

# 노동복지 문제에 관한 한국 노동자의 참여자적 역할과 역할의식\*

김정기\*\*

I. 서론
II. 정치참여 양상의 특성과 한계
III. 정치참여에 관한 의식
IV. 연구의 시사점 : 결론에 대신하여

## I. 서론

### 1. 연구의 목적

국내 노동자들의 생활조건이 개선될 듯한 조짐이 크게 보이지 않고 있다. 실질임금이 상승해 왔으나 노동생산성의 증가나 물가 상승의 폭에 미치지 못하고 있고, 공식 집계상 산업재해의 발생률이 떨어지고 있다 하나 중대재해율과 재해강도율은 최근들어 오히려 높아지고 있는 추세이다. '고통 분담'을 앞세운 현정권의 경제정책은 실질적으로 노동자들의 일방적인 희생을 강요하는 고통 전담 정책으로 인식되고 있고, 노동자들의 이익에 반하는 각종 지배 이데올로기가 이들의 이익추구 행동을 저지하고 있다. 이처럼 해서 노동3권의 행사를 제한하고 있는 각종 노동관계법과 정치적 규제입법의 개폐가 이뤄어질 전망이 결코 밝지 못하며, 고용보험제도가 시

\* 이 논문은 1992년도 교육부 지원 한국학술진흥재단의 자유공모(지방대학육성) 과제 학술연구조성비에 의해 연구되었음.

\*\* 경남대학교 사회복지학과 부교수

행을 앞두고 있으나 취약집단이 배제되어 있어 자칫 불평등을 심화시킬 우려조차 안고 있는 실정이다.

80년대 말 이후의 일시적 호전국면이 반전되는 듯한 이같은 비복지적 상황은 우리들에게 다음과 같은 질문을 제기한다. 그 질문이란 이러한 상황을 극복하고 노동자들의 생활조건 - 곧, 복지수준 - 을 향상시킬 방도는 무엇이며 그 가능성은 어느 정도인가 하는 것이다. 이 글은 노동자 자신들의 주체적 역할에서 문제 해결의 실마리를 찾는 이론적 관점의<sup>1)</sup> 유용성을 일단 수용하면서, 특히 그러한 상황의 주된 원인을 제공하는 국가의 정책과 관련하여 행하는 노동자들의 역할이란 측면에 관심을 둔다.

국가의 정책에 영향을 미칠 목적으로 행해지는 이같은 노동자들의 역할은 노동조합을 통한 정치참여 활동이란 형태로 이루어진다. 지금까지 우리나라 노동자들의 정치참여 활동이 적극성이나 형태 및 관심영역 등에 있어서 전반적으로 제한적이었다는 점에 대해서는 이견이 없으며, 그럴 수밖에 없었던 이유는 다양하다.<sup>2)</sup> 이 글은 이처럼 노동자들의 정치참여에 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 요인들 가운데 특히 노동자들의 의식에 초점을 맞추고자 한다. 노동자들이 지니는 주체적 조건 가운데 하나인 정치의식이 이들의 정치참여 양상을 좌우하는 중요한 변수가 될 수 있다고 보기 때문이다.

정치 의식과<sup>3)</sup> 정치행동은 상응성을 갖는가? 이러한 의문에 대답하기란 용이하지 않다. 일반적으로 인간의 태도와 행동이 반드시 일치하지 않을

---

1) 이에 관해서는 감정기, "한국노총 정치참여의 특성과 그 영향요인에 관한 연구:제3공화국-제6공화국 기간의 노동복지정책을 중심으로," 서울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위논문, 1994, 제2장 제2절 참조.

2) 이에 관한 상세한 논의도 위의 논문 참조.

3) 정치의식과 유사한 용어로서, 정치문화, 정치적 정향, 정치적 신념, 정치적 태도 등이 있다[이상구, 『정치 의식론』, 대왕사, 1986, 270쪽]. 다만, 정치문화는 다분히 집합적인 태도나 신조를 뜻하는 용어란 점에서, 다른 개념들이 개인의 태도나 신조를 지칭하는 데에도 사용될 수 있다는 점과는 차이가 있다[이극찬, 『정치학』, 법문사, 1988, 253쪽].

수도 있음을 밝히는 심리학적 측면에서의 연구들은<sup>4)</sup> 이러한 의문에 부정적인 답을 암시하고 있다. 그런가 하면, 제도적 및 물리적 억압 아래에서 줄곧 산업화의 희생양으로서 위치지워져 왔던 우리나라 노동자들은 그들의 정치의식을 곧바로 정치행동으로 옮기기 어려운 상황 속에 처해 있었음을 부인할 수 없다. 결국, 모든 행동이 그러하듯이 노동자들의 정치행동 역시 정치의식이라는 단일 변수에 의해서만 좌우되지 않는다는 것을 알 수 있다.<sup>5)</sup>

그럼에도 우리가 정치의식을 정치행동 예측의 중요한 변수로 삼을 수 있는 것은 후자가 전자에 의해 규정될 개연성이 결코 작지 않다는 점때문이다.<sup>6)</sup> 정치의식을 정치적 사건과 문제에 대하여 사람들이 가지게 되는 인식, 평가, 태도 등의 총칭으로 파악하면서, 정치적 행동의 선택으로 인도하는 의견, 판단, 인상(image), 감각 등의 정신작용을 일컫는 것으로 보는 견해들이<sup>7)</sup> 이 점을 뒷받침해 준다. 요컨대 정치의식상의 성향은 정치행동의 방향을 가늠하게 하는 유일하지는 않으나 중요한 하나의 설명요소가 될 수 있는 것이다.<sup>8)</sup>

4) 많은 예를 들지 않더라도 인간의 행동을 다루는 심리학적 연구에서 이러한 주제는 오랜 관심사의 하나였음을 알 수 있다. 관련 연구들은 양자가 일관성을 보이지 않을 수 있음을 경험적 연구들을 통해서 보여 주기도 한다. 그러나 그것도 상황적 압력이나 특수한 조건에 의해 비롯되는 현상으로 본다는 것이 양자간의 상관성을 부인하고 있는 것은 아니다. 일례로 David O. Sears et al., 『사회심리학』, 홍대식 역, 박영사, 1988, 제6장 참조.

5) Heinz Eulau는 정치행동에 영향을 미치는 요인으로서 ①각 개인의 욕구, 충동, 성향, 공포, 희망 ②각 개인의 문화정향 ③집단과정의 구조, 즉 정치제도 등으로 나누어 분석하고 있다. Heinz Eulau, *The Behavioral Persuasion in Politics*, New York:Random House, 1967, pp.87-89, 김규수 외, 『현대정치과정론』, 법문사, 1984, 43쪽에서 재인용.

6) 최근의 한 연구는 그간의 국내 노동운동의 동향에 관한 경험적 연구들이 의식과 행동간의 높은 상관관계를 상정하는 사회심리학적 계급행위론의 타당성을 뒷받침해 주고 있다고 분석한다(임영일, 임호, "87년 이후 노동자층의 의식변화와 노사관계," 『경제와 사회』, 제17호, 1993 봄, 29쪽).

7) 정인홍 외, 『정치학대사전』, 박영사, 1979; 이극찬, 『정치학』, 법문사, 1988.

---

이 점에 착안하여 이 글은 노동복지 문제와 이에 영향을 미치기 위한 정치참여를 둘러싼 국내 노동자들의 의식을 분석해 봄으로써, 이들이 정치적 참여자로서 역할을 행할 수 있을 가능성의 일면을 점검하기 위한 실마리를 제공하려는 데에 목적이 있다. 그 가운데 특히 최근의 노동자 정치의식이 적극적인 형태로 발전해 있음에 주목하면서, 이러한 의식이 이들의 적극적인 정치행동으로 구체화되지 못하고 있는 현실을 적시하고자 한다. 이 글은 이를 통하여 앞으로 우리가 기울여야 할 관심의 영역을 제시해 보는 문제제기적 연구로서의 성격을 지닌다.

## 2. 연구의 범주와 방법

이 글을 통해서 분석하고자 하는 것은 크게 두 가지이다. 그 하나는 논의의 실마리로 삼기 위한 것으로서 노동복지 문제와 관련한 우리나라 노동자들의 정치참여 양상에 관한 것이고, 다른 하나는 같은 문제에 대한 이들

---

8) 의도적으로 선택되는 행위의 주관적 기초가 되는 의식을 연구함으로써 사회적 실천의 실제적 메카니즘을 이해할 수 있다고 한 Wright의 표현도 이러한 판단을 뒷받침해 준다. [임호, "한국 노동자 계급의식 형성 연구: 1980년대 노동운동을 중심으로," 부산대학교 대학원 사회학과 박사학위논문, 1992, 3쪽의 <주4> 참조]. 또 이와 비슷하게 Milbrath와 Goel도 개인의 정치태도와 신념 및 성격 등은 정치참여에 영향을 미치는 중요한 요인이 됨을 밝히고 있다[유승남, "한국 노동자의 정치태도와 정치참여에 관한 연구," 『한국 정치·행정학회 합동학술발표논문집』, 제7집, 1987, 153쪽에서 재인용]. 그런가 하면, 대중운동 발생의 사회적 여건으로서 경제적 조건이 중요함은 인정하나, 이것만으로 사회운동이 일어나는 것은 아니며, 불만스러운 심리상태, 생활조건의 향상에 대한 기대 등이 수반되어야 하며[James C. Davies, "Toward a Theory of Revolution," *American Sociological Review*, 27, 1962, p.2], 더 나아가서 환경을 변화시키는 데에 참여하겠다는 원망, 욕구 또는 의미를 갖는 것이 필요하다는 주장[Hans Toch, *The Social Psychology of Social Movement*, New York: The Bobbs-Merrill, 1965, p.12]도 이를 뒷받침한다[임희섭, "대중운동 발생의 사회적 여건에 관한 연구," 김영정 편, 『집합행동론』, 진흥문화사, 1984, 259쪽에서 재인용].

의 정치의식에 관한 것이다. 전자를 통해서 국내 노동자 조직의 정치참여가 갖는 특성과 한계점을 밝히는 가운데 그 이유를 생각해 보고자 하며, 후자를 통해서 앞으로 정치참여가 확대될 수 있는 여지를 판단하기 위한 부가적 의문의 기초를 마련해 보고자 한다.

우선 정치참여 양상은 두 가지 사례의 비교를 통해 분석해 볼 것이다. 그 하나는 이른바 제도권 노동조직으로서의 '한국노동조합총연맹(한국노총)'이고, 다른 하나는 아직 완전한 법적 지위를 보장받지 못하고 있는 이른바 비제도권 노동조직이라 할 '전국노동조합협의회(전노협)'이다. 이 양자는 성립과정과 창립 이념이 다르며, 특히 후자는 전자의 '반노동자적 성격'을 거부하는 대안조직으로서의 성격을 지니고 있기 때문에 참여하는 형태도 다를 수 밖에 없다. 이러한 양자의 특성과 차이를 동시에 보고자 하는 것은 사실상 어느 한 쪽도 국내 노동자 조직으로서의 대표권을 장악하지 못하고 있는 상황에서 그 중 한 편만을 보는 것으로는 불완전하겠기 때문이다. 뿐만 아니라, 조만간 복수노조 체제의 제도화가 가능할 듯한 전망을 안고 있는 현 시점에서는 양자의 특성과 이들 간의 차이를 함께 검토해 보는 것이 앞으로의 국내 노동자 조직의 전반적 참여 양상을 보다 적절히 내다보게 하는 기초를 제공할 수 있겠기 때문이기도 하다.

다음으로 정치의식에 대한 분석에서는 본 연구를 위해 1993년 4월 19일부터 6월 10일까지 연구자가 행한 표본조사의 결과를 중심으로 하면서 국내 관련 연구들을 비교해 볼 것이다. 표본은 마산·창원지역에서 노동조합을 결성하고 있는 사업장을 사업장의 성격, 노조의 성격, 업종, 사업장의 규모 등을 고려하여 몇 개의 군으로 분류한 뒤, 비교적 대표성을 지닌다고 보는 사업장을 임의로 선정하고, 선정된 업체별로 비비례로 표본수를 할당하여 무작위 표집하는 절차를 통해 결정하였다. 이렇게 하여 총 26개사에 620명의 표본을 정하여 설문지를 배부하고, 자기기입식으로 작성하게 하여 회수된 409명분의 응답지 중 내용이 불충실한 것을 제외한 394부가 최종 분석의 대상이 되었다. 최종 분석에 사용된 응답자의 구성을 보면 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 분석대상 노동자의 속성별 현황

구 분	직 책 별				성 별		
	생 산 직				삼 무 직	남 성	여 성
	노련가입	노련교류	비활동	계			
실 수	94	74	91	259	135	287	107
백분률	23.8	18.8	23.1	65.7	34.3	72.8	27.2

여기서 생산직을 '마창노련'에 가입하고 있느냐의 여부로 구분한 것은 '전노협'에 소속하고 있는 마창노련에 적극 가입한 노조일수록 보다 진보적이라고 가정한 때문이다. 사업장의 소재 지역에 따른 의식의 차이는 무시할 수 있다고 가정하고 조사의 경제성을 고려하여 지역을 한정하였으나, 전체적으로 표본의 이러한 성격 및 표집 절차상의 정밀성 문제로 인하여 분석결과의 해석에 대표성 문제가 제기될 수 있다. 따라서 본 조사의 결과와 전국단위로 실시된 다른 조사의 결과를 대조함으로써 이런 문제를 최대한 줄이고자 하였다.

## II. 정치참여 양상의 특성과 한계

여기서는 국내 노동조직의 정치참여 양상을 장기적 측면과 현재적 측면으로 나누어 다루고자 한다. 장기적인 특성이라 함은 한국 노동문제의 현재적 특성의 출발점이 되었다고 보는 60년대 초 이래의 경향을 의미하는 것으로서, 이 기간에 조직적으로 정치참여를 행한 전국단위의 노동조합으로는 한국노총밖에 없었기 때문에 이것에 대해 언급할 수밖에 없다. 다만, 이 부분이 본 연구에서 차지하는 비중이 크지 않은 관계로, 여기서는 본 연구자가 다른 연구를 통해 분석한 결과를 요약적으로 제시하고자 한다. 다음으로 현재적 특성이라 함은 90년대 초기의 경향을 의미하는 것으로서, 여기에는 전술한 바와 같이 두 노동조합에 대한 비교 자료를 제시하게 될

것이다.

먼저, 노동복지정책의 문제와 관련한 장기적인 정치참여 양상을 한국노총의 예를 통해서 보면 여러 가지 제한적 성격이 발견된다. 한마디로, 참여의 빈도나 형태 그리고 관심을 갖는 문제 영역 등이 극히 한정적일 수 밖에 없었다는 것이다. 우선 참여의 전반적 빈도는 국가의 노동통제 성격과 양상 및 강도의 변화에 민감하게 반응하면서 증가 혹은 위축되는 양상을 보이는 가운데, 전반적으로 노동복지정책에 대한 유력한 영향세력으로서 역할을 해 오지 못했던 것으로 볼 수 있다. 참여 형태로는 대체로 대중을 상대로 한 간접적인 참여보다는 공식적 정치기구를 상대로 한 보다 직접적인 참여에 치우치는 경향을 보임으로써, 스스로의 주장에 대한 대중적 기반의 확보보다는 실리적인 성과를 중시한 면모를 발전할 수 있다. 관심을 가진 문제 영역으로는 주로 노동 기본권, 임금을 포함한 노동조건 등의 문제가 큰 비중을 차지해 왔고, 사회보장제도에 대한 직접적인 관심 표명은 상대적으로 적었던 것으로 나타났다. 그런 중에도 1980년대 후반 이후에 한국노총의 정치참여 양상에 부분적이거나 변화가 보이고 있음은 주목할 만하다.<sup>9)</sup>

다음으로 최근의 노동자 정치참여에 나타나는 특성을 검토해 보기 위해, 전노협이 출범한 1990년 이래 3년간의 한국노총과 전노협의 정치참여 추이를 두 조직의 사업보고서를 바탕으로 몇 가지 측면에서 간략히 살펴 보고자 한다. 사업보고서에 나타난 정치참여 사례들은 다음과 같은 지침에 따라 수량화하였다. ① 국가의 노동복지정책에 영향을 미치고자 한 참여에 한정하였기 때문에, 개별 업체의 세부 사안에 대한 당국의 조치를 요구하는 내용이나 노조 내부 활동 혹은 사용자를 상대로 한 각종 활동 등은 제외시켰다. ② 단일 건에 대해 여러 기구를 상대로 의사표시를 한 경우와 며칠에 걸쳐 활동한 경우에는 해당 기구와 일수만큼 가중치를 부여하였다. 그렇게 함으로써 활동의 적극성을 파악할 수 있다고 보았기 때문이다. ③ 정

---

9) 이러한 한국노총 정치참여의 장기적 특성과 문제점에 점에 대해서는 감정기, 앞의 논문 제3장을 참조할 것.

---

치참여 활동으로 볼 수 있으나 보고서마다 일관성 있게 기재되지 않은 활동이나 정확한 횟수 파악이 어렵다고 판단한 활동에 대해서는 일괄적으로 집계에서 제외시켰다. 각종 매스컴을 활용한 활동이나 간행물 혹은 유인물을 통한 활동, 그리고 성명서 발표 등이 거기에 속한다.

먼저, 정치참여 형태상의 특성을 <표 2-1>에서 볼 수 있다. 정치참여의 유형을 구분하는 방식은 다양하다. ①개념의 포괄범주에 따른 분류, ②접근방법의 차이에 따른 구분, ③참여활동의 대상 혹은 표적에 따른 분류, ④참여 태도에 따른 구분, ⑤참여행동의 성격에 따른 분류, ⑥관심을 갖는 문제영역에 따른 분류 등이 그것이다.<sup>10)</sup> 이상의 분류방식들은 분류의 차원을 달리 한다는 점에서 차이가 있으나, 각각이 담고 있는 내용에는 중복되는 사항들이 적지 않다. 여기서는 세번째 분류방식을 준용하여 크게 '공식적 정치기구를 상대로 한 참여'와 '대중을 상대로 한 참여'로 구분하고자 한다. 전자에는 국가기구인 행정부, 입법부, 사법부는 물론, 여야로 구분한 정당을 대상으로 한 청원, 진정, 건의, 로비, 항의, 질문, 토론 참가 등이 포함되며, 후자에는 대중을 상대로 한 집회, 시위, 농성, 서명운동, 공청회나 토론회 주최 등의 방법이 포함된다. 그리고, 공식기구를 상대로 한 활동은 다시 입법에 영향을 미치고자 한 경우와 구체적인 조치를 요구한 경우로 구분하였다. 각각의 기구에서 공식적인 책임을 지니고 있는 개인을 대상으로 한 로비적 성격을 지닌 활동도 여기에 포함시켰다.

---

10) 이러한 다양한 분류 방법에 관해서는 다음 글들을 참조할 것. 이지훈, 『한국 정치문화와 정치참여』, 형설출판사, 1989; 김영래, “한국 이익집단에 대한 조합주의적 분석:한국노동총과 전경련을 중심으로,” 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 1986; 이택휘, “정치참여와 정치발전:한국의 경험,” 『한국 정치·행정학회 합동학술발표논문집』, 제7집, 1987; 홍영실, “정치참여의 변수에 관한 연구,” 경북대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 1987; 이규택, “한국노동조합의 정책활동에 관한 고찰,” 경희대학교 대학원 석사학위논문, 1990; Duverger, Maurice, Party Politics and Pressure Groups, New York:Thomas Y. Crowell.; Huntington, Samuel P. & Nelson, Joan M., 『정치참여의 이론과 실제』, 김학준 역, 일조각, 1977.



여기서 한 가지 덧붙일 점은 표상의 수치는 정치참여의 경향을 상대적 측면에서 비교하는 데에 참고가 될 뿐, 절대치 자체의 차이는 큰 의미를 지니지 못한다는 것이다. 예컨대, 공식기구를 상대로 한 참여와 대중을 상대로 한 참여는 질적으로 성격이 다르기 때문에 노총의 경우 전자가 후자의 몇 배가 된다고 해석할 수가 없으며, 한편으로 노총이 전노협보다 몇 배 적극적으로 참여하였다고 해석할 수도 없다는 것이다.

<표 2-1> 노동조합별 정치참여 형태

구 분		공식기구상대					대중상대				
		청원·진정·건의		토론 참가	기타	소계	집회 시위	공청회	서명	기타	소계
		입법 요구	조치 요구								
노 총	1990	44	59	7	3	113	3	6	-	-	9
	1991	68	112	-	2	182	10	-	-	-	10
	1992	8	52	6	6	72	2	2	1	-	5
전노협	1990		3		2	5	29	4	2	1	36
	1991	2	2	-	-	4	23	5	1	-	29
	1992	2	2	1	-	5	13	8	4	4	29

자료 : 한국노동조합총연맹, 『사업보고』, 1990-1992.

전국노동조합협의회, 『사업보고』, 1990-1992.

이상과 같은 사실들을 염두에 두면서 한국노총과 전노협의 정치참여 형태에서 나타나는 특성을 <표 2-1>에서 보면, 전반적으로 한국노총이 공식기구를 상대로 한 참여에 치우쳐 있는 반면, 전노협은 대중을 상대로 한 참여에 치우쳐 있는 것을 알 수 있다. 이러한 현상이 나타나는 주된 이유 중에 하나는 노총이 국가의 조합주의적 노동통제 아래 공식적인 대표권을 부여받아 왔던 반면, 전노협은 법외조직으로서 당국으로부터 집중적으로 규제를 받는 가운데 공식적 의사표현의 통로를 사실상 차단당해 왔던 때문이라 볼 수 있다. 뿐만 아니라 노총의 권력지향적 성격과 체제순응적 성격

및 전노협의 상대적으로 보다 급진적인 운동성향도<sup>11)</sup> 이같은 차이를 가져온 주요한 이유가 될 듯하다. 이러한 상황 아래에서 전노협이 대중을 상대로 한 집회, 시위, 공청회, 농성, 서명운동 등에 주로 의존할 수 밖에 없었던 것은 극히 자연스러운 현상이다. 전노협은 이 밖에도 대중을 상대로 한 각종 선전선동 혹은 홍보에 역점을 두어 왔으며, 농민, 교사, 빈민 및 학생 등의 단체와의 연대활동에도 적극 참여해 왔던 점이 두드러진다. 국가기구를 상대로 한 참여의 경우에도 전노협은 서면을 통한 청원이나 건의 혹은 정치인들을 상대로 한 로비 등에 의존해 온 노총과는 달리, 항의방문, 공개질의, 고소고발, 헌법재판소에 대한 제소 등의 형태를 주로 선택해 왔다. 두 노동조직의 이같은 대조적인 참여형태는 노동운동 세력 내의 이념과 운동노선상의 편차를 반영하는 것으로서 단기적으로는 절충되기 힘들 듯하며, 따라서 각각 상호경쟁적으로 기능하는 복수노조의 체제가 불가피할 것으로 보인다.

<표 2-2> 노동조합별 정치참여 관심영역

구분		사회보장	기본권	임금	안전보건	노동조건	고용	세계	물가	취약집단	노조지원	기구신설	기타	복합	계
노총	1990	4	9	2	10	38	-	9	-	22	8	-	5	15	122
	1991	19	24	11	2	44	3	16	2	27	4	2	2	36	192
	1992	2	5	12	3	3	-	3	-	27	3	-	-	19	77
전노협	1990	-	33	2	1	-	-	-	2	-	-	-	2	1	41
	1991	-	26	2	-	1	1	-	-	1	-	-	-	2	33
	1992	-	13	10	3	-	8	-	-	-	-	-	-	-	34

자료: 한국노동조합총연맹, 『사업보고』, 1990-1992.  
전국노동조합협의회, 『사업보고』, 1990-1992.

11) 최장집, “한국 노동운동은 왜 정치조직화에 실패하고 있나: 1987년 이후 노동운동의 전개에 관한 한 분석,” 한국사회학회, 한국정치학회 편, 『한국의 국가와 시민사회』, 한울, 1992, 251쪽.

다음으로 정치참여시에 관심을 가졌던 문제영역에 대해서 살펴 보아도 몇 가지 특성이 드러난다. 우선, 두 조직이 공통적으로 많은 관심을 보인 영역은 노동 기본권 보장과 임금의 문제로서, 생존권의 확보가 국내 노동자의 일차적인 관심사일 수 밖에 없었음을 말해 주고 있다. 한편, 노총은 노동조건 문제나 취약집단의 문제에 대한 관심을 정치적 요구의 형태로 많이 표출한 반면, 이들 부문에 대한 전노협의 참여는 비교적 소극적이었던 것으로 보인다. 그러면서도 매시기마다의 첨예한 현안문제에 대해서는 두 조직이 나름대로 민감한 반응을 보여 왔음이 사실이다. 예컨대 1990년의 공휴일 축소 논의, 1990-91년에 걸쳐 일었던 택아관련 입법 문제, 1992년의 총액임금제 논의 등이 두 조직의 공통적인 관심을 끌었던 이슈들이었다. 그런가 하면, 협의의 노동복지 제도에 속하는 사회보장 제도에 대해서는 노총이 연금제도나 고용보험제도 및 산재보험제도 등에 간헐적이거나 관심을 나타냈던 반면, 전노협은 1992년에 고용문제를 다소 크게 다루면서도 고용보험제도에 대한 구체적인 언급이 없는 등 사회보장 부문에 대한 관심이 소극적이었던 것으로 보인다.<sup>12)</sup> 이상과 같이 상대적이기는 하나 노총에 비해 전노협의 관심이 대체로 편중적이었음을 알 수 있다. 이것은 전노협이 역사가 짧은 관계로 연구 및 기획 역량상에 한계가 있었기 때문이거나, 전략적으로 노동기본권과 임금 문제에 대해 지나치게 집중했었기 때문이 아니었나 싶다.

지금까지 국내 노동자 조직이 노동복지정책과 관련하여 행해 온 정치참여상의 특성을 형태와 관심영역을 중심으로 간략하게 검토해 보았다. 여기서 우리는 두 노동조직이 보이는 몇 가지 차이에도 불구하고 이들의 공통적인 한계를 지적하지 않을 수 없다. 그것은 한 마디로 노동복지정책의 형성과 발전을 주도할 수 있을 정도로 적극적이지 못했다는 점이다. 일면 정부와 기업주들의 노동관계법 개악 기도를 철회시키는 등의 성과를 보이기도 한 것은 사실이다. 그러나, 조직역량의 취약성이라는 노동조직 내부의 상황과, 친자본적 노선과 노동자에 대한 배제적 억압의 전략으로 일관해

12) 전노협은 1991년에 의료보험에 대한 연구 및 문제제기의 형태로 발간물을 낸 예는 있으나, <표 2-2>의 집계 범주를 벗어나 여기에는 나타나지 않는다.

은 국가 정책상의 속성이 노동자의 정치참여 형태와 영역 및 영향력의 정도를 한정시켜 온 주된 이유로 꼽힐 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 정치참여에 관한 의식

#### 1. 현재의 복지상황에 대한 의식

먼저 빈곤문제의 원인에 대한 인식을 알아 보기 위해 노동자의 생활이 어렵게 된 책임이 주로 누구에게 있다고 보는가를 질문한 결과, 정부의 책임이 크다고 본 응답자가 65.4%로 가장 많았고, 다음이 기업주 20.3%, 노동자 본인 10.4%, 기타 3.6% 순이었다. 기업주나 본인보다 정부에 책임이 있다고 본 사람이 많다는 것은 정부의 경제정책과 노동정책에 대한 노동자들의 불만이 매우 크다는 것을 말해 주고 있는 것이다. 아울러 빈곤의 원인을 구조적 요인에서 찾으려는 경향이 있다는 점도 알 수 있다.<sup>13)</sup> 이러한 경향은 사무직 노동자보다 생산직 노동자에게서 더욱 뚜렷하며, 생산직 중에서도 '마창노련'과 같은 적극적인 노조활동 단체에 가입한 노동자의 경우가 가장 두드러짐을 알 수 있다.

<표3-1>노동자 빈곤의 주된 책임소재에 대한 의식의 직종별·노조형태별 비교

		정부	기업주	노동자	기타
생 산 직	노련가입	73(79.3)	12(13.0)	6( 6.5)	1(1.1)
	노련교류	45(63.4)	21(29.6)	5( 7.0)	0(0.0)
	미 조 직	65(71.4)	15(16.5)	7( 7.7)	4(4.4)
	소 계	183(72.0)	48(18.9)	18( 7.1)	5(2.0)
사무직 노조		68(52.3)	30(23.1)	23(17.7)	9(6.9)
총 계		251(65.4)	78(20.3)	41(10.4)	14(3.6)

직종별 :  $\chi^2 = 20.71$ ,  $df = 3$ ,  $p < 0.01$

노조형태별 :  $\chi^2 = 30.56$ ,  $df = 9$ ,  $p < 0.01$

13) 다른 조사에서도 비슷한 경향을 보인다. 1991년의 외환은행 조사에 의하면, 빈곤이 개인 탓이라는 데 대해 17.5%만이 동의하고, 77.3%가 부정하고 있다(외환은행노조, "외환은행 노동조합 의식조사 분석," 『동향과 전망』, 한국사회연구소, 1992).

이와 같은 국가정책에 대한 불만족도의 크기와 그것의 집단간 차이는 정부의 노동복지정책에 대한 노동자의 주관적 평가를 통해서도 나타난다. 정부의 정책을 '대단히 적극적이다'고 평가한 경우(1점)에서부터 '대단히 소극적인 편이다'고 평가한 경우(5점)까지 각 1점 편차의 가중치를 주어 종합적인 평가 경향을 보면, 총점 평균이 3.68로서 전반적으로 부정적인 평가를 하고 있음을 알 수 있다. 한편 집단간 차이를 비교해 보면, 생산직 노동자 집단의 평균점수는 3.87, 사무직 노동자 집단의 평균점수는 3.29로 두 집단간 평균점수는 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있다( $t = 4.95, p < 0.01$ ). 즉 생산직 집단이 사무직 집단보다 정부의 노동자 복지정책에 대해 비판적으로 보고 있음을 알 수 있다. <표 3-2>는 전반적인 평가경향을 보여 주고 있다.

<표 3-2> 정부의 노동복지 정책에 대한 평가

정책 평가	빈 도	백 분 률
대단히 적극적이다	5	1.3
노력하는 편이다	33	8.4
그저 그렇다	199	50.9
다소 소극적인 편이다	1	0.3
대단히 소극적인 편이다	153	39.1

노동복지 정책 가운데 의료보험에 대한 만족도를 보면, 긍정적인 평가를 한 경우가 27.4%인 반면 부정적인 평가를 한 경우가 38.1%로서, 이 역시 일관되게 부정적 평가 쪽으로 기울고 있다. 산재보험에 대해서는 긍정적으로 평가한 응답이 10.3%이고 부정적으로 평가한 응답이 61.5%로서, 의료보험보다 불만의 정도가 더 크게 나타나고 있다. 열악한 노동환경과 더불어 재해자에 대한 부적절한 조치가 이처럼 불만의 정도를 크게 한 주된 이유가 된 듯하다.

<표 3-3> 의료보험 및 산재보험에 대한 만족도

구 분	의 료 보 험		산 재 보 험	
	빈도	백분률	빈도	백분률
만족한다	23	6.1	9	2.6
대체로 만족한다	80	21.3	27	7.7
그저 그렇다	129	34.4	129	28.3
대체로 불만이다	86	22.9	114	32.6
불만이다	57	15.2	101	28.9

의료보험제도가 안고 있는 문제점에 대한 견해를 보면, 급여의 불충분성에 대한 지적이 가장 많고, 다음으로는 보험료의 불합리성이나 과부담을 지적하고 있으며, 조합주의 방식의 운용에 따른 조합간 부담과 수혜의 불공평성을 대체로 큰 문제로 지적하고 있다. 이러한 사실은 의료보험의 적용 범위와 급여 기간을 확대시킬 필요성과 조합주의 방식에 대한 수정의 필요성 및 보험료와 급여상의 형평성을 확보할 필요성을 시사하고 있다.

<표 3-4> 의료보험제도의 문제점

문 제 점	빈도	백분률
혜택을 받을 수 있는 범위와 기간이 제한되어 있다	129	35.9
보험료 책정이 불합리하다	53	14.8
소속에 따라 부담과 혜택이 불공평하게 이루어진다	53	14.8
진료비를 따로 부담해야 한다	34	9.5
의료기관이 대도시에 치우쳐 이용이 불편하다	31	8.6
정부의 재정보조가 없거나 부족하다	27	7.5
보험료 자체가 부담스럽다	21	5.8
기타	11	3.1

<표 3-5> 산재보험제도의 문제점

문 제 점	빈 도	백분률
적용재해임에도 제외되는 경우가 많은 점	143	41.0
재해등급 구분이나 판정이 불합리한 경우가 많은 점	105	30.1
보상수준이 낮은 점	42	12.0
보험료 부담을 기업주만 하고 정부는 하지 않는 점	19	5.4
재해위험이 큰 사업장인데 적용받지 못하고 있는 점	17	4.9
보험사업의 관리를 노동부에서 직접 하고 있는 점	16	4.6
기 타	7	2.0

한편, 산재보험제도의 문제점으로서 가장 많은 사람이 지적한 바에 따르면, 제도 운용의 과정에서 노동부가 마땅히 산재보험에 의한 보상을 받아야 할 재해를 산업재해로 인정하지 않거나 사업주가 임의로 공상으로 처리해 버리는 사례가 많음을 알 수 있다. 실제로 지난 1991년 한 연구단체가 몇몇 노조를 대상으로 조사한 바에 의하면, 조사대상 55개 사업장 중 35개 사업장에서 전체 재해의 60% 이상을 산재 처리를 하지 않고 노동부에 보고하지 않은 채 자체 공상 처리를 한 것으로 밝혀졌다.<sup>14)</sup> 이 밖에 가장 크게 지적한 문제는 일단 산재보험의 적용을 받더라도 재해등급의 판정이 불합리하거나 보상수준이 낮다는 점이다. 급여의 제한성 혹은 불충분성이 산재보험에서도 중요한 문제로 인식되고 있음을 알 수 있다.

다음으로, 지금까지의 노동관련 정책에 전반적으로 노동자들의 의사가 얼마나 반영되어 왔다고 보는가에 대한 물음에 긍정적 반응이 2.6%에 불과한 데 반해 부정적인 반응이 84.4%로서 압도적인 다수를 차지하고 있다. 이러한 결과는 노동자들이 그 동안의 노동관련 정책결정 과정에서 참여자로서의 역할을 거의 해 오지 못했음을 반증하고 있으며, 이러한 사실에 대해 노동자들이 크게 문제점으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

14) 김은희, "산업재해 직업병 실태와 대책," 『환경과 사회』, 1994 여름, 104쪽.

<표 3-6> 노동관련 정책에 노동자의 의사가 반영된 정도에 대한 의식

만족도	빈도	백분률
크게 만족한다	1	0.3
대체로 만족한다	9	2.3
만족도 불만도 아닌 정도	51	13.0
대체로 불만족스럽다	180	45.9
크게 불만족스럽다	151	38.5

이러한 만족도에 대한 집단간 차이를 보기 위해 크게 만족하는 반응(1점)에서부터 크게 불만족하는 반응(5점)까지 5등급 1점 편차의 가중치를 두어 평균치를 비교해 보았다. 우선 지역별 차이를 보면, 생산직 집단이 4.3이고 사무직 집단이 4.0으로서, 양자간에 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다( $t = 3.83, p < 0.01$ ). 다음으로 성별 차이를 보면, 남성 노동자 집단의 평균값은 4.24이고, 여성 노동자 집단의 평균값은 4.07로서, 이들 사이에도 유의한 차이가 발견되었다( $t = 1.96, p < 0.05$ ). 이러한 분석결과는 사실의 차이보다는 의식의 차이를 더 크게 보여 주고 있는 것으로 이해하는 것이 적절할 듯하다. 다시 말해서 사무직과 여성 노동자의 의사가 상대적으로 정책에 더 많이 반영되었기 때문에 나타난 차이라기 보다는, 생산직과 남성 노동자들이 정책결정 구조가 갖는 배제적 성격에 대해 더욱 적극적으로 인식하고 따라서 불만의 정도가 더 크기 때문에 나타난 차이로 이해할 수 있다는 것이다.

다음으로 이처럼 노동관련 정책에 노동자들의 의사가 반영되는 정도에 불만을 느낀다고 응답한 사람들을 대상으로 그러한 의사반영에 장애가 되는 요인이 무엇이라고 보는가를 물어 보았다. 그 결과, 노동자 자신들의 주체적인 역량이나 태도보다는 배제적 정치구조나 정치인의 비수용적 태도라는 외부적 상황에서 원인을 찾는 경향이 크다는 것을 알 수 있다. 이러한 반응은 두 가지 의미를 지니고 있는 것으로 보인다. 하나는 우리나라 노동자들의 정치참여를 제약해 온 주된 요인이 노동자 자신들의 태도상의 문제



라기 보다는 정치상황의 제약이었음을 반증해 준다는 것이다. 다른 하나는 노동자들이 스스로 주체적 조건을 변화시키는 길보다는 정치적 환경의 변화가 외부로부터 주어지는 것이 노동자의 정치적 의사 반영 기회를 넓히는 현실적인 해결책이 된다고 인식하고 있는 듯하다는 점이다. 이처럼 문제의 소재를 적절히 지적하고는 있으나, 반면에 문제해결 접근에서 비주체적 요인에 의뢰하는 듯한 태도를 엿볼 수 있다는 점에서 이러한 반응은 역설적인 의미를 내포하고 있는 것처럼 보인다.<sup>15)</sup>

<표 3-7> 노동관련정책에 대한 노동자의 의사반영을 장애하는 요인

장 애 요 인	빈 도 백분률	
정치인들의 반노동자적 성향과 비수용적 자세	154	45.7
정치제도 자체의 제한성	95	28.2
노동자 조직의 힘이 미약한 점	63	18.7
노동자 자신의 소극적인 자세	25	7.4

## 2. 노동자 정치참여에 대한 인식

여기서는 노동복지 문제와 관련한 노동자의 정치참여에 대해 노동자들이 어느 정도 적극적으로 인식하고 있으며, 스스로의 역량에 대한 신뢰의 정도가 어떠한가, 어떤 형태로 참여하고자 하는가 등에 대해 본 조사에서의 반응과 다른 연구의 결과를 비교해 가면서 검토해 보고자 한다.

먼저 노동복지가 보다 발전하기 위해서 가장 우선적으로 갖추어져야 할 조건이 무엇이라고 보는가에 대한 질문에서 '노동자 자신의 적극적인 참여 의식'을 지적한 응답이 42.0%(162명)로 절대다수를 차지하고 있다. 이러한

15) 이러한 해석은 잠정적인 것이라 할 수 있겠는 바, 과연 노동자들이 스스로를 상황변화의 능동적 주체로서 인식하고 있으며, 그러한 역할을 적극적으로 수행하려는 태도를 지니고 있는가라는 물음에 대한 좀 더 적절한 해답은 다음의 <표 3-8>과 관련한 논의에서 구할 수 있을 것 같다.

반응은 노동자 스스로 상황을 변화시키는 적극적 주체가 되어야 한다는 인식이 강하다는 것을 나타낸다. 이것을 앞의 <표 3-7>에서 나타난 반응과 연관시켜 이해하자면, 노동자의 정치참여를 저해하는 주된 요인은 정치제도나 정치인의 태도인 것으로 보는 반면, 이러한 상황을 극복하고 노동자의 복지를 확대시키기 위하여서는 일차적으로 노동자 자신들이 참여지향적으로 의식을 변화시켜야 하는 것으로 인식하고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-8> 노동복지를 위한 우선적 조건에 대한 의견

조 건	빈 도	백분률
노동자 자신의 적극적인 참여의식	162	42.0
기업주의 의식 변화	54	14.0
정치인들의 의식 변화	42	10.9
경제발전을 통한 전반적인 국민 소득수준의 향상	32	8.3
정치의 민주화	28	7.2
노동자들을 대표하거나 대변하는 정당의 발전	27	7.0
사회 전반의 안정	23	5.9
노동조합 조직의 확대	18	4.7

그 밖에 기업주의 의식 변화, 정치적 조건의 변화, 경제사회적 조건의 변화 등 외재적 조건의 변화가 필요하다는 데에 대해 비슷한 반응을 보이고 있고, 노동자를 대변하는 정당이 발전되거나 노동조합 조직이 강화되는 등 노동자의 정치적 세력화가 필요하다는 데에도 적지 않은 반응을 보임으로써 앞서 언급한 노동자의 의식 변화와 함께 주체적 요인의 강화를 역시 강조하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실을 통해서 노동자의 정치참여에 대한 잠재적 동기는 형성되어 있다고 판단해도 무리는 아닐 듯하다.

한편, 노동자 복지문제를 해결하는 일차적 역할은 누가 해야 한다고 생각하는가라는 물음에 대해서는 '정부' 30.6%, '노동자 개개인' 29.8%, '기업주' 23.7%, '노동조합' 15.8% 순으로 응답하여, 큰 차이는 없으나 노동자 복지 문제를 해결하는 데에는 정부와 노동자 개개인의 역할이 기업주나

노동조합의 역할보다 더 중요한 것으로 보고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향에는 집단간에 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

<표 3-9> 노동자 복지 해결의 일차적 주체

해결주체	빈도	백분률
정부	116	30.6
노동자 개개인	113	29.8
기업주	90	23.7
노동조합	60	15.8

여기서 특히 정부의 역할과 노동자 개개인의 노력에 비슷한 비중을 두고 있는 점이 주목할 만한데, 이같은 경향을 앞서 <표 3-1>에서 노동자의 생활문제에 대한 책임을 주로 정부와 기업측에 두었던 사실과 연관시키고, 동시에 <표 3-8>에서 노동복지의 조건으로 주체적 조건을 강조했던 점과 연관시켜 보면 흥미롭다. 이들을 종합해서 해석하자면, 노동자의 삶이 궁핍하게 된 데에는 노동자의 이익에 반한 국가의 정책과 기업의 경영방식이 주된 이유가 되며, 이러한 상황을 궁극적으로 변화시키는 것은 주로 국가이어야 하며, 국가로 하여금 이러한 역할을 하도록 하는 조건을 형성하는 것은 역시 노동자 자신들이라는 것이다.<sup>16)</sup>

16) 그런데, 여기서 이러한 해석에 한 가지 의문을 제기해 볼 수도 있다. 과연 <표 3-9>에서 말하는 '노동자 개개인의 노력'이란 말의 의미를 어떻게 받아들일 것이냐 하는 점이다. 이 표현에는 노동자 각자가 자신의 소득을 증가시키고 생활조건을 개선하기 위해 힘써야 한다는 다분히 개인책임주의적인 의미를 담고 있다고 볼 수 있다. 조사자 자신이 '노동자 개개인의 노력'과 '노동조합을 통한 활동'을 구분하여 제시한 것도 개인책임을 강조하는 전자와 단체행동을 통한 문제해결을 강조하는 후자를 피조사자들이 구별해서 선택해 줄 것을 기대했던 때문이다. 그런데, 후자보다는 전자에 다수가 응답했다는 것은 설문과 응답지의 의미 전달에 차질이 있었기 때문이 아닌가 여겨진다. 따라서, 앞서 '노동자 자신의 적극적 참여의식'을 노동복지 발전의 일차적인 조건으로 생각한

이러한 해석과 관련하여 다음 두 가지 질문에 대한 응답에 주목해 볼 필요가 있다. 그 하나는 노동자들의 정치적 효능감(efficacy)에 관한 단기적 전망을 묻는 질문으로서, 노동자들도 정치와 정책결정에 중요한 영향력을 미칠 수 있다고 생각하는가를 물었다. 그 결과 62.3%가 부정적으로 응답하였다. 최소한 지금과 같이 경직되고 배제적인 정치상황 아래에서는 노동자의 의사가 반영될 여지가 극히 제한적인 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이러한 반응은 단기적으로 노동자의 정치참여의 의사가 소극적인 편에 속할 개연성이 클 것임을 시사하고 있다.<sup>17)</sup>

이러한 단기적 전망에 대한 판단은 사무직과 생산직 사이에는 유의적인 차이가 발견되지 않으며, 성별로는 남성 노동자(긍정률 36.6%)가 여성 노동자(긍정률 41.8%)에 비해 더 비관적으로 인식하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 차이도 남성이 여성에 비해 정치적 영향력 행사에 대한 기대수준이 상대적으로 높다는 것을 반증하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 3-10> 노동자가 정치와 정책결정에 영향을 미칠 가능성 여부

가능성	빈 도	백분률
가능하다	146	37.7
불가능하다	243	62.3

노동자의 경우에도 그 경우의 '참여'가 반드시 '정치참여'를 의미하는 것으로 받아들이지 않았을 개연성이 작지 않다. 말하자면 소득향상을 위해 노동활동에 적극적으로 임하는 것까지를 '참여'라는 말로 받아들였을 수도 있기 때문이다. 결국, 질문자와 응답자 사이에서 발생하는 이러한 상이한 의미해석의 가능성 때문에 방금 내린 해석은 잠정적일 수 밖에 없다. 이후의 다른 질문에 대한 응답 경향을 추가로 분석함으로써 이 부문에 대한 의문을 풀어 보는 것이 필요하겠 다.

17) Goel에 의하면, 정치효능감이 높을수록 정치참여는 촉진된다(유승남, 앞의 글, 154쪽에서 재인용). 이 때 정치효능감이란 자신의 정치행동이 성공한다거나 정치에 영향을 미칠 수 있다는 기대감을 의미한다.

다른 하나는 노동자의 정치적 영향력 행사의 가능성에 관한 장기적 전망을 묻는 질문이다. 앞으로 우리나라가 복지국가로 발전하는 데에 노동자가 어떠한 역할을 할 수 있으리라 전망하는가라는 물음에 대해 강도의 차이는 있으나 응답자의 82.1%가 노동자의 역할에 대해 낙관적으로 전망했고 13.5%는 부정적인 전망을 지니고 있었다. 이같은 경향은 앞서 논의한 단기적 전망이 비관적이었던 점과는 대조가 된다.<sup>18)</sup> 결국, 현재의 상황과 단기적 전망에 대해서는 부정적인 반면, 장기적인 전망에 대해서는 대체로 긍정적인 판단을 하고 있는 것으로 이해할 수 있겠다.

<표 3-11> 복지국가 발전을 위한 노동자 역할에 대한 전망

역할 수행 정도	빈도	백분율
어느 정도 역할은 할 수 있을 것이다	186	47.6
멀지않아 중심적인 역할을 하게 될 것이다	135	34.5
별반 중요한 역할은 하지 못할 것이다	47	12.0
전연 아무런 역할도 하지 못할 것이다	6	1.5
모르겠다	17	4.3

다음으로 노동조합이 정치적 목적의 활동을 하는 것에 대한 견해를 물어 본 결과, '반드시 필요하며 좀 더 강화되어야 한다'고 가장 적극적인 반응을 보인 경우가 43.5%나 되었다. 그리고 정치적 활동이 경제적 목적의 활동만큼 중요한 점은 인정하면서 지나치게 과격해지는 것에 대해 경계심을 표시한 경우가 28.0%, 필요하기는 하지만 경제적 활동이 우선되어야 한다고 다소 유보적인 반응을 보인 경우가 19.9%였다. 반면에 '노조는 정치적으로 중립적이어야 하므로 정치활동을 해서는 안된다'고 극히 부정적인 반응을 보인 경우는 8.1%에 불과했다. 이처럼 대다수가 노동조합의 정치활

18) 한국노총에서 젊은 노동자들을 대상으로 실시한 조사에서도 이들의 정치적 영향력에 대한 태도가 대단히 적극적이고 낙관적인 것으로 나타났다(5점 척도에서 평균 4.10, 표준편차 0.79). 한국노총, "미래를 위한 청년노동자 의식조사 연구," 1992, 193-4쪽.

---

동에 대해 긍정적인 태도를 지니고 있다는 점에서, 앞에서 장기적으로 노동자의 복지국가 발달에 대한 참여적 역할에 낙관적인 전망을 가졌던 점과 연관시켜 볼 때, 앞으로 노동자들의 정치참여가 장기적으로 확대될 소지는 갖추고 있는 것으로 판단해도 좋을 듯하다.

정치활동의 필요성에 관한 이러한 인식 경향은 다른 조사연구에서도 비슷하게 나타나고 있다.<sup>19)</sup> 즉, 실리위주의 경제주의적 노조활동과 정치적 성격의 활동을 배타적이고 이분법적인 것으로 인식하기 보다는, 양자의 필요성을 동시에 인정하는 가운데 정치적 활동의 중요성을 수긍하고 있는 것임을 알 수 있다.

---

19) 그 한 예로 1991년에 제주도를 제외한 전국의 제조업체 노동자를 대상으로 실시한 한 조사에서도 적극성의 정도에는 차이가 있지만 전체 응답자의 90% 정도가 정치참여에 찬성하였고, 10% 내외만이 적극적으로 반대한 것으로 집계되었다[선한승, 『현장근로자의 의식성향 분석 : 산업조직심리적 접근방법』, 한국노동연구원, 1992, 24-243쪽]. 그리고, 전술한 외환은행 조사에서도 응답자들의 다수가 실리적이고 경제주의적 노조운동에 동의하면서도, 동시에 직장과 사회의 민주화로 표현된 정치적 성격의 활동에 대해서도 70% 이상이 동의한 것으로 나타났다[외환은행노조, 앞의 글]. 그런데, 포괄적으로 노조활동의 영역을 제시하고 그 가운데 우선적인 활동이 무엇인가를 물었을 경우에는 응답의 경향이 다소 달라지기도 한다. 전노협이 행한 한 조사에서는 단위노조가 해야 할 가장 중요한 일로는 임금인상과 노동조건 개선(31.4%), 교육활동등 조합원 의식 향상(18.7%), 조직의 정비강화(15.5%), 직장의 민주화(13.6%), 제도개선 활동(11.6%), 회사 경영참여(7.2%), 사회민주화를 위한 정치활동(1.9%) 순으로 응답하고 있다[전노협, “노동조합에 대한 의식조사,” 1993]. 그런가 하면, 한국노동연구원에서 1989년에 30인 이상의 전국 노동자를 모집단으로 한 표본조사에 의하면, 구체적으로 “정부의 정책결정과정에 참여하는 것이 바람직하다고 보느냐”고 물었을 때 찬성한 비율은 직종이나 교육정도에 따라 다소의 편차는 있으나 전체적으로는 32.1%로서, 본 조사의 포괄적 질문에 대한 반응에 비해 낮은 찬성률을 보인다[한국노동연구원, 『노동문제 및 노사관계에 대한 근로자 의식조사연구』, 1990, 78쪽]. 이처럼 술어사용의 방식에 따라 반응에 적지 않은 편차가 있음은 사실이나, 이같은 사실이 정치참여에 대한 노동자들의 반응을 부정적이라고 판단할 만한 정도는 아니라고 본다.

<표 3-12> 노동조합이 정치적 목적의 활동을 하는 것에 대한 의견

정치적 활동의 필요성	빈도 백분률	
반드시 필요하며 좀 더 강화되어야 한다	166	43.5
경제적 활동만큼 중요하나, 과격한 인상은 좋지 않다	107	28.0
필요하나, 경제적 활동이 주가 되어야 한다	76	19.9
노조는 정치활동을 해서는 안된다	31	8.1
기타	2	0.5

이러한 정치활동의 필요성에 대한 견해가 생산직 노동자와 사무직 노동자 사이에 차이가 있는지를 따로 살펴 본 결과, 대체로 생산직 노동자가 적극적인 필요성 쪽에 다수가 응답한 반면 사무직 노동자가 과격한 형태의 활동을 경계하는 쪽에 상대적으로 다수가 응답했으나, 두 집단간에 통계적으로 유의한 차이는 발견되지 않았다. 성별로도 마찬가지로 유의한 차이가 보이지 않았으며, 다만 유주택자가 무주택자에 비해 대체로 부정적인 반응을 두드러지게 나타내고 있다는 것을 발견할 수 있었다( $\chi^2 = 19.86, df = 4, p < 0.01$ ). 경제적 지위가 열악할수록 정치참여에 대해 적극적인 반응을 보임을 알 수 있다.

정치참여의 방법에 대한 구체적인 시각이 어떠한가를 알아보기 위해 노동조합의 정치참여를 어느 정도 허용해야 한다고 생각하는가를 파악해 보았다. 여기서는 현행법으로 전면적 혹은 부분적으로 제한을 받고 있는 정치적 활동들 가운데 몇 가지를 제시하고, 이들 각각에 대해 허용되어야 한다고 보는가를 물었다. 제시한 방법들 중에서 허용되어야 한다고 한 비율이 높았던 순으로 보면, '선거운동 기간 동안에 유권자의 후보 지지성향을 미리 조사해 보고 그 결과를 공개하는 일'(37.3%), '선거자금을 모금하여 특정 후보나 정당을 지원하는 일'(31.0%), '특정 후보나 정당을 지지 혹은 반대하는 선거운동'(29.8%),<sup>20)</sup> '평상시의 각종 정치적 집회나 시위'(28.8%)

20) 한국노동연구원의 1989년 조사에서는 이 항목에 전체의 16.4%만이 바람직하다고 응답하였고, 특히 사무직일수록 반대율이 높았다(한국노동연구원, 앞의 책, 71쪽).

---

등의 순으로 나타났다.<sup>21)</sup>

앞의 세 가지는 현재 『노동조합법』 12조 정치활동 금지조항과 『대통령 선거법』 및 『국회의원선거법』 등에서 불법시하고 있는 활동들이다. 전체 노동자의 대략 1/3 전후가 이러한 활동들이 법적으로 허용되어야 한다고 생각하고 있다는 것은 크게 적극적인 반응이라고 보기에는 무리가 있다. 그러나, 노동자를 포함한 일반 유권자들의 이같은 정당한 정치참여 활동을 제한하는 것은 정치적 기본권에 대한 침해이며, 공정한 선거를 저해하는 요인이 되므로 관련 법조항은 폐지되어야 한다는 데에 대해서는 이미 폭넓은 공감대가 형성되어 있다고 본다. 정치적 집회나 시위의 경우도 형식적으로는 공식적 승인 절차를 거쳐서 가능한 것으로 되어 있으나, 사실상 여러 가지 정치적 이유에 의해 제한이 가해지고 있음도 이미 주지하는 바이다. 한편, 사회의 질서유지를 위해서 현재와 같은 정도의 제한은 필요하다는 데에 찬성한 응답자는 전체의 20.1%로서 가장 낮은 지지도를 보이고 있다. 전반적으로 볼 때, 노동자들은 다양한 형태의 정치참여 활동이 허용되어야 한다고 인식하고 있다고 보는 것이 크게 무리는 아닐 듯하다.

---

21) 한편, 한국노총에서 1992년에 산하 노조의 젊은 노동자들을 대상으로 한 조사에서는 “노조의 바람직한 정치활동이 무엇이라 보는가?”를 물은 결과, 정부나 정당에 대한 정책건의(62.5%), 정당이나 정치인 지지운동(17.9%), 독자적 정당 결성(11.0%) 등의 순으로 응답했고, 정치활동을 할 필요가 없다고 응답한 경우는 8.6%로 나타났다. 설문구성의 방법에 따른 차이가 발견될 뿐, 이 역시 노동자들이 다양한 정치활동의 필요성을 인식하고 있음을 보여 주는 좋은 예가 된다[한국노총, 앞의 글(1992), 165쪽].



<표 3-13> 노동조합의 정치참여 활동에 대한 허용의 필요성

허용 범위	찬성빈도	찬성률
선거 기간 유권자의 후보 지지성향 조사, 결과 공개	147	37.3
선거자금을 모금하여 특정 후보나 정당을 지원	122	31.0
특정 후보나 정당을 지지 혹은 반대하는 선거운동	117	29.8
평상시의 각종 정치적 집회나 시위	113	28.8
현재와 같은 정도의 제한	79	20.1

마지막으로, 노동자의 정치참여에 관한 직접적인 질문은 아니되, 그것을 뒷받침하는 중요한 조건으로서의 의미를 지니는 두 가지 사항에 대한 태도를 파악해 보고자 한다. 그 하나는 노동자를 대표하는 정당의 설립의 필요성을 어느 정도 적극적으로 인식하고 있는가에 관한 것이고, 다른 하나는 현존하는 공식적인 노동자 대표조직인 한국노총에 대해 어떻게 인식하고 있는가에 관한 것이다.

전자에 대해서는 응답자의 75.7%가 '빠를수록 좋다'고 응답하여 대단히 적극적인 반응을 보였다. 그리고 19.3%는 '필요하다고 생각하지만 아직은 시기가 이른 것 같다'고 대답함으로써 다소 유보적인 태도를 보였다. 이러한 응답 경향을 통해서 볼 때, 노동자 정당에 대해서는 응답자의 95%가 필요하다고 보고 있음을 알 수 있다.<sup>22)</sup> '기존의 정당이 노동자를 잘 대변해주므로 굳이 새로운 정당이 필요없다'고 한 응답자는 전체의 2.9%에 불과했다. 전반적으로 현재의 보수정당들이 노동자의 이익을 적극적으로 대변해 주지 못하기 때문에 이러한 역할을 할 수 있는 새로운 정당이 필요하다는 데에 대해 대부분이 긍정하고 있는 것임을 알 수 있다.

그러나, 이처럼 새로운 정당의 필요성에 대해 적극적인 태도를 보인다고

22) 이러한 경향은 다른 연구에서도 비슷하게 나타난다. 한국노동연구원의 조사에 의하면, 전체 피조사자의 85.2%가 긍정적인 반응을 보이고 있다[한국노동연구원, 앞의 책, 143쪽]. 그리고 한국노총에서 산하 조합원들을 상대로 1989년에 실시한 조사에서도 7.7%만이 필요없다고 응답했고, 나머지는 일부 시기상조란 판단이 있기는 해도(22.7%) 필요성에 긍정하고 있다[한국노총, 「한국 노동자의식 연구」, 1990, 130쪽].

해서 실제로 그것이 정치적 행동으로 현실화되리라고 기대하는 것은 잘못이다. 설령 새로운 혁신정당이 현실정치 속에서 의석을 얻거나 집권할 가능성을 불신하여 현실론적인 선택을 행한 때문으로 이해한다 하더라도,<sup>23)</sup> 최근 몇 차례의 대선이나 총선에서 혁신계열의 정당에 대한 노동자 자신들의 지지도는 지극히 낮았던 점이 그것을 설명해 준다. 의식과 행동의 괴리를 가장 극렬하게 보여 주는 예를 여기서 찾을 수 있는 것이다.

<표 3-14> 노동자를 대표하는 정당 설립의 필요성에 대한 의식

필요성	빈도	백분률
빠를수록 좋다	287	75.7
필요하지만 시기가 이른 것 같다	73	19.3
필요없다	11	2.9
기타	8	2.1

두번째 질문으로 현재의 한국노총에 대해 어떻게 평가하고 있는가를 알아 보았다. 여기에서는 대안적 조직의 필요성을 제기하면서 한국노총을 부정적으로 평가한 경우가 71.8%로서 압도적인 다수를 차지하였다. 반면에 16.3%만이 노총을 긍정적으로 묘사하고 있고, '현재와 같은 정치상황에서는 어떤 조직도 마찬가지이다'라는 범주에 답함으로써 노총 자체보다는 정치상황 측에서 문제의 원인을 찾는 경우도 11.9%가 되었다. 전반적으로 볼 때 현재의 한국노총은 노동자들의 신뢰를 받는 대표조직으로서 적절히 기능하고 있다고 평가받기 힘든 상황에 있음을 알 수 있다.<sup>24)</sup>

23) 임영일·임호, 앞의 논문, 44-45쪽.

24) 노총에 대한 부정적인 평가는 급진적 성향의 노동자일수록 더욱 뚜렷하다. 일례로 전노협 소속 조합원들의 노총에 대한 평가를 보면, 긍정적 평가와 중립적 평가를 합해도 30.9%에 불과하며, 전체의 50.4%가 노총을 정부와 자본에 끌려 다니며 어용적으로 일하고 있다고 평가하고 있다[전노협, 앞의 글]. 그런가 하면, 한국노총 산하 조합원을 상대로 한 조사에서도 총응답자의 69.4%가 노총의 노동자 의사 대변 역할을 부정적으로 평가하고 있다[한국노총, 앞의 글]

생산직 노동자와 사무직 노동자의 응답을 비교하면, 생산직 노동자는 사무직 노동자에 비해 '노총을 대신할 전연 새로운 노동조합 연합체가 필요하다'는 범주에 많이 응답했고(45.1% 대 24.8%), 사무직 노동자는 생산직 노동자에 비해 '다소 미흡하지만 현재로서는 노총에 대표권을 부여할 수밖에 없다'(24.8% 대 8.7%), '노총과 재야 노동단체를 결합한 새로운 전국 조직체가 만들어질 필요가 있다'(36.8% 대 32.0%)범주에 대한 응답이 많았다.

<표 3-15> 한국노총에 대한 평가

구분		대표조직 역할 잘 수행	노총대표 권부여 불가피	노총과 재야 노동단체 결합	새 노동조합 연합체 필요	어떤조직 도 마찬가지
생산직	노련가입	1(1.1)	8( 8.6)	36(38.7)	40(43.0)	9( 8.6)
	노련교류	4(5.6)	6( 8.3)	18(25.0)	34(47.2)	10(13.9)
	미조직	1(1.1)	8( 9.1)	27(30.7)	40(45.2)	12(13.6)
	소계	6(2.4)	22(8.7)	81(31.9)	114(44.9)	31(12.2)
사무직노조		2(1.5)	33(24.8)	49(36.8)	33(24.8)	16(12.0)
총계		8(2.1)	55(14.2)	130(33.7)	147(38.1)	47(11.9)

$$\chi^2 = 34.97, df = 12, p < 0.01$$

노동자들이 속한 노조의 성격을 세분하여 이에 따른 노총에 대한 평가의 차이를 보면, 노총이 대표조직 역할을 잘 수행한다는 것에 대해서는 4 집단 모두 응답이 적었으며, 노총에 대표권을 부여하는 것이 불가피하다는 응답은 사무직 노조에 속한 응답자들이 가장 많았다. 노총과 재야노동단체를 결합해야 한다는 응답은 마창노련 가입 사업장과 사무직 노조에 속한 응답자들이 많았고, 노련교류 사업장에 속한 노동자들이 적었다. 노총을 대신할 전혀 새로운 노동연합체가 필요하다는 응답은 노련가입사업장, 노

련교류사업장, 비활동 노조에서 높았고 사무직 노조에서 낮았다. 현재와 같은 정치상황에서는 어떤 조직도 마찬가지라는 응답은 노련교류 사업장, 비활동 노조, 사무직 노조에서 많았고, 노련가입 사업장에서 적었다. 이상과 같이 비교적 사업장 내에서의 지위가 열악하거나 급진적 성향을 지니는 노동자 집단일수록 노총에 대해 부정적으로 인식하는 정도가 크다는 것을 알 수 있다.

이처럼 한국노총에 대한 불신이 높은 한편, 앞에서 암시된 바와 같이 기존의 제도권 정당과 정부의 노동정책 및 기업주 등에 대해 포괄적으로 불신의 정도가 높게 나타난다는 점에 미루어, 이같은 상황이 변화되기 이전에 선블리 노사관계의 거시구도를 '사회적 합의' 모델 혹은 '사회조합주의' 모델로 설정하는 것은 현실적이지 못하다고 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

#### IV. 연구의 시사점 : 결론에 대신하여

이 글은 노동복지제도의 발전과정에서 노동자의 참여가 기반이 되어야 함을 논술의 전제로 삼고 있다. 서두에서 밝힌 바와 같이, 이같은 노동자의 참여가 얼마나 활발하게 이루어지느냐의 여부는 그 자체가 노동자의 정치세력으로서의 잠재력을 반영하는 것인 동시에, 역으로 유력한 정치세력으로서 계속 성장할 수 있는 가능성을 가늠하게 하는 요소가 되기도 한다.<sup>26)</sup> 이 점에 착안하면서, 이 글은 앞으로 노동복지정책과 제도가 발전하는 데에 노동자들이 어느 정도 적극적인 참여자로서 그러한 발전을 추동하는 동인으로서 역할을 할 수 있겠느냐에 관심을 집중시키고자 하였다. 이러한

25) 임영일임호, 앞의 논문, 50쪽.

26) 이 밖에 노동자의 정치세력으로서의 성장 가능성을 좌우하는 요인으로 노동자의 조직력과 노동정당의 정착 가능성을 들 수 있다. 이 글에서는 이 두 가지 사항에 대해서는 상세히 다루지 않았으며, 다만 진보적 정당에 관한 사항만을 노동자 정치참여의 한 조건으로서 간략히 언급한 바 있다. 이와 관련한 추가적인 논의는 연구자의 다른 글(1994)에서 다루고 있다.

의문에 답하기 위하여 최근 몇 년간의 국내 노동조합의 정치참여 경향과 현시점에서 노동자들이 관련 분야에 대해 지니고 있는 의식이란 두 가지 측면을 중심으로 간략히 살펴 보았던 바, 이제 거기에서 발견된 사실들이 시사하는 바에 대해 논술해 보고자 한다.

먼저, 현존하는 두 개의 전국단위 노동조합인 한국노총과 전노협이 최근 3년간 노동복지와 관련하여 행한 정치참여의 양상에서 나타나는 특성을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 전반적인 참여빈도를 통해서 보았을 때, 참여가 활발하게 이루어지지 못했음이 드러난다.<sup>27)</sup> 특히 노총은 1992년에 참여횟수가 급격히 감소하고 있으며, 전노협도 첫째 이후 소폭이지만 조금씩 감소하는 추세를 보인다. 둘째, 참여 형태에서 두 조직간에 차이가 나타난다. 한국노총은 국가기구나 정당 등의 공식기구를 상대로 한 참여에 치우친 반면,<sup>28)</sup> 전노협은 집회, 시위, 공청회, 농성 등과 같은 대중에 호소하는 형태의 참여에 기우는 경향을 보였다. 둘째, 관심을 표시한 문제영역에는 공통점과 차이점이 동시에 나타난다. 공통점이라면 노동기본권 보장에 관한 문제와 임금 문제에 가장 큰 관심을 보이면서 매 시기별 현안문제에 각각 민감한 반응을 나타냈다는 점이며, 차이점은 전노협은 노총에 비해 상대적으로 관심영역이 크게 제한되어 있어서 사회보장 문제를 포함한 다양한 노동문제를 정치참여의 소재로 삼지 못했다는 점이다.

이같은 사실을 통해서 우리가 발견할 수 있는 것은 최소한 지금까지의 추이를 통해서 보건대, 노동자들의 소극적인 정치참여가 적극적인 방향으로 진전될 조짐이 단기적으로는 보이지 않는다는 점과, 두 노동조직간의 차이가 상호 보완적으로 활용될 필요가 있다는 점이다. 특히, 두 조직의 정치참여 양상의 차이가 각각의 운동노선상의 차이와 법적 지위상의 차이가

---

27) 이 글에서 직접 비교하지는 못했지만, 다른 연구를 통해서 경영자 집단인 전경련과 한국노총의 정치참여를 비교한 바에 따르면, 한국노총이 전경련에 비해 참여빈도면에서 전반적으로 뒤떨어졌음을 볼 수 있다. 김영래, 앞의 학위논문, 118-9쪽.

28) 한국노총의 정치참여 형태상의 이러한 특성은 사실상 결성 초기 이래 30여년간 거의 변함이 없다. 감정기(1994) 참조.

함께 반영된 결과인 것으로 해석된다는 점에서,<sup>29)</sup> 전노협과 같은 단체가 법적 지위를 보장받고 두 노조가 보완적으로 기능할 수 있게 될 때에 노동자들의 정치참여 효과는 배가될 수 있을 것으로 보는 것이다. 사실 지금까지 어용적이란 평가를 벗지 못하고 있는 한국노총과 법적 지위를 보장받지 못한 상태에서 집중적인 탄압의 대상이 되고 있는 전노협등의 전국노동조합대표자회의로 전국단위 조직이 이원화된 가운데, 어느 쪽도 조직 지도부가 노동자 대중으로부터 뚜렷한 지지를 받는 강력한 구심이 되지 못하고 있는 실정이다. 그런가 하면, 이 밖에 이 양자의 어느 쪽에도 정체감을 갖지 못하고 있는 이른바 중간노조와 나머지 미조직 노동자들까지 폭넓게 산재해 있는 것이 현재의 노동자 조직 상황이다. 따라서, 복수노조가 허용되는 가운데 조직별 다양성이 부각되고, 조합원 유치를 위해 상호 정책경쟁이 활성화됨으로써 오히려 침체된 조직력이 보강되고 노동자들의 전반적 위상이 제고될 수 있을 것으로 기대하는 것이다.

그러나, 이러한 가정이 현실화될 전망은 현시점에서 오히려 점차 어두워지고 있는 듯하다. 민주노조측에서 복수노조 체제를 제도화할 좋은 계기를 마련해 줄 것으로 기대했던 이른바 블루라운드(Blue Round)가 94년도 중반에 사실상 유아무야되고, 이와 때를 함께 해서 국가의 노동통제 양상이 강경노선을 강화하고 있는 가운데 노동관계법이 완화적으로 개정될 움직임이 보이지 않기 때문이다. 억압적인 노동통제 제도와 물리력 및 친자본적 이데올로기를 앞세운 국가와 자본의 공세는 노동자들의 정치참여는 말할 것도 없고 경제적 목적의 노조활동까지도 위축시키는 중심적 요인이 되어 왔음은 굳이 구체적인 자료를 동원하지 않더라도 이미 주지하고 있는 사실이다. 요컨대, 지금까지의 정치참여 추이와 정치적 상황이 전개되는 양상은 노동자의 정치참여가 확대될 가능성에 대해 부정적인 전망을 시사하고 있다고 볼 수 있다.

이상과 같은 객관적 조건과는 달리 노동자들의 주관적인 의식은 꽤 발

29) 한국노총은 '어용적'인 반면 전노협은 '과격하다'는 평가를 노동자들로부터 받고 있다는 점이 비록 단편적이긴 하나 이를 상징적으로 말해 준다. 전노협, 앞의 조사보고서(1993) 참조.

전해 있음을 이들의 정치의식에 관한 조사 결과의 분석을 통하여 발견할 수 있다. 먼저 노동복지의 상황에 대한 이들의 이해가 상당히 진보적이다. 개인의 열악한 경제상황이 자신의 무능이나 무위 혹은 불운 등에 의한 것이라기 보다는 박탈과 불평등으로 점철된 사회구조의 결함이나 정책부재에서 비롯되는 것임을 직시하고 있고, 노동복지제도의 문제점에 대한 인식이 구체적이면서도 전문가들의 판단과 부합하는 합리성을 보이고 있으며, 노동복지정책의 결정과정에 노동자들의 참여가 제한되어 있음을 강하게 느끼면서 그것이 정치구조나 정치인의 비수용적 성격에서 주로 비롯되는 것임을 적절하게 파악하고 있는 것이다. 이러한 문제의식은 경제사회 관제상의 지위가 낮은 노동자, 교육수준이 높은 노동자, 혹은 가족부양의 책임을 크게 진 남성 노동자에게서 더 두드러지지만, 전반적으로 문제를 문제로 인식하는 정도가 높은 것으로 판단된다. 이 글을 통해서 이러한 의식이 발전적으로 변화한 결과임을 직접 확인한 바는 없으나, 시계열적 자료를 비교한 다른 연구들을 통해서 이것은 사실로서 받아들여지고 있다.<sup>30)</sup>

다음으로 정치참여의 필요성, 자신들의 영향력, 참여 방법, 참여가 확대되기 위한 조건 등에 대한 의식에서도 일부 집단간에 의식상의 편차는 엿보이나, 전반적으로 진취적인 성향을 발견할 수 있다. 이들은 노동복지가 궁극적으로 국가의 책임에 의해 추진되어야 하지만 그것을 발전시키는 계기는 노동자 자신들의 적극적인 참여를 통해서 마련해야 함을 인식하고 있고, 비록 현상황에서 노동자가 단기적으로 정책결정에 영향력을 행사할 가능성은 희박하지만 장기적으로 우리 사회가 복지국가로 나아가게 하는 데에는 중요한 동인으로서의 역할을 할 수 있으리라 믿고 있다. 이를 위해서는 경제적 목적의 활동 못지 않게 정치적 목적의 참여를 강화시켜야 한다는 데에 다수가 동의하고 있으며, 정치활동의 영역에 대해서는 현행법으로 제한하고 있는 것들의 허용을 포함해서 다양한 방법이 가능하다고 생각하

30) 그러한 연구의 일례로 임영일과 임호는 앞의 글(1993)에서 이러한 의식의 변화가 노동운동의 지속적인 성장을 통한 장기적인 발전의 결과임을 받아들인다면, 특히 87년 이후의 경험을 통해 이들의 의식이 급격히 발전하였음을 선행연구들에 대한 비교분석을 통해 밝히고 있다(29쪽).

---

고 있다. 노동자들의 정치참여가 활성화되기 위한 조건의 하나로서 노동자의 이익을 대변하는 새로운 진보적 정당이 가급적 빠른 시일 안에 설립될 필요가 있다는 데에 다수가 공감하고 있으며, 현존 한국노총은 노동자들의 정치참여 활동을 발전적으로 이끌어 가기에 부적합하기 때문에 새로운 연합조직이나 대안조직이 필요하다는 점을 역시 다수가 수긍하고 있다.

이상과 같은 국내 노동자들의 정치참여에 대한 적극적인 의식에 미루어 볼 때, 이들은 정치참여 확대를 위한 중요한 주체적 잠재력을 지니고 있는 것으로 보인다. 문제는 이들의 정치참여 행동 양상이 그러한 의식과 일치되지 못하고 왜곡된 형태로 나타나기도 한다는 데에 있다. 이 글에서는 이러한 의식과 행동간의 불일치 현상이 노동자 개개인에게서 실제로 일어나고 있는지를 직접 분석해 보지는 못했다. 그리고 무엇이 그러한 불일치를 가져 오는 주된 이유인지에 대해서도 구체적으로 다룬 바도 없다. 그러나, 지금까지 이 글을 통해서 밝혀진 사실과 관련 선행연구들의 분석을 종합해 볼 때, 최소한 다음 몇 가지 이유를 가정해 보는 데에는 크게 무리가 없을 듯하다.

그 이유의 하나는 외부적인 것이고, 다른 하나는 내부적인 것이다. 외부적인 요인으로는 정치, 경제, 사회적 상황과 이데올로기 등을 들 수 있겠는데, 이들이 다각적으로 노동자들의 정치참여를 규제하는 방향에서 작용할 때 노동자들의 행동은 의식을 적절히 반영할 수 없다는 것이다. 내부적인 요인이란 행동의 주체인 노동자 개개인 혹은 조직으로서의 노동조합이 지니는 문제점을 일컫는 것으로서, 구체적으로는 개별 노동자 스스로의 비일관성, 개별 노동자의 의식과 노조 지도부의 노선 사이에 개재할 수 있는 괴리, 그리고 노조조직력의 허약성 등을 들 수 있을 것이다.

의식의 행동화를 가로막는 다양한 요인들에 대한 이러한 가정들을 경험적 사실로써 확인하는 것은 또 다른 연구의 과제로 남길 수밖에 없다. 수혜 당사자인 노동자의 참여가 사실상 배제된 상태에서 강력하고 억압적인 국가의 정치적 필요가 주된 동인이 되어 왔던 지금까지의 노동복지 정책결정 메카니즘을 벗어날 수 있을 것이냐는 궁극적 질문에 대한 대답의 일말



은 이러한 가정들의 진위여부를 가리는 데에서부터 찾아질 수 있다고 본다. 지금까지 이같은 가정들이 참일 수 있을 가능성을 시사하는 연구들은 적지 않았다. 그러나, 의식과 행동 사이에 불일치 현상이 빚어지는 구조를 직접적인 분석의 소재로 삼은 연구는 찾아 보기 힘들며, 본 연구도 그 점에서 예외는 아니다.

노동자의 정치의식을 비교적 적극적인 것으로 평가하고 설정한 이러한 가정들과는 달리, 우리가 심각하게 고려해야 할 또 한 가지 문제는 노동자의 의식 자체가 때이르게 경제적 실리주의나 노사협조주의 혹은 탈정치적 성향으로 흐를 가능성이 있다. 사회구성원간의 유기적 협력관계가 국가에 의해 매개되는 것을 특성으로 하는 이른바 사회조합주의 혹은 민주적 조합주의가 복지국가를 지향하는 우리사회의 바람직한 사회관계 모형일 수 있다는 데에 대해서는 아직 폭넓은 합의가 이루어져 있지 못하다. 설령 그것을 수용한다 하더라도 그것은 노동자의 정치적 세력이 최소한 자본가와 대등해졌을 때에나 가능한 것임은 주지하는 바다.

결국, 노동자의 정치의식과 관련하여 앞으로 우리가 기울여야 할 이론적 및 실천적 관심은 발전된 의식이 행동으로 구체화되지 못하는 현상과 의식 자체가 탈정치화하는 현상을 규명하고 이를 극복하는 문제가 되어야 하지 않을까 싶다.