

한국 노동정치체제의 변동과 전망 : 1987 ~ 1997

1987년 노동자대투쟁 이후 10년 동안 노동과 자본의 사회관계는 각 주체의 행위를 제한하고 규정하는 일정한 상호작용의 틀 속에서 재생산되어 왔다. 필자가 '1987년 노동정치체제'로 부르고자 하는 이같은 상호작용의 틀이 형성된 것은 한국의 노사관계의 구조적 조건과 민주화이행정치의 특수한 조건 속에서였다.

노종기

한신대 사회학과 교수

1. 문제제기

민주노총이 주도한 지난 겨울 노동법총 파업은 한국의 노사관계의 전개과정에서 중요한 하나의 분수령을 이루는 대사건이었다. 파업의 구체적인 내용과 성격에 관해서는 보다 자세한 경험적·이론적 논구가 필요할 것이지만 그 역사적 의미에 관해서는 크게 이론의 여지가 없을 것이다. 특히 10년 전의 노동자대투쟁과 비교해보면 그 성격은 보다 분명해진다.

먼저 지난 겨울의 파업은 1987년 이후 최초의 실질적인 총파업이었으며, 그 과정

에서 노동운동은 시민권을 주체적인 역량으로 쟁취할 수 있었다. 사회민주화의 핵심적 쟁점들에 대해서 노동운동이 국민적 지지 하에 투쟁을 주도한 것은 시민사회 내에서 노동운동의 중심성이 다시금 확인되는 과정이었다.(임영일, 1997: 51-52) 그리고 10년 전 노동자대투쟁이 자연발생적이고 근로조건 개선이나 작업장민주주의를 중심으로 한 낮은 수준의 대중파업투쟁이었던 반면, 올해의 파업은 민주노총의 주도하에 노동법 무효화와 재개정이라는 선명한 목표를 갖고 조직적으로 전개된 대정부투쟁이었다.(조효래, 1997: 50)

이 글은 1996-1997년의 거울총파업이 상징적으로 보여준 지난 10여 년 간의 노사관계변동을 거시적으로 조망하는 것을 목적으로 한다. 노동개혁위원회의 설치나 개약인의 날치기통과와 같은 정부, 여당의 전략적 실패나 민주노총의 올바른 전략적 방침과 투쟁 등 파업을 둘러싼 각 주체의 직접적 행위나 전략은 오히려 거시 구조변동의 산물일지도 모른다. 그러므로 필자는 노동법파업 그 자체를 문제로 삼기보다는 그것을 가능하게 만든 사회구조적 조건을 및 그것의 변동과정에 주목할 것이다. 그것은 향후 노사관계의 전개방향을 전망하기 위해서도 필요한 일이다.

2. '1987년 노동정치체제'의 구조와 내적 모순

1987년 노동자대투쟁 이후 10년 동안 노동과 자본의 사회관계는 각 주체의 행위를 제한하고 규정하는 일정한 상호작용의 틀 속에서 재생산되어 왔다. 필자가 '1987년 노동정치체제'로 부르고자 하는 이같은 상호작용의 틀이 형성된 것은 한국의 노사관계의 구조적 조건과 민주화이행 정치의 특수한 조건 속에서였다.

노동자대투쟁은 노동자계급이 군부독재체제와 억압적인 노동배체제에 도전하여 직업상 내에서 최소한의 민주적 권리를 쟁취하고자 하였던 자발적인 대중투쟁이

었다.(노중기, 1997) 당시 노동자들의 핵심적인 요구는 작업장에서의 세반 차별대우와 비민주적 관행을 철폐하는 것과 이를 제도적으로 보장하기 위해서 자주적이고 민주적인 노동조합을 결성하고, 운영할 권리를 확보하는 것이었다. 6월 민주화항쟁과 연속선상에서 진행된 노동자대투쟁은

1987년에 형성된 노동정치체제는 군부독재체제의 그것과는 몇 가지 점에서 구별될 수 있었다. 국가와 자본의 노동통제전략은 5공의 억압적 배제전략으로부터 6공 이후의 해계모니적 배제전략으로 점차 이행하게 되었다.

한국사회의 민주화라는 국가정치변동을 노동현장에서 재생산하고 확장한 민주화투쟁이었다.

그러나 3개월에 걸친 뜨거운 대중투쟁에도 불구하고 노동자들이 직접적으로 쟁취한 것은 그리 많지 않았다. 그것은 매우 제한적이고 연속적

인 방식으로 이루어졌던 한국사회 민주화의 특성이 노동현장에서도 재생산된 것을 의미하였다. 대투쟁 초기에 방편적이었던 국가와 자본은 정치과정에서 주도권을 장악하게 되면서 대투쟁을 강하게 억압하였고, 곧바로 노동정치체제를 자신의 이해에 맞게 재편하였다. 국가와 자본의 전략은 노동자들의 요구를 가능한 한 최소한의 범위에서 제한적으로 수용하고 기존의 배제적 노동정책을 그대로 유지하는 것이었다.

국가와 자본의 전략적 선택은 1987년 노동법개정에서 잘 나타났다. 개정노동법은 민주노조 결성을 거의 완전히 봉쇄하고 있었던 노조설립제한조항을 크게 완화하였지만, 그 밖의 핵심노동통제수단들을 그대로 존치하거나 강화하는 것을 특징으로

하였다. 복수노조금지, 제3차개입금지, 공무원·교원의 단결금지, 노조의 정치활동 금지가 그 대표적인 통제수단들이었다. 6공체제 하에서 국가와 자본은 법적 통제수단 이외에 이데올로기적·물리적·조직적 통제수단들에 있어서도 군부독재체제 하의 유산을 그대로 사용할 수 있었다.

그렇지만 1987년에 형성된 노동정치체제는 군부독재체제의 그것과는 몇 가지 점에서 구별될 수 있었다. 국가와 자본의 노동통제전략은 5공의 억압적 배제전략으로부터 6공 이후의 계모노적 배제전략으로 점차 이행하게 되었다.(노중기, 1995) 그리고 노동운동은 비로소 계급형성의 조직적 기반을 갖고 성장하기 시작하였다.

먼저 노동정치에 대한 국가정치의 영향력이 심대한 한국사회에서 매우 제한적이거나 절차적 민주주의가 도입됨으로써 국가 노동통제전략의 구조적 배경이 크게 변화하기 시작하였다는 점이다. 국가는 물리적 억압수단을 무제한적으로 사용할 수 없게 되었고 정책실행에서 정당성을 제고시키지 않을 수 없게 되었다. 그 결과는 법적·이데올로기적 통제수단의 중요성이 커지고 물리적 억압의 통제효과가 점차 약화되기 시작하는 것으로 나타났다.

둘째, 단위사업장에서 노동조합이 결성되고 활동하는 것을 완전히 봉쇄할 수 있는 제도적 장치를 상실하게 되었다는 점이다. 그 결과 군부체제에서와는 달리 단위사업장에서 노조의 일상활동이나 임금투쟁은 상당정도 용인될 수 밖에 없었고, 작업장은 노사 간의 각축의 장으로 변화되었

다. 그리고 국가통제는 기업별노조체제를 유지하고 노조간 연대를 막는 것에 집중되었다.

세째, 노동운동이 본격적으로 성장하기 시작함에 따라서 노동정치의 장이 본격적으로 열리기 시작하였다. 국가정치에 의해서 배제되었던 노동정치의 장은 활성화되기 시작하였고, 그것은 곧 역으로 국가정치에 영향을 미치는 중요한 변수가 되었다. 1986-1988년의 3저호황 이후의 경제구조 변동, 민주화과정에서의 정치적 불안정성 등과 같은 배경적 요인들은 그 효과를 배가하였다. 노동운동의 추이는 직접적으로 정치, 경제적인 효과를 가져왔으며 다양한 측면에서 사회적 쟁점으로 발전하였다.

한편 민주화과정에서 등장한 1987년체제는 매우 유동적인 과도기체제라는 특성을 갖고 있었다. 무엇보다 그것은 노동정치체제가 전체 사회의 자유화, 민주화의 흐름에 조응하지 못하는 것에 기인하였다.

국가와 자본은 권위주의체제 이래 압도적이었던 계급역량을 동원하여 노동운동의 시민권을 여전히 박탈하고 있었다. 각종 권위주의적 노동통제수단들이 여전히 사용되었으며 노동배제의 전략적 목표는 강하게 유지되고 있었던 것이다. 그러나 이와 같은 배제전략은 민주화의 국가정치가 약속했던 최소한의 부르조아민주주의적 권리를 노동정치영역에서는 부인하는 결과로 나타났다. 노동자들의 기업수준에서의 노조활동을 용인하지 않을 수 없었으면서도 노동운동의 최소한의 시민적 권리

를 여전히 부정하는 모순적 통제전략은 10년 간의 노동정치를 매우 유동적이고 역동적인 것으로 만들었던 것이다.

1987년체제는 보다 구체적인 수준에서 많은 결함을 갖고 있었다. 그것은 국가와 자본, 노동운동 등 각 주체에게 모두 불만족한 것이었으며, 전체 사회체제에 상당한 비용부담을 야기하는 과도적인 체제였다. (노종기, 1996)

먼저 국가와 자본의 입장에서 보면 해계모니적 배제전략의 통제효율성은 매우 의심스런 것이었다. 제급적 성격이 분명한 정부의 노동정책과 노동행정은 노동자들로부터 정당성을 얻기 매우 힘들었으며, 장기적으로 국가통제의 규제력을 크게 약화시켜왔다. 민주노조세력은 국가통제의 제도적 장치들에 대해 전혀 정당성을 부여치 않았으며 오히려 이를 투쟁의 쟁점으로 부각시켰다. 그 결과 국가와 자본은 여전히 법적·제도적 정당성을 갖지 못하는 각종 통제수단들을 새로이 도입하지 않을 수 없었고, 이는 다시금 통제효율성을 추락시켰던 것이다. 노동법이 아니라 형법과 민법 상의 여러가지 법률들이 주요한 노동통제수단으로 사용된 것은 그 단적인 예라고 할 수 있다. 그리고 노동자에 대한 수배, 구속, 해고는 곧바로 새로운 투쟁을 야기하였다. 요컨대 통제수단이 새로운 투쟁을 불러와 통제효율성을 잠식하는 악순환이 되풀이되었다.

1990년대 초까지 노동운동은 1987년체제의 틀 속에서 조작적 성장이 크게 제한받기도 하였으나 대중동원에 기반한 전투적 연대투쟁으로 그 제약을 돌파하였다.

둘째, 노조간 연대를 강하게 통제하였던 해계모니적 배제전략 하에서 노동자들의 요구는 기업단위의 임금교섭과 쟁점들에 집중되었다. 그 결과 노사대전의 최전선이 기업단위의 교섭으로 고착되면서 교섭력이 큰 대규모 노조들의 교섭결과는 임금도미노현상 속에서 전체 노동자들의 임금 상승으로 귀결되었다. 국가가 1989년부터 시도한 여러가지 임금억제정책은 기업별교섭과 대립적 노사관계로 구조화된 1987년 노동정치체제의 틀을 벗어나지 않고서는 성공할 수 없는 것이었다.

세계, 단위사업장에서 노동자들의 전투성이 강하게 유지되는 상황에서 기업의 작업장통제력은 매우 취약하게 구조화되었다. 경제구조 변동에 따라 기업은 작업장조직을 재편하고 노동력을 유연하게 이용하기를 원했지만 노동조합의 강한 반대를 극복할 수 없었다. 국가경제수준에서는 산업구조 재조정과정이 난관에 부딪히는 결과로 나타났다. 작업정에서의 각축은 업종이나 경기여건 등 개별적으로 차이가 있었지만 일반적인 현상이었고 지속적으로 야기되었다.

네째, 1987년체제는 사회민주화와 경제개발화 그리고 경제구조의 고도화가 진행될 상황에서 국제사회의 노동체제 민주화 요구를 끊임없이 불러일으켰다. ILO, OECD, BR 등 국제적 압력들은 국가의

대의정책에 상당한 부담을 주었다.

끝으로 노동운동의 시각에서 보면 1987년체제는 시급히 극복해야 할 과거의 유물이었다. 노동운동은 1987년체제가 성립된 직후인 1988년부터 이 체제의 반노동자성을 강하게 비판해왔다. 그것은 노동운동의 최소한의 일반민주적 권리를 크게 제약하고 있는 반민주적 체제였다. 그뿐만 아니라 노동운동을 기업내로 제한함으로써 계급적 노동운동과 노동자의식의 성장을 결정적으로 제약하는 체제로 판단하지 않을 수 없었다.

그러므로 노동운동은 1987년체제의 구조적 한계를 드러내고 그것의 재편을 요구한 핵심주체였다. 1990년대 초까지 노동운동은 1987년체제의 틀 속에서 조직적 성장이 크게 제한받기도 하였으나 대중운동에 기반한 전투적 연대투쟁으로 그 제약을 돌파하였다. ILIO공대위, 전노대, 민주노총으로 이어지는 조직적 연대폭의 확장은 실질적인 의미에서 1987년체제를 붕괴시켜왔다. 그리고 민주노조들은 단위사업장 내의 임금, 근로조건 교섭을 넘어서서 사회개혁투쟁, 대국민홍보투쟁, 통일투쟁 등으로 투쟁의 질을 변화시키기 위해 지속적으로 노력을 기울여왔다.

그러나 1987년체제가 유지되는 한 노동운동 발전의 속도와 범위는 매우 제한적인 것일 수밖에 없었다. 그것은 민주노조 진영의 전략적 의사와 무관하게 노동운동을 기업별로 고착시키고 기업간 분절효과를 증가시킬 것이기 때문이었다. 그리고 작업장수준에서 자본과 대립하고 국가수

준에서 정부의 대결하는 가운데 민주노조의 역량은 매우 소모적으로 낭비될 수밖에 없는 구조에서 벗어날 수 없음을 의미하였다.

3. 1987년체제의 성립과 발전 : 시기별 분석

특정한 노동정치체제는 그 속에서 상호작용하는 전략적 주체들에 의해서 구조화되거나 변동하게 된다. 그리고 주체들의 전략적 행위를 구속하는 정치·경제적 배경조건은 노동정치의 구조변동을 야기하는 중요한 변수가 된다. 1987년 노동정치체제도 지난 10여년 간의 민주화과정과 경제구조의 변동에 의해 크게 영향받아 왔으며, 변화·발전해왔다.

1) 체제형성기 : 1988-1989

노태우정권이 성립된 직후인 1988년과 1989년은 1987년체제의 기본구조가 형성되었던 시기였다. 체제형성기는 다시 국가의 억압이 크게 완화된 1988년과 국가개입이 재개된 1989년으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

1988년은 한국의 노동정치체제에서 매우 예외적인 시기였다. 6공국기는 노사관계에 대한 직접적인 개입을 자제하고 상대적으로 보아서 노사지율을 강조하는 노동행정을 실시하였다. 정보기관, 공안기관 등의 억압적 국가기구를 대신해서 공식 노동행정의 주무부서인 노동부와 국회(노동위원회)의 정책결정과정에서의 영향력이 크게 신장되었다. 국가통제가 크게 약화된

것은 여소야대의 정치상황, 지배블리내 세력갈등, 민주화 이행 직후였던 집 등 주로 정치적인 상황조건에 기인하였다.

이 시기의 노동운동은 1987년 이후 국가개입이 완화된 상황에서 단위사업장에서의 노동조합 결성과 일상활동이 매우 활발하게 진행되었다. 그러나 첫 번째 임금교섭에서부터 노동운동은 1987년체제의 내적 한계를 절감하지 않을 수 없었다. 민주화이행에 따라 자유롭고 자율적인 노사관계의 새상이 펼쳐지리라는 기대는 어긋났다. 국가의 물리력이 직접적으로 작용치 않는 상황에서도 개정 노동법의 통제조항과 개별 사업장에서의 통제구조는 여전히 유지·작용하고 있었던 것이다. 복수노조 금지조항이 기존의 어용노조를 보호하였으며, 사용자들은 재빨리 어용노조를 금지하였다. 그리고 제3차개입금지조항은 노동자 간, 노조 간 연대활동 일반을 불법적인 것으로 만들었으므로 노동조합활동의 자유는 크게 제약받을 수밖에 없었다.

이런 상황에서 노동운동의 대응은 노동조합 간의 지역적 연대를 강화하는 것과 1987년체제를 지탱하는 제도적 장치였던 노동법에 대한 반대투쟁을 조직하는 것으로 나타났다. 노동법투쟁은 법개정 후 빈번도 되지 않아 1988년 임금투쟁 시기 중에 이미 시작되었으며, 11월 전국노동자대회에서는 전국의 노조대표자가 모여 노

동법개정투쟁에서의 연대방침을 구체화하였다.

이와 같은 노동공세의 상황은 그리 오래 가지 못하였다. 1988년 말 5공청문회를 거치면서 야당 주도의 정국상황은 급격히 변화하였다. 연초 풍산급속에 대한 공권력 투입을 필두로 해서 1989년은 지배블릭

**체제형성기의 노동정치는
직업장과 노사관계에서의 최소한의
자유화와 민주화를 요구하는 노동운동과
이를 허용치 않고 구리의 노동배제체제를
제도화하고자 하였던 국가자본의 처절한
대립이 처음으로 나타났던 시기였다.**

의 노동운동에 대한 대공세가 지속된 시기였다. 현대중공업파업과 연이은 공안정국은 그 중요한 계기였다. 중간평가, 공안정국, 3당합당정국 등 연이은 정치세력 재편과정에서 노동운동과 노동

통제는 국가정치과정의 실행수단으로 이용되기도 하였다. 국가의 재개입에 따라 각 사업장에서는 단위노조와 사용자-국가권력 사이의 권력투쟁이 격렬하게 진행되었다.

이 시기에는 공권력투입과 구속, 수배와 같은 물리력과 반공이데올로기, 임금기어드라인 등과 같은 구시대적 통제수단들이 다시금 노동정책에 사용되어 곧부득재로 회귀하는 듯이 보이기도 하였다. 그러나 무노동무임금원칙, 경영권·인사권수호원칙 등 새로운 통제수단들이 '노사관계대체'이라는 이름으로 개발되어 나타났던 것도 이 시기였다. 그리고 각 통제수단들은 절차적 정당성을 가능한 한 구비하고자 하는 방향으로 체계화되어 동원되었다는 점에서 헤게모니적 배제전략의 특성을 분명하게 보여주었다.

요컨대 체제형성기의 노동정치는 작업장과 노사관계에서의 최소한의 자유화와 민주화를 요구하는 노동운동과 이를 허용치 않고 구래의 노동배제체제를 제도화하고자 하였던 국가자본의 치열한 대립이 처음으로 나타났던 시기였다.

2) 체제정착기 : 1990~1992

체제정착기는 노자 간에 일종의 힘의 균형이 지배한 시기였다. 노동운동의 제반 요구가 국가의 노동통제전략 강화에 의해 봉쇄되었으나, 국가와 자본 또한 노사관계의 안정성을 확보하는데는 실패한 시기였다.

1989년의 격렬한 노동정치과정은 1990년 1월 전노협결성과 3당합당을 계기로 해서 일단락되었다. 1990년 상반기 전노협에 대한 범정부적 대응과 현대중공업-KBS파업에 대한 공권력투입과정에서 해계모니적 배제전략의 통제효율성은 커대치에 달하였다. 노동운동의 조직적 성장과 양적 팽창은 중지되었다. 그러나 동시에 이 시기는 국가 통제전략의 한계가 분명히 드러났던 시기였다. 표면적으로 노동운동의 성장을 중지시킬 수는 있었지만 작업장에서의 민주노조의 전투성을 완전히 잠재울 수 없었으며, 결과적으로 안정적인 자본축적을 뒷받침할 수 있는 제도적 여건을 마련하는 것에서 실패하였기 때문이다.

3당합당으로 정치적 지배체제가 안정화되고 노동운동을 일정 수준에서 통제할 수 있게 된 상황에서 노동정치를 규정하였던 것은 경제적 요인이었다. 대내적으로는 지

속적인 임금상승과 구조적인 노동력수급 불균형현상, 산업구조의 전환이 진행되고 있었다. 그리고 대외적으로는 사회주의체제의 붕괴, 우루과이라운드와 같은 국제교역질서의 재편, 선진자본주의국가의 시장개방 요구 등 범 세계적인 경제체제 변동의 여파가 한반도에 직접 영향을 미치고 있었다.

그러므로 국가는 자본의 이해에 부합하는 경제정책의 일환으로 재반 노동정책들을 실시하고자 하였다. 임금억제정책을 필두로 해서 근로자파괴전제, 시간제근로제 등 노동시장 유연화정책을 도입하고, 노동시간을 연장하고 해고요건을 완화하거나 변형근로시간제를 도입함으로써 노동보호기준을 완화시키려는 정책이 주요한 골자를 이루었다.

그러나 국가는 자신의 전략적 목표들을 달성하는데 대체로 실패할 수 밖에 없었다. 예를 들어 임금정책을 보면 국가는 1990~1991년 한지리수 임금정책과 1992년 총액임금제로 1987년 이후 계속되던 급속한 임금상승에 제동을 걸고자 하였다. 그러나 민주노조운동을 불법화하면서 임금억압을 강화하는 것은 국가정책의 계급적 편향성만을 극명하게 드러낼 뿐이었다. 더욱이 기업별 임금교섭체제의 기본틀을 유지하면서 행정적으로 임금을 억제하는데에는 기본적인 한계가 있었다. 결국 국가의 행정적 개입에도 불구하고 대규모 노조의 전투적 임금투쟁으로 말미암아 임금은 지속적으로 상승하는 것으로 귀결하였다. 이런 정책실패는 여타 정책사안들의

경우에도 대체로 마찬가지였다.

이런 측면에서 특히 이시기 국가정책이 주목하였던 것은 새로이 도입된 제반 통세수단들과 장치들을 제도화하는 일이었다. 국가는 이미 1990년부터 노동관계법 개정작업을 은밀히 시작하였으며, 이는 1991년 노동부의 법개정시도와 1992년

대통령지시에 의한 '노동관계법연구위원회' 구성에 이르기까지 계속되었다. 정부의 지속적인 고강력한 법개정 시도에도 불구하고 그것은 실패로 끝날 수 밖에 없었다. 실패의 핵심적인 이유는 기존의 해게모나직 배제전략을 제도화하는 법개정안

이 노동자계급의 강한 정치적 저항을 필연적으로 야기할 수 밖에 없었던 것에 있었다. 1991년 예정되어 있었던 지자체선거와 1992년의 총선과 대선과정을 앞두고 노동자들의 대규모 저항을 불러일으킬 법개정을 시도할 수는 없었던 것으로 보인다.

제정정착기에 노동운동은 상대적으로 침체기를 맞이하였다. 민주노조운동의 조직적·이념적 중심이었던 전노협은 국가통제의 강화에 따라 그 활동폭이 크게 제약될 수 밖에 없었다. 대부분의 단위노조들은 사용자와 국가의 공격에 대해 방어적인 투쟁에 급급한 상황이었다. 전노협소속 노동조합과 대규모사업장 민주노조들이 선택할 수 있는 전략은 통제에 복종하거나

연대들을 확장하는 것 뿐이었다. 대부분의 민주노조들은 한국의 ILO가입을 계기로 자연스럽게 공농부쟁의 틀을 만들기 시작하였다. 새로운 연대의 틀인 ILO공동대책위원회에는 전투적인 중소기업노조 중심의 전노협 이외의 사무적노조와 대기업노조들이 참여하였다.

요약하자면 이 시기에 국가의 강한 통제정책은 노동운동의 양적 성장을 제어할 수 있었지만 오히려 민주노조운동의 질적 성장을 강제하는 의도치 않는 결과를 가져왔다. 그리고 국가는 경제구조변동에 따른 자본의 요구를 정책수단을 통해서 관

철하는데에도 실패하고 있었다. 노동정치 의 딜레마와 내적 불안정성은 노동계급의 민주적 요구를 배제하는 1987년 노동정치체제의 내적 특성에 기인하고 있었다.

3) 변화모색기: 1993-1995

이러한 문민정권의 성립은 국가가 1987년체제의 변화를 본격적으로 모색할 수 있는 중요한 계기가 되었다. 정책변화는 이미 1992년 신경재5개년계획의 '노사관계제경립방안'에서도 검토되었던 바 있었지만, 정권교체에 이를 실행할 수는 없었다. 민간장부가 정권초기에 누린 높은 국민적 지지는 국가가 1987년체제의 변형을 본격적으로 시도하게 한 중요한 동력이었다. 그리고 90년대 초반의 경기침체

지배블러 내 개혁분파에게
보다 분명해진 사실은 노동운동을
이념적으로 실질적으로 대표하고 있었던
민주노조운동을 배제한 상태에서
보다 효율적이고 생산적인 노동체제를
도입하는 일은 불가능하다는 점이었다.

와 국제경쟁의 가속화도 중요한 배경적 요인이었다.

이런 상황에서 지배블럭 내 개혁분파에 게 보다 분명한 사실은 노동운동을 이념적으로 실질적으로 대표하고 있었던 민주노조운동을 배제한 상태에서 보다 효율적이고 생산적인 노동체제를 도입하는 일은 불가능하다는 점이었다. 1993년에 일어난 일련의 사건들은 1987년체제의 가능성과 한계, 그 변형가능성과 전망을 함께 보여준 중요한 지표였다.

먼저 김영삼정부의 첫 노동부장관이었던 이인제는 기존 노동배제전략의 변형을 적극적으로 시도하였다. 그는 취임초기부터 '전교조 해직교사 및 해직 노동자의 복직 추진', '노조의 정치활동 허용 검토', '해고효력 다투는 노동자의 조합원자격 인정', '제별 회장 부당노동행위 혐의 구속', '재야노동단체와의 대화', '노조의 인사권·경입권 참여요구의 정당성 인정' 등 노동배제전략의 핵심적 제도적 장치들에 대해서 기존의 정책방식과 다른 정책을 제시하였다. 특히 '복수노조 인정을 신중히 검토'하겠다는 그의 발언은 기존 노동정치체제의 근본적인 변동을 외치는 것으로 평가될 수 있었다. 이는 궁극적으로 노동법개정을 통해서 새로운 정책들을 제도화하고 1987년체제를 대신할 새로운 노동정치의 틀을 도입하는 것을 목표로 하고 있었다.

그러나 아폴로산업의 파업과 현대그룹사 노조총파업을 계기로 지배블럭 내 수구적 분파들과 독점재벌은 정부의 정책선회

에 대해 강한 반발과 저항을 표출하였다. 이 과정에서 보수 제도언론은 보수세력의 핵심적 권력기구로 작동하였다. 경쟁력강화를 지배이데올로기의 한 축으로 삼고 있던 김영삼정권은 1993년 하반기 이후 노동영역에서의 개혁을 포기하고 배제전략을 다시 고수하는 방향으로 나아갔다. 다만 경쟁력담론-고통분담론과 세계화이데올로기가 노동통제에서 차지하는 비중이 더욱 커져 배제전략의 '해게모니적 성격'은 이전 시기보다 한층 강화되는 모습을 보여주었다. 결국 노동법개정 시도는 다시 한번 실패로 돌아가고 말았으며 결국 장관은 퇴진하게 되었다.

1993년의 노동정치과정에서 분명히 드러난 것은 사용자집단이 1987년체제에 대해서 강한 감착을 보이고 있었다는 점이었다. 특히 독점재벌들은 자신들의 지불능력에 기초해서 기존의 노동배제체제를 그대로 유지하고자 하였다. 그러나 이외 같은 수구적 전략은 노동측으로부터 강한 반발을 야기하여 노동운동의 조직적 연대를 강화하는 효과를 가져왔을 뿐만 아니라, 장기적으로 총자본의 이해와도 부합치 않는 것이었다.

민주노조운동은 1993년 전국노동조합대표자회의를 결성하였고 1994년 민주노총 준비위원회를 거쳐 1995년 11월에는 전국민주노동조합총연맹을 결성하였다. 노동조합 수와 조직률이 지속적으로 하락하는 가운데에서도 연대의 범위가 확장됨으로써 민주노조운동은 권력자원의 크기를 배가할 수 있었다. 민주노총은 제조업

의 핵심적인 전략사업장들 뿐만 아니라 사 무직노조와 공공부문노조를 포함함으로써 실질적으로 노동조합운동의 중심으로 성장하였다. 특히 1994년 철도와 지하철 노동자들의 파업, 1995년 철도 전력에서의 노조민주화투쟁, 한국통신의 노조민주화 투쟁 등 공공부문 노동자들의 투쟁은 주목할만한 일이었다. 공공부문이 가진 투쟁의 잠재력과 정치적 파급력이 민주노총의 권력자원으로 흡수됨으로써 민주노총운동은 새로운 발전의 전기를 맞게 되었다.

마지막으로 변화모색기에는 1987년 노동정치체제의 한계가 더욱 극명하게 드러났다. 1994-1995년 기간동안 노동·경총 간의 이른바 '사회적 합의'에 의한 임금통제가 그 대표적인 사례였다. 국가는 경쟁력강화에 결정적인 장애물로 인식되었던 고율의 임금인상을 억제하기 위해서 노사 간 최상급조직의 자율적인 임금합의를 유도하였다. 그러나 표면적으로는 민간의 자율교섭과 합의의 형식을 가졌지만 본질적으로는 국가의 행정적 임금통제의 성격을 전혀 탈락하지 못하였다. 결국 '사회적 합의'는 임금억제의 효과를 거의 가져오지 못한 채로 국가정책의 개입성 노출, 한국노총의 조직력 약화, 민주노총의 조직 강화라는 비효율을 부당하는 것으로 귀결되었다.

4) 노동개혁과 체제변동 : 1996-1997

1996년 4월 국회의원 총선 직후 김영삼 정부는 갑작스럽게 노사관계개혁위원회를 설치하여 노동개혁을 실시한다고 발표하였다. 대신을 앞두고 권력누수현상이 예상되었던 정권 말기에 노동법을 개정한다는 것은 매우 이례적인 일이었다.

지베블릭 내 개혁파의 주도 하에 시작된 노동개혁의 핵심은 노동법개정이었다. 노동측에서 요구하는 집단적노사관계법률조항(노동조합법, 노동쟁의조정법)과 사용자측에서 요구하였던 개별적노사관계법률조항(근로기준법 등)을 교환하

는 것을 핵심내용으로 하고 있었다. 전자에서는 복수노조금지조항, 제3자개입금지조항 등의 철폐가 핵심이었고, 후자에서는 근로기준 보호기준의 완화와 제반 유연화세도의 도입이 관건이었다. 노·사 양측이 서로 상대의 요구를 강하게 비판하고 있었으므로 합의는 쉽지 않을 것으로 예상되었다. 여러 가지 우려곡절이 있었지만 노개위 개정안이 정부에 제출되었던 11월까지 노개위의 구도는 유지되었다.

그러나 12월 초 정부안이 국회로 이송되어 달리기통과에 이르는 기간동안 권력내부의 노동개혁 의도는 크게 왜곡되었고 노개위 정국은 더 이상 식동할 수가 없게 되었다. 그리고 그것은 곧바로 노동측의 강한 반발과 초유의 거물총파업을 불러일

1996년 노동정치과정의 핵심은 오히려 참여와 협력을 가능케하는 제도적 선결작업인 노동운동의 합법화·시민권부여에 있었다. 그것은 1987년체제의 해체를 가능케하는 제도적 요건이었다.

으켰다. 국민적 지지와 대중동원력을 기반으로 한 민주노총의 총파업으로 국가와 자본은 개악안을 철회하고 노동법을 재개정하지 않을 수 없게 되었다. 요컨대 독점자본을 중심으로 하는 수구세력이 정부와 제도권 정치과정 내부에서 압도적인 역량을 발휘하여 자신의 이해를 직접적으로 반영하는 날치기 인을 통과시켰다면, 민주노조운동은 유일한 권력자원인 대중동원력을 기반으로 하여 날치기 안을 지지시켰던 것이다.

노동개혁 정국에는 여러가지 배경적 요인들이 작용하고 있었던 것으로 판단된다. 1995년 말의 군부세력 제거, 총선에서의 신한국당 승리 등 권력기반의 강화는 집권세력이 노동개혁을 실시할 수 있게 된 직접적 배경이었으며, 대선정국의 주도를 위한 개혁드라이브의 필요성도 중요한 이유가 되었다. 또 OECD, ILO 등 국제기구의 압력도 중요한 외부적 요인이라고 할 수 있다.

그렇지만 근본적으로 김영삼정권의 개혁 시도는 단지 개혁세력의 전략적 행위라는 차원이 아니라, 1987년체제의 모순에 대한 총자본의 전략적 대응이란 점에서 파악되어야 할 것이다. 앞서 본 바와 같이 1987년체제는 노동을 배제함으로써 총자본의 이해를 장기적으로 훼손하고 노동운동의 질적 성장을 야기하는 체제였다. 특히 1990년대 이후 WTO체제 하에서 국제경쟁이 치열해지고 생산과다산업의 변화가 급속히 이루어지는 시점에서 노동층의 동의를 전혀 산출할 수 없었던 만큼 그 한

계는 분명한 것이었다. 그런 의미에서 그것은 1991년 1992년의 노동법개정 시도, 1993년의 노동행정 개혁의 연장선상에 위치한다.

1996년 국가의 노동개혁 시도는 이전의 시도들처럼 결국 실패하고 말았는가? 만약 개혁주체들의 의도적인 전략적 구상인 '참여의 협력의 노사관계구축'이란 관점에서 본다면 개혁은 실패한 것일지도 모른다. 그러나 '참여와 협력' 혹은 신보수주의-신자유주의 전략은 1987년체제 하에서는 원초적으로 불가능한 주제였다. 그런 의미에서 그것은 1987년체제가 일단 해체되고 노동운동이 시민권을 획득한 이후, 즉 포스트-1987년체제의 과제였다. 1996년 노동정치과정의 핵심은 오히려 참여와 협력을 가능케하는 제도적 선결직업인 노동운동의 합법화-시민권부여에 있었다. 그것은 1987년체제의 해체를 가능케하는 제도적 요건이었다. 이런 측면에서 예컨대 날치기와 총파업을 불러일으킨 최종적인 쟁점이었던 민주노총의 합법화가 노동층의 투쟁으로 쟁취된 점은 매우 중요한 지점이었다. 그리고 만일 날치기안의 통과로 정치과정이 일관되었다면 그것은 1993년의 개혁시도와 마찬가지로 1987년체제를 연장하거나 강화하는 한바당의 예외소드가 될 수도 있었다.

그러므로 1987년체제의 변형이라는 구조적 요구의 측면에서 보면 1997년 3월 법개정에 의해서 개혁 시도는 일정한 결과를 산출한 것으로 파악되어야 한다. 이 과정은 개혁세력의 전략적 교환과 합의에 의