

브라질 민주화와 노동개혁 :

1988년 헌법 제정 과정을 중심으로

오삼교(현대경제사회연구원)

글의 순서

- I. 머리말
- II. 헌법의회의 구성과 노동개혁의 주요 이슈
- III. 노동개혁의 실패와 변수
- IV. 맺는말

I . 머리말

브라질의 민주화과정은 권위주의 정치 엘리트에 의해 주도된 위로부터의 이행이라는 특성을 보이고 있다(Hagopian, 1990 : Share and Mainwaring, 1986 : Viola and Mainwaring, 1985). 이러한 이행 패턴은 급진세력의 선거참여 제한, 보수세력의 정치권 지배, 군부의 명시적 혹은 묵시적인 쿠데타 위협 등으로 실질적인 개혁의 전망이 지극히 비관적인 이행 패턴으로 인식되어 왔다(Share and Mainwaring, 1986 : Karl, 1990). 보수적 민주화를 배경으로 한 브라질 신민주 정권의 정치

구조는 보수 엘리트의 정치적 지배 구조의 지속, 군부의 정치적 발언권 존속, 진보 세력의 취약한 정치적 기반, 사회운동 세력의 영향력 미약 등이 특징으로 지적되고 있어(Diniz, 1988) 보수적 헤게모니 구조하에서 의미있는 개혁은 거의 불가능한 것으로 생각되었다.

그러나 브라질의 노동개혁¹⁾ 사례는 위로부터의 민주화의 경우에도 개혁의 통로가 완전히 차단된 것도 아니며 또 사안에 따라서는 상당히 진보적인 개혁도 가능하다는 것을 보여 준다. 또한 민주화 이후 신정부의 개혁의 성패에는 민주화 패턴의 특성만이 아닌 보다 복합적인 요인이 작용하고 있음을 보여 준다.

1985년 3월 성립된 신민주 정권하에서 노동개혁의 대강을 결정지은 1987~88년의 헌법의회는 사용자와 보수파의 반대를 누르고 수많은 노동자 복지 확대 조항과 자유주의적 파업권을 통과시켰다. 주당 48시간에서 44시간으로의 노동시간 단축, 24시간 연속가동 산업(철강, 석유화학, 병원 등)에서 8시간에서 6시간으로의 노동시간 단축, 최소임금의 의회 결정, 임금수당 인상, 작업중 입은 상해에 대한 보상요구 기한의 연장, 출산휴가 연장 등이 대표적인 것들이었다. 브라질 민주화 문헌은 위로부터의 민주화를 주도한 보수적 권력구조의 두터운 벽을 강조하고 있으나 브라질 노동개혁은 이러한 장벽도 개혁 추진 세력의 효과적이고 조직적인 노력으로 상당 부분 극복될 수 있음을 보여 주고 있다.

물론 노동개혁 시도가 모두 성공한 것은 아니다. 반세기의 역사를 가진 조합주의 체제 (Corporatist labor system)²⁾는 온존되었으며 노동계

1) 여기서 개혁은 법적 제도적 개혁을 의미하며 실제로 개혁 조치가 노동현장에서 얼마나 준수되고 있느냐는 논외로 한다.

2) 조합주의 체제는 단위 지역에 범주별로 오직 하나의 노조만을 인정하며 이 노조를 유지하기 위해 정부가 모든 노동자로부터 조합세를 강제 징수한다.

1930년대 바르가스(Vargas) 대통령이 이탈리아 파쇼 정권의 노동정책을 본떠 만든 주합주의 체제도전을 막고 친정부적 노동계급 조직을 양성하여 정치적 지지 기반으로 활용하기 위한 것이었다. 노조는 노동자를 배타적으로

의 숙원이었던 고용안정 조항도 실패하였다. 노동자의 현장 조직을 강화하는 공장위원회의 설치, 노동자의 경영 참여를 위한 회사주식의 공동운용, 기업의 경제 금융정보의 공유 등 노동조합의 경영 참여를 제고하는 제안은 모두 부결되었다. 이 점에서 브라질 노동개혁의 성과는 실질적으로 노동운동이 현장에서 성취한 투쟁의 성과를 넘어서지 못하는 한계를 드러내고 있다. 따라서 브라질 노동운동의 성과에 대한 강조는 보수적 민주화를 경험한 사회에서 노동운동이 정치사회적 영향력 이상의 성과를 거둔 배경이 무엇인가에 대한 문제의식에 기초하는 것이며 내용상으로는 서구 여러 나라에 비해 아직 많은 한계가 있다는 것을 염두에 둘 필요가 있다.

그러나 보수적 정치구조하에서 이룩한 예상 밖의 성과는 민주화 패턴과 개혁의 관계를 새로운 시각에서 재검토할 것을 요구하고 있다. 즉 민주화의 시각에서 개혁의 가능성은 전망하기보다는 개혁에 대한 포괄적인 분석차원에서 민주화의 역할을 논하는 시각 전환을 요구하고 있는 것이다. 따라서 브라질 노동개혁의 사례는 어떠한 요인이 개혁의 성공과 실패에 기여하는가에 대한 이론적 분석 차원에서 독자적으로 다루어야 할 필요가 있다.

이 점에서 브라질의 노동개혁 사례는 권위주의 엘리트 주도하에 이루어진 민주화에서 어느 정도의 진보적인 노동개혁이 가능한가, 또 그 한계는 무엇인가 하는 문제를 제기한다. 여기에서는 보다 구체적으로 브라질 노동개혁의 성공과 실패에 영향을 미친 요인들은 무엇이며, 어떤 요인들이 불리한 정치사회적 제약을 극복할 수 있게 하였는가, 개혁의 걸림돌은 무엇이었는가 하는 문제들을 1987~88년의 헌법의회의 노동관계 조항 심의과정의 분석을 통해 검토하기로 한다.

대표하는 특권이 주어진 반면 조합의 운영과 유지는 정부의 후견하에서만 가능하였다.

II. 헌법의회의 구성과 노동개혁의 주요 이슈

노동개혁의 가장 중요한 기회는 신헌법 제정과정을 통해서 주어졌다. 1986년 11월의 선거로 구성된 헌법의회는 1987년 2월 1일부터 그 활동을 시작하여 1988년 10월에 신헌법을 선언하였다. 1985년 3월 신정부가 들어선 이후 사르네이(Sarney) 정부는 수차례의 노동법 개정을 시도하였으나 노사간의 의견 대립, 정부의 의회 장악 실패, 의회의 무관심, 개정 노동법 자체가 새로운 헌법이 성립될 때까지만 유효한 한시적 노동법이라는 사실 등으로 인하여 모두 실패하고 만다.³⁾ 따라서 권위주의적 구노동법이 실제 현장에서 무시되는 법규법과 현실의 괴리가 장기간 지속되는 사태가 발생하였다. 이 점에서 헌법의회는 주요 국가적 이슈에 대한 브라질 민주주의의 새로운 입장을 정립하는 자리였을 뿐만 아니라 노동관계 조항에서는 현장에서의 노동계급의 투쟁 성과를 법적으로 승인 받는 기회이기도 하였다.

1. 헌법의회 내 정치세력의 분포

1986년 11월의 총선거에 의해 구성된 헌법의회는 전반적으로 온건 보수성향이었다. 다수당이지만 우파와 좌파, 보수파와 진보파가 뒤섞여 구성성분이 복합적인 PMDB를 제외하고도 헌법의회 의원의 35%가 우파 정당(PFL, PTB, PL, PDS)에 소속되어 있었다(〈표 1〉 참조). 대조적으로 좌파 정당 (PDT, PT, PSB, PCB, PC do B)은 겨우 10%만을 차지하였을 뿐이었다. 다수 정당인 PMDB는 군사 정권의 지지자로부터 공산주의자들까지도 포함하는 매우 이질적인 정파로 구성된 하나의 연합전선으로 고전적 의미의 정당은 아니었다. 군사 정권에 대항해 싸운

3) 이 시기에 대한 브라질 노동법의 개정 시도는 졸고 (1994) 4장을 참조.

'Historicos' 가 소속의원의 46%로 과반수에 미치지 못하는 반면 24%는 군사 정권의 지지자들로서 정치적 기회주의자들이 소수파이면서도 무시 못할 세력을 형성하고 있었다. 즉 정당 분포만으로 본다면 노동운동 세력에 별로 유리하지 않은 세력 분포를 보이고 있었던 것이다. 그러나 정치적 편의에 따라 소속정당을 쉽게 바꾸는 브라질의 경우에는 이러한 정당별 분포만으로는 정치세력을 파악하는 데 불충분하다.

정치세력 분포의 또 다른 지표로 널리 활용되는 사회적 배경을 보면 자본가 37.7%, 경영자 24.9%, 화이트칼라 36.3%, 노동자 1.1%로 헌법의회 의원의 계급적 배경은 노동자에게 극히 불리한 구성이었다. 중간 계급 부문(경영자와 사무직 종사자)이 전체의 60%를 차지하여 대다수가 중간계급 출신으로 구성되었으며 전체적으로 자본가의 이익이 충분히 반영될 수 있는 헌법의회였다.

그러나 의원들 스스로가 정의한 정치성향의 분포는 노동계급에 반드시 불리한 것만은 아니었다. 헌법의회 의원들의 정치성향 조사에 따르면 약 1/3이 스스로를 중간파로 생각하고 있으며 여기에 각기 22~23%에 달하는 중도좌파와 중도우파를 더하면 559명의 의원들 중 약 80%가 스스로를 넓은 의미의 중간파로 묘사하고 있다 (<표 2> 참조). 이 조사는 스스로가 판단하는 자신의 정치성향을 밝힌 것으로 객관적 기준에 의한 것이 아니어서 의원 각자의 정치적 평판과 상이할 수도 있다. 그러나 이러한 자기 묘사는 의원들이 헌법의회에서 자신의 역할이나 활동의 우선 순위를 어떻게 생각하고 있는가를 엿보게 해준다는 점에서, 또 20년 이상 좌파가 억압되어 온 정치 상황에서 나온 자기 진단이라는 점에서 유의미한 지표가 될 수 있다. 특히 의원의 31.8%가 스스로를 좌파 혹은 중도좌파적 성향을 가지고 있다고 밝힌 점은 적어도 전체 의원의 1/3 정도가 자신이 사회적 평등이나 분배의 문제에 동정적이거나 민감하다는 점을 보이고자 한 의미가 있다.

〈표 1〉 헌법의회의원들의 사회적 배경 (주요정당과 전체)

	PMDB	PFL	PDS	PDT	PTB	PT	전체
자본가	38.9	37.6	50.0	19.2	42.1	0.0	37.7
경영자	24.2	31.6	23.7	30.8	21.1	6.3	24.9
화이트 칼라	38.9	37.6	50.0	19.2	42.1	0.0	37.7
블루 칼라	24.2	31.6	23.7	30.8	21.1	6.3	24.9

자료 : Fleischer(1990 : 234)

* 전체는 기타 군소정당인 PL(7) PDC(6) PSB(2) PCB(7) PC do B(7)를 포함한다.

〈표 2〉 헌법의회 의원들의 정치성향 분포

정치성향	헌법의회 의원 숫자	%
좌파	52	9.3
중도좌파	126	22.5
중간파	181	32.4
중도우파	131	23.5
우파	69	12.3

자료 : FSP, 1987/1/19.

위 정치성향 분포 조사결과는 보수적 민주화에도 불구하고 좌파 혹은 친좌파적 정치세력이 그다지 미약하지는 않았다는 점을 시사해 주고 있다. 20년 간 군사 정권하에서 좌파가 혹독하게 억압된 사실을 고려하면 1970년대부터 진행된 실질임금의 하락과 수백 퍼센트에 달하는 살인적 인플레, 외채 압박으로 인한 민족주의적 성향의 증가가 이러한 친좌파적 혹은 진보적 성향을 강화한 것으로 판단된다. 특히 주목할 만한 점은 우파 PDS 소속 의원인 아마라우 네뚜(Amaral Neto)가 “좌파는 흔히 생각하는 것처럼 약하지 않다”고 보면서도 “내가 두려워하는 것은 좌파세력이 아니라 중간파와 우파의 비겁함”이라고 경고한 점이다(ESP 1987 /2/1). 즉 수적으로 열세인 좌파가 조직적이고 효율적인 공세로 우파와 중간파의 수적 우세를 효과적으로 제압 혹은 중립화할 수 있는 가능성이 인식되고 있었다는 사실이다.

헌법의회에는 이미 활동 초기에 크게 보아 진보와 '온건'(보수를 지칭)이라는 두 정치적 블록이 형성되어 있었다. 좌파에 친화력을 가진 진보 블록에는 PT, PDT, PCB, PC do B 등의 좌파 정당 소속 의원들과 PMDB 진보파 그룹이 집결하였으며 탄크레도 네베스(Tancredo Neves) 블록으로 불린 보수 '온건파'는 PMDB '온건파'와 우파 정당인 PFL, PDS, PTB, PL 소속 의원들이 주류를 이루었다. 좌파는 헌법의회를 자신의 요구를 실현시킬 수 있는 좋은 기회로 인식하였으며 실제로 좌파의 주장을 표결에서 관철시키려는 표 점검이 주요 이슈가 되었다. PT 당수인 룰라(Lula)는 좌파를 포함하여 범진보 블록에 합류할 수 있는 의원들은 약 150명 정도로 계산하였으며 노동계의 의회 로비 조직인 DIAP는 노동운동의 요구를 적극 지지하는 의원이 100명이 넘는 것으로 추산하였다. PMDB의 진보파 하원 의원 크리스티나 타바레스(Cristina Tavares)는 순수 좌파 정당인 PT, PCB, PC do B, PSB에 더하여 PMDB의 30%, PDT의 80%, PFL의 20%를 좌파세력으로 계산하였다 (CB 87/2/8).

이상의 검토에서 드러나는 것은 중도좌파와 중도우파를 포함하여 중간파가 주류를 형성하였다는 사실이며 이는 헌법의회의 결정이 의원들의 계급적 출신배경이나 이데올로기적 고려보다는 정치적 필요성, 대중의 반응, 핵심 정치세력의 의회전략 등 상황적 요소에 의해 결정될 가능성이 많다는 것을 의미하였다. 다시 말해서 정치적 대결과 타협의 성공적인 조정에 따라 헌법 조항이 타결될 여지가 구조적으로 존재하고 있었다는 점이다. 사회정의와 약자의 보호 등 대중에 어필하는 감정적 호소, 세 과시를 위한 대중동원, 효과적인 의회 전략으로 헌법의회의 결정에 영향을 미칠 여지가 많았던 점에서 헌법의회에서 노동개혁의 가능성은 구조적으로 열려 있었다고 할 수 있다.

2. 헌법의회의 주요 결정

헌법의회는 헌법의 초안 작성을 위해 9개 위원회를 구성하였다. 8개의 주제별 위원회는 각기 3개의 소위원회로 나누어졌으며 '체계화위원회(Systematization Committee)'는 8개 위원회의 최종안을 통합하는 기능을 맡았다. 노동문제는 8개의 주제별 위원회 중 '사회질서위원회(Committee of Social Order)' 산하의 "노동자와 공공 부문 종사자의 권리에 대한 소위원회(Subcommittee on the Rights of Workers and Public Employees : 이하 '노동소위')'에서 다루었다. '노동소위'의 초안은 1987년 5월 '사회질서위원회'로 송부되어 동년 11월 '체계화위원회'에서 약간의 수정을 거친 뒤 통과된다. 이렇게 통과된 헌법 초안은 의원 전체가 참여하는 본회의에서 다시 최종 심의된다. 본회의는 1차와 2차로 나뉘어 심의되나 2차 본회의는 字句의 수정만을 할 수 있게 되어 주요 내용은 사실상 1차 본회의에서 결정되었다.

(1) 노동자 복지문제

노동소위는 노동운동의 오랜 요구들을 초안에 반영시켰으며 초안에는 특히 노동자들이 사법적으로 증명된 중대한 잘못 없이는 해고할 수 없도록 한 고용안정 조항, 48시간에서 40시간으로의 주당 노동시간의 감소, 무제한적인 파업권 등이 포함되어 있었다 (FSP 87/4/29). 이들 중 고용안정과 노동시간의 감소는 노동계의 의회 로비단체인 DIAP에 의해 가장 중요하게 인식된 이슈였다.⁴⁾ 노동소위에서 통과된 여타 이슈들은

4) DIAP가 1순위로 지정한 이슈들은 고용안정, 주당 40시간 노동, 24시간 연속 근무 작업에서의 매 6시간 교대였다. 2순위 이슈들은 의회의 최소 임금 결정, 보상, 정상임금의 2배가 지불되는 휴가비 등이었다. 파업권과 공장 위원회의 설치는 3순위 이슈였다. DIAP, *Quem foi quem na Constituinte, 1988* : 29~30 참조.

단일노조원칙의 유지⁵⁾, 최소임금 수준의 의회 결정, 파업시 임시노동자 고용의 금지, 실업보험의 제정, 노동자의 공기업 경영참여, 작업장에서의 공장위원회의 설치 등이었다.⁶⁾

사회질서위원회 단계에서 PMDB의 진보적 지도부와 사회질서위원회의 제안자는 중도파의 지지를 확보하고 우파의 반대를 완화하기 위해 몇 가지 사소한 양보를 하였다. 이러한 양보는 위원회의 세력구성상 불가피하였다. 보수파의 도전 및 반대의 강도를 낮추기 위한 양보에도 불구하고 사회질서위원회의 최종안은 노동소위에서 통과된 초안의 대부분을 존속시켰다. 특히 고용안정, 40시간 주당노동시간, 무제한 파업권, 120일 출산휴가, 휴가기간중 임금 200%지불, 실업보험, 공장위원회, 파업시 임시노동자의 고용금지조항 등을 그대로 유지되었다. 위원회의 진보파들은 최종안에 불만을 표시하였으나 DIAP에 의하면 결과는 '노동자들에게 충분히 유리' 한 것이었다 (DIAP, Boletim da Constituinte, No. 9 June 1987).

체계화위원회는 보수파와 재계의 끈질긴 반대를 물리치고 고용안정 조항을 유지하는 데 성공하였다. 주당 노동시간은 44시간으로 타협하였으나 대부분의 노동자 복지관련 조항(200% 임금수당, 해고 30일 전 통

5) 단일노조 원칙은 단위 지역에 경제부문 및 직업별로 오직 하나의 노동조합 만을 인정하는 브라질 조합주의의 주요 특성 중의 하나이다. 브라질은 1930년대에 계급갈등을 극복한다는 명분하에 조합주의를 채택하여 국가를 점점으로 노동자와 사용자 계급을 수직적으로 조직하여 이들 조직에 국가의 배타적 대표권을 부여하는 대가로 이들 조직에 대한 국가의 통제권을 확립하였다. 급진적 노조 정상 조직인 CUT는 단일노조 원칙에 반대하였으나 헌법 의회에서는 세불리를 의식하여 이 원칙의 유지를 규정한 DIAP초안에 서명하였다. 훗날 CUT는 PT를 통하여 단일노조 원칙을 폐기하는 수정안을 제출하였으나 부결된다.

6) 보수파는 48시간 주당 노동시간, 90일 출산휴가를 그대로 유지하고 고용안정 조항, 휴가중 봉급의 200%지불 및 임금지 조항을 삭제하고자 하였다 (FSP 87/6/10).

보, 자발적 사직시 보상권, 120일 출산 휴가 등)은 그대로 유지되었으며 체계화위원회의 초안은 대체로 노동자에게 유리한 것으로 판단되었다 (DIAP, Boletim do Constituinte, No. 13, 1987).

본회의에서 최대 이슈는 역시 고용안정 조항이었다. 본 조항은 본회의에서 의제가 상정된 지 15일 동안이나 교착상태에 빠져 있었으나 좌파의 반대를 무릅쓰고 PMDB 진보파가 보수파와의 타협을 통해 합의안을 도출, 373 : 151로 통과되었다. 합의된 초안은 정당한 이유 없이 해고된 노동자에 대해서는 '연공보장기금 (FGTS)' 의⁷⁾ 40%를 보상금으로 지급하도록 하였다. 기존의 보상금은 10%였다.

고용안정 조항 다음으로 격렬한 논쟁을 불러일으킨 이슈는 24시간 연속 가동산업 (철강, 석유화학, 병원 등)에서의 교대 근무시간이었다. 1차 본회의는 업무 교대시간을 8시간에서 최대 6시간으로 감축하는 안을 324 : 125로 통과시켰다. 사용자들의 항의와 치열한 로비에도 불구하고 결국 2차 본회의에서도 노사간 교섭여지를 남겨 두기 위해 '최대'라는 문구를 삭제한 PT소속 João Paulo의 수정안이 거의 전원일치(443 : 2)로 통과되었다.⁸⁾ 주당 노동시간의 감축을 위해 좌파는 본회의에서 40시

7) '연공보장기금 (FGTS : Time-in-Service Guarantee Fund)'은 1966년에 제정된 직업안정을 규율하는 새로운 법으로서 이 법은 같은 회사에서 10년 이상 일한 노동자에게 주어지던 보호조항을 폐기하였으며 고용보장은 오로지 노조간부로 선임된 노동자들에게만 부여되었다. 회사를 떠날 경우 노동자들은 고용된 핵수의 숫자와 같은 달수의 임금을 지급받는다. 회사는 기본임금의 8%를 매달 개별 노동자의 구좌에 입금도록 하여 노동자가 정당한 사유없이 해고될 때 회사는 해당 노동자의 구좌에 적립된 금액의 10%를 추가하여 보상으로써 지불토록 하였다. 그 결과 사용자는 불경기시에 보다 용이하게 보다 적은 비용으로 노동자를 감원할 수 있게 되었다(Humphrey, 1982 : 44~47).

8) '최대'라는 문구의 삭제는 이미 1차 본회의에서 조아웅 파울로 (João Paulo)에 의해 제안된 바 있었다. 이 문구의 삭제는 2차 본회의 때까지 연기되었는데 이는 문구의 수정은 2차 본회의에서나 가능했기 때문이었다. 결국 사용자들은 2차 본회의에서 아무런 새로운 양보를 얻지 못하였다.

간 및 42시간 수정안을 통과시키려 하였으나 100표 이상의 차이로 실패하였다. 노동시간 감축을 위한 온갖 논의에도 불구하고 보수파와 PMDB 지도부와의 합의에 따라 44시간안이 통과되었다(CB 88/2/5).

〈표 3〉 주요 노동개혁 이슈의 단계별 결정 사항

노동소위	사회질서위원회	체계화위원회	본회의
고용안정(사용자의 자의적 해고 제한)	사법적으로 증명된 중대한 잘못 없이는 해고 불가	추가로 2년 이하의 계약적, "경제적으로 극복 불능한 기술적 사실이나 경영상의 어려움"이 있을 경우 적용 면제	삭제, 보완책 마련(해고된 노동자에 대해서는 연 공보 장기금(FGTS)의 40%를 보상금으로 지급)
주당 노동시간 24시간 연속노동 시간	48시간에서 40시간으로 감축 8시간에서 6시간으로 감축	불변 불변	48시간에서 44시간으로 감축 44시간 확정 6시간 확정
기타복지	휴가증 임금 200%, 실업 보험, 출산 임금 GDP 연동, 무료 면 조항 유지 휴가 90일로, 최소임금 의 회 결정, 200% 임금 수당	다음 사항 양보 (최소 대부분의 복지관련 조항 초안유지, 임금 수당 축소(정상 임금율의 적어도 50% 이상 지불)) 조정 삭제)	대부분의 복지관련 조항 초안유지, 임금 수당 축소(정상 임금율의 적어도 50% 이상 지불)
노조의 경영 참여	노조의 경영 참여		회사 주식 공동 경영 안 부결, 기업 경영 정보 접근 부결
파업권	무제한(정치적, 대목적 파업 인정, 공공 부문 업 인정, 필수 부문 파업 인정, 고용 금지)	다음 사항 양보(사용자에 대한 파업 사전 통보, 파업중 "공동체에 필수적인 서비스" 계속 제공)	불변 불변
노조 자주권 노조 조직	보장 단일 노조주의(조합주의 체제 유지) 공장위원회 설치	불변 불변	조합주의 체제 강화(전국연맹비 별도 부과 가능) 공장위원회 부결

기타 노동자 복지 관련 조항은 대부분 큰 수정 없이 본회의에서 통과되었다. 법률에 의해 전국적으로 균일한 최소임금 지불, 은퇴한 노동자에게 일개월분의 보너스, 보상을 요구할 수 있는 기한 연장, 90일이었던 출산 휴가의 120일로의 연장 등이 초안대로 통과되었다. 다만 임업수당이 초안의 200%에서 '적어도 50%' 이상으로 축소되었으나 기존의 법규보다는 훨씬 개선된 것이었다.

그러나 진보 세력의 효율적 조직과 전략에 의한 이러한 비교적 성공적인 개혁은 결코 현장에서 노동운동이 쟁취한 수준을 넘어서는 것은 아니었다. 회사 주식의 공동경영안은 341 : 107이라는 큰 표차로 부결되었으며 노동조합이 기업의 경제 금융 경영정보에 접근할 수 있는 권리를 부여한 수정안도 통과되지 못하였다. PMDB 진보파조차도 이러한 조치는 회사 내에 분란과 갈등을 초래할 것이라고 우려한 때문이었다(Globo 88/2/26).

(2) 파업권

1988년의 신헌법은 파업을 노동자의 권리로 인정하여 파업을 사회적 범죄시하는 브라질의 오랜 권위주의적 시각을 극복하였다. 또한 파업의 목적이나 파업이 가능한 부문의 제약을 폐기하여 정치적 연대적 목적의 파업이나 공공 부문 종사자들의 파업도 가능하게 하였으며 전기 병원 등 공동체 생활에 '필수'적인 부문에서의 파업도 최소한의 서비스를 제공하는 한 파업이 허용되었다. 파업에 대한 제약 자체를 비민주적인 것으로 간주한 '노동소위'의 초안은 '사회질서위원회'에서 사소한 양보를 하였으나 그 대강은 본회의 단계까지 유지되었다. 본회의에서 보수세력의 결집체인 '대중심' 블록은 파업의 목적을 경제적인 목적으로 제한하고 '필수적 (essential)' 부문에 있어서의 파업권을 제한하는 수정안을 제안하였으나 '대중심' 지도부 자체가 수정안의 비현실성을 인정하고 '체계화위원회' 안에 동의함으로써 압도적 표차로 통과된다.

(3) 노동 조직

노조 조직의 자유도 보장되었다. 노동부의 노조설립 허가는 불필요하게 되었으며 노동자들은 노조를 조직하여 민간등기소(Cartório)에 등록만 하면 되었다. 정부의 노조운영 등 내부문제 개입은 금지되어 명실상부한 노조의 자주 자유권이 보장되었다.

노조의 조직구조에 대하여는 340 : 103으로 단일노조주의 원칙이 고수되었다. PCB, PC do B, PDT, PMDB지도부, '대중도'의 일부의 제휴에 의한 것이었다. PT와 '대중도'의 자유주의 분파(주로 PFL과 PL 소속의원들)의 지지⁹⁾를 받은 복수노조안은 305 : 148로 부결되었다.

헌법의회는 또한 노조의 유지를 재정적으로 보장하는 조합세를 지속시키고 전국연맹체제(confederation system)의 유지를 위한 새로운 회비를 창설키로 하였다. 이 전국연맹비(confederative contribution)는 노조총회에서 결의될 경우 임금에서 자동 지출되게 하였다. 조합세가 존속되었음에도 따로 전국연맹 유지비용을 헌법에 삽입한 것은 가까운 장래에 복수주의 도입 가능성을 내다본 공산주의자, 보수적인 노조, 그리고 사용자 조합집단이 조합세 폐지에 대비하여 취한 공동의 예방조치였다.

한편 본회의는 200명 이상 고용하는 기업에 대하여 '노사간의 이해촉진을 유일한 목적으로' 노동자 대표의 선출을 동의하였다. 작업 현장에서의 노동자 대표의 선출을 허용한 이 조항은 모든 정당의 지지로 특히 '대중심'과 PT 간의 제휴를 통해 통과되었다(397 : 9). 그러나 노동자와 현장조직의 강화를 의미하는 공장위원회의 설치안은 278 : 147로 부결되었다.

9) 이는 헌법의회 내 정치 연합의 전형적 패턴을 보여 주는 것이었다. 각 조항에 대한 표결에서 정치적 연합은 해당 이해관계 집단의 정치적 이해관계에 따라 개별 이슈별로 결정되었다.

III. 노동개혁의 성과와 변수

헌법을 통한 노동개혁의 성과에 영향을 미친 가장 중요한 요소는 크게 정치적 요인 및 노동과 자본의 자원동원 능력으로 나누어 볼 수 있다. 정치적 요인은 헌법의회 내의 좌·우·중도파 간의 권력분포상황, 좌파와 진보세력 간의 제휴, 중간파의 유인, 보수파의 응집력 약화 등의 요인을 포함한다. 특히 진보세력의 제휴와 중간파 유인의 성공은 노동개혁의 주요 성공 요인이었다. 반면 보수파의 단결과 자본가의 본격적 반발은 정치적 불안을 초래하여 노동개혁의 저지 요인이 되었다. 노동의 자원동원 능력은 투쟁의 성과, 로비와 대중동원, 노동계의 단결 등의 요소를 포함하며 이들 변수는 노동개혁의 성과에 큰 영향을 미쳤다. 즉 투쟁의 성과를 축적한 이슈는 노동개혁의 기준으로 인정되는 경우가 많았으며, 노동계의 로비와 대중동원을 통한 정치적 압력을 선거를 의식한 일부 보수파의 이탈을 초래하기도 하였다. 또 노동계가 단결한 파업권이나 노동자 복지의 여러 이슈는 대부분 보수파의 반대를 누르고 헌법의회에서 통과된 반면 노동계 내부가 분열되어 있던 노조 조직구조의 개혁은 처음부터 성공의 가능성성이 적었다.

1. 효율적 정치전략 : 진보세력의 집결과 중간파의 유인

좌파와 PMDB 진보파의 연합은 헌법의회에서 노동개혁의 기본 조건이었다. 이들 범진보세력은 노동개혁의 성공을 위해 노동조항의 첫 단계인 '노동소위'에서 진보파 의원을 집중 배치, '노동소위'에서 과반수를 장악하여 노동계에 유리한 조항을 그대로 통과시켰다. 그러나 다음 단계인 '사회질서위원회'에서는 진보파가 과반수에 미달하여 몇 가지 사항을 양보함으로써 중간파를 유인한다. 이 전략으로 진보세력은 '노동소위'의 초안 골격을 유지하는 데 성공하며 같은 패턴이 '체계화위원회'에서

도 되풀이된다.

범진보세력은 본회의에서 뜻밖의 복병을 만나게 되는데 이는 바로 보수파와 중간파 일부가 연합한 '대중심' 세력이었다. 한때 과반수를 점한 '대중심' 블록은 헌법 제정 규칙을 수정하여 '체계화위원회'를 통과한 초안의 각 조항은 본회의에서 과반수를 얻어야 통과할 수 있게 되었다. 이리하여 '체계화위원회' 까지 비교적 순조롭게 올라온 각종 법안은 다시 본회의에서 재심을 받게 된다. 그러나 '대중심'의 응집력은 곧 쇠퇴하여 과반수에 미달, 헌법조항을 통과시키기 위하여는 진보파와 협상하지 않으면 안되게 되었다. 왜냐하면 범진보가 반대할 경우 보수파가 일부 중간파의 협력만으로 과반수를 넘는 경우는 드물었기 때문이다. 따라서 어느 편이든 협상에서 유리한 고지를 확보해야 했으며 여기서 중요한 것은 타협을 수용하는 개방적 태도를 과시함으로써 중간파의 지지를 얻는 것이었다.

(1) 제안자 장악을 위한 PFL과의 제휴

마리오 코바스(Mario Covas)를 리더로 하는 진보성향의 PMDB 지도부는 초반에 주도권을 장악하기 위해 위원회와 소위원회의 초안 작성 을 책임진 제안자(rapporteur)를¹⁰⁾ 진보적 의원들로 충원하였다. 9개 위원회의 초안작성 제안자는 PMDB 진보파 의원들이 독점하였다. 그 대가로 PFL은 위원회 대부분의 위원장직을 얻었다. 24개 소위원회의 제안자는 헌법의회 의원의 1/3(178/559)에 불과한 좌파와 중도좌파가 반수(12/24)를 확보하였다. 우파와 중도우파(200/559) 그리고 중간파(181/559)는 각기 6명의 제안자를 임명하는 데 그쳤다. 지배연합을 구성

10) 제안자는 초안작성의 최종책임을 지고 여러 발의자(autor)들이 발의한 내용을 통합·삭제·조정하여 상급위원회나 전체회의에 회부한다. 발의자는 의원이면 누구나 될 수 있으며 일반유권자도 30,000명 이상의 서명을 얻어 특정 이슈에 대한 헌법발의를 할 수 있었다.

하고 있는 PMDB와 PFL의 지도부는 헌법의회에서의 영향력 확보를 위해 위원장직과 제안자직을 나누어 맡기로 서로 협약을 맺었기 때문에 보수파들도 지도부의 의사에 따라 제안자 선출에 있어서는 진보성향 의원을 지지하지 않을 수 없었던 것이다.

(2) 노동소위원회 : 집중배치 전략

'노동소위원회'는 24개 소위원회 중 진보적 의원이 가장 많이 참여한 위원회였다. 모두 22명으로 구성된 '노동소위' 소속위원의 정당 분포는 다음과 같다. PMDB 11, PFL 4, PDS 1, PDT 1, PTB 1, PT 1, PCD 1, PC do B 1, PCB 1 (FSP 87/4/12). '노동소위'의 제안자는 PMDB 좌파인 마리오 리마 (Mario Lima) 하원 의원으로 그는 1980~86년 간 바히아 석유화학노조 위원장을 역임하였다. '노동소위'의 22명 가운데 10명은 전·현직 노조지도자들이었다(FSP 87/4/29).¹¹⁾ DIAP에 의하면 '노동소위' 위원 중 7명은 사용자의 입장에 대변하고 있었고 나머지 15명은 노동자의 권익을 지지하는 그룹이었다(DIAP, Boletim da Constituinte, No. 5 1987 : 4~7). 좌파와 중도좌파의 '노동소위' 집중배치에 의해 '노동소위'는 친노동세력에 의해 거의식민화된 것이나 다름없었으며 의회의 노동계 대변 로비조직인 DIAP의 단일안이 쉽게 통과되게 된다.

(3) 사회질서 위원회 : 捨小取大 전략

1987년 5월 말까지 '노동소위'의 활동은 끝나고 '사회질서위원회'의 활동이 개시된다. '사회질서위원회'는 총원 63명으로 PMDB 33, PFL 15, PDS 4, PT3, PDT 3, PTB 2, PL 1, PCB 1, PC do B 1명으로 구성되어 있었다. '사회질서위원회'에 소속된 다수의 PMDB 위원들은 좌

11) DIAP 보고서에 의하면 노동소위에서의 전·현직 노조지도자는 8명이었다 (DIAP, Boletim da Constituinte, No. 5, April, 1987).

파성향이었다(FSP 87/3/31). 진보파가 “사회질서위원회”에 집중 배치된 반면 보수파는 ‘경제질서위원회’에 더 많이 배치되어 있었다. ‘사회질서 위원회’의 제안자 아우미르 가브리우(Almir Gabril)는 PMDB 진보파로서 친노동적 조항의 통과에 기여하였다.

진보파가 상대적으로 많이 배치되었다고는 하나 ‘노동소위’에서와는 달리 ‘사회질서위원회’의 친노동세력은 과반수를 점하지는 못하였다. 위원회의 64명의 위원 중 25명 정도만이 ‘노동소위’에서 통과된 진보적 초안을 그대로 지지하였다. 20명 정도는 초안에 대해 특히 고용안정, 주당 노동시간 감소, 파업권 등에 적극적 반대를 표명하였으며 나머지 19명은 이들 문제에 대해 중도적 입장에 있었다(FSP 87/6/6).

PMDB의 진보적 지도부와 ‘사회질서위원회’의 제안자는 중도파의 지지를 확보하고 우파의 반대를 완화하기 위해 몇 가지 사소한 양보를 하였다.¹²⁾ 이러한 양보는 위원회의 세력구성상 불가피하였다. 보수파의 도전 및 반대의 강도를 낮추기 위한 양보를 통하여 ‘사회질서위원회’의 최종안은 ‘노동소위’에서 통과된 초안의 대부분을 존속시켰다.

(4) 체계화위원회 : 중간파 유인전략

체계화위원회에서는 진보파와 보수파의 수가 비등하였다. DIAP에 의하면 93명의 위원회 위원 중 36명은 진보파, 34명은 보수파, 중간파는 23명으로 파악되었다(DIAP, Boletim da Constituinte, No.9 1987). 여기에서도 중간파는 진보 보수 양파간의 대등한 세력분포로 인하여 의사

12) 고용안정조항은 그중 하나로 제안자는 위원회의 진보파 및 보수파와의 협상을 통해 몇 가지 단서를 첨부하였다. 즉 1) 사법적으로 증명된 중대한 잘못, 2) 2년 이하의 계약직, 3) ‘경제적으로 극복 불능한 기술적 사실이나 회사경영상의 어려움’이 있을 경우에는 고용안정조항이 적용되지 않도록 하였다. 다른 양보들로는 최소임금의 GDP증가 연계, 사용자에 대한 파업의 사전통보, 파업 중 ‘공동체에 필수적인 서비스’의 계속 제공, 노동자에 대한 무료 식사 제공 및 임금의 월례 조정 삭제 등이 있다.

결정의 캐스팅보트를 줘게 된다.

가장 치열한 문제인 고용안정은 보수파의 수차례에 걸친 도전과 사용자들의 항의에도¹³⁾ 불구하고 그대로 유지되었다. 주요한 패배는 40시간 주당 노동시간의 부결이었다. 대신 타협의 결과 44시간 노동시간이 채택되었다. 전반적으로 체계화위원회에서 통과된 초안은 노동자에게 유리한 것이었다 (DIAP, Boletim do Constituinte, No. 13, 1987).

노동권익은 '체계화위원회'의 과반수를 차지한 PMDB 소속 위원들이 동질적 그룹으로 투표하였을 때 즉 75% 이상의 의원들이 지지하였을 경우에만 '체계화위원회'에서 통과되었다 (Samgyo Oh, 1994 : 178~179). 진보적 노동권익 조항이 통과되지 못한 경우는 PMDB 소속 의원이 양분되고 PFL이 반대하였을 때였다. 결론적으로 체계화위원회에서의 친노동적 투표성향은 21명의 PMDB 중간파의 항배에 의해 결정되었다. 이들이 PMDB 진보파에 합류하였을 경우에는 PMDB 소속 의원의 75%가 노동권익을 지지하는 결과가 되었으며 이들이 반대하였을 때 노동권익의 통과가 저지되었던 것이다. 이들 PMDB 중간파의 투표성향이 전체적으로는 비교적 친노동적이었다는 것은 PMDB 위원들의 전체적 투표성향이 전체 표결 건수의 74.5%나 친노동적이었다는 점에서도 잘 나타나고 있다 (DIAP, Boletim da Constituinte, No. 13, Nov. 1987 : 11).

13) 사용자들은 1987년 6월부터 행동을 개시하기 시작하였다. 히우그란데두술 (Rio Grande do Sul) 주의 약 5,000명의 사용자들이 집회를 가졌으며 105 개 기업체의 대표들이 '경영 자유 선언'을 선포하여 '사회질서위원회'에서 통과된 노동시간의 감소, 고용안정, 무제한 파업권 등을 비판하였다. UB (União Brasileira de Empresários: 브라질 기업가연합)는 고용안정과 노동 시간 감소에 반대하여 TV와 신문을 이용하여 활발한 활동을 전개하였다. 중소기업을 대변하는 PNBE도 '고용안정에 반대하는 항의와 각성의 날'을 전국적으로 조직하였으며 이에는 3,000개의 기업체가 참가하였다. 자세한 것은 Dreifuss (1988 : 187~189)를 볼 것

(5) 본회의 타협 전략

체계화위원회를 통과한 진보적 헌법 초안은 보수주의자들의 불만을 팽배시킨다. 많은 중간파 의원들 역시 헌법 작성과정에서 자신들의 역할이 충분하지 못했다고 느끼고 있었다. 이 결과 1987년 말까지 보수파와 중간파는 연합하여 헌법초안 작성규칙의 수정¹⁴⁾을 위해 '대중심 (Centrão : Big Center)'이라는 최대 규모의 초당적 정치 블록을 형성하기에 이른다. '대중심'은 블록 형성 당시에는 최대 규모 300명(총원 559명의 약 54%)에 이르러 의사 결정 규칙을 바꿀 정도로 강력하였다.

그러나 일단 규칙이 통과되자 지지세력이 속속 이탈¹⁵⁾, 과반수 지배력을 상실하면서 마리오 코바스를 필두로 하는 PMDB의 진보적 지도부와 협상하지 않을 수 없게 된다. 1차 본회의 초기인 2월 중순경에 '대중

14) 이들이 원한 것은 체계화위원회에서 통과한 헌법초안의 내용을 수정하기 위하여 헌법작성의 규칙을 바꾸는 것이었다. 애초의 규칙은 본회의에서 초안의 각 조항을 수정하기 위하여 절대 과반수의 찬성 즉 280명의 찬성을 요구하였다. 쟁점 사항에 대하여 과반수의 표를 모으는 것은 헌법의회의 낮은 출석률을 고려할 때 매우 어려운 일이었으므로 '체계화위원회'의 초안을 수정할 가능성은 많지 않았다. 이에 대한 '대중심'의 대안은 각 조항에 대해 새로운 수정안을 제출하고 이 수정안이 과반수로 통과될 때 초안의 조항은 폐지되고 본회의에서 통과된 수정안이 초안을 대체한다는 것이다. 수정안이 통과되지 않을 경우에도 '체계화위원회'의 초안은 다시 본회의 과반수의 지지를 얻어야 했다. '대중심'의 제안이 과반수를 얻지 못할 경우에는 합의의 가능성을 위해 24시간 표결이 연기되었다. 보수파에 유리한 '대중심'의 제안이 통과됨에 따라 어느쪽도 확실한 과반수를 확보하지 못한 보수파와 진보파는 서로 타협을 통해 합의에 이르러야 할 필요성이 커지게 되었다. 특히 주요 쟁점사항에 대한 합의안이 양파의 협상 없이 채택될 가능성은 거의 없었다.

15) '대중심'에 참여한 모든 의원들이 헌법초안 작성규칙의 수정을 원한다는 사실 외에 공통의 정치적 성향이나 목표를 가진 것은 아니었다. "대중심"은 중간파만이 아니라 보수파와 자유주의자들도 포함하였다. 일단 규칙 수정안이 통과되자 '대중심'은 그 지배력을 상실하기 시작하였다. 1988년 2월초에는 '대중심'을 지지한 '민주중심 (Centro Democratico)' 블록(61명)

심’ 블록을 일관성 있게 지지한 의원은 230명(전체 헌법의회 의원의 41%) 정도였으며(FSP 88/2/12) 진보세력은 PMDB 소속의원의 과반수를 약간 넘는 150명 정도에 불과하였다(JBs 88/2/14). 실제 표결에 참여한 510명의 의회 의원 중 약 130명 정도는 표결 당시의 정치적 정서나 이슈의 성격에 따라 보수와 진보의 영역을 넘나들고 있었다(JBs 88/2/14). 그러나 ‘대중심’의 세력은 계속 약화되어 2월 말에는 PT 소속 제노 이노 (Jose Genoino) 의원의 평가에 의하면 진보성향인 PMDB 지도부의 영향하에 있는 의원이 280명에 달하는 반면 좌파와 보수파의 강경파는 각기 120명씩에 불과하여 진보적 중간파의 영향력이 강화되고 있음을 시사하고 있다. 각 성향간의 세력분포는 유동적이라는 점을 감안하더라도 이러한 세력분포 패턴은 개별 심의 조항별로 중간파의 지지를 이끌어 낼 수 있는 능력이 있는 쪽이 표결에서의 승리에 필요한 과반수를 얻는 상황을 초래하였다(PMDB 하원 의원 Antonio Britto, JB 88/2/17).

거의 모든 이슈에 있어서 ‘대중심’과 진보파 간의 협상은 조항의 통과를 위해 필요 불가결하였다. 진보파의 입장에서 협상과 타협적 태도는 ‘대중심’의 강경파를 약화시키는 효과가 있었다. 우파지도자들의 비타협적 태도는 ‘대중심’에 커다란 손실을 초래한 바 있으며¹⁶⁾ 진보파의 비타협적 태도 역시 온건중도파를 소외시켜 보수파를 오히려 강화시킬 우려가 있었다. 따라서 모든 중요한 이슈가 ‘대중심’과 PMDB 지도부의 타협과 협상에 의해 매듭지어졌으며 좌파와 보수강경파의 협상에 의해

이 “사회경제 분야에서의 전진을 공고화”할 것을 다짐하면서 PMDB 지도부 휘하에 복귀하였다. 또 다른 참여 블록이었던 “복음주의자(Evangelicos)”들도 이혼과 낙태에 대한 견해 차이로 “대중심”을 탈퇴하였다. 많은 구성원들이 단순히 규칙수정을 위해 “대중심”에 참여했을 뿐 보수우파의 이데올로기적 호소력에 공감하였던 것은 아니었다.

16) 예를 들면 “대중심”的 강경파인 보니파시오(Bonifacio)의원과 조제 린스 (Jose Lins)의원은 “대중심”과 PMDB 지도부간의 합의에도 불구하고 재산권에 대한 수정안을 제출하였으나 수정안은 236대 238로 패배하였다.

지 않은 제안은 거의 예외 없이 패배하였다.¹⁷⁾

이러한 진보세력의 의회전략은 노동계급의 적극적인 대중적 지지와 로비에 의해 뒷받침되었다. 이에 비해 보수파와 자본가들의 대응은 일반적으로 소극적이었다. 범진보파가 '노동소위'에서 집중배치 전략을 구사하여 초기에 기선을 제압한 반면 사용자들이 현법의회 초기단계에서 노동문제에서 우위를 점하기 위한 어떠한 조직적 노력도 기울이지 않았다. 사용자들의 대응은 고용안정 조항 반대를 위한 조직적 동원을 제외하고는 1988년 10월 헌법이 공포될 때까지 줄곧 수동적이었다. 재계의 의회 로비스트에 의하면 사용자 전략은 노동 측의 제안에 '쉼표와 단서를 덧붙이는 것' 이었다(CNI 입법조정관 Carlos Alberto Cidade와의 인터뷰, 93/12/6).

이같이 범진보 연합은 헌법 심의의 각 단계에 따라 진보파의 집중배치, 중간파의 유인, 보수파와의 타협 등의 유연한 전략을 구사하여 지지 세력의 극대화를 꾀하였으며 비타협적 인상을 포함으로써 중간파의 지지를 끌어내는 데 성공하였다. 반면 초기 대응이 미흡했던 보수파는 진보파의 조직적 공세에 밀려 별다른 대응책을 마련하지 못하였으며 일부 강경파의 비타협적 태도도 중간파의 이탈을 초래하여 노동개혁의 진전

'대중심'의 수정안에 서명한 291명 중 28명은 그들의 수정안에 반대하였으며 37명은 불출석, 8명은 기권하였다(JB 88/2/17).

17) 몇 가지 예를 들면 다음과 같다. 고용안정 조항은 진보파와 보수파의 대결로 교착상태에 빠졌으나 PMDB 진보파의 양보로 타결되었으며 24시간연속 가동산업 (철강, 석유화학, 병원 등)에서의 근무시간 역시 치열한 대결 끝에 좌파의 수정안이 거의 전원일치(443:2)로 통과되었다. 48시간에서 40시간으로의 주당 노동시간의 감축은 노동운동의 오랜 요구 중의 하나였으나 '대중심'과 PMDB지도부와의 합의에 따라 44시간안이 통과되었다 (CB 88/2/5). 여러 발의안들을 단일안으로 조정하여 표결에 붙이기도 하였으며 대부분 압도적 표차로 통과되었다. 노동자의 사용자에 대해서 보상을 요구 기한 조항의 경우처럼 PMDB지도부, '대중심'과 좌파가 모두 합의에 이른 경우는 405:22라는 압도적 표차로 통과되기도 하였다.

을 막는 데 실패하였다. 초기의 기선제압과 단계적 양보로 온건중도세력이 지배적인 헌법의회의 세력구성을 최대한 활용한 것이 바로 진보파의 승리의 요건이었던 것이다.

2. 보수 헤게모니의 구조적 제약 : 개혁의 한계

브라질은 민중주의 시대에 좌파의 영향력이 강력한 나라였으나 1964년 군사 쿠데타 이후 강력한 보수 우익의 헤게모니가 성립된다. 좌파는 숙청되었으며 국가조합주의 체제하의 노동운동도 쉽사리 순치되었다. 그러나 70년대 초 석유 위기와 두 자리수 경제성장 기조가 중단되고, 군사 쿠데타를 정당화한 좌파가 전멸하자 군사 정부는 서서히 체제의 이완을 주도한다. 70년대 초부터 추진된 체제의 이완은 80년대 초반까지 군사 정권의 시나리오에서 크게 어긋나지 않게 진행되었으며 군사 정권의 국가안보 독트린과 국가와 다국적 기업 주도의 자본주의 발전에 힘입어 보수 우익 헤게모니 권력구조는 깊은 뿌리를 내린다. 그러나 민주화의 최종단계에서 브라질의 보수 헤게모니 구조는 보수 정치세력의 구심점 확보가 수반되지 않음에 따라 사회전반에 스며든 구조적 권력과 현상적 정치권력간의 간극이 발생하게 된다. 범진보 연합의 헌법의회 내 활동성은 이러한 보수 정치의 응집력 결여를 반영하는 것으로 볼 수도 있다.

이러한 보수 정치권의 응집력 결여는 크게 3차원에서 나타난다. 첫째, 사르네이 정권 구성의 이질성에 기인한다. 신민주 정부가 전통 야당인 PMDB와 권위주의 정권 말기 군사 정부의 집권 여당에서 떨어져 나온 PFL간의 제휴에 의해 성립되었다는 점도 보수파의 응집력을 약화시키는 요인이 되었다. 대통령 당선자인 네베스가 신정부 성립 한 달 만에 병사하고 전직 권위주의 정권의 집권당 (PDS) 당수를 지낸 부통령 사르네이가 대통령에 취임함으로써 신정부의 민주적 정통성을 충분히 대표될 수 없었다. 군사 정권과 싸워온 PMDB 지도부는 사르네이를 ‘우연한

대통령(*accidental president*)'로 간주하여 그의 지도력을 인정하지 않았다. 두번째로는 브라질 정치의 전형적 특색인 다당제하 대통령 권력의 한계이다. 이러한 체제하에서는 대통령의 인기가 높을 때는 의회도 대통령의 인기에 편승하려 하나 대통령에 대한 지지가 떨어지면 의회는 거의 독립적이 되어 정치의 원심력이 강화되는 경향이 있다(Mainwaring, 1988 : 1990a ; 1990b). 마지막으로 신민주 정권하에서 보수 정치인들이 응집력을 가지고 공동의 목표를 위해 힘을 결집하는 경우는 드물었다. 많은 보수파 의원들 특히 북부나 북동부 출신의 토착 엘리트들은 수도인 브라질리아에서의 표결에 참여하지 않는 경우가 많았다. 사르네이 대통령의 임기 결정을 위한 표결시에 대자본가의 자가용 제트기를 동원하여 보수파 의원을 의회가 있는 브라질리아로 집결시키는 보수파 대동원 전략은 매우 희귀한 예외였다. 헌법의 노동 관련 조항은 일반적으로 심각한 체제 도전으로 인식되지 않았기 때문에 보수파 의원들의 무관심을 조장한 측면도 없지 않았다.

그러나 이같이 산재한 보수 혜게모니 권리 요소가 응집력을 발휘하는 경우에는 범진보의 정치연합은 정치적 위기에 처하였으며 민주화와의 진전과 정치적 영향력의 유지를 위하여 보수파에 양보하지 않으면 안되었다. 군의 정치적 영향력, 북부 및 북동부 지역에서의 토착 엘리트의 지배, 후견적 정치질서, 악화일로의 소득분배, 사회적 불평등 구조의 심화 등으로 표현되는 정치 및 사회 전반의 보수 혜게모니 구조가 정치세력의 결정체로 응집되지 못하고 좌파 및 진보파의 정치 전략에 좌절을 맛보고 있을 때 고용안정 조항은 보수파의 응집력에 결정적인 촉매제로 작용하였다.

고용안정 조항이 보수세력 결집의 촉매제로 작용한 이유는 사용자의 자의적 해고를 금지하는 '체계화위원회'의 초인이 노자간의 권리관계를 재규정하는 성격의 것이기 때문이었다. 고용안정 혹은 사용자의 '자의적인' (사용자 측에서는 '자유로운') 해고권한의 박탈은 자본가들에게는 자

본주의 사회에서 기업 경영의 자유(free initiative)에 대한 위협으로 즉 노동과 자본 간의 기본적 권력관계에 대한 도전으로 인식되었던 것이다. 히우그란데두술 (Rio Grande do Sul) 주의 철강산업협회 회장인 조제 장프로그나 (José Zamprogna)는 “고용안정의 다음 단계는 사회주의일 것”이라고 자본가 계급을 자극하였다 (Dreifuss, 1989 : 187). ‘대중심’의 수정안인 ‘누진적 보상 (progressive indemnification)’ 안은 사용자의 해고권에 대한 제도적 통제를 해고 비용의 화폐적 증가로 그 성격을 질적으로 전환시키는 것이었다.

자본주의 사회에서 자본가의 구조적 권력이 헌법제정과정에서 크게 소외될 경우 헌법의회의 대표성에 이들 계층이 반대하고 나설 가능성이 컸다. 특히 대통령 사르네이와 군부는 ‘체계화위원회’의 진보적 초안에 불만을 표명하고 있었으며 헌법의회의 정당성과 효율성을 떨어뜨리기 위해 헌법의회의 활동을 방해하려 하고 있었다. 자본가들의 헌법의회에 대한 좌절감과 연결될 경우 이는 헌법의회에 대항하는 反민주연합의 형성과 결집을 초래하여 궁극적으로는 민주화 자체에 대한 심각한 도전이 제기될 수도 있는 상황이었다. 당시 PMDB의 상원 의원까르도소 (F. H. Cardoso : 현 대통령)에 의하면 PMDB지도부가 ‘대중심’과의 합의에 응한 것은 헌법의회에 불만을 품은 세 주요세력 즉 대통령 사르네이, 헌법의회의 우파세력, 그리고 보수적 자본가들간의 연합 가능성을 막기 위한 것이었다 (FSP 88/2/25).

이 상황에서 PMDB 지도부가 좌파와의 제휴를 지속하는 것은 헌법의회와 보수세력이 장악하고 있는 정부와의 제도적 교착상태를 악화시켜 헌법의회뿐만 아니라 PMDB지도부의 정치적 장래에도 위협요소가 되었다. PMDB 진보파 리더인 코바스가 좌파 의원들의 반대를 무릅쓰고 ‘대중심’과 타협을 결심한 것은 제도적 위기의 악화를 막고 헌법의회의 작업을 가속화하여¹⁸⁾ 대결 전략이 ‘대중심’ 블록을 오히려 단합시킬

18) 헌법의회 의장이며 PMDB당수인 Ulysses는 Covas를 설득하여 “대중도”

가능성을 제거하기 위해서였다.(JB 88/2/24). 고용안정 조항을 둘러싼 15일 간의 교착상태는 PMDB의 정치적 주도권의 유지에 부담이 된 것이다. 교착상태의 지속으로 인한 헌법의회의 기능 정지 및 그 역할에 대한 부정적 인식의 확산은 PMDB 정치력의 기반인 헌법의회의 약화를 가져올 뿐만 아니라 다음 선거에서 PMDB에 불리하게 작용할 것이 분명하였다. PMDB 지도부로서는 이러한 위험까지 무릅쓰면서 고용안정 조항을 사수할 수는 없었던 것이다.

이 점에서 보수파의 결집은 물론 결집의 가능성 자체가 기본적으로 소수세력인 진보파의 전략 선택의 범위를 제약한다고 볼 수 있다. 브라질의 진보파는 보수 해제모니 권력구조의 비정합성을 이용한 효율적 정치 전략으로 노동개혁에서 일부 성과를 거둘 수 있었으나 구조적 권력에 대한 도전이 보수세력의 재결집을 자극하여 결정체화하는 단계에 이르러서는 제약을 느끼지 않을 수 없게 된 것이다.

3. 노동계의 지원 능력

(1) 투쟁의 성과

성공한 개혁의 대부분은 '신조합주의'의 등장과 노동자계급의 동원 과정에서 이미 경제의 근대 및 선도부문에서 단체교섭을 통해 현장에서 이미 시행중인 사항들이었다. 실천을 통해 획득한 많은 권리들을 법적으로 공식화한 것이었다. 합법적이든 불법적이든 기존에 행해지던 실천은 헌법제정과정에서 협상의 기초가 되었다. 파업권을 제외하고는 이러한 권익들이 실제 얼마나 광범위하게 시행중이었는지에 대해 믿을 만한 조사는 존재하지 않는 듯하다. 그러나 신문 보도에 의하면 헌법의회를 통

안을 받아들이도록 하는 데 결정적 역할을 하였다. Ulysses의 의견으로는 고용 안정문제의 더 이상의 교착상태는 민주화 이행 과정 자체를 위협하는 잠재적 폭발력을 갖는 것이었다(Globo 88/2/24).

과한 권익의 대부분은 이미 시행중인 경우가 많았으며 임업수당의 정상 임금의 50% 초과 지급, 44시간 노동시간, 6시간 교대근무, 해고시 고용 기간에 비례한 사전 통고, 파업권 등이 그러한 경우에 속한다(FSP 88/2/26, JT 88/8/5).

가장 두드러진 예는 자유주의적 파업권의 통과이다. 1차 본회의에서 무제한 파업권은 436 : 38이라는 압도적 지지로 통과되었다. 파업권에 대한 합의는 9개 수정안의 통합조정과 '대중심'과 PMDB지도부 간의 막판 타결을 통해 이루어졌다. '대중심'이 파업의 목적과 범위, 과정을 자유화한 '체계화위원회'의 초안에 동의할 수밖에 없었던 이유는 그들도 노동현실을 반영하지 않는 권위주의적 파업법이 그 동안 사문화된 사실을 잘 알고 있었기 때문이었다.¹⁹⁾

파업을 오랫동안 반사회적 행동으로 범죄시해 온 브라질 사회에서 파업운동이 극적으로 정당성을 확보하게 된 데는 노동계급의 동원이 기정 사실화되고 공무원, 의사, 교수 등 중간계급이 파업에 적극 참가하여 파업에 대한 사회적 저항이 감소된 데 있다. <표 4>가 보여 주듯 파업빈도는 78년에서 87년까지 10년 사이에 거의 20배 가까이 증가하였다. 1973~77년 사이에는 부분파업을 포함하여 오직 12건의 파업이 발생하였으나(Moisés, 1979 : 66), 1978년에는 118건으로 급격히 증가하였다. 민주화 과정이 거의 막바지에 다다른 1984년까지는 492건으로 증가하였으며 헌법의회 개회중인 1987년에는 2,000건을 넘어서게 된다.

또한 법적으로 파업이 금지된 국영 기관의 의사, 교사, 교수, 공무원

19) 타협안을 지지한 '대중심' 지지 의원들은 권위주의적 파업법의 한계에 동감하고 있었다. '대중심' 블록의 조제 로우렌소 (Jose Lourenço)는 "민중에 거부되는 법이 아닌 사랑받는 법을 제정"해야 한다고 주장하였으며 PDS의 아마라우 네뚜 (Amaral Neto) 역시 "나도 역시 '필수적 부문'에서 의 파업을 금지하고 싶지만 이것은 유토피아일 뿐이다. 오늘날도 법적으로는 금지되어 있지만 이들 부문에서 항상 파업이 일어나고 있지 않은가"라고 반문하였다 (CB 88/3/2).

등의 중간계급이 파업에 호소하게 됨으로써 파업이 반사회적 압력수단이라기보다는 집단이익의 민주적 표출 수단으로 인정받게 되었다. 1978년 8건에 불과하였던 중간계급 부문의 파업은 1980년대 들어 급증하여 1985년 21건, 1987년에는 787건을 기록하였다(〈표 4〉 참조). 공공 부문 파업의 경우 빈도수에 있어서도 1978년 전체의 6.8%에서 1987년 38.3%로 증가하였을 뿐만 아니라 파업으로 노동손실 시간에 있어서는 1978년 24.0%에서 1987년 80.4%로 급증하였다. 특히 공무원과 교사, 교수의 파업증가가 주목되는 현상이었다(Noronha 1991 : 129~131). 이 기간 동안 법률적으로 조합 결성과 파업 활동이 금지된 공공 부문 종사자들도 사실상의 파업권을 획득해 가고 있었던 것이다.

〈표 4〉 도시지역에서의 파업의 빈도 (1978~87)

연도	산업 부문	중간계급 부문	서비스 부문	기타	합계
1978	92	8	13	5	118
1979	97	55	50	44	246
1980	62	43	21	18	144
1981	48	48	20	34	150
1982	77	31	25	11	144
1983	199	85	47	16	347
1984	335	84	62	11	492
1985	269	211	125	14	619
1986	579	237	187	1	1,004
1987	832	787	567	7	2,193

자료 : NEPP/UNICAMP, Noronha(1989 : 129).

주 : 산업 부문은 금속, 민간건설, 화학, 식품, 도시부문을, 중간계급 부문은 공공 부문 (자치 도시, 주, 연방 정부와 기타 공기업 및 공립단체), 각급 학교와 대학, 병원, 은행 등을, 서비스 부문은 운전기사, 상업종사노동자, 의료종사자, 학교고용원, 우체국고용인을 포함한다.

중간계급 부문의 파업 참가는 브라질 노동운동의 지각 변동을 의미한다. 파업운동이 더 이상 일부 하류 빈곤층의 사회적 불만의 폭발로서가 아니라 사회 중간층의 권익보호를 위한 수단으로 채택됨으로써 사회적

정당성을 획득하게 된 것이다. 민간 부문과 공공 부문, 블루 칼라와 화이트 칼라의 구분 없이 거의 모든 경제 부문이 동원되어 '사회적 평화'를 강요하는 조합주의 체제에 도전한 것이었다. 이 점에서 1978년 노동자 대동원 이후 CUT가 대표하는 전투적 노동운동의 성장, 조합주의 통제 방식의 효율성 상실, 그리고 이에 수반된 노사간 권력관계의 변화가 노동개혁의 주요 방향과 폭을 결정하는 구조적 환경을 구성하였다.

44시간 주당 노동시간과 6시간 근무교대의 성립에는 PMDB지도부의 역할이 핵심적이었으나 여기에는 노동자가 현장에서 실천을 통해 얼마나 성과를 거두었느냐가 중요한 기준으로 작용하였다. PMDB지도부는 좌파의 40시간안과 '대중도'의 48시간안의 중간을 택해 타협을 선도하였다. 이러한 타협은 44시간 노동이 이미 광범위하게 행해지고 있었기 때문에 가능하였으며 좌파가 추진한 40시간 노동에 비해 사용자 측의 저항을 초래할 우려가 훨씬 적었다. 페인 (Payne, 1992 : 10)은 그녀가 인터뷰한 기업가들의 74%가 헌법의회에서의 통과 이전에 이미 단체협약을 통하여 44시간제를 시행하고 있었음을 밝히고 있다. 6시간 교대근무제 역시 PMDB지도부가 '대중심'의 수정안과 대결하여 승리한 결과이긴 하나 24시간 연속가동 산업의 일부 기업에서 이미 실시중이었다는 사실이 중요한 역할을 하였다(DANC Feb. 1988 : 7621~7624).

그러나 현장에서 투쟁의 성과가 미미하거나 거의 없는 경우에는 예외 없이 실패하였다. 대표적인 경우가 노조의 조직구조 문제이다. 급진적 노동운동세력의 등장과 파업운동의 확산으로 조합주의의 노동통제 기능은 사실상 붕괴되었음에도 불구하고 그 형태는 계속 유지되고 있었다. 이는 반세기에 걸친 조합주의적 권력구조와 문화적 유산의 견고함을 의미하는 동시에 전투적 노동운동의 조직 확대의 취약성을 반영하는 것이기도 하였다. 1970년대 말 노동운동의 전투화와 더불어 성장해 온 '신노조운동(New Unionism)'은 1983년 들어 급진적인 CUT와 온건보수적인 CONCLAT (1986년 CGT)로 분열되었다. 더구나 복수주의를 선호

하는 CUT 가입 노조는 전체 노조의 15%에 불과하다. CUT 가입노조는 대부분 경제 발전지역의 상대적으로 강력한 대규모 노조로서 사회적 경제적 영향력을 여타 노조에 비해 압도적으로 컸다. 그러나 조합주의 체제의 기득권 세력을 모두 흡수할 수는 없었다. 또한 CUT 자체가 단일노조주의에 입각하여 성립된 개별 노조에 의해 구성된 사실도 조직구조 개편의 한계로 작용하였다.

투쟁의 한계를 드러내는 또 하나의 사례는 공장위원회 설치안이 278 : 147로 부결된 것이다. 공장위원회(factory committee)는 작업현장에서 노동자를 대표하기 위해 노동자 총회에서 선출된 노동자들에 의해서 구성된다. 공장위원회의 설치는 경영권의 상대적 제약과 작업장에서의 노사분규에서 노동자들의 영향력 확대를 의미하는 것으로 브라질에서는 작업현장에서의 경영전권에 대한 노동자들의 조직적 저항의 표현으로 등장하였다. 공장위원회는 전투적 노동운동의 성장과 함께 발전해왔으나 그 성장세는 비교적 미약하였다. 1983년에서 1985년 사이에 상파울로 주에서 일어난 파업 중 공장위원회의 설립을 요구한 것은 모두 119건이었으나 이 중 36건만이 공장위원회의 설립에 성공하였다(Silva 1990 : 11). 1978~88년 사이에 모두 263개의 공장위원회가 건설되었으나 이 중 85%는 금속 부문에 집중되어 있어 부문적으로 편향되어 있다. 브라질 노동운동의 중심인 상파울로 근교 사용베르나르도에서도 1989년 현재 공장위원회는 노동자의 46%만을 대표하고 있는 것으로 보고되어 있다(Rodrigues, 1991 : 156). 비록 공장위원회의 설치가 증가세에 있다하나 주로 전투적 노동조합의 현장조직으로 등장하여 사용자들과 온전보수 노동조합의 저항에 직면하여 본회의에서 주도적 역할을 한 PMDB 진보파의 지지를 얻는데 실패하게 된 것이다.

또 다른 실패의 경우는 회사주식 공동경영안의 부결(341 : 107)과 노동조합이 기업의 경제 금융 경영정보에 접근할 수 있는 권리를 보장하는 수정안의 부결이다. PMDB 진보파조차도 이러한 조치는 회사 내에 분

란과 같음을 초래할 것이라고 우려한 때문이었다(Globo 88/2/26). 70년 대 말 이후 활성화되어 온 임금보전 투쟁을 제외하면 브라질 노동조합이 국가조합주의의 그늘을 아직 벗어나지 못한 점을 반영하는 것이었다.

(2) 노동계의 로비와 압력

헌법의회의 진보세력의 효율적이고 유연한 정치 전략은 노동계급의 정치적 압력과 대중적 시위, 로비에 의해서 뒷받침되었다. PMDB의 온건 진보파인 호난 티토(Ronan Tito)에 의하면 “노동계의 로비는 군부의 로비 다음으로 조직적이고 체계적으로 수행” 되었으며 노동자 조직들의 로비는 사용자들의 로비에 비해 “훨씬 효과적이었고 잘 조직되어” 있었다(인터뷰, 93/12/16). 반면 재계의 로비는 산발적이고 비조직적이었으며 보수파 의원들을 적시에 표결에 동원하는 것 자체가 보수파의 주요 전략인 설정이었다.

헌법의회의 활동개시 이전부터 노동계는 헌법의회 전략을 검토하였으며 DIAP²⁰⁾는 로비의 준비, 노동자에 대한 헌법의회의원의 노동문제에 대한 투표행태의 전달 등의 계획을 수립 실행하였다(ESP 87/1/31). 이에 반해 재계의 로비는 조직과 준비가 상대적으로 부실하였다. 사용자

20) DIAP (Interunion Department of the Parliamentary Advice)는 1983년 12 월 노동계급 공동의 요구를 제도에 반영하기 위하여 설립되었다. 1986년 말 전국적으로 정상조직, 전국연맹, 연맹, 조합 등 215개 노동운동조직이 DIAP에 가입되어 있었다. 1988년에는 431개 노동조직이 가입하여 급성장 세를 보였다. DIAP는 Boletim Informativo (Information Bulletin), Jornal do DIAP (Journal of DIAP), Boletim do DIAP, Quem É Quem(Who's Who) 등을 발행한다. 이들 간행물들은 노동문제에 대한 수정안의 설명과 비판, 의회 의원과의 통신방법(브라질리아의 주소와 전화번호), 노동계의 요구를 반대하는 의원들의 이름들을 밝히고 있다. 이들 책자들은 노동문제에 대한 정부와 의회의 움직임, 요구조건의 관철을 위해 누구를 어떻게 접근해야 하는가에 대한 기본정보를 제공하였다. 헌법의회 개회 기간중 DIAP는 Boletim da Constituinte (헌법의회속보)와 Quem Foi Quem na

들은 헌법의회에서 노동문제에 대한 대비가 거의 없었으며 그들의 관심과 역량은 '경제질서위원회' (사유화, 경제에서 국가 역할의 축소, 시장의 개방 등)에 집중되어 있었다. 사용자들이 자신의 업종이나 규모별로 이해관계가 달라 상호간에도 협조망의 구축이 미비하였던 점도 사용자와 노동관계 조항에 대한 무관심과 무대응에 일조하였다.

1987년 4월 후반기 들어 DIAP는 세 정상조직 (CUT, CGT, USI)과 9개의 전국연맹 (confederation)의 동의를 얻은 단일안을 노동소위에 제출하였다. 분과별 소위원회의 제안자가 제출한 법안은 대부분의 경우 민간단체의 정보와 제안에 입각하여 작성되었는데 '노동소위'는 만장일치로 DIAP의 제안을 수용하였다(FSP 87/4/29). 사용자들이 노동조항에 대해 아무런 발의도 하지 않은 것과는 매우 대조적이었다. DIAP는 전체 노동운동세력의 지지를 받는 단일안을 제시함으로써 노동관계 조항 심의의 기초 방향을 설정하는 이정표적인 역할을 수행하였다. 이 점에서 DIAP는 "헌법의회에서 노동문제를 다루는 데 핵심적인 조정 역할을 수행"하였다(DIAP 사무국장 유리시즈 히델 (Ulysses Riedel)과의 인터뷰 93/12/23).

DIAP는 헌법의회 진보파의 승인과 지지를 받았으며 좌파와 중도파 정당들 (5개의 좌파정당, PMDB 진보파, PSDB, PTB)은 따로 대표를 지정하여 DIAP와의 회합을 갖곤 하였다. PMDB진보파 지도자인 마리오 코바스와 넬슨 조뱅(Nelson Jobim), 그리고 '체계화위원회'의 제안자인 베르나르도 까브라우(Bernardo Cabral)는 DIAP의 활동을 적극적으로 지지하였다. 진보파와의 상시적인 접촉 외에 DIAP는 자체적으로 헌법의회 의원의 노동권의 지지도를 점수화하여 공개하였으며 이는 1차 본회의에서 획득한 노동권익을 2차 본회의에서 방어하고 신헌법 공포 직

Constituinte (헌법의회 의원활동 보고서) 등을 발행하였다. stituinte (헌법의회 의원활동 보고서) 등을 발행하였다.

후의 지방의회 선거에서 보수파를 공격하는 데 유력한 자료로 이용되었다(DIAP, Relatório 1988~89).

DIAP의 역할과 함께 중요했던 것은 노동계의 로비와 대중적 압력이었다. ‘사회질서위원회’의 청문회에서 주요 증언자들은 노동계급 조직(노조, 정상 조직, 로비단체) 소속 인사들이었으며 사용자들의 입장을 대변하는 증인이나 단체는 거의 채택되지 않았다. 또 ‘체계화위원회’의 심의 기간중에는 다수의 전국동맹 위원장들은 브라질리아에 상주하면서 로비활동을 펼친 적이 있다(DIAP, Relatório 1986~87).

1차 본회의에서의 노동계급의 압력은 고용안정 조항을 둘러싼 CUT의 反보수파 캠페인이 대표적인 것이었다. CUT는 고용안정 조항을 반대했던 ‘대중심’ 소속 의원들을 ‘민중의 배신자’로 비난하고 이들의 이름, 주소, 전화번호, 사진이 인쇄된 포스터를 경찰의 방해를 무릅쓰고 각 주에 배포하였다(JT 88/2/20). CUT의 공격적 캠페인은 1988년 11월로 예정된 지방선거와 관련하여 ‘대중심’ 블록 일부 지지파의 이탈을 초래 할 정도로 상당한 효과를 발휘하였다. 약 120명의 헌법의회 의원이 이후 보할 것으로 예상된 당시 상황에서 노동자의 복지 조항의 심의는 여론의 향배에 민감한 중도파 (때로는 보수파) 의원들의 친노동적 선택에 일조 하였으며 보수파의 지도자들의 우려를 자아내기도 하였다.

1988년 8월초부터 시작된 2차 본회의에 대비하여 각급 노조대표자들은 2차 본회의 기간 동안 헌법의회에 상주 연락자를 파견하기로 결정하였으며 PT기관지는 각 주별로 헌법의원들에게 대한 활동 지침을 배포하였다. PT의 지침 중에는 전화하기, 출신 지역구에서 헌법의회 의원의 노동권의 문제에 대한 투표행태 공개, 브라질리아에서의 로비, 포스터와 리본의 부착, 가두시위 등이 포함되어 있었다(JT 88/8/1). 그러나 이러한 노동계의 대비와는 달리 재계 그리고 재계의 이익을 대변하는 ‘대중심’ 블록은 노동권의 문제에 대해 별다른 전략을 가지고 있지 않았다. ‘대중심’의 전략은 자파 의원들의 의회 출석을 독려하기 위하여 각 주별

로 의원의 출석상황을 출신주의 사용자 조합에 통고해 주는 것이 고작이었다(JT 88/8/1). 결국 2차 본회의의 가장 치열한 이슈였던 24시간 연속 가동산업의 근무시간 문제에서 사용자 로비는 노동계로비에 패하고 만다.

(3) 노동계의 단결과 분열

노동계의 단결은 그 자체로서 개혁의 성패를 가름하지는 못하나 개혁 성공의 필수조건이 된다. 노동계가 단합하여 추진했던 이슈들, 특히 노조의 국가 개입으로부터의 자율성 확보, 파업권, 그리고 노동자의 복지 관련 이슈들은 대부분 성공하였다. 그러나 오래 전부터 노동계의 분열을 불러온 조합주의 체제의 존폐 문제와 공장위원회 설치는 간단히 부결되었다.

조합주의 체제(Corporatist system)는 존속되었을 뿐만 아니라 오히려 강화되었다. 공식조직인 전국연맹의 유지를 위해 전국연맹비(confederative contribution)를 부과할 수 있다는 조항을 추가한 것이다. 조합세가 유지되었음에도 불구하고 따로 전국연맹 유지비용을 헌법에 삽입한 것은 복수주의 도입 가능성에 대비한 공산주의자들 및 보수적인 노조와 사용자 조합집단이 조합세 폐지에 대비하여 취한 공동의 예방조치였다.

조합주의 체제 존속의 근본적인 원인은 노동운동권 내부의 경쟁관계에 따른 노동계의 분열 때문이었다. 보다 급진적인 CUT는 조합주의 체제의 폐기를 노조 민주주의의 발전과 노조 조직확대의 주요 수단으로 간주하였다. 노동계급 조직의 對국가 자율성과 전투성을 강조해 온 CUT가 국가의 노동계급의 포섭정책에 반대하여 조합주의 해체의 선봉에 선 것은 당연한 일이었다. 그러나 기득권층인 공식노조 조직들(연맹과 전국연맹)과 국가기구의 장악을 통해 노동계급의 권력을 확대할 수 있다고 믿는 공산주의자들(온건보수적인 CGT 지지세력)에게는 조합주의가 제공하는 베타적 대표권과 그에 따른 특권의 확보는 중요한 관심사였다.

이들은 노동운동의 단결을 위해서 조합주의의 체제의 단일노조 구조는 계속 유지되어야 하며 복수주의의 도입은 노동운동의 분열을 초래할 것이라고 주장하였다.

이러한 노동운동의 분열은 범진보파 내부의 갈등으로 반영되었다. CUT와 연결된 PT가 단일노조 원칙에 따른 노조 설립의 자유의 침해를 노동계급에 강요된 구속으로 인식하고 비판한 반면 CGT 등 온건 노동운동 세력과 연계된 공산주의 정당들(PCB, PC do B)은 복수노조주의는 노조의 원자화를 초래한다고 주장하였다. PMDB 진보파 역시 단일노조 주의를 지지하였다.²¹⁾ 바히아의 석유 노조 위원장을 역임한 PMDB의 마리오 리마 하원 의원은 노조 복수주의가 기업별 노조의 형성을 초래하여 노동자의 통일된 압력수단을 약화시킬 것이라고 주장하였다. 복수주의가 노조에 부정적 영향을 미칠지도 모른다는 의심은 사용자가 사용자 조합에는 단일조직원칙을, 노동자 조합에는 복수조직원칙을 적용하는 수 정안을 제출함으로써 더욱 확대되었다.

더구나 조합주의의 유지를 지지하는 세력은 노조 보수파에 한정된 것이 아니었다. '내중심'이 대변하는 대부분의 보수적 자본가층은 모든 사회계급을 국가를 정점으로 조직하는 조합주의의 성격상 노조복수주의의 도입이 곧 사용자조합의 단일조직 원칙의 포기와 직결된다는 사실을 깨닫자 조합주의를 폐기하려는 시도에 반대하였다. 조합주의 체제가 제공하는 독점적 대표권과 정치적 영향력을 보장받고 있던 기득권 세력이 조

21) PMDB 진보파가 단일노조원칙을 지지하게 된 것은 서구 자유주의 사회의 토양에서 발전해 온 노조복수주의가 반세기 동안 조합주의 토양이 굳어진 브라질 사회에서 많은 혼란과 오해를 불러일으킨 데도 원인이 있다. 체계화위원회의 제안자이며 PMDB 진보파인 까브라우(Cabral) 하원의원의 다음과 같은 발언은 좋은 예이다: “노조는 리크리에이션 클럽이나 축구클럽이 아니며 정부에 대한 경제적 압력수단이다. 복수주의 하에서는 여러 노조 중 누가 노동자를 대표할 것인지 분명치 않으며 혼란만 가중될 것이다 (CB 88/3/2).”

합주의를 유지하려 하는 것은 당연하였다.

한편 급진적 노동운동 세력이 노동자의 현장 조직 강화의 일환으로 추진한 공장위원회는 PMDB 진보파와 공산당의 반대로 무산되었다. PMDB 진보파는 공장위원회가 노조운동을 분열, 약화시킬 것이라고 판단하였다. CGT를 중심으로 한 온건보수 노조세력은 공장위원회의 설치로 인하여 작업장에서 노조의 영향력이 감소될 것을 우려하였으며 이는 현장조직의 중요성을 경시하고 기존의 공식 노조 조직의 중요성을 강조하는 그들의 입장을 대변하는 것이었다. 작업장 수준에서의 노동자 조직을 강조해 온 CUT의 입장은 정치적 급진정당인 PT, 보수정당인 PFL과 PL 내의 (경제적)자유주의 분파의 지지를 받았으나 역부족이었다.

IV. 맷는말

브라질 노동개혁 성공의 직접적 원인은 노동개혁에 유리한 정치적 기회구조의 성립과 활용, 즉 좌파와 진보파의 제휴, 보수파의 취약한 정치적 응집력을 이용한 중도파 유인 전략의 성공이었다. 좌파를 포함한 범 진보세력은 헌법 초안 작성시 첫 단계부터 적극적이고 체계적인 전략을 세워 초안 작성과정에서 주도권을 확보함으로써 노동개혁 문제에 소극적 비조직적 대응으로 일관하였던 보수 우파 및 사용자 측에 대하여 우위를 점하였다. 진보세력에 의한 노동소위의 식민화, 진보파 의원들의 사회질서위원회와 체계화위원회에의 집중배치, 중간파의 포용을 위한 양보 전략 등으로 노동운동권의 요구의 대부분을 본회의에 상정된 초안에 반영시키는 데 성공한 것이다. 본회의에서는 헌법의회 내 최대의 블록인 '대중심' 블록과의 타협을 통하여 중간파의 지지에 유리한 유연한 이미지를 구축하였다. 한편 중간파 유인에는 양보뿐만 아니라 노동계의 시위와 압력, 효과적인 로비도 중요한 역할을 하였다.

그러나 노동개혁의 성공에 기여한 보다 근본적이고 거시적인 요인은 1978년 이후의 전투적 노동운동의 성장과 노동계급의 동원, 그리고 이 과정에서 쟁취한 구체적 성과였다. 노동개혁에 성공한 많은 노동권익들은 대부분 이미 경제의 근대 및 선도 부문에서 단체교섭을 통해 현장에서 이미 시행중인 사항들이었다. 노동자의 권리가 현장에서 노동자의 투쟁에 의해 이미 시행중인 부문이나 기업이 있는 경우 이는 노동개혁의 출발점으로서 노동개혁의 범위를 결정하는 데 결정적 역할을 하였다.

개혁 실패의 원인은 노동운동 내부의 분열과 보수세력의 단결, 현장에서의 투쟁성과의 미약 등으로 요약할 수 있다. PMDB 진보파가 반대한 노조조직구조의 개혁, 공장위원회 설치, 노조의 경영참여 등은 모두 노동운동의 분열과 현장 실천의 정도가 미약한 사안들이었다. 또 이슈의 성격이 산재된 보수세력의 정치력이 응집되고 결정체화하는 계기를 제공하여 개혁 추진세력의 정치적 입지를 위협할 경우에도 개혁은 실패하였다. 고용안정 조항의 실패는 정부와 헌법의회의 교착을 빌미로 한 군부, 재계 및 보수 정치인 등 보수세력의 집결이 민주화 과정과 PMDB의 정치적 입지를 위협할 가능성 때문이었다. 보수파의 응집력 강화로 온건 진보파의 정치적 지도력이 상실될 위기에 몰리자 진보파가 좌파와의 제휴를 포기한 것이었다. 이 점에서 보수적 민주화는 분산된 보수세력이 결집할 수 있는 계기를 갖는 한 개혁의 제약요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 노동개혁의 주요 이슈의 성과와 주요 요인은 <표 5>에 요약되어 있다.

<표 5> 노동개혁의 주요 이슈의 성과와 주요 요인

요인	성공한 개혁				실패한 개혁	
	파업권	노동자 복지	노조 자율화	복수주의 도입	고용안정	공장위원회 설치
범진보 제휴	○	○	○	×	×	×
중간파 유인	○	○	○	×	×	×
보수파 단결	×	△	×	△	○	△

투쟁의 성과	○	△	○	×	×	×
노동계 단결	○	○	○	×	×	×

주 : 1) ○ : 요인 성립, × : 요인 불성립, △ : 부분적 성립.

2) 굵은 표시는 지배적 요인.

결론적으로 브라질 노동개혁은 두 단계를 거쳐 이룩된 것이다. 첫 단계에서는 노동운동권 스스로가 노동계급의 동원과 실천을 통하여 개혁의 조건과 환경을 조성함으로써 개혁의 사회적 조건을 형성하였다. 두 번째 단계는 헌법의회가 제공한 '정치적 기회구조'를 범진보세력이 효율적으로 활용하여 노동계의 요구를 반영시킨 이익 대변의 단계이다. 따라서 노동개혁의 가능성은 노동운동이 자체적 투쟁을 통해 성과를 축적하고 이러한 축적을 제도화할 수 있는 영향력 있는 정치적 제휴세력이 존재하는 한에서 열려 있으며 투쟁의 성과가 미약하거나 이를 대변할 수 있는 정치적 제휴세력이 성립되지 않을 때는 닫혀 있다고 볼 수 있다. 이는 민주화의 패턴과 개혁의 관계에 관하여 크게 두 가지의 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 노동 부문의 지원동원 능력, 특히 노동계의 단합과 현장에서의 요구 성취 여부가 정치사회에서의 결정을 사전 조정하는 파라미터(parameter) 설정적 기능을 수행한다는 점이다. 둘째, 보수적 민주화 과정이 함축하는 정치구조가 반드시 개혁의 가능성을 배제하는 것은 아니며 진보파의 효율적 전략 수행 여부에 따라서는 상당한 개혁의 가능성이 열려 있다는 점이다. 동시에 개혁의 지속적 추진이 분산된 보수세력의 결집 계기를 제공하게 될 때는 개혁은 한계에 직면할 수도 있다는 점이다.

참고문헌

- Alves, Maria Helena Moreira, "Dilemmas of the Consolidation of Democracy from the Top in Brazil : A Political Analysis," *Latin American Perspectives* 15(3) : 47~63, 1988.
- Baakini, Abdo I., *The Brazilian Legislature and Political System*, Westport, Connecticut : Greenwood, 1992.
- DIAP, Boletim da Constituinte (various issues).
- DIAP, Quem foi Quem na Constituinte, 1988.
- DANC : Diario da Assembl ia Nacional Constituite (various issues).
- Diario do Congresso Nacional (various issues).
- Diniz, Eli, "The Political Transition in Brazil : Prospects for Democracy," in *Social Change in Contemporary Brazil*, Geert Bank and Kees Koonings(eds.), Amsterdam : CELDA, 1988.
- Dreifuss, Ren Armand, *O Jogo da Direita : na Nova Rep blica*, Pet r opolis, RJ : Vozes, 1989.
- Fleischer, David, "The Constituent Assembly and the Transformation Strategy : Attempt to Shift Political Power in Brazil from the Presidency to Congress," Lawrence S. Graham and Robert H. Wilson(eds.), in *The Political Economy of Brazil*, 1990.
- Graham, Lawrence S. and Robert H. Wilson, *The Political Economy of Brazil : Public Policies in an Era of Transition*, Austin : University of Texas Press, 1990.
- Hagopian, Frances, "Democracy by Undemocratic Means? : Elites, Political Pacts and Regime Transition in Brazil," *Comparative Political Studies*, 23 (2) : 147~170, 1990.
- .., "The Compromised Consolidation : The Political Class in

the Brazilian Transition," In Scott Mainwaring et. al(eds), *Issues in the Democratic Consolidation*, Notre Dame, Indiana : University of Notre Dame Press, 1992.

Humphrey, John, *Capitalist Control and Workers' Struggle in the Brazilian Auto Industry*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1982.

Karl, Terry Lynn, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, 23 (1) : 1~21, 1990.

Keck, Margaret E., "The New Unionism in the Brazilian Transition," in Alfred Stepan(ed.) *Democratizing Brazil*, 252~296, 1989.

Mainwaring, Scott, "The Transition to Democracy in Brazil," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 28(1) : 149~179, 1986

Mainwaring, Scott, "Political Parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone," *Comparative Politics*, 21(1), 1988

_____, *Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective*, Kellogg Institute, University of Norte Dame, Working Paper #134, 1990a.

_____, "Parties and Electoral Systems : Brazil in Comparative Perspective", Kellogg Institute, University of Norte Dame, Working Paper #141, 1990b.

_____. Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy : The Case of Brazil, Kellogg Institute, University of Norte Dame, Working Paper #174, 1992.

_____, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela(eds.), *Issues in the Democratic Consolidation*, Notre Dame, Indiana : University of Notre Dame Press, 1992.

Moisós, José Alvaro, "Current Issues in the Labor Movement in Brazil," *Latin American Perspective*, 9(4) : 55~73, 1982.

Noronha, Eduardo, "A Explosao das Greves na Década de 80," in Armando Boito Jr.(ed.), *O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80*, 1991.

O' Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead(eds.), *Transitions from Authoritarian Rule : Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1986.

Oh, Samgyo, "Politics of Labor Reform in Post-Transition Brazil : Possibilities and Limits of Labor Reform in a Conservative Trasition," Ph. D. dissertation, Ohio State University, 1994.

Payne, Leigh A., "Working Class Strategies in the Transition to Democracy in Brazil," *Comparative Politics*, 23(2) : 221~238, 1991.

_____, *Brazilian Business and the Democratic Transition : New Attitudes and Influence*, Kellog Institute, Working Paper #179, 1992.

Rodrigues, Iram, "As Commisoes de Empresa e O Movimento Sindical," in Armando Boito Jr.(ed.) *O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80*, 1991.

Rodrigues, Leônicio Martins, "O Sindicalismo Brasileiro : A Crise do Corporativismo," in Fundación Simón(ed.) *Nuevas Tendencias en el Sindicalismo : Argentina-Brasil*, Rodriguez, Buenos Aires : Editorial Biblos, 1992.

Share, Donald and Scott Mainwaring, "Transitions through Transactions : Democratization in Brazil and Spain," in Wayne A. Selcher(ed.) *Political Liberalization in Brazil : Dynamics, Dilem-*

mas, and Future Prospects, 175~215, 1986.

Silva, Roque Aparecido da, "A Negociação Coletiva no Brasil e O Sistema de Relações de Trabalho," mimeo, 1990.

Stepan, Alfred(ed.), *Democratizing Brazil*, Oxford University Press, 1989.

Swavely, Peter, "Organized Labor in Brazil," in Lawrence S. Graham and Robert H. Wilson(eds.), *Political Economy of Brazil*, 259~280, 1990.

Viola, Eduardo and Scott Mainwaring, "Transition to Democracy : Brazil and Argentina in the 1980s," *Journal of International Affairs*, 193~219, 1985.

⟨ Brazilian Newspapers ⟩

CB : Correio Braziliense

ESP : O Estado de Sao Paulo

FSP : Folha de Sao Paulo

GM : Gazeta Mercantil

Globo : O Globo

JB : Jornal do Brasil

JBs : Jornal de Brasília

JT : Jornal da Tarde