



## 한국 자본주의와 노동.복지체제

---

저자 (Authors)	김동춘
출처 (Source)	<a href="#">역사비평</a> , 1998.5, 109-124 (16 pages) <a href="#">Critical Review of History</a> , 1998.5, 109-124 (16 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">역사비평사</a> The Institute For Korean Historical Studies
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE00008472">http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE00008472</a>
APA Style	김동춘 (1998). 한국 자본주의와 노동.복지체제. 역사비평, 109-124.
이용정보 (Accessed)	성공회대학교 220.149.185.50 2016/01/10 20:52 (KST)

---

### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다.

이 자료를 원저작자와의 협의 없이 무단게재 할 경우, 저작권법 및 관련법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

### Copyright Information

The copyright of all works provided by DBpia belongs to the original author(s). Nurimedia is not responsible for contents of each work. Nor does it guarantee the contents.

You might take civil and criminal liabilities according to copyright and other relevant laws if you publish the contents without consultation with the original author(s).

# 한국 자본주의와 노동·복지체제

김 동 춘

성공회대 교수, 사회학·본지 편집위원

## 1. 머리말

소련·동구 사회주의 붕괴 이후 북한, 쿠바 등 예외적인 나라를 제외한 다면 자본주의는 전세계에 존재하는 거의 유일한 경제·사회체제로 남아 있다. 특히 90년대 들어 자본과 금융의 세계화 물결 속에서 진행된 경제 개방, 탈규제, 민영화, 탄력적 노동시장 재편의 압력은 유럽의 복지자본주의, 일본형 가족자본주의를 위협하면서 전세계 모든 나라를 영·미의 앵글로색슨형 자유주의적 자본주의 모델로 변형시키고 있다. 시장에서 소비자의 선택이 가장 중요한 심판관이라는 전제 위에서 있는 이러한 자본주의는, 시장의 신호체계를 완벽하게 구축한 조건에서 행위자들이 시장에서 자신의 이익을 극대화하기 위한 행동을 하면 경제발전과 복지가 달성될 수 있다는 유토피아론으로 무장하고 있다. 오늘날 IMF 관리체제로 대표되는 미국과 국제 금융자본의 한국 자본주의 개편 압력은 바로 국가 주도의 성장, 재벌 주도의 축적구조, 독특한 금융관행과 노사관계를 모두 이러한 영·미형 자본주의의 형태로 뜯어맞추려는 압력에 다름아니다.

미 랜드연구소의 찰스 울프는 '시장의 실패'라는 개념에서 출발한 동아

시아 발전모델은 결국 '시장 외적 실패'에 의해 위기에 처하게 되었다고 진단한다. 그는 정부의 비효율적인 투자, 정실과 배타성, 부패구조와 의사결정의 불투명성이 오늘날 아시아 경제에 해악을 끼쳤다고 주장하고 있다. 오늘날 김대중정권의 정책기조 역시 이와 맥락을 같이하고 있다. 80년대 영국식 개혁의 성공을 주목하는 김대중정권은 정부의 축소, 과감한 민영화, 노동시장 탄력성 확보를 통해 IMF 위기를 극복하려 하고 있다. 그러나 이러한 개혁을 주도하는 사람들의 목소리를 자세히 들어보면 "한국 의 노동시장이 너무 경직되었다"든지, 복지가 확대되면 "복지병이 나타난다"든지 하면서 시장기제에 의한 개혁만이 가용한 대안인 것처럼 말하고 있다. 그러한 접근법은 동아시아 여러 나라 한국을 이미 어느 정도 사회적 시민권과 복지 수준에 도달한 뒤 새롭게 신자유주의의 길로 나아갔던 유럽 국가들과 동일하게 간주하여, 사실파악에서는 물론이거니와 정책 대안 수립과 미래의 전망에서도 상당한 착오를 범할 위험성이 있다. 한국은 같은 수준의 자본주의 국가 중에서도 지난 30년 동안 노동자의 권리가 가장 억제된 나라였고, 사회복지 수준이 가장 낮은 나라에 속했다는 점을 이들은 망각하고 있다.

자본주의는 경제질서이기 이전에 역사사회적 구성체이고 자본주의적 생산방식은 언제나 해당 국가의 독특한 역사적 정치적 문화적 논리와 결합되어 존재한다. 오코너가 말한 것처럼, 시장은 결코 스스로 작동하는 기제가 아니며, 자본주의는 생산력과 생산의 관계, 그리고 그것을 뒷받침하는 사회관계의 수준에서 심층적으로 움직이는 체제이다. 우리가 시장-국가의 이분법을 이론적 도구로 하여 한국 자본주의의 성격을 규명하고 개혁방안을 모색하면 한국 자본주의 발전의 역사성을 놓치게 되고, 자본축적의 사회적 기반, 즉 사회구성체로서 한국 자본주의를 보지 못하게 될 위험성이 있다. 따라서 시장기제의 활성화를 통해 오늘의 IMF 위기를 극복하자는 대안들은 단기적 성공을 거둘 수 있을지는 모르나, 한국경제 나아가 한국사회를 회복 불가능한 특이체질로 변화시킬 위험성을 안고 있다.

여기서 우리는 한국 자본주의를 노동·복지체제 차원에서 접근해볼 필요가 있다. 노동·복지체제는 생산체제와 더불어 한국 자본주의의 일부를 구성하고 있는데, 그 역사성과 작동방식을 통해 한국 자본주의의 성격을

분명하게 파악하고 개혁방안을 수립할 수 있는 단서를 제공해줄 수 있을 것이다.

## 2 국가·시장·가족의 재생산과 한국 자본주의

인간 삶의 재생산은 경제·정치·사회영역에서 동시에 진행된다. 사람은 우선 경제활동을 통해 자신의 생존을 유지하며, 가족을 통해 정서적 혈연적 공동체성을 유지하면서 사회질서를 재생산하고, 국가 혹은 정치조직을 통해 공동체의 방어와 질서유지를 도모한다. 자유주의 경제학은 자본주의 시장경제질서가 마치 국가라는 제도나 가족이라는 단위가 없이도 혹은 그 역할을 극소화시키고도 존재할 수 있는 것으로 가정하고 있다. 그러나 역사사회적 구성체로서 자본주의는 그 출발부터 국가 혹은 강제력을 필요로 하였으며, 가족 등 사회조직과 네트워크, 그리고 사고와 의식의 차원에서 그러한 질서를 받아들이는 인간이 존재하기 때문에 가능했다. 상품의 생산과 판매, 즉 가치의 실현과정에는 화폐 발행권을 가진 국가권력이 필요하였으며, 국가가 생산과 거래를 보장하지 않았다면 자본주의적 상품생산은 애초부터 불가능하였을 것이다. 가족과 사회조직 역시 마찬가지이다. 기업의 조직화나 피고용자의 정서적 물질적 재생산은 가족, 친족, 사회집단 등 기업 외의 사회조직 없이는 작동되지 않았거나 훨씬 많은 생산비를 부담하여 결국은 망했을 것이다. 따라서 경제질서로서 자본주의는 그보다 더 오랜 역사를 가진 가족과 사회적 네트워크 혹은 정치질서와의 결합물로서 존재하였으며, 분명히 인간의 의식적 활동의 산물이다.

60년대 이후 한국 자본주의 역시 정치적 차원에서 일제 식민지 권력과 미군정, 이승만정권이 봉건세력을 약화시켜주었고, 임노동자를 만들어냈으며, 단일한 화폐와 금융질서, 학교교육 제도를 만들어낸 조건 위에서 성장할 수 있었다. 돈을 벌어 자기실현을 하겠다는 기업가, 그리고 공장에서의 규율이 농사짓는 방식과 다르다는 것을 체득한 노동자가 없었다면 한국 자본주의는 성립할 수 없었다. 한국전쟁을 겪은 후 북한과 휴전상태에 놓인 한국에서는 자본축적에 관한 한 무엇이든 용납되었으며, 돈벌이를 비판하

는 행위는 공산주의의 협의를 받았다. 공장의 질서는 곧 국가질서의 하위 영역으로 자리매김되었기 때문에 노동쟁의는 언제나 친사회주의적이라는 이유로 위협시되었다. 60년대 이후 체제경쟁에서 북한을 이기고 남한을 반석 위에 올려놓기 위한 가장 전략적인 작업이었던 수출산업은 기업의 과제이자 곧 국가의 과제였고, 이를 위해 국가는 기업이 필요로 하는 모든 것—금융지원, 수출활로 개척, 노동력 공급, 노동통제—을 제공해주었다.

한편 회사를 설립하는 사람들은 우선 가족구성원을 종업원으로 활용하였고, 회사의 인·허가, 제품의 생산과 판매를 위해 관청에 의존하였다. 그들은 옛날 종이나 마름을 대하듯이 종업원을 대하였다. 한국 자본주의 질서는 전통사회에서의 강한 가족적 네트워크, 정실주의 사회관계, 가치관과 문화에 의해 깊이 각인되었고, 공업화를 가능케 해준 국가의 성격 등과 깊이 연관되어 있다. 오늘날 한국의 대기업이 가족기업, 재벌의 형태를 띠는 것은 물론 정부가 기업활동에 사사건건 개입하는 것, 노사관계가 경영자와 피고용자 간의 순수한 '거래' 관계의 성격을 지니지 않는 것, 금융관행이 엄격한 신용평가에 기초하기보다 정경유착과 물적 담보를 기초로 하는 것 등 모든 경제관행이 사회관행, 정치관행과 결합되어 있기 때문에 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 즉 한국경제는 국가 주도, 정치 주도의 산업화의 조건과 가족주의 사회관계에 의해 과잉 결정되어 있었다. 그것은 한국이 유교적 전통을 가진 나라라는 역사적 조건 외에도, 극히 억압적이고 중앙집중적인 식민지 체험과 전쟁과 분단국가 수립의 경험을 함께 갖고 있었기 때문이었을 것이다. 이 과정에서 자본주의 발전 이전의 정치, 사회관계는 시장질서와 경쟁논리에 의해 구축된 것이 아니라 그것과 맞물려 현대적 형태로 변형, 부활되었다."

이러한 공업화 이전의 조건은 공업화의 독특한 시기 혹은 조건들과 맞물려서 작동한다. 한국의 공업화는 우선 수출지향적 단순 조립가공형 공업화로 특징지어진다. 한국은 세계시장에서 비교우위를 갖는 양질의 풍부한 노동력을 활용하여 선진자본주의 국가의 소비시장을 겨냥한 공업화를 추진하였다. 따라서 한국 노동자들은 애초부터 규모가 큰 중·대기업의 노동자가 되었고, 이들 기업은 노동자들에게 기업 차원의 복지혜택을 약간씩 부여하였다. 한국 노동자들은 초기 유럽의 여러 나라에서 노동자층



▲ 정리해고를 기정사실화하는 노·사·정협의 기구 '불참을 선언한 후 침통한 분위기에 빠져 있는 민주노총진영

이 과거의 장인·직인 등 기술자가 지위의 하강이동을 통해 형성된 것과는 달리 농촌 잉여인력의 이농인구로 주로 구성되었고, 이들은 단순반복적인 작업에 비교적 쉽게 적응하였다. 농민의 아들 딸이었던 노동자들은 자신과 가족의 생존을 위해, 그리고 미래의 행복한 삶을 위해 오늘의 작업장의 고통을 감내하였다. 그들에게 처음 만난 공장의 생활은 더 나은 삶을 보장해줄 수 있는 약속의 땅이었다. 따라서 기업은 높은 복지혜택을 통해 노동자들을 유인하지 않고서도 이들의 헌신성을 동원할 수 있었다. 자식교육은 곧 오늘 노동의 고통을 상쇄시켜주는 개인, 가족의 보험이었다. 부족한 생계비는 고향에 남아 있는 부모님들이 채워주었으며, 부모님이 가르쳐준 “윗사람 섬기라”는 윤리는 그대로 공장생활에 적용되었다.

### 3 자본주의 공업화와 노동체제의 성격

자본주의적 공업화가 본격화되기 이전에 형성된 한국의 노동체제는 분

단상황에 의해 이중으로 규정되었다. 그것은 반공의 교두보를 확보하려는 미군정의 노동정책에서 구체적으로 드러났으며 대한민국정부 수립 후에도 그대로 연결되었다. 미국의 영향과 북한과의 대치상황은 한편으로는 다원주의적 방식, 즉 자유민주주의의 모양새를 갖추는 노동정책을 정착시켰으며, 다른 한편으로는 체제통합을 위해 노조를 어용화하였으며, 자율적 노사교섭 공간을 축소시켰다. 따라서 정부수립 직후에 급진적인 노동운동을 배제하고 자주적인 단결권과 행동권을 제약하되 노동자 개개인의 권리는 일정하게 보장하는 노동체제가 자리잡았다. 한국 노동관계법의 원형이 된 1953년의 노동법 역시 비록 제한적이기는 하나 미국식의 자율적 노사관계를 일정하게 보장하는 내용을 갖추고 있었다. 이것은 노동문제가 '치안문제'나 전쟁수행을 위한 '노동력 징발'의 문제로 다루어지고 노사관계의 개념조차 인정되지 않았던 일제 식민지 노동체제에 비해서는 진일보한 것이었으나, 근대적이고 민주적인 노사관계와는 거리가 멀었다.

자본주의 공업화에 선행하여 만들어진 이러한 노동체제는 그 이후 지속적으로 침식, 변형되기에 이른다. 즉 '한국의 현실에 비추어 보면' 노동법은 노동자의 투쟁으로 얻어진 선진국의 노동법에 기초하고 있었던 관계로 다소 진보적인 내용을 포함하고 있었으나, 실제 노사관계나 노동규율 체제는 그보다 더욱 억압적이었으며, 1961년 군사정권이 들어선 이후에는 그러한 법 자체를 끊임없이 개악하는 방향으로 나아갔다. 이처럼 법이 경제현실보다 선행하여 외국 것을 수입한 경우, 정부나 사용자는 끊임없이 법을 위반하지 않을 수 없게 되고 상공회의소 등 사용자단체는 그러한 부담스러운 법을 개악하려고 집요한 로비를 펴게 된다. 이러한 조건에서 전태일이 그러했던 것처럼 의식있는 노동자들은 법의 제정을 요구하는 것이 아니라 하위법인 노동관계법이 상위법인 헌법의 정신과 부합하지 않는다는 점을 규탄하거나 '법의 준수'를 외치는 현상이 발생한다. 되돌아해보면 한국의 노동관계법이나 노동규율은 본격적인 공업화가 진척되기 이전인 50년대에서 60년대 중반 시기에 오히려 덜 억압적이었고, 70년대 초부터 1987년까지는 점점 더 억압적이고 권위주의적인 성격을 드러냈다.

이러한 조건에서 노동자의 이익은 국가 혹은 사용자와 대립관계에 설 수도 있는 노조를 통해 대변되기보다는 국가기구와 국가의 경제발전을 통

해, 기업의 발전을 통해 성취될 수 있는 것으로 선전, 교육되었다. 즉 한국에서 노동자들의 독자적인 이익을 주장할 수 있는 기회는 국가주의와 성장주의에 의해 억제되었다. 이것이 본격화된 것은 70년대 「외국인 투자기업의 노동조합 및 쟁의조정에 관한 임시특례법」 「국가보위에 관한 특별조치법」 등에서 수출산업 육성을 위해 노사분규를 강압적으로 억제한 조치들이었다고 볼 수 있다. 당시 한국노총 산하에 각 산업별 노조가 존재하였으나 실제 활동은 상층부의 정치적 정책적 활동으로만 일부 존재하였고, 노조가 조직된 소수 사업장에서 실제의 노사교섭은 기업 차원에서 이루어졌다. 국가는 개별 노조활동에는 적극적으로 간섭하여 분쇄하지 않고 경제투쟁에 대해서는 어느 정도 묵인하는 태도를 취하되 정치적 성격을 지닌 전국단위 노조의 활동은 철저히 통제했었다.

국가는 국가안보와 경제성장이라는 명분하에 노동자와 노동자 가족의 땀과 노력을 강제적으로 기업에 이전시켜주었다. 기업에 대한 각종 세제 감면, 대출에서의 특혜, 국가의 노조활동 통제, 공식 노조의 체제 내화, 수출산업에서 노조활동 제약, 부당노동행위 사용자 묵인 등은 아직 재생력을 갖추지 못한 개별 기업들을 대신해서 국가가 자본축적 조건을 조성해 준 조치들이었다. 물론 그러한 논리는 기업의 자본축적이 장차 자본축에게뿐만 아니라 오늘 고통을 받고 있는 노동자와 노동자 가족, 노동자 자녀에게도 돌아간다는 이데올로기와 함께 진행되었다. 그러나 그러한 노동억압, 노동배제의 체제는 노동자와 그의 가족에게 다시는 회복할 수 없는 고통과 희생을 가져다주었다. 돈 벌어 잘살아보려던 수많은 청년, 연약한 여성들이 불구자가 되거나 폐인이 되기도 했으며, 목숨을 잃어버리기도 하였다. 1987년 이전까지 한국의 노동자는 같은 수준의 경제발전단계에 있던 어떤 나라보다도 낮은 임금, 높은 산업재해, 억압적 노동통제 등 열악한 노동조건하에서 산음하였으며, 세계에서 가장 긴 시간을 일터에서 보냈다. 한국 노동자의 불가사의한 감내의 수준이 불가사의한 경제성장을 낳은 것이다.

1987년 이후 국가의 노동억압은 완화되기는 했으나 완전히 사라지지는 않았다. 오히려 열려진 정치공간 위에서 노동자의 조직화작업이 진척되어 전국적으로 각 사업장에서 가장 치열한 노사 '전쟁'이 발생한 1988년 한



해가 '예외적인 기간' 이었다면 1989년 이후 '공안정국'의 조성과 함께 억압은 부활되었다. 이 시기 이후는 파업 사업장 공권력 투입, 노조간부의 구속·수배조치, 노조 연대활동 탄압, 제2전국단위 노조인 전노협 설립 탄압, 전교조의 불법화 등 억압적 통제가 전면에 부상한 가운데, 임금가이드라인제, 총액임금제 등 분산적인 교섭의 결과로 나타나는 사업장 단위 임금인상을 억제하기 위한 조치들도 실시되었다. 특히 이 시기 이후 정부는 물리적 탄압 일변도 방침을 수정하여 점차 법적, 행정적 통제방식에 호소하였다. 1992년 전후 들어 국가가 사용자에게 민사상의 손해배상 청구소송을 유도한 조치들이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 임금억제정책은 노·경·총간의 '사회적 합의'의 외양을 지니고 있었지만 언제나 전노협을 불법화한 조건에서 추진되었으므로 한국의 노동체제가 다원주의적 기초나 조합주의적 기반을 가진 적은 없었다고 볼 수 있을 것이다.

결국 60년대 이후 회사는 '종업원'으로서 노동자들이 자신의 열망을 실현하고 불만을 표현하는 거의 유일한 창구였다. 따라서 1987년 이후 노동자들이 자연스럽게 기업단위의 노조를 결성하고, 기업단위에서 노사교섭을 시도한 것은 탈정치적 이슈를 갖고 기업단위에서 교섭해온 오랜 역사를 갖고 있었기 때문이었다. 1989년 전교조 사태에서 극명하게 드러난 것처럼 정부는 국가기관에서 노조가 결성되는 것은 엄격히 통제하였지만 민간기업에서 자율적 노사교섭 질서가 정착되는 것을 막지는 않았다. 오히려 정부는 노사교섭이 정치적, 국가 차원의 이슈로 발전되는 것을 차단하면서 노사관계에서 발생하는 모든 경제적 정치적 부담을 개별 기업에게 전가시켰다. 그것은 체제안정을 위한 노사평화 비용을 국가재정 확충으로 해결하기보다는 노동자와 사용자에게 전가하는 조치였다. 노동자들은 노동조건 개선과 작업장에서의 권력강화를 위해 사용자와 비타협적인 투쟁을 벌였지만, 그 중 상당부분은 회사를 진정한 공동체로 만들기 위한 작업이었지 회사를 넘어서는 노동자의 계급적 연대를 지향한 것은 아니었다. 한국 노동자의 전투성은 정치성, 계급성과 반드시 일치하는 것은 아니며 기업주가 '가족의 의리'를 배신한 데서 초래된 경우가 많았다.

이 시기에 일관되게 흐르는 노동통제의 정신은 이념적 정치적 노동운동의 배제이며, 체제순응적 노동조합운동의 육성이었다. 자주적인 노조나 조

직된 노동자의 독자적인 행동반경이 제한된 조건에서 미국이나 유럽 국가처럼 적극적 이익대표로서의 활동양상을 보이기보다는 기업이나 정치권으로부터 철저하게 배제된 ‘근로자’ 대중 위에 어용화된 전국단위 노조가 민주주의의 소원도 역할을 하는 모습뿐이었다. 이미 건국 초기부터 좌익계 노조를 제압하기 위해 조직된 전국단위의 노조(대한노총)는 노동자대중의 이익을 대변하는 기관이라기보다는 국가기구의 일부로 존재하였으며, 60년대 중·후반의 짧은 시기를 제외하고는 정부나 기업으로부터 자주성을 가진 조직으로 기능하지 못했다. 대만과 같이 아예 노조가 당의 하부기관이 되지 않은 점에서 상대적으로 전국단위 노조의 활동공간이 없었다고는 볼 수 없지만, 그 대표들이 이후 반노동입법에 앞장서는 여당 정치인으로 계속 흡수되는 것을 보면 노조의 이익대표 기능은 거의 없었다고 봐도 과언이 아니다. 이러한 대표체제는 최장집 교수가 강조한 국가조합과 완전히 부합하는 것도 아니며 동아시아의 대만형 노동체제와도 성격을 달리한다. 즉 노조의 어용화가 충분한 반대급부 없이 이루어진 점에서 한국의 노동대표체제는 남미 여러 나라와도 다르며, 집권당인 국민당이 직접 노조를 장악한 대만과도 성격을 달리하고 있었다. 한국에서는 작업장단위 노조(분회)가 비록 국가의 테두리를 벗어나지는 못했으나 나름대로의 활동공간은 갖고 있었기 때문에 노동운동이 즐기치게 발생하였다. 60년대 말에는 한국노총 산하 산별노조의 활동을 통해서, 그리고 70년대 들어서는 개별 기업, 분회단위의 노조결성과 임금인상 투쟁활동이 계속된 것이 그 예이다.

결국 1953년 노동입법 이후 일관되게 유지되어온 노동법, 노동체제의 정신은 노사관계를 개별 사용자와 피고용자 간의 관계, 국가와 개별 노동자 간의 개인적인 관계로 제한하는 것이었다. 즉 집단적 노사관계는 제약하되 개별 노동자의 최저한도의 삶과 지위는 일정하게 보장하는 것으로 일관되어 있다. 이것은 노동문제가 사회문제, 정치문제로 발전되거나, 노동자가 하나의 사회세력, 계급, 정당으로 발전되는 것을 억제하면서 그들의 불만이 폭발하여 사회적 정치적 파급력을 갖는 것을 방지하는 예방혁명적 노동통제라고 할 수 있을 것이다. 한국의 기업경영자들이 60년대 이후 즐기치게 근로기준법 등 개인적 노사관계 관련 법이 사용자에게 지나

치게 불리하다고 항변한 것도 이 때문이다. 즉 '노조 순수주의'의 이데올로기를 표방하는 한국의 노동체제는 기본적으로는 정치적 필요, 즉 통치 논리에 의해 좌우되어왔다고 봐도 과언이 아닐 것이다.

노동자의 자율영역, 수평적 연대의 기회를 이렇게 차단해온 결과 산업의 평화를 유지하고 고도성장을 달성할 수는 있었지만 그만큼의 대가를 치르지 않으면 안되었다. 노동자들을 오직 자신의 경제적 이해에만 관심을 갖는, 기업의 경영비리와 정치적 비민주성을 묵인하는 탈정치적인 존재로 남아 있도록 하기 위해서 1987년 이후 개별 기업은 계속되는 노조의 요구에 임금양보를 하지 않으면 안되었고, 그것은 개별기업의 경영부담을 가중시켰다. 반면 임금인상 위주의 운동에 체질화된 노조는 스스로의 동력에 의해 다람쥐 쳇바퀴 돌리듯이 그러한 노동운동의 관성에 빠져 들었다. 노동체제가 노동자의 유인과 자기개발, 사회적 형평성과 통합성의 관념에 의해 유지되지 않음으로써 국가주의와 가족주의의 논리에 기초한 축적방식은 오늘날 개방적인 신자유주의의 거센 도전을 받고 있다. 노동자들은 이러한 노동체제에 대해 책임은 일부만 갖고 있지만, 그 피해는 전부를 부담하고 있다. 이들에게 신자유주의란 과거 냉전자유주의의 연속 선상에 있다.

#### 4. 복지의 빈곤

자본주의 경제에서는 전통사회에서 가족이나 공동체가 담당하였던 사회적 위험으로부터의 개인보호 기능을 점차 국가가 떠맡게 된다. 농촌공동체의 해체와 임금노동자의 등장, 여성의 경제활동 참여로 특징지어지는 산업사회에서는 전통사회에서 가족이 수행하였던 경제활동, 교육, 탁아의 기능을 더이상 가족이 수행할 수 없게 되었기 때문이다. 그러나 복지를 국가, 공공기관 혹은 자치단체가 담당하는가 가족이 부담하는가 하는 것은 나라별로 상당한 편차가 존재한다.<sup>2)</sup> 복지문제를 어떻게 해결하는가 하는 점 역시 앞에서 살펴본 대로 자본주의 경제관계 이전의 국가 성격, 계급관계, 사회문화적 배경 등에 따라 달라진다.

한국의 복지체제 역시 미군정의 통치, 분단체제, 가족주의 문화로부터 큰 영향을 받았다. 미국식 자유주의 이념에 기초한 미군정의 통치는 보건의료나 구호행정을 국가가 조직·관리하기보다는 민간이 담당할 것을 강조하였다. 이것은 일제시기의 경제수탈을 위한 최소한의 국가개입주의의 전통과 맞물려 보수적인 최소개입주의 복지철학을 정착시켰다. 따라서 군사정권이 1963년 사회보장에 관한 법률을 제정하기까지 한국에서는 복지의 개념이 거의 존재하지 않았다고 볼 수 있다. 이후 1980년대 이전까지는 공공복지의 발전은 미진한 채 부분적으로 기업에서 복지의 부담을 일부 떠안는 형태가 지배적이었다. 1987년 ‘노동자대투쟁’ 이후 노동자들의 요구를 수렴하여 여러 방향에서 복지제도가 크게 확충되었으나, 그 이전과 마찬가지로 복지 요구를 국가나 공공기관이 담당하기보다는 주로 개별 기업이나 가족이 떠맡는 양상을 띠었다.

물론 공공복지가 전무한 것은 아니었다. 1961년 「사회보장에 관한 법률」, 「산업재해보상보험법」 제정으로 공공복지의 기반이 마련되었다. 그리고 70년대 말 「근로자재산형성촉진법」이 제정되고 근로청소년 교육을 위한 특별학급과 사업장 내 부설학교가 설치되었다. 1977년부터 의료보험법이 초기에는 500인 이상 사업장 노동자를 대상으로 실시되다가 1987년에는 5인 이상 사업장에까지 확대되었다. 1986년에 국민연금법이 제정되고 1993년에는 고용보험법이 제정됨으로써 외형상으로 4대 사회보험체제를 갖추게 되었다. 그러나 이 4대 사회보험은 오늘에 와서도 그것을 절실하게 필요로 하는 사회적 약자들을 보호하는 사회적 안전판으로서 거의 기능하지 못하고 있다. 의료보험의 경우 본인 부담금이 지나치게 많고, 상병수당이 급여로 지급되지 않아서 생산직 노동자는 아파도 병원을 가기 힘들게 되어 있다. 산재보험의 경우도 전체 노동자의 30%에 해당하는 5인 이하 사업장 노동자들은 혜택을 받지 못하고 있으며, 실업보험 역시 최근 IMF 위기로 그 수혜대상을 확대하고는 있으나 재원마련에서 미비한 점을 갖고 있다. 국민연금 역시 그 운용과정의 부실과 국민참여의 배제로 연금고갈의 위기를 맞고 있는 것이 현실이다. 앞에서 말한 바 일터에서의 위험은 물론이거니와 주거, 교육에서도 공공의 역할은 여전히 제한되어 있다. 한국의 붕괴생활자들과 노동자들은 내집 마련을 위해 생활비를 제외

한 모든 여유 돈을 주택구입에 쏟아부어야 하며, 자식교육을 위해 수입의 10% 이상을 사교육비 시장에 지출해야 한다.

60년대 고도성장을 추진하는 과정에서 복지란 기본적으로 당사자 책임이라는 개념이 정착되어 공공복지의 확대는 극히 제한되지 않을 수 없었다. 복지는 언제나 경제성장의 결과로 자연스럽게 주어질 것으로 선전되었으며, 보건사회부나 복지행정은 경제부처의 시녀로 존재하였다. 국가가 시장의 방패막이 역할을 못하는 조건에서, 개개인은 살아가면서 생기게 될지도 모르는 위협에 대한 방어책을 오로지 가족과 회사에만 의존해야 하는 존재이다. 한국형의 가족복지와 기업복지는 바로 “안보를 위한 군사비 지출과 기업의 경제활동을 지원하기 위해 개인의 안전을 위한 지원은 배부른 소리다”라는 전제를 깔고 있으며, 복지는 “기본적으로 가족과 개인이 해결해야 할 문제”라는 자유주의 논리를 전제하고 있다. 그런데 가족복지라는 것은 인구의 대다수가 피고용자가 되어가는 산업사회의 현실 속에서는 실제로 성립 불가능한 개념이다. 설사 과도적으로 성립한다 하더라도 그것은 여성과 노인의 희생을 요청하는 이데올로기에 불과하다. 즉 노인부양과 자녀교육, 건강 등 전통사회에서 가족공동체가 해결해왔던 문제를 여전히 가정의 책임으로 돌림으로써 일시적으로는 기업의 재생산 비용과 국가의 복지비용을 가족에게 전가할 수 있을지 모르나, 여성의 경제활동 참가가 불가피해지면서 그 이데올로기적 성격이 드러날 수밖에 없게 된다. 노인공경의 아름다운 전통을 가진 우리나라가 복지 차원에서 보면 매우 심각한 노인천시국이 된 사실도 이 점을 극명하게 보여준다.

기업복지란 주거, 교육, 의료보전, 경조, 휴양 등 인간이 생활하는 데 필요한 비용이나 장치들을 기업이 부분적으로 해결해주는 체제를 말한다. 1987년 이전에도 일부 대기업에는 학비 보조, 주택자금비용 보조 등 기업 차원의 복지가 존재하였다. 제5공화국 들어서는 ‘복지사회 건설’이라는 구호를 내건 다음 ‘사업장 내 복지후생시설 권장기준’을 마련하고 정치적 안정과 기업내 복지의 확충을 맞바꾸려 하였다. 그러나 기업복지가 전면화된 것은 1987년 7, 8월 노동자대투쟁 이후였다. 1987년 노동자대투쟁은 그 규모와 폭발성에서는 주목할 만했지만, 주로 임금인상과 노동조건 개선의 요구를 내세운 기업단위의 노동쟁의였기 때문에 전통적인 경제주

의 노동운동의 틀을 벗어난 것은 아니었다. 당시 노동자들은 1980년 전두환정권이 틀지어놓은 기업단위 교섭의 틀 내에서 요구를 제기하였다. 사용자들은 방어적인 목적에서 이들의 요구를 수용하지 않을 수 없었고, 따라서 노동자들의 임금인상 요구는 주로 그들을 고용하고 있는 사용자의 부담이 되었으며, 사실상 그러한 요구를 들어줄 수 없는 중소기업 사업장에서는 매우 치열한 노사분쟁이 계속되었다.

기업복지의 형성은 한국의 가족주의 문화와도 깊은 관련을 갖는 것이지만, 무엇보다도 국가나 공공기관이 국민에 대한 복지의 책무를 떠맡지 않고 시장논리에 내던지는 분단 한국의 정치·경제체제의 산물이라고 볼 수 있다. 복지향상 면에서 1987년은 중요한 전기가 되기는 하나 한국의 복지정신은 변하지 않았다. 즉 그것은 탈정치화, 체제순응, 계급적 노동운동의 억제라는 목표에 부합하는 방향에서 노동자들을 통합하기 위한 전략으로서 사용되어왔다. 따라서 탈상품화의 성격을 갖는 공공복지나 국가복지는 극히 제한하되 시장논리나 국가안보논리를 해치지 않는 기업 차원의 복지만이 장려된 것이다. 이러한 조건에서 정치적 위기나 경제위기가 닥치면 노동자들은 차가운 시장바닥에 내동댕이쳐지게 된다. IMF 위기를 맞이하여 그동안 기업의 복지에만 안주해왔던 대규모 사업장 노동자들이 정부와 사용자의 정리해고 조치에 내맡겨질 수밖에 없는 현실이 그것을 웅변적으로 보여준다.

외형적으로 한국의 기업복지는 같은 동아시아 국가인 일본, 대만의 기업복지와 유사하다. 통계상으로 보면, 기업의 피고용자들에 대한 지출액 중에서 복지비로 지불되는 비용은 한국이 이들 나라보다 오히려 더 높다. 이것은 노동자들의 임금 혹은 회사에의 의존도를 높여주는 효과를 갖고 있으며, 이러한 복지비를 지출할 수 없는 중소기업이나 영세 사업장과 대규모 사업장의 노동조건의 차별성을 강화시키는 효과를 갖는다. 결국 한국 노동자는 현물로 받는 임금 외에 어떤 것에도 기댈 수 없다. 퇴직금 역시 노동자들이 계속 주장해서 정착된 제도이기는 하나 결과적으로 노동자를 회사에 더욱 의존하도록 만들었다. 국민연금제도가 시행되고 있음에도 불구하고 퇴직금이 연금을 대신하여 노후생활의 안전판으로 작용하고 있기 때문에, 안정된 회사에서 오랜 기간 근무한 화이트칼라들은 특혜를 받

지만 그렇지 않은 대부분의 사람들에게 노후는 대단히 불안할 수밖에 없다. 기업이라는 소공동체는 불투명하고 낮은 시장질서 속에서 잠시나마 숨쉴 수 있는 공간이었고, 그러한 테두리에서 배제된 사람들은 가장 격렬한 분노와 좌절감을 표현하였다.

## 5 맺음말—한국 노동·복지체제의 전망

모든 자본주의 국가에서 그러하지만, 한국의 조건에서 안보 이데올로기와 경제성장 이데올로기는 한 몸을 이루어 강요된 '공공'의 영역을 형성하여 노동조합을 비롯한 이익집단의 요구를 '이기적인 요구'로 매도하면서 억압하였다. 즉 하버마스가 말한 바 체제(system)의 논리는 사회, 시민 사회의 공간을 극도로 협애화하였다. 그리하여 노동·복지영역은 정치와 경제영역으로 흡수되어 과거에는 정치 우위 정치경제질서의 시녀였다면, 오늘은 경제 우위 정치경제질서의 시녀로 존재하고 있다. 정부의 예산편성 과정에서 노동부와 복지부 예산은 언제나 재경원이나 경제부처의 성장 위주 예산집행에 의해 좌우되었으며, 노동부나 복지부 행정은 노동자의 삶, 서민의 삶의 질 확보라는 차원에서 진행되기보다 경제성장과 체제유지라는 목표하에서 조정되어왔다.

이것은 냉전자본주의 체제이며, 국가 주도 자본주의의 생리이며, 포다즘적 대량생산방식에 기초한 축적체계에 부응하는 자본주의에서 나타나는 노동·복지체제라고 볼 수 있다. 오늘날 IMF 체제하에서 위협받고 있는 것은 바로 이 냉전자본주의이며 가족자본주의이다. 축적체제와 한 몸을 이루고 있는 노동·복지체제는 기술 변화와 산업구조 변화에 의해 조건지어지고, 정부와 엘리트의 정책적 노선, 그리고 밑으로부터 조직된 노동세력의 대응에 따라 변해갈 것이지만, 오늘의 시점에서 냉전자본주의와 가족자본주의에 대한 가장 위협적인 칼날은 자유주의가 내세우는 시장, 합리성, 투명성, 공정거래 등이다. 그 자유주의의 칼은 병을 앓고 있는 냉전자본주의와 가족자본주의에게 외과적 수술을 시도하려 하지만, 그것은 내과 처방이나 한방 처방을 병행하지 않는 한 병을 더욱 도지게 할 수도 있

으며 기형의 자본주의를 재탄생시킬 수도 있다. 동아시아 자본주의가 실패했다는 주장이나 IMF 개혁요구나 그러한 주장들이 세계를 제패하려는 미국 자본주의의 음모에 불과하다는 민족주의적 주장 모두 문제를 피상적으로만 다루고 있다.

즉 IMF나 국제금융자본이 비판하는 한국 노동시장의 비탄력성, 기업에 대한 국가지원체제는 국가가 징세와 노동자 보호조치를 통해 사회적 형평성을 달성해온 서유럽 복지체제와는 전혀 질을 달리하는 것으로서, 고도 성장과 국가안보를 위한 국가의 기업에 대한 과도한 지원과 한국형 가족주의와 시장경제가 결합한 데서 기인한 것이다. 즉 경제의 투명성이 보장되지 않았던 가장 중요한 이유는 시장 합리성이나 계약관행의 미비에 기인하는 것이라기보다 '체제유지'를 위한 '과도한 자본주의'(재산권의 배타적 인정과 노동자·시민 참여의 원천적 배제, 재벌의 시장지배와 사회지배)에 기인하는 것으로서, 이 과도한 자본주의를 민주적 자본주의로 변형하지 않고서는 극복되기 어려운 측면을 갖고 있다. 한국의 노동·복지체제는 한국적 전통이나 문화의 산물이기 이전에 냉전과 분단체제의 산물이기 때문에 분단 냉전구조가 온존시킨 복지에 대한 국가의 최소개입주의, 부정과 부패를 방어하기 위해 시행된 사회운동과 노동에 대한 억압 일변도 정책이 청산되지 않고서는 교정되기가 어렵다.

오늘날 IMF 관리체제하에서 국가경제를 살리기 위해서는 정리해고를 감수하고 외국자본의 진입에 장애가 될지도 모르는 노사분규는 억제되어야 한다는 논리는, 과거 60년대 말 외국인 투자업체에 종사하는 조합원이 노동쟁의를 벌일 수 없도록 특별법을 제정한 것과 일맥상통하고 있다. 급기야 신정부는 다른 나라들에서 주 5일 38시간 근무하면서 노조활동을 보장해주고 기업에게 엄격한 환경부담과 복지부담을 물리면서 만들어낸 생선과 대결하기 위해 금융실명제도 폐지하고, 토지소유 상한제도 철폐하고, 환경부담도 완화시켜주고, 노조활동도 억제하면서 생산활동을 하자고 한다. 취약한 기술력과 생산성을 보장받기 위해서 1987년 이후 미미하게나마 성장한 노조운동이나 복지 기반마저 원점으로 돌리겠다고 하는 우리는 또다시 6, 70년대로 돌아가겠다는 이야기인가? 과연 6, 70년대 방식의 축적이 21세기에도 통할 수 있을 것인가? 그렇게 노동자와 국민을 쥐어짚음



에도 불구하고, 아니 그렇게 쥐어짜는 경제성장을 추진했기 때문에 오늘의 IMF 사태가 온 것이 아닌가 하는 점을 다시 생각해볼 필요가 있다. 결국 안보논리를 대신하여 등장한 경제위기 극복의 논리, 단기적 처방의 논리, 빈사상태에 놓인 '사회'를 완전히 없애버리는 전략으로는 결코 사회 정의의 실현, 통합성의 확보는 물론 경제회복조차도 달성할 수 없을 것이 분명하다.

## 주

---

- 1) 이에 대한 필자의 기존 논의는 졸저, 「한국 자본주의의 성격과 지배질서—안보 국가, 시장, 가족」, 『분단과 한국사회』, 역사비평사, 1997 참조
- 2) 통상 공공복지에는 사회보험, 공공부조, 공공서비스가 있으며, 사회보험에는 산업 재해보상법, 의료보험, 연금보험 그리고 고용보험 등이 있다. 공공부조는 생활보호와 의료보호가 주축을 이루고 있으며 공공서비스는 복지회관, 구판장 등 각종 복지시설의 운영, 주택건설 등을 통한 노동자 주거안정 지원 등이다.