

노동개혁국면에 있어 노조운동의 대응전략에 관한 평가: 박근혜정부의 노동시장 구조개혁에 대한 양노총의 대응을 중심으로

이 병 훈*

요약

이 글에서는 박근혜 정부가 적극적으로 추진해온 노동시장 구조개혁을 둘러싼 노동정치의 국면에서 한국노총과 민주노총이 보여온 정책대안과 활동전략을 중심으로 우리 노조운동의 전략적 역량을 검토하며 비판적으로 평가하고 있다. 정부 주도의 노동시장유연화 정책이 계획대로 성사된 것은 아니지만, 노동계가 그들이 바라는 고용안정성을 강화하는 진보적인 노동개혁을 관철시키는 '파워의 역설'을 이뤄내지 못하였을 뿐 아니라 정부의 개혁정책에 대해 전략적 역량을 제대로 발휘하지 못하였다. 특히, 양노총은 조합원대중의 결집된 동원(조직연대자원)과 시민사회·친노동정치 세력과의 광범한 연대(연결망자원), 우호적 지지여론의 확보·강화(담론자원), 그리고 활동체계·조직자원 등의 효능적 집행(인프라자원)을 이뤄낼 수 있는 전략적 역량을 제대로 행사하지 못해온 것으로 평가된다. 노동시장 구조개혁을 둘러싼 노동정치에 있어 행사되는 노조운동의 전략적 역량에는 대중적 담론의 형성과 확산이 무엇보다 중요하다. 왜냐하면, 제한된 운동자원과 불리한 권력지형의 제약에 놓여 있는 노조운동으로서는 조직 안의 대중적 결집과 강력한 동원을 이뤄냄과 동시에 조직 밖의 시민사회로부터 대중적 지지와 동참을 이끌어낼 수 있는가의 여부가 그들의 정치적 협상력이나 사회적 영향력을 더욱 중요하게 좌우하기 때문이다. 노동개혁을 둘러싼 노동정치의 국면에서 노조운동으로서는 조직안팎에 대한 프래밍·조정·총화·학습의 전략적 능력을 효과적으로 행사하는 것이 더욱 중요해진다. 최근의 노동개혁국면에서 우리 노조운동은 보유한 자원을 제대로 가동·활용치 못하고 타성적 방식으로 저항운동을 전개함으로써 스스로 조직 안팎의 대중으로부터 운동적 효능감을 잃어가고 있는 것에 대해 깊은 성찰이 요구된다. 또한, 노동시장의 진보적 개혁을 도모함에 있어 정·경·언의 보수 권력연합 앞에서 분열된 조직노동과 야당 및 시민사회의 각개적 대응이 무기력할 수 밖에 없는 만큼, 친노동 세력과 집단들간에 유기적 연대-공조 네트워크를 만들어내는 것이 필요하다.

주제어: 노동시장 구조개혁, 노동조합, 전략적 역량, 노동정치

* 중앙대학교 사회학과 교수(bhlee@cau.ac.kr).

1. 문제제기

박근혜정부가 지난 해 8월부터 노동시장 구조개혁을 핵심 국정과제로 내걸고 추진함으로써 이를 둘러싼 노동정치가 뜨거운 사회갈등 이슈로 부각되고 있다. 정부는 청년들의 취업난과 노동시장 이중구조 등을 해결한다는 명분을 내세우며 일반해고와 취업규칙변경의 요건 완화와 비정규직의 사용 확대 등을 포함하는 구조개혁안을 강력하게 추진해오고 있다. 노동시장 구조개혁을 관철하기 위해 지난 1년 동안 정부는 노사정위원회를 활용하여 개혁의 정당성에 대한 사회적 합의를 연출하려 함과 동시에 대대적인 언론 홍보활동을 집행하여 우호적 여론을 확보하고 강화하려는 공격적인 담론전략을 지속적으로 전개해오고 있다. 또한, 청·정·당의 일사불란한 지휘체계를 갖추어 공공기관 및 정부기구 등과 같이 공략 용이한 조직부문에 대해 임금피크제 등의 수용을 각개격파로 압박·강제하는 전방위적인 공세가 펼쳐지고 있다. 반면, 노동계는 정부의 구조개혁 방향을 “손쉬운 해고, 일방적 노동조건 저하와 임금 삭감 그리고 비정규직 확대” 등을 도모하려는 노동시장의 ‘구조개혁’이라 규정하며 강한 반발을 보이기는 하였으나, 그간의 진행에서는 양노총 모두 매우 무기력한 모습을 보여주고 있다. 한국노총의 김동만 위원장은 5대사항 수용불가방침에 따라 지난 4월 초 노사정합의를 무산시켰고 8월까지 총파업 등을 이끌며 결사반대의 투쟁을 펼치겠다는 입장의 고수를 밝혀왔으나, 9월 15일에는 그 수용불가항목을 모두 포함하는 「노동시장 구조개선을 위한 노사정합의」를 수용하여 서명하였다. 한편, 지난 해 직선제를 통해 선출된 한상균 위원장을 비롯한 민주노총 지도부는 정부의 노동시장 구조개혁을 저지하기 위해 4월·7월·9월에 총파업 및 셧다운 등 연이어 벌였음에도 조직 내외의 적극적인 호응을 이끌어내지 못함으로써 정권이나 언론에 위협감을 줄 만한 위력적인 투쟁을 만들지 못하였다. 이처럼, 정부여당의 노동시장 구조개혁이 분명 모든 노동자의 삶을 더욱 위태롭게 하는 것임에도 불구하고 올해의 노동정치에서 협상에 나선 한국노총은 ‘야합’으로, 총력투쟁을 부르던 민주노총은 ‘뺑파업’으로 자신이 공언한 바를 제대로 성취하지 못하는 조직노동의 지리멸렬과 무기력을 여실히 드러내고 있다.¹⁾

노동시장 구조개혁이 시도되는 엄중한 국면에서 왜 이토록 조직노동은 무기력한 것인가? 물론, ‘기울어진 협상에 참여하면서, 또한 장외의 총파업투쟁을 조직하면서 양노총의 지도부가 정부의 노동개혁정책에 대응하여 나름 노력해오고 있는 것을 무시하거나 폄하하려는 것은 아니다. 그럼에도, 박근혜정부가 성사시키려는 노동개혁이 노동시장이나 노사관계에 미칠 반노동적인 파급효과가 실로 심

1) 양노총은 4월초 노사정합의의 무산 이후 정부의 노동시장 구조개혁에 맞서 연대투쟁을 추진기로 하였고, 양노총 산하의 공공부문·제조부문 및 금융부문 노조들 역시 공동투쟁본부를 꾸려 함께 투쟁을 벌이기로 결의하기도 하였다. 하지만, 한국노총의 노사정위원회 복귀와 사회적 합의로 양노총 및 산하 조직들의 공동투쟁은 맥없이 흐지부지 되었다. 특히, 양노총의 공공부문 노조들은 임금피크제를 비롯한 정부의 2단계 정상화대책에 반대하는 강력한 공동투쟁을 추진하기로 하였으나, 실제에는 정부의 압박과 회유에 각개격파되어 힘 있는 투쟁을 제대로 벌이지 못하고 그들의 연대투쟁전선이 무너졌다.

대할 것으로 예상되는 만큼, 그 노동개혁을 확실하게 저지하고 노동자권익을 온전하게 지켜주는 조직 노동의 힘 있는 대응이 어느 때 보다 절실하다는 점에서 제 힘을 제대로 발휘하지 못하는 노조운동의 주체적 상황을 냉철하게 살펴보고 그 문제의 해법을 진지하게 찾아볼 필요가 있다. 특히, ‘박근혜표’ 노동시장 구조개혁이 끝난 게 아니라 국회 입법과 정부차원의 행정지침 시행으로 현실화되기까지 또 다른 노동정치국면을 거쳐야 하므로 조직노동으로서는 문제되는 개혁기조를 저지하고 바로잡을 수 있는 ‘힘 있는’ 대응을 만들어가는 것이 시급하다.

이 같은 문제의식에 입각하여 이 글에서는 박근혜 정부의 노동시장 구조개혁에 맞서 협상과 투쟁을 전개해온 양노총이 왜 성공적인 대응을 이뤄내지 못하였는지에 대해 노조 역량의 이론적 관점에서 살펴보고 현행 노조운동의 주체적 대응에 있어 어떠한 문제가 있는지를 평가해보고자 한다. 사실, 그동안 노조운동의 침체와 관련하여 다양한 위기론이 제기되며 노조활동에 있어 드러나는 많은 문제점들이 비판적으로 지적되어 왔다.²⁾ 그런데, 노조운동 위기론을 제기해온 기존의 연구에서는 우리 사회의 노동조합들이 보여주는 주체적 문제점들에 대해 다양하게 다루고 있기는 하지만, 특정한 위기징후(예: 공공성 위기, 연대성 위기, 민주성 위기, 자주성 위기 등)에 초점을 맞추어 조직노동의 특정 문제양태를 중심으로 포괄적으로 논의하고 있다. 이와 달리, 이번 연구에서는 2015년의 연초부터 9월 15일의 노사정 합의에 이르는 기간 동안에 박근혜 정부의 노동시장 구조개혁 정책에 맞서 한국노총과 민주노총이 보여온 조직적 대응에 대해 노조운동의 전략적 역량이라는 분석적 관점에서 집중적으로 살펴보고자 한다³⁾. 좀더 구체적으로, 최근의 노동개혁국면에서 각각 협상노선(사회적 대화 참여)과 투쟁노선(총파업 동원)을 선택한 양노총이 현 정부의 노동시장 구조개혁을 ‘구조개혁’이라 규정하면서 이에 맞서 제시하였던 정책적 대안과 이를 저지하기 위해 동원하였던 대응전략을 중심으로 그들의 운동역량을 비판적으로 검토하고 있다. 이처럼, 이번 연구에서는 노동시장 구조개혁을 둘러싼 치열한 노동정치가 전개되는 국면에서 양노총이 전략적 역량을 어떻게 발휘하고 있는지를 구체적으로 따져봄으로써 현재 진행 중인 노동시장 구조개혁에 대해 우리 노조운동의 보다 실효성 있는 전략적 대응을 위해서 뿐 아니라, 오랜 침체상황에 놓여 있는 노조운동의 재활성화를 위해 유익한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다. 다음의 2장에서 노조가 행사하는 전략적 역량에 대한 이론적 분석틀과 노동시장 구조개혁의 정책경합국면에서 고려되어야 할 이론적 논점들을 검토하고, 3장에서는 노동개혁의 주된 배경이 되고 있는 노동시장의 핵심적 문제 상황을 살펴봄과 동시에 노동개혁을 둘러싼 정책담론의 쟁점들을 서술한다. 4장에서는 노동시장 구조개혁의 국면에서 보여준 양노총의 정책과 전략에 대해 평가하고, 5장에서는 이번 연구의 주요 분석결과를 종합하여 노조운동에 주는 실천적 시사

2) 이병훈(2004, 65-67)에서는 1990년대 초반 이래 노동운동에 대해 제기된 다양한 위기론으로서 ‘공공성 위기’, ‘계급대표성 위기’, ‘정체성 또는 도덕성의 위기’, ‘전략부재의 위기’, ‘연대성 위기’, ‘자주성 위기’ 등을 다양하게 제기해온 선행 연구들을 종합적으로 검토하여 간추려 제시하고 있다.

3) 온라인매체를 중심으로 노동시장 구조개혁에 맞서는 노조운동의 무기력함, 특히 민주노총의 대응기조에 관해 날선 비판(조건준 2015; 윤효원 2015)의 글이 게재되었으며, 이와 같은 비판에 대해 노동운동 내부의 오열(五列)로 규탄하는 정파적 댓글(예: 전국노동자정치협회, 2015)이 뒤이어 등장하기도 하였다.

점을 제시하는 것으로 마무리한다.

2. 노조 역량에 관한 이론적 검토

노조의 권력 또는 힘(power)은 노조가 조직차원에서 이루고자 하는 목표를 성취할 수 있는 능력(capacity)으로 정의해볼 수 있다.⁴⁾ Lévesque & Murray(2010)는 노조의 힘/권력에 대해 크게 네 가지의 요소 (1) 노조 역량(union capacity), (2) 과거의 세력관계와 협상결과를 반영하는 제도적 지형(institutional arrangements), (3) 경제·정치·조직·생태적 기회구조(opportunity structure), 그리고 (4) 각축적 관계에 놓인 다른 주체들의 역량(rival's capacity) -로 구성되어 행사되는 것으로 설명하고 있다. 그런데, (2)~(4)의 구성요소들이 노조운동의 외생변수로 주어진 것인 반면, (1) 노조역량은 노조가 주체적으로 형성·실행하는 내생적인 변수라 할 수 있다.⁵⁾ 다시 말해, 세 가지의 외생적 조건들이 주어진 가운데, 노조가 이에 효과적으로 대응하는 주체적인 역량을 갖고 발휘하는가의 여부 또는 그 정도에 따라 자신의 목표를 실현하는 능력, 즉 노조 힘의 크기가 달라진다고 할 수 있다. 노동조합이 노동자들의 자발적 결사체로서 조직 차원의 물질·동기적(material & motivational) 자원을 활용하여 노동자 권익을 위해 사회경제적 환경을 바꾸려는 운동조직(Offe & Wiesenthal, 1980)인 만큼, 기회구조에의 개입과 환경변화에의 적응, 그리고 일관된 활동체계의 효과적인 구성과 가동을 담보할 수 있는 조직능력을 갖추는 것이 무엇보다 중요하다.(Hyman, 2007) 이런 점에서, Lévesque & Murray(2010)는 노조 힘의 핵심적 결정요인으로 노조의 주체적 역량에 주목하였으며, 노조역량을 권력자원(power resources)과 전략적 능력(strategic capabilities)로 구성하는 분석 틀을 제시하고 있다. 이들은 권력자원과 전략적 능력을 다시 세분화하여 각각 4개 범주의 세부요소들로 논의·제시하고 있는데 그 세부요소에 대해서는 [표 1]에서 간략히 소개한다.

4) 사회조직의 연구문헌에서는 권력을 타인의 행동을 지배할 수 있는 능력, 즉 누군가에 대해 행사되는 힘(power over)으로 이해되곤 한다. 한편, Wright(2000)는 계급론적 시각에서 권력을 계급적 이해를 실현하는 개인 또는 조직의 능력으로, 그리고 Hirshleifer(1991)도 경제학적 관점에서 경쟁자들의 존재에도 불구하고 자신의 목표를 성취하는 능력, 즉 뭔가를 이룰 수 있는 힘(power to)으로 정의하고 있다.

5) Frege & Kelly(2004)도 유사하게 노조의 재활성화(union revitalization)전략이 외부적 조건으로 사회경제적 변동, 노사관계의 제도적 맥락, 그리고 국가와 사용자의 전략이 주요하게 작용하는 가운데, 노조의 조직구조와 프레임기제(framing processes)에 따라 선택되는 것으로 설명하고 있다. Wright(2000)는 노동자계급의 힘을 결사적 권력(associational power)과 구조적 권력(structural power)로 구분하는데, 전자를 결사체로 조직화된 노동자들의 주체적인 권력요소로, 그리고 후자를 사회경제체제하에서 위치지어진 객관적인 노동자 지위조건으로 설명하고 있다.

[표 1] 노조 역량의 구성 요소

구분	세부 범주	구체 내용
노조의 권력 자원	조직연대자원	- 집단정체성: 조합원들의 인지적·도덕적·감성적 일체감 - 심리적 활력: 민주적 대의체제와 조합원 참여
	연결망자원	- 외부 연대 연결망의 다양성과 밀도
	담론자원	- 해석적 활동프레임요소: 활동레퍼토리와 효능감 조성
	인프라자원	- 물적(재정·공간·활동시간 등) & 인적 조직자원 - 조직운영의 절차·관행·정책·프로그램(예: 소통, 교육훈련, 기술활용, 선발방식, 조합원서비스 등)
노조의 전략적 능력	조정능력	- 조직내부의 이질적 이해/동기 조율능력 - 연합행동의 창출능력(소통과 합의도출의 민주적 리더십) - 사회연대 연결망의 창출·활성화 능력
	프레밍능력	- 이념적 지향과 담론자원의 창출·재구성 능력 - 정책의제의 기획·관철 능력
	총화능력	- 다양한 활동단위들의 총괄적 관장 능력 - 공간적 연계성과 시간적 활동계획의 기획능력
	학습능력	- 조직내부의 성찰적·창의적·발견적 핵심지식과 활동노하우/정보 배양·확산능력 - 과거 활동경험과 현재적 맥락지형의 성찰적 판단, 그리고 미래 재구성의 발견·혁신적 접근을 통해 경로의존의 활동관성을 지양할 수 있는 조직적 능력

출처: Lévesque & Murray(2010).

노조의 역량을 구성하는 권력자원과 전략적 능력은 서로 유기적 연계성을 갖고 있다. 다시 말해, 노조가 보유하는 오늘의 권력자원은 전략적 능력의 발휘 정도에 따라 강화되어 증대하거나 약화되어 축소할 수 있으며, 역으로 권력자원의 보유정도가 전략적 능력의 행사에 중요한 조건으로 작용한다는 것이다. 이와 관련해서, 막대한 활동자원을 갖고 있는 AFL-CIO는 조직화에 실패한 반면 빈약한 조직자원을 보유한 United Farm Workers(UFW)가 캘리포니아지역의 이주농업노동자들을 대거 조직화하는 데에 성공한 사례를 분석하고 있는 Ganz(2000)는 노조운동의 성패여부가 보유하는 권력/운동자원(resource)의 크기에 달려 있기 보다는 운동자원을 창의적으로 발굴·조성하고 그 활용을 극대화할 수 있는 전략적 능력(resourcefulness)의 발휘에 좌우된다는 점을 밝히고 있어 좋은 시사점을 제시하고 있다. 따라서, 변화된 사회경제적 기회구조하에서 국가와 자본을 상대해야 하는 노조로서는 그들이 보유하는 권력자원이 노동자권익을 구현하는 데에 요구되는 기본조건이긴 하지만, 주어진 자원을 효과적으로 활용하여 조직적 목표를 성취토록 하는 전략적 능력이 보다 중요한 필요조건으로 작용하고 있다는 점을 유념해야 할 것이다(Lévesque & Murray, 2010). 특히, 노조운동의 침체를 통해 갈수록 권력자원의 확보와 유지가 어려운 여건하에서 줄어드는 권력자원을 창발적으로 확장하거나 심화하여 활용할 수 있는 노조의 전략적 능력이 중요하다는 점을 아무리 강조해도 지나칠 수 없는 것이다.

노동조합은 노동자 생활에 관련되는 사회경제적 문제를 다루는 국가 차원의 정책결정 및 정책집행

에 대해 사회적 교섭이나 집단행동을 통해 개입하고 상당한 영향을 미치고 있다는 점에 정책행위자(policy actor)로서의 역할을 수행하고 있다⁶⁾. 고용관계와 임금 그리고 노동복지 등에 영향을 미치는 법률적 또는 행정적 조치를 취하려는 국가 정책에 대해 어느 정도 노조가 개입·작용할 수 있는지는 바로 노조의 힘, 특히 전략적 역량에 좌우된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 다시 말해, 노조의 정책행위가 정책의 형성·집행을 둘러싼 노동·자본 간의 이해각축이 표출되는 치열한 노동정치적 공간에서 이뤄지는 만큼, 정책경합의 성과는 그 사회의 구조적 제약과 권력관계 속에서 발휘되는 노조운동의 대응역량에 크게 좌우되는 것이다⁷⁾(박명준 외, 2013). 노조의 정책활동은 정치적 권력관계 또는 기회구조와 사회경제적 국면에 따라 기존의 제도화된 노동자권익을 확장하려는 공세적인 형태로, 또는 현행 고용관계구조의 악화를 막으려는 방어적인 형태로 나타날 수 있다. 또한, 노조의 운동이념과 활동기조에 따라 정책현안에 대해 투쟁에 주력하는 전투적인 방식으로 접근하거나 정부 및 사용자단체와의 정책협상에 치중하는 모습을 보이기도 한다. 어느 형태에서든 정책경합에 있어 노조로서는 그 정책적 성과를 거두기 위해서는 상기한 권력자원과 전략적 능력을 효과적으로 배합·운용하는 것이 필요하다. 이때, 국가정책의 결정과정에 공공여론(public opinion)이 지대한 영향을 미치는 만큼, 사회운동의 연구문헌에서는 대중적 공감과 지지를 이끌어낼 수 있도록 정책적 대안과 논거 그리고 활동방식 및 실천레퍼토리에 있어 전략적 선명성(strategic saliency)을 효과적으로 만들어내는 것이 중요하다.(Ganz, 2000; Lévesque & Murray, 2010) 특히, 최근 조직을 하락과 조직결속 약화로 수세적 국면에 놓여 있는 노조운동으로서 조직 내부의 자원 동원과 더불어 외부의 지지여론을 실효성 있게 이뤄내기 위해 정책담론과 활동레퍼토리에 있어 노동자시민 대중의 적극적 호응을 이끌 수 있는 전략적 선명성을 담보할 수 있도록 혁신적이며 발견적인(innovative & heuristic) 실천접근이 어느 때보다 강조되기도 한다.

아울러, 노동시장 구조개혁과 같이 국가수준의 정책현안을 다루는 노동정치적 장(arena of labor politics)에서 정부와 사용자단체를 상대하는 노조운동으로서 더욱 전략적 역량이 중요해진다는 논거로서 다음의 두가지 이론적 시각을 유념할 필요 있다. 첫째로는, Poulantzas(1978)가 지적하듯이 국가의 정책행위는 특정 계급이나 집단에 지배논리에 의해 일방적으로 규정되기 보다는 다양한 정치주체들의 갈등과 협상의 상호작용을 통해 형태가 결정되며, 그 상호작용의 결과가 계급적 세력구도에 의해 단순히 결정되는 것이 아니라 다양한 변수들의 개입에 따라 우연성과 불확실성의 '주체 없는 과정(process without subject)'을 배태하고 의도치 않은 결과물로 귀결될 수 있다는 점(이병훈·유범상, 2001)에 유의해야 할 것이다. 노동시장 구조개혁을 둘러싼 권력지형이나 주체적 여건 등을 살펴보면, 정부여당과 재계 그리고 보수언론이 우세한 권력자원과 담론적 영향력을 행사하며 박근혜표 노동개

6) 노조의 정책활동은 비단 국가 수준에서 뿐 아니라 산업이나 지역의 수준 그리고 기업 차원에서 사용자 및 사용자단체를 상대하여 조합원 또는 전체 노동자의 권익을 보호·개선하기 위해 수행되기도 한다. 다만, 이 글에서는 중앙정부 차원의 노동개혁을 둘러싼 노조의 정책활동에 초점 맞추어 논의하고 있음을 밝혀둔다.

7) 박명준 외(2013)은 유사하게 노조의 정책적 목표를 실현할 수 있는 능력을 정책역량(policy competency)이라 개념지우며, 그 정책역량을 다시 (1) 정책인프라 또는 정책자원, (2) 정책생산능력, (3) 정치적 실현능력으로 구성하는 것으로 논의하고 있다.

혁을 총력적으로 추진하고 있는 한편, 이에 맞서는 노조운동과 야당 및 시민사회가 분열과 상호불신으로 단합된 저지 능력을 행사하기에 매우 지리멸렬한 상태에 놓여 있다. 이처럼 정부 및 재계 우위의 노동정치 지형에 펼쳐져 있다고 하더라도, 보수정권이 의도하는 대로 노동시장 구조개혁이 반드시 성사될 것이라 보장할 수 없으며, 노조운동으로서도 노동개혁의 결과를 지레 비관적으로 예단할 필요 없다는 얘기이다. 둘째로는, Hirshleifer(1991)가 주장하듯이 노동정치의 파워게임(power game)에서 강자가 반드시 이기는 것이 아니라 절박한 투쟁의지와 전략적 합리성으로 무장된 약자가 종종 예상밖의 승리를 거두는 ‘파워의 역설(paradox of power)’이 발생할 수 있다는 점 역시 깊이 새길 필요 있다.⁸⁾ 두 가지 이론적 관점으로부터 우리 사회의 지배블럭(보수정권과 재계 그리고 보수언론)이 추진하고 있는 노동시장 구조개혁은 그 결과를 예정할 수 없는 불확실성의 노동정치로 진행되고 있는 것이며, 그 파워게임에서 약자의 위치에 놓여 있는 조직노동의 전략적 역량과 우호적 상황변수에 따라 ‘파워의 역설’을 충분히 연출할 수 있다는 점을 시사받을 수 있다. 이때, 약자 승리의 역설을 현실화하는 필요조건으로서 약자들이 결연한 저항의지와 더불어 이길 수 있는 대응전략을 기획하여 집행하는 전략적 역량이 무엇 보다 중요하다고 강조치 않을 수 없다. 당연히 노조운동이 타성적인 활동방식을 답습하는 전략 부재에서 벗어나지 못하는 경우에는 파워 역설을 도저히 기대할 수 없기 때문이다.

3. 노동시장 구조개혁의 배경과 담론적 쟁점

박근혜정부의 노동시장 구조개혁에 대응하기 위해 양노총이 취해온 정책과 전략을 평가하기에 앞서 노동시장의 문제 상황과 노동개혁을 둘러싼 담론적 지형을 살펴보기로 한다. 현 정부가 내세우는 노동개혁의 필요 근거와 추진 명분으로 주장하는 노동시장 이중구조와 청년 취업난의 문제는 누구도 부인하기 어려울 정도로 매우 심각하다. 우선, 노동시장 이중구조의 문제 실상을 단적으로 보여주는 [표 2]에서 예시하듯이 대기업 및 공공부문 유노조 사업장의 정규직과 중소기업 무노조사업장의 비정규직간에는 임금·고용안정·기업복지·법정보호 및 사회보험수혜 등에 있어 현저한 격차가 존재하고 있음이 엄연한 사실이다.⁹⁾ 이처럼, 우리 노동시장에서는 기업규모·고용형태 및 성별의 중첩적인 분절선에 따른 격차구조가 갈수록 심화되고 있을 뿐 아니라 1차부문과 2차부문 간의 일자리아동이 매우 제한되어 사회불평등의 고착화와 근로빈곤 계층화를 야기하고 있다는 점 역시 부인할 수 없는 문제

8) 이같은 역설의 예는 동서고금의 역사에서 대표적으로 약관의 소년 다윗이 거인장수 골리앗을 물리친 성서의 기록에서, 또한 성웅 이순신 장군이 단 12척으로 130척 넘는 왜 수군을 격퇴한 명량대첩의 역사 등에서 손쉽게 찾아볼 수 있을 것이다.

9) [표 2]에서 예시하는 노동시장 이중구조의 실상은 경제활동인구조사 부가조사자료를 활용하여 산출한 것으로 해당 조사의 설문항목에서 기업체가 아니라 사업체의 고용규모를 물어보고 있어 대기업-중소기업의 엄밀한 구분은 하는 것이 아니다. 다만, 노조유무와 고용형태와의 교집합을 계산하는 것이라는 점에서 노동시장의 분절구조를 무리 없이 드러내는 것으로 판단되어 인용하고 있음을 밝혀둔다.

현실이다¹⁰⁾. 아울러, 지난 외환위기 이후 생산성 향상 대비 임금 인상율이 정체되는 이른바 ‘임금 없는 성장’이 고착화되었고, 노동소득분배율이 지속적으로 하락되고 있는 것도 노동시장의 또 다른 문제실상을 보여주는 것이기도 하다¹¹⁾([그림 1] 참조).

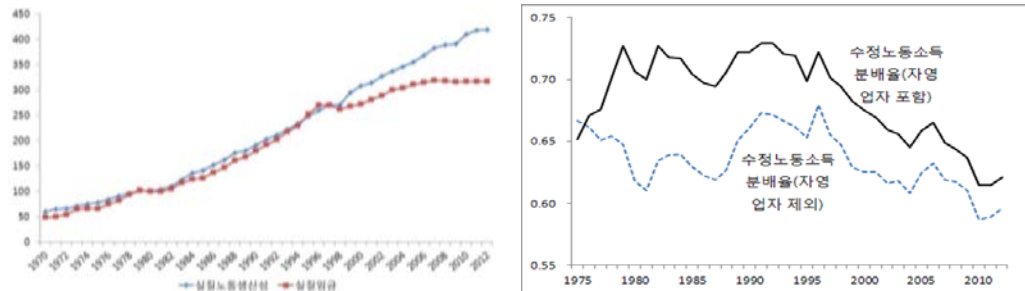
[표 2] 노동시장 이중구조의 실상

	대기업 ∩ 유노조 ∩ 정규직	중소기업 ∩ 무노조 ∩ 비정규직	전체 평균
월평균임금(만원)	392.0 (100.0)	134.5(34.3)	223.4(57.0)
근속년수(년)	13.4	2.3	5.6
국민연금 가입(%)	99.5	34.2	68.4
건강보험 가입(%)	99.8	40.9	71.8
퇴직금 적용(%)	99.6	36.4	68.9
상여금 적용(%)	99.1	36.6	70.4

자료: 2014년 3월 경제활동인구조사 부가조사.

출처: 배규식(2015).

[그림 1] ‘임금 없는 성장’과 노동소득분배의 추이



출처: 김유선(2015).

청년들의 취업난 문제 역시 정부가 주장하듯 ‘고용절벽’이라 불릴 만큼 매우 심각하다. 2000년대에 7~8% 수준을 유지되던 청년 실업률이 2012년 이후 계속 증가하여 2015년 6월 10.2%에 달하였으며, 공식실업자에 더하여 불안정취업자와 잠재구직자 등을 포함한 취업애로집단이 2015년 6월에 무려 115.7만명에 이르러 청년층의 실질실업율이 23%에 육박하고 있다. 2014년 고등교육기관(일반대, 전

10) 중위임금 2/3 미만에 해당되는 저임금근로자의 비중이 2012년 25.1%로 OECD의 최고수준이다.

11) [그림 1]은 노동계와 진보연구자들이 주로 자본편향적 소득분배의 문제점을 지적하기 위한 근거자료로 제시된 것인데, 이는 노조운동의 임금인상 교섭력이 약화되었음을 나타내는 것이기도 하다. 또한, 전반적인 노동소득분배구조가 악화되는 가운데 대기업-공공기관의 1차부문과 중소기업-비정규직의 2차부문에 임금격차가 확대되고 있다는 점에서 노동자집단간의 소득분배 악화와 이에 따른 이질적 위화감이 확대되어 왔을 것이라는 점을 간과해서는 안될 것이다.

문대, 대학원 포함) 졸업자 660천명 중에서 취업자의 비중이 67.4%에 그쳐 그 해에만 32.6%의 고학력 청년들이 유향되고 있다. 이처럼, 청년노동시장의 수급미스매치가 향후 상당 기간 지속될 것으로 예상되는 만큼, 고학력청년들의 취업난문제가 더 이상 방치할 수 없는 국가적 개혁과제로 시급히 다뤄져야 한다는 데에 큰 이론이 없을 것이다.

이같이 노동시장에 분절적 격차구조, 악화일로로 노동소득분배, 그리고 청년취업난 등과 같이 매우 고질적인 문제가 존재함을 확인할 수 있는 가운데, <표 3>에서 정리하고 있듯이 그 원인진단과 개혁방향에 대한 첨예한 입장 차이가 표출되고 있다. 정부여당과 재계는 노동시장의 구조적 문제를 대기업 정규직의 과보호와 고용·임금경직성에서 비롯되는 것으로 타하며 임금삭감과 해고규제 완화 그리고 비정규직 사용의 확대 등을 노동개혁의 해법으로 제시한다. 반면, 노동계 및 야당은 노동시장 문제를 재벌대기업의 경제력 집중과 과도한 노동시장 유연화정책에 따른 것으로 규정하며 재벌개혁과 사내유보금의 일자리투자 강제를 비롯해 근로시간단축형 일자리나누기·청년고용의무할당제·비정규직 및 해고 규제 강화·최저임금 인상 및 사회안전망 확충 등을 대안적인 개혁방향으로 주장하고 있다. 그런 가운데, 정부여당의 개혁안에 대해 노동계는 ‘하향평준화’로 규탄하는 반면, 정부여당은 조직 노동의 반대운동을 ‘기득권집단의 저항’으로 낙인 짓고 있다.

[표 3] 노동시장 구조개혁을 둘러싼 정책담론의 주요 쟁점

	정부여당 & 재계	노동계 & 야당
원인진단	- 정규직 과보호 - 고용/임금경직성	- 재벌중심의 경제력 집중/의존 - 과도한 노동시장유연화 정책
개혁방향	- (저성과자) 일반해고와 취업규칙 불이익변경 요건완화 - 비정규직 사용 연장/확대 - 휴일연장근로 허용 - 임금피크제 & 성과연봉제 확산	- 재벌개혁/투자강제 - 근로시간단축형 일자리나누기 - 노동시장규제/사회안전망 강화 - 청년고용의무할당제 확대 - 최저/생활임금 인상

노동시장 구조개혁의 추진방향을 둘러싸고 ‘고용유연화 확대론’(정부여당 및 재계)와 ‘노동보호 강화론’(노동계 및 야당)이 치열하게 맞서고 있는 가운데, 이를 지켜보는 국민여론은 혼재된 동향을 보이고 있다. 리얼미터(2015a)가 지난 8월 19일에 실시한 전국 성인 500명 대상의 여론조사에서는 박근혜정부의 노동개혁 방향에 대해 찬성의견이 45.8%로 반대의견 33.0%에 비해 12.8% 높게 나타났다.¹²⁾ 하지만, 이 기관이 동일한 방식으로 9월 2일에 실시한 여론조사에서는 정부의 노동개혁이 ‘친대기업적’이라는 의견에 찬성하는 의견이 52.2%(반대 27.9%)에 달하였으며, 정부의 노동개혁이 청년고용 촉진에 별 효과 없을 것이라는 의견이 55.0%(효과 있음 29.9%)로 나타났다.¹³⁾(리얼미터 2015b). 이

12) 리얼미터의 8월 조사에서 현 정부의 노동개혁에 대해 자영업자(59.9%)와 생산직(51.2%) 및 학생(36.3%, 반대 16.4%)가 상대적으로 높은 찬성의견을 보인 반면, 사무직이 62.3%의 높은 반대 의견을 밝히고 있다.

같은 여론조사 결과에서 잘 드러나듯이 노동개혁의 추진방향에 대한 담론적 각축이 상당히 치열하게 전개되고 있음을 확인해볼 수 있다¹⁴⁾.

4. 정부의 노동개혁에 대응하는 양노총의 주요 활동 평가

1) 박근혜정부의 노동개혁에 맞서는 양노총의 정책대안과 대항전략

2015년 박근혜정부가 추진해온 노동시장 구조개혁에 대해 양노총이 어떠한 정책대안을 마련하였으며 이를 저지하기 위한 어떤 대응전략을 구사해왔는지를 간략히 살펴보기로 한다.¹⁵⁾ 노사정위원회에 설치된 「노동시장구조개선특별위원회」 중심의 사회적 대화에 참여한다는 협상전략을 취했던 한국노총은 올해 1월초 「노동시장의 양극화 해소 및 안정성 제고를 위한 대책방안」을 협상의제로 제시하였다. [표 4]에서 예시하듯이 한국노총의 대책방안에는 3개 분야의 22개 정책과제와 160개 세부 정책요구로 구성되어 있는데, 그 내용을 살펴보면 노동시장 이중구조 개선과 임금·근로시간·정년 등 현안문제 뿐 아니라 사회안전망 확충 및 강화의 정책분야에서 소득보장·의료·보육/교육·주거·조세정의 등의 개선과제를 포괄하고 있다. 그런데, 노사정위원회에서의 정책협의를 주로 정부 주도의 개혁의제를 중심으로 논의되자, 한국노총은 4월초 「노동시장구조개혁 5대 불가사항」(비정규직 사용기간 연장 및 파견대상 확대, 휴일연장근로의 단계적 시행 및 추가연장허용, 임금피크제 의무화, 임금체계 개편, 일반해고 및 취업규칙 불이익변경 요건완화의 행정지침)과 10대 필수요구사항¹⁶⁾을 내걸었으나 결국 계약조항을 고수하는 정부의 입장을 문제 삼아 4월 9일 협상결렬을 선언하기에 이른다(정문주, 2015).

협상결렬 이후 한국노총은 4월 16일 전국단위노조대표자회의를 개최하여 노동시장 구조개혁 저지

13) 리얼미터의 9월 조사에서는 청년실업 문제해결을 위한 대기업의 기여방식에 대한 설문항목에서 사내유보금의 고용투자(29.3%)와 대기업·근로자 소득재분배를 통한 소비촉진(26.1%)을 근로시간단축(19.6%)과 청년고용의무할당제(12.4%)보다 높은 응답률을 보여 노동계 및 야당이 제시해온 '재벌개혁을 통한 일자리창출'을 지지·동조하는 국민여론이 존재하고 있음을 확인해볼 수 있다.

14) 한국갤럽이 9월 15-17일에 실시한 여론조사(전국 성인 1,002명 대상)에서도 혼재된 양상을 보이고 있다. 그 조사결과를 살펴보면, 9.12 노사정합의에 대해 긍정적 평가의견이 35%로 부정적 의견 20%보다 높았으며, 저성파자 해고와 임금피크제에 대해 찬성의견이 각각 71%(반대 18%)와 73%(반대 20%)를 보이는 반면, 정규직 해고요건 완화에 대해서는 반대의견(46%)이 찬성의견(43%)에 비해 높게 나타났다.

15) 이 장에서는 박근혜정부의 노동시장구조개혁정책에 대응하여 한국노총과 민주노총이 조직안팎으로 발표한 노동시장개혁의 대안적인 정책과제들을 정리하여 제시함과 동시에 양노총이 각각 정부의 반노동적 개혁 드라이브를 저지하기 위해 전개한 주요 전략적 활동들을 서술한다. 이를 위해 양노총의 내부 자료와 홈페이지 공개자료 그리고 매일노동뉴스의 관련 기사 등을 참조하여 작성한 것이다.

16) 10대 필수요구사항은 앞서 발표한 대책방안에서 선별한 것으로 다음과 같다: 비정규직 감축 및 차별해소, 최저임금현실화, 청년일자리 확대, 원하청 불공정거래 근절, 정리해고 요건강화 및 고용안정성 제고, 근로자경영참가제도 도입, 노사관계/단체교섭의 사회적 기능 확대, 조세정의 실현의 세계개혁, 실업급여 전면 개편, 안전한 노후보장 및 사각지대 해소.

투쟁의 방침을 결정하였고, 그 총력투쟁방침에 따라 6월 전사업장 쟁의행위 찬반투표를 실시하여 총파업¹⁷⁾을 결의하였으며, 7월 13일부터 지도부가 국회앞 천막농성에 돌입하였다. 하지만, 8월 27일 중앙집행위원회에서 노사정위원회의 복귀를 결정함에 따라 재협상에 나선 한국노총 지도부는 조직내부의 강한 반발이 표출되었음에도 9월 14일 「노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문」에 서명하였다.

민주노총의 경우에는 지난해 말에 직선제를 통해 지도부가 선출됨에 따라 다소 뒤늦게 정부의 노동시장 구조개혁에 대응하는 조직차원의 정책요구와 투쟁전략을 마련·추진하였다. 올해 1월 초 민주노총의 주력 조직들이라 할 수 있는 공공기관 및 1천인 이상 사업장 대표자 연석회의를 개최하여 정부의 노동개혁을 저지하기 위한 논의를 시작하여 2월초 중앙집행위원회에서 투쟁방침을 확정하였다. 이 투쟁방침에서 민주노총은 박근혜 정부의 노동시장구조개혁은 노동자·서민 죽이기의 노동계약으로 규정하여 4월 총파업을 선제적·공세적인 방식으로 전개하고 이후 파상파업투쟁을 연이어 벌임으로써 4대 총파업요구와 10대 과제를 전사회적 의제로 확산시켜 하반기에 노동관련법 전면개정을 관철시키기 위한 전면총파업을 추진하는 것으로 일련의 투쟁계획을 마련하였다¹⁸⁾(민주노총 2015a). 민주노총의 4.24 총파업에는 가맹·산하조직 총 2,926개 사업장의 26.9만명 조합원이 파업과 연가투쟁의 방식으로 참여하였으며, 한국노총의 금융노조 등이 가세하여 상당한 투쟁열기를 과시하였다.¹⁹⁾ 뒤이어 정부의 노동계약 강행예고와 노사정합의를 규탄하며 7월의 2차 총파업과 9월의 3차 총파업을 벌였으나, 이들 파업투쟁에 참여하는 조합원 규모가 각각 6.2만명과 5.8만명으로 갈수록 줄어들었다. 10월 12~17일의 기간에도 「노동계약 분쇄 총파업·총력투쟁 주간」으로 일련의 상경투쟁·결의대회 등을 전개하였으나 공공부문의 일부 노조들만이 파업을 결행하는 등 그 투쟁열기가 상당히 약화된 모습을 보였다. 이런 가운데, 민주노총은 11월 14일의 민중총궐기와 12월의 4차 총파업을 진행하였으나, 그 리 큰 사회적 위세를 떨치지 못하였다.

4.24 총파업 직전에 민주노총이 공표한 「2015년 민주노총 요구와 과제」에는 4대 총파업 요구와 7개 영역의 40개 제도개선 정책과제를 제시하였으며, 9월에는 하반기투쟁기조에 맞추어 「노동자·서민 살리기의 6대 요구」(25개 정책과제)를 발표하였다. [표 5]와 [표 6]에서 예시하듯이, 4월의 요구안에는 노동관계법 개정 및 고용허가제 폐지를 비롯해 민영화저지·자유무역협정 중단 등이 포함되어 있는 것에 비해, 9월의 6대 요구에는 재벌개혁 중심의 노동개혁과제들을 전면내세우면서 서민들을 위한 사회안전망 확충을 새로운 정책요구과제로 제시하고 있다.

17) 한국노총의 재적 조합원 77.2만명 중 44.3만명(57.4%)가 쟁의행위 찬반투표에 참여하여 39.7만명(89.8%)가 찬성하였다.

18) 정부의 노동개혁을 저지하려는 민주노총의 총파업투쟁에 연대하는 사회운동단체 369개가 3월 18일에 장그래살리기국민운동본부를 결성하였다.

19) 그런데, 4.24 총파업에는 민주노총의 최대 단사조직인 현대차 지부가 불참하였으며, 공식발표와 달리 총파업에 참여한 조합원수가 찬성 투표자 36.2만명의 절반에 못미쳤다는 매일노동뉴스의 보도가 있기도 하였다.

[표 4] 한국노총의 노동시장의 양극화 해소 및 안정성 제고를 위한 대책방안

정책분야	정책과제	세부 정책대안
노동시장 이중구조 개선	1) 비정규직 남용제한·차별개선	- 상시·지속적 업무의 정규직 직접고용원칙 - 차별시정제도의 실효성 확보
	2) 간접고용 및 위주화 방지	- 무분별한 간접고용 근절 - 간접고용의 직접고용 유도
	3) 특수고용직 보호 강화	- 사회보험 및 노동관계법 적용보장
	4) 공공부문 비정규직대책: 정규직·직접고용원칙 확립	
	5) 공공부문 노사관계 및 교섭구조의 개선	
	6) 노동기본권 사각지대 해소	- 특고노동자, 실직자 등의 노동3권 보장 - 초기업단위 교섭촉진 및 협약적용 확대 - 교원·공무원의 노동기본권 확대보장 - ILO 핵심협약의 비준확대
	7) 노사관계 규제합리화와 불균형 해소	
	8) 업종별 노사관계의 역할 제고노사정위 상설 업종별위원회 설치	
	9) 경계민주화 (원·하청, 대·중소기업 상생협력 등 동반성장)	- 노동자 경영참가법 제정 및 산업민주주의 실현 - 원·하청 업종별 노사협의체 구성 제도화 - 납품단가조정협의권 의무화 - 재벌기업 내부거래 규제 - 원·하청간 이익공유제 도입 - 불공정거래행위 의무고발권 주체 확대 - 표준하도급계약서 작성 의무화
임금·근로 시간·정년 등 현안문제	1) 통상임금 정상화	
	2) 실노동시간 단축	
	3) 정년60세 의무화 안착 등 고령자 고용개선	- 정년연장형 임금피크제 도입 및 노사합의 - 고령자 고용연장지원 확대 - 중·고령노동자의 적합한 과업/직무 개발 - 세대간연대의 고용창출을 위한 고령자 근로시간 단축
사회안전망 확충 및 강화	1) 고용안정성 제고	- 정리해고 남용규제 - 고용보험 보장성 강화 - 고용형태 공시제 개선
	2) 소득보장	- 소득주도성장: 임금인상을 통한 지속적 선순환경제 - 최저임금 현실화 - 생활임금조례 확산
	3) 노동시장인프라 확충	- 평생직업능력개발 활성화 - 고용서비스 확대
	4) 노후소득 보장	- 기초연금 정상화 및 국민연금 수급권 강화 - 공무원 등 연금개혁의 사회적 논의장 마련 - 퇴직연금 개선
	5) 건강보험 보장성 강화 및 공공인프라 확대	- 건강보험 보장성 강화 - 의료사각지대 해소 - 공공병원, 요양시설 확대 등 보건의료인프라 개혁 - 평생건강관리시스템 구축 - 노동자건강권 확대

정책분야	정책과제	세부 정책대안
	6) 양질의 일자리 창출	- 공공사회서비스 확대 및 종사자 처우개선 - 노동시간단축 등을 통한 양질 일자리 확대 - 녹색일자리 확대
	7) 조세정의 실현을 통한 안정적 재원 확보	
	8) 주거안정	
	9) 보육과 의무교육 무상화	- 보육의 공공성 강화 및 보육인프라 구축 - 의무교육 무상화와 반값 대학등록금 실현
	10) 기초생활보장 확대	

자료: 한국노총(2015).

[표 5] 2015년 민주노총 요구와 과제 (4.13 발표)

총파업 요구	1. ‘더쉬운 해고, 더 낮은 임금, 더 많은 비정규직’ 노동시장 구조개혁 저지 1) ‘불안한 고용·낮은 임금·노동시간유연화’대책 폐기 2) ‘더 많은 비정규직 양산’대책 폐기 2. 최저임금 1만원 쟁취 3. 일방적 공무원연금 개악저지와 공적 연금 강화 4. 근로기준법 전면 적용 및 노조법 2조 개정	
제도개선 요구안 (7개 분야 40개 과제)	노사관계·노동기본권 제도 개선	- 복수노조 자율교섭 보장 - 손배/가압류 금지 - 전임자 임금 노사자율 - 공공부문 정상화계획 철회 - 공무원/교사/교수 노동기본권 보장 - 공격적 직장폐쇄 금지 - 산별교섭 제도화 및 공공부문 대정부교섭 보장 - 단체협약 일방해지 제한 - 필수유지업무 관련 조항 삭제 - 노동위원회법 개정 - ILO핵심협약 즉각 비준 - 해고노동자 원상회복과 원직복직
	비정규 권리보장 법제도 개선	- 비정규직 권리보장 노동관계법 전면 재개정 - 간접고용 노동기본권 보장 및 불법파견 금지 - 특수고용노동자 노동기본권 보장 - 사용사유제한, 초단시간노동자 권리보장 & 차별금지
	고용안정 보장	- 정리해고 금지 및 요건강화 - 노동시간 단축과 일자리 확충 - 시간제 일자리 확대저지 및 고용의 질 제고
	민영화저지와 사회공공성 강화	- 의료- 철도 민영화 반대 - 돌봄공공성 강화 - 물민영화 및 지자체업무 민간위탁 중단 - 병원입원료 인상반대와 건강보험 국고지원 강화 - 대기업 과세와 부자증세를 통한 조세정의 실현
	이주노동자 차별철폐, 노동기본권 쟁취	- 고용허가제 폐지 & 노동허가제 도입 - 사업장 이동의 자유보장 - 이주노동자 퇴직금 출국 후 수령제도의 폐지 - 농축산 이주노동자 근로기준법 적용제의 개정 - 이주노조 합법화 - 이주노동자 노조활동 보장 - 미등록 이주노동자 단속중단

<p>안전한 일터, 안전한 사회</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 산재사망 및 재난사고 처벌강화특별법 제정 - 하청산재 원청 책임강화- 규제완화 중단 & 특조법 폐기 - 위험의 외주화 중단 및 상시 고용 정규직화 - 공공안전 확보 - 안전보건 노동자 참여 강화 - 감정노동 보호입법 - 산재은폐 근절 - 산재는 산재보험으로
<p>자유무역협정 중단</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 환태평양경제동반자협정 가입추진 중단

자료: 민주노총(2015a).

[표 6] 2015년 하반기 민주노총의 노동자·서민 살리기 6대 요구 (9.9 발표)

1. **‘재벌에게 책임을!’ - ‘재벌책임 부과 3-3-3 패키지’**
 - 1-1. **재벌에게 세금을! ‘공공서비스 좋은 일자리 창출, 재벌세 3대 입법’ 실현**
 - 재벌 감세 철회, 법인세 정상화, 과세표준 구간 신설 및 27% 최고세율 부과
 - 고용 촉진을 위한 초과이윤/사내유보금 과세 및 사회적 환류세제 강화
 - 재벌 총수일가 불법·편법이익 환수 및 부자증세(특별법 제정, 일감몰아주기 규제 강화 등)
 - 재벌에게 거둔 세금으로 공공서비스의 좋은 일자리 창출
 - 1-2. **재벌에게 사용자책임! ‘좋은 일자리 전환, 사용자 책임 3대 과제’ 이행**
 - 비정규직 남용 근절과 상시·지속업무 정규직 전환 및 불법파견노동자의 정규직화
 - 재벌의 산별교섭 참여
 - 재벌의 하청노동자와의 직접교섭 참여 및 동일 기업집단 내 동일 단체협약 적용
 - 1-3. **재벌에게 사회적 책임을! ‘중소영세·자영업자 상생, 사회적 책임 3대 입법’ 실현**
 - 납품업체/대리점/가맹점 등의 재벌과의 집단교섭 보장
 - 재벌 복합소핑몰 진출 규제 중소기업인 보호(유통재벌의 골목상권 침해 규제)
 - 대중소기업 불공정관계 개선(납품단가의 원가-물가연동제 도입, 납품단가조정위원회 구성, 중소기업의 집단 교섭권 보장)
2. **‘실노동시간 연 1800시간 상한제’ 실시로, 좋은 일자리 창출**
 - ‘노동시간단축과 일자리창출 특별법’ 제정 및 근로기준법 개정
 - 장시간노동 개선을 위한 통상임금 정상화
3. **최저임금 1만원 실현 및 고위임원 연봉상한제 도입**
 - 최저임금 1만원 실현
 - 고위임원 연봉상한제 도입
4. **상시·지속업무 일자리 정규직 직접 고용**
 - 상시·지속업무 정규직 전환 및 직접고용 원칙 법제화
 - 불법파견 정규직화
5. **모든 노동자의 노동기본권 보장**
 - 5인 미만 사업장과 주 15시간 미만의 초단시간노동자 근로기준법 전면 적용
 - 노조법 2조 개정을 통한 ‘근로자’ 및 ‘사용자 개념의 확대’(특수고용 노동자성 인정 및 간접고용 원청사용자 사용자성 인정; 단결권·단체교섭권·단체행동권 가로막는 노동관계법 전면 재개정; 손해가압류 금지, 복수노조 자율교섭, 노조설립신고제도 개정, 교사·공무원·교수 노동기본권 보장, 업무방해죄 적용 폐지 등)
6. **모든 서민의 사회안전망 보장·사회공공성 강화**
 - 실업급여 대폭 확대(피보험기간 단축, 실업급여 지급기간 연장, 실업급여 지급수준 현실화, 저소득층 고험보험료 지원, 자발적 실업자·특고노동자 등 적용대상 확대, 고용보험위원회 지배구조 개선)

-
- 실업부조 도입
 - 산재보험 적용 확대(특고 및 해외파견 노동자의 산재보험 전면 적용)
 - 국민연금 소득대체율 상향 등 보장성 강화(보편적 기초연금제도 강화, 재벌증세로 국민연금삭가지대 해소, 기금운용공사 설립 반대, 연금기금의 공공복지투자 확대)
 - 사회보험 사각지대 해소·사회안전망 강화(특고 & 가사노동자의 사회보험 적용확대; 사회보험의 국고지원 및 사용자의 법적 책임 강화; 사업장 지원규모 폐지 및 지원기준 상향; 사회보험 지원대상에 대한 저소득 자영업자 포함)
 - 의료공공성 강화(영리병원, 서비스산업발전기본법, 국제의료사업지원법 등의 의료민영화 중단; 공공의료 강화; 건강보험 후자유지를 통한 보장성 강화)
 - 교육공공성 강화(지방교육재정 효율화방안 철회와 교육재정 확충; 누리과정예산 국가지원 강화)
-

자료: 민주노총(2015b).

2) 양노총의 정책대안과 운동전략에 대한 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 2015년에 박근혜정부가 추진하고 있는 노동시장 구조개혁에 대응해온 양노총의 정책과 전략에 대해 논평해보기로 한다. 우선, 노동개혁에 대한 양노총의 정책요구는 공통적으로 크게 ‘네가티브(negative) 정책대안’과 ‘포지티브(positive) 정책대안’으로 구성하고 있다. 전자는 정부안을 비판하며 폐기 또는 수용불가를 주장하는 내용을 담고 있는 한편, 후자의 경우에는 노동시장 이중구조·청년실업문제를 해소하고 치유하기 위한 노동진영의 진보적인 대안으로 제시하고 있음을 확인할 수 있다. 네가티브 정책요구는 노사정협상에 참여한 한국노총의 경우에는 ‘5대 수용불가사항’으로, 연쇄적인 총력투쟁에 매진해온 민주노총의 경우에는 ‘총파업요구’의 최우선과제로 각각 제시되었던 것으로 정부의 노동개혁이 노동자들에게 “쉬운 해고와 일방적 근로조건(취업규칙) 개악 그리고 비정규직 고용 확대”를 강요하려는 ‘노동계약의 ‘친기업적 정책의도’를 갖는 것으로 규정함으로써 비판적인 대중여론을 이끌어내는 데에 큰 효과를 거두었다. 실제, 상기한 바와 같이 9월의 리얼미터 여론조사에서 정부의 노동개혁에 대해 응답자의 절반 이상인 52.2%가 ‘친대기업적’이라는 점에 동의하였다는 점(반대 27.9%)에서 양노총의 네가티브 정책대안이 공공적 선명성의 담론효과를 만들어내는 데에 상당히 성공한 것으로 평가될 수 있다.

한편, 양노총이 제안하는 포지티브 정책대안들은 노동시장의 구조적 문제나 당면현안을 넘어서는 사회안전망·사회공공성 및 자유무역협정 등을 비롯해 노동부문의 숙원과제들을 망라하고 있어 노동시장 구조개혁(청년실업 해결 포함)을 위한 노동진영의 정책대안을 대중적 여론에 선명하게 각인하고 조직안팎의 공감과 지지 그리고 동참행동을 이끌어내는 데에는 과연 효과적으로 작용하였는지 의심스럽다.²⁰⁾ 다만, 후반기투쟁을 앞두고 민주노총이 발표한 「노동자·서민 살리기 요구안」에서는 정

20) 한국노총이 노사정협상에서 제안된 정책요구안 중에서 사회안전망 확충 및 경제민주화에 대한 정책의제들은 노사정위원회 특위의 전문가그룹에 의해 3월말 “논의 시한이 짧고, 공익전문가들의 관련전문성이 부족하다”는 이유로 제대로 논의가 이뤄지지 않다가 9.12 노사정합의문에서 원론적인 내용으로 담기거나 “노력·강구한다”는 형식적인 문구로 표현되어 구색맞추기식으로 포함되었다.

부의 정규직책임론에 맞대응하여 ‘재벌책임론’을 강조하는 정책대안을 전면으로 내세움으로써 엄청난 사내유보금을 쌓고 있는 재벌대기업들이 청년실업문제와 비정규직·하청중소기업 노동자들의 저임금과 열악한 고용조건을 방치·조장하고 있는 것을 대중적으로 선명하게 부각시킴으로써 정부 개혁기조의 대기업편향성을 효과적으로 프레밍(framing)하고 이에 대한 비판적인 대중여론을 적극 확산해 나간 것은 긍정적으로 평가할 만하다. 그런데, 이번 노동양극화와 고학력청년 취업난의 심각성이 노동시장 구조개혁의 핵심적인 추진배경으로 자리매김되고 있는 국면 속에서 양노총이 상대적 고임금과 좋은 일자리를 차지하고 있는 대기업과 공공부문의 정규직 조합원들에 대해 일자리와 임금의 나눔을 선제적으로 제안하는 정책대안을 제시치 않고 정부 및 재계의 정규직책임론에 침묵하거나 부정하는 입장을 고수하였다. 그 결과, 조직노동의 아킬레스건이라 할 수 있는 정규직과보호의 썩기쟁점(조건준 2015)으로 인해 대중적 담론의 지지를 더 이상 넓히지 못하고, 그로 인해 정부의 노동개혁과 재벌대기업의 사회적 책임성을 더욱 효과적으로 공략치 못한 것은 실로 아쉬운 대목이라 생각된다. 물론, 양노총으로서는 이같은 정규직책임/고통분담론에 대해 주력조직인 대공장노조의 큰 반발에 직면할 수도 있을 것이다. 하지만, 노총 및 산별조직 지도부는 현재 추진 중인 정부의 노동개혁이 주되게 노리는 바가 대공장의 고용관계를 하향평준화하고 사측 우위로 재편하려는 것임을 일깨우고, 계속되는 사회적 고립²¹⁾속에서 이들 대공장 정규직조합원의 임금과 일자리가 제대로 지켜질 수 없다는 점을 설득하고 인식시킴으로써 오히려 이번 국면에서 노동시장 이중구조에 따라 분절화되어 있는 노조 조직들의 초기업적 연대성을 복원·강화하는 계기로 삼지 못한 점은 분명히 지적될 필요가 있다.

노동시장 구조개혁을 둘러싼 정책각축의 국면에서 양노총이 보여온 대응전략은 부정적으로 평가하지 않을 수 없다. 특히, 사회적 대화에 참여하는 전략적 입장을 취하였던 나섰던 한국노총의 지도부는 일반적이고·취업규칙 요건완화·비정규직 사용확대 등이 전체 노동자들의 직장생활을 크게 악화시킬 것이라 주장하며 절대 수용불가를 공언하였다. 그럼에도 한국노총은 정부의 의도대로 이들 조항의 제도적 개편에 합의해주었고 그 결과 정부가 9.12 노사정 합의에 입각하여 문제 조항들의 입법화와 행정조치를 추진함에 있어 큰 명분을 제공하여 주었다는 점에서 ‘야합’이라 불릴 만큼의 중대한 과오를 범하였다는 비판을 피할 수 없을 듯하다. 다른 한편, 민주노총은 현 정부의 노동개혁정책 추진을 저지하기 위한 전면적인 투쟁의 전략을 일관되게 구사해온 것은 인정되나, 7월 이후의 투쟁동력이 급격히 약화된 점이나 사회적 비판여론을 반대투쟁의 대오로 현실화시키지 못한 점은 비판적으로 평가되어야 할 대목이라 생각된다. 특히, 민주노총의 총파업 투쟁동력이 약화된 배경에는 공기업노조들에 대

21) 한국보건사회연구원이 실시한 2014년 「사회통합 및 국민행복 인식조사」(전국 성인 3,648명)의 분석결과(김미곤 외 2014)에 따르면, 노동조합에 대해 신뢰하는 국민의 비중이 38.6%로 신뢰하지 않는 비율 49.7%보다 11.1% 낮게 나타났으며, 대기업의 신뢰도 41.0%에 비해서도 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 경제활동상 태별로 좀더 살펴보면, 노조 신뢰에 대해 정규직이 41.4%(신뢰 없음 49.2%)로 상대적으로 높게 나타난 반면, 비정규직과 실업자는 각각 31.8%(신뢰 없음 53.4%)와 33.6%(신뢰 없음 58.7%)로 훨씬 낮게 나타났다. 이같은 조사결과는 보수정권과 재계가 조직노동의 기득권과 정규직 과보호에 대해 효과적으로 공략하여 사회적으로 고립화시킬 수 있는 담론적 썩기의 여론지형이 존재하고 있음을 유념할 필요가 있다.

한 정부의 전방위적 각개격파와 총연맹 지도부예의 형사조치 등과 같은 외부적 조건들도 작용하였지만, 조직 내부적으로는 노동개혁국면의 유동적 상황전개에 따른 투쟁시점의 미숙한 결정과 투쟁준비 미흡, 대공장 노조들의 소극성과 산별조직들의 동원력 미흡, 그리고 관성적인 투쟁레퍼토리의 되풀이와 대중적 투쟁 피로도 등을 주요 문제요인으로 꼽을 수 있을 것이다. 다시 말해, 정부의 노동개약에 분노하여 연이은 총파업투쟁을 배치하는 민주노총 지도부가 승리하는 투쟁을 만들어가기 위한 전략적 능력을 효과적으로 발휘하는 데에 여러 문제를 드러낸 것으로 평가된다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 민주노총 지도부가 유동적인 노동정치 국면전개(예: 정부의 노동개약 정책 추진일정 변경과 공공부문의 임금피크제 공동투쟁전선 와해 등)에 대한 객관적 상황인식을 갖추지 못해 7월과 10월의 총파업투쟁을 무리하게 진행하였던 점과 총연맹의 주력부대라 할 수 있는 산별조직과 대공장노조들의 동참을 제대로 이끌어내지 못했다는 사실에서 (뿌리 깊은 기업별 노조운동의 구조적 한계도 무시할 수 없지만) 당면한 총파업투쟁의 의의와 필요성에 대한 각급조직의 총화가 효과적으로 이뤄지지 못한 점을 지적케 된다. 또한, 민주노총 지도부가 정부의 노동개약에 대한 비판/부정적인 태도를 갖고 있는 조직 안팎의 대중을 투쟁대오로 견인·동참케 할 수 있는 참신한 투쟁레퍼터리를 개발·전개하기 보다 파업전술과 결의대회 및 집회행진 등과 같은 전통적인 투쟁방식을 벗어나지 못한 채 되풀이해온 것도 비판적으로 지적될 만하다.

아울러, 노동시장 구조개혁을 성사시키려는 현 정권의 지배블럭은 국가권력(행정·입법) 뿐 아니라 체계의 시장지배력과 보수언론의 언론 주도권 등을 장악하고 있는 만큼, 작금의 노동정치 지형은 조직노동에 매우 불리하다는 점은 주지의 사실이다. 그런데, 우월한 권력자원을 쥐고 있는 지배블럭이 그들의 노동개혁을 강행하기 위해 당정청의 콘트롤 타워를 세워 총력적으로 움직이는 반면, 이를 저지해야 할 조직노동은 분열되어 있으며 그동안의 쌓인 불신과 운동적 배타성 등으로 야당과 시민사회운동과의 전략적인 공조를 제대로 형성·가동치 못하고 있다. 이러한 점에서 열위의 권력자원을 갖고 있는 조직노동이 그동안의 국면전개에서 상호간에, 그리고 입법 저지력을 보유한 야당과 담론적 파급력을 행사하는 시민사회운동과 전략적인 연대네트워크를 적극적으로 형성·작동할 수 있도록 선도적인 조정력을 행사치 못한 것 역시 또다른 문제점으로 지적될 수 있다.²²⁾

5. 맺음말

2015년에 박근혜 정부가 적극적으로 추진해온 노동시장 구조개혁을 둘러싼 노동정치의 국면에서 한국노총과 민주노총이 보여온 정책대안과 활동전략을 중심으로 우리 노조운동의 전략적 역량을 검토

22) 지난 8월 한국노총의 노사정협상 복귀에 대해서도 당시 정부의 압박과 회유에 방지하기보다 국회 차원의 사회적 대화기구 중심으로 노동개혁을 논의할 수 있도록 민주노총과 야당 및 시민사회단체가 적극적으로 공조·견인하여 정책협상의 국면전환을 이끌어내지 못한 아쉬움이 지적될 수 있다.

하며 비판적으로 평가하였다. 장기적 침체상황에서 놓여 있는 노조운동이 보수정권의 노동시장 유연화를 통해 더욱 심각한 후퇴의 나락으로 떨어질 수 있다는 점을 감안할 때, 이번 연구를 통해 도출되는 실천적 시사점을 정리하여 제안하는 것으로 결론을 갈음코자 한다.

첫째로, 박근혜정권이 2014년 말부터 총력적으로 추진해온 노동시장 구조개혁의 핵심과제인 4대 입법이 19대 국회에서 입법 처리되지 못한 채 결국 무산되었다는 점에서 Poulantzas(1978)이 지적하듯 노동개혁을 둘러싼 이해관계의 주체들과 이념적 세력들의 치열한 상호작용에 의한 노동정치의 불확실성이 연출되고 있음을 확인케 된다²³⁾. 노동개혁을 강행하려는 추진세력(행정·입법권력을 장악하고 있는 보수정권과 특히 대통령의 강력한 추진의지 그리고 막강한 여론장악력을 행사하는 보수언론 및 경제적 자원의 동원력을 갖춘 재계)과 이를 반대하는 대항세력(양노총, 시민사회단체, 야당 및 진보정당) 사이에 권력자원의 불균등한 동원능력으로 세력관계의 현저한 비대칭성이 존재하였음에도 노동시장 유연화의 구조개혁이 성사되지 못하였다는 점에서 권력지형이 그대로 노동정치의 동학과 결과를 규정하는 것은 아니라는 점을 여실히 드러내고 있는 것이다.

둘째로, 정부 주도의 노동시장유연화 정책이 좌절되었다고 하더라도, Hirshleifer(1991)가 제시하듯 우리나라의 권력지형에서 약자인 노동계가 그들이 바라는 고용안정성을 강화하는 진보적인 노동개혁을 관철시키는 '파워의 역설'을 이뤄내지 못하였을 뿐 아니라 정부의 노동시장 구조개혁을 대응함에 있어 전략적 역량을 상당히 부실하게 발휘해온 점을 지적하지 않을 수 없다. 약자일수록 제한된 권력자원을 효과적으로 활용하여야 함에도 불구하고 양노총은 조합원대중의 결집된 동원(조직연대자원)과 시민사회·친노동정치 세력과의 광범한 연대(연결망자원), 우호적 지지여론의 확보 강화(담론자원), 그리고 활동체계·조직자원 등의 효능적 집행(인프라자원)을 이뤄낼 수 있는 전략적 역량(예: 조정·프레밍·총화·학습의 실천적 능력들)-을 제대로 행사하지 못해온 것으로 평가된다. 구체적으로, 이번 노동개혁의 국면에서 한국노총과 민주노총은 기존의 활동관성에 따라 각각 사회적대화의 참여전략과 총파업 위주의 투쟁전략을 구사하였는데, 과거의 실패경험(예: 지난 외환위기 이래 정리해고제·비정규직입법 등과 같이 사회적 대화의 활용을 통한 정부의 노동유연화정책에 대한 노동계, 특히 한국노총 지도부의 포섭; 민주노총의 전략 없는 총파업의 과도한 남발로 인한 투쟁전략의 무기력한 사회적 파급 초래)을 무시한 채 정부 주도의 9.15 사회적 합의에의 동참(한국노총)과 파괴력을 상실한 총파업 및 집회투쟁의 남발(민주노총)로 귀결되었던 점은 우리 노조운동가 전략적 역량의 취약성과 학습능력의 결여를 단적으로 시사하고 있는 것으로 평가된다.²⁴⁾

23) 정부는 2016년 초 2대 행정지침(저성과자 퇴출과 취업규칙 불이익변경)의 일방적 공표를 단행하였으나, 이 역시 산업현장에서 노동계의 반발이 강하게 제기될 경우 과연 정부 및 재계의 의도대로 관철되어 사용자의 유연한 인력관리가 널리 확산될지의 여부가 여전히 불확실하다고 전망된다.

24) 이와 관련해, Lévesque & Murray(2010) 그리고 Ganz(2000)는 노조운동이 외부적 지형맥락과 조직내부의 활동자원 및 구성원태도 등에 대해 객관적으로 정확하게 인지·파악하고 과거의 운동경험을 성찰함으로써 획득하는 핵심 지식과 정보(salient knowledge & information)를 전략적 학습능력의 관건적 요소로 강조하고 있다는 점을 유념할 필요 있다.

셋째로, 노동시장 구조개혁을 둘러싼 노동정치에 있어 행사되는 노조운동의 전략적 역량에는 대중적 담론의 형성과 확산이 무엇보다 중요하다고 강조치 않을 수 없다. 왜냐하면, 제한된 운동자원과 불리한 권력지형의 제약에 놓여 있는 노조운동으로서의 조직 안의 대중적 결집과 강력한 동원을 이뤄냄과 동시에 조직 밖의 시민사회로부터 대중적 지지와 동참을 이끌어낼 수 있는가의 여부가 그들의 정치적 협상력이나 사회적 영향력을 더욱 중요하게 좌우하기 때문이다. 특히, 규제완화의 노동개혁 압력이 강화되는 작금의 노동정치 상황하에서 노조운동으로서의 조직안팎에 대한 프래밍·조정·총화·학습의 전략적 능력을 효과적으로 행사하는 것이 더더욱 중요해지고 있는 것이다. 그동안의 활동을 통해서나 최근의 노동개혁국면에서 우리 노조운동은 보유한 자원을 제대로 가동·활용치 못하고 타성적 방식으로 저항운동을 전개함으로써 스스로 조직 안팎의 대중으로부터 운동적 효능감을 잃어가고 있는 것은 아닌지에 대한 뼈아픈 성찰이 요구된다고 하겠다. 이때, 조직노동은 말로만 노동자계급성을 주창할 게 아니라 대공장 정규직의 기득권과 과보호에 대한 공세적 켄기의 족쇄에서 벗어나기 위해, 그리고 분절·격차·차별로 얼룩진 노동시장의 구조적 문제를 해소하기 위해 비정규직·영세중소기업 노동자와 구직난의 청년들에게 일자리와 고용 질의 나눔과 공유를 선제적으로 제안·실천하는 계급적 포용전략로의 과감한 발상전환을 이뤄낼 것을 아무리 강조해도 지나칠 수 없을 것이다. 또한, 정부주도의 노동시장 유연화정책을 제대로 저지하기 위해서, 그리고 노조운동이 제안하는 노동보호 강화의 개혁정책을 힘 있게 추진하기 위해서는 조직 안팎의 광범한 대중적 지지와 동참을 이끌어낼 수 있도록 기존의 식상한 운동방식과 전통적인 투쟁레퍼토리어서 벗어나 (2008년의 촛불집회와 2012년 희망버스에서 볼 수 있듯이) 대중적 공명과 교감을 만들어 줄 수 있는 신선하고 창의적인 운동레퍼토리를 기획하고 실천할 수 있는 전략적 역량을 확보하여 행사되는 것이 또다른 실천적 과제로 제기된다. 이같은 운동적 창발성을 증진하기 위해서는 기존의 관료적 집행방식을 지양하고 조직내 논의구조에 조합원들의 다양한 의사를 결집할 수 있는 심의민주적인 절차와 기제를 마련함과 동시에 조직 외부의 국민 여론과 시민의견을 늘 살피고 반영하려는 개방적인 정책결정체계를 갖추는 것이 요망되기도 한다.

마지막으로, 이번 연구를 통해 노동시장의 진보적 개혁을 도모함에 있어서는 정·경·언의 보수 권력연합 앞에서 분열된 조직노동과 야당 및 시민사회의 각개적 대응이 무기력할 수 밖에 없다는 점은 다시금 확인케 된다. 그런 만큼, 양노총과 야당 및 시민사회의 폭넓은 연대·공조 네트워크를 만들어내는 것이 노동보호의 개혁성과를 이뤄내기 위해서는 관건적 조건이 된다는 점을 유념할 필요 있다. 특히, 최근의 노동개혁국면에서 확인할 수 있듯이 분할·지배의 통제를 의도하는 정권 및 재계의 전략적 개입을 경계하고 대비하는 한편, 조직노동·시민사회·진보정당 등과 같이 친노동의 활동주체들은 동질적 입장과 가치를 요구하는 기존의 기계적 연대를 넘어서 다양한 가치와 지향을 인정하면서도 노동보호의 공동목표를 위해 실질적인 공조와 협력을 실천하는 유기적인 연대의 네트워크를 형성하고 강화하는 길로 접근하는 것이 보다 효과적일 것으로 기대된다.

■ 참고문헌 □

- 김미곤, 여유진, 김태완, 정해식, 우선희, 김성아(2014). 사회통합 실태진단 및 대응방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김유신(2015). 한국의 노동시장 진단과 과제. 한국노동사회연구소. 이슈페이퍼 2015-06.
- 리얼미터(2015a). "朴정부의 노동개혁 방향, 찬성 45.8% vs 반대 33.0%".
- 리얼미터(2015b). "국민 55%, 정부의 노동개혁, 청년고용 촉진에 별 효과 없을 것".
- 민주노총(2015a). 2015년 요구와 과제. 정책보고서 2015-2.
- 민주노총(2015b). 민주노총 정책대안: 재벌책임, 청년·좋은 일자리, 노동자·서민 살리기 6대 요구. 정책보고서 2015-4.
- 박명준, 김훈, 어기구, 채준호(2013). 노동조합의 정책역량에 관한 연구: 한국과 주요국 노동조합총연맹의 탐색적 비교. 서울: 한국노동연구원.
- 배규식(2015). 한국고용시스템의 문제점 분석과 신고용시스템으로의 개혁. 지식협동조합 세미나 발제문.
- 이병훈(2004). 한국 노동조합운동의 연대성위기. 아세아연구. 118, 65-89.
- 이병훈, 유범상(2001). 노동법의 형성과 집행에 관한 노동정치 연구: 정리해고제의 사례를 중심으로. 한국사회학. 35(4), 177-204.
- 윤효원(2015). 한국노총 향한 비난의 반은 '자폐'민주노총에... 프레시안.
- 정문주(2015). 정부주도 '노동시장구조개약'일방강행추진 문제점과 대응. 정책자문 간담회 발제문.
- 한국갤럽(2015). 정년연장 vs. 청년일자리 확대, 정규직 해고요건 완화. 한국갤럽데일리리포트. 180, 9-11.
- 한국노총(2015). 노동시장구조개편 논의와 노동계의 대응방안. 정책자문회의의 발표자료.
- 전국노동자정치협회(2015). 노동운동 내에 침투한 오열(五列)을 척결하지 않고 적과의 투쟁에서 승리할 수 있을 것인가?.
- 조건준(2015). "민주노총, 할 수 있는 일이 '뺑파업'뿐인가?". 프레시안.
- Frege, C. & Kelly, J. (2003). Union revitalization strategies in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 9(1), 7-24.
- Ganz, M. (2000). Resources and resourcefulness: Strategic capacity in the unionization of california agriculture, 1959-1966. *American Journal of Sociology*, 105(4), 1003-1062.
- Hirshleifer, J. (1991). The paradox of power. *Economics and Politics*, 3(3), 177-200.
- Hyman, R. (2007). How can trade unions act strategically? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 13(2), 193-210.
- Léversque, C. & Murray, G. (2010). Understanding union power: Resources and capabilities for renewing union capacity. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 16(3), 333-350.

Offe, C & Wiesenhal, H. (1980). Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organizational form, *Political Power and Social Theory*. 1, 67-115.

Poulantzas, N. (1978). *State, power, socialism*. London: New Left Book.

Wright, E. (2000). Working-class power, capitalist-class interests, and class compromise. *American Journal of Sociology*. 105(4). 957-1002.

◀ Abstract ▶

Evaluating the Strategic Reaction of Labor Union Movement toward Labor Reforms: The Two National Centers' Reaction toward Park, Guen-Hye Government's Labor Market Restructuring

Lee, Byoung-Hoon*

This study evaluates the strategic capacity of Korean labor union movement by examining policy alternatives and strategic steps that the Federation of Korean Trade Unions and the Korean Confederation of Trade Unions have shown in response to Park Geun-Hye government's labor market structuring policies. While the government-led labor reform was carried out as intended, organized labor has not simply failed to achieve progressive labor reforms to enhance employment security, but also to exert their strategic capacity effectively for preventing Park's labor market flexibilization policies. The two national centers have not been able to exert their strategic capacity (such as intermediating, framing, articulating, learning) for mobilizing the resources of internal solidarity, network embeddedness, narrative discourse, and organizational infrastructure. In particular, the formation and diffusion of public discourse is a significant part of strategic capacity of labor unions dealing with the labor politics of labor market restructuring, since organized labor, which is under the unfavorable constraints of limited movement resources and power imbalance with the business circle, needs to mobilize massive support and participation from union members and civil society organizations. In this light, it becomes of more importance for labor union movement to exert their strategic capacity toward internal solidarity and network embeddedness in the stage of labor market reforms. Under the recent stage of labor reforms, however, the labor unions has not harnessed their movement resources effectively, but undertaken their protest in a traditional manner, thereby losing its public efficacy from inside and outside. Moreover, it is necessary to build and activate the network

* Chung-Ang University(bhlee@cau.ac.kr).

of organic solidarity among organized labor, civil society organizations and progressive political parties, in order to cope with the pro-business coalition of power elites for accomplishing pro-labor reforms.

Key Words: labor market reforms, labor union, strategic capacity, labor politics