



멕시코 외환위기와 노동시장·노사관계

이 글은 「입법조사연구」, 1998. 4월호에 실린
 줄고 「멕시코 외환위기와 노동시장·노사관계」를 축약한 것이다.

김 준

국회 연구관 사회학박사

1. 머리말

멕시코는 케소화 위기로 1995년 2월부터 IMF, 미국 등으로부터 수백억달러 규모의 구제금융을 지원 받아야 했다. 그 과정에서 세금과 공공요금을 비롯하여 각종 물가가 급등하고, 기업 도산이 속출했으며, 엄청난 규모의 실업자가 발생하는 등 심각한 위기에 직면했다.

그러나 이후 멕시코는 국제사회의 지원과 뼈를 짚는 경제구조개혁을 통해 빠른 속도로 외환위기의 터널을 벗어나고 있다. 멕시코가 이처럼 빠른 속도로 위기국면을 극복할 수 있었던 데에는 여러 가지 원인이 있지만, '노사정 3자협약'을 실현함으로써 정부의 과감한 구조조정정책이 탄력을 받을 수 있었다는 점을 중요한 요인의 하나로 꼽는 사람들이 많고, 이 점은 우리나라에서도 상당한 주목의 대상이 된 바

있다.

그러나 멕시코의 노사정, 특히 국가·노동 사이의 '조함주의' 관계는 1930년대에 형성되어 지금까지 무려 60여년간 유지되어 온 오랜 전통이 있는 것으로서 우리나라의 노사관계와는 근본적으로 그 토양이 다르다는 점, 그리고 노사정 사이의 '사회적 합의'(social pact) 또한 어제오늘의 일이 아니라, 길게 보면 1940년대 이후의 관행이며, 짧게 보면 경제위기가 표면화된 1980년대 중반 이래부터 되풀이되어 온 관행이라는 점을 간과하면 안된다.

또한 멕시코 노사정 3자협약의 그림자 또한 만만치 않은 것이었다. 외환위기 극복의 과정에서 공식노조의 협조적인 자세로 인하여, 근로자들은 많은 희생을 감수해야 했으며, 그것이 공식노조에 대항하는 독립적인 노조연맹이 결성되어 공식노조의 세력을 잠식해가고, 최근 들어 노동자



들의 비공인파업이 증가하는 원인이 되고 있다.

따라서 이 글은 멕시코의 사례를 앞으로 전개될 우리나라에서의 고용·노사관계의 변화를 예상해보는 하나의 비교적도 또는 타산지식으로 삼기 위해, 외환위기가 진행되는 동안 멕시코의 노동시장 상황과 노사관계가 어떤 변화들을 겪어 나갔는지 분석해보기로 한다.

Ⅰ. 멕시코 외환위기와 노동시장의 변화

1. 외환위기의 원인

멕시코 외환위기의 원인은 크게 경제구조적 요인, 경제정책의 문제점, 정치적 불안, 그리고 외부적 요인 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 경제구조적 요인으로는 멕시코의 허약한 수출경쟁력과 낮은 국내저

축율에서 비롯된 무역수지 및 경상수지 적자의 누적을 들 수 있다. 경제정책의 문제점으로는, 먼저 급증하는 경상수지 적자를 환율조정, 수출경쟁력 강화를 통해 해결하기보다는 단기적인 외국자본 유입에 의거하여 보전하려 했다는 점을 지적할 수 있다. 그 결과 1993년말 현재 상장주식 총액의 27.2%, 총국채 잔액의 38.9%를 외국자본이 보유하고 있었으며, 정부국채의 대부분(85%)이 만기 1년 이내의 단기부채였다. 이렇게 들어와 있던 단기성 외자와 투기적 자본은 멕시코의 외환보유고가 급격히 낮아지고 외환위기의 조짐이 보이자 돌릴 듯이 멕시코로부터 빠져나감으로써 멕시코의 외환위기를 가속화시켰다. 아울러 지적되어야 할 것은 멕시코 정부가 그동안 무리한 폐소화 고령화 정책을 고집해왔다는 점이다. 멕시코 정부는 인플레이션을 억제하고, 외국자본의 도입을 원활히 하기 위해서 1989년부터 폐소화의 고령화 정책을 실시했다. 1994년의 시점에서 환율을 약 30% 이상 평가절하해야 한다는 주장이 안팎에서 강렬히 제기되었지만, 멕시코 정부는 폐소화 환율의 상한을 3.47페소로 사실상 고정시키고, 외환보유액을 끌어 이를 무리하게 방어하려고 함으로서 사태를 더욱 악화시켰다. (멕시코당국이 이처럼 폐소화가치 방어에 매달린 이유에 대해서는 평가절하로 인한 물가상승 등 국내경제의 혼란을 우려했기 때문이라는 설명도 있지만, 다른 한편으로는 당시 살리나스 대통령이 퇴임후 WTO 총재에

출마할 예정이었던 바, 선거에 악영향을 미칠 것을 두려워하여 폐소화의 평가절하를 망설였다는 설도 있다.)

다음으로 정치적·사회적 불안정성도 폐소화 위기에 매우 중요한 역할을 하였다. 집권 PRI당은 1982년부터 시행된 신자유주의적 경제개혁으로 인한 국민들의 불만 등을 해소하기 위해 점진적인 정치개방을 선택했으나, 1988년 대선 부정시비, 당개혁의 실패, 특히 1994년 대통령 선거과정에서 발생한 연이은 암살사건, 강경파-온건파 사이의 갈등 등으로 인하여 심각한 정치적 위기를 겪으면서, 종전에 누려왔던 헤게모니를 상실하기 시작했다. 이와 더불어 정치인에 대한 암살, 경제인의 납치, 마약자금에 정치자금으로 흘러들어오고, 정치적 암살에 마약계의 범죄조직 등이 개입하는 정치의 마약화 현상 등이 발생하는데 이어, 1994년 1월에는 차아빠스 지역에서 인디언 국민총이 중심이 된 썬빠티스타 민족해방군(EZLN)의 무장반란이 발생함으로써 치안공백과 사회불안이 극대화되었다.

마지막으로 외부적 요인으로는 1994년 상반기에 NAFTA가 발효되고, 1994년 4월 멕시코가 OECD에 가입하게 됨으로써, 멕시코 국내경제가 국제경제에 한층 긴밀히 연동된 반면에 외부적 충격을 거를 수 있는 내부적 장치는 크게 약화되었다는 점이다. 이러한 상황 속에서 1994년 2월 미국 연방준비이사회의 공급리얼 인상하고, 이를 계기로 국제금리가 상승하자 대

외채부에 대한 이자상환 부담이 증대된 데다가, 미국 등 선진국의 경기가 활기를 띠면서 자금수요 증대 등 대외적인 여건이 변화한 것이 멕시코의 사정을 더욱 악화시키는 계기가 되었다.

2. 외환위기와 3자협약

멕시코는 1994년 12월말 외환보유고 급감과 정부의 대외신인도 폭락으로 인하여 폐소화가 급락하고 막대한 외국자본이 썰물처럼 빠져나가면서 1994년 12월말 외환위기에 빠졌다. 폐소화 가치는 1994년 12월 20일 이전 1달러당 3.47페소에서 1994년 12월 27일 5.60페소까지 폭락했고 1995년 1월 10일에는 6페소까지 떨어졌다. 세디요 새정부는 1995년 1월 3일 재정지출 삭감, 임금상승 억제, 긴급차관 도입, 경상수지적자의 대폭 축소, 물가상승률 동결(1.9%) 등을 골자로 하는 「경제위기 비상대책」을 발표했지만 위기를 진정시킬 수는 없었으며, 결국 1월 11일 미국경제에까지 과급효과가 미칠 것을 우려한 클린턴 대통령의 총규모 300~400억 달러에 달하는 강력한 지원책 발표와 IMF, IBRD 등의 개입으로 멕시코는 가까스로 최악의 사태를 면할 수 있었을 뿐이다.

멕시코 정부는 IMF 등으로부터 긴급운자를 지원 받는 대신 강도 높은 구조조정과 긴축재정을 약속해야 했다. 멕시코 정부는 1995년 3월 IMF의 요구조건을 전

〈표 1〉 멕시코의 최근 주요 경제지표(1992~1997)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
경상GDP(10억 달러)	334	362.0	371.2	258.7	326.0	
1인당 GDP(달러)	3,670	3,896	4,148	2,702	3,500	
실질GDP 성장률(%)	2.8	0.7	3.5	-6.2	5.1	7.0
인구(백만명)	84.1	86.6	89.6	91.8	93.0	
물가상승률(%)	11.9	8.0	7.1	52.0	27.7	15.9
실업률(%)	2.8	3.4	3.5	6.3	5.5	
수출(10억 달러)	46.2	51.8	60.9	79.5	96.0	110.4
수입(10억 달러)	62.1	65.4	79.4	72.5	89.54	109.8
무역수지(10억 달러)	-15.9	-13.6	-18.5	7.0	6.5	0.6
경상수지(10억 달러)	-24.8	-23.4	-29.7	-1.58	-1.66	
재정수지(GDP 대비)	3.4%	0.8	-0.1	0.3	0.2	
외환보유고(10억 달러) ¹⁾	18.94	24.54	6.15	15.7	17.5	22.5
총외채(10억 달러) ¹⁾	17.61	130.2	142.6	153.8	163.9	
외채상환비율(%)	35.7	32.8	25.6	55.4	19.3 ³⁾	
환율(피소/1달러) ²⁾	3.09	3.15	3.45	6.41	7.61	7.92
금리추이	15.62	14.99	14.10	48.80	30.80	18.8

* 주 : 1) 연말기준 2) 연평균 3) 잠정치
 * 자료 : 멕시코 중앙은행/통계청/재무부, 유엔중앙미경제위원회(CEPAL)

폭적으로 수용한 긴급경제계획을 발표했으며, 이후 이 계획을 기본정책으로 하여 강도 높은 구조조정 작업을 전개했다. 그 결과 1995년 최악의 상태였던 경제상황이 1996년에는 다소 회복세로 돌아섰고, 1997년에 이르러서는 외환위기의 터널을 어느 정도 빠져 나왔다는 평가를 받고 있다(〈표1〉 참조).

세디요 정권이 1995년 3월에 발표한 긴급경제계획의 핵심적인 내용은 철저한 변동환율제의 실시, 강도 높은 재정긴축, 물가상승률 목표치 42%, 경제성장률 -2%로 억제 등과 각종 공공요금의 대폭 인상, 부가가치세 인상, 재정지출삭감, 정부기관

의 고용동결과 공공투자 삭감, 최저임금 인상을 억제(10%)등을 내용으로 하는 것이었다. 이어서 멕시코 정부는 1995년 5월 말 「1995-2000년 국가개발계획」(PND)을 발표하였는데, 이 계획의 핵심은 수출부문의 강화와 강도 높은 민영화계획(공공부문 및 사회보장부문)이었다. 세디요 정권은 이러한 경제정책을 전개해감에 있어서 필연적으로 요구되는 인플레이션 억제와 고용조정, 그리고 임금억제라는 난제를 풀기 위하여 노사정 3자협약의 방식에 의존했다. 1994년 말 경제위기 발생 이후 멕시코의 노사정은 1996년 말에 이르기까지 무려 4차례의 협약을 체결했

데 그 골자는 다음과 같다.

① 1995년 1월의 「비상경제극복을 위한 공동협약(AUSEE)」

이 협약은 멕시코정부, 멕시코 중앙은행(Banco de Mexico), 노조대표, 사용자대표 4자 협약으로 체결되었으며, 핵심은 임금인상률을 약 10%로 낮춘다는 것이었다. 이를 위하여 최저임금과 공공부문의 임금인상률은 7%로 억제되며, 나머지 3%는 소득세의 감면을 통해서 보충해주시기로 하였다. 아울러 이 협약은 민간부문의 단체교섭에 의한 임금인상률도 이 가이드라인에 따라야 하되, 다만 생산성향상에 따른 보너스는 노사간에 자유롭게 교섭될 수 있도록 하였다.

② 1995년 3월의 「AUSEE 강화를 위한 행동계획(PARAUSEE)」

이 협약은 이름 그대로 AUSEE를 강화하기 위한 구체적인 정책방향에 대해 노사정 3자의 합의를 유도하기 위한 것이었으며, 재정정책, 거시경제정책, 임금 및 사회정책, 통화 및 환율정책 등에 관한 내용을 담고 있었다.

③ 1995년 10월의 「경제회복을 위한 동맹(APRE)」

이 협약은 최악의 상황을 경과한 시점에서 새로이 경제를 회복시키기 위해 요구되는 정책들과 관련하여 노사정의 합의를 도출하기 위해 마련된 것으로서, 1996년의

거시경제목표와, 최저임금 인상 억제, 고용촉진 및 실업자 지원책(고용창출기업에 대한 혜택 제공, 실직자의 임시공무원으로의 고용「84만 명」, 실업자에 대한 보조금 인상「30%」, 노동자 직업교육 실시), 기업지원(소규모기업, 수출기업, 중소기업 등에 대한 세금감면, 여신 확대), 연금제도의 개혁추진, 인프라부문 민영화추진 등을 핵심적 내용으로 하는 것이었다.

④ 1996년 10월의 「경제성장을 위한 동맹(ACE)」

이 협약은 APRE 이후 1년이 되는 시점에서 APRE에서 확인된 기본 방안들을 지속적으로 추진하고, 변화된 경제여건에 맞추어 거시경제목표, 최저임금 인상률 등을 조정하기 위해 체결되었다. 그 핵심적인 내용은 거시경제목표의 조정, 최저임금 인상률 상향조정을 통한 구매력 회복, 기업지원, 엄격한 재정정책을 추진하는 가운데 공공투자의 확대, 안정지향적 통화·재정정책 지속, 공공재와 서비스요금을 시장가치에 맞게 재조정하는 것, 고용확대와 근로자 복지시책 확대(25만호 주택건설, 극빈층 40만 가구를 위한 보건·복지·급식 서비스, 1백만명 이상의 임시고용 창출을 위한 농촌지역 인프라 개발사업) 등이었다.

3. 외환위기와 고용·노동사정

심하게 평가하는 사람들은 멕시코에 있어 1995, 96년은 1926-36년의 대공황보

다 더 혹독한 시기였다고 말한다. 외환위기에 따른 실질임금의 저하, 고용불안 등으로 인하여 내수시장이 붕괴하고, 이에 따라 수천개 기업이 도산했으며, 도산의 위기에 처하게 되었다. 그리고 이에 따라 다시 수많은 노동자들이 실업의 위기에 빠져들게 되었다.

멕시코 정부의 공식통계에 의하면 1994년 평균 3.5%대를 기록하던 실업률은 <표2>에서 볼 수 있듯이 1994년 12월 말 외환위기의 시작과 더불어 치솟기 시작하여 1995년 8월에는 7.6%에 이르렀다. 멕시코정부의 통계기준에 의하면 일주일에 1시간 이상만 노동을 하였어도 취업한 것으로 간주되기 때문에 불완전취업자의 비율까지 생각한다면 이 시기 고용위기의 심각성은 이 표가 보여주는 것보다 훨씬 심각했을 것이라는 점은 쉽게 알 수 있다.

멕시코 국립통계지리원(INEGI)이 불완전취업자(월 35시간 미만 취업자)까지 포함해서 조사한 '확장된 실업개념'에 의하자면 1995년 1월 20.8%이던 실업 또는 불완전취업자의 비중은 같은 해 11월

29.4%까지 치솟았으며, 이 분류에 의한 실업 또는 불완전취업자의 수도 1995년 1월의 770만 명에서 1995년 11월에는 1,148만 명으로 늘었다. 또한 비공식적인 자료에 의하면, 당시 멕시코인의 2/3가 불완전고용 또는 실업상태에 있었다는 주장도 있다.

멕시코는 아직까지 공적인 실업보험제도가 없기 때문에 실업을 당한 노동자들은 거의 아무런 보호도 받지 못했다. 공식부문 노동자들은 최소 3개월 분의 임금에 해당하는 해고수당을 받을 수 있지만, 그나마 받을 수 없는 비공식부문의 노동자들은 훨씬 더 어려운 상태에 빠질 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 공식부문의 붕괴로 인하여 수많은 노동자들이 의료혜택, 연금, 최저임금, 기타 어떠한 보호도 없는 비공식부문으로 몰려들었다.

거의 붕괴에 가까운 경제상황은 1995년 멕시코 노동자들의 실질임금 수준을 급격히 낮추었다. 1995년 물가상승률이 52%에 달한 반면, 사실상 임금이이드라인이었던 최저임금의 인상률은 23.2%에 그쳤다(<표2>, <표3> 참조). 이는 노사정

<표 2> 최근 실업률 추이(1995-97)

(단위: %)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
1995	4.5	5.3	5.7	6.3	6.6	6.6	7.3	7.6	7.3	6.7	5.8	5.5
1996	6.4	6.3	6.0	5.9	5.4	5.6	5.8	5.3	5.5	5.2	4.8	4.1
1997	4.5	4.2	4.2	4.3	3.9	3.4	4.1	3.5	3.4	3.2	3.3	2.8

* 주: 10만 명 이상 거주 도시 대상.
 96년 1~11월은 41개 도시 대상, 96년 11월 이후는 43개 도시 대상.
 * 자료: 멕시코중앙은행(BANXICO)

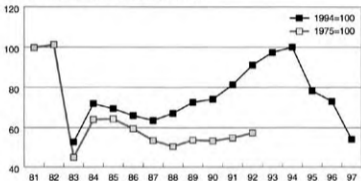
(표3) 최근 최저임금의 추이(1993-97)

(단위: 페소/일)

연도	1993		1994		1995	
	1.1~12.31	1.1~12.31	1.1~3.31	4.1~12.3	12.4~12.31	
최저임금	13.06	13.97	14.95	16.74	18.43	
연도	1996		1997			
	1.1~3.31	4.1~12.2	12.3~12.31	1.1~10월 현재		
최저임금	18.43	20.66	24.30	24.50		

* 자료: 멕시코 통계청(DINECI)

(그림 1) 멕시코 제조업부문 실질임금의 추이(1983-97)



합의에 따라 임금인상이 계속 억제된 데 따른 것이다. 이에 따라 멕시코 제조업부문의 실질임금지수는 1994년을 100으로 할 때 1995년 78.3, 1996년 73.1, 1997년 54.2로 급락했다(그림 1) 참조. 더욱이 페소화 가치의 하락은 임금의 실질구매력을 더욱 하락시켰고, 이것은 저소득층만이 아니라 중산층에까지도 영향을 미쳤다.

경영자단체인 COPARMEX가 1996년 상반기에 조사한 바에 의하면 65.4%의 노동자들이 하루 40페소(약 6달러) 미만의 임금을 받고 있었으며, 9,100만

명의 인구가운데 약 4,000만 명이 빈곤층에 속한 것으로 조사되었다. 또한 UNDP가 1996년에 밝힌 바에 의하면 약 23%의 멕시코인, 그리고 43%의 농촌주민이 극빈상태에 있었으며, 약 1천만 명의 주민은 전혀 의료혜택을 받지 못하고 있었다.

그러나 1995년 하반기를 고비로 멕시코 경제가 회복의 조짐을 보이기 시작함에 따라 고용문제도 점차로 완화되기 시작했다. 가장 먼저 되살아 난 것은 낮은 임금비용의 덕을 톡톡히 본 수출산업이었다(멕시코의 시간당 노동비용은 1994년

에는 4.56달러였으나, 1995년에는 2.92달러, 1996년에는 2.94달러로 떨어졌다. 1996년의 경제동향을 살펴보면 금속·기계, 기초금속, 섬유·의료산업 등 수출산업이 급속히 성장하면서 경기회복을 선도하는 모습을 보였다. 이어 1997년에는 회복 또는 성장세가 이들 수출산업 이외에도 통신·운송·창고업과 상업·식당·호텔업 등 내수지향적인 서비스업 부문으로까지 확대되었다. 또한 마quiladoras(보세가공수출산업)에 대한 외국인 직접투자가 호조를 보이고 있는 가운데, 민영화 등에 따른 외국인투자자금의 유입도 활발해졌다. 외환시장의 안정(페소화 평가절하 속도의 둔화), 금리의 안정화 등으로 인하여 투자분위기가 살아나고 있는 것도 고용확대에 기여했다. 이러한 분위기에 힘입어 1997년에는 약 80만개의 일자리가 새로이 창출되기도 하였다.

이에 따라 실업률도 비교적 빠른 속도로 줄어들었다. <표3>에서 보듯이 상대적 고실업률의 행진은 약 1년반 정도 지속된 다음, 1997년 초부터는 현저히 낮아지는 모습을 보였으며, 1997년 하반기에는 거의 폐소화 위기 이전 수준으로 회복되었다.

그렇지만 1997년에도 노동자의 입장은 아직도 위기가 끝난 것이 아니었다. 실업률은 크게 낮아졌지만, INEGI에 따르면 실업자와 하루 15시간 미만 일하는 노동자가 경제활동인구에서 차지하는 비중은 1998년 2월 현재 8.0%로 1996년

2월의 11.2%에 비하면 크게 낮아진 것이지만 경제활동 인구가 3,658만명(1996년 통계임)이라고 할 때 약 293만 명의 실업자 또는 불안정취업자층이 존재하는 셈이다. 또한 앞의 <그림 2>에서도 보았듯이 경제는 활성화되었지만 실질임금지수는 1997년에 오히려 더욱 큰 폭으로 떨어져 1994년의 절반수준에 이르렀다. 뿐만 아니라 1998년초에 나온 한 조사에 의하면, 수도 멕시코시티와 기타 A급 도시의 최저임금이 하루 30페소(약 4달러)인데, 멕시코 노동자의 약 15%가 최저임금 수준의 임금을 받고 있고, 약 32%는 31-60페소, 약 20%는 61-90페소, 약 16%가 91-120페소, 나머지 약 17%가 120페소 이상의 임금을 받고 있는 것으로 나타나는데서 알 수 있듯이, 폐소화위기가 노동자들에게 미친 재난적 영향은 아직 완전히 끝나지 않았다.

비관적인 관찰자들은 앞으로도 멕시코 정부가 IMF와 미국의 요구에 따라 신자유주의적 프로그램을 더욱 강도 높게 추진해나갈 것으로 예상되고 있는 바, 그 과정에서 노동자들은 더 큰 희생과 고통을 겪게 될 것으로 예상하고 있다. 이미 1995-97년 사이에도 몇 개의 중요한 국영철도 노선과 사회보장기금이 민영화되었으며, 그 과정에서 다수의 노동자들이 해고당했고, 기존의 단체협약보다 약화된 조건의 새로운 협약에 동의할 것을 강요당했다. 그리고 이러한 추세는 경제가 회복됨에 따라 더욱 가속화 될 것이다.

III. 외환위기 이후의 멕시코 노사관계

1. 노사분규의 동향

1950년대 이래 멕시코는 장기적인 노사분규 감소경향을 경험해왔지만, 특히 1995~97년은 멕시코 역사상 유래 없이 낮은 수준의 파업을 연속적으로 기록한 해들이다(〈표4〉 참조). 파업참가자의 수나 노동손실일수도 기록적인 수준으로 감소했다.

이처럼 노사관계가 '안정성'을 보인 이유는 무엇보다도 엄청난 경제위기의 충격

과 고용불안의 위협 속에서 노동자들이 매우 위축되었고, 따라서 노동조합의 교섭력이 매우 약화될 수밖에 없었다는데 기인한다. 노동운동의 역사를 통해서 볼 때, 경기가 극도로 침체된 시기에는 일반적으로 파업이 감소하며, 대부분의 파업은 해고반대 등 방어적·수동적인 저항으로 나타나고, 일부 정치성을 띠는 파업이 나타나는 경향이 있다.

1995~97년 사이에 멕시코에서 나타났던 파업도 대부분이 그런 양상을 보이고 있다. 이 시기에 주로 나타났던 파업은 임금 및 근로조건의 악화에 반대하는 파

〈표4〉 노사분규와 파업의 추이(1982-1997)

(단위: 천, 명, 일, %)

연도	노사분규	파업	파업참가자	노동손실일수	파업전환율
1982	16,030	675	213,531		4.2
1983	13,536	230	125,770		1.7
1984	9,052	4221	64,994		2.4
1985	8,754	125	60,841		1.4
1986	11,579	312	82,844		2.7
1987	16,142	174	201,386	2677.1	1.1
1988	7,730	132	11,7786	209,7.5	1.7
1989	6,806	118	58,154	1,519.5	1.7
1990	6,395	150	49,317	1,598.7	2.3
1991	7,007	136	64,854	1,619.5	1.9
1992		156	91,352	1,601.9	
1993		155	31,708	1,843.0	
1994		116	27,134	1,370.4	
1995		96	12,249	1304.4	
1996		51	10,525	701.8	
1997		39			

• 주: 파업전환율이란 노사분규 가운데 파업으로까지 발전한 건수의 비율을 가리킨다.
 • 자료: 1982-91년에 대해서는 조돈문(1996)으로부터 재인용
 1992-96년에 대해서는 ILO, Yearbook of Labor Statistics, 1997에 의함.
 1997년에 대해서는 Mexican Labor News and Analysis, Vol. 3 No. 2, 16 January 1998에 의함.

업이나 민영화에 반대하는 공공부문 노동자들의 파업이었다. 대표적인 것으로는 버스기사 노조인 100번노조(버스노조의 파업(1995년), 철도노동자들의 파업(1996년, 1997년), 사회보장기금의 민영화에 반대한 전국사회보장노조의 파업(1996년) 등이 그것이다. 이러한 파업들은 다른 자주노조, 시민운동, 야당세력 등의 지원을 받았지만, 공식노조 지도부의 소극적 태도, 이들에게 불리하게 되어 있는 노동법상의 제반 규정, 경기침체로 인한 노동자들의 심리적 위축 등으로 인하여 대부분 패배했다.

한편 이와는 약간 다르게 노동측이 공식적으로 전개한 파업으로는 교원노조(SNTE)의 파업(1996, 1997년)이 있다. 이들은 임금, 노동조건, 노조민주주의, 교육행정에서 교사의 역할 등 폭넓은 요구조건을 내걸고 파업을 전개했으며, 시위, 집회, 파업 등 다양한 수단을 동원하여 투쟁하였다. 전반적으로 노동측에 불리한 환경 속에서도 이들이 이렇게 강력한 투쟁을 전개할 수 있었던 이유는 교원노조 내의 중간간부협의체인 전국교원노조협의회(CNTE)의 강력한 주도가 있었기 때문이다. 다시 말하자면 교육현장의 비민주성, 노조내 관료적 지도부에 대한 불만 등에 기초한 노조내 '민주적 분파'들의 정치적 투쟁이었던 것이다.

일반적으로 경기가 회복기에 접어들면, 그동안 위축되었던 노동자들의 임금·근로조건에 대한 기대수준이 높아지는 경향

이 있으며, 이에 따라 임금인상 등을 요구하는 파업이 증가하는 경향이 있다. 최근 멕시코에서도 이러한 경향이 나타나고 있다. 극히 최근의 현상이기 때문에 아직 통계로 잡히지는 않고 있지만, 일부 관측자들에 의하면 마겔라도라, 소규모 산업중심지, 각 주의 공공부문, 특히 남부지역의 노동자들을 중심으로 "파업투쟁의 열기가 후끈 달아오르고 있다"고 한다. 노동자들의 투쟁은 파업에서 작업중단에 이르기까지 다양한 형태를 띠고 있는데, 지난 3년간의 경향과 다른 점은 주로 임금인상을 요구하는 파업이라는 점과 대부분의 파업에서 노동자들이 승리하는 경향이 나타나고 있다는 점이다.

2. 공식노조의 분열과 지도력 약화

앞에서 살펴본 것처럼 멕시코의 공식노조는 1995-97년에 연달아 4번의 사회협약에서 충실히 정부의 입장을 옹호함으로써, 오랜 기간에 걸친 멕시코 국가-노동관계의 돈독함을 과시했다. 뿐만 아니라 멕시코의 공식노조를 대표하는 CTM과 제조업체를 대표하는 전국제조업체대표자회의(CANACINTRA)는 세디요 대통령과 보냐 노동부장관이 지켜보는 가운데 1996년 5월 9일 '새로운 노동문화'라는 제목의 노사협약을 체결하기도 했다. 이 협약의 핵심은 노동조합은 임금인상요구를 자제하고, 생산성 향상과 품질개선을 위해 적극 협력하며, 사용자측은 고용안

정, 작업장의 환경·안전·보건의 개선, 노동자의 훈련을 위해 적극 노력한다는 데 있었다. 정부는 이 협약을 크게 환영했지만, 공식노조 내부에서는 이 협약이 임금 억제를 약속한 것이라는 점에 대해 불만의 목소리가 터져 나왔다.

심각한 경제위기로 인하여 노동자들의 임금, 근로조건이 악화되고 고용불안이 심화되고 있는 가운데 공식노조가 이처럼 연이어서 노사정 3자협약 및 노사협약에 서명한 것은, 멕시코의 노사관계 안정과 외자유치의 활성화, 경제회복 등에는 크게 기여했지만, 노동운동권 내부에서의 공식노조의 헤게모니에는 커다란 상처를 입혔다.

공식노조의 헤게모니에 대한 도전은 공식노조의 내부와 외부 양측으로부터 전개되었다. 공식노조 내부의 도전을 대표하는 것은 CT와 CTM 내부에서 핵심적인 노조의 하나였던 멕시코전화회사(TELMEX) 노동조합의 지도자인 후아레스(Francisco Hernandez Juarez)가 1995년 말 자신의 조직을 중심으로 상용용역노조연맹(FES-EBES)을 결성한 다음 CT 및 CTM와는 대립되는 운동노선을 걷기 시작했다는 점이다. 그와 그가 이끄는 노동조합들은 이후 각종 민영화반대투쟁, 파업 등에 개입하면서 CT, CTM의 대정부협조노선과는 뚜렷이 구분되는 독자노선을 걸었으며, 이후 몇몇 자주노조들과 연합하여 반CT, 반CTM연합전선을 건설하는데 앞장섬으로서 공식노조의 분열을 재촉하는 핵심적 역할을 했다. 공식노조 내부의 분열 움직임이

다음 아닌 살리나스 전임대통령의 정치적 동지였고, 살리나스의 신자유주의적 경제정책의 열렬한 지지자였고, TELMEX 민영화 정책의 수립과 시행에 있어서 핵심적 역할을 했던 후아레스로부터 시작되었다는 것도 공식노조로서는 상당히 충격적인 일이었다.

뿐만 아니라 CT와 CTM의 지도부 선출 문제나 노사정협약에서 정부와 약속한 민영화의 추진 등을 둘러싸고도 산하단체의 저항이 그치지 않았다. 1995년 12월의 전국사회보장노동조합(SNTSS)의 사회보장기금민영화 반대투쟁, 1996년 5월 CT 지도부 선출시 산하 39개 노동조합 가운데 10개 노동조합의 선거보이코트, 1996년 5월의 '새로운 노동문화 협약'에 대한 산하노동조합의 반발(산하 39개 노동조합 가운데 10개 노동조합만이 서명) 등이 1995-96년에 있었던 CT, CTM 내부 분열의 대표적인 사례들이다.

또한 1930년대 이래 무려 60여년간 멕시코노동운동을 지배해오던 거물이자 노조관료주의의 대명사이던 벨라스케스가 1997년 6월 97세의 나이로 사망한 것도 CT 및 CTM의 지도력을 약화시키고, 자주노조의 활동공간을 확장시켜준 중요한 사건이었다.

3. 자주노조의 결집 경험

1) Foro 그룹과 UNT의 결성

1970년대에 발흥했다가 오랜 침체기에

들어갔던 멕시코의 자주노조 운동의 흐름이 경제위기의 과정에서 부활하기 시작했다. 이러한 새로운 흐름을 대표하는 것이 이른바 Foro(또는 "포럼") 그룹의 출현이다(이 집단이 "Foro" 그룹이라고 불리는 이유는 이들이 몇차례에 걸쳐 노동문제와 사회문제에 대한 공개토론회를 개최했고, 이것이 그들의 상징이 되었기 때문이다). Foro그룹은 1995년 과거 CT 및 CTM에 속해있던 몇몇 노동조합과 몇몇 자주노조 등 총 21개의 노동조합으로 구성된 느슨한 연합체로 출발했다. 이 그룹내의 공식노조계 조직들을 대표하는 것은 멕시코전화회사(TELMEX) 노동조합과 이를 중심으로 한 상품용역노조연맹(FESEBES)이며, 이 그룹내의 자주노조들을 대표하는 조직은 철강노조(STTMAHCS)이다. 이 그룹은 1995년 노동절 때 정부의 100번도로 버스회사를 민영화하면서 버스기사들을 해고한데 항의하여 1만3천여 명의 버스기사들과 연대하여 메이데이 시위를 벌였으며, 1995년 12월의 사회보장기금민영화 반대투쟁, 1996년 5월의 CT 지도부 선거 보이코트, 1996년 7월의 '새로운 노동문화 협약' 서명식에 대한 보이코트 등을 주도하고, 1996-97년 메이데이 행사를 자주노조들과 공동으로 조직함으로써 공식노조를 내부로부터 분열시켰다. 이 조직은 대공황이래 최대의 경제위기 속에서 노동자들의 공식노조에 대한 불만이 쌓여가고 있는 상황에 합입어, ① PRI로부터의 자주성, ② 대안적 경제프로그램의 제시, ③ 노

동조합운동의 민주화 등을 요구함으로써 노동운동에 새바람을 불어일으켰다.

그러나 Foro 그룹은 내부구성이 이질적이라는 문제점을 안고 있었다. 즉 공식노조로서의 구태를 완전히 벗지 못한 멕시코 전화노조, 교원노조 등과 몇몇 자주노조가 서로의 차이를 좁히지 못한 채 단지 반 CT, 반CTM이라는 공통점을 매개로 뭉쳐있었던 것이다. 이로 인하여 Foro 그룹은 정체성도 애매하다는 약점을 가지고 있었다. 즉 지도부 자체가 후아레스로 상징되는 과거의 차로들로 구성되어 있었기 때문에 노동조합운동의 노선이 다소 불투명했으며, 때로 이들은 전투적 노선과 협조주의적 노선 사이에서 방황하기도 했다. 이 점은 이들이 '새로운 노동문화 협약'에 대해서는 반대하면서도, '경제회복을 위한 동맹'(ACE)에는 찬성하는 등 다소 모순적인 행태를 보인 데서도 잘 드러난다. 실제로 후아레스 등이 공식노조로부터 등을 돌린 것에 대해서는 이해관계의 차이가 중요한 역할을 했다는 지적도 있다.

이러한 약점은 Foro 그룹이 새로운 노총을 건설해 가는 과정에서 더욱 뚜렷이 드러났다. 후아레스는 1997년 1월 Foro 그룹이 중심이 되어 새로운 노총을 건설할 방침임을 분명히 밝혔으로써 새로운 노총 건설에 착수했다. 이러한 방침에 따라 후아레스는 1997년 1월말 멕시코시티에서 반공식노조 노동조합들의 모임인 전국노조회의를 열고 즉각 새로운 노총을 건설할 것을 요구했다. 후아레스는 1997년 4월까

지 새로운 노총을 창설할 것을 희망했으나, 전 교원노조위원장인 코르디요와 전기노조(SME) 위원장인 까스미요의 점진론에 부딪혔다.

결국 신중론자들의 주장에 따라 1997년 8월 22-23일 제1차 전국노동자총회가 열렸고, 이 총회에서 새로운 노총인 전국노동자연합(UNT)을 1997년 12월말까지 결성하기로 합의했지만, Foro 그룹 내의 코르디요가 이끄는 9개 노조(교원노조, 멕시코전기노조 등)는 이 총회에 참석조차 하지 않음으로써 새 노총의 위상을 심각하게 약화시켰다. 총회에는 약 100만 명의 조합원과 132개 노조를 대표하는 300여 명의 대표가 참석했다. 한편 이 총회에 불참한 교원노조는 조합원수가 120만 명으로 Foro 내에서 가장 큰 조합이었고, 멕시코전기노조는 조합원수 4만 6천명으로 공식노조와 자주노조 사이의 연결고리로 중요한 역할을 해왔던 노동조합이었다.

그럼에도 불구하고 후아레스는 좌파노동조합들의 강력한 지원 아래 UNT의 결성작업을 강행하여, 11월 28일 마침내 약 150만 명의 노동자와 농민을 대표하는 조직으로서의 UNT가 창립되었다. UNT 산하의 대표적인 조직은 35만 명을 가진 전국의료노동조합(SNTSS)과 10만 명의 대학노동자(그 가운데 약 23,000명은 멕시코전국자주대학노조), 그리고 53,000명의 전화노조(STRM) 등이었으며, 후아레스 등 3인이 새 연맹의 위원장으로 선출되었다. UNT는 CT와의 절연, 정치적 독립,

노조내부민주주의, 새로운 경제정책을 기본노선으로 내걸었으며, 아울러 임금인상과 세금삭감을 요구했다.

UNT의 성립은 CT에 대한 대안세력이 생겼다는 점에서 멕시코 노동운동의 중대한 발전임에 틀림없지만, 주요지도자가 여전히 PRI의 주요한 지도적 지위에 남아있다는 점에서 향후 진로는 반드시 투명한 것만은 아니다. 게다가 후아레스는 항상 노사협력을 강조하는 인물로서 UNT 내부의 자주노조와 좌파노조들은 그가 진정으로 노동자들의 이익을 대변할 것인가에 대해 의문을 가지고 있으며, 일부 비판적인 사람들은 그가 야심만만한 사람으로서 제2의 벨라스케스가 될 것이라고 지적하기도 한다. 따라서 UNT의 출범이 멕시코 노동운동의 새로운 조류, 즉 국가로부터 자주적이고 보다 민주적, 전투적인 노동운동의 탄생을 알리는 것인지 여부는 조금더 지켜보아야 할 것이다. 다만 UNT의 출범은 경제위기와 정부의 신자유주의적 개혁에 대한 공식노조의 협조적 자세에 대한 문제제기이자 기층 노동자들의 민주적 권리의 문제를 제기하고 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있으며, 어쨌든 보다 민주적이며, 보다 전투적이고, 보다 기층 노동자들의 이익을 철저히 대변하는 세력이 노동조합 내부에서 세력을 확장해갈 가능성을 열어준 것으로 평가할 수 있다.

2) 좌파 노동조합

경제위기와 고용불안은 자주노조 전체

의 부흥을 가져왔을 뿐 아니라, 자주노조 내부에서 보다 급진적인 분파의 세력을 확장시키는 결과도 낳았다. 1995~97년의 시기에 새로이 나타났거나 이 시기에 급속히 영향력을 확대한 대표적인 좌파 노조연합으로는 노동절노조간연합(CIPM, 이하 노동절연합)과 순수노동전선(FAT)이 있다.

노동절연합은 자주노조와 공식노조내 민주적 세력의 결합물이라는 점에서는 Foro와 유사하지만(Foro 그룹도 형식적으로는 노동절연합에 가담하고 있다), 소농조직, 지역운동조직, 빈민운동조직 등까지 포함하고 있으며, 보다 급진적이라는 점에서 Foro 그룹과 구분된다. 이들은 1995년 노동절(May Day)에 독자적인 노동절시위대를 조직하는 과정에서 형성되었다. 이들은 노동조합 조직의 민주화와 PRI나 국가로부터 자주적이며 노동자들의 이해에 보다 충실한 노동운동을 주창하고 있으며, 내외채무불이행선언 요구 등과 같은 급진적인 주장도 내놓고 있다. 이 조직의 활동은 반공식노조 조류를 한데 묶는데 크게 기여했지만, 사회적으로 영향력 있는 노동조합들이 거의 참가하지 않고 있다는 점, 노동조합 이외에도 다른 사회운동조직들이 많이 포함되어 있다는 점 등에 비추어 볼 때 노동조합의 연합조직이라기 보다는 일종의 전선체제 민중운동조직이라고 할 수 있다.

FAT도 노조와 농민조직, 여성운동단체, 지역공동체조직, 협동조합 등으로 구

성된 소규모 연맹체이지만, 노동절연합에 비해서 보다 노동운동에 중심을 두고 있는 조직으로서 그동안 멕시코노동운동의 진보적 경향을 주도해왔다. FAT는 노조 조직, 단체교섭, 단체행동 및 파업 지도, 노조일상활동 지도 등을 주된 활동 내용으로 삼고 있다. FAT는 Foro와 노동절연합에 참가하고 있으며, 이들 노조연합체 내에서 진보적 경향을 주도해왔고, UNT의 창설에 있어서도 후아테스를 지지하여 그 성립을 재촉한 숨은 힘이였다. FAT는 UNT의 부위원장을 배출했으며, UNT를 내부에서 보다 민주화시키고, PRI로부터 보다 자주적인 조직이 되도록 한다는 방침을 채택했다. 따라서 FAT의 세력확대 여부가 향후 UNT의 진로에 중대한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

IV. 전망 - 결론을 대신하여

앞에서 살펴보았듯이 최근 멕시코 경제는 정부의 과감한 신자유주의적 개혁, 외국인투자의 꾸준한 증가, 산업생산의 증가 등에 힘입어 뚜렷한 회복세를 보이고 있으며, 부분적으로는 활황의 조짐마저 나타나고 있다. 멕시코정부는 이에 힘입어 1995년 10월 미국의 지원자금이운데 일부를 상환한데 이어 금융위기 발생 1년만인 1996년 1월에는 IMF로부터의 추가자금 지원을 더이상 받지 않아도 된다고 선언했다. 뿐만 아니라 1996년에는 만기도래한 단기채무 290달러도 전액상환함으로써

적어도 외화유동성의 면에서는 위기를 벗어났음을 내외에 천명했다.

멕시코가 이처럼 빠른 시간 내에 외환위기를 벗어날 수 있었던 데에는 여러가지 원인이 있지만, 그 가운데서도 공식노조가 4차례 이상의 노사정협약을 통해 요구를 자제하고 신자유주의 개혁에 협조한 것이 매우 큰 힘이 되었을 것이라는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다.

그러나 이와 같은 성과를 거두는 과정에서 멕시코정부, 집권 PRI, 그리고 공식노조 등이 지불해야 했던 대가도 만만치 않은 것이었다. 세디요정부는 신자유주의 개혁의 결과 빈부의 격차가 커지면서 사빠티스타민족해방전선을 비롯한 농촌지역의 게릴라활동이 급증하고, 심지어는 도시에 서까지 게릴라 활동이 나타나는 등의 정치적·사회적 불안정을 경험하고 있다. 집권 PRI도 당내에서 보수파와 테크노크라트 사이에 급속한 신자유주의적 개혁을 둘러싼 노선갈등이 끊이지 않고 있다. 거기에 더하여 지난 1997년 선거에서는 멕시코시티 시장을 야당에게 내어주고, 하원에서는 과반수의석을 확보하는데 실패하는 사상 유래 없는 정치적 패배를 경험해야 했다. 앞에서 보았듯이 PRI와 긴밀한 관계에 있는 공식노조도 협조주의적인 노선에 대한 기층 노동자들의 반발로 인하여, 노동조합 운동 내의 헤게모니를 위협받고 있다.

반면에 좌파정당인 민주혁명당(PRD)과 우파정당인 인민행동당(PAN), 시민운동, 농민운동, 그리고 심지어는 무장반군

등을 비롯한 각종 반체제세력들도 그 지지기반을 뚜렷이 넓혀가고 있다. 뿐만 아니라 진보적 세력, 그룹 사이의 분야와 정파를 넘어서는 광범위한 연대의 움직임도 다양하게 나타나고 있다.

이러한 현상은 세디요 정부나 집권 PRI의 입장에서 보면 위협적인 현상이겠지만, 보다 큰 역사적 맥락에서 보면 다른 나라들에서는 이미 역사적 유풀이 되어버린 1당 지배체제가 서서히 약화되고 다원적 민주주의의 사회로 이행해 가는 긍정적인 추세 의 일부분으로 이해할 수도 있다. 그리고 향후 멕시코의 노사관계도 장기적으로 보면 이러한 전체 사회의 민주화·다원화의 추세와 맥락을 같이 하면서 변화해 갈 것으로 전망된다.

한편 단기적으로는 다음과 같은 두 가지 변수가 노동운동 및 노사관계에 중요한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 첫째는 국가-공식노조 관계의 변화여부이다. 현 세디요 정부는 신자유주의적 경제정책의 지속적인 추진을 위해서는 공식노조의 지지와 도움을 실질히 필요로 하고 있으며, 공식노조는 국가와 협조적 관계를 유지하고 그것을 통해 정치적 영향력을 확보하는 전통적인 노선을 답습하고 있다. 그러나 이미 나타나고 있듯이 신자유주의 경제정책은 공식노조의 기반 자체를 허무는 경향이 있으며, 신자유주의적 경제정책 하에서 국가가 공식노조에게 줄 수 있는 유인도 크게 약화될 수밖에 없다. 그 이유는 첫째 공식노조가 협조주의적 노선을 걸으면 절을수록

기층 노동자들의 이반이 심해지고 결국 노동운동의 주도권이 점차로 자주노조에게 넘어갈 수 있으며, 둘째, 신자유주의적 경제개혁, 특히 민영화와 국가복지의 축소가 주로 공공부문 노동조합에 기초하고 있는 공식노조의 기반 자체를 붕괴시킬 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 딜레마는 조만간 국가-공식노조, PRI-공식노조 사이의 균열을 확대시킬 가능성이 높다.

둘째는 자주노조가 얼마나 내부 단결을 유지하는 가운데, 조직세력을 확대시킬 수 있을 것인가 하는 문제이다. 앞에서 지적했듯이 제2노총으로 출범한 UNT는 내부에 이질적인 요소를 많이 가지고 있기 때문에 앞으로 노선의 문제를 놓고 다시 분열할 가능성을 얼마든지 가지고 있다. 뿐만 아니라 UNT는 조합원수가 100만 명에 불과하다는 약점도 안고 있다. 따라서 공식노조가 약화되더라도 당분간은 UNT가 멕시코 노사관계에서 큰 영향력을 발휘하기는 어려울 것이다. 멕시코의 노동운동을 통해서 보거나 세계노동운동을 통해서 볼 때, 기존의 협조주의적 노동조합에 대항하는 대안적 노동조합 연합체는 대부분 대규모의 노동자 투쟁의 물결 속에서 출현했다. 1930년대에 당시의 노총이던 CROM 속에서 CTM이 분리·독립할 때에도 대규모의 파업투쟁이 동력이 되었으며, 미국의 AFL에서 CIO가 분리된 1934-38년의 시기, 그리고 브라질에서 CUT가 탄생하던 1970년대 말-1980년대 초, 남아공의 COSATU, 폴란드의 Solidarnosc가

만들어질 때에도 대중파업의 물결이 뒷받침되었다. 이런 점에서 볼 때 UNT는 그러한 대중 운동 물결의 뒷받침이 없이 출현한 예외적인 대안 노총이다. 따라서 UNT는 그만큼 대중기반이 약할 수밖에 없다는 한계를 가지고 있다.

이런 맥락에서 최근 경기회복과 더불어 멕시코에서 자발적인 파업이 증가하고 있다는 사실은 과연 이러한 흐름이 UNT의 세력확대와 내부 결속에 어떻게 영향을 미치게 될지 상당한 관심의 대상이 아닐 수 없다. ❖

참고문헌

- 이성형, 1996, 「멕시코 정치체제의 구조적 위기와 현단계의 성격: 1982-1994」, 『라틴아메리카연구』, 한국라틴아메리카학회, 제9권 1호, 집문당.
- 임상래, 1996, 「멕시코 노조관료주의 연구-Permax 노조를 중심으로」, 『중남미연구』, 한국외대 중남미연구소, 제15권.
- 조돈문, 1996, 「멕시코 노동운동 이종구조의 형성과 재생산」, 『라틴아메리카연구』, 한국라틴아메리카학회, 제9권 1호, 집문당.
- Mexican Labor News and Analysis, 각호(이 자료는 FAT가 미국의 United Electrical Workers)와 협력관계 속에서 매월 2일과 16일 발행하는 멕시코의 노동 정치 경제 사회 사정에 대한 뉴스레터이다. 이 자료는 1996년 1월부터 발행되기 시작했으며 인터넷에서는 <http://www.igc.apc.org/united-elect> 에서 볼 수 있다).