

## 1980년대 이후 멕시코 노동운동 : 코포라티즘의 ‘해체’인가 ‘재편’인가?\*

이 성 형

이 글은 1980년대 멕시코 노동운동의 변모 과정을 코포라티즘 체제의 위기란 시각에서 조명하고자 한다. 라틴아메리카에서 가장 고도로 완성된 멕시코의 노동코포라티즘은 선진국의 노사협조주의와는 달리 노동통제적 성격을 띠는 지배매카니즘의 일부로 제도화되어왔다. 따라서 멕시코 코포라티즘은 국제화나 신자유주의적 경제논리가 코포라티즘 체제를 약화시키는 전반적인 추세를 따르고 있긴 하지만, 집권층의 정치적 안정 논리란 또 다른 변수에 의해 영향을 받고 있다.

정부의 신자유주의적 구조개혁에 따른 퇴행적인 노동정책에도 불구하고, 또 이에 대해 멕시코 노동운동이 허약한 대응으로 일관하고 있음에도 불구하고 노동코포라티즘이 해체되는 속도는 완만하다. 또 단체교섭권, 단체행동권, 단결권 등 노동자들의 권리가 축소되는 방식도 법률 개정과 같은 제도개편을 거치기보다는 국가공권력에 의한 억압과 새로운 관행을 통한 편법으로 이뤄지고 있다. 향후 노동코포라티즘의 미래도 제도혁명당의 정치개혁 프로그램과, 공식노조의 대응능력에 달려있다고 할 것이다.

### I. 서 론

1982년 아래 현재까지 멕시코 사회가 경험하고 있는 일련의 변화는 ‘대격변’이라 불릴 만하다. 1910-17년의 멕시코 혁명이 물려준 역사적 유산과 제도들이 심각하게 훼손되고 있으며, 공식적인 ‘혁명 이데올로기’로 80여년간 정치적 행동의 준거들이 되었던 ‘혁명적 민족주의’는 살리나스 정권의 사회자유주의(el liberalismo social) 노선에 밀려 사장되고 있다. 혁명헌법의 개정, 경제개혁, 정치개혁, 북미자유무역협정 등의 사안은 연일 꼬리를 물고 신문과 잡지의 지면을 가득 채우고 있다.

이미 수입대체산업화 모델의 잠재력을 소진되었고, 외채위기가 가져다준 경제의 주름 살로 인해, 그리고 집권여당인 제도혁명당(PRI)이 겪고 있는 ‘헤게모니의 위기’ 때문에 멕시코 정부는 어떠한 의미에서든 근본적인 구조개혁과 조정을 행하지 않으면 안 될 시점에 서 있다. 구조개혁의 사안 중에서 살리나스는 멕시코 혁명의 유산으로 간주되는 국영기업을 민영화시켰고, 에히도(ejido) 제도의 대개혁을 추진하고 있으며, 또 ‘혁명적 민족주의’의 보호막 아래 오랜 기간 동안 보호받던 국내시장을 매우 빠른 속도로 개방시켰다. 멕시코는 1985년 GATT에 가입했을 뿐 아니라 북미경제권과의 통합에도 적극적으로 나서 1994년 1월 1일부터 북미자유무역협정을 발효시키는 데 성공했다(이성형,

\* 이 글은 교육부의 지역연구 지원사업에 따른 연구비 지원으로 작성된 것임.

1994).

흔히 '신자유주의'로 요약되는 혁단계 세계자본주의의 변화상을 반영하는 이러한 구조 개혁 움직임은 비단 무역정책이나 산업정책의 변화를 넘어서서, 코포라티즘을 주축으로 한 국민국가 내부의 사회적 관계는 물론 국민국가의 존재형태에까지도 일정한 변형을 촉구한다는 점에서 대단히 중요한 의미를 지니고 있다고 할 수 있다(Oberbeck ed. 1993; Streck and Schmitter, 1991). 유럽통합과 같은 국민경제의 국제화나 1980년대의 신자유주의 경제전략이 유럽의 코포라티즘 체제에 미치는 효과에 대해서는 흥미로운 연구결과가 있다. 스트릭과 슈미터(Streck and Schmitter 1991)의 연구에서 볼 수 있듯 국제화는 종국적으로 코포라티즘 체제를 해체시킬 것이며 다원주의적 이익집단 정치를 지배적인 형태로 만들 것이라는 주장이 나와 있다. 그렇다면 외채위기 아래 역시 자본주의 세계체제 내부에 깊숙이 편입되고 있는 라틴아메리카의 코포라티즘 체제도 동일한 전철을 밟을 것인가?

백락은 다소 상이하지만 라틴아메리카 사회과학자들 역시 코포라티즘 체제의 역사적 운명에 대해 활발한 토론을 시작하였다(Cordoba 1989; De la Garza, 1989; Martins Rodrigues, 1991; Durand Ponte, 1990; Couffignal, 1990; Zapata, 1993c). 대부분의 연구자들은 코포라티즘 체제가 점차 해체되어 가고 있는 중이라는 점에는 동의하지만, 해체의 메카니즘, 속도, 대안적 체제에 대한 설명은 논자마다 구구한 형편이다.

신자유주의 이데올로기의 영향 아래 국제화와 세계화의 물결을 타고 있는 1980년대 이후 멕시코의 노동정치는 과연 어떤 모습으로 바뀌고 있는가? 최근 라틴아메리카 각 국에서 볼 수 있는 신자유주의적 경제개혁과 노동정치의 변화유형에서 멕시코의 사례는 비교연구를 위한 매우 흥미로운 토론거리를 제공한다. 주지하다시피 멕시코는 아르헨티나, 칠레, 브라질과 같은 신자유주의적 군부독재를 겪은 바 없다. 게다가 멕시코 혁명 이래 매우 '급진적인 민중주의'를 경험한 바 있고 그 결과 제도화된 코포라티즘 체제가 큰 변화 없이 40-50년을 유지해 온 역사가 있기 때문에, 이 체제가 변형되는 경로는 많은 사회과학자들의 초미의 관심사가 되고 있다. 1982년 이래 멕시코 정부가 피노체트 하의 칠레 군정이나 아르헨티나의 메넴 정부와 같은 신자유주의적 안정화 정책과 재구조화 전략을 취하고 있으나 여전히 코포라티즘적 유산을 완전히 해체하지 않은 채 제한된 형태로나마 '협약'의 형태를 원용하고 있는 것은 두드러진 차이점이라 할 수 있다. '코포라티즘의 위기'가 전세계적 차원에서 활발히 논의되는 현 단계에서 코포라티즘 위기의 형태, 변형 또는 해체의 메카니즘, 속도 등에서 멕시코 사례가 지난 종별성을 토론하는 것도 그 나름대로 의의가 있는 일이다.

멕시코에서 '코포라티즘의 위기' 논쟁은 지난 3-4년간 경제개혁과 정치개혁의 논의와 맞물려 멕시코 사회 내부에서 많은 논쟁을 불러일으키고 있다. 그 이유는 코포라티즘 체제가 멕시코의 사회정치적 안정을 지탱해온 중심축일 뿐 아니라 이 체제의 운명이 곧 멕시코 정치변동의 시나리오와 직결되어 있기 때문이라고 여겨진다. 그러나 '코포라티즘의 위기' 논쟁에서의 입장 차이는 각 논자들이 사용하는 '코포라티즘' 개념의 분석수준에서부터 출발하므로 먼저 논의수준을 두 가지로 구분하는 것이 필요하리라 본다

(Banuelos, 1991 : 150-2).

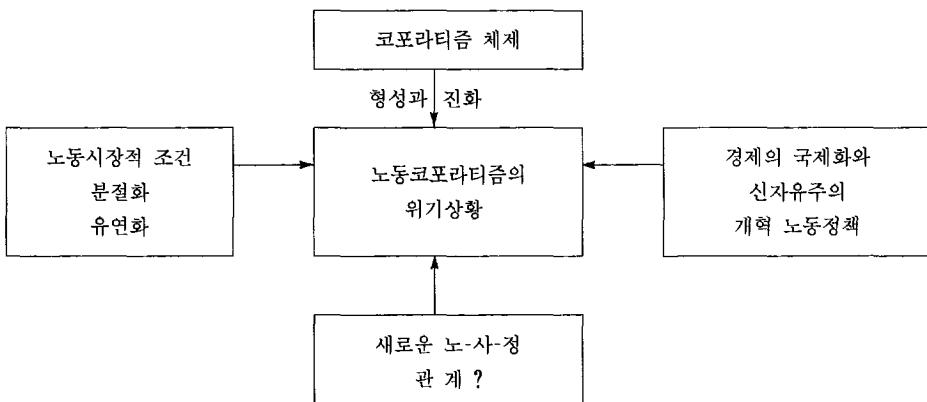
먼저 첫번째 수준은 코포라티즘을 광의의 개념으로 정의하여 정치체계의 변동과 관계된 이익매개의 거시적 메카니즘으로 코포라티즘 제도들의 관계를 분석하는 것이다. 여기에는 통상 노동부문, 농민부문, 기업가부문과 같은 섹터별 코포라티즘과 정치체계 전반을 포괄하는 정치적 코포라티즘(corporativismo politico)이 포함된다. 반면 두번째 수준의 분석은 주로 근대화 과정과 노동자들의 요구사항에 기능적으로 적응하지 못하고 있는 노동 코포라티즘(corporativismo sindical)의 조직 상황에 초점을 맞춘다(Banuelos, 1991 : 150).

첫번째 분석수준에서의 논의는 일반적으로 코포라티즘 체제의 ‘소진’(agotamiento)을 전망하는 논자들(Meyer, 1992)과, 모순된 과정 속에서도 코포라티즘 제도가 완강하게 생명을 연장하고 있다고 주장하는 논자들(Zapata 1993a, 1993b ; Aguilar, 1992)의 주장으로 나뉜다. 반면 노동 코포라티즘에 초점을 맞추는 분석들은 주로 신자유주의 경제근대화 정책이 노동코포라티즘을 약화시키고 있다고 본다(Couffignal, 1990 ; De la Garza, 1992, 1993 ; Durand Ponte, 1990).

그러나 이러한 분석수준과 입장의 차이는 상대적이다. 대부분의 논자들은 현재 급격하게 진행되는 과정을 지켜보면서 미래에 대한 전망을 대단히 조심스럽게 내놓고 있으며, 분석수준 역시 저자의 강조점에 따라 차이가 나타나기 때문이다. 오히려 부각되는 논점의 차이는 코포라티즘 제도 자체가 소진되느냐 아니면 유지되느냐 하는 데 있다.

이런 점을 염두에 두고 필자는 분석수준을 노동 코포라티즘 자체에 초점을 맞추면서 필요한 경우 거시적 정치변동과 연결시켜 설명하는 방식을 취하기로 한다. 광의의 코포라티즘에는 국가와 기업과 관계, 국가와 농민 관계, 국가와 정당 관계, 정당 내부의 다양한 분파들의 관계가 포함되어야 하지만 이 글은 주로 국가와 노동자 또는 노조 사이의 관계에 초점을 맞추면서, 필요한 경우 다른 부분의 분석을 도입하기로 하겠다.

〈그림 1〉



글의 순서는 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 멕시코 코포라티즘 제도에서 가장 중요한 부분이라고 할 수 있는 국가와 노동운동 또는 노조 사이의 관계가 형성된 역사와 그 특징을 살펴보고 아울러 이 체제 안에서 고착화된 구체적인 노사관행의 내용을 간략히 요약하면서, 코포라티즘 위기 논쟁의 전사를 재구성한다. 제3장에서는 멜라 마드리드 행정부 아래 최근까지 진행되어온 신자유주의 개혁정책이 국가의 노동정책에는 어떻게 반영되었는지 구체적으로 살펴보고, 이 안에서 코포라티즘 구성내용들의 변형과정을 추적한다. 다음 제4장에서는 정부와 기업측이 노동자들에 대해 퍼붓는 공세에 대해 노동자들이 취하는 대응방식을 분석하겠다. 끝으로 이러한 분석을 바탕으로 ‘코포라티즘의 위기’ 논쟁을 평가하면서 현 단계 멕시코 노동정치의 전망에 대해 간략히 언급하기로 한다.

## II. 멕시코 코포라티즘 체제와 노사관계

### 1. 코포라티즘 체제의 형성과 그 특징

오늘날 멕시코 정치의 골간을 이루는 코포라티즘 체제는 1917년 멕시코 혁명에서 출발하여 1930년대 까르데나스 대통령 시대의 개혁을 거쳐 이후 약 30-40년간의 제도화 과정을 거치면서 완성되었다(Collier, 1992; Collier and Collier, 1991; Aziz, 1989; Trejo, 1984; Camacho, 1980). 이중 멕시코노동연맹(CTM)을 중심으로 코포라티즘 체제를 체계적으로 연구한 아찌스의 연구는 코포라티즘 체제의 형성사를 ① 형성기(1920-40), ② 제도화기(1940-70), ③ 위기와 재편기(1970-82)로 나누면서 국가-시민사회 또는 국가-노조 관계의 동태를 설명하고 있다. 필자는 아찌스의 시기구분을 바탕으로 코포라티즘 체제의 형성과정과 그 특징을 살펴보기로 한다.

우선 코포라티즘 체제의 맹아는 1910-17년에 걸친 내전의 결과 탄생한 1917년 혁명 헌법에서 찾을 수 있다. 멕시코 초기 노동운동의 중심세력인 ‘세계노동자관’(Casa del Obrero Mundial)이 까란사를 지지하여 승리한 댓가로 받아낸 양보의 표현인 이 헌법의 제123조는 1일 8시간 노동(제1항), 아동노동 금지(제3항), 여성노동 규제(제5항), 최저 임금제(제6항), 동일직종 동일임금제(제7항), 조직의 권리(제16항), 파업권(제18항) 등과 같은 노동자의 권리와 경영주의 의무를 명시하고 있다. 이 조항에는 “(노사) 양측에 갈등이나 의견차이가 발생했을 때 노동자와 고용주 각각 동수, 그리고 정부의 1인으로 구성되는 화해중재위원회의 결정에 따른다”(제20항)는 규정이 있어 사실상 국가의 노사관계 중재권을 제도화하고 있다.

헌법 제123조는 멕시코 노동운동과 조합의 역량을 키우는 데 도움이 되기도 했지만 노사관계에 대한 국가개입을 제도화하고 있어서 사실상 노동운동이 자립적으로 성장하는 데 큰 장애요소가 되어왔다. 그런 점에서 프랑스의 노동사회학자 꾸피냑은 이를 “멕시코 노동운동의 원초적 허약성의 요소”라고 지적한다(Couffignal, 1990: 195).

헌법에 보장된 노동자들의 권리가 사회적 투쟁의 결과로 주어진 것이 아니라 혁명과정에 있었던 정치적 갈등과 타협의 결과로 주어졌던 것과 마찬가지로, 멕시코의 노동운동은 이를 자신의 권력장악에 이용하려는 정치지도자들에 의해 끊임없이 유혹을 받게 되고 중국에는 “정치와 노동운동을 원초적으로 혼동하는” 양상을 빚게 된다. 1918년에 결성된 멕시코노동자지역연맹(CROM : Confederacion Regional Obrera Mexicana)이 오브레곤과 까예스의 권력 장악을 차례대로 측면 지원하면서, 그 뒷가로 루이스 모로네스를 위시한 노동운동 지도자들은 정치권에 진입했다.

코포라티즘 체제는 1930년대에 와서, 특히 까르데나스 대통령 시대의 ‘대중정치’(politica de masa)와 개혁을 통해서 본격적으로 골격이 갖춰진다(Cordoba, 1979 : 1985). 1929년 혁명 이후 지속되었던 분파투쟁을 끝내고 권력의 분배와 순환을 제도화하기 위해 까예스는 국민혁명당(PNR : Partido Nacional Revolucionario)을 창설했다. 또 헌법 제123조를 구체화하는 ‘연방노동법’을 제출하여 1931년 이를 채택하였다. 이 연방노동법은 노동조합이 법적 지위를 획득하기 위해서는 각 주의 ‘회해중재위원회’에 등록하여 인정을 받아야 한다는 의무규정을 명시하고 있어서 노동조합의 국가에 대한 예속이 제도화되었다는 점을 잘 보여준다.

1934-40년의 라사로 까르데나스 통치기는 오늘날까지 그 명맥이 유지되어온 코포라티즘 체제의 중요한 골격이 형성되는 시기이다. 멕시코는 이 시기에 ‘급진적 민중주의’ 현상을 경험하는데, 노동자와 농민같은 민중부문의 동원, 국가와 민중간의 동맹, 양보와 개혁 조치, 정치적 양극화, 민중의 정치참여를 제도화하는 다계급 정당의 조직화가 이뤄진다(Collier and Collier, 1991 : 232).

까르데나스는 국가를 멕시코 발전의 동력으로 파악하고 모든 사회세력을 국가에 종속시키면서 1938년에 개편된 멕시코혁명당(PRM : Partido Revolucionario Mexicano)의 부문들(sectores)로 포섭했다. 군부(이 부문은 2년 후 해소된다), 농민, 노동자, 민중 등 4개 부문으로 편제된 지배여당은 국가의 절대적 통제아래 부문간의 수평적 연대가 금지된 조직으로 국가-당-사회세력 사이의 코포라티즘적 연계를 제도화했다. 각 부문에는 멕시코노동자연맹(CTM : Confederacion de Trabajadores de Mexico)이나 전국농민연맹(CNC : Confederacion Nacional Campesina) 그리고 국가서비스노동자노조연맹(FSTSE : Federacion de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado)과 같은 주요 조직들이 포함되었다. 노동부문은 1936년에 창설된 멕시코노동자연맹을 중심으로 편성되었고, 후일 다른 조직과 노조들이 가입하게 된다.

제도혁명당은 서구의 근대정당과는 달리 개인들의 결합체가 아니라 ‘대중조직들의 당’으로 조직되었다(Cordoba, 1979 : 18-22). 여기서 당의 수장인 대통령은 노동부문을 포함하여 각 부문의 대표들과 중요정책을 직접 임명하고 통제하여 조직의 통일성을 확보했다. 선거과정을 통해 대표를 뽑는 민주적 과정은 애초부터 배제되었고 상층부의 정치적 고려에 따라 권한과 지위를 배분하는 관행이 점차 뿌리내리게 됨으로써 각 부문의 독자적인 역량은 최소화되었다. 부문을 중심으로 한 정당 편성의 원리는 노동자들의 선거권과 피선거권을 실질적으로 제한하는 결과를 가져왔고, 그 결과 노동코포라티즘 체

제는 원초적으로 ‘대표성의 위기’를 내장하게 되었다.

부문간의 연대는 당의 ‘구성협약’이 엄격하게 금지하고 있으므로 대통령과 행정부의 고위직에 의한 통제는 비교적 용이했다. 사회세력의 갈등이나 부문간의 갈등은 외부로 폭발하지 않았고 기껏해야 ‘국가 관할권을 향한 투쟁’으로 표현되었다(Couffignal, 1990 : 203). 1968년 뜰랄멜루꼬 학살사건이 학생운동이라는 국지적 영역 내에서 내연하고 만 것도, 종국에는 멕시코 정부가 군부의 물리적 폭력에 의존하지 않으면서 권위주의 체제로 정치안정을 오래 유지할 수 있었던 비결도 바로 여기에 있다고 할 것이다.

멕시코의 노동 코포라티즘은 위에서 본 바와 같이 초기부터 대통령에 대한 예속성이 높았다. 대통령은 국가당의 수장으로서, 노동부문과의 동맹자와 후견인으로서 이중적으로 노동자 세력을 통제할 수 있었다. 비록 노동부문은 국가당의 범위 내에서 갈등과 타협의 게임을 할 수는 있었지만, 대중동원은 기껏해야 정권의 정당성을 홍보하는 데 그쳤다. 노동법의 자의적 적용이나 노동행정의 집행에서 최종 결재권을 갖는 것은 언제나 대통령과 행정부였던 것이다.

이런 측면에서 멕시코의 코포라티즘은 노동자의 이익대표 체계이기도 하지만 국가에 의한 노동자 지배체제이기도 하다(Aguilar, 1992 : 48). 노동 코포라시온은 국가나 대통령에 대해 필요시 정치적 지지와 동원을 행했던 반면, 국가는 일부 노동운동 지도자들에게 대표권을 독점적으로 장악하도록 했고 여러가지 특혜를 주었던 것이다. 물론 이 체제 속에 포섭된 노동자들에게도 임금과 노동조건에서 제한적이지만 최소한의 혜택이 부여되었다. 말하자면 국가와 노동자 또는 노조 사이에는 일방적이고 억압적인 지배보다는 최소한의 ‘교환’이나 ‘거래’에 의존하는 이익대표와 지배가 공존한 체제였다고 말할 수 있다.

까르데나스 대통령 시대에 형성된 이 골격은 1940-70년대를 거치면서 점차 멕시코 국가장치에 순화된 형태로 제도화되는 과정을 거친다. 까르데나스의 후임인 아빌라 카마초(1940-1946)는 정책의 중심축을 사회개혁에서 산업 근대화로 이동시켰고, 이어 미겔 알레만(1946-52)은 노동운동을 탄압하고 노동 코포라티즘에서 좌익의 영향력을 배제시키는 우경화 전략을 취했다. 좌익 성향이 강한 롬바르도 펠레다노와 공산당계 노동지도자들은 멕시코노동자연맹에서 쫓겨나고 보다 타협적이고 협조적인 피델 벨라스케스와 아밀빠를 포함한 ‘싱꼬 로비또스’(cinco lobitos: ‘다섯 마리 늑대’)가 연맹을 장악했다. 이 시기부터 정부와 CTM은 ‘차로’(charro)란 어용노조지도자들을 이용해 정부의 통제를 벗어나려는 노조를 탄압하고 효과적으로 통제하는 ‘차리스모’란 관행을 정착시킨다.

차리스모란 국가가 강제력을 이용하여 자신의 통제 아래 있는 특정한 노조지도부를 지지하고, 이를 지도부가 폭력을 이용하여 자신의 권력을 유지하고 노조기금의 유용을 포함한 모든 형태의 부패하고 타락한 행위를 하더라고 보호해주는 관행을 가리키는 것으로, 국가가 노조조직을 국가장치에 포섭하면서 고안한 효과적인 노동자 통제장치이다. 이 말은 원래 별명이 ‘차로’(charro)였던 헤수스 디아스 델 레온(Jesus Diaz de Leon)이 철도노조의 총서기가 되면서 정부의 협조 아래 노조의 탄압과 통제에 앞장섰던 경험에서 유래했다.<sup>1</sup>

이러한 통제가 강화되는 가운데 1958-59년, 그리고 1960년대 내내 노조민주화를 부르짖는 운동이 전화전신국 노동자, 교육 노동자, 철도노조, 석유노조, 광산노조, 자동차노조 등을 중심으로 일어났으나 정부는 한편으로 무력을 동원하여 억압하고 다른 한편으로 일련의 양보조치를 취하면서 노동부문의 효과적인 통제를 위해 상충조직의 재편성을 꾀하였다.

디아스 오르다스 행정부(1964-79)의 초기에는 제도혁명당에 연계된 노동부문이 서로 적대적인 BUO와 CNT로 분열되어 있었기 때문에 당의 단합을 부분적으로 저해하고 있었다. 1965년 11월 제도혁명당 전국당대회에서 상충노동조직의 단일화가 촉구되고 난 뒤 불과 몇 개월이 지나지 않은 1966년 2월에 노동의회(Congreso del Trabajo)가 창설되었다. 노동의회는 CTM이 주도하는 코포라티즘 체제에 CROM, 혁명적 노동농민연맹(CROC), FOR, COR, CRT 등과 같은 노조연맹체나 연합조직 그리고 소규모 조직까지 포괄하여 체제에 불만을 지니고 있는 노동자조직을 통합하는 데 효과적이었다.

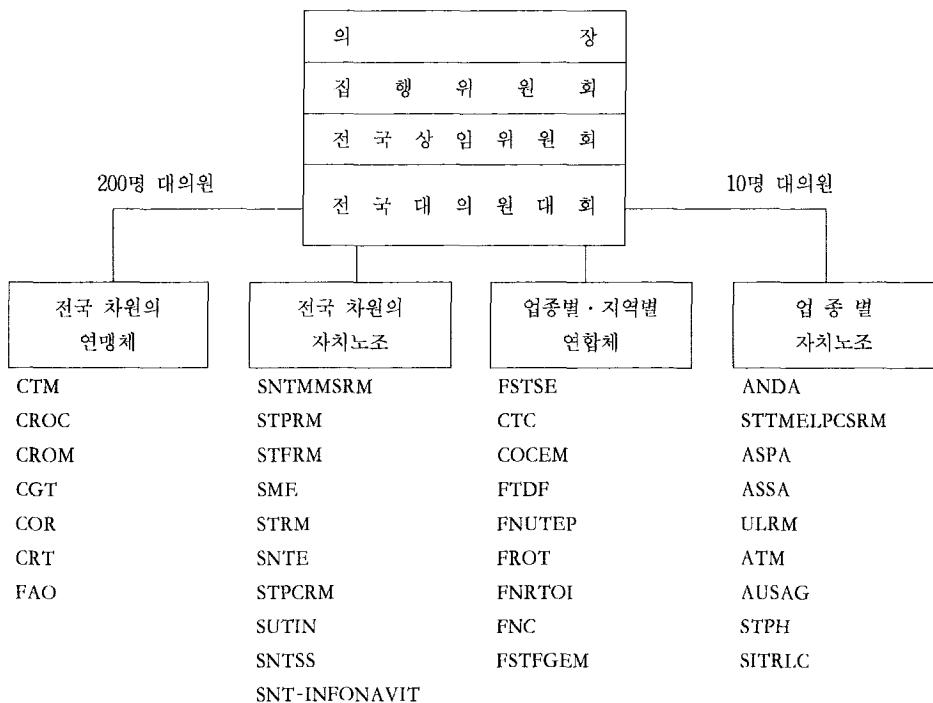
노동의회는 정치적 영역에서 다양한 노조들을 포괄한 반남의 장이 되기는 하나 자신의 독자적인 조직이나 역량은 허약하기 때문에 개별 구성조직들에 대한 강제력은 거의 없다. 따라서 원칙과 구속력이 있는 조직이라기 보다는 느슨한 형태의 포럼에 가깝다고 할 수 있는데, 투표권도 구성원 조직의 크기와 비중에 상관없이 모두 1표를 주고 있다(Camacho, 1980 : 101-2). 전국대회도 자주 열리지 않기 때문에 사실상 내부적인 일처리는 CTM과 CTM 총서기인 피델 벨라스케스의 영향력 아래 이뤄진다고 할 수 있다.

이러한 노동 코포라티즘 체제가 제도적으로 완성된 시기는 ‘안정적 발전’ 시대라 할 수 있다. 이 시기에 코포라티즘 체제가 제도화되고 원활하게 작동한 이유는 50년대 후반부터 60년대 초까지의 노동자 반란이 패배한 때문이기도 하지만, 무엇보다도 안정적 경제 성장과 낮은 인플레이션에 힘입어 노동자들의 소비수준이 향상되었던 요인이 크게 작용했기 때문이었다(De la Garza, 1989 : 3). 노동자들은 코포라티즘 제도를 통해 고용의 안정성, 임금협상, 신용대출, 사회보장 등의 혜택을 입을 수 있었기에, 지도부와 점차 간극을 느끼면서도 공개적으로 저항하지 않았다. 경제적 이익에 침착하여 국가정책이나 정치적 사안에서 점차 멀어져간 노동자 대중과, 국가의 고위직에 관심을 갖고 정치놀음에 급급한 노조지도부 사이의 간극이 벌어지는 풍경이 연출되었던 것이다.

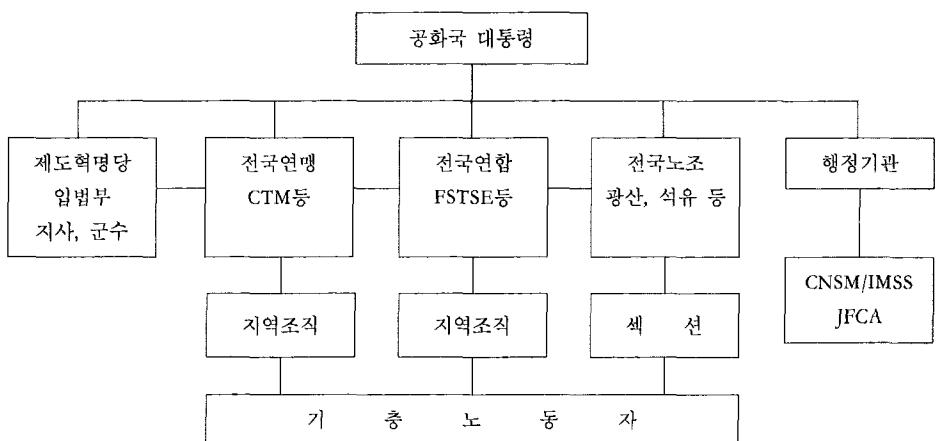
1970년대에 이르러 멕시코 코포라티즘 체제는 안정적 발전모델의 위기가 가속화되면서 점차 스트레스를 받기 시작한다. 경제의 근대화와 더불어 합리화되어가는 생산장치는 점차 생산성이나 품질 또는 이윤과 같은 규범에 적응해 나간 데 반해, 노조-기업 관계나 노조-국가 관계는 여전히 후원-수혜 관계에 고착되어 있었기에 양자 사이의 모순

I 일반적으로 차리스모란 1970년대 후반에 이르기까지 어용노조를 지칭하는 뜻으로만 사용되었으나, 이후에는 차로 지도부가 노조 기층의 동의 하에 지배한다는 생각이 받아들여져 점차 노조관료제(burocracia sindical)라는 용어가 많이 사용된다. 그러나 ‘노조관료제’란 표현은 멕시코 노조가 여당의 한 부분으로 국가의 일부를 구성하고 있다는 현실을 고려할 때 그 적실성이 다소 문제가 된다. 이 때문에 노조관료제라는 말 대신에 ‘공식노조’(sindicalismo oficial)가 사용되기도 한다(De la Garza, 1991 : 153).

〈그림 2〉 노동의회의 구조 (1)



〈그림 3〉 노동의회의 구조 (2) : 코포라티즘적 실체



자료 : Aziz(1989 : 131-132)

〈표 1〉 조직노동에 대한 노동의회의 통제력

| 소속         | 노조수    | 백분율   | 노동자수      | 백분율   |
|------------|--------|-------|-----------|-------|
| 노동의회 가입조직  | 7,801  | 73.5  | 2,238,287 | 83.9  |
| 노동의회 미가입조직 | 1,021  | 9.6   | 239,279   | 9.0   |
| 기타 및 불확정   | 1,788  | 16.9  | 189,492   | 7.1   |
| 총계         | 10,610 | 100.0 | 2,667,058 | 100.0 |

자료 : Zazueta y De la Pena, Estructura dual y piramidal del sindicalismo mexicano, Ceniet, Serie Estudios, no.10, 1981:31 ; Trejo y Woldenberg 1984:234에서 재인용.

이 점차 눈에 띠기 시작했다(De la Garza, 1989 : 5).

1970년대에 탄생한 독립노조운동<sup>2</sup>은 이러한 모순을 배경으로 탄생했다. 한편으로는 철도, 전력, 석유산업 부문과 같이 1930년대 혁명적 민족주의라는 깃발 아래 동원된 기억을 지니고 있는 노동자세력과 대학노조들은 다시 한번 과거의 경험을 되살려 웅기하였다. 이들은 1975년 ‘파달라하라 선언’을 채택하여 민주노조의 건설, 전략산업의 국유화, 노동자계급의 감시 아래 국가의 경제개입 강화, 전국 산별노조 건설을 주장하고 나섰다.

반면 안정적 발전 시대에 성장한 자동차, 철강, 금속가공, 내구소비재 등과 같은 업종의 노동자세력은 공식노조의 관행에 정면으로 부딪혀, 1970년대 중반부터 임금과 고용에 관한 요구조건을 직접 해결하겠다고 나섰다.

독립노조운동의 성장과 더불어 체제의 위기 속에서 점차 정치화되기 시작한 학생운동과 좌파 세력들에 의해 코포라티즘 체제는 수많은 도전에 직면하지만, 그 때마다 정부는 ‘민주적 개방’이나 ‘정치개혁’(에체베리아 정부)을 통해 체제 내로 불만을 수렴하여 운동의 예봉을 꺾는데 성공했다. 따라서 코포라티즘 체제는 수 차례에 걸친 국지적 저항에도 불구하고 의연하게 버틸 수 있었던 것이다.

이제까지의 논의를 간략히 요약해보자. 멕시코의 코포라티즘 체제는 노-사-정의 삼자 협약 형태를 띠는 서구의 코포라티즘 체제와 달리, 노동부문이 협약에 일방적으로 예속되고 힘의 불균형이 심각하게 노정되는 사용자-정부간의 쌍방협약에 가까운 유형이라고 할 수 있다(Durand Ponte, 1990). 여기서 이익대표의 독점권을 제공하는 연원도 서구처럼 정당이 아니라 대통령으로 낙착되는 다소 특이한 성격을 지니고 있다. ‘대통령제 코포라티즘’(corporativismo presidencialista, de la Garza, 1993)이라고 불리우기도 하는 이 체제는 이익대표체계이면서 동시에 노동자에 대한 정치적 지배와 ‘전제적 대통령제’를 재생산하는 지배 메카니즘의 중요한 축으로 기능하고 있는 셈이다.

물론 이러한 노동 코포라티즘 체제가 무풍지대에서 형성되고 오늘날까지 명맥을 유지해온 것은 아니다. 1930년대에 골격이 완성된 이 코포라티즘 체제는 형성기부터 심각한 도전과 위기를 거쳐왔다. 지배연합 내부에서는 몬페레이의 산업자본가들의 저항에서

2 이에 대한 훌륭한 분석으로는 De la Garza(1991)를 참조.

부터 당내 보수파들의 반발에 이르기까지 다양한 저항에 직면해 왔다. 노동운동 내부에서도 자립적이고 민주적인 운동을 주장하는 반체제적 운동 경향들이 시대를 달리하면서 끊임없이 도전했다. 그러나 국가당과 대통령은 이러한 저항들을 코포라티즘 체제의 우경화를 통해, 그리고 반체제 운동의 부분적인 체제내화 또는 억압과 배제를 통해 효과적으로 봉쇄해왔던 것이다.

## 2. 코포라티즘 체제 하의 노사관계

멕시코 코포라티즘은 법적 제도화과정을 통해 완성되었다고도 말할 수 있다. 복잡한 노동법 체계는 국가, 노조, 사용자의 권한과 의무를 명시적으로 규정하고 있으며, 노동법의 이론과 실제를 이해하는 것이 멕시코의 노·사·정 관계를 파악하는데 첨경이라고 말할 수 있다.<sup>3</sup> 특히 다음과 같은 요소들은 공식노조에게는 특권을 부여한 효과를 주는 반면 독립노조의 성장을 가로막고 있어서 국가가 노사관계를 안정적으로 통제하고 나아가 정치적 안정을 유지하는데 크게 기여하고 있다.

### (1) 형식적인 삼자협상과 파업권의 제약

멕시코의 삼자협상은 노조와 사용자 양측 그리고 ‘노동사회복지부’(STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social) 등 세 당사자로 이뤄진다. 각주 및 연방정부 차원에서 구성되는 화해중재위원회는 노사 양측의 동수위원과 정부 대표로 구성되는데, 이 위원회는 노조등록에 대한 법적 인정권과 파업의 합법성 판단에 결정권을 갖고 있다. 화해중재위원회와 노동복지부는 노조등록심사권(El Registro)을 가지고 있기 때문에 노조의 전반적인 성격과 지도부 구성에 많은 영향력을 행사할 수 있다. 또 노조는 집행부의 변동상황을 주기적으로 화해중재위원회에 ‘통보’해야 하는데, 이 때 노조는 통보 차원을 넘어서 사실상 ‘주인’을 받기 위해 안간 힘을 써야 한다. 이런 점에서 화해중재위의 결정은 공식노조에게 유리하고 이에 저항하는 독립노조들에게는 불리하다 할 수 있다.

또 노조가 파업을 합법적으로 시행하려면 화해중재위원회의 승인을 얻어야 하는데, 위원회는 노조가 신청서류의 요건을 완전히 갖추지 못했다거나 단체협약이 이미 존재하고 있다는 등을 이유로 파업을 ‘부재’(inexistente: 불법)라고 선언할 수 있다. 부재선언 조항은 1917년 헌법에는 없는 것이었으나 1931년 연방노동법에 처음 삽입된 이래 지금까지 존속되어 노동자들의 파업운동을 효과적으로 제한하고 있다. 1980년대에 들어와서 파업권은 공식노조들에만 허용되고 있으나 그나마 ‘부재선언’의 남용으로 1982-88년 사이에 통보된 파업신고 78,801건 중 실제로 결행된 것은 2.3%에 불과했다(La Botz, 1992: 50).

<sup>3</sup> 이에 대한 대표적 연구성과로는 Bensusan et al.(1985), Franco(1991), La Botz(1992, 특히 제2장)를 들 수 있다.

멕시코의 삼자위원회는 위에서도 살펴보았다시피, 노·사·정 사이의 힘 관계가 독립노조는 물론 공식노조에게도 매우 불리하게 편성되어 있기 때문에 서구 민주주의 국가에서 볼 수 있는 삼자위원회와는 판이하게 다르다. 멕시코의 국가와 노동의 상호관계는 '거래'나 '교환'의 성격이 지극히 제한되고 '통제'나 '지배'의 측면이 강하게 드러나므로 사실상 국가와 사용자간의 '쌍방협약'이라고 불러도 무방할 정도이다.

## (2) 노조조직과 결성의 실제

멕시코에서 북부 국경선지대의 마킬라도라 공단을 제외한다면, 100인 이상을 고용한 대부분의 제조업 기업들은 노조를 가지고 있다. 그러나 노동자들의 조직율이 정확히 얼마나 되는지는 정부, 노동조합, 학자들마다 견해가 조금씩 다르다. 근거없는 통계를 남발하는 것(desinformacion)이 정부 지도층이나 노조들에게 관습화되어 있기 때문에 정확한 데이터를 확보하기가 쉽지 않기 때문이다.

1978년 통계를 바탕으로 노조조직율을 계산한 까마초의 연구는 경제활동인구의 26% 수준이라고 추산하고 있는 반면(Camacho, 1981 : 133), 이보다 보수적인 기준에 의해 조직율을 계산한 사수에따의 연구는 14.4%로 추산하고 있다.<sup>4</sup> 후자의 연구는 경제활동인구에서 농업노동자, 반실업자, 실업자를 제외한 조직 가능한 인구수를 24%(14세 이상의 경우 27%) 정도로 추산하고 있는데, 이 통계에 의한다면 이미 경제활동인구의 70% 이상이 노조를 통해 이익을 대표할 가능성이 봉쇄되어 있는 셈이다.

〈표 2〉 까마초의 연구(1981)

|                |            |
|----------------|------------|
| 총인구수           | 66,944,000 |
| 경제활동인구         | 18,826,000 |
| 노조가입인구수        | 5,020,000  |
| 공공부문           | 1,700,000  |
| 민간부문           | 3,320,000  |
| 노동의회 가입자수      | 4,700,000  |
| 노조조직율(1978.8.) | 26%        |

자료 : Camacho(1980:133).

1960년 연방헌법 제123조의 개정을 통해 연방정부의 피고용자들과 공공부문 종사자들은 민간기업의 노동자들(A부문)과 달리 B부문에 해당하는 조항의 적용을 받게되었다. 조직노동자의 약 31.3%를 차지하는 B부문 노동자들은 노조결성과 파업권, 그리고 복지혜택에서 적지 않은 차별을 받고 있다. 우선 이 조항은 이들이 권력과 연계된 노총

4 이 외에도 라 보츠(La Botz, 1992 : viii)는 조직노동의 숫자를 경제활동인구 2천 4백만명의 16.7%에 해당하는 4백만명으로 잡고 있다.

〈표 3〉 사수에따의 연구(1978)

| 소속   | 노조숫자   | 백분율   | 노동자숫자     | 백분율   |
|------|--------|-------|-----------|-------|
| 노동의회 | 7,801  | 73.5  | 2,238,287 | 83.9  |
| 독립노조 | 1,021  | 9.6   | 239,279   | 9.0   |
| 기타   | 1,788  | 16.9  | 189,492   | 7.1   |
| 총계   | 10,610 | 100.0 | 2,667,058 | 100.0 |

산하의 국가서비스노동자노조연맹(FSTSE)의 지부노조(sindicato por dependencia)에만 가입할 수 있도록 제한하고 있다. 일반적인 노동조건도 단체협약을 통해 규정하는 민간부문에서와는 달리 지부의 책임자에 의해 일방적으로 정해지고 노조의 의견은 고려대상 정도로 축소된다. 파업권 행사에도 많은 제약을 가하고 있는데, “총체적으로” B부문에 부여된 권리가 무시되었을 경우에만 파업이 허용되고, 그것도 연방화재중재재판소의 인정을 받아야 하며, “사람과 재산에 대해 폭력적인 행동”이 있을 경우 “불법” 파업으로 인정된다(Trejo Delarbre y Woldenberg, 1984 : 242-4). 은행원들의 경우 원래 B부문의 조항에 적용되었으나 살리나스 정부가 들어서서 A부문으로 변경되어 합법적으로 노조를 결성하고 파업을 결행할 수 있게 되었다.

〈표 4〉 관할권의 범위를 통해 본 노조와 노동자 숫자

| 범위   | 노동조합   |       | 노동자       |       |
|------|--------|-------|-----------|-------|
|      | 수      | 백분비   | 수         | 백분비   |
| 연방관할 | 수      | 백분비   | 수         | 백분비   |
| A 부문 | 2,395  | 22.6  | 1,061,263 | 39.8  |
| B 부문 | 69     | 0.7   | 836,347   | 31.3  |
| 지방관할 | 8,146  | 76.7  | 769,448   | 28.9  |
| 총계   | 10,610 | 100.0 | 2,667,058 | 100.0 |

자료 : Zazueta 전개논문; Trejo y Woldenberg(1984:242)에서 재인용.

노조결성에서 결정적으로 중요한 것은 어떤 노조가 화해중재위원회(주정부의 관할권 아래 있는 경제활동의 경우)나 노동사회복지부(연방정부의 관할권 아래 있는 경제활동의 경우)로부터 ‘인정’을 받느냐 하는 점이다. 따라서 노조설립에 대한 최종 인정권은 노동자들이 아니라 전국 차원의 노조지도자, 노동부 관료, 그리고 사용자들이 행사하는 것과 마찬가지이다. 신설 노조가 법적 지위를 획득하기 위해서는 노동의회에 가맹한 유명한 노조연맹체에 가입하는 것이 훨씬 유리하다. 만약 공식노조의 바깥에 존재하는 독립노조가 법적 지위를 획득하려는 신청서를 낼 경우 (부분적으로 에체베리아 대통령 정부[1970-76] 초기에는 승인을 해주어 ‘민주적 경향’이 성장하는 데 큰 도움을 주었지만, 이후부터는) 정부관리들은 다양한 평계를 내걸어 거부하고 있다.

독립노조의 지도자들은 노조등록시 노동부와 공식노조의 집요한 방해로 애초부터 이

기기 어려운 싸움을 해야할 뿐 아니라 해고당할 위험을 감수해야 한다. 공식노조는 ‘배제조항’(Clausula de Exclusion : A부문에 속한 노조는 규정이 정한 이유에 의하거나 조합원 2/3 이상이 참여한 총회의 결정에 의해 특정 노동자를 노조에서 추방할 수 있고 이에 따라 고용주는 이 노동자를 해고할 수 있다)을 이용하여 노조내 반대세력의 성장을 막을 수 있다. 최근에 들어서 독립노조의 세력이 크게 감소했기 때문에, 제도혁명당의 통제로부터 벗어난 노조의 노동자수는 전체 조직노동자 숫자의 5% 미만에 불과할 것이다.

이외에도 노조등록에 명문화되지 않은 불문율이 두 가지 있는데, 첫째는 고위행정직을 대표하는 노조는 승인받을 수 없다는 것과 둘째는 이미 작업장이나 기업에 노조가 있는 경우 제2노조는 (A부문의 경우 법적으로는 결성이 허용되지만) 승인받지 못한다는 것이다. 후자는 노조들의 지나친 분열을 막고 통제를 원활히 하는 효과를 지니고 있다(Franco, 1991 : 114).

### (3) 단체협상권에 제약

노조의 결성과 파업권이 사실상 제약당하고 있는 것과 마찬가지로 단체협약 역시 노동자들의 의사와 무관하게 이뤄지는 경우가 허다하다. 그 중에서 대표적인 관행이 ‘법률계약’(contracto ley)과 ‘보호계약’(contracto de proteccion)이다.

전국적으로 업종별로 행해지는 ‘법률계약’은 특정 업종의 모든 노동자들에게 적용되는 포괄적 계약으로, 노조 대표 2/3와 기업주 대표 1/2이 동의해야 성립된다. 그러나 계약 조건의 협상은 대개 노조지도자 몇 명이 결정하므로 노동자들 전체의 이익에 반할 가능성이 크다. 한 번 협상이 이뤄지면 이 결정은 노조가 없는 동일 산업의 모든 공장에도 유효한 것으로 변한다. 현재 존재하는 법률계약은 19건이며(약 15만명 포함) 섬유업, 제당업, 알콜관련 업종, 고무가공업, 라디오 및 TV 업계 등에서 찾아볼 수 있다.

자동차산업의 경우 일반화되어 있는 ‘보호계약’은 기업주가 보다 대표성이 강한 노조의 출현을 미연에 방지하기 위하여 어용노조 지도자들과 결탁하여 기총 노동자들 몰래 가공으로 노조를 결성하고 단체협약을 체결하여 이를 화해중재위원회에 등록하는 관행을 말한다. 대부분 노조원들은 자신의 특정 노조의 소속이라는 사실조차 모르고 자신이 영향을 받게될 단체협약이 있다는 것도 모른다. 보호계약은 CTM, CROC, CROM과 같은 어용노조의 지도자들이 특정한 댓가를 받고 기업주에게 노동3권을 팔아넘긴 것이라고 해도 과언이 아니다. 연방지구 노사협정의 75%가 보호계약이라고 하며, 북부 마낄라 도라 공단의 대부분이 보호노조와 보호계약의 관행에 익숙하다.

### (4) 임금결정

1940년대부터 1982년의 위기에 이르기까지 멕시코는 단체협약과 최저임금제를 바탕으로 안정적인 임금체계를 유지해왔다. 멕시코 연방노동법은 최저임금을 결정하거나 연

간 이윤분배를 결정할 때 삼자위원회를 구성할 것을 명시하고 있다. 이에 따라 1962년 노동법 개정 당시 ‘전국최저임금위원회’(CNSM)를 설치할 것을 법에 정하였고 이후 2년에 한 번씩, 1973년 이후부터는 1년에 한 번씩 최저임금을 삼자협상 방식으로 책정했다. 그러나 경제위기가 심해진 1985년에 이르러 최저임금 책정을 전국최저임금위원회와 노동부가 필요시 조정할 수 있도록 제도를 변경함과 동시에 임금결정에 대한 삼자협상 방식을 사실상 유명무실화했다(Franco, 1991 : 112-3). 이후부터 임금은 경제정책의 종속변수로 변해 사실상 정부의 경제관료들이 일방적으로 책정하는 방식으로 변경되었다.

또 1950년대 이후 주택, 교육, 보건, 사회보장 등에 관한 사회소득을 노동자들이 확보할 수 있었다. 특히 고용주가 비용을 부담하는 전국노동자주택기금공단(INFONAVIT) 같은 것이 대표적인 예에 해당한다. 그러나 대다수의 농업인구와 비공식부문이 사회소득기금의 혜택에서 제외되기 때문에 수혜층은 인구의 40-50% 정도에 머물 뿐이다.

### III. 1980년대의 신자유주의 근대화와 노동정책

#### 1. 신자유주의 근대화 노선<sup>5</sup>

1982년 8월 멕시코 정부가 발표한 외채에 대한 모라토리움 선언은 기존에 멕시코 사회를 지탱시켜 왔던 사회경제 발전모델이 더 이상 유지될 수 없는 막다른 글목에 와 있음을 상징적으로 보여주었다. 폐쇄된 내수시장에 대한 무제한적 보호와 관료적 규제 및 개입에 바탕을 둔 국가주도형 발전모델은 이미 1970년대 초에 성장의 잠재력을 완전히 상실했지만 이해관계 세력의 집단이익과 타성에 의해 유지되어 왔으나, 1982년 외채위기라는 외압에 못이겨 모순이 폭발하고 만 것이었다.

대체로 1940년대에 완성된 멕시코형 국가주도 발전모델은 멕시코 혁명 이후 형성된 ‘권위주의적 사회국가’와 코포라티즘 체제의 발전과 비슷한 궤적을 그리며 유지되어왔다. 멕시코 국가는 1930년대 토지개혁을 통해 지대를 산업이윤으로 전화시켰고, 국영기업의 창설과 사적 자본에 대한 보조금 지원 등을 통해 국민경제의 발전에 박차를 가했다. 이 과정에서 관료제는 강력한 경제개입과 규제를 통하여 민간부문의 이윤활동에 호조건을 제공했고 경제에 대한 통제권을 장악하게 되었다. 이러한 발전모델은 적어도 1940-50년대까지는 별 무리없이 운영되었다.

정부는 엄격한 수입허가제를 실시하여 내수시장을 국내기업들이 독점적으로 장악하게 함으로써, 경쟁에 의한 이윤보다는 시장독점에 기초한 이윤추구 활동을 보장해 주었다(Rivera Rios, 1992 : 26-7). 그러나 내수시장 보호정책이 유치산업 보호의 차원에서 경쟁력 제고로 연결된 것이 아니라 ‘낭비적 보호주의’(Fajnzylber, 1990)로 귀결되어 결국

5 이 부분에 대한 상세한 내용은 이성형(1994)을 참조.

국내 소비자들은 절 나쁜 상품을 고가로 구입하는 결과를 가져왔다. 이와 더불어 막대한 재정지출을 통해 국영기업을 창설한다든지, 보조금과 신용을 자의적 기준에 의해 사기업에 공여함으로써 결국 정부의 재정은 만성적인 위기에 봉착하게 되었다.

1960년대에 이르면 자본축적에 대한 객관적인 요구와 기준의 발전전략 사이에 간극이 느껴지지만 기존 발전모델을 개혁하는 데 무력한 관료집단이 계속 재정적자를 통한 신용과 공공지출을 확장시켜 모순의 폭발을 방지했다. 이러한 위기상황은 1970년대에 들어 더욱 악화되어 만성적인 재정적자, 국제수지 적자, 부문간의 불균형 증대, 사회갈등의 증폭으로 표현된다. 특히 뽀르띠요 대통령기에는 석유붐에 힘입어 대규모 외채를 바탕으로 ‘경제의 석유화’를 전행시켰지만, 뒤이은 유가하락으로 엄청난 외채만 안게 되어 1980년대 고금리 시대에 멕시코 경제가 파탄하게 되는 중요한 원인을 제공했다.

1970년대에는 국가의 경제관리가 자본축과도 갈등을 빚게 되는 양상으로 발전했다. 자본축은 정경유착에 따른 비생산적 지출의 팽창, 재정적자 증가에 따른 인플레이션 등을 이유로, 나아가 이윤율 하락에 따른 위기감을 반영하여 기존의 국가전략의 효율성을 문제시하기 시작했다. 자본과 국가의 갈등은 시중은행의 신용 공급에 대한 통제권(정부는 중앙은행 지준금의 비율을 50%까지 올렸다)을 둘러싸고 증폭되다가 급기야 ‘은행 국유화’에 이르는 극단적인 조치로 귀결되기도 했다. 은행 국유화 조치는 국가와 금융자본 사이의 유대관계에 커다란 균열을 끊었고 나중에 금융자본에 의한 대대적 반격을 초래하게 된다(Maxfield, 1990).

1982년 외채에 대한 지불유예 조치는 결국 기존 축적전략의 생존 가능성이 전혀 남아 있지 않음을 역설적으로 외부를 통해 확인한 계기가 되었다. 만성적 재정적자에 기초한 공공지출이 외채위기와 인플레이션을 불러일으켰고, 경제의 효율성을 무시한 채로 과잉팽창한 국영기업은 자본축적의 요구를 벗어나 이윤의 위기를 놓게 되었다. 국내 소비자들은 국제경쟁력을 상실한 질낮은 제품을 상대적으로 높은 가격에 소비하게 되었고, 산업계도 과잉보호된 비효율적인 산업만 양산하여 기술흡수나 경쟁력 제고에 있어서 여타 개발도상국에 크게 뒤지게 되었다.

1982년 권부의 중심에 들어선 기술관료 부문은 미겔 델라마드리드 대통령을 중심으로 경제전략을 전면 수정하기 시작했다. 통상 ‘신자유주의자들’로 규정되는 이들은 기존의 전략을 180도 수정하여 경제의 대외개방, 민영화, 그리고 탈규제를 바탕으로 신경제전략을 추진했다. 이 전략은 이제까지 체제를 안정적으로 재생산해온 정치적·사회적 제도들을 부분적으로 파괴하는 데까지 나아가 멕시코 사회를 전반적으로 개편할 의지의 단면을 보이기도 했다.

‘기술관료적 발전프로젝트’ 또는 ‘초국적 발전모델’ 등으로 불리어지는 이 전략은 우선 외채지불의 의무를 다하기 위하여 수출산업을 적극적으로 육성하고, 재정적자를 줄이기 위해 국영기업의 민영화를 도모할 뿐 아니라 멕시코 경제의 대외개방화를 적극적으로 추진하는 것을 주요 목표로 삼았다. 이제 1930년대 이래 발전의 비용과 수익을 국가가 적절한 형태로 분배해온 제도적 장치였던 노동협약은 ‘노동시장의 유연화’란 명목으로, 산업의 합리화와 재구조화란 미명 아래 해체될 운명에 놓이게 되었다. 새로운 발

전모델은 수출산업에 종사하는 내외 자본파와 민영화를 통해 새로운 혜택을 받게 되는 거대기업집단들에게는 유리한 반면, 구조조정의 비용을 일방적으로 부담하게 될 임금노동자들에게는 크게 불리한 것이다.

## 2. 1980년대 이후의 노동정책

### (1) 1982-88년: 텔 라 마드리드 행정부

미겔 텔 라 마드리드 대통령 정부가 들어서서 새로운 발전전략이 채택되면서 노동자와 국가 사이의 노동협약의 성격에도 일련의 변화가 생겼다. 신정부는 국제금융계와 국내자본가 세력의 요구에 따라 통화주의모델에 입각하여 경제를 재구조화하면서 민중주의적 유산을 점차 파괴하기 시작했다. 그러나 1983년부터 1987년에 이르기까지 고율의 인플레이션 때문에 경제구조의 본격적인 재편성은 이뤄지지 않았고, 살리나스 정부가 들어서고 나서야 본격적인 변화가 일어났다.

외채위기를 매개로 표출된 경제위기를 타개하기 위해 정부가 취한 최초의 전략은 정체를 동반한 진축정책이었다. 모든 정책적 수단은 인플레이션의 진화와 재정적자의 감축에 동원되었다. 이러한 경제기조의 영향 아래 노동정책은 위기관리의 종속변수로 위치지워졌다. 이제 노동정책의 3축이라 할 수 있는 임금정책, 고용정책, 노조정책을 차례대로 살펴보자.

1982-88년간 일어난 노동정책의 변화 중에서 우선 뚜렷하게 확인할 수 있는 것이 전통적인 노동협약이 해체되는 경향이다. 텔 라 마드리드 정부는 임금결정 문제를 경제프로그램의 종속변수로 생각하고 이를 경제관료들의 고유 권한으로 만들었다. 임금은 이제 ‘협상’의 대상이 아니라 ‘경제기획(programacion)의 기술적 문제’(Zamora, 1990 : 114, 136)로 바뀌어 버렸다. 특히 인플레이션 퇴치의 주된 수단이 적자재정의 균형화와 임금 상승폭의 둔화에 기초하고 있었기 때문에 노동자들에게 돌아갈 불이익은 명백한 것이었다. 정부는 노조의 반발에도 불구하고 경제위기를 임금의 상승압력에서 찾는 기업인들의 주장에 전적으로 동의하고 이를 정책적으로 집행했다. 이로써 CTM과 CT의 임금 협상권은 사실상 박탈되었고, 삼자협상 방식의 전국최저임금위원회도 연방정부의 결정을 추인하는 ‘고무도장’으로 전락했다(Aguilar, 1992 : 76). 정부의 일방적 결정에도 불구하고 CTM과 CT는 이러한 변화에 대해 형식적으로 저항하는 데 그쳤을 뿐이었고, 독립노조들의 반발도 국지적 차원에 제한되어 있어 큰 반향을 일으키지 못했다.

여기에 더하여 정부는 임금결정에 관하여 제도개편을 단행했다. 1970년대 이래 임금은 연 1회 삼자협상의 방식으로 타결되었다. 그러나 1982년 연방노동법 170, 171, 173조가 개정되어 임금을 인플레이션의 양진에 따라 여러 번 정정할 수 있게 되었고, 1987년에는 헌법 123조의 수정을 통해 제도개혁이 완결되었다. 이 제도는 1982년부터 1986년 9월까지 매년 1월에 고정된 임금을 6월에 개정하는 방식으로 운영되었는데, 정부는 이를 통해 매년 노동자들의 거센 임금인상 압력을 피하고 단체협약을 순조롭게 계도하려

했다(Zamora, 1990 : 116). 그러나 1983년, 1986년, 1987년과 같이 고인플레이션이 양진하는 시기에는 이러한 조정에도 불구하고 실질임금은 큰 폭으로 하락했다. 연간 인플레이션이 140%로 높았던 1987년에는 정부가 최저임금을 세번씩(1, 4, 7월)이나 조정하기도 했다.

〈표 5〉 델 라 마드리드 행정부 하의 임금변동

| 해당연도   | 최저임금 전국평균<br>(현재 빼소 가격) | 실질최저임금<br>(1978년 빼소) | 실질최저임금지수<br>(1978 = 100) |
|--------|-------------------------|----------------------|--------------------------|
| 1982   | 275.11                  | 96.04                | 92.9                     |
| 1983   | 431.64                  | 75.04                | 72.5                     |
| 1984   | 665.75                  | 68.30                | 66.0                     |
| 1985   | 1036.41                 | 67.40                | 65.2                     |
| 1986   | 1769.14                 | 60.41                | 58.4                     |
| 1987.1 | 2760.83                 | 62.78                | 60.7                     |
| 4      | 3314.79                 | 60.62                | 58.6                     |
| 6      | 4080.08                 | 60.23                | 58.2                     |
| 7      |                         | 52.80                | 51.0                     |

자료 : CNSM ; Zamora(1990), p.115에서 재인용.

1987년 11월 증권시장의 폭락에서 시작된 경제공황은 급기야 달러투매를 불러 일으켰고 정부의 외환시장 개입으로도 진화되지 않아 빼소화의 40% 평가절하로 귀착되었다. 노동의회 산하 노조는 총파업 불사로 위협하면서 인플레이션과 평가절하를 보전하기 위해 임금을 최소한 46% 인상해야 한다고 주장했다. 노조와 기업 그리고 정부를 둘러싼 임금인상 공방전을 치르면서 정부와 기업측은 점차 임금을 포함한 상대가격의 안정화를 제도적으로 유지할 메카니즘이 필요함을 절실히 느끼게 되었다. CONCAMIN 의장인 비센떼 보르도니는 연대협약 구상을 12월 2일에 처음 공개했고, 이후 빠른 속도로 ‘경제연대협약’(Pacto de Solidaridad Económica)의 내용이 채워졌다.

경제연대협약을 통해 정부는 1988년 말까지 월별 인플레이션을 2% 수준으로 낮춘다는 야심찬 목표를 설정했다. 이에 따르면 최저임금의 상승율은 ‘기본 장바구니’(canasta basica) 물가에 맞추고, 기업주들도 공산품의 가격상승을 자체하여 인플레이션을 진화한다는 구상이었다. 그러나 현실을 보면 1987년 12월부터 1989년 1월 사이 인플레이션율이 78.5%에 달한 반면 임금상승율은 53.5% 수준에 그쳐 노동자들의 구매력은 최소한 24%나 하락한 것으로 드러났다(Campuzano, 1990 : 187). 이를 보면 경제연대협약이 임금정책에 관한 한 매우 보수적이며 긴축기조를 강화하는 제도적 개편임을 알 수 있다.

다음으로 고용정책에 대해 간략히 살펴보자. 긴축을 동반한 안정화 정책의 효과는 고용정책에서도 뚜렷히 나타났다. 정부 출범 이후 초기에 만들어진 「긴급경제재조직프로그램」(PIRE)이나 「국가발전계획」(PND 1983-88)은 “생산설비의 보호와 고용의 보전”

을 역설하고 있지만, 1982년 경제활동인구의 8% 수준이었던 실업인구가 6년 후인 1988년에는 20%에 육박할 정도로 급증했다.

정부의 긴축기조 경제정책이 생산설비의 감축을 불러일으켜, 매년 노동시장에 신규로 유입되는 100만명의 침입자가 새로 고용되기는커녕 기업의 청산, 도산, 작업장 폐쇄 등으로 기존 설비의 노동자들마저 쫓겨나는 신세가 되었던 것이다. 노동의회에 따르면 1986년 전반기에 매일 1,500명이 실직했으며 3일마다 작업장이 하나씩 문을 닫았다고 한다(Zamora, 1990 : 124). 이러한 사정은 정부가 추구한 '산업재편'(reconversion industrial) 프로그램을 통한 공기업 규모축소 및 민영화 계획과도 밀접한 관계가 있다.

이러한 정책은 노동자들의 단체교섭권이나 단체행동권에도 많은 제약을 가했다. 산업재편 프로그램은 결과적으로 노동시장의 유연화를 통해 노동자들의 힘을 약화시키는 역할을 했다. 정부는 기업의 해산, 파산, 합병, 매각, 위장폐업 등으로 노사관계를 기업가들에게 유리한 방향으로 역전시키려고 안간힘을 다했다. 작업장 보호라는 미명 하에 취해진 정부의 조치들은 과업시 노조의 힘을 약화시켜 대부분의 과업이 기업주들이 제시한 타협의 선에서 해결되게끔 유도했다. 이제 노조의 각종 기금조성도 매우 어려워졌고 노동자들에 대한 신용공여도 큰 폭으로 축소되었다. 노동자들의 고용안정 보장조항은 제거되었고, 노동일을 연장하고 계약제 임금을 축소하는 등 일련의 법률조항에 대한 개악도 이뤄졌다(Arroyo, 1992 : 102-3).

정부는 기업의 생산에 관련된 문제가 단체협상에서 배제된다고 유권해석을 내렸고 나아가 오로지 '생산성'만을 기준으로 노사관계를 재편할 것을 촉구했다. 또 공공부문의 정원을 축소하여 일용직을 증가시키거나 하청기업의 참여를 증대시켜 이 부문에 종사하는 노동자들의 고용안정성을 크게 위협했다.

이러한 엘 라 마드리드 정부의 노력은 전통적인 노동협약을 근원부터 해체하려는 것 이었다. 그러나 이 정부도 사회적 압력을 의식하여 경제계획을 세울 때 노조와 자본가 단체에 토론과 협의를 요청해 구체적인 계획(plan)이 '정치협약'의 한 형태로 존속할 수 있게끔 하는 독특한 정책결정 메카니즘을 발전시켰다(Durand Ponte, 1991 : 99). 이러한 부분은 신자유주의적 구조조정정책이 멕시코에서 작동될 때에는 군정을 경험한 칠레나 아르헨티나와 달리 부분적이거나마 여전히 '협약'의 형태를 유지한다는 특수성을 잘 보여 준다. 엘 라 마드리드 정부의 말기에 채택된 '경제연대협약'에서도 이러한 징후를 찾을 수 있다.

## (2) 1988-93년: 살리나스 행정부

### 1) 노동정책

1988년 부정으로 얼룩진 선거개표 과정을 거쳐 살리나스 대통령 정부가 탄생했다. 1988년 선거결과는 멕시코의 공식노조가 노동자표를 결집하는 데 실패했음을 보여주었고, 집권여당과 정부측도 코포라티즘 제도의 효능에 대해 의문을 품기 시작했다. 심지어 '라 끼나'(La Quina : 본명은 Joaquin Hernandez Galicia)가 주도하는 석유공사

(PEMEX) 노조는 노골적으로 집권여당 후보를 비판하면서 중도좌파를 대변한 까르테나스 후보를 지지하기도 했다.

이런 맥락에서 집권한 살리나스 대통령은 전임자 정부에서 시작된 신자유주의 근대화 전략에 적합한 노동정책을 적극적으로 추진하기 시작했다. 특히 신정부는 적극적인 대외개방 정책을 추진했는데, 이는 수입자유화와 관세하락 그리고 북미자유무역협정 추진으로 표현되었다. 이처럼 빠른 속도의 대외개방은 그 나름대로 노동 코포라티즘과 정치적 코포라티즘에 대한 살리나스 행정부의 정책에 큰 영향을 주었다고 볼 수 있다.

새로운 행정부는 전임 행정부와 마찬가지로 임금결정의 절대적 기준을 ‘생산성’으로 파악하면서, 노동력 재생산비용으로 사고하는 과거의 관행과 단절하였다. 아울러 삼자협상이 아니라 경제부처의 일방적인 결정에 의해 임금수준을 정했고, 과거 전국최저임금 위원회나 노동의회 그리고 CTM의 영향력을 완전히 백지화시켰다. 나아가 개방경제와 수출지향적 산업화에 적합한 노동환경을 재편성하기 위해 연방노동법과 기타 관계법령을 개정하여 국제경쟁력을 좀먹는다고 생각하는 노동자 보호조항이나 관행의 철폐를 위해 많은 노력을 경주했다(다음 절 참조).

여기에 더하여 신정부는 공기업의 민영화와 산업구조조정을 본격적으로 추진함으로써 노사관계에도 큰 변화를 야기했다. 공기업의 민영화는 강력한 노조를 바탕으로 고용의 안정성과 좋은 근로조건을 가지고 있었던 노동자들의 구조적인 역량을 해체하고 많은 실업자를 양산시켰다. 민간기업들은 자신들이 일방적으로 결정한 조건을 바탕으로 노무관리를 유연화했고 고용의 안정성과 노동3권을 크게 약화시킬 수 있었다.

살리나스 정부는 전임자와 달리 노동조합의 재구조화에도 큰 노력을 기울였다. 그는 대통령직에 취임한 지 얼마 안 되어, 먼저 자신의 신자유주의 근대화 정책에 반기를 들고 선거에서 야당을 지지한 멕시코석유공사의 노조지도자 ‘라 끼나’를 군사력을 동원하여 제거했다. 이 사건은 멕시코에서 몇 안 되는 대형노조가 권력 앞에서 제대로 저항 한번 못하는 무력함을 만천하에 내보인 사건이었다.<sup>6</sup> 나아가 살리나스는 노조의 지지동원에 소극적이었던 베누스 레이, 바르가스 라사로와 같은 노조지도자들을 무능하다는 이유로 제거하여 관변노조와 그 지도자들에 대해서도 압박을 크게 가했다(Aguilar, 1992 : 78-9).

또한 전통적으로 노동 코포라티즘의 중심축이었던 노동의회를 분열시키기 위해 CTM 와 갈등관계에 있는 CROC, CROM, CRT의 위상을 높여 분리지배를 획책했다. 정부의 분리지배 방안은 대안적 신노조세력을 창출하고 이를 강화시키는 방향으로 발전했는데, 그 대표적인 예가 살리나스의 지지를 받는 FESEBES(재화 및 서비스기업 노조연맹)이다. FESEBES는 1990년 전기노조, 멕시코 전력노조 등 6개 노조가 ‘노조혁신’을 내걸며 창설한 것이다. 이들은 개별기업 차원의 노사협상, 생산성과 품질향상 노력, 새로운 노사관계 창출을 내세우고 전통적 코포라티즘을 비판하는 새로운 어용노조들이다. 이러

6 차리스모 노조가 가장 발전된 형태로 나타난 것이 석유공사노조의 라 끼나派(quinismo)라 할 수 있다. 이것의 성장과 패배에 대해서는 Cruz Bencomo(1989)를 참조.

한 신노조 세력에 대한 지지전략은 살리나스 정부가 보다 유순하고 길들이기 쉬운 노조지도자들과의 연합을 결성하여 전통적으로 ‘혁명적 민족주의’ 조류에 포함된 민중주의적 노조지도자들을 주변화하려는 데 그 목표가 있다(Aguilar, 1992 : 79-80).

살리나스 정부가 전임 정부와 다른 점은 노사관계나 노조 문제에 노골적으로 개입하는 데 있다. 그러나 이러한 적극적 개입의 성격이 전체적으로 볼 때 노조의 재편성을 추구하고 코포라티즘의 성과와 한계를 재규정하고는 있지만, 코포라티즘 일반을 해체하는데까지 나아가지 않고 경제프로젝트에 적합하게 이를 보수하려는 데 그치고 있는 것 같다.

## 2) 노동법의 개정 시도

델라마드리드 대통령 정부 말기에 ‘경제연대협약’(PSE)이 체결된 이후 멕시코 정부와 집권여당은 경제현실에 맞는 노동법 개정을 조심스레 모색하기 시작했다. 어차피 경제개방과 대외지향적 수출산업화가 돌이킬 수 없는 방향이라면 노동환경 역시 여기에 맞게끔 개정하고 노동관계법도 현실에 부응하도록 손질해야 한다는 것이 정부당국과 기업인 단체들의 주장이었다. 이들에 따르면 국가경쟁력과 생산성 향상만이 노동에 대한 보상의 절대적인 기준이고, 이를 제외한 노동자 보호사항은 멕시코의 경쟁력을 좀먹는 비효율적인 제도일 뿐이었다.

노동법 개정이 최초로 본격적인 논의에 들어간 시기는 1989년 8월 살리나스 대통령이 하원 산하에 연방노동법(LFT) 개정준비위원회를 발족시켜 토론을 주도하면서부터이다. 이미 ‘국가발전계획’(PND)에서 안정적인 경제성장, 경쟁력, 생산성에 입각하여 임금정책과 기술개발 촉진정책을 실행에 옮기겠다는 기본노선이 정부당국에 의해 확정된 이후였고, 두 달 전 6월에는 기업가 단체인 ‘멕시코경영자연맹’(COPARMEX)이 「신연방 노동법 예비프로젝트 토론을 위한 경영자연맹의 기초시안 : 기본구상」이란 문건을 통해 개정안에 대한 청사진을 내놓은 바 있었다(<부표> 참조).

경영자연맹의 구상에는 노동의 유연성을 극대화하는 방향에서 노동법 개정을 추구하는 혼적이 많이 나타난다. 이들의 주장에는 노조후견제도를 폐지하여 노조의 권한을 축소할 것, 임금·생산성 연계, 작업배치이동의 극대화, 노동일의 수시변동, 고용안정성의 해체, 생산과정의 효율적 통제 등이 포함되어 있다. 이와 함께 노사관계의 급격한 악화를 예방하려는 의도에서 삼자 구조의 노사관계 틀을 유지하는 데에는 동의하나, 국가개입의 폭을 축소해야 한다는 논지가 포함되어 있었다(Bensusan, 1994 : 58).

이러한 논의는 「근대적 노조의 8개 사항」이란 담화를 발표한 1990년 5월 1일자 살리나스 대통령의 담화에서 보다 공세적으로 표현되었다. 살리나스는 생산관계에서 노사간의 대결관계를 지양하고 협조적인 태도를 취할 것, 하위 노조의 정치적·조합적 통제권을 둘러싼 상위노조간 싸움의 종식, 정치화된 노동운동의 종식과 노조의 자율성 제고 등을 공개적으로 친명하면서 전통적인 국가-노동 관계를 크게 수정할 것임을 시사했다. 살리나스의 담화는 제도혁명당 의장인 끌로시오에 의해 제도혁명당 개혁프로그램과 연계되어 구체적인 형태로 재천명되었는데, 그는 ‘부문’(sector) 또는 ‘코포라시온’(corpora-

cion)의 연합조직으로 편성되어 있는 현재의 당조직을 ‘지역적 구획’(sección territorial)에 따른 ‘시민’의 조직으로 재편할 필요성을 강력하게 천명했다. 이러한 언급은 점차 부문의 정치적 영향력을 배제해가겠다는 정치적 의지를 표명한 것이라고 하겠다. 만약 이러한 조직 재편성이 실행된다면 전통적으로 강력한 세력으로 위치하고 있는 제도혁명당내 조직노동의 위상은 크게 혼들릴 것이고 과거의 제도 하에서 큰 혜택을 받아온 노조 상층부의 정치적 공간도 사라질 것이 분명했다.<sup>7</sup>

물론 이러한 정부와 여당의 정치적 움직임과 기업주들의 시도에 강력한 반대의사를 제기하고 나선 것이 조직노동내 중심인 멕시코노동연맹이었다. 멕시코노동연맹으로서는 자신의 정치적 생존을 위해서라도 이러한 조직개편과 연방노동법 개정은 막아야 했다.

#### IV. 노조와 노동운동의 대응

##### 1. 노동의 패배

1982년 이후 정부의 신자유주의 정책에 따른 반노동 정책에도 불구하고 멕시코 노동운동은 한 연구자의 표현대로 ‘침묵의 소리’(Middlebrook, 1989)로 일관했다. 정부는 전통적으로 삼자협상의 파트너였던 CTM과 노동의회의 역할을 효과적으로 약화시켰고, 노동관계법을 개악하려는 일련의 조치를 취했다. 노동조합을 유순하게 길들이고 집권세력의 의도에 맞게 숙정하는 데 살리나스 정부는 현재까지 성공하고 있는 것처럼 보인다. 그런 점에서 노동운동은 일반적으로 방어적인 태도를 취하면서 퇴조의 분위기에 젖어 있는 것 같다. 한 연구자는 이러한 현실을 ‘노동의 대패배’(una gran derrota obrera) (Mendez y Quiroz, 1992 : 159)라고 규정짓고 있다.

확실히 자본측과 국가의 공세 앞에서 노동측은 침묵으로 일관하고 있다. 아래의 도표에서 보듯, 노동자들과 조합이 전통적으로 압금협상과 단체협약 간섭에서 압력수단으로 이용하던 파업의 위협과 파업빈도가 1982년 이후 약 10년 동안 쭉 감소되어 왔음을 쉽게 확인할 수 있다. 파업에 참가한 노동자 숫자도 감소추세에 있다. 다만 1986년 산업재편(reconversion industrial)이 본격적으로 시작되는 시기에 대기업을 중심으로 파업횟수가 조금 증가했고 파업 참가자수가 늘어난 것 외에는 노동운동의 협약한 대응이 눈에 띈다. 파업은 1980년대의 장기적인 경제위기, 긴축재정, 점증하는 비공식부문과 대량 실업이 만연한 상황 속에서 노조의 효과적 투쟁수단이 되기 힘들었던 것이다. 특히 노동시장에서 볼 수 있는 노동력의 만성적 공급초과상황은 조직노동의 협상력을 위축시

7 미겔 델라마드리드 대통령 정부 아래 제도혁명당의 기본구조를 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있 는 CTM과 제도혁명당 혁신파 사이의 논쟁에 대해서는 Ortega Aguirre(1993)를 참조. 당내 혁신파 (renovador)들은 ‘지역 섹션’을 기본구조로 하는 ‘시민의 정당’으로 개편할 것을 주장하는 반면, 당 내 보수파(일명 ‘공룡파’, dinosaurio)들과 CTM은 전통 부문조직의 중심성을 강조한다.

쳤고, 파업과 같은 대응보다는 순응적인 태도로 적응할 것을 요구했다.

〈표 6〉 파업 관련 지표(1982-1991)

| 해당연도 | 파업의 위협(a) | 파업횟수(b) | 위협지수(b/a:%) | 파업참가자수  |
|------|-----------|---------|-------------|---------|
| 1982 | 16,030    | 675     | 4.2         | 213,531 |
| 1983 | 13,536    | 230     | 1.7         | 125,770 |
| 1984 | 9,052     | 221     | 2.4         | 64,994  |
| 1985 | 8,754     | 125     | 1.4         | 60,841  |
| 1986 | 11,579    | 312     | 2.7         | 82,844  |
| 1987 | 16,142    | 174     | 1.1         | 201,386 |
| 1988 | 7,730     | 132     | 1.7         | 117,786 |
| 1989 | 6,806     | 118     | 1.7         | 58,154  |
| 1990 | 6,395     | 150     | 2.3         | 49,317  |
| 1991 | 7,007     | 136     | 1.9         | 64,854  |

자료 : Secretaria del Trabajo y Prevision Social

Mendez y Quiroz(1992:161)에서 제안용함.

에체베리아 말기의 극심한 혼란 속에서 정권을 이어받은 텔 라 마드리드 대통령은 곧 '국가발전계획'에 입각하여 긴축기조의 경제정책을 실시했다. 이러한 노선전환에 대해 사전에 논의를 거치지 못했던 CTM은 독립노조인 STUNAM과 SUTIN의 지지를 업고 신행정부의 경제정책과 노동정책에 공개적으로 도전했다. 1983년 6월에 절정을 이뤘던 파업은 정부의 강경한 대응으로 곧 수그러들었다. 이에 CTM은 다시 노·사·정 사이의 전국연대협약을 제안하지만 정부의 반대에 부딪혀 무산된다. 다만 8월에 이르러 제한된 형태로 노동의회와 CONCAMIN이 노사협약에 서명했다. 이 시점을 계기로 국가와 사용자측은 신전략에 따라 노동문제를 기업의 생산력과 경쟁력의 종속변수로 파악하기 시작했다. 몇몇 기업은 본격적인 산업체구조화에 들어갔다. 포드社는 3,000명을 해고했다. 디나社와 르노社에 일어난 파업은 결국 기존 단체협약의 변경과 2,000명의 감원을 조건으로 임금인상에 합의하는 것으로 타결되었다. 멕시코항공의 파업은 정부의 기업수용으로 끝났다. 카나네아에서도 민영화에 반대하는 파업이 일어났고, SME도 정부시책에 반대하여 단체협약의 고수와 임금인상을 목표로 파업을 일으켰다.<sup>8</sup> 그러나 이 시기부터 사용자측은 대부분 큰 저항없이 자신들의 목표를 이루게 되고, CTM을 포함한 공식노조들은 사실상 정부와 사용자측의 전략에 대해 말로는 저항하지만 실제적으로는 복인하는 이중적 태도를 취하게 된다.

1983년 하반기부터 1985년 말까지 CTM이 임금인상투쟁을 포기한 대신 정부가 약속한 사회부문(sector social)을 통한 경제관리 참여에 몰두하면서 파업의 파고가 약간 수그려 들었다. 즉 생필품에 대한 생산과 공급에 노조가 참여하면서 정부와 공식노조 사이의

8 이러한 파업운동과 결말에 대한 구체적 소개로는 La Botz(1992)를 참조.

갈등은 수그러들게 되었다. 그려는 와중에도 기업의 생산 재구조화 전략은 점차 강화되어 고용보장 조항이나 단체협상권 등이 약화되기 시작했다. 특히 정부는 수용을 통해 반국영기업 노동조합의 임금협상권이나 여타 권한들을 체계적으로 해체하기 시작했다. 공식노조들은 이러한 도전을 수동적으로 받아들였고, 민주적 독립노조들은 국지적 차원에서 저항했으나 대세를 변화시키기에는 역부족이었다.

1986년부터 향후 2년간 국가와 기업의 근대화 정책에 따라 노동운동은 패배의 높이 깊이 빠져들었다. 정부와 기업은 계속 저임금 정책을 유지하면서도 전품목에 대한 가격 인상을 줄곧 시도하였다. 이제 또르띠야(tortilla)나 유유, 계란, 육류, 식용유에 대한 정부보조금 지급도 중단되었다. 당연히 노동자의 생계비가 올라갔다. 1982년부터 1987년 9월까지 소비자 물가지수의 급등에 따라 실질최저임금은 45%나 하락했다(〈표 5〉 참조).

1986년부터 시작된 ‘산업재편’(Reconversion Industrial) 프로그램은 노동자들에게 또다른 위협요소로 작용했다. 노동일, 기술혁신, 임금, 노조조직 등 과거 단체협약에서 규정된 내용들은 이제 기업주의 일방적인 통보사항이 되었다. 노동의회의 통계에 의하면 1986년에는 매일 1,500명의 노동자들이 해고되었다. 1986년 1월부터 3월까지 약 50만명의 노동자가 실직상태로 변했다. 공개적인 실업자만도 600만명, 반실업자가 1,200만명에 유판했고 매년 노동시장에 신규로 흘러들어오는 80만명도 실업자군에 추가되었다 (Mendez y Quiroz, 1992 : 164).

1986년 SME가 국가와 자본측의 공세에 맞서 임금연동체, 집단협약, 예산에 대한 노동자 통제권을 내걸고 파업을 감행했다. 이것이 임금협상에는 큰 성과를 올리지 못했지만 정직의 분위기를 깨었다는 점에서 큰 의미가 있었다. 점차 노동자 생활수준이 하락하고 역사적 성과물이 침식되자 1987년 벽두부터 CTM이, 그리고 노동의회가 뒤따르면서 총파업을 벌이겠다고 위협했다. 그러나 공식노조의 위협은 말로만 끝나고 SME만 실제로 파업에 들어갔다. 정부는 곧 파업을 ‘불법’이라 선언하고 기업에 대한 행정개입에 착수했다. 4월에 파업을 벌이기로 한 노동의회의 위협도 실현되지 않았다. 오직 전화국 노동자들만 파업을 벌였으나 정부는 곧 기업수용을 명했다. 이 순간 공식노조들은 침묵으로 일관했으며, 저항적인 두 개의 노조는 결정적인 패배를 경험하고 말았다.

이 해 12월 정부와 국내자본측은 노동측에 강압적인 방식으로 ‘경제연대협약’에 서명할 것을 요구했다. 노동측의 협약서명은 정부와 기업의 산업재편을 이미 기정사실로 받아들이는 것과 동시에 대결자세를 포기하고 협조적 태도를 견지한다는 약속을 의미했다. 제도혁명당 정부는 다시 한 번 노동자들에 전혀 양보조치를 취하지 않으면서도 노동조합들을 통제할 수 있는 능력을 보여주었고 공식노조측은 수동적으로 패전문서에 도장을 찍었던 것이다.

1988년에 들어서서 ‘경제연대협약에 저항하는 전국전선’이 결성되었다. 약 30만명이 소칼로 광장에 모여 정부를 성토했지만 노동자들과 공식노조들은 불참했다. 물론 CTM과 노동의회도 연대협약을 비난했고 파업위협을 들먹이면서 형식적으로는 저항하였다. 그러나 이들 세력은 모두 임박한 총선에서 자신들이 차지할 제도혁명당내 선거후보직 배분문제 타협에 마음을 빼앗기고 있었고, 결국 공식노조는 노동절에 살리나스 후보를 지

지하는 행진에 참석하는 에피소드를 넣았다. 1987년의 폐배로 SME도 입장을 바꿔 살리나스를 지지하는 쪽으로 돌았다. 이제 노동운동의 구조적 역량은 크게 손상되었고 투쟁의 방식도 대결에서 타협 또는 굴종으로 바뀌어버렸다. 1988년 7월 6일 선거 이후 전개된 부정시비에도 노동측은 전혀 개입하지 않았다. 1968년 사태 이래 코포라티즘 체제의 능력이 다시 한 번 선명하게 드러났다. 노동측은 정치적 격변의 결정적인 순간마다 ‘침묵’으로 일관했다.

## 2. 노동법 개정 저지

텔라 마드리드 행정부를 이은 살리나스 행정부는 앞서 보았듯이 과거 몇 년간 실시한 노동의 유연화 정책에 법적 정당성을 부여하기 위해 노동관계법 개정(또는 개악)을 시도했다. 1989년 8월 입법부의 주도로 시작된 노동법 개정토론은 과거의 유산을 완전히 해체할 것을 요구하는 자본측과 이를 거부하는 노동측의 팽팽한 접전으로 연결되었다.

그러나 살리나스 정부는 ‘생산성’ 제일주의를 내세우면서 기업의 생산적 재편을 크게 지원하는 동시에 저항적 노조를 체계적으로 억압하면서 전임자의 정책을 더욱 강화시켰다. 신정부는 과거 경제연대협약의 뒤를 잇는 ‘안정과 경제성장을 위한 협약’(PECE)을 체결하고, 이 협약의 제2항에 따라 향후 노사합의 아래 ‘전국생산성 및 품질향상 합의’(ANPEC)를 도출하기 위해 수많은 노력을 기울인 끝에 2년 뒤인 1992년 5월 ‘전국 생산성협정’(Acuerdo Nacional de Productividad)을 체결하는 데 성공했다.

합의를 협정으로 끌어내는 과정에서도 노·사·정 사이에 또 한 차례 격돌이 있었다. 경영자연맹은 과거 자신들의 주장을 11개 조항으로 제시하여 멕시코 노조가 정치적 성격을 탈피하고 생산성 제고에 동참할 것을 요구했다. 기업인들은 이제부터 상위 노조의 권능을 인정하지 않고 기층노동자들의 대표성을 갖는 기업별 노조와 직접 협상할 것이라고 천명했다. 이를 주장의 상당 부분은 살리나스 대통령이나 제도혁명당 간부의 담화에, 또 얼마 전에 체결된 협약에 반영된 바 있었다.

기업주들과 정부가 공동전선을 펴면서 노동관계법을 개정하려고 하는 와중에도 조직 노동측은 정작 의견통일을 이루지 못한 채 시간을 허비하고 있었다. 조직노동의 의견을 집약적으로 대변하는 노동의회 내에서도 협상의 대표권을 선점하려는 조직들 사이의 대립으로 애초부터 의견이 크게 갈렸다. 특히 멕시코노동연맹, 혁명적 노동농민연맹, 멕시코지역노동연맹(CROM) 셋 만으로 대표단을 구성하려는 피델 벨라스케스의 안에 여타 조직 지도자들이 반발하면서 내부갈등은 상당히 심각하게 전개되었다. 이와 더불어 노동부문 내에서도 연방노동법 개정방향을 둘러싸고 약간씩 의견차가 있었기 때문에 강력한 공동전선을 구축하는 것이 쉬운 일은 아니었다(〈부표〉 참조).

1991년 6월 20일 노동사회복지부는 생산성 제고를 위한 TQC 이념을 강조한 ‘생산성과 노동능력 제고를 위한 전국프로그램’을 발표했다. 노동측에서 FESEBES, 진정노동전선(FAT), 멕시코국립자치대학교노조(STUNAM), 전국교육노동자노조(SNTE) 등은 비

교적 긍정적인 측면에서 접근했는데, 대부분 현 단계에 진행되고 있는 산업구조의 재편성과 자구노력은 피할 수 없는 현실이라는 것을 자각한 소산이기도 했다. 제도혁명당의 일부로서 국가와 동맹관계에 있는 멕시코노동연맹을 포함한 공식노조세력들도 공개적으로 전국프로그램을 지지할 수밖에 없는 입장이었다. 멕시코노동연맹과 정부의 관계에서 갈등은 점점 누적되어갔다. 새로운 노사관계가 확산되고 노동법이 개정된다면 연맹의 정치적 생존 가능성은 그만큼 약화되어 버리기 때문이었다. 그러나 조직노동세력은 정부와 기업측의 주장에 대해 명확한 대안을 제시하지 못하고 계속 상황의 논리에 말려 허약한 대응으로 일관했다.

이러한 맥락에서 멕시코경영자연맹이 강력한 어조로 헌법 제3, 27, 28, 123조와 연방노동법을 개정할 것을 또다시 요구했다. 벨라스케스는 곧 노동의회내 36개 조직과 독립노조의 참여 하에 공동전선을 결성하여 결사적인 반대투쟁에 나섰다. 이들이 경영자연맹의 번의와 정부의 명확한 입장 표명을 요구하며 헌법광장에서 대규모 대중집회를 개최하자, 놀란 정부는 급기야 중재에 나서 경영자연맹의 번의를 요구했고 헌법과 연방노동법 개정의도가 없다는 점을 공개적으로 천명했다.

1992년 초에 들어오면서 멕시코노동연맹은 제12차 전국대회에서 노동관계법 개정에 대한 명백한 반대의사를 결의하고 아울러 제도혁명당이 부문의 참여제한을 계속 추진한다면 당을 탈퇴하겠다고 위협했다. 코포라티즘을 수호하려는 노동연맹측과 이를 신자유주의적 근대화에 적합한 형태로 재편하려는 살리나스의 ‘사회적 자유주의’ 노선이 근본적으로 갈등을 일으켰던 것이다(Mendez y Quiroz, 1993a).

적어도 이 갈등에서 승자는 노동관계법 개정을 저지한 피델 벨라스케스인 것처럼 보인다. 그러나 1992년 5월 25일 체결된 ‘전국 생산성 품질향상 합의’(ANPEC)는 이러한 평가가 별 근거없다는 점을 잘 보여준다. 사실상 이 합의내용 안에는 생산성에 관련된 문제를 기업측이 노동자들과 직접 협상할 수 있게 했고, 생산성 증가에 따른 수익배분 문제와 같은 사안은 구체화되지 않은 채로 흐지부지되었기 때문이다.

애초에 노동관계법 개정에 큰 관심을 가지고 밀어부칠듯한 기세로 덤비던 살리나스 정부가 작년부터 발을 빼기 시작한 이유는 무엇일까? 여기에는 여러가지 이유가 있다. 먼저 이미 노동현실이 경영자들과 경제관료들의 의도대로 변하고 있기 때문에 굳이 무리를 해가면서 헌법과 연방노동법을 개정해야 할 이유가 없다는 것이 첫번째 이유가 될 수 있다. 정부는 수시로 여러가지 협약, 협정, 그리고 노동정책을 통해 노동현실을 경제환경에 맞도록 유연하게 변화시키는 데 비해, 조직노동측은 ‘침묵’이나 수동적인 저항으로 일관하고 있기 때문이다. 공식노조측은 상층부의 정치적 공간 확보에 더 큰 관심을 보이고 있을 뿐, 기층 노동자 대중의 생활상에 대해서는 무관심하다고 할만큼 반응이 허약하다.

두번째 이유로 들 수 있는 것은 1992년 이후 북미자유무역협정 협상이 본격적으로 진행되어 왔기 때문에 노·사·정 갈등으로 협상력이 약화될 것을 우려한 정부측이 무리한 법률개정을 중도에 포기한 점이다. 특히 노동관계법 개정으로 노사갈등이 증폭되어 정부가 허약한 입장에 빠진다면 미국이나 캐나다에 대한 멕시코 정부의 협상력이 치명적

인 손상을 입을 뿐 아니라 협정체결의 속도에도 부정적 영향을 줄 것이기 때문이다.<sup>9</sup>

세번째 이유는 살리나스 대통령의 임기가 이 시기에 이르면서 말기로 접어들었기 때문에 차기 대통령선거를 걱정해야 하는 정부와 제도혁명당으로서는 노동부문의 저항을 유발하여 강표요인을 애써 만들 필요가 없다는 것이다. 그런 맥락에서 1992년을 기점으로 공식노조의 영향력은 과거의 약세에서 벗어나 시간이 흐를수록 강해져왔다. 1988년 대통령선거에서 노동자표의 대규모 이탈을 경험했던 제도혁명당은 선거국면에서 다시 전통적인 노동·국가 동맹노선을 복원하려 했고, 가급적이면 이 시기에 노동법 개정과 같은 민감한 쟁점이 정치화되는 것을 피하고 싶었던 것이다.

대통령선거가 끝난 현 시점에서 멕시코의 공식노조들은 자신들의 코포라티즘적 권력을 해체시킬 수 있는 현법 및 연방노동법 개정과 같은 사안이나 제도혁명당의 조직개편에 대해서는 완강하게 저항하고 있으나, 대체로 산업재구조화에 따른 노동의 유연화 전략은 수동적으로 승인하고 있는 상태이다. 이들은 여전히 국가가 자신들의 노동부문 대표권을 보존해주기를 바라고 있으며, 집권여당과 정부 역시 신자유주의 근대화 정책이 몰고온 정치적 위기와 정당성 위기에 직면해 있으므로 공식노조와의 정면대결을 피하고 있다. 사실 현집권층으로서는 공식노조만큼 든든한 후원자도 없기 때문에 오랜 기간 동안 ‘곁으로는 싸우지만 속으로는 서로 인정할 수밖에 없는’ 관계를 청산하지 않을 것으로 보인다.

## V. 멕시코 코포라티즘 체제는 어디로 가나?

1982년 이후 멕시코 사회에서 코포라티즘에 대한 인식은 점차 부정적인 것으로 변해왔다. 좌파들은 코포라티즘이 민주화의 장애물이 되고 있다고 비판하는 한편 신자유주의자들은 노동 코포라티즘이 경쟁력, 효율성, 근대화의 방해물이라고 비판하고 있다. 좌파는 좌파대로 우파는 우파대로 코포라티즘의 사용가치가 소진되었다고 판단한다. 특히 공세적 국제화 전략을 추구하고 있는 멕시코 정부와 기업측은 저임금 노동력의 유인을 적극적으로 활용해야 하기 때문에 코포라티즘의 사회적 비용을 더 이상 부담하려 하지 않는다. 이런 맥락에서 멜라 마드리드 행정부와 살리나스 행정부는 노동시장의 유연화와 조직노동의 탈정치화를 지속적으로 추진해왔다.

이러한 정부와 자본측의 반노동자적 태도에도 불구하고 아직까지 조직노동의 움직임은 수세적이며 미미한 수준의 저항에 그치고 있다. 노동운동이 허약하게 대응하는 이유는 대체로 다음과 같은 이유 때문일 것이다. 첫째, 대통령을 정점으로하는 권위주의적

9 클린턴 행정부의 일부 관리들도 이와는 다른 논리로 멕시코의 노동관계법 개정을 반대한다. 이들은 만약 멕시코가 코포라티즘 체제를 포기하고 기업별 노사체제로 수정하여 자유주의 원칙에 입각한 노사관계를 확립한다면, 노동환경의 악화로 멕시코 국경을 넘는 멕시코인들이 더욱 늘어날 것이라는 우려를 표명한 바 있다.

통제메카니즘이 여전히 잘 작동하고 있기 때문에 저항을 조직화하는 것이 쉽지 않다. 둘째, 실업이 만연하고 비공식부문의 비중이 증대하고 있는 상황에서 조직노동의 협상력이 제대로 발휘되기 힘들기 때문이다.셋째, 조직노동 내부에 혼 단계에 작동하는 코포라티즘에 대체할 만한 믿음직한 대안이 없기 때문이다. 그러므로 우리는 현재의 상황을 기로스와 멘데스의 평가대로 ‘노동의 대폐배’라고 규정할 수 있다. 노동부문 내부의 입장도 통일되지 않았거나, 이들은 정부와 기업가들의 공세에 대해 영향력을 행사할 만한 뚜렷한 대안을 제시하지 못하고 수세에 굽급하기 때문이다.

이제 향후 국가-노조의 관계의 변화방향을 가늠하기 위해 1980년대에 생겨난 조직노동내 다양한 조류들의 입장 차이를 간단히 살펴보기로 하자. 어차피 미래의 변화방향도 이러한 조류들의 이합집산 속에서 찾을 수 있기 때문이다.

조직노동 내부에 가장 큰 영향력을 확보하고 있으며 ‘전통적 코포라티즘’ 세력이라 할 수 있는 CTM이나 전국 산별노조들의 지도자들은 1980년대 이후 신자유주의 근대화 정책을 비난해왔다. 그러나 적어도 현실적으로는 자본측의 재구조화와 탈규제 전략을 ‘주어진 것’으로 보고 순응하는 이중적인 태도를 취해왔다. 좋게 평가하자면 ‘실용주의적’ 노선이고 나쁘게 말하면 ‘기회주의적’ 태도(*sindicalismo de oportunidad*)를 취하고 있는 셈이다. CTM은 페넬 벨라스케스를 중심으로 여전히 국가와 당에 대한 노동부문의 코포라티즘적 참여에 미련을 버리지 못하고 있다(Mendez y Quiroz, 1993 : 8-17). 이런 맥락에서 코포라티즘적 지분의 축소를 막기 위해 때때로 정부 여당에 대한 비판도 서슴치 않고 있으나 오래 전에 비판의 날카로움을 잃었다.<sup>10</sup> 다만 정부가 넓은 코포라티즘 제도를 버리고 대체할 카드가 신통치 않다는 데 큰 기대를 걸고 국면의 전환만 기다리고 있을 뿐이다. 이들은 제도혁명당의 지지도가 낮아질수록 자신들의 가치는 올라갈 것이다며 전통적 코포라티즘 메카니즘도 회복될 것이라고 믿는다.

반면 ‘네오코포라티즘’ 또는 ‘근대화 코포라티즘’ 세력이라 할 수 있는 FESEBES를 중심으로 한 노동운동은 일단 신자유주의 경제전략의 기술적·경제적 근대화의 측면을 수용한다. 따라서 기업이 기술적 경제적 측면에서 노동과정을 재구조화하거나 합리화하는데에는 협조적인 태도를 취하고 있다(그러나 이러한 태도가 폭스바겐 공장에서 볼 수 있는 바와 같은 생산성과 품질의 근대화를 뜻하는 것은 아니다). 이 세력들은 CTM과 달리 제도혁명당에 예속되어 있지는 않지만 국가와 자본에 대해 타협적이고 협조적인 태도로 일관하고 있다. 그러나 조합의 내부 민주화나 노동축이 생산과정에서 적극적으로 참여하는 산업민주주의적 지향과는 거리가 멀고 여전히 권위주의적 통제방식을 취하고 있다.

이 밖에도 ‘보호조합주의’(el sindicalismo de proteccion) 조류라고 할 수 있는 CROC과 같은 연맹체에서 볼 수 있는 반응이 있다. 이들은 CTM과 마찬가지로 국가와 당에 대한 코포라티즘적 관계를 계속 유지하고 있으나, 노사갈등이나 신자유주의적 근대화와

10 제도혁명당내 노동부문에 대한 후보 배분율은 1988년 21%(75석)였으나 1991년 16%(57석)로 크게 감소했다. Reyes del Campillo(1992 : 77).

탈규제에 대해 협조주의적 태도를 취한다. 매우 엄격한 권위주의적 조합주의를 취하고 있는 이들은 국가개입과 코포라티즘에 대한 태도를 제외한다면 여러가지 측면에서 ‘백색조합주의’와 유사하다. 또 몬페레이 공단 주변에서 많이 볼 수 있는 ‘백색조합주의’(el sindicalismo blanco) 조류는 극단적인 친기업적 반국가주의를 표방한다. 이들은 정부의 신자유주의적 경제전략에는 동의하지만 노사관계나 경제에 대한 어떤 형태의 국가개입도 완강하게 거부한다. 이 세력은 기업주의 일방적 후원·수혜 관계를 받아들이며 모든 종류의 노사갈등을 부정하고 있다.

이러한 네 가지 조류의 흐름을 볼 때 1980년대를 지나면서 멕시코 정부와 기업측의 노조 길들이기 전략은 전체적으로 성공적인 것처럼 보인다. 공식노조나 FESEBES와 같은 네오코포라티즘 노조들은 물론 CROC이나 백색노조들 모두 정부와 기업측의 신자유주의 전략에 묵시적으로든 명시적으로든 동조하고 있기 때문이다. 그러나 신자유주의 근대화 전략에 대한 폭넓은 합의에도 불구하고 노동 코포라티즘이 해체되는 속도는 생각보다 훨씬 완만하다.

경제적 논리를 따르면 신자유주의 근대화 노선과 코포라티즘 노동체제는 갈등관계에 있지만, 정치적 안정과 정권유지라는 정치적 논리에 의해 코포라티즘 체제는 자신의 생명을 유지하고 있는 것이다. 살리나스 정부는 개혁기에 필요한 정치적 기반의 잡식을 막고 제도혁명당의 안정적인 권력승계를 확보하기 위해서 집권 말기에 올수록 공식노조를 다시 께안는 방향으로 기운 것 같다. 아직도 안정적인 성장궤도에 진입하지 못한 경제적 상황 속에서 정치적 위기까지 도래한다면 상황을 도저히 통제할 수 없다고 판단하기 때문이다. 살리나스가 CTM의 대체세력으로 키웠던 FESEBES를 중심으로 한 네오코포라티즘 세력도 CTM을 대행하기에는 아직 약체이다. 이런 맥락에서 신자유주의 전략과 코포라티즘 사이의 양립불가능성을 지적하고 코포라티즘 체제가 조만간 해체되리라고 주장하는 논자들의 경제주의적 논리는 최근까지 진행되고 있는 현실과는 다소 괴리가 있다고 말할 수 있다.

멕시코 정치의 기반인 코포라티즘적 국가-노동 관계는 구조적 한계 내에서 신자유주의 경제개혁에 적합한 형태로 보수될 뿐이지 해체되거나 크게 악화되지는 않을 것 같다. 심각한 정당성의 위기에 직면한 집권여당은 지지기반의 부식을 우려하고 공식노조의 지도자들은 이제껏 누리던 특권의 상실을 두려워하며 저항하는 가운데 뚜렷한 대안이 없는 상황에서 관성의 힘으로 코포라티즘 체제는 유지되고 있는 것이다. 물론 이러한 상황이 계속 유지된다면 보장도 없다.

### 〈참 고 문 헌〉

#### 이성형

1994 “멕시코의 신자유주의 경제개혁 : 1982-1993년간 실험의 명암”, 『비교경제연구』 제2호, 한국비교경제학회 편, 서울 : 박영사.

Aguilar Garcia, Javier

- 1992 "El Estado mexicano, la modernizacion y los obreros," en Alonso, Aziz y Tamayo (1992).
- Alonso, Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo(coord.)
- 1992 *El nuevo Estado mexicano III. Estado, actores y movimientos sociales*, Mexico : Nueva Imagen.
- Arroyo, Alberto
- 1992 "El Estado mexicano de los anos ochenta y sus trabajadores," en Alonso, Aziz y Tamayo(1992).
- Aziz N., Alberto
- 1989 *El Estado mexicano y la CTM*, Mexico : Ediciones de la Casa Chata.
- Banuelos C., Martha
- 1991 "El corporativismo sindical ante las politicas de cambio," *Polis 91: Anuario de sociologia*, Mexico : UAM-Iztapalapa.
- Bensusan, Graciela y otros
- 1985 *El derecho laborl*, Mexico : Siglo XXI.
- Bolivar E., Agusto, Luis Mendez y Miguel Angel Romero Miranda
- 1992 "El nacimiento del Estado liberal social 1982-1992," *El Cotidiano*, 50, septiembre-octubre.
- La Botz, Dan
- 1992 *Mask of Democracy: Labor Suppression in Mexico Today*, Boston : South End Press.
- Camacho, Manuel
- 1981 *El futuro inmediato.*(Vol.15 of La clase obrera en la historia de Mexico, edited by Pablo Gonzalez Casanova), Mexico : IIS/Siglo XXI Editores.
- Campuzano M., Irma
- 1990 "El impacto de la crisis en la CTM," *Revista Mexicana de Sociologia*, No.3, julio-septiembre.
- Collier, Ruth Berins
- 1992 *The Contradictory Alliance: State-Labor Relations and Regime Change in Mexico*, Berkeley, CA. : University of California, Berkeley. Research Series No.83.
- Collier, Ruth Berins and David Collier
- 1991 *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton : Princeton University Press.
- Cordoba, Efren
- 1989 "From Corporatism to Liberalisation : the New Directions of the Brazilian system of Industrial Relations," *Labour and Society*, 14(3), July.
- Cordova. Arnaldo

- 1979 *La politica de masas y el futuro de la izquierda en Mexico*, Mexico : Era.
- Couffignal, Georges
- 1990 "La gran debilidad del sindicalismo mexicano," *Revista Mexicana de Sociologia*, No. 3, julio-septiembre.
- Cruz Bencomo, Miguel Angel
- 1989 "El quinismo, una historia del charrismo petroleo," *El Cotidiano*, 28, marzo-abril.
- Durand Ponte, Victor M.
- 1990 "Corporativismo obrero y democracia," *Revista Mexicana de Sociologia*, No.3, julio-septiembre.
- 1991 "The Confederation of Mexican Workers, the Labor Congress, and the Crisis of Mexico's Social Pact," in Middlebrook(1991).
- Franco, Fernando
- 1991 "Labor Law and the Labor Movement in Mexico," in Middlebrook(1991).
- De la Garza, Enrique
- 1989 "Paraestatales y corporativismo," *El Cotidiano*, 28, marzo-abril.
- 1993 "Reestructuracion del corporativismo en Mexico: siete tesis," *El Cotidiano*, 56, julio.
- Hamilton, Nora and Timothy F. Harding (ed.)
- 1986 *Modern Mexico : State, Economy and Social Conflict*, Beverly Hills : Sage Publications.
- Lustig, Nora
- 1991 "El 'Pacto de Solidaridad Economica' : La heterodoxia puesta en marcha en Mexico," en G. Rozenwurcel (coord.), *Elecciones y politica economica*, Buenos Aires : CEDES.
- 1992 *Mexico : the Remaking of an Economy*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Martins Rodrigues, Loeconcio
- 1991 *O declinio do sindicalismo corporativo*, Rio de Janeiro : IBASE.
- Maxfield, Sylvia
- 1990 *Governing Capital : International Finance and Mexican Politics*, Ithaca : Cornell University Press.
- Mendez, Luiz y Jose Othon Quiroz
- 1992 "Respuesta obrera : los sindicatos frente a la reestructuracion productiva : 1983-1992," *El Cotidiano*, 50, septiembre-octubre.
- 1993a "En busca de una nueva legislacion laboral," *El Cotidiano*, 50, septiembre-octubre.
- 1993b "El proyecto ceterista y la modernidad laboral," *El Cotidiano*, 56, julio.
- Meyer, Lorenzo
- 1992 *La segunda muerte de la Revolucion Mexicana*, Mexico : Cal y Arena.

- Middlebrook, Kevin J. (ed.)
- 1989 "The Sounds of Silence: Organized Labour's Response to Economic Crisis in Mexico," *Journal of Latin American Studies*, 21:2.
- 1991 *Unions, Workers and the State in Mexico*, San Diego, CA.: Center for U.S.-Mexico Studies, UCSD.
- Ortega Aguirre, Max
- 1993 "El debilitamiento del sector obrero, CTM y PRI," en Solis de Alba (coord.), *El neoliberalismo y la lucha de clases en Mexico*, Mexico : MCCLP.
- Overbeek, Henk (ed.)
- 1993 *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: the Rise of Transnational Neo-Liberalism in the 1980s*, London : Routledge.
- Quiroz, Jose Othon y Luis Mendez
- 1993 "El sindicalismo mexicano en los noventas : los sectores y las perspectivas," *El Cotidiano*, 56, julio.
- Reyes del Campillo, Juan
- 1992 "PRI: del nacionalismo revolucionario al liberalismo social," *El Cotidiano*, 50, septiembre-octubre.
- Rivera Rios, Miguel Angel
- 1992 *El nuevo capitalismo mexicano : El proceso de reestructuracion en los anos ochenta*, Mexico : Ediciones Era.
- Streeck, Wolfgang and Philippe Schmitter
- 1991 "From National Corporatism to Transnational Pluralisms : Organised Interests in the Single European Market," *Politics and Society*, 19(2), June.
- Trejo D., Raul
- 1985 "Historia del movimiento obrero en Mexico, 1860-1982," en *Historia del Movimiento obrero en America Latina I*, coordinado por Gonzalez Casanov, Mexico : Siglo XXI Editores.
- Zamora, Gerardo
- 1990 "La politica laboral del Estado Mexicano : 1982-1988," *Revista Mexicana de Sociologia*, no. 3, julio-septiembre.
- Zapata, Francisco
- 1992 "La crisis del control sindical sobre la dinamica del mercado de trabajo en Mexico," en *Ajuste estructural, mercado laborales y TLC*, Mexico : Centro de Estudios Sociologicos.
- 1993a "Sindicalismo y regimen corporativo," 미발표 원고.
- 1993b "El debate sobre la reforma a la Ley Federal del Trabajo," 미발표 원고.
- 1993c "Democracia, corporativismo, elecciones y desigualdad social en America Latina,"

en *Modernizacion economica, democracia politica y democracia social*, Mexico : Centro de Estudios Sociologicos, El Colegio de Mexico,

## The Labor Movements of Mexico after 1980s

Sung Hyung Rhee

This study focuses on the changes in the Mexican labor movement in 1980s from the perspective of crisis in the corporatist system. Mexican labor corporatism, unmatched in all of Latin America, differs markedly from that found in advanced industrialized countries. It functions as a means of labor control and has been institutionalized as an integral part of mechanism of domination. Therefore, while the Mexican corporatism is similarly weakened by globalization and neo-liberal economics as in corporatist system throughout the world, it is also strongly affected by the strategy of the ruling bloc for political stability.

The neo-liberal policy of restructuration of the government is articulated in regressive labor policies. And the response of the Mexican labor movement to the government policies has been ineffectual. However, the Mexican corporatism has been found to be relatively resilient. The contraction of the rights of labor to organize, to bargain collectively, and to strike has not taken on the form of institutional reform through amendments of laws. Rather it has been pursued through repression by the coercive agencies of the state and other practices. The future prospects of the labor corporatism in Mexico relies considerably on the political reform program of the Party of Institutional Revolution and the strength of the labor movement resistance.

### 약어 해설(팔호안은 창설연도)

|           |  |
|-----------|--|
| ANDA      | Asociacion Nacional de Actores 전국연기자연합   |
| ASSA      | Asociacion de Sobrecargos y Servicios de Aviacion 항공화물 및 서비스 연합                    |
| BUO       | Bloque de Unidad Obrera 노동자연합블록(1955)  |
| CGT       | Confederacion General de Trabajo 노동총연맹(1921)                                       |
| CNSM      | Comision Nacional de Salario Minimo 전국최저임금위원회                                      |
| CNT       | Confederacion Nacional de Trabajadores 전국노동자연맹(1947)                               |
| CONCAMIN  | Confederacion de Camaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos 멕시코상공회의소연맹   |
| COPARMEX  | Confederacion Patronal de la Republica Mexicana 멕시코경영자연맹                           |
| COR       | Confederacion Obrera Revolucionaria 혁명적노동연맹(1967)                                  |
| CROC      | Confederacion Revolucionaria de Obreros y Campesinos 혁명적 노동자농민연맹(1952)             |
| CROM      | Confederacion Regional Obrera Mexicana 멕시코노동자지역연맹(1918)                            |
| CRT       | Confederacion Revolucionaria de Trabajadores 혁명적노동자연맹                              |
| CT        | Congreso del Trabajo 노동의회(1966)  |
| CTC       | Confederacion de Trabajadores y Campesinos 노동자농민연맹                                 |
| CTM       | Confederacion de Trabajadores de Mexico 멕시코노동자연맹(1936)                             |
| FAO       | Federacion Autonoma Obrera 노동자자치연맹   |
| FAT       | Frente Autentico del Trabajo 진정노동전선  |
| FESEBES   | Federacion de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios 재화 및 서비스 기업노조연맹(1990)   |
| FNRTOI    | Federacion Nacional del Ramo Textil y Otras Industrias 섬유 및 유관산업 전국연합              |
| FROT      | Federacion Revolucionaria de Obreros Textiles 혁명적섬유노동자연합                           |
| FSTSE     | Federacion de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado 국가서비스노동자노조연합(1938) |
| FTDF      | Federacion de Trabajadores del Distrito Federal 연방지구노동자연합(1937)                    |
| IMSS      | Instituto Mexicano de Seguro Social 멕시코사회보장공단                                      |
| INFONAVIT | Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores 전국노동자주택기금공단      |
| JFCA      | Junta Federal de Conciliacion y Arbitraje 연방화해중재위원회                                |
| SME       | Sindicato Mexicano de Electricistas 멕시코전기노조(1914)                                  |
| SNTE      | Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educacion 전국교육노동자노조(1943)                 |

|          |  |
|----------|--|
| SNTMMSRM | Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalurgicos y Similares de la Republica Mexicana<br>멕시코 광업, 제철업 및 유사업종 전국노조(1933) |
| STFRM    | Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la Republica Mexicana<br>멕시코 철도노동자노조(1933)  |
| STPRM    | Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana<br>멕시코 석유 노동자노조(1935)  |
| STRM     | Sindicato de Telefonistas de la Republica Mexicana<br>멕시코 전화국노조(1950)  |
| STUNAM   | Sindicato de Trabajadores de la UNAM<br>우남大노조(1977)  |
| SUTERM   | Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la Republica Mexicana<br>멕시코 전기노동자단일노조(1972)                                  |
| SUTIN    | Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclea<br>핵산업노동자단일노조(1979)   |

(부표) 멕시코 노동법 개정에 대한 입장의 차이

|      | 정부의 국가발전계획<br>(NPD)  | 멕시코기업인연맹<br>(COPARMEX)  | 공식 노조  | 독립노조<br>(FAT & SME)  |
|------|--|---|--|--|
| 임금   | 생산성, 경제성장, 그리고 외국투자유인에 바탕을 둔 실질임금.   | 1) 시간당임금을 매개로 실현되는 노동에 대한 댓가.<br>2) 임금을 생산성, 근무년수, 각 개인이 제공한 노동의 질, 현신도 및 기여도와 연계시킴.<br>3) 단일 최저임금의 고정과 전문직 임금의 조정.<br>4) 기업의 사정에 맞추어 노동자에게 급여를 지급.   | 1) 단일 최저임금.<br>2) 주 40시간 근무와 55시간 임금지급.<br>3) GNP에 따른 노동급여의 실질적인 보상.<br>4) 최저임금과 계약임금을 확정할 때 인플레이션 지수 누계를 고려.<br>5) 임금의 조정, 확정, 보호를 전담하는 제도의 효율성 제고. | 1) 헌법조항의 현실화에 걸맞는 임금상승.<br>2) 계약임금을 보다 숙련된 노동자들의 임금에 상응하게 조정.<br>3) 임금연동체를 단체협약이나 개인별 계약에 공히 적용.<br>4) 계약임금에도 수시 상승을 인정.<br>5) 주 40시간 근무와 주 55시간 임금 지급.<br>6) 임금을 인플레이션과 동일한 비율로 인상. |
| 단체협약 | 단체협약시 계약의 자유를 유지.  |   |  |  |
| 근로조건 | 1) 생산적 고용의 창출과 노동자 생활수준의 보호.<br>2) 임금수준의 유지.<br>3) 노동자의 노동능력과 기술변동 적응력을 향상시킴.<br>4) 노동자의 권리를 충족시키는 노동정책을 보장.<br>5) 경제정책과 사회정책의 타협적 결정에 노동운동을 참여시킴. | 1) 노동자의 다기능화.<br>2) 1일 노동의 유연화.<br>3) 주 48시간 노동.<br>4) 개별적 노동계약의 기간을 자유화.<br>5) 고용안정성 원칙의 유연화.<br>6) 퇴직급여체계의 단순화.<br>7) 휴일의 감축.<br>8) 기업사정의 개선작업에 대한 참여를 촉구.<br>9) 기업내 훈련센터 설치.   |  |  |
| 생산성  | 1) 기술발전을 촉진하는 정책은 생산성과 경제력의 향상을 도움을 주어야 함.<br>2) 실질소득을 향상시키기 위하여 교육, 노동 능력, 생산성을 개선하고 제고해야 함.  | 1) 개인의 생산성 제고를 위한 노동능력 제고.<br>2) 불필요한 직책의 제거와 승진 시 특혜제거.<br>3) 생산성, 산업안전, 보건, 노동능력 제고와 훈련을 전담하는 위원회의 설치를 촉진함.<br>4) 노동자들에게 효율성과 경쟁을 제고시키기 위하여 기업의 발전 현황에 대하여 홍보.<br>5) 보다 공정한 해결책을 통하여 Puentes를 제거함.<br>6) 기업의 훈련센터 설치를 위한 도움 제공. | 1) 생산성 증가는 수익의 정당한 배분으로 연결되어야 함.<br>2) 생산성 향상을 위한 전문위원회 설치.<br>3) 생산성 제고를 위한 이노베이션을 옹호. 기업근대화에 노동자가 참여.<br>4) 노사관계를 조화롭게 하는 신노동법을 통해서 변화와 근대화를 추구.   | 1) 노동자의 노동능력 제고에 대한 기업의 의무.<br>2) 노사생산성위원회의 설치.<br>3) 생산성, 기술근대화, 노동과정 변화는 노사쌍방이 참여한 위에서 조정되어야 함.  |

## 〈부표〉 계속

|                       | 정부의 국가발전계획<br>(NPD)      | 멕시코기업인연맹<br>(COPARMEX)   | 공식 노조  | 독립노조<br>(FAT & SME)  |
|-----------------------|--------------------------|--|--|--|
| 노<br>조<br>활<br>동      | 노동자들의 대의적 조직체를 고무하고 지원함. | 1) 노조가입의 자유를 옹호하고 배제조항과 의무적 가입을 철폐.<br>2) 노조의 법인성을 충분히 인정.<br>3) 노동자의 노조대표들 또는 기업인들이 자신들의 조직 성원을 위해 활동할 때, 자유를 충분히 행사할 수 있도록 하는 법규를 만듬.<br>4) 기업의 상황을 고려한 위에서 기업별 단체협상을 강화함.<br>5) 집단적 갈등시에 노조의 개입을 제한하고 기업과 노동자들의 자유로운 상호협상에 보다 큰 비중을 둠.                                    | 1) 노조의 자율성을 존중.<br>2) 이미 명문화된 선결요건을 충족하지 못하는 노조들에게 등록을 불허. | 1) 헌법 제 123조 B부문의 폐지 또는 A부문으로의 통합.<br>2) 모든 노동자들에게 노조 결성권을 확산함.<br>3) 노조결성과 등록시 선결요건과 절차를 간소화.<br>4) 노조선거시 조직의 모든 성원이 참여하는 보통, 비밀, 직접 선거를 법률로 보장.<br>5) 노조가 정당에 강제로 소속되어야 하는 관행의 금지.<br>6) 동맹의 권리회복. |
| 파<br>업                |                          | 1) 기업의 생산흐름을 가능한 한 유지하기 위하여 파업체제를 재편성함.<br>2) 연방노동법에 어긋난 파업 요구나 파업운동, 그리고 태업을 일으키는 노조, 노동자, 기업인들을 제재함.<br>3) 연대파업의 폐지.<br>4) 당국에 의해 불법파업이란 선언이 내려질 경우에 노조 또는 노동자의 의무를 명확히 해야 함.<br>5) 파업이 발생하였을 경우라도 노동자 다수가 갈등의 종결을 결의한다면, 이를 허용해야 함.<br>6) 파업신청에 대한 교정적 심사보다는 예방적 심사를 강화함. | 조직체계의 모든 심급에서 파업권을 무제한적으로 존중함.                             | 1) 파업권의 존중.<br>2) 노사갈등시 기업 수용을 금지.<br>3) 파업에 대한 헌법의 규정을 부차적 입법이나 선결조항 또는 헌법의 원칙에 어긋나는 결정을 통해 제한하거나 부정할 수 없음.   |
| 노<br>동<br>자<br>복<br>지 |                          | 1) 개별노동자의 성과와 생산성에 따라 utilities를 배분함. 그러나 기업의 투자능력이 부합되는 수준에서 자원을 배분하는 원칙을 준수.<br>2) 휴가, 연말보너스, utilities배분, 시간외급여에 적용되는 세금을 관련 법규에 따라 면제.   |  | 1) IMSS와 INFONAVIT의 예산을 증가.<br>2) 직업병의 범위를 확대.<br>3) 퇴직시의 임금을 퇴직자 연금으로 받을 권리.<br>4) 현직 노동자의 임금 상승 시 여타 복지적 혜택도 자동적으로 증가시킴.<br>5) 노동할 권리와 고용안정성.  |

이 성 형, 서울대 지역종합연구소 연구원  
주소 : (151-742) 서울시 관악구 신림동 산 56-1  
Tel : 880-8507(O), 72-8438(H)