

한국 노동권의 현실과 역사: ‘노동존중’과 노동인권에서 노동의 시민권으로*

권 영 숙**

2016년 촛불시위 이후 2017년 대통령선거에서 당선된 문재인 대통령이 ‘노동존중 사회를 만들겠다’는 공약을 내걸면서 ‘노동존중’은 한국 사회에 던지는 중요한 화두가 되었다. 대통령이 내걸었던 ‘노동이 존중받는’ 사회’를 만들겠다는 약속은 역설적으로 한국 사회가 그동안 노동이 존중받지 못한 사회였다는 의미이기도 하다. 하지만 과연 ‘노동존중’이란 무엇이고 노동이 존중받는 사회란 어떤 사회일까? 이 글은 ‘노동존중’을 단지 기술적인 명사를 넘어서 엄밀한 사회과학적인 정합성을 가지는 개념으로 정의하려고 한다. 그리할 때 노동존중은 일종의 ‘시혜’적인 조치나 인도적 배려가 아니라, 사회과학적인 ‘분석 틀’내에 위치시킬 수 있을 것이다. 이 글은 노동존중이란 바로 노동에 대한 ‘인정’을 의미하고, 이는 3가지 인정, 즉 노동계급의 집단적 존재성에 대한 인정, 노동자들에게 부여하는 특수한 시민적 권리의 인정, 노동계급의 정치적 힘과 세력에 대한 인정을 포함한다고 정의한다. 결국 노동존중을 위한 출발점은 노동자들의 존재성에 대한 인정이고, 그 핵심은 바로 자본주의 사회에서 노동계급의 특수한 존재조건에 기초하여 부여하는 ‘권리’에 대한 인정 문제이다. 필자는 이런 시각을 인권개념과 구분하여 노동의 시민권 시각을 통해서 제기하고자 한다. 먼저 인권과 시민권, 그리고 자유권과 사회권등 다양한 ‘권리’ 개념의 근대적 분화 가운데 노동 시민권 형성의 역사를 짚어본 후, 한국의 헌법과 노동법체제에서 노동시민권이 어떻게 자리잡고 있는지 법제도적인 측면을 살펴보고, 이어 한국에서 노동권의 변천사와 현실을 검토하고 있다.

* 이 글은 국가인권위원회의 “대한민국 인권근현대사” 프로젝트에 필자가 맡았던 노동권 파트를 수정보완한 것이다.

** 서울대학교 사회과학연구원, yskweon@yahoo.com

초고접수 2020. 1. 17, 심사결과 2020. 2. 13, 수정원고접수 2020. 2. 24, 게재결정 2020. 2. 25

한국에서 노동권은 제헌헌법에서부터 현행헌법까지 줄곧 헌법적 시민권으로 명문화되어 왔으며, 전세계적으로 봐도 적극적으로 노동계급의 집단적 권리를 인정하고 있다. 하지만 노동의 시민권은 한국의 발전국가 주도의 자본주의 현실에서 권리로서 '존중'받지 못하는 권리였고, 법과 현실의 괴리가 크다. 발전국가는 국가-자본동맹을 유지하면서, 노동의 시민권을 보증하는 균형자이자 집행하는 주체로서 역할을 소극적으로 행사하거나 의도적으로 방기했다. 민주화이행이후 민주주의하에서 3차례 중요한 노동법 개정은 노동기본권을 점진적으로 개방했지만, 노동의 시민권은 자유권의 보장에 비해 현저히 불균등하고 지체되었다. 나아가 이런 노동권의 차별은 노동계급 내부의 차별로 전화하여, 모든 노동자들의 시민권이 차별없이 포괄적이고 평등하게 부여되는 것이 아니라, 첫째 권리의 지연과 유보, 둘째 권리의 박탈과 배제, 그리고 마지막으로 권리의 해체현상이라는 3가지 중첩된 문제로 나타나고 있다.

주제어: 노동존중, 노동의 시민권, 노동인권, 권리의 지연/배제/해체, 연대의 정치

I. 노동존중의 의미

'노동존중'은 2016년 박근혜 퇴진 촛불시위 이후 한국 사회에서 중요한 화두가 되었다. 특히 2017년 대통령선거에서 당선된 문재인 대통령이 '노동존중사회를 만들겠다'는 공약을 내걸면서 한국 사회 노동문제의 키워드는 '노동존중'이라는 어휘로 수렴되었다. 대통령이 내걸었던 '노동이 존중받는 사회'를 만들겠다는 약속은 역설적으로 한국 사회가 그동안 노동이 존중받지 못한 사회였다는 것을 드러낸다. 그런데 '노동존중'이란 무엇이고 노동이 존중받는 사회란 어떤 사회일까? 노동존중이라는 어휘를 정치적인 수사어의 수준을 넘어서 제도적으로 정치적으로 정의하고 분석적인 층위에 놓을 수 있다면, 우리는 노동이 존중받는 사회의 모습을 현실에서 실현 가능한 제도적 형태로 구체화할 수 있을 것이다.

아마 노동존중사회의 반대말은 '노동천시' 사회일 것이다. 사실 한국 사회는 겉으로는 노동을 신성하고 귀한 것이라고 강조하고 노동자를 '산업화의 역군'이라고 치하했지만 실제로는 노동천시와 노동혐오가 만연한 사회다. 이는 민주화 이행이후에도 오랫동안 달라지지 않은 현실이다. 초등학생들에게 "노동자라는 말에서 가장

먼저 떠오르는 이미지가 무엇인가"라는 질문을 던지면 부정적인 답변들 일색이며, 대표적으로는 “노가다”, “더럽다”라는 답변이 나왔다는 언론 보도가 심심찮게 화제가 되기도 한다. 한국 사회가 노동을 존중하지 않으며 나아가 노동을 천시하고 나아가 혐오하는 사회라는 것은 초등학생들조차 익히 알고 있는 것이다.

그렇다면 노동을 존중하는 사회는 어떤 사회일까? 혹은 노동존중의 제도적인 정의는 무엇일까? 노동존중(그리고 노동천시)는 단지 감성적인 인상 이상의, 구체적이고 구조적인 노동현실을 가리키고 있다. 하지만 이 어휘의 불확정성과 의미에 대한 혼란은 노동을 둘러싼 여러 논쟁들, 특히 현재 문재인 정부의 노동정책 기조에 대한 갑론을박의 원인이 되기도 했다. 문재인 대통령이 취임한 이래 이 정부는 ‘노동존중’이라는 노동정책의 기조를 포기하지 않았다고 주장하고 있음에도 불구하고 한편에선 문재인 정부가 시도하고 시행해온 노동정책과 노동법 개정안을 근거로 현정부의 노동존중의 기치는 이미 폐기되었다고 날선 비판을 가하였다.

특히 문재인 정부가 노동존중을 말할 때 조직노동과 구분하여 ‘노동약자’에 대한 보호에 방점을 두기 때문에 혼란은 더해지고 있다. 정부는 민주노총등 조직노동은 더 이상 우리 사회의 “사회적 약자”가 아니라고 선언했다. 그렇다면 노동존중은 민주노총등 조직노동을 제외한 노동내 약자들만을 대상으로 하는 것인가? 노동존중은 과연 그렇게 차별적으로 노동내의 약자들에게만 적용되어야 하는 것일까? 민주노총등 조직노동은 이미 충분히 ‘존중’ 받고 있는 것일까? 현정부와 민주노총간의 대립과 반목, 그리고 사회적인 논란은 이 점과도 관련이 있다.

분명히 한국사회에서 대공장 노조 소속 조합원인 정규직 노동자들은 상대적으로 강하다고 볼 수 있다. 또 주로 정규직 대공장 중심의 민주노총은 2019년말 법내 노조만으로도 100만명 이상의 조합원을 둔 거대조직이 되면서 한국 노총을 앞질러 제1노총이 되었고 양대 노총을 합하면 조직노동은 2백만의 규모를 자랑한다¹⁾. 이렇게 보면 한국의 조직노동은 더이상 사회적 약자가 아니라고 할 수 있다. 이런 의

1) “민주노총 조합원수 한국노총 첫 추월..23년만에 ‘제1 노총’ 등극”, 연합뉴스 2019.12.25., <https://news.v.daum.net/v/20191225120138932>(2019년 1월 10일 검색). 2017년 촛불항쟁이후 비정규직 노동자중심으로 신규노조 건설 붐이 일어나면서 민주노총만 해도 25만명 이상의 조합원들이 증가했다. 이는 87년 노동자대투쟁이후 2500개의 소위 ‘민주노조’가 생긴이래 가장 큰 규모의 신규노조 드라이브라고 할 수 있다.

미에서 '노동약자'란 단어는 조직노동 주변이나 외부에 있는, 다양한 형태의 미조직 노동자들을 가리키는 말로 쓰이기도 한다.

하지만 노동존중은 노동자들의 처지나 각자 다른 위치를 반영하는 노동 내부의 지위에 대한 것이 아니라 자본에 대하여, 즉 자본과의 관계에 대한 규정이다. 즉 노동존중은 노동-자본의 사회적 관계에 대한 규정이다. 자본이 중심이 되는 자본주의 사회에서 노동에 대한 존중과 천시가 문제적인 것이다. 노동존중을 강조하면서도 조직노동은 더 이상 '사회적 약자'가 아니더라는 시각은 노동약자에 대한 배려의 문제와 노동존중의 개념을 구별없이 혼용하고 있는 것이다. 이런 혼란을 제거하기 위해서라도 노동존중이 무엇인가를 제도적이고 개념적으로 명확히 적시할 필요가 있다. 과연 노동존중은 어떻게 제도적으로 구체화되는 것일까? 노동존중은 어떤 제도적인 실체로 규명될 수 있는 것일까?

이 글은 '노동존중'을 단지 기술적인 명사나 정치적인 수사를 넘어서 엄밀한 사회과학적인 정합성을 가지는 개념으로 정의하고자 한다. 사회과학적인 정의에 근거를 둘 때 수사적인 표현에 불과한 노동존중은 일종의 '시혜'적인 조치나 '존중'과 배려라는 추상적인 표현을 넘어서 사회과학적인 '분석수준' 상에 위치지워질 수 있을 것이다. 혹은 사회과학적인 개념틀 내에서 노동존중의 문제를 구체화할 수 있을 것이다. 이 글은 노동존중의 문제를 노동에 대한 '인정(recognition)'의 문제로 개념화하고, 이를 인권과 구분되는 노동의 시민권의 시각을 통해서 제시하고자 한다.

이를 위해서 다음 장에서는 첫째 인권, 시민권, 사회권등 다양한 권리 개념들을 제시하하면서 어떻게 근대 인권 개념의 보편성 속에서 노동의 시민권 개념이 등장하였는가를 살펴보고, 노동시민권이 어떻게 '노동인권'의 맥락에서 재포섭 수용되었는가를 하는 역사적 이론적인 맥락을 자유권과 사회권의 분리과정을 거쳐간 국제인권체제의 형성과정을 통해서 짚어 볼 것이다. 이어서 한국에서 노동시민권의 역사를 노동법의 변천사와 국가의 대응을 통해서 살펴보고, 이것이 한국의 '노동현실'에 어떻게 드러나고 있나를 검토할 것이다. 마지막으로, 한국 사회에서 노동권의 현실을 단순한 노동 약자 대 강자의 구도 혹은 조직노동 대 미조직노동자의 구도가 아니라 노동 내부의 구조화된 차별의 체계로 이해하고, 이것이 어떻게 역사적이고 제도적인 노동법체제의 변화속에서 진화하였고, 어떻게 권리의 지연과 유보, 권리

의 배제와 박탈, 그리고 권리의 해체라는 3중의 양상을 통해서 노동내부의 차별로 귀결되었는가를 살펴볼 것이다.

II. 노동의 시민권(citizenship right) 개념

1. '노동 존중'과 인정(recognition)의 문제

모든 존중은 존재에 대한 인정으로부터 출발한다. 즉 존재에 대한 인정이야말로 모든 존중의 출발점이자, 인정의 요체이다. 존재에 대한 인정없이 어떤 인정이 가능할 것이며, 어떤 존재를 인정하지 않고서 어떻게 존중이 가능할 것인가. 그러므로 어떤 존재 혹은 한 사회안의 특정한 사회집단이나 사회적 범주에 대한 존중은 그 존재에 대한 가감없는 인정으로부터 시작하는 것이다. 이에 기초해서 단순화하여 말하면, '노동존중'은 바로 노동이라는 존재에 대한 '인정'에서 출발한다. 노동존중이라는 개념을 주관적이고 감정적인 수준을 넘어서서 현실세계의 관계의 좌표상에 위치시킬 때 가장 적절한 용어는 인정(recognition)일 것이다.

인정 혹은 인정투쟁은 정치철학과 사회운동론, 특히 '정체성'의 이론 등에서 이미 중요한 개념으로 자리 잡았다. 사회운동과 정치적 주체성에서 인정 혹은 인정투쟁을 강조하는 입장은 동일성의 폭력에 대항하여 젠더, 소수자 등 차이를 구별하고, 차이의 정체성 정치가 중요하다고 말한다. 이들을 흔히 '차이의 민주주의자들(the difference democrats)' 혹은 정체성의 정치 이론가들로 부른다. 이들은 특히 인정투쟁과 분배투쟁을 이분법적으로 대립시킨다. 신사회운동과 페미니즘을 중심으로 한 차이의 민주주의자들은 이해의 정치와 정체성의 정치를 나누고, 전자는 '분배(redistribution)', 후자는 '인정(recognition)'에 초점을 둔다고 구분한다. 대표적으로 전자에 해당하는 노조운동은 노동조합이라는 '이익집단'적 결사체를 이루고 경제적 재분배 투쟁을 하기 때문에 그것은 인정투쟁이 아니라 분배투쟁이라는 것이다(Dryzek, 1996; Fraser, 1997; Young, 1997; Phillips, 1997).

하지만 이는 인정과 분배 사이를 기계적으로, 심지어 속류 유물론적으로 나누는

시각이다. 필자는 모든 사회운동과 집단적인 투쟁은 인정투쟁을 수반하고 있으며, 따라서 분배 대 인정의 이분법으로 단순히 양분할 수 없다고 본다. 각국의 노동운동사를 보면 노동자들 역시 처음에는 노동자로서 집단적 존재와 지위를 인정받기 위한 투쟁, 즉 인정투쟁부터 시작한다. 노동조합이나 노동의 권리 역시 자본주의안에서 처음부터 보장받거나 획득된 것이 아니다. 그리고 노동자들 역시 경제적 계급으로 존재한다고 해도 이것은 즉자적인 계급일 뿐이며, 스스로 계급적 정체성에 대해서 의식하고 계급의식으로 각성하는 ‘정체성의 정치’를 반드시 필요로 한다. 이런 과정을 통해서 자본주의 생산관계내에서 경제적 위치를 넘어선 ‘계급 형성(working class formation)’이 이뤄지는 것이다(Katznelson and Zolberg, 1986).

그렇다면 노동의 존재에 대한 인정(recognition)은 무엇일까? 이것을 정확히 규명하면 노동존중의 의미도 더욱 분명해질 것이다. 이 글은 노동에 대한 인정을 세 가지 차원의 인정으로 정리하고자 한다: 첫째, 노동의 고유한 집단적 존재성의 인정, 둘째, 노동의 권리의 인정, 그리고 셋째 노동의 정치적 힘의 인정.

노동이 존중되려면 노동계급의 존재에 대한 인정이 먼저 이뤄져야 한다. 노동자들을 이 사회 안의 ‘비가시적인’ 존재로, 없는 존재로 혹은 하찮은 존재로 여기는 것이 아니라 동등한 사회적 존재로 ‘인정’하고 긍정하는 것이다. 자본주의가 성립한 이후에 신흥 부르조아지 계급이 구체제와 귀족계급에 대항하여 제3신분으로서 자신의 존재를 인정받기 위한 투쟁을 했듯이, 노동자들 역시 자본주의내에 태동한 신흥계급으로서 자신의 집단적 존재성을 인정받는 투쟁을 시작했다. 결국 노동자의 존재를 인정한다는 것은 이 사회가 자본주의 사회임을 인정하는 것이고 노동과 자본의 사회적 관계를 인정하는 것이다. 즉 이 사회를 구조화하고 배열하고 사회적 지형을 만들어내는 힘은 때로는 기업사회, 노동사회 등 다양한 표현으로 제시되지만, 그 정체는 정확히 말하면 자본주의인 것이다.

둘째, 모든 인정 투쟁이 그렇듯이 노동자라는 존재에 대한 인정은 노동자들의 권리를 인정하는 것이다. 바로 노동계급이라는 사회적 집단에 대해 한 사회와 국가가 자격과 권리, 혹은 시민권(citizenship right)을 부여하는 것이다. 권리를 부여받지 못한 자는 존재의 정당성을 가지지 못한다. 노동계급의 경우 사회적 계급적 존재로서

인정받는다면 그에 합당한 권리를 쟁취하고 그 권리를 인정받는 것이 수반된다. 그것을 여기서는 '노동의 시민권'이라고 정의한다. 그러나 노동의 시민권은 노동자 개개인의 시민권이 아니라 노동계급이라는 사회적 집단이 가지는 집단적 권리이다. 이 점에서 노동의 시민권은 인간 개개인이 타고난 인권이나 시민 개인에게 부여되는 시민권과 다르다.

셋째, 노동이 사회적 존재로서 인정받고 나아가 권리를 가진 존재로서 인정되면, 그 다음은 정치사회 안에서 공민권을 인정받는 것이 최종적인 인정이다. 자본주의적 민주주의하에서 보편참정권을 가질 뿐 아니라, '정치적인 힘'을 키우는 주체로서 정치사회에서 인정하는 것이다. 프랑스혁명등 부르조아 시민혁명의 성공 이후에도 노동계급은 오랫동안 보편참정권에서 배제되었고, 보편참정권을 요구하는 긴 역사적인 계급투쟁을 거쳐서 '시민노동자(citizen worker)'로서 참정권을 확보하였으며, 중국에는 노동조합의 정치적 참여를 인정받고 좌파정치와의 결합을 통해서 독자적인 정치세력으로 나아갔다(Montgomery, 1993).

그러므로 노동존중은 노동에 대한 인정을 의미하고, 이는 구체적으로 노동계급의 집단적 존재에 대한 인정에서 기초하여, 노동자들에게 부여하는 특수한 시민권인 노동권의 인정, 그리고 그들의 정치적인 힘의 인정과 정치적 주체화를 긍정하는 것을 포괄한다. 결국 노동존중에서 중요한 것은 노동자들의 존재에 대한 인정이고, 그 존재에 대한 인정은 자본주의 사회에서 노동계급이라는 특수한 존재조건에 기초하여 이들에게 부여하는 고유한 '권리'에 대한 인정 문제가 핵심인 것이다. 이 글은 노동존중의 문제를 인정의 3가지 차원으로 보고, 이를 노동의 시민적 권리, 즉 노동시민권 개념과 시각을 통해서 제시하고자 한다.

하지만 왜 노동자에게는 노동권이라는 특별한 시민적 권리가 굳이 부여되어야 하는 것일까? 개별 노동자들도 결국 '시민'이므로, 시민으로서 가지는 일반적이고 보편적인 인권, 그리고 국가로부터 부여받는 정치적 자유와 시민권을 행사하면 그것으로 충분하지 않을까? 왜 보편 인권이나 개인적 시민권과 달리 노동계급에게 부여되는 특수한 권리가 필요할까? 사실 이 질문이 노동존중의 문제를 노동시민권의 시각으로 정립하는데 있어서 중요한 실마리이자 열쇠다. 즉 노동권은 무엇때문에 노동에게 주어지는 고유한 시민권으로 독자화되었고 어떤 역사적인 과정을 거

치면서 특수하게 주어지게 되었는가, 그리고 그 조건은 무엇인가 라는 질문이 제기 된다.

2. 근대 인권과 노동의 시민권

이 절에서는 노동권을 이해하기 위해서 인권과 시민권 개념, 자본주의 사회에서 노동의 시민권이 등장한 배경과 역사적인 전개과정을 소개하면서 한국의 노동권체제에 대한 다음 논의의 이론적 역사적인 기초 작업을 할 것이다.

인권과 시민권의 차이는 무엇인가? 흔히 인권은 인간이라면 누구나 가지는 자연적이고 생득적인 권리를 의미하고 시민권은 근대 국가를 구성하는 시민들에게 시민됨의 자격에 기초하여 부여하는 시민적 권리이자 자격을 의미한다. 1789년 프랑스의 『인간 및 시민의 권리선언』의 기본틀에 따르면 인간은 ‘사회범주 밖의, 사회에 앞서 있는 존재’이고, 시민은 국가의 권위에 복종하는 존재이다. 또 인간의 권리는 자연적 권리이고, 양도 불가능한 권리인데 반하여, 시민의 권리는 실정적인 권리, 실정법에 의해 인정되는 권리이다. 인권이 당연시되고 자명하게 여겨지는 반면 시민권은 루소와 로크등 계몽주의 정치철학자들에 의해서 논쟁의 대상이 되었다. ‘시민의 권리’ 개념은 인권 개념과 별도로 나란히 정식화되어 1777년 미국 버지니아주의 기본권 선언, 1791년 및 1793년의 프랑스 헌법을 통해서 ‘인간과 시민의 권리’로 구체화되었다.

여기서 흥미로운 점은 인간 대 시민, 그리고 인권 대 시민권의 구분이다. 근대 자유주의 정치철학은 인간 존재를 사회보다 앞선 ‘개인’으로서 자리매김한다. 그리고 인간 존재는 사회적인 인간이기 이전에 천부적인 인권을 타고난 존재로 간주되고, 따라서 ‘인간의 권리’는 생래적인 자연권이 된다. 여기서 천부인권 및 자연권으로서의 인권 개념이 탄생했다. 반면에 시민권은 정치적 공동체(주로 국가)에 소속된 ‘시민’에게 그 공동체가 부여하는(즉 인정하는) 권리이다. 그리고 그것은 국가의 실정법을 통해서 제도적으로 부여된다(Arendt, 1949; Somers and Roberts, 2008).

결론적으로 시민권은 첫째 ‘시민’으로 인정되는 자들’에게 주어지는 개인적인 권

리이다. 둘째 그것은 정치적 법적으로 소속된 존재로서 가지는 권리이다. 그리고 셋째, 그것은 위(국가)로부터 아래로 부여하는 권리다. 이는 인간이라면 누구나 가지는 천부적이고 보편적인 인권과는 다른, 조건부의 권리이다. 여기서 중요한 것은 인정, 소속, 그리고 부여이다. 그리고 이 모든 것은 '국가'라는 정치적 공동체의 권위에 의해서 이뤄진다.

그러므로 시민권(citizenship right)은 정치적 공동체에 대한 소속 및 자격에 의해 부여되는 권리라고 정의할 수 있다. 여기서 "자격"은 근대 국가라는 정치적 공동체에 소속된 자격(membership)을 첫째 조건으로 하고, 그 정치적 공동체가 요구하는 제도적 규칙을 따르며 그 정치적 공동체의 존재를 승인하는 것을 두 번째 조건으로 한다. 전자는 주로 '국적'으로 부여되고, 후자는 '국민'으로서 권리와 의무를 통하여 작동하게 된다. 톨리에 따르면 이렇게 부여되는 시민권은 다음 4가지 요소를 포함하게 된다. 즉 시민권은 모든 개인들을 포괄하고(broad), 모든 사람들이 평등하게 누리며(equal), 권리는 국가가 준수하는 협의(binding consultation)의 성격을 가지고, 마지막으로 국가의 자의적 행위로부터 보호를 포함한다(Tilly, 1995).

그렇다면 노동의 시민권은 노동계급에게 부여되는 시민권이다. 즉 노동의 시민권은 정치적 공동체의 소속과 자격이 아닌, 노동계급이라는 특정한 사회범주 혹은 존재조건에 부여되는 시민적 권리라고 정의할 수 있다. 시민권이나 인권이 개인에게 부여되는 것인데 반해, 노동의 시민권은 노동계급이라는 사회적 범주 혹은 집단에게 주어지는 것이다. 노동시민권 개념은 권리의 보편성과 평등성을 전제로 하는 인권 개념과도 충돌한다. 인권은 천부인권이며, 자연적이며, 생래적이고, 인간이면 누구나 누리는 권리인데 반해 노동에게만 부여되는 시민권을 인정하는 것은, 인권 혹은 권리의 보편성을 부정하거나 권리에 대해 예외적인 것이 아닌가라는 의문이 들 수 있다. 또한 권리는 자유와 마찬가지로 개별적인 인간에게 부여해야 하는 것 아닌가라는 라는 비판에 직면하기도 한다. 이 두 논거는 실제로 종종 노동권 개념의 고유성, 즉 노동3권 개념을 부인하고 노동권을 자유권적으로 해체하려는 근거로 작용하기도 한다. 그렇다면 왜 노동자들은 특수한 시민권을 가지게 되었는가? 어떻게 그것은 '일반적인 시민적 권리'가 아닌 '노동자 시민'으로서의 고유한 권리

를 가지게 되었는가? 시민 개인적 권리가 아닌 집단적 권리는 어떻게 허용하게 되었는가?

기본적으로 권리중에서 노동의 시민권이 갖는 특수한 지위는 근대 사회가 자본주의 사회라는 사실과 자본과 노동의 비대칭적인 관계에 대한 인식에 기초한다. 노동자는 노동력을 팔아서 임금으로 생활하는 사람들을 의미한다. 노동자들에게 노동자로서의 시민권을 인정하는 것은 바로 이 체제가 자본주의 사회임을 인정하는 것이다. 그리고 자본주의 사회안에서 자본에 대해 노동자가 약자임을 인정하고 특수한 시민적 권리를 독자적으로 부여하게 된 것이다. 이 과정은 역사적인 과정이다 (Tilly, 1998; Balibar, & Swenson, 2004; Donnelly, 2007).

정리하면 노동자 계급의 고유한 시민적 권리, 헌법으로 보장된 노동권 혹은 노동의 시민권은 노동계급에게만 부여되는 특별한 '시민적 자유(civil liberty)'다. 자본에 대해 심각하게 '비대칭적인 권력관계'에 놓여있는 노동자들에게 부여하는 특수한 시민적 권리인 노동권은 노동의 존재에 대한 인정을 전제로 한다. 그것이 바로 노동자들이 집단적인 결사체인 노동조합을 자유롭게 결성할 수 있는 단결권이다. 그리고 노조라는 집단으로서 자본에 대해 동등한 단체교섭권을 가지며, 최종적으로 노동자들이 자본에 대해서 유일한 대항권으로서 단체 행동권인 파업권을 행사하는 것을 핵심으로 한다. 이것이 바로 노동자들이 노동자 시민으로서 갖는 노동 3권이다.

이를 노동존중의 측면에서 말하자면, 노동존중은 노동의 집단적 존재를 인정하고, 노동의 집단적 권리를 인정하고, 노동의 정치적인 힘의 세력화를 인정하는 것이다. 이것이 단체 결성의 권리, 단체 교섭의 권리, 단체 행동의 권리라는 노동3권으로 제도화되고 명문화되었다. 노동자 개개인이 노동자가 아닌 '시민'으로서 누리는 보편 인권이 아니라, 노동계급의 집단적인 존재와 권리를 인정할 때, 비로소 자본주의적 현실과 노동 대 자본의 관계는 '권리의 영역' 안으로 들어오게 된다. 그리고 노동관계의 불균형을 해소하는데 중요한 지렛대 내지 제도적 수단으로 노동의 권리가 확보되는 것이다.

따라서 노동의 시민권은 노동자 개개인에 따라, 혹은 노동 강자나 노동 약자라는 지위에 따라 차별적으로 인정되는 노동권이 아니라, 노동계급 모두를 포괄하는 집단적 권리다. 일반적 시민권의 구성요소처럼 노동의 시민권 역시 노동계급 모두가

포괄적이고 평등하게 누리고 국가가 준수하며 국가의 자의적인 행위로부터 보호받는 노동권의 명문화 제도화를 통해서 실현된다.

III. 노동권의 역사: 시민혁명에서 '민주적 계급투쟁'으로

1. 자본주의와 노동의 시민권

애초에 민주주의와 노동은 그리 쉽게 화해되고 융화하지 못하였다. 자본주의 체제안에서 민주주의가 노동을 포괄하는 것도 노동이 민주주의 안으로 포섭되는 것도 그리 자명하거나 당연히 예정된 것이 아니었다. 이는 역사적인 자유민주주의의 성립과정을 보면, 혹은 민주주의와 자유주의의 관계를 보면 더욱 분명해진다. 개념적으로 그리고 기원적으로 민주주의와 자유주의는 별개의 것이었고, 역사적으로 이념적으로 대립하기도 했으며, 양자가 '자유민주주의'로 융합하기 위한 지난한 역사적인 과정이 있었다(Balibar & Swenson, 2004).

노동문제, 그리고 노동의 시민권(labor's citizenship right) 개념은 이러한 역사적 과정 한가운데 등장하게 된다. 노동자와 시민(영어의 citizen, 독일어의 burgher, 프랑스어의 citoyen)의 차이는 단지 권리라는 단어 앞에 붙는 명사의 단순한 차이가 아니며, 둘 사이에는 기나긴 역사적인 '거리'가 놓여있다. 17세기부터 시작된 근대 자본주의의 과정 속에서 그리고 특히 산업자본주의 하에서 노동자들은 전혀 시민권을 부여할 대상이 아니었다. 당시 시민권은 '시민'(도시 부르조아 그리고 뉘르부르조아)만의 것이었고 노동자들은 배제되었다.

그렇다면 어떻게 노동자들은 일반시민으로서의 시민권도 아니고 노동자로서의 '시민적 권리'를 쟁취하였는가? 그것이야말로 역사적인 계급투쟁 과정의 소산이었다. 역사적으로 산업 자본주의가 등장하고 봉건사회의 구체제(양상 레짐)가 부르주아 시민혁명으로 붕괴되거나 전환한 이후에 '시민'(부르주아지)만이 전유했던 '시민

적' 권리가 노동자들의 고유한 권리로 확장하는 과정은 바로 노동계급이 국가마다 전개했던 민주주의투쟁이었고, 때로는 사회주의와의 결합으로 이어지기도 했다. 서구 정치사를 보면 시민과 노동의 간극을 메우는 과정이 곧 민주주의투쟁이고 사회주의와의 결합과정이었던 셈이었다. 이를 '민주적 계급투쟁'으로 표현할 수 있다 (Tilly, 1995).

간단히 살펴보면, 19세기 이전 서유럽에서 노동자들은 다양한 결사체를 조직하고 생산에 대한 파괴 행위를 감행하기도 했지만, 그들의 행위의 상대가 국가였던 적은 한번도 없었다. 또한 노동자 개인들은 지역의 장인조합(길드)의 멤버로서 누리는 개별적 권리를 가졌지만 '집단적 권리'로서 노동권을 사고하지 못하였다. 노동자들이 다양한 결사체중에서 노동조합이라는 집단적 결사체를 자신들에게 적합한 조직으로 선택하고, 파업을 주된 집합행위로 선택하게 된 것은 하루 아침에 이뤄진 것이 아니라 노동자들이 자본주의에 맞서는 치열하거나 소소한 투쟁의 과정을 거치면서 이룬 성과의 축적물이었다. 즉 파업이나 노동조합 자체가 근대적인 발명품이었다. 그리고 노동자들은 공장에 대한 국가기구의 개입을 촉구했다. 그런 과정을 거치면서 자본주의하 노동자들은 가시적으로 노조라는 단체를 결성하고 단체 교섭을 하고 단체 행동을 할 권리로써 노동3권을 집단적 권리로 획득하기 시작하였다. 노동3권이 서유럽 국가들 다수에서 입법화된 것은 19세기 후반부터 시작하여 1차 세계대전과 2차 세계대전의 '전간기'에 이르러서였다(Tilly, 1998).

거의 150년에 이르는 긴 민주주의 투쟁을 거치고서야 노동권 개념이 형성되고 노동의 시민적 권리가 인정된 이유는 무엇일까? 이유는 역설적으로 바로 '노동의 자유' 때문이었다. 프랑스 혁명 이후 노동의 자유가 인정된 것 자체가 진보로 여겨졌다. 그러나 이 때 노동의 자유는 개인들의 자유였을뿐이지 집단적인 자유나 권리가 아니었다. 오히려 노동자들이 장인들의 협동체가 아닌 '직종조합'(trade union)을 결성하는 것은 결사의 자유와 배치되는 것으로 간주하였다. 당시 팽배했던 자유주의적 시민권의 시각에서는 자유의지를 가진 인간 개별자가 아닌 노동계급이라는 집단으로 조직하는 것은 민주주의가 아니었고 심지어 반민주적이고 불온한 행위였다. 당연히 노동계급이 집단으로 조직할 권리, 노조할 권리, 조직노동이 될 권리는 그것이 개인의 '노동의 자유'에 위배되는 집단적 권리라는 이유로 부인되었다. 또

한 당시의 인권 개념이 인간 모두에게 부여되는 보편적인 자연적 권리로 규정되었기 때문이라도 노동계급이라는 사회적 범주에게만 주어지는 특수하고 배타적인 권리인 노동권은 상상할 수 없었다. 개인의 자유를 우월하게 여기는 자유주의적 관념에 포박된 인권 개념으로서의 노동의 시민적 자유나 시민적 권리를 인정하기 어려웠다(Somers and Roberts, 2008).

이를 보여주는 것이 바로 최초의 노동법으로 1791년에 제정된 프랑스의 '르 샤플리에법(lois Le Chapelier)'이다. 이 법은 정치적 개인주의와 경제적 자유주의의 원칙에 따라 '노동의 자유'를 구체화하였다. 그리고 그 결과는 바로 모든 직업적 결사 및 쟁의(파업) 행위의 금지였다. 르 샤플리에법이 결사와 쟁의를 금지한 것이 '노동의 자유'라는 것은 아이러니다. 이는 노동의 문제를 철저히 '자유권적 시민권'으로 해석한 결과라고 할 수 있다.

노동의 자유에 따라 모든 프랑스 인민은 자유롭게 노동할 권리를 가진다. 그리고 모든 개인 시민과 국가 사이에는 어떤 중간 단체도 가로막지 말아야 하며, 배제되어야 한다. 루소의 정치적 개인주의에 따르면 그렇게 될 때 개인들은 '일반의지'의 의사결정 구조에서 왜곡되지 않은 개인적인 자유를 행사할 수 있다는 것이다. 바로 정치적 자유주의다. 그런데 여기서 말하는 중간단체에는 노동조합도 포함되며, 쟁의행위도 포함된다. 그리고 이런 정치적 개인주의는 경제적 자유주의, 즉 모든 경제행위는 고립된(개별적인) 경제주체간의 자유경쟁일 때 가장 바람직하다는 사고에 의해서 뒷받침되었다.

하지만 그 결과는 신흥 계급인 노동계급의 결사를 막고, 생산현장에서의 파업을 특히 엄격하게 '자유'의 이름으로 규제하는 식으로 나타났다(나카무라 무츠오(中村睦男), 1973). 그리고 프랑스에서 노동 쟁의(파업)의 금지는 1864년까지, 노동자들의 결사(노조결성) 금지는 1884년까지 유지되었다. 프랑스에서 노동자들의 결사의 자유 즉 '노조할 권리'가 일반적으로 승인된 것은 1901년이후이다(Friedman, 1997; Tarrow, 1993).

결국 근대 국민국가는 노동과 자본의 관계에 대해서 '정치적 중립'을 선언하였음에도 불구하고, 자본의 편에서 노동자들의 새로운 힘이 형성하는 것을 억누르고, 노동계급을 집단적 존재로서 '인정'하지 않고 자유주의적 시민권의 한계내에 포박

하려고 하였다. 프랑스가 유럽 대륙에서 가장 급진적인 부르조아 민주주의혁명을 치르면서 만든 최초의 노동법은 노동 3권을 명문화하고 있었지만 그것은 한번도 시행되지 못한채 사문화되고 루이 나폴레옹의 제1제정으로 넘어갔다. 이후 오를레앙가의 왕정복고, 그다음 루이 보나파르트의 제2제정을 거친 후, 다시 노동법을 쟁취하는데 무려 100년 이상이 걸렸으며, 공무원등 대다수 노동자에게 노동시민권이 포괄적이고 평등하게 적용하는 데까지는 20세기 중반까지 기다려야했다.

2. 국제인권협약체제: 사회권으로서 노동의 권리

근대 자유주의 정치철학을 배경으로 태동한 자유주의적 관점의 인권과 시민권 개념은 노동계급의 요구를 담아내지 못하였다. 단지 노동자들뿐 아니라 여성 등 기타 소수 사회집단들의 권리를 포괄하지 못하는 협소한 개념임이 점차 분명해졌다. 왜냐하면 시민권 개념은 근대 자본주의 사회의 백인 부르조아 남자 개인의 시민적 권리에 기초하고 있었기 때문이다. 이는 부르조아 남성에게만 정치에 참가할 권리로서 선거권과 피선거권을 부여함으로써 더욱 명확했다. 노동계급은 산업현장에서 노조를 결성하고 파업을 할 권리의 쟁취와 더불어 정치의 영역에서 보편참정권 투쟁을 전개하였고, 백인 남성 노동자들이 투표권을 가장 먼저 쟁취하였다.²⁾

하지만 여전히 사회 경제적 요구를 어떻게 권리화할 것인가라는 문제가 있었다. 특히 19세기 후반 들어 부르조아지에 맞설 정도로 프롤레타리아 계급이 성장하고 수적으로 우세해지면서 노동자들은 점차 자유주의 이데올로기로부터 독립하여 사회주의를 자신의 사상과 정치적 신조로 삼기 시작하였다. 시대의 변화를 반영하여, 노동계급이 급진세력이 되기전에 마르크스주의적이지 않은 노동의 권리 개념이 필요하였다. T.H. 마샬은 인권과 자유주의적 시민권 개념을 이어 새롭게 권리 개념을 재정의하고 분류하는 이론적 돌파구를 열었고 이는 국제인권체제의 형성에 지대한 영향을 미쳤다.

2) 정치사는 여전히 남자 노동자들의 투표권 쟁취를 기준으로 각국의 '보편참정권'의 시작 연도를 규정하고 있다. 하지만 이어 여성들이 더욱 거세게 참정권 운동을 펼쳤고 이리하여 정치적 시민권은 크게 확대되었다.

마샬은 “사회계급과 시민성”(Social Class and Citizenship)(1964)이라는 논문을 통해서 기존의 자유권은 노동계급의 이해와 권리를 대변하거나 보장할 수 없다면서 ‘노동계급의 시민권’을 제안하였다. 그는 또 노동계급 역시 경제투쟁만으로는 지위의 향상이 불가능하므로 정치적 평등을 확대하는, 즉 정치적 민주주의와 사회적 민주주의를 지향하는 시민권을 정립하는 것이 필요하다고 역설하였다. 이런 주장은 권리의 3단계 역사적 변화에 대한 이론적 주장으로 뒷받침되었다. 그에 따르면 18세기는 시민적 권리(civic right), 19세기에는 정치적 권리(political right), 그리고 20세기에는 사회적 권리(social right)가 발전하였다(Marshall, 1964)³⁾.

마샬은 자유권적 시민권 대 사회권적 시민권을 구분하여 자유권적 시민권의 협소함을 뛰어넘을 새로운 권리 개념을 ‘사회권’ 개념으로 정식화했고 이는 노동자의 권리를 계급투쟁을 탈피하여 ‘인권’(권리) 담론으로 포섭할 수 있는 이론적인 가능성을 열었다. 이후에 노동계급의 시민권개념은 노동법의 입법화로 구체화되었고, 나아가 ‘사회권’ 개념은 국제인권협약체제로 수용되었다. 이에 따라 2차대전이후 다양한 범주의 시민권이 국제인권규약으로 현실화되었다. 국제인권협약의 범위는 ‘시민적 정치적 권리’에서 ‘경제적 사회적 문화적 권리’로 확대되었다.⁴⁾ 그리고 1966년 제정된 국제인권규약을 통해서 ‘경제적 사회적 문화적 권리’라는 새로운 시민권 범주가 포함되고 명문화되어 국제법체계에서 실체법적인 정의의 외양을 갖추게 되었다(Craig, 1999; Klug, 2005; Waltz, 2002; Moravcsik, 2000).

마샬의 권리 개념이 국제 인권협약들로 명문화되고 사회경제적 권리가 시민권과 인권의 범주로 포괄되게 된 것은, 그가 자유주의적 개인적 시민권으로 포섭하지 못하는 집단적 권리의 문제를 개념화하였을 뿐 아니라 그것이 자본주의 현실의 전개

3) 마샬은 시민적 권리는 개인적 자유의 행사를 촉진하는 권리로서 언론 사상 신앙의 자유, 재산권, 계약의 자유등이 있고, 정치적 권리는 참정권과 피선거권을, 사회적 권리는 최소한의 경제적 복지와 안전권, 사회적 자산을 충분히 분배하고 사회의 통상적 기준에 따라 문명화된 삶을 누릴 권리라고 예시하고 있다(Marshall, 1964).

4) 사실 유엔의 『시민적 정치적 권리에 관한 국제규약』은 제목 그대로 주로 시민적 정치적 권리로 한정하고 있다. 반면에 경제적 사회적 문화적 권리를 처음으로 명문화한 것은 1918년 소비에트 연방 헌법이다. 1948년 『세계인권선언』의 “시민적 정치적 규약에 관한 의정서”에 ‘경제적 사회적 문화적 권리’라는 용어가 수록됐으나 권리 내용과 정의가 구체적으로 명문화되어 있지 않다.

과정과 정치적인 맥락을 반영하고 있었기 때문이었다. 천부적이고 생래적이라고 간주되는 추상적인 인권 개념은 시민권 개념의 형성과 실천을 통해서 '획득'되고, '쟁취'되고 실제화되는 권리가 되었다. 그리고 자본주의적 계급모순 속에서, 자유권으로 포괄하지 못한 노동권은 개인적 권리가 아니라 '집단적' 권리로 인정되기 시작하였다.

지금까지의 이론적 논의를 요약하면, 자본주의의 발전과 근대 국민국가의 건설 속에서 인권 개념이 등장하였지만, 곧이어 국민국가라는 새로운 정치적 공동체의 발전은 추상적인 인권 개념을 대체하는 '시민권' 개념을 뒤이어 등장시켰다. 그리고 자본주의의 발전과 부르주아민주주의 혁명을 거치면서 배후에서 프롤레타리아트에 의한 계급투쟁의 역사적인 전개과정은 국가(정치적 공동체)내의 시민됨에 대한 권리인 시민권과 구분되는, 노동자라는 특정한 사회적 집단에게만 주어지는 노동 시민권을 투쟁을 통해 현실화시켰다. 이는 이어 국제인권협약을 통해서 인권 개념으로 통합하는 과정을 거치면서 '사회권협약'으로 구체화되었다.

하지만 자본주의적 민주주의(capitalist democracy)하에서 산업평화와 정치체제의 안정을 위해서 노동계급을 산업체제내로 통합하고 정치체제로 포섭하기 위해서 노동자 시민권의 부여와 노동자들의 전투성을 교환하는 '정치적 교환'은 국가마다 시차와 방식이 다양하게 진행되었다(Pizzorno, 1978; Przeworski, 1985). 자본주의 각 국의 노동자들은 피흘리는 계급투쟁을 통해서, 그리고 교섭과 담판, 통합과 배제의 다양한 동학을 거치면서 노동의 시민권을 노동3권으로 쟁취하고 제도화하였다(Cohen and Hanagan, 1996. Tilly, 1995). 노동권의 형성과정은 바로 민주주의 안에서의 계급투쟁의 과정, 즉 민주적 계급투쟁이었다. 그 과정을 통해서 각국의 노동계급운동은 노동3권을 무기로 하여 계급동맹과 계급타협을 통하여 서유럽에서처럼 사회민주주의 복지국가체제를 만들기도 했고, 영국과 미국의 앵글로색슨의 길처럼 자유주의적 민주주의의 길을 걸기도 했다. 혹은 사회주의와의 결합의 길로 나서기도 했다. 자본주의적 다양성만큼이나 노동시민권체제의 국가적 다양성이 있다(Ebbinghaus, 1995).

IV. 한국 노동권의 변천사와 노동현실

1. 헌법적 시민권으로서 노동3권

시민권은 정치적 공동체(국가)에서 시민됨의 자격에 의해 부여되고, 실정법에 의해서 제도화된다. 노동의 시민권 역시 각국의 헌법과 법률에 의해서 명문화되고, 국가가 권리를 부여하고 집행을 보증하면서 실현된다. 여기서 첫째 조건은 법제도의 명문화이고, 둘째 조건은 '국가(the authority)'가 협의된 권리의 집행을 준수하고 국가의 자의성을 배제하는 것이다.

물론 시민권에 관한 법제도를 갖추고, 국가가 이를 준수하여 권리의 실현을 위해 국가의 권능으로 집행하고 국가의 자의적인 행위로부터 권리의 당사자들이 보호받는다 해도 현실에서 인정되는 노동권은 자본과 노동의 힘관계와 동학, (시민)사회 안에서의 노동권 존중의 정도에 따라서 달라진다.⁵⁾ 그러나 여하튼간에 노동자들의 노동권 역시 시민권이므로 입법을 통하여 제도적으로 정식화되어야하고, 법제도의 집행자인 국가의 역할이 중요하다. 노동자들이 노동시민권을 노사관계와 정치사회에서 행사하려면, 그 권리의 보증자이자 집행자이자 감독자인 국가의 역할이 핵심적이다. 그렇다면 한국에서 노동시민권은 과연 어떻게 법으로 명문화 제도화되고, 국가는 과연 노동시민권의 보증자이자 집행자로서 어떤 역할을 해왔는가?

한국에서 노동권은 해방후 제헌의회 헌법으로부터 현재의 헌법까지 헌법적 권리로 일관되고 지속적으로 명문화되어있다. 즉 1948년 대한민국 수립이후 제헌의회의 헌법부터 1987년 민주화이후 개정된 1987년 헌법까지 일관되게 포함하고 있는 조항이 바로 노동3권에 대한 조항이다. 그러므로 법제도적인 측면에서 보면, 한국에서 노동자들의 권리는 추상적인 인권이나 자유권의 한계를 넘어서, 노동자들에게 부여한 시민권이자 헌법에 명시된 헌법적인 권리다.

1987년에 개정된 현행 헌법 33조는 노동자들의 단결권, 단체교섭권 및 단체 행동권등 노동3권을 모두 명시적으로 명문화하고 있다.

5) 그런 점에서 노동존중의 최종적인 양상은 시민사회에서 노동계급의 존재와 권리에 대한 '인정'으로 결정된다. 국가와 법제도는 그를 위한 제도적인 환경이다.

헌법 제33조

- ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
- ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
- ③ 법률이 정하는 주요 방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

또한 바로 위 조항인 헌법 32조는 이와 관련한 국가의 의무를 별도로 강조하고 있다.

헌법 32조

- ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적 경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

두 헌법 조항을 검토해보면, 한국의 노동권은 다음과 같은 법제도적 특징을 보여주고 있다.

첫째, 헌법 33조에 규정된 노동의 단결권, 단체교섭권, 단체교섭권은 일종의 사회적 기본권이라고 할 수 있다. 헌법은 단체 결성에 대한 기본권을 헌법 21조 1항 “결사의 자유” 조항을 통해서 이미 보장하고 있다. 그런데 헌법 33조1항에 근로자의 단결권을 별도로 규정하고 있는 것은, 결사의 자유에 대한 일종의 특별 조항이라고 할 수 있다. 노동자들의 단결권 혹은 결사의 자유를 단지 ‘자유주의적 시민권’이 아닌 ‘사회권적 시민권’으로 별도로 인정하면서 강조하고 있는 것이다.

둘째, 헌법 제33조 제1항은 노동3권의 주체를 “근로자”로 한정하고 있다. 이 조항은 근로자의 자주적인 단결권 등을 언급함으로써, “근로조건의 향상”을 위한 노동자의 요구와 실현을 권리로 인정하고 있다. 헌법 어디에도 사용자의 단결권에 대한 언급은 따로 없기 때문에, 노동에만 특수한 이 조항은 자본에 대항하는 사회적

약자인 노동자의 존재를 인정하는 의미를 가진다. 즉 노동자라는 사회적 집단에게 주어지는 특수한 권리로서 노동권을 인정하고 있는 것이다. 그러므로 이는 노동에 대한 인정의 3가지 차원중에서 노동의 존재에 대한 인정과 노동의 권리에 대한 인정을 명확히 성문화한 것이다.

셋째, 헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”라고 하여 노동3권을 규정하고, 노동3권은 근로조건의 향상을 위하여 보장된다는 전제가 붙어 있다. 즉 이 규정의 의미는 근로조건의 향상과 관계없는 사항에 대해서는 노동3권이 보장되지 않는다는 것이다. 여기서 “근로조건”이란 근로자가 사용자에게 고용돼 노동력을 제공하는 것에 대한 모든 조건을 말한다. 근로조건에 대해서는 근로기준법 제17조에서 구체적으로 규정하고 있다.

결론적으로 헌법 32조와 33조의 노동3권 조항은, 앞서 언급한 노동시민권에 대한 맥락과 거의 동일선상에 있으며, 그를 실정법적으로 명문화하고 있다. 즉 한국에서 노동의 시민권은 일종의 사회적 시민권이며, 자유권과 구분하여 고유하게 인정하는 집단적 권리이다.⁶⁾ 더구나 헌법에 노동자들의 단결권을 자유권 가운데 하나인 결사의 자유 조항과 분리하여 특별히 규정하고 있는 것은 외국의 입법례와 비교했을 때도 특이한 점이다.

일례로 독일은 헌법에 결사의 자유 조항을 통해서 단결권을 보편적으로 규정하면서 특별히 근로자를 언급하지 않고 있다. 독일 헌법에서 단결권은 노동자나 사용자 양쪽 모두에 해당하는 기본권이라는 것이다. 우리나라와 달리 독일은 노사관계에서 단결권의 주체를 노동자로만 국한하지 않고 있다. 또한 미국의 경우 연방헌법

6) 하지만 헌법에 규정되어 있는 노동3권을 사회권으로 보는 것이 학계의 다수 견해이지만, 소수 견해는 노동3권의 법적 성격이나 그 기능을 볼 때 자유권이라 보아야 한다고 주장하기도 한다. 이 견해에 따르면 노동3권은 우선 노사라는 사회단체에 의한 사적 자치를 보장하려는 기본권이라는 것이다. 그래서 이런 자치영역에 대한 국가의 규율은 항상 노동3권에 있어서 대국가적 방어권을 제한하려는 것이기 때문에 일종의 자유권으로 보아야 한다는 것이다. 사실 이런 주장에 근거하여 법원의 판결이 노사분규와 노동자의 단체행동권에 대해서 매우 협소한 판결을 내리기도 한다. 이는 노사관계를 사적인 영역으로 바라보는 시각으로서, 노동권의 역사성과 성립배경을 무시하는 사고라고 할 수 있다.

에 결사의 자유만 규정돼 있을뿐 노동3권은 헌법적 조항에 포함돼있지 않고, 노동3권은 하위 법률에 의해 그것도 연방법률과 주법에 따라 차별적으로 보장하고 있다.

노동3권에 대한 해석의 문제도 있다. 노동자의 단결권은 당연히 노동자 개인들이 노동조합을 결성할 자유와 더불어 결성된 단체의 자유도 포함한다. 결성된 단체(노조)의 자유에는 단체 활동의 자유가 포함되므로 이에 따라 단체교섭권과 단체행동권이 당연히 보장되는 것이다. 이는 노동자의 단결권을 보장한다면, 법리적으로 당연히 단체 교섭권과 단체 행동의 자유까지 보장해야만 단결권 보장이 가능하기 때문이다. 그런데 한국의 헌법은 노동자의 단결권만 보장한다고 하여도 단체활동의 자유도 단결권에 포함될 수 있는데도 불구하고, 결사의 권리와 나란히 단체교섭권과 단체행동권까지 적시하여 ‘노동3권’을 헌법상의 권리로 매우 적극적으로 규정하고 있다. 이 역시 법적으로는 노동의 존재 인정과 노동의 권리 인정을 적극적으로 명시하고 있는 셈이다.

마지막으로 이것이 매우 중요한데, 한국의 헌법 32조는 노동의 권리와 노동조건 향상을 위한 ‘국가’의 역할을 따로 분명히 명시하고 있다. 사실 법리적으로 보면 노동의 시민권은 헌법상 사회권에 속하므로 헌법 규정만으로 효력을 주장할 수 없고, 이에 근거한 하위 법률이 존재할 때 법률을 통하여 권리를 실현하고 주장할 수 있다. 이것이 바로 국가가 부여하는 시민권이 추상적인 인권과 다른 점이기도 하다. 한국 헌법은 32조를 통해서 이것도 구체적으로 명문화했다.

결론적으로 헌법만 보면 한국은 노동권을 거의 완벽하고 적극적으로 명시하고 있다. 한국 헌법은 먼저 노동자가 자본주의 사회에서 가지는 특수한 위치와 자본에 대해서 약자라는 사실을 적극 인정하고, 둘째 국가는 노사간 힘의 불균형 가운데, 자본에 대해서 약자인 노동자들의 지위 향상을 위해서 “사회적 경제적 방법으로” “노력하여야”한다는 국가의 의무를 분명히 명기하고 있다.

그러나 과연 현실에서는 그러한가? 헌법에 비춰 봤을 때 한국의 노동현실과 노동권의 현실은 심대한 괴리 현상을 빚고 있다. 또한 노동권의 성격에 대한 오해와 혼란, 그리고 국가 역할의 방기와 자의성도 심각하다. 이는 노동권이 시민권의 구성 요소들, 즉 노동의 권리가 모든 노동자들에게 차별없이 포괄적이고 평등하게 보

장되고 있는가의 문제와 국가가 과연 노동권 보장과 시행을 위해서 어떻게 균형자로서 역할을 다하고 있는가의 문제로 나타난다.

2. 한국 노동권의 변천사 : 법과 현실

한국에서 노동의 시민권은 제대로 존중되지 못했다. 노동의 시민권은 제헌헌법부터 현행 헌법에 이르기까지 헌법적 권리로 명문화되었으나 법대로 실현되지 못했다. 먼저 결사의 자유 혹은 노조할 권리는 노조를 부인하고 인정하지 않는 사용자 앞에서 무참히 꺾였다. 노동자의 단결권은 허약하거나 훼손되었고, 노동자들은 '노조'라는 집단적 무기를 통해서 자본에 대해서 동등한 교섭의 권리를 행사하지 못했다. 즉 노동자는 노조라는 집단적 주체로서 대등한 교섭당사자로 나서지 못했으며, "근로자의 근로조건 향상을 위하여" 노동자들의 집단적 권리로 부여된 단체 교섭권은 완전히 실현되지 못하였다. 마지막으로 단체행동권, 즉 파업권은 파업의 불법화와 형법적 민사적인 통제로 인해 거의 유명무실했다.

그리고 이런 노동권의 역사적 전개는 1987년 이행 이전까지, 즉 1960-70년대 군사독재와 권위주의 체제, 이어 1980년 광주학살과 군부쿠데타로 권력을 잡은 뒤 민간정부로 탈바꿈한 전두환 정권까지 변하지 않은 현실이라고 할 수 있다(임영일, 1998; 최장집 1997).

물론 위에서 노동법의 역사를 통해서 살펴본 것처럼 서구 민주주의라고 해서 처음부터 노동의 시민권이 확보된 것은 아니었다. '시민'은 구체제인 봉건사회에서 출현한 신층 부르주아지만을 의미했으며, 시민의 권리 역시 시민들에게만 배타적으로 부여됐다. 결국 서유럽에서도 노동자들이 시민이 되는 과정, 혹은 노동자에게 고유한 시민적 권리를 쟁취하고 현실로 만드는 과정이 필요했다. 그리고 그것은 나라마다 시기도 다르고 노동에 대한 인정과 노동권의 실현방식과 권리의 집단화도 달랐다.

한국의 경우 1987년 민주화 이행과 노동자대투쟁을 기점으로 노동권의 현실에 점진적이거나 변화는 시작되었다. 그 전 단계인 1987년 이행전 노동법체제는 권위주의체제와 발전국가의 결합속에서 한마디로 헌법으로 보장된 '노동시민권의 유보'

시기로 규정할 수 있다. 노동시민권에 관한 법조항은 사문화되었다.

이어 1987년 6월항쟁이후 터진 노동자대투쟁을 통해서 해방공간이후 처음으로 ‘민주노조운동’이라는 이름으로 독립적인 대중적 노조운동이 등장하였다. 하지만 민주화 이행후의 민주주의는 노동자운동의 등장에도 불구하고 정치적 민주주의로 국한되고 자유주의적 민주주의의 한계에 머물렀으며, 사회적 실체적 민주주의로 확대되지 않았다. 이에 따라 노동권은 계급 외부적으로 내부적으로 ‘불균등 발전과 지체’의 양상을 보였다. 민주노조들간에도 노동권은 불균등하게 인정되었으며, 대다수 노조들은 노동권을 포괄적이고 전면적으로 인정받지 못하였다. 그리하여 민주화이행이후 노동과 시민의 간극, 그리고 노동시민권과 일반 시민권의 간극은 점차 좁혀지고 해소되기는 커녕 벌어지고 심지어 대립하기도 하였다(임현진 김병국, 1991; 권영숙, 2012).

결국 민주화 이행후에도 노동권과 노동현실을 둘러싼 사정은 약간의 점진적인 변화를 보였지만 ‘체제적’ 변화라고 할 만한 큰 변화를 이루지 못했다. 그리고 1997년 외환위기가 터지면서 한국의 노동권 현실은 또다른 변곡점을 그리게 되었다. 외환위기 이후 노동법 개정이 이뤄지면서 비정규직이라는 새로운 노동인구가 노동시장으로 대거 편입되면서 한편으로 권리의 지연과 유보, 다른 한편으로 권리의 배제에 놓인 노동자들과 ‘권리의 사각지대’에 놓인 무권리 노동자들이 크게 증가하였다. 그런 가운데 IT기술을 기초로 한 플랫폼 자본주의로 변화속에서 노동권은 이제 노동자없는 노동인구의 급증에 따른 노동계급 자체의 해체와 그 결과로서 노동의 권리 자체의 해체 위기에 직면해 있다.

다음은 위에 요약한 노동운동과 노동법의 변천사를 간단히 일별하면서 한국에서 노동권의 역사성에 대해서 살펴보도록 하겠다.

1) 발전국가와 노동권의 유보(1987년 이전)

한국의 노동정책은 기본적으로 압축적 후발 자본주의의 발전경로상에서 국가주도로 진행된 발전전략 하에 하위 국가정책으로 편성 운영되었다. 자본주의 국가의 노동정책은 한편으로 노사관계를 규율하고 조정하고 중재하는 기능, 다른 한편으로 헌법상의 권리인 노동기본권을 부여하며 집행을 보증하는 균형자로서의 국가의 역할 이 두 가지를 중심으로 구성되고 집행된다. 하지만 한국에서 노동정책은 ‘노사

관계 고유의 정책과 노동기본권을 보증하고 집행하는 국가의 역할에 관한 정책적인 측면보다 산업 및 경제정책의 하위 범주로서 자리잡았다. 이에 따라 노동문제는 이른바 '국민경제'적인 시각에서 접근하고, 노동정책은 해당 시기 경제발전전략을 위한 정책으로 배치되었다. 이것이 전형적인 발전국가의 노동정책 유형이다 (Deyo, 1989; Cumings, 1987; Evans, 1987).

1960년 중후반대 시작된 발전국가의 전략적 모델에 따라 국가는 경제개발 5개년 계획을 수립하여 국가 스스로 '경제발전'의 핵심적인 행위자이자 자본의 부양자로 나섰고, 노동정책은 이런 목표를 달성하기 위한 종속변수가 되었다. 경제개발 5개년 계획에 연동하여 처음에는 농촌으로부터 값싼 노동력 공급을 위한 '이농' 촉진 캠페인과 2차례 대규모 이농을 통해 프롤레타리아화 (노동자 만들기) 및 인구의 경제적 동원에 초점을 두었다. 이어 산업화가 본격화된 70년대이후 노동과 자본간 집단적 노사관계를 규율하는 노동정책과 노동법은 국가의 일방적인 노동 억압, 자본을 위한 노동자 훈육 및 노동의 탈정치화에 초점을 두었다(최장집, 1997). 따라서 한국의 집단적 노사관계는 자유권론자들이 주장하듯이 노사간의 시민적 영역에서의 자율적 영역이 아니라 국가의 발전전략을 위한 공적 영역에 위치지워졌다. 그러면서 동시에 필요에 따라서 자본의 이해를 일방적으로 관철하는 '사적 영역'이라는 자기 분열적인 이중성하에 놓이게 됐다. 이런 성격으로 말미암아 한국의 노사분규는 한편으로 사법화(민법화)되고, 다른 한편으로는 형법화(범죄화)되는 이중성하에 놓이게 된 것이다(권영숙, 2014).

결국 제한 헌법이라 노동자의 노동권은 헌법상의 권리로 계속 명문화돼왔으나, 노동의 실질적인 '시민권'은 '사문화'된 상태였다. 일방적으로 친자본 반노동적인 국가는 노동자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권등 노동3권을 보장하면서 감독해야 할 집단적 노사관계를 왜곡시키고 자본의 일방적인 힘의 우위를 가져왔다. 따라서 시민권에 대한 국가의 보증과 자의성 배제라는 시민권 3, 4번째 요소는 실현되지 않았다. 그 결과 노동권은 철저히 '유보'되었다.

이런 상황에서 1970년 서울 청계천 평화시장 피복 공장 앞에서 노동자 전태일이 분신했다. 전태일이 분신하면서 "근로기준법을 지켜라"라고 외치고, 그의 품 안에 노동법전을 안고 있었다는 것은 시사하는 바가 크다. 그만큼 한국에서 노동권은

헌법적 권리로 버젓이 명문화되어 있었고, 그 내용 역시 앞에 분석한대로 자본주의 국가 어디에도 비교해도 손색이 없었으나, 여전히 노동의 시민권으로 형성되지 못한 채 추상적이고 선언적인 문구, 즉 ‘사문화’된 상태였던 것이다.

그 결과 노동조합들 역시 1987년 민주화 이행 이전까지 국가의 통제하에 놓여 있는 관제 어용노조가 주류였다. 해방직후인 1945년 결성된 조선노동조합전국평의회(전평)는 20만명을 헤아리는 내셔널 센터였으나, 미군정은 좌파 노총인 전평에 대항마로 대한노총을 급조하여 내세웠다. 어용노총의 시작이었다. 이어 초대대통령 이승만은 “메이데이는 공산 괴뢰도당이 선전의 도구로 이용하고 있으니 반공하는 우리 노동자들이 경축할 수 있는 참된 명절이 제정되도록 하라”고 노총에 지시했고, 대한노총 창립일인 3월10일이 노동절로 결정됐다. 5.16 군사쿠데타 이후 박정희 군사독재정권은 3월10일 노동절의 이름을 ‘근로자의 날’로 바꾸고, 노동절을 경제개발과 자본주의 국민경제에 복무한 산업역군을 치하하는 날로 둔갑시키면서, ‘메이데이’의 의미를 모욕하고 이 땅에 ‘노동’의 이름을 완전히 삭제하였다. ‘근로자’라는 명칭은 곧 한국에서 노동자들의 고유한 존재성에 대한 불인정이고, 결사의 자유를 포함한 노동권에 대한 불인정이기도 했다.

하지만 전태일의 분신이후 점차 국가와 자본으로부터 독립된 노조들이 이른바 ‘민주노조’라는 이름으로 자생적으로 출현하기 시작하였다. 국가의 직접적인 폭력과 직접적인 억압에 의해 무시로 괴멸되긴 했지만, 자생적인 민주노조운동은 이후 1980년 광주항쟁이후 들어선 전두환 정권하에서 다시 기지개를 켜기 시작하였다.

2) 민주화이행이후 노동권의 불균등한 지체: (1987년- 1997)

1987년 6월민주화항쟁은 노태우 당시 여당인 민정당 대통령후보의 ‘6.29 선언’으로 이어졌고, 제도정치세력과 재야세력은 직선제 개헌에 합의했다. 이에 따라 일반 시민적 권리와 정치적 자유에 대한 전면 개방도 단행되었다. 하지만 민주화 시위가 6.29선언으로 잦아들기도 전인 7월5일 울산 현대엔진의 노조 결성과 파업을 시작으로 하여, 노동자들의 파업투쟁의 불길이 전국에서 타오르기 시작했다. 자생적인 파업 열기는 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 당시 한국 노동자들의 대략 1/3이 파업에 참여하였고 그 투쟁의 결과물로 2500여개의 신생 노조가 ‘민주노조’라는 이름으로 탄생했다. 이것이 바로 한국전쟁이후 한국 노동운동의 역사에서 전대미문의 사건으로 뒷날 ‘노동자대투쟁’이라는 이름으로 불리게 된 노동자투쟁이다. 이 시점부터 한국은 대중적 노동조합운동의 시대로 돌입하였다(권영숙, 2017; 임영일 1988).

하지만 민주화이행이후 국가의 노동정책은 기본적으로 전두환 정권의 노동계급 통제 및 억압 전략에서 거의 달라지지 않았다. 이는 정치적 민주주의를 표방하면서 언론 통폐합이 폐기되고(언론의 자유), 해직교수들의 복직이 이뤄지는 등 정치적 자유와 일반 시민적 권리가 점차 허용되기 시작한 것과 매우 대조적인 노동의 상대적인 정치적 기회구조였다. ‘열린 공간’은 모두에게 열리지 않았던 것이다. 사회집단과 계급마다 정치적 기회구조도 달랐고 시민권의 포괄 범위도 달랐다. 특히 노동의 시민권에 대한 전면적인 개방과 포괄적인 접근성은 여전히 먼 일이었다.⁷⁾

이는 직선제 개헌후 첫 대통령선거를 치르기도 전인 1987년 11월 28일 여야합의로 이뤄진 노동법 개정에서 여실히 드러났다.⁸⁾ 1987년 노동법은 권위주의 체제를 붕괴시킨 민주화 이행이후의 민주주의 사회에 걸맞게, 노동시민권을 대폭 신장시키는 노동법 개정을 목표로 하였다고 보기에 너무 졸속으로 개정됐고 내용도 초라했다. 1987년 노동법은 1980년 전두환등 신군부세력이 군사쿠데타를 일으킨후 개정한 1980년 노동법과 동일선상에 있었다.

내용을 보면 개정 노동법은 첫째 1980년 노동법에 비하여 기업 수준에서 집단

7) 정치적 기회구조(political opportunity structure)는 “국가의 거시정치적 맥락과 정치체제의 성격에 따라 당대의 사회운동에게 허여되는 기회의 구조”로 정의할 수 있다. 정치적 기회구조는 사회운동과 시민들에 대해 주어지는 정치적 시민적 권리의 개방(openness)과 평등한 접근(equal access)의 정도로 평가할 수 있다(권영숙, 2017).

8) 대통령직선제 헌법 개정 한달 후에 제도정치권이 가장 먼저 시도한 것이 노동법 개정이었다는 점도 시사적이다. 이는 헌법에 이어서 노동법이 체제내에서 지나는 중요성을 드러내는 것이기도 하다.

적 노사교섭과 조합 결성을 용이하게 만들어서 노동자의 단결권과 단체교섭권을 부분적으로 신장하였다. 둘째, 그러나 전두환 정권이 1980년 노동법에 신설했던 노동 억압적 독소조항인 이른바 ‘3금(three prohibitions)’ 조항을 존치시켰다. 복수노조 금지, 제3자개입금지, 그리고 노조의 정치활동금지를 그대로 유지한 것이다. 이중 복수노조 금지와 3자개입금지 존치는 노동계급의 전국적인 조직화와 산별화를 법적으로 막았다. 대다수의 노사분규들은 이 2개 조항에 근거하여 ‘불법파업’이 되었다. 왜냐하면 ‘제3자’는 기업단위를 벗어난 모든 제3자들로서, 상급단체를 비롯하여 노동운동단체, 노동인권변호사등을 포함하였기 때문이다. 결국 기업별 노조에게 어떤 외부의 조력이나 연계도 불허하였는데 이것은 노동현실상 거의 불가능한 일이기 때문에 파업을 불법화하는 수단이 되었다. 또 노조의 정치활동금지를 통해서 아예 정치적 시장으로의 진출을 제도적으로 봉쇄하였다(권영숙, 2017).

결론적으로 1987년 개정 노동법은 기업별 수준의 노조 결성과 단체 교섭을 인정하면서도 기업을 넘는 산별 전국적 집단화와 집단적 권리를 부인하여 기업별 노조주의를 강화하였고 노동자의 집단적 단결권을 현저히 제한하였다. 반면에 노동의 정치적 힘의 세력화는 아예 불법으로 간주되었다. 결국 노동의 집단적 존재의 인정, 노동의 권리의 인정, 그리고 노동의 정치적인 힘과 조직화의 인정이라는 3가지 차원의 인정이란 면에서 1987년 개정 노동법은 그 한계가 분명하였고, 노동 존중과 거리가 한참 멀었다.

흥미로운 것은 1987년 노동법 개정에 대해서 김대중 김영삼이 이끄는 자유주의 정치세력도 동의했다는 사실이다. 이어 12월 ‘정초선거’에서 양김씨의 분열로 인하여 집권당의 노태우후보가 대통령으로 당선되면서 한국의 민주화 이행은 더욱 제한적인 양상을 띄었다. 그리고 1988년 국회의원 선거에서 야당 세력이 다수를 점해 이른바 ‘여소야대’정국이 만들어졌다. 이에 자유주의 야당은 노동법 개정안을 다시 조율하여 국회에서 통과시켰다. 이 개정안 역시 전면적인 노동권 인정과는 거리가 멀었지만, 교사의 단결권등을 포함함으로써 법외노조였던 전국교직원노동조합(전교조)을 합법화하는 길을 열었다. 곧바로 노태우 대통령은 ‘거부권’을 행사하였다. 국회로 돌아온 노동법에 대해서 여소야대의 국회가 본회의에 회부하여 통과시키면 더이상 대통령의 거부권 행사가 불가능함에도 불구하고, 국회의 다수당인

민주당 세력은 그 절차를 진행하지 않았다. 결국 민주화 이행이후 2번째 노동법 개정은 물거품이 되었고 노동법 개정은 1997년 외환위기전까지 미뤄졌다.⁹⁾

그러나 이행이후 노동법이 독소조항과 노조활동을 제약하는 많은 한계를 안고 있었지만, 대중조직운동으로 등장한 민주노조운동은 노동역압적인 노동법의 제도적 제약에도 불구하고 많은 성과를 이뤄냈다. 기업별 노조만이 허용되고 모든 노사분규가 제3자개입 금지등 온갖 사유로 '불법쟁의'로 간주되는 가운데 민주노조운동은 불법을 불사하면서 전투적 조합주의를 통해서 차츰 민주노조를 현실태로 전화시켰다. 즉 민주노조운동은 투쟁을 통해서 자신의 존재를 사회적으로 구축하는 인정투쟁을 시작하였다. 특히 민주노조운동은 사회적 재분배투쟁에 있어서는 괄목할 만한 성공을 거뒀다.

1988~1991년 사이에 노사분규는 세자리 수를 기록했고, 노사분규 실질임금 상승률은 1989년 기록적인 14.5%에 달하는 등 몇년간 괄목할만한 높은 증가율을 보였으며 명목임금 상승폭은 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 호조조건이기도 했다(김동춘, 1995). 이렇게 인정투쟁과 분배투쟁은 함께 했던 것이다.

3) 민주화와 신자유주의의 변곡점 (1997년 이후)

1987년 민주화이행이후 그다음으로 노동의 시민권과 노동법의 역사에 큰 변곡점을 찍은 것은 민주노총이 한국전쟁이후 첫 대중 총파업을 26일간 감행한 결과 개약된 노동법을 폐기시킨 후에 개정된 1998년 노동법이었다.

1995년 11월 민주노총이라는 내셔널 센터가 만들어진 후, 민주노총은 줄곧 집단적 노사관계 관련 노동법을 개정하여 민주화 시대에 걸맞은 노동관계를 제도화 하라고 요구했다. 그 핵심은 87년 노동법의 독소조항인 복수노조 금지, 제3자 개입금지등을 철폐하여 민주노총이라는 내셔널 센터와 산별 노조를 인정하고, 노사

9) 그리고 전교조는 1987년 이후 30년이 지난 지금도 여전히 '범외노조'로 남아있다.

분규의 형사화 불법화를 막아 단체 행동권(파업권)을 실질화하라는 것이었다. 반면 당시 김영삼 정부는 OECD 및 국제노동기구(ILO) 가입을 위해서 '국제노동기준'에 부합하지 않는, 노동의 단결권등을 현저히 침해하는 집단적 노동관계법 개정이 필요하다는 점과 신자유주의적 세계화를 향한 개별적 노사관계의 구조조정이 필요하다는 점을 모두 의식하고 있었다. 후자는 전국경제인연합(전경련)등 자본의 집요한 요구였다.¹⁰⁾

그 결과 김영삼 정부는 노동관계법개선위원회를 통해서 노사정 3자가 만나는 '사회적 대화'를 시도했다. 1년간의 지루한 공방 후에 정부는 민주노총의 반발에도 불구하고 전경련등 자본의 요구를 적극적으로 수용하여, 노동 유연화를 위한 신설 조항을 끼워 넣는 것은 물론이고 내셔널 센터와 산별 노조에 대한 승인마저 2년 유예하는 최악의 노동법을 1996년 12월 24일 국회에서 '날치기'로 통과시켰다. 이는 집단적 노사관계에서 노동3권을 포괄적이고 전면적으로 개방하는 것은 유예하면서 고용등 개별적 노사관계에 대해서는 신자유주의적인 노동정책을 전면적으로 도입하는 내용이었다. 이에 민주노총은 한국노총과 공동으로, 그리고 이행이후 처음으로 사회적 총파업을 총 26일간 단행하였고 이는 유례없이 대중적 지지 속에 진행되었다.

하지만 1997년 3월 재개정된 노동법은, 사실상 1년전 날치기로 통과된 노동법과 별로 다르지 않았다. 다만 2년간의 유예 없이 전국적 산별 복수노조를 즉각 허용하기로 한 점이 달라진 것이었다. 그것은 바로 민주노총의 합법화를 의미하는 것이다. 그리하여 민주노총은 1998년 합법화되었다. 또한 노조의 정치활동이 허용됨으로써 노동조합운동에게 선거정치로의 길이 개방되었다. 하지만 동시에 개악과 독소조항들이 삽입되었다. 특히 개별적 노사관계에 있어서 대규모 정리해고를 허용하고, 아웃소싱과 파견근로등 노동형태를 법적으로 도입함으로써 신자유주의적 노동정책과 비정규직 시대를 향한 큰 걸음을 내딛게 되었다. 또 간과할 수 없는 중요한 지점은 공장 점거파업 금지, 비공식파업 금지, 무노동 무임금 조

10) 하지만 집단적, 개별적 노사관계의 개정은 모두 OECD와 ILO가 제시하는 '노동의 국제기준'이자 노동법 개정방향이었다는 점은 시사적이다. 복수노조금지를 폐기하고 노조의 다원성을 보장하는 것과 노동의 다양한 형태 도입과 유연화는 서로 일맥상통한다.

항의 도입등 노동자의 단체행동권, 즉 파업권을 통제하는 법조항들을 대거 포함하였다는 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(최장집, 1997; 권영숙, 2017).

결론적으로 1997년 노동법은 1987년 노동법에 비하면 노동의 집단적 존재 인정은 부분적으로 개선되었으나 노조의 단체교섭과 단체 행동권에 대해서는 더욱 옥죄는 독소조항을 신설하였다. 그리고 집단적 노사관계에서 부분적으로 노조할 권리(단결권)를 허용하였지만 개별적 노사관계에서 고용, 해고등을 유연화함으로써 노동계급의 경제적인 단일성과 동질성은 이후 심각하게 해체되기 시작하였다. 민주화이행이후 1987년 노동법의 개악, 1988년 노동법 개정시도의 불발이후, 처음 이뤄진 유의미한 노동법 개정 내용은 이렇듯이 부분적 일보전진과 전면적인 이보 후퇴의 기묘한 노동법 개정으로 귀결되었다.

하지만 1997년 노동법은 개정한지 1년이 채 안된 1998년 2월14일 다시 개정되었다. 1997년 12월 아시아 외환위기의 환란 가운데 김대중 대통령 당선자는 노사정위원회 구성을 제안하였고 1998년 1월 김대중 당선자와 노사가 함께 '경제위기 극복을 위한 사회적 합의서'를 체결하였다. 하지만 노동법 개정 사유에 대한 각자의 '동상이몽' 때문에 노동법에 대한 '사회적 대화'는 결렬됐다. 이후 민주노총이 사회적 대화에서 퇴장한 가운데, 노동법은 1998년 2월 14일 다시 개정되었다.

1998년 개정 노동법의 내용을 요약하면, “집단적 노사관계에서 약간의 개량과 개별 노사관계에 있어서 급진적인 개악”이라고 할 수 있다. 급진적 개악이라고 한 이유는 이 노동법이 바로 1997년 노동법이 시기를 유보한 노동유연화를 즉시 전면적으로 시행하는 것을 개정의 핵심 취지로 삼았기때문이다. 개정 노동법의 대부분은 노동시장에 대한 구조조정 조항이 차지했다. 첫째, 1997년 노동법에서 정리하고 도입을 2년간 유예하기로 한 조항을 즉각 폐기하고, 나아가 적용 사유도 경영상 위기와 인수합병등 두 경우로 확대하여 광범위하게 정리해고를 인정했다. 둘째, 다양한 형태의 비정규직이나 아웃소싱, 파견노동과 하청노동 등 새로운 고용 패턴을

도입했다.

이리하여 노동법 개정 이후, 공공부문과 사기업에서 엄청난 정리해고 광풍이 불었고 노동시장에서 비정규 노동자는 급속하게 증가했다. 개정 노동법과 집권 정당의 전폭적인 독려하에 노동시장의 유연화, 비정규직 도입이 급진적으로 이뤄졌다. 그 결과 법 개정 3년이 채 안된 2000년에 한국의 노동시장은 비정규직이 전체 노동자의 거의 절반에 육박하게 되었다(김유선, 2004). 민주노총은 개정 노동법의 문제점 보완을 촉구하며 여러 차례 파업 선언과 노사정위 참가를 반복하면서 갈짓자를 반복하였다, 이런 긴장과 적대적인 상황에도 김대중 정부는 만도기계 파업에 대한 공권력 투입을 시작으로 하여 신자유주의적 구조조정을 속전속결로 단행하였다. 결국 1992년 2월 민주노총은 노사정위원회를 “신자유주의 들러리기구”로 규정하며 최종적으로 탈퇴하여 그 조직적 동요에 마침표를 찍었다(노준기, 2000). 이후 2005년 비정규 입법 및 신노사관계 로드맵(복수노조 시행과 노조 전임자 규정)논의 때까지 민주노총등 민주노조운동은 사회적 대화정치로부터 거리를 두었다.

하지만 그런 행보에도 불구하고 민주노조운동은 1999년 민주노총이 중앙조직으로서 합법화된 것을 계기로 제도화의 길로 들어섰다. 민주노총은 다양한 노동위원회에 한국노총과 나란히 위원들을 파견하고 있으며, 최저임금심의위원회 등 노동관련 위원회들에서 ‘조직노동’으로서 노동 지분을 행사하고 있다. 이런 현상은 지역단위와 산별 연맹단위에서는 더욱 더 활발하다. 또한 2000년 이후부터는 정부의 재정보조금을 받기 시작했다(권영숙, 2017).

이런 점에서 민주노총을 필두로 한 민주노조운동은 더 이상 전투적 조합주의에 입각하여 법의 경계선에서 투쟁하는 전투적인 노조가 아니라, 일종의 ‘조직노동’으로서 이해집단 정치와 제도화의 길로 본격적으로 접어들었다고 할 수 있다. 조직노동만 고려한다면, 노동은 그 존재와 권리를 인정받는, ‘노동존중’의 시대로 들어섰다고 여겨질 수 있다. 하지만 조직노동을 넘어서 노동계급 전체의 포괄적이고 평등한 존재의 인정과 노동의 권리의 인정이 이뤄지고 있는가? 이에 대해서는 매우 회의적이다. 이 점에 대해서는 노동권의 불균등한 유산과 새로운 현실에 대한 구체적인 검토를 통해서 살펴볼 것이다.

V. 국가, 민주주의, 신자유주의

1. 국가의 문제: 발전국가의 노동정책

노동법의 역사를 개관한 바대로, 박정희 권위주의 체제에 이어 1980년 쿠데타로 집권한 전두환정권에 와서 노동법체제는 더욱 개악되었다. 집단적 노사관계에 있어 산별 노조의 해체와 기업별 노조체제를 완전히 명문화한 것이 바로 1980년 노동법이었다. 나아가 이른바 '3금' 조항(복수노조 금지, 제3자 개입금지, 노조의 정치활동 금지)도 노동자들의 단결권과 단체교섭권, 단체행동권을 거의 유명무실화했다.

그리고 1987년 민주화이행이후 30년동안 민주주의 정치 체제하에서 노동정책에 대해 요약하면, 한편으로 복수노조 금지를 폐지하고 한국노총의 경쟁자인 '민주노조'를 합법화하여 제도적 교섭의 파트너로 끌어들이고 전교조와 공무원노조의 단결권을 인정하였다. 하지만 다른 한편으로는 집단적 노사관계에 있어 전략적 사업장이란 명목으로 제조업 및 공공부문 노동자의 단체행동권의 제약, 업무상 방해등의 방식으로 파업의 불법화, 범죄화(형법화), 그리고 민사소송등을 통한 사법적 통제등 새로운 방식으로 노동통제기법을 강화해왔다. 나아가 공장내 파업을 금지시켰을 뿐 아니라 경비업법상을 악용한 사업장내 용역을 동원한 사적 폭력을 용인하고, 부당노동행위에 대한 처벌을 유명무실화하는 등 노사관계의 심각한 불균형상태는 개선될 기미를 보이지 않고 있다.

나아가 1997년 외환위기이후에 더욱 본격화된 노동시장 유연화와 구조조정정책을 통해 한국의 노동시장은 가장 최단기간안에 비정규노동이 노동자 인구의 절반을 차지하면서 분절화 경향이 가속화됐다. 급속한 노동시장 양극화의결과, 한편으로 민주노총등 조직노동이 정규직 대공장 중심으로 노조 가입률이 20%이지만, 비정규직 노동자들의 경우 가입률이 최근까지 2% 안팎을 맴도는 정도로, 노조의 사각지대에 있다고 할 수 있다. 노동자의 시민권 역시 대공장 정규직 중심으로 허용되고 있다. 그조차도 단체 행동권에 대한 제약과 노조활동에 대한 탄압등이 진행되면서 조직노동과 정규직 대공장 노조와 노동자들도 노동3권을 완전히 누리고 보

기 어렵고 노동법의 적용대상이 아닌 소규모 사업장들이 있다.

이행이후 한국의 노동정책은 한편으로 집단적 노사관계의 자율성을 인정하면서도 개별적 노사관계를 통한 노동통제가 강화되었다. 그리고 집단적 노사관계에서의 전면적인 민주화보다 노동시장에서의 유연화와 비정규직 도입을 통해서 노동기본권의 행사도 정규직 대 비정규직으로 분절화되고 차등화되어 있다.

결국 민주화이행이행이후에도 한국의 국가는 노동정책의 입안과 노동법의 집행을 통해서 노동시민권을 노동계급 전체에 포괄적이고 평등하게 부여하고 보증하기보다는 발전국가로서의 성격을 유지하고 있다고 할 수 있다.

2. 정치와 노동: 노동배제적 자유민주주의

한국의 민주화 이후 민주주의는 민주화 이행과 정치권력의 교체를 통한 민주주의의 공고화에도 불구하고, 노동기본권에 있어서 급진적인 혹은 철저한 변화를 이루지 못했다. 변화는 제한적이고 점진적이었으며 차별적이었다.

첫째, 주목을 끄는 사실은, 노동법 개정의 역사를 보면 1980년 노동법 개정과 1988년 노동법 개정시도를 제외하면 모두가 보수-자유주의 정치세력의 합의로 이뤄졌다는 것이다. 1987년 민주화 이행 직후 노동법 개정, 1997년 총파업이후 노동법 개정, 1998년 외환위기중 노동법 개정, 그리고 2006년 파견법등 노동시장에 관한 노동법 개정이 모두 여야 합의에 의한 노동법 개정이었다. 그만큼 노동에 관한 자유주의 정치와 보수 우익의 정치가 크게 차별성을 보이지 않았다. 둘째, 위에 확인한 것처럼, 노동법 개정의 내용은 한편으로 집단적 노사관계에 대한 일정한 양보와 더불어 그를 보충하는 독소조항의 삽입(민주노조의 합법화와 파업권의 축소 등), 다른 한편으로는 노동시장 유연화와 비정규직 도입으로 개별적 노사관계의 재편을 포함하고 있다. 셋째, 특히 노동자들의 권리상태와 근로조건에 영향을 끼치는 굵직한 노동법 개정은 모두 우파 정권이 아니라, 김대중, 노무현, 그리고 현 문재인 정부로 계승되는 자유주의 정부하에서 단행되었거나 시도되고 있다는 점이다.

이를 유럽과 비교해보면, 유럽에서 노동권 형성의 역사는 부르조아 민주주의혁명 이후 긴 시간이 걸리긴 했지만, 민주주의 정치체제는 점진적이거나 급진적으로

노동의 시민권을 '인정'하고, 노동의 존재를 체제내로 통합하는 방식으로 자본주의적 민주주의를 안정화시켰다. 노동운동 또한 자신이 견지해온 '전투성'과 '체제내 안정성'을 정치적으로 교환하였다. 쉘보르스키의 표현에 따르면 '계급타협'을 이룬 것이다. 이로써 민주주의는 노동계급을 체제내화하고 통합 혹은 포섭함으로써 자본주의체제의 정치적 안정을 꾀할 수 있었다(Przeworski, 1985; Pizzorno, 1997).

그런데 한국의 경우 정치적 민주주의는 빠른 시간내에 공고화되었고 탈민주화 혹은 권위주의로의 후퇴는 더 이상 상상할 수 없다고 간주되고 있으나, 노동통합적 민주화의 폭과 속도는 매우 느리다고 할 수 있다. 국가도 헌법적 권리로서의 노동권에 대해서, 보증하고 보장하는 균형자의 역할을 하기보다는 산업정책과 경제정책의 하위 범주로 노동기본권을 위치시키고, 노동기본권을 유보시키고 지연시켰다. 그 결과, 노동계급은 집단적 존재로 오랫동안 인정되지 않고, 노동권은 노동자 집단에 고유의 특수한 권리로 사회적으로 평등하게 인정되지 않고, 노동자의 정치적 진출은 다양한 방법으로 봉쇄되었다. 그리고 다수의 하위 법률과 단서조항으로 단결권 단체교섭권, 단체행동권등 노동의 기본권을 무력하게 만들고 있다.¹²⁾

결론적으로 한국의 노동시민권은 한국의 민주주의의 발전과 궤를 같이 하면서 진화하지 못하였다. 이유는 바로 한국의 민주화 이행과 그 이후 민주화의 경로와 민주화이후 민주주의의 성격과 관련이 있을 것이다. 앞에서 봤듯이 노동배제적인 민주주의의 공고화의 경로에 대해서 자유주의 정치세력과 보수세력 모두 큰 이견이 없었다.¹³⁾ 이에 따라 민주화이후의 '국가'는 노동권을 부여하고(endow), 보증

11) 민주화이행이후 민주주의의 다양성과 한계에 대해서는 O'Donnell(1996), Bermeo (1997), Huber, Rueschmeyer and Stephens(1997) 참조. 한국 민주주의에 대한 비교사적인 시각에 대해서는 Bellin(2000), Chu, Yin-Wah(1998)참조.

12) 노동자의 정치적인 힘의 인정은 서유럽의 경우 시작은 노동자에게도 보편참정권을 부여하는 것이고 최종적으로는 노동정당의 합법화와 정당 명부 비례대표제를 실시하여 '계급대표성'을 민주주의내에 확보하는 것으로 완성된다. 하지만 한국은 노동자들이 일반 시민으로서 아닌 노동계급으로서 노조를 통한 정치적 권리를 행사하는 것에 제약이 많다.

13) 한국의 '노동없는 민주화'의 경로의 성격은 Young-Sook Kweon, 2008 "Democracy without Working Class: Democratization, Coalition Politics, and Korean Labor Movement, 1987-2006"(Columbia University Dissertation) 참조.

하고(guarantee), 집행하는(reinforce) 역할을 제대로 하지 못했다. 국가는 정치 권력에 의해서 그 권능을 행사하고 집행하기 때문에 노동시민권의 확대와 제도화는 국가를 장악한 정치권력의 문제이기도 하다.

결국 정치권력을 보수세력이 잡든 자유주의 세력이 잡든간에 민주화이후 한국의 정치적 민주주의는 국가-자본 개발동맹을 해체하지 않은 채, 노동정책과 노동권체제를 경제 및 산업정책의 하위 범주로 두고, 자본의 입장에서 필요한 노동개혁과 노동법 개정을 계속 진행해왔다. 특히 김대중, 노무현 정권등 자유주의 정치세력은 신자유주의적 세계화를 선진국에 이르는 필연적인 경로라고 강조하고 노동법을 신자유주의적 노사관계를 전폭적으로 수용하는 방식으로 개정했고 이를 '선진화'라고 표현하였다.

결국 정치적 지형에서 노동조합과 노동계급을 정치적으로 대변하는 좌파 정당이 존재하지 않는다는 점도 한국의 민주화이후 민주주의 하에서 노동권의 현주소를 만든 원인이기도 하다(최장집, 1997).¹⁴⁾

VI. 한국 노동권의 현주소와 노동차별

1. 노동권의 '3중 장애'

그렇다면 한국 사회는 노동을 존중하는 사회인가? 그리고 노동을 존중하는 사회가 될 수 있을까? 이 질문은 이제 바꿔 말하면, 한국 노동자들은 노동자라면 누구나 주어지는 노동의 시민권을 보편적이며(universal), 포괄적이고(broad), 평등한(equal) 집단적 권리로서 확보하고 누리고 있는가의 문제라고 할 수 있다(Tilly, 1995). 이는 시민권의 구성요소를 노동의 시민권에게도 그대로 적용한 물음이다.

다시 말하면 노동존중은 첫째 노동의 존재와 권리의 인정, 정치적인 힘의 인정

14) 민주노총이 '노조의 정치세력화'를 내세우면서 1기 권영길 위원장이 세운 '국민승리21'이 개명한 민주노동당이 2004년 국회에 처음으로 의석 10석으로 진입하였지만, 2006년 노동법 개정 파동에서 힘의 역부족과 계급적 지향의 한계를 보이기도 하였다.

의미하며, 둘째 인정은 노동에 고유한 시민권의 인정으로 실현된다. 이때 노동의 시민권은 개인적 권리가 아니라 노동계급에게 주어지는 집단적 권리라는 점이고 이 점이 자유권과 다르다. 그리고 노동의 시민권은 노동 강자에게만 차별적으로 주어지거나 노동 약자에게만 시혜적으로 적용되는 것이 아닌, 노동계급 전체를 포괄하고, 노동계급 모두가 평등하게 누리는 노동권의 제도화와 현실화를 통해서 우선적으로 실현된다고 할 수 있다.

따라서 노동권이 전면적이고 포괄적이고 평등하게 노동자 만인에게 보장되지 않거나, 국가가 노동권을 부여하고 집행하는 권위(authority)로서 역할을 충분히 다하고 집행력이 작동하지 못할 때 노동자들의 권리는 박탈되거나, 지연 혹은 유보되거나, 배제되는 '권리의 사각지대'에 놓이게 된다. 이런 상황에서 노동계급은 자신의 존재를 인정받지 못하고, 권리의 확보와 행사를 통해서 자본과의 불균형 관계를 바로 잡지 못하고, 마지막으로 정치적인 힘으로 조직되지 못하게 된다. 그리하여 노동존중은 유명무실화되고 노동 천시와 노동혐오의 상황이 초래하게 되는 것이다.¹⁵⁾

한국의 노동현실을 노동권의 인정이라는 측면에서 요약하면, 다음과 같은 경우들이 여전히 노동권의 문제영역들이다.

첫째 헌법상 노동의 권리가 유보되고 박탈당하는 노동자들이 있다. 이것이 전통적인 노동권의 부인이다. 둘째, 아예 처음부터 권리 있는 존재로의 인정을 받지 못하는 '권리의 사각지대'에 있는 노동자들이 있다. 셋째, 노동의 유연화등 노동시장 구조조정 정책속에서 등장하여 노동시장의 절반을 차지하는 비정규직 노동자들을 중심으로 지연되고 배제된 권리의 문제가 있다. 마지막으로 넷째, 최근 소위 IT산업혁명과 기술혁신을 기초로 새로운 IT기반 산업과 기업들이 등장하면서 이들과 관련된 새로운 노동형태들에 자리잡은 노동자들의 경우, 노동자로서 아예 인정되지 못하는, '노동자 없는 노동'에서의 권리의 해체 문제가 있다.

결론적으로 지금 한국의 노동권현실은 산업화와 민주화이행이후 민주주의 사회에서 헌법적 권리가 국가의 보증아래 포괄적으로 행사되지 못한채 노동권의 지연

15) 한국에서 노동문제와 관련하여 노동의 시민권이 아닌 '노동인권'의 문제로 접근하는 경향이 지배적인 이유는 그만큼 한국에서 노동권의 현주소가 열악하다는 것을 반증하는 것이다.

과 유보가 잔존하면서 다른 한편으로 권리로부터 배제되고 박탈된 노동과 ‘무권리’의 문제가 증첩된 양상을 보이고 있다. 달리 말하면 한국의 노동권은 앞서 말한 발전국가라는 구체제의 유산, 민주화이행이후 민주주의의 노동배제적인 성격, 그리고 새로운 정치경제학적인 조건이라는 3중의 제약 속에 놓여있다. 특히 90년대 중반 신자유주의와 21세기들어 IT기반 산업이라는 새로운 경제조건속에서 노동권 해제의 문제가 증첩되어 나타나기 시작했다. 결국 노동현실과 노동권의 현주소는 민주주의와 신자유주의의 이중적인 정치경제적학적인 현실과 긴밀하게 연결돼있는 셈이다.

이제 한국의 노동권 현실은 노동의 시민권을 둘러싸고 지연되고 박탈되고 배제된 권리의 문제와 해체되는 노동의 문제라는 이중의 환경 속에 놓여져있다. 낡은 것들과 새로운 것들이 서로 증첩되어 더욱 복합적인 양상으로 나타나고 있다.

2. 노동기본권의 지연과 유보

민주화이행이후 한국 사회는 여전히 노동천시의 사회다. 노조할 권리는 자본에 의한 다양한 노조파괴 전략 앞에서 지켜지지 않고, 파업권은 많은 법제도적인 독소조항으로 인해서 유명무실하였다. 파업을 하는 노동자들은 죽음을 각오하는 파업을 해야한다.¹⁶⁾ 이명박 대통령은 재직 당시, 한국에서는 대공장 노조만이 파업할 권리를 가지고 있다고 비난하고 “어려운 계층은 파업도 못하는 지경”이라고 말함으로써, 스스로 이 나라에서 노동자들의 단결권과 단체행동권이 포괄적이지 않으며 다수 노동자에게는 유보된 권리임을 고백하였다.

우선 노동법 자체가 단체 행동권, 즉 파업권에 대해 다양한 방식으로 통제수단을 만들어 규제함으로써 노동자들의 파업권 행사를 어렵게 만들어두었다. 이는 민주화

16) 노조를 만든 노동자들이 어떻게 사업자의 노조파괴행위로 인해 고통받고 노동권을 위협받는가의 사례들은 차고 넘친다. 2016년 박근혜퇴진 촛불이후 2020년까지 노조파괴행위에 대한 사법적인 고소고발 및 재판들이 이어지고 있다. 그리고 노동부등 관료와 자본의 노사탄압 공모와 협조, 전경련등 고용주단체들의 조직적인 대응, 노조파괴 전문 노무사와 용역업체의 네트워크 등 다양한 노조파괴행위가 밝혀졌고, 부당노동행위로 기업주가 법원에서 유죄 판결을 받는 사례도 나타나고 있다.

이행이후 10년이 지난 뒤 1997년 노동법 개정으로 다시 악화되었다. 필수공익사업장등 다양한 명칭으로 파업을 허용하지 않는 업종, 사업장들이 있으며 그 수는 갈수록 늘어났다. 파업의 사유를 명시된 “근로조건”으로 제한함으로써, 노동자들에게 중요한 현안인 정리해고등 해고와 고용문제로 인한 파업은 대부분 불법파업이 된다. 또 공장 점거파업 금지, 비공식파업 금지, 무노동 무임금 조항의 도입등 파업권을 제한하고 통제하는 조항들이 노동법 개정때마다 추가됐다.

또한 단결권의 경우 공무원들과 교사들은 단결권을 가지지만 단체교섭권과 단체행동권은 부분적으로 허용되거나 아예 허용하지 않음으로써 이들의 노동권은 지연되고 유보되고 있다. 노동자의 단결권이 개인적 자유권이 아니라 단체 결성의 자유이며, 그것은 단체활동의 자유, 즉 파업권도 함께 할 때 노동권으로서 유의미하기에 헌법 33조1항에 노동 3권으로 명시하였음에도 불구하고 현실에서는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권은 분리된 권리처럼 허용되거나 유예되고 있다.

결국 한국의 노동권은 자유권과 사회권 사이에서 애매한 위치를 부여받고 있다. 법원과 국가기구는 자본의 이해에 따라 노동권과 노사관계를 때로는 사적 자치의 영역에 있는 자유권과 개인간의 관계로 간주하고, 때로는 국가 경제산업정책과 연동되는 공적 영역의 쟁점인 것으로 바라본다. 전자는 노동권에 대한 국가의 보증과 집행을 해태하게 만들고, 후자는 노동권을 경제정책의 하위 정책인 노동정책에 따라 언제든지 유보하거나 법을 우회할 수 있게 한다.¹⁷⁾

이는 노동의 권리를 지연시키고 유보시키고 배제하고 박탈하는데 이르게 된다. 노동없는 민주주의는 결국 노동의 시민권없는 민주주의로 이어진다. 다른 정치적 자유주의적 시민권에 비하여 노동의 시민권은 현저히 불균형 지체되고 있는데 이것이야말로 노동차별의 1차적인 양상인, 노동시민권의 외부적 차별이다. 그리고 나아가 이렇게 지체되고 유보된 노동권은 노동 내부로 들어와 노동권의 불균등한 적용과 발전을 야기하면서, 노동계급 내부에 심각한 격차와 내부적 차별로 이어졌다.

17) 대표적인 사례로는 문재인정부 들어 법정노동시간 40시간제를 우회할 수 있게 만든 주당 최고 52시간 허용과 관련하여서 2019년 300인 이하 사업장에 대해 계속 집행시기를 미루고 있는 것이다. 국회에서 개정해야할 노동법 조항임에도 불구하고 여야 정쟁으로 국회에서 입법되지 못하자(여야간 이견이 있는 것은 아님), 노동부는 1년 유예 ‘지침’을 만들어 기업들에게 하달했다. 이것은 불법 혹은 법을 우회하는 행위다.

이것이 노동차별의 2번째 양상이다. 우리는 노동차별이 내부적 차별과 외부적 차별로 중첩된 성격을 복합적으로 이해할 필요가 있다.

먼저 이행이후 민주주의와 국민국가, 그리고 양대 집권정당들이 발전국가 모델과 국민경제 프레임에 기초하여 노동문제에 대해서는 큰 이견을 보이지 않으면서, 민주화 이행이후에도 노동권의 박탈과 배제 현상은 여전히 잔존하였다. 대공장의 노동자들도 노조를 만들고 단체교섭은 하지만, 파업권을 행사하는 것은 매우 어렵다. 무엇보다 파업이후에 대한 새로운 탄압과 통제기법이 도입됐다.

첫째, 파업권을 유명무실하게 만드는 형사상 업무방해죄의 적용과 민사법상 손해배상가압류를 팩키지로 활용하는 사법적 통제가 1990년대초 처음 등장하여 1990년대 후반이후 사례들이 본격화되었, 2000년대에 와서는 노사분규 전체에 일반화되었다. 이에 따라 노사분규는 한편으로 손해배상 가압류를 통해서 사법화(민법화)되고, 다른 한편으로는 업무상방해조항을 통해서 형법화(범죄화)되는 이중성 하에 놓이게 되었다(권영숙, 2014). 파업권을 행사하는 노조에 대해서 사법적 금전적인 통제를 가하는 한편 파업권이 없는 예외사업장, 업종, 사유들을 다양한 형태로 규정하고 유지하면서 노동3권의 전면적인 행사를 최대한 지연시켰다.

둘째 단체교섭권의 경우, 2012년 7월1일부터 복수노조 시대가 열렸지만 이는 노조의 다원성을 보장하기보다는 민주노조를 제약하는 제도적인 수단으로 변질되었다. 즉 소수노조의 단체 교섭 및 단체협약 체결권을 박탈하고 다수 노조가 단체 교섭 및 체결권을 독점적으로 유지하도록 함으로써 복수노조를 통해서 민주노조를 무력화하였다. 이는 노조 다원주의라는 애초의 취지조차 무색하게 만드는 것이다.

셋째, 단결권, 즉 노조결성의 자유 혹은 노조할 권리의 경우, 노조활동에 대한 일상적이고 지속적인 침해와 파괴, 민주노조 조합원에 대한 낙인찍기, 권력추행, 징계 남발과 징계해고 남발등으로 노조 활동을 위축시키고 나아가 노조 탈퇴를 종용하는 일들이 너무도 빈번하여 예를 열거할 수 없을 정도이다. 일례로 포레시아 노조는 조합원과 비조합원을 나누어 다른 작업복을 입히고 다른 공간에 분리 수용하여 일을 시켰다. 발레오 만도에서는 노동자들중에서 조합원들만을 콕 찍어서 담당하기로 한 노동이 아닌, 잔디 뽑기등 허드레 일을 시키고, 땀박질과 PT체조등 거의 고문에 준하는 물리적인 현장 노동 통제를 가했다. 통신회사인 티브로드 노동자

들은 조합활동을 한다는 이유로 서비스 콜 배치에서 제외시키는 이른바 '일감 제로'를 통해서 조합원들이 "0원"으로 기록된 월급 명세서를 받기도 했다.¹⁸⁾

마지막으로 중요한 문제는 한국의 노동법, 특히 근로조건을 규정하고 있는 근로기준법의 적용대상이 대부분 5인 이상의 사업장이며, 5인 이하의 사업장들은 근로기준법의 예외 사업장으로서, 노동법 적용대상에서 제외한다는 점이다. 한마디로 '권리의 사각지대'에 놓여있는 노동자들인데, 5인이하 사업장 노동자들이 무려 500만, 즉 전체의 25%라는 점을 고려한다면 한국에서 노동권에서 배제된 노동자들의 문제는 심각하다고 할 수 있다. 그리고 이는 결국 노동 내부의 차별과 격차를 심화시키는 최대의 원인이다. 이렇게 노동의 사회적 차별은 노동 내부의 차별로 전화하게 되는 것이다.

3. 권리의 배제와 박탈: 비정규직의 확산

한국은 신자유주의적 경제정책과 노동에 대한 구조조정의 정치로 노동의 유연화가 급속도로 진행되면서, 비정규직이 빠르게 확산하였지만, 이에 대한 제도적 사회적 장벽이나 제어장치를 전혀 갖추지 못했다. 1998년 파견근로등의 허용등 비정규직이 도입된 이후 3년도 안돼 2000년 전체 노동자중 비정규직이 근 절반에 이르렀던 이유이기도 하다. 전지구적으로 비정규직이 이렇게 빠르게 확산된 나라는 거의 없다고 할 수 있을 것이다. 반면 노동의 유연화와 비정규직의 급속한 도입에 따른 부작용을 완화할 제도적 사회적 조치들은 거의 도입되지 않으면서, 노동 내부의 격차와 차별은 더욱 심각한 문제가 되었다.¹⁹⁾

결국 2000년을 경과하면서 신자유주의의 구조조정의 정치는 노동계급의 상시적인 조건이 되었다. 한국은 1997년 노동법 개정 이전, 즉 비정규직이 공식적으로 법적으로 존재하지 않았던 노동시장 현실을 상상할 수 없을 정도로 노동시장의 비정규직화가 급속도로 보편적으로 진행되었다.

18) 노동법률단체 토론회, 『자본의 노동자 통제전략에 맞선 우리의 대응』자료집 (2013. 11. 06).

19) 유럽연합 각국들의 노동시장 유연성-안정성의 '균형'을 위한 다양한 실험과 정책에 대해서는 조돈문(2016)을 참조.

첫째, 이것이 의미하는 바는 권리의 사각지대에 존재하는 노동자들과 권리로부터 배제된 노동이 급속도로 증가하였다는 것이다. 그런데 비정규직 중에서 파견근로 업종의 노동자들은 법적으로 파견근로가 허용되지 않은 업종이거나, 사실상 '정규직'의 근무형태와 근무 감독을 받는등 '불법파견'임이 드러나고 있다. 이것이 노동자 지위에 대한 분쟁(나아가 노동자 지위에 따른 권리 분쟁)으로 비화한다. 하지만 2019년 말 기아자동차 비정규직 노동자들의 경우처럼 원청기업에 근로자 지위 가처분 소송을 제기하고 건별로 11차례 불법파견 판결이 법원에 의해 내려졌지만, 원청 회사는 불법을 시정하지 않고 노동부는 불법을 시정하라는 행정조치를 취하지 않고 미룬다. 이것이 바로 노동문제에 대한 자본의 태도, 노동권에 대한 국가의 태도이고 사법적인 판결보다 앞선 노동현실이다.

둘째, 비정규직중 아예 노동자로 간주되지 않는 노동인 특수고용 노동자들이 있다. 이들은 채용한 고용주가 있고 정해진 일터에서 감독받으며 노동하고 있으나, 계약형태는 근로계약이 아니라 용역계약이다. 그런 이유로 인해 개인사업자로 간주되는, 그래서 '특수고용 노동자'라고 불린다. 이 역시 법원에서 여러 소송을 통해서 노동자성을 인정하는 판결이 내려졌지만, 노동부는 특수고용 종사자라는 명칭을 포기하지 않고 자본이 근로기준법상의 근로계약관계를 우회할 수 있는 길을 계속 열어주고 있다.

위의 두 사례는 모두 다 노동자는 있는데, 전자는 원청 사용자가 자신이 사용자임을 부인하고, 후자는 노동자가 근로하는 노동자임에도 불구하고 사용자가 노동자로 간주하지 않는 경우다. 그리고 둘다 근로기준법과 노조법이 노동시장의 현실을 따라가지 못하는 증거이기도 하다. 사용주가 이런 방식으로 근로기준법등 노동법의 적용을 우회하는 고용형태를 계속 만들면서 실제 노동자들은 권리의 사각지대에 놓이게 되는 것이다. 그러므로 이 경우는 권리의 유보와 지연이 아닌 배제로 볼 수 있다.

4. 권리의 해체: 노동계급 없는 플랫폼 노동

그리고 마지막으로 권리의 해체 현상이 있다. 최근 4차 산업혁명과 플랫폼자본

주의라는 이름하에 새로운 노동형태가 등장하였다. 이전에도 존재하던 동일한 노동이지만, IT기술을 이용한 플랫폼을 깔아서 기존의 노동자들을 자영업자(프리랜서)로 삼아서 노동을 시키는 방식이다. 노사관계 없는 노동이고 노동자로 불리지 않는 1인 노동자 혹은 자영업자들이다. 유럽과 미국의 우버 택시, 한국의 “타다”라는 택시 영업 행위, 그리고 다양한 택배 기사와 라이더 직종등이 해당한다. 이들은 자영업자로 등록하지만 사실상 근로감독과 배치를 받는 노동자이다. 플랫폼 자본주의는 전통적인 노동형태를 IT기반의 기술혁신 프로그램 하에 도입함으로써 노동자 아닌 노동하는 인구를 탄생시키고 있다. 사용주는 집단적 노사관계를 우회하여 노동을 전취하는 것이다.

하지만 이는 노사관계를 개별화시키고, 심지어 자영업자라는 규정으로 비노동자화하는 방식을 통해서 아예 ‘노동계급’이라는 집단성을 해체시키는 것이다. 그런 점에서 이는 전통과 다른 완전한 ‘혁신’이라기보다는 이미 진행되어왔던 정규직의 해체 및 비정규직화의 연속선상에 있는 것이라고 할 수 있다. 노동자들은 1단계로 상용 직접 고용형태에서 2단계 비정규직 간접 고용형태를 거쳐 이제 마지막으로 노동자 아닌 노동의 단계로 진입하고 있다. 동일한 노동을 하지만 더 이상 노동자가 아니며 집단적 노사관계의 규정도, 노동법의 적용도 받지 않게 된다. 결국 이런 노동자 없는 노동은 권리(노동시민권)없는 노동을 의미하며, 노동권 없는 노동은 노사관계를 해체하고 중국에는 ‘노동계급의 해체’라는 문제를 야기할 것이다 (Zolberg, 1995).

5. 지연된 권리에 대한 처방: 교정인가 개악인가?

- 문재인 정부의 노동정책과 ILO협약

문재인 대통령은 취임 초부터 “노동존중사회”를 공약으로 내걸었다. 그리고 최저임금 1만원과 “저녁이 있는 삶”을 위하여 노동시간 단축을 약속하였다. 그리고 비정규직을 해소하기 위해서 적어도 공공부문만이라도 비정규직 제로를 만들겠다고 선언했다. 하지만 문재인 정부는 경제 불황과 경제위기의 가능성을 이유로 해서 노동권과 노동조건의 후퇴를 가져올 노동법 개정을 시도했다.

경제 저성장을 이유로 최저임금제 1만원이라는 대통령 공약을 폐기하였을 뿐 아니라, 최저임금 산입범위를 현실화한다는 명목으로 노동자의 임금을 자연스럽게 삭감하고, 나아가 최저임금제 자체의 존속 의미를 희석시켰다. 또한 광주형 일자리 모델이라는 이름으로 광주에 현대자동차의 자동차 공장을 유치하면서, 노사간 단체협약의 효력을 3년간 정지한다는, 초헌법적인 발상을 주저없이 협약사항으로 관철시키기도 했다.

그리고 공공부문 정규직 제로라는 공약은 지방자치단체와 중앙정부 수준에서는 정규직 전환을 시도하긴 했지만, 이름만 정규직일뿐 무기계약직등 소위 '중규직' 배치가 문제가 되고 있다. 정규직으로 전환하면서 임금 및 노동조건이 더욱 열악해졌다는 평가도 나오고 있다. 또한 공공부문 정규직 전환의 3단계 대상인 지방 및 중앙정부의 공기업과 민간위탁 회사들에서 정규직 전환을 자회사 고용으로 제시하면서 심각한 갈등을 초래했다. 특히 한국잡월드 비정규직 노동자들의 자회사 입사를 관철시키고 동일하게 한국도로공사 톨게이트 노동자들에게도 자회사 입사를 강요하다가 이를 거부하는 노동자 2500명을 대량 해고시키면서 2019년을 뜨겁게 달군 톨게이트 여성노동자들의 장기 파업사태를 불러왔다.²⁰⁾

여하튼 문재인 정부의 노동정책에 대해서는 많은 논의가 있기 때문에 이 정도로 현재 임기 반환점을 돈 문재인 정부의 노동정책이 드러낸 문제점에 대해서는 요약하기로 한다. 그렇다면 왜 취임 초기에 민주노총도 내심 기대를 걸면서 꽤나 화기애애했던 문재인 정부와 민주노총등 조직노동의 노정관계는 험악하게 변하였고, 문재인 정부는 왜 취임 1년이 지난 2018년 중반 이후, 노동에 대한 태도를 확연히 선화했을까?

사실은 이에 대한 답도 너무 명확하다. 문재인정부의 노동정책의 기본적인 프레임이 이전 정부와 크게 다르지 않으며 노무현정부의 신자유주의적 노동정책을 계승했기 때문이다. 취임 초기에 “노동이 존중받는 사회”를 공약했던 문재인 정부는

20) 대법원 확정 판결로 톨게이트 수납소 노동자들은 한국도로공사에 고용된 노동자들이라는 법적 인정을 받았음에도 불구하고, 공기업인 한국도로공사가 마지막까지 이를 거부하다가 결국 수용하게 된 과정은 노동자의 정규직 지위에 대한 법적 ‘인정’에도 불구하고 정부가 이를 거부한 사례였다.

일자리 창출과 소득주도 성장을 통해서 노동존중이 가능하다고 봤다. 하지만 문재인 정부는 민주노총등 조직노동은 사회적 약자가 아니라고 봤고, 노동존중의 대상으로 노동내부의 '약자'를 선별적으로 바라보았다. 이는 노동존중이란 노동자 개인들, 혹은 노동 강자나 노동 약자만을 차별적으로 향한 것이 아니라 노동계급 전체의 집단적 존재에 대한 인정을 의미하며, 그것은 헌법상의 노동의 시민권에 대해서 국가가 부여하고 보증하고 집행하는 역할을 통해서 이뤄진다는 노동시민권적 시각과는 거리가 멀었다.

또한 문재인 정부는 산업 및 경제정책과 노동정책 및 노동기본권의 문제를 분리하지 않으며, 나아가 전자 우위의 관점에서 노동기본권을 바라보았다. 경제 위기와 경기 불황을 이유로 노동권을 잠정적으로 유보시킬 수 있다는 발상, 그리고 실제로 노동권을 유보하는 다양한 노동정책과 노동법 개정안을 발표한 것은, 문재인정부가 오래된 한국의 민주화 이행이후 민주주의의 모습을 답습하는 것이다.

이는 최근 ILO핵심조약 비준과 관련하여 마련한 노동법 개정안으로 더욱 분명해졌다. 지난 2018년 12월 17일 유럽연합은 한국이 ILO조약에 가입한 이후 오랫동안 결사의 자유 조약등 핵심조약 4개에 가입하지 않는 문제를 두고 분쟁절차 1단계 협의를 요청했다. 결국 민주화 이행이후 지연된 노동시민권의 문제가 국제적인 압박에 의해서 더 이상 지연될 수 없고 법제화를 서둘러야할 지경에 이른 것이다. 해당 조약은 결사의 자유와 단결권 보호에 관한 87호 협약(1948), 단결권과 단체교섭권에 관한 98호 협약(1949), 강제노동에 관한 29호 협약(1930), 강제노동 철폐에 관한 105호 협약(1957)이다.

이 4개의 조약들은 모두 노동권의 핵심인 결사의 자유와 단결권, 단체 교섭권에 관련된 것이고, 한국은 여전히 노동권과 관련된 국제기준을 충족하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 이에 대해 정부는 해고자, 실업자등의 노조 가입 허용, 특수고용직 노조의 설립 허용을 법제화하기로 하고, 동시에 경영계의 요구에 따라 단결권과 단체 교섭권을 위축시키는 몇가지 조항을 포함해 맞바꾸기하자는 노동법 개정안을 내놨다. 이에 따르면 단체협약의 유효기간을 2년에서 3년까지 연장하고, 파업시에 사업장내 출입 금지등을 포함하고 있다. 하지만 이런 조항 자체가 노동자 결사의 자유와 단결권 보호조약의 핵심이라는 점에서, 즉 노동권의 핵심이라는 점에서 이

는 심각한 ‘개악’이라고 민주노총등 노동조합들은 격렬하게 반대의사를 표명했다. 그리하여 ILO핵심조약 비준을 위한 한국 노동법 개정은 표류할 수 밖에 없게 되었다.

또한 경영계의 요구를 받아서 대통령 스스로 300인 이하 사업장에 대해 법정근로 40시간제를 우회하는 주 52시간 탄력근로제 기한 연장을 해야한다고 발언했다. 이에 따라 노동부는 국회에서 통과된 근로기준법상 탄력근로제 적용시한을 행정조처로 1년 유보하겠다는 지침을 냈다. 2019년 내내 비례대표제 확대를 위한 선거법 개정, 공직자비리수사처(공수처)법과 검찰개혁을 둘러싸고 격돌하던 보수-자유주의 양대 정당은 탄력근로제 연장을 위한 법개정에 대해서 ‘민생법안’이라고 분류하면서 전혀 이견을 보이지 않고 합의에 이르렀다. 자유주의 정치는 정치적 민주주의에 관한 날카로운 대립과 달리 노동문제에 있어서는 보수 우익세력과 크게 다르지 않은 모습을 보인 것이다. 그리고 그것은 고스란히 민주화이행이후 국제기준에도 못미치는 노동권의 지체, 유보, 그리고 해체의 증첩된 양상으로 나타나고 있다.

VII. 맺음말: 노동의 사회적 고립을 넘어서는 연대의 정치를 향하여

2011년 부산 영도 한진중공업 정리하고 노동자들과 연대하기 위해 일어난 희망버스 운동은 “1970년대 이후 산업화로 매진해온 대한민국 사회에서 최초의 유의미한, 노동에 대한 사회적 연대운동의 출발”이었다(권영숙, 2012). 희망버스 운동은 국가권력과 자본의 강고한 국가-자본동맹 속에서 굳어버린 노동의 사회적 고립을 해소하는 길은 바로 사회적 연대임을 드러냈다. 노동의 사회적 고립의 반대항은 바로 ‘노동의 사회적 연대’였던 것이다.

하지만 희망버스가 시동을 걸었는데도, 노동자의 희망 만들기는 요원했고, 그 다음해인 2012년 12월 대통령 선거에서 박근혜씨가 당선된 다음날부터 노동자의 ‘죽음의 행렬’이 시작되었다.²¹⁾ 왜 노동자들은 죽었을까? 우리는 질문해봐야한다. 바로 “희망없는, 자본과의 지루한 싸움, 희망을 주지 못하는 정치, 희망을 가지 못

하게 하는 노동의 현재의 모습, 그리고 노동을 고립시키고 존중하지 않는 사회까지"- 노동자들의 절망에 이르게 하는 복수의 요인들을 열거할 수 있다. 지금 한국의 노동은 절망이라는 깊은 병을 앓고 있다. 노동의 사회적 고립은 심각한 수준이다. 그리고 그것은 노동자들 개개인에게도 영향을 주고 있다(권영숙, 2012).

그리고 민주화이행이후 민주주의하에 노동법의 3차례에 걸친 중요한 단계적 개정 역시 노동기본권의 점진적인 개방의 양상을 보이지만 자유주의적 시민권의 보장 의 폭과 속도에 비하면 현저히 불균등하고 지체되었다. 나아가 이런 노동시민권의 차별은 결국 노동계급 내부의 차별로 전화하여, 모든 노동자들의 시민적 권리가 차별없이 포괄적이고 평등하게 부여되는 것이 아니라, 첫째 권리의 지연과 유보, 둘째 권리의 박탈과 배제, 그리고 마지막으로 권리의 해체현상이라는 3가지 중첩된 문제로 나타나고 있다.

그럼 어떻게 해야 할까? 시작은 글의 서두에 제기했던 화두, 노동존중이란 과연 무엇인가에서 출발하여야한다. 노동이라는 존재에 대한 인정, 노동의 권리에 대한 인정, 그리고 노동의 정치적 발언과 힘을 인정하는 것이 바로 노동존중이다. 그리고 그 반대의 방향은 노동의 집단적 존재를 부인하고, 노동계급이란 특정한 사회적 범주에게 주어지는 집단적인 권리를 다양한 방식과 핑계를 대면서 지연시키고 유보하고 박탈하고 해체하는 것이다. 그리고 마지막으로 노동자들이 스스로 정치적인 힘으로 무권리 상태를 극복하고 노동권을 쟁취하고 정치적인 주체로 정립하고 중국에는 정치적 권력을 향한 노동정치를 가동하는 것을 인정하는 것이다. 정치의 문제는 노동배제적인 한국 민주주의를 교정하고 민주주의를 '진보'하게 하기 위해 핵심적인 관건이다.

이 글은 노동존중의 정의를 단순한 정치적 수사를 넘어서 사회과학적 개념으로 구체화하고, 이를 서유럽 노동의 시민권 형성의 역사와 한국 노동법 개정의 역사를 기술하면서 한국 노동 현실과 앞으로 다가오는 변화를 추적하면서 문제의 핵심이 무엇인가에 도달하였다.

21) 2012년 12월21일 대선 다음날 한진중공업 최강서, 22일 현대중공업 비정규직 해고노동자 이운남, 25일 한국의외국어대노조 이호일지부장, 2013년 1월 기아자동차 비정규 노동자 윤주형등이 자살했다.

첫째 ‘노동존중’을 사회적이고 제도적으로 구체화해야 한다. 노동존중은 노동에 대한 인정이고, 그것은 노동에 대한 권리를 부여하거나 쟁취하는 것에서 출발한다. 그러므로 최우선적으로 요구되는 일은, 지금 바로 ‘권리 밖의 노동자들’에게 노동 시민권을 부여하는 것이다. 혹은 노동자 스스로 자신의 권리를 쟁취하는 것이다. 우선 근로기준법의 대상에서 처음부터 배제되고 노동권이 유보된 5인 이하 사업장의 노동자들부터 대상이 되어야 하며 이들의 규모는 대략 500만명으로 집계된다. 이렇게 ‘예외’ 조항 하나로 근로기준법으로부터 배제되고 노동권을 박탈당하는 현재의 권리의 야만적인 상황을 바꿔야 한다. 둘째, 노동시장에 대한 구조조정으로 양산된 비정규직에 대한 권리의 박탈과 배제문제를 근로기준법과 노조법의 개정을 통해서 법적 제도적으로 해결해나가야 한다. 그리고 마지막으로 IT경제와 플랫폼자본주의를 표방하며 기술혁신이라는 이름으로 노동과 일자리를 없애고, 노사관계를 개별화하고 나아가 1인 노동자 혹은 자영업자화하면서 권리 없는 노동이 확산되는 것에 대해서 경각심을 가지고 바라보고, 새로운 ‘권리의 사각지대’를 만들지 말아야 한다. 기술적 진보를 이유로 노동의 시민권을 위축시키지 말아야 한다.

둘째, 국가와 정치의 역할이 중요하다. 노동의 권리는 노동인권으로 불릴 수 있다. 왜냐하면 한국의 노동현실이 인권적 시각으로 접근해야 할 만큼 지체돼있고 불균등하며 열악하기 때문이다. 하지만 인권 개념은 노동을 노동-자본의 계급관계 밖으로 계속 밀어낸다. 그 말은 노동이 자본주의하에서 노동자라는 존재조건에 의해 고유한 권리로 가지게 된 ‘노동의 시민권’으로부터도 멀어진다는 말이다. 일종의 역설이다. 노동계급은 결국 노동의 시민권을 통해서, 자신의 존재를 인정받고 노조할 권리를 통해서 노동조건을 바꾸는 길을 열 수 있다. 그리고 노동의 시민권을 부여하고 보증하고 집행하는 국가의 적극적인 역할과 노사관계에서의 균형자로서의 역할이 필요하다. 이는 결국 국가를 장악하는 정치권력의 성격과 정치세력의 힘관계의 문제와 연결된다. 민주노총이 주도적으로 만든 민주노동당의 해체이래 노조기반의 진보정당운동은 사분오열되었다. 하지만 현재의 보수 우익과 자유주의 정치로 양분된 제도정치안에서 노동계급을 대변하는 좌파정치의 필요성은 갈수록 커져갈 것이다.

셋째, 특히 강조하고자 하는 것은 노동의 사회적 고립을 넘어서는 연대의 정치에

대한 문제의식이다. 지금부터 바꾸지 않으면 노동의 미래는 바뀌지 않을 것이다. 국가와 정치를 바꾸기 전에 먼저 이 사회 안에서 노동에 대한 적대와 혐오를 멈추고, 둘째 노동이 존중받는 세상이 더 좋은 세상이라는 생각을 확산하고, 셋째 그런 노동존중을 위한 투쟁, 특히 비정규직과 권리의 사각지대에 있는 노동자들의 투쟁에 대한 사회적인 연대로 노동의 사회적인 힘을 키우는 것이 필요하다. 노동권은 국가로부터 주어지지만, 천부인권과 달리 교섭과 투쟁을 통해서 쟁취한 것이기도 하다. 노동권의 역사가 그것을 말해준다. 노동권을 확보하기 위해 투쟁하는 노동자들을 응원하고 지지하는 것, 그리고 사회적 바람막이가 돼주는 것이 필요하다. 노동의 사회적 고립을 넘어서는 연대의 정치가 필요하다.

참고문헌

- 권영숙. 2012. “희망버스이후 노동에 대한 사회적 연대의 새로운 흐름”. 『문화과 학』. 2012년 여름호.
- _____. 2012. “한국 자유주의의 한계와 연합정치의 가능성”. 경상대학교 사회과 학원 학술대회 “한국의 계급정치” 발표문.
- _____. 2014. “1987년 민주화이행이후 민주주의하 노동의 사법적 통제”. 비판사회학회 가을 정기학술대회.
- _____. 2017. “민주화 이행이후 한국 노동운동의 역사적 전환과 시기구분, 1987-2006”. 『사회와 역사』. 115집.
- _____. 2018. “촛불의 운동정치와 87년 체제의 이중전환”. 『경제와사회』. 117호.
- 김동춘. 1995. 『한국 사회 노동자 연구- 1987년 이후를 중심으로』. 역사비평.
- 김유선. 2004. “외환위기 이후 노동시장 구조변화”. 『아세아연구』. 47-1.
- 노동법률단체. 2013. 『자본의 노동자 통제전략에 맞선 우리의 대응』. 자료집 (2013. 11 06)
- 노중기. 2000. “한국 사회의 노동개혁에 관한 정치사회학적 연구”. 『경제와 사회』. 48.

- 민주노총, 『연례 사업보고서』(1996-2004).
- 전노협 백서 발간위원회. 1997. 『전노협 백서』. 1-13권.
- 임영일. 1998. 『한국의 노동운동과 계급정치 (1987-1995)』. 경남대학교 출판부.
- 임현진·김병국. 1991. “노동의 좌절, 배반된 민주화”. 『사상』. 겨울호.
- 조돈문. 2016. 『노동시장의 유연성-안정성 균형을 위한 실험』. 후마니타스.
- 최장집. 1997. 『한국의 노동운동과 국가』. 나남출판.
- 『자본의 노동자 통제전략에 맞선 우리의 대응』. 토론회 자료집(2013. 11 06).
- 中村 睦男(나카무라 무츠오). 1973. 『社會權法理 形成』. 日本 有斐閣.
- Adler, Glenn and Webster, Eddie. 1995. “Challenging Transition Theory: The Labor Movement, Radical Reform, and Transition to Democracy in South Africa”. *Politics & Society*. 23(1): 75-106.
- Alison J Ayers. 2006. “Demystifying Democratisation: the Global Constitution of (Neo) liberal Polities in Africa”. *Third World Quarterly*. 27(2): 321-338.
- H. Arendt. 1949. “The rights of man: What are they?”. *Modern Rev.* 3:24-37
- Balibar, Etienne & James Swenson, 2004. “Is a Philosophy of Human Civic Rights Possible? New Reflections on Equaliberty”, *The South Atlantic Quarterly*, Volume 103, Number 2/3.
- Bellin, Eva. 2000. “Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late-Developing Countries”. *World Politics*. 52-2.
- Bermeo, Nancy G. 1997. “The Myth of Moderation”. *Comparative Politics*. 29-3.
- Craig Scott. 1999. “Reaching Beyond (without Abandoning) the Category of “Economic, Social and Cultural” Rights”. *Human Rights Quarterly*. 21-3
- Cumings, Bruce. 1987. “The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and

- Political Consequences”, in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, edited by Frederic C. Deyo, 203-26. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Donnelly, Jack. 2007. “The Relative Universality of Human Rights”. *Human Rights Quarterly*. 29(2): 281-306 (Response from Goodhart M. 2008. Neither relative nor universal: a response to Donnelly. *Human Rights Quarterly*. 30-1:183-193).
- Dryzek, John S. 1996. “Political Inclusion and the Dynamics of Democratization”. *American Political Science Review*. 90: 475-487.
- Ebbinghaus, Bernhard. 1995. “The Siamese Twins: Citizenship Rights, Cleavage Formation, and Party-Union Relations in Western Europe”, in Charles Tilly, ed., *Citizenship, Identity and Social History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Anderson, Gosta. 1992. “The Emerging Realignment Between Labour Movements and Welfare States”, in M. Ragine (ed.) *The Future of Labour Movements*, London: Sage.
- Evans, Peter B. 1987. “Class, State, and Dependence in East Asia⁷” In *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, edited by Frederic C. Deyo, 203-26. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Fraser, Nancy. 1997. *Justice Interruptus*, NewYork: Routledge.
- Friedman, Gerald. 1997. “Revolutionary Unions and French Labor: The Rebels behind the Cause; or Why did Revolutionary Syndicalism Fail?”. *French Historical Studies*. 20: 155-182.
- Hanagan, Michael. 1998. “Social Movements: Incorporation, Disengagement, and Opportunities-A Long View”, in Marco G. Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Rowman & Littlefield.
- Huber, Evelyne, Dietrich Rueschmeyer and John D. Stephens. 1997.

- “The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions”. *Comparative Politics*. 29-3.
- Klug, H. 2005. “transnational human rights: exploring the persistence and globalization of human rights”. *Annu. Rev. Law Soc Sci.* 1
- Koo, Hagen. 2001. *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*. Ithaca: Cornell University Press.
- Marshall, T. H. 1964. “Citizenship and Social Class”, in *Citizenship: Critical Concepts*, ed, by Bryan Turner, and Peter Hamilton.
- McCammon, Holly J. 1993. “From Repressive Intervention to Integrative Prevention: The US. State’s Legal Management of Labor Militancy, 1881-1978”. *Social Forces*. 71-3.
- Montgomery, David. 1993. *Citizen Worker. The Experience of Workers in the United States with Democracy and the Free Market During the Nineteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moravcsik, Andrew. 2000. “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”. *International Organization*. 54(2): 217-252.
- Phillips, Anne. 1997. “From Inequality to Difference: A Severe Case of Displacement?”. *New Left Review*. 224-1.
- Pizzorno, Alessandro. 1978. “Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict”, in Colin Crouch and Alessandro Pizzorno, eds., *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. London: Macmillan. Vol. II.
- Przeworski, Adam. 1985. *Capitalism and Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Sohn, Hochul. 1997. “The ‘Late Blooming’ of the South Korean Labor Movement”. *Monthly Review*. 49(July-August): 127-28.
- Somers, Margaret and Christopher Roberts. 2008. “Toward a New

- Sociology of Rights: A Genealogy of “buried bodies” of Citizenship and Human Rights”. *Annual review of Law and Social Science*. 4.
- Tarrow, Sidney. 1993. “Cycles of Collective Action: Between Moments of Madness and the Repertoire of Contention”. *Social Science History*. 17(2): 281-307.
- Tilly, Charles. 1995. “Globalization Threatens Labor’s Rights”. *International Labor and Working Class History* 47: 1-23, and responses from Immanuel Wallerstein, Aristide Zolberg, Eric Hobsbawm: 24-55.
- Young, Iris. M. 1997. “Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser’s Dual Systems Theory”. *New Left Review*. 223.
- Waltz S. 2002. “Reclaiming and rebuilding the history of the Universal Declaration of Human Rights”. *Third World Quarterly*. 23: 437-48.

<Abstract>

The Reality and History of Korean Labor Rights-From 'Respect for Labor' and Human Rights to Labor Citizenship Right

Kweon, Young-Sook

This article attempts to redefine “respect for labor” as a concept of sociological coherence beyond just politically powerful rhetoric. Respect for labor can then be placed within the sociological “analytical framework” rather than some kind of “benefit” or humanitarian consideration. Respect for labor means ‘recognition’ of labor, which is unfolded to three dimensions of recognition: the recognition of the collective existence of the working class, the recognition of the labor’s rights, as a special citizenship right granted to workers, and finally recognition of the working class who enters and integrates into the polity with its political representation and collectivity. After all, the starting point for the respect of labor is the recognition of the collective existence of workers, by which the recognition of ‘rights’ granted to workers because it is capitalist society based on the special conditions of the working class. This article attempts to distinguish the concept of citizenship right from the concept of human right to reconceptualize labor’s rights and labor respect. To this end, we first look at the various ‘rights’ such as human rights, citizenship right, civil rights and social rights, and then the differentiation of citizenship right from human rights. Then, we will delve into the legal and institutional aspects of how and to what extent the labor’s citizenship right be located within the Korean constitution and labor law regime. First of all, in Korea, labor rights have been stipulated as constitutional citizenship from the Constitutional Constitution to the current 1987 Constitution, and recognized as the “citizenship right of labor”, that is, the collective right of the working class. However, the citizenship right of labor was a right that was not “respected” as a right within the capitalist reality of Korea’s developmental state, and the gap between law and reality is serious and profound. The developmental state has exercised passively or deliberately abandoned its role as a balancer and

enforcer of citizenship right of the labor, while maintaining a state-capital alliance during economic development. After democratization, three major revisions of the labor law realized by post- authoritarian government, only showed a gradual institutionalization of labor rights, but were significantly uneven and belated progress compared to the guarantee of political freedom and civil rights. Furthermore, this kind of labor discrimination in terms of ights resulted into a enlarged discrimination within the working class. That is, the rights of all workers are not granted comprehensively and equally without discrimination, but resulted in, first the delay and reservation of the labor's right, second the deprivation and exclusion of the labor's right, and the dissolution of the labor's right eventually. These are three overlapping problems of citizenship rights of Korean working class.

Key words: respect for labor, labor's citizenship rights, human rights, reservation/deprivation/dissolution of rights, politics of social solidarity