

남아공의 민주주의 이행과 신자유주의 정책: 노동운동의 대응전략을 중심으로*

김 영 수 | 경상대학교 사회과학연구원 연구교수

남아공의 아프리카민족회의(ANC)정권은 1994년에 수립되었다. ANC정부는 지난 300여 년 동안 지속되었던 인종차별체제를 극복한 민주주의 정부이자 국민통합정부였다. ANC정부는 두 가지의 정책을 동시에 추진하지 않을 수 없었다. 하나는 민주주의를 이행시키는 것이고, 다른 하나는 세계적인 신자유주의 정책을 적극적으로 수용하여 남아공의 경제를 발전시키는 것이었다. 남아공의 노동조합총연맹(COSATU)과 남아공공산당(SACP)도 1994년에 이 전략에 동의하면서 RDP를 추진하기로 하였다. 남아공 민주주의의 이행과제들을 반영하고 있는 RDP(Reconstruction and Development Programme)는 GEAR(The Growth, Employment and Redistribution) 전략과 BEE(Black Economic Empowerment) 전략으로 실현되었다.

그러나 남아공의 신자유주의 정책은 이중적인(dual) 성격을 내포하고 있었다. 하나는 자본의 세계화 시대에서 남아공 경제를 발전시키는 정책이었고, 다른 하나는 남아공 흑인 노동자들의 노동조건과 생활조건을 악화시키는 정책이었다. 그런데 남아공의 사회변혁을 지향하는 주체들은 신자유주의적 경제전략에 대해 통일적으로 대응하지 못하였다. ANC정부의 경제전략을 찬성하는 그룹, 일부 찬성하면서도 자본에 대한 국가의 통제를 요구하는 그룹, 그리고 반대하는 그룹으로 분화되어 있었기 때문이다. 국가와 시장, 국·공영기업의 민영화, 남아공 민주주의의 이행단계와 ANC정부의 성격에 대한 대안적 대응전략들이 상이하였다.

신자유주의 전략으로 인해 인종 간의 갈등을 넘어 계급적 갈등이 사회적인 문제로 현실화되고 있다. 그리고 남아공의 흑인 노동자들은 GEAR전략, 즉 새롭게 정착되고 있는 사회경제적 인종차별주의 체제를 극복하기 위해 투쟁하고 있다. 흑인 노동자·민중들의 노동조건과 생활조건을 변화시키면서, 남아공 사회를 사회주의 체제로 변혁시킬 수 있는 토대를 강화시키려 하고 있는 것이다.

주제어 : 신자유주의, 재건발전강령, 성장과 고용 및 재분배(GEAR) 전략, 흑인경제권력, 민주주의

* 이 논문이 완성되는 데 실질적으로 도움을 주신 익명의 심사자들에게 진심으로 감사드린다.

I. 머리말

1990년 인종차별정책이 폐지되고 난 이후 2005년 현재까지, 남아공에서는 권위주의적인 인종차별체제가 민주주의적인 탈인종차별체제로 이행되면서 인종 간·종족 간의 갈등도 급속하게 사라지고 있다. 흑인들에게 참정권을 비롯하여 각종의 권리가 부여되기 시작하였고, 정치적으로 평등한 선거게임의 규칙이 실현되고 있다. 흑인들은 1994년에 최초로 참정권을 행사하였다. 인종 간의 차별이나 종족 간의 차별이 존재하지 않는 상태에서, 민주적인 선거절차를 통해 의회나 정부가 구성되고 있으며, 인종차별주의 체제에서 발생되었던 각종의 비민주적인 법과 제도들이 개혁되고 있다.

그러나 민주주의 체제는 정치적인 갈등의 해소나 제도적인 수준의 개혁만으로 완성되지 않는다. 민주주의 이행과정에서 사회구성원들의 삶으로 현실화되는 사회적 하부구조(social infra-structure)의 실질적인 민주화를 동반하고, 그것을 둘러싼 또 다른 갈등이 발생하게 된다. 남아공의 흑인 노동자·민중들도 사회체제의 모순을 응축하고 있는 사회적 하부구조의 민주화를 요구하고 있다. 인종차별체제에서 구조화된 노동체제나 생활조건의 변화를 요구하고 있지만, 이는 남아공 흑인 노동자·민중들과 ANC(아프리카민족회의)정부 간의 갈등으로 표출되고 있다. 그런데 남아공의 민주주의 이행과 관련된 다양한 연구결과들은 이러한 갈등에서 비롯되는 새로운 사회적 모순을 반영하지 않은 채, 엘리트 협약이나 제도적인 차원에 머물면서 인종간 통합이나 사회적 동의만을 강조하는 한계를 드러내고 있다.

흑인 노동자·민중들은 ‘남아공의 근본적인 전환’을 이루기 위해 ‘민주적이고, 비-인종적이며, 비-성차별적인 미래’로 이끄는 ‘통합적이고, 조화로운 사회-경제 정책의 뼈대’(Alliance, 1994)를 구축하려는 RDP(Reconstruction and Development Programme)의 실현을 요구하였다. 문제는 RDP가 남아공의 사회구조를 민주적으로 변화시키기 위한 전략과 정책뿐만이 아니라 자본의 경쟁력을 보다 강화시키기 위한 전략과 정책도 동시에 포괄하고 있었다는

점이다. 흑인 노동자·민중들은 1980년대 초반 이후 지속되고 있는 경제불황을 극복하면서 동시에 민주적인 탈인종차별체제의 구축을 요구했다. 1980년대 초반 이후로 지속되고 있는 마이너스 성장의 극복, RDP 재원의 확보, 30% 이상의 실업률 해소를 위한 일자리 창출 등을 위해 세계 자본주의 체제에 편입하여 남아공 경제의 국제적 경쟁력을 강화시키려 하였던 것이다. 이러한 과제는 GEAR(The Growth, Employment and Redistribution) 전략과 BEE(Black Economic Empowerment) 전략으로 현실화되었다. 구체적으로는 신자유주의 정책을 수립하고 집행하는 전략이었다.

이 정책은 탈인종적 체제의 사회적 갈등으로 나타나고 있는데, 이러한 갈등은 남아공의 민주주의 이행의 동력이자 장애요인으로 작용할 수 있다. 남아공의 노동자들은 ANC정부의 신자유주의 정책에 저항하지만, ANC정부는 세계적인 신자유주의 구조에 편입하여 남아공 경제를 발전시키려 하고 있기 때문이다. 그러나 남아공 민주주의 이행과 관련한 기존의 연구들은 신자유주의 정책을 둘러싼 사회적 갈등을 간과하고 있다. 남아공 노동운동이 신자유주의 정책에 대응하는 대응전략을 다양하게 제시하고 있다는 점을 고려한다면, 이러한 대응전략들은 남아공 민주주의 이행전략과 긴밀하게 연계되어 있다.

흑인 노동자·민중운동은 민주적인 사회체제의 성격과 내용을 다양하게 인식하고 있다. 신자유주의 정책의 도입 및 그 결과에 대한 인식의 차이, 사회체제를 민주적으로 재편하기 위한 전략의 차이에서 비롯된 것이다. 노동운동의 대응전략이 세 그룹으로 분화되어 나타나는 주요 원인이기도 하다. 이 글에서 분석하고 평가하고자 하는 대상이다.

흑인 노동자·민중운동은 보편적으로 남아공 사회의 구조적 변화를 둘러싼 논쟁의 과정을 거치면서 세 그룹으로 분화되고 있다. 첫째, 세계 자본주의 체제의 신자유주의 세계화 전략을 대세로 인정하고 그것을 대폭적으로 수용하는 그룹(There is no alternative, 이하 TINA 그룹)이다. 세계 자본주의 체제에 편입된 남아공으로서는 어쩔 수 없다는 명분을 내세워 ANC정부의 신자유주의 정책을 찬성하고 있다. TINA 그룹은 남아공 자본주의 체제의 토대를 강화시키고, 그것의 성과들을 흑인 노동자·민중들에게 재분배해야

한다고 주장한다. 소위 3자동맹 내부의 우파적인 세력과 중앙파적인 세력을 의미한다. 둘째, 백인들 중심의 사업영역(예를 들면 호텔·리조트 산업 등)에 대한 신자유주의 구조조정정책을 수용하면서도 노동자·민중들의 삶의 질과 직결되는 기초생활서비스 영역에 대해서는 국유화 및 사회화를 주장하는 구조개혁적 그룹이다. ANC정부의 신자유주의 정책에 대해 제한적으로 수용하면서 점진적인 사회변혁을 지향하고 있다. 대부분 3자동맹 내부의 좌파세력들이다. 셋째 그룹은 신자유주의 정책에 대해 전면적으로 비판하면서 ANC정부에 대한 반대투쟁을 전개하려 한다. 반ANC투쟁그룹이라고 한다.

각 그룹은 남아공의 민주적인 사회체제를 구축하기 위해 ANC정부와 협력관계 혹은 대립관계를 형성하면서 자신들의 전략을 현실화시키고 있다. 남아공에서는 노동운동의 다양한 전략만큼 민주적인 사회체제로 이행시키는 과정도 단순하지 않다. 국가와 시장의 기능과 역할, 국·공영기업의 기능과 역할, 그리고 ANC정부의 성격에 대한 인식의 차이는 곧 민주적인 사회체제의 형식과 내용을 반영하고 있기 때문이다.

II. 남아공의 민주주의 이행과 관련된 기존 논의 비판

남아공 민주주의 이행 및 공고화를 연구하는 대부분의 학자들은 백인 지배세력의 전략적 선택을 강조하면서, 인종차별정책이 폐지된 1990년 이후의 민주주의 이행과제들을 제시하고 있다. 남아공이 민주주의 사회체제로 이행하기 위해서는 인종 간의 통합과 협력이 필요하다는 주장이었다. “하나의 국가를 건설하기 위한 흑인과 백인의 협력”(Patel, 2000: 161-177), “사회적인 갈등을 해결하기 위한 인종 간의 동의와 합의”(Nash, 1999: 18-27), “국가적인 평화협약에 기초하는 정부-자본-노동의 3자협력관계”(Charney, 1999: 33-52), “국가경쟁력을 강화하기 위한 백인과 흑인 간의 연대와 통합”(Hewitt and Matlhako, 2001: 147-150), “평화적인 협상의 확대 및 유권자의 확대”(Berman and Abdollahian, 1999: 229-244) 등의 정책기조가 필요

하다는 점을 강조하고 있다. 백인 지배세력과 흑인 정치 엘리트는 이러한 정책기조에 조응하는 법·제도적이고 정치적인 민주화 정책을 추진해야 한다는 것이다. ‘정치적 지배엘리트를 중심으로 하는 위로부터의 제한적 민주주의 이행’이라고 할 수 있다. 슈미터(P.C. Schmitter)의 논의에 따르면, “사회 구성원들에게 권리를 재규정하고 확장하는 과정인 자유화”(Schmitter and Karl, 1999: 49-62)를 시작하자는 의미이다. 법·제도적인 차원에서 인종 간의 차별이 폐지된 이상, 흑인들에게 제반 권리를 부여하면서 흑인과 백인이 통합되고 통일되는 사회를 형성하기 위한 정책적 이데올로기를 강조하고 있다. 국가적 차원의 정책적 지표들이다. 물론 남아공의 민주주의는 이러한 정책적 지표들을 위로부터 실현하는 과정에서 이행되거나 공고화될 수 있었다.

그러나 이러한 연구결과들은 남아공의 역사적인 모순을 둘러싼 갈등과 투쟁의 결과, 즉 인종차별정책을 폐지하게 된 주요 원인인 백인과 흑인 간의 갈등을 구체적으로 해결할 수 있는 방안들을 간과하고 있다. 인종적 자본주의 체제를 지탱해 온 인종적·계급적 갈등의 주요 원인을 구체적으로 해결해 나가면서, 그것의 성과를 사회적 인프라로 구축하는 민주주의의 이행 동력을 규명하지 않고 있다.

민주주의 이행 및 공고화와 관련된 대표적인 연구결과들도 권위주의 체제가 민주주의 체제로 이행되는 과정에서 나타나는 현상과 과제들을 분석하고 평가하고 있다. “높은 수준의 경제개혁과 경제발전, 국민적 합의, 민주적인 제도의 정착”(Bunce, 2000: 703-734), “민주적이고 경쟁적인 선거게임의 정착, 확장된 선거경쟁의 존재, 높은 수준의 정치참여, 높은 수준의 정치적 자유, 제도적인 개혁”(Gasiorowski and Power, 1998: 740-771), “다양한 경쟁 체제의 정착, 정책의 결정과 집행에서 나타나는 높은 투명성, 정치적 행위에 조응하는 책임성, 통합적인 시민사회의 형성”(Diamond, 1996a: 227-240) 등이 민주주의로 이행되는 과정에서 나타나는 현상과 과제라는 것이다.

이러한 논의들의 핵심적인 주장은 ‘권위주의 체제가 무너지고 난 이후, 그동안 피지배세력들에게 부여되지 않거나 제한되었던 각종의 권리들을 법적으로 제도화하고, 이러한 법·제도적인 범주 내에서 이해를 둘러싼 경쟁과 책임을 보장하는 사회체제로 변화되어야 한다’는 것이다. 과거에 존재했던

법·제도적 모순들을 해결해 나가면서 사회구성원들의 정치적 참여와 사회적 동의들을 이끌어 내는 방식의 민주주의 이행을 강조하고 있다. 남아공에서도 이러한 법·제도적 개혁은 추진되고 있다.

그런데 이러한 현상만으로 민주주의를 이행 및 공고화의 동력을 설명할 수 없다. 사회체제의 근본적인 모순에서 비롯되는 갈등 혹은 민주주의 이행의 과정에서 새롭게 나타나는 사회적 갈등이 민주주의의 이행의 동력이나 장애요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 권위주의 체제를 무너뜨린 저항의 주체들과 그들의 이해를 분석하고 평가하는 과정에서, 민주주의 이행 및 공고화의 동력을 규명할 수 있다. “민주주의는 언제 어디서나 부르주아 계급인 지도세력에 대항하는 노동자·민중의 투쟁에서 비롯되기 때문이다”(Therbon, 1983: 271). 인종차별적인 권위주의 체제가 무너진 남아공에서도 마찬가지이다.

인종차별주의 체제가 남아공 사회에서 철폐되었다 하더라도, 흑인들은 현실적으로 ‘새로운 인종차별체제의 구조’에 직면해 있다. 인종차별적 임금격차는 1990년 인종차별주의 정책이 폐지되고 난 이후에 조금씩 감소하고 있지만, 1998년 10월 말 현재 고용된 노동자들의 10.7%만이 월 4,500랜드(R)¹ 이상을 받고 있으며, 26%는 월 500랜드(R) 이하의 임금을 받고 있다. 월 500랜드(R) 이하의 임금을 받는 노동자들 대부분이 흑인들인 것이다. 월 평균 약 83\$ 이하의 임금을 받으면서 생활하는 노동자들이 25% 이상인 것이다.

“노동착취, 문화의 부패, 관습과 사고방식 등의 문제, 영국 식민주의 체제의 유산인 연방주의의 문제, 아프리카너 민족주의의 문제, 흑인들의 가난 문제, 아파르트헤이트 체제하에서 정착된 법적 구조의 문제, 그리고 홈랜드(homeland) 내 전통적인 갈등의 문제”(TRC, 1998: 437-452) 등이 사회경제적 현실로 나타나고 있다. 이는 인종차별체제의 모순이 응축되어 있는 사회적 하부구조를 실질적으로 민주화하는 밑으로부터의 투쟁과제들이다. 구체적으로는 사회적 하부구조의 민주적 구축, 흑인공동체에 존재하는 생활문제

1. 1998년 8월 현재 미국 1\$는 남아공의 6R 수준으로 교환되고 있다.

의 개선, 그리고 민주적인 인권국가의 토대를 강화하는 것 등이다.

그래서 칼 폰 홀트(Karl Von Holdt)는 남아공의 민주주의 이행과제가 3중으로 중층화되어 있다고 강조한다. “사회적 하부구조의 민주화를 위한 밑으로부터의 다층적 대중투쟁, 사회 내적인 탈식민화 과정으로서의 화해 및 협약, 그리고 민주적인 사회재건이다”(Holdt, 2003: 3-10). “가장 중요한 과제는 인종차별적인 노동체제를 민주적인 노동체제로 변화시키는 것이다. 즉 인종 간의 직업구조의 차별 극복, 노동조건에 인종적 차별 극복, 노동능력의 인종적 차별 극복 등을 위한 밑으로부터의 투쟁이 민주주의 이행의 핵심 과제이다”(Webster and Holdt, 2005: 46-51). 남아공의 신자유주의 정책을 둘러싼 사회적 갈등을 해소하는 과정으로 볼 수 있다. 피터 마르쿠세(Peter Marcuse)는 남아공의 민주화 과정을 4단계로 규명하고 있다. 사회적 모순구조는 “아파트헤이트 체제에서 비인종적 체제로의 이행단계, 억압적 체제에서 민주적 체제로의 이행단계, 경제적 민주화 실현단계, 사회주의로의 이행단계”(Marcuse, 1995: 38) 등의 민주주의 이행단계를 거치면서 해소될 수 있다. 신자유주의 정책에 대한 남아공 노동운동의 다양한 대응전략은 민주주의 이행단계를 상이하게 인식하는 것과 연계되어 있다. RDP에서 제시하고 있는 2단계 혁명노선, 즉 민족민주혁명을 완성하고 난 이후에 사회주의 혁명을 지향한다는 사회변혁노선을 상이하게 인식하고 있는 것이다.

III. 민주주의 이행과정으로서의 신자유주의 정책

ANC정부의 GEAR전략은 역사적으로 1994년에 도입된 RDP전략이나 2004년 1월부터 추진되고 있는 GEE(Black Economic Empowerment) 전략과도 배치되지 않는다. RDP전략과 GEE전략이 지니고 있는 이중적 성격 때문이다. 한편으로는 인종차별 사회에서 고통을 받은 흑인들의 생활조건과 제반 권리들을 향상시켜, 그것을 토대로 남아공 사회의 민주변혁을 지향하는 것이었고, 다른 한편으로는 자본축적의 위기상황에 처해 있는 자본에게 유리

한 경제정책을 추진하여 사회구성원 모두에게 경제성장의 혜택을 누리게 한다는 것이었다. 민주주의로 이행하는 과정에서 흑인 노동자·민중들의 가난과 백인자본의 외채부담을 해결할 수 있는 전략이 국가-자본-노동의 합의로 추진되었다.

물론 남아공 노동운동은 GEAR전략에 대해 형식적으로는 그 전략의 결과로 발생할 수 있는 문제점들을 근거로 반대하였지만, 실질적으로는 RDP의 실현에 필요한 재원의 확보 및 실업률 해소를 위한 일자리창출에 필요한 조치로 간주하지 않을 수 없었다. ANC당-남아공노동조합연맹(COSATU)-SACP(남아공공산당)의 3자 동맹으로 수립된 ANC정부는 GEAR전략에 대한 동맹주체들 간의 이견에도 불구하고, GEAR전략을 민주주의 이행과정의 주요한 경제정책의 토대로 삼았다.

1. 신자유주의 정책의 이중성

남아공은 1970년대 후반부터 “국제 금 가격의 하락, 외채부담의 위기, 흑인 노동자·민중들의 저항 등으로 인해 경제성장의 위기에 직면하게 되었다. 이에 국가-자본은 시장개혁전략과 이데올로기적인 헤게모니 장악전략을 채택하였다”(Worden, 1994: 121-126). “1980년대 초반부터 남아공의 신자유주의적 구조조정 정책이 점진적으로 추진되기 시작하였는데, 그것은 국제통화기금(IMF)과 세계은행(WB)의 신자유주의적 정책의 이행각서, 즉 정부예산의 긴축정책·시장 및 자본의 개방화 및 자유화·기업경영조직의 슬림화·노동시장의 유연화·국공영기업의 민영화 등을 주요 내용으로 하는 신자유주의적 구조조정정책을 실현하는 것이었다”(Charney, 1999: 785-790).

1980년대의 이러한 신자유주의 정책들은 국민당(National Party)과 ANC정부가 합의하여 채택한 1996년 6월의 GEAR전략으로 구체화되었다. 이 전략을 채택한 국민당은 1996년 6월에 국민통합정부에서 탈퇴하였지만, GEAR전략은 백인자본만이 요구했던 것이 아니었다. 1994년 ANC-COSATU-SACP가 공동으로 합의하여 채택했던 RDP가 GEAR전략의 토대

로 작용하였다. RDP는 1980년대 초반 이후로 지속되고 있는 마이너스 성장의 극복, RDP 재원의 확보, 30% 이상의 실업률 해소 등 자본의 국제경쟁력을 강화시키기 위한 정책을 추진하기로 하였던 것이다. “거시경제의 안정, 안정된 물가, 투자 인센티브의 제공, 법인세의 삭감, 국제 경쟁력 강화, 정부 지출 삭감(공공 서비스 분야의 규모를 줄임으로서), 국영기업의 민영화, 환율의 자유화, 그리고 ‘체계적인 경제발전계획’의 도입”(Alliance, 1994: 3.3.4) 등을 추진하기로 하였고, 또한 “해외자본을 적극적으로 유치하여 외화를 벌어들이기 위한 남아공의 잠재적인 능력을 강화시켜야 한다”(Bond, 2003: 84-85)고 규정하였다. ANC정부가 신자유주의적인 정책을 도입해서라도 국가경제를 활성화시키고, 그 성과를 흑인들에게 재분배하려 하였다. RDP에서 제시하고 있는 민족민주혁명의 과정이라고 간주하였던 것이다.

GEAR전략은 공공부문과 국·공영기업에서 “건축재정, 임금삭감, 사회적 예산의 삭감, 다운사이징, 민영화 등의 정책으로 구체화되었다”(COSATU, 1999b). GEAR전략을 찬성했던 세력은 경제성장을 통해 고용을 창출하고 그 성과들을 노동자·민중들에게 재분배할 수 있어야 한다고 주장하였다. 음베키(T. Mbeki)는 2000년 5월에 미국을 방문하여 다음과 같이 강조하였다. “우리는 가난과 저발전의 종식을 위한 투쟁에서 승리할 것이다. 아파르트헤이트 체제의 종식을 위해 함께 싸웠던 것처럼, 미국의 자본은 우리의 승리를 위해 함께 해야 할 것이다. 그리고 우리는 보다 많은 발전을 위해 세계체제에 깊숙하게 편입해야 할 것이다”(Bond, 2003: 134-135). 반면에 GEAR전략에 반대했던 세력은 자본축적의 위기를 노동자·민중들의 희생으로 극복하는 것이 아니라 국유화나 사회화를 통해 극복해야 한다고 주장하였다. 그들은 GEAR전략의 결과를 다음과 같이 예상하였다. “GEAR전략의 실행 과정에서 수많은 실업자들이 양산될 수밖에 없으며, 새로운 직업이 창출되기보다는 오히려 상실될 것이다. 또한 기초 생활서비스와 관련된 국·공영 기업의 민영화로 인해 노동자 민중들의 생활조건이 오히려 악화될 수밖에 없다”(Holdt, 2003: 135-140). 결과적으로는 “ANC정부가 1996년부터 1999년까지 GEAR전략으로 95만 개의 새로운 일자리를 창출한다고 하였지만, 실질적으로는 농업부문을 제외한 공식부문에서 50만 개의 일자리가 상실되었다”

(Bond, 2003: 41-42).

그러나 ANC정부는 노동자들의 저항에도 불구하고 GEAR전략을 중심으로 하는 신자유주의 정책을 포기할 수 없었다. 1990에서 1995년에 발생했던 자본의 파업, 즉 투자를 포기하는 자본의 파업이 오히려 흑인 노동자·민중들의 삶을 더 악화시켰기 때문이다. 2004년 1월 9일, ANC정부는 BEE법안(Broad-Based Black Economic Empowerment Act)을 통과시켰는데, 그 법안의 목적은 다음과 같다. “① 흑인의 의미있는 경제적 참여가 가능한 경제체제로의 변화, ② 전문직업이나 기업 소유에 있어서 인종차별적 구조의 변화, ③ 공공적 소유구조로 운영되는 새로운 기업의 증대 및 그러한 기업을 중심으로 흑인들의 고용 활성화, ④ 흑인 여성들의 경제활동 활성화 및 노동능력의 증대, ⑤ 지속적인 경제성장을 흑인이 주도할 수 있는 투자 유치의 증대, ⑥ 지역 공동체를 중심으로 하는 경제 활성화 및 경제적 하부구조의 구축, ⑦ 흑인의 경제적 힘을 강화하기 위한 재정지원의 증대”(Republic of South Africa, 2004) 등이었다.

하지만 이 법안은 현존하는 경제적 소유구조나 운영구조의 변화에 초점을 둔 것이 아니라 흑인을 중심으로 하는 새로운 경제체제를 구축하는데 초점을 두고 있다. ANC정부는 남아공의 국가경쟁력을 강화하기 위해 백인 자본과 함께 흑인 자본을 집중적으로 양성하려 하고 있다. 문제는 이러한 경제체제를 구축하기 위해서는 백인 중심의 사적 자본에게 협력을 구하거나 해외자본을 유치해야만 가능하다는 점이다. 이미 인종차별체제에서 구조화된 백인자본 중심의 사회경제체제가 변화된 것이 아니고, 백인 중심의 사회경제체를 통제할 수 있는 사회체제로 변화된 것이 아니기 때문이다. ANC정부가 거시경제전략인 신자유주의 정책을 포기할 수 없는 이유인 것이다.

2. 신자유주의 정책에 대한 저항주체로서의 COSATU

ANC정부가 새롭게 발표한 1999년 3월 현재 실업률이 37%였다. 전체 실업자의 42.5%가 흑인, 20.9%가 유색인, 12.0%가 인도인 그리고 백인은

4.6%이다. 비공식 부문의 실업자까지 남아공의 실업률이 46%라는 사실을 감안한다면, 거의 절반에 가까운 흑인 노동자들이 실업자이다. 이러한 대량 실업의 현상은 공공부문 노동자들에게도 마찬가지이다. 1997년부터 공공부문의 민영화와 다운사이징이 급속하게 진행되는 과정에서 희망퇴직, 자연퇴직 등으로 170,000명 이상이 퇴직하였고, 이 규모는 전체 공공부문 노동자들의 13%에 해당하였다(COSATU, 1999b).

COSATU는 이러한 현상을 신자유주의 정책의 결과라고 규정하고, ANC 정부의 신자유주의 정책에 반대하는 투쟁을 전개하고 있다. 대표적인 투쟁은 1999년 9월 공공부문 노동자들의 총파업투쟁, 1999년의 요하네스버그 시의 IGoli 2002 계획에 대한 SAMWU의 반대투쟁, COSATU가 전개한 2000년 5월 총파업투쟁, 2000년 9월 전국대의원대회 사수투쟁, 2001년 COSATU의 5월 총파업투쟁과 8월 총파업투쟁, 그리고 2005년의 7월 총파업 등이다.

흑인 노동자들은 이러한 투쟁에서 ‘노동시장의 유연화 반대, 고용안정, 직업창출, 민영화 반대, 생활임금 보장’ 등을 요구하였다. 이는 ANC정부의 신자유주의 정책과 대립되는 것들이었다. 그래서 COSATU는 GEAR전략을 폐지하고 RDP를 구체적으로 집행·실현하라는 요구와 함께 다음과 같은 대안적 정책을 제시하였다. “ANC정부의 예산이 고용창출에 기여, 사회적 자원의 배분, 사회적 불평등의 제거, 주택문제의 해결, 소득과 부의 재분배, 토지개혁의 실현 등의 기조로 수립되고 집행되어야 한다.”(Shilowa, 1997: 4-5) 이러한 대안적 요구는 RDP에서 제시되고 있는 민족민주혁명을 추진하는 것이었다. “신자유주의 정책은 독점자본의 축적위기를 극복하기 위한 것에 불과하다. 이를 극복하기 위한 본질적 대안은 국가의 변혁으로 노동자·민중의 삶의 질이 향상되어야 하고, 또한 주요 국가기간산업의 소유권이 노동자·민중에게 이전되어야 한다. 그리고 민간 소유의 기업에서도 노동자들의 참여가 보장되는 사회구조가 구축되어야 한다”(COSATU, 2000f: 8).

COSATU는 선언적으로는 이러한 요구를 제출하고 있지만, 신자유주의 정책에 대해 전면적으로 저항하지 못하고 있다. COSATU는 RDP에서 제시하고 있는 민족민주혁명과 사회주의 혁명을 추진하는 데 한계를 지니고 있는 것이다. COSATU는 신자유주의 정책을 결정하고 추진하는 주체이자 저항하

는 주체로서의 이중적 성격을 보유하고 있기 때문이다.

먼저 COSATU는 신자유주의 정책의 토대로 작용한 RDP 및 GEAR전략을 결정하는 한 주체였다. COSATU는 1985년에 창립된 이후, ANC 및 SACP와 함께 인종차별체제를 무너뜨리는 투쟁의 대중적 주체로 존재하였고, 1994년 이후에는 ANC 및 SACP와 함께 3자동맹을 형성하여 ANC정부의 한 주체로 존재하고 있다. COSATU는 1994년 이후 현재까지 ANC정부의 주요 정책결정과정에 참여하고 있고, 그 정책에 대한 책임도 공유하고 있다. 신자유주의 정책도 마찬가지이다. 사켈라 부룽구(Sakhela Buhlungu)는 COSATU가 신자유주의 정책에 저항하는 총파업 투쟁의 사회적 영향력이 급속하게 하락하고 있는 원인을 다음과 같이 지적하고 있다. “① 노동조합운동 지도부들이 관료로 진출하면서 발생하는 두뇌유출(brain drain)현상이 심각하다. ② 노동자를 중심으로 하는 운동이 시민사회에서 헤게모니를 장악하지 못하고 있다. ③ 전국적인 수준의 노동조합연맹이 분열되어 있어서 노동자들의 통일적인 역량을 발휘하지 못하고 있다. ④ 3자동맹의 주체로서 노동조합의 관료주의화가 급속하게 강화되고 있다”(Buhlungu, 2001: 18-31).

COSATU는 신자유주의 정책의 결과에 대해서 ANC나 SACP와 함께 책임을 져야 하는 것이다. 또한 신자유주의 정책을 결정하게 되었던 주요 원인, 즉 RDP의 실현 및 흑인들을 중심으로 하는 사회경제체제의 구축이라는 과제를 진행형이라고 평가하고 있기 때문이다.

다음으로는 COSATU의 지도부들이 3자동맹으로 형성된 ANC정부의 한 주체로서 관료화되고 있다. “COSATU가 국가-자본-노동 간의 3자협의체로 형성되는 각종 위원회에 참여하면서 관료화되고 있고, 지도자들도 정부관료가 되는 자리찾기에 집중하고 있다”(Bond, 2003: 44). ANC정부의 신자유주의 정책을 전면적으로 비판하거나 저항하기 힘든 관료적 구조가 형성되고 있는 것이다. RDP는 국가-자본-노동-시민사회 간의 합의와 동의에 기초하는 사회적 합의주의의 필요성을 제시하였다. “ANC정부는 경제정책을 수립과정에서 노조운동, 자본기연합, 그리고 시민 사회의 관련 조직들의 협력에 호소하면서 동의를 구해야 한다”(Alliance, 1994: 84). 대표적인 사회적 합의기구가 정부-자본-노동-시민사회의 공동체로 구성된 국가경제발전과노동위원회

(NEDLAC)²이다. COSATU가 ANC정부의 정책결정에 상시적으로 참여할 수 있는 제도적 장치였다. ANC의 신자유주의 정책도 이러한 제도적 장치에서 논의되고 합의된 상태에서 추진되었기 때문에, COSATU도 신자유주의 정책을 전면적으로 부정하기 어려운 상태였다. ANC의 전 경제고문이었던 로렌스 해리(Laurence Harris)는 남아공의 사회경제적 개혁과정을 다음과 같이 평가하였다. “국가-노동-자본 간의 협상 테이블에서 노동조합의 더 큰 목소리가 남아공 사회를 대중적인 민주개혁으로 이끌어 나갈 수 있고 결국에 사회주의자들의 승리로 갈 수 있다고 주장하는데, 남아공의 사회적 합의주의의 중심 사상은 실제로 그러한 주장을 뒷받침할 만한 아무 근거가 없다” (Harris, 1993: 95-96).

IV. 민주주의 이행과 노동운동의 대안적 전략

남아공의 노동운동은 신자유주의 정책에 대한 대안적 전략 및 ANC정부의 성격을 둘러싸고서 논쟁이 발생하였다. 국가와 시장의 기능 및 역할, 국·공영 기업의 기능 및 역할, 그리고 ANC정부의 성격이 논쟁의 의제로 제기되었지만, 그 의제는 남아공 사회체제의 민주주의 이행전략을 내포하고 있다.

2. NEDLAC은 남아공의 정부-자본-노동-시민사회로 구성된 사회적 합의기구이다. COSATU의 대표가 이 기구의 위원장을 역임하고 있다. 이 기구에 참여하고 있는 시민사회의 공동체조직들은 전국시민운동조직, 국가발전 청년포럼, 전국여성동맹, 농촌발전 전국포럼 등이다. 공동체조직들이 NEDLAC에 참여할 수 있는 조건은 ‘전국적 조직을 토대로 함, 남아공 사회구조의 발전 및 재건과 직접적인 이해관계를 보유함, 민주적으로 운영되어야 함, NEDLAC 내에서의 정책적 역량을 보유하여야 함’ 등이다(Nedlac, 2005).

1. 국가와 시장에 대한 대안

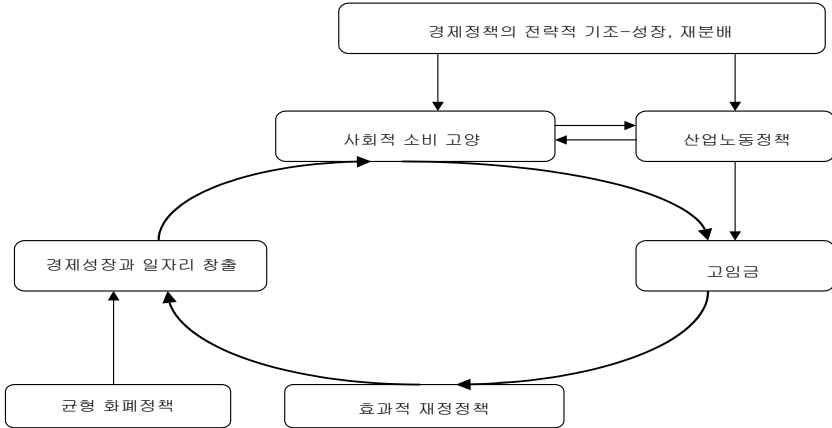
남아공 사회구조의 구조개혁을 지향하는 투쟁그룹과 반ANC정부 투쟁그룹은 기본적으로 자본주의 시장원리를 부정하면서 국가 중심의 통제경제나 혼합경제를 지향한다. “현대 자본주의에서 시장은 경제의 효율성을 약화시키는 것이다. 남아공에서 시장은 빈곤과 가난의 악순환 고리를 깨지 못한다. 오히려 국가가 경제성장과 사회적 하부구조의 구축을 위해 보다 강력한 힘을 보유한 상태에서 사회경제정책을 추구하여야 한다”(COSATU, 2000f: 15)고 주장한다. 왜냐하면 “신자유주의 정책은 사회적 재화를 공급할 국가의 능력과 기능의 축소를 의미한다. 국가의 기능과 역할이 상업주의적 근거에 의해 운영되는 것이기 때문이다”(COSATU, 2000f: 8-9).

그래서 이들 그룹은 시장에 대한 국가의 효율적인 규제, 즉 시장에 대한 국가의 규제패러다임을 요구한다. “국가가 시장에 대한 모호하고 부적당한 목적을 분명하게 배제하는 대신 노동자·민중에게 기초적인 생활서비스를 공급하는 주체”(COSATU, 2000f: 15-16)라는 사회운영의 패러다임을 구축해야 한다는 것이다. 즉 국가가 “새로운 경제성장의 노선을 수립하여 자원을 보다 균등하게 분배하고, 또한 국가 그 자체나 사회경제를 보다 민주화시켜야 한다”(COSATU, 2001a: 18)는 남아공의 성장국가모델³⁾을 강조한다. 이는 ANC정부가 경제발전의 과정에 결정적인 역할을 담당해야 한다는 것을 의미한다.

이들 그룹은 ‘남아공 사회의 빈곤의 악순환 구조’를 극복하기 위한 대안적 모델을 ‘남아공 사회의 효율적인 발전구조’의 패러다임에서 찾고 있다.

3. ANC정부가 남아공 경제발전의 계획 또는 전략적 목표를 실현하기 위해 기업에 대한 적극적 지원과 규제라는 패러다임으로 전략산업의 선별·육성을 통한 산업구조의 고도화 및 국제경쟁력을 제고시키기 위한 각종의 정책을 주도적으로 추진해야 한다는 의미이다. ANC정부는 이를 위해 국가-자본-노동 간의 3자협의체제를 통해 계급타협의 정치를 실현해야 하고, 남아공 경제발전에 주요한 역할을 담당할 수 있는 흑인관료의 육성 및 외국자본 유치정책을 적극적으로 추진해야 한다.

그림 1. 남아공 사회의 효율적인 발전구조



출처: COSATU, “The People’s Budget 2001 Proposals by COSATU, SACC, SANGOCO”, 21 February 2001 (<http://www.cosatu.org.za/docs/2001/pbud2001.htm>).

구조개혁적 그룹은 효과적인 재정정책을 매개로 하는 총체적인 경제발전 전략으로 흑인 노동자·민중들의 삶의 질과 사회적 배분을 향상시킨다는 사회발전의 패러다임을 제시하고 있다. 그것은 국가의 예산을 편성하는 과정에서 ‘고투자→고성장→고임금→고소비→고성장→고투자’라는 성장주의적 순환구조를 유지하는 것이다. 이를 위해서는 국가가 사회적 투자를 증가시켜 경제를 활성화시키고, 그것을 토대로 노동자들에게 높은 임금과 사회적 소비가 유지될 수 있도록 예산을 편성해야 한다는 주장이다.

이들 그룹은 성장국가의 기능과 역할을 네 가지 차원으로 규정하고 있다 (COSATU, 2000c: 28-35). 첫째, 국가가 성장전략을 주도적으로 추구한다. 노동자·민중들에게 기초 생활서비스를 제공함과 동시에 양질의 직업을 창출해주고, 대외 수출을 확대하는데 있어서 국가가 주도적인 역할을 담당한다. 둘째, 국가가 모든 흑인 노동자·민중들에게 ‘사회적 임금’을 보장한다. 이것은 공동체의 발전, 사회적 복지, 교육, 건강, 주택 등의 문제를 해결할 수 있는 사회적 수준의 임금을 의미하고 있다. 셋째, 국가는 민주주의와 공공영역을 강화해야 한다. 다수의 흑인 노동자·민중들이 정부의 정책에 참여할 수 있는 체제를 국가가 구축해야 한다는 것이다. 마지막으로 국가는 경제적 권

력의 경제발전의 중심 영역에 대해 적극적으로 지원해야 한다. 하지만 이 모델은 기본적으로 국가 중심의 경제성장을 추구하기 위한 사회적 토대를 요구하는데, 그것은 바로 노동자·민중의 조직화된 힘과 조직동원적인 투쟁력이다.

그러나 자본주의적 TINA그룹은 자본주의 시장원리와 시장의 효율성의 원리를 강조하는 대신 국가 중심의 통제경제를 반대하고 있다. “세계화와 동구 유럽에서의 사회주의의 실패는 경제정책에 있어서 국가의 역할을 축소해야 한다는 것을 의미한다. 국가의 역할은 시장을 포용하고 시장의 효율성을 제고시키는 것이다”(COSATU, 2000f: 20-24). 특히 남아공의 높은 실업률을 해소하기 위해서는 경제를 발전시키고 또한 그 과정에서 일자리를 창출하여야 하는데, 국가에 의한 시장 활성화 정책만이 이 과제를 실현시킬 수 있다는 것이다. 따라서 이 그룹은 GEAR전략을 남아공 사회구조의 변화에 절대적으로 필요한 정책이라고 간주한다. 자본주의 생산력의 발전을 전제로 하지 않는 상태에서 사회구조의 변혁적 토대를 구축할 수 없을 뿐만 아니라 남아공 노동자·민중이 지향하고 있는 자유현장·RDP·NDR을 실현하기 위해 반드시 필요한 정책으로 평가해야 한다는 것이다.

2. 국·공영 기업의 민영화에 대한 대안

ANC정부는 지난 1995년부터 1999년까지 예산 총액 수준에서 발생하는 평균 약 26% 정도의 재정적자 때문에 국·공영 기업을 민영화해야 한다고 주장하고, 1999년부터 본격적으로 국·공영 기업의 민영화를 추진하고 있다. 그러나 ANC정부의 민영화정책은 흑인 노동자·민중들에게 많은 고통을 안겨주고 있다. “2000년 9월 현재 남아공 인구의 29%가 초극빈 상태에서 살아가고 있지만, 앞에서 제시한 높은 실업률과 인플레이션 이외에, 각종의 공공요금은 약 30% 이상이 상승하였다”(COSATU, 2001a: 45-50).

그래서 COSATU 대의원들은 2000년 9월 18~21일까지 전개된 제7차 COSATU 전국대의원대회에서 신자유주의 정책에 반대하는 2001년 5월 총

파업투쟁의 행동강령을 다음과 같이 채택하였다. 그 내용은 “실업과 가난에 저항한다, 공공부문의 구조조정 반대투쟁을 전개한다, 임시직의 강화·정리해고의 강화 등을 추구하는 노동관계법 개정을 중단시키는 투쟁을 전개한다”(COSATU, 2000g: 1).

이와 같이 민영화 정책의 사회적 결과를 정리하면, “가난한 사람들에게 서비스의 질 악화, 기초서비스의 가격 상승, 가난한 사람들에게 기초서비스의 공급 축소, 기초서비스 혜택의 지역적 차별, 기초서비스에 대한 국가능력의 약화, 노동자의 정리해고, 불안전 노동자의 양산”(COSATU, 2000h: 4-5) 등의 현상이 초래된 것이다. 그래서 COSATU는 민영화의 중단을 요구하면서 신자유주의 반대투쟁을 전개하고 있다. COSATU의 주요 요구내용은 “국공영 기업의 국가소유 유지, 국가경제개발과 노동위원회(이하 NEDLAC) 내에서의 협상을 전제로 정책의 추진, 국가가 기초 생활서비스의 관리자나 공급자로 존재, 국가는 가난한 지역공동체에 대한 서비스정책의 수립, 구조조정 중단의 중단”(COSATU, 2000g: 2) 등이었다.

그런데 TINA그룹은 국·공영 기업의 민영화에 대해 적극적으로 찬성하고 있다. 국·공영 기업의 효율성을 제고시키고, 이를 토대로 국가의 경쟁력을 강화시킬 수 있다는 것이다. 즉 시장의 효율성을 신뢰하고 있으며, 이러한 효율성만이 흑인 노동자·민중의 기초생활서비스의 양·질적인 향상을 보장한다고 생각한다. 특히 이들 그룹이 염려하는 것은 IMF나 WB 등의 국제기구와 세계적인 투기자본의 의도적인 자본철수전략과 환율조작전략이다.

하지만 반ANC정부 투쟁그룹과 구조개혁적 투쟁그룹은 국·공영 기업의 민영화에 반대하면서 ‘노동자 소유체제 혹은 사회적 소유체제’를 주장한다. 이를 위해 남아공산당은 노동자 소유모델을 법제화하기 위한 투쟁을 전개하고 있으며, 노동자 소유에 기초하는 각종의 협동조합적 은행을 만들기 위한 운동을 전개하고 있다(Satgar, 2001: 61-77). 그리고 노동현장에서는 “노동현장포럼 결성권”(Satgar, 2000: 155-168)⁴을 구체적으로 실현해 나가고 있다.

4. 1995년에 개정된 노동관계법 제5장 제78조~제94조는 노동현장에서 노동현장포럼을 결성하고, 그것을 중심으로 노동현장의 제반 문제들을 노동자와 경영자가 서로 협의하여 해결할 수 있는 권한을 노동자들에게 보장하고 있다. 이 포럼은 노동조합을 중심으로 하는 단체교섭과 명백하게 분리된 상태에서 기업의 정보공개, 공동의 협약,

즉 노동현장에 대한 노동자 통제구조의 형성, 노동현장의 문제에 대한 정책 결정과정에서 노동자들의 참가, 권한을 실질적으로 집행하는 역량의 강화, 독점적 소유구조를 국민적·사회적 소유구조로의 전화, 주요 산업의 국영화 추진, 공공부문에서의 고용창출 등의 성과를 추적하고 있다.

그리하여 COSATU는 ANC정부의 동맹주체로서 정부의 핵심정책에 대한 통제구조를 확보하려 한다. NEDLAC에서 COSATU를 중심으로 한 노동자 계급이 헤게모니를 장악하고 있는데, 이와 마찬가지로 노동자 계급의 헤게모니와 실질적인 통제가 담보되는 제도적 장치를 확보하려 하는 것이다. 즉 COSATU는 정치적 권력과 제도적 권력을 강화하기 위한 통합전략(integrated strategy)을 추구하고 있다. 이 전략은 “진보적인 시민사회권력을 건설, 노동자 계급이 시민사회의 지도세력으로 부상, 그리고 NEDLAC에서 노동자 계급의 권력 강화”(COSATU, 2001b: 18-25) 등을 목적으로 하고 있다. 따라서 이 그룹들은 정치권력의 장악에 안주하고 있는 3자동맹의 질적인 변화를 위해 다음과 같은 전략적 과제를 제출하고 있다. “GEAR전략의 폐지, 변혁을 주도하는 정치적 센터로서의 기능을 부활, 사회의 구조변혁을 위한 동맹강령의 채택과 실천”(SACP, 2001: 18-31) 등이다.

3. ANC정부의 성격을 변화시키기 위한 대안

흑인 중심의 반(反)아파르트헤이트(apartheid) 정치운동세력들이 정치권력을 장악하였지만 백인 중심의 아파르트헤이트 세력들은 여전히 경제적 지배 권력을 장악한 채, 인종별·계급적 지배구조의 변화를 저지하고 있다. 과거 민주화 세력은 정치적인 관료로 진입하였지만, 남아공의 계급적 지배구조가

공동의 의사결정 등을 위한 제도이다. 이 포럼에는 노동조합의 간부, 사업장 이외의 정치적 활동가들도 참여할 수 있다. 노동조합을 기반으로 하는 노동현장포럼은 실질적으로 노동조합의 직장위원을 중심으로 하여 구성된다. 반면에 자발적으로 결성되는 노동현장포럼은 노동자들의 선거로 선출된 대표자들을 중심으로 하여 구성된다. 노동관계법에는 1,000명 이상의 사업장에서는 노동현장포럼의 전임자를 보장해야만 한다고 규정되어 있다. 노동현장의 문제와 관련된 단위사업장 내부의 ‘노동자 권력기관’이라 할 수 있다.

변화된 것은 아니다. 백인 지배계급은 오히려 흑인 노동자들의 저항으로 심화되어 왔던 인종적 자본주의 축적체제의 구조적 한계를 극복하는 차원에서 신-아파르트헤이트(Neo-apartheid) 사회구조를 구축하고 있다. 인종차별주의가 폐지된 자본주의 축적체제하에서 새로운 형태의 인종차별적 사회구조, 즉 계급적 착취구조가 합법적 형식과 내용으로 형성·구축되고 있는 것이다.⁵

반ANC투쟁그룹은 “ANC정부의 신자유주의 정책에 대해 전면적으로 비판하면서, ANC정부는 세계화 체제에 저항하는 반아파르트헤이트 운동을 약화시키는 소부르주아 정권이라고 규정한다. ANC정부에 대항하는 선거투쟁의 전선을 형성해야 한다”(COSATU, 2000f: 25)고 주장한다. 이들 세력들은 ANC정부는 남아공 사회의 급진적인 변화를 추동하기에는 너무 무능한 주체라는 확신을 가지고 있지만, 대중적인 지지를 획득하는 데 실패하였다. 피터 마르쿠제의 민주화 이행단계에 따르면, 이들 그룹은 사회주의로의 이행을 즉각적으로 추구하고 있는 것이다.

구조개혁적 투쟁그룹은 ANC정부를 민족민주혁명의 주체로 간주하고 있다. COSATU와 SACP 내부에서 다수를 점하고 있는 이들 세력들은 지난 시기 ANC정부의 성과를 계승하고, 이를 토대로 민족민주혁명과 사회주의혁명을 단계적으로 수행하고자 한다. 그리고 신자유주의 정책을 추진하고 있는 ANC정부의 한계, 즉 백인 중심의 사회경제적 권력의 토대와 더불어 자본주의 체제의 토대를 강화하고 있는 사실을 인정하면서도, 모든 진보세력이 실질적으로 결집되어 있는 ANC정부를 강화시켜 사회구조의 변혁적 토대를 구축하려 한다. ANC정부는 이들 세력에게 있어서 ‘뜨거운 감자’이다. ANC정부 내부에 존재하는 자본주의적 TINA그룹에 대해서는 비판하고 있지만, ANC정부의 실질적 토대인 3자동맹의 필요성을 강조하고 있다. 피터 마르쿠

5. 1990년 이전, 남아공의 지배계급은 전면적인 인종차별주의 정책을 토대로 자본을 축적해 왔다. 이 과정에서 백인 지배계급을 제외한 다른 인종들은 인종적 자본주의 발전의 희생양이 될 수밖에 없었다. 남아공의 인종별 노동조건, 생활조건, 의식조건 등이 차별적으로 고착화되어 왔다. 그런데 1990년 이후, 백인 지배계급은 인종차별정책을 폐지하고 정치권력을 흑인들에게 빼앗겼지만, 사회경제적 권력을 토대로 1990년 이전에 형성된 인종차별적 사회구조를 실질적으로 강화시켜 나갈 수 있는 ‘정당성’을 획득하였다. 백인 지배계급은 탈인종(Post-racial) 자본주의 체제하에서 1990년 이전의 인종차별적 사회구조를 합법적으로 구조화시켜 나갈 수 있게 된 것이다.

제의 민주화 이행단계에 따르면, 이들 그룹은 경제민주화 단계를 거치면서 민족민주혁명을 성공시키고 난 이후에 사회주의로의 이행을 추구하고 있는 것이다. 그러나 이들 그룹은 ANC정부의 GEAR전략에 대해서는 반정부투쟁으로 대응하였지만, GEAR전략을 분쇄하지 못하였다. 이들 그룹은 GEAR전략을 전복시키지 못한 원인에 대해 “ANC정부 내부에 존재하는 중앙파와 우파의 강력한 힘, 1994년 이후 목표가 불확실한 국가권력의 사용, 동맹세력 내부에서 진보적 목소리의 응집력 약화”(COSATU, 2001a: 20-21) 등으로 지적한다.

하지만 자본주의적 TINA그룹은 ANC정부에 대해 인종 간의 화해에 기초하는 사회적 통합을 강요하고 있다. 백인의 이해와 흑인의 이해를 동시에 보장할 수 있는 사회통합적 패러다임을 강조하고 있는 것이다. 이를 위해서는 자본축적의 위기를 극복하기 위한 GEAR전략을 보다 완벽하게 수행하고, 이를 토대로 흑인들에게 보다 많은 일자리를 제공하려 한다. 즉 보다 폭 넓은 시장의 개방, 적극적인 외국자본의 유치, 주요 국공영 기업의 민영화, 노동시장의 유연화 등을 추진하고 있다. GEAR전략이야말로 흑인 노동자·민중들이 원하는 RDP를 실현하는 주요 수단이라고 간주하고 있는 것이다. 피터 마르쿠제의 민주화 이행단계에 따르면, 이들 그룹은 남아공 사회가 아직까지 아파르트헤이트 체제에서 비인종적 체제로의 이행단계에 머물러 있다고 생각한다.

V. 맺음말

ANC정부는 법·제도적인 인종차별주의 체제에서 흑인들을 해방시키기 위한 다양한 정책들을 추진하고 있다. 흑인들의 기본권을 법·제도적으로 보장하고, 그들의 제반 요구에 기반하는 정책을 추진하고 있다.

ANC정부는 무지개국가(rainbow nation) 이데올로기, 승리국가(winning nation) 이데올로기를 제창하면서 백인 지배계급과 흑인 노동자·민중 간의

승리게임(win-win game)을 강조하고 있다. 구체적으로는 신자유주의 정책을 성공적으로 마무리하고, 그 성과를 토대로 남아공의 민주주의 이행과제들을 실현하자는 것이다.

신자유주의 정책에 찬성하는 그룹은 신자유주의 정책으로 남아공의 경제 성장을 달성하고, 그 성과를 흑인 노동자·민중들에게 재분배하려 한다. 흑인 노동자·민중들이 가난에서 해방되는 것 자체가 RDP를 실현하는 과정이라고 본다. 반면에 반ANC정부 투쟁그룹과 구조개혁적 투쟁그룹은 남아공 사회구조의 변혁적 상을 사회주의에서 찾고 있다. 이들이 강조하는 사회주의는 “혼합경제체제, 자본주의적 기업체제도 존재하는 상태에서 공동소유체제 혹은 사회화된 소유체제, 그리고 국가권력에 대한 노동자 계급의 통제체제”(SACP, 2001: 18-20) 등이 구축되는 사회체제를 의미한다. 이를 위해서는 자본주의 체제가 발전하는 과정에서도 사회주의적인 체도를 다양한 영역에서 구축해야 한다고 주장한다. 그것은 “강력하고 효과적이면서도 민주적인 국가의 건설, 다양한 공공영역의 구축, 사회화된 소유체제의 확장, 기초생활 서비스 시장에 대한 국가의 통제, 사회화된 영역의 시장 참여”(SACP, 2001: 25) 등이 보장되는 사회체제를 의미하고, 또한 이를 위해서는 “사회주의를 위한 역량의 구축, 사회주의를 향한 전환기적 분기점의 형성, 공공영역의 확장을 통한 사회주의적 영역의 구축”(SACP, 2001: 31) 등이 추진되어야 한다. 즈벨리지마(Vavi, 2000: 3)는 “남아공 사회는 기본적으로 자본주의 사회이기 때문에 노동조합은 사회적 계급모순을 해결하기 위한 해방투쟁, 즉 사회경제적 민주화를 위해 ANC정부와 함께 투쟁을 강화하여야 한다”고 주장하였다.

그러나 남아공의 노동운동은 인종차별적 체제를 탈인종적 민주주의 체제로 변화시키는 주체로서 적지 않은 한계상황에 직면해 있다. 첫째, COSATU가 ANC정부의 신자유주의 정책을 전면적으로 저항하거나 수용할 수 있는 조건이 아니다. 비록 COSATU의 위원장인 빌리 마디샤(Willie Madisha)는 “지구화는 국권을 가지고 있지 않은 국가의 신화이다. 지구화는 발전보다는 파괴의 힘을 가지고 있다. 지구화는 부자와 가난한 사람들 간의, 발전된 국가와 발전되지 못한 국가 간의 부의 불평등을 심화시키고 있

다”(COSATU, 2000i: 1-2)라고 하면서 자본의 세계화 전략에 편입하려는 ANC정부를 비판하고 있지만, 실질적으로는 사회적 합의주의에 근거하여 남아공의 자본을 중심으로 하는 국가경쟁력의 강화를 추진하고 있다.

둘째, 노동자들의 노동조건이나 생활조건이 악화되는 신자유주의 정책의 결과로 인해, 3자동맹의 토대가 약화되고 있다. ANC-COSATU-SACP는 1985년 이후부터 현재까지 인종차별체제를 무너뜨리고 인종차별체제를 탈인종적 민주주의 체제로 변화시키기 위한 정치적 동맹 주체들이었다. 비록 COSATU와 SACP는 2004년 선거에서도 ANC를 지지하면서 제2기 음베키 정부를 탄생시켰지만, 신자유주의 정책 및 민주주의 이행전략을 둘러싸고서 동맹주체들 간의 갈등과 분화현상이 나타나기 시작하였다. 신자유주의 정책에 대한 대안적 전략 및 민주주의 이행과제를 둘러싼 논쟁이 대표적인 예라고 할 수 있다. 또한 두뇌유출현상의 과정에서 나타나는 정부의 관료로 진출한 노동운동의 지도자와 노동운동을 전개하고 있는 지도부 간의 갈등도 마찬가지이다. 이러한 갈등들은 노동운동의 관료화와 정파적 분열을 가속화하는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, COSATU가 시민사회의 헤게모니를 장악하지 못한 상태에서 노동운동을 전개하고 있다. 조합주의적인 노선과 관료주의적인 조직운영이 주요 원인으로 작용하고 있다. 만약 이러한 문제가 개선되지 않는다면, COSATU는 시민사회에서 고립될 가능성이 있다. 역사적으로 인종차별체제에 저항했던 COSATU의 정체성이 사라지고 정치권력의 기득권에 안주하는 정체성이 새롭게 형성되는 과정인 것이다. 만약 COSATU가 민주적인 사회체제로 이행하기 위한 운동의 헤게모니를 시민사회에서 장악하지 못한다면, RDP에서 제시하고 있는 민족민주혁명이나 사회주의혁명은 선언에 그치고 말 것이다. “COSATU가 말이나 선언은 좌익적이지만 행동은 우익적이다”라는 Patric Bond(2004: 13)의 주장을 되새길 필요가 있다.

참고문헌

- Adler, Glenn (ed.). 2000. *Engaging the State and Business*. Johannesburg: witwatersland Univ. Press.
- Alliance, Tripartite. 1994. White Paper of the RDP. <http://www.polity.org.za/govdocs/rdp>.
- ANC. 1996. "GEAR manifesto." <http://www.anc.org.za>(검색일:1999년 6월 19일)
- ANC. 1999. "99 election manifesto." <http://www.anc.org.za>(검색일: 2001년 11월 5일)
- Berman, Dianne R. and Abdollahian, Mark Andrew. 1999. "Negotiating the Peaceful Expansion of the South Africa Electorate." *Journal of Conflict Resolution* 43(2) (April). pp. 229-244.
- Bond, Patric. 2003. *Against Global Apartheid - South Africa meets the World Bank, IMF and International Finance*. London and New York: Zed Book Ltd. pp. 84-85, 134-135.
- Bond, Patric. 2004. *Talk Left Walk Light*. University of KwaZulu-Natal Press. pp. 13.
- Bunce, Valerie. 2000. "Comparative Democratization: Big and Bounded Generalization." *Comparative Political Society* 33(6) (August-September). pp. 703-734.
- Charney, Craig. 1999. "Civil Society. Political Violence. and Democratic Transition : Business and peace process in South Africa. 1990 to 1994." *Society for Comparative Study of Society and History* 99. pp. 33-52, 785-812.
- COSATU. 1997. "An Alliance Programme for Socio-Economic Transformation." <http://www.cosatu.org.za/docs/all-prog.htm>(검색일:2001년 11월 22일).
- COSATU. 1998. "Creating Jobs in South Africa - Key Issues and Strategies -" <http://www.cosatu.org.za/docs/jobs-ned.htm>(검색일: 1999년 8월 10일).
- COSATU. 1999(a). "Cosatu 1999 Special Congress: Declaration on the Public Service Dispute." <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2001년 11월 22일).
- COSATU. 1999(b). "1999 Special Congress: Composite Resolution Alliance Programme." <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2000년 2월 10일).
- COSATU. 2000(a). "First Term Report of the COSATU Parliamentary Office Final Draft." <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2004년 6월 25일).
- COSATU. 2000(b). "The People's Budget 2001 Proposals by COSATU. SACC. SANGOCO." <http://www.cosatu.org.za/docs/2001/pbud2001.htm>(검색일: 2001년 11월 5일).
- COSATU. 2000(c). "Advancing Social Transformation In the Era of Globalisation." <http://www.cosatu.org.za>(검색일:2001년 11월 22일).
- COSATU. 2000(d). "cosatu campaign bulletin". "Shopsteward." vol 9. no. 2.

- <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2001년 11월 5일).
- COSATU. 2000(e). “Declaration of the 7th National Congress.” <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2001년 11월 5일)
- COSATU. 2000(f). “COSATU Position Paper on Privatisation.” <http://www.cosatu.org.za/docs2001.htm>(검색일: 2001년 9월 5일).
- COSATU. 2000(g). “Declaration of the 7th National Congress: programme of Action.” <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2001년 9월 10일).
- COSATU. 2000(h). “Anti-privatisation Protest Action.” <http://www.cosatu.org.za/campaigns.htm>(검색일: 2001년 9월 18일).
- COSATU. 2000(i). “Online from the 7th National Congress”. “Shop Steward”. Willie Madisha. “The International working class Fight Against Globalisation and Neo-liberalism.” <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2001년 11월 5일).
- COSATU. 2000(j). “7th National Congress Resolutions: Socio-economic Policy Resolutions.” <http://www.cosatu.org.za/congress/cong2000/resoce.htm>(검색일: 2001년 11월 12일).
- COSATU. 2000(k). “Accelerating Transformation COSATU’s Engagement with Policy and Legislative Processes during South Africa’s First Term of Democratic Governance” <http://www.cosatu.org.za/policy.htm>(검색일:2002. 1월 25일).
- COSATU. 2001(a). “Campaigns Bulletin” (July). <http://www.cosatu.org.za/digest/2001/cb-jul01.htm>(검색일: 2001년 9월 5일).
- COSATU. 2001(b). “Political Discussion Paper” (July). <http://www/cosatu.org.za/docs/cecpol.html>(검색일: 2001년 9월 18일).
- Diamond, Larry. 1996(a). “Toward Democratic Consolidation” in Larry Diamond & Marc F. Plattner (eds.), *Developing Democracy-Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press. pp. 227-240.
- Diamond, Larry. 1996(b). “WHAT DEMOCRACY IS AND IS NOT” in Larry Diamond & Marc F. Plattner (eds.), *Developing Democracy-Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press. pp. 49-62.
- EIU. 1999. Country Report: South Africa. 1997-1998.
- EIU. 1996. Country Report: South Africa. 1994-1995.
- Frances, Hagopian. 2000. “Political Development Revisited.” *Comparative Political Society* 33(6) (August-September). pp. 880-911.
- Gasiorowski, Mark J. and Power, Timothy J. 1998. “The Structural Determinants of Democratic Consolidation-Evidence from the Third World.” *Comparative Political Society* 31(6) (september). pp. 740-771.
- Harris. 1993. “South Africa’s Economic and Social Transformation: from ‘No middle road’ to ‘No alternative’.” *Review of African Political Economic* 57 (July). pp. 95-96.
- Hewitt, Cynthia Lucas and Matlhako, Mamadi. 2001. “History Education in

- Post-Apartheid South Africa-African identity and Regional Economic Integration.” *Society for Comparative Study of Society and History* 78(1) (April). pp. 147-150.
- Holdt, Karl Von. 2003. *Transition From Below*. Pitermaritzburg: University of Natal Press. pp. 3-10.
- Johannesburg. 2000. “IGoli 2002 plan.” <http://www.igo.org.za>(검색일:2000년 12월 10일).
- Madisha, Willie. 2000. “The International working class Fight Against Globalization and Neo-liberalism.” <http://www.cosatu.org.za>(검색일: 2004년 7월 10일).
- Manuel, Trevor A. 1999. “medium Term Budget Policy statement 1999.” <http://www.polity.org.za/govdocs/policy/mtbps-99/budget-oct99.pdf>(검색일: 2000년 9월 10일).
- Marcuse, Peter. 1995. “Transition in South Africa: To What?” *Monthly Review* 47(6) (November). pp. 35-56.
- Nash, Andrew. 1999. Mandela’s Democracy, *Monthly review* 50(11) (April). pp. 18-27.
- Nedlac. 1994. “The Nedlac Constitution.” <http://www.nedlac.org.za>(검색일: 2005년 8월 5일).
- Patel, Imraan. 2000. “Democratizing The Public Service-Co determination, workplace democratization and transformation” in Glenn Adler (ed.). *Engaging the State and Business*. Johannesburg: Witwatersland Univ. Press. pp. 161-177.
- Republic of South Africa. 2004. Broad-Based Black Economic Empowerment Act, No. 53 of 2003, 제2조.
- SACP. 1999(a). “June 2 Election-platform to accelerate transformation.” <http://www.sacp.org.za>(검색일:2001년 11월 5일).
- SACP. 1999(b). “Defend and Extend the Public Sector for a People’s Economy.” <http://www.sacp.org.za/docs/ant-priv.html>(검색일: 2001년 9월 5일).
- SACP. 2001. “The minimum programme of the Alliance in the Current phase.” *The African Communist*. First Quarter. SACP.
- Satgar, Vishwas. 2000. “The LRA of 1995 and Workplace Forums.” in Glenn Adler (ed.), *Engaging The State and Business*. Witwatersrand Univ. Press.
- Satgar, Vishwas. 2001. “Worker Owned Co-operatives. Development and Neo-liberal Economic Adjustment.” *The African Communist*. First Quarter. SACP.
- Schmitter, Philippe C. and Karl, Terry Lynn. 1999. “What Democracy is And is not” in Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (eds.), *Developing Democracy-Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press. pp. 49-62.
- Shilowa, Mbhazima. 1997. “Labour’s Approach to the 1997/8: Budget.” <http://www.cosatu.org.za/docs/budgsam.html>(검색일: 2004년 7월 10일).
- Therbon, Goran. 1983. *States and Society*. Oxford: martin Robertson. pp. 271.

- TRC. 1998. *TRC Report 5*. CTP Book Printers Ltd. pp. 437-452.
- Vavi, Zwelinzima. 2000. Nov. "Engaging the Democratic Transition." <http://www.cosatu.org.za/speeches/2000/zv001130.htm>(검색일: 2001년 1월 5일).
- Webster, Edward and Holdt, Karl Von (ed.). 2005. *Beyond the Apartheid Workplace Studies in Transition*. Pitermaritzburg: University of Kwazulu Natal Press. pp. 46-51.
- Worden, Nigel. 1994. *The Making of Morden South Africa: Conquest, Segregation and Apartheid*. Oxford UK & Cambridge: Black Well. pp. 121-126.

Neo-Liberalist Policy and Transition to Democracy in South Africa: Focusing on the Strategy Against Neo-liberalist Labor Movement Policy

Young-Soo Kim

Research Professor of Institute for Social Sciences
GyeongSang National University

The ANC was established in April, 1994. The ANC has been democratic and the National United Government which overcame the racial discrimination system lasted for 300 years. The ANC chose concurrently to pursue two policies: one, a transition into democracy and the other to accept neo-liberalist policy for economic development of South Africa. The ANC-led tripartite, the ANC, the COSATU and the SACP agreed to this strategy in 1994 and decided to embark upon the RDP (Rconstruction and Development Programme), which included measures intended to foster democracy in South Africa. This was done in a two-fold strategy called the GEAR (Growth, Employment and Redistribution) and the BEE(Black Economic Empowerment).

However, the neo-liberalist policy of South Africa produced mixed results: while the policy's original goal was developing the South African economy in the age of globalizing capitalism, labor market flexibility, capital and market liberalization, budget austerity, and privatization of national and public businesses that were integral part of the policy contributed to worsening the working condition and basic livelihood of black workers in South Africa.

Those who led the social revolution in South Africa did not cope consistently with the neo-liberalist economic strategy because they were fragmented into a group in complete favor of the economic strategy, a group in partial favor but demanding a national control over capital, finally, a group against the policy altogether. They had different strategies compared to that of the white ruling class.

Now the neo-liberalism has become a cause of classical conflict beyond racial conflict, and has transformed itself into a social problem. Black laborers are struggling to overcome the GEAR, a discriminatory system which has newly become a fixture in South Africa. Intent to change their own conditions of labor and life, black workers are eager to strengthen the basis of socialism which would change South Africa.

Key Words: Neo-Liberalism. Reconstruction and Development Programme, The Strategy of Growth, Employment and Redistribution. Black Economic Empowerment, Democracy.