

칠레 민주정권 시기의 노사관계와 노동조합의 선택 : 신자유주의 세계화 시대 좌파정부 집권과 노동의 딜레마*

조돈문(가톨릭대 사회학과)**

- I. 문제의 제기
- II. 민주정권 시기 노사관계와 노동조합 영향력
- III. 민주정권 시기의 노정관계와 노동조합의 딜레마
- IV. 토론 및 맺음말

I. 문제의 제기

민주화와 신자유주의 경제정책의 결합은 정부의 노동정책 방향과 관련하여 서로 모순된 신호를 보낸다. 민주화는 정부로 하여금 노동기본권을 회복시킴으로써 노동조합 활동을 활성화시키고 노동조합의 참여 기회를 증대시킬 것을 요청하는 반면, 신자유주의 경제정책은 시장논리에 입각하여 노동의 유연화 등 반노동적 정책을 펼치면서 노동조합을 배제할 것을 요청한다. 따라서 신자유주의 경제정책 하에서는 노동조합의 참여와 협력을 기대하기 어려운 것이다.

칠레 노동문제에 대한 기존연구들¹⁾은 신자유주의 경제정책 효과

* 본 연구는 2005년도 가톨릭대학교 교비연구비(20050134)의 지원으로 이루어졌음.

** Donmoon Cho(Department of Sociology, Catholic University of Korea, chodon@catholic.ac.kr), "Labor relations and labor's alternatives in democratic Chile: left government and labor's dilemma in the neoliberal era."

대신 주로 민주화 효과를 강조하고 있다. 민주정부 하에서 노동자들의 삶의 조건과 노동조합의 활동여건이 크게 개선될 수 있었다고 한다. 이러한 분석에 따르면, 노동자들과 노동조합은 정부정책의 긍정적 성과로 혜택을 입을 뿐만 아니라 정책결정 과정에도 노동조합이 참여하기 때문에 노동조합은 정부와 자본측에 대한 투쟁을 자제하여 노사관계는 안정을 유지하게 되었다고 한다. 이러한 분석에 따르면, 노동자들과 노동조합은 정부정책의 긍정적 성과로 혜택을 입을 뿐만 아니라 정책결정 과정에도 노동조합이 참여하기 때문에 노동조합은 참여·협력의 전략을 취하게 되어 정부와 자본측에 대한 투쟁을 자제하여 노사관계는 안정을 유지하게 되었다고 한다.

칠레는 군사독재정권이 종식되면서 군사독재정권에 저항하는 정치세력들이 반독재 중도좌파동맹을 결성하여 1990년부터 집권하고 있다. 2000년부터는 중도좌파동맹 내에서도 좌파 후보가 대통령에 당선되어 정부를 이끌고 있다는 점에서 정치적 민주화에 이어 사회경제적 민주화에 대한 기대를 높이게 되었다. 좌파정부와 노동운동 사이의 관계는 더욱더 긴밀하게 될 것으로 예측되었다. 하지만, 좌파정부 하에서 민주화 이후 최초의 총파업이 발발하였고, 노동운동 진영의 좌파세력들이 같은 좌파정당 정부에 대해 반발하며 노동운동 진영은 내분 속에서 결국 분열되는 양상을 보였다.

본 연구는 민주화 과정에서 노동운동의 조직력과 교섭력이 어떤 변화를 거쳤는지, 노동운동은 왜 좌파정부에 저항하며 총파업 투쟁을 전개하게 되었는지, 어떻게 노동운동 진영이 분열하게 되었는지를 분석함으로써 좌파정당 집권에 따라 노동운동이 어떤 딜레마를 겪게 되는지를 설명하고자 한다.

II. 민주정권 시기 노사관계와 노동조합 영향력

노동자들이 군사독재정권 시기 억눌렸던 불만이 민주화와 함께 해

-
- 1) 칠레 민주정권의 사회적 합의 모델과 노동조합의 참여·협력 전략을 중심으로 한 분석들로는 Weyland(1997), Echeverría(1997), González(1996), Espinoza(2003), Frank(2002), Weyland(1997), Barrera(1998) 등을 꼽을 수 있다.

소되기를 기대하는 것은 자연스런 현상이며 노동자들의 기대수준은 좌파정부의 집권과 함께 더욱 높게 상승하게 되었다. 노동조건 개선과 노동기본권 신장이 상승하는 기대수준을 충족시키고 있는지를 보기 위해서 노동조건 변화, 노동조합 조직율 및 노사협약 적용율을 중심으로 검토하기로 하였다.

II.1. 민주화와 노동조건 변화

아옌데(Salvador Allende) 정부를 1973년 9월 군사쿠데타로 전복하고 집권한 피노체트(Augusto Pinochet)정권이 <표 1>처럼 1988년 10월 군정연장 국민투표에서 패배하면서 민주화가 급격하게 진전되었다. 군사독재를 반대하는 사회정치세력들은 국민투표에서 승리한 다음에도 콘세르타시온(Concertación)을 중심으로 1년 뒤 대통령선거에서 아일윈(Patricio Aylwin)을 당선시켜 1990년 3월 아일윈 정부가 출범함으로써 민주정부 시대가 열리게 되었다.

<표 1> 칠레 현대사 대통령 임기와 주요 정치 일정

대통령, 정치적 사건	시기/시점
Salvador Allende(PS)	1970.11-1973.9
군사쿠데타	1973.9.11
Augusto Pinochet	1973.9-1990.3
군정연장 국민투표	1988.10
대통령 선거	1989.12
Patricio Aylwin(PDC)	1990.3-1994.3
Eduardo Frei Ruiz-Tagle(PDC)	1994.3-2000.3
Ricardo Lagos(PPD, PS)	2000.3-2006.3
Michelle Bachelet(PS)	2006.3-

* 2005년 8월 16일 헌법개정으로 대통령임기는 6년에서 4년으로 단축되었음.

콘세르타시온은 중도파 정당인 기민당(PDC, Partido Demócrata

Cristiana de Chile)과 사회주의 정당인 사회당(PS, Partido Socialista de Chile), 민주당(PPD, Partido por la Democracia), 급진당(PR, Partido Radical Social Demócrata)이 핵심을 이루는 중도좌파 연합으로서 1989년 대통령 선거와 이후 세 차례 대통령선거에서도 집권을 지속하고 있다. 폰세르따시온은 내부 경선을 통해 대통령후보를 확정하는데, 아일윈과 프레이(Eduardo Frei Ruiz-Tagle)가 중도파 기민당 출신인데 비해, 라고스(Ricardo Lagos)와 바첼렛(Michelle Bachelet)은 각각 민주당-사회당과 사회당 소속이며, 내부경선에서 사회주의 블록의 사회당, 민주당, 급진당은 연합하여 중도파 기민당 후보에 맞서 경선을 치렀다는 점에서 폰세르따시온 집권이 지속되는 가운데서도 중도파에서 좌파로 권력 핵심이 이동하였다²⁾.

라고스는 중도파 기민당에 비해 상대적으로 친노동적 성격이 강한 사회당 출신이며 선거운동 과정에서 ‘평등속의 성장(crecimiento con igualdad)’을 주창하며 친노동적 노동법개정과 불평등해소를 약속하여 라고스 정부 출범에 대한 노동자들의 기대 수준은 매우 높았다. 하지만 민주화 과정과 좌파 집권이라는 정치적 권력구조의 변화에도 불구하고 노동자들의 노동조건은 상승하는 기대수준을 따라잡기 어려웠다. GDP 증가율은 1980년대 전반 연평균 0.5%라는 경기침체 수준을 보였으나, <표 2>에서 보듯이 군사정권 말기인 1980년대 후반에는 5.8%로 회복되었고, 1990년대 전반에는 7.3%로 상승하였으나 이후 점차 하락하여 라고스 정부 하에서는 연평균 4.4% 수준으로 떨어졌다³⁾. 실업률은 라고스 정부 들어 상승하여 산띠아고 대도시 지

2) 피노체트 군사정권 하에서 사회당은 비합법 정당으로서 선거참여 등 합법적 활동이 금지되어 있었기 때문에 사회당 세력은 1988년 군정연장 국민투표와 이후의 선거과정에서 적극적으로 개입하기 위해 민주당을 창당했다. 이후 사회당이 합법화되면서 민주당 소속 사회주의자들 상당수는 민주당을 탈당하였으나 일부는 라고스처럼 민주당에 남아 사회당과 민주당의 당적을 동시에 보유하고 있다. 사회주의블록은 1999년에는 라고스를, 2005년에는 바첼렛을 사회주의블록의 후보로 확정하여 기민당 측 후보와 내부경선을 치러 폰세르따시온의 대통령후보가 된 다음 대통령선거에서 승리하여 사회주의블록이 연이어 대통령직을 맡게 되었다. 사회주의블록은 사회당이 주도하며 급진당의 영향력이 가장 약하다(Pinto 2006; Palma 2006, Gariazzo 2006).

3) 칠레 민주정권 시기의 거시경제 지표와 노동조건 변화에 대해서는 조돈문(2004, 2005)을 참조할 것.

역 기준으로 보면 연평균 12.2%를 기록하였고 실질임금 증가율은 1990년대 전반의 연평균 4.0% 증가율에서 크게 하락하여 1.7% 증가율을 보이고 있다.

<표 2> 시기별 거시경제 및 노동조건 변화, 1985-2005(연평균 %)

기간	GDP증가율	실업률	실질임금증가율
1985-89	5.8	10.6	2.5
1990-94	7.3	6.7	4.0
1995-99	5.5	8.4	2.9
2000-05	4.4	12.2	1.7

* 자료: Buchanan & Nicholls(2003), DT(2005a), CEPAL(<http://www.eclac.cl/>), INE(<http://www.ine.cl/>)에서 산정함.

민주화 초기 기민당 정부 시기와 비교하여 라고스 정부 하에서 실업률은 더 높고 실질임금 상승률은 더 낮게 나타나는 등 노동시장 여건이 상대적으로 더 악화된 것은 분명하다. 하지만 <표 3>에서 확인할 수 있듯이 실업률은 프레이 정부 후반 들어 급상승하기 시작하여 라고스 정부 첫해인 2000년 13.4%로 1985년 이후 최고 수준을 기록했으나 이후 누적된 고용창출 효과로 실업률 상승추세는 제어되었고, 2005년 말에는 11.2%로 하락하였다. 하지만 실질임금 증가율은 2000년의 0.7% 증가율에 비해 다소 개선되었으나 여전히 2% 수준을 벗어나지 못하고 있다. 또한 노동시장 유연화 추세도 제어되지 않고 있다. 사업체 대상 조사 결과(DT 2005b: 20-21)에 따르면 1998-99년 정규직 비율이 82% 수준이었으나 2004년에는 77%로 하락한 것으로 나타났다. 물론 사업체 대상 조사가 상대적으로 정규직 비율을 과대 산정하고 있는 것은 사실이지만 시기별 추세를 보여주고 있어 라고스 정부 하에서도 노동시장 유연화에 따른 비정규직 증가 추세는 지속되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3> 노동자들의 물질적 삶의 조건 변화, 1970-2006

	취업자 (천명)	실업자 (천명)	실업률 (%)	평균 임금지수 (1970=100)	시간당 실질임금지수 (1993.4=100)	실질임금 증가율(%)
1970				100.0		
1980				89.0		
1981				96.8		
1985	1,434.1	230.0	13.8	83.2		
1986	1,510.7	178.8	10.6	84.6		1.9
1987	1,559.1	184.3	10.6	84.3		-0.2
1988	1,633.5	158.8	8.9	89.8		6.5
1989	1,721.0	169.8	9.0	91.6		1.9
1990	1,770.9	178.3	9.1	93.3		1.8
1991	1,872.7	121.9	6.1	97.8		4.8
1992	2,011.4	120.9	5.7	102.2		4.6
1993	2,032.0	128.4	5.9	105.9	100.51	
1994	2,091.6	154.6	6.9	110.7	107.00	5.2
1995	2,197.5	139.3	6.0	118.3	112.17	5.1
1996	2,222.2	133.9	5.7	123.2	116.80	2.7
1997	2,214.2	153.1	6.5	126.1	119.60	1.3
1998	2,217.2	285.9	11.4	129.5	122.78	2.9
1999	2,315.2	329.1	12.4	132.6	125.76	2.3
2000	2,313.7	357.0	13.4	134.4	127.50	0.7
2001	2,391.5	359.0	13.1		129.57	2.6
2002	2,400.8	324.2	11.9		132.19	1.1
2003	2,495.7	330.1	11.7		133.42	2.3
2004	2,666.8	367.2	12.1		135.85	1.8
2005	2,778.2	350.5	11.2		138.38	1.9
2006	2,802.0	286.7	9.3		140.38	

* 자료: BCC(2004), BCC(<http://www.bcentral.cl/>), French-Davis(2002:189)

* 실업률은 산띠아고 대도시 지역 매년 12월 기준, 2006년은 3월 기준, 실질임금은 연 평균, 2006년은 1월 기준.

라고스 정부 후반부 들어 경제성장 추세가 회복되면서 고용사정은 다소 완화되었지만 노동조건이 전반적 개선으로 이어지지 않았다. 이러한 상황은 좌파정부 등장에 따라 상승한 노동자들의 기대수준을 따라잡지 못함에 따라 노동자들이 상당정도 좌절감을 경험했을 것임을 알 수 있다. 이처럼 라고스 정부 하에서 노동조건이 별로 개선되지 못한 것은 신자유주의 세계화 추세와 미흡한 경제성장률에 의해서도 크게 영향을 받았다고 할 수 있다. 그렇다면 노동자들의 조직력과 교섭력은 강화되었을까? 노동조합 조직력과 단체협약 적용 수준 등의 지표로 보면 이 또한 좌파정부의 효과를 감지하기 쉽지 않다는 것은 이하의 분석에서 확인할 수 있다.

II.2. 노동조합 조직력 변천

아옌데(Allende) 시기 40% 대의 노동조합 조직율을 기록하며 주요한 사회세력으로 간주되던 칠레의 조직노동부문은 군사쿠데타 이후 대량 구속과 대량 해고로 그 조직력이 급격하게 위축되었다. 1983년부터 시작된 반독재 투쟁을 통해 조직력을 복원하기 시작하여 1988년 CNT(Comando Nacional de Trabajadores) 주도하에 다양한 정치적 성향의 노동조합 조직체들이 통합하여 CUT(Central Unitaria de Trabajadores)⁴⁾를 결성하여 중도-좌파연합 폰세르파시온과 더불어 민주화 과정을 추진하면서 노동조합 조직율도 점진적으로 상승하게 되었다. <표 4>에서 보듯이 노동조합 조직율은 1980년대 중반 전체 취업자 기준 10% 밑으로 떨어졌으나 꾸준히 상승하여 폰세르파시온 정권 초기 1991-92년에는 15%에 달하게 되었고, 피고용자 기준으로 환산하면 22% 수준에 이르렀다.

4) CUT는 1953년 창설되어 아옌데 정권 시기에 조직규모는 100만 명에 달했으나 1973년 9월 군사쿠데타 이후 불법단체로 규정되어 해체된 바 있다. 현재 조직규모는 35만 명 정도로서 아옌데 시기의 1/3에 불과하다. CUT 결성 및 산하 노동조합들의 조직력, 노동조합 조직율 하락에 대한 논의는 Arrieta(2003), Vergara 면담(2004), Campos 면담(2004), Pinto 면담(2004), Rojas 면담(2003), González 면담(2004), Campero(2001) 등을 참조함.

<표 4> 노동조합 조직율 추이, 1980-2004

	노조원숫자 (천명)	노조숫자	평균 노조규모	노조조직율 (%)	노조조직율(DT 피고용자 기준)
1980	386.9	4597			
1981	396.0	3977	100	12.1	
1982	347.5	4048	86	11.8	
1983	320.9	4401	73	10.1	
1984	343.3	4714	73	10.3	
1985	361.0	4994	72	8.7	
1986	387.0	5391	72	9.9	14.3
1987	422.2	5883	72	10.5	15.1
1988	446.2	6446	69	10.4	15.1
1989	507.6	7118	71	11.4	16.6
1990	606.8	8861	68	13.6	19.5
1991	701.4	9858	71	15.3	21.9
1992	724.0	10756	67	15.0	21.5
1993	684.4	11389	60	13.7	19.3
1994	662.0	12109	55	13.3	18.8
1995	637.6	12715	50	12.7	17.7
1996	655.6	13258	49	12.4	17.7
1997	617.8	13795	45	11.5	16.3
1998	611.5	14276	43	11.3	16.3
1999	580.0	14652	40	10.7	15.5
2000	595.5	14724	40	11.1	15.9
2001	599.6	15192	40	10.9	15.9
2002	618.9	16310	38	11.2	16.3
2003	669.5	16987	39	11.8	17.3
2004	680.4	18047		11.6	17.0

* 노조조직율은 총취업자 기준, DT산정 기준은 피고용자에 개인서비스(personal service) 부문 종사자를 합한 것.

* 자료: DT(2004: I-6; 2005a: I), Barrett(2001: 569,572), Espinoza(2003: 19).

1991-92년 절정에 달한 다음 노동조합 조직율은 꾸준히 하락하여

1999년에는 15.5%까지 떨어졌으며 이 기간 동안 노동조합원 숫자도 지속적으로 감소하였다. 1999년을 58만 명을 최저점으로 하여 이후 노동조합원 숫자가 조금씩 증가하며 노동조합 조직율은 2004년 현재 68만 명으로 17% 수준을 회복하고 있다.

노동조합 조직율 회복을 어렵게 하는 가장 주요한 요인으로 노동법과 노사관계 제도를 들 수 있다. 유니온샵은 법적으로 금지되어 있고, 노동조합 활동에 대한 기업측의 부정적 제재는 해당 사업장에 노동조합이 조직되어 있더라도 노동자들이 노동조합 가입을 기피하게 할 수 있다. 또한 노동조합에 가입되지 않아도 임의로 교섭주체를 구성하여 기업측과 노사합의서를 체결하면 기업측의 탄압도 피할 수 있고 노동조합의 단체협약보다 더 나은 노동조건을 확보할 수도 있다. 이러한 노동조합 기피현상은 노동조합 간부들도 잘 인지하고 있다. <표 5>에서 보듯이, 2004년 조사에서 “비노조원들이 노동조합에 가입하지 않는 이유”를 묻는 질문에 노동조합 간부들 가운데 절반 이상인 52.4%가 “노조가입에 따른 불이익을 두려워하기 때문”으로 꼽고 있고, 그 다음으로 “노조에 가입하지 않으면 기업측으로부터 혜택을 더 많이 받기 때문” “노동조합의 유용성을 모르기 때문”을 지적하고 있다. 노조가입에 따른 불이익을 두려워하는 비율이 라고스 정부 들어 줄어들지 않고 도리어 더 증가하고 있는 것은 라고스 정부가 기업측의 부당노동행위로부터 노동기본권을 보호하는 데 실패하고 있음을 반영하는 것이다.

<표 5> 비노조원들의 노조가입 기피 원인

	1998	1999	2002	2004
노동조합의 유용성 없음	26.8	30.0	26.8	15.8
노동조합 가입 않으면 보다 많은 혜택 받음	15.2	13.0	12.3	17.5
노조가입에 따른 불이익을 두려워함	44.4	40.0	45.3	52.4
기타 이유	13.6	17.0	15.6	14.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

* 자료: DT(2005b: 55-56)

둘째, 노동의 유연화에 따른 비정규직 증대를 꼽을 수 있다. 비정규직들은 고용불안정성에 더하여 유형별로 독특한 고용관계에 처해 있어 이해관계도 수렴하기 어려워 노동조합 조직화에 큰 제약을 주고 있다. 비정규직 비중이 꾸준히 확대되고 있으나 비정규직 조직화 사업은 별다른 성과를 거두지 못하고 있어 노동조합 조직율 하락 요인이 되고 있다.

셋째, 산업구조 변화도 노동조합 조직율이 높은 산업이 위축되고 노동조합 조직율이 낮은 산업이 팽창하고 있어 노동조합 조직율에 부정적 영향을 주고 있다. <표 6>에서 보듯이 전체 취업인구에서 차지하는 비중에 비해 전체 노동조합원수에서 차지하는 비율이 높아 상대적으로 높은 노동조합 조직율을 보이고 있는 광업, 교통통신업, 제조업 가운데 광업은 산업규모가 급격하게 위축되고 있고, 제조업 성장률은 취업인구 평균 증가율 23%에 크게 못 미치는 3%로 거의 정체하고 있어 노동조합 조직율 하락요인이 되고 있는 반면, 교통통신업은 팽창하고 있으나 전체 산업구조에서 차지하는 비중이 크게 증대되지 않고 있어 노동조합 조직율 증가에 기여하지 못하고 있다. 반면 노동조합 조직율이 상대적으로 낮은 상업, 사회서비스업, 재정서비스업 등은 급격하게 팽창하고 있어 노동조합 조직율을 낮추고 있다. 이러한 서비스산업 부문은 노동조합 조직율이 높은 광업과 제조업에 비해 상대적으로 사무직, 여성, 비정규직의 비중이 높아 노동조합 조직율이 낮은 원인이 되고 있다.

<표 6> 산업별 취업인구 및 노조원수 증감, 1990-2003

	전체	농수산	광업	제조업	전기, 가스, 수도	건설	상업	교통 통신	재정 서비스	사회 개인 서비스	미분류
<취업인구>											
90.1산업구조	100%	20	2	17	1	7	17	7	4	25	
03.1산업구조	100%	14	1	14	1	8	19	8	8	27	
증감율 90-03.1	23%	-13	-36	3	36	51	39	41	114	31	
<노조원수>											
노조조직율	12.1	9.1	56.0	14.7	33.0	13.0	9.7	21.8	8.7	7.8	

1990	100%	9.1	10.6	27.4	2.8	5.5	12.8	14.4	4.9	12.3	0.3
2003	100%	10.5	5.5	16.8	1.6	8.7	15.7	14.9	5.5	17.6	3.2
증가율	10.3%	26.5	-42.5	-32.1	-38.1	75.6	35.1	14.1	24.9	58.0	1102

* 노조조직율은 자영업자를 포함한 전체 취업자를 기준으로 함.

* 자료: INE(2004)와 DT(2004: I-10)에서 산정함.

전반적으로 노동조합 조직율이 하락하여 정체하고 있는 과정에서 CUT의 영향력도 급격하게 약화되고 있다⁵⁾. 폰세르따시온 정권 출범 초기 CUT는 전체 조직노동의 75%를 포괄하고 있었으나 현재는 거의 50% 수준 가까이 하락하였다. CUT 내에서는 사적부문에 비해 공적부문의 영향력이 더욱 강화되고 있으며, 가장 조직력이 강한 부문으로는 교사, 의료노동자, 정부부처공무원 등 공적부문 노동조합들이다.

II.3. 단체협약과 노사합의서

한편 폰세르따시온 정권이 초기업 수준 단체교섭을 자본측에 강제하는 노동법개정을 관철시키지 못하여 자본측은 초기업 수준의 단체교섭에 응하지 않음에 따라 노사간 단체교섭은 주로 개별 기업수준에서 전개되고 있다. 극히 예외적으로 진행되는 산업단위의 교섭은 해당 기업, 주로 공기업의 경우 해당 산업의 독점적 기업일 뿐이며 산업수준 노동조합에 의해 전개되는 것이 아니라 개별 기업수준에서 전개되는 단체교섭에 불과하다.

칠레에는 노사교섭을 통한 노사협약의 유형이 두 가지 있는데, 노동조합이 기업측과 단체교섭을 통하여 체결하는 단체협약(contrato colectivo) 외에도 노동조합 없이 체결할 수 있는 노사합의서(convenio)

5) 사적부문에서 전통적으로 강력한 조직력을 보여 온 구리산업의 FTC(Federación de Trabajadores del Cobre)도 구리산업 내 사적부문이 팽창하면서 조직역량이 약화되며 전체 노동부문에서의 지도적 역할은 거의 하지 못하고 있다. 공적부문 노동조합의 조직력이 상대적으로 강화되고 있는 가운데 CUT의 영향력이 전반적으로 퇴조하고 있어 CUT로부터 공적부문 노동조합들의 자율성은 점점 더 커지고 있다. 이처럼 CUT는 작고 힘없는 노동조합들에 대해서는 도움을 주면서 통제력을 발휘하지만, 크고 강한 노동조합들에 대한 통제력은 조금씩 상실하고 있다고 한다(Rojas 먼담 2003).

형태가 존재한다. 통상 단체협약은 노동측의 교섭주체가 노동조합인데 비해 노사합의서는 임의로 구성된 노동자 집합체가 교섭주체가 된다. 단체협약은 법적 절차에 따라 체결되고 파업권이 보장되는 반면, 노사합의서는 파업권이 부정되고 교섭과정에 대한 법적규제가 거의 없기 때문에 자본측이 선호한다. CUT의 강력한 요구에도 불구하고 노동조합의 단체협약 체결권 독점을 위한 법개정은 관철되지 않았고 임의 교섭주체인 노동자 집합체에 의한 노사합의서 체결은 여전히 허용되고 있다.

단체협약 적용율을 보면, <표 7>와 같이 1991년 전체 피고용자의 6.21%로서 최고점에 도달한 다음 단체협약 적용노동자 숫자와 함께 지속적으로 하락하여 2003년과 2004년 각각 2.46%와 2.95%로서 3% 수준 이하에 머물고 있다. 노사합의서 적용대상과 합산해도 노사협약 적용율은 1991년 7.89%로 최고치를 보인 다음 지속적으로 하락하여 2003년 3.56%, 2004년 4.13%로 하락했다. 이러한 단체협약 적용율 하락 추세는 노동조합 조직율을 반영하는 한편 동반 변화하고 있다. 아일원 정부 초기인 1991-92년 노동조합의 조직율이 최고치에 도달한 다음 지속적으로 약화되고 있고, 단체협약 적용율은 이러한 노동조합 영향력 약화 추세를 반영하는 것이라 할 수 있다. 자본측이 노동조합의 단체교섭권을 포함한 노동기본권을 강화하는 노동법개정에 반대하며 단체교섭권을 지닌 노동조합과의 단체교섭도 기피하고 있다는 점에서, 단체협약을 체결하기 위해서는 노동조합의 조직력과 동원역량이 전제되어야 하는데 노동조합 조직력이 하락하는 추세 속에서 단체협약 적용율 하락은 피하기 어려운 것이다.

<표 7> 단체협약, 노사합의서 적용율 추이, 1990-2004

	피고용자*	단체협약 적용자	노사합의서 적용자	합계	단체협약 적용율(%)	노사합의서 적용율(%)	전체 노사협약 적용율(%)
1990	3,112,680	137,642	46,741	184,556	4.42%	1.50%	5.93%
1991	3,199,030	198,778	52,127	252,385	6.21%	1.63%	7.89%
1992	3,367,330	157,672	68,773	226,445	4.68%	2.04%	6.72%

1993	3,554,240	173,455	81,771	255,226	4.88%	2.30%	7.18%
1994	3,519,060	155,521	71,197	226,759	4.42%	2.02%	6.44%
1995	3,592,890	145,958	64,131	210,089	4.06%	1.78%	5.85%
1996	3,713,080	157,565	68,094	225,659	4.24%	1.83%	6.08%
1997	3,787,620	120,620	71,636	192,256	3.18%	1.89%	5.08%
1998	3,758,590	136,934	69,296	206,230	3.64%	1.84%	5.49%
1999	3,740,110	97,470	64,364	161,834	2.61%	1.72%	4.33%
2000	3,735,950	119,388	62,917	182,792	3.20%	1.68%	4.89%
2001	3,759,320	89,878	70,319	160,197	2.39%	1.87%	4.26%
2002	3,787,300	115,385	60,467	175,852	3.05%	1.60%	4.64%
2003	3,872,630	95,180	42,805	137,985	2.46%	1.11%	3.56%
2004	3,996,110	117,688	47,524	165,212	2.95%	1.19%	4.13%

* 피고용자는 피고용자에 개인서비스(personal service)부문 종사자를 합한 것임.

* 자료: DT(2004: II-7; 2005a: II), Espinoza(2003: 19).

단체협약과 노사합의서 적용율이 최고치를 보인 시점과 비교하면 단체협약 적용율이 노사합의서 체결율보다 더욱 급격하게 하락하고 있다. 1992년 조사(Haagh 2002b: 109-112)에 따르면 노사합의서 체결을 위한 노동측 교섭주체들 가운데 27.3%는 기업주에 의해 조직되었고 교섭사례의 62%는 노동측이 제출한 요구안 없이 기업측의 협상안만을 갖고 교섭이 이루어졌다는 점에서 노사합의서 내용에는 기업측의 입장이 거의 일방적으로 관철된다고 할 수 있다. 이처럼 임의 교섭주체에 의한 노사합의서 체결 방식은 노동조합이 조직되어 있지 않거나 조직력이 취약한 경우 기업측에 의해 추진되며, 상대적으로 기업규모가 작은 중소기업사업장들에서 많이 활용되고 있으며, DT⁶⁾에 따르면 노사합의서는 교섭절차 없이 서명되는 경우도 많으며 개별 노동자들이 한명씩 불러가서 서명하는 경우도 있다고 한다. 물론 노동조합도 단체협약 대신 노사합의서를 체결할 수 있고, 유니온샵이 금지되고 복수노조가 허용되고 있기 때문에 하나의 사업장에서 다양한 종류의 단체협약과 노사합의서가 동시에 병존할 수 있으며,

6) DT 근무 변호사 Vergara 면담(2003).

어느 스포츠왜건을 생산하는 금속사업장의 경우와 같이 기업측이 노사합의서를 체결하는 측에 대해 노동조합보다 더 좋은 조건을 제시하여 노동조합을 무력화시키기 위한 수단으로 활용하기도 한다 (Haagh 2002b: 110-112).

노사협약 유형의 변화 추이를 보면 단체협약 체결률 하락과 노사합의서 체결률 상승 현상을 확인할 수 있다. <표 8>에서 가장 두드러진 현상은 노조에 의한 단체협약 체결방식이 1998-99년 46% 수준에서 2002년과 2004년 각각 29.7%와 35.2%로 급격하게 감소한 반면 노조에 의한 노사합의서 체결방식이 24-28% 수준에서 45.2%와 37.2%로 크게 증가했다는 점이다. 이는 노동조합의 단위사업장 내 조직력이 약화되면서 단체협약을 거부하는 자본측에 맞서 단체협약을 관철시키지 못하고 노사합의서 교섭에 응하면서 노동조합의 생존을 유지하려는 의도를 반영하는 것이다.

<표 8> 노사협약 유형, 1998-2004

	1998	1999	2002	2004
노동자집합에 의한 노사합의서	21.8	21.6	19.6	24.1
노조에 의한 노사합의서	24.8	27.8	45.2	37.2
노동자집합에 의한 단체협약	6.1	4.8	5.5	11.5
노조에 의한 단체협약	47.3	45.7	29.7	35.2
합계	100%	100%	100%	100%

* 자료: DT(2003: 63; 2005b: 66)

노사협약 체결을 위한 노사교섭을 하지 않은 이유를 묻는 설문조사 결과, <표 9>에서 보듯이, 노동자들의 무관심과 낮은 노동조합 조직율이 지적되고 있다. 이러한 결과는 노동조합 사업장과 무노조 사업장을 나누어 실시된 2004년 조사에서 확인할 수 있듯이 무노조 사업장들의 상황을 잘 반영하고 있다. 무노조 사업장들의 경우 노동조합이 없어 노사협약 체결을 요구할 수 있는 법적근거가 없고 노동자들의 관심도 낮기 때문에 교섭주체를 능동적으로 구성하기 어렵다는 것이 주요 요인으로 지적되고 있다. 따라서 노동조합이 조직되어 있

지 않을 경우 노사협약 체결을 위한 노사교섭이 진행되더라도 기업측 입장이 거의 일방적으로 관철되는 것이다. 한편, 노동조합 사업장들의 경우 기업측의 부정적 태도가 핵심적 요인으로 꼽히고 있다. 노동조합들은 법적 구속력을 지닌 단체협약 체결을 선호하지만 기업측이 단체협약을 기피하기 때문에 단체협약을 강제할만한 동원역량을 갖추고 있지 못한 노동조합들의 경우 단체협약 대신 노사합의서를 체결하는 방식으로 후퇴하게 되는 것이다.

<표 9> 노사협약 체결을 위한 노사교섭을 실시하지 않는 원인, 1999-2004

	1999	2002	2004		
			합계	노조 사업장	무노조 사업장
법적으로 불가능함	19.6	17.5	12.1	0.0	12.2
정족수 미달	5.2	2.8	5.8	22.9	5.6
기업측의 부정적 태도	3.9	2.6	1.9	45.4	1.5
노동자들이 관심 없음	36.4	35.4	40.4	8.2	40.7
노조가 없음	9.7	29.7	9.8	0.0	30.1
기업측이 교섭 없이 더 나은 조건을 제시함	24.7	7.1	5.7	15.7	5.6
기타 사유	0.5	4.6	4.4	7.8	4.4
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* 최근 5년간 노사협약 체결을 위한 노사교섭을 하지 않은 사업장을 대상으로 노조활동가 및 노동자들을 조사한 것임.

* 자료: DT(2005b: 67).

낮은 노동조합 조직율과 동원역량 약화 현상은 낮은 단체협약 체결율로 나타나고, 그 결과 대다수 사업장들의 경우 노동조건 개선은 더욱 어렵게 된다. 민주화와 좌파정부 출범으로 상승하는 노동자들의 기대수준은 좌절되는 경험을 피하기 어렵게 되었다. 뿐만 아니라, 강력한 동원역량을 지닌 노동조합 사업장들과 노사협약도 체결하지 못하는 대다수 사업장들 사이의 노동조건 양극화는 더욱 심화되고 있고, 이러한 양극화 현상은 노동유연화 추세 속에서 비정규직 비중

이 꾸준히 증가하는 현상과 맞물려 노동계급의 내적 양극화로 발전하고 있다.

III. 민주정권 시기의 노정관계와 노동조합의 딜레마

노동조건 개선의 지지부진함, 노동법적 제약에 따른 낮은 노동조합 조직율 및 단체협약 체결율로 인하여 CUT와 노동자들의 끈세르따시온 정권에 대한 불만은 점차 고조되고 있었다. 하지만 끈세르따시온 정권은 노동조건 개선과 노동법 개정에 적극적으로 개입하는 정책을 추진하지 않았다. 끈세르따시온 정권 노동정책의 핵심 원칙은 노사관계에 개입하지 않고 노사쌍방이 대화로 문제를 해결하도록 한다는 것이다. 노사관계 불개입 원칙에 따르면 노사간 합의가 어려울 경우 노사간 힘의 역학관계에 의해 노사관계가 전개되는 것이며, 따라서 자본측에서 반대하는 한 정부의 개입에 따른 노동조건 개선과 노동조합 조직력 및 영향력 향상은 기대하기 어렵게 되었다.

III.1. 끈세르따시온 정권의 노사관계 불개입 원칙

끈세르따시온 정권의 노사관계 불개입 원칙은 1989년 6월 끈세르따시온과 CUT의 협의에서 확인되었다. 1989년 12월 대통령선거 직후 CUT와 CPC가 회동하고 아일윈 취임직후 노동법개정을 위해 노사정 회의를 가진 것은 노사간의 합의를 유도하기 위한 것에 불과하였다. 이러한 노사정 합의 시도는 아일윈 정권 초기에 노동법개정을 위해 시도되어 상당한 진전을 보았지만, 프레이 정부와 라고스 정부 시기가 끝날 때까지 유의미한 노사정합의를 도출하지 못했다. 결국 정부의 노사관계 불개입원칙 하에서 상호불신에 기초한 노사관계는 갈등을 벗어나기 어려웠고 노사간 힘의 역학관계에 의존하게 되었다.

군사독재정권 하에서 자본진영이 군부정권과 밀월관계를 유지하

며 노동에 대한 일방적 지배를 유지해 온 반면, 노동진영은 반독재 운동을 전개하며 끈세르따시온과 함께 민주화를 성취하는 데 크게 기여했다는 점에서 민주화는 노사간 힘의 역학관계를 일거에 역전시킬 수 있었다. 1988년 말 국민투표에서 피노체트정권이 패배한 직후부터 자본진영은 끈세르따시온과 노동진영과의 관계를 모색하기 시작했고, 다음해 끈세르따시온의 대통령 선거 승리 이후 CUT와 노동법개정을 위한 협의도 하고 아일윈 정부 출범직후 정부, CUT와 함께 노사정 기본합의서도 체결했다. 자본진영이 아일윈 정부 초기 노동법개정 노사정협의를 적극 참여하고 1991년 노동법개정안을 수용한 것은 자본진영에 대한 부정적인 국민여론을 더는 한편 민주화투쟁에 따른 호의적 국민여론과 끈세르따시온 정권과의 긴밀한 관계를 지니고 있는 CUT와 대립하는 것을 피하기 위한 것이었다.⁸⁾

노동진영의 역량강화와 자본진영의 수세는 1991-92년을 정점으로 급격하게 변화되었다. 노동조합의 조직율은 1992년 이후 급격하게 하락하기 시작했고, 1991년 통과된 개정 노동법도 정리해고 사유 제한, 유니온샵 금지 조항 삭제, 부당노동행위 규제 조항 복원, 임의 교섭 주체에 의한 노사협약 체결 금지, 미조직노동자 단협 확대 적용, 초기업 수준 단체교섭 의무 부과, 과업기간 대체노동자 채용 금지 등 CUT의 핵심 요구사항들을 수용하지 않았다⁹⁾. 아일윈 정부는 노동법개정 과정에서 노사합의가 이루어지지 않은 부분에 대해서는 정부가 적극적으로 노동법 개정을 추진하지 않음으로써 CUT와 노동자들에게 상당한 실망감을 안겨주었다. 의회 내에서는 친자본적 우익

7) 고용주가 힘이 세다는 의견과 노조가 힘이 세다는 의견은 1989년 조사에서는 82% 대 23%였고 1999년에는 88% 대 30%로 동반 상승했다(Frank 2002: 46). 군사정권 시기나 민주정권 시기에서나 자본측 힘의 압도적 우세는 확실하게 유지되고 있는 것이다.

8) 아일윈 정부 초기 노동법개정 협의 과정에 관계한 어느 노동복지부 고위관리자 "(자본진영에 대해서) 국민여론을 들먹이면 항상 먹혀들었어요."(Haagh 2002a: 110)라는 증언은 이러한 자본진영의 입장을 잘 보여주고 있다. 자본진영의 피노체 정권 시기와 민주화과정에서의 움직임에 대해서는 Buchanan & Nicholls(2003: 80-84), Silva (2002: 342-351), Barrett(2001:584-589), Haagh(2002a: 97-110), Pinto 면담(2004) 등을 참조할 것.

9) 끈세르따시온 정권의 노동법 개정 시도와 내용에 대해서는 조돈문(2005)을 참조할 것.

정당들이 정부를 견제하고 있고, 끈세르파시온 내부에서는 일부 기민당 지도부를 중심으로 친자본적 요소들이 상당한 영향력을 행사하고 있으며, 1991년 노동법개정 이후 10년 동안 일련의 노동법개정 시도들이 모두 실패했다는 것은 CUT의 사회적·정치적 영향력이 크게 훼손되었음을 의미하는 것이다.

이렇게 CUT의 영향력이 약화되고 자본진영의 영향력이 강화되어 자본진영이 다시 노사간 역학관계에서 우세를 회복하는 동안 우익정당들도 꾸준히 강화되고 있었고, 이러한 외적 조건변화는 자본진영 내부에서도 다시 강경파들의 영향력을 강화시켜 주도권을 행사할 수 있게 하였다. 결국 라고스가 대통령에 당선되자 자본진영은 아일윈-프레이 시기 정부에 대한 협력관계를 벗어나서 라고스에 대한 직접적 공격을 전개하게 되었다. 이는 라고스가 전임대통령들과는 달리 사회당 출신으로서 끈세르파시온 대통령후보로 선출되었고 친노동적 노동법개정을 선거공약으로 약속한 바 있어 라고스가 친노동정책을 전개하고 노사간 역학관계에서 자본의 우세를 역전시킬 수 있는 가능성을 차단하기 위한 것으로 볼 수 있다. 결국 CUT가 핵심적 노동법 개정 요구사항들이 1991년 노동법 개정 과정에서 거의 수용되지 않았고, 이후에는 적극적인 친노동적 노동법 개정 시도조차 찾아보기 어려웠으며 라고스 정부 하에서도 사정은 별로 달라지지 않았다는 점에서 CUT와 노동자들의 기대감은 좌절을 맛보게 되었고 끈세르파시온 정부에 대한 불만이 CUT 내에서도 비등하게 되었다.

III.2. CUT의 불만과 내부 갈등-분열

칠레 노동운동은 전통적으로 정당과의 결합도가 높은 분파들에 의해 분점되어 왔다. CUT가 결성되고 민주화가 진행되는 시점에는 노동조합운동의 복원과 함께 전통적인 기민당, 사회당, 공산당 계열의 삼분구도가 다시 형성되고 있었으며 기민당측이 상대적으로 우위를 점하고 있었다. 이처럼 노동조합은 분파들을 매개로 정당들에 긴밀하게 예측되어 있으며, 노동조합에 대한 강한 영향력을 보유한 기민

당과 사회당 중심으로 형성된 끈세르따시온이 CUT의 협조 속에서 민주화를 이룩하여 집권하고 있다는 점에서 노정관계는 CUT의 전략과 내부역학에 큰 영향을 미치게 된다. 아일윈정부는 친노동적 노동법개정을 위해 노사정협의를 시도하는 한편 교육과 보건 등 사회부문에 대한 공공지출을 크게 확대하고 노사정 협의를 통해 최저임금 인상률을 확정하는 등 친노동적 정책을 펴고 있어, CUT는 적극적으로 참여하여 협력하는 전략을 선택하였다.¹⁰⁾

아일윈 정부와 뒤이은 끈세르따시온 정부들에서도 경제부처들은 신자유주의 경제정책에 기초하여 수출중심 성장전략을 추진하고 노동정책은 경제정책에 종속되어 있어 CUT가 경제정책에 영향을 미칠 여지도 없고 기회도 주어지지 않았고 CUT가 참여하는 가장 중요한 공간은 노동법개정을 위한 노사정협이었다. 하지만 1991년 노동법개정과 마찬가지로 2001년 통과된 개정노동법도 CUT의 핵심적 요구조건들을 거의 수용하지 않았고 라고스 정부도 CUT의 요구조건들을 관철하려는 강력한 의지를 보이지 않았다. 결국 CUT는 끈세르따시온 정권에 대해 점차 비판적 입장을 갖게 되었고, CUT 내에 끈세르따시온 정권에 대한 입장과 관련한 갈등과 분열을 불러일으키게 되었다.

CUT와 끈세르따시온 정권과의 관계는 프레이 정부 들어서부터 본격적으로 악화되기 시작했고, 끈세르따시온 정권과 정부 정책에 대한 비판적 입장의 정도에 따라 CUT내 내부 균열은 심화되었으며, 그 결과 CUT내의 갈등 또한 더욱더 심각한 양상을 보이게 되었다. 참여협력 전략의 핵심인 기민당계열 CUT 위원장 부스또스(Manuel Bustos)는 CUT내 사회당-공산당 측 좌파들로부터 거센 비판을 받게 되었고, 부스또스도 정부가 친자본적이라고 비난하며 1994년 7월에는 정부에 대한 경고로 전국대회를 주창하기도 했다. 1996년 4월 CUT 위원장 선거에서는 사회당 계열 부위원장 마르띠네스(Arturo

10) CUT내 이념적 분파들의 복원, CUT의 전략과 노정관계에 대해서는 Buchanan & Nicholls(2003: 65-72), Barrett(2001: 584-592), Campero(2001: 20-23), Frank(2002: 54-61), González 면담(2004), Olivares 면담(2004) 등을 참조할 것.

Martínez)는 사회당의 지침을 어기고 비-꼰세르따시온 세력인 공산당 계열과 합의하여 위원장-부위원장 후보를 내세워 당선시키면서 CUT 내 꼰세르따시온 진영은 붕괴되었다. 이는 노정관계가 회복하기 어렵게 되었음을 의미하며, 부스또스도 기민당과 프레이정부에 대해 강도 높은 비판을 가하게 됨으로써 꼰세르따시온에 대한 실망으로 CUT내 거의 모든 정파들이 꼰세르따시온에 대한 헌신성을 상실하게 되었음을 보여준다. 이후 CUT내에서 꼰세르따시온 정권에 대해 가장 비판적인 공산당 계열이 꼰세르따시온 정권과 동일시 정도가 가장 높은 기민당계열의 지지기반인 교사노조연맹, 보건, 건축, 광산, 섬유 등의 선거에서 승리하며 꼰세르따시온 정권에 대한 비판세력들의 입지가 크게 강화되었다.

이후의 CUT 위원장 선거에서도, 1998년에는 공산당계열 모라가(Etiel Moraga)가 위원장에 당선되었고, 2000년에는 사회당계열 마르띠네스가 당선되어 공산당계열과 연합지도부를 구성하면서 꼰세르따시온 정권과 정면으로 대립하게 되었다. 마르띠네스는 같은 사회당 출신인 라고스대통령에 대해 비판적 입장을 취하며 사회당내 급진적 부분들과 함께 공산당계열과 연합함으로써 사회주의정당계열은 분열되어, CUT 전국집행위원(Consejero Nacional) 45명 가운데 마르띠네스 쪽 반정부 사회주의정당계열 자주파(Autonomía) 12명은 공산당계열 11명과 함께 집권다수파를 구성한 반면, 같은 사회주의정당계열 친정부 9명은 기민당 10명과 급진당 3명과 함께 친라고스 진영을 구성하였다¹¹⁾.

CUT내 집권파와 소수파 모두 신자유주의 경제정책에 대해서는 비판적 입장을 공유하고 있지만, 집권파가 소수파에 비해 비판의 강도가 더 높고, 투쟁전략에서는 집권파가 정부에 대한 대립과 투쟁을 강조하는 반면 소수파는 정부와의 교섭과 참여를 강조한다. 꼰세르따시온 정권 시기 노동조건 개선 여부에 대해서도 집권파는 군사정

11) CUT내 이념적 분열과 차별성에 대해서는 Campos(2005), CUT의 González 면담(2004), Olivares 면담(2004), 금속부문의 Castro 면담(2004), Campos 면담(2005, 2006), Palma 면담(2004), Soto 면담(2004)을 참조했음.

권과 비교하여 자의적 해고와 비정규직 증가 등을 보면 나아진 것이 없다고 평가하는 반면 소수파는 최선은 아니지만 실질임금 인상 등 개선된 부분도 많다고 평가한다. 노동조건 개선이 미흡한 원인에 대해서 집권파는 정부의 친자본적 성격과 신자유주의 경제정책이 원인이라고 보는 반면 소수파는 정부보다는 기업측과 우파정당에 문제가 있고 노조내부의 분열에도 그 책임이 있다고 본다. 노동조합 내부의 문제에 대해서도 집권파는 노조조직율보다 더 중요한 것은 기업주들이 자의적으로 해고를 실시하고 비노조원들에게 더 나은 조건을 제공하여 노조를 무력화시키는 것으로 보는 반면 소수파는 낮은 노조조직율과 기업별 노조체계로 보고 있다.

CUT 소수파는 CUT 탈퇴와 독자적 노동조합총연맹 결성에 대한 논의를 진행하게 되었고 2004년 1월부터 CUT를 탈퇴하는 세력들이 나타나기 시작했다. 하지만 소수파는 의견일치를 보지 못하여 CUT에 잔류하는 세력과 CUT 탈퇴 후 독자적 노동조합총연맹을 결성하는 세력으로 나누어지게 되었다. 사회주의정당 계열은 친정부 분파들의 경우도 CUT에 잔류하게 되었고, 기민당 계열 세력은 잔류파와 탈퇴파로 분열되었다. CUT 탈퇴 세력들은 2004년 5월 UNT(Unión Nacional de Trabajadores)를 결성하고 올리바레스(Diego Olivares)를 위원장으로 선출하였다. 군사독재정권 시기 결성된 노동조합들이 중심을 이루고 있는 UNT에는 금융부문 은행노조들, 섬유산업과 화학산업 등 제조업 노조 일부와 우체부노조 등 공공부문 노동조합들과 금융부문 은행노조들이 참여하고 있다. 하지만 UNT는 5만여 명의 조직으로 CUT의 35만명에 비해 왜소한 규모에 불과하고 칠레노동운동의 핵심을 구성하는 금속산업 부문에는 소속 노조가 전혀 없다는 점에서 사회적 영향력은 매우 작다고 할 수 있다¹²⁾. 한편, CUT 소수파 가운데 금속산업의 CONFETEMA(Federación y Confederación Nacional de Trabajadores Electrometalúrgicos, Mineros y Automotrices)

12) 칠레의 노동조합 연맹체로는 CUT와 UNT 외에도 CAT(Central Autónoma de Trabajadores)가 있으며, CAT는 일부 사회주의계열도 참여하고 있으나 기독교 지향성을 지닌 세력이 주류를 형성하고 있으며 규모도 작고 정치적 영향력도 미미하다(Rojas 2006).

같이 CUT는 탈퇴했으나 UNT에는 가입하지 않고 독립노조로 존재하는 경우도 있다.

CUT 소수파의 분열과 부분적 이탈 이후 마르띠네스는 2004년 8월 임기 4년의 CUT 위원장에 재선되었고 CUT에 대한 집권파의 장악력은 크게 강화되었다¹³⁾. 하지만 그동안 끈세르파시온 정권에 대한 실망과 불만으로 CUT는 내부 갈등과 분열 및 일부 세력의 탈퇴를 겪게 되었고, 그 결과 전반적인 노동조합 조직을 하락 추세 속에서 CUT를 포함한 조직노동 부문 전체의 동원역량 및 사회적 영향력은 이미 상당정도 약화되어 복원하기 쉽지 않게 되었다.

III.3. CUT의 파업투쟁과 딜레마

노동법에 따르면 단체협약이 종료되는 시점의 단체교섭 과정에서 기업측의 최종제안을 거부하고 임금과 노동조건 개선에 한정된 요구조건으로 찬반투표를 통과해야 합법적 파업을 실시할 수 있게 되어 있고, 비경제적 요구조건을 위한 파업이나 연대파업, 단체협약 규정의 이행을 요구하는 파업 등은 모두 불법파업이다. 따라서 <표 10>에서 보듯이 파업참여 노동자수에 있어 합법파업의 비중은 불법파업에 비해 월등히 작다. 하지만 1999년부터 불법파업에 관한 통계치가 발표되지 않고 있어 정확한 파업추이를 알기 어렵다.

<표 10> 파업건수 등 파업 관련 지표들, 1979-2004

	파업건수		파업참여 노동자수(천)		전체피고용자 중 참여비율(%)		파업규모		손실 일수	평균 지속일수	손실인 일수
	합법	총계	합법	총계	합법/불법	총계	합법	총계			

13) 2004년 8월 마르띠네스의 재선을 계기로 CUT 집권파와 사회당의 관계는 크게 호전되었다. 재선 직후 사회당 지도부는 마르띠네스의 재선을 축하하기 위해 CUT 위원장실을 방문하여 강력한 노동운동이 국가발전을 위해 필수적임을 강조하며 CUT의 단결을 과시하였다(chile.com: 2004.8.27-30). 또한 지도부 선거에서 기민당 계열이 크게 위축되는 반면 공산당 계열이 약진함으로써 마르띠네스를 중심으로 한 집권파의 CUT내 입지는 확고화되었다.

1979	28		10.7				381		213.4	20	
1980	68		22.5				331		472.7	21	
1981	57		14.9				267		314.3	21	
1982	31		6.9				223		131.3	19	
1983	36		3.6		0.1		99		46.5	13	
1984	38		3.6		0.1		95		67.6	12	
1985	42		8.5		0.2		203		69.0	21	
1986	41		3.9		0.1		96		69.0	15	
1987	81	112	9.9	30.0	0.2/0.5	0.7	122	268	144.9	14	
1988	72	106	5.6	29.3	0.1/0.6	0.7	78	276	180.5	14	
1989	101	132	17.9	92.9	0.4/1.3	1.7	177	704	441.8	16	
1990	176	263	25.0	82.4	0.6/1.3	1.9	142	313	374.4	15.0	245,192
1991	219	245	46.2	359.9	1.0/6.8	7.9	210	1469	1219.5	12.4	730,925
1992	247	282	27.0	113.7	0.6/1.6	2.2	126	403	503.3	12.0	344,708
1993	224	268	59.7	108.2	0.5/1.9	2.4	266	404	545.5	11.5	311,979
1994	196	316	16.2	113.3	0.3/6.2	6.5	83	358	482.7	13.5	229,428
1995	187	262	24.7	423.6	0.5/6.4	6.9	132	1617	903.7	12.4	350,124
1996	183	288	25.8	361.4	0.5/5.6	6.1	141	1254	3062.0	9.8	228,772
1997	184	289	19.5	318.5	0.4/6.3	6.7	106	1102	479.0	10.3	250,599
1998	121	207	12.6	357.0	0.2/6.3	6.5	104	1725	1752.9	10.0	123,507
1999	108		10.7				99			12.0	103,232
2000	125		13.2				106			9.0	114,306
2001	86		11.6				134			9.4	127,157
2002	117		14.7				126			11.6	207,224
2003	92		10.4				113			8.7	73,467
2004	125		13.0				104			12.7	172,858
2005											

* 자료: DT(2004, 2005b), Espinoza(2003), Barrett(2001: 570-1).

파업건수, 파업노동자숫자, 손실일수 등을 검토하면 파업투쟁은 군사독재정권 시기 억압되어 있다가 민주화 과정에서 크게 팽창하여 1991년 파업참여자 비율에서 7.9%로 최고치를 기록한 다음 1992-93

년 아일윈 정부 후반기에서는 크게 하락했다가, 프레이 정부 시기에 다시 파업투쟁이 증가하여 파업참여노동자 비율이 6-7% 수준을 유지하고 있다. 파업건수와 파업노동자수를 비교하면 합법파업에 비해 불법파업의 경우 규모가 훨씬 크게 나타나서 불법파업은 불법파업에 따른 인적, 재정적 비용을 감당할 수 있는 조직력을 갖춘 대규모 사업장들을 중심으로 발생하고 있음을 보여준다. 합법파업 지표들을 중심으로 살펴보면, 라고스 정부 시기에는 상대적으로 파업건수와 파업노동자수가 프레이 정부 시기에 비해 감소하고, 파업규모도 상대적으로 작아지고 파업 지속일수도 짧아지고 있다. 파업규모가 작아지는 것은 경제의 구조조정 과정에서 인원감축과 분사 등으로 기업들의 평균규모가 축소되고 있는 현상을 반영하는 것이고, 파업 지속일수가 짧아지는 것은 1991년 노동법개정으로 개별노동자들의 직무복귀 가능기간이 단축되고 자본측의 힘의 우세와 자신감으로 파업이 장기화되어도 양보 의향을 별로 보이지 않기 때문이다.

파업원인에 대해 발표된 통계는 없으나 임금인상률 수준 상향조정, 생산성 향상 혹은 이윤증대를 반영하는 임금인상 등 임금관련 요구조건이 절대다수를 점하고 있고, 고용관련 문제가 그 다음으로 많은 것으로 알려지고 있다¹⁴⁾. 그 외에도 단체협약 비적용 노동자들에 제시하는 조건만큼 단체협약의 조건을 상향조정해 줄 것을 요구하는 파업(2001년 GE-Chile 파업), 노동조합과의 단체교섭을 7년 동안 계속 거부하면서 미조직노동자들과 노사협약을 추진하는데 대한 저항(2003년 *Compañía Minera Candelaria* 파업) 등 반노조행위에 항의하는 파업들도 상당수 있다.

총파업은 끈세르파시온 정권 16년 동안 단 한번, 2003년 8월 13일 CUT가 주도한 총파업 투쟁이 있었다.¹⁵⁾ 끈세르파시온 정권의 노동기본권 복원을 최소화는 방식의 노동법개정 추진에 대해 CUT와 노

14) 파업 요구조건에 대해서는 Ljubetic 면담(2004), Castro 면담(2004), Espinoza(2003), IMF(2001.5.7/12.19, 2003.4.11/4.16), ICFTU(2004)을 참조했음.

15) 2003년 8월 총파업과 CUT의 조직역량에 대해서는 ICFTU(2004), Haagh(2002a:94-100), González 면담(2004), Campos 면담(2004), Escobar 면담(2004), Olivares 면담(2004), Rojas 면담(2004) 등을 참조함.

동자들의 불만은 높았지만 CUT는 총파업투쟁을 조직하지 못했었다. 1992년 11월 CUT 위원장이 미흡한 노동법개정에 대해 항의하기 위해 전국대회를 소집했으나 수백 명만 참여하는 데 그쳤다. CUT가 1991년 노동법개정 이후 2001년 노동법개정까지 총파업투쟁 한 번 전개하지 못한 것은 1992년 이후 노동조합 조직을 하락으로 표현되는 조직역량 약화 등에 대한 지도부의 판단에 따른 것이라 할 수 있다. 또한 1990년대만 하더라도 노동자들은 끈세르따시온 정권에 대한 기대감을 완전히 포기하지 못했고, CUT 지도부가 총파업 투쟁이 경제·사회적 불안을 유발하여 또다른 군사쿠데타를 불러올 수도 있다는 두려움을 버리지 못하고 있었던 점도 CUT의 딜레마로서 설블리 총파업 투쟁을 전개할 수 없었던 또 다른 요인이 되었었다.

라고스 정부는 2003년 8월 13일 총파업 투쟁에 앞서 동 총파업은 불법파업이며, 총파업에 참여하는 노동자들, 특히 정부공무원들은 법적조치될 것이라고 수차례에 걸쳐 경고했지만 총파업은 강행되었고 라고스 정부는 전국적으로 경찰을 동원하여 총파업 투쟁을 진압하고자 했다. 진압 경찰은 파업노동자들을 향해 최루탄과 물대포를 쏘았고 이 과정에서 다수의 노동자들이 부상당했고 200명 이상 구속되었으며 상당수 노동자들은 월급 감액 등 처벌을 받았다.

CUT는 총파업투쟁을 전개하며 노동기본권 보장 강화를 위한 노동법 개정, 고용불안정과 노동유연화의 문제를 유발하는 신자유주의 경제정책에 대한 반대, 국가의 중요한 의사결정 과정에 대한 참여 보장, 정치제도의 민주화 등 다양한 요구조건들을 제시했다. 이러한 요구조건들은 거의 모두 정부를 겨냥한 것이었으며, 2003년 총파업 투쟁이 끈세르따시온 정권 시기 유일한 총파업이었으며, 그것도 기민당 집권 시기가 아닌 사회주의정당들이 주도하여 탄생시킨 라고스 정부 하에서 발발했다는 것은 시사하는 바가 크다. 라고스 정부가 상대적으로 전임 기민당 정부들에 비해 친노동적일 것으로 기대했으나 노동기본권 강화보다 시장의 유연성과 경쟁력만을 우선시하는 것으로 비쳐지면서 CUT의 누적된 불만이 폭발한 것이다.

총파업 투쟁은 ANEF를 중심으로 한 교사, 병원, 정부공무원 등 공

공부문 노동자들이었다. 사적부문 조직노동의 핵심을 이루는 금속산업부문의 경우 CUT내 최강의 조직력을 보유한 FTC와 CUT내 소수와 CONSFETEMA는 참여하지 않고 중소기업장 노동조합들로 구성된 CONSTRAMET(Confederación Nacional de Sindicatos y Federaciones de Trabajadores de la Industria Metalúrgica)만이 참여한 데서 확인할 수 있듯이 사적부문의 총파업 참여율은 전반적으로 낮았다. CUT 소속 노동조합들의 총파업투쟁 참여율은 절반에도 미치지 못했다.

CUT의 양대축을 이루고 있는 ANEF와 FTC는 총파업 투쟁 참여 여부뿐만 아니라 대정부 관계에서도 명백히 대조를 이루고 있다. ANEF는 CUT 소속 노동조합들 가운데 가장 높은 전투성을 보이고 있으며, 정부당국과의 임단협 교섭과정에 CUT가 개입 의사를 표명하더라도 CUT는 ANEF의 요구조건만 완화할 뿐 문제 해결에 도움을 주지 못하기 때문에 ANEF는 CUT의 개입 없는 정부당국과의 직접 교섭을 선호한다¹⁶⁾. ANEF는 2003년 8월 CUT의 총파업 투쟁을 주도했을 뿐만 아니라 라고스 정부 하에서도 수차례에 걸쳐 공공부문 총파업투쟁을 전개한 바 있다. 2004년 10월 총파업투쟁의 경우를 보면 10월 5일과 10월 26-27일에 걸쳐 한 달에 두 차례나 총파업투쟁을 전개했고, 10월 15일의 집회·시위 투쟁 과정에서는 위원장 델라 푸엔테(Raúl de la Puente)를 포함한 지도부 상당수가 연행되기도 하였다. ANEF의 높은 전투성은 주로 임금 및 노동조건 개선을 위한 사적부문 노동조합 투쟁과는 달리 정부의 공공부문 사유화와 노동 유연화에 대한 저지투쟁도 전개하고 있어 타협의 여지가 별로 없기 때문이다.

한편, FTC는 세계최대 구리광산 업체인 Codelco(Corporación del

16) 정부부처 공무원 협의회(asociación) 연합체인 ANEF(Agrupación Nacional de Empleos Fiscales)는 단체교섭 과정에서 CUT가 문제 해결에 도움이 되지 않거나 자신들보다 낮은 요구조건을 제출하는 경우들이 많아 최근 들어 CUT의 개입 없이 정부와 직접 교섭하는 전략으로 선회하고 있다고 한다.

ANEF 소속 협의회들은 특별법에 의거하여 노동조합이 아닌 협의회 조직권을 보장 받고 임금을 제외한 노동조건에 대한 단체교섭권까지 보장받았지만 파업권은 거부되었다. 따라서 ANEF소속 협의회들의 파업투쟁은 불법파업으로서 법적 보호를 받을 수 없다. ANEF의 투쟁에 대해서는 Rojas 면담(2003, 2006), *chile.com*(2004.10.15), *La Tercera*(2004.10.29), *La Firme Noticias*(2004.10.28), ICFTU(2003) 등을 참조했음.

Cobre)의 정규직 노동자들만으로 구성된 기업별 노조이다¹⁷⁾. FTC는 2003년 8월 CUT의 총파업 투쟁에 참여하지는 않았지만 같은 해 12월 4일 안디나(Andina) 광산 노동자들은 파업투쟁에 돌입하여 12일 간에 걸친 파업투쟁을 벌였다. FTC는 국제 구리 가격 상승에 따른 이윤증대의 효과를 임금 인상률에 반영할 것을 요구했고, 구체적 요구 조건은 물가 인상률 1%에 실질임금 인상률 4%를 더한 5% 임금 인상이었다. Codelco의 임금협상은 유형교섭(pattern bargaining)으로서 안디나 광산의 임금 인상률이 결정되면 Codelco의 다른 광산 임금 인상률도 그에 준하여 결정된다. 실제 안디나 광산 노동자들이 파업투쟁에 돌입하던 시점에 Codelco 최대 광산인 추끼까마따(Chuquicamata) 광산에서 임금교섭이 시작되었고, 유형교섭의 성격으로 인해 Codelco와 FTC는 첫 번째 교섭지점인 안디나 광산 임금교섭에서 팽팽하게 맞서게 된 것이다. Codelco 측이 당초 제시한 수준보다 높은 2.57% 임금인상안에 FTC가 합의하면서 12월 16일 파업투쟁을 종료하고 직무에 복귀했다. 안디나 광산 임금교섭이 타결되면서 추끼까마따 광산 등 다른 Codelco 광산들에서도 임금교섭이 연이어 타결되게 되었다.

FTC는 CUT내 가장 강한 조직력을 지닌 핵심 노동조합으로서 지도력을 발휘하기는커녕 노동법 개정 등 전체 칠레노동자들을 위한 CUT의 정치적 총파업 투쟁에는 불참했으면서도 Codelco 기업 노동자들의 임금인상을 위해서는 파업투쟁을 벌인 것이다. 이러한 FTC의 성격은 Codelco의 물적 조건에 기초해 있다. 칠레는 세계 구리 생산량의 34%를 생산하고 있으며, Codelco 단일 업체 생산량만 하더라도 16%를 점하고 있다. 중국의 경제성장과 미국의 경기회복에 따른 수요확대로 구리의 국제가격은 꾸준히 인상되고 있고, Codelco의 파업투쟁에 따른 생산 감축 피해는 구리의 국제가격 인상으로 상쇄된다. Codelco는 막대한 이윤을 남기며 국유기업으로서 중앙정부 세입의

17) FTC의 성격과 파업투쟁에 대해서는 *Prensa Latina*(2005.12.30-2006.1.6), *Censaweb* (2006.1.5), *Latinnews Daily*(2003.12.2-2004.1.2, 2006.1.5), Palma 면담(2003), Soto 면담(2003), Rojas 면담(2003)을 참조했음.

40%를 부담하고 FTC 노동자들에게도 파업 여부와 관계없이 매년 전국 평균 임금 인상률을 훨씬 상회하는 임금인상 혜택을 준다. FTC 노동자들은 임금 및 복지 수준에서 상대적으로 특권적 혜택을 누리며 Codelco의 소유주인 정부와 호혜적 관계를 유지하고 있다. 이렇게 기업 수준에서 코포라티즘이 구축되어 있기 때문에 FTC는 정부에 대해 우호적 입장을 지니고 있으며 코포라티즘의 재생산을 위태롭게 하는 총파업투쟁은 기피하는 것이다. 물론 기업 수준의 코포라티즘도 정규직 노동자들에게만 한정되어 있다는 것은 2005년 12월 29일부터 다음해 1월 초까지 이어지는 Codelco 사내 하청 비정규직노동자들의 임금인상과 노동조건 개선을 위한 파업 투쟁에 대해 정부가 비타협적 탄압으로 일관하여 60-70명을 구속하였고, FTC도 연대투쟁을 전개하지 않았다는 데서도 잘 확인될 수 있다.

ANEF와 FTC의 상반된 경향성은 CUT 지도부의 조직 장악력에 큰 제약이 주고 있다. FTC와 같은 기업 수준 코포라티즘은 점차 확산되는 추세에 있고, 노동의 유연화에 따른 비정규직 증대와 비정규직 투쟁에 대한 정규직의 연대 기피 현상은 제어되지 않고 있다. 결국 단체협약 체결 사업장과 그렇지 못한 사업장들 사이의 임금 및 노동조건 양극화 현상은 정규직과 비정규직 사이의 양극화 현상과 맞물리면서 전체 노동계급의 양극화를 촉진시키고 있지만 CUT는 정부의 신자유주의 경제정책 하에서 이러한 양극화 현상을 제어할 수 있는 역량을 지니고 있지 못하다는 데 딜레마가 있다.

CUT가 좌파정부와의 정면 대립으로 발전할 수 있기 때문에 신자유주의 경제정책에 대한 반대 투쟁과 ANEF의 투쟁에 대해서 적극적으로 지원할 수 없다는 점도 CUT의 또다른 딜레마를 구성하고 있다. 폰세르타시온 정부가 피노체트 정권의 신자유주의 경제정책을 그대로 답습하고 있다는 데 대한 노동자들의 불만은 광범하게 확산되어 있다. 하지만, 폰세르타시온 정권 초기 기민당 정부들 하에서는 군사독재정권 복귀의 두려움으로 총파업 투쟁 등 정부와의 정면 대립을 기피했다. 라고스 정부 들어 반정부 투쟁은 CUT에게 또다른 부담을 안겨주고 있다. 사회주의 정당 세력들에 의해 창출된 라고스

정부에 대해 총파업 투쟁을 벌이는 것은 좌파정부의 통치능력을 약화시켜 끈세르파시온에 대한 우파 정치세력들의 공세 빌미를 제공할 뿐만 아니라 끈세르파시온 내에서 좌파의 입지를 약화시켜 기민당 세력에게 지배권을 양도하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 이처럼 라고스 정부 하에서 CUT가 겪었던 딜레마는 뒤이은 바첼렛 정부 하에서도 피하기 어려울 것이다.

IV. 토론 및 맺음말

군사독재를 종식하고 출범한 민주정부는 노동조합을 더 이상 탄압의 대상으로 보지 않고 노동기본권 복원을 위한 노동법개정에 앞장서고 친노동적 노동정책을 펼침으로써 노동조합은 강화되고 노동조건은 개선되며 노정관계는 참여·협력의 관계로 전환된다. 민주화 이후 노동문제 영역에 이러한 변화가 올 것으로 예측하는 것은 자연스런 것이며, 이것이 기존 연구들의 결론이기도 하였다.

본 연구가 확인한 바는, 기존 연구 결과들과는 달리, 1991년 개정된 노동법은 CUT의 핵심 요구조건들을 거의 수용하지 않았고, 노동조합 조직율과 단체협약 체결률은 1991-92년을 정점으로 하락하기 시작했으며, CUT지도부의 끈세르파시온 정권에 대한 불만이 고조되며 노정관계는 특히 프레이 정권 시기부터 급격히 악화되기 시작했다는 점이다¹⁸⁾. 이러한 추세는 사회당 라고스 정부 하에서도 지속되었다. CUT 지도부는 같은 사회당출신 라고스 정부를 정면으로 비판하며 2003년에는 끈세르파시온 정권 수립 이후 최초의 총파업 투쟁

18) 끈세르파시온 정권 초기 노동자들의 상승된 기대수준에 부응하려는 노동법개정 과정과 부분적 성과, 경제성장 추세 속에서 민주정권의 적극적 최저임금 인상정책에 따른 실질임금 인상 효과 등은 민주정권 하에서 노사관계와 노동조건이 개선된 지표로 해석될 수 있다. 하지만 이러한 개선효과도 노동자들의 높아진 기대수준과 CUT의 요구수준에는 크게 미치지 못했으며, 그나마도 주로 민주정권 초기인 1990년대 전반에 한정되었을 뿐 지속되지 않은 현상이다. 따라서 기존연구들은 군사독재정권 시기와의 차별성을 과도하게 강조함으로써 경제성장과 민주화 초기증상의 결과를 민주화 효과로 일반화하는 오류를 범한 것으로 판단된다.

을 주도했다. 노정관계에 대한 입장 차이로 내부 갈등은 심화되었고, 결국 2004년 보수성향의 소수파가 CUT를 탈퇴하여 별도의 노동조합 연맹을 결성함으로써 CUT는 조직적 분열을 통해 조직력의 추가적 약화를 겪게 되었다.

1) 좌파정부 하 노동운동의 기대와 불만

좌파정부 집권은 사회문제의 심각성과 그에 대한 시민들, 특히 노동자들의 불만을 반영한 것이다. 끈세르따시온 정권에 대한 노동자들의 불만은 CUT내 강경파, 반정부 지도부의 주도권 장악으로 나타났다. 그만큼 좌파정부에 대한 노동자들의 기대는 높았고, CUT의 적극적 역할이 요구되고 있었다. 기민당 정부의 끈세르따시온 초기에는 군사쿠데타 발발 우려로 인하여 노동자들은 불만을 자제했지만 사회당 라고스 정부 출범 시 정치적 민주화는 이미 완성된 상태였다. 게다가 라고스는 대통령선거 과정에서 “평등속의 성장” 슬로건 하에서 노동법개정과 노동조건 개선을 공약으로 제시함으로써 노동자 불만 해소를 위한 의지를 보여주었다. 라고스 정부 출범에 대한 노동자들의 기대수준은 더욱더 높아지게 된 것이다.

하지만, 자본과 우파의 저항이 가져올 수 있는 사회경제적 불안정에 대한 우려로 좌파정부도 노사관계 불개입정책을 지속하였다. 군사독재정권 시기부터 시작된 신자유주의 경제정책의 누적적 효과와 신자유주의 경제정책에 수반되는 노동시장 유연화 추세 속에서 정부의 불개입정책은 노동조합의 조직력 및 교섭력 약화를 가져오게 되었다. 1991-92년 22% 수준에 달했던 노동조합 조직율은 하락하여 17% 수준을 넘어서지 못하고, 단체협약 체결률도 1991년의 6% 수준에서 하락하여 3% 수준에도 못 미치고 있으며, 비정규직 비중 증대와 고용불안 심화 등 노동조건은 악화되었다. 노동자들의 기대수준이 높아졌던 것만큼 불만도 커지게 된 것이다.

이러한 문제들은 정부의 경제정책과 노동정책의 직접-간접적 산물이다. 유니온샵 금지 해제와 부당노동행위 규제조항 복원 등 CUT요

구가 노동법개정 과정에서 목살됨으로써 노동시장 유연화 정책에 따른 비정규직 증대 추세 속에서 노동조합 조직을 하락은 막을 수 없었다. CUT가 요구한 임의적 노동자집합의 노사합의서 불허, 초기업 수준 단체교섭 사측 교섭의무 부과, 파업기간 대체노동자 채용 불허 등이 법제화되지 않았기 때문에 기업측이 시장의 힘을 이용하여 단체협약 체결을 계속 기피할 수 있었다는 점에서 단체협약 체결률 하락을 막을 수 없었다. 관리되지 않은 무제한적 시장개방정책과 수출 주도형 경제성장전략으로 인하여 국내 제조업은 붕괴되고 내수시장 수요 형성이 고려되지 않음으로써 정리해고와 비정규직화는 제어될 수 없었기 때문에, 노동조합 조직력 약화와 교섭력 약화 추세 속에서 노동조건을 악화할 수 없었다. 결국, 최저임금 인상정책에 따른 실질임금 상승효과에도 불구하고 노동계급 내 노동조합-단체협약-대기업-정규직 부문과 미조직-비단협-영세사업장-비정규직 부문 사이의 양극화 추세는 더욱 심화되었다.

이처럼 노동자들의 기대에 부응하는 노동기본권 보장과 노동조건 개선이 이루어지지 않은 원인이 라고스 정부의 경제·노동정책에 있었다는 점에서 노동자들의 불만은 라고스 정부를 향하게 된 것이다.

2) 좌파정부 하 노동운동의 딜레마와 전략적 선택

좌파정부 하에서 CUT가 민주화 이후 최초의 총파업 투쟁을 전개하고, 좌파정부에 대해서 CUT의 좌파 지도부가 반정부 투쟁을 주도하는 현상은 좌파정부 하에서 노동운동 진영이 딜레마에 처할 수 있음을 확인시켜준다.

좌파정부 들어서도 신자유주의 경제정책과 노동 유연화 정책이 지속됨으로써 노동기본권과 노동조건 개선이 이루어지지 않는데 대한 불만으로 총파업투쟁을 포함한 반정부 투쟁을 전개함에도 불구하고 CUT의 반정부 투쟁은 총력투쟁 수준에 이르지 못했다. 왜 그랬을까? 정부에 대한 불만으로 반정부 투쟁을 전개하지만 전면투쟁을 벌이지 못한다는 것이 바로 좌파정부 하 노동운동의 딜레마이다.

1990년대 초반 끈세르파시온 정권 초기에는 CUT의 조직력과 사회적 영향력이 절정에 달했었지만 민주화 효과에 대한 기대감, 군사독재 부활의 두려움 등으로 본격적인 반정부 투쟁을 전개할 수 없었다. 하지만 2000년 라고스 정부가 출범했을 때는 이미 정치적 민주화가 완료되고 민주주의 심화가 기대되는 시점이었기 때문에 더 이상 민주화에 대한 신비화와 막연한 기대감 혹은 군사쿠데타 발발 가능성에 대한 우려는 실질적 제약이 되지 못했다. CUT가 라고스 정부에 대항하여 전면적 투쟁을 전개할 수 없었던 핵심 요인은 반정부 투쟁 성공의 부정적 효과와 노동조합의 취약한 조직력이었다고 할 수 있다.

첫째, CUT의 사회당 정부에 대한 전면투쟁이 성공하더라도 CUT와 칠레 노동자들에게 긍정적 결과를 가져다주지 않을 수 있다는 점이다. CUT의 반정부 투쟁이 동원에 성공하면 칠레경제에 타격을 주고 좌파정부의 정책적 성과를 제약함으로써 좌파정부의 취약한 통치능력을 입증하게 된다. 그 결과 끈세르파시온 내 사회당주도의 사회주의정당블록의 헤게모니를 손상하여 중도우파 기민당 세력의 입지를 강화시키는 한편 조직력과 사회적 영향력을 급격하게 복원하고 있는 반끈세르파시온 우파 정당들을 더욱 강화하게 될 것이다. 결국, CUT의 반정부 투쟁 성공에 뒤따르는 것은 기민당 정부 회귀 혹은 우파정권의 복귀일 수 있는 것이다.

둘째, CUT의 조직력은 1992년을 정점에 달한 다음 지속적으로 약화되어 CUT가 전면투쟁을 추진하더라도 동원에 성공하기 어렵다는 점이다. 노조조직을 및 단체협약 적용을 하락, 노동시장 유연화로 인한 비정규직 증대로 인하여 노동계급은 노동조합-단체협약-대기업-정규직 부문과 미조직-비단협-영세사업장-비정규직 부문으로 양극화되어 있어, CUT의 투쟁은 전체 노동계급을 동원할 수 없을 뿐만 아니라 전체 노동계급 계급이익 실현 목표를 지향하기도 어렵다. 게다가 최고의 조직력을 지닌 FTC 사업장을 중심으로 기업수준 코포라티즘이 뿌리내리고 있어 구조조정과 고용불안정을 느끼는 부분과의 연대가 더욱더 어려워지고 있고, 노정관계에 대한 시각과 이데올로

기적 입장의 차이에 따른 CUT내부의 이념적 분열도 CUT의 동원역량에 큰 제약이 되고 있다. 뿐만 아니라 CUT내부의 이념적 분열은 일반 노동자들 사이에도 그대로 재현되고 있다. 1991년 노동법개정 이후 CUT의 요구는 수용되지 않았지만 CUT는 총파업투쟁을 전개할 수 없었고, 2003년 총파업투쟁도 FTC 등 강력한 조직력을 지닌 노동조합의 불참으로 큰 파괴력을 보일 수 없었다.

좌파정부 하 노동운동 딜레마의 결과는 무엇인가? CUT는 딜레마를 극복하기 위해 어떤 전략적 선택을 했는가?

콘세르타시온 정권 초기에는 콘세르타시온 정권과의 동일시, 아일윈 정부의 노동법 개정, 사회부문 지출 확대 및 최저임금 인상 정책 등에 대한 긍정적 평가에 기초하여 각종 노사정, 노정 협력기구에 참여하는 제도성게임 전략을 실천하였다. 하지만 이후 미흡한 노동법 개정, 경제정책에 대한 개입 채널 부재, 노동조건 악화에 따른 불만이 커지며 CUT는 점차 참여보다는 불참과 투쟁의 전투성게임 전략으로 이행하게 되었다. 이처럼, CUT가 동원역량을 지니고 있던 민주화 초기 시기에는 제도성게임 전략을 선택했고, 동원역량이 현격히 약화된 좌파정부 시기 들어서 전투성게임 전략을 선택했던 것이다. 결국, 외적-주체적 조건과 CUT 전략은 상응하지 못하면서 제도성게임도 전투성게임도 성과를 가져올 수 없었던 것이다.

Abstract

While democratization translates labor's suppressed grievances into expectation, neoliberal globalization limits options available to the democratic regime. This kind of contradiction aggravates as the left comes into state power. In Chile, it was under the left government when the general strike broke out for the first time since the start of democratization and the radical forces within the labor movement initiated anti-government mobilization, resulting in organizational split. It

is the aim of this study to explain labor's dilemma under the left government by analyzing the reason why labor movement engaged in the general strike against the left government and the process how the organized labor got divided.

Contrary to the findings of preceding studies, Chilean workers went through decline in unionization rate and collective contract coverage rate as well as worsening labor conditions including rampant massive dismissals and irregularization of labor force. The ever-accelerating workers' expectation couldn't avoid severe sense of betrayal. Since the source of troubles lie in the economic-labor policies of the left government, workers' discontent came to burst into the general strike.

Labor's outraged struggle, however, fell short of success, and it represents the dilemma which labor faced under the left government. If the labor's struggle entails successful mobilization, it verifies the lack of governing capacity in the left party and brings about socioeconomic instability, which might end up with the ascendancy of moderate forces inside the Concertación as well as the strengthening of anti-Concertación rightist parties. On the other hand, labor's attempt of general strike finds difficulty in mobilization, because unionization rate fell to ground and polarization between unionized regular workers and ununionized irregular workers within the Chilean working class.

Key Words: democratization, democratic regime, Chile, socialist party, left government, labor union, globalization, neoliberalism, labor's dilemma, flexibilization of labor / 민주화, 민주정권, 칠레, 사회당, 좌파정부, 노동조합, 세계화, 신자유주의, 노동운동의 딜레마, 노동의 유연화

논문투고일자: 2006. 08. 07

심사완료일자: 2006. 08. 14

게재확정일자: 2006. 08. 18

참고자료

- 조돈문(2004), 「칠레 민주 정권의 신자유주의 경제정책: 다시 생각해 보는 ‘성공신화’」, 라틴아메리카연구, 제17권 제4호, pp. 5-43.
- _____ (2005), 「칠레 민주정권 시기의 노동법개정과 노동조건 변화: 신자유주의 민주화의 가능성과 한계」, 동향과 전망, 63호 (봄), pp. 260-295.
- Arrieta, Adolfo(2003), *Mercado de trabajo: organización y representación sindical y gremial*, Santiago: CUT.
- Banco Central de Chile[BCC](2004), “Índice Real de Remuneraciones por Hora”, <http://www.bcentral.cl/eng/infoeconomic/seriesofindicators/xls>.
- Barrera, Manuel(1998), “Macroeconomic adjustment in Chile and the politics of the popular sectors”, in Philip D. Oxfhorn & Graciela Ducatenzeiler(eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market?: Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, pp. 127-150.
- Barrett, Patrick S.(2001), “Labour policy, labour-business relations and the transition to democracy in Chile”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, pp. 561-597.
- Buchanan, Paul G. & Kate Nicholls(2003), *Labour Politics in Small Open Democracies: Australia, Chile, Ireland, New Zealand and Uruguay*, N.Y.: Palgrave.
- Campero, Guillermo(2001), “Trade union responses to globalization: Chile”, International Institute for Labour Studies, Discussion paper, DP/126/2001, ILO.
- Campos, Jorge(2005), “Antecedentes CUT y la UNT”, FITIM.
- Dirección del Trabajo[DT](2005a), *Compendio de Series Estadísticas 1990-2004: Dirección Nacional del Trabajo*, Santiago: Dirección

- del Trabajo.
- Dirección del Trabajo[DT](2005b), *ENCLA 2004, encuesta laboral: informe de resultados*, Santiago: Dirección del Trabajo.
- Dirección del Trabajo[DT](2004), *Compendio de Series Estadísticas 1990-2003: Dirección Nacional del Trabajo*, Santiago: Dirección del Trabajo.
- Dirección del Trabajo[DT](2003), *ENCLA 2002, encuesta laboral: informe de resultados*, Santiago: Dirección del Trabajo.
- Echeverría, Magdalena(2004), *Mejores condiciones de trabajo: un desafío actual*, <http://www.dt.gob.cl>.
- Espinoza, Malva(2003), *Trabajo decente y protección social*, Santiago: OIT-CUT.
- Frank, Volker (2002), “The elusive goal in democratic Chile: Reforming the Pinochet Labor Legislation”, *Latin American Politics and Society*, 44:1(Spring), pp. 35-68.
- Ffrench-Davis, Ricardo(2002), *Economic Reforms in Chile: From dictatorship to democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- González, Pablo(1996), “Normativa y política laboral en Chile”, *Colección de Estudios CIEPLAN*, No. 43(Sept.), pp. 49-99.
- Haagh, Louise(2002a), “The Emperor’s New Clothes: Labor reform and social democratization in Chile”, *Studies in Comparative International Development*, 37:1(Spring), pp. 86-115.
- Haagh, Louise(2002b), *Citizenship, Labour Markets and Democratization: Chile and the modern sequence*, N.Y.: Palgrave.
- Instituto Nacional de Estadísticas[INE](2004), *Occupados por rama de actividad económica*, Santiago: INE.
- International Confederation of Free Trade Unions[ICFTU](2003), “Withdraw the Draft Bill, Chile”, *World News*, #9, 2003, 2004.6.1, Brussels: ICFTU.

- International Confederation of Free Trade Unions[ICFTU](2004), “Chile: Annual Survey of Violations of Trade Union Rights(2004)”, *Annual Survey of Trade Union Rights*, 2004.6.1, Brussels: ICFTU.
- International Metalworkers' Federation[IMF](2000-2004), *IMF News Briefs*, 2000-2004, Geneva: IMF.
- Silva, Eduardo(2002), “Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual?”, *Bulletin of Latin American Research*, 21: 3, pp. 339-357.
- Weyland, Kurt(1997), “‘Growth with equity’ in Chile's new democracy?”, *Latin American Research Review*, 32:1, pp. 37-67.

■ 면담

- Campos, Jorge 면담(2004, 2005, 2006), IMF 중남미지역 대표, 2004.1.23, Santiago; 2005.1.29, Porto Alegre, Brasil; 2006.3-6, email.
- Castro Hidalgo, Salvador 면담(2004), CONSFETEMA 위원장, 2004.2.2, Santiago.
- Escobar, Patricio 면담(2004), Universidad ARCIS 교수, CUT 자문위원, 2004.1.28, Santiago.
- González Castillo, Jorge 면담(2004), CUT 국제국장 겸 전국집행위원, 2004.1.28/30, Santiago.
- Gariazzo, Alicia 면담(2006), PS 국회의원, 2006.6.15, email.
- Ljubetic, Marco 면담(2004), 노동복지부 차관, 2004.1.28, Santiago.
- Moraga Contreras, Etiel 면담(2004), CUT 전임 위원장, 2004.1.28, Santiago.
- Olivares, Diego 면담(2004), CUT 전임 국제국장, 현 UNT위원장, 2004.1.30, Santiago.
- Palma, Cristian 면담(2004), FTC 국제국장 겸 중앙집행위원, 2004.1.23, Santiago.

Palma, Catalina 면담(2006), CONICYT, 2006.5-6, email.

Pinto, Julio 면담(2004, 2006), Universidad de Santiago 교수, 2004.1.22, Santiago; 2006.5-6, email.

Rojas Flores, Jorge 면담(2004, 2006), CENDA 교수, 2004.1.30, Santiago; 2006.5-6, email.

Soto, Miguel 면담(2004), CONSTRAMET 위원장, 2004.1.23, Santiago.

Vergara Del Río, Mónica 면담(2004, 2006), DT 변호사, 2004.1.30, Santiago; 2006.5-6, email.

■뉴스매체: *Censaweb*(2006.1), *chile.com*(2004.8-10), *La Firme Noticias* (2004.10), *La Tercera*(2004.10), *Latinnews Daily*(2003.12-2006.1), *Prensa Latina*(2005.12-2006.1).

■웹사이트: DT(<http://portal.dt.gob.cl/>), BCC(<http://www.bcentral.cl/>), INE(<http://www.ine.cl/>), CEPAL(<http://www.eclac.cl/>)