

멕시코의 노동 개혁

릴리아 팔라시오스 에르난데스

2012년에 멕시코에서는 ‘연방 노동법(Ley Federal del Trabajo: LFT)’이 승인되었는데, 이 법과 더불어 공식, 비공식 노동시장에서 수십 년 전부터 발달되어 온 노동 유연성과 불안정성에 대한 일련의 관례가 합법화된다. 노동에서 큰 변화가 일어나 고용 조건과 사회적 안전에 부정적인 영향을 미쳤음에도 불구하고, 임금 노동자들에게 정보와 조언을 제공해 주기 위한 제도적인 전략은 전혀 설정되지 않았다.

본고에서 우리는 멕시코 노동법의 기원, 실현된 주요 개혁들에 관한 재고(再考), 1980년대 중반 이후 멕시코 노동 유연성의 경제적 맥락, 2012년의 개혁에 도입된 변화들, 그리고 개혁의 역진적(逆進的)인 영향에 관한 몇 가지 반성과 데이터에 관해 간략하게 살펴보겠다.

I. 당시 탄생하고 있던 국가 멕시코의 노동권은 1917년에 제정된 헌법 제123조에 명시되어 있다. 1910년에 시작된 사회 혁명의 결과로서, 노동 관련 조항의 내용은 1906년과 1908년 사이에 실현된 광산, 섬유, 철도 노동자들의 상징적인 운동들의 다양한 경제적, 사회적, 정치적 요구를 반영했는데, 이런 요구는 당시에 우세했던 보수주의적 사상에 반대하는 자유주의적 정치사상에서 비롯된 것이다.

노동과 사회적 예측의 다양한 조건을 결정지었던 헌법 제123조의 내용은 20세기에 가장 진보적인 것들 가운데 하나로서 두드러지는데, 제 123조에 규정된 것들 가운데 몇 가지를 언급해 보겠다.

- 고용 안정성, 휴가, 최저임금¹²⁾, 상여금, 노동자들이 노동의 성과와 조건에 전반적으로 관여할 권리
- 1일 최장 8시간 노동
- 비위생적이고 위험한 작업에 여성과 어린이 참여 금지
- 6일 노동 후 1일 휴일 지정
- 노동자들에게 사회보장, 교육, 건강 제공(1944년에 멕시코 ‘사회 보장 협회’가 창립됨)
- 노동 현장에서 발생한 사고와 직업병에 대한 사업주의 책임
- 노동자들의 권리로서의 파업과 쟁의 인정
- 고용주와 피고용인 사이의 분쟁을 해결하기 위한 조정 및 중재 위원회 창설

이 헌법 조항은 제1차 연방 노동법(LFT) 제정의 기반이 되었는데, 연방 노동법은 1931년에 발효되어 노조와 단체교섭의 권리를 인정해 주었다. 1929년에 대통령이 본 법률안을 발의하자 기업들이 분명하게 거부했다.

II. 그 이후 몇 십 년 동안 멕시코 노동계의 파노라마는 두 갈래로 나뉘었다. 하나의 갈래는 연방 노동법에 설정된 것보다 많은 노동 부가급부(附加給付)를 받기로 단체협약을 이룬 국내의 거대한 노조들에 소속된 노동자들이고, 또 하나의 갈래는 최저 노동 조건 또는 연방 노동법에 따른

12) 헌법 제123조 제4항은 다음과 같이 규정되어 있었다. “보편적인 최저임금은 어느 가장이 물질적, 사회적, 문화적인 면에서 통상적인 필요를 충족시키고, 자식들에게 의무교육을 이수시킬 만큼 되어야 한다.”

노동 조건을 유지했던 다수의 노동자 국민이다. 연방 노동법의 개정이 실현되기 시작했는데, 그 내용 가운데 주요 항목은 다음과 같다.

1960년에 헌법 제123조에 “예외 조항 B”가 부가됨으로써 국가 노동자, 즉 공무원들을 위한 다른 법이 제정되었다. 이 예외 조항의 규정은 국가가 단 하나의 노동조합 연맹을 허용해 주고, 파업에 대한 손해배상을 청구함으로써 노동자의 파업권을 제한해 노동계를 더 효율적으로 통제하는 것이 가능하도록 했다.

1970년에 노동자들에게는 긍정적인 일부 조치들로 인해 두드러졌던 다른 개혁이 실행된다. 예를 들어, 주택에 관한 헌법적인 권리가 조정되고, ‘국립 주택기금 협회(Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda: Infonavit)’가 설립되었다. 또한 1942년에 도입된 파업권을 제한하는 일부 규정이 제거되었다.

1980년대 초반까지는 연방 노동법(LFT)의 개혁이 헌법 제123조에 설정된 근본 취지에서 바뀌지 않았다.

III. 20세기의 30년대에 멕시코가 시작한 산업화는 1950년대와 1960년대 사이에 크게 부흥했는데, 이 때 도시화가 활발하게 이루어지고, 국가 기반시설이 크게 증강되었다. 그럼에도 불구하고, 멕시코 주변의 경제, 그리고 멕시코의 다양한 조건과 국가의 경제·사회적인 특별 정책은 종속적인 생산 기관인 멕시코 경제의 성격에, 그리고 멕시코의 도시와 농촌 사이의 경제적 혜택의 불균등한 분배에 반항을 일으켰다. 외채, 그리고 폐쇄적인 경제의 쇠약해진 자본주의적 모델에 기반을 두어 성장한 멕시코는 1970년대의 국제적인 위기에 휩쓸려 버렸고, 그 위기는 이어지는 10년 동안에 라틴아메리카에서 구체화되었다. 1980년대 이후부터 멕시코는 경제 개방과 금융규제 완화에 유리한 일련의 구조조정을 시작했다. 1986년에는 ‘관세 무역 일반협정(GATT)’¹³⁾에 가입했는데, 이는 1993년



1993년 북미자유무역협정에 서명하는 (왼쪽부터) 멕시코, 캐나다, 미국 정상들
(출처: <http://www.adnpolitico.com/>)

에 미국, 캐나다와 더불어 체결한 ‘북미 자유무역 협정(TLCAN)’¹⁴⁾을 준비하기 위한 단계였다.

멕시코는 생산구조 재편, 금융규제 완화, 노동 유연성 확보, 경제 개방을 위해 어느 국제분업(國際分業: international division of labor)에 가입해 국제적인 정책(세계은행, 국제 통화기금, 워싱턴 컨센서스, OECD 등)에 종속됨으로써, 글로벌화를 향한 새로운 질서 안에서 국가 경쟁력의 특징들이 규정되었다. 1980년대와 1990년대는 경제의 유사(類似) 국가 기구적 영역의 사유화, 은행 시스템의 탈국가화, 국내 거대 기업들에 대한 국가의 지원, 그리고 중소기업에 대한 방치를 비롯해 노동자들의 임금 및 노동 부가급부금, 특히 국내 주요 노조들이 획득했던 노동 부가급부금 수준의 하향 조정 등에 대한 역사를 내포하고 있는데, 이는 단체협약을 유리하게 이끌기 위해 노조 운동들이 파도처럼 일어날 것이라는 사실을 의

13) ‘관세 무역 일반 협정’의 원어는 ‘General Agreement on Tariffs and Trade’다.
14) ‘북미 자유무역 협정(NAFTA)’의 스페인어는 ‘Tratado de Libre Comercio de América del Norte(TLCAN)’다.

미했고, 노동자의 임금은 노동자 대다수에게 부정적이었다.

정확히 얘기하자면, 멕시코가 첫 번째 자유무역 협정에 서명한 해인 1986년에 주요 고용주 조직인 ‘멕시코 공화국 고용주 연맹(La Confederación Patronal de la República Mexicana: COPARME)’은 노동법의 개정을 제안한다. 그들은 노동법 개정의 의도가 “경제를 회복시키고, 투자에 대한 신용을 증진시키기 위해”서라고 주장했다. 고용주 연맹의 제안은 새로운 노동법을 제정하기 위한 토대가 만들어진 1989년에 비로소 힘을 얻었다. 그 토대는 1994년에 여러 번의 수정을 거쳐 다음과 같은 구체적인 제안이 되었다.

- 노동법의 후견적이고 보호적인 성격 포기
- 기득권의 포기
- 노동자와 자본은 동일하기 때문에 동일한 취급을 받아야 한다는 생각과 더불어 다양한 의견의 자유로운 합의
- 고용 안정성의 법적인 원칙의 상실
- 법의 원칙이자 목적으로서의 생산성
- 법의 해석은 노동자에게 더 호의적인 방향으로 이루어져야 한다는 법적 원칙 폐지
- 정당한 해고의 주요 이유와 동기들
- 부당한 해고 또는 부분적인 능력 상실로 인한 해고에 대한 재고를 요구하기 위한 기회 전무
- 기업의 생산성에 따른 노동자와 고용주 사이의 (상호 합의에 의한) 노동관계의 개별화
- 다중 업무와 노동자의 자유로운 이동

- 승진을 위한 구 서열 체계의 폐지
- 최대 파업 기간 30일 고정
- 노조에 대한 자유로운 가입 및 탈퇴 장려
- 노동 전문 판사들이 주도하는 단일 법원 창설(화해 및 중재 위원회의 폐지)

민주주의적 제도가 취약하고, 사회·경제적인 불평등이 깊고, 단일한 전통을 가지고, 강력한 협동조합주의적 구조를 가진 사회에서는 노동력의 가치를 떨어뜨리고 유연화하기 위해 설정된 이런 유형의 제안이 이루어질 것인데, 이들 제안은 투자를 유치하기 위해서뿐만 아니라 수출을 진작시키기 위해 글로벌 시장에서 경쟁하려는 기업들과 정부에 특혜를 주게 될 것이다. 그 예는 북미 자유무역 협정을 체결하기 전의 협상 과정에서 멕시코가 취한 자세였다. 협정 당사자인 세 나라 가운데 가장 허약하고, 자국을 보호하는 데 필요한 수단을 가장 적게 가지고 있던 멕시코는 소규모 농업·공업 생산자들을 보호하기 위해 방어를 했고, 노동 측면에서 체결된 유사한 협정(‘북미 노동협력 협정’: ACLAN)¹⁵⁾은 주로 캐나다와 미국 노동조합들의 고용과 고용 보장에 대한 관심에 의해 추진되었다.

IV. 다른 국가들의 경제와 달리 멕시코 경제에서는 실업급여가 존재하지 않는데, 소위 ‘복지국가’를 추구하는 멕시코는 자국의 취약한 노동자 계층을 보호했다. 라틴 아메리카의 다른 나라들과 마찬가지로 이 나라의 불완전 고용과 비공식 고용(기본적인 노동권과 사회보장을 받지 못하는 고용)은 이 나라 노동 시장 형성의 역사에서 탄생한 특성이다. 따라서 80년대부터 발생한 지속적인 위기가 고용의 특성과 노사관계를 바꾸는

15) ‘북미 노동협력 협정(NAALC)’의 스페인어는 ‘Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte(ACLAN)’다.



2012년 승인된 '연방 노동법'에 반대하는 시민단체들
(출처: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/>)

구조조정과 변화를 강요함으로써 비공식 부문, 임금 불안정, 하도급(아웃소싱), 자영업이 늘어나고, 전반적으로 고용 불안정과 노동자들의 취약성이 두드러졌다. 연방 노동법에 설정되어 있고, 또 '국제 노동기구(ILO)'에 멕시코가 신청한 여러 가지 협정에 명시되어 있는 노동권 및 사회보장은 실제적으로 존재하지 않게 되었다.

연방 노동법과 멕시코의 고용 현실 사이에 존재하는 차이는 90년대에 이미 현저하게 드러났고, 거대 기업 조직들이 진정한 노동 개혁을 최선을 다해 요구하게 만든 주요 자극이 되었다. 노동 개혁에 대한 요구는 변화가 “경제, 투자, 생산성을 최대한 증대시키고 임금을 최대한 개선하기 위해 기본이 되는 것”이라는 논지에 따라 정부의 지원을 받았다. 멕시코로서는 양당제(兩黨制)의 시작을 의미하는 새로운 세기가 움트고서부터 기업과 노조의 집행부는 필요한 개혁을 완수하기 위한 협약을 체결했다.

독립 노동조합주의의 패배와 협동조합주의의 예속은 임금 노동자들의

저항을 거의 총체적으로 억압했다. 일부 소수의 노조 집단, 노동 전문 변호사들, 학자들의 연합을 비롯해, 북미 자유무역 협정뿐만 아니라 멕시코 내의 정책에 따라 국내 노동권을 수호하는 단체들, 멕시코의 노동 불안정화를 걱정 어린 시선으로 바라보던 국제기구들은 이런 억압적인 조치를 비판했다. 이들 집단이 표출한 비판은 노동 사법 시스템에서의 최대 투명성 보장, 노조의 자유 증대(노조의 자유롭고 민주적인 선거 실시, 회계의 투명성과 효율성 제고, 노조 등록 보장, 단체협약에 대한 공공연한 접근성 확보) 같은, 오랜 시간 요구되어 온 테마들을 노동 개혁에 포함시키는데 영향을 미쳤는데, 특히 노조의 자유는 비차별에 효과적이고, 아웃소싱을 제한하고, 성(性)의 평등¹⁶⁾을 보장하는 것 같은, 더 새로운 것들에 효과적이다.

노동자들이 정보를 제대로 갖지 못하고, 조언을 받지 못하는 이런 상황에서 멕시코 하원은 현대적인 언어로 정당화되는 개혁안 하나를 승인했는데, 이 개혁안은 품위 있는 노동(국제노동기구), 성의 평등, 노동과 생산에서의 존엄성 같은, 노동 과정과 노동 개념의 현대화를 주장하고 있다. 개혁안의 실제적인 효과들이 진정한 단체교섭에 기반을 둔 품위 있는 노사 관계를 형성하는 데 더 큰 불안정성과 불가능성을 유발할 것이라는 점은 역설적이다.

개혁의 실제적인 배경은, 1995년에 그려진 개혁안의 밑그림에 드러나 있듯이, “인건비를 축소하고, 고용의 안정성을 훼손하고, 저비용 해고를 장려하고, 단체협약에 대한 기업의 통제 시스템을 증대시키는 것”이라고, 노동권과 사회보장 분야 전문가들은 주장한다.

기업의 이윤을 보장하기 위한 이런 명백한 불균형 상태에서, 개혁은 기업이 ‘아웃소싱’을 광범위하게 이용하는 것을 합법화시키는데, 실제로는 법적인 보호를 받지 못하는 하도급을 통해 고용주의 책임을 면제해 주

16) 공식 통계에 따르면 멕시코에는 이미 여성 노동자 인구가 전체 노동자 인구의 약 40%를 차지한다.

는 것이다.

노동자의 시간제 계약이라는 선택사항이 도입되었는데, 이는 노동 안정성, 근속 연수, 제반 수당 등의 권리를 노동자에게서 제거함으로써 노동력을 새로운 형태로 사용하는 것으로 이해될 수 있다.

다른 변화는 임금 계약 최대 기한을 1년으로 제한하는 것인데, 이는 노동적인 판단을 신속하게 하려는 의도로, 높은 관료화와 현행 노동법 시스템의 불공평성 때문에 논쟁의 여지가 있는 상황이다.

노사관계에 관해 말해 보자면, 노동 개혁은 이미 축소된 단체협약권을 폐기시키는 방향으로 전개될 것처럼 보인다(멕시코에서는 노조화 비율이 11%다). 합법화된 메커니즘은, 고용주에 의해 부과된 노조의 대표권을 바꾸려는 노동자들의 권리를 노동자들이 도저히 극복할 수 없는 필요조건들을 통해 방해한다(고용주를 보호하기 위한 단체협약과 ‘유령’ 노조).

앞서 언급한 모든 것은 기존의 사회보장 시스템의 약화에 직접적인 영향을 미쳤는데, 이는 각종 수당 및 퇴직금 지급, 임금 노동자와 가족에 대한 보건 의료 서비스의 적절한 지원을 점차적으로 불가능하게 만드는 것으로 이해될 수 있다. 결과적으로, 품위 있는 노후를 보장해 줄 수 있는 연금이 축소되기 때문에 노동을 하면서 살아가는 삶을 연장해야 하는 새로운 사회 현상이 생기게 된다.

V. 현재, 개정된 노동법의 대부분은 여전히 완성되지 못한 상태에 있는데, 특히 새로운 연방 노동법에 구체화될 수 있었던 긍정적인 면모들에 관계된 것이 그렇다. 전자의 경우는, 국가가 사회적·중재적 책임을 회피함으로써 균형추의 역할을 상실했듯이, 자본-노동의 관계에서 균형추의 역할을 상실한 결과일 뿐이다.

일자리 2백만 개가 창출될 것이라는 소문이 있었는데, 2013년에 창출된 일자리는 겨우 50만 개를 넘었고, 게다가 이 가운데 60% 이상은 비공식 부분에서 생긴 것이다. 임금 개선에 관해서도 예견되었는데, 공식 통

계에 따르면 하루 최저임금의 1배와 2배 사이의 최저임금을 받는 국민의 수 역시 동일하게 증가한다.¹⁷⁾

앞서 언급한 내용은, 경제의 역동성을 반영하는 고용 창출과 더 높은 임금에 관한 사항이 공포(公布)되지 않는다는 사실로부터 이해될 수 있다. 이런 의미에서 개혁을 추진하는 사람들은 개혁과 더불어 경제가 6% 성장할 것이라고 주장하는데, 실제로 2013년의 경제 성장률은 지난 13년 동안의 성장 패턴을 넘어서지 못하는 1.1%였으며, 이 시기에 국내 총생산(PIB)의 증가폭은 연 2%를 넘은 적이 없다.

멕시코는 글로벌 시장에서 경쟁력을 상실해 오면서 관심을 국내 시장에 집중해 왔다. 아마도 7천만 명의 빈곤층이 존재한다는 사실을 보여주는 사회적, 경제적인 측면의 부정적인 결과들은 값싼 노동력과 규제 철폐에 기반을 둔 틈새시장 삽입(插入) 전략과 경쟁 전략을 한데 뭉뚱그려 다시 생각할 필요가 있다는 사실을 지적하는 것일 수 있는데, 이 문제를 해결하기 위한 첫 번째 행보는 노동의 본질, 즉 노동의 숭고한 특성과 노동이 인간 발전의 버팀목이라는 사실을 제대로 인식하는 것이다.

참고문헌

- Alcalde, Arturo, et al.(2003), *Reforma Laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, UNAM, México.
- Alcalde, Arturo(2013), “A un año de la reforma laboral”. La Jornada, 30 de noviembre. México.
- Bensusán, Graciela(2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, Plaza y Valdés, México.
- Cámara de Diputados(2009), *Reforma Laboral*, Carpeta informativa.

17) 현재 일반적인 최저임금은 일당으로 63페소인데, 이는 약 5달러에 해당한다. 최근 25년 동안 최저임금의 구매력은 75% 이상 감소했다.

http://enes.unam.mx/?lang=es_MX&cat=economia-y-negocios&pl=en-25-anos-el-poder-adquisitivo-del-salario-minimo-perdido-763-por-ciento을 참조하라.

México

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/publicaciones/carpeta_Inf_Tem/Carpeta%20Informativa%20Reforma%20Laboral.pdf

Comisión Económica para América Latina(CEPAL)(2013), *Informe Panorama Social de América Latina*, México.

Confederación Patronal de la República Mexicana(Coparmex)(2012), “La Reforma Laboral permitirá más capacidad a México para atraer inversiones y generar empleo”, consultado en: http://www.coparmex.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=266:la-reforma-laboral-permitira-mas-capacidad-a-mexico-para-atraer-inversiones-y-general-empleo-coparmex&catid=20:noticias&Itemid=566

Guillén Romo, Héctor(1997), *La contrarrevolución neoliberal en México*, Editorial Era, México.

Organización Internacional del Trabajo(OIT)(2013), Informe Panorama Laboral 2013: América Latina y el Caribe. Perú.

Oropeza, Arturo (coord.)(2011), *TLCAN. Reflexiones y propuestas a quince años de su firma*, UNAM, México.

Palacios, Lylia(2008), “Hegemonía empresarial y cultura obrera en Monterrey (1872–1929)”, en Miguel Orduña y Alejandro de la Torre (coords.), *Cultura política de los trabajadores (siglosXIXyXX)*, México, UNAM.

Tokman, Victor(2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Chile.

Vidal, Gregorio y Arturo Guillén(coords.)(2008), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, CLACSO, México.

[조구호 옮김]

릴리아 팔라시오스 에르난데스(Lylia Palacios Hernández) - 멕시코 누에보레온대학교 (Universidad de Nuevo León) 철학-문학학부 교수
조구호 - 한국외국어대학교 강사