

# 멕시코 노동운동 이중구조의 형성과 재생산<sup>1)</sup>

조 돈 문

〈가톨릭대학교 사회학〉

## 목 차

1. 들어가는 말
  2. 노동운동 조직의 이중구조 형성
  3. 노동운동 게임 룰의 이중구조 형성
  4. 1970년대 자주노조 운동의 부활
  5. 1980년대 관변노조의 헤게모니 회복
  6. 맺음말
- 참고문헌

## I. 들어가는 말

멕시코는 1980년대 들어 경제위기를 맞았으며, 정부는 경제위기를 타개하기 위하여 경제안정화 정책을 펼쳤다. 경제안정화 정책의 핵심은 인플레이션의 진정으로서 물가상승과 임금상승을 동시에 억제하려는 정책이었으나, 임금상승만 억제하였을 뿐 물가상승의 억제에는 실패하여 노동자들의 생활수준은 극도로 악화되었다. 이러한 생활수준의 악화에 더하여, 자본측이 생산성 향상을 위하여 시도한 산업구조 재편은 유연성 확보를 목표로 하므로 노동조

1) 본 논문은 1994년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)에 의하여 연구되었음. 한국 라틴아메리카학회 1995년도 하반기 학술발표회에서 값진 논평을 주신 임상래, 이성형 두 분 선생님께 감사의 말씀을 드린다.

건의 악화와 노동강도의 강화를 가져왔을 것임은 구미의 예들을 보아도 잘 알 수 있다. 이러한 생활수준의 급락과 작업장에서의 노동조건 악화 및 노동강도의 강화는 노동자들의 불만을 고양하였음에 틀림없으나, 멕시코의 노동계급은 70년대보다 도리어 더 침묵을 지키고 있다. 노동계급은 정말 침묵으로 일관하였는가, 그렇다면 왜 저항을 하지 않았는가? 부분적이라도 저항은 없었는가, 있었다면 저항하는 노동자들과 저항을 하지 않는 노동자들을 서로 차별화 시킨 요인은 무엇인가? 이러한 80년대 멕시코 노동계급의 침묵과 내적 차별성이라는 역사적 물음들에 답하는 것이 본 논문의 목적이다.

기존의 노사관계 이론들<sup>2)</sup>은 노동계급의 이해관계를 구현하고 노사간의 갈등을 규제하는 제도적 장치가 정립되어 있는 사회들에서는 노동자들이 투쟁을 자제하지만, 제도적 장치가 정립되어 있지 않은 사회에서는 노동자들이 투쟁의 강도를 높인다고 한다. 이들에 따르면, 제도적 장치가 없으면 노동계급은 제도적 틀 안에서 자신들의 이해관계를 실현할 수 없으므로, 투쟁을 통하지 않으면 어떠한 양보도 얻기 어려우며 이행비용(transition cost) 또한 낮기 때문에 투쟁을 심대화한다는 것이다. 이들의 예측과는 달리 1980년대의 멕시코 노동자들은 투쟁을 극대화하지 않았다.

본 논문의 이론적 입장은 한 사회 내에 두개의 게임 물이 존재할 수 있으며, 따라서 노동운동은 이중구조를 지니고 있을 수 있다는 것이다. 특히 제도적 장치가 불완전한 사회, 즉 멕시코나 한국과 같은 대다수의 제3세계 국가들에서 그러하다는 것이다. 이들 사회에서는 제도적 장치의 불완전성 때문에 제도적 장치들의 보편적 적용이 되지 않아서, 제도적 장치의 수혜자는 전투성이 손상되는데 반하여,<sup>3)</sup> 비수혜자는 제도적 장치의 이용 대신 전투성으로 대체할 수 있다. 이렇게 노동조합이 목표와 요구조건들을 실현하기 위하여 제도적 장치들을 활용하는 “제도성 게임(institutionalized game)”과 제도적 장치들을 이용하는 대신 노동자들을 동원하여 투쟁을 통하여 쟁취하는 “전투성 게임(militancy game)”으로 노동운동은 양분될 수 있는 것이다.<sup>4)</sup>

2) 주로 계급 타협과 조합주의(corporatism) 이론가들에 의하여 주창되고 있다.

Przeworski(1985), Snyder(1975), Korpi(1978), Schmitter(1977, 1974), Streeck(1992) 등을 참조할 것.

3) 이와는 대조적으로, 제도적 장치가 비교적 잘 정립되어 있는 스웨덴이나 서독 같은 사회에서는 노동계급에 대하여 제도적 장치들이 보편적으로 적용되며, 노동계급은 전투성의 손상없이 제도적 장치의 수혜자가 되고 있다.

4) 제도성 게임과 전투성 게임에 대한 자세한 이론적 논의는 조돈문(1994)을 참조할 것.

이러한 노동운동의 이중구조가 멕시코에서 어떻게 형성되었으며, 어떻게 재생산되고 있는가를 규명하는 작업이 본 논문의 내용을 구성한다. 멕시코의 노동운동의 역사는 국가와 노동운동의 동맹이 먼저 맺어지고, 그런 다음 이러한 동맹관계 자체와 동맹관계의 결과에 대하여 비판적인 노동운동 세력들이 형성되었다. 이렇게 국가와의 동맹관계에 있는 관변노조 조직과 국가와의 동맹관계로부터 독립하여 존재하는 자주 노조<sup>5)</sup> 조직이 형성되어, 관변노조들은 제도성 게임 전략을 채택하는 반면 자주 노조들은 전투성 게임 전략을 선택함으로써 노동운동의 이중구조는 조직과 게임 룰에서 이중구조를 형성하게 되었다. 이러한 노동운동의 이중구조는 70년대와 80년대에도 재생산되었으며, 멕시코 노동운동의 역사를 통하여 관변노조 조직과 자주 노조 조직 사이에서 노동운동의 헤게모니를 장악하는 편이 바뀌기도 하고 자주 노조 운동의 내용이 변천하기도 하였지만 노동운동의 이중구조는 꾸준히 재생산되어 왔다.

## II. 노동운동 조직의 이중구조 형성

멕시코의 노동자들은 19세기 말부터 상호부조회로 조직되기 시작한 다음 점차적으로 노동조합 형태의 조직으로 전환하게 되었으며, 노동조합들은 산업별로 혹은 지역별로 연합체를 결성하게 되었다. 이러한 노동조합들이 산업을 초월하고 지역을 초월하여 결성된 최초의 총연맹은 1912년 무정부주의자들에 의하여 조직된 COM(Casa del Obrero Mundial)<sup>6)</sup>이었다. COM이 결성되었던 시기는 멕시코혁명이 진행되고 있던 시점이었으며, 이러한 혁명전쟁에서 COM은 불개입과 비정치성을 표방하였다. 하지만 혁명전쟁을 치르던 세력들은 각각 노동계급을 자기편으로 끌어들이려는 시도들을 행하였으며, 마침

5) 노동운동 내의 이러한 대조적인 흐름들을 관변노조와 자주 노조라고 부르기로 한다. 관변노조는 *bureaucracia sindical*, *charro unionism*, *official unionism* 등으로 불리며, 자주 노조는 *democracia sindical*, *insurgencia obrera*, *independent labor unionism* 등으로 불리고 있다. 노동조합이 내부 민주주의를 확립하는가 아니면 지도부를 중심으로 관료제화되어가는 해당 노동조합이 국가와 집권정당으로부터 지니는 자주성 혹은 독립성에 의하여 결과된다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 자주성 여부에 초점을 맞추어 자주 노조와 관변노조로 부르코자 한다.

6) COM의 결성 및 활동 등에 관하여는 조돈문(1995), Carr(1979), Hart(1978), Meyer(1971) 등을 참조할 것.

내 COM은 비정치성 노선을 파기하고 농민혁명군과 대립하여 전쟁을 치르고 있던 부르주아 군대와 동맹을 맺게 되었다. COM과 동맹을 맺어 혁명전쟁에서 승리를 거둔 부르주아군대는 혁명 이후 수립된 국가의 국가관리자(state managers)로서 국가통제하의 자원들을 활용하며 COM과의 동맹관계를 공고화하게 되었다. 이렇게 하여 노동조합 조직체와 국가와의 동맹관계가 시작되게 되었으며 이러한 동맹관계는 노동조합들을 조직한 총연맹이 해체되고 교체되는 과정에서도 살아남아 오늘에 이르게 되었다.

COM은 국가를 장악한 세력들에 정치적 지지를 보내 주고 그 대가로 노동조합 조직화에 대한 적극적 지원을 받았으며, 국가로부터 재정지원은 물론 자본가들에 대한 압력에 힘입어 자본과의 협상에서 유리한 위치를 점유할 수 있게 되었던 것이다. 이것이 노동조합 조직과 국가와의 동맹관계의 핵심적 내용이며 오늘날까지 동맹관계가 동반자들의 변천에도 불구하고 살아남는 원인이라고 하겠다. 하지만 동맹관계가 수평적이기보다는 국가에 의한 노동조합 조직의 통제를 본질로 하는 수직적 성격임은 동맹관계의 내용과 성격을 규정하는 것은 국가이며, 이러한 지배관계는 COM이 전쟁의 여파로 인한 실업률 증대, 식량부족, 높은 인플레이션을 등의 상황에서 파업을 전개하게 되자 곧이어 국가에 의하여 폐쇄되었던 사실만 보아도 자명하다고 하겠다. 이러한 국가와 노동조직과의 동맹에 대하여 반대하거나 적어도 소극적인 입장을 견지하는 세력은 늘 있어 왔으며, COM 당시에 도 철도, 광산, 섬유 등 근대적 산업의 노동조합들은 COM에 편입되지 않고 독립적인 세력을 유지하였고 국가에 대하여도 상당 정도의 자주성을 유지하고 있었다. 이처럼 COM 당시에 이미 오늘날까지 지속되고 있는 노동조직의 이중구조의 모습을 갖추었으며, 그 핵심적 내용은 국가와 동맹한 관변노조 조직체와 국가와의 동맹으로부터 거리를 두고 있는 반대파 자주 노조 세력들로 양분되었으며, 이념적으로도 관변노조와 자주노조는 보수성과 진보성 혹은 우성향과 좌성향으로 대조를 이루고 있는 점이라 하겠다.

COM이 폐쇄된 다음 잔여세력들은 모로네스(Morones)와 그를 중심으로 한 그루뵐 악시온(Grupo Acción)에 의하여 1918년 5월 CROM(Confederación Regional Obrera Mexicana)으로 결집된다.<sup>7)</sup> CROM은 부르주아군대 군사 지도

7) CROM의 활동에 대하여는 Clark(1934), Spalding(1977), Carr(1972), Bernal(1982) 등을 참조할 것.

자였던 오브레공(Obregon)의 대통령 후보를 지지하면서 국가와의 동맹을 회복하게 되었고, 이후 CROM은 정부의 지원에 힘입어 노동조합의 조직화에 박차를 가하게 되어 노동운동의 헤게모니를 장악하게 되었다. CROM 소속의 노동조합원 숫자는 1920년에서 1928년 사이 5만 명에서 200만 명으로 증대되었다. 국가와의 동맹관계에 있던 CROM은 국가관리자들의 경제적 민족주의와 헌법의 준수를 목표로 설정하고 계급투쟁을 포기하였다. 공산주의자들과 무정부주의자들을 위시한 CROM 내의 진보세력들은 보수적인 그루뽀 악시온과 모로네스에 도전하여 CROM을 장악하고자 하였으나 실패하자 CROM을 이탈하여 1921년 2월 CGT(Confederación General de Trabajadores)를 결성하였다. CGT와 더불어 철도노조와 같은 산별 노조들도 CROM에의 가입을 거부하고 있었으며 오브레공 정부를 부르주아 정부라고 하여 반대하였고, 오브레공이 까예스(Calles)를 대통령 후보로 지명하고 난 뒤 우에르따(Huerta)가 반란을 일으키자 CGT와 철도노동자들의 다수가 이에 가담하였을 정도로 노동운동 조직은 양극화되어 있었다.

1934년 말 까르데나스(Lázaro Cárdenas)가 대통령에 취임한 뒤 진보적인 정책을 펼치자 모로네스를 중심으로한 CROM 지도부는 이에 반대하는 까예스와 연대하게 되었다. 까예스와 CROM에 대항하여 CROM 내의 반대파들과 철도, 광산, 석유, 전기 등의 산별 노조들은 까르데나스 정부를 지지하여 까예스와 모로네스를 국외로 추방하는데 성공하게 되었다. 이 과정에서 까르데나스와 연합했던 세력들을 중심으로 1936년 2월 자본주의 체제의 종식을 목표로 천명한 CTM(Confederación de Trabajadores de México)이 탄생하게 되었다. CROM으로부터 소외되었던 좌파들이 다시 노동운동의 핵심으로 복귀하게 되었으며 심지어 공산당원들도 상당수 CTM의 지도부에 가담하였다. CTM은 CROM이 포기하였던 계급투쟁을 노동운동의 핵심으로 환원시켰으며, 이로부터 진보적 노동운동과 진보적 국가의 동맹이 지배하게 되었다.<sup>8)</sup> 까르데나스 정부는 “자본가들이 노동자들의 요구조건을 수용할 능력이 없으면 산업을 정부나 노동자들에게 넘겨야 한다”는 입장을 천명하며 노사분규에 개입하였으며, 실제로 철도기업들이 철도노동자들의 요구조건이나 정부의 중재를 수용하기를 거부하자 철도산업을 국유화하여 노동자들의 자주관리에 맡겼으

8) CTM과 Cárdenas 정부의 활동에 대하여는 Ashby(1963), Weyls(1939), Millon(1964), Córdova(1974), CTM(1986) 등을 참조할 것.

며, 석유기업들이 법정의 명령을 거부하자 석유회사들 역시 국유화하였다. 이러한 진보적 동맹은 권력의 재생산을 위하여 1937년 12월 PRM(Partido de la Revolución Mexicana)을 결성하여 PNR을 대체하였으며, PRM은 대중전선 형태의 정당으로서 노동, 농민, 군사, 대중부문 등 4개 부문으로 구성되었다. CTM은 PRM의 노동부문을 점유함으로써 국가와 노동운동의 동맹관계는 제도화되었으며, 이러한 집권정당을 통한 동맹관계는 노동운동의 성격과 동맹관계의 내용의 변천에도 불구하고 오늘날까지 지속되고 있다.

CTM에서는 공산주의자들을 포함한 좌파세력과 '신꼬 로비토스(cinco lobitos)'라고 불리는 보수파 세력이 대립하고 있었으나, 까르데나스 시기에는 위원장인 롬바르도(Lombardo Toledano)를 중심으로 한 좌파세력이 CTM을 주도하고 있었다. 하지만 1940년 까마초(Camacho)가 대통령에 오른 뒤 위원장은 롬바르도에서 벨라스케스(Fidel Velazquez)로 교체되었고, 이로부터 신꼬 로비토스의 보수파들이 지배하게 되었고 CTM은 꾸준히 보수화의 길을 걷게 되었다.<sup>9)</sup> 보수파들에 의하여 지배되고 있던 CTM은 2차 세계대전 중에는 산업평화의 유지를 위한 협약을 체결하였으며 전쟁이 끝난 다음에도 자본가 협회와 다시 새로운 산업평화 협약을 체결하였다. 좌파노조들은 이러한 자본계급과의 협약에 반대하였으며 벨라스케스에 대항하여 고메스(Gomez Z)를 위원장 후보로 내세워 대항하였으나 실패하자 탈퇴하여 1947년에 CUT(Confederación Unica de Trabajadores)를 결성하였다. CUT의 핵심세력은 철도, 광산, 석유, 전기와 같은 산별 노조들이었으며, 롬바르도가 같은 해 Partido Popular를 결성하여 이들 자주 노조들을 PRI(Partido Revolucionario Institucional: PRM의 개편)를 탈퇴하여 신당에 가입시키려하자 다음해 1월 롬바르도마저 CTM으로부터 축출하였다. 이렇게 CTM이 보수파에 의하여 지배되게 되면서, PRI를 통하여 국가와 동맹관계에 있는 관변노조 세력과 철도 노조 등의 산별 노조들을 중심으로 하는 자주노조 세력들의 대립구도가 정착되게 되었다. 이로부터 멕시코의 노동운동은 동맹관계에 있는 정부와 CTM은 자주노조들을 탄압하여 CTM으로 복귀시키려는 시도들과 이에 대항하여 좌파 지도부와 더불어 노조의 자주성을 사수하려는 일반 노동자들의 투쟁으로 점철되게 되었다. 정부의 자주노조들에 대한 대표적인 탄압은 1940년대 말과

9) CTM의 보수화 과정에 관하여는 Millon(1964), Spalding(1977), Yañez (1984), López(1983)를 참조할 것.

1950년대 말 두 차례에 걸쳐 수행되었다.

1948년 세계적인 냉전체제의 구축과 더불어 정부는 자주 노조 운동과 좌파 지도자들에 대한 대공세를 전개하였다. CUT가 알레망(Aleman) 정부의 반-파업 입법 시도를 포함한 반노동자적 노동정책에 반대하고 폐소의 평가절하에 따른 인플레이션 효과를 상쇄하기 위한 임금인상 투쟁을 전개한 것이 정부의 탄압의 직접적 계기가 되었으며, CTM은 시종일관 정부의 입장을 지지하였다. 정부는 CUT가 확대개편된 COOC를 해산시키고, 자주노조 운동의 중심세력인 철도노조로부터 고메스와 캄파(Campa)를 위시한 좌파지도자들을 추출 구속하였다. 한편 철도노조의 위원장에는 차로(charro)<sup>10)</sup>라는 별명을 지닌 헤수스 디아스(Jesus Díaz de Leon)가 정부에 의하여 임명되었고, 뒤이어 철도노조는 다음해 CTM에 복귀하였다.<sup>11)</sup> 이와 같은 자주노조 운동에 대한 탄압은 철도노조에 뒤이어 금속광산, 석유, 전화노조 등에서도 전개되어 1952년까지 계속되었으며, 그 결과 자주노조 운동의 핵심세력이었던 산별 노조들은 차로들에 의하여 지배되게 되었으며 CTM으로 복귀하게 되었다. 지도부가 교체된 금속광산노조도 CTM에 복귀하게 되었다. 이렇게 자주노조 운동은 분쇄되어 CTM은 대대적인 조직력 강화를 이룩하였으며 1955년에는 CGT, CROM 등과 함께 BUO(Bloque de Unidad Obrera)를 결성하여 관변노조들을 통합하여 1950년대 노동운동을 주도하게 되었다.<sup>12)</sup>

정부의 탄압에 의하여 수세에 몰렸던 산별 노조의 노동자들은 1950년대 중반부터 차로들에 저항하기 시작하였으며, 이러한 노동자들의 저항은 1958~1959년 철도노동자들의 투쟁으로 절정에 이른다. 철도노조의 헤수스 디아스의 반대파들은 1954년부터 감속태업(slow-down)을 시작하였으며, 이러한 저항은 1958년 노조지도부가 임금인상 요구에 귀를 기울이지 않자 본격적인

10) 차로(charro)는 원래 말안장을 의미하는 단어로서 노동조합 지도자들이 완충작용을 한다는 뜻에서 노동조합 지도자들을 지칭하게 되었으며, 이 때부터 정부에 의하여 조정되는 부패한 어용노조 지도자들을 의미하게 되었다.

11) 1940년대 말에 전개된 철도노조를 포함한 자주노조운동에 대한 탄압과 1950년대의 노동운동에 관하여는 Millon(1964), Schmitt(1965), Campa(1978), Shabot(1982), Padgett(1966), Everett(1967) 등을 참조할 것.

12) 한편 1952년에는 뿌에블라(Puebla)의 섬유노동조합들을 중심으로 CROC가 결성되어 CTM에 대한 적대세력으로 존재하였으며 BUO와도 대립하고 있었다. 하지만, CROC는 CTM의 영향력 강화를 경계하는 정부의 지원으로 결성되었을 뿐만 아니라 여전히 PRI 내에 위치하며 정부에 대한 철저한 복종을 보이고 있어 이전의 자주노조 운동과는 명백하게 구별되었다.

동원을 전개하였다. 일반노동자들은 별도의 자발적인 위원회를 구성하여 자신들의 생활조건을 조사하게 하였으며 그에 따라 일련의 요구조건들을 제시하였다. 요구조건이 수용되지 않자, 정부와 경영진과 노조지도부의 위협에도 불구하고 파업에 돌입하였으며 바예호(Vallejo)를 위원장으로 선출하여 새로운 노조집행부를 구성하였다. 지속된 투쟁의 결과 정부는 바예호를 포함한 새로운 집행부를 인정하게 되었고 노동자들은 요구조건의 상당부분에 대하여 성공을 거둘 수 있었다. 이러한 전투적 파업투쟁과 새로운 지도부의 선출은 철도노동자들의 성공에 힘입어 전기, 석유, 전화 등의 여타의 산별 노조들에게도 신속하게 파급되어 자주 노조 운동은 다시 세력을 구축하고 있었다. 하지만 다음해 초 정부는 바예호를 포함한 철도노조 지도자들 150여 명을 투옥하고 노조로부터 추방한 뒤 새로운 어용지도부를 구성하였으며, 이 과정에서 CTM과 BUO는 시종일관 정부의 입장을 지지하였다. 이렇게 하여 철도 등의 산별 노조들을 중심으로한 자주노조 운동은 다시 파괴되고 노동운동은 관변노조들에 의하여 주도되게 되었으나, 관변노조들은 CTM를 중심으로한 BUO 세력과 CROC이 확대발전된 CNT(Central Nacional de Trabajadores)로 양분되어 있었다. 양대 세력은 PRI의 적극적 중재에 따라 1966년 2월 CT(Congreso del Trabajo)로 통합되었으며, 이로부터 CT는 집권정당을 통하여 노동운동을 대변하게 되었고 여전히 CTM은 CT를 지배하며 노동운동의 주도권을 유지하게 되었다.<sup>13)</sup> 이러한 CTM과 CT의 주도권은 1968년 대학살 이후 등장한 에체베리아(Echeverria) 정권의 개방정책에 힘입어 자주노조 운동이 다시 부활하여 전성기를 구가하게 될 때까지 멕시코의 노동운동에 대한 절대적인 통제력을 유지하게 되었다.

이상에서 보았듯이 CTM을 중심으로한 관변노조들은 집권정당을 통하여 국가와의 동맹관계를 제도화하였으며 국가와 자본측의 지원에 힘입어 노동운동을 주도하여 왔다. 이러한 관변노조들에 대항하는 자주 노조 세력은 때로는 탄압으로 파괴되었다가 다시 일반노동자들의 투쟁과 더불어 소생하여 왔으며, 이들 자주노조들은 주로 철도, 광산, 석유, 전기 등 산별 노조들에 의하여 주도되었다. 이와 같이 국가와 동맹관계에 있는 관변노조들과 산별 노

13) 1958~1959년 노동자 투쟁과 CT의 결성에 이르는 부분에 관하여는 Schmitt (1965), Stevens(1985), Spalding(1977), Zazueta de la Pena(1981) 등을 참조할 것.



조를 중심으로한 자주노조들의 대립구도가 멕시코 노동운동조직의 역사를 관찰하여 온 것이다. 이러한 이중구조는 1970년대부터 내용과 주체에 있어 일정한 정도의 변화를 보이고 있으나 기본적인 틀은 그대로 유지되고 있다.

### III. 노동운동 게임 룰의 이중구조 형성

멕시코 노동운동은 조직에 있어서 양극화되어 있을 뿐만 아니라, 관변노조들과 자주노조들은 서로 다른 전략에 입각하여 대조적인 게임 룰을 수행하고 있다. 관변노조들은 제도성 게임(institutionalized game)을 수행하는 반면, 자주노조들은 전투성 게임(militancy game)을 수행한다는 점에서 현격한 대조를 이루고 있다.

#### 1. 노동통제 메커니즘 확립

노동통제 메커니즘이 구체화되고 노사관계의 제도적 장치들이 마련된 것은 노동법규의 제정 준비가 된 다음 가능하게 되었다. 혁명전쟁에서 승리한 부르주아 군대는 정부의 수립과 더불어 1917년 헌법을 제정하여 노동자와 노동조합에 대한 보호와 통제를 가능하게 하였다. 헌법 규정에 따라 1927년 노동법정(juntas de conciliación y arbitraje)이 설립되었으나, 1931년 연방노동법이 제정된 다음 비로소 노동법정이 본격적으로 작동하기 시작하였다. 노동법에 따른 노동자와 노동조합에 대한 보호와 통제는 주로 노동법정을 통하여 수행되도록 만들어져, 노동법정은 법적 지원을 받는 노동통제의 핵심적 메커니즘으로 작용하게 되었다.

노동법정과 더불어 노동통제의 또다른 메커니즘으로 기능하는 것은 노동법규에 따라 가동되는 것이 아닌 정치적 제도로서 설립된 집권정당이었다. 1937년 까르데나스에 의하여 집권정당이 대중전선 유형의 정당인 PRM(이후 PRI로 개칭됨)으로 재편 설립되면서, 집권정당이 노동통제의 기능을 수행하게 되었다. 집권정당은 노동부문을 포함한 4개 부문으로 구성되고 관변노조의 연합체가 공식적으로 집권정당의 노동부문으로 지명됨으로써 정부는 집권정

당을 통하여 노동운동을 통제할 수 있게 되었다. 이렇게 집권정당의 내적 역학에 따라 국가와 노동조합과의 관계가 규정되고 집권정당의 운용으로 국가와 노동조합의 동맹관계가 재생산되게 되었다.

이러한 노동통제 메커니즘의 제도화는 30년대에 확립되었으나, 이들 노동통제 메커니즘들이 어떤 역할을 수행하는가는 이후의 정부의 성격과 노동운동과의 역학관계에 의하여 부단히 재규정되어 왔다.

## 2. 노동법정에 의한 노동통제

노동법정은 연방 수준과 주 단위로 설립되는 바 동일한 비율의 노동측 대표, 자본측 대표, 정부측 대표로 구성되며, 노동법의 규정에 따라 노동법정은 노동조합에 대한 통제 수단들을 행사하여 노동통제를 수행할 수 있다. 이러한 통제 수단들은 크게 노동조합 존립에 관한 부분과 파업 합법성 판정 부문으로 나누어질 수 있다.

노동조합 존립과 관련하여 노동법정은 단계적으로 행사할 수 있는 통제수단을 지니고 있으며, 그것은 노동조합 승인, 대표권 투표(recuento), 클로스드 샷 규정(clausula exclusión), 해고의 제약 등이다.<sup>14)</sup>

노동조합이 결성되면 노동복지부(Secretaría del Trabajo y Previsión Social) 혹은 노동법정에 등록하여야 한다. 노동 당국은 해당 노조가 법적 요건을 구비하였는지를 심사하여 노조의 등록을 접수하거나 거부할 수 있다. 노동 당국에 의한 노동조합의 승인이 기계적인 절차가 아니라 노동 당국의 자의성이 개입할 여지가 있는 것은 복수노조가 인정되지 않아서 해당 작업장 혹은 산업에 하나 이상의 노조를 인정하지 않는다는 점이다. 노동 당국은 관변노조

14) 노동조합의 존립과 관련한 노동법정의 기능에 관하여는 Grayson(1990: 135~137), La Botz(1992: 44~47), Franco(1991: 111~114), Middlebrook(1991)을 참조할 것. 특정 부분의 노동법규의 적용은 두 부문으로 구분되어 차별적으로 적용되고 있다. 사적 부문의 기업들을 중심으로 하여 주정부의 관할권하에 있는 A 부문과 공공부문의 기업들을 중심으로 하여 연방정부의 관할권하에 있는 B 부문으로 구분된다. A 부문의 경우 노동법정이 노동조합 승인과 파업의 합법성 판정의 권한을 지니고 있는데 반하여, B 부문의 경우 노동조합 승인의 권한은 노동복지부가 지니며 파업의 합법성 판정의 권한은 노동법정이 지니며, 노동법정의 규제를 받는 경우에도, A 부문의 경우에는 주 단위의 노동법정의 통제를 받는 반면 B 부문은 연방 수준의 노동법정의 통제를 받는다.

의 경우 신속하게 노동조합을 승인하나 자주노조의 경우 노조설립 신고를 거부하거나 등록과정을 지연시킬 수 있다. 또한 노동조합은 결성 후에도 정기적으로 노조의 활동과 집행부의 변천을 신고해야 하며, 이에 대한 심사에서 노동 당국은 자주노조의 경우 노동조합 승인을 철회할 수 있다.

노동법은 하나의 작업장 혹은 산업에 하나의 노조만을 인정하며 하나의 교섭단체만을 인정한다. 따라서, 어용집행부에 저항하여 반대파가 별도의 집행부를 구성하였거나 자주노조 집행부에 대항하여 기업측의 지원을 받아 어용노조가 결성되어 노동조합이 분열되어 있을 경우, 노동 당국은 어느 지도부가 다수의 노동자를 장악하고 있는가를 판정하기 위하여 대표권 투표를 실시할 수 있다. 대표권 투표를 타당한 논리에 근거한 듯이 보이나, 대표권 투표는 흔히 기업측과 어용노조측이 결탁하여 폭력배를 동원하고 해고 위협과 더불어 비밀투표를 방해하며, 이러한 기업측과 어용노조측의 부정이 노동 당국의 목인 혹은 협조 하에 수행될 수 있다.

클로스트드샷 규정에 따라, 해당 사업장의 단체협약이 적용되는 모든 노동자들은 합법성이 인정된 노동조합에 소속하여야 한다. 따라서 노동자들은 해당 노동조합에의 가입이 강제되며, 노동조합에 소속되어 있지 않을 경우 기업측은 해당 노동자들을 해고할 수 있다. 이러한 규정은 악용될 소지가 있어, 해당 노동조합이 반대파들을 노동조합으로부터 추방할 경우 이들은 자본가들에 의하여 해고될 수 있는 위협에 처할 수 있다. 이러한 클로스트드샷 규정은 관변노조들에 의하여 자주 악용되어, 관변노조 지도부가 기업측과 결탁하여 노조 자주화나 민주화를 추진하는 반대파 노동자들을 노동조합에서 제명하고 기업측은 재빨리 이들을 해고하는 방식으로 반대파를 탄압할 수 있다.

헌법 123조는 정당한 이유 없는 해고의 경우 노동자는 복직하거나 3개월 치의 임금을 취득한 후 해고를 수용할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 연방노동법은 이를 수정하여 노동자를 복직시키거나 3개월 치의 임금을 지불하고 해고하는가는 고용주의 권리로 규정하였다. 따라서 고용주들은 노조활동가를 합법적으로 제거할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라, 직장 폐쇄는 노동법정의 승인을 받은 다음 노동자들에게 해산 수당을 지급하게 되어 있는데, 자본측은 이 규정을 악용하여 노동법정의 승인을 받아서 기업을 일시적으로 폐쇄한 다음 노동자들에게 해산 수당을 지급한 뒤 조업을 재개하기도 함으로써, 문제를 일으키는 노동자들을 제거할 수 있으며 이러한 자본측의 행위는 어용

노조의 목인 혹은 협조하에 이루어질 수 있다.

노동 당국은 노동조합의 존립을 통제할 뿐만 아니라 파업이 발발할 경우 파업의 합법성을 판정함으로써 노동통제를 수행할 수 있다. 파업이 합법성의 판정을 받기 위하여는 파업의 목적, 파업의 주체, 파업의 대상, 파업의 절차에 있어 규정을 준수하여야 한다.<sup>15)</sup>

첫째, 파업의 목적은 “생산요소들 간의 형평을 추구하고 노동의 권리와 자본의 권리 사이의 조화를 추구하는 것”이라야 한다고 추상적으로 정의되어 있다. 이렇게 추상적으로 정의된 파업의 합법적 목적은 노자간의 세력 균형의 추구, 신규 협약 체결의 추진, 기존의 단체협약의 시행 등과 관련된 파업을 지칭한다. 둘째, 파업의 주체는 노동자 집합체로서 다수의 노동자들이 파업의 주체가 되어야 하며 다수의 노동자들에 의하지 않은 파업은 합법성을 지닐 수 없다. 셋째, 파업의 대상은 자본측이어야 한다. 따라서 노동 당국이나 노동조합 집행부는 파업의 대상이 될 수 없으므로, 노동조합의 승인이나 어용노조 집행부의 퇴진이나 노동 당국의 부당한 법집행은 파업의 대상이 될 수 없다. 넷째, 파업의 목적, 주체, 대상에 있어 합법적 요건을 갖춘 파업이라도 합법적 절차를 준수해야 비로소 합법적 파업으로 판정 받을 수 있다. 파업은 6일 이전에 노동법정에 신고하는 동시에 기업측에 통고되어야 한다. 노동법정은 조정(conciliación)을 시도하고, 실패할 경우 노자 양측 중 한편의 요청이라도 있으면 중재(arbitraje)를 할 수 있다. 조정이 실패하고 중재 요청이 없거나 실패할 경우 노동조합은 비로소 파업에 돌입할 수 있다. 단, 파업을 신고한 이후 파업에 돌입하기 이전에 투표로서 다수의 노동자의 지지를 획득하여야 한다.

노동조합이 합법적 요건들을 구비하고 합법적 절차를 거쳐서 파업에 돌입하였더라도 파업의 합법성에 대한 판정은 노동법정에 의하여 내려진다. 파업의 판정은 불법과 합법 이외에도 불법은 아니나 “존재 없음”(inexistente)을 포함하여 세 종류로 나누어진다. 파업 노동자들이 폭력을 행사하거나 기타의 법규를 위반할 경우, 노동법정은 불법의 판정을 내릴 수 있다. 파업이 다수의 노동자들의 지지를 획득하지 못하였거나, 합법적 목적을 벗어나거나, 대상이

15) 파업과 관련한 법규정과 시행에 관하여는 La Botz(1992: 49~57), Franco(1991: 111~112), Grayson(1990: 135~137), Everett(1967: 71~73), Schlaghech(1977) 등을 참조할 것.

적절하지 못하거나, 파업 돌입 이전에 법정 소요기간을 경과하지 않았을 경우 법적 기초를 지니지 못하므로 “존재 없음”의 판정을 받을 수 있다. 따라서 파업이 합법의 판정을 받기 위하여는 파업의 요건과 절차를 준수하였을 뿐만 아니라 어떤 법적 저촉도 없어야 한다.

노동법정에 의한 파업의 합법성 판정이 파업 노동자들과 자본측에 미치는 영향은 매우 크다. 파업이 불법의 판정을 받았을 경우, 자본측은 기존의 단체 협약을 즉각적으로 파기시킬 수 있으며 파업 노동자들을 해고하고 신규 채용을 실시할 수 있다. 파업이 “존재 없음”의 판정을 받을 경우, 파업 노동자들은 48시간 이내에 작업에 복귀하여야 하며, 이를 시행하지 않을 경우 불법의 판정을 받을 수 있다. 반면, 파업이 합법의 판정을 받았을 경우, 자본측은 파업기간의 임금을 전액 파업 노동자들에게 지급하여야 한다.

파업이 합법의 판정을 받을 경우 자본측은 생산 중단으로 인한 시장에서의 손실 뿐만 아니라 파업기간중의 임금도 지불해야 하는 이중의 비용을 지불해야 한다. 따라서 파업이 합법의 판정을 받을 가능성이 높은 경우 자본측은 노동법정의 조정이나 중재를 적극적으로 수용할 뿐만 아니라 파업 신고 이전에 노동조합과의 타협에 매우 적극적이다. 이때 자본측이 파업의 합법 판정 개연성을 판단하는 기준은 파업의 요건과 절차가 아니라 해당 노동조합의 성격이며, 이는 해당 법규에는 추상적인 부분들이 많아서 노동법정의 자의성이 개입할 여지가 많기 때문이다. 파업 주체인 노동조합이 집권정당의 노동부문에 소속되어 국가와의 동맹관계에 있는 관변노조일 경우, 자본측은 해당 노동조합과의 협상에 적극적이다. 반면, 파업주체가 국가와의 동맹관계에 있지 않은 자주노조일 경우 불법의 판정을 받을 가능성이 높을 뿐만 아니라 노동법정에 의한 합법 여부의 판정이 수주일 혹은 수개월로 지체되어 노동조합측의 파업 지속에 상당한 부담을 안겨주는 것이 보통이어서 자본측으로서는 노동조합과의 협상에 매우 소극적이다.

이와 같이 노동조합의 존재 승인과 파업의 합법 여부의 판정에 있어 노동법정은 공정성을 잃고 매우 편파적이다. 집권정당의 노동부문에 소속되어 정부에 대한 충성에 적극적인 관변노조의 경우 노동법정으로부터 유리한 판정을 기대할 수 있는 반면, 정부에 대한 예측적 관계를 거부하는 자주노조의 경우 노동법정으로부터 유리한 판정을 기대할 수가 없다. 관변노조는 노동법정으로부터 유리한 판정을 받을 뿐만 아니라 집권정당과 정부가 필요할 경우

자본측에 압력을 행사하므로, 자본측과의 협상에서 유리한 입장에 설 수 있다. 반면, 자주노조는 노동법정으로부터 불리한 판정을 받고 정부의 보호를 받지 못하므로, 자본측과의 협상에서 힘의 열세에 놓여 있게 된다.

### 3. 관변노조와 제도성 게임

관변노조는 집권정당 PRI의 노동부문을 구성함으로써 정부와의 구조화된 동맹관계를 유지하게 되며, 이러한 정부와 관변노조의 동맹관계는 호혜적 상호교환을 본질로 함으로써 재생산되고 있다.<sup>16)</sup>

관변노조가 정부와의 동맹관계로부터 얻는 것은 무엇보다도 노동운동 내 헤게모니의 장악과 자본측에 대한 교섭력의 증진이다. 첫째, 관변노조는 전국적 수준에서나 작업장 수준에서 헤게모니를 장악할 수 있다. 작업장 수준에서 CTM노조와 같은 관변노조에 대하여 반대파가 투쟁을 전개할 때나, 전국적 수준에서 CTM과 같은 관변노조의 총연맹이나 CT와 같은 관변노조 연맹의 연합체가 자주노조 세력들의 도전을 받을 때, 정부는 물리적 강제력이나 노동법정과 같은 법적 제도장치들을 이용하여 반대파 자주노조 세력을 분쇄함으로써 관변노조 세력의 헤게모니를 도와준다. 정부가 CTM 세력이 작업장 내에서 소수파일지라도 다수파 대신 노동조합 승인을 주는 경우나, 1949년 UGOCM(Unión General de Obreros y Campesinos de México)에 대하여 법적 승인을 주지 않았고, 1948년과 1958년 철도노조에 대하여 자주노조 집행부를 제거함으로써 관변노조 세력이 지배할 수 있게 해준 것은 좋은 예이다. 둘째, 관변노조는 정부의 직접적 혹은 간접적 영향력 행사에 힘입어 자본측에 대하여 강한 교섭력을 지닐 수 있다. 정부는 자본측에 대하여 법규정을 엄격하게 적용하거나<sup>17)</sup> 조세 무기를 이용하여 자본측을 압박함으로써 대립관계에 있는 관변노조의 교섭력을 강화시켜 준다. 뿐만 아니라 노동부와 노동

16) 정부와 관변노조 사이의 동맹관계의 내용에 관하여는 La Botz(1992: 47~58), Grayson(1990: 130~140), Middlebrook(1991b: 8~12; 1989: 291), Whitehead(1991)을 참조할 것.

17) La Botz(1992: 56~57)에 따르면, 자본측이 자주 위반하는 법규정들은 주로 유급휴가, 크리스마스 보너스, 이윤배당의 공유 등이라고 한다. 자본측은 이러한 상습적 법규정 위반 뿐만 아니라 문제의 소지가 있는 노동자들에 대하여 해고의 무기를 자주 사용하고 있어, 정부가 법규정들을 엄격하게 적용할 경우 자본측은 심각한 문제에 직면할 수 있는 것이다.

법정의 관변노조에 대한 비호는 자본측으로 하여금 관변노조와의 대립에 높은 비용을 지불하게 함으로써 관변노조와의 충돌을 회피하게 한다. 이러한 혜택 이외에도, 관변노조는 정부와의 동맹관계를 통하여 재정지원을 받아서 저조한 맴비납부율로 인한 재정적 어려움을 해소할 수 있고,<sup>18)</sup> 관변노조 지도자들이 정부의 요직들에 임명되어 개인적 출세 뿐만 아니라 자본측에 대한 위세의 시위로 활용할 수도 있으며, 주택이나 의료 서비스와 같은 정부의 노동자들에 대한 지원을 관변노조를 포함함으로써 노동자들에게 물질적 도움을 줄 수 있는 이점을 누리기도 한다.

관변노조는 정부로부터 노동운동의 헤게모니 장악과 자본측에 대한 교섭력 강화의 혜택을 입는 대신, 정부에 대한 절대적 지지와 노동자들에 대한 통제를 대가로 지불한다. 첫째, 관변노조는 선거 시기에는 PRI 후보자들에 대한 노동자들의 지지를 동원하고, 정권의 위기시에 정부에 대한 절대적 지지를 표명한다. 이는 2차 대전 기간 동안 CTM이 노동측 요구와 파업을 자제하고 산업평화를 유지하기로 한 연대 협약을 체결한 경우나, 1968년 대규모 학생과 도시 주민들의 시위로 정권의 정당성이 위기에 처하였을 때에도 CTM이 정부의 입장을 전폭적으로 지지한 경우나, CTM이 자신들이 지지하는 인물 대신에 반노동자적인 기술관료 출신이 대통령 후보로 지명되었다더라도 대통령 선거에서 어김없이 집권당 후보를 지원한 예에서 잘 나타난다. 둘째, 관변노조는 어떠한 경우에도 정부의 정책을 지지하고 노동자들의 불만과 요구조건들을 억압하고 파업을 자제함으로써 노동통제를 통하여 정부의 경제정책에 기여한다. CTM은 실질임금의 하락에도 불구하고 산업평화를 위한 연대 협약을 체결하고 파업 억제와 같은 반노동자적 법개정이 추구될 때에도 정부의 정책에 반기를 들지 않고 도리어 노동자들의 불만과 요구조건을 억압하고 파업을 자제한다. 이와 같이 관변노조는 정부와의 동맹관계를 통하여 노동조합의 자주성과 민주성을 상실하게 되는 것이다.

앞에서 본 바와 같이, 관변노조는 정부와의 동맹관계를 통하여 노동운동의 헤게모니를 장악하고 자본측에 대하여 강한 교섭력을 지니게 된다. 관변노조는 노동부와 노동법정의 비호를 받기 때문에 자본측은 협상을 통하여 문제를

18) Grayson(1990: 132~134)에 따르면, 1950~1965년 사이 맴비납부율은 평균 7~10% 수준에 머물렀으며, CTM의 경우 정부로부터 재정지원을 받을 뿐만 아니라 본부의 임원들이 PRI로부터 급여를 지급받는 경우도 많다고 한다.

해결하고자 하며, 관변노조는 협상을 통하여 해소되지 않는 문제는 집권정당과 정부의 압력에 힘입거나 노동법정을 통하여 해결하고자 한다. 이와 같이 관변노조는 자신의 목적과 요구조건을 실현하기 위하여 제도적 장치들을 활용하며 이것이 제도성 게임 전략이다. 이러한 제도성 게임의 성패를 좌우하는 것은 관변노조와 정부와의 동맹관계이지 노동자들의 동원이 아니다. 따라서 관변노조는 일반 노동자들의 요구조건과 동원을 억압하여 산업평화를 훼손시키지 않으려 하고 그럼으로써 관변노조의 지도부는 일반 노동자들로부터 괴리되어, 관변노조는 자주성 뿐만 아니라 민주성도 상실하게 되는 것이다.

#### 4. 자주노조와 전투성 게임

관변노조는 PRI를 통한 정부와의 동맹관계로 인하여 자주성을 상실하여 정부의 반노동자적 정책도 수용해야 하며, 정부와 PRI와 자본측과의 협상을 통하여 문제를 해결하고자 하므로 지도부는 부패하게 되고, 일반 노동자들로부터 괴리되어 노동자들의 지도부에 대한 불만은 팽배하게 된다. 이러한 관변노조의 자주성의 상실, 지도부의 부패, 노동조합의 비민주성, 노동자들의 불만으로 인하여 관변노조를 거부하는 움직임은 많은 희생을 치러야 함에도 불구하고 끊임없이 시도되고 있는 것이다.

자주노조는 노동조합의 자주성, 지도부의 노동자들에 대한 호응성(accountability)<sup>19)</sup>으로 인하여 일반노동자들의 지지를 받는 반면, 정부와의 동맹관계의 거부로 인한 불이익을 받게 된다. 자주노조의 경우 관변노조 세력에 대한 정부의 전폭적인 지원으로 인하여 노동운동의 헤게모니를 장악하기 어렵고, 노조 설립신고, 대표권 투표나 클로스트샷 규정으로 인하여 노동조합의 존립

19) 호응성이란 “불러서 대답한다”는 말로서, 노동자들이 부르면 노동조합은 그에 응답한다는 뜻이다. 호응성을 구성하는 두 가지 요소는 노동자 이익대변과 노동조합 민주주의이다. 노동조합은 노동자들의 불만과 이해관계를 헤아려 그를 대변하여야 한다. 또한 노동조합은 내부 민주주의를 유지함으로써 노동자들이 노동조합 활동에 참여하고 노동조합의 운영 방향을 결정하여야 한다. 노동조합의 대규모화로 인하여 직접 민주주의가 어려운 경우 간접 민주주의를 실행하되, 노동자들의 의견을 수렴하는 제도적 장치가 있어야 하며 이러한 제도적 장치를 통하여 노동자들의 반응이 피드백되어 노동조합의 방향이 교정될 수 있어야 한다. 이러한 노동조합 호응성의 메커니즘으로서서는 작업반 단위의 노동조합 모임 운영을 들 수 있다. 노동조합 호응성에 대한 자세한 논의는 조돈문(1994)을 참조할 것.



자체가 늘 위협에 처해 있다. 또한 자주노조가 정부의 지원도 받지 못하고 노동법정에 의하여 파업의 합법성 판정이 지연될 뿐만 아니라 파업의 합법성 판정을 받기 어려우므로 자본측은 자주노조 세력과는 협상할 필요성을 느끼지 못한다. 따라서 자주노조의 경우 제도적 장치들을 통하여 요구조건을 실현시킬 수는 없으므로 파업을 통하여 생산에 타격을 주는 이외의 방법이 없다. 자주노조가 목적과 요구조건을 실현시킬 수 있는 유일한 수단이 파업을 통한 노동자들의 동원이므로, 자주노조의 성패는 노동자들의 참여에 달려 있다. 따라서 자주노조는 노동자들에 대한 호응성을 유지하여 노동자들로 하여금 노동조합의 활동에 적극 참여하고 노동조합에 대한 결속력을 강화하여야 한다.

## 5. 게임 룰의 이중구조

관변노조와 자주노조의 대조적인 전략으로 인하여 두개의 상반된 게임 룰이 병존하게 되었다. 관변노조와 자주노조의 노동조합의 특성과 전략의 대조는 <표 1>에 자세하게 정리되어 있어 생략하기로 하고, 게임 룰의 이중구조가 가장 자명하게 나타나는 파업에 관한 통계치들만을 간략하게 논의하기로 하겠다. 하지만 멕시코 정부에 의하여 발표되는 파업 통계치들은 산출 기준에서 일관성을 잃고 있을 뿐만 아니라 노동조합 유형별로 통계치를 재구성하는 것은 불가능하며 산업별로 분류된 통계치도 산발적으로 발표되어 있을 뿐이다. 따라서 산업별로 파업관련 통계치를 집계할 수 있는 연도들에 한정하여 분석함으로써 간접적으로 추론하는 이외의 방법을 없다. 섬유산업의 노동조합들은 주로 CTM이나 CROM에 소속되어 있어 관변노조가 지배하고 있는데 반하여, 철도산업은 전통적으로 자주노조의 주도적 역할을 수행하여 왔으므로, 섬유산업을 철도산업이나 철도산업을 포함하는 수송산업부문과 비교하여 보고자 한다.

첫째, 1943~1944년 2년 동안 노동법정에 신고된 노사분규들 가운데 파업에 돌입하지 않고 해결된 분규의 비율은 섬유산업의 경우 97.8%인데 반하여 철도산업을 포함한 수송부문의 경우 69.9%에 불과하다(Anuario Estadístico 1943~1945: 444~9). 이와 같이 섬유산업의 경우 거의 모든 노사분규들이 파업 투쟁에 의하지 않고 해결되는데 반하여 수송부문의 경우 노사간의 자발적

협상으로 해결되는 비율이 낮은 것은 철도산업 노조와 같은 자주노조의 경우 파업에 돌입하더라도 파업의 합법성 판정의 개연성이 낮으므로 자본측이 파업을 두려워하지 않아서 자발적 협상에 소극적인 탓으로 해석될 수 있다.

둘째, 1968~1969년 2년 동안 노동법정에 접수된 파업신고들 가운데 실제로 파업에 돌입한 비율은 섬유산업의 경우 2.5%인데 반하여 철도산업을 포함한 수송부문의 경우 5.1%이다(Anuario Estadístico 1968~1969: 321~4). 이처럼 수송부문의 경우 파업 전환 비율이 높은 것은 관변노조의 경우 파업에 돌입할 의향 없이 파업신고를 접수하는 경우가 많고 자본측이 조정과 중재에 적극적인 때문으로 볼 수 있다.

셋째, 1955년과 1963년 사이 9년 동안 단위 파업 당 평균 파업기간을 보면, 섬유산업의 경우 56.6일인데 비하여 철도 산업의 경우 2.0일에 불과하다(Everett, 1967: 111). 이는 철도산업이 지닌 잠재적 파괴력을 고려하더라도 섬유산업 노조들이 철도산업 노조들에 비하여 장기간의 파업을 감당할 역량이 있음을 나타낸다. 섬유산업 노동자들이 파업 합법성 판정에 대한 자신감이 높기 때문에 장기간 파업을 지속할 수 있는데 반하여 파업의 불법성 판정 가능성이 높은 철도노동자들은 그렇지 못한 때문으로 해석될 수 있다.

이와 같이 자주노조와 관변노조는 파업과 관련하여 서로 다른 전략을 채택하고 있으며, 자본측도 자주노조와 관변노조에 대하여 차별적인 대응을 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 대조적인 게임 룰은 노동운동 조직의 이중구조와 상응하여 형성되었으며 꾸준히 재생산되고 있는 것이다.

#### IV. 1970년대 자주노조 운동의 부활

멕시코 노동운동의 이중구조는 1970년대에도 노동운동 조직과 게임 룰 양 측면 모두에서 재생산되었다. 70년대에 새로운 현상은 정치적 개방의 시기를 맞아 이중구조의 내용에 있어 일정한 변화가 있었다는 점이다. 새로운 변화란 1950~1960년대에 침체되었던 자주노조 운동이 정치적 개방에 힘입어 다시 활성화되었으며 관변노조 운동이 상대적 침체를 맞게 되었다는 점과 자주노조 운동의 내용에 있어 전통적 자주노조 운동과 차별성을 지닌 새로운 유형의 자주노조 운동이 등장하여 자주노조 운동이 다양화되었다는 점이다.

## 1. 에체베리아 정권과 정치적 개방정책

1968년 학생들과 도시주민들에 의한 대규모 동원과 그에 대한 유혈 탄압으로 인하여 PRI 정권은 정당성의 위기를 맞게 되었다. 멕시코 혁명에서 독재정권에 대항하여 대중들의 편에 서서 혁명전쟁을 성공시켰다는 점에서 정당성의 뿌리를 두던 PRI 정권이 대중들에 대학살을 안겨 주었다는 사실은 정권의 대중성 뿐만 아니라 멕시코 혁명에서의 역할까지도 의심케하였다. 좌파들에 의하여 제기되었던 새로운 멕시코 혁명의 해석에 따르면 PRI의 원조인 부르주아 군대는 사회혁명을 지향하던 농민혁명군을 진압하여 멕시코 혁명을 정치혁명에 제한함으로써 사회혁명을 저해하였다는 것이다. 이러한 해석에 따르면 PRI 정권이 민중을 탄압한다는 것이 전혀 이상할 바 없으나, 정권의 정당성은 위기에 처하게 되었다. 이러한 정권의 위기에 등장한 것이 진보적 성향의 에체베리아(Echeverria) 정권이었다.<sup>20)</sup>

에체베리아 정권은 정치적 개방의 정책을 펼침으로써 좌파의 정치적 활동이 허용되어 좌파정당의 합법적 결성이 가능하게 되었고 도시주민운동이 활성화되었다. 또한 에체베리아 정권은 친노동자적 정책을 펼쳐서 당시의 경기침체에 따른 사회복지 기능의 축소와 높은 물의 인플레이션에도 불구하고 노동자들의 실질임금의 하락을 막았다. <표 2>에서 보듯이, 연평균 인플레이션율은 13%에 달하였으나, 에체베리아 정권의 마지막 해인 1976년에는 실질임금이 최고 수준에 도달하였던 바, 이는 수차의 긴급(emergency) 임금인상을 통하여 가능하였던 것이다.

노동운동 조직에 대하여도 에체베리아 정권은 정치적 개방과 친노동자적 성격의 정책을 펼침으로써 CTM이나 CT와 같은 관변노조 연합체들은 더이상 특전을 누릴 수 없게 되었다. CTM과 CT의 반대에도 불구하고 전개된 에체베리아 정권의 정치적 개방은 CTM과 CT의 밖에서 결성되는 노조들에 대하여 탄압을 하기는커녕 도리어 지원하였다. 이는 철강산업의 산별 노조(SNTIHIA)와 자동차 산업에 기반을 둔 UOI(Unidad Obrera Independiente)에 대하여 합법적 지위를 인정한 것과 전기산업에서 CTM 소속노조에 반발하는 자주노조

20) 에체베리아 정권의 정치적 개방정책과 노동정책에 대하여는 Méndez y otros (1990: 34~43), Durand Ponte(1991: 92-7), de la Garza(1991a: 158~170), Carr(1991: 135~136), Pérez Arce (1990: 109~112)를 참조할 것.

세력이 결성한 STERM이 CT로부터 축출되었지만 지지를 보낸 것에서 잘 알 수 있다. 이리하여 관변노조와 정부 사이의 동맹관계는 일시적이거나 퇴색하게 되었고, 그 결과 관변노조는 수세에 몰리게 되고 자주노조 운동이 활성화되어 노동운동의 헤게모니를 장악하게 된 것이다. 에체베리아 정권의 말기에 가면 관변노조와의 동맹관계가 재구축되기 시작하고 뒤이은 포르띠요(Portillo) 정권에서는 다시 전통적인 정부와 관변노조와의 동맹관계가 제 모습으로 복귀하게 되어 1980년대에 가면 관변노조가 헤게모니를 회복하게 되지만, 70년대에는 에체베리아 정권의 정치적 개방 정책 덕분에 자주노조 운동이 헤게모니를 탈환할 수 있었던 것이다.

## 2. 자주노조 운동의 부활과 관변노조의 쇠퇴

CTM과 CT는 정치적 개방정책에 저항하여 왔으며, 그 이유는 정치적 개방이 좌파 정당의 활성화를 가져오고, 좌파 세력들이 노동운동에 개입하여 관변노조 지도부에 불만이 많은 일반노동자들을 지원하여 관변노조의 존립에 위협이 될 뿐만 아니라, 선거의 중요성이 증대되어 집권 정당 내에서의 타협보다는 일반 시민들에 대한 접근이 더 중요하게 된다는 것이었다. 실제로 에체베리아 정권의 정치적 개방은 자주노조 운동의 부활을 가져왔으며, 자주노조 운동의 부활은 관변노조 차로 지도부에 대한 일반 노동자들의 저항으로 시작되었다.

데 라 가르사(de la Garza, 1991a: 160~3)에 따르면, 에체베리아 정권하의 파업의 증가율은 민주노조의 증가율을 반영한다고 하며, 전체 파업들 가운데 관변노조 지도부에 대한 파업의 비율은 1970년에는 14%였으나 1975년에는 53%로 급증하여 민주노조의 급격한 세력확장을 보여준다고 한다. 한 심층조사 연구에 따르면 (Pérez Arce, 1990: 112), 1974년의 경우 조사대상인 189개 노사분규들 가운데 임금관련 요구는 126건이었으며 정치적 요구는 63건이었고, 1975년의 경우 분석대상인 350건의 노사분규들 가운데 임금관련 요구는 234건이었으며 정치적 요구는 116건이었다고 한다. 정치적 요구란 노조 지도부의 부패 척결, 노조활동의 민주화와 일반노동자의 참여의 증대, 노동과정에 대한 노동자들의 통제 등을 핵심으로 한다는 점에서 당시 노사분규의 1/3 정도가 노조 민주화 투쟁이었다고 할 수 있다(Carr, 1991: 136~8; Pérez Arce, 1990: 112).

1970년대 노조 민주화 투쟁이 전개된 것은 주로 3부문으로 정리될 수 있다(Pérez Arce, 1990: 109~110; de la Garza, 1991a: 160~174). 첫 번째 부문은 전통적인 대규모 산별 노조에서의 민주화 투쟁으로서, 대표적인 예가 전기노조에서의 TD(Tendencia Democrática)를 위시하여, 철도, 석유, 전화 산업 등에서의 노동자들의 투쟁 등이다. 두 번째 부문은 현대적 성장산업에서의 민주노조 운동으로서 Spicer, Nissan, VW, DINA 등과 같이 자동차, 철강, 금속 산업 등의 대규모 공장들을 중심으로한 민주노조들의 투쟁으로서 이들의 대표적인 연합체로서 UOI를 꼽을 수 있다. 세 번째 부문은 소규모 공장들에서 어용노조 지도부에 저항하는 민주화 투쟁이다.

당시 경기침체로 인한 사회복지의 삭감과 높은 인플레이션율과 실업률의 증대로 인한 노동자들의 생활수준의 정체 혹은 악화는 대다수 노동자들의 실질임금의 정체는 대다수 노동자들의 불만을 증대시켰다. 이러한 노동자들의 불만은 노조 민주화 투쟁과 더불어 CTM과 CT에 소속한 관변노조들이 수세에 몰리게 하였으며, 노동운동의 헤게모니는 자주노조 세력들에게 주어지게 되었다. 이러한 자주노조 운동은 전통적 자주노조 운동의 맥을 잇는 전기산업 부문의 TD와 자동차 산업과 금속산업에 기반한 UOI를 양 축으로 전개되었으며, 이 둘은 상당한 차별성을 보이는 상이한 유형의 자주노조 조직이었다.

### 3. TD와 전통적 자주노조 운동

#### (1) 자주노조의 부활

70년대로 접어들면서 전통적인 자주노조 운동의 근거지였던 산업부문들을 중심으로 침체되었던 민주노조 운동이 다시 재개되었다. 철도산업의 경우 1971년 전통적 자주노조 운동의 지도자였던 캄파와 바예호가 출옥하자 철도노조 내의 민주화 운동이 활기를 찾게 되었고 같은 해 철도노조의 36개 지부들 가운데 29개 지부의 대표들이 집회를 갖고 MSF(Movimiento Sindical Ferrocarrilero)를 결성하였다.<sup>21)</sup>

MSF는 여타 산업의 민주노조 세력들과 함께 연대하여 투쟁을 전개하는 등 70년대 초 자주노조 운동에 기여를 했으나, 70년대 자주노조 운동의 구심점

21) 철도산업에서의 민주노조 운동의 부활에 관하여는 de la Garza(1991a: 156, 170~172)를 참조할 것.

은 전기산업의 갈반(Galván)을 중심으로한 민주노조 세력이었다.

전기산업에는 SME(Sindicato Mexicano de Electricistas), SNE(Sindicato Nacional de Electricistas), STERM(Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana) 3개의 노조가 병존하고 있었으며, 이들 중 CTM에 소속되어 있는 SNE와 CTM에 반대하는 갈반을 중심으로한 STERM이 주도권 싸움을 벌이고 있었다. 갈반의 STERM이 노조 민주화 투쟁을 적극적으로 전개하며 SNE를 공격하자 1971년 노동법정은 다수파인 SNE에 전기산업 노동자들의 대표권을 부여하였다. 노동법정의 판정이 있는 뒤 STERM에 대한 공세가 시작되어, SNE와 전기산업의 최대의 기업체인 CFE는 노동자들에게 STERM을 탈퇴하여 SNE에 가입하도록 압력을 가하였고, CT는 STERM을 추방하였다. 하지만 에체베리아가 STERM에 대한 지지를 표명하였고, 에체베리아의 요청에 따라 두 노조는 통합하여 1972년 9월 SUTERM(Sindicato Unico de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana)을 결성하였다. 통합 뒤에도 SUTERM은 여전히 SNE파와 STERM파로 분열되어 있었고, CFE는 1974년 6월 SNE파와 단체협약을 체결하자 노동자들은 이를 거부하고 파업에 돌입하게 되었다. 이에 SNE파는 파업개기꾼들을 동원하였고 CTM 위원장인 벨라스케스의 지지를 받으며 갈반과 그의 지지자들을 노조 집행부로부터 축출하였다. 뒤이어 갈반과 그의 지지자들을 노조로부터 제명되었으며 곧이어 기업으로부터 해고를 당하게 되었다.<sup>22)</sup>

## (2) 전통적 자주노조 운동의 구심점으로서의 TD

SUTERM으로부터 추방당한 갈반과 지지자들은 1975년 2월 TD를 결성하였다.<sup>23)</sup> 갈반과 STERM파는 TD의 결성 이전에도 전기산업 밖의 지지를 획득하려는 시도들을 전개했을 뿐만 아니라 다른 산업의 민주노조들과 연대활동도 전개하고 있었다. 갈반과 STERM은 1971년 11월, 1972년 1월과 4월에 세 차례에 걸쳐 MSF, FAT(Frente Auténtico del Trabajo) 등과 더불어 전국 40여 개 도시에서 자주노조 운동을 지지하는 시위를 전개하였다. 이러한 갈반과

22) 전기산업에서의 파벌싸움과 TD의 결성에 관하여는 de la Garza(1991a: 171~172), La Botz(1992: 72~74), Durand Ponte(1991: 90~94)를 참조할 것.

23) TD의 결성과 활동에 관하여는 de la Garza(1991a: 171~172), Pérez Arce(1990: 113~114), Durand Ponte(1991: 92~94), Méndez & Quiroz(1991: 30~32), La Botz(1992: 72~74)를 참조할 것.

STERM의 노력은 MSF와 함께 1972년 UNT(Unión Nacional de Trabajadores)를 결성하여 자주노조 운동의 전국적 조직화를 펼쳐 나갔다. 갈반과 STERM파는 SUTERM으로부터 추방당하여 TD를 결성한 뒤, 관변노조들에 반대하는 민주노조 세력들을 결집하여 200여 노조들과 함께 FNAP(Frente Nacional de Acción Popular)을 조직하였다. FNAP는 TD를 중심으로 하여, 중소기업의 자주노조들, 대기업 노조들의 민주파들, 대학노조들을 주요 구성원으로 하였으며, 이러한 산업노조들 이외에도 농민조직들과 주민조직들도 포함하였다.

FNAP는 자동차 산업과 금속 산업과 같은 전략산업의 대기업 노조들을 포괄하지 못하였으며, FNAP가 결성된 시점은 에체베리아 정권의 말기로서 이미 자주노조 운동이 절정기를 지나고 있을 때였다. 따라서 FNAP는 큰 영향력을 행사하지 못하였으며 TD가 쇠퇴의 길을 걷게 되자 소멸되고 말았다. 갈반과 TD는 SUTERM으로부터 추방당한 이후에도 수차의 시위를 주도하였고, 1976년 6월에는 CFE에 대하여 파업을 선언하여 모든 해고노동자들을 복직시킨다는 합의를 받아냈다. 하지만 복직의 약속은 지켜지지 않았고, 파업은 불법으로 선언되어 군대에 의하여 사업장을 점령당하였다. TD 지지파 노동자들은 폭력과 협박에 의하여 이탈하기 시작하였고, 결국 TD는 1977년 11월 공식적으로 해체되었으며, TD의 해체로 전통적 자주노조 운동은 다시 침체되게 되었다.

### (3) TD의 이념적 성향과 전략

TD의 이념적 성향은 1975년에 발표된 “과달라하라 선언(Declaración de Guadalajara)”에 잘 나타나 있다(Méndez & Quiroz 1991: 30~31; de la Garza 1991a: 173). 과달라하라 선언의 주요 내용은 전략산업의 국유화, 국가소유기업의 재편, 노동자 감시를 전제로 한 국가의 경제개입 증대, 노동조합의 경영 참여, 민주노조 지향, 부문별 전국적 산업노조 결성 등이다. 과달라하라 선언에 나타난 TD의 이념적 성향과 전략은 국가 개입의 증대와 민주노조의 원칙이다.

TD는 국가의 적극적 역할을 지지하고 있어, 국가 기구들의 구조와 기능 자체에 대하여 불신을 갖고 있는 것이 아니라, 국가 관리자들이 국가 기구들을 어떻게 운영하는가를 관건으로 보고 있다. 따라서 이들은 노동계급과 농민들과 같은 대주들을 위한 정책을 펼치는 까르데나스 정권을 이상하게 여기

며, 이러한 점에서 에체베리아 정권에 대하여도 상당한 기대를 걸고 있었던 것이다. 이처럼 멕시코 혁명에서 비롯된 혁명적 민족주의를 이념적 성향으로 한다는 점에서 철도노조 등의 전통적 자주노조 운동과 맥을 같이하고 있다.

TD가 적대시하는 것은 차로들에 의하여 지배되고 있는 관변노조 지도부들이었다. TD는 차로들의 관변노조들에 반대하여 노동조합의 자주성과 민주성을 중요시한다. 이들은 집권정당을 통한 국가와의 동맹보다는 노동자들의 동원을 통하여 노동조합의 목적과 노동자들의 요구조건을 실현시키고자 하였으며, 이 과정에서 좌파정당들과의 연대를 거부하지 않았다.<sup>24)</sup>

#### 4. UOI와 신자주노조 운동

##### (1) 신자주노조 운동의 등장

1970년대 초부터 시작된 경기침체와 정치적 개방정책은 고도의 자본축적을 이루며 성장하고 있던 현대적 산업들에서 자주노조들이 출현할 수 있게 하였다. 이들은 전통적 자주노조의 핵심을 이루었던 철도, 전기, 석유 산업이 공적 부문에 소속되어 있는데 반하여 자동차, 철강, 금속 등과 같은 사적 부문의 현대적 성장산업들에서 등장하였다. 현대적 성장산업의 노동자들은 해당 산업들이 고속의 자본축적과 생산성 향상을 기록하고 있었으나 전반적인 경기침체로 인하여 임금인상이 이루어지고 있지 않은데 불만을 지니고 있었다. 이들의 불만은 정부의 정책을 맹종하는 관변노조나 혁명적 민족주의를 주창하며 전반적 사회변혁을 주창하는 전통적 자주노조 운동에 의하여 충족될 수 없어, CTM 뿐만 아니라 TD에도 가입하지 않고 독립하여 존재하게 되었다. 이렇게 산재한 현대적 산업의 자주노조들은 CTM과 TD와는 독립적으로 UOI와 LP(Línea Proletaria)<sup>25)</sup> 등으로 조직화되었다. 이들 중 조직력이나 영향력에 있어 신자주노조 운동을 주도한 것은 UOI였다.

24) 좌파정당들과의 연계는 갈반과 STERM 보다는 철도노동자들의 MSF가 훨씬 더 강하였다. 과거 40년대 후반과 50년대 후반 철도노조의 자주노조 운동을 주도했으며 MSF의 핵심적 지도자였던 캄파와 바에호는 좌파정당들의 총서기를 역임한 경력자들이었다.

25) LP는 조직력에 있어 UOI 보다 훨씬 미약하였으며, 주로 철강산업에 근거를 두었다. 게다가, 광산금속노조에 의하여 끊임없이 공격을 받았으며 Las Truchas 노조의 1979년 파업 실패 이후 유명무실하게 되었다.(de la Garza 1991a: 158, 175)



UOI는 1972년 4월 1일 오르테가(Juan Ortega Arenas)의 주도로 결성되었으며, 결성 당시 소속 노조들은 12개에 불과하였으나 1975년에는 40여 개 노조로 확대되었으며, 70년대 말에는 50여 개 노조 15만 여명의 가입 노동자들로 팽창하여, 쇠퇴를 겪는 TD와는 좋은 대조를 이룬다.<sup>26)</sup> UOI의 영향력은 가입 노동자들로 숫자를 훨씬 상회하였으며, 그것은 소속 노조들이 자동차, 금속기계, 항공 등과 같은 자본축적의 핵심을 이루는 산업들에 분포되어 있었다는 점이다. 해당 기업들은 대규모 다국적 기업들이나 선진 기술에 기반을 둔 기업들로서 대체로 시장에 대한 독과점적 통제를 하고 있어 전략적 중요성이 매우 컸다. 특히 자동차 산업의 경우 UOI에 가입한 노조는 VW, Nissan, Dina, Renault 등 4개 노조이나, 이들 4개 자동차 산업 노조들은 1970년대 중반 현재 전체 가입노동자들의 46%를 점유하고 있어 UOI의 핵심을 구성하고 있었다.<sup>27)</sup>

## (2) UOI의 동원

UOI는 산별 조직의 방침을 천명하여 단위노조 뿐만 아니라 산별 노조도 단체협약을 체결·개정할 수 있으며 파업을 주관할 수 있도록 하였다. UOI는 산별 조직의 방침에 따라 1975년 10월에 최초의 산별 조직인 금속산별(SNITPTM)을 결성하였으며, 이어 78년에 핵심사업장들인 자동차 산업의 노조들을 묶어서 결성된 자동차제조업산별(SNITIASC)을 조직하였다. 이들 산별 조직들은 단일 노조로서의 기능 수행에는 미흡하였으나 파업투쟁을 선도하여, 자동차 산업의 경우 1970~1978년 사이에 39건의 파업이 있었으며 이들은 주로 UOI 소속 노조들에 의하여 주도되었다.

UOI는 전통적 자주노조 운동과는 달리 사회경제적 위기의 국면마다 구체적인 정책대안을 제시하였다(Méndez y otros, 1990: 34~43). 1975년에는 지속되는 경제위기와 노동자들의 생활고의 증대에 대처하여 “위기, 실업, 빈곤에 대처하는 프로그램”을 제시하여, 폐쇄하는 공장에 대하여 즉각 개입하는 국가적 프로그램의 수립, 실업자에 대한 연금과 고용증대를 위한 비상계획의 수립 등 구체적 정책 대안들을 요구하였다. 또한 1976년에는 폐소화 평가절

26) UOI의 결성과 가입노조들의 분포 및 규모 변천에 관하여는 Méndez y otros (1990: 30~43), de la Garza (1991a: 158~176) 등을 참조할 것.

27) 자동차 산업 밖의 대규모 노조들로서는 Mexicana de Aviación, Euzkadi, Rivetex, Acros 등이 있다.

하에 대한 비상계획을 제안하였으며, 다음해에는 경기 후퇴와 대량 해고에 대한 정책 대안을 제시하기도 하였다.

### (3) UOI의 이념적 성향과 전략

UOI의 국가관은 1975년과 1978년 사이 발표된 세 차례의 선언에 잘 나타나 있다. 선언들은 경제위기와 노동자들의 물질 조건의 보호를 위하여 폐쇄하는 공장에 대한 국가의 즉각 개입, 실업자에 대한 연금 지급, 외채에 대한 지불 중지, 노동자들의 소비협동조합 혹은 생산협동조합에 대한 지원, 기초 생필품에 대한 유통의 통제, 집세와 주택용자 상환의 경감 등을 국가에 요구하고 있다. 선언들에 나타난 UOI의 국가관은 시장경제의 문제점을 보완하고 경제위기를 극복하기 위한 개입주의적 복지국가이다. 이러한 국가관은 국가가 복지 기능과 경제위기의 해소 기능을 넘어선 전략산업들의 국유화를 통하여 산업발전의 견인차 역할을 해야 한다고 주장하는 TD의 국가관에 비하면 매우 제한된 역할만을 인정하는 것이다.

UOI의 노동운동의 전략은 작업장 중심주의, 비정치성, 생산협조주의(coproductivismo), 경제적 전투주의(economic militancy)를 특징으로 한다.<sup>28)</sup> 첫째, UOI는 전반적인 사회개혁을 지향하기보다는 작업장 단위에서의 노사관계의 변화와 노동자의 물질 조건의 향상을 포함한 권익 신장을 지향한다. 자동차 산업의 UOI 소속 노조들의 투쟁에서 보듯이 이들의 요구조건은 국가의 정책보다는 임금인상, 생산과정에서 노동강도의 완화, 노동시간의 단축, 의료와 안전 설비의 개선 등을 주축으로 한다. 둘째, 노동조합운동의 목적이 작업장에 초점을 맞추므로 좌파정당들과의 연대를 필요로 하지 않을 뿐만 아니라 좌파정당과의 연계가 정당에 의한 일방적인 명령 하달의 위계적 지배관계를 가져온다는 불신을 갖고 있어 좌파정당들과의 연계를 적극적으로 거부한다. 이러한 좌파정당들로부터의 독립과 비정치성에 더하여 TD와 같은 전통적 자주노조 운동과의 연대도 거부한 덕분에 국가에 의한 적극적 탄압을 회피할 수 있어 조직보전에 도움을 받은 것도 사실이다. 셋째, UOI 노조들은 국가와의 동맹 관계를 통하여 노동조합의 목적과 요구조건을 실현하지 않고, 국가의 개입 없이 자본과 직접 협상을 하되 파업 등의 압력을 이용하는 경제적 전투주의 전

28) UOI의 이념적 지향과 전략에 대하여는 Méndez y otros (1990: 30~44), de la Garza(1991a: 173~176), Carr (1991: 126~127)를 참조할 것.

략을 취한다. 이러한 경제적 전투주의는 노동조합의 자주성에 기초하고 있으며, 전략의 성패는 노동자들의 참여에 있으므로 비판과 반대의 자유와 일반 노동자들의 참여를 중시하는 노동조합의 내적 민주주의를 매우 강조한다. 넷째, UOI 노조들의 경제적 전투주의는 무조건적인 투쟁 일변도의 전략이 아니라, 산업의 생산성에 임금 인상을 기초하는 합리적인 생산협조주의에 기초하여 있다. 이러한 생산협조주의는 UOI의 주요 기반이 자동차 산업과 같이 경제위기 시기에도 생산성과 이윤에 있어 급성장을 하고 있던 성장산업들에 있었기 때문에 가능하였던 것이다.

## 5. 이종구조의 재생산

1970년대에도 멕시코 노동운동은 조직과 게임 룰에서 이종구조가 재생산되고 있었다. 이종구조의 재생산에서 70년대에 있는 변화는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 자주노조 운동에 있어 전통적 자주노조 운동의 부활과 병행하여 새로운 유형의 자주노조 운동, 즉 신자주노조 운동이 등장함으로써 자주노조 운동이 다양화되었다는 점이다. 둘째, 노동운동 조직에 있어 관변노조가 헤게모니를 상실하고 자주노조가 헤게모니를 장악하게 되었다는 점이다.

자주노조 운동에서 전통적 자주노조 운동과 신자주노조 운동은 내용에 있어 명백한 대조를 이루고 있으며 이러한 대조적 특성들은 <표 3>에 정리되어 있는 바와 같다. 첫째, 노조들의 분포에 있어 전통적 자주노조들은 공기업들이 지배하는 철도, 전기, 석유와 같은 전통적 산업에 집중되어 있는 반면, 신자주노조들은 사기업 부문에서 새롭게 자본축적의 핵심으로 등장하고 있는 자동차, 금속, 철강과 같은 성장산업들에 분포되어 있다. 또한, 자주노조 운동의 중심점을 전통적 자주노조 운동의 경우 TD이며 신자주노조 운동의 경우 UOI이고, 양자는 70년대 전반 에체베리아의 정치적 개방정책에 힘입어 함께 성장하였으나, 70년대 후반에는 전통적 자주노조 운동은 쇠퇴하여 단절되는데 반하여 신자주노조 운동은 꾸준히 성장하여 80년대까지 지속되었다는 점이다. 둘째, 자주노조 운동의 이념에 있어, 전통적 자주노조 운동은 사회 전반의 변혁을 지향하는 혁명적 운동으로서 혁명적 민족주의에 기반하고 있는데 반하여, 신자주노조 운동은 사회전체 보다는 작업장에서의 노사관계와 노동자들의 노동조건과 생활조건 개선의 목표를 하는 개혁적 성향의 경제

적 전투주의를 취하고 있다는 점에서 좋은 대조를 이룬다. 셋째, 전통적 자주노조 운동과 신자주노조 운동은 국가로부터 자율성을 지니고 있으며, 목표 및 요구조건의 실현을 위하여 전투성 전략을 추구한다는 점에서 공통점을 보이고 있으나, 전통적 자주노조들이 사회변혁을 위하여 여타의 자주노조들 뿐만 아니라 좌파정당들과의 연대도 적극적으로 추구하고 있는데 반하여, 신자주노조들은 작업장에서의 변화를 우선시하고 좌파정당에 대한 불신을 지니고 있어 혁명적 노선을 취하고 있는 전통적 자주노조들이나 좌파정당들과의 연대를 거부한다는 점에서 대조를 이루고 있다. 또한, 이들은 노동자들의 동원을 통한 목적 달성을 추구하고 있어 노동조합의 내부 민주주의를 중시하고 있으나, 전통적 자주노조들에 비하여 신자주노조들에서는 노동조합 지도부에 비하여 일반 노동자들의 역할을 더 강조한다는 점에서 노조민주주의를 상대적으로 더 중시하고 있다고 할 수 있다.

에체베리아의 정치적 개방정책에 힘입어 자주노조 운동이 부활하여 노동운동의 헤게모니를 장악하게 되었으며, 관변노조들은 노조민주화 투쟁들에 의하여 수세에 몰려 상당 정도 위축되었다. 하지만 뿌르띠요가 취임하면서 60년대까지 지속되었던 국가와 관변노조의 동맹관계가 부활하면서 정부에 의한 자주노조 운동에 대한 탄압이 시작되었다. 심화되는 경기침체로 인하여 1976년에 최고수준을 기록하였던 노동자들의 실질임금은 뿌르띠요 정권의 출범과 때를 같이하여 급격히 하락하기 시작하였으며, <표 4>에서 보듯이 노동자들의 불만은 파업으로 발전되어 파업은 큰 폭으로 증가하였으며 파업이 전성을 이룬 1978~1982년의 5년 동안은 파업전환율이 연평균 2.92%로 높은 수치를 기록하였다. 이러한 노동자들의 불만과 파업투쟁의 고양으로 인하여, 뿌르띠요 정권은 노동통제를 강화하였으며 특히 자주노조 운동에 대하여는 물리적 강제력을 다시 사용하기 시작하였고 노동법정을 통한 노동조합 승인과 파업합법성 판정에 있어 자주노조들에 대한 탄압을 전개하기 시작하였다. 이러한 자주노조 운동에 대한 탄압에 자본측과 관변노조세력들이 가세하여 자주노조 운동은 다시 위기를 맞게 되었으며 노동운동의 헤게모니는 점차 관변노조세력들에게로 넘어가게 되었다.

## V. 1980년대 관변노조의 헤게모니 회복

1980년대에는 심화된 경제위기로 인하여 정부는 긴축정책과 더불어 노동자들의 임금상승을 억제하는 정책을 펼쳤고, 관변노조들은 이러한 정부의 정책들을 수용하였다. 정부는 자본과 관변노조들과 연합하여 자주노조 운동을 탄압하였으며, 관변노조들은 다시 노동운동의 헤게모니를 장악하게 되었다. 하지만 자주노조 운동의 경우 혁명적 민족주의를 주창하는 전통적 자주노조 운동은 소멸하였으나, 경제적 전투주의를 표방하는 신자주노조 운동이 강력한 전국적 연합체는 소멸하였어도 작업장 수준에서의 투쟁은 지속함으로써, 노동운동의 이중구조는 새로운 형태로 재생산되고 있었다.

### 1. 경제위기와 경제안정화정책

#### (1) 경제위기

멕시코 경제는 1950~1960년대의 고도성장기를 지나면서 70년대에는 성장률이 둔화되며 경기후퇴를 맞게 되었으나, 70년대 말 대규모 석유 저장고의 발견으로 80년을 전후하여서는 대규모 재정지출에 힘입어 1978~1981년 간의 연평균 GDP성장률은 60년대의 7.2%와 70년대의 5.0%를 훨씬 상회하는 8.4%를 기록하며 경제 붐을 구가했다. 석유수출에 기반을 둔 무절제한 외채의 팽창과 재정규모의 확대는 80년대 초부터 세계적으로 경기가 침체되고 보호무역주의가 부활하고, 석유의 과잉생산으로 인하여 81년 말부터 국제 유가가 대폭 인하되면서 멕시코 경제는 위기 국면으로 접어들게 되었다.<sup>29)</sup>

경제위기는 외채 지불능력의 파산, 자본의 해외 유출, 인플레이션의 가속화, 엄청난 재정적자로 인한 재정지출의 감소와 조세의 증가를 통하여 멕시코 경제를 붕괴시켰다. 1983년 들어 인플레이션율은 <표 2>에서 보듯이 100%를 넘어섰으며 생산수준은 급격히 하락하여 GDP는 5.3%의 부(-)의 성장을 기록하게 되었다. 멕시코 경제는 1984년과 87년에 일시적으로 경기 회복의 기미

29) 멕시코 경제의 위기에 관하여는 Béjar(1991: 28~32), Middlebrook (1991b: 10~14), Grayson (1990:271~2)을 참조할 것.

를 보이는 듯했으나 경기 침체로 이어졌고 87년 말에는 주식시장의 폭락으로 위기 국면을 벗어나지 못하였다. 1982~1989년 사이 연평균 GDP 성장률은 0.4%에 불과하였으며, 81년과 90년 사이 1인당 GDP는 8.4%나 하락한 것으로 나타났다.

## (2) 경제안정화정책

외채위기, 대규모 재정적자, 고율의 인플레이션에 직면하여 멕시코 정부는 신자유주의 경제발전모델과 경제안정화정책을 주축으로 하여 경제위기를 극복하고자 하였다. 신자유주의 경제발전모델에 입각하여 데 라 마드리드(de la Madrid) 정부는 외채의 상환과 국제적 신용의 획득을 위하여 수출산업을 육성하고 내수시장의 대외적 개방을 가속화하는 동시에, 재정적자 해소를 위한 공공부문의 합리화를 전개하여 정부의 고용규모를 대규모 감축하고 국유기업의 상당 부분을 매각 혹은 폐쇄하였다.<sup>30)</sup> 이러한 수출주도형 경제전략과 공공부문의 합리화는 살리나스(Salinas) 정부 하에서도 지속되어 GATT에 가입하고 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결하게 되었다. 하지만 노동자들의 경제수준에 결정적 타격을 가한 것은 인플레이션 진정을 위한 경제안정화정책이었다.

인플레이션의 억제를 위하여 정부는 긴축정책을 펼쳐서 교육, 보건, 주택 등 사회복지 부문에 대한 재정지출을 삭감하는 한편, 물가와 임금 인상을 억제하는데 강경한 정책을 펼쳐 나갔다. 인플레이션 진정을 위한 경제안정화 정책의 핵심은 물가와 임금상승의 억제에 있었으며, 양자의 동시적 달성을 위하여 데 라 마드리드 정부와 뒤이은 살리나스 정부는 자본측과 노동측을 끌어들이 사회협약을 체결함으로써 물가상승 억제와 임금상승 억제를 상호교환적으로 정착시키고자 하였다.<sup>31)</sup> 데 라 마드리드 정부는 출범이래 수차에 걸쳐 사회협약 체결을 통한 물가 상승과 임금 상승의 동시적 억제를 시도하였으나 임금상승의 억제에만 효력을 발휘할 뿐 물가상승의 억제에는 미치지 못하였다. 인플레이션율은 <표 2>에서 보듯이 82년 이래 줄곧 60% 이상을 기록하고 있

30) 신자유주의 경제정책의 자세한 내용에 관하여는 Alvarez Béjar(1991: 28~48), de la Garza(1991a: 177~178), Middlebrook(1991b: 110~111), 이성형(1994: 13~23)을 참조할 것.

31) 경제안정화 정책의 내용과 사회협약들의 내용 및 진전에 대하여는 Alvarez Béjar(1991: 30~48), Whitehead(1991: 58), Middlebrook(1989: 293~297) 등을 참조할 것.

었으며, 인플레이션이 진정되고 동시에 사회협약이 정착되기 시작한 것은 데 라 마드리드 정권 말기인 1987년 12월에 체결된 PSE(Pacto de Solidaridad Económica)와 그의 연장으로 1년 후에 살리나스 정권 하에서 체결되어 정기적으로 연장된 PECE(Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento)에 의하여서였다. 이러한 사회협약들은 물가상승률을 부분적으로밖에 상쇄하지 못하는 낮은 수준에서 임금인상율을 억제하고 소폭의 물가상승률만을 허용함으로써 인플레이션을 억제하는 것을 핵심으로 한다.

### (3) 경제위기하의 노동정책

경제위기의 해결을 최우선시하던 데 라 마드리드 정부와 살리나스 정부하에서 노동정책은 정치적 안정의 목적보다는 경제안정화정책의 성공을 위한 보조수단으로 전략하게 되었다. 따라서 노동정책은 노동측이 정부의 경제정책을 수용하여 정부의 경제안정화정책을 성공시켜야 하므로 노동통제를 강화하는데 초점이 주어졌다.

연방노동법은 이미 1980년에 개정되어 파업에 대한 규제를 더욱더 강화하여 노동통제를 훨씬 수월하게 하였다. 연방노동법 개정의 핵심은 노동법정의 파업 합법성 판정권의 확대와 파업주체의 제한이었다.<sup>32)</sup> 첫째, 노동법정은 파업이 발생하기도 전에 파업의 합법성 여부를 판정할 수 있게 하여 파업이 발발하는 것 자체를 막을 수 있게 되었다. 둘째, 노동자들의 집합은 파업의 주체가 될 수 없으며, 기존의 단체협약을 체결한 노조만이 파업의 주체가 될 수 있다고 제한하여 어용 노조 지도부에 반발하거나 우회하여 일반 노동자들이 파업을 주도하는 것을 금지하였다.

노동법 개정을 통하여 파업을 규제하는 제도적 장치들을 더욱 체계적으로 만듦으로써 자주노조들에 대하여 파업의 비용을 더욱 크게 하여 자주노조들에 대한 억압을 강화할 수 있게 하였다. 데 라 마드리드 정부와 살리나스 정부는 자주노조들의 통제를 위하여 기존의 노동조합 승인 절차나 파업의 합법성 판정 등의 제도적 장치들을 꾸준히 활용하고 있었으며, 뿐만 아니라 자주노조 지도부나 파업에 대하여 군대를 동원하는 등 물리적 강제력도 여전히 사용하고 있었다.<sup>33)</sup>

32) 노동법 개정에 관하여는 La Botz(1992: 50~51), Franco(1991: 110~118), Alvarez Béjar(1991: 45~46)을 참조할 것.

정부의 경제안정화 정책의 성공을 위하여는 자주노조들 뿐만 아니라 CTM 나 CT 등의 관변노조들에 대한 위계적 지배도 강화되었다. 또한, 디아스 오르다스(Díaz Ordaz)이래 멕시코 대통령 가운데 선출직을 거친 인사는 없었으며, 대통령직을 포함한 주요 요직을 점유하고 있던 자들은 기술관료들(tecnicos)로서 CTM과 기존의 PRI의 조직구조가 정치적 안정에 기여하는 바를 높이 평가하지 않고 있었다. 뿐만 아니라 이들은 정치제도 개혁을 통하여 정당구조를 통하기보다는 선거를 통한 정당성의 확보를 중시하고 있어 CTM과 CT 등의 유용성을 의심하고 있어, 정책결정의 동반자가 아니라 정책 집행의 경로로 취급하게 되었다. 따라서 PRI 내에서 CTM의 영향력은 급감하였으며, 이러한 영향력의 감퇴는 1988년 총선에서 낙선한 PRI 후보들 중 관변노조 출신들이 많아 선거과정에서 PRI의 선거부정의 혜택에서 소외되었다는 사실에서도 잘 나타나고 있다.<sup>34)</sup> 이처럼 관변노조들은 자주노조들에 비하여 제도적 장치들로부터는 특혜를 받고 있었으나 PRI 내에서의 영향력은 감퇴되고 경제안정화정책의 성공을 위한 수단으로 전락하게 되었다.

#### (4) 산업구조재편과 자본의 공세

정부의 경제안정화 정책과 노동운동에 대한 통제의 강화에 힘입어 자본측도 산업구조 재편과 노동조합에 대한 공세를 강화하였다.

경제위기로 인하여 석유수출로 팽창하였던 국내 수요는 급격히 위축되었고 해외시장 진출이 요구되고 국내 시장마저 급격히 개방되어, 기업들은 국제적 경쟁력을 확보해야 했다. 기업들은 생산성과 이윤율을 향상시킬 것이 요구되었고, 이를 위하여 자본측이 취한 전략이 산업구조 재편이었다. 산업구조 재편의 핵심은 유연성의 확보였으며, 유연성은 기존의 기계설비나 작업조직이 지니는 경직성뿐만 아니라, 노동조합의 영향력이나 노동자를 보호하는 규범들과 노동자들에 제공되던 임금과 복지 수준도 이윤율 향상에 저항하는 경직성을 파괴하는 것이었다. 산업구조 재편을 위하여 자본측이 취한 구체적 조

33) 군대나 경찰들에 의하여 물리적 강제력이 사용된 예들로 1982년 Acer-Mex와 전 화노조, 1985년 Aceros-Chihuahua와 Normal Superior 학교, 1989년 석유노조와 광산금속노조, 1990년 Ford 노조 등을 들 수 있으며, 이 이외에도 노조지도자 들이나 파업노동자들이 암살 당하는 경우도 자주 보도되었다(Alvarez Béjar, 1991: 46~47; La Botz, 1992: 74).

34) 관변노조들에 대한 통제의 강화와 CTM의 영향력 감퇴에 대하여는 Middlebrook (1991b: 1, 16~17), Aguilar García (1990: 67~70) 등을 참조할 것.



치들은 이윤율이 낮은 비효율적 공장들의 폐쇄, 생산비용 절감을 위한 대규모 해고, 생산설비의 탈중앙집중화, 노동절약형 신기술의 도입, 노동조합의 참여나 노동자들의 보호를 보장하는 협약규정들의 개정, 노동강도의 강화, 노동자들의 유연한 배치 등이었다.<sup>35)</sup>

자본측은 산업구조 재편 과정을 통하여 작업장 내에서 노동조합의 영향력을 약화시키고 노동자들의 노동조건 및 복지수준을 악화시켰을 뿐만 아니라, 정부의 노동통제 강화 정책에 힘입어 노동조합과 파업에 대하여 공세를 강화하였다.<sup>36)</sup> 자본의 공세는 반발하는 노조와 파업에 대하여는 대량해고와 조업 단축(Autobus, Euzkadi), 공장폐쇄(Ford-Cuautitlan)의 전략 이외에도 파업을 장기화시키는 전략도 구사하여 IACSA에서는 130일, GM-DF의 경우 106일 까지 장기화시키기도 하였다.

#### (5) 노동자들 생활조건의 악화

정부의 경제안정화 정책과 자본측의 산업구조 재편은 노동자들에게 노동조건 악화 및 생활수준의 하락을 가져왔다.

기업의 산업구조 재편은 작업장에서 노동강도의 강화, 복지수준의 하락, 노동력의 소모품화 등 노동조건 악화를 가져왔고, 산업구조 재편은 정부의 공공부문 합리화와 더불어 대량해고와 실업의 증대를 가져왔다. 또한 경제안정화 정책에 따른 사회협약은 임금인상율은 억제하였으나 물가 인상은 억제하지 못하여 노동자들의 임금수준은 급격히 하락하였으며, 이에 더하여 정부의 사회부문 지출 억제는 노동자들의 생활조건을 심각하게 악화시켰다.

〈표 2〉에서 보듯이, 1982년부터 정부의 경제안정화 정책에 따라 노동자들의 연간 임금인상율은 최고를 기록한 1985년의 경우에도 33.0%에 불과하였으나, 연간 인플레이션율은 1983년과 1986년의 경우 100%를 초과하였다. 이는 정부의 경제안정화정책이 임금인상율 억제에는 효력을 발휘하였으나 자본측이 사회협약을 위반함으로써 물가상승률을 억제하는 데 실패하였음을 입증하고 있다. 1982년 이래 연간 물가상승률은 인플레이션율의 절반에도 못

35) 자본에 의한 산업구조 재편의 진전과 구체적 내용에 대하여는 Méndez y otros (1990: 43~44), Méndez & Quiroz(1992: 155~159), de la Garza (1991a: 177~178), Alvarez Béjar (1991: 40~41)를 참조할 것.

36) 자본측의 공세에 대하여는 Alvarez Béjar(1991: 43~46), Méndez y otros (1990: 43~44), de la Garza (1991a: 177~181)을 참조할 것.

미치며, 따라서 산업노동자들의 평균 실질임금은 1985년의 경우 1882년의 1/3의 수준까지 떨어졌다. 실질임금의 하락은 <표 5>와 같이 1일 최저임금의 구매력을 비교하여도 나타나는 바, 1988년의 최저임금의 구매력은 1978년의 45% 수준에 불과하였다. 물론 정부는 상품에 따라 가격인상 규제 정도를 차별화 하여 기본 생필품의 경우 가격인상을 상대적으로 낮은 수준에 묶으려 하였으나, 노동자들의 실질임금의 급락은 가계의 소비유형의 변화를 가져와서 “설탕… 과일, 채소 등의 소비는 대폭 줄이고… 예전에 소비하던 고영양가 식품들을 저영양가 식품들로 대체하였다(… 빵 대신 포르띠야, 생선 대신 빠스타, 육류 대신 달걀).”(Alvarez Béjar, 1991: 35)라고 한다.

## 2. 관변노조의 경제안정화 정책 수용

경제위기하에서 정부가 반노동자적인 경제안정화 정책을 취하자, 관변노조 조직은 정부의 경제안정화 정책에 반대하면서도 수용하는 절차를 반복한다. 관변노조 조직은 동원역량의 결여와 제도성 게임의 보상으로 인하여 제도성 게임을 지속하고 그 대가로 70년대에 빼앗겼던 노동운동의 헤게모니를 다시 탈환하게 된다.

### (1) 경제안정화 정책의 수용

정부의 경제안정화 정책에 대한 CTM과 CT의 입장은 지지와 반대를 오가며 총파업의 위협도 하지만 결국 파업에 돌입하는 적은 없고 정부의 정책을 수용하여 왔다. 정부의 경제안정화 정책의 핵심은 임금인상의 억제와 물가상승의 억제였으며, 경제안정화 정책을 수행하는 사회협약들은 내용에 있어 통상 임금인상율이 물가상승률에 미달하였으며 사회협약들의 이행 결과에 있어서도 임금인상의 억제에는 성공하나 물가상승의 억제에는 실패하였다. 경제안정화 정책과 사회협약들의 결과, 항상 물가 폭등과 임금인상 억제로 인하여 경제안정화의 제물은 실질임금 하락이라는 피해를 입는 노동자들이었기 때문에, 경제안정화 정책과 사회협약은 반노동자적이었으며 일반 노동자들은 경제안정화 정책과 사회협약들에 대하여 불만이 매우 높았다. 따라서 CTM과 CT와 같은 관변노조 조직들도 경제안정화 정책과 사회협약들을 맹목적으로 수용할 수 없었으며 일정한 정도 비판적 태도를 견지하였고, 데 라 마드리드

정권하에서만도 1983년 5~6월, 1984년 초, 1987년 1월과 12월, 최소한 네 차례에 걸쳐 총파업을 위협하였다.<sup>37)</sup>

CTM이 처음에는 임금억제를 내용으로 하는 경제안정화정책(PIRE)를 받아 들였으나, 임금인상만 억제되고 물가가 폭등하여 일반 노동자들의 불만이 높아지게 되었고 CTM과 CT도 임금인상이 인플레이션을 밀둔다는 것을 인정하였다. CTM은 1983년 5~6월 자주노조 세력들과 좌파정당 의원들과 연합을 구축하고 5월절 행사도 처음으로 공동주최하며, 임금인상을 물가인상과 직접 연계할 것을 요구하며 총파업을 위협하였다. 하지만 정부는 CTM의 요구를 받아들이지 않고 CT에 소속한 CROM과 CROC의 노조조직화를 지원하여 CT의 분열을 조장하였다. CROM과 CROC은 CTM에 반대하며 정부의 경제안정화 정책에 대하여 무조건적 지지를 보냈고, CT도 CTM의 제안에 대한 동의를 철회하였고, CTM은 결국 파업을 포기하고 경제안정화 정책을 수용하게 되었다.

1983년 말 CT는 부가가치세의 정지, 지대의 동결, 노자협약을 연 2회 할 것 등을 내용으로 하는 정책 대안을 제출하였다. 이 제안이 정부에 의하여 거절되자, CTM은 84년 초 긴급 임금인상을 요구하며 총파업 선언을 하며 정부에 위협을 가하였으며, CTM 소속 노조들도 대거 파업 신고를 제출하였다. 하지만 정부가 임금인상 요구를 거부하였지만 CTM은 총파업에 돌입하지 않았다.

1986년 말 CT는 지속적인 실질임금의 하락에 대처하여 임금인상을 요구하며 파업하기로 하였다. 최저임금 인상폭인 23%의 임금인상을 실현하지 않는 모든 기업들에 대하여 소속 노조들로 하여금 파업신고를 제출하여 1987년 1월 1일 파업에 돌입할 것을 명하였다. 정부는 정부 산하 기업들은 재무상태의 악화로 추가적인 노동비용을 부담할 수 없고 임금인상을 할 수 없다고 CT의 요구를 거부하였다. CT는 수차에 걸쳐 파업시한을 연기하였고, 이 과정에서 파업에 돌입한 전기노조와 전화노조만이 고립되어 파업에 돌입하였으나, CT는 결국 파업에 돌입하지 않았다.

37) CTM과 CT의 경제안정화 정책에 대한 비판적 입장, 파업의 선언과 철회의 과정에 대하여는 Middlebrook(1989: 293~296; 1981b: 11), Aguilar García(1990: 70), Durand Ponte(1991: 99~101), Grayson(1990: 123~5), Alvarez Béjar(1991: 47)을 참조할 것.

1987년 11월 주식시장이 붕괴되자 자본유출과 폐소의 평가절하를 가져왔고, 그 결과 인플레이션율은 폭등하였다. CT는 12월 중순 인플레이션율을 상쇄하는 즉각적인 임금인상과 다음 해 1월부터의 최저임금 인상을 요구하며 총파업을 위협하였다. 정부와 자본측은 처음에는 CT의 요구를 거부하고 임금인상은 기업 단위로 협상할 것을 고집하였으나, 뒤이어 기초상품의 가격통제를 약속하고 CT에 양곡을 구매할 수 있는 쿠폰을 공급하고 법정최저임금의 두 배까지는 소득세를 면제해 주기로 하여, 파업선언은 철회되었다.

이와 같이 CTM과 CT는 정부의 경제안정화 정책과 사회협약이 물가상승률은 억제하지 못하고 임금인상율만 억제함으로써 노동자들의 실질임금 하락을 가져온다는 것을 인지하고 있었고 따라서 그에 반대하였으나, 결국 매년 수용하게 되었다. CTM과 CT는 더이상 경제안정화 정책의 내용을 공동 결정하는 동반자가 아니라 정부에 의하여 확정된 내용을 추인 하는 추종자에 불과하게 되었다.

## (2) 관변노조의 제도성 게임

CTM과 CT 등 관변노조 조직은 반노동자적 성격을 띤 정부의 경제안정화 정책과 사회협약들을 수용하였고 PRI 내에서의 영향력 감퇴와 정책결정과정으로부터의 소외를 수용하였다. 이와 같이 관변노조 조직들이 정부의 공세에 투쟁으로 맞서지 못한 것은 첫째 동원역량을 결여한 때문이고, 둘째는 여전히 정부의 지원으로부터 혜택을 받고 있기 때문이다. 이는 관변노조 조직들이 여전히 제도성 게임 전략을 택하고 있으며 제도성 게임 룰이 여전히 유효하다는 것을 입증한다.

CTM이 동원역량을 결여한 것은 상당부분 제도성 게임 수행의 결과라고 할 수 있다. CTM은 전략산업들에서의 조직율이 저조하고 소속 노조들이 조직된 산업들에서의 노조조직율도 상대적으로 낮을 뿐만 아니라, 협상을 통하여 요구조건을 실현하기 위하여 노동자들의 불만과 동원을 억제하여 왔으므로 노동자들과 노조 지도부 사이에는 적절한 이익대변의 장치나 호응성의 장치들을 결여하고 있다. 따라서 CTM은 경제운영에 타격을 주는 연계적 파괴력(positional power)을 결여하고 있을 뿐만 아니라 노동자들을 동원할 수 있는 역량을 결여하고 있다. 더더구나 노동자들의 불만을 부각시켜 노동자들을 파업투쟁에 동원할 경우 일반노동자들이 노조 지도부의 통제를 벗어나기 쉽

고 좌파 세력이나 자주노조 세력들이 침투하여 주도권을 장악하기 쉬운 것이다. 따라서 CTM과 CT 등 관변노조 조직들이 동원을 시도하는 것은 매우 위험하고 자신들의 역량을 넘어서는 것이며, 이는 제도성 게임의 산물이라고 할 수 있다.

CTM은 노동자들을 동원할 수 없을 뿐만 아니라, 동원을 하지 않고도 제도성 게임 룰에 따라 여전히 특혜를 받고 있었다. 총파업에 돌입하지 않았어도, 정부측은 특히 선거들이 임박하였을 때에는 미약하나마 최소한의 양보는 제공하였다(Durand Ponte, 1991: 100~2; Middlebrook, 1989: 293~7; 1991b: 12). 1985년 연방과 주 단위의 총선을 앞두고 정부는 노동자들에게 가격통제된 기초상품들을 구입할 수 있는 프로그램을 수립하였으며 노조소유의 소비조합과 노동자 주택에 대한 재정지원을 약속했고, 1988년 대통령 선거를 앞두고 정부는 임금인상에 대한 경직된 입장을 완화하여 단체협약에 의한 임금상승률과 최저임금의 협상을 연 3회로 증대시키고 관대한 임금인상율을 허용하였으며 곡물구매에 사용할 수 있는 쿠폰을 제공하기로 약속하였다. 그밖에도 1982년 은행국유화에서도 CTM 소유 은행(Banco Obrero)은 국유화의 대상에서 제외해 주었고, 노동자 주택공사인 INFONAVIT의 통제권을 CTM에 이양하고 재정지원을 계속하였으며, CTM이 사기업들을 인수하여 운영하는 것을 지원하여 주었다(Grayson, 1990: 134~5; Alvarez Béjar, 1991: 47~50).

무엇보다도 중요한 것은 게임 룰의 이중구조가 여전히 작동하고 있어 제도성 게임은 CTM과 CT 등 관변노조 조직들과 소속 노조들에 대한 보상체계를 유지하고 있었다는 점이다. 관변노조들은 제도성 게임을 수행함으로써 노동법정으로부터 노동조합 승인과 파업의 합법성 판정에서 호의를 받을 수 있었고 그로 인하여 자본측에 대하여 강한 교섭력을 지닐 수 있었다. 게다가 1980년의 연방노동법 개정은 파업의 원천적 봉쇄가 가능하게 하여 전투성 게임에 대한 비용을 높였고, 경제안정화 정책의 성공에 사활을 건 정부는 노동 통제를 강화하기 위하여 노동운동에 대한 물리적 강제력 행사 등 탄압을 심화하였다. 경제위기 하에서 전투성 게임의 비용은 더욱더 높아졌고 제도성 게임에 대한 보상은 여전히 존재하는 상황에서 관변노조 조직들이 제도성 게임을 고수하는 것은 당연하였으며, 무엇보다도 중요한 것은 제도성 게임을 수행함으로써 70년대에 빼앗긴 노동운동 헤게모니를 다시 탈환할 수 있게 된 것이다.

### 3. 자주노조 운동의 위축

경제위기하에서 정부는 경제안정화 정책의 성공을 위하여 노동통제를 강화하였고 물리적 강제력의 사용도 증대시켰으며, 자본측은 산업구조 재편을 통하여 생산과정에서의 유연성을 확보하여 갔으며 자주노조 운동과 노동자들의 반발에 대하여 공장폐쇄와 대량해고 등의 적극적 공세를 취하였다. 이에 더하여 노동법 개정은 파업의 원천봉쇄를 가능하게 하여 자주노조들의 파업의 비용을 제고하여 자주노조 운동은 쇠퇴를 맞게 되었다. 자주노조 운동의 두 흐름 가운데 전통적 자주노조 운동은 소멸하게 되고 신자주노조 운동은 고립되어 단위 산업 내에서 작업장 수준의 영향력은 지속하며 생존하게 되었으며, 쇠퇴하는 자주노조 운동은 결국 노동운동의 헤게모니를 관변노조 운동에 빼앗기게 되었다.

#### (1) 전통적 자주노조 운동의 소멸

70년대 전통적 자주노조 운동의 구심점으로 활약하였던 TD는 70년대 말 해체되었고 그보다 먼저 철도산업의 MSF가 해산되었으나 그들을 뒤잇는 영향력 있는 조직체들은 결성되지 못하였다. 전통적 자주노조들은 다시 차로들의 지배하에 들어갔으며 정부에 저항하는 노조지도자들은 석유노조나 광산급속노조와 같이 물리적 강제력에 의하여 제거되었다. 뿐만 아니라 전통적 자주노조 운동의 중심이었던 철도, 전기, 석유산업 등은 국가의 소유하에 있어 정부의 공공부문 합리화와 민영화 정책에 따라 더욱 수세에 물리게 되었다.

전통적 자주노조들을 소멸하고 부활하기 어렵게 만드는 것은 비단 정부의 탄압만은 아니었다.<sup>38)</sup> 일반 노동자들도 멕시코 혁명은 고사하고 까르데나스 정부의 진보적 동맹을 경험하지 못한 세대들이어서, 노동계급의 혁명적 민족주의 노선에 따른 계급투쟁이라는 이데올로기에 별로 공감하지 않게 되었다. 까르데나스 대통령의 아들인 꾸아테묵 까르데나스(Cuahtemoc Cardenas)가 대통령 선거를 통하여 집권을 하거나 최소한 선거운동을 통하여 전통적 자주노조 세력을 포함하는 대연합을 형성하여 전통적 자주노조 운동을 부활시키는 구심점을 마련하여 주지 못하여서, 혁명적 민족주의 노선의 전통적 자주노조

38) 전통적 자주노조 운동의 소멸에 관하여는 Middlebrook(1991b: 19~21, la Botz (1991: 74, 101~130), Carr(1991: 139~140) 등을 참조할 것.

운동이 부활하여 노동운동의 주류 세력으로 등장하는 것은 어렵게 되었다. 결국 전통적 자주노조 운동은 소수의 대학노조나 교원노조내의 소수파 정도만을 남겨 두고 소멸하게 되었다.

## (2) 신자주노조 운동의 단위 산업 내의 생존

UOI는 1980년 파업의 권리를 제한하는 연방노동법의 개정에 저항하는 시위를 주관하여 10만 명 이상의 노동자들을 동원함으로써 위세를 과시하였다. 하지만 경제위기와 더불어 전개된 정부의 경제안정화 정책과 자본측의 생산구조재편 전략을 통하여 조직력이 급격히 감퇴하게 되었다.<sup>39)</sup> 70년대의 경제성장기에 활발한 자본축적을 구가하던 성장산업들에서 주요하였던 UOI의 생산협조주의가 존재기반을 잃게 되었던 것이다. 경제위기하에서 자본측의 이윤의 폭은 축소되었고, 정부의 경제안정화 정책으로 인하여 임금상승률은 더 이상 노자협상이 아니라 정부주도하의 사회협약이나 정부의 명령에 의하여 결정되었으며, 생산구조 재편을 통하여 자본측은 생산성 향상을 더이상 계급타협이 아니라 생산과정의 유연화에서 추구하게 됨으로써, UOI의 생산협조주의는 존재기반을 잃게 되었다. UOI와 소속 노조들은 노선의 혼란에 빠지게 되었고, UOI는 비정치성과 경제전투주의를 이탈하여 정당역할을 강조하고 계급투쟁을 주창하게 되었으며, 이 과정에서 소속노조들은 이탈하거나 와해되었고 UOI는 결국 버스노조 등 소수의 소속노조만을 거느린 채 주민운동으로 파고들게 되었다.

하지만, 전통적 자주노조 운동의 소멸과는 달리, UOI의 와해가 신자주노조 운동의 소멸을 의미하는 것은 아니며 신자주노조들의 소멸을 의미하는 것은 더더욱 아니다. UOI의 핵심세력을 구성하였던 자동차 산업의 신자주노조들을 고찰하면 신자주노조 운동의 새로운 생존양식이 자명해진다. 자동차 산업은 자본측이 산업구조 재편전략을 가장 강력하게 추구하였던 산업인 동시에 노동조합과 동원에 대항하여 대량해고와 공장폐쇄 등 가장 적극적 공세를 펼친 산업부문이었지만 자주노조들은 자본측의 공세에 대항하였으며 조직보전에도 성공하였고 새로운 생존양식으로 신자주노조 운동의 맥을 잇고 있었다.<sup>40)</sup>

39) 80년대 생산협조주의의 위기와 UOI의 와해과정에 관하여는 (Méndez y otros 1990: 34~43), Alvarez Béjar (1991: 50)를 참조할 것.

40) 자동차산업에서의 자본측의 산업구조재편과 자주노조들의 저항 및 이중구조의 형성에 대하여는 Méndez y otros(1990: 34~43), Herrera Lima(1992), Arteaga

자동차 산업에서의 산업구조 재편은 신자주노조들이 위치한 공장들에 대하여 생산설비가 낙후하여 신기술과 효율적인 작업조직을 도입하기 어렵고 생산성이 낮다는 명분으로 공장폐쇄와 조업단축을 통하여 대량해고를 자행하였다. 실제 1980년과 84년 사이 자동차 산업의 고용규모는 50%나 감소한 것으로 나타났다. 공장폐쇄나 대량 해고에 살아남은 노동자들의 경우도, 자본측이 유연성 확보를 위하여 작업장에서의 노조영향력을 보장하거나 노동자들의 고용안정성과 복지를 보장하는 단체협약 규정들을 제거함으로써 노동강도는 강화되고 노동조건은 악화되었다. 이러한 유연성 확보를 위한 산업구조 재편 전략 외에도, 자본측은 이에 저항하는 노동조합과 파업에 대하여는 공장을 영구 폐쇄하거나 위장폐쇄하여 문제 노동자들을 제거함으로써 자주노조들과 노조민주화 세력들을 제거하였다.

이러한 자본측의 유연성 확보 전략과 적극 공세에 자주노조들은 저항하여 파업투쟁을 전개하였다. 이러한 투쟁을 주도한 노조들은 UOI에 소속되었던 VW, DINA, Nissan-Cuernavaca 등의 신자주노조들과 CROC 소속의 GM-DF였으며, GM-DF는 CT산하의 CROC에 소속되어 있었지만 소속연맹으로부터 상당한 자율성을 보장받고 있었을 뿐만 아니라 UOI소속 자주노조들과 맞먹는 수준의 민주노조였다. 이들은 자본의 공세에 대처하여 연대투쟁을 전개하였으며 1988년에는 방어적 연대를 구축하였고 다음해에는 CASIA라는 자동차 산업 민주노조들의 연합체를 결성하기도 하였다. 이러한 연대의 형성에서 이들 신자주노조들은 CTM에 소속되어 있는 노조들 가운데 자주성과 민주성이 상대적으로 높은 Ford노조들을 포함시키기도 하였으며, Ford-Cuautitlán은 Ford노조들 가운데 가장 자주성과 민주성이 높은 노조로서 이들 신자주노조들과의 연대에 매우 적극적이었다. 이와 같이 자본측의 산업구조재편과 노조 탄압 공세가 가장 극심하였던 자동차 산업에서도 신자주노조들은 UOI가 유명무실하게 된 여건 속에서도 관변노조 조직 내에서도 자주성과 민주성이 높은 노조들까지 포괄하여 광범위한 산업단위의 연대활동을 전개하면서 전투적 경제주의를 고수하였다. 그 결과 자주노조들은 자본측의 공세에 저항하는 연대를 형성하여 전투성 계임을 실천하였는데 반하여, 민주성과 자주성의 수준이 낮은 관변노조들은 자본측의 산업구조 재편을 통한 유연성 확보를 저항

---

(1992), Juárez Núñez(1994), Arteaga(1990), Arteaga (1993b), Rodríguez L.(1993), Guzmán(1993), Bensusán & García(1993)를 참조할 것.



투쟁 없이 수용하였으며 그 대가로 고용안정성을 보장받고 정부의 탄압을 회피하는 제도성 게임을 수행하게 되었다. 이처럼 자동차 산업의 노동운동은 전투성 게임을 실천하는 자주노조들과 제도성 게임을 실천하는 관변노조들로 양분되어 이중구조를 형성하게 되었다.

#### 4. 이중구조의 재생산

1980년대는 경제위기하에서 정부가 인플레이션의 진정을 위하여 경제안정화 정책을 실시함으로써 산업노동자들의 실질임금은 지속적으로 하락하였으며, 산업구조재편으로 인하여 노동조건은 악화되었고 노동강도는 역설적으로 강화되었다. 하지만 <표 3>과 <표 6>에서 보듯이 경제안정화 정책이 본격적으로 실시되는 1983년부터 파업은 급격하게 감소하는 추세를 보였다. 이와 같이 노동자들의 노동조건과 생활조건의 악화에도 불구하고 파업이 급격하게 감소하는 것은 정부가 노동법의 개정으로 파업의 원천적 봉쇄를 가능하게 하고 경제안정화 정책의 성공을 위하여 노동통제를 강화함으로써 파업투쟁의 비용이 증가한 때문으로 해석될 수 있다.

파업의 숫자는 감소하였음에도 불구하고 신고된 노사분규의 숫자는 70년대에 비하여 감소하지 않은 것은 노동자들의 불만 수준은 높으나 파업전환율이 낮은 탓이다. <표 6>에서 보듯이 1983~1991년 사이 연평균 파업전환율은 1.88%로서 파업물결을 보였던 1978~1982년의 연평균 파업전환율 2.92%에 비하여 크게 떨어졌다. 하지만 80년대의 낮은 파업전환율은 관변노조들의 낮은 파업전환율 때문임은 <표 7>에 잘 나타나 있다. <표 7>을 보면 1989~1991년 사이 CTM 노조들의 파업전환율은 1.88%로서 같은 기간의 파업전환율의 평균치인 1.96%를 밑돌고 있으나, 자주노조들의 파업전환율은 CTM 노조들의 파업전환율을 2배 이상 상회하는 4.01%를 기록하고 있어 자주노조들이 관변노조들에 비하여 훨씬 더 전투적이며 여전히 전투성 게임을 하고 있음을 알 수 있다.

정부의 경제안정화 정책과 사회협약들이 임금상승률만 억제할 뿐 물가상승률 억제에는 유효하지 못하여 노동자들의 실질임금만 하락하게 하였음에도 불구하고, CTM과 CT 등 관변노조 조직들은 반노동자적 성격을 지닌 경제안정화 정책과 사회협약들을 반대하면서도 수용하게 되었다. 관변노조 조직들

자동차 산업에서의 산업구조 재편은 신자주노조들이 위치한 공장들에 대하여 생산설비가 낙후하여 신기술과 효율적인 작업조직을 도입하기 어렵고 생산성이 낮다는 명분으로 공장폐쇄와 작업단축을 통하여 대량해고를 자행하였다. 실제 1980년과 84년 사이 자동차 산업의 고용규모는 50%나 감소한 것으로 나타났다. 공장폐쇄나 대량 해고에 살아남은 노동자들의 경우도, 자본측이 유연성 확보를 위하여 작업장에서의 노조영향력을 보장하거나 노동자들의 고용안정성과 복지를 보장하는 단체협약 규정들을 제거함으로써 노동강도는 강화되고 노동조건은 악화되었다. 이러한 유연성 확보를 위한 산업구조 재편 전략 외에도, 자본측은 이에 저항하는 노동조합과 파업에 대하여는 공장을 영구 폐쇄하거나 위장폐쇄하여 문제 노동자들을 제거함으로써 자주노조들과 노조민주화 세력들을 제거하였다.

이러한 자본측의 유연성 확보 전략과 적극 공세에 자주노조들은 저항하여 파업투쟁을 전개하였다. 이러한 투쟁을 주도한 노조들은 UOI에 소속되었던 VW, DINA, Nissan-Cuernavaca 등의 신자주노조들과 CROC 소속의 GM-DF였으며, GM-DF는 CT산하의 CROC에 소속되어 있었지만 소속연맹으로부터 상당한 자율성을 보장받고 있었을 뿐만 아니라 UOI소속 자주노조들과 맞먹는 수준의 민주노조였다. 이들은 자본의 공세에 대처하여 연대투쟁을 전개하였으며 1988년에는 방어적 연대를 구축하였고 다음해에는 CASIA라는 자동차 산업 민주노조들의 연합체를 결성하기도 하였다. 이러한 연대의 형성에서 이들 신자주노조들은 CTM에 소속되어 있는 노조들 가운데 자주성과 민주성이 상대적으로 높은 Ford노조들을 포함시키기도 하였으며, Ford-Cuautitlán은 Ford노조들 가운데 가장 자주성과 민주성이 높은 노조로서 이들 신자주노조들과의 연대에 매우 적극적이었다. 이와 같이 자본측의 산업구조재편과 노조 탄압 공세가 가장 극심하였던 자동차 산업에서도 신자주노조들은 UOI가 유명무실하게 된 여건 속에서도 관변노조 조직 내에서도 자주성과 민주성이 높은 노조들까지 포괄하여 광범위한 산업단위의 연대활동을 전개하면서 전투적 경제주의를 고수하였다. 그 결과 자주노조들은 자본측의 공세에 저항하는 연대를 형성하여 전투성 게임을 실천하였는데 반하여, 민주성과 자주성의 수준이 낮은 관변노조들은 자본측의 산업구조 재편을 통한 유연성 확보를 저항

---

(1992), Juárez Núñez(1994), Arteaga(1990), Arteaga (1993b), Rodríguez L.(1993), Guzmán(1993), Bensusán & García(1993)를 참조할 것.

조 운동의 경우 UOI라는 연합체는 괴멸되었으나 소속되었던 신자주노조들은 살아남아 산업단위의 연대투쟁을 전개함으로써, 신자주노조 운동은 산업단위에서 활약되고 있으며 경제적 전투주의에 입각하여 전투성 게임을 지속하며 산업단위의 노동운동의 이중구조를 형성하고 있다.

## VI. 맺음말

멕시코의 노동운동은 국가와의 동맹관계가 형성되면서 관변노조 조직이 형성되었으며, 이에 반발하는 노동조합 세력들이 자주노조 운동을 구성하게 되었다. 이렇게 형성된 노동운동 조직의 이중구조는 국가와의 동맹관계의 안팎에 위치하며 노동통제 메커니즘의 확립과 더불어 대조적인 전략을 취함으로써 게임 룰에서도 이중구조를 형성하게 되었다.

1930년대 후반 노사관계의 규제를 위한 노동법정 제도가 수립되고 관변노조 조직을 한 부문으로 편입하여 집권정당이 구조화됨으로써 노동통제 메커니즘이 확립되었다. 노동법정은 노동조합을 승인하고 파업의 합법성 여부를 판정하는 권한을 지니게 되었고 집권정당은 노동운동에 대한 이해관계를 대변하고 국가와 노동운동과의 동맹관계를 재생산하는 기능을 하게 되었다. 관변노조들은 이러한 노동통제의 제도적 장치들의 보호 안에서 타협을 통하여 이익을 추구하는 제도성 게임을 수행하는 반면, 자주노조들은 제도적 장치들의 틀을 벗어나서 노동자들의 불만을 억제하기보다는 수렴하고 노동자들의 동원을 규제하기보다는 활용함으로써 양보를 얻어내는 전투성 게임을 수행하게 되었다. 이렇게 하여 제도성 게임의 관변노조 조직들과 전투성 게임의 자주노조 조직들로 양분되는 멕시코 노동운동의 이중구조가 형성되었다. 이렇게 형성된 노동운동의 이중구조는 노동운동 헤게모니의 쟁탈과 자주노조운동의 내용의 변천이라는 역학을 지니며 70년대와 80년대에도 재생산되었다.

70년대에는 에체베리아 정권의 정치적 개방 정책에 힘입어 일반 노동자들의 차로에 대한 저항이 격화되고 노조민주화 투쟁이 활성화되어 자주노조들은 부활하게 되고 차로들에 의하여 지배되던 관변노조들은 수세에 몰리게 되었다. 이 과정에서 노동운동의 헤게모니를 장악하게 된 자주노조 운동은 전통적인 자주노조 조직들 이외에 이들로부터 독립성을 유지하고 이념적 성향

은 수차례 총파업의 위협을 가하였으나 한번도 총파업에 돌입한 적은 없었다. 이는 관변노조들이 동원역량을 결여하였을 뿐만 아니라 제도성 게임의 보상이 있기 때문이었다. 관변노조들은 노동자들의 불만과 동원을 억압하며 제도성 게임을 수행하는 대신, 제도성 게임의 보상으로서 노동법정으로부터 노동조합 승인, 대표권 인정, 파업의 합법성 판정 등에 있어 호의를 받고 있었으며 정부로부터 재정지원까지 받을 수 있었다. 하지만 무엇보다도 중요한 제도성 게임의 보상은 관변노조 조직들이 70년대에 빼앗겼던 노동운동의 헤게모니를 탈환하였다는 것이다.

80년대는 경제위기와 그에 대한 정부와 자본의 대응으로 인하여 자주노조 운동을 위한 여건은 70년대에 비하여 극도로 악화되었다. 노동법은 개정되어 파업의 원천적 봉쇄를 가능하게 하여 이미 노동법정에서의 노조승인이나 파업의 합법성 판정에 있어 불이익을 당하던 자주노조들에게는 파업의 비용을 더욱 제고시켰다. 경제위기의 해소를 위한 경제안정화 정책을 성공시키기 위하여 정부는 노동통제를 강화하였으며 물리적 강제력의 사용도 증대하였다. 또한 자본측은 유연성 확보를 위한 산업구조 재편을 통하여 공장 폐쇄, 대량 해고, 위장 폐업, 파업의 장기화 등의 극단적 수단을 동원하여 자주노조들과 노동자들의 저항에 대하여 공세를 펼쳤다. 이러한 자본측의 산업구조 재편과 적극적 공세가 가장 극심했던 부문은 UOI의 핵심적 신자주노조들이 위치하였던 자동차 산업이었다. 자동차 산업의 신자주노조들은 자본측의 산업구조 재편과 적극적 공세에 대항하여 투쟁을 전개하였으며, 이미 무력화되거나 와해된 자주노조 조직들의 지원을 받을 수 없는 여건 하에서 이들은 자동차 산업 내의 신자주노조들이 구심점이 되어 관변노조 조직 내에서도 자주성과 민주성의 정도가 높은 노동조합들도 포섭하여 연대 투쟁을 펼치며 연합체도 결성하기도 하였다. 이처럼 자주노조들이 자본측에 대항하여 전투성 게임을 펼치는 반면, 자주성과 민주성의 정도가 낮은 관변노조들은 자본측의 산업구조 재편에 따른 노동조건 악화 및 노동강도의 강화를 수용하였으며 그에 대한 보상으로 고용안정성을 보장받는 제도성 게임을 수행하고 있었다.

이와 같이 80년대 노동운동의 이중구조는 70년대와는 달리 관변노조 조직이 노동운동의 헤게모니를 장악하였으며, 자주노조 운동도 큰 변천을 겪었다. 전통적 자주노조 운동은 TD와 같은 연합체들 뿐만 아니라 단위노조들도 차로의 지배하에 들어가 전통적 자주노조 운동은 소멸하였다. 하지만 신자주노

에 기초하여 노동자들의 복지를 증진시키며 산업구조 재편의 시기에 고용안정성을 보장할 수 있을 것이다. 따라서 예전과 같이 노동자들의 불만을 억압하고 정부와 자본측의 강제력에만 의존하여 노동자들을 지배하던 유형에서 벗어나 노동자들의 동의를 획득할 수 있는 여지가 넓어지고 있다. 이에 더하여 벨라스게스를 포함한 차로들의 고령화와 퇴장으로 노동조합 지도부가 부패와 전제를 자제하고 노동자들에 대한 호응성과 노동조합 내부 민주주의가 부분적으로나마 진전시킬 가능성이 있다. 그럴 경우 국가와의 동맹관계와 자본측과의 협력관계가 제약으로 작용할 수 있으나 관변노조 조직이 강화될 가능성은 지난 어느 시기보다도 높다고 하겠다. 둘째, 전통적 자주노조 운동의 경우 부활은 다소 어려울 것으로 보인다. 전통적 자주노조 운동의 경우 조직이 소멸하였고 핵심적 기반이었던 전통적 산업들의 전략적 중요성이 감퇴하였을 뿐만 아니라, 혁명적 민족주의의 구현이었던 세력들은 퇴장하였거나 제거되었고 그들을 대체하는 젊은 세대의 노동자들은 역사적 경험과 정서에 있어 상당한 격차를 지니고 있기 때문이다. 셋째, 신자주노조 운동의 경우 경제적 전투주의의 유효성과 연대 전략의 유연성에 기초하여 재생산될 개연성은 매우 높아 보인다. 신자주노조들의 생산협조주의에 바탕한 경제적 전투주의는 산업구조 재편 하에서도 노동강도의 강화와 노동조건 악화를 방지하고 공장의 폐쇄를 저지함으로써 노동자들에게 즉각적인 혜택을 줌으로써 물질적 기초를 확보하고 있다. 또한 관변노조 조직 내에서도 자주성과 민주성의 정도가 높은 노조들과 연대함으로써 자신들의 생존을 방어할 뿐만 아니라 차로지배의 관변노조들을 고립화하고 민주노조 세력의 확산을 가능하게 한다. 반면 신자주노조 운동이 극복해야 할 장애 요인들로서는 노동법정 등 기존의 제도적 장치들의 편파적 기능 뿐만 아니라 자본과 정부와 차로가 연합하여 자주노조의 분쇄를 위하여 공세를 펴고 자주노조의 파괴가 어려우면 자주노조 사업장을 폐쇄할 가능성도 현실화되고 있다는 점이다. 하지만 이제까지 신자주노조들은 그러한 위기들을 극복하여 왔고 전략의 유효성과 유연성을 통하여 재생산되어 강화되는 관변노조 조직과 더불어 노동운동의 이중구조를 유지할 것으로 보인다.

이러한 멕시코 노동운동과 노사관계의 전망과 관련하여 주의를 요하는 부분은 자동차 산업으로서 추가적 연구의 필요성이 높다고 하겠다. 첫째, 자동차 산업은 70년대 UOI의 핵심 세력이었을 뿐만 아니라 80년대 정부와 자본

에서도 차별성을 보이는 신자주노조 조직들로 다양화되었다. 전통적 자주노조들은 주로 철도, 전기, 석유 등 산별노조들이 핵심을 이루었던데 반하여, 신자주노조 운동은 60년대 고도성장기에 급속도의 자본축적을 이룩한 자동차나 철강 등의 성장부문의 현대적 산업들에서 발달되었다. 전통적 자주노조 운동이 혁명적 민족주의에 기초하여 전반적인 사회개혁을 추구하는데 반하여, 신자주노조 운동은 작업장에서의 노사관계의 변화와 노동자들의 권익강화에 주력하며 생산성 향상에 임금인상을 기초하는 생산협력주의를 표방하였으며 혁명적 노선 대신에 경제적 전투주의를 채택하였다.

경기침체가 경제위기화되는 80년대에 들어서며, 정부는 경제위기의 핵심인 고용의 인플레이션을 진정시키기 위하여 경제안정화 정책을 추진하게 되었다. 경제위기와 이의 타개를 위한 경제안정화 정책은 임금상승률만 억제할 뿐 물가상승률 억제에는 실패하여 노동자들의 생활수준은 급격히 하락하였다. 하지만 관변노조 조직들은 노동자들의 불만에 반하여 반노동자적 성격을 지닌 경제안정화 정책과 사회협약들을 수용하였으며, 이러한 제도성 게임의 보상으로 관변노조 조직은 노동조합 대표권과 파업 합법성에 대한 우호적 판정 이외에도 정부로부터 재정지원을 받았으며 노동운동의 헤게모니를 탈환하게 되었다. 경제안정화 정책의 성공을 위하여 강화된 정부의 노동통제는 자주노조들에 대한 적극적 탄압을 가져왔으며, 그 결과 전통적 자주노조 운동은 연합체들 뿐만 아니라 단위노조들까지 괴멸되게 하였다. 하지만 신자주노조 운동의 경우 연합체인 UOI는 무력화되었지만 단위노조들은 생존하여 정부의 탄압과 자본축의 산업구조 재편에 저항하였다. 신자주노조 운동의 핵심을 이루었던 자동차 산업의 신자주노조들은 자본축의 유연성 확보를 위한 자본축의 산업구조 재편에 저항하였으며 관변노조 조직 내에서도 비교적 자주성과 민주성의 정도가 높은 노조들까지 포괄하여 연합체를 구성하는 등 연대투쟁을 전개하였다. 한편 동일 산업 내의 전형적인 관변노조들은 산업구조 재편에 따른 노동강도의 강화와 노동조건 악화를 수용하였으며, 그에 대한 보상으로 고용안정성을 보장받았으며 정부의 탄압을 회피할 수 있었다. 이와 같이 80년대에는 자주노조 운동이 쇠퇴를 겪었으며, 노동운동의 이중구조는 전국적 수준이 아니라 특정한 개별 산업 수준에서 형성되게 되었다.

앞으로도 노동운동의 이중구조는 지속될 전망이다. 첫째, 관변노조 조직의 경우 경제적으로 어려운 시기에 주택과 소비자 협동조합 등에 대한 정부지원

〈노조 전략〉		
목적실현 전략	협상	투쟁
힘의 원천	정부지원	동원역량
제도적장치 활용	활용	비활용
노동자 불만	억압	수렴
노동자 동원	자제	적극유도
〈파업〉		
동원 역량	낮음	높음
노동법정 판정	신속	지연
합법성판정가능성	높음	낮음
노조측 파업비용	낮음	높음
자본측 파업비용	높음	낮음

〈표 2〉 임금과 인플레이션의 변천(1940~86, 1970년도 페소로 환산함)

연 도	최저임금 (실질임금)	실질임금 (산업평균)	연간 인플레이션	명목임금 인상율
1940	208.5	494.8		
1945	142.6	463.4		
1950	163.4	520.4		
1955	193.0	508.1		
1960	223.5	586.0		
1965	298.1	680.1		
1970	419.2	734.0		
1971	397.5	756.3	5.3	
1972	448.1	815.4	5.0	
1973	420.0	875.9	12.0	
1974	462.6	927.3	23.7	
1975	466.2	894.2	15.2	
1976	495.3	1131.0	15.8	18.2

의 공세에도 생존하였으며, 현재 자주노조 운동의 영향력이 가장 강한 산업으로서 자주노조 운동의 마지막 보루라는 점이다. 둘째, 자동차 산업은 자본측의 산업구조 재편과 적극적 공세가 가장 극심하였으며 현재도 진행되고 있으며 앞으로도 지속될 것이며, 자본측과 정부와 차로의 연합 공세가 더욱 강화되고 있다는 점이다. 셋째, 자동차 산업은 자주노조 운동의 시험대로서 멕시코 노동운동과 노사관계의 미래의 유형을 좌우할 것이라는 점이다. 먼저 자동차 산업의 신자주노조들의 성공 여부는 멕시코 자주노조 운동의 재생산 여부를 가름할 것이며, 자동차 산업의 신자주노조들은 생산협력주의와 경제적 전투주의의 유연화에 대한 적응력, 관변노조들과의 연대, 산업내 이중구조의 형성 등 자주노조 운동의 새로운 가능성들이 시험되고 있어 자주노조 운동의 앞으로의 존재양식에 대한 해답을 줄 수 있기 때문이다.

〈표 1〉 관변노조와 자주노조의 특성

항 목	관변노조	자주노조
〈대정부 관계〉		
대정부 관계	동맹	대립
정부의 탄압	보호	탄압
대PRI 관계	소속	비소속
노조 승인	쉬움	어려움
〈노사관계〉		
자본측 협상의향	높음	낮음
대자본 교섭력	높음	낮음
해고 위협	낮음	높음
법규 준수	높음	낮음
〈노조 운영〉		
노조조직률	낮음	높음
노동자 이익대변	낮음	높음
노조 지도부	부패	민주
내부 민주주의	낮음	높음



〈표 4〉 노사분규와 파업(1971~84)

연 도	노사분규	파 업	전환비율 (%)
1971		240	
1972		203	
1973		193	
1974		392	
1975	41345	320	0.8
1976	43395	654	1.5
1977	50378	972	1.9
1978	47217	1360	2.9
1979	45333	1380	3.0
1980	44195	1432	3.2
1981	49364	1174	2.4
1982	71674	2193	3.1
1983	71925	1467	2.0
1984	66244	880	1.3

자료: de la Garza(1991a: 162)가 각년도의 Informe presidencial들과 Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos로부터 산출하였음.  
연방 노동법정과 주별 노동법정들에 신고된 건수  
들을 종합한 것임.

〈표 5〉 1일 최저임금의 구매력(1980~1988, 1978년을 기준년도로 함)

연 도	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
구매력	100	84.97	86.11	75.11	59.91	58.96	57.47	54.62	55.11	44.92

자료: Alvarez Béjar(1991: 38)

〈표 6〉 노사분규와 파업(1982~1991)

연 도	노사분규	파 업	파업참가자	파업전환율 (%)
1982	16030	675	213531	4.2
1983	13536	230	125770	1.7
1984	9052	221	64994	2.4
1985	8754	125	60841	1.4
1986	11579	312	82844	2.7
1987	16142	174	201386	1.1
1988	7730	132	117786	1.7
1989	6806	118	58154	1.7
1990	6395	150	49317	2.3
1991	7007	136	64854	1.9

자료: Méndez & Quiroz(1992: 161)가 Secretaría del Trabajo y Previsión Social의 자료에 기초하여, 연방 노동법정에 신고된 것들만 포함하였음.

〈표 7〉 노조유형별 분류와 파업(1989~1991)

노조유형	분류수	파업수	파업전환율	분류점유율	파업점유율
CTM	13740	258	1.88	66.66	63.86
no-CTM CT	3878	79	2.04	18.81	19.55
independent	1597	64	4.01	7.75	15.84
총계	20612	404	1.96	100.00	100.00

자료: Méndez & Quiroz(1992:166)의 Cuadro 16 & Cuadro 17로부터 재구성.  
노조유형이 불분명한 분류 1건이 포함되어 있음.

## 참 고 문 헌

- 이내영, 「산업의 국제화와 노사관계의 변화: 멕시코 자동차 산업의 사례」, 『노동문제논집』 11, 1994.
- 이성형, 「1980년대 이후 멕시코 노동운동: 코포라티즘의 ‘해체’인가 ‘재편’인가?」, 서울대 지역종합연구소(미발표 원고), 1994.
- 조돈문, 「제3세계에서의 노동계급의 계급형성: 남한과 멕시코의 비교연구」, 『경제와 사회』, 1994 봄, 1994.
- 조돈문, 「멕시코 혁명과 노동계급」, 가톨릭대학교 사회학과, 1995.
- Aguilar García, Javier “Relaciones estado-sindicatos: 1982~1990”, *El Cotidiano*, 38, 1990.
- Alvarez Béjar, Alejandro “Economic Crisis and the Labor Movement in México”, in Kevin J. Middlebrook (ed.) (1991), *Unions, Workers, and the State in México*, 1991.
- Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1943~1945*, Coordinacion General del Sistema Nacional de Informacion, Mexico.
- Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1968~1969*, Coordinacion General del Sistema Nacional de Informacion, Mexico.
- Arteaga García, Arnulfo “Ford: un largo y sinuoso conflicto”, en Graciela Benusán & Samuel León (eds.), *Negociacion y conflicto laboral en México*, México: FLACSO, 1990.
- Arteaga, Arnulfo “Industria automotriz: integración regional y repercusiones laborales. Algunas evidencias”, en Graciela Benusan Areous (ed), *Las Relaciones laborales y el tratado de libre Comercio*, Flacso, 1992.
- Arteaga, Arnulfo “La reestructuración de la industria automotriz en México y sus repercusiones en el viejo núcleo fabril”, en Arnulfo Arteaga (ed.), *Proceso de trabajo y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México: UAM-Iztapalapa, 1993.
- Arteaga, Arnulfo (ed) *Proceso de trabajo y relaciones laborales en la*

- industria automotriz en México*, México: UAM-Iztapalapa, 1993.
- Ashby, Joe C. *Organized Labor and the Mexican Revolution under Lazaro Cardenas*, Chapel Hill: U. of North Carolina, 1963.
- Bensusán, Gardiela Y Carlos García "Entre la estabilidad y el fonclicto: relaciones laborales en Volkswagen de México", en Arnulfo Arteaga (ed.), *Proceso de trabajo y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México: UAM-Iztapalapa, 1993.
- Benusan Areous, Graciela (ed) *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, Fracso.
- Benusán, Graciela & Samuel León (eds.) *Negociacion y conflicto laboral en México*, México: FLACSO, 1990.
- Bernal, Nicolas T. *Memorias de Nicolas T. Bernal*, CEHSMO, 1982.
- Campa S., Valentin *Mi testimonio: experiencias de un Comunista Mexicano*, México: Ediciones de cultura popular, 1978.
- Carr, Barry "Labor and the Political Left in México", in Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in México*, 1991.
- Carr, Barry *Organized Labour and the Mexican Revolution 1915~1928*, Oxford: Latin American Centre, Oxford University, 1972.
- Carr, Barry "The Casa del Obrero Munidal, Constitutionalism and the Pact of February 1915", in Frost et. al. *El Trabajo y los trabajadores en la historia de México*, 603~631, 1979.
- Carrillo, Jorge "Reestructuración en la industria automotriz en México", *Estudios Sociológicos*, 9(27), 1991.
- Clark, Majorie Ruth *Organized Labor in Mexico*, Chapel Hill: University of North Carolina, 1934.
- Cornelius, Wayne A., Judith Gentleman & Peter H. Smith (eds.) *México's Alternative Political Futures*, San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989.
- Córdova, Arnaldo *La política de masas del cardenismo*, México: Ediciones Era, 1974.

- CTM *50 años de lucha obrera*, I-X.(México: Partido Revolucionario, 1986.
- de la Garza Toledo, Enrique "Independent Trade Unionism in México: Past Developments and Future Perspectives", in Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in México*, 1991.
- de la Garza Toledo, Enrique *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, México: UNAM, 1993.
- de la Garza Toledo, Enrique "Sindicato y reestructuración productiva en México", *Revista Mexicana de Sociología* 94(1), 1994
- Dornbusch, Rudiger "México's Economy at the Crossroads", *Journal of International Affairs* 43(2), 1990.
- Durand Ponte, Víctor Manuel "The Confederation of Mexican Workers, the Labor Congress, and the Crisis of México's Social Pact", in Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in México*, 1991.
- Everett, Michael D. "The Role of the Mexican Trade Unions, 1950~1963", Doctoral dissertation, Department of Economics, Washington University, 1967.
- Foweraker, Joe & Ann L. Craig (eds) *Popular Movements and Political Change in México*, Boulder: Lynne Rienner, 1990.
- Franco G.S., J. Fernando "Labor Law and the Labor Movement in México", in Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in México*, 1991.
- Grayson, George W. "The Labor Movement", in Grayson, George W. (ed.), *Prospects for Democracy in Mexico*, New Brunswick: Transaction, 1990.
- Grayson, George W. (ed.) *Prospects for Democracy in México*, New Brunswick: Transaction, 1990.
- Guzmán Pineda, Jesús Ignacio "Industria automotriz y medio ambiente", *El Cotidiano*, 52, 1993.

- Guzmán, José Cruz "Implicaciones del cambio tecnológico y organizacional sobre la fuerza de trabajo en General Motors (Planta Distrito Federal)", en Arnulfo Arteaga (ed.), *Proceso de trabajo y relaciones laborales en la Industria automotriz en México*, México: UAM-Iztapalapa, 1993.
- Hart, John M. *Anarchism and the Mexican Working Class, 1860~1931*, Austin: U. of Texas, 1978.
- Herrera Lima, Fernando Fco. "Reestructuración de la industria automotriz en México y respuesta sindical", *El Cotidiano*, 46, 1992.
- Herrera Toledano, Salvador "Strategies for a Dynamic market", *Business México*, April, 1993.
- Juárez Núñez, Huberto "Los trabajadores mexicanos de la industria del automóvil", *Trabajo y Democracia Hoy*, 17, 1994.
- Juárez Núñez, Huberto "Los trabajadores mexicanos de la industria del automóvil", *Trabajo y Democracia Hoy*, 17, 1994.
- Korpi, Walter *Working Class in Welfare Capitalism*, London:Rutledge and Kegan Paul, 1978.
- La Botz, Dan *Mask of Democracy: Labor Suppression in México Today*, Boston: South End, 1992.
- Lazaroff, Leon "Auto Workers Seek Quality Wages", *Business México*, (April), 1993.
- López Villegas-Manjarrez, Virginia *La CTM vs. las organizaciones obreras*, México: El Caballito, 1983.
- Méndez, Luis & José Luis Sosa "Modernización productiva, transformación del Estado y derrota obrera", *El Cotidiano*, 37.
- Middlebrook, Kevin J. "The CTM and the Future of State-Labor Relations", in Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman & Peter H. Smith (eds.), *México's Alternative Political Futures*, San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989.
- Middlebrook, Kevin J. "State-Labor Relations in México: The Changing

- Economic and Political Context”, in Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in Mexico*, 1991.
- Middlebrook, Kevin J. “The Politics of Industrial Restructuring: Transnational Firms’ Search for Flexible Production in the Mexican Automobile Industry”, *Comparative Politics*, 23(3), 1991.
- Middlebrook, Kevin J. (ed.) *Unions, Workers, and the State in México*, San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991.
- Méndez, Luis & J. Othón Quiroz “Nacionalismo revolucionario y clase obrera: de la Tendencia Democrática al Frente Sindical Unitario”, *El Cotidiano* 41, 1991.
- Méndez, Luis & J. Othón Quiroz “Respuesta obrera: los sindicatos frente a la reestructuración productiva(1983~1992)”, *El Cotidiano* 50, 1992.
- Méndez, Luis, José Othón Quiroz & José Antonio Soto “La UOI: una experiencia de lucha proletaria”, *El Cotidiano*, 37, 1990.
- Meyer, Jean “Los obreros en la Revolución Mexicana: los ‘Batallones Rojos’”, *Historia Mexicana*, 81, 1971.
- Millon, Robert Paul Vincente Lombardo Toledano: Critic of the Mexican Revolution. Ph.D. dissertation University of North Carolina, 1966.
- Padgett, L. Vincent *Mexican Political System*, Boston: Houghton Mifflin, 1966.
- Pérez Arce, Francisco “The Enduring Union Struggle for Legality and Democracy”, in Joe Foweraker & Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in México*, Boulder: Lynne Rienner, 1990.
- Przeworski, Adam *Capitalism and Social Democracy*, N.Y.:Cambridge, 1985.
- Ramírez, José Carlos & Bernardo González-Aréchiga “Reestructuración y apertura del sector automotriz en Mexico”, *Investigación Económica*,

- 204, 1993.
- Rodríguez L., Javier "Transformación productiva y relaciones laborales en NISSAN Mexicana (planta CIVAC)", en Arnulfo Arteaga (ed), *Proceso de trabajo y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México: UAM-Iztapalapa, 1993.
- Schlaghech, James L. *The Political, Economic, and Labor Climate in México*, Philadelphia: U. of Pennsylvania, 1977.
- Schmitt, Karl M. *Communism in México: a Study in Political Frustration*, Austin: U. of Texas, 1965.
- Schmitter, Philippe C. "Still in the Century of Corporatism?", in F.Pike and T.Stritch (eds.), *The New Corporatism*, South Bend: U. of Notre Dame, 1974.
- Schmitter, Philippe C. "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, Vol. 10, 1977.
- Shabot, Esther *Los orígenes del sindicalismo ferrocarrilero*, México: Ediciones El Caballito, 1982.
- Snyder, David "Institutional Setting and Industrial Conflict: a Comparative Analysis of France, Italy and United States", *ASR*, 40, 1975.
- Stevens, Everlyn P. "México in the 1980s: From Authoritarianism to Power Sharing?", in Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, 403~445, 1985.
- Streeck, Wolfgang *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Newbury Park: Sage, 1992.
- Talavera, Fernando & Juan Felipe Leal "Organizaciones sindicales obreras de México, 1948~1970: enfoque estadístico", en Elsa Cecilia Frost, Michael C. Meyer y Josefina Zorida Vázquez (eds.), *El trabajo y los tragajadores en la historia de México*, México: El Colegio de México, 1979.
- Weyl, Nathaniel and Sylvia *The Reconquest of México: the Years of*



- Lazaro Cardenas*, N.Y.: Oxford University, 1939.
- Whitehead, Laurence "México's Economic Prospects: Implications for State-Labor Relations", in Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in México*, 1991.
- Wilkie, James W. *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, (2nd edition), Berkeley: University of California Press, 1970.
- Yanez Reyes, Sergio L. *Genesis de la burocracia sindical cetemista*. México: El Caballito 1984.
- Zazueta, Cesar y Ricardo de la Pena *Estructura dual y piramidal del sindicalismo mexicano*, Secretaria del Trabajo y Prevision Social, Centro Nacional de Informacion y Estadisticas del Trabajo, 1981.