

# 경제성장과 정당성 사이에서: 1990년대 노사분규의 폭증과 인도네시아 정부\*

전 제 성\*\*

## 목 차

- I. 머리말
- II. 노사분규 폭증의 맥락
- III. 노동정책의 변화
- IV. 신노동정책의 성격과 의미
- V. 맺음말

### I. 머리말

1965년의 경제위기와 '유혈' 정치변동을 겪으며 탄생한 인도네시아의 신질서(Orde Baru) 정부는 수하르토(Suharto) 대통령의 강력한 통치 아래 인도네시아의 노동운동을 효과적으로 억제해 왔다. 노동조합은 정부의 통제 아래 있었고 노동자들의 '온순성'이 외국자본 투자의 유인 가운데 하나였다. 그러나 1990년대 인도네시아 노동상황은 크게 달라졌다. 1991년부터 노사분규가 급증하여 이후 수년간 수그러들지 않고 있다. 1986년부터 1990년까지 5년간 일어난 파업이 총 46건이었는데, 1991년 한해만 해도 130건이 발생했고 1994년에는 639건이나 발생하였다. 1991년까지 노사분규는 경공업 위주의 산

\* 이 글의 초고를 읽고 상세한 비평을 해주신 안청시 교수님(서울대학교 정치학과)과 신윤환 교수님(서강대 정치외교학과)께 감사드린다. 이 글은 1995년 여름의 현지조사에서 비롯되었다. 이 때 필자와 함께 조사했고 돌아온 뒤에도 자료를 계속 제공해준 참여연대 국제인권센터 간사 김은영 양, 1996년 여름에 다녀온 후속 현지조사의 면접결과를 상세히 설명해준 박정철 군(서강대 정치학 석사)에게도 감사한다.

\*\* 서울대 정치학과 박사과정.

업화지대인 자보따벙지역(Jabotabek, Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi)에 주로 집중되었었지만 1992년에 접어들면서부터 서부자바(West Java)에서 동부자바(East Java)와 수마트라(Sumatra) 등지로 확산되었다.

나는 노사분규 폭증을 전후하여 있었던 인도네시아 정부의 노동정책 변화에 이 논문의 초점을 둔다. 먼저 1990년대 노사분규 폭증의 원인이 무엇인지 살펴보았다. 1980년대에 인도네시아에서 추진된 노동집약적 수출지향산업화는 작업장, 국가-사회관계, 국제관계에서 갈등을 잉태했고 '긴장'을 낳았다. 그러나 1990년대 노동자파업의 갑작스런 증가는 1980년대말부터 추진된 노동정책의 변화가 촉발요인으로 작용했다. 파업의 폭증에 앞서 인도네시아 정부는 노사분규 진압 강도의 완화와 핵심산업체 파업금지령 철회로 파업의 '문턱'을 낮추었고 최저임금제 강화로 임금인상을 요구하는 노동자 파업의 명분을 제공했으며 파업이 폭증하는 가운데 최저임금을 지속적으로 인상조치하였다.

다음으로 나는 변화된 노동정책의 성격을 규정하고 그것을 더 넓은 정치환경과 관련지어 해석하려 했다. 필자가 1997년 초에 시민단체의 주선으로 의견을 들을 수 있었던 어떤 인도네시아 노동운동가는 "수하르토 생전에 어떠한 노동정책의 개혁도 있을 수 없다"고 잘라 말했다. 이러한 주장은 진실한 것이되 부분적으로만 그러하다고 나는 생각한다. 나는 1990년대 인도네시아의 변화된 노동정책에서 과거와 달리 친노동자적인 온정주의적(paternalistic) 요소가 두드러졌던 것으로 파악한다. 인도네시아 정부가 온정주의적 노동정책을 펼친 이유는 노동집약적 수출지향산업화가 유발한 '긴장'을 완화하려는 측면 뿐만 아니라 1980년대 후반부터 빈번하게 도전받는 정치적 정당성을 제고시키기 위한 것이었다. 온정주의 노동정책은 경제성장에 다소 해가 되더라도 정당성을 신장시켜주는 효과를 지닌 것으로 여겨진다.

인도네시아 노동정치에 대한 학술적 연구는 국제적으로 희귀하지만 1990년대 노사분규에 대한 연구는 더더욱 그렇다. 이에 대해 연구한 대표적인 학자들은 호주 머독대학교 아시아연구소의 베디 하디즈(Vedi R. Hadiz 1993; 1994)와 호주 국립대학교의 경제학자 크리스 매닝(Chris Manning 1993) 교수이다. 이들의 논문들은 인도네시아 노동정치연구의 귀중한 업적임에는 틀림없으나 이들은 1990년대 정부정책변화가 노사분규 폭증에 미친 영향을 과소평가하거나 불분명하게 처리하였으며 정책변화의 가치 평가에 인색하였다. 나는 이들의 연구에 크게 감화받았지만, 이들과 달리 1990년대에 폭증한 노사분규의 직접적 원인을 정부의 노동정책 변화에서 찾았으며 인도네시아 노

동정책의 변화가 수사적인 수준을 넘어서는 실질적인 변화였다고 보았다.

이러한 나의 판단들은 노동조직에 대한 조합주의적(corporatist) 통제나 억압적·이데올로기적 노동통제를 강조하는 연구들과 보고서들(Harris 1995)이 폄하하는 측면을 부각시킨다. 조합주의라는 개념은 노동정치에서 이익대표체계만을 설명할 수 있을 뿐 그 이외의 노동정치 영역을 담아내지 못하는 문제가 있다. 억압적·이데올로기적 통제라는 틀은 독재국가의 노동통제를 설명하는 가장 널리 유포된 상식적인 설명방식이지만 그런 나라들에서도 ‘몽둥이’와 ‘거짓말’을 넘어서는 정책이 시도된다는 점을 간과한다.

## II. 노사분규 폭증의 맥락

1960년대 이후 30여년간의 노동자 파업을 집계한 <표 1>에서 알 수 있듯이 인도네시아에서 1990년대의 노사분규 폭증은 유래가 없는 것이었다. 이러한 노사분규의 폭증의 원인을 크게 경제성장, 특히 노동집약적 수출지향산업화가 초래한 긴장들과 정부의 노동정책 변화로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 전자부터 설명하겠다.

첫째로 노동집약적 수출지향산업화는 산업노동자의 성장을 낳았다. 인도네시아 정부는 1980년대 중반에 민족주의적 수입대체산업화 전략을 약화시키고 외자를 적극적으로 끌어들이는 수출지향산업화 전략을 강화하였다. 이러한 성장전략 변화의 이유는 무엇보다도 국제원유가하락에 따른 재정위기 때문이었다. 국제유가가 1981-82년에, 더 심각하게는 1986년에 폭락하자 10년이 조금 넘게 지속된 “고유가시대의 행운”(oil bonanza)에 크게 의존했던 인도네시아 재정은 위기에 처하게 되었다(Machie 1993, 86). 그래서 ‘외향성’을 강화하는 방향으로 성장전략을 수정하게 되었고 여러 가지 문제에도 불구하고 민영화, 합리화, 탈관료화, 자유로운 외자도입을 내용으로 하는 경제구조조정을 점진적으로 추진하게 되었다. 이러한 전략 수정에 힘입어 의류, 섬유, 제화 등 새로운 수출주력업종이 탄생되고 비석유(non-oil) 제품이 인도네시아 수출에서 차지하는 비중이 날로 커지고 있다(Robison 1990).

경제성장이 노동집약적 경공업 중심으로 이루어졌기 때문에 산업노동자계급도 양적으로 성장했다. 남성의 경우에 전체고용자에서 제조업고용자가 차지하는 비중이 1971년에 6%에서 1990년에 10%로 증가했고, 여성의 경우는 11%에서 15%로 증가했다(Jones 1994, 157). 1990년에 산업노동자는 약 1천2백4만8천명 정도로 추산되었다(Manning 1995, 64). 특히 도시에서 자라거나

태어난 새로운 세대 노동자들이 증가하였는 데 이들에게 도시생활과 공장생활은 그들의 '선배'들처럼 일시적이지 않았고 시골 부락은 더 이상 과거와 같은 '피난처'가 될 수 없었다. 따라서 당연히 이들은 도시 생활에 적응하기 위해 노력하며 공장의 작업환경과 임금에 대해 이전 세대보다 진지하게 문제삼게 된다(Hadiz 1994, 68-69).

<표 1> 인도네시아 노동자 파업, 1961-96<sup>1)</sup>

연도	건수	참가노동자수	작업손실일수
1961-65	40	23,000	2,000
1966-70	2	400	400
1971-75	5	1,000	1,000
1976-80	66	11,000	28,000
1981-85	112	27,000	142,000
1986-90	46	13,000	99,000
1991	130	64,474	534,610
1992	197	98,764	1,044,519
1993	169	97,807	857,845
1994	639	-	-
1995	297	-	-
1996	280	-	-

출처: 1961-90년 수치는 Manning 1993, 81.

1991-93년 수치는 대외경제정책연구원 1994, 213.

1994-96년 수치는 주인도네시아 한국대사관 노무관 1997.

정부가 노동집약적 수출지향산업화를 위해 새로 끌어들이던 외국자본의 상당부분이 한국, 대만, 홍콩 같은 동북아 자본이었다. 이들 동북아 기업들은 수입대체산업화 시기에 내수시장을 노리고 들어온 외국자본들과는 달리 저임금만을 노리고 들어온 '냉혈적'인 기업들이었다. 우리에게도 인도네시아 진출 한인기업들의 열악한 작업환경과 가혹한 노무관리는 이미 익숙해진 이야기이다(『한겨레신문』 1993/09/20; 신윤환 1993b; 1995b; Abdullah 1996; 전경수·송도영 1997). 1990년대의 파업은 동북아 자본들이 모여있는 수출산업지대들

1) 여기서 제시된 수치는 주로 인도네시아 정부의 '공식적' 집계에 기초한 것이기 때문에 실제 수치보다 적을 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 일례로 자카르타의 '인권 연구센터'의 조사에 따르면 1996년의 조업중단 건수는 364건, 그외의 노동자저항이 471건이었다(Cohen 1997, 22).

에서 빈발했다. 이들 기업들의 열악한 작업환경과 가혹한 노무관리는 노동자들의 분노를 유발했을 뿐만 아니라 여론의 동조를 불러 일으켰다. 한인기업을 비롯한 외자기업들에서 발생하는 폭력, 성추행, 학대, 분쟁에 관한 소식들이 인도네시아 일간지에서 빈번하게 실리곤 했다. 외국기업의 저임금 공세는 자국민들을 모욕하는 처사라며, 저임금으로 외국기업을 매료시키는 정부의 '광고전략'이 이를 조장하고 있다고 비판하는 기사가 실리기도 했다 (*Problema* no 1991/04/27; *Kompas* 1991/12/27; Manning 1993, 86-87에서 재인용).

둘째로 노동집약적 산업화는 시민사회의 성장을 촉진했다. 유가하락을 기점으로 해서 정부 조세수입에서 석유부문이 차지하는 비중이 급속히 하락하고 비석유부문의 비중이 급속하게 상승하였다(Hill 1996, 46). 석유부 시절에는 재정을 국영석유기업의 석유수출에 크게 의존하였고 이러한 재정의 '비시민적' 기초 덕분에 사회에 대한 국가의 우위가 확고했다. 그러나 유가하락과 그에 대응한 성장전략의 수정 및 경제개혁은 점진적으로 국가의 재원을 시민사회로 이동시켰고 그런만큼 국가의 대사회적 우위가 약화되는 결과를 낳고 있다. 국부 원천의 이동은 경제적 성과의 분배 문제와 결부된다. 과거의 성과가 정부와 국영기업의 것이었고 그 때의 분배 문제는 '권력의 은총'이었다면, 지금의 성과는 노동집약적 산업에 종사하는 노동자들이 만들어낸 '땀의 결실'이고 이 때의 분배문제는 '자기 몫'에 대한 요구라는 인식이 점점 더 강해질 수 있다.

노동문제에 관한 사회의 관심도 따라서 증대되었다. 날로 성장하는 민간단체들(NGOs, non-government organisations)은 1980년대 동안에 포괄적인 인권문제 뿐만 아니라 노동자 교육과 공장노동자의 행동을 지원하는 식으로 노동문제에 대해서도 영향력을 행사해 왔다. 국내 민간단체들 사이의 정보망이 구성되어 있을 뿐만 아니라 해외민간단체와 재정적 연결망을 갖추고 있는 경우가 많아 민간단체들의 영향력을 무시할 수 없다. 그간 국내에서 가장 큰 목소리를 낸 조직은 자카르타에 있는 법률구조재단(LBH, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia)이었다.

소규모 민간단체들은 노동자들의 비공식 모임들을 통해 노동자대중과 직접 결합하기도 했다. 공식적인 이익대표가 조합주의적으로 통제되는 상황에서 노동자들은 공식적 노조의 '밖'에서 각종 비공식적 모임들을 만들었다. 그것은 토론그룹, 학습회, 신용조합(koperasi simpanpinjam) 또는 계모임(kelompok arisan)같은 (거의 무정형의) 소그룹들을 형성했다. 노동자들이 개

발한 이러한 대안적 조직들은 노동자들끼리 경험과 아이디어를 교환하고 그들을 둘러싼 사회환경에 대한 이해를 얻는 수단이 되었다. 이런 그룹들은 일반적으로 노동자 지향의 소규모 민간단체들과 연계되었는데, 이런 민간단체들에는 노련한 노동운동가와 전직 학생운동가들이 소속되어 있었다. 이러한 조직들이 노동자행동에 합리적으로 이용되곤 했다(Hadiz 1994, 69, 72).

셋째로, 노동집약적 수출지향산업화는 인도네시아 정부의 선택에 대한 선진국들과 주요 국제행위자들의 영향력을 전에 없이 신장시켰다. 인도네시아는 “자주성과 능동성”(Bebas-Aktif)을 외교원칙으로 하며 강대국들에 대한 외교적 자율성이 강한 나라였다. 이것은 화란을 상대로 무장투쟁을 전개한 독립전쟁과, 화려한 웅변적 수사를 즐기며 공격적 외교를 전개하고 비동맹운동(NAM)을 이끈 수카르노(Sukarno) 시대를 거치면서 형성된 것이며 냉전시기 미국 헤게모니의 이득을 최대한 만끽한 외교술의 성과였다(Morrison, et al. 1978, 197- 229; Kivimäki 1994). 그러나 외자도입을 통한 노동집약적 수출지향산업화로 인해 인도네시아 경제는 점점 더 국제노동분업구조에 깊숙히 통합되고 있으며 외국자본의 영향력에 점점 더 취약해지고 있다(Robison 1990, 126). 제조업 수출 증대에 따라 수입도 동시에 늘어나고 외국선박의 이용을 비롯한 서비스 대금 지출도 늘어나서 1990년의 총외채규모는 1983년의 두배 이상인 540억불이 되었다(Marshall 1993, 160-1).

기술과 부품과 자본의 외국 의존 뿐만 아니라 완성된 제품의 실현 또한 외국에 의존해야 하는 상황에서 인도네시아산 상품을 수입하는 선진국들의 ‘교역-노동조건 연계’ 압력에 정부는 갈수록 민감해졌다. 이미 1987-88년에 국제노동운동조직들이 인도네시아의 열악한 노동조건에 대하여 집중 성토했고 나섰다. 대표적으로 국제자유노조연맹(ICFTU)과 미국산별노조연맹(AFL-CIO)에 의해서 제기되었는데(Manning 1993, 76-79) 특히 AFL-CIO는 보호주의적 교역-노동조건 연계 입법을 제안하여 미국 무역정책에 반영하였다(백창재 1996). 이에 따라 1994년 1월 미국의 재무장관은 인도네시아를 방문하여 노동조건을 포함한 인권문제와 일반특혜관세(GSP) 공여를 연계시키겠다고 발표하고 본격적인 압력을 가했다(대외경제정책연구원 1994, 120, 203-10).

지금까지 살펴본 바에 따르면 인도네시아에서 수출지향산업화에 의한 ‘성공적인’ 경제성장은 국가와 사회 사이의 ‘긴장’을 유발하고 ‘성공의 위기’를 잉태했다. 그러나 노동자들의 양적인 성장이나 노동상황에 동정적인 국내외 여론이 있다거나 연대(solidarity) 형성의 비공식적 망을 형성하기 시작했다고 해서 쉽사리 파업을 일으킬 수는 없었을 것이다. 체제전환의 어려움을 설명

할 때 이용된 “이행의 계곡”(valley of transition) 문제가 여기서도 장애가 된다(Przeworski 1985, 178). 저항을 통해 더 큰 이득을 쟁취할 수 있으나 그 과정에서 치르게 되는 비용이 클 경우에 행위자는 저항에 나서지 못하게 된다는 것이다.

1988년 이전까지 노동부장관은 수도모(Sudomo)였는데 안보질서회복사령부(kopkamtib, Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) 사령관 출신의 은퇴한 장성인 그는 노동문제에 대하여 억압적인 “안보차원의 접근”(security approach)을 강력하게 표방하였다(Hadiz 1994, 67). 게다가 1980년대에는 실업율이 50%에 육박하고 있을지도 모른다는 주장이 나올 정도로 실업이 만연되어 있었다(박재봉 1994). 이런 상황에서 노동자가 공개적으로 저항을 한다는 것은 너무 부담스러운 일이었으며 다른 식으로 말하면 ‘비용’이 너무 많이 드는 일이다.

공개적인 저항에 따른 위험부담이 너무 클 경우에 노동자들은 파업같은 공개적인 저항형태로 불만을 표출하기보다는 “억압적인 과업에 대한 냉담”(Giddens 1979, 147-8)이나 비공식적인 “일상적 저항”(Scott 1989; 전제성 1997)을 통해 문제를 해결하려 한다. 이를테면 인도네시아의 어떤 한인소유 제화업체에서는 여러 가지 형태의 일상적 저항이 전개되었는데, 구체적으로 나열하면 화장실 이용이나 이슬람 예배를 핑계로 한 휴식시간 벌기, 한인들에 대한 은밀한 비난과 인격 모독, 자국 여성 성추행에 대한 보복으로 한인 여성관리자들에 대한 ‘입술 습격’, 고의적인 기계 고장이나 작동속도 지연, 신발완제품이나 부품 훔치기 같은 것들이었다(Saptari, et al. 1991; 신윤환 1993, 주 13에서 재인용).

물론 ‘비용 타산’을 뛰어 넘을 수 있는 행동동기는 생계 위기나 도덕적 분노에 의해 부여된다(Thompson 1993; Scott 1976). 이를테면 ‘문화적 갈등’이 노동자들의 도덕적 분노를 유발한 한인 진출기업들의 사례들을 많이 볼 수 있다. 그렇지만 단위 사업장 수준의 분류가 아니라 노사분규의 갑작스런 폭증을 설명하기 위해서는 노동정책의 변화에 주목할 필요가 있다. 1988년부터 시작된 노동정책의 변화는 공개적 저항행동을 가로막던 ‘문턱’을 낮추고 저항의 명분을 제공하는 효과를 낳는 것이었다.

수하르토는 1988년에 군부출신이 아닌 민간인 출신 코스마스 바투바라(Cosmas Batubara)를 인력부 장관에 임명하였다. 바투바라 장관은 노동자들의 파업을 일으키는 데는 나름대로 타당한 이유가 있으며 특히 경영진에게 잘못이 있다고 공개적으로 발언했다. 이렇게 완화된 입장에 따라 정부는 예

전처럼 파업을 가혹하게 다루지 않았다(Manning 1993, 76-78). 그는 또한 영성하던 최저임금제를 정비하고 기업주가 최저임금을 준수하지 않으면 재판에 회부될 것이라고 선언하였다. 이어서 1990년대에는 최저임금을 해마다 대폭 인상조치하였다. 이러한 정책 변화와 함께 고양된 파업의 물결과 이에 대한 사회적 동조는 국가기구 내부에서 바뚜바라 인력부장관을 비롯하여 노사관계 개혁을 선호하는 사람들의 힘을 강화시키고 수도모처럼 분규에 대한 강경진압을 선호하던 사람들의 힘을 약화시켰다(Hadiz 1994, 70).

1988년 당시 사회적 긴장은 이미 감지되고 있었지만 노동정책의 변화가 파업의 비등보다 일찍 시작되었다는 것은 분명하다. 1991년부터는 노동정책 변화와 파업의 증가가 서로 '상승작용'하면서 진행되지만, 애초에 노동정책의 변화가 파업의 비등보다 선행되었다는 점은 파업의 폭증에 미친 노동정책의 영향을 가정하게 만들 뿐만 아니라 인도네시아 노동정치에 관한 몇가지 '사색'의 여지를 남긴다.

### III. 노동정책의 변화

1988년 이후 노동정책의 변화는 크게 단체행동, 노동조직, 최저임금으로 나눠 살펴볼 수 있다. 우선 단체행동에 관한 대응 변화를 살펴보자. 파업을 '국가이념'에 반하는 행동으로 간주하여 엄단하던 종전의 관행에서 벗어나 바뚜바라 인력부장관이 파업에 대한 제재를 완화하겠다는 정책을 추진하였다. 1990년 중반에 수하르토 대통령도 수까르노 시대에 발령되어 핵심 기관과 프로젝트에서 파업을 계속 금지했던 '1963년 대통령령'을 철회함으로써 바뚜바라를 지원했다(Manning 1993, 78; Hadiz 1994, 66). 국가적으로 긴급하게 성사되어야만 하는 핵심사업에만 적용되어야 하는 이 법령이 모든 국영기업과 상당수의 민간사업체에서 파업을 금지하는 근거로 남용되어왔다(신윤환 1990). 따라서 1963년 대통령령의 철회는 파업을 가로막는 '문턱'을 낮추어 대량 파업의 길을 열었다고 볼 수 있다.

노동자의 단체행동권에 대한 규제가 점차 완화되어 최근에 작은 '결실'을 보았다. 1997년 9월 의회에서 노동자의 파업권을 보장하는 '신노동법'이 통과되었는데, 여전히 파업은 공장 밖으로 번져나와서는 안되고 동조파업은 불법이지만 파업 1주일전 서면으로 고지해야 한다는 조건을 준수한다면 단위사업장 수준의 파업은 법적으로 전혀 제한받지 않게 된 것이다(Cohen 1997, 21).

두번째로 살펴 볼 것이 단일 중앙노조인 전인도네시아노동조합(SPSP,



Serikat Pekerja Seluruh Indonesia)의 내실 강화 추진이다. 1970년대 초반부터 인도네시아의 노동자 이익대표는 '위'로부터 만들어진 단일중앙조직을 통하여 이루어지는 조합주의 모델에 기초하여 왔는데 SPSI는 1985년에 노동 집약적 수출지향산업화를 효과적으로 추진하기 위해서 정부주도로 창설되었다. 1985년 이전에는 노동자의 이익대표를 독점한 단일중앙노조는 전인도네시아노동자연맹(FBSI, Federasi Serikat Buruh Indonesia)이었는데 이 역시 (한국식으로 표현하면) '어용노총'이었다. 1983년 예산의 25%만 회비에 의존하고 75%는 대통령의 회사에 의존한다는 것만 보아도 FBSI가 어용이라는 것을 알 수 있다. 1985년에 FBSI는 SPSI로 바뀌었는데, 이름만 바뀐 것이 아니라 구조도 변했다. 훨씬 중앙집중화되고 위계화되고 지부활동가들의 자율성은 약화되어 어용성이 강화되었다. FBSI의 의장(Agus Sudono)과 달리 SPSI의 의장(Iman Sudarwo)은 뚜렷한 노조활동경력이 없었고 국제노동운동에 대해서도 영향력이 없었다(Hadiz 1994, 67).

바투바라 인력부장관은 노동자들로부터 신망을 잃은 SPSI의 취약성을 비판했다. 그는 노사관계의 안정을 위해서는 SPSI의 정당성과 신용을 높일 필요가 있다고 주장했으며 수하르토 대통령도 이러한 요청에 무게를 실어주었다. 수하르토 대통령은 경영자들에게 SPSI의 지부 설립을 방해하지 말라고 공개적으로 몰아댔다(*Jakarta Post* 1992/04/28; Hadiz 1994, 70). 한국에서 노조결성을 '결사저지'해온 재벌의 인도네시아 진출 전자업체의 경우, 거기서도 일종의 노사협의회인 '한마음회'를 결성해 SPSI의 지부설립을 효과적으로 막아왔다. 그렇지만 인력부로부터 연일 "너희들 노동조합 언제 만들거냐?"며 압력을 받게 되었고 현지인 중간관리자들은 인력부를 지지하는 태도를 보였다 고 한다(전경수·송도영 1997, 174).

SPSI 내실 강화 필요성은 독립노조(SBM, Serikat Buruh Merdeka)의 출현으로 인해 더 절실해졌다. 정치운동가, 인권운동가, 현장에 기반한 노동운동가들이 결합하여 만든 SBM은 SPSI의 독점적 이익대표에 도전한다는 목표를 내세웠다. 그런데 SBM의 내부분열에 환멸을 느끼고 설립자들 가운데 바탁(Batak)지방출신 변호사 목타르 팍빠안(Mochtar Pakpahan)을 비롯한 몇몇이 다른 노동운동가들과 합세하여 1992년 4월에 인도네시아복지노조(SBSI, Serikat Buruh Sejahtera Indonesia)를 만들었다(Hadiz 1994, 69). SBM은 분열로 유명무실해졌지만 SBSI는 1993년에 27개 주의 79개 지부, 총 37,000여 명의 회원을 포괄했다(Bourchier 1994, iii). 그러나 SBSI 역시 1994년에 수마트라의 매단(Medan)에서 4만의 노동자가 가담한 '매단노동자폭동'을 주도했

다는 이유로 의장을 비롯한 핵심인사들이 체포되어 유명무실해진다(신윤환 1995a, 499-502).

독점적 이익대표에 대한 도전을 경험하면서 SPSI는 내실을 강화하기 위해 더욱 노력하지 않을 수 없었다. 1994년 2월 미국의 교역-노동조건 연계압력에 대해 ‘맞불’을 놓기 위해 SPSI는 1시간 동안 전국총파업을 전개하기도 했다(Bourchier 1994, iv). 기존의 행태에 비추어 보면 놀라운 일이 아닐 수 없다. 1995년에 필자가 방문했던 노동운동단체(Yayasan Buruh Membangun)는 노동대중과 연결망이 비교적 잘 갖추어진 소규모 민간단체였는데 이 단체의 실무책임자는 노동자의 실질적인 권익을 향상시키기 위해서는 과격한 SBSI보다 SPSI와 연대할 필요가 있다고 밝혔으며 그 자리에 SPSI의 산별연맹간부들이 동석하여 연대를 과시했다(김은영 1995). SPSI 내실화 노력이 전혀 허사는 아닌 듯 싶었다.

SPSI는 1997년 현재 12,000여개 단위사업장 지부를 거느리고 있으면서도 조직대상 노동자의 10%에 불과한 3백만 회원밖에 포괄하고 있지 못하는 것을 여전히 문제로 지적받고 있지만 1997년의 ‘신노동법’ 제정 과정의 공청회에서 SPSI는 이미지 쇠퇴를 위해 적극적인 캠페인을 벌이고 정부압력용 시위를 하는 등 의식적으로 노력했다고 한다(Cohen 1997, 22). 최근에 SPSI의 장은 국제통화기금(IMF)의 요구사항이 노동자들에게 미치는 악영향을 문제삼아 수용반대 입장을 표명하기도 했다.

마지막으로 중요한 정책변화는 최저임금제에 관한 것이다. 바뚜바라 인력부장관은 1970년대 초반에 도입되었지만 엉성하고 유명무실했던 지역별 최저임금제를 내실화하기 위해 1989년에 최저임금 체제를 정비하는 입법을 도입하였다. 그는 1990년을 “임금의 해”로 선포하고 노동자의 복지향상이 향후 25년간의 발전계획에서 핵심이 되는 부분이라고 역설했다. 그 실질적인 조치로 최저임금을 인상 조치했으며 경영자들에게 이것을 지키지 않으면 재판에 회부되어 (아주 적은 벌금이나 짧은 구금이지만) 처벌받게 될 것이라고 경고했다. 인력부장관이 밝힌 최저임금제의 목표는 노동자 개인의 “최소한의 육체적 필요”(KFM)를 충족시키는 것이었다. 정부 평가에 따르면 당시의 임금은 KFM의 60% 정도에 불과하였다(Hadiz 1994 68).

1993년에 기용된 인력부장관 압둘 라피에프(Abdul Latief)는 최저임금제를 확고하게 정착시켰다는 평가를 받았다. 라피에프는 <표 2>에서 알 수 있듯이 1993-1994년 사이에 최저임금을 대폭 인상하였고 1995-96년 사이에 임금계산법을 변경하여 다시 대폭 인상하였다.

&lt;표 2&gt;. 일부 지역의 공식적 지역별 최저임금, 1988-96

(단위 루뻬아Rp, 일급)

	North Sumatra	Jakarta	West Java	Central Java	South Sulawesi
1988	1,200	1,600	750	780	1,000
1990	1,930	2,100	1,200	780	1,000
1992	2,550	2,500	2,100	1,600	1,750
1994	3,750	3,800	3,600	2,700	2,300
1995	4,200	4,600	4,600	3,000	3,100
1996 (1)	4,600	5,200	5,200	3,400	3,400
(2)	5,600	6,240	6,240	4,080	4,080

출처: Manning and Jayasuriya 1996, 37.

(2)는 새로운 계산법(일급 = 월급 × 30/25) 적용한 것<sup>2)</sup>

US\$ 1 = Rp 2,288(1995년 12월말 환율).

&lt;표 3&gt;. 1995년도 노사분규 원인

임금인상	최저임금준수	식대인상	교통비인상	휴가(르바란)	산재보험	총계
64	61	34	26	50	62	297

출처: 주인도네시아 한국대사관 노무관 보고서, 1997.

1990년대 파업의 주요 쟁점은 최저임금 준수를 비롯한 임금문제였다. 많은 파업이 정부의 훈계에도 불구하고 고용주들이 반약한 최저임금마저 지키려 들지 않았기 때문에 발생했다(Hadiz 1994, 68). 이를테면 1991년 분규의 70% 가까이가 임금문제로 발생했다. 대체로 기업주가 인상된 최저임금 준수에 녹장을 부리자 불만이 표출된 것이었다(Manning 1993, 83; 마찬가지로 경우인 한인기업 사례는 전경수·송도영 1997, 160). 1995년에 일어난 파업에서도

- 2) 1996년 인상율은 평균 11%에 그쳤다. 그러나 임금계산법이 바뀌어 인상율은 전년도에 비해 30-40%나 되었다. 이제부터 평균임금은 한달 노동일을 예전의 25일 아니라 30일로 간주하여 산출하게 된 것이다. 다시 말해 기존의 일당임금제가 월급제로 바뀌면서 기존에 임금을 지불하지 않던 휴일도 노동일로 간주하게 되었다. 월급은 일급 25일치가 아니라 30일치가 된다. 따라서 최저임금의 일급은 30일치인 월급을 25일로 나눈 것이 된다 (Manning and Jayasuriya 1996, 35-36, f46).

이러한 인과관계가 잘 드러난다.

<표 3>에 나타난 1995년 노사분규의 원인을 보면 기업주가 최저임금을 준수하지 않은데 따른 노사분규가 61건이나 되었다. 64건의 임금인상 요구 파업도 최저임금과 무관하다 볼 수 없으며 34건의 식대인상 요구 파업과 26건의 교통비 인상 요구 파업도 최저임금제와 어느정도 관련된 이슈라고 할 수 있다. 1995년에 필자가 인도네시아 진출 한인 봉제업체에서 인터뷰한 중간관리자의 말에 따르면 최저임금이 해마다 대폭인상되자 많은 기업체에서 노동자에게 지불되는 전체 비용을 줄이려고 기존에 식대나 교통비를 임금과 별도로 지불하던 관행을 바꿔 임금에 합산하여 지불하려 했으며 이것이 분규 유발의 빈번한 원인이 되었다(김은영 1995). 정부의 최저임금제는 그것을 준수하지 않은 기업주에 대한 처벌이 엄하지 않아서 실효성이 없는 정책이라고 비판받기도 했지만 노동자들에게 파업의 명분을 제공했다는 점은 분명하다.

1996년에는 최저임금정책이 새로운 각도에서 분규를 유발했다. 임금계산법의 변경으로 인해 30-40%나 임금이 인상되니까 이에 대하여 경영자 조직들이 광범하게 반발하였다. 특히 자카르타, 반둥(Bandung), 수라바야(Surabaya)지역에 있는 노동집약적 의류업체들의 반발이 심했다. 인도네시아 경영자연맹(Apindo, Asosiasi Pengusaha Indonesia)은 인력부에 대해 전례없는 조직적 반대캠페인을 벌였다. 옥신각신하다가 결국 인력부장관이 타협책을 받아들였고 상당수의 제화 업체와 의류 업체들이 시행 첫해에 한해 새로운 계산법 적용을 면제받게 되었다. 이에 따라 새로운 계산법의 조기 적용을 요구하는 노사분규가 4-5월에 많이 발생하였다(Manning and Jayasuriya 1996, 36).

물론 이런 정책 변화에도 불구하고 노동정책의 변화하지 않는 측면도 있다. 인도네시아 정부는 임금 문제에 대해서는 전향적이지만 노동조직에 대한 조합주의적 통제는 '고삐'를 늦추지 않고 있다는 점은 분명하다. 좀 더 논란이 되는 것은 군부의 노사관계 개입 문제이다. 인력부장관을 그만둔 수도모는 정치안보조정장관으로, 그 이후에는 국가최고자문회의 의장으로 재직했기 때문에 노동정책결정에 영향력을 발휘할 수 있는 위치에 있었다. 1992년에 브카시(Bekasi)와 땅그랑(Tangerang) 지역관할 사령관은 과거 수도모 시절을 '향수'하여, 법을 어기면서 관할권내 파업을 금지하려 하기도 했다(Hadiz 1994, 71). 단위사업장 노사분규에 대한 군부의 개입사례들은 인도네시아 국내의 민간단체들의 노력 덕택에 아주 많이 알려져 있다. 이를테면 1992년에 리복(Reebok) 스포츠화를 생산하는 한인기업에서 발생한 파업에서는 군부가

노동자 9명을 연행하여 심문하였고 기업은 이 노동자들을 해고하였다(참여연대 인권센터 1995, 61-2).

군부의 노동운동 탄압 중에서 가장 충격적이고 국제적으로도 알려졌던 사건은 ‘마르시나 사건’이었다. 1993년 5월 군 영지안에서 25세의 여성 노동운동가 마르시나(Marsinah)가 강간당한 뒤 살해된 사건은 인도네시아 군부의 노동문제 개입의 비인간성을 드러낸 충격적인 사건이었고 국제적인 비판의 대상이 되었다(국제앰네스티 한국지부 1994). 국내의 비판이 비등하자 정부는 1994년 1월 노사분규에 군을 투입하지 않기로 법률을 개정하였다(박창식 1994). 그러나 이후에도 군은 종종 노동문제에 개입하고 있으며 근자에 군부의 이러한 개입이 완전히 사라질 것 같지는 않다. 마르시나 사건을 비롯한 군의 개입 사례들이 제기하는 바는 군의 개입은 그 ‘빈도’보다도 그 ‘강도’에 주목해야 한다는 점이다. 군은 자주 개입하지 않지만 일단 한 번 개입하면 잔인하게 개입하여 ‘공포분위기’를 조성해왔다는 것이다.

그러나 반대되는 주장도 있다. 단위사업장의 분규에 개입하던 군부가 항상 기업주의 편이었다고 볼 수는 없다는 것이다. 단위사업장의 분규에 개입하는 군부의 주된 관심은 분규가 정치적인 성격을 띠는 것을 막자는데 있었으며 그것을 통해 군부의 정치적 영향력을 유지하는데 있었다. 군부는 분규의 ‘장외화’(場外化)를 막는 한편으로 기업주가 노동자들의 요구를 어느 정도 들어주어 분규를 진정시킬 것을 충고하기도 했다. 이러한 사실은 한국인 경영자들의 ‘불평’을 통해서 엿볼 수 있었다. 수라바야의 한인 경영자대표들은 한국 정부보다 인도네시아 정부가 노동자들에게 ‘온건’하며 외국기업을 ‘차별’한다고 주장했다. 특히 분규 발생시에 출동한 군대도 자기 편이라고 볼 수만은 없다고 했다(박정철 1996a; 1996b). 노동자의 요구를 어느 정도 들어주려는 군대의 충고를 기업가가 거부할 수 있지만, 외국기업으로서 유사시의 ‘안전판’인 현지군대의 충고를 거부하기란 쉬운 일이 아니었을 것이다. 이러한 논란보다 더 내가 강조하고 싶은 것은 변화된 노동정책에서 나타난 ‘새로운’ 것들은 지속되는 ‘낡은’ 것들 만큼이나 1990년대 노동정치에서 중요하다.

#### IV. 신노동정책의 성격과 의미

“안보차원의 접근”으로 요약되는 1980년대 중반까지의 인도네시아 노동정책은 1988년부터 수사적으로 1990년부터는 실질적으로 변하기 시작했다. 새

로 나타난 신노동정책의 성격을 무엇이라 규정할 수 있을까?

인도네시아 노동정책의 성격을 논할 때 빠지지 않고 등장하는 것이 조합주의(corporatism)이다. 위로부터 조직된 단일 중앙노조 SPSI로 현상되는 조합주의는 인도네시아 노동정책의 변화하지 않는 측면이다. 다만 1980년대까지의 조합주의가 노동자의 조직화와 대안적인 노동조직의 출현을 저지하는데 주력하는 ‘소극적인’ 것이었다면 1990년대의 조합주의는 앞에서 살펴보았듯이 노동자들을 적극적으로 단일중앙노조에 끌어들이고 지부를 증대시키려는 ‘적극적인’ 것이었다. 그렇지만 조합주의는 노동자의 이익대표방식 혹은 노동조직에 대한 통제를 설명하는 개념일 뿐이지 노동시장에 관한 정책이나 단체행동에 관한 대응방식까지 포괄하는 개념은 아니다.

호주의 정치학자 로비슨(Robison 1985, 325)은 유가하락 이후 인도네시아 정부가 한국, 브라질, 싱가포르와 같은 “기술관료적, 권위주의적 발전주의의 길”과 페론주의(Peronist) 국가로 대표되는 “민중주의적 민주주의의 길” 사이의 선택에 직면했다고 평가한 바 있다. 노동정책에 국한하여 보면 발전주의(developmentalism)는 개발도상국에서 저임금을 비교우위로 하고 노사관계의 안정을 도모하기 위해 단체행동권을 강력하게 제한하는 정책을 펼치는 것을 말하는데 유가하락 직후 수하르토 정권의 선택은 수도모의 강력한 노동통제 정책에서 알 수 있듯이 발전주의의 길에 근접했다.

반면에 1990년대 노동정책은 발전주의와는 거리가 있는 정책이었다. 그렇다고 민중주의적이었던 것도 아니었다. 그것은 온정주의적인 것이었다. 매닝과 자야수리야(Manning and Jayasuriya 1996)는 최저임금제가 인도네시아 민중들에게 인기를 끈다는 이유만으로 민중주의적이라고 했지만 나는 1990년대 노동정책을 민중주의적이라고 보기 어렵다고 생각한다. 민중주의(populism)는 수하르토보다는 수까르노에게 어울리는 개념이다. 민중주의라는 용어가 부담스러운 이유는 그것이 주로 라틴 아메리카 국가들의 정당전략을 설명하기 위해서 사용되었다는 점 뿐만 아니라 민중의 강력한 정치적 동원과 결부되는 개념이기 때문이다. 반면에 온정주의(paternalism)는 민중주의보다 ‘미지근한’ 개념이지만 민중주의의 ‘강성’ 이미지를 약화시키면서도 민중주의의 내포 몇가지를 담아낼 수 있는 개념이다.

온정주의 정책은 민중주의처럼 정부가 민중 생계와 관련된 가격을 통제한다. 그것은 산업화 초기 영국에서처럼 주식인 빵값을 시장가격결정에 내맡기지 않고 저렴하게 유지했던 정책이나(Thompson 1993) 저임금업종의 노동자 생계를 보장하기 위해 최저임금제를 도입하는 정책으로 나타난다(Lloyd 1984,

이선향 역 1988, 130). 따라서 인도네시아의 경우에 노동생산성이나 공급과잉된 노동시장 상황과 무관하게 최저임금을 지속적으로 인상했던 것은 온정주의 정책의 예라 할 수 있다. 노사관계에서 온정주의는 노동자의 기본적 생활요구를 자본가가 미리 알아서 충족시켜 노동운동의 급진화를 예방하는 방식이며 기업을 일종의 생활공동체로 간주하는 논리이다(한국산업사회연구회 편 1993, 75). 이 개념을 노동정책으로 확장하면 주체는 자본가가 아니라 정부가 된다. 인도네시아 정부는 공동체에서 경제적 약자인 노동자들의 지위를 보장하기 위해 조직결성권, 단체행동권을 정책적으로 신장시키고자 했으며 파업이 비등하기 전에 미리 최저임금제도를 정비하는 등 노동포섭전략을 추진했다.

온정주의는 공동체 구성원의 욕구에 기초한 형평의 관념을 강화하는 경향이 있다. 부모가 가족 전체의 복지를 부양하는 것처럼 정부는 국민 전체의 복지를 부양할 것으로 기대되는데 특히 정부는 공동체 구성원간의 불평등을 줄이고 사회적 균형을 증진시킬 의무를 지는 것이다(박종민 1996, 107). 따라서 온정주의 노동정책은 인도네시아 정부가 내세운 공동체적 '국가이념'에 부합한다. 국가이념 Pancasila(pancasila)로부터 노사간 이익중재방식으로 구체화된 것이 Pancasila 산업관계(HIP, Hubungan Industrial Pancasila)이다. 이는 "신", "민족과 국가", "사회와 이웃", "노동자와 가족", 그리고 "회사"에 대하여 노동자와 사용자가 "동등한" 책임감을 가질 것을 강조하면서, 국가-자본-노동의 3자협의(tripartite)를 지향하고 있다. Pancasila 산업관계는 노사간의 협력을 강조하지만 실제로는 노동자들의 분규를 통제하여 투자를 촉진하려는 정책의 이데올로기적 기초라고 해석되어 왔다(신윤환 1990; Manning 1993; Hadiz 1994). '공동체'에 대한 노동자의 책임만을 강조한다면 이러한 해석이 정당하지만 1990년대 변화된 노동정책은 사용자의 책임도 강조한 것으로 볼 수 있기 때문에 Pancasila 산업관계를 단지 노동자에 대한 이데올로기적 조작이라고 볼 수만은 없게 되었다.

요컨대 1990년대 인도네시아 노동정책은 온정주의(혹은 온정주의적 조합주의) 정책이라고 할 수 있다. 인도네시아의 온정주의 노동정책은 경제 성장에 다소 해가 되더라도 노동자의 권리를 신장시키고 생계를 부양하겠다는 정책이었다. 개발도상국의 발전주의 정부들은 노사관계에서 종종 자본의 배타적 이익만을 보장하는데 반해 인도네시아에서는 국가가 노동자행동의 길을 열어 자본의 전횡을 막는 작용을 했다.

수하르토가 온정주의 노동정책을 도입한 이유는 1980년대 후반 이후 빈번

하게 도전받는 정당성을 방어하기 위해서 였던 것으로 보인다. 수하르또 정부는 1980년대 중반까지 경제의 안정적 성장을 통해 “성공에 의한 정당화”(performance legitimation)가 가능했다(Liddle 1985, 77-81). 그러나 앞서 살펴보았듯이 노동집약적 수출지향산업화의 ‘성공적’ 진전은 역설적으로 성장과 정당성 사이의 모순을 작동시켰다. 경제성장과 정당화 사이의 ‘밀월’이 끝나고 ‘불화’가 시작된 것이다.

1980년대 중반에 ‘전성기’를 누리던 수하르또의 인기가 그 이후에는 점차 하강국면으로 접어들었다(양승운 1994, 163). 1988년부터 시작된 수하르또 대통령의 다섯번째 5년 임기가 마지막 임기가 되고 1993년 대통령선거에서는 72세가 되는 수하르또가 출마하지 않고 물러나지 않겠는가라는 기대가 만연되면서 ‘승계논의’가 시작되었다. 그렇지만 수하르또는 물러날 생각이 없었다. 과거의 협력자들과 조연자들이 죽거나 은퇴하였고 승계문제로 군부와의 관계가 멀어지는 가운데 수하르또는 가족들에게 더욱 의존하게 되었다. 그럴수록 수하르또 자식들의 사업은 부패의 온상이 되었다. 수하르또의 권력은 여전히 확고했지만 그 정당성은 빈번하게 ‘도마’위에 오르게 되었다(Schwarz 1994, 37-38; 고우성 1996, 24-25).

따라서 수하르또는 새로운 방식의 정당성 창출을 기도할 필요에 직면했다고 볼 수 있으며 그 필요성은 시간이 지나면서 점점 더 강화되었다. 이러한 기도의 일환으로 평가해 볼 수 있는 것이 비동맹외교를 강화하고 지역분쟁 조정에 적극 나서는 등 수하르또가 국제무대에서 전에 없이 ‘화려한’ 활동을 펼친 점이나(Sukma 1995) “정치적 개방”(keterbukaan)의 담론과 함께 온정주의적 노동정책을 추진한 점이다.

온정주의는 정치적 정당성을 높이는데 도움을 준다. 온정주의는 권력자를 사회전체 이익의 “자애로운 수호자”(benevolent guardian)로 부각시킨다(박종민 1996, 117). 노동자들의 공격은 정부가 아니라 ‘이기적인’ 자본가들에게 가해지고 정부는 어느 정도 약자의 편을 들어 공동체의 ‘균형을 맞추는 존재’로 부각된다. 정부는 자본가들의 이익에 일방적으로 봉사하지 않는 것으로 여겨지고, 그럴수록 노동정치에 대한 정부의 개입능력이 신장된다. 이러한 정당성 창출은 인도네시아 노동정치의 특성과 관련하여 아주 중요한 문제라고 볼 수 있다. 왜냐하면 인도네시아의 노사관계는 인종 및 민족관계와 결부되어 있기 때문이다.

노동집약적 산업의 인도네시아적 특성은 그 대표적인 소유주들이 대만인, 홍콩인, 한국인들을 비롯한 외국인들이라는 점이다. 따라서 정부의 노동정책



은 저임금만을 노리고 들어온 외국국적의 자본가들에 맞서 정부가 ‘혹사당하는’ 자국 노동자들의 편을 들고 나서는 투로 비추어진다. 외국인소유기업의 노사갈등에 대하여 정부가 적절한 조치를 취하지 않는다면 커다란 사회불안 요소가 될 수도 있다. 일본의 다나카 수상의 방문에 맞추어 발생한 1974년 말라리 폭동(Malari riot)은 가난한 인도네시아인들의 희생을 바탕으로 외국 자본을 살찌우는 발전정책에 대항하여 자카르타에서 발생한 폭동이었다 (Mackie 1993, 79).

게다가 인도네시아는 잘 알려져 있듯이 경제적 부의 대부분을 화인(華人)이 차지하고 있는 나라이다(신윤환 1993a). 많은 기업들의 소유주는 화인들이고 노동자는 대개 토착 인도네시아인들이다. 외자기업들 가운데 대만과 홍콩 기업들도 인도네시아인들에게는 화인자본으로 간주되므로 이 기업들에서 발생하는 갈등들은 인도네시아인들의 반화인 감정을 자극한다. 1994년 메단노동자폭동에서 전형적으로 드러났듯이 노사갈등은 반화인 폭동으로 발전할 가능성이 있다. 인종적인 라인을 따라 부의 불균형이 심한 나라에서 외국자본의 횡포가 더해지니 당연히 토착인들의 민족주의적 분노가 내연되고 그것의 폭발성을 잘 알고 있는 정부가 노동자들에게 온정주의적으로 대처한 것이다.

온정주의 노동정책을 통해 정당성 제고를 모색하는 인도네시아 정부가 직면했던 문제는 외자 유인을 상실하지 않으면서 어떻게 ‘냉혈’ 자본을 공격할 것인가, 노동의 정치화를 막으면서 어떻게 노동자의 권익을 향상시킬 것인가였다. 온정주의적 노동정책은 자본가들의 반발을 낳을 수 있다. 그것은 경제 발전에 필수적인 구성요소가 된 외자기업들의 철수나 외국투자자들의 신규투자 기피로 나타날 수 있다. 1997년 봄 인도네시아 신문에 280여개 한인 합작 기업들이 인도네시아에서 파업이 계속된다면 자본을 철수하겠다는 ‘업포’를 놓았다(Kabar dari PIJAR 1997/04/30). 정부의 미온적인 파업 대처와 파업 빌미제공으로 ‘된서리’를 맞은 한국인 투자자들이 ‘반격’에 나선 것이다.

그런데 1995년에 내가 방문했던 인도네시아의 한인 봉제업체 사장의 말에 따르면 “나갈 기업들은 다 나갔다”고 했다(김은영 1995). “빠져나간 기업들은 대체로 단기 승부를 목표로 들어온 소규모 자본들이어서 어차피 단물만 빨아 먹고 나갈 기업들”이었다. 건실한 기업들은 대체로 남아 있었다. 파업의 비등에도 불구하고 인도네시아는 1997년 초반까지만 해도 세계 10위권 안에 드는 매력적인 투자지역으로 여겨져 왔다. 임금은 계속 인상되지만 정치환경이 비교적 안정적이고 인근 말레이시아와 태국보다 임금이 낮고 중국과 베트남보다 더 자본주의 관행이 정착되어 있는 것으로 보였기 때문이었다. 최근에 겪

고 있는 경제 위기의 원인을 온정주의적 노동정책과 결부시키는 것은 무리이다.

인도네시아 정부는 온정주의 노동정책을 펼치는 대신에 노동자행동의 '경계'를 설정하고 그 안에 노동자들을 강력하게 긴박시켰기 때문에 외국자본들은 재생산의 '안전'을 보장받을 수 있었다. 작업장내 분규는 대체로 기물파괴를 동반하지 않는 온건한 작업중단의 형태를 띠었다. 문제는 파업의 규모가 커지면서 폭동으로 번질 경우인 데 특히 토착적 뿌리가 없는 외자기업들에게 노동자들의 폭거에 대한 정부의 안전장치가 절실하다. 군대를 동원하여 매단 노동자시위를 진압하고 SBSI를 와해시켜버린 데서 잘 나타났듯이 인도네시아 정부는 노동운동이 정부가 허용한 범위를 넘어설 경우에는 가차없이 괴멸시켜 버린다는 점은 투자자들을 위한 대표적인 안전장치였다.

권력의 정당성을 추구하려면 독재국가라 하더라도 억압적·이데올로기적 정책만으로는 부족하다. 이것을 설명하려면 상당수의 인도네시아 정치연구들이 그래왔듯이 국가를 일반대중의 압력으로부터 자유로운 '무풍지대'로 보아서 안된다. 인도네시아 정치는 가산제적(patrimonial) 점탈과 엘리트간의 경쟁(그 소개와 비평은 Robison 1981, 고우성 역 1992; 고우성 1996, 120-23) 뿐만 아니라 사회의 세력관계와 결부되어 있다. 그것은 또한 1980년대 후반 이후 인도네시아 연구에서 (물론 동남아 지역연구에서도) 유행해온 국가-자본관계 연구(McVey 1992)를 넘어서는 이슈로서 대중정치와 측면, 즉 대중들 속에서 엘리트들의 정당성이 어떤 식으로든 시험받기 때문에 대중들의 비판을 무시할 수 없는 정치의 측면도 지닌다.

그람씨(Antonio Gramsci) 스타일로 말하면 "헤게모니"(hegemony)의 창출과 관련된 것이다(Quintin and Smith 1983, 181-82). 헤게모니의 내용이 꼭 자본주의일 필요는 없다. 그러나 인도네시아는 자본주의 체제라 할 수 있기 때문에 헤게모니의 한가지 내포로서 자본주의가 요구된다. 그렇다면 온정주의적 노동정책은 자본주의 헤게모니와 어떤 관련이 있는냐는 의문이 제기될 수 있다.

자본주의 세계체제에 편입된 개발 도상국에서는 체제안정을 위해서 국가가 자본주의 헤게모니를 창출하는 데 주요한 역할을 한다. 인도네시아 신질서 정부도 그러했던 것으로 평가된다. 그것을 위해서는 1980년대 이후 인도네시아에서 그래왔듯이 자국 자본가들을 '민족자본가'라 부르고 그들을 '민족발전의 기수'로 추켜세우는 것(Shin 1991)만으로는 부족하다. 노동자들에게 자본주의가 합리적인 것으로 여겨지지 않는다면 자본주의 헤게모니가 창출되

기 어렵다.

노동자들은 자기들이 다니는 공장의 작업여건과 임금변동을 통해 자본주의를 '경험'한다. 자본주의적 공장들이 도입되면서 노동자들이 처음에 경험하는 것은 '현금의 매력'이었을 것이다. 이를테면 공장의 열악한 노동조건에도 불구하고 '여공'들은 무급 가사노동에서 벗어나 사회적으로 행세하고 자기가 원하는 소비재를 구입할 수 있게 만드는 정기적인 현금수입(임금노동)에 매료된다(Wolf 1992, 254). 그러나 시간이 흐르면서 공장에 고용되어 월급을 받는다는 것만으로는 양에 차지 않는다. 초창기 자본가들은 자본주의적 헤게모니보다 자본주의적 규율(discipline)에 더 애착을 보이겠지만 자본가들이 저임금만을 노리고 정부에게 노동탄압만을 요구하는 '냉혈' 자본가들이라면 정부는 이런 자본가들이 스스로 작업장 수준에서부터 헤게모니를 창출하길 하염없이 기다릴 수는 없을 것이다. 노동권에 관한 자본주의 헤게모니 창출도 상당부분 국가의 몫으로 할당된 것이다. 따라서 인도네시아 정부가 노동정치에서 자본주의 헤게모니를 창출하려는 프로젝트의 제1보가 1990년대 온정주의 노동정책이었다고 볼 수 있다.

## V. 맺음말

인도네시아 인력부는 노동집약적 수출지향산업화의 긴장을 해소하고 수하르토의 정당성 실추를 막기 위해 1988년부터 온정주의적인 노동정책들을 도입하기 시작했고 이것이 1990년대 파업의 폭증을 낳은 것으로 보인다. 저임금만을 노리고 인도네시아에 투자했던 소규모의 한국투자자들이 중국이나 베트남 심지어 캄보디아로까지 라인을 빼돌려야 했던 주요 원인도 여기에 있었다. 이러한 변화된 노동정책이 인도네시아 노동계급형성에 미칠 영향을 최근의 경제위기와 관련하여 검토하면서 글을 마치고자 한다.

새로운 노동정책이 노동계급형성(working class formation)에 미치는 효과는 양면적이다. 노동조직의 측면에서 보면, 정부가 조합주의적 통제를 내실화하기 위해 단일 중앙노조 SPSI의 지부설립을 고무하였기 때문에 공식적인 노동조직의 수가 늘어나고 있다. 주인도네시아 한국대사관 노무관의 조사(1997)에 따르면 노조수가 1994년에 10,569개에서 1995년에 12,738개로, 노사협의회수는 3,938개에서 5,266개로 늘어났다. 노동조직의 양적 증가는 공식적으로는 SPSI 위상을 강화할 터이지만 상황변화에 따라 노동자 저항의 '무기'로 바뀔 수도 있다.

노동계급형성의 또다른 측면인 계급의식에 관해서도 양면적이다. 정부의 온정주의적 노동정책은 (노동운동가들에게는 아니겠지만) 일반 노동대중에게 정부를 '노동자의 벗'으로 여기게 만드는 효과를 낼 수 있다. 분쟁이 발생하면 흔히 인도네시아 노동자들은 개인적으로나 집단적으로나 인력부나 지방 의회에 호소한다는 사실(Razif 1994, 25; 김은영 1995)은 노동자들이 자기들의 '억울한' 사정을 정부가 나서 개선해 주어야 한다고 보는 듯하다.

그러나 이렇게 만들어진 온정주의적 '전통'은 그것이 포기되는 순간부터 노동자의 "도덕 경제"(moral economy)를 자극할 가능성이 있다. 18세기 영국 군중 폭동의 원인은 단순한 "식육의 반란"이 아니라 "군중의 도덕경제"를 침해한 데 따른 것이었다. 주식인 빵 값을 싸게 유지하던 온정주의적 정책이 철회되고 '시장논리'에 군중들을 방치하자 군중들이 정당성을 인정했던 온정주의적 경제원리, 즉 당대의 도덕경제를 복구시키기 위해 폭동들을 일으켰다고 한다(Thompson 1993). 온정주의, 도덕경제, 대중저항 사이에는 '근친성'이 있는 것이다. 따라서 인도네시아 정부가 온정주의적 정책을 냉혈적인 시장논리로 대체하면 노동대중들은 온정주의 전통을 '무기'로 변화에 대항할 가능성이 있다.

그런데 온정주의적 노동정책을 지속적으로 끌고갈 능력이 인도네시아 정부에겐 없어 보인다. 최근에 인도네시아 정부는 금융위기를 해결하려고 경제 구조조정 단서를 단 국제통화기금(IMF) 자금을 지원받게 되었다. 물론 한국과 달리 자금지원 조건에 노동정책에 대한 직접적인 주문이 포함되지는 않았다(McBeth 1997). 그러나 성장을 하향과 재정 긴축 요구는 노동자들에게 시련을 안겨줄 것이고 그것은 곧 정부의 시련이 될 것이다. 인도네시아 노동법은 해고절차를 까다롭게 정해 놓고 있다. 개별 노동자 해고시에는 노동분쟁 조정위원회 지방위원회(P4D)의 허가를 얻어야 하고 1개월 내에 10명 이상의 노동자들을 해고하는 '단체해고'의 경우에는 중앙위원회(P4P)의 허가를 받게끔 되어 있다(삼성경제연구소 1995, 95-116). 그러나 경제위기는 이러한 법률 무색하게 만들거나 법 개정을 불가피하게 만들 것이다. 최저임금제는 치솟는 물가로 효과를 상실할 위기에 처했고 실업자는 더 늘어날 것이다. 도시의 실업자들이 주로 교육받은 젊은이들이라는 점 또한 정국의 불안 요소이다(Manning and Jayasuriya 1996, 36-38, 40-41; Jones 1994, 172).

인도네시아는 2억이 넘는 세계 4위의 인구, 300여개의 종족들이 약 202만 평방킬로미터에 달하는 면적에 13,667개의 섬에 분포되어 580여개의 방언을 사용하며 사는 세계 최대의 군도 국가이기 때문에 민족통합이 제1의 국정목

표일 것이며 그것이 경제성장과 배치되면 성장을 지연시킬 수도 있다. 통합 혹은 안정은 세계에서 가장 오래 집권하고 있는 수하르토의 이익과도 일치하는 것이다. 이번 경제위기에 직면하여서도 수하르토는 경제위기의 탈출보다 정치적 안정을 우선적으로 고려했다. 수하르토가 1998년 1월 정부지출을 대폭 확대하는 예산을 편성 발표하여 IMF에 도전했던 것도 경기후퇴의 사회적 파장을 정부사업과 지출로 막아보려 했기 때문이었다(『한겨레 21』 1998/01/22).

그러나 IMF와의 첫 번째 ‘라운드’는 수하르토의 후퇴였다. 수하르토의 안정적인 정책수행 능력도 의문시된다. 77세가 된 수하르토의 건강문제는 루빠아화(貨) 폭락을 유발한 주요 원인 가운데 하나였다. 그는 천수를 다해가고 있지만 후계자는 지명되지 않아서 1998년 3월 대선과정의 혼란이 예상된다. 수하르토의 지지기반이라고 할 수 있는 농촌은 가뭄에다 식료품가격과 연료비 인상에 따라 산발적인 소규모 폭동이 일어나고 있다.

온정주의 정책 덕분에 정부에 의지하여 단위사업장에서의 권익 신장을 추구하던 노동자들은 온정주의가 철회되면 공격의 방향을 정부쪽으로 틀 것이다. 따라서 인도네시아의 노동자들은 스스로 의도한 것은 아니지만 1990년대 파업 시리즈의 수준을 넘어서는 새로운 일전(一戰)에 조만간 직면할 수도 있다. 그 때 정부는 온정주의로 가리고 있던 물리력을 전면에 내세울 수밖에 없을 터이고 노동자들은 정부가 지금까지 제공한 ‘무기’들을 들고 정부와 맞서 싸우게 될 것이다.

## 참 고 문 헌

- 고우성. 1996. “인도네시아의 정치적 리더쉽과 정치변동: 수하르토 군부권위주의체제의 민주화 가능성을 중심으로.” 김성주 외. 『동남아의 리더쉽』. 서울: 서울프레스.
- 국제엠네스티 한국지부. 1994. “인도네시아/동티모르에서의 인권침해.” 캠페인 자료집.
- 김은영. 1995. “인도네시아 진출 한국기업 면담 내용정리.” 참여연대 해외진출기업특위보고서.
- 대외경제정책연구원. 1994. 『인도네시아 편람』. 서울: 대외경제정책연구원 지역정보센터.
- 박재봉. 1994. “인도네시아 도시의 공개적 실업과 불완전 취업.” 한국동남아학회. 『동남아시아연구』, 3호.
- 박정철. 1996a. “'96년 인도네시아 진출 한국기업 현지 조사 1차 조사 자료.” 참여연대 해외진출기업특위 보고서.
- \_\_\_\_\_. 1996b. “'96년 인도네시아 진출 한국기업 현지조사 2차 조사보고서.” 참여연대 해외진출기업특위 보고서.
- 박종민. 1996. “온정주의 정치문화와 권위주의 통치의 정당성.” 『한국정치학회보』, 30 (3).
- 박창식. 1994. “대과업 암초 부딪힌 인도네시아 성장신화.” 『한겨레신문』(5월 19일).
- 백창재. 1996. “세계화와 미국: ‘쇠퇴’와 ‘회소’의 정치.” 한배호 편. 『세계화와 민주주의』. 성남: 세종연구소.
- 삼성경제연구소 역. 1995. 『해외노동관계법: 인도네시아편』. 서울: 삼성경제연구소.
- 신윤환. 1990. “노동의 취약성과 국가의 억압적 통제: 수하르토 체제하의 인도네시아 사례연구.” 『아시아 문화』, 제6호.
- \_\_\_\_\_. 1993a. “인도네시아 화교와 화교자본.” 『지역연구』, 제2권 제4호. 서울대학교 지역종합연구소.
- \_\_\_\_\_. 1993b. “한국인의 제3세계투자: 동남아진출 한국기업들의 ‘천민적’ 행태에 대한 비판.” 『창작과 비평』, 제21권 제3호(가을).
- \_\_\_\_\_. 1995a. “인도네시아.” 서울대 지역종합연구소 편. 『아시아 태평양

- 1995』. 나남.
- . 1995b. “인도네시아 진출 한인기업의 노사관계: ‘한국적 경영방식’ 이 미지 형성과 ‘노동자 담론’의 확산.” 『사회과학연구』, 4권. 서강대 사회과학연구소.
- 양승윤. 1994. “인도네시아 군부와 정치변동.” 김성주 외. 『동남아의 정치변동』. 서울: 서울프레스.
- 전경수·송도영. 1997. “기업특성과 문화적응노력의 관계: 인도네시아 진출 한국기업의 사례.” 신만수 외. 『노동인력의 세계화: 인도네시아 진출 한국기업의 문화적응』. 미래인력센터 심포지움 자료집.
- 전제성. 1997. “자발성의 ‘복권’을 통한 지적 낙관: 제임스 스캇의 도덕 경제와 일상적 저항 이론.” 미간행 논문.
- 주인도네시아 한국대사관 노무관. 1997. “인도네시아노사관계 현황.” 미간행 보고서.
- 참여연대 인권센터. 1995. 『한국해외진출과 인권문제』. 시민포럼 자료집.
- 한국산업사회연구회 편. 1993. 『산업사회학강의』. 서울: 한울.
- Abdullah, Fauzi. 1996. “Korean Companies in Indonesia.” 참여연대 해외진출기업특위 심포지움 발표문.
- Bourchier, David. 1994. “Introduction.” D. Bourchier, ed. *Indonesia's Emerging Proletariat: Workers and their Struggles*. Annual Indonesia Lecture Series, No. 17. Monash University.
- Cohen, Margot. 1997. “Halfway There: New Labour Law is a Slow More Forward.” *Far Eastern Economic Review*(September 25).
- Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London & Basingstoke: Macmillan.
- Hoare, Quintin, and Geoffrey Nowell Smith, eds. & tr. 1983. *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. New York: International Publishers.
- Hadiz, Vedi R. 1993. “Workers and Working Class Politics in the 1990s.” Chris Manning and Joan Hardjono, eds. *Indonesia Assessment 1993-Labour: Sharing in the Benefits of Growth?* Canberra: Department of Political and Social Change, Research School of

- Pacific Studies, Australian National University.
- . 1994. "The Political Significance of Recent Working Class Action in Indonesia." David Bouchier, ed. *Indonesia's Emerging Proletariat: Workers and their Struggles*. Annual Indonesia Lecture Series, No. 17. Monash University.
- Harris, David R. 1995. *Tawanan dari Kemajuan: Penelaahan Situasi Perburuhan Indonesia Saat Ini*. Jakarta, Indonesia: INFID. *Prisoners of Progress: A Review of the Current Indonesian Labour Situation*. Leiden, The Netherlands: INDOC, FNV, INFID.
- Hill, Hal. 1996. *The Indonesian Economy Since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, Gavin W. 1994. "Labour Force and Education." Hal Hill, ed. *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-Economic Transformation*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Kabar dari PIJAR. 1997. "South Korea Firms Will Leave Indonesia If Strikes Continue." <http://straitstimes.asia1.com/pages/stgea6.html>(April 30).
- Kivimäki, Timo Antero. 1993. "Strength of Weakness: American-Indonesian Hegemonic Bargaining." *Journal of Peace Research*, 30(4).
- Liddle, R. William. 1985. "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions." *Pacific Affairs*, 58.
- Lloyd, Peter. 1984. *A Third World Proletariat?* London: Allen & Unwin.
- 이선향 역. 1988. 『제3세계 프롤레타리아』. 학문과 사상사.
- Mackie, Jamie. 1993. "Indonesia: Economic Growth and Depoliticization." James W. Morley, ed. *Driven by Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region*. Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe and Studies of the East Asian Institute, Columbia University.
- McVey, Ruth. 1992. "The Materialization of the Southeast Asian Entrepreneur." R. McVey, ed. *Southeast Asian Capitalists*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Southeast Asia Program.
- Manning, Chris. 1993. "Structural Change and Industrial Relations during the Soeharto Period: An Approaching Crisis?" *Bulletin of Indonesian*



- Economic Studies*, 29(2).
- \_\_\_\_\_. 1995. "Approaching the Turning Point?: Labor Market Change under Indonesia's New Order." *The Developing Economies*, 33(1).
- \_\_\_\_\_, and Sisira Jayasuriya. 1996. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32(2).
- Marshall, Kathryn G. 1993. "The Economy." William H. Frederick and Robert L. Worden, eds. *Indonesia: A Country Study*. Washington, D.C.: Federal Research Division Library of Congress.
- Morrison, Charles E. and Astri Suhrke. 1978. *Strategies of Survival: The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States*. St. Lucia: University of Queensland Press.
- McBeth, John. 1997. "Big is Best: Indonesia's Rescue Package Draws on the Thai Experience." *Far Eastern Economic Review*(November 13).
- Przeworski, Adam, et al. 1985. "Material Interests, Class Compromise, and the State." *Capitalism and Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Razif. 1994. "The Working Class: Defeated by History, Mobilised by History." David Bourchier, ed. *Indonesia's Emerging Proletariat: Workers and their Struggles*. Annual Indonesia Lecture Series, No. 17. Monash University.
- Robison, Richard. 1981. "Culture, Politics, and Economy in the Political History of the New Order." *Indonesia*, 31. 고우성 역. 1992. "수하르토 신질서체제의 정치적 역사에서의 문화, 정치 및 경제." 동남아정치연구회 편역. 『동남아 정치와 사회』. 한울.
- \_\_\_\_\_. 1985. "Class, Capital, and the State in New Order Indonesia." R. Robison and R. Higgott, eds. *Southeast Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change*. London: Routledge & Kegan Paul.
- \_\_\_\_\_. 1990. "After the Gold Rush: The Politics of Economic Restructuring in Indonesia in the 1980s." *Power and Economy in Suharto's Indonesia*. Manila and Wollongong: Journal of Contemporary Asia Publishers.
- Saptari, Ari, Indrasari Tjandraningsih and Juni Thamrin. 1991. "Tenaga Kerja Pedesaan pada Industri Besa Sepatu Olahraga untuk Export

- Studi Kasus Tangerang dan Bogor." Project Working Paper Series, no. B-20, Bandung: Institute of Social Studies, Bandung Research Project Office.
- Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*. St Leonards, Australia: Allen & Unwin.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven and London: Yale University Press.
- . 1989. "Everyday Forms of Class Struggle." Forrest D. Colburn, ed. *Everyday Forms of Peasant Resistance*. New York: M. E. Sharpe.
- Shin, Yoon Hwan. 1991. "Role of Elites in Creating Capitalist Hegemony in Post-Oil Boom Indonesia." *Indonesia: The Role of the Indonesian Chinese in Shaping Modern Indonesian Life*. Ithaca: Cornell Southeast Asia Program.
- Sukma, Rizal. 1995. "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View." *Asian Survey*, 35(3).
- Thompson, E. P. 1993. "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century." *Customs in Common*. New York: Penguin books.
- Wolf, Diane Lauren. 1992. *Factory Daughters: Gender, Household Dynamics, and Rural Industrialization in Java*. Berkeley: University of California Press.