

NGO SERIES #13



불법폭력파업과 시민권리 보호

김영환

들어가는 말

오늘날 우리나라의 전투적 파업문화는 군사정부의 노동3권 억압정책에서 파생된 것이라고 할 수 있다. 군사정부의 공업화 우선정책은 한강의 기적을 만들었지만 역사적으로 전투적 파업문화를 후대에 승계하였다.

1987년 민주화 이후에도 20여년 동안 계속되고 있는 전투적 파업문화는 앞으로 어떤 파생문화를 후대에 넘겨 줄 것인가. 역사적 기승전결(起承轉結)의 시각으로부터 보면 불법 파업으로부터 시민권리를 보호하는 문화가 될 것이다.

고도로 시스템화된 산업사회에서 파업이 야기하는 피해는 헤아릴 수 없이 크다. 파업 당사자인 기업측 손실은 비록 크더라도 계속기업 속에서 어느 정도 용해될 수 있겠지만 파업과 무관한 소시민이 입는 경제적 피해는 더 이상 간과할 수 없는 단계에까지 와 있다. 더욱이 사회적 공해에 해당되는 불법파업에 이르면 피해시민에 대한 보호대책이 시급하다.

소수 귀족노조 불법파업에 무고한 시민들이 희생되는 부조리를 그대로 두고 볼 수는 없을 것이다.

이 글은 불법파업 피해시민을 보호하는 영국의 경우를 살펴보면서 파업왕국을 이룬 우리에게도 시사하는 바가 많다는 생각에서 쓴 것이다. 불법폭력파업 공해로부터 시민권리를 보호하는 계기가 되었으면 한다.

2006년 5월

김영환

목차

들어가는 말	2
I. 불법폭력투쟁을 용인하는 환경	5
1. 한국의 노동문화 특성	5
2. 노동투쟁이 의미하는 것	8
3. 불법폭력파업 동인(動因)	9
II. 노동조합과 불법폭력투쟁	11
1. 파업특권이 등장한 배경	11
2. 한국의 노동특권과 세계화	12
3. 노동투쟁의 한계	15
III. 변명을 향한 인식전환	18
1. 인식전환을 위한 환경조성	18
2. 불법파업 피해와 공해	20
3. 파업공해와 시민의식 변화	22
IV. 보호가 필요한 시민권리	24
1. 불법파업과 시민권리	24

2. 적법파업과 시민권리	26
3. 파업선동에서 미래설계로	28
V. 신사회운동	32
1. 파업권 정확화와 시민권리 존중	32
2. 시민권리 보호 기본구상	33
3. 시민피해 보호방법 구상	36
VI. 결론에 대신하여	46
1. 예상 반응과 효과	46
2. 시민권리 보호제도 도입을 바라며	48
3. 제안을 마치며	50
참고문헌	52

I. 불법폭력투쟁을 용인하는 환경

1. 한국의 노동문화 특성

한국의 우수한 인력과 발달된 도시 인프라에 매력을 느끼지만 전투적 노사관계를 우려한다는 외국 전문가와 CEO의 견해가 끊이지 않고 보도되고 있다. 특히 정치화된 강력한 노조, 법치주의 원칙이 흔들리는 정치·경제적 풍토를 우려한다. 이러한 우려 뒤에는 투쟁적 노조가 두려워 투자를 할 수 없다는 뜻이 담겨있다.

세계에서 가장 전투적인¹⁾ 노사관계로 인해 투자동기가 위축되는 현상은 이제 한국 노동문화의 특성이 되었다. 현 정부가 우선과제로 추진하는 일자리 창출을 위해서는 불법폭력파업을 용인하는 노사관계 환경을 개선하여 투자를 유치해야 한다는 주장이 반복되고 있음에도 불구하고 노동측에서는 공공연하게 불법성 정치파업을 계획하고,²⁾ 정부는 법치주의 원칙을 강조하면서도 노동의 불법투쟁에 미온적으로 대처한다는 불만을 사왔다.

세계에서 가장 전투적인 노조라는 사실은 파업으로 인한 노동손실일수가 월등하게 많다는 점에서 나타난다(〈표 1〉 참조). 아시아 경쟁국은 5일 미만에 불과하고 전투적 노조로 알려진 영국도 평균 50일을 넘지 않는다는 점에서 볼 때 한국의 세 자리 노동손실일수는 한국노조의 전투성을 잘 나타낸다.

한국노조의 투쟁성은 일과성 현상이 아니라 체질에서 나오고 있다는 점에 더 큰 문제가 있다. 선진공업국 노동이 세계화 환경을 맞으면서 파업투쟁에서 점차 물러서는 경향을 보이고 있으나 한국노동은 강경투쟁을 계속하고 있다. 노동부가 집계한 자료에 따르면 세계화가 본격화되는 2000년대에 들어 선진공업국의 파업이 현저하게 감소하였으나 우리는 그와 반대방향으로 가고 있다(〈표 2〉 참조). 특히 선진국 일본과 독일의 손실노동일수가 한 자릿수에 그친다는 점은 세 자릿수의 한국기업이 그들과 경쟁하기 어려운 조건을 의미한다.

1) IMD World Competitiveness Centre가 발표한 2005년도 세계 60개국 경쟁력 평가에서 한국노동의 적대성 정도는 60위에 올라 가장 적대적인 나라로 나타났다(IMD World Competitiveness Year Book 2005).

2) 민주노총이 공공연하게 계획하고 있는 4월 총파업은 적법한 것이 아니다.

표 1. 임금근로자 1,000명당 노동손실일수

연도	한국	일본	대만	프랑스	독일	영국	미국
1988	562.0	3.8	1.6	69.2	1.8	166.3	43.0
1990	409.8	3.0	0.1	27.6	14.6	83.1	57.0
1992	131.5	4.5	2.4	18.7	47.1	24.1	38.5
1994	120.4	1.6	0.0	26.7	7.1	12.8	46.5
1996	68.4	0.8	0.4	22.8	3.1	58.3	43.7
1998	119.1	1.9	-	17.1	0.5	11.9	40.6
2000	144.1	0.7	-	-	0.3	20.3	155.0
2002	111.4	0.2	-	-	9.7	54.4	5.1

주 : 1) 한국의 노동손실일수가 세계에서 월등하게 높다.
 2) 영국과 미국에서 한 차례씩 두 자릿수를 넘었을 뿐이다.
 자료 : 2002, 2004, 해외노동통계, KLI

표 2. 주요국의 손실노동일수 추이(연평균)

(단위 : 일)

구분	60년대	70년대	80년대	90년대	'00~'02
미국	432	500	121	39	56
영국	156	573	337	30	32
독일	15	49	25	10	3
스웨덴	17	45	182	47	1
일본	110	124	10	2	1
한국	15	3	197	140	111

자료 : 노동부 노사조정과, 2004. 8. 6

한국은 노사분규 강도³⁾면에서도 단연 두드러진다. 노사분규가 평화적으로 수습되는가 아니면 파업으로 이어지고 다시 장기화되는가를 알아보기 위하여 계산한 노사분규 강도에서 한국노동의 특성이 드러난다. 첫째, 노사분규가 일어나면 파업으로 연결되고 둘째, 파업이 일어나면 투쟁의 장기화현상이 실증적으로 나타났다. 예를 들면 1994년도 노사분규는 121

3) '노사분규 강도'는 노사분규가 평화적으로 해결되는 정도를 비교하기 위하여 사용한 것이다. 노사분규당 노동손실일수(노동손실일수/노사분규)가 크면 노사분규 강도가 높다고 보았다.

건 발생했으나 노동손실일수는 148만 4,000일이었다. 노사분규가 일어난 회사 모두 평균 1만 2,264일의 노동손실이 있었다는 것과 같다. 노사분규당 노동손실일수가 두 자릿수를 넘는 나라는 한국과 영국뿐이고, 특히 네 자릿수 이상의 기록을 올리고 있는 나라는 한국이 유일하다(〈표 3〉 참조). 10%대에 불과한 조직노동이 한국을 세계에서 가장 투자하기 어려운 나라로 만들고 있다는 말이 된다.

한국노동문화를 말할 때 빼놓을 수 없는 특성은 노조관계를 전담하는 사용자단체가 있다는 점이다. 전국경제인연합회 회원사 노무관리 실무자들이 만든 간담회⁴⁾ 시간이 지나면서 몸집을 키우다 급기야 한국경영자총협회로 독립하기에 이르렀다는 사실에서 한국노동문화의 특질을 알 수 있다. 지금 한국에서는 노사문제가 전반적 기업경영 영역에서 분리되어 독립된 지위를 차지하고 있다.

표 3. 노사분규 강도(분규당 노동손실일수)

(단위 : 일)

구분	한국	일본	대만	독일	영국
1988	2,884	350	-	100	4,740
1990	13,934	512	536	468	3,020
1992	6,502	885	596	626	2,086
1994	12,264	369	658	263	1,356
1996	10,505	222	430	490	5,340
1998	11,255	717	252	347	1,698
2000	7,576	-	-	164	2,353
2002	4,907	-	-	-	9,061

주 : 1) 노사분규가 노동손실로 이어지는 정도를 노사분규 강도로 표현
 2) 계산방법 : 노동손실일수/노동쟁의행위 발생건수 = 분규당 노동손실일수
 3) 한국노조는 조직율은 낮지만 분규를 파업으로 이어가는 강성을 보이고 있다.
 자료 : 2002, 2004 해외노동통계, KLI에서 정리

정부는 노동문제를 산업통상정책에서 분리해 놓고 기업은 노사관계를 일반기업운영 영역에서 분리하였기 때문에 한국의 노사관계는 일상에서 격리된 특수영역의 지위에 있다. 정부와 기업의 이러한 대응방법은 반사적으로 노조의 위상을 높였기 때문에 자연스럽게 한국 노사관계 중심자리에 노조가 서게 되었다. 노사관계를 기업운영과 경영관리 현장에서 분리하

4) 필자는 5·16혁명 후 설립된 전국경제인연합회의 노무관리실무자간담회 출범에 동참했다.

여 특화된 관념세계로 격리시켰다는 것은 합리적으로 미래를 예측하기 어렵다는 뜻이 된다. 한국에서 세계에 유례가 없는 높은 노동손실일수가 나오고 불법폭력파업이 반복되는 현상은 노사관계의 뿌리가 특화된 관념세계로 통하고 있기 때문일지도 모른다.

2. 노동투쟁이 의미하는 것

한국에서 단체교섭 장면은 군대의 전투작전을 방불케 한다. ‘투쟁’, ‘필사’, ‘승리’ 등과 같은 강력한 전투용어를 새긴 붉은 머리띠를 두르고 전투복 차림으로 단체교섭에 임하는 모습은 전시상황과 유사하다. 조합원의 근로조건 개선을 교섭하는 현장에서 시장적이고 개방적인 분위기를 찾아보기 어려운 것은 단체교섭이 노동의 투쟁수단으로 변질되었기 때문이라고 생각한다.⁵⁾

지금 한국 노사관계에서 가장 심각한 것은 단체교섭과 노동투쟁이 동일시되고 있다는 점이다. 그러나 단체교섭은 노동시장질서 속에서 성립되고, 파업은 단체교섭 수단으로 허용된 것이기 때문에 노동시장질서에 따르는 것이 원칙이다.⁶⁾ 그런 점에서 룰에 따라 진행되는 스포츠게임에 비유될 수 있다. 이 때 노동법은 선수를 퇴장시킬 수 있는 축구경기의 레드카드나, 농구의 5반칙 룰과 같은 기능을 담당한다.

이와는 반대로 노동투쟁은 룰이 없는 자연상태의 행동유형이다. 경우에 따라서는 노사관계를 적대관계라고 표현하는 사람이 있지만, 노동시장질서 안에서 형성되는 대립적 관계를 말하는 것이므로 상대방의 존재를 부인하는 계급투쟁과 다르다. 노조가 임금교섭을 벌이면서 사용하는 임투(賃鬪)·춘투(春鬪)·하투(夏鬪)라는 용어 속에는 계급투쟁을 연상시키는 무한투쟁 이미지가 들어 있다.

한국에서는 공공장소 점거, 산업시설 점거농성, 회사시설 손괴·기자재 무단 사용, 회사간부 감금 폭행, 인신공격 대자보, ‘필사’, ‘투쟁’을 새긴 붉은 머리띠의 공포분위기 조성 등이 모두 단체교섭과 파업의 일부로 인식되고 있다. 사실은 노동법이 정하는 보호규격을 벗어나 불법과 폭력에 해당되는 것이지만, 한국에 특유한 노동우위 문화 속에서 노동특권의 일부처럼 남용되고 있을 뿐이다.

지난해 노동관계자들과의 오찬자리에서 대통령이 ‘노조 투쟁력은 타협수단으로서만 존재해야 한다’는 말을 했다.⁷⁾ ‘밤낮없이 밀도 끝도 없이 싸움만 하고 끝장 보자는’ 강성 노조에 사회 전체가 시달리고 있는 환경에서 대통령의 언급은 당연한 것처럼 들렸다. ‘투쟁력’이라

5) 아시아판 타임지(2003. 9. 8)는 ‘Striking To Death’라는 제목 아래 현대자동차·기아자동차·한국네슬레 등 한국 노조의 전투적 파업실황을 소개하면서 1987년 이후 ‘전투성이 노조의 중요한 자산’이 되었다고 보도했다.

6) 3장 1에서 설명

7) 노무현 대통령은 지난해 6월 24일 노동관계자들과의 오찬에서 ‘노조 투쟁력은 타협수단으로서만 존재해야 한다’는 표현을 하여 폭력투쟁을 용인하는 인상을 남겼다(동아일보, 2005, 6, 25 참조).

는 말 속에 함축된 폭력성을 생각하면 대통령의 표현에 어폐가 있었지만, 자연스럽게 넘어가는 것은 단체교섭과 노동투쟁을 동일시하는 분위기가 사회전체에 만연되고 있음을 시사한다.

3. 불법폭력파업 동인(動因)⁸⁾

한국에서 불법폭력파업이 일상화된 뒤에는 역사적 숙명과 같은 인연이 이어지고 있었다. 공업화 우선정책에 밀려 노조의 단체행동권이 억압받던 군사정권 밑에서는 불법폭력수단을 동원하지 않고 파업을 할 수 없었기 때문에, 불법폭력파업은 노동탄압에 저항하는 리더십으로 인식되었다. 이 때문에 파업에 동원되는 불법폭력수단이 암묵적으로 지지를 받는 사회적 분위기가 일찍부터 조성되었다.

마치 영국에서 단결금지법이 노동의 단결활동을 금지하고 있을 때 임금에 불만을 품은 방직공장 근로자들이 신형기계 파괴운동(Luddism)을 벌인 것에 비유할 수 있다.⁹⁾ 고한노동에 시달리면서 대응수단을 찾지 못하고 있던 노동계층이 사용자의 양보를 얻어 내기 위한 압력수단으로 재산파괴행동을 한 것이므로 폭력수단도 단체교섭기능이 될 수 있다는 해석이 나온 것은 노동3권이 보장된 다음의 일이다.¹⁰⁾

1987년 정치적 민주화는 군사정부의 노동억압정책 종식을 의미했다. 군사정부의 노동탄압이 사라지자 노동은 그동안 축적된 공업화성과의 지분을 요구하기 시작했다. 법적 절차를 뛰어 넘은 즉흥적 단체행동이 전국 사업장에 일시에 확산되었다. 민주화 전환기에 있던 정부가 적절한 대응책을 찾지 못하는 사이 노동은 즉흥적 단체행동의 성과를 올렸다. 번거로운 법적 절차를 생략하고 힘으로 밀어붙여도 노동측의 목적을 달성할 수 있다는 선례를 남긴 것이다.

노동3권을 억압한 정부의 보상심리와 탄압받은 노동의 보상심리가 만나는 시점에서 일시적으로 유행한 불법폭력수단이 한국에서 파업의 생태적 현상으로 자리 잡았다. 그 결과 파업의 위법성이나 폭력성을 따지는 사람이 오히려 구태의연한 권위주의 잔재로 지탄받는 환경으로 변했다. 이런 환경에서 진보지식인은 정치적 민주화기에 편승하여 폭발한 불법폭력파업을 노동자대투쟁이라고 찬양하는 평가를 했다.¹¹⁾ 마치 불법폭력파업이 군사정부의 노

8) 노동법상 면책조항(노동관계법제3조 민사면책, 제4조 형사면책) 적용과 관련하여 학설과 판례는 파업의 적법성보다 정당성 판단에 무게를 두는 것 같지만(홍기갑, 쟁의행위와 제3자의 손해, 2000, 노동법학, 11호, 한국노동법학회), 여기에서는 파업피해가 시민사회에 확대되는 새로운 상황에 직면하여 대응방안을 찾는 것이므로 구분이 분명한 법규위반 파업을 불법파업으로 보았다.

9) Thomis, M.I., The Luddites : Machine-Breaking in Regency England, David and Charles Archon Press, 1970

10) 김영환, 영국노동 200년, 법문사, 1998, p.156 참조. Luddites운동을 단체교섭 기능으로 본 것은 Hobsbawm, E.J., Labouring Men : Studies in the History of Labour, Weidenfeld and Nicolson, 1964, p.7

11) 최영기 외, 한국의 노동법 개정과 노사관계, 한국노동연구원, 200, p.27, 윤진호, 노동조합 조직체계의 동향과 정책과제, 한국노동연구원, 1998, p.125 등에서 1987 노사분규 폭발을 노동자대투쟁이라며 높이 평가하고 있다.

동역압정책을 물리친 것처럼 공로를 인정하는 평가는 한국의 전투적 노동운동의 동인으로 작용했을 것이다.

군사정부 밑에서 받은 노동탄압을 강조하는 과거지향적 시각은 노동의 불법폭력성까지 과거지향적으로 정당화하는 편향된 시각을 만들었다. 그 결과 노동3권을 실질적으로 보장하는 민주적 환경이 조성되었다는 역사적 사실은 뒷전으로 밀려 났다. 여기에서 과거에 입은 탄압피해를 보상받아야 한다는 채권자 의식을 자극하여 현행 법질서를 경시하는 풍조가 나왔을 것이다.

노동의 불법폭력성을 과거의 노동탄압과 연계하여 정당화하는 시각은 한국적 파업문화의 방향을 제시하는 의미가 있었다. 현 정부 초기에 일어난 화물연대 불법파업을 수습하면서 책임있는 정부당국자가 ‘목적이 정당하면 수단이 불법적’이라도 용인될 수 있다는 내용의 동정적인 발언을 했다.¹²⁾ 현재노동의 불법폭력성을 노동탄압시대의 노동과 동일시하는 이 발언 이후 노동조합이 정치적 목적을 앞세워 조직노동을 동원하는 불법투쟁이 일상화되어 왔다.

한국은 ‘정의를 패배하고 기회주의가 득세한’ 역사라며 증오심에 불을 지르고, 오욕의 과거를 청산해야 앞으로 나갈 수 있다고 가르친 일부 정치권도 노사관계에 영향을 미쳤다. 이 공식을 노사관계에 적용하면, 어떤 기업주도 기회주의로 축재한 청산대상이라는 평가에서 자유로울 수 없을 것이다.

12) 단결금지법하의 폭력수단을 단체교섭기능이라고 해석한 E.J. Hobsbawm 논리(각주 10)를 닮은 것이다.

II. 노동조합과 불법폭력투쟁

1. 파업특권이 등장한 배경

파업은 시장에서 값을 흥정하다 맞지 않으면 새 거래처를 찾아 떠나는 상인들의 행위에 비유할 수 있다. 필요성이 절실한 원매자를 만나면 후한 값을 받고 팔 수 있는 공급자와, 저렴한 값을 선호하는 구매자가 동일한 이해타산 밑에서 행동하기 때문에 자본주의시장에서 거래가 이루어진다.

그러나 이와 같은 논리의 자유경쟁 시스템이 산업현장에서는 의미가 달라진다. 근로자가 임금인상을 관철할 목적으로 노동력 제공을 거부하고 작업장에서 걸어 나가면 사용자가 대체인력을 투입하여 생산을 계속하게 되므로 근로자는 임금인상도 실현하지 못하고 일자리만 잃게 된다. 노동력 공급이 수요를 초과하는 노동시장 환경에서는 자유경쟁원리가 개별노동간의 출혈적 임금인하 경쟁을 유발하여 악명높은 고한노동을 초래했기 때문에¹³⁾ 수정되지 않을 수 없었다.

영국에서 산업혁명이 완성되던 시기에 유행한 개별노동 간 자유경쟁 옹호정책은 출혈적 임금인하 경쟁으로 이어져 노동의 폭력적 저항뿐 아니라 사회적 지탄을 받았다. 고한노동에서 벗어나려는 19세기 영국노동의 자구적 단결활동이 노동운동으로 집약되었으며, 결국에는 개별노동을 대신하는 노동조합이 노동시장의 주역으로 등장하게 되었다.

단체교섭제도는 개별노동을 상대로 근로계약을 체결하던 19세기형 노동시장의 자유경쟁 관행을 깨고 노동조합이 계약당사자로 등장하는 집단적 자유경쟁을 의미한다. 역사상 최초로 개별 고용계약 관행을 밀어내고 단체교섭 개념을 창제한 영국의 단결금지법 폐기(1825)는 단순히 노조결성만 허용한 것이 아니라, 노동시장에서 집단적으로 노동공급을 거부하는 파업권까지 포함하는 포괄적인 의미를 담은 것이다.¹⁴⁾ 그러나 이 때 허용된 노조의 파업권은 지방정부의 방해와 끈질긴 기업측 역공에 막혀 온전하게 행사하게 될 때까지 80여 년이 더 소요되었다.

1875년의 형사면책 입법은 파업참가자를 관습법상 계약위반과 업무방해죄로 형사처벌하는 것을 막은 것이며, 1906년의 민사면책 입법은 사용자의 손해배상 청구소송을 금지시킨 것이다.¹⁵⁾ 오늘날 노조가 누리는 파업특권은 파업을 방해하는 요인이 발생하면 그 때마다 장애물을 제거하여 역사적으로 형성된 것이며 면책입법이 파업권의 출발점이 아니다.

13) 고한노동부분은 김영환, 전게서, p.33 참조

14) S. & B. Webb, The History of Trade Unionism, Longman, London, 1911, p.97

15) 김영환, 노동조합의 기원과 조직형태, 한국경영자총협회, 2004, pp.78, 83 참조

신흥공업국인 한국에서는 근대적 노동시장이 형성되기 전에 노동법이 제정되었기 때문에 노동3권이 노동시장기능과 무관한 독립된 세 종류의 권리처럼 이용되는 경향을 보이고 있다. 단체교섭은 파업특권을 따내는 절차로 전락하고, 파업특권은 공권력도 접근하지 못하는 성역으로 변질되고 있다. 그러나 그 뿌리에 접근하면 사용자의 힘 앞에서 무력하던 개별노동이 단결하여 임금교섭력의 균형을 회복한 역사적 산물임을 알 수 있다.

2. 한국의 노동특권과 세계화

(1) 노동특권 행사 실태

우리나라에서는 모든 산업기반시설이 황폐화된 6·25 동란 직후 노동3권을 보호하는 법이 나왔기 때문에, 노동특권이 노동시장기능과 무관한 독립된 권리라고 인식되는 경향이 강하다. 예를 들면 노조가 파업목표와 일정을 미리 정해 놓은 다음 실정법상 요건을 갖추기 위하여 단체교섭 수순을 형식적으로 거치는 사례나, 정치적 목적의 파업을 추진하면서 면책특권을 이용하기 위하여 파업 찬반투표 기록을 남기는 행위는 노동특권을 필요하면 아무 때나 이용하는 독립된 권리라고 인식하는 결과일 것이다.

노동3권이 노동시장기능과 분리되어 재산권 행사와 같이 노동측이 선택만 하면 편리하게 이용될 수 있는 것이라면, 민법원리를 누르고 특별법으로 보호하는 입법정신이 근본적으로 재평가되어야 마땅하다. 특히 파업권 행사과정에 불법성과 폭력이 용인된다면 시민권리를 희생시키면서 특별법으로 보호하는 정체성에 문제가 생긴다.¹⁶⁾ 노동의 시장교섭력을 보강한다는 목적으로 허용된 파업특권이 성역을 형성하여 노동시장기능을 오히려 왜곡시키고 있다는 점에서 우리는 새로운 대응책이 필요한 시점에 와 있다.

시각을 돌리면 노동집약적 산업환경을 배경으로 성립된 노동특권이 21세기 세계화 환경에서 행사될 때 파생되는 문제점이 나온다. 노동특권을 배양한 영국의 19세기 산업환경에서는 노사관계가 공장 내부분제로 인식되었기 때문에 사용자의 생산차질을 담보로 노동측에 파업특권을 부여하는 해법이 성립될 수 있었다. 사용자가 파업을 피하여 생산을 계속하는 공식 즉, 임금을 올리면 파업이 일어나지 않는다는 공식이 적용되는 환경에서 노동측에 파업특권을 허용하는 법이 나온 것이다.¹⁷⁾

사용자의 생산차질을 담보로 허용된 파업특권이 변형되어 시민과 환자·학생 심지어는 사회안정과 국민경제까지 담보로 삼기에 이르렀다면 특별법으로 계속 보호하는 명분이 없다.

16) 노조의 면책특권 정체성을 재평가하여 시민권리 보호와 조화를 이룬 영국 사례는 4장, 5장에서 후술

17) 19세기 영국 노동운동을 이끈 면방산업은 가내공업을 바탕으로 하는 지역산업이었기 때문에 한 공장에서 파업이 일어나도 공장 내부분제로 그치고 시민생활에 직접 피해를 주지 않았다. 연대파업으로 확산되더라도 지역 전체가 동업자이었기 때문에 파업과 무관한 시민피해는 문제가 되지 않았다.

파업특권을 보장한 입법의도가 왜곡되어 노동시장질서에 이상이 생기고, 파업권 보호가 필요했던 산업환경이 변하여 시민권리가 손상되는 한국의 노동현실에서 가능한 대안을 찾아 보자.

현행 노동법 체계는 고한노동 치유가 최고의 가치이던 환경에서 잉태되었기 때문에 시민권리가 소외되는 태생적 한계를 안고 있다. 파업권이 남용되면서 파생되는 문제는 대부분 노동법의 태생적 약점과 관련된 것이다. 그런 점에서 생각할 수 있는 방법 하나는 노동법이 소외시키고 있는 시민권리에 힘을 실어 주는 것이다. 이것이 이 글의 주제에 해당하며 다음장에서 상술될 것이다.

다른 하나는 노동조합이 새로운 산업환경에 적응하기 위하여 변신하는 것이다. 오늘의 한국노동이 전투성을 접고 세계화 환경에 적응하기 위하여 기업경쟁력 향상에 협력하는 모습으로 변신하는 것을 당장 기대하기는 어렵겠지만, 영국의 강성노동이 경영의 파트너로 변신한 과정을 돌아보며 한국노동의 문제점과 한계를 짚어보고자 한다.

(2) 세계화와 노조의 변신

세계화시대를 맞아 서구에서는 노사관계 당사자들이 새로운 역할을 찾고 있으며, 노사관계 중심을 잡아주는 국가의 기능도 변하고 있다.¹⁸⁾ 노동과 자본 사이에 전통적으로 내려오던 계급적 대립시각을 사회파트너(Social-Partner)관계로¹⁹⁾ 재설정하고 사회적 대화(Social Dialogue) 통로를 개설하여 조화를 도모하는 EU수준의 노력이 대표적인 예다.²⁰⁾

18) EU 회원국은 2000년 3월 23일부터 이틀간 리스본에서 특별정상회의를 열고, 가속되는 경제적 세계화와 지식산업화에 대비하여 사회통합, 경제개혁, 고용증진을 위한 대책을 협의했다. 이때 EU경제를 세계에서 가장 경쟁력 있는 지식기반경제로 만든다는 10개년 장기전략, 리스본구상이 나왔다(Broughton, A., Lisbon Council agrees employment targets, Industrial Relations Services, EU0004241F, 28-04-2000).

19) EU수준에서 사회적 대화에 참여하는 조직을 European Social Partners라고 부른다. 노사관계를 의미하는 사용자와 노동(Management And Labour) 속에는 어려운 의미가 복잡하게 내포되어 있기 때문에 이것을 피한 것이며 대표(Representative)라는 용어도 사용하지 않는다. EU수준의 사회적 파트너는 노동측에서 유럽노조연합(European Trade Union Confederation, ETUC), 사용자측에서 사기업조직인 유럽기업단체연합(Union Of Industrial And Employer's Confederations Of Europe, UNICE), 공기업연합에 해당하는 CEEP(European Centre Of Enterprises With Public Participation And Enterprises Of General Economic Interest)가 포함된다(European Industrial Relations Dictionary, 인터넷판).

20) EU현장은 사회적 파트너와 자율적인 사회적 대화(social partners and autonomous social dialogue)라는 독립 조항(Article I-47)에서, 사회적 파트너의 역할을 증진하고 자율적인 사회적 대화를 활성화시킨다는 요지를 규정하고 있다. 사회적 대화 출발은 EC 내부시장문제(internal market process)에 노사관계 당사자인 EU 노조연합(ETUC) 및 사기업단체인 UNICE와 공기업단체인 CEEP를 사회적 파트너로 참가시키기 위한 사회적 대화 추진(Val Duchesse social dialogue process, 1985)에서 비롯되었으며 이것을 유럽통합법(Single European Act)에 포함시켜 공식화 되었다. 그 후 ETUC, UNICE, CEEP는 EU의 사회문제 영역에 공식 협의권을 요구하기로 합의하고, 자체적으로 합의에 이르는 틀을 만들었다. 이것이 유럽연합조약 부속문서(Agreement on Social Policy)로 채택되어 결실을 맺었고 ETUC, UNICE, CEEP는 1992년에 사회적대화위원회를 구성하고 사회적 파트너와 관계되는 사회문제 결정에 협력하고 있다. 이들의 초기 작품인 부모육아휴가(1995) 및 시간제근무기준(1997)은 EU 공식지침으로 채택되었다. 사회적 대화의 수준은 EU 전체수준, 지역단위 수준, 불법파업 피해 수준, 직업별 수준 등으로 갈라지고 기업수준에서는 works council이 종업원의 정보참여를 기한다(Tina Weber, The future of the

비정규직 보호문제가 우리나라에서는 계급차원의 투쟁대상이 되고 있지만 EU는 노사관계 이슈를 사회파트너 간의 사회적 대화를 통하여 해법을 찾는다. 노사당사자를 사회파트너라고 호칭하는 자세변화도 중요하지만 이들이 진행하는 사회적 대화는 시간은 걸리지만 폭력적 투쟁이나 협박이 없다. 노사관계를 규제하는 수많은 EU지침은 이렇게 해서 성립된 것이다.²¹⁾

이런 흐름 속에서 세계시장의 기업간 직접경쟁이 무엇을 의미하는지를 먼저 깨달은 것은 영국 노동조합이다. 지난날 영국노조가 국내시장에서 폭력투쟁을 계속할 수 있었던 것은, 산업혁명의 독점이익을 누리던 기업이 파업비용을 해외시장에 전가할 수 있었기 때문이다. 전투적 노동조합에 발목을 잡힌 영국기업이 후발공업국에 추월당하자 그 피해가 부메랑이 되어 영국노동으로 돌아가 유럽의 점원으로 전락한 것은 예상된 일이었다. 영국지식인은 기업의 발목을 잡은 투쟁적 노동운동을 영국병이라고 불렀다.²²⁾

지금 사용자의 파트너로 돌아간 영국노조는 정부 지원금을 받아 생산성향상운동을 전개하고 있다. 이제 영국노조는 수세기에 걸쳐 지켜 오던 체제 저항적 투쟁전통을 접고 체제에 동화하면서 조합원의 생활공동체 중심을 이루고 있다. 지분투쟁에서 조합원의 생활편의 제공으로 전환한 것이다.²³⁾ 영국노동의 변신에서 우리는 세계화의 실상을 보게 된다.

(3) 한국노동의 과제

한국노동이 전투적 노동운동에 몰입하여 사회적 대화통로까지 거부하는 모습은 19세기형 영국노동을 닮았다. 문제는 한국기업이 전투적 노동운동 비용을 감당할 경쟁력이 없다는 점이다. 19세기 영국기업들은 산업혁명의 독점기술이 있었기 때문에 파업비용을 해외시장에 전가할 수 있었으나 지금 한국기업은 파업비용을 부담할 독점기술도 그것을 전가할 상대시

social dialogue at community level, ECOTEC, 1997. Andrea Broughton, Social partners set out future shape of social dialogue, Industrial Relations Services, 2001, (online).

21) Works Council Directive, Posted Workers Directive, Temporary Agency Workers Directive, Parental Leave Directive,……

22) 김영환, 영국노동 200년, 전계서, p.75 참조. 영국기업의 발목을 잡은 투쟁적 노조를 영국병(British Disease)이라고 처음 지칭한 것은 Burton, J., The Trojan Horse : Union Power in British Politics, 1979, Adam Smith Institute에서이다.

23) 생활공동체로 변한 영국노조가 조합원을 위하여 개발한 프로그램 유형을 소개한다. ① 가정생활에 편의를 제공하는 프로그램(자동차 긴급구조 서비스, 휴가여행과 휴양지 특별편의, 애완동물 보호, 재해·사고처리지원 등 포함) ② 가정법률 지원 프로그램(유인·부동산 양수도·교통사고 등에 관하여 24시간 전화서비스) ③ 가정경제 지원 프로그램(노조 운영 보험사의 저렴한 서비스, 내집마련 편의, 저리대출, 투자상담, 신용카드 특별편의, 세무상담 창구운영, 용자편의 제공 등) ④ 교육훈련 지원 프로그램(노조가 정규대학 설립; 조합원에 직장과 연계교육, 노조가 훈련원을 설립; 교육훈련기회 상시 제공; 기술향상 훈련, 전직 훈련, 직업능력 개발교육, 자기개발 교육, 평생 교육, 직장인 학생을 위한 교육비 지원 등) ⑤ 그밖에 청년조합원을 위한 프로그램, 여성조합원을 위한 프로그램, 유색인종을 위한 프로그램, 장애인을 위한 프로그램, 동성애자 권리보호를 위한 프로그램, 은퇴조합원을 위한 프로그램 등 다양하다(김영환, 영국노동운동 경험과 시사점, 80년대 이후 각국 노동운동의 경험과 시사점에 관한 토론회 자료집, 노사공포럼·한국인력개발협회, 2004, p.56 참조).

장도 없다.

노조의 파업투쟁을 이겨내지 못하고 한국기업이 경쟁력을 잃으면, 산업혁명의 독점이익을 빼앗기고 유럽의 점원나라로 전락한 영국 뒤를 따르게 될지도 모르는 일이다. 재편되는 세계시장의 경쟁질서를 신자유주의 음모라고 공격하며 한국만의 투쟁을 계속하더라도 기업이 살아남지 못하면 노동도 투쟁원동력을 잃게 된다. 결국 국내기업을 겨냥한 전투적 노동운동은 언젠가 한계점을 발견하고 영국노동과 같이 기업의 파트너로 돌아가게 될 것이다.

노동의 투쟁원동력은 조직에서 나오고 조직의 뿌리는 기업의 고용규모에 뻗어 있다. 한국 노조의 조직율이 계속 떨어지는 현상은 한국노동이 지난 20년간 걸어 온 투쟁중심의 단일로를 더 이상 고집하면 위험하다는 암시라고 생각한다. 세계경제의 흐름에 역행하지 않기 위해서도 그렇고, 노동 자신의 투쟁원동력 보장을 위해서도 한국노동은 궤도수정이 필요하다.

3. 노동투쟁의 한계

(1) 적대적 노동문화의 성과

이 글에서 한국노조의 불법적 폭력투쟁을 우려하면서 대책을 모색하는 이유는 노동투쟁이 경제적 질병으로 전이되는 역사를 반복하지 않기 위해서다. 노동을 생산수단의 소유주로 만들겠다는 마르크스 사회주의 설계도가 허구에 불과했다는 사실을 역사는 이미 증명했다. 그런 점에서 노조의 불법폭력투쟁을 비판하는 단계를 벗어나 구체적 대안을 행동으로 보일 때가 되었다고 생각한다.

그동안 우리나라에서는 노사관계 중심을 조직노동이 차지하고 있었기 때문에 ‘일’을 중심으로 현장에서 실현되는 고용관계가 계급관계로 각색될 수 있었다. 작업현장이 계급구조로 인식되면 노동착취에 저항하는 전투적 노동운동이 미화된다. 한국에서는 지금 노동투쟁에 힘을 실어 주는 환경이 20년째 계속되고 있다. 그동안 형성된 적대적 노동문화가 투자의욕을 가로막고 있다는 기업측 주장은 많았지만, 그것이 한국노동에 어떤 기여를 했는지도 점검해 볼 때라고 생각한다.

소수 조직노동이 노동투쟁의 성과를 입은 것은 확인되지만 다수의 미조직 노동은 오히려 상대적 지위가 약화되어 온 것으로 나타난다(표 4), (표 8) 참조). 이것은 조직노동이 20년간 걸어 온 전투적 노동운동 성과가 자신의 지위향상에 독점되어 왔음을 말한다. 전투적 노동운동의 수혜자가 한국노동 중에서 10% 정도의 조직노동에 불과하다면, 조직노동을 보호하기 위하여 성립된 노동법 패러다임에 회의가 생긴다.

거대한 세계시장 속에 갇혀 있는 작은 한국을 지도 위에서 내려다보면, 노동과 경영과 정부는 모두 국가경쟁력을 책임지는 숙명을 안고 있다. 외부세계에서 볼 때 세 당사자는 한국

을 구성하는 사회적 파트너가 된다. 파트너 사이에 필요한 것은 투쟁력보다 합리적 교섭력이다. 노사관계 중심을 작업현장으로 옮겨 성과를 거둔 영국에서 실마리를 찾아보자.

표 4. 조직율, 노동손실일수, 비정규직노동 추이

(단위 : %, 1,000일, 1,000명)

구분	조직율	노동 손실일수	상용 근로자(A)	비정규직근로자(B)			B/A × 100
				임시 근로자	일용 근로자	합 계	
1986	12.3	72	4,508	2,471	1,454	3,925	70.0
1987	13.8	6,974	5,003	2,660	1,529	4,189	83.7
1988	17.8	5,401	5,348	2,766	1,496	4,262	79.7
1989	18.6	6,351	5,690	2,9736	1727	3,035	76.8
1990	17.2	4,487	5,938	3,171	1,840	5,011	84.4
1992	14.9	1,528	6,838	3,300	1,772	5,072	74.2
1994	13.5	1,484	7,225	3,475	1,779	5,254	72.7
1996	12.2	893	7,499	3,907	1,794	5,701	76.0
1997	11.2	445	7,282	4,236	1,886	6,122	80.7
1998	11.5	1,452	6,534	4,042	1,720	5,762	88.2
2000	11.6	1,894	6,395	4,608	2,357	6,965	108.9
2002	10.8	1,580	6,862	4,886	2,433	7,319	106.7
2004	10.3	1,197	7,615	5,082	2,188	8,270	108.6

- 주 : 1) 상용근로자 = 정규직, 비정규직 = 임시근로자 + 일용근로자
 2) 1987 노동손실일수 급증과 비정규직 급증 동행(전년대비 +13.7%)
 3) 1987부터 높은 노동손실일수 계속 후 1990 비정규직 80%선 초과
 4) 1990 이후 노동손실일수 감소와 비정규직 감소 동행(70%선 복귀)
 5) 1997 IMF 구조조정기 비정규직 증가 80%선 도달
 6) 1998 이후 노동손실일수 급증, 2000부터 비정규직이 정규직 초과
 7) 1987 노동손실일수 급등 후 일시 상승한 노조 조직율은 계속 하락
 8) 시사점 1. 노조의 전투성은 기업의 비정규직 의존도를 높였다.
 시사점 2. 노조의 전투성은 자신의 이익만 지켜왔다.
 시사점 3. 노조의 전투성은 미조직노동의 지지를 받지 못했다.

자료 : 2000, 2004 KLI 노동통계, 2000 해외노동통계, KLI

(2) 영국노동의 변신

영국의 노사관계 개혁은 무대의 중심을 작업현장으로 이동시키는 일에서 출발했다. 정치 지향적 지도부의 세습적 전권지배를 차단하고 현장 조합원을 의사결정의 중심에 세웠다. 지도부가 밀실에서 결정하던 파업이 현장의 조합원 손으로 넘어가고 임원도 조합원이 민주적으로 선출했다.²⁴⁾ 노조에서 제명되는 것이 두려워 지도부의 눈치를 보며 묵종하던 조합원이

24) 김영환 역, 영국의 신노사관계(Charles G. Hanson, Taming the Trade Union : A Guide to the Thatcher Government's Employment Reforms, 1980-1990, 1991, MacMillan), 한국경영자총협회, 1992, 참조

노조운영의 중심에 오르면서 지도부의 횡포가 사라지고 오히려 조합원의 비위를 맞추는 변화가 일어났다.

보수당을 물리치고 집권한 노동당의 블레어 수상은 오히려 보수당정책의 장점을 강화하여 작업현장을 노사관계 중심에 두는 정책방향을 백서에 담았다.²⁵⁾ 공정한 분배나 평등사회 실현과 같은 관념적 이상주의 슬로건을 걸고 선동하는 대신 조합원이 맘껏리며 일하는 작업현장에서 정의를 실현하자(Fairness At Work)고 촉구한 것이다.

일하는 현장에서 창의력을 발휘하여 변영으로 통하는 작업장문화를 만들자는 제안은 곧 노사관계 무대가 작업현장임을 확인한 것이다. 노동당정부가 노사관계 중심을 현장으로 이동시킨 것은 현장에서 ‘일’을 매개로 노동과 자본이 파트너가 되는 과정을 반영한 것이다. 실제로 노동과 자본이 만나는 장소는 작업현장이며, 그 곳에서 노동과 자본은 ‘일’을 공유하는 파트너가 된다. 이것은 K. 마르크스형 노동착취 패러다임에 동조하던 영국노동당이 ‘일’을 중심에 둔 21세기 패러다임으로 전환한 것을 의미한다.²⁶⁾

노사관계 중심을 작업현장으로 옮기고 국민 모두에게 변영과 성공으로 통하는 기회를 약속한²⁷⁾ 노동당정부의 의도는 무엇인가. 노동과 자본은 ‘일’을 하기 위하여 노동시장에서 만나므로 ‘일’이 수행되는 작업현장은 노사관계의 중심이 된다. 조합원 개개인이 ‘일’에서 바라는 것은 사회개혁이나 계급적 승리와 같은 관념 속의 이상사회가 아니라 가족과 함께 누릴 수 있는 물질적 풍요와 정신적 안정 그리고 개인적 변영과 성공이다. 마찬가지로 사용자가 ‘일’에서 바라는 것은 기업성과 변영이다. 근로자가 성공하고 기업이 변영하면 국민경제도 성장하므로 ‘일’은 모두가 공유하는 목표를 제공한다. 결국 작업현장을 노사관계 출발점으로 생각하면 ‘일’이 지향하는 성장과 변영을 노사가 공유하게 된다.

노사관계 무대를 작업현장으로 옮긴 다음 영국노조가 변한 모습을 보자. 작업현장이 노사관계 무대가 되면 노조의 시야와 역할이 달라진다. 눈앞에서 일하는 조합원의 현장생활이 편안하고 안전하게 되도록 배려할 것이며(Worklife Balance), ‘일’ 속에서 인간적 욕구를 실현시키는 것도 중요하고(Quality Of Work Life), 조합원이 행복한 가족생활을 꾸려나가도록 지원하게(Family Friendly Work Time) 될 것이다.²⁸⁾ 투쟁적 리더십이 들어가고 그 자리를 합리적 리더십이 대신한 것은 당연한 귀결이었다.

25) Fairness At Work, Department Of Trade And Industry, 1998. 5, 영국정부는 노동문제를 산업발달과 무역진흥의 수단으로 보고 통상산업부가 관할하고 있다(김영환, 영국 노동당정부의 노동정책 대전환, 한국경영자총협회 부설 노동경제연구원, 연구조사자료, 2005. 9, p.11 참조).

26) ‘일’에 관한 부분은 3장 1에서 다시 설명

27) 블레어정부는 1997년 총선 슬로건(Britain can and must be better)부터 희망을 자극했고, 집권 후의 정책백서는 표제부터 Opportunity For All, Prosperity For All과 같은 희망과 변영을 내세웠다(김영환, 전제서 참조).

28) 조합원의 생활공동체로 변신한 영국노조는 작업장에서 일하는 조합원의 후견인 역할을 담당하고 있다.

III. 번영을 향한 인식전환

1. 인식전환을 위한 환경조성²⁹⁾

(1) 자본주의 노동시장과 노사관계

불법폭력파업이 평범한 일상처럼 느껴지는 굴절된 노사문화에서 번영으로 통하는 길을 열려면 먼저 타성에 빠진 패러다임에서 벗어나야 한다는 말을 앞에서 했다. 역사적으로도 자본주의의 대안을 찾아 사회주의 건설을 추구하던 패러다임이 유행할 때는 동서간 무력충돌이 평범한 일상으로 느껴졌다. 그러나 자본주의 세계화 패러다임이 보편화된 오늘날 동서충돌은 모습을 감추었다.

자본주의와 세계화는 분쇄대상이며 노조의 덕목이 투쟁이라는 패러다임에 빠지게 되면 불법폭력투쟁은 평범한 노조의 일상처럼 느껴질 것이다. 노사관계를 계급투쟁의 장으로 인식하면 불법폭력투쟁은 필수과목으로 존중되고 자본주의 노동시장을 배경으로 제정된 노동법은 퇴출대상으로 변한다. 이렇게 되면 노동시장기능을 회복하려는 이 글은 의미를 잃는다.

이런 관점에서 보면, 이 글이 제시하는 정책제안 담론에 의미를 주려면 최소한 몇 가지 쟁점에 공감대가 있어야 한다고 생각한다. 첫째, 자본주의 세계화는 정서적으로 싫더라도 우리가 적응해야 할 환경이라는 점에 공감의 필요가 있다. 자본주의의 모순을 시정한다며 등장한 사회주의가 한 세기도 버티지 못하고 자본주의에 동화되고 말았다. 그런 점에서 세계화는 선택의 여지가 없는 환경에 해당한다.

두 번째는 노동3권이 노동시장기능을 보완하기 위하여 개발된 수단이라는 점에 공감의 필요하다. 노동3권을 생존권적 기본권이라고 설명하지만 그 뿌리는 노동시장의 무한경쟁에서 노조에 근로계약 당사자 지위를 허용한 것이다. 노동이 임금을 올리기 위하여 단결한다는 원리는 이미 노동운동이 시작되기 전에 A. 스미스가 국부론에서 밝힌 것이며,³⁰⁾ 200년의 영국노동운동이 이것을 증명했고 한국헌법도 인정하는 사실이다.

헌법이 근로자의 근로조건 향상을 위하여 노동3권을 보장한다는 의미는 첫째, 근로조건이 결정되는 노동시장에서 둘째, 근로조건 결정권을 가진 사용자를 상대로 셋째, 근로조건 향상이 실현되는 계속기업을 전제로 하는 것이다. 결국, 사용자가 계속기업을 존속시켜야 그 속에서 근로조건이 향상될 수 있고, 노동시장질서가 존중되어야 그 속에서 근로조건이 결정될

29) 이 부분은 김영환, 한국노사관계 개념 재정립, 한국경영자총협회 부설 노동경제연구원, 연구조사자료, 2004. 5 참조

30) Smith A., An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations, ed. by Edwin Cannan, The University of Chicago Press, 1976, p.74.

수 있다는 논리를 존중하고 헌법이 노동3권을 보호한 것이다.

한국에서 파업특권이 노동시장질서를 초월하여 독립된 권리처럼 행사되고, 불법과 폭력을 동원하는 파업관행이 용인되는 것은 그것을 보호하는 입법구도를 벗어난 것이다. 전투적 노동운동을 벌여 노동시장 주도권을 장악했던 영국노조가 오늘날 사용자의 파트너로 변신하고, 국가권력이 노동시장기능을 접수한 사회주의경제가 몰락한 것은 노동시장기능을 살리기 위하여 노동3권을 보호하는 의미를 새롭게 하는 것이다.

(2) ‘일’과 노동

인식전환을 위한 세 번째 공감대는 ‘일’이 노사관계의 바탕이라는 점에서 나와야 한다. 우리나라 노사관계 교과서는 ‘일(Work)’과 일하는 사람(Workman), 그리고 일을 수행하는 데 필요한 노동력(Labour)을 구분하지 않고 있기 때문에 세 개념이 노동이라는 용어 속에 흡수되고 있다. 그러나 A. 스미스는 국부론에서 사람은 일(Work)을 하여 생활을 유지하고 일하는 사람(Workman)은 노동(Labour)의 대가로 임금(Wage)을 받는다면서 세 개념을 엄격하게 구분하였다.³¹⁾

서구에서는 이러한 개념 구분이 지금도 그대로 유지되고 있지만 우리에게서는 생소하게 느껴진다. 그러나 일단 ‘일’을 매개로 노동과 경영이 만나는 사실을 인정하면 작업현장에서 노사가 목표를 공유하는 파트너가 된다는 사실도 인정하게 될 것이다.

역사적으로 ‘일’을 보는 시각이 변해왔다. 산업혁명 직후 환경에서 맨 먼저 ‘일’에 관심을 두고 분석한 것은 K. 마르크스였다. 그는 19세기 가내공업 환경에서 노동력의 역할에 중점을 두고 착취현상을 고발하여 한 때 사회주의 패러다임을 유행시켰다. 그 다음 기계화 대량생산체제가 진행되던 20세기 초 작업환경에서는, ‘일’이 진행되는 과정이 주목의 대상이 되어 미국의 F.W. Taylor가 과학적 관리법³²⁾을 제창하였다. 과학적 관리법은 미국산업 발달의 원동력이 되고 전 세계 공장에서 생산관리 교사역을 담당했다. 제2차 세계대전 후 자동화가 보급되는 환경에서는 ‘일’을 수행하는 현장조직이 연구의 중심에 올라 작업조직 안에서 작업자와 관리자는 목표를 공유하는 파트너관계에 있음이 밝혀졌다.³³⁾ 오늘날 유행하는

31) 상계서 8장 Of The Wages Of The Labour에서 노동자와 노동과 임금을 엄격하게 구분하여 서술하고 있다.

32) Taylor F. W., Scientific Management, Harper & Brothers, 1947(초판 1911). 체계적 작업능률 향상을 강조하는 테일러의 과학적 관리법을 노동강화라는 구실로 노조가 비난했으나, 1912년 의회청문회에서 테일러는 ‘조직적 태업을 일삼는 작업자와 그것을 눈감아 주는 관리자의 정신혁명’이라고 대답하며 감독자 역할이 중요하다는 점을 강조했다(Taylor's Testimony Before the Special House Committee, Thursday, January 25, 1912, 전게서 p.27). 현장감독자기능을 중시하는 미국 관리관행은 여기에 뿌리를 둔 것이다.

33) 제2차 세계대전 후 미국에서 발달한 산업심리학은 행동과학과 조직행동론으로 성장을 계속하면서 작업조직 안에서 일어나는 구성원 상호관계와 협력동기 규명에 기여했다. Maslow, H.A. Motivation and Personality, 1954, McGregor, D.M. The Humanside of Enterprise, 1957, Argyris, C. Personality and Organization, 1957, Simon, H.A. Administrative Behavior, 1957, Herzberg, F. Motivation to work, 1959, McClelland, D.C. The Achieving

팀 중심 관리방식은 조직이론의 성과에 속한다.

결국 19세기 노동집약적 작업환경에서 시작된 마르크스의 노동력 중심 ‘일’ 분석은 20세기 기계화시대를 맞으면서 감독자 역할을 중시하는 관리론으로 발전했고, 자동화시대에 들어서면서 작업자와 관리자를 아우르는 조직논리가 나와 21세기를 맞고 있다. 이것은 생산기술이 발달하면서 ‘일’을 보는 시각도 함께 변화했다는 사실을 말하고, 노사관계도 함께 변해야 한다는 당위성을 의미한다. 이미 선진국 대학에서는 노사관계 연구가 빛을 잃고 있다.

노동과 자본을 관념적으로 비교하면 대립하는 측면이 부각되지만, 둘이 만나서 ‘일’을 수행하는 작업조직의 관점으로 보면 노동과 경영은 역할을 분담하여 공동목표를 지향하는 파트너관계로 변한다. 점차 지식노동이 주역으로 등장하는 산업환경에서는 착취나 지배와 종속같은 마르크스형 ‘일’ 분석논리가 들어설 자리가 없다. 노동착취를 강조하던 사회주의 패러다임이 세대교체를 계속해 왔음에도 불구하고 아직 노동력 중심의 착취논리에 집착하여 불법폭력파업을 미화하고 정당화시키려 한다면 시류를 느끼지 못하는 자폐증 환자와 같다.

(3) 조합원의 내면적 욕구

끝으로 조합원의 내면적 욕구 속에는 생활수준 향상과 번영을 추구하는 간절한 소망이 있다는 점에 공감해야 한다. 민주노총이 4월 총파업을 예고하며 투쟁정신에 불을 붙이고 있지만 그것이 일선 조합원의 자발적 동기를 집약한 것인지, 또 그 투쟁이 조합원의 생활수준 향상이나 번영에 어떻게 기여할 것인지에 대해 여전히 의문이 제기되고 있다.

역사상 처음으로 연속 세 번째 집권한 블레어 정부의 성공비결은 ‘우리도 한 번 잘 살아보자’는 내용의 정책구호다. 영광스러운 선조의 지혜를 이어받아 우리도 잘 살 수 있다는 호소에 국민이 동참한 결과라고 할 수 있다.³⁴⁾

4월 총파업투쟁이 강행될 경우 전투력을 결집시킨 지도부가 리더십을 인정받고 정치권에 진입하는 길이 열려 있을 뿐, 파업에 참가한 조합원은 파업기간 중의 임금이 줄어드는 손실밖에 없다. 조합원의 소박하고 현실적인 욕구를 외면하고 소수 지도부의 정치적 야심을 충족시키는 유형의 정치투쟁은 여기에서 말하는 노사관계가 아니다.

2. 불법파업 피해와 공해

임금을 올리기 위하여 노동이 단결한다는 원리는 노동운동이 사회문제로 감지되기 전에

Society, 1960 등 조직이론 발달의 바탕을 이루는 일반적인 시대배경을 말한다.

34) 각주 27) 참조

A. 스미스가 국부론에서 밝힌 것이다. 그가 예언한 대로 노동이 단결하여 파업을 하더라도 사용자를 당해내지 못할 뿐 아니라 법적 책임도 면할 수 없어 실효를 거두지 못했다. 이 약점을 뛰어 넘으려는 노력이 130년에 걸친 노동운동으로 집약되어 오늘의 파업특권이 완성되었다.³⁵⁾ 한국노동법상 파업특권도 이러한 역사적 유산을 물려받아 사용자를 압박하는 수단으로 허용된 것이다. 여기에서 분명해지는 것은 임금인상과 무관한 일반시민은 파업특권과도 무관하다는 점이다.

그러므로 반복되는 파업권행사 여파가 파업권과 무관한 일반시민에 계속적으로 피해를 준다면 일종의 산업공해로 변한다. 산업이 네트워크화되고 도시기능이 고도로 발달하면서 적법한 권리행사가 공해로 변하는 사례는 파업 이외에도 많다.³⁶⁾ 오늘날 공해에서 시민을 보호하는 일이 정부의 중요한 과업이 되고 있음에도 불구하고 불법파업에서 오는 피해가 방치되고 시민이 그것을 감수해 온 배경은 무엇인가?

첫째, 파업권을 신성불가침한 성역이라고 생각하는 풍조가 사회에 만연되어 있기 때문이다. 실제로 파업권은 노동의 생존을 위한 노동운동의 역사적 유산을 안고 태어난 것이다. 노조가 '생존권 사수' 구호를 외치며 파업권을 성역처럼 받들어 온 이면에도 약자인 노동을 보호해야 한다는 사회적 유산이 깔려 있다.

둘째, 파업권 성역의식이 그동안 파업피해를 자연재해와 같이 생각하고 체념하는 사회적 관성을 길러 왔다. 정부는 노조파업을 노동법상 권리행사로 단순화하고, 피해시민은 그것을 넘을 수 없는 산이라고 체념하는 파업관행이 묵시적으로 형성되어 왔기 때문에, 불법파업 피해까지 자연재해나 숙명처럼 참고 견디는 기풍이 생겨난 것이다. 나아가 학계에서는 파업피해를 시민이 감내해야 한다는 전통적 논리에 동조하여³⁷⁾ 파업권 성역화를 굳혔다.

셋째, 정부의 친노동성향 정책이 불법폭력파업도 용인하는 파업문화 형성에 기여했다고 생각한다. 노무현정부 초기 일어난 화물연대의 불법파업 처리과정에서 보인 정부의 애매한 정책이 파업을 성역으로 보는 시민의식에 작용하여 아예 파업의 적법성 여부를 가리지 않고 숙명처럼 수용하게 되었다고 생각한다. 민주노총이 '세상을 바꾸는 4월 총파업'을 신년도 사업계획 속에서 당당하게 예고하는 현상은 이미 노조가 실정법상의 제약을 초월한 지위에 있음을 암시하는 것이다. 공권력을 압도하는 수준의 조직노동의 힘 앞에서 소시민이 파업성역

35) A. 스미스가 국부론에서 단결원리를 밝힌 1776년부터 영국의회가 민사면책입법을 한 1906년까지 130년 걸렸다.

36) 경제개발 초기단계(1963)에 도입되어 사문화되었던 21개 조항의 공해방지법이 1977년 환경보전법으로 확대되고 1980년에는 환경권이 헌법에 입성했으며 1990년에는 환경법이 복수법 체계로 발전했다. 피아노 소리가 주민이 항변하면 소음공해로 취급되고, 음식점의 고기굽는 냄새도 주민의 항변을 유발하면 공해로 변하여 규제를 받는다. 여기에서 공해는 파업에서 오는 경제적 손실(Damage)을 의미하고 오염(Pollution)과 다르지만, 노조파업이 시민생활에 피해를 입히는 과정이 산업공해 발생과정과 같기 때문에 차용한 것이다.

37) 홍기갑, 전계논문, p.126

김형배, 노동법, 박영사, 1996, p.595

에 항변하는 것은 사실상 어려운 일이다.

3. 파업공해와 시민의식 변화

우리는 지난해 양대 항공사와 현대자동차 파업을 통해 시민의 파업피해 인식에 변화가 일어나고 있음을 확인했다. 아시아나항공 조종사노조가 휴양지파업을 벌이는 동안 제주 관광업계가 파업피해 종식을 촉구하기 위하여 파업현장에 대표단을 파견하는 일이 일어났으며, 뒤를 이어 현대자동차노조 파업과 대한항공 조종사노조 파업이 일어났을 때 하청기업 노동이 각각 공동으로 신문지상에 억울한 파업피해를 호소하는 성명서를 발표했다.

파업피해를 참고 견디던 피해자들이 적법절차를 밟고 벌이는 파업임에도 불구하고 태도를 바꾸어 파업피해 종식을 공개적으로 촉구한 것이다. 비록 파업공해라는 직접적인 표현은 없었지만 파업과 무관한 시민계층에 피해를 입히는 부당성은 충분히 노출시켰다. 이것은 파업을 성역으로 미화해온 전통 파업문화에 도전한 것이며 파업피해를 자연재해와 같이 숙명으로 받아들이던 인식에 변화가 있음을 말한다. 문제는 이러한 인식변화가 우연의 일치로 넘겨 버릴 수 없다는 점에 있다.

첫째, 파업이 정기적으로 반복되어 상습화되고, 폭력화, 장기화되어 참고 견디는 인내심이란 한계를 보이기 시작했다. 지난 연말 뉴욕 대중교통 파업은 25년 만에 일어나 사흘 만에 종식되었다. 파업이 야기한 교통지옥을 뉴욕시민이 롤러스케이트까지 동원하며 유머러스하게 넘긴 것은 희소성과 일과성이 합작한 것이다.³⁸⁾ 현대자동차 파업과 같이 매년 반복되고, 아시아나항공 조종사노조와 같이 피서파업을 한 없이 끝었다면 파업에 너그러운 반응이 나올지 의심스럽다.

파업을 자연재해와 같은 숙명으로 받아들이며 참고 견디는 문화에 익숙하더라도 부자노동이 벌이는 사치스러운 파업에³⁹⁾ 가난한 소시민과 영세기업 노동이 희생되는 현실을 더 이상 감당하기 어려웠을 것이다. 제주도민의 생명산업인 관광산업이 성수기를 맞았으나, 부자노조 파업으로 좌절되자 영세한 관광산업 종사자들이 살아남기 위하여 발버둥 친 것이 대표단을 휴양지 파업현장에 파견하는 형태로 나타났을 것이다.

5,000만 원대의 연봉을 보장받는 현대자동차노조가 연중행사로 벌이는 사치스러운 파업 비용을 사실상 부담해 오던 저소득 하청기업노동이 억울하다는 사정을 호소한 것이 신문광

38) 뉴욕시민의 대중교통파업 경험은 1966년 12일과 1980년 11일이 모두 2주를 넘기지 않았으므로(Newyorkers Adjust As Transit Strike Stymies Commutes, Washingtonpost.com, 2005.12.21) 이번 파업도 곧 끝날 것이라는 기대가 있었다.

39) 여기에서 '사치스러운 파업'은 생활안정을 위하여 벌이는 영세노동의 임금파업과 대조적으로 고임금노동에 속하는 대기업 노조가 벌이는 주도권 경쟁형 파업을 의미한다. 조종사노조와 현대자동차노조의 파업은 모두 경영참가나 해직자 복직과 같은 주도권 경쟁형 쟁점이 파업요인으로 부각되었다.

고 형태로 나타났을 것이다. 영세노동과 소시민이 입는 부당한 파업피해를 국가가 방치하는 환경에서 피해자들이 자경단⁴⁰⁾을 만들어 자구책을 강구하기 시작했다는 변화에 유의해야 할 것이다.

둘째, 파업의 본질이 변했다. A. 스미스가 국부론에서 지적한 것과 같이 임노동은 파업을 오래 버틸 수 없다는 태생적 약점이 있기 때문에 노조에 면책특권이 허용된 것이다. 그러나 오늘날 한국 조직노동은 정부를 상대로 도전할 만큼 힘을 축적했다.⁴¹⁾ 노조가 성장하여 힘을 축적했다는 것은 나약하던 노동을 전제로 제정된 노동법을 원형대로 적용하는 데 문제가 있다는 것을 의미한다. 마치 어린이 보호시설을 건장한 청장년이 이용하는 것과 유사한 불일치가 있다는 뜻이다. 실제로 조직노동이 불법파업을 추진하고 실행하면서 노동특권을 앞세워도 적절한 대응책이 없었다.

파업의 본질이 변한 것은 파업특권이 노동시장 영역을 초월하여 남용되고 있다는 점에서도 확인된다. 노동법은 파업특권을 노동시장 울타리 안에서 사용하도록 영역을 제한했지만 그 틀이 지켜지지 않고 있다. 불법정치파업이 공공연하게 추진되고 파업현장에 폭력이 동행하는 현상이 새로운 파업문화로 자리 잡고 있다.

셋째, 파업권 보호를 용인하던 산업환경이 변했다. 노조의 파업권 속에는 파업은 공장 내부문제에 불과하기 때문에 생산차질이 두려우면 사용자가 임금을 인상할 것이라는 19세기적 공식이 깔린 것이다. 그러나 오늘날 자본집약적 산업사회에서는 파업피해가 사회전반에 확산되고 특히 시민피해가 간과할 수 없는 수준에 이르고 있다. 따라서 파업피해가 시민에게 확산되는 자본집약적 산업환경에서는 파업권의 뿌리가 사용자를 상대로 하는 공장 내부용 특권에 있다는 점을 분명히 해야 한다.

자본집약적 산업사회에서 기업활동은 네트워크로 연결되어 실시간대에 국내는 물론 국제적으로 교류된다. 아시아나항공 파업피해도 제주관광업계에 타격을 입히는 데 그치지 않고 승객과 항공물류 이용업체를 타고 세계로 확산되었으며, 현대자동차노조가 파업을 계속하면 울산시민이 개인적으로 입는 피해를 넘어 지역경제뿐 아니라 국민경제까지 영향을 받는다.

지난해 항공사와 자동차회사에서 파업이 일어났을 때 파업피해자들이 단결하여 직접 항변한 사례는 현행 노동법제와 변화된 산업환경 사이에 조성되고 있는 이질화현상을 말한다. 이상을 요약하면 노조에 면책특권을 부여한 환경이 변하여 파업피해가 사회전체로 파급되는 환경이 되었으므로 시민피해를 보호하는 새로운 대책이 필요하다는 말이 된다.

40) 여기에서 자경단은 서부영화의 주민방범대를 의미하며 ‘공권력이 미치지 않는 지역’에서 결성된다.

41) 한국 조직노동이 그동안 축적한 힘은 노사정협의회법을 무력화시키고 비정규직 입법을 지연시키며, 노동부장관 퇴진운동을 전개하는가 하면 정부가 주관하는 ILO총회 개최를 원천방해하는 수준에 도달했다.

IV. 보호가 필요한 시민권리

1. 불법파업과 시민권리

(1) 파업권의 변질

민주노총이 세운 2006 사업계획에는 4월로 예정된 ‘세상을 바꾸는 총파업투쟁’이 들어 있다. 면책특권을 누리는 공장용 파업이 정치적 목적에 이용되는 도구로 변질된 것이다. 개별 기업에서도 단체교섭은 파업권을 이용하는 절차로 전략하는 경우가 있다. 기업측이 수용하기 어려운 요구사항을 나열하여 적법성 바람을 잡고 파업을 기정사실로 돌리게 되면 ‘신의에 따라 성실한 단체교섭’이 진행될 것을 예상한 노동법 조항(제30조①)은 현실적으로 기능을 잃는다. 노조에 파업특권을 부여한 노동법 정신이 왜곡되어 불법과 탈법이 등장하는 노동문화라면 노사관계 판을 다시 짜야 한다.

노사관계 판을 다시 짜는 가장 간단한 방법은 불법폭력파업을 규제하는 법을 강화하는 것이다.⁴²⁾ 이것은 노동측이 법규범을 잘 지키고, 정부의 감독기능이 제대로 작동될 것이라는 기대를 전제로 한다. 그러나 파업특권을 허용한 입법정신이 변질되어 불법과 탈법이 등장하는 노동문화라면 이런 기대를 무색하게 만든다. 결국 불법과 폭력을 억제하는 엄격한 법이 나오더라도 노동측 준법정신과 반칙을 가리는 정부의 감독기능을 의심한다면 의미가 없어진다.

(2) 시민권리 보호 시류

노사관계 판을 다시 짜는 두 번째 방법은 현행 노동법 패러다임을 벗어나 새로운 시각에서 방법을 찾는 것이다. 사용자를 상대로 허용된 파업이 시민사회에 피해를 주면 일종의 공해로 변한다는 점은 이미 언급했다. 불법파업에서 파생되는 시민피해를 공해로 본다면 공해방지 시류에 따라 시민권리를 보호해야 한다. 노동우선 시류에 가려진 시민권리에 시각을 돌리면 그동안 보지 못했던 새로운 길이 나타날 것이다.

공업화 패러다임이 풍미하던 1960년대의 그늘에 가려졌던 환경문제가 시간이 지나면서 사회문제로 인식되고, 오늘날에는 공해로부터 시민권리를 지키는 일이 국가적 과제로 등장하는 과정을 우리는 체험했다. 공해방지 명목만 담았던 1960년대 공해방지법이 20년 사이에 모습을 바꾸어 헌법에 반영되고(1980), 오늘날 40여 종의 환경법 체계를 이루었다. 공해

42) 영국은 첫째, 불법파업 노조의 면책특권을 박탈하고 둘째, 불법파업을 차단하기 위하여 파업 찬반을 묻는 우편투표제를 도입했다.

방지를 전담하는 정부기구까지 등장한 것은 산업환경 변화가 실정법과 정부조직에 반영되는 현상을 말한다.

1960년대 공업화 패러다임 속에서 그들에 가려졌던 노동3권이 1987년 햇빛을 받게 된 것도 같은 논리로 설명할 수 있을 것이다. 노동3권을 성역으로 만드는 패러다임이 등장하자 이번에는 그 그들에 가려지는 음지가 생겨났다. 파업권 성역화 패러다임이 불법파업 공해를 20여 년간 방치하는 사이 시민권리가 음지에서 위축되어 왔다. 이제 그들에 가려졌던 시민권리 위에 별들 날이 찾아 온 것이다.

이상에서 말한 것을 요약하면 파업특권을 보호하는 현행 노동법 체계를 그대로 존중하면서 한국의 전투적 노동문화에 변화를 유도할 방법이 나온다. 그것은 공해로 변한 불법파업에서 시민권리를 보호하는 것이다. 대중교통, 항공사, 은행, 병원, 교직원, 자동차 회사가 이어가며 별이는 파업과 파업위협 앞에서 시민은 인내심을 잃어가고 있다. 소유권 행사도 제약을 받는 21세기 산업환경에서 불법파업이 연례행사처럼 반복된다면 보호대책이 나와야 한다.

(3) 영국의 시민권리 보호

노조에 파업특권을 무제한 허용하던 영국이지만 이러한 환경변화를 먼저 인식하고 불법파업 피해자의 권리를 보호하는 선례를 만들었다.⁴³⁾ 파업의 불법성이 인정되어 면책특권이 박탈되면 사용자는 물론 사용자와 거래하는 고객도 민사상 보상청구를 할 수 있게 만들었다. 말하자면 파업이 일상화되어 그 피해가 시민이 감당할 수 있는 한계를 넘자 노동보호에서 방향을 바꾸어 시민권리를 보호하기 시작한 것이다.

중요한 것은 영국에서 시민권리가 살아나자 투쟁적 노조가 기업의 생산성 향상에 협조하는 노조로 변신했다는 점이다. 구체적으로 말하면 불법파업노조가 파업특권을 상실하고 시민과 나란히 민사법정에 서게 되면서 불법파업에서 멀어졌다. 노조가 면책특권을 불법파업에 이용할 때는 파업천국을 이루었지만 시민권리와 경합하는 지위로 변하자 태도를 바꾼 것이다. 결국 세계에서 최초로 노조에 면책특권을 부여한 영국이 다시 세계에서 최초로 파업 피해에서 시민권리를 보호하기 시작하여 노조의 변신을 유도하고 있다.

노동특권이 성역화되어 불법파업까지 혜택을 누리는 한국에서도 노동특권과 시민권리의 조화를 도모하는 일련의 변화가 필요하다. 이 간단한 사실을 말하기까지 너무 긴 시간이 흘

43) 1980년부터 단계적으로 파업노조의 면책특권을 제한하는 법이 나왔다. 2차 파업 주도 노조간부 면책특권 박탈, 직접 당사자간 근로조건 분류에서만 면책특권 인정, 파업 찬반투표에서 인준을 받은 경우에만 면책특권 인정, 2차 쟁의행위 전면 불법화 등(김영환, 영국노동 200년, 전개서, p. 86). 시민권리 보호조항은 The Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993이 1992년의 노사관계법에 시민권리 보호조항(section 235A)을 삽입하는 형식으로 종합되었으며, 대처정부의 이 법은 노동당정부가 계승하고 있다.

렸다. 한국노동법 반세기 역사는 영국노동법 역사 2세기와 맞먹는다. 영국노동법이 파업피해에서 시민권리를 보호하기 시작했다면 우리도 말만 하는 단계를 넘어 구체적 입법노력을 해야 할 것이다

2. 적법파업과 시민권리

(1) 파업목적의 변질

지난해 우리는 항공사와 자동차회사 노조파업을 연이어 목격하면서 파업특권을 보호하는 노동법 체계에 심각한 회의를 느꼈다. 그 가운데 하나가 역대 연봉을 받는 부자들도 노조의 이름만 빌리면 파업투쟁을 벌일 수 있고, 노동법은 부자들의 파업특권도 보호한다는 점이다. 월 80만 원대 법정 최저임금 수준을 받으면서 묵묵히 일하는 저임금노동을 제치고 5,000만 원대에서 1억 원대의 연봉을 보장받는 귀족노동층이 임금인상 명분을 이용하여 파업에 앞장서는 한국 파업문화에서 현행 노동법 체계의 한계를 느낀 것이다.

다음은 파업까지 하면서 내건 요구조건이 저임금노동 눈에는 사치스럽게 비쳤다는 점이다. 조합원이 배고파서 파업을 한다는 절실한 내용은 거의 없고, 영세노동이 볼 때 사치스러운 요구가 아니면 노조 지도부의 주도권을 노리는 내용들로 채워져 있었다.⁴⁴⁾ 예를 들면 단체교섭 마지막까지 계속된 결정적 이견 속에는 조합지도부의 주도권 확장과 관계되는 경영참가 또는 해직자 복직 이슈가 들어 있었다. 이것은 노조지도부가 경영측에 대해 발언권을 강화하고 내부에서 지배력을 키우는 데 필요한 요소들이다. 조합원의 임금인상과 관계되는 경제이슈는 들러리에 불과하고 지도부의 주도권 장악의도가 핵심쟁점으로 비쳤다.

(2) 파업비용의 귀속

저임금노동의 빈축을 사가며 벌인 대기업 귀족노동 파업이 남긴 후유증은 사용자측에 돌아가지 않고 소시민과 영세노동에 돌아간다는 점을 강조할 때가 되었다고 생각한다. 파업이 종결되면 기업측이 막대한 파업손실을 입었다고 홍보하지만, 대부분 계속기업 속에서 흡수·소멸되고 그것을 실질적으로 부담하는 것은 소시민과 영세노동이라는 점은 관심을 받지 못했다.

신규투자 감소와 공장 해외이전, 아웃소싱과 정규직 감소, 임금수준 양극화(〈표 8〉 참조)

44) 아시아나 조종사파업에서 알려진 요구사항 중에는 ‘해외체류 조종사 가족에게 비즈니스석 10장을 포함한 왕복 항공권 연간 14장 요구, 사적인 여행시 여유조종석 무료이용, 승진 토익시험 폐지, 비행훈련심사 축소, 국제항공 기구 영어자격 미취득으로 국제선 탑승이 불가능한 조종사에 대한 고용보장, 모든 출장지 숙박호텔에 4세트 이상의 골프클럽 비치 명문화 등이 포함되어 있었다(동아일보, 2005. 7. 4).

와 노동계층 분화, 비정규직 증가와 계층간 이질화(〈표 4〉 참조) 등 우리나라 노동문제의 핵심요소는 모두 대기업 조직노동의 강경투쟁과 고임금화에 관련된 것이다. 비록 장기적이며 우회적인 경로를 통하여 나타난다 할지라도 소시민은 일자리 감소의 피해를 입고, 영세노동은 언젠가 잘 살 수 있다는 희망을 잃는다.

파업왕국에 이르기까지 빈번하게 반복된 파업권 행사가 노조 욕구를 충족시켜 주는 데 그치고 그 피해가 영세노동과 소시민층에 나타나고 있다는 것은 노동시장기능의 왜곡현상이라고 보아야 할 것이다. 정부가 그 치유책의 하나로 추진하는 일자리 창출노력도 왜곡된 노동시장기능을 그대로 두고서는 효과가 나타나기 어려울 것이다.

(3) 적법파업과 시민권리

여기에서 노동법상 정상적인 파업이라 할지라도 파업피해에 노출되는 시민의 권리를 묵과할 수 없다는 주장이 나온다. 앞서서도 언급해 왔지만 노동법상 노조의 민사면책특권은 사용자의 보상청구권 제한에서 나오는 반사적 권리이며 시민의 권리에 우선한다는 내용이 아니다. 그러나 불법파업까지 성역 자리를 넘보는 파업문화 속에서 면책특권의 실체를 가려 시민권리를 주장할 여유가 없었다.

전통적인 시각에서 보면 정부가 파업규제를 강화하면 될 것 같이 생각되지만 그것을 집행할 힘과 의지를 추가로 공급해야 하기 때문에 실효를 기대하기 어렵다. 노조의 파업특권을 신성불가침적 권리라고 믿는 패러다임에 변화가 일어나지 않는 한 그것을 직접 규제하기는 어려울 것이다. 불법파업의 피해와 관련해 영세노동과 소시민 보호를 제기하는 이유에 있다.

노조의 이름을 빌린 파업이라면 적법여부를 가리지 않고 성역처럼 생각하는 혼돈이 먼저 정리되어야 노동법이 기대하는 파업문화에 접근할 수 있을 것이다. 불법폭력파업 피해에서 영세노동과 소시민을 보호하자는 이슈가 공론화되면 자연스럽게 우리의 파업문화 실체가 드러나게 될 것이다. 이와 같은 기회가 오기를 바라면서 앞에서 장황하게 전개한 논리의 요점을 정리하면 다음(〈표 5〉 참조)과 같다.

표 5. 불법파업 피해시민 권리보호가 필요한 배경

구 분	행노동법 입법환경	세계화 환경
산업구조 특성	노동집약적 산업 제조업 중심 육체노동 주류 저임금 장시간 고한노동 노동시장 내부기능	자본집약적 산업 서비스산업 중심 지식노동 주류 생활임금 단시간노동
파업권 보호	임금인상 교섭수단 사용자 보상청구권 제한 시민피해 간과	기업경쟁력 약화 파업피해가 시민에게 확산
파업관행	조직노동 성장, 투쟁력 축적 노동시장 주도권경쟁 파업권 남용 불법폭력파업 관행화 정치파업 빈발 파업권 성역화 친노동정책	시민피해 누적 일상화 파업피해가 공해로 변질
정부대응	노동투쟁에 유화적 정치파업에 온건 노동계층 분화	시민불평 누적 자기방어의식 발동
노동환경 변화	비정규직 영세노동 증가 임금소득 양극화 투자감소 공장 해외이전 고용감소·실업증가 조직몰 감소	세계시장 경쟁압박 자경대적 자기방어

3. 파업선동에서 미래설계로

(1) 파업 선동구호가 의미하는 것

‘투쟁’, ‘결사’, ‘생존권 사수’, ‘정의’ 등 파업현장에 등장하는 구호는 대개 노동의 생존권을 지키는 정의로운 투쟁에서 목숨을 바쳐 싸우자는 내용으로 요약된다. 군사정부의 노동탄압에 저항하여 파업을 감행할 때는 이런 구호가 시민의 동정심을 샀으며 실제로 목숨을 걸고 군사독재와 맞선 노동지도자는 오늘날 정계에 진출하는 영광을 누리거나 선구자로 추앙 받고 있다.

1987년 정치적 민주화시기에도 노동의 파업구호는 변하지 않았다. 전국 사업장을 동시다발적으로 휩쓴 파업홍수를 지켜보면서 시민은 파업구호에 별로 관심을 보이지 않았다. 목숨을 걸고 투쟁을 계속할 군사정부는 간판을 내렸으며, 통계로 보는 경제지수나 피부로 느끼는 생활수준이 향상되었기 때문에 정치적 민주화 욕구가 파업을 구실로 분출되는 것이라고 자위했다. 실정법을 떠난 파업공세 이후 노조 조직이 양분되었을 때 시민은 앞으로 올 노노경쟁을 우려하기 시작했다. 이 우려는 현실이 되었으며 오늘날 일상화된 불법폭력파업 뒤에는 양분된 노동세력 간 선명성 경쟁심리가 작용하고 있을지도 모른다.

1997년 노동이 지지하는 대통령이 당선되었을 때 시민은 이제 불법폭력파업시대가 지나갈 것이라는 기대를 했다. 하지만 그 뒤를 이은 친노동성향의 노무현정부 밑에서 필자는 여전히 불법폭력파업을 걱정하는 글을 쓰고 있다. ‘투쟁’, ‘결사’, ‘생존권 사수’, ‘정의’를 새긴 파업 선동구호는 여전히 여전하고, 불법폭력파업이 이제는 노동문화로 등지를 틀고 있다. 수십년간 대를 이어 파업현장에 등장하는 낯익은 파업 선동구호가 점차 시민을 불안에 빠뜨리기 시작했다.

조직노동의 주장 속에는 조합원의 임금불만을 표출하고 생활개선을 요구하는 내용 외에 사회적 정치적 개혁과 계층이익을 대변하는 내용이 비중을 더 해 가고 있다. 만약 2006년 3월 초에 일어난 철도노조 파업 뒤에 비정규직 노동계층을 위하여 투쟁한다는 대리전 의도가 있었다면 계급투쟁을 연상시키는 것이다. 세계의 노동자를 향하여 단결과 투쟁을 선동한 마르크스의 인터내셔널 그림자를 밟는 느낌이 든다.

기적의 경제성장 뒤에 숨겨진 약점이나, 기업성공 뒤에 가려진 흠집만 발굴하여 공격 대상으로 삼는다면 한국노조의 전투적 파업구호가 변하지 않는 구실이 될지는 모른다. 군사정부의 노동탄압이 사라진 환경에서 전투적 투쟁전략을 구사한지 20년을 넘긴 지금쯤, 한국노동도 낡은 적개심과 전투도구를 내려놓고 미래를 설계하는 방향전환이 필요한 때라고 생각한다. 소외되었던 조합원의 소박한 인간적인 꿈을 실현시키는 프로그램을 마련해야 한다.

지금 한국노조는 조합원의 임금인상 목표를 실현하고 다음 단계 욕구충족 목표를 찾는 기로에서 방황하고 있는지도 모른다. 한국의 임금수준이 국제수준에 올랐다는 점은 통계기록을 예시하지 않더라도 현실에서 모두가 체험하고 있다. 3D 업종을 외국인 근로자가 채우고, 외국자본과 국내 제조업이 고임금을 피하여 저임금 국가로 이전하는 현실을 고려해 보면 한국 임금수준은 선진국 수준에 올라 있다. 비정규직 이슈나 해직자 복직과 같은 이타적 요구 사항이 늘어나는 현상도 한계에 이른 임금투쟁을 대신할 합당한 투쟁목표를 찾는 데서 기인하는지도 모른다.

정부의 대화상대로 성장한 한국조직노동 위상에서 볼 때 탄압받던 시절에 애용하던 낡은 구호는 어울리지 않는다. 작년에 일어난 고임금노동의 사치스러운 파업이 빈축을 산 사실이나, 시민사회의 공감을 얻지 못한 금년도 철도파업이 보인 미숙한 모습은 한국노조에 시사하는 바가 크다. 노동투쟁을 미덕이라고 생각하는 패러다임에 빠져 진부한 계급지향적 이슈에서 투쟁구실을 계속 찾는다면 불행한 결과를 초래하게 될 것임을 역사는 예고하였다. 변하지 않은 한국노동의 파업 선동구호를 대하며 시민들이 불안감을 떨치지 못하는 이유가 여기 있다.

(2) 성공과 번영의 미래설계

한강의 기적을 절망의 양극화 주범으로 몰아세우고, 세계시장으로 뺏어 나가는 대기업을 향하여 중소기업 성장동력을 가로챘다는 죄를 씌우며, 국민소득 향상을 빈부격차 확대로 단죄한다면 현장에서 땀 흘리는 근로자도 성공과 번영의 미래를 설계하지 못한다. 치열한 국제경쟁에서 다국적 공룡기업과 선두다툼을 하는 기업주의 등 뒤에서 아프리카 야생동물만도 못한 양심을 가진 육십덩어리라고 비난한다면 세계적 기업의 일자리는 나오기 어렵다.

결국 일류가 아니면 살아남지 못하는 시장에서 기업이 죽으면 노동도 투쟁동력을 상실하고 만다. 여기에 정치권이 가세하여 ‘기회주의가 득세한 역사, 반칙의 역사’라며 증오심에 불을 지르고, 부끄러운 과거를 청산해야 앞으로 나갈 수 있다고 가르친다면 기업주는 청산대상에 올라 불법폭력파업은 오욕의 역사를 청산하는 역사적 사명으로 변할 것이다. 전투적 파업선동 슬로건이 변하지 않는 이유가 여기에서 나왔을지도 모른다.

반대로 외국침략에도 굴하지 않고 나라를 지킨 조상의 용기와, 세계최초로 금속활자를 만든 선조의 지혜, 그리고 6·25동란의 폐허 위에 기적의 경제강국을 세운 부모세대의 활력을 이어받아 우리 손으로 국민소득 3만 달러 시대를 열자고 한다면 저소득 노동도 미래를 설계할 희망을 찾을 수 있을 것이다. 이와 같은 국민적 동기부여에 성공한 영국 노동당정부의 업적에서 그 지혜를 살펴보자.

T. 블레어 노동당정부가 역사상 처음으로 연속하여 세 번째 집권에 성공한 뒤에는 선조가 세운 영광스럽고 자랑스러운 전통을 따르자는 희망과 용기의 미래설계가 있었다. 집권하면 보수당정부의 과거흔적을 응징하며 소모전에 몰두하던 노동당이 1997년 총선에서는 노동의 한풀이를 선동하는 대신 용기와 희망을 주는 선거전략을 썼다. ‘새로운 노동당과 함께 잘 살아 보자(Britain will be better with new Labour)’라는 노동당 총선공약 표제나, ‘영국국민은 잘 살 수 있고 잘 살아야 한다(Britain can and must be better)’는 격문만 본다면 한국의 개발시대 새마을운동 구호를 연상시킨다.⁴⁵⁾

급변하는 미래세계에서 번영(Prosperity)을 누리기 위하여 국민과 함께 전진(Progress)하자며 새 천년을 향한 진로를 제시한 T. 블레어 당수가 1997 총선에서 승리한 것은 자연스러운 것이었다. 위대한 역사를 만든 위대한 나라의 위대한 영국국민은 수세기 동안 영국을 양분해 온 소모적 좌우 정치투쟁을 넘을 수 있다며 용기를 심었다. 낡은 이데올로기 도그마와 교조주의에서 벗어나 건전한 가치관을 공유하면 정의와 공정성이 숨 쉬는 건강한 공동사회가 된다고 청사진을 그렸다.

그러면서 ‘창의성, 적응성, 근면성과 탐구적인 전통문화, 그리고 기회가 열려 있는

45) Labour Party Manifesto, General Election 1997

(Opportunity For All) 공정한 사회를 추구하는 강한 본능' 등 영국국민의 천부적 자질을 살려 급변하는 21세기를 앞서 나가자고 격려했다. 맨손으로 산업혁명을 성공시킨 영국민의 자존심을 자극하고 낙후된 영국을 잘 사는 영국으로 재건할 수 있다며 용기를 주었다. 보수당의 18년 아성을 무너뜨리는 데 기여한 총선구호 '잘 살아 보자'는 집권 후 노동당의 일관된 정책기조가 되어 다양하게 전개 되었다. 국민 모두에 기회를 열어 준다는 표현은 사회적 약자를 지원하여 강자로 만드는 영국노동당의 상징적 정책구호가 되었다.

작업장 안정이 번영으로 가는 기초임을 밝힌 통상산업부 백서나 국민 모두에 고용기회를 제공하겠다는 재무부 정책목표는⁴⁶⁾ 현장노동에 신뢰감을 심어 주었으며, 개인은 성공하고 기업과 지역사회가 번영하는 미래사회를 건설하자는 제안은 앞날의 희망을 설제하는 자신감을 주었다.⁴⁷⁾ 오직 개인과 기업 그리고 지역사회 번영을 증진하기 위하여 노력하겠다는 정부, 스스로 발전하려는 노력에 간섭하지 않고 승자의 기를 꺾지 않겠다는 정부를 향하여 투쟁이 체질화된 노동이라도 돌팔매를 던질 수는 없었을 것이다.

앞서가는 사람을 잡아 세우지 않고 뒤에 처진 사람을 지원하여 성공할 수 있는 기회를 열어주자는 노동당정부 정책에 호응하여 TUC도 변신을 도모했다. 작업장에 파트너십 개념을 도입하여 세상에서 가장 좋은 사회구조로 만들자는 주장이 1997년 TUC 총회에서 나왔다.⁴⁸⁾ 유럽노사 상층부에서 도입되고 있는 사회적 파트너십을 작업현장 수준으로 변형한 것이다. 적게 주려는 사용자와 많이 받아 내려는 노동 간의 투쟁적 패러다임에서 벗어나, 경영과 작업자가 모두 함께 누릴 수 있는 고용안정과 기술증진을 도모한다는 것이다. 개인과 기업 그리고 사회전체가 번영으로 통하는 길을 닦겠다는 정부를 향해 노조가 작업장 파트너십으로 화답한 것이다. 블레어정부의 경제성과는 우연의 결과가 아님을 알 수 있다.

46) Fairness at Work, 5. 1998, DTI White Paper, The Goal for Full Employment Opportunity for All, 2. 2000, HM Treasury.

47) Opportunity for All in a World of Change : A White Paper on Enterprise, Skills and Innovation, 2. 2000, DTI, 2001 Labour Manifesto.

48) 영국노조 변신을 주도한 TUC 사무총장 J. Monks가 기초연설에서 주장한 파트너십운동이 TUC의 중점사업으로 결실을 맺었다(Taylor, R. The TUC : From the General Strike to New Unionism, 2000, Palgrave, TUC, p.263).

V. 신사회운동

1. 파업권 정화와 시민권리 존중

작년 여름 아시아나항공의 400여 명 조종사노조가 피서지에서 파업을 벌인 광경은, 배고프지도 않고 갈증도 없으면서 파적삼아 단추를 눌러 자동판매기에서 커피를 뽑는 행동과 유사하게 비쳤다. 파업이 파적거리처럼 비치는 파업관행을 그대로 두고 파업피해자 권리보호 운운하는 것은 의미가 없다. 그러므로 그동안 전투적 노조가 주도하여 형성된 파업관행을 정화하는 문제가 먼저 논의되어야 한다. 노사간에 분규가 일어나도 시장기능이 작동하여 평화적으로 해결되기 때문에 파업까지 가는 경우가 희귀한 환경, 설혹 파업이 일어나더라도 곧 수습되고 정상으로 돌아가는 환경, 그래서 파업특권과 시민권리가 큰 충돌없이 조화를 이루는 환경이라면 불법파업 피해에서 시민 권리를 보호해야 한다는 주장이 나오지 않을 것이다.⁴⁹⁾

이런 환경이 성립하려면 파업을 둘러싸고 무의식 속에 내면화되어 온 고정관념, 파업권 성역의식이 정리되어야 한다. 먼저 파업권은 성역을 필요로 하는 천부적 권리가 아니라 노동법상 권리로서 존중되면 충분하다(파업권 존중의 원칙). 이것은 파업권을 확대해석하여 불법폭력파업까지 성역화하고 시민이 입는 파업피해에도 면책특권이 적용된다고 생각하는 과장된 노동운동의 진부함에서 벗어나자는 것이다.

파업권 성역의식이 정화되면 시민의 권리가 제자리를 찾아 노동법과 조화롭게 공존하게 될 것이다(시민권리 존중의 원칙). 파업권을 성역이라고 생각하는 현장노동의 전투적 행동이 노동법 우위 의식으로 연결되고, 나아가서는 공권력까지 압도하는 상승작용을 해 왔다. 시민권리 위에 노동특권이 있다고 생각하는 조직노동의 힘에 눌려 시민의 권리는 사실상 그 위상 자체를 상실하고 있었다.

시민권리가 존중된다 하더라도 파업이 일어나면 현실적으로 시민권리와 파업현실 사이에 충돌이 일어난다. 현행 노동법은 파업피해가 국민경제 차원으로 확대되거나 사회적 위기로 연결될 때를 기다려 국익차원의 긴급조정제도를 두고 있을 뿐⁵⁰⁾ 그 사이에 낀 영세소시민의 권리는 파업권 속에 함몰시키고 있다. 10%대에 불과한 조직노동의 이익을 상위에 두고 다수의 영세노동과 소시민 권리가 소외되는 현행 노동법 체계는 분명히 오늘날의 산업환경에서 일어나는 복잡한 이익충돌을 제대로 조정하지 못하고 있다.

49) 불법파업 피해에서 시민권리 보호제도를 도입한 영국을 제외하면 대부분의 선진국이 여기에 속한다.

50) 노동부장관의 긴급조정권은 ① 공익사업이거나 ② 규모가 크거나 ③ 현저히 국민경제를 해치거나 ④ 국민의 일상생활을 위태롭게 할 때에 발동된다(노동관계법제76조).

파업권 성역의식을 정화하고 시민권리를 존중하자는 제안에 공감대가 형성되더라도, 개인 차원의 인식변화가 행동으로 표출되려면 제도적 보완이 따라야 할 것이다. 그런 점에서 파업권 정화는 구체적으로 현행 노동법 체계에 반영되어야 현실화될 수 있다. 아래에서 이 부분에 언급할 것이다.

2. 시민권리 보호 기본구상

(1) 보호기관

우리는 앞에서 불법폭력파업에 대응하여 정부가 규제를 강화하는 입법을 하더라도 법을 집행하는 여력과 집행의지가 변수로 남기 때문에 실효성을 장담하기 어렵다는 진단을 내렸다. 노동특권과 시민권리 사이의 조화가 필요하다는 것을 먼저 느낀 영국은 노동법상 규제를 강화하면서 시민권리를 보호하는 이중적 접근을 하고 있다. 우리나라 노동현실에 비추어 영국사례에서 배울 점이 있을 것이다.

첫째, 우리나라 노동시장환경도 노동보호를 우선하던 시대에서 크게 변했으므로 이에 부응하는 변화가 필요한 시점이다. 노동우위 패러다임에 눌러 위축된 시민권리를 생각하면 노동특권을 제한하는 방법을 생각할 수 있지만 강력한 저항이 예상되므로 노동측 기득권을 존중하면서 대안을 찾아야 한다. 여기에서 위축된 시민권리에 활력을 주어 조화를 도모하는 방법을 생각할 수 있다. 약한 노동에 힘을 실어 주자는 착상이 오늘날 노동특권으로 발전한 역사에서 지혜를 얻은 것이다.

예를 들면 불법파업 피해시민이 정부기관에 보호요청을 하고, 정부기관은 신속하게 사태를 수습하여 시민권리가 보호되는 새로운 제도를 상정할 수 있다. 민사·형사상 피해시민이 정부기관에 보호요청을 하고 권리를 지키는 것과 같이 불법파업 피해시민에 보호요청 기회를 주어 시민권리를 지키자는 것이다. 오늘날 정부가 산업도시의 환경공해로부터 시민건강을 보호하는 것도 같은 맥락이다.

영국은 불법파업 피해시민이 민사법원을 통하여 사법적인 구제를 받을 수 있도록 하는 제도를 도입했다. 신속한 처리를 요하는 노동문제의 성격과 한국의 사법구조를 감안할 때 준사법적인 기능을 수행하는 행정기관이 보호기능을 담당하는 제도가 바람직하다고 생각한다. 이 제안에서는 노동위원회를 가정하고 논의를 진행하고자 한다.

노동위원회는 조정기능과 심판기능을 담당하면서 근로자의 권리보호와 함께 노사분규 조정과 중재 등 다양한 역할을 담당하고 있다. 특히 준사법적인 부당노동행위 구제절차는 여기에서 생각하는 시민권리 보호기능을 수행하는 데 적합한 점이 많다. 노동위원회에 불법파

업 피해시민 보호를 위한 새로운 기능을 부여하고, 법조인을 참가시키면 준사법적 판단을 내릴 수 있는 권능이 확보될 것이다. 노동위원회에 새로운 기능을 추가하는 것은 노동3권을 보호하는 기존의 노동법 체계를 그대로 유지하면서 가능한 일이다.

(2) 불법파업 피해시민 보호

파업권은 처음부터 사용자를 압박하는 수단으로 행사될 때 보호받는 권리이므로 불법파업 피해시민에 자기방어 기회를 제공하는 구상은 법리상 문제될 것이 없다. 현행 법체계에서도 불법파업으로 피해를 입은 시민이 법적으로 대응하는 것은 가능하지만 선례가 없었을 뿐이다. 이것은 파업권을 신성불가침이라고 생각하는 우리의 노동문화 속에서 조직노동을 상대로 피해시민이 권리를 주장할 용기가 없었기 때문이라고 생각한다. 불법파업노조와 노조간부를 상대로 손해배상 청구소송을 제기하여 기업측이 승소하더라도, 법원판결이 노조의 투쟁대상이 되는 현실을 감안하면⁵¹⁾ 시민 개인이 조직노동을 상대로 권리주장을 하기는 어려울 것이다. 이것이 불법파업 피해시민이 손쉽게 이용할 수 있는 보호요청제도를 제안하는 이유다.

불법파업 피해시민에 보호요청 기회를 제공하는 구도는 일종의 방어수단이므로 이미 확립된 파업권에 도전하거나 그것을 제약하는 의미는 없다. 파업피해자 선택에 맡겨지는 보호요청제도는 파업노조에 자동적으로 부여되는 면책특권 구도와도 다른 것이다. 이것은 긴박한 파업피해가 발생하고 파업이 오래 계속될 때에 유용한 제도임을 말하며, 반대로 피해가 경미하거나 곧 소멸될 경우에는 보호요청권을 행사하는 실익이 없을 것이라는 의미가 담긴 것이다. 불법성 폭력파업이 연속적으로 일어나고 장기화되는 파업문화를 경계하기 위하여 구상되는 제도라는 뜻이다.

불법파업 피해시민에 자기방어 기회를 제공하면 반사적으로 파업권이 약화될 것이라는 우려의 시각이 예상되지만, 이것은 불법폭력파업을 하면서도 노동법상 특권을 누리던 관성에서 나오는 것이다. 그동안 파업권 성역의식이 시민권리 위에 군림해 온 환경에서는, 불법파업이 시민권리를 부당하게 침해한다는 점에 생각이 미치지 않았기 때문에 나타나는 반응일 것이다.

요컨대, 불법파업 피해에 손상되는 시민권리를 보호하기 위하여 “보호요청” 경로를 개설 하자는 기본구상은, 파업피해자 손 높이에 실용적인 보호도구를 설치하자는 것이다. 파업피

51) 민주노총은 민주노동당, 민주사회를위한변호사모임과 함께 ‘노동조합 활동에 대한 가압류, 손해배상청구의 제한 등 노동기본권 보장을 위한 청원(2003. 3. 18)’에서 불법파업을 이유로 조합기금은 물론이고, 노조간부와 조합원의 임금, 퇴직금, 개인재산, 심지어 신원보증인의 재산까지 가압류하고 손해배상청구가 행해지는 현실 시정을 도모하고 있다(노동법연구, 서울대학교 노동법학연구회, 2003 상반기, 제14호에서 인용).

해자인 제주관광업계나 자동차 하청업계가 지난해 파업피해를 입으면서 선택한 자기방어 수단, 대표단 구성과 신문광고는 피해자 손 높이에 실용적 보호도구가 필요하다는 현실을 말한다.

영국에서도 노조의 면책특권은 적법파업에 한정적으로 적용되지만 불법파업에서 나오는 피해까지 사회적으로 용인되어 왔기 때문에 새로운 시민권리 보호법이 나온 것이다. 그것은 불법파업을 식별하는 투명한 기준이 없고, 노조우위의 파업만능 환경에서 노조를 상대로 사법쟁송을 할 용기가 없었기 때문에 이런 단점을 보완한 것이다. 실제로 영국의 시민권리 보호제도는 불법파업을 엄격하고 투명하게 구분하는 장치와 함께 도입된 것이다.

(3) 적법파업피해와 시민권리

노동법학계는 노조의 민사면책특권 논리를 확대해석하여 제3자도 정당한 파업에서 오는 피해를 감수해야 한다는 입장이지만, 파업피해가 노동법의 예상을 넘어 국내는 물론 국제적으로 확대되는 21세기 세계화상황을 염두에 둔 것은 아니다.⁵²⁾ 구체적으로는 정당한 파업을 하는 노조를 상대로 제3자가 손해배상 청구를 할 수 없다는 의견이지만, 여기에서 말하는 시민권리보호 구상은 불법파업 피해시민에 긴급보호 요청기회를 제공하자는 것이므로 노동법 학계 의견과 상충되는 것은 아니다. 오히려 현행 노동법이 예상하지 못한 환경에서 새로운 보완수단을 찾는 의미가 있다.

불법파업 피해시민을 보호하는 구상을 구체화 하면 적법파업으로 인한 시민피해 문제가 대두된다. 노동법은 노사 당사자 간 이익충돌 조정이 목적이었기 때문에 처음부터 시민권리는 고려대상이 아니었다. 그러나 파업피해가 사회전체와 국민경제로 파급되는 환경이 되었으므로 시민권리 보호문제와 함께 파업의 적법성을 구분하는 문제가 의미를 갖게 된 것이다.

이 글의 출발점은 불법폭력파업 피해시민의 보호책을 찾는 것이지만, 파업피해를 입는 시민 입장에서 보면 파업의 성격 구분은 의미가 없다. 노동법상 파업권은 사용자를 상대로 허용된 것이므로 그 피해가 시민에 미치면 파업 성격과 관계없이 노동법의 보호범위를 벗어난다. 여기에서 보호대상을 불법파업 피해시민으로 한정하는 것은 불법파업은 노동법의 보호대상이 아니므로 영국과 같이 민법관할에 넘겨도 무방하다고 보기 때문이다.

그러나 노동법의 보호를 받는 적법파업 피해시민의 권리를 일괄해서 보호하는 문제는 노동법 입법취지와 관계되는 본질문제가 되므로 신중한 접근이 필요하다고 생각한다. 그렇다

52) 파업피해가 확대되는 21세기 세계화상황을 염두에 둔 것이 아니라는 근거는 인용문헌의 출판연도를 기준으로 한 것이다(각주 37 참조).

고 피해시민이 각자 자기 권리를 지키려 한다면 그것을 막을 수는 없을 것이다. 국가가 부과하는 세금도 이의신청을 허용한다는 점에서 보면, 노동보호를 명분으로 하는 파업의 피해를 시민에 강요하는 논리전개는 비현실적이다.

노동보호를 지상의 가치라고 평가하는 환경에서 성립된 노동법이 시민권리를 소외시킨 결과 충돌이 일어나고 있으나, 시민권리를 강조하는 환경이 되었으므로 새로운 조화가 필요하다. 그뿐만 아니라 파업은 시장질서를 파괴하는 성질을 내재하고 있으므로⁵³⁾ 적법성과 불법성의 한계점에 접근하면 그 차이가 애매해질 수밖에 없다. 그런 점에서 불법파업 피해시민 보호와 함께 적법파업이 야기하는 문제도 논의되어야 할 것이다.

3. 시민피해 보호방법 구상

(1) 시민보호 기본틀

불법파업 피해시민 보호문제는 노동법 구조상 적법파업 피해시민 문제와 관련된다는 점을 앞에서 언급했으나 여기에서는 포괄적으로 접근하면서 항목별로 차이점을 비교하고자 한다.

① 보호대상 : 여기에서 생각하는 보호대상은 자력으로 파업피해에서 벗어날 여력이 없는 영세기업 노동과 소시민이다. 파업당사자인 기업이나 그 기업과 거래하는 사업자는 파업에 대비한 준비를 하고 있을 뿐 아니라 파업비용을 전가시키는 수단을 내장하고 있지만, 영세 노동과 소시민은 파업을 예견하더라도 대응할 수단이 없다. 그럼에도 불구하고 오늘날 대기업 파업에서는 이들 영세노동과 소시민 피해가 사회전체로 확산되어 방치할 수 없는 상황이다. 영국의 시민권리 보호법도 파업피해에 노출된 개인피해자(Individual)를 광범위한 대상에 적용한다. 파업피해는 파업의 적법성 유무와 무관하게 발생하므로 불법파업 피해시민을 보호하려면 적법파업과 구분하는 문제가 나오지만 이에 대해서는 다음 ⑤보호방법 부분에서 다루기로 한다.

② 파업피해 : 파업피해 보호요청제도의 출발점은 실재하는 파업피해다. 파업피해는 애매한 표현이지만, 영국 시민보호법은 구체적으로 상품(Goods) 혹은 서비스(Services) 제공이 저해되는 경우를 보호요건으로 한다. 지난 여름 조종사파업으로 고객을 놓친 제주 관광산업 종사자나 자동차노조 파업으로 일감을 잃은 하청기업 근로자라면 파업피해 입증이 어렵지 않았을 것이다. 영국은 파업피해 입증책임을 피해자 몫으로 돌렸다. 파업피해는 파업의 적법

53) 영국관습법은 지금도 파업을 고용계약을 파기하는 시장질서 파괴행위로 보며 한국 계약법도 다르지 않다고 생각한다.

성 여부와 무관하게 발생하므로 이 단계에서도 파업의 적법성은 따질 필요가 없다.

③ 파업피해 위험성 : 실재하는 파업피해는 입증 가능하지만 앞으로 일어날 피해위험을 어떻게 처리할 것인가도 문제가 된다. 영국은 미래의 파업피해 위험에 노출된 시민에게 파업 자제를 요구하는 가처분신청권을 인정하고 있다. 가처분명령을 위반하여 파업을 강행하면 법정모독죄가 적용되어 무거운 벌금이 부과되므로 그 위력을 이용한 것이다. 이 때도 구체적인 상품이나 서비스 제공을 저해받는 위험성이 입증되어야 한다.

적법파업은 단체교섭이 결렬된 다음 비밀투표와 조정전치주의 요건까지 충족시켜야 하므로 파업위험도 노출되지만, Wild Cat Strike와 같은 불법파업은 그렇지 않으며 노조가 예고하는 불법정치파업은 피해 위험성 판단이 애매할 것이다. 이렇게 볼 때 우리나라 노동문화를 감안하면 파업위험성에서 시민권리를 보호하기는 어려울 것같이 생각된다.

④ 긴급보호 요청 : 시민이 감내하기 어려운 파업피해를 입을 경우 정부기관에 ‘긴급보호 요청’을 하는 길이 열려 있어야 한다는 것이 이 제안의 핵심이다. 아시아나항공 조종사파업이 진행중일 때 제주관광업계가 대표단을 구성하여 파업피해에 직접 대응한 것은 낮은 차원의 실용적인 보호도구가 절실하다는 무언의 시위에 해당된다.

여기에서 긴급보호라는 표현은 (ㄱ) 형법상 긴급피난 개념과 유사하다는 정황을 강조하고 (ㄴ) 긴급성을 느끼지 못할 정도의 경미한 파업피해는 관행에 따라 피해시민이 감내할 것이므로 (ㄷ) 긴급보호 요청제도를 도입해도 남용을 우려할 필요가 없다는 의미를 함축하는 것이다. 파업피해에서 시민을 긴급보호한다는 표현은 해석상 애매한 점이 있지만, 피해시민의 생활유지와 연계시키면 답이 나올 것이다. 지하철 파업으로 직장에 나가 일을 할 수 없게 되어 생계에 위협을 받는다면 단순한 교통불편과 차이가 나는 긴급한 상황이라고 할 수 있을 것이다. 이상을 정리하면 다음과 같다.

- i 불법파업 손실이 긴급한 상황에 빠진 피해자가
- ii 직접 정부기관에 보호를 요청하고
- iii 정부기관은 신속하게 대처

현행 법상에도 긴급조정제도가 있지만 소시민 권리보호와는 너무 먼 거리에 있기 때문에 피해자 손 높이에 가볍고 실용적인 보호도구를 설치하자는 것이다. 파업피해가 국민경제와 시민생활 차원으로 확대되는 것을 전제로·노동부장관이 복잡한 절차를 거쳐·정부기관이 개입하는 현행 긴급조정제도 속에는 소시민의 권리가 들어설 자리가 없다. 현행 긴급조정제도는 파업피해가 완만하게 확산되는 환경에서 시민권리를 경시하는 권위주의 시대상이 반영된 것이다(긴급조정제도와와의 관계는 후술).

⑤ 보호방법 : 피해시민에게 긴급보호 요청권을 부여하자는 제도는 단순하고 실용성이 있어야 한다. 보호요청을 처리하는 정부기관은 절박한 파업손실 실체가 확인되면 파업피해를 제거하는 내용의 행정명령 또는 준사법적 결정을 내릴 수 있을 것이다. 노동위원회는 노사분규를 조정하고 중재하면서 파업과 관계되는 노하우를 축적하고 있을 뿐 아니라, 부당노동행위 또는 부당해고사건을 판정하면서 준사법적 심판기능도 연마하였으므로 파업피해자 보호기능을 담당할 수 있을 것이다.

문제는 파업피해자 보호의 경우 성질상 신속하게 처리되어야 하지만 노동위원회가 심판사건을 처리하는 데 평균 70일 이상 걸렸다는 점이다.⁵⁴⁾ 노동위원회운영 상황을 그대로 두고 생각한다면 시민권리 보호제도 담당기관으로 노동위원회가 적절한지는 의문이다. 그러므로 여기에서 구상하는 시민권리 보호기능을 노동위원회에 담당시키려면 첫째, 심판인원을 충분하게 배정하고 둘째, 가처분제도에 준하는 신속한 사건처리방법을 도입해야 할 것이다. 진행 중인 파업의 적법성 여부가 이 때 가려지고, 불법파업인 경우는 다음과 같은 내용의 결론이 나오면 될 것이다.

i 불법파업 중단

ii 명령 이후의 시민손실은 노조가 보상

이 제도가 노리는 것은 불법파업에서 오는 시민피해를 노조가 보상한다는 원칙을 세우는 것이다. 불법파업을 하더라도 사실상 면책특권을 누리게 되는 법리상 모순을 그대로 둔다면 불법파업을 막을 방법이 없다. 현행법에서도 불법파업 피해시민의 보상청구가 가능하지만 아무도 시도하지 못하는 성역으로 남아 있기 때문에 새롭게 길을 터주자는 것이다.

54) 김홍영, 노동분쟁에 대한 노동위원회의 역할과 개선과제, 노동법학, 한국노동법학회, 21, 2005, 12.

⑥ 이행확보 : 불법파업을 중단시키고 시민권리를 보호하는 판정이 나더라도 그것을 이행하는 단계가 남는다. 파업피해에서 시민권리를 생각하는 제도는 출발점이 소유권 분쟁과 다르다. 소유권 분쟁에서 패자는 영구히 다 잃지만 노사분규는 그렇지 않다. 파업권은 계속기업을 전제로 그 안에서 일시적 주장차이를 관철하는 수단에 불과하므로,⁵⁵⁾ 기업운영이 계속되는 동안 시간을 두고 보완하는 방법이 남아 있다. 노조가 불법파업 중단명령을 받을 경우 파업원인이 된 목표를 계속기업 속에서 시간을 두고 관철시킬 수 있는 길이 열려있으므로 피해보상책임을 부담하며 파업을 고집하지는 않을 것이다.

노동위원회의 심판사건 중 화해와 취하가 절반에 이른다는 점을 고려하면⁵⁶⁾ 불법파업 피해시민 보호제도 역시 계속기업 틀 안에서 융통성이 예상되므로 이행확보에는 별 문제가 없을 것이다. 역으로 생각하면 시민보호제도 존재가 노사당사자에 파업의 손익계산을 재조명하는 기회를 제공하여, 보호요청 사건이 심의단계로 발전되면 일종의 막후교섭 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

(2) 불법파업 유형 구분

파업의 적법성을 최종적으로 가리는 권한은 정부기관에 있지만, 여기에 제안하는 시민권리 보호제도를 통해 불법파업 피해시민이 보호요청을 하려면 그 유형이 구분될 수 있어야 한다. 이런 의미에서 파업의 불법성을 가리는 실마리는 구체적으로 노조파업을 규제하고 있는 (ㄱ) 노조 내부규약 (ㄴ) 단체협약 약관 (ㄷ) 노동법상 파업관련 규정에서 찾아야 할 것이다.

노조규약이나 단체협약 약관은 외부에서 내용을 알 수 없는 자치적 약속이기 때문에 여기에서는 법령을 중심으로 불법파업 유형을 구분하고자 한다. 자치적 약속이라 할지라도 절차상 하자의 범위를 초월하는 위반행위가 있을 경우 규약 또는 협약 위반 차원을 떠나 파업의 본질문제가 될 것이다.

① 당사자 자격 : 노동관계법은 노조의 최종 교섭수단으로 파업을 인정하면서 그 과정을 규제하고 있다. 먼저 단체교섭 당사자 자격 문제가 나온다(제29조①). 기업별교섭에서는 서로 얼굴을 알고 상대방을 인정하기 때문에 문제가 없겠지만, 불법파업 피해 단체교섭에서는 문제가 다르다. 실제로 불법파업 피해 노조가 초기업적 단체교섭을 요구하면서 사용자측 대표의 권한을 문제 삼은 일이 있었다. 노조는 시도부의 결정에 따라 산별노조로 간판을 쉽게 바꾸어 달 수 있지만, 경영상 경쟁관계에 있는 사용자들은 협의체를 구성할 경우에도 근로

55) 헌법과 노동법이 보호하는 파업권은 '근로조건 향상'을 추구하는 것이며 이것은 계속기업을 전제로 한다.

56) 김홍영, 전계논문

조건 결정권을 간단하게 위임하기는 어려울 것이다. 사용자단체를 구성하여 통합교섭에 임할 경우에도 단체협약 내용을 구성원에 강행할 수 있는 통제권이 필요하다.⁵⁷⁾ 이런 점을 고려하지 않고 당사자 자격을 문제 삼아 파업을 한다면 불법파업 유형에 해당될 것이다.

② 성실의무 : 노동관계법은 신의에 따라 성실히 교섭할 것을 노사 당사자에 요구하고 있다(제30조②). 그러므로 성실의무를 다하지 않은 것이 원인이 되어 파업이 일어난다면 불법파업 유형이 될 소지가 있다. 사용자의 성실의무는 부당노동행위제도(제81조)가 보증하고 있지만 노조측 성실의무는 보증할 길이 없다. 성실성을 판단하는 기준은 이론적으로 설명할 수는 있지만 시민이 그것을 입증하기는 쉬운 일이 아니다. 노조가 지능적으로 단체교섭의 외관을 유지하면서 파업 적법요건을 갖추어 나간다면 외부에서 식별하기 곤란하다.

③ 파업이유 : 노동관계법(제2조5호)은 노동쟁의를 정의하면서 ‘임금·근로시간·복지·해고 기타 근로조건 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태’임을 적시하고, 이어서 파업은 ‘노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위’(제2조6호)라고 정의하고 있다. 또한 파업기간중 임금지급 요구를 이유로 파업하지 못 하도록 무임금무노동 원칙도 규정하고 있다(제44조). 문제는 파업원인이 된 쟁점사항이 근로조건 범주에 해당되는가 여부로 귀착된다.

분명한 정치목적의 파업은 불법파업 유형이 분명하지만, 최근 대기업 파업 이유 중에 빠지지 않고 포함되는 해고자 복직이나 경영참가 요구 등 권리분쟁에 이르면 다툼의 소지가 있다. 판례나 행정해석은 모두 근로조건 결정사항이 아니면 파업대상이 아니라는 입장을 유지하고 있지만,⁵⁸⁾ 현실은 이것을 엄격하게 가리지 않고 있다.

더욱이 상식을 초월하는 고율의 임금인상 요구가 사용자가 수용하기 곤란하다는 것을 알면서 제시하고 계획적으로 단체교섭을 결렬시키는 경우와 같이 예상되는 쟁점은 많다. 이런 문제는 학문적 이론 천착과 경험축적을 통하여 단계적으로 정리되어야 할 것이다. 영국은 근로조건 분류(Trade Disputes)만 적법파업으로 인정된다는 점을 명시하고 있다.

④ 파업개시절차—I : 노동관계법(제41조①)은 ‘조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의한 조합원 과반수의 찬성으로 결정하지 아니하면 파업을 행할 수 없다’고 규정하고 있다. 그리

57) 노동관계조정법은 사용자단체를 정의하면서 ‘노사관계에 관하여 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한’이 있어야 한다는 점을 명시하고 있다(제2조2). 노조 내부에서도 상급노조가 체결한 산별협약내용을 단위노조가 문 제삼는 일이 벌어졌다(2004 보건의료노조 산하 서울대병원노조 반발 사건).

58) 김홍영, 노동위원회의 노동쟁의조정 대상의 확대, 노동법학연구, 서울대학교노동법연구회, 2005

므로 조합내부 개시절차에 해당되는 파업 찬반투표를 거치지 않은 파업은 불법파업 유형에 해당된다. 한 때는 파업개시절차를 뛰어넘는 파업이 유행했으나 지금은 대부분 이 절차가 지켜지고 있다.

문제는 파업 찬반투표가 이루어졌다 하더라도 중립적인 감독자가 없는 가운데 노조 내부에서 투표가 진행되므로 노조지도부가 공식적으로 발표하는 내용을 믿을 수밖에 없다는 점이다. 투표인원 수 확인이나 조합원의 직접·비밀·무기명투표 사실 확인, 또는 개표과정의 공정성 등 위법성이 개입될 소지는 많다. 영국은 조합원의 파업 찬반의사를 우편투표로 묻고, 중립적인 검증인(Independent Scrutiny)을 배치하여 투표과정을 감독하기 때문에 이런 문제점을 차단하고 투명성을 높였다.

⑤ 파업개시절차—Ⅱ : 노동관계법은 파업을 개시하기 전에 노동위원회 조정을 의무적으로 받도록 규정하여(45조) 노조 내부의 개시절차규정과 함께 외부 개시절차를 두고 있다. 일종의 변형된 냉각기간이라고 할 수 있으며, 외부 개시절차에 해당되는 요건인 조정전치 의무를 위반할 경우 불법파업 유형에 해당된다.

⑥ 파업방법 : 노동관계법은 파업권을 행사하면서 법령과 사회질서를 지켜야 한다는 원칙을 제시하고(제37조) 시설점거나 폭력행사 또는 파괴행위를 금지한다는 규정(제38조①, 제42조)을 두고 있다. 특히 폭력이나 파괴행위는 형사면책에서 제외하여(제4조) 이중 경계대상이 되고 있다. 여기에서 문제삼는 불법폭력파업은 이런 유형의 파업진행을 가리키는 말이다. 그러나 시설점거농성이나 파괴행위와 같이 외관상 분명한 기준도 있지만, 사회질서 위반이나 폭력행사 부분은 다툼의 여지가 있기 때문에 분명한 증거를 갖추어야 할 것이다.

심리적으로 위협감을 주고 공포분위기를 조성하는 복장과 언행, 사업장 점거, 불안감을 불러일으키는 집단합성과 울동 등은 파업현장의 일상적인 문화로 자리잡고 있다. 불법파업 피해민 보호제도를 설계하는 입장에서 보면 이런 파업관행도 불법파업 유형에 해당될 소지를 포함하고 있다.

⑦ 불법파업 유형구분의 한계 : 파업을 불법과 적법으로 양단하는 단순구조는 명쾌하다는 이점은 있으나 현실적으로 구분하기 어려운 문제가 생긴다. 따라서 사용자가 감당할 수 없는 내용을 계획적으로 제시하는 경우와 함께 파업권 남용이나 법익교량(法益較量) 측면에서도 접근할 필요가 있다고 생각한다. 지난해 아시아나항공 조종사파업은 제주도 관광산업 종사자와 항공화물 이용기업 종사자, 그리고 수많은 예약승객에 피해를 입힌 사건이었다. 결과

적으로 400여 명의 조종사 노조 파업이익을 보호하기 위하여 영세노동과 시민대중에 피해를 강요하는 현행 노동관계법 구도도 문제지만, 시민피해를 외면하고 장기파업을 선택한 노사당사자의 이기적 판단에도 변화가 기대되는 부분이다.⁵⁹⁾

오랜 파업경험을 축적한 영국은 순수한 근로조건 분규만 적법파업으로 보고 그밖에 ① 노동법상 비밀투표규정 이행여부 ② 파업 7일 전 사용자 통지의무 이행여부와 함께 처음부터 불법파업으로 간주되는 내용을 열거하고 있다. 여기에는 2차 파업·Closed Shop 요구·해고자 복직 요구·불법피케팅 등이 포함된다.⁶⁰⁾

(3) 피해보상

다음은 파업중지 명령을 위반할 때 일어나는 시민의 파업손실을 보상하는 문제가 남지않아 어렵게 생각할 일은 아니다. 시민이 입는 파업피해를 영국제도와 같이 구체적으로 상품과 서비스 제공 저해로 한정하면 파업피해 보상범위가 간단하게 드러난다. 연착한 기차승객이 종착역에서 항의하여 요금을 환불받는 경우와 크게 다를 것이 없을 것이다. 파업으로 인한 간접적 손실이나 정신적 피해와 같이 판단에 시간이 필요한 문제는 민사법원에 넘겨도 이 제도 유지에 문제되는 것은 아니다.

피해보상 문제가 제기되는 것은 노조가 정부기관의 불법파업 중단명령을 위반하고 불법파업을 계속하는 경우에 한하므로 피해시민 보호제도가 도입되면 우려할 만한 혼란은 일어나지 않을 것이다. 우선 노조가 피해보상을 피하려고 노력할 것으로 예상되고, 파업을 계속할 경우라도 노사가 서로 파업피해를 예상하고 대책을 준비할 것이므로 혼란을 줄일 수 있을 것이다. 영국도 피해시민이 손해배상 청구소송을 제기할 만한 불법파업이 일어나지 않아 입법효과를 거두고 있다.

여기에서는 불법파업 피해시민의 권리보호가 목적이지만, 적법한 파업을 하더라도 그 피해가 시민에 미치면 피해보상 문제가 제기될 수 있음은 전술하였다. 적법파업 피해시민의 권리를 보호하는 문제는 이 글의 범위 밖이므로 논외로 한다.

지금까지 설명한 긴급보호 요청제도의 목적은 파업피해에서 시민권리를 보호하는 것이므로

59) 참고로 'Non-Stoppage Strike' 개념을 소개한다. 파업피해가 제3자에 미치는 것을 방지하기 위하여 근로자는 작업을 계속하지만 파업 때와 같은 임금손실을 감수하고, 작업계속에서 오는 회사 소득은 은행에 예치하여 파업 때와 같은 손실을 감수한다는 이 개념을 시험한 사례가 있었다. 마이에미시 시외버스 파업 중에 이 계획이 채택되어 운전기사가 업무에 복귀했으나 승객이 무임승차 대신 운전사에 팁을 주어 시험이 무산되었다(이규창·김영환, 노사관계이론, 진성사, 1994, p.108).

60) 이 글에서 인용하는 영국 법제는 주로 영국 통상산업부 홈페이지에 저장된 문헌과 법규 안내자료이다. Industrial Action And The Law(PI943 Rev 2) : Citizen's Right To Prevent Disruption. Industrial Action And The Law(PI869 Rev 6) : A Guide For Employees, Trade Union Members And Others, Industrial Action And The Law(PI870 Rev 6).

로 피해발생을 중지시키거나 손실보상이 보장되면 목적이 달성된다. 위에서 예시한 행정명령의 핵심은 불법파업을 하면 노조가 시민피해 보상책임을 부담한다는 원칙을 세우는 것이다. 노사가 관습에 따라 기(氣)싸움을 벌이다 파업으로 이어가는 관행이 한국의 파업문화를 만들었다는 시각에서 볼 때 보상책임 소재를 공론화하는 것 자체에 의미가 있다. 시민에게 미치는 파업피해 보상책임을 자신들에게 돌아간다면 기싸움 파업을 줄이고 합리적 타협점을 찾으려고 노력할 것이다.

(4) 긴급조정제도와와의 관계

현행법에도 파업피해 확산을 최종적으로 방지하는 긴급조정제도(법제5장제5절)가 있으므로 별도의 시민권리 보호장치가 필요없다는 주장이 예상되지만 다음 비교표(〈표 6〉)에서 보는 바와 같이 두 제도는 상호 보완관계에 있다. 현행 긴급조정제도는 국가적 차원의 공익이 보호대상이므로 국지적으로 소시민이 직면하는 파업피해와, 긴급조정권이 발동될 때까지의 시민피해를 방지하여 시민권리가 공공연하게 침해되는 사각(死角)지대를 만든 한계를 안고 있다.

대기업의 고임금노조가 불법파업을 할 때 영세노동과 소시민이 생존의 위협을 받지만 사회적 무관심 속에 방치되어 왔다. 이 제도는 그동안 그들에 가려졌던 시민피해 부분에 햇빛을 비추자는 것이다. 긴급조정제도는 국가차원의 비상상황이 올 때까지 기다려야 하므로 여기 제안하는 시민권리보호제도와 경합하는 일이 일어나지 않는다. 오랫동안 소시민이 불법파업 피해를 입어 왔지만 법적으로 보상을 청구한 사례가 없다는 점은 간편하게 이용되는 자기방어 도구가 필요하다는 물증이라고 할 수 있다. 시민이 접근하기 쉬운 절차를 마련하여 피해시민이 스스로 문제를 제기하도록 만들면 정부부담도 줄고 노조측도 반발할 논리를 찾기 어려울 것이다.

표 6. 긴급조정제도와 특성 비교

구분	긴급조정제도(현행법)1)	파업피해보호요청제도(구상)2)
보호법익	공익	시민권리
보호대상	국민경제·국민생활	영세노동·소시민
절차개시	노동부장관 직권	피해시민 요청
보호방법	분규해결(조정 중재)	불법파업 중지명령
보호요소	누적된 피해, 규모 중시	현재 피해, 규모 무관
판단기준	노동부장관 주관	실재하는 파업피해

주 : 1) 파업피해가 누적된 다음 정부가 개입을 결정하므로 그동안 시민피해는 방치된다.
 2) 시민의 방어수단이 불법파업을 빨리 종결시킬 수 있다.

(5) 직권중재제도와 관계

철도를 포함하는 필수공익사업에 적용되는 직권중재제도(제5장제4절)도 국민경제와 공중의 일상생활 보호를 이유로 파업권 행사를 제한하고 있다는 점에서 긴급조정제도와 함께 이 글에서 제안하는 시민권리보호 구상과 연계된다. 긴급조정제도가 말하는 ‘국민의 일상생활’(제76조①)이나 직권중재제도가 말하는 ‘공중의 일상생활’(제71조①)은 모두 시민권리보호와 맥을 같이한다는 점에서 관계를 분명히 할 필요가 있다.

직권중재제도는 필수공익사업의 파업을 사전에 봉쇄하여 시민의 파업피해를 예방하기 때문에 이 글이 제안하는 시민권리보호 구상을 무색하게 만드는 면이 있다. 그러나 현실에서는 필수공익사업에서도 파업이 일어나고 있으며, 한편에서는 직권중재제도 폐지의견이 대두되어 새로운 국면이 나타나고 있다. 예를 들면 노사관계제도선진화연구위원회가 ‘노사관계법·제도 선진화방안’을 내면서 필수공익사업의 직권중재제도 폐지를 제안하고 있으며,⁶¹⁾ 민주노총·민주노동당·민주화를위한변호사모임도 입법청원 속에 직권중재제도 폐지를 포함시켰다.

직권중재제도가 폐지되거나 혹은 필수공익사업 범위가 축소된다면 국가적 차원의 공익보호를 위하여 긴급조정제도를 이용하는 기회가 많아질 것이다. 이것은 파업피해에서 보호가 필요한 영세소시민이 늘어난다는 것을 의미한다. 결국 직권중재제도가 이 글에서 제안하는 시민권리 보호구상에 영향을 주는 것은 아니다.

파업피해시민에 민사상 항변권을 직접 부여한 영국제도는 노조가 파업을 자제하는 결과를 초래하여 손해배상 소송대상이 될 만한 파업이 일어나지 않는 효과를 거두었다. 간접적으로

61) 김홍영, 직권중재제도의 대체적 개선방안, 노동법연구, 서울대학교노동법연구회, 2003 15호

시민보호 목적을 달성한 것이다. 이 교훈을 살린다면 한국에서도 현행 긴급조정제도의 한계를 뛰어넘어 여기 제안하는 피해시민 권리보호를 매개로 불법파업에 민사책임을 연계시키는 방법은 파업왕국을 벗어나는 데 도움이 될 것이다.

더욱이 불법파업이 일어나 시민피해가 누적되면 공권력을 투입하여 강제해산시키는 것이 유일한 해결책이었으나, 공권력 투입에는 정치적 부담이 따랐기 때문에 정부대응이 미온적일 수밖에 없었다. 그러나 불법파업 피해시민의 보호요청을 매개로 노조에 파업피해 보상책임을 물리는 제도가 나온다면 정치적 부담없이 시민권리를 보호할 수 있을 것이다.

파업피해시민에 보호요청권을 부여하는 제도는 노사문제 해결의 새로운 영역을 연다는 의미도 있지만, 시민참여를 강조하는 현정부의 정책방향과도 일치한다. 이상에서 설명한 파업피해시민 보호제도 이해를 위하여 개요를 요약하면 다음 <표 7>과 같다.

표 7. 불법파업 피해시민 보호제도 개요

제도의 목적	불법파업 공해에서 피해시민 권리보호
보호대상	불법파업 피해에 노출된 영세노동과 소시민
보호기관	노동위원회(가정)
보호방법	피해시민이 보호요청 불법파업 중지명령 중지명령 이후 파업손실 노조가 보상
제도 운영	노동위원회(가정)에 파업피해시민 보호기능 부여 보호 심의과정에 법조인 참여 보호요청사건 긴급 처리
실용화	파업피해자 보호기능을 노동위원회에 추가하는 입법(가정)

VI. 결언에 대신하여

1. 예상 반응과 효과

(1) 노동측 예상 반응

불법파업 피해에 시달리는 시민에 보호요청 기회를 제공하자는 구상은 우리나라에서 빈번하게 반복되는 파업현장의 현실을 반영한 것이다. 그러나 정부의 적법한 긴급조정권 발동을 노동탄압이라고 주장하는 시각에서 보면 다음과 같은 부정적 반응도 예상된다.

첫째, 파업권 성역의식이 일반화된 환경에서 파업공해를 인정하기 어려울 것이다. 그러나 지금까지 우리는 노동법을 기준으로 그 근거를 설명하는 한편, 적법한 산업활동이라도 시민 생활에 피해를 주면 공해로 분류되어 금지되는 시대조류 안에서 보면 파업권도 예외가 아니라는 점을 밝혔다.

둘째, 파업공해와 그 방지논리를 인정하면 노동의 파업권이 제약되기 때문에 단체행동권을 보장한 헌법정신에 저촉된다는 이의제기가 예상된다. 그러나 단체행동권은 사용자를 상대로 허용된 것이며 헌법은 노동의 파업권과 함께 피해시민의 일할 권리와 재산권도 동시에 보장하고 있으므로 형평의 원칙과 조화를 존중하면 무조건 파업권 우위를 주장하기는 어려울 것이다. 보호하려는 피해시민이 영세노동과 소시민이라는 점에 이르면 귀족노동이라는 지적을 받는 소수 조직노동이 이들을 향하여 파업피해를 참고 견디라고 강요하기는 어려울 것이다.

셋째, 피해시민에 보호요청 기회를 허용하면 그 남용으로 인하여 파업권이 침해될 것이라는 우려가 나올 수 있을 것이다. 법적 근거도 없이 강제로 부하되는 불법파업 피해에서 자기 권리를 지키는 것은 자연스러운 것이지만 그 남용을 예방하는 장치도 필요할 것이다. 문제는 양적으로 작은 시민피해가 노동 전체의 파업이익을 방해할 수 있다는 관념적 우려이지만, 이것도 그동안 소수 조직노동의 작은 파업이익을 위하여 사회전체가 피해를 감수해 온 관행과 함께 생각해야 할 문제라고 생각한다. 노동측은 파업을 선이라고 생각하더라도 피해 시민에게는 악으로 비친다. 파업피해를 입는 개인에 보상청구권을 허용한 영국에서 그 권리를 행사할 만한 불법파업이 일어나지 않는다는 점은 남용 우려가 기우에 그칠 것임을 예고하고 있다.

(2) 부가적 효과

파업권을 성역처럼 생각하는 파업문화 속에서 그것이 법을 벗어나면 공해가 되므로 공해에서 시민권리를 보호해야 된다는 구상에 노조측 반발이 예상되지 않는 것은 아니지만 긍정적 효과도 많다. 오랫동안 불법파업 피해에 노출 온 시민의 권리가 보호될 수 있다는 기본적인 효과 외에도 몇 가지 부가적인 이점이 예상된다.

첫째, 정부를 향한 불만여론을 완화시킬 수 있을 것이다. 대기업과 노조간 힘겨루기 파업이나 정치파업으로 피해가 확산될 경우 친노동정부가 시민피해를 방지한다는 불평이 있었다. 그러나 불법파업에서 피해시민을 보호하는 제도가 나온다면 불만의 원천이 없어진다.

둘째, 시민사회에 형평감이 회복될 것이다. 정부까지 무력하게 만드는 대기업노조의 정치성 파업 앞에서 억울한 파업피해를 입으면서도 호소할 곳이 없던 시민은 무력감과 체념에 빠져 있었다. 불법파업 피해시민에 보호요청 기회가 주어지게 되면 사회적 형평감이 회복될 것이다.

셋째, 노조내부에서 신중한 파업 의사결정을 유도하게 될 것이다. 지금까지는 자동판매기에서 커피를 뽑는 기분으로 파업단추를 눌러 왔을지라도, 파업에서 파생되는 시민피해를 보상하는 위험성이 따르게 되면 파업 의사결정을 신중하게 할 것이다.

넷째, 생산적인 단체교섭이 이루어지게 될 것이다. 파업단추를 누르면 무엇인가 나온다는 타성에 빠져 안이하게 파업을 결정하면 시민피해를 보상하는 위험을 안게 되므로 단체교섭을 통한 문제해결 풍조가 조성될 수 있다. 단체교섭 테이블에 올라가는 부풀려진 교섭사항이 실용적인 내용으로 변할 것이며 사용자를 논리적으로 설득하는 민주적 리더십이 선호될 것이다. 이렇게 되면 위협적인 전투복장을 하고 임전무퇴 각오로 단체교섭에 임할 필요성도 사라지게 된다.

다섯째, 협조적 노사관계 형성에 기여하게 될 것이다. 노사문제를 파업으로 해결하려는 풍조가 사라지고 단체교섭이 생산적으로 활성화되면 노사관계 중심이 작업현장으로 이동될 수 있다. 노조의 관심이 현장에서 땀흘리는 조합원의 생생한 요구에 미치게 되면 노사는 '일'을 매개로 목표를 공유하는 파트너십에 접근하게 된다. 작업현장에서 파트너십을 실현하는 영국노조개혁은 이렇게 시작되었다.

2. 시민권리 보호제도 도입을 바라며

노동3권이 군사정부의 탄압에서 회복된 지 20년이 되었다. 그 20년 동안 노동은 노동3권을 성역처럼 행사하면서 그것을 보호하는 모법(母法)의 입법의도를 돌아보지 않았다. 한국 노동이 전투성과 적대성을 세계에 과시하고 있을 때 그 뒤에서 누가 박수를 보낼 것인가를 생각할 때다. 지금 세계의 경제적 관심은 급격히 팽창하는 중국과 인도 시장에 집중되고 한국은 점점 세계경제의 주변국으로 밀리고 있다. 영국에 이어 파업천국을 이룬 한국에 박수를 보낼 나라는 바로 한국을 쫓아오고 있는 신흥 경제대국들이다. 지난 20년간의 파업기록을 한국노동이 군사정부 밑에서 받은 고통을 보상받은 기간이라고 본다면 이제 새로운 역할을 찾을 때라고 생각한다.

지금부터는 지난 20년 간의 발자취에서 나와 한국노동의 미래를 진지하게 설계해야 한다. 이 글에서 밝힌 불법파업 피해시민의 권리를 보호하자는 구상은 20년간 계속되어 온 불법폭력파업이 만든 부산물이다. 그동안 평화적이며 생산적인 노사관계가 이어져 왔다면 파업피해에서 시민권리를 보호하자는 주장이 나올 이유가 없다. 반대로 앞으로 불법폭력파업이 일어나지 않는다면 이 글에서 구상한 시민권리 보호제도는 기능을 잃는다.

그동안 조직노동은 엄청난 에너지를 축적했지만 땀흘려 번 것이 아니라 밀렵한 것이라는 지적에서 자유로울 수 없다. 조직노동의 기세가 올라갈수록 노동내부의 양극화가 심화되고 있다는 비난은 조직노동이 투쟁에서 챙기는 전리품이 영세노동으로부터 나왔다는 점을 근거로 한다. 비정규직의 양산이나(〈표 4〉 참조) 전투적 대기업이 속한 기업그룹과 영세기업 사이의 임금상승을 격차(〈표 8〉 참조)는 모두 이런 것을 말해 준다.

표 8. 노동손실일수, 규모별 평균임금, 최저임금 비교

구분	노동손실 일수 (천일)	500인 이상 기업		10-29인 기업		B/A× 100	최저임금	
		평균임금(A)	증가율	평균임금(B)	증가율		월환산액	증가율
1986	72	321,894	100.0	319,727	100.0	99.3	117,000	100.0
1989	6,351	494,973	153.8	422,569	132.2	85.4	144,000	123.0
1992	1,528	1,005,181	312.3	733,590	229.4	72.9	209,050	178.6
1995	393	1,490,475	463.0	1,198,587	374.9	80.4	288,150	246.2
1998	1,452	1,950,536	606.0	1,369,847	428.4	70.2	344,650	294.5
2001	1,083	2,760,146	857.5	1,713,225	468.4	62.0	474,600	405.6
2004	1,197	3,440,211	1,068.7	2,067,555	646.6	60.0	641,840	548.5

- 주 : 1) 1986년 최저임금은 1988년도에 처음 적용된 것임
 2) 파업주도 대기업이 속하는 500인 이상 기업 임금은 18년 동안 10배 상승
 3) 미조직노동이 많은 영세기업 임금은 같은 기간에 6.5배, 최저임금은 5.5배 상승
 4) 1987년 파업 폭발 전 영세기업과 대기업 임금수준은 비슷했으나(1986 : 99.3%)
 5) 파업 폭발 이후 점차 격차가 벌어져 18년후 60% 수준으로 하락.
 6) 1995년 노동손실일수 급감과 영세기업 임금수준 급상승 동행
 7) 시사점 1 : 노조의 파업이익은 대기업노동에 집중되었다.
 8) 시사점 2 : 노조파업이 영세기업노동의 상대적 위상을 약화시켰다.

자료 : 매월노동통계조사보고서, 노동부, 해당연도 1월분, KLI 노동통계,

조직노동의 정치투쟁 강도가 올라갈수록 노동의 정치적 위상도 따라 올라가지만 조직율은 올라가지 않았다(〈표 4〉 참조). 이것은 조직노동이 정치투쟁 이름을 빌려 내부 세력경쟁을 했다는 평가에서 자유로울 수 없음을 말한다. 정치투쟁을 주도하는 민주노총이 조직력을 확대하면서 미조직노동 규합보다 상대방 영역침범에 의존하고 있다는 것은(〈표 9〉 참조) 이것을 뒷받침한다. 조직노동 내부의 세력경쟁이 선명성을 앞세운 정치투쟁으로 연결되고, 선명성 경쟁이 다시 조직영역 침범으로 이어지는 악순환이 너무 오래 계속되면서 시민피해를 가중시키고 있다.

한국노동이 지난 20년간 걸어 온 투쟁중심의 단일로에서 미래로 향하는 자유로에 진출하는 방법 하나가 여기 제시하는 시민권리 보호제도라고 할 수 있다. 육체노동이 주도하던 19세기 산업환경을 배경으로 형성된 노동우위 사회 신화가 끝나고 지식노동이 주도하는 21세기 환경을 맞았으므로 시민권리와 조화를 이루게 하자는 것이다.

표 9. 양대노총간 조직경쟁 추이

구 분	전 국	한국노총	민주노총
1989	1,932,415	1,666,255	102,116
2001	1,521,333	877,827	643,506
차 이	-411,082	-788,827	+541,390,

주 : 1) 1989년에 결성된 전노협을 민주노총 전신으로 보았다.
 2) 1989년도 전노협 조합원 수는 박덕제 외, 한국의 노동조합 I, 한국노동연구원, 1989, p.541
 3) 1989년도 한국노총 조합원 수는 한국노총에 전화로 확인
 4) 2001년도 전국 조합원은 상급단체 미가입 47,390명 제외
 5) 민주노총 조합원 증가 내용
 한국노총 순 감소 : $377,742 = 788,827 - 411,082$
 민주노총으로 이동 : 377,742
 민주노총 순 증가(신규가입) : $163,648 = 541,390 - 377,742(162.3\%)$
 증가 합계 : $541,390(100.0) = 377,742(69.8) + 163,648(30.2)$
 김영환, 노동조합의 기원과 조직형태, 전개서, p.112에서 전재)
 자료 : 매월노동동향, 2004. 1, 한국노동연구원, pp.129-131

작게 보면 노사관계 중심을 정치무대에서 작업현장으로 이동하여 일하는 조합원의 작업편의를 생각하는 노조가 되자는 것이다. 그렇게 되면 ‘일’을 중심으로 노사가 만나게 되므로, 앞에서 설명한 바와 같이 노사는 목표를 공유하는 파트너가 되어 불법폭력파업은 옛날이야기로 변할 것이다. 불법폭력파업이 없는 산업사회를 기대하며 그 그림자를 지우기 위하여 이 제도가 도입되기를 바란다.

3. 제안을 마치며

노사관계를 노동법에서 출발한 우리는 지난 20년간 파업특권을 성역으로 받드는 노동문화 속에서 살았다. 전투적 노동이 주입한 파업권 성역화 시각에서 보면 시민이 입는 불법파업 피해를 공해로 돌리고 공해에서 시민권리를 보호하자는 제안이 적대적 음모로 비칠지 모른다. 노동측에서는 이것을 신자유주의 책동이라며 비난하고 정부는 노동측 눈치를 살피고 귀를 닫아 버릴지도 모른다.

이대로 간다면 조직율이 10%선으로 떨어진 노조의 역사퇴행적 욕구를 충족시켜 주기 위하여 90%의 조용한 노동과 소시민이 불법파업 피해를 감수하는 상황이 계속될 것이다. 그러나 노동시장을 노사관계의 출발점으로 본다면 시각차가 벌어진다. 조직노동의 파업특권은 자본주의 노동시장 질서 안에서 허용되는 것이므로 시민권리와 조화를 이루어야 한다. 불법

파업이 일어날 때마다 시민이 치르는 고통과 피해를 제물로 삼을 것인가, 노조의 파업특권과 시민의 권리 사이에 조화와 균형을 잡을 것인가는 정치적 양식의 선택문제로 남는다. 한국이 세계의 파업왕국 자리에서 물러서지 않는 한 언젠가는 노동법 체계에 시민권리 보호기능을 추가하여 사회적 형평성을 회복시켜야 한다고 생각한다.

참고문헌

- 김영환, 노동조합의 기원과 조직형태, 한국경영자총협회, 2004
- _____, 영국노동 200년, 법문사, 1998
- _____, 역, 영국의 신노사관계, 한국경영자총협회, 1992
- _____, 영국노동당정부의 노동정책 대전환, 한국경영자총협회 부설노동경제연구원, 연구조사자료 2005~9
- _____, 영국노동운동경험과 시사점, 80년대 이후 각국노동운동의 경험과 시사점에 관한 토론회 자료집, 노사공포럼·한국인력개발학회, 2004
- _____, 한국노사관계 개념 재정립, 한국경영자총협회 부설노동경제연구원, 연구조사자료 2004~5
- 김형배, 노동법, 박영사, 1996
- 윤진호, 노동조합 조직체계의 동향과 정책과제, 한국노동연구원, 1998
- 이규창외, 노사관계이론, 진성사, 1994
- 최영기 외, 한국의 노동법개정과 노사관계, 한국노동연구원, 2000
- 김홍영, 노동분쟁에 대한 노동위원회의 역할과 개선과제, 노동법학 21호, 한국노동법학회, 2005
- _____, 노동위원회의 노동쟁의조정 대상의 확대, 노동법학연구, 서울대학교노동법학연구회, 2005
- _____, 직권중재제도의 대체적 개선방안, 노동법연구, 서울대학교노동법학연구회, 2003
- 홍기갑, 쟁의행위와 재3자의 손해—이론 및 일본판례를 중심으로, 노동법학 11호, 한국노동법학회, 2000
- Argyris, C., *Personality and Organisation*, Tavistock, 1957
- Burton, J., *The Trojan Horse: Union Power in British Politics*, Adam Smith Institute, 1979
- Herzberg F., Mausoner, B., & Snyderman, B., *The Motivation to Work*, Wiley, 1959
- Hobsbawm, E.J., *Labouring Men: Studies in the History of Labour*, Weidenfeld and Nicolson, 1964
- Maslow, H.A., *Motivation and Personality*, Harper, 1954
- McClelland, D.C., *The Achievng Society*, D. Van Nostrand Company, 1961
- McGregor, D.M., *The Human Side of Enterorise*, McGrawhill, 1960
- Simon, H.A., *Administrative Behavior*, The Free Press, 1957
- Smith, A., *An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations*, ed. by Edwin Cannon, The University of Chicago Press, 1976
- Taylor, F.W., *Scientific Management*, Harper & rothers, 1947
- Taylor, R., *The TUC: From the General Strike to New Unionism*, Palgrave, TUC, 2000
- Thomis, M.I., *The Luddites: Machine-Breaking in Regency England*, David and Charles Archon Press, 1970.
- Webb, S. & B., *The History of Trade Unionism*, Longman, 1911
- Broughton, A., *Social partners set out future shape of social dialogue*, Industrial Ralations Services, EU0112262F, 2001
- _____, *Lisbon Council agrees employment targets*, Industrial Relations Service, EU0004241F, 2000
- Weber, T., *The future of the social dialogue at community level*, ECOTEC, 1997
- Fairness at Work*, Department of Trade and Industry White Paper, 1998. 5
- Labour Party Manifesto, General Election 1997*, Archive of Labour Party Manifestos
- The Goal for Full Employment Opportunity for All*, HM Treasury, 2000. 2
- Opportunity for All in a World of Change: A White Paper on Enterprise, Skills and Innovation*,

Department of Trade and Industry, 2000. 2
2001 Labour General Election Manifesto, Archive of Labour Party Manifestos
Industrial Action And The Law, (PL943 Rev 2): Citizen's Right To Prevent Disruption. dti
Employment Relations, Home Search
Industrial Action And The Law, (PL869 Rev 6): A Guide For Employees, Trade Union Members
And Others, dti Employment Relations, Home Search
Industrial Action And The Law, PL870(Rev 4), dti Employment Relations, Home Search

불법폭력파업과 시민권리 보호

2005년 12월 15일 1판1쇄 발행
2021년 10월 28일 1판2쇄 발행



발행처	자유기업원	발행인	최승노
주소	서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층 (07236)		
전화	02-3774-5000	팩스	0502-797-5058

※본 파일은 2005년 발행한 NGO시리즈 NO.13 『불법폭력파업과 시민
권리 보호』 책을 재편집하여 PDF로 변환한 것입니다.

© 자유기업원, 2021

비매품