

# 민주화 이행 이후 한국 노동운동의 역사적 전환과 시기 구분, 1987-2006\*

권영숙

## 한글요약

민주화 이행 이후 한국 노동운동의 역사적 '전환점(turning point)'은 언제일까? 이행 이후 노동운동의 역사는 대체로 두 개의 연도, 1987년과 1997년을 중심으로 나뉜다. 1987년은 6월항쟁 이후 터져 나온 노동자대투쟁을 기점으로 민주노조운동이 대중적으로 등장한 해로서, 흔히 이 시기 이후를 '1987년 노동체제'라고 부른다. 또 1997년은 외환위기 이후 신자유주의적 세계화와 이에 따른 구조적 변화가 비정규노동 도입 등을 통해 노동시장의 양극화를 초래한 원년으로서, 이 연도 이후의 시기를 흔히 '1997년 노동체제'라고 명명한다. 기존의 노동사 연구는 '1997년 노동체제'란 개념의 수용여부를 둘러싼 이견이 분분하지만 적어도 1997년을 민주화이행 이후 한국노동운동의 역사적인 '전환점'이라고 보는 데는 큰 이견이 없다. 이렇게 되면 이행 이후 한국 노동운동의 역사는 크게 1997년 이전과 이후의 두 시기로 나뉘는 것이다. 이 글은 이행 이후 노동운동 역사의 시기구분 및 전환점에 대한 지배적인 견해에 반론을 제기하고, 1997년이 아니라 1993년을 민주화 이행 이후 노동운동의 중대 결절점 혹은 전환점으로 바라보아야 한다는 견해를 제시한다. 1997년을 전환점으로 바라보는 기존의 지배적인 시각은 노동운동에 가

---

**권영숙** 서울대학교 사회과학연구원

\* 이 논문의 기본적인 열거는 필자의 박사논문 "Liberal Democracy without a Working Class?: Democratization, Coalition Politics, and the Labor Movement in South Korea, 1987-2006"(2008, Columbia University Dissertation)에 바탕을 두고 있으며, 이 글은 4장 노동운동의 역사적인 시기구분과 전환에 관한 부분을 상당 부분 가필 보충한 것이다. 특히 결론에서 2006년 이후 노동운동의 상황에 대한 부분이 그러하다.

해진 외부적 충격과 구조적 변화를 중시하는 견해로서, 이행 이후에도 지속돼온 발전국가 하 노동체제가 아시아 외환위기라는 외부적인 충격으로 말미암아 노동시장과 노동법 체계 등에 큰 변화를 겪게 되는 1997년을 노동운동 전환의 결정적인 계기라고 간주한다. 하지만 노동운동의 전환점을 정확히 규명하기 위해서는 단지 외부조건 변화뿐 아니라 노동운동 내부와 주체의 변화를 동시에 고려하여야 한다. 특히 민주화 이행 이후 정치적 민주주의와 노동운동의 상호동학의 양상과 경로의존적인 ‘정치과정’이 매우 중요하다. 이 연구는 민주화를 이행(transition)이 아니라 장기적인 정치과정(political process)으로 이해하며, 이런 기본 시각 아래 민주화의 이행이후 노동계급운동의 역사를 ‘형성(formation)’과 ‘전환(transformation)’이라는 역사적 관점에서 접근하고, 이에 따라 이행 이후 한국 노동운동전환기적인 성격이 본격화되는 시점을 1997년이 아닌 1993년으로 파악한다. 그리고 이런 이론틀에 근거하여 1987년 이후 노동운동을 크게 두 개의 시기가 아니라 세 개의 시기로 구분하여 서술하려고 한다. 즉 이행 이후 노동운동사는 1단계 형성기(1987-1992), 2단계 전환기(1993- 1997), 3단계 제도화시기 (1998 이후) 등 크게 3 시기로 나뉘어진다.

## 주요어

정치과정, 노동운동의 전환, 형성기, 정치적 기회구조, 집합행위 레퍼투아르, 포위적 처방, 제도화, 내부적 배제

# 1. 이행 이후 노동운동사의 시기 구분과 전환점

## I. 이행 이후 한국 노동운동사의 시기구분 문제

1987년 민주화이행 이후 한국 노동운동은 어떻게 변화하였는가? 1987년 6월항쟁과 탈권위주의화 이후 노동동원의 역사적 궤적을 들여다보면, 그 양상이 극적이고 뚜렷하게 구분되는 2 단계적 특징을 보여준다. 이와 관련 흔히 이행 이후 노동동원의 양상은 “돌연한 고양과 급속한 퇴조”라거나 “때늦은 개화와 때 이른 낙화”로 표현되곤 한다(Kim, B & Lim, H., 2000; Sohn, H., 1997). 그만큼 민주화이행 이후 노동동원의 양상은 단기간의

폭발적 동원과 그 이후의 급격한 퇴조라는, 두 단계로 나뉘지는 극적인 모습을 생생하게 보여주고 있다. 한마디로 말해 한국 사회에서 노동운동의 조직화와 대중적 진출은 자본주의의 고도화에 비하면 너무 때늦었고, 그것이 성취한 바에 비하면 너무 빠르게 퇴조하고 있다는 인상을 주는 것이다.

1987년 ‘노동자대투쟁’은 ‘6월 민주화항쟁’이 노태우 당시 집권당 대통령 후보의 6.29선언을 거치면서 직선제 대통령제로의 개헌에 대한 여야 정당 합의로 마무리되려는 시점인 7월에 터져 나와 장장 3개월 동안 계속됐다. ‘노동자대투쟁’은 6월항쟁의 끝머리에 돌출적으로 터져 나온 대사건이었을 뿐 아니라 해방 이후 유례가 없는 노동자들의 정치적 진출이었다. 권위주의 국가의 산업화과정에서 억눌려왔던 노동계급의 요구와 분노가 이행 이후 열려진 공간에서 분출되었다. 그리고 한국 사회는 격렬한 ‘계급투쟁’의 시기를 거친다. 하지만 1991년 이후 노사분규 혹은 파업은 갑자기 극감하고 참가 인원도 확연히 줄어들었다. 고양과 퇴조라는 이분법 아래 과연 무슨 일이 벌어지고 있었을까? 과연 이렇게 뚜렷한 이분법으로 전체 역사를 이해해도 좋을까?

사실 노동자운동의 대중동원의 궤적은 그 자체로서 민주화 이행 이래 한국의 정치적 민주주의와 노동운동 사이의 관계의 특징을 집약하는 증거다. 우선 이행 이후 몇 년 동안의 노동동원은 민주화이행 이후 정치적 민주주의의 극적인 전개가 당시 노동운동에 가했던 심대한 충격을 고스란히 드러내주고 있다. 그리고 이것이야말로 한국 민주화 이행 과정 이후 노동운동의 전개과정을 설명할 때 놓치지 말아야 할 주요한 특징이며, 민주화 이후 한국 민주주의와 노동의 관계를 해명하는데 있어서 제기되는 첫 번째 수수께끼이다. 즉 왜 정치적 민주화에도 불구하고 노동운동과 노동조합에 대한 억압의 강도는 줄어들기는커녕 유지되거나 심지어 더욱 강해졌는가? 왜 국가와 노동계급운동 사이의 전투적 충돌은 지속되었는가? 달리 말하면 왜 한국의 이행 이후 민주주의는 노동을 배제한, 노동 없는 민주주의로 출발하였는가?

하지만 이행 이후 국가의 억압은 한때 격렬했던 노사분규의 약화로 귀결

되었다. <그래프 1>을 봐도 확연히 드러나듯이 민주화 이행 몇 년후에 노동운동의 양상은 “돌연한 분출” 뒤에 “급속한 퇴조”가 뒤따랐다. 그러나 노동자들의 대중적 동원의 규모는 현저하게 줄어들었지만, 노동운동과 당시 새로 등장한 ‘민주노조’라고 불리던 독립노조운동은 탈동원화되거나 체제 내로 포섭되거나 제도화된 것은 아니었다.<sup>1)</sup> 또 그들의 집합행동이나 노사분규의 양상이 완전히 다른 모습으로 전환한 것도 아니었다. 그렇다면 한국의 노동운동, 특히 민주노조운동은 어떻게 초기의 전투적 조합주의의 모습에서 오늘날의 모습으로 변화했을까? 그 변화의 ‘전환점’은 과연 언제일까? 이것이 1987년 이행 이후 노동운동의 역사를 둘러싼 두 번째 수수께끼이다.

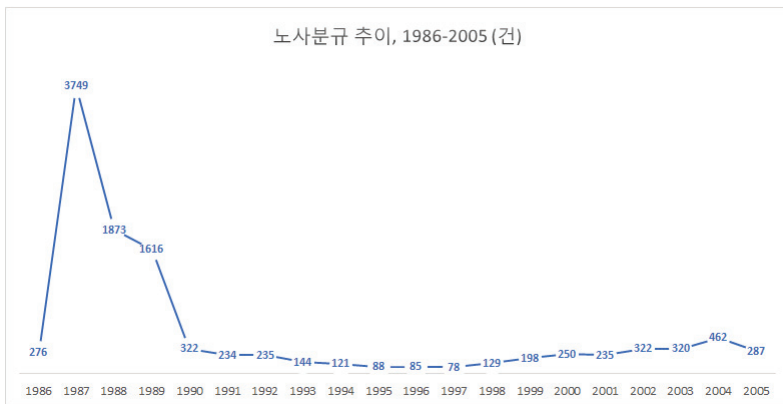
필자는 이행 이후 노동계급운동의 동원유형과 집합적 행위의 양상에 있어서 가장 중요한 변화는 노동자대투쟁 이후 국가와의 치열한 격돌을 거친 후인 1991년에서 1993년 사이에 나타나기 시작하였다고 본다. 그리고

---

1) 민주노조(운동)은 한국에서 등장하는 독특한 호칭으로, 국가와 자본으로부터 분리된 ‘독립노조’를 의미한다. 이러한 독립노조 혹은 운동을 표현하는 명칭은 사실 국가마다 다르다. 왜냐하면 그들이 ‘독립’을 선언하게 되는 현존 국가/정치체제가 무엇이고 그들이 어떻게 이 체제를 인식하는가에 따라서 당연히 그에 대하여 독자적으로 ‘조직된 노동’(organized labor)의 정체성이 달라지기 때문이고, 독립노조의 호칭도 국가-특정적인 성격을 가진다. 대표적으로 폴란드의 경우 독립노조는 ‘연대노조’라 불렀는데, 이는 당시 사회주의 국가체제에 대한 일체화를 거부하는, 그러면서도 자유주의적 경향성을 가진 노조였다. 이들이 중심이 되어 이후 폴란드의 ‘자유화’(즉 민주화)가 이뤄졌고, 이런 ‘반혁명’적 민주화 역시 70년대 중반 시작된 전세계적인 ‘3차 민주화 웨이브’ 중 일부로 포함된다. 반면 한국은 군사독재와 권위주의 정치체제 하에 자율성을 상실한 어용노조로부터 독립된, 그래서 ‘민주노조’라고 자임하는 노조가 70년대 등장했다. 1970년 서울 청계천의 평화시장 노동자 전태일이 분신한지 9일만인 11월 22일 발족한 청계피복노조가 바로 1970년대 최초의 독립노조, 즉 민주노조이다. 이후 민주노조운동은 1970년대 자생적인 노사분규 및 노조민주화투쟁을 통해서 소규모이지만 지속적으로 일어났다. 그리고 1987년 노동자대투쟁 후에 2년 동안 2500개 넘는 독립노조, 즉 민주노조가 건설됨으로써 한국노동조합총연맹(한국노총)의 통제를 벗어난 대중적인 독립노동조합운동이 시작되었다(안승천, 2002; 임영일, 1998). 이런 역사적인 배경과 더불어 80년대 민주노조운동이 70년대의 ‘민주노조’의 호칭과 정체성에서 출발하고 있다는 점을 고려하여 필자는 70년대와 80년대의 노동운동을 민주노조운동이라는 하나의 연속선상에서 바라보고 있다. 하지만 이 연구는 1987년 민주화이행과 노동자대투쟁을 거치면서 한국의 대중적 노동운동이 등장했다고 본다. 한마디로 이때부터 노동계급의 대중적 노조운동이 노동운동의 중심으로 등장한 것이다. 이 논문의 중심적인 분석대상은 바로 이 독립노조운동이다.

1993년에 들면서 전환이 본격화됐다고 본다. 단지 집합행위의 양식뿐 아니라 신생 민주노조들의 요구와 운동의 프레임, 조직적 정체성에 있어서, 이행 이후 몇 년간의 치열한 투쟁의 과정을 넘어서는 의미심장한 변화가 이때 일어나기 시작했다. 그리고 이는 외환위기가 발생한 1997년을 이행 이후 노동운동 역사의 전환점(turning point)으로 보는 지배적인 견해에 대해 의문을 제기하게 만드는 것이다.

(그래프1) 이행 이후 노사분규 추이, 1986-2005



(출처: 노동부, <노동통계연감>)<sup>2)</sup>

## II. 민주화 이행 후 ‘장기 10년’과 1993년, 1997년

그동안 민주화이행 이후 한국 노동운동의 역사를 연구해온 연구자들은 1997년 외환위기 이전, 즉 1987년에서 1997년까지의 ‘장기 10년’의 긴 시간에 대해서 하나의 단일한 시기로 보고, 큰 관심을 쏟거나 의미부여를 하

2) 이 그래프의 수치를 보는 데 있어 다음과 같은 주의 혹은 한계를 명기할 필요가 있다. 노동부의 ‘노사분규’ 관련 통계는 제한적으로만, 즉 전체적인 대략적인 양상을 알아보기 위한 정도의 의미로만 활용할 필요가 있다. 그 이유는 한국 정부의 ‘노사분규’ 통계는 임금 및 근로조건 등 경제파업으로 한정하고 정치적 파업을 포함하지 않으며, 대규모의 지역 간 연대 혹은 전국적 총파업도 포함하지 않는다. 이에 따라 예컨대 노동법 개정 반대 총파업이 26일간 벌어진 1997년의 노사분규는 매우 적은 횟수를 보이고 있다.

지 않았다. 그들은 암묵적으로 1997년 외환위기 이전의 노동운동에 대해서 1987년 이후 등장한 민주노조운동의 성격과 실천 방식이 그대로 유지, 답습되거나 혹은 그 경향성이 서서히 약화되는 과정이라고 여긴다.<sup>3)</sup> 대신 그들은 '1997년'이라는 연도를 기점으로 하여 노동운동의 자기 전화가 본격화됐다고 보고, 이 시기 이후의 변화들에 주목하고 분석의 초점을 주로 두었다. 1997년은 바로 아시아 금융위기가 한국을 덮쳤던 해이며, 이후 김대중 정부가 IMF(국제통화기금)의 신자유주의 구조조정 요구를 전면적으로 받아들이면서 노동시장 유연화를 위한 노동법 개정과 이를 위한 '사회적 대화'가 이뤄졌던 시기다. 지배적인 견해가 주장하듯이 분명히 한국의 신자유주의적 세계화와 노동시장의 유연화 및 비정규직의 도입은 한국의 신생 민주노조운동에 큰 도전과 시련으로 다가왔다. 특히 외환위기 직후 진행된 노동시장 유연화는 노동계급 내부의 양극화를 가져왔고 민주노조운동의 사회적 기초를 크게 약화시켰다.

이런 현실 인식에 기초하여 노동 연구자들은 이를 체제론으로 연결시켜, 민주화 이행 이후 한국 노동체제(labor regime)를 대체로 두 가지 하위체제 개념으로 구분하기 시작했다: 이행직후 시작되는 '1987년 노동체제'와 1997년 금융위기로 촉발된 '1997년 노동체제'. 특이하게도 한국 학계에서는 노동운동사와 관련한 시기구분의 문제와 관련한 논쟁은 벌어지지 않았고 주로 '노동체제'라는 개념을 중심으로 한 노동운동 논쟁이 진행되었다.

---

3) 하지만 10년간의 이 시기를 평면적이고 단일한 성격이 유지된 것으로 바라보면서 다른 한편으로는 1991년 무렵에는 신생 민주노조운동에 대한 비판 혹은 심지어 이데올로기적인 공격이 전투적 조합주의 비판론이나 '노동운동 위기'론이라는 담론으로 나타나기 시작했다. 사실 이것이야말로 이 시기가 그렇게 하나의 질로 표현될 수 없는 격변 혹은 중대한 전환의 기류가 흐른 시기임을 짐작하게 하는 것이다. 그러나 또한 여기서 분명히 해두어야 할 점은, 당시 신생 민주노조들에 대한 연구자들과 활동가들의 비판들, 그리고 '노동운동 위기'론은 그자체로 민주노조운동의 내부 변화를 압박하는 담론적 의도를 가지거나 효과를 내기도 했다는 점이다. 하지만 그들이 87년 이후 등장한 신생 민주노조들에 가했던 가혹했던 비판, 즉 민주노조운동의 전투성과 변혁성, 급진성 등에 대한 비판 혹은 비난들과 달리, 87년 직후부터 이미 민주노조운동은 하나의 실체로 정의될 만큼 균질하지 않았으며, 소위 전투적 조합주의 노선을 일사분란하게 구사하지도 않았다(김형기, 1992; 김동춘, 1995). 이에 대해서는 본문 3장 이후 단계별 서술을 참조할 것.

여기서 쟁점은 ‘1987년 노동체제’와 구별되는 ‘1997년 노동체제’라는 개념을 인정할 것인가였다. 이와 관련 날카로운 논쟁이 두 이론 진영사이에 벌어지긴 하였지만, 이행 이후 노동운동의 역사를 1987년에서 시작하여 1996년까지 하나의 질이 지속된 시기로 보고, 이어 1997년 IMF 외환위기 이후 새로운 시기가 도래했다고 보는 점에서는 큰 이견이 없었던 것이다. 즉 1987년과 1997년 두 노동체제의 구별과 독자적 개념화의 필요성에 대한 이견은 있었지만, 1987년 민주화 이행 이후 한국 노동운동의 역사에 있어서 단 하나의 역사적인 전환점은 1997년이라는 데는 거의 암묵적으로 동의하고 있다(노중기, 1997; 임영일, 2003).

이는 단지 학계뿐 아니라 노동운동 및 노조 활동가들도 대체적으로 동의하는 시각이다. 그들의 일반적인 견해는 노동시장에서의 구조적 변화와 세계화를 향한 국가의 경제 정책 변화가 바로 한국 민주노조운동의 힘의 약화와 노동동원의 쇠퇴의 원인이라는 것이다. 즉 “지연된 개화”에도 불구하고 한국 민주노조운동이 “이른 쇠퇴”를 겪게 된 데에는 신자유주의적 구조조정이 준 충격이 결정적이었다는 것이다. 이런 근거에 의하면 민주화이행 이후 노동운동의 전환점은 1997년이 된다. 동시에 이는 필자가 앞서 제기한 두 번째 수수께끼에 대한 대략적인 답변이기도 하다. 하지만 과연 그럴까? 이런 외생적인 설명 변수가 노동운동의 전과정과 현주소를 설명하는 최대의 원인인가?

필자가 보기에는 1997년을 노동운동의 전환점으로 바라보는 시각은 1987년 민주화 이행 직후 ‘열려진 정치적 공간’속에서 출현한 ‘형성기’(formative) 민주노조운동이 몇 년 동안 정치적 민주주의와의 대립 및 충돌을 거친 후 1999년 ‘5월투쟁’을 거치고, 1993년부터 본격적으로 드러내기 시작한 ‘전환기적(transformative)’ 성격에 대해 충분한 주의를 기울이지 않고 있다. 이 시각은 한편으로는 1997년 외환위기 이전의 ‘장기 10년’ 시기의 노동운동을 하나의, 단일한 전개 양상을 보인, 균질한 성격을 지닌 것으로 바라보기 때문에 이행 이후 새로운 정치체제에 놓인 신생 민주노조운동의 형성적이고 과정적인 성격을 간과하고 있다. 다른 한편으로 이 시각

은 노동운동의 변화를 설명하는데 있어서 외부적인 충격과 구조적 변화를 과다하게 중시하고, 정치적 민주주의 체제와의 상호동학 속에서 노동운동 내부에서 발생한 자기 전화의 요소와 성격들을 간과하고 나아가 이를 모두 1997년 이후의 노동운동에서 출현한 변화로 해석한다.

하지만 노동운동내의 변화와 새로운 모습이 과연 외환위기와 신자유주의 적 구조조정으로 인해서 촉발된 것일까? 혹은 한국의 민주노조운동은 1987년 이후 하나의 균질한 질을 가진, 이를테면 전투적 조합주의를 시종일관 10년 동안 고수했을까? 1997년 이후 노동의 변화는 과연 외환위기와 이후 신자유주의적 세계화정책의 영향에 전적으로 기인한 것일까? 아니면 그 이전에 이뤄졌던 내재적 변화가 1997년의 외부적 충격에 직면하면서 본격적으로 현실화된 것이 아닐까? 단적으로 신자유주의적 노동시장 유연화는 과연 1997년 외환위기의 충격과 국가의 신자유주의적 세계화의 일방적인 결과물이라고 할 수 있을까? 아니면 혹시 민주화이행 이후 정치적 민주주의의 장기적 정치과정의 결과와 이 과정 속에서 노동의 선택 및 내재적 변화가 맞물려 일어났던 이전 시기의 변화와 특질이 이때에 와서 전면적이고 노골적인 영향을 미친 것은 아닐까? 이에 답하기 위해서는 우리의 시각을 97년만이 아니라 그 이전과 그 이후의 전체적인 궤적으로 확대해야한다. 특히 97년 이전의 '장기 10년'동안 무슨 일이 노동운동에서 벌어졌는가, 그리고 이는 정치적 민주주의와 어떻게 상호작용(interplay)했는가를 주목해야한다.

그러나 1997년을 전환점으로 바라보는 기존의 지배적인 시각은 노동운동에 가해진 외부적 충격과 구조적 변화를 보다 중시하고, 기존의 발전국가 하의 노동체제가 외환위기라는 급격한 외부적인 충격으로 말미암아 노동시장과 노동법체제의 큰 변화를 겪은 1997년을 노동운동 전환의 결절점이라고 본다. 하지만 노동운동의 전환기를 정확히 규명하고 시기 구분의 문제를 해명하기 위해서는 단지 외부적 조건과 구조적 요인뿐 아니라 노동운동 내부의 변화와 주체의 형성 및 자기전화를 동시에 고려하여야한다. 또한 외적인 구조적 요인이나 국가의 노동정책의 변화가 노동운동에 큰 영향을



미쳤지만, 동시에 정치적 민주주의와 노동운동 양자의 상호작용의 동학을 분석하는 것이 필요하다. 즉 이행 이후, 즉 민주화 이후 민주주의와 노동의 상호작용적인 동학을 추적하면서 운동사를 서술할 필요가 있다. 특히 민주주의와 노동운동의 상호작용의 성격과 노동운동의 미래의 방향을 결정하는데 있어서 결정적이었던 바로 이전의 시기, 즉 형성기 노동운동 내부에 진행된 의미심장한 질적인 변화를 주목하여야한다. 이에 따라 이 연구는 정치적 민주주의와 노동의 쌍방에 교차적인 변화가 1993년을 기점으로 시작된다고 보고, 1993년을 역사적인 전환점이라고 보는 것이다.

물론 외환위기 이후 노동법 개정과 노동시장 유연화 등 소위 노동의 '구조 조정'이 시도된 1997년은 분명히 노동운동의 중대 국면이었다. 그러나 이 때 일어난 전면적인 변화의 원형과 근거는 이미 1991년 이후, 그리고 본격적으로는 1993년 무렵 착종하고 있었다. 1997년은 외환위기라는 외부적 충격에 직면하면서 이전 형성기 노동운동의 내재적 성격의 변화가 현재화되고 본격적으로 드러난 연도였다는 것이 이 연구의 논지다. 다시 말하면 1997년 이후 국가의 신자유주의적 세계화는, 이미 시작된 조직노동과 노동운동의 내적 전화를 시험하는 일종의 리트머스 시험지였다. 만약 1993년 이후 노동운동의 전환기적 성격과 민주주의 정치체제 내 노동의 위치가 달랐다면, 그 이후 신자유주의적 세계화의 관철 방식이나 그 영향력도 한국의 노동운동에 대해 다른 방식으로 나타났을 것이다. 이는 현존하는 노동체제의 성격과 주체의 대응이 어떠한가에 따라서 신자유주의적 세계화가 일국적 노동운동에 미치는 영향은 나라마다 다르게 나타났다는 점에서 그러하다. 세계화는 전지구적으로 단일한 모습을 띄거나 노동운동에 미친 영향이 균질한 것이 아니었다. 그 점에서 1997년 이후 한국 노동운동의 변화는 불가피했거나 불가항력이었던 외생적인 압력 탓만이 아니었다. 그것은 1997년 이전 시기 정치적 민주주의의 성격과 정치적 지형, 그리고 이에 대응하면서 자기 전화했던 노동운동의 선택과 경로가 함께 빚어낸, 즉 경로의존적인 결과물이었던 것이다.

더구나 1987년부터 1997년까지를 한 시기로 묶는 '87년 노동체제'라는

인식은 1987년부터 1991(1992)년까지의 시기와 1993년 이후 벌어진 민주노조운동 내부에서의 결정적 변화들의 차이, 특히 집합행위의 양식, 조직적 이데올로기적 변화의 차이를 과소평가하는 경향이 있다. 이후 장에서 드러내겠지만 1987년 이후 몇 년간의 형성기를 거친 노동운동은 이후 김영삼정부의 개혁정치와 변화하는 정치적 지형 속에서 하나로 묶을 수 없을 정도로 큰 변화를 겪었다. 오히려 김영삼 정부하의 개혁정치는 이후의 김대중 정부의 개혁정치와 유사성을 더 많이 가진다고 할 수 있다. 또한 노동운동 역시 김영삼 정부에서 시작된 내부적 변화가 김대중 정부로 이어진다. 이 점에서 사실 10년의 시간단위는 형성기 노동운동과 민주주의 이행 이후 국가의 노동정책의 급속히 변화하는 모든 특성과 상호동학을 포함하기 어려울 정도로 긴 시간대이다. 이 논문은 1987년 노동자대투쟁 이후 치열했던 계급투쟁 시기를 거친 후, 1993년에서 1995년 사이에 노동운동 내부에 일어난 유의미한 급격한 변화들을 이행직후의 양상과 묶어 하나의 시기로 보고자 한다.

그리고 무엇보다도 이론적으로 주목해야할 점은 신생 노동운동이 정치적 민주주의와의 상호작용을 통해 특정한 방향으로 자기 전화하였다는 것이다. 즉 노동운동의 내적 변화에 있어 가장 중요한 규정력을 가진 변수는 이행기이후 장기적 정치과정을 통해 특정한 모습으로 공고화되기 시작한 한국의 정치적 민주주의이었고 그것과 형성기 노동운동과의 상호 작용이었다. 이 글은 민주주의를 한 시점의 이행이 아니라 장기적인 정치적 과정이라고 정의하고, 1987년 민주화 이행과정에서 등장한 대중적인 노동운동이 민주주의와의 상호동학을 통해서 1993년도를 중대한 전환점으로 경유하면서 노조운동으로 자기 정체성을 확고히 하였고, 나아가 '조직노동(organized labor)'으로서의 정체성을 향한 의미심장한 행보를 디뎠다고 보고 있다.<sup>4)</sup>

---

4) 이 연구는 '노동운동'을 단지 노조운동으로 한정하지 않고, 노조운동, 정치적 노동운동, 그리고 노동의 정치적 사회적 동맹정치로 넓혀서 그 관계들의 동학과 효과를 보고자 한다. 이에 따라 '노동' 혹은 노동운동 개념 역시 하나의 단일한 전체(entity)이나 동일체가 아니라 하는 시각에서 있다. 즉 노동운동, 노조운동, 조직노동은 모두 질적으로 구분되는 개념이

요약하면 이 연구는 이행 이후의 노동운동의 역사를 민주화의 장기적인 '정치과정'에 조응하면서 자기전환한 노동운동의 '형성'(formation) 및 '전환'(transformation)'의 시각에서 분석하고자 하며, 이런 시각에서 87년 이후 노동운동의 역사를 개괄적으로 서술하고자 한다. 1993년이야말로 노동운동의 전환기적인 성격이 본격화되는 해로 규정한다면 1987년 이후 노동운동사는 크게 두 개의 시기가 아니라 세 개의 시기로 나뉘어진다: 즉 1987년-1992년의 형성기, 1993-1998년의 전환기, 그리고 1998년 이후의 제도화 단계로 시기 구분할 수 있다.

다음 2장에서는 노동운동사의 시기 구분 문제를 해명하기 위해 관련 문헌들을 검토하고, 민주화이행이후 노동운동의 역사적인 형성 및 전환의 시각을 분석틀로 제시할 것이다. 결국 문제는 민주주의와 노동운동의 관계적 동학을 어떻게 바라보는가이다.

## 2. 기본 시각과 분석틀: 민주화 이후 민주주의와 노동의 전화

### 1. 역사적 민주주의와 노동의 상호 동학

민주화와 노동운동, 민주주의와 노동계급은 어떤 관계를 맺는가? 또 정치체제로서의 민주주의는 노동운동에 어떤 영향을 주는가? 반대로 노동운동은 민주주의의 장기적 정치적 과정에 어떤 역할을 하는가? 말하자면 민주화 이행 이후 정치적 민주주의와 노동운동은 어떤 상호동학(interplay)를

---

지만, 이들 간의 성격상의 경계는 상호 유동적이며 시간 속에서 그 질은 변화할 수 있다. 물론 노동운동은 노조운동과 조직노동 모두를 포함하면서 그 이상의 정치적 계급적 변혁적인 운동까지 포괄한다. 대체로 민주주의 정치체제에서 노동운동은 노동3권이 보장되는 가운데 '노조운동'으로 일원화되고 나아가 노동조합 소속원들의 조직된 이해를 대변하는 '조직노동'으로 좁혀지기도 한다. 하지만 때로 역진적인 방향, 즉 조직노동에서 '노동운동'으로 변화하는 것이 불가능한 것도 아니다. 혹은 일국적 노동운동 내부에서 3가지 경향성이 혼재돼 상호 긴장하고 갈등하고 경쟁하기도 한다. 이 글에서 '노동'이 의미하는 바는 바로 이들 3가지를 다 포함하는 행위자 개념이며, 시간에 걸쳐 변화하는 질이기도 하다.

전개하며, 또한 양자 간의 상호작용은 정치적 민주주의와 노동을 각자 또 어떻게 변화시키는가? 사실 이 질문들은 역사사회학과 사회변동론에 있어서 오래된 그러나 핵심적인 질문들이다.

그리고 흥미롭게도 중요한 역사사회학자들은 정치변동을 서술함에 있어서 노동운동을 중요한 주체로 간주했으며 특히 민주주의 정치체제의 형성과 변동을 노동계급/운동과의 관계를 중심으로 해명하였다. 이들에 따르면 노동계급운동의 발전은 민주주의의 발전과 불가분의 관계에 놓여있다. 물론 역사사회학자 배링턴 무어 Jr.는 “부르조아지 없이 민주주의 없다(no bourgeoisie, no democracy)”라는 유명한 테제를 통해 정치적 민주주의의 등장에 있어서 부르주아 계급의 성숙과 그들의 민주화 의지가 가장 중요한 동인이라고 지적했다. 하지만 ‘1차 민주화 파고’라고 일컬어지는 서유럽의 민주화 과정을 제외하면, 그 이후의 민주화들은 모두 “노동계급 없이 민주주의 없다”(no working class, no democracy)라는 루시마이어 등의 테제가 더 부합한 것으로 보인다. 즉 민주주의의 핵심적 주체(agency)는 더 이상 부르조아 혹은 때때 부르조아 세력이 아니라 노동계급이라는 것이다. 혹은 노동계급이야말로 친민주적 세력이라는 것이다(Barrington Moor Jr. 1993(1963); Rueschemeyer et al.1992).

그러나 사실 여기서 노동계급이 실제 계급으로서 친민주적, 혹은 민주세력인가라는 문제는 상관이 없다. 이는 민주화 혹은 민주주의의 정치과정이 노동계급에게 어떤 정치적인 구조를 개방하고 박탈하는가라는 문제와 관련이 있다. 반대로 노동계급이 왜 그리고 어떤 경우에 민주주의 투쟁에 나서거나 민주화 동맹의 주요 행위자로 참가하게 되는가 혹은 때로는 그것을 넘어선 다른 정치적인 경로 예컨대 정치혁명을 지향하는가 등의 문제와 관련돼있다. S. 로칸(1970)의 말을 빌어 말하자면, 정치적 민주주의는 노동계급운동의 “정치적 대안 구조(the structure of political alternatives)”로 작동하게 되는 것이다. 이것이 바로 민주화가 노동계급에게 갖는 의미이다.

이와 관련해 S. M. 립셋은 서유럽 국가들의 노동계급들이 ‘정치적 공간’으로 진입하는 순간의 역사적인 조건들과 거시정치적인 세팅의 차이가 이

후 각국 노동계급운동들에 지대한 영향을 주었고, 이후 노동의 모습을 주조하였다고 말한다. 이때가 바로 서유럽의 민주주의 정치체제가 다양한 하위 정치체제로 분기하던 1차 세계대전 직전이었고 이 시기가 서유럽 노동운동에게는 ‘결정적 국면(critical juncture)’이었던 것이다(S. M. Lipset, 1983). 반면에 W. 코르피는 서유럽에서 복지국가의 형성을 설명하면서 노동계급의 지연된 ‘민주적 계급투쟁’이야말로 자유주의적 민주주의 정치체제를 사회조합주의적 복지체제로 전환하는데 결정적이었다고 주장한다. 이렇듯 노동계급운동은 정치체제로서의 민주주의의 하위 체제의 형태를 결정하는 데서도 핵심 계급인 것이다(W. Korpi, 1983). 또한 A. 쉐보르스키는 민주주의는 “계급타협”의 산물이자 계급타협의 기제라고 규정하는데, 그 의미는 자본주의적 민주주의는 다수 계급인 노동계급과의 정치적 타협의 결과로서만 등장하거나 지속 가능하다는 것이다. 노동계급 역시 미래의 이익과 현재의 보상 사이에서 사회혁명보다는 민주주의적 계급 타협을 선택하면서 친민주 세력으로 전화한다는 것이다(A. Przeworski, 1985).

민주주의와 노동계급운동의 관계에 대한 이들 고전적인 언명들은 70년대 후반 이후 ‘제 3차 민주화 파고’를 거친 국가들, 즉 아시아 라틴 아메리카 아프리카, 그리고 동유럽의 ‘반혁명적 민주화’를 거친 국가들에게도 적실성을 띤다. 필자는 한국의 정치적 민주주의와 노동의 관계 역시 이러한 상호적인 동학으로 이해하고자 한다. 그리고 이는 단지 상황적인 동학일 뿐 아니라 정치적 민주주의의 체제적인 변화와 노동운동의 자기 전회는 이중의 전환으로 파악할 수 있다는 의미이기도 하다. 즉 정치체제로서의 민주주의는 단 한번의 ‘이행’으로 완결되는 것이 아니며 장기적인 ‘정치적 과정’을 거치면서 공고화되기도 하고 반민주화되기도 하고 나아가 재민주화되기도 한다(C. Tilly, 2006). 그리고 G. 루베르가 분석했듯이 자본주의적 민주주의 하에서 노동계급의 항배와 그들의 선택은 일국의 정치적 민주주의가 자유민주주의, 사회민주주의, 혹은 파시즘 등의 하위 정치체제로 귀결되는데 중요한 역할을 하였다(G. Luebbert, 1987). 역으로 노동계급운동 역시 이행 이후 어떤 모습으로 형성되어 이후 어떤 경로를 거쳐 자기 전화하는가

에 있어서 정치적 민주주의가 제공하는 ‘정치적 대안 구조’의 범위와 성격이 결정적으로 좌우된다. 이것이 이 글의 기본적인 이론틀이다.

한국의 경우를 보면 1987년 이후 정치적 민주주의의 과정과 노동운동의 관계에 있어서 독특한 모습을 발견할 수 있다. 한국의 경우 1987년 민주화 이행이후 노동3권의 보장이 지연된다. 즉 1987년 이행직후 개정된 노동법은 1980년 전두환 권위주의 정권이 개악 삽입한 ‘3금’, 즉 복수노조 금지, 제3자개입금지, 그리고 노조의 정치활동 금지를 모두 삭제하지 않고 유지했다. 이것이 곧 민주주의 이후 한국의 노동계급의 ‘정치적 대안구조’였다. 즉 ‘대안없음’의 대안 구조 말이다. 이런 민주주의의 조건 하에서 한국의 민주노조운동은 그 형성기 발전을 시작했고, 이후의 전개과정은 매우 격렬하고도 짧은 ‘민주적 계급투쟁’과 이후로도 오랫동안 지연된 ‘노동의 시민권’체제라는 특징으로 규정지을 수 있다. 이를 두고 나는 ‘노동배제적 자유민주주의(Liberal Democracy without a Working Class)’의 정치과정이라고 규정한다.<sup>5)</sup>

## II. 이론적 자원과 분석틀

필자는 이 논문에서 한국의 정치적 민주주의가 노동운동에 미친 영향을 분석하기 위해 세 가지 측면에 주목하고 세 가지 주요 개념들을 제시한다: 정치적 기회구조, 장기적 정치과정과 전환, 그리고 집합행위 레퍼투아르와 조직적 레퍼투아르.

우선 이행 이후 정치적 민주주의는 등장 초기부터 신생 노동운동과 특정한 관계를 맺었다. 1장 서두에서 언급했듯이 정치적 민주화에도 불구하고 노동운동에 대한 억압과 배제는 형성기 노동운동을 향해서 거의 유흥적이라고 할 만큼 폭력적이었다. 이것이 바로 형성기 노동운동의 ‘거시정치적 세팅’이면서 노동운동을 향한 국가의 ‘지배적인 대응전략’(prevailing strategy)이었다. 사회운동론의 개념을 원용하자면 이는 노동계급과 노동

---

5) 필자의 박사논문(2008) 전체 참조.

운동이 처한 ‘정치적 기회구조’(political opportunity structure)라고 할 수 있다. 여기서 정치적 기회구조는 국가마다의 거시 정치적 맥락에 연동되면서 정치체제의 성격에 따라 당대의 사회운동에게 허여되는 기회의 구조로 정의된다. 정치적 기회구조는 일국의 정치체제가 사회운동들에 대해 허용하는 정치적 시민적 권리의 개방(openness)과 평등한 접근(access)을 제공하는 기회구조의 폭과 범위로 나타난다.

하지만 여기서 정치적 기회구조 개념에 대한 흔한 오해를 바로잡고자 한다. 정치적 기회구조에서 ‘기회’는 모든 시민에게 균등하게 개방되고 평등하게 접근 가능한 것이 아니다. 오히려 민주주의 체제는 기회의 접근과 개방성에 대한 차별과 차등화를 통해서 작동하는 정치체제로서, 한편으로 체제에 도전하는 급진적인 분파를 고립시키고 체제외화하고, 다른 한편으로 체제의 ‘규범’에 순응하며 법적인 제도 안에 있는 운동에 대해서는 선별적인 개방과 기회를 부여한다. 그 점에서 정치적 기회구조 ‘기회’는 ‘억압’과 반대항이거나 대립적인 의미가 아니다. 즉 양자는 함께 하는 동전의 양면이다.<sup>6)</sup>

한국의 경우 이행의 방식과 이후 정치적 민주주의의 거시적 세팅은 신생 형성기 노동운동에게 불평등하고 배제적이었으며, 이는 민주화 이후 민주주의의 장기적 정치과정에서 노동운동의 ‘초기조건(initial condition)’이 되었고 나아가 노동계급의 상대적인 ‘정치적 기회 구조’를 형성했다. 한국에서 6월항쟁이 대중봉기와 이를 마무리하는 정치엘리트간의 ‘민주주의 협약’이라는 방식으로 귀결되면서 이후 노동자대투쟁을 통해 민주노조운동으로 등장한 노동계급운동에게는 매우 좁은 기회의 구조가 열렸다. 이런 조건 하에서 신생 민주노조들은 계급타협보다 전투적 노조주의를 지향할 수밖에 없었다.

그러나 이 논문은 민주화를 한 시점의 이행으로 이해하고 이행후 초기조건 규정력을 강조하는 ‘이행론’과 거리를 두는 한편, 민주주의 정치체제가

---

6) 정치적 기회구조의 의미와 재개념화 시도에 대해서는 필자의 “한국에서 87년 이행 이후 민주주의 사법적 통제” 논문(비판사회학회 정기학술대회 발표, 2014)의 상세한 리뷰를 참조할 것.

들어선 후 민주주의의 어떤 새로운 요소들이 출현하고 갈수록 축적적 효과를 더해갔는지, 그리하여 그 다음 단계의 민주주의의 방향을 주도해왔는지에 대해 주목할 것이다. 민주주의는 결정적인 한 순간의 이행(transition)이라기보다 여러 이행의 지점들을 경과하기도 하며, 반민주화되기도 하고 재민주화되기도 한다. 그런 과정을 경유하면서 정치적 민주주의 혹은 자본주의적 민주주의는 다양한 하위체제중의 한 형태로 주도되어가는 것이다. 그러므로 민주주의는 민주화 이전의 역사적 유산과 이행기의 초기조건, 그리고 민주주의 하에 등장하는 새로운 요소들의 축적적 효과들이 함께 혼재되고 채워지는 장기적 정치적 과정으로 이해되어야 한다. 즉 이전의 단계에 제도화된 역사적 유산에 기초하면서도 민주주의라는 정치체의 변화 속에서 새로운 요소들이 출현하고, 그것들이 서서히 강화되면서, 민주주의하의 이후 변화들을 설명하는데 갈수록 더 큰 설명력을 가지게 되는 것이다. 이것이 ‘원포인트(one point)’ 이행으로 민주화를 이해하는 이행론을 넘어서서, 민주화를 장기적인 ‘전환(transformation)’의 관점에서 보는 ‘정치과정(political process)’론적 시각이 가진 유용성이다.

또한 노동운동의 변화 역시 이행 이전의 역사적인 유산이나, 이행의 양식으로부터 주어지는 초기조건에 의해 크게 영향받기도 하지만, 동시에 장기적인 정치적인 과정을 경유하면서 선행 단계에서의 주체의 투쟁과 선택, 그리고 내부적인 성격 변화가 그 다음 단계의 조건으로 작동한다는 관점에서 분석할 것이다. 즉 노동운동을 둘러싼 거시정치적 세팅과 상대적인 정치적 기회구조의 영향과 더불어 이에 대한 노동운동의 응전과 선택이 상호작용하면서 만들어내는 한 단계의 모습이 이후 단계의 경로의존적인 조건이 된다고 보는 것이다. 이런 관점에서 민주주의의 전회과정에 대응한 노동운동의 형성 및 역사적인 전환이라는 시각에서 87년 이후 노동운동의 역사를 분석할 것이다. 민주화 이행의 양식과 노동운동을 둘러싼 초기조건은 중요하지만 그러나 민주주의의 장기적 정치 과정이 전개될수록 민주주의 체제하의 새로운 ‘출현 요소들’(emergent properties)의 축적적 효과와 경로의존적인 변화가 형성기 노동운동과 신생 독립노조들에 끼치는 영향이



켜져갔다. 따라서 이행이후 노동운동사의 시기구분에 있어서 외재적 구조적인 요인뿐 아니라 노동 내부의 성격 변화와 선택도 주목해야하며, 민주주의와 노동의 상호동학이라는 관점에서 형성기 노동운동의 자기 진화과정을 세밀하게 추적할 필요가 있다.

이와 관련 마지막으로 이 논문은 노동운동 내부의 변화를 분석하고 추적하기 위해 ‘레퍼투아르’(repertoire)라는 개념을 활용할 것이다. 사회운동론에서 레퍼투아르는 사회운동의 행위자들이 실천 속에서 학습하고 역사적으로 공유하면서 축적하는 문화적 구성물을 말한다. 사회운동은 자발적이고 개별적인 듯하지만, 사실은 사회적이고 문화적으로 구성되며 역사적 결정성에 기대고 있다. 이를 정식화한 개념이 ‘레퍼투아르’다. 레퍼투아르는 그 시대 그 사회의 운동들에게 가능한 동원의 선택적이고 지각의 폭이며 상상력이 미치는 범위이다. 한 사회의 레퍼투아르는 역사적으로 진화하고 문화적으로 생산되고 공유되고 전파된다.<sup>7)</sup>

사회운동의 레퍼투아르 중 대표적인 것은 ‘집합행위 레퍼투아르’(collective action repertoire)이다. 사회운동들이 공유하고 서로 모방하고 전파하는 집합행위의 목록들을 의미한다. 사회운동들이 어떤 집합행위를 택하는가는 사실은 전혀 고립적이거나 개별적이지 않으며 그것은 공유된 경험과 학습된 효과를 거치면서 축적된 레퍼투아르 범위 안에서 선택된다. 이런 집합행위 레퍼투아르는 일반적으로 사회운동을 둘러싼 정치적 기회구조와의 상황적인 역학 속에서 진화한다. 억압적이고 배제적인 정치적 기회구조하에서는 합법적이고 제도적이고 관습적인 집합행위보다는 폭력적이

---

7) 집합행위 레퍼투아르는 사회운동론의 주요 개념이다. 사회운동론에서 레퍼투아르는 사회운동의 행위자들이 구사하는 집합적 행위의 축적된 목록을 의미한다. 레퍼투아르는 2인 이상의 행위자들이 함께 체제와 권위에 도전하기 위해 자신의 자원들을 동원하여 피하는 준비된 행위에 필요한 일종의 연장세트(toolkit)이며, 운동의 요구(claim)와 현실을 진단하고 해법을 세우는 프레임(frame)과도 결부된다. 집합행위 레퍼투아르는 집합적이고 준비된 행위이자 이전의 실천을 통해서 학습하고 공유된, 축적된 행위 양식이라는 점에서, 단순한 폭동 소요나 자연발생적인 ‘집합행동’(collective behavior)와는 구분된다. 이 논문은 사회운동론의 다양한 주요 개념들을 비교 역사학적인 이론과 연계하여 87년 이후 한국 노동운동의 역사를 정치적 민주주의와의 상관관계 속에서 서술할 것이다.

거나 적대적인 집합행위가 레퍼투아르로 축적된다. 민주화가 되고, 정치적 시민적 권리가 개방되고, 사회운동을 제도적으로 승인하면 사회운동들은 비싼 비용을 치르는 폭력적 집합행위보다 제도적인 집합행위로 이동한다.

또한 조직적 레퍼투아르(organizational repertoire)도 있다. 특정 운동이 혹은 운동일반이 어떤 조직적 형태와 모습, 운영의 방식을 취하는가 역시 개별 운동마다 고립적이지 않고 한 사회안의 여러 운동들이 취하는 조직화의 방식이나 조직의 형태가 유사하게 된다. 혹은 운동마다 차별적인 정치적 기회구조로 말미암아 조직적 레퍼투아르가 달라질 수도 있다. 이렇게 계급과 사회적 집단에 따라 매우 다른 레퍼투아르를 구성해내기도 한다. 나아가 레퍼투아르는 동질성을 가진 사회운동뿐만 아니라 다른 사회운동, 심지어 경쟁적 적대적 사회운동조직으로도 전파되는 속성을 가지게 된다. 그렇게 하여 국가 특정적이고 역사적인 레퍼투아르의 목록이 구성되는 것이다.<sup>8)</sup>

### III. 연구 질문

이 논문은 이행이후 한국 민주주의의 특징적인 정치적 과정이 노동의 시민권과 노동의 선택에 어떤 영향을 주었는가라는 질문을 던지고자 한다. 나아가 노동운동은 민주주의의 장기적인 정치과정속에서 구체화된 정치적 기회구조 하에서 어떤 선택을 하였고 어떻게 변화하였는가라는 질문을 던지고자 한다. 결국 이 두 가지의 상호 교차적인 동학이 이뤄내는 단계적인 변화들이 그 다음 단계로 이어지는 경로의존적인 과정을 거치면서 민주화 이행 이후 노동운동의 역사적 전환이 일어났을 것이다.

그리고 전단계의 축적적인 결과는 단지 외부적이고 구조적인 조건뿐 아니라 내부적인 변화도 포함한 것이다. 이행 이후 정치적 과정을 통하여

---

8) 엘리자베스 클레멘스는 레퍼투아르 개념을 '조직적인 자원'에 적용하여, 미국 정치의 제도적 변화와 조직적 레퍼투아르의 역할을 여성운동집단을 추적하면서 드러냈다(E. Clemens, 1993). 또 그는 미국의 이해집단정치의 출현과 변화를 조직적인 혁신과 레퍼투아르 개념을 사용하여 훌륭하게 드러낸 역작, *The People's Lobby*(1997)을 출판했다.

정치적 민주주의가 변화하듯 이에 대응하여 노동운동 역시 매 시기마다 특징적인 전략과 실천, 집합 행위 레퍼투아르와 조직적 레퍼투아르를 형성하고 축적하였다. 이는 거시정치적 세팅과 정치적 기회구조에 영향을 받은 결과이기도 하면서 동시에 노동내부의 선택과 투쟁을 거치면서 변화한 주체의 형성과 전환이 다음 단계의 조건이 되는 과정일 것이다.

구체적으로는 첫째, 이행 이후 민주주의가 만들어낸 정치적 기회구조와 거시 정치적 세팅 속에서 노동의 상대적인 정치적 기회구조는 시기별로 특정한 모습으로 변화하였고, 둘째, 정치경제학적인 조건의 변화에 조용하면서 변화한 국가의 대 노동정책 속에서 노동운동과 노동조합들은 집합행위 레퍼투아르와 조직적인 레퍼투아르를 각 시기 속에서 변화시켜나갔다. 그리고 민주노조운동은 요구(클레임)와 프레임의 변화를 통해서 점차 자신의 정체성을 바꾸었다.

결국 한국노동운동의 진화는 민주화의 장기적 정치과정과 이 속에서 구체화되는 정치적 기회구조의 속성과 매우 밀접한 관계를 가진다. 앞서 말했듯이 '87년체제'라는 개념은 87년 이행이 그 이후 10년간에 대해 큰 규정력을 가짐을 은연 중 강조한다. 하지만 1987년은 이전 권위주의 체제의 폭발적인 종지부이며 동시에 이행 이후 새로운 것들이 출현하게 되는 시작점이다. 민주화 이후 민주주의는 형성중이면서 또한 변해가는 과정에 있었다. 소위 87체제의 특징은 이행이후 지속적이고, 일관되게 유지된 게 아니라 이후의 사회정치적 지형과 투쟁 속에서 재구조화되었고, 부분적으로는 완전히 사회 전체로 일상화되거나 사라지기도 했다. 1987년에 비로소 독립적 노동계급운동이 민주노조들을 기초로 하여 시작됐다면, 그것 역시 이후 10년 동안 민주주의라는 정치체제의 구체적인 진화에 영향받으면서 그것과 영향을 주고받으면서 어떤 형태를 만들어가는, 즉 형성기(formative)적인 실체이지 이미 어떤 특정한 체제적 형태로 고정된 것은 아니었다.

이 점에서 사실 '87 노동체제'의 개념을 제한적으로 이해할 필요가 있다. 즉 이 개념은 87년 이행 이후 노동체제 및 노동운동의 형성적이고 과정적인 측면을 간과할 우려가 있으며 그 안의 변화들을 지나치게 총합하거나

그 내부의 성격이 균일하게 작동하는 것으로 보고, 이미 발생하는 내부의 이질화 분산 등의 의미를 축소할 수 있다. 그 결과가 1997년을 유일한 전환점으로 이해하는 단순한 이분법적 시기구분이다. 하지만 정치적 민주주의와 계급정치의 긴장, 그리고 새로운 전화는 1997년보다 훨씬 이전인 92-3년 문민정부 수립과 함께 본격화되었다. 이 시기에 노동운동은 형성기가 남긴 내적 도전에 응전하고 스스로의 변화를 거치면서 노동 운동의 전환기(transformative era)적 모습을 드러내었다.

이렇게 이론적 분석틀을 두고 시기구분의 문제를 정식화했을 때 민주화 이행 이후 한국의 정치적 민주주의의 발전과 이에 대응하는 노동의 전화는 1987년 이행 이후 다음과 같이 세 단계로 특징 지워진다. 우선 첫 번째 단계는 1987년에서 1992년에 이르는 권위주의적 퇴행과 억압적 대립의 시기다. 두 번째 단계는 1993년에서 1997년에 이르는 민간정부 하에서 개혁정치와 선택적 포섭과 처방, 그리고 세 번째 단계는 1998년에서 2007년에 이르는 자유주의적 민주주의의 공고화시기에서 노동운동의 조직노동화와 제도화 단계다. 위의 민주주의의 시기별 정치적 세팅은 국가의 지배적인 대응전략(prevaling strategy)과 노동운동의 내적 변화를 수반되었다. 이에 따라 노동운동의 첫 단계는 1987년에서 1992년까지 독립적 노조운동이 등장하여 국가의 억압적 개입과 자본의 전략에 맞서 격렬하게 대응하는 노동운동의 형성기(formative era), 두 번째 단계는 1993년에서 1997년까지 국가의 억압과 선택적 포위 속에서 운동의 정체성과 집합행위 레퍼투아르 및 조직 레퍼투아르 면에서 중대한 내적 전환을 겪게 되는 노동운동의 전환기(transformative era)로 나뉘어진다. 그리고 마지막으로 1998년 이후 노동시장의 이중화 가운데 작동하는 '내부적 배제' 속에서 조직노동으로의 제도화(institutionalization)의 단계에 접어들게 된다.

### 3. 형성기 노동운동(1987-1992): 억압과 전투적 조합주의

#### I. 민주항쟁과 노동자대투쟁의 이중주

1987년 6월 민주화항쟁 한 달 뒤인 7월 5일 울산 현대엔진에서 노동조합이 결성되는 것을 시작으로, 파업투쟁의 불길이 전국에서 타올랐다. 불길은 울산-거제-부산의 남동벨트를 휩쓸며 현대 삼성 대우 등 대기업 노동자들의 투쟁을 거쳐 8월초에는 성남, 구로공단 등 전국적인 노동자 투쟁으로 번졌다. 이들은 “임금인상과 노동조건 개선”, “민주노조 쟁취”, “인간적인 대우”를 주요한 요구로 내걸었고 전국에서 3300여개의 공장에서 노사분규가 발생하였으며 한국 노동자들의 대략 1/3이 파업에 참여하였고 그 투쟁의 결과물로 1300여개의 신생 노조가 곧바로 결성됐다. 이는 해방 이후 한국 자본주의와 노동운동의 역사에서 전대미문의 사건이었다. 뒷날 ‘노동자대투쟁’이라는 이름으로 불리게 된 투쟁이었다.

이 투쟁은, 6월10일 집권당의 노태우대표가 간선제 대통령 후보로 당선된 날부터 가열되기 시작하여 이른바 ‘6.10항쟁’으로 불린 대중 투쟁이 이후 노태우 후보의 대통령 직선제 개헌 등을 핵심으로 한 ‘6.29선언’ 발표로 마무리되려는 순간에 엇갈리듯 터져 나온 새로운 투쟁이었다. 이전에도 정치적인 격변의 시기 때마다 한국의 노동계급은 열린 공간속에서 계급적 이해와 생존을 위한 목소리를 높였으나, 이번에는 좀 달랐다.

노동자대투쟁의 의미는 다음과 같다. 첫째 노동자대투쟁은 줄곧 대중 봉기로 진행됐으나 마지막에 정치엘리트 간의 ‘협약(deal)’으로 귀결되면서 최소주의적 민주주의와 자유주의적 성격으로 국한돼버린 6월 민주화 항쟁에 돌연 계급적 색채를 불어넣었다. 둘째, 노동자대투쟁을 통해서 한국의 노동자계급은 대중적 노동조합운동으로 들어섰다. 이들은 스스로를 ‘민주노조’라고 불렀다. 셋째, 민주노조운동은 그 이름 그대로 민주화 이후 민주주의의 성격에 대해서 지속적으로 질문을 던지기 시작했다. 반면에 민주화

이행이 노동자들의 적극적인 동원과 주도력 없이 진행되고 노동자대투쟁의 성과를 새로 등장한 민주주의 정치체제가 제도적으로 포괄하지 못한 것은, 한국의 민주주의가 ‘노동없는 민주주의’로 규정되는 초기조건이 되었다. 하지만 초기조건을 극복하지 못하고 계속 ‘노동없는 민주주의’로 정치체제가 존속한 것은 단지 이행양식만의 문제가 아니었다. 이행 이후 정치적 민주주의의 성격과 그것의 축적적 효과 탓이기도 했다. 이 논문은 이를 강조하고자 한다.

마지막으로 노동자대투쟁은 이행 이후 노동자 파업의 원형이 되었다. 민주화 이행 직후 노동자대투쟁에서 공유된 집단적 행동의 경험과 조직적인 진출은 이후 민주노조운동의 핵심적인 집합행위 레퍼투아르와 조직적 레퍼투아르의 모태가 되었다. 그러나 동시에 타이밍의 문제가 있기도 되었다. 80년대 중반은 이전에 상대적으로 동질적인 노동계급 내부 구성이 산업구조의 고도화로 인해 이질성이 점차 증가하였고, 제조업 노동자들(프롤레타리아)의 규모가 84년-5년을 전후로 정점에 이른 반면 사무직 노동자들과 자영업자들의 중간층이 크게 늘어나는 시기에 대중적 노조운동이 출발한 것이기도 했다(김동춘, 1995; Lee Joohee, 1997).

이런 조건 하에서 이뤄진 민주화 이행과 한국 민주주의의 노동배제적인 성격은 민주화이후 정치적 민주주의의 거시정치적 세팅과 국가의 대 노동 대응 전략으로 그대로 드러났고, 신생 노동운동의 형성기적 투쟁과 성격에 큰 영향을 미쳤다.

## II. 이행 이후 정치지형과 거시정치적 세팅: ‘열린 공간’의 이중성

우선 민주화이행 이후에도 한국의 노사관계는 여전히 권위주의체제의 역사적 유산에 사로잡혀 있었다. 이는 무엇보다도 개헌 이후 실시된 ‘정초선거’에서 야권의 분열 가운데 구권위주의 엘리트세력이 다시 집권당이 되고, 이전 간선제 하 집권당 후보였던 노태우가 87년 개정 헌법 하에서 최초의 직선제로 선출된 대통령이 되었기 때문이다. 구 군부세력의 후보로 첫 민간

정부를 꾸리면서 정치적 정당성을 확보한 노태우 정부는 기존의 권위주의 국가의 노동정책을 그대로 고수했다. 이 말은 이행이후에도 국가의 노동정책은 노사관계를 규율하는 독자적인 공적 영역이라기보다 거시 경제정책의 종속요소였으며, ‘국민경제’의 시각에서 노동통제와 노동의 경제적 동원을 가장 큰 목표로 두는 것이었다. 한마디로 정초선거에서 구권위주의 세력의 재집권은 형성기 노동운동의 진로를 더욱 암울하게 만들었다.

결국 국가의 노동정책은 기본적으로 전두환 정권의 노동계급 통제 및 억압 전략으로부터 전혀 달라지지 않았으며, 이는 이행 이후 첫 정부 기간 동안 줄곧 지속되었다. 오히려 정치적 민주주의를 표방하면서 언론 통폐합이 폐기되고(언론의 자유), 해직교수들의 복직이 이뤄지는 등 정치적 자유와 일반 시민적 권리가 점차 허용되기 시작하는 것과 대조적인 조건이기도 했다. 즉 노동자를 비롯한 민중운동을 둘러싼 정치적 기회구조는 상대적으로 달랐다. ‘열린 공간’은 모두에게 열리지 않았다. 사실 이는 6월 민주화항쟁이후 예기치 않았던 노동자들의 계급적 진출과 조직화에 대한 이행이후 민주주의 정치체제의 기본적인 대응이기도 했다. 즉 한국의 민주화이후 민주주의는 노동계급운동의 대중적인 등장을 달가워하지 않았다. 국가의 억압적 전략은 지속되었고 때로 더욱 강화되었다. 형성기 노동운동은 국가의 공세적인 억압에 맞서 전투적 조합주의로 맞서야 했다. 이것이 1장에서 언급했던 첫 번째 수수께끼, 즉 한국의 민주화이행 이후 뒤늦은 폭발과 때 이른 조로 혹은 민주화 이행에도 불구하고 사라지기는커녕 지속됐던 억압이라는 1단계 노동 대중동원의 양상을 설명할 거시정치적인 맥락이다.

이는 노동법 개정에서도 그대로 드러났다. 대통령제 직선제 헌법 개정 한 달 후인 1987년 11월 28일 제도정치권은 가장 먼저 노동법이 개정했다(이 자체로 시사적이다). 하지만 그 내용은 정치적 민주주의와 보조를 맞추면서 노동의 시민권을 전면적으로 확대하기보다는 기업 수준에서 집단적 노사교섭과 조합 결성을 일부 용인하는 정도였다. 오히려 이 개정 노동법은 전체적으로는 전국적인 노조운동의 진출과 노동의 계급적 동원의 전진을 억제하는데 목적이 있었다. 개정 노동법은 1980년 전두환 등 신군부가 쿠

데타이후 삽입한 노동억압적 독소조항인 이른바 ‘3금(three prohibitions)’ 조항을 그대로 존치시켰기 때문이다. 복수노조 금지와 제3자개입금지를 통해 기업별 조합주의를 유지하고 노조의 전국적인 조직화를 막고, 노조의 정치활동금지를 통해서 아예 정치적 시장으로의 진출을 제도적으로 봉쇄하는 것이다. 그리고 이에 대해 김대중 김영삼이 이끄는 보수 자유주의 정치 세력도 동의했다.

이렇듯 탈권위주의 체제하에서 노동운동은 일반 시민적 민주주의의 변화와 보조를 맞추지 못하고, 한마디로 말해서 ‘80년 군부 권위주의체제의 유령’과 싸워야 했다. 민주화 이행 이후의 거시정치적 세팅은 한국 노동계급의 시민권의 발전이 형식적 민주주의로부터 철저히 분리되어 있음을 극명하게 보여주었다.<sup>9)</sup> 정치적 민주주의가 노동통합을 거부하는 가운데 수출지향적 산업화를 뒷받침하기 위한 국가의 억압적 노동정책은 온존되었고 더욱 강화되었다. 이는 민주주의로의 체제 이행(regime change)이 권위주의적 체제에서 고수해왔던 발전국가 전략에 어떤 유의미한 변화도 아직은 이끌어내지 못하였다는 의미이기도 하다.

하지만 노동자대투쟁으로 등장한 민주노조들의 임금투쟁은 갈수록 강력 한 위력을 발휘했고, 이에 따라 국가의 노동정책은 여러 형태의 임금 통제 정책을 도입하여 임금 투쟁을 억누르는데 급급하였다. 임금 통제방식을 다양하게 구사하면서 자본의 이해를 일방적으로 관철하는 가운데 국가-자본의 발전국가 동맹을 유지하는 한편 국가는 민주주의 정치체제의 외피 아래 강압적인 수단과 물리력을 동원하여 끊임없이 노동쟁의에 직접 개입하였다. 전체적으로 이 단계에서의 국가와 노동의 상호적 동학은 국가의 ‘억압적 개입’과 노동운동의 ‘전투적 대립’으로 특징지워질 수 있다.

9) 정치적 민주주의로부터 ‘노동 시민권’의 분리 및 간극은 1988년 여소야대의 국회에서 양김이 각각 이끌던 두 자유주의적 야당이 87년 개정 노동법보다 노동권을 다소 확장한 새로운 노동법을 통과시키면서 더욱 명백해졌다. 이 제한적 노동권의 확대조차도 1989년 3월 당시 노태우 대통령의 거부권행사로 말미암아 폐기되었기 때문이다. 하지만 두 야당은 국회에서의 재 입법시도를 하지 않았다. 노동법 개정과 노동개혁은 1996년에 와서야 이행 후 처음으로 핵심적인 정치 의제로 떠올랐다. 이도 세계화와 세계무역기구(OECD) 가입을 위한 목적에서였다(Kim BK, & Lim HJ, 2000).



이행이후 첫 민간정부는 민주노조운동에 대한 탄압의 포문을 이미 1990년 1월 20일 전국노동조합협의회(이하 전노협)이 민주노동운동의 내셔널 센터로 설립되기도 전에 열었다. 이 날 노태우 대통령이 주재하는 노사관계 대책회의는 아직 발족되지도 않은 전노협을 ‘불법 노조(outlaw union)’로 선언하였다(『전노협 백서』 1권, 1997). 그리고 이틀 뒤인 1월 22일, 대규모 공권력과 물리적 대치와 충돌 속에서 전노협이 발족하던 같은 날에 여당은 김영삼 등 자유주의세력 일부를 포괄한 3당합당을 하면서 범보수동맹을 선언하였다. 이로써 보수 자유주의 세력을 분점하던 양김 중 김영삼은 보수 우익 정치세력에 투항하였다.

여하튼 노태우 정부 하에서 국가의 억압전략은 다른 어떤 사회운동들보다도 갓 출현한 민주노조운동과 그 조직적인 상징인 전노협을 향해 있었다. 전노협 산하 민주노조를 겨냥한 이른바 ‘노동운동탄압’전략이 본격화됐다. 직선제 첫 대통령이라는 언사가 무색하게 노태우 정부는 1989년 1월2일 풍산금속 파업에 대한 공권력 투입을 시작으로, 이후 3월25일 문익환 목사의 방북을 빌미로 한 ‘공안정국’을 가동하였고 이 과정에서 노동계급운동과 일진일퇴의 공방을 거듭했다. 이 과정에서 무노동 무임금 원칙, 총액임금제와 성과급제등 임금 통제 정책과 전노협 소속 사업장들에 대한 업무조사, 파업현장에 대한 112신고시 공권력 투입 등의 행정조치가 동시에 단행됐다.

하지만 당시 정치적 민주주의와 노동운동의 형성기 국면에서, 당시 민주화운동세력과 밀착하여 이른바 ‘범민주 연합’을 구성하고 있었던 자유주의 야당세력은 국가의 노동탄압에 대한 대응에 있어서 소극적이었으며, 노동과의 연대정치를 구사하기보다 민주노조운동에 대해서 거리를 두었다. 이는 1989년 4월20일 김대중의 한 달간 파업자채 촉구 입장 발표로 더욱 선명하게 드러났다. 노동은 단지 이행이후 첫 직선제로 선출된 구 권위주의 엘리트의 ‘반’(semi) 권위주의적 체제와 그들의 노동억압전략, 그리고 열린공간의 이중성 때문에 의해서만 배제된 것이 아니라 이행이후 정치적 민주주의 자체의 ‘노동배제’적 성격이 문제적이었다. 달리 말하면 보수 우익 집권 여당체제는 노동운동을 억압하였던 세력이었으며, 정치적 민주주의에서

‘노동을 배제’한 것은 바로 자유주의적 민주주의세력과 그들이 헤게모니를 가진 민주대연합이었다.

### Ⅲ. 치열한 5년의 ‘계급투쟁’: 전투성과 전계급적 연대

하지만 정부가 그 뿌리를 뽑기 위해 총력을 기울였던, 새로운 독립노조들은 점차 한국 사회에서 쉽게 뿌리 뽑을 수 없는 구성요소 중의 하나가 되어있었다. 수백 수천의 새로운 노동자들의 힘을 받으며 형성기 노동운동은 국가의 억압과 배제적 노동정책에 대해 물러서지 않고 전계급적 연대와 대중동원전략으로 맞섰다. 사실 대중동원전략은 이 시기에 노동운동이 노조를 보존하고 국가의 강압으로 무너지는 것을 피할 수 있는 유일한 대안이었다. 물밑 듯이 들어오는 공격에 맞서는 유일한 방법은 그에 저항하는 길 뿐이었다. 하지만 억압은 더 큰 대립을 불러왔고 이 시기의 마지막 시점까지 국가와 노동의 대립은 서로 조용하면서 격화되어갔다. 이를 흔히 ‘전투적 조합주의’라고 한다.

인상적인 것은 민주노조운동이 당시 노동억압적인 노동법의 제도적 제약을 활용하면서 자신의 한계를 극복했다는 점이다. 물론, 상급 노조의 ‘제3자 개입금지’와 같은 법적인 조건 속에서 기업별 노조운동이 전국적 노동운동이나 산별 체제로 발전하는 것은 치명적인 장애가 있었다. 하지만 민주노조운동은 기업단위로 허용된 노조형태의 긍정적 성격을 극대화시켰다. 즉 역설적으로 노조 활동의 핵심으로 현장(shop-floor) 중시와 평조합원(rank and file) 중심주의는 기업별 노조구조 하에서 더욱 강화되었다. 많은 노사분규들이 고용주를 협상 테이블로 불러내기 위한 공장 점거 투쟁이나 공장 가동 중단과 같은 파괴적 힘의 선제적 사용으로 시작되었다. 즉 교섭을 하기 위해선 투쟁을 할 수 밖에 없었다. 그리고 기업별 고립은 역설적으로 지역 내 사업장들 간의 전계급연대(intra-class solidarity)의 필요성을 증대시켰다. 그리하여 노동자들은 한 공장에서의 파업에 그 지역 내 공장들이 함께 하는 지역 연대파업을 발전시켰다. 사실 이러한 집합행위의 패턴은

1987년 노동자 대투쟁에서 기원한 집합행위 레퍼투아르로서, 이후 형성기 노동운동의 노동동원의 ‘원형’으로 자리잡았고 노동운동의 내부 전환에 이르기 전까지 지속되었다.<sup>10)</sup>

혹심한 국가의 탄압을 돌파하기 위해 점차 민주노조운동은 대기업 노조의 선도 투쟁과 지역 내 전계급적 연대투쟁을 결합시킴으로써 ‘전투적 조합주의(militant unionism)’의 면모를 구체화하였다. 이렇게 각기 다른 산업군과 노동 조건들을 포괄하는 전계급적인 지역 연대 투쟁이 가능했던 이유는 첫째 전노협이 지역 노조협의회를 자신의 기본적 조직적 단위로 하고 있었기 때문이기도 하다. 당시 전노협의 단위인 지역노조협의체들은 매년 봄 ‘춘투’ 기간에 각기 집단 교섭을 위한 지역 본부를 세우고, 이는 다시 전노협의 ‘단체 교섭을 위한 전국본부’(공투본)로 통합되었다. 여기에서 흥미로운 점은 공투본은 전노협 멤버 노조만으로 구성된 것이 아니라, 한국노총 소속 노조 혹은 전노협이나 한국노총 어디에도 속하지 않은 이른바 ‘중립 노조’들도 가입을 허용했다는 점이다. 기껏 20만의 소속 조합원으로 당시 전체 노조의 10%만이 속해있던 전노협은 이렇게 범계급적 연대 캠페인을 지도하고 문호를 개방함으로써 단지 소속 노조원들만을 위한 ‘서비스 노조’라기보다는 투쟁하는 모든 노조들의 내셔널 센터를 자임하고 또 그런 역할을 하였던 것이다.<sup>11)</sup>

전투적 노조주의의 또 다른 축은 중화학 금속 산업군들의 대기업 노조의 선도 투쟁이었다. 국민경제를 뒤흔들만한 전략적인 시장 지위와 고용규모 일만 명을 훌쩍 넘는 대공장의 대기업 재벌 노조들은 상당기간 당시 국가와 고용주들의 억압과 공격에서 살아남을 수 있었다. 이 같은 조직적 힘에 기대어 자동차 선박, 화학 산업 등의 대기업 노조들은 매년 춘투와 하투에 파업의 봉화를 당기는 역할을 했다. 당시 민주노조의 집합행동 전략을 보면 일단 재벌 대기업 노조 한 곳에서 파업이 발생하면 전노협과 노조활동가들

---

10) 이에 대해서는 『전노협 백서』 1권을 상세히 참조할 것.

11) 예컨대, 1990년 임금인상 투쟁 공투본의 경우 5백81개 기업별 노조가 참가하였는데, 이 가운데 전노협 소속 노조는 4백 10개이고 나머지는 모두 전노협 비가입 노조들이었다(『전노협 백서』 1권).

은 다른 공장으로 파업의 물결이 퍼져나갈 때까지 대공장 파업을 유지시키기 위해 심대한 노력과 자원을 퍼부었다. 이런 힘의 집중과 확산을 통해 국가의 탄압을 약화시키고 좌절시킬 수 있도록 전국적인 파업의 동시적 분출을 목표로 하였다. 이를 통해 공투본이 설정한 그 해의 공동의 요구사항들을 관철시키려는 전략이었다. 『전노협 백서』 3권에 따르면 이는 “자본의 총공세에 대항하는 ‘총노동전선’을 구성”하는 전략이었다. 따라서 한 공장의 파업투쟁은 국가와 자본에 대항하는 민주노조 전체의 투쟁을 대리하는 전투라고 공공연히 말하곤 했다.<sup>12)</sup>

#### IV. 형성기 노동운동의 분배투쟁과 기업 격차

이행 이후 노동의 정치적 통합이나 노동계급정치는 거시정치적 구조의 한계에 막혀 진전을 보이지 못한 반면에 이행 이후 민주노조운동은 사회적 재분배투쟁에 있어서는 확실한 진전, 아니 괄목할만한 성공을 거뒀다. 다음 <표 1>에서 보듯이 평균 임금 인상율은 가히 괄목할 만하다. 실질임금 상승률의 경우도 1989년 기록적인 14.5%에 달했고, 그 이후에도 매년 높은 증가율을 보였다. 명목임금을 보면, 정치적 이행 이후 몇 년간은 임금 상승 폭은 매해 20%에 육박했다. 이에 따라 제조업 노동자와 사무직 노동자의 임금 격차도 빠른 속도로 감소하여, 1980년 제조업 노동자의 평균임금이 사무직 노동자의 47%에 불과하던 것이 1993년에는 75.3%에 이르렀다. 1980년대 중반 이후 경제호황이 민주적 이행직후 노동자들의 임금 투쟁에 있어서 호조건이기도 했다.

---

12) 1989년 128일간 지속된 현대조선소 파업현장에 뿌려졌던 유인물은 그같은 정서를 다음과 같이 드러내고 있다: “우리의 투쟁은 단지 현대조선소 노조만의 투쟁이 아니라, 2천5백만 노동자의 긍지와 신뢰를 가지고 벌이는 독재체제와의 투쟁이다”(『전노협 백서』 1권, 1997)

〈표 1〉 한국의 노동조건과 관련된 경제지표

연도	실질임금 증가율	노동소득분배율	실업률
1986	5.3	52.8	2.8
1987	6.8	53.7	3.1
1988	7.8	55.2	2.5
1989	14.5	57.8	2.6
1990	9.5	59.1	2.4
1991	7.5	59.8	2.3
1992	8.4	59.8	2.4
1993	7	59.6	2.8
1994	6.1	59.5	2.4
1995	6.4	61.7	2
1996	6.7	64.2	2
1997	2.4	62.8	2.6
1998	-9.3	59	6.8
1999	11.1	59.8	6.3
2000	5.6		4.4

출처: 노동부(www.molab.go.kr); 통계청(www.nso.go.kr)

〈표 2〉 한국 노동자의 내부 임금격차

연도	여성/남성	제조업/사무직	기업규모10-29명/500명이상
1980	44.1	47	93.3
1985	47.9	55.7	89.5
1990	53.5	70.7	74.1
1991	54.5	71.8	71.1
1992	55.9	73.8	72.6
1993	59.4	75.3	73.4
1994	58.4	77.7	72.4
1995	60	77.8	71.6
1996	60.9	80.5	70.2

출처: 한국노동연구원, 1997. 〈노동통계〉.

하지만 〈표 2〉에서 보듯이 제조업 노동자와 화이트칼라 노동자 사이의 전통적인 임금격차는 제조업 노동자들의 노조 가입과 점증하는 시장 지위에 힘입어 상당히 감소한데 반해, 대기업 노동자와 중소기업 노동자 사이의 새로운 임금격차가 1987년 이후 시작되었다. 그리고 이는 이행이후 형성기 뿐 아니라 이후의 전환기와 제도화시기를 거치면서 가장 두드러진 임금격차의 모습으로 자리잡았다. 이것은 비록 노동의 동원전략이 노동자 계급 전체로서는 임금 상승을 가져왔지만, 대기업 노조의 경제적 이득, 특히 재

별 그룹 기업 노조의 물질적 분배 성과는 다른 분야 노동자들을 훨씬 앞선다는 것을 보여준다. 요약하자면, 당시 노동자대투쟁 직후의 전노동계급이 참여했던 재분배 투쟁은 노동계급 전체에서의 평준화 및 동질화 효과를 만들어내지 못하고 대기업 노동자들의 월등한 경제적 성과로 귀결되었다고 볼 수 있다.

그 이유는 노동자들의 임금 인상이 전국적 산별 단체교섭구조를 통한 제도적 합의에 기초한 것이 아니라, 개별 기업, 특히 대공장 노동자들의 강력한 생산 파괴력을 고용주들이 암묵적으로 인정하고 타협했기 때문이다. 그러나 이런 경제적 수용(accommodation)은 노동계급 전체의 '제도화된 힘' 보다는 개별 자본의 '시장에서의 지위'를 그대로 반영한다는 의미이기도 하다(김동춘, 2001). 70년대 민주노조운동의 주력이 경공업 중소기업 여성노동자들이었다면 노동자대투쟁의 주역은 대공장 재벌 중화학 금속 남성 노동자들이었고 이들이 87년 이후 노동운동의 헤게모니적 지위를 가지고 있었다. 그러나 이들 대기업 재벌 중화학 금속 남성노동자들의 전체 노동계급 내에서 차지하는 사회경제적인 우월성이 노동자대투쟁과 함께 시작되었다는 것도 지적하지 않을 수 없다. 이후 형성기 노동운동은 노동계급 구성의 다양화와 이질화와 함께 이런 대기업 대 중소기업의 기업규모별 임금 격차로 나타나기 시작한 노동계급 내부의 이질화를 극복하는 과제를 안게 되었다. 한마디로 임금투쟁이 성공적일수록 노동계급 내부의 격차가 벌어질 가능성도 높아졌다.

또한 노동자들의 임금 투쟁이 노동조합이나 노동자들의 투쟁이 아니라 그 노동자들이 소속된 자본의 시장 지위를 반영하고 있다는 숨겨진 진실은 민주노조운동의 내부 전환에 중요한 의미를 지니고 있다. 결국 노조 요구에 대한 자본마다의 불균등한 수용은 기본적으로 그 자본의 시장 지위에 의존했으며, 이는 다음 단계에서 노동계급의 내부적 양극화와 새로운 종류의 불평등을 낳은 원천이 되었다. 노동자들이 임금 투쟁에 더 열심일수록, 노동계급 내부의 격차는 더욱 커지게 되었다. 이것은 이 시기 전투적 조합주의의 '의도하지 않은 결과'였다. 하지만 형성기 노동운동이 이 과제를 어떻

게 풀어갈 것인가에 노동운동의 전환기적 성격이 달려 있기도 했다.

#### V. '1991년 투쟁'의 패배와 노동운동의 조직적 레퍼투아리의 각축

1990년에도 지속됐던 치열한 계급투쟁이 한풀 꺾이기 시작하고, 노동자 대투쟁으로 출현한 민주노조운동내부에서는 조직적인 결집과 재편이 가속화됐다. 특히 이 과정에서 1991년 명지대 강경대 학생의 경찰폭력 사망과 한진중공업 노조위원장 박창수의 안기부 조사 중 의문사로 촉발된 이른바 '1991년 5월투쟁'은 민주화이후 민주주의의 장기적인 정치과정과 노동운동 양자에 있어서 전환기로 이르는 중요한 큰 사건이었다. 즉 1993년의 전환기적인 성격은 1991년 5월투쟁의 패배로부터 시작하여 1993년에 이르러 본격화된 것이었다. 그런 점에서 한국 노동운동과 민주주의의 이중전환을 해명하는데 있어서 1991년 투쟁과 그 패배는 매우 중대한 사건이었다.

1987년 6월항쟁으로 드러났던 자유주의적 지향의 중산층의 개혁적 의지는 1991년 투쟁에서 제기한 급진적인 요구와 민주화 경로에 대한 거부의를 확실히 드러냈다. 하지만 그렇다고 이들 중간계급과 자유주의적 '범민주연합'주의자들이 이행론에서 흔히 주장하듯이 보수화를 넘어 반동화됐다는 의미는 아니다. 이들은 여전히 민주주의를 향한 개혁적인 열망을 가지고 있었다. 하지만 이는 선거민주주의에 대한 의지와 다양한 시민운동에 대한 관심으로 나타났다. 1991년 "노태우 파쇼 체제 타도"와 "진정한 민주화" 요구, 그리고 나아가 노동계급을 위시한 민중들의 "생존권 요구" 투쟁으로 드러난 민주주의의 급진화나 정치적 민주주의를 넘어선 사회적 민주주의는 이들이 함께 할 수 없는 것이었다. 학생 노동자들 13명의 분신으로 이어진 '시국 죽음'에도 불구하고 1991년 투쟁이 1987년 박종철의 고문치사와 이한열의 시위 중 죽음으로 촉발된 6월 민주화항쟁을 재연할 수 없었던 이유이기도 하다. 시민들은 한국 사회가 민주화되었다라고 여기고 있었고, 노동자운동등에 대한 가혹한 탄압에까지 민주주의의 의미를 연계하여 바라보기에는 여전히 그리고 이미 최소주의적이고 자유주의적인 민주주의의 정의에

간혀 있었다.

민주주의 개혁정치의 한계가 농후하게 드러나면서 민주노조운동은 고립을 떨쳐버리기 위해 새로운 조직적 모색을 시도하기 시작했다. 그리고 형성이 말기에 오면 87년 이후 등장한 조직적 형태를 어떻게 응집하여 내셔널 센터를 만드는가가 중요한 과제로 떠올랐다. 하지만 이런 시도는 이미 노동계급에 자리잡은 내부 계급구성의 차이와 분화를 그대로 반영하는 분절적인 ‘조직적 레퍼투아르’의 현주소를 넘어서야하는 장애에 봉착하게 된다.

우선 노동자대투쟁이후 기업들의 경기 및 시장조건에 따른 선택적 수용(selective accommodation)의 결과는 대기업 재벌 노조들을 중심으로 일종의 기업별 노조주의를 해체시키기는커녕 더욱 강화시켰다. 반면에 기업업종 산업별 차이를 넘어서 노동자들의 전계급적 연대는 의식적인 노력의 결과였으며 전노협의 약화와 함께 더욱 느슨해졌다. 그러나 노동자들의 계급적 통일성과 연대가 약화하면 할수록 개별 노동자들은 자신이 일하는 기업과의 운명적 일체감 혹은 동일시를 강화하고 기업별 조합주의에 더 매몰되게 된다. 하지만 이제 등장한 신생 노동운동은 전체적으로 노동계급의 상이한 이해를 균질화할 수 있는 전국적 산별 집단교섭 구조를 갖추고 있지 않았다. 기업별 조합주의의 개별적 교섭으로 투쟁을 제한하지 않기 위해 전국적 산업적 집단 교섭 능력을 가진 전국적인 정상조직을 만든 상태도 아니었다. 또한 상이하게 분출되는 경제적 이해를 통제하고 통합해낼 확고한 정치적 계급적 조직적 통일성이나 지도력을 갖춘 강력한 정치적 계급조직의 영향 하에 있지도 않았다. 이런 가운데 민주노조운동의 기업단위의 집단교섭과 그 결과물은 그 성과가 크면 클수록 노동계급 내의 임금격차를 가중시켰고, 노동자들의 계급적 조직적 통일성을 진전시키는데 실패하였다. 이는 중국에는 노조운동의 조직적 레퍼투아르의 구성 및 성격 변화로 귀결되었다.

1991년 무렵부터 전노협의 약화와 다양한 노조 조직들이 등장하면서 조직적 파편화가 본격화되었다. 전노협이 민주노조들 사이에서 내셔널센터로서의 역할을 잃어간 반면에, 노조 운동 내에서 다양한 부분들이 점차 전노



협으로부터 거리를 두고 자신들만의 노조 형태를 발전시켜 나갔다. 특히 전노협이 국가의 집요한 탄압의 타깃이 되면서 민주노조들에 대한 지도적 역할을 상실해갔을 뿐 아니라, 노조들의 전노협 기피도 심화되면서 노동운동의 조직적 분화는 더욱 가속화됐다. 이는 결국 1995년 전노협의 해체로 이어졌다.

첫째, 16개 대기업 노조들이 전노협과의 통합을 위한 중간조직으로 1991년 출범시킨 대기업연대회의는 출범하자마자 국가의 지도부 집단 구속과 탄압으로 붕괴되고 만다. 전노협 밖의 대기업 노조들과 전노협을 연계시켜 제조업 노총을 출범시키려던 야심찬 기획은 대기업연대회의의 파괴와 더불어 실패로 종결되었다.<sup>13)</sup> 뿐만 아니라 1991년 투쟁에서는 87년 민주화항쟁과 달리 민주노조운동이 정치투쟁의 전면에 나서면서 제 2의 6월항쟁을 시도했으나 성공하지 못하였다. 1991년 투쟁의 패배를 거치면서 전체 민주화 ‘운동권’의 점진적인 해체가 가속화되었고, 노동운동에 있어서도 1991년은 87년 이후 치열했던 계급공방전의 종지부를 찍는 해였다.

그만큼 1991년의 시도와 투쟁, 그리고 그 패배는 민주화이후 민주주의를 급진화할 유일한 마지막 기회 의 소진이었으며, 형성기 노동운동이 정치적 민주주의의 성격을 변화시키고 자신의 정체성을 전화할 수 있는 기회였다. 하지만 국가의 탄압과 시민사회의 지형이 1991년 투쟁의 재 점화를 실패로 이끌었다.

그 이후로 대기업 노조들은 더 이상 전노협과 결합하지 않으려고 하고 그 대신 기업별 조합주의를 더욱 확대시킨, 재벌 그룹별 노조협의회 건설에 집중했다.<sup>12)</sup> 초기에 이미 ‘현대그룹 노조협의회’, ‘대우그룹 노조협의회’ 등 재벌 노조협의회들이 자본에 대해 동형적인(isomorphic) 형태로 구조화되었으며, 이는 어느덧 한국 노동운동의 독특한 조직적 레퍼투아르로 자리

---

13) 그러나 국가는 87년 노동자대투쟁 이후 한국 노동운동의 중심으로 떠오른 대공장 노조들이 중소기업 중심의 전노협과 합류해 제조업 민주노조의 정상조직을 만드는 것을 용납할 수 없었다. 국가는 연대회의의 집행위원회 회의를 습격하여 노조지도자 69명을 체포했다. 이어진 안기부 조사과정에서 한진중공업 노조 위원장 박창수가 시신으로 발견되고 이는 명지대 학생 강경대의 시위 중 타살과 맞물려 1991년의 ‘5월 투쟁’을 촉발시켰다.

잡았다. 결국 이들 재벌 노조연합들의 존재는 이미 형성기 노동운동에서부터 직면해야했던, 노동계급 내부의 대기업 대 중소기업, 중금속산업 대 경공업 노동자들 사이의 분화를 그대로 드러낸다.

둘째, 대기업 노조들보다도 먼저 그들 자신만의 전국적 센터를 수립한 사무직 업종별 노조연합체들은 이행이후 전노협과 동등하게 독자적으로 성장했다. 이들은 국가의 직접적인 탄압의 대상이 아니었기 때문에 무시할 수 있었고 이후 빠르게 12개의 화이트칼라 노조 연합체가 모인 업종조직연합체로 통합하여 사무직 노동자들의 전국적 센터인 ‘전국업종별노조회의’를 건설하였다.

요약하면 재벌단위 기업노조라는 독특한 노조구조와 대기업 노조들의 배타적 조직화는 노동자들의 노동시장 내의 각기 다른 지위와 각 기업들에의 고착성에 기초를 두고 탄생되었다. 또한 제조업 노조에 뒤이은 것이 아니라 동시적으로 발전한 사무직노조연맹은 서구 노동운동과도 다른 특징이면서, 민주노조운동의 전환기적 성격을 만드는데 나름 핵심적인 역할을 하였다. 결국 노동계급운동 내부의 분화는 산업화에 비해 지체된 민주화와 이미 본격화된 노동계급구성의 구조적 분화를 반영하고 있다.

형성기 노동운동은 정치적 민주주의의 성격과 노동운동의 상대적인 정치적 기회구조, 그리고 민주주의와 노동운동 간의 상호동학 속에서 이미 그 다음 단계의 자기 전화를 향한 예비적인 모습을 이미 배태하고 있었다. 다시 말하면 형성기 노동운동의 변화는 단지 이행의 방식뿐 아니라 형성기 정치적 민주주의의 체제적인 성격과 민주주의가 시민사회에 만들어낸 이른바 ‘민주주의 효과’를 경유하면서 다음 단계의 전환기적인 토양을 이미 마련하고 있었던 것이다. 이것이 바로 형성기의 경로의존적인 축적적 효과와 초기조건 상호교차가 다음 단계를 위한 ‘선행조건’이 된다는 의미이다. 그리고 이 조건 하에서 그 다음 단계에서는 정치적 기회구조의 선별적 포위로 인해 민주노조운동의 구성성분들 사이의 관계적 지위들과 내부 정체성이 급격히 전화하였다. 다음 장에서는 그런 성격이 본격적으로 드러나기 시작하는 노동운동의 전환기에 대해서 논하기로 한다.

#### 4. 전환기 노동운동(1993-1997): 포위(Circumscription)와 조직노동(organized labor)으로의 전화

##### I. 전환기의 의미: 전투적 조합주의의 명암과 '의도치 않은 결과'

1987년에서 1992년에 이르는 노동과 국가의 전면적인 충돌은 누구도 결정적인 승자가 되지 못하는 독특한 상황 속에서 교착상태에 이르렀다. 그러나 이 같은 교착상태를 돌파하기 위한 사회적 합의나 정치적 교환에는 이르지 못했다. 국가는 가차 없는 탄압을 통해 민주노조운동을 괴멸하려 했고 그 목표를 상당한 정도로 이뤘으나, 민주노조운동을 근절하지는 못했다. 그 과정에서 수출주도 경제성장 전략은 특히 대공장 중심으로 빈번한 노동 파업과 생산 싸이클의 중단 때문에 불안정할 수밖에 없었다. 다른 한편으로 민주노조운동 역시 내재된 한계에 봉착하였다. 단지 자신들의 전투력에만 의존하고, 노동계급의 성과물들을 균등화하는 제도적 조직화 없는 집단적 교섭에 몰두하면 할수록 노조들은 자본의 선택적 수용 앞에서 더욱 더 파편화되었다.

노동운동이 이행기의 초기 조건을 극복하기 위해 감행했던 선택들이 단기적으로는 성공적이었으나 장기적으로는 그 계급적 단일성이나 계급 정체성의 발전에 있어서 후퇴로 귀결되고 말았다는 점은 역설적이다. 노동운동은 기업별 노조 구조를 극복하기 위한 전계급적인 연대 투쟁을 시도했고, 물질적 재분배투쟁에 있어서 단기적으로는 성공했다. 그러나 그 성공은 그들 내부의 분화를 확대시켰고, 기업별 노조주의를 강화하고 나아가 자본과 시장 조건에 대한 의존을 강화시켰다. 정치적 교환은 지연되는 가운데 대기업 노조들은 물질적 보상과 순응(moderation) 사이의 '경제적 교환'에 몰두했다. 게다가 1992년 이후 닥쳐오기 시작한 경제침체와 시장상황의 악화 속에서 파업 위협을 통한 노조의 생산에 대한 파괴력은 갈수록 약화됐다. 이는 전환기를 앞둔 노동운동 앞에 놓인 새로운 정치경제학적 조건이기도 했다.

결국 국가에 의한 정치적 기회구조의 전면적인 개방과 노동3권의 확보를 위한 투쟁이 새로운 돌파구를 열지 못한 반면, 형성기 노동운동의 전투적 조합주의의 의도치 않은 결과와 자해적인(self-inflicting) 성격이 내부의 기업별 분배격차로 서서히 나타나고 있었다. 이제 어쩔 수 없이 자기 전화의 시점이 도래한 것이다. 하지만 현단계의 투쟁이 다음 단계에서 '경로의존적'이고 축적적인 효과의 결과와 조건으로 나타난다는 전제하에 이뤄져야만 했다.

결국 국가-자본-노동 모두 '전환'기에 돌입하였다. 한편으로는 어떻게 현존하는 '노동배제적'인 정치적 민주주의에 적합한 새로운 정치적 기회구조를 만들 것인가라는 과제가 국가 앞에 있었다. 특히 민주노조운동 내부에 강력한 생산과파력을 가진 대공장 수출주력 산업 노조들의 전투성을 어떻게 거세하고 국가-자본 동맹에 순응하도록 만들 것인가라는 또 하나의 과제가 국가와 자본 앞에 있었다. 반면에 노동으로서는 전노협의 조직적 존속이 어려운 가운데, 과연 어떻게 새로운 내셔널 센터를 세울 것인가라는 과제가 놓여있었다. 이는 민주노조운동의 조직적 결집의 방식이기도 하고, 노동계급 혹은 조직노동의 이해를 어떻게 실현 혹은 제도화할 것인가의 문제이기도 했다.

## II. 거시 정치적 세팅: 민주주의의 '포위적 처방'

정치체제로서 민주주의는 그 도전자들에 대해 일방적인 물리적 억압보다 제도화된 법적인 처방(institutional legal prescription)을 수립하여 통제한다. 민주주의 정치체제는 기본적으로 정치체(polity) 내의 규범을 지키는 사회운동을 정치체제내의 구성원으로 인정하되, 불법적 혹은 반체제 운동들은 억압한다. 이것이야말로 정치적 민주주의에 걸맞는 고유의 정치적 기회구조를 재구조화하려는 시도다. 이 같은 의미심장한 시도가 김영삼 대통령 정부에 들어 본격적으로 시도되기 시작하였다. 정부는 온건개혁지향적인 시민운동의 의제들을 수용함으로써 개혁정치를 구사하는 포위적 처방

(circumscription)의 전략을 통해서 분리를 통한 통치(divide-and-rule) 전략을 구사하는 방식으로 지배적 대응전략에 변화를 주기 시작했다.

이 논문에서 ‘포위적 처방’(circumscription)의 전략은 위법 행위에 대하여 억압을 가함으로써 ‘불법성의 정식화’를 피하는 대신에 합법적인 사회운동에 초점을 두고 그들의 ‘합법성의 부각’을 통해 제도화된 법적인 처방을 강화하는 것으로 정의한다.<sup>14)</sup> 노동운동에서 대표적인 예가 김영삼 정부가 선택적으로 사무직 노동자의 업종별 노조연합체를 합법화함으로써 노동운동의 온건파를 제도화한 시도이다. 1993년 김영삼대통령이 취임한 이후 전격적으로 언론노련의 합법화가 이뤄지고 연달아 6개의 직종별 노조 연합체가 합법노조 자격을 획득했다. 하지만 김영삼 정부는 민주노조들 중 전투적 요소에 대해서는 억압전략을 계속 구사했으며, 특히 전노협에 대해서는 더욱 심했다. 그런 식으로 국가는 정치적 민주주의 하에서 선택의 기로에 선 사회운동들에게 치러야 할 비용과 얻을 이득 사이의 차별적인 가이드라인을 확정하고 처방했던 것이다.

둘째, 국가는 보다 교묘한 억압수단을 도입했다. 국가는 노동쟁의에 대해 억압적 개입에서 사법적 통제를 결합하는 방식으로 점차 바꾸었다. 노동자들 경찰 사이의 격렬한 대치를 낳았던 권위주의 체제와 민주화 이행 이후의 첫 번째 시기에 주로 강압적 수단을 사용했던 것과는 반대로, 이제 국가는 제도적이고 사법적인 통제 수단을 발굴한다.<sup>15)</sup> 사법적 통제는 한편으로는 파업의 형사화, 범죄화를 피하면서 다른 한편으로는 기업주들에게 손해배상과 같은 민사소송을 제기하도록 유도하는 민사화까지 걸쳐있다.<sup>16)</sup> 1987

---

14) 신노동정책은 노동쟁의에 대한 직접적인 대응과 통제로부터 노동현장과 노동 과정의 일상적 관행적 통제로 노동관리의 초점을 옮기는데 목적이 있었다. 국가의 이러한 지침아래, 대기업 재벌그룹들을 중심으로 자동화, 하청, 파트타임 노동의 확대, 공장라인의 효율화, 그리고 인력 감축 등과 같은 이른바 '신경영전략'을 채택했다. 각 대기업들과 재벌 그룹들은 각자 다양한 이름으로 이 '신경영전략'을 호명했다.

15) 노동운동에 대한 사법적 통제와 관련해 미국의 노동운동의 역사를 분석한 H. J. McCammon(1993)를 참조할 것. 그리고 한국에서 87년 이행 이후 민주주의 사법적 통제에 대해선 필자의 비판사회학회 정기학술대회 발표문(2014)을 참조할 것. 위 본문은 그 논문의 논지 일부를 요약한 것이다.

16) 업무방해에 근거한 형사범죄화와 손해배상의 민사소송을 하나의 패키지로 묶어 사법적 통제

년부터 1995년까지 투옥된 노동자의 분포는 국가의 사법적 통제의 특성을 보여주는 증좌이다. 이 기간 동안 투옥된 노동자들 수가 3천9백23명인데, 이 가운데 노동법 위반은 단지 730건에 불과했고, 남은 3천1백93건 가운데 형사법 처벌이 가장 많은 3천49건을 차지했다. 국가 보안법으로 처벌한 것도 144건이었다(『전노협 백서』 2권, 1997).

더불어 국가와 고용주들은 파업 이후의 조치들로 노조원들을 위협하고 미래의 파업을 억제하는데 과거보다 더 많은 노력을 기울였다. 이들은 견책, 손해배상 소송, 그리고 기업의 업무방해에 근거한 형사소추 등 모든 재량권을 동원했다. 이 같은 교묘한 다단계적인 법적, 억압적 수단들은 점차적으로 한국 노동자들의 파업 지향적 태도를 감소시키는 복합적 효과를 가져왔다.

한편 한국은 1991년에 국제노동기구(ILO)에 가입한데 이어 1993년 김영삼대통령이 경제협력개발기구(OECD) 가입을 위해 현행노동법을 국제노동기구(ILO)의 노동기준에 맞추어 개정하겠다는 의사를 표명했다. 하지만 김영삼 대통령의 재임 기간 동안에, 세계화는 본격적으로 착근됐다기보다는 공적인 수사에 더 가까웠다. 대신 김영삼 정부는 이른바 ‘신노동정책’을 기업에 제안하였는데, 그 내용은 임금 인상 억제를 통한 국민 경제의 경쟁력 제고를 중심으로 한 단기 처방도 포함하였지만, 이 노동정책의 진정한 ‘새로움’은 기업 내 현장 권력을 복원하고 노동과정의 합리화 자동화를 통해 노동에의 의존도를 줄임으로써 개별적 노사관계를 재조정하려는데 있었다(『전노협 백서』 5권).<sup>17)</sup>

---

를 가하는 것이 이명박정부 이후 크게 물의를 빚었다. 하지만 이 같은 수단들 가운데 일부는 이미 민주화 이행후 초기 단계부터 전노협 소속 노조들을 상대로 간헐적으로 가해졌으며 2기 전환기에 들어서는 완전히 지금의 패턴을 갖추기 시작했다. 이 점을 놓치지 말 것.

- 17) 신노동정책은 노동쟁의에 대한 직접적인 대응과 통제로부터 노동현장과 노동 과정의 일상적 관행적 통제로 노동관리의 초점을 옮기는데 목적이 있었다. 국가의 이러한 지침아래, 대기업 재벌그룹들을 중심으로 자동화, 하청, 파트타임 노동의 확대, 공장라인의 효율화, 그리고 인력 감축 등과 같은 이른바 ‘신경영전략’을 채택했다. 각 대기업들과 재벌 그룹들은 각자 다양한 이름으로 이 ‘신경영전략’을 호명했다.

### Ⅲ. 전환기 노동의 선택과 자기 전화: 조직적 레퍼투아리의 재구성

이 시기 민주노조운동은 두 가지 중요한 내부적 도전에 직면해 있었다. 첫째는 어떤 조직화 방향을 취할 것이냐 하는 문제였다. 이는 조직적인 문제로서 이미 형성기에 드러나기 시작한 내부의 분열과 원심력을 어떻게 극복할 것인가의 문제였다. 둘째는 노동의 집합행위 전략의 문제였다. 점차 노동자대투쟁의 배경이 됐던 경기호황이 끝나고 전세계적인 경기침체로 접어드는 가운데 이전의 분배투쟁의 효력은 약해지고, 투쟁을 하면 할수록 노동계급의 양극화라는 자해적 상처(self-inflicted wound)를 드러내는 기업별 조합주의와 그 틀 내의 전투적 임금투쟁에 대한 대안적 행동전략을 모색해야하는 과제가 대두됐다.

민주노조들과 노동운동 내 급진파와 온건파는 이 두 가지 과제를 둘러싸고 첨예하게 대립했다. 그리고 이는 전노협 중심으로 결집하여 내셔널 센터를 건설할 것인가와 전노협과 별도로 혹은 기존의 전노협 밖의 대공장 노조들과 사무직 업종회의와의 연합체로 내셔널 센터를 발족할 것인가를 또 하나의 쟁점으로 퍼져 나가 있기도 한 것이다.

결론은 민주노조들은 법외 노조의 상태를 벗어나기 위해 노동법 개정을 통해 법적인 인정을 획득하고, 조직적으로는 전국적 교섭 구조의 확립을 위한 산별화전략을 택하기로 한다는 것이었다. 표면적으로는 산별화를 통해서 형성기 노조운동의 기업별 조합주의를 폐기한다는 것이었으나, 산별노조론의 최종적인 귀결은 곧 전국적인 수준과 산별 수준의 교섭구조를 확립하고 민주노조운동이 집단적 노사관계와 정치체(폴리티) 내에서 제도적 지위를 얻는 것이 민주노조들의 당면한 목표라는 것을 천명한 셈이다.

하지만 이른바 민주노조들이 이전에 “노동총단결”과 “노동해방”이라는 이름으로 노동계급의 전계급적 이해를 중심으로 한 전계급적 연대(class-wide solidarity)를 추구해왔다면, 이제 본격적으로 조직노동(organized labor)으로서 자신의 집합적 힘을 추구하기 시작했다는 것을 의미하기도 한다. 산별화 역시 노동계급 전체의 균일한 경제적 지위를 쟁취

한다는 원칙적인 천명에도 불구하고 조직적인 형태는 소속된 조합원의 이익을 대변하는, 그런 점에서 배타적인 멤버십에 기초한 노조형태인 것이다. 여하튼 김영삼정부의 합법성의 부각을 통한 불법노조와 합법주의의 분리 움직임 속에서 민주노조들은 이런 조직적 재편 전략의 선택과 정체성의 정착을 통해서 이 시기에 자기 전화를 본격화하기 시작했다.

우선 민주 노조들은 파편화된 개별 노조들을 통합함으로써 전국적 정상조직을 수립하는데 나섰다. 1993년 6월 1일, 사무직 업종별 노조연합체들과 대기업 재벌 노조들의 주도로 '전국노조대표자회의'(이하 전노대)가 전노협과 별도로 발족하였다. 이 조직은 새로운 전국적 정상조직의 건설을 위한 중간 매개조직으로 스스로의 의미를 규정했다. 전노대는 1,145개 노조에 407,000명의 조합원을 포괄하였고 이는 전체 가입노동자의 약 1/4에 해당됐다.<sup>18)</sup> 그리고 전노대는 사무직 업종노조, 제조업 지역노조협의회, 그리고 재벌그룹 노조협의회 등 3가지 유형의 노조 구성체를 해소하지 않은 채 전부 포괄하였다.<sup>19)</sup>

또 다른 중요한 점은 전노대는 정치적 노동운동 혹은 정치조직들에 대한 멤버십을 부여하지 않기로 자격조건을 둬으로써, 이때부터 민주노조운동은 좌파 정치조직들과의 조직적 내부 관계를 단절하게 되었다는 점이다.<sup>20)</sup> 이 결정에 따라 노동정치조직들은 노조 활동에서 배제되었고, 이후 노동운동 내부에서 그 영향력이 급속히 약화되기 시작하였다. 이 때 이후로 한국에서 노동운동은 대체적으로 '노조 운동'만을 의미하는 것으로 바뀌었다. 그러나 연대정치에 새로운 변화도 있었다. 전노대는 기존의 주요 연대 대상이었던 민중운동조직 및 급진적 노동정치조직들과 거리를 두는 한편으로, 6월항쟁

18) 이들 외에 남아있는 노조들 가운데 대다수는 어떤 상급조직에 가입하지 않은 노조들이었다. 이들은 이미 한국노총에서 탈퇴했지만 아직 전노협에는 가입하지 않은 노조들로 1천6백55개 노조에 조합원 70만 명에 달했다. 다른 한편에는 정부 후원 하에 60만 명의 조합원을 가진 한국노총이 있었다.

19) 전노대는 이에 대해 자신의 기본단위로서 산업별 노조에 기초한 정상조직을 건설한다는 약속 위에 "민주적 노동조합진영의 조직적 현실을 반영했다"(『전노협 백서』 5권).

20) 노동 정치조직들의 멤버십을 인정할 것인가를 놓고 격렬한 논쟁을 벌인 뒤에 전노대는 급진파와 온건파 사이에 근소한 차로 노조만으로 구성된 조직을 출범하기로 결정하였다.



이후 '시민운동진영'이라는 경쟁적인 블록을 형성하고 있던 시민운동 조직들과의 연대에 매우 적극적으로 나섰다. 이렇게 민주노조 운동이 자유주의 시민운동 세력과의 적극적인 연대에 나서고, 이들과 함께 '사회개혁'캠페인을 전면화하면서 노동운동의 동맹정치도 이 단계에서부터 변화하기 시작했다.

그리고 1995년 11월 전국민주노동조합총연맹(이하 민주노총)이 정상조직으로 설립되었다. 민주노총은 전노대와 마찬가지로 제조업과 사무직 노동자, 대기업과 중소기업 노조를 포괄하는 조직이었고, 기존 민주노조의 조직적 레퍼투아르를 그대로 구조화하여, 앞서 3개 유형의 노조들로 구성된 861개 노조와 418,154명의 조합원을 포괄하고 있었다.

민주노총의 발족은 두 가지 독특한 의미를 지닌다. 첫째 제조업 노조운동과 사무직 노조운동이 동시에 발전한 결과, 양자가 단일한 전국적 센터를 한 번에 건설했다는 것이다. 둘째 조직적인 면에서 이는 이미 제도화된 기업별 노조구조를 산별체제로 전환시키는 역사적 실험이기도 했다.

그러나 위의 두 가지 과제, 즉 기업 차원에서의 집단 교섭이 야기하는 노동계급 내부의 양극화를 완화시키고 노동자운동의 조직적 결집을 강화하는 해결책으로서의 민주노총의 존재를 평가해 보면, 민주노총의 역할은 그다지 성공적으로 보이지 않는다. 오히려 민주노총 건설 이후 기업 단위노조들은 개별자본과의 보다 더 고립된 협상에 맞닥뜨리게 되었다. 그 증거로서 <표 2>를 보면, 95년 이후에도 대기업과 중소기업의 임금의 양극화는 멈춰지지 않았고 오히려 다소 증가하였다. 더욱이 민주노총이 전노협의 지역적 노동계급 네트워크를 계승하지 않음으로써, 민주화 이행 이후 형성기에 출현했던, 민주노조운동의 가장 독특한 조직적 레퍼투아르인 지역적 전계급적 연대망은 급속하게 해체되었다.

#### IV. 집합행위 레퍼투아르의 변화: 대중동원의 약화와 '내부적 제도화'

조직적 전환 시도와 더불어, 1993-97년동안 노동동원의 양상 역시 극적으로 변화하였다. 이 시기는 1996년에서 1997년 초의 노동법 개정기를 제

외하고는 1987년 이후 지금에 이르기까지 가장 낮은 노동동원의 시기였다. 이전 시기에 비해서 노동쟁의 숫자, 참가노동자 수, 손실 노동일수 등에서 감소를 보여준다(〈표 3〉).

그렇다고 이 시기에 노동자 투쟁이 아예 사그라든 것은 아니었다. 이때부터 투쟁의 양상과 쟁의유형이 양극화되기 시작하였다. 기업별로 무쟁의 사업장이 늘어났고 다른 한편에서는 자본의 신경영전략과 현장권력의 충돌 속에서 파업지속기간이 늘어나면서 장기투쟁사업장이 등장하였다. 1995년 현대차 양봉수, 대우조선 박삼훈 등의 분신 등 집합행위 레퍼투아르에서 '노동자 개인의 분신'이 중요한 항목으로 추가되기 시작했다. 그리고 공공 부문 노조의 투쟁이 정부의 노동통제에 맞서 강화되었는데, 1994년 철도 및 지하철노조의 연대파업, 1995년 한국통신 노조 민주화 운동, 조폐 공사 파업 등이 일어났고, 1994년 11월4일 공공부문 노조대표자회의가 구성되었다.

하지만 조직적 레퍼투아르와 집합행위 레퍼투아르를 전체적으로 보면, 민주노조의 제도화는 이미 시작되었다. 그러나 이는 전면적 제도화라기보다는 '외적인 제도화없는' 내적 제도화로 규정될 수 있다. 사회운동론에서 제도화는 대체로 내적 제도화를 의미하지만, 필자는 여기서 제도화를 내적 제도화와 외적 제도화로 나눠서 재개념화하여 사용하기로 한다.

내적인 제도화(internal institutionalization)는 사회운동조직들의 내부 구성과 운영이 형식화되고 전문화면서 '제도적'인 형태를 완비하는 것을 의미한다. 대체로 이는 "중앙집중적 의사결정체의 손 안에 조직자원의 집중, 스태프의 전문화/직업화, 그리고 이 스태프들에게 권력의 위임 및 사업구조의 형식화를 의미한다"(Duyvendak, 1995: 28-29). 이것과 구별되는 외적 제도화(external institutionalization)는 사회운동조직이나 사회집단이 정치적 시스템으로 통합되어 제도적인 지위를 확보하고 접근하게 되는 것으로 정의하기로 한다. 즉 정치적 시스템과 기구들에 일상적 접근권을 확립하고 의사결정구조에 함께 참가하는 것을 의미하며, 특히 노조의 경우에는 전국적 산별 단체교섭 구조의 제도화를 의미한다.

한국의 경우를 보면, 민주노총이 설립되면서 노동운동의 내적 제도화는 1990년대 중반부터 빠르게 진행되었다. 민주노총 내부의 대중적 동원이 점차 스태프(간부) 동원으로 이동하거나, 모든 운영체계가 전문화되고 형식화되기 시작하였다. 그러나 외적 제도화를 위한 법적 제도적 조건은 확립되지 않았다. 즉 전국적 교섭구조나 산별 교섭 틀이 제도화되지 못한 것이다. 그리고 이런 내적 외적 제도화의 불일치는 노조운동에 새로운 양상을 야기했다. 즉 전국적인 단체교섭 구조의 부재 속에서 너무 급작스럽게 정상조직으로 중심화 되면서 민주노총은 종종 현장의 관심을 대변하는데 실패했고, 개별 기업 차원의 쟁의들로부터 거리가 멀어졌다.

〈표 3〉 노사분규, 1986-2005

연도	노사분규 수 (건)	참가 인원수 (천명)	손실노동일 수 (천일)	파업지속기간 (일)
1986	276	47	72	
1987	3749	1262	6947	5.3
1988	1873	293	5401	10
1989	1616	409	6351	19.2
1990	322	134	4487	19.1
1991	234	175	3271	18.2
1992	235	105	1528	20.1
1993	144	109	1308	19.9
1994	121	104	1484	21.6
1995	88	50	393	22.6
1996	85	79	893	28.6
1997	78	44	445	22.7
1998	129	146	1452	26.1
1999	198	92	1366	19.2
2000	250	178	1894	30
2001	235	89	1083	31.7
2002	322	94	1580	30.2
2003	320	137	1299	29
2004	462	184	1198	24.7
2005	287	117	847	48.6

(출처: 노동부, 『노동통계연감』, 매해)

그 결과, 전국적 차원의 활동에 초점을 둔 민주노총의 전략은, 개별노조

들 간에 그리고 중앙과 현장간의 간극을 더욱 강화하였다. 이는 개별 노조들로 하여금 전국적으로 조직화된 노동의 힘에 의지하기 보다는 자본의 시장력과 그들 자신의 파괴력에 보다 더 의존하도록 만들었다. 기업별 노조주의는 강화되고, 개별 자본에 의한 개별 노동의 포섭 혹은 양자의 평화적 담합의 가능성이 점증하였다. 제도화 자체의 문제도 있지만, 불완전한, 완비되지 못한 절반의 제도화의 결과이기도 하다.

## V. 전환기의 증착점: 97년 노동법 개정과 총파업의 명암

김영삼 정부는 1996년 3월 출범한 대통령 직속 노사관계개혁위원회에 민주노총을 ‘초대’한 가운데 민주화 이행 이후 두 번째의 노동법 개정을 시도하였다. 어떤 점에서 이는 국가가 민주노총을 주요한 노동계급 대변 조직으로 인정하기 시작했다는 의미이며 한국 사회 노사정의 ‘사회적 대화’가 본격화된다는 신호탄이었다. 그러나 국가는 범외노조에 대한 인정보다는 노사정 대화정치를 통해 유연한 노동시장을 만들기 위해 노동법을 개정하려는 데 그 목적을 두고 있었다. 민주노총을 노동법 개정 논의에 초청함으로써, 국가는 지연된 노동권중 일부를 허용하고 노동시장 유연화를 위한 다양한 수단들을 도입하는 정치적 교환을 민주노총과 ‘합의’하기 위해 시도하였다. 하지만 당시 민주노총은 집단적 노사관계 범조항의 개정과 민주노총 및 산별연맹들의 합법화에 주로 초점을 뒀고, 개별 노사관계 조항에 대해서는 사실 크게 경계하지 않았다고 한다.<sup>21)</sup>

결국 노동법 개정을 둘러싸고 양자가 서로 동상이몽의 목적을 가지고 있었기 때문에 사회적 대화는 사회적 합의를 이끌어내지 못하고 실패했다.

21) 이에 대해 민주노총의 중앙간부는 96년 총파업에 대해서 “전지구적인 반신자유주의적 반격의 신호탄”이라고 평가하는 것에 대해서 어떻게 생각하는가라는 질문에 대해 당시 민주노총의 내부 목소리는 확연히 달랐다고 말한다; “당시 민주노총 등 노동운동은 노동법개정 투쟁을 통해 노동의 기본권을 민주주의의 중요한 구성요소로 제기하는데 급급했지, 국가 및 자본의 노동법 개정 의도가 전지구적 자본주의 틀 내에서의 신자유주의적 정책을 향한 출발점이라는 것을 명확히 인식하지 못하였다”(민주노총 신언직 당시 정치국장과의 인터뷰, 2003).

자본으로부터 강한 압박을 받고 있던 정부는 1996년 12월 26일 국회에서 노동법을 날치기 통과시켰다. 그리고 이에 맞서 민주노총은 날치기 노동법 통과에 항의한 총파업을 총 26일간 지속했고, 파업으로는 이례적으로 시민 운동을 포함한 가장 광범한 시민사회단체들의 지지를 불러 모았다.

하지만 매우 성공적인 대중적 노동 캠페인이었음에도 불구하고 1997년 3월 재개정된 노동법은 날치기로 통과된 이전의 법과 크게 다르지 않았다. 다만 2년간의 유예 없이 전국적/산업별 복수노조를 즉각 허용하기로 한 점이 달라진 것이었다. 다른 한편으로 개별적 노사관계에 대해서는 대규모 정리해고를 허용하고 유연한 노동시간을 도입함으로써 신자유주의적 노동 정책과 노동시장의 유연화를 향한 첫걸음을 내딛게 되었다. 요약하자면, 1997년 개정 노동법은 민주노총과 그 가맹 산별조직들의 합법화를 허용함으로써 외적 제도화를 향한 첫걸음을 내딛게 하였고, 노조의 정치활동이 허용됨으로써 노동조합운동에게 선거정치의 길이 개방되었다는 점이다.

그러나 똑같이 간과할 수 없는 점은, 새 노동법이 공장점거파업 금지, 비공식파업 금지, 그리고 무노동 무임금 조항 같은 파업 통제적 법조항들을 대거 포함함으로써 노동자대투쟁을 거치면서 확립된 집합행위 레퍼투아르의 상당 부분을 불법화하거나 폐기하였다는 점이다. 또 개정 노동법은 조합원투표에 의한 단체교섭 승인이라는 이미 확립된 관습과 달리 노조위원장의 직권조인을 인정함으로써 조합원 총회 투표 등 평조합원 중심주의에 기초한 조합 민주주의의 조직적 관행을 후퇴시켰다.

이런 점에서 1997년 노동법은 김영삼 정부 초기의 부분적 포위전략을 뛰어넘어서 사법적 통제를 통한 보다 포괄적인 포위로 가는 다음 단계를 활짝 열었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 개정 노동법은 93년 이후 노동운동의 ‘전환기’적 성격을 완전히 굳히고, 다음 단계에 가면 더욱 공고화하고 제도화하는 제도적인 세팅이 되었다.

결론적으로 이 시기 정치적 민주주의는 노동운동에 대해서 1기 때의 억압 일변도의 대응전력과 노동배제적인 정치적 기회구조를 수정해, 노동운동내의 온건과 급진적 요소를 나누고, 합법주의와 제도적인 인정투쟁을 체

제대로 수용하는 새로운 지배전략과 정치적 기회구조를 열었다. 이에 대해 이미 계급내부의 이질성이 분배투쟁과정에서 더욱 확대되어온 형성기 노동운동은, 내부의 이질성 해소와 경제적 통일성의 확대를 위해서 법외노조의 법적 인정과 산별 노조화를 통한 조직노동으로의 정체성 변화를 추구하였다. 하지만 이러한 내적 전환은 전투적 조합주의의 기치아래 “모두를 위한 하나, 하나를 위한 모두”를 주장하며 노동계급 전체의 단결과 그를 대변하는 중심적인 역할을 하던 형성기 민주노조운동의 성격으로 보면 크나큰 질적 전환이었다. 이러한 내부적 전환의 특징은 이후 바로 닥친 세계화의 광풍과 외환위기속에서 큰 시련에 직면하게 되었다.

다음은 전환기 노동운동의 내부 성격 변화가 어떻게 신자유주의 세계화와 노동 계급의 양극화에 대해서 맞서고 굴절되어 갔는가를 살펴 볼 것이다.

## 5. 노동운동의 ‘제도화’시기(1998년 이후-2006):

### 사회적 대화정치와 내부적 배제

#### I. 세계화의 정치경제학과 이중전환

1998년 2월 IMF구제금융으로 귀결된 아시아 통화위기의 혼란 속에서 김대중 정부가 출범했다. 김대중 정부 임기인 1998년부터 2003년, 그리고 이어 연속집권에 성공한 노무현 정부 시기까지 자유주의정당의 집권기간 동안 국가의 노동정책과 노동운동과의 상호작용은 자유민주주의적 민주개혁정치와 신자유주의의 급진적 수용이라는 기묘한 조합을 거시정치적인 세팅으로 두고 진행됐다. 즉 김대중의 자유주의 정부는 이행이후 최초의 정치 권력이 교체된 정부였다. 이에 따라 김대중 정부는 일련의 정치적 개혁을 단행했고 정치적 시민권 권리를 강화시켰다. 하지만 노동 정책은 주로 전지구적 정치경제학적 조건에 대응하여 수세적으로 수립되었다.

아니 더 정확히 말하자면 김대중정부의 노동에 대한 대응은 주로 신자유

주의적 구조조정으로 가시화되었는데, 그의 노동에 대한 구조조정은 전세계적으로 가장 교과서적이고 원칙적인 신자유주의의 ‘교본’이라는 일부의 찬사를 불러일으킬 정도였다. 즉 단지 민주화의 사회경제적 측면에는 관심을 기울이지 않은 채 정치적 민주주의에만 주로 집중했던 것이 아니라, 김대중 정부는 민주주의에 대한 협소한 자유주의적 정의에 기초하여 신자유주의적 경제정책을 경제적 자유화 혹은 민주화와 적극적으로 등식화하였다. 즉 정치적 측면에서는 자유주의적 민주주의이고 사회경제적 측면에서는 신자유주의였던 것이다. 달리 말하면 정치적 자유주의와 경제적 자유주의의 일치라고도 할 수 있겠다. 하지만 정치적 자유주의일지라도 영미권의 경우에 있어서 시장원칙에 대한 일정한 제어와 통제, 국가의 역할을 강조한다는 점에서, 김대중 정부의 신자유주의적 세계화에 대한 인식은 이 땅 민중들의 삶에 재앙적이었다. 왜냐하면 김대중 정부의 구조개혁은 단지 외환위기를 돌파하기 위한 자구지책의 수준을 훨씬 넘어섰기 때문이다.

이에 따라 정부는 전면적인 세계화 정책을 위해 노동과 자본 사이의 계급 타협을 실현하려는 ‘사회적 대화(social dialogue)’를 시도했으며, 이는 노사정위원회의 설립의 제도화로 이어졌다. 그러나 기본적으로 경제적 위기를 타개하기 위해 출발했기 때문에, 이 ‘사회적 합의’의 정치 혹은 메커니즘은 국가의 중재를 통해 불충분한 노동권의 나머지를 보충한다기보다는 세계화에 요구되는 노동시장 개혁을 다루는 것을 주로 지향하고 있었다.<sup>22)</sup>

하지만 97년의 통화위기가 1년 내에 빠르게 진정되고 IMF 구제금융도 상환하였지만, 한국은 경제 구조조정프로그램 감시를 위해 대표단을 파견했던 IMF에 의해 설계된 경제적 개혁안을 폐기하지 않고 몇 년에 걸쳐,

---

22) M. Cook의 설명(2000)과 달리, 한국에서 정치적 개혁정치는 이후 10년 경과 후 도래한 경제적 이행과의 새로운 갈등선을 낳은 결과를 가져오지 못했으며, 오히려 신자유주의적 경제 개혁에 의해 압도되고 증첩되었다. 즉 이중전환(dual transition)의 측면에서 정치적 전환이 경제적인 전환을 시기적으로 앞섰으나 전자가 후자를 압박하지 못했다. 즉 정치적 민주주의가 신자유주의 앞에서 무력했던 것이다. 이런 조건하에서 노동법 내의 노동시민권의 확장을 위한 노동의 요구는 국가와 자본으로부터의 경제적 재구조화를 위한 노동법 개정에 대한 요구와 불가피하게 충돌할 수밖에 없었지만, 국가-자본은 97년 외환위기를 통해서 노동을 성공적으로 봉쇄하는 가운데 경제전환도 이룰 수 있었다.

그리고 그 다음 정부까지 노동에 대한 구조조정을 여러 명칭과 부문들을 포함하면서 기본적인 노동정책으로 삼기 시작했다. 이는 노무현, 이명박 정부로도 이어진다.

그러나 여기서 덧붙이자면 세계화로의 방향전환이 기존의 수출 주도형 산업화 전략을 포기한 것이 아니라 그 연속성상에 위치지어 졌다는 사실이다. 경제성장의 동력은 여전히 대기업 중심의 제조업 상품의 수출에 여전히 기반하고 있었으며 특히, 고기술적인 반도체, 전자제품, 자동차 및 조선 등에 집중되었다. 따라서 한국의 세계화 전략은 기존의 보호주의적 국민경제를 포기하는 대신에 보다 공격적이고 전방위적인 수출 주도형 산업화의 길을 의미하는 것 이상도 이하도 아니었다. 이는 결국 농업과 내수 산업, 그리고 노동에 대해서 보호시장을 포기하는 것을 의미했다.<sup>23)</sup>

결국 1998년 이후 시작된 이 시기는 노동운동과 정치적 민주주의의 이중 전환(dual transformation)을 이루는 최종적인 단계의 도래였다. 1987년 이행으로 시작된 정치적 민주화는 1997년 외환위기 이후에 경제적 자유화를 거치면서 정치 경제학적 전환을 이루게 되는 것이다. 또한 노동운동 역시 민주화 이후 민주주의의 장기적 정치과정 속에서 형성기적 특징을 만들고, 이후 1993년 전환기를 거치면서 내적 전화를 이룬 상태에서 정부의 신자유주의적 구조조정과 노동시장 재편에 조용하여 조직적 집합행위적 레퍼투아르를 변화시켜나갔다.

1987년 노동자대투쟁 이후 등장한 형성기 노동운동의 과정적이고 미결정적인 모습은 치열한 5년간의 민주적 계급투쟁이 민주노조들을 꺾멸시키는 것을 막았지만, 동시에 민주노조들 역시 국가와 정치적 민주주의의 한계에 도전하고 그것을 극복하여, 민주주의를 급진화하는 데까지 이르지 못했다. 그 결과는 제도화 단계를 예비하는 경로의존적인 조건이 되었다.

---

23) 외환위기 전후의 경제 정책의 연속성은, 세계화로의 방향전환을 준비하기 위한 제도적 정비를 하면서 국가가 이전의 발전국가의 틀을 유지한 채 민족주의적, 국가주의적 담론에 호소했다는 점에서도 찾아볼 수 있다: 한국정부는 IMF의 구제금융을 “국가적 수치(국치)”로 규정하고, 외화 보유고를 늘리기 위해서 시민 단체와 함께 “금모으기 국민운동”을 벌이기도 했다(〈한겨레신문〉, 〈동아일보〉, 1998년 1-2월).



## II. 거시제도적 세팅: 사회적 대화의 귀결과 외적 제도화의 본격화

IMF 위기 와중에 한국의 노동은 모든 측면에서 전지구적인 주목의 대상이 되었다. 정부부터 경제계, 국제 금융기관, 그리고 투자자들에 이르는 모든 세력들은 과거 전투성으로 유명했던 한국의 노동이 경제적 이행을 가능케 하는 핵심 열쇠를 쥐고 있다는데 의견의 일치를 본 듯했다. 이후의 과정은 경제 위기를 빌미로 한 민주노총의 발목 잡기였고, 민주노총은 전국민적 ‘국민경제’ 사수담론 앞에서 속수무책이었다. 1997년 12월 김대중 대통령 당선자가 노사정위원회 구성을 제안하고, 1998년 1월 김대중정부와 노사가 함께 ‘경제위기 극복을 위한 사회적 합의서’를 체결했다. 민주노총의 퇴장 등 우여곡절에도 불구하고 개정된 지 1년이 안 된 노동법은 1998년 2월 14일 다시 개정되었다.

개정 노동법의 내용을 요약하면 집단적 노사관계에서의 약간의 개량과 개별 노사관계에 있어서의 급진적인 개악으로 요약될 수 있겠다. 민주노총은 교사와 공무원들에 대한 노조 결성 허용 등 몇몇 부분적인 권리를 추가로 인정받았지만, 개정 노동법의 대부분은 노동시장 개혁이 차지하고 있었다. 첫째, 1997년 노동법의 2년간 유예조항을 즉각 폐기하고 인수합병이나 경영상 위기 시 두 경우 모두에 있어서 광범위하게 정리해고를 인정했다. 둘째, 다양한 형태의 비정규직이나 아웃소싱, 파견노동과 하청노동 등 새로운 고용 패턴을 도입했다.

노동법 개정 이후, 공공부문과 사기업에서 엄청난 정리해고 광풍이 불었고 노동시장에서 비정규 노동자는 급속하게 증가했다. 민주노총은 개정된 노동법의 문제점 보완을 촉구하며 여러 차례 파업선언과 노사정위 참가를 반복하면서 갈짓자를 반복하였다. 하지만 이런 상황에도 정부는 만도기계 파업에 공권력 투입 등으로 신자유주의적 구조조정과 정리해고를 속전속결로 단행하였다. 결국 1992년 2월 민주노총은 노사정위원회를 “신자유주의 들러리기구”로 규정하며 최종적으로 탈퇴하며 그 동요에 마침표를 찍었고, 2005년 비정규 입법 및 신노사관계 로드맵(복수노조 시행과 노조 전입자

규정)논의 때까지 사회적 대화정치로부터 거리를 두었다.

그러나 민주노총은 노사정위원회에 대한 불참 선언을 하고 간헐적으로 참석하는 것과 별개로 1999년 합법화와 함께 본격적인 외적 제도화를 시작하였다. 노동위원회에 한국노총과 파트너로 함께 위원들을 파견하고 있으며, 최저임금심의위원회 등 다양한 위원회들에 노동지분을 행사하고 있고, 이는 지역 산별 연맹단위에서는 더욱 더 활발하다. 그리고 2000년 이후부터는 정부의 재정보조를 받고 있다. 이 점에서 이 시기는 민주노총을 중심으로 일원화된 민주노조운동이 외재적 제도화의 길로 본격적으로 접어든 시기라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 집합행위 레퍼투아르: 노동동원의 이원화

그러나 한편으로 여전히 조직노동으로의 절반의 제도화와 다른 한편으로는 신자유주의적 세계화와 노동계급의 양극화 시장 조건에 대항하는 현장 노동자들의 투쟁이 빈발하면서, 제도적 교섭과 현장 투쟁 사이의 집중하는 긴장으로 이어졌다. 이런 노조운동 내부의 갈등적 경향은 집합행위 레퍼투아르의 이중적이고 복합적인 양상으로 나타났다.<sup>24)</sup>

이 시기의 노동운동의 집합행위 레퍼투아르의 성격과 동원의 양상을 보면 뚜렷한 이중화 현상을 보인다. 한편으로 민주노총내의 전문화와 형식화 제도화가 거의 안정기에 접어들면서, 간부들(스텝)의 동원에 의존하는 집합행위 레퍼투아르가 구축되었다. 또한 민주노조운동의 집합행위들은 민주노총의 직업적 전문화와 형식주의(혹은 관료주의)에 조용하여 보다 제도화되어 갔다. 평조합원에 기초한 대중적 동원보다 스태프(간부) 동원, 그리고

---

24) 국가에 대한 조직노동의 참여와 접근은 자주 노동현장에서의 시위나 국가와 노동 사이의 예기치 않은 충돌들로 인해 중단되거나 요동쳤다. 현장에서의 국가의 억압에 직면하여 혹은 아래로부터의 압력 때문에 민주노총은 때때로 노사정 위원회나 다른 정부 위원회에의 참여를 거부할 수밖에 없었다. 반면 민주노총의 전국단위 교섭은 자주 현장의 저항이나 지역적 항의를 희생하거나 무시한 채 진행되곤 했다. 민주노총 지도부의 교섭 중심적 접근은 현장 투쟁을 고립된 개별 기업 노조들에게 맡겨두거나 혹은 자신들의 전국적 차원의 교섭 일정이나 의제에 의해 지역적 쟁의들을 제약하기도 했다.

직접적인 가두 시위 행동과 파업 대신 관행적인 혹은 제도적인 집합행위들이 큰 폭으로 증가했다(S. Staggenborg, 1988). 이는 결국 민주노조운동의 온건화 제도화를 의미한다.

그러나 행위 레퍼투아르의 온건화 및 제도화는 모든 조합원들과 노동자들 사이에서 완전한 패턴으로 굳어진 것은 아니었다: 개별 기업단위에서는 노동쟁의가 이전 시기의 바닥을 치고 조금씩 증가하기 시작하였다. 노동쟁의는 산업계 전반에 걸친 정리해고 반대 투쟁 때문에 다시 증가하여 1998년에는 219건에 달하게 되었다. 또한 김대중 정부 전시기 동안에 그 이전의 김영삼 보수 연합정부 때보다 더 많은 노동자들이 투옥되었다. 2001년 대우자동차 매각 반대 투쟁 때에는 노동자들의 가두시위에 화염병이 다시 등장하기도 했다. 그러나 전체적인 양상을 보면 민주노조운동의 집합행위 레퍼투아르는 대체로 폭력적인 집합행위보다는 제도화되고 관습적인 행위들 중심으로 대체로 정착한 상태다. 기자회견, 일인시위, 인증샷, 공청회, 청원운동이 민주노총의 주력 집합행위 레퍼투아르이다.

하지만 비정규직 노동자들의 노조 건설과 그들에 의한 파업과 집합행위는 사뭇 다른 양상을 보이고 있었다. 2000년 롯데호텔 비정규 노동자들의 파업 당시 정부는 노동자들을 위협한 호텔 계단위로 토끼 몰이하듯 몰아넣고 최루가스등을 쏘아가며 진압했다. 비정규 노동자들의 파업은 단기적이고 예측 불허이지만 여전히 전투적인 휘발성을 가지고 있다. 반면 재벌 대기업중심의 현안이었던 정리해고에 대한 반발은 1998년 현대자동차 정리해고 투쟁당시 식당에서 일하던 정규직 여성 노동자들만을 정리해고하는 방식으로 끝났다. 이 귀결은 정규직 노조에 대한 사회적 공분을 자아냈으나 다른 한편으로는 이 사건을 경과하면서 정규직 노조들은 비정규직의 도입에서 정리해고에 대한 해법을 발견하였다. 이 시기 이후 정리해고의 도입대신, 현대자동차 노조가 비정규직의 도입을 비울까지 정하면서 노사합의해준 것은 매우 시사적이다.

하지만 공장내비정규직을 정리해고에 대한 고용방패로 생각하는 한, 정규직 노조는 자신과 같은 공장에서 일하는 비정규 노동자들의 노조운동에

대해서는 침묵하거나 방관하거나 혹은 비정규직 노조의 활동을 방해하거나 심지어 파업과괴 행위를 택하게 된다. 흔히 말하는 ‘원하청’ 연대파업은 여전히 요원하다. 민주노총의 절대 다수가 정규직 노조이고 비정규직 노동자들의 조직율이 2%도 되지 않는 현실에서 민주노총이 이전의 전노협처럼 소속 조합원뿐 아니라 전계급의 대변인이자 투쟁의 주체, 그리고 민중의 호민관으로 나서지 않은 채 그 내부의 배타적 멤버십에 대한 보호를 중심으로 하는 ‘조직노동’으로서의 성격을 가지게 되는 최근 현실에서 이는 이중의 질곡으로 변하고 있다. 노동은 그렇게 이미 자기 전전화하였고 그 결과 신자유주의 세계화에 맞서 전계급적인 전선으로 구조조정의 압박을 돌파하지 못한채 오히려 내부 계급적 양극화만을 극대화하였다.

#### IV. 노동의 전화: 3가지 측면

노동의 전화는 3가지 방향에서 일어났다: 첫째, 노동운동은 외적 제도화의 단계에 진입했으나 제도적 교섭과 노동 동원 사이의 긴장 역시 커져갔다. 둘째, 노조 기반 정당(union-based party)의 설립을 통한 ‘정치적 경로’<sup>25)</sup>가 실험되기 시작했으며, 마지막으로 민주노총의 내부 멤버십의 배타성 속에서 신자유주의적 경제정책은 비정규직 노동자들에 기초한 새로운 형태의 노동운동을 만들어내었다.

첫째, 민주노총의 합법화와 노사정위원회의 가동은 노동운동을 조직노동으로 제도화시키는 전면적 기회를 제공했다. 이미 개시되었던 내적 제도화는 더욱 전면적으로 진행되었으며, 노조 활동방식의 형식화와 전문화는 완성태에 이르렀다. 나아가 1999년 법적 지위를 획득하면서 민주노총의 외적 제도화도 시작되었다: 민주노총은 노사정위원회에의 간헐적 참여를 통해 국가로의 접근성과 통합을 강화했으며 노동관련 정부 위원회에 대표를 과

---

25) 민주주의 하에서 노동계급운동의 경로는 크게 ‘사회적 경로’와 ‘정치적 경로’로 나눌 수 있다. 이와 관련 한국의 노동계급운동의 경로는 매우 독특한 사회적 경로에 해당한다. 이에 대해서는 필자의 박사논문(2008)과 비판사회학대회 발표문 (2012)을 참조할 것.

견하고, 2000년 이후 정부의 재정 보조를 받기 시작했다.

둘째, 1997년 노동법이 노조의 정치활동금지 조항을 삭제함으로써 노동조합들에게도 선거통로(electoral channel)가 개방되면서 민주노조운동은 노동정당을 설립하고 선거 정치에 직접 참여하는 정치적 시장으로 진출을 시도하기 시작했다. 여기서 노동권의 지연된 개방과 시간적인 순서가 신생 노동정당의 성격에 커다란 영향을 미쳤음에 주목해야 한다. 한국의 노동운동은 노동계급정치로 발전하지 못했으며 사회주의와의 연계도 없이 사실상 노조운동으로 정립되었었다. 1997년 노동법 개정을 통해 노조에게 정치적 채널이 개방되었을 때, 이미 자기정립하고 있던 이른바 민주노조운동이 노동정당 건설에 있어서도 중심적 역할을 하였다. 1998년 창립한 국민승리21이나 이후 민주노동당 등 계급(연합)정당은 주로 노조의 힘과 이데올로기에 기초하여 노동정당이 설립되는 방식으로 이루어졌다. 이를 '좌파계급정당'과 구분되는 '노조 정당'이라고 필자는 명명한다.

마지막으로 1990년대 후반부터 한국의 노동계급은 정규직과 비정규직 노동이라는 양대 구성성분(constituencies)으로 양극화되었다. 새로운 노동계급 인자들이 노동계급 내부로 진입(new entry)함으로써 한국의 노동운동 역시 이제 서로 이질적인 방향으로 분기하게 되었다. 한국의 노동시장은 2000년 비정규직이 50%를 점유할 만큼 급속하게 진행되었고, 이는 전 세계적으로도 유례를 찾기가 쉽지 않다. 그렇기 때문에 이는 단지 신자유주의적 세계화 타만은 아닌, 노조운동 혹은 조직노동의 성격 및 전략, 그리고 노동체제의 제도화된 성격과도 관련이 있다고 보는 것이다.

## V. 노동운동도 노조운동도 아닌 '조직노동'의 이해집단정치로

김대중 노무현으로 이어지는 자유주의정부의 세계화 전략은 노동계급 대중에 대해 균일한 악영향을 미친 것이 아니라 이중적 영향을 미쳤다. 대기업 재벌 노조들이 내부노동시장에서 상대적으로 잘 보호되고 있었던 반면, 취약한 시장 지위를 가지고 있었던 기업에 다니던 노동자들은 심각한 고용

불안정과 임금 하락을 겪어야만 했다. 확실한 점은 노동계급에 미친 세계화의 영향이 노동의 시장지위예의 의존성이라는 한국 노동운동의 성격으로 인해 더욱 복합적인 양상을 띠게 되었다는 점이다. 이는 형성기와 전환기를 거치면서 노동운동의 통일성이 개별 기업의 시장조건을 넘어서도록 만들지 못한 채, 개별 자본의 시장지위에 노조와 노동자들이 더욱 의존함에 따라 세계화의 여파가 더욱 강력하게 한국 노동운동에게 몰아닥친 측면이 있다는 의미이다.

그리고 IMF외환위기와 경제불황은 민주노조를 기업으로부터의 자율성이라는 측면에서 심각한 시험대 위에 올려놓았다. 민주노조운동은 약화되기는 했으나 전투적 조합주의의 전략을 통해서 국가로부터의 자율성과 노동현장에서의 상대적 파괴력과 전투성을 간직했었지만, 반대로 자본의 시장 지위에 연동되는 임금투쟁에 급급한 전투적 경제주의로 말미암아 자본에의 독자성은 약화되었다. 이제 경제적 불황과 불안정한 지구적 시장 조건 하에서 전략적 대공장의 정규직 노조는 시장적 코옵테이션(market cooptation)이나 노사 담합관계(business union cooperation)로 기울어질 가능성이 더욱 커졌다.

전투적 노조주의를 넘어서지 못하고, 노동계급의 경제적 정치적 통일성을 기하는 기획이나 조직적 시도 없이, 개별 사업장의 조건에 연동되어 노동조합의 기업별 교섭구조를 유지하다보니, 특히 지불능력이 있는 대공장의 정규직 노조들은 한편으로 비정규직을 고용안정의 방패로 사용하고 다른 한편으로는 자본과의 '유사 계급간동맹'에 포섭되는 방식으로 대응하는 것이 일반화됐다. 이 점에서 외환위기 이후 한국의 노동운동과 노동시장에 벌어진 일들은 단지 세계화라는 외부적 충격의 효과일 뿐 아니라, 민주화이행 이후 형성기 노동운동이 지닌 전환기적 성격이 본격화하면서 더욱 악화된 것이라고 할 수 있는 것이다. 노조는 갈수록 자본의 지위에 의존하는, 이른바 기업 코옵테이션(business co-optation)의 성격을 가지게 되었다. 이런 과정에서 노동계급은 비정규직 노동자군, 대기업/수출주도 경쟁력있는 산업군 노동자군, 그리고 중소기업 및 내수 노동자군들로 더욱 파편화되

었다.<sup>26)</sup>

이 시기 전체를 요약하면, 노동 포섭의 새로운 단계, 전면적인 세계화 정책, 그리고 개별 시장 조건에 의존하여 분화된 노동계급 집단들의 반응과 선택의 새로운 양상이 노동운동과 민주노조들의 복합적이고 소용돌이치는 특성을 만들어냈다. 한편으로는 새로운 노동 시민권에 기초한 제도화로의 방향, 다른 한편으로는 악화되는 시장 지위와 세계화에 저항하는 노동의 동원이 이뤄지면서 서로 충돌하였고, 이에 따라 노동운동과 조직노동 내부의 긴장과 갈등도 고조되었다.

## 6. 결론

이 논문은 이행 이후 극적이고 폭발적으로 등장한 대중적 노동운동이 어떻게 민주화이행 이후 한국 정치적 민주주의의 특징적인 성격이 빚어내는 거시적인 정치적 세팅의 변화 속에서 자기 진화해갔는지를 노동운동 역사의 시기구분의 문제제기를 통해서 논의하는 것을 목표로 삼았다.

사실 민주화 이행 이후 한국의 노동운동사와 관련해서 시기 구분에 대한 문제 제기는 거의 없었다. 이는 노동자대투쟁이 발발한 1987년과 외환위기와 신자유주의적 구조조정이 본격화된 1997년이 주는 규정력이 너무도 확실하고 자명해 보였기 때문이다. 하지만 필자가 1장 <그래프 1>을 언급하면서 밝혔듯이, 이행 이후 노동운동의 궤적을 바라보면서 우리가 해명해야 할 것은 바로 저 자명해 보이는 ‘고양과 퇴조의 드라마’이다.

즉 한국 민주화의 어떤 특징이, 그리고 어떤 경로가 현재 우리 사회의

---

26) 국가의 세계화 전략이 실현되면서 이것이 모든 노동자들에 대해서 재앙인 것은 아니었다는 점을 지적하고자 한다. 특히 전문직, 관리직 노동자와 한국에서 국제적으로 경쟁력 있는 산업에 고용된 제조업 노동자들에게는 혜택을 주는 것으로 드러났다. IMF bailout 이후 한국의 세계화 정책은 수출 산업에 보다 나은 기회를 제공했고, 반면에 내수에 기초한 산업군들과 상업 및 농업을 희생시켰다. 또한 이는 개별자본의 시장위치에 의존적인 한국 노동계급의 조건에 결정적인 영향을 주었다.

노동과 민주주의의 관계를 설명할 수 있는가? 한국의 민주화의 장기적 궤적 속에서 노동은 어떤 선택을 했고, 그것은 어떤 의도치 않은 효과를 낳았는가? 그리고 한국의 민주화의 역사와 노동의 선택은 어떻게 민주화를 거친 다른 나라들의 노동체제와 노동의 시민권과 다른 결과를 야기했는가?

하지만 한국의 민주화이행 이후 노동운동의 역사를 연구해온 연구자들은 1997년 외환위기 이전, 즉 1987년에서 1997년까지의 ‘장기 10년’의 긴 시기에 대해서 하나의 단일한 성격으로 보고, 큰 관심을 쏟거나 의미부여를 하지 않았다. 그들은 암묵적으로 1997년 이전의 노동운동에 대해서 1987년 이후 등장한 민주노조운동의 성격과 실천 방식이 그대로 유지, 답습되거나 그 경향성이 서서히 약화된 과정이라고 여겨왔다. 대신 그들은 ‘1997년’이라는 연도를 기점으로 하여 노동운동의 자기 전화가 본격화됐다고 보고 이 시기 이후의 변화에 중대한 의미를 부여하였다.

하지만 이 같은 1997년을 노동운동의 전환점으로 바라보는 시각은 우선 1987년 민주화 이행의 ‘열려진 정치적 공간’속에서 출현한 ‘형성기’(formative) 민주노조운동의 성격과 그 이후 몇 년 동안 정치적 민주주의와의 대립 및 충돌을 거치면서 1993년부터 본격적으로 드러내기 시작한 ‘전환기적 (transformative)’ 성격에 대해서 충분한 주의를 기울이지 않은 것이다. 1997년 외환위기 이전의 10년 동안의 긴 시기의 노동운동을 하나의, 단일한 전개양상을 보인, 균질한 성격을 지닌 것으로 보게 되면 이행 이후 새로운 정치체제에 놓인 신생 민주노조운동의 형성적이고 과정적인 성격을 놓치게 된다. 필자의 이런 지적은 민주주의와 노동의 상호동학이 신생 ‘형성기’ 노동운동의 자기 전화에 매우 중요한 설명력을 가진다는 이론적 입장과도 관련이 있기도 하다.

또한 1997년 전환론 혹은 2단계 시기구분의 시각은 노동운동의 변화를 설명하는데 있어서 외부적인 충격과 구조적 변화를 과다하고 중시하면서 노동운동 내부에서 이미 시작된 자기 전화의 요소와 성격들, 특히 1987년부터 1992년까지와 1993년 이후 사이의 민주노조운동 내부에서의 결정적 변화들, 특히 집합행위의 양식, 조직적 이데올로기적 변화를 과소평가하는



경향이 있다. 이 글은 이행 이후 노동운동의 전환점을 정확히 규명하기 위해서는 단지 외부조건의 변화뿐 아니라 노동운동 내부와 주체의 변화를 동시에 고려해야한다는 시각에서 출발하고 있다.

이런 비판적인 문제의식 아래, 이 연구는 이행 이후 노동운동사에 있어서 시기구분의 문제를 제기하였다. 그리고 시기구분에서 중요한 것은 ‘결절점’ 혹은 전환점이라고 불리는, 질적인 변화가 일어나는 시점이다. 1987년 노동자대투쟁 이후 등장한 ‘민주노조운동’을 중심으로 새로이 시작한 한국 노동운동의 역사는 과연 단일한 역사이고, 불연속점 나아가 전환점이 없는 일직선의 역사인가? 혹은 그것은 중요한 역사적 결절점을 중심으로 전후로 다른 특징으로 보이는가? 그 전환점은 언제인가? 그 전환점은 과연 하나인가 두 개인가? 새로운 전환점은 당도하였는가?

필자는 기존의 ‘노동체제’론 논쟁을 넘어서 노동운동사의 시기구분의 문제를 제기하는 역사적인 접근을 택하고, 나아가 체제적인 성격을 추상화하는 논의를 넘어서서, 노동운동을 민주화의 장기적인 ‘정치 과정’과 조응하여 자기전화한 노동운동의 형성 및 전환의 과정으로 이해하고자 했다. 이에 따라 이 글은 이행 이후 민주주의 속에서 노동운동의 전환점은 1997년이 아니라 바로 1993년이며, 1993년을 전후해서 일어난 변화 과정이야말로 형성기 신생 노동운동이 정치적 민주주의와의 상호작용을 통해 특정한 방향으로 스스로 전화를 본격화한 시점이었음을 드러내고자 했다.

1993년이야말로 노동운동의 전환기적인 성격이 본격화되는 해로 규정할 때 1987년 이행 이후의 노동운동사는 크게 두 개의 시기가 아니라 세 개의 시기, 즉 1987년-1992년의 형성기, 1993-1998년의 전환기, 그리고 1998년 이후의 제도화 단계로 시기 구분되어진다. 그리고 형식적 민주주의의 발전과 노동의 전화, 양 측면에서 각각 구별되는 세 단계로서 특징 지워진다. 우선 정치적 민주주의의 특징과 기회구조 면에서 첫 번째 단계는 1987년에서 1992년에 이르는 권위주의적 퇴행과 대립의 시기로 특징 지워진다. 두 번째 단계는 1993년에서 1997년에 이르는 민간정부 체제 하에서의 개혁정치와 선택적 포섭, 그리고 세 번째 단계는 1998년에서 2007년에 이르는

자유주의적 민주주의의 공고화시기이다.

정치적 민주주의와 노동운동의 상호작용도 위의 3단계에 걸쳐 특징적으로 진행되었다. 정치적 민주주의의 단계별 정치적 특징은 국가의 지배적인 대응전략과 노동운동의 내적 변화를 수반되었다. 이에 따라 노동운동의 이행 이후 첫 단계는 1987년에서 1992년까지 이행 이후 독립적 노조운동이 등장하여 국가의 억압적 개입과 자본의 전략에 맞서 격렬하게 대응하는 노동운동의 형성기(formative era), 두 번째 단계는 1993년에서 1997년까지 국가의 억압과 선별적 포위 속에서 운동의 정체성과 행위 레퍼투아르 및 조직 레퍼투아르 면에서 중대한 내적 변화를 겪게 되는 노동운동의 전환기(transformative era), 그리고 마지막으로 1998년 이후 노동시장의 이중화 속에서 작동하는 내부적 배제 속에서 조직노동으로의 제도화(institutionalization)의 단계가 그것이다(〈표 4〉 참조).

결국 이행 이후 한국의 노동운동은 93년을 중대한 전환점으로 경유하면서 노조운동으로 자기정체성을 정립하고, 나아가 '조직노동(organized labor)'으로서의 자기 정체성을 향한 의미심장한 행보를 디뎠다. 즉 한국의 노동운동은 민주화이행 이후의 형성기에는 노조운동, 정치적 노동운동, 정치적 동맹세력을 포괄하는 넓은 의미의 '노동운동'이었다가, 이후 전환기 속에서 '노조운동'중심으로 좁혀졌고, 그 다음 3단계에 이르면 '조직노동', 즉 노동조합으로 조직화된 배타적인 멤버십에 기초한, 즉 '조직화된 노동(organized labor)'을 의미하는 것으로 더욱 좁혀졌다. 이 연구가 이행이후 노동운동사에 있어서 시기 구분을 3가지 단계로 나누는 중요한 이유이기도 하다.

그리고 2006년 이후 지난 10여년의 과정은 조직노동으로서의 이해집단 정치를 더욱 굳혀나가는 과정이었다. 한편으로 그것은 조직노동 특유의 배타적인 이해 보호를 위해 노동계급 내부의 양극화와 동거하는 체제였다. 다른 한편으로 조직노동 내의 핵심인 대공장 전략적 수출산업의 정규직 노조들은 비정규직을 고용의 방패막이로 삼고, 자본의 시장적 지위에 편승하여 노자 동맹 혹은 담합의 체제를 구가하였다. 이해집단정치의 본격화는

계급적 노조운동의 심각한 부재상황을 의미하기도 한다.

이제 현재의 한국의 노동운동에게는 두 가지 주요한 방향이 있는 것으로 보인다: 제도화의 방향을 조직노동으로 더 진전시켜 이익집단정치에 더욱 전념하거나 혹은 보다 포괄적인(inclusive) 노동운동을 수립하는 것이다. 민주노총은 더 이상 노동운동 혹은 노조운동만이라고 볼 수 없으며, 그 안에는 노동운동, 노조운동의 질을 가지고 있기도 하지만, 기본적으로는 조직노동으로서의 정체성과 이익집단정치를 구사하는 것이 지배적인 정체성이자 전략인 것으로 보인다. “노동자는 하나”라는 민주노총의 구호는 역설적으로 오늘날 민주노총 산하 조합원들이 하나가 되어야한다는 당위를 강조하는 말일 뿐이다. 이미 한국의 노동계급은 갈기갈기 찢어질 대로 찢어졌으며, 최근에 와서는 1인 노동자, 제로-워크 노동 등의 등장으로 ‘노동계급의 해체’현상이 더욱 가속화되고 있다. 이것이야말로 노동운동을 둘러싼 새로운 전환기적 상황인 것이다.

올해 2017년은 1987년 노동자대투쟁 30주년이 되는 해다. 일제히 다시 노동운동의 위기론이 범람하고 있다. 하지만 필자는 노동운동의 ‘위기론’에 대해서 동의하지 않는다. 위기는 한 번도 제대로 확정되지 못했으며 그 자체로 정치적 언설이다. 지금 중요한 것은 ‘위기’의 문제의식이 아니라 ‘전환’을 바라보는 시각이라고 생각한다. 민주화이행 이후 한국 민주노조운동, 혹은 노동운동은 지난 1987년 이후 30년을 경과하면서 이제 전환의 한 순환을 마쳤다. 그것은 민주화 이후 민주주의의 형성과 전환과 맞물리면서 진행된 과정이기도 하다. 이에 따라 87년체제의 극복이 운위되고 있다. 하지만 극복되어야 할 87년체제는 무엇인가? 그 체제에서 한국의 노동계급은 어디에 위치하고 있는가? 이미 말했듯이, 민주주의는 단일하지 않으며 하나의 지점만을 경과하는 이행이 아니다. 그것은 지난 촛불에서도 봤듯이 민주주의의 퇴행에 대한 ‘민주주의 회복’의 시도로 나타나기도 한다. 즉 민주화도 있고 역민주화도 있고 재민주화도 있다. 그렇다면 한국의 노동계급은 ‘제1의 전환’ 이후에 어떤 자기 전화를 모색할 것인가? 이것은 87년체제

이후가 불확정적이듯, 똑같이 그리고 동시에 열려있는 질문이다.

〈표 4〉 민주화이행 이후 민주주의와 노동운동의 상호동학과 시기별 특징 (1987- 2006)

시기	형성기 (1987 -1992)	전환기 (1993-1997)	제도화 시기 (1998- 2006)
정치권력의 성격	반권위주의 (semi-authoritarian) 정부	문민(civilian) 정부	민주(democratic) 정부
노동운동의 진화	노동운동의 분출과 독립노조운동(민주노 조운동)의 대중적 형성기	노조운동으로의 경도와 내외적 전환기	이익집단정치의 가동과 노조운동의 제도화
민주주의와 노동의 상호동학	억압적 개입 대 전투적 조합주의(Militancy)	포위적 처방 대 온건화	사회적 대화 대 노동내부의 이중화, 분열
노동의 대응과 선택	대중적 동원의 분출과 급격한 쇠퇴; 노동조합 조직을 폭증과 전투적 조합주의; 전사회적 임금투쟁과 선택적 수용 (accomodation); 범민주연합정치	민주노조운동의 온건화; 산별노조를 향한 인정투쟁과 노동법 개정 노력; 대공장중심주의와 내부의 이질화; 민중연대의 약화	민주노총의 합법화; 전국적 산별교섭 없는 내부적 제도화; 집합행동의 양극화; 노동시장의 이중화와 조합민주주의의 약화; 비정규직노조운동의 대두; 노조정당화 시도

## 참고문헌

- 경상대학교 사회과학연구원 편(2003), 『신자유주의적 구조조정과 노동운동: 1997-2001』, 한울.
- 권영숙(2012), 「민주화이후 민주주의에서 노동계급운동의 두 가지 역사적 경로: 한국사태에 대한 비교사적인 고찰」, 비판사회학회 정기학술대회 발표논문.
- 권영숙(2014), 「민주화이행이후 민주주의의 노동에 대한 사법적 통제」, 비판사회학회 정기학술대회 발표논문.
- 김동춘(1995), 『한국사회 노동자 연구』, 역사비평사.
- 김형기(1992), 「진보적 노자관계와 진보적 노동조합주의를 위한 노자관계의 개혁과 새로운 노동운동의 모색」, 『경제와 사회』 15, 14-32쪽.
- 노중기(1997), 「한국의 노동정치체제 변동, 1987-1997년」, 『경제와 사회』 36, 128-156쪽.
- 노중기(2000), 「한국 사회의 노동개혁에 관한 정치사회학적 연구」, 『경제와 사회』 48, 166-201쪽.
- 민주노총(1996-2004), 『연례보고서』.
- 민주노총(2001), 『민주노조 투쟁과 탄압의 역사, 1970-2000』.
- 송호근(1991), 『한국노동정치와 시장』, 나남.
- 울산노동정책교육협회(1995), 『울산지역 노동운동의 역사, 1987-1995』 1-2권.
- 임영일(1998), 『한국의 노동운동과 계급정치, 1987-1995』, 경남대학교 출판부.
- 임영일(2003), 「신자유주의적 구조조정과 노동체제의 전환」, 경상대학교 사회과학연구원 편, 『신자유주의적 구조조정과 노동운동 1997- 2001』, 한울.
- 전국노동조합협의회 백서 발간위원회(1997) 『전노협 백서』 1-13권, 도서출판 전노협.
- 최장집(1997), 『한국의 노동운동과 국가』, 나남.
- Adler, Glenn and Webster, Eddie(1995), "Challenging Transition
- 권영숙 / 민주화 이행 이후 한국 노동운동의 역사적 전환과 시기 구분, 1987-2006 337

- Theory: The Labor Movement, Radical Reform, and Transition to Democracy in South Africa”, *Politics & Society* 23(1), pp.75-106.
- Aminzade, Ronald(1993) *Ballots and Barricades. Class Formation and Republican Politics in France, 1830-1871*. Princeton University Press.
- Ayers, Alison J.(2006), “Demystifying Democratisation: the Global Constitution of (Neo) liberal Polities in Africa”, *Third World Quarterly* 27(2), pp.321-338.
- Babb, Sarah(1996), “A True American System of Finance’: Frame Research in the U.S. LaborMovement, 1866 to 1886”, *American Sociological Review* 61: pp.1033-1052.
- Barkan, Steven E.(2006), “Criminal Prosecution and the Legal Control of Protest”, *Mobilization* 11(2), pp.181-194.
- Benford, Robert D. and Snow, David A.(2000), “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment”, *Annual Review of Sociology* 26, pp.611-639.
- Choi, Jang Jip(1989), *Labor and the Authoritarian State: Labor Unions in South Korean Manufacturing Industries, 1961-1980*, Korea University Press.
- Clemens, Elisabeth S.(1993), “Organizational Repertoires and Institutional Change: Women’s Groups and the Transformation of American Politics, 1890-1920”, *American Journal of Sociology* 98(4), pp.755-798.
- Clemens, Elisabeth S.(1997), *The People’s Lobby. Organizational Innovation and the Rise of Interest Group Politics in the United States, 1890-1925*. University of Chicago Press.
- Collier, Ruth Berins(1999), *Paths toward Democracy. The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. Cambridge University Press.
- Cook, Marian L.(2002), “Labor Reform and Dual Transitions in Brazil

- and the Southern Cone”, *Latin America Politics and Society* 44(1), pp.1-34.
- Cumings, Bruce(1987), “The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences”, Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, pp.203-226, Cornell University Press.
- Cumings, Bruce(1989), “The Abortive Abertura: South Korea in the Light of Latin American Experience”, *New Left Review* 173, pp.5-32.
- Dahl, Robert A.(1998), *On Democracy*, Yale University Press.
- della Porta, Donatella and Herbert Reiter(1998), *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, Minnesota University Press.
- Duyvendak, Jan Willem(1995), *The Power of Politics: New Social Movements in an Old Polity, France 1965-1989*, Westview.
- Ebbinghaus, Bernhard(1995), “The Siamese Twins: Citizenship Rights, Cleavage Formation, and Party-Union Relations in Western Europe”, Charles Tilly, ed., *Citizenship, Identity and Social History*. Cambridge University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard(1996), “From Ideology to Organization: the Transformation of Political Unionism in Western Europe”, Patrick Pasture, Johan Verberckmoes and Hans de Witte, eds., *The Lost Perspective? Trade Unions Between Ideology and Social Action in the New Europe. Volume 2. Significance of Ideology in European Trade Unionism*. Avebury.
- Esping-Anderson, Gosta(1992), “The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States”, M. Ragine, ed., *The Future of Labour Movements*, Sage.
- Evans, Peter(1995), *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

- Gourevitch, Peter A.(1993), "Democracy and Economic Policy: Elective Affinities and Circumstantial Conjunctures", *World Development* 21(8), pp.1271-1280.
- Hanagan, Michael(1998), "Social Movements: Incorporation, Disengagement, and Opportunities-A Long View", *Marco G. Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly, eds., From Contention to Democracy*, Rowman & Littlefield.
- Jee, Joohee(1997), "Class Structure and Class Consciousness in South Korea", *Journal of Contemporary Asia* 27(2), pp.135-155.
- Keck, Margaret E.(1989), "The New Unionism in the Brazilian Transition", Alfred Stepan, ed., *Democratizing Brazil*, pp.252-296, Oxford University Press.
- Kim, Byung-Kook, and Hyun-Chin Lim(2000), "Labor Against itself: Structural Dilemmas of State Monism", Larry Diamond and Byung-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea*, pp.111-138, Lynne Rienner.
- Koo, Hagen(2001), *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*, Cornell University Press.
- Korpi, Walter(1983), *The Democratic Class Struggle*, Routledge.
- Korstad, Robert and Nelson Lichtenstein(1988), "Opportunities Found and Lost: Labor, Radicals and the Early Civil Rights Movements", *The Journal of American History* 75(3), pp.786-811.
- Kweon, Young-Sook(2008), *Liberal Democracy without a Working Class?: Democratization, Coalition Politics, and the Labor Movement in South Korea, 1987-2006*. Columbia Univ. Diss.
- Lipset, Seymour Martin(1983), "Radicalism or Reformism: the Sources of Working-class Politics", *American Political Science Review* 77(1), pp.1-18.
- Luebbert, Gregory M.(1987). "Social Foundations of Political Order in Interwar Europe", *World Politics* 39(4), pp.449-478.



- Luebbert, Gregory M.(1991), *Liberalism, Fascism, or Social Democracy*, Oxford University Press.
- Mann, Michael(1995), "Sources of Variation in Working-Class Movements in Twentieth Century Europe", *New Left Review* 212, pp.14-54.
- Marks, Gary(1989), *Unions in Politics: Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, Princeton University Press.
- Markoff, John(2004), "Contention and the Troubled History of Democracy", Presented to the Tri-Campus Workshop on Contentious Politics Fernand Braudel Center Binghamton University.
- Meyer, John W. and Brian Rowman(1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83(2): pp.364-385.
- O'Donnell, Guillermo(1992), "Transitions, Continuities, and Paradoxes", Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds., *Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, pp.17-56, University of Notre Dame Press.
- Osa, Maryjane(2003), "Networks in Opposition: Linking Organizations through Activists in the Polish People's Republic", Mario Diani and Doug Mcadam, eds., *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, Oxford University Press.
- Pizzorno, Alessandro(1978), "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict", Colin Crouch and Alessandro Pizzorno, eds., *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Vol. II, Macmillan.
- Przeworski, Adam(1985), *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge

- University Press.
- Regini, Marino(1983), "The Crisis of Representation in Class-oriented Unions: Some Reflections Based on the Italian Case", Stewart Clegg, Geoff Dow, and Paul Boreham eds., *The State, Class and the Recession*, Martin's Press.
- Rokkan, Stein(1970), *Citizens, Elections, Parties*, David McKay.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyene Huber Stephens, and John D. Stephens(1992), *Capitalist Development and Democracy*, University of Chicago Press.
- Schmitter, Philippe(1992), "The Consolidation of Democracy and the Representation of Social Groups", *American Behavioral Scientist* 35 4(5), pp.422-449.
- Shorter, Edward and Charles Tilly(1974), *Strikes in France, 1830-1968*, Cambridge University Press.
- Silver, Beverly J. and Giovanni Arrighi(2001), "Workers North and South", *Socialist Register* 19, pp.54-76.
- Staggenborg, Suzanne(1988), "The Consequences of Professionalization and Formalization in the Pro-Choice Movement", *American Sociological Review* 53, pp.585-606.
- Therborn, Goran(1977), "The Rule of Capital and the Rise of Democracy", *New Left Review* 103, pp.3-41.
- Tilly, Charles(1994), "Social Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances", *Berkeley Journal of Sociology* 38, pp.1-30.
- Tilly, Charles(1995), "Globalization Threatens Labor's Rights", *International Labor and Working Class History* 47, pp.1-23.
- Yashar, Deborah J.(1997), *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*, Stanford University Press.

# The Long-term Trajectory of Democratization and the Transformation of Korean Working-class Movement, 1987 to 2006

Kweon, Young-Sook

(Seoul National University, The Center for Social Sciences)

When is the historical “turning point” of Korean labor movement since the democratic transition? The history of the ‘democratic’ labor movement since its implementation has been largely divided into two years, 1987 and 1997. In 1987, the democratic union movement was established as a mass movement in the wake of ‘The Great Labor Struggle’ that broke out after the June Uprising, and it is often referred to as the ‘1987 labor regime’. After the financial crisis erupted in 1997, so called neo-liberal globalization and the structural adjustment policy that followed led to the polarization of the labor market, including the introduction of irregularities. The period after this year is referred to as the ‘1997 labor regime’. In this way, although there has been a huge debate among labor researchers on whether they would accept the concept of ‘1997 labor regime’, there is no substantial difference in seeing 1997 as a historical turning point of the Korean labor movement after the democratic transition. Thus, according to their viewpoint, Korean labor history during the post-democratic society has largely been divided into two periods, before and after 1997.

This article argues against the prevailing view on the periodization and turning point of the labor movement after then democratic transition, and argues that the year 1993, rather than 1997, should be regarded as turning point of the labor movement history after

the transition. The prevailing view that sees the year 1997 as a turning point emphasizes exogenous causes and structural changes in the labor movement in the aftermath of the 1997 foreign exchange crisis, which brought about major changes in the labor market and in the labor law system(such as the introduction of irregular work and outsourcing). However, it is necessary to evaluate not only the changes that those external conditions caused to the labor but also the changes within the labor movement, such as collective action repertoire and organizational formation, and the self-transformation of identity. This study defines the year 1993 as the only turning point of labor movement from the viewpoint of 'formation' and 'transformation' of the working-class movement in the long-term political process of Korean democratization. In this regard, labor movement history is divided into three periods rather than two periods, divided by the year 1997: the formative era from 1987 to 1992, the transformative era from 1993 to 1997, the institutionalization era since 1998.

### **Key Words**

political process, transformation, formative era, political opportunity structure, collective action repertoire, circumscription, institutionalization, inclusive exclusion

투 고 일 : 2017. 5. 24.

심 사 일 : 2017. 6. 18.

게재확정일 : 2017. 6. 18.