

박정희 정권의 노동통제전략: 형성과 진화

김용철*

요약: 이 글은 박정희 정권의 노동통제전략에 대해 분석한다. 구체적으로, (i) “어떤 노동통제방식이었는가?” 그리고 (ii) “왜 노동통제전략이 변화되었는가?”가 분석대상이다. 분석 결과에 의하면, 박정희의 노동통제전략은 1960년대의 ‘유사 국가조합주의적 혼합전략’에서 1970년대의 ‘시장기제적 억압전략’으로 진화하였다. 전자가 전국수준에서 통합되고 중앙집권화된 산별체제를 통한 노동통제에 기초하여 시장기제적 억압전략을 부차적으로 구사한 노동전략이라면, 후자는 시장기제적 억압전략에 기초하여 부분적으로 국가에 의해 매수된 한국노총 지도부를 이용한 억압전략이었다. 1970년대 초, 박정희 정권의 노동전략 변화는 (i) 거시적으로 정치경제적 불안정 증후들이 나타나고, 그리고 (ii) 미시적으로 ‘유사 국가조합주의적 억압전략’이 한계를 보였기 때문이다.

주요어: 박정희 정권, 노동통제전략, 국가조합주의, 시장기제

1. 문제의 제기

박정희 정권 18년은 경제적 성취와 민주적 안정성 간의 상쇄현상으로 요약할 수 있다. 박정희 통치하에서 한국경제는 규모의 팽창뿐만 아니라 구조적·질적 변화를 경험하였다. 1인당 국민소득은 1961년의 83불에서 1979년에 1,546불로 18배 이상 증가하였고, 수출은 1979년 150억 불을 기록하여 1961년과 비교하여 무려 300배 이상의 급성장을 보였으며, 산업 구조는 생계를 위한 전통적 농업경제에서 공산품 수출을 바탕으로 한 산업경제로 탈바꿈하였다. 경제적 성취를 이룩하는 동안, 박정희의 통치양식은 점차 권위주의로 변모하였다. 1963년에 성립된 일종의 ‘선거 민주주의’는 1972년 유신체제의 수립을 통해 ‘강성

권위주의’로 전환되었다.

박정희 정권하의 경제적 성취와 민주적 안정성 간의 상쇄현상은 그간 다양한 학문적 관심과 논쟁을 불러일으켰다. 그 가운데 하나가 박정희의 노동통제전략이다. 그간의 연구들에 의하면, 박정희 정권하에서 국가의 노동통제전략은 유신체제의 출범을 전후로 더욱 권위주의적 방향으로 전환되었다는데 동의한다. 그러나 (i) “어떤 노동통제방식이었는가?” 그리고 (ii) “왜 노동통제전략이 변화되었는가?”에 관해서는 상이한 분석들이 존재한다.

노동통제전략과 관련하여, 일부 분석에 의하면 박정희의 통제전략은 국가가 공식노조를 조직하여 노동자들을 중앙집중적으로 통제하고 관리하는 ‘국가조합주의’의 형태였다고 한다(최장집, 1988; 김영래 1987; Shim-Han, 1986: 7). 이와는 달리, 다른 일부

이 논문은 2009년도 전남대학교 특성화분야 연구비지원에 의하여 연구되었음

* 전남대학교 정치외교학과 교수

분석자들에 의하면, 박정희는 노동자의 조직화를 최대한 저지하면서 단체교섭을 기업단위로 분산시키는 '시장경제적 억압전략'을 구사했다고 주장한다(송호근, 1991; 김준, 1993; 임혁백, 1994). 더불어, 1970년대 초 박정희의 노동통제 강화와 관련하여도 상이한 두 시각이 경쟁한다. 그 하나는 급격한 산업화로 인한 계급구조의 변화 및 그에 따른 노동의 분배요구의 상승이 노동전략의 변화를 촉발하였다는 경제적 인과론이다. 즉 1970년대 초 한국경제는 가격경쟁력의 상실, 수출주도 산업화의 문제, 혹은 분배갈등의 격화로 위기 혹은 곤경의 국면에 직면하였고, 이에 대한 국가의 대응이 노동통제전략의 강화를 가져왔다는 것이다(강민, 1983; Im, 1987; Lee, 1988). 다른 하나는 박정희의 권력지지를 반영한 강성 권위주의로의 체제전환에 따른 제도적 조응에서 노동전략 변화의 근본 이유를 찾는 정치적 인과론이다. 즉 1970년대 초 한국경제는 경제적 인과론자들이 주장하는 심각한 경제위기 및 노동의 격렬한 분배요구는 존재하지 않았고, 다만 유신체제라는 체제 변화가 노동전략의 권위주의적 강화를 가져왔다는 것이다(이영철, 2004).

이러한 상이한 시각과 해석이 존재하는 데는 여러 이유가 있다. 한편으로 박정희의 노동전략이 그 만큼 이질적 요소들을 동시에 품고 있었기 때문이며, 다른 한편으로 한국적 맥락에 적합한 유력한 대체이론이 제시되지 않았기 때문이다. 그 결과 학문적 시각에 따라 박정희의 노동전략과 그것의 진화는 각각 다르게 설명되었던 것이다. 본 논문은, 기존 연구들과는 달리, 박정희의 노동전략이 '유사 국가조합주의적 혼합전략'에서 '시장경제적 억압전략'으로 변화하였음을 분석할 것이며, 그리고 1970년대 초 노동전략 변화는 정치·경제적 복합요인에 기인한 위기감에서 비롯된 것이었음을 밝히고자 한다.

2. 이론적 시각

노동은 어느 사회집단보다도 광범하고 효과적인 잠재적 동원능력을 지닌다. 노동자들은 오랜 기간 동안 구축되어온 자신들의 조직 네트워크를 지니고 있으며, 노동자 고유의 계급적 특수이익과 정치적 정체성을 공유하고 있으며, 나아가 총파업을 통해 국민경제를 직접적으로 위협할 수 있는 구조적 위치를 점하고 있다. 이러한 요소들은 노동자들의 집단적 시위와 항의의 정치적 기반을 제공한다. 즉 노동이 지니는 잠재적인 정치경제적 위상은 어느 사회집단보다 크다. 따라서 국가는 노동에 대해 특별한 관심을 기울일 수밖에 없다. 달리 표현하면, 정권 담당자의 입장에서 노동의 지지와 충성을 확보하는 것은 일종의 '정치적 자산'이며, 노동의 반대와 저항은 '정치적 부채'인 것이다(Collier & Collier, 1991: 48).

특히 정치참여가 제한되는 권위주의 체제하에서 노동전략은 국가가 신중하게 결정해야 할 정치적으로 민감한 정책 가운데 하나이다. 왜냐하면, 노동에 대한 무차별적이고 노골적인 통제는 가장 잘 조직된 정치적 반대세력의 출현을 가져올 수 있으며, 권위주의 정권이 추구하는 거시경제적 목표를 교란시킬 수 있기 때문이다. 따라서 권위주의적 정치체제하에서 정권담당자는 노동자의 조직화를 허용하되 노동자들을 정치경제적으로 관리·통제할 수 있는 적절한 기제를 마련하려고 한다.

대체로 권위주의 체제하의 국가의 노동통제전략은 '국가조합주의적 억압전략'(state corporatist strategy)과 '시장경제적 억압전략'(market mechanism strategy)으로 유형화된다(Valenzuela, 1989). 먼저, 국가조합주의적 억압전략은 국가가 재정지원 및 강제적 멤버십의 도입을 통해 공식노조를 후원하고, 노조활동에 대한 엄격한 경계 설정을 통해 노동계급의 이익표출 기제를 통제하는 노동전략이다. 이 경우, 노조지도자들은 국가에 의해 지명되거나, 노조에 의해 선출된 지도자라 할지라도 국가의

정책을 지지하는 정치적 책무를 강요받는다. 그리고 단체교섭은 전국 혹은 산별수준으로 중앙집중화시켜, 국가가 통제한다. 따라서 노조지도부의 자율성은 부인되지 않으나 매우 제한적이다. 요컨대, 국가조합주의적 전략은 국가가 공식노조라는 중간집단을 통해 노동자들을 중앙집중적으로 통제하는 전략이다.

이에 비해, 시장경제적 억압전략은 단체교섭의 행위자로서 노조를 최대한 개별화 혹은 원자화시켜 노동운동을 무력화시키는 전략이다. 즉 국가는 단체교섭을 철저하게 기업수준으로 분산시키고, 노조의 유일한 재정적 원천을 조합비로 국한시키며, 조합비의 파업기금으로의 활용을 금지시킨다. 더불어 국가는 자본가들에게 구사대(strikebreaker)의 동원 및 공장 폐쇄를 허용 혹은 묵인하며, 전략산업의 지정 등을 통해 노조의 단체행동을 철저히 억제한다. 또한 국가는 잦은 조합장 선거를 통한 노조지도부의 교체를 시도하고 노조다원주의(union pluralism)를 채택함으로써, 정치적 반대세력과 노조 간의 잠재적 연계 가능성을 차단한다. 요컨대, 시장경제적 억압전략은 국가가 노조의 자율성을 사실상 부정하고 노동자들을 개별화된 시장 상황에 빠트려, 노동자의 정치적·경제적 영향력을 철저히 무력화시키는 전략이다.

권위주의 정권들은 기본적으로 국가조합주의적 전략이나 시장경제적 전략을 채택하는 경향이 있지만, 두 전략적 요소들이 혼재하는 ‘혼합적 억압전략’ (mixed forms of the corporatism-market mechan-

ism)을 채택하는 경우도 적지 않다(Valenzuela, 1989: 448). 혼합적 억압전략은 어떤 억압전략의 요소가 강조되느냐에 따라 두 하위유형으로 분류될 수 있다. 그 하나는 국가조합주의적 억압전략에 기반하여 부분적으로 시장경제적 억압전략 요소를 활용하는 ‘국가조합주의적 혼합전략’이며, 다른 하나는 시장경제적 억압전략을 주로 구사하면서 부분적으로 국가조합주의적 억압전략을 채택하는 ‘시장경제적 혼합전략’이다.

어느 유형의 전략을 선택하느냐는 최종적으로 정권담당자의 판단에 달려 있다. 정권담당자의 전략적 선택을 제약하고 영향을 주는 변인들은 다양하나, 대체로 정치체제의 성격, 사회연합관계, 정치적·경제적·사회적 위기상황 등으로 요약된다. 이들 변수들 간의 관계는 그림 1과 같이 표현될 수 있다. 즉 정치체제는 국가 및 노동을 비롯한 다양한 사회집단들의 정치적 활동의 범위와 규칙을 규정하고 한정짓는 맥락변수이며, 사회연합정치는 연합활동에 참여하는 행위자 및 집단의 행태를 설명하는 내용변수이고, 비일상적 상황은 정치연합의 생성 및 재생성을 촉진하고 노동전략의 변화 필요성을 유인하는 촉발변수이다(김용철, 1995: 95-97).

정치체제란 “정치공동체가 추구하는 근원적인 목표 및 가치, 구성원의 정치활동을 규제하는 게임의 법칙 및 규범, 그리고 정치적 기능과 권한을 배열하는 공식·비공식의 권위구조”를 의미하는 것으로

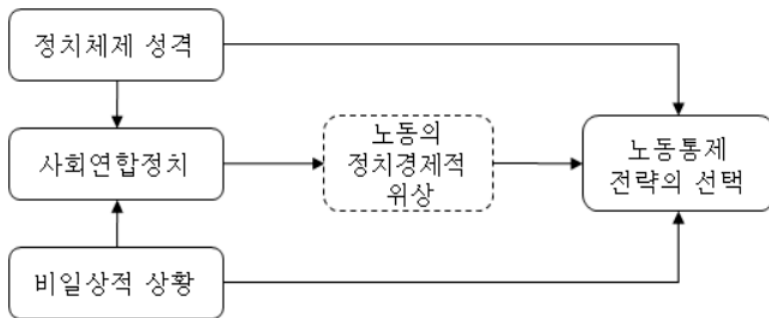


그림 1. 분석의 구도

(Easton & Dennis, 1969: 59), 대체로 세 차원에서 국가의 노동전략에 영향을 미친다. 즉 정치체제의 성격은 (i) 계급연합정치의 정치적 공간을 규제함으로써 사회연합의 범위와 수를 제한하며, (ii) 정치체제가 추구하는 이념 및 목표를 명시적 혹은 묵시적으로 일상화함으로써 지배연합 및 반대연합의 형성에 중요한 영향을 미치며, (iii) 정치적 결정의 제도적 절차와 권한의 범위를 규정함으로써 정권담당자의 전략적 선택을 제약한다.

사회연합정치란 사회집단들 간의 권력의 배분상태 및 관계적 역학을 의미하는 것으로, 최종적으로 노동의 정치경제적 위상을 결정지음으로써 국가의 노동전략선택에 영향을 준다(Kume, 1988). 노동의 정치경제적 위상은 대체로 (i) 조직적 네트워크, 멤버십의 크기, 이념적 응집력, 재정 및 동원능력 등을 뜻하는 노동 자체의 상대적인 힘, (ii) 노동과 여타 사회집단들 간의 상호작용을 통해 형성되는 연합적인 힘, 그리고 (iii) 노동의 상대적인 힘과 사회연합적인 힘의 형성과정에 관여하는 역사적 선행상황과 유산을 통해 결정된다.

비일상적 상황이란 국내외적 중대 사건 및 충격의 발생으로 인해 기존 질서를 위협하는 위기 혹은 준위기적 국면을 의미하는 것으로, 이는 정권담당자에게 새로운 인식을 강요하거나 사회연합정치의 형성 및 재편을 촉발함으로써 국가의 정책 변화를 유인한다(Calder, 1988). 비일상적 상황은 대체로 축적의 위기, 분배의 위기, 정당성의 위기로 범주화될 수 있다. 축적의 위기가 불규칙하고 저조한 경제성장, 국제수지의 악화, 외채의 증가 등 국민경제의 실패에서 비롯된 경제적 위기라면, 분배의 위기는 불평등한 부의 분배, 지속적인 임금억제, 사회복지의 결여 등과 관련된 사회적 위기이며, 정당성의 위기는 정권의 탄생 및 통치 과정에서 발생하는 정당성의 결여 및 통치의 실패 등과 관련된 정치적 위기를 의미한다.

3. 유사 국가조합주의적 혼합전략: 1961~1970

1) 노동정치의 재편

5·16 군사쿠데타는 노동운동을 둘러싼 정치상황을 근본적으로 변화시켰다. 군사정부는 일련의 조치들을 통해, 1960년 4월 민주화운동과 제2공화국 하에서 크게 확장되었던 노동의 정치적·조직적 공간을 철저히 결빙시키고, 자신들이 원하는 새로운 형태의 노동정치를 구축하기 시작하였다.

그 최초의 조치는 1961년 5월 19일에 발표된 계엄사령부 공고 제5호 '경제질서 회복에 관한 특별성명서'로, "노임은 5월 15일의 수준으로 유지하고 노동쟁의는 일체 금지한다"는 것이었다. 이어 5월 21일, 군사정부는 '포고령 제6호'를 통해 노동조합을 포함한 모든 정당·사회단체들의 즉각적인 해체를 명령하였다. 그리고 8월 3일, '사회단체 등록에 관한 법률'을 개정하여 노동단체의 역할을 "노동조건 개선"과 "경제적·사회적 지위향상"을 목적으로 하는 자율적인 경제조직으로 한정함으로써, 노동단체의 정치활동을 금지할 것임을 명확히 하였다. 아울러, 같은 날 군사정부는 '근로자의 단체활동에 관한 임시조치법'을 공포하여 기존의 노조설립에 있어서 '신고주의'를 사실상 '허가주의'로 전환시켰다. 또한 8월 4일 보건사회부 장관은 '근로자의 단체활동에 관한 임시조치법 공포에 제하여'라는 담화문을 통해, 향후 노동조합의 재편은 "전국 단일 산별노조"를 구축하는 방향으로 이루어질 것이라고 표명함으로써 복수노조 체제를 허용하지 않을 것임을 분명히 하였다(한국노총, 1979: 587).

1961년 5·16으로부터 8월 초순까지 취해진 군사정부의 노동조합정책의 핵심은 '기존 노동조합의 해체,' '산별체제로의 재편,' '정치활동의 금지,' 그리고 '복수노조의 금지' 등으로 압축되었다. 이러한 일련의 조치들로 인해, 기존 노동조합들은 해체되었고,

이에 불만을 표명한 노조지도자들은 체포·구속되었다. 이로써 4월항쟁 직후 크게 활성화되었던 노동운동은 일시에 동면 상태에 빠져들었다. 이러한 강압적 분위기 속에서, 군사정부는 그해 6월에 창설된 중앙정보부를 활용하여 노동조합의 재편작업을 본격적으로 진행하였다.

우선 중앙정보부는 노조재편의 임무를 담당할 핵심세력으로 각 산별조합의 대표 9명을 지명하고, 8월 4일 이른바 '9인위원회'로 알려진 '한국노동단체 재건조직위원회'(재건위)를 구성하였다. 그리고 재건위는 8월 6일과 8월 9일 두 차례의 회합을 통해 15개 산별노조의 조직책임자들을 임명하였고, 8월 12일 재건위 총회를 통해 '재건조직 기본방침'을 채택하여 산별노조의 재건작업을 지휘하였다. 그 결과, 8월 16~25일 사이에 11개의 산별노조(철도, 섬유, 광산, 외기, 체신, 운수, 해상, 금융, 전매, 화학, 금속)가 재조직되었고, 8월 30일 산별노조들의 대의원 78명이 참석한 가운데 창립대회를 개최하고 한국노총을 출범시켰다(한국노총, 1979: 57).

군사정부의 노조재편 과정은 하향적 방식으로 일사불란하게 진행되었다는 점에서, 그리고 노조 재편에 반발하는 노조지도자들을 강압적으로 제거했다는 점에서 매우 권위주의적인 것이었다. 1962년 12월 6일의 계엄명해제 및 1963년 1월 정당활동의 재개를 계기로, 재편과정에서 배제되었던 일부 노조지도자들의 반발이 표면화되기 시작하였다. 그 대표적인 사건이 1963년 1월과 3월에 각각 발생한 '민주노동당 창당운동'과 '한국노련 결성운동'이었다. 전자는 군사정부의 노조 정치활동 금지방침과 한국노총의 '정치적 중립' 노선을 비판하면서, 노동이익이 적극적으로 대표될 수 있는 노동자 중심의 정당 창설을 시도하였다. 이에 비해, 후자는 군사정부의 권위주의적 노조재편을 비판하고 한국노총을 '관계어용노조'로 규정하면서, 새로운 노조의 결성(한국노련)을 시도하였다. 그러나 이들의 활동은 군사정부의 탄압과 회유로 무산되었다(한국노총, 1979: 579-586).

이후 군사정부는 1963년 '노동조합법', '노동쟁의

조정법', '노동위원회법'을 각각 개정하여, 군사정부 자신이 설계한 노동조합체제를 법적으로 뒷받침하였다. 그것은 (i) 복수노조의 금지 (ii) 노조의 정치활동 금지 (iii) 노조운영에 대한 행정관청의 개입권한 확대 (iv) 쟁의행위에 대한 제한의 강화 등을 주요 골격으로 하고 있었다.

2) 노동정치 재편의 배경

왜 박정희는 노동정치의 재편을 시도하였을까? 일부에서는 경제개발을 위한 사전 정치작업의 일환으로(김형배, 1982; 이원보, 1996), 다른 일부에서는 군부실세들의 노동운동에 대한 '극단적 혐오'에서 비롯되었다고 한다(송호근, 2000: 199). 그러나 전자는 당시 노동운동의 정치적 역량이 군사정부의 경제정책에 영향을 미칠 만큼 강하지 못했다는 점을 감안할 때, 그리고 후자는 군사정부가 노조의 완전한 제거를 시도하지 않았다는 점을 고려할 때, 그다지 설득적이지 못하다. 노동정치의 재편작업은 당시 박정희가 직면한 대내외적 상황, 사회연합관계, 군사정부의 체제적 성격이 반영된 일종의 정치적 선택의 결과로 보여진다.

박정희의 노조재편의 배경을 파악하기 위해서 당시 그가 직면했던 정치적 상황을 이해할 필요가 있다. 우선 군사정부는 비정상적인 정권탈취로 인해 민주적 정당성의 결여라는 태생적 결함을 지니고 있었다. 따라서 어떤 형태로든 쿠데타에 대한 반발이 예상되었고, 군부실세들도 이 점을 충분히 인식하고 있었다. 사실 박정희가 쿠데타 당일 발표한 '혁명공약'을 통해 "우리의 과업이 성취되면 참신하고 양심적인 정치인에게 언제든지 정권을 이양하고 우리는 본연의 임무에 복귀"할 것임을 공개적으로 표명한 것도 이 때문이었다. 쿠데타에 대한 반발은 미국으로부터 왔다. 이에, 쿠데타 발생 사흘째인 5월 18일, 군사정부는 미국 대통령에게 서한을 보내 "자유와 평등에 기초한 민주주의"를 건설할 것임을 약속하였고, 8월 12일에 박정희는 담화를 통해 1963년 중반까지 민주

적 선거를 통해 민정이양을 할 예정임을 공표하였다 (Chung, 1971: 35-36). 요컨대, 민주주의로의 복귀를 요구하는 미국의 압력에 직면하여, 박정희는 쿠데타 당일부터 군사정부를 일종의 과도기적 정부로 규정할 수밖에 없었고, 향후 '민정이양'에 대비하여 정치적 생존전략에 대해 심각하게 고민해야 했다.

박정희의 정치적 생존전략은 처음부터 어느 정도 그 윤곽이 잡혀져 있었다. 그것은 향후 선거에 대비하여 단기적으로 사회개혁의 단행을 통한 쿠데타의 정당성을 설파하고, 중·장기적으로 경제개발에 대한 비전 제시 및 정책집행을 통해 대중적 호감을 획득하는 것이었다. 이러한 박정희의 판단은 매우 정확한 것이었다. 당시 국내 상황은 장면 정부의 보수적인 노선과 정치력 부재로 인해 사회개혁은 부진을 면치 못하였고, 이에 대한 국민적 불만이 매우 높은 상황이었다. 특히 경제상황은 급속히 퇴조국면으로 치닫고 있었다. 부정부패의 만연과 미국 경제원조의 급격한 축소로 인해, 경제성장률은 1957년의 7.6%에서 1958년에 5.5%, 1959년에 3.8%, 1960년에 1.1%로 급격히 하락하였고, 경제불황은 실업률 증가로 이어져 1957년 14%, 1958년 17%, 1959년 17%, 그리고 1960년에 24%의 실업률을 기록하였다. 박정희가 5·16 '혁명공약'에서 "사회의 모든 부패와 구악을 일소"하고, "절망과 기아선상에 허덕이는 민생고"의 시급한 해결을 위해 "자주경제 재건"에 총력을 기울일 것임을 다짐한 것은 당시 국민생활의 전반적인 파탄을 반영한 것이었다.

정당성 결여와 경제불황은 박정희의 향후 정치적 생존과 직결되는 사항이었다. 박정희는 그의 생존전략을 1962년 3월에 출간된 그의 저서 '우리 민족의 나갈길' 서두에서 다음과 같이 압축적으로 표현하였다(박정희, 1962: 1).

과거 17년사는 두 정권의 부패, 부정으로 '빈곤의 악순환'에 허덕이는 오늘의 위국(危局)을 결과하고야 말았다. ... 사회개혁을 통해서 '굶주리는 사람이 없는 나라' '잘 사는 나라'로 만드는 길이 없을까 ...

혁명이란 수술만으로 환자가 원기를 회복하는 것이 아니며 병인(病因)을 도려내는 것만으로 건강이 오는 것은 아니다. ... 병이 오지 않도록 항구적인 방략과 기초공사를 해 놓아야 한다.

노동정치의 재편은 정권 생존전략의 일환이었다. 4월항쟁 이후 중앙지도부의 '어용성' 시비로 내부적 갈등에 휘말렸던 노동운동은 박정희의 생존전략을 실현하는 유용한 타깃 가운데 하나였다.¹⁾ 즉 짧은 시일 내에 비교적 쉽게 실행할 수 있고 그 잠재적 효과가 큰 사회개혁의 대상으로서, 그리고 '혁명'의 최대 과업인 경제개발을 '항구적으로' 뒷받침하는 '기초공사'로써, 박정희에게 노동운동은 매우 매력적인 '혁신'과 '정화'의 대상이었다. 실제로, 군사정부는 노조재편의 이유를 "경제재건의 중추적 역할을 담당할 노동자의 권익보호"에 앞장서야 할 노동조합이 "파쟁과 반목"에 휩싸여 "산업사회의 불안조성에 큰 요인"이 되어왔기 때문이라고 규정하였다(한국군사혁명사편찬위원회, 1963: 1324). 더불어 군사정부는 노조를 정치적으로 이용한 자, 산업발전을 저해한 자, 노동귀족 및 사이비 노동자, 용공운동 관여자, 병역미필자 등은 노조간부가 될 수 없음을 공표하여(한국노총, 1979: 587), 군사정부의 청렴성과 개혁 이미지의 극대화를 꾀하였다.

박정희의 노조재편은 사회적 역학관계에 비취볼 때도 매우 자연스런 선택이었다. 당시 사회적 역학관계에 비취볼 때, 군사정부는 조직력 및 강제력의 측면에서 노동집단을 포함한 모든 사회세력을 압도하고 있었다. 1960년 당시 조직노동자는 약 30만여 명에 달하고 있었으나, 노조지도부의 분열 및 계급의식의 결여로 조직노동의 정치력은 매우 취약한 상태였다.²⁾ 즉 당시 노동집단은 박정희에게 '포섭' 혹은 '제거'의 대상이 될 정도의 정치적 위상을 지닌 위협적인 존재가 아니었다. 뿐만 아니라, 군사정부는 전임 정권들과 달리, 노동을 비롯한 기존 사회집단들과 어떠한 정치적 연계도 지니고 있지 않았다. 따라서 군사정부는 노동집단에게 특별한 정책적 배려를 제공

해야 할 정치적 채무가 전혀 없었다. 요컨대, 군사정부에게 노조재편 작업은 비교적 손쉽게 달성할 수 있는 대상이었다.

뿐만 아니라, 노조재편은 군사정부의 체제적 성격 과도 부합되는 것이었다. 박정희와 그 추종자들이 직업군인이었으며, 그들의 태도는 민간 정치인들과 확연히 구분되는 반정치적인 것이었다. 박정희는 이승만정부의 가부장주의적(patrimonialism) 관행 및 규범을 혐오했으며, 장면정부 하에서 만연했던 정치적 파쟁과 사회적 갈등을 죄악시하였다. 군사정부는 능률과 생산을 바탕으로 하는 관료적 효율성과 경제적 합리성을 선호하였다. 따라서 국가통제 하의 일사불란한 노동질서의 확립은 당시 군사정부가 추구하던 이른바 ‘행정적 민주주의’ 와도 상통한 것이었다.

요약하면, 군사정부의 노조재편은 당시 박정희가 직면한 대내외적 상황, 사회연합관계, 군사정부의 체제적 성격이 반영된 일종의 정치적 선택이었다. 그것은 단순히 ‘노동의 경제적 동원’이라는 경제적 목표만을 위해서, 혹은 군사정부의 노동에 대한 극단적 혐오감에서 기인된 조치이기 보다는, 박정희의 정치적 생존전략의 일환이었다. 즉 노조재편은 정권의 개혁 이미지를 극적으로 연출하여 쿠데타의 정당성을 구축하고, 노조를 국가의 통제 하에 댄으로써 정권의 최대과제인 경제성장을 뒷받침하려는 전략적 선택이었다.

3) 노동전략의 성격

1960년대 박정희의 노동전략은 국가조합주의적 노동통제였던가, 아니면 시장경제적 노동통제였던가? 이에 대해, 일부 학자들은 박정희의 노동전략이 국가 코포라티즘의 배제적 하위유형과 유사한 것으로(최장집, 1988; 김영래, 1987; Shim-Han, 1986: 7), 다른 일부 학자들은 시장경제적 노동억압전략에 가까운 것으로 파악한다(송호근, 1991; 김준, 1993). 그러나 전자는 당시 많은 노동조합들이 기업주의 강력한 영향력 하에 있었다는 점을 감안할 때, 그리고 후자는

박정희가 중앙집중적 산별노조체제로서 ‘한국노총체제’를 지향했다는 점을 고려할 때, 이들 의견들을 다시 살펴 볼 필요가 있다.

우선, 박정희는 중앙정보부를 통해 국가가 후원하는 공식노조인 한국노총을 탄생시켰다. 그리고 ‘한국노총체제’는 1963년 전면 개정된 ‘노동조합법’에 의해 제도적으로 뒷받침되었다. 구체적으로, 개정 노동조합법은 (i) 모든 신규 노조는 설립신고서를 관할 행정기관에 제출하고 ‘신고증’을 교부받도록 규정함으로써(13조와 15조) 노조의 설립요건을 ‘신고주의’에서 사실상의 ‘허가주의’로 전환시켰고, (ii) 신규 노조가 “기존 노동조합의 정상적인 운영을 방해”할 경우 ‘신고증’을 교부받을 수 없도록 명시함으로써(3조 5항), ‘복수노조’를 금지하였으며, (iii) 산별노조를 단체협약의 당사자로 인정함으로써(14조11항과 33조), 전국수준에서 통합되고 중앙집권화된 노조체제로의 지향을 분명히 하였고, (iv) 유니온숍(union shop) 제도를 수용함으로써(39조2항), 노동자의 강제적 노조가입을 허용하였다. 이러한 제도적 장치는 한국노총에게 전국단위의 공식노조로 활동할 수 있는 법적 기반을 제공하였다.

다른 한편, 1963년 노동조합법은 노조의 예산집행과 활동에 대한 감독권을 행정관청에 부여하였으며(30조1항), 나아가 “공익을 해할 염려가 있다”고 판단되는 경우 노조를 해산할 수 있는 권한도 행정관청에 부여하였다(32조). 또한 공직선거에서 특정정당 및 특정인을 위한 선거활동, 조합원으로부터 정치자금의 징수, 그리고 조합기금의 정치자금으로의 유용을 포함한 노조의 정치활동을 금지하였다(12조). 이로써, 박정희는 노동운동의 탈정치화를 위한 ‘국가에 의한 노조통제’를 제도적으로 뒷받침하였다.

이렇게 볼 때, 박정희는 ‘한국노총체제’를 통해 중앙집중적인 방식으로 노동통제를 시도하였던 것이 분명해 보인다. 박정희는 중앙정보부와 보사부 등의 국가기관을 통해, 한국노총 및 산하 산별노조의 간부들을 철저히 관리·감독하고 노동운동의 정치활동을 금지함으로써, 경제성장과정에서 노동집단의 부

정적인 역할을 사전에 방지하려 하였다. 달리 표현하면, 박정희는 한국노총 지도부에게 조직 기득권을 보장해준 대신, 노조의 활동범위를 '경제적 조합주의'를 넘어서지 못하도록 제한하였고, 노조지도부에게 '경제개발정책의 지지 및 협조'라는 정치적 책무를 강요하였다.³⁾ 이러한 중앙집중적 통제방식은 국가조합주의적 노동전략과 그 맥을 같이한다.

국가조합주의적 전략은 국가와 노동 간의 정책적 유인(inducements)과 제약(constraints)의 교환을 근간으로 한다(Collier & Collier, 1979). 그러나 박정희의 국가조합주의적 통제의 주요 대상은 한국노총과 산별노조의 간부들에 국한된 것이었다.⁴⁾ 라틴아메리카의 경험과 달리, 박정희는 노조지도부에게 노동자에 대한 복지혜택의 결정권 및 분배권 등 어떠한 권한도 부여하지 않았고, 그 결과 노조지도부는 단위노조 및 조합원의 충성을 이끌어 내는데 매우 취약할 수밖에 없는 구조였다(송호근, 2000: 212). 이 점에서 박정희의 국가조합주의적 전략은 '유사 국가조합주의'(quasi-state corporatism)에 가까운 것이었으며, '단위노조와 조합원들의 통제'라는 측면에서 상대적으로 취약한 것이었다.

박정희는 국가조합주의적 전략의 취약점을 시장경제적 통제전략으로 보완하였다. 비록 박정희는 산업별 노조체제를 지향하였으나, 국가독점산업(철도노조, 전매노조, 체신노조)과 공기업(전력노조, 금융노조)을 제외하면, 민간기업의 단체교섭은 산별교섭보다는 기업별교섭의 형태를 취하고 있었다(Ogle, 1973: 90-96). 예컨대, 1967년 당시 민간기업 노조원은 총 281,215명에 달하였는데, 이 가운데 산별교섭을 진행시킨 섬유노조, 외기노조, 해상노조의 조합원수는 총 105,893명(37.7%)이었다. 반면, 지역수준(운수노조, 부두노조, 자동차노조) 및 기업수준(화학노조, 금속노조, 출판노조, 광산노조, 연합노조)의 단체교섭을 행한 노조원수는 총 175,322명(62.3%)이었다(한국노총, 1967: 65). 이렇게 볼 때, 한국노총체제는 형식상으로 산업별 단일조직이었지만, 그 본질은 기업별 노조체제에 가까운 것이었다(김삼수, 2003:

201).

일반적으로 산별교섭에 비해 지역별 혹은 기업별 교섭은 노조교섭력이 상대적으로 취약함을 의미한다. 특히, 노동자에 대한 고용주의 태도가 적대적이고 권위주의적인 경우, 그리고 거의 무제한에 가까운 노동력 공급의 잠재력이 존재하는 노동시장의 경우, 노조는 허약해지거나 고용주에게 종속적인 경향을 띠는 '시장경제적 노동억압'이 작동하기 쉽다. 1960년대 한국의 상황도 예외가 아니었다. 노동집약적 산업화가 진행되면서, 권위주의적 질서의 수용성이 높은 농촌적 성격을 지닌 노동력의 무한공급은 기업주들의 거부장적이고 권위주의적 노동관행을 더욱 부추겼다. 이에, 전근대적 기업관에 충만한 고용주들의 강압과 위협 그리고 온정주의적 설득은 노동자들을 압도하였다(이종구, 2006).

개별 사업장에서의 기업주의 압도적인 힘의 우위는 단체교섭의 행위자로서 노동조합을 무력화시켰고,⁵⁾ 국가는 이를 방관하였다. 고용주들의 장시간·저임금 노동의 강요는 다반사였고, 단체교섭 자체가 아예 거부되거나 단체협약이 체결되었다 하더라도 형식적인 것에 불과한 경우가 허다했다. 이러한 노동억압적 시장경제의 작동에 대해, 공식노조인 한국노총마저도 1967년도 '사업보고'에서 "기업주들은 단체계약의 체결이야말로 노사관계를 혼란하게 만드는 것 같이 인식하여 가능한 한 이를 피하려는 태도를 버리지 못하고" 있다고 강하게 비판할 정도였다(한국노총, 1967: 64). 노동억압적 시장경제의 횡포는 해가 갈수록 심해졌는데, 한국노총은 1968년도 '사업보고'에서 기업주들이 "온갖 수단과 방법을 다하여 이(단체교섭)를 기피하고 있는 경향마저 나타남으로써 계속 마찰과 불안을 조성하고 있음을 볼 때 한심스럽기 그지없는 일"이라고 개탄하였고(한국노총, 1968: 64), 1969년도 '사업보고'에서는 고용주들의 "전근대적인 기업관을 조속히 시정하기 위하여... 강력한 활동을 전개할 필요가 있음을 통감한다"고 지적할 정도였다(한국노총, 1969: 69). 그러나 국가는 기업주들의 부당행위에 대해 방관으로 일관하였고, 기껏해야 경

영관리자 및 노조지도부를 대상으로 교육 및 계몽운동을 전개하는데 그쳤다(노동청, 1969; 노동청, 1971: 19).

뿐만 아니라, 박정희는 전략산업의 지정을 통해 노동쟁의를 제한하였다. 즉 1963년에 개정된 ‘노동쟁의조정법’은 “국민의 일상생활에 필수불가결한 산업(운수·체신·전매·조폐사업, 수도·전기·가스·유류산업, 공중위생 및 의료사업, 증권거래소 및 은행사업)을 ‘공익산업’으로 지정하였고(4조1항), 그 외에도 국회 동의를 전제로 “사업의 정지 혹은 폐지”로 인해 국민경제 및 국민생활이 위협받을 소지가 있는 산업을 1년 이내의 기간 동안 ‘공익산업’으로 지정할 수 있다고 규정하였다(4조2항). 그리고 모든 노동쟁의는 발생 즉시 행정관청과 노동위원회에 신고해야 하며(16조), 특히 공익산업의 경우 노동위원회의 적법 판정일로부터 30일의 냉각기간이 경과한 이후에 비로소 쟁의행위에 돌입할 수 있다고 명시하였다(14조). 나아가, 쟁의행위가 행정관청의 요구 혹은 노동위원회의 결정에 의해 중재에 회부될 경우, 30일간의 냉각기간 종료 후에도 20일 동안 쟁의행위의 돌입을 금지하였다(31조). 그것도 모자라, 보사부장관에게 쟁의행위를 중단시킬 수 있는 ‘긴급조정권’을 부여하여(40조1항), 보사부장관의 긴급조정권이 발동일로부터 30일 이내에 쟁의행위를 재개할 수 없도록 하였다(41조).

이러한 제도적 조치는 공익산업체에서의 노동쟁이를 거의 불가능하게 하였다. 즉 최초의 냉각기간과 연장된 냉각기간을 합치면 쟁의행위 보류기간이 너무 길어, 냉각기간 경과 후 쟁의행위는 이미 그 실익을 상실할 가능성이 크기 때문이다. 뿐만 아니라, 공익산업체에 관련된 노조의 규모는 결코 작지 않는 것이었다. 구체적으로, 1960년 후반 존재했던 총 16개의 산별노조들 가운데, 명백하게 공익산업체에 해당하는 산별노조는 철도노조, 전력노조, 체신노조, 운수노조, 해상노조, 부두노조, 금융노조, 전매노조 등 8개로 전체 산별노조의 50%에 해당하였다. 그리고 이들 산별노조에 속한 조합원수는 1967년 당시

142,609명으로, 전체 노조원수(366,873명)의 38.9%를 차지하였다(한국노총, 1967: 34).

요약하면, 1960년대 박정희의 노동전략은 국가조합주의적 억압전략에 기초하여, 시장경제적 통제전략을 보완적으로 활용한, 유사 국가조합주의적 혼합전략에 가까운 것이었다. 박정희는 공식노조인 한국노총을 만들었으며, 전국수준에서 통합되고 중앙집권화된 ‘한국노총체제’의 제도화를 시도하였고, 노조의 이익대표활동 범위를 경제적 조합주의로 제한함으로써, 국가조합주의적 억압전략을 시도하였다. 그러나 박정희가 조성한 ‘한국노총체제’가 외형적으로 중앙중심적인 것이었으나 내용적으로 분산화된 기업별 노조체제였다는 점에서, 그의 국가조합주의적 전략은 단위노조 및 노조원에 대한 통제가 제대로 작동할 수 없다는 취약점을 지니고 있었다. 이러한 불안정한 국가조합주의적 전략을 보완하기 위해, 박정희는 시장경제의 노동억압적 작동을 방지 혹은 용인하였다. 즉 기업별 단체교섭을 용인함으로써 고용주들의 압도적인 힘의 우위에 바탕한 노동억압적 시장경제의 작동을 방지하였고, ‘공익사업’을 지정하여 전략산업부분에서 노조의 단체행동을 제도적으로 제약하였다.

4. 시장경제적 억압전략: 1971~1979

1) 시장경제적 억압전략으로 전환

박정희는 1971년 12월 6일 ‘국가비상사태’의 선언하고, “일체의 사회불안을 용납하지” 않을 것이며, “최악의 경우 ... 자유의 일부도 유보”할 수 있음을 공표하였다(동아일보 1971/12/06). 그리고 동년 12월 27일 ‘국가보위에 관한 특별조치법’(국가보위법)을 제정해 “비상사태 하에서 근로자의 단체교섭권 또는 단체행동권의 행사는 미리 주무관청에 조정을 신청하여야 하며, 그 조정결정에 따라야 한다”(9조1항)고

규정함으로써, 노조의 자율적인 단체교섭권 및 단체행동권을 사실상 박탈하였다. 더불어, 국가보위법은 “국가안보를 해하거나 국가동원에 지장을 주는” 노동자 조직의 “단체행동을 규제하기 위하여 특별한 조치를 취할 수 있다고 규정함으로써(9조2항), 노동운동에 대한 전면적 억압을 명시적으로 표명하였다. 그리고 1년 후, 노조의 자율성을 전면 부인한 국가보위법의 취지는 1972년 12월 27일 공포된 유신헌법에 적극 수용되었고, 1973년과 1974년 두 차례에 걸쳐 개정된 ‘노동조합법’과 ‘노동쟁의조정법’에 의해 뒷받침되었다.

구체적으로 개정 ‘노동조합법’은 “전국적 규모를 가진 노동조합과 산하노동단체”라는 용어들을 삭제함으로써(13조), 산별노조체제를 지향했던 ‘한국노총체제’의 중앙집권적 규정들을 아예 없애버렸다. 그 대신, 노사협의회 설치의 의무규정(6조1항)을 존치시키면서, “노사협의회는 단체협약 또는 취업규칙의 범위 안에서 생산·교육·훈련·작업환경·불만처리·협의회의 운영 등에 관하여 필요한 사항을 협의한다”(6조2항)는 조항을 신설하여, 노사협의회 위상과 역할 강화를 통해 노동조합의 기능을 약화시켰다. 한편, 개정 ‘노동쟁의조정법’은 ‘공익사업’의 범위에 대한 규정 권한을 국가의 재량권에 귀속시켜(4조2항), 노조의 쟁의행위가 거의 불가능한 ‘전략산업’의 범위를 확대하였다. 이러한 제도적 변경은 기존의 중앙집권적 ‘한국노총체제’의 분산화를 촉진하여 노동자들을 개별 시장 상황에 빠뜨리고 노조활동을 무력화시키는 시장기제적 억압전략을 더욱 강화하려는 정책적 조치의 일환이었다(임혁백, 1994: 379).

제도적 조치와 더불어 시장기제적 억압전략은 (i) 기업주의 횡포와 구사대 동원에 대한 국가의 묵인, 그리고 (ii) ‘반공주의’ 및 ‘공장새마을운동’을 통한 국가의 이념적 통제, (iii) 한국노총 지도부를 이용한 민주노동운동에 대한 방해공작 등 초법적 기제들을 통해 더욱 공고화되었다. 먼저, 기업주들은 다양한 수단과 방법을 동원하여 노동자들의 조직활동을 억

압하였다.⁶⁾ 첫째, 신규노조의 설립을 방해하고 기존 노조들을 기업주에 종속시키는 ‘어용화’이다. 노동자들의 노조결성 시도가 감지되면, 기업들은 핵심 노동자들에 대한 감시와 일반 노동자의 외출·조퇴 등의 통제가 시도되었고, 나아가 노조결성대회 자체를 유산시키려는 공작이 기도되었다. 둘째, 기업주의 방해 공작에도 불구하고 일단 노조결성식이 치러지면, 노조 파괴공작이 개시되었다. 이 과정에서 노조간부들에 대한 회유와 협박, 나아가 조합원의 부모나 친척들의 동원을 통해 노동자의 노조탈퇴를 강요하는 방법이 구사되었다. 셋째, 노조 파괴공작이 실패할 경우, 기업주들은 노동자 내부의 분열과 갈등을 조장하여, 기업주에 의해 매수된 노조원들의 노조집행부 장악이 시도되었다. 넷째, 노조의 ‘어용화’가 무산될 경우, 기업주들은 ‘사내 폭력단’ 및 ‘구사대’를 조직하여 노조활동을 폭력적으로 억압하였다.

다른 한편, 국가는 이념적 조작을 통해 기업주의 부당행위를 묵인 혹은 부추겼으며, 노동자의 조직공간을 현저하게 위축시켰다. 첫째, 국가는 노사분규가 발생할 때마다 반공주의 이념을 적극 활용하였다. 반공주의의 역사적 기반은 남북분단이었으며, 그 법적 기반은 국가보안법이었다. 경찰을 비롯한 국가 사찰기관들은 근로조건을 개선을 요구하거나 억압적 노동통제에 저항하는 노동자들을 “불순분자” 혹은 “용공분자”로 낙인찍는 행동을 주저하지 않았으며, 나아가 노동자들의 고충 및 노조결성을 측면에서 지원하는 사회·종교단체들을 국가경제를 파멸로 이끄는 “공산주의” 추종세력으로 몰아갔다(한국기독교교회협의회, 1984). 한국전쟁 이래 이미 지배이데올로기로 확고히 자리 잡은 반공주의를 이용한 국가의 이념적 공세에 노동자들은 대단히 무력할 수밖에 없었다.

둘째, ‘공장새마을운동’은 국가의 또 다른 이념적 억압수단이었다. 원래 농촌지역을 대상으로 1970년에 시작된 새마을운동은 1973년에 들어서면서 도시지역을 대상으로 하는 도시새마을운동으로 확대되었고, 1974년에는 노동자들을 대상으로 하는 공장새마을운동으로 확장되었다(장상철, 2006: 175-178). 공

장새마을운동은 한국의 전통적 문화인 ‘가부장적 가족주의’를 생산현장에 주입하여, 권위주의적 노사관계의 정당화를 꾀하였다. 기업주를 가장애 그리고 노동자를 가족구성원에 비유하여, 기업주에 저항하는 노동자의 행동은 일종의 패륜적 행위로 간주되었다. 초기 공장새마을운동은 시범업체로 지정된 1,500개 공장만을 대상으로 추진되었으나, 1977년 이후에는 10인 이상 사업체 전체를 대상으로 확대 실시되었다(장상철, 2006: 180). 나아가 1978년 이후에는 기업가 단체(상공회의소, 전국경제인연합회, 한국무역협회, 한국중소기업연합회)들이 공장새마을운동에 참여하였다(최장집, 1988, p.187). 이들 자본가 단체는 다양한 교육 및 캠페인을 통해 가부장적 노동윤리 및 노사협조주의를 작업현장에 주입하였다.

셋째, 한국노총 및 산별노조의 지도부를 이용한 민주노동운동의 파괴공작이다. 비록 중앙집중적인 산별체제는 약화되었지만, 박정희는 한국노총 지도부를 매수하여 그들을 유신체제의 지지자로, 그리고 민주노조운동을 저지하는 전위대로 활용하였다. 이러한 한국노총 지도부의 반노동적 행태는 1974년 이후 노동자들을 지원하는 종교단체들과 한국노총 간의 갈등과 대립을 빚어냈다(임송자, 2010).

요약하면, 1971년 12월의 ‘국가비상사태’ 선언을 기점으로 박정희의 노동전략은 빠른 속도로 ‘시장경제적 억압전략’으로 전환되었다. 박정희의 새로운 노동전략은 유신헌법과 뒤이은 노동관계법 개정을 통해 제도적으로 뒷받침되었으며, 이는 다시 국가의 물리적 통제와 이념적 통제, 그리고 한국노총 지도부를 이용한 민주노동운동의 내부적 분열전술에 의해 보완되었다. 그리고 노동억압의 강도와 범위에서, 그것은 1960대의 ‘유사 국가조합주의적 혼합전략’에 비해, 훨씬 권위주의적인 것이었고 전면적인 것이었다.

2) 노동통제전략의 변화 배경

왜 박정희는 노동통제전략의 변화를 꾀했던가? 이에 대해, 크게 두 해석이 존재한다. 하나는 급속한 산

업화로 인한 계급구조의 변화 및 그에 따른 노동의 분배요구 상승이 노동전략의 변화를 촉발하였다는 경제적 인과론이고(강민, 1983; Im, 1987; Lee, 1988), 다른 하나는 유신체제로의 전환에 따른 제도적 조응에서 노동전략 변화의 근본 이유를 찾는 정치적 인과론이다(이영철, 2004). 그러나 전자는 당시 노동시장의 인력공급 상황이 아직도 여유가 있었다는 점에서,⁷⁾ 후자는 유신체제로의 전환 1년 전인 1971년 12월에 이미 국가의 노동통제전략에 변화가 발생하기 시작했다는 점에서, 재검토의 필요성이 제기된다.

이를 위해, (i) 미시적 관점에서 1960년대의 ‘유사 국가조합주의적 혼합전략’이 지닌 문제점과 (ii) 거시적 관점에서 1970년대 초의 정치경제적 상황을 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 미시적 관점에서 볼 때, 박정희의 국가조합주의적 전략은 산별지도부의 충성에만 의존하는 불안정한 것이었다. 그는 국가조합주의적 전략을 채택하면서 산별노조 지도부에게 단위노조에 관여할 광범한 권한을 부여하였으나, 산별노조 지도부가 단위노조와 조합원들의 충성을 이끌어 낼 수 있는 정책적 수단은 전혀 제공하지 않았다. 게다가 산별노조의 지도부는 조합원에 의해 선출되기 때문에, 그들은 재선을 위해 단위노조의 목소리를 무조건 무시할 수는 없는 상황이었다. 급속한 경제개발이 진행되고 노동자의 수가 늘어나면서, 결국 1960년대 후반에 이르러 애초 ‘노동자 통제를 위한 수단’으로써 고안된 산별노조가 ‘노동자들의 항변 수단’으로써 작동하는 경우가 발생하기 시작하였다(이영철, 2004, p.159). 즉, 박정희의 ‘유사 국가조합주의적 전략’의 결함이 드러나기 시작하였던 것이다.

더불어, 거시적 관점에서 박정희의 노동전략의 전환점이 되었던 ‘국가보위법’의 공포 배경을 파악해볼 필요가 있다. 국가보위법은 같은 해 12월 6일 선포된 ‘국가비상사태’의 법적 근거를 마련하고, 국가비상사태 하에서 대통령에게 국방·경제·언론·노동 등에 관한 ‘비상대권’을 부여하기 위해 제정되었다. 여기서 주목해야 할 사항은, 1971년 말의 조치들을 취할 수밖에 없는 이유를 박정희 스스로 ‘국제정세의

급변'과 '북한의 남침 가능성의 증가'로 인한 '국가 안보에 중대한 위기상황의 발생'에서 찾고 있었다는 점이다. 박정희의 주장을 액면 그대로 수용한다면, 1971년 말에 취해진 조치들이 노사분규 혹은 분배압력의 증대로 인한 '축적의 위기' 혹은 '분배의 위기'와는 무관한 것임을 뜻한다. 그러나 당시 박정희의 '안보위기론'은 신중하게 검토되어야 할 대목이다. 왜냐하면, 그 후 1년 뒤에 박정희가 체제변화를 시도했다는 점을 감안할 때, '안보위기론'은 그 어떤 것보다 체제변화를 합리화할 수 있는 최선의 구실이었을 개연성이 높기 때문이다(오창현, 2001: 99-113). 뿐만 아니라, 1970년대 초 박정희는 사회·경제적으로 상당한 도전에 직면하고 있었던 사실을 고려할 때, 어느 때보다 정치적 통제를 강화해야 할 상황에 처해 있었기 때문이다.

박정희에게 1970년대 초는 정치·경제적으로 매우 어려운 시기였다. 우선, 경제성장률은 1968년(11.3%)과 1969년(13.8%)의 두 자리수에서 1970년(7.6%)과 1971년(9.4%)에는 한 자리수로 하락하였다. 더욱 심각한 문제는 급격히 늘어나는 무역적자와 외채였다. 무역적자는 1966년의 1억 3천만 불에서 1968년에 4억 4천만 불로, 1970년에 6억 2천만 불로, 그리고 1971년에는 8억 5천만 불로 급증하였고(한국은행 1982), 외채는 1966년의 3억 9천만 불에서 1968년에 12억 불로, 1970년에 22억 4천만 불로, 그리고 1971년에는 29억 2천만 불로 빠르게 증가하였다(Amsden, 1989, p.95). 특히 외채는 1971년 국제통화기금(IMF)이 한국의 차관도입액을 제한할 정도로 심각한 수준이었다(Kim, 1976, p.278). 경제성장률의 하락과 외자도입의 어려움은 기업들의 부도사태 빈발로 이어졌고, 마침내 1971년 7월 박정희는 더 이상의 기업부실 및 도산을 막기 위한 '사채동결조치'를 심각하게 고려해야 할 상황에 봉착하였다(김정림, 1990: 263-269). 1971년 1월 11일 기자회견에서, 박정희는 당시의 경제적 위기감을 다음과 같이 표현하였다.

금년에 우리가 10억 불 수출목표를 달성할 수 있

느냐 없느냐 하는 것은, 앞으로 우리나라의 수출이 장기적으로 지속적인 성장을 할 수 있느냐 없느냐 하는 ... 하나의 분수령이 될 것입니다. ... 만약에 이것을 우리가 달성할 수 없을 때에는 ... 계속적인 성장은 대단히 어려우며, 그 성장의 속도는 둔화될 것이라는 전망을 가지 않을 수 없을 것이라고 이야기한 일이 있습니다.

경제적 어려움과 더불어, 당시 박정희는 상당한 사회적 도전에 직면하고 있었다. 그 가운데, 학생시위는 규모와 강도 면에서 격렬한 것이었다. 1971년 초의 교련교육 반대시위로 시작된 학생시위는 대선(1971년 4월)에서의 선거부정을 규탄하는 시위로 발전하여, 마침내 권위주의적 정치에 항의하는 격렬한 시위로 발전되고 있었다. 더불어, 1971년 4월 동아일보를 시작으로 전국 14개 언론기관의 언론자유수호운동이 전개되었고, 1971년 8월 경기도 광주에서 도시철거민 정책에 항의하는 폭동이 발생하였다.

이 시기에 노동자들의 격렬한 시위도 등장하기 시작했다. 비록 노동쟁의 빈도는 1969년 94건, 1970년 90건, 1971년 109건으로, 1963~1968년 기간의 평균 빈도인 118건보다 약간 낮은 수준을 보였으나(표 1), 열악한 근로조건, 저임금, 그리고 임금체불에 항의하는 노동자 시위는 상당한 사회적 반향을 불러일으켰다. 그 대표적 사례가 1970년 11월 전태일의 분신자살 항거, 1971년 8월 신진자동차 노조원 900여 명과 가족 1천여 명의 파업농성, 동년 9월 한진상사 파월 노동자 400여 명의 KAL빌딩 방화사건 등이다. 이러한 노사분규들은 이미 1968년부터 노동자 교육 및 노동조합 조직사업을 전개해 왔던 '산업도시선교회'의 활동을 더욱 활성화시켰고, 특히 전태일 분신사건은 대학생들의 노동문제 연구모임을 촉발시킴으로써, 노동운동과 학생·종교단체가 연계되는 조짐을 보였다. 이러한 노동자 항의들과 관련하여, 박정희는 1971년 1월 11일 기자회견에서 상당한 우려감을 토로하였다.

우리나라의 임금상승률을 통계에 나타난 것으로 볼 것 같으면, 지난 1965년부터 1969년까지 지난 5년 동안에 한국의 노임 임금상승률이 연평균 20.7%로 나타나고 있습니다. ... 최근 한국에 투자하겠다는 외국 기업가들이 가장 한국에 투자하기를 꺼리고 염려하는 있는 이유의 하나가 한국에는 임금상승률이 너무 빠르다는 이야기를 많이 합니다. ... 노임상승률은 결과적으로 ... 한국경제의 발전을 위축시키며, 우리 한국에서 생산되는 제품의 국제적인 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져옵니다.

요컨대, 1970년대 초, 한때 성공적으로 작동했던 '경제성장을 통한 정당성의 확보'라는 박정희의 생존전략이 급속히 그 유효성을 상실하고 있었으며, 동시에 '유사 국가조합주의적' 노동통제 역시 문제점을 드러내고 있었다. 즉 1971년 12월의 '국가비상사태' 선언과 '국가보위법' 공포의 배경에는 박정희의 경제적 위기감과 정치적 어려움이 자리하고 있었다. 그러나 1970년대 초의 비밀상적 상황의 도래가 사회연합 정치의 구도에 즉각적인 영향을 주었던 것은 아니다. 비록 학생시위는 점차적으로 노동문제에도 관심을 표명하기 시작했으나, 학생들의 주요 관심은 1969년 삼선개헌 이래 여전히 '권위주의 vs. 민주화'를 둘러싼 정치적 이슈였다. 노동운동이 일부 종교단체와 연계되는 조짐을 보이기 시작했으나, 대부분의 경우 임금 및 근로조건 등의 경제적 이슈에 국한되었고, 조직적인 정치투쟁은 아직 존재하지 않은 상태였다(김영명, 2006: 184-187). 달리 표현하면, '지배연합'과 '민중연합' 간의 명시적 대립은 아직 등장하지 않은 상태였으나, 그 징후들이 사회전반에 걸쳐 서서히 나타나고 있었다. 이러한 맥락에서, 박정희의 노동통제 전략 변화의 전환점이 되었던 국가보위법 9조2항은 거시적 정치·경제 변화 징후 및 미시적 노동통제전략의 결함에 대해 정권적 차원에서 민감하게 반응한 매우 공세적이고 선제적인 성격을 지닌 것이었다.

3) 시장경제적 억압전략의 정치경제적 결과

박정희는 '국가보위법'과 위수령의 발동을 통해 일시적으로 저항집단의 목소리를 효과적으로 제압할 수 있었다. 그러나 이러한 일련의 조치들은 한시적 성격을 지닌 것이었다. 특히, 대통령에게 광범위한 '비상대권'을 부여한 '국가보위법'은 당시의 헌법체계와 충돌하는 위헌적 요소를 지닌 입법이었다. 따라서 박정희에게 남겨진 과제는 "현실과 제도 간의 괴리를 어떻게 극복해 나갈 것인가"였다. 그의 선택은 오래 걸리지 않았다. 박정희는 1972년 10월 17일 비상계엄을 선포하고 헌법의 일부 조항의 기능을 정지시킨 후, 11월 21일 국민투표를 통해 유신헌법을 통과시켰고, 12월 23일 유신헌법에 의해 대통령에 선출되었다. 결국 박정희의 선택은 강성 권위주의체제로의 전환이었다.

유신헌법은 대통령을 입법·사법·행정의 삼부 위에 군림한 '제왕적 대통령'으로 격상시켰다. 대통령은 국회해산권과 국회의원 1/3의 추천권을 행사함으로써 국회를 거수기로 전략시켰으며, 판사임면권과 긴급조치권까지 부여받아 일인 지배체제를 확립시켰다. 반면, 국민의 정치적 자유와 시민권을 크게 축소되었으며, 국민기본권의 약화는 '총력안보'와 '경제성장'의 명분으로 정당화되었다. 그리고 박정희는 권위주의적 통치를 떠받치는 핵심기구로 중앙정보부, 기술관료, 군부를 전면에 내세워, 일사불란한 '국민총화체제'를 추구하였다.

유신체제의 성립은 노동억압전략의 재조정을 위한 우호적인 제도적 환경을 조성하였다. 민주주의를 명시적으로 부정한 새로운 헌법체계의 등장으로 박정희는 선거를 의식하여 노동자들의 이해관계를 수용하지 않아도 되었다. 뿐만 아니라, '국가보위법'의 취지를 반영한 유신헌법에 근거하여, 그리고 '총력안보' 및 '중화학공업화'라는 통치이념과 정책을 내세워, 박정희는 1973년과 1974년 두 차례에 걸쳐 노동조합법과 노동쟁의조정법을 손쉽게 개정할 수 있었다. 개정 노동관계법은 단체행동권과 교섭권을 사실

상 박탈하였고, 산별체계를 약화시켜 노동자들의 개별 시장상황 노출을 최대화하였다. 이와 더불어, 박정희는 1974년부터 ‘공장새마을운동’을 도입하여 가족주의적 인화단결에 기초한 공장생활 규범을 지속적으로 주입하였고, 긴급조치권의 발동을 통해 노동운동을 억압하였다. 그 결과는, 장시간 노동에도 불구하고, 생계비에도 못 미치는 저임금이었다(표 1).

더불어, 노동의 조직공간을 철저히 봉쇄한 시장경제적 억압은 노동운동의 정치적 공간으로의 진입을 촉발하였다.⁸⁾ 노동운동의 정치공간으로의 이동을 도왔던 최초의 사회단체는 도시산업선교회와 카톨릭 노동청년회였다. 이들 종교단체는 1970년대에 들어서면서 산업사회의 비민주성, 불균형적 소득배분, 저임금 및 노동자의 인권침해 등에 관심을 갖고 선교할

등을 행하였다.⁹⁾ 그 결과 교회와 노동자의 연계세력이 형성되었고, 이른바 ‘민주노조’로 불리는 노동조합들이 산업현장에 속속 등장하여 활동하기 시작하였다. 그리고 1970년대 중반 이후, 민주노조운동은 유신체제를 반대하는 재야세력과 느슨하나마 광범한 일종의 수평적 정치연합을 형성하기 시작하였다. 이에 따라, 사회연합정치는 유신체제의 유지와 지속적인 경제개발을 주창하는 ‘발전연합’과, 권위주의 독재를 타파하고 인권회복을 요구하는 ‘민주화연합’ 간의 대결 구도로 발전되고 있었다. 이런 상황에서 민주노조운동은 당연히 억압의 대상으로 간주되었다. 1974년 3월, 민주공화당은 대통령이 주재한 정부-여당 연석회의에서 7개 항의 ‘정책조정사항’과 15개 항의 ‘시정건의사항’을 논의하였는데, 그 가운데 일부

표 1. 박정희 정권의 노동관련 지표

	노동 생산성	생계비(원)	월평균 임금(원)		주당 노동시간	조합원수	노동 조직률	노동쟁의
			제조업	광업				
1963	5.7	6,750	3,180	4,670	50.3	224,420	20.3	89
1964	8.7	8,220	3,880	5,620	56.0	271,579	23.3	126
1965	15.9	9,260	4,600	7,130	57.0	301,522	22.4	113
1966	4.1	12,650	5,420	8,410	57.4	326,974	22.7	117
1967	17.6	19,100	6,640	10,990	53.8	377,576	22.2	130
1968	17.7	21,700	8,400	12,240	57.6	412,906	21.1	135
1969	23.4	25,260	9,790	15,100	56.3	444,783	21.3	94
1970	13.5	29,005	15,432		52.5	473,259	20.0	90
1971	8.9	38,900	17,434		51.9	497,670	19.7	109
1972	7.7	43,638	19,791		51.6	515,292	20.4	-
1973	8.3	51,790	23,267		51.2	548,054	20.4	-
1974	10.1	-	31,552		49.9	655,785	22.1	102
1975	11.0	86,315	40,020		50.5	750,235	23.0	133
1976	6.8	122,658	53,326		52.5	845,630	23.3	110
1977	10.2	162,267	71,022		52.9	945,727	24.3	96
1978	11.5	210,992	95,157		52.9	1,054,608	24.0	102
1979	15.5	277,942	122,268		52.0	1,088,061	23.6	105

자료: 생계비는 정영태(2005, 296)에서 재인용; 나머지 통계는 ‘한국통계연감’과 ‘노동통계연감’에서 추출하여 작성함

가 '도시산업선교회와 노동문제' 등을 포함한 종교계의 움직임에 관한 대처방안이었다(중앙일보 1974.3.16). 그리고 1974년 12월, 정부는 도시산업선교회를 이끌던 오글(Geogre E. Ogle) 목사의 강제추방을 결정하였다(중앙일보 1974.12.14).

동일방직노조는 당시 민주노조운동의 대표적인 사례이다. 1972년, 인천도시산업선교회의 '소집단활동'에 참여해온 일부 여성노동자들은 동일방직노조의 어용지도부를 대체하는데 성공하였다. 그러나 자주노조 지도부에 대한 정부와 기업 그리고 한국노총 지도부의 탄압과 회유는 매우 집요하고 끈질겼다. 1976년 7월, 회사와 전국섬유노조 지도부가 동원한 '조직행동대'의 탄압에 항의하여 200여명의 동일방직 여공들은 '알몸 투쟁'으로 맞섰고, 회사로부터 신고를 받은 경찰은 여공들의 농성을 불법파업으로 간주해 노동자들을 해산시켰다(조화순, 1986: 68-69). 이후 동일방직 여공들은 그들이 겪은 부당함을 외부에 알리기 위해, 1977년 2월 서울 명동성당에서 도시산업선교회·카톨릭노동청년회·교회여성연합회·한국기독교교회협의회·한국천주교정의평화위원회 등 12개 사회단체들과 함께 '동일방직사건 해부식' 행사를 개최하였다(구해근, 2002, p.128). 그러나 회사와 정부의 민주노조 파괴공작은 멈추지 않았다. 1978년 2월 회사에 의해 동원된 구사대가 농성 중인 여공들에게 인분을 끼얹고 강제로 먹이는 사건이 발생하였으나, 신고를 받고 출동한 경찰은 이를 방관하였다(조화순, 1986: 76-79). 그럼에도 불구하고, 정부와 회사의 탄압이 먹혀들지 않자, 1978년 2월 회사는 "도시산업선교회는 무엇을 노리나"의 책자를 발간하여 도시산업선교회와 민주노조 활동가들을 용공 조직의 앞잡이로 몰아갔으며, 중앙정보부는 이들을 체포하기 시작하였다(구해근, 2002: 128-129).

고조된 민주노조운동은 이른바 'YH사건'으로 그 절정에 달하였다. 1979년 8월, 임금체불과 일방적 공장폐쇄에 항의하여, 소규모 수출업체인 YH무역의 200여 명의 여공들이 신민당사에 진입하여 농성을 벌였다. 신민당사 농성은 노동자들의 딱한 사정을 알고

있던 재야인사들과, 유신체제에 대해 강경한 입장을 견지하고 있던 신민당 총재의 적극적인 협조로 가능하였다(신민당, 1986: 105-108). YH사건은 즉각 정치문제로 비화하여, '발전연합' 대 '민주화연합' 간의 대결 양상으로 이어졌다.

YH사건을 계기로, 정부는 노사문제에 외부세력이 개입하는 것을 규제하기 위한 제도적 방안을 고려하기 시작했다. 정부는 제3자가 노조조직 및 단체활동에 개입하지 못하게 하는 금지조항과, 이를 위반하면 2년 이하의 징역에 처하는 벌칙조항을 신설하는 내용의 노동조합법 개정안을 마련하여, 여당의 심의에 넘겼다(중앙일보 1979.10.10). 그러나 '발전연합'과 '민주화연합' 간의 첨예한 대결이 전개되는 가운데, 박정희는 그의 부하인 중앙정보부장의 총탄에 쓸어졌다. 이로써 당시 '제3자 개입금지법'의 입법화 움직임은 불발에 그치고 말았다.

5. 요약 및 결론

박정희의 노동통제전략은 1960년대의 '유사 국가조합주의적 혼합전략'에서 1970년대의 '시장기제적 억압전략'으로 진화하였다. 전자가 전국수준에서 통합되고 중앙집권화된 산별체제를 통한 노동통제에 기초하여 시장기제적 억압전략을 부차적으로 구사한 노동전략이라면, 후자는 시장기제적 억압전략에 기초하여 부분적으로 국가에 의해 매수된 한국노총 지도부를 이용한 억압전략이었다.

'유사 국가조합주의적 혼합전략'은 1960년대 초 박정희가 직면한 대내외적 상황, 사회연합관계, 군사정부의 체제적 성격이 반영된 일종의 정치적 선택이었다. 그것은 단순히 '노동의 경제적 동원' 혹은 노동에 대한 '극단적 혐오감'에서 기인된 것이기 보다, 박정희의 정치적 생존전략의 일환이었다. 즉 국가의 압도적인 힘의 우위를 이용하여 노조재편을 시도함으로써 정권의 개혁이미지를 극적으로 연출하고, 노조

를 국가의 통제 하에 둬으로써 정권의 최대과제인 경제성장을 성취하려는 전략적 선택이었다.

1970년대 초, '경제성장을 통한 정당성 확보' 라는 박정희의 생존전략이 급속히 그 유효성을 상실하고 있었다. 거시적으로 정치경제적 불안정 증후들이 나타나고, 미시적으로 '유사 국가조합주의적' 억압전략의 결합이 등장하였다. 박정희는 정치적 어려움과 경제적 위기감을 1971년 12월의 '국가비상사태'와 '국가보위법'으로 돌파하였다. 그러나 박정희의 대응은 그 성격상 한시적인 것에 불과하였다. 유신체제로의 전환은 박정희에게 노동전략의 재조정을 위한 우호적인 제도적 환경을 창출하였다. 박정희는 1973년과 1974년 일련의 노동관계법 개정을 통해 1971년의 한시적 조치를 제도화하였고, 이에 따라 노동통제전략은 급속히 '시장기제적 억압전략'으로 전환되었다.

그러나 노동세력이 급속히 성장하는 가운데 조직공간의 폐쇄는 노동집단의 정치적 공간으로의 진출을 초래하였다. 이로써, 1970년대 중반 이후 노동운동은 '발전연합'대 '민주화연합'이라는 정치적 대결구도의 행위자로 활동하였다. 그 절정은 1979년 'YH 사건'이었고, 이를 계기로 박정희는 '제3자 개입금지조항'을 검토하기 시작했다. 그러나 '10·26 사건'으로 유신체제가 종말을 고하면서, '제3자 개입금지'의 법제화 움직임은 무산되었다. 이후 박정희 정권의 유산을 고스란히 물려받은 전두환 정권에 의해, 1980년 12월 31일 '제3자 개입금지'조항(노동조합법 12조2항)이 법제화되었다. 이로써 시장기제적 노동억압전략은 더욱 강화되는 양상을 보였다.

주

1) 당시 군사정부는 쿠데타의 정당성을 확보하기 위해, '사회개혁'의 명목하에 다양한 사회집단들에 대한 '정화'를 시도하였는데, 그 대표적인 사례가 언론정화조치, 범죄추방을 위한 깡패소탕, 근면정신 및 생산의욕 고취를 위한 국민재건운동, 부정축재자의 구속, 사치생활 근절을 위한

찾집 및 댄스홀 등의 폐쇄조치를 단행하였다.

- 2) 1960년 4월항쟁 직후, 노동조합은 대한노총과 전국노동조합협의회(전국노협)이 양립하고 있다가 1960년 11월 25~26일 통합 결성대회를 거쳐 한국노동조합총연맹(노총)으로 통합되어 있었다. 그러나 노총은 통합결성대회 이후 주도권을 둘러싼 대립으로 임원진을 구성하지 못한 채 별다른 역할을 못하고 있었다.
- 3) 박정희는 1963년 3월 10일 노동절 축사에서 (i) 한국노총의 임무가 "자주경제 확립을 위한 5개년경제개발계획"에 총력을 기울이는데 있으며, (ii) 당시 정치활동의 허용에 편승한 일부 노조간부들의 행태를 비판하면서, 한국노총이 추구해야 할 노선은 "노동조건의 개선" 등과 같은 경제적 조합주의에 있음을 강조하였고, (iii) 노조와 사용자는 상호 유기적 관계에 있음을 지적하면서, 한국노총은 평화적인 산업질서 유지에 그 역할이 있음을 강조하였다(한국노총, 1964: 822-824). 이에 대해, 한국노총은 "새로운 희망과 불타는 의욕으로 이 나라의 경제부흥과 전체노동자의 권익신장에 총력을 경주"할 것임을 다짐하였다(한국노총, 1964: 820). 이후, 한국노총에게 부여된 '정치적 책무'는 한국노총 스스로 확인하고 다짐하곤 하였는데, 예컨대 1967년 한국노총은 '당면운동방침과 활동목표'에서 "... 계급투쟁주의가 포기되어야 할 것은 당연한 일이며 현실에 부응하는 노동조합주의로서 노동조건의 개선과 생활수준의 향상을 도모하는 것이 보다 중요하다"고 밝히고 있다(한국노총, 1967: 194).
- 4) 그것도 노동의 정치적 배제를 보상하는 대가로 한국노총을 유일한 공식노조로 인정한 것 외에는 거의 없는 '저수준의 유인'과 '고수준의 제약'에 기초한 것이었다. 박정희는 노조간부들에게 어떠한 권력 및 특권도 제공하지 않았고, 다만 청와대 초청 및 간담회 개최 등 상징적 차원에서 노조간부들을 우대하였을 뿐이었다(송호근, 2000: 212).
- 5) 그 결과, 1960년대 후반까지 대부분의 "조합은 그 자주성을 경영주 측에 넘겨줌으로써만 존립"이 가능할 정도로 회사의 강력한 영향력 하에 놓여 있었다(최장집, 1988: 118).
- 6) 노동운동에 대한 기업주의 대응 방식은 유신체제 하에서 발생한 주요 노동쟁의 사례들(한국기독교교회협의회, 1984: 280-424, 467-605)들의 분석에 기초한 것이다.
- 7) 경제개발계획이 진행됨에 따라 노동력의 이혼양도 현상

- 이 가속화되었지만, 농촌소득과 도시근로자의 소득수준이 비슷해지는 시점은 1975년 경이었다(Bai, 1982).
- 8) 노동의 조직공간은 (i) 노동자들의 헌신, (ii) 조직적 네트워크, (iii) 고용주의 인정, (iv) 국가의 인정 등의 네 차원으로 구성된다(Valenzuela, 1979: 323-326).
- 9) 특히 산업선교회의 활동은 매우 적극적인 것으로, 1970~1974년 동안 약 4만 명의 노동자를 교육시켰고, 1967년부터 1978년까지 연인원 2,000~2,500명의 노조지도자를 훈련시켰다(조승혁, 1979: 50).

참고문헌

강민, 1983, "판료적 권위주의의 한국적 생성," 한국정치학회보 17, pp.341-362.

경제기획원, 1963~1980, 한국통계연감.

구해근, 2002, 한국 노동계급의 형성, 서울: 창작과 비평사.

김삼수, 2003, "박정희시대의 노동정책과 노사관계," 이병천 엮음, 개발독재와 박정희시대, 서울: 창비, pp.183-212.

김정렴, 1990, 한국경제정책 30년사, 서울: 중앙일보사.

김준, 1993, "아시아 권위주의 국가의 노동정치와 노동운동," 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

김영래, 1987, 한국의 이익집단, 서울: 대왕사.

김영기, 1988, 한국의 독점자본과 임노동, 서울: 까치.

김영명, 2006, 한국의 정치변동, 서울: 을유문화사.

김용철, 1995, "제1공화국하의 국가와 노동관계," 한국정치학회보 29(3), pp.91-121.

김형배, 1982, "노동법제 35년 회고," 노동경제연감.

노동청, 1969, 노사협조와 경제개발.

노동청, 1971, 알기 쉬운 노동백서.

노동청, 1963~1980, 노동통계연감.

박정희, 1962, 우리 민족의 나갈길, 서울: 동아출판사.

송호근, 1991, 한국의 노동정치와 시장, 서울: 나남.

송호근, 2000, "박정희 정권의 국가와 노동," 사회와 역사 58, pp.199-234.

신민당, 1986, "YH사건과 신민당," 이태호 엮음, 최근노동운동기록, 서울: 청사, pp.105-128.

오창현, 2001, 유신체제와 현대한국정치, 서울: 오름.

이영철, 2004, "1970년대 초의 노동정책의 변화," 한국정치학회보 38(2), pp.143-165.

이원보, 1996, "1960~70년대 한국의 산별노조," 김금수 외, 산별노조의 과거, 현재, 그리고 미래, 한국노동사회연구소.

이종구 외, 2006, 1960~70년대 노동자의 작업장 문화와 정체성, 서울: 한올아카데미.

임승자, 2010, "1970년대 도시산업선교회와 한국노총의 갈등·대립," 사립 35, pp.311-342.

임혁백, 1994, 시장·국가·민주주의: 한국 민주화와 정치경제이론, 서울: 나남.

장상철, 2006, "작업장통제전략으로서의 공장새마을운동: 성과와 한계," 이종구 외, 1960~70년대 노동자의 작업장 문화와 정체성, 서울: 한올아카데미, pp.173-197.

정영태, 2005, "개발연대 노동자들의 공장생활과 대응방식," 이종구 외, 1960~70년대 노동자의 작업장 경험과 생활세계, 서울: 한올아카데미, pp.231-302.

조승혁, 1979, "산업사회에서 교회선교의 공헌," 기독교사상 23(7), pp.42-53.

조화순, 1986, "동일방직: 민중의 딸들과 함께," 이태호 엮음, 최근노동운동기록, 서울: 청사, pp.58-94.

중앙일보, 1974/03/16; 1974/12/14; 1979/10/10.

최장집, 1988, 한국의 노동운동과 국가, 서울: 열음사.

한국군사혁명사편찬위원회, 1963, 한국군사혁명사, 서울: 동아서적주식회사.

한국기독교교회협의회, 1984, 1970년대 노동현장과 증언, 서울: 풀빛.

한국노총, 1964, 1967, 1968, 1969, 사업보고.

한국노총, 1979, 한국노동조합운동사.

한국은행, 1982, 한국의 국민소득.

Amsden, A. H., 1989, *Asia's Nest Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.

Bai, Moo-Ki, 1982, "The Turning Point in the Korean Economy," *The Developing Economics* 20(2), pp.117-140.

Calder, Kent E., 1988, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1919-1986*, New Jersey: Princeton University Press.

Chung, K. Cho, 1971, *Korea: The Third Republic*, New York: Macmillan Company.

- Collier, R. Berins and David Collier, 1979, "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism," *American Political Science Review* 73(4), pp.967-986.
- Easton, David and Jack Dennis, 1969, *Children in the Political System*, New York: McGraw-Hill.
- Im, Hyug Baeg, 1987, "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea," *World Politics* 39(2), pp.231-257.
- Kim, Joungwon A., 1976, *Divided Korea: The Politics of Development, 1945-1972*, Harvard University Press.
- Kume, Ikuo, 1988, "Changing Relations among the Government, Labor, and Business in Japan after the Oil Crisis," *International Organization* 42(4), pp.659-687.
- Lee, J. Taik, 1988, "Dynamics of Labor Control and Labor Protest in the Process of Export-Oriented Industrialization in South Korea," *Asian Perspective* 12(1), pp.134-158.
- Ogle, George E., 1973, "Labor Unions in Rapid Economic Development: Case of the Republic of Korea in the 1960s," Ph. D. Dissertation, University of Wisconsin.
- Shim-Han, Young-Hee, 1986-7, "Social Control and Industrialization in Korea: On the Corporatist Control of Labor," *Korean Social Science Journal* 23, pp.95-123.
- Valenzuela, J. Samuel, 1989, "Labor Movements in Transitions to Democracy: A Framework for Analysis," *Comparative Politics* 21(4), pp.445-472.
- 교신: 김용철, 광주광역시 북구 용봉동 전남대학교 사회과학대학 정치외교학과, 전화: 062-530-2627, 이메일: kimyc@jnu.ac.kr
- Correspondence: Yong Cheol Kim, Department of Political Science, Chonnam National University, Yongbong-dong, Buk-gu, Gwangju, South Korea, Tel: +82-62-530-2627, e-mail: kimyc@jnu.ac.kr

최초투고일 2011년 5월 14일
최종접수일 2011년 6월 10일

The Park Regime and Labor Control Strategy: Formation and Evolution

Yong Cheol Kim*

Abstract : This paper attempts to analyze the Park regime's labor control strategy. Specifically, the research questions are twofold: (i) what strategy was it the Park regime adopted? and (ii) why did the Park regime adopt it? According to the analysis, the Park regime chose a mixed strategy based on state corporatism in the 1960s, while adopting a market mechanism strategy in the 1970s. The former tried to control unions by a state-created worker organization with the market, and the latter attempted to weaken unions as bargaining agent to a maximum extent by using market mechanism. The basic reason why the Park regime changed its labor control strategy was complex, (i) appearance of the unstable political and economic signals and (ii) the ineffectiveness of the labor control strategy in the 1960s.

Keywords : the Park regime, labor control strategy, state corporatism, market mechanism

* Professor, Department of Political Science, Chonnam National University