



2023.07.31.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 73호

민주화 이후 한국의 노동정치

한·미·일 비교 분석



정혜윤(혁신성장그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 73호

ISSN 2733-8258

발행일 2023년 7월 31일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회도서관 5층 국회미래연구원

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

민주화 이후 한국의 노동정치

한·미·일 비교 분석

정혜윤(혁신성장그룹 부연구위원)



CONTENTS

1. 들어가며	06
2. 미국과 일본의 노동정치	09
3. 민주화 이후 한국 노동정치의 두 번째 유형	16
4. 결론	23

민주화 이후 한국에서 노동정치의 지배적 패러다임은 좌파정당과 산별노조 사이의 이념/강령적 연계(programmatic linkages)를 이념형(ideal type)으로 하는 서유럽 노동정치였다. 민주노총을 중심으로 노동자 독자정당을 건설하려는 흐름은 진보정당의 분열과 정체로 성공적이진 못했으나 지속적으로 시도 과정에 있다. 한편 노동계 양대 축의 하나인 한국노총은 기존 정당과 연계를 통해 노동 이해를 실현하고자 해왔고, 학술 분석이 필요한 시점이다. 본 연구는 노동의 권력자원이 많지 않고 리버럴 정당 위주의 정치 환경을 가진 미·일에서 구현되는 <이익교환형 노동정치>의 비교사례분석을 토대로 한국에서 출현한 두 번째 유형의 노동정치의 특징을 밝히고자 한다.

미국과 일본, 한국은 낮은 노동조합조직률, 분권화된 교섭구조, 취약한 좌파정당 등 노동의 권력자원이 많지 않은 국가라는 점에서 공통분모가 있다. 미·일 노동조합은 리버럴 정당에 선거자금과 선거운동 및 조직표를 제공하는 대신, 정당은 노동조합이 요구하는 정책을 수행하는 형태의 <이익교환형> 노동정치가 형성되었다.

미국의 경우 대공황에 대처하기 위해 1930년대에 루스벨트 행정부가 들어서면서 노동조합과 정당 간 연계가 형성, 이른바 뉴딜동맹(New Deal Coalition)이 이루어졌다. 노동조합은 막대한 정치자금과 선거운동, 고정표 등 가시적 형태의 '선거 지원'이란 자원을 제공하는 대신 민주당은 조직노동의 선거 지원을 토대로 30~40년 동안 국회와 행정부 다수파를 점하며 노동의 이해와 요구를 공공정책에 반영할 수 있었다. 양자 간 교환하는 거래 수준은 높은 편이지만, 리더십의 중첩이나 조직 간 정례협의 등 구조적 상호작용의 토대는 거의 존재하지 않는 것이 미국형 노동정치의 특징이다.

일본의 노동정치는 급진적 좌파정당과 결속했던 전투적 조직노동이 헤게모니를 상실하고 1980년대에 온건파를 중심으로 조직노동이 통합하며 재편되기 시작했다. 1990년대 정계 개편과정에서 사회당이 몰락하고 1998년 민주당이 창당하며 조직노동과 리버럴 정당의 연계가 본격화되었다. 일본 조직노동은 민주당에 상당 수준의 선거자금과 선거운동, 고정표를 제공하며 당 지방조직의 중추로 제도화 되었다. 대신 민주당은 국회에서 노동의 정책적 이해를 대표하거나 집권기간 동안 노조 출신을 내각에 입각시키는 형태로 렌고에 이익을 제공했다. 일본민주당과 노동조합 사이 양자 간 거래 자원은 미국만큼 크지는 않지만 적지 않게 존재한다. 또한 노조 출신 의원, 정례화된 협의 등 구조적 상호작용의 기반도 안정적으로 존재한다.

한국에서도 미국이나 일본과 유사한 형태의 노동정치 실험이 한국노총을 중심으로 이루어졌고 보수정당과 민주당계 정당 모두를 대상으로 했다. 2007년 한나라당과 정책연대가 이루어졌다가 파기된 후, 2012년 한국노총이 민주통합당 창당에 참여했으나 총선에서 패배하며 5년간 모호한 상태가 이어졌다. 2017년 대선을 기점으로 문재인 후보를 지지하기로 정치방침을 결정하고 이후 민주당 지지를 이어가고 있다. 한국노총과 양당 간에는 노동조합 출신 의원, 노동위원회 등 공식적 상호작용의 토대가 미·일에 비해 높은 수준으로 존재한다. 또한 환경노동위원회 소속 국회의

원을 중심으로 정치후원금을 조성하고 21대 총선에서는 한국노총이 중앙과 산별에 유세단을 구성해 민주당에 적극 결합하기도 했다. 그러나 한국에서는 정치자금법이나 공직선거법 등 법·제도의 제약으로 노동조합이 당에 제공하는 자원을 정확히 확인하기 어려우며, 정당이 노동부문에 제공하는 정책 이익도 안정적이지 않다. 미·일 사례와 같이 노동조합과 정당이 지지와 정책을 교환하며 배타적 관계로 구조화되었다고 보기 어렵다.

미국이나 일본과 같이 서유럽형과는 다른 유형의 노동정치가 한국에서도 구조화될 수 있을지는 정치체제와 제도 변화 및 행위자 간 상호작용에 따라 다양한 가능성이 존재한다. 지속적 과정추적과 경험분석이 필요할 것이다.

1. 들어가며¹⁾

[민주화 이후 한국의 노동정치]

노동정치(labor politics)란?

- 노동정치는 노동-자본-자본 관계에 관한 거시적 관점에서 강조점에 따라 다양한 개념으로 기술되나, 이 글에서는 정당-노조 관계와 이들이 정책 형성에 참여하는 제반 정치과정으로 정의

○ 노동 없는 민주주의

- 선진 민주주의 국가에서 미국을 제외하면 사회당·사회민주당·노동당 등 노동기반 정당이 없는 나라를 찾기 어려움. 노동정당(사회민주주의정당)과 보수정당 간 갈등과 협력은 자본주의라는 체제하에서 현대 민주주의가 실현된 주요 동력
- 반면 한국 민주주의는 경제활동인구의 대부분을 차지하는 임금생활자가 자신의 요구와 이익을 정치과정에 투입해 삶의 조건을 개선하는 효과를 경험하지 못함
- 한국 정당체제가 산업사회의 핵심축인 노동의 이해를 반영하는 정상구조로 이행 가능성은 학술과 실천영역의 중요 관심사로 부상

○ 민주화 이후 한국 노동정치의 첫 번째 시도는 좌파정당과 산별노조 사이의 이념/강령적 연계(programmatic linkages) 중심의 서유럽형 모델

- 1995년 민주노총이 출범하고 양대 노총의 한 축으로 성장하며 '계급정치'적 유대감에 기반해 정치세력화를 시도, 2004년 민주노동당이 원내에 진출하면서 노동자 정치세력화에 성공했으나 이후 분당과 창당의 분열을 거듭하며 한국형 노동정치의 지배적 패러다임이나 구조화로 이어지지 못함

1) 본 브리프는 2019년과 2021년 한국노총 중앙연구원에서 수행한 집필자의 연구보고서 『한·미·일 노동조합 정치활동 비교사례 분석-리버럴 정당과의 연계를 중심으로』(정혜운·박상훈·김진업), 『한국정당의 노동정책 수용도 및 노동의 참여구조 비교분석』(정혜운·송태수)의 조사 결과 일부를 발췌하고 현재 시점에서 새롭게 제기된 문제의식에 입각해 추가자료와 보충인터뷰를 반영해 재작성한 내용. 보다 자세한 내용과 참고문헌은 상술한 보고서를 참고

- 그러나 독자적 노동정당을 건설한다는 민주노총 중앙차원의 공식방침은 변함이 없음²⁾
- 민주노총 중심의 노동정치에 대한 분석은 주로 민주노동당 연구를 중심으로 적지 않게 존재
 - 반면 노동계 양대 축의 하나인 한국노총의 노동정치에 대한 학술 분석은 많지 않음. 한국 노동정치의 특징과 구조를 보다 포괄적으로 이해하기 위해 한국노총 방식의 노동정치 형성과 작동 및 변화에 대한 객관화가 필요
- 한국노총의 노동정치는 이데올로기적 유대가 약한 당-노조 관계의 동학을 이익교환의 정치(benefit exchange politics)라는 차원에서 설명할 수 있는 요소가 커지고 있음. 이를 민주화 이후 한국에서 출현한 노동정치의 두 번째 유형으로 정의하고, <미국과 일본>의 <이익교환형 노동정치>와 비교 분석

[왜 미국과 일본을 비교의 준거로 삼았나]

- 미국과 일본은 노동의 권력자원이 많지 않은 국가로 한국과 유사한 측면이 존재
 - 노동조합조직률이 높지 않음³⁾
 - 분권화된 교섭구조로 노동보다 기업 측에 주도권이 존재
 - 보수정당과 경쟁하는 주축정당(pivotal party)이 시민당(노동정당)이 아니라 리버럴(Liberal) 정당이고 미·일 노동조합은 리버럴의 한 분파 혹은 정책적 지분확보를 통해 이해를 실현
- 자본과 보수정당의 연계는 비교적 안정적으로 형성되었으나 양국에서 노동과 정당 간 연계는 부침을 겪었고 이 연구는 후자에 중심을 둠
- 양국에서 노동의 정치적 영향력이 어떻게 구현되고 있는지 비교분석한다면 한국형 노동정치 구조에 대한 분석이 가능

[어떠한 관점에서 노동정치를 분석하는가]

- 본고는 당-노조 관계의 동학을 비용-편익 교환 모델(cost-benefit exchange model)과 같은 합리적 선택의 관점에서 설명
 - 노동조합과 정당 간 관계를 구축하는 가장 중요한 유인(incentive)으로 양자가 교환할 수 있는 자금, 인력, 정보, 정책 등 권력자원에 주목
 - 권력 지분을 나누거나, 리더십의 중복이나 이양, 정례화된 회의체나 협의체 등 양 조직 간 거래관계를 용이하게 하는 공식적이고 구조적 상호작용의 토대도 분석

2) 가령 민주노총은 2023년 4월 24일 임시대의원대회에서 '노동자 정치세력화'라는 정치방침과 2024년 총선방침을 제안, 비록 방식에 대한 이견이 상당해 안건은 부결되었으나 진보정당으로 노동 이해 실현이라는 방향 자체에 대한 견해 차이는 아님

3) 2023년 5월 30일 ILO 기준 미국의 노동조합조직률은 10.3%, 일본은 16.8%, 한국은 12.4%. OECD국가(2019년 기준) 전체 평균 노동조합조직률은 15.8%

- 그럼에도 양자 간 권력자원에 대한 민감성이나 취약성의 정도는 각 나라의 정치제도와 문화를 비롯해 오랜 기간 형성된 역사적 맥락에 대한 고려 없이 설명이 어려움
- 이에 **이익**과 **역사**라는 두 차원에서 양자 관계 동학을 설명⁴⁾

<표 1> 정당과 노동조합 관계의 두 차원

역사적·규범적 차원	합리적 선택(비용-편익)의 차원	
정당과 노동조합 관계의 역사적 궤적 정체성(이데올로기)의 친밀성	(구조적) 상호작용 (상호)대표 권력 지분이나 리더십의 중복/이양, 정례화된 회의체나 협의체	자원 거래 자금, 인력, 정보, 정책 등 자원 제공

* 출처: Allern et al(2021:1255)의 <표1>을 재구성

- 유럽형 노동정치모델인 민주노총의 시도가 한국과 더 이상 맞지 않다거나 미-일 유형 등 이익교환의 모델이 이상적 대안이란 의미는 아님
 - 다만 정체 상태에 있는 진보정당 노동정치를 비판하기보다 다양한 국가의 노동자 정치세력화 시도를 살펴 우리 현실에 맞는 노동정치의 유용한 모델 모색이 필요
 - 한국노총의 시도가 민주노총과 비교 가능한 경쟁 모델을 통해 성과를 축적한다면 한국 노동정치에 더 풍요로운 논의를 제공할 것

4) Allern et al(2021), Conceptualizing and measuring party-interest group relationships, *Party politics*, 27(6), p.1255.

2. 미국과 일본의 노동정치

1. 미국과 일본 노동정치의 역사적 차원

[미국형 노동정치의 기원]

- 미국 노동운동은 19세기 중엽부터 시작되었으나 무당파주의(Non-partisanism)를 표방했고, 미국민주당 역시 1830년에 설립되었지만 보수적 지역정당으로 공화당과 정책적 차이가 존재하지 않았음
- 대공황이란 사회경제적 위기를 맞이해 루스벨트를 중심으로 민주당과 노동운동의 연대가 시작
 - 루스벨트가 4선 대통령이 될 때까지 노동조합은 민주당의 취약한 정당구조를 대신해 선거운동을 수행하고 정치자금을 모으고, 안정된 지지기반을 형성
 - 대신 민주당과 루스벨트는 노동자를 위한 공공정책을 실현
 - 실업자에게 일자리 마련; 1차 뉴딜에서 공공사업을 중심으로 실업자를 구제하고 극빈층을 지원, 2차 뉴딜기 때는 병원, 학교, 도로, 다리, 공항 등을 신축하거나 재건해 일자리를 지원
 - 미국노동법 체계의 근간 형성; <와그너법>이라 불리는 <연방노동관계법>(National Labor Relation Act:NLRA)이 1935년 7월에 제정되며 노동자의 단체교섭권을 보장하고 사용자의 부당노동행위를 금지. 노동법을 통해 시장을 규제하고 분쟁을 조정할 수 있는 연방노사관계위원회(National Labor Relations Board, NLRB)⁵⁾를 설치
 - 1935년 8월에 <사회보장법>이 실시되며 미국도 복지국가에 진입
 - 조직노동과 민주당 양자 간 '지지=공공정책의 교환체제'가 형성

[1990년대 이전 일본의 노동정치]

- 전후 일본 노동정치의 특징은 패전 후 점령미군정에 의해 부여된 친노동체제의 조기 안착
 - 미군정이 강력한 사회개혁정책을 펼치는 과정에서 헌법보다 먼저 일본노동조합법을 1945년 12월에 입법해, 노동조합 결성은 물론 노동기반 좌파정당의 활동을 지원

5) 1935년 와그너법을 집행하기 위해 미국 의회에서 만든 독립된 연방기관. 미국은 설립신고제가 없어 노조를 조직하거나 가입하는 것은 자유롭게만 단체교섭권을 가지려면 해당 교섭 단위 노동자 과반수의 찬성표가 필요, NLRB는 단체교섭권 확보를 위한 투표를 관장하고 최종 가부를 결정. 또한 사용자와 노동조합의 부당노동행위를 방지하거나 바로잡는 등 공식·비공식적 합의 및 준사법적 절차를 통해 노동쟁의를 해결하는 것이 주요 역할로, 우리 중앙노동위원회와 유사

- 일본식 코포라티즘(노사정 삼자구성)의 원형이 된 심의회체제⁶⁾를 도입
- 1948년 이후 냉전구도가 본격화되며 미군정은 ‘역코스(逆コース)’라 불리는 반(反)개혁정책으로 선회했고 이에 대한 반작용으로 1955년부터 1993년까지 제1야당이었던 일본사회당과 이들과 연계한 일본노동조합총평의회(日本労働組合総評議会, 이하 ‘총평’)는 투쟁적·계급적 운동을 지향하는 세력으로 발전
 - 전후 일본 좌파정당과 노동조합은 서유럽 사민주의 세력처럼 <제도> 내 노동·복지 연합을 구성하지 못함
 - 그럼에도 노동조합은 노-사-정 심의회 등 행정 채널이나 미시적 수준에서 기업 운영에 일정한 수준의 영향력을 행사하는 등 제도 내 행위자로서 역할

[일본 노동정치의 재편]

- 계급적·투쟁적 노동운동의 분파인 총평이 헤게모니를 상실하며 1989년 온건하고 제도 내 노동운동을 지향하는 일본노동조합총연합회(日本労働組合総連合会: 이하 ‘렌고’)가 탄생
 - 1990년대 정계 개편 과정에서 사회당이 사실상 몰락하고 제1야당이던 일본민주당(日本民主党)이 1998년에 창당하며 리버럴 정당과 노동조합의 연계가 시작
 - 일본민주당의당 노선은 다양한 방향의 리버럴리즘의 혼합적 집합체에 가까우며, 좌우 폭넓은 스펙트럼을 가진 의원들이 존재해 노동정당이나 사민주의의 흔적을 찾기 어려움
 - 그럼에도 당 조직이 허약한 신생정당이었기 때문에 선거운동에서 노동조합이 필요했고, 노동조합이 정당조직 형성의 토대가 됨
 - 1990년대 이후 노동법을 다루는 장소가 심의회에서 사실상 국회로 이동하며 노조도 정당을 통한 제도적 이해 실현의 필요성이 커짐⁷⁾
 - 결국 렌고는 1999년 제6차 정기대회에서 “민주당을 기축으로 한다”는 정치방침을 선언⁸⁾하고 제반 정치사업의 결정과 협의를 위해 사무국과 별도로 렌고정치센터를 설립

6) 일본의 노동법 관련 심의회는 패전 직후 1945년 노동기준법 제정을 위한 <노무법제심의위원회>에 관청 10명, 학자 7명, 국회의원 6명, 사업주 6명, 노동자 5명의 5자 구성이 원형이 됨. 이후 노동기준법과 직업안정법 제정 후 노동기준위원회와 직업안정위원회가 3자 구성을 갖추고 1970년대가 되면서 안정화 됨. 학자 중심 <연구보고회>를 만들어 노사가 교섭할 안건을 상정해, 노사공(공익위원)이 각 10명씩 30명이 합의하면 국회는 이를 형식적으로 추인해 입법하는 형태가 자리를 잡음. 1990년대 이전까지 노동성 심의회는 일종의 단체교섭의 장이라고 평가받았으며, 중소기업과 같이 노사교섭이 충분하지 않은 영역의 노동조건을 심의회가 포괄적으로 대리 교섭한다는 평가도 존재

7) 仲村圭介(2008),『逸脱?それとも変容?—労働政策策定過程をめぐって.』『日本労働研究雑誌』,571, pp.17-24.

8) 日本労働研究機構 編(2000),『労働運動白書』.

2. 노동조합이 제공하는 이익

[노동조합이 정당에 제공하는 막대한 선거자금]

○ 미국

- 미국 선거제도는 정당보조금이 부재하고 지역구 규모가 커 막대한 선거자금이 필요
- 1990년부터 2022년까지 약 32년간 노동계에서 정당에 기부한 총 기부금은 \$1,928,982,908 달러(1\$=1,200원 기준, 한화 약 2조3,147억 원). 가장 최근에 대통령선거가 있었던 2020년에는 \$261,025,526억 달러(1\$=1,200원 기준, 한화 약 3,132억 원)에 달함
- 노동조합의 기부금은 90% 이상 민주당에 제공⁹⁾

○ 일본

- 1996년부터 일본에도 정당국가보조금 제도가 실시되기 시작했고 그 규모도 상당하나(2022년 기준, 한화로 1년간 약 3,107억 원 지출) 주로 정당 지구당 경상비 등으로 사용. 개별 의원이 선거를 치르고 정치활동을 하려면 여전히 상당 수준의 정치후원금이 필요
- 2006~2008년 3년간 렌고가 민주당 국회의원 35명에게 건넨 돈은 약 11억 엔(110억 원)을 넘어섬¹⁰⁾

<표 2> 노동조합이 노조 출신 국회의원에게 제공한 후원금

연도	현금	파티권
2006년	3억1,083만 엔	3,527만 엔
2007년	2억7,748만 엔	3,840만 엔
2008년	4억4,288만 엔	3,680만 엔

* 출처: 아사히(朝日)신문 2010년 3월 8일

- 노동조합 산별조직 출신 의원은 아예 일반유권자의 후원금을 받지 않아도 될 정도로 해당 산별이 물적 자원을 전적으로 책임짐¹¹⁾
- 산별노동조합은 자기 조직 출신 의원뿐 아니라 정책적으로 협조할 수 있는 <협력의원>을 선정해, 선거자금을 제공¹²⁾

9) <https://www.opensecrets.org/> (검색일: 2023년 5월 29일)

10) 朝日新聞(2010.3.8.)

11) 전일본자치단체노동조합(全日本自治団体労働組合) 인터뷰, 전일본철도노동조합총연합회(全日本鉄道労働組合総連合会) 인터뷰(2019.1.16.)

12) 가령 한국 공공부문 산별노동조합에 해당하는 전일본자치단체노동조합(全日本自治団体労働組合)의 경우 협력의원에게 제공한 선거자금을 1년에 적어도 한화로 1억 원 정도라고 밝힘. 전일본자치단체노동조합 서면 인터뷰(2019.11.20.)

[고정표, 일관된 지지]

○ 미국

- 미국 조합원과 그 가족에게 일관된 민주당 지지 경향이 발견되고 비조합원과도 뚜렷한 차이가 존재
- 1988년부터 2002년까지 14년간 선거를 분석한 결과, 조합원 가구의 60% 이상이 하원에서 민주당을 지지했고 비조합원 가구보다 평균 10~20% 정도 높음¹³⁾

<표 3> 하원선거에서 조합원 가족과 비조합원 가족이 민주당과 공화당에 투표한 비율

연도	후보의 정당	조합원 가구	비조합원 가구	민주당 이점
1988	민주당	67.6%	56.9%	+ 10.7
	공화당	32.4	43.1	
1990	민주당	72.4%	62.1%	+ 10.3
	공화당	27.6	37.9	
1992	민주당	66.1%	57.9%	+ 8.2
	공화당	33.9	42.1	
1994	민주당	60.8%	43.6%	+ 17.2
	공화당	39.2	56.4	
1996	민주당	59.6%	46.1%	+ 13.5
	공화당	40.4	53.9	
1998	민주당	57.1%	46.8%	+ 10.3
	공화당	42.9	53.2	
2000	민주당	67.4%	48.8%	+ 18.6
	공화당	32.6	51.2	
2002	민주당	62.1%	43.8%	+ 18.3
	공화당	37.9	56.2	

* 출처: Francia(2006, p.72)

○ 일본

- 2001년부터 2019년까지 조사결과를 참고하면 민주당 전체 득표에서 8~20% 정도가 노조의 조직표, 노동조합은 민주당의 고정된 지지기반을 형성

13) Francia(2006), *The Future of Organized Labor in American Politics*. Columbia University Press (New York, NY), p.72.

[노동조합의 선거운동]

○ 미국

- 미국 노동조합은 정당의 당 조직을 대신해 선거활동을 수행. 조합원은 전통적으로 가가호호 방문, 직장 방문, 편지, 전화, 이메일 등을 통해 민주당을 위해 선거운동을 진행
- AFL-CIO(American federation of labor and congress of the Industrial organization)는 2018년 중간선거 운동을 위해 230만 가정을 방문했으며, 웹전단지 500만 개·메일 1천2백 만 건·문자 26만 건·26만94 건의 우편물을 발송했으며, 소셜미디어에서 6천9백만 개 게시물을 공유하고, 사업장 4,605 곳을 방문¹⁴⁾했다고 밝히고 있음
- 노동조합의 선거운동은 공화당과 민주당의 성패가 팽팽하게 맞서는 격전주에서 더 활발¹⁵⁾

○ 일본

- 민주당은 당조직이 허약해 전적으로 노동조합에 의존해 선거를 치름
- 아사히신문(2010.3.3.)은 “돈도 조직력도 없는 초선 후보자일수록 노조의 전적인 지원이 있어야 당선 가능”, “적어도 2~3회 선거를 거치며 4선 의원쯤 되어야 비로소 노조의 전면적 도움 없이 자체 후원회와 조직력으로 선거에 임할 수 있다”고 설명

3. 정당이 제공하는 이익

[미국]

○ 민주당은 약 30~40년간 노동조합이 요구하는 노동·복지정책을 추진

- 민주당은 1933년부터 1969년까지 70% 이상이 양원에서 다수파였고, 10년은 행정부와 의회 양원에서 모두 다수를 구성했으며, 이 힘을 토대로 교육·주거·의료 등 사회보장을 강화하고, 노동권 보호 등 노동계급 전반에 이익이 되는 정책을 입법하고 집행
- 1947년부터 2005년까지 60년간 공화당 집권 시기보다 민주당이 집권했을 때 하위 20% 빈곤층의 소득증가율이 6배 높아졌고, 중산층의 실질소득도 2배 가까이 증가하는 등 민주당은 저소득층-노동계층의 이해를 일정하게 반영¹⁶⁾

14) <https://aflcio.org>(검색일: 2019년 5월 29일)

15) Francia(2010), “Assessing the Labor-Democratic Party Alliance: A One Sided Relation?.” *Polity* Vol. 42(3), pp.298-299.

16) Bartels·위선주 역(2012), 『불평등 민주주의: 자유에 가려진 진실』파주: 21세기북스.

○ 민주당의 親노동 태도에 일관성이 존재

- AFL-CIO는 지수를 개발해 의원과 정당의 친노동정책 수준을 평가(100% 노동조합 정책을 지지할 경우 100점 만점)했는데, 100-107번째 의회까지 민주당하원은 80% 이상, 상원은 75% 이상 친노동정책을 지지했음. 반면 공화당은 100회 국의회에서 47%, 104회 의회에서 3%를 기록
- 민주당의 성과가 연속성 있게 이어지며 노동조합은 민주당을 배타적으로 지지했고 인적·물적 자원을 제공할 수 있었으며, 당-노조 연계도 구조화

[일본]

- 노동법을 결정하는 기관이 1990년대 이후 심의회에서 국회로 변화하며 렌고와 연계된 민주당의 역할이 더 중요해짐
 - 1990년대부터 진행된 3번(1998, 2003, 2018년)의 노동기준법 개정 과정과 4번(1999, 2003, 2012, 2015)의 파견법 개정 과정에서 민주당은 렌고 요구에 부응해 국회에서 규제완화를 저지하거나 규제강화 내용을 넣는 행위자로 역할. 민주당의 의석수·전략에 따라 차이가 존재¹⁷⁾
 - 2009년 9월부터 3년 3개월간 민주당이 집권했을 때 렌고가 요구해온 고용 및 복지정책을 입법하거나 집행하는 등 노동정치에서 일정한 성과가 존재
- 일본민주당과 렌고 간 구조적 상호작용: 노동조합 출신 의원
 - 민주당이 렌고 정책을 상당 부분 수용해 시행할 수 있었던 이유는 양자 간 리더십의 중첩, 즉 노동조합 출신 의원이 있고 이들을 토대로 상호작용이 가능했기 때문
 - 민주당의 경우 참의원 비례선거구의 8-10석 정도를 렌고의 산별후보에게 제공
 - 민주당 중의원과 참의원 가운데 20~30%의 비율로 렌고 출신 의원이 존재하고 이들은 조직내의원(組織內議員)이라고 명명. 이들은 국회에 진출해 노동계 이해를 일정하게 대변¹⁸⁾

17) 법제 성격에 따라서도 차이가 존재. 보다 자세한 내용은 정혜윤 외(2019, 전계서)의 내용 참고

18) 렌고정치센터 사무국 자료를 토대로 작성

<표 4> 민주당 중·참의원 중 렌고 출신 의원의 비율

중의원				참의원			
연도	민주당	조직내의원	비율(%)	년	민주당	조직내의원	비율(%)
2000	127	40	31.5	1998	47	34	72.3
2003	177	42	23.7	2001	59	31	52.5
2005	113	24	21.2	2004	83	29	34.9
2009	308	37	12.0	2007	109	29	26.6
2012	57	12	21.1	2010	106	28	26.4
2014	73	14	19.2	2013	59	22	37.3
2016	*희망 50	7	16.2				
	*입헌 55	10					
2018	입헌 54	10	17.6	2016	32	12	37.5
	*국민 37	6		2018	입헌 23	8	37.8
2019	입헌 55	10	17.2		국민 22	9	
	국민 38	6		2019	입헌 17	5	34.8
			국민 6		3		

* 출처: 2019년 9월 17일 렌고정치센터 사무국 자료, 렌고사무국장 담화문 토대로 작성
 * 비율은 렌고 출신 민주당 참의원수/민주당 소속 참의원수×100
 * 희망=희망의 당(希望の党), *입헌=입헌민주당(立憲民主黨), *국민=국민민주당(國民民主黨)
 * 민주당계 렌고 출신 의원 중에는 무소속 의원이 있으나, 민주당 분화 과정에서 원래 당을 두고 새로운 당적으로 입후보하는 후보가 있는 등 현재까지도 다양한 움직임이 있어 무소속 숫자는 위에 기재하지 않음
 * 2019년 선거까지 렌고는 선거 직후 공식적인 사무국장 담화문을 통해 선거에 대한 평가뿐 아니라, 민주당계 정당의 의석수, 렌고출신의원원의 숫자를 직접 명시했음. 2020년 이후 야당 정체 상태가 계속되고 조직의원 숫자도 줄어들며 입헌민주당과 국민민주당 전체 의석수만 언급하거나 노조 추천 후보까지 통합해 제시해 '노동조합 출신 의원'의 숫자를 정확하게 파악하기 어려움

- 민주당 집권기 동안(2009.9.~2012.12.) 렌고 출신이 내각에 입각하기도 했고 렌고 출신 의원 중 5인이 장관급에 해당하는 대신에 임명

3. 민주화 이후 한국 노동정치의 두 번째 유형¹⁹⁾

1. 민주화 이후 한국노총의 노동정치

- 민주화 이전에는 한국노총의 정치적 요구와 이익을 투입할 수 있는 공간이 제한됨. 민주화 이후 국가의 통제 압력이 줄어들고 민주노조운동이 활성화되면서 조직적이고 독립적인 정치활동을 전개하기 시작했고 한국노총은 정치활동을 전담하는 실무부서인 정치국을 1989년에 신설
- 한국노총과 경쟁하는 민주노총이 성장해 조직 간 경쟁이 치열해짐. 특히 민주노동당 등 민주노총의 정치활동에 자극을 받은 한국노총은 정책연합, 제3정당 창당 등 다양한 형태의 노동 정치를 실험했으며, 그 대상도 양당 모두를 연대 대상으로 삼거나, 제휴 관계를 형성
- 제3정당 창당의 시도와 실패
 - 민주노총의 정치활동에 자극을 받은 한국노총도 독자적 노동자 정치세력화 방식을 모색하며 2002년 대선에서 민주사회당을 창당했고, 2004년 총선에서 녹색사민당으로 재창당했지만, 정당득표에서 37,789표(0.18%)를 얻는 데 그치며 실패, 이남순 지도부는 책임을 지고 총사퇴

[보수정당과 한국노총 간 연계]

○ 한국노총과 보수정당 간 관계는 역사성이 존재

- 권위주의체제 시기 노동조합의 정치활동이 크게 제약되었기에 한국노총은 이념적 차별성이 크지 않고 집권 가능성이 희박했던 야당보다 집권여당을 파트너로 삼음
- 민주화 이후에 독립적 정치활동을 시작했지만 상대적으로 민주당 내 토대가 없어 1991년 지방선거 도입 이후에도 지방의회 의원 또는 지자체 단체장으로 진출한 한국노총 출신자들은 대부분 보수당으로 입후보

○ 정책연합의 시도와 파기

- 2007년 대선에서 조합원 ARS 최다득표자(42%)인 이명박 후보를 정책연대 후보자로 선정하고 당선에 기여
- 대선 4개월 후 치러진 제18대 총선에서 한국노총은 정책연대의 연장 선상에서 전원 한나라당 후보로 4명의 국회의원(강성천, 김성태, 이화수, 현기환)을 배출

19) 한국노총의 정치활동의 전반적 역사는 이하 도서 참고. 우태현(2015), 『정치사회적 기회구조의 변화와 한국노총 정치활동에 관한 연구』, 한국노총 중앙연구원

- 그러나 이명박 대통령 집권 시기 노정 갈등이 지속되었고 3년 2개월 만에 한국노총은 '정책연대 파기'를 선언함. 2010년대 이후 보수정당과 한국노총 중앙차원의 조직적 연계나 지지는 없음

[더불어민주당과 한국노총 간 연계의 출발]

○ 정책연합의 실패

- 1997년 대선에서 한국노총은 친노동자 대선후보와 정책연합 추진을 결정. 그러나 특정 후보 지지가 노조 내 분열을 초래할 수 있다는 이유로 대선 전날 한국노총의 박인상 위원장이 '개인명'으로 김대중 후보 지지선언을 하는 데에 그쳤음. 이후 공식연대는 15년이 지나 이루어짐

○ 기존 정당과 조직적 연계의 시도-민주통합당 창당에 참여

- 민주당의 손학규 대표는 한국노총에 야권통합정당 참여를 공식적으로 요청. 당시 한나라당과 정책연대 파기를 선언하고 대정부 투쟁을 결의한 한국노총 지도부는 2012년 민주통합당을 공동 창당
- 민주당 강령에는 한국노총이 요구한 '노동의 존중과 연대의 가치'를 비롯해 '실질적인 사회적 대화 체제 구축', '국제기준에 부합하는 노사관계 및 노동관계법 개정', '비정규직 차별 철폐' 등 노동현안에 대한 입장이 포함
- 당 실제 의사결정 및 정책과정에서 한국노총의 영향력이 반영되도록 설계해, 최고 의사결정기구인 대의원대회에서 10~15%의 <대의원>, 최고집행기구인 최고위원회에서 9명 중 1명의 <최고위원>, 원내기구인 <정책위원회>의 부의장 1인과 <노동전문위원> 1인을 한국노총 몫으로 배정 받음. 당 상설조직인 <전국노동위원회의 결성과 운영 권한>도 위임
- 그러나 한국노총 내부 반대가 커지고 창당 직후 총선에서 사실상 패배하며 이용득 위원장은 책임을 지고 사퇴. 이후 한국노총 지도부가 민주통합당에서 철수하며 약 5년간 지지도 파기도 아닌 모호한 관계를 지속

○ 2017년부터 민주당과 한국노총 간 연계 강화

- 박근혜 대통령의 탄핵국면 등 정치적 급변기를 맞으며 한국노총은 2017년 문재인 후보 지지를 총투표로 결정. 이후 2020년 4월 총선, 2022년 대통령선거에서 중앙차원에서는 민주당에 대한 배타적 지지방향을 이어가고 있음

2. 정당과 노동조합의 이익교환

[노동조합이 제공하는 이익]

○ 정치자금

- 현재 한국의 정치자금법은 단체의 직접적 정치자금 기부를 금지하고 있어 노동조합이 공식적으로 정치자금을 제공할 수 없음. 한국 노동조합은 이미 관련 대대적 압수수색 및 조사를 경험²⁰⁾
- 다만 더불어민주당 사무국 관계자 인터뷰²¹⁾에 의하면 여야를 불문하고 환경노동위원회 소속 노동조합 출신 의원의 경우 상당수 정치기부금을 조합원의 기부로 채우고 있다고 밝혀 여전히 노동조합이 일부 의원에게 중요한 정치자금 제공원이라고 볼 수 있음
- 민주당의 경우 노동위원회를 통해 조합원이 조성하는 중앙당 후원금이 존재
 - 더불어민주당의 경우 한국노총 조합원이 별도로 당에서 조성할 수 있는 노동위원회 소속 중앙당 후원금이 있음 (노동존중 발전기금)
 - 2019년부터 2023년 6월 30일 기준 총 2억7천940만 원을 조성해 모두 노동 관련 사업에 사용
 - 다만 기금 조성 첫해인 2019년의 경우 2억 원 가까이 모금해 당 중앙 후원금 전체 액수 중 28.8%로 상당한 비중을 차지했으나, 2022년과 2023년에는 급감해²²⁾ 아직 중앙당의 안정적 정치자금 제공원이라고 보기 어려움

○ 선거운동

- 한국노총은 2020년 21대 총선을 맞이해 '4.15 총선 승리 실천단'을 구성함. 민주당과 함께 60명의 '노동존중실천 후보'를 선정해 한국노총 중앙정치위원회에서 후보를 지원하기로 결정, 중앙과 회원조합별 유세단이 적극 선거에 결합해 약 2주간 매일 선거운동을 전개²³⁾

20) 2007년 권영길, 심상정, 노회찬, 단병호 의원 등 민주노동당 소속 국회의원과 노동조합 기부활동이 대대적인 수사 대상이 되었으며, 2010년에 노동조합의 소액 다수 후원활동도 수사가 이루어지기 시작, 2011년 4월 한국노총 소속 한국전력노조, KT링크스노조는 물론 민주노총 소속의 여러 노조들이 검찰 압수수색을 당하는 등 100여 개 노동조합으로 수사가 확대됨. 이에 2002년 만 해도 조합원 기준 1인당 1천 원, 10억 원 조성을 내세웠으나 2011년 민주통합당과 통합을 시도했을 때조차 중앙정치사업에 정치기부금에 대한 언급을 볼 수 없음. 우태현(2011), 「노동조합 정치자금 기부 수사의 정치학과 정치자금법 개선 방향」, 『노동저널』, 6, 한국노총 중앙연구원, pp.47-57.

21) 더불어민주당 사무국 관계자 인터뷰(2023.6.27.)

22) 더불어민주당(2023.7.4.), 「더불어민주당 제4기 노동정치 리더십배움터-노동자 정치세력화 진단과 모색-민주당의 노동정치 자료집」.

23) 한국노동조합총연맹(2021), 『한국노총 사업보고서』.

- 미국과 일본의 리버럴 정당은 사실상 노동조합의 선거운동이 없으면 당의 선거운동이 불가능하며, 노동조합의 조직표가 막대한 영향력을 가짐. 반면 한국은 공직선거법의 영향으로 <지지> 표명에 제약이 큼. 가령 미국 노동조합 선거운동의 피케팅 방법이나, 일본 노동조합이 제작하는 선거운동 팸플릿 제작 등의 방법은 모두 한국에서 공직선거법 위반²⁴⁾
- 현행 공직선거법과 정치자금법은 민주주의에서 노동이 시민권을 가지는 집단정치, 조직정치실현에 큰 제도적 제약으로 작용²⁵⁾
- 노조가 당에 제공하는 이익은 아직까지 “노동자의 지지를 받고 있는 정당”이라는 상징을 제공하는 수준에 가까워 선거 시기 이외에 당과 국회의원을 구속할 수 있는 수준으로 보기 어려움

[한국노총과 양당 간 구조적 상호작용: 노동조합 출신 의원]

○ 양당에서 노동조합 출신 의원을 꾸준히 배출

- 보수정당과 한국노총 조직 간 정책연대는 파기되었지만, 의원은 지속적으로 배출. 양당을 합치면 19대 국회에는 6인, 20대 국회에는 10인, 21대 국회에는 9인에 이름
- 이들은 양당에서 한국노총의 이해와 요구를 투입하고 반영하는 창구로 기능

<표 5> 한국노총 출신 의원 (19대~21대)

대수	소속	성명	선거구
19	민주통합당	김경협	경기 부천 원미(갑)
		김기준	비례
		김영주	서울 영등포(갑)
		한정애	비례
	새누리당	김성태(재선)	서울 강서(을)
		최봉홍	비례

24) 가령 한국노총의 경우 2017년 대선에서 조합원 총투표로 대통령 지지후보를 결정하는 과정에서 모든 절차 및 내용을 선거관리위원회에 총 7차례 20여 개 달하는 질문을 통해 위법성을 검토하고 자문을 받음. 사전 문의를 거쳤는데도 불구하고 이후 인천국제공항공사노동조합과 금융노조는 조합원 총투표 과정에서 특정 후보나 정당을 배제하거나 지지했다는 이유로 공직선거법 위반 문제로 수사를 받음. 상세 내용은 한국노동조합총연맹(2017), 『한국노총 사업보고서』 참고

25) 관련 상세 내용과 참고문헌은 정혜윤 외(2019, 전거서), pp.145-150. 참고

대수	소속	성명	선거구
20	더불어민주당	김경협(재선)	경기 부천 원미(갑)
		김영주(재선)	서울 영등포(갑)
		어기구	충남 당진시
		이용득	비례
		한정애(재선)	서울 강서(병)
	새누리당	김성태(3선)	서울 강서(을)
		문진국	비례
		임이자	비례
		장석춘	경북 구미(을)
	국민의당	김성식(재선)	서울 관악(갑)
21	더불어민주당	김경협(3선)	경기 부천 원미(갑)
		김영주(3선)	서울 영등포(갑)
		김주영	경기 김포(갑)
		어기구(재선)	충남 당진시
		이수진	비례
		한정애(3선)	서울 강서(병)
	미래통합당	김형동	경북 안동 예천
		박대수	비례
		임이자(재선)	경북 상주 문경

* 출처: 한국노총 대외협력본부 자료, 우태현(2015, 전제서) 참고

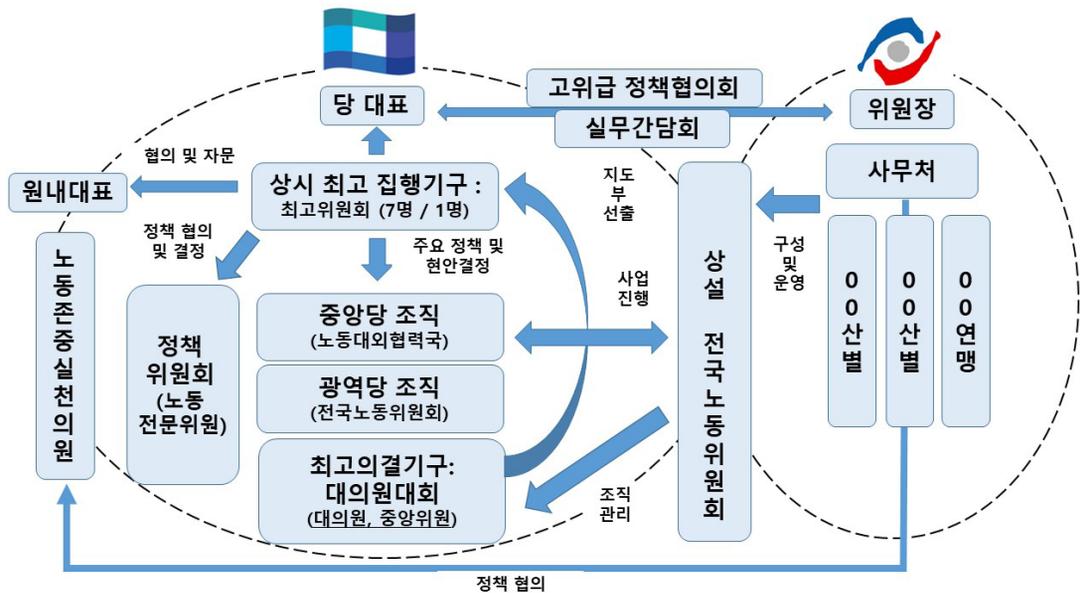
- 다만 일본 '조직내의원'과 달리 한국노총 출신 의원은 노동조합의 조직적 전략과 지원 속에 만들어지기보다 노동조합 간부 개인의 활동과 자원을 동원한 의회 진출인 경우가 많고, 당선 이후에도 조직을 통한 조율된 활동이 아닌 한국노총과 별개로 개인 차원 의정 활동에 그친다는 비판이 존재²⁶⁾
- 비록 21대 총선 이후 '노동존중실천의원단' 출범 등 원내 노동부문을 모으려는 시도가 있으나 아직 당 내 노동 불록을 형성하거나 국회 내 적극적 노동 의제 형성자로 보기 어려움

26) 한국노총 사무국 인터뷰(2019.8.27., 2019.9.11.)

[한국노총과 양당 간 구조적 상호작용: 당내 노동부문 지분]

- 한국 노동조합과 정당 간에는 미국이나 일본에 비해 높은 수준의 지분, 구조적 상호작용의 토대가 존재, 특히 민주당 내 공식적 한국노총의 지분이 존재
 - 2012년 민주통합당 창당 과정에서 당과 한국노총 간 구조적 상호작용의 토대가 형성되기 시작했고, 2023년 6월 기준으로 [그림1]과 같음
 - 정당 의결기구에 노동정책당원, 대의원, 중앙의원, 정당 최고집행기관인 최고위원 7명 중 당대표 지명직 1명, 정당 집행기구인 전국노동위원회는 지역위원장 및 부위원장 등 40명이 모두 한국노총 몫이며, 한국노총과 민주당을 잇는 지원부서인 ‘노동대외협력국’이라는 부서도 인원이 늘고 위상이 올라감
 - 원내에는 7개 정책조정위원회에서 24명 전문위원 중 노동전문위원을 한국노총 출신으로 채용해서 정책지원을 하고 있으며, 21대 국회는 ‘노동존중실천의원단’을 출범시키며 한국노총 중앙뿐 아니라 산별·연맹과 의제별 책임위원을 두고 간담과 협의를 진행(매주 실무진 회의)
 - 한국노총과 민주당 지도부 간 분기별로 정례화된 고위급정책협의회를 진행
- 한국노총과 민주당 간 구조적이고 법·제도적 상호작용의 토대는 상당한 수준이지만, 그에 비례하는 당 내 한국노총이나 노동부문의 위상이 높다고 보기 어려움. 민주당 2022년 정기대의원대회 기준 전체권리당원 중 노동정책당원은 1% 수준으로, 노동의 힘을 발휘하기에 숫자가 적음. 현재 노동최고위원도 한국노총 내부 사정으로 공석

[그림 1] 더불어민주당과 한국노총 간 연계



* 출처: 정혜윤 외(2019), p.119. [그림 4-2] 수정

- 국민의힘 내에도 노동위원회가 존재하고 한국노총 출신 의원이 노동위원장을 맡고 위원 50인 중 절대다수가 한국노총 출신으로 구성되나²⁷⁾ 사실상 선거 때 조직 관리를 하는 역할 정도로 민주당에 비해 당 내 위상이 훨씬 낮음

[정당에서 노동조합에게 제공하는 자원: 정책지원]²⁸⁾

- 노동계가 요구해온 입법을 민주당이 추진하거나 산별과 연맹 현안과 분쟁 해결에 나섬
 - ILO핵심협약비준안(2020.02.), ILO핵심협약 관련 3법(2020.12.), 가사근로자보호법(2021.05.), 사회서비스원법(2021.09.), 공공기관노동이사제법(2022.01.) 등등
 - 한국노총 산별 중 코로나 피해가 집중된 자동차·관광서비스 등을 특별고용지원업종에 지정(2021.03.)하거나 법인택시 등 운수노동자에게 재난지원금 추가 지원(2021.~). 삼성그룹 노조 활동 등 노조 공식 인정(2021.03.)을 이끌어내고 한국씨티은행 소매금융철수에 따른 고용안정 및 노동권익 보호 타결(2021.07.) 등등
- 국민의힘과 한국노총 사이에도 2010년대 이후 조직적 연계가 없어 확인이 어려우나, 한국노총 출신 의원실을 중심으로 개별 민원이나 현안 해결의 창구로 활용
- 노동이 지원하는 정당이 국회 다수파이거나 행정부 권력을 차지했을 때, 불평등이 해소되고 노동의 이익이 실현된다고 평가하거나 비교할 만한 기준이나 근거가 약함. 당이 노동에 제공하는 이익의 내용이 불명확

[한국노총과 정당 간 연계의 불안정성]

- 한국노총 중앙은 공식적 대의체계를 통해 2017년 대선 때부터 두 번의 대선, 한 번의 총선에서 더불어민주당 지지를 결정했으나 하부 지역본부는 다른 정치적 선택을 표명하는 등 아직 구속력이 높다고 보기 어려움.²⁹⁾ 추후 중앙의 결정이 권위를 더해갈지, 오히려 지역이나 산별·연맹의 특성에 따라 하부단위 자율성이 높아질지 여부는 민주당과 한국노총의 연계가 안정적으로 구조화될 수 있는지를 가늠할 수 있는 중요 척도가 될 것

27) 이 점은 2021년 이 브리프에서 인용한 연구보고서의 전문가 설문조사 및 인터뷰에서 확인한 바가 있었으며, 2년이 지난 2023년 관계자 인터뷰에서도 공통된 진술을 들을 수 있었다. “하는 일이 크지 않아요... 정책을 제안하는 자리도 아니고, 그건 환노위 간사가 하는 거고... 당에서 요구하는 것도 많지 않은... 다소 형식적으로 있는 조직 같은 느낌...”, 국민의힘 관계자 인터뷰(2023.6.25)

28) 더불어민주당(2023.4.20.), 『제5기 전국노동위원회, 제2기 노동존중실천국회의원단 출범식/토론회』자료집 참고

29) 2022년 대선 때 한국노총은 이재명 후보 지지를 정치방침으로 공식 결정했지만, 부산 산별노조나 대구·경북 등 일부 지역본부는 윤석열 후보 지지 선언을 하기도 했음. 매일노동뉴스(2022.2.18.)

4. 결론

[민주주의에서 선거의 의미와 노동조합의 중요성]

- 어느 나라든 노동자는 가장 중요한 생산자 집단
 - 자영업자가 비정상적으로 많은 한국도 경제활동인구의 75%는 임금생활자가 차지하고 있음. 일하는 사람의 이해가 정치영역에서 어떻게 대표되고 노동세력이 공공정책 과정에 참여할 수 있는가는 현대 민주주의에서 가장 중요한 문제
- 민주주의의 선거 경쟁을 이끄는 두 가지 권력 자원은 ‘표’와 ‘돈’이고, ‘노동조합’은 정당을 취약하게 만드는 표와 돈이라는 권력자원을 가장 많이 가진 시민집단
 - 노조조직률이 높지 않은 한국이나 미국, 일본에서도 노동조합은 그 사회에서 최대규모로 조직화된 시민집단. 이에 리버럴 정당의 노동친화성이나 이데올로기적 지향이 뚜렷하지 않아도 조직노동과 연계에 대한 유인이 존재

[한·미·일 노동정치의 형성과정]

- 리버럴 정당은 좌파정당에 비해, 비이데올로기적이고 정당중앙·지역조직이 허약해 어떠한 사상이나 활동이 잘 침투할 수 있는(permeable) 정당으로 당-노조 간 이해가 맞으면 상대적으로 연계가 촉진될 수 있음.
- 정당과 노동조합 간 교환하는 자원, 공식적이고 구조화된 상호작용의 토대 수준을 <높음-중간-낮음>으로 단 순화해 비교가 가능. 이는 어디까지나 한·미·일 노동정치의 특징을 규명하기 위한 상대적 비교로 절대적 높낮이를 의미하진 않음

[미국의 노동정치]

- 미국은 한·미·일 중 노동조합과 정당 간 거래자원 수준이 가장 높음
 - 노동조합이 당에 제공하는 정치자금의 규모가 막대하고 활발한 선거운동, 안정된 조직표가 존재. 로비와 압력 정치가 중요한 미국 정책과정에서 노동조합은 일종의 거대한 이익집단으로서 역할을 수행
 - 민주당도 수십 년간 의회-행정부에서 다수파를 형성하며 복지 확장과 노동 보호 등 노동조합에 정책 이익을 제공

- 반면 일본이나 한국에서 발견되는 리더십 중복/이양 현상, 조직 의결기구나 집행기구에 참여할 수 있는 **공식적이고 법적인 제도**,³⁰⁾ **공식협의체나 정례화된 회의체 등**³¹⁾ **구조적 상호작용은 낮음**. 노조와 정당의 구조자체가 파편화(fragmentation)되어 있고 중앙집중화 정도가 낮기 때문

[일본의 노동정치]

- 일본의 **노동조합과 정당 간 거래자원은 미국보단 낮고 한국보단 높은 중간 수준**
 - 노동조합은 정당에 상당한 선거자금과 선거운동, 고정표를 제공
 - 일본민주당은 입법과정에서 친노동 행위자로서 역할을 수행하고, 집권시 친노동정책을 집행. 노동조합 출신이 내각에 입각하는 등 정책이익을 제공하기도 했으나 미국에 비해 다수파인 기간이 짧아 한계가 존재
- 미국과 비교하면 행정부의 역할이 크고, 노사관계에서 느슨한 형태의 거시적 조정이 존재하는 등 노동의 중앙집중 정도가 높음. 이에 **정당과 노동조합 간 정례화된 선거협의, 당이 노조에 일정한 공직후보 선출권 제공 등 조직적이고 공식적인 상호작용의 토대가 미국보다 높고 한국보다 낮은 중간 수준**

[한국의 노동정치]

- 한국은 **구조화되고 공식적인 상호작용의 토대가 미-일에 비해 가장 높은 수준**으로, 양당에 한국노총 출신 의원이 존재하고, 한국노총을 중심으로 노동위원회가 있음
 - 민주당에는 노동정책당원, 대의원, 최고위원, 노동위원회, 노동존중실천의원단 등 당내 의결기구와 집행기구, 원내기구에 상당한 지분이 존재
 - 미국은 물론 일본에 비해서도 한국은 거대하고 자원이 중앙으로 집중되는 중앙집권형 국가로서, 정당과 노동조합 간 관계도 중앙 수준의 연계를 중시해 구조적이고 공식적인 상호작용의 토대가 만들어졌다고 볼 수 있음. 사회적 기반이 취약한 한국 양당체제에서 민주당과 한국노총의 연계는 시민사회 노동의 이해가 정당으로 조직적으로 집약되고 투입되도록 시도한다는 점에서 의의가 있음
- 그러나 **노동조합과 정당 간 이익교환 수준은 가장 낮음**
 - 미-일에 비해 정치자금과 선거운동에 대한 제재(restriction) 수준이 높아 노동조합이 정당에 제공할 수 있는 물질·인적 자원을 공식화할 수 없거나 불명확
 - 노동계가 요구한 입법을 정당이 추진하고 산별과 연맹 현안 등 분쟁 해결에 나서고 있음. 다만 아직 그 역사가 짧아 수준을 특정하기 어려움

30) 노동조합간부 경력이 있는 의원이 의회 내에서 차지하는 비율은 한 자리 수 정도로 추정하나 특별히 노동자가 많은 선거구가 아니면 본인의 출신을 드러내는 것이 아니라 확인이 어려움. Witko(2017), "Still So Happy Together? The Relationship between labour unions And the Democratic Party." Allern, E. H., and T.Bale. *Left-of-Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*. Oxford University Press.

31) 원내정당은 일부 특별자문회의나 연례총회에 AFL-CIO를 초대하지만 이외에 두 조직을 묶어주는 회의체나 정례 협의는 없음. 다른 유럽 12개 국가와 비교해 노조-정당 간 관계는 강하지만 공식적이고 법·제도적 연계 점수는 매우 낮음. Witko(2017, 전제서)

[노동정치의 변화 가능성]

- 미국과 일본, 한국 모두 당과 노조 간 이데올로기적 친화성이 낮기 때문에 교환할 수 있는 자원이 감소하면 연계가 약화되거나 파기 가능성 등 불안정한 요소가 존재
 - 미국 민주당과 미국 노동조합 간 연계는 1970년대가 되며 기업후원금의 급증, 민주당 내 친기업성향 의원의 증가, 민주당 내 새로운 지지층의 유입, 공화당의 우경화와 정치양극화 현상의 심화로 노동정책 입법의 어려움 등 다양한 도전에 직면
 - 2009년 정권교체에 성공했던 일본민주당은 잦은 수상교체와 정당 분열 등 리더십 실패를 드러내며 3년 3개월 이란 짧은 집권을 마치고 이후 침체와 분열을 겪으며 10년이 지난 현재까지 자민당 1강(強)구도가 지속
 - 제1야당이 사회당에서 민주당으로 교체되었지만, 조직노동과 연계된 정당이 집권하지 못하고 제도적·정책적 영향력 행사에 한계가 있는 점은 유사
 - 미국 민주당처럼 오랫동안 국회와 행정부의 다수파를 구성하며 노동의 영향력을 행사하며 안정적 당-노조 관계를 제도화하려는 ‘미국형 시도’는 답보 상태
 - 당-노조 연계의 역사성이 존재하고 이익교환의 형태가 안정화된 미국에 비해 일본이, 일본에 비해 **한국의 경우 불안정한 요소가 많아 변화 가능성도 가장 높음. 제도적으로 조직적 정치자금 기부가 금지되어 있을 뿐 아니라, 막대한 국고보조금이 의원들에게 지급되며 상대적으로 노동조합의 <정치자금>에 대한 정당의 수요가 약할 수 있음.** 이는 당이 노동의 이해를 반영하려는 유인을 떨어뜨릴 수 있음
- 체제와 제도와 행위자의 변화에 따라 다양한 가능성이 존재
 - 정당과 노동조합 등 행위자 수준(민주당의 당원 구성과 리더십 구조, 보수정당의 노동배제적 혹은 통합적 수준, 노동조합의 조직률이나 조직노동의 구성 및 이익 집합화 정도)의 변화와 선거제도 및 정치자금법 등 제반 법·제도 변화, 정부형태 등 개헌 가능성, 양당의 갈등 정도나 진보정당의 성장 등 정당체제의 변화에 따라 다양한 가능성이 존재
- 민주화 이후 민주노총의 ‘독자적 정치세력화’와 또 다른 형태의 한국노총의 노동정치, 정당과 노동조합 간 연계를 통한 노동의 대표성 실현은 아직 실험 단계에 있음. 민주노동당 이후 한국의 정당과 노동조합 간에는 의원실을 통한 민원과 개별분쟁의 해결 창구로 활용하는 수준 이상의 연계가 이루어지지 못했음. 특히 양당은 시민사회 노동의 이해와 요구가 조직적으로 반영된 경험이 없음. 그런데 민주당 조직을 통해 한국노총의 이해가 정당으로 집약되고 투입하려는 노력은 정당의 사회적 기반을 확보하려는 시도라는 점에서 의의가 있음
- 노동조합이 조합원의 단기적 이익(임금인상 등), 민원해결, 원칙적 요구 수준을 넘어서 중장기적이고 집합된 요구를 정당에 효과적으로 투입할 수 있고, 정당도 정치의 힘을 통해 노동자 실질소득의 개선과 불평등 감소라는 확고한 성과를 일하는 시민에게 증명할 수 있어야 노조와 정당이 ‘선거 지원’과 ‘공공정책’이란 상호 “정치적 교환(political exchange)”이 안정적으로 구조화되고, 역사성을 가질 수 있을 것. 한국 노동정치의 두 번째 시도가 ‘노동 있는 민주주의’로 진화하는 계기가 될 수 있을지 여부는 지속적 관찰과 분석의 대상이 되어야 할 것

참고문헌

- 우태현. 2011. 「노동조합 정치자금 기부 수사의 정치학과 정치자금법 개선 방향」, 『노동저널』6, 한국노총 중앙연구원, pp.47-57.
- _____. 2015. 『정치사회적 기회구조의 변화와 한국노총 정치활동에 관한 연구』 한국노총 중앙연구원.
- 진창수. 2010. “일본 민주당 정권의 정치성향 분석.” 이면우 편, 『일본 민주당정권의 정책성향과 대외관계』, pp.27-70. 세종연구소.
- 정혜윤·박상훈·김진엽. 2019. 『한·미·일 노동조합 정치활동 비교 사례 분석-리버럴 정당과의 연계를 중심으로』 한국노총 중앙연구원.
- _____. 송태수. 2021. 『한국정당의 노동정책 수용도 및 노동의 참여구조 비교분석』 한국노총 중앙연구원.
- 더불어민주당(2023.4.20). 『제5기 전국노동위원회/제2기 노동존중실천국회의원단 출범식 토론회』자료집.
- 더불어민주당(2023.7.5). 『제4기 노동정치 리더십배움터-노동자정치세력화 진단과 모색』자료집.
- Allern, E. H., & Bale, T. (Eds.). (2017). *Left-of-centre parties and trade unions in the twenty-first century*. Oxford University Press.
- _____, Otjes, S., Poguntke, T., Hansen, V. W., Saurugger, S., & Marshall, D. (2021). Conceptualizing and measuring party-interest group relationships. *Party politics*, 27(6), 1254-1267.
- Francia, Peter L. 2006. *The Future of Organized Labor in American Politics*. Columbia University Press (New York, NY)
- _____. 2010. “Assessing the Labor-Democratic Party Alliance: A One-Sided Relation?” *Polity* Vol.42(3), 293-303
- Greenstone, J. D., 1977. *Labor in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Hacker, J. S., & Pierson, P. 조자현 역. 2012. 『부자들은 왜 우리를 힘들게 하는가-승자 독식의 정치학』북이십일 21세기북스.
- Larry M. Bartels. 위선주 역. 2012. 『불평등 민주주의: 자유에 가려진 진실』파주: 21세기북스.
- Taylor E. Dark. 1999. *The unions and the Democrats: an enduring alliance*. Ithaca, NY: ILR Press.
- Witko, Christopher. 2017. “Still So Happy Together? The Relationship between labour unions And the Democratic Party.” Allern, E. H., and T.Bale. *Left-of-Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*. Oxford University Press.

仲村圭介.2008.「逸脱?それとも変容?—労働政策策定過程をめぐって.」『日本労働研究雑誌』571, 17-24.

三浦まり.2006.「連合の政策参加.」仲村圭介・連合総合生活開発研究所編『衰退か再生か:労働組合活性化への道』169-192. 勁草書房.

———.宮本太郎.2014.「対立軸の変容とリベラル政治の可能性-福祉政治を軸に」伊藤光利・宮本太郎編『民主党政権の挑戦と挫折—その経験から何を学ぶか』日本経済評論社, 195-210.

日本労働研究機構 編『労働運動白書』各年.

朝日新聞 해당 일자

일자별 관계자 인터뷰

국가미래전략 Insight 발간현황

발행일	제목	작성자	vol
2023.07.31.	민주화 이후 한국의 노동정치 - 한·미·일 비교 분석	정혜윤	73
2023.07.24.	공공정책은 누가 결정하는가? - 갈등적인 정책의제에 대한 대통령과 국회의 상호작용 분석	박현석	72
2023.06.26.	국제질서의 변화와 공급망 전략	박성준	71
2023.06.05.	평화구축에 대한 서울지역 여성의 미래대화	김태경	70
2023.05.22.	좋은 사회로의 대전환 - 쉼림사회에서 개성사회로 -	김현곤	69
2023.05.15.	2050년, 우리는 어떤 국제질서를 원하는가?: 세계질서 대전환의 7대 트렌드와 세계의 선호미래	차정미	68
2023.05.01.	만들어진 당원: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나	박상훈·정승영·김승미	67
2023.04.17.	미래사회 대응을 위한 소득과 고용 분야 정책지표: 현황과 과제	이선화	66
2023.04.10.	플라스틱 순환경제 시나리오와 미래전략	김은아	65
2023.03.20.	한국 청년은 언제 집을 떠나는가: OECD 국가 비교	이상직	64
2023.03.06.	우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제	여영준	63
2023.02.27.	노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나	박상훈	62
2023.01.09.	2050년 대한민국 미래전망과 대응 전략	국회미래연구원	61
2023.01.02.	'양극화' 문제에 대한 국회의 대응	박현석	60
2022.12.12.	인재의 혁신역량 향상을 위한 대학교육 개선 방향: 학습지원 방향 및 진단지표 개발	성문주	59
2022.11.28.	청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가?	민보경	58
2022.11.14.	탈석탄 갈등의 주요 이해관계자 의견수렴을 통한 정의로운 전환 정책의 시사점: 노동자 및 지역주민 대상	정 훈	57
2022.10.31.	포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략	여영준	56
2022.10.24.	일본의 청년정책: 한국과 비교의 관점에서	정혜윤	55
2022.10.17.	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈	54
2022.09.19.	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈	53
2022.09.05.	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수·우해봉	52
2022.08.22.	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정 훈	51
2022.08.08.	한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직	50
2022.07.25.	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화	49
2022.07.11.	1인 가구의 행복 분석	민보경	48

발행일	제목	작성자	vol
2022.06.13.	생애주기별 사회적 위험 분석 : 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정	47
2022.05.30.	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주	46
2022.05.16.	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원	45
2022.05.02.	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈·문지혜·황희정	44
2022.04.18.	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠다	김은아	43
2022.04.04.	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준	42
2022.03.21.	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화	41
2022.03.07.	타협의 정치와 갈등 관리 : 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석	40
2022.02.21.	대한민국의 미래와 교육 : 교육아젠다 10선	김현곤	39
2022.02.07.	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호	38
2022.01.24.	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년 : '이동권'에서 '탈시설'로	이상직	37
2022.01.10.	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈	36
2021.12.30.	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정 훈·여영준	35
2021.12.23.	인구총격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경	34
2021.12.16.	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정	33
2021.12.09.	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주	32
2021.11.18.	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화	31
2021.11.04.	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인	30
2021.10.21.	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준	29
2021.10.07.	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석	28
2021.09.16.	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준·조해인·정 훈	27
2021.09.03.	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주	26
2021.08.19.	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경	25
2021.08.05.	재난을 넘어, 혁신을 넘어 : 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전 준	24
2021.07.22.	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈	23
2021.07.08.	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈	22

발행일	제목	작성자	vol
2021.06.24.	선호미래로 향하는 우회도로	박성원	21
2021.06.10.	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤	20
2021.05.27.	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정	19
2021.05.13.	일하는 국회로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영	18
2021.04.29.	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허중호	17
2021.04.15.	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화	16
2021.04.01.	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준	15
2021.03.18.	국내의 에너지전환정책 현황 및 시사점	정 훈	14
2021.03.04.	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준	13
2021.02.18.	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허중호	12
2021.01.21.	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주	11
2021.01.07.	한국인의 미래 가치관 조사	민보경	10
2020.12.24.	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원·김유빈	9
2020.12.10.	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준	8
2020.11.26.	기후변화 영향 대응현황 및 제언(국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아	7
2020.11.19.	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원·정영훈	6
2020.11.12.	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤	5
2020.10.15.	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈	4
2020.09.17.	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범	3
2020.09.03.	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원	2
2020.08.20.	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈	1

• 이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및 **열린국회정보**(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

