

공공부문 작업장의 신자유주의적 재구조화에 대한 탐색적 연구

2011. 12

이 승 우

<연구진 소개>

이승우 | 사회공공연구소 연구위원

<요 약>

□ 신자유주의와 21세기의 공공부문

- 1980년대 본격적으로 등장한 신자유주의는 단순히 정치적 프로젝트 혹은 사회경제정책만이 아니었다. 그것은 사회구성원들의 삶의 양식 전체를 뒤흔드는 거대한 사회적 과정으로서, 그 핵심은 “상품형태의 확산과 강화”, 즉 지구적 수준에서의 전방위적인 상품화에 있다. 사회주의권의 퇴장과 함께 자본의 유토피아가 실현된 거 같았으나, 이 시기를 변곡점으로 하여 자본주의의 역사를 상품과 공유재(the commons) 사이에서 벌어지는 부단한 갈등으로 파악하는, 갱신된 맑스주의가 출현했다.

- 이 관점에 따르면, 초기 자본주의의 본원적 축적 시기에 인클로저 운동은 공유지를 사적 소유물로 전용하는 과정이었으며, 그 결과 공유지는 상품형태로 전락하였다. 이처럼 인클로저 운동은 공동의 토지를 사유화, 상품화하는 과정으로서 자본주의의 사회적 출발지점이자 확립과정이었다. 이는 또한 농노와 자영농에게서 생산수단을 강탈함으로써 이들이 임금노동에 의존할 수밖에 없게끔 하는 사회적 과정이었다. 이것이 1차 인클로저의 숨겨진 내용이자 그 효과였다면, 20세기 말의 신자유주의적 사유화는 공유재를 상품화하려는 시도로서 2차 인클로저 혹은 새로운 인클로저인 것이다. 공유재단 1차 인클로저에 의해 사유화된 공유지의 개념을 현대적인 의미로 부활시킨 동시에 재맥락화한 것으로, 일차적으로는 자연으로 구성된 물질적 세계(토지, 공기, 물, 에너지 등)이며, 더 나아가 모든 사회적 생산의 결과물이다. 여기에서 사회적 생산의 결과물이란 전통적 관점에서의 공공재인 공공서비스 부문을 포함하여 사이버 공간, 언어, 정보 등이 해당한다. 이러한 의미에서 모든 자본주의적 생산물은, 실질적으로는 사회적 생산의 결과물이다.

- 반세계화와 연계된 새로운 운동의 공간에서 이와 같은 공유재 담론은, 이론적으로 정통 맑스주의의 한계를, 그리고 물리적으로는 여러 국경을 넘어 다기한 운

동 집단과 분파를 묶어주는 혁명적 상징으로서 발전하고 있다. 또한 이것은 20세기 동안의 시장의 효율성 대 국가의 효율성 그리고 사적인 것(the private) 대 공적인 것(the public) 사이에서의 이분법적 대안이 아니며, 더불어 지난 세기 국가 사회주의가 남긴 부정적인 유산을 넘어서서 새로운 정치적 공간과 대안을 여는 시도이다.

- 한편 자본주의 경제구조와 근대 국가는 지금의 자본주의 사회체제를 유지해 내는, 분리할 수 없는 한 쌍이기 때문에, 대안 사회를 모색하는 공유제 담론은 근대 국가를 지양하는 국가 이론과 연결될 수밖에 없다는 점이다. 따라서 대안사회로의 이행이라는 거시적 관점에서 공공부문을 파악하기 위해서는 자본주의 국가론의 심화 역시 요청된다. 그러나 기존의 국가이론으로는 공공부문 노동운동의 역동성도, 현재 세계적 차원에서 진행되는 공공부문을 둘러싼 담론의 변화도 포착하기가 어렵다. 이러한 관점에서 진보진영에 크나큰 영향력을 행사해 왔던 국가독점자본주의론 및 사민주의국가론을 비판적으로 평가하고, 대안적인 국가이론을 제시하고 있다.

□ 자본주의 국가와 계급 지배관계의 성립

- 자본주의 국가는 역사적으로 자본주의라는 사회구성체의 한 축으로서 등장했으며, 자본주의라는 사회 질서를 담고 있는 '사회적 형태'였다. 이 자본주의 국가는 자본주의 경제 구조와 함께 자본주의를 유지하는 사회적 관계로서, 여기서 정치적인 것(국가)과 경제적인 것은 결코 분리된 관계가 아니라 마치 삼쌍둥이처럼 하나의 쌍으로 보아야 한다. 정치와 경제는 자본주의 사회구성체 속에서 '분리 속의 통일(unity in separation)' 혹은 '통일 속의 분리(separation in unity)'의 관계를 맺고 있다.

- 자본주의 사회의 가장 큰 특징은, 이전 사회와 달리 지배계급과 피지배계급 간 지배 관계가 직접적인 관계가 아니라 자본과 노동 간의 상품 거래관계로 전환되었다는 데 있다. 이로써 자본에 대한 노동의 지배관계는 겉으로 드러나지 않는다. 즉 자본주의 사회에서는 자본에 의한 지배관계가 겉으로 드러나지 않고 국가

라는 사회적 형태 속으로 전환되어 계급지배관계 자체가 국가 앞에 평등한 개인 들끼리 맺는 자발적이며, 자율적인 거래 계약관계로 바뀐다. 대신 국가가 그러한 자본 관계의 지속적인 유지를 위해 법의 집행 등과 같은 방식으로 (물리적) 강제력을 사용하게 되고, 또한 강제력의 정당한 독점체로서 등장한다. 그 결과 개별적인 자본 관계에서의 지배는 자본으로부터 분리된 심급, 곧 국가 속에 위치하게 되고, 이러한 방식으로 경제적인 것과 정치적인 것의 외관상 분리는 구성된다. 자본 관계가 마치 경제적 관계에만 한정되는 것으로 축소되고, 반면 국가 역시 경제로부터 자율적인 실체인 것인 양 분리되는 것인데, 자본주의적인 착취형태는 이러한 분리가 완성되지 않는 이상 결코 사회 안에서 지배적 관계가 될 수 없다.

- 자본주의 사회질서 속에서 지배계급은 정치와 경제의 분리라는 (환상적) 형태 속에서 자신들의 지배를 유지해 왔으며, 따라서 이 분리를 유지하지 위한 계급투쟁을 부단히 펼쳐왔다. 즉 자신들의 계급지배 관계를 국가에 의한 중립적인 지배 관계로 구성해 놓은 것인데, 지배계급은 이러한 자본주의의 사회적 형태들이 요지부동의 확립된 질서인 것처럼 유지하기 위해 미디어, 교육, 경제적 활동, 국가 행위 등 전방위적인 영역에서 계급투쟁을 벌이고 있다. 지배계급의 계급투쟁을 통해 국가와 경제의 분리관계에 대한 물신화가 끊임없이 전개되는 것이다.

- 따라서 현재까지 자본주의 역사에서 주기적으로 도래해 왔던 '위기'는 단순히 경제적 위기가 아니다. 그것은 노동에 대한 자본주의적 계급지배 관계의 위기이며, 곧 총체적인 자본주의적 사회 관계의 축적 위기인 것이다. 역사적으로 자본주의의 위기는 노동의 저항에서 비롯되었으며, 결국 위기관 노동에 대한 자본주의적 지배가 한계에 봉착했음을, 나아가 위기의 시점에 성립되어 있던 계급 지배관계의 유형이 더 이상 노동을 포섭할 수 없음을 의미한다. 노동이 자본 관계를 뚫고 넘어서는 시기가 바로 자본주의의 축적 위기인 것이다. 자본은 이 비상한 위기의 시간에 기존 지배 관계를 재구조화하게 되고, 그 핵심 내용은 계급화되고, 급진화된 노동을 재복속시키는 것이다. 노동을 다시 복속시키기 위한 자본의 시도가 바로 노동 계급의 탈구성(class decomposition)이며, 이것이 자본주의적 노동과정의 핵심이다.

- 자본의 위기는 필연적으로 국가의 위기이다. 자본주의 국가는 자본주의적인 사회적 관계의 형태이기 때문에, 국가의 지속적 실존은 자본 관계의 재생산에 의존하게 된다. 따라서 공공부문의 상품화, 민영화 등의 재구조화 과정은 이렇듯 자본주의적 계급지배관계의 거시적 변화 속에서 이해해야 한다. 또한 이 변화과정은 모두 자본과 노동 간의 계급 투쟁의 관계로서, 자본 관계의 변화이든, 국가의 재구조화이든 모두 자본의 논리에 맞춰 자동적, 기능적으로 이뤄지지 않는다. 구조와 투쟁은 분리된 것이 아니라 내적으로 서로 연관된 관계로서 파악해야 한다.

- 사민주의적 복지국가는 자본주의 국가의 본질, 곧 형태상으로는 자본주의 사회질서를 유지하면서도, 외관상으로 중립적이어야 하는 속성을 잘 드러내 준다. 자본주의 국가는 정치적으로 자본주의적 경제구조와 결합하여 자본주의라는 사회구성체를 담당하는 한 축이었으나, 그 외피상으로는 국민국가 내의 정당한 민주적 정치체로서 구성되어 온 것이다. 노동계급은 이러한 케인즈주의 국가와 모순적인 관계를 맺어왔다. 즉 자본주의 국가는 중립적 명분, 곧 국가의 내용이라는 속성 속에서 복지국가는 노동계급의 물질적 필요를 충족시키지만, 자본주의 국가라는 형태의 차원에서 노동계급은 여전히 소외된 임노동과 자본 관계에 종속적인 상태로 남겨졌으며, 물질화된 형태 속에 포섭됨으로써 노동계급의 집단적인 힘을 약화됐을 뿐만 아니라, 자본과 국가의 신자유주의적 역공격에 저항하려는 노동계급의 시도를 잠식하였다. 이러한 관점에서 사민주의적 복지국가는 승리와 패배를 동시에 표상한다. 노동계급은 현재의 복지를 방어하거나 더 확보하기 위한 투쟁을 진행해야 하나, 이 과정에서 자본주의적 국가 형태를 간과해서는 안된다.

□ 공공부문의 노동과 작업장 재구조화

- 공공부문 노동이 특수한 첫 번째 이유는, 공공 노동자가 고용관계를 맺고 있는 자본주의 국가는 자본 관계 내에서 노동에 대한 조직적인 억압의 중심을 차지하고 있다는 점이다. 자본주의 국가는 자본 관계의 외피적 형태로서 사회적 노동과정 전체에 대한 통제 기능을 수행한다. 두 번째는, 고용의 기간과 조건이 정치적인 과정과 구조의 개입을 거쳐 이뤄지며, 이 과정이 노동계급의 힘에 의해 좌우된다는 데 있다. 결국 공공부문 노동이 지니는 특수성은 해당 노동자를 고용하

고 있는 자본주의 국가에 의해 규정된다. 그러므로 공공부문 노동의 특수성은 규명하는 작업은 자본주의 국가의 성격 및 기능과 결부될 수밖에 없다.

- 국가 및 공공부문의 기능은 첫째, 상품으로서의 노동력 재생산(노동력 관리, 노동규율의 부과 등)을 보장하는 데 있다. 둘째, 사적 소유권 확립 및 보장, 화폐 및 법 제도를 통한 계급 관계의 안정적 관리, 축적 위기 관리 등의 자본주의적 재생산 기능을 수행한다는 데 있다.

- 한편 공공부문이 자본주의적 재생산 기능을 수행하는 과정에서 두 가지 특수한 양상이 나타나는데, 첫 번째는, 자본들 간의 경쟁·갈등이 국가 부문 내에서의 경쟁·갈등으로 전이되는 모습이다. 개별 자본 간의 아나키적 경쟁은 때론 자본의 위기를 빚기도 하는데, 이러한 위기를 막기 위해 국가 부문의 개입이 불가피하게 된다. 문제는 자본주의적 생산의 아나키를 해소하기 위한 자본과 국가의 밀월이 오히려 국가 기구 자체 내에 동일한 아나키를 재생산하게 되고, 결과적으로 자본주의 국가가 자본의 재생산을 보장하는 방식에 있어서의 어쩔 수 없는 독단과 불균형으로 이어진다. 두 번째로 국가 부문의 공적 행위 속에서 자본에 대한 편향성과 자본으로부터의 중립성이 동시에 표출된다. 국가 행위의 목표는 자본의 축적을 증진시키는 것이지만, 자율적이고 독립적이어야 하는 물신화된 국가 형태로 인해, 국가는 법과 화폐 형태를 통해 자본 축적 과정을 중재하는 방식으로 행위를 하게 되고, 적나라하게 자본의 이익을 옹호하기 어렵게 된다. 국가 행위의 (자본 축적을 위한) 필요성과 (형태유지를 위한) 제한성이라는 모순은 국가형태 속에서 당연한 사태이다.

- 공공부문 노동자는 민간에서처럼 임금을 위해 노동력을 판매하지만, 그 노동력은 사용가치를 생산하거나 다른 사람들이 교환관계에 참여할 수 있는 사회적 수단들을 생산한다. 자본주의 국가는 노동력과 관련된 사회적 관계를 포함하여 전체 자본 관계를 재생산하고, 교환 과정을 보장하기 때문에, 이들 국가 부문 노동자들은 다양한 생산 영역에서 자신들의 노동 행위와 그것의 결과물을 통해 이러한 국가 기능의 대행자가 된다. 그러므로 국가 부문 노동 과정의 특징은 민간 부문과 달리, 사용 가치가 교환 가치를 지배하게 된다.

- 자본주의 국가 내 공공부문 노동자의 투쟁은, 현실 사회주의에서처럼 국가에 대한 매우 직접적인 투쟁의 성격을 띠게 된다. 자본주의 국가는 공공부문을 통해 노동(계급)에 대한 조직적 억압을 실천할 뿐만 아니라 자본주의적 재생산을 조건을 창출한다(국가 정치). 이러한 과정에 공공부문 노동자들은 동원되며, 자본주의 국가는 공공부문 작업장에서 공공 노동자들에 대한 직접적인 노동력 관리에 나선다(생산 정치). 이처럼 국가 정치와 생산 정치의 융합이 일어나는 공공부문 작업장에서 공공 노동자들의 투쟁은 전체 계급관계에 대한 직접적 개입이자 투쟁으로 전화된다. 한편 노동과정상 공공부문의 노동은 자본주의적인 사회적 관계를 재생산하기도 하지만, 반대로 그것을 부정하는 성격도 지니고 있다.

□ 공공부문 작업장의 신자유주의적 재구조화 과정

- 마지막으로 4장에서는 공공부문 작업장이 재구조화되는 과정을 중점적으로 분석한다. 공공부문 작업장의 재구조화는, 공유재에 대한 자본의 침범이자, 자본관계의 위기를 극복하려는 과정에서 비롯된 것임을 주장한다. 자본주의 국가 부문은 자본관계의 재생산을 위해 자본 축적과정에서의 위기를 관리하고, 노동의 급진화를 제어하는 역할을 행하는데, 자본관계가 위기에 빠지게 되면, 지배계급은 그 목표에 부합하지 못한 무능한 공공부문에 대해 공격하게 되고, 자본 논리에 따른 국가 부문의 재편을 요구하게 된다. 20세기 말의 상황에서 이것은 케인즈주의 국가 속에 내재해 있던 공유재의 인클로저, 곧 공공부문의 상품화이자, 국가라는 지붕 혹은 공유재라는 방어막 아래에서 자신을 보호하고 있던 공공부문 노동에 대한 공격이었다. 즉 자본이 직접적으로 공세를 펼칠 수 있던 민간부문과 달리, 공공부문 노동에 대한 공격, 곧 공공부문 작업장의 재구조화는 공유재를 침식시켜 나가면서 전개된 것이다. 이때 자본이 택한 전략은, 공공부문 재구조화 과정 자체를 탈이데올로기화 혹은 탈정치화함으로써 마치 재구조화 과정이 정치적으로 매우 중립적이며, 기술적인 과정인 것처럼 포장하는 데 있었다.

- 일국 내에서 공공부문의 재구조화는 자본 지배관계를 재편하는 과정이기에, 지배계급이 수행하는 계급 투쟁임에도, 지배계급은 이를 신공공관리론과 같은 조직이론을 끌어다가 공정하고, 효율적인 현대화(혹은 선진화) 과정이라고 호도한

것이다. 결과적으로 이처럼 탈정치화된 재구조화 과정에서 실상 가장 중요한 이해관계자이자 행위자인 노동조합은 개입할 지반 자체를 상실해 버리게 된다. 경기장에서 추방당한 셈이다. 그리고 잇달아 진행된 작업장 체제의 자본 합리화는 정치적, 경제적, 이데올로기적인 노동 통제기제의 도입을 통해 달성된다.

- 작업장 체제에서의 노동 통제는, 노동계급을 존재론적으로 해체하려는 신자유주의 운동의 전략적 선택이었다고 보고 있으며, 이와 같은 자본의 공격을 “노동계급 탈구성”이라고 규정한다. 노동계급으로 구성되어 있는 노동자들을 해체 또는 탈구성하려는 자본의 운동은 작업장에서 노동자들을 ‘산업 시민’으로 전락시킬 뿐만 아니라 자본주의적인 사회 관계를 작업장에서 재생산함으로써 노동자들이 자본의 질서를 무감각하게 수용하도록 하고 있다. 생계를 위해 자신의 노동력을 판매할 수밖에 없는 노동자들은 작업장 체제에서 자연스럽게 그리고 자발적으로 자본주의 체제의 재생산자가 되고 있는 셈이다.

- 20세기 말의 자본 관계 위기 속에, 자본이 국가의 중립적 형태마저 공격하면서 공공부문의 신자유주의적 재구조화가 급속히 진행되어왔다. 민간부문 작업장에서 벌어지고 있는 계급 탈구성을 겨냥한 자본의 운동이 공공부문에까지 밀려들어온 것이다. 노동계급의 탈구성을 위한 공공부문 작업장 재구조화의 핵심내용은, 이전까지 고수되어 왔던 관료적 계획을 통한 노동의 통제, 곧 관료주의적 통제를 비인격적인 자본논리에 따라 전환하는 데 있다. 나아가 이러한 노동통제 패러다임의 전환을 통해 공공노동자를 신자유주의적 합리성의 노동주체로 바꾸는 데 있다.

- 대략 이상과 같은 흐름이 그간 공공부문의 작업장 재구조화와 노동 통제 및 계급 탈구성의 상황이었다. 이 글에서는 이와 같은 이론적 논의와 배경 속에서 2000년대 이후 한국 공공부문에서 벌어지고 있는 작업장 재구조화의 경과를 살펴보고 여섯 가지 노동 통제 기제들(지식기반사회, 역량, 경영평가제도, BSC, MBO, 성과연봉제 등)이 어떤 식으로 작동하고 있는지를 검토하고 있다.

목 차

제 1 장 서문	1
제 2 장 신자유주의와 21세기의 공공부문	8
1. 신자유주의와 공유재 담론의 등장	8
2. 공유재 담론과 기존 국가이론의 충돌	12
(1) 국가독점자본주의론 비판	14
(2) 사회민주주의 국가론 비판	19
제 3 장 자본주의 국가와 계급 지배관계의 성립	23
1. 사회적 관계로서의 자본과 국가	25
2. 자본관계의 물신화와 위기	29
3. 케인즈주의 국가, 노동계급 그리고 공유재	38
제 4장 공공부문의 노동과 작업장 재구조화	43
1. 공공부문 노동의 성격	43
2. 공공부문 작업장의 신자유주의적 재구조화 과정	50
3. 공공부문 작업장 재구조화에 따른 노동 통제 양상	68
(1) 지식기반사회와 역량	80
(2) 경영평가제도	85

(3) BSC(성과균형표)	86
(4) MBO(목표관리제)	88
(5) 성과연봉제	89
제4장 결어	91
참고문헌	94

그림 및 표 목 차

<그림 4-1> 공공기관 진단 Framework	64
<그림 4-2> H공단의 혁신 역량 강화 기본방향 수립	82
<그림 4-3> H공단의 직급/직무별 학습체제도	83
<그림 4-4> M사의 성과관리체계	88
<표 4-1> 2011 공공기관 직원정원	67
<표 4-2> 노동통제의 분석틀	80
<표 4-3> H공단의 직급/직무별 학습 프로그램	84
<표 4-4> H공단의 전문직무역량 학습프로그램	84
<표 4-5> 공공기관 선진화 평가지표 및 세부평가내용	85

제1장 서문

작업장은 의식 없는 인간 유형이 만들어지는 장소이자,

순응주의자의 탄생지이다

귄터 안더스 (Günther Anders)

자본주의 사회에서 우리는 무수히 다양하고, 또한 끊임없이 유동적인 사회적 관계들을 형성하고 있다. 사회적 관계의 유형을 분류해 보면, 가장 친밀한 관계로는 가족이 있으며, 사회적 인간이 생계를 위해 가장 많은 시간을 할애하게 되는 관계로서 직장이 있다. 그 외에 수많은 사회적 관계 속에서도 현대 (자본주의) 국가는 단연 그러한 관계들의 정점에 있다. 정점에 있다는 표현은 관계들 간의 서열을 나타내기 위한 게 아니라 국가가 한 사회 속의 모든 관계들을 조직화함으로써 사회가 굴러가게 만드는 가장 거대한 힘이자 계기로서 작동하고 있다는 뜻이다.

한편 개인들은 가정에서보다 더 많은 시간을 보내는 직장에서의 생활을 통해, 곧 재화나 서비스를 생산하면서 삶을 영위하고 있다. 직장은 사회적 인간들이 노동하는 장소이자, 사회적 부와 가치가 창출되는 장소이다. 이 장소에서는 노동의 유형이 사무직이든, 생산적이든 혹은 심지어 예술 분야의 직업이라 할지라도 궁

극적으로는 노동자의 노동력과 임금이 교환되는 공통된 속성이 나타나게 된다. 통상 이 장소를 작업장(workplace)¹⁾이라고 부른다. 노동력의 구매자인 자본가와 노동력의 판매자, 곧 임금 노동자는 작업장에서 자본주의 사회를 떠받치고 있는 가장 중요한 사회적 관계를 맺게 된다.

근대 자본주의가 시작된 이후, 노동을 둘러싼 사회적 관계가 이루어지는 장소로서의 작업장에서 사회 내 모든 구성원들은 점차 임금노동관계에 복속되었으며, 그들의 노동력을 통해 상품이 생산되어져 왔다. 특기할 만한 것은 상품을 생산하기 위한 임금 노동자의 노동력조차 상품이 되었다는 점이다. 자본은 노동자의 노동력을 상품 형태로 구매하는 과정에서 노동력(노동의 잠재력)을 노동(노동을 위한 실제 노력)으로 전환시키기 위해 노력하는데, 이것이 작업장에서의 자본주의적 노동과정(Thompson & Harley, 2007: 149)이며, 최근에 쓰이는 자본의 용어로는 '경영(기법)' 혹은 '인적자원관리'로 표현된다. 이와 같은 노동과정 속에서 자본은 노동에게서 잉여가치를 추출하는 가치증식을 이루게 되고 그 결과로서 자본축적이 달성된다. 자본주의 이전의 노동 과정과 비교하여 자본주의적 노동 과정이 지니는 특수함은, 노동 과정 속에서 잉여가치를 확보하면서도 동시에 그러한 착취 관계를 은폐하는 데 있다. 자본에 종속되어 상품을 생산하기 위해서 이루어지는 노동이자 상품으로서의 노동을 '죽은 노동'이라면, 그 반대로 소외되지 않은 날 것으로서의 노동은 '산 노동'이라고 할 수 있다.

작업장에서 이루어지는 사회적 관계를 중심으로 구성된 자본주의 사회의 모습은, 역사적으로 국가라는 형태로 등장하였고 또한 그것으로 집중되었다. 이 자본주의 국가는 자본주의 사회가 총체적으로 구성되도록 하는 하나의 계기로서 작동하고 있다. 자본주의 국가는 그 내용상 자본주의 사회가 유지될 수 있도록 하는데, 그러한 유지의 기능을 국가 부문들이 담당한다. 국가 부문에는 국가 기구(국가의 직접적 행정조직들)와 그 행정조직들이 통제하거나 권한 위임을 통해 운영하는 간접적 국가 기관, 곧 공공 서비스 혹은 공공부문이 있다. 이들 국가 부문의 종사자들은 국가와 고용 관계를 맺게 되며, 바로 이 점이 일반적인(사적인) 자본-노동 간의 고용관계와 다른 공공부문 노동의 특수성을 낳게 된다.

1) 한국에서는 '작업장'이 주는 어휘의 느낌으로 인해 공장에서의 생산 현장을 떠올리지 쉽지만, 이 글에서는 자본에 의해 노동력이 소비되는 모든 공간적, 시간적 장소라는 맥락에서 작업장을 사용한다.

한국에서는 이러한 공공부문을 둘러싼 노동-자본 간의 격돌이 IMF 체제를 전후로 본격화되었는데, 부르디외(P. Bourdieu)의 표현을 빌면, '국가의 오른손과 왼손의 싸움'인 셈이다. IMF 체제는 한국의 '경제'가 아닌, '자본 관계' 자체가 위기에 처한 상황이었음을 대변하며, 이후 세계적 자본 축적체제와의 연동 속에 한국의 자본 관계는 급격한 재구조화가 진행되었다. 자본 관계의 재구조화는 항상 노동과 자본 간의 계급투쟁이다. 이 싸움에서 자본 관계의 외피적 형태인 신자유주의 국가는 공공부문을 자본 논리에 따라 재구조화하는데, 이는 공공부문을 자본 축적을 위해 보다 기능적으로 바꾸려는 목적에서이다. 이러한 재구조화 과정은 민간 기업, 곧 사적 자본의 경영 기법을 도입하는 시도로서, 이는 불가피하게 작업장의 권력과 질서의 재구조화로 이어져왔다.

공공부문의 신자유주의적 재구조화는 공공부문 내의 정치적, 경제적, 이데올로기적인 사회적 관계, 즉 총체적인 노동 과정에 근본적 전환을 가져오게 된다. 이러한 작업장의 재구조화 속에서 공공 노동자들은 새로이 도입된 특정한 노동 과정에 적응하면서 (혹은 저항하면서) 노동하게 되고, 이 노동을 통해 노동자들은 재구조화된 신자유주의적 사회적 관계를 경험하게 될 뿐만 아니라 그러한 사회적 관계 자체도 재생산하게 된다. 따라서 작업장 노동 과정은 특정한 정치적, 이데올로기적 효과를 지니며, 노동자 계급 투쟁의 발전을 결정적으로 형성하게 된다. 모든 노동 과정은 경제적 차원(물건, 서비스의 생산), 정치적 차원(사회적 관계들의 생산), 이데올로기적 차원(사회적 관계들에 대한 경험, 의식의 생산)을 포괄하게 된다. 이때 각 심급은 분리 속의 통일 혹은 통일 속의 분리의 관계를 맺고 있기에 노동 과정은 자본주의 국가와 마찬가지로 단일한 총체성의 맥락에서 접근해야 한다.

한편 공공부문 노동과정에 대한 분석은 자본 축적과정, 노동 생산물과 서비스의 성격, 자본주의 국가의 생산 관계 등과 결부지어 진행해야 한다(Cousins, 1987: 84). 이는 공공부문의 고용 관계가 지니고 있는 특수성 때문이다. 노동 과정에 대한 연구는 상당히 많이 이루어졌으나, 공공부문의 노동 과정에 대한 연구는 매우 희소하고, 적극적으로 개발되지 않았다. 어쩌면 이러한 배경에는 자본주의 국가와의 관계 속에서 노동 과정을 분석해야 하는 공공부문 작업장의 복잡함이 자리 잡고 있을 수도 있다.

이 글에서는 2000년대 이후 자본 관계의 변화 속에서 진행된 공공부문 작업장의 재구조화 과정을 상당히 이론적인 측면에서 다루고 있다. 처음 기획 자체가 현장에서의 직접적인 사례 연구보다는 공공부문 작업장의 신자유주의적 재구조화의 논리를 국가 분석과 연결지어 분석하고, 더불어 작업장 재구조화를 분석할 수 있는 이론적 틀을 마련하는 데 있었다. 이런 연유로 제목 자체도 탐색적 연구가 되었다.

이 보고서는 총 5장으로 구성되어 있다. 신자유주의와 공유재로서의 공공부문에 대해 다루고 있는 2장, 자본주의 국가의 본질과 국가를 통해 계급지배관계가 어떻게 형성되었는지를 분석한 3장, 마지막으로 3장에서의 자본주의 국가에 관한 분석을 토대로 공공부문 작업장의 재구조화 경위와 재구조화 속에서의 노동 통제 현상을 고찰하는 4장 그리고 마지막 5장 결론으로 끝을 맺게 된다. 전체 구성상 크게는 자본주의 국가에 관한 이론적 분석과 공공부문 작업장의 재구조화 과정 분석으로 양분되는데, 후자는 전자의 이론적 기반 위에서 진행되었기에, 목차의 순서를 따라 읽어 내려가는 것 좋을 것이다.

개괄적으로 내용을 훑어보자면, 우선 2장은 1980년대 본격적으로 등장한 신자유주의의 의미와 함께 그것에 대한 대항담론으로 등장한 공유재 담론을 살펴본다. 초기 자본주의에서 인클로저 운동은 공동의 토지를 사유화, 상품화하는 과정으로서 자본주의의 사회적 출발지점이자 확립 과정이자 농노와 자영농 등에게서 생산수단을 강탈함으로써 이들이 임금노동에 의존할 수밖에 없게끔 하는 사회적 과정이었다. 이것이 1차 인클로저의 숨겨진 내용이자 그 효과였다면, 20세기 말의 신자유주의적 상품화는 2차 인클로저 혹은 새로운 인클로저로서, 반세계화 운동 진영에서는 이에 대항하는 공유재 담론을 발전시켜 왔다. 이와 같은 공유재 담론 다양한 운동 집단과 분파를 묶어주는 혁명적 상징으로서 진화되어 왔다. 본 보고서에서는 또한 이것을 시장 대 국가 사이에서의 이분법적 대안이 아니며, 더불어 현실 사회주의의 부정적 유산을 넘어서서 새로운 정치와 대안으로 파악한다. 대안 사회를 모색하는 공유재 담론은 근대 국가를 지양하는 국가 이론과 연결될 수밖에 없으나, 기존의 국가이론으로는 공공부문 노동운동의 역동성도, 현재 세계적 차원에서 진행되는 공공부문을 둘러싼 담론을 담아내기도 어렵다고 주장한다. 이러한 관점에서 국가독점자본주의론 및 시민주의국가론을 비판적으로 평가한다.

3장은, 기존 국가이론에 대한 비판적 분석 위에서 자본주의 국가에 관한 상세한 논의를 시작된다. 공공부문 작업장에서의 노사관계는 공공 노동조합과 국가 사이에 형성된다. 자본주의 국가가 공공부문의 실제적인 혹은 궁극적인 사용자로서의 본질을 가지고 있어서 생겨나는 공공부문 고용 관계의 특수성 때문에 우리는 국가에 세심한 주의를 기울여야 한다. 일반적으로 노동의 입장에서는 교섭을 하든 투쟁을 하든 자신과 적대적 관계에 있는 사용자가 누구인지를 정확히 파악하는 것이 필수적이다. 따라서 공공부문 노동조합의 사용자가 국가라면 우리는 국가에 대해 반드시 진지한 고민을 해야 한다. 공공부문을 다루는 모든 형태의 주장 속에는, 명시적이든 암묵적이든 해당 주장의 발화자가 견지하고 있는 국가관 혹은 국가이론이 내장되어있다. 때론 발화자 자신이 인지하지 못하는 경우에 있어서도 그러하다. 하지만 사회과학계가 그러하듯이, 공공부문 노동조합 내에서도 이제 국가에 대한 논의는 자취를 감춘 듯하다. 물론 모두가 동의하는 공식적인 국가론이 포고된 적도 없다. 그렇다고 하여 모두가 똑같은 국가관을 가져야 한다고 주장하는 것은 아니다. 다만 자본주의 국가는 공공부문과 결코 뗄 수 없는 대상이기에 이 자본주의와 자본주의 국가의 문제가 해소되기 전까지는 치열한 논쟁을 지속되면서 국가에 대한 이해의 폭을 다함께 확장해야 한다. 이 글이 국가에 관하여 펴 많은 지면을 할애하고 것은, 이런 배경에서이다. 또 다른 배경은 앞서 언급했듯이 공공부문 노동과정의 특수성 때문이다. 즉 공공부문의 노동은 자본주의 국가라는 조직 내에서 행해질 수밖에 없기에 국가를 건너뛰고서는 공공노동의 성격 규명이 어려워진다.

자본주의 국가에 대한 논의의 전개는 부르주아 국가론과 진보진영에서 주로 운위되던 국가론을 비판하면서, 공공부문과 국가의 관계를 제시하는 순으로 이어진다. 주된 내용으로는, 자본주의 국가가 자본 관계의 중립적인 현상적(외피적) 형태로 등장하였으며, 물신화 과정을 통해 현재의 계급지배 관계를 지속시키는 기능을 수행하고 있다는 점이 다루어진다. 이후 자본주의 국가와 공공부문에 대한 분석을 토대로, 공공부문 노동의 속성과 공공부문 작업장의 재구조화를 다루게 된다. 또한 공공부문을 자본주의 국가의 제도적 체현물로 다루면서, 공공부문을 21세기의 공유재로 규정하고, 현재의 신자유주의는 이 공유재에 대한 새로운 인클로저 운동임을 주장한다. 나아가 공유재로서의 공공부문이 대안 사회의 맹아가

될 수 있다고 전망한다.

마지막으로는 4장에서 공공부문 작업장이 재구조화되는 과정을 중점적으로 분석한다. 이 과정에서 공공부문 작업장의 재구조화는, 공유제에 대한 자본의 침범이자, 자본 관계의 위기를 극복하려는 과정에서 비롯된 것임을 주장한다. 자본은 자본 관계가 위기에 처한 원인들 가운데 국가 부문의 무능력과 비효율성을 지목하고, 자본 논리에 따른 국가 부문의 재편을 요구하게 된다. 이것은 케인즈주의 국가 속에 내재해 있던 공유제, 곧 공공부문의 상품화이자, 국가라는 지붕 혹은 공유제라는 방어막 아래에서 자신을 보호하고 있던 공공부문 노동에 대한 공격이었다. 즉 자본이 직접적으로 공세를 펼칠 수 있던 민간부문과 달리, 공공부문 노동에 대한 공격, 곧 공공부문 작업장의 재구조화는 공유제를 침식시켜 나가면서 전개된 것이다. 이때 자본이 택한 전략은, 공공부문 재구조화 과정 자체를 탈이데올로기화 혹은 탈정치화함으로써 마치 재구조화 과정이 정치적으로 매우 중립적이며, 기술적인 과정인 것처럼 포장하는 데 있었다. 기실 공공부문의 재구조화는 일국 내에서 자본 지배관계를 재편하는 과정이기에, 지배계급이 수행하는 계급 투쟁임에도, 지배계급은 이를 신공공관리론과 같은 조직이론을 끌어다가 공정하고, 효율적인 현대화(혹은 선진화) 과정이라고 호도한 것이다. 결과적으로 이처럼 탈정치화된 재구조화 과정에서 실상 가장 중요한 이해관계자이자 행위자인 노동 조합은 개입할 지반 자체를 상실해 버리게 된다. 경기장에서 추방당한 셈이다. 그리고 잇달아 진행된 작업장 체제의 자본 합리화는 정치적, 경제적, 이데올로기적인 노동 통제기제의 도입을 통해 달성된다.

이 글은 작업장 체제에서의 노동 통제를, 노동계급을 존재론적으로 해체하려는 신자유주의 운동의 전략적 선택이었다고 보고 있으며, 이와 같은 자본의 공격을 “노동계급 탈구성”이라고 규정한다. 노동계급으로 구성되어 있는 노동자들을 해체 또는 탈구성하려는 자본의 운동은 작업장에서 노동자들을 ‘산업 시민’으로 전락시킬 뿐만 아니라 자본주의적인 사회 관계를 작업장에서 재생산함으로써 노동자들이 자본의 질서를 무감각하게 수용하도록 하고 있다. 생계를 위해 자신의 노동력을 판매할 수밖에 없는 노동자들은 작업장 체제에서 자연스럽게 그리고 자발적으로 자본주의 체제의 재생산자가 되고 있는 셈이다.

한편 케인즈주의 국가 형태가 존속하던 상황에서 공공부문 노동계급은 물신화

된 국가의 중립성이라는 방어막을 통해 공공 서비스의 시장화, 공공 노동과정의 자본화를 적절히 수호해 왔다. 하지만 20세기 말의 자본 관계 위기 속에, 자본은 국가의 중립적 형태마저 공격하면서 공공부문의 신자유주의적 재구조화가 급속히 진행되어왔다. 민간 부문에서 벌어지고 있는 계급 탈구성을 겨냥한 자본의 운동이 공공부문에까지 밀려들어온 것이다. 대략 이상과 같은 흐름이 그간 공공부문의 작업장 재구조화와 노동 통제 및 계급 탈구성의 상황이었다. 이 글에서는 이와 같은 이론적 논의와 배경 속에서 2000년대 이후 한국 공공부문에서 벌어지고 있는 작업장 재구조화의 경과를 살펴보고 노동 통제 기제들이 어떤 식으로 작동하고 있는지를 검토하고 있다.

제2장 신자유주의와 21세기의 공공부문

1. 신자유주의와 공유재 담론의 등장

다음 세기로의 전환을 얼마 남기지 않은 20세기 후반, 베를린 장벽은 아무런 예고 없이 무너져 내렸고, 뒤이어 70년 남짓 세계의 절반을 지배해 온 소비에트 연방마저 허무하게 해체되었다. 이는 공산주의에 대한 자본주의의 승리를 표상했다. 역사는 종언을 고한 것처럼 보였다. 마가렛 대처를 비롯한 우파는 “대안은 없다(There Is No Alternative; TINA)”고 외쳐댔고, 신자유주의라고 명명된 자본주의적 세계화는 거스를 수 없는 물결이 되었다. 전 지구적 수준에서 확산된 세계화의 실행 매뉴얼은 국가지출의 삭감, 공공부문에 대한 대규모 사유화, 기업에 대한 탈규제, 자본시장 자유화 등이었다. 또한 그 일환으로 아프리카, 아시아, 남미의 저개발국가에서는 토지, 수자원 등에 대한 광범위한 자본의 강탈이 자행되었다. 신자유주의는 단순히 정치적 프로젝트 혹은 사회경제정책만이 아니었다. 그것은 사회구성원들의 삶의 양식 전체를 뒤흔드는 거대한 사회적 과정이자 운동으로서, 그 핵심은 “상품형태(the commodity form)의 확산과 강화”, 즉 지구적 수준에서 모든 것을 전방위적으로 상품화(commodification)하는 데 있다(McNally, 2008). 이로써 마침내 자본의 유토피아가 실현된 것 같았다.

한편 자본주의에 대항했던 흐름은 현실 사회주의 국가들의 붕괴 및 자본주의적 세계화의 심화와 함께 사그라지는 듯했다. 국내에서도 맑스-레닌주의의 세례를 받았던 많은 이들이 포스트모더니즘 혹은 시민사회론의 등장과 함께 전향해 갔다. 그러나 사회주의권의 역사적 퇴장을 변곡점으로 하여 새로운 전망과 이해가 좌파 진영에서 싹터왔다. 즉 자본주의의 역사를 상품(the commodity)과 공유재(the commons) 사이에서 벌어지는 부단한 갈등으로 파악하는, 갱신된 맑스주의가 출현한 것이다.²⁾

2) 공유재를 둘러싼 학술적 논의는 단일하지 않다. 좌파진영에서만 공유재에 관심을 가지는 것은 아니라는 의미이다. 우파의 논의 중 가장 유명하며, 또한 신자유주의 철학과 궤를 같이 하는 주장

1980-90년대 아프리카, 아시아, 남미 등지에서 자본에 의한 토지와 수자원 강탈에 대항한 토착민 투쟁, 서구 선진국에서 홈리스들의 빈집 점거투쟁, 소프트웨어 개발자들의 프리소프트웨어 운동, 자본의 자연재화 남용에 반대하는 환경보호단체의 민주적 규제운동 등 다양한 운동의 형태들은 반세계화 운동블록이 공유재/인클로저(enclosure) 담론을 진전시키는 데 커다란 영감을 불어넣었다(Caffentzis, 2004: 5). 이들 개별운동들을 공통적으로 묶어주는 하나의 개념은 공유재인데, 이는 16-17세기 영국에서 인클로저 운동에 의해 사유화된 공유지³⁾의 개념을 현대적인 의미로 부활시킨 동시에 재맥락화한 것이다. 초기 자본주의 시기의 공유지는 중세 장원제도 내에서 공동체 구성원에 의해 공동으로 관리되고, 사용되던 토지를 의미했다. 이와 비교해 현재의 공유재는 일차적으로는 자연으로 구성된 물질적 세계이며, 더 나아가 모든 사회적 생산의 결과물이다(Hardt & Negri, 2009: viii)⁴⁾. 여기에서 사회적 생산의 결과물이란 전통적 관점에서의 공공재(public goods)인 공공서비스 부문을 포함하여 사이버 공간, 언어, 정보 등이 해당한다. 이러한 의미에서 모든 자본주의적 생산물은, 실질적으로는 사회적 생산의 결과물이다.

미국 오바마 정부 내에서 금융, 세제정책 브레인이었던 엘리자베스 워렌

은 하딘(G. Hardin)의 ‘공유재의 비극’인데, 이는 누구도 공유재를 자신의 소유물처럼 여기지 않아서 그것의 훼손과 소멸이 어쩔 수 없다는 내용이다. 반면 이러한 공유재의 문제를 구성원들 간의 관리방식 수립을 통해 해소가능하다고 보는 입장도 있다. 대표적으로는 오스트롬(E. Ostrom) 같은 학자가 여기에 속할 텐데, 이들은 자본주의 체제 문제 혹은 공유재의 상품화 문제를 그대로 용인한 채 관행이나 제도의 관점에서 공유재에 접근한다(Caffentzis, 2004). 카펜치스는 오스트롬 류의 경향이 공유재 담론을 체제 내로 포섭하려는 자본주의의 ‘플랜 B’라고 규정한다. 이는 이미 미국 내 포드와 록펠러 재단 등이 공유재와 기업 활동 간의 상관성에 대해 연구하고 있는 현실을 통해서도 드러난다. 자본주의적 상품화 문제를 도외시한 채 공유재에 접근하는 오스트롬의 입장은, 갱신된 맑스주의와는 전혀 결을 달리 하는 주장이기에, 이 보고서에서는 별도로 다루지 않는다.

- 3) 이 글에서 공유재와 공유지는 모두 “the commons”의 번역어이다. 영어권에서는 “the commons” 단어 하나로 두 가지 의미를 모두 표현하나, 한국어에서는 땅과 관련된 한정적 의미의 “공유지”라는 기존 번역어가 존재하기에, 부득불 공유재라는 개념을 새로이 도입할 수밖에 없었다. 국내 일부 자율주의자들은 “the commons”를 “공통적인 것”이라고 옮기고 있으나, 이 번역어는 지나치게 추상적이어서 이것으로부터 ‘함께 생산하고, 함께 향유하는’ 공유재의 의미를 끌어내기가 쉽지 않다.
- 4) 한편 다이어-위테포드(Dyer-Witheford)는 공유재를, 생태적 공유재(물, 공기, 수산물, 숲), 사회적 공유재(복지, 건강, 교육 등등의 공적인 서비스의 제공), 네트워크적 공유재(의사소통 수단에 대한 접근) 등 사적 소유권과는 다른 집단적 소유권의 가능성이 있는 것으로 구분하기도 한다(Dyer-Witheford, 2007: 28).

(Elizabeth Warren)이, 얼마 전 주장했던 내용은 자본과 공유재와의 관계를 잘 드러낸다. 그녀는 누구도 자기 혼자 부유해지지 않았다고 기업을 비판하면서 다음과 같이 이어간다. “당신이 공장을 지었다고? 좋다. 하지만 당신은 우리 세금으로 만든 도로를 통해 당신의 상품을 시장으로 운반한다. 또한 우리가 낸 세금으로 교육시킨 노동자를 고용했고, 마찬가지로 세금으로 일하는 경찰과 소방대원이 있었기에 당신 공장을 보호할 수 있었다(CBS NEWS, 2011).” 이러한 워렌의 주장을 통해서도 공유재와 자본의 관계가 지닌 속성의 일면을 확인할 수 있다. 지금까지 사적 자본은 그들이 취하는 잉여가치(이윤)가 마치 자신들만의 힘으로 된 것처럼 강변해 왔으며, 또한 가치 취득을 위한 권리의 강화만을 주장해 왔다. 하지만 결코 공유재를 벗어난 사적 생산은 불가능하다. 워렌은 아마도 전통적인 공공재를 염두에 두고 한 발언이겠으나, 이제는 부르주아 학자들조차 자본의 축적과 재화의 생산이 결코 사적 자본의 힘만으로 이루어지지 않는다는 사실을 인지하고 있으며, 나아가 이를 주장하고 있음을 확인할 수 있다.

초기 자본주의의 본원적 축적 시기에 인클로저 운동은 공유지를 사적 소유물로 전용하는 과정이었으며, 그 결과 공유지는 상품형태로 전락하였다. 이처럼 인클로저 운동은 공동의 토지를 사유화, 상품화하는 과정으로서 자본주의의 사회적 출발지점이자 확립 과정이었다. 이는 또한 농노와 자영농 등에게서 생존의 수단(혹은 생산수단)을 강탈함으로써 이들이 임금노동에 의존할 수밖에 없게끔 하는 사회적 과정이었으며, 연쇄적으로 이렇게 창출된 대규모 임금노동 인구가 급격하게 도시로 유입되면서 근대 자본주의의 사회적, 물적 토대가 형성되었다. 이것이 1차 인클로저의 숨겨진 내용이자 그 효과였다면, 20세기 말의 신자유주의적 사유화, 곧 현대국가의 공공서비스 부문을 포함하여 토지, 공기, 물, 에너지, 인간 유전자, 인간 노동 등 실질적으로 모든 것을 상품화시키려는 현재의 단계는 2차 인클로저 혹은 새로운 인클로저인 것이다. 공공부문으로만 논의를 좁혀보자면, 20세기 동안 케인즈주의적 국가 형태 속에서 공유재는 복지, 교육, 의료, 운송 등 공공서비스의 방식으로 보존되어왔다고 할 수 있다. 다시 말해 자본주의 국가 형태 속에서 공공서비스는 “감추어진 공유재(hidden commons)(Wainwright, 2007)”였던 셈이다. 하지만 전 지구적 수준의 인클로저 속에서, 자본주의 국가의 공공서비스 자체가 신자유주의적인 전화를 거치면서 상품화되어가고 있다. 자본은 공유재의 영역

에 부단히 침범하며, 공유재의 존재 의의 자체를 부정하고 있는 것이다.

현재까지 반세계화 운동블록이, 지구적 수준의 상품화와 대결하면서 발전시킨 공유재 담론은, 공유재적 가치를 부활시킴으로써 사회적 삶의 공동체성과 연대에 토대를 둔 경제질서를 회복하고, 대안사회의 경제적 단위를 상품이 아닌 공유재에서 찾는 운동의 플랫폼이다. 반세계화와 연계된 새로운 운동의 공간에서 이와 같은 공유재 담론은, 이론적으로 정통 맑스주의의 한계를, 그리고 물리적으로는 여러 국경을 넘어 다기한 운동 집단과 분파를 묶어주는 혁명적 상징으로서 발전하고 있다(Grandia, 2007).⁵⁾ 또한 이것은 20세기 동안의 시장의 효율성 대 국가의 효율성 그리고 사적인 것(the private) 대 공적인 것(the public) 사이에서의 이분법적 대안이 아니며, 더불어 지난 세기 국가 사회주의가 남긴 부정적인 유산을 넘어서서 새로운 정치적 공간과 대안을 여는 시도이다.

세계적 차원에서 공유재 담론은 트로츠키주의자로부터 자율주의자에 이르기까지 신자율주의적 세계화에 도전하는 대항 이론으로 풍부하게 발전하고 있으나, 국내에서는 일부 자율주의자들의 시도를 제외하고는 관련된 논의가 거의 없었다.⁶⁾ 다만 2000년대 한국의 노동 진영에서 태동한 사회공공성 운동은 공유재 담론과 상당히 공명하고 있다. 현재 사회적 지형에서 사회공공성을 공공부문만이 아닌 사적 영역에까지 확장해 나감으로써 자본주의 너머의 대안사회를 지향하는 이 운동은, 따라서 공유재적 사고와 여러모로 맞닿아 있다.

5) 최근 월가의 시위 현장에서 슬라보예 지젝(Slavoj Žižek)이 펼친 대중 연설(2011. 10. 8)에도 이 공유재 담론이 등장한다. 지젝 연설의 일부를 옮기면 다음과 같다. [미디어의 내용을 그대로 수용한다면, 오늘날 우리가 바라는 것들은 모두 가능한 듯이 보입니다. 테크놀로지나 섹슈얼리티라는 차원에서 보자면 여러분은 달을 여행하게 될 것이며, 또한 생물유전학의 도움으로 불사의 몸이 될 수도 있습니다. …… (중략) 그러나 막상 사회와 경제라는 영역을 보십시오. 여기에서는 거의 모든 게 불가능합니다. 여러분은 부자들에게 세금을 약간 더 걷자고 요구합니다. 그들은 말합니다. “불가능해. 우리는 경쟁력을 잃게 될 거야.” 여러분은 의료보장을 위해 더 많은 예산을 지출하길 원합니다. 하지만 그들은 말합니다. “절대 안돼. 그건 전체주의 국가나 다름없어.” 여러분에게 불사의 삶을 약속하면서도, 의료보장을 위해서 더 이상의 예산을 쓸 수 없다는 이 세계는, 단단히 잘못된 게 아닐까요? 우리는 당장 우선순위를 정해야 할 거 같습니다. 우리는 최상류층이 누리는 삶을 바라는 게 아닙니다. 우리는 단지 좀더 나은 수준의 삶을 원합니다. 우리가 의식적으로 코뮌주의자라고 여기게 되는 유일한 경우는, 우리가 공유재(the commons)를 지키려고 할 때입니다. 즉 자연이라는 공유재, 지적 재산권에 의해 사유화된 공유재, 생물유전학이라는 공유재 등. 우리는 이것을 위해, 오로지 이것을 위해 싸워야 합니다. 공산주의는 완전히 실패했지만, 공유재는 바로 이곳의 문제입니다.]

6) 국내에 번역된 책 가운데 공유재를 다룬 것으로는 데이비드 하비(David Harvey)의 『신제국주의』가 있다. 공유재 관련 내용은 이 책의 142~162쪽을 참조하라.

이상에서 살펴본 바와 같이 공유재로의 개념 규정을 통하여 공공부문에 대한 새로운 이해방식 혹은 테제가 발전하고 있다. 여러 공유재 관련 논의 및 운동 방식 가운데 우리가 주목해야 할 것은 현재의 신자유주의를 넘어서 대안 사회를 모색하려는 경향이다. 즉 현대 자본주의 국가형태 내에 ‘감추어진 공유재’로서의 공공부문을 실제적인 공유재로 질적 전환함으로써 ‘상품화’라는 자본의 인클로저를 좌절시키고, 나아가 이러한 공공부문을 대안사회의 토대로 삼으려는 담론이자 운동이다. 공유재 담론은 우리로 하여금 자본주의 국가의 공공부문에 대하여 보다 발본적으로 다르게 인식할 수 있는 길을 안내하고 있는 것인데, 이 지점에서 우리가 짚고 넘어가야 할 부분이 있다. 곧 자본주의 경제구조와 근대 국가는 지금의 자본주의 사회체제를 유지해 내는, 분리할 수 없는 한 쌍이기 때문에, 대안 사회를 모색하는 공유재 담론은 근대 국가를 지양하는 국가 이론과 연결될 수밖에 없다는 점이다. 따라서 대안사회로의 이행이라는 거시적 관점에서 공공부문을 파악하기 위해서는 자본주의 국가론의 심화 역시 요청된다.

2. 공유재 담론과 기존 국가이론의 충돌

주지하다시피 공공부문에 관한 논의는 자본주의 국가에 대한 이론과 절대 떼어낼 수 없다. 특히 공공부문 노동운동은 최종 사용자인 국가와 직접적으로 상대해야 하므로, 국가의 문제를 비껴갈 수 없다. 이와 관련하여 아래의 글은 좀 오래된 평가이기는 하지만, 지금의 풍토에서도 여전히 적실성이 있다고 판단되기에 옮겨 놓는다.

그럼에도 불구하고 지금까지 대체적으로 국가에 대한 질문은 공공부문 노사관계에 대한 논의들에서 상대적으로 중요하지 않게 다루어졌으며, 설사 언급된다고 하더라도 공공부문 노사관계에 대한 국가(론)의 함의에 대해 명확한 인식을 하고 있는 것이었다기보다는, 기존의 여러 이론적·실천적 논의·입장을 무비판적으로 전제한 후, “당연히 그 무엇으로 여겨지는 어떤 국가”를 전제로 하는 것이었다고 판단된다. 특히 (정통) 맑스주의적 국가론(국가독점자본주의론을 지칭: 인용

자)을 전제로 하는 경우에, 그에 입각한 국가론(관)이 공공부문 노동조합운동에 구체적으로 어떠한 관계를 맺고 있는지에 대해 비판적으로 재검토하는 경우는 별로 없었다고 보는 것이 옳을 것이다(홍주환, 2001).7)

지금까지 공공부문 노동운동이 명시적으로 특정한 국가 이론에 온전히 토대를 두고 운동의 전략들을 구체화해 오지는 않은 것처럼 보인다. 그런데 노동조합의 정세 분석 보고서나 공공부문을 연구하는 진보적 학자들의 주장 속에는 국가독점 자본주의론으로 대표되는 소위 정통 맑스주의 국가론의 관점이 상당히 녹아들어 있음을 발견하게 된다. 다시 말해 운동 진영에 널리 유포되어 있는 국가에 관한 이론은 국가독점자본주의론이라고 해도 크게 과언은 아닐 것이다.

이러한 상황은 서구로부터 맑스주의가 수입되고, 그것이 본격적으로 사회적 관계의 변화를 위해 활용되던 시기가 1980년대였다는 점과 무관하지 않다. 서구에서는 20세기 내내 자본주의에 대항하는 노동 운동의 진전과 현실 정치적 상황의 변동이 맞물려 국가 이론의 지속적인 발전이 이뤄져 왔다. 그러나 한국에서는 권위주의 정권의 폭압으로 인해 서구의 다양한 논쟁들이 상당히 지체되어 유입되었다. 또한 제3세계 국가라는 정치경제적 상황 속에서 이론의 수입은 한국적 현실을 즉자적으로 풀어내기 위한 쪽으로 편향되었다. 그 결과 레닌의 제국주의론으로부터 출발한 국독자론에 기대고 있었던 종속이론이라든지 혹은 소련의 제3세계 자본주의론에 근거한 종속적 축적론 등이 한국의 특수성을 설명하기 위해 소개되었다. 이처럼 레닌주의에 경도된 이론적 수입 과정 그리고 그와 연결된 논쟁, 곧 1980년대 중후반의 '사회구성체 논쟁' 속에서 진보진영의 이론가들은 국독자론에 대해 별다른 이론적 의구심 없이 자연스럽게 이끌렸던 것 같다. 그리고 이때 운동 진영에 하나의 패러다임처럼 성립된 국독자론은, 이후 여타 국가이론의 수입과 논의 속에서도 이론적 우세종으로서의 지위를 잃지 않았다.8)

7) 홍주환의 주장은 공공부문 노사관계에 대한 분석에서 비어있던 부분을 지적했다는 측면에서 상당한 의의가 있다. 하지만 같은 글에서 결과적으로는 국가를 자율적이고 객관적인 주체로 규정함으로써 사회민주주의적 국가론이 안고 있는 동일한 오류를 반복하게 있다.

8) 국독자론이 한국에서만 이론적 우세종이었던 것은 아니었다. 1960년대까지만 하더라도 소련 공산당을 비롯해 여러 국가의 공산당에서 공식적으로 국독자론을 수용했을 정도로 국독자론은 정통 맑스주의 국가론으로서 인정받고 있었다. 다만 1970년대를 경과하면서 서구에서는 그것의 이론적 지위가 정치적 상황과 여러 논쟁 속에서 퇴조해 갔지만, 한국에서는 오히려 정반대로 진행되

문제는 이론적으로 여러 약점을 노출하고 있는, 특히 공공부문 노동운동의 양상을 설명하기에 적합하지 않은 국독자론이 지금도 운동 진영의 저변에 자리잡고 있다는 점이다. 나아가 국독자론에 기댄 분석과 함께 다른 국가이론이 하나의 텍스트에 공존하는 분석도 상당수 있다. 즉 어떤 텍스트들에서는 이론들 간의 내적인 정합성 없이 여러 국가론이 혼재되어 활용되고 있는 실정이다. 그러나 기존의 국가이론⁹⁾으로는 공공부문 노동운동의 역동성도, 현재 세계적 차원에서 진행되는 공공부문을 둘러싼 담론의 변화도 포착하기가 어렵다고 판단된다. 이러한 관점에서 앞서 다루었던 공유제 담론을, 진보진영에 크나큰 영향력을 행사해 왔던 국독자론 및 사민주의국가론과 결부지어 각각의 국가이론이 지니는 문제점을 잠시 다뤄보기로 한다.

(1) 국가독점자본주의론 비판

사실상 국가독점자본주의론은 맑스라기보다는 레닌에게서 출발한다. 국가에 대한 맑스의 분석은 그의 집필 계획에서 뒤편에 있었는데, 그는 그 작업을 마무리하지 못했다. 이후 매우 단편적인 형태로 남게 된 맑스의 국가에 대한 논평 위에서 레닌은 자신이 살던 제국주의 시대의 자본주의 공황, 거대기업과 국가의 관계 등을 토대로 국독자론의 효시가 된 제국주의론을 제출한다. 그 결과 ‘독점자본과 국가의 융합(fusion)을 통한 경제적 착취와 정치적 지배의 단일 메커니즘 형성’이라는, 국독자론의 핵심 논리에는 여전히 레닌의 영향이 남아 있다. 경제(하부구조)가 정치(상부구조)를 결정한다는 고전적인 경제결정론은, 독점자본에 대한 레닌의 분석과 과잉생산공황론에 근거한 경제적 해석 등이 덧붙여지면서 현대적 형태의 경제결정론인 국독자론으로 발전한다.

국독자론에서 국가는 공황과 같은 자본주의의 구조적 위기를 타개하기 위하여 경제에 개입하게 되는데, 이 과정에서 독점자본과의 유착이 일어난다. 즉 독점자본의 경제적 이익을 보장하기 위하여 국가는 화폐 및 세계 시스템, 공공부문의

있다.

9) 여기에서 지칭하는 기존 국가이론은 국가독점자본주의론만이 아니라 자본주의 국가의 “상대적 자율성”을 강변했던 알튀세르와 폴란차스의 구조주의적 국가이론 및 사회민주주의론에서의 국가론을 포괄한다.

확대와 같은 일반적 생산조건의 확립 및 생산의 사회화, 계급 투쟁을 안정화시키기 위한 조치 등을 취하게 된다. 국독자론에 따르면, 사회화는 그 논리상 사적 소유와는 충돌하지만 자본의 궁극적 이익에 도움이 되기 때문에 국가의 경제 개입 이후 전례 없는 사회화가 진행된다. 이러한 사회화로 인해 결과적으로 국가독점 자본주의는 자본주의 체제의 마지막 단계이자 사회주의로 가는 이행의 전(前) 단계로서 상정된다. 이같은 국독자론은 자본주의 국가에 대한 공산주의 진영의 정통 이론으로 인정받게 되었고, 각국 공산당의 강령에 자리잡게 된다.

그러나 서구에서 국독자론은 1960년대를 경과하며 커다란 위기를 맞게 되었다. 국독자론은 국가가 자본의 이익에 종속된 채 기능적으로 작동한다고 보았는데, 국가와 독점자본의 융합에 기반을 둔 이러한 주장이 현실 정치의 복잡한 양상을 통해 부정되기 시작한 것이다. 특히 영국과 독일에서 선거를 통해 집권한 사민주의 정권은 어느 정도 자율적으로 경제에 개입할 수 있었다. 또한 중요한 변화, 즉 자본의 이익에 반해서 노동계급의 이익을 옹호하는 복지국가의 확립과 같은 변화를 창출할 수 있음이 드러난 것이다(Aufheben, 2010). 더불어 1970년대의 공황과 같은 자본주의적 위기에 직면하여 이를 해소할 수 없는, 국가의 무능력함이 노출되면서 국가가 자본의 도구로 효과적으로 기능한다는 관점은 심각하게 도전받게 되었다(Clarke, 1991a: 4).

독점자본이 국가권력에 대해서 배타적 통제력을 행사한다는 국독자론의 주장에 따르면 국가는 독점자본과의 이해관계에서 별다른 저항을 할 수 없는 도구에 불과하다(Jessop, 1982: 102). 이처럼 국가를 자본주의 사회 내의 한 분파(독점자본)에 의해 제어되는 도구로 간주하게 되면 이 국가에게는 어떠한 자율성도 용인되지 않는다(Poulantzas, 1976: 117). 또한 독점자본과 국가와의 융합이 이루어졌다고 했을 때, 과연 국가의 행위 가운데 어디까지가 국가의 영역이고, 반대로 자본의 영역은 어디까지인지 구별할 수 없게 된다(Poulantzas, 1975: 105). 국가 개입에 있어서 국가와 자본의 경계가 사라지는 것이다. 이로써 독점자본의 도구로서 국가가 자본을 위해 기능적으로 작동한다고 전제한다면, 국가의 행위는 모두 자본을 위한 것으로 귀결될 수밖에 없다.

이것이 시사하는 바는 국가독점자본주의에서 공공성이라는 영역은 논리적으로 존재할 수 없다는 점이다. 다시 말해 국독자론에는 공공성을 담지할 수 있는 이

론적인 성분이 부족하기에 그 이론적 토대에는 공공성이라는 개념이 투입할 여지가 없다. 국독자론에서는 자본주의적 계급관계를 재생산하고, 사적자본이 감당할 수 없는 생산의 일반적 조건(사회간접자본 등)을 국가가 담당하기 위하여 사회화가 진행된다. 그리고 이렇게 사회화된 영역의 확장 속에서 사회주의로의 이행이 이루어진다고 보았다. 하지만 자본주의적 경제 영역과 자본주의적 정치 영역의 심층적인 관계의 속성을 파악하지 못한 채 현상적으로만 드러나는 독점자본과 국가의 일부 유착관계를 과도하게 해석하고, 일반화시킨 나머지, 사회화가 자본과의 관계에서 정확히 어떤 의미를 지니는지를 제대로 짚어내지 못했다. 그래서 마치 공공부문은 궁극적으로 자본의 이윤 증식에 복무할 수밖에 없는 운명인 것처럼 규정된 것이다. 또한 사회화가 진행된 공공부문이 사회주의로의 이행에서 토대가 된다는 식의 모순된 분석이 함께 뒤섞이게 되었다.

따라서 국독자론에 기대어 국가 및 자본주의 사회구성체를 이해하게 된다면, 공공부문에서의 노동운동이 지금까지 해왔던 사회공공성을 둘러싼 활동의 근거는 희박해진다. 하지만 앞의 단락에서 다루었던 서구 현실 정치의 전개과정에서 자본에 대한 국가의 기능적 종속성은 그 준거를 상실했으며, 이로써 국가의 행위가 모두 자본을 위해 이루어지는 것은 아니라는 경험과 인식이 쌓이게 되었다. 국가는 자본의 도구가 아니었던 것이다. 이러한 역사적 경험은 자본으로부터 국가의 상대적 자율성을 주장하는 폴란차스(Poulantzas) 같은 논자의 구조주의적 국가이론을 낳는 결과로 이어졌다.

한편 국독자론이 경제 영역과 정치 영역의 심층적 관계를 간과했다고 언급했는데, 이 부분에 대해 좀더 자세히 들어가 보자. 국독자론에 따르면, 자본이 정상적으로 경제 영역을 조절하는 시기(경쟁 자본주의) 동안, 국가는 경제에 개입할 필요가 없었다. 하지만 19세기 말과 20세기 초에 벌어진 공황과 같은 자본주의 위기의 해소를 위해 국가는 경제, 곧 생산의 영역에 개입하게 된다. 이후 국가와 독점자본의 유착이 심화되면서 결국 정치와 경제의 융합이 이루어졌다는 것이 국독자론의 골자이다. 이 지점에서 국독자론은 국가라는 정치체가 경제적 생산과정 혹은 경제적 사회관계의 외부에 있다가 자본주의의 구조적 위기를 해소하기 위하여 개입하게 된다면 설명한다. 그런데 과연 자본주의 국가가 언제부터 그 자리에 있었고, 역사적으로 어떻게 등장하게 되는지 해명하지 않는다. 단지 자본주의 국

가는 애초부터 거기에 있던 것처럼 전제될 따름이다(Clarke, 1991a: 9). 결국 국독자론의 자본주의 국가에 대한 이론이란 대략 국가독점자본주의가 시작된 이후부터 현재의 신자유주의 국가까지에 관한 이론인 셈이다. 이는 자본주의 국가에 대한 심각한 이론적 결격 요인이 된다. 왜냐하면 근대 자본주의라는 사회구성체(자본주의 국가라는 정치 구조와 자본주의 경제 구조가 통합된 사회질서)는 소위 ‘국가독점자본주의’가 시작되기 훨씬 전부터 존재해 왔기 때문이다. 국독자론은 독점자본주의 이전의 국가에 대해서는 크게 관심을 가지지 않았을 뿐더러, 따라서 자본주의 국가의 본질을 규명할 수 없는 반쪽짜리 이론이 돼버렸다. 자본주의 정치영역(국가)은 자본주의라는 사회구성체가 형성되기 시작했을 때부터 생산 영역(경제)에 개입해 왔는데, 국독자론에서는 이에 대한 문제의식이 부족했던 셈이다. 국독자론의 이같은 약점은 정치와 경제 간의 그릇된 관계 설정에서 비롯된다.

‘융합(fusion)’ 개념에 주목하여 국독자론에서의 정치와 경제에 대한 관계론을 살펴보자. 국독자론에서는, 융합이라는 단어가 본래 지시하는 바대로, 두 가지 이상의 것들이 하나로 통일되어 있는 의미로 사용되는 것이 아니라, 경제의 우위성 속에서 정치가 종속되어 합쳐진 양상을 융합이라고 표현하고 있다. 즉 독점자본이라는 경제 권력에 의해 국가라는 정치적인 것이 결정되는 현상이 융합인 것이다. 이러한 인식은 자본주의라는 사회구성체 속에서 정치와 경제라는 영역을 뚜렷이 구별하여 사고하고 있음을 드러낸다. 그러나 표면적으로 분리되어 있는 듯이 보이는 이 자본주의적 정치영역과 자본주의적 경제영역의 관계는, 그것들이 역사적으로 출현한 시점부터 통일되어 존재해 왔던 관계이다. 즉 자본주의라는 사회구성체는 자본주의 국가와 자본주의 경제 구조라는 두 개의 쌍이 결합되어 유지되는 체제인 것이다(이에 대한 보다 자세한 설명은 다음 장에서 다루고 있다). 그러나 국독자론은 겉으로 보이는 이 둘의 분리된 양상을 그대로 수용하였을 뿐만 아니라, 당연시하였다. 그리고는 그 중 하나인 정치가 언제부터 존재했는지도 규명하지 않은 채 경제가 일방적으로 정치를 결정하는 것처럼 묘사함으로써 많은 이론적·현실적 반론에 직면했던 것이다.

마지막으로 국독자론이 가진 또 다른 중대한 약점을 지적하자면, 국독자론은 자본주의의 위기를 ‘경제적 위기’에 경도된 채 설명한다. 이것은 자본주의 자체도 자기 스스로의 경제적 모순으로 붕괴되리라는 그릇된 이행의 전망으로 이어진다

(Poulantzas, 1975: 48). 특히 현대의 국독자론은 과잉생산에 의한 공황의 주기적 발생으로 자본주의의 위기를 설명한다. 즉 자본 스스로의 조절 실패가 전체 경제에 축적 위기를 불러일으킴으로써 자본주의의 구조적 위기와 공황이 발생한다는 것이다. 이는 경제적 구조 문제로만 자본주의 사회구성체의 위기를 풀이하려는 것과 같다. 이와 같은 분석에서의 공백은, 계급투쟁이 자본과의 관계 혹은 자본주의 국가와의 관계에서 지니는 의미이다. 국독자론은 위기의 해석에 있어서 자본 자체의 운동이라는 경제적 구조에 너무 천착한 나머지 계급투쟁에 상당히 부차적인 역할만을 남겨놓았다. 계급투쟁을 언급하지 않는 것은 아니지만, 전반적으로 국독자론에서 계급투쟁은 거의 생략되었다. 이는 국독자론이 내장하고 있는 경제 결정론의 폐해로서, 역사적으로 노동계급의 투쟁이 자본에, 그리고 자본주의 국가에 미쳤던 영향력을 간과한 결과라고 볼 수 있다. 좀더 일반화시켜 정리하자면 국독자론은 구조와 투쟁 가운데 구조에 우선성을 부여하는 방식이다. 더불어 결과적으로는 구조와 투쟁을 탈구시킴으로써 자본주의의 위기에 대한 설명에서 그리고 대안사회로의 이행과정에서 투쟁을 '기타 등등'의 위치에 한정시키는 효과를 낳게 된다.

국독자론이 가지는 최고의 미덕은 그 단순성에 있다. 독점자본과 국가의 융합이라는 테제는 단순하기 때문에 그것이 자본주의 국가에 대한 인식에 미치는 효과는 매우 강력하다. 국가가 독점자본들의 도구라는 이 선명한 메시지는 좌파적 지향을 가진 이들에게 매력적으로 다가간다. 하지만 이상에서 살펴본 바대로, 국독자론은 자본주의 사회구성체 속에서의 정치와 경제에 잘못된 관계 설정으로 인해 국가가 자본의 도구로써 기능적으로 작동한다는 해석을 하게 되었다. 그 결과 국가의 행위는 모두 자본의 이익에 복무한다고 주장하면서도 한편으로는 사회화가 사회주의 이행의 토대라는 상반된 분석에 이르렀다. 공유재의 맥락에서 볼 때, 사회화 자체는 때 시기마다 충분히 자본에 대한 저항의 성격을 지니게 된다. 반면 국독자론에서는, 사회화된 영역이 사회주의로 이행되기 이전까지는 자본의 궁극적 이익에 기여하는 것으로 해석되고 있다. 더불어 경제적 구조에 매몰된 나머지 계급투쟁이 부차적 위치에 머물러 있다는 점도 노동운동 진영에서는 경계해야 할 측면이다.

(2) 사회민주주의 국가론 비판

이전까지 진보진영에서 공공부문의 사회적 공공성을 내세울 때, 이런 주장이 성립하기 위한 이론적 근거에는 현대 국가가 가지고 있는 것으로 보이는 중립적 성격이 있었다. 따라서 맑스주의 국가론보다는, 오히려 국가를 사회의 외부에 서 있는 하나의 주체로서 규정하고, 이 국가에게 중립적 권위를 부여하는 부르주아 국가이론이 공공성을 손쉽게 설명한다. 다시 말해 중립적인 주체로서의 국가가 하는 행위들은 그 자체로 공공성을 담보하고 있다는 해석인 것이다. 이같은 부르주아 국가이론에는 제도주의 혹은 다원주의 등이 해당되는데, 이 단락에서 논의하게 될 사회민주주의적 국가론은 이러한 경향에 무척이나 가깝다.

국독자론이 국가에 대한 도구주의적 이해라면 부르주아 국가론은 '주체'로서의 국가론이다. 하나의 주체로서 국가는 절대적인 자율성을 가지고 있으며, 지배계급에 저항하고, 사회계급들 간의 중재자로서 역할을 하게 된다(Poulantzas, 1976: 117-118). 국가가 누리는 자율성은 시민사회로부터 선거라는 제도를 통해 부여받게 되며, 이러한 맥락에서 시민사회라는 영역의 독자성과 합리성이 인정된다.

사민주의는 이와 같은 부르주아 국가론을 수용하였다. 따라서 사민주의에서는 국독자론과 다르게, 국가가 제도적으로 경제(독점자본)로부터 분리되어 있으며, 정치적 제도로서 국가는 자율적으로 행위한다고 보았다(Clarke, 1991a: 4). 국독자론이 경제와 정치를 분리한 채, 독점자본주의 시대부터 경제와 정치가 융합되었다고 주장—융합이라고 표현하더라도 이는 사실상 경제에 의한 정치 결정임을 앞서 다루었다—한 것에 비해, 사민주의는 이 둘 간의 전적인 분리에 토대를 두고 있다. 경제적인 것과 정치적인 것을 분리하는 분석은 생산 영역과 분배 영역을 근본적으로 분리하는 이론적 경향에 기초하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 사민주의에서는 자본주의적 관계가 지속되는 한 생산의 영역은 자본에 맡기고, 국가는 주로 세금과 국가예산 정책에 대한 적절한 통제를 통해 분배 영역에서의 형평성을 조정하면

10) 정치에 대한 가장 유명한 정의 중 하나는 “가치의 권위적 배분(authoritative allocation of values)”이라는 경구인데, 이는 미국의 대표적 부르주아 정치학자인 데이비드 이스턴(D. Easton)의 규정이다. 이 정의 속에서 정치의 역할은 사회적 가치에 대한 분배의 영역에 한정되어 있음을 알 수 있다. 즉 생산의 문제는 자본의 일이니 국가가 개입할 필요가 없다는 표현이기도 하다.

된다. 이것은 사민주의적 국가가 계급투쟁의 중립적 영역이라는 인식과 연결되는데, 노동계급이 선거를 통해 권력을 장악하게 되면, 이 국가는 노동계급의 민주적 통제를 통해 노동계급의 이익을 위하여 활용될 수 있는 것이다(Aufheben, 2010). 결국 국가의 계급적 성격은, 생산 영역에 대한 국가의 개입에 의해 결정되는 것이 아니라 분배 영역에서 국가가 어떤 정책적 지향을 지니는가에 따라 결정되는 것이다. 노동계급에 기반을 두어 정권을 장악한 사민주의 국가는, 자본주의 생산양식의 경제적 효율성을 평등한 분배체제와 조율시키기 위하여 자본의 경제적 권력을 제어할 수 있는 것으로 간주된다(Clarke, 1991a: 4). 사민주의는 복지국가의 확장과 경제적 영역에서의 민주화(산업 민주주의) 등을 통해 자본주의 사회를 사회주의로 전환시킬 수 있다고 보았다.

사실상 1940-70년대 동안 노동운동은 영국뿐만 아니라 유럽 전역에서 사민주의 정당이 집권할 수 있게끔 하였다. 그러나 국독자론과 마찬가지로 사민주의국가론 역시 1960년대부터 본격적인 위기에 빠지는데, 위기의 내용은 국독자론과 정반대에서 시작되었다. 즉 빈곤, 열악한 주거, 보건, 통화정책의 실패와 재정적 불안정성, 점증하는 실업률 등 노동계급의 이익을 충족시키지 못하는 사민주의 복지국가의 실질적인 실패에서 위기는 비롯되었다. 나아가 사민주의 정부들은 자본의 권력과 이익을 효과적으로 통제하는 데 실패하였고, 결국 국가에 대한 사민주의적 비전은 그 효력을 상실하기 시작했다(Clarke, 1991a: 5).

또한 사민주의 정권 중 어느 곳도 그들의 국가들을 사회주의로 가까이 끌고 가는 데 실패하였다. 심지어 사민주의 정부는 자신들의 지지기반이었던 조직화된 노동자들의 힘을 제한하고자 하였으며, 복지국가를 후퇴시키는 긴축 정책을 수용하기도 하였다. 영국 노동당의 경우, 자본주의적 관계의 본질을 변화시킬 어떤 능력도 보이지 못하였다. 권력체제 속의 엘리트들은 여전히 권력층에 남아있고, 착취당하는 자들은 여전히 착취당하고 있었다. 사민주의 정부에 의해 도입된 개혁정책의 대다수는 기존 권력관계의 조건들을 유지하는 수준에 머무르고 말았던 것이다(Aufheben, 2010).

국독자론이 국가의 자율성을 과소평가하였다면, 사민주의 국가론은 국가의 자율적 힘이 미치는 한계를 과대평가한 것이었다(Clarke, 1991a: 4). 다시 말해 사민주의 국가는 정치 권력을 가졌음에도 경제적 권력관계를 갱신하고, 자본주의 너

며 사회로의 이행을 실현할 수 없었던 것이다. 사민주의자들은 정치 영역과 경제 영역의 분리라는 인식 속에 정치에서의 권력을 획득하면 경제를 바꿔낼 수 있다고 보았으나, 이러한 비전은 사민주의 국가가 신자유주의 국가로 변질되면서 깨져버렸다. 자본주의 국가는 국독자론에서처럼 자본가 계급의 도구로 환원될 수 없으며, 또한 사민주의론에서처럼 계급투쟁의 중립적 영역으로도 볼 수 없다 (Clarke, 1991a: 5).

자본주의 국가는 자본주의 사회구성체라는 질서 속에서 수립된 이래로, 그 형태에 있어서 결코 중립적인 영역이 아니다. 자본주의 국가라는 형태는 자본주의적 사회 질서를 유지시키기 위해 작동하는, 그리고 그 관계를 담고 있는 일종의 그릇이기에 결코 부르주아 이론이 말하는 대로 중립적 영역이 아니다(나중에 자세히 다루겠지만, 자본주의 국가는 다만 중립적 외피를 입고 있을 뿐이다). 사민주의 국가의 사례에서처럼 노동운동이라는 정치적 투쟁이 자본주의 국가의 성격에 일정 정도 영향에 미칠 수는 있다. 그러나 국가 권력 장악만으로는 자본주의 국가와 경제적인 영역 사이의 구조적 관계에 내재된 한계를 넘어서지는 못한다. 결과적으로 사민주의의 정치적 실패에서 기인한 국가의 이론적 문제는 경제와 정치 사이의 관계에 관한 것이었다(*Ibid.*).

공유재와 관련지어 해석하자면, 사민주의 국가론은 자본주의 국가를 중립적인 것으로 보았기에, 국가의 행위는 공공성과 사회적 정당성을 지니게 된다. 또한 그 내용으로서 복지국가의 확장을 통해 탈상품화된 영역을 늘려 나가는 것은 분명 자본의 힘을 침식시키는 운동이었다. 이러한 측면에서 복지와 같은 탈상품화 영역은 '공유재'의 성격을 지닌다. 하지만 자본주의적 사회질서를 담고 있는 그릇으로서의 자본주의 국가 형태를 고려하지 않는 한, 사민주의 국가의 한계는 명백하다. 아무리 정치에서 권력을 획득하고, 탈상품화를 확장하려고 해도 이 국가 자체가 자본주의 사회구성체를 유지해 내는 사회적 관계라면, 자신의 삼쌍둥이인 자본주의 경제구조를 타파하지 못할뿐더러 오히려 끊임없이 자본의 압력에 탈상품화를 지향하는 세력은 굴복할 수밖에 없다.

지금까지 국가독점자본주의론과 사민주의 국가론의 대강을 훑어보았는데, 이들은 모두 자본주의에 대한 해방의 전망 혹은 대안사회로의 이행이라는 전망 속에

서 공유제를 풀어낼 국가론으로는 적합하지 않다. 이 두 국가론의 핵심적인 문제점은 자본주의 국가의 본질에 대해 더 많은 주의를 기울이지 않음으로써, 자본주의적 정치 형태와 경제 형태 사이의 관계 설정이 왜곡되었다는 데 있다. 아울러 계급 투쟁에 부차적인 위상만을 부여하거나, 혹은 계급 투쟁을 단지 선거에서의 득표를 위한 동원적 수단으로 전략시키는 과오를 저질렀다.

이들이 이론적, 현실적으로 직면했던 위기의 상황 속에서 국가를 구조주의적으로 사고하는 흐름—폴란차스¹¹⁾가 대표적이다—이 나타났고, 자본주의적 생산 관계로부터 국가를 도출하려는 시도(국가도출론) 등이 등장했다. 이 글이 취하고 있는 국가론(개방적 맑스주의)은, 1968이라는 역사적 분기점을 거치면서 출현한 새로운 급진적 지식인들이 선행 국가이론들의 토대 위에서 그리고 자본주의 너머로의 이행이라는 관점에서 발전시킨 이론이다. 그 핵심은 정치적인 것과 경제적인 것의 분리가 아닌 양자의 통일 속에서 자본주의 국가를 파악하는 것이며, 나아가 급진 이론에서 그 지위를 상실해 가고 있던 계급 투쟁에 다시금 초점을 맞추는 데 있다. 이러한 맥락을 따라 다음 장에서는 자본주의 국가의 본질은 무엇인지, 그리고 자본주의 국가와 공공부문 간의 관계, 공공부문의 기능 등을 다루게 된다. 한편 폴란차스의 구조주의적 국가론은 한국 진보진영에 실천적으로는 별다른 영향력을 행사하지 못했다고 판단하여 검토하지 않았다. 하지만 국가론에서 폴란차스의 이론이 지니는 중요성을 감안하여 다음 장에서는 간간이 논의하게 될 것이다.

11) 알튀세(Althusser)라고 하는 걸출한 프랑스 구조주의 철학자의 세례를 직접 받은 폴란차스는 『정치권력과 사회계급』이라는 뛰어난 저작을 통해 자신의 구조주의적 국가이론을 세상에 알리게 된다. 폴란차스의 이론은 도구로서의 국가와 주체로서의 국가를 비판하는 입장에서 정치적인 것의 상대적 자율성을 주장하게 된다. 알튀세의 영향으로 인해 자본주의 사회구성체를 정치, 경제, 이데올로기라고 하는 세 가지 구조적 심급으로 구성되었으며, 이 구조들은 서로 독립적이며 상대적으로 자율적인 영역들이라고 파악했다. 국가의 상대적 자율성론은 이러한 구조주의적 사고의 연장선에 있었으며, 사회의 변동 과정에서 투쟁보다는 구조 및 구조들 간의 접합이 차지하는 힘에 더 방점을 두었다. 그리하여 국가가 사회적 관계의 결과가 아니라, 우리의 관계가 정치적 구조, 즉 국가 기구에 의해 형성되고 결정된다고 주장하게 된다. 국가는 특유한 ‘정치적 영역’을 지니는데, 이 정치 영역은 자본주의 사회 체제의 전체적인 안정성을 유지하는 특수한 응집 기능을 하게 된다. 이때 경제적 관계에 기능적으로 반드시 연결되는 것은 아니다. 사실상 이러한 생각은 부르주아적인 국가관과 크게 다르지 않다. 즉 국가를 자본주의에서의 생산관계로부터 독립적인 기관으로 간주하는 방식이다. 한편 폴란차스는 1960-70년대 부르주아의 정치적 헤게모니가 위기에 처한 국면이 속에서 노동계급이 객관적으로 선거 연합을 통해 국가를 통제할 수 있는 기회를 가졌다고 봄으로써 유로코뮤니즘의 이론적 정당화에 기여하게 된다.

제3장 자본주의 국가와 계급지배관계의 성립

우리는 보통 경제인단체, 언론, 정치인 그리고 관료 등을 통해 “경제가 정치논리에 따라 결정되어서는 안된다”는 주장을 쉽게 접하게 된다. 이 주장 속에는 마치 경제와 정치(국가)가 분리되어 각각의 개별적 원리에 따라 작동된다는 인식이 깔려 있다. 그러한 인식은 꽤나 보편적이다. 통상 사람들은 ‘경제’를 돈, 시장, 기업 및 공장 등과 연관 짓고, ‘정치’하면 국가(정부), 민주주의, 정당, 선거, 국회의원을 떠올린다. 때로 그 둘이 연결되어 있는 것 같기도 하지만, 둘 사이의 연계고리가 또렷하게 드러나지는 않는다. 자본주의 사회를 작동하게 만드는 가장 중요한 사회적 요소인 정치와 경제의 관계가 쉽게 드러나지 않는 이유는, 역사적으로 이 둘이 서로 구별되어 것처럼 사고하게 만드는 자본주의적인 사회 질서와 그것을 논리적으로 뒷받침하는 부르주아 학문 체계와 성립되어 왔기 때문이다. 그 결과 경제는 생산과 교환, 분배의 영역으로서, 국가는 사회로부터 중립적인 위상을 지니는 통치의 영역으로 자리잡아 왔다. “경제와 정치가 서로 분리되어 있는 것처럼 규정하고, 따라서 국가가 사회로부터 떨어져 있거나, 사회 위에 존재하는 중립적인 것처럼 전제하는 사고틀.” 바로 이러한 사고틀이 전 사회적으로 지배적인 관념 — 사실 이러한 관념은 하나의 허상이자 환상이다 — 이 되었고, 그러한 관념에 따라 우리의 일상생활이 조직되었다. 자본주의가 시작된 이래로 근대의 부르주아 경제학과 정치학, 그리고 사회학 등은 바로 이와 같은 사고방식을 유지하고, 정교화시키는 분과학문으로서 기능해 왔다.

문제는 이러한 사고틀이 부르주아 학문만이 아니라 과거의 정통 맑스주의 — 국가독점자본주의론을 포함하는 — 그리고 알튀세 및 초기 폴란차스¹²⁾로 대표되

12) 폴란차스의 경우, 『정치권력과 사회계급』으로 대표되는 초기의 구조주의적 국가이론으로부터 점차 벗어나 후기에 이르러서는 자본주의 국가를 ‘세력관계의 물질적 응축’으로 규정하는 국가에 대한 관계론적 접근으로 나아간다. 그러나 폴란차스는 여전히 국가의 상대적 자율성이라는 개념을 놓치지 않고 있다. 또한 ‘계급’에 대한 부르주아 사회학의 영향력에서도 자유롭지 못하다. 즉 자본과 대당관계에 있는 노동(계급)으로 파악하는 것이 아닌, 사회구성원들이 처한 사회적 위치, 소득 수준 등에 따라 계급을 성층화시키는 부르주아 사회학적인 계급 개념을 큰 저항없이 수용하고 있다는 혐의가 폴란차스에게는 절제 배여 있는 것이다. 이로 말미암아 국가를 세력관계의 응축으로 파악하는 그의 후기 국가론은, 비록 맑스주의적인 용어를 동원해 설명하고 있으나 내재적으로 다양한 사회적 계층(계급이 아닌)들의 힘 관계가 국가의 물질적 내용을 구성하는 방향

는 '구조주의적 맑스주의'에도 깊은 영향을 미쳤다는 점이다. 현대에 이르러 속류 맑스주의라 치부되는 과거의 이른바 '정통 맑스주의'에서는 경제(하부구조)가 정치(상부구조)를 결정하며, 상부구조는 하부구조의 반영이라고 규정한다. 따라서 이와 같은 규정의 자연스런 논리적 진행은, 정치(국가)를 경제(총자본)의 도구로 여기는 '도구주의적 맑스주의'로 연결된다. 다른 한편 자본주의 사회 속에 정치, 경제, 이데올로기라는 구조가 각각 자리잡고 있는 것으로 간주하는 '구조주의적 맑스주의'에서는 경제가 정치를 일방적으로 결정하지 않으며, 정치 곧 국가는 경제로부터 상대적인 자율성을 지니고 있음을 강조한다. 자본주의 국가를 바라보는 관점에서 조금은 결을 달리 하는 듯이 보이는 두 이론체계이지만, 이 둘 사이에는 결정적인 공통점이 있다. 그것은 바로 양자 모두 사회 속에 서로 구별되는 각각의 구조적 심급들, 즉 경제, 정치(국가), 이데올로기가 자리잡고 있는 것으로 사 고한다는 사실이다. 20세기 동안 맑스주의 진영을 선도했던 이 두 가지 급진적 국가관도 실상은 경제와 정치를 서로 분리된 구조로 인식했다는 측면에서 부르주 아적 인식체계와 크게 다르지 않다는 점이 드러난다. 이 장에서는 자본주의 국가 를 주로 다루게 될 텐데, 우선적으로 주지해야 할 점은, 경제와 정치를 분리된 것 으로 인식하게끔 하는 자본주의 사회가 이를 통해 자본의 지배를 공고히 해 왔다 는 사실이다.

따라서 자본주의 국가의 실체에 대한 인식의 출발점은 객관적이며, 중립적인 정치적 독립체로서의 외양을 갖춘 국가에 대해 의문을 제기하고, 역사유물론적으로 그리고 총체적인 관점에서 그것에 접근하는 데 있다. 다시 말해 **자본주의 국가는 역사적으로 자본주의의 등장과 함께 '하나의 형태'로서 물화되는 과정을 거쳐 왔고, 여전히 물화의 과정 중에 있다. 그러므로 국가에 대한 이론화는 반드시 역사적으로 지속된 자본과의 관계 속에서 풀어나가야 한다(역사유물론적 관점)**. 또한 자본주의 국가는 그 내부의 각각 독립된 구조 중 하나로서 확립된 독립적 실재(예컨대 정치적인 것)가 아니다. 또한 특정한 구조(예컨대 경제적인 것)에 종속되는 특정한 하나의 구조(정치적인 것)도 아니다. **다만 국가는 자본주의 사회구성체를 구성하는 하나의 영역으로서, 이때 국가(정치)와 경제는 '분리 속**

으로 전개됨으로써 부르주아적인 다원주의 국가론에 경도되어 있다는 비판을 피할 수 없다. 폴란차스에 대한 비판으로는 Clark(1991b)를, 사회학적 계층론을 수용한 맑스주의 비판에 대해서는 Gunn(1987), Holloway(2002), Bonefeld(2002) 등을 참고하라.

의 통일(unity in separation)' 혹은 '통일 속의 분리(separation in unity)'의 관계 맺고 있으며, 이 둘은 그러한 관계를 지속적으로 유지하기 위해 부단히 '자기-구성의 과정'을 시도하는 것으로 이해해야 한다(총체론적인 관점).

1. 사회적 관계로서의 자본과 국가

서문에서 언급했듯이 자본주의 국가는 하나의 사회적 관계이다. 국가를 사회적 관계로 파악한다는 것은, 이미 주어진 사물 혹은 자연적 현상으로 간주함으로써, 마치 국가가 공적이며 객관적인 실재로 확립되어 침범할 수 없는 어떤 것임을 부정하는 것이다. 더불어 사회적 관계들은 끊임없이 변화하고, 불안정한데, 국가 역시 상시적으로 그러한 관계에 놓여있음을 인식하는 것이다.

초점은 국가가 단순한 사회적 관계가 아니라는 데 있다. 국가는 자본주의 사회가 유지되도록 하는 주요한 '형태' 가운데 하나로 굳어진 사회적 관계이다. 다시 말해 "국가는 사회적 관계의 경화된 형태, 혹은 맑스의 용어를 빌면, 물화된 형태"(Holloway, 1995: 177)이며 이때, 형태로 굳어진다는 것(경화)은 그 자체의 존재양식과 동학을 획득했다는 의미이다. 이 글이 국가이론에 관하여 의존하고 있는 '개방적 맑스주의(Open Marxism)'에서는 방법론상 '형태'를 '종(種)'이 아니라 '존재양식(mode of existence)'(Bonfeld, Gunn and Psychopedis 1992: xvii)으로서 매우 중요하게 다루는데, 이 형태들 속에서 사회 구성원들은 형태의 운동논리에 맞추어 살아가게 된다. 예컨대 국가와 마찬가지로 자본주의 사회를 작동하게 하는 중요한 형태 중 하나인 화폐 형태는 "사물이나 단지 개념이 아니라, 상품 생산 사회에서 생산자들의 관계가 이 화폐 형태 안에서 발전해 왔음을 나타내는 하나의 방식이다(Holloway, 1991a: 233. 강조는 인용자)." 즉 화폐라는 형태 속에서 자본주의 사회의 구성원들은 화폐를 매개로 하여 사회적 교환 관계를 발전시켜왔으며, 사회적 가치체계는 이제 화폐 형태를 떠나서는 존립이 어려운 단계에 이르렀다. 이처럼 자본주의 사회가 작동하게끔 하는 주요한 형태에는 가치, 지대, 이윤, 화폐, 상품, 국가 등이 있는데, 이와 같은 사회적 형태들은 '사회적 삶

의 형태'로서 자본주의적인 사회적 관계는 이 형태들 안에서 재생산된다(Holloway, 1991a: 232-233). 이러한 의미에서 사회적 형태들은 자본주의적 삶의 양태 혹은 사회적 관계를 담고 있는 존재 양식이다. 혹은 앞에서 언급했듯이 자본주의적 사회 관계를 담고 있는 그릇이다. 사회적 형태들이 성공적으로 유지되는 한(즉 이 그릇들이 깨지지 않고 존속하는 한), 자본주의적 사회 질서와 사회적 관계는 끊임없이 재생산될 것이다. 그리고 자본주의적 국가는 사회적 형태들 가운데서도 자본주의의 유지에 있어서 다른 형태들에 대한 가장 포괄적이며, 지배적인 형태이다.

자본주의 국가가 자본주의를 유지시키는 주요한 사회적 형태라고 언급했는데, 그렇다면 과연 자본은 무엇인지를 살펴보자. 우선 **자본은 단순히 사물이 아니며, 또한 경제적 (차원만의 사회적) 관계가 아니다**(Holloway, 1991a: 231, 괄호 안 내용의 삽입은 인용자). 맑스는 다음과 같이 주장했다.

자본은 사물이 아니며, 외려 명백히 사회적 생산관계이다. 자본은 역사적인 사회구성체에 속하며, 사물 안에서 현상하고, 이것은 그 사물에 특유의 사회적 성격을 부여한다.(Marx, 1972: 814)

생산관계는 자신의 총체성 속에서 소위 사회적 관계들, 곧 사회를 구성하게 되는데, 특히 이 사회는 특정한 역사적 발전 단계에 있는 사회를 의미한다.(Marx, 1962a: 90).

여기에서 사물이 아니라는 표현은 일차적으로 자본하면 흔히 떠올리는 '돈'이 아니라는 의미이다. 또한 보다 심층적으로는, 국가가 사물이 아닌 것처럼 자본 역시 하나의 물질 안에 갇힌, 그래서 변화하지 않는 고착된 어떤 것이 아니라 끊임 없이 유동적인 사회적 관계라는 의미이다. 자본은 생산관계인데, 단순히 개별 노동자들이 상품이나 서비스를 생산하는 작업장에서의 '직접적 노동관계' 혹은 '직접적 생산관계(immediate process of production)'가 아니다. 맑스가 말하는 사회적 생산관계란, 개별 생산과정들의 총체적인 관계이기에 생산관계는 사회와 분리되지 않는다(Holloway, 1991a: 231). 다시 말해 사회적 생산관계란 사회 전체의

가치를 생산해 내는 과정 전체이며, 따라서 사회적 생산관계는 사회 그 자체이고, 사회적 개인들은 모두 이 관계 안에 있다. 노동력의 담지자로서 노동자는 단순히 작업장(직접적 생산관계)이라는 한정된 시공간에서의 노동만이 아니라, 작업장을 벗어난 후에도 노동력의 유지를 위해 자신을 재생산해 내는 또다시 노동을 해야 한다. 그런데 자본주의가 등장한 이래로 작업장에서의 생산관계는 노동자로부터 잉여가치를 추출하는 가치증식과정(자본축적과정), 곧 착취가 끊임없이 이뤄지는 관계이다. 따라서 자본은 결국 ‘착취를 토대로 한 사회적 관계’(Holloway & Picciotto, 1991: 110)이자, 가치증식을 둘러싼 지배계급과 노동계급 간의 ‘역사적으로 특수한 계급지배관계’(Holloway, 1991a: 231)이다(이 관계가 왜 역사적으로 특수하다는 것인지 바로 아래에서 설명하게 된다).

요컨대 사회적 관계로서의 자본은 현대 자본주의 사회를 살아가는 모든 사회적 개인들의 일상생활 전반을 총체적으로 잠식한 착취의 사회적 관계이다. 그러므로 특정한 자본가 혹은 자본가들의 연합체(예컨대 한국의 ‘경영자총연합회’)를 자본으로 상징할 수 없다. 노동 문제를 다룰 때 우리는 자본을 특수한 개인들이나 집단으로 치환하기 십상이나, 앞서 살펴본 대로 자본은 착취의 사회적 관계로서, 경제적, 정치적, 이데올로기적 질서들의 총체적 운동으로 이해하는 게 정확하다.

그런데 특이하게도 자본주의 사회에서 지배계급에 의한 직접적 착취관계는 현상적으로 잘 눈에 띄지 않는다. 다시 말해 자본이 모든 사회적 관계들에 침윤하였음에도, 자본의 직접적인 지배 양상은 찾기가 어렵다. 이것은 자본이라는 계급 지배관계가 자본주의 이전의 지배관계와 역사적으로 매우 **상이하면서도 특수한 계급지배관계로** 구성되었기 때문이다. 구(舊) 소련의 법학자였던 파슈카니스(Pashukanis)의 유명한 언명을 살펴보자.

“왜 계급의 지배는 있는 그대로의 것으로, 다시 말해 인구의 한 부분이 다른 부분에 실제적으로 종속된 채 지속되지 않는가? 왜 그것은 공적인 국가 지배의 형태를 띠는가? 혹은 같은 말이지만, 왜 국가 강제의 메커니즘은 지배계급의 사적 메커니즘으로 창출되지 않는가? 왜 그것은 지배계급에게서 분리되어, 사회로부터 독립된 공적 권위의 비인격적인 메커니즘 형태를 띠는가?”(Pashukanis, 1951: 185; Holloway & Picciotto, 1978: 172 재인용).

과거 노예제와 같은 지배관계와 달리, 자본주의 사회¹³⁾에서 노동자는 인신적으로 직접 구속되어 있는 노동 시간 동안 개별 자본가에게 노동력을 착취당하게 되는데, 이러한 자본 관계는 현상적으로 평등한 상품 소유자 사이의 거래 관계로 나타난다. 다시 말해 노동자는 노동과정 동안 자신의 노동을 통해 잉여가치를 만들어 내고, 이렇게 생산된 잉여가치(지불되지 않은 노동, 곧 부분노동의 산출물)는 자본가에게 전유되는 방식으로 자본 관계(capital relation, 자본-노동의 관계 또는 자본의 노동착취관계)가 구성된다. 이처럼 자본주의 사회에서 계급지배의 가장 특수한 양상은 그것이 (노동력이라는) 상품 거래를 통해 이뤄진다는 사실에 있다. 노동자는 자본가에 육체적으로 직접 종속되지 않는 대신 그의 종속은 시장에서 노동력을 파는 것으로 이루어진다(Holloway & Picciotto, 1991: 113). 파슈카니스의 통찰처럼 계급지배 관계가 자본과 노동 간의 상품 거래관계로 전환 혹은 환원됨으로써 자본에 대한 노동의 지배관계는 겉으로 드러나지 않는다. 바로 이 지점에서 자본과 국가와의 관계가 극명하게 드러난다. 자본에 의한 지배관계가 국가에 의한 지배관계로 전화되는 지점인 것이며, 자본주의적 사회적 관계가 국가라는 형태 속으로 경화될 수밖에 없었던 배경이기도 하다.

이제 자본에 의한 지배관계에서는, 과거와 달리 작업장에서든, 집 안에서든 물리적인 강제력의 사용이 사라지게 된다. **자본관계는 국가 앞에 평등한 개인들끼리 맺는 자발적이며, 자율적인 거래 계약관계로 바뀐다.** 대신 국가가 그러한 자본 관계의 지속적인 유지를 위해 법의 집행 등과 같은 방식으로 (물리적) 강제력을 사용하게 되고, 또한 강제력의 정당한 독점체로서 등장한다. 그 결과 개별적인 자본 관계에서의 지배는 자본으로부터 분리된 심급, 곧 국가 속에 위치하게 되고, 바로 이러한 방식으로 경제적인 것과 정치적인 것의 **외관상 분리**는 구성된다(Holloway & Picciotto, 1991: 114). 자본 관계가 마치 경제적 관계에만 한정되는 것으로 축소되고, 반면 국가 역시 경제로부터 자율적인 실체(entity)인 것인 양 분리되는 것인데, 자본주의적인 착취 형태는 이러한 분리가 완성되지 않는 이상 결코 사회 안에서 지배적인 관계가 될 수 없다(Gerstenberger, 1992: 170). 여기에서

13) 맑스는 자본주의의 두 가지 선제 조건을 제시하는데, 우선 노동자가 자유롭게 자신의 노동력을 상품으로 팔 수 있다는 점이다. 다음으로 노동자가 노동력 이외에 판매할 수 있는 게 아무 것도 없다는 사실, 곧 자본가와 달리 생산수단이 전혀 없다는 점이다(Marx, Capital, Vol. I, 1965 edn, p. 169).

혼동하지 말아야 하는 사실은, 실질적으로 국가가 경제(생산관계)에서 분리된 것은 아니라는 점이다. 단지 근대 자본주의가 형성되는 시점에, 경제적인 것과 정치적인 것이 분리된 것처럼 사회적 질서를 형성되어 왔음을 파악하는 것이 중요하다. 자본주의 사회구성체는 정치적으로는 이전의 봉건적 신민들을 법 앞에서 개인들로 전환시켰고, 경제적으로 이 평등한 개인들을 노동력을 파는 임노동자로 만들어 버렸다. 두 가지 형태로 표출되는 이 과정이 실제로는 하나의 사태였던 것이다.

한편 자본 관계에 내재해 있는 본질적인 불평등은 정치적 영역 속에서 국가 앞의 평등이라는 환상적인 형태로 전환된다. 국가라는 프리즘을 통해 자본 관계는 은폐되어지고, 계급 투쟁은 무력화되며, 계급은 개별 시민의 집단이라는 이름 하에 원자화되는데, 이 집단이 바로 '대중(the public)'이다. 더불어 계급 의식은 투표 박스 혹은 여론조사 등을 통해 개별적으로 표출되는 '여론'의 형태로 전락하고 만다(Holloway & Picciotto, 1991: 115). 이러한 정치적 과정은 바로 현대의 대의 민주주의를 지시한다. 비록 그것이 과거의 정치 체제보다 진일보한 측면이 있다는 것을 송두리째 부정할 수는 없겠지만, 정치적인 것으로서의 현대 (민주주의) 국가는 역사적으로 자본 관계와 결코 별개의 형태로 성립되지 않았다. 정치적인 것으로 표현되는 근대 국가는 **자본 관계의 특정한 표면적(혹은 현상적) 형태**이며, 이러한 관점에서 **정치적인 것과 경제적인 것은, 역사적으로 특수한 착취 형태이자 사회적 관계인 자본 관계의 분리된 두 계기일 뿐이다**(Holloway & Picciotto, 1991: 110, Holloway, 1991a: 230). 이는 곧 두 계기가 자본주의적인 생산양식 안에서 "분리 속의 통일"(Bonefeld, 1992: 113)이라는 관계에 놓여 있음을 의미한다.

2. 자본 관계의 물신화와 위기

자본은 '계급지배 관계'로서의 사회적 관계이다. 이 사회적 관계 속에는 무수히 다층적인 관계들이 얽혀 있으나, 그것들을 관통하는 하나의 논리는 바로 "계급

투쟁"이다. 역사적으로 지속되어 온 계급지배 관계는 필연적으로 계급 투쟁을 의미한다(Holloway, 1991a: 237). 이것은 자본 관계 역시 마찬가지이다. 현재까지 자본주의가 무너지지 않고 유지되고 있는 것은 곧 자본 혹은 지배계급이 계급 투쟁에서 지속적으로 우위를 점하고 있기 때문이다. 따라서 “자본은 계급 투쟁이다”(Holloway, 1991c: 170). 즉 자본 관계는 계급 투쟁의 관계이다. 다만 자본주의 사회에서의 계급 투쟁은 앞서 언급한 대로 개별 자본과의 직접적인 대결을 통해 드러나지 않고, 국가를 중심으로 전개된다. 즉 경제적인 것과 정치적인 것의 분리라는 (환상적) 형태 속에서 자본 관계에서의 계급투쟁은 이제 전적으로 국가의 형태 속으로 포괄된다(Holloway, Picciotto 1991: 122, 괄호 안 내용의 삽입은 인용자). 결국 현재의 국가 체제는 자본 관계를 둘러싼 노동-자본 간 계급투쟁의 결과이자 투쟁의 장(場)인 셈이다.¹⁴⁾ 하지만 여기에서 투쟁의 장은, 다원주의적 관점에서의 이익집단들 간 갈등 장소를 의미하지 않는다. 즉 모든 이데올로기에서 자유롭고, 어떤 의제에도 개방적인 빈 공간으로서의 장이 아니라 자본주의적 사회관계를 담고 있는 국가 형태, 이 형태에 한계지워진 장을 지시한다.

자본을 계급투쟁으로 파악하는 규정 속에는, 자본 관계를 투쟁의 외부에 있는 자연적 현상이나 사물과 같은 것으로 여기지 않는다는 의미를 내포하고 있다. 다시 말해 자본 관계라는 구조와, 계급투쟁 간의 관계는 내적으로 서로 긴밀히 연결되어 있는 것이다. 구조와 투쟁(혹은 주체)의 관계가 내적으로 하나인 것으로 간주함을 의미한다. 즉 구조가 투쟁에 외재적이지 않다는 것은, 구조가 주체의 존재양식(또는 사회적 형태)임을, 그래서 구조는 투쟁의 산물이면서 동시에 다음 투쟁의 전제조건이라는 점을 드러낸다(Bonfeld, W. and Gunn, R. and Psychopedis, K. 1992: xvii). 이러한 접근이 중요한 이유는 구조주의적 맑스주의

14) 이 글은 사회적 위치나 지위 그리고 일정 수준의 임금 소득 등에 따라 부르주아, 신흥 부르주아, 노동자계급, 중간계급(middle class)을 구분하는 부르주아 사회학적인 계급 개념에 비판적인 입장에서 있다. 계급을 개인들의 집단이나 소득 수준에 따른 사회적 위치로 파악하는 구조주의적 맑스주의는 계급에 대하여 사회학적으로 접근함으로써 계급과 계층이라는 두 개념 사이에서 끊임없는 혼동이 벌어진다. 사회학으로 단장한 맑스주의에서는 노동계급의 리더십이 중요한 문제이며, 다른 계급들은 노동계급과 계급동맹을 구성할 수 있는가의 관점에서 다루어진다(Bonfeld, 2002: 67). 계급은 자본과 마찬가지로 하나의 사회적 관계이며, 따라서 자본과의 직접적인 적대적 관계로부터 노동계급을 도출해야 한다. 즉 적대적인 존재 자체가 계급의 존재에 본질적인 것이다. 맑스는 노동계급의 질적인 형태를 자본에 의한 착취 여부에 따라 규정하였으며, 계급은 집단이나 위치가 아닌 “투쟁의 관계”를 통해 결정된다(Gunn, 1987).

의 경우, 구조와 투쟁을 분리시켜 파악함으로써 마치 구조를 변경할 수 없는 객관적 조건처럼 간주하고, 그로 인해 이 구조가 투쟁(혹은 주체)을 일방적으로 강제하는 방향으로 진행될 소지가 크기 때문이다. 구조주의뿐만 아니라 그로부터 발전해 나간 조절이론과 같은 이론적 틀에서는, 구조를 자본주의 발전법칙의 객관적인 전개로서 파악하게 되고, 결국 계급투쟁은 기껏 사회적인 변동 과정을 가속화시키거나 지체시키는 등의 종속적인 역할에 머무르게 된다(Bonefeld, 1992: 97-98). 구조와 투쟁이 분리되지 않았다는 사실과 더불어 노동계급의 투쟁이 역사적 발전의 원동력이라는 점을 인식해야만 한다. 요컨대 자본 관계는 주어진 조건만이 아니라 그 속에서 그리고 그것에 대항하는 현실에서의 계급투쟁에 열려 있는 사회적 관계인 셈이며, 그러한 관계들, 형태들을 노동자 계급의 수준으로 어떻게 가져올 것인가가 중요해 진다.

이제 이러한 맥락에서 자본 관계의 물신화(fetishisation)를 살펴보자. 지금까지 이 글에서는 물신주의(fetishism)라는 용어를 직접적으로 사용하면서 설명하지 않았으나, 이미 여기까지 진행된 과정 속에서 물신주의적인 사고가 어떤 것인지는 충분히 다루었다. 물신주의란 사회적 관계를 '사물같은 것'으로 여기는 이론적 해석 혹은 그러한 해석에 따라 사회적 관계를 실제로 구성하려는 것을 의미하는데, 그 결과 사회적 관계들은 상품화되고, 마치 그것이 온전히 구조적인 형태인 것처럼 왜곡된다(Bonefeld, Gunn and Psychopedis 1992: xii). 이와 같은 물신주의는 맑스의 '상품 물신주의' 개념에서 시작되며, 이후 비판이론(critical theory)과 같은 헤겔주의적 맑스주의에서 핵심 개념이었다. 상품 물신주의에 대해 맑스는 아래와 말한다.

상품 형태의 신비성은, 상품형태가 인간 자신의 노동의 사회적 성격을 노동생산물 자체의 물적 성격[물건들의 사회적인 자연적 속성]으로 보이게 하며, 따라서 총노동에 대한 생산자들의 사회적 관계를 그들의 외부에 존재하는 관계[즉, 물건들의 사회적 관계]로 보이게 한다는 사실에 있을 뿐이다. 이와 같은 치환에 의하여 노동생산물은 상품으로 되며, 감각적임과 동시에 초감각적(즉 사회적) 물건으로 된다. …… 인간의 눈에는 물건들 사이의 관계라는 환상적인 형태로 나타나지만 그것은 사실상 사람들 사이의 특정한 사회적 관계에 지나

지 않는다. …… 마찬가지로 상품세계에서는 인간 손의 산물들이 그(종교세계의 신적 존재들)와 같이 등장한다. 이것을 나는 물신주의(fetishism)라 부르는데, 이것은 노동생산물이 상품으로 생산되자마자 거기에 부착되며, 따라서 상품생산과 분리될 수 없다(Marx, 1965: 72).

여기에서 맑스가 강조하고자 하는 바는, 단순한 사물들의 관계가 인간들의 사회적 관계를 대체하고, 그렇게 하나의 객관화된 구조처럼 등장한 상품 관계는 상품에 담겨있는 개별 생산자들 간의 관계 및 노동의 속성을 은폐한다는 점이다. 실제적인 사회적 관계들(본질)을 감추고, 굴절시킨다는 차원에서 ‘환상적인 형태’이다. 이것이 바로 사물들의 관계를 실재처럼 여기는, 더불어 그러한 인식에 따라 새로이 구성된 사회질서로서의 물신화된 형태이다. 자본주의 사회에서 상품, 가치, 화폐는 모두 물신화된 형태들로서 “사적 노동의 사회적 성격과 개별 생산자들 사이의 사회적 관계를 드러내는 대신에 은폐”한다(Marx, 1965: 76).

물신주의적 사고는 자본주의 사회 전반으로 확장해 왔다. 자본주의적 사회 현실, 곧 이 사회의 본질을 감추는 사고 체계와 그에 따라 구성된 또 다른 실재(혹은 실재적 환상)는 이미 이 사회구성원들의 삶에 깊숙이 스며들어 있다. 자본 관계의 분리될 수 없는 두 계기, 곧 경제적인 것과 정치적인 것을 마치 분리된 것인 양, 그래서 하부구조인 경제가 정치를 결정하거나 혹은 국가(정치적인 것)를 중립적, 자율적 구조처럼 사유하는 방식을 앞서 다루었는데, 이것이 맑스가 말한 상품 물신주의의 한 측면이다. 물신주의적 사고에서 사물과 같이 등장한 구조들은 독립적으로 운동하는 객관적 구조로 나타나기에, 사회관계를 구조와 주체가 분리된 것처럼 인식하게 된다. 구조와 주체(투쟁)의 분리와 탈구를 강화시키는 이와 같은 구조주의적 접근방법은 물신주의에 사로잡힌 셈이다(박승호, 2004: 91).

자본주의 하에서 사회적 관계들은 지속적으로 물신화된 형태 속에서 재생산되어 왔다. 이 물신화된 형태, 즉 ‘환상적인 형태(이것은 계급 지배 관계에 대한 자신의 실재를 감추고 있다)’ 속에서 이뤄지는 사회적 관계의 재생산은 계급 지배의 재생산에 있어서 본질적인 부분이다(Holloway & Picciotto, 1991: 114). 맑스는 자본주의를 유지시키는 주요한 사회적 형태들로서 상품, 가치, 화폐 등을 언급하며, 이것들이 물신화된 방식으로 실제적인 사회적 관계를 은폐한다고 하였는데, 국가

역시 계급적 지배관계를 평등한 개인들의 관계로 전화시키면서 이 사회를 지탱해 내는 물신화된 형태이다.

국가를 상품물신주의라는 맥락에서 파악한다면, 외관상 자율적인 제도 혹은 존재(사물)처럼 보이는 국가는 하나의 환상에 다름 아니다. 이때 중요한 것은, 국가라는 물신적 형태가 역사적으로 처음 등장한 시점에 이미 현재의 모습처럼 확립(물신주의)되었다고 인식하지 않고, 부단히 확립되어가는 과정, 곧 경화되어 온 것(물신화)으로 접근하는 것이다. 전자의 인식론이 물신주의에 기반을 두어 국가를 이미 확정된 존재로 파악하는 것에 반해, 후자는 국가의 물신화 과정이 끊임없이 반복적으로 일어나는 과정으로 이해한다(Holloway, 1991a: 236). 국가를 물신화된 형태로서 이해하되, 그 형태를 물신주의가 아닌 물신화 과정으로 인식한다는 것은, 자본주의 국가의 형태 변경 혹은 대안 사회에 대한 가능성을 열어준다. 현재의 자본주의 국가는 물신적 형태를 유지하기 위해 부단히 스스로를 정의할 뿐만 아니라 자기-구성해 가는 물신화 과정 중에 있다.

이때 국가의 물신화 과정을 수행하는 것은 국가의 물신화된 형태를 통해 이 사회를 영속적으로 지배하고자 하는 계급이다. 지배계급은 자본주의 국가에 대해서 뿐만 아니라 이미 형성된 자본주의 질서가 더 이상 변동되지 않을 구조인 것처럼 이 체제를 선전한다. 자본주의라는 구조에의 저항은 무의미하며, 그 틀이 유지된 채로, 즉 이 체제 내의 제도만으로도 각종 사회적 갈등과 문제는 충분히 해소할 수 있다고 주장한다. 이러한 주장은 곧 마치 현재의 자본주의가 완성된 것처럼, 즉 하나의 자연적 질서처럼 여기게 하는 물신주의이다. 이 물신주의에 포섭되면 이 체제에 대한 저항은 도무지 소용없을 거 같은 패배주의로 귀결될 수밖에 없다.

현 체제에 대한 지배계급의 옹호는 그들의 계급투쟁으로 이해해야 한다. 앞서도 계급지배 관계는 계급 투쟁 과정임을 명시하였는데, 자본주의 사회의 지배계급은 자본주의의 사회적 형태들이 요지부동의 확립된 질서인 것처럼 유지하기 위해 미디어, 교육체계, 경제적 활동, 국가 행위 등 전방위적인 영역에서 계급투쟁을 벌이고 있다. **지배계급의 계급투쟁을 통해 물신화가 끊임없이 전개되는 것이다.** 지배계급은 사적인 것과 공적인 것의 분리, 경제와 정치의 구조적, 이데올로기적 분리 등 물신화에 관련된 계급적 실천을 진행한다. ‘국가의 자율성’이라는(외관상) 모습이자 환상의 물신화된 형태는, 그것이 담고 있는 사회적 관계의 복

합성을 지배계급이 얼마만큼 성공적으로 유지하는가에 따라 궁극적으로 좌우된다. 지배계급의 투쟁은 자본주의 사회의 실재적 본질로 인해 발생하는 계급 갈등들을 부르주아적인 정치적 과정(대의 민주주의)의 물신화된 형태로 전환시키는 투쟁이며, 결국 자본의 생존은 이러한 물신주의를 유지하기 위한 지배계급 투쟁과 서로 맞물려 있다(Holloway and Picciotto, 1991: 115).

따라서 자본 관계의 유지와 재생산을 결정론적으로 사고해서는 안된다. 즉 물신주의적 인식에서 벗어나야 한다. 자본은 본래부터 역동적인 사회적 관계이며, 자본주의 사회에서 기존의 사회적 형태들은 자동적으로 갱신되지 않기 때문이다(Holloway, 1991a: 238-239). 우리가 목도하고 있는 현대 국가의 형태는 결코 200년 전 자본주의의 태동과 함께 완성된 모습이라고 할 수 없다. 국가를 포함한 모든 사회적 형태들의 발전은 조화롭게 진전해 나가는 이상적 과정이기보다는 부단히 갱신되는 과정(Holloway, 1991a: 236), 다시 말해 고정된 실체가 아닌, '형태-과정(form-processing)'의 연속으로서 이해하는 것이 필수적이다(Sohn-Rethel, 1978: 17). 요컨대 가치형태, 화폐형태, 자본형태, 국가형태 등은 자본주의의 초창기에 한꺼번에 온전히 성립된 것이 아니다. 이 형태들은 끊임없이 사회적으로 이슈가 되고, 의문시되면서 경화되어 왔는데, 그러한 과정은 항상적으로 계급투쟁의 과정이었다. 더불어 "사회적 관계의 형태들은 사회적 관계들을 형성해 나가는 과정(Holloway, 2002a: 31)"이다. 이상과 같은 부단한 형태-과정 속에서 자본은 재생산되어 왔고, 자본주의 국가는 끊임없는 '자기-구성의 과정'을 통해 사회로부터 독립적이고 중립적인 것처럼 존재해 온 것이다.

한편 자본축적(가치증식)에 대한 채워지지 않는 갈증으로 인해 자본은 끊임없이 착취를 강화해 왔지만, 이러한 자본의 지배에 맞서 노동은 저항의 역사를 써내려왔다. 그리고 노동의 저항은 자본축적의 위기, 곧 공황으로 나타났으며, 이러한 위기 속에서 국가의 형태는 변화되어왔다. 자본주의가 주기적 위기에 노출되고, 불안정적인 연유는, 자본 내부에 자본에게 적대적 세력인 노동계급이 현존하기 때문이다. 자본은 산 노동을 물신화된 상품 형태인 죽은 노동을 전환시킴으로써 잉여가치를 추출해 가치증식을 할 수밖에 없다. 이 때문에 탐욕에 가득찬 자본은 생산과정에서 산 노동을 추방하고, 죽은 노동을 통해 잉여가치를 안정적으로 축적하고자 한다. 그렇지만 이 산 노동, 곧 우리들 노동자가 없다면 자본은 아예 생

존할 수가 없다. 이것이 곧 근대 자본주의의 핵심적 모순이며, 결국 착취에 거부하는 산 노동의 저항은 이윤율의 경향적 저하, 곧 위기로 표출하게 된다(Holloway, 1988: 100-101). “자본 내 노동의 현존(the presence of labour within capital)”은 자본의 모순이자 한계이며, 동시에 자본 관계의 표면적(현상적) 형태인 국가의 한계이기도 한 것이다(Bonefeld, 1992a: 121).

따라서 현재까지 자본주의 역사에서 주기적으로 도래해 왔던 ‘위기’는 단순히 경제적 위기가 아니다. 그것은 자본과 노동을 둘러싼 자본 관계의 위기이며, **“자본 관계의 위기는 곧 역사적으로 특수한 계급 지배 형태의 위기이자, 총체적인 자본주의적 사회 관계의 축적 위기”**인 것이다(Holloway and Picciotto, 1991: 110). 다른 말로 표현하자면, 이 위기란 계급지배 관계 자체의 위기, 곧 노동에 대한 자본지배의 위기이다. 역사적으로 자본주의의 위기는 노동의 저항에서 비롯되었으며, 결국 위기란 노동에 대한 자본주의적 지배가 한계에 봉착했음을, 나아가 위기의 시점에 성립되어 있던 계급 지배관계의 유형이 더 이상 노동을 포섭할 수 없음을 의미한다. 노동이 자본 관계를 뚫고 넘어서는 시기가 바로 자본주의의 축적 위기인 것이다. 자본은 이 비상한 위기의 시간에 자신의 생존을 위해 불가피하게 기존 지배 관계를 재구조화하고자 하는데, 그 핵심 내용은 자본 관계를 위협할 만큼 계급화되고, 급진화된 노동 — **이처럼 자본 관계에 저항하는 노동의 모습을 노동의 계급 구성(class composition)이라 말할 수 있다** — 을 재복속시키는 것이다. 그리고 노동을 다시 복속시키기 위한 자본의 시도는 **노동 계급의 탈구성(class decomposition)**으로 나타난다. 이 글에서는 이러한 노동계급의 탈구성을 **자본주의적 노동과정의 핵심으로 파악한다**. 역사적으로 지속적으로 발전해 온 자본의 논리, 곧 경영기법들은 노동을 탈계급화시키는 데 모든 초점을 맞추고 있다. 바로 노동계급의 탈구성 말이다. 따라서 이러한 계급 탈구성의 주요 장소(locus)는 작업장이며, 전체 자본 관계의 위기는 개별 작업장의 자본 관계, 곧 노동 과정 전반을 자본의 논리(정리하고, 최신 경영기법 도입 등)에 따라 재편하는 사태로 이어진다.

자본에 대항하는 노동의 계급 투쟁을 무시하고, 자본 관계의 재구조화를 자본운동의 객관적 법칙처럼 파악하는 일부 논자들은, 20세기 후반의 재구조화 과정을 두고 ‘포드주의에서 포스트포드주의로의 전환’이라는 언명을 통해 손쉽게 설명

하기도 한다. 그러나 자본 관계의 재구조화는 결코 자본의 운동 논리가 일방적으로 실현되는 과정이 아니며, 또한 이들의 표현에 담긴 뉘앙스처럼 매끈하게 그리고 자동적으로 진행되는 과정이 아니다. 자본이 자신의 지배력을 다시금 확보하려는 사회적 관계들의 재구조화는, 반드시 사회적으로 유혈 투쟁을 동반하는 고난의 과정이다(Holloway, 1988: 102). IMF 구제 금융의 시기 동안 한국의 인민들은 사회적 유혈이 낳았던 자본 관계의 재구조화, 곧 자본과 노동 사이의 계급 투쟁 과정을 철저히 경험한 셈이다.

자본의 위기는 필연적으로 국가의 위기이기도 하다(Holloway, 1991a: 253). 자본주의 국가는 자본주의적인 사회적 관계의 형태이기 때문에, **자본주의 국가의 지속적 실존은 자본 관계의 재생산에 의존하게 된다**(Holloway, 2002a: 180). 그러므로 자본 관계, 곧 자본의 계급지배 관계가 위기에 처하게 되면 이는 곧 국가의 위기는 나타나게 되는 것이다. 바로 앞서도 자본의 위기가 자본주의라는 틀 내에서 해소되기 위해서는 자본 관계를 재구조화할 수밖에 없음을 다루었는데, 이러한 재구조화는 그 주요 장소인 작업장 관계만이 아니라 “사회적 총 생산 조건의 역사적인 복합체(historical complex)와 착취 관계의 전반적인 재조직화”(Hirsch, 1978: 74), 즉 총체적인 사회 체제의 전면적 전화를 의미한다. 지금까지 자본주의 국가의 발전은 자본 관계의 위기와 그로부터 도입되는 재구조화 및 갱신 과정을 통해서 이루어져 왔다.

이때 위기의 결과인 자본 관계의 재구조화는 단순히 총자본의 요구사항인 것으로 해석될 수 없다. 그 결과가 성립되는 과정은 모두 투쟁의 과정이며, 이 투쟁은 주로 자본과 노동 간의 투쟁인 동시에, 상이한 자본들 간의 그리고 자본주의적 계급 분과들 간의 투쟁에서 비롯되기도 한다. 위기의 극복, 그리고 이후 등장하는 새로운 축적 관계의 패턴은 이러한 투쟁들에 의해 결정된 결과이다(Holloway and Picciotto, 1991: 135). 국가 자체가 “자본 재생산의 계기인 동시에 계급 투쟁의 계기”(Clarke, 1991b: 194)이기에, 결국 국독자론처럼 기능주의적 방식으로 국가가 하는 모든 것은 반드시 자본의 최상의 이익에 부응하거나 국가가 자본주의 사회의 재생산을 보장하기 위해 필요한 것을 달성할 수 있다고 가정될 수는 없다(Holloway, 1995: 180).

이것은 위기의 시기에만 해당하지 않는다. 일반적인 국가의 행위와 기능을 다

투면서 계급투쟁은 간과한 채 자본의 요구만을 강조하거나, 국가 형태의 변화를 계급투쟁의 결과로 나타난 역사적 양상이 아니라 자본 논리의 자동적 반영으로 간주하는 것은 심각한 오류이다. 따라서 ‘케인즈주의적 국가형태’에서 ‘신자본주의적 국가형태’로의 전환은 이러한 맥락에서 이해되어야 한다. 1960~70년대에 걸쳐 분출된 노동의 저항은 1970년대 자본의 축적 위기로 나타났고, 이후에 이것은 노동에 대한 자본의 신자본주의적 공세로 이어졌다. 1980년대 이후 선진 자본주의 국가 안에서 벌어진 치열한 계급투쟁 과정은 모든 사회적 관계의 급격한 재구조화, 즉 신자본주의적인 사회적 관계 및 사회적 형태로 귀결되었다. 특히 이 과정에서 노동을 무력화시키는 자본의 투쟁은 작업장에서의 고용 구조 및 담론 등 생산 관계에서 주로 이루어졌다. 이와 같은 자본주의 국가의 전반적 재구조화는 불가피하게 국가기구 혹은 공공부문의 재구조화 역시 동반하게 되는데, 이들 부문은 자본관계의 재생산을 촉진하고, 자본의 지속적 축적을 보장하기 위한 방향으로 재구조화되었다. 공공부문을 상품화시키는 과정, 곧 사적 자본에게 일거에 양도하든지, 혹은 공공서비스와 재화를 점진적으로 상품화하고, 공공부문 작업장에 자본의 노동통제기법을 도입하는 과정은, 전체 계급지배관계의 변동과정 가운데서도 핵심을 차지한다. **공공부문의 재구조화 과정은 이렇듯 자본주의적 계급지배관계의 거시적 변화 속에서 이해해야 한다.**

지금까지 논의의 핵심은 자본 관계의 변화이든, 국가의 재구조화이든 모두 자본의 논리에 맞춰 자동적, 기능적으로 이뤄지지 않는다는 점이다. 자본의 계급투쟁에 맞서는 오늘의 노동계급 투쟁 속에서 내일의 사회적 구조가 형성된다. 다른 말로 표현하면, 구조와 투쟁은 결코 탈구된 관계가 아니며, 내적으로 분리될 수는 없는 두 개의 다른 계기이다. 그러므로 계급 투쟁은 ‘자본 안에서 그리고 자본에 대항하는 투쟁(in and against capital)’이자 나아가 자본을 넘어서는 투쟁(beyond capital)이어야 한다. ‘자본은 계급투쟁이다’라는 테제는 이러한 함의를 내포하고 있다.

이와 함께 상품교환 관계(임노동의 상품화를 포함하는)의 매개를 통해 — 주요 하계는 법적 지배, 화폐 관리 등 — 자본 관계의 재생산을 보장하는, 가장 중요한 사회적 형태인 국가 역시 계급투쟁의 산물이다. 국가는 자본 관계의 외피적 형태이자 자본의 계급지배는 이 국가를 통해 이루어지므로, 노동계급의 투쟁은 바로

이 국가 속으로 포괄되고, 집중될 수밖에 없다. 그렇기에 계급 투쟁은 필연적으로 '국가 안에서 그리고 국가에 대항하는 투쟁(in and against the state)'(Clarke, 1991a: 62)이다. 지배계급은 지금까지 자본 지배관계를 유지하기 위해 국가를 중립적인 사회적 존재처럼 만들고, 마치 경제와 정치가 분리된 것인양 담론(이데올로기)과 사회 질서를 생산해 왔으며, 노동력의 상품화, 곧 인간의 상품화를 자연적인 현상으로 만들었다. 이러한 모든 사태가 지배계급의 물신화 투쟁으로 견고하게 자리잡은 사회적 관계들이었으며, 이 관계 속의 구성원들은 특별히 정치화되지 않은 이상, 그것에 동조하거나 방관하였다. 이제 노동계급은, 부르주아의 계급적 실천인 물신화에 대항해 반물신화 투쟁을 전개해 나가야 하며, 그것의 궁극적인 귀결은 자본 논리에 따라 물신화된 사회적 형태들과 사회적 관계들을 넘어서는 데 있다. 그 출발은 자본주의 사회구성체 속에서의 정치와 경제를 분리된 것으로 사고하지 않는 데 있을 것이다. 그러므로 반물신화 투쟁은 거시적으로는 종전의 '경제적' 투쟁(고용관계에서의 노동조건, 임금 등)과 '정치적' 투쟁(대의민주주의에 대한 비판과 국가의 급진적 민주화)으로 조각난 각각의 투쟁을 하나의 총체적인 계급투쟁으로 전환시키는 투쟁(Holloway and Picciotto, 1991: 115)이어야 한다.

3. 케인즈주의 국가, 노동계급 그리고 공유재

자본주의 사회를 유지하는 사회적 형태들은 반드시 제도적인 체현물을 가진다. 형태는 체현된 실존이 없이는 존재할 수 없다. 우리는 자본주의 국가가 역사적으로 물화된 자본 관계의 현상적, 사회적 형태임을 검토하였는데, 이 국가 형태는 자본 관계를 둘러싼 제도적 발전 및 국가 공무원들의 행위를 통해 물질화된다(Holloway, 1991a: 254). 다시 말해 국가 형태의 제도적 체현물은 행정부, 곧 국가 기구로 나타나고, 나아가 국가기구의 직간접적 통제를 받는 공공부문으로도 현상한다. 노동계급과의 갈등이 커질수록, 자본은 계급지배 관계의 재생산과 자본 축적에 난관을 겪게 되는데, 이를 해소하기 위해 국가의 개입이 증가하게 되고, 이

과정에서 국가 기구는 확대될 수밖에 없었다. 이러한 대표적 사례가 20세기의 케인즈주의적 국가 형태였다(Holloway and Picciotto, 1991: 136).

케인즈주의적 국가 형태는 자본주의 국가의 본질, 곧 형태상으로는 자본주의 사회질서를 유지하면서도, 외관상으로 중립적이어야 하는 속성을 잘 드러내 준다. 다시 말해 자본주의 국가는 정치적으로 자본주의적 경제구조와 결합하여 자본주의라는 사회구성체를 담당하는 한 축이었으나, 그 외피상으로는 국민국가 내의 정당한 민주적 정치체로서 구성되어 온 것이다. 결국 자본주의 국가 형태로서의 존속 자체는 국가의 중립적 외형화와 불가분의 관계였던 셈이다. 그러므로 자본주의 국가는 중립성이라는 외관—이것을 국가의 형태와 구분되는 의미에서 국가의 내용이라고 규정할 수 있다—을 유지하기 위하여 부득불 사회 구성원 전체를 위한 공공적 정책을 수립하지 않을 수 없었다. 즉 물신화된 사회적 형태인 자본주의 국가는 ‘중립성’이라는 ‘목적인(telos)’을 본래부터 형태 속에 내장하고 있기에, 그에 따른 경로의존적 발전은 불가피하다. 이와 같이 자본주의 국가에 내재된 중립성이라는 본질을 따라, 20세기 동안 자본주의에 대항하여 분출한 노동계급의 투쟁은 공공부문, 곧 공유재의 급격한 확장을 동반했다. 케인즈주의적 복지국가는 이러한 흐름 속에서 형성되었다고 볼 수 있다. 계급지배 관계와 분리된 것처럼 물신화된 ‘정치적 영역’은 대의민주주의, 곧 정당정치라는 정치적 틀로 집중되었다. 이 구조 속에서 자본주의 국가의 ‘포괄정당(catch-all party)’들은 노동계급의 생존을 보장하기 위한 공공적 제도들의 구축을 공약하지 않고는 집권하기가 어려웠다. 이렇게 하여 사회라는 공통적 공간, 곧 공동체에서 구성원들의 삶을 지탱해주는 ‘공유재’는 자본주의 국가에서 수립된 공공부문을 통해 확보되었다.

그러나 노동계급은 이러한 케인즈주의 국가와 모순적인 관계를 맺어왔다. 즉 자본주의 국가는 중립적 명분, 곧 국가의 내용이라는 속성 속에서 노동계급은 복지국가를 통해 물질적인 생존 기반을 제공받지만, 자본주의 국가라는 형태의 차원에서 노동계급은 여전히 소외된 임노동과 자본 관계에 종속적인 상태로 남겨지는 것이다. 결국 현대 복지국가 내에서 노동계급은 이러한 내용과 형태상의 모순적 상황에 남겨졌고, 이는 ‘국가 안에서 그리고 국가에 대항하는’ 투쟁으로 이어지게 된다(Clarke, 1991: 60). 복지국가는 노동계급의 물질적 필요를 충족시키지만, 그 반대로 자본주의 국가라는 노동계급을 물신화된 형태 속에 포섭함으로써 분절

화·탈동원화시켰다. 또한 이를 통해 집단적인 힘을 약화시켰을 뿐만 아니라, 자본과 국가의 역공격에 저항하려는 노동계급의 시도를 잠식하였다. 이러한 관점에서 사민주의적 개혁은 승리와 패배를 동시에 표상한다. 즉 내용에 있어서는 승리이지만, 형태에서는 패배로서, 이것은 노동계급의 활동을 부르주아적 형태 속에 되돌려 붙잡아 두는 역할을 하고, 중국엔 이후의 시기 동안 물질적 패퇴의 필연적인 전제조건을 제공했다(Edinburgh CSE Cuts Group, 1978: 33-4). 이후의 시기, 곧 1980년대부터 신자본주의 시대가 본격화된 것이다.

현재의 자본주의 국면, 곧 신자본주의는 공유재에 대한 인클로저 운동으로 작동하고 있다.(Holloway, 2010: 29). 다시 말해 중립성의 외피를 유지하던 자본주의 국가가 재정 위기의 상황 속에서 공공부분을 공격하고, 상품화시키는 과정(실제로 자본에게 넘기는 사유화와 공공 부분을 효율성이라는 자본 논리에 따라 재구조화하는 과정을 모두 포함)을 진행해 온 것이다.¹⁵⁾ 인민들의 공동체를 떠받치는 공유재를 자본에게 양도하는, 우리 시대의 새로운 인클로저는 자본주의적 계급지배 관계의 변동에서 핵심을 차지한다.

공유재를 자본의 수중으로 끌어내리려는 지배계급의 시도는 마가렛 대처의 영국을 필두로 지난 20~30년 간 세계적으로 상당한 성공을 거두었다. 이는 복지국가라는 자본주의 국가 형태 속에서 강력했던 노동계급이, 형태를 넘어서려는 시도보다는 그 체제에 안주하면서 계급 투쟁의 활력을 상실해 왔기 때문이다. 즉 복지국가는 노동계급을 자본 관계의 형태 내에 가둬둠으로써 무력화시키는 데 성공했다. 따라서 공공부문 노동자의 투쟁은 ‘공공성’을 향한 투쟁과 ‘공유재’를 향한 투쟁 사이에서 선택해야 한다. 공공성을 향한 투쟁, 곧 이전까지 공공 영역의 재화(일반적 생산물과 서비스를 포괄하는)를 상품화하지 않고, 인민이 누릴 수 있도록 제도화하는 것, 곧 공공부분을 강화해 나가는 것은 앞서 언급한 바, 국가 내용의 차원에서 승리할 수는 있다. 그러나 실상은 자본 관계가 부과한 틀과 형태를 벗어나지 못한 것이다. 분명 공공성을 향한 투쟁은 자본과 대결하는 성격을 띠게 되지만, 전통적인 의미에서의 공공성 투쟁은 자본주의 국가 형태와 상품화에 기초한 자본주의 경제 형태를 그다지 고려하지 않았다. 이러한 형태에 갇혀있

15) 이러한 과정은 결국 “국가가 중립성이라는 자신의 신비화된 외피를 탈각하는 과정이자, 그로 인해 자신의 정당성을 상실하는 과정으로 이해해야 한다(박승호, 2004: 598).”

는 한 공공부문은 '감추어진 공유재'일 뿐이며, 결코 자본 지배관계 속에서의 공공재에서 벗어날 수 없다. 결국 관건은 자본 관계를 넘어서서 국가 부문 및 공공 부문을 노동계급의 관점에서 전유하는 데, 그리고 감추어진 공유재를 온전한 공유재로 전환시키는 데 있다.

만약 자본주의의 세포 형태(the cell form)가 상품이라면 자본 너머의 사회에서 세포질 형태(the cellular form)는 바로 공유재이다. 상품이 판매를 위해 생산된 물건이라면 공유재는 공유되기 위해서 생산되고, 보존되는 모든 재화이다. 판매를 위해 생산된 물건, 곧 상품이라는 개념은 그 상품들을 교환하는 사적 소유자들을 상징한다. 공유재의 개념은 집단성(연합체와 모임)을 전제하며, 이 집단성 내에서 공유가 조직화된다(Dyer-Witheford, 2007: 28, 강조는 인용자).

다이어-위테포드가 이 단락에서 강조하는 바는, 자본주의적인 사회적 질서와 질적으로 상이한 공유재-기반 사회의 관계적 양상이다. 여기서의 세포 형태는 서로 분리된 개별적 날개에 대한 비유로서, 상품을 중심으로 형성된 사회 질서에서는 개별화된 판매자와 소비자가 개별 상품을 매개로 잠시 관계를 맺었다가 끊고, 다른 공간에서의 또 다른 관계 형성이 반복됨으로써 공동체로서의 집단성이 희미해진다. 반면 세포질 형태는 개별 세포들(단위 공유재)이 조직적으로 구성되어 이루어진 하나의 네트워크임을 함축한다. 공유재의 네트워크에 토대를 둔 사회 질서는 느슨한 형태일 수도, 견고한 형태일 수도 있으나, 중요한 것은 이 질서의 구성원들이 공유재의 순환 속에 연대하고 있다는 점이며, 그 연대의 방식은 자본주의적 규율에 얽매이지 않는다는 점에서 자율적이며, 창조적이라고 할 수 있다¹⁶).

공공의 재화를 공유재로 전유함으로써, 현재의 공공부문 속에서 대안적인 경제 원리를 확산시키는 동시에, 공유제적 질서를 현실 속에 뿌리내리도록 하는 것은 국가정책이라는 내용에서의 승리만이 아니라 국가 형태의 전화로 나아가도록 해주는 매개고리이다. 공유재에 기반을 둔 사회적, 생산적 질서를 생성해 나가는 운

16) 보다 구체적이고, 자세한 내용은 Siefkes(2009), Dyer-Witheford(2006)를 참조하라.

동, 바로 '공유주의(commonism)'는 동시대의 실재하는 존재태(存在態)에서 미래 대안 사회의 구성적 힘을 찾는 운동이며, 또한 그러한 사회적 관계의 확산은 그 자체로서 대안 사회의 질료이자 비옥한 토양이 될 것이다.

요컨대 노동계급은 현재의 복지를 방어하거나 더 확보하기 위한 투쟁을 진행해야 하나, 자본주의적 국가 형태를 간과한 무작정적인 복지 국가 옹호는 지양해야 한다. 대안적인 사회 건설을 위한 투쟁은 반드시 사회적 형태로서의 국가와 자본에 대항하는 것이야 한다. 이는 곧 내용과 형태에 대한 투쟁을 합친 총체적 투쟁을 의미하며, 더불어 현재의 투쟁은 미래의 대안사회 구성이라는 목표에 구속되어야만 한다는 점을 시사한다.

제4장 공공부문의 노동과 직업장 재구조화

1. 공공부문 노동의 성격

공공부문의 노동 과정은 불가피하게 자본주의 국가의 관리와 통제를 받게 되는데, 이로부터 민간 부문과 비교해 매우 독특한 공공부문 노동의 특수성이 생겨난다.

공공부문 노동이 특수한 첫 번째 이유는, 공공 노동자가 '자본 관계 내에서 노동에 대한 조직적인 억압의 중심을 차지하고 있는 자본주의 국가(Bonefeld, 1991: 49)와 직간접적인 고용 관계를 맺고 있다는 점에 있다. 자본주의 국가는 자본 관계의 외피적 형태로서 사회적 노동 과정 전체에 대한 통제 기능을 수행한다.

두 번째 이유는, 고용의 기간과 조건이 정치적인 과정과 구조의 개입을 거쳐 이뤄진다는 점인데, 이때 각 조직의 고용 조건은 정책에 개입할 수 있는 노동계급의 힘에 의해 좌우되기에, 결코 평탄하고, 일괄적인 결정 과정이 아니다(Carter, 1997: 67). 이러한 특수성으로 인해 공공부문 노동을 통해 생산되는 재화 및 서비스의 소비방식 그리고 잉여가치의 수취와 축적 방식이라는 차원에서 민간 부문과의 대별성이 확연히 드러나게 된다.

결국 공공부문 노동이 지니는 특수성은 해당 노동자를 고용하고 있는 자본주의 국가에 의해 규정된다. 그러므로 공공부문 노동의 특수성은 규명하는 작업은 자본주의 국가의 성격 및 기능과 결부될 수밖에 없다. 자본주의 국가의 일반적 성격에 대해서는 이미 다루었는데, 이하에서 공공부문의 구체적인 기능에 한정지어서 간략히 검토한 후, 그에 따라 공공부문 노동의 성격을 분석해 보고자 한다.

역사적으로 자본주의 국가가 사회에 등장하는 계기는, 일반화된 상품생산 관계가 사회적으로 성립되고, 유지되면서부터이다. 자본주의 국가는 상품생산에 의해 만들어진 물신화된 사회적 관계의 결과이자, 또한 그러한 관계를 강화하거나 재생산하게 된다(Holloway and Picciotto, 1991: 124). 이때 가장 일차적인 국가의

기능, 즉 국가 부문(국가기구 및 공공부문)의 기능은 상품으로서의 노동력 재생산(노동력 관리, 노동규율의 부과 등)을 보장하는 데 있기에, 사회에 대한 국가의 개입과 행정권의 확립, 그리고 대의체적 성격 등은 모두 노동력의 판매와 구매를 중심으로 구조화되었다(Holloway, 1991a: 246, 강조는 인용자).

자본주의 국가의 제도적 체현물인 국가 부문은 “부르주아적 형태를 재생산하는 과거 투쟁의 제도적 화석”(Holloway, 1991a: 255)으로 간주할 수 있다. 따라서 국가 부문은 그 조직 구성원리에 이전 계급 투쟁의 결과가 반영되며, 이와 같은 계급 역관계 속에서 국가 부문은 전체적인 자본 관계의 재생산 및 그것의 촉진을 위한 기능을 직접적, 간접적으로 수행하게 된다. 따라서 앞서 언급한 일차적 기능인 노동력 재생산 외에 사적 소유권 확립 및 보장, 화폐 및 법 제도를 통한 계급 관계의 안정적 관리, 축적 위기 관리 등의 자본주의적 재생산 기능을 수행하게 된다(박승호, 2004: 196). 이것은 제도로서의 국가 부문이 위로부터 수행하는 계급 투쟁이라 할 수 있다. 반복된 이야기이지만, 이러한 기능들의 은밀한 효과로서 국가는 경제적 관계에 중립적인 것으로 등장하고, 사회 속의 계급지배 관계는 법 앞에 평등한 대중들(판매자와 구매자로 구성된)의 개별적 관계로 순치됨으로써 자본주의 사회의 모순적 관계는 희미해진다.

한편 국가 부문이 자본주의적 재생산 기능을 수행하는 과정에서 나타나는 두 가지 특수한 양상들을 지적할 수 있다. 첫 번째로, 우리가 현실적으로 자주 접하는 것처럼 자본들 간의 경쟁·갈등이 국가 부문 내에서의 경쟁·갈등으로 전이되는 모습이다. 맑스에 따르면 개별 자본은 다른 자본들 간의 관계에서만 존재하며, 자본주의의 발전은 이러한 자본들 사이에서 벌어지는 경쟁을 통해 이루어진다. 그리고 이들 자본의 경쟁은 필연적으로 자본주의적 생산의 아나키 혹은 사회적 분업의 아나키 상태로 이어진다(Marx, 1976: 476 and Barker, 1991: 207). 서로 간에 ‘적대적 형제들’(Capital, 1972: 253)인 이들 개별 자본 간의 아나키적 경쟁은 때론 자본의 위기를 빚기도 하는데, 이러한 위기를 막기 위해 국가 부문의 개입이 불가피하게 된다(Hirsch, 1978: 112-113). 자본의 재생산을 위해 국가 부문이 점점 확대되는 것도 이와 유사한 맥락이다. 문제는 자본주의적 생산의 아나키를 해소하기 위한 자본과 국가의 밀월이 오히려 국가 기구 자체 내에 동일한 아나키를 재생산한다는 데 있다. 자본들의 경쟁과 마찬가지로 국가 기구 내에서도 벌어지

는 경쟁의 재생산은 불가피한 탈구, 즉 국가 행위와 총자본의 이익 사이에서 필연적인 긴장을 낳게 된다. 이는 자본주의 국가가 자본의 재생산을 보장하는 방식에 있어서의 어쩔 수 없는 독단과 불균형으로 이어진다(Holloway and Picciotto, 1991: 138). 따라서 국가가 총자본의 이익을 위해 합리적이고, 계획된 행위를 거쳐 자본의 재생산을 위하여 기능한다고 전제할 수 없다. 반대로 자본 관계가 축적 위기에 빠지는 시기에 국가 기구 내에 상존하는 적대적(경쟁적) 관계의 재생산 문제가 전면으로 표출되는데, 지배계급은 위기의 원인을 공공 행정기법의 실패 탓으로 돌리게 되며, 결국 국가 부문의 '비효율성'이 도마에 오른다(*ibid.*).

두 번째로 국가 부문의 공적 행위 속에서 자본에 대한 편향성과 자본으로부터의 중립성이 동시에 표출된다. 국가 행위의 목표는 자본의 축적을 증진시키는 것이지만, 자율적이고 독립적이어야 하는 물신화된 국가 형태로 인해, 국가는 자본 축적 과정의 외부에 남겨져야 한다. 그 결과 국가는 법과 화폐 형태를 통해 자본 축적 과정을 중재하는 방식으로 행위하게 되고, 적나라하게 자본의 이익을 옹호하기 어렵게 된다. 이것이 바로 자본주의 국가의 형태와 내용상의 모순이며, 여기에서 비롯되는 “국가 행위의 (자본 축적을 위한) 필요성과 (형태 유지를 위한) 제한성은 모두 국가 형태에 고유한 것들이다(Holloway and Picciotto, 1991: 139, 괄호 안 내용의 삽입은 인용자).” 자본주의가 진전될수록, 국가는 이와 같은 필요성과 제한성의 모순적인 상호작용, 곧 변증법적인 경로를 통해 발전해 나간다. 자본주의 국가는 형태 유지를 위한 제한성으로 말미암아 인민 다수를 위한 공공적 정책을 수립할 수밖에 없는데, 이 때문에 자본에 대한 편향성과 중립적인 공공성이 동시에 나타나게 된다. 이러한 모순적 발전은 결코 매끄럽고, 평탄한 과정이 아니며, 외려 위기라는 자본의 비상 상황에서 국가 행위의 한계성은 극복된다. 신자유주의적 국가에 의한 국가 지출의 축소는 국가 행위의 축소라기보다는, 자본 축적을 위해 국가를 좀더 '기능적'으로 전환시키는 과정이다. 덧붙여 이 과정에서 복지 예산과 같이 자본의 입장에서 비생산적인 지출 구조는 자본의 재생산에 보다 조용하는 방향으로 수정된다(Holloway and Picciotto, 1991: 139-140).

이상에서 개략적으로 공공부문의 기능과 기능 수행에서 나타나는 특수한 양상들에 대해 분석하였는데, 이러한 논의에 기반하여 공공부문 노동의 성격을 살펴보자. 공공부문의 노동자들은 역사적으로 특수한 자본주의적 계급지배 관계의 제

도적 체현물 안에서 노동하고 있다. 국가 부문에 고용된다는 것은, 자본주의 국가가 노동자와의 고용 관계에 직간접적으로 결부되어 있음을 의미하며, 고용 관계라는 개념은 이들 노동자가 임노동자임을 보여준다. 즉 공공 노동자들은 착취를 당하는 임금노동자로서의 계급적 위치를 점하고 있다(Fairbrother, 1989: 188). 이렇게 즉각적으로 도출되는 몇 가지 사실로부터 국가 부문 노동과 사적 부문의 노동을 비교해 보자.

우선 양쪽에서 모두 노동자들은 자신들의 노동력을 판매하고, 그에 대한 보상으로 임금을 받는다는 점에서 공통적이다. 노동력을 판매한다는 것은, 이들이 자신의 신체와 지식을 가지고, 특정한 노동과정의 조직 속으로 들어간다는 점을 의미한다. 결국 양자의 노동은 모두 특정한 노동 과정 안에서 고용자 — 국가 부문의 경우, 국가 대리인으로서의 경영자¹⁷⁾ —의 통제와 감독을 받게 되며, 이들 노동의 창조적 능력은 임노동 관계 속에서 고용자의 권한에 종속된다(Cousins, 1986: 87). 나아가 이들의 노동력은 노동과정 속에서 사용가치를 낳게 된다. 여기까지가 자본주의적 노동 과정에서의 보편적인 노동 과정의 양상이다. 그런데 노동과정에서 창출된 사용가치의 성격은 이후 서로 다른 과정을 거치게 된다. 민간 부문의 경우, 산출된 사용가치가 상품의 형태 속에 자리잡게 되며, 바로 이 순간에 사용가치는 교환가치로 전화한다. 그리고 상품 생산과정에서의 부분임금은 상품 교환과정에서 잉여가치로 치환되어 가치 증식을 이루게 된다. 따라서 민간 부문의 노동 과정에서는, “교환 가치가 사용 가치를 지배”(Burawoy, 1985: 339)하게 되며, 또한 잉여가치의 창출을 통해 자본가는 자본 축적을 달성한다.

반면 국가 부문의 노동과정에서 생성된 사용가치는 상품이 아닌 형태로 물질화되며, 시장에서의 교환 과정을 거치지 않고 직접적으로 수혜자들의 필요에 따라 향유된다. 즉 국가 부문 노동자들 역시 임금을 위해 노동력을 판매하지만, 그 노동력은 사용가치를 생산하거나 다른 사람들이 교환관계에 참여할 수 있는 사회적 수단들을 생산한다(Fairbrother, 1989: 189). 자본주의 국가는 노동력과 관련된 사회적 관계를 포함하여 전체 자본 관계를 재생산하고, 교환 과정을 보장하기 때문

17) 이들 경영자들은 이론적으로 자본가가 아니지만, 그들은 공공노동자의 노동력에 대한 통제와 자신들 조직의 관점에서 자본가처럼 행동하도록 강제된다(Crompton and Jones, 1984: 214). 이것은 국가 부문의 조직 원리에 자본주의적인 합리성이 도입되면서 비용 효율성과 생산성이 중요한 경영 지표가 되었기 때문이다(Cousins, 1986: 88).

에, 이들 국가 부문 노동자들은 다양한 생산 영역에서 자신들의 노동 행위와 그것의 결과물을 통해 이러한 국가 기능의 대행자가 된다. 다시 말해 국가와 마찬가지로 물신화된 사회적 관계로서의 국가 부문은 중립성의 외양을 견지하고 있는데, 국가 부문의 노동자들은 자본의 가치증식과정이 원활하게 이루어지게끔 하는 사용 가치 및 사회적 수단들을 생산하는 기능을 수행한다. 그러므로 국가 부문 노동 과정의 특징은 민간 부문과 달리, “사용 가치가 교환 가치를 지배”(Burawoy, 1985: 339)하는 데 있는 것이다.

그러나 이러한 특징이 모든 국가 부문 노동에 해당하는 것은 아니다. 행정부로 대표되는 국가 기구와 상당수 공공부문은 사용 가치가 교환 가치를 지배하는 곳이다. 그런데 생산한 재화를 시장에서 판매하고, 그 판매를 통해 수익을 남겨야만 기관들의 경우, 사용가치가 교환가치로 전환된다는 측면에서 민간 부문의 성격을 공유하고 있다. 그렇지만 시장에서의 교환을 통해 생겨나는 잉여가치는 해당 기관 노동자들의 임금으로 쓰이거나, 국가가 취득하게 되므로, 사적 자본과는 엄연히 상이한 양태를 가지고 있다. 더불어 생산된 재화의 시장 가격은 국가 내부와 외부의 정치적 협상과정, 곧 계급 간의 균형을 거쳐 동일한 사용가치의 상품 가격보다 낮게 책정됨으로써 수익성을 우선시하는 일방적인 교환가치에서 일정 정도 비껴나 있다. 그 이유는 우리가 앞서 다루었듯이, 사회로부터 중립적으로 존재해야 하는 국가 형태의 내적인 성격 때문이다. 다시 말해 이들 기관들 역시 물신화된 국가 형태의 하부 단위이기에, 생산한 재화는 소위 ‘공공재’의 성격을 띠 수밖에 없게 된다. 이로써 수익성이라는 가치가 어느 정도 작동하는 공기업에서의 노동이라 할지라도, 결과적으로는 국가 형태에 제약된다는 것을 알 수 있다. 아울러 사용가치를 생산하는 차원에서 20세기 케인즈주의 국가 형태 속에서 공공 부문 노동자들은 공공성에 대한 주장(이데올로기적 요구)과 함께 자신들의 경제적, 정치적 요구(안정된 일자리, 급여, 노조의 교섭 권력 등)를 국가에 직접 요구할 수 있었다.

이상에서 살펴본 것처럼 공공부문의 노동에는 교환 가치의 부재가 지배적이다. 이러한 속성으로 인해 자본주의 국가의 공공부문과 과거의 국가 사회주의 간에서는 비슷한 양상이 나타난다. 20세기 현실 사회주의에서는 교환 가치가 제거된 상황에서, “국가가 임금과 서비스의 재분배자이자, 물가의 규제자인 것은 물론 잉여

생산물의 투명한 취득자”(Burawoy, 1985: 250)이었기 때문이다. 나아가 자본주의 국가의 공공부문과 현실 사회주의에서는 모두 국가가 생산 지점에 생산과정의 규제자로 등장한다는 차원에서 생산 정치와 국가 정치는 연계되며, 노동 과정을 둘러싸고 유사한 정치적 상황이 전개된다.

국가 사회주의의 경험은 선진 자본주의 사회들과 분명한 관계가 있다. 비록 작업장 체제들과 국가를 연결시켜 주는 당이나 노동 조합이 없고 그 연계가 주로 경영진을 통해 작동하고는 있지만, 국가 사회주의 하에서와 마찬가지로 선진 자본주의의 공공부문에서도 생산 정치와 국가 정치의 유사한 융합이 존재한다. 그리하여 작업장에서의 투쟁들은 암묵적으로, 때로는 명시적으로 국가에 대한 투쟁들이다. 그들이 어떤 노동자들인가와는 상관없이 — 의료 노동자들이나 우편 노동자들이든, 경찰들이든, 아니면 국유화 산업의 노동자들이든 — 그들의 투쟁들은 정치적인 성격을 띠 수 있다(Burawoy, 1985: 338).

부라보이의 관찰처럼, 자본주의 국가 내 공공부문 노동자의 투쟁은, 현실 사회주의에서처럼 국가에 대한 매우 직접적인 투쟁의 성격을 띠게 된다. 자본주의 국가는 공공부문을 통해 노동(계급)에 대한 조직적 억압을 실천할 뿐만 아니라 자본주의적 재생산을 조건을 창출한다— 부라보이의 개념에 따르자면, 이런 부분이 ‘국가 정치’일 것이다. 이러한 과정에 공공부문 노동자들은 동원되며, 자본주의 국가는 공공부문 작업장에서 공공 노동자들에 대한 직접적인 노동력 관리에 나선다 — 마찬가지로 이 부분은 부라보이의 표현대로라면 ‘생산 정치’가 된다. 이처럼 국가 정치와 생산 정치의 융합이 일어나는 공공부문 작업장에서 공공 노동자들의 투쟁은 전체 계급관계에 대한 직접적 개입이자 투쟁으로 전화된다. 예를 들어 특정 공공부문의 민영화를 저지하는 투쟁을 벌인다면, 이는 직접적으로 자본주의 국가의 계급관계 재편과정에 저항을 하는 것과 동일하다. 또한 작업장에서의 고용조건에 대한 저항, 예컨대 성과연봉제 저지 투쟁 역시 마찬가지로의 해석이 가능하다. 결국 공공부문 노동자들은 자신들의 노동조건을 지키기 위한 투쟁이든 소속 기관의 민영화(상품화)를 저지하는 투쟁이든 모두 자본주의적 계급지배관계의 재편과 직접적으로 관련되게 된다.

그렇다면 작업장에서 수행하는 업무는 어떠할까. 이것은 앞서도 언급했던 바, 자본주의 국가가 자본 축적의 재생산을 위해 필요한 기능을 수행해야 한다는 사실(필요성)과 자본으로부터 중립적인 물신화된 형태를 유지되어야 한다는 사실(제한성)을 고려해야 한다. 이는 곧 자본주의 국가에 고유하게 내재된 내용(필요성)과 형태(제한성)상의 모순적 성격 속에서 파악하는 것을 의미한다. 자본주의 국가는 중립성의 외피에 따라 인민을 위한 정책들을 수립하고, 공공 노동자는 그러한 정책의 실행자가 되어 전체 사회의 공유재를 보호하는(혹은 공공성을 제고하는) 역할을 할 수 있다. 반면 어떤 활동들은 자본 관계를 재생산함으로써 현재의 자본주의 체제가 지속적으로 유지되게끔 하는 효과로도 작용할 수 있다. 자신의 업무가 자본 관계의 재생산에 기여하는 경우, 그리고 그 업무를 수행하는 공공 노동자가 자본 관계에 저항하고자 하는 (혁명적) 노동자라면, 결과적으로 그는 어쩔 수 없이 국가 부문과 일상적인 관계를 맺으면서 자본주의적 사회 관계의 재생산에 기여하게 된다. 홀로웨이(J. Holloway)의 표현대로 그는 피할 수 없는 시지프스(Sisyphus)의 운명을 타고 났다. 공공부문 안에서 일하지 않는 밤과 주말 동안, 그는 자본주의 사회를 넘어서기 위한 혁명적 활동의 '바위'를 산으로 굴러 올리지만, 낮에는 다시금 맡은 직무를 수행하며, 그 바위를 굴러 내리는 자신의 분신을 바라보는 운명인 셈이다(Holloway, 1991a, 255).

따라서 여러 경우의 수가 있겠지만, 공공부문 노동자에게 중대한 문제는 자본주의적인 사회적 관계를 재생산하는 노동을 한다고 하더라도, 공공부문 내에서 투쟁을 전개함으로써 현재의 국가 형태를 파쇄하는 데 있다. 즉 노동과정상 공공부문의 노동은 자본주의적인 사회적 관계를 재생산하기도 하지만, 반대로 그것을 부정하는 성격도 지니고 있다는 사실(Carter, 1997: 74)을 인식해야 한다. 결국 공공부문 내에서의 투쟁이란 공공 노동자가 자신의 직무, 곧 노동을 하면서 그 노동 속에 녹아 있는 자본 재생산 기능과 대결하는 것일 텐데, 여기서의 대결이란 그 직무를 전적으로 거부하고, 직장을 그만 두는 것을 의미하지 않는다. 앞서도 공공부문이 21세기의 공유재적 성격을 내재하고 있음을 다루었는데, 이것을 보다 적극적으로 해석하자면 공공부문의 노동은 공유재를 생산하는 노동이자, 자본주의 너머 사회에서 실현될 노동의 잠재태이다. 이러한 맥락에서 자본 재생산 기능과 투쟁한다는 것은, 그러한 기능이 공유재적 기능으로 전화될 수 있도록 고민하

고, 실제로 직무의 성격이 바뀌도록 개입하는 데 있다. 이러한 전환은 결국 현재 사용가치가 지배적인 노동, 혹은 지배적인 것조차도 위협받고 있는 신자유주의 시대의 공공부문 노동을 온전히 사용가치의 노동으로 바꾸는 것을 의미할 것이다. 공공부문을 이념형적으로 자본 관계의 재생산에 매우 직접적이고 자본 편향적으로 간여하는 조직과, 반대로 인민의 삶을 안위하는 것과 훨씬 밀접하게 연관되어 있는, 그래서 온전히 공유재적 성격의 서비스를 제공하는 조직을 상정한다면, 현실에서는 이 두 극단 사이에 다양한 스펙트럼의 조직들이 위치하고 있을 것이다. 그러므로 각각의 노동자가 처한 조건에 따라 투쟁의 범위와 심도는 달라질 것이다. 나아가 이것이 가능할 수 있는 정도는 전체적인 계급 역관계에 따라 좌우될 것이다.

2. 공공부문 작업장의 신자유주의적 재구조화 과정

자본 축적의 위기는 단순히 '경제적 위기'가 아니라, 자본 관계(자본주의적 계급 지배 관계)의 위기이기에, **자본과 노동 간의 투쟁은 모든 전선에서 그리고 모든 경제적, 정치적, 이데올로기적 기제 등을 통해 이루어진다(Holloway and Picciotto, 1991: 110, 강조는 인용자)**. 노동과 자본의 상쟁은 자본주의 사회 내 모든 전선에서 펼쳐지지만, 그 가운데서도 작업장 — 보다 한정지어 규정하자면 작업장 노동과정 — 은 '계급 투쟁의 최전선(frontier of class struggle)'이다. 자본주의적 작업장에서 자본이 얼마만큼 효과적으로 산 노동을 통제하는가에 따라 자본의 가치증식, 즉 자본의 생존이 좌우되는데, 이 때문에 자본은 작업장에서의 계급 투쟁에 사활을 걸 수밖에 없다. 또한 급진화된 노동계급을 탈구성함으로써 자본에 대한 위협의 대상을 형해화시키는 과정 역시 작업장에서 벌어진다. 공공부문 작업장 질서가 변동되는 전체적인 양상도 이와 같은 맥락에서 접근해야 한다. 공공부문 작업장의 재구조화는, 자본주의적 계급지배 관계가 위기에 빠지면서 격화된 노동과 자본 간의 투쟁이 국가형태에까지 확장되면서 필연적으로 발생한다. 즉 자본주의 국가 부문은 자본 관계의 재생산을 위해 자본 축적과정에서의 위기

를 관리하고, 노동의 급진화를 제어하는 역할을 행하는데, 자본 관계가 위기에 빠지게 되면, 지배계급은 그 목표에 부합하지 못한 무능한 공공부문에 대해 공격한다. 20세기 말의 상황에서 이것은 케인즈주의 국가 속에 내재해 있던 공유재, 곧 공공부문의 상품화하는 과정으로 나타났다. 또한 자본주의 국가형태가 취할 수밖에 없는 중립적 구조 속에서 공유재를 유지해 왔고, 혹은 그 공유재라는 방어막 아래에서 자신을 보호해 왔던 공공부문 노동을 자본은 공격하였다. 자본이 직접적으로 공세를 펼칠 수 있던 민간부문과 달리, 공공부문 노동에 대한 자본의 공격은 공유재를 침식시켜 나가면서 전개된 것이다. 이 공공부문 노동에 대한 자본의 공격은 작업장 질서의 재구조화로 구체화되었다.

자본과 노동의 투쟁이 모든 경제적, 정치적, 이데올로기적 기제를 통해 이뤄지듯이, 공공부문의 재구조화는 공공부문 작업장 관계에 내재해 있는 모든 경제적, 정치적, 이데올로기적 심급 — 여기서 각각의 심급들은 국가형태에 대한 분석에서와 동일하게 이러한 심급들의 ‘분리 속의 통일’이자 ‘통일 속의 분리’라는 총체적 관점에서 이해해야 한다 — 에서 진행되는 노동과 자본 혹은 국가 사이에서의 계급 투쟁과정이자 그 결과이다. 케인즈주의 국가가 신자유주의 국가로 형태 전환되는 과정에서 국가는 국가기능의 시장화, 혹은 탈정치화¹⁸⁾를 거치게 되는데 (Burnham, 2006b: 98), 탈정치화를 통한 국가 부문의 재구조화는 이들 영역의 작업장 노동조건 재구조화와 불가피하게 맞물린다. 공공부문 작업장에서의 구체적인 재구조화를 다루기에 앞서, 우선은 케인즈주의 국가가 신자유주의 국가로 전환하는 과정을 되짚어 보면서 공공부문이 어떤 과정을 거쳐 시장화되어 왔는지를 살펴보고자 한다.

전후 30여 년 간 자본축적의 황금기를 구가했던 케인즈주의 국가는 1960년대 걸쳐 대규모로 분출한 노동계급의 투쟁 — 1968년의 파리 봉기는 그러한 투쟁의 정점을 보여준다 — 을 어떻게든 자기 체제의 틀 안에서 해결하기 위해 당근과 채찍을 번갈아가며 구사했지만, 오히려 1970년대에 이르러 자본 축적의 위기는 더욱 심화되었다. 이 위기는 임금 정책의 실패, 인플레이션의 가속화, 오일 쇼크, 브레튼우즈 체제의 붕괴, 이윤율의 급격한 하락, 공공 부채의 팽창 등으로 이루어졌는데, 위기가 심화되고, 계급 투쟁이 격렬해질수록, 케인즈주의적 국가의 정당

18) 신자유주의 국가가 정책 수행과정을 탈정치화시키는 내용은 뒤에서 다시 다루게 된다.

성은 의문시되었고, 계급들은 서로 다른 맥락에서 케인즈주의 국가가 위기를 해소할 수 없을뿐더러 오히려 위기 해소의 장애물이라고 여기게 되었다(Clarke, 1990: 27).

이처럼 자본과 노동이 모두 케인즈주의 국가를 불신하고 있을 때, 먼저 선수를 친 것은 자본이었다. 자본은 기존의 국가형태인 케인즈주의적 국가를 공격할 뿐만 아니라 자본의 질서 속으로 노동을 다시금 복속시키기 위한 계급 투쟁을 저돌적으로 전개하게 된다. 이것은 곧 자본 자신의 지배력을 되찾기 위해 사회 속에 편재하는 모든 사회적 질서와 관계들을 자본의 논리에 따라 재구조화하는 과정이었다. 그리고 이 흐름에 저항하는 세력들과의 유혈 사태(노동 탄압, 임금 삭감, 정리 해고 등등)가 불가피하게 동반되었다. 한편 국가에 대한 공격은 국가 형태라는 실존 자체가 아니라 그것의 제도적 체현물인 국가 부문에 초점이 맞춰지게 된다. 즉 국가 부문에 비효율성과 방만함이 만연해 있으며, 이러한 비효율성과 국가 행정의 실패가 축적 위기의 원인을 제공했다는 것이다. 자본 관계의 재생산을 적절하게 보장하지 못한 책임이 국가 부문에 있다는 자본의 성토는, 자본의 위기가 국가의 위기임을 드러내는 한 단면이기도 하다. 따라서 자본 관계의 위기를 극복해 나가기 위한 자본주의적인 재구조화 과정은 필연적으로 국가 기구 자체를 재구조화하려는 자본의 투쟁을 포함(Holloway and Picciotto, 1991: 140)하게 될 뿐만 아니라 전체 사회적 관계의 신자유주의적 재편 과정에서, 국가 부문의 재구조화는 자본에게 핵심적인 과제였다. 왜냐하면 지구화와 시장의 불확실성이라는 맥락에서 공공부문의 효율성이 경제 성장과 일자리 창출에 결정적인 역할을 한다는 것이 자본의 입장이었기 때문이다(Howard, 1997: 9).

국가 부문은 사회적 관계들을 자본주의적으로 재구조화하기 위해 기능하는 한편, 그 자체가 재구조화의 대상이기도 하다. 국가 부문의 재구조화를 둘러싸고 자본과 노동이 벌이는 계급투쟁은 국가 부문의 외부에서 자본과 신자유주의적 이데올로기들의 공격으로 시작되는데, 국가 부문의 재구조화 방향을 두고 노동과 자본은 다양한 전선에 투쟁을 벌이게 된다. 이때 계급 투쟁은 국가 부문의 외곽에서만 벌어지는 것이 아니라 국가 부문 그 자체 내에서도 일어났다. 즉 국가 부문에 고용된 공공 노동자들이 자본주의적 재구조화에 맞서 투쟁을 벌이게 되는 것이다. 그러나 선진 자본주의 국가 내에서 자본의 공세가 전방위적으로 진행되면

서 국가 부문의 재구조화는 거의 일방적으로 추동되었다. 특히 자본은 축적 위기의 내용 중 하나인 공공 부채의 팽창, 곧 '국가 재정 위기'의 책임 소재를 두고 국가 부문을 공격하였는데, 이를 이데올로기적으로 '작은 정부', '국가 실패', '시장 규율의 재도입'을 정당화하는 데 활용하게 된다. 다양한 심급에서 벌어진 자본과 노동 간의 치열한 공방 속에 결과적으로 케인즈주의적 국가의 경제 및 사회에 대한 정치적 조절 혹은 개입 기능은, 사회적 규제의 철폐를 내세운 자본의 논리 앞에서 무력화되었다. 이는 복지국가의 해체 및 시장 원리에 따른 국가 운영의 재편으로 귀결되었다(박승호, 2004: 592-593). 이와 같은 과정이 바로 공유재에 대한 (자본의) 인클로저의 구체적인 양상이었으며, 공공부문의 노동에 대한 자본의 공격은 공유재의 침식과 함께 진행되었다. 즉 공유재라는 울타리는 해체하면서 공공부문 노동을 굴복시켜 나간 것이다. 이처럼 자본의 계급투쟁을 통한 신자유주의적 재구조화 속에서 국가 부문의 기능들은 자본의 지속적 축적을 보다 안정적으로 보장하기 위한 방향으로 재구조되거나 그에 발맞춘 새로운 기능이 국가 부문에 추가되었다. 1980년대와 1990년대에 걸쳐 진행된 이러한 과정에 따라 계급 역관계의 무게 중심은 자본 쪽으로 급격히 기울었으며, 자본 축적형태 및 국가형태가 케인즈주의 형태에서 현재와 같은 신자유주의적 형태로 전화하였다.

이러한 국가의 시장화는, 소위 '신공공관리론(New Public Management)'이라는 국가행정에 관한 주류 담론을 통해 정당화되어왔다. 신공공관리론은 전통적 국가(케인즈주의적 국가)를 거대 정부의 실패로 규정하고, 이를 해결할 능률적인 정부 모형의 재수립, 곧 '작은 정부'와 '사유화(privatisation)'를 통한 공공 행정의 효율성 강화를 주창한다. 특히 민간 경영의 원리를 국가 부문에 도입하고자 하는 신보수주의와 신관리주의¹⁹⁾ 등으로 구성되는데, 이러한 신공공관리론은 이데올로기적으로 동일선상에 있는 '좋은 거버넌스(Good Governance)' 담론으로 그 외양을 포장하면서 발전해 왔다(Drechsler, 2005; 김현우, 2006). 이처럼 공공부문이 반드시 민간 자본 부문을 모방해야 한다는, 자본의 이 새로운 교조주의는 국제적으로

19) 신보수주의는 영국의 대처 정부와 미국 레이건 정부의 정책 추진과정에서 등장한 것으로 경쟁 원리에 의한 공공서비스 제공, 고객지향적 서비스, 수익자 부담 원칙 강화, 민간 위임 및 위탁, 규제 완화 등을 그 내용으로 한다. 한편 신관리주의는 공공 행정과 기업 경영이 본질적으로 유사하다고 규정할 뿐만 아니라, 민간기업의 경영기법이 공공 행정보다 우월하기에, 그것을 공공부문에 적용하면 성과 효율성이 제고된다는 이론이다. 신관리주의에는 성과에 기초한 관리, 권한 이양, 품질관리 기법, 인센티브 기법, 마케팅 기법의 도입 등이 포함된다(김현우, 2006).

객관적인 것처럼 여겨지는 주요 행위자들, 곧 IMF, 세계은행, OECD 등의 적극적인 개입을 통해 확산되어 왔다(Thrift, 1998). 한국의 경우, 주지하다시피 소위 'IMF 경제위기'라는 자본 지배관계의 위기 속에서, IMF의 영향력 아래 자본 논리에 따른 공공부문의 재구조화가 급진전되었다. 이러한 신공공관리론적 흐름은 IMF 체제 직후였던 김대중 정부부터 이후의 노무현 정부, 그리고 현재의 이명박 정부에 이르기까지 공공부문의 작업장 재구조화에서 지배적인 힘을 발휘했다.

신공공관리론적 경향에 기초한 공공부문 서비스 재편의 문제점은, 주로 거론되는 대로 공공서비스의 시장화를 방치함으로써 공공성을 훼손하고, 그로 인해 전체 인민을 위한 정책이 아닌 사회적으로 힘을 가진 특정 세력을 위한 방향으로 흐름 소지가 크다는 데 있다(이영철, 2003; Krieger, 1986: 73-130). 대표적으로 영국 대처 정부에 대한 '두 국민(two nations)' 전략(Jessop, 1990: 305-306)²⁰ 분석은 이러한 양상을 잘 보여준다. 그리고 이러한 시장화 정책은 공공부문에 대한 예산의 축소와 서비스 질의 개선이라는 실행계획으로 이어지는데 이는 필연적으로 공공부문의 노동 조건을 변경시키면서 공공 노동자에게 일자리 축소(실직), 직업 불안정성의 증대, 노동 강도의 심화, 감시·감독체제 강화, 조직화된 노동 세력의 약화 등의 결과를 초래한다(Burchell 2001; McDonough, Worts, Fox and Dmitrienko, 2008: 199).

그러나 신공공관리론에 대한 비판의 입론들은 주로 공공 서비스의 시장화를 방치한다는 차원에만 초점을 맞추었을 뿐, 신공공관리론이라는 이론의 이면에 깔려 있는 이데올로기적 노림수, 곧 공공부문 재구조화 과정에서의 노동의 진공상태를 의도하고 있다는 점은 지적하지 못했다. 다시 말해 흔히 간과되는 신공공관리론적 정책 경향의 또 다른 결정적 문제점은, 자본주의 국가의 재구조화라는 더 주목해야 할 맥락은 무시한 채 소위 '공공부문 혁신'을 공공부문 그 자체의 내부 이슈로만 한정짓는 데 있다(Fairbrother and Rainnie, 2006: 4). 공공부문(국가 부문)을 이전과는 질적으로 온전히 다르게 재구조화하는 과정은 자본주의 국가의 기능적 재조정 과정이다. 그러므로 이러한 맥락에서 신공공관리론은, 공공부문의 재

20) 두 국민 전략은 케인즈주의 국가처럼 전체 인구(one nation)의 지지를 동원하는 것이 아닌, 그들 중 전략적으로 중요한 부분의 지지만을 동원하는 것이다. 이는 사회적인 물질적 총량이 매우 제한적인 자본 관계의 위기 상황에서 위기 해소를 위해 불가피한 물질적 희생을 다른 인구 부문에 전가하는 방식의 헤게모니 전략이다.

구조화 과정이 실질적으로는 전체 계급관계를 자본에게 유리하게 재구성하는 과정의 일환이라는 사실을 이데올로기적으로 철저히 은폐하는 논리이며, 또한 그렇게 작동해 왔다. 신공공관리론의 논리를 빌어 자본주의 국가는 공공부문의 재구조화(혹은 그들의 용어로 공공부문 혁신)를 단순히 공공 조직의 성과 향상을 위한 기술적이며, 중립적인 재편 과정으로 매끈하게 포장한다. 그 결과 공공부문의 재구조화와 관련된 노동과 자본 간의 갈등 상황은 불필요한 것으로 치부하고, 매우 기술적인 접근과 토론만이 정당하게 인정된다. 또한 이와 관련된 것으로서, 공공부문의 재조직화가 실제로는 여러 공공부문 내의 다양한 경영(관리자 집단)-노동 관계들이 결부되어 있는 복잡한 과정임에도, 경영(관리자 집단)만이 공공부문과 등치되어 '재구조화'라는 무대의 중심을 차지할 뿐, 노동은 완전히 부재하다 (*ibid.*). 신공공관리론적 경향은 그것의 실행 과정에서 노동을 배제하도록 설계되어 있는 것이다. 다르게 표현하자면 신자유주의 국가가 추구하는 소위 '공공부문의 혁신'은 자본과 노동 간의 계급관계를 변형시키는 과정인데, 신공공관리론적 경향은 이 과정에 노동이 개입할 여지를 송두리째 제거하는 효과를 산출하면서 자본 우위의 계급 관계를 재조직화하는 데 기여한다. 이러한 공공부문 재구조화 혹은 국가의 '시장화'는 앞서 다루었던 자본의 물신화 과정으로 파악해야 한다. "공공부문의 재구조화 과정은 자본의 계급 투쟁"이라는 실재를 증발시켜버리고, 거기에 기술적 객관성과 중립성이라는 외피를 덧씌움으로써 — 즉 재구조화 자체가 물신화됨으로써 공공부문을 통한 자본 관계의 재생산은 노동의 저항을 효과적으로 방어할 수 있게 된다.

이처럼 신자유주의 국가는 국가 부문의 재구조화를 통한 국가의 시장화 과정에서 노동계급의 투쟁을 사전적으로 봉쇄하게 되는데, 이와 같은 경향을 좀더 포괄적인 차원에서 신자유주의 국가 정책의 '탈정치화(depoliticisation)'라고 규정할 수 있다. 1990년대를 전후로 신자유주의 국가에서 보편적으로 나타나는 현상은, 자본주의적 재생산에 있어서 가장 핵심적 국가 개입영역인 노동력 재생산 관리 및 통화 관리에서 탈정치화 전략이 나타난다는 점이다(Burnham, 2006b: 97-98). 신자유주의적 국가 형태에서 나타나는 탈정치화 전략이란, 하나의 '지배 전략(governing strategy)'으로서 정책 및 제도의 수립과 실행 과정상의 '정치적인 성격'을 탈색시키는 과정이다. 이것은 사회적, 경제적 영역에 대한 국가의 직접적 개입이나 정치

적 영향력의 행사를 실제로 철회하는 과정이 아니다. 말 그대로 단지 ‘정치적 성격’의 탈색이다. 탈정치화 전략에서는 ‘재량(discretion)’에 토대를 둔 관리 전략을 ‘규칙(rules)’에 기반을 둔 관리 전략으로 전환함으로써, 국가가 마치 (표면적으로) 주요 정책 결정과정에 개입하지 않는 듯한 조건을 창출하는 것뿐이다(Burnham, 2006a: 21-22; Bonefeld and Burnham, 1995; 3).

탈정치화를 통해 개입주의적 국가(케인즈주의적 국가)는 ‘관리자 국가(신자유주의적 국가)로 변모하게 된다. 이전에 국가 기구(행정부)가 직접적으로 개입하고 책임졌던 영역들, 특히 노동, 재정, 통화 등의 부문에서 국가는 자신의 결정 권한과 책임을 하부 기구들에 위임하고, 국가는 정해놓은 규칙에 따라 관리한다.²¹⁾ 다시 말해 이들 수입 기구의 사회적 책임성, 투명성, 외부적인 정당성의 준거(예컨대 IMF, OECD 등에서 제시하는 국제적 기준 적용)를 강조하면서 운영 규칙 및 평가 기준 등을 수립해 놓은 후, 직접적인 관리 책임은 정부에서 기관 관리자에게 떠넘기는 것이다. 또한 재정 및 통화정책에 관한 주요 규범들을 입법화하여 시장을 지배하는 규칙으로 수립해 놓음으로써 국가는 그로 인한 정치경제적 부작용으로부터 멀리 떨어져 있게 된다(Burnham, 2000: 24; Burnham, 2006b: 99). 요컨대 관리자 국가는 규칙에 근거한 전략을 통해 정부의 정책 결정을 탈정치화 하지만, 사실상 규칙의 수립 주체가 국가라는 차원에서 이는 더욱 정교해진 개입 구조를 구성해 놓은 뒤 매우 은밀하게 통제를 강화하는 방식이다. 더불어 선제적으로 자신들을 방어하는 구조를 통해 정책 수행에서의 부정적 결과에 대한 책임을 지지 않으려는 의도가 깔려 있는 것이다.

따라서 국가 정책 수행의 형태상 변화를 반영하는 탈정치화는, 자본 관계의 재생산에 좀더 심층적으로 개입하면서도 이를 “기술적 관리주의(technocratic managerialism)”라는 미명 하에 작동하게 함으로써 자신의 중립성을 최대한 세련되게 포장하는 가장 강력한 이데올로기적 동원방식 중 하나이기에, “고도로 정치화된 지배 전략”에 다름 아니다(Burnham, 2006a: 15, 21). 자본주의적 재생산 과정에서 핵심적인 노동력과 통화 관리에 국가가 과도하게 개입할 경우, 이는 사회로부터 ‘분리된 외관’을 유지해야 할 국가의 중립성이라는 환상적 속성에 손상을

21) 대표적인 사례로 금리 결정 책임을 재무부에게 수자율적인 연방은행으로 이전시키는 것 역시 ‘경제적 정책 수립’의 탈정치화이다(Fairbrother and Macdonald, 1999: 344).

입히게 되고, 때로는 노동의 대규모 저항을 불러일으켜 국가 자체의 정치적 위기를 낳게 된다. 과거 노동력 관리에 대한 국가의 개입주의적 정책 하에서 노동과 국가 사이에는 힘과 힘이 맞서는 직접적 대결 구도가 펼쳐지기도 했다. 이것이 과거 케인즈주의 국가의 모습이었다.

반면 1990년대 신자유주의 국가의 지배전략은, 세계화와 '이데올로기의 종언'이라는 수사 아래 자본 축적을 보장하고, 행정부에 부과되는 정치적 요구들을 회피하기 위해서 노동, 자본, 그리고 국가 간의 관계를 탈정치화라는 논리에 따라 재구조화하고 있는 것이다(Burnham, 2006a: 15). 결국 다분히 이데올로기적 효과를 담고 있는 탈정치화의 숨겨진 지배 전략은, 정책 결정과정에서 좌우파 이데올로기와 무관하게 — 실제로는 그 자체가 자본의 계급 투쟁이자 자본 논리가 관철되는 과정임에도 — 매우 중립적이고, 기술적인 규칙과 제도에 따라 수행되는 것처럼 구축함으로써 노동계급의 투쟁을 효과적으로 봉쇄하는 데 있다(Burnham, 2000: 18-9). 탈정치화 과정에서 수립되는 제도와 규칙들은 신자유주의적 논리를 체화하게 되는데, 탈정치화란 결국 자본주의 국가가 주도하는 자본 관계의 신자유주의적 재구조화에 노동계급이 개입할 수 없는 사회적 관계를 형성함과 동시에 이를 통해 사회 변동의 무대에서 노동계급을 끌어내리고, 노동계급을 제어하려는 지배 전략이다.

앞서도 언급했듯이, 선진 자본주의 국가의 공공부문에서는 신공공관리적 경향을 통해 탈정치화가 진행되어 왔다. '관리자 국가'는 공공부문 기능의 시장화를 경쟁력과 효율성이라는 허울로 중립화시킬 뿐만 아니라 노동-경영관계에 대한 관리 책임을 정부에서 떼어내 기관 경영자에게 넘겨주는 탈정치화를 수행한다. 효과적이고 효율적인 공공부문을 만들기 위해 관리 등급(평가 등급)이 설정되고, 그에 따라 기관들 사이에 위계가 매겨진다(Pollitt, 1990; Hoggett, 1994; Fairbrother and Macdonald, 1999: 344 재인용). 국가는 더 이상 공공부문의 노동-경영 관계에 즉각적이며, 직접적인 개입을 하지 않는 것처럼 변형된다. 사실상 이러한 비개입은 공공부문 조직과 기능에 대한 국가의 직접 관리와 통제를, 공공부문 경영진에 대한 관리 및 재정적 통제에 의한 규제로 바꾸는 것이다. 이는 표면상 매우 간접적인 통제 형태로의 전환을 의미한다(*ibid.*).

이러한 공공부문의 간접적 관리 형태는, 사실상 케인즈주의 국가 시기에 강력

해진 공공부문 노조가 더 이상 국가 정책에 대한 개입 혹은 직접적 도전을 하지 못하는 구조를 창출하려는 목적을 띠고 있다(Burnham, 2006a: 22, Faribrother and Macdonald, 1999: 346). 효율성을 내세워 공공부문의 지배구조를 바꾸고, 책임 경영제를 실시하면서 신자유주의 국가는 '공공부문의 현대화'(현재 한국에서는 '공공부문 선진화')라고 주장하였지만, 사실상 그 과정은 강력한 노조에 재갈을 물리기 위해 치밀하게 기획된 자본과 국가의 계책이었던 셈이다. 자본 관계의 위기를 타개하기 위해 추진된 자본의 계급투쟁은 국가 부문을 시장관계에 복속시키는 과정이었는데, 케인즈주의적 국가가 취했던 개입주의적 방식으로는 노동의 저항을 피할 수가 없었다. 결국 자본과 국가가 택한 방식은 공공부문 관련 정책을 탈정치화(재량이 아닌 규칙을 강조)함으로써, 다시 말해 정치적 색채를 제거하는 과정을 거쳐 아예 경기장의 규칙을 바꿔 버림으로써 노동을 배제하였다. 서구 자본주의 국가의 공공부문 작업장 재구조화는 이상과 같이 공공부문 노동자들이 작업장 권력 관계에 간섭할 수 없는 구조를 구축하고, 공공부문 기능의 시장화와 노동 과정의 자본 합리화를 달성해 나갔다. 그것은 탈정치적인 — 혹은 의도적인 노림수를 가지고 있었기 때문에 고도로 정치적인 — 전략에 토대를 둔 노동 통제의 심화과정이었으며, 좀더 포괄적인 맥락에서는 자본주의 국가가 수행한 계급 지배 관계 재편의 일환이라고 평가할 수 있다.

한국 공공부문 작업장이 재구조화되는 과정은 세계적 추세에서 크게 다르지 않았다. 서구의 케인즈주의 국가에서와 마찬가지로 IMF 체제 이전 공공부문 노조의 힘은 현재와 비교해 상당히 강했다. 일례로 과거 한국조폐공사는 인사위원회에 노사가 동수로 구성되었을 정도였다. 김영삼 정부시절부터 신자유주의적 공공부문 재구조화에 대한 시도가 있었으나, 그러한 경향은 IMF 관리체제와 함께 출범한 김대중 정부에서 촉발되었다. 서구에서 영향력을 높여가던 탈정치화 전략과 신공공관리적 재구조화는, 1997년 자본 관계 위기 속에서 IMF의 요구를 통해 급진적으로 도입되었다. OECD와 IMF는 신자유주의적 공공부문 재구조화에 대한 세계적 차원의 전도사였는데, 김대중 정부 이래로 한국 정부들은 OECD와 IMF를 통해 서구 케인즈주의 국가에서 실시되었던 공공부문 재구조화의 논리와 틀을 그대로 이식해 왔다. 예컨대 김대중 정부는 IMF에서 제시하는 신자유주의적 프로그램, 곧 경제의 완전 개방, 공공부문의 사유화, 자본의 탈규제, 노동시장의 완전 유

연화, 노동운동의 무력화 등을 충실히 이행하게 되는데, 그 가운데 공공부문의 개혁은 신공공관리론을 따른다고 명시하였다(국민의 정부 공공개혁백서, 2002). 또한 노무현 정부의 “공공기관에 운영에 관한 법률(2007)” 역시 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guideline on Corporate Governance of State Owned Enterprises)을 수용하여 수립되었다.

한편 김대중 정부 시기를 좀더 자세히 들여다보면, 당시 김대중 정부는 IMF의 프로그램에 따라 공공부문 재구조화의 기본 방향을 “공공부문의 효율성과 투명성을 향상시키기 위한 시장원리와 경영기법의 적극적 도입(김현우, 2006)”으로 천명하였고, 세부적 추진 방향은 ① 공기업의 고유업무와 핵심업무에 전념 ② 민간부문에 적합한 기능의 민영화 또는 민간 위탁 ③ 유사/중복 기능의 통폐합 ④ 간섭과 규제를 최소화하여 자율/책임경영체제 확립 ⑤ 경영효율성을 위한 운영시스템 개혁 등으로 구성되었다(허인, 2008: 47). 이상의 다섯 가지는 모두 신공공관리적 경향을 담고 있는데, ②, ③이 하드웨어적 재구조화, 나머지는 소프트웨어적 재구조화라고 할 수 있으며, 김대중 정부는 후자를 일컬어 ‘상시개혁체제’라고 명명했다. 이 가운데 내부 운영시스템 개혁은 능력주의적 임금체계를 비롯하여 다양한 민간경영기법을 도입하고, ‘고객중심주의(consumerism)’를 강조하는 방향으로 구체화되었다. 또한 자율적 책임 경영체제 확립을 위하여 정부투자기관의 당연직 이사제도(주무부처, 경제기획원)를 폐지하고, 민간위원 등이 참여하는 사장추천위원회 제도 등을 신설하였으며, 공공부문 경영진에게 운영 책임을 위임하였다(심용보, 2000: 96). 즉 기관장 경영계약제, 이사회 권한강화 등을 통해 정부로부터 공공부문의 자율성은 확대(권한 위임)하는 동시에, 기관장 평가를 포함하는 사후 경영평가제도의 도입을 통해 책임성을 강화하는 제도(정부투자기관관리기본법, 1999년)를 수립하게 되었으며, 이때 처음으로 구조조정 및 경영혁신 지표가 경영평가의 도구로 등장하였다(김철, 김경근, 2009: 31, 37). 나아가 이러한 구조 속에서 정부는, ‘예산지출의 제한(임금가이드라인) 및 예산편성지침 하달을 통한 재정적 통제’, ‘기관 운영과정에 대한 공식적, 비공식적 개입을 통한 과정상 통제’(심용보, 2000: 97) 등의 통제 기제를 구축하게 된다.

김대중 정부가 시도했던 공공부문 재구조화는, 작업장 경영 시스템(노동과정)의 운영규칙을 수립하고, 이를 경영평가의 측정 도구로 삼은 뒤, 다시 경영평가를 통

해 기관 경영진을 관리하는 구조를 취함으로써 꽤나 중립적이고, 기술적인 방식의 혁신처럼 표면적으로 드러난다. 하지만 실상 이것은 전형적인 탈정치화된 관리 수법이었으며, 그 내용은 신공공관리적 재구조화였다. 다시 말해 중앙정부와 공공기관 사이의 관계와 재구조화 과정을 탈정치적으로 전환한 것만 아니라, 작업장의 노동통제 과정에서도 자본주의적 노동통제라는 본질적 성격을 제거하는 탈정치화가 진행된 것이다. 이로써 김대중 정부는 공공부문 재구조화가 계급 관계와 연관되지 않은 것처럼 위로부터의 계급 투쟁을 진행하였으며, 간접적으로 공공부문을 통제하는 신자유주의적 ‘관리자 국가’의 기틀을 세우게 된 것이었다.²²⁾ 탈정치화에 기반을 둔 신공공관리적 공공부문 재구조화 전략은 김대중 정부 때 대부분 수립되었는데, 각 정권마다 그 내용상 약간씩의 보완이 이루어지고, 강조하는 바가 달라졌다. 하지만 전반적인 흐름은 크게 변화하지 않은 채 노무현, 이명박 정권까지 이어져 왔다. 이러한 흐름은 위에서 설명한 서구의 신자유주의적 재구조화 논리의 판박이라 할 수 있다.

노무현 정권 시기는, 하드웨어적 재구조화보다는 김대중 정부의 재구조화 2기였던 ‘상시개혁체제(소프트웨어적 재구조화)’의 바통을 이어받아 내용을 더욱 확장시키고, 심화시키는 단계였다(기획예산처, 2007: 13). 노무현 정부는 「공기업 경영혁신 추진지침」(2003)을 통해, 상시자율경영혁신체제를 정착 및 발전, 핵심사업 위주로의 자율적 구조조정 지속 추진, 사장추천위원회 및 이사회 운영 활성화 등 책임경영체제 강화, 투명하고 성과중심적인 경영, 일하는 방식 개선 등 운영시스템 혁신, 고객서비스 개선과제의 적극 발굴 추진 등을 공기업 경영혁신의 기본

22) 서구에서 ‘재량에서 규칙으로의 전환’을 통해 정부 정책을 결정하라는 요구는 신자유주의 이데올로그들에 의해 이루어졌는데, 이러한 주장은 정부로부터의 공공부문 자율성 및 책임성을 강조하는 논리로 이어졌고, 신자유주의의 전도사 역할을 했던 OECD의 공공부문 지배구조 가이드라인에도 녹아들어갔다. 재량보다 규칙, 그리고 법적 해결을 강조하는 신자유주의 이데올로그들의 활개는 국내라고 예외가 아니었다. 특히 전(前) 한국노동연구원장으로서 노동 3권의 헌법 삭제론을 주장했던 박기성은 1998년에 “노동정책에 있어서의 자유재량과 원칙: 노사정위원회를 중심으로”라는 논문에서 노동당국의 재량이 아닌 수립해 놓은 원칙(‘rules’에 대한 번역어로서 규칙과 동일한 의미)과 법에 따라 노사관계를 관리하라고 주장하면서, 노동부 내 노사 관련 부서 및 노사정위원회의 해체를 주문한다. 물론 여기에서 그의 주장은 노사 갈등 해소에 관한 것으로 한정되지 만, 그 핵심은 결국 ‘규칙’에 따라 관리함으로써 노사관계의 통제를 탈정치화하는 것이다. 이와 같이 해외에서 직접적으로 신자유주의의 세례를 받고 국내에 자리잡은 신자유주의 이데올로그들은 공공부문의 탈정치적 재구조화를 포함하여 다방면에 걸쳐 규칙을 강조하는 신자유주의 이념을 설파하였다. 박기성은 인간의 노동력을 ‘인적 자본’으로 파악함으로써 인간을 대상화하고, 신자유주의적 노동관을 확산시키는 데 결정적 기여를 했던 벡커(G. S. Becker)의 제자이기도 하다.

방향으로 설정하였다(허인, 2008). 특히 2003년 12월에 ‘정부산하기관 관리기본법’을 제정하여 정부투자기관 이외의 출연·출자·보조·업무위탁기관 등 정부산하기관들의 지배구조를 재구조화하기 시작했다. ‘정부산하기관관리기본법’에서는 기관장 추천위원회, 정부산하기관운영위원회, 경영평가제도, 정원 및 예산관리 기준 적용, 외부 회계감사, 경영공시제도 등을 도입하였는데, 이는 정부투자기관 관리 방식과 매우 유사하게 수립된 제도(규칙)이었다. 또한 경영평가의 평가 지표는 종합경영부문, 주요사업부문, 경영관리부문(인사, 조직, 재무, 보수, 노사관리, 예산, 경영정보 등)로 구성되었다(김철, 김경근, 2009: 43). 노무현 정부는 내부 노동과정의 재구조화 측면(경영관리)에서 민간 경영기법의 적용을 이전보다 더욱 강조하였으며, 그에 따라 ERP, BSC, 팀제 등의 도입 여부를 경영평가나 예산편성지침에 반영하기도 하였다(허인, 2008: 63). 재량이 아닌 규칙에 따른 공공부문의 관리는 앞서서도 언급한 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서 절정에 다다르게 된다. 즉 정부투자기관과 정부산하기관에 대한 경영평가를 단일하게 통합하는 제도화가 수립되어 정부 산하 300 여개 공공부문이 통합 관리 체계 안에 들어오게 된 것이다. ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 의한 관리 및 경영평가 방식은, 탈정치화된 관리라는 맥락에서 여전히 연속상에 있다. 요컨대 김대중 정부 때, 경영평가를 통한 공공 부문 관리방식이 정부투자기관에 한정되었다면, 노무현 정부는 그와 같은 탈정치적 공공부문 재구조화를 일차적으로 정부산하기관으로 확장한 뒤, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 의해 모두 통합 관리하는 체계를 확립한 것이다.

이명박 정부의 공공부문 재구조화는 노무현 정부의 말미에 제도화된 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’이라는 큰 테두리 안에서 구체화되었다. 노무현 정부가 하드웨어보다는 소프트웨어적 재구조화에 몰두했다면, 이명박 정부는 ‘공공기관 선진화’라고 표현하는 재구조화 방침에서 통폐합 혹은 기능조정과 효율화 등을 통해 24개의 기관을 민영화하겠다고 정권 초기에 발표했다. 그리고 나머지 260여개 기관에 대해서는 효율적 운영을 위해 운영체계(소프트웨어) 개혁을 병행하겠다고 하였다(기획재정부, 2008). 마치 IMF 외환위기 직후의 재구조화로 되돌아간 모습이다. 탈정치화라는 논의의 맥락에서 보았을 때, 운영체계에 대한 재구조화는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 의해 제약을 받고 있기에 크게 변화된 것은 없다. 다만 지금까지 경영평가의 지표에 있어서 노사관계 선진화라는 명목으로 매우 노동

배제적인 기준을 설정하였으며, 성과연봉제, 임금피크제, 개인평가시스템 등 고용 관계와 노동환경을 대폭 악화시키는 방향으로 진행하고 있다.

한편 공공부문 재구조화를 통한 노동 통제의 경향성이라는 측면에서 노무현 정부와 이명박 정부는 뚜렷한 차이점이 드러난다. 약간은 거칠게 규정하자면, 노무현 정부는 '몰입(commitment) 전략', 이명박 정부는 '포스트 통제(post-control) 전략'이라고 할 수 있다.

우선 경영학에서 말하는 몰입 전략과 통제 전략을 살펴보자. 몰입 전략이란, 구성원들의 자율과 참여, 근로자의 삶의 질, 일자리 보장, 직무 정의의 유연성, 책임과 권한 확대, 팀 작업, 수평적 조직, 최소한의 위계질서, 능력급과 집단(팀) 인센티브 등을 강조하면서 조직을 구성하고자 한다. 반면 통제 전략은 엄격한 위계서열과 하향식 통제, 가변비용으로서의 노동에 대한 강조, 고용 보장 무시, 노동자와 관리자 간의 적대적 관계, 의사표출 구조의 부재, 협애한 직무 정의 — 직무 정의를 협소하고, 명확하게 한다는 것은, 개인들에 대한 평가를 용이하게 하는 데 목적이 있다 —, 직무급과 개인 인센티브 등으로 정의된다(Walton, 1985: 7-8; Verheul, 2003). 통제 전략이 전통적인 노무 관리방식이었다면, 몰입 전략은 1980 년대에 본격적으로 확산된 경영기법이다(Walton, 1985: 3-4). 여기서의 정의는 매우 순수 이념형적으로 구분한 것이어서 실제 현실에서는 혼성적인 형태로 나타난다. 그럼에도 자본의 노동 통제 방식이 직접적인 통제와 강제에서 참여와 몰입으로 전환되고 있다는 평가는 경영학만이 아닌 노동과정론자들에게서도 유사하게 제기되고 있다(Thompson and Harley, 2007: 151). 몰입이든 통제든 양 전략이 모두 신자유주의적 노동 통제기법들을 작업장에 도입함으로써 노동계급의 탈구성을 끊임없이 강제하고 있다는 측면에서는 동일하다. 다만 이러한 구분법은 자본주의적 노동 통제 경향을 포착하는 데 상당히 유용하기에, 이것에 기반하여 노무현, 이명박 정부의 공공부문 작업장 노동 통제를 유별해 보고자 한다.

노무현 정부의 공공부문 작업장의 재구조화 정책은 하드웨어적인 측면보다는 소프트웨어적 혁신에 대한 강조로 요약된다. 노무현 정부는 자신들이 수사적으로 표명한 '참여정부'라는 간판에 부합하고자, 노동 정책에 있어 외피적으로나마 참여, 수평, 자율, 근로생활의 질 향상 등을 내세웠다. 공공부문의 신자유주의적 재구조화는, 정권 초기에 발표된 "사회통합적 노사관계 구축(2003)"이라는 국정 기

조에서 공공부문 구조조정 과정에 노동자들의 참여시키겠다는 레토릭과 함께 시작된다. 이후의 상황은 앞서 살펴본 대로, 탈정치적 재구조화의 가속이었으며, 그 과정에서 자신들이 늘 금과옥조처럼 여겼던 ‘혁신’의 맥락을 따라 작업장 체제를 제도적으로 새로이 구성하고자 하였다. 다른 한편으로 공공 기관의 역할을 중시 하였기에 공공부문이 양적으로 확대되는 결과를 낳았다. 이 시기에 공공 기관은 260개에서 305개로, 노동자 수는 19만 명에서 26만 명 — 철도청의 공사화에 따른 3만명 증원 포함 — 으로 확대되었고, 일부 기간제 근로자 등 비정규직이 정규직화되었다(박영범, 2011: 74).

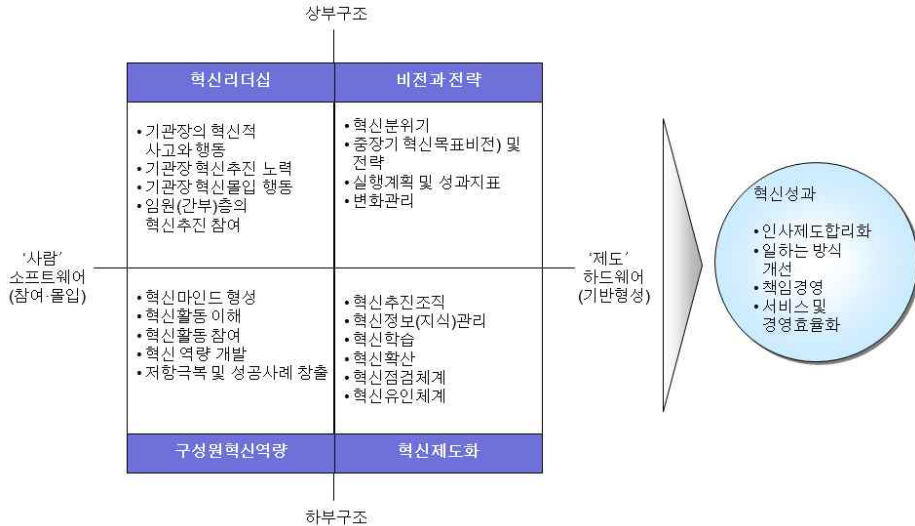
몰입 전략적 지향은, 특히 고몰입 작업장모델(High Commitment Model)의 한국적 변형이라 할 수 있는 ‘YK모델(유한김벌리 경영모델)’을 정부 차원에서 적극적인 수용한 측면에서도 두드러진다. 노무현 정부는 청와대 내에 ‘사람입국경쟁력 특별위원회’를 설립하고, 당시 세칭 ‘착한 자본가’의 표상이었던 문국현을 초대 위원장으로 임명한다. 이 위원회는 근로자 과로해소, 직장 내 평생학습체계 구축, 근무제도 개편을 통한 여가 생활 확보 등을 추진하고, 이를 토대로 근로자 삶의 질 향상, 고부가가치형 지식기반사회의 구현 및 일자리 창출이라는 원대한 비전을 수립한다. 이후 정부는 위원회의 손발이 되어줄 ‘뉴패러다임센터’를 만들고, YK모델의 확산에 앞장선다.

고몰입 모델 혹은 고성과작업장 모델에서 조직과 구성원들 간의 신뢰, 참여, 몰입을 위해 가장 기본이 되는 토대는 노사 간의 이른바 ‘파트너십’ 구조인데, 노무현 정부는, 민간과 공공 모두에서 노사 간 협력체제의 확산을 위해 2003년에 『노사파트너십 재정지원사업』에 시작한다. 민간 기업의 이데올로기적 노동 통제 수단인 “기업 문화” 전략과 그 궤를 같이 하는 이 사업에 참여하기 위하여 매년 일정 비율의 공공 기관들이 개별 작업장에 노사파트너십의 구축을 목표로 뛰어들었다. 이 사업은 현재 『노사파트너십 프로그램 지원사업』으로 사업명이 바뀌어 진행 중에 있으며, 노사발전재단에서 사업을 주관하고 있다.

한편 2005년 기획예산처의 ‘공공기관 혁신수준 진단반’이 실시한 「212개 공공기관 혁신 진단」 보고서에는 노무현 정부의 공공부문 재구조화에 대한 욕구가 반영되어 있다. 이 보고서에서 제시하고 있는 진단 프레임은 공공부문 작업장의 재구조화 과정에서 각 조직 내부 구성원의 참여와 몰입이 매우 중요한 요소로서 강

조되고 있다. 그리고 구성원의 참여와 몰입을 높이기 위한 다양한 참여프로그램들을 제시한다.

〈그림 4-1〉 공공기관 진단 Framework



자료: 공공기관 혁신수준 진단반, “212개 공공기관 혁신 진단 결과”(2005)

노무현 정부는, 노동자들이 기꺼이 인적 자원으로 주체화되고, 자본이 요구하는 역량을 갖추기 위해 학습에 참여할 것을 독려하는 HRD(Human Resources Development) 체제 역시 국가적 수준에서 구축하고자 하였다. 이는 이전의 김대중 정부 시절 제정된 「인적자원개발기본법」(2002)에서 이미 시작된 것이었는데, 노무현 정부에서는 종합적인 국가 시책으로서 구체화된다. 노무현 정부는 HRD를 국가 성장 동력의 하나로 규정하고, 인적자원정책의 통합·조정을 위해 범부처적 성격의 「국가인적자원위원회」를 확대·개편하게 된다(교육인적자원부, 2006).

이처럼 노동자가 자발적 학습을 통해 자본의 인적자원으로 성장해 나가면, 그 자체로서 기업의 경쟁력이 향상되고, 그 결과 노동자들의 경제적 이익 증대, 삶의 질 향상으로 나타날 것이라는 노무현 정권의 작업장 정책은, 공공부문에서 HRD 인증사업으로도 구체화된다. 2006년 교육인적자원부, 행정자치부가 중심이 되어 전체 공공부문을 대상으로 『공공부문인적자원개발 우수기관 인증제(Best HR

D)』가 시작된 것이다(교육인적자원부, 2006b). 사업의 주관 기관은 한국직업능력 개발원이었으며, 심사 대상은 인적자원관리(HRM) 부문(인력채용, 전환배치, 목표 관리 및 평가, 승진 및 보상 등 인사관리 전반에서 능력중심 원칙으로 합리적 의사결정 수행 여부)과 인적자원개발(HRD) 부문(근로자의 능력개발과 아울러 경력 개발을 성공적으로 수행할 수 있도록 인프라, 기획, 운영, 평가와 그 결과의 활용 등 평생학습이 우수하게 이루어지는지에 관한 사항) 등으로 구성되었다. 민간 부분의 인적자원관리 체제를 공공부문에 그대로 도입할 것을 종용하는 이 사업은 2006년도에 시범사업으로 시작되었으나, 2011년 현재의 이명박 정부에 이르기까지 유지되면서 자본 논리에 따른 공공부문 작업장의 노동 통제에 일정 정도 기여하고 있다.

이명박 정부의 공공 작업장 노동 통제는, 이미 전임 정부 때 이미 몰입지향적 노동통제가 개별 작업장에 구축된 상황에서 이루어지고 있다. 즉 공공 작업장에는 소프트웨어적 공공부문 재구조화를 추구했던 노무현 정부의 유산이 그대로 남아있는 상황이다. 따라서 이명박 정부는 몰입지향적 노동 통제가 강하게 남아 있는 공공부문 작업장 체제 위에 다시금 과거의 통제적 요소를 가미해 온 것으로 보인다. 그러나 그것은 신자유주의 체제 이전과 동일한 노동통제 방식이 아니라 몰입지향적 요소를 적절히 유지하면서 결합된, 진화한 방식의 통제 방식이다. 예컨대 이명박 정부는 기본적으로는 공공부문의 “BEST HRD” 사업 혹은 노사파트너십 프로그램 지원사업으로 대표되는 고성과작업장론 경향을 그대로 유지하는 차원에서 몰입 전략을 포기하지 않았지만, 외환위기 이후 처음으로 공공부문의 인위적인 통폐합과 민영화, 인원 감축을 추진하면서, 통제 전략을 양동으로 구사하고 있는 것이다.

좀더 구체적인 사례들을 열거하자면, 가장 단적인 사례로서 쌍용자동차 노조에 대한 폭압적 진압과 철도 노조 파업 국면에서의 정부 대응방식을 들 수 있을 것이다. 이 두 사례에서 이명박 정부는 노사 문제에 있어서 익히 알려진 대로 소위 ‘법치’, ‘엄정한 법 집행’ 등을 내세우며 폭거를 자행했다. 그 어떤 정권보다도 엄격한 ‘법적 지배’를 내세우는 이명박 정부의 행태는, 사실상 신자유주의의 사상적 기반을 형성했던 이들(하이예크, 스트라우스 등)이 주장했던 바와 일치한다. 신자유주의적 우파들은 때로 민주주의를 훼손하더라도 법적 지배를 존중하는 권위주

의 체제가, 국가의 경제 개입 혹은 사회적 재분배의 유혹에 빠지기 쉬운 민주 정권보다 더 낫다고 여겼다(Anderson, 2005: 3-28). 그럼에도 여전히 이명박 정부는 노사 관계에서 표면적인 평화가 일시적으로 깨지더라도, 주인된 입장에서 기관 경영자가 노사관계에 원칙에 따라 대응할 것을 주문하고 있다(박영범, 2011: 74).

한편 이명박 정부는 2010년 새해 벽두에 “노동조합및노동관계조정법”을 개악하였다. 이에 따라 노동조합 전임자 임금지급 금지, 노동부가 고시한 근로시간면제 한도 내에서의 노조전임자 근로시간 면제 허용, 전임자 업무 제한, 전임자 인원 제한 등 소위 타임오프 제도를 시행하게 된다. 그러나 이같은 타임오프 제도는 노사가 자율로 결정할 사안들에 대해 정부가 임의적으로 혹은 위법하게 개입함으로써 실질적으로 노동 3권을 제한하고 노조를 무력화하는 효과를 낳고 있다. 이외에도 교사-공무원-특수고용 노동자에 대한 단결권 제한, 복수노조 교섭창구단일화 강제, 철도노조 대량 해고, 유성기업 파업에 대한 강제 진압 등 매우 억압적인 노동 통제 행태를 보여왔다.

다음으로 공공부문에 한정지어 작업장에서의 통제 사례를 살펴보면, 이전 정권들과 비교해 가장 도드라진 정부의 대응방식은, 노사관계 선진화라는 명목 하에 꺼내든 단체협약의 해지와 개악이라는 압박카드였다. 주로 노조가 강성한 사업장에서는 단체협약의 해지가 이뤄졌고, 그 외에 거의 모든 사업장에서는 단체협약의 개악이 넘쳐났다. 총리실과 감사원 등을 통한 정부의 배후 조종 속에 실제로 20개 공공기관에서 사용자들은 단체협약의 해지가 통보되었고, 그 가운데 해지 직전 단협을 체결한 7곳을 제외한 13곳은 현재도 단협이 해지된 상태이다. 정부의 이같은 통제 정책은 민간부문에서의 단협해지로 이어졌다.

또한 정부는 ‘인사·경영권 침해’, ‘노조활동에 대한 지나친 지원’, ‘과도한 근로조건 보장’ 등을 불합리한 단체협약 내용으로 규정하고서는, 이러한 단체협약의 개악을 조장하였다. 정부는 경영평가 항목에 관련 내용을 평가기준으로 삽입하였는데, 특히 2010년도의 경영평가에는 ‘단체협약 내용의 합리성 및 개선노력’이라는 항목을 통해 “단체협약의 내용이 합리적이고 개선노력이 적절히 이루어지고 있는가”를 평가하고 있다. 각 기관의 사용자들은 이러한 경영평가의 기준에 따라 움직일 수밖에 없기에 실상은 정부가 노사자율의 영역인 단체교섭에 직접적으로 개입하고 있는 것이다.

사실 단체협약은 노동자들의 투쟁을 노사 간에 맺은 규칙과 제도의 틀 안에 한 정시키는 역할을 함으로써, 어떤 의미에서는 산 노동의 저항을 무마하는 기능을 하게 된다. 특히 한국의 단체협약들은 노조 활동 보장이나 법이 정해놓은 최소 수준의 노동조건을 보장받는 것에 그치고 있으며, 또한 기업별로 분산되고 있는 문제점을 안고 있는 동시에, 임금을 제외한 노동과정이나 고용에 관한 조항이 매우 제한적으로 운위되는 문제도 있다(강신준, 2001: 71). 서구에 비해 턱없이 열악한 단체협약의 수준인 것이다. 현실이 이러함에도, 이명박 정부에 의한 단체협약의 일방적 해지와 개약 과정은 작업장 내의 규칙들을 통해 노동을 길들이고, 복속시키려는 의도를 깔고 있다. 이를 통해 종전에 수립되어 있던 노동자와 경영진 사이의 세력 균형이 해체되고, 경영진에 매우 유리한 정치적 환경이 조성된 것이다.

앞에서 통제 지향적인 전략의 내용으로, 노동을 가변비용으로 취급한다든지 고용보장을 무시하는 경향성을 언급하였는데, 이명박 정부는 지난 4년 동안 이러한 특성을 정확히 보여주고 있다. 이명박 정부는 '공공기관 선진화'의 일환으로, 공공기관들 간의 유사·중복 기능에 따른 비효율을 해소하기 위한 공공기관 통합계획을 수립하여 추진해 왔는데, 총 3차에 걸쳐 36개(→16개) 공공기관의 통폐합을 진행하였다. 또한 추가 효율화 정책에 따라 인력을 줄이되 주로 하위직 위주로 감축해 왔는데, 이로써 공공기관 정원은 2008년 261,117명에서 2010년의 247,455명으로 13,662명이나 감축(전체 대비 5%)되었다. 한편 공공기관 비정규직 숫자는 2008년의 37,387명에서 2010년은 41,149명, 2011년에는 45,977명으로 대폭 증가하였으며, 수치상으로는 지난 3년 사이 8,590명이 늘어남으로써 증가율은 23%나 되었다.

〈표 4-1〉 2011 공공기관 직원정원

구분	2008년	2009년	2010년
총계	261,117	241,859	247,455

자료: 기획재정부 공공기관 직원정원에 대한 통합공시(2011)

그 외에도 공공 기관 신입 직원의 초임 삭감, 고용창출효과가 전혀 없는 청년 인턴제 실시 등 이명박 정부는 결코 모범적인 공공부문의 사용자가 아니었다. 노

사관계, 고용관계, 소통 구조 등 모든 측면에서 그 어느 때보다도 이명박 정부에서는 통제 지향적 요소가 강하게 적용되었다. 이미 노무현 정부 때 몰입지향적 노동 통제에 따라 개별 작업장에서 노동이 잠식된 상황에서, 통제 전략이 부과되면서 노동의 대응은 많이 힘들었던 상황이 연출되었다.

지금까지의 맥락에서 볼 때, 이명박 정부의 공공부문 작업장 정책은 전통적인 통제 전략이 아니다. 이미 형성되어 있는 몰입적 통제 구조는 그대로 계승하면서 그 토대 위에 보다 탈정치화되고, 세련된 통제 전략 — 노동조합을 힘으로만 제압하는 것이 아니라 교묘히 법과 제도를 통한 통제 방식을 결합하는 — 을 부과하고 있으므로 포스트 통제 전략이라고 규정할 수 있다. 잠시 부라보이의 개념을 빌자면, 결국 한국의 공공부문에 대한 국가의 노동 통제 정책은, 노무현 정권기에 형성된 몰입 전략적 노동통제 혹은 헤게모니 체제가 자리잡은 상황에서 이명박 정권식의 포스트 통제 전략 혹은 헤게모니적 전제의 흐름이 강하게 등장한 양태이다(Burawoy, 1985: 192-195).

3. 공공부문 작업장 재구조화에 따른 노동 통제의 양상

자본주의 사회에서 사회화된 인간이 가장 많은 시간을 보내는 작업장은, 그로부터 자본의 가치증식이 이루어지기에 자본의 계급투쟁에서 가장 중요한 위치를 점하고 있다. 자본의 계급 투쟁은 작업장에서 산노동의 저항을 효과적으로 저지하는 동시에, 산노동을 죽은 노동으로 전환(상품화)시킴으로써 잉여가치를 추출하는 데 집중된다. 산노동의 저항을 가장 효과적으로 무력화시키는 방법은 자본의 착취 관계를 은폐하는 것이고, 산 노동이 그러한 관계의 생산에 자발적으로 동의하고, 또한 거기에 참여하도록 만드는 것이다.

맑스는 이와 같이 노동과정에 감춰져 있던 자본의 논리를 상품 물신주의로 포착함으로써 대상화된 노동의 모습을 잘 드러냈다. 그렇지만 그는 노동 과정을 통해 자본주의 사회적 관계에 대한 순응의 조건이 생산되고, 그것이 노동계급의 의식에 미치는 함의를 설명하는 데 실패했다. 따라서 상품 물신주의라는 분석이 지

니는 큰 장점이 있음에도, 노동과 계급에 대한 이론은 잘못 해석된 채 남겨지게 되었다(Johnson, 1980: 86-89). 이로 인해 20세기의 혁명적 사회주의자들은 자본주의적인 사회적 관계가 노동 과정 속으로 침투해 들어오는 문제의 심각성을 간과했다. 특히 레닌과 그람시는 자본주의의 심장에서 태어난 테일러주의를 비판적으로 인식하는 데 실패했으며(Nichols, 1980: 366), 오히려 레닌은 테일러주의와 스톱워치의 신봉자였다(Murray, 1988: 96).

이들이 간과했던 자본주의적 노동과정의 성격은 그 자체로서 정치적, 이데올로기적 효과(자본주의 사회적 관계에 대한 참여와 동의 및 순응 효과)를 지닌다는 점이다. 즉 특정한 생산 과정 속에 존재하는 노동자들은 사회적 관계에 대한 경험뿐만 아니라 특정한 사회적 관계 자체도 재생산하게 된다(Burawoy, 1985: 16). 따라서 자본주의적 노동 과정에 참여한다는 사실은, 그 사회적 관계 속에 내재된 자본주의적 세계관, 인간관, 노동 의식, 정치적 태도 등을 자연스럽게 경험할 뿐만 아니라 그러한 자본주의적 질서를 내면화하고, 나아가 그 관계를 재생산하게 됨을 의미한다. 자본주의적 작업장은 자본주의적 사회 질서의 반영이자, 자본주의적 사회 관계의 지속적인 재생산 과정인 셈이다. 자본주의적 계급 지배의 재생산에 있어서 사회적 관계의 재생산은 가장 근본적인 부분이다(Holloway and Picciotto, 1991: 114). 그렇기에 자본주의적 사회 관계를 작업장의 노동과정 속에서 재생산한다면, 이는 곧 자본에 의한 계급 지배관계의 재생산으로 이어진다. 이러한 맥락에서 노동 과정은 노동자 계급 투쟁의 발전을 형성하는 데 있어서 결정적이다(Burawoy, 1985: 16). 자본주의적 노동과정은 그 생산 과정에 귀속된 노동자로 하여금 자본주의적 사회 질서의 모순과 문제점을 의식하지 못하게끔 작동하며, 외려 그 사회적 관계에 동의하게 함으로써 자본주의 질서에 순응주의적 태도를 가지게 한다.

아리스티드 졸버그(A. Zolberg)는 20세기 말의 전환, 곧 신자유주의 시대의 도래 속에서 '노동계급'이라는 독특한 사회적 구성물이 사실상 사라지고 있다고 진단한다(Zolberg, 1995: 28). 노동계급이 소멸되고 있는 이 믿기지 않는 현실은 이 시대의 자본이 대부분의 사회적 관계 영역에서 노동을 지워버리고 있기 때문일 것이다. 자본주의 국가가 자유민주주의라는 정치적 형태를 갖춘 이후로, 국가와 자본은 계급 갈등을 부르주아적인 법적 형태 속에 제한하고, 노동계급을 추상적

시민의 형태로 치환시킴으로써 노동계급의 존재 자체를 부정하고자 했다 (Bonefeld, 1992: 119-120). 하지만 19세기부터 이미 시작되었던 혁명적 노동운동을 따라 노동자들은 조직화된 연대의 힘을 경험하면서 시민으로서의 법적 개인이 아닌 계급의식을 가진 피착취계급으로 전환되는 극적인 과정을 거쳐 왔다. 이것이 곧 **노동자들의 계급 구성(class composition)**이며, 이로써 노동계급은 자본에 대항하는 저항의 역사를 써 온 것이다. 하지만 자본의 신자유주의적 운동 혹은 계급 투쟁은 이러한 집단화된 힘으로서의 노동 계급을 해체하고, 노동 계급 자체를 부정하는 방향, 즉 **계급 탈구성(class decomposition)**으로 정조준되어 있다.

자본주의적 노동 과정의 가장 극명한 성격은 이 노동 계급의 탈구성을 향한 멈추지 않는 변형에 있다. 산 노동(노동자)으로부터 잉여가치를 착취한다는 그 본질은 결코 바뀌지 않은 채, 계급 역관계의 변화와 사회적 발전 속에서 착취의 패션은 유행에 따라 끊임없이 변모는 것이 자본주의적 노동 과정이다. 산 노동의 저항을 무화시키는 것, 다시 말해 자본이 노동을 통제하는 가장 좋은 방법은, 계급적으로 구성된 노동 계급을 탈계급화(de-classification)하는 것이다. 이것이 곧 노동 계급의 탈구성이다. 부르주아 경제학과 경영학이 수행해 나가는 학문적 과제, 그리고 그 결과물로 생산되는 최신 경영 기법들의 이면에는 노동 계급을 탈구성하려는 시도들로 가득하다. 그것은 작업장에서의 경영 실천과 결합되어 더욱 물질화된 힘을 가지게 된다. 노동의 통제는 단순히 작업장에 감시카메라를 몇 대 더 설치하고, 노동 강도를 높이는 작업 규칙의 도입 차원이 아니다. 개별적인 노동 통제기법들이 모여져 총체적으로 미치는 효과에 주목해야 한다. 그 효과란 결국 계급 지배관계에 대한 자발적인 순응의 확산과 자본주의적 주체성의 생산에 있다. 나아가 자본의 운동에 방해물이 되는 노동 계급을 해체시키고, 현재의 자본주의적 사회 질서가 작업장에서 변함없이 재생산되는 데 있다. 따라서 작업장에서의 노동 통제에 관한 논의는 계급 구성, 계급 탈구성의 관점, 즉 자본과 노동 간의 사회적 적대 관계 속에서 벌어지는 계급 투쟁의 맥락에서 다루어져야 한다.

한편 앞서 자본주의 국가를 물신화 과정으로 규정하였는데, 이와 마찬가지로 작업장 생산관계 역시 자본이 산 노동에 대응하여 진행하는 하나의 물신화 과정으로 접근해야 한다. 즉 자본은 작업장 안에서 이루어지는 착취관계를 자유로운 노동력의 판매와 구매 과정으로 객관화시키고자 계급 투쟁을 벌인다. 부단히 자

본과 산노동의 관계를 왜곡하고, 자본-노동 관계에 대한 굴절된 의식을 산노동에게 주입하는 물신화 과정을 통해 자본은 견고한 임금노동체계의 성(城)을 구축하였다. 그러나 아무리 견고한 난공불락의 성일지라도, 차근차근 허물어 나가면 된다. 물신화 과정으로 규정한다는 것은 작업장의 착취관계가 결코 영구불멸의 형태(물신주의적 이해)가 아니라 노동계급의 투쟁을 통한 관계의 전복에 얼마든지 열려 있다는 의미이다. 이것이 바로 역사적으로 특수한 자본주의적 노동과정이다. 공공부문의 작업장에는 특수성 — 자본 관계의 재생산 및 촉진 기능과 함께 인민 삶의 유지를 위한 공유재적 기능이라는 모순 속의 통일 — 이 존재하긴 하지만, 자본주의 국가 형태가 온전히 변형되지 않는 이상 궁극적으로는 앞에서 설명한 자본주의적 노동과정의 성격을 공유하게 된다.

완전무결한 유토피아 시장을 향한 현재의 신자유주의의 운동은 모든 집단적인 것을 해체하는 힘으로서 작동하는 중이다(Bourdieu, 1998). 그러한 힘이 작용하는 다양한 사회적 관계와 장소가 있지만, 가장 절대적인 공간은 바로 작업장이다. 집단으로서의 노동자(노동계급)를 **날개의 인적 자원 — 노동자는 인간이 아니다. 인적 자원이다 — 인 개인들로** 전락시키려는 이 작업장에서 고용 관계, 임금 관계, 평가 체계 및 보상 체계, 직무의 속성, 직무 책임성 등은 모두 개별화되었거나, 혹은 그렇게 진행 중이다. 결과적으로 노동조합 혹은 노동자들의 연대성(solidarity)은 약화되거나 파괴되었다(*ibid.*). 이후에 이어질 상황은 명약관화하다. 바로 노동계급의 존재론적 해체 아니면 꺾데기만 남은 노동조합의 이익집단화인 것이다. 이익집단화된 노동조합의 역할은 단지 조직 유지비를 내는 ‘인적 자원들’의 물질적 이익만을 옹호하는 것으로 충분해진다. 신자유주의의 논리가 어떠한 장애물도 없이 직접적으로 침범하는 민간 자본의 작업장에서 이러한 경향은 적나라하게 관철되어가고 있다.

반면 케인즈주의 국가 하에서 사용가치 및 교환 관계의 유지에 필요한 재화를 생산해 왔던 공공부문에게는 자본의 공격을 완충해 줄 국가라는 논리적, 실체적 방어막이 있었다. 자본으로부터 중립적인 것처럼 드러나야 하는 국가의 물신화된 형태에 근거하여, 공공부문은 이데올로기적으로 ‘공공성’을 내세워 공공 조직으로서의 기능(역할)과 작업장 내 질서를 자본으로부터 보호해 왔다(Taylor, 1999: 190). 사용 가치를 생산한다는 공공부문 노동의 특성은 공공부문이 전통적으로 누

려왔던 상대적 자율성의 원천이었다(Gill-McLure and Seifert, 2008: 21). 그에 따라 공공부문 노동조합은 케인즈주의 국가 형태 속에서 매우 강력해 졌고, 공공성에 기반을 두어 국가로부터 경제적, 정치적 요구를 쟁취해 왔다.

그러나 자본 관계의 위기가 전 세계적으로 확산되면서 자본은 자신의 외피인 국가의 물신적 형태(중립성)마저 공격하기 시작했다. 다시 말해 자본으로부터 적당한 거리를 두고, 중립적인 외관을 유지하는 것이 본령이었던 국가에 대해 자본은 소위 자본화, 시장화를 요구하기 시작한 것이며, 그것은 공공부문의 상품화와 직접 연결되었다. 시장의 논리에 따라 공공 서비스는 그것의 사용가치적 성격을 제거하는 방향으로 이어져왔으며(Gill-McLure and Seifert, 2008: 8, 21), 기실 이러한 상품화는 '공공 노동자'와 '서비스의 수혜자' — 자본의 언어로는 소비자 — 모두를 자본의 가치법칙에 종속시키는 과정이었다(Taylor, 1999: 108). 이 상품화 과정에서 자본이 봉착한 문제거리는 케인즈주의 국가 시기 동안 강력해진 공공부문 노동의 힘, 즉 노동조합이었다. 결국 신자유주의적 운동의 선택지는 앞 장에서 다루었듯이 정책 결정 과정의 탈이데올로기화 내지 탈정치화를 통한 공공부문의 재구조화였다. 탈정치화는 공공부문 재구조화를 기술적이며, 객관적인 과정으로 치장함으로써, 재구조화라는 거시적 변화의 기반 자체에서 노동조합을 아예 몰아냈다. 더불어 국가정책에 있어서의 탈정치화 전략은 개별 작업장에서의 노동 통제 전략으로 확장되었다.

이상과 같은 배경 속에서 진행된 공공부문 작업장 재구조화의 핵심은 이전까지 고수되어 왔던 관료적 계획을 통한 노동의 통제, 곧 관료주의적 통제를 비인격적인(*impersonal*) 자본 논리에 따라 전환하는 데 있다. 작업장 재구조화는 이러한 노동 통제 패러다임의 전환을 통해 공공 노동자를 신자유주의적 합리성의 노동 주체로 바꾸는 과정이다(Taylor, 1999: 22, 115). 이때 비인격화된 자본의 논리는 곧 탈정치화를 의미하는데, 가장 대표적인 것이 신공공관리론적 합리화이다. 이 신공공관리론에 따라 개별 작업장의 모든 노동 과정에 걸쳐 시장 논리에 따른 규칙과 측정 지표를 도입하고, 작업장 내 노동자들이 거기에 순응하여 움직이게 하였다. 그리고 이때의 규칙과 측정 지표는 집단적인 것을 부식시키는 개별화의 논리에 터를 둔 것으로서 종국에 가서는 노동자들과 노동조합의 연대를 허물어뜨리는 동시에 이들을 무장해제시켜 버리는 효과를 낳고 있다. 이상

과 같이 대략 스케치하듯 드러낸 양상이 지금까지 공공부문의 작업장이 신자유주의에 점령당하게 된 큰 그림이다.

다음으로 작업장 재구조화의 큰 그림 안에서 세부적인 노동 통제의 형상과 윤곽들을 짚어보도록 하자. 앞서 다루었듯이 자본 축적(자본 지배관계)의 위기 속에서, 자신의 지배력을 되찾고, 위기를 타개하기 위한 자본의 계급 투쟁은 국가에 대한 공격으로 이어진다. 그 결과 국가의 기능상 재조정을 위해 공공부문의 재구조화가 촉진되며, 이 재구조화는 공공부문 작업장 체제(workplace regime)²³⁾를 불가피하게 재구조화시키게 된다. 이때의 작업장 체제는 생산 영역에서의 자본 관계로서, 경제적, 정치적, 이데올로기적 심급으로 구성되며(Burawoy, 1985: 54-55), 이 세 심급은 국가와 마찬가지로 '분리 속의 통일, 통일 속의 분리'라는 불가분의 관계를 맺고 있다. 공공부문 재구조화를 둘러싼 자본과 노동 간의 계급 투쟁은 경제적, 정치적, 이데올로기적 기제 등을 통해 이루어지는데, 자본은 이 세 가지 기제²⁴⁾를 가지고 노동 과정에서의 계급 탈구성을 시도한다. 이 재구조화 과정에서 이미 구성된 노동 계급과 이를 해체, 탈구성하려는 자본 사이에 치열한 각축이 벌어지게 되고, 공공부문 작업장 체제는 투쟁의 결과에 따라 새로이 구축된다. 궁극적으로 공공부문의 신자유주의적 재구조화는 **공공부문 내의 정치적, 경제적, 이데올로기적인 심급, 즉 총체적인 작업장 체제에 근본적 전환을 가져오게 된다.**²⁵⁾

세 가지 심급으로 구성된 작업장 체제에 대해 좀 더 자세히 논하자면, 먼저

23) 작업장 체제는 부라보이(M. Burawoy)의 공장 체제(factory regime)에서 차용한 개념이다 (Burawoy, 1985: 21).

24) 이때 세 가지 기제라는 용어가 약간의 혼동을 일으킬 수 있는데, 그것은 각각 분리되어 있는 기제일 수도 있고, 하나로 통합된 기제일 수도 있다. 예컨대 경제적 기제로서 기능하는 특정한 노동통제 수단이 동시에 정치적, 이데올로기적 기능으로도 작용할 수 있음을 일컫는다. 이러한 의미에서 하나의 통제 수단에도 경제, 정치, 이데올로기적 기능이 '분리 속의 통일, 통일 속의 분리'의 관계를 형성하고 있다.

25) 그런데 이 과정에서 간과하지 말아야 할 사실은 계급 탈구성이 결코 작업장에서만 이루어지는 것이 아니라는 점이다. 앞에서 이미 다루었듯이 자본은 현대 자본주의 사회를 살아가는 모든 사회적 개인들의 일상생활 전반을 총체적으로 잠식한 사회적 관계이다. 자본에 의한 계급 탈구성 시도의 핵심적인 대상은 작업장에서의 노동 과정이지만, 작업장을 벗어난 일상생활에서도 자본은 소비 문화, 교육 시스템, 시민사회 이데올로기 등을 통해 우리의 삶을 식민화시키고 있다. 작업장에서의 삶도 크게 보아 전체 일상생활의 일부분이기 때문에 결국 이 일상생활을 식민화시키는 자본의 논리를 벗어나는 것이 궁극적인 대안 운동의 목표여야 할 것이다. 다만 이 글의 초점은 공공부문 노동 과정에서 작동하는 자본의 운동에 있으므로, 분석의 수준을 작업장 체제에 한정되고 있다.

“경제적 심급은 재화 및 서비스의 직접적 생산 영역”(Burawoy, 1985: 54)으로, 민간 작업장 기준으로 보았을 때, 생산 과정에 대한 자본의 즉각적인 통제와 관련된다. 즉 작업 방식에 대한 개입(MBO, BSC, 작업규칙 등) 및 정보기술의 발달을 통한 감시체계의 수립(ERP, CC-TV 등), 외주 위탁 등이 해당된다. 이때 노동과정에서 노동에 대한 경제적 지배는 정치적인 생산 장치와 이데올로기적 담론에 의해 지지받게 된다.

민간 작업장에서는 이미 오래 전부터 새로운 경제적 기제를 활용한 자본의 노동 통제가 진행되어왔다. 이러한 수단들의 도입을 노동과정의 ‘유연화’라고 본다면, 이 유연화 수단들은 과거 테일러주의적 분업체계의 극단적인 경직성을 직무 통합, 직무 순환 등의 수단으로 완화시키고자 한다. 하지만, 실상은 노동자의 다기능화(multi-skilling)가 아닌 다직무화(multi-tasking)를 통해 노동자가 특정 직무만을 수행하는 데에서 비롯되는 손실시간을 줄이고, 직무유동성을 높임으로써 노동강도를 심화시키는 것이다(Thompson and Harley, 2007: 159; 강석재, 1999: 7). ‘유연한 테일러주의’라 할 수 있는 현 시기의 생산 체제 속에서, QC와 같은 팀체제, 학습 및 제안 제도 등을 통해 자본은 이제 노동자들의 암묵지(tacit knowledge)마저도 잉여가치 증식을 위해 흡수하고 있으며, 나아가 감정 노동 역시 착취하는 단계에 이르렀다. 자본이 노동자들에게 점점 더 많은 능력을 요구하면서 성과를 측정하는 기준도 확대되어 가고 있으며, 불가피하게 노동의 강도는 세지고 있는 추세이다(Thompson, 2003: 362-363). 이같은 상황은 이제 공공부문 작업장에서 그대로 벌어지고 있다. 신공공관리론에 따라 업무 효율성 증진이란 명목 하에 노동자들에 대한 감시(직접 모니터링과 직무 조사)뿐만 아니라 성과 연동 임금제도, 감사(audit) 등이 더욱 확대되고 있다(McDonough, Worts, Fox and Dmitrienko, 2008: 200; Thompson, 201: 10). 나아가 공공 서비스의 성격이 사용자 중심에서 교환 가치 중심으로 바뀌면서 공공 서비스의 수혜자가 이제는 사기업의 고객 혹은 소비자로 전환되었는데, 그에 따라 공공 노동자들은 전형적인 감정 노동자로 탈바꿈할 수밖에 없게 된다. 그리고 이러한 경제적 통제 기제들은 공공서비스에 대한 ‘품질관리(total quality management)’와 ‘고객주의(consumerism)’라는 이데올로기적 담론을 통해 끊임없이 정당화된다(Taylor, 1999: 126, 141-146). 암묵지 —서비스 개선을 위한 끊임없는 혁신 제안의 형태로 구체화

되는 — 와 감정도 모두 성과로 측정되는 평가 체계 속에서 여기에 적합한 인적 자원이 되어야 하는 공공 노동자들은, 바야흐로 ‘완전한 인간(whole person)’(Boltanski and Chiapello, 1999; Thompson 2003: 363에서 재인용)이 되어 자신의 여러 가지 능력을 발휘해야지만 조직에서 도태되지 않을 수 있게 되었다.

정치적 기제는 사회적 관계를 생산하는 역할을 담당하며, ‘정치적 생산 장치(political apparatuses of production)’로 표현되기도 한다(Burawoy, 1985: 20-21, 54). 정치적 생산 장치는 작업장 노동과정을 둘러싼 제도 및 환경, 즉 작업장에서 자본주의적 질서를 체현하고, 보장하는 규제, 제도 등을 총괄하는 개념이다. 각종 단체 교섭과 단체 협약, 고충처리기구, 노사평화선언(노사파트너십 합의) 등이 여기에 해당될 수 있다. 이것은 노동과 자본 사이에 형성된, 제도화된 갈등 해소 기제라고 볼 수 있는데, 20세기 동안 불필요한 사회갈등 비용을 줄임으로써 전체 사회의 효율성을 증진시킨다는, 그리고 노동자들의 권익을 효과적으로 방어할 수 있다는 명목 하에 그 정당성을 인정받아왔다. 서구의 산별노조가 자본과의 관계에서 이러한 정치적 생산 장치를 수립할 수 있는 독점적 권한을 부여받고 성장한 사실이 이를 보여준다. 따라서 이러한 정치적 생산 장치는 노동과 자본 간 세력 균형을 낳기도 했으나, 반대로 노동계급 투쟁의 한계를 설정하는 게임의 규칙으로서 작동하게 된다(Burawoy, 1985: 20). 게임의 규칙으로서 작동하는 정치적 생산 장치는 결국 해당 작업장에 임노동 관계로 묶인 노동자로 하여금 강제적으로 게임에 참여하게끔 한다. 나아가 정치적 생산 장치가 수립되고, 공고화된 작업장에서 게임의 규칙을 파괴하는 행위는 금지시된다. 대부분의 작업장에서 이 정치적 생산 장치는 노동과 자본의 합의를 통해 수립되기 때문에, 개별 노동자들은 합의된 규칙을 넘어서기가 어렵다. 이러한 측면에서 정치적 생산 장치는 해당 작업장의 노동자들이 넘어서는 안될 투쟁의 한계선이자, 규범으로 작동한다. 즉 하나의 작업장 체제 속에서 이러한 정치적 생산 장치가 확립되면, 이제 노동자들은 이 체제 안에서 ‘산업 시민(industrial citizen)’²⁶⁾으로서 정치적 생산 장치에 등록된 자신의 권리를 보장받는다. 하지만 다른 한편 자본에게는 산업 시민 — HRM(인적자원관리, Human Resources Management)이 대세가 된 지금의 용어로서는

26) 1장의 28쪽에서 노동계급 혹은 노동자를 ‘시민’으로 포섭하려는 자본의 욕구를 다루었는데, 여기에서의 ‘산업 시민’ 역시 동일한 맥락에서 사용하는 개념이다.

인적 자원 — 이 된 노동자들을 자유롭게 통제하고 노동 과정을 관리할 수 있는 권한이 주어진다. 인적 자원으로서의 산업 시민들은 조직 내에서 동등한 개인으로 대우를 받으며, 경쟁적 개인주의를 내면화하게 되고, 나아가 노동과 자본 사이의 근본적 적대 관계는 이들 산업 시민들의 수평적 갈등으로 표출된다(Burawoy, 1979: 66, 107). 전체 계급 역관계에서 노동이 수세적인 시기에 정치적 생산 장치가 노동에게 매우 불리하게 제도화되리라는 점은 자명하다.

현재 한국 공공부문 작업장 체제에서의 정치적 심급에는, 국가가 모든 공공부문에 공통적으로 부과하는 포괄적 차원의 정치적 생산 장치(관련 법규, 정부 차원의 운영 지침 및 감사원의 감사 결과 등)와 개별 사업장 내에서 형성된 정치적 생산 장치가 병존하게 된다. 국가에 의한 직접적인 정치적 생산 장치는 개별 기관의 서비스 성격, 내부 노동과정의 특성 등과 상관없이 거의 일률적으로 부과된다. 결과적으로 개별 공공사업장의 정치적 생산 장치는 국가가 부과하는 정치적 생산 장치의 규제를 받게 될 수밖에 없다. 비록 각 사업장의 계급 역관계에 따라 국가 수준의 정치적 생산 장치가 수정될 수 있겠지만, 국가가 부여한 큰 틀에서 벗어나기는 어렵다. 공공부문의 경영진들은 포괄적 차원의 지침을 준행함으로써 자신들의 계급적, 사회적 위치를 유지하려고 하기 때문에, 때로 국가의 지침을 둘러싸고 경영자와 노동 간에 격렬한 마찰이 빚어지기도 한다. 궁극적으로 이러한 갈등은 공공부문 노동의 성격상 자본주의 국가와의 관계로 확장될 수밖에 없다.

마지막으로 이데올로기적 기제는, 현 시기 자본주의적 노동통제에서 가장 중요한 위상을 차지하는데, 그 이유는 자본의 통제 전략이 강제에 의존하기보다는 노동자의 자발적 몰입과 참여 쪽으로 이전하고 있기 때문이다(Thompson and Harley, 2007: 151). 신자유주의적 노동과정 및 생산 양식의 전 사회적 확산 속에 작업장에서는 생산성과 이윤을 극대화하기 위한 과정(즉 잉여가치화의 확대)이 노동 강도 및 노동 통제의 강화를 통해 이뤄질 수밖에 없다. 이데올로기적 기제는, 이 과정에서 분출될 노동의 저항에 대응하기 위한 자본의 효과적 수단으로서, 자본은 이데올로기, 곧 담론을 통해 신자유주의적 노동 윤리를 내면화한 주체를 양산해 왔다.

한국에서는 1990년대 기점으로 확산된 경영 테크놀로지로서의 ‘기업 문화’ 전략(조직과 개인의 동일화 담론)과 더불어 심리적, 문화적, 사회적 테크놀로지들을 동

원한 작업장에서의 노동 관리 방식들이 노동자들의 주체성을 통제하는 새로운 형식으로 자리 잡았다(서동진, 2004: 379). 특히 2000년대 한국 신자유주의 체제의 문화적 외양으로서 등장한 지식기반사회는 개별 노동주체들의 자본에 대한 순응적 태도를 고양시키고 있다. 지식기반사회의 도래와 함께 노동 과정에 도입되어 온 새로운 경영 기법들, 곧 역량, BSC, MBO, CDP 등은 노동자들의 표면적인 행위보다는 이들의 내부 혹은 주체성(subjectivity)의 관리에 초점이 맞추어져 있다(Deetz, 1992). 이러한 주체성의 관리기법들은 이데올로기적 개입을 통해 노동자가 스스로 자신을 개조해 나가야 한다는 당위성을 부여하고, 또한 개조해 나가는 데 필요한 수단과 최종 ‘아웃풋 이미지’(소위 ‘인재상’)까지 제공한다. 이제 이 새로운 자본주의 시대에 노동자들의 정체성은 안전, 연대, 복지를 추구하는 사회적 피조물이 아니라 자신의 수익을 극대화하기 위해 능동적으로 자기의 삶을 관리하고 형성해 나가는 인적 자원으로서의 개인으로 구성된다(Miller and Rose, 1993: 100). 아무도 강요하지 않지만 현재 한국의 평균적인 직장인들은 스스로 자신의 사회경제적 몸값, 다시 말해 인적 자원으로서의 가치를 측정하고, 그것을 높이기 위한 저마다의 전략을 세우고 돌진한다. 이들의 전략은 자본이 요구하는 역량과 인재상에 부합하는 데 온통 초점이 맞추어져 있다.

이와 같은 현상은 비단 민간 부문에만 국한되지 않는다. 노무현 정부 시절에 본격적으로 시작된 ‘혁신’의 바람은, 공공 기관에 경영 컨설팅 도입이라는 유행을 일으켰고, 여전히 이 유행은 식을 줄을 모른다. 이러한 컨설팅 등을 통해 수립된 조직 혁신 전략에서 한결같이 강조하는 바는, 지식기반사회에서 생존할 수 있는 조직의 미션과 비전 그리고 그것을 실현하기 위한 전략으로서 조직 문화 및 내부 시스템의 개편(조직 역량, 구성원 역량, 핵심성과지표, 전략적 인적자원관리체계 도입, 인적자원육성을 위한 교육체계 구축 등)이었다. 다양한 주체화 프로그램들이 촘촘하게 짜여진 작업장의 담론망 위에서, 공공 노동자들은 조직이 요구하는 인재가 되기 위하여, 그럼으로써 좀더 나은 보상을 받고, 승진의 사다리에서 낙상하지 않기 위하여 스스로를 재형성해 나간다. 이제 공공 노동자들의 정체성은 인적 자원으로서의 개발, 향상, 성공에 관한 다양한 담론으로 채워지고, 이들 노동자는 담론들이 제안하는 세부적 지식과 테크놀로지를 통해 자기를 통제하고 관리하게 된다(서동진, 2004: 39). 바야흐로 ‘자기’ 자신이 하나의 관리대상이 되어 여

러 수단을 동원해 변형해 나가는 '자기의 테크놀로지'가 성립되어 가는 것이다 (Foucault, 1988).

한편 정제된 언어와 세련된 이미지로 꾸며진 주체화 프로그램들은 이데올로기적인 색깔이 탈색된 이데올로기이며, 따라서 앞에서 언급한 대로 탈정치화 논리와 연계된다. 이러한 이데올로기 기제들은 혁신, 역량, 탁월(excellence), 가치 창출, 고객 만족, 세계적 수준 등 긍정적이고, 역동적인 이미지로 포장되어 그것에 내장되어 있는 (계급 탈구성을 향한) 자본의 논리를 철저히 은폐한다. 이데올로기적 기제가 잔뜩 들어찬 작업장 체제 안에서 공공 노동자들은 불가피하게 자본의 언어와 문화를 경험하게 될 뿐만 아니라, 그 체제의 산업 시민으로서 자본의 질서를 온전히 포섭되어 간다. 나아가 미려한 경영의 언어, 즉 자본의 신자유주의 언어를 노동자 자신들의 언어인양 자연스럽게 구사하게 되고, 오히려 노동의 언어가 이질적인 경험으로 뒤바뀐다. 자신이 신자유주의의 주체로 육성되어가는 것도 인지하지 못하는 상태에서, 이 질서의 참여자이자 공모자가 되어가는 것이다.

그러나 결코 이러한 이데올로기적인 기제의 힘을 **과대평가해서는 안된다**. 다시 말해 물신주의적으로 접근하지 말아야 한다. 역사적으로 자본의 언어는 완벽한 적이 없었으며, 따라서 산 노동인 노동자들을 전일적으로 포획하지 못해 왔다. 자본은 자신의 언어를 끊임없이 유포시키고, 노동이 사용하게 만들고, 그것이 이 땅의 표준어인 것처럼 규정한다. 이것이 자본 관계를 이데올로기적으로 떠받치는 자본의 이데올로기적 투쟁이다. 그러나 이 과정들은 물신화 과정에 다름 아니다. 완벽하지 않은 자본의 이데올로기적 물신화 과정에 틈(crack)을 만들고, 거기에 노동이 새로이 생성한 대안적 개념과 언어를 주입해 나가는 투쟁을 계속해 나간다면, 자본의 질서는 충분히 관계의 전도가 가능한 사회적 관계이다.

지금까지 경제적, 정치적, 이데올로기적 심급에 따라 작동하는 통제의 기제를 살펴보았는데, 이러한 범주 구분은 노동과정에 투사된 자본주의적 사회 관계의 특성을 반영한 범주화라 할 수 있다. 일반적으로 노동과정에서 다루는 통제란 작업장에서의 노동과정 조건들을 조절하는 일련의 메커니즘과 관행들을 의미한다 (Edwards, 1990: 143). 그렇지만 이 글에서는 종종 언급했듯이 노동 통제의 정의를 단위 작업장 수준을 넘어서서 자본이 노동에 대한 사회적 통제를 지속적으로 시도하고 있다는 맥락에서 파악한다. 즉 전체 사회적 관계 속에서 노동을 무력화

시키고, 아예 노동계급이라는 존재를 해체시키고자 하는 운동이나 흐름을 모두 노동 통제라고 정의한다. 이것이 곧 계급 탈구성이다. 자본 관계에서 산 노동을 가치증식관계에 종속시키려는 자본의 계급 투쟁은 일개 작업장 수준에서 벌어지는 것이 아니라, 반드시 거시적인 노력과 함께 이루어지고 있다. 이 거시적 수준에서 일어나고 있는 노동 통제 현상을 간과한 채 미시적인 작업장 영역에만 매몰될 경우, 노동계급은 끊임없이 자본의 공세에 밀리게 될 것이다. 이러한 경향은 자본주의 국가가 직접적으로 관리하는 공공부문 작업장에서 특히나 두드러진다.

이상의 관점에서 노동 통제를 보다 입체적으로 이해하기 위한 두 번째 범주화를 제시하고자 한다. 두 번째 범주화는 자본의 노동 통제의 의도 혹은 목표에 따라 노동 통제를 일반적 통제(*general control*)와 세부적 통제(*detailed control*)로 구분한다.²⁷⁾ 일반적 통제는 자본 관계에 대하여 노동이 가지는 적대적 태도를 순화시키기 위해 개입하거나, 작업장 체제를 뛰어넘어 거시적 수준에서 노동을 통제하려는 차원을 의미한다. 일반적 통제는 노동계급을 신자유주의적 질서에 순응시키기 위해 강구되는 일종의 통치 전략으로서 이데올로기적 코드화(예컨대 '지식 노동자', '인적 자원' 등)나 국가 정책의 탈정치화와 같이 신자유주의적 이데올로기와 관료들이 전략적으로 추진하는 거시적 수준의 국가 행위들이 해당한다. 반면 세부적 통제는 국지적인 작업장 수준의 노동과정 조절을 목표로 하는 수준이다. 즉 절대적 혹은 상대적 잉여가치를 높이기 위해 도입되는 노동 통제 양상이며, 따라서 대개 노동 강도의 강화와 연결된다. 여기에는 노동력 활용의 유연화, 임금 유연화, 신기술 도입, 작업조직 개편, 직무확충, 외주화, 다직무화 등이 속한다. 이 두 가지 통제 양상은 배타적이지 않으며, 서로 보완적으로 작동하면서 노동을 통제한다.

지금까지 논의한 두 가지 분류방식에 따른 노동 통제의 양상을 표로 그린다면 다음과 같이 될 것이다. 아래의 표가 과도한 도식화일 수도 있겠으나, 대략 현 시기 공공부문 작업장에서 벌어지고 있는 다양한 층위의 노동 통제 양상은 아래 표와 같이 담을 수 있으리라 판단된다. 어떤 통제 수단들은 그 성격상 하나의 범주에 해당되지 않고, 여러 곳에 걸쳐 있을 수 있다(분리 속의 통일 혹은 통일 속의

27) '일반적 통제'와 '세부적 통제'라는 용어는 에드워드(P. K. Edwards)의 개념(Edwards, 1990: 142-144)을 그대로 쓰고 있으나, 그 의미에 있어서는 동일하지 않다.

분리). 아래와 같은 분석들을 통해 한국 공공부문 작업장의 노동 통제 양상을 살펴보자.

〈표 4-2〉 노동통제의 분석틀

	경제	정치(정치적 생산장치)	이데올로기
일반적 통제	경영평가제도	경영평가제도	지식기반사회, 고객만족
세부적 통제	BSC, 팀제, 성과연봉제,	단체협약 해지, 성과연봉제, 노사평화선언	성과연봉제, BSC, MBO, CDP, 역량 노사평화선언

(1) 지식기반사회와 역량

지식은 점점 더 전 세계적으로 경제적, 사회적 발전에 있어서 핵심적인 요소가 되고 있다. 과학, 커뮤니케이션 및 컴퓨터 기술은 여러 나라들이 지식을 활용하고 지구적 경제에 더 잘 참여할 수 있는 기회를 제공한다(OECD, 2000).

1990년대 이후 지식기반경제 혹은 지식기반사회는, 전 지구적 수준에서 자본주의 국가들이 도달하기 위해서 경쟁해야 할 하나의 이상이 되었다. 산업 경제시대가 좀 더 물질적이고, 가시적인 생산물에 방점을 찍고 있었다면, 정보기술의 발전과 함께 등장한 신자유주의 시대에는 '지식'이 경제적으로 가장 중요한 성장의 동력으로 찬양받고 있다(Moore, 2007: 139).

이는 한국에서도 마찬가지였다. 무수히 많은 정책보고서와 책자들은 지식기반 경제로의 이행을 통해 산업자본 시대의 경제 패러다임이 지식 중심의 패러다임으로 전환되고 있음을 강변하였다. 1990년대 후반 이후부터 현재까지 한국 자본주의는 이 지식기반사회의 패러다임으로 관통된다. 제습에 따르면, 지식기반경제는 '대서양 포디즘(the Atlantic Fordism; 케인즈주의 시기 영연방 국가와 유럽, 미국

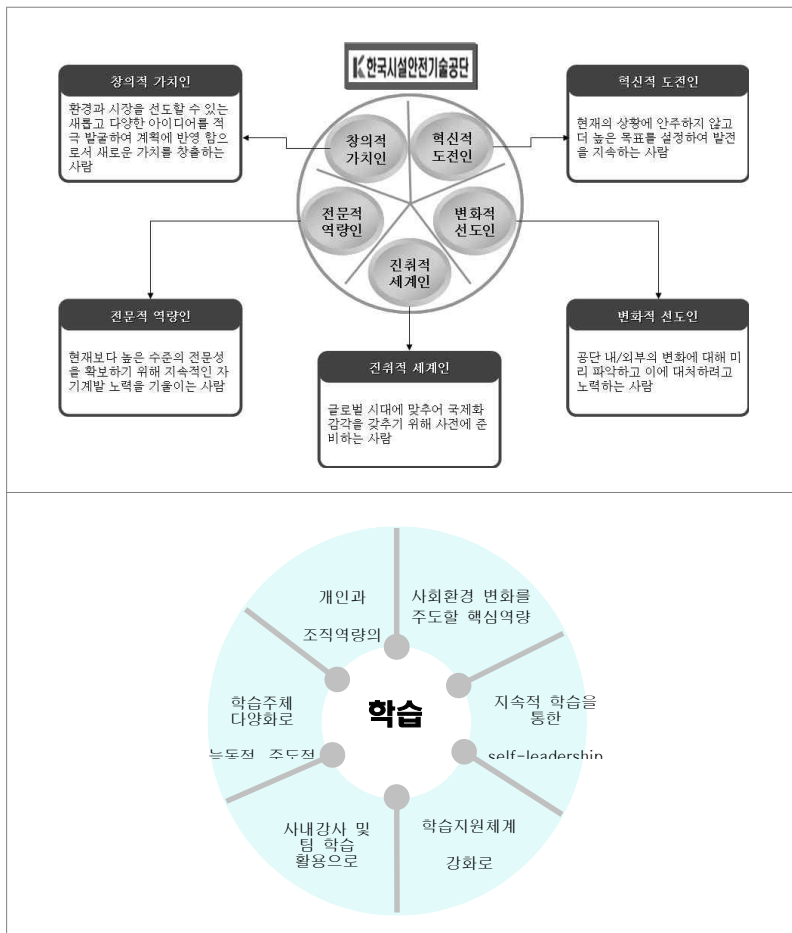
등으로 연결되는 축적체제; Jessop, 2002: 55-56)'이 처한 축적 위기를 해소하기 위한 잠정적, 부분적, 불안정적인 기호학적-물질적 해결책이다(Jessop, 2004; 160). 여기에서 기호학적 해결책이라는 표현은 지식기반사회가 사물에 대한 새로운 의미 부여와 함께 등장한 측면을 설명하고 있다. 즉 이전의 산업자본주의 시대에도 분명 지식과 그것의 확산은 경제적 발전의 주요 동력이었다(Cosma, 2009: 32). 그러나 현재 시점에 지식은 새로운 의미를 부여받고 있으며, 이와 같은 기호학적 전환 속에서 다른 물질적 구조가 연동하여 새로이 구성되고 있다. 신자유주의 운동은 이전에 성립된 생산 패러다임을 지식경제라는 패러다임으로 완전히 재가공하고 있다(Lash & Urry, 1994; Harvey, 1989; Cosma, 2009에서 재인용).

기존에 존재하는 것들이 새로운 물질적 의미를 부여받고, 그것들이 서로 결합되고, 나아가 새로운 담론 질서를 구성하게 되면서 등장한 것이 지식기반사회라는 하나의 '경제적 가상(economic imaginary)'이다(Jessop, 2004; 162-163). 이러한 지식기반사회를 구성하는 담론적 실천들에는 인적자원론, HRM, 식스시그마, 전사적 자원관리(ERP), MBO, 학습체계, 고성과작업장, 지식경영 등과 같이 경영 행위와 노동의 기술적, 사회적 조직을 표현하는 다양한 지식들이 포함된다(서동진, 2007: 36). 말하자면 자본의 잉여가치 축적과 연관된 과정들에서 노동의 저항을 봉쇄하고, 나아가 노동을 해체하는 이데올로기적 기제들이 한데 엮여 문화적으로 통일된 하나의 실재로 등장한 것이 지식기반사회이다. 즉 지식기반사회는, 오늘날의 신자유주의가 뒤집고 쓰고 있는 문화적 외양이다.

지식기반사회는 새로이 변화된 자본주의를 인식할 수 있는 틀과 평가 도구, 기술적 수단 등을 제공해 준다. 이로부터 노동자의 주체성을 지배하는 담론들, 물질적인 실천들이 형성된다(서동진, 2007: 40). 노동자들은 어느 샌가 자신의 정체성을 인적자원에서 찾게 되고, 조직이 원하는 인재가 되기 위해 힘쓰며, 이러한 과정이 자아실현, 자아성장처럼 여겨지게 된다. 노동자들은 자신들의 주체성을 통제하려는 담론들의 이데올로기적 요구, 즉 자본이 원하는 인적 자원이 되고, 그 과정에 필요한 역량을 갖추라는 요구를 따르지 않을 수 없다. 그 역량을 갖추기 위한 수단이 바로 학습이며, 이 학습을 통해 노동자들은 '지식'을 습득해 나간다. 산업주의 시기의 '숙련'이라 할 수 있는 이 '지식'은 새로운 시대의 자본주의가 노동자에게 최우선적으로 요구하는 자격이 되어버렸다. 과거에는 소위 '인적자본'에

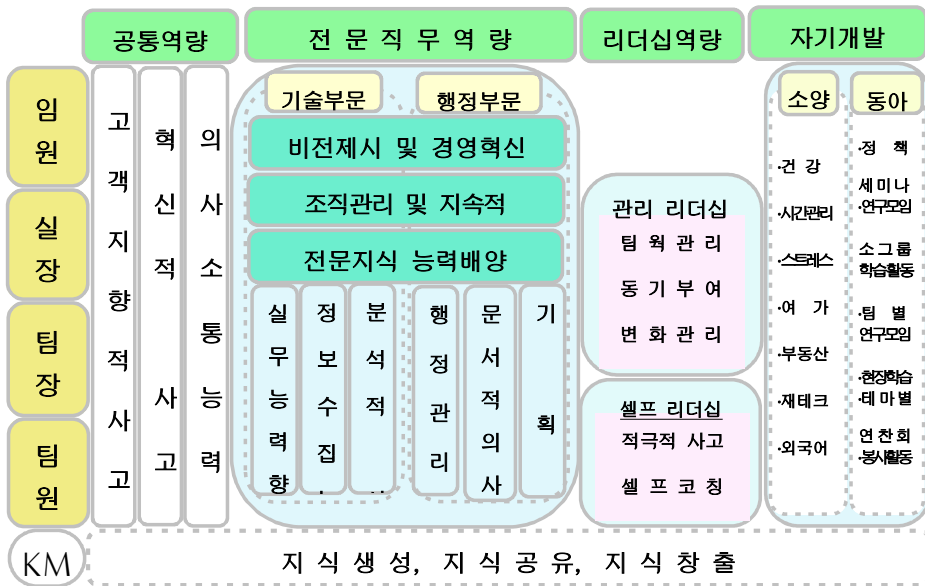
대한 투자의 주체, 곧 노동자를 숙련시키는 주체가 사용주였다면, 지식기반사회에서는 '고용가능성(employability)'을 위하여 노동자가 스스로 책임을 지고, 자기라는 인적자본에 직접 투자를 해야 하는 주체가 된 것이다(Thompson and Harley, 2007: 159). 아래 H공단의 "인재상 수립 및 학습 미션"은 지금까지 설명한 지시기반사회, 노동자 정체성, 자기학습 등이 어떻게 노동자를 주체화시키는지 잘 드러내주고 있다.

〈그림 4-2〉 H공단의 혁신 역량 강화 기본방향 수립(공단의 인재상 수립 및 학습미션)



한편 경영학에서 말하는 역량이란, 과거 사용되던 능력이란 개념의 단지 새로운 표현이 아니라, 일에 대한 규정을 자본이 자의적으로 수행하고, 그에 따라 노동자가 그 규정에 순응하게 만드는 사회적 실천이다. 즉 이전까지는 모호하게 정의되던 일이라는 범주에 관하여 유사 과학적인 접근을 통하여 일에 관한 과학적 지식을 생산하는 것이 역량 담론의 기능이다.

<그림 4-3> H공단의 직급/직무별 학습체계도



H공단의 직무 학습체계도에서 나타나듯이 이전까지 주어진 직무를 수행하면 큰 문제가 없던 상황에서, 이제는 각 직급별로 새로이 요구되는 역량이 지표화되어 제시되어 있다. 역량의 범주화는 직급별로만 구분되는 것이 아니라 조직 전체 구성원에게 요구되는 공통 역량, 직무별 전문성을 고려한 전문직무 역량, 그 외에 리더십 역량과 자기개발 역량으로 또다시 세분화된다. 이와 같은 역량의 정의와 범주화를 통해 가시적으로 나타난 역량의 요소들은 특정 직무에 요구되는 능력을 마치 과학적인 기준으로 도출한 것처럼 드러내 보이고, 역량의 성분에 따라 노동자들이 그 직무에 적합한지를 평가하는 수단으로 활용된다. 다시 말해 역량 담론은 가시화하기 어려운 것들을 과학의 이름으로 계산가능한 형태의 옷을 입히고,

노동자들을 객관적인 규준에 따라 통제하고, 관리할 수 있는 대상으로 만들어낸다. 그리고 해당 역량에 미흡한 노동자들에게는 아래 직무별/직급별 학습프로그램에서 나타나듯이 학습프로그램이나 경력개발프로그램(CDP: Career Development Program)이 연결된다. 즉 역량이라는 담론이 노동자들의 작업장에서의 경제적 활동을 제한하는 노동 통제기제와 연결되는 것이며, 또한 이 기제들은 이데올로기적 기능하는 주체화 프로그램이기도 하다. 이상과 같은 노동 통제 기제들의 연계와 구현 속에서 노동자들은 스스로를 조직이 요구하는 역량에 따라 관리해 나가도록 유도되어 진다.

〈표 4-3〉 H공단의 직급/직무별 학습 프로그램

구분	고객지향적 사고	혁신적 사고	의사소통능력
교육대상	• 전 직원	• 전 직원	• 전 직원
교육내용	• 고객지향, 갈등관리 등 (총 7개과정)	• 변화의 유형과 저항 등 (총 9개과정)	• 커뮤니케이션 장애요인 극복 등 (총 8개과정)

〈표 4-4〉 H공단의 전문직무역량 학습프로그램

구분	비전제시 및 경영혁신	조직관리 및 지속적 자기개발
교육대상	• 임원	• 감사팀 및 경영혁신실 전직원, 행정실 팀장 등
교육내용	• 공단 현황진단 및 Visioning Workshop 등 (총 6개과정)	• 전략적 조직구축, 전략적 목표관리 등 (총 5개과정)

구분	전문지식 능력배양 (기술부문)		
	실무능력 향상교육	정보수집능력	분석적 사고
교육대상	• 진단1,2본부 팀장 및 팀원	• 팀장, 팀원	진단1,2본부 팀장 및 팀원
교육내용	• 구조해석 및 안전성 평가 등 (4개분야 총 9개과정)	• 정보의 질적 수준평가 등 (총 7개과정)	• 핵심문제의 발견 및 해결 등 (총 9개과정)

구분	전문지식 능력배양 (행정부문)		
	행정관리 능력	문서적 의사소통 능력	기획력
교육대상	• 전 직원	• 전 직원	• 정보기획팀장, 기술개발팀장 등
교육내용	• 지적재산권 관리 실무 등 (총 24개과정)	• 창의적 문서작성 요령 등 (총 9개과정)	• 경영기획 실무 등 (총 16개과정)

(2) 경영평가제도

일반적 통제 그리고 정치적 통제라는 관점에서, 경영평가제도는 개별 사업장의 단체협약과 같이 국가라는 사용자와 공공부문이라는 피고용자 사이에 형성된 정치적 생산 장치의 일종이다. 지난 김대중 정부부터 현재의 이명박 정부까지 거쳐 오면서 자본주의 국가는 공공부문에 대한 경영평가제도를 완성시켜 왔다. 그리고 이 과정은 서구의 상황과 마찬가지로 공공부문 재구조화의 과정을 탈정치화시킴으로써 작업장 노동 조건에 악영향을 미치는 재구조화 과정에서 노조를 효과적으로 배제해 왔다.

누차 설명했듯이, 탈정치화는 정책 결정과정의 정치적 성격을 희석시키고, 재구조화 과정을 기술적이고, 중립적인 과정으로 탈바꿈시킴으로써 공공부문 재구조화가 계급 관계와 연관되지 않은 것처럼 규정해 왔다. 신자유주의적 논리가 체현된 경영평가 제도와 기관장에 대한 위임 구조를 수립해 놓은 후 노조가 개입할 여지를 전혀 주지 않았다는 차원에서, 이는 집단적 힘으로서의 노조를 사회적으로 지워버리는 효과를 산출하였다. 더불어 경영평가제도는 아래 표와 같이 개별 작업장의 세세한 노동 조건까지 규정하고 있기에 경제적 심급에 대한 통제 기제로도 작동하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-5〉 공공기관 선진화 평가지표 및 세부평가내용

평가지표	세부평가내용	가중치 (노조없는기관)
보수·성과관리 체계 합리화	(1) 성과연봉제의 취지 및 내용에 따른 보수체계 도입을 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (2) 성과관리체계의 합리적 설계 및 관련제도와 연계하기 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (3) 정부 정책에 따른 기타 보수체계 개편 및 보수·성과관리 관련 자체적인 효율화를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가?	10 (13)
인력·기능 조정 및	(1) 신규채용 확대 노력, 초과현원 관리 등 효율적인 인력관리를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가?	10 (13)

기타 효율화	(2) 선진화 계획에 따른 민영화, 통폐합, 기능조정 등의 추진을 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (3) 기타 자체적인 효율화(보수·성과관리 관련 과제 제외)를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가?	
노사관리 선진화	(1) 합리적이고 적법한 노사관계가 구축되어 노사협력이 실현되고 구체적인 성과를 내고 있는가? (2) 노사간의 공감대 형성을 위한 커뮤니케이션이 적절히 이루어지고 있는가? (3) 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력이 적절히 수행되고 있는가? (4) 법에 의해 설치된 노사협의회가 법 취지에 맞게 실질적이고 효율적으로 운영되고 있는가? (노조 없는 기관)	10 (14)
단체협약 내용의 합리성 및 개선 노력	(1) 단체협약의 내용이 합리적이고 개선노력이 적절히 이루어지고 있는가?	10 (-)
계		40

자료: 기획재정부, “2010년도 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침” 중 일부.

(3) BSC(Balanced Scorecard, 성과균형표)

경제적 심급과 이데올로기적 심급에 모두 속하면서, 세부적 통제영역에 해당되는 BSC는, 카플란과 노튼이 만든 전략경영관리기법으로, “조직의 비전과 전략에 대한 명확한 이해를 바탕으로 조직의 사업 목표를 명확히 수립하고, 내부 커뮤니케이션을 통해 개인, 조직 및 부서의 활동 목표가 회사의 전략과 일치될 수 있도록 구성해 관리하게 해 조직의 역량을 전략 달성에 집중시켜주는 전략 구현 및 성과 측정의 도구이다(문보경, 2000: 38).” BSC는 생산성, 수익, 품질 등은 재무적 지표와 연결짓고, 나머지 활동들을 각각 고객 관점, 내부 프로세스, 학습과 혁신이라는 지표에 따라 측정한다. 먼저 경제적 차원에서 볼 때, BSC는 조직 전략의 핵심성과지표(Key Performance Indicator; KPI)를 설정하는 주체가 늘 경영진이며, 따라서 그 운영의 속성상 하향식 통제 구조를 벗어날 수 없다. 이것이 공공부문에 적용된다면, 이는 곧 “정부의 통제 → 조직 전체에 대한 통제 → 부서/과/팀에 대한 통제 → 개별 노동자에 대한 통제”라는 권위주의적인 통제 기제로 기능하게 된다(강석재, 2008: 213-214). 또한 업무의 범위가 포괄적이어서 직무를 정의하기 어려운 고위직보다는 핵심성과지표의 설정이 용이한 하위직군에 집중 적용

되므로, KPI를 통한 하위 직군들의 직무 분해(쪼개기)와 노동 규율의 강화는 결국 공공부문 내에 테일러주의적 관리 체제의 수립으로 이어질 수 있다.

또한 고객 관점이라는 지표는, 전형적인 고객주의(consumerism) 담론과 연결되어 노동 강도의 심화를 이데올로기적으로 무마하는 역할을 하게 된다. 즉 고객에게 이익을 준다는 관점에서 노동자들 대한 경제적 통제체제를 정당화하는 것이다. 또한 통상 BSC에서 고객 관점이라는 것은, 외부 고객과 내부 고객으로 분리되는데, 외부고객이 앞서의 고객주의라면, 내부 고객은 조직 내부의 직원을 의미한다. 내부 고객의 만족도라는 KPI를 설정하게 되는데, 이와 같은 내부 고객에 대한 KPI는 노동자 간의 상호감시체계를 수립시키는 결과로 이어진다(Talor, 1999: 114).

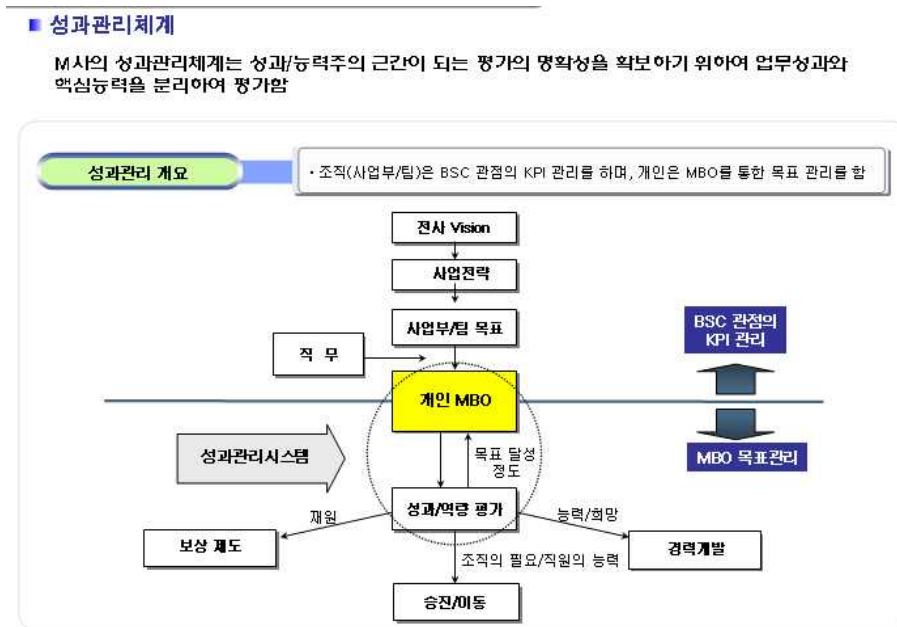
이데올로기적 차원에서 볼 때, 커다란 문제점은 모든 것을 재무적 관점에서 측정하고, 또한 재무적 지표로 귀결되도록 BSC는 설계되어 있기 때문에, 경제적 수익성만이 최상의 목표이다. 따라서 BSC는 결코 몰가치한 경영 전략이 아니라 시장화의 논리를 담지하고 있는 이데올로기적 통제 기법이다. BSC를 실행하는 조직의 노동과정을 경험하고, 참여한다는 것은 바로 수익성의 논리가 최우선시되는 자본의 논리를 내면화하는 과정이다. 나아가 BSC는 작업장에서 노동자들의 개인적 행위들은 팀웍의 향상 혹은 저해라는 관점에서 자산으로 구성함으로써 자본이 이를 전유하게 된다. 노동자의 주체성을 재무적 지표로 해석할 뿐인 것이다(서동진, 2009: 198).

결국 BSC는, “노동자가 연대, 복지 등의 가치보다는 자신의 수익을 극대화하고 능동적으로 자기 인생을 관리하는 기업가적 개인을 형성하는 테크놀로지(Miller and Rose, 1990: 100)”이다. 따라서 BSC는 노동자로 하여금 신자유주의적 노동 윤리에 동의하고, 그것을 내면화시키는 이데올로기적 담론으로 작동하게 된다. 또한 목적 자체가 수익성의 증진이기에 BSC의 공공부문 도입은 공공부문의 공공성을 약화시키는 방향으로 이어지게 될 것이다.

(4) MBO(Management by Objectives, 목표관리제)

BSC의 짝으로서, 통상 하나의 패키지로 함께 도입되는 MBO는 정치적 기제가지만, 주요하게는 이데올로기적 기제로서 작동하고 있다. MBO란 “조직구성원이 자율적으로 상사와 협의해 자신의 업무 목표를 정해 업무를 수행하고 그 수행결과는 스스로 평가하는 경영 관리기법”이다(김창의, 2002: 112). 아래의 그림에서 볼 수 있듯이 성과관리체계에서 BSC와 MBO는 하나의 짝으로 작동하는데, 이 체계 안의 노동자는 기업의 비전 및 사업전략과 자신 직무의 목표를 동일하게 정렬하게 된다. 나아가 노동자의 직무 성과는 조직의 성과 수준에 따라 측정되어 노동자에 대한 보상이 이루어진다. 이와 같은 “전략합치형 평가시스템”은 연봉제와 같은 성과주의 인사의 핵심이다(장상수, 1997).

〈그림 4-4〉 M사의 성과관리체계



* 기획재정부 연구용역 보고서- “공공기관 성과 경쟁적 요소 도입 방안조사”

MBO의 기본 이념은 노동자가 자기 스스로 목표를 설정하고, 목표 수행 과정을

통제하며 달성 결과를 자기평가해 자기반성을 유도하고 자기 계발을 촉진하는 것은 주체성을 양성하는 데 있다(감창의, 2002: 117-118). 따라서 MBO의 이데올로기 효과는 관리자의 통제가 아니라 일하는 주체가 자발적으로 스스로를 관리하며 작업조직의 전략에 복종해 나간다는 데 있다. MBO는 단순히 성과 평가에 기반한 연봉제 도입의 수단이 아닌 셈이다. 노동자는 잉여가치의 창출을 위해 알아서 움직이고, 학습하고, '역량'을 개발하는 사원, 곧 자본의 자동 기계로 진화한다. "노동은 자본에 대해 자신을 개별화하고 동시에 자본을 위해 자신을 극대화하게 된다."(서동진, 2009: 220). 이 개별화 속에서 노동자, 노동계급의 실존은 사라지고, 오로지 신자유주의적 노동 윤리를 기꺼이 받아들이는 소유적 개인만이 남게 된다.

(5) 성과연봉제

노동자 개인의 성과에 따른 차등적 보상 형태로 규정할 수 있는 성과연봉제는 단순히 임금체제 중 하나가 아니다. 먼저 가장 원초적인 성과급 형태인 갯수노동(piece-work)²⁸⁾을 살펴보면, 갯수노동이 전제하고 있는 것은, 노동자가 생산한 물건이 질적으로 균일하다는 데 있다. 이 균일함 속에서 생산한 물건의 개수가 보상의 기준이 된다. 즉 갯수노동은 기본적으로 물건의 균일한 품질을 측정하고, 이후에는 생산한 물건의 개수를 측정함으로써 보상의 기준을 결정한다. 이로부터 성과급 제도의 근본적 원리는, 노동의 성과를 측정하는 데 있음을 알 수 있다. 경영컨설팅의 구루로 추앙받는 피터 드러커(P. Drucker)는 "측정할 수 없다면, 관리할 수 없다"라는 유명한 경구를 남겼다. 드러커의 경구처럼 성과관리체계는 성과를 측정할 수 없다면 성립될 수 없다. 따라서 성과연봉제는 개인의 노동을 소위 '객관적인 양적 지표'로 수량화하고, 평가하는 성과관리체계와 분리될 수 없다. 앞서 BSC와 MBO를 검토하였는데, 성과연봉제는 이러한 성과관리체계가 도달하게 될 최종 종착지이자, 그것들과 하나의 세트인 셈이다.

따라서 정치적 생산장치라는 측면에서 볼 때, 하나의 수립된 규칙으로서 성과

28) 중세시대 길드에서 혹은 산업화 이후 공장에서 개별노동자가 생산한 물건의 갯수에 따라 보상을 받는 방식으로, 현대의 성과급 제도는 갯수노동에서 연원한다.

급 제도는 노동자가 다른 노동통제 기제들을 별다른 저항 없이 수용하게끔 하는 효과를 지닌다. 고객주의 담론이든 혹은 MBO든지 그것들이 성과를 측정하는 데 활용되고, 추후의 보상을 위해 필요하다면 성과급 제도 속에서 정당화될 수 있게 되는 것이다. 성과급 제도는 노동자들이 신자유주의적 재구조화를 통한 노동 통제에 쉽게 순응하도록 하는 기능을 하게 된다(Fairbrother 1996).

한편 경제적 측면에서 성과급 제도는 앞서 언급한 대로 여러 노동통제 기제와 직접적으로 연결되면서 노동 강도를 강화시킨다(Taylor, 1999: 174). 수량화시킨 직무 평가를 노동자들 사이의 상대적 생산성을 측정하게 되기에, 노동자들의 경쟁은 불가피하다. 또한 성과 평가의 내용에는 자기 개발, 학습제도에 대한 참여수준, 서비스이나 업무 개선 제안 건수, 봉사활동, 인성과 태도 등 거의 모든 것들이 담길 수 있기에 성과연봉제 자체가 경제적 차원의 직접적 노동통제 수단은 아닐지라도 노동강도를 심화시키는 깔대기로 작동하게 된다. 나아가 성과평가의 결과를 고용과 직접 연계하는 사업장이 늘어나고 있기에 경제적 측면에서 성과연봉제는 가장 강력한 노동 통제 수단이라 할 수 있다.

마지막으로 이데올로기적 기제로서의 성격을 보자면, 우선 성과연봉제는 작업장에 개인주의를 이식하는 자본 논리의 완결판이다. 구조적으로 한정적인 공공 부문의 예산 속에서의 성과보상체계는, 누군가에게 더 많이 보상할 경우, 다른 사람들이 덜 받게 될 수밖에 없다. 이와 같은 구조 안에서 개인들의 사회적 관계는 더욱 개별화시키고, 경쟁은 가속화된다. 노동자들은 자신의 노동과 타인의 노동을 철저히 비교하게끔 설계된 평가구조에 놓인다. 즉 앞서 언급한 역량, BSC, MBO, 학습 등 노동을 평가하는 다양한 기제들의 종합 속에서 노동자들은 이 평가구조에 맞춰 스스로의 행위 양식을 바꿔나간다. 과거의 통제가 명령과 지시에 의거한 것이었다면, 이제는 계량화된 지표와 객관화된 규칙을 자발적으로 따르도록 하는, 다시 말해 탈정치화된 노동 환경에 노동자를 집어넣고는 그들이 알아서 생존하게끔 유도한다. 노동의 주체를 객체화하는 방식이 진화한 것이다(서동진, 2009: 134). 그 결과 성과연봉제는 이데올로기적으로 노동자를 신자유주의적 합리성에 기반한 주체로 변형시키는 가장 확실한 수단으로 작동하게 되는 것이다. 또한 이를 통해 공공 부문 작업장 안에서 전통적인 직업적 정체성, 곧 '공공 서비스 정신'은 부식되어간다(Mabey and Salaman 1995: Foster and Hogett, 1999: 30에서 재인용).

제5장 결어

지금까지 이 보고서는 공공부문을 둘러싼 공유재라는 새로운 담론의 등장, 자본주의 국가의 본질과 대안사회에 대한 전망, 그러한 국가 내에서 공공부문의 기능과 역할, 시민주의 국가 내에서 노동운동의 실패, 신자유주의적 재구조화의 계급적 성격, 노동계급 해체를 위한 자본의 노동통제 기법 등을 하나의 이론적 구성 속에서 정렬해 보고자 했다.

우리는 공공부문의 작업장 재구조화를 단순히 개별 사업장 단위에서의 문제로 간주해서는 안된다. 공유재로서의 공공부문에 대한 재구조화는 전체 계급지배 관계를 자본에게 유리하도록 전환시키는 과정이기 때문이다. 즉 공공부문의 상품화를 저지하는 것, 작업장에서의 노동 통제를 막아내는 것, 자본과의 대결에서 계급 관계의 지형을 유리하게 이끌어내는 것은 결국 하나의 순환 구조 속에 있는 사태들이다. 이는 공공부문이 자본주의 국가가 물질화된 형태로서, 공공부문의 행위 자체가 자본주의적 계급지배 관계와는 결코 분리될 수 없기 때문에 그러하다. 따라서 공공부문 노조는 무엇보다도 자본주의 국가에 대한 진지한 고찰이 있어야 한다. 당연한 얘기겠지만, 자본주의 국가가 포괄적 맥락에서 혹은 때로 직접적으로 공공부문의 사용자라는 차원에서도 그러할 것이다.

공공 작업장의 재구조화 속에서 공공 노동자들은 새로이 도입된 특정한 노동 과정에 속에서 노동하게 되고, 이 노동을 통해 노동자들은 재구조화된 신자유주의적 사회적 관계를 경험하게 될 뿐만 아니라 그러한 사회적 관계 자체도 재생산하게 된다. 작업장 노동 과정은 특정한 정치적, 이데올로기적 효과를 지니며, 노동자 계급 투쟁을 발전시켜나가는 데 결정적인 작용을 하게 된다. 그런데 이미 살펴보았듯이 작업장에서의 노동통제를 통해 노동계급의 탈구성은 상당히 진척해 온 듯이 보인다. 지금까지 자본 관계의 정치적 형태로서 한국 자본주의 국가는, 공공부문 노동 과정을 탈이데올로기적인 경영 기법 등을 동원해 재구조화하면서, 노동을 포섭하거나, 때로는 배제해 왔다. 공공부문의 기능이란 차원에서 자본 축적을 용이하게 하기 위한 재구조화이며, 그와 동시에 공유재라는 울타리 안에서

자본에 저항해 왔던 공공부문 노동계급에 직접적인 탈구성 시도이다.

대략 지난 15여년 간 민간부문 작업장의 탈정치화를 추동해 왔던 경영 컨설팅 — 경영 컨설팅의 내용을 실상은 자본의 노동통제 기법의 이식이다 — 이 이제는 공공부문의 소위 ‘낮은 생산성’을 뜯어 고치기 위해 필수적인 도구처럼 물질화되어졌다. 노무현 정권 때부터 이미 기획예산처에서는 경영 컨설팅의 실시를 통한 공공부문 혁신을 주장해 왔으며, 그와 같은 시도는 현재의 기획재정부, 고용노동부를 통해서도 맹위를 떨치고 있다. 2010년 하반기 고용노동부의 연구과제 중 하나였던 「공공부문 노사관계 지표 및 모형 개발(박준성 외)」은 공공부문 작업장에 대하여 일률적인 지표를 통해 노사관계 수준을 평가한 뒤에 수준 미달의 사업장에 대해서는 경영 컨설팅을 실시할 것을 권장하고 있다. 그리고 현재 노동부의 “좋은 일터만들기(좋은터만)”라는 사업 기획 속에서 노동부 산하 기관인 노사발전재단에서는 국비를 통해 민간 및 공공 사업장에 경영 컨설팅을 제공하고 있다.

이처럼 서구에서 수입된 노동통제 기법들은 경영 컨설팅 혹은 기관 내의 자체 도입을 통해 노동과정에 접목되어지고, 이는 매우 세련되게 노동자들을 신자유주의적인 합리적 주제로 전환시키고 있다. 본문에서 계급 탈구성을 겨냥한 노동 통제의 여러 기제들을 살펴보았는데, 이 기제들이 작동하는 노동 과정에는 결국 탈정치화의 논리가 배여 있으며, 결국 노동조합이 설 자리를 점점 협소하게 만들고 있다. 공공기관에 운영에 관한 법률 등을 통해 거시적 측면에서 노동의 힘을 제약했듯이, 이제는 작업장의 미시적 수준까지도 노조는 밀려나고 있다. 노동통제를 통한 작업장에서의 탈정치화 과정이 더해갈수록, 노동조합에 참여하는 개인들은 노동 운동을 자본과 대결하는 운동이 아닌, 작업장 안에서 자신들의 이익을 지키기 위한 수단으로 규정해 나갈 것이다.

그동안 공공부문 노동조합 운동은 작업장에 침투해 들어오는 자본의 재구조화 기제들을 막아내는 데 온 힘을 쏟아왔다. 지금까지의 상황에서 별다른 선택지가 없었으며, 그것이 최선의 대응이기도 하였다. 그 결과, 몇몇 작업장에서는 성과연봉제와 같이 자본과 국가가 매우 핵심적으로 도입하려 했던 통제 기제들을 막아내기도 했고, 반면 기타 경제적, 정치적, 이데올로기적 기제들은 상당히 작업장에 도입되었다.

이러한 운동 방식을 부정의 운동으로 볼 수 있다면, 이제는 부정의 단계를 넘

어 우리의 해답을 찾는 작업을 시작해야 한다. 그 해답이 결코 이전에 공공 노동자들이 누려왔던, 보장된 임금과 고용 조건만은 아닐 것이다. 공공부문 노동운동은 이제 공공성이라는 핵심적 운동의 의제를 보다 밀고 나가야 한다. 자본주의 국가 형태를 근본적으로 넘어서려는 인식이 없이 공공성 의제에 천착한다면, 결과적으로 이 체제의 울타리에서 한 치도 벗어날 수 없다. 앞으로 어떤 자유주의 정권이 등장해서 복지국가 체제를 수립해 나가고, 공공부문의 노동을 보호하고자 한다면, 어느 정도 노동의 권리를 누릴 수는 있을 것이다. 그렇지만 이 자본주의 체제는 여하히 유지될 것이며, 공공성 의제는 더 이상 공공부문 노동운동을 끌고 동력을 상실할 것이다.

문제는 국가를 넘어선 공동체의 맥락에서 공공부문의 노동을 사유하는 데 있다. 국가라는 틀 안에서 노동을 하지만, 대안 공동체를 전망하면서 그것을 실현하기 위한 노동. 이 노동은 또한 대안적인 노동의 형태일 것이며, 현재의 신자유주의적 노동 질서를 안에서부터 허물어뜨리는 가장 급진적인 운동일 수도 있다. 따라서 이제는 부정의 방식으로 자본의 노동 통제 도구를 막아서는 것을 넘어서서, 대안적 노동의 질서가 무엇인지를 함께 고민하고 만들어 나가는 운동을 시작해야 한다. 그것은 국가 형태를 넘어서서 확장되어질 공공성 의제, 곧 공유재 담론과 맞물리는 노동의 재발명이기도 하다.

마지막으로 공공부문 작업장의 신자유주의적 재구조화를 다루고 있는 이 보고서는, 처음부터 제약을 안고 시작되었다. 즉 실제 작업장 재구조화에 대해 공공노동자들이 어떠한 정서를 지니고 있는지, 현장의 노동조합은 각각의 노동통제기법들에 대해 대응하고 있는지, 노조의 대응으로 통제기법의 도입과정은 어떤 변화를 겪게 되었는지 등에 대한 연구를 진행하지 못했다. 물론 몇몇 사업장에서 관련내용을 가지고 노조간부 혹은 조합원들과 인터뷰도 진행하고, 단위노조들의 투쟁보고서 등도 검토하였으나, 결국엔 단편적인 정보들이었기에 작업장에서의 권력관계가 실제로 어떻게 변화하고 있는지를 심층적으로 보았다고는 할 수 없다.

애초의 의도 자체가 추후 진행할 현장 사례연구를 위한 탐색적 연구이자 이론적 검토였지만, 생생한 사료와 현장의 목소리를 이론과 녹여내지 못한 것은 연구를 진행하면서도 내내 아쉬운 부분이었다. 이러한 한계는 이후 현장에서의 사례 연구를 통해 해소하도록 하겠다.

[참고문헌]

강신준. 2001, “숙련과 교섭정책: 우리나라 협약체계의 문제점과 개선방안”, 『경제학 연구』, 제 49집 4호.

공공기관 혁신수준 진단반(기획예산처). 2005, “212개 공공기관 혁신 진단 결과” 워킹 페이지.

교육인적자원부. 2006a, “교육인적자원부 업무보고”, 교육인적자원부.

교육인적자원부. 2006b, “공공부문 『인적자원개발 우수기관 인증제(Best HRD)』 운영방향 및 시범사업 안내”, 교육인적자원부.

기획예산처. 2007, 『공공기관 혁신의 장을 열다』, 기획예산처.

기획재정부. 2008, “공공기관 운영체계 개편방안”, 기획재정부.

KMAC. 2008, “공공기관 성과 경쟁적 요소 도입 방안조사(기획재정부 연구용역 보고서)”, KMAC.

기획재정부. 2010, “2010년도 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침”, 기획재정부.

김세균. 1994, “영국 CSE 이론가들의 국가이론”, 한국정치학회편, 『현대국가론의 성과와 과제』 (한국정치학회 월례발표회 논문집 4).

김창의. 2002, “목표관리제도에 의한 업적평가 연구”, 『한국전통상학연구』 제 16집 2호.

김철, 김경근. 2009, “공공기관 경영평가제도의 실체와 문제점”, 사회공공연구소.

김현우. 2006, “한국사회 공공부문과 거버넌스의 민주화”, 2006년 비판사회학대회 발표문.

문보경. 2000, “전략경영도구로서의 균형성과관리(Balanced Scoreboard)”, 『우정정보』 40호, 봄, 정보통신연구원.

박기성. 1998, ‘노동정책에 있어서의 자유재량과 원칙: 노사정위원회를 중심으로’,

『노동경제논집』, 21권 2호.

박승호. 2004, 『좌파현대자본주의론의 비판적 재구성』, 서울: 한울.

박영범. 2011, “공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제”, 한국조세연구원, 한국
공기업학회, 한국행정학회 편, 『공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래』 (공공
기관 선진화 합동학술대회 자료집), 한국조세연구원.

심용보. 2000, “공기업에서의 상업주의적 관리전략과 노사관계”, 연세대 경영학
박사학위 논문.

이영철. 2003, “신공공관리론의 이론적 비판”, 『정부학연구』, 제9권 1호.

장상수. 1997, “성과중시의 인사와 평가제도”, 『삼성경제』, 제66호, 삼성경제연
구소.

허인. 2008, “정부의 공공부문 노동통제와 노동조합의 대응 전략에 관한 연구”,
성공회대 시민사회단체학과 석사학위 논문.

홍주환. 2001, “국가와 공공부문 노사관계: ‘공공성의 정치’의 제도화”, 민주사회정
책연구원 공공연구센터 토론회 발표문.

Anderson, Perry. 2005, *Spectrum From Right to Left in the World of Ideas*,
London; New York: Verso.

Aufheben. 2010, “Reclaim the State Debate”, *Aufheben* #18.

Barker, Colin. 1991, “A Note on the Theory of Capitalist States”, Simon
Clarke(ed.), *The State Debate*, New York: St. Martin’s Press.

Boltanski, L. and Chiapello, E. 1999, *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris:
NRF, Gallimard.

Bonefeld, Werner. 1991, “The Reformulation of State Theory”, W. Bonefeld and
J. Holloway(eds.), *Post-Fordism and Social Form: A marxist Debate on the
Post-Fordist State*, Houndmills and London: Macmillan.

Bonefeld, Werner. 1992, "Social Constitution and the Form of the Capitalist State", W. Bonefeld, R. Gunn, K. Psychopedis(eds.), *Open Marxism I*, Pluto Press.

Bonefeld, Werner. 2002, "Capital, Labour and Primitive Accumulation", *The Labour Debate: an Investigation into the Theory and Reality of Capitalist Work*, Ana C. Dinerstein and Michael Neary(eds.), Aldershot: Ashgate.

Bonefeld, W. and Burnham, P. 1995, *A Major Crisis? The Politics of Economic Policy in Britain in the 1990s*, Aldershot: Dartmouth.

Bonefeld, W. and Gunn, R. and Psychopedis, K. 1992, "Introduction", W. Bonefeld, R. Gunn, K. Psychopedis(eds.), *Open Marxism I*, Pluto Press.

Bourdieu, Pierre. 1998, "Utopia of Endless Exploitation: The Essence of Neoliberalism", *Le Monde diplomatique*, December.

Burawoy, Michael. 1979, *Manufacturing Consent*, Chicago: University of Chicago Press.

Burawoy, Michael. 1985, *The Politics of Production: Factory Regimes under Capitalism and Socialism*, London: Verso, 정범진 역, 1999, 『생산의 정치』, 서울: 박종철출판사.

Burchell, B. 2001, "The Prevalence and Redistribution of Job Insecurity and Work Intensification", B. Burchell, D. Lapidó and F. Wilkinson(eds.), *Job Insecurity and Work Intensification*, New York: Routledge.

Burnham, Peter. 2000, "Globalisation, Depoliticisation and 'Modern' Economic Management", W. Bonefeld, K. Psychopedis(eds.), *The Politics of Change*, London: Palgrave Macmillan.

Burnham, Peter. 2006a, "Restructuring State- Economy Relations", Peter Fairbrother and Al Rainnie(eds.), *Globalisation, State and Labour*, Oxon and New

York: Routledge.

Burnham, Peter. 2006b, "The Politics of Economic Management in the 1990s", A. Bieler, P. Burnham, A.D. Morton, W. Bonefeld(eds.), *Global Restructuring State, Capital and Labour*, Palgrave Macmillan.

Caffentzis, George. 2004, "A Tale of Two Conferences: Globalization, the Crisis of Neoliberalism and Question of the Commons", A Talk Prepared for the Alter-Globalization Conference August 9, 2004.

Carter, Bob. 1997, "Restructuring State Employment: Labour and Non-Labour in the Capitalist State", *Capital & Class*, 63.

CBS NEWS, 2011(September 22), "Elizabeth Warren: There is nobody in this country who got rich on his own".

Clarke, Simon. 1990, "Crisis of Socialism or Crisis of State", *Class & Capital*, Winter, Vol. 42.

Clarke, Simon. 1991a, "The State Debate", Simon Clarke(ed.), *The State Debate*, New York: St. Martin's Press.

Clarke, Simon. 1991b, "State, Class Struggle, and the Reproduction of Capital", Simon Clarke(ed.), *The State Debate*, New York: St. Martin's Press.

Clarke, Simon. 1991c, "Marxism, Sociology and Poulantzas's Theory of the State", Simon Clarke(ed.), *The State Debate*, New York: St. Martin's Press.

Cosma, Orsi. 2009, "Knowledge-based society, peer production and the common good", *Capital & Class*, Vol. 33, No. 1.

Cousins, Christine. 1986, "The labour process in the state welfare sector", D. Knights and H. Willmott, *Managing the Labour Process*, London: Ashgate

Crompton R. and Jones, G. 1984, *White Collar Proletariat: Deskillling and Gender*

in Clerical Work; London: Macmillan.

Deetz, S. 1992, 'Disciplinary power in the modern corporation', M. Alvesson and H. Willmott(eds.) *Critical Management Studies*, London: Sage.

Dyer-Witheford, Nick. 2006, "Species-Being and the New Commonism", *The Commoner*, No. 11, Spring 2006.

Dyer-Witheford, Nick. 2007, "Commonism", *Turbulence*; No. 1.

Drechsler, W. 2005, "The Rise and Demise of the New Public Management", *PAE Review*; Issue. 33.

Edinburgh CSE Cuts Group. 1978, I. "State Form and State Apparatus"; II. "The Cuts and the Crisis of the State Form", III. "State, Crisis and Transport", IV. "The Crisis of the State and the Struggle against Bourgeois Forms", CSE Conference Papers.

Edwards, P. K. 1990, "Understanding Conflict in the Labour Process: The Logic and Autonomy of Struggle", D. Knights and H. Willmott(eds.), *Labour Process Theory*, London: Macmillan.

Fairbrother, Peter. 1989, "State Workers: Class Position and Collective Action", G. Duncan, *Democracy and the Capitalist State*, Cambridge: CUP.

Fairbrother, Peter and Macdonald, Duncan. 1999, "The Role of the State and Austrian Public Sector Industrial Relations", *New Zealand Journal of Industrial Relations*, Oct. Vol. 24, No. 3.

Fairbrother, Peter and Rainnie, Al. 2006, "The enduring question of the state", Peter Fairbrother and Al Rainnie(eds.), *Globalisation, State and Labour*, Oxon and New York: Routledge.

Foucault, M. 1988, *Technologies of the Self*, Amherst: University of Massachusetts Press, 이희원 역, 1999, 『자기의 테크놀로지』, 서울: 동문선.

- Foster, D. and Hoggett, P. 1999, "Change in the Benefits Agency: Empowering the Exhausted Worker?", *Work, Employment & Society*, Vol. 13, No. 1.
- Grandia, Liza. "The Tragedy of Enclosures: Rethinking Primitive Accumulation from the Guatemalan Hinterland", the Spring Colloquium, Program in Agrarian Studies, Yale University, April 27, 2007.
- Gerstenberger, Heide. 1992, "The Bourgeois State Form Revisited", W. Bonefeld, R. Gunn, K. Psychopedis(eds.), *Open Marxism I*, Pluto Press.
- Gill-McLure, Whyeda and Seifert, Roger. 2008, "Degrading the Labourer: The Reform of Local Government Manual Work", *Capital & Class*, Vol. 94, Spring.
- Gunn, Richard. 1987, "Notes on Class", *Common Sense*, No. 2.
- Hardt, Michael & Negri, Antonio. 2009, *Commonwealth*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Harvey, David. 1989, *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, David. 2005, *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 최병두 역, 2007, 『신제국주의』, 한울.
- Hirsch, J. 1978, "The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State", J. Holloway and S. Picciotto(eds.), *State and Capital: A Marxist Debate*, London: Edward Arnold.
- Hoggett, P. 1994, "The Politics of the Modernisation of the UK Welfare State, Burrows R. and Loader, B.(eds.), *Towards a Post-Fordist Welfare State*, London: Routledge.
- Holloway, John. 1988, "The Great Bear: Post-Fordism and Class Struggle. A Comment on Bonefeld and Jessop", *Capital & Class*, Winter, Vol. 12 No. 3.
- Holloway, John. 1991a, "The State and Everyday Struggle", Simon Clarke(ed.),

The State Debate, New York: St. Martin's Press.

Holloway, John. 1991b, "Capital is Class Struggle(And Bears are not Cuddly)", W. Bonefeld and J. Holloway(eds.), *Post-Fordism and Social Form A marxist Debate on the Post-Fordist State*, Houndmills and London: Macmillan.

Holloway, John. 1995, "Global Capital and the National State", W. Bonefeld and J. Holloway(eds.), *Global Capital, National State and the Politics of Money*, Palgrave Macmillan, 이원영 역, 1997, 『신자유주의와 화폐의 정치』, 갈무리.

Holloway, John. 2002, "Class and Classification: Against, In and Beyond Labour", *The Labour Debate: an Investigation into the Theory and Reality of Capitalist Work*, Ana C. Dinerstein and Michael Neary(eds.), Aldershot: Ashgate.

Holloway, John. 2010, *Crack Capitalism*, London and New York: Pluto Press.

Holloway, John and Picciotto, Sol. 1991, "Capital, Crisis and the State", Simon Clarke(ed.), *The State Debate*, New York: St. Martin's Press.

Howard, Michael. 1997, "Cutback, Commercialization and Competition", *PSRC Paper* No. 45, Public Sector Research Centre, University of New South Wales.

Jessop, Bob. 1982, *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*, Oxford: Blackwell, 이양구 역, 1985, 『자본주의와 국가』, 돌베개.

Jessop, Bob. 1990, *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity Press, 유범상·김문귀 역, 2000, 『전략관계적 국가이론: 국가의 제자리찾기』, 한울.

Jessop, Bob. 2002, *The Future of the Capitalist State*, London: Polity Press.

Jessop, Bob. 2004, "Critical Semiotic Analysis and Cultural Political Economy", *Critical Discourse Studies*, 1(1).

Johnson, Carol. 1980, "The Problem of Reformism and Marx's Theory of

Fetishism", *New Left Review*, No. 119.

Krieger, Joel. 1986, *Reagan, Thatcher, and the Politics of Decline*, Polity Press.

Lash, S. & Urry, J. 1994, *Economies of signs and space*, London : Sage

Mabey, C. and Salaman, G. 1995, *Strategic Human Resource Management*, Oxford: Blackwell.

Marx, K. 1962, *Wage Labour and Capital*, in Marx and Engels, *Selected Works*, Vol. 1, Moscow: FLPH.

Marx, K. 1972, *Capital*, Vol. 3, London: Lawrence and Wishart.

Marx, K. 1976, *Capital*, Vol. 1, Harmondsworth: Penguin.

McDonough, P., Worts, D., Fox B. and Dmitrienko, K. 2008, "Restructuring Municipal Government: Labour-Management Relations and Worker Mental Health", *The Canadian Review of Sociology*, Vol. 45, No. 2, May.

McNally, David. "Another World is Possible: Struggles against Global Commodification Forms of Class Struggle in the Age of Globalization", the Alter-globalization Movements conference, Seoul, Korea, 2008

Miller, Peter and Rose, Nikolas. 1993, "Governing Economic Life", Mike Gane and Terry Johnson(eds.), *Foucault's New Domains*, New York: Routledge.

Moore, Phoebe. 2007, *Globalisation and Labour Struggle in Asia: A Neo-Gransian Critique of South Korea's Political Economy*, New York: I. B. Tauris

Murray, Robin. 1988, "Fordism and Post-Fordism", *Marxism Today*, October 1988, 강석재, 이호창 역, 1993, 『생산혁신과 노동의 변화』, 새길.

Nichols, Theo. 1980, *Capital and Labour*, Glasgow: Fontana.

OECD. 2000, *Korea and the Knowledge-based Economy: Making the Transition*, Paris: OECD.

- Pashukanis, E. 1951, "The General Theory of Law and Marxism", Babb and Hazard(eds.), *Soviet Legal Philosophy*, Cambridge: Mass.
- Pollitt, C. 1990, *The New Managerialism and The Public Servies: The Anglo American Experience*, Oxford: Basil Blackwell.
- Poulantzas, Nicos. 1975, *Classes in Contemporary Capitalism*, London: NLB.
- Poulantzas, Nicos. 1976, 『자본의 국가』, 박성진 역, 1996, 백의.
- Siefkes, Christian. 2009, "The Commons of the Future", *Z-NET*, June 18.
- Sohn-Rethel, A. 1978, *Intellectual and Manual Labour*, London: Macmilan.
- Taylor, Graham. 1999, *State Regulation and The Politics of Public Service*, London and New York: Mansell.
- Thompson, P. 2003, "Disconnected Capitalism: or why employers can't keep their side of the bargain", *Work, Employment and Society*, Vol. 17, No. 2.
- Thompson, P. 2010, "The Capitalist Labour Process: Concepts and Connections", *Capital & Class*, Vol. 34, No. 1.
- Thompson, P. and Harley, B. 2007, "HRM and The Worker: Labor Process Perspectives", Peter Boxall, John Purcell, and Patrick Wright(eds.), *The Oxford handbook of human resource management*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Thrift, N. 1998, "The Rise of Soft Capitalism", A. Herod, G. O'Tuathial and S. Roberts(eds.), *An Unruly World? Globalization, Governance and Geography*, London: Routledge.
- Verheul, Ingrid. 2003, "Commitment or control? Human resource management practices in female and male-led businesses", *Scales Research Reports*, EIM Business and Policy Research Series.

Wainwright, Hilary. 2007, "The Commons, The State, and Transformative Politics", *Red Pepper*. December.

Walton, Richard. E. 1985, "From Control to Commitment in the Workplace", *Harvard Business Review*, No. 2(March-April).

Zolberg, Aristide. 1995, "Response: Working-Class Dissolution", *International Labor and Working-Class History*, No. 47, Spring.