의 대립으로 왜곡되어 나타나기도 하였다.

적 교환으로 신자유주의 노동유연화나 사업장 구조조정을 정당화하는 해계모니 전략이었다.

그러나 이런 전략은 대체로 실패하지 않을 수 없었다. 그것은 기업노동자들의 실질적 경제적 이해관계를 심각하게 침해하는 구조조정/노동유연화에 현장의 조직노동이 크게 반발하지 않을 수 없기 때문이었다. 느슨한 기업별 노조의 연합체인 민주노총은 현장 조직의 압력과 국가의 유인 양자의 긴장 속에서 그 내부가 균열되었고 심각한 내부 갈등을 겪었다.¹⁵⁾ 결과적으로 노사정 3자 합의체제는 계속된 실패 속에서 유명무실한 기구로 전략하였다.

이런 딜레마는 민주정부가 반민주적 억압을 행사하는 또 다른 역설을 가져왔다. 김대중·노무현 정부는 억압적 국가권력의 사용이란 점에서 이전 정부들에 전혀 못하지 않았다.¹⁶⁾ 민주정부의 반민주적 노동억압은 그 자체로서는 정당화되기 힘들었으나 이를 완화한 완충기구가 역시 노사정위원회와 합의주의 이데올로기였다. 국가는 노동계급과의 합의하에 진행되는 구조조정, 노동개혁임을 표방할 수 있게 되었다. 그리고 이에 저항하는 세력들을 ‘법과 질서’의 신자유주의 경찰폭력으로 억압할 수 있는 논리적 근거를 확보하였다. 서구의 신자유주의 정치체제에서 서로 대립되었던 두 개의 이데올로기가 기묘하게 결합하는 양상을 보였던 것이다.¹⁷⁾

15) 자세한 내용은 손호철(2006b), 노중기(2008) 참고. 한편 민주노총이 합의기구에 포섭되지 않은 결과 한국노총의 전략적 중요성은 커지게 되었다. 이런 상황은 김대중 정부의 후반기에 그리고 2005년 이후 노무현 정부가 민주노총을 적극적으로 억압 배제하게 되는 구조적 배경이 된다. 또 한국노총은 이런 전략적 지형 변화에 편승하여 노동정치의 중심적 행위자로 급속히 부각되었다.

16) 노동관련 구속자 수와 주요 쟁의에 대한 정부의 대응은 노태우 정부의 그것과 크게 다르지 않았다. 대표적으로 김대중 정부 시기에는 조폐공사, 롯데호텔, 만도기계, 사회보험 쟁의에 대한 공권력 투입을 들 수 있고 노무현 정부에서는 철도노조와 화물연대, 그리고 공무원노조에 대한 억압사태가 있었다.

17) 복지국가와 시민주의 경제체제의 구조적 한계를 경험했던 서구 사회와 달리 한국사회에서 국가가 신자유주의 경제정책을 실행하는 데에는 많은 어려움이 있었다. 경제위기에 대한 노동계

다른 한편으로 민주정부들의 최소한의 정치적 노동민주화 조치들은 정치적 교환전략이기도 했으나 동시에 신자유주의 경제정책을 강행하기 위한 전제이기도 했다. 이미 1996년 OECD는 한국의 기구 가입을 위한 전제조건으로 노동기본권의 제도화를 요구한 바 있었다. 이런 국제사회의 압력은 1998년 IMF나 세계은행의 요구로 다시 재현되었다. 노동기본권 없이 스스로를 방어할 수 없는 노동자들이 자유로운 시장 경쟁의 압력 아래 놓일 경우 어떤 문제가 발생할 것인가는 이들에게 명료한 문제였다. 요컨대 서구에서 신자유주의 ‘노동개혁’의 문제가 ‘기본권’을 제도적으로 축소하는 과정이었던 반면 한국에서 그것은 기본권을 확대, 보장하는 것으로 나타난 특징을 보여주었다.

3) 축적체제 변동과 노동민주화

신자유주의 경제사회정책의 실행은 노동사회의 민주주의를 축소하는 내적 경향을 가진다(손호철 1999; 최장집 2005; 2006). 그러나 종속적 자본주의 발전을 경험한 한국사회에서 그 반대의 요소가 있음을 앞서 보았다. 그러므로 종속적 신자유주의체제 1단계에서 한국의 노동사회는 정치적 민주화의 확대와 사회경제적 민주주의의 축소라는 이중적 과정이 모순적으로 진행된 시기라 할 수 있을 것이다. 2단계에 와서 이 모순은 상당부분 해소되었으며 신자유주의의 반민주주의 경향은 보다 가시적으로 나타날 수 있게 되었다.

이런 딜레마는 신자유주의체제 1단계의 사회경제적 민주주의 문제에서도 나타났다. 서구에서 신자유주의 노동정책의 핵심 중 하나가 노동

급의 책임을 묻기 어려웠기 때문이다. 결국 이를 정당화하기 위해 시민사회의 전통적인 반노동 이데올로기와 함께 국가가 동원했던 것이 바로 ‘합의주의’ 이데올로기였던 것으로 판단된다.

복지의 축소임은 주지의 사실이다. 그러나 한국사회에서 민주정부들은 신자유주의 경제사회정책을 강행하는 다른 한편에서 새로운 노동 복지제도를 도입하거나 그 내용을 일부 확대하는 모순적인 정책을 실행하였다.¹⁸⁾ 이는 복지 확대의 딜레마 역시 정치적 교환 및 신자유주의 경제정책의 전제조건이라는 이중적인 의미로 해석할 수 있을 것으로 보인다.

국가가 주도하는 신자유주의 노동유연화 노동정책은 본질적으로 반민주주의를 확대한다. 그것은 노동시장에서 개인 노동자들의 경쟁을 격화함으로써 노조 개입의 여지를 줄이고 그 효과를 반감시키는 내적 경향 때문이다. 그러나 개별 사회에서 그 효과는 서로 차이가 난다. 각 사회의 노동체제가 서로 다르며 그것은 경로의존성(path dependence)을 갖기 때문이었다. 서구사회 전체와 비교할 때 한국의 노동체제는 중요한 몇 가지 특성을 갖고 있었다. 이는 한국사회에서 신자유주의 축적체제 전환이 노동의 반민주주의를 확대시키는 효과를 배가하였다.

앞서 본 바와 같이 1998년 이후 노동사회에서 사회경제적 민주주의의 후퇴는 그 속도나 범위에 있어 주목할 만한 일이었다. 그것은 종속적 신자유주의체제 1기의 정치적 민주화 효과를 압도하여 전체 노동사회의 민주주의 축소로 귀결한 것으로 평가할 수 있다. 이런 변화를 야기한 것은 서구사회와 대비되는 한국 노동체제의 특성이 자리 잡고 있었다.¹⁹⁾ 무엇보다 종속적 발전을 경험한 한국자본주의 축적체제의 구조적 특성과 깊이 연관되어 있었다고 할 수 있다.

먼저 한국사회에서 신자유주의의 반민주화 효과가 큰 것은 서구와 달리 복지제도의 완충효과가 거의 없었던 것 때문이다. 기존의 복지가 미미

18) 이에 대한 사회복지학 연구자들의 논쟁에 대해서는 정무권(2001), 김연명(2001)을 참조할 것.

19) 서구의 신자유주의 노동정치와 다른 차이점은 뚜렷하다. 구체적으로 노동복지 제도의 도입, 가혹한 정치적 억압 및 그 방식, 사회적 합의주의(코포라티즘)라는 이데올로기 장치의 운용 등은 서구의 신자유주의체제에서는 찾아볼 수 없는 현상이었다. 보다 자세한 내용은 노중기(2008, 449-460) 참고.

한 가운데 기업 내 고용안정성이 소실되고 경쟁이 치열해진 결과 노동사회의 양극화가 보다 급속히 진행된 때문이었다.

다음으로 신자유주의 경제사회정책을 효과적으로 막고 제어할 수 있는 노동정당, 노동조직체제가 미약하다는 점을 지적할 수 있다. 진보/보수 양당체제가 아니라 보수정당 경쟁체제로 제도화된 한국사회에서는 극단적 신자유주의정책들이 쉽게 제도화될 수 있었다. 극소수 의석의 진보정당은 의사결정에 거의 영향을 미칠 수 없었으며 대안적 정책을 마련할 능력도 갖추지 못한 상황이었다. 또 기업별 노조조직체제는 신자유주의 경쟁 효과를 극대화하여 노동 내부의 연대를 거의 불가능하게 만들었던 것이다. 이는 서구사회의 산별노조 조직체제와 크게 대비되는 우리사회의 노동 체제적 특성이었다.

그 밖에 연관된 기타 요인, 예컨대 시민사회의 반 노동이데올로기가 여전히 강하다는 점도 전반적으로 신자유주의의 효과를 강화한 것으로 보인다. 경제공황의 공포 속에서 소수 조직노동의 경제적 이기주의에 대한 과도한 비판과 도덕적 비난은 쉽게 수용되었다. 반면에 노동민주주의를 위한 조직노동의 정당한 투쟁조차 용인되지 않았던 것이다.

어쨌든 종속적 신자유주의 노동체제 2기에 이르면 1기까지의 노동체제의 모순, 딜레마는 대체로 해소되었다. 민주정부의 노동억압이라는 딜레마는 수구적 보수정부가 들어서면서 더 이상 문제가 되지 않았다. 그리고 신자유주의 정책 실행을 위한 최소한의 노동민주화, 최소한의 노동 복지문제는 민주정부들을 거치면서 대체로 해결되었던 것도 중요한 이유가 된다.

최근 이명박 정부에 들어와서는 노동민주화는 다시금 크게 후퇴하고 있다. 문제는 그것이 노동정치 의제조차 되지 못하는 본격적인 반(反)민주화 국면을 알리고 있다는 점이다. 사회경제적 민주주의가 크게 후퇴하는 것과 더불어 그것이 다시 정치적 민주주의의 기반을 약화시키고 있는 것이다.

5. 노동사회 민주화의 현재와 과제

수구적인 보수정부인 이명박 정부는 집권 이전부터 강한 신자유주의 정책을 표방해왔다. 강한 신자유주의 정책의 중요 지표 중 하나가 노동에 대한 통제와 억압을 강화하는 것이나 노동정책은 이명박 정부의 주요정책으로 부각되지 않았다. 집권 첫 해의 노동정책은 거의 주목받지 못하였다(노중기 2009b).

2009년 중반 이후 비정규 노동법 개악 시도, 쌍용자동차파업투쟁 진압, 공무원노조/전교조와 민주노총에 대한 탄압, 복수노조/전임자문제 등이 부각되었으나 그 강도가 특별히 높지는 않았다. 또 그 처리방식은 매우 신중하면서도 체계적인 특징을 보여주었다.

예컨대 노동부의 준비되지 않은 무리수를 담은 비정규 노동법 개악은 노동 측 저항과 집권세력 내부의 혼란으로 철회되었다. 쌍용자동차 파업에 대한 대응도 절차와 수순을 치밀하게 고려하면서 처리하여 과도하게 진행된 것으로 보기는 어렵다. 공무원노조 전교조의 시국선언에 대한 징계는 그 수위가 높지만 여론을 동원하기 위한 상당한 세밀함을 보여주었다. 복수노조/전임자 문제에 대해 정부는 6자회담 등의 절차와 수순을 거쳐 유연하게 처리하는 모습을 보여주었다(김유선 2010; 김선수 2010).

이와 같은 노동정치적 진행은 민주정부의 집권 초기에 노동문제가 주요 정치적 정책적 쟁점이 되었던 것과 크게 대비되는 일이라고 할 수 있다. 변화는 앞서 살펴본 바와 같이 노동체제의 변동에 따라 충분히 예상된 사태 진행이라고 할 수 있을 것이다. 즉 민주정부가 부딪혔던 딜레마, 곧 정치적 제약이 없는 신자유주의 보수정부라는 조건이 노동정책 수행을 보다 단순하고 일관되게 추진할 수 있게 만든 것으로 볼 수 있다.

그리고 더 중요한 요인으로는 이전 '민주개혁' 정부가 이미 주요한 신자유주의 노동정책 사안들을 제도화해 놓았다는 변화된 조건이 있다. 정리해고와 비정규노동 사용의 합법화 등 고용유연성을 제고하기 위한 제반

정책들은 1998년 이후 장기적인 과정을 거쳐 대부분 입법화되었던 때문이었다.²⁰⁾

또 하나의 이유는 이명박 정부 출범 이후 민주노조들의 활동이 크게 위축되어 새로운 강한 통제의 필요성이 별로 발생하지 않고 있다는 점이다. 현재 민주노조운동의 주력인 제조업 공공부문 대사업장 노조들은 기업별 활동에 기초한 수동적 방어적 경제주의를 보다 강화하고 있는 것으로 보인다.²¹⁾

요컨대 노동사회의 상대적 고요함은 노동사회 민주주의의 구조적 후퇴국면을 역설적으로 보여주고 있다. 이명박 정부는 1987년 체제나 그 이전의 억압적 배제체제의 각종 통제수단들 중 일부를 다시 제도화하고 있다. 이는 이전 시기의 경찰국가를 한층 강화하는 일이었다. 그러나 노동사회에 대한 반 민주화 정책은 체계적이고 합법적인 방식으로 조심스럽게 그리고 일관되게 장기간에 걸쳐 추진되고 있다. 그것은 대체로 기본권의 전면적 부정보다는 일종의 저항도전쟁이나 ‘야금야금 민주주의’로 나타날 개연성이 크다.²²⁾

또 하나는 이제 이명박 정부의 주요 정책적 목표가 민주노조운동의 종식으로 나아갈 가능성이 커졌다는 점이다. 여러 가지 통제장치들을 가동해서 민주노조를 실질적으로 해체시키고 어용노조체제를 재구성하려는 시도가 그것이다. 예컨대 이런 기조는 전임자 임금지급을 금지하고 작업장 단위 복수노조를 허용하는 입법안이 대사업장 민주노조들을 공격목표로

20) 총자본을 대표하는 전경련의 공식적 요구에 따르면 정리해고 해고요건 완화, 파견노동 적용범위의 대폭적 확대 등 비정규 보호 완화, 사용자들의 이른바 쟁의 ‘대항권’ 강화 등이 새로운 의제가 될 수 있을 것이다. 그러나 비정규 법 개악 시도 등에서 이명박 정부는 과도한 정책적 의욕에는 반대급부가 따름을 충분히 배웠던 것으로 볼 수 있다. 이런 반대급부를 상쇄하는 현실적 요구가 될 때 정책적 의제로 될 수 있을 것이다.

21) 쌍용자동차 사예에 대한 급속노조들의 대응을 보라. 정부 입장에서는 ‘굳어 부스럼을 낼 필요가 없다’는 전략적 기조를 작동시킨 것으로 평가할 수 있다.

22) 전체 정치체제에 대한 비슷한 분석으로는 손호철(1999; 2009b) 참고. 결국 최근 이명박 정부의 억압은 군부독재 시기나 노태우 정부의 노동억압과는 그 성질이 다른 것으로 볼 수 있다.

한 데서도 뚜렷이 나타났다. 그리고 2009년 하반기에 점차 확산되고 있는 단체협약 해지 공작, 공무원노조 탄압 공작 등 공공부문에 대한 공세에서도 나타나고 있다.²³⁾

그렇다면 향후 노동운동의 과제는 무엇인가? 이명박 정부의 반 노동공세가 점차 강화될 상황이다. 그러나 과거의 전투적 조합주의 운동노선과 투쟁 방식은 더 이상 유효하지 않은 것으로 판단된다. 현재 핵심쟁점은 노동기본권이 아니라 사회경제적 민주주의이기 때문이다. 고용문제는 기업노조나 그 연합체의 전투적 쟁의로 해결될 성질의 것이 아니기 때문이다.

결국 새로운 시도가 필요한 것으로 보인다. 지난 10년간 새로운 시도였던 산별노조 건설과 진보정당 건설운동은 현재 한계에 봉착해 있다. 1997년은 전환점으로 제기된 두 과제는 노동민주화의 시간이 여전히 1997년에 멈춰 서 있음을 보여준다.

그러나 전 사회적 의제이자 정치적 의제인 고용위기, 노동유연화의 문제가 1997년 이후 지속, 심화되고 있는 것도 직시해야 한다. 이는 거리의 투쟁과 함께 보다 계급적인 노조 조직의 완성, 보다 정책적 정치적인 문제 해결을 요구하고 있다. 두 과제는 여전히 현재적 과제일 수밖에 없는 것이다. 따라서 기존 산별노조운동과 정치운동에 대한 면밀한 평가와 비판 위에서 두 가지 운동을 완성하는 장기적이고 일관된 새로운 노력이 필요하다.

특히 그 내용과 연관해서 새로운 과제 곧, 비정규노동자와의 연대운동이 정규직 노조운동의 핵심과제로 전략적으로 설정되어야 한다(임영일 2010; 노중기 2008). 민주노조운동이 정규직에 국한된 노조운동이라는

23) 복수노조 전임자 문제에 대해서는 한국노동사회연구소 노동포럼(노동사회 2010/12)을 참고할 것. 한편 2009년 여름 이후 정부는 한국노동연구원을 필두로 해서 5개 발전사, 한국가스공사, 그리고 코레일 등 핵심 공공부문 노조사업장에서 단체협약을 해지하는 전략적 공세를 시작하였다. 이는 노조의 기본 활동을 부인함으로써 그 존재근거를 위협하는 반민주적 노동억압으로 판단된다. 자세한 내용은 인터넷신문 『프레시안』, “전태일 39년, 단협해지가 유행처럼 번진다” (2009/11/25) 참고.

제약을 넘지 않고서 노동민주화의 진척은 불가하다. 그러므로 비정규 문제는 곧 정규노동의 문제임을 분명히 밝힐 필요가 있다. 그리고 이런 과제를 현실적으로 달성하기 위한 구체적 수단이 산별노조 건설과 진보정당 건설이라는 또 다른 두 개의 전략적 목표로 표현될 수 있을 것이다. ~~이러~~

참고문헌

- 김선수. 2010. “복수노조 전임자 관련 개정법안, 쟁점과 평가.” 한국노동사회연구소, 『노동사회』 제150호.
- 김연명. 2001. “김대중 정부의 사회복지정책 어떻게 볼 것인가.” 이병천·조원희 편. 『한국경제, 재생의 길은 없는가』. 당대.
- 김유선. 2007. 『한국의 노동 2007』. 한국노동사회연구소.
- _____. 2010. “개정 노동조합법 평가와 대응방향.” 한국노동사회연구소. 『노동사회』 제150호.
- 노중기. 2008. 『한국의 노동체제와 사회적 합의』. 후마니타스.
- _____. 2009a. “민주노조운동의 위기 구조와 대응전략 연구.” 한국사회과학연구소 편. 『동향과 전망』 제77호(가을·겨울호).
- _____. 2009b. “이명박 정부 출범 1년의 노동정책: 평가와 전망.” 비판사회학회 편. 『경제와 사회』 제81호.
- 박준식. 2001. “1987년 이후의 작업장 정치와 노동의 시민권.” 『세계화와 노동체제』. 한울아카데미.
- 손호철. 1999. 『신자유주의시대의 한국 정치』. 푸른 숲.
- _____. 2006a. 『해방 60년의 한국정치: 1945~2005』. 이매진.
- _____. 2006b. “노동운동의 이념과 노선.” 『한국형 사회협약의 모색과 복지국가』. 경기개발연구원.

- _____. 2009a. “사회학적 서술주의와 추상성의 혼돈을 넘어서: 조희연, 서영표 체제론에 대한 반론.” 『마르크스주의 연구』 겨울호.
- _____. 2009b. “김근태, MB, 저강도 전쟁.” 인터넷신문 『프레시안』 칼럼 (2009/11/23).
- 이계수·오병두. 2008. “이명박 정부의 친기업적 경찰국가화에 대한 비판과 민주법학의 대응.” 학술단체협의회 토론회 발표문(2008/11/07).
- 이병훈. 2008. “노동양국화와 민주주의.” 민주화운동기념사업회 편. 『기억과 전망』 통권 19호.
- 임영일. 2010. “한국의 노동운동: 위기와 진로 모색.” 한국노동운동연구소. 『노동의 지평』 제6호.
- 정무권. 2001. “국민의 정부의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환?” 안병영·임혁백 편. 『세계화와 신자유주의』. 나남.
- 조희연·서영표. 2009. “체제논쟁과 헤게모니전략.” 『마르크스주의 연구』 가을호.
- 최영기 외. 1999. 『한국의 노사관계와 노동정치 I: 87년 이후 사회적 합의를 중심으로』. 한국노동연구원.
- 최장집. 1992. “한국의 노동계급은 왜 계급으로서의 조직화에 실패하고 있나?” 한국사회학회 한국정치학회 공동주최 학술대회. ‘한국의 국가와 시민사회’ 발표 논문.
- _____. 2005. “사회적 시민권 없는 한국 민주주의.” 최장집 편. 『위기의 노동』. 후마니타스.
- _____. 2006. 『민주주의의 민주화』. 후마니타스.
- 한국정치연구회 편. 1992. 『현대민주주의론 I』. 창작과 비평사.

Therborn, Göran. 1977. “The Rules of Capital and the Rise of Democracy.” *New Left Review*, No. 103.

Burawoy, Michael. 1985. *Politics of Production*. Verso.

투고: 2010.3.31 심사: 2010.5.4 확정: 2010.5.19