

第 25 輯

ISSN 1738-2971

*Police Science Journal*

# 治安論叢

第二十五輯

治安政策研究所

## 발 간 사

급변하는 국제경제의 소용돌이 속에서 신종플루의 유행 등 변화를 예측하기 어려운 각종 치안수요에 신속한 치안정책의 제시와 적시에 이를 수행하는 것이 그 어느 때보다 절실하며 이는 국민의 기대치를 충족시키는 중요한 치안서비스라 하겠습니다.

이에 우리 경찰은 '정성을 다하는 국민의 경찰'로 거듭나기 위해서 묵묵히 소임을 다하는 모습으로 최선의 노력을 기울이고 있습니다.

치안정책연구소 또한 이러한 치안환경에 대응하여 긍지와 책임감을 가지고 각종 치안정책을 연구·개발하여 정책결정에 필요한 자료를 제공하고 있고, 이제 '국가간 치안경쟁력 비교를 위한 표준지표 연구' 등 4편의 논문을 엄선하여 「치안논총」 제25집을 발간하였습니다.

그 동안에도 「치안논총」에 지대한 관심과 아낌없는 성원을 보내 주시어 항상 감사하는 마음을 가지고 있으며 이번 제25집에 대하여도 많은 관심과 격려를 주시리라 믿습니다.

저희 노력의 결실이 실무부서에 활용됨은 물론 치안정책 관련분야 연구에 일조하는 알찬 도우미가 되고자 합니다.

끝으로, 그동안 연구에 전념하여 훌륭한 논문을 완성하여 주신 연구진과 논총발간에 애써주신 관계자 여러분들의 노고에 깊이 감사드립니다.

2009. 9.

치안정책연구소장 김 김 씨

## 총 목 차

- ◆ 국가간 치안경쟁력 비교를 위한 표준지표 연구 .....5
  
- ◆ 사법경찰관 작성 피의자신문조서의 증거에 대한 비교법적 연구 .....95
  
- ◆ 외국의 집회·시위 관리시 물리력 사용에 관한  
규정 및 실태에 관한 연구 .....199
  
- ◆ 노사분규시 외국의 경찰력 투입기준에 관한 연구 .....335

# 노사분규시 외국의 경찰력 투입기준에 관한 연구



《 研 究 陣 》

연 구 위 원 : 이 영 남 (관동대학교 경찰행정학과)

치안논총 2009

# 노사분규시 외국의 경찰력 투입기준에 관한 연구

《研究陣》

---

연구위원 : 이 영 남 (관동대학교 경찰행정학과)

---

# 목 차

제1장 서론	343
제1절 연구의 목적	343
1. 연구 배경	343
2. 연구의 목적	345
제2절 연구의 범위 및 방법	346
제2장 이론적 논의	347
제1절 노사관계의 의의	347
1. 노사관계의 본질과 기본구조	347
2. 노사관계에 영향을 미치는 요인	348
제2절 노사분규의 과정	352
1. 노사분규의 개념과 성격	352
2. 노사분규의 이론적인 접근	353
3. 노사간의 교섭영역과 결과행위	355
4. 노사분규의 과정	356
제3절 불법노사분규와 경찰권발동	360
1. 쟁의행위상 제한	360
2. 쟁의행위의 정당성	364
3. 정당하지 않는 쟁의행위와 형사책임	367
4. 위법한 쟁의행위시의 경찰권발동	368
제4절 선행연구 및 분석의 틀	371
1. 선행연구	371
2. 연구의 흐름도	371
제3장 한국의 노사분규 실태	373
제1절 노사관계의 역사적 배경	373

1. 미군정시대의 노사관계 .....	373
2. 근대적 노사관계의 태동과 형성(1948-1968) .....	375
3. 노동청발족과 노사관계(1963-1981) .....	376
4. 노동부 출범과 노사관계(1981년 이후) .....	380
제2절 노사관련 법적 제도 .....	382
1. 개별적 근로관계법 .....	382
2. 집단적 노사관계법 .....	384
제3절 노사분규 .....	386
1. 노사갈등의 양태와 추세 .....	386
2. 노사분규의 합법성 여부 .....	389
제4절 노사관계 문화 .....	390

#### 제4장 각국의 노사분규 관련 제도 .....

제1절 미국의 노사분규 제도 .....	394
1. 노사관계의 역사적 배경 .....	394
2. 노사관련 법적 제도 .....	399
3. 노사분규 .....	404
4. 노사관계 문화 .....	413
제2절 영국의 노사관계와 노사분규 .....	422
1. 노사관계의 역사적 배경 .....	422
2. 노사관련 법적 제도 .....	424
3. 노사분규 .....	432
4. 노사관계문화 .....	440
제3절 독일의 노사분규 제도 .....	442
1. 노사관계의 역사적 배경 .....	442
2. 노사관련 법적 제도 .....	452
3. 노사분규 .....	454
4. 노사관계문화 .....	459
제4절 프랑스의 노사분규 제도 .....	466

1. 노사관계의 역사적 배경 .....	466
2. 노사관련 법적 제도 .....	470
3. 노사분규 .....	474
4. 노사관계문화 .....	479
제5절 일본의 노사분규 제도 .....	481
1. 노사관계의 역사적 배경 .....	481
2. 노사관련 법적 제도 .....	483
3. 노사분규 .....	486

## 제5장 노사분규시 각국 경찰력 투입기준 .....

제1절 미국의 경찰력 투입기준 .....	504
1. 위법파업에 대한 정부대응 .....	504
2. 불법파업에 대한 경찰의 대응 .....	510
3. 미국의 경찰투입기준 .....	512
제2절 영국의 경찰력 투입기준 .....	514
1. 위법파업에 대한 정부대응 .....	514
2. 불법파업에 대한 경찰의 대응 .....	520
3. 영국의 경찰투입기준 .....	522
제3절 독일의 경찰력 투입기준 .....	523
1. 위법파업에 대한 정부대응 .....	523
2. 불법파업에 대한 경찰의 대응 .....	529
3. 독일의 경찰투입기준 .....	530
제4절 프랑스의 경찰력 투입기준 .....	534
1. 위법파업에 대한 정부대응 .....	534
2. 불법파업에 대한 경찰의 대응 .....	541
3. 프랑스의 경찰투입기준 .....	543
제5절 일본의 경찰력 투입기준 .....	546
1. 위법파업에 대한 정부대응 .....	546
2. 불법파업에 대한 경찰의 대응 .....	551

3. 일본의 경찰투입기준 .....	554
<b>제6장 노사분규시 경찰력 투입의 비교와 시사점 및 정책방향</b> .....	557
제1절 각국의 경찰력 투입기준의 비교 .....	557
제2절 한국에 주는 시사점 .....	560
제3절 정책방향 .....	566
<b>제7장 결 론</b> .....	575
참 고 문 헌 .....	577

## 표 목 차

〈표 2-1〉 연구의 흐름도 .....	372
〈표 3-1〉 연도별 노동조합 및 조합원수 .....	377
〈표 3-2〉 노동조합별 단체교섭 조정 결정현황 .....	378
〈표 3-3〉 노동조합 조합원수와 조직률 .....	379
〈표 3-4〉 노사협의회 설치현황 .....	380
〈표 3-5〉 2000년도 이후 산업별 연합단체 설립현황 .....	382
〈표 3-6〉 노사관계의 주요 지표추이 .....	387
〈표 3-7〉 각국의 노조 조합원수와 조직률의 변화 .....	388
〈표 3-8〉 노동손실일수의 국제비교 .....	388
〈표 3-9〉 노사분규의 합법성 유무 .....	389
〈표 4-1〉 미국의 노조 조직율 .....	397
〈표 4-2〉 미국의 노동쟁의행위 발생실태 .....	398
〈표 4-3〉 영국의 노사개혁에 따른 경제적 성과 전환 .....	423
〈표 4-4〉 영국의 80년대 이후 주요 법령의 제·개정 .....	427
〈표 4-5〉 영국의 고용심판소에 제기된 각 개별노사분쟁의 연도별 건수 .....	430

〈표 4-6〉 영국의 노조조직률 .....	436
〈표 4-7〉 영국의 연평균 노동쟁의 .....	436
〈표 4-8〉 독일의 노동조합 조직률 변화 .....	443
〈표 4-9〉 독일의 노사분규의 추이 .....	458
〈표 4-10〉 프랑스의 주요 노조연맹 조합원수 추이 .....	467
〈표 4-11〉 프랑스 정규직 고용보호정도 지표 .....	472
〈표 4-12〉 프랑스 노동법원에 제출된 신규소송 .....	476
〈표 4-13〉 제조업/건축업 분야의 노동손실일수 .....	478
〈표 4-14〉 전산업/서비스 산업의 노동손실일수 .....	478
〈표 4-15〉 프랑스의 노사분규의 추이 .....	478
〈표 4-16〉 일본의 노동조합 증가추이(1945-60년) .....	482
〈표 4-17〉 일본의 노사분규의 추이 .....	498
〈표 4-18〉 일본의 조직형태별 노동조합수와 조합원수 .....	500
〈표 5-1〉 미국의 사용자 중심제도 .....	507
〈표 5-2〉 영국 노동관계법상 손해배상액의 상한 .....	518
〈표 6-1〉 각국의 일반적인 노사분규대처와 경찰투입기준비교 .....	558

## 그 림 목 차

〈그림 4-1〉 영국의 노사분쟁 해결시스템 .....	429
〈그림 4-2〉 일본의 개별노동분쟁해결제도 .....	485



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

### 1. 연구 배경

우리나라 경제의 성장잠재력을 훼손하는 가장 결정적인 요인 중의 하나로 제도적 환경의 후진성이 지목되고 있는데 그 중의 한 요인으로 빈번하게 불법·폭력시위로 발전하는 우리의 노사분규문화 및 제도적 후진성을 들 수 있다. 산업현장에서의 불법·폭력시위는 인명손실 및 상해, 재물파괴, 노동손실일수 증가 등 직접적인 피해 이외에도 교통체증, 국가이미지 훼손, 경제의 불안정성 증가 등 간접적인 피해가 더해져 막대한 사회적 비용을 유발하는 것으로 추정되고 있다.

따라서 2008년 2월 출범한 이명박 정부는 국가비전을 「선진화를 통한 세계일류국가」로 정하고 6개의 국정목표 중의 하나로 「법치의 확립과 헌법의 존중」을 든 것은 발전의 가장 큰 걸림돌이 우리의 낮은 법치수준이라는 점에서 출발하고 있다. 따라서 새 정부는 전반적으로 성장을 위한 경제산업 정책을 우선적으로 추구하면서 이를 뒷받침하기 위해 노동분야에서는 노사관계의 안정화와 법치주의, 노동시장의 유연화, 그리고 공공부문과 대기업 노사관계의 개혁을 추구할 것으로 예상되고 있다.

노동부의 대통령에 대한 업무보고(2008.03.13)에서도 잘 나타나고 있는데 선진일류국가로의 도약을 위해 노사관계의 선진화, 활력 있는 노동시장, 국민을 섬기는 따뜻한 노동행정 등 3가지를 노동분야 국정과제로 보고하였다. 특히 노사관계가 경제 살리기와 일자리 창출의 원동력이 되도록 그 첫 번째의 목표로 노사관계를 선진화하는데 역량을 집중하였다고 노동부의 국정과제 추진방향에서 밝혔다(노동부 홈페이지, 주요정책 참조).

노동부는 2008년 상반기부터 현장의 노사협력 분위기를 확산시키는데 역량을 집중하였다고 밝히고 노사가 자율적으로 투명경영과 고용안정을 약속하고 임금인상 자제 및 무파업을 표명하는 등 노사협력선언을 확산하도록 지원해 나가기로 하였다. 기업의 노사협

력노력을 촉진하기 위해서 노사파트너십 재정지원사업과 함께 노사가 함께하는 고성파 사업장으로서의 전환을 촉진하기 위해서 중소기업 인사노무관리 지원, 임금직무체계혁신, 학습체제 구축 등 다양한 지원행정을 실시할 것이라고 발표한 바 있다.

특히 효율적인 분규예방 및 조정서비스 제공, 합리적 교섭관행 및 쟁의질서 확립, 노사관계 법·제도 개선을 국정과제의 실천과제로 정하여 합법파업에 대해서는 노사자율 해결원칙을 견지하면서 적극적으로 조정서비스를 제공할 것이나 사용자의 부당노동행위, 노조의 폭력·파괴·점거 등 불법행동에 대하여는 노사를 불문하고 엄정하게 의법 조치한다는 계획이다.

지난 국민의 정부나 참여정부에서도 노사관계의 발전을 위해 노력하지 않은 것은 아니나 노사간 역학관계가 교착상태에 빠져 노동법이나 노사관계에서 어떤 개혁이나 변화를 추구하는 것 자체가 노사일방의 심한 반발을 초래하여 많은 갈등과 어려움을 겪어왔는데 이러한 현상은 노사관계제도가 갖는 제도적 관성의 힘때문이라고 하겠다. 과거에 형성되어 현재까지 유지되고 있는 노사관계 제도는 노동법뿐만 아니라 노동조합 구조, 단체교섭, 노사협의 등의 제도와 노사관계의 다양한 관행과 의식까지를 포함한다. 이러한 노사관계의 관행과 의식은 외부적 환경이나 노동시장의 구조가 바뀌었음에도 불구하고 여전히 유지하려는 관성이 있으며, 그러한 관성의 유지에 이해관계를 갖는 노사의 집단이 현실적인 힘을 가지고 현재의 제도를 재생산하고 있어 협력적인 노사문화를 생성·발전시키는데 장애가 되고 있다고 하겠다.

노사관계의 주요 쟁점으로 공공부문의 개혁을 둘러싼 노사갈등, 노조 전임자와 복수노동조문제, 비정규직법의 확대 시행에 따른 비정규직의 계약해지 혹은 해고와 다양한 정규직화 요구 사이의 갈등, 비정규직법 개정을 둘러싼 노사정 사이의 갈등 재점화, 산별교섭의 불안정한 실험, 대기업 노사관계의 개혁, 특수고용직의 노동권, 새로운 사회적 대화틀의 재구축 등을 들 수 있다.

현대사회의 기업에서 노사분규가 없을 수는 없다. 그러나 노사분규가 정상적이고 합법적인 범주를 벗어나 불법적이고 폭력적인 노사분규로 발전하고 또한 그 분규가 장기간 지속된다면 근로자들의 임금손실은 물론 사용자는 생산손실로 인한 직·간접적인 피해를 막대하게 입게 되고 지역경제의 기반을 위협하고 지역주민들과 갈등과 반목을 야기시켜 국가신인도까지 영향을 미쳐 국가발전의 발목을 잡는 원인이 된다고 하겠다.

따라서 이러한 불법적이고 폭력적인 노사분규는 '경제살리기'를 바라는 국민적 요구에 따라 노사분규의 유형별 대응방안을 마련하여 법과 원칙에 입각한 일관된 정책기조로서 단호하게 대처하겠다는 것이 현 정부의 의지이고 보면 경찰로서도 이에 대한 대응을 새롭게 하지 않으면 안되는 시점에 이르렀다고 하겠다.

## 2. 연구의 목적

정부는 최근 불법 노사분규가 장기화·과격화되는 양상을 띠며 사법처리되는 노동자가 늘고 있는 추세라며 불법 집단 행동이 발생하면 초기부터 철저히 개입하는 한편 가담자 검거에도 최선을 다하기로 했다. 아울러 불법 폭력 집회나 정치 파업의 주동자와 배후 조종자를 끝까지 추적해 엄벌할 방침이다. 이밖에 법무부는 범질서 파괴 행위에 대해 '무관용 원칙'으로 대응해 기소유예 등 온정적 처리를 하지 않는 한편 대규모 불법 파업에 대해서는 고소·고발이 없어도 능동적으로 검찰권을 행사해 수사에 착수하기로 했다고 보도된 바 있다.

경찰청에 따르면 참여정부 이후 폭력시위 건수는 2003년 134건, 2004년 91건, 2005년 77건, 2006년 62건으로 매년 줄고 있지만 집회 때 발생하는 경찰 부상자는 2004년 621명, 2005년 893명, 2006년 817명 등으로 증가추세다. 이러한 추세는 시위가 과격해지고 있다는 반증이며, 불법 폭력시위로 인한 경제적 손실도 연간 12조3000억 원에 이르고 시위대의 도로점거 등으로 시민들의 불편도 가중되고 있다. 따라서 경찰 역시 불법행위에 대해서는 손해배상 청구, 즉결심판을 통해 예외없이 사법처리하겠다고 밝힌 바 있다.

그러나 실제 불법적인 노사분규는 복잡한 양상을 띠고 있어 노사분규과정에서 발생한 실정법 위반이 경찰권 발동요건으로 바로 이어질 수 있는 것은 아닌 만큼 경찰력 투입에서 정당성을 확보하기 위한 노력이 전제되어야 할 것이다. 즉 경찰력 투입에 대한 정당성이 훼손되었을 때는 오히려 불법적이고 과격한 분규확산과 분규지속의 2차적인 원인제공자로서 경찰의 책임문제가 대두될 수 있으며, 그 피해에 대한 명확한 손해배상 청구도 어렵게 될 수 있는 개연성이 있기 때문이다.

그동안 경찰은 노사분규시에 약간의 불법이 있을지라도 노사간 대화와 타협을 통한 자

을타결을 최대한 존중한다는 원칙으로 경찰력 투입을 자제하였으나 불법상황을 방치하고 법질서 확립의지가 없다는 비난에 직면하고 있어 법질서를 확립하면서도 사기업을 편파적으로 옹호한다는 비판을 받지 않을 경찰력 투입의 명확한 기준정립의 필요성이 대두되고 있다.

따라서 본연구는 선진 외국의 노사관계 및 노사분규시 경찰력을 투입하는 기준을 비교·연구하여 우리나라의 노사분규시 경찰력 투입의 정당성 확보를 위한 발전적인 방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 노사분규시에 경찰력투입기준에 대한 국제적 비교연구로서 비교대상국으로 대표적인 선진국인 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본을 선정하여 각 국가의 노사관계 구조를 역사적 배경과 현황을 중심으로 살펴보고, 불법적인 노사분규가 발생할 경우 경찰력의 투입기준에 대한 구체적인 근거를 분석하여 민주적인 노사분규 문화를 정착시키는데 기여할 정책대안을 모색하고자 하였다.

구체적인 중점연구사항으로서 각 국의 노사 분규시 국가적 대처방법, 노사 분규시 경찰력 투입이 된 사례를 중심으로, 경찰력 투입에 대한 기준 제시와 공권력 투입 전·후의 노사 분규 형태·과정의 변천내용, 노사 분규에 대응하는 각국의 국가적 제도·법률, 경찰의 대응기법·대응 후의 노사 및 시민 반응, 향후 노사분규 발생시 경찰의 역할 등을 연구한다.

연구방법으로는 우선적으로 비교론적 접근방법을 사용하여 각국의 노사관련 법과 제도를 비교분석하고자 하였다.

둘째, 역사적 접근방법을 사용하여 각국의 노사관련제도의 변천사를 다루고자 하였다.

셋째, 문화횡단적 접근방법을 사용하여 노사문화를 비교검토하고자 하였다.

넷째, 노사관련 이론의 검토와 각국의 노사제도에 대한 기존 연구문헌을 검토, 각종 통계자료들을 이용한 문헌조사연구방법을 사용하였다.

## 제2장 이론적 논의

### 제1절 노사관계의 의의

#### 1. 노사관계의 본질과 기본구조

일반적으로 노사관계(Industrial Relations: IR)는 자본주의 경제체제에 있어서 생산수단의 소유자인 자본가 또는 사용자와 노동력의 소유자인 노동자가 노동력이란 상품의 판매를 둘러싸고 상호의 힘을 배경으로 하여 임금 및 노동조건의 형태를 결정하는 모든 교섭관계를 총칭하는 것으로 파악되고 있다(강원식·최낙선, 1997: 268).

또한 노사관계는 노동조합과 기업의 관계인 동시에 노동조합 간부와 경영자와의 관계라고 할 수 있다. 즉, 근로자들의 권익옹호와 지위 향상을 위해 노동조합을 결성하여 상호 대등한 위치에서 사용자와 대응하고 있는 관계로서, 실제적으로는 노동조합과 기업, 그리고 이에 영향을 주는 정부 및 사회제도와의 포괄적인 관계를 지칭한다(이규창 외, 2004; 신건호, 2005: 1974-5).

던로프(J. T. Dunlop)에 의하면 이러한 노사관계는 “노·사·정 삼자간의 관계로 공업사회는 정치적 형태를 불문하고 노동자와 경영자의 개별집단을 만들어내며, 또한 특정시대의 노사관계제도는 노사상호관계, 노사관계제도를 통합시키는 이념, 작업장의 근로자들을 다스릴 목적으로 만들어진 제 규칙들로 구성된다. 노사관계제도의 주요 당사자는 ① 경영자 및 감독적 대표자의 계층조직, ② 노동자 및 그 계층, ③ 노동자와 기업, 그리고 그들의 관계를 다루는 전문화된 정부기관이다”라고 하였다(Dunlop, 1985: 4).

그러나 노사관계는 실제에 있어서 그렇게 단순한 구조로 되어 있는 것이 아니기 때문에 다음과 같은 관계를 이해하여야 한다.

첫째, 노사관계는 종업원과 경영, 조합원과 경영이라는 양면적인 관계로 이해하여야 한다. 즉 종업원은 조합원이 될 수 있으며 조합원은 종업원의 신분을 떠날 수 없다.

둘째, 노사관계는 개별적인 노사관계와 집단적 노사관계로 이해하여야 한다. 즉, 종업

원 개인과 경영과의 관계, 노동조합과 경영과의 관계를 의미한다. 개별적 노사관계는 고용계약에 바탕을 두었고, 집단적 노사관계는 집단적인 고용계약에 바탕을 두었다. 개별적 노사관계를 규율하는 것은 취업규칙 또는 근로계약이고, 집단적 노사관계를 규율하는 것은 단체협약이다. 여기에서 개별적 노사관계를 양호하게 유지·발전시키려는 기업의 직능이 인사노무관리이며, 노사관계를 협력적인 관계로 유지·발전시키려는 기업의 직능이 노사관계관리라고 할 수 있다.

셋째, 노사관계는 성질 면에서 협력적 노사관계와 대립적 노사관계라는 양면성을 가지고 있는 것으로 이해하여야 한다. 즉, 근로자가 근무하는 측면에서는 경영과 협력적인 관계를 가지고 생산성을 향상시키지만, 생산의 성과 배분(임금인상)의 측면에서는 대립적인 관계를 갖는다고 할 수 있다.

넷째, 노사관계는 경제적 관계인 동시에 사회관계라는 양면성을 갖는 것으로 이해하여야 한다. 노사관계는 1차적으로 경제적인 목적을 달성하기 위한 관계이지만 그와 동시에 사람들의 집단생활이라는 토대 위에서 맺어지는 관계이기 때문에, 이는 사회관계 내지 인간관계를 형성한다고 할 수 있다.

다섯째, 노사관계는 종속관계와 대등관계로 이해할 수 있다. 생산의 목적을 달성하기 위해 근로자는 종업원으로서 경영자의 지휘·명령에 따라야 하며, 이것이 고용계약에 근거한 의무이행이다. 의무이행에 대한 보수로서 임금이 지불된다. 한편, 근로자는 노동력의 공급자로서 고용조건 설정과 그 운영에 대해 경영자측과 대등한 위치에서 교섭하고, 나아가 경영문제에도 민주적으로 참여할 수 있도록 법률이 보장하고 있다.

## 2. 노사관계에 영향을 미치는 요인

자본주의 발전의 초기단계에 있어서는 노사관계가 개별적인 고용계약에 방임되어 사용자가 노동조건에 대해 일방적인 결정권을 갖고 있는 전제적인 형태의 노사관계가 성립되었다. 이러한 전제적인 노사관계는 그 자체가 자본주의의 정상적인 발전을 저해하는 요소가 되었다.

근대적인 노사관계에서는 노동자의 단결권이 인정되고 이를 기초로 하여 임금노동의 조건, 사회적·경제적·정치적 지위향상에 관련되는 제반사항에 관한 집단적 교섭이 이

루어지고 단체행동권이 보장됨으로써 노사간의 자본주의적인 대등성과 자율성이 기본요건으로 확립되게 되었다.

그러나 한 나라에 있어서의 노사관계는 그 나라 자본주의 전개과정에 따라 특성이 규정되어지는 것이며 구체적으로 노사행위주체의 성격과 그들 상호간의 관계에 의하여 형태가 결정되어지는 것이다. 노동시장구조와 노사관계는 정치, 경제, 사회, 문화 등 그것이 놓여 있는 외부적 요인과 노사관계를 구성하는 모든 관련자들에게 직접적으로 영향을 미치는 내부적 요인에 의해서 결정된다(정운형, 1995; 최종태, 1988; 김영중, 1990).

외부적 요인은 크게 정치·경제적 요인, 사회·문화적 요인으로 구분할 수 있고, 내부적 요인은 기업운영·행태적 요인(안병우·김상우, 2000: 88)과 행위자 주체간의 신뢰문제를 들 수 있다(배종석외, 2002: 24).

### 가. 외부적 요인

노사관계에 영향을 미치는 외부적 요인으로서 첫째, 정치·경제적 요인을 들 수 있다. 역사적으로 한국의 노사관계는 오랜 기간동안 개발주의(developmentalism) 정책 하에서 국가조합주의와 노동자배제 조합주의의 특징을 가지고 있었으며 이것이 노사관계를 규정하는 가장 커다란 요인으로 작용하였다(Park, 1993: 321-338). 한국은 개발도상국가로서 빠른 경제개발을 필요로 하고 있었으며, 산업평화와 사회적 안정유지가 필수조건이었다. 따라서 정부는 강압적인 수단을 사용해서라도 노동조합을 탈정치화시키고 재조직화하여 제도를 통한 허가되지 않은 노조활동을 막아 30년 가까이 노사관계를 경제적, 정치적으로 조직화하는 것을 억제해 왔다.

21세기의 정부경영은 신자유주의적 시장논리가 기초를 이루고 있다. 대부분의 경제적 문제들은 시장원리를 엄격하게 적용하지 않은 데서 왔다고 보는 신자유주의적 시장논리는 이론적·경험적 논의가 부족함에도 불구하고 오늘날 정부정책의 기초를 이루고 있다(조순경, 1998; 박광주, 1998; Peters, 1996; 고숙희외 역, 1998). 외환위기를 배경으로 정부와 기업 그리고 학계에서 지배적인 정책담론화한 신자유주의적 개혁논리는 국가경제 및 기업경영의 지배구조에 있어 국가권력의 주도성을 대신하여 시장규율의 우위를 확립하였을 뿐 아니라 세계화시대에 걸맞는 효율성과 국제경쟁력을 강조하는 21세기형의 경제성

장담론의 역할을 하고 있는 것은 의심할 여지가 없다. 그러나 이러한 신자유주의적 정책 담론은 시장왜곡의 독점구조, 과도한 단기 효율성 추구의 사회적 파급효과, 경쟁 열패자의 양산과 승자독식, 노동양극화 등이 초래될 수 있는 개연성이 있으며 이는 노사관계에 영향을 미치는 요인으로도 작용할 수 있다고 하겠다.

경제적 위기도 노사관계에 영향을 미치는 중요 요인이다. 즉 1997년 말 IMF 경제위기는 개발연대에 걸쳐 순조로운 성장에 힘입어 장기고용을 전제로 한 인적자원관리정책을 펼쳐오던 기업들이 경영위기를 맞아 대대적인 구조조정을 단행함으로써 고용관계의 질적 전환이 이루어진 사실을 들 수 있을 것이다. 1999년의 경기회복과 더불어 고용조정된 이전 정규직 일자리에 비정규직을 대거 채용하여 활용함으로써 인하여 노동시장의 양극화현상을 가져오게 되었다.

둘째, 사회·문화적 요인을 들 수 있다. 한국경제 발전은 여러 요인들 중에서도 유교 문화에 바탕을 둔 가부장적·권위주의적 경영방식과 근면성 및 교육열 등이 건인차 역할을 했다고 할 수 있다. 그러나 자유 시장경제에 바탕을 둔 서구적 문화유산의 합리주의에 근거한 자본과 기술이 침투하게 되면서 그 동안 경제발전을 지탱해 왔던 문화적 가치들이 비판적 평가를 받게 되는 결과를 초래하였다.

## 나. 내부적 요인

내부적 요인으로 첫째, 기업의 노사관련제도의 운영과 행태적 측면을 들 수 있다. 경영관행의 측면에서 본다면 장기고용관행, 높은 자기개발 노력, 도전적 목표설정과 학력위주의 선발 및 보상의 관행은 다기능훈련과 권능확대(empowerment), 종업원의 참여확대 등을 도입하는데 긍정적인 기능을 할 수 있다. 반면에 권위주의적 리더십과 테일러식 생산방식의 운영은 인적자원에 대한 막대한 투자와 장기적인 안목이 필요한 새로운 경영전략을 도입하고 성공시키는데 장애가 될 것이다(김동원·배종석, 2001; 배종석외, 2002: 26).

기업문화적 측면에서 본다면 인화단결을 중시하고 종업원들의 조직에 대한 높은 충성심, 유교적 가족주의와 교육을 중시하는 가치관은 인적 자원개발과 조직에 대한 헌신이 필요한 생산적 노사관계 시스템 형성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 반면에 권위주의적 가치와 권력격차에 따른 계층적 문화, 불확실성 회피와 배경중시의 가치는 권능확대와 자율성 수

평적 구조, 팀제 등을 골자로 하는 기업경영발전이 부정적 영향을 미칠 수 있다.

IMF가 오기 이전까지 우리 문화의 뿌리는 부분적으로 가부장적 유교문화에 바탕을 둔 의사소통구조가 비민주성과 경직된 위계구조에 있었다고 볼 수 있다(조순경, 1998: 184-187). 김용환(1989)에 의하면 이러한 전근대적인 위계적 의사소통구조, 가부장적 기업문화와 운영방식은 기업구성원들의 창의성과 자율성을 저해하는 요인으로 작용해, 결과적으로 국가경쟁력을 상실하게 한 요인으로 작용했다고 지적하고 있다. 또한 조순경(1998)에 의하면 권위주의적·가부장적 기업문화는 노동자의 경영참여와 의사전달을 저해하는 요인으로 작용해 기업의 투명성을 막고 기업운영자의 도덕적 타락을 초래했다고 지적하고 있다.

이러한 이유로 인해 서구적 성과주의를 표방하는 경쟁가치가 급속히 이입되게 되었고, 이로 인해 개인의 노력증대, 조직의 효율성과 생산성 제고 등 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고 기존의 동료애와 가족주의와 같은 기업문화와의 충돌로 인하여 유교적 가부장적 기업문화는 경제민주화의 걸림돌로써 노사간의 갈등을 불러일으키고 있다.

세계화와 경제위기의 배경 하에서 우리사회에 이식·주입되어 온 “신자유주의적 경제개혁논리”도 오늘의 양극화 문제 등을 비롯한 노사관계에 영향을 미치는 요인과 긴밀하게 연관되어 있다는 점을 손쉽게 추론해볼 수가 있다.

둘째, 노사관계 행위주체자간의 뿌리 깊은 불신과 대립의 문제를 들 수 있다. 이는 노사가 그간의 갈등관계에 익숙하여 서로를 신뢰하지 못하기 때문에 종업원과 노동조합에 적절한 책임과 의무를 부과하는 작업시스템을 꺼리는 것이다(김동원·배종석, 2001).

노동조합의 입장에서 본다면 대립적인 투쟁방식이 더욱 익숙하고 참여적인 방식은 노조원들로부터 어용시비를 불러일으킬 가능성이 크다고 보고 이를 회피하려는 경향이 있다. 또한 경영참여를 노사공동목표를 추구하는 수단으로 보는 것이 아니라 작업장의 실권을 장악하기 위한 세력다툼의 일환으로 보는 측면도 있다(이원덕, 1998).

경영자측의 문제로서는 아직까지 대다수 기업들이 기업소유주가 전권을 장악하고 상명하복의 권위주의에 익숙해 있으며, 일선 종업원의 의견을 존중하는 경영참여에 대해 부정적인 이미지를 가지고 있어 노조의 경영참여를 경영권에 대한 위협으로 여기고 있다. 따라서 경영정보를 노조와 공유하는 것을 꺼린다. 이는 노조로 하여금 기업경영이 투명하지 않다는 인상을 주고 회사 경영층의 의사결정을 노조에 대한 착취와 무력화 수단으로 보

도록 하는 원인이 된다(김동원·배종석, 2001).

## 제2절 노사분규의 과정

### 1. 노사분규의 개념과 성격

분규(dispute)는<sup>1)</sup> 한 당사자가 다른 당사자에게 어떤 요구를 하지만 완전히 또는 부분적으로 거절되는 청구권(claim)을 말한다.<sup>2)</sup> 가장 보편적인 종류는 A의 B에 대한 고충(grievance)인데 이는 A는 B에 대해 어떤 권리가 있다고 생각하는데 B가 이를 거부한다고 생각하는 A의 믿음에 기초하고 있다. 이것은 법률적인 표현에 가까운데 사회학적으로 보면 분규는 언어, 종교, 경제, 정치 등을 공유하는 사회 단위 사이에 다툼이 있는 상황을 말한다. 당사자가 다른 당사자의 욕구와 양립할 수 없는 하나의 위치를 차지하려고 요구하기 때문에 다툼이 있는 상황이 전개되는 것이다.

갈등 또한 분규와 같은 의미로 사용되기도 하나 갈등(conflict)이란 개인이나 집단이 함께 일하는데 애로를 겪는 형태로 정상적인 활동이 방해되거나 파괴되는 상태라고 규정 지을 수 있다(Reitz, 1981: 407). 이러한 갈등은 조직의 정상적 기능을 방해하게 되고, 회피하기 어려운 자연발생적인 현상이 그 본질이라고 할 수 있다(March & Simon, 1979: 298).

또한 갈등은 무력에 의한 충돌을 포함하여 사람의 내면의 정신적 투쟁, 희소한 자원으로 서로 동일한 목표를 추구하는 투쟁상태 등을 의미하기 때문에 내면적 갈등으로 있을 때에는 분규와 차이를 보이지만 외형적 행동으로 나타나는 경우에는 분규와 동일하게 사용될 수도 있다. 갈등이 두 사람 또는 집단간 정신적·물질적 투쟁상태를 말한다면 분규는 보다 법률적이고 경제사회적인 투쟁상태를 말한다. 다시 말하자면 갈등이 투쟁의 심리적, 사회적 표현이라면 분규는 투쟁의 법률적, 사회적, 경제적 표현이라고 볼 수 있다.

1) 분규(dispute)는 사전적 의미로 '뒤얽혀서 말쟁이 많고 시끄러움'이며, 분쟁(dispute)은 '말쟁이를 일으켜 시끄럽게 다툼'이다. 영어로는 둘다 'dispute'라고 번역되기 때문에 여기서는 분규와 분쟁을 같은 의미로 사용하였다.

2) Miller and Sarat(1980)의 정의를 인용한 Patterson and Seabolt(2001), p. 4 참조.

이러한 분규의 개념을 기초로 하여 노사분규(labor dispute)의 개념을 정의해보면 노사분규란 고용조건과 고용관계를 포함한 노동자와 사용자 간의 욕구차이에 근거한 고용조건, 근로조건, 노동환경조건의 불만을 해소하기 위하여 협상·변경·유지·개선 등을 강구하기 위한 분쟁상태를 의미한다(김성수, 2006: 390-391; 정형일·문광일, 2007: 192-193).

노사분규의 개념에 대한 정의를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 그 특성을 보면 다음과 같다

첫째, 노사분규는 최소한 노사 간의 갈등행위 주체 사이에게 발생하는 현상이다.

둘째, 노사분규는 갈등주체의 임금심리나 노동행동 또는 그 양면에 나타난다.

셋째, 노사분규는 서로 연관된 일련의 진행 단계들로 이루어진 동태적 과정이다.

넷째, 노사분규 발생 시에는 반드시 그 원인과 조건이 수반된다. 특히 노사분규는 주로 사용자와 근로자가 각자의 입장에서 바라보는 이윤 극대화의 견해 차이에서부터 발생한다. 사용자는 근로자를 효율적으로 다루어 생산량을 최대한으로 산출시키고 이윤을 극대화 하고자 하는 목표를 가지고 있으며, 근로자는 근로조건, 임금 등 생활의 양적, 질적 향상을 추구하는 목표를 가진다. 또는 근로자는 노동력을 판매하는 행위 자체가 자신의 생존권과 직결되기 때문에 절박성을 가지며, 단체교섭은 노동조합을 통한 사용자와의 협의를 통해서만 가능하므로 근로자들은 노동조합이라는 단체를 결성하게 된다.

노사분규는 근로자와 경영자의 상반되는 목적 및 수단, 가치관과 이해가 불일치할 때 나타나는 것으로 노사 간에 임금과 제 근로조건에 대한 기대와 주장이 엇갈릴 때 노사갈등이 발생하는 것이다. 이것은 명시적 갈등으로 나타나기도 하지만, 노사 간의 임금기준 혹은 임금인상에 대한 분쟁 등으로 목적수단의 양립 불가능성에 의해 나타나기도 한다. 결국 이러한 노사 간의 분규는 노동쟁의의 근본적인 원인이 된다.

## 2. 노사분규의 이론적인 접근

### 가. 기능론적 접근

기능론적 접근방법은 근대화론이나 진화론적인 입장을 수용하는 관점으로 후진국에 대

한 경제성장을 도모하면서 민주주의 이념을 그대로 적용시키는 것에 대해 회의적인 입장을 나타낸다. 이 관점은 산업기반이 미약한 상태에서 노동조합 활동의 자율성 보장은 급속한 경제성장과 양립할 수 없다고 가정한다. 후진국 및 개발도상국은 조속한 경제발전을 위해서는 노동조합의 활동범위를 제한할 필요가 있다고 주장한다. 즉 경제적인 측면에서 최대 효율성을 달성하는 것이 근로자의 인권보장보다 우선한다는 관점이라 해석할 수 있다.

경제학적인 관점에서는 사용자의 합리적인 선택이며 국가의 입장에서도 국가가 추구하는 목표가 경제성장이라면 이와 같은 견해가 가장 합리적인 선택이라고 볼 수 있다.

### 나. 갈등론적 접근

갈등론적 접근방법은 갈등이 생기는 근본적인 이유와 갈등이 일어나는 현상에 대한 연구를 주 관심사로 행하고 있다. 근본적인 이유라 함은 파업의 결정이 파업으로 인해 발생하는 경제적 손실과 이득을 계산하여 이익이 된다는 결론이 내려질 때 결정한다는 것을 기본전제 하에 있다. 이득에 대한 계산이 파업여부에 결정적인 변수로 파업결정요인을 정치적인 면보다 경제적인 면으로 바라본다는 점에서 그 의미가 크다

### 다. 게임이론적 접근

게임이란 어느 누구도 그 결과를 마음대로 좌우할 수 없는 경쟁적 상황을 뜻하며, 게임을 구성하는 요소는 경기자, 전략, 게임의 보수 등이며, 이와 같은 요소들이 어떤 조합으로 주어졌느냐에 의해 게임의 특성이 결정된다.

게임의 결과는 각 경기자가 어떤 전략을 채택했느냐에 의해 결정되며, 결과는 경기자가 받는 보수에 의해 구체적으로 나타난다. 근로자와 사용자는 게임이론에 의하면 서로 상대방을 탐색하게 되고, 어떤 전략을 선택해야만 자신에게 돌아오는 이득이 최대가 될 수 있는지를 고민하게 된다. 이것은 파업을 상반되는 사회적 이해관계에서 파생된 상반된 전략의 충돌로 보는 것이다.

그러나 근로자와 사용자는 일반적으로 주어진 양의 자원을 어느 한쪽이 더 많이 가져가느냐 적게 가져가느냐의 문제인 정합게임을 하는 경우가 많다. 예를 들어 근로자의 임

금 인상요구와 기업의 임금억제정책이 상충하는 경우 둘은 조화될 수 없으며, 어느 한쪽의 이득은 다른 쪽의 손실이라는 이분법적 사고방식의 배분형태를 따른다.

### 3. 노사간의 교섭영역과 결과행위

#### 가. 교섭영역

노사관계에서의 이해조절은 기본적으로 노사간의 세력관계와 국가권력의 성격, 그리고 사회경제적 환경여건 등과 같은 구조적 요인들에 의해 조건 짓게 되나, 이에 못지않게 그 이해조정의 현실적인 협상과정과 사후결말에 있어 노사관계 주체들이 보여주는 행태적 요인들, 이를테면 협상 요구안, 협상 주체들 간의 신뢰관계, 협상주체들의 내부 조직 상태 등이 크게 영향을 주게 된다. 이와 같이 노사관계의 이해 조절과정, 달리 표현하여 교섭과정과 관련하여 작용하는 노사관계 주체들의 행태적인 측면을 부각하여 분석하기 위해 Walton과 McKersie(1991)는 다음과 같이 4가지 차원의 교섭영역으로 구분하여 이론적 논의를 제시하고 있다(이병훈, 2004: 32-34).

첫째, 분배교섭(distributive bargaining)은 노사간의 교섭이 한정된 희소가치의 자원이나 대상에 대한 배분과 확보를 둘러싼 상반된 이해관계의 교섭영역을 지칭한다(예: 임금교섭).

둘째, 통합교섭(integrative bargaining)은 노사간의 상호이익을 동시에 증진하고 노사공동의 당면문제를 해결하기 위한 교섭의 영역을 의미하고 있다(예: 생산성 향상, 현장 산업안전, 비용절감운동).

셋째, 태도교섭(attitudinal bargaining)은 단체교섭의 노사대표뿐 아니라 회사 경영·관리자와 조합원들 간에 구성되어 있는 사회심리적 상호관계 - 상대방에 대한 믿음·신뢰와 우호/적대감 그리고 행위동기 지향가치 등 - 를 관리·개선하기 위한 교섭의 영역이다.

넷째, 조직내교섭(intra-organizational bargaining)은 회사 경영조직이 노동조합조직 내부에 존재하고 있는 다양한 이해관계의 하위집단들에 대해 단체교섭의 노·사 대표들을 통하여 각각의 내부 동의와 의사통합을 형성·유지하기 위한 교섭의 영역이다.

## 나. 결과행위

노사분규를 비롯한 조직 내의 갈등해결의 기본양식은 토마스(K. W. Thomas)가 주장한 내용으로 생산현장에서 나타나는 근로자들의 노사관계에 대한 결과행위를 측정하는데 매우 유용하다고 생각된다. 그 기본 양식을 요약하면 다음과 같다(Thomas, 1976: 894-897).

- ① 회피(avoidance): 갈등의 존재 자체를 부인하고 갈등의 원인을 이해하거나 시정하려는 시도를 전혀 하지 않는 행위를 의미한다.
- ② 적응(accommodation): 적응은 자신의 이익보다는 상대방이 이익을 얻도록 하는 것으로 갈등을 신속히 해결하기 위한 방안의 하나이다. 이것은 자신이 지고 상대방이 이기는 게임이라는 점에서 갈등해소를 위한 Lose-Win 전략이라고 한다. 본 연구에서는 이러한 개념이 아니라 현 상태의 노사관계를 적극적으로 개혁하기 보다는 그대로 받아들인다는 의미로 사용한다.
- ③ 경쟁(competition, forcing): 경쟁은 상대를 희생시켜서라도 자신의 목표를 이루고 이기기 위해 노력하는 것을 말하는데 자신이 이기고 상대방이 패하는 게임이므로 갈등해소를 위한 Win-Lose 전략이라고 한다.
- ④ 타협(compromise): 타협은 갈등의 해결을 위해 자신의 목표일부를 포기하는 것이다.
- ⑤ 협력(collaboration): 협력은 각 집단의 구성원이 상대방의 목표를 수용하고 양 집단 모두가 최적의 결과를 얻기 위하여 최선의 노력을 하는 것이다.
- ⑥ 뇌관제거(defusion): 당사자 간의 갈등이 폭발적으로 증폭되는 것을 막는 임시방편을 말한다.
- ⑦ 봉쇄(containment): 갈등하고 있는 각 집단이 당면한 문제와 과정을 구조화시키고 그 구조를 벗어나는 돌발적인 행동을 미리 봉쇄하는 것을 말한다.

## 4. 노사분규의 과정

### 가. 근로자의 단결활동권의 개관

노동법을 그 규율 대상에 따라 개별적 노동관계법과 집단적 노동관계법으로 양분하는

것은 독일·프랑스 등에서 유래되어 우리나라에서도 일반화 되어있다(임종률, 2008: 7-8). 개별적 노동관계법이란 개별적 노동관계, 즉 근로자 개인과 사용자 사이의 노동관계의 성립·전개·종료를 둘러싼 관계를 규율하는 법을 말한다. 근로계약법이라고도 부른다. 이에 대하여 집단적 노동관계법이란 집단적 노동관계, 즉 근로자의 노동관계상의 이익을 대변하는 노동단체의 조직·운영 및 이 노동단체와 사용자 측 사이의 단체교섭을 중심으로 전개되는 노동운동관계를 규율하는 법으로 노동단체법 또는 노사관계법이라고도 부른다.

헌법은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 규정하고 있다(헌법 33조 1항). 이러한 근로자의 단결활동권(노동삼권)의 헌법적 보장규정은 집단적 노동관계의 법적 규율에 관한 기본원칙을 천명한 것이다.

근로자의 인간다운 생활을 확보하고 사용자와 실질적으로 대등한 관계에서 근로조건을 결정·개선하기 위한 단체교섭의 조성을 기본적인 목적으로 보장된 것이 단결활동권(노동삼권)이다. 선진국의 역사에서 근로자의 단결활동권은 처음에는 형사책임을 과하는 입법이나 법리에 따라 억압되고 다음에는 민사책임·제재(손해배상이나 중지명령)를 과하는 법리에 따라 억제되었다. 그러나 이러한 입법과 책임법리가 철폐·수정됨으로써 단결활동의 법적 승인이 이루어 졌으며 현행법상의 단결활동권의 보장은 집단적 노사자치에 법적 근거를 부여하는데 그 1차적 의의가 있다고 하겠다(임종률, 2008: 15-16).

단결활동권의 법적 효과로서 첫째, 단결활동권은 자유권적 효과와 면책부여 효과를 가진다. 즉 단결활동을 억압해서는 안 되며 근로자의 일정한 한계를 넘지 않는 정당한 단결활동에 대한 민·형사책임을 면제하는 효과를 부여하고 있다(노동조합 및 노동관계조정법: 이하 노조법으로 약칭, 제3-4조). 둘째, 단결활동권은 정책의무로서의 입법의 요청과 수권의 효과를 가진다. 즉 노조법이 성실교섭의무, 단체협약의 규범적 효력과 일반적 구속력, 쟁의기간 동안의 구속 및 대체근로 제한, 부당노동행위 구제제도 등은 수권에 근거한 입법이라 할 수 있다. 셋째, 단결활동권은 사인 간의 효력 특히 ‘사회질서’(민법 103조) 설정의 효과도 가진다. 따라서 단결활동권을 제한·방해하는 법률행위, 예컨대 비열계약, 정당한 조합활동을 이유로 해고나 징계처분을 하는 것은 무효가 되고 조합원에 대한 상여금 사정의 차별과 같은 사실행위에 대해서는 불법성을 갖는다. 넷째, 공무원은 2006.1.28 시행된 공무원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률에서 6급 이하의 일반직

공무원 등에게 단결권과 단체교섭권을 행사할 수 있도록 허용하고 있다.

### 나. 노동쟁의의 조정

단체교섭의 결렬에 따른 분쟁을 방지하면 쟁의행위가 일어나거나 장기화 된다. 이러한 의미의 쟁의행위를 예방하거나 조속히 종결시키려면 제삼자가 당사자의 주장을 조절하여 분쟁의 해결을 모색할 수 있는 절차가 필요하다. 이 절차를 노동쟁의 조정이라고 한다. 따라서 쟁의조정은 당사자 사이의 단체교섭에 대한 조력의 절차이고 또 쟁의행위의 예방 또는 조속한 종결을 꾀하는 절차이다.

노조법에 따르면 조정의 대상인 노동쟁의는 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 사이에 임금·근로시간·복지·해고, 그 밖의 대우 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생하는 분쟁상태를 말한다(노조법 2조 5호). 주장의 불일치란 당사자 사이에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭을 통한 합의의 여지가 없는 경우(노조법 2조 5호), 즉 단체교섭이 결렬된 경우를 말한다.

분쟁상태란 쟁의행위가 발생할 우려가 있는 상태 또는 쟁의행위가 발생한 상태(긴급조정은 쟁의행위가 발생한 상태를 대상으로 함)를 말한다. 쟁의행위는 노동조합측이 선도하는 것이므로 노동조합이 단체교섭의 결렬을 타개하기 위하여 파업·태업 등 쟁의행위를 할 용의를 가지는 때에 노동쟁의는 발생하는 것이다.

노동쟁의의 개념은 그 분쟁이 조정·중재의 대상인지 여부의 문제일 뿐 그 분쟁과 관련된 쟁의행위가 정당한지 여부와는 직접 관계가 없다. 쟁의행위가 정당한지 여부는 궁극적으로 헌법상 단체행동권의 허용범위에 관한 해석에 맡겨져 있다.

### 다. 쟁의행위

쟁의행위란 파업·태업·직장폐쇄, 그 밖의 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다(노조법 2조 6호). 노조법의 이 규정은 직장폐쇄도 쟁의행위에 포함하고 있어 근로자측의 쟁의행위에 대한 대항행위라는 점에서 본래의 쟁의행위는 아니다. 따라서 직장폐쇄가 포함되면 광의의 쟁의행위, 그렇지 않으면 협의의 쟁의행위라고 한다.

정당한 쟁의행위는 다음과 같이 법령상으로 보호받는다.

첫째, 민사상 면책이다. 사용자는 노조법에 따른 단체교섭 또는 쟁의행위로 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다(노조법 제3조). 노조법에 따른 쟁의행위는 정당한 쟁의행위를 의미하며 노조법에 따른 쟁의행위일지라도 위법성을 가지면 민사면책이 인정될 수 없고, 반대로 노조법의 일부 규정에 위반하는 쟁의행위라도 정당성을 가지면 민사면책을 인정해야 하기 때문이다.

쟁의행위는 민법상으로 채무불이행(민법 390조)이나 불법행위(민법 750조, 760조)에 해당한다. 즉 파업·태업은 근로계약상 근로제공의무에 위반하는 행위이고, 불매동맹도 근로계약상의 성실의무에 위반하는 것으로 채무불이행(계약위반)이다. 이들 계약위반을 유도하는 노동조합이나 그 지도자의 행위는 채권 침해의 불법행위, 파업·태업·불매동맹·파업감시·직장점거 등은 사용자의 조업권 또는 소유권을 침해하는 불법행위에 각각 해당한다. 그러나 쟁의행위가 정당성을 가지는 경우에는 채무불이행이나 불법행위의 성립요건의 하나인 위법성이 조각되어 손해배상책임을 면하게 된다.

둘째, 형사상 면책을 들 수 있다. 형법의 정당행위 규정(형법 제20조)은 노동조합이 단체교섭·쟁의행위, 그 밖의 행위로서 근로조건 유지·개선의 목적을 달성하기 위하여 한 정당한 행위에 대하여 작용한다(노조법 제4조). 쟁의행위는 형법상 협박죄(형법 283조), 공갈죄(형법 350조), 업무방해죄(형법 314조), 주거침입죄(형법 319조) 등의 구성요건에 해당할 여지가 있지만, 그 목적과 수단이 정당한 경우에는 정당행위(형법 20조)로서 위법성이 조각되어 범죄가 성립되지 않게 된다.

쟁의행위의 목적과 수단 등이 정당한 경우에 형법상의 범죄로 처벌할 수 없다는 것은 헌법상 쟁의권보장의 당연한 효과이고, 형사면책규정은 이를 확인하는 의미의 규정이다. 그러나 폭력이나 파괴행위는 어떤 경우에도 정당한 행위로 해석되어서는 안된다(노조법 4조 단서).

셋째, 불이익취급의 금지이다. 사용자는 근로자가 정당한 단체행동에 참가한 것을 이유로 해고하거나 불이익을 주는 행위를 할 수 없다(노조법 81조 5호). 단체행동의 참가하는 노동조합의 결정·지시에 따라 쟁의행위에 수동적으로 참가하는 것만이 아니라 쟁의행위를 지도하거나 방조하는 것도 포함된다.

넷째, 그밖의 보호로 구속제한과 대체근로의 제한, 근로자 파견의 금지를 들 수 있다.

구속제한은 근로자는 쟁의행위 기간 동안에는 현행법 외에는 노조법 위반을 이유로 구속되지 않는다(노조법 제39조). 다만 노조법 위반이 아니라 형법상의 범죄를 범한 경우에는 구속할 수 있고, 또 노조법 위반이라도 현행범인 경우에는 구속할 수 있다. 즉 정당성을 상실한 쟁의행위까지 구속제한을 통하여 보호하려는 것은 아니다. 이 규정은 정당한 쟁의행위에 한에서만 적용된다고 본다.

또한 대체근로의 제한으로 사용자는 쟁의행위 기간 동안 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 해당사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없으며 그러한 업무를 도급 또는 하도급 줄 수 없다(노조법 43조 1-2항, 91조 벌칙). 다만 필수공익사업은 대체근로제한에서 예외이다(노조법 제43조 3-4항).

근로자파견의 금지로 파견사업주는 쟁의행위 중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 근로자를 파견할 수 없다(파견 16조1항, 노조법 44조의 벌칙적용). 이러한 조항은 대체근로 제한의 실효성을 확보하기 위하여 파견사업주에게 별도의 의무를 과한 것이다.

### 제3절 불법노사분규와 경찰권발동

#### 1. 쟁의행위상 제한

쟁의행위는 그 목적·방법 및 절차에 관하여 법령이나 그 밖에 사회질서에 위반되어서는 안 된다(노조법 37조 1항). 쟁의행위는 이를 제한하는 법령의 규정을 준수하고 정당하게 수행해야 한다는 당연한 이치를 확인하기 위한 주의 규정이다. 사회질서에<sup>3)</sup> 위반되어서는 안 된다는 것은 쟁의행위가 정당(노조법 4조) 또는 적법(제34조 3항)해야 한다는 것을 의미한다.

3) 민법 102조의 사회질서, 형법 20조의 사회상규와 같은 의미라고 볼 수 있다; (민법 제103조: 반 사회질서의 법률행위) 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위는 무효로 한다; (형법 제20: 정당행위) 법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회상규에 위배되지 아니하는 행위는 벌하지 아니한다.

따라서 여기서의 노사분규는 적법한 정당한 노동쟁의행위가 아니라 쟁의행위상 제한되는 쟁의행위인 불법노사분규와 관련된 제한규정을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 가. 주체상의 제한

첫째, 공무원·교원의 쟁의금지이다. 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 따라 노동조합 가입이 허용되는 6급 이하의 일반직 공무원 등은 그 대표자를 통하여 단체교섭을 할 수 있지만 쟁의행위는 할 수 없다(공노 11조: 위반하면 18조의 벌칙적용). 또한 국·공·사립학교의 교원도 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 따라 노동조합을 조직·가입하고 단체교섭도 할 수 있지만 쟁의행위는 할 수 없다(교조 8조: 위반하면 15조1항의 벌칙적용).

둘째, 살팽이파업 금지이다. 조합원이 노동조합의 의사에 반하여 독자적으로 하는 쟁의행위를 흔히 '살팽이 파업'(비공식파업: wildcat strake)이라 불린다. 조합원은 노동조합이 주도하지 않는 쟁의행위를 해서는 안 된다(노조 37조 2항: 위반하면 89조의 벌칙적용).

셋째, 방산물자 생산 종사자의 쟁의 금지이다. 방위사업법으로 지정한 주요 방위산업체에 종사하는 근로자 중 전력·용수 및 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자로서 대통령령으로 정한 자는 쟁의행위를 할 수 없다(노조법 41조 2항: 위반하면 88조의 벌칙적용). 주로 「방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자」란 방산물자의 완성에 필요한 제조·가공·조립·정비·재생·개량·성능검사·열처리·도장·가스취급 등의 업무에 종사하는 자를 말한다(노조법 시행령 20조).

### 나. 목적상의 제한

노동조합은 쟁의행위 기간에 대한 임금의 지급을 요구하여 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 할 수 없다(노조법 44조2항: 위반하면 90조의 벌칙 적용). 이러한 파업임금 목적의 쟁의행위를 허용하면 당초 쟁의행위를 통하여 관철하려는 주장과 관계없이 쟁의행위가 장기화하고 그 피해가 지나치게 커질 우려가 있다. 물론 이 규정이 쟁의행위 기간에 대한 임금의 지급을 요구하는 단체교섭까지 금지하는 것을 아니다.

## 다. 방법상의 제한

첫째 안전보호 시설 정지 등의 금지이다. 사업장의 안전보호시설에 대하여 정상적인 유지·운동을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 정의행위로 할 수 없다(노조법 42조 2항: 위반하면 91조 벌칙 적용). 파업이나 태업을 하는 중이라도 안전보호시설을<sup>4)</sup> 정상적으로 가동하도록 함으로써 사람의 생명이나 신체의 안전을 보호하려는 규정이다.

행정관청은 정의행위가 사업장의 안전보호시설에 대하여 정상적인 유지·운동을 정지·폐지·방해하는 행위라고 인정하는 경우에는 노동위원회의 의결을 받을 시간적 여유가 없을 때에는 그 의결을 받지 않고 즉시 그 행위의 중지를 통보할 수 있다(노조법 42조 3항). 이 경우 행정관청은 노동위원회의 사후승인을 받아야 하며, 그 승인을 받지 못했을 때에는 중지통보는 그 효력을 상실한다(노조법 42조 4항).

둘째, 폭력·파괴의 금지이다. 정의행위는 폭력이나 파괴행위를 할 수 없다(노조법 42조 1항: 위반하면 89조의 벌칙적용). 폭력과 파괴행위는 어떤 경우에도 정당화될 수 없다(4조 단서)는 당연한 이치를 확인하려는 취지의 규정이다.

셋째, 파업감시 제한이다. 정의행위는 그 정의행위와 관계없는 자<sup>5)</sup> 또는 근로를 제공하는 자의 출입·조업, 그 밖의 정상적인 업무를 방해하는 방법으로 해서는 안 되며, 정의행위의 참가를 호소하거나 설득하는 행위로서 폭행·협박을 사용해서는 안 된다(노조법 38조 1항: 위반하면 89조의 벌칙적용).

넷째, 직장점거의 제한이다. 정의행위는 생산이나 그 밖의 주요 업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정한 시설을 점거하는 형태로 이를 할 수 없다(노조법 42조 1항: 위반하면 89조의 벌칙적용).

다섯째, 긴급작업의 수행이다. 작업시설의 손상<sup>6)</sup>이나 원료·제품의 변질 또는 부패를 방지하기 위한 작업은 정의행위 기간에도 정상적으로 수행해야 한다(노조법 38조 2항:

4) 안전보호시설이란 가동을 중단하면 사람의 생명·신체를 위태롭게 하는 시설, 예를 들면 환기·배수·폭발방지·항공관계·환자치료시설 등을 말한다.

5) 정의행위와 관계없는 자란 해당 노동조합의 조합원으로서 원래 파업·태업에 참가하도록 되어 있는 자가 아닌 자를 말하고, 사용자·비조합원인 근로자, 고객 등이 이에 포함된다.

6) 작업시설의 손상을 방지하는 작업에는 예컨대 기계에 주기적으로 윤활유등을 공급하는 작업, 작업시설의 화재 등을 점검·소화하는 경비·소방작업, 생산공정상 응고·폭발 등을 방지하기 위한 가열·급수·전력공급 등의 작업 등이 포함된다.

위반하면 91조의 벌칙 적용).

여섯째, 필수유지업무 정지 등의 금지이다. 필수유지업무에 대하여 정당한 유지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 할 수 없다(노조법 42조의 2항: 위반하면 89조의 벌칙 적용). 2007년 개정법이 필수공익사업에 대한 직권중재제도를 폐지하면서 필수공익사업에서도 쟁의행위를 할 수 있게 되었지만 쟁의행위를 하는 경우에도 필수공익사업을<sup>7)</sup> 이용하는 공중의 이익(생명·보건·신체안전이나 일상생활)을 지키기 위하여 필수유지업무의 수행은 정지·폐지·방해하지 않도록 한 것이다.

### 라. 절차상의 제한

첫째, 조정의 전치이다. 쟁의행위는 노조법에 따른 조정절차(사후조정제외)를 거치지 않으면 할 수 없다(노조법 45조2항: 위반하면 91조의 벌칙). 다만 조정기간 내에 조정이 종료되지 않거나 중재 시의 쟁의금지 기간 내에 중재재정이 이루어지지 않는 경우에는 그렇지 않다(노조법 45조 2항 단서).

둘째, 중재 시의 쟁의금지이다. 노동쟁의가 중재에 회부된 때에는 그 날부터 15일 동안 쟁의행위를 할 수 없다(노조법 63조: 위반하면 91조의 벌칙적용). 적법하게 중재가 시작되면 일정한 기간 동안 중재재정을 기다리고 쟁의행위를 보류하도록 하려는 정책적 고려에서 설정한 규정이다.

셋째, 긴급조정 시의 쟁의 중지이다. 이미 쟁의행위를 시작하였더라도 소정의 요건이 갖추어져 노동부장관의 긴급조정 결정이 공포되면 이를 즉시 중지하여야 하며, 공포일부터 30일이 경과하지 않으면 쟁의행위를 재개할 수 없다(노조법 77조: 위반하면 90조의 벌칙 적용).

넷째, 조정안 해석기간 중의 쟁의금지이다. 당사자가 노동쟁의 조정안의 해석·이행방법에 관하여 해당 조정위원회에 명확한 견해의 제시를 요청한 경우에는 당사자는 그 견해가 제시될 때까지는 해당 조정안의 해석·이행방법에 관하여 쟁의행위를 할 수 없다(노조법 60조 5항).

7) 필수공익사업의 종류는 철도사업, 항공운수사업, 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업과 석유공급사업, 병원사업, 혈액공급사업, 한국은행사업, 통신사업 등이 있다.

다섯째, 쟁의행위의 찬반투표이다. 쟁의행위는 조합원의 직접·비밀·무기명 투표에 따른 과반수의 찬성으로 결정하지 않고서는 할 수 없다(노조법 41조 1항: 위반하면 91조의 벌칙적용). 쟁의행위가 그 참가자의 임금삭감을 초래하고 직장폐쇄를 야기하는 등 조합원 전체에게 중요한 영향을 미치므로 그 결정을 민주적인 절차로 하도록 하는 정책적 고려에서 설정한 규정이다.

여섯째, 쟁의행위의 신고이다. 노동조합이 쟁의행위를 하려면 노동부령으로 정하는 바에 따라 행정관청과 노동위원회에 쟁의행위의 일시·장소·참가인원 및 그 방법을 미리 서면으로 신고해야 한다(노조법 시행령 17조). 행정관청이 공공에 미치는 쟁의행위의 영향을 파악하고 대처해서 쟁의행위의 적법수행을 감시·지도할 준비를 할 수 있도록 하며, 노동위원회가 사후조정을 할 수 있는 경우에 대비하도록 하자는 정책적 고려에서 설정한 규정이다.

## 2. 쟁의행위의 정당성

### 가. 정당성의 의의

쟁의행위가 정당한 경우에는 형사면책, 민사면책, 불이익취급 금지의 보호를 받는다. 즉 쟁의행위에 대하여 형사면책, 민사면책, 불이익취급 금지의 효과가 발생하려면 그것이 정당해야 한다.

쟁의행위는 근로자들이 노동조합이나 그 밖의 단결체의 결정·지시에 따라 공동으로 하는 행위, 즉 집단적 행위이다. 따라서 정당성 판단의 대상은 집단적 행위로서의 쟁의행위 그 자체로 한정되며 단체의사에 어긋나는 근로자 개인의 위법한 탈선행위 내지 통제 위반행위는 그 판단의 대상에서 제외해야 한다. 물론 쟁의행위가 그 자체로서 정당한 경우에도 탈선행위를 행한 근로자 개개인에 대하여 민·형사책임이나 징계책임을 묻는 것은 별개의 문제이다.

이는 쟁의행위가 정당성을 가지지 않는다 하여 그에 대하여 당연히 민·형사상 책임을 묻거나 징계 등의 불이익취급을 할 수 있게 되는 것은 아니다. 정당성이 부정되는 것은 그들 책임의 성립요건의 하나인 위법성이 인정된다는 의미에 지나지 않는다.

현행법상 쟁의행위를 제한하는 법규는 대체로 벌칙을 수반하고 있다. 따라서 쟁의행위가 이들 제한법규에 위반한 경우에는 소정의 벌칙이 적용된다. 문제는 쟁의행위가 이들 법규에 위반한 것만으로 당연히 형사면책, 민사면책, 불이익취급금지과 보호 같은 정당성이 부정되는가에 있다. 법규위반은 정당화될 수 없다는 점을 강조하면 법규를 위반하는 쟁의행위는 언제나 정당성을 상실한다고 보게 된다. 그러나 정당성 내지 위법성은 개개 법규에 형식적으로 위반되는지 여부의 문제가 아니라 법질서 전체의 견지에 문제의 행위가 허용된다고 볼 것인지(사회질서 내내 사회상규에 위반되는지) 여부의 문제이므로 법규를 위반하는 쟁의행위라 하여 언제나 정당성을 부정할 수는 없다고 보아야 할 것이다.

#### 나. 쟁의행위의 주체와 정당성

노동조합이 주도·승인하는 파업을 「조합적 파업」이라고 부르고, 노동조합이 주도·승인하지 않는 파업을 「비조합적 파업(비노조파업)」이라고 한다. 쟁의행위의 정당성과 관련된 것은 비조합적 파업이다.

비조합적 파업의 정당성을 부정하는 견해가 있다. 이 견해는 쟁의행위는 단체교섭 내지 단체협약이 주체가 노동조합이 아니므로 정당성을 갖지 않는다고 한다. 미조직근로자의 쟁의단(우발적 집단)도 단체협약의 주체는 될 수 없지만 단체교섭의 주체는 될 수 있다고 보아야 함으로 쟁의단이 주도하는 파업도 정당성을 가질 수 있다고 보아야 할 것이다.

단위노조의 지부분회 등 산하조직이 단위노조의 지시나 승인없이 독자적으로 하는 쟁의행위가 정당한지 여부가 문제된다. 물론 그러한 쟁의행위의 정당성 여부는 지부·분회 등 산하조직이 그 자체로서 독자적인 노동조합인지, 독자적으로 단체교섭권을 가지는지 여부에 달려 있다.

#### 다. 쟁의행위의 목적과 정당성

첫째, 정치파업을 들 수 있다. 사용자에 대한 주장을 관철하려는 파업을 경제파업, 정부에 대한 주장을 관철하려는 파업을 정치파업이라 부른다. 노동조합이 정부기관이나 정당 등의 상대로 하는 건의·협의·시위·선전 또는 유리한 정당의 지지 등의 정치적 활동과는 행위의 방법상 차이가 있다. 정치파업의 특징은 주장관철의 대상은 정부이면서

파업에 따른 손해는 그 주장에 권한이 없는 사용자가 입는다는데 있다.

정치파업은 그 추구하는 목적이 정당성을 가지지 않는다고 보는 견해가 있다. 또한 쟁의권이 단체교섭을 촉진하거나 유리하게 타결하기 위한 수단으로서만 보장된 것이 아니라 헌법 제33조 근로자가 “근로조건을 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권·단체행동권을 가진다”라고 규정하여 쟁의권행사의 목적으로 근로조건을 향상으로 한정하고 있다. 따라서 정치파업은 그 목적이 근로조건을 향상을 위한 것인지 여부에 따라 정당성 여부를 판단해야 한다는 견해도 있다.

둘째, 동정파업을 들 수 있다. 자신을 위한 주장은 없이 오로지 다른 근로자의 파업(원파업) 또는 주장을 지원할 목적으로 하는 파업을 동정파업이라고 한다. 동정파업은 사용자의 단체교섭을 유리하게 타결하기 위한 것이 아니므로 목적상의 정당성이 부정된다고 보는 견해가 있다(이상훈, 2007: 732).

#### 라. 쟁의행위의 시기·절차와 정당성

사용자에 대한 쟁의행위는 단체교섭에서의 구체적인 절충을 진전시키기 위하여 인정된 것이므로, 사용자가 노동조합의 구체적 요구에 대하여 단체교섭 자체를 거부하거나 단체교섭의 자리에서 그러한 요구를 거부한다는 회답을 한 뒤에 시작해야 정당성을 가진다. 따라서 사용자에게 단체교섭을 요구하기도 전에 먼저 위협이나 세력과시를 위하여 쟁의행위를 하는 경우는 물론, 노동조합이 사용자에게 구체적인 요구를 제시하면 단체교섭을 요구하였으나 사용자가 회답을 할 만한 충분한 시간도 없이 쟁의행위를 하는 경우에도 정당성을 인정할 수 없다.

#### 마. 쟁의행위 수단·태양과 정당성

쟁의행위는 근로제공의 전면적(파업) 또는 부분적 정지(태업)라는 소극적 투쟁수단, 즉 노동력에 대한 소극적 통제에 그치는 한 원칙적으로 정당하다. 쟁의행위는 노사관계의 공정성의 원칙에 따라 정당성이 인정된다는 것이 판례의 입장이다. 쟁의행위를 통하여 얻으려는 이익이 사소함에도 불구하고 상대방에게 미치는 손해가 지나치게 큰 경우에도 공정성의 원칙에 어긋난다고 볼 수 있을 것이다.

또한 쟁의행위는 사용자의 기업시설에 대한 소유권이나 그밖의 재산권과 균형·조화가 이루어져야 정당성이 인정된다. 우선 파괴행위는 재산권을 침해한 것을 정당한 쟁의방법으로 인정되지 않는다.

### 3. 정당하지 않는 쟁의행위와 형사책임

쟁의행위가 정당하지 아니한 경우 형사면책 특권이 배제되고 일반 형법론에 따라 형사 책임을 부담하게 된다. 물론 쟁의행위가 정당하지 아니하다고 하여 무조건 형사책임을 부담하는 것은 아니며, 일반형법이론에 따른 범죄의 성립요건을 충족시키는 경우에 한하여 형사책임을 인정된다.

#### 가. 형사책임의 종류

형사책임의 종류에는 일반적 형사책임과 개별적 형사책임이 있다. 첫째, 일반적 형사책임으로 업무방해죄를 들 수 있다. 정당하지 아니한 쟁의행위에 대하여 부과되는 형사책임 중에서 가장 대표적인 것은 파업에 적용되는 업무방해죄이다. 파업은 그 성질상 소극적으로 근로의 제공을 거부하는 행위이므로 다른 범죄에 해당되지 아니하더라도 파업 자체만으로도 부작위에 의한 업무방해죄를 구성하게 된다. 그 이유는 파업은 본질적으로 내재적 위력에 의한 업무방해라는 성질을 내포하고 있다.

둘째, 개별적 형사책임으로 쟁의행위가 정당성을 상실하게 된 구체적인 사유에 따라 노동관련법 또는 형법에 규정된 관련 형벌이 적용된다. 개별적 형사책임의 예를 들면 다음과 같다.

- i) 파업 또는 태업 중에 기업시설·기계·제품 및 원료 등을 손상·파괴하거나 은닉하는 경우에는 재물손괴죄에 해당된다.
- ii) 파업·보이콧·피케팅 중에 사용자 또는 제3자에게 과도한 물리력을 행사하거나 폭언·폭행을 한 경우에는 불법감금죄·협박죄·강요죄 또는 공갈죄 등이 적용될 수 있다.
- iii) 파업·직장점거가 그 정당성을 넘어 기업시설 또는 장소를 점거하는 경우에는 건

조물침입죄, 주거침입죄 또는 퇴거불응죄 등이 문제될 것이다.

## 나. 형사책임의 귀속

형사책임은 범죄자에게 사형·징역 등 형벌을 과하는 것이므로 위법한 쟁의행위에 대한 형사책임은 노동조합 등 단체에 대하여는 물을 수 없고 조합간부나 일반 조합원 등 개인에 대해서만 물을 수 있다.

위법한 파업·태업·불매운동의 경우에는 이를 기획·지시·지도한 조합간부 내지 쟁의지도부가 범죄로서의 쟁의행위의 정범(실행행위자)으로서 책임을 지며, 이러한 쟁의행위에 단순히 참가하는 데 그친 자는 방조범으로서 책임을 질 수 있다.

그러나 위법한 파업감시·직장점거의 쟁의행위나 쟁의행위에 수반된 폭력·파괴행위 등의 행동을 실행한 자는 그 기초가 되는 파업·태업의 쟁의행위가 정당성을 가지는 여부에 관계없이 범죄의 정범으로서 책임을 지며, 조합간부가 이러한 행동을 기획·지시·지도한 경우에는 이들이 공동정범 또는 교사·방조범으로서의 책임을 진다.

한편, 위법한 쟁의행위에 대한 형사책임은 이를 조직적으로 집단화한 노동조합의 임원이나 그 밖의 간부에게 집중되겠지만, 간부라는 형식적 기준에서 형사책임을 귀속시켜서는 안 되고 위법한 쟁의행위에 대한 간부 각자의 실질적 관련이나 구체적 역할에 따라 정범·종범(방조범)을 문제 삼아야 한다. 그리고 조합간부는 징계책임의 경우와 마찬가지로 노동조합 내지 간부의 지시에 반하여 일부조합원이 한 위법한 탈선행위에 대하여 일정한 범위에서 이를 제지할 의무가 있고, 이에 위반하는 경우에는 부작위범이 성립될 수 있다.

## 4. 위법한 쟁의행위시의 경찰권발동

### 가. 경찰권발동의 법적 근거

경찰작용은 국민에게 명령, 강제하는 전형적인 권력작용인 바 국민의 자유, 권리의 제한을 필연적으로 수반하므로 반드시 법규의 엄격한 근거를 요하며 동시에 조리법상의 한계를 일탈해서는 안 된다. 경찰관 직무와 경찰권발동을 위한 표준조치를 규정하고 있는 경찰작용에 관한 일반법이라고도 하는 「경찰관직무집행법」을 비롯한 개별법은 경찰권 발

동을 위한 근거가 되고 있다.

그러나 경찰작용의 대상이 복잡하고 다양하여 경찰권 발동에 관한 요건을 일일이 법률에 규정하는 것은 불가능하다는 한계로 인해 경찰의 권력작용에 대한 개별적 수권원칙과 갈등관계가 발생한다. 경찰법상 일반조항이란 경찰권 발동의 근거가 되는 개별적인 법률규정이 없는 경우, 경찰권 발동의 일반적·보충적 근거가 될 수 있도록 일반적 위험방지 및 위해제거를 위한 포괄적 내용을 규정한 조항을 말한다. 경찰권발동을 위한 일반조항은 독일연방 및 주의 통일경찰법 표준안 제8조의 규정의 내용을 빌리면, “경찰은 공공의 안녕과 질서에 대한 위협을 방지하기 위한 조치를 취할 수 있다.”라고 정의될 수 있다(김동희, 1997: 196; 조철옥, 2007: 160).

경찰작용법상 명백한 일반수권조항이 명문화되어 있지는 않지만 실무적으로 경찰은 「경찰관직무집행법」에 의한 직무를 수행하고 있고, 그 직무수행과정 속에서 공공의 안녕과 질서유지에 대한 위험방지조치를 개별적 수권이 없는 경우에도 취하고 있다.

따라서 위법한 노동쟁의의 내용이 공공의 안녕과 질서에 위배되는 경우가 발생하면 개별수권 법률이 없다고 하더라도 일반적 수권조항에 의거하여 위해를 방지하기 위한 조치를 취할 수 있다고 하겠다.

#### 나. 경찰권발동의 한계

경찰권의 발동은 국민의 자유와 권리를 제한하는 권력적 작용이므로 일정한 한계가 있어야 한다. 경찰권발동의 한계에는 법규상의 한계와 조리상의 한계로 구분한다. 법규상의 한계는 법치행정의 원리상 경찰권의 발동은 반드시 법규의 근거가 있어야 하며, 법규상의 허용범위 내에서 행사되어야 하는데 이러한 점에서 경찰법규는 경찰권의 근거인 동시에 한계이기도 하다.

조리상의 한계(소극적 한계)로는 경찰소극목적의 원칙, 경찰공공의 원칙, 경찰책임의 원칙, 경찰평등의 원칙, 경찰비례의 원칙이 있다(허경미, 2003: 122-137).

첫째, 경찰소극목적의 원칙은 경찰권은 공공의 안녕과 질서의 유지라는 소극목적에 위해서만 발동될 수 있으며, 적극적으로 복리증진을 위해서는 발동할 수 없는 것을 말한다. 따라서 노동쟁의와 관련하여 보면 형법상 범죄행위가 발생하는 것을 방지하고 제거하기

위해서만 개입할 수 있을 뿐 그 외에는 「노동조합 및 노동관계조정법」을 비롯한 노동법적인 법원의 임무이다. 노조법 제39조는 근로자는 쟁의행위기간 중에는 현행범 외에는 이 법의 위반을 이유로 구속되지 않는다고 근로자의 구속제한을 명기하고 있다.

둘째, 경찰공공의 원칙은 경찰권은 공공의 안녕과 질서의 유지에 관계없는 사적(私的) 관계에 발동되어서는 안 된다는 원칙이다. 사생활불간섭의 원칙, 사주소불가침(私住所不可侵)의 원칙, 민사관계불간섭의 원칙으로 세분된다.

노동쟁의와 관련하여는 사주소불가침의 원칙과 민사관계불간섭원칙이 적용될 수 있는데 사주소불가침의 원칙은 경찰은 일반사회와 직접적인 접촉이 없는 사주소 내의 활동에 대하여 개입할 수 없는데 사주소는 개인의 주거공간, 사무실, 생산시설 등 개인의 생활영역을 말한다. 또한 민사관계불간섭원칙은 개인의 재산권의 행사, 계약관계 등 민사관계의 영역에 대하여는 경찰권이 개입할 수 없다. 이러한 점에서 사업자에 대한 정당한 노동쟁의는 민사적·형사적 책임이 면제되는 관계로 형법상 범죄행위를 구성되는 경우만 제외하고는 경찰권 발동을 할 수 없다.

셋째, 경찰책임의 원칙은 경찰권은 경찰위반의 상태에 대하여 책임이 있는 자, 즉 공공의 안녕과 질서유지를 방해한 사람에게만 발동되는 것을 말한다. 경찰책임의 유형에는 행위책임, 상태책임, 혼합책임이 있는데 노동쟁의와 관련하여는 행위책임에 근거하여 설명할 수 있다. 즉 쟁의도중 범죄행위를 저지른 근로자를 대상으로 발동해야 하며, 특수한 경우에만 참여한 근로자 전체에 대한 경찰권이 발동될 수 있다. 즉 근로자 전부가 불법 집회에 참석하고 있다든지, 공범책임이 있는 경우를 말한다.

넷째, 경찰비례의 원칙이라 함은 경찰권의 발동은 달성하려고 하는 공적 안전과 질서의 유지라는 필요와 개인의 권리에 대한 침해가 비례관계를 가져야 한다는 것이다. 경찰권발동이 허용되고 또한 요구되는 전형적인 경우 파업행위에 부수하여 폭행, 재물손괴 등 범죄행위가 발생할 경우도 공적 안전에 대한 위협의 방지라는 경찰목적의 달성함에 적합한 수단으로 또한 그에 필요한 최소한도로 경찰권을 발동되어야 함을 의미한다.

## 제4절 선행연구 및 분석의 틀

### 1. 선행연구

지금 까지 선행연구를 보면 집회시위와 관련된 연구가 대부분이고 노사분규와 관련된 연구는 1997년 이철수, 정인섭, 김홍영 등이 공동연구한 “노사분쟁과 경찰의 대응방안 연구”(치안논총 제13집)가 유일한 것으로 그것도 거의 법적인 측면에서 연구한 정도이다.

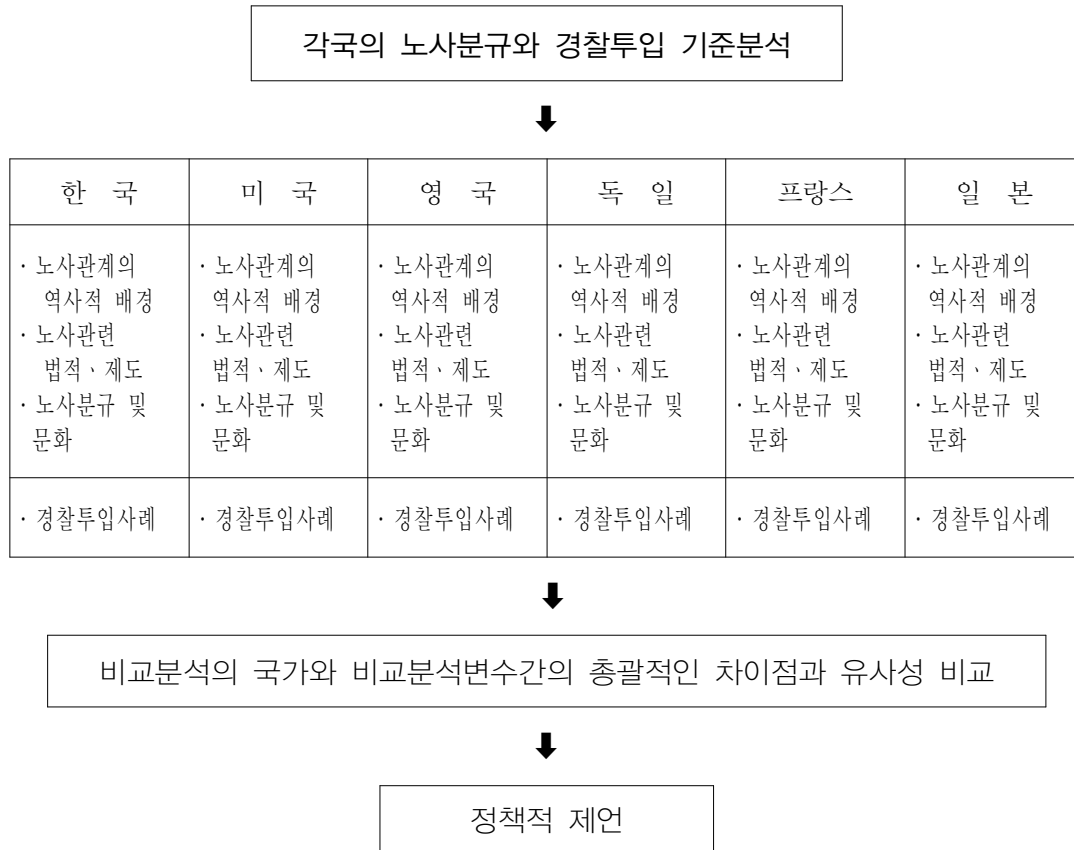
따라서 이 연구의 주제인 노사분규시의 외국 경찰의 투입기준에 대한 비교연구는 기존의 연구가 거의 이루어지지 않았던 분야로서 우리나라 경제발전에 초석이 되는 바람직한 노사문화의 정착을 위해 크게 기여할 수 있을 것이다.

### 2. 연구의 흐름도

노사분규에 대한 경찰력 투입기준을 마련하기 위한 본 연구는 집단적 노사관계를 중심으로 적법절차에 의한 분규과정과 불법적인 분규과정으로 구분하고, 불법적 분규과정에 경찰력을 투입한다는 가정에서 시작한다. 노사관계 구조를 보면 노사문제가 발생하면 단체교섭을 하게 되고 단체교섭과정에서 노사협의 시스템을 통하거나 분쟁해결절차에 따라 조정 및 중재를 하며, 교섭이 타결될 때 단체 협약을 체결할 수 있으며, 타결이 되지 않으면 쟁의가 발생하는데 이 단계부터 경찰은 노사분규의 양상이 어떻게 발전하게 될 것인가를 예의주시해야 하며, 불법적인 노사분규로 발전할 경우 경찰력의 투입에 대한 고려를 해야 하는 시점이라고 할 수 있다.

본 연구는 먼저 노사분규에 대한 일반적 이론과 경찰권 발동에 대한 요건을 살펴보고, 한국의 노사관계 분석을 토대로 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 대표적인 선진국가를 대상으로 노사관계에 대한 역사적 배경과 노사관련 법적·제도, 문화 등을 우선 고찰하고자 한다. 또한 이러한 내용을 바탕으로 노사분규시 각국의 경찰력 투입의 기준을 분석하여 우리나라의 노사분규시 경찰력 투입기준을 마련하는데 근거 자료로 사용하여 경찰력 투입의 정당성 확보를 위한 정책적 제언을 하고자 한다. 연구의 흐름도는 다음과 같다.

〈표 2-1〉 연구의 흐름도



## 제3장 한국의 노사분규 실태

### 제1절 노사관계의 역사적 배경

노동행정의 연원을 언제로 보느냐에 대한 관점에 따라 논란이 있을 수 있으나 1948년 대한민국 정부가 수립되고 법률 제1호로 정부조직법이 제정·공포될 당시 사회부 소속의 1개 국 단위인 노동국이 설치되면서 노동행정이 공식적으로 시작되었다고 할 수 있다(노동부, 노동행정사, 2006: 1편 13). 노동행정기구는 1963년에 보건사회부의 외청으로 노동청이 발족되었고, 1981년 노동부로 승격하여 지속적인 발전을 하여왔다.

#### 1. 미군정시대의 노사관계

1945년 8월 15일 해방이후 1948년 정부수립 이전 미군정까지의 기간이다. 한국은 일제 점령으로부터 광복은 되었지만 정치적, 경제적, 사회적 혼란 속에서 일제점령기 동안 해외로 이주자들의 귀국, 국토분단에 따른 월남이주자의 증가 등으로 실업해소 대책과 구호대책 등이 시급한 상황이었다. 특히 소련은 세계 공산화 계획은 물론 연합군의 세계정책도 감지하고 있었던 조선공산당의 주요 간부들은 1945년 4월 극비리에 건국동맹을 창설하였다. 건국동맹은 광복 다음 날인 8월 16일부터 산하 모든 조직을 동원하여 남한 방방곡곡에 비밀리에 특파원들을 보내 직장마다 노조를 조직하고, 각 읍면을 단위로 농민조합, 부녀동맹, 청년동맹 등을 조직 하여 불과 15일 만에 전국적인 조직을 완성하였다(노동부, 2006: 4편 18). 1945년 11월 1일 광산, 금속, 철도 등 13개 산업별 조직이 결성되었고, 11월 5일과 6일 1,154개 노동조합 대표자 506명이 참가하여 조선노동조합 전국평의회(이하 전평)를 결성하여 세계노련에 가입을 결의하였고, 이를 계기로 세계노련은 전평을 남한의 대표노동조합으로 승인하였다.

그 당시 우익진영은 한민당을 중심으로 좌익에 반기를 들고 일어섰는데 우익 민족주의자들은 독립에만 관심이 있었고, 임금문제와 노동쟁의 조정 등 노동문제에 대한 인식이

부족하였다. 그때 신탁통치 반대운동이 일어났고, 임시정부 및 한민당, 조선공산당 등 모든 사회단체가 반대성명을 발표하여 반탁은 전국민적 합의가 되었다. 그러나 조선공산당 등 좌익계열들은 서울 운동장에서 반탁대회를 연다고 선전한 다음 대회장에 나타나 북한 점령 소련군사령관 시티코프의 지령에 따라 찬탁대회로 돌변시켜 만장의 청중을 놀라게 하였다.

이러한 좌익에 대항하기 위하여 1946년 3월 10일 각계인사 60여명이 참석하여 대한 독립축성노동총연맹(이하 대한노총)을 결성하였다. 그러나 노조의 직장대표는 극소수에 불과했지만 전평의 횡포와 반민족적 행위에 국민들의 의분심 발로가 힘이 되어 대한노총의 조직이 급속도로 확대되어 1946년 9월경 전국적으로 조직이 확대되었다.

1946년 7월 23일 미군정은 노동부를 설치하고 법령 제19호와 제709호로서 노동문제에 관한 공공정책을 발표하였다. 노동문제에 관한 공공정책의 요지는 ①민주주의적 노동조합의 발전을 장려할 것, ②노동자는 자율적으로 노동조합을 조직하고 가입하며, 타노동조합을 원조하고 그 원조를 받을 권리가 있음과 동시에 고용주와 그 대리인의 간섭을 받지 않고 노동계약의 시기 및 조건을 협정할 목적으로 자기가 선출한 대표자를 지명할 권리가 있다는 것, ③고용계약에 있어 고용주와 노동조합 간에 합의된 노임, 노동시간 및 기타 고용조건을 명기한 평화적 협정을 장려할 것 등이다(노동부, 2006: 1편 17).

전평은 1946년 9월 23일을 기하여 총파업을 지령하였고, 실제로 부산철도 파업으로 부산 전체의 교통을 마비시켰다. 대구에서는 10월에 들어서 시민폭동으로 확대되면서 수십명의 사망자와 200여명의 부상자를 발생하게 한 참사로 발전되었고 이를 계기로 미군정의 노동정책이 종래의 좌우익에 대한 애매한 태도를 버리고 좌익진압에 대한 태도를 분명히 하면서 파업주동자들을 대거 검거하기 시작하였다.

1947년 3월 전평은 제2차 총파업을 지령하였는데 대한노총에 의해 저지되었으며 경찰은 전국적으로 수많은 파업주동자들을 체포하였다. 전평은 1947년 3월 총파업에 이르기까지 연인원 60만명이 참가한 2,388건의 쟁의를 일으켜 피사상자 25명, 피검자 8,000여명, 피해고자 16만명의 희생을 냈다. 전평은 미군정 포고령에 의해 불법화되어 결정적인 타격을 입게 되어 지하로 들어가게 되었고, 1949년에 가서야 그 조직이 완전히 와해되었다.

미군정시기의 노동정책은 남북의 분단과 좌우익의 정치적 대립으로 혼란스러운 시대적

배경을 가지고 있었으며 미군정의 과도기적인 성격으로 인하여 체계적이고 일관성 있는 노동정책은 추진되지 못하였다. 노동법전 또한 단편적이었으며, 집단적 노사관계의 안정을 위한 입법조치는 너무나 빈약하였다. 또한 한국적 실정에 맞지 않는 미국식 노동법령을 직수입했기 때문에 현실에 맞지 않아 실효성을 찾아보기 어려웠다.

대한노총 중심의 노동운동도 정치적 목표추구를 위하여 밑으로부터 발생·성장한 것이 아니고 반공투쟁이 목적이 되었고, 미군정도 노동문제를 정치적인 관점으로만 다루려고 한 성향을 갖게 하였다. 따라서 불법파업에 대한 강력한 대응의 미국식 제도마저 현실적으로 심어지지 않았다. 그러나 이러한 혼란스러운 시기에 근대적인 내용을 가진 최초의 노동법이 제정되었다는 점에서는 역사적으로 큰 의미가 있다고 하겠다.

## 2. 근대적 노사관계의 태동과 형성(1948-1968)

1948년 8월 15일 대한민국 정부의 수립으로 대한노총은 전평에 결정적인 승리를 하였으나 정부수립 후 새로운 노동운동의 방향을 설정하지 못하고, 정치적인 동기로 인한 내부분열로 분쟁을 일으켰는데,<sup>8)</sup> 전평타도 과정에서 맺은 정부와의 밀접한 관계를 청산하지 못하고 정치권력에 휩쓸렸기 때문이다. 이 당시의 대한노총은 노동자권익의 향상보다는 오직 남한 정치질서를 어지럽히는 좌익계 전평에 대항하기 위해서 조직되었기 때문에 노동조합운동이 정치적 조합주의를 띠게 되었고, 조직도 반전평에 찬성하는 정치인들과 지식인들로 상부구조를 형성한 다음 하부로 내려가는 조직순서를 밟게 되었다. 노조의 구체적인 조직과정에서 불가피하게 행정조직의 도움을 받게 되고 이 과정에서 자연히 정치단체와 관련성이 깊게 되어 종국에 가서는 1955년 12월 자유당의 기간단체가 되기에 이르렀다. 자유당은 이승만 총재의 지시에 따라 대한노총의 최고위원은 자동적으로 자유당 상임위원을 겸하여 자유당은 대한노총을 조종·지배하는 위치에 서게 되었다(노동부, 2006: 제4편 30).

집권당의 산하기관처럼 된 대한노총은 내부에서 파쟁과 분열을 거듭하였고, 이른바 노

8) 노동세력은 임시수도 부산에서 내각책임제 개헌안에 대하여 원외 자유당파를 동조하는 조광섭 일파와 원내 자유당파에 동조하는 전진한씨 일파로 나뉘어 정치세력에 휘말린 싸움을 벌이게 되었고, 1962년 5월 31일과 6월 9일에 정기대의원대회를 각각 따로 소집하게 까지 되었다(노동부, 2006: 4편 29).

동귀족과 노동브로커들이 난무하고 있었기 때문에 노동운동은 주목적이 불투명하였다. 1959년 10월 25일 대한노총에 반기를 들고 참된 노동운동을 지지한다는 슬로건을 내걸고 전국노동조합 중앙연합회가 성립됨으로써 노총은 완전히 두 갈래로 분열되었다(김윤환, 1967: 176-177).

1960년 4월 19일 민주혁명으로 자유당 정권이 몰락하자 노동계도 새로운 물결 속에서 부조리를 청산해야 할 시대적 요청에 직면하게 되었다. 자유당의 시녀로서 정권유지에 협력했던 대한노총은 1960년 4월 23일, 모든 정당과의 관계를 끊는다는 결의문을 채택하여 노동자에게 보내는 성명을 발표하면서 개혁을 하고자 했으나 내부 공격에 못이겨 5월 9일 간부직들은 총 사퇴하였다.

자유당시대의 노동법을 그대로 답습하던 제2공화국 노동정책은 지나친 자유방임 속에 일관성을 갖지 못하였다. 노동행정마저 마비되어 속수무책인 상태에서 노동조합은 유사 이래 처음으로 정부의 규제를 받지 않는 자유로운 노동조합운동을 할 수 있는 기회가 되었다. 이 시기에 노동조합은 1960년 4월부터 1961년 2월까지 약 10개월 동안 약 280여개가 새롭게 설립신고를 하였다(노동청, 1973: 126).

1961년 5·16으로 민주당 정권이 무너지고 새정부의 포고령 제6호에 의해 노동단체를 해산하였다가 1961년 8월 3일 '근로자의 단체활동에 관한 임시조치법'에 따라 노동단체의 조합을 허가주의로 인정해 주었다. 이 임시조치법에 따라 노동계 지도자들은 노동단체조직재건위원회를 결성하고 과거의 폐단과 경험을 검토하여 재건조직위원회의 지도하에 1961년 8월 중 13개 전국 산별노조가 재조직되었으며, 8월 30일 현재의 한국노동조합총연맹(한국노총)이 결성되었다. 한국노총은 계엄령이 해제되자 미흡한 노동관련 법제들의 개정을 요구하는 운동을 강하게 펴나갔다.

### 3. 노동청발족과 노사관계(1963-1981)

민정으로 복귀한 제3공화국 정부는 노동정책의 실효성을 거두기 위해 1963년 9월에 임금위원회 등 6개의 상임위원회 및 1실2국6과16계의 기구를 지닌 노동청을 발족시켰다. 이는 정부가 곧 노동문제의 중요성을 인식하고 노동행정 및 정책의 효율화를 가져오기 위한 일련의 조치라고 하겠다.

1962년 12월 17일 헌법의 개정으로 헌법 제28조 근로의 권리, 29조 노동3권을 각각 보장하고 있다. 1963년 집단적 노사관계법들인 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법 등의 개정되었다. 이들 노사관계법의 개정은 태생의 문제들을 안고 있는 한국의 노동조합의 문제점들을 시정하고 민주적인 노조운동을 기하는데 목적이 있었다. 한국노동조합총연맹 산하 산업별 노조로 조직 개편되어 1963년 이후의 지부, 분회 및 조합원의 변동 상황을 보면 <표3-1>과 같다.

<표 3-1> 연도별 노동조합 및 조합원수

구분 연도	조합수	지부수	분회수	조합원수			
				계	전년비증가율	남	여
1963	16	313	1,820	224,420		174,222	50,198
1964	16	341	2,105	271,579	21.0%	211,144	60,435
1965	16	362	2,255	301,523	11.1%	235,491	66,032
1966	16	359	2,359	326,974	8.4%	250,656	76,318
1967	16	386	2,619	377,576	15.5%	286,576	91,000
1968	16	385	2,732	412,906	9.4%	309,876	103,030
1969	17	417	2,939	444,783	7.7%	333,317	111,466
1970	17	419	3,063	473,259	6.4%	357,881	115,378
1971	17	446	3,062	497,671	5.1%	373,985	123,686
1972	17	430	2,961	515,292	3.5%	380,706	134,586

자료: 노동청, 「노동행정 10년사」, 1973.

1960년대 말 임금이 상승하고 외채 누적과 부실기업 발생으로 경제위기가 오면서 노동쟁의의 억제가 본격화되었다. 1969년 외국인 투자기업에서 심각한 쟁의가 발생한 것을 계기로 다음해 '외국인 투자기업의 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특별법'을 제정하였으며, 1970년 11월에는 전태일 분신자살사건, 1971년 8월 광주대단지 폭동사건, 체불임금의 지불을 요구하는 파월 노동자들의 대한항공 빌딩 방화사건 등 소외계층의 저항이 거세지면서 1971년 12월 17일에는 실질적으로 모든 형태의 단체행동권을 금지하고 단체교섭권을 제한하는 '국가보위에 관한 특별조치법'이 제정되었다. 따라서 이 시

대는 신성장·후분배와 국가안보의 우선의 기본적인 국가경영전략으로 노동쟁의가 국가안보를 저해하고 저임금에 의한 수출증가에 부정적인 효과를 가져 오는 것으로 간주되어 과격한 노동운동을 제한하는 노사관계정책이 자연스럽게 나타나게 되었다.

‘국가보위에 관한 특별조치법’ 제9조 단체교섭권 등의 규제에서 “비상사태 하에서 근로자의 단체교섭권 또는 단체행동권의 행사는 미리 주무관청에 조정을 신청하여야 하며, 그 조정 결정에 따라야 한다”라고 규정하고 있다. 동규정에 의하여 종전에는 노사가 자율적으로 이루어오던 단체교섭이 주무관청을 거쳐서만이 가능하게 되었고, 노동쟁의조정법에 의거하여 규제되던 쟁의도 그 주무관청에 조정을 신청하도록 법제도가 변경되었다. 1973년의 시도별 및 산별노조별 조정 내역을 보면 다음 <표3-2>와 같다.

<표 3-2> 노동조합별 단체교섭 조정 결정현황

조합 시도	합계	철도	섬유	광산	전력	외기	체신	운수	해원	금융	전매	화학	금속	부두	연합	출판	자동차	관광
계	391	1	41	27	1	3		11	6	8	5	23	48	48	68	1	98	2
노동청	31	1	10	2	1	1		1	1	3	2	3	5					1
서울	41		2					5		5		3	1		17		7	1
부산	73		17					1				4	5	8	34		4	
경기	38		6	1		1			3		1	5	4	1	9		7	
강원	26		1	15				2				1	2	2			3	
충북	35																	35
충남	22		3	5							2	2	1		5		4	
전북	14							1						8	3		2	
전남	6			1					1			1	2	1				
경북	43		2	3		1		1				3	25	8				
경남	39								1			1	3	14		1	19	
제주	23													6			17	

자료: 노동부, 2006: 4장 55면.

단체교섭은 주무관청에 의하여 반드시 조정·결정되어야 하며 일단 조정 결정된 이상 노사쌍방은 이에 따라야 하기 때문에 노동쟁의가 일어날 사유가 없어져서 노동쟁의가 현저히 감소되었다. 그러나 노조활동의 저하와 행정실무자들의 조정능력에 따라 공평한 조

정이 이루어지기 힘든 경우도 있을 수 있음이 문제로 지적되었다.

1973년 후반기에 들어서면서 이른바 석유파동으로 인한 세계적인 경제불황과 국내경제의 경기침체 및 고용불안정 등은 노사관계에 커다란 충격을 주었다. 이에 따라 부당해고, 임금체불 등 노동기준법 위반행위가 속출하였으며, 단체협약의 위반과 부당노동행위가 빈번히 발생하여 노사관계의 질서가 혼란과 악순환을 거듭하였다. 그러나 노동조합의 조직원수는 꾸준히 증가하여 1979년에 드디어 100만 명을 넘게 되었다(표3-3)참조.

〈표 3-3〉 노동조합 조합원수와 조직률

(단위: 천명, %)

연 도	피용자수(A)	조합원수(B)	조 직 률	
			(B) / (A)	지수(1975=100)
1960	-	334	-	-
1963	1,120	224	22.0	87.7
1965	1,360	302	22.2	97.4
1970	2,386	473	19.8	86.8
1975	3,295	750	22.8	100.0
1979	4,642	1,088	23.4	102.6
1980	4,747	948	20.0	87.8

자료: 경제기획원, 「경제활동인구연도」, 각연도; 노동부, 「노동통계연감」각 연도.

1973년 3월 13일 노동조합법이 개정되면서 제6조 1항에서 '사용자와 노동조합은 상호협조로서 생산성의 향상을 도모하기 위하여 노사협의회를 설치하여야 한다'라고 규정하였고, 제2항에서는 '노사협의회는 단체협약 또는 취업규칙의 범위 안에서 생산·교육·훈련·작업환경·불만처리·협의회 운영 등에 관하여 필요한 사항을 협의한다'라고 규정하였다. 1975년 4월 17일 노동조합법 시행령을 개정하여 노동조합이 조직되지 않은 모든 사업장에 있어서는 노사협의회의 설치운영을 의무화하고 협의내용을 행정당국에 보고하도록 하고, 만약 필요하다면 관계관이 회의에 참석하여 의견개진을 할 수 있도록 하여 행정당국의 개입이 가능하도록 하였다(노동부, 2006: 제4편 65). 1975년 이후 모든 기업을 대상으로 강력한 행정지도를 행한 결과 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 대상기업체

의 96% 이상이 노사협의회를 설치하게 되었다.

1978년 하반기에 시작된 국내 경기의 침체는 기존 사업장의 휴·폐업으로 실업자가 크게 증가하였으며 국내 경기의 불안은 노사관계를 매우 악화시켰다. 1979년 제2차 유류 파동 이후 계속된 정부의 경제긴축정책과 유가인상으로 인하여 기업의 체임 및 집단해고

〈표 3-4〉 노사협의회 설치현황

(각연도 12월 말 현재)

연 도	대 상 기 업 수	설 치 기 업 수	설 치 율(%)
1966	980	725	-
1967	1,257	979	77.9
1970	1,536	1,124	73.2
1975	9,302	8,940	96.1
1980	5,189	4,772	92.0
1981	4,720	4,720	100.0

자료: 노동부(2006)에서 재편집.

사태 등이 계속 들어났다. 예컨대 1979년 1월부터 5월까지 전국 5,826개소에서 7,300건의 노사분규가 발생했으며 이 중에 임금체불이 82.5%인 6,019건을 차지했다. 특히 Y.H.무역 회사 근로자의 노사분규와 이들의 신민당사 농성사건은 정치정체를 좌우하는 커다란 사건으로 번져 급기야 10·26사태로까지 발전하였다.

#### 4. 노동부 출범과 노사관계(1981년 이후)

1980년 5월 비상계엄으로 노동운동이 약화되었는데 비상계엄하의 정부에 의해 지역지부가 해산되고 노조정화 조치로 많은 노조지도자들이 노동운동계를 떠나게 되어 노조의 무력화를 가져오게 되었다. 1980년 10월 25일 공포된 제5공화국 개정헌법은 제30조에서 노동의 권리가, 제31조에서 노동3권이 각각 보장되었다. 이를 기초로 1980년 12월 30일 국가보위입법회의의 의결을 거쳐 근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법 및 노동

위원회법이 각각 개정되는 한편 노사협의회법이 새로 제정되었다.

1981년 노동청은 노동부로 승격되었고, 이에 따라 노동문제는 경제문제의 중요부분으로 국정에 반영되게 되었다. 1987년 6·29민주화선언 이후 정치민주화에 발맞추어 발생한 폭발적인 노사분규는 정부와 기업으로 하여금 노사분규가 계속적인 불안요인으로 인식되기에 충분한 것이었다. 따라서 정부는 급속히 성장한 노동운동의 압력과 여론의 민주화요구를 수용하는 차원에서, 또한 노사 간의 자율적인 교섭을 위한 제반 노동환경을 조성하기 위하여 1987년 11월 28일 노동조합법을 비롯한 노동쟁의조정법, 노사협의회법 및 근로기준법을 대폭 개정하였다.

1998년 발족한 노사정위원회는 20여일 만에 걸친 대화와 타협을 통해 노동기본권 신장 및 노동시장 유연성 제고 등 10대 의제에 대하여 역사적인 최초 노사정 합의를 도출하였다. 이에 따라 1998년 2월 노사정 합의를 반영한 근로기준법 등 7개 노동관계법이 개정되어 공포되었다. 주요 내용은 기업의 구조조정 과정에서 수반되는 고용조정의 요건과 절차를 보다 명확히 하고, 사용자의 무분별한 해고를 방지하기 위하여 근로기준법을 개정하고, 대량실업에 적극 대처하고 종합적인 실업대책사업을 실시하기 위해 고용보험법, 고용정책기본법 및 중소기업근로자복지진흥법을 제정하였다.

1999년의 노사정위원회는 기업경영환경의 개선과 노동시장 상황의 호전으로 노조전임자 임금지급, 교섭창구단일화 방안, 단체협약 실효성 확보, 구조조정을 둘러싼 노사정 간의 의견대립이 있었고, 교원노조의 입법화 및 민주노총의 합법화 등을 특징적인 양상으로 들 수 있다.

노동계는 1996년과 1997년 노동법 개정을 둘러싼 총파업을 계기로 산별노조의 건설의 필요성을 느끼고 산업별 연대를 통한 노조의 조직력 제고와 단결력 강화를 통한 교섭력 증대를 도모하기 시작하였다(표3-5)참조. 또한 산별연맹의 산별노조로의 전환도 적극 추진하였다. 그러나 산별교섭의 문제는 노사간의 참여한 대립을 유발시켜 노사갈등의 주요 원인으로 작용하였다.

참여정부는 출범초기부터 노사관계 법·제도 개선 작업을 추진하였으며, 2006년 2월 공무원노조법 제정, 2006년 4월 노사정위원회 및 노동위원회 개편, 2006년 9월 노사관계 법·제도 선진화 방안에 대한 노사정 대타협을 도출하여 관련법들을 2006년 12월

〈표 3-5〉 2000년도 이후 산업별 연합단체 설립현황

(단위: 개, 명)

산업별 연합단체	설립일	조합수	조합원수
전국식품노동조합연맹	2000.1.5	18	10,463
전국민주화학섬유노동조합연맹 (민주화학민주화학섬유노련 통합)	2000.3.7	98	32,129
전국관광산업노동조합연맹	2000.3.30	16	3,000
전국민간서비스산업노동조합연맹 (민주관광상업노련통합)	2001.3.13	55	14,231

자료: 노동부(1006), 제4편 192.

22일 국회 본회의를 통과시켰다. 또한 참여정부는 「노사정대표자회의」, 「국민대통합 연석회의」같은 다양한 노사정대화 체제를 새롭게 시도하였다. 2003년부터 노사자율 협력 프로그램에 대한 재정지원을 시작하여 작업장혁신 및 생산성 향상, 근로자 참여증진과 노사간 의사소통의 개선, 갈등관리, 대화·협상기법 향상 등 문제해결 능력 배양, 노사파트너십 우수사례의 발굴·보급, 교육·홍보 등을 지원하였다.

참여정부는 노사분규에서 법과원칙, 대화와 타협의 대응기조를 일관되게 유지하면서 노사갈등을 효율적으로 관리하려고 노력하였다. 그 결과 노사관행의 합리화가 진전되면서 노사분규 건수는 감소 추세로 접어들었다. 그러나 비정규직, 사내하청, 지역노조 등을 중심으로 2005년에 발생한 현대하이스코, GM대우 창원공장 등 새로운 유형의 갈등이 증가하였다.

## 제2절 노사관련 법적 제도

### 1. 개별적 근로관계법

개별적 근로관계법으로는 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」, 「최저임금법」, 「임금채권보

장법, 「근로자퇴직급여 보장법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「공인 노무사법」, 「사내근로복지기금법」, 「근로자복지기본법」 등이 있다. 이 중 중요한 개별적 근로관계법을 살펴보면 아래와 같다.

### 가. 근로기준법

헌법에 의거하여 근로조건을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장·향상시키고, 균형있는 국민경제발전을 기하기 위하여 1953년 5월 10일 법률 제286호로 근로기준법이 제정되었다. 주요골자는 사용자는 근로계약체결시 임금, 근로시간 기타 근로조건을 명시하도록 하였고, 이 법에 위배되는 근로계약은 무효로 하고, 근로조건을 확보하기 위하여 사회부, 특별시, 도, 시 및 군에 근로감독관을 두도록 하였다.

1961년 12월 4일 평균임금의 산출기준, 해고예고제도, 퇴직금제도 신설 등의 내용으로 일부 개정하였고(법률 제791호), 1974년 12월 24일 임금채권우선변제, 연소자의 근로시간 보호규정보완 등의 내용으로 일부개정(법률 제2708호)을 한 것을 비롯하여 수차례 개정하여 오늘에 이르고 있다.

### 나. 남녀고용평등법

고용에 있어서 남녀의 평등한 기회 및 대우를 보장하고, 모성을 보호하며, 직업능력을 개발함으로써 근로여성의 복지증진에 기여할 목적으로 1987년 12월 4일 남녀고용평등법이 제정되었다(법률 제3989호). 주요골자는 사업주는 생후1년 미만의 영아를 가진 근로여성에게 1년 이내의 무급 육아휴직을 허용하고, 육아휴직을 이유로 불리한 처우를 받지 못하도록 하였고, 남녀차별에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 지방노동행정기관에 고용문제조정 위원회를 설치하도록 규정하였다.

1989년 4월 1일 육아휴직기간을 근속기간에 포함하도록 하는 등의 내용으로 일부개정(법률 제4126호), 1995년 8월 4일 여성근로자의 채용시 신체적 조건을 제시하거나 요구하는 것을 금지, 육아휴직의 신청대상을 배우자인 남성근로자도 선택적으로 신청가능하게 하는 등의 내용으로 일부개정(법률 제4976호) 한 것을 비롯하여 수차례 개정을 하면서 오늘에 이르고 있다.

## 다. 최저임금법

근로자 임금의 최저수준을 국가가 법적으로 보장함으로써 저임금근로자의 생활안정을 도모하여 노동력의 원활한 재생산과 질적 향상을 기하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지 할 수 있도록 1986년 12월 31일 최저임금법이 제정되었다(법률 제3927호). 주요 내용은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 결정하고, 최저임금은 노동부장관이 최저임금심의위원회가 심의·의결한 최저임금안에 따라 매년 11월 30일 까지 결정하도록 규정하고 있다. 이 최저임금법은 1993년 8월 5일 노동부장관은 매년 8월 5일 까지 최저임금을 결정하도록 하고, 결정된 최저임금은 당해연도의 9월 1일부터 적용하도록 한다는 내용으로 일부개정(법률 제4575호)을 한 것을 비롯하여 수차례 개정을 하면서 오늘에 이르고 있다.

## 라. 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률

기간제 근로자의 최대 사용기간을 2년으로 정하고 그 기간을 초과하여 사용하는 경우에는 무기계약으로 간주한다는 기간제 및 단시간근로자보호 등에 관한 법률이 2006년 12월 21일 제정되었다.

## 2. 집단적 노사관계법

집단적 노사관계법으로는 근로자의 자주적 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 보장하여 근로자의 근로조건을 개선함으로써 경제적 지위향상과 국민경제발전에 기여하기 위한 목적으로 1953년 3월 8일 제정되고, 1996년 12월 31일 「노동조합 및 노동관계 조정법」부칙에 의해 폐지된 「노동조합법」과 「노동쟁의조정법」, 또한 「노동조합 및 노동관계 조정법」, 「노동위원회법」, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「공무원직장협의회 설립 및 운영에 관한 법률」, 「근로자의 날 제정에 관한 법률」 등이 있다. 주요 집단적 노사관계법을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 노동조합 및 노동관계조정법

노동조합법과 노동쟁의조정법을 폐지하고, 두 법을 통합한 것으로 1996년 12월 31일 「노동조합 및 노동관계조정법」이 제정(법률 제5244호)되었다. 이 법의 주요 골자는 노동조합의 정치활동 금지규정을 삭제하여 다른 사회단체와 같이 정치관련법령의 규정에 따라 규율하도록 규정하였고, 복수노조의 설립을 허용하였고, 노조대표자에게 단체협약 체결권한이 있음을 명시하였다.

### 나. 노동위원회법

근로기준법 등에서 정한 사항을 의결하고 노동쟁의의 조정과 중재를 하는 등 국민경제의 발전과 노동행정의 민주화를 기하기 위하여 노동위원회를 설치·운영하기 위하여 1953년 3월 8일 노동위원회법을 제정(법률 제281호)하였다. 2007년 1월 26일 노동위원회가 노동쟁의의 예방과 사후 조정을 할 수 있는 근거를 마련하여 노동쟁의의 자율적인 해결을 유도하고 노동위원회의 사건처리체계를 상임위원 중심으로 개편하여 사건처리의 신뢰성과 신속성을 높이며 공익위원의 중립성 및 공정성을 높이는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 일부개정(법률 제8296호)을 통하여 오늘에 이르고 있다.

### 다. 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률

노사협의회의 설치 및 운영 등에 관한 사항을 정함으로써 근로자와 사용자 간에 상호 이해와 협조를 통하여 노사공동이익을 증진시켜 산업평화를 도모하고 국민경제발전에 기여하도록 하기 위하여 1980년 12월 31일 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(구 노사협의회의법)을 제정(법률 제3348호)하였다.

### 라. 교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률

그동안 제한되어 왔던 교원의 노동기본권을 보장함으로써 보편화된 국제노동기준을 준

수할 수 있도록 하고, 노사정위원회에서 합의한 교원의 노동기본권 보장방안을 존중하여 그 보장범위와 단체교섭의 구조 등을 정한 「교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률」이 1999년 1월 29일 제정(법률 제5727호)되었다. 이 법에 의한 노동기본권의 보장 대상이 되는 교원을 초·중등교육법에 의한 교원으로 한정하였다.

#### 마. 공무원의 노동조합 설립 및 운영에 등에 관한 법률

헌법의 규정에 의한 공무원의 노동기본권을 보장하기 위하여 공무원의 노동조합 설립 및 운영, 단체교섭, 분쟁조정절차에 관한 사항을 정함으로써 공무원의 근무조건개선과 사회적·경제적 지위향상을 기하기 위하여 「공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률」을 2005년 1월 27일(법률 제7380호) 제정되었다. 이 법에서 공무원 노동조합은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 행정부, 특별시·광역시·도·시·군·구를 최소단위로 하여 건립할 수 있도록 하고 있다.

### 제3절 노사분규

#### 1. 노사갈등의 양태와 추세

우리나라의 노동조합의 조직률을 보면 1980년 조합원 948,000명의 조직률이 14.7%였으나 1988년 조합원 1,707천명(17.8%), 1989년 조합원 1,932천명(18.6%)를 정점으로 하여 지속적으로 조직률이 하락하여 2006년에는 조합원 1,559천명, 조직률이 10.3%를 나타내고 있다<표3-6>참조.

<표3-6>에 따르면, 우리나라의 노사분규는 1986년도 까지만 해도 발생건수가 300여건 미만이었으나 1987년 7,8월 대분규로 인해 1987년에만 3,749건의 파업이 발생하였고 참가자수도 무려 126만2천여 명에 이르렀다. 그러나 노사분규는 그 이후 지속적으로 감소세를 보여 1990년대 중반에는 100건 이하로 감소하여 다소 안정기에 접어들었으나 외환위기 이후 다시 증가한 것으로 특징지어진다.

〈표 3-6〉 노사관계의 주요 지표추이

구분 년도	노 동 조 합		노 사 분 규			
	조합원 (천명)	조직률 (%)	발생건수 (건수)	참가자수 (천명)	손실일수 (천일)	지속일수 (일)
1980	948	14.7	206	49	61	-
1985	1,004	12.4	265	29	64	-
1986	1,036	12.3	276	47	72	-
1987	1,267	13.8	3,749	1,262	6,947	-
1988	1,707	17.8	1,873	293	5,401	-
1989	1,932	18.6	1,616	409	6,351	-
1990	1,887	17.2	322	134	4,487	19.1
1991	1,803	15.4	234	175	3,271	18.2
1992	1,735	14.6	235	105	1,528	20.1
1993	1,667	14.0	144	109	1,308	19.9
1994	659	13.3	121	104	1,484	21.6
1995	1,615	12.5	88	50	393	22.6
1996	1,599	12.1	85	79	893	28.6
1997	1,484	11.1	78	44	445	22.7
1998	1,402	11.4	129	146	1,452	26.1
1999	1,481	11.7	198	92	1,366	19.2
2000	1,527	11.4	250	178	1,894	30.0
2001	1,569	11.5	235	89	1,083	31.7
2002	1,538	10.8	322	94	1,580	30.2
2003	1,550	10.8	320	137	1,299	29.0
2004	1,537	10.6	462	185	1,199	24.7
2005	1,506	10.3	287	118	848	48.6
2006	1,559	10.3	138	131	1200	54.5
2007	1,688	10.8	115	93	536	33.6

주: 2006년부터 분규건수에서 산별파업을 1건으로 간주하였음.

2005년도 기준을 적용하면 2006년은 253건, 2007년은 212건임

자료: 노동부, 2007 KLI 노동통계.

노동손실일수는 1987년 695만 일을 기록하고 1994년 까지 계속해서 100만 일을 상회하였다. 그러나 1990년대 중반 파업발생건수의 감소에 따라 참가자수와 노동손실일수도 크게 감소하였으나 외환위기 이후 노사분규의 증가에 따라 노동손실일수도 재차 상회하였다(최영기, 2008: 102-103).

다른 나라들에서도 노동조합의 조합원수와 노조 조직률이 하락을 보이고 있는데 <표 3-7>과 같다. 1970년대에는 프랑스를 제외하고는 모든 나라들이 노조 조합원수와 노조 조직률이 크게 증가하였으나 1980년대에는 한국을 제외하고 크게 감소하였으며, 1990년대 이후 노조조직률이 모두 하락한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 각국의 노조 조합원수와 조직률의 변화

(단위: 천명, %)

	노조 조합원수 변화			노조 조직률 변화		
	1970-80	1980-90	1990-2003	1970-80	1980-90	1990-2003
미 국	1,034.8	-977.6	-963.8	5.4	-5.5	-5.8
영 국	1,584.0	-2,700.0	-2,428.3	15.7	-23.2	-27.1
독 일	1,188.1	-139.8	-893.8	17.1	-1.7	-11.1
프랑스	-176.0	-1,314.0	-138.0	-5.1	-40.0	-7.0
일 본	764.0	-104.0	-1,734.0	6.6	-0.8	-14.1
한 국	474.9	938.8	-336.9	100.3	99.0	-17.9

자료: Visser, Jelle(2006), Table 2-3참조; 배규식(2008), p. 50에서 재구성.

〈표 3-8〉 노동손실일수의 국제비교

	평 균(근로자 1000명당, 1000일)				
	1986-90	1991-95	1995-99	2000-04	1995-2004
미 국	65	21	38	43	40
영 국	117	24	21	29	25
독 일	4	14	3	4	3
프랑스	105	24	102	-	-
일 본	4	3	2	-	-
한 국	470.5	133.4	72	101	86.6

자료: ILO, Eurostat, Yearly Statistics; OECD, National Statistical Offices; 노동부 2005년 노사 분규 통계분석; 노동연구원(2008.4); 노동부, 2008 노동통계연감, 국제노동통계 참조.

파업으로 인한 1,000명당 노동손실일수의 나라별 추이를 보면 위의 <표3-8>과 같다. 대체로 노사갈등이 심각하여 파업이 잦고 노동손실일수가 큰 나라들은 우리나라와 프랑스 등을 들 수 있고, 상대적으로 노사관계가 안정적인 독일과 일본은 노동손실일수가 상당히 낮은 것을 나타나고 있다. 프랑스는 노사분규건수가 2002년을 기점으로 분규건수는 있으나 분규참여인원과 노동손실일수의 기록이 없는 것으로 나타나고 있고, 일본도 (노동부 노동통계연감, 2008).

## 2. 노사분규의 합법성 여부

우리나라 노사관계사는 '대립과 갈등'의 역사라고 해도 될 만큼 노사관계는 산업평화를 위협하는 요인 중에 하나가 되어왔다. 그러나 1980년대 후반의 혼란기와 외환위기 전후의 구조조정기를 지나면서 분규건수가 줄어들었고, 불법분규의 비중도 계속해서 줄어들고

<표 3-9> 노사분규의 합법성 유무

구 분 년 도	발생건수 (건수)	합법분규	불법분규	천명당 근로손실일수
1997	78	61(78.2)	17(21.8)	33.6
1998	129	74(57.4)	55(42.6)	1419.1
1999	198	103(52.0)	95(48.0)	109.1
2000	250	183(73.2)	67(26.8)	144.1
2001	235	180(76.6)	55(23.4)	79.3
2002	322	256(79.5)	66(20.5)	111.4
2003	320	291(90.9)	29(9.1)	90.2
2004	462	404(87.4)	58(12.6)	80.5
2005	287	270(94.1)	17(5.9)	55.8
2006	138	114(90.5)	24(9.5)	77.2
2007	115	98(92.0)	17(8.0)	33.6
2008	107	90(83.8)	17(16.2)	49.2

주 : 2008년도 통계는 2008년 11월 30일 기준.

자료: 노동부; 김훈(2009), p.33.

있어 2008년 11월 30일 현재 107건으로 낮게 기록되고 있다<표3-9>참조. 또한 불법분

규모 1990년대를 지나면서 많이 줄어 2000년대 중반부터는 현격히 줄어든 것으로 나타나고 있다.

그러나 이러한 분규감소의 추세에도 불구하고 근로손실일수는 연도별 부침이 있기는 하나 분규감소율과 더불어 불법분규도 줄어드는 양상에 비하면 오히려 증가되는 경우도 있고, 그 과격 면에는 오히려 더욱 심각한 양상을 보이고 있다. 따라서 기본적으로 노사관계가 1980년대나 1990년대에 비해 안정화 추세를 이어가고 있다고는 하나 기륭전자, 코스콤, 이랜드 등의 사례에서와 같이 파견, 사내하청 등 간접고용관계에서 빚어지는 노사갈등이 기존 노사관계의 제도적인 틀 내에서 소화되지 못하고 악성·장기화되고 있는 현상은 여전히 지속되고 있다.

## 제4절 노사관계 문화

최근 새 정부들어서 선진일류국가로의 도약을 위해서 노사관계의 선진화가 필수적이라고 보고 경제살리기와 일자리 창출의 원동력이 되도록 노사관계를 선진화하는데 역량을 집중시키고 있다. 이를 위하여는 법과 원칙이 새롭게 정립되는 상생의 노사관계가 형성되기 위한 파트너십이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 그러나 한국의 노사관계는 투쟁적·대립적으로 국제경쟁력은 하위권 수준에 머무르고 있는데, 다음과 같은 한국노사관계의 특성은 우리나라가 선진경제로 진입하는데 최대 걸림돌이 되고 있다(이승길, 2002: 11-29).

### 1. 투쟁위주의 후진적이고 대립적인 노사관계

우리나라는 아직도 과거의 투쟁위주의 후진적·대립적인 노사관계에서 벗어나지 못하여 국가경쟁력 강화의 최대 장애요인이 되고 있다.<sup>9)</sup> 최근 「CEO가 본 한국의 국가경쟁력」의

9) 스위스의 IMD(국제경영개발원: International Institute for Management Development) 2002년 보고서에 따르면 3高(고갈등·고배제·고투쟁), 3低(저신뢰·저대화·저협력)로 특징지어지는 한국노사관계로 인하여 우리나라 노사관계의 국제경쟁력은 49개국 중 47위로 전년도 46위보다 더 떨어졌으며, 노사분규는 39위(2001년도 발표)를 차지하고 있다.

조사에 따르면 글로벌 스탠다드의 입장에서 “노사관계의 성숙도”가 기업부분 조사항목 중 가장 낮은 31% 수준으로 평가되어 기업경쟁력 강화를 저해하는 가장 큰 원인으로 지목되고 있다(전경련, 2002.6).<sup>10)</sup>

우리나라의 노사분규의 강도는 세계최고 수위이고, 비이성적 요구나 전근적인 투쟁양태는 세계에서 그 유래를 찾기 힘들다고 할 수 있다. 1980년대 중반 이후 경기침체와 함께 기업도산이 속출하였고, 또한 산업의 구조조정기에 들어서서 경영합리화가 추진되면서 노사간에 심각한 갈등이 재현되었고, 이로서 우리의 노사관계는 중요 사회문제로 대두되었다.

1987년 6.29 이후 3년간 악화된 노사관계는 1990년 차츰 안정화 추세였지만, 특히 1998년 IMF 외환위기 이후, 다시 악화되는 흐름으로 근본적으로 노사관계는 불안정하고 또한 노사협상관행이 제대로 축적되지 못해 불신과 대립, 극력한 투쟁(총파업)과 범규범의 무시관행을 벗어나지 못하고 있다.

## 2. 정치지향적 및 대리적 성격의 노동운동

1980년대는 학생운동출신들이 노동현장으로 대거 들어오면서 이념적인 성격을 띤 노동운동의 정치화로 노정(勞政)간의 갈등이 심화되었다. 2000년 이후 공공부문이 주도하는 노동운동의 제2 고양기의 도래와 더불어 노사관계의 불안이 지속되고 있으며, 노동계는 정치적 역량을 강화하기 위해 개별기업의 노사문제를 투쟁수단으로 활용하고 노동조합은 경제적 조합주의에서 정치적 조합주의로 급변하고 있다.

노동계는 ‘노동시장의 유연화’에 대해서는 투쟁으로 대응하고 ‘사회적 합의 추구’에 대해서는 협상과 투쟁을 병행하는 방식을 사용하여 노사정위원회를 협의기구가 아닌 정치적 의사결정기구로 활용하고 있다. 최근 금속노조·보건의료노조·금융노조 등에서 ‘노조의 산별화’와 ‘단체교섭구조에 있어서 산별교섭의 제도화’를 내걸으면서,<sup>11)</sup> 정치지향적

10) 동 조사에서 노사관계의 성숙도의 분야에서 일본 25%, 미국 20%, 독일 17% 수준으로 가장 우수한 국가를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

11) 우리나라 노조의 조직형태는 1987년 노동관계법 개정 이후 근로자들의 자유로운 선택에 의해 결정할 수 있다(자유설립주의). 현재는 기업별 노동조합이 주류를 형성하고 있으며 노동계 내부적으로 아직은 기업별교섭을 선호하는 경향이 있다. 다만, 노동계는 노조조직을 제고 및 교섭력 강화를 위해 ‘산별노조 건설’에 주력하고 있으므로 산별노조수는 점차 증가하고 있으며, 이런 추세는 계속

노동운동 토대를 마련하기 위해 사용자에게 '산별교섭'을 요구해 교섭을 결렬(회피)시키고 불법파업 내지 집단행동으로 돌입하는 등 우리나라의 노사관계를 불안하게 하고, 기업생산성에 대한 몰입을 떨어뜨려 국가경쟁력을 저해하는 어려운 상황이다.

대다수의 조합원이 파업에 반대하는 상황임에도 불구하고, 일부 노조간부가 외부의 세력을 끌어들이어 정치적 역량을 강화하기 위하여 불법파업을 강행하고 있다. 따라서 상급단체간의 선명성 경쟁으로 노사문제와 관련없는 정치지향적 및 대리적 성격의 노동운동 내지 파업을 증폭시키고 있다. 파업의 명분과 동기가 약한 정권퇴진 운동, 사립학교법 개정, 언론개혁법 제정, 대테러전쟁 반대, 구조조정 중단, 외자유치반대 등을 주장하면서 구조조정을 하려는 정부와 노동계간의 대립적 전선을 형성하고 있는 것이다.

### 3. 법과 원칙을 무시한 불법파업에 따른 노사관계 악순환

법과 원칙에 의한 노사분규의 해결관행이 확산되어 1999년을 정점(95건)으로 불법분규건수가 다소 감소하는 경향이지만 2000년 67건, 2001년 55건으로 여전히 불법노사분규가 높게 나타나고 있는 것이 현실이다. 정부는 그동안 노사분규의 조기타결을 위하여 사용되어오던 원칙훼손을 통한 미봉책을 지양하고, 분규재발로 인한 불법분규의 악성·장기화를 방지하고자 법과 원칙 내에서 노사분규가 해결되도록 지도하지만 법과 원칙에 의한 노사분규 해결관행을 정착시키는데 미흡했다고 할 수 있다.

불법파업으로 사용자는 생산차질, 매출액손실 등 막대한 경제적 손실을 감수하는데 비해, 무노동·무임금 원칙이 미정착되어 근로자는 경제적 손실을 만회할 수 있으며,<sup>12)</sup> 법·질서보다 집단의 힘과 정서에 호소하는 악습이 확산되어 선동과 강압을 이용한 집단행동으로 불법적 사익을 강제하는 병리적 현상이 사회적 행위양식으로 고착·확산되어 있다.

또한 불법파업 등에 대한 원칙에 어긋나게 해결한 선례가 노사관계 안정화에 장애물이 된다. 파업후 노사합의시 형사처벌, 손해배상청구소송 취하 요구의 관행화로 민·형사상의 책임도 면제된다는 잘못된 인식이 팽배하여 노조는 불법파업에 대한 책임과 부담을

될 전망이다.

12) 근로자는 파업을 해제하고 단체협약의 타결을 조건으로 '위로금', '노사화합 장려금' 등의 명목으로 금전보상을 요구하고 사용자는 무노동 무임금원칙을 지키지 않고 각종 명목으로 파업근로자들에게 금전보상을 해왔으며, 파업 후에도 시간외근로 증가에 따른 초과근로수당을 지불한다.

지지 않는 것을 당연시 하고 있고, 사용자도 정상화의 시급한 기대감으로 노조의 요구를 수용해왔던 것도 사실이다.

현행 노동관계법 등의 법 위반자도 법 위반과 구속을 자랑스러운 투쟁경력으로 인식하고 일정 기간이 경과한 후 사면조치되고 불법파업에 대한 처벌로서 해고된 근로자들의 복직투쟁과 임단협 대상이 아님에도 교섭시 노조가 이들의 복직을 요구하여 노사관계의 불안을 초래하고 있는 실정이며, 개별사업장의 여건에 따라 유연한 접근을 종용하기도 한다.

#### 4. 경직된 노사관계가 외자유치와 대외신인도의 저해요인

강성노조와 경직된 노사관계 및 노사불안문제가 외자유치와 대외신인도의 심각한 장애요인이 되고 있다. 국내투자를 희망하는 외국기업은 대립적 노사문화를 가장 큰 부담으로 간주하고 주한 외국기업인 기업경영상의 애로사항으로 노사문제를 거론하는 상황이다(전경련, 2001).

노조의 반대로 인하여 기업, 금융부문, 공공부문의 구조조정이 지체되고 불법파업, 생산성과 무관한 높은 임금인상 등으로 경영환경의 악화 및 생산·경영기지가 노사관계가 안정되고 노동비용이 저렴한 지역으로 이전하고 있다.

## 제4장 각국의 노사분규 관련 제도

### 제1절 미국의 노사분규 제도

#### 1. 노사관계의 역사적 배경

미국은 노사관계에 있어서 특수한 역사적 배경을 가지고 있다(김태기의, 1991: 제2장 1절). 첫째, 미국민은 주로 유럽에서 이주해온 사람들로서 이주해 올 당시 이들의 신분은 자본가나 근로자로서 정해진 것이 아니라 어떤 사람이든 열심히 일하면 자본가가 될 수 있는 균등한 기회를 가지고 있었다.

둘째, 미국은 건국 당시부터 정치적으로는 봉건주의에 반대하고 민주주의를 건국이념으로 확립하였고, 경제적으로는 프로테스탄트의 윤리의식에 바탕을 둔 시장원리를 철저히 확립하여 왔다.

셋째, 미국의 영토는 광대하기 때문에 공업부문 못지않게 농업부문의 중요성도 컸다. 이에 따라 근로자들의 지역간에 의식차이도 상당히 커지게 되었다. 넓은 영토는 공업지역의 분포를 분산시킬 수 있었으며 이것은 미국의 근로자들이 전국적인 조직체를 갖는데 장애요인으로 작용하였다. 이러한 요인은 적어도 대중교통이 보급되는 20세기 초반까지 지속되었다.

미국의 숙련공들은 1790년대에 시작된 산업화 이전에 노동조합을 결성하였다. 그 당시의 숙련공들이 점차 치열해지고 있는 시장경쟁으로 인한 임금하락에 대응하기 위하여 노동조합을 결성하였다는 것이 일반적인 견해로 받아들여지고 있다. 이러한 견해에 따르면 마르크스 이론에서 제시되는 바와 같이 전 공장제도(pre-factory)하에서는 노동조합의 결성이 생산양식의 변화에 의해서 야기된 것은 아니라는 것이다(Commons, 1913). 이러한 초기의 전 공장제도 노동조합의 숙련공 중심, 실리적인 목표 그리고 경제전략들은 미국 노동조합의 성격 형성에 항구적인 영향을 미친 것으로 일반적으로 인식되고 있다(Sturmthal, 1973). 또한 1776년의 미국 독립선언 때부터 미국에는 노동운동 내에

급진적 균등주의의 강한 요소가 존재하고 있다. 19세기 초에는 많은 노동자들에게 다양한 유토피아적 계획들이 매력을 주기도 했다. 그러나 '과거의 경험이 현재의 목표에 도움이 된다 하더라도' 이러한 특징들이 미국 노동운동사에서 항상적(恒常的)인 것은 아니었다는 점에 유의해야 한다(Foner, 1947).

미국의 산업화는 영국에 비해 다소 늦은 1810~40년 기간에 시작되었다. 1820년대 중반부터 1860년까지 산업 전반에 걸쳐 제조업이 발달하였으며, 그 중에서도 방직업이 가장 두드러졌다(Lebergott, 1984 : 130~136). 그러나 1850년대 이전에는 생산은 주로 소규모 사업장이나 근로자들의 가정에서 이루어졌다. 이와 같은 광범위한 가사노동력을 활용함으로써 당시의 노동력 부족을 보완하였다(Taylor, 1951 : 215).

1850년대와 1860년대에 공장제도가 확립되자 시골 부녀자와 연소자, 그리고 점차 아일랜드와 영국, 독일 등의 여러 나라에서 이주해 온 많은 노동력이 공장제도 속으로 편입되었다. 초기의 공장근로자들은 노동조합을 결성하지 않았다. 이는 그들의 임금이 미국 농가소득과 거의 비슷하였고 유럽의 공장근로자들에 비해 높았다는 데도 일부분 기인한다. 더욱이 직접 또는 정부의 정책을 통한 사용자들의 노골적인 방해도 조직화의 저해요인으로 작용하였다. 또한 근로자들의 높은 이직률과 상당한 정도의 사회적 이동도 근로자의 광범위한 노동조합 결성을 촉진시킬 수 있었던 근로자들간의 연대를 강화하는 데 저해요인이 되었다(Lebergott, 1984 : 373, 381~387 ; Wheeler, 1985).

이와 같은 어려움에도 불구하고 숙련공들은 1860년대에 전국조합을 결성하였다. 또한 1880년대에는 사회개혁 지향적인 노동기사단(Knights of Labor)이 부각됨으로써 1886년에는 70만 명의 미숙련 근로자들을 조직하였다. 숙련공들의 임금과 근로조건에 주안점을 둔 직종별 노동조합과는 달리 노동기사단은 자본주의의 발흥 이전의 호시절로의 회귀를 목표로 한 사회개혁을 지향하였다. 그들의 전략은 근로자들의 협조에 의한 '협동조합'의 설립이었다. 그러나 노동기사단의 활동은 오래 지속되지 못하였다. 노동기사단의 조합원수가 최정점에 이른 1886년 직종별 노동조합들은 전국 규모의 미국노동총동맹(AFL)을 결성하였다. 이러한 실리지향적인 노동조합들에 의해 노동기사단은 20세기로의 전환점에서 그 자취를 감추게 된다. 이상적 조합주의는 비록 실용적·경제적 노동조합주의에 의해 무너지지만 미국의 노동운동사에서 여러 번 대두되었다(Taft, 1964).

1900년경 교통망이 개선되고 거대한 국내시장이 형성됨으로써 대기업이 미국 산업계

의 지배적 위치를 차지하게 되었다. 이러한 복잡하고 비인격적인 조직들은 그들의 종업원을 관리하기 위하여 체계적인 전략을 필요로 하게 되었다. 이러한 필요성에 의해 ‘과학적 관리’의 창시자인 테일러(Taylor)와 그의 제자들은 미국의 경영이념과 실무에 강력한 영향력을 미쳤다(Hession & Sardy, 1969 : 546~547). 이러한 관리기법들은 유럽이나 다른 나라들이 받아들이기 전에 먼저 미국에 널리 도입되었다. 직무와 임금설계에 대한 ‘과학적’ 원칙이 도입됨으로써 테일러주의자들은 노동조합의 힘에 기초한 교섭을 통해 이들 사안을 결정하려는 논리적 근거를 약화시켰다. 뿐만 아니라 거대한 힘과 권위를 지닌 자본가들의 계속되는 노골적인 반대도 노동조합의 결성을 어렵게 하였다.

다시 한 번 노동조합들은 미국 환경에서 야기된 어려움들을 극복하는 데 있어서 몇 차례 성공할 수 있었다. 직종별 노동조합들은 20세기의 첫 20년간은 꾸준히 생존하고 성장할 수 있었다. 이러한 성장은 제1차 세계대전 중 형성된 협조체제와 노동조합들의 전쟁에 대한 애국적 지지가 있었다는 데 일부는 기인한다. 같은 기간 동안 직종별 노동조합은 미국 최초의 강력한 좌익 노동조합인 세계산업노동자연맹(IWW)의 도전에 직면한다. IWW 혹은 ‘Wobblies’(그들의 음주 습관에 기인하는 명칭으로 추정됨)는 무정부주의와 노동조합 지상주의를 결합하여 노래와 순교자들을 이용한 전술로써 제1차 세계대전 이전 시기에 세를 확장하였다. 비록 IWW는 한때 개혁지향적인 노동기사단과 같은 전성기를 가졌으나, 제1차 세계대전(IWW가 반대한)과 러시아 혁명을 거치면서 자본주의자들과 열렬한 애국자들의 힘에 의해 와해되었다.

1920년대에 이르러서는 테일러리즘의 영향, 직종별 노동조합의 대체 조직으로서의 어용노동조합의 결성, 단체교섭에 있어서의 사용자들의 강력한 대응, 사용자단체의 반노동조합운동 및 근로자들에게 불리한 법적 환경 등이 서로 맞물리면서 한때 강력했던 직종별 노동조합은 그 힘을 잃어 갔다. 비록 철도와 인쇄업 등 몇몇 산업에서 노동조합이 지속적으로 성장했다더라도 그 노동조합들은 어떤 주에서는 감소하기도 했는데, AFL 위원장인 윌리엄 그린(William Green)은 과학적 경영원리와 노동조합이 조화를 이룰 수 있는가와 경영에 영향을 미쳐 생산성을 증가시킬 수 있는가를 이해시키기 위하여 설명회를 개최하면서 전국을 여행했다. 이것은 최근 노동조합이 사용자와의 공동으로 무엇인가를 해보려고 관심을 갖는 것과 흥미롭게도 유사하다.

미국이 근대적 노사관계를 만든 것은 1930년 중반 법·제도의 확립이 계기가 되어

40년대 후반에는 이러한 법제도를 보다 구체화하게 되었다. 즉 미국의 노동조합은 최초로 대량생산체제가 확립되어 다수의 공장근로자를 조직한 1930년대의 대공황 시기에 다시 활성화되었다. 이 시기에 근로조건과 임금수준은 악화되었다. 또한 1932년 Roosevelt 대통령의 취임으로 인해 정치적 환경이 변화하였다. 그리고 1933~34년에는 많은 노사분규가 발생하였으며 그 중 대부분은 성공적이었다. 1935년에는 Wagner법이 제정됨으로써 최초로 연방정부가 근로자들에게 단결권과 단체행동권을 부여하였다. 직종별 노동조합보다는 산업별로 조직된 산별 노동조합(전미자동차노조, 전미광산노조, 전미철강노조)들은 대규모의 조직운동을 전개하였다. 그 결과 자동차, 철강고무, 석탄 등 여러 산업에 노동조합이 결성되었으며 이러한 새로운 노동운동 조직들은 산별노조회의(CIO)라는 별도의 전국중앙조직을 결성하였다(Bernstein, 1970 ; Wheeler, 1985).

〈표 4-1〉 미국의 노조 조직율

(단위:만명,%)

구 분	조 합 원 수	조 직 율
1945	1432	35.5
1950	1472	31.5
1955	1680	33.2
1960	1705	31.4
1965	1730	28.4
1970	1938	27.3
1975	1961	25.5
1980	1984	21.9
1985	1700	18.0
1990	1674	16.1
1995	1636	14.9
2000	1626	13.5
2005	1569	12.5
2006	1536	12.0
2007	1567	12.1
2008	1610	12.4

자료: 이승길(2002), p.32; <http://www.bls.gov>

그러나 이러한 법제도적인 측면이 강조된 노사관계제도는 비록 노사간의 교섭력을 대

등하게 만드는 효과는 있었지만 대립을 완화시키는 데는 기여하지 못하였다. 따라서 미국의 노사분규는 다른 선진국에 비해서 심각하게 전개되었다.

1940년대와 1950년대에 걸쳐 노동조합은 지속적으로 성장하였고, 단체교섭체도를 발전시켰다. 이 시기를 통하여 노동조합들은 단체협상 체도를 발전시켰다. 제2차 세계대전 후의 시기는 산업평화와 동반된 일반적인 번영과 지속적인 생활수준의 향상을 이룬 것으로 확인되었다. 노동조합의 생계비연동임금인상(COLA) 조항이 주요 산업에서 증가한 것이 이 시기를 통하여 근로자들의 생활수준을 높이는 데 공헌했다.

1960년대와 1970년대의 조직에 있어서의 엄청난 파동은 공립학교 선생들에 의해서 주도되었는데, 강한 노동조합이 많은 공공부문에 설립되었다. 그러나 조직노동자들의 힘은 전체적으로 몇 년 사이에 줄어들고 있다. 최근 미국의 노동조합 조직률은 전체 노동자의 15%보다 낮은 상황이다 <표 4-1>참조.

민간부문의 경우 노동조합 조직률은 11% 이하로 떨어졌는데, 이것은 1920년 수준과 비슷하다. 근년의 경우 여러 형태의 파업 행동의 급격한 감소와 함께 전투성이 상당히 약화되었다. 몇 년 사이에 파업횟수, 파업참여 노동자수와 파업에 의한 노동손실일수가 수십년 기간 동안 최저 수치로 떨어졌다 <표 4-2>참조.

<표 4-2> 미국의 노동쟁의행위발생 실태

구 분	발 생 건 수 (건)	참 가 자 수 (천명)	노동손실일수 (천일)
1995	31	19	5,771
1996	37	273	4,889
1997	29	339	4,497
1998	34	387	5,116
1999	17	73	1,996
2000	39	394	20,419
2001	29	99	1,151
2002	19	46	660
2003	14	129	4,091
2004	17	171	3,344
2005	22	100	1,736
2006	20	70	2,688
2007	21	189	1,265

자료: <http://www.bls.gov>

1980년과 1990년 중반 들어 고용관계의 광범위한 분야에 법적 논의가 활발하게 전개되었다. 최저임금, 해고, 고용에 대한 인종차별과 성차별, 노인연금, 건강 및 안전, 공장폐쇄, 마약검사, 장애 노동자에 대한 차별, 거짓말탐지기와 가족휴가 및 병가 등이 주요 법적 관심사로 떠올랐을 뿐만 아니라 새로운 법률들을 많이 만들었다. 무엇보다도 근년 들어 가장 중요한 사안은 인종 또는 성차별을 다루기 위해 고안된 '적극적 고용(affirmative action)' 프로그램에 가해지는 신보수주의자들의 공격이라고 할 수 있다.

오늘날의 미국에서는 노동조합이 쇠퇴하는 경향이며 노동사회의 집단적 매체를 잃어가고 있다. 또한 노동조합과 이를 제도적으로 지탱하는 집단적 노동법과 같은 집단적 노사관계에 대신하여 나타난 개별적 고용법(employment law)도 제대로 기능하고 있지 않다. 이러한 상황에서 미국에서는 '집단적 노사관계(노동조합)'를 재형성하기 위한 활발한 논의가 제기되고 있다(이승길, 2006: 700-701).

## 2. 노사관련 법적 제도

미국은 산업혁명이 뒤늦게 진행되었으므로 그 결과 노동법도 비교적 뒤늦게 발전되었다. 미국의 경우 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권에 관하여 성문헌법에서는 아무런 규정을 두고 있지 않으며, 단지 1935년의 「전국노사관계법」(National Labor Relations Act; NLRA)이라는 연방법률에 명문으로 규정되어 있을 뿐이다(이상윤, 2007: 12-16).

미국은 불문법 국가로서 성문헌법에도 일부 기본권이 명문으로 규정되어 있기는 하나 대부분의 기본권은 연방 대법원의 판결에 의하여 확인·창설되고 있다. 근로자의 근로삼권도 이러한 불문법상의 기본권 중의 하나이며, 성문헌법상의 기본권과 동일한 수준의 헌법적 보호를 받고 있는 것이다.

연방대법원 판례는 NLRA 제7조에 규정된 근로자의 단결권 및 단체 교섭권을 헌법상의 기본권(fundamental right)으로 판시하고 있다.<sup>13)</sup> 다만, 연방대법원은 단체행동권

13) Allen-Bradley Local No. 1111 v. Wisconsin Employment Relations Board, 315 U.S. 740(1942). 동 판례는 "Sec. 7 of the Federal Act, 29 U.S.C.A. §157, guarantees labor its 'fundamental right' to self-organization and collective bargaining"이라고 판시하고 있다. 한편, NLRA의 헌법상 상거래 조항(Commerce Clause)의 위헌성 여부를 심사한

중 피케팅 및 보이콧 등은 헌법상 기본권에 해당된다고 명백히 판결하고 있으나,<sup>14)</sup> 파업이 헌법상의 기본권에 해당되는지의 여부에 관하여는 아직까지도 이를 긍정 또는 부정하는 판결을 내린 바 없다. 연방대법원은 파업을 무제한적인 절대적 권리(absolute right)가 아니라고 소극적으로 판시하고 있을 뿐이다.

### 가. 개별적 근로관계법

미국의 개별적 근로관계를 규율하는 연방차원의 일반법으로서 1938년의 「공정근로기준법」(Fair Labor Standard Act)이 있다. 다만 동법은 근로자의 i) 최저임금의 보장 및 현금지급의 원칙 등 임금의 보호와, ii) 1주 40시간 이상의 근로를 규제하는 근로시간의 보호를 주된 내용으로 규정하고 있을 뿐이다. 그밖에 휴가·해고 및 고충처리 등 기타의 근로조건에 관하여 「공정근로기준법」은 아무런 규정도 두고 있지 않으며, 이러한 사항은 개별주의 실정에 부합되게 각주 의회에서 제정한 주노동법에 의하여 규율되는 것이 원칙이다. 즉, 연방노동법은 모든 주에서 공통적으로 적용되어야 할 기본적인 기준 및 원칙을 제시하고, 개별 주는 연방 노동법에 위배되지 아니하는 범위 내에서 각자 주노동법을 제정하여 이를 적용하는 것이다.

한편, 개별적 근로관계에 관한 연방법률로서 근로자의 직업상 안전과 건강을 보호하기 위한 1970년의 「직업안전보건법」(Occupation Safety and Health Act: OSHA) 등 다수의 법률이 제정되어 있다.

---

대법원판례인 NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp., 301 U.S.1, 33(1937)에서도 이미 “... the right of employees to self-organization and to select representative of their own choosing for collective bargaining or other mutual protection without restraint or coercion by their employer. That is a 「fundamental right」”라고 판시하여 근로삼권이 헌법상의 권리임을 제시하고 있다. 단결권 및 단체교섭권의 근거를 제1차 헌법개정조항의 「결사의 자유」(Right of Association) 및 제 14차 헌법개정조항의 적법절차조항(Due Process of Law)에서 찾는 판례도 있다. 한편 결사의 자유 역시 미국 성문헌법에 규정되어 있는 권리가 아니라 미국 대법원이 판례에 의하여 창설한 불문헌법상의 기본권임에 유의하여야 한다; 이상윤, 2007: 12).

14) Thornhill v. Alabama, 310 U.S. 88(1940). 피케팅이 헌법상의 보호를 받기 위하여는 평화적 수단과 합법적 목적을 갖추어야 한다.

## 나. 집단적 노사관련법

미국에서도 다른 나라의 경우와 마찬가지로 최초에는 근로자의 단결권이 제한·금지되어 왔으나, 점차 법적 보호를 받기 시작하였다. 이를 주요법률이 제정되어 온 순서에 따라 설명하여 보면 다음과 같다.

### 1) 셔먼법

근로자의 단결권은 1890년의 셔먼법(Sherman Act)에 의하여 제한·금지되었다. 동법은 본래 독점금지법(antitrust law)의 일종에 해당하는 경제입법으로서 그 입법목적은 기업의 경제적 발전을 억제하는 어떠한 계약·단체 또는 행위도 불법화 하는 것이었다. 그러나 사용자들은 근로자들의 단결활동이 동법의 독점금지목적에 위반된다고 주장하고 법원은 이에 동조하여 근로자의 단결활동에 대한 금지명령을 내려 왔다.

### 2) 클레이튼법

1914년에 제정된 클레이튼법(Clayton Act)은 셔먼법의 보완법으로서 i) 근로자의 단결권·단체교섭권이 독점금지법에 위반되지 아니함을 인정하였으며, ii) 보수적인 법원이 근로자의 단결활동을 제한·금지하는 수단으로 사용하였던 단결활동 금지명령의 행사를 금지하였고, 또한 iii) 인간의 노동은 상품이 아님을 명문으로 선언하였다.

### 3) 노리스-라가디아법

1914년의 클레이튼법에서 근로자의 단결활동이 독점금지법에 위배되지 아니함을 인정하였음에도 불구하고 보수적 법원들은 계속하여 독점금지법을 적용하여 단결활동을 제한·금지하였다. 이에 따라 1932년에 근로자의 단결활동을 적극적으로 인정하기 위한 미국 최초의 연방노동입법이라고 할 수 있는 「반금지명령법」(Anti-Injunction Act)을 제정하였다. 이를 통칭 「노리스-라가디아법」이라고도 부른다.

동법의 주요 내용은 i) 연방법원이 근로자의 단결활동에 대하여 어떠한 경우에도 금지명령을 내릴 수 없도록 규정하고, ii) 단체교섭권과 쟁의권을 확인함으로써 이를 통한

근로자의 경제적 지위향상을 도모함에 있다.

#### 4) 와그너법

1935년에 집단적 노사관계의 일반법으로서 「전국노사관계법」(National Labor Relations Act)이 제정되었다. 동법의 입안자는 미국 상원의원 와그너였으며, 이에 따라 동법을 일명 「와그너법」(Wagner Act)이라고도 부른다. 와그너의원은 이 법의 취지에 대해서 “근로자들을 자유방임 경제체제로부터 보호하고 거대한 권위주의적 행정부로부터 근로자의 권익을 보호하여 노사가 동반자적 관계에서 스스로 문제를 해결하도록 유도하는 데 있다”고 하였다. 또한 와그너의원은 “근로자의 투표권 없이 정치민주주의가 존재할 수 없는 것처럼 노사가 동반자적 관계에 놓이지 않고는 산업민주주의와 산업의 자율적인 발전은 있을 수 없다”고 보았다. 여기에서 더 나아가 와그너의원은 “근로자의 단체교섭권의 확보는 사회정의 실현의 근원이 되며, 뿐만 아니라 양식있는 기업활동의 근원이 된다”고 주장하였다(김태기의, 1991: 2장 3절참조).

와그너법의 핵심 내용은 i) 근로자들이 노동조합을 결성하고, 사용자에 대해서 단체교섭을 요구하는 행위를 방해하거나 진지하게 응하지 않을 때, 부당노동행위(unfair labor practices)로 규정하여 정부가 이를 시정하도록 명령할 수 있다. ii) 사용자가 어용노조의 설립을 유도하거나 어용노조와의 편파적인 단체교섭 활동을 통해서 근로자의 노동조합활동을 무력화시키는 행위를 금지하기 위해서 근로자들을 대표하는 노동조합의 결성에 있어서 근로자들의 투표에 의한 유일교섭권(exclusive representation)제도를 도입한다. iii) 일단 노동조합으로 인정받으면 사용자는 해당 노동조합과의 단체교섭에 성실히 임해야 한다. iv) 부당노동행위를 판정하고 유일교섭권자를 결정하기 위한 절차를 관리하기 위해서 전국노사관계위원회(National Labor Relations Board: NLRB)를 구성하여 사용자의 행위가 위법일 경우에 사법부에 처벌을 요청할 수 있도록 하였다. 또한 적정교섭단체를 둘러싸고 분쟁이 발생하는 경우, 전국노사관계위원회(NLRB)의 판정으로 해결하게 하였고 동시에 전국노사관계위원회법의 해석에 관련된 분쟁을 해결하는 권한을 전국노사관계위원회에 주어 노사관계에 관련된 세부적이고 구체적인 규칙을 만들어 나가도록 유도하였다.

### 5) 태프트-하틀리법

1947년 와그너법의 수정안은 태프트-하틀리법 또는 노사관계법(Labor Management Relations Act)이라고 불린다. 이 법의 정신은 첫째, 노동조합과 사용자의 교섭력을 대등하게 하고, 둘째 근로자들의 노동조합 가입에 대한 선택권을 존중하며, 셋째 다수 국민들의 이익을 보호하는 데 있었다.

노사관계에서 공익을 보호하기 위해서 연방알선조정청(FMCS)을 설치하여, 노사는 단체협약 만료 30일전에 연방알선조정청에 통지하도록 의무화하였다. 동시에 국민에게 어떤 산업의 노사분규가 건강·안전을 해칠 때, 국가는 80일 동안 파업금지를 명령할 수 있는 국가긴급분쟁해결제도(National Emergency Disputes Procedures)도 도입하게 되었다.

태프트-하틀리법은 i) 종래에 사용자에게만 인정되어 오던 부당노동행위를 근로자에게도 인정하고, ii) 클로즈드 쉐제도를 금지하고 오픈 쉐제도를 원칙으로 채택하였으며, iii) 조합원과 비조합원 간의 차별대우를 완전히 금지하였고, iv) 동일산업계 전체를 상대로 하는 단체교섭을 금지하였으며, v) 쟁의행위는 60일간의 냉각기간이 경과된 후에 행할 것을 규정하였다.

### 6) 랜드럼-그리핀법

미국의 노동조합은 1935년의 와그너법 제정 이래 급속히 발전하여 왔다. 그러나 미국 노동조합이 조합 내부분제의 처리에 관하여 반민주적 운영을 하는 것이 커다란 문제로 대두되었다. 이에 따라 노동조합 내의 민주성을 확립하고자 1958년의 「노조운영보고·공개법」(Labor Management Reporting and Disclosure Act)이 제정되었다. 이를 「랜드럼-그리핀법」(Landrum-Griffin Act)이라고 부른다. 동법의 입법목적은 노동조합 내부의 부정행위, 조합원들의 권리침해 및 권한남용 등을 방지하여 조합 내부의 민주적 운영을 도모하고자 하는 것이다.

### 3. 노사분류

#### 가. 근대적 노동운동의 태동

##### 1) 전국적 노동조합의 생성

미국노동의 역사는 17세기까지 거슬러 올라가지만 근로자들이 자생적인 지역직종조합(local craft union)을 조직하여 근로조건 개선에 힘쓰기 시작한 것은 19세기 초였고, 더 나아가 이들이 지역간의 결속을 시도한 것은 1830년대부터이었으므로 노동조합운동이 활발해진 것은 그렇게 오래된 일이 아니다.

1881년 숙련공조합의 지도자들이 직업별조합주의(trade unionism)의 옹호를 주장하면서 별도로 조직노동조합연합(Federation of Organized and Labor Unions)을 발족시켰다. 그것은 1886년 미국노동총연맹(American Federation of Labor:AFL)이라는 명칭으로 공식 출범하게 된다. 이는 숙련공을 중심으로 조직되었고 주로 임금과 근로조건 개선에 초점을 맞추어 활동하였다. 또한 미국 자본주의의 원리를 바탕으로 근로자의 교섭력을 증진시킴으로써 근로자의 생활향상을 도모하자는 것을 행동방침으로 정하였다.

직업별 조합주의자가 다수를 차지함에 따라 활동노선이 뚜렷해지면서 미국노동총연맹의 가입자는 급격히 증대되었고 활기를 띠게 되었다. 1886년에 약25만명이던 가입자수는 수년 동안 그 수준을 넘지 못한 채 오르내리다가 1897년 이후 급증하여 1900년에는 55만명에 이르렀고 1903년에는 100만명을 돌파했다. 10년간 부진하던 조직 확대는 그 다음 10년 사이에 무려 8배로 늘어난 것이다(박래영, 1991: 2장2절 참조).

##### 2) 급진적 노동운동세력의 출현

미국의 급진적 노동운동세력의 출현은 산업화의 초기인 1840년대부터 시작되었다. 초기에 있었던 사회주의자의 제1그룹은 전통적 마르크스주의를 따르는 이들로서 노동조합은 근로자의 정치적 의식화를 위한 수단으로 중요한 역할을 한다는 점에서 조직의 강화가 필요하다고 보았다. 제2그룹은 근로자의 문제를 개선하는데는 노동조합만으로는 거의 기대할 수 없다고 보고 직접적인 정치활동을 강조하였다. 이들은 「상디칼리즘」(Syndicalism)

의 영향을 받아 매우 과격한 행동을 취하였다. 1866년에는 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 전개하였고, 특히 시카고의 메이데이사건은 무정부주의를 표방하는 과격파에 의해 주도되었다. 그러나 이 사건 이후 많은 사회주의자들이 투옥되었고 일부는 사형이 집행되기까지 되었다.

서부의 광산지역을 중심으로 한 제3의 급진적 사회주의자들도 한 그룹을 형성하게 되었다. 이들은 1893년 서부노동연맹(Western Federation of Labor)을 결성하였고, 1905년에 이들은 다시 시카고에서 모임을 갖고 IWW(Industrial Workers of the World)라는 전국적 노동조합체로 확장시켰다. 1904년 이후 이들의 과격성에 대한 사용자의 공격이 맹렬하였을 뿐 아니라 제1차 세계대전 중에는 반전투쟁을 벌여 연방정부로부터 탄압을 받음으로써 결국 그 조직은 붕괴되고 말았다.

## 나. 노사분규의 분출과 노사의 대결

### 1) 노사분규의 분출

가) 점증하는 노사분규:1890년 이전

1840년대 이후 산업화가 추진되고 유럽대륙의 사회주의 사상이 이민을 통하여 전파되면서 노사분규도 잦아졌다. 1877년 철도파업사건이 있는 후 약 10년간 대파업으로 이어졌다. 1882년 동북부 116개 철강공장을 상대로 철강노동자연합협회(Amalgamated Association of Iron and Steel Workers)에 의하여 이끌어진 3만 5천명의 파업이 발생한 것을 비롯하여 1884년에는 약 30건의 보이콧이 있었고 1885년에는 그 건수가 200건에 가까울 정도로 늘어났다(박래영, 1991: 2장2절 참조).

1886년 시카고에서는 시내외 11개 대노조를 포함하여 모두 22개 노조가 모여 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 전개하기로 합의하였고 사회주의 노동당(SLP)과 노동기사단까지 함께 이 운동에 가세하였다. 5월 1일 약 8만명의 근로자들이 파업에 돌입하였다. 2일 후 「멕코믹」공장(McCormick Plant)에서 경찰의 발포로 4명이 사망하고 많은 사람이 다치는 일이 발생하였다. 이에 항의하는 시위군중집회가 다음날 저녁 「헤이마켓」광장(Haymarket Square)에서 있었다. 이는 과격파가 주도한 평화적인 집회였으나, 갑자기 폭탄이 터지고 경찰관이 사상되자 경찰의 발포가 시작되었고 광장은 피의 광장으로

로 돌변하였다. 이 사건으로 수백명의 과격파 근로자들이 투옥되고 다수의 과격파 지도자들이 사형 및 장기형을 받게 된다. 이 사건이 메이테이의 효시였다.

이 사건 이후 격렬한 반노동 캠페인이 일어났고 주마다 근로자의 단결 및 단체행동을 규제하는 법이 만들어졌으며 법원은 노조원에게 공모죄(conspiracy)를 적용하였다. 사용자는 공장폐쇄, 블랙리스트, 황견계약(yellow-dog contract: 반조합계약, 비열계약) 등의 방법을 동원하여 노조 반대에 나섰고 근로자들은 전국적 노동조합의 결속을 다지면서 정치활동을 강화하였다. 결국 「헤이마켓」광장사건은 파업을 자주 일으키면서 세력화 하였던 노동기사단을 쇠퇴시키고 비정치적인 미국노동총연맹을 중심으로 하는 노동운동으로의 전환의 계기가 된 셈이다.

#### 나) 노사분규의 확산 : 1890~1903년

새로 출범한 미국노동총연맹은 1888년 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 다시 전개하였다. 1890년 5월 1일을 기해 조합원이 많고 기금이 튼튼한 목수조합이 캠페인을 전개하였는데, 그 결과는 성공적이었다.

여기서 자신을 얻은 지도자들은 조직강화를 위하여 대규모 파업에 착수한다. 그 대표적인 것이 카네기회사의 「홈스테드」파업(Homestead Strike)이나 파업은 사용자측의 승리로 종료되었다. 이 사건 외에도 1892년에 또 다른 대규모 노사분규가 있었으나 모두 노동조합의 패배로 끝났다. 그 하나가 아이다호주의 은광사건인데, 연방군에 의하여 격퇴되었고, 다른 하나는 버팔로의 철도원사건인 바 이 역시 주의 방위군에 의하여 격퇴되었다. 세 번째는 테네시주의 석탄광사건으로 이 역시 주의 방위군에 의하여 격퇴되었는데 홈스테드사건을 포함한 4건의 대규모 노사분규가 모두 주 또는 연방군에 의하여 격퇴되자, 사용자는 기업이익을 위하여 정부에 의존하는 성향을 갖게 되었다.

그 이전부터 철도노동자들 사이에 내재되어 있던 직업별조합주의와 산업별조합주의의 분쟁이 이 시기에 재연되었다. 산업별조합주의는 지도자인 뎀스(E. V. Debs)에 의하여 1893년 미국철도조합(American Railway Union : ARU)이 결성되고 조직이 확대되었다. 이 과정에서 유명한 「필만」분규(Pullman Strike)가 발생하였다. 그 때는 불황을 이유로 1893년 이 회사가 22% 임금인하 등의 조치를 취한 직후였다. 철도조합(ARU)은 처음 중재에 나서다가 실패하고 곧 보이콧에 들어갔는데 6만 명이 이에 가담하였다.

사용자는 당시 시행되었던 「셔만」법(Sherman Act)이 규정한 반독점행위에 대한 위반이라고 주장하였고 연방법원도 파업금지명령(injunction)을 내렸다. 근로자들이 이에 응하지 않자, 시카고 경찰과 진압군이 동원되고 결국 대통령의 지시에 따라 연방군이 투입되었다. 이에 근로자들은 폭도로 바뀌어 열차와 철도장비에 방화하거나 파괴하며 대항하였다. 미국노동총연맹(AFL)의 고퍼즈가 현지에 갔으나 텡스는 지원요청을 거절하여 이 사건은 막을 내렸다.

## 2) 정부의 대응

미국의 노사관계에 대한 정부의 자세는 오랫동안 무간섭주의를 견지하였다. 근로의 거래는 일반상품거래와 동일하게 취급되어 노사당사자의 자율에 맡겨졌던 것이다. 초기에는 행정부는 물론 입법부에서도 노사간의 노동력거래를 규제하거나 간섭하는 어떠한 행동도 취하지 않았고 법원에서도 시민법의 원리에 충실하여 상당기간 사회법의 원리를 적용하지 않았다. 즉 당시 행정부, 입법부 및 사법부는 노사분규의 직접적 원인이었던 노사간의 마찰을 예방하기보다는 분규로 인하여 결과되는 적대관계의 표출을 방지하는 데 관심이 집중되어 있었다.

그러나 1880년대 후반에 이르러 노동조합의 세력이 커지고 노사분규가 과격해지자 사용자의 반노조적 자세도 강화되어, 노조의 과격한 행동을 위법한 공모죄(criminal conspiracy)로 고소하고 법원도 위법으로 인정하지 않았던 입장을 바꾸어 인정하는 판결을 내리기 시작하였다. 1886년 시카고 「헤이마켓」 광장사건에 대한 법원의 공모적 적용이 그 대표적인 예이다.

초기의 노동쟁의를 저지하는 데 흔히 이용되었던 또 하나의 방법은 금지명령(injunction)이었다. 이 역시 보통법에 의하여 이어져 온 것인데, 사용자들이 노조의 활동을 규제하는 무기로 이용하였다. 노동쟁의에 대하여 사용자가 재산권의 침해를 내세워 법원에 금지명령을 요청하면, 법원은 형평의 원칙에 따라 재산권을 보호하는 일종의 가처분형식으로 금지명령을 내리는 것이다. 이 방법은 1880년대 이후 노사분규가 격렬해지면서 자주 이용되었는데 법원의 금지명령에도 불구하고 노동조합이 계속 파업을 지속할 경우 법정모욕죄로 형벌을 가하기도하고, 경찰 또는 군을 동원하기도 하였다. 「펠만」

사건에서 경찰과 군이 동원된 것이 그 대표적인 예이다.

#### 다. 제1차 세계대전과 노조활동의 쇠퇴

제1차 세계대전이 발발하고 미국이 참전하게 되면서 노동조합은 새로운 발전의 기회를 잡았다. 1917년 4월 미국의 참전이 이루어지면서 군수품의 생산과 수송이 활발하게 되자, 병영의 건설과 조선의 작업장 등을 위시하여 각 산업분야에서 무리한 노동과 열악한 근로조건으로 고충이 늘고 노사분규가 급증하였다.

당시 미국 정부에서는 노사분규를 법적으로 금지하려는 움직임도 있었으나, 강제중재를 배격하고 자율주의(Voluntarism)를 고수하고 있던 AFL과의 협력관계를 유지하기 위하여 1918년초 노사와 공익대표로 구성된 전시노동위원회(National War Labor Board)를 창설하였다. 그러나 참전 직후 사회주의자들이 반전의 모임으로 1918년 2월 시카고에서는 사회주의 지도자들이 대량 기소되었고, 미국내에서 불세비키운동을 하는 공산주의자들이 파업을 일으켰다는 의혹으로 때마침 러시아와 동유럽의 공산주의 혁명의 성공으로 위협을 느끼고 있던 정부와 국민에 의해 급진주의자들에게 철퇴가 가해지게 되면서 노조활동도 쇠퇴하게 되었다.

전후의 경기침체는 임금의 인하로 나타났고, 여러 곳에서 이에 반대하는 노사분규가 발생하였다. 그러나 노사분규가 발생할 때마다 파업에 대한 여론의 비난은 증폭되었고, 사용자의 강력한 대응과 AFL 지도자의 방어적 자세, 그리고 공산주의 배격운동 등으로 진보적인 노동운동들이 성공하지 못했다. 따라서 AFL의 조합원수는 격감하고 노동분규 건수도 그 이후 크게 떨어졌는데 1919년에 326만명이던 AFL의 조합원수는 1924년에는 287만명으로 줄었고, 1919년 3,600건 이상이던 노사분규건수도 1924년에는 1,300건으로 줄어든 것이다. 이러한 상태는 대공황이 발발할 때까지 이어졌다(박래영, 1991: 2장2절 참조).

#### 라. 2차대전 후 노사분규의 격화

제2차 세계대전이 끝나면서 물가, 고용, 노사관계에 대한 정부의 우려가 사실로 나타났다. 전쟁으로 인한 특수가 사라지면서 기업들은 생산을 급격히 줄이게 되었고, 이에 따

라 근로자들의 대량해고사태가 발생하였다. 전쟁기간동안 근로자들의 단체행동은 불파업 선언(No-Strike Pledge)으로 자제되었다가 종전과 함께 철회하면서 근로자들의 불만은 일시에 터져 나왔다. 또한 근로자들은 하락된 소득수준을 보전하고 물가상승을 예상하여 대폭적인 임금상승을 요구하면서 노사분규도 빈발해지게 되었고 노동조합에 대한 여론이 악화되었다.

1945년 종전 이후 노동조합에 대한 비판적인 여론이 형성되면서 노동조합운영의 부정 부패와 간부들의 직권남용, 협박, 배임문제가 폭로되기 시작하였다. 노동간부들이 노동조합의 기금을 사적인 목적으로 이용하거나, 사용자와의 단체교섭에서 협약내용을 양보하는 조건으로 금전을 수수하기도 하였다. 따라서 미국 의회는 노동조합의 부정부패를 다루는 소위원회를 계속 열고, 위원회에서 부정부패가 일단 폭로된 노동조합은 상급단체로부터 축출하거나 노동조합간부들을 구속시켰다. 노동조합의 부정부패는 미국의 보수파들로 하여금 노동조합의 활동에 대한 정부의 규제를 강화시켜야 한다는 주장을 하게 만들었다. 이들은 노동조합의 부정부패 원인이 지나치게 많은 권한을 가지고 있었기 때문이라고 보고 정부는 노동조합의 활동을 감독할 수 있는 법적 근거를 확립해야 한다고 주장하였다.

또한 근로자들은 기업의 생산과정결정에 대한 참여요구로 자신들의 주장을 선회하였다. 그러나 사용자들은 그 요구를 경영권과 침해라고 주장하고 격렬하게 반대하였다. 1945~46년에 걸친 주요 파업들은 두 가지 중요한 변화를 보여준다.

첫째 GM의 파업에서 나타났듯이, 파업의 형태가 1930년대 주류를 이루었던 농성파업과는 달리 파업과정에서 근로자들의 절도있는 행동을 보여줌으로써 파업현장에서의 폭력사태는 크게 줄어들었다. 둘째, 파업의 주된 문제는 노동운동의 새로운 방향모색에서 나타났듯이, 임금인상보다는 근로자들에 의한 작업과정의 관리 확대로 나타났다.

제2차 세계대전이 끝나면서 사용자측은 작업현장에서의 권위회복을 최대의 목표로 삼게 되었다. 이러한 사용자의 전략은 노동조합과의 마찰을 가져왔고, 동시에 근로자들도 그들의 과격한 요구를 양보하지 않음으로써, 노사분규는 수적으로 엄청나게 증가하였는데, 1946년의 노사분규는 미국 역사상 최고를 기록하였다. 노사분규의 발생건수는 4,900건, 분규참가근로자수도 500만명을 육박하였고, 노사분규의 지속기간도 길어져서 예컨대 GM의 노사분규는 113일이나 계속되었다(김태기, 1991: 2장 4절 참고). 그리

고 철강, 고무, 탄광 등 주요산업에서도 대형노사분규가 속속 발생하였다. 그러나 제2차 세계대전이 끝나고 경제체제가 바뀌면서, 노동조합이 어떤 태도를 취할 것인가에 대해서 일반국민들이 주목하고 있었기 때문에, 이러한 대규모 노사분규는 노동조합에 대한 국민들의 여론을 악화시키게 되었다.

## 마. 노조의 퇴조와 새로운 노사관계의 모색

### 1) 노동조합의 퇴조

전후 활발하던 노동운동이 노조의 활력감퇴와 친사적 노동정책의 영향으로 50년대 후반에는 상당히 약화되었다. 1944~46년에 5천건에 육박하였고 1952~53년에는 5천건을 넘어서기도 했던 노동쟁의건수가 1957~59년에는 3,700건의 수준으로 떨어졌다. 이러한 노조의 퇴조와 노사관계에 표면적 안정화경향은 60년대 말 뉴레프트(new left)를 중심으로 전개되는 반전운동에 영향을 받아 노동운동이 다시 분출하기 전까지 지속되었다.

그러나 60년대 후반에 이르러 학생과 지식인을 중심으로 고양된 급진적 사회운동을 계기로 노동운동은 다시 활기를 찾고 노사분규도 급증하게 되었다. 60년대 중반까지 매년 4천건을 밑돌던 노동쟁의가 1968년에는 5천건을 넘었고 1969~70년 사이에는 5,700건을 상회하기에 이르렀다. 제1차 석유파동으로 잠시 주춤하기도 하였으나, 월남전이 종식되는 70년대 중반까지 노사분규는 비교적 높은 수준을 지속하였다. 그러나 70년대 말부터 뉴레프트에 주도된 급진적 사회운동이 사라지면서 노사관계는 다시 안정을 되었고 제2차 석유파동을 거친 후의 노조의 역할은 더욱 쇠퇴하여 갔다.

### 2) 미국경제의 쇠퇴

전후 세계 최대부국이며 자유세계의 경제기축으로서의 위치를 확보해 오던 미국이 70년대 초부터 조금씩 쇠퇴과정에 접어들게 되었다. 즉 미국은 월남전에 휘말려 막대한 전비를 투입함으로써 그동안 누적되어 오던 달러부족을 더욱 가중시키게 되었다. 따라서 기축통화의 역할을 해오던 달러화의 가치는 크게 떨어졌고, 뒤이어 불어닥친 제1차 석유파동과 월남전의 패망은 1974~75년의 불황과 함께 이러한 변화를 더욱 고착시켰다. 30

년대 중반 이후 노동조합을 강화하면서 지속되어 온 임금코스트의 상승부담을 50년대와 60년대의 황금시기를 통하여 기술개발과 경영합리화 등에 의한 생산성향상으로 극복하던 미국기업들도 더 이상 생산성향상의 둔화를 피할 수 없게 되자 급격한 이윤률 저하에 봉착되었다.

바로 이즈음 낮은 임금수준과 허약한 노동조합으로 인하여 높은 국제경쟁력을 확보할 수 있었던 신흥공업국들의 저렴한 경공업제품이 대량으로 유입되자 미국기업의 경쟁력은 세계시장에서는 말할 것도 없거니와 미국 시장 내에서도 크게 약화되었다.

### 3) 새로운 노사관계의 모색

#### 가) 대립적 노사관계의 반성

1935년 와그너법 체제가 마련된 이후 단체교섭을 중심으로 강화되었던 노조의 힘이 전후에 와그너법 체제의 수정을 통하여 크게 위축된 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 장기간에 걸쳐 미국기업의 국제경쟁력이 약화되고 이윤율이 계속 저하하면서 산업의 공동화현상이 심화되자 70년대 후반부터 산업재건(reindustrialization)을 외치는 각계각층의 목소리가 높아졌다.

미국기업의 경쟁력의 약화는 대외적으로는 일본 등 경쟁국의 무절제한 대미수출과 대내적으로 대립적인 노사관계라는 두 가지 요인이라는데 대부분의 의견이 일치되었다. 특히 대통령에 당선된 레이건은 미국경제의 공동화를 막기 위하여 신시민전쟁(a new civil war)에 나서야 한다면서 기업지원의 방안을 찾았고, 학계와 언론도 국제경쟁력의 회복을 위하여 보호무역주의로의 선회를 촉구하면서 노사대립관계를 지양하고 협조체제의 새로운 노사관계(new industrial relations)를 모색해야 한다는데 의견을 모았다.

정부와 사회 및 법원에서도 종래의 대립적 노사관계에서 벗어나 협조적 노사관계로 전환해야 한다는 인식이 일어났다. 정부의 노동정책도 노조를 두둔하거나 옹호하기보다는 기업을 지원하는 쪽으로 기울어 갔다. 의회에서는 1969년, 1973년에 노사관계법규의 부분적 개정을 실현하였으며 1978년에도 노사협조법(Labor-Management Cooperation Act)을 제정하여 협조적 노사관계의 요소를 증대시키는 노력을 계속하였다. 법원 역시 부당노동행위로 볼 수 있는 기업의 노조포기전략에 대하여 매우 관대한 자세를 보였다.

이렇듯 노동자와 사용자는 물론 정부와 학계, 그리고 여론까지도 와그너법이 제정된 이후 50여년간 지속되어 온 미국의 대립적 노사관계의 체계가 근본적으로 개편되어야 한다는 데는 의견을 같이하고 있었다.

#### 나) 새로운 노사관계기법의 개발

국제경쟁력을 회복하고 산업을 재건하자는 사회적 요구가 증대되면서 노조와 사용자는 대립적 관계를 완화하거나 협조적 관계를 증진하기 위한 여러 가지 대안 개발에 주력했다. 물론 이러한 노력이 종래의 대립적 노사관계의 포기를 의미하는 것은 아니었다. 우선 여론으로부터의 비난을 원하지 않았을 뿐 아니라 실리적으로도 손실을 최소화하자는 의도에서 나타난 자세의 변화였다. 그러다 보니 노사 모두 강온의 양면적 전략 아래 대안을 찾게 된 것이다.

사용자는 유리하게 전개되는 여론을 바탕으로 한편으로 노조의 무력화를 꾀하는 강경 전략을 세우고 다른 한편으로는 근로자의 참여와 작업조직의 그룹화라는 온건기법을 확대하였다. 무모한 파업을 피하고 노사간의 갈등을 완화하고자 하는 명분 아래 오래 전부터 일부 기업에서 시도하던 노동자의 참여제도가 70년대 중반 이후 크게 확산되어 있었다. 노동자의 참여제도는 성과배분에 초점을 두는 이윤참여(profit sharing)를 주축으로 하지만, 그 이외에 기업의 의사결정참여(participation in decisions)도 포함되는 것이었다.

근로자의 기업의사결정 참여는 서독 등에서 발전된 제도인데, 생산성향상과 경쟁력향상을 위하여 도입되었다. 노조의 대표가 기업의 이사가 되어 신투자, 신기술도입, 노동자 조정, 작업조직개편 등 근로자의 권익과 관련되는 기업의 전략적 의사결정에 직접 참여하거나 노사협의회를 통하여 참여하는 제도이다.

다른 한편의 온건한 방법은 그룹 또는 팀 단위의 작업조직을 강화함으로써 협조체제를 확립하고 근로자의 작업참여동기를 부여하는 것이었다. 60년대의 행동과학을 통하여 부분적으로 개발된 작업조직의 그룹화기법은 미국 내에서보다는 오히려 일본에서 좋은 성과를 보인 바 있다. 그러나 70년대에 이르러 행동과학이론과 사회기술이론이 결합하여 그룹 또는 팀단위의 직업조직방법론이 제기되었고 경쟁국의 노사관계를 도입하는 과정에서 더욱 관심을 끌게 되었다.

이 시기에 대기업을 중심으로 종래의 인사·노무관리의 기능이 인적자원관리(human resource management)로 개편되면서 작업조직의 그룹화와 관련된 다양한 기법의 개발이 중시되었다. QWL(Quality of Working Life), QCs(Quality Circles), EI(Employee Involvement) 및 LMPT(Labor-Management Participation Teams) 등 여러 가지 형태로 개발된 이 방안은 종래의 산별노조에 의한 작업조정에서 벗어나 노사간의 상호신뢰와 협조를 바탕으로 조직마찰을 줄이고, 그룹 또는 팀단위의 작업부여와 집단보상을 연결시킬 수 있는 이점을 지니고 있었다(박래영, 1991: 2장 5절 참고).

사용자의 적극적인 대응에 반하여 노동조합은 대체로 소극적 자세로 대응하였다. 즉 자동조직전략(push button unionism), 협동전략(pooled resource strategy), 다각적 시위(corporate campaign) 등의 방법으로 노조의 비용을 최소화하면서 조직과 활동의 성과를 높였다. 다른 한편으로는 자동임금인상공식(automatic wage-rate formulas)을 채택하는데 동의하거나 양보교섭(concession bargaining)을 행하면서 사용자와 타협을 모색하기도 하였다.

#### 4. 노사관계 문화

##### 가. 노동관계법상 규제의 미약

미국에서는 본디 노동관계법상 규제가 적다는 특징이 있다. 즉 전통적으로 미국은 이른바 ‘자유로운 고용(employment at will)의 원칙’에 따라 해고의 자유가 지배한다. 미국법에서 기간의 정함이 없는 고용관계는 당사자가 늘 해약의 자유를 가지며, 근로자의 사직의 자유와 같이 사용자도 해고의 자유를 가진다. 사용자는 특별히 합리적인 이유가 없더라도 해고가 가능하기 때문에 이른바 ‘일시 해고’(lay-off)가 가능하고, 이 경우 예고 의무도 없는 ‘즉시 해고’도 가능하여 고용관계가 전반적으로 자유롭게 되어 있다(中窪裕也, 1999: 274-275; 이상희, 2000: 231).<sup>15)</sup>

15) 미국에서는 전통적으로 단체교섭에 의하여 결정된 근로조건에 대해서는 법적 규제가 없는 거의 완전한 노사의 ‘자유로운 교섭’에 맡겨져 있으나 이 경우 해고에 대해서는 거의 모든 단체협약에서 정당한 사유없는 해고를 금지하는 규정(“just cause” clause)이 있으므로 부당한 해고로부터 상당한 보호를 받기도 한다.

한편 미국에서는 노동시장에 관한 법적 규제도 거의 없다. 이를테면 우리와 같은 근로자파견제도에 관한 특별한 법적 규제를 하는 것은 없기 때문에 제조업에서도 자유로이 근로자 파견이 이루어지고 있다. 특히 미국의 근로자파견제도는 1950-1960년경에 법원과 행정기관이 사용자주를 파견근로자에 대한 사용자책임을 지도록 하는 경향을 보이자, 사용자들이 파견사업주만이 사용자책임을 지도록 강력히 요구하고, 이것이 수용되어 1970년대 이후 파견사업이 급성장하였다고 한다.<sup>16)</sup>

그러나 비교적 고용시장에서 자유로운 원칙이 지배하는 미국 노동법의 전개과정에서 최근 노동보호와 관련하여서는 규제를 강화하는 사례가 몇가지 전개되고 있음에 유의해야 한다. 첫째, 1964년 공민권법 제4편에서 인종·성 등을 이유로 한 고용상의 차별을 금지한 것으로 출발한 한 ‘고용차별금지입법’이다. 둘째, 전통적인 해고자유 원칙을 제한하는 해고제한의 법리가 판례를 통하여 여러 가지로 전개되고 있다. 특히 1984년 몬타나주에서는 정당한 사유가 없는 해고를 금하는 ‘부당해고법’(Wrongful Discharge From Employment Act)을 제정하여 해고일반을 규제하는 획기적인 입법을 행하였다(이상희, 2000: 232). 셋째, 정리해고에 대한 아무런 규제가 없던 미국에서도 1988년 연방법으로 ‘근로자조정·재훈련예고법’(Worker Adjustment and Retraining Notification Act)을 제정하여 사업소폐쇄 및 대량일시 해고시 예고의무를 준수하도록 하는 등 그 절차적 규제를 가하고 있다. 넷째, 전통적으로 불안정 고용에 대하여 침묵을 지키고 있던 미국에서도 최근 ‘불안정 근로자’(contingent Worker)를 보호하고자 하는 입법적 움직임이 포착되고 있다(이상희, 2000: 233).

#### 나. 기업변동과 고용계약자유 원칙

미국은 강력한 계약법 원리에 기반해서 근로관계를 규율하기 때문에 기업 소유권 변동의 결과 단체협약 당사자 또는 근로계약 당사자인 사용자가 변경되면 임금, 고용, 기타 근로조건에 있어서 근로자들은 불안정한 지위에 있게 된다. 미국노동법은 기업 소유권이

16) George Gponos(1998), "The Interaction between Market Incentives and Government Actions in Contingent Work," *American Employment Relations in Transition* 170, K Barker & K. Christensen ed., ILR, 1998; 中窪裕也(1999), 前掲論文, p. 134.

변동할 때 근로관계 존속보호를 위한 어떠한 자동승계 원리도 갖고 있지 않기 때문이다.<sup>17)</sup> 그러나 합병, 매매, 자산인수 등 기업변동이 빈번해지고 그에 따라 근로자와 사용자 사이의 법률관계가 불안정한 상태에 놓이게 되면서 사용자들이 향유하는 해고의 자유가 제한될 필요성이 제기되었다.<sup>18)</sup>

승계(successorship)의 원리는 사용자가 변동되는 과정에서 안정적인 단체교섭 관계를 유지하려는 연방 노동정책을 반영하는 판례법 원칙이다. 기업변동과 관련하여 승계의 원리란 사업을 영위하는 기업 본질의 “계속성”을 유지하는 신사용자는 노동법상 사업의 승계자이며, 그 승계자는 구사용자의 배타적 교섭대표가 요구하는 단체교섭 요구를 거부할 수 없다는 판례법 원칙이다.<sup>19)</sup> 그러나 미국노동법에서 이른바 ‘승계’는 단체교섭의무 자체의 승계로 신사용자가 채용한 근로자들 중에서 구사용자의 근로자가 다수가 아니라면 기존 교섭대표 거부는 부당노동행위가 되지 않는다(김미영, 2001: 226).

근로자 구성의 계속성 및 적정교섭단위의 계속성은 Burns 판결<sup>20)</sup> Successorship Doctrine와 관련하여 Burns 판례가 사실상 핵심이 되는 판결이다. 단체교섭의무 승계(혹은 단체교섭당사자 지위 승계)와 단체협약 승계를 구분하여 단체교섭의무를 승계받는 승계자라 하더라도 기존 단체협약까지 승계하는 것은 아니라고 하였다. 따라서 신사용자

17) 노동법은 사용자의 무제한적인 경영특권과 노동력 착취 또는 학대로부터 근로자를 보호하는 것이 지 근로할 권리 또는 고용된 일자리를 유지할 근로자의 권리를 보장하지 않는다는 것이 법원의 입장이다; Warren Freedman(1989), *The Employment Contract-Rights and Duties of Employers and Employees*, Quorum Books, pp. 2-7.

18) 해고의 자유원칙 제한과 관련하여 연령, 성, 인종, 종교 등을 이유로 한 차별적 해고는 성문법으로 금지하고 있다; Ibid., pp. 38-50.

19) 승계의 원리와 관련하여 중요한 판례법으로서 1964년 John Wiley & Sons v. Livingston 판결, 1972년 NLRB v. Burns International Detective Agency Inc. 판결, 그리고 1974년 Joward Johnson Co., v. Detroit Local Joint Board Hotel & Restaurant Employees의 판결이 있다.

20) Wackenhut와 Burns는 공장 보안 및 경비용역을 제공하는 기업이었는데, 두 회사는 Wackenhut와의 용역계약이 만료되면서 새로운 업체선정을 위한 Lockheed 사의 경쟁입찰에 참여하였다. 모든 입찰자들에게는 NLRB의 인증(certification)을 받은지 약 4개월 정도 된 the United Plant Guards Union과 체결한 Wackenhut의 단체협약 내용이 공개되었다. Burns사가 새로운 계약의 낙찰자가 되었으며 Wackenhut가 고용했던 근로자 42명중에서 27명을 그대로 유지하였다. Burns 사는 다른 사업장에 근무하고 있던 자신의 근로자 15명을 Lockheed사로 전근시켰다. The Union은 Burns사가 교섭대표를 승인(recognize)하고 유효기간 3년인 기존 단체협약을 수용할 것을 요구하였다. Burns사는 두가지 요구 모두를 거부하였고 the Union은 NLRB의 부당노동행위 절차에 재소하였다.

의 승계자의 지위가 성립한다고 하더라도 기존 단체협약에는 구속되지 않기 때문에 기존 단체협약이 정하고 있던 근로자들의 임금을 임의적으로 삭감할 수 있게 되었다.<sup>21)</sup>

### 1) 근로자구성의 계속성

미국 노동법은 특정한 기업 변동유형에 따라서 기존 근로관계의 당연 승계를 이전하는 법원칙은 확립되어 있지 않다. 따라서 연방대법원은 흡수합병의 경우에도 존속회사가 소멸회사의 단체협약상 권리와 의무를 당연 승계하는 것으로 해석하지 않는다. Burns 판결은 기업변동과 근로관계에 관련하여 사용자는 자신이 고용할 근로자를 선택할 권리가 있기 때문에 기업 소유권 변동의 신사용자는 구사용자가 고용했던 근로자들을 계속 근로하게 할 의무가 없다는 판례법 원칙을 확립하였다. 따라서 기업소유권 변동으로 인해 사용자 지위에 변경이 생겼다 하더라도 기존 근로관계가 당연히 신사용자에게 이전되는 것은 아니다. 승계자인 신사용자가 구사용자의 근로자들을 계속 근로하게 할 법적 의무를 부담하진 않기 때문에 현실적으로 승계자 지위 성립의 요건이 되는 '근로자 구성의 계속성'은 신사용자의 결단에 맡겨지게 된다(McLeod, 1994: 272-287). 신사용자가 구사용자의 근로자들을 재고용했을 때만 '근로자 구성의 계속성'이 유지될 수 있기 때문이다(Morris, 1983: 713-714). 기존의 배타적인 교섭대표가 대표하고 있는 구사용자의 근로자 다수를 재고용 했을 때만, 신사용자는 교섭대표의 단체교섭 요구를 거절하지 못한다.<sup>22)</sup>

### 2) 적정 교섭단위의 계속성

기존의 배타적 교섭대표가 신사용자에게 단체교섭의무를 부담시키기 위해서는 기업 변

21) 단체협약의 중재조항 뿐 아니라 기존 단체협약 및 근로조건의 승계를 목적으로 단체협약내 승계조항이 신사용자에게도 유효하게 적용되어야 한다고 주장한다. 기업변동으로 인해 근로자들의 고용이 불안정해지는 것은 고용안정을 목적으로 발달한 단체교섭제도 및 단체협약 이념에 맞지 않는다는 것이다(Crain-Mountney, 1983: 1273-1274)

22) 승계자가 구사용자가 채용했던 근로자 다수를 포괄하고 있는 기존 노동조합과 임금 및 기타 근로조건에 관하여 교섭할 의무가 있다 하더라도 그 노동조합의 교섭지위는 상당히 약해질 것이다. 근로자들은 자신의 업무(job)를 유지할 법적인 권리가 전혀 없다는 사실 때문이다(Crain-Mountney, 1983: 1253-1254)

동이후에도 대표하고 있는 '교섭단위의 적정성'이 유지되어야 한다. 복수의 사업장 중에서 일부만을 인수한 신사용자는 그 인수한 사업장의 교섭단위가 적정할 때 구사용자의 단체 교섭의무를 승계하게 된다. 별도 교섭단위가 인증된 사업장에서 일부 사업장만을 인수한 경우에 그 단위의 근로자들은 독립적인 실체이며 실질적인 이익 공동체이므로 단체교섭 의무의 승계를 부정할 수 없기 때문이다.<sup>23)</sup>

### 3) 파산 및 폐업과 대량정리해고

고용관계에 영향을 미치는 또 다른 유형으로는 기업이 파산절차를 밟는 경우와 기업변동 전후 또는 기업변동과 관련 없이 경영상 이유에 의해 실시하는 폐업 및 대량정리해고의 경우가 있다. 파산의 경우 파산법은 기업을 완전히 해소하는 절차와 가능성 있는 기업을 회생시키는 재조정 절차를 규정하고 있다.

신청기업의 회생 절차를 규정하고 있는 파산법 제11장은 이 절차 진행과정에서 기존 단체협약의 효력을 법원의 판결에 의해서만 배제할 수 있도록 하고 있다. 폐업에 관한 사용자의 권리는 반노조 의사 혹은 부당노동행위의사가 있을 지라도 인정되며, 실정법을 위반한 차별해고 및 판례법이 설정한 정당한 이유가 없는 해고가 아니라면 사용자는 비교적 넓게 해고의 권리를 행사할 수 있다. 일반적으로 경영상 이유에 의해 정리해고는 선임권(seniority)이 지켜진다면 정당한 해고로 받아들여진다.

물론 WARN(Worker Adjustment and Retraining Notification Act)은 폐업(plant closing)과 대량정리해고(mass layoffs)에 따른 고용관계 변동 과정에서 사용자의 통지의무를 규정하고 있다. 이 법률의 적용대상은 단시간 근로자(part time employee)를 제외한 정규직 근로자를 100명 이상 고용하고 있거나, 초과근로시간을 제외하고, 근로자 100명 이상을 고용하여 그 주당 작업시간 총합계가 4000시간 이상이 되는 사업장이다.

23) 그러나 대법원의 소수입장은 신사용자가 재고용한 구사용자의 근로자 다수가 이전 교섭대표를 그대로 지지할 것으로 추정하는 해석을 인정하지 않았다. 또한 반대 견해의 핵심은 '기업의 계속성'이 불충분하다는 것이었다. 그들은 Burns사와 Wackenhut사의 연계는 한 사용자에서 다른 사용자로 일정한 근로자 집단이 순수하게 이용한 것이었다고 지적했다. 또한 Burns사는 Wackenhut사의 반대를 극복하고 용역계약을 이어받은 것일 뿐 거래(negotiation)나 이전(transfer)을 통해서 Wackenhut사의 단일한 자산을 획득한 것은 아니었다고 지적하고 있다.

폐업은 하나의 사업장 또는 사업장내 복수의 시설 또는 운영단위를 영구적 또는 일시적으로 폐쇄하는 것을 의미하며, 30일 기간 내에 단시간 근로자를 제외한 50명 이상의 근로자를 감축하면 이 법이 적용된다.

대량 정리해고는 사업장을 폐쇄하지 않으면서 특정 기간 내에 근로자를 대량으로 감축하거나 최소 500명의 근로자를 30일 내에 감축하게 되면 이 법이 적용된다. 사용자가 폐업이나 대량 정리해고를 실시하려면 당시의 배타적 교섭대표 그리고 교섭대표가 없는 경우에는 관련 근로자들과 해당 주 정부에 서면통보를 하고 60일이 경과해야 한다.

#### 4) 소결론

사용자가 변경되는 기업변동과 관련하여 미국 노동법의 기본관념은 계약법 원리와 단체교섭 중심 원칙이라고 할 수 있다. 계약법 원리에 따르면 고용계약 당사자가 변경되는 기업변동으로 그 고용계약은 해지되며 기업변동을 이유로 한 고용관계 종료를 특별히 보호하지는 않는다. 물론 사용자의 해고 자유를 제한하기 위해 발달된 법원칙들은 적용될 수 있다.

미국의 사용자들은 기업변동 혹은 기업 구조조정을 이유로 근로자들을 정리해고 할 수 있는 자유를 비교적 넓게 향유하고 있다. 그 결과 기업변동을 포함하여 기업 구조조정과정에서 나타나는 정리해고에 관해 다루고 있는 WARN은 정리해고의 사유와 절차의 정당성을 유지하기 위한 사용자의 통지 및 협의의무를 중심으로 하며 근로자들의 고용보장은 전제되어 있지 않다.

구사용자와 배타적 교섭대표 사이에 체결되어 유효하게 적용되는 단체협약은 Alter Ego원리<sup>24)</sup>가 적용되는 예외적 조건이 아니라면 신사용자에게 효력을 미치지 않는다. 그 단체협약에 신사용자를 구속시키는 승계조항의 효력은 인정되지 않으며 구사용자에게 협약위반에 따른 손해배상을 청구할 수 있을 뿐이다(김미영, 2001: 225-243).

24) Alter Ego 원리는 기본적으로 기존 단체협약 및 단체교섭관계를 회피하려는 사용자의 허위 기업 변동 행위일 때 적용되는 원리이다. Alter Ego는 구사용자와 신사용자가 현실에서 볼 때 같거나 실질적으로 동일한 실체인 상태를 의미하는 데 이러한 경우 신사용자는 기존 단체협약상 모든 의무를 부담한다(Hotel Employees International Union, 1974: 249 ff).

## 다. 전국가적 차원의 노사문화

### 1) 민주주의의 확립의 중요성

미국에서의 노사관계의 문화에서 진정한 민주주의의 확립을 들 수 있다. 미국은 민주주의를 착실히 발전시켜 오면서 국민다수의 뜻에 따라 제도를 만들어 왔다. 보통선거가 일찍부터 실시되어 국민들은 제도에 대한 의사를 투표를 통하여 표출할 수 있었다. 이러한 민주주의의 정착은 노사관계 제도의 형성과 변화에 있어서도 국민다수의 뜻이 결정적으로 중요한 변수로 작용하게 만들었다. 노사관계제도 변화는 노사의 어느 한쪽 또는 노동조합의 내부에서 어느 한쪽의 반발을 수반하는 것이었지만, 국민다수의 뜻에 반하게 되면 제도정착이 어렵다는 인식 때문에 일단 여론의 대세가 정해지면 그 변화에 순응하게 되었다.

### 2) 법의 존중과 준수전통

민주주의의 전통은 법의 존중과 법준수를 바탕으로 하고 있다. 따라서 국민의 뜻에 따라 만들어진 법은 정부기관이나 특정 이익집단의 노사관계에 대한 부당한 간섭을 배제할 수 있었고 동시에 노사 어느 한쪽이 불법적인 행동을 할 때는 정부가 확실한 제재를 하도록 만들었다. 따라서 노사는 일단 만들어진 법은 자신에게 불리하더라도 지킬 수밖에 없었다. 이것은 다른 나라에 비교해 미국노동운동에서 혁명적이고 파괴적인 노동운동이 오래 지속되지 않은 이유가 되었다. 와그너법과 정반대의 효과를 가지는 1940년대의 태프트-하틀리법의 통과가 별다른 진통없이 노사관계제도로 정착된 것이 그 대표적인 예이다.

### 3) 노동행정기관의 정치적 중립성

미국정부는 노사관계의 규칙을 정하고 노사간의 분쟁을 판정하거나 조정해 주는 노동행정기관의 정치적 독립성, 노사 이해당사자로부터 중립성, 기능의 전문성을 제고하는 조치를 취함으로써 노동행정기관의 판정이나 조정에 대한 노사의 신뢰를 확보할 수 있었다. 1930년대 초반에 노사 이해당사자의 중립적인 위치에서 분쟁을 해결하기로 되어 있던 전국부흥청(NRA)산하의 노동자문위원회(LAB)를 담당하는 관리들의 넓은 사고방식

때문에 중립적인 역할을 수행하지 못하자, 1935년 와그너법을 통과시켜 전국노사관계위원회(NLRB)를 새로 만들었다. 또한 쟁의조정은 1947년 이전에는 노동성의 관리들에 의해서 수행되었으나 전문성이 높지 못하여 조정의 효과가 크지 못하다는 지적에 따라, 연방알선조정청(FMCS)을 별도로 설립하게 되었다. 그리고 전국노사관계위원회나 연방알선조정청의 정치적 중립을 확보할 수 있도록, 위원이나 조정관의 임명, 임기, 신분보장 그리고 위원회의 구성 등에 대한 규정을 구체적으로 제시하였다.

#### 4) 경쟁을 바탕으로 한 자본주의 원리

미국은 경쟁을 바탕으로 한 자본주의 원리를 철저히 따르고 있었기 때문에 기업인들은 경쟁에서 살아남기 위해서 경영의 합리화를 위해 부단히 노력하였다. 또한 그들은 자신들이 미국 경제에서 견인차 역할을 담당하여야 한다고 믿고 기업경영에 있어서 제2차적인 위치에 서 있는 근로자들의 동참의식을 북돋고자 했다. 이러한 미국기업인의 발전우선의 기능주의적 사고는 노동조합의 존재 자체를 꺼리는 것으로 나타났다. 그러나 기업의 발전을 위한 기업주의 노력 자체는 근로자들의 공감을 얻고 있었다. 이것은 1920년대 들어와서 경기침체와 함께 노동조합활동이 주춤하게 되었을 때, 기업들이 근로자의 복지를 개선하기 위해서 자발적인 노력을 기울이고 과학적 경영기법의 도입 등 경영합리화에 진력하자 근로자로부터 상당한 지지를 얻었던 것에서 설명된다. 또한 1980년대 들어오면서 미국경제가 침체의 늪에 빠져 있을 때, 미국 기업인들은 일본식 경영을 배우려는 노력을 과감하게 기울였고 동시에 노동조합과 협조하여 생산성향상을 위한 경영혁신 운동을 벌였다. 위의 두 시기에 공통적으로 나타난 것은 근로자들이 사용자들의 노력을 회의적으로 바라보다가 사용자의 끈질긴 노력에 공감하여 동참하게 되었다는 점이다.

#### 5) 노동운동가들의 사회적 책임증시

미국노사관계제도의 발전에 있어서 다른 나라와 비교해서 돋보이는 것은 유능한 노동운동지도부들이 노동운동의 차원을 향상시키는 데 결정적인 기여를 한 것이라 할 수 있다. 운동노선을 둘러싼 노동운동의 내분을 극복하고 AFL을 창시한 고펜즈(Gompers), 노동운동의 대중성을 기초로 산업별 노동조합주의를 정착시켜 CIO를 탄생시킨 루이스

(Lewis), 제2차 세계대전 이후 노동운동의 새로운 역할과 방법론을 제시하는 데 앞장선 UAW회장 루터(Reuther), AFL과 CIO의 반목을 극복하고 두 단체의 통합을 주도한 미니(Meany) 등은 유능한 노동운동 지도자들 중에서도 널리 알려진 인물이다. 이들은 미국 노동운동이 기로에 서 있을 때, 노동조합조직을 체계화시키거나 노동조합이 사회적 책임을 중시함으로써 노동조합을 발전시키고 동시에 노사관계가 안정을 찾는 데 기여했다. 이러한 유능한 미국 노동운동 지도자들의 행동은 시간에 따라 차이는 있었지만 그 당시 각각의 상황으로 보아서는 획기적이었다고 할 수 있다. 이들의 지도력은 일부 근로자들의 완강한 반발을 사기도 하였지만, 민주주의적 방법을 통하여 합의를 얻어냈고 이것은 결국 노동조합의 힘을 강화시키는 결과로 나타났다. 또한 사용자의 강력한 반발에 대해서는 새로운 노동운동의 방법론을 제시함으로써 극복하였다.

#### 6) 환경변화에 따른 미국노사관계제도의 신축적 개혁

미국노사관계제도의 변신은 환경변화에 따라 개량적으로 바뀌어졌다는 것을 보여준다. 이것은 어떤 시기에 바람직한 노사관계제도도 환경이 바뀌게 되면 적합하지 않을 수 있다는 것을 의미한다. 1930년대 만들어지기 시작하던 법치적 노사관계제도는 노사관계 속에 놓여 있는 대립적 요소를 법테두리 속에서 해결함으로써 노사관계의 안정을 가져오는 데 기여하였지만, 노사관계 속에 놓여있는 또 다른 요소인 공생적 관계를 실현시키는 데는 도움이 되지 못하였다. 그후 미국경제가 치열한 해외경쟁에 직면하게 되면서 법치적 노사관계제도가 부적합한 것으로 판명되자 실용적 노사관계제도가 등장하게 되었다. 이것은 노사관계의 전환기에 놓여 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 계약적 개념이 비교적 덜 발달되어 있고 경제의 해외의존도가 높으며 심한 대외경쟁에 직면해 있는 것이 현재 우리나라의 상황이다. 따라서 법치적 노사관계제도보다는 미국과 같은 실용적 노사관계제도가 우리 현실에 좀더 적합할 것이라는 생각이다.

## 제2절 영국의 노사관계와 노사분규

### 1. 노사관계의 역사적 배경

#### 가. 산업화이후-1970년대

영국의 노동조합은 19세기 후반부터 본격적으로 조직화되기 시작하여 조직률은 1910년에 14.6%, 1920년에 전후의 일시적인 붐으로 45.2%에 달할 정도로 급속히 향상되었다. 그러나 1921년부터는 노조가입률이 점차 떨어지는 현상이 발생되어 1933년에는 1920년의 절반 수준인 22.6%까지 감소하였다. 이와 같은 하향추세는 제2차 세계대전을 계기로 노동조합의 역할이 국민들에게 인정되면서 다시 반전되기 시작하여 1950년대 말부터 1970년대 후반까지는 노동당의 집권과 맞물려 노조 조직률은 높은 성장세를 보였다. 그 결과 1979년에는 55.4%라는 사상 최고의 노조 조직률을 기록하였다(정종진 외, 2007: 298-307).

막강한 노조의 힘을 바탕으로 당시 위기에 처해 있던 경제환경과 맞물리면서 물가폭등에 따른 대폭적인 임금인상을 요구하는 파업이 연일 계속되었다. 실제로 1970년대 내내 파업횟수가 2천건이 넘지 않는 해가 없을 정도였으며, 이는 영국 노사관계 역사상 전무후무한 일이었다. 급기야 영국 경제는 1976년에 IMF 자금지원을 받아야 했고, IMF가 제시한 예산긴축, 통화긴축, 국내 여신확대에 대한 강력한 통제 등의 조건을 이행하는 과정에서 국민들의 생활이 궁핍해지자, 1979년 1월부터 3월까지 소위 '불만의 겨울'(winter of discontent)로 알려진 영국 노사관계 역사상 최악의 파업사태가 발생하였다. 이러한 혼란은 결국 노동당 정부의 종말을 가져왔고, 영국 노사관계에 대변혁의 빌미를 제공하였다.

#### 나. 1980년대 노사관계 혁신

1970년대까지의 영국경제는 극심한 대립적 노사관계로 경쟁력이 크게 저하되어 쇠퇴일로에 있었다. 1970년대 초반 전력, 탄광 등 기간산업에서의 대규모 파업이 거의 경제전체의 마비를 가져온 바 있고, 빈번한 파업으로 1950년대까지는 세계시장에서 지배적

위치를 차지하고 있었던 자동차, 조선 등 주력산업의 경쟁력을 완전히 상실하였고, 노조 활동에 의한 경제피해로 영국국민들은 노조 및 노동당에 등을 돌리게 되었다. 이러한 상황에서 영국정부는 노사갈등 억제와 노동시장 유연화를 통한 노사관계의 혁신을 시도하였다(강원식·최낙선, 1999: 270-271).

1979년 등장한 대처수상의 보수당 정권은 노사관계의 대대적인 혁신을 단행하여 기업의 부당한 비용부담을 줄이기 위한 근로자의 고용권리 축소, closed shop제도의 폐지 등 노조권한을 축소하였다. 파업절차 엄격화, 불법쟁의에 대한 노조의 책임강화 등 노동쟁의행위의 제한, 조합원 권리위원회 설치 등 노조내부의 민주화, 최저임금제 폐지 등 임금의 신축성을 제고시켰다. 노동조합 활동을 제한하는 각종 입법조치가 1980년부터 1993년까지 이어진 결과 노조조직물은 급락하였고, 노사분규건수나 노동손실일수도 동반 하락하였다. 또한 노사간 힘의 균형은 사용자측으로 급격히 기울었다.

#### 다. 1990년대 이후 노사관계

이러한 노사관계 혁신과 함께 1990년대에 실시한 노동시장의 과감한 규제완화를 통해 영국은 다시 경제활력을 회복하였다(표4-3)참조. 규제완화는 주로 해고와 관련된 것으로 이를 통해 기업의 해고비용이 크게 감소되었다.

〈표 4-3〉 영국의 노사개혁에 따른 경제적 성과 전환

		개혁이전(A) 70년대 후반	개혁이후(B) 90년대 초	B/A(배)
노동쟁의	파업건수	2,345	334	0.14
	파업참가인원(천명)	1,658	223	0.13
	노동손실일수(천일)	11,663	824	0.07
경제성과	GDP성장률(%)	1.0	1.1	1.1
	임금상승률	16.3	5.8	0.36

자료 : 삼성경제연구소, CEO Information-88 : 1997

## 2. 노사관련 법적 제도

영국은 세계 최초로 산업혁명이 일어난 국가이므로, 따라서 근로자를 보호하고 노사관계를 규율하기 위한 노동법 역시 가장 먼저 제정되었다. 영국은 불문헌법국가이지만 동일한 불문헌법국가인 미국과 달리 성문헌법조차도 갖고 있지 아니하다. 또한 「의회주권의 원칙」아래 사법부에 위헌법률심사권한이 인정되지 아니하므로 의회가 제정한 법률은 영국에 있어 최고의 법이 되고 있다. 따라서 영국의 노동법은 의회의 법률에 의하여 우선적으로 규율되며, 부수적으로 법원의 판례 및 노사관행 등에 의하여 규율되고 있다(이상윤, 2007: 31-33).

영국에서 개별적 근로관계는 의회의 법률에 의하여 비교적 상세히 규정되고 있으나, 집단적 노사관계는 노사자치의 원칙에 따라 당사자의 자주적 결정을 존중하여 주는 것이 일반적이다. 그러나 최근에는 집단적 노사관계에도 관련법령을 제정하여 노사자치의 원칙에 일정한 제한을 부여하는 경향이 점차 대두되고 있다.

### 가. 개별적 노동관계법

영국에 있어 근로자의 근로조건을 보호하기 위한 최초의 노동법은 1802년의 「도제의 건강 및 도덕에 관한 법률」(The Health and Morals of Apprentices Act)이다. 그 후 1833년의 「공장 연소근로자 보호법」(The Act to Regulate the Labour of Children and Young Person in Mills and Factories)이 제정될 때 까지 5개의 공장법이 제정되었으나, 이는 모두 공장에서 근로하는 연소근로자의 근로조건보호에 국한하여 적용되었다. 1833년의 「공장 연소근로자 보호법」은 i) 연소근로자의 최저근로연령을 규정하고, ii) 연령별 법정근로시간을 제한하고 있으며, iii) 동법시행의 효율성 확보를 위한 근로감독관을 두고 있다는 점에서 근대적 노동법으로서의 기본적 체계를 갖추고 있는 최초의 입법이라고 평가되고 있다(이상윤, 2007: 7-9).

한편, 1844년의 「공장개정법」(The Act to Amend the Laws Relating to Labour in Factories)은 보호대상인 근로자의 범위를 연소자에서 여성근로자까지로 확대하였으며, 1864년의 「공장법 확장적용법」(The Factory Act Extension Act)은 섬유공장을 중심

으로 적용되어 오던 공장법을 황인·탄약 등의 위해작업공장에도 확대적용 하였다. 1901년의 「공장법」은 그 동안 존재하였던 다수의 개별법을 정리·통합하여 하나의 단일 법으로 제정된 것이나, 이 역시 모든 근로자의 근로조건에 적용되는 일반법에는 해당되지 아니하였다.

일반근로자에게도 적용되는 일반법으로서의 최초의 노동법은 1975년의 고용보호법(Employment Protection Act)이다. 동 고용보호법은 임금 및 해고제한 등의 개별적 근로관계는 물론 노동조합의 조직·활동 등의 집단적 노사관계도 규율하는 포괄적인 노동법이다. 1978년에는 개별적 근로관계를 주된 규율대상으로 하는 일반법으로서 「고용보호(통합)법」(Employment Protection(Consolidation)Act)이 제정되었다. 동 「고용보호(통합)법」은 i) 1963년의 근로계약법(Contracts of Employment Act), 1965년의 「해고근로자보상규칙」(Redundancy Payments Pensions Regulations), 1975년의 「성차별금지법」(Sex Discrimination Act) 및 1976년의 「인종차별금지법」(Race Relations Act) 등 개별적 근로관계에 관한 법령을 흡수통합함과 동시에, ii) 1975년의 「고용보호법」 및 1976년의 「노동조합 및 노사관계법」(Trade Union and Labour Relation Act) 등 개별적 근로관계에 관한 규정만을 추출하여 이를 포괄적인 단일법으로 제정한 것이다. 최근에는 1980년에 「고용법」(Employment Act)이 제정되어 개별적 근로관계를 규율하고 있다.

1993년에 제정된 것으로 조합원의 민주적 권리 및 노동시장에서 개별근로자의 고용상 권리를 보호하는 한편 노조에 대한 규제의 범위를 확대함으로써 노사관계를 안정화시켜 영국의 산업경쟁력을 강화하기 위하여 ‘노동조합 개혁 및 근로자의 권리에 관한 법」(The Trade Union Reform and Employment Right Act 1993)이 있다. 이 법을 통하여 직장에서도 근로자를 위한 개별적 권리를 강화, 즉 임신시 최소 14주 이상의 출산휴가권을 부여하여 모성(출산)을 이유로 한 보호를 강화, 근로시간·임금 및 휴가 부여 등에 관한 명시적 문서를 받을 권리, 법정 근로자의 권리행사에 따른 불이익으로부터의 보호권 등 규정하고 있다.

1996년 제정된 고용권리법(Employment Right Act)에 따라 정당한 이유 없는 해고를 금지하고 있다(제98조 제2항)(김소영·조용만·강현주, 2003: 66). 부당해고(unfair dismissal)의 경우 법원은 원칙적으로 복직 또는 재고용 명령을 내린다. 그러나 법원이 복

직 또는 재고용이 불가능하다고 판단한 경우에는 처음부터 금전보상 명령을 내릴 수 있다.(고용권리법 제112조). 그리고 법원의 복직 또는 재고용 명령에도 불구하고 사용자가 이를 이행하지 않는 경우에는 법원이 금전보상명령을 내린다. 따라서 근로자가 승소한 경우에도 실제 사업장에 복직 또는 재고용되는 비율은 1%를 넘지 않는다고 한다. 복직 또는 재고용이 불가능한 부당해고(unfair dismissal)에 대한 금전보상은 기초적 금전보상(basic award)과 보상적 금전보상(compensatory award)을 합산한 액으로 하고 있다. 기초적 금전 보상으로는 계속근속연수 1년에 대하여 1주일의 임금이 지급된다. 보상적 금전 보상금은 52,600파운드 내에서 실제손해를 기준으로 산정하게 된다(제123조 제1항). 그러나 현실적으로는 주로 1000파운드이내에서 정해지고 있다. 사용자가 복직 또는 재고용을 이행하지 않은 경우에 내려지는 금전보상명령의 보상액은 기초적 금전보상액과 보상적 금전보상액을 합산한 것에 부가적 금전보상액(additional award of compensation)을 추가한 액으로 한다(제117조 제3항). 일반적인 해고규정을 위반한 경우에는 13주 내지 26주의 주급을 부가적 금전보상금으로 하지만, 부당해고의 원인이 차별적 처우에 근거한 경우에는 26주 내지 52주의 주급을 부가적 금전보상금으로 하고 있다(유성재, 2007: 371-372).

#### 나. 집단적 노사관계법

영국에 있어 근로자의 단결권은 「근로자규제법」(The Statute of Labourers) 및 「근로자단결제한법」(Combination of Workmen Act)에 의하여 제한·금지되어 왔다. 그러나 1824년의 「근로자단결제한폐지법」(Combination Laws Repeal Act)과 1825년의 동법개정예에 의하여 「근로자단결제한법」이 폐지됨에 따라 근로자의 경제적 단결에 관하여는 형사책임이 면제되었다.

노동조합을 합법적 단체로서 정식으로 인정한 법률은 1871년의 「노동조합법」(Trade Union Act)이다. 동법은 i) 노동조합의 정의를 규정하고, ii) 노동조합에게 법인격을 부여하였으나, iii) 단체협약의 이행 및 위반으로 야기되는 일체의 손해배상소송을 제기하지 못하도록 규정하였다. 이는 노동조합의 법적 실체는 최소한도로 인정하되, 기타의 문제는 당사자가 자주적으로 해결하는 노사자치의 원칙을 반영하고 있는 것이다.

한편, 1875년의 「공모및재산보호법」(Conspiracy and Protection of Property Act)은 노동

조합활동에 관한 형사면책을 인정하고, 1906년의 「노동쟁의법」(Trade Dispute Act)은 민사면책을 인정하였다.

1971년 보수당 정부는 노사관계 개혁을 위하여 ‘노조의 활동에 대한 대대적 규제’를 기도해 ‘노사관계법(Industrial Relations Act)’을 제정했는데 주요 내용은 ① 노조에의 가입에 대한 선택권을 부여함으로써 클로즈드숍 제도를 원칙적으로 금지, ② 노조 및 사용자단체의 등록절차를 제정하여 등록하지 않은 노조에 대한 법적인 면책조항을 제한, ③ 단체협약의 법적 구속력을 도입, ④ 사용자에게 노조의 승인권을 부여, ⑤ 장관이 노동법에게 60일간의 냉각기간을 강제하도록 하거나, 파업찬반투표 실시를 요구 가능하게 하는 등을 규정하고 있으며, 이러한 규정의 상당부분은 미국 노동법의 영향을 받아 제정되었다.

노동당이 집권하게 되자 1971년의 「노사관계법」은 1974년 「노동조합 및 노사관계법」(Trade Union and Labour Relations Act)의 제정에 의하여 폐지되고, 따라서 노동조합에 대한 법적 규제 및 제한은 대폭 완화되었다. 그러나, 1979년에 보수당이 집권하게 되자, 1980년의 「고용법」(Employment Act) 및 1984년의 「노동조합법」을 제정하여 다시 노동조합의 설립 및 활동에 관한 제한을 강화하였다. i) 1980년 「고용법」은 쟁의행위의 목적·당사자 및 장소 등에 대한 요건을 규정하고 쟁의행위에 대한 형사·민사면책의 범위를 축소하였으며, ii) 1984년 「노동조합법」은 쟁의행위에 대한 조합원의 찬반투표실시 및 임원의 선거 등 조합 내부의 민주적 운영에 관한 규정을 두고 있다.

〈표 4-4〉 영국의 80년대 이후 주요 법령의 재개정

법령	주요내용
1980년 고용법 제정 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새로운 클로즈드숍 협약 채택시 비밀투표에 의한 동의를 필요조건으로 채택</li> <li>· 노조에 대한 법적 인정절차 폐지</li> <li>· 다른 사업장에서의 피케팅을 불법화</li> <li>· 2차 파업을 주도한 노조간부의 면책조항 삭제</li> </ul>
1982년 고용법 개정 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 클로즈드숍 유지를 위해서는 매 5년마다 비밀투표를 실시하고 절대다수의 지지를 받도록 하는 규정 신설</li> <li>· 노사분규 정의를 좁혀 노조간부 면책범위 축소 : 정치적 파업 적용 배제</li> <li>· 불법파업의 손해에 대해 노조(노조간부가 아닌)가 책임짐</li> </ul>

1984년 노동조합법 개정 (Trade Union Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비밀투표를 하여 다수 찬성을 얻은 쟁의행위만 노조 면책특권 인정</li> <li>· 노조집행부에서 의결권을 행사하는 간부는 매 5년마다 조합원의 비밀투표를 통한 선출을 명문화</li> </ul>
1988고용법 개정 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 클로즈드 쇼프 조항을 신설 또는 기존 조항을 지키기 위한 쟁의를 불법화</li> <li>· 조합원이 아니라고 해서 해고하는 것을 금지</li> <li>· 파업결정 투표절차를 엄격하게 규제</li> <li>· 조합원의 권리강화 : 파업이나 피케팅에 불참한 이유로 노조로부터 제재를 받지 않을 권리, 노조규약에 관계없이 투표를 거치지 않은 파업에 불참할 권리, 노조의 재정문서를 열람할 수 있는 권리, 조합비의 일괄공제의 거부권</li> </ul>
1990년 고용법 개정 (Employment Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조합원 자격과 관계되는 이유로 노조가 고용을 거부하는 행위를 불법화함으로 클로즈드 쇼프의 실질적인 완전 제거 시도</li> <li>· 모든 2차 쟁의행위를 불법화</li> </ul>
1993년 노동조합개혁 및 근로자의 권리에 관한 법(The Trade Union Reform and Employment Rights Act)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불법파업의 결과로 재하나 용역의 이용을 박탈하는 '개인'(법인체 제외)들이 노조 등을 상대로 소송의 제기 가능</li> <li>· '권리보호관'설치</li> <li>· 우편투표제도 의무화</li> <li>· 직장에서 근로자를 위한 개별적 권리 강화</li> </ul>

자료: 이승길(2002), p. 65.

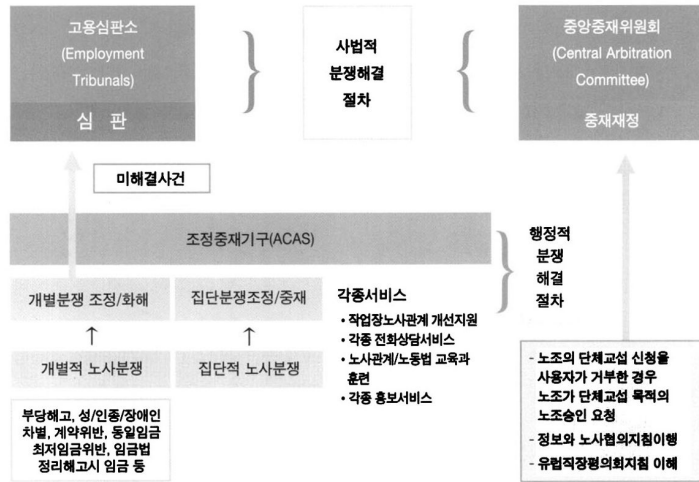
#### 다. 영국의 노사분쟁조정시스템의 구조

영국의 노사분쟁조정은 크게 세 조직에 의해 이루어지고 있다(그림4-1)참조. 주로 개별 노사분쟁과 집단적노사분쟁의 조정, 노사관계 및 새로운 입법 관련 훈련과 자문, 각종 문의에 대한 상담을 담당하는 조정중재기구(ACAS : Advisory Conciliation and Arbitration Services), 개별 노사분쟁의 심판을 담당하는 고용심판소(Employment Tribunals), 그리고 노동조합의 승인, 유럽연합의 근로자 정보권과 노사협의 지침의 이행, 유럽직장평의회 지침의 이행을 감독하는 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)로 나뉘어져 있다(배규식, 2006: 1-9).

영국에는 보건안전에 대한 감독을 제외하면 우리와 같은 근로감독제도(Labour Inspection)가 없어 근로감독관이 처리해야 할 개별적 노사분쟁이 조정중재기구(ACAS)에서 조정을 통해 처리된다는 점이 우리와 크게 다르다. 조정중재기구(ACAS)는 사법적이

거나 준사법적인 심판기구가 아니라 어디까지나 행정적 분쟁처리를 담당하는 기구이다. 고용심판소와 중앙중재위원회는 사법적 혹은 준사법적인 기구이다.

〈그림 4-1〉 영국의 노사분쟁 해결시스템



자료: 배규식(2006), p. 48.

근로자들이 제기하는 개별적 노사분쟁은 일단 고용심판소(ET: Employment Tribunals)에 접수되지만, 접수된 사건은 고용심판소(ET)에서 바로 심판 과정을 밟는 것이 아니다. 고용심판소(ET)에 접수된 사건은 조정중재기구(ACAS)로 넘겨져서 조정중재기구에서 조정(conciliation)을 겪게 된다.

집단적인 노사분쟁은 노사의 동의에 의해 조정중재기구(ACAS)가 조정애 나서지만, 조정안을 제시하지 않고 노사가 상호의 입장을 이해시키면서 의견을 접근시켜 결국은 타협을 이끌어 내도록 도우미 역할을 충실히 하고 있다. 일부 집단적인 노사분쟁 사건은 노사의 동의에 의해 조정이나 중재에 회부되기도 하지만 그 건수는 매우 제한되어 있다.

고용심판소(ET)는 우리 노동위원회의 부당해고 심판 기능과 유사하게 심판기능을 수용하되 부당해고만이 아니라 부당해고를 포함한 70개의 다른 유형의 개별 고용노동권과 관련된 노사분쟁사항에 대해 심판을 하는 기구이다. 고용심판소에 신청된 모든 사건은

일단 조정중재기구로 보내져서 조정을 통해 노사간의 자율합의를 시도한 뒤 실패한 사건만을 고용심판소가 맡아서 처리하게 된다. 여기에서 기각된 사건들에 대해 고용항소심판소(Employment Appeal Tribunal)에 항소할 수 있다.

중앙중재위원회(CAC: Central Arbitration Committee)는 노조의 단체교섭 신청을 사용자가 거부한 경우에 노조가 신청하며 일정한 요건을 갖춘 노조에 대해 사용자가 단체교섭을 하도록 노조 승인 중재제정을 내린다. 그러나 중앙중재위원회에는 사업장 단위 복수노조의 교섭창구를 단일화 하는 법적인 강제제도나 복수노조 아래에서 교섭창구 단일화를 위한 절차를 규정해 놓고 있지 않다.

〈표 4-5〉 영국의 고용심판소에 제기된 각 개별노사분쟁의 연도별 건수

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
부당해고	51,270	49,401	51,512	49,424	47,682	42,459
임금법	39,894	41,711	42,205	39,656	40,928	36,785
계약위반	30,958	31,333	30,791	29,206	28,471	21,030
성차별	7,801	25,940	15,703	7,713	13,778	10,813
정리해고임금	10,846	9,440	8,919	8,478	8,707	6,427
동일임금	4,712	17,153	8,762	2,665	3,073	7,586
장애인차별	3,765	4,630	5,273	5,380	5,490	4,730
노동시간지침	5,595	6,389	4,980	6,420	7,506	3,255
인종차별	4,015	4,238	3,889	3,624	3,418	3,277
전체	176,749	218,101	194,120	162,932	176,505	147,418

자료 : ACAS Annual Report and Account 2004/05.

### 1) 조정중재기구(ACAS)

조정중재기구(ACAS)는 무엇보다도 부당해고, 계약위반, 각종 차별(성차별, 인종차별, 장애인차별, 연령차별 등), 최저임금제, 임금법, 정리해고시 임금, 동일임금, 노동시간, 유연한 노동 등 개별 노사분쟁의 조정을 담당하고 있다. 조정중재기구(ACAS)는 사건을 심판하는 기구가 아니기 때문에 소수 중재사중재를 제외하면, 대부분 조정중재기구의 직원인 조정관이나 선임조정관이 개별적으로 담당한다. 조정중재기구(ACAS)는 일단 고용

심판소에 접수된 개별 노사분쟁을 넘겨 받아 이들 개별 노사분쟁사건의 조정을 통한 화해에 많은 인력을 투입하여 고용심판소(Employment Tribunals)로 가는 사건수를 대폭 줄였다. 이렇게 하여 조정중재기구는 2004/05년 고용심판소에 접수된 86,816건의 개별 노사분쟁 사건의 77%를 조정을 통해 노사가 타협적으로 해결하도록 도왔고 조정중재기구의 개별적 노사분쟁 조정에 실패한 23%만이 고용심판소로 넘어갔다.

집단적 노사분쟁의 경우에도 노사동의 아래 조정을 통해 대부분의 노사분쟁을 해결해 왔다. 2004/05년 총 1,123건의 집단적 노사분쟁 사건을 맡아 92%의 집단적 분쟁을 해결하거나 혹은 노사간의 상당한 의견접근을 하도록 분쟁을 촉진했다. 집단적 노사분쟁의 조정에도 외부의 중립적인 학자나 전문가가 참여하는 것이 아니라 주로 선임조정관들이 노사를 개별적으로 각각 만나거나 함께 만나서 양측의 주장을 듣고 의견을 좁혀가는 방식으로 노사가 타협에 이르도록 하는 것이다.

## 2) 고용심판소(ET)

고용심판소(Employment Tribunals: ET)는 잉글랜드와 웨일스를 중심으로 25개의 고용심판소(ET)와 3개의 고용항소심판소(EAT)로 이루어져 있다. 고용심판소(ET)에서 각 사건은 고용심판소 직원이 아니라 노사 추천대표와 7년 이상의 경험을 가진 변호사로 구성된 각 사건의 심판관(judge) 등 3명이 심문을 담당한다. 잉글랜드와 웨일스의 고용심판소에는 약 400명의 변호사로 구성된 심판관(judge)이 있는데 이 가운데 상근 심판관은 130여 명이고 250명이 시간제 심판관으로 일하며, 노사추천 대표로 구성되는 일반 심판위원(lay members)는 약 3,000여 명의 풀을 갖고 있다. 실제로 심판은 심판관인 의장이 주도적 역할을 하며 나머지 노사 심판위원도 참여한 가운데 이루어지나 언제나 3인이 참여하는 것은 아니고 경우에 따라 심판관인 의장 단독으로 혹은 일반 심판위원 1명만이 판정에 참여할 수도 있다.

고용심판소(ET)에는 약 700여 명의 직원들이 있는데, 대부분 3인의 패널로 구성된 심판관과 위원들을 도와주고 심문 준비, 심문, 심문 결과 등과 관련된 행정적인 서류 작성, 서류 전달, 심문 약속 등 행정적인 업무를 담당한다(배규식, 2006: 46-54).

### 3. 노사분규

#### 가. 대처정부 이전의 경제위기

영국은 2차 대전후 재정공핍 상태에서 “요람에서 무덤까지” 책임지는 복지국가를 표방하였고, 재정적자 확대, 통화량 증가, 인플레이션 심화 등의 경제위기 속에서도 자발주의에 기초한 노조조직에 대한 법적 개입이나 교섭안의 법적지위의 부여나 파업에 대한 법적 제한 등에 대해 개입이 거의 없었다(이승길, 2002: 16-37).

1970년대 초반까지 거의 완전고용상태를 유지하였는데 경기호황과 낮은 실업 등은 작업장의 강력한 노조활동을 촉발하게 하였다. 따라서 기업들은 파업이나 높은 임금인상 등에 직면하였고, 만성적인 국제수지적자에 허덕이게 되었다. 이것은 노조를 주축으로 한 ‘집단적 자율주의’가 시장실패의 원인이 되었다. 그 결과 영국은 1976년 IMF에 39억 달러 구제금융 요청을 하게 되었다.

영국의 노사관계에 1970년대까지 근로자측에게 유리한 방향으로 전개되었다. 즉 1970년대 후반 노동당 정부는 근로자측의 지지에 크게 의존하였기 때문에 TUC(영국노총)의 건의를 받아들여 1974년, 1975년, 1976에 연속적으로 노사관계 관련법을 제정하여 단체협약의 법적 구속력, 클로즈드 숄(노조 가입권리는 유지, 노조에 가입하지 않는 권리는 폐지) 등 노조활동에 유리한 법적 환경을 조성하였다. 노조 내부의 강한 비민주성으로 인하여 클로즈드 숄 제도 하에서 노조의 지시를 거부하여 노조에서 축출 당하면 이는 해고로 이어졌고, 따라서 소수의 극단적인 노조간부의 영향력은 대단히 강화되었다.

1970년대 영국은 노사관계의 불안이 큰 문제였는데 이른바 ‘영국병’(산업경쟁력의 약화와 심한 파업)의 상징인 생산성 저하, 경쟁력 약화, 무역적자, 계속된 파업 등으로 외국으로부터 좋은 이미지를 얻지 못하여 영국경제는 쇠퇴의 기로에 서있었다. 특히 경제위기 하에서 파업 증가는 경쟁력 약화 → 실업증가 → 복지비용 증가 → 재정적자 → 인플레이션 → 실질임금 감소 → 임금인상 요구로 인한 파업 증가 → 경쟁력 약화의 악순환으로 이어졌다. 노조의 생산공정 합리화 거부로 인하여 조선산업 등은 경쟁력이 상실되었고, 빈번한 소규모 파업이 복합적이며 수직적 부품공급체계를 가진 자동차산업 등에 치명적 피해를 가져왔다. 또한 전력, 탄광 등 기간산업의 대규모 파업으로 경제전체가 마

비되는 현상까지 초래하게 되었다.

1973년 노동당 정부는 보수당 정부의 임금물가통제정책이 실패하자 임금인상 및 물가 상승 억제를 위해 노조(TUC)에게 '사회계약'을 제의하였는데 사회계약의 주요내용은 노동당과 TUC간의 경제정책과 생계비에 대한 공동선언으로, '정부는 서민생활의 밀접한 영향을 주는 가격을 통제하고 소득재분배를 강화하며, 근로자들은 임금인상을 자제한다'는 것이다. 1974년 TUC는 단체교섭과 사회계약이라는 문서를 통해 임금인상을 억제하는데 공식적으로 동의하였다.

그러나 그 이후 국제 원자재 가격의 상승 때문에 사회 계약이 위기에 처했는데 노조는 고율의 임금인상(20~40%)을 요구하게 되었다. 예를 들면 포드자동차는 9주간의 파업을 거쳐 78년 11월초 17% 인상안 타결시켰고, 1979년 1월, 23% 임금인상을 요구하는 화물자동차 운전기사 파업으로 전체 산업 마비되었으며, 같은 날 전국의 학교, 병원, 앰블런스, 쓰레기 청소, 묘지봉사, 공항 등 150만 명의 근로자들이 24시간 파업을 하였으며, 이후 1979년 3월 19일까지 철도노조, 행정직 공무원 노조도 일시파업에 참여하는 등 공공부문의 파업이 지속되어 국가경제와 행정은 마비되었다(이승길, 2002: 16-37).

#### 나. 대처수상의 노동개혁

1970년대 강성 노조 힘의 극대화 와 파업의 빈발은 이른바 '영국병'이라는 고비용-저효율 구조의 근원으로 작용하였다. 노조활동에 의한 경제 피해를 영국 국민은 노조 및 노조의 영향력을 받는 '노동당'에 등을 돌리게 되었고, 1978~1979년에 걸쳐 발생한 전국적인 대파업, 이른바 '불만의 겨울'(Winter of discontent)을 보낸 1979년 5월 총선에서 마가렛 대처(Margaret Thatcher)가 이끄는 보수당이 압도적 지지로 집권하게 되었다.

경제의 재건과 노조의 과도한 힘을 규제하겠다는 내용의 공약을 내세워 집권한 대처 이후의 보수당 정부는 산업 구조조정과 노사관계 개혁, 즉, 과감한 '노동개혁'과 '민영화'를 지속적으로 진행시켰다. 이러한 개혁의 후유증으로 파업이 확산되었지만 대처정부는 국가경쟁력 강화를 위해서 노사관계 개혁을 흔들림 없이 밀고 나갔고, 불법파업은 경찰력을 동원하여 가차 없이 분쇄하였다.

## 1) 노사관계 개혁

1980년부터 1993년까지 파업규제와 관련한 고용법(Employment Act 1980, 1982, 1988, 1990), 1984년의 노조법(Trade Union Act 1984), 1992년 노동조합과 노동관계통합법 제정, 노조 개혁과 고용권리에 관한 법(Trade Union Reform and Employment Right Act 1993) 등의 입법조치를 통하여 파업과 관련한 노조면책범위를 축소시켰다. 즉 정치파업, 동정파업, 노노간 분쟁에 의한 파업 등은 면책대상에서 제외시키고, 파업찬반투표 강제, 피켓팅 활동의 제한, 불법파업에 대한 사용자측의 대응력을 강화하는 입법조치들이다. 노사관계의 개혁은 3가지 주요내용으로 크게 분류해 볼 수 있는데 ① 노조의 책임성 강화, ② 노조의 민주성 강화, ③ 소극적 단결권의 보호 등이다.

첫째, 노조의 책임성을 강화하는 방향으로 개혁했는데 노조는 1906년 이래 노동쟁의(trade dispute)를 추진하기 위한 쟁의행위(Industrial action)에 대하여 불법행위에 대한 폭넓은 면책권을 '향수(享受)'해 왔지만, 노조에 부여된 많은 면책권을 지속적으로 박탈 내지 축소하여 노조의 기금을 몰수할 수 있게 되었으며 파업시 노조가 최소한 경제부담을 지도록 함으로써 무분별한 파업 발생을 억제하고 노사간의 힘의 균형을 확보하고자 했다. 주요 구체적인 내용은 다음과 같다(이승길, 2002: 61).

- 자신의 사업장에만 피켓팅을 허용하고 불법 피켓팅에 대해서는 면책권 박탈.
- 영국제철 분류를 시작으로 동정파업 등 '2차 파업'에 대한 면책권박탈.
- 노조 인정을 강요하기 위한 파업 및 비공인 쟁의행위 참가에 따른 해고를 이유로 한 파업에 대해 면책권 박탈.
- 노조의 면책권 축소와 관련해 노조간부 및 '노조 자체'도 손해배상 책임을 부담하며, 노조가 노조지도부에 의해 승인 또는 지휘된 모든 불법파업에 대해서도 책임 부담.
- 정부가 파업참가를 조장하여 노사관계의 불안을 심화시켰다는 오인을 불식하기 위한 조치로서 가장의 수입이 파업으로 일시 중단된 경우 지급하던 '생활보호지원금'제도의 폐지.
- 강제적 교섭권 인정 절차를 폐지해 사용자는 언제든지 임의로 특별한 절차적 요건없이 구두통고만으로도 노조승인을 취소하고 단체교섭의 거부를 가능하게 함<sup>25)</sup>.

25) 1974년 노동당 정부에 의해 마련된 노조의 교섭권을 인정해 주던 1975년의 '강제적 교섭권 인정

- 사용자는 조합원에게 유리한 조건을 제시하여 이들의 노조 탈퇴를 유도할 수 있게 하기 위해 사용자 조합원과 비조합원 간에 다른 조건으로 계약을 체결할 수 있도록 함.
- 고용관계에서 사용자의 권한을 강화하기 위해 비공인 파업참가자에 대해서는 사용자가 임의로 선별하여 해고할 수 있도록 함.
- 법원이 수용하는 경우 노조는 파업을 중지해야 하며, 불법파업에서 시민의 권리를 보호하기 위해 불법파업의 결과로 재화나 용역의 이용을 박탈하는 '개인'(법인체 제외)들이 노조 등을 상대로 소송의 제기가 가능(1993년 법제정).
- '권리보호관'을 두어 시민의 권리에 따라 노조를 제소하려는 개인에 대해 법률적 자문과 비용지원 등 원조를 제공하도록 함.

둘째, 노조의 민주성을 강화하는 방향으로 개혁하였다.<sup>26)</sup> 조합원이 노조 운영에 관한 주요 의사결정 과정에 직접 참여할 수 있도록 하여 “노조를 주인인 조합원에게 돌려주어야 한다”는 문제의식으로 구체화 시켰다. 평조합원과 노조 집행부 간에서는 상당한 차이가 있다는 전제하에 평조합원에게 우선순위를 두고 노조가 조합원의 의사에 반하는 행위를 하지 못하도록 하였다. 즉, 투표제의 의무화를 통하여 집단적 압력으로부터 자유로운 상태에서 다수 온건 조합원의 이해와 의사가 반영될 수 있도록 하였다.

셋째, 소극적 단결권을 보호하는 방향으로 개혁하였다. 이는 집단주의가 개인의 선택 자유를 억압하고 시장기능을 제약한다는 문제의식에서 출발하는 것으로 클로즈드 섹의 불법화, 조합비 일괄공제제도의 개선<sup>27)</sup>을 단행하였다.

이러한 노력으로 노조조직율은 1979년에는 53%이었지만, 보수당시기에는 1985년 45.5%, 1997년에 이르러 30.2%까지 급락하고 조합원 감소, 그리고 노조의 정치적 영

---

절차를 보수당은 ‘폐지’함으로써 노조인정 및 교섭 여부에 대한 사용자의 자유가 복원되고, 이는 단체교섭을 반시장적으로 본 보수당의 부정적 산물이었다. 이로써 사용자가 노조를 인정해야 할 법률적 의무가 없어졌으며, 노조를 인정하는 것은 법적 구속력이 아니라 사용자측의 자발적인 의사에 달려 있다고 하겠다.

26) 조합원의 민주적 권리 및 노동시장에서 개별근로자의 고용상 권리를 보호하는 한편 노조에 대한 규제의 범위를 확대함으로써 노사관계를 안정화시켜 영국의 산업경쟁력을 강화하기 위하여 제정된 1993년의 노동조합 개혁 및 근로자의 권리에 관한 법(The Trade Union Reform and Employment Right Act 1993)이 있음.

27) 노조의 재정적 기반을 약화시키기 위해서 조합원의 서면으로 적어도 3년 마다 직접공제동의를 받도록 하고, 공제금액을 인상하고자 할 경우에는 1개월 전에 통지하도록 하였으며, 개인이 원하는 경우에는 공제를 거부할 수도 있도록 개인의 선택권을 강화하였음.

향력을 약화되고 단체교섭도 제약받게 되었다<표4-6>참조.

<표 4-6> 영국의 노조조직률

(단위 %,천명)

구 분	조직률(고용지계)	조합원수
1979	53	-
1985	45.5	-
1990	38.1	8,835
1995	29.0	7,070
1996	28.4	6,918
1997	27.5	6,911
1998	27.2	6,890
1999	27.2	6,911
2000	27.2	6,924
2001	26.8	6,846
2002	26.6	6,840
2003	26.6	6,820
2004	26.0	6,784
2005	26.2	6,677

자료: <http://berr.gov.uk>(2008)

<표 4-7> 영국의 연평균 노동쟁의

연 도	파업건수	파업참가자(천명)	노동손실일수(천일)
1971-1980	2,340	1,415	2,969
1981-1990	1,045	935	6,207
1991-1995	247	190	526
1996-2000	1,043	911	2,561
2001-2003	473	1,274	2,347

자료 : ILO, "World Labour Report 1997-1998"; 한국노동연구원, 「2004 해외노동통계」, 2004, pp.90-92.

〈표 4-7〉의 영국의 연평균 노동쟁의 노사분규에 따른 근로손실일수를 보면, 1970년대는 연평균 2,969천일, 1980년대에는 연평균 6,207천일 이었으나, 1990년대에 들어와서는 526천일로 점차 줄어들었음을 알 수 있다.

## 2) 공권력을 동원한 불법파업 정면 대응

노사관계 개혁을 위하여 보수당 정부의 확고부동한 자세와 일관성 있는 개혁조치를 통하여 결국 영국병의 치유에 성공하였는데 개혁성공의 주요 요인은 강성 노조로 인한 경제쇠퇴를 경험한 영국 국민의 노조에 대한 지지 철회라고 할 수 있다.

보수당 개혁의 배경에는 정부도 자신의 사용자인 공공부문, 특히 철강, 철도, 공무원, 용수산업 등에서 발생한 분규에 대해 성공적으로 대응하지 못했으나, 1983년 겨울 정부 통신본부의 파업 및 1984년 중반부터 1985년 3월까지 탄광노조의 파업에 대해 강력히 대처함으로써 노사개혁에 성공하였다. 대처정부는 20개의 적자 탄광회사를 폐업시키는 등 구조조정으로 인한 실업률이 급증했지만 지속적으로 개혁을 추진하였다.

대처 정부는 일관된 원칙을 고수하기 위해서 사전에 철저한 준비를 하였다. 즉 파업에 대비해 1년 이상 사용할 석탄을 사전에 비축하고, 석탄수요 업체에도 비축량을 내려 경제마비 요인을 최소화하도록 하였다. 마침내 보수당 정부는 1974년에 히스 정권을 몰락시킨 강력한 탄광노조와 대결을 선언하여 1984년 노조와의 합의나 교섭 없이 20개 국영광산 폐쇄 및 약 2만명의 광부를 해고하는 석탄생산 감축계획을 발표하였고, 이에 맞서 1984년 3월 전국 광산노조는 총파업을 단행하였다(이승길, 2002: 60).

대처 정부는 전국 파업을 위법으로 규정하고 경찰을 동원해 무력 진압을 했으며, 1년간의 대결 끝에 탄광노조는 정부에 굴복하고 1985년 3월 전국노조가 전조합원의 직장복귀를 결의함으로써 인하여 대처 정부의 승리로 종결되었고, 이후부터 이러한 정부의 방향은 영국의 노동정책초기조로 정착되었다.

대처 보수당은 이후 2년마다 13여년에 걸쳐서 노사관계 개선을 위해 법개정을 통하여 노사간의 세력 불균형을 개선하고 노조를 보다 민주적으로 만들기 위하여 추진해 집단적 노사관계개혁의 법적 틀을 완성하였다.

### 3) 관련 각종 제도 개혁

영국은 노사관계 개혁과 아울러 노사관계와 관련된 직간접적인 제도들을 개혁하였는데 임금의 유연성을 갖도록 최저임금제의 폐지와 세제개편을 하였고, 부당해고에 대한 규제도 완화하였다.

최저임금제가 시장의 균형수준 이상으로 임금을 높임으로써 실업을 유발하고, 당초 최저임금제를 보호하려던 ‘한계’근로자가 실업의 위협을 주로 부담한다는 비판에 의하여, 일정한 과정을 거쳐서 드디어 30년 이상 유지되어오던 1993년 ‘노동조합개혁 및 근로자권에 관한 법’(Trade Union Reform and Employment Right Act 1993)을 제정해 1986년도 임금법 제2장과 임금위원회제도(Wage council System), 산업별 ‘임금위원회’를 완전히 폐지함으로써 최저임금제를 폐지(제35조) 하였다.

또한 임금의 유연성 제고를 위한 세제의 개편을 단행하였는데 일의 성과와 보상을 위하여 기업의 이익 등 성과에 연계되어 ‘성과(이윤)배분제’에 대하여 1986년에는 성과배분제의 25%, 1987년에는 50%, 1991년부터는 전액을 세액공제하였다.

부당해고에 대한 규제완화로 1980년 고용법(Employment Act 1980) 및 1985년 불공정한 해고(구제신청 자격기간 변경)령(Unfair Dismissal (Variation of Qualification Period, Order 1985)을 통하여 근로자보호입법의 규제완화는 불공정한 해고제도에 있어서 비정규(비전형)근로 보호의 축소, 소기업 부담의 경감, 그리고 노조 보장기능의 철폐라는 형태를 취하게 하였다.

전투적 노사분규 및 재정손실의 근원인 공기업의 민영화를 지속적으로 추진해 생산성이 개선되고 품질과 가격조건이 좋아짐으로써 외국기업 진출에 유리한 경제 여건이 조성되게 하였다<sup>28)</sup>. 이러한 지속적인 민영화 정책의 추진으로 1979년 집권 당시 전체GDP의 10%, 전체 고용인구의 42%(150만명)를 차지했던 국영기업의 비중은 1994년 GDP점유율 4.5%, 고용점유율 1.7%로 떨어졌다. 따라서 220억 파운드(26조 원)의 재정수입, 공공부문 인력 164만 명을 감축하는 계기가 되었다(이승길, 2002: 69). 민영화 과정에서 공공부문 종사자들의 동기부여와 임금의 유연성 확보 위해 ‘성과금제’를 시행하

28) 보수당 집권 13년 동안 1981 영국 전력·항공(British Aerospace), 석유(British Petroleum)·가스·항공·통신을 비롯해 1996년 수송(Rail Track)에 이르기까지 전력·석유·가스·항공·통신·수송 등 48개의 공기업과 공공사업 등 다양한 분야에서 민영화가 추진되었음.

고, '종업원지주제'를 적극 도입하여 종업원의 90% 이상이 자사주식을 보유하게 되었고, 대부분의 민영화 기업들은 치열한 가격경쟁을 통해 가격인하와 서비스 향상을 위하여 노력하고, 노사관계 안정을 통하여 세계 최고의 경쟁력을 확보하는 결과를 가져왔다.

#### 4) 정부의 일관성 있는 노사개혁 추진

노사관계의 개혁을 위해 영국정부의 일관성 있는 노사관계 개혁 추진전략이 성공요인이라고 할 수 있다. 영국정부는 언론·노조의 저항에 따른 정치적 부담을 감수하고, 노동개혁의 방향을 노조약화에서 출발하여 공기업의 민영화 등 정부의 정책들을 일관되게 추진하였다.

1980년대와 1990년대 초두에 클로드 슐의 불법화, 근로자 및 조합의 면책범위를 축소, 파업근로자들을 해고할 사용자의 권리를 강화, 조합간부의 책임부담, 2차 피켓팅 및 대규모 피켓팅의 불법화, 대체 근로자 투입, 노조민주주의에 관한 법률 등 집단적 노사관계에 관한 많은 입법을 통하여 노사관계를 개혁하였다.

#### 다. 유연한 노동시장구축

대체 수상은 노동개혁 방향을 시장경제화로 추진시킴으로서 1970년대 이른바 '영국병'이라 불리던 고비용-저효율로 인하여 1981~1982년 마이너스(-)성장에서, 1985년 이후 약 4~5%의 경제성장률의 회복세를 지속하게 하였다. 따라서 영국의 노사관계 개혁의 성공은 고질적인 '영국병'을 치유하여 시장경제 개혁의 모델을 제시하였다는 점에서 세계적으로 그 의의가 크다고 하겠다.

즉 영국정부의 강력한 노동개혁 이후 기업의 경영환경이 가장 우수한 국가로 비약하여 외국기업의 투자가 가속화되면서, 경제성장을 구가하고 있는데 강성 노조로 인하여 영국 투자를 기피해오던 외국기업의 투자가 가속화되고 있고, 노사관계 안정과 노동시장 유연성의 구축으로 유럽 제1의 투자유치국 부상하였다. 따라서 영국에 대한 직접투자는 1970년대 연 33억 달러, 1990년대 연 197억 달러, 1995년 298억 달러로 급증하여 현재 영국의 노동비용은 유럽국가 중 가장 낮은 수준이라고 할 수 있다.

물론 대처정부 이후 지속적으로 줄어온 노동조합의 규모를 키우기 위해 기존의 조합들을

통합한 조합원수 약 200만 명의 영국 최대 노동조합인 Unite가 2007년 5월 1일 공식 출범 하여(채준호, 2007: 83) 노조의 힘을 키우려고 하고 있고, 정부는 정부대로 2007년 12월 노사분쟁을 줄이기 위해 노동법 간소화 법안(Employment Simplification Bill)을 통해 노동분쟁조정시스템을 간단명료하게 정비하는 법안을 추진하고 있다. 또한 사용자들도 노사안정을 위한 다각적인 노력을 하고 있으나 세계적으로 어려운 경제여건 속에서 노사안정도 다소 부침은 있을 수 있으나 영국은 이미 노사관계가 안정적인 국가 중 하나로 인정된다는 점에는 이문의 여지가 없다고 하겠다.

#### 4. 노사관계문화

##### 가. 자율주의와 다원주의

18세기말에 시작된 영국의 산업화는 신흥공업국에서처럼 국가주도로 빠르게 진행되지 않고 시장경제에 입각하여 느린 속도로 진행되었다. 이러한 점진적인 산업화과정에서 국가는 경제활동에 직접 관여하는 것을 자제하면서 경제활동 주체간의 협의를 통한 산업질서의 형성을 기대했다. 이는 산업화 이전부터 형성된 관리자와 근로자 두 계층간의 자율적인 협상의 관례 그리고 실제 이것이 가져다준 효율성이 이 같은 관행을 정착하게 한 것이다. 사실 영국의 산업사회구조는 외부의 조정없이 다양한 이익을 추구하는 집단간의 협상을 통해 발전하였다고 할 수 있는데 이러한 체제를 자율주의(voluntarism)로 표현할 수 있다(이상우·조은상, 2003: 203-211).

따라서 기업은 하나의 공동운명체의 성격보다는 서로 다른 이익을 추구하는 상이한 두 집단이 공존하는 구성체의 성격이 강하며 이러한 관계설정 속에서는 신뢰에 바탕을 둔 문제해결 방식은 나타나기가 힘들었다. 영국의 경우 이러한 대립이 어떤 계급갈등의 양상을 보여주기보다는 복수노조의 구조 속에서 각각의 노동조합이 제각기 다른 이익을 추구하는 모습을 보여주고 있는데 노사관계의 유형상 다원주의(pluralism)로 표현된다<sup>29)</sup>.

29) 2007년 5월 1일 110만 여명의 조합원을 거느리고 있는 민간부문의 최대 상급노조인 Amicus와 80만 6천 여명의 조합원이 가입되어 있는 Transport and General Worker's Union이 통합이 성사되어 Unite가 공식출범하기는 하였으나 7개 정도의 중소규모의 노동조합이 있고, 이들을 망라한 통합의 여부는 좀더 지켜봐야 할 것이다(채준호, 2007: 83).

## 나. 계약문화

영국의 인적관리에서 우리는 'Impersonality'라는 용어를 사용한다. 이는 온정주의처럼 종업원과 고용주간의 인간적인 관계에 근거한 관리와는 대조적이며 관리자체가 규정 및 원칙에 근거하여 행해짐을 의미한다. 이는 영국의 전통적인 계약문화에 그 근거를 두고 있다(Bamber et al, 1987). 계약문화란 노사간 계약에 규정된 사안만을 충실히 이행하는 것을 기본 원칙으로 하고 있기 때문에 저변에 깔린 개념은 '우리' 그리고 '저들'(us and them notion)의 마인드이다.

계약에 근거한 노사관계의 형성은 노사 공히 최소한의 참여만을 상호기대하고 또 허용하는 경우를 말한다. 이러한 경우 계약이행에 대해 서로 민감하게 반응하기 때문에 우호적인 관계형성은 사실상 불가능하다. 오히려 계약사항 준수를 위해 서로 압력을 가하게 되는데, 영국기업에서 자주 나타나는 관리자의 경우 통제의 강화, 근로자의 경우 'Strike'와 같은 집단행동 등장이 이를 잘 말해준다. 이러한 점을 감안하여 오히려 영국의 기업문화는 대립형태로 규명할 수 있다. 이처럼 여러 집단간에 서로 다른 이익을 추구하고 있음을 인정하고 이를 협상을 통해 해결하려는 경향은 공동운명체의 개념을 강조하는 다른 유럽국가들과는 대조적이다.

## 다. 사용자의 낮은 직무통제와 근로자의 높은 자율권

철저한 분업, 철저한 직무통제, 개인성과급 등의 특성의 새로운 미국식 관리기법이 1930년대부터 영국에 도입되기 시작하였지만 1960년대 이르러 본격적으로 확산되기 시작하였다. 그러나 그 당시 영국은 잘 화합될 수 없는 관리자와 근로자간의 교육경험의 차이 그리고 낮은 관리자들의 직무관련지식이 노사가 상호동의를 구하기가 힘든 상황이었다. 분업의 범위마저도 사실 제한적이었는데 이는 과학적 분석에 근거한 순수한 의미의 분업이라기보다 복수노조 하에서 나타나는 개별직무간의 철저한 경계와 각각의 협상능력 때문에 나타난 다소 정치적인 결과이다. 낮은 직무통제의 결과 영국의 근로자는 상당부분의 자율을 누렸고 특히 일부 숙련공들은 여전히 상당부분의 노동과정을 장악하고 있는 상태였고 지속적인 상호 대립으로 이어졌다.

## 라. 파트너십을 통한 협력적 노사관계

1997년 이후 이러한 친노동의 입장을 보이고 있는 노동당의 집권이후 노동조합의 실질적인 파트너로서의 역할에 대한 강조가 제기되기 시작하였다. 파트너십의 요지는 기존의 갈등에 근거한 대립적인 노사관계를 화합에 근거한 노사관계로 변화시키는 것을 골자로 하고 있는데 이것을 달성하기 위해 제도적, 법적 개선 외에 기업문화의 근본적인 변화가 있어야 한다. 주요내용은 a) 직장안정과 유연화, b) 기업의 성공을 노사 공동 이익으로 간주, c) 정보개방과 투명성, d) 노사 각각은 공통이익과 차별성으로 공히 존중, e) 근로자의 직무관련 삶 향상, f) 동기부여, 조직몰입, 개선의 극대화를 통한 근로자 각각의 사회적 욕구 및 기업의 경제적욕구 충족 등으로 요약할 수 있다(이상우·조은상, 2003: 203-211).

다수의 기업들이 파트너십협약으로 체결하였다. 이러한 변화의 이면에는 종업원의 무노조상황에 대한 반발고조, 정부정책 반영 그리고 노동조합의 파트너십에 대한 긍정적인 태도 등이 있었다. 영국에서는 이러한 결과는 어쩌면 당연할 수도 있다. 하지만 성공여부를 따지 80년대의 노동조합불인정 분위기에서 파트너로의 인정 분위기로의 전환은 또 다른 주목할 만한 변화이며, 아직도 미역한 수준이지만, 파트너십의 가능성을 시사하고 있다.

## 제3절 독일의 노사분규 제도

### 1. 노사관계의 역사적 배경

#### 가. 독일 노사관계의 개관

독일은 오늘날 세계에서 노사분규를 가장 덜 경험하고 있는 나라들 중의 하나이며, 노사협력을 위한 경영참가제도가 세계에서 가장 잘 발달되어 있는 산업민주주의의 대표적 국가로 일컬어진다. 독일은 산업혁명의 후발국으로서 조직적인 노동운동은 19세기 후반부터 시작되었으나 상당한 탄압을 받아 왔다. 그러나 제2차 세계대전 후에야 연합국의 민주주의 노선에 따른 강력한 노조육성 정책에 힘입어 사회민주주의적 노동조합인 독일 노동조합총연맹(DGB: Deutscher Gewerkschafts Bund)이 결성되었고 동시에 근로자

의 경영참가를 법적으로 승인하는 공동결정법의 제정을 요구하는 법안을 마련하여 1951년에 마침내 공동결정법의 성립을 보게 되었다(정종진외, 2007: 317-322).

특히 독일노동조합은 바이마르헌법 이래 일국의 민주생활의 달성에는 정치적 민주주의만으로는 부족하고 경제면에서의 민주화가 보장되지 않으면 안 된다고 주장하면서 이 경제적 민주화의 담당자는 곧 노동조합이라는 입장을 지켜왔다. 이에 따라 독일의 노조는 그들의 이러한 사명을 완수하기 위하여 영국노조와는 달리 자신들의 활동영역이 기업의 경영층 내에 있다고 생각하는 특징이 있다.

독일에는 직업별 노조나 일반노조는 없고 DGB 산하에 12개의 산업별 노조만이 있다. 각 노동조합은 숙련도나 기능의 정도를 불문하고 산업에 종사하는 모든 근로자를 대상으로 노동조합간의 관할권에 대한 분쟁은 극히 드물다. 이들 12개의 산업별 노동조합은 제각기 상당한 자율성을 지니고 있다. 그 중에서 독일노동조합총연맹의 전체 조합員の 3분의 1을 확보하고 있는 금속노동조합(IG Metal)이 현존하는 가장 거대한 산별 노동조합이다(이원덕·이규용·홍성호 역, 1997: 53).

〈표 4-8〉 독일 노동조합 조직률 변화

(단위: 천명, %)

년 도	DGB	조 직 률1)	조 직 률2)
1991	11,800	40.6	31.2
1992	11,016	39.0	33.8
1993	10,290	37.3	32.2
1994	9,768	36.2	30.6
1995	9,355	34.9	29.2
1996	8,973	33.8	27.9
1997	8,623	33.0	26.9
1998	8,311	32.2	24.8
1999	8,036	30.8	23.7
2000	7,772	29.8	22.5
2004	7,363	21.7	18.0

주: 1) 전체 노동조합 조직률

2) DGB만의 조직률

자료: EIRO, German Industrial Relations Profile, 2004;

한국노동연구원(2008), p.69에서 재인용.

2004 말 현재 독일노동조합의 DGB 조합원수는 7,363천 명으로 전체 노조원 중 80% 이상이 DGB에 가입해 있다(한국노동연구원, 2004: 88-89). 노동조합의 조직률의 변화를 보면 1991년에 40.6%였던 것이 1995년 34.9%, 2000년 29.8%, 2004년 21.7%로 완만한 하락세를 보이고 있다(표4-8)참조.

이밖에도 독일화이트칼라 노동조합(DAG: Deutsche Angestellten Gewerkschaft), 독일공무원노동조합(DBB: Deutscher Beamten Bund)등의 연맹체가 있는데 전국적 조직을 가진 산업별 각 단위노동조합은 이 가운데 어느 한 연맹에 가입해 있다(Fürstenberg, 1987: 210).

독일의 사용자단체는 단체협약법(1949년, 1952, 1969년)에 의거하여 보호·감독되고 있는데, 사기업부분에 대표적인 최상부조직은 독일사용자총협회(Bundsevereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: BDA)이다. BDA는 15개 지방조직, 47개 업종별·산업별 사용자단체를 가맹 멤버(개별 직업은 직접 멤버로는 없는)로 하고, 1,000 이상의 사용자협회를 간접적으로 산하에 두며, 독일의 민간기업 종업원의 80%를 커버하는 조직이다. 업종별·산업별 사용자단체는 업종별·산업별 단체교섭 및 협약체결을 주요한 목적으로서 활동하고, 지방 조직은 주로 교육 문제를 취급하고 있다(선한승, 2003: 142-171). 이 밖에도 독일공업동맹(BDI), 독일상공회의소(DIHT)등의 단체를 들 수 있는 바, 이들에는 기능영역이 구분되어 있다. 그리고 공공부문의 사용자단체로 공공기업의 사용자연맹체(TDL), 지방자치단체에 속하는 사용자들의 협회(VKL), 에너지 공급업체와 공공서비스업체의 사용자단체(VAN)등이 있다(김황조, 1990: 127; 정종진 외, 2007: 317-319).

## 나. 노동조합운동의 시대적 구분

독일의 노동조합운동은 영국이나 프랑스가 산업화의 시작으로부터 자연 발생적으로 태동했던 것과는 달리 1848년의 혁명으로부터 비롯되었다. 그리고 노동조합운동의 방향설정과 부침은 이후의 정치적 대변혁과정과 궤를 같이하였다. 이 점이 한편으로 독일 노사관계의 독특성을 결정짓는 역사적 배경이 되고 있으며, 다른 한편으로 독일 노사관계사의 시대구분에 대하여 학계의 대체적 일치를 얻어낼 수 있는 이유를 만들고 있다.

독일 노사관계사의 시대구분은 정치적 변혁의 시대구분과 거의 일치하고 있다. ① 산업혁명에서부터 1878년까지 ② 1878년부터 제 1차 세계대전까지 ③ 제 1차 세계대전과 혁명의 시기 ④ 「바이마르」공화국 시기 ⑤ 나찌 시기 ⑥ 제2차 세계대전 이후로 구분할 수 있다(이각범, 1991: 4장 2절 참조).

### 1) 산업혁명으로부터 1878년까지

독일은 영국에 비하여 산업화가 늦었으며, 정치적으로 여러 공화국으로 분할되어 있었다. 독일의 노사관계가 다른 나라의 그것에 비교하여 처음부터 갖고 있었던 차이는 우선 새롭게 형성된 산업노동자층이 제기하는 계급문제와 더불어 통일논의를 비롯한 민족문제를 동시에 지니고 있었다는 점이다.

산업화가 일천한 독일에서는 위로부터의 운동노선에 대한 지도가 더욱 큰 비중을 차지하게 되었다. 위에서 제시된 이념에 의하여 노동운동을 수행하며, 노동조합 지도부의 이념 제시가 일관성 있게 하부조직까지 영향을 미치게 되는 노동조합 내부의 권력구조는 오늘날까지 유지되고 있다.

위로부터의 이념적 지도가 변혁운동으로서의 노동운동에 중요한 영향을 미침에 따라 초기의 이념노선을 둘러싸고 다양한 사상의 각축이 있었다. 이 가운데서 대표적인 갈등의 예가 「마르크스」 진영과 「라살레」(Lassalle) 진영의 대립이다. 1863년 5월 23일 라이프찌히에서 「독일노동자총연맹」(Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein ; ADAV)이 「라살레」의 주도하에 설립되었다.

보통·평등·직접선거를 통해서 독일 노동자계층의 사회적 이해관계를 충분히 대변하고, 사회에서 계급의 대립을 진정으로 해소할 수 있다는 확신에서 '독일노동총연맹'(ADAV)을 창설하고 독일연방국에 하나의 연합을 이룩하였다.

같은 해와 다음 해에 걸쳐 「마르크스-엔겔스」의 영향을 받은 「베벨」(A. Bebel)과 「립크네히트」(Liebknecht) 역시 전국적 규모의 노동조합을 결성하였다. 독일 노동운동의 이념적 분파에 의한 분열은 노동운동의 약화를 초래하였기 때문에 통합의 중요성은 그 어느 때보다도 강조되었다. 그리하여 독일노동조합총연합회측과 「베벨-립크네히트」측의 사회민주노동당(SDAP)은 1875년 독일사민당(SPD)으로 통합되었다. 이에 따라 사회주

의 이념을 따르는 노동조합도 1878년에 통합·결성하기로 합의하였다. 그러나 1878년에는 전혀 다른 계기가 기다리고 있었다.

## 2) 1878년~제1차 세계대전까지

1878년은 독일제국 의회에서 반사회주의법이 통과된 해이다. 이 법에서는 “사회민주주의적·사회주의적 및 공산주의적 활동을 통하여 현존의 국가와 사회질서의 전복을 도모하는 모든 단체의 금지”를 규정하였다. 이때에는 이미 독일도 독점자본주의 시대에 진입하였으며, 국가의 역할이 노사관계에서 큰 비중을 갖게 되었다. 국가는 한편으로 노동운동을 탄압하면서, 다른 한편으로는 사회민주당에 의하여 주장된 바 있는 일련의 사회법을 제정함으로써 노동자층이 국가와 연관을 갖게 하였다.

당시의 황제 「빌헬름」1세의 칙령(1881년)에 의하여 「비스마르크」수상은 1883년 질병보호법, 1884년 노동자재해보험법, 1889년 노령 및 폐질보험법을 각각 실시하였다.

1890년대 이후에도 독일제국 정부는 한편으로는 노동운동의 개혁주의적 지향을 촉진시키면서, 다른 한편으로는 사용자단체의 강력한 반발을 무마시키면서 사회정책을 강화시켜 나아갔다. 1890년에는 노사간의 분쟁을 담당하는 산업법원이 설립되었는데, 이것이 오늘날의 노동법원의 효시이다. 1891년에는 기존의 노동자보호법을 보다 강화하였다(DGB, 1976: 25; 이각범, 1991, 4장에서 재인용).

반사회주의법과 사회정책이 동시에 시행된 이 시기에 사회민주주의적 노동운동은 혁명노선과 분명한 선을 그은 개량적 방법을 선택하게 되었고, 또한 이 시기는 1890년대 이후의 정치운동으로서의 노동운동과 경제운동으로서의 노동운동이 결별하는 과정을 예비하고 있었다.

당시 사회민주당은 노동계급의 해방투쟁을 지도하려 하였지만 노동조합이 조합원수와 재정적 기반을 충분히 확보함으로써, 조합지도부는 사회민주당의 유일한 지도에 관하여 의문을 표시하였다. 예를 들면, 1905년에서 1906년에 이르는 기간동안 대규모 파업 여부를 놓고 당과 조합이 대립하였다. 당의 입장은 대규모 파업이 노동계급이 가질 수 있는 유일한 무기이며, 노동계급 해방을 쟁취하기 위한 기본권이라는 주장에서 있었고, 조합은 특정한 정치 목적을 위하여 대규모 파업을 하거나 총파업을 하는 것은 용납할 수

없다는 입장이었다. 독일 노동조합은 사회민주당과 가장 깊은 관련을 갖고 상당한 협력관계에 있었지만, 결코 당에 의한 조합활동의 지시나 지배를 허락하지는 않았다. 조합은 기존의 체제 안에서 근로자들의 생활이 향상되도록 하는 것이 1차 목표였으므로, 「베벨」, 「립크네히트」 등 급진경향이 상당수를 차지하고 있는 당의 노선에 조합의 노선을 일치시킬 수도 없었고, 조합을 당의 하부기관으로 간주하려는 「라살레」의 아류에 동의할 수도 없었다.

1890년대 이후 제 1차 세계대전 사이에 확립된 노동조합의 전통에서 중요한 또 한 가지는 지역주의와 중앙주의 사이의 토론에서 중앙주의가 관철될 수 있었다는 점이다. 지역주의의 주장은 노동조합은 사회민주당의 예비학교로서, 당만이 노동자들의 상태를 개선할 수 있다는 「라살레」의 관점을 계승한 것이었다. 이에 비하여 중앙주의는 기존의 경제사회에서 노동자들의 생산과 삶의 조건을 개선하기 위하여는 강력한 제도를 구축하는 것이 필요하다는 견해였다. 중앙주의가 관철되고 지역주의가 중앙조직의 지부화됨에 따라 1891년에는 산별노동조합의 시조인 독일금속노동자연맹이 창설되었다. 전국적 규모로 조직원 노동조합원의 60% 이상이 곧이어 금속노동조합연맹, 건설노동조합연맹, 교통노동조합연맹, 목재노동조합연맹, 섬유노동조합연맹 등에 각각 가입하였다(DGB, 1976: 26 ~27).

이 시기에 독일 노동운동은 다음과 같은 점에서 오늘날의 독일 노사관계를 형성하는 중요하면서도 긍정적 유산을 남겼다. 첫째, 사회민주당과의 관계 속에서도 노동조합은 운동노선의 독자성을 확보할 수 있었다(Perlman, 1949: 100). 둘째, 노동자계급의 해방이라는 궁극적 목표를 혁명에서 찾지 않고 자유민주적 법질서의 획득에서 구하였다는 점이다. 이 점은 이후 노동조합이 혁명을 위한 파업에 동조하지 않았다는 사실에서 증명되고 있다(Europaeisches Gewerkschaftsintitut, 1984). 셋째, 중앙주의 노선을 채택하여 전국적 규모의 단일지도부를 형성하였고, 그 아래에 산별체제를 갖추으로써 적어도 상이한 조직의 주도권 쟁탈과 대표성 상실로 노사관계가 불안정하게 되는 소지를 조직체계에서 불식하였다. 독일 노동조합이 중앙주의를 채택하여 조합운동의 독자성과 일관성을 확립할 수 있었던 점은 이후 거의 100년이 되는 오늘날의 독일 노사관계에서 노동조합이 차지하고 있는 긍정적인 역할과 비중의 기반을 닦는 것이다.

초기 노동조합운동에서 얻어진 이와 같은 성과는 제1차 세계대전 이후 노동조합이 사

회의 모든 세력과 국가로부터 공인된 자유로운 활동의 시기에 더욱 축적되고 구체화되어 오늘날의 노사관계형성에 기여하게 되었다.

### 3) 제1차 세계대전과 혁명

제1차 세계대전이 발생하고, 민족간의 각축이 시작되자 노동자계급으로서 계급의 연대를 지켜야 할 것인가, 아니면 독일민족을 위하여 봉사하여야 할 것인가 하는 선택은 노동운동 지도부에 주어진 숙제일 뿐만 아니라 사회민주당의 진로와 관련된 고심의 난제였다.

자유노동조합은 자체의 힘을 바탕으로 사회주의 인터내셔널의 결의와 달리 전쟁에 협력함으로써 정부로부터 합법적 단체협약의 상대자로 인정받을 수 있었다. 제1차 세계대전을 계기로 전쟁을 치르면서 노동력 공급을 원활하게 하고, 노동규율을 확립하기 위하여 노동조합의 적극적 협력이 필요했던 정부로서는 1916년에 의용봉사법(Hilfsdienstgesetz)을 통과 시키는 과정에서 노동조합에 협력을 구할 수밖에 없었다. 노동조합은 이제 암묵적으로 용인받던 위치를 탈피하여, 적법적인 이익단체로서 활약할 수 있는 발판을 마련하였다(이각범, 1991: 4장 2절에서 재인용).

사용자측에서는 이미 19세기말부터 부분적으로 단체교섭에 응하였지만, 노동조합의 지위가 정부로부터 인정받게 되자 부분적으로 응하던 단체교섭을 정식으로 수용하게 되었다. 1918년 11월에 사용자단체와 노동조합 사이에 체결된 협약에 의하여 노동조합은 사용자단체의 협약체결 상대자라는 적법하면서도 실질적인 지위를 부여받게 되었다.

기왕 단체교섭 상대자로서의 지위를 부여받은 다음의 노동조합 목표는 공동의사결정제도의 관철이었다. 노동조합은 대기업에서 의무적으로 노동자-사무원평의회를 구성하여 노사 동수로 구성된 위원회가 의용봉사등 근로조건에 관한 사항에 협의하자고 제안하여 정부의 동의를 얻어냈다. 이것이 근로자평의회와 공동의사결정제도가 합법적으로 인정받게 된 계기가 되었다.

이 당시 노동조합의 노선결정이 오늘날의 독일 노사관계 형성에 기여한 점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 제 1차 세계대전 종료 시까지의 노동조합운동은 체제 외적운동으로부터 체제 내적 운동으로 전환되었다. 체제 안에 분명히 흡수된 것은 아니면서 반체제 운동도 아니었

기 때문에 체제 외적운동으로 남아 있었는데, 전쟁에 협력하는 대가로 체제 내의 입지를 구축할 수 있었다.

둘째, 사회민주당과의 관련에서 정치운동과 조합운동을 구분지을 수 있었다는 점이다. 조합활동이 경제주의적이고, 혁명을 망각하였다는 비난을 받으면서도 조합지도부는 경영에 대한 의사결정과정에의 참가, 사회정책의 확장 등을 통한 근로자계층의 현실적 권익과 지위의 개선이다.

셋째, 혁명과 전쟁, 파업과 같은 소요의 소용돌이 속에서 사회민주당의 이합집산이 계속되고, 노선싸움이 치열히 전개될 때에 노동조합은 혁명노선에 동조하지 않았다. 따라서 사회민주당 다수파가 지도적 위치를 차지하는 데에 기여하였다. 노동조합은 정치세력으로부터의 조합운동에 대한 간섭을 이겨냈을 뿐만 아니라 오히려 정치세력의 위상결정에 영향력을 미쳤던 것이다.

#### 4) 「바이마르」공화국 시기

제1차 세계대전에서의 패배와 혁명을 통한 공화국의 성립 이후에도 1920년대 초반은 공화국체제의 전복위협이 끊이지 않았다. 사회민주당을 중심으로 놓고 볼 때 우익진영과 좌익진영에서 번갈아 가면서 쿠데타와 폭동을 기도하였다. 정치적 불안 못지않게 경제적 불안도 인플레이션과 실업을 통해 가중되어 갔다. 사회민주당은 집권당이면서도 체제의 유지와 개혁이념의 가운데서 갈등하였다.

노동조합은 경영에 참여할 수 있는 다른 방법을 계속 모색하였다. 마침내 「바이마르」공화국 헌법에는 근로자와 사무직사원들이 경영자와 더불어 임금과 노동조건 및 경제적 생산력 발전에 관하여 공동체적 참여를 가능케 하였으며, 근로자와 사무직원들은 사회·경제적 이해의 관철을 위하여 종업원평의회(Betriebsrat), 지역근로자평의회(Bezirksarbeiterrat) 및 제국근로자평의회(Reichsarbeiterrat)를 구성함을 보장받게 되었다.

「바이마르」공화국은 성립 초기부터 전후의 극심한 물가고와 실업사태로 결국 이를 극복하지 못하고 붕괴되었다. 독일 근로자들의 실질임금 수준은 제1차 세계대전 이후의 노동조합 교섭력 향상에 힘입어 戰前 수준을 약간 상회하였다. 그러나 연이은 인플레이션으로 인하여 실질임금은 급격히 감소하기 시작하였다.

인플레이션으로 인한 실질임금의 하락에 직면하여 노동조합은 「물가-임금연동제」를 주장하였다. 사용자측은 이를 완강히 거부하였지만 1923년 여름 결국 이를 받아들였다. 그러나 연차적인 물가-임금연동제는 급변하는 화폐가치를 도저히 따라잡을 수가 없었다. 물가는 매달, 혹은 심할 때는 매주 몇 십%씩 달라지고 있었기 때문이다. 노조는 물가-임금연동제를 州 단위로 적용하도록 주장하여 관철시켰다. 결국 이 문제는 1923년 10월 통화개혁을 통하여 물가가 다소 안정됨으로써 부분적으로 해결되었다.

인플레이션보다 더욱 심각하게 「바이마르」공화국 시기의 독일 경제에 그림자를 던져준 것은 실업자문제였다. 1926년 독일 실업자수는 175만명에 달했고, 1928~29년에는 260만명에까지 이르렀다. 그러나 사태는 갈수록 악화되어 1932년에는 612만명의 실업자가 노동조합에 의하여 집계되었다(이각범, 1991: 4장 2절에서 재인용).

「바이마르」공화국의 위기는 의회민주주의의 위기였고 또한 노동조합의 위기였다. 노동조합은 이를 인식하고, 한편으로는 공산주의자들의 선동에 대처하면서 다른 한편으로 나찌의 등장에 저항하려 하였다. 그러나 그러기에는 노동조합 자체가 분열되어 있었고, 조직력이 현저히 약화된 상태로 「바이마르」공화국의 붕괴는 곧 노동조합의 해체되는 결과를 초래하였다.

##### 5) 「나찌」시대

나찌당(국가사회주의노동당)은 노동운동을 부정하였다. 그 대신 위대한 국가사회의 실현과 개별근로자들의 복지를 약속하였다. 기존의 ADGB는 분쇄되었고, 다른 노동조합들은 해체되거나 나찌당의 방침에 따르도록 하였다. 대신 「독일노동전선」(DAF)이 결성되어 나찌당의 노동정책을 수행하게 하였다. 종업원평의회가 해체되고, 그 대신 자문기능을 수행하는 수임자(Vertrauensleute)들로 대체되었다. 이로써 노동조합을 배제한 경영전권이 확립되었다.

경영자들 역시 「노동전선」의 회원이 되도록 강요받았다. 노동전선은 노동조합 소유로 있던 모든 재산을 흡수하였다. 이듬해인 1934년에는 노동전선이 나찌당의 하부기관으로 편입되었다(Great Britain, 1950: 5). 근로자들의 파업권과 경영자들의 폐업권은 다같이 국가의 이익에 배치된다는 이유로 부정되었다.

나찌정권은 집단적 노사관계를 억제한 대신 개별근로자들에 대한 복지와 노동력의 최대한 공급에 역점을 두었다. 먼저, 실업문제를 해소하기 위하여 나찌는 한편으로 고속도로, 공공건물, 관개시설 등 대규모 건설사업을 시작하였고 다른 한편으로 군수산업을 일으켰다. 초기의 실업은 노동력공급 부족으로 반전되었고, 평균근로시간수도 늘어나기 시작했다.

나찌즘의 등장이 독일 노동조합의 몰락을 의미하였듯이, 나찌즘의 패배는 독일 노동조합의 재생을 예고하는 것이었다. 독일 노동운동이 나찌즘을 통하여 배운 것이 있다면, 그것은 다시는 독일 노동조합이 나찌즘의 재등장을 허용하는, 또는 허용하게 될지도 모르는 정책을 추진해서는 안되겠다는 점이다. 이 점은 전후 독일 노사관계가 안정적으로 정착되는 데에 매우 중요한 기여를 하게 되었다.

#### 6) 제2차 세계대전 이후

제2차 세계대전 이후 독일을 점령한 연합군측은 “독일의 민주질서 회복을 위한 본질적 요소”로서 노동조합의 재건을 지지하였다(Limmer, 1970: 69). 그러나 연합군측은 강력한 노동조합이 위로부터 조직되어 지역단위로 내려가는 것을 지지하지 않았으므로 전국적 범위의 조직을 일시에 결성하여 노동조합을 재건하려는 세력과 점령군측 사이에는 견해의 차이가 존재하였다. 점령 당국은 노동조합이 “밑으로부터 위로의” 조직방식을 채택하여, 전국적 범위가 아닌 지역수준에서 조직이 종결되기를 희망하였다(DGB, 1976: 73). 이러한 점령국들의 견해는 독일 노사관계에 관한 사적연구를 진행하고 있었음에도 불구하고, 독일 노동조합운동사에 관하여 충분히 고려하지 못한 데에서 나온 결과인 듯하다.

독일의 노동행정은 전후 점령기간 동안에 이후 노사관계에서 차지할 중요한 비중을 결맞는 골격을 형성하고 있었다. 노동에 대한 지시와 명령으로 성격지워진 나찌 시대의 국가기능을 탈피하고, 노사당사자간의 자율성을 보장하고 제반 행정적 지원을 담당할 민주질서 속의 국가기능을 갖추어 갔다.

전후에 즉각 설치된 노동사무소(Arbeitsamt)는 직업안정의 임무, 재해에 대한 예방과 보상에 관한 업무, 훈련에 관한 업무 등 근대노동행정에 관련된 업무를 수행해 나갔다. 연방공화국의 성립 이후에는 행정이 직접적으로 노사문제에 관련한 사회·경제질서에 관여하여 왔다. 1946년 3월에는 영국군 관할지역에서 제일 먼저 노동법원(Arbeitsgericht)이

생겨, 노동법원장은 노동행정 관할당국에서 지명되었다. 이후 연방공화국 성립 이후 노동법원은 판례의 집적을 통하여 노·사간 분쟁사항을 세부적인 사항에까지 법적으로 지도함으로써, 노사관계가 법적 테두리 안에 정착될 수 있도록 기여하였다. 이때에 노사관계에 대한 국민들의 태도는 분배보다는 성장을 선택하였고, 건설과 부흥에 절박감을 느낄 때였으므로 어떠한 분규에 대해서도 지지하지 않았다.

법치국가의 법적 테두리 안에서 근로자층 전체의 지위향상을 목표로 한 노동조합은 단체교섭보다 공동의사결정제도 등 법제의 확립에 더 많은 관심을 기울였다. 경영자층은 이러한 근로자들의 헌신을 바탕으로 기술향상과 해외시장 개척에 열을 올렸다. 노동행정은 노사관계를 자율적 교섭구조에 맡기고, 소득정책과 노동시장정책, 복지정책에 더 많은 노력을 기울였다. 노동법원은 판례의 집적을 통하여 근로자층의 권익옹호와 노사관계에 관한 공정한 법적 장치를 마련하여 갔다. 그리하여 인플레이션 → 실질임금하락 → 노사분규 → 생산성하락 → 실업의 악순환이 계속되던 「바이마르」 시대와 정반대인 생산성상승 → 임금상승 → 생산성상승 → 노동력공급부족 → 임금상승의 선순환이 전후에 지속되게 되었다. 그러므로 역사의 교훈을 충분히 되새겨 새로운 현실을 개척해 나간 전후 노사관계 주체들의 의식과 행위가 오늘날 독일의 노사관계 형성에 매우 중요한 기여를 하게 될 것이다.

## 2. 노사관련 법적 제도

독일은 서구제국 중에서 산업혁명이 가장 늦게 진행된 국가로서, 따라서 노동법의 형성·발전도 늦게 시작되었다. 현행 독일 헌법은 제9조제3항에서 단결의 권리를 보장하고 있고, 또한 단체협약의 법적 효력을 인정하고 있으나, 근로자의 단체교섭권 및 단체행동권에 관하여는 명문의 규정을 아니 두고 있다. 따라서 근로자의 단체교섭권은 학설 및 법원·헌법재판소의 판결에 의하여 인정되고 있다(이상윤, 2007: 18).

### 가. 개별적 근로관계법

독일에는 개별적 근로관계를 통일적으로 규율하는 일반법은 존재하지 아니하며, 다수

의 개별법에 의하여 규율되고 있을 뿐이다. 개별적 근로관계에 대하여는 개별법에 의한 특별규정이 없는 한 민법전의 관련규정이 적용되는 것이 원칙이다.

독일 최초의 노동입법은 1839년의 「프로이센아동노동법」이었다. 동법은 i) 연소근로자의 최저취업연령을 규정하고, ii) 연소근로자의 법정근로시간을 제한하였으며, iii) 연소근로자의 야간근로를 금지하였다. 동법은 1849년 법 및 1853년 법에 의하여 확장적용되었고, 1869년 및 1878년의 「공업조례령」에 계수되어 그 적용범위가 점차 확대되었다.

그러나, 19세기 후반 독일의 노동입법은 비스마르크 재상에 의하여 사회보장정책과 병행하여 추진되었다. 즉 1870년대의 독일에서는 독일사회주의노동당이 창설되는 등 공산주의가 주도하는 급진적 노동운동이 발달하였다. 비스마르크는 이러한 급진적 노동운동을 약화·저지시키는 수단으로서 「사회주의자단속법」을 제정하는 한편, 근로자에 대한 사회보장제도를 실시한 것이다. 이에 따라, 1881년에 「근로자보험법」을 제정하여 전 독일의 근로자에게 적용되는 질병·사고·노령·장해 보험제도를 실시하였으며, 1883년에 「질병보험법」, 1884년에 「산업재해보험법」 및 1889년에 「장해·재해및노령보험법」을 제정하였고, 이에 「유가족보험법」을 추가하여, 1911년에 현행법인 「라이히보험법」(Reichversicherungsordnung, RVO)으로 통합되었다.

최근의 개별적 근로관계를 규율하는 개별법으로서는 1951년의 「해고제한법」, 1951년의 「가내노동법」, 1967년의 「산모근로자보호법」, 1973년의 「근로자의 안전·보건법」 및 1985년의 「취업촉진법」 등이 있다(이상윤, 2007: 18-19).

## 나. 집단적 노사관계법

독일에서는 집단적 노사관계를 포괄적으로 규정하는 일반법은 존재하지 아니한다. 다만 1949년의 「단체협약법」(Tarifvertragsgesetz)이 제정되어 단체협약의 효력 등에 관하여 규정하고 있을 뿐이다. 단체교섭의 당사자·대상 및 방법 등에 관하여는 당사자자치의 원칙에 따라 국가가 개입하지 아니하는 것을 원칙으로 하고 있다.

독일에서도 다른 선진제국과 마찬가지로 초기에는 근로자의 단결권행사를 제한·금지하여 왔다. 1845년의 프로이센공업조례령은 근로자의 단결을 금지하였다. 1869년의 북독일 연맹공업조례령은 근로자의 단결금지를 폐지하였으나, 동법 제 153조는 i) 노동조합에의

가입강제를 금지하고, ii) 단체협약에 법적 구속력을 인정하지 아니하였다. 동법 153조는 1918년의 법으로 폐지되어 근로자의 단결의 자유가 보장되었다. 1918년에 제정된 바이마르헌법은 단결권의 보장과 단체협약의 법적 효력을 명문으로 인정하였다. 동헌법 제157조는 「통일노동법전」을 제정할 것임을 명문으로 규정하였으나, 이는 실현되지 못하였다.

한편 독일의 집단적 노사관계의 특징은 산업별 노조형태를 채택하고 있으므로 노동조합의 조직 및 활동은 산업별 단위로 행하여지고, 개별기업이나 사업장단위에서는 단체교섭 등 노동조합활동이 제한되는 것이 원칙이다. 다만, 개별기업이나 사업장에서는 근로자 대표 또는 노동조합의 대표가 기업구성원의 자격으로서 기업경영에 참여할 수 있는 공동결정제도를 인정하고 있다.

공동결정제도는 1951년이 「광산공동결정법」, 1952년 및 1972년의 「경영조직법」 및 1976년의 「공동결정법」 등에 의하여 그 적용대상사업장 및 공동결정의 범위가 확대되어 왔다(이상윤, 2007: 19).

### 3. 노사분규

#### 가. 노동조합의 조직구조와 활동

독일이 안정적 노사관계를 이룩할 수 있었던 데에는 산별체제로 조직되어 전국적 범위의 노동조합정책을 펼 수 있게 한 독일식 노동조합 조직구조가 중요한 기여를 하였다. 노동조합활동의 목표와 방향설정, 구체적 수단 동원의 결정권한은 산별조합에 집중되어 있다. 구체적 교섭의 과정에서는 주(Land)단위의 지방산업별조합이 주체가 되어 지방사용자 단체와 협약을 맺게 되지만, 대개의 정책은 중앙산업별조합(Industrie-gewerkschaft : IG)이 세운다. 그리고 각 산업별조합은 독일노동조합총연맹의 총괄적 지도 아래 있다. 독일노동조합총연맹(이하 독일노총)은 각 산업별조합이 가지고 있는 단체교섭권과 단체행동권을 가지고 있지 않지만, 노동조합정책의 대방을 정하고, 각 산업별 조합관계를 조정하는 기능을 수행하고 있다.

전후의 독일 노동조합이 가졌던 최대의 관심사는 보유하고 있는 정치적·경제적 수단을 동원하여, 파업을 불사하면서까지 임금인상을 성공시키는 것이 아니었다. 영국군 점령

지역인 루르탄광에서 몇 달 동안 파업이 계속되었는데, 이것은 노동조합의 주도에 의해 서라기보다는 점령군 사령부의 부당한 식량배급정책에 항의하여 근로자들이 자발적으로 일으킨 것이었고, 미군 점령지역에서는 파업이 거의 전무하였다.

노동조합은 독일사회가 미래지향적이 되고, 경제를 빨리 부흥시키기 위해서는 생산이 중단되지 않아야 하고 임금이 안정되어야 하며, 사회적 불안이 극소화되어야 한다고 믿고 있었다. 이 점은 또한 독일 국내의 재건노력에도 긴요하지만, 외국으로부터의 원조도 더 많이 받아낼 수 있는 조건이 된다는 것이었다.

그러면 독일의 노동조합은 왜 제2차 세계대전 이후에 근로자들의 어려운 생활조건 아래에서도 생산성 향상에는 적극적이면서 임금인상에는 오히려 소극적이었던가, 그리고 파업이라는 수단의 동원에는 극히 제한적이었던가? 이러한 질문에 대하여 여러 문헌과 대화를 종합하여 정리하면 다음과 같은 사항들로 요약된다(이각범, 1991: 제4장 참조).

첫째로, 전쟁의 참화가 너무나 깊어서, 당장의 의식주문제를 해결하는 것이 당면한 과제였다. 그러기 위하여서는 생산이 최소한이라도 지속되어야 했다. 이러한 때에 노동조합이 임금인상투쟁을 파업 등의 방법을 통해 해결하려 하였다면, 노동조합은 무책임한 조직이라는 일반의 비난을 피할 길이 없었을 것이다.

둘째로, 노동조합은 단체교섭과정에서 지나칠 정도로 자제하여, 한국전쟁이 발발하여 독일의 경기가 고양될 때까지 노동조합은 임금부분에 관한 한 매우 조심스럽게 접근하였다. 노동조합은 임금인상이 이루어지면, 물가상승으로 인하여 결국 원점으로 돌아간다는 점을 두려워하였다. 특히 독일과 같은 산별조합체제 아래에서는 임금인상은 즉각적으로 모든 산업에 동시에 파급되므로, 기업들은 기술혁신으로 임금인상에 대처하려는 노력을 기울이지 않게 될 것이다.

셋째로, 노동조합은 공산주의자들의 위협에 파업이 이용되지 않을까 전전긍긍하였다. 실제로 경제를 침체에 빠뜨리고 사회를 혼란시켜 사상투쟁을 강화시키려는 공산주의자들의 노력이 있었다.

넷째로, 파업투쟁 등 임금인상을 위한 노동조합의 강경한 노선에 대하여는 조합 내부의 일반조합원들과 조합 외부의 일반국민들로부터 별로 지지를 받지 못했다.

다섯 번째로, 노동조합은 조직 및 재정면에서 매우 취약하였으므로, 파업시 임금을 보전해 줄 능력을 갖추고 있지 못하였다. 노동조합은 파업기금을 충분히 적립하지 못했을

뿐만 아니라 행정, 교육, 비용 등의 지불을 위하여 많은 자금을 소요로 하였다. 또한 파업을 관철시킬 만한 충분한 조직력을 공장수준에까지 확보할 수 있어야 하는데 노동조합은 그렇지 못하였다.

여섯 번째로, 노동조합은 기본노선의 선택에서 임금인상 등 근로자 개인의 생활수준 향상 보다는 근로자층의 지위개선을 위한 법적 투쟁에 훨씬 더 큰 비중을 두었다. 그리고 이를 위한 요구로서 공동의사결정제도의 관철을 내세웠고 결국 이를 실현하였다.

또한 노동조합은 정치적 이념을 불문하지만, 전체주의와는 분명한 선을 긋고, 자유와 복지의 향상을 위해 투쟁하되, 법치국가의 통치권적 테두리 안에 노조활동의 범위를 설정하는 것은 독일 노동조합이 오랜 역사의 가난과 시행착오를 거친 뒤 전후에 설립한 통합노동조합의 기념이념이자 진로였다. 통합노조여야 하고, 민주적이어야 하며 전체 사회의 복지를 지향해야 한다는 전전 노조재건과정에서 정해진 원칙은 전후의 실천을 통해 뿌리를 내려갔다. 이를 통하여 노동조합은 노동조합으로서의 정체감(sense of identity)을 찾았을 뿐만 아니라 독일 노사관계의 안정적이고 평화적인 질서구축에 기여하게 된 것이다.

## 나. 경영자단체

독일의 경영자단체가 조직된 것은 이미 1850~70년경이었지만, 초기에는 생산기술의 향상과 시장정보를 위한 상부상조회 정도의 기능을 하고 있었다. 제1차 세계대전 이후 바이마르공화국 기간동안 수 없는 파업과 끝없는 분규에 직면하면서, 사용자단체는 노동조합과 대좌하기를 기피하거나 어쩔 수 없이 대좌하여 수동적으로 행동하는 경우가 많았다. 노동조합과 마찬가지로 사용자단체도 나찌의 등장으로 인하여 해체되어 관변조직으로 통합되었다.

점령군 당국에 사용자단체의 재조직을 허용해 줄 것을 강력히 요청한 것은 노동조합이었다. 왜냐하면 노동조합은 개별회사를 상대로 단체교섭을 할 조직을 기업별로 갖추지 못하였기 때문이다. 그리고 무엇보다도 노동조합은 공동교섭을 할 수 있는 상대가 필요하였고, 그것이 독일의 단체교섭 전통에 부합되었다. 점령군 사령부에 의하여 재조직이 허용되자마자 경영자단체는 강력한 내적 결속력을 행사할 수 있었다(이각범, 1991: 제4장 참조).

노동조합과 사용자단체는 단체교섭에서 어떠한 제3자의 개입도 금지한 채 자율적 단체교섭의 배타적 권리를 행사하고 있으므로 상대방에 대하여 '제로섬'의 원칙을 적용하면서도 상대방을 진요히 필요로 하고 있다. 그러므로 어느 쪽도 두 집단간의 교섭력에서 힘의 균형이 깨어지는 것을 원치 않고 있다. 이 점에서 독일의 합리적 노사관계는 노동조합과 사용자측이 공동으로 만들어 가고 있다는 평가를 받을 만하다.

#### 다. 공동의사결정제도(Mitbestimmung)

제2차 세계대전 이후 독일의 노동조합이 가장 많이 노력한 부분은 공동의사결정제도이다. 이 제도는 궁극적으로 경제민주화를 통하여 진정한 민주사회의 구조를 완성시키는데 목적을 두고 있다. 공동의사결정제도는 근로자들의 정치적 요구로서, 그 근원은 1848년 혁명에까지 거슬러 올라간다. 공식적으로 근로자평의회법이 의회에서 통과됨으로써 공동의사결정제도의 효시를 이룬 것은 1920년이었다. 1920년의 근로자평의회제도는 원래 공산당, 독립사회민주당 등 급진적 세력에 의하여 주장되었으나 전후의 공동의사결정제도는 노동조합에 의하여 주도적으로 제기되었다.

대부분의 대기업 소유주와 경영자들이 나찌의 협력자로서 감옥에 가 있을 때에(특히 석탄과 철강산업에서) 근로자들은 전쟁의 포연이 채 가시지 않은 작업장을 스스로 수리하고 관리하여 생산을 재개하였다. 이것이 석탄산업과 철강산업에서 제일 먼저 독일의 공동의사결정제도가 실시된 배경이기도 하다. 노동조합이 원한 것은 이와 같이 근로자들의 자발적 경영참가를 확대하여 전 산업에서 근로자들이 발언권을 가지고 능동적으로 생산에 참여하는 것이었다. 노동조합이 공동의사결정에 주력하게 된 데에는 물론 노동조합 자체의 필요성도 있었다. 노동조합은 각 기업단위의 조직을 갖고 있지 않았으므로 실질적인 조직가동능력과 정보능력이 상당부분 결여되어 있었다. 공동의사결정제도의 도입으로 노동조합은 비로소 기업차원에서 손과 발을 갖출 수 있었던 것이다(이각범, 1991: 제4장 참조).

#### 라. 노사분규

독일은 노사분규가 거의 일어나지 않는 국가이다. 이것은 ILO 노동통계연감에 독일이

분규건수가 1996년도부터 2005년 까지 한건도 없는 것으로 나타났다(ILO, 2006; <표4-9> 참조). 그렇다고 독일근로자들이 쟁의행위를 하지 않는 것은 아니다. 문제가 발생하면 법과 제도의 틀안에서 해결한다는 의미로 보아야 할 것이다.

<표 4-9> 독일의 노사분규의 추이

년 도	분 규 건 수	참가인원(천명)	노동손실일수(천명, 근로일수)
1900	852	115.8	1,234.0
1905	2,323	508.0	7,362.8
1910	3,194	369.0	9,037.6
1915	141	12.9	45.5
1920	3,807	1,429.1	16,755.6
1925	1,740	756.7	17,104.9
1930	366	178.2	3,936.0
1935	-	-	-
1940	-	-	-
1945	-	-	-
1950	-	79.3	380.1
1955	-	597.4	846.6
1960	-	-	-
1965	-	6.2	48.5
1970	-	184.2	93.2
1975	-	35.8	68.6
1980	-	45.1	128.3
1985	-	78.1	34.4
1996	-	165.7	98.1
2000	-	7.4	10.8
2005	-	18.0	18.6

자료: ILO, Year Book of Labour Statistics 1971-2006 에서 재구성.

노사분규참가근로자수의 추이를 보면 제2차 세계대전 이전의 경우가 이후보다 훨씬 높은 수준에 있었음을 알 수 있다. 연평균 분규참가자수가 1910년대에는 46만2900여명, 그리고 20년대에는 이보다 훨씬 높은 103만 5,100명이었다. 1930년과 1931년에는 분규참가자수가 각각 17만 8,200명 및 12만 7,600명으로 급속히 줄어들었다. 전후 회복기인 1949년에서 1956년까지 기간의 연평균 분규참가자수는 14만 8,000명으로 낮았고, 그 이후에도

이러한 추세는 계속되어 1961년에서 1969년까지의 연평균 분규참가자수는 8만 8,600명으로 노사관계가 안정되어 왔다는 것을 알 수 있다(한국노동연구원, 1991: 4장5절 참조).

독일에서의 노사분규에 따른 노동손실일수의 추이를 보면 노사분규참가자수의 경우와 마찬가지로 전후보다 전전이 훨씬 높았다. 연평균 노동손실일수가 1910년대에 787만 7,700일이라는 높은 수준에 있었고, 20년대에는 1,683만 6,400일로 더욱 증대하였다. 대공항기인 1930부터 1932년까지는 연평균 노동손실일수가 23만 5,000일로 급락세를 보였다. 40년대에는 85만 9,000일로 낮은 수준에 머물렀고, 60년대는 더욱 감소한 34만 6,000일로 노사관계의 안정화가 지속되었다(한국노동연구원, 1991: 4장5절 참조).

#### 4. 노사관계문화

독일의 노사관계는 적어도 150년 이상의 사회적 갈등과 극복의 경험에서 축적되어 나온 산물이다. 과거의 불행했던 경험들은 역사적인 반면교사(反面教師)의 역할을 수행하였고, 과거의 경험은 새로운 공동인식의 기초가 되었다. 또한 독일의 노사관계는 사회·경제적 배경에서 성립하고 있다. 독일의 노사관계를 안정적이고 생산적일 수 있게 한 여러 요인들은 독일사회의 범위를 넘어서서 노사관계 발전의 일반적 원칙으로 주장될 수 있는 것들이다.

독일은 노동조합의 통일성이 이루어져 있고 이에 따라 대표성이 확립되어 있기 때문에 노동조합은 근로자들의 단기적인 인기와 관심에 연연하지 않는다. 그 대신 장기적으로 근로자계층의 진정한 이익이 무엇인가 하는 점을 조합정책의 최우선 과제로 삼고, 제반 정치적 사정과 경제적 환경을 종합적으로 검토하면서 근로자들의 권익과 복지향상에 매진할 수 있다. 이러한 점에서 우리의 노사문화와의 차이에서 독일의 노사관계를 바로 도입하거나 일반화하는 데에는 한계가 있을 것이다(이각범, 1991: 4장 참조).

##### 가. 일반적인 사회문화

###### 1) 민족의식의 지배

독일의 노사관계는 민족적 의식이 계급의식을 이겨냄으로써 안정적이고, 생산적일 수

있었다. 나찌의 등장과 전쟁의 참화, 폐허 위의 건설로 이어지는 일련의 과정이 라인강의 기적으로 귀결되는 기본 모티브는 독일 국민들, 특히 이 이상 더 노동계급이 무엇인가에 관심을 두지 않는 생산근로자들의 민족주의였다. 이제 독일의 근로자들은 세계에서 가장 짧게 일하는 나라이며 가장 높은 생산성을 올리는 주역들로 스스로를 평가하고 있다. 독일의 경영자들은 세계에서 가장 능률적인(efficient) 경영자로 자부하고 있으며, 독일의 노동행정은 세계에서 가장 합리적이고 법치주의가 살아 있는 법질서를 과시하고 있다. 독일의 노·사·정을 한결같이 꿰뚫고 있는 민족의식은 일본의 그것과 흡사하며, 비록 민족우월주의에 물들어 있으나 계급의식을 극복할 민족공동체의식을 형성하지 못한 영국의 그것과 다르다. 독일의 노사관계는 과거의 경험을 역사적 자산으로 비추고 있다. 독일은 혁명운동과 반혁명운동의 소용돌이 속에서 인플레이션과 실업을 한편으로, 테러와 전쟁을 다른 한편으로 생존의 경계선에서 방황한 과거를 불과 수십년 전에 가지고 있었다. “다시는 그러지 않겠다”(Nie wieder)는 것이 독일 국민의 합의이다. 이 합의가 노·사 협조로 이어지고 있다. 전쟁과 전후의 이념갈등으로 황폐한 노사관계를 경험한 일본이 이 시기로부터 반성과 교훈을 얻은 경우도 마찬가지이다.

## 2) 「프로테스탄트」적 직업윤리 확립

「프로테스탄트」윤리(Protestantische ethik)를 통한 직업윤리(work ethic)가 전통적으로 확립되어 있다. 사회적 질서의 존중, 작업장의 청결, 근면성, 규율은 독일의 역사적 문화적 소산이다. 이 문화의 전승에서 “나의 일은 나의 책임 아래에 완결 짓는다”는 일에 대한 책임의식이 독일사회에 자리 잡고 있다. 독일의 노동운동은 단체행동의 수단으로서 파업을 선택하지만 태업(sabotage)을 선택하지 않는다. 태업은 반사회적 수단으로 인식된 것이 독일의 전통이다. 전통적인 장인의식이 살아 있고, 불량품 생산을 부끄럽게 생각하는 일본의 근로자들과 이러한 면에서 유사점을 보이고 있다.

## 3) 권위존중사회

독일의 노사관계는 독일사회의 합리성에 그 배경을 두고 있다. 왜 같은 유럽에 있으면서, 같은 선진국이면서 영국과 프랑스는 잦은 파업과 이로 인한 산업의 불안정적인 조업

때문에 국민경제가 시달리고 있는데, 독일은 전후 40여년 간 세계에서 가장 낮은 노동손실 일수를 자랑하고 있는 점을 의문으로 제기하면, 영국과 프랑스의 관련 자료들은 독일사회의 가치체계, 문화, 전략적 행위양식(strategy of action)을 1차적 해답으로 제시 한다.

독일의 산업사회는 전통적 권위의 체계를 존중하고 있는 특이성을 보여주고 있다. 이것이 법 존중, 행정존중의 사상을 낳았고 기업 내에서는 경영권의 존중으로 나타나고 있다. 학자에 따라서는 가장 민주화된 산업질서를 형성한 독일의 공동의사결정제도에서조차 근로자평의회가 이름부터 경영의 권위를 수반하는(Comparative Management) "Rat"의 형식을 갖춘 것은 권위를 존중하는 독일사회의 독특성에서 기인된다고 지적하기도 한다.

#### 4) 사회적으로 법적 질서 확립

독일 사회의 법질서 확립과 독일 국민의 법의식 수준은 노사관계가 철저히 제도화될 수 있는 기반이 되었다. 노동법원은 고충처리와 같은 개별적 노사관계와 분규의 예방과 처리와 같은 집단적 노사관계의 안정과 발전을 위하여 많은 노력을 하였다. 노동법원의 이와 같은 기여는 원인의 측면에서 독일 노사관계를 둘러싼 법질서의 확립에 필수적이었으며, 결과의 측면에서 독일 사회의 확립된 법질서를 바탕으로 기능할 수 있었다.

법질서는 노사관계에서 예상되는 여러 행위를 제도화하고 있다. 노사관계에서 필연적으로 전개되는 갈등이 법원의 판결에 의하여 해결되면 새로운 판례가 형성된다. 그 다음에 있을 수 있는 똑같은 갈등현상은 노사관계 행위당사자들이 그 해결 방식을 알고 있으므로 반복하지 않게 된다. 이렇게 해서 독일의 노사관계는 매우 세부적인 행위의 적법 여부를 판정할 수 있는 판례의 집적이 존재하므로 무분별한 감정의 발산이나 힘의 대결을 피할 수 있게 된다. 법에 명시되어 있는 산업평화준수의무(Friedenspflicht)는 지금까지 노사 양측에 의하여 거의 잘 지켜지고 있다.

#### 5) 공동체 지향의 가치체계

독일사회의 가치체계에 공동체 지향성이 있음을 지적할 수 있다. 이 점은 맨 먼저 독일사회의 합리성과 일맥상통하면서도 구별되는 점이다. 독일 사회의 합리성은 법질서의 노사간의 상호존중, 적절한 수준에서의 단체협약 등 수단선택의 합리성을 가리키는 것이

고, 공동체 지향성은 목적지향의 가치수준에서 국가와 기업이 구성원의 복지를 우선 고려하고, 구성원들은 위기에 대처하여 집단의 단합을 우선 생각하는 독일 국민의 성향을 가리키는 것이다.

## 6) 단체협약의 자주성

오늘날의 독일 노사관계를 형성하게 된 주요 요인은 단체협약의 자주성(Tariffautonomie)에서 찾을 수 있다. 적어도 형식적으로 이 점은 관행으로 정착화·상식화되어 있다. 정치적 노선이나 종교적 신념 또는 노사 어느 편을 위한다는 명분을 내세우는 어느 사회단체도 이 노사간의 협약 내용에 개입할 수 없다. 따라서 노사 양측은 협약의 권한과 결과에 따른 책임을 전적으로 지고 있다.

### 나. 근로자 차원에서 형성된 노사문화

#### 1) 근로자들의 회사일체감

독일의 근로자들이 회사에 대하여 갖고 있는 일체감은 국제비교의 시각에서 볼 때 매우 강했다. 이 점은 실업을 많이 경험했기 때문에 직업안정성을 강조하게 된 데에서 기인한다고 하는 일부의 주장도 있으나 독일의 공동체의식이 거시적 차원에서 민족의식으로, 미시적 차원에서 직장에 대한 일체감으로 각각 구체화되었다고 하는 견해가 보다 타당성을 갖고 있는 것으로 평가되고 있다. 공동의사결정제도는 사회주의로 가는 길이 아닌가 하는 일부의 우려도 있었지만, 공동의사결정제도를 주장한 의식의 근거에도 직장에 대한 일체감과 자기가 하는 일에 대한 주인의식이 있었음을 직시해야 할 것이다.

#### 2) 노동조합의 통일성과 대표성 확립

노동조합의 통일성이 이루어져 있다. 따라서 대표성이 확립되어 있기 때문에 노동조합은 근로자들의 단기적인 인기와 관심에 연연하지 않는다. 그 대신 장기적으로 근로자계층의 진정한 이익이 무엇인가 하는 점을 조합정책의 최우선 과제로 삼고, 제반 정치적 사정과 경제적 환경을 종합적으로 검토하면서 근로자들의 권익과 복지향상에 매진할 수 있다.

단일노조이기 때문에 한 노동조합은 다른 노동조합과 정치적 노선에 따라, 또는 종교적 신념이나 조합원의 구성에 따라 경쟁하지 않는다. 물론 종교적 신념에 의해 조직된 노동조합이 있기는 하지만 사실상 ADGB와 산하 산업별조합이 전체 노동조합의 주축을 이루고 있다.

노동조합은 집행부 외의 경쟁세력에 대하여 의식할 필요가 없었다. 또한 어용으로 몰릴 것이 두려워 기업의 현실을 무시한 요구를 제기하면서 집행부의 수명을 연장하려 하지도 않았다. 노동조합의 대표성은 철저히 확보되어 있기 때문이다.

### 3) 노동조합 활동의 정치운동 분리원칙

노동조합운동에서 경제주의가 정치주의에 앞서왔다는 점이다. 독일의 노동조합 활동은 전통적으로 정치운동으로서의 사회민주주의의 활동과 깊은 연관관계를 맺어 왔지만, 사회민주주의의 이념을 구현하기 위하여 노동조합운동을 이용하지는 않았다. 반대로 노동조합 지도부는 정치운동권에서 노동조합의 협조를 요청할 때 이를 거부하고 노동조합 활동에 전념하였다. 정치와 노동조합 운동의 분리원칙은 지금도 엄격히 지켜지고 있다.

### 4) 공동의사결정제도

공동의사결정제도를 통하여 통합된 단일노동조합 활동이 미치지 못하는 개별기업레벨에서 노사간의 원활한 의사소통을 가능하게 하고, 견해차를 줄여 나갈 수 있게 하였다. 공동의사결정제도는 머리만 있는 노동조합의 손과 발을 기업차원에서 마련해 줌으로써 노동조합 활동을 보완하고 있다. 중앙집중식 의사결정방식을 갖고 있는 독일 노동조합이 노동조합의 영향력 밖에서 돌발적으로 경험하게 되는 Wild-Cat-Strike에 별로 시달리지 않을 수 있었던 이유도 바로 공동의사결정의 전통이 독일 노사관계에 존재하기 때문이다.

## 다. 경영자차원에서 형성된 노사문화

### 1) 경영자들의 책임감

독일의 경영자들은 책임감과 온정주의적 전통을 갖고 있다. 독일의 경영자들은 서구의

다른 나라에 비해 권위주의적이고 군림하려 하는 편이다. 그러나 그들은 정직함을 존중하고 근면함에서 모범을 보여야 한다고 생각하고 있다. 그리고 일본의 모델에 근사할 정도로 온정주의적이다. “나는 정당하다”고 하는 의식과 “우리 종업원에 대하여 나는 책임을 져야 한다”고 하는 의식이 다른 서구의 경영자들에 비해 두드러지고 있다.

## 2) 사용자의 온정주의

사용자는 노동조합을 적대시하거나 노동운동을 탄압하려고 기도하지 않았다. 적어도 제2차 세계대전 이후에 경영자단체는 노동조합을 필수불가결의 대화상대자로 인정하면서 노동조합과 페어플레이의 정신 아래 경기를 펼쳐 왔다. 만약에 불황으로 말미암아, 경영사정이 악화되면 가장 먼저 경영자 자신이 봉급을 깎고, 다음으로 회사의 불필요한 경비를 줄이고, 해고 등 근로자들의 부담이 되는 방법은 될 수록 최종순위로 선택하였다. 일본의 경영자들이 동양식 온정주의적 경영의 표본을 보였다면, 독일의 경영자들은 서양식 온정주의의 표본을 보였다.

## 라. 국가차원에서 형성된 노사문화

전통적으로 국가는 노사관계에 직접적으로 영향을 미치지 않는다. 다만 국가는 노사관계의 사회적·법적 환경을 조성할 뿐이다. 독일 정부는 민족경제의 부흥과 민생의 안정, 복지의 구현에 최대 역점을 두었다. 이 점에서 정부는 근로자나 경영자와 마찬가지로 민족적이면서 능률적이었다.

### 1) 법집행의 엄격성과 공정성

독일정부는 법집행의 엄격성과 공정성을 지켰다. 노동조합이나 경영자는 노사관계의 경기를 펼쳐가는 데에 불가결한 존재들이므로 상대방을 모두 인정하면서 경기규칙의 공정한 작성과 집행에 주력하였다.

전후의 독일 정부는 노사간의 단체교섭에 직접 개입하지 않고, 자율적 노사관계를 진작시킨다는 원칙에 비교적 철저하였다. 다만 노사간의 단체교섭 결과가 독일 경제에 심

각한 영향을 미쳐 인플레이션과 실업의 악순환을 초래할지 모른다는 우려가 있을 때에만 정부의 입장을 개진하고, 간접적 영향력을 행사하였다. 정부의 노동정책은 '정의'와 '독립'의 기반 위에 서 있었다. '정의'란 노사 양측에 공정한 행정을 하는 것을 의미하며, '독립'이란 노동행정이 전문성과 독자성을 확보하여 안보나 정치논리에 종속되지 않음을 가리킨다.

## 2) 사회부조정책을 통한 노동정책의 효과적 집행

독일정부는 노동시장정책을 효과적으로 집행하고 의료보험, 폐질, 재해, 실업보험 등 사회보험과 연금(아동에 대한 부조, 주택에 대한 보조 등) 등 사회부조정책을 세계에서 가장 선진적으로 시행함으로써 노사관계에 실질적 측면지원을 해왔다.

### 마. 소결론

결국 독일의 노사관계가 선진적이고 안정적이며 생산적 형태로 정착된 것은 노동조합이 노동조합답고 사용자가 사용자다웠으며, 노동행정을 담당할 정부와 노동법원의 사법적 권능이 각각 제구실을 하였음을 의미한다. 이것은 매우 간단하면서도 일반적 진리이다. 노동조합은 장기적 관점에서 근로자들의 궁극적 지위향상과 생활수준의 개선을 위하여 노력하였다. 좁은 범위의 직장근로자들이 단기적으로 무엇을 바라는가에 대하여 노동조합은 신경을 쓰지 않았다.

역사의 부침과 가난을 극복하면서 노동조합이 노동조합답고 사용자들의 경영정신이 투철하고 정부가 능률적이면서 공정하게 된 나라, 독일은 오늘도 세계에서 가장 짧은 근로시간을 갖고 있으면서 가장 근로손실일수가 적은 나라, 가장 생산성 높은 나라의 하나임을 자랑하고 있다(한국노동연구원, 1991: 4장5절 참조).

## 제4절 프랑스의 노사분규 제도

### 1. 노사관계의 역사적 배경

프랑스에서는 영국보다 약간 늦은 19세기 중반에 산업화와 도시화가 시작되었다. 중세의 지배계급이 산업화이후의 부르조아 계급 그대로 탈바꿈하는 바람에 노동자의 상대적 지위가 매우 낮은 상태에서 산업화가 진전되기 시작하였다. 이러한 연유에서 노동자들의 집단적인 저항이 빈발하게 되었지만 강력한 행정지원을 받는 기업주와 정부의 탄압에 의해 저지당하였다. 공포정치의 유산인 조직결성금지법과 경찰이 소지하고 다닌 노동자수첩 등은 그 극치의 일면을 보여준다고 하겠다(박래영외, 1989: 37-38).

이러한 어려운 상황에서의 노동자들과 지식인들은 공상적 공산주의 등의 새로운 이데올로기를 만들어 내고 추종하기도 하였다. 여기에 흉년과 무역적자 등 경제상황의 어려움이 가중됨으로써 중간층으로 볼 수 있었던 농촌의 소지주와 도시의 중산층도 노동자 요구에 합세하여 1848년에는 대폭동이 일어났다. 이로써 7월 왕정이 전복되고 노동자와 부르조아 사이의 연합정부가 들어서게 되었다.

신정부에서 노동자 지위를 향상시키고 실업자를 구제하는 과잉보호정책을 펴자 노동자 혁명에 동조했던 중간계급은 이에 불만을 품게 되어 다시 보수진영으로 돌아섰다. 이 틈을 타서 나폴레옹 3세가 쿠데타를 일으켜 보수정부를 수립하고 안정기조의 정책을 펴나가자 기업가들의 투자가 활기를 띠어 산업발전의 도약기를 맞았다.

파업은 1864년에 이르러서야 허용되었지만 노동조합은 그 시점에서조차 여전히 비합법적인 것이었다. 그러나 이 시기에 일부 지역에 다수의 비공식적인 노동조합이 조직되었고, 영어권 국가들의 노동조합 원형과 유사한 조직도 일부 존재하였다. 이러한 조직을 최초로 결성한 것은 숙련공들이었지만 이들 직종별 조합은 곧 산업별 조합에 의해 대체되었다. 초기의 노동조합들은 그들을 억압하려는 정부 및 사용자들과 자주 격렬하게 충돌하였지만 노동조합은 결국 1884년에 합법화되었다(박영범외, 2000: 7장 참조).

가. 노동조합

프랑스의 노동운동은 한편으로는 다원주의, 경쟁과 분열 그리고 다른 한편으로는 재정 및 조직자원의 결핍으로 특징지어져 왔다. 1970년대 이후 이러한 구조적 취약성은 확연히 드러났다. 프랑스의 노동조합 조직률은 전통적으로 낮았으며 1970년대 중반의 조직률은 약 23%였고, 1985년에는 약 16%까지 떨어졌으며(Mouriaux, 1986), 그후 1990년대 중반에 11%로 떨어졌다.

프랑스에는 5개의 대표적인 전국노동조합연맹이 있다. 프랑스노동총동맹(CGT), 프랑스민주노동당총동맹(CFDT), 프랑스의 노동자의 힘(FO), 프랑스기독교노동총동맹(CFTC), 프랑스간부직원동맹-간부직원노동총동맹(CFE-CGC)으로 추정된 조합원수는 <표 4-10>와 같다.

<표 4-10> 프랑스의 주요 노조연맹 조합원수 추이

단위:천명

	1976	1983	1987	1995
CGT	2,074	1,622	1,031	630
CFDT	829	681	600	600
FO	926	1,150	1,108	400
CFE-CGC	325	307	241	110
CFTC	223	260	250	100
FEN	526	493	394	140

자료: Bibes & Mouriaux(1990); 박영범외(2000),7장 참조.

프랑스 최대의 노동조합 연합조직인 CGT는 1895년에 창설되었으며, 1906년의 아미앵 헌장(Charter of Amiens)에 따라 무정부-혁명노선을 채택하여 정당과 정치활동에 신중한 입장을 취하였다. CGT에는 무정부주의자 및 사회개량주의자 그리고 마르크스주의자가 공존하고 있었으나, 러시아 혁명 후 사회당의 분열에 이어 1921년에는 CGT의 대분열이 일어나 마르크스주의자가 제명되었다.

<표4-10>의 FEN을 제외한 5개의 노동조합연맹들은 모두 전국수준에서의 '대표권을 가진 조합'이다. '대표권을 가진 조합'이란 노동조합이 사용자로부터 완전히 독립적이라는

것이 인정되는 법적 성격이다. 이에 따라 노동조합연맹들은 몇 가지의 독점적 권리를 부여받는데 그 권리란 예를 들면 단체교섭권, 기업내 종업원대표제에 있어서의 후보자 지명권, 다수의 정부 및 협의기구에 대표를 선정하는 권리 등이다(문무기·이승욱, 2004: 96).

이들 5개의 노동조합연맹 중 CGC를 제외한 다른 노동조합연맹의 노조들은 모든 산업·직종, 그리고 모든 범주의 근로자를 대상으로 신규 가입자를 모집하기 때문에 이들 노동조합연맹들은 서로 경쟁을 하게 된다. 그러나 노동조합연맹들은 자신들의 세력이 각자 전통적으로 강한 고유의 특정부문, 전문집단 및 지역들을 가지고 있다.

## 나. 사용자

프랑스 경제에서 중소기업들이 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고 1950년대 이래로 대기업들이 보다 중요한 역할을 해왔다. 1987년에 500인 이상 기업에 고용된 노동력의 비중은 36%이다. 그러나 36%는 아직도 여전히 50인 이하의 회사들에 고용되어 있다. 이러한 작은 회사들은 대개 가족운영 기업이고 종종 온정주의라는 강력한 가톨릭 전통을 가지고 있다.

다양한 노동조합연맹을 가진 노동조합주의의 다원성과는 대조적으로, 사용자측은 전국 수준에서 프랑스사용자전국회의(CNPF)라는 큰 연합을 통하여 한층 더 결속되어 있다. CNPF에는 프랑스 전체 기업의 4분의 3 이상이 소속되어 있다. 그러나 CNPF의 회원들은 규모, 부문별 이해, 소유의 다양성, 경영이념의 원천 측면에서 서로 다르다. 따라서 그들은 다양한 범위의 이해관계를 가진다(박영범외, 2000: 7장 참조).

영국이나 독일의 사용자단체와는 달리 CNPF는 기본 최저임금률이 산업수준에서 결정되기 때문에 임금을 제외한 단체교섭에 참여한다. CNPF가 설립된 것은 1945년이지만 사용자들은 이미 19세기 초부터 산업수준의 연맹을 결성하였고, 전국수준에서는 1919년 CNPF로 발전된 연맹이 결성되었다.

중소기업총동맹(Confédération générale des petites et moyennes entreprises : CGPME)은 CNPF와 공통의 뿌리를 갖고 종종 협력하지만 경쟁 조직이다. 이와 같은 갈등은 CNPF가 사용자측의 91%의 승인을 획득한 공동의 '우수기업' 명단을 제출한

1992년의 노사관계위원회의 위원선출 과정에서 발생하면서 부터이다.

#### 다. 정부

프랑스의 고용관계에서 정부의 개입은 매우 중요하다. 이것은 전통적으로 노사가 자율적인 단체교섭을 꺼려했다는 것을 반영한다. 정부는 민간근로자의 약 4분의 1이 공공부문에서 일하고 있기 때문에 중요한 사용자이기도 하다. 프랑스의 공공부문은 대부분의 서구제국에서 통상 그러한 것보다 더 광범위한 국영산업을 포함하고 있다. 하나의 사용자로서 정부는 민간부문의 급여 결정에 대해서도 큰 영향력을 행사한다.

#### 라. 기업내에서의 종업원 대표제

기업 수준에서는 특정 정치집단이나 특정 사회적 사건에 부응하여 설치된 일련의 대표제도가 있다. 종업원 대표(délégués du personnel)는 1936년에 인민전선에 의해, 공장위원회(comités d'entreprise)는 해방기인 1945년에, 그리고 사업장 노동조합지부(sections syndicales)는 1968년에 각각 설치되었다. 일반적으로 종업원 대표는 개별 근로자의 고충을 처리하고, 공장위원회는 작업장 협의를 담당하는 한편, 노동조합지부와 그 위원(stewards)은 그들의 노동조합을 대표하고 작업장에서의 단체교섭에 참여한다. 그리고 이러한 모든 기구에 대해서는 법적인 체계가 있다(박영범외, 2000: 7장 참조).

영어권 국가의 직장위원(shop stewards)이나 작업장 대표가 노동조합 대표인 것과는 달리 프랑스의 종업원 대표는 노동조합의 대표가 아니다. 그러나 실제로는 그들의 65%가 노동조합의 후보 중에서 선출된다. 10인 이상을 고용하는 기업에서는 전체 근로자들에 의해 매년 대표를 선출하여야 한다. 1982년 법은 공동 장소(빌딩이나 상업센터 같은)에서 여러 개의 기업이 영업을 하는 곳이나 전체 근로자수가 최소 50인이 되는 곳에서는 10명 미만의 작업장에서도 대표가 선출될 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 대부분의 민간부문은 이 법률의 적용을 받는다.

종업원 대표는 임금, 근로조건, 노동법과 단체협약의 이행 등에 대한 개인의 요구를 처리한다. 그들은 또한 의견의 불일치가 있는 경우에는 근로감독관에게 그 처리를 요청한다. 선출되는 대표의 수는 기업의 규모에 따라 다르다. 사용자는 최소 1개월에 한 번

은 그들과 집단적으로 회합을 가져야 한다. 그들에게는 임무수행을 위해 월 15시간의 근무시간 중 유급활동시간이 부여된다.

공장위원회는 종업원 규모가 최소 50인 이상인 모든 기업에 설치되는 것으로 되어 있다. 공장위원회는 복리후생 문제에 관한 것 이외에는 실제로 의사결정권이 거의 없다. 그러나 위원회는 특히 종업원수와 그 조직화, 근로시간, 고용조건에 관한 것 등과 같은 전반적인 사업의 운영에 대하여 정기적으로 정보를 받는다는지 자문을 받을 권리를 가지고 있다.

사용자는 분기별로 수주, 생산, 수지상황의 전반적 추이에 관한 정보를 공장위원회에 제공하여야 한다. 또한 사용자는 모든 단기계약 및 하청의 상세한 내용을 포함한 고용관련 자료를 제출하여야 한다. 그리고 사용자는 이러한 고용 수단의 이용에 대한 정당한 이유를 제시하여야 한다. 또한 사용자는 1년에 한 번 공장위원회에 문서로써 사업활동, 노동이동, 손실과 이익, 총생산고, 실질적 자본의 이전, 하청, 이익분배, 국가 또는 다른 공공기관으로부터의 보조금과 그 사용 내역, 투자, 급여 등을 포함한 총괄보고서를 제출하여야 한다. 또 공장위원회는 연간 회계감사를 하기 위해 전문회계사를 선정해서 도움을 받을 수 있다. 더 나아가 위원회는, 예를 들면 기업의 매각이나 합병과 같은 경제적 또는 법률적인 사업조직의 모든 변경에 대하여 그때마다 정보 제공과 자문을 받도록 되어 있다. 특히 1982년 10월에 시행된 법률하에서는 신기술의 도입을 포함한 대규모 사업에 의하여 고용, 자격, 임금, 훈련, 근로조건 등에 영향이 미칠 것으로 예상될 경우 공장위원회는 사전에 정보 제공과 자문을 받도록 되어 있는데, 이 때문에 종업원 300인 이상의 기업에서는 상황을 검토하기 위한 전문가의 개입이 인정되고 있다(Rojot, 1983; 박영범외, 2000: 7장에서 재인용).

## 2. 노사관련 법적 제도

### 가. 노동법전(Code du Travail)

프랑스 의회에서 제·개정된 노동관계법률 및 시행령의 내용은 노동법전(제1권~제9권으로 구성됨)으로 통일화되어 있다. 프랑스 노동법전은 총 3부로 구성되어 있는데, 제

1부는 법률 또는 법률과 동일한 효력을 가지는 오르도낭스(ordonnance)로 구성되는 법률부(partie législative ; 'L'로 표시한다)이고, 제2부는 국사원의 심의를 거쳐 제정되는 데크레로 구성되는 명령부(partie réglementaire ; 'R'로 표시한다)이며, 제3부는 단순 데크레부(partie décret ; 'D'로 표시한다)로 구성되어 있다. 각각의 부는 모두 9개의 편(livre)으로 구성되어 있는데, 제1편은 노동에 관한 약정, 제2편은 노동의 규율, 제3편은 직업소개 및 고용, 제4편은 직업단체, 근로자의 대표, 참가 및 이익참가, 제5편은 노동쟁의, 제6편은 노동법령의 적용감독, 제7편은 특정직업에 관한 특별규정, 제8편은 해외에 있는 도에 관한 특별규정, 제9편은 계속적 직업훈련 이다.

따라서 프랑스의 노동법전은 개별적 근로관계와 집단적 노사관계를 함께 규정하고 있는데 2008년 5월 1일 더욱 보기 좋고 이용하기 쉽게 한다는 정부의 목적하에 2007년 12월 19일 다수의 노조, 사회당 그리고 공산당의 반대에도 불구하고 상원에서 통과되어 2008년 5월 1일부터 신노동법전이 시행되었다(르몽드, 2007년 12월 19일자; 2008년 5월 1일자).

#### 나. 개별적 근로계약법제

프랑스의 과도한 고용보호정책의 부작용을 해소하기 위하여 당시의 총리였던 드 빌팽에 의해 2005년 8월, 20인 이하 기업이 신규로 직원을 채용할 때 기업주는 2년간 언제든지 해고 할 수 있는 CNE(Contrat Nouvelle Embauche : 신규고용계약)제도를 실시한데 이어, 아랍·아프리카계 이민2세 소요사태이후 도시빈곤 소외 청년층 실업문제가 심각한 현안으로 대두하자 22.2%에 달하는 청년층의 고실업을 해결하기 위한 방안으로 CPE(Contrat Première Embauche : 최초고용계약)제도를 규정하고 있는 "기회균등 법안"을 채택하였다. CPE는 고용주가 26세 미만 직원을 채용한 이후 최초 2년 동안은 사유 설명 없이 자유롭게 해고할 수 있도록 허용하고 있는 고용계약제도이다(박제성, 2006: 171-193)<sup>30</sup>.

2005년 6월 이후 드 빌팽 총리가 추진한 노동시장에 대한 일련의 개혁조치들은 기존

30) 2006년1월 최초고용계약(Contrat Première Embauche; CPE)제도의 도입을 시도했으나 전국 대학생연합(UNEF)과프랑스노동총연맹(CGT)의 거센 반대로 2006년 4월 도입이 실패하였다(변양규, 2008: 10)

프랑스식의 강력한 고용보호정책에서 탈피하여 프랑스의 경직된 노동시장에 탄력성을 부하고, 시장기능을 회복하고자 하는 것으로써, 고실업을 해소하고 고용창출 및 국가 경쟁력을 높이기 위한 것이다. 오늘날 세계화로 인한 기업경쟁 등 급변하는 경제상황에 적응하기 위해서는 첨단기술 개발과 과감한 투자이외에도 인건비의 절감과 함께 유연성 있는 고용제도가 요구됨에도 불구하고, 프랑스식의 노동계약제도는 기업의 추가 고용 수요가 있어도 높은 해고 비용으로 인해 기업이 신규고용을 하지 않아 고용보호정책은 고실업을 오히려 조장해 왔다는 비판이 제기되고 있었다.

또한 프랑스가 CPE를 도입하려는 이유는 노동시장 유연화를 도모해 청년층의 신규고용을 창출하겠다는 것이다. 현재의 경직된 노동시장을 완화시켜 기업들에게 높은 해고 비용과 복잡한 해고 절차 등 해고에 따른 부담을 덜어줘 청년들을 더 쉽게 고용하도록 유도하기 위해 고안한 조치이다<표4-11> 참조.

<표 4-11> 정규직 고용보호정도 지표: 규제도 및 순위

	해고절차의 어려움		해고기간 및 퇴직위로금		해고의 어려움		전반적 해고규제정도	
	80년대말	90년대말	80년대말	90년대말	80년대말	90년대말	80년대말	90년대말
미국	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.5	0.2	0.2
영국	1.0	1.0	1.1	1.1	0.3	0.3	0.8	0.8
독일	3.5	3.5	1.0	1.3	3.5	3.5	2.7	2.8
프랑스	2.5	2.8	1.5	1.5	2.8	2.8	2.3	2.3
일본	2.0	2.0	1.8	4.3	4.3	4.4	2.7	2.7
한국	4.5	3.8	1.6	3.0	3.0	4.0	3.0	3.2

자료 : 숫자는 0부터 6까지의 범위에 있으며 클수록 규제가 심함을 나타냄 ;

OECD(1999) Table2.2에서 발췌·정리한 것임

### 다. 집단적 노사관련법

#### 1) 프랑스 헌법적 관련규정

1946년 프랑스 헌법 전문은 “모든 인간(tout homme)은 조합활동에 의하여 자신의 권

리와 이익을 옹호하고 스스로 선택한 조합에 가입할 수 있다”고 규정하고 있음으로 인하여 모든 사람에 대하여 보편적으로 단결권을 보장한다는 취지를 명백히 하고 있다. 또한 헌법 전문에 “모든 근로자는 그 대표를 통하여 근로조건외의 집단적 결정과 기업의 관리에 참여한다”라고 규정함으로써 단체교섭권을 보장하고 있다.

## 2) 노동법전의 관련규정

헌법에 보장한 기본권에 의거하여 노동조합은 자유롭게 설립될 수 있을 뿐만 아니라 근로자는 자신이 선택하는 노동조합에 자유롭게 가입할 수 있다(노동법전 L.411-3,7,10,11 조). 또한 헌법 전문에 근거하여 프랑스의 단체교섭 및 단체 협약에 관하여는 노동법적 제1권 3편의 단체협약법 및 제4권 1편의 노동조합법에 의해 구체화되고 있다. 즉 고용조건, 근로조건 및 사회적 보장에 관한 근로자들의 단체교섭권은 실정법에 의해 명시적으로 보장되고 있다(노동법전 L.131-1조).

## 3) 근로자참가법

1982년 2월의 근로자참가법은 근로자에게 직무가 위협하다고 생각되는 경우에 작업을 중지할 수 있는 권리를 부여하였지만 근로자가 기계장치를 정지시키는 것은 허용하지 않았다. 한편 1982년 8월 시행 법률에서는 근로자의 권리가 확대되어 근로자들에게 그들의 작업내용, 작업조직, 더 일반적으로는 근로조건에 대한 발언권을 부여하였다. 이 법은 이러한 문제에 대한 근로자의 견해는 직접적으로 그리고 집단적으로 표명되어야 한다고 규정하였다. 이 법률은 두 가지 측면에서 혁신적이었다. 첫째, 이 법률은 근로자가 200인 이상인 모든 기업에서의 단체교섭을 분권화시키고자 하였다. 그러나 사용자가 근로자참가 문제의 결정에 대해서 근로자들과 교섭을 실시하는 것은 의무적이지만 협약을 체결해야 할 의무는 없었다. 둘째, 이 법은 실험법적인 것이었다. 2년간의 시행기간을 거친 후 정부는 이 법률의 영향을 평가하였다. 그리고 1986년에는 수정 법률이 도입되었다. 이 법률은 대부분의 생산활동을 포함하도록 근로자의 참가범위를 확대하였다. 이 법은 또한 관리직이 근로자참가위원회에서 직접적인 대표권을 갖는 것을 허용하였다.

1985년의 노동부 보고는 이 법의 적용을 받는 기업의 거의 절반(45%)이 근로자참가

문제에 대하여 노동조합과 협약을 체결하였다는 결론을 내렸다. 그러나 그 외에 단체교섭이 의무화되지 않은 소규모 기업에서도 수백 건의 협약이 체결되었다. 한 기업 내에서 대표권을 가진 노동조합들은 대부분 이러한 협약에 서명하였다. 노동조합이 있는 기업들 중에서 노동조합에 의하여 협약이 체결된 기업의 비율을 각 노동조합연맹별로 보면 CGT 76%, CFDT 78%, FO 62%, CFTC 84%, CGC 87%이다.

단체교섭에 관한 법률들(1919, 1936, 1946, 1950, 1971, 1982년)은 전형적인 프랑스의 노동법적 처방이다. 이러한 법률들이 의도하는 바는 노동조합의 조직적 취약성과 효과적인 단체교섭의 결여를 보완해 주는 것이다. 예를 들면, 모든 근로자들은 그들의 조합가입 여부에 상관없이 단체협약의 혜택을 받을 수 있다. 더 나아가 프랑스의 노동법은 노동조합의 다원주의를 강화해 주고 있을 뿐 아니라 어떤 면에서 소수와 조직(CFTC, CGC, 예전의 FO 등)에 유리하게 되어 있다. 따라서 대표권을 가진 노동조합이 단독으로 서명을 하더라도 단체협약은 유효하다(박영범, 2000: 제7장참조).

1994년의 다수산업교섭은 주로 직업훈련, 고용, 보조연금 및 후생과 관련된 것들이었다. 발라두 정부의 '5년 고용법'은 특정 산업과 다수산업교섭 활동에 새로운 동력을 주었다. 1995년 3개의 주요 다수산업협약에서 청소년 노동자를 위한 직업 통합에 대한 합의가 이루어졌다.

### 3. 노사분규

#### 가. 개별 노사분쟁

프랑스에서 개별 노사분쟁은 분쟁 발생처가 민간부문인지 공공부문인지의 여부에 따라 각기 다른 절차에 의해 해결된다. 민간부문의 개별 노사분쟁을 해결하는 기구는 노동법원(Conseil de prud'hommes)이다. 노동법원은 고용계약의 체결, 이행 및 해지 등과 관련된 사용자와 근로자 사이에 발생하는 일체의 소송에 대한 관할권을 보유하고 있다. 일례로, 수습기간, 임금결정 및 지급, 유급휴가 기간 및 유급휴가 기간의 임금지급, 해고 절차의 불이행으로 인한 보상, 해고 통지와 관련된 보상, 단체교섭 조항의 이행, 승진, 추행, 차별, 징계절차 및 직업훈련 및 퇴직의 권리 등과 관련된 모든 소송을 전담하고 있

다. 이외에도 관련 법규정 아래 동 법원은 임시 파견직(temporary agency workers)에 대한 관할권을 보유하고 있으며, 근로자간에 발생하는 고용과 관련된 분쟁 등으로 발생하는 소송을 취급한다((Maurice Braud, 2004: 67-70).

현재 프랑스에 위치하고 있는 노동법원의 수는 270여 개에 이른다. 각 법원은 행정과 관련된 부서, 공업, 상업, 농업 및 기타 부문활동을 전담하는 부서 등으로 구성되어 해당 부문의 특수한 상황에 효과적으로 대응하고 있다. 노동법원은 사용자와 근로자를 대표하는 각각 동수의 비상임법관으로 구성된다. 5년마다 프랑스 노동부의 주관으로 법관을 선출하기 위한 선거가 이루어지는데, 이 선거는 프랑스에서 중요한 노사관계 행사이기도하다. 선거 과정에서 다양한 노동조합과 사용자단체는 해당 조직이 지지하는 후보가 법관으로 선출되도록 지원활동과 유세를 한다.

노동법원의 분쟁해결 절차는 간결성과 용이성을 추구한다. 재판은 구두로 진행되며 형식적으로는 변호사의 참석을 요구하지 않는다. 재판은 노동법원의 해당 부처(농업, 상업·서비스, 공업, 기타 부문 등)에서 열리며, 그 후에 조정위원회(bureau de conciliation)에 회부된다. 만일 소송 당사자들이 합의하지 못하는 경우, 조정위원회는 해당 소송을 '심판위원회(bureau de jugement)'에 회부하고 상황에 따라 (전문가의 고용 등을 통해) 조사착수를 명령할 수 있다.

결정이 시급히 이루어져야 할 경우, 소송은 '공동속성재판팀(joint fast-track hearing team)'에 회부되는데, 이 팀은 노동법원이 관장하는 일체의 사안에 대해 관할권을 갖는다.

노동법원의 '주요' 결정은 항소의 대상이될 수 있다(특히 청구 총액이 특정 금액을 초과할 경우 그러하다. 2004년 1월 1일 현재 이 액수는 3,980유로이다). 지방항소법원(Cours d'appel)은 회부된 해당 소송의 내용과 절차의 적절성 여부를 검토한다. 항소법원의 결정은 프랑스의 최고법원인 파기원(Cour decassation)의 검토를 받을 수 있는데, 이 때 해당 소송의 내용이 아닌 절차의 적합성만이 검토의 대상이다.

노동법원이 내린 판결은 해당 당사자 혹은 지방행정관(tribunal bailiff)을 통해 이행된다. 노동조합과 사용자 단체는 개별 고용분쟁

소송에 능동적으로 관여하지 않지만, 해당 당사자를 (법률 지원 혹은 변호사 선임 등을 통해) 간접적으로 지원한다.

〈표 4-12〉는 1995~2002년 기간 동안 노동법원과 항소법원에 제출된 신규 소송 내

용을 연도별로 나타내고 있다. 이 표에 제공된 수치는 프랑스 법무부의 통계연감(Annuaire statistique de la Justice)에서 발췌하였으며 민간부문에만 해당된다(Maurice Braud, 2004: 69).

〈표 4-12〉 노동법원에 제출된 신규소송: 1995-2002(분쟁유형별)

분쟁유형	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
전체고용관계 및 사회보호(집단분쟁포함)	155,282	167,752	171,737	191,873	165,960	164,033	171,286	-
사회보호	38	372	63	100	92	13	34	4
산재위험	11	93	23	47	28	10	7	10
계	146,624	159,921	164,483	185,392	160,221	158,524	166,395	175,940
해고무효소송 (고용계약만료)	76,116	82,377	82,366	81,470	81,435	81,983	88,192	170,456
해고무효소송 (경제적 사정)	5,137	5,629	6,261	5,348	5,028	4,351	3,853	-
고용계약위반 (보상소송)	14,356	13,886	14,369	13,111	13,598	12,607	13,045	-
임금(보상)의 일부지급소송	42,195	45,053	45,867	65,018	39,499	43,691	42,253	-
고용계약조건의 이행과 불이행에 대한 근로자소송	707	756	788	869	769	645	868	-
징계처분 철회소송	1,286	1,445	13,28	1,301	1,321	1,219	1,048	-
문서(증거)제공소송	1,025	883	852	780	669	725	742	-
기타 근로자가 제기하는 소송	5,569	7,526	10,545	15,356	15,859	11,196	14,586	-
사용자가 제기하는 소송	2,192	2,343	2,086	2,039	2,021	2,090	1,797	-

출처: 프랑스 법무부 통계연감(Annuaire statistique de la Justice) ; Maurice Braud, 2004,p.69.

### 나. 집단적 노사분규

파업권은 프랑스 헌법에 의해 보장되지만 다른 모든 권리들과 마찬가지로 제한이 가해

진다. 1963년 이래 공공부문에서는 노동조합이 파업에 들어가기 전에 5일간의 예고기간을 두도록 되어 있다. 그러나 민간부문에서는 파업에 대한 법적 규제가 거의 없었다. 합법 파업과 불법 파업의 구별은 법정에서 다루어지지만 민간부문에서의 파업은 법적으로는 조업중단으로 한정되어 있다. 따라서 그 외의 사보타지, 준범투쟁, 태업 같은 것은 합법적인 것이 아니다. 또한 합법적 파업은 고용관계 문제와 관련된 것이어야만 한다. 연좌농성은 법적으로 제한되어 있음에도 불구하고 그 주목적이 단지 생산을 중단시키는 데에 있지 않고 교섭을 추구하는 경우에만 허용된다. 그렇지만 파업에 의한 과도한 생산중단은 불법이고 또한 직장폐쇄도 일반적으로 불법이다(그렉 J. 뱀버외, 2005: 270- 273).

파업에 관한 법 규정은 거의 없지만 알선·조정·중재를 포함한 쟁의의 해결을 위한 정교한 법적 절차들이 있다. 그러나 그러한 절차들이 실제 사용되는 경우는 거의 없다. 노동쟁의는 예측불가능한 경향이 있으나 호주와 마찬가지로 통상 쟁의기간이 짧다. 파업기간이 짧은 것은 노조가 재정적으로 취약하고 일반적으로 파업수당을 지급하지 않기 때문이다.

파업의 장기적 추세를 분석하면 다음의 경향들을 볼 수 있다(이하 박영범외, 2005: 7 참조). 첫째는, 1970년대와 비교하여 1980년대 기간 동안 노동손실일수가 엄청나게 줄었다. 이러한 경향은 1990년대에도 두드러졌다. 평균적으로 360만일이 1970년대에 손실되었고 120만일이 1980년대에 손실됐고 1990년과 1995년 사이에는 매년 60만일 이하가 손실되었다. 둘째로, 1980년대와 1990년에는 70년대보다 파업이 약10~15%가 현격하게 줄었다. 셋째로, 공공부문 중 비시장부문이 사적 부문보다 파업이 일어나기 쉬운 경향이 있었다. 1980년대 이후 공공부문 노동자들이 시장부문의 노동자들보다 평균적으로 절반(1980년대)에서 3분의 1(1990년대) 정도 많이 파업을 하는 경향을 띠었다. 공공 기업들을 포함하여 경쟁에 노출되는 기업들의 노동손실일수가 1982년과 1987년 기간 동안 전체의 70%를 차지한 반면, 1988년부터 1994년 기간에는 그 비중이 60%로 줄어들었다.

노동손실일수를 다른 나라와 비교해 보면 <표4-13, 14>와 같은데 제조업/건축업의 노동손실일수는 1990년대 초반에는 상당히 높았으나 90년대 후반으로 오면서 다른 나라와 비슷한 정도로 줄어들어 노사가 안정적인 추세를 보이고 있다. 전산업/서비스 부분도 줄어드는 추세를 보이고 있다.

〈표 4-13〉 제조업/건축업 분야의 노동손실일수(1000명당 평균)

	1990-94	1995-99
미 국	55	14
영 국	20	18
독 일	0	2
프랑스	275	15
일 본	1	0

자료: Davies(2001); Monger(2003); 박영범외(2000), p.423에서 재구성.

〈표 4-14〉 전산업/서비스 산업의 노동손실일수(1000명당 평균)

	1992-96	1997-2000
미 국	42	54
영 국	29	14
독 일	17	1
프랑스	97	73
일 본	2	1

자료: Davies(2001); Monger(2003); 박영범외(2000), p.423에서 재구성.

프랑스의 노사분규의 건수, 참가인원, 노동손실일수를 1996년부터 2005년까지 살펴보면 2001년 까지는 별다른 변화없이 노사분규건수와 참가인원, 노동손실일수가 줄어들고 있지

〈표 4-15〉 프랑스의 노사분규의 추이

년도	분규건수	참가인원(천명)	노동손실일수(천명, 근로일수)
1996	1,439	11.4	444.1
1997	1,607	12.2	393.4
1998	1,475	10.1	345.6
1999	2,319	15.0	568.1
2000	2,768	18.5	807.8
2001	2,131	11.9	691.9
2002	745	-	-
2003	-	-	-

자료; ILO, Year Book of Labour Statistics 1971-2006 에서 재구성.

않다가 2001년부터 줄어들다가 2002년에는 획기적으로 줄었고, ILO 통계상 2003년부터 참가인원, 노동손실일수가 계정되지 않고 있어 노사관계가 상당히 안정화되어 가고 있는 것으로 볼 수 있다<표4-15>참조.

#### 4. 노사관계문화

##### 가. 노사관계의 일반적 특징

프랑스 노사관계는 크게 4가 특징들로 요약할 수 있다(서환주, 2000: 187-188). 첫째, 노동조합은 이념적이고 비타협적이며 다원화 되어있어 프랑스 노동조합은 좌파적 경향성을 띠는 노조로부터 종교적 색채를 띠는 노조에 이르기 까지 다양한 이념적 스펙트럼을 보인다. 무정부주의적 혹은 분권주의적 전통을 가진 프랑스 노조들은 협조와 연대보다는 경쟁과 분열을 특징으로 하고 있어 기타 유럽국가에 비하여 강력한 교섭력을 이루어내지 못하고 있다. 이와 더불어 노동법의 고유한 특징인 노조원과 비노조원간의 단체교섭혜택의 비차별성과 정부의 직접개입 때문에 낮은 노동조합 가입률을 보이고 있다.

둘째로 가부장적이고 권위주의적인 사용자들을 들 수 있다. 중소기업과 가족기업을 기반으로 한 산업화과정은 협조적인 노사관계보다는 권위주의적 혹은 온정주의적 노사관계로 발전하게 하였다. 사용자들은 자신들의 경영권을 위협하는 노동조합들을 적대시하여 참여적인 노사관계에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있다. 다원주의적 노동조합에 비하여 단일한 조직을 가지고 있는 사용자단체는 내적 응집력을 결여하고 있어 강력한 조직이라고 보기에는 한계가 있다. 노동조합과 유사하게 사용자단체는 중소기업과 대기업간의 갈등 그리고 이념적 대립으로 통일적 행동을 취하는데 있어 많은 제약이 따른다.

셋째로 상대적으로 취약한 단체교섭을 지적할 수 있다. 노동조합은 사용자의 직접적인 타협보다는 사회적인 운동과 정부에 대한 압력을 통한 법제화를 선호한다.

마지막으로 노사관계형성에 있어서 국가의 지대한 역할을 들 수 있다. 비협조적인 노사관계는 정부의 개입을 필요로 하였고, 역으로 이러한 적극적 개입주의는 협조적인 노사관계발전에 방해가 되기도 한다. 국가는 입법화를 통한 법률적 테두리의 형성이외에도 고용주로서 새로운 제도들을 실험적으로 적용하기도 한다.

## 나. 노사관계의 변화시도

역사적으로 프랑스의 노동자와 사용자는 자율적인 단체교섭을 꺼려하였다. 다른 유럽 국가들에 비하여 노사양측은 이념 지향적이며 적대적이어서 자율적인 단체교섭이 순조롭게 진행되지 않았다. 또한 프랑스의 노사관계는 노조와 경영주는 상대방에 대하여 자신의 이해와 의지를 관철할 수 있는 절대적 우위에 있지는 않으나 각자는 상대방에 의해서 주도되는 변화를 차단할 수 있다. 이것은 프랑스 사회가 사회의 어떤 합의에 의해서 사회적 변동이 차단된 사회(société bloquée)라고 규정되는데 이러한 상황에서 국가는 직접적인 개입을 통하여 노사관계를 일정한 방향으로 변화시켜 나가게 되었고, 노사양측은 직접적인 교섭보다는 정부에 대한 압력과 사회적 힘의 시위를 통하여 자신의 이해를 관철하여 왔다.

그러나 1980년대 초의 프랑스 경제의 위기로 기업들은 생산성하락과 자본부족으로 극심한 적자와 누적부채가 급증하면서 심각한 위기에 처하게 되었다.<sup>31)</sup> 이러한 경영위기를 타개하기 위하여 생산의 유연화와 생산성 향상을 추진하였던 경영자들은 노동자들의 참여를 보장하는 새로운 노사관계 확립이 선행조건임을 깨닫기 시작하였다.

1981년 정권을 잡은 사회당정부도 경기확장정책에서 경쟁력 향상을 위한 물가안정화 정책으로 대전환하도록 하면서 노사관계의 변화를 가져올 수 있도록 법률적 기초를 마련하였다. 그것이 그 당시 노동부장관의 이름을 딴 오루법(Auroux)이다. 이 오루법은 풀뿌리 민주주의와 자율적 경영의 초석을 마련하여 참여와 협력에 기초한 교섭당사자간의 자율성에 기반한 프랑스 노사관계의 근본적 변화를 목표로 하고 있었다.

우파정부가 들어선 후에도 노사관계의 혁신은 계속되고 있는데 현재 사르코지 대통령의 노사관계의 개혁을 보면 노동자의 파업권한을 축소하고, 성장을 위해 노동력 공급을 확대하고 실업자의 통제를 강화하며, 노동시장의 유연화를 강제하는 경제자유주의적인 특성을 보이고 있다. 현재 프랑스의 노사개혁의 특징을 보면 다음과 같다(손영우, 2008: 116-117).

첫째, 국민들의 구매력 상승 요구에 대해 노동의 가치를 전면화하고 성장에 참여하면 분배의 몫을 늘려 받을 수 있다는 유인책을 제시하고 있다.

31) 1980년 초에 르노자동차의 경우 1200만 프랑, Thompson은 200만 프랑, Usinor과 Sacilon은 400만 프랑의 적자를 기록하였고, 국영전력회사인 EDF의 경우 부채가 83-85년 경영실적의 185%에 달하였다: 서주환, 2000, p. 188.

둘째, 정부가 방향은 제시하되 노사합의를 중시한다는 점이다. 사르코지 대통령은 이전 내무부장관 시절 빌팽정부가 노사합의를 무시하고 각종 노동정책을 무리하게 추진하다가 결국 추락한 것을 내부에서 지켜보았다. 따라서 정부가 일방적으로 개혁을 진행하기 보다는 노사에게 합의시일을 제시하고 이를 최소한이나마 보장한다는 점에서 이전 우파정부와 차별성을 보이고 있다.

셋째, 우파정부 하에서도 노조의 행동권이 보장받는다(32). 정부의 개혁에 대해 노조는 노사협상에 충실하되 교섭력을 높이기 위해 파업과 시위를 병행하여 여론을 환기시키는 전술을 사용하고 있다. 이러한 방법은 파업이 협상의 종결을 나타내기 보다는 협상력을 높이기 위한 하나의 전술의 모습을 띠는 프랑스적 특징이기도 하다.

## 제5절 일본의 노사분규 제도

### 1. 노사관계의 역사적 배경

#### 가. 제1기(1945~60) : 정치주의로부터 경제주의로의 전환기

종전 직후 연합군총사령부(GHQ)에 의하여 노동조합운동이 적극 조장된 결과 <표 4-16>에서 보는 바와 같이 노동조합수가 1945년 12월말 509개 조합 38만명에서 다음해인 1946년 12월말 12,000개 조합에 368만명으로 크게 늘어났다.

이러한 증가추세는 계속되어 1949년에는 약 34,688개 조합에 665만명 늘어났고, 추정조 직률이 총 피용자(employee)의 약 59%까지 달하게 되었다. 1949년을 정점으로 노조 조직률은 점차 줄어들어 1960년에는 약 32%를 보이고 있다. 이러한 노동조합운동의 확대추세와 더불어 전후 직후에는 노동조합운동의 주도권이 좌익에 의하여 지도되어, 혁명의 환상을 가진 정치주의적 노동운동이 지배적 현상으로 나타났다(33).

32) 2007년 11월 프랑스 철도노조와 파리지하철공사노조는 특별연금제도 개혁에 반대하여 전국의 철도망과 파리지역의 교통망을 10일 동안 마비시키는 파업을 진행하였지만 노조에서 진행한 파업을 이유로 구속되거나 손해배상을 창구를 받은 노조원은 없었다: 손영우(2008), p. 117.

33) 노동운동에서 정치주의란 첫째, 근로자들의 근로조건 향상과 복지의 실현은 자본주의체제하에서는 불가능하다는 이론이다. 따라서 사회주의의 실현이 불가피하게 필요한 당위적 명제가 된다. 오로지

〈표 4-16〉 일본의 노동조합 증가추이(1945-60년)

연도	피용자수(만명)	단위노동조합수(천명)	조합원수(천명)	조직률(%)
1945	-	509	381	-
1946	931	12,006	3,680	39.5
1947	1,256	23,323	5,692	45.3
1948	1,259	33,926	6,677	53.0
1949	1,193	34,688	6,655	55.8
1950	1,251	29,144	5,774	46.2
1951	1,336	27,641	5,687	42.6
1952	1,421	27,644	5,720	40.3
1953	1,631	30,129	5,843	35.8
1954	1,712	31,456	5,986	35.0
1955	1,764	32,012	6,166	35.0
1956	1,931	34,073	6,350	32.9
1957	2,014	36,084	6,606	32.8
1958	2,134	37,823	6,882	32.2
1959	2,248	39,303	7,078	31.5
1960	2,382	41,561	7,516	31.6

자료: 元井久夫(1983), 「日本労働運動史」, 노동행정연구소, p. 1082; 박세일(1991), 3장에서 재구성.

#### 나. 제2기(1961~74) : 경제주의의 성장기

여기서 경제주의란 앞에서 본 정치주의에 대한 대치개념으로 첫째, 자본주의 체제하에서도 근로자들의 근로조건 향상과 복지의 실현은 가능하다는 판단 아래에서 둘째, 노사간 인격과 역할의 상호존중을 전제로, 노사간 대등교섭력 실현을 통하여 근로자들의 복지증진을 도모하고 셋째, 정당 내지 정치운동으로부터 구별되는 노동운동의 독자성을 유지하며, 조합내 민주주의를 가장 중요한 조직원리로서 삼는 입장이라고 정리할 수 있다.

1960년 12월 제2차 池田內閣(이케다내각)이 성립한 후 발표한 「국민소득 배증계획」은 1960~70년간 연평균 실질성장률을 7.2%로 계획하고, 10년간 국민소득 총액을 2배로 만들겠다는 구상을 제시하였다. 종래 정치주의에서 경제주의로의 전환을 도모하려 했다고

---

자본주의적 생산양식의 타파만이 근로자들의 복지와 해방의 실현이 되는 것이다. 둘째는 노동조합 운동과 정당운동과의 관계설정이다. 정치주의적 입장은 직접적으로 레닌의 노동조합관의 시각에서 이 문제를 보았다. 주지하는 바와 같이 레닌은, 노동조합은 사회주의의 학교이고 혁명의 학교로 보고 노동조합이 이러한 역할을 제대로 해내기 위해서는 직업적 혁명가로 구성된 전위적 정당인 공산당에 의해 직접 지도되어야 한다고 보았다(박세일, 1991: 3장참조).

알려진 이 계획은 대단히 성공적 결과를 가져와 동기간중 실적치는 계획치를 훨씬 상회한 연평균 실질성장률 10.9%를 기록하게 되었다.

명실상부한 고도성장기로 진입한 시기라고 볼 수 있다. 이와 같은 경제의 고도성장은 노동경제에도 현저한 변화를 일으켜 노동력 부족, 특히 젊은 신규노동력의 부족현상을 일으켰고 임금의 전반적 상승, 기업규모별 임금격차의 축소 등을 초래했다. 특히 총평이 1960년 정치투쟁 중시에서 경제투쟁 중시로의 운동방침을 바꾼 이후 1955년부터 발전시켜 온 춘투방식을 활용하여 모든 노동조합이 임금인상투쟁에 전력하여, 환언하면 경제투쟁에 힘을 결집하였으므로 동기간중 상당히 고액·고율의 임금인상을 얻어낼 수 있었다.

### 다. 제3기(1975~ ) : 경제주의로부터 국민주의로의 전환기

1975년을 전환기로 하여 일본의 노동운동은 경제주의 시대에서 국민주의의 시대로 진입하였다고 볼 수 있다. 경제주의란 근로자들의 근로 및 생활조건의 향상에 노동운동의 제1차적 중점을 두는 원칙이라고 한다면, 국민주의란 근로자들의 위와 같은 집단적 이해관계를 중시하면서도 국민경제 전체와의 조화와 균형에 보다 많은 역점을 두는 노동운동의 원칙이라고 할 수 있다. 부연하자면, 경제주의가 빠지기 쉬운 집단적 이기주의를 극복하고 국민경제의 지속적이고 안정적인 발전을 위해 노동조합의 요구를 국민경제가 허용하는 범위 내에서 자제하는 원칙을 의미한다. 이러한 전환의 계기는 제1차 오일쇼크후의 「스태그플레이션」(stagflation)현상에 대한 노사의 대응에서 찾을 수 있다.

## 2. 노사관련 법적 제도

1945년부터 수년간에 걸쳐 형성된 전후 일본 노동법제의 골격은 노동계약의 기본 원칙 및 최저기준을 형벌규정의 적용으로 법정한 노동기준법, 근로자들의 조합결성을 옹호하고 사용자와 조합간의 단체교섭을 조성하는 노동조합법, 위의 집단적 노사관계에서의 분쟁을 조정하는 절차를 정한 노동관계조정법, 공무원 및 공사직원의 쟁의행위를 금지하고 그 근무조건결정에 대하여 특별한 규제를 하는 公勞法, 地公勞法 및 국가·지방공무원법, 노동시장에서 개인 사업주에 의한 근로자 착취를 방지하고 근로자에게 직업을 소

개하고 실업급여를 지급하는 공적 체제를 정리한 職安法, 실업보험법 등이다(菅野和夫-이정 역, 2007: 11).

### 가. 개별적 노동관계법과 제도

현행 노동법에서 개별적 노동관계는 당사자의 합의에 의해 내용을 정할 수 있는 계약 관계로 구성되며, 이 계약관계를 법률의 모든 규정과 판례의 모든 원칙이 규제하고 또한 단체협약과 취업규칙이 규범적 효력에 의해 규율하는 구조로 되어 있다.

개별적 노동관계를 규율하는 법규범으로서 첫째, 「노동기준법」(1947년 법49), 「고용 분야에 있어 남녀의 균등한 기회 및 대우확보 등 여성노동자의 복지증진에 관한 법률」(1985년 법5: 고용기회균등법으로 약칭), 「최저임금법」(1959년 법 137), 「임금지불의 확보등에 관한 법률」(1976년 법34), 「노동안정위생법」(1972년 법57), 「노동자 재해보상보험법」(1947년 법50) 등의 노동보호법규이다.

이들은 개별적 노동관계에서 근로의 보호와 기회균등을 위해 강행적인 준칙을 설정하고 이를 실시하기 위한 행정적 감독권한과 기구를 정비하며, 또한 그 밖의 국가적 서비스체제를 규정하고 있다. 특히 노동기준법은 노동관계의 기본원칙, 노동현장, 임금, 근로시간, 취업규칙 등의 기본적인 사항을 규정하여 개별적 노동관계의 기본법으로 자리매김하고 있다.

이외에도 노동보호법규에 의해 직접 규율되지 않는 노동관계의 모든 측면에 대해서는 판례의 누적과 최고재판소 판례상 다수의 법적준칙이 설정되어 있다. 이들 중 남녀평등 대우법리, 해고권남용법리, 징계권남용법리 등과 같이 강행법적 성격을 가지고 있는 것도 있고, 채용내정 등에 관한 판례법리로서 임의법적 성격을 가진 것도 있다(菅野和夫-이정 역, 2007: 83-89).

일본에서는 1990년대초 버블경기가 붕괴한 후 10년 이상 불경기가 지속되고 있다. 이러한 가운데 기업은 임금이나 상여금의 삭감, 명예퇴직 등의 조치를 취하고 있지만 이것을 둘러싼 노사분규는 거의 일어나지 않고 있다. 1990년대에 들어와 노사분규는 급격히 줄어들어 총분규건수가 1,000건을 약간 상회하고 2000년대에는 더욱 줄어들어 958건, 2001년 884건에 불과하였다. 또한 노사분규도 대부분 쟁의행위를 동반하지 않는 경우가 대부분(총노사분규의 72%)이고, 쟁의행위를 동반한 노사분규도 반일 이상 파업을 한

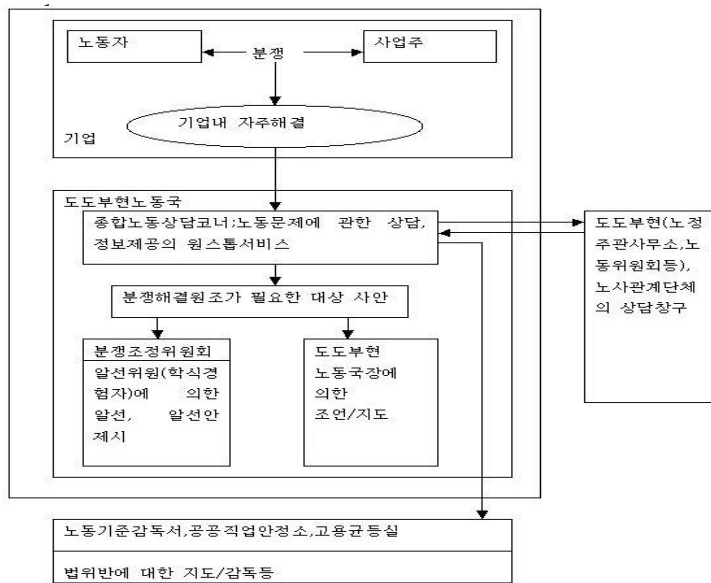
경우도 극히 적어 2001년에는 89건에 불과하였다(오학수, 2003: 11-14).

그러나 이 같은 노사의 집단적 분규의 감소와는 반대로 종업원 개인과 기업간에 발생 하는 개별적 노동분쟁은 최근에 급증하고 있다. 예를 들어 도쿄도(都)에는 8개 노정사무소가 설치되어 있는데 개별 분쟁과 관련되어 접수된 노동상담건수는 1995년 42,328건이었으나 그 후 매년 증가하여 1998년에는 55,232건으로 최고건수를 기록하며 3년 전에 비해 30%이상 증가하였다.<sup>34)</sup>

일본정부는 개별 노동분쟁의 증가를 보면서 기업내 노사의 개별 분쟁해결 노력이 충분하지 않다는 판단 하에 노사의 개별분쟁을 해결할 수 있는 사회적 시스템을 도입해야 한다는 많은 논의가 있었는데 그 결과 ‘개별노동관계 분쟁해결 촉진에 관한 법률’을 제정하여 각 도도부현의 노동국에서 2001년 10월부터 시행되었다.

개별 노동분쟁을 신속하고 적정하게 해결하기 위하여 각 지방자치단체의 노동국이나 주요 노동기준 감독서, 또는 역근처 빌딩 등에 종합노동상담코너가 약 300여개 개설되어 있다.

〈그림 4-2〉 일본의 개별노동분쟁해결제도



자료: 오학수(2003), p. 113.

34) <http://www.hataraku.metro.tokyo.jp/Sodan/jyokyo/index.html> 참조.

종합노동상담코너를 중심으로 한 개별 노동분쟁해결제도를 보면 위의 <그림 4-2>와 같다.

먼저 기업내의 노동자와 사업주 간의 분쟁이 일어났을 경우 당해 기업내에서 해결하도록 노력하지 않으면 안된다. 기업내에서 분쟁이 해결되지 않고 분쟁의 쌍방 아니면 일방이 노동국에게 원조를 신청하면 노동국장은 당사자에게 필요한 조언이나 지도를 할 수 있다. 또한 분쟁의 쌍방이나 일방이 알선을 줄 것을 신청하는 경우 그 필요성이 인정되면 분쟁조정위원회에 알선을 하도록 할 수 있다.

개별 노동분쟁의 내용이 노동기준감독서, 공공직업안정소, 고용균등실에 관장하는 업무에 해당될 때는 담당부서에 분쟁의 해결 협조를 요청·의뢰한다. 또한 분쟁의 원활한 해결을 도모하기 위하여 도도부현의 자치단체의 노동주관 사무소, 노동위원회, 노사관계단체와 연계하는 경우도 있다.

#### 나. 집단적 노사관계법

일본의 현행법에서 노동조합의 결성과 그 활동에 관한 규정을 하고 있는 법률은 「노동조합법」(1947년 법174)이다. 이 법은 근로자가 사용자와 교섭에서 대등한 입장에 서는 것을 촉진함으로써 근로자의 지위를 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다.

또한 노동조합에 관한 기본적인 현행법규로서 노조법 외에도 노동위원회에 의한 노동쟁의 조정절차와 일정한 쟁의행위의 제한·금지를 정하는 「노동관계조정법」(1946년 법25)이 있다. 그러나 동법은 단체교섭조성의 기본정책에 서면서 당사자에 의한 분쟁해결을 원조하기 위한 절차를 설정하거나 또는 쟁의행위에 대해 인명과 공익옹호를 위한 최소한의 규제를 실시하는 것이다(菅野和夫-이정 역, 2007: 460).

### 3. 노사분규

#### 가. 제1기(1945~60)의 노사분규

##### 1) 연합군총사령부 통치하의 노동운동

제2차 세계대전후 일본의 노동운동은 연합군총사령부(GHQ)의 지지와 협력 하에서 시

작되었다. 전후 일본의 민주화개혁은 다방면에서 진행되었는데, 특히 경제면에서의 개혁은 재벌해체, 농지개혁, 노동개혁으로 나타났다. 이 중 노동개혁은 1945년 9월 제2차 세계대전중 정부의 노동통제기구였던 大日本産業報國會, 大日本勞務報國會의 해산, 10월 노동조합의 결성을 장려하는 GHQ지령, 12월 일본에서 최초로 노동조합결성의 자유 및 단결의 권리를 공인하는 노동조합법 공포(시행은 1946년 3월 1일)등으로 나타났다(竹筧榮治, 1998: 31).

전후 높은 인플레이션<sup>35)</sup> 아래서 근로자들의 생활 자체가 극도로 궁핍하여졌기 때문에 근로자들은 단결하여 요구할 것은 요구하면서 스스로 생활을 스스로의 힘으로 지킬 수밖에 없는 상황이었다. 또한 노동조합조직은 기업별로 확산되었고, 「내쇼널센터」의 조직 움직임도 활발해졌다. 1946년 8월 약 86만명의 조합원으로 온건파인 일본노동조합총동맹(總同盟)이 결성되었고 같은 시기에 보다 전투적인 전일본산업별노동조합회의(産別)가 약 163만명의 조합원을 가지고 등장하였다. 총동맹은 전전의 합법노동조합의 지도자들이 주축이 되었고 사회당과 관련이 많은 편이었다. 산별은 戰前의 비합법좌익노동조합의 지도자들이 주축이 되었으며 공산당과의 관련이 깊은 편이었다. 그 외에도 약 30만명 정도의 독립노조들이 있었는데 이들은 총동맹·산별의 2大 「내쇼널센터」의 어느 쪽에도 가입하지 않은 노조원들이었다. 산별은 총동맹보다 수적으로 우세할 뿐 아니라, 그들의 전투성은 전쟁 직후 일본노동운동의 사실상의 주도권을 갖도록 하였다.

당시 노동쟁의의 특색은 개별기업에서는 경영자에 대한 인민재판식의 집단적 압력행사(감금 등)가 적지 않았다는 점이고, 전국적 차원에서는 「상디칼리즘」(Syndicalism)적인 총파업 전술이 자주 거론되었다는 점이다. 1945년말부터 생산관리나 폭력행위를 수반하는 쟁의가 빈발하였다. 1946년 메이데이는 식량메이데이로서 대중적 시위운동을 벌였으며 1946년 10월부터 노동총공세를 시작하여 전관공청 노동조합운동을 중심으로 1947년 2월 1일 전국적으로 총파업이 계획되었다.

파업 계획의 객관적 적법성에 대한 평가를 별도로 한다면, 이 계획은 전후 극도의 궁핍한 생활속에서 역사상 처음으로 조직적 운동에 의한 자기표현 기회를 가진, 자기의 힘

35) 전후 급속한 인플레이션으로 소매물가수준(東京)의 1934~36년 평균지수를 1로 할 때 1944년 평균소매물가지수(東京)는 2.1을 기록하였다. 1944년까지는 전시통제경제하였기 때문에 큰 변화가 없었다. 10년 정도에 약 2배가 된 셈이다. 그런데 이 지수는 1945년 3.1(47% 상승), 1946년 18.9(513.4% 상승), 1947년 51.0(169.4% 상승), 1949년 243.4(62.7% 상승), 1950년 239.1(-1.8% 감소)을 각각 기록하고 있다(正村公宏, 1988: 65).

을 믿기 시작한 일본 노동자의 열망과 흥분을 기반으로 하고 있다. 이 계획의 실패는 전후 좌익적 노동운동이 가지는 약점, 지식층 중심의 지도층과 이를 기반으로 하는 관념적인 혁명환상의 패배를 의미할 뿐 아니라, 일본 노동자에게도 깊은 좌절감의 상처를 남기게 되었다(飯田經夫 外, 1976: 53-54)

1947년 11월 국철 노동조합 내부에의 반공연맹(1948년 3월 국철민주화동맹으로 개칭)의 결성을 시발로 하여, 좀더 합리적인 투쟁노선과 조합내 민주주의를 요구하는 세력이 점차 확대되기 시작하였다. 1950년 7월 일본노동조합총평의회(總評)를 결성하게 되는데, 이때 총평은 공산당의 노조지배 및 폭력혁명적 방침 반대(반공), 자유스럽고 민주적 노동운동(노동조합주의)의 전개, 국제자유노련(ICFTU)지향 등의 원칙을 명백히 하면서 등장하였던 것이다(박세일, 1999: 3장참조).

## 2) 도지 라인(Dodge line)하의 노사분규

1952년 4월 일본은 샌프란시스코 강화조약의 발효에 의해 독립되었다. 일본정부는 독립후 치안체제의 정비와 노동정책의 확립을 위해 파괴활동방지법의 재정과 긴급조정제도의 신설 등을 내용으로 하는 노사관계법의 개정을 계획하나, 1952년 4~6월에 걸쳐 이에 반대하는 노동조합의 격렬한 시위가 벌어지고 5월 1일에는 소위 「血의 메이데이」가 발생했다. 그럼에도 불구하고 7월 파괴활동방지법은 공포 시행되고, 노사관계법의 개정도 공포되었다. 이때를 전후하여 총평은 다시 정치투쟁적 색깔을 띠기 시작하였다.

1948년 연합군총사령부(GHQ)가 전후의 높은 인플레이션을 잡고 경제성장의 기초를 다지기 위해 소위 「經濟安定9原則」을 제시하고, 1949년 3월 GHQ 재정고문으로 「도지」(Dodge) 公使가 來日함에 따라 經濟9原則을 구체적 실천의 단계로 이행되게 되었다. 그 내용은 균형예산의 편성, 징세강화, 신용확장의 축소, 임금안정, 물가통제, 식량비축계획 개선, 수출증가, 국산자원의 활용도 제고, 단일환율제도 등으로 요약될 수 있다. 이와 동시에 적자용자의 정지, 인플레이션에 영향을 주는 과도한 임금인상금지, 정부의 보조금 축소 등 「임금삼원칙」이 함께 제시되었다. 「도지 라인」(Dodge line)이라고 부르는 일련의 이 정책은 노사관계나 노동운동에도 큰 영향을 미치게 되었는데, 우선 기업에 대한 정부 보조금의 축소 내지 중지는, 종래 싸우면 이익이 있다는 투쟁제일주의적이라는 안이한 노

동운동에 큰 제동을 건 셈이 되었다. 뿐만 아니라 도지 라인(Dodge line)에 따른 획기적인 초균형예산의 편성과 그에 따른 재정인플레이의 급속하고 강력한 억제는 경제전반에 디플레이 경향을 결과하여 많은 민간기업은 경영의 재건과 자금난의 극복을 위해 불가피하게 기업정비, 인원정리를 하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 1949년초부터 연말까지 행정인원정리(해고)가 7만 2천명, 민간기업 인원정리가 약 37만 3,000명으로 나타났다. 그러나 이러한 인원정리에 대하여 노조가 반대투쟁을 하였으나 대부분 노조측의 참패로 끝나고 말았다(박세일, 1999: 3장2절 참고).

이러한 시기에 1950년의 한국전쟁의 발발은 일본경제의 회복에 호기를 제공하게 되었다. 그러나 한국전쟁의 특수가 끝나고 다시 나타나는 디플레이 경향에 의하여 일본경제는 합리화, 회사정비, 인원정리노력을 계속하게 되는데 이에 대한 노조의 반해고투쟁은 대부분 실패로 끝났다. 1953년 三井系의 三礦連이 113일 투쟁의 결과가 기업의 해고철회를 가져 온 극히 예외적인 경우를 제외하고, 대부분의 반해고 투쟁은 실패하였다. 예컨대 1950년 豊田자동차의 약 2개월에 걸친 투쟁도 회사측이 주장하는 1,600명의 인원정리와 10% 임금인하도 1,500명의 인원정리와 10% 임금인하는 받아들이는 정도에서 끝남으로써 결국 실패하고 말았다. 1954년 일본제강의 실란제작소의 경우를 보면, 이 공장의 총조합원 3,742명중에서 915명의 해고를 회사가 결정한 것에 반대하여 약 153일간의 격렬한 투쟁을 벌였으나, 결국 662명의 해고를 받아들였고, 투쟁과정에서 과격한 노조집행부에 반대하는 제2조합(조합원의 약 1/3)의 결성만을 초래하고, 쟁의는 기존 제1노조의 패배로 끝나게 되었다.

1955년 하반기부터의 경제는 급속히 확대되기 시작하여, 1956년도 경제백서는 '이제 더 이상 전후가 아니다'라고 일본경제를 규정할 정도로 전쟁의 피해에서 완전히 회복되었다. 경제적으로 1955~60년은 神武景氣(1956~57년 가을), 岩戶景氣(1959~61) 등으로 연결되는 호경기·경제팽창기였고, 정치적으로는 소위 自民·社會 2大 정당시대 즉 소위 보·혁 구조적인 55년 체제가 확립된 시기였다.

### 3) 三井三池(미츠이미케) 투쟁의 패배와 일본의 조합주의 신운동노선

일본 노동운동은 1955년 이후 경제주의로 이행되고 있었으나 많은 노조운동지도자들

의 관념 속에는 아직 정치주의적 감상을 떨쳐버리지 못했던 시기라고 볼 수 있다. 비록 관념 속 혹은 감정 속에만 남아 있던 정치주의적 경향이 완전히 극복되고 일본 노동운동의 형식과 내용이 모두 경제주의로 바뀌는 결정적 계기는, 1960년의 三井三池 투쟁에서의 노조의 패배와 같은 시기에 있었던 「日本の組合主義」라는 총평의 새로운 운동노선의 채택에서 찾을 수 있다.

에너지혁명에 의한 소비구조(석탄소비에서 석유소비로)의 변화로 인하여, 석탄산업의 불황이 불가피해지자 석탄산업의 합리화, 인원정리가 요구되었다. 이러한 상황에도 불구하고 三井광산의 경우는 1953년 소위 113일의 해고반대투쟁에서 회사측의 해고철회로 노조가 승리한 경험이 있고, 1955년에는 경영권의 포기라고 불릴 정도의 내용을 가진 장기계획협정을 노사간 체결한 경험으로 해서, 노조측이 투쟁에 대하여 과신하고 있었다. 또한 계급투쟁이념에 기초한 직장투쟁이 대단히 활발하였고, 그 결과 「저능력·고임금」의 상황을 초래하였다.

모든 석탄산업이 인원축소 등의 합리화안을 내고 이를 집행하려 했는데, 三井을 제외한 다른 회사의 노조는 희망퇴직모집, 취업알선 등의 방법으로 점차 문제를 해결해 가고 있었고, 三井광산 중에서 다른 사업소의 노조는 희망퇴직에 협조하는 등 유연한 태도를 보여 왔으나, 三池만이 “생산을 장기적으로 중지시키면 반드시 노조가 승리한다”고 믿어, 일체의 타협없는 합리화안의 백지화를 주장하였다. 이에 대하여 회사측은 300명의 업무 방해자를 포함한 1,278명의 지명 해고로서 대응하였다. 三池노조는 총평, 국제자유노련, 세계노련 등의 지원 아래(년 30만명의 현지동원, 21억원의 지원자금투입 등) 투쟁을 격화시켜 나갔고, 회사측도 三井은행 등으로부터의 지원용자, 여타 석탄회사의 지원 등을 받아 강경한 자세를 견지함으로써, 쟁의의 양상이 「총자본 대 총노동」의 대결의 모습을 띠게 되었다. 이런 과정 속에서 제2노조의 발생, 제2노조원 및 그 가족에의 폭력, 폭력단에 의한 제1노조원의 살해 등 우여곡절을 겪으면서 노조는 무기한 파업에 들어갔다. 그렇게 돌입한 지 282일만인 1960년 12월 1일 장기간의 三池쟁의는 결국 1,200명의 지명해고의 인정이라는 경영자측의 승리로 끝났고, 회사는 직장폐쇄를, 노조는 파업을 중지하기에 이르렀다. 이 쟁의를 최후로 하여 일본에서는 경제법칙(사양산업 합리화의 불가피성)을 외면한 정치투쟁적 노동운동은 일단 종식되게 되었다.

三池쟁의가 한편에서 진행중일 때 총평의 주류파(사회당계)인 勞動自動地會는 1960년

봄에 경제투쟁을 노동운동의 기본으로 하는 「日本的 組合主義」라는 새로운 운동노선을 제기하는바, 이 주장은 1960년 8월 총평대회에서 전폭적으로 수용함으로써 총평의 새로운 운동노선으로 채택되었다. 이 노선전환이야말로 1945년 이후 指導되어 오던 일본 노동운동에 있어 정치주의가 종지부를 찍고 완전히 새로이 경제주의가 노동운동의 지도노선으로 등장하는 결정적 계기라 하겠다(隅谷三喜男, 1966: 247-248).

## 나. 노사관계 발전

### 1) 기업별 노동조합과 기업간 과점적 경쟁

일본 노동운동에서 경제주의로의 전환에 결정적 기여를 한 요인의 하나는 일본 노동조합의 구조가 企業別組合이라는 사실이다. 기업별 노조체제 아래서는 기업의 운명과 노동자들의 운명을 일체로, 혹은 적어도 조화될 수 있는 것으로 보는 종업원의식이 양자의 관계를 기본적으로 대립 모순의 관계로 보려는 계급의식보다 강하게 나타나고 이것이 전후 일본의 노동운동에서 정치주의적 경향의 극복과 경제주의의 정착에 기여했음을 알 수 있었다. 그런데 여기서 중요한 점은 기업별노조가 갖는 이러한 친기업적 기능 내지 효과는 생산물시장에서 기업간 경쟁이 심하면 심할수록 더욱 강하게 나타난다는 사실이다. 환언하면 기업간 경쟁이 심할수록 기업의 운명과 노동자 자신들의 운명을 하나로 보려는 경향이 증대한다는 사실이다(박세일, 1989: 199-200).

일본의 경우 1955년 이후 본격적인 대량생산체제로 들어가면서 대부분의 주요산업에서 과점적 거대기업이 등장했고 이들간의 과점적 경쟁이 대단히 치열해졌던 것이다. 특히 1955년 이후 생산물시장에서의 이러한 과점경쟁성의 확대가 일본에서의 노동운동의 경제주의화에 크게 기여했음을 잊어서는 안될 것이다.

### 2) 노동운동 내부에서의 민주적 리더십의 등장

일본 노동운동에서 정치주의의 극복과 경제주의의 정착이 가능했던 또 하나의 요인은 노동운동 내부에서의 민주적 노동운동 리더의 대두를 들 수 있다. 노동운동 자체의 시행착오를 통하여 노동조합주의 내지 경제주의가 올바른 노동운동의 방향이라는 신념을 가지

게 된 노조지도자들이, 운동 내부에서 육성·발전되었던 것이다(高梨昌 編著, 1985: 229)

물론 여기서 민주적 노동운동이란 곧 노동조합주의 내지 경제주의를 의미한다. 그것은 전후 일본노동운동사를 초기부터 헤게모니가 좌익노동운동(정치주의)에 의하여 장악되었다는 사실과 깊은 연관을 갖는다. 1946년 결성의 산별회의도 그 성격은 좌익노동운동으로서 기본적으로 레닌의 勞動組合觀에 입각해 있는 조직이었다. 따라서 노동조합은 共産黨이란 前衛黨에 종속되어 당이 지시하는 임무를 수행하는 위치에 있었고 조직간부의 선출은 물론, 조합의 일상 활동에 당의 개입이 상존하고 있었다.

그런데 조합에 대한 당의 지배에 반발하여 조합민주주의 운동이 시작되었던 것이다. 그런데 이 조합에 대한 당의 지배에서 벗어나려는 조합의 독자성과 민주성을 지키려는 운동, 즉 민주적 노동운동은 자연히 당의 투쟁위주의 정치노선에 반발하지 않을 수 없었다. 당은 근로자들의 노동조건 개선이라는 경제적 목표보다는 정치의 場에서 헤게모니의 득이라는 정치적 목표의 달성이 우선이므로, 자연히 투쟁위주의 과격노선을 택하게 되었으나, 노동조합운동이 민주적이 되고 조합원 대중의 발언권이 증대되면 필수록, 노동조건 개선이라는 경제적 목표의 달성이 더욱 큰 비중을 차지하게 되었다. 그것이 곧 노동조합주의이고 경제주의라고 볼 수 있다.

### 3) 경영자들의 개혁적 대응

우선 지적해야 될 사실은 전후 경제·사회적 혼란 및 정치주의적 노동운동에 대하여 경영층이 적극적이고 전향적인 개혁대안을 가지고 일본 경제 재건의 비전을 가지고 나왔다. 이와 관련하여 특히 주목해야 될 단체는 1946년 4월 결성된 경제동우회이다. 경제동우회는 당시 30~40대의 젊은 경영자들, 종래의 재벌계통과는 인연이 먼 실력파들의 모임으로, 그들은 출발시부터 '재계의 이익대표를 위한 조직이' 아니고 '일본 경제의 민주화 촉진 및 평화국가건설에 기여하는 경제인의 동지적 결합체'라고 스스로를 규정하고 나섰다.

경제동우회의 진보적 사상과 혁신적인 사고는 전후 일본 경영자들의 사고형성에 직·간접으로 많은 영향을 주었고, 그 이후 1950년대 일본에서의 생산성향상운동 및 노사협

의제 운동으로 계승·발전되어 오고 있다고 볼 수 있다. 일본에서 생산성운동의 본격적 전개는 1953년 12월 경제동우회와 미국대사관 상무관과의 회합이 계기가 되어 미일 양국 정부의 도움, 경제4단체의 협조, 일부 노동운동의 참가를 통하여 1955년 3월 정식으로 재단법인 일본생산성본부가 발족함에 따라 본격화되었다. 일본생산성본부는 노동자·사용자·중립의 3자 구성원칙에 따라 성립되었는바 다음과 같은 생산성운동의 3원칙을 들고 나왔다.

첫째, 생산성향상은 결과적으로 고용의 증대를 꾀하나 과도기적 과잉인구에 대하여는 국민경제적 관점에서 가능한 배치전환 등 기타방법에 의해 실업 방지하도록 관민이 협력하여 적절한 조치를 강구한다.

둘째, 생산성향상을 위한 구체적 방식으로 각 기업의 실업에 맞추어 노사가 협력하여 이를 연구·협의한다.

셋째, 생산성향상의 제성과는 경영자·노동자 및 소비자에게 국민경제의 실정에 맞게 공정하게 분배한다.

그리하여 생산성향상의 구체적 방식으로 노사협의제가 논의되었는바, 그 이유는 경영자가 생산성향상을 얻기 위해 먼저 노동자와 노동조합의 적극적인 협력을 얻어야 하는데 이 협력을 얻음에 있어 장애요인을 찾고 그것을 타파하는 길이 바로 노사협의제라는 것이었다.

노사협의제 등을 통한 생산성향상운동에 대하여 노동조합의 입장은 특히 총동맹은 어디까지나 반대의 입장을 명백히 하고 그 운동을 실시하는 일본 생산성본부에 대하여 생산성향상운동에 협력하는 8원칙을<sup>36)</sup> 제시하여 이를 일본생산성본부와 공동확인 할 것을

36) 생산성향상운동에 협력하는 8원칙은 다음과 같다.

- ① 생산성향상운동을 개개의 합리화운동이나 능력증진운동과 달리 일본경제의 자립과 국민생활의 향상을 목표로 하는 종합적 시책을 도모하는 운동일 것
- ② 노동강화가 아니라 노동조건 개선과 실질임금의 향상을 초래할 것
- ③ 경제의 확대·발전을 통하여 고용의 증대를 초래하고 사용자 및 정부는 실업의 위협을 방지하고 고용충실을 위한 조치를 강구할 것
- ④ 중소기업의 안정과 노동자들의 생활향상을 초래하는 것
- ⑤ 생산성향상의 성과는 물가안정, 노동조건향상 및 설비갱신에 적절히 배분할 것
- ⑥ 노사협의제를 통해 산업민주주의를 철저히 할 것
- ⑦ 생산성향상을 위한 구체적 제활동에 대한 노동협약을 체결할 것
- ⑧ 일본생산성본부는 노동조합의 의견을 충분히 듣고, 생산성향상운동을 전개 할 것

조건으로 명백히 하였다. 8원칙에 대한 공동확인서는 1956년 9월에 정식 조인되었고, 총동맹은 생산성운동에 적극 참여했으며, 海員노조, 자동차노련, 전기노련 등도 차례로 참가하기 시작했다. 1958년 12월에는 이들 노동조합들에 의해 「전국노동조합생산성 토론회」가 열렸으며, 생산성본부는 생산성 노동대학을 설치, 이를 중심으로 전국의 노동조합간부에 대한 생산성교육을 실시하였다. 1956년 4월에는 노동조합들이 「전국노동조합생산성기획실행위원회」를 만들었는데 노동조합의 입장에서 생산성향상운동의 전국적 보급과 노사협약제의 육성강화를 목적으로 한 것이었다(占部都美 外, 1983: 102-104).

#### 다. 고도 성장하의 노동운동발전기(1955~70년대 초)

##### 1) 고도경제성장으로의 전환

종전의 혼란기를 벗어난 일본경제는 1950년 한국전쟁의 특수로 급속히 경기침체를 벗어날 수 있었으며, 이어서 1955~56년 상반기에 걸쳐 철강, 조선, 화섬 등의 수출증가산업, 합성섬유, 석유화학 등의 신흥산업을 중심으로 설비투자가 급증하여 경제규모를 더욱 확대시켰다. 따라서 戰前(1934~36년, 농업은 1933~35년)을 100으로 한 1955년 시점의 회복수준을 보면 실질국민소득 149, 광공업생산 187, 농업생산 127, 소비수준 118, 수출물량 75, 수입물량 94, 인구 130(경제백서 1956년)이라는 지표를 보이고 있다.

1955년에 들어서면서 일본정부는 12월에 「경제자립 5개년계획」(鳩山内閣)에 이어서 1957년 12월에는 「신장기경제계획」(岸内閣)을 각각 책정하여 경제개발과 근대화를 추진했다. 또 60년대에는 미·일 안보조약이 개정되고 무역에서 외환 자유화도 실시되었다. 이케다(池田)내각은 1960년 12월에 「국민소득배증계획」을 책정하였고, 다시 사토(佐藤)내각은 1965년 1월에 「중기경제계획」과 1967년 3월에 「경제사회발전계획」을 각각 책정하여 경제발전과 국민생활수준 향상에 더욱 박차를 가하게 되었다. 이른바 “유럽 수준까지 따라 잡고, 추월하자”라는 것이 일본 산업경제의 새로운 경제목표가 되었다. 따라서 이 시기에 각 산업과 기업에서 생산성을 향상하고 국제경쟁력을 강화하기 위한 기술혁신과 설비투자가 적극적으로 전개된 것은 물론이다.

그러나 전후 일본경제는 순탄하게 확대일로를 걸어온 것만은 아니었다. 神武景氣라는<sup>37)</sup> 급격한 확대에 따른 반동으로서 일본은 1957년 여름부터 1958년 가을에 걸쳐서 이

큰바 ‘남비불경기’(계속되는 불경기)로 불리는 심각한 경기조정기를 맞게 되었다. 석탄, 섬유(특히 반제품), 철강, 비철금속, 펄프·조선, 화학 등에서 기업정비가 활발히 추진되었다. 이에 노동운동도 ‘대결’양상이 심각하게 되어 갔다.

## 2) 노사관계의 특징

이 시기에 노동운동은 현저한 발전을 보였다. 조직은 1955년 6월말의 32,012개 조합에 조합원수 약 618만 5,000명으로 추정조직률은 38.9%였으나 1970년 6월말에 60,954개 조합, 조합원수 1,148만 1,000명으로 35.4%로 확대되었다. 임금투쟁에서는 이른바 ‘춘투방식’<sup>38)</sup> 정착되었고 그 후 규모를 확대하면서 점차 대폭적인 임금인상을 실현시켜 갔다. 이에 따라 노동운동은 정치투쟁에서 경제투쟁 중심으로 전환하게 되는데, 그 가운데서도 총평의 재좌경화로 안보투쟁을 중심으로 하는 평화투쟁(정치투쟁)이 활발히 전개된 것은 주목된다.

이 시기에는 노동운동은 總評 중심에서 同盟 중심으로 민간부문이 노동운동의 중심세력으로 대두되었으며, 노동운동이 춘투를 중심으로 전개되어 일부에서는 ‘노동운동의 춘투에의 매몰’이라는 비판까지 받게 되었다. 이 시기의 집단적 노사관계에서의 중요한 변화는 춘투의 정착이라 할 수 있는데, 기업별 교섭제도에서 연유되는 통일성의 부족과 이로 인한 노사관계의 불안정, 단체교섭과정상의 비효율성이 춘투라는 계기를 통해 극복되어 갔던 것이다. 소위 중요한 기업(80년대에는 조선, 철강, 자동차, 전기의 8개사)이 패턴세터로서 임금을 결정하면 그 결과가 대기업·중소기업으로 파급되는 과정을 춘투과정의 특징이라 할 수 있다. 동일노동·동일임금의 원칙에 크게 접근되었으며 춘투를 통해서 거시경제 및 기업의 경영실적 등에 대해 전사회적으로 큰 규모의 토론·홍보가 이루어져 최대의 경제교육 효과가 빚어질 수 있었다는 것도 春鬪에서 비롯된 결과라 할 수 있다.

37) 神武景氣란 神武(일본의 1대 천황) 이래의 호황이라는 의미에서 나왔다(金森久雄, 1979).

38) 1955년부터 시작된 總評을 중심으로 한 8개의 單産勞組의 춘계공동임금인상 투쟁을 말하는데 기업별교섭이 갖는 약점을 보완하기 위한 산업별 통일투쟁이 특징이다. 춘투의 스케줄방식(투쟁계획에 의한 공동행동)과 파업만능적인 투쟁방식 등에 대해서는 여러 가지 비판도 있지만 이것이 일정한 시기에 정착되어 제도화되었다는 데서 장기적으로는 일본노사관계의 안정화에 기여했다고 평가된다(韓國勞動研究院, 1988: 83-98)

## 라. 저성장하의 노동운동조정기(70년대초 이후)

### 1) 오일쇼크와 안정성장에의 이행

오일쇼크로 일본에서도 물가가 급상승하였으며 경제긴축정책의 실시로 광공업생산은 대폭 감소하였다. 일본의 경제는 60년대 후반의 대형경기 후 1970년 후반부터 경기하강 국면에 접어들고 있었으며 1971년 닉슨대통령의 신경제정책발표로 그 경향은 촉진되었다. 오일쇼크는 이러한 인플레이와 경기침체에 결정적인 타격을 가하는 결과가 되었다. 1973~74년의 물가상승률은 연평균으로 도매물가가 각각 23%, 24%, 소비자물가가 각각 16%, 22% 상승하였는데, 이것은 다른 선진국에 비하여도 상당히 높은 수준이었다. 문자 그대로 '광란물가' 상태가 발생하여 이를 수습하는 것이 경제의 긴급과제가 되었다.

오일쇼크 이후 경제활동의 정체와 기업의 감량경영 결과는 우선 제조업 등 제2차산업 부문의 고용수요를 감소시켰고 중고령계층을 중심으로 취업상태를 악화시켰다. 「매월근로통계」에 의한 제조업의 노동자수는 1971년을 정점으로 하여 점차 감소경향에 있었는데 오일쇼크후 그 속도가 더욱 빨라져 1973~78년 5년간에 10%가 넘는 감소를 보였다. 고용의 감소는 신규입직의 억제와 고용조정에 의해 행해졌는데, 임금수준이 높은 중고령계층이 특히 고용조정의 대상이 되었다. 고용상태는 중고령노동자를 중심으로 악화되었고 세대주계층을 중심으로 한 실업이 증가하였다.

### 2) 노사관계의 동향

이러한 사회경제적 배경 하에서 노동운동도 '새로운 노선'을 모색하지 않을 수 없었다. 국민주의적 노동운동의 전개과정에서 노동조합측은 일본경제의 체질강화를 위한 구조조정에 보다 거시적·적극적인 자세로 임하는 대신 복지·고용측면에서의 정책대안의 수립·집행에 책임있게 임하게 되었다는 것을 의미한다. 특히 이 과정에서 주목되는 것은 春闘의 전환이라 할 수 있다.

1974년 春闘에서 물가폭등 가운데 32.9%라는 춘투사상 최고의 임금인상을 시현하였던 노동측은 1975년 春闘에 임하면서 IMF-JC를 중심으로 하는 동맹계열에서 종래의 임금요구방식과는 달리 노동운동의 '경제정합성론'을 주장하였다. 이는 물가안정과 실질임

금의 유지라는 입장에 서서 “노동조합이 임금인상을 요구함에 있어 임금 자체만이 아니고 경제성장, 물가, 고용과의 상호관계를 고려하여 일본경제 전체가 균형있게 발전될 수 있는 범위로 하여야 한다”는 논리로서 임금결정에 있어 노동조합의 사회적 책임을 강조하는 것이다. 이와 같은 주장은 좌파의 비난을 받기도 하였으나 거시적 시각에서의 노동운동을 바탕으로 70년대 중반 이후 세계경제의 침체기에도 일본경제가 지속적으로 활력을 유지함에 따라 동맹계 노동운동이 노동운동의 선도적 역할을 지탱할 수 있게 만들었다(임금인상패턴은 CPI+정기승급). 이에 따라 이데올로기적으로 대폭적인 임금인상을 요구해 왔던 總評(春闘共闘)도 그러한 원칙을 철회하고, 마침내는 「통일요구기준」의 설정도 단념하지 않을 수 없었다. 1975년 春闘에 대하여 太田 合化勞連위원장은 ‘춘투의 종언’이라고 표현했지만, 분명히 춘투노선은 방향을 달리하고 대신에 同盟 및 IMF-JC 등의 임금투쟁노선이 주도적 입장에 서게 된 것은 분명하다.

특히 1979년의 제2차 오일쇼크에 따라 저성장이 지속되게 됨에 따라 일본의 노동운동은 政·使와의 협력에 의해서 위기를 빨리 극복해야 한다는 요구가 더욱 간절해졌다. 또한 노·사의 합의를 도출하기 위한 제도적 장치로서 특히 産業勞動懇談會의 역할도 주목해야 할 것이다. 産勞懇은 1970년부터 설치 운영되어 온 노·사·정간의 비공식적인 대화창구로서 노동대신의 개인적 자문기관으로서의 성격을 지니는 것이나, 노·사·정간의 끊임없는 대화를 통해서 경제현실에 대한 시각의 접근과 아울러 이를 토대로 경제운영방식에 대한 상호이해를 높여 경제운용의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 노동층의 정부에 대한 대화창구라는 제도적 장치로서 정책·제도의 개선노력이 보다 강화될 수 있었다는 측면은 시사해 주는 바가 크다.

### 마. 노사분규의 양상

일본은 전후 경제부흥기인 1946~56년에는 연 분규건수가 동기간 평균인 615건에서 크게 벗어나지 않는 안정세를 보였다. 60년대의 분규건수는 연평균 1,372건으로 1946~56년 기간에 비해 두배 이상으로 늘어났으나 연도별 변화는 크지 않다(김태기의, 1991: 48-49).

70년대 일본의 노사분규는 격동기에 접어든다. 즉 1970년 분규건수가 2,260건을 기록

하였다가 급등세를 나타내어 1975년에는 5,211건으로 20세기 기간 중 최고치를 기록하였다. 그러나 1975년을 분기점으로 하여 그 이후에는 폭락국면을 보여 1980년에 1,133건으로 격감하였다. 이러한 분규건수의 감소추세는 90년대에도 계속되어 1996년에 193건, 2000년에는 더욱 줄어 든 118건을 나타내고 2005년 이후는 분규의 통계가 잡히지 않고 있다 <표 4-17>참조.

〈표 4-17〉 일본의 노사분규의 추이

년 도	분 규 건 수	참가인원(천명)	노동손실일수(천명, 근로일수)
1915	64	7.8	-
1920	282	36.4	-
1925	816	89.4	-
1930	906	81.4	1,095.1
1935	580	37.7	301.3
1940	240	24.2	54.1
1945	-	-	-
1950	571	681.4	5,437.2
1955	659	1,033.3	3,467.0
1960	-	-	-
1965	1,542	1,682.3	5,669.3
1970	2,260	1,720.1	3,914.8
1975	5,211	2,732.2	8,015.8
1980	1,133	562.9	1,001.2
1985	627	123.3	264.0
1996	193	23.2	42.8
2000	118	15.3	35.1
2005	-	7.0	-

자료: ILO, Year Book of Labour Statistics 1971-2006 에서 재구성.

일본의 분규참가 근로자수도 분규건수와 대동소이한 추이를 보이고 있다. 즉 분규참가 근로자수가 1915년의 7,800명에서 대체로 상승추세를 보여 세계대공황이 시작되기 전인 1926년에는 12만7,300명으로 정점을 기록하였으나 공황직전인 1927~28년에는 연4만6천명으로 크게 감소하였다. 공황기간 중인 1929~30년 기간에는 약 8만 명으로 다시 높은 발생건수를 나타내었다. 그 이후는 지속적 하락 국면에 접어들어 1935년 3만7,700명, 1940

년에는 2만4,200명으로 격감하였다. 제2차 세계대전이 끝난 후에는 분규참가자수가 대폭 증가하게 되었는데 1946~56년에는 연간 분규참가 근로자수가 평균 1백만명에 달했으며 1961~69년 기간에는 연평균 128만4천명으로 소폭의 상승을 보였다.

1970년대의 분규 참가자수도 분규건수와 마찬가지로 격동국면에 들어간다. 즉 1970년에 172만2명에 머물렀던 분규참가자 수가 급격히 상승하여 1974년에는 362만1천명으로 사상 최고치를 기록하였다. 1974년 이후에는 폭락국면이 시작되어 1978년에 65만9,900명, 1980년에 56만2,900명으로 격감하였다. 분규참가 근로자수는 그 이후에도 지속적으로 감소 추세를 보여 1983년에 22만4,100명으로 줄었고 1985년에는 이보다도 더욱 적은 12만3,300명에 불과하였다.

일본에 있어서 노사분규에 따른 노동손실 일수 역시 분규건수 및 분규 참가근로자 수와 비슷한 추이를 보이고 있다. 1927년 이전의 경우자료의 미비로 분석이 불가능하므로 그 이후만볼 때 1927년에 117만7,400일이었던 노동손실일수가 공황직전인 1928년에는 58만3,600일로 격감하였고, 공황이 시작되는 1929년에도 57만1,900일로 낮은 수준에 머물렀다. 그러나 1930년에는 109만5,100일로 다시 높아졌으나 그 이후에는 계속 하락하기 시작하여 1935년에 30만1,300일로, 1940년에는 5만4,100일로 격감하였다. 제2차 세계대전이 끝난 후에는 분규에 따른 노동손실일수가 대폭 증가하게 된다. 1946~56년 기간을 보면 연간노동손실일수가평균 593만5,400일로 전전 최고치인 1927년의 117만7,400일에 비해 약5배 많은 것이다. 또 예외적이긴 하지만 1952년의 경우 노동손실일수가 무려 1,507만5,000일에 달했다. 1961~69년 기간에는 1961년에 614만9,800일의 높은 노동손실일수가 매년 큰 폭으로 하락하여 1967년에는 182만 9,900일로 격감하였다. 이후 다시 상승세를 재현하여 1969년에는 363만3,500일이 되었으며 70년대에도 이러한 추세가 계속되어 1974년에는 사상 최고치인 966만2,900일을 나타내었다(김태기외, 1991: 2절 참조).

그러나 70년대 후반기에는 노동손실 일수가 다시 급하강기를 맞게 되어 1978년에 135만7,500일, 1980년에 100만1,200일로 줄었다. 이러한 하락세는 80년대에도 계속되어 1985년에 26만4,000일로 급감하였고 2000년에는 3만5,000일로 감소하였고, 2005년 이후부터는 근로손실일수가 통계에 잡히지 않고 있다.

## 4. 노사관계문화

## 가. 기업별조합문화

일본 노동조합운동의 우선적인 특징으로 기업별조합을 들 수 있다. 1945년 이미 기업별 노조는 일본의 전조합수의 81.1%, 조합원수의 76.6%를 점하고 있고 그 이후 전조합수의 93.6%, 조합원수의 기업별노조의 비중은 60~70년대를 통하여 약간 증가해 온 것으로 나타

〈표 4-18〉 일본의 조직형태별 노동조합수와 조합원수

	1945		1964		1975	
	조합수	조합원수	조합수	조합원수	조합수	조합원수
기업별조직	14,833 (81.8)	4,655,828 (76.6)	25,414 (93.6)	8,320,665 (84.9)	31,295 (93.6)	10,382,225 (82.5)
직업별조직	2,109 (11.6)	432,870 (7.1)	424 (1.6)	63,976 (0.7)	451 (1.3)	140,563 (1.1)
산업별조직	610 (3.4)	745,260 (12.3)	836 (3.1)	1,004,547 (10.3)	1,107 (3.3)	1,663,856 (13.2)
합 계	18,127 (100)	6,075,746 (100)	27,138 (100)	9,799,653 (100)	33,424 (100)	12,590,400 (100)

자료: 労働省, 労働組合 調査報告, 1954; 労働組合 基本調査, 1964, 1975.

나 1975년에는 82.5%에 이르고 있다(표4-18)참조. 기업별조합의 특징은 다음과 같다(박세일, 1991: 3장 3절 참조).

첫째, 기업별조합의 최대 특징은 조직형태가 기업 혹은 공장, 사업장마다 노조가 조직된다는 것이다. 그런 면에서는 미국에서 논의되었던 Company Union과 적어도 형태상은 유사하다. 또한 일본에서 전쟁 중 파시즘정부가 노동통제를 위하여 의도적으로 만든 산업보국회와도 그 형태는 유사하다. 조합원의 범위가 특정기업의 正社員에 한하고, 타기업의 노동자는 물론 같은 직장이라도 축탁, 임시공, 사외공, 파트타이머, 아르바이트 등의 비정규사원은 조합원의 자격이 주어지지 않는다.

둘째, 당해직장의 모든 종업원을 일괄 조직한다는 특징을 갖는다. 일단 正社員이라면

사용자측의 이익을 대변하는 자(예컨대 관리직 이상)를 빼고, 직종이나 직위에 관계없이 사원 전체가 하나의 조합에 가입하는 소위 工員·職員 혼합 조직, 블루칼라·화이트칼라 혼합조직이다(工職混合組合).

셋째, 조합간부도 거의 대부분이 종업원(조합원) 가운데서 선발되고 전임(조합업무에 전념하는 자)의 경우도 다만 일시적으로 회사업무에서 떠나 있는 것일 뿐이고, 임기가 끝나면 다시 회사업무에 복귀한다(기업재적간부). 또한 기업별 조합의 연합체인 산업별 조직(單産이나 그들의 집합체인 내쇼널센터)의 간부도 대부분 기업별조합의 간부가 일시적으로 나가서 일하는 형식이 많다. 이러한 의미에서 일본의 조합간부의 대부분은 아마 쉐어 노동운동가라고 볼 수 있다.

넷째, 기업별노조는 활동에 있어 거의 완전한 「自治權」을 가지고 있다. 대부분의 기업별노조가 상부단체로서 지역별이나 산업별 연합체에 가맹해 있으나, 이들 상부단체는 기업별조합의 결정이나 행동을 실질적으로 구속하지 못한다. 실제 단체교섭은 기업내에서 기본적으로 기업내적 노조간부에 의해서 이루어진다. 단체교섭권·타결권·행동권 등 노동3권은 일부의 예외(자체의 합의에 의해 통일 임금투쟁을 위하여 상부단체에 위임한 경우)를 빼놓고는 사실상 기업별노조가 전권을 가지고 있다.

다섯째, 기업별노조의 활동에서의 자치권은 재정의 자립과도 깊이 관련된다. 보통 체크 오프에 의해 조합원이 지불하는 조합비는 기업별 조합비를 의미하고, 그 금액의 수준도 기업별조합 자신이 독자적으로 정한다. 單産등 상부단체의 재정은 가맹단체인 기업별조합이 지불하는 上納金에 의존한다. 이 상납금은 기업별조합의 자금에 비해 아주 적은 편이다.

#### 나. 회사와 종업원의 이해관계 일체감

工職一體의 기업내 조직인 일본의 기업별노조를 歐美에서 볼 수 있는 기업의 조직인 산업별조직보다는 명백히 종업원조직의 성격을 강하게 띠게 된다. 환언하면 계급적 의식보다는 회사의 이해관계와 자신들의 이해관계를 일체로 보는 종업원의식이 보다 강하게 나타난다.

일본의 기업별노조의 또 하나의 특징은 기업별노조가 본래 종업원조직이므로 해고반대

투쟁에서 성공하기가 쉽지 않다는 점이다. 왜냐하면, 해고되면 더 이상 당해기업의 종업원이 아니기 때문에 당연 노동조합원이 아니게 된다. 결국 조합원(해고 안된 종업원)이 비조합원(해고된 종업원)을 위해 투쟁하는 관계가 되므로 양자간에 반드시 이해의 일치가 성립된다고 보기 어려운 면이 발생한다. 또한 기업별노조는 歐美의 산별의 경우와는 달리 共闘를 조직하기가 쉽지 않다는 특징을 가진다. 개별기업마다 처한 사정이 상이하기 때문에 최대공약수를 뽑기가 쉽지 않고, 뿐만 아니라 앞에서 기업별노조의 특징에서 이미 밝혔으나, 기업별노조체제 아래서는 산별연합체나 내쇼널센터는 재정력이 약하여 가맹조합에 대한 통제력이 이념이나 인간관계에 기초한 경우가 많고 물질적 기반에 기초해 있지 못하다. 따라서 기업별노조체제 아래서 조합간 공동투쟁의 조직화는 결코 쉽지 않다.

#### 다. 법인자본주의와 내부승진, 장기고용제

일본 노동운동의 경제주의화에 기여한 또 다른 요인의 하나는 대기업들의 소유구조와 기업경영 및 인사노무 관리상의 특징을 들 수 있다. 오늘날 일본의 대기업의 소유구조는 일단 법인자본주의라고 규정할 수 있다. 그런데 개인 내지 가족자본주의 즉, 소수개인이나 그 가족들이 대주주로서 회사를 지배하던 구조를 법인자본주의로 변화시키는 데 있어서 결정적 계기는 전후 1946~47년에 걸쳐 있었던 재벌해체였다. GHQ산하의 지주회사 정리위원회가 1946년 8월 5대재벌(三井, 三菱, 住友, 安田, 富士)을 지주회사로 제1차 지정한 후 동년 11월 40社에 대한 제2차 지정, 12월 22社에 대한 제3차 지정, 1947년 3월 2社에 대한 제4차 지정을 거치면서 진행되어 약 42社는 해산되었고, 존속한 회사들도 정리위원회에의 강제주식양도를 통해 계열기업에의 지배력이 사실상 붕괴되었고, 이와 동시에 상당수의 구재벌계 유력 기업인들이 공직에서 추방되었다. 재벌해체를 통하여 기업집단내의 지주회사에의 주식집중이 부정되고, 소수의 대자본소유자에 의한 강력한 기업지배력이 파괴됨에 따라서, 결국 자본소유와 경영의 분리 및 이를 전제로 한 전문경영층에 의한 기업지배력 강화라는 경영자 혁명적 결과가 일본산업에 나타나게 되었다. 이미 지적인 戰前派 재계인들의 주류에 대한 공직추방 조치도 새로운 경영자층의 형성·발전에 기여하였음은 물론이다. 소수 자연인에 의한 대기업 지배구조는 오늘날 다음과

같은 특징을 가지는 것으로 발전하여 왔다.

일본 대기업을 사실상 지배층이라고 볼 수 있는 전문경영인들은 99%가 非오너型(被雇傭型) 경영자들로 이들의 70% 정도는 내부승진을 통해 올라온 社內重役들이다. 흥미 있는 사실은 일본의 경우 기업의 최고경영자들 중 상당수가 노동조합운동 출신이라는 사실이다. 일반종업원이 내부승진을 통해 회사의 사실상 지배자인 최고경영자로의 진출이 가능하고, 노동조합간부들도 이러한 내부승진에서 예외가 아니며 소유가 분산된 법인자본주의하에서 노사는 일체적 성격을 강하게 띠게 되고, 따라서 계급대립을 전제로 한 노동운동에서의 정치주의는 사실상 크게 설득력을 잃게 된다.

## 제5장 노사분규시 각국 경찰력 투입기준

### 제1절 미국의 경찰력 투입기준

#### 1. 위법파업에 대한 정부대응

##### 가. 파업에 대한 정부의 역할

미국은 파업이 헌법상 보호를 전제로 하지 않기 때문에 파업권은 연방 및 주 입법 양자에 의해 인정될 수도 있고 제한되거나 부정될 수도 있다. 또한 파업권을 포함한 단체교섭에 관한 규율도 연방에 의거해 규율되기도 하고 주 입법에 의해 규율되기도 한다.

민간부분의 근로자에 의한 파업에 대해서는 NLRA 제13조에 의해 일반적인 보호가 이루어지고 있지만 연방공무원에 대해서는 파업권이 인정되지 않는다.<sup>39)</sup> 주나 지방자치단체의 공무원의 경우는 일반적으로 파업권이 부정되고 있으나 캘리포니아, 일리노이, 펜실베이니아를 비롯한 13개주는 일정한 주 공무원에 대해 파업권을 인정하는 등 다양한 규율형태를 가지고 있다. 다만 연방대법원의 판결에 따르면 “common law에서나 제4수정헌법에서도 파업의 절대적 권리를 부여하고 있지 않는다”고 전제하고 광산의 운영을 방해, 지연, 제한 또는 중단시킬 목적 및 의도를 가지고 다른 자로 하여금 고용을 중단하도록 공모하는 것을 불법으로 규정한 캔자스 주 입법이 유효하다고 판단하였다(이장원, 2005, 114).

미국에서는 노동법원은 없으나 행정기구인 NRRB(national Labor Relations Board)를 두어 준사법적 기능을 수행한다.<sup>40)</sup> NLRB는 독자적으로 명령을 집행할 수 없기 때문에 연방고등법원에 집행명령을 청해야한다. 따라서 연방고등법원은 노동분쟁에서 일정

39) 모든 연방공무원은 미국 정부를 대상으로 한 파업에 참가하지 않을 것이라는 선서를 임명시에 하도록 규정하고 있다: Civil Service Reform Act of 1978, §7311(3)(1998): 5U.S.C. §3333(1998).

40) 교섭대표결정에 관한 사항과 부당노동행위에 관련된 사항에 대하여 준사법적인 기능을 하고 있다: NLRA 제9-10조.

한 역할을 하고 있고, 연방지방법원 및 주법원도 파업에 대한 일정할 역할을 하고 있다.

미국에서의 합법적인 파업개념에 해당하는 행위에 대해서는 사용자에게 의해 해고 등 부당노동행위에 의한 개입을 배제하는 효과가 있다. 그러나 미국에서는 경제적 목적을 이유로 하는 파업을 행한 근로자에 대해서 사용자는 영구히 대체할 수 있어 그 효과를 보장하지는 않는다. 물론 영구대체법리는 파업에서만 가능하고 피케팅에 대해서는 적용되지 않는다.

## 나. 파업권의 제한

미국의 노사관계규율은 공공부문과 민간부분이 나뉘어 규율되고 있으며 연방제도로인하여 연방법의 적용을 받는 경우와 각 주법(각 지방자치단체의 범포함)의 적용을 받는 경우가 나누어지므로 다수의 범역이 존재한다(조용만의, 2003: 154). 연방헌법에서는 근로자 또는 근로자의 단결체에게 파업권을 보장하는 규정이 없고, 파업권의 인정 여부는 각각의 범역에서 자신의 입법정책에 따라 결정하는 바에 따르게 되어 복잡한 모습을 띠고 있다.

민간부분에 대해서는 필수적 업무(essential service)를 내용으로 하는 공익사업에 대하여 특별한 쟁의권 제한을 두고 있지 않다. 다만 태프트-하틀리법에서는 국가의 보건이나 안전에 위협이 되는 국가적 긴급상황(national emergency)을 초래하는 노동쟁의에 대하여는 긴급조정절차를 두고 있다. 철도사업과 항공사업의 노동관계는 철도노동법(the Railway Labor Act of 1926)에 의해 별도로 규율되는데 철도노동법에서는 노동쟁의에 대해 복잡한 강제적 조정제도를 마련하여 파업권을 제한하고 있다.

공공부문은 공기업을 포함하여 정부가 사용자인 경우가 해당되는데 연방 공공부문에서는 파업권이 부인된다. 연방공무개혁법은 파업자에 대해 해고, 처벌, 노동단체의 법적 지위 부정, 부당노동행위에 대한 금지명령 등의 조치가 취해진다. 연방 공공부문에서 파업권의 제약을 대신하는 강제중재조치는 받아들이지 않고 있다.

주정부나 지방자치정부가 공유화하여 운영하는 사업으로는 상수도사업, 하수도사업, 전력사업, 교통사업, 가스제조공급사업, 공항 등이 있다. 주의 공공부문 근로자에게 파업권이 부인되는 주도 있으나 일부의 주들은 파업권을 인정하기도 한다.

미국은 공공부문 파업권의 인정여부가 헌법규범에 따라 결정되지 않고 입법정책에 맡겨져 있어 오랫동안 파업권이 인정되지 않는 법체계이며, 파업권을 인정하지 않는 대신에 단체교섭을 촉진하기 위하여 강제중재절차를 도입하기도 한다(조용만의, 2003: 154-155).

미국의 모든 근로자는 파업에 참가하는 것을 고용관계의 종료가 아니라 고용관계의 중단으로 인식하고 있다. 따라서 단체교섭에 사용자 및 노동조합이 관여할 의무는 합법적인 파업기간 중에도 계속된다고 해석되고 있다. 단체교섭에 대한 사용자의 의무는 위법한 파업 또는 노동조합에 의한 일정한 위법한 행위나 보호되지 않는 행위가 있는 경우에는 정지된다.

또한 미국의 근로자 파업 및 기타 단체행동은 금지되는 것은 아니지만 법적 보호대상이 되지 않을 수 있다. 그 경우 사용자는 파업활동에 참가한 근로자를 징계하거나 해고할 수 있으며, 부당노동행위에 해당되지도 않는다. 불법파업을 한 경우에 사용자는 개별 근로자에 대해 금전배상을 청구할 수 있으나, 실제로 손해배상을 청구하는 예는 극히 드물다.

합법적 파업에 대한 사용자의 대항조치로 우선 직장폐쇄를 들 수 있다. 미국에서는 초기에는 방어적 직장폐쇄만 허용하고 있었으나 현재에는 사용자가 교섭상 지위를 강화하기 위해 행하는 공격적 직장폐쇄가 인정되고 있을 뿐만 아니라 선제적 폐쇄도 가능하다. 또한 연방대법원은 대항적 직장폐쇄뿐만 아니라 일시적 대체고용에 의한 조업계속도 가능하다고 보고 있다.<sup>41)</sup> 둘째로 경제적 파업참가자에 대한 영구적 대체를 할 수 있다. 예외적으로 사용자의 부당노동행위로 인한 파업에서는 사용자는 파업참가근로자를 대체할 수 없다. 셋째로 사용자는 기존의 협약의 변경이 “조업을 계속하는데 합리적으로 필요<sup>42)</sup>”하다고 인정되는 범위에서 기존의 협약을 일방적으로 변경할 수 있다. 여기에는 통상적인 근로자에게 적용될 수 있는 관련 근로계약으로 확립된 것보다 더 높은 임금을 대체근로자에게 지급하는 것 까지 포함될 수 있다.

41) NLRB v. Brown Food Store, 380 U.S. 278, 283(1965).

42) 합리적인 필요한 변경의 기준은 판례상 엄격하게 해석되며 그러한 변경을 행할 권리는 파업의 종료와 함께 소멸한다; Brotherhood of Ry. & Ss. Clerks v. Florida E. Coast Ry, 248; 이장원의, 2005, p. 157.

다. 위법한 파업에 대한 정부대응

1) 사용자중심의 강력한 법치주의 구현

미국은 사용자중심의 법치주의형으로 노조의 불법파업에 대해 법치주의를 통한 강경한 대응이 노사관계를 안정시키는 주요인으로 작용하고 있다. 사용자중심주의 노사관계의 내용은 다음 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 미국의 사용자 중심제도

구 분	내 용
사용자 중심제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용자의 인정 또는 선거구 선거를 통해서만 단체교섭권 취득이 가능                         <ul style="list-style-type: none"> <li>o 전국노사관계위원회의 결정에 따라 선거구 및 단체교섭권 영역이 결정</li> </ul> </li> <li>- 기업을 구성하는 대등한 동반자로 종업원을 보지 않기 때문에 경영권 침해 불허                         <ul style="list-style-type: none"> <li>o 노조의 감독권, 자율적 결정권자들의 노조조직을 불인정</li> </ul> </li> <li>- 인종·성 등 차별 이외에 해고가능                         <ul style="list-style-type: none"> <li>o 사용자가 불허하는 정치적 집회에 참가했다는 이유로 해고가능(21개주)</li> <li>o 단체협약에 일시해고 규정이 있어 정리해고 기능, 분규시 대체근로 자 고용이 가능</li> <li>o 기업의 장애지원금 지급능력을 근거로 흡연, 승마를 하는 종업원 해고가능</li> </ul> </li> </ul>
복지제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자유주의적 복지로 상대적으로 취약</li> <li>- 질병, 장애, 실업, 노령보험 등은 개인이 부담</li> <li>- 기업의 훈련제도 및 훈련시행에 대한 無의무, 정부의 강제로 인한 기업내 훈련 無.</li> </ul>

자료 : 최영기 외 4인(2003), 노사관계 모델에 관한 국제비교, 한국노동연구원; 한국경 제주평 (2008), 안정적 경제성장을 위한 노사 선진화 방안, 08-24(통권 302호), 현 대경제연구원, p.11에 재인용.

2) 정부의 불법파업의 대응사례: 미관제사조합(PATCO)파업

미관제사조합(The Professional Air Traffic Controllers Organization: PATCO)은 1968년부터 1981년까지 13년 동안 미연방항공청(the Federal Aviation Administration: FAA)의 관리감독으로부터 벗어나기 위한 민간화 투쟁을 지속적으로 벌여 왔다.

1968년 PATCO의 당시 조합장이었던 F. Lee Bailey에 의하여 관제사 임금을 교섭 대상으로 하고, 쟁의행위를 합법화하기 위한 한 달 동안의 준법투쟁(slowdown)에 돌입함으로써 연방 교통부 장관의 관심을 끌기 시작하였다. FAA는 준법투쟁에 참가한 80명의 관제사들을 15일간 직무 정지시키는 중징계를 하였다.

1970년 3월 PATCO는 FAA의 직무정지징계에 반발하여 2,200명의 관제사들을 20일 동안 병가(sick-out) 처리하여 사실상 불법적인 쟁의행위에 돌입하였다. FAA는 67명의 관제사를 불법병가 투쟁에 참가한 것을 이유로 해고하였으나 이들 중 27명은 소송을 통해 복직되었고 나머지도 1972년 2월 당시 교통성장관 John Volpe에 의해 원직복직 되기도 하였다.

PATCO는 1978년 다시 준법투쟁을 하였고 1980년 시카고 오헤어공항 PATCO는 연방정부에 대하여 항공기 이착륙시 관제사들이 받게 되는 스트레스, 그리고 높은 수준의 위험업무를 수행하는데 요구되는 수당 등을 합쳐 7500달러의 추가적인 면세보너스(tax-free bonus)를 요구하였고, 이에 FAA가 반대함으로써 다시 전면적인 준법투쟁을 하기 시작하였다. 전국 PATCO는 당시 강력한 수준의 보상조치(평균 만 달러의 연봉 인상, 주 32시간 근로, 연금혜택 확대 등을 요구하였고 이와 같은 요구는 사실상 수용 불가능한 것이었다.

결국 이에 당시 레이건대통령은 2000달러의 연봉인상, 그리고 주 36시간 근로보장의 대안을 제시하였다. PATCO는 대통령의 대안을 거부하고 1981년 6월22일 조합원 투표를 실시하여 대통령의 대안을 압도적으로 부결시키는 행동을 하게 되었다. 결국 PATCO는 1981년 8월3일 예정했던 파업에 돌입하게 되었고 미국 내 모든 공항관제업무는 일시적으로 중단되어 국가재난사태에 들어가게 되었다.

하지만 곧 신규로 훈련된 관제사들이 현장에 투입되었고, 쟁의에 반대하는 관제사들이 근무에 복귀하면서 큰문제 없이 관제 업무가 복구될 수 있었고 이는 교통성장관 FAA 그리고 ALPA(조종사협회)가 국민들로부터 지지와 신뢰를 받게 되는 계기가 되었고.

레이건대통령은 PATCO의 리더들을 신속하게 징계하였으며, 그간 PATCO가 적립해 두었던 쟁의기금(strike fund)은 모두 쟁의로 인해 야기했던 불법행동에 대한 벌금을 납부하는데 쓰도록 강제하였다. 레이건대통령의 48시간 이내 복귀명령으로 전체 관제사의 25%인 4,199명이 즉각 복귀하였고 나머지 875명은 48시간에 임박하여 공항에 복

귀하였다. 그러나 대통령의 복귀명령을 어긴 11,301명의 관제사들은 모두 해고하였고, PATCO의 조합등록도 취소하였다(Northrup, 1984: 169; 조경호외, 2006: 875-877). 인력부족은 다른 항공사에 대한 비행편수를 삭감하도록 요청하고, 파업불참가자, 관리직, 신규채용 등으로 대응했다. 또한 정부는 불법파업 조합원들을 연방정부 및 관련기관에 영구히 취업을 금지시켰다.

PATCO-FAA의 갈등관계에서 FAA의 대응양식은 실적주의 원리의 일관적인 적용과 ATA(항공사조합), CATCA(캐나다관제조합) 등 관련 국내외 노조단체의 지지를 확보하는 전략적 행동으로 나타났다. 즉 FAA와 미의회는 PATCO의 요구사항들을 심도 있게 검토하여 일정한 수준의 적절한 대안을 제시하여 국민들의 지지를 확보하였고 그러한 대안제시에 불복하여 불법파업에 돌입한 PATCO 조합원들을 공정한 원칙에 따라 처벌함으로써 사회적 정당성을 확보하는 전략을 성공적으로 수행하였다는 평을 들었다.

이 사례는 노조의 과도한 요구는 노조자체의 존립을 좌우할 수도 있다는 점을 시사한다. 13년에 걸친 PATCO의 민간화 노력은 주로 파업과 쟁의활동에 치중되어 왔고, 노사관계의 다양한 대안들이 있음에도 불구하고 국민들의 생명과 안전을 불모로 지속적으로 파업을 시도함으로써 국민들의 지지를 잃게 하는 주요한 원인이 되었다. 노조는 사회적 정당성과 합리적 행동의 한계 내에서만 지지기반을 얻을 수 있고, 또한 교섭과정에서 일정한 손익분기점을 확인하여 수용할 것은 수용하고 버릴 것은 버리는 전략적인 행동을 해나가야 한다는 점에서 귀감이 되었다.

불법노조활동에 대한 레이건 대통령의 강력한 법적 대응은 이후 민간노조 및 경영자의 태도에도 크게 영향을 미쳤으며, 1991년 크라이슬러사를 비롯한 양보교섭의 흐름을 조성하는데 크게 공헌하면서 과격한 노조활동을 위축시키는 결과를 가져왔다. 즉 Phelps Dodge, 이스턴 항공사, 그레이하운드 버스라인 등 대기업이 파업근로자를 영구히 대체 해버렸고, 1992년 커터필러사가 1만2천명의 파업근로자를 영구대체시키겠다는 위협으로 파업을 회사에 유리한 방향으로 종결시켰다.

PATCO의 사례는 미국에서 제정된 법을 준수하지 않음으로서 조합의 사회적 정당성을 잃게 되는 양상을 잘 설명하고 있다.

## 2. 불법파업에 대한 경찰의 대응

파업에 대한 규제와 대응에 관련 하여는 미국정부는 직접적인 중지명령으로 개입하거나 분쟁을 중재로 해결하는 대신, 사실조사를 통한 여론에의 호소, 오랫동안 시간이 소요되는 복잡한 절차를 통한 당사자간의 자주적 해결의 도모, 부득이한 경우 법원의 명령에 의한 중지명령 등 다양한 절차적 개입을 통하여 규율하고 있다.

그러나 불법파업에 대한 정부의 대응은 위에서 예를 든 PATCO의 사례에서도 알 수 있듯이 철저한 범치주의에 따라 대응하였고, 그 과정에서 경찰의 투입이 있었다는 어떤 주장도 없었다. 특히 1990년대 이후 불법파업의 사례는 거의 찾아볼 수 없게 되었고, 경찰력이 투입되는 노사분규는 1880년대에서 1900년대 초에서 예를 찾는다.

### 가. 「헤이마켓」광장(Haymarket Square) 사례

1886년 시카고에서는 시내외 11개 대노조를 포함하여 모두 22개 노조가 모여 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 전개하기로 합의하였고 사회주의 노동당(SLP)과 노동기사단까지 함께 이 운동에 가세하였다. 5월 1일 약 8만 명의 근로자들이 파업에 돌입하였고, 이틀 후 「멕코믹」공장(McCormick Plant)에서 경찰의 발포로 4명이 사망하고 많은 사람이 다치는 일이 발생하였다. 이에 항의하는 시위군중집회가 다음날 저녁 「헤이마켓」광장(Haymarket Square)에서 있었다. 이는 과격파가 주도한 평화적인 집회였으나, 갑자기 폭탄이 터지고 경찰관이 사상되자 경찰의 발포가 시작되었고 광장은 피의 광장으로 돌변하였다. 이 사건으로 수백 명의 과격파 근로자들이 투옥되고 다수의 과격파 지도자들이 사형 및 장기형을 받게 되었는데 이 사건이 메이데이의 효시였다.

이 사건 이후 격렬한 반노동 캠페인이 일어났고 주마다 근로자의 단결 및 단체행동을 규제하는 법이 만들어졌으며 법원은 노조원에게 공모죄(conspiracy)를 적용하였다. 사용자는 공장폐쇄, 블랙리스트, 황견계약(yellow-dog contract: 반조합계약, 비열계약) 등의 방법을 동원하여 노조 반대에 나섰고 근로자들은 전국적 노동조합의 결속을 다지면서 정치활동을 강화하였다. 결국 「헤이마켓」광장사건은 파업을 자주 일으키면서 세력화 하였던 노동기사단을 쇠퇴시키고 비정치적인 미국노동총연맹을 중심으로 하는 노동운동

으로의 전환의 계기가 되었다.

### 나. 경찰과 군의 투입사례

1888년 새로 출범한 미국노동총연맹은 8시간 근로원칙보장을 위한 노동운동을 전개하였는데 이 전개과정에서 아이다호주의 은광사건은 연방군에 의하여 격퇴되었고, 버팔로의 철도원사건은 주의 방위군에 의하여 격퇴되었다. 또한 테네시주의 석탄광사건으로 이 역시 주의 방위군에 의하여 격퇴되었는데 홈스테드사건을 포함한 4건의 대규모 노사분규가 모두 주 또는 연방군에 의하여 격퇴된 사례로 기록되고 있다.

철도노동자들 사이에 내재되어 있던 직업별조합주의와 산업별조합주의의 분쟁이 이 시기에 재연되었다. 산업별조합주의는 지도자인 뎀스(E V Debs)에 의하여 1893년 미국 철도조합(American Railway Union : ARU)이 결성되고 조직이 확대되었다. 이 과정에서 유명한 「풀만」분규(Pullman Strike)가 발생하였다. 그 때는 불황을 이유로 1893년 이 회사가 22% 임금인하 등의 조치를 취한 직후였다. 철도조합(ARU)은 처음 중재에 나서다가 실패하고 곧 보이콧에 들어갔는데 6만 명이 이에 가담하였다. 사용자는 당시 시행되었던 「셔만」법(Sherman Act)이 규정한 반독점행위에 대한 위반이라고 주장하였고 연방법원도 파업금지명령(injunction)을 내렸다. 근로자들이 이에 응하지 않고, 폭도로 바뀌어 열차와 철도장비에 방화하거나 파괴하며 대항하였다. 결국 시카고 경찰과 진압군이 동원되고 결국 대통령의 지시에 따라 연방군이 투입되었다.

### 다. 최근의 공장점거 시위

미국 시카고 소재 건축자재 공장에서 갑작스런 해고에 항의하는 노조원 250여명이 공장을 점거하고 시위를 벌이는 미국에서 이례적인 사태가 터져 주목을 받았다(연합뉴스 2008.12.07일자). AP통신은 7일자 시카고발로 Republic Window & Doors란 건축자재 공장이 단 사흘전 공장 폐쇄를 통보한데 분노한 노조원들이 공장을 점거하고 사측의 해명을 요구하고 있다고 보도하였다. 시위를 주도하고 있는 전미전기노조(UEW) 관계자는 노동법에 따라 공장을 폐쇄하려면 60일 전에 통보해야 한다면서 사측의 일방적인 조치에 근로자들이 분개하고 있다고 강조했다.

노조원들이 이틀째 공장을 점거하고 있지만 폭력시위는 결코 아니라면서 공장을 청소하는 등 질서 있게 행동하고 있다고 노조관계자는 강조하였다. 또한 노조측은 “지난 30년대 이후 공장점거 시위는 처음”이라고 밝혔다.

이에 대해 시카고 경찰당국은 공장점거를 알고 있다면서 만약의 불상사를 대비해서 공장 주변을 순찰하고 있다고 밝혔다. 이 사건은 경찰이 투입되는 사태로 발전하지는 않았다.

### 3. 미국의 경찰투입기준

#### 가. 불법분규 발생시

노사분규시 경찰이 투입되는 기준은 물론 불법성이다. 그러나 불법분규라는 투입기준은 될지 언정 투입시점은 아니다. 불법파업에 대한 정부의 강력한 대응에도 불구하고 경찰의 투입까지 가지 않는 것이 미국의 보편적인 현실이다. 물론 폭동이나 난동이 일어날 경우는 예외이지만 미국의 노사문화상 적법한 범위 내에서 노조활동이 자율적으로 주로 이루어지기 때문에 경찰이 투입되는 예는 거의 없다.

일단 특정지역에서 분규가 발생하면 그 지역경찰은 분규발생기업에 대한 정보를 집중적으로 파악하면서 불법 및 과격분규로 발전하는 것에 대비하여 경비 및 순찰근무를 강화해서 만약의 경우에 대비한다. 이 단계에서 경찰은 조정절차에 따른 진행상황을 예의주시하고, 원만한 노사합의가 이루어지지 않아 법원까지 가게 되면 법원의 판단을 주시한다.

#### 나. 불법파업의 제재에 대한 여론의 지지

미국정부의 불법파업에 대하여 강력한 대응을 할 수 있는 배경에는 언제나 여론의 지지가 있었다. 대개 파업을 한다하더라도 노사합의가 대개 이루어진다. 다만 파업의 내용이나 기간상 국민의 관심이 모아지는 불법파업이 기업이나 정부에서 발생할 시는 기업이나 정부는 분규당사자들의 요구사항을 심도있게 검토하여 일정한 수준의 적절한 대안을 제시하여 국민들의 지지를 확보하려고 노력한다. 따라서 이러한 기업과 정부의 노력을 국민들이 알게 하고, 국민적 지지를 확보한 대안을 제시한 것을 노조가 불복하여 불법파

업에 돌입하면 바로 그 시점이 공정한 법적 원칙을 가지고 처벌하여 사회적 정당성을 확보하는 시점이 된다.

경제난이 가중될 때라든가, 국제적인 경쟁력이 떨어지는 시점이라면 국민경제를 볼모로 지속적으로 파업을 시도하는 노동조합은 국민들의 지지를 잃게 하는 주요인이 된다. 또한 경제난국이 아니라 하더라도 불법파업이 과격하거나 폭력적으로 흐르는 것은 준법정신이 투철한 미국국민으로서의 정당성과 합리성이 결여된 노동조합에 대한 신뢰를 거두게 될 것이다. 따라서 노동조합은 국민적인 지지의 사회적 정당성과 합리적인 행동의 한계 내에서만 지지기반을 얻을 수 있다는 점에서 노동조합 역시 국민의 여론적 지지가 중요하다고 하겠다.

경찰투입 또한 마찬가지이다. 불법상황에서 경찰이 투입되어야 한다면 그 투입시점은 바로 지금 투입되지 않으면 안되는 그런 시점을 찾아야 한다. 곧 다시말하면 지나치게 성급해서도 안되고 지나치게 신중해서도 안된다는 점을 말한다. 여기서 지나치게 신중하다는 것은 적절한 투입시점을 놓쳐 사태를 악화시키는 것을 말한다.

그러면 지금 투입되지 않으면 안되는 바로 그 시점이란 언제인가? 그 시점은 그 지역의 경찰총수, 현장지휘관의 철학과 통찰력에 의하여 제반 상황을 기준으로 투입하는 시점을 정하기 때문에 상황에 따라 달라질 수 있음을 말하고 있다.

#### 다. 그 외 경찰투입의 기준

미국은 1990년대 이후에 불법노사분규도 없을 뿐만 아니라 따라서 경찰력 투입된 사례도 거의 없었다. 따라서 여기서 예를 드는 경찰투입의 기준은 보편적인 불법사태 중 폭력성과 파괴성을 띠고, 흥분한 근로자들이 거리로 뛰쳐나올 때를 들 수 있다.

어떤 경우이든 미국은 불법노사분규에 대하여 주 또는 자치단체마다 다소 다른 규정과 법집행의 문화를 가지고 있지만 철저한 법치적인 원칙에 의거하여 경찰력이 투입된다는 점이다. 거리시위로 확산된다면 옥외집회를 규제하는 각주의 일반적인 집회시위에 관한 규정이나 시조례에 따라 경찰의 투입을 결정한다.

## 제2절 영국의 경찰력 투입기준

### 1. 위법파업에 대한 정부대응

#### 가. 파업에 대한 정부역할

영국은 우리나라 민법 제750조 내지 제766조와 같은 불법행위에 관한 일반적인 명문 조항이 없고, 그때그때의 구체적인 사건에 대응한 판례가 축적되어 보통법상의 불법행위법을 이루고 있다. 쟁의행위에도 마찬가지로 판례는 쟁의행위의 실태에 따라 불법행위의 위법성 및 책임요건을 정하여 처리해 왔다(조경배, 2007: 144).

영국에서 쟁의권이론이 발전하게 된 결정적 계기는 1875년 공모죄 및 재산보호법(Conspiracy and Protection of Property Act 1875, 이하 공모죄법이라 함)의 제정이다. 이 법은 파업을 비롯한 쟁의행위 일반에 대하여 국가의 형벌권을 금지한 대표적인 법률이다. 이 법으로서 파업을 형벌로 탄압하던 시대는 종료되었고 국가권력으로부터 자유를 얻었다.

물론 민사책임까지 면제된 것은 아니다. 공모죄법에 의하면 파업참가에 따른 고용계약 위반이나 타인에 대한 파업참가 권유가 사용자에 대한 방해 행위로 간주되어 형사처벌은 면제되었지만 그에 따른 민사책임은 부과하였다. 즉 법원은 노동자가 스스로 사용자에게 파업을 통보하는 것은 적법한 행위이지만 다른 노동자에게 파업에 참가하도록 설득, 권유하는 행위는 '계약위반의 유인'으로서 보통법상(Common Law) 불법행위가 된다는 법리를 적용한다.

또한 사라진 형사공모죄 대신 민사공모법리를 개발하여 아무런 위법한 수단을 사용하지 않더라도 쟁의행위의 공동성 및 집단성 자체에 대하여 불법행위에 대한 책임을 부과하였다. 이와 함께 법원은 종래 노동조합의 법인격을 부인하여 노동조합의 법적 책임을 인정하지 않았던 원칙을 깨고 위법한 쟁의행위에 따른 손해배상책임을 부과하였다.

사법부의 판결에 대항하여 노동조합은 정치 세력화하여 노동당을 결성하고 1906년 총선에서 노동당 대표를 의회로 진출시켰다. 1906년 노동조합 및 노동쟁의의 규율을 위한 법률(An Act to provide for the Regulation of Trade Unions and Trade Disputes

1906, 이하 노동쟁의법이라 함)의 제정으로 고용계약위반 유인, 민사공모 등 쟁의행위에 따른 민사상의 불법행위책임을 제거하고, 평화적인 피케팅 및 동정파업을 합법화하였으며, 노동조합에 대한 불법행위소송을 전면적으로 금지하였다. 이법을 계기로 다시 노동쟁의에 대한 민사책임의 면제는 통상 임의주의(voluntaryism)라고 부르는 영국 특유의 불간섭주의 원칙과 더불어 오랫동안 영국 노사관계의 전통으로 이어져 내려왔다.

그러나 70년대부터 계속되어 온 경기침체로 인해 80년대의 보수당정부는 노동조합과 노동자에 대한 광범위한 민사면책을 수정하여 쟁의행위를 제한하는 법률들을 잇달아 제정하였다. 그리하여 판례법상 확인된 쟁의행위에 대한 불법행위법리들이 다시 법률로 구체화되었다. 최근에 제정된 법률들은 한걸음 더 나아가서 조합 임원의 선거, 쟁의행위의 찬반투표 등 노동조합의 내부영역에 속하는 문제까지 개혁하고자 하는 움직임을 보여주고 있고 법적으로는 쟁의행위에 대한 노동조합의 민사책임이 한걸 더 무거워졌다. 현재 파업권에 대한 영국법의 보장수준은 유럽에서 가장 제약적인 것으로 평가받고 있다. 이 때문에 UN 사회권위원회와 ILO 결사의 자유위원회가 정기적으로 반복해서 국제인권규약 및 협약 위반사실을 통고하고 개선을 권고하여 오고 있다(조경배, 2007: 135-137).

영국은 노동쟁의의 해결을 위한 강력하고도 활동적인 공적 조정제도가 발전하였는데, 현재는 자문조정중재위원회(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS)가 담당하고 있다. 중재는 사전에 분쟁당사자들이 중재조정 수락에 대한 합의가 있어야만 개시될 수 있으며 강제로 개시되는 직권중재는 부인된다(조용만의, 2003: 153-154).

#### 나. 파업권의 제한

영국은 공익사업에 대하여 특별한 규정이 없으면 파업권이 보장되고 있다. 다만 특정 사업부문이거나 비상사태의 경우 대체노동력의 동원을 가능하게 함으로써 업무의 제공을 유지하는 방법을 취하고 있다.

첫째, 가스·수도·전기사업에서는 공급의 대부분을 고의로 중단시키는 근로계약위반 행위를 금지하고 있다. 이는 파업자체를 금지하는 것이 아니므로 근로자들은 사전 예고를 하여 합법적으로 파업에 돌입할 수 있다. 우편사업에서 우편직원이 우편물의 배달을 고의로 지연시키는 행위를 금지하고 있으나 이 규정이 파업을 제한하려는 것은 아니다.

둘째, 국민생활에 중대한 영향을 미치는 긴급사태에 대처하기 위한 비상조치법도 파업 그 자체를 제한하거나 금지하지는 않으며, 파업이 국가의 안전을 위협한다고 인정되는 경우에 군병력을 대체인력으로 투입할 수 있도록 하고 있다. 1945~1951년 기간 중 노동당 정부는 부두·가스·전력노조 등의 파업에 대해 11차례나 군병력을 투입하였다.

영국에서는 여러 산업부문에서 단지 법률규정에 의한 제한과 억압만으로는 실제의 분쟁과 파업을 방지할 수 없다는 경험을 통해 교섭구조에 의한 자주적 해결을 중시한다. 그 모범을 사용자인 정부가 공공부문에서 보여야 한다는 정책을 실행하여 공공부문인 공익사업에서도 파업권 보장을 인정하고 있다. 따라서 정부가 노사관계의 자율성 존중에 따라 파업제한 영역이 좁고 대체노동력의 활용도도 대체로 낮다.

## 다. 위법한 파업에 대한 정부대응

### 1) 법치주의에 의한 노사자율적인 교섭체제 확립

영국은 자유방임주의를 기초로 한 노사정책으로 노사간 분쟁 역시 노사관계 당사자의 자율적인 교섭으로 해결하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 정부가 직·간접적으로 노동쟁의에 개입하지 않는다. 그럼에도 불구하고 대처정권의 출범이후 단기간동안 급격한 노동쟁의의 감소를 달성한 것은 대처정부의 철저한 법치주의의 실현과 영국의 노사갈등 체제에 공권력에 의지하지 않고서도 효과적으로 작동하는 어떤 특수한 기제가 있음을 의미한다.

대처정부는 예심법원의 조사 및 중재권 발동을 대신하여 1980년대에 입법화되었던 고용법(Employment Acts 1980, 1982), 노동조합법(Trade Union Act 1984) 등에 의해 노사분규가 법적으로 처리되도록 하였다(허찬영, 1999: 181; 조경호·문명재, 2006: 885). 즉 영국의 경우 파업을 예방하는데 있어 정부의 적극적인 개입에 의존하기 보다는 거의 전적으로 관련 법 규정에 따르도록 하고 있다. 즉 적법한 절차에 따라 발생된 파업은 별다른 개입없이 노사 당사자의 의지에 위임하고 불법한 파업에 대해서는 불법을 야기한 당사자가 파업에 대한 모든 책임을 지도록 하고 있다(허찬영, 1999: 182; 조경호·문명재, 2006: 885).

다만 법적인 면에서 파업에 대한 절차적 제약이 많고, 이러한 제약에 대한 신사협정이

지켜지지 않을 경우에는 계약불이행으로 법원에 고소할 수 있어 파업은 가능하나 현실적으로 파업이 흔치 않다. 예를 들면 파업을 하기 위해 노조는 사전에 예고해야 할 의무가 있고, 2차 파업을 주도한 노조의 면책조항이 삭제되었고(1980년 고용법으로), 면책대상 예외규정을 확대함으로써 사용자가 파업중단을 위한 가처분신청을 할 수도 있게 하였다(1982년 고용법 개정으로). 또한 정치파업금지, 동정파업금지, 외국에서 발생한 문제로 인한 파업금지, 파업결정의 우편비밀투표실시를 통해 1/2이상의 찬성시 파업가능 등 법적으로 엄격히 규제하고 있다(이철수의, 2002; 박태주, 2001: 54-69; 박태주의, 2002; 조경호외, 2007: 884-885).

영국의 대표적인 노사분쟁 조정시스템에는 자문·조정·중재위원회(ACAS)와 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee), Certification Office(CO)가 독립기관으로 존재하고 있다. 이들의 중재나 조정은 법률적으로 뒷받침되는 강제적인 구속력은 없는 것이 일반적이다. 다만 주무장관이 예심법원(Court of Inquiry)을 활용하여 주요 노사분쟁에 대한 조사와 이에 대한 의견서를 제출받을 수 있도록 되어 있기는 하다. ACAS는 노사분쟁의 발생을 미연에 예방하는 것이고, 분쟁발생 시에 노사간 분쟁이 파업으로까지 발전하기 이전에 이를 조정과 중재로서 해결하는 것이 주요 활동목적이다.

영국의 노사갈등해결에 있어서 독특한 제도 중의 하나는 노사갈등의 주된 이슈로<sup>43)</sup> 노사갈등이 조정과 중재에 회부되기 전에 임금관련 사항을 협의하는 임금협의체의 역할이다. 주요쟁점 사항인 임금문제를 둘러싼 노사갈등을 해결하기 위하여 영국은 각 산업별로 6개의 임금협의체(PRBs: Pay Review Bodies)와 2개의 경찰관련 자문기구(Police Advisory Board for England & Wales) 그리고 협상협의회(Police negotiating Board)를 설치하고 있다. 이 8개의 임금협의 관련기구는 정부의 재정지원으로 설립된 인력경제관리국(Office of Manpower Economics)이 지원하고 있다. 이외에도 소방공무원의 임금협의를 담당하는 National Joint Council for Local Authority Fire Brigades(NJC)가 있다.

43) 영국의 노사갈등의 주된 이슈는 임금으로 2003-2004년 중재에 회부된 이슈 중에서 연봉에 관련된 것이 30%, 임금과 관련된 근무조건이 24%였다(조경호, 2007: 886).

## 2) 위법쟁의행위에 대한 불법행위책임

영국은 전통적으로 불법행위를 구성하는 개별 근로자의 위법 쟁의행위에 대해 불법행위책임(단순 노무제공거부 제외)을 묻고 있다. 즉 정당성을 상실한 쟁의행위에 참여한 조합원에 대해서는 고용계약 위반(확대된 손해) 및 공모(conspiracy) 법리에 의하여 위법 수단의 실행자로서의 책임을 물어 개별 근로자 각자가 연대책임을 지도록 하고 있다. 반면, 노동조합에 대해서는 입법적 변화를 거쳐 현재 광범위한 불법행위소송으로부터의 면책특권을 상당부분 축소하는 입장(위법 쟁의행위의 조직자·행위자의 불법행위책임을 노조에 귀속)을 취하고 있다.

1992년 노동조합 및 노동관계(통합)법(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act, 1992)에서는 위법 쟁의행위를 “노동조합이 행하거나 노조의 수권·승인을 받아 행한 경우 그 불법행위 책임은 노동조합에 귀속된다”고 규정하고 있다(제20조 제2항). 다만, 노조가 불법쟁의행위를 안 후 “합리적으로 실행가능한 시기에 가급적 조속히 부인한 경우”에는 ‘수권·승인’이 없었던 것으로 보아 면책하고 있다(제21조). 특히 동 법에서는 단체책임의 상한을 설정하는 손해배상액 제한규정(제22조: 표 5-2 참조)과, 보호를 받는 재산으로서 일정한 범위의 노동조합 기금에 대한 면책규정(제23조)을<sup>44)</sup> 두고 있다(문무기, 2003: 76-77).

〈표 5-2〉 영국 노동관계법상 손해배상액의 상한

(단위: 파운드)

조합원 수	1992년 통합법	1971년 노사관계법
5,000명 미만	10,000	5,000
5,000 ~ 25,000명 미만	50,000	25,000
25,000 ~ 100,000명 미만	125,000	50,000
100,000명 이상	250,000	100,000

44) 노조의 정치기금 및 공제기금에 대해서는 강제집행을 금지하고 있다.

## 라. 정부의 불법파업 의 대응사례:

### 1) 대체노동력 제공자로서의 군의 역할

영국경찰이 정비되기 시작한 19세기 중엽 이전에는 난폭한 파업이나 이에 따른 불안에 대한 대처는 주로 군에 의존했었다. 과격했던 많은 파업들에 대하여 군이 출동하여 진압하는 과정에서 많은 사상자를 내기도 하였다.

19세기 중엽부터 경찰이 정비되기 시작하자 군은 경찰과 협력하여 파업에 대응하여 왔으며, 공공질서유지와 파업진압의 주역할을 경찰에 넘기고 군은 경찰에 대한 후원자로서의 예비군 역할을 담당하게 되었다(이재권, 1995: 157).

1911년의 철도파업시 군투입으로 인한 인명사상자가 발생하였고, 파업진압시 군은 특성상 과격한 행동을 취하게 되어 역효과를 가져온다는 비판이 제기됨에 따라 1911년을 기점으로 하여 국민의 지지를 얻을 수 있는 새로운 파업진압방법을 모색하게 되었다. 그 후, 군은 파업진압의 역할을 지양하고 파업자들의 대체노동력으로서 역할을 하기 시작하였는데 이 대체노동력으로서 역할은 오늘에 이르기 까지 많은 파업에 사용되어 좋은 성과를 가져왔으며 군의 파업개입 패턴이 되고 있다.

### 2) 영국의 소방노조의 파업사례(2002-2003)

영국의 소방노조(Fire Brigades Union: FBU)의 파업은 2002년에 발생하여 2003년까지 지속되었다. 이러한 대규모 파업은 소방노조의 40% 임금 인상요구에 연방정부의 4% 인상안으로 맞서면서 불거져 나온 것이다.

2002년의 파업은 전 조합원 투표에서 87.6%라는 압도적 다수로 파업투쟁을 결의하고 소방대원 노조원 52,000명이 동참하는 48시간 파업을 벌였으나 정부가 반응이 없자 다시 8일간의 2차 파업에 돌입했다. 그러나 2차 파업 역시 성과없이 끝나자 소방노조의 갈등은 2003년까지 이어졌다.

2002년 파업에서는 정부가 소방관들의 공백을 군 병력으로 채우지 못하여 연일 화재와 화재 희생자자가 발생함으로써 임금인상을 달성하지는 못하였으나 노조측에 유리한 입장을 견지하는데 영향을 미쳤다. 그러나 2003년 11월 FBU가 전국파업에 돌입하고부

터는 국민들의 비난을 받게 되어 대중적 지지도가 하락하였다. 이에 정부는 낙후된 장비와 군병력을 동원하여 소방관들의 공백을 무난히 채워나감으로써 자신감을 갖고 교섭에 임하게 되어 정부측의 안을 노조가 수락하는 형식으로 2004년 파업은 사실상 노조의 패배로 종결되었다(한국ILO 협회, 2004. 1.19 보도자료).

## 2. 불법파업에 대한 경찰의 대응

영국은 불법노사분규가 심각했던 19세기 중엽부터 비무장의 경찰이 파업진압에 효과적이라 판단하여 불법파업을 진압하는데 경찰을 동원하였다. 또한 경찰력만으로 대처가 불가능하다고 판단되면 군을 진압작전에 투입하여 경찰을 지원하는 등 강력하게 대처하였다.

그러나 대처정부가 들어서면서 불법분규에 강력 대응하여 경찰을 동원하여 가차없이 진압한 1984년에서 1985년 동안의 탄광노조파업을 계기로 노사가 급격히 안정되었으며 법치주의에 의한 노사자율적인 교섭체제가 확립되어 오늘날은 불법분규의 발생도 비교적 거의 발생하지 않으며 발생한다고 하더라도 노사자율적인 합의를 이루고 있기 때문에 경찰이 투입되는 예는 거의 찾아보기 어렵다.

### 가. 대처정부의 탄광노조 파업(1984-1985) 사례

1979년 5월 총선에서 마가렛 대처(Marguerite Thatcher) 수상은 압도적인 지지로 보수당 집권에 성공하였으나 당시 영국의 경제상황은 인플레이션 22%, 경제성장을 -2.3%로 최악의 상태였다.

대처수상은 이러한 영국병을 치유하기 위하여 우선적으로 노동개혁에 돌입하여 보다 유연하고 생산성이 높은 기능을 가진 노동력을 찾는 사용자에게 개인으로 만나서, 개별 근로자의 노력으로만 고용과 생활을 할 수 있는 시스템을 구축하기 위한 노동법을 재편성하는 작업에 착수하였다. 이러한 노동개혁과 더불어 정부기업의 민영화와 구조조정을 지속적으로 추진하였는데 이 과정에서 강력한 탄광노조와 대결을 선언하여 1984년 노조와의 합의나 교섭없이 20개 국영광산 폐쇄 및 약 2만 명의 광부해고를 수반하는 석탄생

산 감축계획을 발표하였다. 이에 대항하여 전국 광산노조는 1984년 3월 총파업에 돌입하였다.

대처 정부는 일관된 원칙을 고수하기 위해서 사전에 철저한 준비를 하였다. 즉 파업에 대비해 1년 이상 사용할 석탄을 사전에 비축하고, 석탄수요 업체에도 비축량을 내려 경제마비 요인을 최소화하도록 하였다(이승길, 2002: 60).

대처 정부는 전국 파업을 위법으로 규정하고 경찰을 동원해 무력 진압을 했으며, 9개월의 대결 끝에 탄광노조는 정부에 굴복하고 1985년 3월 전국노조가 전조합원의 직장복귀를 결의함으로써 인하여 대처 정부의 승리로 종결되었고, 이후부터 이러한 정부의 방향은 영국의 노동정책초기조로 정착되었다.

탄광노조의 파업으로 경찰은 12명이 사망하고 2억 파운드의 재산피해를 입어 경찰력에 막대한 인적·물적 피해를 주었으며, 이를 계기로 영국의 내무성은 마침내 공공질서법을 제정하게 되었다.

#### 나. Gate Gourmet의 노사분쟁과 영국항공(BA) 노동자들의 동조파업

세계에서 두 번째로 큰 기내음식 제공회사인 게이트 구어메이(Gate Gourmet, 이후 GG)에서 2005년 8월 10일 670명의 사원이 불법파업에 참가했다는 이유로 해고되자 이에 항의하는 뜻으로 8월 11일 영국항공(British Airways, 이후 BA)의 히드로공항 지상근무요원들은 동조파업에 들어가 7만명의 여행객들의 발이 묶이는 일이 벌어졌다.

결국 8월 10일 GG의 노동자들의 파업에 이어 이에 동조하고 부당해고에 반대하는 1천여 명의 BA 지상근무요원들이 함께 파업에 돌입하며 항공파업은 시작됐다. 이러한 동조파업이 이틀간 지속되었으며, 이로 인해 700편의 BA항공기가 결항됐고 10만명 이상의 여행객들이 불편을 겪었으며, BA의 추측에 따르면 약 3천만 파운드의 파업손실액을 기록했다고 한다.

이러한 분위기 속에 노사 양측은 문제가 불거진지 2주가 지난 2005년 8월 25일에야 기본적인 잠정합의를 하였다. 이 합의안의 주요 내용은 GG의 670명의 해고자를 포함한 현재 업무에 종사하는 1,400명 직원에 대해 희망퇴직의 기회를 주는 것이다. 즉 해고자를 포함한 노동자들은 희망퇴직을 선택할 수 있으며 이 경우 합당한 보상을 해준다는 내

용이 포함됐다. 해고자라 할지라도 희망퇴직을 원하지 않을 시 복직을 가능하게 하는 것으로 해석될 수 있는 부분이다(채준호, 2005: 81-87).

영국의 항공파업은 상당히 복잡하게 진행되었다. 이 파업으로 인해 동조파업(secondary action)의 합법성 문제, 항공파업으로 인한 여행객들의 권익보호 문제, 외국노동력 유입에 따른 자국노동자 보호대책과 같은 다양한 사회적 이슈들이 제기되었으나 경찰이 투입되었다는 소식은 어디에도 없었다.

### 3. 영국의 경찰투입기준

#### 가. 불법분규 발생시

경찰이 노사분규시 투입이 된다면 그 기준은 미국에서와 마찬가지로 불법성으로 보통법(Common Law)상의 불법행위와 공공질서법(Public Order Act)의 규제조항일 것이다. 그러나 불법적인 파업이 진행된다 하더라도 경찰투입으로 바로 진행되지는 않는다. 위에서 예를 든 Gate Gourmet의 노사분쟁과 영국항공(BA) 노동자들의 동조파업에서 보듯이 불법파업임에도 불구하고 경찰이 투입되지는 않고 노사합의가 이루어지도록 예의 주시하면서 만약의 사태에 대비한다.

영국은 전술한 바와 같이 파업을 비롯한 쟁의행위 일반에 대하여 국가의 형벌권 행사를 금지한 형사면책이 광범위하게 인정되고 있기 때문에 쟁의 관련된 법과 규정에 따라 위법일 경우는 민사적인 책임을 지기 때문에 경찰이 직접 투입되는 경우는 거의 없다고 하겠다. 다만 노조원들에 의한 폭력, 폭동, 파괴, 불법점거 등의 행위가 있을 경우는 물론 예외이다.

#### 나. 불법파업의 제재에 대한 여론의 지지

위에서 예로 든 소방노조파업에서 2002년 파업을 시작한 당시는 정부의 파업대처의 미흡으로 소방관들의 공백으로 인하여 연일 화재와 화재희생자가 발생하자 실제로 국민들은 자치단체가 아닌 노동조합 측에 동정을 보냈다. 따라서 소방노조는 2차 파업을 일으켰고, 무리한 40% 임금인상 수용을 계속해서 주장하면서 2003년에 다시 또 전국파업

을 돌입하였다. 따라서 무리한 주장을 하는 노조에게 대중적인 지지도가 하락하게 되고 정부는 군병력을 대체인력으로 사용하여 소방관의 공백을 무난히 채워나가자 결국 노조의 패배로 이어졌다. 여기서 정부의 적절한 파업대책도 대단히 중요하지만 노조와 정부 모두 여론의 지지가 상당히 중요함을 보여주고 있다.

대처정부에서도 불법파업에 경찰력을 동원하여 강력한 대응을 할 수 있었던 것도 노동당의 취약한 리더십에 대한 영국국민의 불신으로 노동당에 등을 돌리고, 강성노조에 대한 영국국민의 지지를 철회했기 때문이라고 할 수 있다.

### 제3절 독일의 경찰력 투입기준

#### 1. 위법파업에 대한 정부대응

##### 가. 파업에 대한 정부역할

독일에서는 공무원과 교회종사자를 제외하고는(Seiter, 1975: 508) 파업권은 모든 근로자에 대해 동일하게 규율하고 있다. 독일에서 파업권은 헌법상 보장을 받고 있다. 기본법 제9조 제3항에 따르면, “근로조건 및 경제조건을 보장하고 향상시키기 위하여 단결권은 모든 자에 대하여 모든 직업, 업종에 대하여 보장된다. 이 권리를 침해하거나 제한하는 합의는 무효이다. 이를 위반한 조치는 위법이다”라고 규정하고 있다.

연방노동법원은 노동관계의 최종적인 사법심판기구로서 우리나라의 대법원과 동일한 역할과 기능을 하고 있다. 연방노동법원의 결정은 그 결정이 헌법해석과 관련되는 경우에만 연방헌법재판소의 심판대상이 될 수 있다. 그러나 연방헌법재판소는 연방노동법원이 헌법을 정확하게 해석하였는지 여부에 대해서만 관할권을 가지며 법률의 해석을 심사할 수는 없다. 독일에서의 파업권의 보장 및 파업권에 대한 제한은 모두 헌법에서 도출되기 때문에 파업권과 관련하여서는 연방헌법재판소가 최종적인 심급이 된다(이장원의, 2005: 103).

독일정부는 알선·조정·중재기능을 통하여 단체교섭을 원활히 결말짓고 분규를 사전

에 예방하는 데에 적절한 역할을 수행하고 있다. 연방정부는 여러 주에 공통적으로 발생하는 경우에만 이에 관한 업무를 수행하므로, 주정부가 주로 이 업무를 관장하고 있다.<sup>45)</sup>

독일에서 노동쟁의의 조정제도로써 공적 조정제도는 현실적으로 거의 활용되고 있지 않다. 산별차원에서 노사간에 체결된 단체협약에 기초한 사적 조정제도가 공적 조정제도를 대체하고 있는 실정이다. 공적 조정절차에서 일반사업이건 공익사업이건 강제적으로 중재를 개시하는 직권중재제도는 존재하지 않는다(조용만의, 2003: 153).

## 나. 파업권의 제한

독일에서는 파업에 대한 명문의 정의규정은 없고, 공익사업의 파업을 제한하는 별도의 법률규정도 없다. 다만 단결의 자유를 보장하고 있는 헌법규정(헌법 제9조 제3항)과 관련하여 파업권의 본질상 내재적 한계 및 외부적 제한 등 기본권 행사의 학설·판례에 의해 개념이 형성되어 있다. 일반적으로 독일에서의 합법적인 파업이라 함은 “단체협약의 체결이라는 요구를 성공적으로 달성할 때에는 근로를 재개하겠다는 의도 하에서 이루어진 다수 근로자에 의한 근로의 집단적·의도적인 중단”을 말한다(Hans Brox & Bernd Rütters, 1982: 17). 따라서 단체협약체결능력을 가진 것은 노동조합에 한정되기 때문에 파업도 노동조합에 의해서만이 이루어질 수 있다. 근로제공의 부분적 거부, 소위 준법투쟁 또는 태업은 위법한 파업으로 취급받고 있다.

파업을 제한하는 기본권 행사의 학설 및 해석은 과잉침해금지의 원칙, 비례성의 원칙, 최후 수단의 원칙 등이 적용되고 다른 기본권과의 조화 등이 고려된다. 따라서 학설상 “생존중요사업”(lebenswichtige Betriebe)은 제3자 및 일반 공중의 최소한 생존급부를 위해 파업 중에도 계속해서 긴급작업(Notstandsarbeit)이 제공되어야 하는 사업분야를 인정하고 있다. 특히 국민의 생존에 필요한 주요한 업무로 전기·가스·수도·의료 등이

45) 1949~60년까지의 기간 동안 주정부가 취급한 알선·조정건수는 2,613건인데 이 중 1,701건은 합의에 도달하였고 352건은 노사당사자들이 합의한 중재자에 의하여 처리되었으며, 나머지 496건은 직권중재에 의해 해결되었다. 결국 미해결건수는 64건에 불과하였다: Hans Reichel and Hanns Zschocher, Conciliation and Arbitration and the Law as Applied to Labor Disputes, Federal Republic of Germany, Ministry of Laobr and the Social Structure, Social Policy in Germany Monograph No. 20(Bonn-Duesseldorf 1964), Part A. p.6... Seyfarth/Shaw/Fairweather/Geraldson : 132에서 재인용.

예시되고 있다(조용만의, 2003: 152).

노동조합과 사용자는 긴급작업의 범위를 정하는 긴급작업협정(Notwendigenvereinbarung)을 정한다. 또한 일반적으로 노동조합은 파업시에도 일정한 시설을 유지·보호하거나 국민의 일상생활에 불가결한 서비스의 공급을 확보하기 위해 조합원에게 보안작업을 의무화하도록 노동조합의 규약에 정하고 있다. 이는 바이마르시대 이래 공익사업에서의 파업권 행사에 대한 국가 및 사용자로부터 각종 방해 또는 제재조치로부터 노동조합이 자신을 보호하기 위한 자구책이었다. 즉 파업파괴단이 투입되는 것을 막고, 강제중재제도를 도입하려는 것을 저지하기 위해서이다.

#### 다. 위법한 파업에 대한 정부대응

독일정부는 합법적 파업에 대한 강한 법적 요건을 제시하고 있다. 독일의 노사관계가 안정적이면서 사회발전에 기여하는 현재의 모습은 강한 법적 요건의 확립과 노사관계 당사자들의 법질서 준수에서 찾을 수 있다. 법질서가 확립되는데는 다음과 같이 합법과 불법을 구분할 수 있는 노사관계의 법질서가 명료하기 때문이라고 할 수 있다(이각범, 1991: 4장 3절 참조).

- ① 독일은 파업행위가 법적으로 가능한 경우를 상세하게 명시하여, 불법파업에 관하여는 판결에 의하여 제재하고 있다. 법에 의하면 파업은 다음의 경우에 가능하다.
- ㉠ 노동조합과 사용자가 단체교섭을 통하여 더 이상 산업평화를 유지할 수 없다고 판단될 때 즉, 단체교섭이 결렬된 경우에만 파업에 돌입할 수 있다.
- ㉡ 파업은 노동조합에 의하여 조직된 경우에만 허용된다. 「와일드캣 스트라이크」는 노동조합에 의하여 추진되고, 노동조합이 추후 지도하는 경우에 합법적 파업이 될 수 있다.
- ㉢ 파업의 목적은 근로조건을 개선하고 단체교섭에서 노동조합의 발언권을 강화하기 위한 경제적 수단인 경우에 한한다. 이 이외의 목적으로 하는 파업은 불법이다.
- ㉣ 파업에 돌입하기 전 모든 평화적 수단이 사용되었으며, 경영자들에게도 파업계획이 있음을 충분한 시간을 두고 주지시켰음이 확인되어야 한다.

이러한 조항에 저촉되는 모든 파업은 불법이므로, 파업을 주도한 사람이나 단체는 손

해배상하여야 한다. 실제로 1974년 독일금속노동조합은 경영권을 침해하였다고 판정되어 1억마르크(당시 환율로 2,500만달러)의 벌금을 선고받은 예가 있다. 또한 「와일드캣 스트라이크」를 주도한 또 다른 경우의 조합원 66인은 40만마르크를 물어내는 사례도 있다(Seyfarth et al., 1969 : 188). 정부나 의회에 압력을 가하기 위하여 벌이는 정치적 파업은 물론 불법이다. 또한 근로자평의회가 주도하는 파업 역시 불법이다.

- ② 이상과 같은 조건 아래에서만 파업이 가능하기 때문에, 단체교섭의 범주를 벗어나는 목적 즉, 정치적 목적이나 감원 또는 해고를 반대하기 위하여 파업 또는 동정파업 등은 엄격하게 규제되고 있다. 이 이외에도 법원의 판결에 영향을 주는 단체행동은 금지되어 있다. 또한 임금에 관련된 사항이라도 파업기간중의 임금을 받기 위한 파업은 현행 법질서를 공격하는 것이므로 용인되지 않는다(지금까지 이러한 목적의 파업은 없었음).
- ③ 독일의 단체협약서에는 협약기간 중 파업을 할 수 없다는 것을 명시하지는 않으나, 단체협약 기간 중의 파업은 평화준수의무를 저촉하는 것이므로 이 역시 엄격하게 규제된다. 단체협약 내용이 노동조합에 불만스럽더라도 노동조합은 다음 단체교섭 기간까지 기다려야 한다.
- ④ 합법적 파업기간일지라도 노동조합이나 파업 참가자들이 폭력 및 파괴활동을 주도하거나 지지하였을 때의 파업은 불법화된다. 폭력·파괴활동을 한 당사자는 형사 내지 민사상의 처벌이나 배상처분을 받게 된다. 또한 노동조합은 근로자들이 안전한 수단을 사용하도록 하는 데 실패한다면 손해배상을 하여야 한다.
- ⑤ 미국과 달리 독일에서는 사용자가 파업 중인 근로자에 대하여 파업을 중단하고 직장에 복귀하는 대신 특별한 보너스지급이나 지위의 개선을 약속할 수 있다.
- ⑥ 독일에서는 사용자단체가 파업이나 직장폐쇄에 직면한 기업에 대한 재정적 지원을 하고 있다. 사용자단체는 이를 위해 특별기금을 운용하고 있다.
- ⑦ 무노동 무임금원칙은 엄격하게 적용되고 있다. 파업에 참가하지 않은 근로자라고 할지라도 평상시의 의무를 완전히 준수한 때에만 임금이 지급되고 있다. 파업에 참가하고 있는 근로자들에게는 공공의 실업수당이 지급되지 않는다. 다만 파업에 참가하지 않는 근로자들이 파업으로 인하여 작업을 하지 못했을 때 공공실업수당은 지급될 수 있다.

- ⑧ 파업에 돌입하면 고용관계가 중단되므로 파업근로자와 그 가족들은 의료보험의 혜택을 받을 수 없다. 의료서비스는 근로자들이 자비로 보험에 따로 가입함으로써 받을 수 있게 된다.
- ⑨ 독일의 노동조합은 파업기간동안 조합원들에게 생활보조금을 지급하는데, 독일금속노조의 60년대 산정으로는 생활보조금의 지급액수가 통상임금의 55~75%에 달한다고 한다.
- ⑩ 합법적 파업에 대응하여 개별사용자나 사용자단체가 직장폐쇄를 결정함은 합법적이다. 예를 들어 1963년에 독일금속노조가 선별된 회사의 근로자들에게 파업을 명했을 때 금속·사용자조합은 산하 모든 기업의 직장폐쇄를 명하였다. 노동조합이 계획했던 파업인원수는 약 10만명이었던 데 비해 직장폐쇄로 영향받은 근로자수는 35만명에 달했다(Seyfarth et al. 1969 : 203). 사용자들은 파업에 참가하지 않고도 직장폐쇄로 작업하지 못하는 근로자에 대하여 일과 관련없이 임금을 지급해야 한다.
- ⑪ 파업에 돌입하기 전 노동조합은 조합원의 찬반투표를 실시하는데, 노동조합의 규약에 의하면 조합원의 75% 이상이 파업에 찬성하여야만 파업을 할 수 있으며, 파업기간중이라도 합의가 이루어져서 25% 이상이 파업의 중지를 지지하면 파업은 중단된다.

이상과 같은 법적 장치의 확립에는 노동법원이 중요한 기여를 하였다. 법적 장치의 보장 아래 분규에 돌입하는 것은 그야말로 예외적인 경우로 되어 있으며, 노사관계 당사자들은 비록 분규에 돌입하게 될지라도 사전에 충분한 준비를 할 수 있다. 파업이 합법적으로 되는 까다로운 조건, 조합원의 파업지지가 과반수 찬성이 아닌 3/4 찬성으로 성립하며, 협약기간중의 평화준수의무가 지켜져야 하는 독일의 법질서는 독일의 안정적 노사관계를 형성한 핵심에 해당하는데, 이러한 법질서가 준수되고 있는 이유의 하나는 독일 사회의 법의식이 노사관계에도 지배하고 있기 때문이다.

**라. 정부의 과격파업의 군사적 대응사례:**

독일은 불법파업으로 인한 경찰이 동원되는 과격 노동운동은 오늘날에는 거의 찾아 볼

수 없다. 노조활동이 사회혁명보다는 자본주의 내에서의 개혁과 임금투쟁에 한정한다는 노사관이 이미 1910년대에 형성되었기 때문이다. 여기서 예를 든 것은 불법파업의 예라기보다는 극렬 노동운동의 예라고 할 수 있다.

### 1) 킬사건의 확산과 황재퇴위선언

경제적 궁핍과 전쟁지속을 반대하는 노동자파업은 전시하의 1917년 4월 16일 라이프찌히에서 약 1만 명의 노동자들의 동맹파업이 처음으로 일어났다. 이어 4월 18일 베를린의 무기탄약공장 노동자 약 1만 명이 공장노동자평의회를 조직하여 파업을 일으켰으며, 1918년 1월에는 전국적으로 파업이 일어나 약 100만 명이 참여하였다. 베를린에서만 40만명의 노동자들이 노동자평의회를 결성하여 파업지도자를 선출하였다.

제1차 대전이 끝날 무렵 군사지배에서 민간지배로 바뀌고 휴전협정을 위한 움직임이 일어나고 있는 가운데 1918년 10월 말 킬과 빌헬름스하펜 군항에서 수병들의 대규모 출항거부사건이 일어나 11월 초에 북독일 지역으로 파급되면서 노병평의회가 이에 동조하여 주도하였다.

킬사태의 베를린 파급을 막으려는 제국과 군부의 노력도 헛되이 11월 7일 베를린에서도 소요가 발생하였고, 베를린 노동자 총파업호소와 궁성수비대의 전향유도 성공은 바덴수상으로 하여금 황제퇴위는 물론 황태자제위계승의 포기까지 하게 하는 견인차기 되었다(박래영외, 1989: 24).

### 2) 금속노조의 임금인상 파업(1919년 8월)

자유노조계의 독일금속노조(DMV), 기독교노조계의 기독교금속노조(CMV) 그리고 힐쉬-둔커계의 기계 및 금속노동연합(GMM)의 세 갈래로 설립·발전했으며 전통적인 지역주의에 기초를 두고 중앙주의를 가미시켰다.

전후 베를린에 독일 전체 금속노동자의 5.6%가 종사하고 이들 중 53.7%가 DMV에 가입되어 있었다. 1919년 8월 임금인상과 임금률 개정을 요구하며 파업이 일어나 기존 27단계에서 5단계로 임금률의 차이가 완화되었으나 DMV 강경파의 반대로 결렬되고 10월 1일 금속·기계분야의 140개 업체에서 34,000명이 파업을 단행하고 파업이 끝날 때

는 16만 명으로 늘어났다. 독립사민당, 공산당 등의 선동이 강화되어 11월 총파업까지 결의됨으로서 베를린의 소요분위기는 고조되었다. 그러나 다수사민당에서 노병평의회가 탈퇴로 파업 집행부의 색채가 들어나고 이들과 금속노동운동의 연관이 명백해짐에 따라 국방부가 大베를린 노병평의회 집행부를 해산시킴으로서 순수한 경제적·사회적 이해관계의 노동운동의 모습을 갖게 하였다(박래영외, 1989: 29-30).

## 2. 불법파업에 대한 경찰의 대응

### 가. 최근의 파업의 사례

불법파업으로 경찰투입이 된 사건은 아니지만 파업과정을 통하여 독일의 파업결과를 파악하고자 최근의 파업사례를 예시하고자 한다.

#### 1) 근무시간 연장으로 인한 공공부문 노사갈등사례

2005년 2월부터 분출하기 시작한 독일 공공부문 노사갈등은 주당 38.5시간을 주당 40시간으로 늘리는 문제로 10주 이상 파업을 하였다. 사용자는 하루 18분 더 일하자 것 밖에 안 된다고 주장하고 노동조합은 하루 18분 연장은 1년 9일로 25만개 일자리를 잃으며, 9일을 무급으로 일하는 것으로 근로시간의 부당함을 역설하였다.

민간부문의 단체교섭과 마찬가지로 독일의 공공부문 파업 역시 노사간 갈등적 파트너십에 기초한 상호양보의 관행을 보였다. 지방정부들은 분규를 겪기는 했지만 결국 노사가 상호 합의할 수 있는 적절한 묘안을 고안해내 경직된 대립의 골레에서 지혜롭게 벗어나는 모습을 볼 수 있다. 또한 파업을 하는 동안 독일의 정치권과 언론은 이러한 과정을 조심스럽게 관망하며 인내심을 갖고 기다리는 모습을 보여주어 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다(박명준, 2006: 111-116).

#### 2) 독일철도공사 파업 사례(2007년 3월-2008년 1월까지)

2007년 3월부터 시작된 독일철도공사(Deutsche Bahn AG)와 철도기관사노조(GDL: Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer)의 임금인상과 이로 인한 파업

투쟁은 2008년 1월 까지 약 10개월 지속되어 독일 경제에 상당히 부정적인 결과를 가져왔다.

철도화물운송부문의 파업은 직접적으로 철도업 분야의 조업손실을 가져옴과 동시에 간접적으로는 이와 밀접한 연관이 있는 각종 경제단위에 상당한 영향을 미치게 되었다. 물류배송의 차질로 인한 연관산업의 조업 및 생산중단은 국가 전체 경제적인 측면에서 부가가치의 손실일 뿐만 아니라 해당 기업들에게는 이윤손실 그리고 개별 근로자들에게는 소득손실 등의 상당한 경제적 손실을 야기 하였다(이규영, 2008a: 62-67). 그러나 10개월이라는 긴 파업기간동안 경제적 손실이 컸음에도 불구하고 연방교통부장관의 중재는 있었으나 불법적인 쟁의가 발생했다거나 경찰이 투입되었다는 발표는 없었다.

### 3) 독일 우체국 파업(2008년 3월: 4주간)

2008년 3월 19일부터 서비스노조인 Verdi는 독일 우체국 사용자 측과 13만 명의 우체국 종사자들에게 적용되는 단체협약 설정을 위한 협상에 들어갔다. 주요 쟁점은 우체국 종사자들에 대한 주당 38.5 근로시간 보장과 경영상 해고 보호의 연장, 그리고 7% 임금인상 등이었다. 4월 30일 쾰른에서의 5차 협상에서 노조와 사용자특이 단체협약안에 합의함으로써 약 4주간에 걸친 우체국 파업투쟁이 종료되었다(이규영, 2008b: 75-82).

## 3. 독일의 경찰투입기준

### 가. 형법적 근거로 인한 경찰권 발동

독일의 경우 파업에 대하여 경찰이 개입할 수 있느냐의 문제는 ① 파업 자체, 즉 근로자의 연대적 계획적 조업중단이 형법상 업무방해죄의 죄책을 면할 수 있는가라는 파업의 정당성 문제와 ② 적법한 파업에 부수한 어떠한 행위가 경찰권이 발동될 수 있는 범죄행위에 해당하는가의 문제로 귀착된다. 위법한 쟁의행위가 형법에 저촉될 때 그 유발자, 조직자 및 참여자의 처벌이 따를 수 있다. 적법한 쟁의행위 과정에서도 개별적 가벌적인 행위가 저질러 질 수 있기 때문이다.

독일의 경우 형법 제240조는 '협박'(Nötigung)에 대해 규정하고 있는데, "(1) 위력

(Gewalt) 또는 예민한 해악에 의한 강박(Drohung mit einem empfindlichen Übel)을 통해 타인에게 일정한 작위(作為), 수인(受認) 또는 부작위(不作為)를 위법하게 강요한 자는 3년 이하의 자유형 또는 벌금에 처한다. 특히 중한 경우에는 6월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다. (2) 위법하다는 함은 추구하는 목적에 사용되는 위력 또는 예민한 해악에 의한 강박이 혐오성이 있는(verwerflich anzusehen ist) 경우를 말한다. (3) 미수범은 처벌한다”고 규정되어 있다.

다시말하면 독일의 현행법은 협박죄의 구성요건으로 ① ‘위력’ 또는 ‘강박’을 단순히 요구하는데 그치지 않고, ② 이를 통하여 타인으로 하여금 일정한 행위 즉 작위(作為), 수인(受認) 또는 부작위(不作為)를 강요함은 물론, ③ 그 행위가 ‘위법’한 것이어야 한다고 하여 엄격하게 규정하고 있다. 더욱이 ‘강박’은 단순한 강박이 아니라 ‘예민한 해악’을 가한다는 위협이 수반되어야 한다. 나아가 위법한 행위가 되기 위해서는 추구하는 목적에 사용되는 위력 또는 예민한 해악에 의한 강박이 혐오성이 있는 것으로 보이지 않으면 안된다.

독일의 형법적인 입장에서 쟁의행위에 대하여 살펴보면 쟁의행위가 상대방으로 하여금 일정한 행위를 하도록 강요하는데 목적을 두었다면 이는 일반적으로 예민한 해악에 의한 강박이 된다. 그러나 이것이 독일형법 제240조의 구성요건에 해당되지는 않는다. 왜냐하면 그 목적(쟁의행위의 목적)달성을 위한 강박이 혐오성이 있는 것으로 간주되지 않기 때문이다(Söllner, 1994: 102).

개별참가자의 가벌적(可罰的) 쟁의행위는 일차적으로 근로제공 희망자와 사용자에 대한 행위가 된다. 독일의 경우 근로희망자의 사업장 출입이 강제로 저지되는 사례가 적지 않다. 이와 같은 행위는 형법 제240조2항에서 말하는 혐오적인 것이기 때문에 타인에게 위력으로써 파업참가를 강요했다면 일반적으로 협박죄의 구성요건에 해당된다.

또한 피케팅을 선 조합원들에 의해 행해지는 근로희망자에 대한 모욕(독일형법 제185조)이 문제가 되기도 한다. 사용자의 의사에 반하여 사업장 구내로 진입하는 것을 주거침입(독일형법 제123조), 특수주거침입(독일형법 제124조) 및 기물손괴(독일형법 제303조 이하)에 해당할 수 있다(Söllner, 1994; 이광택, 2000: 110-111).

독일의 형법의 협박죄 규정은 우리의 협박죄 규정(형법 제283조) 및 업무방해죄규정(형법 제314조)에 비해 매우 엄격한 편이고, 주거침입죄의 적용에 있어서는 독일은 매우 엄격하다. 이에 비해 한국에서는 기업별 노조가 일반적으로 직장점거가 일정한 한도

내에서 인정되어 왔기 때문에 한도 내의 직장점거가 주거침입의 문제로 보지 않는다는데 차이점이 있다.

그 외에 파업에 부수한 범죄행위들, 예컨대 사업장 봉쇄 또는 비파업근로자들에 대한 조업방해 등은 헌법상의 단체행동권에 의해 보호받지 아니한다. 이러한 경우에는 공적안전에 대한 위해가 발생한다고 할 것이고, 따라서 이러한 위해에 대하여 경찰법의 일반적 원칙들에 따라 경찰권은 발동될 수 있다. 특히 파업과정에서 폭력 등 범죄행위에 의하여 사업주 기타 관계인의 생명, 신체, 자유 및 재산에 중대하고 급박한 위해가 가해질 경우에는 경찰권발동의 재량은 영으로 수축되어 경찰권은 반드시 개입하여 그 위해를 제거할 의무가 있게 된다(이철수·정인섭·김홍영 외, 1997: 361-362).

#### 나. 경찰투입의 정당성확보 원칙

경찰의 투입은 ① 범죄행위가 목전에 행하여지려 하고 있고, ② 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에 한한다. 여기서 “범죄행위”라 함은 “현행법 규범 특히 형법상의 규범”을 위반하는 행위를 말한다. 단지 쟁의행위가 위법하다고 하여 경찰이 개입하는 것을 정당화할 수 없다는 것은 독일의 경우 통설이다(Däuber, 1993: 331; 이광택, 2000: 120).

위의 요건이 충족되는 경우에도 근로희망자가 위력에 의해 사업장 출입이 봉쇄되거나 또는 피켓 근로자들에게 의해 구타를 당하는 등의 사실이 있어야 하며, 이때에도 아래 두 가지의 조건하에서만 경찰투입의 적법성을 갖는다.

첫째, 비례성(Verhältnismäßigkeit)의 원칙이 지켜져야 한다. 다시 말하면 경찰투입으로 발생하는 손실(예컨대 근로희망자에게 길을 터줄 때 발생하는 부상 또는 주민 간에 조성되는 불안)이 구제이익(근로희망자의 조업계속)에 비해 “지나친(außer Verhältnis)” 것이어서는 안 된다. 몇몇 파업파괴자를 작업장에 들여보내기 위해 부상을 감수한다면 이는 위법한 것이 된다. 보안작업자의 사업장 출입이 저지되어 타인의 신체와 생명에 대한 위협이 있는 경우라면 별문제이나 이는 이론적으로나 있을 수 있다. Nauditt(1987)는 사업장 점거농성자의 해산이 단기간적인 조치에 불과하고 이로써 사용자에게 조업재개의 길을 열어준 경우에도 비례성의 원칙에 반한다하여 그러한 경찰의 조치는 위법하다

고 하였다. Bremen 경찰당국은 1974년에 있었던 금속노동조합의 파업에 어떠한 종류의 경찰투입도 비례성의 원칙에 반한다 하여 이를 거절한 바 있다.

둘째, 비례성의 원칙에는 의심의 여지가 없다고 하더라도 법원에 의한 보호를 적시에 얻을 수가 없고 또한 이 방법이 아니면 권리의 실현이 좌절되거나 본질적으로 어려워질 때에만 경찰은 사안의 권리보호를 위해 개입할 수 있는 것이다(보충성의 원칙: Subsidiaritätsprinzip).

보충성의 원칙에 관한 교과서적인 예로 다음 경우를 들 수 있다. 집주인이 임차인에 대해 수도공급을 중단시켰다면 임차인은 일차적으로 가처분에 호소하여야 한다. 그런데 관할법원이 다른 도시에 있기 때문에 임차인이 곤란에 처하거나 판사가 없는 주말과 월요일 아침 사이에 일어난 일이기 때문에 법원이 그 기능을 하지 못할 때 비로소 경찰이 동원되어 수도공급을 필요하다면 강제력으로 확보해 줄 수 있는 것이다.

이러한 이른바 보충성의 원칙은 사인 간의 법률관계가 동시에 형사법적인 보호를 받는 경우에도 적용된다(Bauer, 1962: 76). 어느 상인의 특판행위가 공정거래법상 처벌을 받는 행위라는 이유로 경찰이 이를 금지할 수는 없다. 이와 같은 사인 간의 법률관계는 쟁의행위에서도 존재한다.

법률적으로 노동시장에서의 분쟁은 사법상의 형식에서 이루어진다는 점을 부인하는 견해는 없다. 이 점은 개별참가자의 행태가 동시에 범죄행위를 구성한다고 하더라도 이로써 달라지는 것은 아니다. 이 경우에도 경찰은 법원의 결정을 적시에 얻을 수 없는 경우에 한해서 개입할 수 있는 것이다. 그러므로 경찰은 격투장면을 팔짱 낀 자세로 지켜보아서는 안 되지만 피케팅에 의해 출입이 저지된 근로희망자에 대해서는 이들이 파업지도부 또는 피켓근로자들을 대상으로 사전에 가처분을 받았을 때에만 강제적인 방법으로 출입할 수 있는 조치를 취하여야 한다. 그 밖의 경우에 예컨대 피케팅의 방법이 거칠다고 하여 경찰의 개입을 정당화할 수는 없다.

상해 또는 기물손괴 등 파업참가자 특히 피켓근로자들의 개별적인 과잉행동에 대하여는 형사처벌이 따를 수 있다. 그러나 독일의 경우 집행력 있는 종국판결이 내려진 예는 드물다. 그러나 검찰에 고발하겠다는 사용자측의 경고를 언제나 허풍으로 간주하는 것도 위험하다. 특히 격렬한 노동분쟁이 있을 때에는 그와 같은 상승작용을 배제할 수 없다. 그런데 쟁의행위가 전체적으로 보아 근로자측의 패배로 끝났을 경우 그와 같은 판결이

내려지는 경우가 있다.

독일에서는 1976년 출판업계에서 파업이 있었는데 일부 근로자들이 신문수송차량의 출구에서 연좌농성을 하여 신문수송을 방해하였다 하여 이들에 대해 약식명령이 내려진 바 있다. 당사자들의 이의제기가 있었고 중국적인 유죄판결은 내려지지 않았다(Däubler, 1993: 334).

독일의 경우 오늘날 쟁점이 되고 있는 것은 어느 정도의 “집중적 피케팅”이 위법한 사업장 봉쇄가 되며, 가처분의 방법에 의해 중지될 수 있으며, 손해배상의 방법으로 제재될 수 있는가 하는 문제 등이다. 점거농성의 경우에도 같은 문제가 제기된다. 그 배경에는 독일형법 제240조의 협박죄로 처벌할 수 있는가 하는 문제가 있는 것이다. 다시 말하면 사안의 성격에 따라 파업에 따르는 그와 같은 “부수적 현상”이 어느 선까지 적법한 것으로 인정될 것인가 하는 문제이다(이광택, 2000: 120-121).

#### 다. 경찰투입시점의 무의미성

실제 독일의 노동쟁의는 대개 합법적으로 이루어지고 있다. 특히 독일의 노동조합은 파업권의 제한을 스스로 정하고 파업요건을 강화하는 자율규제를 채택하고 있기 때문에 위법한 노동쟁의가 거의 발생하지 않는다. 앞에서 살펴보았듯이 장기간 지속되는 파업에도 불구하고 정부는 노사자율에 우선적으로 맡기며, 만약에 합의가 어려우면 정부가 중재에 나서서 합의를 유도한다. 따라서 경찰이 투입되는 예는 거의 없기 때문에 경찰투입 기준은 있다하더라도 경찰투입시점을 파악하는 것은 무의미하다고 할 수 있다.

### 제4절 프랑스의 경찰력 투입기준

#### 1. 위법파업에 대한 정부대응

##### 가. 파업에 대한 정부역할

역사적으로 프랑스의 노동자와 사용자는 자율적인 단체교섭을 꺼려하였다. 다른 유럽

국가들에 비하여 노사양측은 이념 지향적이며 적대적이어서 자율적인 단체교섭이 순조로이 진행될 수 없었다. 이러한 구조적 취약성 하에서 국가는 입법화를 통하여 프랑스 노사관계에 많은 개입을 하게 되었다. 사회적 갈등의 주요 내용들을 새로운 법률에 담아내었으며 1960년대 이후 노사 양측 혹은 노사정 사이에 교섭된 협약들을 입법화 시켜나감으로서 프랑스 노사관계 형성에 중요한 역할을 담당하였다(서주환, 2000: 205).

개별 고용이나 노사분쟁은 기업 내에서 근로자는 근로자 대의원(workforce delegates)을 통해 사용자에게 해당 사안을 제기하여 우호적인 해결방안을 모색할 수 있는 선택권이 있다. 근로자 대의원은 이러한 업무를 수행할 수 있는 법적 권한을 가지고 있으며 실제로 기업에서는 근로자 대의원이 아닌 노동조합의 대의원이 이 업무를 대신하는 경우가 많다.

단체협약 등과 관련된 고용법 및 관련 규정이 근로 현장에서 제대로 이행되고 있는지에 대한 감시(monitoring) 역할은 노동부의 산하 조직인 근로감독국(Inspection du travail)에서 담당하고 있다. 모든 근로자는 근로감독국에 요청하여 노동법 규정이 근로 현장에 적용되도록 할 수 있는 권리가 있다. 감독관은 이외에도 조정 기능을 수행할 수도 있으나 이 역할은 집단분쟁의 경우로 제한되어 있다(Maurice Braud, 2004: 70).

프랑스에서는 개별 고용분쟁은 지난 10년 동안 상승 추세를 나타내고 있다. 이와 같은 상황 아래 프랑스 의회는 소송이 아닌 다른 방법으로 분쟁을 해결하기 위한 노력을 기울이고 있다. 1995년 2월 8일 제정된 법에서 도입된 '합법적 중재(Legal Mediation)' 제도는 분쟁 당사자에게 3개월의 기간을 부여하여 제3자의 개입을 통해 분쟁을 해결할 수 있도록 하고 있다. 또한 소송이 공식적으로 노동법원에 회부되기 전에 해당 소송은 노동법원 산하 조정위원회가 주관하는 조정 과정을 거치도록 되어 있다(Maurice Braud, 2004: 70).

## 나. 파업권의 제한

프랑스에서는 공공서비스를 담당하는 기관의 장이 파업시에도 최소한 유지하여야 할 필수업무를 규칙으로 정하는 권한이 인정된다. 공공서비스는 일반 이익상의 필요를 충족시킬 목적으로 행정에 의해 보장되거나 감독되어야 할 일체의 활동을 의미하며, 이러한 공공서비스를 담당하는 국공영기업(기관·사업체)외에도 민간기업(기관) 등도 공공서비

스 부문에 해당된다(조용만의, 2003: 151).

프랑스에서 파업권은 헌법에서 법률이 규율하는 범위 내에서 행사된다고 규정하여 법률에 의한 파업권이 제약가능하다. 공공서비스 부문은 '공공서비스의 계속성 보장'이라는 원칙에 의해 파업권을 제한하는 법률이 있다. 현재 법률에 의해 파업권이 금지 또는 제한되는 공무원은 전경(CRS, 1947년 12월 27일 법), 경찰(1948년 9월 28일 법), 교도관(1958년 8월 6일 법), 판사(1958년 12월 22일 법), 군인(1972년 7월 13일 법) 및 일부 항공 관제 종사자들(1964년 7월 2일 법, 1971년 6월 17일 법, 1984년 12월 31일 법, 1985년 12월 17일 데크레 및 1987년 7월 8일 데크레)이 있다. 특히 항공 관제 종사자들의 파업권에 관한 법과 데크레(시행령)는 파업 때 유지되어야 할 최소한의 관제업무를 구체적으로 정하고 있다.(박제성, 2005: 16-17)

프랑스는 공공서비스의 정상적 기능을 책임지고 있는 자(정부 또는 행정기관의 장 등)는 공공질서에 반하는 파업권의 남용적 행사를 방지하기 위한 제한조치 내지 파업에 의해 중단될 수 없는 필수업무(신체와 생명의 안전, 시설 및 재산의 보호, 계속적으로 유지되어야 할 핵심적 행정기능에 관련된 업무)에 관한 사항을 규칙으로 정할 수 있는 권한을 행정판례 법리에 의해 인정하고 있다. 그리고 이러한 규칙의 적법성 여부는 행정법원의 심사대상으로 삼는다. 행정기관의 규칙에 의해 파업시에도 공공서비스의 최소한 부분이 유지됨으로써 파업권과 공익의 조화를 도모하는 것이다. 아울러 공공서비스에서의 파업에 대해 예고의무(5일전 예고)가 있으며, 직종, 직무, 사업장 조직 등에 따라 시간적으로 분산되어 파상적으로 이루어지는 이른바 파상파업이 금지된다(파업제한법).

프랑스에서 공공서비스 파업의 경우 최소업무 유지가 필요한 대표적인 사업부문으로 병원, 전기, 철도, 항공관제를 들 수 있는데 일반적인 차원에서 최소업무를 유지하기 위한 수단을 살펴보면 다음과 같다(박제성, 2005: 16-24).

첫째, 징발(Requisition)이다. 징발은 공공서비스 파업의 경우 최소업무를 유지하기 위하여 사용되는 가장 고전적인 방식으로 파업에 참가한 근로자들을 국가가 강제로 징발하는 것이다. 그러나 징발권의 발동은 해당 사업장의 노사관계를 극도로 악화시킬 위험이 있어 1963년 광산파업 때 근로자들이 당시 포피두 정부의 징발명령을 거부한 이후로 거의 사용되지 않고 있다.

둘째, 파업과 징계규정상의 안전수칙 준수 의무이다. 노동법전 L.122-34조는 사용자

가 '징계규정(réglement intérieur)'으로 기업 내부의 위생과 안전에 관한 조치 및 징계에 관한 사항을 규정하도록 하고 있으며, 특히 "근로자의 안전과 건강을 보호하기 위한 근로조건 유지 및 복구에 근로자들이 참여하도록 사용자가 요구할 수 있는 적절한 요건들"을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 근거하여 참사원은 화학물질이나 핵 물질과 같은 위험물질을 처리하는 공장에서 사용자가 징계규정으로 파업 때 안전작업 계속유지를 규정하고 이를 위반하는 경우 징계에 회부한다는 내용을 규정한 것에 대하여 그러한 징계규정의 효력을 인정하였다.

셋째, 상황에 따른 '지명(assignation)'에 의한 최소업무 유지 방식이다. 이는 대학병원의 파업에 있어서 최소업무의 유지에 대해서 규율하는 일차적 문서는 참사원의 판례에 근거하여 보건부장관이 작성한 1981년 8월 4일자 행정회신이다. 이 행정회신은 각 병원의 책임자는 파업시 환자의 안전과 필수적인 치료를 확보하기 위한 모든 조치를 취하여야 한다고 하면서 최소 업무의 범위는 "일요일이나 공휴일에 유지되는 업무"를 기준으로 하면 될 것이라고 지적하고 있다.

넷째, 미리 작성된 지침서에 의한 최소업무 유지 방식이다. 프랑스전기공사(EDF)의 최소업무유지는 기본적으로 '베나노트'라는 내부 문서에 근거한다. 베나노트는 프랑스전기공사 발전·송전사업부문의 최고 경영자였던 베나(Bénat)가 1988년 12월 12일과 1989년 10월 27일에 작성한 두 개의 문서를 총칭하는 것이다. 이 문서의 배경에는 1988-1989년 겨울에 있었던 파업당시 전기공급 중단사태가 실제로 발생하였고, 이에 소비자들이 거세게 항의하였다. 이를 교훈 삼아 회사 측에서는 파업을 포함하여 어떤 경우에도 전기공급 중단사태를 방지하기 위하여 최소업무 유지를 설정하게 된 것이다.

다섯째, 항공관제사(ICNA)의 파업시 법령에 의한 최소업무 유지방식이다. 1964년 7월 2일 법은 항공관제사의 파업을 금지하였다. 1984년 12월 31일 법은 1964년 법을 개정하여 항공관제사의 파업권을 원칙적으로 인정하고, 다만 최소업무의 범위를 정하는 방식을 취하였다.

#### 다. 위법한 파업에 대한 정부대응

프랑스의 파업은 국가형벌권에 의한 금지·탄압 및 소극적 방임의 단계를 거쳐 적극적

인 권리로 승인되었다. 1971년 르샤플리에법(La loi Le Chapellier)은 집단적인 노무 제공의 거부를 목적으로 하는 결사를 금지하였을 뿐만 아니라 1810년부터는 형법전에서 파업을 단결공무죄(le délit de coalition)에 해당하는 범죄로 보아 징역형으로 형사 처벌하였다(Hélène Sinaly, 1966: 93-94). 그러다 1864년 단결공무죄가 폐지됨으로써 파업에 대한 형사면책이 이루어지게 되었다(Gamillscheg, 1997: 1119).

파업에 대한 형사면책이 이루어졌다고 하더라도 파업과정에서 폭행, 협박, 위력 또는 위계의 방법으로 타인의 취로를 방해하는 행위 등에 대해서는 '노동의 자유에 대한 방해죄'(délit d'entrave á la liberté du travail)로 처벌한다. 파업자체는 형사처벌의 영역으로부터 자유롭게 되었지만 파업과정에서 타인의 노동의 자유를 침해하는 행위를 엄격하게 금지하고 있다. 따라서 노동의 자유라고 하는 기준이 파업과정에서 법적으로 허용되는 행위와 금지되는 행위를 구별하는 기준으로 기능하고 있다고 하겠다(Couturier, 1993: 363).

또한 형사처벌이 면제된다고 하더라도 민사책임까지 보장되지는 않는다. 프랑스 노동법에서는 징계해고의 정당한 사유를 '일반적 귀책사유(faute)', '중대한 귀책사유'(faute grave), '특히 중대한 귀책사유'(faute lourde) 등 세 가지로 구분하고 있다. 해고사유의 정당성이 인정되기 위해서는 사용자가 주장하는 근로자의 '일반적 귀책사유'가 객관적이고도 진실한 것이어야 하고 근로관계의 계속적 유지를 불가능하게 할 정도의 것이어야 한다. 일반적 귀책사유의 경우에는 해고수당, 해고예고, 연차휴가보상수당 등이 모두 보장된다.

그러나 판례에 의하면 '중대한 귀책사유'는 해고예고기간 동안 조차도 근로자를 기업에 존속시키는 것이 불가능할 정도로 중대한 것으로 근로자의 즉각적 해고를 가능케 하는 사유를 의미한다(LEGI SOCIAL, 1999: 29). 중대한 귀책사유에 해당하는 경우는 해고수당 및 해고예고가 박탈된다. '특히 중대한 귀책사유'는 중대한 귀책사유와는 달리 행위의 의도에 의해 구별된다. 사용자 또는 기업에 대한 해악의 의도를 가지고 이루어진 행위가 '특히 중대한 귀책사유'에 해당한다(Mazeaud, 1998: 328). 특히 중대한 귀책사유에 해당하는 경우는 해고수당 및 해고예고 및 연차휴가보상수당까지 박탈된다(이승욱 외, 2000: 91).

민·형사사건을 관할하는 최고법원인 파기원(la Cour de cassation)은 파업을 근로

계약의 종료사유로 보았으나 1950년에 성립된 노동법전 (L.521-1조 1항)에 의하여 “근로자에게 특히 중대한 귀책사유가 없는 한 파업은 근로계약을 종료시키지 않는다”고 규정하여 기존의 판례입장을 정면으로 부인되었다.

프랑스에서 파업은 원칙적으로 합법적인 행위이기 때문에 우리나라의 업무방해죄와 같이 파업자체를 범죄로 규정하는 조항은 없고 파업에 대하여 형사제재를 하기 위해서는 법률에 특별한 정함이 있어야 한다고 본다. 파업권을 정상적으로 행사한 경우에는 정당한 권리의 행사로서 민사책임문제가 발생하지 않는다. 하지만 파업권의 비정상적인 행사는 다른 불법행위와 마찬가지로 손해배상책임의 근거가 된다.

최근의 파업의 사례와 정부의 강경대응의 사례를 보면 다음과 같다.

### 1) 공기업들의 연금개혁저지 파업(2007년 2차례 파업)

2007년 9월 18일 니콜라스 사르코지 대통령은 현재 공기업들에 적용되는 특별연금제도 개혁을 위한 논의를 시작할 것을 발표하였다. 프랑스 국영철도(SNCF)와 수도권 교통공사(RATP) 및 프랑스 전기-가스공사(EDF-GDF), 프랑스 국립은행, 공증사무소 서기, 선원, 광부, 프랑스 국립극장과 파리 오페라의 직원들, 국회의원 등 현재 근무하는 직원들과 은퇴자를 합쳐 약 160만 명을 그 적용대상으로 하고 있다. 이들은 업무의 위험성이나 여러 가지 어려움 등을 이유로 공무원연금제도나 일반연금제도보다 유리한 조건에서 연금을 수령하고 있다(이정원, 2007: 96). 이러한 특별연금제도는 형평성은 물론 재정확보의 어려움 등을 이유로 오래 전부터 프랑스 정부의 개혁대상이었지만 강력한 노조의 반발로 계속해서 유지되어 오고 있는 상황이었다.

노조의 반발에도 불구하고 2007년 10월 10일 노동부 장관 자비에 베르트랑(Xavier Bertrand)은 구체적인 연금개혁안을 발표했고 이에 10월 18일 1차 파업에 경찰추산 프랑스 전역 130건의 집회에 약 15만 명의 근로자들이 운집하였고, 국영철도(SNCF)에 서만 73% 참가율을 기록하여 주요 철도교통의 마비를 가져왔다.

그러나 정부는 개혁안을 철회불가라는 강경한 입장을 견지하였고 이에 따라 노조는 다시 11월 중순부터 기한을 정하지 않은 파업에 돌입할 것을 선언하면서 11월 13일~21일 사이에 2차 파업을 하였다. 국영철도의 파업참가율은 약 61.5% 정도로 25% 정도의

철도편이 운행되었고, 그 중 고속철도인 TGV는 700편 중 90편만 운행되었다. 파업기간 중에 전국적으로 약 35만 명에서 70만 명 정도가 운집한 공무원들의 실질구매력 확보를 위한 파업 및 집회일과 겹쳐 큰 혼잡을 빚어내기도 했으나 경찰력 투입을 통한 강제해산은 없었던 것으로 보도되고 있다.

이러한 혼란 속에서도 사르코지 대통령은 양보가 없을 것이라는 강경한 입장을 견지하면서 파업중지를 촉구하였고 이에 노동조합 중앙지도부가 참여하는 노·사·정 3자 교섭이 개시되면서 지부차원에서 이끌어오던 파업에 대한 강경한 입장이 수그러들고 개별 근로자들의 파업 참가율은 낮아지기 시작하여 파업 개시 9일만에 종료되었다.

프랑스 공기업 연금개혁은 시라크 정권이 1995년 개혁을 시도했지만 철도노조가 3주 파업을 벌이며 대중교통을 마비시키자 개혁안은 철회되었고, 알랭 쥐페 총리가 책임을 지고 물러나기까지 하였다. 이후 프랑스는 공공부문 개혁이 불가능한 국가로 인식되기도 하였다.

사르코지 대통령이 12년 만에 다시 공공부문 연금개혁을 둘러싼 노조와 대결에서 “수백만 시민을 인질로 잡는 파업에 굴복하지 않겠다”고 원칙을 고수하면서 노조에 승리한 배경에는 시민들의 지지가 있었기 때문이라고 할 수 있다. 시민 1만 명은 파리 레뒤블리크 광장에 모여 “국민이 공기업에 젖을 짜 먹여주는 암소냐” 하면서 사르코지의 개혁을 지지하여 결국 파업병에 걸린 프랑스 노조를 굴복시킬 수 있었다(유동운, 2008: 15).

## 2) 공무원 감축계획에 반대시위(2008년 5월 15일)

2008년 5월 15일, 지난 1월 24일에 이어 공무원 감축 계획에 반대하는 대규모 시위가 전국적으로 벌어졌다. 이 시위는 2008~2009년 학기 초부터 교사를 감축하겠다는 정부계획안 발표에 따라 진행된 것으로, 특히 교사, 학생, 학부모가 중심이 되어 파리에서 약 6만 명(경찰 추산 2만)을 비롯하여, 전국적으로 20만~30만 명이 참가하였다.

노조 측은 전체 공무원의 55%, 교사들의 63%가 파업에 참가하였다고 발표한 반면, 교육부는 각각 46.16%, 33.55%가 참가하였다고 밝혔다. 특히 정부는 이번 파업에 대응하기 위해 각 시마다 시청 직원이 운영하는 학내 최소서비스제도를 도입하라고 제안하였지만 거의 대부분의 대도시는 파업권의 존중, 법률상 문제를 이유로 이를 거부하여 전

국 2만 3,492개의 해당 도시 중 2,837개 도시만이 최소서비스제도를 실행하는 데 그쳤다(르몽드지, 2008년 5월 15일자). 대규모 시위였지만 경찰투입에 대한 소식은 없었다.

## 2. 불법파업에 대한 경찰의 대응

### 가. 불법파업에 대한 경찰투입사례

- 1) 2005년, 도미니크 드 빌팽 총리 정부의 코르시카 국영해운업체 SNCM의 민영화 계획에 반발하여 발생한 파업 당시, SNCM의 노동자들이 프랑스 최대의 항구인 마르세이유 항을 봉쇄하고 차량을 방화하며 파업을 벌이자 관할 도지사가 파업 노동자들의 강제해산을 명령했고, 이에 출동한 공화국보안기동대(CRS, Companies républicaines de sécurité)는 화염병 등을 던지며 공격하는 시위대에 최루가스를 발사하며 진압을 벌였다(프랑스 민영방송 TF1 홈페이지(TF1.fr), 2005년 11월 25일자 기사)
- 2) 경영진의 2.3% 급여 인상 결정 철회를 주장하며 파리 오를리공항 서부 청사 3번 홀에서 파업을 벌인 약 200여 명의 에어프랑스 근로자들을 철수시키기 위해 공화국보안기동대(CRS)가 현장에 투입되었다. 이들은, 40여 명의 국경경찰(PAF, police aux frontières) 병력이 파업 시위대로 하여금 승객들의 탑승수속을 방해하지 못하도록 하기 위해 저지선을 형성하면서 촉발된 경찰과 시위대 사이의 폭력, 대치 상태를 해결하기 위해 투입된 것이다. 폭동진압대 복장을 하고 투입된 기동대는 파업 노동자 전원을 현장에서 철수시켜 사태를 진정시켰다(www. lepost.fr, 2008년 1월 31일자 기사). 이익
- 3) 정부의 조세총국과 이재(利財)국 합병 정책에 반대하며 5월 15일부터 파리 시내 세무서 곳곳에서 벌어지고 있는 피켓팅 파업을 진압하기 위해 5월 26일 아침 경찰 병력이 투입되었다. 이에 앞서, 예산부 장관은 “피켓팅 파업으로 인해 불편을 겪고 있는 사용자 및 비파업 직원들이 세무서를 자유롭게 출입할 수 있도록 하기 위해 필요한 모든 조치를 취하겠다”는 입장을 표명한 바 있으며, 이 날 아침 장관의 명령에 따라 파업 참여자들의 사무실 진입을 배제하고 피켓시위를 저지하기 위

해 경찰이 투입된 것이다.

이 날 경찰 투입은 큰 충돌 없이 비교적 조용히 이루어졌고, 일반 시민들과 파업에 참여하지 않는 직원들이 자유롭게 세무서에 출입할 수 있도록 조치되었다(프랑스 일간지 le Parisien, 2008년 5월 26일자 기사).

- 4) 구매력 향상과 근로조건 개선을 요구하며 2주째 파업을 벌이던 까르푸 마르세이유 지점 직원들이 경찰의 진압과정에서 부상을 입고 그 중 2명은 병원에 응급 후송되는 사고가 발생했다.

이들의 파업을 지지하는 노조단체에 따르면, 약 40명의 파업근로자가 당시 현장에 있었는데, 경찰의 진압으로 다수의 부상자가 발생했고 임산부를 포함한 2명의 근로자가 병원으로 실려가 응급 치료를 받았다고 한다. 이번 사고는 매장에서 판매할 상품을 운반하는 차량의 진입을 막으려는 시위대를 경찰이 저지하는 과정에서 발생한 것이다. 지역 노조 연맹과 인권단체인 Ligue des droits de l'Homme는 이와 같은 경찰의 개입을 비난했고, 이에 대해, 경찰은 파업참여자들이 매장 진입을 봉쇄하지 못하도록 하라는 법원의 명령에 따라 경찰력이 투입된 것이라고 밝혔다(AFP통신, 2008년 2월 16일자 기사).

#### 나. 불법파업에 대한 경찰의 대응

파업과정에서 폭행, 감금, 절도 등 수많은 위법행위들이 발생할 수 있고, 이러한 위법한 행위에 대해서는 경찰이 대응하여야 한다. 예를 들어 직장점거는 근로시간 내에서 특정한 기업시설에 한정하여 인정되고 파업비참가자들에 대한 근로를 방해하지 않는다면 해고사유가 되는 중대한 과실에 해당되지 않는다. 다만 파업비참가자들에 대한 근로를 방해했다면 임금미지급으로 손해를 입은 파업비참가자 또는 근로제공을 받지 못하고 파업비참가자에게 임금을 지급한 사용자가 입은 손해에 대해 배상하여야 한다. 나아가 노동의 자유에 대한 침해로서 형사처벌을 받을 수도 있다.

즉 파업과정에서 폭행, 협박, 위력 또는 위계의 방법으로 타인의 취로를 방해하는 행위 등에 대해서는 '노동의 자유에 대한 방해죄'(délit d'entrave à la liberté du travail)로 처벌한다. 파업자체는 형사처벌의 영역으로부터 자유롭게 되었지만 파업과정에서 타

인의 노동의 자유를 침해하는 행위를 엄격하게 금지하고 있다. 따라서 노동의 자유라고 하는 기준이 파업과정에서 법적으로 허용되는 행위와 금지되는 행위를 구별하는 기준으로 기능하고 있다고 하겠다.

파업으로서 자격을 갖추고 정상적으로 행사된 경우에는 사용자는 자신이 입은 손해가 아무리 크다고 하더라도 손해배상을 요구할 수 없다. 그러나 파업으로서의 자격을 갖추지 못하고 위법한 행동으로 간주되는 경우에는 소추된 행동으로 인하여 발생한 물질적, 유형적, 정신적인 모든 손해를 배상해야 한다(조경배, 2004: 397).

경찰은 정상적인 파업을 하는 시위대는 보호하여야 하고, 위법한 파업에 대한 수사 및 시위대의 해산을 위해 적절한 대응을 하여야 한다.

### 3. 프랑스의 경찰투입기준

#### 가. 형법적 근거로 인한 경찰권 발동

프랑스에서는 파업권(le droit de grève)이 근로자 개인의 헌법상 권리로 이해되고 있기 때문에 원칙적으로 불법쟁의행위에 대한 책임(징계·민사책임)은 개별 근로자에 대해서만 인정되고 노동조합에 대한 단체책임은 인정되지 않는 것이 원칙이라고 하겠다. 다만, 불법파업을 노동조합이 주도·지시한 경우에는 예외적으로 그 책임을 인정하고 있다. 즉 쟁의행위가 정당성 요건을 충족하지 못한 경우에는 이에 참가한 조합원에 대하여 민법상 불법행위(근로계약상의 채무불이행 또는 직무의 방기 내지 불복종행위)로 인정하여 손해책임을 부과하고 있지만, 이러한 불법행위로 인하여 파업 자체의 정당성이 당연히 상실되지는 않는다고 보는 것이 학설·판례의 일반적인 경향이라고 하겠다. 다만, 파업 과정에서 불법행위(폭행, 협박, 감금 및 파괴행위 등)를 저지른 개별 근로자에 대해서는 징계책임이나 형사책임을 인정하는 사례가 있다.

한편 1970년대 손해소송의 증가로 인하여 파업권에 대한 제한논란이 발생하였는데, 이에 대해 1982년 사회당 정권에서 쟁의행위에 대한 손해배상 청구소송을 제한하는 입법을 추진하여 의회를 통과하였으나 헌법원(Conseil constitutionnel)에서 이를 위헌으로 결정한 바 있다. 즉 1981년에 성립된 사회당 정권하에서 의결된 1982년 10월 28일

법(종업원의 제반 대표제도에 관한 법률) 제8조에서는 파업으로 발생한 손해에 대한 배상청구소송은 형법 위반에 따른 손해 및 파업권 또는 단결권의 행사에 관한 것으로 명확하게 인정되기 어려운 행위에 의한 손해라는 두 가지 경우에 한정되는 것으로 규정하였으나, 이 법률에 대한 대통령의 서명(promulgation)에 앞서 헌법원은 1982년 10월 22일, 동 조문은 특정 가해행위에 대하여 특권적 면책을 허용함으로써 평등원칙을 침해하였다는 이유로 위헌이라고 결정하였다(문무기, 2003: 75-76).

## 나. 프랑스의 경찰투입시점

### 1) 불법 파업의 유형

첫째, 사업장 점거(occupation des locaux) 파업을 들 수 있다. 파기원(Cour de cassation)<sup>46)</sup>의 규정에 따르면, 기업의 사업장을 임의로 점거하거나, 파업에 동참하지 않는 근로자들의 일할 권리를 침해하거나, 기업주가 경영 활동을 수행하지 못하도록 방해하는 행위는 합법적인 파업권(droit de grève)의 범주에 포함되지 않는다. 따라서 사업장 점거 파업은 명백한 불법 행위에 해당하며, 이 경우 기업주에게는 파업자들을 철수 또는 해산시킬 수 있는 권리가 허용된다.<sup>47)</sup>

파업권 남용(abus de droit de grève)으로 규정될 수 있는 행위는 관리자 및 파업에 참여하지 않는 직원들의 사업장 접근을 방해하는 행위이다. 그러나 판례에 따르면, 비파업 근로자의 일할 권리를 전혀 침해하지 않는 일시적이고 지극히 상징적이며 부분적인 작업장 점거는 파업권 남용에 해당하지 않는다고 규정하고 있다.

둘째, 피켓팅/파업감시(Piquets de grève)를 들 수 있다. 피켓팅은 파업 근로자들이 사업장 앞에 결집하는 행위로, 다른 근로자들의 일할 권리와 기업의 정상적인 운영에 방해가 되지 않는다면 파업권 남용에 해당되지 않는다.

46) 우리나라의 대법원에 해당하는 프랑스 최고 법원.

47) [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) 프랑스 행정부 포털사이트: <http://www.fgtafo.fr>, FGTA-FO(노동자의 힘) 웹사이트 참조.

그러나 이들이 파업에 참여하지 않는 근로자들의 출입을 방해하면서 사업장의 출입문을 봉쇄하거나, 비파업자들에게 작업을 중단하도록 선동하면, 이는 파업권을 부당하게 행사한 것으로 규정된다. 사업장 내의 차량의 출입을 방해함으로써 기업 운영에 혼란을 야기한 경우도 동일하게 간주된다.

하지만 특정 운송 기업의 근로자가 회사의 출입구 앞에 트럭을 주차해 두고, 차량 옆에서 폭력을 행사하지 않으면서 머물러 있을 경우에는 처벌 대상이 되지 않는다. 단, 트럭에 짐이 전혀 실려 있지 않아야 하고, 파업자가 차량의 열쇠를 고용주에게 전달했을 경우에만 해당된다.

셋째, 불법파업(*grèves illicites*)의 종류로는 부분파업/태업(*grève perlée*), 사보타주(*grève du zèle*), 정치적 파업(*grève politique*), 동정파업(*grève de solidarité*), 산발적 파업(*grèves tourmantes*)을 들 수 있다.

파업권 남용에 해당한다고 판단할 경우, 고용주는 이를 법원에 제소하여 쟁의 중지를 요청할 수 있으며, 이에 대해 법원이 일방적으로 판정을 내린다. 사업장 점거 파업의 경우, 비파업자의 일할 권리를 침해하거나 사업장 접근을 방해하고 작업 시설물을 봉쇄할 경우 명백한 불법 파업에 해당한다. 이 경우에도 고용주는 법원에 제소하여 파업자들의 강제해산을 요청할 수 있다. 파업자들이 법원의 강제해산 명령에도 불구하고 계속해서 현장에 남아 있게 되면, 이는 중과실을 범한 것에 해당하여 해고의 사유가 될 수 있다. 또한, 고용주는 강제해산을 시행하기 위해 경찰력의 투입을 요청할 수 있다.

정부의 결정에 반하는 정치적인파업은, 그 요구사항이 고용주에 관계된 것이 아니므로 합법적이 파업이 아니다. 그러나 은퇴, 실업, 사회보장제도와 관련하여 전국 노조연합이 소집하는 파업은 불법으로 간주되지 않는다.

## 2) 불법 파업자의 강제 해산

비파업 근로자의 일할 권리에 해를 입히는 사업장 점거는 명백한 불법행위를 구성하며, 이 경우 고용주는 해당 지방법원장(*juge des référés*)에게 상기 파업자 전원의 강제해산(*expulsion des grévistes*)을 요청할 수 있게 된다. 이에 대해, 해당 지방법원장은, 개정 민사소송법(*nouveau code de procédure civile*) 제 809조에 의거, 다가올

피해를 예방하기 위해 혹은 명백한 불법 행위를 중단시키기 위해 파업자의 강제해산을 명령할 수 있다.

이 때, 지방법원장의 개입이 정당화되기 위해서는 사안의 긴급성과 심각한 반론이 없어야 한다는 두 가지 조건이 충족되어야 한다.

### 3) 강제해산 명령을 시행하기 위한 공권력 투입

고용주가 법원으로부터 강제해산 시행 명령(ordonnance d'expulsion)을 전달 받고도 파업자들을 철수시키지 못하는 경우가 있다. 이 경우, 고용주는 관할 시장 혹은 도청(administration préfectorale)에 공권력 투입(intervention de la force publique)을 요청할 수 있다. 이에 대해, 해당 행정기관은 공공질서 및 치안 유지 업무의 긴급성을 이유로 상기 고용주의 공권력 지원 요청을 거절할 수도 있다.

법원의 해산 명령에도 불구하고 파업자들이 사업장으로부터 철수하지 않을 경우 다음과 같은 결과가 초래될 수 있다.

- 해당 근로자의 중과실로 인한 해고
- 직원 대표자들이 파업 참여자들에게 사업장에서 철수하지 않도록 선동한 사실이 확인될 경우, 상기 직원 대표자들에 대한 손해배상 선고

## 제5절 일본의 경찰력 투입기준

### 1. 위법파업에 대한 정부대응

#### 가. 파업에 대한 정부역할

일본에서는 헌법상 노동3권이 보장되어 있고 파업권도 헌법상 보호되고 있다. 그러나 공공부문 근로자에 대한 파업권을 금지하고 있는 국가공무원법, 지방공무원법, 국영기업 노동관계법 및 지방 공기업 노동관계법은 지속적으로 위헌소송의 대상이 되어 왔으나, 일본 최고재판소는 그 합헌성을 일관적으로 인정하고 있다.<sup>48)</sup>

일본의 파업은 노동관계조정법 제6조와 제7조에서 노동쟁의와 쟁의행위 개념규정에서 언급하고 있다. 제6조에서는 “이 법률에서 노동쟁의란 노동관계의 당사자에게 있어서 노동관계에 관한 주장이 일치하지 않아서 그로 인하여 쟁의행위가 발생한 상태 또는 발생할 우려가 있는 상태를 말한다”라고 규정하고, 제7조에서는 “이 법률에서 쟁의행위란 동맹파업, 태업, 작업소 폐쇄, 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 것을 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로써 업무의 정상적인 운영을 저해하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 노동쟁의는 노동관계당사자의 주장의 대상이나 종류에 대해서는 특별한 제한을 두고 있지 않으며, 구체적으로 어떠한 행위가 쟁의행위에 해당하는지, 즉 합법적인 파업에 해당하는지는 해석론에 맡겨져 있다(이장원외, 2005: 107-108).

일본의 노사분쟁의 예방과 처리제도를 보면 권리분쟁은 민사소송, 노동위원회 및 행정소송에서, 이익분쟁은 단체교섭에서 해결하나 개별분쟁과 집단분쟁은 그 경계가 모호하여 일본노동자들의 개별고충이나 사소한 권리분쟁은 동료·감독자와의 비공식 모임과 노사협의 등의 고충처리절차와 유사한 기능을 하는 다양한 형태의 기구에서 노동자의 불만을 해결하고 있다(이의규, 1999: 47-51).

재판소에서는 해고사건을 다루며, 가처분 신청, 본안재판, 간이재판소의 민사조정이 있다. 가처분 신청은 지위보전, 해고효력정지, 임금가지불 가처분의 형태를 취하고 심의기일은 대개 2-3주 간격으로 주로 서면심리를 하여 대부분 1년 이내에 해결된다. 본안재판은 대개 소송이 장기화(약 15개월)되어 비용 면에서 부담이 되고, 구제방법이 획일적이고(해고무효 아니면 유효) 무효일 경우 임금지불과 원직복귀를 강제한다라는 점에서 문제가 있다. 간이재판소의 민사조정은 임금·퇴직금 미지불에 관한 것으로 일반적으로 본인에 의해 제기되고 1998년 개정된 신민사소송법은 30만 엔 이하의 소액소송제기에 이용되고 있다.

노동사무소(勞政事務所)는 상담적 분쟁처리와 노동위원회의 조정적 분쟁처리를 유기적으로 통합한 행정서비스차원에서 노동문제의 상담과 알선을 하는 공적인 행정기관으로 1956년 지방자치법의 개정 이후 의무설치기관이 아닌 임의기구이다.

48) 公務員에 대해서는 最大判 1969.4.2 都教組事件, 全司法仙台事件; 最大判 1976.5.21 岩教組學テ事件, 國營企業에 대해서는 最大判 1966.10.26 全事遞東京中郵事件; 最大判 1973.4.25 全農林警職法事件 참조.

노동위원회는 1946년 노동관계조정법의 제정으로 노동쟁의, 부당노동행위를 해결할 목적으로 제도화되었다. 노동위원회의 형태는 중앙노동위원회, 선원중앙노동위원회, 지방노동위원회, 선원지방노동위원회가 있다(노동조합법 제19조). 이 노동위원회는 노동쟁의의 알선, 조정, 중재의 권한을 갖고 부당노동행위를 조사·심문하여 구제하고, 노동쟁의를 조정한다.

그 외 2001년부터 각 현의 노동국(우리나라 노동청이나 지방노동위원회에 해당)의 노동국장에게 의한 조언·지도, 노동국에 설치된 분쟁조정위원회(공익위원만으로 구성)에 의한 알선, 2006년부터 시작된 노동심판제도를 들 수 있으며, 각 都道府縣의 노동행정사무소도 알선 등을 통해서 노동분쟁의 해결에 임하고 있다(오학수, 2008a: 75)

## 나. 파업권의 제한

일본에서의 파업은 우리나라와 독일과 마찬가지로 ‘합법적’이거나 ‘불법적’이거나 둘 중 하나이며, 불법파업은 파업을 실시하는 노동조합 또는 참가한 개별 근로자에 대한 손해배상청구의 근거가 되거나 금지대상이 될 수 있다(김유성, 1999: 223; 菅野和夫, 2001: 581).

파업의 목적에 있어서 일본에서 학설상 단체교섭과 관계가 없는 정치파업은 헌법상 보호를 받지 못하는 것이 판례의 일관적인 입장이다. 또한 일본은 기업별 노동조합이 지배적 조직형태를 이루고 있기 때문에 동정파업은 실제로는 거의 발생하지 않는다. 그러나 학설상으로는 동정파업의 정당성을 부정하는 견해와 인정하는 견해가 있으나 동정파업에 대한 유일한 판결인 杵島炭鑛事件(東京地判 1975.10.21)에서 동정파업을 위법하다고 노동조합의 손해배상책임을 부과하였다. 2차 쟁의행위도 부정되고 있다.

파업의 방법면에서는 전면파업, 지명파업, 파상파업, 시한부파업 등 모두 원칙적으로 정당하다고 인정되나 기계나 제품의 파괴·훼손을 초래하는 적극적인 수단을 이용하는 것은 정당성이 없는 것으로 파악되고 있다(菅野和夫, 2001: 590). 직장점거에 대해서는 어느 정도는 불가피한 측면이 있다는 점을 고려하여 부분적·병존적 직장점거에 대해서는 정당성을 인정하지만, 전면적·배타적인 직장점거의 정당성은 부인된다.

일본에서는 쟁의행위가 발생한 경우 공중의 일상생활에 중요한 영향을 미치는 사업을

공익사업으로 규정하고 있는데 운수사업, 우편·전기통신사업, 수도, 전기 또는 가스공급사업, 의료 또는 공중위생사업으로서 공중의 일상생활에 불가결한 것을 말한다(노동관계조정법 제37조). 일본은 이러한 공익사업에 대한 쟁의행위에 대해 쟁의자체를 직접적으로 금지하는 대신 절차적 규제를 중심으로 공익을 보호하는 시스템을 마련하고 있다. 즉 공익사업에 대해 쟁의행위를 하기 위해서는 개시일 10일 전까지 노동위원회 및 후생노동대신 또는 도도부현(都道府縣) 지사에게 이를 예고하여야 한다(노동관계조정법 제37조). 이 통지를 받은 후생노동대신 또는 都道府縣 지사는 바로 공중이 알 수 있는 방법으로 이를 공표하여야 한다(노동관계조정법 시행령 제10조의 4 제4항).

쟁의행위가 국민경제를 현저히 저해하거나 국민의 일상생활을 현저히 위태롭게 할 우려가 있는 경우 내각총리에 의해 긴급조정절차라는 특별한 조정절차가 개시될 수 있다. 긴급조정절차가 개시되는 경우 쟁의행위 금지기간(50일)이 적용되며, 강제적으로 조정절차가 개시된다. 그러나 긴급조정절차는 1952년에 석탄산업의 파업에 대해 긴급조정권이 처음으로 발동된 후 아직까지 사용되지 않고 있다(조용만의, 2003: 155).

공익사업에서의 조정절차나 긴급조정절차에서 조정절차가 강제로 개시되지만 강제로 중재에 회부되는 직권중재제도는 존재하지 않는다. 다만 국공영기업 직원 관계에서 쟁의행위가 금지되면서 강제중재제도가 있다. 이는 일본 헌법 제28조에서 단체행동권을 보장하지만 공무원에게는 공공의 이익을 위하여 노동기본권이 제한될 수 있다는 해석 때문이다.

우리나라의 필수공익사업에 해당하는 일부 사업에 대해서는 일본의 경우 지방공영기업 노동관계법에서 규율하고 있는데(이장원, 2005: 152), 지방공기업이 경영하는 철도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 전기사업, 가스사업, 수도사업, 공업용수도사업, 지방공기업법에 지정된 사업 등에 대해 강제중재제도(지방공영기업노동관계법 제16조)와 함께 쟁의행위의 금지가 규정되어 있다(법 11조).

## 다. 위법한 파업에 대한 정부대응

### 1) 파괴활동방지법의 제정

제2차 세계대전 후의 연합군 점령기에 있어서 민주주의 운동, 노동운동이 고양되었고, 일본 공산당은 1951년 제4회 및 제5회 전국협의회에서 이른바 ‘군사방침’을 선언해 극좌

모험주의적 전술을 채택, 계속 파업과 좌익세력에 의한 하산사건, 삼응사건, 송천사건(일본국유철도 대량해고 직후 발생한 연속 철도사고) 등 대형사건과 경찰서 습격사건 등이 빈발하여 일본의 치안상황은 매우 악화되었고, 일본 정부는 이것을 진압하지 않으면 전후 일본의 경제재건은 불가능한 것으로 생각하였다. 또한 미국 본토의 공산주의자를 억압하는 반공입법이 제정되자 연합군총사령부(GHQ)는 일본 공산당의 취체(取締) 입법으로서 '파괴활동방지법' 제정을 적극 인정하는 분위기가 형성되었다. 따라서 1952년 4월 28일 치안입법의 공백을 메우기 위하여 좌익대책으로서 '파괴활동방지법안'이 마련되었으나 국회의 사회당, 총평을 비롯한 학자, 학생, 문화인 등에 의한 반대운동이 일어났다. 노동단체도 노동법 개악반대 투쟁위원회를 결성해 강력한 저항을 보여 1952년 4월에서 6월까지 3차례에 걸친 파업을 일으키는 등 반대운동이 격심하였으나 1952년 7월에 부속 법률인 '공안조사청설치법'과 '공안심사위원회설치법'과 함께 '파괴활동방지법'(이하 파방법)이 법률로 제정되어 시행되게 되었다.

'파괴활동방지법'의 구조 및 특징을 보면 사법절차가 아닌 '행정처분'으로 직접 단체를 해산시키거나 그 활동을 규제할 수 있는 매우 독특한 체제로 되어 있다. 제1조 '파방법'의 목적으로 단체활동으로서 폭력주의적 파괴활동을 행한 단체에 대하여 필요한 규제조치를 정함과 함께 폭력주의적 파괴활동에 관한 형법규정을 보정함으로써 공공안전의 확보에 기여한다고 규정하고 있다. 제2장에서 제5장까지 폭력주의적 파괴활동을 행한 단체의 규제를 그 내용으로 하고 있다(이승길, 2002: 76-79).

특징으로 공안조사청이 '행정조치'에 의하여 '개개의 단체를 공공안전을 해치는 위험단체'로 지정한 후 당해 단체의 구성원 등에 의한 '단체활동을 금지'하고 이에 위반한 경우를 '처벌'(사법절차가 아닌 행정처분으로 직접 단체를 해산 및 그 활동을 규제)한다. 이는 본래 현 체제를 근본적으로 변혁할 목적을 가진 운동하는 '공산당'과 같이 특정한 정치단체가 그 대상이었으나 '일반 시민단체'에 대해서도 위법한 수단을 바꾸어 넓게 행해지고 있다.

이 '파방법'은 치안유지적인 차원의 입법이기는 하였지만 정부가 강력한 노동운동의 저항에도 불구하고 이 법을 제정·운용함으로써 동법의 처벌조항을 폭력파괴활동단체의 "최고간부"에 대하여 적용함과 동시에 이들 단체의 집회·시위와 출판활동에 대한 단속을 강화함으로써 사실상 단체를 규제하는 효과를 거두었다고 할 수 있다.

2) 적용사례 및 판례

‘파방법’의 적용사례로서 노동계가 관련된 것으로 삼무(三無)사건을 들 수 있다. 三無事件은 파방법 위반의 최초 유죄판결이 선고된 사건으로 1961년 12월 12일 경시청이 적발한 전후 최초의 우익 쿠데타 미수사건이다. 주모자는 天男工業 사장 天男豊爵<sup>49)</sup>으로 24명이 체포되어 그 중 12명이 ‘파방법’ 제39조, 제40조 위반으로 기소되었다. 이들은 1961년 永久無稅, 永久無失業, 永久無軍費라는 三無主義를 제창하면서 다음해 3월로 예상되는 공산혁명에 위기감을 느끼고 기선을 제압하기 위하여 무장봉기를 결의하고, 경기 관총 등으로 무장한 천남공업 종업원 300-500명이 국회를 점거하고, 각료·의원 등을 살해한 후 헌법 무효와 비상사태를 선언할 계획수립 및 무기 등을 준비했지만 사전에 발각되었다. 동경지방법원은 1964년 5월 30일 天男에게 징역 2년을 선고하였다.

이 사건은 엄밀하게 말하면 노사분규라기 보다는 주모자인 사장에 의하여 종업원이 이용된 우익에 의한 쿠데타 성향의 사건으로 당초 공산당을 우려하여 제정된 ‘파방법’이 적용된 최초의 판례로 우익계열에 유죄를 선고한 것은 매우 역설적이라고 할 수 있다(이승길, 2002: 81-82).

2. 불법파업에 대한 경찰의 대응

가. 불법파업에 대한 경찰투입사례

1) 1952년 ‘血의 메이데이’ 사건

1945년 제2차 세계대전 패전 후 일본을 점령한 연합군총사령관(GHQ)은 민주화 정책의 일환으로 노동조합의 육성책을 전개하였다. 이에 따라 전시 중 투옥되거나 활동을 금지당한 많은 노동운동가들이 활동을 재개하면서 격렬한 스트라이크가 빈발하였으며 폭력이 동반되기도 하였다.

1952년 4월 일본은 샌프란시스코 강화조약의 발효에 의해 독립되었다. 일본정부는 독립후 치안체제의 정비와 노동정책의 확립을 위해 ‘破防法’의 제정과 긴급조정제도의 신설 등을 내용으로 하는 노사관계법의 개정을 계획하였으나, 1952년 4~6월에 걸쳐 이에 반대하는

49) 주모자의 한자 회사명과 성명이 확인되지 않은 것임을 밝힘.

노동조합의 격렬한 시위가 벌어지고 5월 1일에는 소위 「血의 메이데이」가 발생하였다.

이 사건은 23회 메이 데이에 참가한 시위대가 사전에 사용허가를 받지 않은 황궁 앞 광장에 돌입하면서 경찰과 시위대의 격렬한 충돌이 일어나면서 유혈사태로 발전하였다. 시위대 가운데 사망자 2명, 740명 이상 부상자가 나왔고, 천명이 체포되었으며 이 가운데 261명이 기소되었다(윤조덕외, 2008: 99). 이러한 사건에도 불구하고 7월 '파괴활동방지법'은 공포 시행되고, 노사관계법의 개정도 공포되었다.

## 2) 도지 라인(Dodge Line)과 三井三池(미츠이미이케) 쟁의

일본점령군 총사령부의 금융고문인 Dodge 公使에 의해 적자용자의 정지, 인플레이에 영향을 주는 과도한 임금인상금지, 정부의 보조금 축소 등 「임금 삼원칙」이 함께 제시되었다. 「도지 라인」(Dodge line)이라고 부르는 일련의 이 정책은 노사관계나 노동운동에도 큰 영향을 미치게 되었는데, 우선 기업에 대한 정부 보조금의 축소 내지 중지, 종래 싸우면 이익이 있다는 투쟁 제일주의적이라는 안이한 노동운동에 큰 제동을 건 셈이 되었다. 뿐만 아니라 도지 라인(Dodge line)에 따른 획기적인 초균형예산의 편성과 그에 따른 재정인플레이의 급속하고 강력한 억제는 경제전반에 디플레이경향을 결과하여 많은 민간기업은 경영의 재건과 자금난의 극복을 위해 불가피하게 기업정비, 인원정리를 하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 1949년 초부터 연말까지 행정인원정리(해고)가 7만 2천 명, 민간기업 인원정리가 약 37만3,000여명으로 나타났다. 그러나 이러한 인원정리에 대하여 노조가 반대투쟁을 하였으나 대부분 노조측의 참패로 끝나고 말았다(박래영외, 1991: 3장2절).

1953년 三井系の 三鐵連이 113일 투쟁의 결과가 기업의 해고철회를 가져 온 극히 예외적인 경우를 제외하고, 대부분의 反해고 투쟁은 실패하였다. 예컨대 1950년 豊田자동차의 약 2개월에 걸친 투쟁도 회사측이 주장하는 1,600명의 인원정리와 10% 임금인하도 1,500명의 인원정리와 10% 임금인하를 받아들이는 정도에서 끝남으로써 결국 실패하였다. 1954년 일본제강의 室蘭제작소의 경우를 보면, 이 공장의 총조합원 3,742명중에서 915명의 해고를 회사가 결정한 것에 반대하여 약 153일간의 격렬한 투쟁을 벌였으나, 결국 662명의 해고를 받아들였고, 투쟁과정에서 과격한 노조집행부에 반대하는 제

2조합(조합원의 약 1/3)의 결성만을 초래하고, 쟁의는 기존 제1노조의 패배로 끝나게 되었다.

미츠이미츠케(三井三池) 쟁의는 1959년의 미츠이광산 미츠케 광업소의 대량 인원정리에 반대해 일어난 쟁의로서 당시의 안보투쟁과 연결된 대규모 쟁의로 발전하였지만 조합측이 지명해고를 인정하는 형태로 이듬해 종결되었다. 三池투쟁의 사회경제적 배경을 보면, 에너지혁명에 의한 소비구조(석탄소비에서 석유소비로)의 변화로 인하여, 석탄산업의 불황이 불가피해지자 석탄산업의 합리화, 인원정리를 요구하게 되었다. 이러한 석탄산업과는 달리 三井광산의 경우는 1953년 소위 113일의 해고반대투쟁에서 회사측의 해고 철회로 노조가 승리한 경험이 있고, 1955년에는 경영권의 포기라고 불릴 정도의 내용을 가진 장기계획협정을 노사간 체결한 경험으로 해서, 노조측이 투쟁에 대하여 과신하고 있었다.

또한 계급투쟁이념에 기초한 직장투쟁이 대단히 활발하였고, 그 결과 「저능률·고임금」의 상황을 초래하였다. 모든 석탄산업이 인원축소 등의 합리화 방안을 내고 해당회사의 노조는 희망퇴직모집, 취업알선 등의 방법으로 문제를 해결해 가려고 노력하였다. 三井광산 산하 사업소들의 노조도 희망퇴직에 협조하는 등 유연한 태도를 보여 왔는데, 三池사업소만이 “생산을 장기적으로 중지시키면 반드시 노조가 승리한다”고 믿어, 일체의 타협 없는 합리화안의 백지화를 주장하였다. 이에 대하여 회사측은 300명의 업무방해자를 포함한 1,278명의 지명 해고로서 대응하였다. 三池노조는 총평, 국제자유노련, 세계노련 등의 지원 아래(연 30만명의 현지동원, 21억원의 지원자금투입 등) 투쟁을 격화시켜 나갔고, 회사측도 三井은행 등으로부터의 지원용자, 여타 석탄회사의 지원 등을 받아 강경한 자세를 견지함으로써, 쟁의의 양상이 「총자본 대 총노동」의 대결의 모습을 띠게 되었다. 이런 과정 속에서 제2노조의 발생, 제2노조원 및 그 가족에의 폭력, 폭력단에 의한 제1노조원의 살해 등 우여곡절을 겪으면서 노조는 무기한 파업에 들어갔다. 그렇게 돌입한 지 282일만인 1960년 12월 1일 장기간의 三池쟁의는 결국 1,200명의 指名解雇의 인정이라는 경영자측의 승리로 끝났고, 회사는 직장폐쇄를, 노조는 파업을 중지하기에 이르렀다. 이 쟁의를 최후로 하여 일본에서는 경제법칙(사양산업 합리화의 불가피성)을 외면한 정치투쟁적 노동운동은 일단 종식되게 되었다(隅谷三喜男, 1966: 247-248).

## 나. 불법파업에 대한 경찰의 대응

실제로 위에서 살펴본 미즈이미즈케(三井三池) 쟁의사건 이후에 경찰이 투입될 정도의 격렬한 노사분규가 일어나지 않고 있으며, 대개 집단적인 노사분규보다는 개별적인 노동 분쟁이 많고 발생하는 노사분쟁은 분쟁해결시스템의 범위 내에서 대부분 해결되고 있다.

일본에서는 이미 노사분규에 관하여서는 미즈이미즈케(三井三池) 쟁의에서 보듯이 장기간 쟁의에 돌입한다고 하더라도 정부가 나서 강경진압하지 않고 당사자간 해결을 우선으로 하고 있다는 점에서 정부는 인내를 가지고 예의주시한다는 점을 특징으로 들 수 있다.

노동시장에서의 분쟁은 법률적으로 사법상의 형식에서 이루어진다는 점을 인식해야 한다. 즉 이 점은 개별참가자의 행태가 동시에 범죄행위를 구성한다고 하더라도 경찰은 법원의 결정을 적시에 얻을 수 없을 경우에 한해서 개입한다는 점에서 경찰의 대응이 매우 신중함을 보여주고 있다.

물론 분규과정에서 혹여라도 발생가능한 과격한 파괴행위를 비롯한 범죄행위에 대해서는 늘 긴장하고 사태의 추이 등에 대한 정보수집을 하며, 사태의 변화에 따른 단계별 대응을 하고 있다. 그러나 일본의 노사분규양상이 집단적인 분규는 매우 적으며 사적인 노동분쟁이 많은 비중을 차지하고 있고 대부분의 분쟁이 노사분쟁의 해결시스템 속에서 해결해 나가는 경향이 있기 때문에 일본의 노사관계 문화상 경찰이 개입되는 경우가 거의 없다.

보편적인 것은 일본에서도 정당성이 없는 파업이 일어나는 경우에는 민형사상 면책을 받지 못하고 개별근로자 또는 노동조합은 근로계약불이행이나 불법행위에 대한 손해배상 책임, 징계책임을 부담해야 한다. 파업과정에 발생하는 불법행위 및 파괴행위에 대해서는 관련 형법 및 '파방법'에 의해 형사처분을 받을 수 있다.

## 3. 일본의 경찰투입기준

### 가. 형법적 근거로 인한 경찰권 발동

일본의 경우 노무의 완전한 제공만이 아니라 불완전한 일부 제공이라도 소극적인 태양(態樣)에 머무르는 한 원칙적으로 정당성이 인정된다. 따라서 일본의 경우 파업에 대하

여 경찰이 개입할 수 있느냐의 문제는 ① 파업 자체보다는 파업 중의 근로자의 쟁의행위의 태양이 형법상 업무방해죄에 해당하는가와 ② 파업에 부수한 어떠한 행위가 경찰권이 발동될 수 있는 범죄행위에 해당하는가의 문제로 귀착된다. 위법한 쟁의행위가 형법에 저촉될 때 처벌이 따를 수 있고, 적법한 쟁의행위 과정에서도 개별적 가벌적인 행위가 저질러 질 수 있기 때문이다.

형법상 업무방해죄의 성립에 대해서 살펴보면, 노동조합이 파업의 효과를 확보하기 위하여, 또는 파업시 대체근로자의 근로를 차단하기 위하여, 파업과 더불어 노사대등성을 확보하기 위하여 적극적으로 그 조업을 방해한 행위에 대해 형법상의 업무방해죄의 구성요건이 충족된다고 판단하는 경우가 많다. 작업 전후에 출입구 등에서의 설득과 항의행동은 폭력을 행사하지 않는 한 그 자체는 적법하지만, 작업 중인 근로자는 사용자의 지휘명령 하에 근로 중에 있으므로 이들에 대한 설득 및 항의행동은 작업 전후의 설득과 항의행동과는 달리 취급되어야 한다는 사례로 다음과 같은 사건을 들 수 있다.

- 1) 근로자가 조립중인 기계 위에 올라가 파업에의 협력과 업무의 중지를 호소하며 그 작업이나 업무를 방해하거나 작업을 정폐케 하는 것은 정당한 쟁의행위의 범위를 넘는 것이다.<sup>50)</sup>
- 2) 대체요원이 신문배달을 하자 그를 공중 앞에서 중상하고 신문을 탈취하여 배달을 방해하는 행위는 위법하다.<sup>51)</sup>
- 3) 방송사의 파업중 임원이 대신하여 생방송을 진행하는 과정에서 생방송현장에 소음이 들리도록 노동가를 불러 방해하는 경우, 地法에서는 대체근로를 저지하려는 것으로서 사안이 경미하고 목적, 태양, 수단 등에 비추어 정당한 쟁의행위라고 판시하였고, 高法에서는 생방송이 진행되는 것을 실력으로서 방해한 것이므로 그 쟁의행위가 정당성을 일탈하였으나, 위법성이 경미하여 업무방해죄로서 가벌적 위법성은 없다고 판시하였다. 그러나 대법원에서는 범질서 전체의 견지에서 위법이라고 판시하여 업무방해죄를 인정하였다.<sup>52)</sup>
- 4) 점포 내에서 행한 불매운동에 대하여 백화점에서의 불매운동 그 자체는 위법하지

50) 東京洗染機械製作所事件, 東京地裁, 1975.4.16, 勞動判例大系 第15卷(勞動爭議(1)), 234頁.

51) 朝日新聞大塚仲町專賣所事件, 東京地裁, 1975.11.18, 大系 234頁.

52) 毎日放送事件, 最高裁第-小法廷, 1976.5.6, 大系, 238頁.

않지만, 점포 내에 들어가 고객에게 직접 상품의 선택에 관여하고 소액의 물건을 사고서도 사장이 날인한 정식 영수증을 요구하도록 하는 것 등은 적극적인 영업의 방해로서 업무방해라 판시하였다.<sup>53)</sup> 또한 쟁의 중 조합원이 사무실을 점거, 전화를 장악하여 고객으로부터 전화주문을 단절하는 것은 업무방해죄가 성립한다.<sup>54)</sup>

- 5) 은행에서 다수의 조합원이 1엔 예금의 불입운동을 통하여 특정창구를 점거하여 고객의 예금과 이용을 방해하는 것은 업무방해죄에 해당한다.<sup>55)</sup> 또한 비조합원을 배제하고 발전소시설 등을 점거하여 송전업무를 방해한 것은 위법쟁의 행위<sup>56)</sup> 라고 판결하였다.

#### 나. 일본의 경찰투입시점 파악의 무의미성

실제 일본의 노동쟁의는 대개 합법적으로 이루어지고 있다. 앞서도 살펴보았듯이 일본의 노사분규는 집단적인 노사분규의 발생은 미미하며 주로 개별적인 노동분쟁이 발생하는 관계로 경찰이 투입될 정도의 격렬한 노사분규가 발생하지 않고 있다. 노사분규과정 중에 형법적인 문제가 발생하는 경우 대개는 사법적인 처리기준에 따르고 있다.

따라서 노사분규에서의 위법하고 과격한 분규가 거의 발생하고 있지 않고, 60년대 이후 노사분규에 경찰투입이 거의 이루어지고 있지 않다는 점에서 경찰투입시점의 파악은 무의미하다고 하겠다.

53) 岩田屋百貨店事件, 福岡地裁, 1975.3.29. 大系, 239頁.

54) 明治屋事件, 名古屋地裁, 1963.5.6. 大系, 240頁.

55) 抵田精機事件, 東京地裁, 1979.3.12. 大系, 242頁.

56) 王子製紙事件, 東京地裁, 1976.6.30. 大系, 244頁.

## 제6장 노사분규시 경찰력 투입의 비교와 시사점 및 정책방향

### 제1절 각국의 경찰력 투입기준의 비교

세계적으로 노사협력주의가 확산되는 가운데 미국, 일본은 물론 노조가 강한 유럽에서도 노조가 고용안정을 위해 임금과 복지혜택의 축소를 수용하는 등 상생의 노사관계를 위한 노력이 세계적인 추세이다. 국경없는 무한경쟁 시대에 안정된 노사관계는 기업과 국가 경쟁력의 핵심요인이라는 인식하에 노조는 단기적 이익추구보다는 안정된 노사관계를 바탕으로 한 고용안정에 주력하고 있다.

또한 파업에 대한 인식에서도 동맹파업 그 자체를 처벌하거나 강요행위로 평가하는 시대는 지났다고 보고 있다. 노동법상 위법한 파업과 직장폐쇄일지라도 형법에 의해 처벌하지 않는 것이 추세라고 할 수 있다. 즉 프랑스에서는 이미 1864년에 파업에 대한 형사처벌이 사라졌고, 영국에서는 점진적으로 형사처벌 대상에서 제외였다. 미국에서도 처벌목적으로 강화되었던 이른바 벌과배상(罰科賠償)을 부과하지 않는다.

따라서 경찰력투입은 독일과 일본에서는 거의 찾아볼 수 없을 정도이고, 미국은 레이건정부가 들어서면서부터, 영국은 대처정부가 들어서면서 불법파업에 강력 대처한 이래로 경찰력투입이 이루어질 만큼 노사분규가 과격한 상황까지는 가지 않은 것으로 나타났다. 프랑스는 현재 집권하고 있는 사르코지 대통령의 연금개혁 등에 노조가 강력 반발하고 있는 상황이나 강력한 여론의 지지에 힘입어 개혁을 지속적으로 추진함으로써 인하여 프랑스 노사관계는 안정기에 접어들고 있다.

각국의 노사제도 및 역사·문화가 다르고, 노사관계가 그 나라의 경제적 환경변화에 민감하게 영향을 받는데 경제적 환경이 국가마다 다르다는 점에서, 또한 그 나라 국민들의 준법수준이 다르다는 점에서, 또한 그 국가의 근로자, 노동조합 지도자, 사용자, 정부

지도자의 리더십의 역량과 국가관, 가치관이 다르다는 점에서, 경찰이 투입될 정도로 과격한 불법 노사분규가 우리처럼 많이 발생하고 있지 않다는 점에서 불법 노사분규시 경찰투입기준을 동일한 분석변수에 의하여 비교한다는 것은 대단히 어렵다고 하겠다.

이러한 어려움에도 불구하고 본 연구에서는 각 국가의 노사관계의 역사적 배경, 노사 관련 법규 및 제도, 노사분규의 실태, 노사관계 문화를 분석변수로 하여 비교국가들의 일반적인 노사분규의 양태를 파악하려고 노력하였다. 그 결과를 가지고 각국의 경찰투입기준의 비교에서는 위법한 파업에 대한 정부의 대응, 사례를 중심으로 한 불법파업에 대한 경찰대응, 경찰력 투입기준이라는 세가지 카테고리로 분류하여 비교하려고 하였다.

분석한 결과 프랑스를 제외한 미국, 영국, 독일, 일본은 최근에 경찰관투입까지 간 노사분규 사례가 거의 없고 노사관계가 안정적인 양태를 보이고 있어 실제로 노사분규에서 경찰투입시점을 비교·분석함에 있어서 보편적인 사항 외에 구체적인 투입기준을 파악하는 것이 불가능하였다.

따라서 불법노사분규에 대응하는 보편적인 기준에 의하여 불법 및 과격한 노사분규에 대한 각국의 경찰투입기준을 비교하고자 한다<표 6-1>참조.

<표 6-1> 각국의 일반적인 노사분규대처와 경찰투입기준의 비교

구분	미 국	영 국	독 일	프 랑 스	일 본
정 부 의 대 응	<ul style="list-style-type: none"> <li>단결권에 대한 보호는 헌법이 아닌 다양한 法源에 의해 보호</li> <li>노동조합의 부당노동행위가 위법한 행위로 규정되어 있음</li> <li>파업권은 헌법상 보장되지 않으나 연방 및 양자에 인정될 수도 있음</li> <li>사용자중심의 강력한 법치주의 구현</li> <li>철저한 조사와 주위에 따른</li> <li>직접적인 중재명이나 분쟁조정보다 자들의 자주적인 해결하도록 기다림</li> <li>법원의 명령에 의한 중재 개입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>파업권에 대한 영국의 보장은 가장 낮은 수준임</li> <li>노동조합과 불법파업에 경제적 손실을 부과한 법안 제정 및 클로드 슈펠트 법안과 최저임금제 등 법치주의에 의한 노동자조직의 교섭체제에 강력 대응하는 법치주의 고수</li> <li>정부는 직·간접적으로 노동쟁의에 개입하지 않음</li> <li>불법파업에 대하여 당사자가 파업에 대한 모든 책임을 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>헌법적 근거에 의한 파업권 보장 및 합법적 파업에 명료한 요건을 제시</li> <li>예방차원에서 교섭에서 알선·조정·중재기능을 하여 주정부 담당</li> <li>노동쟁의의 조정제도는 현실적으로 거행되고 있음</li> <li>사적 조정제도를 대체하고 있는 실정임</li> <li>강제적으로 개시하는 적권중재제도는 존재하지 않음</li> <li>고용보장억제 급여기간 단축 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>파업은 원칙적으로 합법적인 행위로 인정</li> <li>파업권에 대한 제한은 전적으로 법원의 입법에 속하는 법적인 문제라고 인식하고 있음</li> <li>노동부 산하 근로감독국의 단체협약 등과 관련된 고용법 및 관할 감사 역할</li> <li>노동법원 산하 조정위원회가 주관하는 소송전적 조정제도가 있음</li> <li>파업권을 구체적으로 제한하는 개별법이 존재</li> <li>정부 또는 행정기관의 장의 파업제한사안에 관한 규칙제정권(행정법원심사대상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>헌법상 노동3권 보장은 파업권도 있음</li> <li>공공부문의 근로자들은 파업권은 금지</li> <li>권리분쟁은 민사소송 노동위원회 행정소송에서 담당</li> <li>勞政事務所に 의한 행정서비스차원에서 노동문제의 상담과 알선(임의기구)</li> <li>노동위원회는 노동쟁의의 알선·조정·중재하며 부당노동행위를 조사·심판</li> <li>동쟁의를 조정할 기타 공적인 조정분쟁해결노력</li> </ul>





### 가. 미국의 사례가 주는 시사점

미국은 사용자 중심의 법치주의형 국가로 노조의 불법파업에 대해 법치주의를 통해 노사관계 안정을 유도한 경우이다. 여기에는 여러 가지 요인이 있기는 하지만 미국사회가 전통적으로 강력한 법치주의를 실현하여 왔다는 점이고, 80년대 들어서 정부의 불법파업에 대한 일관된 강한 대처도 한 요인으로 들 수 있다. 즉 1980년 2차 오일쇼크로 경제 위기를 맞은 미국의 레이건 정부에 의해 '연방항공관제사 노조'파업(1981)에서 1만 3천 여명의 파업관련자 전원을 해고한 사건은 일반 노사분규에 상당한 영향을 미쳐서 노사안정을 가져오는데 기여했다고 할 수 있다.

또 하나의 중요한 요인으로는 경기침체로 인한 국가전반에 걸친 위기의식이 높아진 경제환경과 국민의 여론이라고 할 수 있다. 정부가 불법파업에 대하여 초강수를 둘 수 있었던 배경은 노조의 지나친 임금인상요구가 국가경쟁력을 하락시키는 원인이 된다고 인식한 국민들이 노조에 대한 지지를 철회하고 정부의 강력대처를 지지했기 때문이라고 할 수 있다.

그 외에 노사관계에서 미국정부의 개입정도가 낮고, 주주이익중심의 기업경영, 사용자의 자율적 해고제도, 종업원 복지의 무의무 등 사용자 중심의 노사관계 제도, 사용자들의 강력한 반노조적 경향, 인적자원관리의 적극 도입 등으로 노조세력이 약화되어 오늘날은 경찰이 투입되는 경우가 거의 찾아 볼 수 없을 정도로 노사관계가 안정되어 있다.

미국경찰의 노사분규에 있어서 투입이라는 면에서 보면 각 주별 자치단체별 대응이 서로 상이하다는 점을 인정하더라도 노사분규에 있어 경찰이 투입되어 공권력에 의하여 해결하려 하지 않고 노사자율로 해결되도록 기다리며 예의 주시한다는 점을 들 수 있다.

경찰이 불법노사분규에 투입되는 상황이 발생하고 정부나 지방자치단체의 해산명령이 있음에도 불구하고 해산하지 않을 때 관련 정부와 충분하고도 신속한 의사소통에 의하여 법적 집행의 절차에 따라 이루어지기 때문에 불법노사분규에 대한 경찰의 강력한 대처가 국민적 반발을 사는 경우는 거의 없다.

오늘날 노사분규에서 경찰이 투입되는 사례는 거의 없는데 이것은 경찰이 투입될 정도로 강한 불법분규가 발생하지 않는 것도 이유이지만 경찰스스로도 노사분규 발생시 정부나 사법절차가 아닌 경찰이 즉각적으로 관여해야 한다고 생각하지 않는데 그 이유가 있

다고 본다. 정부의 조치 및 제반 여건을 감안하여 투입시점의 결정은 현장지휘관의 판단에 따르며, 물론 범죄형 사건의 발생이 있는 경우는 예외로 한다.

## 나. 영국의 사례가 주는 시사점

영국의 파업권에 대해서는 유럽국가중 그 보장수준이 가장 낮다고 평가되고 있을 만큼 법적으로 노조의 활동을 억제하고 있다. 이렇게 법적으로 노조활동에 제약을 하게 된 주요 배경은 1976년 IMF 구제금융, 고복지정책으로 인한 공공부문 재정적자의 심화, 연실업률 10% 대 등 소위 '영국병'이라고 일컫는 국가적 경제위기를 극복하는데 노사분규가 걸림돌이 된다는 판단에서 불법노사분규에 대한 법적 장치의 강화와 함께 불법노사분규에 대한 강한 정부의 대응이 노사관계를 안정시킨 주요 요인으로 들고 있다.

1980년대-1990년대의 대처 보수당 정부는 대처리즘, 신자유주의 핵심으로 인위적인 제도나 정부의 개입보다는 '시장의 힘'이 우월하고 효율적이라는 확고부동한 태도와 일관성있는 노사관계에 대한 대처로 영국병을 치유하는데 성공하였다. 특히 1984년 탄광노조파업에 대하여 사전에 충분한 준비과정을 거치고 국민의 여론적 지지를 바탕으로 강력 대응하여 불법노사분규에 대하여 정부가 승리한 사건의 예에서 보듯 강력한 정부의 리더십 발휘로 노사관계를 안정화시킨 경우이다.

대처정부의 강력한 법적 대처 외에 1980년대부터 줄어들기 시작한 파업빈도의 감소에 대하여 세 가지 원인을 들 수 있는데 지속되는 높은 실업률, 사업장의 구조조정에 의한 직업의 불안정성, 그리고 제한적인 노동조합관련 입법조치 등이다. 특히 영국은 1980년대에 입법화 되었던, 고용법(Employment Acts 1980, 1982), 노동조합법(Trade Union Act 1984) 등에 의해 노사분규가 법적으로 처리되도록 정책을 추진하였다. 따라서 이 시기에 있어서는 파업을 예방하는데 있어, 노사분쟁에 대한 적극적인 개입으로 이를 해결하기 보다는 법 규정에 따르도록 하고 있다. 즉, 적법한 절차에 따라 발생한 파업은 별다른 개입 없이 노사 당사자의 의지에 맡겨 두고 있으며, 불법한 파업은 불법을 야기한 당사자에게 파업에 대한 모든 책임을 지도록 하고 있다.

영국경찰의 노사분규에 있어서 투입이라는 면에서 보면 불법파업이라도 노사자율합의에 따라 해결되도록 공권력의 투입은 될 수 있는 한 자제한다. 물론 노조원들의 폭력, 폭

동, 파괴, 불법점거 등에 대하여는 보통법상의 불법행위, 공공질서법상의 규제조항에 적용을 받는 것은 예외이다. 집회에 참여한 사람들 중 12명 이상이 폭력을 행사하면 '폭동죄'에 준해 처벌된다.

피케팅을 예를 들면 법령에 정한 한계를 벗어나면 '감시 및 포위의 죄', 도로교통법상 '통행방해' 또는 경찰법상의 '직무집행방해', 보통법상의 '생활방해', '불법침해'에 대하여 형사처벌을 받을 수 있다. 그 외 폭행, 협박, 구두에 의한 명예훼손죄도 성립도 가능하다.

이러한 점에서 대처정부의 탄광노조파업시 경찰력투입된 이후 집단적인 노사분규에서 경찰이 노조를 해산하기 위해 투입되는 사례가 거의 없고 다만 개별적으로 발생하는 불법행위에 있어서 사법적인 처리기준에 따라 형사처벌을 한다는 점에서 법치주의 확립이 필요한 우리나라에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

#### 다. 독일사례가 주는 시사점

독일은 노사정 중심의 협의의 고통분담으로 노사관계가 안정화된 경우이다. 노조활동이 사회혁명보다 자본주의 내에서의 개혁과 임금투쟁에 한정한다는 노사관이 1910년대에 이미 형성되었다. 또한 1990년대 후반부터 독일은 통일후유증으로 고실업률과 저성장률로 '유럽의 병자'라는 평가를 받을 만큼 어려운 경제위기에 대처하기 위해 독일의 슈레더 총리의 Agenda 2010이라는 사회복지개혁과 노동시장 유연화 정책을 발표하면서 해고금지제 적용완화, 고용보장 억제정책 등을 실시하였다. 이에 사민당내 친노조 세력들이 고통분담을 위해 노동시장 유연화 정책에 찬성하였으며, 반대한 금속노조는 파업실패로 노조자체의 자성작업에 돌입하게 되었다. 이에 사용자는 인원감축과 공장 폐쇄 등 구조조정을 실시하였으나 노조의 유연근무제 제안 등으로 고통분담에 동참하면서(한국경제주평, 2008: 11-13) 노사정 모두의 협력으로 경제위기를 극복하였다.

독일의 안정된 노사관계를 이루는 요인에 대한 시사점으로 근로자들의 경제문제를 위주로 한 경제적 조합주의와 노사공동결정과 직장평의회 구성에 동수가 참여하는 경영참여제도, 정부주도하의 전국적인 노사합의를 위한 노사정위원회제도에 의한 노사정 대협의 관행, 회사수준의 근로자 대표인 종업원협의회의 파업권 미보유나 노조가 파업감소를 위하여 노조원 75% 이상 찬성이라는 요건을 스스로 강화하는 파업 자율규제 같은 노사

관계의 문화와 제도들이 노사관계를 안정시키는 요인이라는 점을 들 수 있다. 물론 불법 파업에 대해 징벌적 손해배상제도의 실시 등을 비롯하여 근로현장 및 사회전반에 걸쳐 법치주의가 형성되어 있다는 점을 근본적으로 인식해야 하는 점이기도 하다.

독일의 이러한 안정된 노사관계 때문에 실제 노동쟁의는 거의 합법적인 범위 내에서 이루어지고 있다. 물론 파업이 전혀 발생하지 않는 것은 아니고, 장기간 지속되는 파업이 있다하더라도 경찰이 투입되는 예는 거의 없다. 다만 형법적 근거로 인한 경찰권 발동은 있을 수 있는 것으로 위법한 쟁의행위가 형법에 저촉될 때 그 유발자, 조직자 및 참여자의 처벌이 따를 수 있다. 또한 적법한 쟁의행위 과정이라도 개별적 가벌적인 행위가 저질러질 때도 경찰권이 발동될 수 있다고 하겠다.

#### 라. 프랑스사례가 주는 시사점

프랑스는 다른 유럽 국가들에 비하여 노사양측이 이념 지향적이며 적대적이어서 자율적인 단체교섭이 어렵고, 따라서 노사분규가 자주 발생하며 경찰이 투입되는 사례가 자주 발생하기 때문에 우리나라의 경찰투입의 결정에 많은 시사점을 줄 수 있는 사례가 될 수 있을 것이다.

프랑스 근로자들은 사용자와의 타협보다 사회적인 운동과 정부에 대한 압력을 통한 법제화를 선호하며, 파업은 원칙적으로 노동조합과 무관한 근로자 개인의 권리로 인정하고 있다. 따라서 근로자들은 파업을 노동조합을 전제로 하지 않고 개인의 근로조건의 유지 및 개선, 경제 및 사회적 지위의 향상을 추구할 수 있는 수단으로 인정하고 있다.

프랑스는 선평업·후교섭의 관행이 일반화되어 있고, 합법 파업과 불법 파업의 구별은 법정에서 다룬다. 과도한 생산중단은 불법으로 인정하고 있고, 노동조합은 파업수당을 지급하지 않기 때문에 재정적으로 취약해서 통상적으로 쟁의기간이 짧아 영어권 국가에 비하여 노동손실일수도 적은 편이다. 프랑스에서는 근로자들의 임금상실을 최소화하면서 파업의 효과를 극대화하기 위한 쟁의전술이 발전되어 있다.

프랑스의 경찰투입시점은 합법적이지 않는 불법행위가 발생하면 투입할 수 있으나 대개 불법여부와 파업권 남용은 법원에서 결정된다. 사용자는 사업장 점거 등과 같은 불법 파업이거나, 파업권 남용에 해당한다고 판단할 경우, 이를 법원에 제소하여 쟁의 중지 및

강제해산을 요청할 수 있으며, 이에 대해 법원이 일방적으로 판정을 내린다.

파업자들이 법원의 강제해산 명령에도 불구하고 계속해서 현장에 남아 있게 되면, 이는 중과실을 범한 것에 해당하여 해고의 사유가 될 수 있다. 또한, 사용자는 강제해산을 시행하기 위해 경찰력의 투입을 요청할 수 있다.

사용자가 공권력을 투입해 강제해산하기 위해서는 사용자는 해당 지방법원장에게 파업자 전원의 강제해산을 요청한다. 이에 대해, 해당 지방법원장은, 개정 민사소송법 제 809조에 의거, 다가올 피해를 예방하기 위해 혹은 명백한 불법 행위를 중단시키기 위해 파업자의 강제해산을 명령할 수 있다. 이 때, 지방법원장의 개입이 정당화되기 위해서는 사안의 긴급성과 심각한 반론이 없어야 한다는 두 가지 조건이 충족되어야 한다.

사용자가 법원으로부터 강제해산 시행 명령을 전달 받고도 파업자들을 철수시키지 못하는 경우가 있다. 이 경우, 고용주는 관할 시장 혹은 도청에 공권력 투입을 요청할 수 있다. 이에 대해, 해당 행정기관은 공공질서 및 치안 유지 업무의 긴급성을 이유로 상기 고용주의 공권력 지원 요청을 거절할 수도 있다.

따라서 프랑스에서 자주 발생하는 시위에서 경찰력이 투입되는 경우는 많지만 경찰이 자의적으로 투입시점을 결정하지 않고 법원과 지방자치단체 등의 판단과정을 거친다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

#### 마. 일본사례가 주는 시사점

일본의 노사분규는 집단적인 노사분규의 발생보다 주로 개별적인 노동분쟁이 발생하며 경찰이 투입될 정도의 격렬한 노사분규가 발생하지 않고 있다. 노사분규과정 중에 형법적인 문제가 발생하는 경우 대개는 사법적인 처리기준에 따르고 있다.

노동시장에서의 분쟁은 법률적으로 사법상의 처리형식에서 이루어진다는 점을 인식해야 한다. 즉 이 점은 개별참가자의 행태가 동시에 범죄행위를 구성한다고 하더라도 경찰은 법원의 결정을 적시에 얻을 수 없을 경우에 한해서 개입한다는 점에서 경찰의 대응이 매우 신중함을 보여주고 있다.

일본의 노사관계의 안정은 첫째, 파업이 많고 격렬했던 1950년대부터 치안유지적인 차원의 법이기는 하지만 '파괴활동방지법'을 제정하여 사실상 과격 노동운동을 지양하게

하는데 영향을 미친 것이 한 요인이라고 할 수 있다. 둘째, 일본점령군 총사령부의 금융 고문인 도지(Dodge) 公使에 의한 제시된 적자용자의 정지, 인플레이에 영향을 주는 과도한 임금인상금지, 정부의 보조금 축소 등 선진국형 노동문화가 일본 사회에 뿌리를 내리게 된 것도 그 계기라고 할 수 있다. 셋째로는 일본의 기업문화 중 노동조합이 파업을 일으키면 파업에 반대하는 제2의 노동조합이 설립될 수 있다는 점을 들 수 있다. 그로 인해 파업을 주도한 제1노동조합은 군소 노동조합으로 전락할 수 있고, 군소 노동조합으로 한번 전락하게 되면 거리가 재기하는데 실패하고 노동조합으로서 힘을 잃어버리기 때문에 노동조합 주도하에 파업을 시도하지 않는 문화가 정착되었다. 물론 일본 사회전반에 걸쳐 형성되어 있는 법치주의와 일본기업의 가족문화는 기본적인 요인으로서 인식하여야 할 점이다.

### 제3절 정책방향

#### 가. 국가적인 차원의 정책방향

각국의 불법노사분규에서의 경찰투입시점을 연구한 결과 평면적인 비교가 곤란할 정도로 우리와는 상당히 다른 노사관련 문화를 가지고 있으며, 노사분규에 경찰이 투입되는 사례가 프랑스를 제외하고는 거의 없을 정도로 노사관계가 안정되어 있다. 노사분규와 관련하여 국가적인 대응전략에 따라 경찰의 대응도 상당한 영향을 받는다는 점에서 우선적으로 선진 국가와 비교한 결과를 가지고 정부의 노사관련 정책의 방향을 제시하고자 한다.

경찰노력의 외적인 부분으로 안정적인 노사관련 문화에 영향을 미친 요인으로 여러 가지 이견이 있을 수 있으나 국가적인 차원에서 노력을 법적인 요인, 정부의 대응요인, 문화적인 요인으로 정책대안을 제시하고자 한다.

##### 1) 노사관련법의 선진화

각국의 정부는 노사관계의 혼란한 시대를 거치면서 노사관계를 안정시킬 수 있는 관련 법들을 서구의 전통적인 경제자유주의에 근거하여 노동시장의 자율적인 조정이 가능하도록

록 재·개정하였다. 예를 들면 해고가 비교적 자유스럽다는 점, 대체근로가 허용된다는 점, 파업기간에도 파업 비참가자들에 대한 근로가 허용된다는 점, 일부 국가에서는 파업과 동시에 고용관계가 해지된다는 점, 파업기간의 무노동 무임금 등 파업을 하면 근로자들에게 불리한 많은 조항들이 있는데 이는 근로자들이 파업에 대해 신중하게 만드는 근본적인 요인이라고 할 수 있다.

그동안 강한 자로서 사용자에게 대하여 상대적으로 약한 근로자를 보호하기 위해 만들어진 많은 노사관련 규정들이 오히려 경제위기를 극복하는데 걸림돌이 되어 국제경쟁력을 떨어뜨리는 원인이 되고, 그 결과 오히려 근로자들에 더 불리한 여건으로 되돌아오는 상황이 되었다. 정부는 이러한 점에서 국제경쟁력을 증진시킬 수 방향으로 관련 법률을 개정해 나가야 할 것이다.

근로관계법은 근로자들이 노동쟁의시 합법의 범위를 명확히 알 수 있도록 가능한 한 구체적으로 표현되어야 하며, 따라서 개괄주의식보다는 列舉主義(또는 列記主義)를 채택하는 것이 바람직하다고 하겠다.

## 2) 정부의 대응전략의 다원화

노사분규에 있어 각국의 정부는 노사자율적 해결을 우선하고 있다는 점이다. 사용자와 근로자 모두 최선을 다해 협의를 통한 문제해결을 하려고 자율적인 노력을 하도록 하여야 한다. 따라서 우리나라에서 자율적인 노력이 잘 되지 않는다면 어디에서 어떤 요인이 작용해서 자율적인 교섭이 안 되는지 분석하고 연구하여 처방하는 일을 장기적인 관점에서 계획을 세워야 한다.

노사자율문화에 대해 장기적으로 도달해야 하는 목표를 정하고 단계별로 달성해야 하는 세부목표와 기간을 정하며, 첫 단계에 성공이 다음 단계로 연결되도록 제도, 교육, 정부의 전략 등의 다원적인 접근을 하도록 하여야 한다. 왜냐하면 이러한 자율적인 협의문화는 하루아침에 이루어지는 것이 아니기 때문에 수용가능범위에서 연차적·단계별로 서서히 추진하되 추진되어야 할 정책들은 엄정하게 집행되게 하여야 할 것이다.

노사자율문화에 이어 정부의 중재와 심판을 위한 현재 시스템을 점검하고 효과분석을 통하여 나타난 문제점을 수정하고 시스템의 강화 및 전문가를 양산하는 등의 정부의 중

재력을 높이는 방안을 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

또한 법치주의가 정부에서부터 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 미국, 영국, 일본의 노사관계의 역사를 보면 불법노사분규에 대한 정부의 일관되고 강력한 법치주의적 대응이 오늘날 불법노사분규를 사라지게 하는 노사관계의 안정화에 주요 요인으로 꼽고 있다. 정부가 바뀔 때마다 그 대응이 달라지고, 경찰의 법집행도 그것에 따라 좌지우지된다면 우리나라의 노사관계에서의 법치주의의 확립에 대한 전망은 어둡게 될 것이다.

한국사회에서의 법치문화 형성은 실제로 어느 한 정부의 노력만으로는 부족한 장기적인 전략이 필요한 부분이라고 하겠다. 강한 법치주의 구현은 서구적인 가치로서 우리의 전통적인 인정에 의한 덕치의 행정문화와는 거리가 있다고 하겠다. 따라서 우리는 노사분규에서 있어서 원칙과 법칙에 따라 처리하는 것보다는 “우는 아이 떡하나 더 준다” 식의 한국식 가치로 대응했기 때문에 노사분쟁에서의 한국적인 “떼법”문화가 생성된 것이 아닌가 한다.

이러한 가치관을 변화시키고 사회전반에 걸쳐 법치문화를 형성하기 위해서는 위에서 언급한 다양한 접근방법을 추진하는 것과 함께 근본적인 접근도 병행해나가야 한다는 점을 정부는 인지해야 한다. 즉 교육부분의 역할로서 임산부 가족에 대한 육아교육<sup>57)</sup>부터 실시하여 법치주의를 비롯한 우리사회가 추구하는 바람직한 가치가 유아기때부터 형성되도록 하는 것이 필요하다고 할 것이다. 또한 유치원 교사 및 각급 학교의 교원양성을 위한 교육에도 전공교육에 못지않는 인성교육의 질을 높일 수 있는 방향을 구체적으로 제시하여야 한다. 따라서 법치주의적인 가치를 비롯하여 우리의 경제발전에 걸맞는 선진국으로서 국민가치가 교육현장에서부터 형성될 수 있도록 하여야 할 것이다.

57) 예를 들면, 임산부 부부를 대상으로 일정한 교육장에서 단체로 교육하는 것은 여러 가지 여건상 좋지 못하나 유아때부터 우리사회가 필요한 가치관을 가질 수 있도록 육아법을 재미있고 유익한 내용으로 구성한 비디오 내지 CD, 책자 등으로 제작하여 해당 가정에 배포할 수 있다. 읽고 난 후 소감이나 아이들을 어떻게 양육하겠다는 계획서(가칭)같은 것들을 제출하면 육아에 필요한 것들을 지원해 주는 제도 등을 도입할 수 있다. 이러한 지원제도는 자료들을 정성껏 읽고 시청하게 하는 동기유발이 될 수 있으며 자율적인 육아교육에 참여를 높이는 방법도 될 것이다. 임산부가족에 대한 육아교육은 부모의 역할에 대한 경험이 없는 신세대 임산부가족의 육아 교육을 정부가 도와주고, 정부는 유아때부터 우리사회의 바람직한 가치를 함양하는데 기여하게 되고, 이러한 노력은 결국은 지속적인 국가발전을 지향하는 시급성이 될 것이다.

### 3) 상생적인 노사문화의 창출

선진 5개국을 대상으로 노사문화를 살펴본 결과 독일과 일본과 같은 국가들은 상생의 노사문화가 이미 정착이 되어 있었고, 영국과 미국, 프랑스도 그 방향으로 나아가고 있다는 점이다. 특별히 독일과 일본의 근로자들과 노동조합은 파업이 국가경제에 미칠 사회적인 파장과 기업에 미칠 영향을 최대한 고려하느라 스스로 파업의 조건을 까다롭게 정해 파업을 최대한 자제하려고 하는 문화를 가지고 있다. 또한 사용자도 근로자들을 통제하고 견제해야 될 대상이 아니라 파트너로서 협력적 노사관계를 통하여 노동생산성 향상에 공동 노력한다.

세계는 상생의 협력적 노사관계가 생산성 향상에 중요한 요인이 된다는 점에서 노사협력적 관계를 구축하려고 노력하는 것은 국제적 노사관계의 추세가 되었다. 우리도 대립적인 노사관계의 인식을 지양하고 노사화합 및 노사파트너십의 형성을 위하여 정부의 권위에 의해서가 아니라 근로자들의 광범위한 동의를 바탕으로 노사화합문화를 창출해 나가야 할 것이다.

#### 나. 경찰권 발동에 대한 정책적 제언

##### 1) 일반적인 경찰권 발동에 대한 요건

경찰권 발동은 일반적으로 국민의 권리 내지 자유를 침해하는 행정작용이니 만큼 그 요건은 법률의 수권을 필요로 한다. 법률의 수권이 개별적 수권조항이 아니라 일반적·개괄적 수권조항의 형태를 취하고 있으며, 경찰관직무집행법 제2조, 5호 “기타 공공의 안녕과 질서유지”가 여기에 해당된다. 이 규정에 따라 쟁의행위가 진행되는 과정에서 공공의 질서 등에 위해가 발생할 경우 경찰권이 발동될 수 있는 것이 일반적이다.

법률의 일반적·개괄적 수권형태로 인하여 경찰권 직무범위가 구체적이지 않고 추상적이며, 불명확한 개념으로 되어 있어 경찰권의 남용이 우려된다. 따라서 그 발동요건에 한계를 두는데 그것이 경찰소극의 원칙, 경찰공공의 원칙, 경찰책임의 원칙, 경찰비례의 원칙 등이 있으며, 경찰비례의 원칙에서는 구체적으로 적합성의 원칙, 최소침해원칙, 협의 비례원칙 등이 제시되고 있다.

경찰권 요건과 한계가 충족되는 경우에도 경찰권 발동여부와 방법선택에 대해 재량주의를 취하고 있는데 재량에는 결정재량과 선택재량이 있다. 이러한 재량주의는 나름대로 조리상의 법적 구속(비례원칙, 평등의 원칙, 절차준수, 경찰관 주관적 동기 개입금지)이 있어 이를 위반하는 경우 재량하자로 위법한 것이 될 수 있다. 또한 재량의 편의주의라 하더라도 공공 안전에 고도의 위험이 존재하거나 국민의 생명과 재산에 중대한 침해가 발생할 상황에서는 경찰권 발동의 재량은 영으로 수축하여 경찰개입의 의무를 지게 되고, 국민은 경찰권발동을 요구할 권리(경찰개입청구권)을 가지게 된다.

## 2) 경찰권 발동의 유형과 문제점

### 가) 일반적인 유형

노동쟁의 행위에 대해 경찰권발동의 일반적 유형은 첫째, 경찰하명(처분)에서 쟁의행위가 연대적·계획적 조업중단 등을 수반할 경우 사업주의 업무방해죄에 해당되어 경찰권을 발동할 수 있다. 그러나 이러한 경찰하명에 대해 불응하였을 때 이를 강제할 수 있는 벌칙규정이 현행 경찰법상에는 없다. 다만 폭력을 수반한 쟁의행위가 '집회 및 시위에 관한 법률' 제5조 1항2호(집단적인 폭행·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위)에 해당할 경우, 동법 제20조 1항, 2항에 의거하여 집회해산을 명하고 이에 불응하는 경우 동법 제24조 5호에 의거 그 집회참가자를 처벌할 수도 있다.

둘째, 경찰상 즉시강제로 쟁의행위의 형태가 업무방해죄를 구성하거나 쟁의행위 과정에서 폭력 등 형사상 범죄행위를 구성하는 경우에 경찰관집무집행법 제6조에 의거하여 관계인에게 경고를 발하고 소정의 범죄에 대한 예방과 제지를 위한 실행행사를 할 수 있다.

### 나) 경찰권 발동의 문제점

우리나라는 경찰권발동의 문제점으로 경찰권 발동의 근거가 매우 추상적이고 불명확함으로 인하여 경찰의 자의적 해석에 의해 경찰권의 남용가능성이 높다는 점이 지적되고 있다(이하 노사정위원회 논의자료, 2003: 339참조). 2003년 노사정위원회의 "노동쟁의 조정제도 및 쟁의문화 개선을 위한 논의자료"에서 노사분쟁과 관련된 경찰권 행사가 불법

노사분쟁에 대한 사전예방을 통한 시민의 안전과 재산보호, 공공질서를 유지하려는 치안 유지행정 차원과 불법노사분쟁이 발생한 경우 진압 및 범법자 처벌을 위한 수단으로 집행되는 형사사법행정차원에서 이루어지는 경향이 있으며, 국제기준에 비교해 볼 때 쟁의행위에 대한 경찰권의 개입이 과다하여 이로 인하여 쟁의행위의 범일탈 현상이 오히려 조장된다는 점을 들고 있다.

정당한 절차를 거쳐 이루어지는 쟁의행위의 경우 경찰권의 발동은 파생적으로 발생하는 폭력 등 불법행위를 제거하는 최소한의 수준에서 이루어지는 것이 바람직하며 파업중지 내지 조업복귀 명령을 함으로서 파업자체를 방해하거나 저지하는 것은 권한 남용으로 봐야 한다고 지적하고 있다.

따라서 경찰권 발동의 근거와 한계를 명확히 하여 재량적 해석에 의해 남용가능성을 줄일 필요성이 크고, 경찰권 개입은 노조의 파업권과 공공의 안녕 및 질서유지간의 형평을 고려하되 그 발동의 수준은 파업권의 본질을 훼손하지 않는 최소한에 그치도록 관계규정을 정리가 필요하다고 하겠다.

### 3) 정책적 제언

최근의 노사분규는 전국적인 이랜드 노사분규 등과 같이 장기화되고 과격화되는 경향을 보이고 있다. 이러한 노사분규의 양상은 경찰의 대규모 경비수요를 발생케 하고 있으며 공권력의 투입에 대한 적절성에 대한 논의가 유발되기도 한다.

현재 까지 대부분의 경찰투입이 합법적이고 적절한 투입이었음에도 불구하고 노동계나 전문가 심지어 국민들까지도 경찰의 대응이 다소 미흡한 점이 있지 않았던가 하는 의구심을 가지고 있는 것도 사실이다. 따라서 이러한 문제점을 보완할 아주 작지만 의미 있는 몇 가지 정책제안을 한다면 다음과 같다.

#### 가) 업무방해죄의 적용의 신중성

오늘날 정당한 쟁의행위는 민사상 및 형사상 면책을 받도록 하고 있다. 따라서 면책의 기준이 쟁의행위의 정당성이 기준이 된다. 이 기준은 범죄의 성립여부 뿐만 아니라 경찰권의 발동근거와 밀접한 관련이 있기 때문에 중요한 의미를 지닌다. 그러나 쟁의행위의

정당성이 주체, 목적, 수단과 태양, 절차법규위반, 정의행위 금지제한법규 위반 등을 위반하면 불법정의행위가 되는데 그렇다고 이러한 경우 모두 형사상의 책임을 묻게 되지는 않는다는 점에서 경찰투입을 신중히 해야 하는 이유이기도 하다.

실제로 정의행위는 업무의 정상적인 운영을 저해하기 때문에 사용자의 권익을 침해하거나 범죄의 구성요건에 해당하는 경우가 많다. 따라서 정의행위의 형사책임과 관련한 처벌법규로 첫째, 형법상의 업무방해죄 내지 직무유기죄, 둘째, 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 위반, 셋째, 집회 및 시위에 관한 법률 위반 등을 들 수 있다.

여기서 특별히 지적하는 것은 파업에 대한 업무방해죄를 적용할 경우 이다. 파업이 업무방해죄에 해당하여 경찰권 발동의 요건이 충족이 되어 경찰관청이 파업중지 및 조업복귀를 명하는 경찰처분을 발할 수 있다 하더라도 공공의 안녕질서에 명백하고도 직접적인 위협이 없을 시에는 파업중지 및 조업복귀를 명하는 경찰하명(처분)은 의의가 없다는 점을 인식하여야 한다.

따라서 명백한 형사상 범죄행위가 아니거나 공공의 안전에 집적적인 위협이 되지 않는 경우의 업무방해죄 등에 대해서는 노사간의 자율적으로 해결을 할 수 있도록 시간을 두고 신중하게 접근하여야 할 것이다.

#### 나) 국민에 대한 충분한 알권리 제공

국민들은 정의가 발생하면 많은 경우 강한 사용자에 대하여 약한 근로자들의 권익이 손상되었기 때문이라고 생각하고 근로자들이 다소 억지스러운 주장을 하더라도 그럴 수 있다고 보는 경향이 있다. 여론의 지지없이 성급한 결정으로 경찰력을 투입하면 파업근로자들의 공권력에 대한 수용력이 떨어져 오히려 문제를 더 크게 할 소지가 있다. 따라서 근로자들의 주장과 그들의 정의수단과 태양, 사용자의 해결의지의 여부, 정의로 인한 경제적 파장 등에 대하여 국민의 알권리를 충족시키는 방향으로 상세하게 언론에 공개되어야 한다. 따라서 장기간의 파업에 대한 국민의 여론이 모아지는 시점을 파악하고, 국민 여론의 향배를 세밀하게 판단하여 공권력 투입시점을 결정해야 할 것이다. 실제로 대다수 선진국 정부가 불법파업에 강력히 대응하여 성공한 사례를 보면 여론의 지지가 가장 큰 힘으로 작용했음을 알 수 있다.

물론 공공의 안전에 고도의 위협이 존재하는 경우와 국민의 생명과 재산에 중대한 침

해가 발생하는 경우는 경찰권발동이 반드시 이루어져야 하는 경찰의 개입의무가 있고 또한 이러한 상황에는 경찰재량은 영으로 수축되어 국민의 여론과는 상관없이 즉시 경찰권이 발동되어야 할 것이다.

다) 공권력 투입의 절차적 요건 마련

노사분규시 간혹 사용자들이 성실하게 파업근로자들과 대화를 통하여 문제해결을 하려 들지 않고 공권력에 의존하여 문제의 해결을 하려고 하는 경우가 있다. 경찰이 투입을 자제하고 있는데도 불구하고 오히려 경찰력이 투입하지 않으면 안 될 상황을 야기 시켜 경찰투입을 유도하는 경우도 간혹 발생한다.

노사분규시 우리의 경찰투입시점의 결정이 관련법에 따라 파업근로자들의 행위가 정당한지 아니한지를 스스로 판단하고, 재량주의에 의해 투입을 결정해야 한다는 점에서 경찰투입시점 및 방법의 적절성여부에 대해 경찰조직 및 담당자들은 부담감을 가지고 있는 것도 사실이다.

이러한 점에서 프랑스의 예는 좋은 시사점을 우리에게 줄 수 있다고 하겠다. 프랑스는 고용주가 자신의 사업장이 불법 점거 당했을 때 지방법원장에게 강제해산을 요청하고, 지방법원장은 이유가 있다고 판단될 때는 강제해산을 명할 수 있다. 법원의 강제해산 시행명령에도 불구하고 파업자들이 철수하지 않을 경우 고용주는 관할시장 또는 도지사에 공권력 투입을 요청할 수 있다. 이에 따라서 행정기관(시장이나 도지사)의 강제해산 명령이 있을시 경찰력을 투입할 수 있다.

이러한 프랑스의 예처럼 우리나라도 사용자가 노동부의 관련부서나 지방자치단체(가칭)에 해산을 요구하고 그 관련 기관은 이유가 있다고 판단되면 해산명령을 내릴 수 있고, 이에 불복할 경우 경찰이 투입되는 절차적 요건을 둔다면 경찰로서는 공권력투입에 대한 정당성 내지 적절성에 대한 부담을 덜 수 있게 될 것이다.

라) 공권력 투입에 대한 구체적인 매뉴얼 필요

불법파업에 대한 공권력 개입기준을 세밀하고 구체적으로 매뉴얼화하여 집행자의 자의적 해석 및 재량권이 개입할 여지를 최소화하도록 하여야 한다. 또한 준비된 매뉴얼은 전국의 담당자들이 공히 숙지할 수 있도록 하여 만들어진 기준에 따라 엄정하게 집행할

수 있도록 하여야 할 것이다. 노사분규에 대한 경찰의 구체적인 개입기준이 있다하더라도 분규장에 따라 예기치 못한 다양한 상황이 발생할 수 있다. 이럴 경우는 발생한 상황 자료를 다시 매뉴얼화 하여 새로 발생하는 상황에 대한 정보를 전국에 공유하도록 하여야 한다.

이는 경찰이 법집행의 표준을 만들어 불법노사분규에 대하여 적법하고, 적시적인 대응력 제고 및 확립, 법집행의 일관성과 정확성을 통하여 엄격한 집행이 되도록 한다면 머지않아 우리도 선진국형 노사문화를 가지게 경찰조직이 가장 큰 기여를 하게 될 것이다.

## 제7장 결 론

선진국의 노사분규에 대한 경찰투입시점을 파악하기 위한 본 연구는 경찰투입을 가져 오게 하는 원인적인 요인을 분석하기 위해 각국의 노사관계 역사, 법적 제도, 실태 및 문화 등을 중심으로 한 노사관계의 일반적인 요인들을 먼저 분석하고, 경찰투입의 사례를 중심으로 경찰투입시점을 비교분석하고자 하였다.

선진국의 노사분규시 경찰투입시점에 대한 연구 시도자체는 우리나라의 다발적으로 발생하는 과격하고도 불법적인 노사분규의 상황에 비추어 노사관계를 안정화시키는데 기여하고 불법 노사분규시 선진국적인 대응의 기준을 참고함으로 인하여 노사분규에 대응하는 한국경찰의 바람직한 대안을 찾으려 했다는 점에서는 상당히 의미 있는 시도라고 할 수 있다.

연구의 한계로는 시간과 비용에 비해 너무 많은 국가를 대상으로 하였다는 점과 직접 비교 국가를 방문하여 경찰투입이 되는 사례에 대해 경험해 보고 당시 법집행 담당자를 직접 인터뷰하지 못하고 2차 자료에 의존하였다는 점을 들 수 있다. 특히 각국 노사분쟁시 경찰투입에 대한 자료를 수집하는 것은 프랑스를 제외하고는 투입사례가 거의 없어 연구를 진행하는데 상당히 어려웠다는 점을 밝혀둔다. 또한 자료수집 및 인터뷰 도우미를 경찰전문가가 아닌 노동전문가와 대학원 공부하는 비전문가를 사용함으로 인해 본 연구자가 원하는 자료를 얻는데 상당한 제한이 있었다. 이러한 점을 만회하기 위하여 각국 정부의 공신력있는 정부기관의 홈페이지를 통하여 통계자료를 사용하려하였고, 한국의 공신력 있는 기관의 연구자료를 이용하여 보완하였다.

분석결과 모든 국가들이 역사적으로 과격 노사분규로 인하여 사회적으로 큰 혼란과 경제적 위기를 경험한 사실이 있었고 이를 해결하기 위하여 공권력을 투입한 사례가 있었다는 사실을 발견하였다.

각국의 정부, 사용자, 근로자, 국민들은 노사분규에 대응하는 인식이나 방식면에서 그 국가의 역사적·문화적·법적·제도적·경제적 요인으로 인해 위의 2항의 시사점에서도

다루었듯이 다소 다르게 나타나고 있다.

그러나 각 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 것은 노사관계 분규를 법치주의에 입각하여 국가별 분쟁해결 시스템에 의해 해결하고, 노사자율적인 해결을 우선하며, 노사정 협의체에 의해 조정 및 해결해 나감으로 인하여 세계가 노사안정과 산업현장에서의 평화를 추구해 나가고 있다는 점이다.

즉 각 국의 노사관계안정과 산업현장의 평화는 너무나도 당연한 법치주의의 실현을 근간으로 하고 있다는 평범한 진리를 바탕으로 하고 있다는 것이다. 이러한 법치주의 실현의 바탕으로 근로자와 사용자 모두 상생적인 차원에서 국가경제의 위기를 극복하고 국제경쟁력을 제고하는 방향으로 동반자적인 협력을 해나가고 있었다. 또 하나의 중요한 점은 국가경제의 국제경쟁력 하락과 경제위기를 걱정하는 국민들이 과도한 임금인상이나 각종 요구에 의한 장기파업을 하는 노동조합에 대해 지지를 철회함으로써 인하여 과격한 불법분규에 대응하는 정부나 경찰에 힘을 실어준다는 점이다.

또한 노사안정과 산업평화를 해치는 불법파업이나 불법행위는 민사 및 형사상의 책임을 엄격하게 묻고 파업으로 인한 경제적 손실을 근로자 스스로 감당하게 하고 있기 때문에 과격 내지는 불법 파업자체가 거의 사라지고 있다. 파업이 비교적 자유스럽게 발생하는 프랑스에서조차도 파업으로 인한 노동손실일수가 매우 적고 통상 쟁의기간이 매우 짧은 것이 보편적인 현상이다.

노사분규의 문제는 경찰의 대응문제 이전에 국가경쟁력과 관련된 경제적인 차원의 문제로 자율적인 노사관계 속에서 해결하거나 노사정의 합의 및 법적·제도적 범위 내에서 해결해 나가도록 국가적인 차원에서 그 기준을 보완하고 시행해 나가야 하고, 이에 앞서 정부와 국민 모두 법치주의 구현이 사회문화로 자리 잡도록 노력해 나가야 할 것이다.

경찰은 노사분규시 경찰투입을 해야 하는 상황의 구체적인 범위를 정하고, 상황별 대응을 하는 절차적인 요건을 마련하며, 그 요건에 충족되도록 법집행을 해 나가야 할 것이다. 경찰이 불법노사분규에 대하여 적법하고, 적시적인 대응력 제고 및 확립, 법집행의 일관성과 정확성 확보는 불법노사분규에 대처하는 경찰의 법집행의 방향과 양태 및 그 결과를 미리 알 수 있게 하는 것으로서 불법노사분규를 자제하거나 감소시키는 가장 큰 원인 중에 하나라는 점을 인식하여 엄격한 법집행이 이루어 질 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 〈국내문헌〉

- 강성태, “일제에서 현재까지의 노동악법연구,” 「역사비평」 2호, 1988.
- 강원식·최낙선, “한국기업노사관계의 실태와 발전방향,” 대한경영학회지 제26권, 대한경영학회, 1997.
- 경찰청 외사관리관실, 「각국의 집회시위문화 비교검토」, 서울: 경찰청, 2006.
- 경찰청, 「경찰백서 2007」, 서울: 경찰청, 2007.
- \_\_\_\_\_, 집회 및 시위에 관한 운용실무, 실무: 경찰청, 2000.
- \_\_\_\_\_, 집회·시위 관리지침, 서울: 대한문화, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「경찰통계연보」, 서울: 경찰청, 2000-2006.
- 고문현, “공권력 위기의 원인과 그 대응방안-경찰의 경우를 중심으로,” 토지공법연구 제38집, 한국토지공법학회, 2007.
- 고숙희외 역, 미래의 국정관리, 서울: 법문사, 1998.
- 고혜원, “주 40시간 근무제 입법화 과정의 정책네트워크 분석,” 현대사회와 행정, 제17권 제3호, 한국국정관리학회, 2007.
- 곽태영외, “집회시위로 인한 손상유형 분석을 통한 응급의료기관의 재난대책,” 대한응급학회지 제15권 6호, 2004.
- 菅野和夫, “새로운 노사분쟁 처리시스템(일본): 전후 시스템의 재편성으로서,” 비교법학연구 제6집, 한국비교법학회, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「일본노동법」(이정 역), 법문사, 2007.
- 권두섭, 선진 집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할, 용인: 치안연구소, 2003.
- 김금수, “한국노사관계의 구조적 특성,” 한국의 노동경제, 문학과 지성사, 1981.
- 김덕영, “시위문화, 무엇이 문제인가?” 인물과 사상 5월호 통권 85호, 인물과 사상사, 2005.
- 김동원·배종석(2001), “한국기업의 생산적 노사관계에 대한 연구,” 한국경영학회 프로젝트 Working Paper.
- 김명중, “일본의 베이비붐세대의 퇴직이 노동시장에 미치는 영향,” 국제노동브리프, Vol. 3, No.9, 한국노동연구원, 2005.

- 김미영, “기업변동과 노사관계에 관한 미국 노동법의 기본원리,” 노동법학 13호, 2001.
- 김병준, “집회, 시위 중 소음규제에 관한 연구,” 한국공안행정학회보 제14호, 한국공안행정학회, 2003.
- \_\_\_\_\_, “변형 집회·시위의 피해 경감방안에 관한 연구: 종교·문화행사를 빙자한 집회 및 시위에 대하여,” 피해자학 연구 제12권 제1호, 2004.
- 김상관, “공공부문 파업과 한국의 노사관계: 기간산업 3개 노조의 ‘민영화저지파업’을 중심으로,” 사회경제평론 제19호, 한국사회경제학회, 2002.
- 김상균, “전·의경의 폭력경험에 관한 연구,” 법학연구 21집, 한국법학회, 2006.
- 김성수, 노사관계론, 삼영사, 2006.
- 김성희, “유럽 공공부문 노동운동과 노사관계,” 동향과 전망 96년 가을호 (통권 제31호), 한국사회과학연구소, 1996.
- 김순태, “업무방해죄 소고: 정의행위와 관련하여,” 「민주법학」제5호, 1992.
- 김영재, “미국기업의 성과배분제도의 특성과 노사관계,” 인사관리연구 제20집 1권, 한국인사관리학회, 1996.
- 김영중, “전환기 노사관계의 유형론적 특성과 정부의 역할,” 한국행정학보 22권 1호, 1988.
- 김용환, “재벌과 기업윤리,” 민족지성 46호, 1989.
- 김원운, “정의행위와 형사책임,” 「법무연구」 제16호, 1989.
- 김유선, “한국의 노동조합 조직연구: 조합원수(조직률) 분석을 중심으로,” 한국노동연구원 기타보고서, 2008.
- 김유성, 「노동법」, 법문사, 1999.
- 김유환, “시위문화 개선을 위한 시론: 특수성과 보편성,” 「평화적 집회 시위문화정착을 위한 노력과 과제」, 한·미·일·중 국제학술세미나 자료, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.
- 김유환·김성천, “Police Line의 도입 및 운영방안에 관한 연구,” 「치안논총」 제12집, 용인: 치안연구소, 1996.
- 김유환·조만형, “불법집회·시위시의 강제진압에 대한 계층별 국민의식 실태 및 그 정당성 확보방안,” 치안연구소 연구보고서, 2000-16, 2000.
- 김태기, “노사관계의 국제환경변화와 향후의 진로,” 공공정책연구 2호, 한국공공정책학회, 1995.06(153-168).

- 김태기, “노사분쟁과 협상이론의 새로운 동향,” 분쟁해결연구 제1권, 단국대 분쟁해결연구소, 2003년 12월.
- 김태기·박세일·박래영·이각범, 선진국의 노사관계정착경험, 한국노동연구원, 1991.
- 김학노, “유럽통합과정에서 노사간 힘의 관계: 유럽직장평의회지침 협상의 경우,” 한국정치학회보 제33집 제1호, 1999.
- 김황조, 주요국 단체교섭의 특징과 동향, 한국노동연구원, 1990.
- 김 훈, “2009년 노사관계 전망과 정책과제,” 노동리뷰, 2009년 12월호.
- 노동부 노사협력과실 편, 「노동쟁의조정법 실무」(개정증보판), 1995.
- 노동부, 「95년 노사분규 사례집」, 1995년 12월.
- 노중기, “노사관계 개혁과 한국의 노동정치,” 경제와 사회, 한국한업사회학회, 1996년 가을호(통권 31호).
- 마리우스 브라우드, “프랑스의 개별노사분쟁 및 법원,” 국제노동브리프, 2004년 11-12월호.
- 마혜쉬 벨라, “미국에서의 시위와 시위대응경찰활동에 대한 평가,” 한·미·일·중 국제학술세미나 토론자료, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.
- 매쉬 날라·호프만, “Protests and Protest Policing in the U.S.: police, organizational culture and responses,” 한국경찰학회보 13호, 한국경찰학회, 2007.
- 문무기·박제성외, “2007 노동법의 쟁점(I),” 2007 상반기 노동법·법경제 포럼 논문집, 노동연구원 기타보고서, 2008.
- 문무기·이승욱, 노조 조직형태의 다양화와 노동법의 과제, 한국노동연구원 연구보고서, 2004-15, 2004.
- 문무기, “불법쟁의행위와 민사책임,” 산업관계연구 제13권 제1호, 한국노사관계학회, 2003.
- 문성도, “집회·시위에 대한 경찰채증활동의 초상권 침해여부 및 현행 집시법 관련 개선방안 연구,” 치안연구소 연구보고서, 2002-13, 2002.
- \_\_\_\_\_, “집회·시위에 대한 경찰채증활동의 초상권 침해여부 및 현행 집시법 관련 개선방안 연구,” 치안연구소 연구보고서, 2002-13, 2002.
- 박경열, “일본공무원 노사갈등과 한국적 합의,” 2006년 2월 서울 행정학회 학술대회 발표논문, 2006.
- 박경현외, “경찰관 인성교육프로그램 시안개발: 경찰대학생 교육을 중심으로,” 「치안논총」 제17집, 용인: 치안연구소, 2001.

- 박광주, 한국권위주의 국가론, 서울: 인간사랑, 1992.
- 박래영외, “국제비교분석을 통한 한국노사관계의 방향탐색,” 경제 연구 제5집, 홍익대학교 경제연구소, 1989.
- 박명준, “최근의 독일 공공부문 노사분규: 배경, 과정, 전망,” 국제노동브리프, 4권 4호, 2006a.
- \_\_\_\_\_, “최근 독일 공공부문 장기파업 들여다보기” 노동사회 110호, 한국노동사회연구소, 2006b.
- 박민생, “비정규직 근로제도의 국제비교 연구,” 인적자원관리연구 제14권 제4호, 한국인적자원관리학회, 2007.
- 박성준·이승길, “참여정부 노사관계법·제도의 선진화방안에 대한 모색,” 한국경제연구원 연구보고서 04-19, 2004.
- 박세일, “전후 일본노동운동에 있어 경제주의의 성립과정,” 「선진국의 노사관계 정착과정과 한국의 과제」, 한국노동연구원, 1989.
- 박수현, “경찰청의 자율적 집회시위 보호방안,” 치안연구소 2003년 상반기 공청회 발표논문, 2003.
- 박영범외, 국제비교 고용관계, 한국노동연구원, 2000-11, 2000.
- \_\_\_\_\_, 국제비교 고용관계, 한국노동연구원, 2005-6, 2005.
- 박제성, “프랑스의 근로계약법제 변화,” 노동정책연구 제6권2호, 한국노동연구원, 2006.
- \_\_\_\_\_, “공익서비스파업에서 최소업무의 유지: 프랑스,” 국제노동브리프 3권 9호, 한국노동연구원, 2005.
- 박주현, “쟁의행위와 행사책임,” 「노동법연구」, 제1권 2호, 1991.
- \_\_\_\_\_, “제3자 개입금지,” 「노동법연구」, 제1권 제1호, 1991.
- 박태주, “공공부문 단체교섭 구조에 관한 연구,” 「노동사회」 제5호, 2001.
- \_\_\_\_\_, 공공부문 단체교섭구조에 대한 연구, 산업연구원, 2002.
- 배규식, “2007년 노사관계의 주요쟁점전망,” 노동리뷰 2007 4월 한국노동연구원, 2007.
- 배규식·윤진호외, “87년 이후 노동조합과 노동운동: 한국 노사관계 시스템의 변화와 미래 전망,” (87년 이후 노동 20년 연구시리즈), 한국노동연구원, 2008.
- 배규식, “새정부 출범 이후 노사관계의 주요쟁점과 전망,” 노동리뷰 2008년 3월호(통권 39호), 한국노동연구원, 2008.

- 배종대·조성용, 화염병시위 대책에 관한 연구: 선진 각국의 시위관련법을 중심으로, 치안연구소 연구보고서, 용인: 치안연구소, 2001.
- 배종석외, “한국 노사관계 시스템의 변혁과 대안모색,” 경영연구, 제17권 제1호, 한국산업경영학회, 2002.
- 백창현, “『집회 및 시위에 관한 법률』상의 신고제의 법리고찰,” 치안정책연구지 19호, 2006.
- 벤 브라운, “경찰의 군중 통제와 폭력시위 진압에 대한 연구-미국을 중심으로,” 『평화적 집회 시위문화정착을 위한 노력과 과제』, 한·미·일·중 국제학술세미나 토론요지, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.
- 변양규, 프랑스 최초고용계약(CPE) 제도의 시사점, 정책연구, 한국경제연구원, 2008-01.
- 서보학, “평화적 시위문화 정착을 위한 시민·경찰·입법자의 역할 모색,” 경희법학 제36권 제1호, 경희대학교, 2005.
- 서정범, “집회 및 시위에 관한 법률 상의 집회의 개념,” 한국비교공법학회 공법학연구 8권 2호, 2007.
- \_\_\_\_\_, “집회 및 시위에 관한 법률상의 집회의 개념,” 『공법학연구』, 제8권 제2호, 한국비교공법학회, 2007.
- 서환주, “오류법 도입이후의 프랑스노사관계의 변화,” 산업관계연구 제10권1호, 한국노사관계학회, 2000.
- 선한승, “독일의 노사관계모형과 정책과제,” 『세계의 노사관계 변화와 전망』, 한국국제노동재단, 2003.
- 성용은·최관, “선진 각국의 집회시위 실태와 경찰대응의 비교분석,” 『치안정책연구』 제20호, 용인: 치안정책연구소, 2006.
- 손동권, “평화적 집회 및 시위문화의 정착,” 한국경찰학회보 제2호, 2000.
- \_\_\_\_\_, “민주적 법치질서 확립을 위한 국민과 경찰의 역할,” 치안연구소 학술세미나 발표논문, 2001.
- 손영우, “프랑스 사회적 대화관련 논의 흐름과 노사단체의 대표성 개혁의 주요쟁점,” 국제노동브리프, 6권 3호, 2008.
- \_\_\_\_\_, “프랑스 사르코지 정부의 노동개혁 내용과 특징,” 노동사회 Vol.129, 한국노동사회연구소, 2008.
- 송병호, “집회시위에 대한 경찰의 대응실태와 개선방안에 관한 연구,” 한국지방정부학회 학

- 술대회 발표논문, 2006.
- 송종래·조영철역, 경제민주주의, 서울: 입법조사연구, 1990.
- 신건호, “노사분규의 예방에 관한 연구,” 대한경영학회지 제18권 제5호(통권52호), 대한경영학회, 2005.
- 신명순, “한국에서 발생한 정치시위의 원인,” 『국제정치논총』 제26집(1), 1982.
- 신원철, “일본적 노사관계의 형성: 미쓰비시 중공업 나가사키 조선소의 사례(1955-1965),” 사회역사 통권 제76집, 한국사회사 학회, 2007.
- 심희기, “치안현장의 법질서 침해실태와 효율적인 대응방안,” 치안연구소 하반기 학술세미나 발표논문, 2003.
- \_\_\_\_\_, “치안현장의 법질서 침해실태와 효율적인 대응방안,” 치안연구소 연구보고서 2003-21, 2004.
- \_\_\_\_\_, “치안현장의 법질서 침해실태와 효율적인 대응방안,” 치안연구소 하반기 학술세미나 발표논문, 2003.
- 아사사카 마시히로, “일본국 헌법하의 집회규제와 평화적 집회,” 한·미·일·중 국제학술세미나, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.
- 안병우·김상구, “경제위기와 노사관계에 관한 연구,” 지방과 행정연구 제12권 1호, 부산대 지방행정연구소, 2000.
- 안순권, “유럽복지모델 발전과 개혁,” 한국경제연구원 연구보고서 2006-1, 2006.
- 양재진, “한국의 노사정 실험과 조정시장경제의 가능성에 관한 연구,” 한국행정학회 2005년 하계학술 대회 발표논문, 2005.
- 안재홍, “세계화 노·사·정 대응의 정치경제: 스웨덴, 네덜란드, 오스트리아 사례의 비교,” 한국정치학회보 제36집 제3호, 2002.
- 양태규, “집시법상의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구-건전시위 문화정착 측면 중심으로-,” 『형사정책연구』 겨울호, 한국형사정책연구원, 2001.
- 엄종률, 쟁의행위와 형사책임, 서울: 경문사, 1982.
- 오건호, “민영화 전후 영국 철도산업의 단체교섭제도 변화와 노사관계,” 동향과 전망 1999년 가을호(통권 제42호), 서울대학교 사회발전연구소, 1999.
- 오학수, “일본 노동조합의 노동분쟁 해결·예방역할,” 국제노동브리프, 6권 11호, 2008a.
- \_\_\_\_\_, “2008년 일본노동시장 및 노사관계 전망,” 국제노동브리프, 6권 2호, 2008.

- 유동운, “프랑스 사르코지개혁이 한국에 던지는 교훈,” 한국노동단 220호, 2008.
- 유성재, “노사관계 선진화 입법에 대한 법리적 검토,” 중앙대학교 법학연구소 법학논문집 제31집 1호, 2007.
- 윤성철, “집회·시위의 보장과 경찰권 행사의 정당성에 관한 법적 고찰,” 치안정책연구소 책임연구보고서 2006-05, 2007.
- 윤순석·고대영, “노사분규와 이익조정,” 회계학연구 제31권 제3호, 2006.
- 윤시영, “우리나라 집회·시위의 폭력적 특징과 대처방안,” 지방정부연구 제11권, 제1호, 지방정부학회, 2007.
- 윤조덕외, “사회보험과 노동조합의 역할-한국, 독일, 일본 비교 -,” 한국노동연구원, 2008.
- 이관희 외, “우리나라 집회·시위제도 발전방안을 위한 각국의 집회·시위제도 비교고찰,” 용인: 치안연구소, 1995.
- 이관희, “집회의 자유의 법적규제에 관한 연구,” 경대논문집, 제7집, 경찰대학, 1988.
- 이관희·강태수, “우리의 집회시위제도 발전방안모색을 위한 각 국의 집회시위제도 비교고찰,” 치안연구소 연구보고서 1995-12, 1995.
- 이광택, “파업권에 대한 선진적 법해석,” 법학논총 제12집, 국민대학교 법학연구소, 2000.
- 이규영, “독일철도공사파업과 그 경제적 효과,” 국제노동브리프 6권 2호, 한국노동연구원, 2008a.
- \_\_\_\_\_, “독일 우체국파업의 경과와 주요 쟁점,” 국제노동브리프 6권 6호, 한국노동연구원, 2008b.
- 이규창외, 신노사관계론, 법문사, 2004.
- 이근무·김경동외, “노사관계에 대한 국민의식 및 이해당사자 의식조사,” 한국사회학회, 1996.
- 이덕로·김상표, “포항제철의 노사동반자관계 사례,” 인적자원개발연구 제2권 1호, 2000.
- 이동희, “평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제,” 한·미·일·중 국제학술세미나, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.
- 이병훈, “미국노사관계 최근 동향과 정책적 함의,” 동향과 전망, 통권 제21호, 한국사회과학연구소, 1994.
- 이병훈·유범상, “노동법의 형성과 집행에 관한 노동정치 연구: 정리해고제의 사례를 중심으로,” 한국사회학 제35집 제2호, 한국사회학회, 2001.

- 이병훈, “구조조정기 노사분쟁의 사례비교연구: 현대자동차와 발전회사의 분규를 중심으로,” 노동경제논집 제27권 1호, 한국노동경제학회, 2004.
- \_\_\_\_\_, “국민의 노사관계의식에 관한 연구: 변화주어와 영향요인을 중심으로,” 동향과 전망 통권63호, 한국사회과학연구소, 2005.
- \_\_\_\_\_, “노동시장 유연화와 노사관계의 변화: 1997년 노동체제의 진단과 개혁과제,” 한국사회학회 심포지움 발표논문, 2007.
- 이상덕, “미주와 유럽에 있어서의 공공부문 노사관계에 관한 고찰,” 성균관법학 제16권3호, 성균대 비교법연구소, 2004.
- 이상민, “일자리 창출을 위한 기업수준 노사협약의 체결의 조건: 독일사례,” 한국인사조직학회 춘계학술대회 발표논문집, 2004.
- 이상우·조은상, “산업화 이후 영국과 한국기업의 통제형태 및 노사관계변화에 대한 비교 분석,” 인사관리연구, 제27집 4권, 한국인사관리학회, 2004.
- 이상윤, 노동법, 법문사, 2007.
- 이상희, “불안전 노동관계의 법적 규율에 관한 연구,” 노동법학 제11호, 2000.
- 이승길, “외국 사례에서 본 노사관계 안정을 위한 교훈,” 한국경제연구원 정책보고서 2002-05, 2002.
- 이승길, “세계화에 따른 노동법의 변화와 전망,” 성균관법학 제17권 제2호, 성균관대학교 비교법연구소, 2005.
- 이승욱·조용만·강현주, “쟁의행위 정당성의 국제비교,” 연구보고서 2000-04, 한국노동연구원, 2000.
- 이승협, “독일공무원의 노사갈등과 한국적 함의,” 서울행정학회·한국행정연구원 공동 동계 학술대회(2006. 02) 발표논문, 2006.
- 이영남, “불법시위 진압에 있어 경찰력 사용의 정당성 확보방안-시위문화 이대로 좋은가” 경찰학회 공청회 발표논문, 2001.
- 이원덕, “노사관계: 지난 10년의 회고와 21세기를 위한 구상,” 21세기 한국의 노동, 한국노동연구원, 1998.
- 이의규, “일본의 노사분규예방 및 해결제도,” 노동교육 24, 한국노동교육원, 1999.
- 이장원·조준모·이승욱, 한국의 파업구조와 특징에 관한 연구, 한국노동연구원 정책연구 2005-05, 2005.

- 이재권, “영국 노조파업과 군,” 국방연구 38권 2호, 국방대학교 안보문제연구소, 1995.
- 이정식, “미국항공업계의 최근 노사분규동향과 시사점,” 국제노동브리프, Vol.3, No.9, 한국노동연구원, 2005.
- 이정원, “프랑스 공공부문 연금개혁관련 파업사태,” 국제노동브리프, Vol. 5, No.12, 한국노동연구원, 2007.
- 이정택, “노사대립주의로부터의 탈출,” 1996년 한국사회학회 특별심포지움 발표논문, 1996.
- 이종구, “일본적 노사관계의 전회과 다원화,” 국제지역연구 제6권2호, 서울대 국제학연구, 1997.
- 이종선, “IMF 경제위기와 한국의 노사관계 변화,” 한국사회, 제4집, 고려대학교 한국사회연구소, 2001.
- 이주희, “구조조정기 노사관계 성격변화와 관련요인,” 한국사회학회 전기사회학대회 발표논문, 2001.
- \_\_\_\_\_, “스웨덴 금속노조 타협사례: 집단이기주의 혹은 합리적 선택” 한국사회학 제40집 제4호, 한국사회학회, 2006.
- 이지만, “신경영관리기법에 대한 대응으로서의 노사파트너십 모델의 의미와 현실적 한계: 영국사례를 중심으로,” 경제와 사회 2003년 여름호(통권 제58호), 한국산업사회학회, 2003.
- 이진권, “중국의 치안관리처벌법 관한 연구,” 치안정책연구소 연구보고서, 2007-15, 2007.
- 이진우, “노사관계 로드맵: 입법예고안의 내용과 정치적 의미,” 정세와 노동, 제17호, 노동사회과학연구소, 2006.
- \_\_\_\_\_, “노사관계 로드맵: 조직노동자에 대한 전면공세,” 정세와 노동 10호, 노동사회과학연구소, 2006.
- 이창무, “경찰의 집회관리방식에 대한 집회참가자와 일반국민의 의식차 비교,” 치안연구소 연구보고서 2006-20, 2006.
- \_\_\_\_\_, “각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교연구: 미국·영국·독일·일본사례를 중심으로,” 한국공안행정학회보 제26호, 2007.
- \_\_\_\_\_, “국내·외 집회시위 및 경찰 관리방식의 변천과정 연구,” 치안정책연구소 치안논총 23집, 2007.
- \_\_\_\_\_, “집회시위와 범죄발생의 관계분석,” 치안정책연구소 연구보고서, 2007-11, 2007.

- 이창무, “경찰의 집회관리방식에 대한 집회참가자와 일반국민의 의식차 비교,” 치안정책연구  
구소 연구보고서 2006-20, 2006.
- 이창무·남재성, “경찰의 집회·시위관리에 대한 인식태도 비교 연구,” 한국공안행정학회보  
제23호, 한국공안행정학회, 2006.
- 이철수외, 효율적인 공무원단체 교섭모델 운영방안에 관한 연구, 중앙인사위원회 정책연구  
보고서, 2002.
- 이철수·정인섭·김홍영 외, “노사분쟁과 경찰의 대응방안 연구,” 「치안논총」 제13집, 용  
인: 치안연구소, 1997.
- 二村一夫, “비교사적으로 본 일한노사관계의 특징,” 인하대학교 산업경제연구소 연구논문집  
제10집 제2호, 1996.
- 이황우, “한국의 집회시위문화 정착방안,” 한국경찰학회보 13호, 한국경찰학회, 2007.
- \_\_\_\_\_, “한국의 집회·시위문화 정착방안,” 「평화적 집회 시위문화정착을 위한 노력과 과  
제」, 한·미·일·중 국제학술세미나, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.
- 임규철, “집회의 자유: 집시법과 서울광장조례를 중심으로,” 헌법학연구 제10권 3호, 한국  
헌법학회, 2004.
- 임상훈, “조정된 분권화 노사관계 체제형성에 관한 연구: 교섭과 사회적 협의의 연계를 중  
심으로,” 한국인사 조직학회 8회 하계통합학술대회발표논문집, 2006.
- 임준태, “집회시위 발생하는 소음의 합리적 규제기준,” 치안논총 제20집, 치안연구소, 2004.
- \_\_\_\_\_, “한국의 집회시위와 경찰의 역할,” 한국경찰학회보 8호, 한국경찰학회, 2004.
- 장동운, “전환점에 선 한국의 노사관계의 발전방향: 갈등관점과 갈등관리스타일의 변화를  
중심으로,” 인적자원관리연구 4권 1호 한국인적자원개발학회, 2002.
- 장경·고현민·이응석, “노사에 대한 인식연구,” 한국산업경영시스템학회지 제27권 제2호,  
한국산업경영시스템학회, 2004.
- 장석현, “집시법의 한계 및 개선방안에 관한 연구,” 한국경찰학회보 8호, 한국경찰학회, 2004.
- 장영민·박강우, “노동쟁의행위와 업무방해죄의 관계,” 한국형사정책연구원, 1996.
- 전광석, “「자율적 집회시위문화 정착」어떻게 할 것인가,” 치안연구소 2003년 상반기 공청  
회 발표논문, 2003.
- \_\_\_\_\_, “집회시위에 대한 경찰개입의 한계에 관한 연구-집회 및 시위에 관한 법률을 중심  
으로-” 치안연구소 연구보고서 2004-06, 2004.

- 정윤형, 민족경제론과 한국경제, 서울: 창작과 비평, 1995.
- 정이환, "미국 노사관계의 새로운 전환," 경제와 사회 98년 여름호(통권 제38호), 한국산업사회학회, 1998.
- \_\_\_\_\_, "동아시아의 노사관계와 임금불평등," 한국사회학 40집2호, 한국사회학회, 2006.
- 정이환·김준, "대만의 기업내 노사관계에 관한 연구," 국제지역연구 지역연구 제6권제1호 봄호, 서울대학교 국제학연구소, 1997.
- 정재명, "OECD 국가공무원 노사협의시스템에 관한 연구," 한국 행정연구원 연구보고서, 2007-28, 2007.
- 정종진·이덕로, 신노사관계론, 법문사, 2007.
- 정주연, "던롭위원회를 중심으로 한 미국 노사관계 개혁안의 시사점," 동향과 전망, 통권 제39호, 한국사회과학연구소, 1998.
- 정진환, "주요 국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구," 치안연구소 연구보고서 1997-20, 1997.
- 정형일·문광욱, "중소기업 근로자의 노사갈등에 대한 인식이 결과행위에 미치는 영향에 관한 연구," 인적자원관리연구 제14권 제2호, 한국인적자원관리학회, 2007.
- 제성호, "불법 시위에 대한 외국의 대응과 시사점," 「프리존」, 2007.
- 조경배, "쟁의행위와 민사책임에 관한 영국법리," 「노동법학」 제24호, 2007.
- 조경호·문명재, "공공부문조사갈등 해결: 영·미 사례를 중심으로," 한국거버넌스학회 학술대회 자료집, 2006.
- 조경호, "미국 주정부 노사관계 연구: 협력과 공존의 방안모색," 한국행정학회 2003년 춘계학술대회 발표논문, 2003.
- 조만형, "불법 집회·시위시의 강제진압에 대한 계층별 의식실태 및 그 정당성 확보방안," 용인: 치안연구소, 2001.
- 조병인, "집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구," 한국형사정책연구원, 2002.
- 조성재·정준호 외, 한국경제와 노동체제의 변화(87년 이후 노동 20년 연구시리즈), 한국노동연구원, 2008.
- 조성재, "조직과 분규 통계를 본 노사관계 20년," 노동리뷰 2007년 6월호, 한국노동연구원, 2007.
- 조순경, "시간제 노동의 실태와 정책방향," 산업노동연구, 3(1), 1998.

- 조용만, “프랑스공무원 노사갈등과 한국적 함의,” 서울행정학회·한국행정연구원 공동 동계 학술대회(2006. 02) 발표논문, 2006.
- 조용만외, 국제노동기준과 한국의 노사관계, 연구보고서 2003-05, 한국노동연구원, 2003.
- 조원일, “외국에서의 공권력 행사실태와 시민의식,” 치안연구소 학술세미나 발표논문, 2001.
- 조준모, “파업과 기업부실화: 한국과 미국의 비교연구,” 국제통상연구, 제9권 3호, 한국국제통상학회, 2004.
- 早川征一郎, “일본 공공부문의 노사관계,” 인하대학교 산업경제연구소 연구논문집 제10집 제2호, 1996.
- 조현빈, “집시법과 헌법상의 자유권과의 문제에 대한 이론적 검토,” 한국경찰학회보 제6호, 2004.
- 지민용, “2008년 미국노동시장 및 노사관계전망,” 국제노동브리프, Vol. 6, No.2, 한국노동연구원, 2008.
- 차문중, “법·질서 준수가 경제성장에 미치는 영향: 최근 우리의 경험을 중심으로,” KDI 정책포럼 제173호, 2007.
- 채준호, “Gate Gourmet의 노사분쟁과 영국항공(BA) 노동자들의 동조파업,” 국제노동브리프, Vol. 3, No.9, 한국노동연구원, 2005.
- \_\_\_\_\_, “영국 최대 노조 Unite 출범,” 국제노동브리프, Vol. 5, No.6, 한국노동연구원, 2007년 6월.
- 최영준, “영국의 최근 노동시장 동향,” 국제노동브리프, Vol. 6, No.4, 한국노동연구원, 2008년 4월.
- 최응렬, “건전한 집회시위문화 조성방안,” 한국공안행정학회보 제19호, 한국공안행정학회, 2004.
- 최응렬, “대규모 국제행사시의 안전관리대책,” 한국경찰학회보 8집, 한국경찰학회, 2004.
- 최종태, 현대노사관계론, 경문사, 1988.
- 최형익, “독일노사관계의 구조와 동향:공동결정제를 중심으로,” 국제지역연구 8권 4호(9권 1호 통합), 서울대학교 국제학 연구소, 2000.
- 추원진, “현대 일본경제와 노사관계론,” 인하대학교 산업경제연구소 연구논문집 제9집 제2호, 1995.
- 치안연구소, 치안현장의 법질서 침해실태와 효율적인 대응방안, 2003년도 하반기 학술세

- 미나 자료집, 용인: 치안연구소, 2003.
- 크리스 로올레이, “2008년 영국노동시장 및 노사관계전망,” 국제노동브리프, Vol.6, No.2, 한국노동연구원, 2008년 2월.
- 하세정, “영국노사분쟁조정법 간소화방안,” 국제노동브리프, Vol.6, No.1, 한국노동연구원, 2008년 1월.
- 한국노동연구원, “유럽의 산별 단체교섭과 단체협약 연구,” 한국노동연구원 정책자료, 2008-01, 2008.
- \_\_\_\_\_, “2007년 KLI 노동통계,” 한국노동연구원 기타 보고서, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「2004 해외노동통계」, 2004.
- \_\_\_\_\_, 노사분규연구, 연구보고서 1991-006, 1991.
- \_\_\_\_\_, “일본의 춘투임금교섭,” 분기별 노동동향분석 창간호, 1권 1호, 1988.
- 허경미, “집시법운용상한계 및 개정방향에 관한 연구,” 경대논문집, 창간호, 경찰대학, 2001.
- 허찬영, “영국 노사분규 관련정책의 구조적 변천: 노사분쟁 조정 기관을 중심으로,” 산업관계연구 제9권, 한국노사관계학회, 1999년 6월.
- \_\_\_\_\_, “영국의 파트너십 구축정책에 관한 연구,” 인사관리연구, 제27집 2권, 한국인사관리학회 2003년 6월(111-131), 2003.

#### 〈외국 문헌〉

- Beccaria, Cesare, *On Crime and Punishment*. Indianapolis, IN: Hackett Publishing Company, 1986.
- Beirne, Piers, and Joan Hill, *Comparative Criminology: An Annotated Bibliography*. New York: Greenwood Press, 1991.
- Bok, Derek Curtis, Robert A. Gorman, Matthew W. Finkin, and Archibald Cox, *Cases And Materials On Labor Law 12th*, West Pub/Law & Paralegal, 1996.
- Brox, Hans & Bernd Rütters, *Arbeitskampfrecht*, 2nd., 1982.
- Bureau of Justice Statistics, *Crime and the Nation's Households*, Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2004.
- Bureau of Justice Statistics, *National Crime Victimization Survey*.

- Washington, DC: U. S. Department of Justice, 2006.
- Cameron, Samuel, *The Economics of Crime Deterrence: A Survey of Theory and Evidence*. *Kyklos*, Vol. 23, No. 1: 301-323, 1988.
- Clarke, Ronald V., *Situational Crime Prevention: Principles of Theory and Practice*. Presented at International Conference of Environmental Criminology and Policing, 2007.
- Corman, Hope and Naci Mocan, *A Time-Series Analysis of Crime and Drug in New York City*. *American Economic Review*, Vol.90, No.3: 584-604, 2000.
- Couturier, Gérard, *Droit du travail 2: Les relations collectives de travail*, PUF, 1993.
- Crain-Moutney, Marion, "The Unenforceable Successorship Clause: A Departure From National Labor Policy," 30 *ULCA Law Review* 1249, August, 1983.
- Dahl, R.H., *A Preface to Economic Democracy*, University of California Press, 1985.
- Däubler, Wolfgang, *Das Arbeitsrecht* 1,13. Aufl. Rowohlt, Reinbek, 1993.
- Decker, Scott H., Sean P. Varano, and Jack R. Greene, "Routine Crime in Exceptional Times: The Impact of the 2002 Winter Olympics on Citizen Demand for Police Services," *Journal of Criminal Justice*, Vol.35, 2007.
- DGB, *Die Deutsche Gewerkschaftsbewegung*, Duesseldorf, 1976.
- Dogan, Mattei and Dominique Pelassy, *How to Compare Nations*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc, 1984.
- Dunlop, J.T., *Industrial Relation System*, N.Y.: Holt, 1985.
- Dunnette(ed), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, New York: Rand McNally.
- Ebbe, Obi N. Ibnatius, *Comparative & International Criminal Justice: Policing, Judiciary, and Corrections*. Boston: Butterworth- Heinemann, 2000.

- Engel, Robin S., Effects of Supervisory Styles on Patrol Officer Behavior. *Police Quarterly*. Vol 3, No. 3: 262-293, 2000.
- Felson, Marcus, *Crime and Nature*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc, 2006.
- Gamillscheg, Franz, *Kollektives Arbeitsrecht, Band I*, Beck, München, 1997.
- Gorman, Robert A., *Basic Text on Labor Law*, West Publishing Co, 1976.
- Gottfredson, Michael R., and Travis Hirschi. *A General Theory of Crime*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1990.
- Graham, Hugh D., and Ted R. Gurr. *The History of Violence in America: Historical and Comparative Perspective*. New York: Frederick A. Praeger, Publishers, 1969.
- Great Britain, Secretary of State for Foreign Affairs, *Industrial Relations in Germany 1945-49*, London: His Majesty's Stationary Office, 1950.
- Grogger, Jeffrey, Certainty vs. Severity of Punishment. *Economic Inquiry*, Vol. 29, No. 2: 297-309, 1991.
- Hagan, Frank E., *Research Methods in Criminal Justice and Criminology*. New York: Macmillan Publishing Company, 2005.
- Hugo Seiter, *Streikrecht und Aussperrungsrecht*, 1975.
- Hale, Charles. *Police Patrol: Operations and Management*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc, 2004.
- Hotel Employees International Union, *Howard Johnson, v. Detroit Local Joint Executive Board*, 1974.
- Howard, Gregory J., Graeme Newman, and William Alex Pridemore, Theory, Method, and Data in Comparative Criminology. *Criminal Justice*, Vol. 4: 139-211, 2000.
- ILO, *Yearbook of Labor Statistics*, 2006.
- Kelling, George, Antony M. Pate, Duane Dieckman, and Charles Brown. *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: Summary*. Washington, D. C.: Police Foundation, 1974.

- Kelly, M., "The Reconstitution of the German Trade Union Movement," *Political Science Quarterly*, Vol. 16, No.1, March, 1949.
- Koper, Christopher, *Just Enough Police Presence: Reducing Crime and Disorderly Behavior By Optimizing Patrol Time in Crime Hot Spots.* *Justice Quarterly*, Vol. 12, No. 4: 649-672, 1995.
- Kovandzic, Tomislav V. and John J. Sloan, *Police Levels and Crime Rates Revisited: A County-Level Analysis From Florida (1980-1998).* *Journal of Criminal Justice*, Vol. 30: 65-76, 2002.
- LEGI SOCIAL, *Le licenciement pour faute*, D-294, *Revue Fiduciaire*, 1999.
- Limmer, H., *Die Deulshe Gewerkschaftsbewegung*, München-Wien, 1970.
- Northrup, "The Rise and Demise of PATCO," *Industrial and Labor Re- lations Review*, 37(2), 1984.
- March, James G. & Herbert A. Simon, *Organizations*, New York · London · Sydney: John Wiley & Sons, Inc, 1979.
- Mazeaud, Antoine, *Droit du travail*, Mantchrestien, 1998.
- Marvell, Thomas B. and Carlisle E. Moody. *Specification Problems, Police Levels and Crime Rates.* *Criminology*, Vol. 34: 609-646, 1996.
- Maxfield, Michael G. and Earl Babbie. *Research Methods for Criminal Justice and Criminology.* Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2007.
- McLeod, Wilson, "Rekindling Labor Law Successorship in an Era of Decline," *Hofstra Labor Law Journal*, Spring, 1994.
- Miller, Mark R., *Police Patrol Operations.* Incline Village, NV: Copp- erhouse Publishing Co, 1995.
- Morris, Charles J., *The Developing Labor Law*, 2ed. Vol.1, Amer- ican Bar Association, ed.1983.
- Mouriaux, R., *Le Syndicalisme face à la Crise Paris*, La Découverte, 1986.
- Oberer, Walter E., Kurt L. Hanslowe & Timothy J. Heinsz, *Labor Law- Collective Bargaining in A Free Society*
- Park, S., "The Role of the State in industrial relations: The case of Korea,"

- Comparative Labor Law Journal 14, 1993.
- Perlman, Selig, A Theory of Labor Movement, New York, 1947
- Peters, The Future of Governing, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996.
- Reiss, Albert J. Jr., The Role of the Police in Crime Prevention. In Per-Olof Wikstrom(ed.), Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity. Stockholm: National Council for Crime Prevention, 1995.
- Reitz, H.J., Behavior in Organizations, 2nd ed, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc, 1981.
- Ruddell, Rick., Matthew O. Thomas, and Lori B. Way, Breaking the Chain: Confronting Issueless College Town Disturbances and Riots. Journal of Criminal Justice, Vol. 33: 549-560, 2005.
- Seyfarth et al., "Labor Relations and the Law in West Germany and the United States," A Comparative Study Michigan International Labor Studies, Vol.III, The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 1969.
- Sherman, Lawrence W. and David A. Weisburd. General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime "Hot Spots": A Randomized Controlled Trial. Justice Quarterly, Vol. 12: 625-648, 1995.
- Sherman, Lawrence W., Policing For Crime Prevention. In Lawrence W. Sherman, Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter, and Shawn Bushway(eds.). Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising: A Report to the United States Congress. Prepared for the National Institute of Justice. Washington, D.C. : U. S. Department of Justice, 1999.
- Sherman, Lawrence W., Fair and Effective Policing. In James Q. Wilson and Joan Petersilia(eds.). Crime: Public Policies for Crime Control. Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies Press, 2004.

- Skogan, Wesley G. et al., *On the Beat: Police and Community Problem Solving*. Pueblo, CO: Westview Press, 1999.
- Söllner, Alfred, *Grundriß des Arbeitsrechts*, 11. Aufl. Vahlen, München, 1994.
- Spelman, William and Dale K. Brown. *Calling the Police: A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas City Response Time Analysis*. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1981.
- Swanson, Charles R., Leonard Territo, and Robert W. Taylor. *Police Administration*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001.
- Swanson, Charles R., Neil C. Chamelin, and Leonard Territo. *Criminal Investigation*. Boston: McGraw Hill, 2003.
- Sinaly, Hélène, *La grève*, Dalloz, 1966.
- Tauchen, Helen, Ann D. Witte, Harriet Griesinger. *Criminal Deterrence: Revisiting the Issue with a Birth Cohort*. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 76, No. 3: 399-412, 1994.
- Taylor, Benjamin J., Fred Witney, *Labor Relations Law*(7th ed.), New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- Teyssié, Bernard, *Droit du travail 2: Relations collectives de travail*, 2e éd., Litec, 1993.
- Thibault, Edward A., Lawrence M. Lynch, and R. Bruce McBride, *Pro-active Police Management*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003.
- Thomas, K.W., *Conflict and Conflict Management*, in M.D, 1976.
- Walker, Samuel, *The Police in America*. New York: McGraw-Hill, 2004.
- Weisburd, David and Anthony A. Braga(eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- White, Michael D., *Current Issues and Controversies in Policing*. Boston, MA: Pearson Education, Inc, 2007.
- Wilson, James Q. and Richard J. Herrnstein. *Crime and Human Nature: The Definitive Study of the Causes of Crime*. New York: A Touchstone Book, 1985.

- Wilson, James Q. and Joan Petersilia(eds.). Crime: Public Policies for Crime Control. Oakland, CA: ICS Press, 2004.
- Witte, Ann D., Estimating the Economic Model for Crime with Individual Data. Quarterly Journal of Economics, Vol. 94, No. 1: 57-84, 1980.
- 高梨昌編, 「證言 戰後勞動組合運動史」, 東洋經濟新報史, 1985.
- 菅野和夫, 「勞動法」, 東京: 弘文堂, 2001.
- 飯田經夫, 「現代日本經濟史」(上), 筑摩書房, 1976.
- 隅谷三喜男, 「日本勞動運動史」, 有信堂, 1966.
- 占部都美 外, 「일본적 노동관계의探究」, 中央經濟社, 1983.
- 元井久夫, 「日本勞動運動史」, 勞動行政研究所, 1983.
- 正村公宏, 「戰後史」(상), 筑摩書房, 1985.
- 竹前榮治, 「岩波ブクレトミリス昭和史」, NO.9, 岩波書店, 1998.
- 中窪裕也, “勞動法規制緩和と彈力化-アメリカ,” 「日本勞動法學會誌」제93호, 總合勞動研究所,

# 治安論叢 (제25집)

---

2009년 9월 발행

2009년 9월 인쇄

발행인 : 김 길 배

발행처 : 치안정책연구소  
경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

인쇄처 : (주) 대한피앤디

---

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인 의견이며  
치안정책연구소 공식 견해와 다를 수 있습니다.



**Police Science Institute**