

발전국가의 이원적(二元的) 노동통제정책 분석

: 1961-1987년

김 순 양

국문요약

본 연구의 목적은 1961-1987년 기간의 권위주의적 군사정부 하에서, 경제발전을 국가목표로 추진하였던 한국의 발전국가가 어떠한 방식으로 노동을 통제하였는지를 분석하려는 것이다. 이를 위하여 발전국가의 개념 및 발전국가의 노동통제의 필요성을 이론적으로 고찰하였으며, 발전국가가 구사하는 이원적 노동통제정책을 중심으로 분석틀을 구성하였다. 실증적 분석과 관련해서는 우선 발전국가의 법제적 노동통제 기반 구축과 관련하여 통제 지향적 노동관계법과 질서유지 입법을 중심으로 고찰하였다. 다음에는 한국 발전국가의 노동통제정책을 제도권 노동세력에 대한 통제와 저항 노동세력에 대한 통제로 구분하여 분석하였다. 분석의 결과, 제도권 노동세력에 대해서는 다양한 방식의 제재와 유인을 결합하여 구사함으로써 순응을 확보하였다. 그러나 저항 노동세력에 대해서는 주로 제재의 방식에 의존하되, 탈법적 억압의 방식을 많이 동원하였다. 그리고 권력행사의 방식을 가시적 측면과 불가시적 측면으로 구분하여 볼 경우에는, 가시적인 측면에서의 권력행사는 물론, 불가시적인 측면에서의 권력행사도 많이 동원하였다.

주제어: 발전국가, 노동통제, 제재, 유인, 저항 노동세력

I. 서론

많은 연구들이 1961-1987년 기간 군사정부 하의 경제발전을 설명하기 위한 이론틀로서, Johnson(1982)이 고안한 ‘발전국가(developmental state)’ 개념을 인용하고 있다(김순양, 2014). 본래 발전국가 개념은 일본의 고도경제성장을 분석하기 위한 것이었지만, 이후 일본보다는 오히려 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등 동아시아 후발공업국의 경제발전을 분석하는데 많이 사용되었다. 발전국가론은 이들 후발공업국들이 유능하고 사명감에 넘치는 국가 관료제를 바탕으로, 계획-합리적(plan-rational) 개입주의 이념에 입각하여 적극적으로 시장을 규율함으로써 경제발전이라는 국가목표를 달성하였다고 주장한다(Woo-Cumings, 1999).

그런데 이러한 발전국가론은 경제적 성과에 대한 사후적 논의로서, 연구시점에서는 이미 달성되어 있는 동아시아 후발공업국가들의 경제성과를, 개입주의 국가 및 이를 뒷받침하는 국가능력

과 자율성, 그리고 국가의 효율적인 시장개입 등의 국가 중심적 관점에서 보는 것이다. 실제로 많은 발전국가 연구들은 모범적인 발전국가들의 경제적 성과를 준거로 아직 저발전 상태에 있는 국가들에게 일종의 교훈과 정보를 제공하기 위한 논의라고 볼 수 있다. 이 점에서 발전국가론은 과거 사실에 대한 역사적 접근의 성격이 강하다. 그리고 교훈과 정보를 제공하기 위한 용도이다 보니, 대부분의 연구들이 발전국가를 ‘경제발전’이라는 의도한 목표를 달성하는 데 유용한 수단으로 보는 경향이 강하다.¹⁾

이 논문도 1960년대 이후 약 30년 동안의 한국의 고도경제성장을 설명하는 데서 발전국가론이 유용한 이론틀임을 인정하고 있다. 그러나 다른 한편으로 발전국가론이 지나치게 경제성장이라는 양적 성과에 치중하고, 이 과정에서 개입주의 국가, 유능한 국가관료, 국가와 자본 간의 발전연합(developmental nexus)이라는 측면을 강조하다보니, 경제발전을 가능하게 하는 다양한 요인들을 고려하는 보다 통합적인 시야가 부족한 면이 있다. 무엇보다도 국가와 자본 간의 발전연합을 강조하면서, 경제발전의 세 축인 국가, 자본, 노동 중에서 국가와 노동의 관계는 간과하고 있다.

이러한 배경 하에서, 본 논문은 고도경제성장기의 한국 발전국가의 성격을 보다 온전하게 이해하기 위하여, 지금까지의 발전국가 논의에서는 소외되어 왔던 발전국가와 노동의 관계를 논의하려는 것이다. 시기적으로는 언제까지를 발전국가로 볼 것인지에 대해서 논란이 있지만,²⁾ 대체로는 1961년 군사정변이 발생하고 본격적으로 경제개발계획을 추진한때부터 정치적 민주화가 시작되는 1987년까지의 기간으로 설정할 수 있다. 이 기간 동안 군사정부는 강력한 국가권력을 바탕으로 적극적으로 시장에 개입하였다. 특히, 국가와 노동 간의 관계에서는 1987년의 6월항쟁 이후부터는 국가가 노동에 대한 통제력을 거의 상실하였기 때문에, 발전국가의 틀을 이때까지로 한정하여 고찰하는 것이 유의미할 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 1961-1987년 기간의 권위주의적 군사정부 하에서, 경제발전을 국가목표로 추진하였던 한국의 발전국가가 어떠한 방식으로 노동을 통제하였는지를 분석하려는 것이다.

II. 이론적 논의 및 연구의 틀

1. 발전국가와 노동통제

발전국가는 “경제성장과 산업화를 제일의 국가목표로 설정하고, 이를 달성하기 위하여 유능하고 효율적인 관료제를 통하여 경제발전과정에 적극적으로 개입하는 국가이다(Johnson, 1999).” 발전국가는 서구 선진국의 시장-합리적 규제국가(market-rational regulatory state)와 사회주의국가의 계획-이념적 국가(plan-ideological state)에 대비되는 제3의 유형인 계획-합리적 개입주의 국

1) 이점에서 발전국가론은 남미나 동아시아 국가들의 정치체제와 경제정책을 비판적 관점에서 바라보던 종속이론, 관료적 권위주의론, 국가조합주의론 등의 비판이론들과는 맥락을 달리한다.

2) 현재도 우리나라는 선진국들에 비해서 국가개입주의적인 발전국가의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

가(plan-rational interventional state)이다. 본래 Johnson은 발전국가 개념을 일본의 급속한 경제발전과 그 과정에서 통상산업성(Ministry of International Trade and Industry, MITI)으로 대표되는 선도기구(pilot agency)의 역할을 이해하기 위하여 창안하였다(Johnson, 1982). 그러나 후속 연구들은 일본보다는 동아시아 후발공업국의 고도경제성장과 이 과정에서의 국가의 개입주의적 역할을 규명하기 위한 용도로 사용하였다.

이러한 발전국가는 국가가 조정, 후원, 규제의 방식으로 적극적으로 시장에 개입하는 형태로써, 국가정책의 우선순위를 산업화와 이를 통한 경제발전에 두는 목표지향적 계획국가이다. 그리고 발전국가는 단기간에 경제발전을 달성하기 위한 압축성장을 지향하였으며, 이를 위해서 내수규모가 작은 소형국가들인 동아시아의 발전국가들은 수출주도 산업화전략을 채택하였다(Pirie, 2008). 또한 발전국가는 자율적이고 유능한 국가관료제에 의해서 뒷받침되어야 하는데, 특히 경제발전을 견인할 조직으로서의 선도기구의 역할을 중시하였다(Jung, 2011). 일본의 통상산업성과 한국의 경제기획원이 대표적인 선도기구이다. 그리고 발전국가는 국가와 자본 간에 발전연합을 구축하게 되는데, 이를 매개하는 것이 국가에 의해서 통제되는 금융이다. 발전국가는 또한 경제정책과 산업정책을 국가정책의 중추로 설정한다. 따라서 사회정책을 포함한 다른 정책들은 이를 위한 수단에 머무르는 경우가 많다.

그런데 이러한 특성을 갖는 동아시아의 발전국가는 영국 지배하의 홍콩을 제외하고는 모두 권위주의적 정치체제와 결합하였다(Kim, E. M. 1997). 이 점에서 동아시아의 발전국가는 권위주의적 발전국가(authoritarian developmental state)이다. 그리고 이러한 권위주의적 발전국가는 경제의 세 주체인 국가, 자본, 노동 중에서 노동을 배제한 ‘노동 없는 발전연합(developmental nexus without labor)’을 지향하였다. 당시의 발전국가가 노동을 배제하고 통제해야 할 필요성은 다음과 같다.

첫째, 발전국가의 목표 자체가 분배보다는 성장에 있었다. 따라서 한국의 발전국가는 성장제일주의 내지는 선(先)성장 후(後)분배 이념을 추구하였다(설봉식, 2006). 이를 위해서는 시민사회나 노동세력의 분배에 대한 욕구를 억제해야 했으며, 이는 노동통제를 필요로 하였다. 노조의 결성과 활동을 억제함으로써 노동의 욕구가 과잉 분출되는 것을 방지해야 했다.

둘째, 한국의 발전국가는 산업화의 재원을 주로 외국으로부터의 원조나 차관에 의존하였다. 산업화의 초기단계에서 국내의 축적된 자본이 결여되었기 때문이다. 1960년대의 경우는 한일국교정상화, 월남파병 등으로 산업화에 필요한 일부 재원을 유치하였지만, 여전히 상당부분은 무상원조에 의존하였다. 그러나 이러한 빈약한 재원으로는 1970년대 이후의 중화학공업화로의 정책전환을 뒷받침할 만한 재원을 충당할 수 없었다. 중화학공업은 1960년대의 주축산업이었던 경공업과는 비교가 되지 않게 많은 재원을 필요로 하는 장치산업이다(오원철, 2006). 더구나 1970년대 이후로는 외국의 무상원조도 거의 종결되었다.³⁾ 따라서 차관도입, 직접투자 등의 방식으로 외자를 유치해야 했다. 특히 차관도입에 크게 의존하였다.⁴⁾ 그런데 이를 위해서는 국내의 사회

3) 외국으로부터의 무상원조 규모는 1970년 161백만 달러, 1971년 106백만 달러, 1972년 22백만 달러로 감소하였으며, 1972년을 마지막으로 종결되었다(한국은행, <경제통계연보>, 1973).

4) 차관도입 규모가 제2차 경제개발 5개년 계획 기간(1967-1971년) 2,445백만 달러, 제3차 경제개발 5개년 계획

안정과 산업평화가 필요하였으며, 이를 명분으로 노동세력을 관리하고 통제하게 되었다. 이는 남미에서 노동을 포함한 민중부문의 비활성화와 배제를 통해서 권위주의체제가 고착화되는 과정을 설명한 O'Donnell(1988)의 관료적 권위주의(bureaucratic authoritarianism) 모델과 유사한 논리이다.

셋째, 한국의 발전국가는 수출주도 산업화 전략을 채택하였다. 이는 내수시장이 협소할 뿐만 아니라, 그마저도 제대로 형성되지 못하였던 산업화 초기에 불가피한 선택이었다. 그런데 당시 한국의 산업화 수준에서 수출상품의 경쟁력은 품질이 아닌 가격에서 찾아야 했다. 즉, 수출대상국이 선진국인 상황에서 낮은 상품가격을 통해서 선진국의 저소득층 소비자를 공략하는 수출전략을 채택할 수밖에 없었다(박진근, 2009). 그런데 당시 한국은 대부분 노동집약 산업이었으며, 따라서 가격경쟁력을 확보하는 핵심요인은 저임금정책을 통해서 인건비를 낮추는 것이었으며, 이를 위해서는 노동운동을 억제해야 했다(문병주, 2005).

넷째, 경제발전이라는 국가목표를 달성하기 위해서는 국민들을 일사분란하게 작동시킬 필요가 있었다. 이를 위해서 안보체제 구축을 위한 병영국가의 실현, 국회의 무력화, 야당 탄압 등과 더불어, 노동세력의 통제가 필요하였다. 특히, 강력한 저항 노동세력은 정치사회적 불안을 유발하고, 정권의 안정을 해치는 요인으로 간주되었다(윤진호, 2011). 따라서 노조의 정치활동을 억제하고 노조와 결탁할 가능성이 높은 진보정당의 활동도 억압하였다.⁵⁾

이처럼 발전국가는 경제발전이라는 목표를 달성하기 위하여 노동을 통제할 필요성이 컸으며, 이에 따라서 1961-1987년 기간 내내 다양한 방식을 동원하여 노동을 억압하고 통제하였다. 그 결과 발전국가 시기의 노동세력은 크게 위축되었다.⁶⁾

2. 발전국가의 노동통제정책: 논의의 틀

발전국가는 경제발전 목표를 달성하기 위하여 노동세력의 순응을 확보해야 했으며, 이를 위해서 다양한 통제수단을 동원하였다. 여기서 국가가 노동세력을 포함한 사회집단을 통제하는 수단과 관련해서는 다양한 이론들을 참조할 수 있다. 우선 사회통제이론을 원용할 수 있는데, 사회통제이론은 사회통제를 특정 사회나 사회집단의 규칙에 동조(confirm)하거나 순응(compliance)하도록 개인이나 집단을 규제하는 사회적 기재와 관련짓고 있다(Heimer, 1996). 사회통제의 두 가지 기본적 형태는 규범과 가치를 내면화(internalization)하는 것과 긍정적 혹은 부정적 제재(sanction)를 사용하는 것이다. 여기서 긍정적 제재는 보상(rewards)이며, 부정적 제재는 처벌(punishment)이다. Ross(1970)는 신념체계가 구체적인 법률보다 인간의 행동에 더 큰 영향을 미친다고 보면서, 사회통제를 공식적

기간(1972-1976) 6,632백만 달러, 제3차 경제개발 5개년 계획 기간(1977-1981) 18,485백만 달러로 지속적으로 증가하였다(최동규, 1992).

- 5) 자유당정권 하에서 조봉암 주도의 진보당이 있었으나, 1958년 불법단체로 해산되었다. 박정희정부에서는 진보정당의 활동이 어려웠다. 이후 전두환정부 출범이후 사회민주당 등 진보정당의 활동을 허용하였으나, 이는 국제사회의 이목을 의식한 관제 정당의 성격이 강하였다(심지연, 2004). 따라서 노동세력과의 연대도 없었다.
- 6) 1961-1987년 기간 중의 노사분규건수는 잠깐 동안의 정치적 해빙기가 있었던 1980년의 407건, 6.29선언이후 노동자대투쟁이 있었던 1987년의 3,749건을 제외하고는 연평균 100건 전후였다. 노동조합원수도 1970년대 후반이후부터 100만 명 전후에서 정체되었다(통계청, 1998).

사회통제와 비공식적 사회통제로 구분하고 있다. 공식적 사회통제는 일탈행동에 대해서 법률, 규칙, 규제를 적용하는 것이다. 이것은 벌금부과(fines), 투옥(imprisonment) 등의 형태로 행사된다. 민주사회에서는 공식적 통제의 목적과 기제가 법률에 의해서 규정되기 때문에 상당한 정도로 국민들로부터의 지지와 자발적 순응을 얻게 된다. 반면에 권위주의체제는 주로 힘(force), 검열(censorship), 추방(expulsion), 정치적 자유의 제한 등과 같은 방식에 의존한다. 일부 전체주의(totalitarian)국가에서는 경찰국가(police state)의 기제에 의존한다. 비공식적 사회통제는 개인들이 습득하고 있는 관습, 규범, 전통, 사회적 가치 등으로서, 사회적으로 광범위하게 행사되고 있다. 비공식적 사회통제에는 조롱(ridicule), 비꼼(sarcasm), 비난(criticism), 불인정(disapproval) 등이 포함되는데, 극단적인 형태가 사회적 차별(social discrimination)과 배제(exclusion)이다. 비공식적 통제는 수용 가능한 행동은 보상하고, 수용할 수 없는 행동은 처벌한다. 전통사회는 비공식적 사회통제에 많이 의존하였다.

다음에 국가가 정책목표를 달성하기 위해서 사용하는 정책수단(policy tools)에 관한 논의도 국가의 통제수단과 관련하여 인용할 수 있다. 정책수단은 정책목표 달성의 직접적 수단이 되는 실질적(substantive) 정책수단과 실질적 정책수단을 실현시키기 위해 설득, 유인, 강압적 수단 등을 동원하는 도구적(instrumental) 정책수단으로 구분할 수 있다(이종수, 2009). Schneider and Ingram(1990)은 정책수단을 선택하는 것은 본질적으로 정치적 현상으로 보면서, 사람들이 문제 해결에 필요한 행동을 하지 않는 것은 법령이 특정 행위를 하도록 지시하거나 권한을 부여하지 않고 있다고 믿는 경우, 필요한 행위를 할 유인이 없거나 능력이 결여된 경우, 특정 정책이 지향하는 가치에 찬성하지 않는 경우, 상황이 불확실하여 무엇을 할지 알 수 없는 경우이다. 이러한 상황을 해결하기 위하여 다음의 다섯 가지 정책수단을 사용할 수 있다(유훈, 1992). 첫째, 권한(authority) 수단으로서, 이는 법령이 사람들에게 특정한 행위를 하도록 권한을 부여하지 않고 있다고 믿는 경우에 필요한 정책수단이다. 둘째, 장려책(incentives)으로서, 대상 집단의 순응을 유도하기 위하여 유형적인 혜택이나 불이익을 부여하는 것이다. 이는 사람들은 효용극대화를 추구하며, 유형적 보상을 제공하지 않으면 정책이 요구하는 행위를 적극적으로 하지 않는다는 가정에 입각해 있다. 셋째, 능력형성(capacity-building)으로서, 이것은 정책대상자들이 정책이 요구하는 활동을 하는데 필요한 정보, 교육, 자원 등을 제공하는 것이다. 넷째, 상징과 권고(symbolic and hortatory)로서, 이는 사람들이 정책이 필요로 하는 행위를 할지의 여부를 각자의 신념과 가치에 입각하여 결정한다는 전제하에서, 특정 정책이 요구하는 행위에 대한 정책대상자의 인식을 바꾸는 것이다. 다섯째, 학습(learning) 수단이다. 이는 정책집행자나 대상자들은 집행과정을 통하여 학습한 결과를 토대로, 가장 효율적인 정책수단을 선택한다는 것이다.

이외에도 Schaaf and Broussard(2006)는 정책수단에 대한 시민들의 지지와 이들의 인구학적 특성 간의 관계를 분석하였는데, 여기서 이들은 정책수단을 권한(authority)과 권한부여(empowerment)로 구분하고, 권한에는 규제(regulations)와 제재(sanctions)를, 권한부여에는 학습, 능력형성, 상징, 유인을 포함하고 있다.

그러나 이러한 다양한 논의들에도 불구하고, 한국과 같은 권위주의적 발전국가의 노동통제를 분석하기 위해서는 사회세력에 대한 국가의 영향력(influence) 행사수단에 관한 Gamson의 이론과 이를 토대로 이익대표체계를 유형화한 Collier and Collier(이하, Collier부처夫妻)의 논의가 보

다 적절할 것으로 보인다. 우선 Gamson(1969)은 국가의 영향력 행사수단을 제재(constraints), 유인(inducements), 설득(persuasion)의 세 가지로 구분하였다(<표 1> 참조). 제재는 국가가 현재의 상황에 불이익(disadvantages)을 추가하거나 추가할 것이라고 위협함으로써 사회세력의 순응을 확보하는 것이다. 유인은 새로운 편익(advantages)을 추가하거나 추가를 약속함으로써 순응을 확보하는 것이다. 설득은 영향력을 행사하는 편의 주장이 정당하다는 확신을 심어줌으로써 순응을 확보하는 것이다. 현재의 상황에 새로운 것을 부가함이 없이 마음으로부터의 변화를 유도한다.

〈표 1〉 Gamson의 영향력 행사수단의 유형화

차원	불이익의 추가	편익의 추가
대상자의 상황(situation) 변화	제재	유인
대상자의 정향(orientation) 변화	설득	

출처: Gamson(1968: 75)

Collier부처(1979)는 이익대표체계를 유형화하기 위하여 Gamson의 이론을 인용하였다. 그러나 이들은 Gamson이 언급한 세 가지 영향력 행사수단 중에서 설득은 제외하고, 제재와 유인을 국가가 사회집단을 통제하기 위하여 사용하는 수단으로 보고 있다. 제재란 국가가 사회집단의 집단행동을 규제하고, 리더십 행사와 요구 수준에 대해서 통제를 가하며, 사회집단의 일상적인 운영에 대해서도 개입하는 것이다. 유인은 국가가 사회집단에 대해서 편익을 제공함으로써 국가가 동원할 수 있는 도구로 만드는 것으로서, 이 역시 국가에 의한 사회집단의 지배를 용이하게 하는 통제의 일환이다. 이들은 이러한 두 가지 통제 기재를 결합하여 이익대표체계를 억압(높은 제재, 낮은 유인), 국가조합주의(높은 제재, 높은 유인), 사회조합주의(낮은 제재, 높은 유인), 다원주의(낮은 제재, 낮은 유인)로 유형화하였다. 이들은 제재와 유인 모두를 국가가 사회집단을 통제하는 수단으로 인식하면서 주로 남미의 노동관계법을 분석하였다. 제재 측면을 구성하는 하위 변수로서 단체협약과 파업에 대한 통제, 요구의 종류 및 표현방법에 대한 통제, 지도부의 선출 및 충원의 통제, 업무상의 감독 및 조정을 들고 있다. 유인을 구성하는 하위 변수로는 사회집단에 대해서 법인격을 부여해 주는 등록(registration), 단체구성권(right of combination) 부여, 독점적 이익대표권 부여, 성원가입의 강제(compulsory membership), 재정보조(subsidy)를 언급하고 있다.

김순양(1997)은 이익대표체계를 다원주의와 조합주의로 구분하는 데서 Schmitter(1979)가 고안한 변수가 지나치게 사회집단의 내부구조 측면에 치중하였다는 것과⁷⁾ Collier부처의 연구가 내용이 일부 불명확하고 변수가 모호하며, 남미의 경험에 기반을 두기 때문에 우리에게 적용하는 데 한계가 있음을 지적한다. 따라서 그는 이들의 연구를 참조하되, 구체적인 하위 변수와 관련하여 제재에는 설립과정, 지도부선출, 조직운영, 재정운용, 정치활동에 대한 국가의 통제를, 유인으로는 독점적 이익대표권 부여, 경쟁 집단의 제한, 성원의 강제, 재정보조, 지도부에 대한 콤포

7) Schmitter(1979)는 다원주의와 조합주의를 구분하는 변수로서 수적인 제한, 다양성, 사회집단 설립의 자발성, 집단 간 경쟁성, 내부적 위계성, 이익대표영역 결정, 정부인가 여부, 이익대표의 독점, 지도부선출 및 이익표명을 들고 있다.

이션(co-optation)을 들고 있다.

국가의 노동통제는 권력행사방식의 측면에서도 접근할 수 있다. Bachrach와 Baratz(1970)는 권력의 실체는 빙산과 같은 것으로서, 빙산이 수면위로 드러난 부분과 수면 아래의 보이지 않는 부분으로 구성되어 있듯이, 권력도 보이는 부분과 보이지 않는 부분으로 구성되어 있다고 본다. 육안으로 볼 수는 없지만, 실제로는 보이지 않는 부분이 더욱 큰 것이다. 이들은 이러한 논리를 통해서 Dahl 등 다원론자들이 권력의 보이는 면만 봄으로써 권력의 실체를 제대로 파악하지 못한다고 비판한다. 이들에 따르면 권력은 가시적 측면과 불가시적 측면의 두 얼굴(two faces of power)을 가지고 있다. 가시적 측면은 정책문제를 해결하기 위한 정책결정과정에서 영향력을 행사하는 것인 반면에, 불가시적인 측면은 정책의제의 채택과정에 영향력을 행사하여 엘리트들에게 불리한 의제는 채택이 되지 못하도록 봉쇄하는 데 행사되는 것이다. 특히, 본 논문의 연구대상인 발전국가의 노동통제와 관련해서는 권력의 불가시적 측면이 유용한 아이디어를 제공하는데, 이는 은밀하게(quietly) 행사되는 특징이 있다. 여기에는 위협, 폭력, 규칙의 개정, 편견의 동원(mobilization of bias) 등이 포함된다. 발전국가의 노동통제, 특히 저항 노동세력에 대해서 국가가 음지에서 행사하는 공갈, 회유, 협박, 감시, 테러, 용공조작 등은 불가시적 권력의 속성에 부합한다.

본 논문은 기본적으로 한국의 발전국가가 제도권 노동세력과 저항 노동세력을 상이하게 관리하는 이원화된 노동통제전략을 구사하였다고 보며,⁸⁾ 구체적인 통제방식과 관련해서는 Gamson의 이론에 기초한 Collier부처의 논의를 기본적으로 인용하고자 한다. Collier부처의 논의를 따르는 것은 한국의 발전국가는 강력한 권한과 자체적 이해를 가지고 경제정책과 노동정책을 위로부터 주도적으로 설계하고 재편하였다는 점에서 국가조합주의의 속성과 일맥상통하기 때문이다. Collier부처의 제재와 유인으로 구성되는 통제(control) 개념을 차용하면, 한국의 발전국가는 노동을 통제하는 데서 기본적으로 높은 제재와 높은 유인이 결합되는 국가조합주의적 통제방식을 주로 사용하였다. 이에 대해서는 이미 많은 선행연구들이 입증하고 있다. 본 연구에서는 이러한 선행연구들을 참조하여, 제도권 노동세력에 대한 국가통제와 관련해서는 제재의 측면에서는 노조의 설립, 지도부선출, 노조의 재정운용 과정에서의 국가통제를, 유인의 측면에서는 독점적 이익대표권의 부여, 제도적 접근통로의 부여, 재정보조, 노조지도부의 콤포지션이라는 네 가지를 분석변수로 선정하고자 한다.

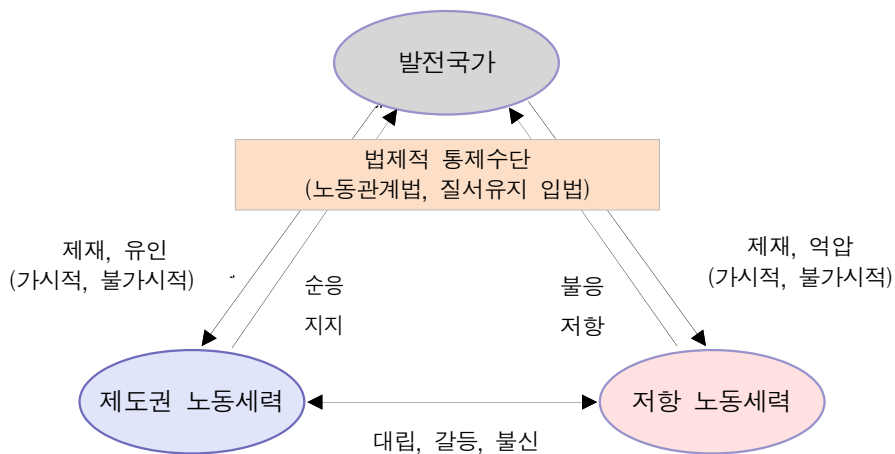
그러나 저항 노동세력에 대한 국가통제는 달리 이해해야 한다. Collier부처 등이 주장한 국가조합주의적 통제는 국가가 승인하는 노동세력에 대해서는 적용될 수 있지만, 국가통제에 불응하는 저항 노동세력에게 적용하기는 어렵다. 이들에 대해서는 유인의 방식은 거의 사용하지 않기 때문이다. 저항 노동세력에 대해서는 주로 제재의 방식이 사용되는데, 이 경우도 Collier부처 등이 언급하는 방식과는 상이하게, 조직파괴, 인신구속, 집단해고 등 보다 폭력적인 방식의 제재가 가해진다. 특히, 발전국가가 일인지배의 권위주의체제와 결합하면서 경찰, 검찰, 정보기관, 군

8) 기본적으로 한국의 발전국가는 노동과의 관계에서 순응하고 지지하는 노동세력에 대해서는 합법적이고 제도적인 위상을 부여하고 포용(inclusion)한 반면에, 불응하고 저항하는 노동세력에 대해서는 억압하고 배제(exclusion)하는 이원화된 통제전략을 구사하였다고 볼 수 있다.

(軍) 등의 억압적 국가기구를 총동원하여 불법적이고 폭력적인 방식으로 제재를 행사하는 경우가 많다. 이는 노동통제가 단지 생산성 향상의 측면에서만 필요한 것이 아니라, 정권유지를 위해서 필요하기 때문이다. 이 점에서 저항 노동세력에 대한 제재는 억압 내지는 탄압에 가까운 것이다. 그리고 저항 노동세력에 대한 제재는 노동쟁의 등의 사건이 발생할 때만 행해지는 것이 아니라, 감시, 회유, 협박 등의 방식으로 일상적이고 은밀하게 행사되는 경우가 많다(조승혁, 1984). 따라서 이를 이해하는 데서는 Bachrach와 Baratz가 고안한 불가시적 권력의 아이디어를 결합하는 것이 유용하다.

그리고 국가의 노동통제는 기본적으로 법제적 통제를 바탕으로 한다. 노동통제와 관련한 기본적인 법제는 당시의 노동조합법, 노동쟁의조정법 등의 노동관계법이다. 이러한 법규를 통하여 노조의 조직형태, 복수노조의 허용여부, 노동쟁의 조정방식, 노조 조합비 징수 및 사용방식, 행정관청의 쟁의행위 개입 등의 기본적인 노동통제가 이루어진다. 그러나 엄두에 둘 점은 법제라는 것은 재량권 오·남용의 소지가 크며, 편의적·선별적으로 적용될 수 있다는 점이다. 그리고 현실과 법제는 괴리될 소지가 크다. 특히 권위주의체제는 법제와는 무관하게, 탈법적이고 불법적인 노동통제를 행할 개연성도 크다(최장집, 1988). 따라서 법제를 통해서 노동통제의 대체적인 모습은 볼 수 있지만, 이것만으로는 국가에 의한 노동통제의 전모를 이해하는 데는 한계가 있다. 더구나 한국의 발전국가는 국가보안법, 반공법, 긴급조치, 집회 및 시위에 관한 법률(집시법), 국가보위에 관한 특별조치법(국가보위법) 등의 질서유지 입법들을 노동통제에 적극적으로 사용하였다. 어떤 면에서는 이것들이 노동을 통제하는 데서 보다 효과적이고 실질적이었다. 따라서 이러한 통제입법에 대한 이해도 필요하다. <그림 1>은 이상에서 언급한 내용들을 토대로 작성한 본 연구의 논의의 틀이다.

<그림 1> 본 연구의 논의의 틀



Ⅲ. 발전국가의 법제적 노동통제 기반 구축

1. 통제 지향적 노동관계법

근대국가에서의 정상적인 통치행위는 헌법과 법률에 기초하여 이루어진다. 한국의 발전국가도 마찬가지이다. 군사정부 하에서의 발전국가가 권위주의적 형태를 띠었지만, 국가행위는 기본적으로 헌법과 법률에 기초하여 이루어졌다. 다만, 헌법과 법률의 내용이 비민주적이거나, 실제에서는 제대로 지켜지지 않거나, 남용될 수는 있었다. 따라서 국가에 의한 노동통제의 실상을 파악하기 위해서는 기본적으로 노동관계법을 살펴보는 것이 필요하다. 그러나 유의할 점은 법의 내용과 실제적용은 다를 수 있으며, 법은 선별적이고 편의적으로 적용될 수 있다는 점이다. 이는 사회현상을 분석하는 데서 법제적 접근이 가지는 한계이지만, 그래도 법제적 접근은 가장 기본적인 연구방법이다(Hudson and Lowe, 2004).

1961년의 5.16 군사정변으로 집권한 군부는 군사혁명위원회 포고령 제5호와 제6호를 통해서 일체의 집회, 시위, 노동쟁의를 금지하였다. 이어서 5.23일에는 모든 정당 및 사회단체를 해산하고, 정치성이 없는 구호단체, 노동단체, 종교단체는 절차에 따라 5.31일까지 재등록하도록 하였다. 이 과정에서 155개 단위노조와 22개 연맹체가 등록미필로 해체되었다(노동부, 2006). 이어서 8.3일에는 ‘근로자의 단체활동에 관한 임시조치법’을 공포하고, 전국단위 노조 재건을 지시하고 9명의 재건의원을 지명하여 한국노동단체재건위원회를 발족하였다. 이에 따라서 8.25일까지 11개의 산별노조가 결성되었으며, 8.30-31일에는 한국노동조합총연맹(이하, 한국노총)이 출범하였다(한국노총, 1979).

이후 5.16 군사정부는 1962.12월 국민투표를 통해서 개정 헌법을 확정하고, 1963.4월 국가재건최고회의에서 노동조합법을 전면 개정하였다. 그 내용은 복수노조 설립 금지, 노사협의회 설치, 노동조합의 정치활동 금지, 노동조합 설립의 준칙주의 채택,⁹⁾ 행정관청에 노조 임시총회 소집권자의 지명권 부여, 노동조합의 전국적 단일조직형태 지향 등을 포함하였다(한국경총, 1989). 이러한 법 개정은 노조활동을 크게 제약하는 것이었으나, 유일한 전국단위 중앙노동단체였던 한국노총은 경쟁조직으로 부상할 수 있는 복수노조의 설립을 금지하고, 산별노조의 형태를 허용하고 있다는 점에서 큰 반발이 없었다. 설사 불만이 있었다고 하더라도 군사정부에 의해서 재건되고 지명된 한국노총 지도부가 저항하기도 어려웠다.

민정이양을 앞둔 1963.12월에는 노동조합법과 노동쟁의조정법이 개정되었다. 여기에는 쟁의행위에 대한 노동위원회의 사전 적법여부심사 허용, 공익사업의 범위 확대, 노동위원회 구성에서의 공익대표 확대,¹⁰⁾ 공익위원의 단독권한 확대, 노동위원회 결의에 의한 노동조합해산 허용, 행정관청의 재량에 의한 긴급조정 등 노조에 매우 불리한 조항들이 다수 포함되었다(김성수, 1997). 따라서 민정이양 직전의 정치적 과도기에 한국노총을 중심으로 어느 정도 반대활동을 전개하였으나, 별 소득이 없이 그대로 확정되었다.

9) 이는 노동조합 설립신고에 대한 반려제도를 둠으로써 사실상 허가주의로 전환한 것이다.

10) 노동자, 사용자, 공익대표를 각각 3:3:5로 하였다.

1970.1월에는 ‘외국인투자기업의 노동조합 및 쟁의조정에 관한 임시특례법’이 제정되었는데, 이는 무상차관이 종결되고 외자의 원리금상환 압박에 직면한 발전국가가 1969년부터 외국인직접투자 확대정책을 추진하는 과정에서 입법되었다. 외국인들의 직접투자를 유도하기 위해서는 외국인투자기업 내의 산업평화와 저임금체계를 유지하는 것이 필요하였기 때문이다. 동법에 의해서 외국인투자기업체는 노조설립 특례가 인정되어 노조결성이 사실상 금지되었으며, 노동쟁의 조정법에 의한 쟁의조정절차를 배제하고 노동쟁의에 대한 강제중재를 행함으로써 노동쟁의 역시 사실상 금지되었다(한국경총, 1989).¹¹⁾ 이에 대해서 노동세력은 반대하였지만, 이 역시 당시 국회를 장악하고 있던 정부·여당의 의도대로 입법이 되었다.

1972년 유신체제가 출범한 이후에도 노동통제를 강화하는 방향으로 노동관계법이 개정되었다. 즉, 1973.3월 노동관계법을 개정하여 노사협의회의 기능을 노조의 교섭기능과 분리하여 노사협의회는 생산성 향상 및 근로자의 불만처리를 주로 협의하게 하였으며, 산별노조 체계를 기업별 또는 사업장별 노조체제로의 전환이 가능하게 했다. 그리고 노동쟁의를 총회 의결사항으로 규정하여 쟁의요건을 강화하였으며, 국회의 동의로 가능하게 되어 있던 공익사업의 지정을 대통령령으로도 정할 수 있게 하였다. 또한 노동쟁의의 적법성 심사를 노동위원회로부터 행정관청의 권한으로 변경하였다(박승두, 1995). 전반적으로 노동통제를 크게 강화하였다. 그러나 이때는 유신초기로서 노동세력이 이에 대해서 적극적으로 반대를 할 수 있는 여건이 되지 못하였다.

이후 1980년의 군사정변을 통해서 집권한 전두환정부는 1980.12월 노동관계법을 개정하였는데, 이 역시 노동통제를 강화하기 위한 것이었다. 법 개정으로 기업별노조의 조직형태만을 인정하였으며, 노동쟁의에 대한 제3자 개입을 금지하였다. 노동조합 임원의 결격사유를 강화하고 임기규정을 설치하였으며, 단체협약 내용의 위법·부당한 사항에 대한 행정관청의 취소 및 변경을 허용하였다. 그리고 예외적으로 인정되던 유니온숍(union shop) 제도를 금지하였다.¹²⁾ 또한 국가, 지방단체, 국·공영기업, 방위산업체의 쟁의행위를 금지하였다(한국노총, 『1980년 사업보고서』, 1981). 그러나 이러한 노동통제 입법에 대해서 당시 군사정부 초기에 노조간부들이 구속되는 분위기 하에서 노동세력의 저항은 불가능하였다.

그러나 국내외적 압력에 직면한 전두환정부는 1984-85년 사이에 일련의 정치적 유화조치를 하였으며, 이는 노동관계법 개정에도 반영되었다. 즉, 전두환정부는 1986.12월 노동관계법을 개정하여 제3자 개념에서 상급노동조합 연합단체는 제외함으로써 전국단위노조가 단위노조의 쟁의행위에 대한 개입하는 것을 가능하게 하였으며, 상급노동조합 연합단체에게 교섭권을 위임하는 경우에는 행정관청의 승인제도를 폐지하였다. 그리고 조합비의 일정비율을 복지후생사업에 사용하게 했던 의무규정도 삭제함으로써 노조의 자금운용의 자율성이 확대되었다. 또한 노조에 대한 해산명령은 규약과 총회 결의사항에 대한 시정명령 이후가 아니면 행할 수 없도록 하였다

11) 동법 제4조는 노동조합의 설립을 기존의 신고제가 아닌 허가제로 바꾸고 그 권한을 행정기관에 일임함으로써 외자업체에서의 노조설립을 극히 제한하였으며, 제5조는 쟁의발생시 ‘외국인투자기업체 노동조정위원회’의 조정을 거쳐야하고 조정이 성립되지 못한 경우 중앙노동위원회의 중재를 받도록 규정하고 있어 쟁의행위를 사실상 금지하였다. 동 법은 1987년 노동법 개정 시에 폐지되었다.

12) 유니온숍 제도는 고용주는 조합원 이외의 근로자까지도 자유로이 고용할 수 있으나, 일단 고용된 근로자는 일정기간 중에 조합원이 되어야 한다는 제도이다(김성수, 1997).

(한국노총, 『1986년 사업보고서』, 1987). 따라서 노동통제가 적어도 법제적인 측면에서는 다소 완화되었다.

이후 1987년 6월 항쟁과 7-9월의 노동자대투쟁을 거치면서 노동 분야에서의 국가통제도 크게 완화되었다. 집권말기의 전두환정부는 노동통제 능력을 사실상 상실하였다. 그동안 권위주의체제 하에서 억눌려 있던 노동세력의 욕구가 일시에 분출하였으며, 이는 1987.11월의 노동관계법 개정으로 나타났다. 여기서는 노동조합의 조직유형과 설립형태를 노동자의 자유의사에 일임하였으며, 노조의 규약 및 결의에 대한 취소·변경의 명령을 법령에 위반했을 경우로 제한하였다. 노조임원의 자격규정을 삭제하였으며, 행정관청의 노조해산 및 임원개선 명령권도 삭제하였다. 노조의 단체교섭 위임도 자유롭게 하였다. 그리고 노동조합이 당해 사업장근로자 2/3이상을 대표하는 경우에는 유니온 슝을 가능하게 하였다(노동부, 2006).

이처럼 노동관계법을 통한 국가의 노동통제는 1961년 이래 전두환정부 중반기까지 지속적으로 강화되었으며, 이는 제도권 노동세력에 대한 순응을 확보하는 데서는 물론, 저항 노동세력에 대해서는 법의 이름을 빌려 억압하고 탄압하는 데서 효율적인 수단이 되었다. 그리고 이러한 통제 지향적 노동입법은 제재와 유인에 대한 법제적 토대를 제공하였다(안재성, 2008). 그러나 1980년대 중반이후부터는 민주화 운동이 본격화되면서 국가의 노동통제력은 점차 약화되었으며, 그 결과는 노동관계법의 유화적인 개정으로 나타났다. 특히, 1987년의 민주화투쟁과 노동자대투쟁을 계기로 국가의 노동통제력은 사실상 소멸되었으며, 1987.11월의 노동관계법 개정은 이를 공식화하는 것이었다.

2. 강력한 질서유지 입법

노동관계법 외에도 발전국가는 노동통제를 위해 다양한 질서유지 입법들도 동원하였다. 대표적인 것들이 국가보안법, 반공법, 긴급조치, 집시법, 국가보위법 등이다. 국가보안법은 정부수립 직후인 1948.12월 제정된 이후 수차례의 개정을 거치면서 현재까지 존속하고 있다. 1962.10월 개정된 국가보안법은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 목적으로 설립된 단체를 반국가단체로 규정하고(제1조), 반국가단체를 구성한 경우, 반국가단체의 구성원 및 그 지령을 받은 자가 군사목적 수행이나 일반목적 수행(국기기밀 탐지 및 수집, 살인, 방화 등) 및 선동·선전 행위를 한 경우, 반국가단체에 대한 자진(自進)지원, 반국가단체로부터의 금품수수, 반국가단체 지배지역 왕래 등을 처벌하기 위한 법률이다. 이후 국가보안법은 1980.12월 반공법과 통합되면서 한 차례 개정되었지만, 세부내용을 약간 보완한 정도이며, 박정희 정부, 전두환정부 내내 큰 틀은 그대로 유지되었다.

반공법은 군사혁명위원회 포고 제18호를 대신하여 1961.7월 제정되어 1980.12월 국가보안법에 통합되기까지 존속하였다. 법제정의 목적은 “국가재건과업의 제1목표인 반공체제를 강화함으로써 국가의 안전을 위태롭게 하는 공산계열의 활동을 봉쇄하고 국가의 안전과 국민의 자유를 확보함”에 있었다(제1조). 반공법은 국가보안법에 규정된 단체 중 공산계열의 노선에 따라서 활동하는 반국가단체에의 가입 및 가입권유, 반국가단체 찬양·고무, 반국가단체나 그 구성원과의

회합·통신, 반국가단체 지배지역으로의 탈출·잠입, 반국가단체나 그 구성원에 대한 편의제공, 불고지죄 등을 처벌하기 위한 것이다. 반공법이나 국가보안법을 위반한 경우에는 노동쟁의조정법의 적용에서 제외하였다(제9조). 물론, 반공법과 국가보안법은 남북대치 상황에서 반국가단체의 활동을 방지하기 위한 질서유지법이지만, 법의 내용이 모호하거나 추상적인 부분이 많으며, 따라서 권위주의체제 하에서 민주화세력이나 저항 노동세력을 억압하는데 광범위하게 남용될 소지가 있었다.

집시법은 “집회 및 시위를 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지함”을 목적으로 1962.11월 제정되었다. 집회 및 시위의 금지조항(제3조), 옥외집회 및 시위의 신고(제4조), 신고의 보완 지시(제5조), 집회 및 시위 주도자의 준수사항(제10조) 등을 규정하고 있어, 합법적인 집회나 시위를 보호하기 위한 것이라기보다는, 집회와 시위를 통제하는 데 치중하였다. 더구나 내용 면에서 “민주적 기본질서에 위배되는 집회 또는 시위”의 금지(제3조 3항), 질서를 유지하기 위한 경찰관의 지시 또는 출입(제12조), 집회 또는 시위의 해산(제13조) 등 여러 조항에서 매우 추상적인 내용들이 많으며, 따라서 행정권의 남용 가능성이 컸다. 특히, 1973.3월에 개정된 집시법은 집회 및 시위의 금지통고 조항(제4조의 2)을 신설하여 집회 및 시위를 허용하는 데서 행정관청(경찰)에 광범위한 재량권을 부여하고 있으며, 사실상 자의적으로 집회 및 시위를 불허할 수 있게 하였다. 그리고 집회 및 시위에 관한 용어정의 조항(제1조의 2)을 신설하여, 옥외집회를 “천정이 없거나 사방이 폐쇄되지 않은 장소에서의 집회”는 물론, “옥내집회라 하더라도 확성기 설치 등으로 주변에서의 옥외참가를 유발하는 집회”도 옥외집회로 규정하였다. 그리고 시위는 “다수인이 공동 목적을 가지고 도로 기타 공공이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 진행하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위”로 모호하게 규정하여 사실상 집회 및 시위의 허가와 해산에 대한 행정관청의 재량권을 무제한 허용하였다.

긴급조치는 헌법적 효력을 갖는 특별조치로서, 1974.1월 제1호가 발동된 이래 1975.5월의 제9호까지 이어지면서 1970년대 유신체제의 버팀목이었다. 이 중에서도 재야 민주인사들의 유신헌법 개헌청원서명운동을 저지하기 위해서 발동한 제1호, 학생들의 반독재투쟁에 족쇄를 채우기 위해서 선포된 제4호, 유신헌법 철폐와 정권퇴진을 요구하는 민주화운동을 탄압하기 위한 제9호가 반대세력을 억압하는 데 큰 역할을 하였다(이중석, 2004). 특히, 단기간에 공포되고 해제된 다른 긴급조치들과는 달리, 제9호는 1975.5월부터 1979.12월까지 존속하면서 유신체제 후반기를 지탱하였다. 제9호의 내용은 “i) 유언비어를 날조, 유포, 전파하는 행위, ii) 집회, 시위 또는 공중전파수단이나 표현물에 의하여 유신헌법을 부정, 반대, 왜곡 또는 비방하거나 그 개정 또는 폐지를 주장, 청원, 선동 또는 선전하는 행위, iii) 학생의 집회, 시위 또는 정치관여 행위, iv) 긴급조치를 공연히 비방하는 행위를 금한다. 이러한 조치에 위반한 자는 1년 이상의 징역에 처하며, 법관의 영장 없이 체포, 구금, 압수 또는 수색할 수 있다. 이 조치에 의한 명령이나 조치는 사법적 심사의 대상이 되지 않는다.” 등의 총14조로 구성되었다(조선일보사, 1980). 물론 긴급조치는 유신체제 하에서 광범위하게 남용된 위헌적 악법으로서,¹³⁾ 저항 노동세력을 포함한 민주세력을

13) 2013.3.21일 헌법재판소는 긴급조치 1,2,9호는 “기본권을 제한하기 위한 입법목적의 정당성과 방법의 적절성이 인정되지 아니하고, 죄형법정주의에 위배되며, 참정권, 표현의 자유, 영장주의 및 신체의 자유, 재판을 받

억압하고 시민사회를 통제하는 데서는 나름대로 효과를 발휘하였다.

국가보위법은 1971.12월 “비상사태 하에서 국가의 안전보장과 관련되는 내정, 외교 및 국방상 필요한 조치를 사전에 효율적이며 신속하게 취함으로써 국가의 안전을 보장하고 국가보위를 확고히 하기 위해”(제1조) 제정되었다. 본래는 국가비상사태의 법적 근거를 부여하기 위한 한시입법이었으나 1981.12월까지 존속하면서 유신체제를 지탱하였다(김삼수, 2004). 국가보위법의 내용 중에서 노동통제에 직접 관계되는 것은 제9조인데, 여기에는 “단체교섭권 및 단체행동권의 행사는 미리 주무관청에 조정을 신청하고, 그 조정에 따라야 한다.” “대통령은 국가기관, 국영기업체, 공익사업, 국민경제에 중요한 영향을 미치는 사업에 종사하는 노동자의 단체행동권을 규제하기 위한 특별조치를 할 수 있다”는 조항이 있어, 노동3권 중에서 단결권을 제외한 두 개의 권한을 사실상 봉쇄하였다. 따라서 국가보위법은 저항 노동세력을 통제하는 데 매우 효과적인 통제입법이었다. <표 2>는 권위주의체제가 절정을 이루던 1970년대에 질서유지 입법에 의거하여 구속된 인원의 숫자이다.

<표 2> 유신체제하 정치규제법에 의한 구속자수 (단위: 명)

년도	국가보안법	반공법	집회 및 시위에 관한 법률	국가보위에 관한 특별조치법	긴급조치 (1,4,9호)	계
1972	278	437	52	-	-	767
1973	76	445	37	-	-	558
1974	86	269	19	-	-	374
1975	74	328	82	-	-	489
1976	121	386	32	-	193	741
1977	35	322	-	-	157	515
1978	30	208	12	11	215	479
1979	57	194	26	-	160	438

자료: 김순양(2014)에서 인용함.

IV. 한국 발전국가의 이원적(二元的) 노동통제정책의 실제 분석

한국의 발전국가는 1970년대 들어서 권위주의 정치체제와 결합되었다. 물론 1960년대에도 국가의 권한과 자율성이 컸지만, 1971년의 국가비상사태 선언 및 1972년의 10월 유신을 기점으로 이전과는 판이하게 다른 형태의 권위주의체제가 성립되었다. 국가의 노동통제 양태도 크게 변화하였다. 노동에 대한 이원화된 통제가 본격적으로 시작되었다. 순응하는 제도권 노동세력에 대해서는 인정하고 포용한 반면에, 불응하고 저항하는 노동세력에 대해서는 불법단체 나아가서는 용공집단으로 매도하면서 철저히 억압하였다. 1979.10월 박정희 대통령의 사망과 더불어 일시

을 권리 등 기본권을 지나치게 제한하거나 침해하므로, 모두 헌법에 위반된다.”는 위헌결정을 내렸다(헌법재판소 www.court.go.kr).

적인 정치적 해빙기가 도래하자, 제도권 노동세력과 저항 노동세력 모두 노동세력의 자율성 확보를 위한 활동을 활발하게 전개하였다. 그러나 곧 이어 등장한 전두환정부는 1970년대의 권위주의정권과 다를 바가 없었다. 순응하는 노동에 대해서는 포용하고, 불응하는 노동에 대해서는 배제하는 차별적 노동통제전략을 구사하였다. 전반적으로 1960년대에는 아직 저항 노동세력이 미미하던 시기였기 때문에 노동세력을 구분하기가 어렵지만, 1970년대 이후부터는 한국노총과 산하의 산별노조 및 단위노조를 중심으로 하는 제도권 노동세력과 흔히 민주노조로 불리는 저항 노동세력으로 분리되며, 국가의 노동통제도 이원적이고 차별적인 노동통제 방식으로 나타나기 시작하였다.

1. 제도권 노동세력에 대한 통제

한국의 발전국가는 노동세력을 순응하는 세력과 불응하고 저항하는 세력으로 분리하여 상이한 방식으로 통제하였다. 제도권 노동세력에 대해서는 Collier부처의 주장대로, 제재와 유인의 결합을 통해서 국가조합주의적 통제를 행하였다. 구체적으로 보면, 제재의 측면에서는 노조의 설립과정, 지도부 선출, 노조의 재정운용 상에서 통제를 행하였는데, 우선 노조의 설립(재건)과정을 보자. 5.16 군사정변 직후인 5.22일 군사혁명위원회 포고령 제6호(사회단체 및 정당해산령)에 따라서 한국노총을 포함한 모든 노조를 해체하였으며, 이 때 수백 명의 노조간부를 구속하였다. 이후 사회단체등록에 관한 법률에 의거하여 1961.8.3일부터 노동단체의 등록이 허용되었으며, 8.4일 주무부처인 보사부장관은 전국단일의 산업별체제로 노조를 재건할 것을 천명하였다. 군사정부는 舊노조지도자와 자유당 정권하의 어용간부들을 배제하고 젊은 보수파 지도자들로 노동조합재건위원회(위원장 이규철 외 9명)를 구성하고,¹⁴⁾ 산업별조직체제로 노조를 재건하도록 지시하였다(한국노총, 1990). 동 위원회는 산별노조 결성에 착수하여 8.25일까지 12개의 산별노조를 재건하였으며, 8.30일 재건총회를 개최하고 한국노총을 재출범시켰다. 이 때 군사정부가 지명한 이규철은 무투표로 위원장에 피선되었으며(한국노총, 1979), 이어서 군사정부는 한국노총을 단일의 중앙노동단체로 승인하였다. 이처럼 국가는 1961년의 노조해산 및 재건과정에서 노조형태와 지도부 구성을 결정하는 데서 주도적 역할을 수행하였으며, 이 과정에서는 주무부처인 보사부는 물론, 1961.6월 설립된 중앙정보부도 막후에서 적극적으로 개입하였다(김순양, 1994).

노조지도부 선출과정에서의 국가통제를 보면, 국가는 주로 과도기에 노조지도부 선출과정에 적극적으로 개입하였다. 즉, 5.16이후 한국노총이 해산되고 재건되는 과정에서 군정은 노조지도부의 자격을 제한하고 노조재건위원을 지명하였으며, 이들 중 한명인 이규철을 한국노총위원장으로 만들었다(한국노총, 1979). 이후 전두환정부가 등장한 직후인 1980년의 과도기에 국가는 기존의 노조지도부를 축출하는 방식으로 노조의 지도부 구성에 개입하였다. 즉, 1980.5월 이후 권

14) 1961.8.4일 보사부장관은 노조재건과 관련한 담화문을 발표하고 “중전에 정당간부였던 자 및 노조를 정치적으로 이용한 자, 노조를 통해서 사욕을 추구한 자, 파벌을 조성한 자, 용공 관여자, 반혁명 언동을 하는 자 등은 노조간부가 될 수 없을 것”이라고 하였다(한국노총, 1979). 이에 따라서 국가는 혁신적인 노조지도자와 자유당 정부하의 노조간부들을 모두 배제하고, 젊은 보수파 지도자로 노동조합재건위원회를 구성하였다(한국노총, 1990).

력을 장악한 신군부는 두 차례에 걸쳐서 대규모 노동계정화작업을 단행하였는데, 8.19일 산별노조위원장 11명을 포함한 12명의 노조지도부를 부정축재 등의 혐의로 노동계에서 축출하였으며, 9.18일에도 노조정화지침에 의거 191명의 노조간부를 향후 3년간 노조임원을 할 수 없도록 하였다(한국노총, 「1980년도 사업보고서」, 1981).

그러나 이러한 과도기를 제외하고는 1961-1987년의 기간 중에 국가가 적어도 중앙노동단체인 한국노총의 지도부 구성에 직접 개입하였다는 증거는 발견하기가 어렵다. 이는 이 기간 중에 한국노총위원장을 대의원들의 현장투표로 직접 선출하였으며, 근소한 차이로 당락이 결정되거나(1967년 선거), 2차 투표에서 결정되는(1965년, 1971년 선거) 등 선출과정이 매우 경쟁적이었던 데서도 입증된다(<표 3> 참조). 그러나 이는 어디까지나 한국노총 지도부선출과정의 경우이며, 산별노조나 단위노조 단위에서는 노동부처(노동청 및 노동부), 경찰, 정보기관(중앙정보부, 보안사 등) 등의 국가기관이 공작의 차원에서 다양한 형태로 개입하였다(김인동, 1985; 최장집, 1988). 한국노총의 경우도 이러한 투표결과가 한국노총의 조직운영이 자율적이었음을 의미하는 것은 아니다. 이미 한국노총은 국가정책에 순응적이었던 데다가, 누가 지도부가 되더라도 다양한 방식으로 이들을 통제할 수 있다고 보았기 때문일 것이다. 따라서 무리하게 드러내 놓고 개입할 이유가 없었을 것이다.

〈표 3〉 박정희정부 및 전두환정부 시기의 한국노총위원장 선출결과

당선자 (소속노조)	선출 연월	선출결과
이규철 (철도노조)	1961.8	무투표 당선
이춘희 (부두노조)	1965.1	1차 과반미달, 2차에서 114표 중에서 67표
이찬혁 (철도노조)	1967.10	56 : 55
최용수 (전력노조)	1970.10	72 : 63
배상호 (운수노조)	1971.10	1차 과반 미달, 2차에서 101 : 87(보궐선거)
배상호 (운수노조)	1973.10	가 137, 부 59(재선동의 채택)
정동호 (화학노조)	1976.10	209 : 146
김영태 (섬유노조)	1979.10	300 : 85(기권 116표)
정한주 (항운노조)	1981.3	221 : 105 : 26
김규벽 (광산노조)	1982.11	183 : 163(보궐선거)
김동인 (항운노조)	1984.2	155 : 79

출처: 한국노총, 각 년도 사업보고서에서 발췌함.

국가는 노조의 재정운용 과정에서도 통제력을 행사하였다. 이는 기본적으로 노조의 재정자립도 및 재정운용 상의 자율성과 관계되는 것이다. 우선 재정자립도 면에서, 한국노총의 경우를 보면 1960년대에는 비교적 재정자립도가 높았으나,¹⁵⁾ 1970년대부터는 국가보조금에 대한 의존도가 높아졌다. 특히, 1980년대에는 기업별노조체제로 전환되면서 회비수입이 더욱 감소하였는데, 1983년의 경우 한국노총의 총수입 455,889천원 중에서 회비수입이 차지하는 비중은 54.1%인 246,450

15) 예로서, 한국노총의 1965년도 회비수입은 총수입(298만원)의 79.8%인 238만원이었다(한국노총, 「1965년도 사업보고서」, 1966).

천원에 불과하였다. 별도로 관리되던 특별회계를 보면, 국고보조금이 415,379천원, 외부단체보조금이 123,700천원으로 그 해의 회비수입을 크게 상회하였다(노동부, 『노동백서』, 1984). 그런데 국고보조금이 지급되면 이의 사용에 대한 감독이 수반된다. 국가의 재정지원에 의존한다는 것은 곧 국가의 통제를 받아들이겠다는 것이다. 그리고 국가는 노동조합법을 통해서 노조의 재정운용의 자율성을 제한하였다. 노동조합법에서는 조합비를 노동자 임금의 2%를 초과할 수 없도록 조합비 상한선을 규정하였다. 또한 1980.12월의 노동조합법 개정으로 조합비 중에서 일정비율은 반드시 조합원의 복지후생사업에 사용하도록 규정하였다. 그리고 노조는 조합원에게 정치자금을 징수할 수 없으며, 노조자금을 정치자금에 사용할 수 없도록 제한하였다(이원보, 2013).

반면에 국가는 제도권 노동세력에 대해서는 국가나 자본에 대한 요구를 자제하고, 국가의 정책에 순응하며, 국가와 현장노조의 중간에서 노동자들을 대신 규율해 주는 대가로 다양한 유인을 제공하였다. 그 중에서도 핵심적인 것들이 승인이나 허가 등의 방식으로 특정 노동세력에게 노동이익의 독점적 대표권(monopoly of interest representation)을 부여하는 것, 국가정책에 제도적으로 접근할 수 있는 통로(institutionalized access channels)를 부여하는 것, 직접적인 재정보조를 제공하는 것, 노조의 주요 지도부를 국가 및 준(準)공공기관에 콤테이션(co-optation, 영입)하는 것이다(김순양, 1997).

우선 독점적 이익대표권의 부여 측면에서 보면, 국가는 1963.4월의 노동조합법 개정으로 복수노조의 설립을 불허함으로써 국가의 승인을 받은 노조만이 노동자를 대표할 수 있도록 하였다. 즉, 노동자들은 노조를 설립하거나 이에 가입할 수 있지만, 기존의 노조와 조직 대상을 같이하거나 기존 노조의 정상적 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우에는 이를 노동조합으로 인정하지 않는다. 이로써 기존 제도권 노조에 대한 경쟁 노조의 설립을 불허함으로써 기존 노조의 독점적 이익대표권을 보장하였다. 실제로 1960년대 초반 한국노총 재건과정에서 배제된 일부 인사들이 1963.2월 한국노동조합총연맹회(한국노련)라는 별도의 조직을 결성하려 하였으나, 군사정부는 이를 해체시켰다(한국노총, 1979). 1970년대에도 노조민주화운동이 확산되면서, 현장에서는 기존의 노조를 민주노조로 대체하려는 시도가 있었지만, 국가는 다양한 수단을 동원하여 이를 저지하였다. 이러한 단일노조 체제는 ILO 등의 노동관련 국제기구들의 권고에도 불구하고, 1980년대 후반의 민주화이후에도 상당기간 지속되어, 국가는 복수노조를 인정하는 데 매우 주저하였다(안재성, 2008). 물론, 이는 복수노조를 인정하면 국가가 노동을 통제하기가 어렵게 되는 면도 있지만, 복수노조체제 하에서 노동쟁의, 시위 등이 격화되면 국가의 산업경쟁력이 약화되고, 이는 발전국가가 지향하는 경제발전 목표를 달성하는 데 방해가 될 것으로 보았기 때문이다. 그런데 국가에 의한 특정 노조에 대한 독점적 이익대표권 인정은 노조원 확보와 노조원들로부터의 회비징수를 용이하게 하며, 경쟁적인 노조의 등장을 제어해 주며, 국가정책과정에 참가할 수 있는 기회가 증가한다는 측면에서, 국가조합주의에서도 핵심적인 유인책으로 보고 있다(Ho, 2006).

특정 노동세력에게 제도화된 접근통로를 부여하는 것도 국가가 사용할 수 있는 중요한 유인책이다. 이러한 접근통로를 이용할 수 있는 노동세력은 안정적으로 자신의 이해를 정책과정에 투입할 수 있게 되는 반면에, 국가로서는 이를 통해 노동세력의 과도한 요구를 억제하고 이들의

활동방식을 순치시킬 수 있다(Crouch and Dore, 1990). 발전국가는 순응하는 노동세력에 대해서는 일상적으로 제도화된 협의기구에 접근할 수 있게 하였는데, 대표적인 것이 각종 정부위원회 내지는 3자 협의기구에 이들을 노동자대표로 참여시키는 것이었다. 구체적으로, 제도권 노동세력의 정부기구 참여는 1960년대 들어서 본격화되었는데, 제도권 노동세력 대표들은 각종 정부위원회에 노동자대표로 참여하였다. 대표적으로 보사부의 사회보장심의위원회, 의료보험심의위원회, 노동청의 임금위원회 및 산재보험심의위원회, 경제기획원의 인력개발위원회, 사회개발계획자문위원회, 경제정책위원회, 내부부의 민방위중앙협의회, 상공부의 수출진흥위원회 등을 들 수 있다(김순양, 1994). 이후 1970년대 들어서는 1975.10월, 국가, 자본, 노동이 참여하는 일종의 3자협의체 성격을 갖는 중앙노사간담회 및 지방노사간담회가 설치되어 한국노총 및 산하 노조의 대표들이 참여하였다. 1980년대에도 다양한 정부위원회에 제도권 노동세력이 참여하였음은 물론, 1980.12월에 노동정책, 임금수준, 노동조건 등에 관한 사항을 협의하기 위하여 노사정 및 공익대표로 구성되는 중앙노사협의회가 노동부에 설치되었으며, 지방단위에도 지방노사협의회가 설치되었다(총무처, 『위원회 편람』, 1990). 이처럼 발전국가 하에서는 제도권 노동세력에 대해서 다양한 정부기구의 참여가 허용되었는데, 이는 이를 통하여 국가가 노동의 요구를 수렴하는 장이 될 수도 있지만, 다른 한편으로는 노동세력의 순응을 확보하기 위한 일종의 유인책이었다. 그러나 이러한 정부기구들이 대부분 국가주도로 의사결정이 되거나 형식적으로 운영되는 경우가 많았기 때문에, 이러한 접근통로가 있다고 해서 노동이익이 정책과정에 적절하게 반영될 수 있었다는 것은 아니다.

특정 노동세력에 대한 보조금 지급은 보다 적극적인 방식의 유인책이다(Keeler, 1985). 이를 한국노총을 중심으로 살펴보면, 1961.8월 재건 이후 한국노총은 재정자립을 천명하였으나 현실은 그렇지 못했다. 1960년대 한국노총은 재정의 상당부분을 외국의 비영리재단인 아세아재단에 의존하였다. 그러나 1960년대에는 국가의 재정능력이 취약하였기 때문에 노조에 직접 국고를 보조하는 것은 미미하였으며, 대신에 국가소유의 건물을 한국노총에게 무료로 이용하게 하였다. 이후 1970년대에는 국가의 재정보조가 크게 증가하였다. 국가는 국가소유의 (舊)노동회관 매각 대금을 노총회관 건립기금으로 제공하였으며, 노동자복지시설 건립, 노동교육원 건립, 노총간부 교육 등에도 국고를 보조하였다. 1977.9월부터는 국고보조금을 주요 재원으로 하는 노총장학회가 설립되었다(한국노총, 『1977년도 사업보고서』, 1978). 1980년대 들어서는 국고보조가 더욱 증대하고 정례화되었는데, 보조금액을 보면 1981년 6,950백만원(한국노총교육원 건립지원 포함), 1982년 95백만원, 1983년 415백만원, 1984년 33백만원, 1985년 690백만원(이외에 대통령 명의의 혼수품유통센터 지원금 100백만원), 1986년 470 백만원, 1987년 562백만원(이외에 대통령의 혼수품유통센터 운영지원금 200백만원) 등이었다(한국노총, 각 년도 사업보고서). 이처럼 국가는 지속적으로 제도권 노동세력에게 재정지원을 하였는데, 이는 노조로 하여금 국가에 대한 의존을 심화시키고 국가의 통제에 순응하게 하는데 효과적이었다.

국가는 주요 노조간부들을 국가기관에 콤포지션함으로써 이들의 순응을 유도하였다. 본래 콤포지션은 특정 조직이 환경으로부터의 위협요인에 대처하기 위한 수단으로 위협이 되는 인사들을 조직의 의사결정의 지위에 영입하는 것인데, 이는 국가조합주의적 통제방식의 하나로 종종

언급되고 있다(Zeigler, 1988). 이는 사람들이 가지고 있는 이기적 욕망을 자극하는 방식인데, 이렇게 되면 노조지도부는 국가와 일반성원의 중간에서 성원들의 요구를 자제시키고, 국가의 정책을 전달하는 매개자로서의 기능을 하게 되는 것이다.¹⁶⁾ 구체적 양태를 보면, 1960년대까지는 노조간부들에 대한 국가의 콤포이션이 많지 않았으며, 간혹 있더라도 비중이 적은 자리였다. 예로서, 2명의 노총위원장들이 홍익회, 재건국민운동중앙회, 국제기능올림픽 한국위원회 등에서 임원이나 이사를 역임하는 정도였다. 그러나 1970년대 들어서는 권위주의체제로 전환되면서 노조간부들에 대한 콤포이션이 활성화되었다. <표 4>에서 보듯이, 네 명의 노조간부들이 여당의원(공화당, 유정회) 내지는 친정부단체에 콤포이션이 되었다. 1980년대의 전두환정부에서는 노조간부들의 국가기관 진출이 더욱 활발하였다. 특히, 1970년대는 대두분의 콤포이션이 여당 의원직을 대상으로 하였는데 비해서, 1980년대에는 여당뿐만 아니라 행정부로도 콤포이션이 되었다. 1981.4월 보건사회부 산하에 있던 노동청이 노동부로 격상되면서, 전두환정부 하의 4명의 노동부 장관들 중에서 3명(권중동, 이현기, 정한주)이 노조간부 출신이었다(동아일보사, 1994). 이는 이들의 전문성을 노동행정에 활용하려는 취지도 일부 있었겠지만, 노동계 인사들로서 노동계를 통제하고자 한 일종의 이이제이(以夷制夷) 전략이었다. 아울러 이를 통해서 노조간부들에게 자신도 국가직책을 맡을 수 있다는 기대감을 갖게 함으로써 이들의 순응을 유도하고자 한 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 발전국가 시기 노조간부들의 국가 및 준(準)공공기관에의 콤포이션 현황

시기	성명 (노조 직책)	국가 및 준공공기관 보직
1960년대	이규철 (한국노총위원장) 이춘희 (한국노총위원장)	홍익회 이사, 재건국민운동중앙회 위원 국제기능올림픽 한국위원회 부위원장
1970년대	이찬혁 (한국노총위원장) 최용수 (한국노총위원장) 배상호 (한국노총위원장) 권중동 (체신노조위원장)	공화당 의원 유정회 의원 및 근로복지공사 사장 한국반공연맹 자문위원 유정회 의원
1980년대	이찬혁 (한국노총위원장) 권중동 (한국노총위원장) 이현기 (한국노총사무차장) 정한주 (한국노총위원장) 최봉상 (한국노총사무차장) 장경우 (외국은행지부위원장)	민정당 의원 노동부장관, 노동청장, 민정당 의원 노동부장관 및 민정당 의원 노동부장관 및 입법위원 평통 자문위원 민정당 의원

출처: 한국노총(1990), 김영래(1987), 「읍서버」 1992.2월호 등에서 발췌함.

16) 노조의 이러한 행태에 착안하여 조합주의에서는 다원주의에서 사용하는 이익대표(interest representation)의 개념 대신에, 이익매개(interest intermediation)라는 개념을 사용하기도 한다(Williamson, 1989).

2. 저항 노동세력에 대한 통제

발전국가는 저항 노동세력에 대해서는 제도권 노동세력과는 다른 형태의 통제방식을 동원하였다. 제도권 노동세력에 대해서는 제재와 유인을 동시에 사용하였으며, 제재의 방식도 노동관계법을 통한 제재나 조직형태나 재정운용 상의 개입 등 비교적 온건한 방식을 사용하였다. 물론 경찰이나 정보기관에 의한 음성적 개입은 있었겠지만, 이 정도의 제재만으로도 이들의 순응을 확보하는 데 큰 어려움이 없었다. 그러나 저항 노동세력에 대해서는 통제의 두 가지 유형 중에서 유인의 방식은 거의 사용하지 않았으며, 제재에 주로 의존하면서 그 방식도 온건하고 제도적인 수준이 아닌, 억압과 탄압의 형태였다. 이는 기본적으로 군사정변을 통해서 집권하여 정통성이 부족하였던 당시의 발전국가가 저항 노동세력을 단순한 노조조직이 아니라, 정치체제를 위협하는 세력으로 간주하였기 때문이다(조승혁, 1984).

구체적으로 저항 노동세력에 대한 노동통제 방식을 살펴보면, 5.16 군사정부는 제도권 노동세력에 대항하는 저항 노동세력을 억압하였다. 즉, 4.19혁명 이후부터 5.16군사정변 이전까지 노동운동을 주도해 오던 세력들이 1963.2월 한국노련 결성준비대회를 개최하자, 군사정부는 1963.4월 노동조합법을 개정하고 노조결성 시 행정당국의 신고필증을 교부하게 하였으며, 동일 사업장에 복수노조의 설립을 금지함으로써 저항 노동세력의 등장을 봉쇄하였다(장명국, 1985). 그리고 한국노련을 대표하는 김말룡이 한국노총 창립대회 무효소송을 제기하고 이에 대해서 한국노총이 명예훼손 혐의로 맞고소를 제기하자, 법원은 무효소송을 기각하였으며, 군사정부는 노동조합법 상의 노조설립허가제와 복수노조금지조항을 이유로 한국노련 소속 단위노조 간부들을 구속하였다. 이에 따라서 한국노련은 사실상 해체되었다. 그리고 군사정부는 일부 산별노조간부들이 추진했던 민주노동당 창당 작업도 무산시켰다.

1963.12월의 민정이양 이후에는 1960년대 중에 대통령직선제가 유지되는 등 어느 정도 정치적 자유와 노조활동이 보장되었다. 한국노련 해체 이후에는 저항 노동세력도 제도권 노동세력과 별개의 세력이었다기보다는, 한국노총 산하의 일부 단위노조를 중심으로 쟁의행위를 하였다. 특히, 1960년대는 한국시그네티스, 오크전자, 일본상사 등 외국인투자기업노조(외기노조)와 철도노조 등의 정부관리기업체노조의 쟁의행위가 활발하였으며, 이 외에도 섬유, 화학 등의 제조업 노조(마산방직, 조선방직, 동신화학, 대전방직, 동양기계, 대한조선공사 등)도 노동쟁의를 하였다(이원보, 2013). 그리고 1960년대에는 초기의 조직재건 및 지도부구성 과정에서는 국가의 통제가 있었으나, 한국노총이나 산별노조 차원에서도 노동법개악반대투쟁, 한미행정협정체결투쟁, 세계개혁 반대투쟁, 자본시장육성법제정 반대투쟁, 외국인투자기업 쟁의규제입법 반대투쟁 등 저항적 노동활동을 하였다. 이러한 노동의 저항에 대해서 국가도 일방적인 제재를 가하기보다는, 조정과 화해의 방식에 상당부분 의존하였다.¹⁷⁾ 이러한 사실은 1960년대의 노동청장의 출신배경을 보아도 간접적으로 입증된다. 즉, 1963.8월 보사부 노동국이 폐지되고 노동청이 신설되었는데, 군사정부 하의 초대 노동청장은 보사부장관이 겸직하였으며, 민정이양 이후의 1960년대 3명의

17) 1960년대 쟁의행위에 대한 조정현황은 공식적 조정인 노동위원회 조정이 24-37%, 행정관청의 비공식조정에 의한 화해, 반려, 취하 등이 55-74% 정도였다(민주화운동기념사업회, www.kdemocracy.or.kr).

노동청장(이찬우, 이승택, 조의창)은 모두 정치적 이력을 가진 사람들이었다. 이는 노사문제를 정치적으로 해결해야 하는 것으로 인식하는 경향이 있었음을 나타내는 것이다(한국노총, 1990).

그러나 1970년대부터는 저항 노동세력에 대한 국가의 통제방식이 완전히 전환되었다. 이는 유신체제가 등장하면서 국가 및 국가권력이 전체주의적 권위주의체제로 전환한데다 저항 노동세력의 성격도 크게 변하였기 때문이다. 우선 정치체제 면에서, 1971.12월 박정희 정부는 전국에 비상계엄령을 발동하고 국가비상사태를 선포하였으며, 이어서 1972.10월 이른바 10월 유신을 단행함으로써 대통령 한 사람에게 국가권력이 집중되는 일인지배의 권위주의체제를 구축하였다. 대통령직선제를 폐지하고 통일주체국민회의에 의한 간선제로 전환하였으며, 대통령의 임기를 6년으로 하고 연임제한 규정을 폐지하여 종신대통령제를 가능하게 하였으며, 대통령에게 국회해산권을 부여하고 국회의원 정수의 1/3을 지명하게 하는 등으로 국회의 권한을 무력화하였다. 아울러 대통령의 긴급조치권 발동을 통하여 저항세력의 반정부활동을 근본적으로 봉쇄하였다(최한수, 2004; 김영명, 2003). 저항 노동세력의 성격도 1970년대에는 판이하게 달라졌다. 1960년대까지는 그래도 한국노총과 산별노조라는 틀 내에서 단위노조 중심으로 쟁의행위를 하였으며, 노조 바깥의 사회세력과의 연대행위는 아직 발생하지 않았다. 그러나 1970년대 들어서는 1970.11월 전태일의 분신을 계기로 이른바 민주노조세력이 저항 노동세력의 중심으로 등장하면서, 기존의 한국노총 중심의 제도권 노동세력을 어용노조로 간주하고 어용노조의 민주화를 주창하였다(김삼수, 2004). 도시산업선교회, 가톨릭노동청년회(JOC) 등의 진보적 종교세력, 재야운동단체 등의 저항 노동세력에 대한 지원을 통해서, 저항 노동운동은 반정부투쟁의 성격도 일부 띠게 되었다.¹⁸⁾

이러한 상황에서 국가는 저항 노동세력을 대하는 데서 1960년대와는 달리, 억압과 탄압으로 일관하였다. 노동쟁의에 대처하는 법 자체가 1960년대에는 주로 노동관계법이었다면, 1970년대에는 이보다는 긴급조치, 반공법, 국가보안법 등의 질서유지 법제가 주로 동원되었다. 특히, 긴급조치는 정통성이 결여된 유신체제를 지탱하는 핵심적인 통제입법이었는데, 이는 1974.1월 제1호의 공포이후 아홉 차례에 걸쳐서 발동이 되었는데, 이들 중에서도 특히 저항 노동세력이나 반정부세력을 탄압하는 데 중요한 것들이 긴급조치 4호와 9호였다(이종석, 2004). 이러한 통제입법 하에서 국가는 저항 노동세력의 쟁의행위를 중재하기보다는, 공권력을 투입하여 강제 해산시키거나 인신 구속하는 등의 방식으로 대응하였다. 그리고 해고노동자들이 재취업을 할 수 없도록 블랙리스트를 작성하였으며, 민주노조를 반국가단체, 용공집단, 사회주의단체 등으로 매도하면서 사회적 낙인을 부여하였다. 나아가서는 경찰과 정보기관(중앙정보부, 심지어는 보안사) 등을 동원하여 감시하고, 사용자의 사주를 받는 구사대, 국가통제에 순응하는 한국노총 및 어용노조 등과 협력하여 저항 노동세력을 파괴하는 극단적인 방식도 사용하였다. 동일방직노조에 대한 탄압이 대표적인 사례이다. 즉, 한국노총 산하 전국섬유노조 지부인 동일방직노조는 1972.5월 최초로 여성 노조지부장이 선출되면서 민주노조운동을 시작하였다. 이에 대해서 국가와 사용자는 노

18) 1970년대의 주요 노동쟁의에서 주장하던 것은 여전히 임금인상이나 근로조건 향상이었다. 그러나 이와 더불어 어용노조의 민주화, 노조활동의 보장 등의 주장도 하게 되는데, 이는 당시의 긴급조치 상황에서는 정치적 성격을 띠 수밖에 없었으며, 따라서 반정부활동으로 간주될 수밖에 없었다.

조임원 임의해고, 매수, 사표강요, 부서이동 등의 방식으로 노조 파괴 공작을 벌이고, 새로운 노조 위원을 선출하는 등 어용노조화를 시도하였다. 이에 대응하여 1977-78년 중에 민주노조를 사수하기 위한 격렬한 저항이 발생하자, 국가, 사용자, 제도권 노동세력이 합심하여 어용노조원들에 의한 인분투적, 농성참가자 강제해산, 사고지부 판정, 집단해고, 블랙리스트 작성 등의 탄압을 행하였다(석정남, 1984). 1970년대 유신체제가 이처럼 저항 노동세력에 대해서 억압과 탄압의 방식으로 대처한 사실은 최두열, 최석원 등 노동청장을 주로 경찰총수(치안국장) 출신으로 보임한 것을 보아도 알 수 있다(김순양, 1996). 이는 현장의 노사분규를 대화나 협상이 아닌, 치안유지 나아가서는 정권유지의 차원에서 대처하려 하였기 때문일 것이다.

1980년 초의 짧은 해빙기를 거치면서 등장한, 전두환 정부의 저항 노동세력에 대한 통제전략도 유신체제와 크게 다르지 않았다. 1980.5월 비상계엄을 전국으로 확대하면서 권력을 장악한 신군부는 1980.8월 사회정화운동의 일환으로 노동조합정화지침을 시달하고, 산별노조위원장 12명을 포함한 노조지도부를 축출하고, 105개 지역지부를 강제 해산하였다. 민주노조활동을 하였거나 한국노총민주화투쟁을 주도했던 노조간부 191명을 노동계 정화대상자로 제거하였으며, 상당수는 기업사에 연행되어 사표를 강요당하였으며 일부는 삼청교육대에 수용되었다. 그리고 1980.12월 노동관계법을 전면 개정하여 산별노조를 기업별노조체제로 전환하고, 제3자의 노동쟁의 개입을 금지하였다(한국노총, 『1980년 사업보고서』, 1981>). 이어서 1981.1월의 청계피복노조 해산을 시작으로, 반도상사, 콘트롤데이터, 서통, 원풍모방 등의 민주노조를 차례대로 해체하였다(조현연 외, 1990). 물론 이 과정에서 국가기관, 기업, 어용노조 등을 동원하였으며, 저항하는 노조원들에 대해서는 해고, 블랙리스트 작성은 물론, 고문, 가혹행위 등을 자행하였다.¹⁹⁾

이후 전두환정부는 집권중반기인 1984-85년 들어 일련의 정치적 유화책을 쓰게 됨에 따라 민주노조가 다시 재건되고 활동을 하기 시작하였는데, 대표적인 것이 1985.6월에 발생한 구로공단 노동자연대투쟁(구로동맹파업)이다. 이는 대우어페일노조 탄압에 대해서 구로공단 내 6개 노조가 동조농성을 하면서 발생한 것으로서, 1980년대 최초의 동맹파업투쟁으로 기록되고 있다. 이에 대해서 국가와 사용자는 노조간부 등 44명을 구속하고, 파업참가자 1천여 명을 해고하는 강경책을 구사하였다. 이후 저항 노동세력은 1985.8월 서울노동운동연합(서노련), 1986.2월 인천지역노동자연맹(인노련)을 결성하고 접거농성, 가두시위 등을 전개하자, 전두환 정부는 1986년 5.3 인천항쟁을 거치면서 이들 단체를 국가보안법에 의한 반국가단체로 규정하고, 국가기관을 동원하여 관련자를 구속하고 이들 단체를 사실상 해체하였다(김장한 외, 1989). 이 과정에서 성고문 등의 반인륜적 가혹행위가 자행되었는데, 대표적인 것이 인노련 수배자 은신처를 댈 것을 종용하며 발생한 부천경찰서 성고문사건이다(민주화운동기념사업회, www.kdemocracy.or.kr). 그리고 노동행정 측면에서 전두환정부는 1981.4월 노동청을 노동부로 격상하고, 이후 4명의 노동부장관 중에서 조철권(군출신 및 전북도지사)을 제외한 3명(권중동, 정한주, 이헌기)을 노조간부 출신으로 임명함으로써 노동계 사정을 잘 아는 인사들을 통해서 노동세력을 통제하고자 하였다. 반면

19) 전두환정부 초의 이러한 노동통제의 결과, 조직근로자수는 1980.8월 1,120천명에서 1981.12월 853천명, 1983.8월 786천명으로, 노동쟁의건수는 1980년 407건, 1981년 186건, 1982년 88건으로 감소하였다(통계청, 1998).

에 노동부차관은 노동관료출신(한진희)이나 군출신(정동철)을 임명함으로써 이들이 장관을 실무적으로 보좌하는 한편, 견제도 하게 하였다(김순양, 1996).

이상에서 보면, 1970년대 들어 본격적으로 민주노조라는 이름으로 저항 노동세력이 등장한 이후의 이들에 대한 국가의 노동통제는 정보기관 등의 은밀한 회유와 협박의 방식도 많이 사용하였겠지만, 기본적으로는 반공법, 국가보안법, 긴급조치, 국가보위법, 집시법, 노조정화지침 등의 각종 통제입법에 기반 하여, 노동부처, 경찰, 사법기관, 정보기관(민간 및 군), 기업의 노무부서와 구사대, 제도권 어용노조 등을 총동원하여 전방위적으로 억압과 탄압을 가하는 방식이었다. 이 과정에서 집단해고, 강제진압, 블랙리스트 작성, 구사대 동원 등은 물론, 고문 등의 가혹행위, 사회적 낙인, 성적인 수치심 자극 등의 다양한 불법행위와 인권유린행위를 자행하였으며, 이는 공권력의 도덕성을 크게 저하시켰다.²⁰⁾

V. 토의 및 결론

1961-1987년 기간 중의 한국의 발전국가는 경제발전이라는 국가목표를 달성하기 위한 방편으로 노동을 통제하였다. 이에 대해서는 발전국가를 연구하는 학자들과 노동문제를 연구하는 학자들 대부분이 동의한다. 그러나 노동통제는 이러한 발전목표를 달성하기 위한 것만이 아니었다. 당시의 군사정권 특히, 1970년대 이후의 권위주의체제는 정치적 정통성이 취약하였음은 물론, 일인지배의 독재체제를 구축하고자 하였다. 노동세력은 이를 유지하는 데 위협이 되는, 파업과 시위라는 물리력을 갖춘 몇 안 되는 사회집단이었다. 따라서 노동세력은 정권을 유지하기 위해서도 통제를 해야 되는 대상이었다(조승혁, 1984).

이에 따라서 5.16 군사정부가 등장하면서부터 노동에 대한 통제가 시작되었다. 5.16이후 약 3개월이라는 짧은 기간 내에 모든 노조조직을 일시에 해산, 재등록, 재건하게 함으로써 노동세력을 국가주도로 재편하였다. 불응하는 일부 노조간부들에 대해서는 강력하게 대처하였다. 그리고 1963.4월과 12월 두 차례에 걸친 노동관계법 개정으로 노동세력을 통제할 수 있는 법적 발판을 마련하였다. 또한 ‘외국인 투자기업의 노동조합 및 쟁의조정에 관한 임시특례법’을 제정하여 외국인 투자기업에서의 노조결성과 쟁의행위를 억제하였다. 그리고 1960년대에는 노동청, 경찰, 정보기관, 사용자 등이 긴밀하게 협력하면서 저항하는 노동에 대응하였다. 다른 한편으로는 순응하는 노동세력에 대해서 독점적인 이익대표권을 부여한다든가 재정지원을 행하는 등의 유인책도 동원하였다.

1970년대 들어서는 일인지배의 권위주의체제로 전환되면서 국가의 노동통제도 더욱 강화되고 체계화되었다. 법적적인 측면에서 1973.3월의 노동조합법 개정으로 노동통제가 강화되었다. 그러나 1970년대에 국가가 노동을 통제할 수 있는 바탕을 제공한 법제는 노동관계법보다는 오히려 긴급조치 등의 정치적 통제입법이었다. 이러한 통제입법에 기반 하여 1970년대의 권위주의적

20) 이는 훗날 긴급조치에 의한 처벌이 위헌판결을 받고, 전태일, 구로동맹파업 가담자 등이 민주화운동 관련자로 인정을 받은 데서도 입증된다(민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회, 2005).

발전국가는 이원적 노동통제전략을 구사하였다. 제도권 노동세력에 대해서는 제재와 유인을 병행하면서 이들의 순응을 확보하였다. 제재는 징의행위 억제, 재정운용 및 조직형태 규제 등의 가시적인 형태도 많았지만, 경찰과 정보기관을 동원한 은밀한 감시, 약점 캐기, 회유와 협박 등도 많이 사용하였다(최장집, 1988). 아울러 1970년대에는 제도권 노동세력에 대한 유인책도 크게 증가하였다. 기존 노조의 독점적 이익대표권 유지에 위협이 되는 민주노조에 대한 탄압 자체가 제도권 노동세력에게는 큰 유인이었으며, 이 외에도 재정보조, 노조지도부에 대한 콤포이션 등도 이용되었다. 노사협의회와 공장새마을운동도 제도권 노동을 통제하는 데 유효한 수단이었다.²¹⁾ 반면에 저항 노동세력에 대해서는 다양한 수단을 동원하여 억압과 통제를 행하였다. 각종 국가기관을 동원하여 저항 노동세력을 억압하였다. 뿐만 아니라, 회사 내의 노무부서와 구사대를 동원하여 민주노조 파괴를 획책하였다. 나아가서는 국가보안법, 반공법 등을 동원하여 저항 노동단체를 반국가단체, 용공집단 등으로 몰면서 이데올로기적 공세도 강화하였다. 물론, 2000년대 이후 민주화운동 및 의문사에 대한 조사에서도 밝혀지듯이, 핵심적인 저항 노조세력에 대해서는 불법사찰, 회유, 협박, 고문 등의 인권유린 행위도 공공연히 자행하였다.

1980년대 들어서는 일시적인 해빙기가 있었지만, 곧 이어서 신군부는 노조정화지침 등을 발동하고 저항 노동세력을 제거하였으며, 1980.12월에는 노동관계법을 개정하여 노동통제를 법제적으로 강화하였다. 그리고 각종 국가기관과 기업의 노무부서와 구사대, 어용노조 등을 동원하여 저항 노동세력을 무력화하였다(조현연 외, 1990). 그러나 전두환정부 중반기부터는 정치통제가 다소 완화되고, 그 일환으로 노동통제도 일부 완화되었다. 이에 따라 1986.12월 노동관계법 개정으로 노조활동의 자율성이 다소 향상되었다. 그러나 여전히 저항 노동세력에 대해서는 물리적 강제력의 행사는 물론, 법적, 이데올로기적 공세도 강화하였다. 이후 군사정부가 민주항쟁에 굴복한 1987.7월 이후에는 집권말기의 전두환정부는 노동세력에 대한 통제력을 거의 상실하였다.

지금까지 본 논문은 1961-1987년 기간 동안의 발전국가의 노동통제를, 제도권 노동세력과 저항 노동세력에 대한 것으로 구분하여 살펴보았다. 전반적으로 발전국가는 경제발전이라는 발전국가의 목표를 달성하기 위하여 노동통제를 필요로 하였으며, 궁극적으로는 경제발전과정에서 노동을 배제하는 ‘노동 없는 발전연합’을 구축하였다. 그러나 이 시기의 노동통제는 순수한 경제적 동기에만 기인하였다고 보기는 어려우며, 이에 못지않게 치안유지, 정권안보, 나아가서는 국가안보의 차원에서 행사되었다. 한국의 발전국가 특히, 1970년대 이후의 권위주의적 발전국가는 경제적 발전주의와 정치적 권위주의가 결합된 것이며, 양자 모두를 위해서 노동통제가 필요하였던 것이다.

국가의 노동통제는 기본적으로 법제에 기반을 두었다. 노동관계법을 통하여 노동을 억압하고

21) 노사협의회는 1960년대부터 단위사업장에 설치되기 시작하여 1970년대에는 거의 모든 대상사업장에 설치되었다. 노사협의회법에서는 본래 기술교육, 작업환경, 고충처리 등이 노사협의회 주요 토의 사항이었으나, 실제로는 임금협상도 여기에서 행해졌다. 제도권 노동세력은 이처럼 노조의 단체교섭 기능을 대체하는 노사협의회의 설치와 운영에 찬동하였다(김삼수, 2004). 공장새마을운동은 당시의 농촌새마을운동을 모방한, 상공부 지도하에 상공회의소를 중심으로 추진된 생산성향상운동이다. 이는 공장 내의 새마을지도자와 소규모 작업반으로 구성된 새마을분임조가 중심이 되었는데, 노동윤리를 고취하고 집체교육을 실시하는 등 한국형 품질관리활동이었다(최장집, 1988).

노조의 자율성을 제한하였으며, 다양한 질서유지 법제들도 언제든지 노동통제에 동원될 수 있었다. 그러나 국가의 노동통제는 이러한 법제적 토대위에서만 이루어진 것은 아니다. 오히려 일상에서는 탈법적인 형태의 통제가 더 많았다. 국가기관의 불법사찰, 회유와 협박, 고문과 인권유린, 나아가서는 용공조작 등에 이르기까지 전방위적인 통제수단이 동원되었다. 그리고 국가와 기업은 불평등한 발전연합의 일원이었지만, 노동을 통제하는 데서는 이해가 일치하였다. 국가는 노동통제를 위해서 기업을 지시하고 조종하였다. 군사정변으로 집권한 박정희정부와 전두환정부는 결여된 정치적 정통성을 경제발전, 사회안정, 국가안보를 통해서 메우고자 하였으며, 이 과정에서 절차적 정당성은 무시되기 일쑤였으며, 노동은 통제의 대상이었다. 그러나 강요된 침묵과 산업평화는 언젠가는 터질 수밖에 없었다. 그것이 1987년의 노동자대투쟁과 이후의 민주화이행기에 집중적으로 발생한 노사분쟁이다.

국가의 노동통제는 이원적 방식으로 전개되었다. 제도권 노동세력에 대해서는 제재와 유인의 결합을 통해서 순응을 확보하였다. 물론 제재에는 노조의 설립이나 노조활동에 대한 법적·제도적 제재도 많고 노동부처를 통한 직권중재 형식의 개입도 많았지만, 억압적 국가기구를 동원한 음지에서 일상적 통제가 다반사였다. 유인은 자리와 돈으로 이기심을 자극하는 방식이 많이 동원되었다. 반면에 1970년 이후 민주노조라는 이름으로 본격적으로 등장한 저항 노동세력에 대해서는 제재 그것도 억압과 탄압의 방식으로 통제를 하였다. 감시, 회유, 협박, 노조파괴 공작 등의 사전통제는 물론, 저항이 발생한 경우에는 강제진압, 폭력행사, 고문 등의 비윤리적 행위도 자행하였다. 그리고 기업을 압박하여 구사대 동원, 집단해고, 블랙리스트 작성, 노조해산 등도 서슴지 않았다.

그런데 이렇게 전개된 발전국가 하의 노동통제는 결국 양날의 칼(double-edged sword)이었다. 이촌향도(離村向都) 인력으로 구성된 성실하고 근면한 노동인력은 국가에 의해서 규율되고 산업평화를 강요당하였지만, 이를 토대로 고도경제성장이 달성될 수 있었다. 그러나 다른 한편으로 국가의 노동통제는 노사 간에는 물론, 노노간에도 불신과 갈등을 잉태시켰으며, 노동인권이 무시로 침해되었다. 국가권력은 폭력적이고 비도덕적으로 행사되었으며, 이는 지금까지도 국가에 대한 국민들의 불신을 유발하고 있다. 저임금, 장시간노동, 임금격차 등도 노동에 대한 국가통제와 무관하다고 볼 수 없다. 따라서 발전국가 하에서의 국가에 의한 노동통제는 단순한 지나간 역사가 아니며, 지금까지도 노동정책과 노사관계 전반에 짙은 그림자를 드리우고 있다.

마지막으로, 본 논문은 몇 가지 한계가 있다. 우선 억압적 국가기구가 사전적이고 은밀한 방식으로 행사하였을 노동통제의 방식을 제대로 실증하지 못하였다. 이는 국가권력의 불가시적인 측면을 실증하기가 어렵다는 무의사결정론에 대한 일반적인 비판과 맥락을 같이하는 것이다. 향후 권력행사 당사자들에 대한 심층적인 면접조사가 될 수 있으면, 이의 한계를 다소나마 보완할 수 있을 것이다. 그리고 발전국가의 노동통제가 전국단위노조와 기업단위노조에 상이한 방식으로 행하여졌을 개연성도 제대로 점검하지 못하였다. 이는 기록이 부재한 단위노조에 대한 과거 사실을 입증하기가 어렵기 때문이다. 또한 국가에 의한 노동통제와 이에 대한 노동세력의 저항을 입체적으로 결합하는 것도 미흡하였다. 사실 국가에 의한 노동통제의 측면만 분석하여서는 노동정치(labor politics)의 전모를 파악하는 데 한계가 있다. 이에 대해서는 후속연구의 과제로 남겨두고자 한다.

참고문헌

- 김삼수. (2004). 박정희시대의 노동정책과 노사관계. 이병천 편, 『개발독재와 박정희시대』. 창비.
- 김성수. (1997). 『노사관계론』. 법경사.
- 김순양. (1994). 『사회정책과정에서의 이익대표체계의 변화에 관한 연구』. 서울대학교 박사학위논문.
- 김순양. (1996). 사회복지부처 장관관의 충원기준 추이분석. 『한국행정학보』, 30(1).
- 김순양. (1997). 노동자단체에 대한 정부개입 방식의 비교 분석. 『한국행정학보』, 31(4).
- 김순양. (2014). 고도경제성장기의 사회정책 형성체계 및 형성과정 분석: 1970년대 연금보험과 의료보험의 제도화과정 비교. 『한국정책학회보』, 23(2).
- 김영래. (1987). 『한국의 이익집단: 국가조합주의적 시각을 중심으로』, 대왕사.
- 김영명. (2003). 『한국현대정치사』. 을유문화사.
- 김인동. (1985). 1970년대 민주노조운동의 전개와 평가, 김금수·박현채 외, 『한국노동운동론 1』. 미래사.
- 김장한 외. (1989). 『80년대의 한국노동운동사』. 조국.
- 노동부. (2006). 『노동행정사』.
- 동아일보사. (1994). 『동아연감 별책: 한국·외국인명록』.
- 문병주. (2005). 한국의 산업화시기 노사관계와 복지체제의 성격: 생산레짐적 시각에서의 조명. 『한국정치학회보』, 39(5).
- 박진근. (2009). 『한국 역대정권의 주요 경제정책』. 한국경제연구원.
- 설봉식. (2006). 『박정희와 한국경제』. 중앙대학교출판부.
- 신순애. (2014). 『열세 살 여공의 삶』. 한겨레출판.
- 심지연. (2004). 『한국 정당정치사』. 백산서당.
- 안재성. (2008). 『한국노동운동사 1』. 삶이 보이는 창.
- 오원철. (2006). 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』. 동서문화사.
- 유 훈. (1992). 정책수단에 대한 고찰. 『행정논총』, 30(2).
- 윤진호. (2011). 노동정책과 노동운동의 성장. 유종일 편, 『박정희의 맨얼굴』. 시사HN북.
- 이원보. (2013). 『한국노동운동사 100년의 기록』. 한국노동사회연구소.
- 이종석. (2004). 유신체제의 형성과 분단구조. 이병천 엮음, 『개발독재와 박정희시대』. 창비.
- 이종수. (2009). 『행정학사전』. 대영문화사.
- 이종오. (1988). 80년대 노동운동론 전개과정의 이해를 위하여. 한국기독교산업개발원 편, 『한국 노동운동의 이념』. 정암사.
- 장명국. (1985). 해방 후 한국노동운동의 발자취. 김금수·박현채 외, 『한국노동운동론 1』. 미래사.
- 정대용. (1988). 재야 민주노동운동의 전개과정과 현황. 한국기독교산업개발원 편, 『한국 노동운동의 이념』. 정암사.
- 조선일보사. (1980). 『사료 해방40년』.
- 조승혁. (1984). 『한국공업화와 노동운동』. 풀빛.

- 조현연 외. (1990). 「1980년대 노동운동」. 한국노동이론정책연구소.
- 최동규. (1992). 「성장시대의 정부: 한강의 기적 이끈 관료조직의 역할」. 한국경제신문사.
- 최장집. (1988). 「한국의 노동운동과 국가」. 열음사.
- 최한수. (2004). 「한국정치의 이해」. 건국대학교출판부.
- 통계청. (1998). 「통계로 본 대한민국 50년의 경제사회상 변화」. 통계청.
- 한국경영자총협회(한국경총). (1989). 「노동경제 40년사」.
- 한국노동조합총연맹(한국노총). (1979). 「한국노동운동사」.
- 한국노동조합총연맹. (1990). 「한국노동조합의 정치활동」.
- Bachrach, P. and M. S. Baratz. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Crouch, C. and R. Dore. (1990). *Corporatism and Accountability*. Oxford, England: Clarendon Press.
- Gamson, W. A. (1969). *Power and Discontent*. The Dorsey Press: Homewood, Ill.
- Collier, R. and D. Collier. (1979). Inducements vs Constraints: Disaggregating Corporatism. *American Political Science Review* 73(4).
- Heimer, K. (1996). Gender, Interaction, and Delinquency: Testing a Theory of differential Social Control. *Social Psychology Quarterly* 59(1).
- Ho, Ming-sho. (2006). Challenging State Corporatism: The Politics of Taiwan's Labor Federation Movement. *The China Journal* (2006: 107-127).
- Hudson, J. and S. Lowe. (2004). *Understanding the Policy Process*. Bristol, England: The Policy Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Johnson, C. (1999). The Developmental State: Odyssey of a Concept. in M. Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jung, Joo-youn. (2011). How a Powerful Bureaucracy Fell: The Abolition of the Economic Planning Board in Korea. *Korea Observer* 42(4).
- Keeler, J. T. (1985). Situating France on the Pluralism-Corporatism Continuum. *Comparative Politics* 17(2).
- Kim, Eun Mee. (1997). *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. Albany, NY: State University of New York Press.
- O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Oakland, CA: Univ of California Press.
- Pirie, I. (2008). *The Korean Development State: From Dirigisme to Neo-Liberalism*. Abingdon, England: Routledge.
- Ross, E. A. (1970). *Social Control*, Johnson Reprint Corporation. https://openlibrary.org/publishers/Johnson_Reprint_Corporation

- Schaaf, K. A. and S. R. Broussard. (2006). Private Forest Policy Tools: A National Survey Exploring the American Public's Perceptions and Support. *Forest Policy and Economics* 9(4).
- Schneider, A. and H. Ingram. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics* 52(2).
- Woo-Cumings. (1999). Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development. in M. Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Zeigler, H. (1988). *Pluralism, Corporatism, and Confucianism*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

김순양(金淳陽): 런던정경대(LSE)에서 사회정책학 박사학위를, 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 사회정책, 정책이론, 복지행정, 관료제론 등이며, 이 분야에 서 다수의 학술서적과 연구논문을 발표하였다(kimsy@ynu.ac.kr).

〈논문접수일: 2014. 12. 02 / 심사개시일: 2014. 12. 15 / 심사완료일: 2014. 12. 31〉

Abstract

The Dualistic Labor Dirigisme of the Korean Developmental State: 1961-1987

Kim, Soon-yang

The purpose of this article is to examine the labour control of the Korean developmental state, which set up economic development as a national goal, under the authoritarian military rule between 1961 and 1987. To the end, this article first discussed what the developmental state is and why it needed labour control, and then formulated the analytical framework on the basis of the dualistic labor dirigisme of the developmental state. The following chapter analyzed the contents of labor-related laws and order maintenance legislation, in order to illuminate the legal foundation of labor control under the developmental state. Subsequently, the article anatomized the labor control policies of the developmental state over the two different types of labor forces. According to the result of analysis, the Korean developmental state secured compliance from labor forces by skillfully combining constraints and inducement. In particular, the developmental state mainly depended on illegal suppression in handling resistant labor forces. When classifying the exercise of power into visible and invisible aspects, the Korean developmental state mobilized both aspects of power to secure compliance from labor forces.

Key words: developmental state, labor control, constraints, inducement, resistant labor