

인도네시아의 독재주의 시대 이후 노동운동의 역설

Hari Nugroho (인도네시아대학교 사회학과 교수)

■ 머리말

2017년 12월, 자카르타에서 약 550km 떨어진 작은 마을에 대규모 노동조합들로 구성된 전국연맹 소속의 조합원 다수와 노동 관련 NGO 활동가들이 한데 모였다. 여기에는 지역 조합원들도 일부 포함되어 있었는데, 이 마을은 지역 농민들이 자신들의 토지에 대한 권리를 수호하기 위해 연합을 조직한 곳이다. 이곳을 회의 장소로 선택했다는 것은 중요한 의미를 지닌다. 첫째, 내부적으로 광범위하게 확산되어 있는 파편화에 대처하기 위해 노동운동을 재통합하고자 하는 노동자들의 의지와 함께, 전국 및 지역별 선거 정치의 갈등으로 인해 노동계층이 전국 단위의 엘리트 위주 당파로 분열되고 불안정한 일자리가 늘어나면서 지난 10년 간 노조의 기반이 침식된 결과 최근 몇 년간 노동계의 입지가 줄어들고 있다는 것을 암시한다. 이 모임을 통해 서로 다른 이념적, 정치적 성향을 지닌 노동자 조직들이 건설적인 대화를 위해 회합할 수 있었다. 둘째, 노동계층이 더 광범위한 사회운동 속에서 농민, 도시의 노점 판매상과 같은 다양한 취약 집단을 받아들일 수 있도록 하는 통합적인 사회운동이 필요하다는 점을 노조 지도자들이 새롭게 인식하고 있음을 의미한다.

최근 5년 동안 인도네시아 노동운동의 발전 속도가 느려졌다. 노동자들은 아직까지도 자신들의 단결권을 노동자의 사회경제적 조건의 점진적인 개선에 중요한 실질적인 사회적, 정치적 힘으로 승화시키고 있지 못하다. 효과적인 방안들을 시도하기는커녕, 오히려 기반이 침식,

분열되고 있다. 이는 수하르토의 독재 정권이 몰락한 후 1999년에 실시된 정치 및 경제 자유화의 역설이라 할 것이다.

개혁기라고 불리는 새로운 체제는 인도네시아 노동운동 부활의 길을 열어 주었다. 그러나 몇 년 만에, 신자유주의와 민주주의가 강력한 노동조직 발달을 위한 실질적인 기반으로 작용하지 못하고 있다는 증거들이 나타났다. 엘리트 정치 세력들은 '새로운' 구조하에서 새롭게 등장한 민주적 공간들을 발빠르게 낚아채서 독점하였고 조합원들은 여전히 그러한 공간들을 확보하는 데 어려움을 겪고 있다. 이는 당초 설계된 제도들이 실제로는 비정상적으로 시행되고 있음을 의미한다. 민주화로 가는 주요 경로 중 하나인 '민주적' 선거정치제도는 노동자들의 정치적 기회 확대를 보장해 주지 못한다. 노동자들이 더 강력한 단결권을 확보하기는커녕, 선거로 인해 노동운동이 엘리트 중심의 당파들로 분열되었고, 결과적으로 노조 엘리트 간 논쟁과 노조 지도자와 일반 조합원 사이의 간극 확대로 인해 노동운동 내 분열은 더욱 심화되었다. 마찬가지로, 노동자들은 더 광범위한 사회경제 정책을 마련하는 데 자신들의 영향력을 높일 수 있는 강력한 교섭력을 갖추지 못하고 있다. 신자유주의적 정치경제 구조조정의 혜택을 입은 국가 엘리트 집권층이 사회경제 정책 결정 과정을 장악하고 있다. — 새로운 고용법에 따른 — 생산의 자유화로 인해 노조가 조직화를 통해 실질적으로 보호할 수 없는 불안정한 일자리들이 증가하면서 노조 기반은 오히려 약화되었다. 노동계층은 생산의 정치학에 의해 여러 부류로 나누어졌고 이는 노조의 동원 역량을 저해하는 결과를 초래하였다.

이 글에서는 인도네시아의 노동자 운동이 어떻게 신자유주의 정치경제의 역설이라는 탓에 갇히게 되면서 여러 취약한 부류와 집단들로 분열되었는지, 그리고 가까운 미래에 세력을 회복할 수 있는 가능성은 어떠한지에 대해 논하고자 한다.

■ 경제 및 정책 과도기에 나타난 노동운동의 부활

많은 학자들은 1998년 수하르토의 '신 질서(New Order)' 독재 정권의 몰락을 인도네시아의 현대적 전환을 의미하는 획기적 사건으로 평가하였다. 수하르토 체제가 몰락한 직후 신자유주의 정치경제 질서가 등장하고 이는 곧 민주주의와 과두정치 세력들이 자원을 두고 경쟁

하는 새로운 각축의 장이 되었으며 결국에는 신자유주의 규범적 관행에 여러 변칙적 상황들이 초래되었다(Robison and Hadiz, 2004).

1998년 5월 수하르토 정권의 몰락에 뒤이어 1998년 인도네시아에 경제위기가 발생하고 IMF가 구제금융을 지원하면서, 곧이어 경제 자유화를 통한 국가 경제의 구조조정이 시작되었다. 국영 기업들은 민영화되었고, 투자 절차도 간소화되었다. 인도네시아의 산업과 생산이 전 세계적 경쟁 시장에 통합되도록 강도 높은 경제개혁이 단행되었다. 세계은행은 기업의 수요 및 시장 변동에 맞추어 노동자를 쉽게 채용하고 해고할 수 있는 더욱 유연한 노동시장 형성을 촉구하였고, 이를 통해 실업자 등에게 폭넓은 고용기회를 제공할 수 있을 것으로 전망하였다(World Bank, 2004).

수하르토 정권이 몰락하자 경제 자유화를 위한 정치적 필요 조건인 민주화가 시작되었다. 경제에 있어서는 국가의 지배가 시장의 지배로 대체되었고, 정치에 있어서는 대중의 참여가 확대되는 변화가 있었다. 이에 따라, 결사의 자유 및 표현의 자유가 인정되면서 대중 조직들이 빠르게 증가하였다. 수하르토의 신 질서 체제하의 기존 정당들에 환멸을 느낀 유권자들을 공략 대상으로 하는 여러 정당들이 신설되었다. 민주적 선거제도는 이러한 정치적 과도기의 중요한 단계였다. 분권화와 지방자치라는 대개혁으로 인해 군대를 포함한 중앙정부는 지역에서 행정적 통제력이 약화되었고, 이에 따라 지역의 관료, 정치인, 기업들이 지역에서 주도권을 잡을 수 있는 기회가 확대되었다. 지역의 주도권과 엘리트 정권 구조의 변화에 따라 과거의 엘리트와 새로운 엘리트의 연합이 나타났으며, 그러한 변화의 일부는 풀뿌리 운동에서도 나타났다.

수하르토 정권이 금지했던 좌파운동을 지지하여 수하르토 체제하에서 심한 탄압을 당한 노동계층도 민주화의 훈풍을 맞았다. 정치경제 자유화 개혁의 일환으로, 노동정책도 정치적, 경제적 변화를 겪었다. 노동정책 개혁에는 결사의 자유에 관한 ILO 협약 비준과 그에 따른 노동법 21-2000호 신설을 통한 노동 민주화, 노동법 13-2003호에 의한 노사관계 및 고용 구조 조정, 노사관계법원 설립이 포함되어 있었다(Labor Act No.2-2004).

결사의 자유에 관한 새로운 정책을 통해 전국 단위 노조단체 설립이 활성화되어 노조 조직들이 폭발적으로 증가했다. 노동법 21-2000호가 제정된 후 10년 동안, 전국 단위 노조 단체는 100개에 육박하는 수준으로 급증하였다. 수하르토 정권에 의해 설립된 유일한 전

국 노조였던 인도네시아 전국 노동자연합(SPSI)이 전적으로 국가의 지휘하에서 좌파운동을 통제하고 급진적 노동운동의 기반을 무너뜨리는 역할을 했던 시기와는 크게 대조를 이룬다. 인도네시아 전국 노동자연합은 민주적 대표성이 결여되어 있었다. 공장 내 노조 지도자들은 회사 경영진이 임명하거나 승인하였고, 전국 및 지역별 노조 지도자들은 대체로 정부가 임명하였다. 이러한 위계 구조에서 지도자들은 진정한 노동계층이 아니라 대부분 군, 경찰, 친정부 정치인, 학계, 관료 출신이었다. 인도네시아 전국 노동자연합이 경제성장의 추진체로서 조직된 것은 아니었지만(Hadiz, 1997: 82-83), 이 단체의 노동운동 탄압과 탈정치화(depolicitization)는 분명히 수하르토의 경제개발계획에 유용하였다. 개혁기에는 전국 단위에서부터 공장 단위에 이르기까지 수천 명의 조합원들이 전국 노동자연합을 탈퇴하였다. 현재까지도 인도네시아 전국 노동자연합이 조합원 수를 최대 규모로 유지하고는 있지만, 이 노조에서 파생된 새로운 노조단체들도 상당한 수의 조합원을 확보하고 있다. 이와 동시에, 노동 관련 NGO 활동가들이 주축을 이룬 단체들도 등장하였다. 이 단체들은 수하르토가 금지했던 좌파운동과는 구조적으로 아무런 연관성이 없지만, 이러한 운동의 일부는 (그 정도에는 차이가 있지만) 급진적 관점을 갖는다는 특징이 있다. 인도네시아 전국 노동자연합의 노선에서 생겨난 단체들은 운동 이념에 있어서 인도네시아 전국 노동자연합과 큰 차이가 없다. 모두 경제적 실리주의(business unionism)를 지향하는 경향을 보인다. 이 노조들은 대부분 임금 인상, 부당한 위협으로부터 노조 보호, 실업 관련법의 시행으로 촉진된 불안정한 일자리의 거부 등 공통 관심사를 가지고 있다.

■ 민주주의의 역설

개혁기의 첫 5년 동안 노조의 수가 급격히 증가하면서 노조가 활성화되자 인도네시아 노동계층의 권익을 위한 전략적 수단으로서 노조주의의 인기도 높아졌다. 과거 수하르토 정권의 노동운동 탄압과 탈정치화로 인해 노동자들은 노조 가입에 무관심했었지만 노조의 역할이 대중에게 점차 알려지면서 관심을 갖기 시작했다. 그러나 이러한 과정의 후반기에는 여러 상반되는 경향들이 나타났다.

2005년부터 2016년까지 조직화 수준은 83%의 증가율을 보였지만, 같은 기간에 조합원 수는 크게 줄어 24%의 감소율을 보였다.¹⁾ 이는 노조 지도자들이 새로운 조합원 확보를 피하기 보다는 기존 노조에 가입되어 있는 노동자들을 경쟁적으로 영입하여 새로운 노조단체를 설립하는 경향이 있다는 것을 의미한다. 결사의 자유에 관한 신설법(21-2000호)은, 한편으로는 노동자들에게 10인 이상의 사업장인 경우 노조를 설립할 수 있는 자유를 주었다. 그러나 이와 같이 쉽게 노조를 설립할 수 있게 되면서 동일 기업 내에서 노동자들의 노조 설립 경쟁이 치열해지기 때문에 노조 간 갈등에 취약해진다. 거의 모든 산업 지역이 이러한 사례를 갖고 있다. 노조 지도부에 대한 노동자들의 불만이 커지면, 이를 해결하는 쉬운 방법으로 대응 노조를 설립하게 되는 것이다(Caraway, 2006 참조). 그렇게 되면 회사 경영진과의 교섭에서 정당성을 확보하기 위해 노조 간 치열한 경쟁이 불가피해진다. 각 노조는 조합원들을 교섭력의 원천으로 삼고 있다. 기반 확보를 위한 경쟁은 노조의 교섭력 강화를 위한 중요한 이유가 된다.

지역과 전국 단위에서도 유사한 경향이 나타난다. 새로운 단체들이 설립되면서 노조의 상급 단체들도 그에 따라 분리되었다. 이러한 분리는 1998년 수하르토 독재 정권의 몰락 직후, 결사의 자유에 관한 법률이 제정되기 전에 이루어졌다(Mizuno et al., 2007). 수하르토 정권 하에서 설립된 노동자 단체 중 하나인 인도네시아 전국 노동자연합은 1999년에 ‘SPSI’와 ‘개혁 SPSI(SPSI Reformation)’라는 두 개의 조직으로 나누어졌다(Mizuno et al., 2007). 결사의 자유 관련법이 통과되면서, 각 노조단체 내 분열은 더욱 심화되어, 각 노선에서 수십 개의 새로운 단체들이 생겨났다. 이와 동시에, 이러한 노선의 외부에서도 유사한 경향을 보이면서 새로운 단체들이 설립되었다.

인도네시아의 정치적 과도기 초기에 발생한 노조단체의 분리는 이후의 심각한 분열과는 그 원인이 분명히 다르다. 1998~99년 SPSI의 조직 분리는 SPSI의 코포라티즘이 독재정권과 연계되어 있다는 점에 노동자들이 반기를 들었기 때문이다. 반면에, 이후의 심각한 분열은 전국 차원뿐만 아니라 하위 단계에서의 노조 엘리트 집단 내 갈등이 원인인 경우가 많았다. 노조

1) 인도네시아 인력이주부(Ministry of Manpower and Transmigration)의 공식 통계로서, 2017년 12월 18일에 Kedai Kape Ri의 노조권센터(Trade Union Rights Centre)에서의 토론에서 제시되었다.

지도자들 사이의 갈등의 대부분은 일반 노동자들의 주된 관심사와 직접적인 관련이 없는 경우가 많았다. 이러한 경향은, 노조 지도부가 민주적 지도부가 아닌 과두정치적 형태에 가까워지면서 노조 지도자와 일반 조합원들의 거리가 더 멀어지자 더욱 가속화되었다(Ford, 2012: 186-190). 노조 지도부 내 엘리트 순환(elite circulation)이 제한적이고 풀뿌리 단계에서 노조 지도자들과 일반 조합원들 사이에 효과적인 커뮤니케이션이 이루어지지 않는다는 점은 노조 엘리트가 조합원들에 대해 점점 더 지배적인 권한을 갖게 되었음을 의미한다. 이러한 갈등 상황에서, 노조 지도자들은 조합원들을 데리고 새로운 단체를 조직하였다. 많은 노조 지도자들은 경영진, 그리고 지역 및 전국 단위에서는 심지어 국가 관료와 정치 지도자들을 상대로 한 교섭에서 더 전략적인 입지를 확보하기 위해 그러한 방법을 선택하였다. 그러나 이러한 방법은 노조 지도자들이 조합원들이 위임한 바를 수행하는 것이라기보다 현실적으로 개인적 이익을 추구하는 것이라고 볼 수 있다.

노조 기반 확보를 위한 경쟁은 노조 지도자들이 지역 및 전국 차원의 선거 정치에 참여하면서 정치적으로 취약해졌다. 국회 의석을 통해 노동자의 권익을 수호한다는 수사법은 국회의원 선거에 출마한 노조 지도자들이 조합원들의 지지를 확보하기 위해 사용하는 중요한 선전 방식이며, 2014년 총선에서 대통령 후보들에 대한 지지를 확보하는 과정에서도 마찬가지로 사용된 바 있다. 한편으로 이러한 전략은 노조가 정책 결정 과정에 참여함으로써 친노동정책을 마련할 수 있는 길을 열어주기 때문에 노조 지도자들 사이에서 점차 호응을 얻고 있다. 다른 한편으로는, 노조 지도자들이 정치 엘리트 집단에 합류함으로써 더욱 높은 사회적 지위 및 특권과 더불어 정치적 자원을 활용한 다른 이익을 얻을 수 있는 현실적인 방법이기도 하다. 따라서 이러한 조치들은 노조 지도자들로 하여금 노조의 기반이 되는 일반 조합원들과 더욱 가까워지도록 한다기보다, 오히려 지도자들과 일반 조합원들의 간극을 넓힌다.

네 차례의 민주적 총선에서 노동자 및 노조의 참여율이 높아졌음에도 불구하고, 대표성의 문제들이 일부 발생하면서 노조 엘리트와 일반 노동계층 사이의 간극이 더욱 심화되었다. 첫째, 많은 노조 지도자들은 선거에 나서면서 노동계층이라는 자신의 신분을 최대한 활용하였다. 노동계층이라는 신분은 그들에게 정치적 자원으로서는 기능한다. 그들은 정치적 기구로서 노조의 역할을 간과하고, 오히려, 정당에 점점 더 많이 의존하였다. 결과적으로 조합원들은 노조 지도자들의 정치적 의제를 잘 알지 못하게 되었고, 노동계층의 정치의식을 높이는 데 전

략적으로 중요할 수 있는 정치적 활동에 참여하지 못했다.

둘째, 전국 위원회의 노조 지도자들이 노조를 정치적 기구로 활용하기로 결정한 때에도, 조합원들은 물론이고 지역별 지도자들과도 충분한 커뮤니케이션이 없었다. 일반 조합원들은 엘리트층의 의제를 수용할 준비가 되어 있지 않았다. 2009년 국회의원 선거에서 전국 단위의 두 거대 노조단체인 전국노동자연합(SPN)과 인도네시아 금속노조(SPMI)가 패배했던 사실은 이를 증명하기 위해 자주 인용되는 사례다(Caraway et al., 2015).

셋째, 지역의 노조 지도자들은 노조를 정당과 독립된 정치적 기구로 이용하였으나, 노조의 힘을 정치세력으로 전환하는 데 실패했다. 중부 자바(Central Java) 페칼롱간(Pekalongan)의 한 노조의 실패 사례를 예로 들 수 있다. 대부분의 노조가 복지 지향적(welfare-oriented)이기 때문에(Ford, 2012: 188), 노조가 정치세력으로 전환한다는 것은 특히 지역 단위 노조의 경우에는 쉽지 않은 일이다. 일반 평조합원과 노동자에게 정치교육이 부족했기 때문에, 수하르트 정권의 붕괴 이후 지역과 국가의 권력 구조가 급격히 변화하는 상황에서 노조의 정책은 효과를 내지 못했다. 지역 자원을 지역 주민들에게 더 공정하게 분배한다는 목표로 신자유주의 정책기조에서 설계된 분권화 정책이 실제로는 지역 엘리트들이 노동계층의 투쟁은 배제하고 자원을 독점하기 위해 서로 경쟁하는 새로운 장을 만들어 주었다. 바로 이러한 이유로, 돈이 지역 엘리트들의 권력을 강화하거나 최소한 유지하기 위한 자원을 확보하는 무기가 되면서 지역에서 금권 정치가 자리잡게 되었다.

이에 따라, 넷째, 인도네시아 금속노조연합(FSPMI)의 두 노조 지도자가 베카시(Bekasi) 산업 지역에서 지방 의회 의석을 2석 확보하는 데 성공했을 때에도, 지역의 예산 편성에 따라 지역 엘리트들의 영향력이 더 강화될 수 있기 때문에 지방 의회에서 이를 둘러싼 경쟁을 벌여야 했다.

이와 같이, 민주화는 근본적으로 노동자들에게 스스로를 조직화하여 사용자 심지어 국가의 권한에 맞설 수 있는 기본적인 기회를 열어주었다. 그러나 그렇다고 해서 국가 엘리트 권력과 기업들이 정책 수립뿐만 아니라 선거 정치도 지배하고 있는 환경에서 노동자들이 충분히 성공을 거둘 수 있는 더 큰 기회가 보장되는 것은 아니다. 임금위원회에 노동자들이 참여하고 있기는 하지만, 최종적인 최저임금 결정권은 종종 정치적 상황들을 고려한 판단을 내리는 도지사(governor)에게 있다. 대부분의 도지사들은 노조에 가입되어 있는 노동계층 유권자들과

구조적 연계가 없는 정당의 지지를 받는 까닭에, 노조 입장에서 불만족스러운 최저임금을 책정하는 경우가 적지 않다. 최저임금이 만족스러운 수준인 경우가 있다고 하더라도, 이는 도지사 선거 기간에 더 많은 유권자들의 표를 확보하려는 지역 엘리트들 간 경쟁의 일환일 뿐이다. 임금 투쟁은 최근에 중앙정부가 특정한 인플레이션 요율에 맞추어 임금인상을 고정하는 장관령을 신설하면서 임금위원회를 통한 공개 교섭제도를 폐지함에 따라 급격히 악화되었다. 신설 장관령은 경제적인 측면에서는 타당성이 있어 보이나, 더 큰 폭의 임금인상 가능성이 낮아졌을 뿐만 아니라 노동자와 사용자의 임금 교섭의 장이 축소되었다.

노동자들이 활용할 수 있는 기회들은 엘리트 권력 구조에서 비롯되어 현재 민주주의하에서 제공되는 기회를 여전히 제한하는 여러 한계점들을 차지하더라도, 노조의 내부적 결함에 의해서도 제약을 받고 있다. 노조의 진보적 역할을 저해하는 국가 정치와 교섭 제도에서 드러나는 제약들 외에, 엘리트 권력의 통제구조에도 노조 지도자들이 빠질 수 있는 함정이 존재하며 이 때문에 노조 구성원들과 더 광범위한 일반 노동계층이 소외된다. 많은 노조 지도자들이 뇌물이나, 기업 변호사와 같이 노동자의 권익에 반하는 지위의 유혹에 쉽게 빠지고, 인력 외주화 사업에 관여하거나 노조 또는 정당에서 높은 위치를 제안받으면서 결과적으로 조합원들과의 간극이 더욱 커진다. 마찬가지로 노조 지도자들 사이의 일부 갈등은 그러한 외부적 영향에 의해 악화되기도 한다. 이러한 민주주의의 역설로 인해, 일반 노동자들은 노조 지도자들이 조직의 운영, 구체적으로는 노동계층 전반에 영향을 미치는 전략적 결정을 내리는 노조 내부 집단에서 배제되기도 한다.

■ 노동시장의 역설

노동자들의 진정한 이익이 배제되고 노동자들의 목소리와 노조 가입이 무시되는 행태는 단지 정치 영역뿐만 아니라 생산 영역에서도 발생한다. 노동계층에 대한 노조의 지배력은 노동시장 유연화 확대에 따른 노조 가입률 감소로 인해 지속적으로 줄어들고 있다. 이러한 노동시장 체제는 세계 시장에서의 경쟁이 지속적으로 증가하는 가운데 노동력에 대한 통제력을 확보할 수 있는 효과적인 자본의 도구(capital instrument)가 되었다(Tjandraningsih and

Nugroho, 2008).

수하르토 정권이 몰락한 1998년으로부터 5년 후, 또는 결사의 자유에 관한 노동법이 제정된 2000년으로부터 3년 후, 인도네시아 정부는 국회(DDR)와 함께 고용 및 노사관계 제도를 규제하는 새로운 노동법을 통과시켰다. 이와 같은 새로운 정책이 과거에 수하르토 정권의 엄격한 노동정책에 의해 생겨난 노동법에 비해 노사관계 및 노동권의 법적 안정성을 높이는 했지만, 신설법의 자유주의 정신은 노동자와 노동운동에 새로운 위협을 가하고 있다(Tjandra, 2016 참조). 이 법에 포함된 불안정한 유연 고용 관련 조항은 노동자들과 사용자들 사이에 오랜 갈등이 시작된 원인이다.²⁾ 계약직, 인력 외주화, 견습직, 선대제(putting-out labor)는 신설법이 채택되기 오래전부터 사용되었지만, 신설법을 통해 합법화되면서 급격하게 증가하였다.

신설법에 의해 외주화가 합법화되기는 했지만 이 법에서는 외주화 범위를 청소, 경비, 케이터링과 같은 비핵심 업무로 제한하고 있다. 그럼에도 불구하고, 많은 기업들이 제한 기준을 초과한 업무를 외주화하고 있다(Tjandraningsih and Nugroho, 2008). 느슨한 근로 감독이 이와 같이 지나친 노동 유연화 관행이 통제 불가능한 지경에 이르게 된 원인이다. 또한 이러한 유연 노동 사용 확대는, 공식적인 노동 공급기관, 공장 책임자를 포함한 비공식적 공급자, 공장과 관련된 지역사회 지도자, 지역 폭력배 등과 같은 다양한 주체들이 노동시장에 개입하면서 가속화되었다(Juliawan, 2011).

불안정한 노동 유연화가 노동계층에 미치는 영향은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 고용 안정성이 저해되면서 노동자와 그 가계의 사회경제적 여건이 악화된다. 둘째, 노조가 어쩔 수 없이 비정규직 노동자가 된 노동자들의 노조 가입을 유지하는 데 어려움을 겪으면서 노조 기반이 약화된다. 게다가 대부분의 유연 노동자, 특히 외주 노동자는 경영진의 위협 때문에 노조 가입을 꺼린다. 결과적으로, 지난 10년간 노조 가입률은 크게 줄어들었다. 전국 실업률은 5.6%에 불과하지만, 불안정한 일자리를 포함하여 산정한 불안전고용률은 27%에 이른다. 일

2) 고용법(13-2003호)의 두 가지 주요 내용이 수년에 걸쳐 노동자와 사용자 사이에서 쟁점의 대상이 되었다. 노동자들은 외주 노동자의 사용 합법화에 관한 조항에 반대하는 반면에, 사용자들은 노동자 해고를 최대한 쉽게 할 수 있어야 한다고 요구하였다. 노동자는 이 신설법이 너무 개방적이라고 보는 데 비해, 사용자들은 반대로 생각한다.

자리의 질에 상관 없이 어떠한 일자리라도 가지고 있는 편이 실업을 피하는 더 나은 선택이라고 여겨지기 때문이다. 또한 세계은행이 제안하는 신자유주의 노동시장 개혁에 의하면, 시장의 역동성을 극대화하고 점차 치열해지는 시장 경쟁에 맞서 기업의 유연성을 확대하기 위하여 유연한 일자리의 비중이 더 높아져야 한다(World Bank, 2004).

노동자들은 수년 동안 이러한 유연화 정책에 반대하여 왔다. 매년 노동절 행사에 외주 노동자와 계약직의 사용에 관한 법에 대한 문제제기가 이루어진다. 2006년에는 이 이슈에 관한 노동자 시위가 큰 혼란으로 이어지면서 당시 수실로 밤방 유도요노 대통령이 개입할 수밖에 없는 상황이 발생하였다. 노조들은 공장을 직접 공격하고 사용자들에게는 외주화를 중단하고 계약 기간이 만료된 노동자들을 정규직으로 고용할 것을 요구하였다(Mufakhir, 2014). 많은 노조 지도자들이, 정확한 관련 통계가 없는데도 불구하고, 현재 외주 노동자 사용이 감소하고 있다고 주장한다. 그러나 계약직 노동자 사용은 증가하였으며, 마찬가지로 가내노동자들도 증가하였는데, 특히 신발, 의류, 완구 등을 생산하는 노동집약적 공장에서 가내노동자들이 늘어났다.

다양한 형태의 유연 노동 제도에 대한 노조들의 압력에도 불구하고, 전 세계적인 추세인 이러한 노사관계 모델이 쉽게 사라지지는 않을 것이다. 이 모델은 노조들, 특히 노동집약적 부문의 노조들에게 타격을 입혔다. 다수의 노조 및 지역 NGO들이 기업들, 특히, 글로벌 공급망으로 운영되고 있는 기업들에 압력을 가하거나 그러한 기업들과 협상하기 위해 국제사회의 파트너 단체와 협력함으로써 이 문제를 해결하고자 하였다. 그러나 제대로 조직된 노조 없이 전적으로 국내에서만 운영되는 제조업체에 고용되어 있는 노동자들은 전반적으로 이런 유연화에 대처하기가 어려운 상황이다.

■ 맺음말

인도네시아의 민주화는 노동자들이 자신의 권익을 위해 싸울 수 있는 새로운 공간을 열어 주었다. 그러나 그러한 공간은 국가 및 자본 엘리트의 이익에 방해가 되지 않는 기본적인 규범적 성과에만 한정되어 있다. 모든 진보적인 움직임은 사회 내 더 큰 권력 구조와 국가의 공

격을 받는다. 계급 사다리에서 노동자들의 상향 이동을 허용하지 않는 임금 정책, 노동자들에게 여전히 요원한 불안한 노동시장 정책의 개선, 국가 및 지역 선거 정치에서 매우 제한적으로 나타나는 노동계층 투쟁의 성공 등은 국가 차원이나 지역에서 해당 영역의 노동자 집단들이 어떻게 국가의 지배 계층에 의해 통제되어 왔는지를 보여준다. 또한 유연한 노동시장과 민주적 관행을 제약하는 노조 자체의 문제들로 노조 가입률이 하락하는 위기로 인해 노동운동 내 리더십의 순환은 제한되었다. 이러한 상황은 노동운동과 노사관계의 변화에 도움이 되지 않는 노동 귀족을 만들어낼 가능성이 있다. 일반 노동자는 지도자들 간에 논쟁과 분열을 야기하는 근원일 뿐이었다. 일부 노조 지도자들이 재통합을 시도했으나 이는 전략적 조치에 불과하다. 따라서 노조 가입률 위기는 더욱 통합적인 사회운동을 구축하고 기타 취약 집단들과 더욱 폭넓은 네트워크를 형성하려는 의지를 바탕으로 정치적으로 해결되어야 한다. 그렇지 않으면, 노동운동은 보다 넓은 사회운동의 정치적 영역 밖으로 밀려나게 될 것이다. **KLI**

참고문헌

- Caraway, Teri L.(2006), “Freedom of association: Battering ram or Trojan horse?”, *Review of International Political Economy* 13(2), pp.210-232
- Caraway, Teri L., Michele Ford, and Hari Nugroho(2015), “Translating membership into power at the ballot box? Trade union candidates and worker voting patterns in Indonesia’s national elections”, *Democratization* 22(7), pp.1296-1316, DOI: 10.1080/13510347.2014.930130
- Ford, Michele(2012), “Demokrasi Serikat Buruh: Sebuah Tinjauan Teoretis”, in Syarif Arifin, Fahmi Panimbang, Abu Mufakhir, Fauzan, *Memetakan Gerakan Buruh: Antologi Tulisan Perburuhan Mengenang Fauzi Abdullah*, Depok & Bogor: Penerbit Kepik, LIPS, Perkumpulan Sawit Watch.
- Hadiz, Vedi R.(1997), *Workers and the State in New Order Indonesia*, London and New

York: Routledge.

- Juliawan, Benny Hari(2011), “Street-level Politics: Labour Protests in Post-authoritarian Indonesia”, *Journal of Contemporary Asia* 41(3), pp.349-370.
- Mizuno, Kosuke et al.(2007), *Direktori Serikat Pekerja/Serikat Buruh Indonesia (The Directory of Trade Union in Indonesia)*, Bandung: AKATIGA and CSEAS, Kyoto University.
- Mufakhir, Abu(2014), “Grebek Pabrik,” in Bekasi: *Research Note on Unions’ Mobilization Strategy*, In Jafar Suryomenggolo, *Worker Activism after Reformasi 1998: A New Phase for Indonesian Unions?*, pp.93-114, Hong Kong: Asia Resource Monitor.
- Robison, Richard and Vedi Hadiz(2004), *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, London and New York: Routledge Curzon.
- Tjandra, Surya(2016), *Labour Law and Development in Indonesia, (Dissertation)*, Leiden University.
- Tjandraningsih, Indrasari and Hari Nugroho(2008), “Flexibility Regime and Organised Labour in Indonesia”, *Labour and Management in Development* 9, pp.1-15.
- World Bank(2004), “Doing Business in 2004: Understanding Regulation”, <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>.