

멕시코의 노동운동과 NAFTA

김 원 호*

KIEP, 중남미비교정책학

I. 문제의 제기

멕시코가 미국, 캐나다와 비교할 때 산업발전 수준의 커다란 차이에도 불구하고 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, 이하 나프타)를 체결할 수 있을 만큼 선진 이웃국가들에게 파트너로서 간주된 이유는 무엇이었나. 멕시코가 주는 매력은 미국과 캐나다에 지리적으로 가까운 점과 풍부한 천연자원, 잠재력 높은 국내시장 등 여러가지가 있겠지만, 풍부하고 값싼 노동력만큼 멕시코를 선전하는 데 기여한 요소가 없다고 해도 과언이 아니다. 멕시코의 저임 노동력에 대한 선입견은 미국내 나프타 반대파의 선봉장이었던 로스 페로Ross Perot의 명구(名句) '거인이 빨아들이는 굉음giant's sucking sound'에서도 잘 나타나고 있다. 그는 저임에 매료된 미국 기업들이 나프타 발효와 함께 생산라인을 대거 멕시코로 이전함으로써 미국 노동자들에게 실직사태라는 값비싼 희생을 강요할 것이라고 경고하는 가운데 이런 표현을 썼다.

나프타의 발효로 북미지역 현지투자의 필요성이 높아지고 있다. 해외투자를 함에 있어서는 현지 외국인투자법을 비롯하여 투자조건 및 입지조건 등 투자환경 요소들을 신중히 검토해야 한다. 그 중에서도 노동력과 노동문제를 둘러싼 정치·사회·법률적 상황은 투자가에게 가장 중요한 사항 중의 하나이다. 멕시코 혁명 이후 노사관

*) 본고의 상당부분은 1993년 9월 멕시코시에서 행한 노동운동 지도자들과의 면담 내용에 기초했다. 면담주선과 자료수집을 도와주신 백창곤 멕시코주재 무역관장, Arturo Romero 아메리카스대 조교께 감사드린다.

계에서 전통적으로 국가의 보호를 받아 온 멕시코의 노동운동은 나프타시대에 어떠한 위치에 놓이게 될 것인가. 제품의 생산비를 낮춤으로써 국제경쟁력을 높이기 위해 멕시코로 진출하는 미국, 캐나다의 기업, 그리고 우리나라를 비롯해 나프타의 원산지규정에 맞추어 부품 현지조달비율을 높이기 위해 멕시코를 포함한 북미 지역에 진출하는 역외국 기업, 그리고 이러한 외국기업들과 경쟁해야 하는 멕시코 기업들은 과연 멕시코 노동자의 낮은 임금수준과 노동운동의 안정을 기대할 수 있을 것인가. 1980년대 멕시코가 경제위기를 겪는 동안 실질임금의 지속적인 하락을 겪어 온 멕시코 노동자들은 나프타가 그들에게 강요하는 사용자 재량적이며 일방적인 노동협약에 어떻게 대응하고 있으며, 앞으로 어떤 태도로 임할 것인가.

본고는 이러한 물음들을 푸는 하나의 시각을 제공하고자 한다. 멕시코의 노동문제를 이해하려면 먼저 틀에 박힌 인식에서 탈피해야 한다. 멕시코의 노동력에 대해 '정형화된 인식'은 세 가지로 요약할 수 있다. 즉, 멕시코에는 노조의 힘이 강하며, 노동자의 근면성과 숙련도가 낮아 노동생산성이 낮으며, 그럼에도 불구하고 임금수준이 낮아 생산비용을 절약할 수 있다는 단순한 인식이다. 이러한 정형화된 인식은 다분히 편견을 내포하고 있어 현실적인 결정을 내리는 데 별로 도움을 주지 못한다. 대신 멕시코 노동운동의 특성을 파악해야 한다. 멕시코 국가-노동 관계의 제도화된 측면을 올바르게 이해하고, 그러한 관계가 오늘날 어떻게 변질되고 있으며 그 한계는 무엇인가를 밝혀 낼 수만 있다면 문제를 푸는 일은 훨씬 쉬워진다. 본고에서는 멕시코 국가가 노동운동에 대한 전통적인 후견자적 역할을 포기할 것인가, 그리고 노동운동이 국가에 대해 어느 정도의 협상력을 유지하고 있는가 하는 점을 되묻는 데에서 해답을 찾고자 한다.

II. 멕시코의 국가-노동관계

멕시코가 정치적 안정을 유지할 수 있는 배경 중의 하나는 노동자계층의 상당부분이 비조직화되어 있어 그들이 겪는 사회·경제적 현실에 저항하지 못한다는 데에 있다.¹¹⁾ 그러나 일부 강력한 노조들은 단체협상과 단체행동을 통해 조합원들의 노동 및 생활여건 향상을 위해 조직력을 과시했고 상당부분 성공을 거두어왔다. 그런

배경에는 멕시코혁명(1910-17)이후 멕시코 국가가 조직화된 노동운동을 투쟁자로 보지 않고 체제유지에 필요한 협력자로 인식하여 이를 흡수하려 함으로써 형성된 국가-노동관계의 골격이 자리잡고 있다.

1. 상부상조 관계의 제도화

멕시코의 초기 노동운동은 19세기 말 뽀르피리오 디아스(Porfirio Diaz, 1876-1911) 체제에 대한 무정부주의적 저항세력으로 등장했다. 디아스 통치하에서는 노조가 불법화돼 있었고 파업행위는 철저한 탄압의 대상이었다. 또한 대부분의 정당도 노동조직과 연계하지 못했는데, 플로레스 마곤 Flores Magón 형제가 이끌던 멕시코 자유당 Partido Liberal Mexicano만이 멕시코 북부 광산지역에서 일부 노동자들의 지지를 얻는 정도였을 뿐 조직적인 활동을 하지는 못했다.

그러나 멕시코의 노동운동은 노동자 계층이 혁명에 동참하는 것을 계기로 혁명후 집권세력과 유착하기 시작했다. 혁명기에 가장 중요한 노동조직은 ‘세계노동자의 집’(Casa del Obrero Mundial, 이하 ‘까사’)이었다. 1912년 창설된 까사는 도시지역에서 유행하던 무정부 노조주의적 정치성향을 띠고 있었기 때문에 정당과의 결속은 매우 얽은 상태였다. 그러나 까사는 반혁명적인 색채를 띠었던 빅토리아노 우에르따 Victoriano Huerta 장군에 대항해 싸움으로써 헌정과 Constitucionalistas와 알바로 오브레곤 Alvaro Obregón 장군을 지지한 결과를 가져왔고, 마침내 1915년 양측간 협정이 체결되기에 이르렀다. 까사는 이 협정에서 헌정파를 지지하는 대가로 경제·사회적인 혜택을 보장받았다. 정권과 노동운동간의 거래가 드디어 시작된 것이다.

이러한 하층계급의 혁명 참여는 혁명후 집권세력의 정통성 기반을 변질시켰다. 혁명의 총결산이라고 할 수 있는 1917년 헌법은 노동자의 권리를 제123조에서 구체적으로 보장했다. 123조는 노동시간과 작업장 조건, 직업상 보건 및 안전, 최저임금, 초과시간 수당, 근로자 교육시설, 노동조합 결성 및 파업권, 근로계약, 소비조합 등 제반 사회개혁 사항들을 포괄했다. 그러나 이같은 헌법적 보장은 노동자들에게 유리하게만 작용하지 않았다. 왜냐하면 노동문제에 대한 국가의 감독기능이 그만큼

1) 오늘날 멕시코의 14세 이상 노동자의 노조 가입율은 20% 수준이다.

강화되고 정당화되는 구실이 마련된 셈이기도 했기 때문이다. 당시 사조(思潮)는 사회·경제문제를 자유방임에 맡겨야 한다는 19세기의 개인자본주의적 자유주의로부터, 국가가 국민생활에 깊숙이 관여해야 한다는 국가자본주의적 간섭주의로 전환되고 있던 시기였다.

국가자본주의란 결국 국가가 이익집단들 사이에서 가장 상위의 조정자 역할을 담당하는 것을 의미했다. 특히 경제성장과 산업발전을 이룩해야 하는 상황에서 국가는 날로 첨예화하는 노사(勞使)문제를 감시하고 관리하며 때에 따라 노사간의 매개체로서의 역할을 담당할 필요가 있었던 것이다. 그러므로 국가는 사회세력간의 충돌을 방지하고 해소하는 적극적인 조정자로서의 역할을 담당함으로써 자율성을 지키려 했다. 멕시코의 작가 엔리케 크라우세 Enrique Krauze는 국가지상주의 estatolatría라는 표현으로 멕시코 국가의 성격을 설명한다. 마르크스주의자들의 주장과는 달리 멕시코 국가는 자본가 계급과 제휴하기보다는 이들과 대충을 모두 분리시키고, 그 가운데서 정치력을 발휘하며 국가의 이상을 사회에 강요하려 했던 것이다.

결과적으로 혁명후 체제에 흡수된 멕시코의 노동운동은 국가의 주도 현실앞에 1920년대부터 권력유착의 양상을 두드러지게 나타내기 시작했다. 1918년 창설된 멕시코지역노동자연맹(CROM: Confederacion Regional Obrera Mexicana)은 국가에의 귀속을 선언한, 현대 멕시코의 대표적인 노동조직이다. CROM은 정치활동을 중상으로 집중시키고 이를 지도자 루이스 모로네스 Luis Morones의 사당(私黨)인 멕시코노동당(PLM: Partido Laborista Mexicano)를 통해 표출시켰다. 모로네스는 1920년 오브레곤 대통령후보를 지지하고 파업 등 과격행동을 제한하는 대가로, 대(對)기업 및 경쟁노동단체와의 투쟁시 정부의 지지를 약속받아 자신의 정치적 야심을 채울 수 있었다. 모로네스는 1924년 상공노동부 장관에 임명되었고, CROM의 지도부는 갖가지 재정적 보상을 약속 받았다. 동시에 중앙정부의 노동운동 통제는 급속히 확대되었다.

이러한 상부상조 원칙에 입각한 초기 국가-노동관계는 1931년 연방노동법 제정에 즈음해 국가주도적인 방향으로 흘러갔다. 연방노동법은 노사분규를 해결하는데 있어 국가의 역할을 재확인한 데 의미가 있었고, 국가가 이러한 관계를 주도하는 동안 노동운동은 은연중 고립되고 있었던 것이다. 마침내 1929년 창설된 집권 국가

혁명당(PNR: Partido Nacional Revolucionario)에 모로네스가 이끄는 PLM이 참여하지 않은 데 이어 모로네스의 지도력은 급격히 약화되면서 조직화된 노동운동은 분파현상을 보였다. 1931년 노동법의 제정에는 CROM에 관계한 모로네스와 떠오르는 지도자 비센떼 롬바르도 톨레다노 Vicente Lombardo Toledano가 끝내 이용당하고 말았다.

롬바르도 톨레다노를 중심으로 다시 단합된 노동운동은 1936년 멕시코노동자연맹(CTM: Confederación de Trabajadores de México)을 창설했다. 당시는 스페인 내란이후 세계에 전운이 감돌기 시작하고 멕시코에서도 경제적 민족주의가 고개를 들던 시기였다. 라사로 가르데나스 대통령(Lazaro Cardenas, 1934-40)은 민중·민족주의 정책을 펴면서 노동운동과의 암약을 피했다. 그는 1938년 석유국유화와 같은 개혁정책 실행과정에서 노동자들이 자신을 전폭적으로 지지하는 대가로 임금 인상, 노조 결성, 파업 등을 밀어주었다. 급기야 1938년 CTM은, 다시 새로운 이름으로 개편을 단행한 집권 멕시코혁명당(PRM: Partido Revolucionario Mexicano)에 '노동부문'(sector laboral)으로 흡수됐다. 초기 집권당(PNR)내에서 확고한 입지를 마련하지 못해 정치적 위치가 불분명했던 노동운동이 혁명연립내에 명실공히 자리를 굳히게 된 것이다.

가르데나스가 이와 같이 노동운동을 당내로 흡수한 것은 당시 유럽을 품미했던 '인민전선' 전략 즉, 다계급간의 동맹을 촉진함으로써 점진적인 사회·경제 및 정치변화를 유도한다는 전략에 기초했다. 또한 PNR이 단순히 뽀루따르꼬 엘리아스 까예스(Plutarco Elias Calles, 1924-28)의 '실권 통치'를 정당화하기 위해 만들어졌음을 감안한다면 가르데나스의 당 개혁은 지지기반 정비를 위해 당연한 일이었다. 그 과정에서 롬바르도 톨레다노와 가르데나스의 공존·상부상조 관계는 석유산업 국유화 조치에서 절정을 이루었다. 당시 멕시코 정부는 외국 석유회사들이 노조와의 협상을 거부하자 즉각 이에 개입, 석유산업을 국유화하고 말았다. 그후 정부와 연계된 노동운동은 정부가 정하는 테두리내에서 노조지도부를 경유해 감시와 통제를 받게 되었다.

2. ‘차리스토’의 정착

멕시코의 노동부문은 20세기 중반에 구조적 변화를 겪기 시작한다. 2차 대전의 발발과 함께 공산품의 수입이 어려워지면서 1940년부터 멕시코가 수입대체 공업화에 박차를 가하자 경제부문간 고용분포는 커다란 변화를 겪는다.(표 1 참조) 종전에는 농업부문이 전체 경제활동 인구의 2/3를 차지하고 있었으나, 공업화가 진행되면서 공업과 서비스업 분야에 고용자가 집중되기 시작했다. 아울러 철도, 광업, 금속업, 석유, 전기 분야의 전국산업노조들의 힘이 강해지고 1944년쯤에는 노사분규가 급증했다.

표 1. 멕시코 노동력의 경제부문별 분포변화, 1950-80

경제부문	1950	1960	1970	1980
농업	61.2%	54.2%	39.5%	26.0%
공업	16.7%	18.9%	22.9%	20.4%
서비스업	22.1%	26.9%	37.5%	53.7%
EAP(단위 천명)	8,272	11,332	12,995	21,941

출처: Zapata (1989), p. 174.

공업입국에 박차를 가하고 있었던 멕시코 정부는 노동쟁의를 허용치 않는다는 원칙하에 CTM에 압력을 가해 산업노동자협약Pacto Obrero Industrial을 통해 노동운동이 국가의 산업발전 전략을 지지한다고 선언하게 만들었다. 그러나 이렇게 CTM의 정권유착이 노골적으로 드러나자 2차 대전기간동안 인플레이 압력으로 전시 임금억제 정책에 반발한 세력들이 CTM을 이탈하기 시작했다. 급기야 1947년쯤에는 CTM의 입지가 약화되고 노동자통합연맹(CUT: Confederación Unica de Trabajadores)이 다수 노동운동 조직으로 등장했고, 1948년께는 이른바 전략분야인 주요 경제부문에서 CTM을 능가하게 되었다.

정부는 관변 노동운동에 대해 반기를 든 '독립 노동운동' 세력을 인정하지 않았다. 고도의 산업발전을 이룩하려는 미겔 알레만 발데스 대통령(Miguel Alemán Valdes, 1946-52)은 임금억제 정책을 강조하고, CUT의 핵심 지지기반인 철도·석유·광산금속업 독립노조의 지도자들을 1948년과 1952년 대대적으로 숙정했다. 이러한 독립노조에 대한 탄압은 1958-59년에도 계속되었다. CUT의 조직이 강제 해산당하자 노동계에서의 CTM의 패권은 복원되었다. 그러나 이러한 사건들은 결과적으로 CTM을 매개로 한 관변 노동운동을 국가나 집권당에 더욱더 복속시키는 계기가 되었다.

이 때부터 협조적인 노조 지도자를 통해 통치하는 이른바 '차리스모charrismo'가 멕시코의 국가-노동관계의 특징이 되었다. 이러한 풍토속의 노조 지도자는 '차로 charro'라고 부른다. 차로는 현장 노동자들에게는 아버지와 같은 권위의 존재이며 상대 권력자에게는 아우격인 동업자로서 행동한다. 대표적인 차로들로서는 전기노조의 프란시스코 페레스 리오스Francisco Pérez Ríos, 광업노조의 나뵐레온 고메스사다Napoleón Gómez Sada 등이 유명하지만, '차로중의 차로'라면 단연 CTM 총재인 피델 벨라스게스Fidel Velazquez를 꼽지 않을 수 없다. 1941년 CTM 사무총장으로 등장한 벨라스게스는 1940년대 말 연맹의 분열과 함께 CTM의 시조인 롬바르도 폴레다노가 고립되는 시기를 놓치지 않고 자신의 세력기반을 구축해 1950년 사무총장에 재선된 후 지금까지 군림하고 있다. 멕시코가 당시 이룩한 고도의 경제성장은 그만큼 노동운동을 효과적으로 관리한 데 따른 것이었다.²⁾

III. 국가의 노동운동 통제

멕시코 헌법 123조는 노조를 "노동자와 사용자의 이해관계를 조사, 개선, 보호하기 위해 결성된 연합체"라고 정의하고 있다. 이러한 노조의 설립은 펍 개방되어 있지만 실제 운영에는 국가-노동관계에서 정해진 원칙들이 깊이 스며들어 있다.

2) 멕시코는 아빌라 까마초 대통령(Avila Camacho, 1940-46) 시절 6.1%, 미겔 알레만(Miguel Aleman, 1946-52) 시절 5.7%, 아돌포 루이스 포르테네스(Adolfo Ruiz Cortines, 1952-58)시절 6.4%의 경제성장을 기록했다.

1. 노동자 권리의 법적 보호

노동운동에 대한 국가의 보호는 헌법규정과 연방노동법, 그리고 정치적 후견역할로 구현되고 있다. 멕시코에서 노조의 등록은 일정한 수의 조합원 명단과 지리적 직능별 기준, 정관 및 내규, 발족회의 의사록 등을 당국에 제출함으로써 이루어진다. 연방노동법은 구체적으로 다음의 5가지 형태의 노조를 인정하고 있다. 아래에서 (3)항의 경우를 제외한 모든 단위 노조는 조합원 수가 20명 이상이어야 한다.

- (1) 동업노조gremiales: 직업, 활동, 특수성 분야가 동일한 노동자들의 조합.
- (2) 회사노조de empresa: 동일한 회사에 고용된 노동자들의 조합.
- (3) 혼합노조oficios varios: 동일한 활동분야의 노동자수가 20명 미만인 경우, 1개 시단위 지역municipalidad의 각기 다른 활동 종사자들의 조합.
- (4) 산업노조industriales: 동일한 산업에 속하는 2개 회사 이상 노동자들의 조합.
- (5) 전국산업노조nacionales de industria: 동일한 산업에 속하는 1개 이상 회사의 노동자로서 2개 이상의 주(州)나 연방구역territorio federal에 거주하는 노동자들의 조합.

이 중 (1), (2), (3)항들과 같은 단위 노조들은 주별, 지역별 연맹에 가입해 이를 통해 전국연맹과 연결된다. 반면 (4), (5)항과 같은 노조들은 직접 전국연맹에 가입할 수 있다. 서로 다른 전국연맹들은 동일한 지역에 대해서도 각자 자기에 소속된 산업노조나 전국산업노조, 그리고 주별·지역별 연맹을 거느릴 수도 있다.

노동자들의 가장 큰 이익단체인 노동회의(CT: Congreso de Trabajo)에는 CTM과 같은 전국연맹이 가입하기도 하지만, 산업노조나 전국산업노조들이 전략 경제부문의 위상 또는 조직 및 동원력을 과시해 직접 가입하기도 한다. 야당성향의 독립노조들도 CT에는 참여하고 있다. 관련 노조인 CTM이 CT 안에서 노리는 것은 조직의 범위를 넓히고 다양한 의견을 관련 노동운동내로 흡수하는 것이다.

노동자 권리의 법적 보호 측면을 일부 살펴보면, 멕시코 노동법은 주당 48시간, 하루 주간(오전 6시부터 밤 10시까지) 8시간, 야간(밤 10시부터 오전 6시까지) 7시간의 노동을 최대 노동시간으로 규정하고 있다. 일반적으로 회사들은 주당 40~45시간의 근무를 부과하고 있다. 시간외 근무를 할 경우에는 일주일에 9시간까지는 정상임금의 2배, 그 이상은 3배를 지급받을 수 있다. 보통 하루 3시간 이상, 주 3회

이상 시간의 근무를 하지 않는다. 법정휴일은 1월 1일(신정), 2월 5일(헌법제정일), 3월 21일(베니토 후아레스 탄신일), 5월 1일(세계노동절), 9월 16일(독립선언일), 11월 20일(혁명기념일), 12월 1일(6년에 한차례 대통령 취임일), 12월 25일(성탄절) 등 8일이다. 그러나 3월 말이나 4월 초에 찾아오는 부활절 휴가Semana Santa 기간에다 법정휴일이 토요일이나 일요일과 하루 차이로 떨어질 때 흔히 부여하는 '샌드위치 데이' dia puente 휴가를 합치면 쉬는 날은 더 늘어난다.

또한 노동자는 근속 1년 이후부터 연간 평일 6일간의 유급휴가를 받을 권리를 가지며, 22일을 상한선으로 매년 휴가일수를 늘려간다. 휴가기간 중에 근로자는 정상임금의 최소 25%를 휴가비로 지급받는다. 회사가 노동자를 해고할 경우 회사는 최종임금 기준으로 3개월분 월급과 '근무연수 × 20일치 월급'에 해당하는 퇴직보상금을 지불해야 한다. 또한 자의에 의한 사직인 경우에는 휴가비와 크리스마스 보너스를 퇴직일까지의 날짜 비율에 해당하는 금액만큼 지불한다. 노동자가 15년 이상을 근속한 경우에는 '12일치 월급 × 근무연수'에 해당하는 추가급여를 지불받는다. 회사는 정식고용계약전 최대 1년까지 수습기간을 둘 수 있다.

노동운동의 표적은 근본적으로 임금이다. 임금은 노조와 회사간에 협상된 단체계약 contrato colectivo de trabajo에 기초하여 매년 검토되는 것이 법규정이다. 그러나 실제로 임금투쟁에는 고도의 정치성이 결부되어 노사간의 관계보다는 정부의 전반적인 사회정책의 흐름속에서 이해해야 할 측면이 많다. 정치성은 노동운동 통제기구를 통하여 표면화된다.

2. 노동운동 통제기구

정부의 노동운동 통제는 노동사회복지부(Secretaria de Trabajo y Prevision Social, 이하 노동부)와 조정중재위원회(Junta de Conciliacion y Arbitraje)가 맡고 있다. 노동부는 1917년 헌법제정과 함께 창설된 상공노동부로부터 1940년 노동업무가 분리돼 신설됐다. 두 기관은 노동정책을 이행하고 노사분규를 해결할 책임을 진다. 전략적으로 중요한 경제부문은 연방관할하에 놓이며 노동부의 규제와 감독을 받는다. 여기 속하는 경제부문은 철도, 해운, 중공업, 석유 및 석유화학, 광산 및 금속가공, 섬유, 식품가공업 등이다. 연방관할하의 노조와 단체협약 및 노사분규는

노동부에 등록하지 않을 경우 법적지위를 인정받지 못한다.

한편 조정중재위원회에는 노조, 기업, 정부 등 3자 대표가 참여함으로써 국가가 노사분규에 매개체 구실을 담당한다. 이러한 위원회는 주 단위로 1910년 혁명직후 나타났으며, 1917년 제헌회의는 비사법적 절차에 의한 사회정의 실현의 방안으로 조정중재위원회의 설치를 결정했다. 또한 1924년 대법원은 주법이 규정하는 한, 조정중재위원회의 결정에 법적 구속력이 있다고 판결했다. 이어 1927년에는 연방 조정중재위원회가 창설돼 보다 일원화된 업무를 수행하게 되었다. 주 단위 조정중재위원회의 관할에 놓이는 경제부문은 연방 노동부 관할과 비교해 근로자 수가 적고 국민경제에서 차지하는 중요도가 낮은 분야이다. 지방단위의 노조와 단체협약, 분규는 조정중재위원회에 등록을 거치지 않을 경우 법적지위를 인정받지 못한다. 조정중재위원회의 주기능은 노동분규를 해결하는 일이며, 단체협약의 실천여부, 작업장 조건, 최저임금 등이 법적 기준을 따르는지 여부를 감독할 책임을 진다. 파업과 같은 집단분규의 경우 조정중재위원회는 파업신청을 포함한 노·사의 행동에 대해 법규정을 따르도록 요구할 수 있다. 그러나 조정중재위원회의 권고가 이행되지 않을 경우 위원회는 직접 나서기보다 대개 노동부가 간섭해 실질 협상이나 정치적 결정을 내린다. 때문에 위원회의 기능은 공식적인 법절차에 한정된다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 멕시코의 그라시엘라 벤수산Graciela Bensusan 교수는 위원회가 궁극적으로 대통령의 재량범위를 넓혀주는 구실을 제공해 멕시코의 조합주의적 통치구조를 떠받쳐 주는 셈이라고 주장한다.

이처럼 정부는 등록과정의 법적승인이나 파업에 관한 법규정을 이용해 반정부적인 독립노조운동을 규제할 수 있다. 예를 들면, 1943-45년 기간동안 진행된 전국철도 노조 내분에서 노동부는 공산계 지도부를 약화시키고 파업에 따른 경제위기를 타개하기 위해 법적승인 및 철회 권한을 탄압수단으로 삼은 바 있다. 법적 승인 철회는 노조의 공개적 정치투쟁을 억제하기 위해 국가가 사용할 수 있는 최후의 수단이다.

그러나 실제로 모든 독립노조가 탄압을 당하는 것은 아니며, 법규정의 원용도 선별적으로 취해진다. 그 이유는 주요 결정이 고위급에서 정치적 타협으로 내려지는 일이 허다하기 때문이다. 1개 단위노조는 전국산업노조의 한 분회이거나 주연맹이나 전국연맹에 가입돼 있어 특정 노조에 대한 승인문제를 정치적 도구로 사용할

필요는 거의 없다. 특히 집권 제도혁명당(PRI: Partido Revolucionario Institucional)은 기업가 및 정부관리들과 노동문제를 수시로 협의하며, 관리들과 CTM 지도자간에는 항상 긴밀한 의사교환 채널이 열려있다. 그러므로 이들은 상호간의 요구에 대해 높은 유연성을 발휘한다. 이러한 점은 멕시코 정치·사회체계의 특성이며, 이익단체간에 대화가 단절될 가능성은 없다고 해도 과언이 아니다. 이런 맥락에서 단체협약이 이루어졌다면 이는 특정 기업의 노사관계와 경영현실을 반영한 것일 뿐만 아니라 국가 지도부의 정치적 희망을 반영한 것이기도 하다.

여기서 중요한 점은 국가의 노동통제가 반드시 노동운동을 위축시키는 방향으로만 작용하지 않는다는 것이다. 노동운동에 대한 국가의 통제기능이 높은 만큼 국가 기구의 총사령탑에 앉은 대통령은 정치적 필요성에 따라 노동운동을 활성화시키기도 하면서 정치동원을 기할 수 있다. 그러한 예로 대표적인 인물이 까르테나스, 아돌포 로페스 마떼오스(Adolfo Lopez Mateos, 1958-64), 루이스 에체베리아 대통령(Luis Echeverria, 1970-76)이었다. 특히, 에체베리아 집권기는 그가 내무장관으로 재직할 당시인 1968년 발생한 플라텔로코Tlatelolco 광장 학살사건 때문에 사회분위기가 투쟁성향으로 고조된 가운데 가히 '노동 반란'의 시기로 칭할 만큼 노동운동원과 파업, 실질임금 인상이 이루어진 시기였다. 1940년대와 1950년대 관변 노조를 지키기 위해 군대와 경찰력을 동원해 독립노조들을 탄압한 일과는 대조적으로, 멕시코의 집권자들은 재야 노조지도자들을 회유하고 선별적으로 영입하기 위해 경제적 보상뿐만 아니라 PRI를 매개로 의원직 제공과 같은 정치적 보수도 거래함으로써 '당근과 채찍'을 동시에 사용하고 있다.

IV. 관변노조의 생존전략 및 활성화 함수

관변 노동운동 sindicalismo oficialista은 정권에 이용되는 만큼 당연히 동원능력을 잃는다. 뿐만 아니라 관변 노조들의 지도부는 권력부와의 끊임없는 거래관계를 유지하면서 스스로 관료화되어 간다. 이 과정에서 현장노동자의 이해관계가 노조활동에 반영될 가능성은 줄어든다. 그렇다고 해서 독립 노동운동 sindicalismo independiente이 반드시 대안이 되는 것도 아니다. 독립 노조들은 1947-48, 1958-59

년의 경험에 따라 정치체제에 대한 정면 투쟁을 기피하고, 임금과 단위노조 민주화 등 노동법 테두리내에서의 투쟁만을 전개하는 경향이 있다.³⁾ 그러므로 독립 노조가 존재한다고 해서 멕시코의 근본적인 국가-노동 관계가 바뀌어지는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 멕시코의 노동운동이 자율성을 완전히 잃고 있다고 보기는 어렵다. 멕시코 노동문제 전문가인 미국의 케빈 미들브룩 Kevin J. Middlebrook 교수 등은 노동운동이 주도권을 정부에 완전히 빼앗겼다고 보고 있다. 하지만 멕시코의 프란시스코 사빠따 Francisco Zapata 교수 등이 보는 견해는 사뭇 다르다. 독립 노조를 인정하고 노조 다원주의 sindicalismo plural를 수용하는 멕시코의 현 정치체제하에서 노동운동은 어느정도의 협상력을 유지하고 있다는 것이 이들의 시각이다. 즉, 노동운동은 제한된 범위에서나마 자율성을 확보하고 있다는 것이다. 이같이 협상력을 인정하는 시각은 관변 노동운동의 '생존전략'을 통찰할 수 있는 여지를 남겨놓고 있다.

이러한 시각에 따라 혁명이후 멕시코 관변 노동운동을 고찰해보면 임금인상 요구와 파업 등 노·사 분규가 활발했던 시기는 다음과 같았다.

- (1) 경제가 안정을 되찾고 성장세를 타는 시기.
- (2) 독립 노동운동의 활성화로 관변 노조에 대한 현장 노동자들의 압력이 거센 시기.
- (3) 집권세력이 정통성 위기와 정치적 동원의 필요를 느낀 시기.

이와는 반대로 경제위기시에나, 집권세력이 정치적 안정을 누리는 시기에는 오히려 노동운동이 수동적이 되며, 독립 노조의 위협도가 낮을 때에는 현장노동자의 호소에 귀를 덜 기울이는 경향을 띠게 된다. 다시 말해서 노동운동이 활성화되는 시기는 멕시코의 경우 일반적인 인식과는 반대이다. 경제가 어려움을 겪는 때보다 안정 성장을 하고 있을 때 투쟁이 보다 가열된다는 점은 그만큼 멕시코 노동운동의 타협성을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 노동운동은 위기시에 국가의 산업발전 및 경제성장 정책을 지지하는 대가로, 차후 '적절한 시기'가 도래했을 때 실질임금의 회복을 쟁취하곤 한다.

관변 노동운동이 정면 투쟁에 나서지 않는 시기에는 대신 국가로부터 사회복지

3) 오늘날 독립 노동운동은 국가의 통제로부터 자율성을 확보하기 위해 관변노조와 결별한 부류와, 관변노조내에 존속하면서 노조 민주화와 개혁운동을 펴는 부류로 구별된다.

혜택, 또는 국가나 기업으로부터 부가급부prestaciones를 받아내는 데 역점을 둔다. 멕시코의 실질임금은 1939-50년 기간 중 35개 산업분야에서 26%의 하락세를 기록하고, 1958-59년 즈음 2차대전 이전의 수준을 넘어서기 시작했으나, 1971년부터 다시 떨어지기 시작한다. 그러나 실질임금의 하락은 주택, 교육, 보건 및 사회보험 등에서 근로자 혜택이 크게 신장됨으로써 상쇄될 수 있었다. 즉, 급여로 얻지 못한 것은 기업이 아닌 국가가 직접 제공하는 혜택을 집단적으로 향유할 수 있었다. 이를 위해 노동자은행Banco Obrero, 공무원사회보장원(ISSSTE: Instituto de Servicios y Seguridad Social del los Trabajadores al Servicio del Estado)와 멕시코사회보장원(IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social), 노동자주택재단(INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) 등과 같은 기관들이 설립됐다. 특히 국가는 에체베리아(1970-76)와 호세 로페스 뽀르띠요 대통령(Jose Lopez Portillo, 1976-82) 시절에 새 식량보조금, 저리대부, 자동차 구입비 대출 등을 마련하고 고용수준의 현상유지를 약속했다. 노동운동의 경제적 요구가 극한으로 달리지 못하도록 하기 위한 조치였다. 이러한 조치는 항상 노조와 국가간에 '국가발전을 위한 협정'의 형식을 통해 실행됐다.

정치적으로 혼란한 시기에도 관변 노동운동은 어부지리를 얻는 편이다. 제임스 콕크로프트James D. Cockcroft에 의하면, 플라렐콜로 사태 당시 CTM 지도부는 학생소요와 함께 독립 노동운동의 압력이 거세지자 정부의 소요진압에 항의하거나 개입하지 않는다는 조건을 걸고 임금인상 요구를 관철시켰다. 관변 노조의 용의주도한 생존 전술을 엿보게 하는 대목이다.

아래에서 설명하는 대로, 멕시코의 노동운동이 생산성 협정을 묵인하는 대신 노동법 개정 반대입장을 관철시키는 과정에서도 생존 전술은 적용된다. 노동운동은 노동법 개정 반대입장과 정부의 나프타 협상 지지 기대를 맞겨래한 셈이었다. 나프타 협상이 진행되는 동안 미국과 캐나다에서는 노동단체들이 나프타에 반기를 들고 환경단체, 인권단체들과 함께 행정부에 압력을 가하고 있었다. 만일 멕시코의 노동단체마저 멕시코 정부를 궁지로 몰아 넣게 되면 협상의 전도는 불투명해 질 상황이었다. 멕시코 정부는 국민여론 수렴 및 사회안정화 필요성을 느꼈고, 노동단체들은 이를 역이용해 자신들을 보호할 수 있는 법망 확보를 관철할 수 있었다. 나프타 협상과정에서 노동운동은 초기에 이를 반대했다. 그러나 얼마가지 않아 CTM이

나프타 지지를 공표했다. 나프타는 고용을 창출하고, 국가의 위기를 중·단기적으로 극복시키며, 멕시코 노동효율을 높이는 계기를 마련함으로써 결과적으로 임금이 상승하게 될 것으로 확신한다는 것이었다. 1990년 멕시코의 '관세 및 무역에 관한 일반협정'(GATT) 가입을 CTM이 나서서 결사적으로 반대했던 것과 대조적이었다. 그 배후에는 노동운동이 헌법 123조와 연방노동법의 보호를 받는다는 '기본 관계'에 변화가 없을 것이라는 정부-노동운동간의 합의가 있었던 것이다.

V. 나프타 시대의 노동운동 및 노동정책 환경

나프타가 발효한 이후 1990년대 중·후반의 멕시코 노동운동의 방향과 국가의 노동정책 환경은 전통적인 국가-노동관계의 시각에서 경제상황과 행정부 교체 등을 변인으로 살펴보는 방법과, 부분적으로 국가-노동관계가 의미있는 변화를 겪고 있는데 초점을 맞추어 노동운동의 향배와 국가의 질서변화 전략 등을 변인으로 고찰하는 방법 등 두 가지 각도에서 고찰할 수 있다.

1. 경제상황 호전의 영향

살리나스 행정부에 들어와 떨어지기 시작한 인플레는 1993년 한자리 숫자로 잡혔고, 멕시코 경제는 완만한 성장을 지속하고 있다. 인플레 억제에 국민협약(PSE, Pacto de Solidarid Economica; PECE: Pacto de Estabilidad y Crecimiento Economica)에 의해 가능했다. 노동운동이 1987년 말부터 정부, 기업, 농민단체와 함께 국민협약에 서명해 정부의 긴축정책에 동참했기 때문이었다. 이로 인한 사회적 희생은 컸지만, 노동자들은 경제안정과 나프타 타결을 위한 여건조성이라는 구실에 따를 수밖에 없었다. 그 결과 멕시코의 하루 최저임금은 1992년 기준으로 1만 3,800 페소(약 4.6달러)였다. 통계에 의하면 전체 인구의 1/4 가량이 집중된 멕시코시 취업자 가운데 57.7%가 최저 임금의 300% 이내의 보수를 받고 있고, 10% 가량이 460% 이상의 임금을 받고 있다. 즉, 전체 노동자의 과반수가 한달동안 270 달러(한화로 약 21만 원) 미만을 벌고 있

다는 계산이다. 그리고 한달에 414 달러 이상을 버는 노동인구도 10% 가량에 불과하다. 더욱이 10년 전인 1980년과 비교해 노동자들이 버는 1 페소의 실질적인 가치는 1990년 현재 0.44 페소에 불과하다는 점을 감안한다면 그동안 임금이 소폭 인상된 데 그쳤으므로 실질임금은 크게 줄어든 셈이다 (표 2 참조).

표 2. 연평균 실질최저임금 (기준년도 1972=100)

년 도	실질임금	년 도	실질임금
1954	51.74	1974	94.54
1955	44.61	1975	94.42
1956	18.86	1976	106.82
1957	46.22	1977	103.50
1958	47.91	1978	99.37
1959	46.78	1979	98.16
1960	50.90	1980	91.51
1961	50.00	1981	93.55
1962	57.98	1982	89.59
1963	57.73	1983	77.02
1964	74.06	1984	70.80
1965	71.32	1985	68.36
1966	79.10	1986	66.1
1967	76.96	1987	64.7
1968	87.58	1988	60.3
1969	85.01	1989	61.1
1970	93.39	1990	59.2
1971	90.57	1991	59.1
1972	100.00	1992	60.3
1973	98.82		

출처: 1954-85 기간은 Hernandez Juarez y Xelhuantzi Lopez (1993), p. 31; 1986-92 기간은 El Mercado de Valores (agosto de 1993), p. 42의 제조업 노임단가를 인용했음.

그러나 멕시코 경제가 안정성장을 달성하면서 국민협약이 내세웠던 구실은 사라졌다. 오늘날 노동자들은 정당한 재분배를 요구하고 있다. 더욱이 나프타 발효와 함께 미국산 소비재가 물밀 듯이 밀려오자 노동계층은 높아진 소비수준에 맞출 만한 임금 인상을 기대하고 있다. 그간 억제된 실질임금의 회복을 요구하는 있는 것이다. 특히 이러한 사회적 요소는 행정부 교체시기라는 정치적 요인과 접목되어 가속화된다. 최악의 시나리오는 새 정부가 우익노선을 고집하거나, 노동운동이 집권 PRI를 이탈하여 다른 정치세력과 제휴하는 일이다.

2. 행정부 교체의 영향

1994년 8월 21일 실시되는 대통령 선거에서도 역시 PRI의 승리가 예상되고 있다. 그러나 누가 승리하든, 차기 행정부는 멕시코의 '정치법칙'에 따라 사회개혁에 박차를 가하지 않을 수 없는 실정이다. 멕시코의 '정치법칙'이란 하나의 또는 일련의 행정부를 통해 소외된 계층의 이해관계가 다음 행정부에서 중시되어야 한다는 점이다. 따라서 실추된 집권당의 인기를 만회하기 위해 정부가 스스로 노동운동을 동원할 것이 충분히 예상된다. 멕시코의 임금 노동자들은 미겔 델 라 마드리드(Miguel de la Madrid, 1982-88)와 카를로스 살리나스 대통령(Carlos Salinas, 1988-94) 집권기 동안 인플레이션을 따르지 못하는 임금수준으로 인해 정책상의 패배자로 전락했기 때문이다. 또한 나프타의 발효와 함께 발생한 남부 치아파스주의 농민반란 역시 사회개혁 사업의 긴박성을 차기 행정부에 부담지어주고 있는 요소이다.

그러나 차기 행정부가 노동운동에 정치성을 부여해 직접적으로 실질임금 급등과 같은 부의 재분배까지 실시하리라고 보기는 어렵다. 나프타 자체가 멕시코의 저임금을 매력 포인트로 하여 외국의 보다 적극적인 투자를 유치하고 기술이전을 꾀한다는 원칙에 입각하고 있기 때문이다. 그 보다는 생활수준 향상을 목표로 한 주택, 교육, 보건, 고용, 지역개발 사업 등에 역점이 두어질 것이다. 이러한 사회정책 본위주의 노선은 살리나스 행정부에서 국민단결사업(PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad)의 형태로 나타났다. 정부는 공기업의 민영화와 외국 자본 유입으로 정부 재정이 흑자로 돌아서자 1991년부터 PRONASOL에 매년 수십억 달러의 자금을 쏟아부었다. 이러한 사회개혁 사업은 적어도 차기 행정부 집권 초기 기간 중 지속될 것으로 전망된다.

3. 경제질서의 변화: 신·구 노동운동의 공존

그럼에도 불구하고 간과할 수 없는 점은 전통적 국가-노동 관계의 변화가 이미 사회 각부문에서 나타나고 있다는 사실이다. 변질의 주 원인은 1980년대 중반 이후 추진된 경제개혁이다. 멕시코는 내부지향적인 수입대체산업화 전략에서 수출지향적 외자유치 전략으로 발전전략을 전환하면서 노동정책에 관련된 주변 환경을 바꾸었다. 문제는 생산성이었다. 과거에는 노동정책 수립과정에 정치성이 큰 비중을 차지했지만, 이른바 신자유주의 노선이 추진한 조치들은 경제성, 즉 생산성을 중시하지 않을 수 없게끔 되었다. 공기업의 민영화와 개방화 같은 조치들은 멕시코 기업의 국제경쟁력이 따라주지 못할 경우 그 자체로 파국을 자초하는 결정이었기 때문이다. 여기에서 생산성 제고는 절대적인 과제로 떠올랐다.

민간 기업가들의 이익단체로서 영향력이 강한 멕시코경영자연합회(COPARMEX: Confederacion Patronal de la Republica Mexicana)는 나프타의 잇점을 십분 활용하기 위해서는 노동자들에게 권리 영역이 넓게 보장된 연방노동법을 개정해야한다고 외쳤다. COPARMEX는 구체적으로 생산성향상협정(ANEPC: Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y Calidad)을 앞세우고 노동자들에게 협정을 수용하도록 강조했다. 이 협정은 임금수준을 생산성 향상여부에 맞추어 상·하 조정한다는 내용이었다. 사용자측은 노동자들의 생활수준을 향상시킬 수 있는 수단이 되기도 한다고 주장했지만 노조 지도자들은 이를 '사문서[letra muerta]'라며 부르며 기피했다. 생산성에 맞추는 일은 그만큼 자신들의 목을 죄는 결과가 될 것이 뻔했기 때문이었다. 기술교육과 낙후된 시설하에서 외국자본과 경쟁하면서 생산성을 높인다는 것은 상상할 수도 없는 일이었다. 그러나 거부하기에는 시기적으로 너무도 설득이 없었다. 노·사·정(政)은 1992년 5월 25일 마침내 ANEPC에서 명했다. 결과 예를 들어, 1994년도 임금인상은 정부가 예시한 물가상승률(5%)과 각 회사의 생산성 지수에 따른 보너스 또는 수당에 기초하여 이루어지게 되었다.

나프타와 함께 외국의 기업이 멕시코 노동시장에 간여하면서 외국의 노사관계 풍토를 멕시코 사회에 부분적으로 이식시키는 일은 멕시코 노동 환경에 당연히 충격을 준다. 국내기업은 개방화라는 새로운 경영환경에서 생존위험을 느껴 경쟁력 제고를 위해 노동운동의 변화를 요구하는가 하면, 외국기업은 노동환경의 동질화

armonizacion를 주장하기 때문에 기존 체제는 내외적으로 압력을 받게 된다 (표 3 참조).⁴⁾ 따라서 새로운 노사관계가 형성되고, 기존의 노사관계 및 노동 조직과 경쟁을 벌이게 될 것은 당연한 일이다. 중기적으로 보면 신·구 노동운동의 공존이 불가피하다. 마길라도라 산업의 경우에는 이미 사용자의 재량범위가 넓은 새로운

	미 국	멕시코
노조성격	조합주의 권위주의	비즈니스 노동운동 (business unionism)
국가-노조관계	국가조합적 성격	비조합적 성격
정당-노조관계	조합주의적 (PRI에 연계)	상호지원 (연계성 부재)
법적통제	헌법 및 연방노동법 으로 일원화	노동분야별, 연방, 주, 지방단위 로 분산
협약체결자	NLRB가 승인한 노조	노동부에 등록된 노조
배제조항 허용여부	일정한 조건하에서 가능	가능 (단, 필요조건 아님)
노조승인절차	NLRB가 선거를 주관하여 다수를 대표하는 노조 승인	다수대표 불필요, 연맹소속을 밝히면 승인
파업의 합법성	NLRB가 경제적 원인 및 노동의 부당성을 조사하여 결정.	협약 위반, 생산요소간의 불균형
파업의 의미	무노동, 작업장출입봉쇄 피 케팅	법적으로 조업중지, 시설폐쇄 보호
작업장에서의 대표성	간사 또는 일단의 노동자	노조 집행위원회로 일원화
협약위반 해결절차	협약에 규정	연방노동법에 규정

NLRB=전국노동관계위원회(National Labor Relations Board)

출처: De la Garza (1993), p. 118-21

4) 에르모시요(Hermosillo) 소재 미국의 포드자동차 자회사는 인사관리의 경직성을 타파한 새로운 단체협약을 성사시킴으로써 외국회사 노조들의 본보기가 되었다.

노동관계 maxima flexibilidad; unilateralidad가 형성돼있다.⁵⁾ 이러한 과도기는 상당시간 지속될 것이다. 나프타는 1980년대 후반과 1990년대 초의 멕시코 경제상황과 노동상황이 전제되어 이루어진 것이기 때문에 노동정책의 급격한 변화는 일어나지 않을 수도 있다. 변화의 정도는 경영방침에 따라 산업별로 결정되어 나갈 것이다.⁶⁾ 이점에서 대체로 내외국인 기업을 막론하고 기업들이 세운 전략은 공장위치 재고, 단체협약 재고, 노조 분산화atomizacion sindical, 감원 등으로 나타나고 있다.

정작 현장 노동자들이 새로운 노사관계에 어느 정도 만족할 수 있는지는 불확실하다. 그러나 지난 20여년 동안 마킬라도라 산업에 투입된 노동자들에게 부의 재분배가 이루어졌다고 평가되지 않는 만큼 과도기적인 노사 충돌은 피하기가 어렵다. 신노동관계의 특징은 사용자가 노동조건을 부과하고 노동자는 전통적인 이익들을 포기하는 것이다. 이런 점에서 국가가 노사관계에 관여할 수 있는 범위는 축소될 수밖에 없다. 하지만 지금까지의 노동운동이 관변중심이어서 노조지도부의 관료화를 불러왔다면 새로운 노사관계는 오히려 노조 기득권층을 궁지에 몰아 넣는 노조 민주화를 촉진하는 결과를 가져올 수도 있다. 노조의 민주화는 노동운동의 결속력을 높여주며 그 결과는 노동운동의 과격화 양상으로 이어질 수도 있으며 노동운동의 국제화 양상도 배제할 수 없다.⁷⁾ 엔리께 데 라 가르사Enrique de la Garza Toledo 교수는 조합주의적 관변 노동운동sindicalismo corporativo과 독립 노동운동, 그리고 사용자에 복속된 백색 노동운동sindicalismo blanco이, 지금까지 노동자에게 유

-
- 5) 일종의 보세가공산업인 마킬라도라는 미국과의 거리 요인 외에도 노동운동의 전통이 약한 점이 감안돼 멕시코 북부지방과 남부지방에 집중되고 있다.
 - 6) 섬유산업노조(Sindicato de Trabajadores de la Industria Textil)는 소속 노동자들의 생산성이 1987-93년 기간 중 13% 증가했음에도 불구하고, 노동자들의 수입은 25% 감소했다고 주장했다. 멕시코의 섬유산업은 정부의 개방화 정책으로 인해 가장 큰 타격을 입은 경제부문 가운데 하나이다. 노동자들은 노조지도부에 새로운 투쟁전략 마련을 촉구하고 있다 (La Jornada, 7 de julio de 1994).
 - 7) 1993년 말 미국 제네럴 엘렉트릭(GE)사의 자회사인 시우다드 후아레스시 소재 아르마도라사(Compania Armadora)는 종업원 11명에 대해 독립노조에 가담한다는 이유로 해고조치를 내렸다. 그러자 노조측은 해고 노동자의 복직을 위해 미국의 전기노조(United Electrical, Radio and Machine Workers Union of America)로 하여금 GE에 압력을 넣는 방법으로 맞섰다 (New York Times, December 24, 1993).

리했던 노사관계의 경직성을 타파하고 유연성flexibilizacion을 도입하는 문제에 대해 어떤 전략으로 대응하는가를 <표-4>와 같이 분석하고 있다.

표 4. 각 노동운동의 대응전략

	전략양상	비 중
관변노조	①유연성에 승복하는 대신 연방노동법 고수	다 수
	②신조합주의 계열: 노사 간의 협상유지하면서 유연성 교섭	FESEBES CTM내 일부 CROC내 일부 SNTE내 일부
독립노조	①유연성 도입에 반대, 대체로 실패	다 수
	②교섭창구 유지	소 수
백색노조	회사정책에 승복	전 체

FESEBES=공공재기업노조연맹(Federacion de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios Publicos)

CROC=혁명노동자농민연맹(Confederacion Revolucionaria de Obreros y Campesinos)

SNTE=전국교직원노조(Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educacion)

4. CTM 지도부의 노령화와 관변운동의 구조개편

멕시코 정부와 기업은 과도기적인 충동을 최소화하려고 노력하고 있다. 방법은 전통적인 국가-노동관계의 변질과정을 국가가 스스로 주도해 나가는 일이다. 여기서 지나칠 수 없는 요소는 멕시코 노동운동의 세대 교체이다. 멕시코 노동운동의 대부로 군림해 온 CTM 지도자 벨라스게스(1900년생)는 지도부의 노령화를 대변하

고 있다. 그가 사망할 경우 CTM의 항배는 멕시코 노동운동에 중대한 방향 제시를 의미하게 된다. 정부는 과거 멕시코시노동자연맹의 지도자 헤수스 유렌(Jusus Yuren)이 사망했을 때 일어난 분열과 혼란이 벨라스게스 사망시에 반복되는 것을 원하지 않는다. 그러나 그의 장기 군림으로 경직돼온 노동운동은 판도변화를 겪지 않을 수 없다. 그간 국민경제의 구조와 도시 산업 노동력의 사회경제적 특성의 변화로 자동차, 제철금속, 전기, 기계 분야 등 자본집약적이며 선진기술을 사용하는 분야의 노조가 강한 협상력을 얻고 있어 차세대 노동운동 지도부를 관리하는 일은 쉬운 일이 아니다.

멕시코 정부는 이러한 점들을 고려해 차세대 관변 노동운동 지도자를 준비시키고 있다. 그 후보를 배후 지원하면서 방향전환을 위한 메시지를 내보내고 있다. 그러나 여기에서도 벨라스게스 지도부 세대와 신세대간의 갈등이 일찍이 표면화할 경우 노동운동 전체에 대한 관리는 극히 어려운 상황으로 치닫게 될 지도 모르기 때문에 신중성이 요구되고 있다. 신세대 노조 지도부는 아직 지지기반을 확고히 굳히지 못하고 있다. 살리나스 집권기동안 신세대 노동운동 지도자로 떠오른 사람은 멕시코전화노조(STRM: Sindicato de Telefonistas de la Republica Mexicana)의 프란시스코 에르난데스 후아레스 위원장(Francisco Hernandez Juarez)이었다. 그는 전화공사(TELMEX: Telefonos de Mexico)를 민영화함에 있어 생산성과 경영진의 인사권을 강조한 새로운 단체협약을 체결했고, CT내에 공공재기업노조연맹(FESEBES: Federacion de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios Publicos)을 만들어 신노동운동(neosindicalismo)의 모델을 표방하면서 CTM의 권위에 도전하고 있다. 사람들은 벨라스게스의 이름에 경칭어를 붙여 ‘돈 피델’이라고 부른다. 이를 본 따 멕시코의 노동문제 전문가들은 ‘돈 프란시스코’가 탄생할 날도 멀지 않았다고 말한다.

V. 결어

혁명후 멕시코 정치는 다른 중남미 국가에서 쉽게 찾아볼 수 없을 정도로 안정적이었다. 다수의 중남미 국가에서 20세기 중반이후 노동운동을 도화선으로 정치변동

이 반복된 점을 상기한다면 멕시코의 경우 국가와 노동운동간의 상부상조 관계는 정치 안정에 중요한 몫을 담당하였음을 발견할 수 있다. 멕시코에서 노동운동의 관리가 곧 정치안정이라고 전제할 때, 위에서 살펴본 바와 같이 멕시코의 노동운동 및 노동정책은 전환 시점에 와있으며 그것이 내포하는 의미는 매우 중요하다.

산업구조의 변화와 나프타로 인한 외부의 충격은 이른바 '노동관계의 민영화', 즉 전통적인 국가-노동관계의 속성을 노동자-사용자 관계에 전이시키는 전략을 새로운 노동정책 대안으로 부상시키기도 한다. 그 가능성은 이미 시작된 국가-기업 간 밀월관계 및 국가-노동간의 일정 거리유지 관계로도 추론할 수 있다. 그러나 국가가 쉽게 노동운동에 대한 관할권을 포기하지 못하는 것은 그간 노동운동이 정권유지의 수단으로서 정치동원에 이용돼 왔기 때문이다. 결국 국가는 조합주의 및 권위주의라는 전통적·정치적 목표와, 생산성 및 경쟁력 제고라는 현실적·경제적 목표간의 모순에 처한 셈이다. 향후 멕시코의 정권은 제도적 현상유지와 국가 부흥이라는 목표를 동시에 달성하기 위해, 기존 국가-노동관계의 근본적인 변화를 추구하기보다는 신노동운동을 앞세운 관련 노동운동의 체질개선 방향에 보다 역점을 둘 것으로 전망된다.

<참고문헌>

- Basáñez, Miguel. La lucha por la hegmonía en México, 1968-1990. México: Siglo Veintiuno, 1990.
- Bensusan Areous, Graciela, coord. Las relaciones laborales y el Tratado del Libre Comercio. Mexico: FLACSO. 1992.
- Cockcroft, James D. Mexico: Class Formation, Capital Accumulation, and the State. New York: Monthly Review Press, 1983.
- De la Garza Toledo, Enrique. "El Tratado de Libre Comercio y el futuro de la contratacion colectiva en Mexico," G. Bensusan, coord., Las relaciones laborales y el Tratado del Libre Comercio (Mexico: FLACSO. 1992), 111-44.

- Erickson, Kenneth Paul and Kevin J. Middlebrook. "The State and Organized Labor in Brazil and Mexico, " S.A. Hewlett & R.S. Weinert, eds. Brazil and Mexico: Patterns in Late Development (Philadelphia: ISHI, 1982), pp. 213-64.
- Esteve Diaz, Hugo. Las corrientes sindicales en Mexico. Mexico: Instituto de Proposiciones Estrategicas, 1990.
- Hernandez Juarez, Francisco y Maria Xelhuantzi Lopez. El sindicalismo en la reforma del Estado. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1993.
- Kim, Won-Ho. The Mexican Regime's Political Strategy in Implementing Economic Reform in Comparative Perspective: A Case Study of the Privatization of the Telephone Industry. Ph.D. dissertation. University of Texas at Austin, 1992.
- Morales, Josefina, coord. La reestructuración industrial en México: Cinco aspectos fundamentales. México: UNAM, 1992.
- Story, Dale. Industria, estado y política en México: Los empresarios y el poder. Mexico: Grijalbo, 1990.
- Tenorio Adame, Antonio. "La soberanía, el mercado y la mano de obra, " Benito Rey Romay, coord., La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá (Mexico: Siglo Veintiuno, 1992), 313-32.
- Trejo Dalarbre, Raúl. Crónica del sindicalismo en México (1976-1988). Mexico: Siglo Veintiuno, 1990.
- Zapata, Francisco. "Labor and Politics: The Mexican Paradox, " Edward C. Epstein, ed. Labor Autonomy and the State in Latin America (Boston: Unwin Hyman, 1989), 173-94.

MEXICAN UNIONISM AND THE NAFTA

Won-Ho Kim

The Mexican unionized labor movement has been subjected to state control since the 1920s through the post-revolutionary interventionist state ideology and political arrangements between labor and state bureaucracies. Organized labor has largely contributed to industrial development and economic growth by collaborating with the state. Workers' demands in times of economic crisis and challenges from independent unions have been dealt with through prestaciones or fringe benefits provided by the state and selective cooptation and suppression of opposition labor leaders, which reinforced the subjugation of labor to the state economic policies.

The incoming presidential administration, most likely Ernesto Zedillo's, will have to maintain the "cheaper" Mexican labor edge to successfully carry out the North American Free Trade Agreement (NAFTA) projects. But politically it faces the ruling elites' faltering legitimacy, which can be recovered only through the political mobilization of the masses whose most important element is unionized labor. In the traditional context of state-labor relations in Mexico, the combination of the recent economic recovery with the desired political relegitimation is favorably set for the revitalization of interactions between labor pressure and state options for neopopulism. This may contradict the basic concepts of the NAFTA projects, but may not as far as "significant benefits are forthcoming to the union rank-and-file" while the NAFTA keeps its promises for economic growth.

Nevertheless, the future state-labor relations should be affected, though not fundamentally, by the possible political reform in late 1990s; and by the

forthcoming succession of the aging CTM leader Fidel Velázquez. The author's recent interviews with Velázquez and other labor leaders reveal that there exists a high degree of union pluralism in Mexico, and a high possibility of controversial succession of the most influential labor leadership. The outcomes of these two uncertain developments will depend on the design of the ruling elite and their capability to carry on with it, not so much on that of labor.