

인도네시아의 경제위기와 노동법 개정 :

통제와 보호로부터의 '이중적 자유화'*

전제성**

- I. 머리말
- II. 경제위기의 사회적 충격과 산업관계적 함의
- III. 개정 노동관계법의 내용 분석: 국가 통제와 보호의 약화
- IV. 노동관계법 개정의 과정 분석: 하향식 개혁에서 사회 협약으로
- V. 맺음말

이 논문은 1998년 5월에 수하르토가 퇴진한 직후부터 2004년 1월까지 근 6년 동안 추진된 노동관계법 개정의 과정과 새 법안의 내용을 분석함으로써 인도네시아 노동정책의 변화 방향을 가늠하고 산업관계의 위기를 모면하려는 유기적 국가의 활로를 추적한다.

개정된 노동관계법의 내용은 노동과 자본에 대한 국가의 통제와 보호를 공히 약화시키는 '이중적 자유화'로 분석된다. 노동조합 결성의 자유와 파업권 인정 및 요건의 완화가 노동통제와 자본보호를 약화시킨 것이라면, 해고허가제를 폐지하고 임시직과 외주노동의 사용을 허용한 것은 노동보호와 자본통제를 완화한 것으로 해석된다. 노동법 개정의 과정은 대통령 직권과 국제노동기구(ILO)의 후원이 결합된 '하향식 개혁'으로부터 조직노동과 기업가단체를 초빙하여 타협을 이끌어내는 '사회 협약'으로 발전했던 것으로 분석된다.

결국 노동과 자본의 타협은 양 측에 대한 통제와 보호를 동시에 약화시킴으로써 용이했으며, 이러한 교환 내용을 이해하고 승인하는 노사정 3자협상의 장이 제공됨으로써 법제화에 도달할 수 있었다. 이것이 경제위

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단 기초학문육성 인문사회과학분야(지역연구) 연구비 지원(과제번호: KRF 072-BL2058)으로 이루어졌음.

** 한국동남아연구소 전임연구원.

기와 민주화가 중첩된 어려운 상황에 부합하는 산업관계를 도출하고 그 속에서 국가의 역할을 재설정할 수 있는 방안이었던 것이다.

주제어 : 하비비, 와히드, 메가와띠, 경제위기, 민주화, 노동정책, 개혁, 사회 협약, 인도네시아

1. 머리말

극심한 위기는 진존하는 모든 제도와 관행을 뒤흔들어 놓기 때문에 국가를 심대한 곤경에 빠뜨리는 동시에 개혁이 추진될 수 있는 최소한 기회를 제공하여 국가를 자유롭게 하기도 한다. 아시아 최악의 위기였다고 평가되는 인도네시아의 경제위기도 위기의 심각성만큼이나 총체적 변화를 위한 가능성을 증폭시켰으며 수하르토(Suharto)의 32년 권력독점이 종식되는 극적인 정치변동이 뒤따르면서 그 가능성이 더욱 심대해 보였다.

그러나 가능성은 가능성일 뿐이다. 경제위기나 정치변동이 사회적 이행을 자동적으로 산출하지는 않는다. 노동, 자본, 국가 3자가 주역인 “산업관계”(hubungan industrial)의 영역은 개혁이 순탄치 않은 대표적인 예라 할 수 있다. 국제금융기관들이 권고하는 것처럼 정부가 노동시장의 유연화와 온정주의 정책의 후퇴를 추진하면 노동 측의 반발에 직면할 것이고 반대로 노동을 포섭하기 위해 노동권의 개선을 추진하면 자본 측의 반발에 직면할 것이기 때문이다.

이 어려운 작업이 인도네시아에서 1998년 5월부터 2004년 1월까지 근 6년간 추진되어 새로운 노동관계법, 즉 <노동조합법(Undang-Uudnag Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh)>, <근로기준법(Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan)>,

<산업관계분쟁해결법(Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial)>의 제정으로 결실을 맺을 수 있었다. 이 과정에서 노동과 자본의 반발을 피하고 양자간의 타협을 도출하기 위해 민주주의 이행기의 신생정권들은 다양한 전략들을 구사했다. 따라서 인도네시아의 새로운 노동관계법 개정의 내용과 과정은 제3세계의 개혁에 관한 정치경제학적 연구를 풍요롭게 만드는 중요한 사례로서 연구될 필요가 있다.

그러나 유감스럽게도 인도네시아 노동관계법 개정의 내용과 과정에 관해서는 참조할만한 연구를 발견하기 어렵다. 인도네시아 노동전문가들이 국제적으로 희소할 뿐만 아니라 그들이 하나같이 노동관계법 개정작업이 일단락되길 기다리고 있었기 때문인지도 모른다. 이제는 주요 노동관계법이 모두 개정되었으므로 법의 내용과 개정의 과정을 본격적으로 분석함으로써 인도네시아 노동정책의 변화를 경험적으로 연구하기에 아주 적절하고 더 이상 회피할 수 없는 시점에 도달했다.

본 연구는 우선 1997년 말부터 시작된 경제위기가 사회적으로 어떤 충격을 주었는지를 주로 실업과 실질임금의 지표를 통해 살펴보면서 산업관계 영역에 있어서 어떤 개혁 과제가 제기되었는지를 밝힐 것이고, 두 번째로는 그러한 필요가 제도적으로 어떻게 반영되었는지를 2000년부터 2004년 초까지 개정된 이른바 ‘노동 3법’의 ‘내용 분석’을 중심으로 규명할 것이며, 세 번째로는 제도 개혁의 과정에서 동원되었던 유용한 수단이 무엇이었는지를 노동법 개정의 ‘과정 분석’을 통해 드러내고자 한다.

II. 경제위기의 사회적 충격과 산업관계적 함의

수하르토 체제하 인도네시아의 산업관계는 유기적 계급타협을 추구하는 “빤짜실라산업관계”(Hubungan Industrial Pancasila)로 표현되어왔는데 당시의 계급타협의 방식이란 국가가 공식경제부문의 자본과 노동에게 일정한 보호를 제공하고 양측으로 하여금 국가의 통제를 수용하게 하는 국가 중심의 온정주의(paternalism) 시스템이었으며 기본적으로 경제성장이 제공하는 물적 자원이 그 시스템을 지탱해 주었다. 이러한 산업관계는 수출지향산업화의 본격적 진전의 여파로 1990년대에 위기의 전조를 드러내다가(전제성 2003), 1997년 말부터 시작된 경제위기를 계기로 대대적인 시술이 불가피하게 되었다.

인도네시아의 경제위기는 아시아 최악의 지표를 보여주었다. 1998년에 국내총생산(GDP) 증가율이 -13%로 추락했고(Fane 2000, 6) 소비자물가 인상률은 80%에 육박했다(LIPS 2000). 경제위기는 빈곤인구를 배가시켰다. <표 1>을 보면 경제위기 이전인 1996년에 비해 1999년의 빈곤인구가 두 배 이상 증가했으며 거의 5천만 명에 달하는 빈곤인구를 출현시켰다는 것을 알 수 있다.

<표 1> 빈곤인구 변화, 1996-2003년

연도	빈곤인구비율(%)			빈곤인구수(백만명)		
	도시	농촌	계	도시	농촌	계
1996	9.7	12.3	11.3	7.2	15.3	22.5
1999	19.4	26.0	23.4	15.6	32.3	47.9
2002	14.5	21.1	18.2	13.3	25.1	38.4
2003	13.5	20.3	17.4	12.2	25.1	37.3

출처: 인도네시아통계청(Badan Pusat Statistik: BPS). *Business News* 2004/01/27에서 재인용.

빈곤문제에 대한 정부의 대응은 우선 공공지출을 증대하는 것이었다. 사회안전망(social safety net) 사업, 빈곤퇴치 사업, 특정계층에 대한 유류 보조금의 명목으로 1999년과 2000년에 18조 6천억 루피아가 살포된 것으로 추정된다(Fane 2000, 23). 다른 한편으로 정부는 지역별 최저임금을 인상 고시함으로써 명목임금의 상승을 유도하였다. 그럼에도 불구하고 최저임금은 최저생활비를 크게 밑도는 수준이었다. 최저임금은 1998년에 인력부 산정 일인당최저생활비(KHM: Kebutuhan Hidup Minimum)의 78%, 1999년에는 55%에 머물렀다(Ministry of Manpower 2000, 101-102). <표 2>에서 보이듯이 1997-98년 사이에 노동생산성의 하락보다 더 극심하게 실질임금이 추락했으며 이후 3년간 명목임금의 가파른 상승에도 불구하고 실질임금의 상승은 완만했다. 주된 원인은 1997년에서 2000년 사이에 (주로 1998년에) 소비자물가가 거의 100%나 인상되는 하이퍼인플레이션(hyper-inflation) 때문이었다(Booth 1999, 23; LIPS 2000).

경제위기 초반에는 실질임금의 하락에 비해 실업률의 증가가 미미했다. 실업률이 20%로 급상승할 것이라던 예상(Manning 1998a, 19)을 뒤엎고, <표 3>에서 알 수 있듯이, 1998년의 실업률은 전년도에 비해 약 0.8%만 증가한 5.46%였다. 불완전고용인구는 <표 4>를 보면 1997-98년 사이에 약간 늘어났지만 비자발적 불완전고용은 오히려 줄어드는 양상을 보였다. 물론 도시의 공식부문에서 (부문별로는 건설과 금융부문에서 가장 심각하게) 대량실업이 발생하였다. 중앙노동분쟁조정위원회(P4P)의 집계에 따르면 1998년에 단체해고(10명 이상의 해고)로 인한 실업자의 수가 전년도보다 3배나 증가했다(Ministry of Manpower 2000, 117). 그럼에도 불구하고 1997-98년에 실업률의 증가가 미미했던 이유는 공식부문의 실업자들이 상대적으로 위기의 타격을 적게 받은 비공식부문으로 일감을 찾아갔기 때문이다(Booth 1999, 22).¹⁾

1) 인도네시아의 실업자들은 “실업마저도 사치이기 때문에 실업당할 수 없다”(Mayling 인터뷰 2001/01). 농업부문은 언제나 그랬던 것처럼 위기의 범퍼가 되어 주었다. 경제위기의 충격이 지역별로 상이했던 점, 특히 환금작물재배지역과 수산업지역은 거의 피해를 입지 않았다는 점도 일자리를 찾는 실업자들에게 긍정적인 현상이었다(Maxwell 1999). 도시에

〈표 2〉 노동생산성과 임금의 변화, 1995-2000년 (단위: %)

	1995 -96	1996 -97	1997 -98	1998 -99	1999 -2000	1997 -2000
노동생산성	5.5	3.1	-13.7	-0.4	3.6	-11.1
명목임금	15.7	16.2	17.2	22.9	24	78.7
실질임금	6.5	3.3	-33.1	6.7	11.7	-20.2

출처: 인도네시아통계청(BPS) 데이터에 근거한 Perdana and Gaduh(2003, 211)의 계산.

〈표 3〉 실업자와 실업률 변화, 1997-2002년 (단위: 백만 명)

연도	노동력	취업자	공개적 실업자	
			수	%
1997	89.23	85.05	4.18	4.69
1998	92.34	87.29	5.05	5.46
1999	94.85	88.82	6.03	6.36
2000	95.65	89.84	5.81	6.08
2001	98.81	90.81	8.01	8.10
2002	100.78	91.65	9.13	9.00

출처: 인도네시아통계청(BPS). *Business News* 2004/01/27에서 재인용.

〈표 4〉 불완전고용의 변화, 1997-2002년 (단위: 백만 명)

연도	비자발적	자발적	합계	취업자 대비(%)
1997	10.67	17.38	28.05	32.98
1998	8.56	23.37	31.93	36.58
1999	11.98	19.40	31.37	35.32
2000	10.64	19.45	30.09	33.49
2001	11.20	16.54	27.74	30.55
2002	12.00	16.87	28.87	31.50

주: 불완전고용(underemployment): 주당 노동시간이 1시간 이상 35시간 미만인 자.

출처: 인도네시아통계청(BPS). *Business News* 2004/01/27에서 재인용.

남은 이들도 나름대로 직업창출의 독창성을 발휘하여 노점과 가내수공업을 창업하곤 했다(Jellinek 인터뷰, 2000/05; Jellinek et al. 1999). 노동자들의 활로는 국내에 한정되지 않아서 1998년에만 합법적으로 90만 명이 해외로 일거리를 찾아나갔으며(Sukamdi et al. 2000, 223) 온갖 위험을 무릅쓰고 말레이시아로의 해상 불법잡업을 감행하곤 하였다(Ford 2002).

이렇게 실질임금의 폭락과 실업율의 완만한 증가라는 경제위기 초반의 상황은 노동계급의 전투성을 고양시켰다. 실업의 ‘공포’가 그다지 심각하지 않은 상황에서 실질임금 하락에 따른 ‘분노’가 내연되었기 때문이다. 특히 통화가치절하의 이득을 보던 수출지향 제조업체의 노동자들이 그러하였다. 동부 자바 지역을 예로 보면 파업이 1996년 127건, 1997년 142건, 1998년 193건, 1999년 205건 발생하여 증가추세를 보였다(LBHS 1996-1999). 그러므로 노동계급의 전투성 고양에 대하여 산업관계 차원에서 대책이 우선적으로 필요하게 되었다. 그런데 수하르토 말기인 1997년에 제정되어 1998년 10월에 발효되기로 했던 이른바 <1997년 노동법>(UU 25/1997)은 제정 당시부터 노동운동 진영의 집중적인 비판을 받은 바 있어서 민주화시기에 노동포섭적인 법안으로 기능할 수 없었다(Amirudin and Teten 1997; YLBHI 1998, 77-81).

두 번째로는 자본의 투자 철회에 대한 대책이 필요하게 되었다. 경제 위기에 따른 통화가치 하락은 외국인투자를 유인하는 이점으로 작용하지만 인도네시아에서는 경제위기 초반에 심각한 사회 폭력과 정치 불안이 발생하였기 때문에 투자가 오히려 줄어들게 된다. 1998년 5월 폭동 과정에서 화인에 대해 자행된 폭력으로 인해 화인자본가 및 경영자들이 대거 해외로 이주하는 사태가 발생하였고 경제위기 초반의 외국인 신규 투자 역시 줄어들었다. 투자진흥청(BKPM)의 집계에 따르면 인도네시아에 대한 외국인 신규투자 승인액은 1997년에 340억불이었던 것이 1999년에는 110억불로 크게 줄어들었다(Jeon and Kim 2001).

투자를 유인할 수 있는 최고의 대책은 정치안정이었지만 기업가들은 산업관계의 차원에서도 대책이 시급히 마련되어야 한다고 요구하기 시작했다. 기업가들의 요구는 노동시장의 유연성 강화로 집중되었다(Anton Supit 인터뷰, 2001/05). 게다가 경제위기 초반에 미미한 증가를 보였던 실업률이 <표 3>에서 알 수 있듯이 위기 발생 후 5년째인 2002년에는 9%로 위기 전의 두 배에 달할 정도로 높아지고 있었다. 따라서 기업가들의 노동시장 유연화 요구는 경제위기 후반의 실업률 고양을 제

어하기 위한 대책인 것처럼 포장될 수 있었다. 이러한 요구는 노동관련 법에서 수하르토 시대에도 남아있던 수카르노(Sukarno)의 잔재를 없애자는 것이었다.

지금까지 서술한 것이 노동법 개정의 상황적 맥락이었던 것이다. 노동법 개정은 하비비(B. J. Habibie), 와히드(Abdurrahman Wahid), 메가와띠(Megawati soekarnoputri) 정권 등 세 개의 정권을 거치면서 지속적인 의제로 채택되고 추진되었으며 <노동조합법>, <근로기준법>, <산업분쟁해결법>의 순으로 제정됨으로써 해외송출인력을 제외한 국내 노동자 관련 3대 법안의 개정이 완료되게 되었다.

III. 개정 노동관계법의 내용 분석: 국가 통제와 보호의 약화

1. 노동권 승인을 통한 노동통제(자본보호)의 약화

새로운 <노동조합법>과 <근로기준법>의 내용은 노동에 대한 국가의 통제가 완화되고 있음을 보여준다. 2000년 8월 4일에 제정된 <노동조합법>은 27년 만에 다원주의적 이익대표를 허용함으로써 국가조합주의(state-corporatism)를 폐기한 역사적인 법안이다. 전국 차원뿐만 아니라 단위사업장 수준까지 복수노조가 일거에 허용되었을 뿐만 아니라 노조 설립기준이 크게 완화되었다. 10인 이상의 노동자가 노동조합을 결성할 수 있고(5조 2항) 관할 인력부사무소에 설립 신고만 하면 절차가 완결되었다(18조 1항). 예전에는 노사정 3자 협의회 주관으로 노조결성 찬반투표를 실시하여 종업원 과반수의 찬성 서명을 받고 사업주의 동의를 구해야 노조 설립이 가능했던 것에 비하면 설립요건이 파격적으로 완화되었다고 할 수 있다. 또한 노동자들이 노조를 결성하지 못하도록 영향력을 행사한 사업주에게 “1년 이상 5년 미만의 징역 및 또는 1억 이상 5억 루

빼아 미만의 벌금형”을 부과하는 조항도 추가되었다(28조와 43조 1항).

과거에는 모든 단위노조가 어용노조인 인도네시아전국근로자조합연맹(FSPSI: Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia)에 가입하거나 상급단위노조를 두지 않는 기업별노조(SPTP: Serikat Pekerja Tingkat Perusahaan)에 머물러야 했지만, 새 <노동조합법>은 5개 이상의 단위노조가 모이면 노조연맹(Federasi)의 결성이 가능하도록 했다(6조 2항). 국가조합주의를 폐기했을 뿐만 아니라 신규노조연맹의 진입장벽도 많이 낮추었다는 것을 알려준다. 또한 공무원도 노조를 결성할 수 있도록 하여(44조 1항) 교원노조, 체신노조, 통신사노조 등이 설립되고 파업시위가 전개되기까지 했다. “기업에 속하지 않는 노동자들”도 노조를 설립할 수 있으며(1조 1항) 산업이나 직업별 범주 이외의 노조가 설립될 수 있다(10조)고 하여, 비공식(informal) 부문 노조의 설립이 추진되기도 하였다(Eilbaek 인터뷰 2000/08).

두 번째로 파업권이 2003년 8월에 발효된 <근로기준법>에서 노동자 및 노조의 권리로서 명시되었고(137조) 합법적인 파업의 요건이 크게 완화되었다. 노조 혹은 노동자 대표가 파업 7일 이전에 해당 관청과 사업주에 서면으로 고지하면 합법적인 파업으로 간주되었고(140조 1항, 3항과 142조), 이러한 합법적 파업을 방해하는 자는 형사처벌 받도록 했다(185조). <1997년 노동법>에는 7일 전 서면 고지 의무에 더하여(78조 3항) 노동분쟁조정위원회를 통해서 분쟁이 해결되지 않을 때 파업이 가능하며(75조), 파업이 회사 내에서만 이루어져야 한다는 조건(76조)이 포함되어 있어서 “합법적 파업이 불가능하다”는 평가를 받았었다(Surya 인터뷰 2000/05).²⁾

노동정책에 있어서 더 이상 파업에 대한 “안보 차원의 접근법”이란 용어는 사용되지 않는다. 경찰과 군의 개입도 현격하게 줄어들었다. 이를

2) 파업기간의 임금지급문제는 기업가 측의 요구를 받아들여 부분적으로 “무노동 무임금”을 인정하였다. 개정된 <근로기준법> 145조에 “표준적 권리”(hak normatif: 노동법, 단체협약서, 사규, 근로계약서에서 명시된 권리)의 준수를 요구하는 파업의 경우에만 파업기간의 임금을 받을 수 있도록 한 점은 <1997년 노동법> 77조의 내용과 동일하다.

테면 변영노조(SBSI)의 산하 노조들을 상대로 조사한 노동조합권 침해 사례집을 보면 1999년의 침해사례 53건 중에서 10건이 군과 경찰에 의한 것이었지만, 2000년의 45건 중에서는 1건만이 군/경에 의한 침해사건이었다. 대부분은 경영자에 의한 침해였으며, 급속하게 늘어난 사례는 해결사들(preman)에 의한 것이었다(SBSI 2001).

2. 노동시장 유연화를 통한 노동보호(자본통제)의 약화

새로운 <근로기준법>과 <산업분쟁해결법>은 노동시장의 영역에서도 정부의 개입이 축소되었음을 알려준다. 노동시장에 대한 중앙정부 개입의 축소는 임금, 고용, 해고의 측면으로 나뉘볼 수 있다. 먼저 <근로기준법>에서 지역별 최저임금의 결정권이 중앙정부로부터 주 단위 지방정부로 이양되었다(89조 3항). 이는 지방차원의 노사정 3자 협의를 강화하는 효과를 낳는 한층 더 유연한 임금정책의 도입을 의미한다. 두 번째로 <근로기준법>은 음성적으로 자행되던 임시직 고용(59조)과 하청 및 외부인력사용을 인정함으로써(64-66조) 고용에 있어서도 유연성을 강화시켰다.

고용의 유연화에 따라 계약노동과 외주노동의 사용이 급속하게 확산되어 외주를 뜻하는 외래어 “아웃소싱”(outsourcing)은 최근 인도네시아 노동문제를 압축하는 용어로 떠오르게 되었으며(*Business News* 2003/09/25), 노동운동권은 “현대판 노예제”의 법제화라며 반발하였다(*Jakarta Post* 2003/02/06; *Solidaritas Rakyat Pekerja* 2003). 자카르타 법률구조재단(LBH Jakarta)의 운영국장이자 노동변호사인 수리야 잔드라(Surya Tjandra)는 <근로기준법>이 “유연노동시장을 통해 비용을 절감함으로써 경제적 효율성을 진작시키려는” 목적을 가지고 있어 “기본적으로 신자유주의적인” 법안이라고 비판했다(*Jakarta Post* 2003/03/26). 주요 노동운동가들은 인도네시아 노동자들이 당면한 가장 심각한 문제를 이구동성으로 임시직 고용과 외

주노동의 확산 문제라고 이야기하였다(Fauzi 인터뷰 2003/07/29; Danu 및 Amin 인터뷰 2003/09). 이런 연유로 자카르타의 2003년 국제노동절 기념식 참가자들은 메가와띠 대통령과 야콥누아웨아(Jacob Nua Wea) 인력이 주부 장관을 “제국주의의 종복이자 반노동자적”이라며 퇴진할 것을 요구하는 강도 높은 슬로건을 정권 출범 이후 처음으로 제기하였다(Jakarta Post 2003/05/01).

세 번째로는 해고에 있어서 유연성이 강화되었는데, 이는 주로 <산업분쟁해결법>에서 찾아볼 수 있다. <산업분쟁해결법>은 권리, 이권, 고용관계종료(해고)에 관한 분쟁과 단위사업장 노동조합간 분쟁을 대상으로 하지만(2조), 가장 빈번하게 발생하는 해고관련 분쟁을 주요 대상으로 한다. 2004년 1월에 메가와띠 대통령이 인준한 <산업분쟁해결법>의 핵심은 산업분쟁의 해결을 기존의 노사정 3자 조정 방식에서 분쟁 당사자간의 양자조정 방식으로 전환하는 것이었다. 이로써 해고 문제에 대한 47년간의 정부 개입이 중단되었으며 기존의 분쟁조정기구였던 중앙노동조정위원회(P4P)와 지방노동조정위원회(P4D)는 법안통과후 1년내로 해체되고 산업분쟁해결을 전문적으로 처리하는 재판소의 설치가 임박하게 되었다.

노사간 양자협상이 실패하여 법정까지 가더라도 120일 내로 결말을 짓도록 명시함으로써 과거에 길게는 5년씩 소요되던 분쟁의 신속한 타결이 가능하게 되었다는 점은 긍정적인 변화이다. 그런데 분쟁조정 이전에 해고부터 가능케 한 점은 노동보호의 측면이 약화된 것이라고 평가할 수 있다. 기존 법에 따르면 노동자를 해고시키려는 사업주는 노동분쟁조정위원회에 이 사실을 통보하여 승인절차를 밟게 되어 있고 분쟁이 발생한다 하더라도 분쟁조정위원회에서 판결이 날 때까지는 ‘법적인’ 고용관계를 유지하도록 되어 있다. 이에 반해 새로운 <산업분쟁해결법>은 우선 해고가 가능하고 노동자 측에서 이에 불응할 때 제소하도록 함으로써 사실상 정규직 노동자에 대한 해고허가제를 폐기한 것이다.

〈표 5〉 산업관계의 ‘이중적 자유화’ : 국가의 통제와 보호로부터의 자유

후기수하르토 체제	탈수하르토 체제	변화 방향
〈배제적 국가조합주의〉 - 일원적 노동조합 - 엄격한 노조결성 요건 - 파업권 제한과 군부개입	〈다원주의와 노동권 인정〉 - 다원적 복수 노조 허용 - 노조결성 요건 대폭 완화 - 파업권 인정과 요건 완화	노동통제 (자본보호) 약화
〈개입적 노동시장정책〉 - 최저임금의 중앙결정 - 해고허가제 - 노동분쟁조정위원회(P4): 노사정 3자간 느린 분쟁조정	〈노동시장 유연성 강화〉 - 최저임금 결정권의 지방이양 - 해고허가제폐지, 임시직/외주노동 허용 - 노동분쟁조정위 해체와 노동법정 신설: 노사 양자간 빠른(120일내) 분쟁조정	노동보호 (자본통제) 약화

지금까지 살펴본 <노동조합법>, <근로기준법>, <산업분쟁해결법>의 내용은 <표 5>에 요약되어 있듯이 노동 및 자본에 대한 국가의 통제와 보호를 공히 약화시킨 것으로 해석된다. 수하르토 시대의 노동정책 기조가 정부와 군부가 안보 문제를 다루듯이 노동문제에 개입하는 “안보 차원의 접근법”(security approach)이었다면, 탈수하르토 시대의 노동정책 기조는 국가가 노동문제에서 “손을 터는 접근법”(hands-off approach: *Van Zorge Report* 2000/06), 혹은 “손을 씻는”(cuci tangan) 접근법이라고 이야기 된다(Surya Tjandra 인터뷰 2000/05).

국가가 손을 씻거나 털어버렸다는 식의 과장된 표현에 동의할 수는 없지만, “자유”(kebebasan)가 확대되는 방향으로 정책이 변화하였다는 것은 분명하다. 산업관계의 자유화는 노동 측에서 요구해왔던 노동조합 결성과 단체행동의 자유 뿐만 아니라 자본 측이 희망하는 노동시장 유연화와 같은 “자유시장”(pasar bebas) 논리도 포괄하는 ‘이중적 자유화’였다. 과거 수하르토 체제의 유산의 전반적 약화, 즉 통제뿐만 아니라 보호 역시 동시에 약화되는 변화가 발생하고 있다는 점에서 산업관계 영역에서 “개혁”(reformasi)은 양면적인 것이었다.

‘이중적 자유화’는 국제기구들의 권고와 부합하는 변화이기도 했다.

이미 1996년에 월드뱅크(World Bank)는 수하르토 체제의 노동 관련법을 평가하면서 정부가 산업분류에 개입하지 말아야 한다고 지적하는 한편으로 “노동자들이 과잉 보호받고 있다”는 점도 문제로 지적한 바 있다. 최근에 국제노동기구(ILO)도 “자유시장경제”라는 달라진 시대적 요구에 부응하도록 노동법을 현대화해야 한다는 관점을 피력하였다(Jakarta Post 2003/03/26).

IV. 노동관계법 개정의 과정 분석: 하향식 개혁에서 사회 협약으로

1. ILO의 후원을 받는 ‘하향식 개혁’

자유라는 이름 아래 노동에 대한 국가의 통제와 보호를 공히 약화시키는 정책은 자본과 노동 양측 모두가 불만을 느끼고 반대할 수 있다. 노동권의 보장은 자본의 반대에, 노동시장자유연화는 노동의 반대에 직면한다. 게다가 수하르토의 퇴진 이후 인도네시아의 민간정권들은 경제위기 극복과 민주주의의 진전이라는 과제를 동시에 짊어지게 되었다. 이러한 어려운 상황에서 인도네시아 정부는 어떻게 노동관계법 개정을 성사시킬 수 있었는가?

일반적으로 제3세계에서는 경제위기나 경제자유화를 겪으면서 발생한 ‘과도적 패배자’의 반발을 달래기 위한 전략들이 다양하게 모색된 바 있다. 경제 안정과 민주주의의 진전을 동시에 달성하기 위해 라틴아메리카에서는 위임민주주의나 사회 협약의 길이 시도되었다(이영조 1998). 한편 1990년대 동구에서는 사회주의 몰락이후 경제자유화에 따른 경제 불안의 충격이 노동자들에게 가해지는 상황에서, 시민권을 보장하고 잔존하는 권위주의적 제도를 청산하는 정치개혁이 노동자들의 시련과 교환될 수 있었다고 한다(Hellman 1998; 임경훈 1999). <표 6>에 제시된 노동관계법 개정의 연대기를 보면 이 세 가지 길이 모두 실험되었다.

〈표 6〉 노동관계법 개정 연대기

- 1998/05/21 수하르토로부터 대권을 승계 받은 **하비비** 대통령, 독립노조 건설을 추진한 목다르 **뻍빠한**(Mughtar Pakpahan)을 포함한 정치범 석방 즉각 단행.
- 05/27 <노동조합 신규등록에 관한 1998년 5호 정부령> 공포.
- 06/05 <결사의 자유와 노동자조직권보호에 관한 국제노동기구(ILO) 87호 협약> 인준과 이에 관한 대통령령 공포.
- 11/10 노동계가 반대한 <1997년 25호 노동법> 실행연기에 관한 <1998년 11호 법령> 공포.
- 12/23 파미 이드리스(Fahmi Idris) 인력부장관, <ILO의 인력부 기술지원에 관한 합의각서> 인준.
- 1999/05/07 ILO의 <강제노동금지에 관한 105호 협약>, <고용 및 업무상 차별철폐에 관한 111호 협약>, <최저노동연령에 관한 138호 협약> 인준.
- 09/30 <노동조합 관련 201호 인력부장관령> 공포 (결사, 집회, 의사표현의 자유 인정).
- 2000/03/28 **와히드** 대통령, <가장 위대한 사업장의 아동노동철폐 즉각 실행에 관한 ILO 182호 협약> 인준.
- 05/08 노동관련 3개 법안, 즉 <노동조합법>, <노동보호및발전법(차후의 근로기준법)>, <산업분쟁해결법> 국회 상정.
- 06/20 보머르 빠사리부(Bomer Pasaribu) 인력이주부장관, 친노동자적인 <해고금 관련 150호 인력이주부장관령> 공포.
- 08/04 새로운 <노동조합법> 국회통과.
- 09/25 <1997년 25호 노동법> 실행 재차 연기.
- 10/ 국회 노동복지위원장, <노동보호및발전법>과 <산업분쟁해결법> 초안 검토를 위한 특별위원회 구성.
- 11/27 국회, 노동법의 공백을 피하기 위해 <1968년 노동법>의 임시 사용을 만장일치로 합의.
- 2001/05/ <해고금 관련 150호 인력이주부장관령>의 폐기에 반대하는 노조들의 시위가 빈발하여 폐기를 취소.
- 07/23 탄핵으로 와히드 대통령 퇴진하고 **메가와티** 권력승계.
- 2002/07/05 국회 특별위원회 주관 4일간의 사회화 회의에서 노조 측 <노동보호및발전법> 거부.
- 09/23 국회, 노조 측 반대 입장 수용하여 <노동보호및발전법> 통과 연기.
- 11/12 국회 노동복지위원회 산하 <노동보호및발전법> 개정을 위한 노사정 '소위원회' 발족.

- 2003/02/03 소위원회 9차 회의에서 <노동보호및발전법>을 <근로기준법>으로 명칭 변경.
- 02/25 새로운 <근로기준법> 국회통과. 메가와띠 대통령 3월 25일에 인준.
- 03/14 <산업분쟁해결법> 초안검토를 위한 노사정회의 개최. 이후 3회 회동.
- 09/26 국회 상임위, <산업분쟁해결법> 초안검토를 위한 '소위원회' 발족. 노조 대표와 기업가대표 초빙되어 5회 회동.
- 12/01 국회, <산업분쟁해결법>에 관한 이틀간의 '사회화'(sosialisasi) 회의개최.
- 12/17 <산업분쟁해결법> 국회통과. 메가와띠 2004년 1월 14일에 인준. 1년 뒤 실행하기로 함.

출처: ILO(1999)와 TURC(2004)를 참조하여 필자가 재정리.

1998-99년 하비비(B. J. Habibie)의 집권기에는 노동분야의 개혁이 사회적 대화나 의회의 심의를 거치기보다는 주로 대통령령(Keppres)이나 정부령 및 인력부장관령(Kepmen) 등 행정부의 결정과 국제노동기구(ILO)의 노동권 관련 협약을 인준하는 방식으로 개혁이 추진되었다는 점에서 위임민주주의 방식과 시민권 지향의 개혁을 통한 노동포섭 방식이 구사되었다고 볼 수 있다. 노동조합 결성의 자유를 인정한 <노동조합법> 제정은 와히드(Abdurrahman Wahid) 정권 시기에 성사되었지만 하비비 정권 시기부터 추진된 개혁의 성과였다. 와히드가 탄핵당하고 메가와띠(Megawati Soekarnoputri)가 집권한 뒤에 주로 2002년 말부터 2003년까지의 과정을 보면 법 개정을 위한 노사정회의와 그 실행 팀인 '소위원회'(Tim Kecil)의 빈번한 회동에서 알 수 있듯이 사회 협약의 전략을 동원하는 경향이 두드러졌다. 위로부터의 개혁에서 사회적 대화를 통한 개혁으로 개혁의 방식이 변화해 갔던 것이다.

우선 하비비 집권기에 추진된 하향식 개혁에 대해 살펴보자. 하비비의 명백한 업적은 노동조합 결성의 자유를 인정한 것이다. 이러한 개혁은 정치리더십의 강력한 카리스마가 부재하고 대중적 지지기반이 취약한 한계를 뛰어넘는 흥미로운 성과였으며 근 30년간의 노동조합 통제를

일거에 말소한 혁신이었다.³⁾ 하비비는 마치 기다리더라도 한 것처럼 권력 승계직후에 노동조합에 대한 국가조합주의적 통제의 폐기를 추진하였다. 기본적으로 수하르토 시대의 유산을 청산해야 한다는 국제적 사회적 요구가 있었기 때문에 가능했지만 두 가지 점을 지적해 둘 만하다.

첫 번째로 국가조합주의의 도구가 되었던 인도네시아전국근로자조합연맹(FSPSI)이 수구파와 개혁파로 분열되면서 단일노조를 유지할 수 없게 되면서 개혁의 불가피했다는 점이다. 경제위기의 충격이 극심했던 1998년 4월에 정부와 인도네시아경영자연합(Apindo)의 최저임금 동결 안에 FSPSI 집행부가 동의해 버리자 산하의 업종별노조 위원장들이 크게 반발하면서 1998년 5월에는 독립노조 설립을 위한 탈퇴 의사를 분명히 했다. 이렇게 국가조합주의가 내부로부터 붕괴하기 시작했기 때문에 시스템을 유지할 수가 없었다.

두 번째로는 하비비가 예상가능한 자본의 사보타지를 ILO라는 국제적 후원자를 끌어들이므로써 상쇄하는 지혜를 발휘했다는 점이다. 대통령 직권으로 ILO 협약 87호에 서명함으로써 사회적 논쟁을 비월할 수 있었다. 협약에 비준하면 ‘기술 지원’이라는 명목으로 ILO의 감독을 받게 되는데 이에 따라 노동조합 결성과 활동에 대한 상당한 정도의 자유를 인정할 수 있게 되었으며 노동조합법 개정 시한이 2000년까지로 합의되어 있어서 다른 노동 관련법들에 비해서 입법 작업이 더 빨리 가속될 수 있었다.

하비비는 87호 협약 인준에 그치지 않고 3개의 협약을 추가로 인준함으로써 인도네시아를 아시아에서 최초로 ILO의 7개 기본 협약을 모두 인준한 국가로 부상시켰으며(*Jakarta Post* 2001/01/12), ILO는 인도네시아를 성공사례로 선전하는 책자(ILO Jakarta Office 1999)를 제작할 정도로

3) 권위주의 정권의 붕괴와 노동조합 결성의 폭넓은 자유는 서로 직접적인 연관이 없다. 이 틀테면 한국의 경우는 1987년 민주화 이후에도 1995년까지 거의 8년 동안이나 전국단위 복수노조의 존재를 국가가 인정하지 않았고 합법화는 더 훗날의 일이었으며, 사업장 단위의 복수노조 허용은 2006년까지 노-사-정 협약을 통해 유예된 상태이다. 이런 점에서 보면 인도네시아의 전면적인 복수노조 허용은 상당히 급진적인 것이었다.

크게 만족하였기 때문에 하비비와 ILO의 공조는 더욱 확고해졌다. ILO 헌장의 연속 인준이 “국가신용의 제고를 위해 필요한 일”이라는 인력부의 주장(Harry Suryatna 인터뷰 2000/09; Iskandar 인터뷰 2001/05)은 국제기구들이 요구하는 “자유”나 “인권”의 신장이 민주주의의 진전뿐만 아니라 국제기준을 만족시키고 국가신뢰도를 높임으로써 경제위기를 극복하는데 도움이 된다는 당시의 통념과 부합하였기 때문에 설득력이 높았으며 그런 만큼 하비비와 ILO의 동맹은 상당히 효과적이었다. 하비비정권의 개혁과정은 제3세계의 정치개혁에서 직면할 수 있는 카리스마와 국가능력의 결핍을 국제적 후원으로 보충할 수 있다는 사실을 알려준다.

2. ‘사회 협약’을 통한 유기적 산업관계의 활로모색

<표 6>의 노동관계법 개정 연대기를 보면 하비비 정권 시기와 메가와띠 정권 시기는 사용된 방식에 있어서 뚜렷한 차별성을 보인다. 하비비 정권이 ILO의 후원을 받아 하향식 개혁을 추진했다면 메가와띠 정권은 노사정 3자간 협의를 통해 법제화에 도달하였다. 메가와띠의 민주투쟁당(PDIP) 소속 의원으로 <근로기준법>과 <산업분쟁해결법> 개정을 위한 노사정 3자간 “소위원회”(Tim Kecil)를 주관한 렉소(Rekso Ageng Herman) 의원은 회의비용을 사비로 충당했으며 과로로 심장마비를 겪기도 했지만 “3자협의를 통한 법제정”을 “신이 부여한 소명”으로 간주했다고 주장할 정도로 사회 협약의 방식에 큰 가치를 부여하였다(인터뷰 2004/02/10). 이러한 변화를 이해하기 위해서는 다음 두가지 사항을 염두에 두어야 한다.

우선 하비비 정권과 메가와띠 정권 사이에 자유주의적 소통을 즐겼던 와히드 정권이 존재했다는 점이다. 와히드 대통령은 노-사-정 3자 협력 포럼(Lembaga Kerja Sama Tripartit)의 내실화를 위해서 인력이주부장관직을 FSPSI 위원장 보머르 빠사리부(Bomer Pasaribu)에게 맡기고 인력

부에 등록된 모든 노조들을 협의의 장으로 끌어들이었다. 이에 따라 노조 위원장들과 기업이 대표들이 입법과정에 의견을 투입한다는 뜻으로 “로비”(lobi)라는 외래어를 빈번하게 사용하기 시작했다(Muchtar Pakpahan, H. Muhammad Rodja, Anton J. Supit 인터뷰 2001/05). 메가와띠 역시 FSPSI 위원장 누아 웨아(Jacob Nua Wea)를 인력이주부장관으로 임명했고 3자 협력 포럼을 통한 대화를 계속 진행시켰다는 점에서 와히드의 지혜를 물려받았던 것이다.

두 번째로 좀 더 근본적인 상황 변화는 노동과 자본 양측이 예전과는 현격히 다른 산업관계의 주체들로 부각되었다는 점이다. 전국노조가 하비비의 복수노조 허용에 따라 72개로 늘어났다(Jakarta Post 2003/07/10; ILO 2004). 국가로부터 독립적인 전국노조의 대거 등장은 토론과 협상의 장을 필요로 했다. 독립적이기 때문에 노조와 소통없는 일방적인 노동법 개정이 불가능하다는 점뿐만 아니라 전국노조들이 너무 많아서 노조 측의 내적 의견수렴이 필요하다는 점 때문에도 토론과 협상의 장이 필요하게 되었다. 또한 자본 측이 “탈출”(exit)에서 “항변”(voice)으로 전략을 선회한 점 역시 경제위기 초반과 다른 상황이었다. 투자 증진을 위한 노동시장의 유연화가 당연한 개혁 과제라는 주장이 기업가들로부터 제기되었으며, 소피안 와난디(Sofyan Wanandi)와 안톤 수뻏(Anton J. Supit)이 자본측의 대변인을 자임하여 의회 로비와 언론을 통한 노동운동권과의 담론 전투의 선봉에 나섰다.

이러한 상황 변화는 노동과 자본의 ‘장외대결’로 발현되었다. 와히드 대통령 탄핵 추진 문제로 정치불안이 노정되던 2001년 5월, 친노동자적인 <해고금 관련 2000년 150호 인력이주부장관령>의 존재문제를 둘러싸고 자본과 노동의 대결이 전개되었다. 자본측의 대변인들은 150호 장관령을 일시적으로 폐기하는 데 성공하였지만, 가장 온건한 FSPSI마저 수천명의 노조원을 시위에 동원하는가 하면 반둥(Bandung)에서는 노동자 시위가 폭력적으로 전개되는 등 노조 측이 크게 반발하여 150호 장관령이 복원되게 되었다. 해고 관련 장관령의 폐지와 복원의 과정은 하비비

정권 시기처럼 사회적 대화를 비월하여 대통령이나 장관의 직권에 의존하는 법제화가 더 이상 불가능함을 적시하는 사건이었다.

그리하여 이후의 <근로기준법>과 <산업분쟁조정법> 제정과정은 노사정 3자 협상의 절차를 거치게 된 것이다. <근로기준법> 제정과정에서는 파업권과 파업중 임금지급 문제, 임시직 노동자, 자진 퇴사 시 보상금, 휴가 문제 등을 둘러싸고 노동과 자본 양 진영이 각기 손해라면서 논쟁이 거듭되었다(Jakarta Post 2003/02/06). 이러한 논쟁과 대결을 통해 3자 협력 포럼이 과거와 달리 국가의 의지나 자본의 이익을 관철하는 일방적 포럼이 아니라 서로의 의견이 교환되는 소통적 조정기관으로서 내실화되었다.

그런데 3자간의 대화를 지속한다는 것만큼이나 더 중요한 것은 입법 과정에서 노동과 자본 간의 타협을 도출하기 위한 레퍼토리였다. 새로운 <근로기준법>은 사회적 대화의 산물일 뿐만 아니라 노동시장 유연화를 파업권 및 법적 형평성과 교환한 결과이기도 했다. 노동자의 파업 요건을 간소화하고 해고금을 인상하고 위법 사용자에 대한 벌칙을 강화하는 등의 친노동자적 조항들과 임시직 및 외주노동의 사용을 인정하는 친자본적인 조항들이 거래된 것이다.⁴⁾

<산업분쟁해결법>은 <근로기준법>보다 더 쉽게 승인되었다. 자본의 입장에서는 정규직의 해고허가제의 폐기를 의미하는 이 법안에 대해 반대할 이유가 적었다. 노동의 입장에서는 해고허가제가 폐지되는 대신에 분쟁 처리의 속도를 높이고 소액재판의 소송비용을 무상으로 하는 점 등 노동자측이 긍정적으로 받아들일 수 있는 조항들을 새 법안이 담고 있었기 때문에 타협적인 반응을 보이게 되었다. 국가개입에 대한 노동은

4) 특히 노동법을 위반한 사업주에 대한 처벌을 강화한 조항들이 타협에 유용했던 것 같다. 인력이주부 장관은 노동법을 위반한 고용자에게 최대 5억 루피아의 벌금을 부과하거나 최장 5년의 징역에 처할 수 있다는 조항이 고용자 측에게 상당히 무거운 조항이라면서 <근로기준법>의 친노동자적 속성을 설파했다(Bisnis Indonesia 2003/05/28). 언론 역시 사업주에 대한 벌칙이 합당한 수준이라고 보도했다(Agnes 인터뷰 2003/07/28; Bisnis Indonesia 2003/06/18)

동진영의 입장차이 역시 입법과정을 순탄하게 만들었다. 일부 노동운동가들은 교섭력이 약한 노동자들에게 정부를 포함한 3자 조정이 노사 양자간 조정보다 유리하다고 주장했던 반면에(Surya 인터뷰 2000/05; 2003/07/27), 일부 노동운동가들은 국가가 간여하는 산업분쟁조정은 절차 진행 속도를 떨어뜨려 노동자들로 하여금 중도에 포기하게 만드는 효과가 있었다면서 국가의 개입에 반대하였다(Sudarto 인터뷰 2003/07).

물론 3자협력포럼의 한계가 지적되고 있다. 노동법 제정을 위한 노사 정회의를 참관했던 콤폰스(Kompas) 기자 아그네스(Agnes Swetta Pandia)는 법안에 대해 충분히 이해하고 개선안을 잘 준비해온 쪽은 정부 측과 자본 측이었고 노동조합 측은 준비 부족으로 제 목소리를 내지 못했다고 평가했다. 대부분의 노조 위원장들은 3자 협력 프로그램에 참석하는 것 자체로 흡족해 하는 것 같았고 밖에서 시위대를 이끌 때는 용감하게 큰 소리치던 몇몇 전투적인 노동조합 대표들도 그저 조용히 앉아만 있곤 했다는 것이다(인터뷰 2003/07/28). 그런데 이러한 비판은 노사정 3자 협의 방식의 포섭적 위력을 반증하는 진술이다.

3자협의 방식의 동원은 유기적(organic) 산업관계에 관한 국가의 열망이 포기되지 않았음을 드러내주고 그 속에서 국가의 역할을 재설정하려는 기획의 성공으로 귀결되었다. 인도네시아의 산업관계는 공동의 목표를 위해 노사간 “상호부조”(gotong royong)와 가족적 협력이 추구되는 “뽀짜실라산업관계”(Hubungan Industrial Pancasila)로 정의되어 왔는데, 6년간의 노동법 개정 과정에서 3자 협상이 자리를 잡게 된 점이 자유화 시대에도 유기적인 뽀짜실라산업관계가 새로운 활로를 찾고 있다는 것을 증명한다.

V. 맺음말

수하르토 체제의 노동정책은 노동에 대한 통제와 보호를 결합시킨 것이었다. 수하르토 체제는 4반세기 동안 단일한 전국노조 산하로 노동조합들을 묶어서 단순화하고 군부의 위협적이고 폭력적인 개입을 통해 단체행동을 억제하곤 했지만, 다른 한편으로 수카르노 체제로부터 물려 받은 해고허가제와 최저임금제 등 노동보호 조항들을 유지하거나 때때로 강조함으로써 이미 고용된 노동자들을 보호하는 양상도 보여주었다. 이렇게 노동에 대한 국가의 통제와 보호가 결합된 국가 온정주의적 산업관계는 1997년 하반기부터 시작된 극심한 경제위기를 계기로 변화의 압력에 직면하게 되었다.

위기에 대한 제도적 해법으로 노동관계법 개정이 추진되었고 2004년 1월까지 근 6년간 세 가지 핵심 법률인 <노동조합법>, <근로기준법>, <산업분쟁조정법>이 순차적으로 개정되었다. 개정된 노동관계법은 노동통제와 노동보호를 동시에 약화시키는 ‘이중적 자유화’를 내용으로 담고 있다. 30년만에 복수노조를 다시 허용하고 파업권을 인정했으며 이를 방해하는 기업가에 대한 처벌 규정을 강화했다. 다른 한편으로 임시직 노동자의 고용과 하청 및 외부인력 사용을 인정하고 47년 동안 유지되어 왔던 해고허가제를 사실상 폐지함으로써 본격적인 노동시장 유연화를 시도하게 되었다.

노동조합 자유화와 노동시장 유연화라는 이중적 자유화는 노사 양측의 반대를 받았지만 동시에 같은 이유로 양측의 타협도 가능했다. 그러므로 계급 타협의 조건을 단지 경제적 이익 배분으로 이해해서는 안된다. 물질적 기반이 없는 곳에서도 계급타협은 발생할 수 있으며 이 때 중요한 것은 양측이 적어도 부분적으로 만족할만한 개혁의 레퍼토리를 국가가 제공해야 한다는 것이다.

노동관계법의 개정은 하비비 정권 시기에는 대통령의 포고령과 국제노동기구(ILO)의 후원을 얻는 방식으로 추진되었고 메가와띠 정권 시기

에는 과거에 유명무실했던 노-사-정 3자 협력포럼을 활성화하는 사회 협약 방식으로 추진되었다. 하비비 정권 시기의 개혁 추진은 취약한 국가 능력을 국제적 후원자를 끌어들이므로써 보완했다는 점에서 흥미롭다. 또한 하비비의 포고령을 통한 개혁이나 메가와띠의 사회협약 방식이 권 위주의 시대에 확립되었던 관행과 제도를 선택적으로 차용한 것으로서 ‘새 술’을 ‘헌 부대’에 담은 역설로 개혁이 추진되었다는 점 역시 흥미롭다.

하향식 개혁에서 사회협약으로의 이행은 정치리더십의 특성과 함께 정권이 처한 상황이 변수로 작용하였다. 하비비가 수하르프의 심복이자 양자로 대중적 인기와 국제적 지지를 받지 못했기 때문에 1년 반내에 대통령출마를 준비하기 위해서는 쾌속의 개혁적 업적을 쌓아야 했던데 반해 메가와띠는 국제적 지지와 민중의 열광적 지지를 기반으로 집권하였기 때문에 상대적으로 느긋했다. 하비비 정권은 수하르프 집권기의 국가 조합주의(state-corporatism)의 결과로 노동조합을 비롯한 이익단체들이 정권의 도구로 전락했기 때문에 사회의 실질적 이익대표에 기반하는 사회협약의 체결을 추진할 수 없었던 반면에 메가와띠 정권은 하비비와 와히드 집권기를 거치면서 탄생한 다원적 전국노조들과 점점 더 발언 수위를 높이는 기업가조직체를 상대해야 했기 때문에 하향식 개혁이 아니라 대화와 소통의 사회 협약을 통해서만 무리없는 개혁이 추진될 수 있었다.

산업관계에 있어서 이중적 자유화는 국가의 개입이 줄어들고 노사 자율성을 강화하는 결과를 낳을 것이다. 그렇지만 그러한 개혁을 도출하는 과정에서 국가가 사회적 합의의 장을 제공함으로써 유기적 산업관계를 유도하는 국가의 역할이 재할될 수 있었다. 하향식 개혁에 비해 사회협약을 통한 개혁은 그 속도가 느려서 효율성이 떨어지고 법적 불확실성을 장기화하는 문제가 있지만 경제위기와 민주화가 중첩된 상황에서 취약한 국가가 자율성을 확보하는 합리적인 방법이었던 할 수 있다.

참고문헌

- 블록, 프레드. 1985. “지배하지 않는 지배계급.” 임영일, 이성형 편역. 『국가란 무엇인가: 자본주의와 그 국가이론』. 까치.
- 신윤환. 2001. 『인도네시아의 정치경제: 수하르토 시대의 국가, 자본, 노동』. 서울대학교출판부.
- 이영조. 1998. “신자유주의적 경제개혁과 신생민주주의의 공고화.” 『사상』 10(2). 여름.
- 임경훈. 1999. “경제개혁과 정치개혁.” 『사상』 11(2). 여름.
- 재인도네시아 한인상공회의소 역. 『근로기준법』. www.mofat.go.kr/mission/emb/menuadd_view.mof (검색일: 2004.04.24).
- 전제성. 2003. “동아시아 발전모델과 노동역압: 수하르토 체제하의 인도네시아 사례를 중심으로.” 『기억과 전망』 3. 여름.
- 주인도네시아대사관. 2004. “노무관련정보: 산업분쟁해결법.” www.mofat.go.kr/mission/emb (검색일: 2004.04.22).
- 한국국제노동재단. 2003. 『인도네시아 진출기업 노무관리 안내서』. 한국국제노동재단
- Amirudin, and Teten Masduki. 1997. *RUIU Ketenagakerjaan: Pantas Meresahkan Buruh*. Komisi Pembaharuan Hukum Perburuhan. *Bisnis Indonesia*. *Business News*.
- Booth, Anne. 1999. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. 35(3).
- EIU(Economic Intelligence Unit). 2000. *EIU Country Report: Indonesia*. May.
- Fane, George. 2000. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36(1), April.
- Ford, Michele, 1999. "Testing the Limits of Corporatism: Reflections on Industrial Relations Institutions and Practices in Suharto's Indonesia." *Journal of Industrial Relations*. 41(3).
- _____. 2002. "Whatever It Takes : Workers, often Women, Takes Risks to Earn an Honest Living." *Inside Indonesia*. January-March.

- 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.
- Hellman, Joel S. 1998. "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions." *World Politics* 50. January.
- ILO Jakarta. 1999. *Demystifying the Core Conventions of the ILO through Social Dialogue: The Indonesian Experience*. Jakarta: International Labour Organization.
- _____. 2004. "List of Trade Union in Indonesia." <http://www.ilo.org> (검색일: 2004. 04. 20).
- Jakarta Post*.
- Jeon, Je Seong, and Jee Hun Kim. 2001. "Against All Odds: The 'Second Korean Boom' in the Post-Suharto's Indonesia." Paper Presented at the "5th ASEAN Inter-University Seminar on Social Development." Singapore, 23-25 May.
- Jellinek, Lea, Bambang Rustanto, and M. Hum. 1999. *Survival Strategies of the Javanese during the Economic Crisis*. Jakarta: SMERU.
- Koran Tempo*.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 1998.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor: KEP.201/MEN/1999 tentang Organisasi Pekerja.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP.232/MEN/2003 tentang Akibat Hukum Mogok Kerja yang Tidak Sah.
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: KEP.231/MEN/2003 tentang Tata Cara Penanggulangan Pelaksanaan Upah Minimum.
- Lambert, Rob. 1996. "Authoritarian State Unionism in New Order Indonesia." Rob Lambert. ed. *State and Labour in New Order Indonesia*. Perth: Asia Research Centre, Murdoch University.
- LBHS (Lembaga Bantuan Hukum Surabaya). 1996-1999. *Sketsa Hak Asasi Manusia Jawa Timur*.

- LIPS (Lembaga Informasi Perburuhan Semarang). 2000. "Labor Situation of Indonesia." *Quarterly Report*. January-March; April-July.
- Manning, Chris. 1998a. "The Employment Crisis." *Inside Indonesia*. July-September.
- _____. 1998b. *Indonesian Labour in Transition: An East Asian Success Story?* Cambridge, New York and Melbourne: Cambridge University Press.
- Maxwell, John. 1999. "This Complex Crisis." *Inside Indonesia* 60. October-December.
- Media Indonesia*.
- Ministry of Manpower. 1999. *Manpower and Employment Situation in Indonesia 1998*. Jakarta: Ministry of Manpower, Republic of Indonesia.
- Ministry of Manpower. 2000. *Manpower and Employment Situation in Indonesia 1998-1999*. Jakarta : Ministry of Manpower, Republic of Indonesia.
- Perdana, Ari A., and Arya B. Gaduh. 2003. "Social Implications of the Indonesian Economic Crisis." *The Indonesian Quarterly* 31(2).
- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Ketenagakerjaan SBSI(Serikat Buruh Sejahtera Indonesia)*. 2001. *Annual Record of Violations of Trade Union Rights*. Jakarta: SBSI.
- Solidaritas Rakyat Pekerja. 2003. "Buruh Bersatu: Membangun Solidaritas Rakyat Pekerja Melawan Perbudakan."
수라바야-동부자바 지역 국제노동절 성명서.
- Suara Karya*.
- Suara Pembaruan*.
- Sukamdi, Abdul Haris, and Patrick Brownlee. 2000. *Labour Migration in Indonesia: Policies and Practice*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- TURC(Trade Union Rights Center). 2004. "Dinamika Perumusan UU Ketenagakerjaan dan RUU PPHI: Apa, Siapa dan Bagaimana." Jakarta: TURC.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/ Serikat Buruh*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian
Perselisihan Hubungan Industrial.

Van Zorge Reports. 2000. "Labour Relations in Indonesia." June.

YLBHI. 1998. *Pokok-Pokok Pikiran YLBHI tentang Reformasi Politik Perburuhan Nasional.* Jakarta: YLBHI(Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia).

인터뷰 리스트

Agnes Swetta Pandia. (여) 전국일간지 콤포스(*Kompas*) 노동문제 전담기자. 2003/07/28.

Agus Condro Prayitno. (남) 민주투쟁당(PDIP) 소속 국회의원, 노동 및 사회복지위원회(Komisi VII) 위원. 2001/05.

Amin Muftiyahah. (여) 여성노동운동단체 야산띠(YASANTI) 총무이사. 2003/09.

Anton J. Supit. (남) 국가경제회복위원회 공동의장, 신발생산자연합회장. 2001/05.

Danu Rudiono. (남) 노동운동단체 후마니까(Humanika) 대표. 2003/09.

Elbaek, Uffe. (남) 국제노동기구(ILO) 아세안지역 비공식부문노동자 지원국 수석기술고문. 2000/08.

Endang Rhokani. (여) 도시사회봉사단(PMK) 노동변호사. 2000/08/22.

Fauzi Abdulah. (남) 노동운동가. 보고르 노동문제연구소(LIPS) 소장. 2003/07/29.

H. Muhammad Rodja. (남) 인도네시아전국개혁근로자조합연맹(FSPSI-Reformasi) 위원장. 2001/05.

Harry Suryatna. (남) 인력이주부 공보국 국제조직부장. 2000/09.

Iskandar. (남) 인력이주부 노동자조직 및 기업가조직부(Binawas) 부장. 2001/05.

Jacob Nua Wea. (남) 인력이주부 장관, 인도네시아전국근로자조합연맹(FSPSI) 위원장. 2001/05.

Jellinek, Lea. (여) 호주 인류학자, 인도네시아 도시빈민 및 비공식부문 전문

가. 2000/06/22.

Mayling Oey-Gardiner. (여) 인구학 박사, 노동시장 및 여성노동전문가, 인산(INSAN) 연구소 소장. 2001/01.

Muchtar Pakpahan. (남) 인도네시아변영노조(SBSI) 위원장. 2001/05.

Rekso Ageng Herman. (남) 국회의원(민주투쟁당 소속), 근로기준법 및 산업분쟁해결법 개정을 위한 소위원회 위원장, 노동복지위원회 위원. 2004/02/10.

Sudarto. (남) 수라바야법률구조재단(LBH Surabaya) 노동부장. 2001/01-04, 2003/07.

Surya Tjandra. (남) 자카르타 법률구조재단(LBH Jakarta) 노동변호사. 2000/05, 2003/07/27.

ABSTRACT

Economic Crisis and Amendment of Labor Laws in Indonesia: 'Dual Liberalization' from Control and Protection

JEON Je Seong

Research Fellow,
Korean Institute of Southeast Asian Studies(KISEAS)

This article investigates the changing direction of labor policy and revitalizing strategies of 'organic state' from the crisis of industrial relations, through the content analysis and process analysis of new labor laws, which amendment happened between May 1998 and January 2004.

The content analysis of the amended labor laws indicates 'dual liberalization' that the state's control over and protection for both labor and capital have been officially weakened. It can be interpreted that while recognizing the freedom of labor association and right to strike have weakened the state's control over labor and protection for capital, abolishing the strict regulation in relation to dismissal and allowing the use of temporal worker and outsourcing have weakened the state's protection for labor and control over capital. In a meanwhile, the process analysis of amending labor laws indicates that the 'reform from above' that has been led by President's authority and ILO (International Labour Organization)'s support has been replaced with the way of 'social pact' that draws compromise between organized labor and capitalist associations.

In short, it was possible for both labor and capital to reach compromise with the state's withdrawal from control over and protection for the both, and even to put it in force as laws with the arena for tripartite negotiation. It was a resolution to derive an industrial relations conducive a difficult situation in which economic crisis is combined with democratization and furthermore, to set up the state's roles again.

Key Words : Labor Law, Labor Policy, Reform, Democratization, Economic Crisis, Social Pact, Habibie, Megawati, Wahid, Indonesia.