

정책연구

2005-05

한국의 파업구조와 특징에 관한 연구

이장원 · 조준모 · 이승욱

목 차

요 약	i
제1장 문제의 제기: 왜 한국의 파업이 문제인가?	1
제2장 파업의 실태와 파업구조의 특징	10
제1절 서론: 파업구조의 정치화 배경	10
제2절 1987년 이후 파업실태와 양태분석	13
1. 파업의 일반적 전개과정	13
2. IMF 경제위기 전후 파업원인 비교	22
제3절 최근 파업구조 정치화의 분석	27
1. 최근 주요파업 동향	27
2. 노동조합운동의 변화와 파업구조의 전망	35
제4절 파업구조 개혁을 위한 정책방향	39
1. 세 가지 선택의 비교: 규율, 협력, 타협	39
2. 파업구조의 탈정치화를 타협적 노사관계 전략	42
제5절 결 론	46
제3장 파업이 기업성과에 미치는 효과	49
제1절 서 론	49
제2절 우리나라 기업의 파업 실태	56
1. 노사분규 변화추이	56
제3절 노사분규와 기업성과에 관한 기존 연구	61
1. 노사분규의 경제적 효과에 관한 기존 연구	61
2. 노동조합과 기업성과의 상관성에 관한 기존연구	63

제4절 실증분석	65
1. 자 료	65
2. 분석방법	66
3. 실증분석결과	70
제5절 파업 사례연구	74
1. 불법파업의 유형과 경로	74
2. 최근의 罷業 事例	76
3. 전투적 파업의 발생원인	80
제6절 생산성 제고를 위한 노사관계 개혁	84
1. 생산성에 무관심한 노사관계	84
2. 경영투명성과 안정적 노사관계	85
3. 신뢰구축을 통한 노동생산성 제고	86
4. 노동생산성 제고를 위한 노동조합의 역할	88
제7절 결 론	93
제4장 파업의 법적 구조와 특징	96
제1절 문제의 제기	96
제2절 노동관계의 규율 방법	100
1. 노동관계에 대한 입법의 관할권	100
2. 노동관계에 있어서 법원 및 행정부의 역할	103
제3절 파업권의 성질과 근거	105
1. 파업의 개념	105
2. 파업권의 법적 근거	111
3. 파업의 효과	116
제4절 파업권에 대한 제한	117
1. 파업의 목적	118
2. 파업의 방법	129
3. 쟁의전치절차	138
4. 공익을 보호하기 위한 파업권에 대한 제한	148

제5절 파업에 대한 사용자의 대항조치	153
1. 독 일	154
2. 미 국	155
3. 일 본	157
4. 우리나라	158
제6절 위법한 파업의 효과	160
1. 독 일	160
2. 미 국	161
3. 일 본	162
4. 우리나라	163
제7절 요약과 결론	168
제5장 파업구조 개선을 위한 정책방향	172
참고문헌	177

표 목 차

<표 1-1> 파업성향 국제비교: 전산업 1,000인당 노동손실일수)	2
<표 1-2> 노사관계 협력성 국제평가	3
<표 1-3> 노사분규에 따른 경제손실 추이	3
<표 1-4> 주요국의 단위노동비용지수 추이 : 제조업 (미국달러 기준)	5
<표 1-5> 연령계층별 임금격차: 제조업(남자)	6
<표 1-6> 최근 발생원인별 노사분규 추이	7
<표 2-1> 주요 노사분규지표	14
<표 2-2> 연도별 파업성향	14
<표 2-3> 노동조합 조직률 추이	15
<표 2-4> 사업체 규모별 파업발생 건수	16
<표 2-5> 사업체수 및 근로자수 추이	17
<표 2-6> 상급단체별 파업발생 건수	17
<표 2-7> 파업의 불법유무	18
<표 2-8> 해결유형별 파업건수	19
<표 2-9> 사업체규모와 해결유형 비교	20
<표 2-10> 사업체 규모와 파업의 불법유무 비교	21
<표 2-11> 임금인상으로 인한 분규사업장의 기업규모별 분포 (IMF 이전)	23
<표 2-12> 임금인상으로 인한 분규사업장의 기업규모별 분포 (IMF 이후)	23
<표 2-13> 임금인상으로 인한 분규사업장의 산업별 분포 (IMF 이전)	24
<표 2-14> 임금인상으로 인한 분규사업장의 산업별 분포	

(IMF 이후)	24
<표 2-15> 단체협약으로 인한 분류사업장의 기업규모별 분포	
(IMF 이전)	25
<표 2-16> 단체협약으로 인한 분류사업장의 기업규모별 분포	
(IMF 이후)	26
<표 2-17> 단체협약으로 인한 분류사업장의 산업별 분포	
(IMF 이전)	26
<표 2-18> 단체협약으로 인한 분류사업장의 산업별 분포	
(IMF 이후)	27
<표 2-19> 임금소득분배 추이	28
<표 2-20> 최근 주요 파업사례와 특징	30
<표 2-21> 최근 상급단체별 불법파업건수 비교	37
<표 2-22> 최근 상급단체별 파업해결유형	37
<표 2-23> 민주노동당의 17대 총선 노동분야 주요공약	38
<표 2-24> 서유럽국가의 노조 조직률, 고용주 조직률 및	
단체협약의 적용비율	43
<표 2-25> 노사관계의 역학관계	44
<표 3-1> 노사분규 현황	57
<표 3-2> 주요국의 손실노동일수 및 노동조합 가입률 추이	57
<표 3-3> 파업회수에 따른 기술통계량	61
<표 3-4> 기업부실화 및 갱생에 영향을 미치는 요인	63
<표 3-5> 당해년도 파업발생에 관한 1단계 로짓 분석	66
<표 3-6> 2단계 기업부실화 로짓 분석	67
<표 3-7> 변수의 정의	68
<표 3-8> 일반변수의 기초통계	69
<표 3-9> 노동조합조직 사업장 관련 변수의 기초통계	69
<표 3-10> 파업발생 원인에 관한 1단계 추정결과	71
<표 3-11> 기업성파에 관한 2단계 추정결과	72
<표 3-12> 기업부실화에 관한 2단계 추정결과	73

그림목차

[그림 2-1] 노사정 대타협의 방향	45
[그림 3-1] 민주노총과 한국노총 소속 기업의 노사분규 비중	58
[그림 3-2] 민주노총 산하 부문별 파업발생건수	58
[그림 3-3] 원인별 노사분규 발생 추이	59
[그림 3-4] 규모별 노사분규 발생 추이	60
[그림 3-5] 불법파업의 생성경로	75
[그림 3-6] 근로자 생산성 악순환도	92
[그림 3-7] 근로자 생산성 선순환도	92

요약

한국의 파업특징과 관련된 현상적 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 한국의 파업성향은 국제적으로도 매우 높은 편이다. 둘째, 이는 비교노사관계로 보면 정치화된 노사관계 모델의 한 특징이다. 셋째, 파업동력에 의해 한국의 조직노동자들은 임금인상의 효과를 거두었다. 넷째, IMF 위기 이후에는 임금이 아닌 단체협약과 관련하여 파업성향이 높아졌다. 다섯째, 잦은 파업은 생산과 수출에서 상당한 경쟁력 약화로 이어진다는 점이다.

본 보고서의 주요 연구내용은 다음과 같은 체계로 구성된다. 제1장은 연구배경과 목적을 밝히고 있고, 제2장은 1987년 이후의 파업 실태를 분석하고 파업구조의 정치화 측면을 중점적으로 분석한다. 주로 한국 파업구조의 사회적 맥락을 설명하는 부분이다. 제3장은 기업단위에서 파업이 기업성장에 어떤 영향을 주는지를 경험적으로 분석하는 데 집중된다. 이는 파업의 영향에 대한 경제적 설명이다. 제4장은 한국파업의 법적 요건과 주어진 법적 요건하에서 잦은 파업이 발생하는 원인을 국제적으로 비교하는 차원에서 검토한다. 이는 일부분은 파업원인에 대한 부분적 설명이기도 하지만 파업을 실질적으로 줄이기 위한 법제도 개선방향에 대한 중요한 시사점을 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 파업의 배경, 성격, 영향, 법적 규율에 대한 다각적인 검토를 종합한 뒤 향후 파업을 실질적으로 줄일 수 있는 효과적인 방안들을 제시하고 마무리한다.

먼저 제2장의 연구내용은 다음과 같다. 1997년 경제위기 이후 나타난 주요 파업사례들은 대부분 이전의 단순한 임금인상 파업과는 구분되는 복잡한 양상을 보여준다. 1998년부터 2003년까지 발생한

주요 파업들을 정리해 보면, 파업의 원인이나 배경에서 구조조정, 민영화, 비정규직, 교섭기피, 단체협약체결지연이라는 개별 사업장에서의 새로운 노사관계 이슈만이 아니라 구조조정반대, 민영화 반대, 정부정책변화 등을 둘러싼 정치적 목적의 연대파업들이 다수 나타났다.

이런 이슈들은 1997년 이전에 많이 나타났던 임금인상 관련 파업들과 다른 양상을 보여주는데, 대기업에서는 이미 상당히 상승한 임금수준에 대한 일정한 만족과 아울러 파업까지 가지 않더라도 교섭을 통해서나 또는 노사간 평화선언을 통한 무교섭에 의해서 임금이 상승되는 효과를 가져왔고, 이는 최근 대기업들의 수익성은 높아지고 중소기업의 수익성은 악화되는 시장 양극화에 의해서 지지될 수 있었던 특징이라고 할 수 있다.

최근 몇 년 동안 임금사안으로 사회적으로 관심이 될 만한 파업 사례를 낳는 성향은 줄어드는 대신, 구조조정, 고용안정, 고용보장, 교섭구조 등을 둘러싼 비임금성 대형 파업이 늘어났다는 것은 그만큼 파업구조가 복잡해졌다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 파업의 원인이 쉽게 타협되기 힘든 이슈들로 전화되었다는 것은 파업이 더 이상 노사관계상의 문제가 아니라 전체 경제사회상의 문제로 번질 수 있다는 점에서 1997년 이후 한국의 파업구조는 한층 더 정치화되었음을 말해주는 것이다. 이제는 대규모 파업을 예방하고, 조정하고, 해결방안을 모색하기 위해서는 이익관계의 조정만이 아니고 기본권리와 이익관계가 복합화된 갈등을 풀어 주어야 하고, 그런 경우는 상당부분 정부의 정책적 개입이 수반될 수밖에 없다는 점에서 이제 한국의 파업은 매우 정치적인 배경을 가지게 되었다고 볼 수 있다.

그러나 또 다른 측면에서 보면, 우리는 한국의 파업구조가 개선될 수 있는 근본적인 변화도 있다고 평가할 수 있다. 교섭과 파업의 고전적 이슈인 임금인상 문제가 주요 파업사안에서 점차로 축소되

는 현상은 최소한 임금수준이 상대적으로 높고 사용자측의 지불능력이 있는 대기업부문에서 파업까지 이르지 않는 타협방안을 노사 당사자가 모색할 수 있는 토양이 형성되고 있다는 점이다. 대기업 부문에서 임금에 대한 타협조건이 강화된다면 지금까지 불법파업을 포함한 자유스러운 파업구사전략, 즉 파업을 통해 실리도 챙기고, 사회적인 노동운동 정당성도 확보해 갔던 1987년 이후 노동체제에 균열이 생기고 실리주의와 정치 또는 사회개혁주의로 노동운동의 이념이 분화될 수 있다는 가능성이 커질 것이다.

더욱이, 이런 과정에서 1987년 이후 파업정국을 이끌었던 대기업 부문은 선두에서 빠지고 비정규직, 공공부문이 정치화된 파업구조의 핵심으로 나설 수 있을 것이다. 향후 법제도적으로도 대기업 생산직 노사관계를 중심에 두고 유지되어 온 파업관련 입법들도 새로운 정치화를 추동하는 새로운 노동운동부문들을 규율할 수 있는 방향이 모색되어야 한다. 특히, 대기업부문과 달리 임금으로 모든 노사갈등욕구를 치환시켜 보상해 줄 수 없는 부문에서 나타나는 정치화된 갈등사안을 효과적으로 관리할 필요가 생긴 것이다.

한편, 제3장의 주요 내용은 다음과 같다. 여기서는 분규발생 여부, 분규참가자수, 근로손실일수, 분규지속일수, 불법분규 여부, 가입상급단체 등의 변수가 기업성장에 미치는 효과에 대한 실증분석을 시도한다. 연구에서 대립적 노사관계는 파업의 빈도수, 건당 파업일수, 불법파업 여부 등의 대리변수를 통해 포착되며, 파업이 기업성장에 미치는 효과는 다음의 2단계 실증분석을 통해 진행된다. 파업발생은 해당연도 기업 경영진의 태도, 경영성과, 노동조합의 정책 등에 의해 결정되는 내생적인(endogeneous) 변수로서 이를 외생적으로 간주하고 계량모형을 적합시킬 경우 연립방정식 편(simultaneous bias)가 발생하게 될 것이다. 따라서 이러한 문제를 치유하기 위해 파업발생과 기업부실화의 2단계 모형을 설정하여 파업발생을 외생적으로 간주한 단순회귀분석 결과와의 차이점을 살

펴보았다.

1단계 파업발생확률과 연관된 주요 실증분석 결과를 살펴보면, 첫째 파업발생 확률에는 기업재정 정보보다는 과거의 파업발생 여부, 과거 불법파업 발생여부, 과거 파업참가자 수 등 과거 파업의 양태가 현재의 파업발생 확률에 더 유의적인 영향을 미침을 알 수 있었다. 이는 기업의 성과에 따라 경제적 목적 달성을 위해 파업이 발생하기보다는 과거로부터 누적된 전투적 노사관계 분위기 및 관행이 이력현상(hysteresis)을 일으켜 현재의 파업발생에 더 큰 영향을 미치고 있음을 시사한다. 파업이 기업성과에 미치는 효과에 관한 2단계 실증분석 결과를 살펴보면, 우선 현재의 파업뿐만 아니라 과거의 파업도 현재의 기업성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 일단 파업이 발생하면 당해 연도뿐만 아니라 누적적으로 미래의 기업성과에 부정적인 영향을 미침을 알 수 있다. 또한 과거의 파업이 불법파업일수록 현재의 파업확률을 높여서 현재의 기업성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

마지막으로 상급단체별로 파업이 기업성과에 미치는 효과는 유의적인 차이를 보이고 있다. 이는 가입된 상급단체가 작업장 노사관계 분위기의 대리변수일 수 있으며, 다른 한편으로 상급단체의 지침에 의해 작업장 파업이 영향을 받을 가능성을 시사한다. 이러한 실증분석 함의를 질적으로 보완하기 위해 노사분규사례를 분석하였다. 마지막으로 생산성 제고를 위한 우리나라 노사관계 개혁방안에 대해 제언하였고, 노사관계 개혁의 애로요인으로 사용자측의 경영 불투명성과 노사관계에 대한 몰가치적 사고와 교섭 전문성 부족 등을 지적하였으며, 노동조합측 요인으로 취약한 노동조합의 리더십과 분산된 계파문제로 인하여 야기되는 노사관계 불안정성을 지적하였다.

파업의 법적 구조를 다룬 제4장의 내용은 다음과 같다. 우리나라의 파업권에 대한 법적 허용범위는 독일, 미국, 일본에 비하여 가장

제한적으로 설정되고 있다. 물론 각국의 전체적인 법체계나 노사관계의 환경, 노동조합의 조직형태 등 다양한 변수가 파업의 정당성 획정 범위에 영향을 미치기 때문에 평면적 차원에서 이를 비교하는 것은 선부른 결론일 수 있다. 하지만 최소한 우리가 여기에서 확인할 수 있는 점은 법률에 의해 입법정책에 기하여 파업권에 대한 규율을 하고 있는 미국보다 헌법상 파업권을 보장하고 있는 우리나라에서 파업권의 행사범위가 더 좁다는 사실이다. 이는 특히 정당성이 없는 파업에 대한 제재의 측면에서 더욱 명확하게 나타난다. 독일, 일본, 미국의 경우 우리나라와 마찬가지로 모두 위법한 파업에 대해서는 민사상 책임과 형사상 책임을 이론적으로 물을 수 있으나 실제에 있어서는 거의 추급되지 않는다. 그러나 우리나라에서는 민사책임과 형사책임을 현실적으로 묻고 있을 뿐만 아니라 민사책임의 경우 그 액수가 막대하고 노동조합만이 아니라 개별 근로자에게까지 책임을 지우고 있다.

반면에 파업관련 절차적 규제는 아직 미비되어 있는 것이 현실이다. 쟁의행위에 대한 절차적 규제는 쟁의행위에 대하여 당사자 및 공중에 대한 예측가능성을 부여할 수 있다. 쟁의행위는 당사자만이 아니라 거래상대방, 시민 등 제3자에 대해서도 막대한 영향을 미치기 때문에 쟁의행위의 발생 여부, 발생시의 범위, 대상 등에 대해 사전에 노사당사자만이 아니라 제3자도 알 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 같이 하여 쟁의행위의 예측가능성을 높임으로써 단체교섭의 타결을 위한 당사자에 대한 압력으로 작용할 수 있다. 일정한 시점까지 단체교섭이 타결되지 않을 경우 쟁의행위가 발발하는 시점이 단체교섭과의 관계에서 예정되어 당사자로 하여금 타결의 데드라인을 명확히 알 수 있도록 하여, 절차적 규제가 평화적인 타결로의 간접적인 압력수단으로 기능할 수 있도록 하여야 한다. 이와 같이 쟁의행위에 대한 절차적 규제를 명확히 하는 경우, 조정서비스의 착수 시점을 확정할 수 있고 행정적 준비가 가능하다. 쟁의행위

의 예정시점을 예측할 수 있기 때문에 예방적 조정이 가능할 수 있고 조정의 실효성을 높일 수 있는 것이다. 따라서 쟁의행위에 대한 절차적 규제를 명확히 규정할 필요가 있다. 다만, 쟁의행위에 대한 추가적인 제약이 되지 않도록 당사자의 자치를 기본으로 하면서, 규제적으로 작용하지 않도록 배려할 필요가 있고, 현행 노조법상의 지나친 벌칙조항은 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 절차적 제한의 명확화는 노사관계준칙형성에 유용한 측면이 있지만, 그 전제가 충족되지 않으면 안된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 파업의 정당성은 다른 나라에 비하여 극히 좁게 인정됨으로써 파업이 노사관계의 이해관계의 조정기능을 거의 수행하지 못하도록 규율되고 있다. 특히, 파업의 목적이나 주체에 대해 판례에 의해서나 제도에 의해서 지나치게 엄격하게 규율하고 있으나, 그것이 노사관계의 안정으로 이어지기보다는 오히려 이른바 불법파업을 양산하는 부정적인 효과만을 초래하고 있다. 따라서 파업에 대한 절차적 규율을 명확히 함과 동시에 쟁의행위의 주체나 목적 면에서의 제한을 대폭적으로 완화하여 집단적 노사관계질서를 노사간의 자치를 중심으로 재구성하는 노력이 무엇보다 필요하다.

제 5장의 정책방향 제시는 다음과 같다. 노사관계는 계급·계층적 기반에 있는 노동자들의 집단적, 사회적 문제라는 차원에서 시민사회(civil society)의 문제이다. 특히, 노동자들의 의식과 관행은 빈번히 사회적으로 형성되고는 한다. 아울러 노사관계는 시장 영역에 속하기도 한다. 노동시장에서 사용자와 피용자의 관계로 맺어지는 행위가 노사관계의 기반이 된다. 그러나 무엇보다도 노사관계는 궁극적으로 법질서를 중심으로 한 국가적인 차원에서 진행된다.

한국의 파업구조는 사회적 합리성, 경제적 효율성, 법적 정당성에서 지속적인 과제를 낳고 있으며 이의 개선 없이는 사회적 안정, 기업의 경쟁력 제고, 법치주의 실현이 이루어지기 힘들다. 본 연

구를 통해 나타난 이런 문제들을 개선하고 아울러 위 세 가지 목표들을 상호 충돌 없이 균형되게 달성하기 위해서는 파업성향이 높은 우리 노사관계 개혁을 위해 거시적 차원의 정책방향이 설정될 필요가 있다.

과거 우리나라의 노사관계가 상호불신, 대립적 노사관계의 성격을 가지게 된 구조적 요인 두 가지를 들자면 첫째, 시장에서의 경쟁 부재에 따른 독과점구조 내지 이중구조, 둘째, 노사관계에 대한 정부의 선택적 개입(selective intervention)으로 볼 수 있다. 즉 기존의 독과점 지위가 인정되는 상황에서는 사용자가 굳이 노동자의 협조를 구하지 않아도 경영상의 심각한 위협에 노출되지 않고, 또한 잦은 파업에도 노동조합원이 실직의 위협에 노출되지 않기 때문에 사적 이익추구를 위한 양측의 대립구조는 당연한 결과로 나타났다.

아울러 노사관계에 대한 정부의 선택적 개입은 노사에게 정부개입에 대한 기대감을 조성하여 대립구도를 유발하고, 또한 그 타결 과정에서 노사 당사자가 아닌 외부자(outsider)의 이익이 희생되거나 국민의 세금이 낭비되더라도 당사자에게는 유리한 타협안이 제시되는 경우가 빈번하였다. 결과적으로 중소기업 노동자, 비정규직 근로자, 실업자 등 외부자의 이익에 반하는 타협안·정책 등이 빈번히 제시되어 왔다.

이제 정부정책은 노사관계의 문제를 노사 당사자의 갈등을 봉합하는 대중적 처방으로부터 탈피하여 노사 당사자들이 자기 책임하에 타협하고 협력할 수 있는 기반을 조성함과 동시에 노사 갈등의 비용이 외부자나 국민 일반에 전가되지 않도록 일정한 차단막을 형성하는 데 초점을 두어야 한다. 나아가 조직노동자들만이 아닌 전체 노동자들의 문제가 정치화되어 가는 개방경제의 충격을 완화하기 위해 협약모델을 통한 본격적인 노동정치의 공간을 확장해 나가야 한다. 이를 위해서는 사용자들의 단결된 주도권이 필요하며 이에 대한 정부의 적극적 지원이 필요하다. 결론적으로, 한국의 파업

구조를 혁신하기 위해서는 시장관계에 기초한 노사자치의 원칙, 국가 질서에 부합하는 법치의 원칙, 마지막으로 사회적 안정성 확보를 위한 협치(concertation)의 원칙이 균형되게 정립되어야 한다.

제1장

문제의 제기: 왜 한국의 파업이 문제인가?

한국의 노사관계를 거론할 때는 잦은 파업을 가장 큰 특징으로 지적하는 경우가 많고, 심지어 다소 과장된 표현이기는 하지만 한국을 파업공화국이라고 힐난조로 평가하는 이들도 있다. 1987년 이후 한국의 노사관계의 중심에는 파업이 자리잡고 있다는 점은 분명하다. 파업은 헌법에 보장되어 있고 ILO의 핵심적 노동기본권에 속하는 노동자들의 기본권리이다. 따라서 노사관계의 대등성과 이를 통한 안정적인 산업평화를 구축하기 위해서도 파업 자체가 도덕적으로 비난받을 수는 없다.

그러나 다른 한편 세계경제의 글로벌화와 무한 경쟁에서 노사관계의 정합성이 단지 산업평화만으로 평가되기 어렵다는 것도 현실이다. 파업은 곧 생산의 차질을 의미하며 생산성에도 직간접적으로 영향을 미친다. 노사관계는 기업과 산업의 경쟁력과 조화를 이루어야 하며, 이는 결국 적극적인 의미에서 시장경쟁에서 노동자들의 적극적인 복지 획득에도 중요한 의미를 차지한다. 결국 파업은 기본권으로 허용되어 있지만 파업이 빈번하게 일어나지 않는 것이 노사간은 물론 국가적으로 합의될 수 있는 목표이다.

흔히 한국의 파업구조는 매우 정치화(politicized)되어 있는 것이 특징이라고 한다. 정치적 파업이 많다는 것만 아니고 파업동력이 사회개혁적, 정치적 동인에 의해 촉발되는 경우가 많기 때문이다. 선진국 중 라틴 모델에 해당되는 이탈리아나 프랑스 등도 잦은 파업으로 알려진 노사관계를 가지고 있다. 라틴 모델의 특징은 노조가 분열되어 있으며, 사용자들

2 한국의 파업구조와 특징에 관한 연구

의 단결력도 떨어진다는 것이다. 따라서 노사 당사자간 교섭이 안정되어 있지 못하고 국가개입에 의한 법제도적 통제와 정치적 교환으로 전국 수준의 노사관계가 결정되며, 이념적·정치적으로 분절화되어 있어 파업에 대한 노사간 자제와 제도적 규율 능력이 떨어짐은 물론 정부와 국가를 상대로 한 정치적 성격의 파업구조를 갖는다는 점이 특징이다. 반면, 영미형은 대립적 노사관계를 가지고 있지만 시장의 규율과 기업들의 노력, 그리고 국가 차원의 조정, 중재, 알선 등 갈등조정제도의 발전으로 노사갈등이 파업으로 진행되는 경향이 낮으며, 중부 유럽의 독일, 네덜란드 등은 사회적 파트너십을 형성해 사용자가 적극적으로 노조를 교섭틀 안에서 포용하여 잦은 파업을 진정시키며, 마지막으로 북유럽형은 강력한 노조의 힘과 이에 밀접히 연계된 사회민주주의 정당의 장기집권 안에서 사용자와 제도적 산업평화에 대한 타협을 이루었다는 점이 큰 특징이다 (Auer, 2000; 최영기 외, 1998).

<표 1-1>은 최근 각국의 파업성향을 비교한 것이다. 여기서 보면, 캐

<표 1-1> 파업성향 국제비교 : 전산업 1,000인당 노동손실일수¹⁾

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	평 균 ²⁾		
												1993 ~1997	1998 ~2002	1993 ~2002
호 주	100	76	79	131	77	72	88	61	50	32		93	60	75
캐 나 다	132	137	133	280	296	196	190	125	162	218		197	178	187
프 랑 스	48	39	300	57	42	51	63	114	82	NA		98	NA	NA
독 일	18	7	8	3	2	1	2	0	1	10		8	3	5
이탈리아	236	238	65	137	84	40	62	59	67	311		152	110	131
일 본	2	2	1	1	2	2	2	1	1	0		2	1	1
한 국 ³⁾	110	119	30	68	33	118	108	142	79	111	90	71	112	92
스 웨 덴	54	15	177	17	7	0	22	0	3	0		54	5	29
영 국	30	13	18	55	10	11	10	20	20	51		25	23	24
미 국	36	45	51	42	38	42	16	163	9	5		42	47	45
OECD	48	61	77	51	41	46	29	90	29	51		56	49	52

주: 1) 피고용인 기준: 일부 추정치 포함.

2) 각 연도별 평균은 취업자 가중치 사용.

3) 한국은 노동부 내부자료와 통계청의 『경제활동인구조사』 원자료를 활용함.
'NA'는 이용 가능한 자료 없음.

자료: J. Monger, "International Comparisons of Labour Disputes in 2002" *Labour Market Trends*, April 2004, p.146.

노동부 내부자료, 각년도.

통계청, 『경제활동인구조사』 원자료.

나다가 가장 높게 나타났으며¹⁾, 이탈리아, 프랑스 등에 이어 한국도 높게 나타났다. 한국과 유사하게 제조업 비중이 높은 일본, 독일은 파업성향이 현저하게 낮아 산업평화를 달성한 경우이며, 대립적 노사관계로 특징지어지는 영국과 미국도 한국보다는 현저히 낮다. 한국의 파업성향이 더 문제가 되는 것은, 다른 나라들은 1998년 이후 대체로 파업성향이 낮아지는 데 비해 한국은 IMF 경제위기 이후 오히려 높아졌다는 점이다.

객관적 지표인 파업성향이 보여주는 것 이상으로 주관적 평가에서 한국의 노사관계는 극히 적대적인 것으로 평가된다. 노사관계의 적대성 내지 협력성을 평가하는 지표는 거의 최하위권의 평가를 받고 있는데, 2004년 스위스 IMD의 평가에 따르면, 한국은 노사관계 적대성이 평가대상국 60개국 중 60위라는 불명예를 보여주었다(표 1-2 참조).

위 IMD의 노사관계 협력성 지표가 기업인들에 대한 인식조사라는 일정한 한계를 가지고 있지만, 우리의 높은 노사분규 건수와 이로 인한 노동손실일수를 감안할 때 상당한 타당성이 있음을 부정할 수 없다. 그만큼 우리나라 사용자들은 노조의 파업성향을 매우 감당하기 어려운 문제로 인식하고 있는 것이다. 사용자들의 이런 부정적 인식은 경험적으로 파업이 곧 생산차질로 이어진다는 사실에서 비롯된 것으로 보인다.

최근 들어 완만한 감소세를 보이고는 있지만, 2003년의 경우 우리나라는 1990년에 비해 더 늘어난 분규참가자수와 이로 인한 막대한 직간접적 산업손실을 보이고 있다(표 1-3 참조). 최근의 수치만 보더라도 노사분규로 인한 생산차질액이 2003년의 경우 24,972억원으로 전년보다 크게 증가했고 수출차질액도 역시 크게 증가했다. 제조업 중심 산업구조, 수출지향적 경제구조를 가진 우리나라 입장에서 막대한 손실로 이어지는 잦은 파업의 문제는 1990년대 중반 잠시 상대적 안정을 보여준 것을 제외하면 만성적인 문제라고 할 수 있다.

1987년 이후 노동운동의 활성화와 높은 파업동력으로 인해 한국의 조직노동자들은 상당한 임금인상을 이루어냈으며 이런 점에서 일반 조직노동자들은 성공한 노동운동의 수혜자라 할 수 있다(최영기 외, 2001). 이는 국제비교를 통해서도 알 수 있는데, 노동비용 측면에서 한국은 이미 1990

1) 캐나다의 노사분규가 빈번한 배경에 대해서는 박영범(2003)을 참조.

4 한국의 파업구조와 특징에 관한 연구

〈표 1-2〉 노사관계 협력성 국제평가

순위	국 가 명	평가지수
1	싱가포르	8.52
2	덴마크	8.45
3	스위스	8.29
4	오스트리아	8.07
5	일 본	7.92
6	아이슬란드	7.92
7	중국 저장성*	7.89
8	말레이시아	7.84
9	홍 콩	7.84
10	핀란드	7.82
51	필리핀	5.47
52	프랑스 일 드 프랑스(Ile-De-France)*	5.44
53	이스라엘	5.42
54	남아프리카공화국	5.42
55	아르헨티나	5.36
56	프랑스	4.86
57	베네수엘라	4.84
58	폴란드	4.82
59	인도네시아	4.68
60	한 국	4.00

주:* 이들의 경우 조사시 국가별이 아닌 지역별 조사를 실시한 결과임

〈표 1-3〉 노사분규에 따른 경제손실 추이¹⁾

	분규참가자수 (천명)	노동손실일수 (천일)	생산차질액 (억원)	수출차질액 (백만달러)
1990	134	4,487	14,387	314
1991	175	3,271	12,317	238
1992	105	1,528	19,586	260
1993	109	1,308	20,872	564
1994	104	1,484	15,026	550
1995	50	393	10,757	200
1996	79	893	17,983	386
1997 ²⁾	44	445	29,929	498
1998	146	1,452	16,363	825
1999	92	1,366	18,908	771
2000	178	1,894	16,357	636
2001	89	1,083	21,269	767
2002	94	1,580	17,177	608
2003	137	1,299	24,972	1,053

주:1) 생산차질액 및 수출차질액은 제조업 기준이며, 수출차질액은 생산차질액 중 수출분이 차지하는 금액임.

2) 1997년도 생산 및 수출차질액은 노동법 개정관련 총파업손실(생산차질액:2조 1,262억원이며, 수출차질액:3억 3,500만달러)이 포함됨.

자료:노동부 및 산업자원부 내부자료, 각년도.

년대에 크게 오른 상태에서 최근에도 여타 선진국이나 경쟁국에 비해 조정이 이루어지지 않고 있으며 특히, 대만과 같은 경쟁국과 비교하면 최근 들어 격차가 벌어지고 있는 실정이다(표 1-4 참조).

〈표 1-4〉 주요국의 단위노동비용지수 추이 : 제조업(미국달러 기준)

(단위 : 2000=100.0, %)

	한 국	대 만	일 본	미 국
1980	- (-)	56.8 (-)	61.8 (-)	102.0 (-)
1981	- (-)	59.7 (5.0)	65.2 (5.6)	106.6 (4.6)
1982	- (-)	60.0 (0.6)	57.4 (-11.9)	110.2 (3.3)
1983	- (-)	58.7 (-2.2)	61.5 (7.1)	109.1 (-0.9)
1984	- (-)	63.1 (7.6)	62.3 (1.3)	109.2 (0.1)
1985	88.7 (-)	63.5 (0.6)	59.1 (-5.0)	109.7 (0.4)
1986	89.1 (0.5)	67.3 (6.1)	85.8 (45.2)	111.9 (2.0)
1987	99.4 (11.5)	80.4 (19.4)	97.3 (13.3)	105.5 (-5.7)
1988	122.9 (23.7)	94.5 (17.6)	106.7 (9.7)	104.0 (-1.4)
1989	157.2 (27.9)	107.6 (13.9)	99.1 (-7.1)	108.3 (4.1)
1990	161.3 (2.6)	111.8 (3.9)	92.6 (-6.5)	110.5 (2.1)
1991	161.8 (0.3)	114.9 (2.7)	99.5 (7.4)	112.9 (2.2)
1992	160.8 (-0.7)	130.2 (13.3)	105.8 (6.4)	113.3 (0.4)
1993	160.4 (-0.3)	128.9 (-1.0)	118.4 (11.9)	113.7 (0.3)
1994	169.5 (5.7)	132.3 (2.7)	129.2 (9.1)	111.2 (-2.2)
1995	177.2 (4.6)	129.5 (-2.1)	134.9 (4.4)	107.5 (-3.4)
1996	172.9 (-2.5)	121.7 (-6.0)	114.4 (-15.2)	107.9 (0.4)
1997	134.2 (-22.4)	115.7 (-4.9)	101.5 (-11.3)	107.4 (-0.5)
1998	78.8 (-41.3)	97.1 (-16.1)	92.5 (-8.8)	105.5 (-1.8)
1999	94.2 (19.5)	98.9 (1.9)	99.8 (7.9)	102.8 (-2.5)
2000	100.0 (6.2)	100.0 (1.1)	100.0 (0.2)	100.0 (-2.7)
2001	93.4 (-6.6)	85.8 (-14.2)	89.9 (-10.1)	102.8 (2.8)
2002	100.8 (7.9)	78.6 (-8.4)	82.1 (-8.7)	99.6 (-3.1)

주 : 1) 단위노동비용지수(미국달러 기준)=(명목임금지수/대미환율지수/실질노동생산성지수)×10,000

2) ()안은 전년 대비 증감률.

자료 : 한국노동연구원, 『2004 KLI 노동통계』, 2004.

〈표 1-5〉 연령계층별 임금격차: 제조업(남자)

(단위: 20~24세=100)

	한 국		일 본		영 국		미 국
	사무직	생산직	사무직	생산직	비생산직근로자	생산직	생산직
	2001		2000		2000		2000
18세 미만	50.7	60.1	77.6	80.2	-	51.3	} 100.0
18~20세	75.5	87.9	81.3	88.7	70.7	74.5	
21~24세	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
25~29세	129.5	144.0	120.0	117.1	} 143.4	118.1	} 152.4
30~34세	168.9	175.1	148.9	134.7		132.1	
35~39세	194.8	197.0	178.3	149.6	} 182.6		} 174.8
40~44세	206.6	198.0	205.5	161.0			
45~49세	213.4	201.8	226.1	173.7	203.4	134.7	
50~54세	203.9	182.7	245.7	179.7	202.2	127.3	185.9
55~59세	165.4	149.9	241.8	175.1	178.3	114.2	170.9
60~64세 ¹⁾	122.6	106.8	184.0	132.1	-	98.5	122.44
전체	167.7	169.9	188.8	146.4	-	-	-

주: 1) 한국의 60~64세란은 60세 이상임.

자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』 원자료 테이프, 2001.

일본, 생산성 노동정보센터, 『활용노동통계』, 2002에서 재인용.

조직노동자들이 활발하게 활동하는 연령대인 25~40세까지의 생산직 임금노동자들은 이미 자신의 생애 임금상승분의 대부분을 단기간에 얻어내는 효과를 가져왔으며, 이는 우리나라가 같은 연공급적 임금제도를 가지고 있으면서도 일본보다도 훨씬 가파르게 임금수준이 이 기간동안 올라가는 특징을 보여준다(표 1-5 참조). 이는 결국 중고령인력의 상대적인 생산성 정체 및 임금경직성을 초래해서 고용불안정의 심화라는 문제를 낳고 있다.

1987년부터 1997년까지 어느 정도의 임금인상이 이루어진 이후 1997년 IMF 경제위기 이후에는 비임금련 이슈, 특히 고용안정이 중요한 노사분규 이슈로 등장했다. 최근 노사분규의 발생원인별로 평가하면 임금인상보다는 단체협약 관련 분규가 많다는 것을 알 수 있는데 그 중에서도 고용안정에 관한 단체협약 요구가 늘어나는 추세이다(표 1-6 참조).

〈표 1-6〉 최근 발생원인별 노사분규 추이

(단위: 건)

	전 체	체불임금	임금인상	해 고	단체협약	기 타
1990	322	10	167	18	127	
1991	234	5	132	7	90	
1992	235	27	134	4	49	21
1993	144	11	66	1	52	14
1994	121	6	51	3	42	19
1995	88	-	33	1	49	5
1996	85	1	19	-	62	3
1997	78	3	18	-	51	6
1998	129	23	28	3	57	10
1999	198	22	40	-	89	47
2000	250	7	47	2	167	27
2001	235	6	59	-	149	21
2002	322	2	44	8	249	19
2003	320	5	43	3	249	20

주: 기타 항목에는 근로조건 개선, 조업단축, 정리해고, 회사 매각에 따른 해고, 회
망퇴직자 모집 반대, 소사장제 반발, 기업통합 반대, 인사발령 등이 포함되며,
특히 1990년과 1991년에는 노사분규의 원인에 단체협약이 별도 집계되지 않아
기타의 비중이 컸음.

자료: 노동부 내부자료, 각년도.

이상에서 살펴본 한국의 파업 관련 현상적 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 한국의 파업성향은 국제적으로도 매우 높은 편이다. 둘째, 이는 비교노사관계로 보면 정치화된 노사관계 모델의 한 특징이다. 셋째, 파업 동력에 의해 한국의 조직노동자들은 임금인상의 효과를 거두었다. 넷째, IMF 위기 이후에는 임금이 아닌 단체협약과 관련한 파업성향이 높아졌다. 다섯째, 잦은 파업은 생산과 수출에서 상당한 경쟁력 약화로 이어진다는 점이다.

그러나 이런 현상적 진단은 항상 많은 추가적인 의문과 질문을 불러일으킨다. 특히 노사정 각 주체의 입장에서는 자신이 처한 현실에서 일부 특징을 과도하게 강조하거나 또는 반대의 논거를 찾아 반박한다. 본 연구

에서는 한국의 파업과 관련된 수많은 논란과 주장들을 모두 검토할 목적이나 역량을 가지고 있지 못하다. 다만, 노사정 모두에게 공정하게 적용될 수 있는 몇 가지 대표적인 연구주제를 다각적으로 검토하고자 하는 것이 본 연구의 목표인데 그 과제들을 추려보면 다음과 같다.

첫째, 왜 한국에서는 그렇게 파업이 많은가 하는 점이다. 이는 주로 노동운동의 측면에서 노동운동의 정치화로 설명될 수 있다. 1987년 이후 한국의 민주주의가 정치적으로 매우 역동적이면서도 불안정하게 진행된 궤적과 1987년 이후 사회개혁운동이 주창해 온 국가와 기업의 기득권연합 개혁의 투쟁 흐름 하에서 고양된 파업성향이 밀접한 관련이 있다는 점이다. 이는 2장에서 일부 다루어질 부분이다. 동시에 한국에서는 본 연구의 4장에서 살펴보는 바와 같이 불법파업이 많고 이에 관련된 법집행의 정당성을 둘러싼 정치적 파업이 많기 때문에 우리의 파업 관련 법제도적 구조를 심각하게 고찰할 필요가 있다. 이는 법제도 개선을 통해서도 어느 정도 잦은 파업으로 나타나는 노사갈등을 완화해 볼 수 있다는 점을 시사한다.

둘째, 한국의 정치화된 파업동력은 사회개혁과 사회민주화를 목표로 했음에도 불구하고, 어떻게 실질적인 임금인상의 관철이 가능했는지 그 연관성을 천착할 필요가 있다. 경제적 실리주의 운동이 아닌 사회개혁적 노동운동을 통해서도 임금인상이라는 실리를 얻어내는 이중적 목표달성을 위한 효과적 수단이 바로 파업이었다는 점을 보여주하고자 한다. 그리고 이런 특징은 1997년 이후 개방경제의 본격화 과정에서 한계에 봉착했고, 이는 교섭만으로 풀기 어려운 노사관계의 새로운 정치적 이슈를 낳고 있다는 것이 2장의 핵심적 검토 사항이다.

셋째, 파업은 기업의 경쟁력과 국가적 산업 피해로 이어진다는 논거에 대해 일부는 한국 노동운동만이 가지는 고유한 특징으로 파업 이후의 생산성 향상 효과를 주장한다. 즉 현장에서 보면 파업목적 관철 이후에 생산 차질분을 충분히 만회할 수 있는 많은 초과근로와 높은 근로의욕이 우리의 산업경쟁력을 원상 회복시키는 효과를 가져온다는 것이다. 이는 파업이 어느 정도 있다 하더라도 기업의 중장기적 경쟁력에는 영향이 적다는 주장이기도 하다. 이에 대해서는 3장에서 기업성과 자료와 파업자료

를 연결하여 경험적 분석을 실시하고자 한다.

이상과 같은 연구목적하에 본 보고서는 다음과 같은 체계로 구성된다. 제2장은 1987년 이후의 파업 실태를 분석하고 파업구조의 정치화 측면을 중점적으로 분석한다. 주로 한국 파업구조의 사회적 맥락을 설명하는 부분이 될 것이다. 제3장은 기업단위에서 파업이 기업성장에 어떤 영향을 주는지를 경험적으로 분석하는 데 집중한다. 이는 파업의 영향에 대한 경제적 설명이 될 것이다. 제4장은 한국파업의 법적 요건과 주어진 법적 요건하에서 잦은 파업이 발생하는 원인을 국제적으로 비교하는 차원에서 검토한다. 이는 일부분은 파업원인에 대한 부분적 설명이기도 하지만 파업을 실질적으로 줄이기 위한 법제도 개선방향에 대한 중요한 시사점을 제시하고자 한다. 마지막으로 제5장에서는 파업의 배경, 성격, 영향, 법적 규율에 대한 다각적인 검토를 종합한 뒤 향후 파업을 실질적으로 줄일 수 있는 효과적인 방안들에 대한 제안으로 마무리하고자 한다.

제2장

파업의 실태와 파업구조의 특징

제1절 서론 : 파업구조의 정치화 배경

노조가 임금인상을 초래한다는 효과는 이미 정설로 자리잡고 있다(Freeman and Medoff, 1984). 그러나 어떻게 노조가 임금인상을 끌어내는가의 전략에 대해서는 아직 이견이 있다. 그러나 임금인상이 노조의 내부노동시장 지지에 따른 효과가 있기도 하지만 현실적으로 노조의 파업은 임금인상의 중요한 수단임에 분명하다. 즉, 임금목적의 파업은 우리가 상식적으로 생각할 수 있는 노조의 기본 전략이다. 그럼에도 불구하고 Hicks를 필두로 신고전주의 학파에서는 파업을 비합리적인 선택으로 보는 경향이 있다(Hicks, 1963; Reder and Neumann, 1980). 즉 합리적인 교섭당사자들은 파업의 결과가 가져올 비용과 피해를 감안하여 파업으로 가기 전에 임금에 합의할 수 있기 때문이다.

그러나 때로는 임금인상이 아닌 사회적, 정치적 목적을 가진 파업은 어떻게 이해될 수 있는가? 현장통제권력, 사회적 이슈들에 경도된 노동운동은 결국 임금인상에만 집중할 수 있는 노조의 역량을 분산시켜 노조가 원하는 합리적인 임금인상의 효과를 가져오기 힘들다는 점이 지적되고는 한다(Cochran, 1977). 실제로 임금이슈는 다른 어떤 이슈보다 선진산업사회의 파업을 설명하는 단일 이슈였다(Edwards, 1981; Shorter and Tilly,

1974; Walsh, 1983). 그러나 노조가 왜 때로는 임금 이슈에 한정된 실리적 파업보다는 정치적, 사회적 이슈에 경도된 파업을 하고 이로 인해 파업으로 인한 비용을 늘리는지를 설명하려는 시도는 적었다. 이는 노조의 전략적 선택이 아닌, 의도하지 않았거나 통제되지 못한 집단행동이거나 단지 합리적 교섭의 실패에 따른 결과에 다름아닌 것으로 간주되고는 했다.

그러나 정치화된 파업구조를 설명하는 이론들에 따르면 노동운동의 최선의 전략은 파업을 자주 하는 것이다. 이런 파업들이 승리했는가, 실패했는가, 또는 어떤 이유로 파업을 했는가는 중요하지 않다. 중요한 것은 대량의 파업이 발생하는 것이다. 이런 잦은 파업은 상대방으로 하여금 노동자들이 파업 자체에 관심이 많다는 것을 확신시켜 주고, 그 결과 파업으로 인한 비용을 넘어서는 정도의 평화유지 대가를 추가임금으로 얻어낼 수 있는 것이다(Cohn, 1993). 이는 Piven and Cloward(1977)이 주장했던 바를 지지하는 논지인데, 즉 빈곤층의 잦은 사회적 소요에 의해 상층계급으로부터의 부의 재분배를 보장받을 수 있다는 것이다.

경제적 실리주의 노동운동의 유용성을 주장하는 이론들은 노조가 사회적 이슈에 집중하면 금전적 이익으로부터 멀어지는 결과를 낳는다고 하지만, 실제로는 사회적 이슈와 금전적 이익간에는 배타적인 성격이 존재하지 않는다. 실제로 근로시간 단축이나 산업안전과 같은 이슈를 제기했던 노조들의 파업은 쉽게 높은 임금인상으로 성과가 돌아오곤 한다. 결론적으로 정치적 노동조합운동과 파업을 매개로 한 전투성의 과시는 경제적 실리를 챙기는 데 있어서 매우 유용한 전략이다.

한국의 노동운동은 1987년 이후 정치화된 성격을 부여받았다. 1987년 이후의 노동자대투쟁에서 노동자계급의 계급이해의 보편적 공유현상이 노동자들의 자연발생적 혹은 조직적인 연대투쟁으로 가시화되었는데, 이는 유신 이후 중화학공업을 중심으로 한 자본축적과정에서 정치와 경제체제가 모두 하나의 기제로 맞물려 민주주의적 기본원리를 억압하는 것으로 나타난 배경으로 인해 단위 사업장 노동자들의 투쟁이 연대성과 통일성으로 발전되는 동력을 제공하고 이런 투쟁의 성과는 노동운동의 조직발전으로 응축되었다(김영수, 1999: 391~392).

1987년 이후의 노동운동은 대단히 감정적이었고 도덕적이었다. 노동자

들은 구체적인 물질적 목표의 달성보다는 인간적 존엄과 사회적 존경을 회복하는 데 더 관심이 있었고, 노동조합이 자신들의 금지와 인간적 존엄성을 보장해 줄 수 있다고 믿었기 때문에 노조건설을 위해 투쟁했다. 그러므로 단체교섭은 자주 계급전쟁의 형태를 띠었고 어떠한 양보도 완전한 굴복으로 해석되는 격렬함을 보였다(김동춘, 1995: 444~445). 이 시기에 발생한 많은 노사갈등은 개별기업을 넘어서는 연대를 보여주었고, 노동자들의 요구는 고양된 계급이해에 대한 인식과 권리의식을 표현했다(구해근, 2002: 266~267).

이렇게 정치화된 노동운동의 방향에서 보면, 일차적으로 파업은 국가와 기업의 통제블록을 해체하는 데 이중의 효과를 가진 중요한 수단이었다. 우선 개별기업 차원에서 파업을 통한 노사관계의 대등성은 중요한 전략적 선택이었다. 즉 선평업, 후교섭의 특이한 관행은 교섭제도의 정착을 위한 노동자들의 선택이었다. 이들은 협약을 통해 그동안 못 받아온 성장과실과 3저호황의 경영성과에 대한 공정한 배분을 요구했고, 근무환경 개선, 자의적인 경영권 행사의 제한, 근로자 복지의 개선 등을 협약으로 제도화하는 데에 투쟁을 집중하였다(최영기 외, 2001: 14~15).

이는 동시에 파업을 유난히 꺼려 했던 권위주의적 노동통제를 효과적으로 해체하고 사회민주화를 관철하는 중요한 수단이었다. 1987년 이전 권위주의 정부하에서 국가의 통제정책은 어떤 파괴적 행동도 억제했고 그 숫자를 극소수로 줄이는 데 크게 기여했으나 다른 부작용을 낳았다. 그 부작용이란 통제되지 않거나 통제가 느슨한 상황에서라면 하찮은 것이었을 분규가 일반 국민에게뿐만 아니라 정책결정자들에게 큰 충격이나 영향을 줄 수 있다는 것이다. 다시 말해서 국가당국자들이 노사분규를 최소한으로 줄이려고 하면 할수록 정치적, 사회적 측면에서의 충격은 컸다. 노사분규는 노사관계 전체의 위기상황을 나타내는 지표로서 자주 인식되어 왔고, 국가당국자들로 하여금 유사한 종류의 쟁의가 재발되지 않도록 새로운 정책이나 새로운 법률을 만드는 등 즉각적인 조치를 취하도록 만들었다(최장집, 1988: 281~282).

정치화된 파업구조를 낳았던 또 다른 중요한 배경에는 1987년 이후 나타난 민주노동조합운동의 노선과도 밀접한 관련이 있다. 한국노총이 설

정한 운동이념은 큰 범주에서 볼 때 경제적 조합주의에 속하는 것으로 볼 수 있다. 운동방식도 단체교섭을 포함한 경제투쟁 방식이며, 필요한 경우 국가의 정책결정과정에 적극 참여해 왔다. 반면 민주노총의 운동 노선은 최소한 노사협조주의를 배격하고 사회개혁을 지향하고 있으며, 경제투쟁과 정치투쟁의 통일을 기본으로 하고 있다(강순희, 1998). 주로 대기업과 공공부문을 조직배경으로 했던 민주노총 입장에서는 파업이야말로 효과적으로 민주화운동과 대기업부문의 독과점 이윤을 임금으로 나눌 수 있는 중요한 고리이자 조직 성장의 동력이었다.

제2절 1987년 이후 파업실태와 양태분석

1. 파업의 일반적 전개과정

1987년 이후 한국의 노사분규는 폭발적으로 나타났다가 1990년대 이후 꾸준히 안정화 경향을 보여 왔다. 그러다 1997년 IMF 경제위기 이후 다시 늘어나고 있는 추세이다(표 2-1 참조). 분규참가자수도 1989년에 40만 명이었던 것이 1990년대 중반에는 5만명 수준으로 감소했으나 최근에는 10만명 내외로 다시 증가했다. 이렇게 보면 1995년부터 1997년까지가 짧지만 매우 안정적인 기간이었는데, 그 이유는 3저호황에 따른 방만한 기업경영의 과실을 별다른 투쟁 없이도 노조가 같이 향유할 수 있었던 시절이었기 때문이다. 그러나 이는 한국 경제가 1997년에 경제위기를 맞이하는 한 원인이 되었다.

노동손실일수를 임금근로자수로 나누어서 본 파업성향을 연도별로 보더라도(표 2-2 참조), 1995년부터 1997년까지만 유난히 낮고 그 이전과 그 이후는 여전히 높은 것을 알 수 있다.

그러나 노동조합 조직률을 보면, 1987년 이후 상당히 높아진 다음, 1990년대 초반까지는 일정한 조직률을 유지하다 1990년대 중반 이후 현하게 낮아져 최근에는 12% 내외를 유지하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉

〈표 2-1〉 주요 노사분규지표

	발생건수(건수)	분규참가자수(명)	노동손실일수(일)
1988	1,873	293,455	5,400,837
1989	1,616	409,134	6,351,443
1990	322	133,916	4,487,151
1991	234	175,089	3,271,334
1992	235	105,034	1,527,612
1993	144	108,577	1,308,326
1994	121	104,339	1,484,368
1995	88	49,717	392,581
1996	85	79,495	892,987
1997	78	43,991	444,720
1998	129	146,065	1,452,096
1999	198	92,026	1,366,281
2000	250	177,969	1,893,563
2001	235	88,548	1,083,079
2002	322	93,859	1,580,404
2003	320	137,241	1,298,663

자료 : 한국노동연구원, 『매월노동동향』, 각년호.
원자료는 노동부.

〈표 2-2〉 연도별 파업성향

	노동손실일수	임금근로자수	파업성향
1988	5,400,837	9,610	562.0
1989	6,351,443	10,390	611.3
1990	4,487,151	10,950	409.8
1991	3,271,334	11,699	279.6
1992	1,527,612	11,910	128.3
1993	1,308,326	11,944	109.5
1994	1,484,368	12,479	119.0
1995	392,581	12,899	30.4
1996	892,987	13,200	67.7
1997	444,720	13,404	33.2
1998	1,452,096	12,296	118.1
1999	1,366,281	12,663	107.9
2000	1,893,563	13,360	141.7
2001	1,083,079	13,659	79.3
2002	1,580,404	14,181	111.4
2003	1,298,663	14,402	90.2

주 : 파업성향 = (노동손실일수/임금근로자수) × 1,000
자료 : 노동부.

〈표 2-3〉 노동조합 조직률 추이

(단위: %)

	조 직 률 (A)			조 직 률(B)			조직률(C)
	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자	
1964	23.3	24.0	20.8	11.5	11.6	11.0	-
1965	22.4	23.5	19.1	11.6	11.7	11.2	-
1966	22.7	22.3	21.2	11.8	11.8	11.7	-
1967	22.2	22.1	22.5	12.4	12.4	12.5	-
1968	21.1	21.3	20.6	12.1	12.3	11.7	-
1969	21.3	21.3	20.9	12.5	12.9	11.6	-
1970	20.0	20.1	19.7	12.6	13.1	11.5	-
1971	19.7	20.0	18.7	12.7	12.9	11.9	-
1972	20.4	20.5	20.1	12.9	12.9	12.9	-
1973	20.4	20.4	20.5	13.2	13.0	13.6	-
1974	22.1	21.4	23.9	14.8	14.2	16.2	-
1975	23.0	21.4	27.4	15.8	14.5	19.3	-
1976	23.3	21.7	27.1	16.5	15.2	19.5	-
1977	24.3	22.7	28.5	16.7	15.6	19.5	-
1978	24.0	22.8	26.8	16.9	15.9	21.2	-
1979	23.6	22.8	25.4	16.8	16.2	18.1	-
1980	20.1	18.5	23.6	14.7	13.6	17.0	-
1981	19.6	18.5	21.8	14.6	13.9	16.3	-
1982	19.1	18.6	20.1	14.4	13.8	15.7	-
1983	18.1	17.8	18.5	14.1	14.2	13.9	-
1984	16.8	16.6	17.2	13.2	13.5	12.8	-
1985	15.7	15.9	15.2	12.4	13.1	11.1	16.9
1986	15.5	16.2	14.2	12.3	13.2	10.5	16.8
1987. 6	14.7	15.6	12.9	11.7	13.0	9.5	15.7
1987.12	17.3	18.5	15.0	13.8	15.3	11.1	18.5
1988	22.0	23.9	18.1	17.8	20.1	13.7	19.5
1989	23.3	25.8	18.5	18.6	21.8	13.4	19.8
1990	21.5	24.4	16.3	17.2	20.5	12.0	18.4
1991	19.1	21.9	13.8	15.4	18.5	10.4	17.2
1992	17.8	21.1	11.8	14.6	17.9	9.1	16.4
1993	16.9	20.2	11.0	14.0	17.2	8.7	15.6
1994	16.1	19.6	9.9	13.3	16.6	7.9	14.5
1995	15.1	18.5	9.2	12.5	15.7	7.3	13.8
1996	14.5	18.2	8.3	12.1	15.5	6.6	13.3
1997	13.3	17.3	6.9	11.1	14.7	5.5	12.2
1998	13.7	17.6	6.8	11.4	15.2	5.3	12.6
1999	14.7	18.4	8.3	11.7	15.4	6.1	11.9
2000	14.3	18.3	7.6	11.4	15.3	5.7	12.0
2001	14.2	18.5	7.1	11.5	15.7	5.4	12.0
2002	14.1	18.9	6.7	11.3	15.7	5.1	11.6

주: 조직률 A=조합원수÷비농가상시고÷100

조직률 B=조합원수÷임금근로자×100

조직률 C=1987년 이전은 조합원수÷(상시고-공무원-사립학교교원)×100

1988년 이후는 조합원수÷(임금근로자-공무원-사립학교교원)×100

1999년 이후는 조합원수÷(임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직
공무원과 국공립교원은 제외)×100

조직률 C는 노동부 집계방식.

1991년 이후 경제활동인구의 시계열 조정에 따른 수치보정.

자료: 한국노동연구원, 『매월노동동향』, 각년호.

원자료는 노동부; 통계청, 『경제활동연보』.

파업성향과 노조조직 확대 간의 밀접한 관련성은 1990년대 중반 이후 약화되었으며, 이때부터는 기존 조직노동자들 중심으로 1997년 경제위기 전까지는 임금향유에 의한 상대적 휴면기, 그 이후는 고용안정을 위한 파업동력의 재활성기를 가지고 있다는 점을 알 수 있다(표 2-3 참조).

한편, 사업체 규모별로 보면 대기업 부문, 특히 1,000인 이상 대기업부문은 분류비중이 낮아지는 데 비해 300인 미만 중견기업 이하에서는 반대로 전체 분류에서 차지하는 비중이 높아지고 있음을 알 수 있다(표 2-4 참조). 그러나 우리나라 대기업의 근로자수가 중소기업보다 매우 적다는 것을 감안할 때(표 2-5 참조), 1,000인 이상 사업체에서 해마다 40건 정도의 파업이 발생된다는 것은 결코 적지 않은 숫자이며 그 영향도 크다고 할 수 있다.

한국 파업구조의 정치화를 설명하는 데 중요한 요인이 바로 민주노총 노동조합운동이다. 앞에서 제시한 바와 같이 파업은 사회개혁과 기업단

〈표 2-4〉 사업체 규모별 파업발생건수

	전 체	100인 미만	100~299인	300~999인	1000인 이상
1988	1379	465(33.7)	448(32.5)	297(21.5)	169(12.3)
1989	1319	498(37.8)	431(32.7)	235(17.8)	155(11.8)
1990	320	84(26.3)	122(38.1)	63(19.7)	51(15.9)
1991	238	43(18.1)	81(34.0)	61(25.6)	53(22.3)
1992	237	64(27.0)	79(33.3)	59(24.9)	35(14.8)
1993	150	28(18.7)	51(34.0)	37(24.7)	34(22.7)
1994	104	26(25.0)	35(33.7)	17(16.3)	26(25.0)
1995	88	22(25.0)	23(26.1)	29(33.0)	14(15.9)
1996	85	14(16.5)	23(27.1)	23(27.1)	25(29.4)
1997	78	19(24.4)	26(33.3)	18(23.1)	15(19.2)
1998	129	27(20.9)	35(27.1)	34(26.4)	33(25.6)
1999	198	44(22.2)	55(27.8)	38(19.2)	61(30.8)
2000	250	75(30.0)	57(22.8)	63(25.2)	55(22.0)
2001	235	82(34.9)	67(28.5)	52(22.1)	34(14.5)
2002	326	107(32.8)	112(34.4)	64(19.6)	43(13.2)
2003	327	101(30.9)	124(37.9)	62(19.0)	40(12.2)

주: ()안은 구성비임.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

〈표 2-5〉 사업체수 및 근로자수 추이

(단위: 개소, 천명, %)

	사업체수	근로자	사업체 규모별 근로자 구성							
			1~ 4인	5~ 9인	10~ 29인	30~ 99인	100~ 299인	300~ 499인	500~ 999인	1,000인 이상
1999	2,927,330	12,920	34.9	10.6	21.9	8.4	9.7	3.5	4.3	6.7
2000	3,013,417	13,604	34.2	11.4	23.8	8.9	9.7	3.3	3.5	5.2
2001	3,051,482	14,337	32.4	11.7	23.5	8.8	10.0	3.7	4.2	5.6
2002	3,131,963	14,608	32.9	12.2	24.2	8.8	9.7	3.5	3.4	5.3

주: 1) 1998년 이전은 노동부 『사업체노동실태조사보고서』, 1999년 이후는 통계청의 『사업체기초통계조사보고서』 자료로 그 이전과 시계열이 단절됨.

2) 노동부 자료는 상용근로자 기준, 통계청 자료는 취업자 기준임.

자료: 노동부, 『사업체노동실태조사보고서』, 각년도.

통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

위 실리확보를 연결하는 중요한 수단이었고, 민주노총은 한국노총보다 이 노선에 충실했다. 최근의 파업자료를 보더라도 전체 파업건수에서 민주노총 소속은 80% 내외를 차지하고 있어 한국노총 소속 파업비율 20% 내외보다 월등하게 많다는 것을 알 수 있다(표 2-6 참조).

한편, 파업의 정치화를 설명할 수 있는 또 다른 지표는 불법파업이 많다는 것이다. 1987년 이후 80~90%에 달했던 불법파업 비율이 이후 낮아지기는 했지만 2000년 이후에도 여전히 20%대를 기록했으며, 최근에는 약간 낮아지고 있다. 2002년과 2003년을 비교할 때 전체 파업발생건수는

〈표 2-6〉 상급단체별 파업발생건수

	전 체	한국노총	민주노총	무노조	미가입
2000	250	32(12.8)	208(83.2)	2(0.8)	8(3.2)
2001	234	40(17.1)	182(77.8)	2(0.9)	10(4.3)
2002	314	31(9.9)	283(90.1)	0(0.0)	0(0.0)
2003	327	72(22.0)	255(78.0)	0(0.0)	0(0.0)

주: ()안은 구성비임.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

〈표 2-7〉 파업의 불법유무

	전체	불법	합법
1988	1379	1143(82.9)	236(17.1)
1989	1319	859(65.1)	460(34.9)
1990	320	183(57.2)	137(42.8)
1991	238	96(40.3)	142(59.7)
1992	237	86(36.3)	151(63.7)
1993	150	36(24.0)	114(76.0)
1994	104	35(33.7)	69(66.3)
1995	88	14(15.9)	74(84.1)
1996	85	13(15.3)	72(84.7)
1997	78	16(20.5)	62(79.5)
1998	129	55(42.6)	74(57.4)
1999	198	95(48.0)	103(52.0)
2000	250	67(26.8)	183(73.2)
2001	235	55(23.4)	180(76.6)
2002	326	63(19.3)	263(80.7)
2003	326	27(8.3)	299(91.7)

자료 : 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

326건으로 동일하나 불법파업은 절반 이상 감소한 것으로 나타난다(표 2-7 참조). 불법파업은 당연히 정부의 개입을 불러와 파업 자체가 정치성격을 가질 수밖에 없고 노사갈등이 노정갈등으로 비화하는 원인을 제공한다. 동시에 파업 관련 법제도가 사실상 무력화되는 경향이 있어 또 다른 파업을 촉발하는 유인을 제공하기도 한다.

발생된 파업의 해결유형을 보면, 1987년 이후에는 대부분이 노사합의로 해결되었는데 비해 최근에 올수록 노사합의는 비율이 낮아지고 노조의 자체종결에 의해 해결되는 경향이 많다(표 2-8 참조). 이는 상당부분 파업이 노조의 무리한 판단과 목적에 의해 일어났다 노사간 합의를 보지 못하고 스스로 끝내는 경우가 많다는 것을 시사한다. 특히, 임금인상이 아닌 여타의 사회개혁적, 정치적 목적하에 일어난 파업일수록 노조의 일방적 판단에 의해 철회하는 경우가 많다.

한편, 사업체 규모별로 해결 유형을 살펴보면, 대규모 사업장의 해결유형은 중소 규모에 비해 노사합의가 많은 비율을 차지하고 중소기업은 자

〈표 2-8〉 해결유형별 파업건수

	전체	노사합의	사법 및 행정처리	자체종결	기타
1988	1,379	1,345(97.5)	29(2.1)	0(0.0)	5(0.4)
1989	1,319	1,257(95.3)	62(4.7)	0(0.0)	0(0.0)
1990	320	230(71.9)	8(2.5)	68(21.3)	14(4.4)
1991	237	176(74.3)	9(3.8)	38(16.0)	14(5.9)
1992	235	161(68.5)	6(2.6)	48(20.4)	20(8.5)
1993	150	131(87.3)	5(3.3)	10(6.7)	4(2.7)
1994	97	61(62.9)	0(0.0)	36(37.1)	0(0.0)
1996	85	84(98.8)	0(0.0)	1(1.2)	0(0.0)
1997	78	55(70.5)	0(0.0)	23(29.5)	0(0.0)
1998	129	82(63.6)	1(0.8)	46(35.7)	0(0.0)
1999	198	150(75.8)	0(0.0)	48(24.2)	0(0.0)
2000	235	189(80.4)	1(0.4)	44(18.7)	1(0.4)
2002	317	236(74.4)	1(0.3)	64(20.2)	16(5.0)
2003	310	201(64.8)	0(0.0)	97(31.3)	12(3.9)

주: 1995년, 2001년은 자료가 없어 빠짐.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

체종결 비율이 높아 대규모 사업장은 노조 교섭력과 사용자 지불능력이 높아 이것이 파업의 해결방안에도 일정한 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 다만, 1,000인 이상 사업장의 경우도 IMF 경제위기 직후에는 노사갈등이 첨예화되어 노사합의 비율이 상대적으로 저조했다는 것을 알 수 있다(표 2-9 참조).

마지막으로 1987년 이후 파업 경향을 살펴보는 데 있어 중요한 통계는 사업장 규모별로 보았을 때 불법파업이 대기업일수록 높다는 점이다. 이는 한국의 파업이 정치화되면서도 임금인상으로 연결되는 고리를 마련하는 데 대기업 파업이 중요한 역할을 했다는 것을 의미한다. 즉 대기업 노조는 불법파업일지라도 이를 실행하고 파업을 통해 정치적, 실리적 목표를 달성하는 능력을 가졌다는 점을 보여준다(표 2-10 참조). 이는 1987년 직후 중소기업의 불법파업이 높다가 이후 중소기업의 지불능력 부족과

〈표 2-9〉 사업체규모와 해결유형 비교

	100인 미만		100~299인		300~999인		1000인 이상	
	노사합의	자체종결	노사합의	자체종결	노사합의	자체종결	노사합의	자체종결
1988	453 (97.4)	0 (0.0)	440 (98.2)	0 (0.0)	290 (97.6)	0 (0.0)	162 (95.9)	0 (0.0)
1989	477 (95.8)	0 (0.0)	412 (95.6)	0 (0.0)	223 (94.9)	0 (0.0)	145 (93.5)	0 (0.0)
1990	65 (77.4)	14 (16.7)	91 (74.6)	23 (18.9)	43 (68.3)	13 (20.6)	31 (60.8)	18 (35.3)
1991	32 (76.2)	5 (11.9)	60 (74.1)	14 (17.3)	48 (78.7)	5 (8.2)	36 (67.9)	14 (26.4)
1992	40 (63.5)	12 (19.0)	58 (73.4)	13 (16.5)	38 (64.4)	16 (27.1)	25 (73.5)	7 (20.6)
1993	22 (78.6)	4 (14.3)	48 (94.1)	1 (2.0)	32 (86.5)	2 (5.4)	29 (85.3)	3 (8.8)
1994	16 (66.7)	8 (33.3)	21 (63.6)	12 (36.4)	12 (75.0)	4 (25.0)	12 (50.0)	12 (50.0)
1996	14 (100.0)	0 (0.0)	23 (100.0)	0 (0.0)	23 (100.0)	0 (0.0)	24 (96.0)	1 (4.0)
1997	13 (68.4)	6 (31.6)	18 (69.2)	8 (30.8)	13 (72.2)	5 (27.8)	11 (73.3)	4 (26.7)
1998	16 (59.3)	11 (40.7)	22 (62.9)	13 (37.1)	27 (79.4)	7 (20.6)	17 (51.5)	15 (45.5)
1999	35 (79.5)	9 (20.5)	45 (81.8)	10 (18.2)	29 (76.3)	9 (23.7)	41 (67.2)	20 (32.8)
2000	56 (80.0)	13 (18.6)	44 (83.0)	9 (17.0)	53 (86.9)	8 (13.1)	36 (70.6)	14 (27.5)
2002	68 (66.0)	22 (21.4)	91 (83.5)	16 (14.7)	42 (67.7)	18 (29.0)	35 (81.4)	8 (18.6)
2003	45 (48.9)	38 (41.3)	84 (70.0)	35 (29.2)	44 (73.3)	15 (25.0)	28 (73.7)	9 (23.7)

주: 1) 1995년, 2001년은 자료가 없어 빠짐.

2) ()안은 규모별 구성비를 나타냄.

3) 해결유형에는 노사합의, 사법 및 행정처리, 자체종결, 기타의 항목이 있으나
지면 관계로 대부분의 비율을 차지하는 노사합의와 자체종결만을 언급함.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

〈표 2-10〉 사업체규모와 파업의 불법유무 비교

	100인 미만		100~299인		300~999인		1000인 이상	
	불법	합법	불법	합법	불법	합법	불법	합법
1988	376 (80.9)	89 (19.1)	378 (84.4)	70 (15.6)	241 (81.1)	56 (18.9)	148 (87.6)	21 (12.4)
1989	336 (67.5)	162 (32.5)	282 (65.4)	149 (34.6)	139 (59.1)	96 (40.9)	102 (65.8)	53 (34.2)
1990	44 (52.4)	40 (47.6)	69 (56.6)	53 (43.4)	32 (50.8)	31 (49.2)	38 (74.5)	13 (25.5)
1991	11 (25.6)	32 (74.4)	30 (37.0)	51 (63.0)	24 (39.3)	37 (60.7)	31 (58.5)	22 (41.5)
1992	19 (29.7)	45 (70.3)	34 (43.0)	45 (57.0)	17 (28.8)	42 (71.2)	16 (45.7)	19 (54.3)
1993	8 (28.6)	20 (71.4)	7 (13.7)	44 (86.3)	9 (24.3)	28 (75.7)	12 (35.3)	22 (64.7)
1994	7 (26.9)	19 (73.1)	12 (34.3)	23 (65.7)	5 (29.4)	12 (70.6)	11 (42.3)	15 (57.7)
1995	1 (4.5)	21 (95.5)	4 (17.4)	19 (82.6)	6 (20.7)	23 (79.3)	3 (21.4)	11 (78.6)
1996	0 (0.0)	14 (100.0)	1 (4.3)	22 (95.7)	3 (13.0)	20 (87.0)	9 (36.0)	16 (64.0)
1997	3 (15.8)	16 (84.2)	5 (19.2)	21 (80.8)	5 (27.8)	13 (72.2)	3 (20.0)	12 (80.0)
1998	6 (22.2)	21 (77.8)	14 (40.0)	21 (60.0)	15 (44.1)	19 (55.9)	20 (60.6)	13 (39.4)
1999	14 (31.8)	30 (68.2)	21 (38.2)	34 (61.8)	17 (44.7)	21 (55.3)	43 (70.5)	18 (29.5)
2000	8 (10.7)	67 (89.3)	9 (15.8)	48 (84.2)	18 (28.6)	45 (71.4)	32 (58.2)	23 (41.8)
2001	16 (19.5)	66 (80.5)	19 (28.4)	48 (71.6)	8 (15.4)	44 (84.6)	12 (35.3)	22 (64.7)
2002	9 (8.4)	98 (91.6)	17 (15.2)	95 (84.8)	22 (34.4)	42 (65.6)	15 (34.9)	28 (65.1)
2003	6 (5.9)	95 (94.1)	9 (7.3)	115 (92.7)	3 (4.8)	59 (95.2)	9 (23.1)	30 (76.9)

주: ()안은 규모별 구성비를 나타냄.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

노조활동의 쇠퇴로 노조의 교섭력이 약화된 반면, 대기업노조는 오히려 높은 교섭능력과 사용자의 지불능력을 바탕으로 불법파업일지라도 쉽게 실행해서 노사관계의 긴장도를 높일 수 있는 능력과 전략을 유지해 왔다는 점을 보여준다.

2. IMF 경제위기 전후 파업원인 비교

1987년 이후 임금인상을 주목적으로 하던 파업은 일정 정도의 임금인상 성과를 거두었고, 다시 1997년 경제위기를 겪으면서 임금이 아닌 고용문제로 관심이 집중되기 시작했다는 것이 대체적인 평가이다. 아래에서는 IMF 경제위기 이전과 이후로 나누어 파업원인을 비교함으로써 1997년 이후 파업구조에 질적인 변화가 감지되고 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저 파업원인별 통계를 보면, 앞의 <표 1-6>에 제시된 바와 같이 1990년대 초반까지 파업원인 중 과반수 이상을 차지하던 임금인상은 1997년 경제위기 이후 대체로 1/4 정도의 수준으로 줄어들었고, 단체협약 관련 파업은 전체 파업원인 중 3/4 수준까지 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 고용보호 및 고용안정 등에 대한 노조의 우려를 단체협약상으로 안전판을 마련하고자 하는 시도와 일정한 고용유연성을 확보하려는 사용자측의 시장논리가 강하게 충돌하면서 발생한 것으로 해석된다.

이를 다시 기업규모별, 산업별로 나누어서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기업규모별로 보면, 전체적으로 임금인상 관련 파업이 IMF 이전보다 이후에 줄어들었으며, 전체 임금 관련 파업건수에서도 대기업 비중은 줄어들고 중소기업 이하에서는 늘어났다는 것을 알 수 있다(표 2-11, 표 2-12 참조). 이런 변화는 1,000명 이상 대기업보다는 300~999명 사이의 중견기업에서 비중이 더 줄어들어 구조조정을 거치면서 임금인상을 해줄 수 있는 지불능력이 대기업보다는 중견기업에서 상당히 저하된 상황을 반영하고 있다.

한편, 임금인상 목적의 파업을 산업별로 나누어 보면, IMF 경제위기 이전에는 제조업이 월등히 높은 비중을 차지하다 IMF 경제위기 이후에는 제조업 비중이 낮아져 비제조업과 비슷한 정도로 낮아졌음을 알 수 있

〈표 2-11〉 임금인상으로 인한 분규사업장의 기업규모별 분포(IMF 이전)

	전체	100인 미만	100~299인	300~999인	1000인 이상
1988	569(100.0)	188(33.0)	174(30.6)	142(25.0)	65(11.4)
1989	482(100.0)	164(34.0)	155(32.2)	99(20.5)	64(13.3)
1990	168(100.0)	39(23.2)	68(40.5)	39(23.2)	22(13.1)
1991	139(100.0)	28(20.1)	44(31.7)	35(25.2)	32(23.0)
1992	135(100.0)	36(26.7)	43(31.9)	36(26.7)	20(14.8)
1993	83(100.0)	15(18.1)	32(38.6)	19(22.9)	17(20.5)
1994	50(100.0)	11(22.0)	14(28.0)	11(22.0)	14(28.0)
1995	64(100.0)	15(23.4)	17(26.6)	21(32.8)	11(17.2)
1996	69(100.0)	9(13.0)	17(24.6)	20(29.0)	23(33.3)
1997	17(100.0)	1(5.9)	7(41.2)	4(23.5)	5(29.4)
평균*	127	36	41	30	21

주: 1) 여기서 전체는 파업발생 원인 중 임금인상 요인을 전체로 본 것임.

2) ()안은 구성비를 나타냄.

* 여기서 평균은 1988~2003년까지 임금인상요인으로 인해 발생한 파업발생평균을 나타냄. 소수점 첫째자리에서 반올림.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

〈표 2-12〉 임금인상으로 인한 분규사업장의 기업규모별 분포(IMF 이후)

	전체	100인 미만	100~299인	300~999인	1000인 이상
1998	28(100.0)	9(32.1)	9(32.1)	3(10.7)	7(25.0)
1999	40(100.0)	8(20.0)	13(32.5)	10(25.0)	9(22.5)
2000	47(100.0)	12(25.5)	12(25.5)	14(29.8)	9(19.1)
2001	59(100.0)	18(30.5)	17(28.8)	12(20.3)	12(20.3)
2002	42(100.0)	12(28.6)	17(40.5)	5(11.9)	8(19.0)
2003	43(100.0)	14(32.6)	10(23.3)	7(16.3)	12(27.9)
평균	127	36	41	30	21

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

다(표 2-13, 2-14 참조). 이는 중복투자에 따른 구조조정 및 해외투자 촉진으로 인해 한국의 제조업에서 임금 문제보다는 고용안정 문제가 더 중요해지는 추세를 반영하고 있다고 생각된다.

임금인상 원인은 상대적으로 줄어들고 단체협약 관련 파업이 늘어나는 IMF 경제위기 이후의 추세하에서도, 이를 기업규모별로 보면 1,000인 이상 대기업에서는 IMF 위기 이전 몇 년간은 단체협약 관련 분규가 줄어들었다가 위기 이후에 다시 많아졌다는 특이점을 제외하면 모든 규모의 사업장에서 골고루 단체협약 관련 분규가 늘어났다는 것을 알 수 있다(표 2-15, 2-16 참조). 이는 노조들의 행위전략이 IMF 이후에는 단순히 임금

〈표 2-13〉 임금인상으로 인한 분규사업장의 산업별 분포(IMF 이전)

	전 체	제조업	비제조업
1988	569(100.0)	429(75.4)	140(24.6)
1989	482(100.0)	381(79.0)	101(21.0)
1990	168(100.0)	138(82.1)	30(17.9)
1991	139(100.0)	98(70.5)	41(29.5)
1992	135(100.0)	95(70.4)	40(29.6)
1993	83(100.0)	57(68.7)	26(31.3)
1994	50(100.0)	30(60.0)	20(40.0)
1995	64(100.0)	42(65.6)	22(34.4)
1996	69(100.0)	43(62.3)	26(37.7)
1997	17(100.0)	6(35.3)	11(64.7)
평 균	127	90	37

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

〈표 2-14〉 임금인상으로 인한 분규사업장의 산업별 분포(IMF 이후)

	전 체	제조업	비제조업
1998	28(100.0)	3(10.7)	25(89.3)
1999	40(100.0)	17(42.5)	23(57.5)
2000	47(100.0)	28(59.6)	19(40.4)
2001	59(100.0)	30(50.8)	29(49.2)
2002	42(100.0)	24(57.1)	18(42.9)
2003	43(100.0)	21(48.8)	22(51.2)
평 균	127	90	37

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

을 더 얻어내는 것보다 제도화된 약속으로서 자신들의 이해를 사측으로부터 안정적으로 인정받는 것이 더 중요해지고 있다는 것을 의미하며, 다른 한편으로는 노사가 단체협약을 중심으로 선진적인 게임의 법칙을 중시한다는 긍정적 측면과 함께 아직도 이런 안정적 타협게임이 노사간에 제대로 작동되지 않고 있다는 부정적 측면을 동시에 함축하고 있다.

추가적으로 최근의 단체협약 관련 파업의 절대건수가 중소기업이 월등

〈표 2-15〉 단체협약으로 인한 분규사업장의 기업규모별 분포(IMF 이전)

	전 체	100인 미만	100~299인	300~999인	1000인 이상
1988	19(100.0)	10(52.6)	7(36.8)	2(10.5)	0(0.0)
1989	31(100.0)	12(38.7)	14(45.2)	4(12.9)	1(3.2)
1990	5(100.0)	2(40.0)	2(40.0)	1(20.0)	0(0.0)
1991	1(100.0)	0(0.0)	1(100.0)	0(0.0)	0(0.0)
1992	48(100.0)	18(37.5)	11(22.9)	10(20.8)	9(18.8)
1993	39(100.0)	6(15.4)	12(30.8)	10(25.6)	11(28.2)
1994	33(100.0)	7(21.2)	13(39.4)	3(9.1)	10(30.3)
1995	17(100.0)	6(35.3)	3(17.6)	5(29.4)	3(17.6)
1996	12(100.0)	4(33.3)	5(41.7)	3(25.0)	0(0.0)
1997	52(100.0)	16(30.8)	14(26.9)	13(25.0)	9(17.3)
평 균	77	25	24	17	11

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

〈표 2-16〉 단체협약으로 인한 분규사업장의 기업규모별 분포(IMF 이후)

	전 체	100인 미만	100~299인	300~999인	1000인 이상
1998	57(100.0)	12(21.1)	14(24.6)	18(31.6)	13(22.8)
1999	89(100.0)	27(30.3)	25(28.1)	17(19.1)	20(22.5)
2000	167(100.0)	59(35.3)	39(23.4)	41(24.6)	28(16.8)
2001	149(100.0)	55(36.9)	40(26.8)	37(24.8)	17(11.4)
2002	254(100.0)	88(34.6)	88(34.6)	50(19.7)	28(11.0)
2003	256(100.0)	80(31.3)	103(40.2)	54(21.1)	19(7.4)
평 균	77	25	24	17	11

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

히 많고 대기업은 상대적으로 적다는 점에서 중소기업부문에서 합리적인 교섭의 틀이 더 미비되어 있다는 것을 보여준다. 다만, 앞에서 본 바와 같이 IMF 경제위기 이후에도 대기업에서 불법파업 비중이 높다는 점에서, 비록 대기업이 절대파업건수에서 차지하는 비중은 적지만 파업의 강도와 정치화 영향 측면에서는 강하다는 특징을 인식한다면, 중소기업에서 단체협약 관련 파업이 많은 이유는 이들이 한정된 지불능력과 격화되는 시장경쟁에서 노사 당사자간 협약을 마련하는 데 더 고통을 당하고 있기 때문이라고 생각된다.

이어서 단체협약을 원인으로 하는 파업의 산업별 분포를 살펴보면, IMF 이전에는 제조업이 비제조업보다 단체협약 관련 파업건수 중 차지하는 비중이 월등히 높았다가 IMF 경제위기 이후에는 비제조업이 차지하는 비중이 더 높아질 정도로 비제조업에서의 단체협약 관련 파업이 늘어났다는 것을 알 수 있다(표 2-17, 2-18 참조). 1987년 이후 단체협약 관련 파업들은 거의 제조업에서 발생하다가 IMF 경제위기를 겪으면서 비제조업의 비중이 급격히 높아진 것은 최근 고용불안과 구조조정의 환경이 모든 산업에 걸쳐 노사관계에 영향을 주고 있다는 것을 시사한다.

〈표 2-17〉 단체협약으로 인한 분규사업장의 산업별 분포(IMF 이전)

	전 체	제조업	비제조업
1988	19(100.0)	11(57.9)	8(42.1)
1989	31(100.0)	31(100.0)	0(0.0)
1990	5(100.0)	5(100.0)	0(0.0)
1991	1(100.0)	1(100.0)	0(0.0)
1992	48(100.0)	19(39.6)	29(60.4)
1993	39(100.0)	23(59.0)	16(41.0)
1994	33(100.0)	18(54.5)	15(45.5)
1995	17(100.0)	10(58.8)	7(41.2)
1996	12(100.0)	7(58.3)	5(41.7)
1997	52(100.0)	36(69.2)	16(30.8)
평 균	77	40	37

자료 : 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

〈표 2-18〉 단체협약으로 인한 분규사업장의 산업별 분포(IMF 이후)

	전 체	제조업	비제조업
1998	57(100.0)	39(68.4)	18(31.6)
1999	89(100.0)	48(53.9)	41(46.1)
2000	167(100.0)	77(46.1)	90(53.9)
2001	149(100.0)	77(51.7)	72(48.3)
2002	254(100.0)	104(40.9)	150(59.1)
2003	256(100.0)	129(50.4)	127(49.6)
평 균	77	40	37

자료 : 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

제3절 최근 파업구조 정치화의 분석

1. 최근 주요 파업 동향

1997년 경제위기 이후 나타난 주요 파업사례들은 대부분 이전의 단순한 임금인상 파업과는 구분되는 복잡한 양상을 보여준다. 1998년부터 2003년까지 발생한 주요 파업들을 정리해 보면, 파업의 원인이나 배경에서 구조조정, 민영화, 비정규직, 교섭기피, 단체협약 체결지연이라는 개별 사업장에서의 새로운 노사관계 이슈만이 아니라 구조조정 반대, 민영화 반대, 정부 정책변화 등을 둘러싼 정치적 목적의 연대파업들이 다수 나타났다.

이런 이슈들은 1997년 이전에 많이 나타났던 임금인상 관련 파업들과는 다른 양상을 보여주는데, 대기업에서는 이미 상당히 상승한 임금수준에 대한 일정한 만족과 아울러 파업까지 가지 않더라도 교섭을 통해서나 또는 노사간 평화선언을 통한 무교섭에 의해서 임금이 상승되는 효과를 가져왔고, 이는 최근 대기업들의 수익성은 높아지고 중소기업의 수익성은 악화되는 시장 양극화에 의해서 지지될 수 있었던 특징이라고 할 수 있다. 이는 최근 임금소득 분배구조의 악화로도 그 추세를 판단할 수 있다(표 2-19 참조).

〈표 2-19〉 임금소득분배 추이

(단위: 천원/월, 지니계수, 배)

	임금수준		지니계수	분위수 배율		
	평균값	중위값		P90/50	P50/10	P90/10
1980	170	126	0.367	2.56	2.00	5.12
1985	314	248	0.342	2.29	2.01	4.60
1990	616	515	0.301	2.08	1.91	3.96
1995	1,195	1,065	0.273	1.88	1.96	3.67
2000	1,702	1,483	0.299	1.96	2.08	4.08
2001	1,813	1,561	0.300	2.00	2.05	4.10
2002	1,956	1,683	0.303	2.03	2.09	4.24

주: 1) 중위값(median) = 근로자를 임금수준의 순서로 늘어놓았을 때, 중앙에 위치하는 근로자의 임금수준으로서 P50과 동일함.

2) 지니계수 = 소득분배 상태를 측정하는 지표로서, 수치가 작을수록 소득불평등도가 낮은 것을 나타냄.

3) PX분위수는 임금수준이 낮은 수준으로부터 X%에 위치하고 있는 근로자의 임금수준이며, 분위수 배율은 대표적인 분위수를 배수화한 수치임. 수치가 작을수록 소득불평등도가 낮은 것을 나타냄.

자료: 노동부, 『임금구조기본통계조사』 원자료.

최근 몇 년 동안 임금사안으로 사회적 관심이 될 만한 파업 사례를 낳는 성향은 줄어드는 대신 구조조정, 고용안정, 고용보장, 교섭구조 등을 둘러싼 비임금성 대형 파업이 늘어났다는 것은(표 2-20 참조), 그만큼 파업구조가 복잡해졌다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 파업의 원인이 쉽게 타협되기 힘든 이슈들로 전화되었다는 것은 파업이 더 이상 노사관계상의 문제가 아니라 전체 경제사회상의 문제로 번질 수 있다는 점에서 1997년 이후 한국의 파업구조는 한층 더 정치화되었다고 볼 수 있다.

이제는 대규모 파업을 예방하고, 조정하고, 해결방안을 모색하기 위해서는 이익관계의 조정만이 아니고 기본권리와 이익관계가 복합화된 갈등을 풀어 주어야 하고, 그런 경우는 상당부분 정부의 정책적 개입이 수반될 수밖에 없다는 점에서 이제 한국의 파업은 매우 정치적인 배경을 가지게 되었다고 볼 수 있다.

그러나 또 다른 측면에서 보면, 우리는 한국의 파업구조가 개선될 수 있는 근본적인 변화도 있다고 평가할 수 있다. 교섭과 파업의 고전적 이

〈표 2-20〉 최근 주요 파업사례와 특징

〈2003년 주요 파업사례〉

분류 기간	사업장	발생원인	타결유형	비 고
1.28~ 3.11	두산중공업(주)	노조원 분신사망	노동부 장관의 중재로 노사간 합의타결	노조원의 분신사망으로 노사간의 감정이 악화된 상황에서 분신관련 교섭이 진행되었으나 협상이 결렬되자 파업에 돌입. 노동부 장관의 중재로 개인 손해·가압류 취하와 해고자 복직 등의 쟁점사항에 합의함으로써 타결됨.
5.16~ 5.20	발레오만도	단체협약	노사합의	2월 26일부터 단체교섭이 진행되었으나 진전이 없어 노측에서 조정을 신청. 경북지방노동위원회에서 조정증지를 결정. 18차 단체협상의 결렬 및 단협타결지연에 반발하여 파업돌입. 사측이 수정안을 제시함으로써 20여 개 쟁점사항을 노사가 합의함으로써 파업종결
5.27~ 6.3	국민카드	국민은행과의 통합에 반발	잠정합의안의 가결로 타결	금융감독원의 신용카드 종합대책에 따라 국민은행과의 통합이 발표되자 이에 반발하여 파업발생. 파업 중 사측이 노조간부 5명에 대해 업무방해혐의로 고소하는 등 노사간 신뢰가 상실됨
6.7~ 6.18	금호산업(주) 타이어산업본 부	임금협약	노사간 잠정합의안의 가결로 타결	'03년도 임금인상 타결지연에 반발하여 파업에 돌입. 근무조별 토론회를 개최하는 형태로 전면파업이 계속됨. 20차 노사교섭에서 기본급 8% 인상 등 주요 쟁점사항에 잠정합의
6.18~ 6.22	조흥은행	신한은행과의 통합 문제	노사합의	정부의 일괄매각방침에 반발하여 전면파업돌입. 이 과정에 상급단체인 한국노총의 금융노조가 조흥은행의 파업을 지원하는 등 외부개입이 발생함. 3년간 독자경영 및 현 수준 고용보장, 파업과 관련된 사법처리는 최소화하도록 노력하며, 민·형사상 일체의 책임을 묻지 않는 등 10여 개의 쟁점사항에 노사간 최종합의하면서 타결
10.27 ~12.5	근로복지공단	임·단협	노사합의	근로복지공단의 비정규직 노조가 임·단협 타결지연에 반발하여 파업 돌입. 분신사망자 발생
10.30 ~ 12.29	동덕여대	단체협약	노사합의	단체교섭에서 총장퇴진을 요구하여, 교섭이 결렬되자 파업돌입. 총장의 사퇴로 파업종결

〈2002년 주요 파업사례〉

분류 기간	사업장	발생원인	타결유형	비 고
2.25~ 4.3	발전산업 5개 사	전력산업 민영화	노동간 합의타결로 자진철회	정부의 공기업 민영화 방침에 따라 한국전력에서 분리된 5개 발전회사의 노조들이 민영화 방침 철회를 요구하며 파업돌입. 이 과정에서 민주노총의 연대파업 등으로 장기화되는 경향이 있었으나 발전노조를 대신하여 상급단체인 민노총이 정부, 사용자와 교섭에 나서 잠정합의안을 도출하면서 파업종결
5.23~ 12.24	성모병원(강남, 여의도, 의정부)	임·단협	자체종결	임·단협교섭에서 의견차이를 좁히지 못하여 협상이 결렬되자 노동위원회에 중재를 신청. 그 이후 사측의 소극적 행동과 노측의 불법파업이 진행되면서 파업이 장기화됨. 이 과정에서 불법파업 참가자 징계, 손해배상 문제 등이 대두됨. 노동부의 중재시도 실패 이후 공권력 투입, 대화와 타협을 통한 문제해결능력의 부재 등 많은 문제점들을 표출
5.22~ 11.11	대동공업(주)	임·단협	노사합의	임·단협 교섭과정에서 산별교섭을 위한 기본협약 체결 등 쟁점을 둘러싸고 노사갈등을 빚으면서 장기파업과 직장폐쇄를 초래함. 노사간의 교섭체제 부조화, 사측의 일방적인 노무관리 관행으로 인해 누적된 불만으로 분규가 발생됨.
5.22~ 10.22	세원테크	임·단협	노사합의	임금교섭에서의 의견차로 파업이 발생했으나 노조간부의 폭행과 이에 대한 사측의 고소·고발 및 손해배상과 징계 등의 비임금적 사안들로 파업의 장기화를 초래. 행정관청과 시민단체의 중재, 공권력의 투입에도 불구하고 합의타결이 되지 않았으나 파업 154일 만에 극적으로 노사합의 타결.
5.24~ 7.27	인천택시	임·단협	노사합의	택시전액관리제 도입을 둘러싼 노사간 이해대립과 교섭방식의 부조화로 분규가 발생. 노사양측의 자율교섭의 부재로 중재제정에 의해 타결됨으로써 노사간 신뢰상실
12.7~ 12.30	달성레미콘	임·단협	계약해지로 파업종결	신생노조의 교섭요구를 사측이 노조로 인정하지 않고 거부. 노조는 경북지노위에 조정을 신청하였으나 조정이 중지되어 파업에 돌입함. 사측은 출근거부형태로 파업을 계속하던 노조원 전원에게 레미콘 운반계약해지를 통보함으로써 해고

〈2001년 주요 파업사례〉

분류 기간	사업장	발생원인	타결유형	비 고
4.2~ 11.11	승실대학교	단체협약	노사합의	단협 타결지연으로 파업돌입. 노조는 대학운영 관련자료 제공, 비정규직 채용시 협의, 퇴직보험 가입, 총장선출 참여, 입시기간 중 쟁의행위 허용 등을 요구하였으나 사측은 모두 거부. 근로감독관이 파견되어 상호양보를 통한 현안사정타결을 지도. 이 과정에서 총장이 사퇴. 그 이후 일부 쟁점사항에 합의함으로써 파업종결됨.
4.10~ 9.17	중앙산업(주) 등 40개사	단체협약	자진철회	2000년에 레미콘 기사들이 노조를 설립 후 레미콘협회 40여 개사에 단협체결을 위한 교섭을 요구해 왔으나 사측의 거부로 교섭이 결렬. 중노위에 조정신청이 들어갔으나 노사간의 현격한 주장차이로 조정이 중지되자 파업발생. 부당노동행위 및 대체근로 위반 등의 노사간 고소·고발이 남발되었으며, 노조측은 장기간의 파업에도 불구하고 생계유지 차원에서 파업을 자진철회
5.25~ 9.14	(주)효성	단체협약	자진철회	임·단협 갱신요구에 사측이 해고자 복직요구 철회 및 교섭을 거부하자 중노위에 조정신청. 이 과정에 노조간부가 구속되는 사건이 발생하자 노조 파업돌입. 장기간의 파업으로 노조의 교섭력이 약해져 파업이 자진철회되었으나 경찰병력이 투입되는 등 자율적인 합의가 이루어지지 못함.
6.13~ 11.12	충북대 병원	단체협약	노사합의	임·단협 갱신 타결지연에 반발하여 파업돌입. 파업도중 사측의 파업노조원 직장폐쇄, 노조원 60여 명에 대한 고소 및 출입금지처분 신청 등 사측의 불성실한 태도로 파업의 장기화를 초래함. 수 차례 교섭 후 노사간 쟁점 및 현안사항에 합의함으로써 정상업무 복귀
7.24~ 9.11	대림자동차공 업(주)	단체협약	자진철회	임·단협 갱신교섭 요구에 사측이 단협교섭시기 미도래를 이유로 교섭안을 제시하지 않자 파업돌입. 교섭장정합의안에 대해 노조찬반투표결과 투표참여자 과반수 미달로 유예되자 집행부 전원의 사퇴 및 업무복귀로 파업이 종료됨.
12.4~ 12.18	오리온전기(주)	구조조정	노사합의	회사의 경영난으로 워크아웃 대상으로 결정되자 사측이 구조조정 계획안을 발표. 노조가 이에 반발하여 파업발생. 구조조정안에 노사가 잠정합의하였으나 조합원 찬반투표에서 부결. 재잠정합의 후 노조지회장의 직권조인으로 정상업무 복귀

32 한국의 파업구조와 특징에 관한 연구

〈2000년 주요 파업사례〉

분류 기간	사업장	발생원인	타결유형	비 고
2.15~ 4.29	자동차 완성 4사(대우·쌍 용·현대·기 아)	해외매각반대 및 공기업화 요구	자진철회	• 자동차산업의 자발적인 연대파업이라는 것에 의의가 있으나 노동자 내부의 문제 해결에 대 한 시각차로 인해 결속력 부재의 문제 표출
2.27~ 4.30	신선대·우암 터미널 파업	복수노조관련	자진철회	• 향후 발생될 동일 사업장의 복수노조 설립시 교섭권 단일화 문제 등의 사전대비책 강구 시 사
3.30~ 10.26	국민건강보험 공단	단체교섭	자진철회	• 통합된 국민건강보험공단의 발족으로 인한 조 직통합 등을 전제로 한 단체교섭 요구에 대한 사측 거부로 파업발생. 노조측의 임원실 점거 로 인한 폭언, 폭행난무로 경찰병력 투입. 노 조 집행부의 구속
5.31	민노총 총파업돌입	4.13총선을 계기로 IMF 피해 원상 회복과 개혁을 요구할 수 있는 유리한 정세	자진철회	3가지 요구사항 • 노동시간 단축 • IMF피해 원상회복과 구조조정 중단 • 비정규직 정규직화와 사회보장예산안 확대 • 민노총 산하 139개 노조, 조합원 7만명 이상 참가
6.29~ 8.21	롯데호텔노조 파업 돌입	민노총계열의 새집행부가 당 선되면서 기존 보다 급진전한 근로조건 개선 과 임금인상 요 구에 대한 사측 의 안이한 태도	노사합의	• 그간의 관행으로 인한 불성실한 사측의 자세 에 흥분한 노조 선봉대의 회사 간부 4명에 대한 폭행으로 경찰병력 투입 • 사측의 노조조합원에 대한 성희롱 문제 표출 • 노사쌍방의 협상력의 부재 및 공권력투입으 로 인한 노사간 신뢰감 상실문제 시사
7.11	금융노조 총파업	비밀관적인 정 책, 고용불안, 구조조정계획 보류, 금융권 안정	자진철회	4.13총선을 계기로 구조조정으로 인한 노동자들의 고통이 정치권에 반영되기를 희망
9.2~1 2.23	한국전력기술 노조 파업 돌입	정부의 공기업 구조조정 반대	노사합의	정부의 공기업 민영화 계획과 한국전력 자회사의 구조조정 계획에 따라 감축된 인력 외의 잔여인 력에 대한 감축추진
12.18 ~ 12.23	한국통신 계 약직 노조 파업 돌입	계약직 해지 철회 계약직 정규직화	노사합의	정부의 공공부문 개혁에 따른 공기업 구조조정 문제와 연결된 것으로 1회 이상 계약갱신사원의 정규직화 등을 요구. 교섭상태의 담보로 상급단 체인 공공연맹에 위임

〈1999년 주요 파업사례〉

분류 기간	사업장	발 생 원 인	타결유형	비 고
1.25 ~ 2.7	LG반도체(주)	빅딜관련 고용 안정요구	노사간 합의 타결	1월 6일 LG그룹이 반도체 사업 포기를 발표함 에 따라 빅딜반대 및 고용안정을 요구하며 파 업에 돌입 • 타결내용: 2000년 말까지 고용보장, 희망퇴 직 위로금, 전직 위로금, 생산장려수당 지급 • 이 경우 노조가 아닌 비대위가 주체가 되어 파업이 행하여졌으므로 불법파업으로 간주 됨.
4.19 ~ 4.26	서울지하철공 사	공기업 구조조 정 발표로 인한 교섭 중 사측 의 기존 단협 불이행으로 발생	노사잠정 합의	• 합의내용: 도시철도와 같은 임금수준으로 지 급, 근무형태 4조 3교대→3조 2교대, 정원 9, 871명으로 축소 등 • 공기업 구조조정은 노사가 해결하기에 한계 가 있으므로 노사정이 함께 참여하여 해결 하는 것이 필요함을 시사
4.19 ~ 5.13	(주)데이콤	빅딜과정에서 LG그룹의 데이콤 지분 제한 해제	노조측의 자체종결	• 빅딜에 따른 제벌의 데이콤 경영권 침탈이 라는 표명 아래 투쟁을 선포하였으나 절차 와 목적상의 부적법성과 사회문제 확산을 목적으로 하는 불법파업을 양산함.
5.6~ 6.17	강원산업(주)	'99년 임단협 교섭 결렬	잠정합의안 가결	• 파업기간 동안 노사간의 고소, 고발로 사측 과 노조집행부에 대한 불신초래 및 내부 갈 등 고조
6.15 ~ 6.25	서울유희호텔	임금협상 결렬	노사간 임금 인상 합의	• 5차례에 걸친 임금교섭이 결렬되자 서울지 방노동위원회에 조정을 신청하였으나 조정 안을 양측이 거부, 재교섭을 통해 임금인상 합의
11.10 ~ 12.27	한국중공업(주)	빅딜 및 민영화 반대	노조찬반투표 로 자체 종결	• 1월 9일 삼성중공업 및 현대중공업과의 사 업교환 기본 합의에 반발하여 파업에 돌입 하였으나 민영화시 고용보장과 분할매각 철 회로 자체 종결 • 노사관계 문제가 아닌 정부의 구조조정에 대한 노조측의 장기간 항의파업으로 사측은 수용범위 내에서 의견조율
11.30	한국방송공사	임·단협미타 결로 교섭결렬	노사간 임· 단협 합의 타결	• 6월부터 시작된 34차례의 자율교섭이 실패 하여 11월 8일에 중노위에 조정을 신청하였 으나 노동조합의 파업결의로 조정안 거부, 조정 실패

〈1998년 주요 파업사례〉

분류 기간	사업장명	발생원인	해결유형	비 고
3.2~ 8.31	국민의료보험 관리공단	'98년 임금교섭 및 보충교섭의 결렬	제16차 교섭 에서 노사간 합의로 타결	의료보험공단의 통합을 앞두고 이로 인해 발생될 추가구조조정, 고용승계, 복수노조 체제에서의 교섭지도에 대해 중앙정부 차원의 정책적인 판단이 병행되어야 함을 시사
4.8~ 6.25	세계일보사	임금교섭 미타 결 및 부당노동 행위 등	서울서부지방 노동사무소의 특별감독아래 공개교섭을 통한 파업 종료	사용자측의 대화거절과 부당해고로 인한 형사사건으로 협의에 대한 타결점 도출이 어려웠으며, 이로 인해 근본적인 문제 해결 없이 대립적인 교섭당사자간의 일방적 해결방법은 노·사간의 신뢰성 상실과 경제적 부담을 초래
4.23~ 6.5, 10.14~ 11.25	경주지역택시 9개사	운송수입금전액 관리제 시행에 따른 월급제 요구	쟁의행위 찬 ·반투표 가 결로 인해 자 체종결	노사간 합의사항 해석에 따른 의견 상충으로 발발하여 노사간 신뢰부족으로 인해 임금교섭이 교착상태에 이르는 등 교섭의 장기화로 분류가 반복됨.
5.27~ 5.28 6.30~ 7.1 7.6~7.8 7.14~ 8.24	현대자동차 (주)	고용조정	노동부 및 국 민회의 중재 단의 중재로 노사교섭합의, 분규타결	IMF 이후 단기수급불균형 개선 및 경영위기 극복 차원에서 사측이 구조조정 및 고용조정 추진. 노조는 회사의 정리해고 방침 철회를 요구하며 전면 파업. 장기간의 분류 과정에서 폭력사태와 생산손실을 초래하여 국민경제에 부담을 주었으나 공권력이 투입되지 않은 노사간 상호협의로 인해 정리해고를 둘러싼 노사갈등 사전 예방을 시사
9.30~ 10.27	(주)서울 상호신용금고	임단협교섭 결 렬	노사간 임단 협 합의타결	사측의 안이한 대처가 노사갈등의 장기화를 초래하였으나 서울노동청의 지도로 원만한 교섭 도출
10.15~ 12.20	경남지역택시 사업조합	완전월급제 시 행요구	중앙교통, 창 원택시, 평화 교통, 한성교 통: 노사합의 남영운수, 남 성택시: 노조 탈퇴 신아교통, 경 남교통, 삼화 택시: 조건없 이 조업 복귀	- 운송수입금 전액관리제 시행 의무화 이후 사측에서 근로자들의 성실운행 여부에 의문을 제시하면서 교섭이 결렬되어 분류발생 - 장기파업에도 불구하고 완전 월급제 임금에 관한 합의 없이 조합원들의 요구에 따라 조업복귀함으로써 임금타결 문제는 장기과제로 남게 됨.

자료: 노동부, 『노사분규 사례집』, 각년호; 『노동백서』, 각년호; 『일일상황보고』; <매일노동뉴스>.

슈인 임금인상 문제가 주요 파업사안에서 점차로 축소되는 현상은 최소한 임금수준이 상대적으로 높고 사용자측의 지불능력이 있는 대기업부문에서는 파업에까지 이르지 않는 타협방안을 노사 당사자가 모색할 수 있는 토양이 형성되고 있다는 점이다. 최근 몇몇 대기업 사업장에서 노조가 무리한 임금인상을 목표로 파업을 벌이다 여론은 물론 노동운동 내부에서도 지지를 받지 못하고 파업을 철회하는 사례가 많아지는 현상은 이전과는 달리 임금에 관해서는 이를 사회적 이슈로 끌고가지 말고 기업 안에서 타협을 모색해야 한다는 사회적 동의구조가 나타났다는 것을 의미한다. 이제 임금은 합리적 교섭과 당사자간 타협을 중시하는 정상적인 노사관계 이슈로 자리잡고 있는 것이다.

대기업부문에서 임금에 대한 타협조건이 강화된다면, 지금까지 불법파업을 포함한 자유스러운 파업구사전략, 즉 파업을 통해 실리도 챙기고 사회적인 노동운동 정당성도 확보해 갔던 1987년 이후 노동체제에 균열이 생기고, 실리주의와 정치 또는 사회개혁주의로 노동운동의 이념이 분화될 수 있는 가능성이 커질 것이다. 더욱이, 이런 과정에서 1987년 이후 파업정국을 이끌었던 대기업부문은 선두에서 빠지고 비정규직, 공공부문이 정치화된 파업구조의 핵심으로 나설 수 있을 것이다. 향후 법제도적으로도 대기업 생산직 노사관계를 중심에 두고 유지되어 온 파업관련 입법들도 새로운 정치화를 추동하는 새로운 노동운동부문들을 규율할 수 있는 방향이 모색되어야 한다. 특히, 대기업부문과 달리 임금으로 모든 노사갈등 욕구를 치환시켜 보상해 줄 수 없는 부문에서 나타나는 정치화된 갈등사안을 효과적으로 관리할 필요가 생긴 것이다.

2. 노동조합운동의 변화와 파업구조의 전망

우리는 앞에서 한국의 파업구조가 상당히 정치화되었다는 특징에 대해 주목했다. 파업이 정부와 대결적인 양상을 보여 왔고, 기존 법질서 테두리를 벗어나서 진행된 경우가 많았으며, 이슈도 사회개혁적 이슈와 연계된 경우가 많았다는 것이다. 동시에 1997년 이후에는 사업장 단위에서 단체교섭을 둘러싼 파업이 많았다는 것은, 1997년 이전의 민주화 국면에서

는 전국수준의 파업구조 정치화가 압도적이었다면 경제위기를 겪으면서는 점차로 사업장 단위에서의 노사간 게임의 물을 바꾸어 보려는 각축이 점증하고 있음을 뜻한다. 이 또한 미시적 수준의 정치화된 파업구조라고 볼 수 있다. 임금인상을 위한 단순한 파업은 잦아들고 있는 반면, 단체협약안에 고용보장, 작업장 관계개선 등 사회개혁을 담으려는 목적의 파업이 미시적 차원의 정치적 각축과정이라고 할 수 있다.

거시적, 그리고 미시적 수준에서의 이런 파업구조 정치화의 배경에는 민주노총 노동운동이 자리잡고 있음을 지적할 수 있다. 대기업 중심의 파업동력, 사회적 개혁 및 민주화운동과의 연계, 불법파업을 통한 법질서와 정부에 대한 투쟁 등, 민주노총의 노동운동은 파업구조 정치화의 핵심적 배경을 이루고 있다.

그러나 이런 민주노총의 정치적 동력화가 개별 사업장 노사관계에서는 최근 변화를 보이고 있다. 민주노총과 한국노총의 최근 불법파업건수를 비교하면(표 2-22 참조), 한국노총보다 민주노총의 파업건수가 훨씬 많고 그 중 불법파업건수가 차지하는 비중도 한국노총보다 민주노총이 약간 더 많은 것을 알 수 있다. 이는 최근에 민주노총이 파업을 이끌고 있는 상황이지만 1997년 이전과 비교했을 때 불법파업이 심각한 정도는 아니라는 점을 보여주며, 이렇게 불법파업 비중이 줄어든 이유는 민주노총 사업장에서 노조가 상당한 교섭력을 얻어 놓은 상태에서 무리한 불법파업은 자제하고 있다는 것을 보여준다.

〈표 2-21〉 최근 상급단체별 불법파업건수 비교

	한국노총			민주노총		
	전체	불법	합법	전체	불법	합법
2000	32(100.0)	7(21.9)	25(78.1)	208(100.0)	58(27.9)	150(72.1)
2001	40(100.0)	9(22.5)	31(77.5)	182(100.0)	42(23.1)	140(76.9)
2002	31(100.0)	6(19.4)	25(80.6)	283(100.0)	56(19.8)	227(80.2)
2003	72(100.0)	3(4.2)	69(95.8)	254(100.0)	24(9.4)	230(90.6)

주: ()안은 구성비임.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

민주노총의 파업에서 상대적으로 기존 법질서를 위배하지 않으려는 움직임이 최근에 나타나고 있는 것은 중요한 변화이지만, 아직도 파업을 노사합의로 마무리짓기보다는 노조의 자체종결로 끝나는 경우가 한국노총 사업장보다 많아 여전히 힘을 배경으로 한 무리한 파업이 민주노총 사업장에서 일어나고 있다는 것을 알 수 있다(표 2-22 참조). 노사간 합의를 이끌어 내지 못하는 무리한 파업은 사회적으로도 노사불안의 불씨를 남겨 두어 불안정한 노사관계의 조성에 영향을 줄 뿐만 아니라, 노사 합의 실패에 따른 지도부의 잦은 교체 등으로 노동운동 차원에서도 발전적인 측면보다는 계파간 노선경쟁에 따른 후유증을 낳는다는 점에서 합리적 노사관계를 건인할 수 있는 역량이 쌓이지 못하게 된다.

〈표 2-22〉 최근 상급단체별 파업해결유형

	한국노총			민주노총		
	전체	노사합의	자체종결	전체	노사합의	자체종결
2000	30(100.0)	28(93.3)	2(6.7)	195(100.0)	154(79.0)	40(20.5)
2002	29(100.0)	27(93.1)	1(3.4)	276(100.0)	201(72.8)	59(21.4)
2003	71(100.0)	65(91.5)	5(7.0)	239(100.0)	136(56.9)	92(38.5)
평균	43	40	3	237	164	64

주: 사법 및 행정처리, 기타는 제외.

자료: 한국노동연구원, 『노사분규 DB』.

대기업 사업장에서 임금인상 지향의 파업동력과 아울러 기존 법질서의 무력화를 통한 노동운동 목표의 인정을 위한 불법적 양태의 파업이 감소되면서, 민주노총의 거시적 정치노선은 정당건설을 통한 보다 직접적인 정치참여로 선회하고 있다. 이는 부분적으로는 민주노총의 정치적 노선의 성과를 의미하지만, 다른 한편으로는 개별 사업장에서의 파업동력을 동원하는 방식으로 노동운동이 진행되기 힘들어진 현실을 반영하고 있기도 하다.

정당건설이 민주노총의 오랫동안에 걸친 정책방향이기는 하지만, 최초의 의미있는 결실이 나타난 것은 몇 번의 대선 실패 끝에 2004년 상반기 17대 국회 진출에 성공한 것이다. 이는 교섭 이외에 노동정치 지형에서

질적인 변화가 나타났다는 것을 의미한다. 민주노총이 주요지분을 가지고 있는 민주노동당은 17대 총선에서 10석의 의원을 가진 제3당으로 국회에 진입했고, 민주노동당의 국회진입은 향후 노동정치나 노사관계에서 더 이상 노조가 정치적인 목적을 실현하기 위해 파업구조에 과도하게 의존하지 않아도 될 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 중요한 변화를 가져올 것으로 전망된다. 아울러 1997년 이후 약해진 임금투쟁 연계방식의 정치적 파업동력구조와 함께 노동운동의 파업의존적 성향을 약화시킬 수 있는 중요한 계기가 마련된 것이다. 민주노동당의 노동 관련 주요공약은 <표 2-23>과 같다.

민주노동당의 노동분야 공약들은 이전에 민주노총이 주장하던 수준과 유사하나 민주노동당의 국회진출로 입법화의 가능성과 최소한 공론화 가능성이 높아졌다는 점에서 노사관계에 미치는 영향력은 질적으로 제고되었다고 할 수 있다. 특히, 새로운 법제화의 능력은 낮은 수준이지만 기존 법제도 안에서 노동자에게 불리하지 않도록 이행시킬 수 있는 견제능력은 매우 높아질 것으로 보인다. 또한 사용자의 부당노동행위에 대한 감시와 견제능력이 제고됨으로써 노조의 자구적 성격의 불필요한 파업들을 예방하는 효과가 있을 것으로 보인다.

<표 2-23> 민주노동당의 17대 총선 노동분야 주요공약

-
1. 공공부문, 사회서비스 부문에서 대규모로 정규직 일자리를 늘리고 주40시간제 주5일제를 전면적으로 실시하여 적극적으로 일자리를 만들겠습니다.
 2. 청년신규 실업자 의무고용제를 도입하고 노동자, 학생 참여 보장을 통한 직업훈련 개혁을 통해 청년실업문제를 해결하겠습니다.
 3. 최저임금을 2007년까지 평균임금의 50%로 끌어올리고 동일노동 동일임금원칙을 명문화하여 임금차별을 해소하겠습니다.
 4. 1년 이상 장기 임시직 근로자를 정규직으로 자동 전환시키고, 파견법을 철폐하여 비정규직을 획기적으로 줄이겠습니다.
 5. 이주노동자 고용허가제와 산업연수생제를 폐지하고 노동허가제를 도입하겠습니다.
 6. 공무원과 교원의 완전한 노동3권을 보장하겠습니다.
 7. 단체교섭과 쟁의행위, 기타 노동조합 활동 과정에서 발생한 폭력·과파행위 등으로 인한 직접적 손해를 제외하고는 노동자 개인 및 노동조합에 손해배상을 청구할 수 없도록 하겠습니다.
-

자료: 민주노동당 홈페이지.

결론적으로 최근에 열린 노동정치의 공간은 이전에 노동운동의 목소리를 사회적으로 전달하기 위한 정치적 수단으로 파업에 의존했던 양태가 어느 정도 유연화될 수 있는 계기를 마련해 주었다. 그렇기에 노동운동은 새로운 수단을 하나 더 가지게 되었다는 긍정적 측면과 함께, 이런 정치공간에도 불구하고 정치적 동력에 의해 파업을 조직하기에는 환경측면에서나 내부역량 측면에서 더 어려워졌다는 새로운 도전에 처하게 되었다. 동시에 1987년 이후 20년 가까이 장외에서 대결적 국면을 보여 왔던 기존의 노사관계 역사를 돌이켜보면, 민주노동당의 진출은 단체교섭, 정책협의, 사회적 대화가 각 주체들간에 활성화되는 계기를 만들어 준 긍정적 측면과 함께, 자칫 우리 노사관계가 급격하게 정치화되어 사회경제적 정합성이 저하될 수도 있는 부정적 가능성도 내포하고 있다.

제4절 파업구조 개혁을 위한 정책방향

1. 세 가지 선택의 비교: 규율, 협력, 타협

1987년 이후 민주화 과정에서 급성장한 노동운동은 임금인상을 위한 경제적 목적에서의 파업구조를 만들어 오기보다는 노동운동의 합법성 획득과 조직확대, 사회개혁의 추동, 개별 사업장에서의 임금인상이라는 세 가지의 운동 목표가 연계되어 작동하는 파업구조를 만들어 냈고, 이는 정치화된 파업구조라고 이름지을 수 있다. 그러나 1997년 이후 이런 정치화된 파업구조에 일정한 균열이 나타났는데, 노동운동에서 일정한 합법성과 단체교섭구조의 획득, 개별 사업장에서 임금의 상승효과 실현과 고용안정 이슈의 대두, 사회개혁노선에서 노동정치공간의 출현 등 단지 파업에만 의존하여 모든 문제를 풀어 가던 방식에 변화가 나타났다. 그 결과 현장에서는 조용한 정치적 각축이 노사간에 진행되고 있지만, 불법파업 의존성, 임금인상 지향성, 무리한 파업실행 등의 행태적 관성은 이전보다 줄어들고 있는 것이 사실이다.

그러나 서두에 지적한 바와 같이 아직 국제적 비교에 있어서는 여전히 높은 파업성향과 파업으로 인한 경제적 손실이 크고, 이로 인한 국제경쟁력의 약화도 뚜렷한 개선방향을 찾지 못하고 있는 것이 사실이다. 그런 의미에서 1997년 이후 한국의 노사관계와 파업구조는 일정한 과도기에 놓여 있으면서 새로운 돌파구를 모색하고 있으며, 향후 한국의 파업문화 개선과 노사관계 발전에 최근의 상황이 갈림길이 될 가능성이 높다.

만성적인 파업의존 구조를 개혁하기 위해 우리 사회가 채택할 수 있는 정책적 방향은 무엇일까? 대략 세 가지의 가능성이 제기되고 있다. 하나는 시장논리에 의한 규율로 높은 파업성향을 낮추는 것이고, 다른 하나는 기업별 노사관계의 이점과 높은 임금지불 비용을 활용해서 기업단위로 파업에 이르지 않는 협력적 노사관계를 구현하는 것이고, 마지막 하나는 사회적 협의체제를 구축해서 파업을 넘어서 수 있는 정치적 타협을 이루는 것이다. 첫 번째의 시장 규율은 주로 정부가 정책적 드라이브를 걸어야 가능한 것이고, 두 번째는 주로 기업들이 각자 노력을 해야 하는 것이고, 세 번째는 노사정이 모두 동의해야 가능한 것이다.

굳이 구분하자면 첫 번째는 이른바 영미형 해법이고, 두 번째는 일본형 해법, 마지막 세 번째는 유럽형(그 중에서도 중부 유럽형) 해법이라고 할 수 있다. 이 세 가지 해법은 각각 산업사회의 높은 파업갈등을 완화하고 노사간 산업평화를 달성했다는 점에서 나름대로의 유용성이 검증된 것이다. 다만, 전체 노사관계를 관통하는 모델논의로 확장하는 것은 본 연구의 목표를 넘어서는 것이므로 파업 관련 해법과 관련해서 각 특징을 일별한다면, 우선 영미형은 기본적으로 대립적인 노사관계를 인정하고 노사갈등이 파업으로 진행될 때 이를 절차적으로 규율하는 법치와 갈등조정 기구의 발전을 통해 시장경제의 원칙을 관철한다. 일본형은 노사간 기업단위의 이해 일치를 위해 기업 차원의 경영투명성 확보와 노사간 협의가 발전한 경우이며, 중부 유럽형은 네덜란드, 아일랜드, 덴마크, 독일 등을 포괄하며 이 경우는 노사간 정책파트너십의 형성을 중시하고 이를 정부가 건인하거나 지원하는 경우이다.

위의 세 가지 해법 중 한국의 파업구조 개혁을 위해 집중적으로 고려해야 될 해법은 중부 유럽형의 타협모델이라고 본다. 영미형 해법은 우선

파업이나 노사갈등을 규율할 수 있는 법질서가 안정되어 있어야 하는데, 한국은 지금까지 정치적 파업구조하에서 수많은 불법낙인과 합법화 과정의 반복 속에서 파업의 정당성을 규율할 수 있는 안정적인 법질서를 확보하고 있지 못하다. 따라서 우선적으로 파업의 목적이나 절차를 둘러싼 법질서의 실질적인 안정화가 이루어지기까지는 상당한 시간과 노사정간 추가 갈등비용이 필요하다고 판단된다. 이와 관련해서는 본 연구의 4장에서 심도 있는 논의가 전개된다.

한편, 일본형 해법은 기업별 노사관계를 가지고 있는 우리의 입장에서 상당한 환경적 유사성이 있음에도 불구하고, 기업경영 투명성의 부족, 기업이익보다는 계급이익 및 사회관계적 이익이 중시되는 노동자갈등 문화의 전통 등을 감안하면 협조주의적 노사관계 구축에 의한 파업의 예방이 쉽지 않다고 판단된다. 더구나, 대기업과 중소기업 간의 경제구조의 이중화와 이에 기초한 노동시장의 이중구조 및 양극화가 존재하고 있어 단지 일부 대기업에서의 협조주의적 노사관계가 하청과 비정규직의 근로조건 악화와 이에 따른 갈등 심화를 초래하면서 담합적으로 발전할 가능성이 있기 때문에 전체 노사관계의 안정에 한계가 있다고 할 수 있다.

이런 점에서 본 연구에서는 중부 유럽형의, 또는 유럽 강소국형의 타협적 해법을 지지한다. 이는 한국 노사관계가 높은 파업성향을 가지고 있고 이는 기본적으로 정치적 동력화에 의해 특징지어졌다는 점에서, 노사관계가 정치화되는 것을 피하고 차라리 노동정치적 공간에서 정치적 욕구를 소화하는 것이 사업장의 산업평화를 유지하는 데 더 유리하다는 판단에서 비롯된다. 이렇게 된다면 개별 사업장의 파업은 현저하게 줄어들 가능성이 있으며, 파업이 발생된다 하더라도 경제적 실리주의에 의한 정상적인 단체교섭의 틀 안에서 해결될 가능성이 높기 때문이다. 한마디로 파업에 대해 과도한 정치적 의미를 부여하는 우리의 파업구조 관성을 획기적으로 줄이기 위해서는 파업구조의 탈정치화 작업이 필요하고 이는 정책파트너십에 기초한 노사정간 이해의 대타협에 의해 결정적 계기가 마련될 필요가 있다.

2. 파업구조의 탈정치화를 타협적 노사관계 전략

유럽에서 국가의 경제 개입에 대한 관심과 사회적 협의제도는 확산되는 스태그플레이션, 오일쇼크, 일본과 신흥공업국가들의 급속 성장 등에 의한 경제성장의 한계를 극복하기 위한 것이었다. 국가는 규제와 발전이라는 양자의 전략을 적절히 혼합한 조정에 나섰고, 노동조합은 주로 임금인상을 자제하는 대신에 국가적인 정치·경제 의사결정에서 대표성을 인정받는 것으로 보상을 얻었다. 그러나 1980년대 이후 세계화 과정에서의 사회적 협의방식은 보다 근본적인 위기와 한계에 봉착한바, 주로 경기순환상의 단기적 위기를 극복하기 위해 임금인상을 억제하는 대신에 정치·사회적 권리를 확대시켜 주는 60, 70년대식의 협의주의 방식으로는 대처하기 힘들어졌다. 따라서 정부를 상대로 한 정치적 교환보다는 사용자 주도의 노사 당사자간 파트너십 구축과 이에 기반한 경제적, 사회적, 제도적 타협이 중요해지고 있다(이장원, 1998; Berger and Compston, 2002; Auer, 2000).

특히, 제도적으로 안정적인 타협을 위해서는 사용자 주도의 타협노선이 필요하다. 타협을 통한 노사관계 안정과 경제발전을 이룩한 대표적 국가들인 독일, 오스트리아, 네덜란드, 아일랜드의 경우 노조조직률은 유럽 기준으로 낮은 편이나 사용자조직률이 훨씬 높다는 것은 바로 사용자 주도의 강압이 아닌 타협을 이룩했다는 것을 의미한다. 또한 이들 국가들이 북유럽보다 노조조직률은 낮지만 노조조직률을 상회하는 단체협약 적용률을 가지고 있다는 점은, 타협의 안정적 이행을 위해서 노조의 근로자 대표역할에 대한 전략적 인정이 필요하다는 것을 시사한다(표 2-24 참조).

최근 단체교섭을 둘러싼 파업이나 법제도 개선을 둘러싼 정치적 성격의 파업이 두드러지는 것은, 우리 노사관계 갈등의 본질이 노조는 대안 부족, 사용자는 대안혼선을 겪고 있기 때문이라고 할 수 있다. 1987년 이후 1997년 경제위기까지의 파업은 분명히 노동운동의 왕성한 파업동력과 전략적인 목표를 가지고 진행되어 왔다면, 최근의 파업구조는 수세적 입장

〈표 2-24〉 서유럽 국가의 노조조직률, 고용주조직률 및 단체협약의 적용비율
(단위: %)

국가	노조 조직률	고용주 조직률	단체협약의 적용 비율	협약내용의 법률화	최저임금
스웨덴	77	60	72	부 재	협약
핀란드	5	58	67	제한적	협약
덴마크	68	48	52	부 재	협약
노르웨이	45	54	62	취 약	협약
벨기에	40	80	82	활성화	법정 한도(69%)
오스트리아	37	96	97	활성화	협약
독 일	25	76	80	제한적	협약
스위스	18	37	50	제한적	협약
네덜란드	19	80	79	제한적	법정 한도(60%)
아일랜드	37	44	-	취 약	노사위원회
영 국	21	57	40	부 재	부재
이탈리아	32	40	-	부 재	협약
프랑스	<7	71	75	활성화	법정 한도(73%)
스페인	<15	70	67	제한적	법정 한도(40%)
포르투갈	<20	-	-	제한적	법정 한도(70%)
그리스	<15	-	-	활성화	법정 한도(57%)
평 균	36	62	69		

자료: Auer(2000: 67).

에 놓인 노조의 활로 모색을 위한 대사용자, 대정부 요구들이 주종을 이룬다고 할 수 있다. 우리 사회가 노조의 이런 요구를 합리적인 타협틀 안에서 효과적으로 대응하기 위해서는 무엇보다도 사용자들의 책임이 크다. <표 2-25>는 최근 전반적인 노사관계의 역학관계를 세 가지의 선택 가능한 옵션(option)별로 구분한 것이다. 노조는 기업으로부터 협력의 대가를 보장받기도, 교섭에서 통일된 집단적인 목소리를 내기도, 마지막으로 기업으로부터의 이직을 통해 자구책을 찾기도 힘든 상황이다. 반면에 사용자측은 대안이 너무 많아 선택과 집중에 혼선을 겪고 있는 상황이라고 할 수 있다.

사용자들은 우선순위상 Exit < Voice < Loyalty로 노사관계를 이끌어야 하고 아울러 일반적인 선호도에서도 그런 선택이 타당할 것이다. 즉, 고

〈표 2-25〉 노사관계의 역학관계

	탈출(Exit)	교섭(Voice)	헌신(Loyalty)
노조의 현 상황	- 노동시장 이동 제 약 - 신분제적 이중노동시장 - 사회안전망 미약	- 임금과 고용안정 간의 혼선 - 산별교섭과 기업별 노조 간의 혼선	- 암묵적 계약의 실종 - 연공제의 균열
사용자의 현 상황	- 공장 해외이전 - 아웃소싱 - 정보통신기술 전환	- 경제5단체 및 대기업 차원 대응 - 여론에 의한 대리적 사회교섭	- 인적자원관리강화 - 노사협의 확대 - ESOP 등 이익참여 확대

용안정성의 제고를 통해 노조의 과도한 요구나 불필요한 파업의존도를 예방하는 것이 가장 중요하며, 다음으로는 단체교섭과 사회적 협의에서 책임을 가지고 성실하게 노조와 파트너십을 형성해 노조의 대표성을 인정하고 타협하는 것이고, 마지막은 이런 노력에 따른 개별 기업들의 부담이 너무 크다면 자유로운 노동시장 이동을 촉진해서 경직적 고용관계에서 오는 노조의 무리한 요구를 완화할 수 있도록 노동시장 퇴출이 쉬운 구조를 만들어 주어야 한다. 이는 우리 사회의 사회안전망 수준을 획기적으로 개선하는 데 사용자들이 재정적, 정책적 차원에서 노력을 더 기울여야 한다는 것을 의미한다.

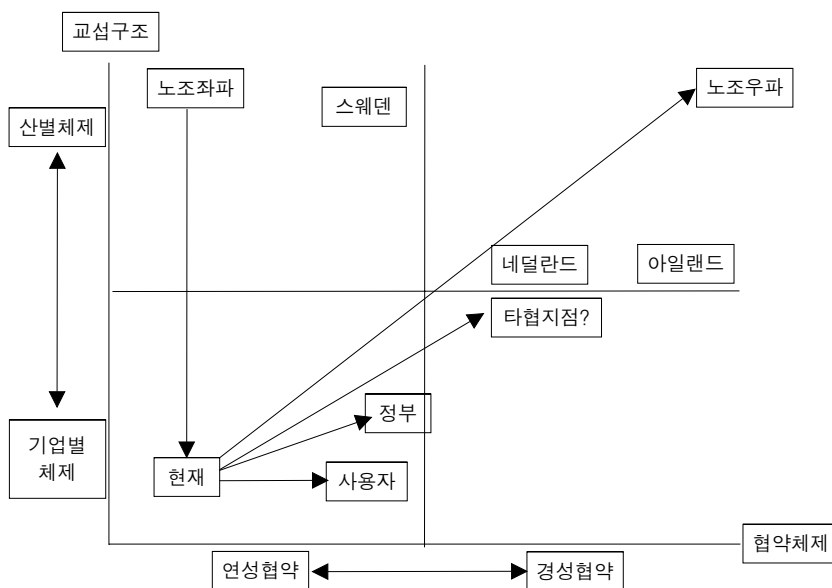
위의 Exit, Voice, Loyalty 모델 중 노사간에 어느 하나도 작동하지 않을 때 가장 경직적인 노사관계가 초래되고 현재의 파업성향은 이런 상황의 반영이라고 할 수 있다. 일차적으로 고용안정성의 제고를 위해 사용자들은 고용안정과 임금안정에 대하여 기업 안에서 노사가 의견을 교환할 수 있도록 주도권을 발휘해야 하며, 노조도 대안 없이 고용과 임금 두 가지를 다 최상수준에서 획득하려는 전략을 버리고, 적절한 임금안정과 적절한 고용안정을 받아들여야 한다.

사용자들의 이런 노력이 일단 중요하지만 사회 전체적으로는 늘어나는 비정규직 이슈 및 경제체제의 변화에 따른 전체적인 파업성향에 효과적으로 대응하기 위해 정부와 사용자가 노조를 끌어들이는 타협, 즉 사회적

협의체제의 완성이 중요하다. 아울러, 기업별 노사관계에 기초한 단체교섭의 발전이 1997년 이전에는 지나친 임금지향성과 정치화된 파업 구조로 인해 정상적으로 발전되어 오지 못했고, 1997년 이후는 결국 12%대의 낮은 노조조직률과 대기업 중심의 기업별 단체교섭구조하에서 노동시장 양극화, 개방경제화에 따른 노동제도의 유연한 변화 등에 효과적으로 대처하기에는 한계가 있다는 점에서도 교섭을 넘어선 사회적 협의체제가 중요하다. 이를 위해 사용자와 정부는 노조의 타협노선을 일정하게 견인할 필요가 있다. 1987년 이후의 교섭모델에서는 노동의 공세에 정부와 사용자가 방어적으로 끌려 왔다면, 1997년 이후에 더욱 중요해진 협약모델에서는 사용자와 정부의 리더십이 더 중요하다고 본다.

[그림 2-1]은 교섭모델과 협약모델을 중심으로 향후의 노사정의 대타협 방안을 제시한 것이다. 현재의 갈등상황을 타파하기 위해서는 사회적 협의틀에, 또는 협약체제에 대한 과감한 돌파구를 만드는 데 정부나 사용자가 선도할 필요가 있는데, 이는 비정규직 해법이나 사회안전망해법 제

[그림 2-1] 노사정 대타협의 방향



시에서 노동자와 노동시장에 신선한 충격을 줄 수 있는 사회안전(social security) 개념을 제시하는 것을 의미한다. 동시에 기업단위의 지나친 집단협 하중을 분산시키기 위해 산업별(업종별) 교섭이나 협의에 어느 정도의 유연성을 발휘할 필요가 있는데, 이는 현재의 기업별 노사관계를 급격하게 해체하지는 않지만 어느 정도 협약체제를 지지하고 보완할 수 있을 정도의 지역, 업종단위의 노사간 협의와 교섭이 현재보다 활성화될 필요가 있다는 것이다.

결국, 이는 유럽의 강소국들인 네덜란드나 아일랜드의 노사정 타협방식과 유사한 길을 가야 한다는 것을 의미하며, 현재 사용자들이나 정부가 지지하고 있는 교섭과 협약모델보다는 더 진일보되지만 노조가 생각하는 것보다는 후퇴된 방향과 수준에서 타협지점이 나와야 한다는 것을 의미한다. 아울러 이런 타협을 이루어낼 수 있는 조건에서 중요한 것이 네덜란드나 아일랜드 모두 조직률이나 조직통합성에서 상대적으로 취약했음에도 불구하고 양 국가에서 사용자들의 일치된 동의구조 확보와 이를 통한 협약참가로 경제적 안정과 더불어 노조 역할의 안정도 찾을 수 있었다는 사실이다(최영기 외, 1998: Auer, 2000).

제5절 결 론

한국의 파업구조는 1987년 이후 민주화 과정에서부터 정치화된 성격을 가지게 되었고, 이는 대기업부문의 독과점적 지불능력과 결부되어 파업성향의 제고를 통해 임금 등 경제적 실리의 획득과정과 노동기본권 신장을 위한 노동정치과정이 연계되는 복합적 성격으로 발전했다. 그러나 이런 복합적 파업구조는 1997년 IMF 경제위기 이후 임금인상을 이룬 대기업부문 노조의 자족감과 고용안정에 대한 새로운 욕구로 실리적 성향과 정치적 성향이 분리되는 과정으로 들어섰고, 대기업 사용자들은 이런 노조의 요구에 높은 수익구조와 원하청 구조를 활용한 이중고용 전략으로 적정한 임금인상, 중단기 관점에서의 고용보장을 교섭과정에서 맞추어줌

으로써 상대적인 안정을 찾아가고 있다. 그러나 비정규직 확대, 구조조정 확산, 중소기업 한계화 등으로 비록 조직적으로 노조에 의해 대표되지는 못하지만 노사관계에서 하법적, 불법적 파업이 지속될 수밖에 없는 구조를 가지고 있으며, 이는 기업별 노사관계에서 발전된 파행적 교섭모델로는 해소하기 어려운 노동정치의 영역으로 확장된 측면이 있다.

이제 개방경제와 시장 양극화로 인해 나타나는 대다수 노동자들의 상시적 불안정성에 효과적으로 대응하기 위해서는 단지 기존 조직노동자들을 상대로 한 교섭구조의 안정화와 파업유인 제거 전략으로는 한계가 있다. 사회적 협의와 노사정 협약모델을 통해 개별 사업장의 교섭문화는 보다 실리적, 생산적 관점에서 합리화시키고, 사회개혁 및 경제정책과 관련된 정치적 교섭 이슈는 상층으로 올려주는 노력이 필요하며, 이는 단지 대기업부문의 노사관계 안정효과만을 겨냥한 것이 아니라 비정규직, 중소기업 노동자처럼 노동정치 차원에서 조직적으로 대변해 줄 수 없는 상태에서 양극화의 경제적 하중이 물리는 대다수 노동자들의 문제까지도 포용하는 모델이 되어야 한다. 대기업 노사가 아무리 외면하고 싶어도 민주노동당의 의회진출이 상징적으로 보여주듯이, 대기업 밖 노동자들의 문제가 노동정치에서 배제될 수 없다는 현실도 현존하는 교섭모델 안에서 노사안정이 이루어지기 힘들게 만들 것이다.

협약모델의 작동을 위해서는 사용자와 정부의 선도적 타협노력이 필요한데, 이는 단지 조직노동자, 특히 대기업 노조와의 사회적 타협을 위해 양보하라는 주문이 아니라 전체 노동시장과 노사관계 안정을 위해서는 조직화되지 못한 상태에서 빈번하게 갈등이 표출되고 있는 비정규직, 중소기업 노동자들의 문제까지 포용할 수 있도록 사용자와 정부가 적극적으로 협약모델을 작동시키려는 노력을 해야 한다는 것이다.

이 점에서 개방경제하의 우리 노사관계 환경에서는 낮은 노조조직률이 보여주는 노조의 정치적 역량 약화추세에 주목해서 1987년 이후의 정치화된 파업구조를 종식시키려는 단견적인 전망보다는, 현재 노조보다 조직화되어 있지 못한 사용자들의 단결과 동의구조를 강화해서 협약체제 안에서 중장기적으로 우리 노사관계를 안정화시키는 노력이 필요하다. 이런 노력이 부족한 상태에서는 기업별 노사관계의 틀 안에서 비정규직,

하청노동자, 노동시장법제개선 등 각종 사회적 교섭이슈가 다루어져야 하는 압박을 사용자가 피할 수 없으며, 이는 어느 정도 안정화되어 온 교섭문화가 노사갈등, 노노갈등에 의해 다시 사업장 수준에서 정치화될 가능성을 야기한다.

결론적으로, 1987년 이후 노사관계 체제가 높은 파업성향으로 대표되는 교섭의 정치화라는 특성을 가졌다면, 개방경제 시대에는 협약을 통한 정상적인 노동정치가 필요하다.

제3장

파업이 기업성과에 미치는 효과

제1절 서론

헌법 제33조 제1항이 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 가진다”고 규정하여 노동조합의 파업권은 근로3권 가운데 중요한 자리를 차지하는 근로자의 권리이다.²⁾ 우리나라에서는 노사관계의 공정한 조정을 도모하고 노동쟁의를 예방 또는 해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제발전에 차질이 없도록 하기 위하여 『노동조합및노동관계조정법』 등 여러 가지 제도를 마련하고 있다 (『노동조합및노동관계조정법』 제1조). 근로자의 파업권은 근로자가 사용자로 하여금 단체협약을 이행하도록 촉구하는 합법적인 무기이기 때문에, 합리적인 범위 내에서 파업권을 인정하는 것은 사용자에 의한 취업규칙 및 단체협약 제의가 시장에서 신뢰받을 수 있도록 함으로써 노동력의 고용비용을 최소화하는 수단으로 활용될 여지를 제공한다고 할 수 있다. 따라서 합리적 범위 내에서 근로자에게 파업권을 인정해 주는 것이 파레토 효율성을 개선할 가능성이 존재한다. 그러나 파업을 포함한 집단적 노사관계제도가 노사의 이해관계를 충분히 반영하지 못함으로써 경제의 효율성과 사회의 공정성을 제고하지 못한다면 오히려 노사의 자치를 기본원

2) 헌법재판소나 대법원이 단체교섭권을 중핵으로 노동3권을 판단하고 있다.

리로 하는 근로3권의 보장정신에 반하는 결과를 초래하게 된다. 만약 동 제도의 기능이 단체협약의 체결을 저해하고 노사자치주의 실현에도 기여 하지 못한다면 그러한 제도는 개선되어야 할 것이다.

집단적 노사관계법의 기본이념은 자발주의와 자기결정이다. 즉 단체교섭상의 대립성을 인정하면서도 노사가 자발적으로 합의에 도달한다는 것을 기본으로 하고 있다. 이는 대립성이 자발주의와 자기결정의 메커니즘을 통하여 노사협력으로 대체되는 것을 의도하는 것이다. 단체교섭상 정보의 완전성과 거래의 자발성은 노동시장의 효율성을 위한 전제조건이기도 하다. 당사자들은 - 정부나 강제적 이익중재해결기구가 아닌 - 미래이익이나 근로자들의 선호도를 비교적 잘 알고 있다고 판단된다. 그렇기 때문에 국가는 정부의 부당한 간섭 없이 당사자들이 자유계약을 협상할 권리를 보장할 이유가 있는 것이다. 이렇게 자치적으로 얻은 권리배분의 범위는 경제적으로 효율적이라는 것이 코즈정리(Coase Theorem)의 핵심이다. 그러나 거래비용(transaction costs)이 높은 상황에서는 노사자치는 경제적 효율성을 담보하지 못하게 된다. 만일 대립적 노사관계가 노동시장의 거래비용을 높인다면 대립적 노사관계의 역기능을 최소화하여 경제의 효율성을 도모하는 방향으로 노동제도를 재편해야 할 것이다.

경제의 효율성은 국가경제의 지속적인 발전과 일자리 창출로 구현되는 데, 이를 위해서는 노사관계의 안정이 무엇보다 중요하다. 그러나 우리나라에서는 현재 소모적인 노사갈등과 취약한 분쟁조정시스템으로 인하여 과다한 사회적 비용이 발생하고 있으며, 그 결과 국가경쟁력이 약화되고 있다는 인식이 팽배해 있다. 근로자 1,000명당 근로손실일수를 비교해 보면(ILO·OECD 자료, 1998~2000), 한국은 124일로 일본의 1.4일, 독일의 1.1일, 영국의 14.1일, 미국의 70.4일보다 현저히 높은 것으로 나타나서 대립적 노사관계가 우리 경제의 발목을 잡고 있다는 인식이 확산되고 있음을 시사한다.

1970년대부터 2002년까지의 분규동향을 살펴보면, 1987년에만 3,748건의 파업이 발생하였으며, 근로손실일수도 6,947,000일을 기록하여 이전 시기와 비교할 때 폭발적인 증가를 보였다. 이러한 대규모의 파업사태는 1989년까지 지속되어 매우 높은 수준의 파업발생건수와 근로손실일수를

기록하였다. 1987년 이후 3년 동안 나타난 대규모 파업사태는 민주화의 진전에 따른 영향으로서, 노동조합의 설립 및 활동이 활발하게 전개되면서 노사간의 마찰이 심화되었기 때문이다. 1990년대 이래로 대규모 파업사태는 급속히 안정되면서 파업발생건수와 근로손실일수도 지속적으로 감소하였다. 1989년에 1,616건이었던 파업발생건수는 1990년에 322건으로 급격히 줄어들었으며, 이후 지속적으로 감소하다가 1997년 파업건수는 78건, 근로손실일수는 446,000일로 낮은 수치를 기록하였다. 그러나 외환위기 이후 감소세를 유지하던 파업추이는 증가세로 반전되어 2002년까지 지속적으로 증가하여 왔다. 1998년 파업발생건수는 129건으로 전년에 비해 증가하였으며, 1999년 198건, 2000년 250건, 2001년 235건, 2002년 322건으로 증가추세를 보여 왔다.

2004년의 보건의료노동조합, LG칼텍스정유, 서울지하철공사 등의 파업에서 나타난 새로운 동향을 살펴보면, 노동계는 근로조건의 변경이 없는 근로시간 단축, 손배·가압류제도 철폐, 비정규직보호법제 도입, 산업발전공헌기금 마련 등 사업장 단위의 근로조건 결정을 벗어난 노동제도의 변화를 요구하고 있고 교섭단위를 산별로 전환하려는 시도를 하고 있으며, 짧은 파업일수로도 상당한 손실을 끼칠 수 있는 서비스산업 및 필수공익사업에서 파업이 발생하였다는 점을 들 수 있다. 보건의료노동조합에서는 산별 본조 파업 이후에도 서울대학병원의 지부 파업이라는 이중 파업이 이루어지고 서울대 지부장에게 징계를 내림으로써 산별-지부 간의 조율과 규율문제가 앞으로의 산별노동조합 발전에 걸림돌로 작용하고 있으며, 사업장 단위별 협력의 경험이 부족하고 상급 노사와 하급 노사 간에 수평적·수직적 조율기제가 취약한 현실에서 2007년에 다가올 복수노동조합 허용은 파업이 지금보다 확산될 수 있다는 우려를 자아내고 있다. LG칼텍스정유와 서울지하철공사 같은 필수공익사업장에서는 노동위원회의 직권중재회부를 무시한 채 불법파업이 이루어져 회사측의 손배·가압류 소송제기 취하, 파업기간 동안 부분임금지급, 해고자 원직 복직 등을 요구하며 법과 원칙을 무력화하는 장기파업으로 이어지는 악순환이 반복되고 있다.

이렇게 우리나라에서 대립적 노사관계가 만성화되는 원인에 대해서는

여러 가지 추론이 가능하다. 먼저, 산업구조적 요인을 들 수 있을 것이다. 대기업은 독과점적 지위에 있고 노동조합조직화는 대기업에 집중되어 있기 때문에 이들 대기업에서의 파업은 사용자로 하여금 막대한 비용을 지불케 하여 파업의 편익이 증가하게 된다. 따라서 대기업에서 파업의 빈도가 증가하게 되고 자연히 대립적 노사관계가 배태될 수밖에 없다는 추론이다. 둘째, 경영정보에 대한 정보비대칭성이다. 정보를 갖지 못한 노동조합은 사용자의 경영 투명성에 대한 불신이 누적될 수 있으며 호황과 불황을 가리지 않고 파업에 돌입할 가능성이 존재한다.³⁾ 불투명한 경영은 ‘불투명 경영 → 대립적 노사관계 → 기업부실화 → 대립적 노사관계 악화’의 악순환 고리의 초기조건으로 작용할 수 있다. 또한 불투명한 경영 아래에서 인사관리 담당자는 미봉적인 합의에 급급하게 되며, 노동조합도 근로자의 생산성이나 근로자의 복지 제고를 위한 전략을 선택하기보다는 노조전임자수 확대와 같이 은폐된 지대를 추구하여 ‘불투명 경영 → 노동조합의 은폐된 지대추구 → 노동조합 집행부의 잦은 교체 → 노사관계의 불안정화 · 대립화’로 이어지는 악순환 고리의 초기조건으로 작용할 수 있다는 논리이다. 세 번째 원인으로, 노동조합 리더십의 취약성을 들 수 있다. 합리적 교섭을 통하여 ‘황금알을 낳는 거위’의 건강성을 지속시키려는 노력보다는 당장의 임금인상에 집착하여 무리한 요구를 할 수 있으며, 상급노동조합의 정치적 이득에 의해서 개별 사업장의 근로자 복지가 희생되어 노동조합간의 갈등이 대립적 노사관계를 유발할 가능성도 있다.

대립적 노사관계가 우리 경제에 미치는 효과가 막대하다고 인식됨에도 불구하고, 그간 이에 관한 경제학계의 연구는 거의 이루어지지 않았다. 연구가 미진하였던 가장 중요한 원인은 파업 등 대립적 노사관계를 계측할 통계자료를 구하기가 매우 어려웠기 때문이다. 파업에 관한 통계자료

3) 한국의 『근로자참여및협력증진에관한법률』 제4장 노사협의회의의무의 제21조 보고사항에서 경영계획 전반 및 실적에 관한 사항을 포함하고 있으나 사용자의 보고가 피상적으로 이루어지고 있다고 평가된다(2003년 6월 노사정위 노사관계소위 회의자료, www.lmg.go.kr). 노동계는 경영상태가 실제로 호황인데도 사용자가 임금인상을 저지하기 위해 불황이라고 위장하고 있다고 주장하고, 경영계는 경영상태가 실제로 악화상태인데도 과도한 임금인상을 노동조합이 요구한다고 상호 비판하는 현상이 자주 관측된다.

는 노동부에서 조사·집계하는 노사분규 관련 통계와 중앙노동위원회에서 집계하는 쟁의조정 통계가 있다. 이들 통계는 정기적으로 개괄적인 수준에서 정리되어 발표되고 있으나 자료의 DB화가 제대로 되어 있지 않은 상태이기 때문에 연구 분석 자료로 활용되기 어렵다.

본 연구에서는 1997년에서 2002년까지 노동부에서 작성한 『노사분규 백서』와 『전국 노동조합 조직 현황』의 자료를 이용하여 패널자료를 구축하고자 한다. 이렇게 구축된 노사분규 통계치는 분규발생 여부, 분규참가자수, 근로손실일수, 분규지속일수, 불법분규 여부, 가입상급단체 등 파업과 관련된 상세정보를 제공한다. 이렇게 구축된 노사분규 통계치와 『매일경제 회사연감』(1997~2002)의 재무자료를 연결하여, 파업을 대리변수로 한 대립적 노사관계가 기업의 성과에 미치는 동태적 영향을 분석하고자 한다. 이렇게 구축된 패널자료를 통하여 파업주체별 파업효과, 불법 및 합법 파업의 유형별 파업효과 등 기업의 부실화에 미치는 효과에 대한 실증분석을 시도하고자 한다.

파업에 관한 핵심연구로서 Ashenfelter and Johnson(1969)의 연구를 들 수 있다. 그들의 연구에 의하면 경영정보에 관한 정보비대칭이 존재하는 기업에서 장기간의 파업은 기업의 채산성이 낮다는 신호로 작용하기 때문에 파업기간이 연장됨에 따라 노동조합의 양보교섭 가능성은 커지게 된다고 주장한다(Ashenfelter and Johnson, 1969). 파업에 관한 기존 연구들의 분석 주제는 파업기간은 어떻게 결정되며 파업이 임금에 미치는 효과는 어떤지에 초점을 맞추고 있다. 그러나 파업이 기업 부실화에 미치는 효과, 보다 구체적으로 파업이 기업을 부실화시킬 정도로 비합리적 수준으로까지 발생하는지 여부에 대한 실증적인 해답은 제시하지 못하였다. 대립적 노사관계에 관한 직접적인 연구는 아니지만, 노동조합의 존재가 기업성과 및 부실화에 미치는 효과를 분석한 연구들로서 Karier(1985), Freeman and Kleiner(1999) 등을 들 수 있다. Karier(1985)는 노동조합이 고임금과 저이윤을 유발한다고 지적함으로써 간접적으로 노동조합이 기업부실화를 촉진시킬 가능성을 시사한다. 미국에서 기업의 부실화와 노동조합의 기능을 연구한 Freeman and Kleiner(1999)는 노동조합은 향간의 의혹과 달리 기업의 부실화를 촉진시키지 않는다는 실증분석 결과를

제시하였다. 이미 부실화된 기업에서는 합리적 노동조합이 존재할 경우 과도한 임금요구를 자제하고 고용안정을 추구하는 양보교섭(concession bargaining)에 임하기 때문에 비노동조합기업에 비하여 갱생확률이 적어도 낮지 않을 것이라는 주장이다. 그러나 Freeman and Kleiner(1999)의 연구는 노동조합의 존재 자체만을 설명변수로 사용하였을 뿐, 파업 여부, 파업참가의 양태, 불법파업 여부와 같이 노동조합의 활동 및 노사관계의 분위기 변수를 설명분석변수로 포함시키지는 못하였다는 점과 횡단면 자료에 의한 분석이라는 한계를 보인다.

외국의 노사관계학자들이 제시하는 합리적 노동조합론을 우리나라에 그대로 적용하는 데 대해서 다양한 비판이 제기될 수 있다.⁴⁾ 예컨대, 사용자의 경영정보공개가 부족한 상황에서 사용자가 제기하는 기업의 부실 징후에 대해 노동조합이 신뢰하지 않을 가능성이 있다. 다시 말해서, 협력적 노사관계의 전제가 되어야 하는데 경영정보의 대칭성이 만족되지 않는다는 것이다. 두 번째 원인은 기업이 부실화될 경우 전체의 기업가치를 유지시키는 것이 경제적으로 효율적임에도 불구하고 임금채권을 확보하기 위해 노동조합이 이익에 매달리다 보면, 이른바 ‘죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)’에 빠져 기업은 도산으로 이어질 수 있다는 것이다. 대립적 노사관계를 보이는 사업장일수록 이런 죄수의 딜레마에 빠질 가능성이 클 것으로 판단된다. 셋째, 개별 사업장의 노사입장에서는 기업의 생존이 바람직하지만, 노사와 연계된 상급단체의 입장에서는 대리전을 통한 ‘기싸움’을 전개한 결과, 기업의 부실화를 촉진시킬 수 있다.⁵⁾

4) 경제학에서 합리성이란 비용과 편익을 비교하여 유리한 의사결정을 하는 사고의 틀을 의미한다. 제한적 합리성(bounded rationality)과 같이 비용과 편익이 실제보다 과장 또는 과소평가되더라도 비용과 편익을 비교하여 의사결정을 하는 한 광의의 합리성 범주에 포함된다. 본 연구에서 노동조합의 합리성이란, 경제학자들에 의해 사용되는 엄격한 합리성 정의보다는 노사관계학자들에 의한 정의, 혹은 이보다 일반적인 정의를 따르고자 한다. 즉 조합원의 후생에 미치는 편익과 비용을 비교하여 파업, 교섭, 협약 등 노동조합의 행위결정이 이루어짐을 합리성으로 정의하도록 한다. 만일 노동조합의 후생에 미치는 비용이 편익보다 큼에도 불구하고 행위결정이 이루어진다면, 본 연구에서는 비합리적이라고 정의된다.

5) 2003년도 스위스의 IMD는 한국의 노사관계 적대성을 인구 2천만명 이상 30

본 연구의 첫 번째 연구 목적은 파업이 기업성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 실증 분석하는 것이다. 기업성과를 노사관계와 연관지어 분석한 실증연구는 국내에서 매우 부족한 것이 현실이며 더욱이 파업과 기업부실화를 연계지어 진행한 연구는 전무하다. 본 연구에서는 대립적 노사관계의 대리변수인 파업이 기업부실화에 미치는 효과를 다음의 2단계 실증분석을 통해 살펴보고자 한다. 파업발생은 해당연도 기업 경영진의 태도, 경영성과, 노동조합의 정책 등에 의해 결정되는 내생적인(endogeneous) 변수인데, 이를 외생적으로(exogeneously) 간주하고 계량모형을 설정할 경우 연립방정식 편향(simultaneous bias)이 발생하게 될 것으로 보인다. 이러한 문제를 치유하기 위해 본 연구에서는 파업발생과 기업성과라는 2단계 모형을 설정하여 파업발생을 외생적으로 간주한 단순회귀분석 결과와의 차이점을 살펴본다. 즉 첫 번째 단계에서는 노사관계 변수, 전년도 파업관련 변수, 기업재무 변수, 해당산업 변수 등을 사용하여 이들 변수가 파업발생 확률에 미치는 효과를 살펴보고, 두 번째 단계에서는 첫 번째 단계에서 예측된 파업발생 확률을 여타변수와 함께 설명변수로 활용하여 기업성과에 미치는 효과를 계측하고자 한다. 이러한 실증분석 함의를 질적으로 보완하기 위해 노사분규사례를 분석한다. 본 연구의 두 번째 목적은 생산성 제고를 위한 우리나라 노사관계 개혁방안에 관해 제언하는 것이다. 본 연구는 노사관계 개혁의 애로요인으로 사용자측의 경영 불투명성과 노사관계에 대한 몰가치적 사고 및 교섭 전문성 부족 등을 지적하고, 노동조합측 요인으로 취약한 노동조합의 리더십과 분산된 계파문제로 인하여 야기되는 노사관계 불안정성을 지적하고자 한다.

이하 제2절에서는 최근 우리나라 기업의 파업 실태를 분석하고, 제3절에서는 파업에 관한 경제학적 연구들과 노동조합이 기업성과에 미치는 효과에 관한 기존 연구들을 정리한다. 제4절에서는 1997년에서 2002년까지 노동부에서 작성한 『노사분규백서』와 『전국 노동조합조직현황』 및

개국 가운데 30위로 평가하였고, 인구천명당 연간 손실근무일수는 한국이 30,695일로서 25위를 차지하는 것으로 평가했다(IMD, 『세계경쟁력 연감』, 2003).

『매일경제 회사연감』 등을 연결하여 구축된 패널자료를 이용해 분규발생 여부, 분규참가자수, 근로손실일수, 분규지속일수, 불법분규 여부, 가입상급단체 등 변수가 기업성장에 미치는 효과에 대해 실증적으로 분석한다. 제5절에서는 근래의 파업의 사례를 검토하여 제4절의 수량적 실증분석을 질적으로 보완한다. 제6절에서는 생산성 제고를 위한 노사관계 개혁방안을 제시하고, 마지막으로 제7절에서는 본 연구의 내용을 요약·정리한다.

제2절 우리나라 기업의 파업 실태

1. 노사분규 변화추이

<표 3-1>은 1997년부터 2002년까지 노사분규의 추세를 요약하고 있다. 분규발생건수는 1997년 이래 완만한 상승추세를 나타내고 있다. 2001년에 비하여 2002년의 분규발생건수는 증가하였으며, 분규참가자수도 88,000명에서 93,000명으로 증가한 것으로 나타난다. 근로손실일수도 1,083,000일에서 1,580,000일로 증가하였다. 불법분규도 2001년 55건에서 2002년 66건으로 불법분규가 증가한 것으로 나타났다.

<표 3-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국들은 1970년대에 경제가 고성장기에서 저성장기로 전환하면서 분배문제를 둘러싼 노사갈등이 심화되고 파업에 따른 근로손실일수가⁶⁾ 급증하였으나, 1980년대 이후에는 실업증가로 노동조합의 힘이 약화되면서 파업이 감소하고 노동조합가입률이 크게 하락한 것으로 나타나고 있다. 그러나 우리나라의 경우 급격하게 민주화가 진행되었던 1980년대 후반 이후

6) 이외에 우리나라의 근로손실일수 산정방법은 분규발생일부터 정상조업 전일까지의 기간동안 실제로 분규에 참가한 인원수와 근로손실시간을 매일 산정 집계하는데, 이에는 국경일·공휴일 등 실제 조업을 하지 않는 기간은 근로손실일수 집계에서 제외되고 파업참가자수도 매일 변화하는 인원을 확인하여 집계하고 있어 비교적 정확하다고 할 수 있다.

노사분규가 급증하였고, 이후의 경기부진에도 불구하고 대규모 사업장의 강성노동조합 활동으로 인해 분규가 줄어들지 않고 있는 것으로 해석된다. 각 국가별로 노동쟁의행위 통계를 산출하는 기준이 상이하므로 위의

〈표 3-1〉 노사분규 현황

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
노동쟁의 조정신청건수	630	850	862	1,036	1,096	1,041
노사분규 발생건수	78	129	198	250	235	322
분규참가자수(천명)	3	146	92	178	88	93
근로손실일수(천일)	444	1,452	1,366	1,893	1,083	1,580
건당 분규지속일수(일)	22.7	26.1	19.2	30.0	31.7	30.2
불법분규건수	17	55	95	67	55	66
(비율)	(21.7)	(42.6)	(48.0)	(26.8)	(23.4)	(20.5)

주: ()안은 전체분규건수 중 차지하는 비율(%)임.

자료: 노동부, 『노사분규백서』, 2003.

〈표 3-2〉 주요국의 근로손실일수 및 노동조합 가입률 추이

(단위: 연평균, 일, %)

	60년대	70년대	80년대	90년대	2000~02
손실노동일수 ¹⁾					
미 국	432	500	121	39	56
영 국	156	573	337	30	32
독 일 ²⁾	15	49	25	10	3
스웨덴	17	45	182	47	1
일본	110	124	10	2	1
한국	15	3	197	140	111
노동조합 가입률					
미 국 ³⁾	27.7	24.5	17.5	14.0	12.3
영 국	44.5	53.8	51.9	37.8	..
독 일 ²⁾	..	33.0	32.3	28.9	..
스웨덴	..	73.3	82.5	82.2	..
일본	34.8	33.7	28.9	23.8	21.5
한국	11.7	14.9	14.6	13.3	11.4

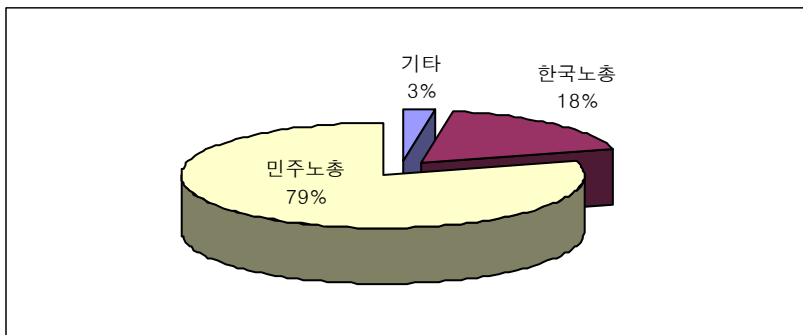
주: 1) 근로자 1천명당 손실일수.

2) 1980년대 이전은 서독, 이후는 통일독일.

3) 조합원수/피용자수.

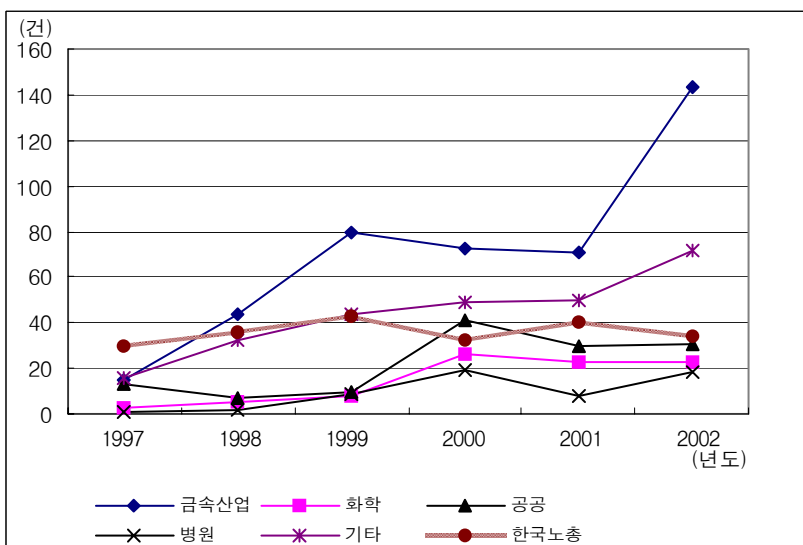
자료: ILO, Labour Statistics Database; OECD, Labour Force Statistics Database.

[그림 3-1] 민주노총과 한국노총 소속 기업의 노사분규 비중



자료: 노동부, 『노사분규백서』, 2003.

[그림 3-2] 민주노총 산하 부문별 파업발생건수



근로손실일수를 단순 비교하기에는 일정한 한계가 있음⁷⁾을 감안하더라도, 선진국과 비교할 때 우리나라의 손실일수가 현저히 높게 나타나고 있

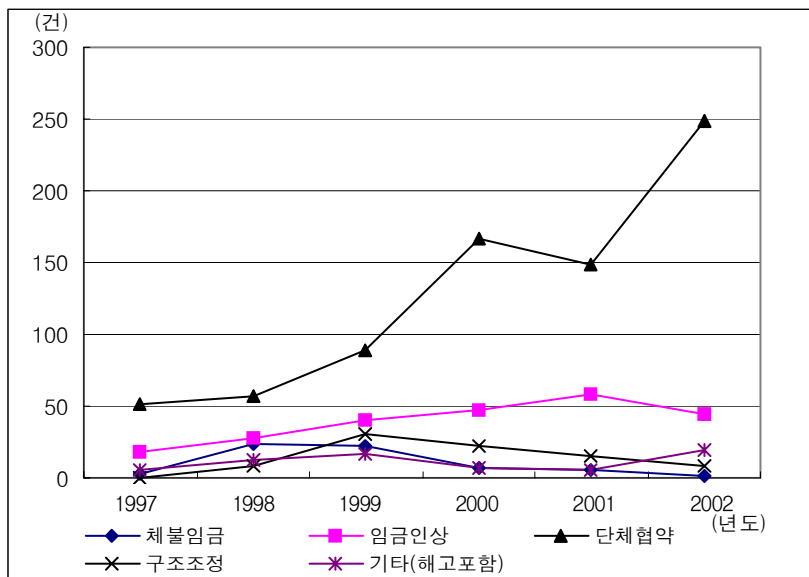
7) 각국의 노동쟁의행위 통계 산출 기준에 의하면, 우리나라는 쟁의행위 지속일수가 1일 이상일 경우를 파업건수에 포함하며, 미국은 참가자 1,000인 이상 및 지속일수 1일 이상일 경우를 포함한다. 마지막으로 일본은 지속일수가 1/2일 이상일 경우를 포함한다.

음은 부인할 수 없는 사실이다.

[그림 3-1]은 전체 노사분규 중 민주노총과 한국노총 소속 기업의 비중을 나타내는데, 민주노총 가입 사업장이 약 80%의 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. [그림 3-2]에 나타난 민주노총 산하 사업장의 파업발생건수 추이를 살펴보면 업종별로 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉 금속산업노동조합이 단연 높은 비중을 차지하고 있는 가운데, 2001년에 비하여 2002년에 금속산업노동조합 산하 사업장에서 노사분규가 급증했음을 알 수 있다.

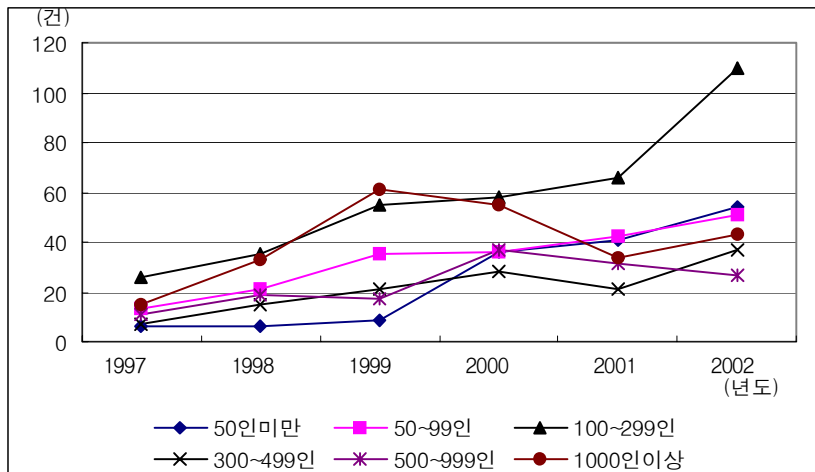
[그림 3-3]의 원인별 노사분규 발생 현황을 살펴보면, 임금인상이 차지하는 비중은 2001년에 25.1%에서 2002년에 12.7%를 차지하여 2000년 들어 임금인상이 분규의 원인으로서는 차지하는 비중은 점차 감소함을 알 수 있다. 반면, 단체협약이 차지하는 비중은 2001년 63.4%에서 2002년 77.3%로 증가하여 파업의 원인이 동태적으로 변화하고 있음을 알 수 있다. [그림 3-4]는 기업규모별 노사분규의 변화추세를 나타내는데, 1,000인 이상

[그림 3-3] 원인별 노사분규 발생 추이



자료: 노동부, 『노사분규백서』, 2003.

[그림 3-4] 규모별 노사분규 발생 추이



자료: 노동부, 『노사분규백서』, 2003.

대규모 사업장의 노사분규는 구조조정이 한창이던 1999년을 정점으로 감소하는 것으로 나타난다. 반면, 중소기업 사업장의 노사분규는 점차로 증가하는 것으로 나타나며, 특히 100~299인 규모의 사업장의 경우 2001년에 비하여 2002년에 노사분규가 급증하는 것으로 나타났다.

<표 3-3>에 의하면 1997년에서 2002년 사이에 파업이 발생한 사업장 중 누적 파업횟수가 2회 이하인 사업장을 살펴보면 대체로 재무상태가 양호한 사업장에서 분규가 발생함을 알 수 있다. 이는 전형적인 노동조합의 지대공유모형(rent seeking model)이 제시하는 함의와 부합된다. 그러나 동 기간 3회 이상 파업이 발생한 사업장의 재무상태는 급격히 열악한 상태로 변화함을 알 수 있다. 3회 이상 파업이 발생한 사업장과 2회 이하 발생한 사업장을 비교하여 보면, 전자에서 종업원의 파업참가율이 높고 불법파업 가능성도 증가하며 파업일수 또한 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 이들 사업장은 상급단체로서 거의 민주노총에 가입하고 있음을 알 수 있다(99%). 그러나 이에 관한 인과관계는 양면적 해석이 가능하다. 즉 재무상태가 좋지 않은 상태에서 임금체불과 고용안정을 우려하는 근로자들이 파업횟수를 증가시켰을 수도 있으며, 반대로 파업횟수가 증가하여 재무상태가 열악해질 수도 있다.

〈표 3-3〉 파업횟수에 따른 기술통계량

변 수	파업횟수			
	파업 무	1회 파업	2회 파업	3회 이상
이자보상배율ICR	32.71 (388.68)	42.33 (346.38)	204.87 (2,097)	3.19 (11.68)
이윤율	0.50 (0.62)	0.55 (0.20)	0.52 (0.29)	0.35 (0.91)
(영업현금흐름/부채)	0.14 (0.28)	0.15 (0.26)	0.14 (0.22)	0.16 (0.20)
(부가가치/총자본)	-0.65 (20.77)	0.39 (1.91)	0.40 (1.24)	-0.23 (3.52)
(유동자산/유동부채)	1.69 (1.56)	1.51 (1.49)	1.45 (1.25)	1.08 (0.49)
자본	315 (1.43)	136 (0.69)	200 (0.42)	353 (1.29)
자산	709 (2.53)	476 (1.38)	543 (1.01)	1,064 (3.27)
원재료비	251 (1.16)	116 (0.25)	213 (0.39)	1,543 (7.15)
광고비	6.63 (0.05)	2.04 (0.006)	1.89 (0.003)	8.87 (0.02)
매출액	578 (2.44)	308 (0.81)	387 (0.74)	1,225 (3.64)
근로자수	1,130 (3,438)	863.17 (2,057)	1,039 (1,666)	2,908 (7,922)
노동조합유무 가변수	0.16 (0.25)	0.48 (0.25)	0.44 (0.24)	0.59 (0.20)
민주노총 가변수	0.00 (0.00)	0.60 (0.49)	0.82 (0.38)	0.99 (0.10)
한국노총 가변수	0.00 (0.00)	0.21 (0.41)	0.14 (0.35)	0.00 (0.00)
파업참가율	0.00 (0.00)	0.14 (0.33)	0.31 (0.44)	0.47 (0.44)
불법파업 여부 가변수	0.00 (0.00)	0.05 (0.23)	0.13 (0.33)	0.16 (0.37)
파업 지속일	0.00 (0.00)	10.19 (61.89)	12.11 (27.04)	26.37 (98.21)

주 : 1) 1997~2002년 노동부의 『노사분규백서』와 『매일경제 회사연감』을 이용하여 계산.

2) ()안의 수치는 표준편차.

제3절 노사분규와 기업성장에 관한 기존 연구

1. 노사분규의 경제적 효과에 관한 기존 연구

파업에 관한 국내 실증연구는 극히 소수에 불과하다.⁸⁾ 반면, 파업에 관

8) 국내에서 파업에 관한 실증연구는 매우 희소하며, 다만 파업의 지속기간의 결정

한 국외의 실증연구는 오랜 역사를 가지고 비교적 왕성하게 진행되어 왔다. 예컨대, 파업의 결과 노동조합의 승리 혹은 사용자의 승리의 결정요인을 분석한 연구로서 Meyer(1907), Moore(1911), Peterson(1938), Edwards(1981), Knowles(1952) 등을 들 수 있다. 미국, 영국, 프랑스, 독일 등의 파업 역사에 관한 이들의 연구에 의하면, 다른 조건이 동일한 상황에서 파업기간이 짧을수록 노동조합이 승리할 확률은 커지는 것으로 나타난다. 이러한 실증분석 결과는 사용자가 노동조합의 요구조건에 대한 저항감이 클수록 파업기간은 늘어나며 파업결과 노동조합의 패배 가능성은 커진다는 Ashenfelter and Johnson(1969)의 이론모형의 함의에 부합된다. 한편, 파업이 임금에 미치는 효과에 대한 분석으로는 Riddle(1979)의 연구를 들 수 있는데, 그는 파업기간이 길어질수록 임금인상률은 높아진다는 실증분석 결과를 제시한다. 파업기간에 관한 연구로서 Freeman and Medoff(1979)가 있는데, 이들은 미국에서 발생하는 파업의 평균기간은 하루 미만이라는 실태조사 결과를 제시한다. 이 밖에 파업기간에 관한 계량모형을 개발한 연구들도 많이 있다. 예컨대, Morrison and Schmittlein(1980)의 연구에 의하면 파업탈출 확률은 파업기간에 따라 U자의 형태를 띤다고 주장한다. 그러나 파업기간에 관한 계량분석 결과는 어떠한 추정모형을 사용하느냐에 따라 분석결과가 달라져서 정형화된 함의를 찾기는 어렵다고 평가된다(Kennan, 1986).

파업이 기업가치에 미치는 효과를 분석한 연구로서 Neumann(1980)의 연구를 들 수 있는데, 그의 연구에 의하면 미국에서 파업은 평균적으로 기업가치를 0.9% 감소시키는 것으로 나타난다. 그의 연구는 파업이 시작되었다는 정보가 기업의 초과수익(excessive return)을 감소시키고 파업이 종료되었을 때 초과수익은 역으로 상승한다는 실증분석 결과를 제시하면서, 파업의 발생이 사전적으로 시장에 의해 합리적으로 기대되어 막상 파업이 발생할 경우 파업의 효과가 크지 않다는 가설에 대해 반론을 제기한다.

요인에 관한 안주엽·이시균(2002)의 연구를 들 수 있다.

〈표 3-4〉 기업부실화 및 경쟁에 영향을 미치는 요인

	도산원인	세부원인
기업 내부 요인	경영자요인	의사결정능력 부족, 친족경영, 경영승계 문제, 전문 교육·경험 부족, 기업자금 유용, 과다경영진
	기업구조요인	과다투자 및 확장, 다각화 실패 및 입지선택 오류, 공동사업 실패
	매입·생산요인	부적절한 설비투자, 빈약한 재고관리, 품질관리 소 홀, 시설노후, 연구개발 과다투자, 저기술수준
	판매요인	소수고객 과도의존, 판매조직 빈약, 가격정책 실패, 부적합한 판매경로, 시장조사 결여, 제품다양화 실패
	채무요인	자기자본 부족, 과다 설비투자, 자금계획 결여, 과 다 운전자본 투자, 융통어음의 이용
	노사관계	대립적 노사관계, 강성 노동조합, 노동법제의 경직성
	조직·인사요인	내부통제조직 결여, 책임권한 불명확, 불합리한 인 사정책
기업 외부 요인	시장요인	경쟁격화, 수요의 정체·소멸
	경기·자금요인	불황, 업계의 부진·불황
	정치·국제요인	원자재가격 급등, 세계경기 침체, 불공정정책
	기 타	연쇄도산

주: 이 표는 기존 연구들(Keiser, 1996; Argenti, 1976; 황석하, 1987; 노시천, 1996; 이범일·장영, 1998; 김건우, 1999)이 실증적으로 식별한 요인들을 정리한 것임.

2. 노동조합과 기업성과의 상관성에 관한 기존연구

기업부실화의 원인으로서 경영자의 무능, 영업부진, 비핵심 사업으로의 사업 다각화, 과도한 부채, 노사관계의 악화, 연쇄부도 등을 들 수 있을 것이다. 대부분의 기존 연구는 기업부실화를 경영자의 무능에 기인한다고 평가한다(Keiser, 1966; Argenti, 1976). 우리나라의 연구결과도 이러한 국외 연구결과와 유사하다.

〈표 3-4〉는 기업부실화에 영향을 미치는 요인들을 나타내고 있는데, 이에 의하면 기업부실화는 일반적으로 외부적 요인보다는 내부적 요인에

서 기인하며, 기업부실화의 궁극적인 책임은 주로 기업의 영업·투자·재무활동에 관한 의사결정에서 최종책임을 지고 있는 경영진에게 귀속된다고 할 수 있다(Keiser, 1996; Argenti, 1976; 황석하, 1987; 노시천, 1996; 이범일·장영, 1998; 김건우, 1999).

노동조합 활동은 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 노동3권에 따라 법적 보호를 받고 단체협약이라는 결과물을 낳는다. 따라서 노동조합은 단체협약을 매개로 하여 기업의 성과에 영향을 미치게 된다. 노동조합과 기업성과에 관한 국외 연구는 무수히 많다(Freeman, 1983; Freeman and Medoff, 1984; Karier, 1985; Becker and Olson, 1992). 예컨대, Freeman (1983)과 Karier(1985)의 경우 노동조합은 경제력이 집중된 산업에서 이윤을 감소시키지만 경쟁적인 산업에서는 그렇지 않다는 결과를 보고한다.⁹⁾ 반면, 노동조합이 기업의 성과에 미치는 효과를 직접적으로 분석한 국내의 연구는 소수에 불과하다. 다만, 노동조합의 임금효과를 분석한 연구들은 활발히 진행되어 왔다. 1980년대를 대상으로 한 박세일(1984)이 있으며, 박원구·박영범(1989), 김황조·성백남(1990), 김장호(1991) 등은 1987년 이후의 노동조합의 상대적 임금효과가 양(+)의 효과를 가지고 있음을 밝혔다. 1987년 이전에는 노동조합의 상대적 임금효과가 거의 없거나 경우에 따라서 음(-)의 효과를 갖고 있었음에 비해, 1987년 이후에는 미진하지만 양(+)의 값을 갖는다는 결과가 주종을 이룬다.

노동조합이 기업성과에 미치는 효과에 관한 직접적인 연구는 채창균(1993)의 연구를 들 수 있다. 그의 연구에 의하면, 지불능력이 있는 비노동조합 독점기업에서는 노동조합이 존재하는 기업보다 근로자들에게 상대적으로 높은 임금을 지불하거나 혹은 노동조합이 조직된 임금수준에 맞게 임금을 지불하고, 나아가 근로자간 임금배분도 노동조합이 조직된 기업의 임금배분을 그대로 모방함으로써 노동조합조직화를 회피하지만 노동조합의 임금프리미엄은 그대로 존재한다는 결과를 제시한다. 이러한 결과는 독점부문에서의 비노동조합 부문의 조직화 위협효과로 말미암아 노동조합의 임금프리미엄 효과가 상실된다는 Freeman (1983)과 Karier

9) 이들의 연구에서 이윤으로 주가, 자본의 수익률, Tonbin's q와 가격-비용의 마진(price-cost margin) 등을 사용하였다.

(1985)의 연구와는 반대되는 결과이다. 그러나 이들의 연구는 노동조합이 기업부실화를 증가시킨다는 논리연장이 이루어지지 않는다는 점, 즉 이윤의 감소가 정상이윤 이하로의 이윤감소가 아니라 초과이윤의 공유로 해석될 수 있기 때문이다.

그러나 기존의 연구와 같이 노동조합 자체가 기업성장에 부정적인 효과를 미친다는 해석은 노사관계 토양하의 다양한 노동조합의 활동과 행태를 지나치게 포괄적으로 단선적으로 평가한 결과일 수 있다. 본 연구는 이러한 문제점을 극복하기 위해 노동조합의 기능을 입체적으로 해석하고 파업에 연관된 다양한 노사관계 변수들이 기업성장에 미치는 효과를 분석하고자 한다.

제4절 실증분석

1. 자 료

본 연구에서는 1997년에서 2002년까지 노동부에서 작성한 『노사분규백서』와 『전국 노동조합 조직 현황』의 자료를 이용하여 패널자료를 구축한다. 노사분규와 노동조합 조직 현황 통계치는 노동조합 유무, 노동조합 조직률, 분규발생 여부, 분규참가자수, 분규지속일수, 불법분규 여부, 가입상급단체 등 파업과 관련된 상세정보를 제공한다. 반면, 『매일경제 회사연감』 자료는 노사분규통계치가 담고 있지 않는 기업의 시계열 재무정보를 제공한다. 『매일경제 회사연감』 자료와 『노사분규백서』, 『전국 노동조합 조직 현황』 자료를 기업명과 지역소재지의 합치 여부를 기준으로 동일사업장 여부를 판단한 후, 재무정보와 노사분규 정보가 결합된 시계열 DB를 구축하여 특정시점에서 노사분규가 기업의 재무상태의 시계열상 변화에 미치는 영향력을 포착한다. 이렇게 구축된 연결 패널자료를 통하여 파업주체별 파업효과, 불법 및 합법 파업 유형별 파업효과, 과거의 파업 경험이 현재의 기업부실화에 미치는 효과 등 노사분규가 기업부실화

에 미치는 효과에 대하여 동태적인 실증분석을 시도한다.

2. 분석방법

노사분규 발생은 해당연도 기업 경영진의 태도, 경영성과, 노동조합의 정책 등에 의해 결정되는 내생적인(endogeneous) 변수인데, 이를 외생적으로 간주하고 계량모형을 설정할 경우 전통적인 연립방정식 편(simultaneous bias)가 발생하게 될 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 이러한 문제를 치유하기 위해 파업발생과 기업부실화의 2단계 계량모형을 다음 순서대로 추정하며, 파업발생을 외생적으로 간주한 실증분석 결과와의 차이점을 제시한다.

① <표 3-5>의 1단계 로짓분석: 파업발생=f(노사관계 변수, 전년도 파업관련 변수, 기업재무 변수, 해당산업 변수)

② <표 3-6>의 2단계 OLS분석: 기업성과=f(노사관계 변수, 예측된 파업발생 확률, 전년도 파업관련 변수, 기업특성 변수, 해당산업 변수)

③ <표 3-6>의 2단계 로짓분석: 기업부실화=f(노사관계 변수, 예측된 파업발생 확률, 전년도 파업관련 변수, 기업특성 변수, 해당산업 변수)

<표 3-5> 당해연도 파업발생에 관한 일단계 로짓분석

	종속변수: 파업 발생=1, 파업 미발생=0
노사관계 변수	노동조합 조직률(%) 소속 상급노동조합
전년도 노사분규관련 변수	전년도 파업발생 여부 전년도 파업참가율(%) 전년도 파업의 불법 여부 전년도 파업지속일
기업특성 변수	전년도 부실화 여부, 자본, 재료비, 광고비, 종업원 1인당 매출, 자본생산성, 단기지급능력, 종업원 1인당 부가가치
해당산업 변수	산업더미
시간 변수	연도더미

〈표 3-6〉 2단계 기업부실화 로짓분석

②의 기업성과 OLS분석	ICR(이자보상배율) ROA(자산수익률)
③의 기업부실화 로짓분석	종속변수: ICR<1이면 1 ICR>1이면 0
노사관계 변수	노동조합 유무 노동조합조직률(%) 소속상급노동조합
파업관련 변수	파업확률 예측치(predicted probability of strike) 전년도 파업발생 여부 불법파업 여부 파업지속일
기업특성 변수	자본, 재료비, 광고비, 종업원 1인당 매출액
해당산업 변수	산업더미
시간 변수	연도더미

주: 파업확률 예측치는 1단계 파업발생의 로짓분석의 추정결과를 통해 획득한 예측치를 나타냄.

기업성과 및 기업부실화에 관한 로짓분석의 설명변수로서 자본, 재료비, 광고비, 종업원 1인당 매출액, 노동조합 유무, 노동조합조직률, 민주노총 소속 여부, 파업발생 여부(혹은 예측된 파업확률), 전년도 파업발생 여부, 불법파업 여부, 파업일수 및 산업더미와 연도더미를 사용한다.

Freeman and Kleiner(1999) 연구에서 핵심변수에 대한 계수추정치를 살펴보면 노동조합유무더미 계수는 기업부실화에 90% 수준에서 유의적으로 음(-)의 부호를 나타냈고 노동조합조직률은 양(+)의 부호를 나타냈다. 즉 노동조합 유무 자체는 기업부실화에 부정적인 영향을 미치지 않았고 노동조합조직률이 높아질수록 부실화될 가능성은 높아진다는 실증분석결과를 보고하였다. 노동조합조직률을 10%, 30%와 60%의 세 단계로 구분하여 더미처리한 모형에서는 60% 이상 노동조합조직률이 유지되는 기업군의 경우에만 노동조합조직률이 부실화를 촉진시키는 것으로 나타났다으며, 나머지 기업에서는 오히려 감소시키는 것으로 나타난다. 그나마 평균노동조합조직률 기준점에서 노동조합조직은 기업부실화를 촉진시키지 않는다는 결과를 제시한다. 본 연구는 Freeman and Kleiner의 연구와 달리 상급단체, 파업발생 여부, 불법파업 여부, 파업지속일과 같은 대리적

노사관계의 정도를 나타내는 대리변수들을 포함시킴으로써 노사관계의 분위기가 기업성과 및 부실화에 미치는 효과를 실증 분석한다.

<표 3-7>은 사용된 변수들에 대한 정의를 나타낸다. 또한 <표 3-8>은 변수의 기초통계치를 제시하며 <표 3-9>는 노동조합조직 사업장 관련 변수의 기초통계치를 나타낸다. <표 3-8>에서 이자보상배율(ICR)은 1.12로서 1을 약간 상회하는 것으로 나타났으며, 노동조합조직 사업장의 평균치는 1.11로서 무노동조합 사업장의 평균치 1.13보다 약간 낮은 것으로 나타났다. 무분규 사업장의 이자보상배율은 1.23이었으며, 분규 사업장의 이자보상배율은 0.57로 나타나서 부실화의 상태($ICR < 1$)에 있음을 알 수 있다. 한편, ROA는 노동조합 사업장이 -0.01, 무노동조합 사업장이 0.01로 나타났으며, 분규 사업장이 -0.02, 무분규 사업장이 0으로 나타났다.

<표 3-7> 변수의 정의

	정 의
ICR	이자보상배율=영업이익/이자비용
ROA	자산수익률
KEFF	자본의 원당 부가가치=부가가치/자본
PABL	유동자산/유동부채
VAPE	노동의 명당 부가가치=부가가치/종업원수
CAPITAL	총자본
ASSETS	총자산
MATERIAL COST	원재료비
ADVERTISING COST	광고비
SALES	매출액
WORKERS	총 종업원수
UNION	노동조합유무더미
URATE	노동조합조직률=조합원수/종업원수
KCTU	민주노총더미
FKTU	한국노총더미
STRIKE	파업발생더미
PARTICIPATION	파업참가율=파업참가자수/종업원수
ILLEGAL	불법파업여부더미
DURATION	파업지속기간(일)
Lagged INSOLVENCY	전년도 $ICR < 1$ 여부 더미

주: CAPITAL, ASSET, MATERIAL COST, ADVERTISING COST 및 SALES
는 백만단위 한국원화.

〈표 3-8〉 일반변수의 기초통계

변 수	총표본의 평균치	노동조합조직 사업장의 평균치	미조직 사업장의 평균치	분규발생 기업의 평균치	무분규 기업의 평균치
ICR	1.12 (580.56)	1.11 (637.92)	1.13 (431.70)	0.57 (1,364)	1.23 (329.10)
ROA	0.00 (0.68)	-0.01 (0.36)	0.01 (1.11)	-0.02 (0.18)	0.00 (0.73)
KEFF	0.04 (15.86)	0.47 (9.27)	-0.87 (24.55)	0.29 (1.41)	0.01 (16.95)
PABL	1.58 (1.65)	1.54 (1.79)	1.67 (1.29)	1.32 (1.14)	1.62 (1.71)
VAPE	47.25 (406.11)	52.45 (474.15)	36.20 (193.86)	22.91 (78.26)	50.75 (433.23)
CAPITAL	240 (1.11)	267 (1.28)	178 (0.55)	232 (0.97)	241 (1.13)
ASSETS	654 (2.18)	721 (2.44)	501(1.44)	774 (2.39)	634 (2.15)
MATERIAL COST	296 (1.90)	340 (2.31)	227 (0.93)	659 (4.02)	259 (1.52)
ADVERTISING COST	4.88 (0.03)	5.98 (0.04)	2.56 (0.01)	4.32 (0.02)	4.95 (0.04)
SALES	503 (1.99)	542 (2.23)	415 (1.31)	668 (2.43)	477 (1.91)
5 WORKERS	1,153 (3,428)	1,329 (4,010)	753.92 (1,312)	1,725 (5,468)	1,062 (2,972)
UNION	0.69 (0.46)	1.00 (0.00)	0.00 (0.00)	1.00 (0.00)	0.65 (0.48)

주: 1) ()안은 표준편차.

2) CAPITAL, ASSET, MATERIAL COST, ADVERTISING COST 및 SALES는 백만단위 한국원화.

〈표 3-9〉 노동조합조직 사업장 관련 변수의 기초통계

변 수	평균치	분규발생 기업의 평균치	무분규 기업의 평균치
URATE	0.45 (0.26)	0.52 (0.23)	0.28 (0.30)
STRIKE	0.20 (0.40)	1.00 (0.00)	0.00 (0.00)
PARTICIPATION		0.77 (0.32)	
ILLEGAL		0.26 (0.44)	
DURATION		34.35 (95.59)	

주: ()안은 표준편차.

한편, <표 3-9>는 1997~2002년 기간동안의 노동조합조직 사업장의 노동조합가입률, 파업발생률, 파업건당 참가자수, 불법파업 여부, 파업일수에 관한 평균치를 제시한다. 이에 의하면 노동조합사업장에서 종업원 대비 조합원은 평균 45%이다. 분규를 경험한 사업장 종업원의 노동조합 가입률은 52%이고, 무분규 사업장 종업원의 노동조합가입률은 28%로서 분규를 경험한 사업장의 노동조합가입률이 상대적으로 높았다. 또한 분

규 사업장에서 평균 77%의 조합원이 파업에 참가하였고, 파업지속일수는 평균 34.35일인 것으로 나타났다.

3. 실증분석결과

ICR과 ROA에 관한 OLS분석은 설명변수가 기업성과에 미치는 효과를 가능하게 한다. 또한 기업부실화 로짓분석의 종속변수에 이용된 부실기준은 이자보상배율인데, 1보다 크면 종속변수 값이 0이고, 1보다 작으면 1의 값을 가진다. 이자보상배율은 기업의 채무상환능력을 나타내는 지표로 영업이익을 이자비용으로 나눈 것이다. 이자보상배율이 1배 미만이면 영업활동에서 창출한 이익으로 금융비용조차 지불할 수 없기 때문에 잠재적 부실기업으로 볼 수 있다. 예를 들어, 추정식의 노사분규 변수의 추정계수가 (+)의 값으로 나타나면, 파업이 기업부실을 증가시킨다는 것을 의미한다.

먼저, 기업성과 OLS분석과 기업부실화 로짓분석에서 파업 변수의 내생성을 치유하기 위해 당해연도 파업발생에 관한 로짓분석을 수행한다. 종속변수는 파업발생 여부를 더미처리하고 설명변수로서 노동조합조직률, 민주노총 소속 여부, 전년도 파업발생 여부, 전년도 파업참가율, 전년도 파업의 불법 여부, 전년도 파업지속일, 전년도 부실화 여부, 자본, 재료비, 광고비, 종업원 1인당 매출, 자본생산성, 단기지급능력, 종업원 1인당 부가가치 및 두 자리(two digit) 산업더미와 연도더미를 사용한다.

<표 3-10>은 파업발생 확률에 대한 로짓분석 결과를 나타낸다. 연도별 더미와 산업더미를 포함하여 연도와 산업의 이질성(heterogeneity)을 통제하였다. 분석결과에 의하면 종업원의 노동조합가입률이 높을수록 파업발생 가능성이 큰 것으로 나타났다. 과거에 파업이 발생했을수록 현재의 파업발생 가능성은 줄어드는 것으로 나타났으며, 파업시 조합원의 참가율이 높을수록, 과거 파업이 불법파업이었을수록 파업재발 가능성은 큰 것으로 나타났다. 전반적으로 기업의 특성변수들은 파업의 발생확률에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 1단계 파업발생확률과 연관된 주요 실증분석 결과를 살펴보면, 첫째 파업발생 확률에는 기업재정 정

〈표 3-10〉 파업발생 원인에 관한 1단계 추정결과

변 수	추정치 (Chi-square)
Constant	8.794 (0.003)
Lagged log Capital	-0.089 (0.536)
Lagged log Material Cost	0.011 (0.007)
Lagged log Advertising	0.060 (1.035)
Lagged log (Sales/Workers)	0.003 (0.001)
Lagged KEFF	-0.013 (0.099)
Lagged PABL	-0.359 (3.484)*
Lagged VAPE	-0.001 (0.036)
KCTU	2.837(94.304)***
URATE	1.714(10.957)***
Lagged PARTICIPATION	3.247 (3.574)*
Lagged STRIKE	-4.109 (5.587)**
Lagged INSOLVENCY	0.238 (0.678)
Lagged ILLEGAL	1.450 (3.381)*
Lagged DURATION	0.005 (0.305)
-2Log Likelihood	438.121
Likelihood Ratio Statistic	269.891***
Sample Size	1230

주: 1) 종속변수로서 파업이 발생하면 1, 그렇지 않으면 0.

2) 산업터미와 연도터미 포함

3) * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

보보다는 과거의 파업발생 여부, 과거 불법파업 발생 여부, 과거 파업참가자수 등 과거 파업의 양태가 현재의 파업발생 확률에 더 유의적인 영향을 미침을 알 수 있었다. 이는 기업의 성과에 따라 경제적 목적 달성을 위해 파업이 발생하기보다는 과거로부터 누적된 전투적 노사관계 분위기 및 관행이 이력현상(hysteresis)을 일으켜 현재의 파업발생에 더 큰 영향을 미치고 있음을 시사한다.

2단계 기업성과에 관한 OLS분석 결과를 살펴보면, 전년도에 ICR이 클수록 올해 ICR이 큰 것으로 나타났으며, 자본투자액이 많을수록 ROA도 커지는 것으로 나타나서 자본투자의 규모의 경제가 작용함을 알 수 있다. 또한 원재료비용이 큰 기업일수록 ROA는 감소하는 것으로 나타난다. 우선 현재의 파업뿐만 아니라 과거의 파업도 현재의 기업성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 일단 파업이 발생하면 당해연도뿐

만 아니라 누적적으로 미래의 기업성과에 부정적인 영향을 미침을 알 수 있다. 또한 과거의 불법파업이 현재의 기업성과에 미치는 효과는 비유의 적이나 과거에 불법파업이 발생한 사업장일수록 현재의 파업확률을 높여 서 현재의 기업성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 상급단체별로 파업이 기업성과에 미치는 효과는 유의적인 차이를 보이고 있다. 이는 가입된 상급단체가 작업장 노사관계 분위기의 대리변 수일 수 있으며, 다른 한편으로 상급단체의 지침에 의해 작업장 파업이 영향을 받을 가능성을 시사한다.

〈표 3-12〉의 2단계 기업부실화 결정요인에 관한 실증분석에서 전년도 에 부실화를 경험할수록 올해 부실화를 경험할 가능성은 더욱 큰 것으로 나타났으며, 자본투자액이 많을수록 부실화 가능성은 감소하는 것으로 나타난다. 또한 원재료비용이 큰 기업일수록 부실화 가능성은 증가하는

〈표 3-11〉 기업성과에 관한 2단계 추정결과

변 수	추 정 치	
	ICR	ROA
Constant	997.05 (0.94)	-0.026 (-0.22)
Lagged Dependent	1.02 (1.93)*	0.047 (1.57)
Log Capital	-2.90 (-0.08)	0.018 (4.40)***
Log Material Cost	5.47 (0.16)	0.006 (-1.68)*
Log Advertising	19.95 (1.37)	0.001 (-0.71)
Log (Sales/Workers)	-10.24 (-0.21)	0.005 (0.93)
KCTU	-147.60 (3.63)***	0.014 (3.16)***
UNION	-113.97 (-1.17)	0.015 (-1.39)
URATE	228.38 (1.33)	0.023 (1.18)
Predicted STRIKE	-1073.59 (-2.29)**	-0.099 (-1.88)*
Lagged STRIKE	-298.360 (-1.73)*	0.006 (0.31)
ILLEGAL	94.19 (0.33)	0.009 (0.28)
DURATION	0.47 (0.48)	0.000 (0.08)
F-statistics	4.66***	2.11***
R-squared (adjusted)	0.134 (0.1053)	0.0655 (0.0345)
Sample Size	779	780

주: 1) 산업더미와 시간더미 포함.

2) * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

3) ()안은 t-statistics.

것으로 나타난다. 노동조합조직 여부와 노동조합조직률, 파업발생 여부가 기업부실화에 미치는 효과는 모형 1에서는 비유의적인 것으로 나타났으나, 이는 변수의 내생성에 기인할 가능성이 크다. 따라서 1단계 파업발생에 관한 로짓분석 결과를 이용하여 2단계를 재추정함으로써 파업발생의 내생성 문제를 모형 2에서 치유한다. 모형 2에 의하면 파업이 발생할수록 기업부실화 가능성은 커지는 것으로 나타난다. 모형 2에서 노동조합더미 추정치는 여전히 비유의적인으로 나타났는데, 이는 노동조합 자체가 기업부실화를 촉진하는 것이 아니라 노사분규가 기업 부실화의 동인임을 시사한다. 이러한 결과는 Freeman and Kleiner(1999)와는 대비되는 분석 결과이다. Freeman and Kleiner(1999)는 노동조합이 기업부실화를 촉진시킨다는 가설이 적어도 미국 기업에서는 설득력이 없다는 실증분석 결

〈표 3-12〉 기업부실화에 관한 2단계 추정결과

변 수	추 정 치	
	모형 1	모형 2
Constant	8.242 (0.003)	4.745 (0.001)
Lagged INSOLVENCY	2.453(253.346)***	2.604(172.603)***
Log Capital	-0.196 (6.284)**	0.249 (5.211)**
Log Material Cost	0.181 (7.058)***	0.174 (3.098)*
Log Advertising	0.033 (0.939)	0.026 (0.346)
Log (Sales/Workers)	0.034 (0.087)	-0.093 (0.411)
KCTU	0.193 (9.191)***	0.455 (13.559)***
UNION	0.106 (0.220)	0.302 (1.085)
URATE	0.413 (1.209)	-0.117 (0.053)
STRIKE	0.042 (0.015)	--
Predicted STRIKE	--	3.582 (6.297)**
Lagged STRIKE	0.042 (0.015)	-0.669 (1.753)
ILLEGAL	-0.258 (0.195)	0.0011 (0.001)
DURATION	-0.003 (0.824)	-0.004 (1.064)
-2Log Likelihood	1186.638	738.858
Likelihood Ratio Statistic	456.052***	336.610***
Sample Size	1200	782

주: 1) 종속변수로서 ICR<1이면 1, 그렇지 않으면 0.

2) 산업더미와 시간더미 포함.

3) * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

4) ()안은 t-statistics.

과를 제시한다. 즉 노동조합이 초과이윤을 향유하는 기업에는 지대를 공유하기 위해 노력하지만, 정상이윤 미만으로 이윤을 낮출 정도로 과도한 임금인상은 추구하지 않는다는 ‘합리적인 노동조합론’을 제안한다. 그러나 위의 실증분석 결과는, 이러한 Freeman and Kleiner의 합리적 노동조합론이 노사분규가 발생한 사업장에서는 유지되지 않고 있음을 함의한다. 즉 노사분규가 발생하여도 분규가 노사양측이 합리적으로 교섭하여 기업을 부실화시키지 않을 정도에서 몫의 분배가 이루어진다면, 임금인상이 이루어지고 기업의 당기순이익은 줄어들어도 기업부실화를 촉진시킬 정도의 무분별한 분규가 지속되지는 않아야 할 것이다. 그러나 실증분석 결과는 Freeman and Kleiner의 합리적 노동조합론을 지지하지 않는 것으로 나타난다.

제5절 파업 사례연구

1. 불법파업의 유형과 경로

본 연구의 실증분석에서는 파업의 불법성 여부가 기업부실화에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴본다. <표 3-1>과 <표 3-2>에 의하면 우리나라 불법파업의 건수가 좀처럼 수그러들지 않고 있으며, 파업횟수가 증가할수록 불법파업일 가능성이 커짐을 시사한다. 불법파업은 쟁의행위의 정당성에 의해 판단되며, 통상적으로 주체, 목적, 절차, 수단과 방법, 그 외 실정법규 위반의 측면에서 검토된다. 먼저, 주체의 정당성 요건으로 『노동조합법』 제37조에서는 조합원이 노동조합에 의하여 주도되지 아니한 쟁의행위를 하여서는 아니 되는 것으로 되어 있다. 따라서 법외노동조합이나 쟁의단의 비노동조합 파업과 비공인 파업은 불법파업으로 정의된다. 또한 근로조건의 향상과 관련되어서만 단체행동권이 행사되어야 한다. 따라서 정치파업과 동정파업은 불법파업이 된다. 또한 『노동조합법』 제42조 제1항에서 “쟁의행위는 폭력이나 파괴행위로서 이를 행할 수 없다”

해석될 수도 있다. 또한 필수공익사업 노동조합에 의한 직권중재 거부도 파업을 불법화하는 계기가 된다. 공익사업의 경우 조정조치에 의해 파업 전에 15일간 노동위원회에 의한 조정을 받아야 하며, 필수공익사업의 경우 노동위원회에 의한 직권중재 대상이 되며, 중재재정이 이루어질 경우에는 단체협약의 효력을 발휘하게 된다. 2004년 6월에 파업이 발생한 보건의료노동조합의 경우 노동위원회에서 직권중재를 마지막까지 연기하여 불법파업은 면하였지만, 2004년 7월에 발생한 LG칼텍스정유와 궤도연대 노동조합은 직권중재를 거부하여 불법파업으로 규정되었다. <표 3-1>과 <표 3-2>의 통계치를 보면, 일단 파업이 불법화되면 그때부터의 파업은 장기화되며, 파업의 본질과 관계없는 무노동·무임금, 손배 및 가압류 소송, 해고자 복직 문제 등이 추가적으로 분규를 유발하는 양상으로 치달아 노사관계가 파국으로 비화되는 사례도 자주 관측된다.

2. 최근의 파업 사례¹⁰⁾

가. 2004년도 주요 불법사례

1) LG 칼텍스정유

2004년 6월 23일, 4차 교섭에서 노동조합은 임금교섭 결렬을 선언하고, 7월 16일 전면파업에 돌입하게 된다. 2004년 7월 18일 중앙노동위원회가 직권중재회부 결정을 내리지만, 노동조합은 이를 거부하고 불법파업을 강행하게 되고 더 나아가 임원 및 관리자 폭행 감금, 공장점거 등 극단적인 형태로 전개되게 된다.

LG 칼텍스 불법파업은 크게 세 가지 관점에서 지적된다. 첫째는 절차상 하자문제이다. LG 정유 노동조합은 중앙노동위원회의 7월 14일 ‘조건부 직권중재’ 조정안을 어기고 기본 업무 종사자까지 철수토록 함으로써 직권중재를 자초하게 된다. 또한 필수공익사업장으로서 직권중재에 회부되면 15일간의 쟁의행위를 할 수 없음에도 불구하고 이를 무시하고 파업을 강

10) 이하의 사례는 노동부에서 발행되는 『노사분규사례집』과 기타 자료를 참조하였다.

행하여 절차상 불법성이 지적된다. LG 칼텍스 파업의 두 번째 문제는 파업행태의 문제점이다. 기본 근무자 교대거부, 정상 근무자에 대한 강제적 퇴거 조치 및 폭력행사, 파업불참 조합원 명단공개 및 협박, 조정실(컨트례룸) 점거, 임원 및 관리직원 폭행·감금의 극단적 전투성을 보이게 된다. 셋째, 노동조합 요구안의 문제이다. 노동조합은 두 자리수 임금인상, 5조3 교대제 도입 등 과도한 요구를 제기하며 불법파업을 강행하게 된다. 이 외에 노동조합의 요구안을 살펴보면 상급단체의 지침에 따라 지역사회발전 기금조성과 비정규직의 정규직화, 배치전환시 노동조합과 합의 등 기존의 단체교섭대상 범위를 넘어 영업권과 경영권에 해당하는 사항을 요구하게 된다. 여론이 LG 칼텍스정유 파업에 등을 돌린 이유로 열악한 경제사정, LG 칼텍스정유 조합원의 고액 임금, 과도한 임금 및 근로조건 요구, 사장 에 관한 패러디 제작 등을 들 수 있다.

2) 2004 서울 지하철 노동조합

2003년 1월 23일 궤도연대는 전국철도, 서울지하철, 도시철도, 인천·부산·대구지하철 등 철도·지하철 관련 6개 노동조합으로 결성되었으며, 2003년 철도노동조합의 두 차례의 파업, 인천, 대구, 부산 지하철의 공동파업 등을 진행하였다. 궤도연대는 2004년 6월 11일 ‘주5일 근무 쟁취와 일자리 창출을 위한 궤도공투본’을 구성하였다. 서울지하철 노동조합은 궤도연대 소속 도시철도공사, 부산·대구·인천 지하철 노동조합과 연대하여 7월 21일 파업에 돌입하였다.

서울지하철공사는 필수공익사업에 대한 중노위의 직권중재를 거부하고 불법파업을 강행하였다. 노동조합의 요구안을 살펴보면 궤도연대가 8,137명(5개사 합계)의 증원을 요구하였으며, 이는 현 인원의 1/3이 넘는 인원의 증원을 요구하는 것이다(현 인원 약 22,000명). 서울지하철공사 노동조합의 경우 10.5%의 임금인상과 3,343명의 인력채용을 요구한 바 있다. 여론이 궤도연대 파업에 비판적이었던 원인은 비교적 높은 임금수준, 6년제 연평균 3,400억원의 적자(서울지하철공사), 필수서비스 부문 등을 들 수 있다.

3) 2004 한미은행 노동조합 파업 사례

한미은행의 경우 2004년 5월 10일 상장폐지 철회, 고용안정 독립경영 보장 등을 요구, 노동조합 지도부는 철야농성에 돌입하게 된다. 6월 16일에 총파업안이 94%의 지지를 얻어 통과되었으며, 6월 25일 노동조합 총파업에 돌입하게 된다. 노동조합의 요구안을 살펴보면, ▶노동조합이 요청한 자에 대한 보로금, 소급분 지급 금지 및 인원 정리, ▶비정규직 근로자에 대하여 의무적으로 정규직 전환, ▶인사발령에 대한 노동조합의 개입, ▶사내복지 기금의 의무출연, ▶업무배치에 대한 노동조합의 개입 등이다.

씨티뱅크와의 인수합병시 고용불안을 느낀 조합원이 경영권·인사권에의 참여를 요구한 전형적인 사례이다. 한미은행 노동조합의 2004년도 임금인상 요구안을 보면, 산별노동조합 지침에 따라 정규직 10.7% 임금인상(총액기준) 및 비정규직 임금인상, 성과급 200~400% 지급, 평균임금 36개월분의 통합 격려금 및 보로금 지급 등을 요구했다.

나. 2001~2003년 주요 불법파업 사례

1) 효성(2001년)

효성의 경우 쟁의행위 찬반투표 및 조정절차를 위반하였고, 파업시 효성 조합원뿐만 아니라 외부세력들이 개입하여 폭력시위를 벌이고 작업 중인 조합원들을 몰아내고 공장을 점거하는 사태가 발생하였다.

2) 태광·대한화섬(2001년)

구조조정 반대 등 현행법상 단체교섭 및 쟁의행위의 대상이 될 수 없는 사항을 목적으로 파업이 발생하였다. 노동조합이 6월 7일 조정을 신청하여 6월 15일에 조정회의가 개최될 예정이었으나, 노동조합은 조정절차를 거치지 않고 6월 12일에 전격적으로 파업에 돌입하였다. 공장의 특성상 전 공정은 공정스톱표준에 따라 공장을 정지시켜야 함에도 불구하고, 6월 12일 파업에 돌입하면서 근무하는 직원을 강제로 끌어내고 급격히 공정을 중단시킴으로써 기계 손상의 손실이 발생하였으며, 생산시설 및 공장점거 등 불법행위로 점철되었다. 파업 돌입 후 공장정문이 봉쇄되어

제품출하 및 직원의 출입이 통제되고 중합탑이 점거되었다.

3) 고합울산공장(2001년)

구조조정 반대 등 현행법상 단체교섭 및 쟁의행위의 대상 범위를 벗어나는 사항을 목적으로 파업이 발생하였다. 노동조합의 조정신청에 대하여 6월 1일 교섭미진의 행정지도가 내려져 재교섭을 하여야 함에도 불구하고 조정을 거치지 않고 6월 12일 파업에 돌입하였다.

4) 코오롱(2001년)

구조조정 반대 등 현행법상 단체교섭 및 쟁의행위 대상이 될 수 없는 사항을 목적으로 파업이 발생하였다. 노동조합의 조정신청에 대하여 6월 7일 교섭미진의 행정지도가 내려져 쟁의행위가 불가능함에도 불구하고, 조정을 거치지 않고 6월 15일부터 간부를 중심으로 철야농성에 돌입하였고 6월 19일부터 파업에 돌입하였다.

5) 여천 NCC(2001년)

전라남도 및 전남지노위의 '안전시설 및 동력시설에 대한 쟁의행위 중지명령'을 무시하고 동력시설에 대한 쟁의행위를 계속하였고, 규찰대를 조직하여 조업 중인 근로자도 파업에 참여하도록 강제하였다.

6) 대한항공(2002년)

조정절차를 거치지 않은 불법파업이 발생하였으며, 단체교섭기간이 아닌 임금교섭기간 중에 69.4%라는 무리한 임금인상 요구와 함께 외국인 조종사 문제 및 운항규정 개정 등을 요구하여 합리적인 교섭이 이루어지지 않은 채 파업이 벌어진 경향이 짙다.

7) 발전노동조합(2002년)

공익사업인 전력산업이 중재재정을 무시하고, 공기업 구조조정 및 발전사회사 민영화에 반대하는 불법파업을 하였다.

8) 두산중공업(2002년)

금속노동조합 산하 대형사업장으로서 산별노동조합 지침에 의한 장기 파업 및 과격 시위로 인해 단체협약이 일방 해지되는 극한 상황까지 발생하였다.

9) 병원사업장(2002년)

필수공익사업장인 병원에서 직권중재를 따르지 않은 200일 이상의 불법파업이 지속되었다.

10) 세원테크(금속노동조합 충남지부)(2002년)

금속노동조합 세원테크지회는 2001년 12월 10일 불법파업에 돌입, 민주노총 산하 1,500여 명이 공장에 진입하여 재물손괴, 생산시설 가동중지 등 업무방해를 하였고, 폭력 및 화염병 투척 등 격렬한 불법파업을 통해 생산활동을 무력화시켰다.

11) 중부도시가스(2003년)

2003년 7월 1일 투쟁문화제 행사를 마친 중부도시가스 조합원 및 외부 조합원 150여 명이 정문을 지키던 경비원들과 대치, 폭행사태가 발생하였으며, 7월 23일 안전관리부서 인원 36명이 파업에 참가하여 공급시설, 사용시설관리, 상황실 업무 등 안전관리시설 업무가 마비되는 불법파업이 발생하였다.

3. 전투적 파업의 발생원인

가. 불투명한 경영과 사측의 교섭 전문성 부족

불투명한 경영은 노동조합의 전투성을 유발하는 토양을 제공한다. 즉 불투명 경영 → 대립적 노사관계 → 기업부실화 → 대립적 노사관계 악화의 악순환 고리의 초기조건으로 작용할 수 있다. 또한 불투명한 경영하에서 인사관리 담당자는 미봉적인 합의에 급급하게 되며, 장기적인 노사관

계가 파행으로 가게 되고 임금수준은 높은데 노사관계의 대립성은 더욱 확대된다.

따라서 기업의 경영투명성은 노사관계 정상화의 전제이다. 노사자치주의 시대에 노사관계에 개입할 수 있는 정부의 역할은 제한될 수밖에 없고, 기업의 불투명한 경영이 종종 강성 노동조합에 인질화되어 근로자의 낮은 생산성에도 불구하고 과도한 임금을 지급하거나 합리적인 배치전환 조차 거부되는 경우가 발생하기도 한다.

투명경영이 구색 맞추기에 그쳐서는 노동조합의 공세에 버티어낼 수 없다. 상당수 국내 기업의 과거를 살펴보면 특혜금융과 정경유착 등 비판의 표적에서 벗어나기 힘든 과거가 그대로 드러난다. 정권이 바뀔 때마다 드러나는 정치자금이나 뇌물 사건 등이 그런 예에 해당된다.

최근 진행된 대선자금 수사에서도 국내 굴지의 기업 중 대선자금에서 자유로운 기업은 거의 없었다. 따라서 지금부터라도 정경유착의 고질적 관행을 끊고 기업이 노동조합의 과도한 요구에 당당하게 대응할 수 있는 도덕적 기반을 조성하는 것이 필요하다.

불투명한 경영이 노동조합에 의해 인질 잡힐 경우 작업장은 생산성 제고에 몰입하기보다는 보다 많은 몫을 쟁취하기 위한 네거티브 정치게임에 몰입할 수밖에 없다.

기업 경영정보의 비대칭성과 노사협의 기능에 관하여 동화엔텍과 현대자동차의 대조되는 두 가지 사례가 있다. 동화엔텍의 경우, 노동조합 위원장에게 경영정보에 접근할 수 있는 비밀번호를 부여하여 경영의 투명성을 기하고 노사관계 안정화에 기여하고 있다. 반면, 현대자동차 경우는 상장법인 정보를 노동조합이 용이하게 습득할 수 있고 조합원에게 기업 경영설명회를 정기적으로 개최하여도, 노동조합은 사용자가 제공하는 정보를 불신하며 좀더 실효성 있는 정보를 요구하고 있는 실정이다.

또한, 사측의 전문성 부재가 노사관계를 불안정하게 하는 사례도 많다. 먼저 현대자동차의 경우 사장단이 바뀌면서 인사노무팀이 재구성되었고, 교섭파트너가 달라져서 노사관계가 불안정화된 측면도 있다. 이와 대비되는 경우가 현대중공업인데, 1990년의 콜리앗 타워 파업 이후 노사관계의 급격한 안정을 가져온 데는 오랜 경험을 같이한 노사교섭의 노하우가

그대로 전수된 데서도 기인한다. 이에 반하여 교섭 파트너가 바뀐 현대자동차는 노동조합과의 신뢰형성이 미처 이루어지기도 전에 그때그때의 미봉적인 교섭에 응하여, 노동조합의 과도한 요구에 사측이 굴복할 수밖에 없었다고 평가하는 학자들이 많다.

또한 사측의 교섭 전문성 부재가 사측의 교섭태도를 소극적으로 만들 수도 있다. 2004년도 병원 노사관계에서 처음 시도되는 산별 중앙교섭에 있어 보건노동조합은 초기부터 산별교섭을, 병원협회는 특성별 교섭을 주장하여 실질적인 교섭은 조정신청 후에나 이루어져 정상적인 교섭을 할 수 없었다. 사측이 산별교섭에 수동적으로 응하게 된 원인 가운데 한 가지는 병원산업 노사관계에 대한 전문성과 교섭 실무경험이 있는 담당자가 부재했던 데서도 기인한다. 교섭 후반부에 교섭 담당자들을 신규 채용하면서 병협이 교섭에 임하는 태도는 소극적이며 수세적인 자세에서 전문적이고 적극적인 자세로 변화했다고 할 수 있을 것이다. 반면, 2004년도에 금속산업 사측의 경우, 전문성이 있고 현장과 네트워크를 잘 구성한 교섭파트너를 정하고 대리인에게 교섭권을 위임하여 금속노동조합과의 교섭을 비교적 잘 이끌어냈다고 평가된다. 기업별이면 기업별, 산별이면 산별에 맞게 교섭의 안정성을 위해서 사용자의 교섭 전문성 확보가 시급한 문제로 대두된다.

또한, 노사관계를 그때그때 미봉책으로 막기보다는 원칙과 일관성으로 임하여 근로자로부터 신뢰받는 인사관리가 이루어져야 한다. 그렇지 못하는 사업장에서는 파업억제를 위한 막대한 비용을 지불하면서도 노사관계는 파행으로 치닫는 경우가 자주 관측된다.

나. 노동조합의 취약한 리더십

노동조합의 전투성의 한 원인으로 노동조합의 정치적 불안정성을 들 수 있다. 첫째로 한국노총과 민주노총 간의 선명성 경쟁을 한 예로 들 수 있다. 민주노총의 전투성은 한국노총의 합리적 교섭이 종종 어용으로 비추어질 때가 있고, 한국노총도 전투적으로 나가야 노동조합의 이탈을 방지한다는 의식을 가지는 등 양대 노총간의 선명성 논쟁이 끊임없이 진행

되어 왔다. 최근 양대 노총 지도부 간에 일정한 신뢰형성을 위해 노력하지만, 복수노동조합시대가 도래하기 이전에 양대 노총간의 조율이 성사되지 못한다면 노사관계의 혼란이 증폭될 가능성도 배제할 수 없다.

한국노총과 민주노총 간의 관계 외에도 민주노총 내의 현장파-중앙파-국민파의 계보정치가 조심스럽게 지적되기도 한다(Labor Today, 2003. 9. 3; 내일뉴스, 2004. 8. 11). 주요 세 계파 외에도 현장 노동조합은 여러 갈래의 계파로 갈리게 되며, 노동조합위원장이 대부분 연임하지 못하고 조직 장악력이 떨어져 노사관계가 불안정화되는 사례도 관측된다.

계파의 난맥상이 기업의 합리적인 배치전환을 어렵게 할 수 있다. 예컨대, H자동차의 경우 근로자 1명의 배치전환은 계파내 대의원수 감소로 이어져 노동조합의 계파간 정쟁이 생산라인의 배치전환을 어렵게 하여 합리적인 배치전환이 어렵게 되고, 기업의 인력 편성률이 급감하게 되어 회사 전반적으로 노동생산성이 떨어지게 된다. 전반적으로 계보간 소모전과 정치적 교환에 몰입하다 보면 노사관계가 파행으로 가거나 시장의 변화 혹은 공익이라는 입장을 고려하기 어렵게 된다.

H자동차가 금속노동조합 가입을 꺼려 하는 원인 가운데 노동정치적 기득권자의 정치적 불확실성을 기피하려는 태도도 일조하고, 계파간 난맥상이 교섭비용을 증가시키고 건강한 산별노동조합으로의 이행을 어렵게 한 측면이 존재한다. 계도연대의 경우, 국민파와 현장파 간의 리더십의 변화와 S지하철과 도시철도 등 직역간 갈등이 존재하여 노동조합의 취약한 리더십이 파업발생을 부추긴 반면, 파업이탈자수도 늘어날 수밖에 없었다. 또한 LG칼텍스정유의 경우, 지역 범위 노사관계의 정치적 불안정으로 인하여 LG칼텍스정유 작업장 근로자를 위한 교섭에 임하지 못하고 실익 없는 파업으로 확대재생산된 측면도 존재한다. 또한 INI 스틸의 경우, 민주노총 산하의 금속노동조합과 금속연맹노동조합에 가입한 1사 2노동조합 사업장으로 노동조합간 통합이 이루어지지 않아 교섭비용이 증가하였고, 현재 금속노동조합에서 징계대상이 된 상태로 노·노갈등이 발생한 대표적 사례이다. 근래에 보건의료노동조합의 서울대 병원 지부장에 대한 징계와 금속노동조합의 현대중공업에 대한 제명 등은 노동조합 내의 조율(coordination)과 규율(discipline)체계에 문제점을 노정

하고 있다.

계파의 난맥상은 통상 교섭비용 증가를 유발하게 된다. 금속노동조합의 지회-지부-본조의 3중 교섭은 유사교섭을 반복하고 조문수가 불필요하게 확대되고, 교섭단위에서 해결할 수 없는 의제가 포함되어 교섭비용을 증가시키고 노조전임자를 양산할 수 있다. 한 예로 교섭시 비전임자를 교섭위원으로 임명함으로써 교섭시기 동안 노조전임자가 증가되어 계파의 난맥상이 교섭비용을 증가시킬 수 있다.

제6절 생산성 제고를 위한 노사관계 개혁

1. 생산성에 무관심한 노사관계

우리의 노사관계가 생산성에 무관심하고 노사간의 자기 몫 나누기에 급급한 것은 미시적인 개별 기업 사례에서도 잘 나타난다. 국내 한 대형 철강업체의 지난 2002년 노사협의회 안건을 분석해 보면, 복지분야 45%, 산업안전분야 35%, 임금(수당 포함) 관련 13%, 기타 7% 등으로 나타났다. 후생복지나 산업안전, 수당 등과 관련된 안건이 대부분을 차지하고 있다.

국내 굴지의 자동차회사인 H사의 2002년도 노사협의회 안건을 분석한 결과를 보면, 복지분야 53%, 임금관련 12% 등 복지 및 임금과 관련된 안건에 집중돼 있다(이문호, 2004). 물론 임금과 복지는 소홀히 할 수 없는 중요한 사항이라는 점을 감안하더라도 생산성에 무관심한 노사관계라 해도 과언이 아니다. 노사협의회 규약에는 생산성 향상이나 교육훈련, 작업 공정 및 수칙개선 등 작업과 관련된 사항이 명문화되어 있는데도 이에 대한 안건은 거의 없는 것이 현실이다.

근로자의 생산성이 급격히 떨어지는 데는 분업체제를 강화하려는 회사의 작업체제 전력과 로테이션이나 팀작업의 도입을 고민하지 않는 노동조합의 정책이 만들어낸 것이라고 할 수 있다(참여와 혁신, 2004). 뒷공

정의 작업자들을 고려하지 않는 작업행태가 심화되어 자신에게 주어진 공정만 편하게 일할 수 있으면 된다는 생각이 팽배하며, 이는 근로자로 하여금 분업화된 틀 속에 갇혀 전체 공정을 이해하지 못하게 만들어 단순 조립공화하고, 다른 직장으로 이직시 발휘될 수 있는 대안적인 숙련형성은 거의 이루어지지 않게 되는 것이다.

노동 = 돈이라는 생각이 지배하는 작업장에서는, 회사는 돈을 벌기 위한 장소일 뿐이지 일에 대한 보람이나 자아실현을 위한 능력발휘 공간으로 사고되지 않는다는. 따라서 반복적인 단순업무 수행에서 벗어나 다양한 업무를 수행할 수 있도록 순환 배치하여 근로자의 만족과 흥미를 제고하는 것이 다기능화(multi-skilling)의 핵심인 것이다.

이런 차원에서 최근 민주노총 금속산업연맹이 임단협 공동요구안으로 노사공동작업장 혁신위원회를 구성, 전환배치 등 내부노동시장의 경직성과 라인협상에서 노동측의 불만, 산업안전 문제에서부터 직무보상에 대한 불평등, 노동강도, 적정인원 등에 대한 노사공동진단 작업을 통해 해결과제를 산출할 것을 제안한 것은 그나마 이전의 노동조합의 모습에서 진일보하였다고 평가하고자 한다. 또한, 2000년과 2001년에 금융노동조합에서 종업원 상시교육 및 교육예산 편성, 직무향상교육, 전직 창업지원교육, 퇴직준비교육 실시 등을 제안한 것은 비록 성사되지는 않았지만 그간의 전투적 노동조합의 모습과는 분명 다른 모습이다.

2. 경영투명성과 안정적 노사관계

기업의 경영투명성은 노사관계 정상화의 전제이다. 노사자치주의 시대에 노사관계에 개입할 수 있는 정부의 역할은 제한될 수밖에 없고, 기업의 불투명한 경영이 종종 강성 노동조합에 인질화되어 근로자의 낮은 생산성에도 불구하고 과도한 임금을 지급하거나 합리적인 배치전환조차 거부되는 경우가 발생하기도 한다.

투명경영이 구색 맞추기에 그쳐서는 노동조합의 공세에 버티어낼 수 없다. 상당수 국내 기업의 과거를 살펴보면 특혜금융과 정경유착 등 비판의 표적에서 벗어나기 힘든 과거가 그대로 드러난다. 정권이 바뀔 때마다

드러나는 정치자금이나 뇌물 사건 등이 그런 예에 해당된다.

최근 진행된 대선자금 수사에서도 국내 굴지의 기업 중 대선자금에서 자유로운 기업은 거의 없었다. 따라서 지금부터라도 정경유착의 고질적 관행을 끊고 기업이 노동조합의 과도한 요구에 당당하게 대응할 수 있는 도덕적 기반을 조성하는 것이 필요하다.

불투명한 경영이 노동조합에 의하여 잡힐 경우 작업장은 생산성 제고에 몰입하기보다는 보다 많은 몫을 쟁취하기 위한 네거티브 정치게임에 몰입할 수밖에 없다.

재계가 투명경영 분야에서 노동조합보다 먼저 변화를 선도하는 것도 노동조합의 과도한 요구에 대응하는 한 방법이 될 수 있을 것이다. 이런 점에서 사회공헌 활동을 전개하던 기업이 올해 초 노동계의 사회공헌기금 조성 요구에 소극적으로 대응한 것은 아쉬움이 남는다. 재계 선도 기업들이 강성 노동조합이 제기한 이슈에 매몰되지 않고 공헌활동 전반에 대한 실천의지를 대내외적으로 천명했다면, 기업이 노동조합의 요구에 끌려다니는 사태는 막을 수 있었다.

경영의 투명이 생산적 노사관계의 전제가 되어야 하지만 기왕 노동조합에 지대를 줄 바에는 노조전임자수의 증가나 탁상 밑(under-table) 보상 등의 방식이 아니라, 근로자의 생산성을 제고하고 조합원 모두를 위한 노동조합의 건강한 활동에 대한 보상의 방식으로 이루어져야 할 것이다.

경영계는 노동조합활동의 투명성을 요구하면서 노동조합의 변신을 주도할 수 있다. 경영계가 도덕적 기반 위에서 현실적 대응 능력을 갖춘 경우, 노동조합예산에 대한 사외감사제 등과 같이 선진국에서 도입한 제도를 노동조합에게 권장하면서 상생의 노사관계를 모색할 수 있을 것이다.

3. 신뢰구축을 통한 노동생산성 제고

기업조직이 갈수록 수평적인 구조를 갖도록 명시적인 통제는 신뢰로 점차 대체되어야 하고(Handy, 1995), 불확실성과 불안정이 커지는 지식 경제에서 조직적 학습의 필요성이 증가하면서 조직성원 사이의 고도의 신뢰, 그리고 주변환경과 신뢰관계를 구축하는 능력이 기업에게는 경쟁

우위의 원천이 되는 무형자산이다(Collins, 1996; Senge, 1990; 김호균, 2003).

근로자 생산성 제고를 위한 학습조직을 창출하려면 신뢰가 전제되어야 하는데, 불신이 팽배한 대립적 노사관계하에서는 노동생산성은 저조할 수밖에 없다.

지식경제의 발전과 더불어 산업경제의 산물인 노사관계가 애로요인으로 작용하는 것은, 조직적 유연성과 인적자본의 생산성 향상이 제기하는 새로운 요구에 우리의 노사관계가 개선되어 가지 못하는 측면이 있기 때문이다. 이는 한편으로는 노동조합의 방어적 저항에 기인하고, 다른 한편으로는 신기술을 단기적인 비용절감이나 경영진의 일방적인 의사결정에 이용하는 근시안적 경영전략에 기인하기도 한다.

이에 따라 단체협약의 유효범위가 갈수록 좁아지고 노사관계의 불안정성이 높아지고 있으며, 특히 한국의 경우 노사협상의 전통이 일천하기 때문에 불안정성을 조절하면서 새로운 환경에 적응할 준비가 되어 있지 못하게 된다.

노동상품의 질(Quality) 향상과 인적자원의 개발에 노사가 협조하고 같이 고민할 경우, 유연성과 안정성은 동시에 추구할 수 있는 상생의 개념으로 발전할 수 있다.

노사가 교육훈련이나 인적자원개발 프로그램을 통해 한 근로자의 노동상품의 질을 향상시켜 놓을 경우, 높은 노동의 질을 보유한 근로자는 사용자가 정리해고라는 강압적 수단을 통해 굳이 노동시장 밖으로 내몰지 않더라도 노동시장에서 보다 좋은 조건을 찾아 자발적으로 이동할 가능성이 높아지며, 사용자는 그러한 근로자를 정리해고 할 유인이 줄어들게 된다.

노동조합은 합리적 배치전환과 생산성과 연동된 임금지급(동일가치노동-동일임금)을 수용해야 하며, 단체협약상 과도한 고용안정 조항을 넣어 생산라인의 배치전환을 거부하거나 생산성 이상의 과도한 임금을 요구한다면, 기업의 구조조정과 공장해외이전의 압력은 더욱 커져 고용불안정의 악순환이 배태될 수밖에 없다.

사용자의 불투명한 경영, 잦은 인사관리자의 교체, 무원칙적 미봉적인

대응은 노사갈등 요인으로 작용하기 쉬우며, 경영의 투명성을 확보하되 일관되고 원칙에 따르는 인사관리가 이루어져야 생산성의 제고에 몰입하는 작업장의 환경이 조성될 수 있다.

4. 노동생산성 제고를 위한 노동조합의 역할

노동조합은 소모적인 임금투쟁과 사용자를 향한 무조건적인 고용안정만을 고집할 것이 아니라, 근로자 생산성 향상과 인적자원 개발을 위한 노동조합 자체의 적극적 프로그램(Positive Program)을 개발하고 그 것을 통해 사용자측에 건설적인 제안을 할 필요성이 있다.

경영계는 노동시장의 유연성을 정리하고 내지 사용자에게 이익이라는 단순도식을 통해 기계적으로만 이해할 것이 아니라, 노동의 부가가치를 높여 생산성 향상을 도모한다는 적극적인 차원에서 근로자의 생산성을 높이고 인적자원을 개발하는 데 더 많은 투자와 노력을 집중할 필요가 있다.

경영의 불투명성을 유지함으로써 얻는 지대는 점차 줄어들며 노동조합의 인질지대로 전환되기 쉬우므로, 투명한 경영-투명한 보상하에서는 노동조합의 비합리적인 행위에 보다 근원적이고 대담하게 대응할 수 있을 것이다.

과거의 노동조합은 직종노동조합(craft union)으로부터 출발하여 공급통제와 교육훈련의 기능에 초점을 맞추어 왔다. 산업화로 접어들면서 대량생산 체제하에서 산업별 노동조합(industrial union)이 출현하였고, 노동조합의 기능 중 교육훈련의 기능은 약화되고 공급통제를 이용한 지대 창출에 더 초점을 맞추어 왔다. 인적자원개발의 과제(당시의 훈련(training))는 직종노동조합 당시에는 노사관계의 핵심주제였으나 현재는 인적자원이 국가에 의해 표준화된 교육체제에 의해 양산되는 양상을 띠게 되었다. 바로 산업화가 촉진되면서 노사자치주의에 입각한 숙련형성 관행이 깨지게 된 것이다. 사회안전망의 구축에는 무관심하고, 인적자원 개발에는 무책임한 것이 우리의 전반적인 노사관계 현실이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 신뢰를 바탕으로 한 노사자치주의가 깨진 마당에 현장

에서 필요한 인적자원개발이 이루어지지 않아 총체적 기술덤핑(skill dumping)이 이루어지고 있는 것이 우리의 현실이다.

따라서 인적자원개발에 있어 노사관계의 기능을 부활시키기 위해서는 참여적 노사관계로의 전환이 시급하다. 먼저 참여적 노사관계의 필요성에 대해 살펴보고, 이를 관철시키기 위한 실험모형으로서 직종별-지역별 공동선 노사관계 기능의 활성화를 제안하고자 한다.

기업이 인적자원 역량에 기반한 경쟁전략을 추구하기 위해서는 근로자 교육훈련에 대한 투자를 증대시킬 필요가 있으며, 이 경우에도 전통적인 공급자 위주의 교육훈련만이 아니라 교육훈련을 작업조직의 개편과 연계시킬 필요가 있다. 즉 작업조직 개편을 통해 창출되는 현장의 수요에 부합되는 교육훈련 체제를 갖출 필요가 있다. 최근 기업교육훈련 패러다임도 공급자 위주의 전통적인 방식에서 벗어나 수요자 중심, 작업현장의 문제해결 중심의 학습개념으로 바뀌고 있다. 훈련에서 학습으로, 학습과 노동의 통합이라는 기업교육훈련 패러다임 변화의 요체는 작업조직, 나아가 조직구조 자체의 변화와 교육훈련의 연계를 의미한다.

기업의 교육훈련의 효과성을 높이기 위해서는 근로자의 학습동기를 제고하여야 하는데, 근로자의 학습동기는 구조적 차원의 작업시스템 특성, 즉 참여적 작업시스템, 조직몰입형 인적자원관리와 밀접한 관련이 있다. 또한 참여적 작업시스템은 참여적 노사관계를 전제로 한다. 참여적 노사관계에서 학습동기를 유발하는데 직무 관여와 근로자의 조직몰입을 촉진시킬 수 있다.

인적자원개발을 위한 참여적 노사관계는 부(富)의 네거티브섬 게임(negative-sum game)을 위한 참여적 노사관계와는 구분되어야 한다. 인적자원개발에 노사가 참여하여 추가적인 효율성을 창출하여 분배하는 노사 상생(Win-Win)의 공동선을 위한 주제임이 인지되어야 한다.

기업이 근로자에게 외재적 보상을 통한 학습동기를 부여하려 할 때, 그것은 일시적으로는 근로자들의 학습에 방향성 부여와 몰입도를 제고할 수 있을지 모르지만 외재적 보상이 사라지면 동기부여 효과도 사라진다. 근로자들의 학습동기와 학습효과를 높이기 위해서는 외재적 보상을 내재적 보상으로 발전시킬 수 있는 메커니즘이 필요한데 그것이 바로 참여적

노사관계인 것이다.

그간에 노동조합의 존재는 기업교육훈련 투자에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다(노용진·김동배·김동우, 2001). 이것은 그동안 우리나라 노동조합이 기업교육훈련에 대해서 소홀히 했거나, 아니면 기업측이 교육훈련의 설계 및 집행과정에서 노동조합을 배제시킨 결과로 해석할 수 있다. 원인의 규명과는 별개로 기업의 사활이 인적자원 역량에 좌우되는 글로벌 경쟁체제 속에서 노동조합은 자신의 존립을 위해서도 근로자 교육훈련에 관심을 가질 필요가 있으며, 조합원의 고용안정 및 수입안정화를 위해서도 기업교육훈련 활성화를 위한 적극적인 주체가 되어야 한다. 예컨대, 노동조합은 근로자참여및협력증진에관한법률상 교육훈련 계획의 수립 및 실시가 노사합의 사항임을 활용해서 기업교육훈련의 활성화를 위해 적극적으로 참여할 필요가 있다. 이것이 교성과 노사관계의 미래를 위한 첫걸음이라 생각해 본다. 노동조합 간부도 기업의 인적자원개발의 촉진자(facilitator)로서 적극 참여해야 한다. 노동조합(Trade Union)으로서의 전통을 재확립해야 하는 시점인 것이다.

노동상품의 질(Quality) 향상과 인적자원의 개발에 노사가 협조하고 같이 고민할 경우, 유연성과 안정성은 동시에 추구할 수 있는 상생의 개념으로 발전할 수 있을 것이다. 노사가 교육훈련이나 인적자원개발 프로그램을 통해 한 근로자의 노동상품의 질을 향상시켜 놓을 경우, 높은 노동의 질을 보유한 근로자는 사용자가 정리해고라는 강압적 수단을 통해 굳이 노동시장 밖으로 내몰지 않더라도 노동시장에서 보다 좋은 조건을 찾아 자발적으로 이동할 가능성이 높아지며, 사용자는 그러한 근로자를 정리해고 할 유인이 줄어들게 될 것이다.

노동조합은 소모적인 임금투쟁과 사용자를 향한 무조건적인 고용안정만을 고집할 것이 아니라, 근로자 생산성 향상과 인적자원 개발을 위한 노동조합 자체의 적극적 프로그램(Positive Program)을 개발하고 그 것을 통해 사용자측에 건설적인 제안을 할 필요성이 있다.

경영계는 노동시장의 유연성을 정리해고 내지 사용자에게 이익이라는 단순도식을 통해 기계적으로만 이해할 것이 아니라, 노동의 부가가치를 높여 생산성 향상을 도모한다는 적극적인 차원에서 근로자 생산성을 높

이고 인적자원을 개발하는 데 더 많은 투자와 노력을 집중할 필요가 있다.

참여적 노사관계가 분단노동시장 구조를 해소하기 위한 첫걸음은 무엇일까? 30%를 상회하는 자영업자, 30%대의 근로자가 5인 미만 사업장에 종사하는 전형적인 분단노동시장의 현실을 감안하면, 현재와 같은 내부자 중심의 노사정위원회를 지역별, 직종별 노사의 협의기능이 강화된 체제로 환골탈태해야 할 것이다.

평생직장시대에서 평생직업시대로의 변화가 눈앞에 다가왔고 전통적인 개념의 내부노동시장이 형해화하는 형국에서 외부노동시장이 활성화되는 추세에 따라 기업별 인적자원에서 직종별 통산성이 있는 인적자원으로의 개발이 필요하다. 기업별 인적자원개발의 한계는 아이러니컬하게도 기업별 노사관계체제에서 근시안적 기업의 이익 때문에 공동의 이익을 달성할 수 있는 인적자원개발 노력을 등한시하게 된다는 것이다. 공동선을 위해 지역별 노사정 협의 기능이 강화되어야 할 것이다. 현재의 노사정 논의가 내부자들의 이익을 정치적으로 협상한다고 비판을 받는 것도 분단노동시장 구조와 정합적인 협의를 하지 못한 데서도 기인한다. 생계형 자영업자 비중이 국가경제의 규모에 비하여 매우 높고 지방자치단체가 설정된 상황에서 지역별 노사정 협의를 통하여 사회적 일자리 창출, 지역별 고령자 인적자원 활용, 청년실업해소를 위해 지역 파트너십 체제 구축 등 지역의 공동선 추구를 위한 논의가 활성화되어야 한다. 현재의 노사정 논의는 지나치게 자본내부자와 노동내부자 간에 네거티브 섬에 몰두하고, 경제잉여의 감소로 인한 비용은 자영업자, 영세사업장 근로자, 소비자에게 전가되는 구조라서 공동선을 추구하는 데 한계가 있다고 판단된다. 지역 노사정 협의체는 지역 내에 노동시장인프라를 구축하는 데도 조언하고, 노사관계를 참여적으로 개혁하여 지역 하부단위에서 공동선을 위한 노사관계 개혁운동의 단초를 제공할 수 있다고 생각해 본다. 분단노동시장 구조에 정합한 지역 노동조합(community union) 기능이 우리의 노사관계에 보강되어야 할 것이다.

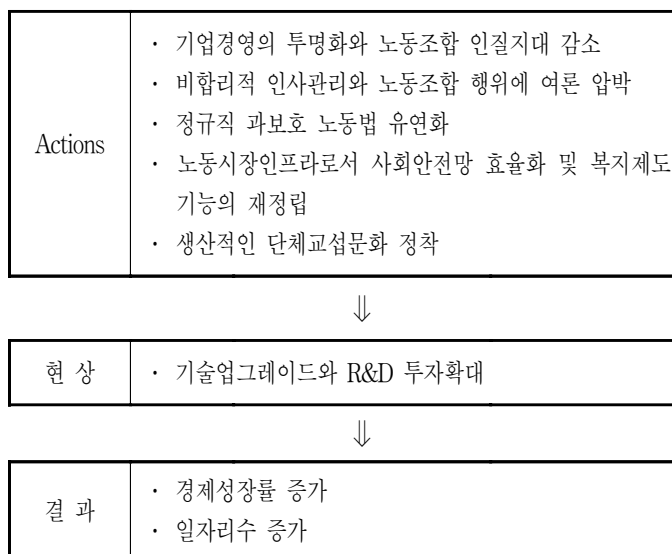
[그림 3-6]에서 보는 바와 같이, 우리나라의 그간 경쟁력을 받쳐 온 저임금이 투자유치의 매력으로 작용하다가 불투명경영, 강성 노동조합의

[그림 3-6] 근로자 생산성 악순환도



[그림 3-7] 근로자 생산성 선순환도

〈IR for HR!!!〉



출현, 노동법의 정규직 과보호 등의 애로 요인이 고착화되어 가고 있다. 중국의 급부상으로 이러한 경로는 자기파괴적 악순환으로 이어지기 쉬우며, 고생산성-고숙련 노동으로 이행하지 않으면 한국 경제의 미래는 그다지 밝아 보이지 않는다.

따라서 근로자의 숙련형성을 촉진하고, 노동력의 비효율적인 배분을 야기하는 노동시장 경직성을 개선하고 협력적 노사관계를 구현하여, 근로자의 생산성 제고를 위해서 노사가 상생의 노력을 기울여야 할 것이다.

제7절 결 론

근래에 노동조합의 파업이 기업성장을 저해하고 외자유치를 어렵게 하여 결과적으로 국가경쟁력을 저해하고 있다는 지적들이 자주 제기된다. 그러나 정작 파업이 기업성장에 미치는 효과에 대한 연구는 매우 부족한 현실이다. 이번 연구는 파업이 기업성장에 미치는 효과를 실증분석과 노사분규 사례분석으로 나누어 진행하였다. 먼저, ‘실증분석’에서는 1997년에서 2002년까지 노동부에서 작성한 『노사분규백서』와 『전국 노동조합 조직 현황』 및 『매일경제 회사연감』 자료를 이용하여 패널 자료를 구축하였다. 이렇게 구축된 패널자료를 통하여, 이번 연구는 분규발생 여부, 분규참가자수, 근로손실일수, 분규지속일수, 불법분규 여부, 가입상급단체 등의 변수가 기업성장에 미치는 효과에 대한 실증분석을 시도하였다.

파업발생의 확률과 연관된 주요한 실증분석의 결과를 살펴보면, 파업발생 확률에는 기업제정 정보보다는 과거의 파업발생 여부, 과거 불법파업 발생 여부, 과거 파업참가자수 등 과거 파업의 양태가 현재의 파업발생 확률에 더 유의적인 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 이는 기업의 성과에 따라 경제적 목적 달성을 위해 파업이 발생하기보다는 과거로부터 누적된 전투적 노사관계의 분위기 및 관행이 이력현상을 일으켜 현재의 파업발생에 더 큰 영향을 미치고 있음을 시사한다.

파업이 기업성장에 미치는 효과에 관한 2단계 실증분석 결과를 살펴보

면, ① 현재의 파업뿐만 아니라 과거의 파업도 현재의 기업성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 일단 파업이 발생하면 당해 연도뿐만 아니라 누적적으로 미래의 기업성과에 부정적인 영향을 미침을 알 수 있다. ② 과거의 파업이 불법파업일수록 현재의 파업 확률을 높여서 현재의 기업성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. ③ 상급단체별로 파업이 기업성과에 미치는 효과는 유의미한 차이를 보이고 있다. 이는 가입된 상급단체가 작업장 노사관계 분위기의 대리변수일 수 있으며, 다른 한편으로 상급노동단체의 지침에 의하여 작업장의 파업이 영향을 받을 가능성을 시사한다.

그리고 이러한 실증분석 함의를 질적으로 보완하기 위하여 ‘노사분규 사례분석’을 하였다. ① 불투명한 경영은 노동조합의 전투성을 유발하는 토양을 제공한다. 즉 불투명한 경영 → 대립적 노사관계 → 기업 부실화 → 대립적 노사관계 악화의 악순환 고리의 초기 조건으로 작용할 수 있다. ② 불투명한 경영 아래에서 인사관리 담당자는 미봉적인 합의에 급급하게 되며, 장기적인 노사관계가 파행으로 가게 되고 임금수준은 높는데 노사관계의 대립성은 더욱 확대된다. ③ 사용자측의 교섭의 전문성 부재가 사용자측의 교섭태도를 소극적으로 만들 수도 있다. 2004년도에 금속산업 사측의 경우, 전문성이 있고 현장과 네트워크를 잘 구성한 교섭파트너를 정하고 대리인에게 교섭권을 위임하여 금속노동조합과의 교섭을 이끌어내려 노력한 점은 주목할 만하다. 기업별노동조합이면 기업별, 산별노동조합이면 산별에 맞게 교섭의 안정성을 위하여 사용자의 교섭 전문성의 확보가 시급한 문제로 대두된다.

기업성과를 저해할 정도로 노동조합의 전투성이 강해진 한 원인으로 노동조합 정치의 불안정성을 들 수 있다. 한 예로 한국노총과 민주노총 간의 선명성 경쟁을 들 수 있다. 민주노총의 전투성은 한국노총의 합리적 교섭이 종종 어용으로 비추어질 때가 있고, 한국노총도 전투적으로 나가야 노동조합의 이탈을 방지한다는 의식을 가지는 등 양대 노총간의 선명성 논쟁이 끊임없이 진행되어 왔다. 최근 양대 노총 지도부 간에 일정한 신뢰형성을 위해 노력하지만, 복수노동조합시대가 도래하기 이전에 양대 노총 간의 조율이 성사되지 못한다면 노사관계의 혼란이 증폭될 가능성

도 배제할 수 없다. 양대 노총간의 관계 외에도 민주노총 내의 현장파-중앙파-국민파의 계보 난맥상도 지적되어야 한다. 다양한 계파로 인하여 노동조합의 불안정한 리더십은 과도한 전투성을 조장하여 노사관계가 불안정화되는 사례도 관측된다.

마지막으로 본 연구에서는 노동생산성 제고를 위한 우리나라 노사관계 개혁방안에 대하여 제언하였다. 노동조합은 소모적인 임금투쟁과 사용자를 향한 무조건적인 고용안정만을 고집할 것이 아니라, 근로자 생산성 향상과 인적자원 개발을 위한 노동조합 자체의 적극적 프로그램(Positive Program)을 개발하고 그것을 통하여 사용자측에 건설적인 제안을 할 필요성이 있다. 경영계는 노동시장의 유연성을 정리하고 내지 사용자에게 이익이라는 단순도식을 통해 기계적으로만 이해할 것이 아니라, 노동의 부가가치를 높여서 생산성 향상을 도모한다는 적극적인 차원에서 근로자 생산성을 높이고 인적자원을 개발하는 데 더 많은 투자와 노력을 집중할 필요가 있다. 경영의 불투명성을 유지함으로써 얻는 지대는 점차 줄어들며 노동조합의 인질지대로 전환되기 쉬우므로, 투명한 경영 - 투명한 보상 아래에서는 노동조합의 비합리적인 행위에 보다 근원적이고 대담하게 대응할 수 있을 것이다. 우리나라의 그간 경쟁력을 받쳐온 저임금이 외자유치의 매력으로 작용하다가 불투명 경영, 강성 노동조합의 출현, 노동법의 정규직 과보호 등의 애로 요인이 고착화되어 가고 있다. 중국의 급부상으로 이러한 경로는 자기파괴적 악순환으로 이어지기 쉬우며, 고생산성-고속런 근로로 이행하지 않으면 우리나라의 경제의 미래는 그다지 밝아 보이지 않는다. 따라서 근로자의 숙련형성을 촉진하고, 노동력의 비효율적인 배분을 야기하는 노동시장의 경직성을 개선하고, 협력적 노사관계를 구현하여 근로자의 생산성 제고를 위해서 노사가 상생의 노력을 기울여야 할 것이다.

제4장

파업의 법적 구조와 특징

제1절 문제의 제기

우리나라는 파업이 헌법적으로 보호되고 있는 권리로서 보장되고 있는 국가로서 파업에 대한 예외적인 입법형태를 취하는 국가이다. 그러나 헌법상 보호되고 있음에도 불구하고, 파업의 허용범위는 법률상 보호하고 있는 국가에 비하여도 결코 넓다고 보기는 어려우며, 유사한 입법형태를 취하고 있는 국가에 비해서는 매우 좁은 범위에서 파업권을 행사할 수 있을 뿐이다. 나아가 상대적으로 광범위하게 파업의 허용범위를 설정하고 있는 국제노동기준에 비교하여 보면, 우리나라에서의 파업권 행사의 범위나 정도는 지나치게 제한적으로 설정되어 있다는 것이 명확해진다.

파업권에 대한 엄격한 제한은 법령 그 자체에서 직접적으로 이루어지기도 하고, 판례나 행정해석을 통한 법운용을 통하여 간접적으로 이루어지기도 한다. 전체적으로 볼 때, 파업권에 대한 직접적인 제한은 여러 차례의 법개정을 통하여 점차 축소되는 경향에 있다고 할 수 있다. 그러나 간접적인 형태의 파업권제한은 그에 반비례하여 확대되고 있다. 외형상 명백하게 인식될 수 있는 법령상의 제한은 줄어드는 대신, 용이하게 파악하기 어려운 판례나 행정해석에 의한 제한은 늘어나고 있는 것이다. 다른 관점에서 말하면 파업권에 대한 사전적인 제한 대신에 사후적인 통제가

증가하고 있다. 파업에 대한 형식적인 제한이 상당부분 제거됨으로써 형식적인 측면에서는 법의 테두리 내에서 파업이 이루어지기가 종전에 비해 더 쉬워졌다고 할 수 있으나, 실질적으로 볼 때에는 전체적인 측면에서 오히려 더 상세한 법적 제약을 받을 가능성도 있다.

이와 같은 파업에 대한 사후적 규율의 증가는 그만큼 파업이 법의 틀 내에서 다뤄진다는 것을 의미한다. 파업을 둘러싼 상황은 종래에는 힘과 힘의 충돌에 의해 해결되었으나, 이제는 판례에 의한 규범적 통제로 처리되는 것이 증가하고 있는 것이다. 문제는 파업이 사후적으로 규제됨으로써 노사관계 당사자가 파업의 정당성에 대해 예측가능성을 인식하기가 극히 어려워지게 된다는 점이다. 이는 판례에 의한 규율이 가지는 내재적 한계이기 때문에 우리나라의 특유한 문제는 아니다. 그러나 파업에 관한 판례가 오랜 기간에 걸쳐 서서히 형성되고 축적되어 온 서구의 다른 나라와 달리, 우리나라에서는 단기간에 지나치게 많은 판결이 양산되면서 노사 당사자만이 아니라 사회 전체에 판례법리에 대한 인식이 확산될 수 있는 기회를 충분히 가지지 못하였기 때문에, 판례의 사후적 규율이 가지는 한계가 더욱 명확하게 부각되는 측면이 있다.

파업에 대한 사후적인 규율을 채택한 현행 법체계하에서 파업의 정당성에 대한 사전적 판단을 위해 당사자가 조력을 받을 수 있는 사실상 유일한 제도적 장치는 조정전치주의에 근거한 노동위원회의 조정이다. 현행법하에서 노동위원회에 의한 조정의 목적은 “노동관계 당사자가 이를 자주적으로 조정할 수 있도록 조력함으로써 쟁의행위를 가능한 한 예방하고 노동쟁의의 신속·공정한 해결에 노력”(노동조합및노동관계조정법 제49조)하는 것이다. 따라서 노동위원회의 조정제도가 파업의 정당성 판단에 직접적으로 기여하는 제도가 아니라는 것은 분명하다. 하지만 현실적으로 파업의 정당성 판단이 궁극적으로 법원에 의해 결정될 수밖에 없는 구조하에서 파업의 정당성 판단에 대하여 노동위원회가 일정한 역할을 한다면 “노동쟁의의 신속·공정한 해결”에 기여할 수 있다는 것도 명확하다. 그러나 현행법상 노동위원회는 그 조정 구조와 구성, 기능 등에서 많은 제약이 있기 때문에 노동위원회가 이러한 작용을 하는 것은 용이하지 않다.

파업권의 합법적인 행사영역을 위반한 경우의 제재는 형벌이나 손해배상 또는 해고를 비롯한 징계에 의해 이루어진다. 종전에는 형벌을 통한 직접적인 제재가 주를 이루었다면, 이제는 해고 등 징계나 특히 손해배상에 의한 민사적 제재 방법이 널리 활용되고 있다. 형사상 제재는 위반 행위자만을 대상으로 하는 반면, 민사상 제재, 특히 손해배상은 입사시에 이루어지는 신원보증제도를 통하여, 본인만이 아니라 그 가족, 친지에게까지 직접적인 영향을 미치게 된다. 나아가 파업의 단순가담자에게도 손해배상책임이 인정될 수 있어 손해배상책임의 부담주체가 형사처벌대상자보다 용이하게 확대되기 때문에 경우에 따라서는 형사상 제재보다 더 강력한 제재효과를 가질 수 있다.

파업에 대한 형식적인 제한의 축소 및 실질적인 제약의 확대, 위법한 파업에 대한 제재방법의 다양화는 현실에 있어서는 파업권행사의 제약으로 구체화된다. 그 제약의 목적은 파업권행사에 대한 억제를 통해 노사관계의 안정을 달성하기 위한 것이라고 추정할 수 있다. 그렇지만 실제로 이러한 목적이 달성되었는지, 또는 달성될 수 있는지에 대해서는 상당한 의문이 있다. 오히려 파업에 대한 법적 제약의 지나친 확대로 인해 노사간의 자치영역이 축소되고, 우리나라의 법체계가 전제하고 있는 힘의 균형에 의한 노사관계의 자치적 해결의 가능성을 위축시키고 있는 것은 아닌가 하는 의문이 든다. 파업에 대한 상세한 법적 규제가 파업을 억제하고 당사자로 하여금 파업을 자제하도록 하는 대신, 위법한 파업을 양산하고 나아가 오히려 이를 촉진하는 요인으로 작용하는 것은 아닌가 하는 것이다. 특히, 위법한 파업에 대한 제재수단이 형사상 제재에서 민사상 제재로 전환되는 과정에서, 위법한 파업에 대한 책임을 부담하는 자가 확대되고 그 책임의 범위가 감내할 수 있는 범위를 넘어섬으로써 파업이 종료한 이후에도 노사관계를 불안하게 하는 요인이 되고 있는 것이 현실이다. 파업에 대한 사후적인 상세한 규율은 용이하게 파업의 위법성으로 이어지고, 그 책임추급방법의 민사상 손해배상으로의 전환으로 인해 책임추급의 대상자와 책임범위가 확대되고, 이로 인해 다시 위법한 파업을 재생산하는 악순환이 발생하고 있는 것이다. 요컨대, 현행 법체제하에서 파업에 대한 상세한 규율을 통한 정의행위의 억제 내지 산업평화의 달성이라

는 목적이 이루어진 것으로 보이지 않는다. 그렇다면 문제는 이러한 악순환의 고리를 어디에서 어떻게 끊는가 하는 것이다.

그 과정에서 중요한 판단기준이 되는 것은 파업을 헌법상 보장한 본래의 취지, 즉 사용자에게 대한 ‘집단적 구걸(collective begging)’¹¹⁾이나 ‘집단적 애원(kollektives Betteln)’¹²⁾이 아니라 대등한 입장에서 명실상부한 집단적 교섭 내지 단체교섭이 이루어지기 위해서는 파업 내지 파업의 위협이라는 힘에 의한 뒷받침이 필요하다는 헌법적 차원의 규범적 가치판단을 준수하면서도, 파업에 관련되는 모든 당사자, 즉 사용자와 근로자만이 아니라 시민을 포함한 제3자에게 지나친 부담을 주지 않는 적절한 균형을 유지하는 것이다. 요컨대, 관련 당사자에게 지나친 부담을 유발하지 않으면서 동시에 파업권의 본래적 기능을 발휘할 수 있도록 하는 적절한 균형을 모색하는 지혜가 이 과정에서 필요하다.

이하에서는 이러한 문제의식하에서 우리나라에서의 파업의 구조와 특징을 살펴보고자 한다. 이를 위하여 우리나라와 유사하게 헌법 차원에서 파업권이 보장되고 있는 독일, 법률 차원에서 파업권이 보호되고 있는 미국, 우리나라와 유사한 노동조합조직형태와 법적 구조를 가진 일본에서의 규율을 쟁점별로 비교하고자 한다. 우리나라의 노동법은 독일법제와 미국법제를 혼용하여 일본법제를 통하여 계수하였기 때문에 이들 국가에서의 파업에 대한 규율은 상당한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이상의 비교가 의미있도록 하기 위해서는 일반론적 차원에서 접근하여서는 아니 되고, 구체적인 쟁점별로 각국의 판례와 법령이 어떻게 처리하고 있는가를 분석할 필요가 있다. 이러한 분석을 토대로 우리나라의 관련 쟁점과 비교함으로써 보다 입체적으로 우리나라에서의 파업권의 구조와 특징을 부각시킬 수 있을 것이다.

11) Samuel Estreicher, *Collective Bargaining or "Collective Begging"?: Reflections on Antistrike-breaker Legislation*, 93 MICH. L. REV. 577, 599, 1994.

12) BAG v.10.6.1980, AP Nr.64, 65 zu Art.9 GG Arbeitskampf.

제2절 노동관계의 규율 방법

1. 노동관계에 대한 입법의 관할권

노동관계에 대한 입법적 관할권은 각국에서 상이하게 배분되어 있으며, 그러한 차이는 법의 발전에 주요한 영향을 미쳐 왔다. 우리나라나 일본과 같이 연방국가가 아닌 단일국가에서는 노동관계에 대한 규율이 전국 차원에서 단일하게 이루어지는 반면, 연방국가에서는 국가에 따라서 노동관계에 대하여 연방관할로 하는 국가와 주관할로 하는 국가로 나뉘고 있다. 독일이나 미국은 노동관계에 대해서는 원칙적으로 연방에 입법 관할권을 부여하고 있으나, 캐나다는 원칙적으로 주에 입법관할권을 부여하고 있다.¹³⁾ 연방에 우선적인 입법관할권을 부여하고 있다고 하더라도 독일과 미국은 상이한 태도를 취하고 있다.

독일에서는 공무원(Beamte)과 교회종사자를 제외하고는¹⁴⁾ 파업권은 모든 근로자에 대해 동일하게 규율되고 있다. 독일에서 공무원은 근로자로 인정되지 않고 국가에 대한 충실의무를 부담하기 때문에 파업이 허용되지 않는다. 근로조건을 향상시키기 위하여 국가를 압박하는 것은 충실의무에 반하기 때문이다. 교회종사자에 대해서도 파업은 허용되지 않는다. 교회는 이들을 신앙을 촉진하는 공통의 목적을 가진 공동체의 일부로 간주하기 때문이다. 신앙의 촉진이라는 동일한 목적을 가지고 있기 때문에 교회에 종사하는 자와 이들을 고용하는 교회는 대항하는 당사자로서 간주되지 않는다.¹⁵⁾ 따라서 교회종사자는 파업을 할 수 없고 교회는 직장

13) D. Gilbert, B. Burkett, M. McCaskill, *Canadian Labour and Employment Law for the U.S. Practitioner*, BNA, 2000, p.12 이하 참조.

14) Hugo Seiter, *Streikrecht und Aussperrungsrecht*, 1975, S.508.

15) Gregor Thusing, *Die Kirchen als Tarifvertragsparteien*, 41 Zeitschrift für Evangelisches Kirchenrecht 52, 1996.

폐쇄를 할 수 없다.

이에 대하여 미국에서는 파업권을 포함한 단체교섭에 관한 규율은 연방법에 의해서 규율되기도 하고, 주 입법에 의해 규율되기도 한다. 연방법으로 노동관계를 규율하는 대표적인 법은 전국노동관계법(National Labor Relations Act. 이하 'NLRA')¹⁶⁾과 철도노동법(Railway Labor Act. 이하 'RLA')¹⁷⁾이 있다. NLRA는 주간통상(州間通商, interstate commerce)에 관여하는 일정 규모 이상의 기업에 종사하는 민간부문 노동조합과 근로자를 규율하고 있고, RLA는 철도 및 항공 근로자를 적용대상으로 한다. 연방공무원에 대해서는 1978년 공무원개혁법 제7편(Title VII of the Civil Service Reform Act of 1978)¹⁸⁾이 적용된다. 연방공무원에 대해서는 파업권이 인정되지 않는다.¹⁹⁾

독일의 주는 노동관계에 대하여 독자적인 입법을 할 수 없으나, 미국의 주는 노동관계에 대한 입법적 관할권을 가진다. 그러나 미국 헌법상의 고권조항(Supremacy Clause)에 의하여²⁰⁾ 연방법이 주법에 대하여 우선권을 가지는 선취적 효과(preemptive effect)에 의해서 연방법이 규율하고 있는 사항에 대해서는 주법은 효력이 제한된다. 따라서 NLRA의 적용대상에 대해서는 주법이 원칙적으로 적용되지 않는다.

그러나 NLRA가 명시적으로 적용제외하고 있는 근로자에 대해서는 주가 입법권을 가진다. 예컨대, 주와 지방자치단체의 공무원은 NLRA에 의해 명시적으로 적용제외되고 있기 때문에,²¹⁾ 주 헌법, 법률 및 주 법원이 당해 근로자의 단체교섭을 규율한다. 주나 지방자치단체의 공무원은 주법에 의해 일반적으로 파업권이 부정되고 있으나, 캘리포니아, 일리노이, 펜실베이니아를 비롯한 13개주는 일정한 주 공무원에 대해 파업권을 조건

16) National Labor Relations Act(NLRA), 29 U.S.C. §§ 151-168(1998).

17) Railway Labor Act(RLA), 5 U.S.C. §§ 151-188(1998).

18) Civil Service Reform Act of 1978, 5 U.S.C. §§ 7101-7135(1998).

19) § 7311(3)(1998). 또한 5 U.S.C. § 3333(1998) (여기에서는 모든 연방공무원은 미국 정부를 대상으로 한 파업에 참가하지 않을 것이라는 전서를 임명시에 하도록 규정하고 있다); 18 U.S.C. § 1918(1998) § 7311 위반시 처벌 규정).

20) 미국 헌법 제6조 제2항은 “이 헌법과 헌법에 기하여 제정되는 연방법률은 주의 법에 대해 우선적으로 적용된다”고 규정하고 있다.

21) NLRA, 29 U.S.C. § 152(2).

부로 인정하고 있고, 또 다른 13개주는 파업법을 제정하지 않는 등 다양한 규율형태가 있고,²²⁾ 나아가 동일한 주 내에서도 상이한 범주의 근로자와 관련하여 다양한 규율형태를 취하기도 한다.²³⁾

또한 농업근로자와 같이 NLRA의 적용범위에서 명시적으로 제외되거나²⁴⁾ 또는 NLRB의 관할권 행사의 요건인, 근로자의 노동분쟁이 주간통상에 실질적인 영향을 미치기에는 충분하지 않다고 판단한²⁵⁾ 민간부문의 근로자의 단체교섭에 대해서도 주법이 적용된다. 따라서 농업근로자의 단체교섭에 대하여는 이를 명시적으로 규율하는 주도 있고,²⁶⁾ NLRA를 모범으로 하여 유사한 형태의 일반적인 노동관계법을 제정한 주도 있으며,²⁷⁾ NLRB가 관할권을 행사하지 않을 경우에 대한 규정을 두는 주도 있다.²⁸⁾ 미국에서도 독일과 유사하게 교회 부설학교 시간제교사(lay teacher)는 NLRA의 적용범위에서 적용제외하고 있다.²⁹⁾ 따라서 교회가 운영하는 학교에서 시간제교사에 의한 파업과 기타의 단체행동은 연방법에 의해 보호되지 않는다.

일본에서는 민간부문과 공공부문 노동관계에 대한 적용법규가 완전히 분리되어 있으나, 지방자치단체에 해당하는 도도부현(都道府縣)은 독자

22) Richard Kirschner, *Labor-Management Relations in the Public Sector: An Introductory Overview of Organizing Activities, Bargaining Units, Scope of Bargaining, and Dispute Resolution Techniques*, SC29 A.L.I.-A.B.A. 229, 1997.

23) 예컨대, 펜실베이니아주에서는 일정한 범주의 근로자에 대해서는 파업이 금지되고 있으나(PA. STAT. ANN., tit. 43, § 1101.1001(West 1998)), 파업이 공공의 건강, 신체의 안전 또는 복지에 명백하고 현존하는 위험이나 위협을 초래하지 않는 한 파업이 금지된 범주의 공무원 이외의 공무원에 대해서는 파업을 허용하고 있다(*id.* § 1101.1003).

24) NLRA, 29 U.S.C. § 152(3)(1998).

25) *Id.* § 164(c)(1).

26) 예컨대, California Agricultural Labor Relations Act, LAB. CODE §§ 1140-1166.3(West 1998).

27) 예컨대, Pennsylvania Labor Relations Act, PA. STAT. ANN. tit. 43, §§ 211.1-.12(West 1998). 이와 같이 NLRA를 모범으로 유사한 체제를 가진 주의 노동관계법을 Little NLRA라고 통상 부른다.

28) Joanne K. Guinan, *Notice Requirements: Federal Preemption of State and Local Plant Closing Statutes*, 13 FORDHAM URB. L.J. 333, 347-50, 1985.

29) NLRB v. Catholic Bishop of Chicago, 440 U.S. 490, 1979.

적인 노동관계규율권을 가지지 않는다. 민간부문에 대해서는 노동조합법 및 노동관계조정법이 적용된다. 우리나라와 마찬가지로 일본노동조합법에서는 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료, 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 근로자로 파악하고(법 제3조) 모든 근로자를 적용 대상으로 하고 있다. 다만, 국영기업 및 특정독립행정법인에 종사하는 근로자에 대해서는 『국영기업 및 특정독립행정법인의 노동관계에 관한 법률』이 적용되고, 지방공영기업에 종사하는 근로자에 대해서는 『지방공영기업노동관계법』이 적용되어 그 범위에서 노동조합법 및 노동관계조정법의 적용은 배제된다. 일반직공무원은 국가공무원에 대해서는 『국가공무원법』이, 지방공무원에 대해서는 『지방공무원법』이 적용되고 그 범위에서 노동조합법 및 노동관계조정법의 적용은 배제된다. 이러한 공공부문 근로자에 대해서는 파업권이 배제되고 있다(국영기업및특정독립행정법인의 노동관계에관한법률 제17조, 지방공기업노동관계법 제11조, 국가공무원법 제98조 제2항, 지방공무원법 제37조 제1항).

2. 노동관계에 있어서 법원 및 행정부의 역할

독일에서는 연방노동법원이 노동관계의 최종적인 사법심판기구로서 우리나라의 대법원과 동일한 역할과 기능을 하고 있다. 연방노동법원의 결정은 그 결정이 헌법 해석과 관련되는 경우에만 연방헌법재판소의 심판대상이 될 수 있다. 그러나 연방헌법재판소는 연방노동법원이 헌법을 정확하게 해석하였는지 여부에 대해서만 관할권을 가지며 법률의 해석을 심사할 수는 없다. 그러나 뒤에서 보는 바와 같이 독일에서는 파업권의 보장 및 파업권에 대한 제한은 모두 헌법에서 도출되기 때문에 파업권과 관련하여서는 연방헌법재판소가 최종적인 심급이 된다. 실제로 연방헌법재판소는 파업권과 관련하여 연방노동법원의 판단을 파기한 예가 있다.³⁰⁾

30) BVerfGE 88, 103. 이 사건에서 공무원의 파업에 대해 일시적인 대체노동력을 정부가 투입한 것을 연방노동법원은 정당하다고 판단하였으나, 연방헌법재판소는 명시적인 규정이 없는 한 그러한 일시적 대체는 허용되지 않는다고 판

미국에서는 노동법원제도는 없으나 독일에는 없는 행정기구인 NLRB를 두어 다양한 준사법적 기능을 수행한다.³¹⁾ 그러나 NLRB는 그 명령을 독자적으로 집행할 수 있는 권한을 가지지 않기 때문에 NLRB 명령의 대상이 되는 자가 NLRB의 명령을 따르지 않는 경우에는 연방고등법원에 집행명령을 구하여야 한다.³²⁾ 여기에서 연방고등법원도 노동분쟁에서 일정한 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 나아가 연방지방법원 및 주법원도 노동조합에 대한 소송에 대한 관할권을 가지기 때문에³³⁾ 특정한 유형의 파업에 대하여 일정한 역할을 하고 있다.

연방조정위원회(NMB: The National Mediation Board)는 철도노동법에 기한 행정기구로서 항공 및 철도 산업에서의 노동관계에 대한 관할권을 가진다.³⁴⁾ NMB는 NLRB와 같이 부당노동행위를 결정하고 중지명령을 발할 권한은 가지지 않는다. 대신 관련 당사자는 연방법원에 중지명령을 신청할 수 있다. 뒤에서 보는 바와 같이 두 당사자가 단체협약상 조건에 대한 변경제안에 대하여 합의하지 않는 경우 NMB는 실질적으로 무제한적인 재량권을 행사함으로써 노동조합과 사용자를 조정상태에 둘 수 있다. 이에 따라 파업이나 근로조건의 일방적 변경과 같은 노동관계당사자의 자력구제를 합법적으로 행사할 수 있는 시기를 지연시킬 수 있다.

단하여 연방노동법원의 결정을 파기하였다.

31) 주지하는 바와 같이 NLRB는 NLRA 제9조에 기하여 교섭대표결정에 관한 사항과 제10조에 기하여 부당노동행위에 관련한 사항에 대하여 준사법적인 기능을 하고 있다.

32) NLRA § 10(e), (j), 29 U.S.C. 160 (e), (j)(1998).

33) 예컨대, LMRA § 301(a), 29 U.S.C. § 185 (1998)에서는 사용자와 노동조합 간의 단체협약위반에 관한 소송은 연방지방법원에 제소할 수 있도록 하고 있으며, LMRA § 303, 29 U.S.C. § 187(1998)에서는 2차 보이콧을 금지한 NLRA § 8(b)(4), 29 U.S.C. § 158(1998)에 노동조합이 위반한 경우에는 손해배상을 연방지방법원에 청구할 수 있도록 하고 있다. 연방대법원은 Charles Dowd Box Co. v. Courtney, 368 U.S. 502(1962) 사건에서 NLRA 제301조에 기한 소송(예컨대, 단체협약 위반을 이유로 한 손해배상소송)은 주법원도 경합적인 관할권을 가진다고 판단하고 있다.

34) 철도노동법 제2조 제9항.

제3절 파업권의 성질과 근거

1. 파업의 개념

‘파업’의 개념은 국가마다 상이하게 파악되고 있다. 파업은 일반적으로 근로제공의 중단을 목적으로 하여 둘 이상의 근로자가 공동의 행동을 하는 것이라고 일단 정의할 수 있지만, 항상 복수의 근로자의 행위를 전제로 하는 것은 아니다. 예컨대, 미국에서 연방대법원은 동료 근로자를 위하여 행위한 것으로 볼 수 있는 경우에는 한 명의 근로자가 행하더라도 파업의 개념이 전제로 하고 있는 공동행위(concerted activity)가 인정된다고 판단한 바 있다.³⁵⁾ 독일에서 파업의 개념은 복수 근로자의 공동행위라는 측면을 제외하면 미국에서보다 좁은 의미를 가지고 있다. 독일법에서는 합법적인 파업이 되기 위해서는 파업이 노동조합에 의해 조직되거나 또는 단체협약을 체결할 목적으로 이루어져야 하지만, 미국에서는 반드시 이러한 요건을 요하지 않는다. 이러한 차이는 양 국가에서의 파업권에 대한 법적 근거가 상이하기 때문에 나타난 것이라고 할 수 있다.

가. 독 일

독일에서는 파업에 대한 명문의 정의규정은 없고 학설·판례에 의해 개념이 형성되어 있다. 일반적으로 독일에서 (합법적인) 파업이라 함은 “단체협약의 체결이라는 요구를 성공적으로 달성할 때에는 근로를 재개하겠다는 의도하에서 이루어진 다수 근로자에 의한 근로의 집단적·의도

35) 예컨대, NLRB v. City Disposal Sys., Inc., 465 U.S. 822(1984). 이 사건에서 연방대법원은, 브레이크가 안전하지 못한 트럭을 운행하는 것을 한 근로자가 거부한 것은 그 행위가 단체협약에 기한 권리를 주장하기 위하여 행한 것이기 때문에 ‘단체행동(concerted activity)’에 해당한다고 판단하였다.

적인 중단”을 말한다.³⁶⁾ 독일 법에 따르면 단체협약체결능력을 가진 것은 노동조합에 한정되기 때문에 파업도 노동조합에 의해서만 이루어질 수 있다. 근로제공의 부분적 거부, 소위 ‘준법투쟁’ 또는 ‘태업’은 아래에서 보는 바와 같이, 독일에서는 위법한 파업으로 취급받고 있다.

나. 미 국

1947년 노사관계법(LMRA: Labor Management Relations Act)으로 알려진 태프트 하틀리법(Taft-Hartley Act) 제501조 (2)는 “파업에는 일체의 파업 또는 기타 근로자에 의한 작업의 집단적 중단(단체협약의 만료를 이유로 한 중단을 포함) 및 일체의 집단적 태업행위 또는 기타 근로자에 의한 운영의 집단적 중단을 포함한다”.³⁷⁾고 규정하고 있다. 태프트 하틀리법은 1935년 제정된 전국노동관계법, 즉 NLRA를 대폭적으로 개정한 법률이기 때문에 별도의 법률인 철도노동법에 대해서는 그 개정의 효과가 직접적으로 미치는 것은 아니지만,³⁸⁾ 일반적으로 철도노동법에서도 파업의 개념을 동일하게 파악하고 있다.

초기의 NLRB 결정에서는 “근로자집단이 임금인상, 근로시간 단축, 기타 고용조건에 대한 요구를 관철시킬 목적으로 작업을 중단하는 경우에 파업이 발생하였다고 인정되며, 그 요구에 대한 사용자의 거부는 노동분쟁(labor dispute)을 야기한다”고 판정하였다.³⁹⁾ 그러나 연방대법원은, 근로자의 ‘단체행동(concerted activities)’에 대한 NLRB의 보호는 근로자집단의 요구의 제시 및 사용자의 거부가 있는 경우에만 인정되는 것이 아니라, 예컨대 사용자에 대하여 구체적인 요구를 하지 않은 채 단지 작업하기 너무 출다는 이유로 비조직근로자가 동시에 작업장 밖으로 나가는 행위까지 포함한다고 판단하여 파업의 개념을 확장하고 있다.⁴⁰⁾

36) Hans Brox & Bernd Rütters, *Arbeitskampfrecht*, 2d ed. 1982, S.17.

37) Labor Management Relations Act(LMRA) (Taft-Hartley Act), 29 U.S.C. § 142(2)(1998).

38) LMRA § 212, 29 U.S.C. 182(1998).

39) American Mfg. Concern, 7 N.L.R.B. 753, 759(1938).

40) NLRB v. Washington Aluminum Co., 370 U.S. 9(1962).

파업개념의 확장은 미국에서의 합법적인 파업 개념에 해당하는 행위에 대해서는 사용자에 의한 해고 등 부당노동행위에 의한 개입을 배제하는 효과, 즉 NLRA에 의한 ‘보호대상인 집단행동(protected concerted activity)’이 되기 때문에 실익이 있으나, 여기에 한하는 것은 아니다. 미국에서는 경제적 목적을 이유로 한 파업(경제적 파업)을 행한 근로자를 사용자는 영구적으로 대체할 수 있다.⁴¹⁾⁴²⁾ 그런데 영구대체의 대상이 되는 것은 파업에 국한되기 때문에 근로자의 작업거부가 파업에 해당하지 않을 경우에는 사용자는 작업거부를 이유로 하여 당해 근로자를 영구대체할 수 없다. 예컨대, *Johns-Manville Products Corp. v. NLRB* 사건에서 제5항소법원 판결의 다수의견은 파업과 유사한 효과가 있는 태업행위를 할 경우에는 당해 교섭단위 근로자를 사용자는 영구대체할 수 있다고 판단하였다.⁴³⁾ 이에 대해 소수의견에서는 사용자는 관련 행위에 참가한 근로자를 특정할 수 없기 때문에 영구대체할 수 없다고 보았다.⁴⁴⁾ 즉 파업에 해당하지 않는다는 것이다.

다. 일 본

노동관계조정법 제6조에서는 우리나라와 유사하게 “이 법률에서 노동쟁의란 노동관계의 당사자에게 있어서 노동관계에 관한 주장이 일치하지 않아서 그로 인하여 쟁의행위가 발생한 상태 또는 발생할 우려가 있는 상태를 말한다”고 규정하고, 제7조에서는 “이 법률에서 쟁의행위란 동맹파업, 태업, 작업소 폐쇄, 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 것을 목적으로

41) *NLRB v. Mackay Radio & Telephone Co.*, 304 U.S. 333(1938). 이후의 연방대법원의 일관된 입장이다.

42) 이러한 참가근로자에 대한 영구대체법리는 파업에 대해서만 가능하고 피케팅에 대해서는 적용되지 않는다. 피케팅은 근로자, 고객 또는 공급자로 하여금 파업대상 기업과 거래하지 않도록 하여 사용자에게 근로자의 요구사항을 수용하도록 압력을 가하기 위하여 파업과 관련하여 일반적으로 행해지기는 하지만, 다른 목적, 예컨대 조합대표로서 노동조합을 승인하도록 근로자를 설득할 목적으로 행해질 수도 있기 때문이다(NLRA § 8(b)(7), 29 U.S.C. § 158(b)(7)).

43) 557 F.2d 1126 (5th Cir. 1977).

44) *Id.* at 1135 (Wisdom, C.J., dissenting).

행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 것을 말한다”고 규정하고 있다. 쟁의행위의 정의는 우리나라와 동일하지만(노조법 제2조 제6호), 노동쟁의의 정의는 우리 법이 ‘근로조건의 결정’에 관한 주장의 불일치 상태를 규정하고 있는 반면(제2조 제5호), 일본법에서는 노동관계당사자의 ‘주장’의 대상이나 종류에 대해서는 특별한 제한을 두고 있지 않다. 구체적으로 어떠한 행위가 쟁의행위에 해당하는지, 즉 합법적인 파업에 해당하는지는 해석론에 맡겨져 있다. 예컨대, 쟁의행위가 근로조건의 결정과 직접적으로 관련되지 않은 사항, 예컨대, 광업소장의 퇴진이나 편집국장장의 해고철회 등 일견 관리자의 인사에 간섭하는 요구나 합리화 반대, 외주 내지 하청 반대, 공장폐쇄 반대 등의 목적을 위한 쟁의행위라고 하더라도 그 진의가 조합원의 근로조건의 개선요구에 있는 경우, 또는 경영상 결정이 조합원의 고용이나 근로조건에 미치는 영향에 대한 파업에 대해서는 정당성을 인정받고 있다.⁴⁵⁾

일본에서는 쟁의행위주체로서의 지위를 단체교섭 당사자로서의 지위와 연결시키는 것이 일반적이다.⁴⁶⁾ 노동조합의 조직을 갖추지 않은 근로자의 집단도 대표자를 선정하여 교섭체제를 갖추면 헌법상 단체교섭권을 보장받기 때문에⁴⁷⁾ 노조법상 노동조합이 아닌 쟁의단도 합법적인 파업을 행할 수 있다.⁴⁸⁾ 따라서 단체협약체결능력과 합법적인 파업능력이 반드시 일치하는 것은 아니다.⁴⁹⁾

라. 한 국

우리나라에서는 노동쟁의는 노동관계당사자간의 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치를 의미하며(노조법 제2조 제5호), 쟁의행위는 파업

45) 大浜炭鑛 사건, 最二小判 1949.4.23 刑集 3권 5호 592쪽; 高知新聞社 사건, 最三小判 1960.4.26. 民集 14권 6호 1004쪽; 菅野和夫, 『労働法』, 제5판, 보정2판, 弘文堂, 2001, 586쪽 참조.

46) 예컨대, 菅野和夫, 앞의 책, 583쪽.

47) 菅野和夫, 앞의 책, 521쪽.

48) 菅野和夫, 앞의 책, 583쪽.

49) 菅野和夫, 앞의 책, 543쪽 참조.

등 노동관계당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다고 하여(노조법 제2조 제6호) 명문의 정의규정을 두고 있으나, 그 의미가 반드시 명확한 것은 아니다. 뒤에서 보는 바와 같이 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 규정되어 있기 때문에 이른바 권리분쟁이 포함되는지 여부가 다투어질 뿐 아니라 쟁의행위의 개념도 쟁의행위의 정당성과 혼동되어 사용되고 있기 때문이다.⁵⁰⁾

특히, 노동쟁의와 쟁의행위의 관계가 명확하지 않아 상당한 혼란을 초래하고 있다. 예컨대, 어떤 판결에서는 (구법인 노동쟁의조정법 제2조의) “노동쟁의의 정의에서 말하는 근로조건에 관한 ‘노동관계 당사자간의 주장’이란 개별적 노동관계와 단체적 노동관계의 어느 것에 관한 주장이라도 포함하는 것”이라고 하는 반면,⁵¹⁾ 다른 판결에서는 “사용자와 근로자 사이의 근로계약관계에 있어서 근로자의 대우에 관하여 정한 조건인 근로조건 이외의 사항에 관한 노동관계 당사자 사이의 주장의 불일치로 인한 분쟁상태는 근로조건에 관한 분쟁이 아니어서 구 노동쟁의조정법(1996. 12. 31. 법률 제5244호로 폐지되기 전의 것) 제2조의 노동쟁의라고 할 수 없고”⁵²⁾라고 하고 있으며, 후자의 입장은 현행법하에서도 “근로조건 이외의 사항에 관한 노동관계 당사자 사이의 주장의 불일치로 인한 분쟁상태는 근로조건의 결정에 관한 분쟁이 아니어서 현행법상의 노동쟁의라고 할 수 없고, 특별한 사정이 없는 한 이러한 사항은 중재재정의 대상으로 할 수 없다”고 하여 확인되고 있다.⁵³⁾ 혼란이 있기는 하지만 전체적인 판결의 흐름을 보면 대법원은 임금, 근로시간 등 좁은 의미의 근로조건에 관한 사항이 아닌 사항에 대한 노동관계 당사자간의 주장의 불일치

50) 이 점을 지적하는 견해로서 정인섭, 『쟁의행위의 개념』, 서울대학교 박사학위논문, 1997 참조.

51) 1990.5.15. 선고 90도357 판결.

52) 대법원 1997. 10. 10. 선고 97누4951 판결(근로시간 중 조합활동 및 노조전임자가 중재대상이 되는지 여부); 대법원 1997. 12. 26. 선고 96누10669 판결(노조전임자가 중재대상이 되는지 여부); 대법원 1996. 2. 23. 선고 94누9177 판결(근로시간중 조합활동, 노조전임자가 중재대상이 되는지 여부).

53) 대법원 2003. 7. 25. 선고 2001두4818 판결(근로시간 중 조합활동, 전임자, 편의제공 등이 중재대상이 되는지 여부).

는 노조법상의 노동쟁의로 볼 수 없다고 판단하는 것처럼 보인다.

그런데, 최근의 대법원 판결은 이러한 이해에 또 다른 혼란을 초래하고 있다. 대법원은 “단체교섭의 대상이 되는 단체교섭사항에 해당하는지 여부는 헌법 제33조 제1항과 노동조합법 제29조에서 근로자에게 단체교섭권을 보장한 취지에 비추어 판단하여야 하므로 일반적으로 구성원인 근로자의 노동조건 기타 근로자의 대우 또는 당해 단체적 노사관계의 운영에 관한 사항으로 사용자가 처분할 수 있는 사항은 단체교섭의 대상인 단체교섭사항에 해당한다고 봄이 상당하다”고 하면서 “노동조합의 활동, 노동조합에 대한 편의제공, 단체교섭의 절차와 쟁의행위에 관한 절차 등에 관한 사항……은 단체교섭의 대상인 단체교섭사항에 해당한다”고 하고 있다.⁵⁴⁾

이러한 대법원의 일련의 판결에 따르면 근로시간 중 조합활동에 관한 사항 등 단체적 노동관계에 관한 사항은 단체교섭의 대상은 되면서 이에 대한 분쟁은 노조법상 노동쟁의, 즉 쟁의행위의 대상으로는 될 수 없다는 기묘한 결론에 이르게 된다. 이러한 혼란은 판례가 쟁의행위가 정당하기 위한 요건으로서 “사용자가 근로자의 근로조건 개선에 관한 구체적인 요구에 대하여 단체교섭을 거부하였을 때 개시”하여야 한다는 점을⁵⁵⁾ 들고 있다는 것을 고려하면 더욱 뚜렷하게 나타난다. 판례의 논리대로라면 예컨대, 조합활동에 대한 사항에 관해 노동조합이 단체교섭을 요구하면 사용자는 단체교섭에 응하여야 할 의무를 부담하게 되고, 사용자가 단체교섭 자체를 거부하거나 노동조합의 요구사항을 수용하지 않을 의사를 명확히 한 경우라고 하더라도 노동쟁의에 해당하는 것은 아니다. 그런데, 다른 쟁의행위의 정당성 요건을 모두 갖춘 때 그러한 사항에 대해 노동조합은 파업을 합법적으로 할 수 있다고 하는 것인지, 아니면 할 수 없다고 하는 것인지가 판례에 따르면 명확하지가 않다. 할 수 있다면 노동쟁의는 아니면서, 즉 노동관계당사자간의 주장의 불일치가 없으면서 파업은 합법적으로 행할 수 있다는 기묘한 결론에 도달하게 되고, 파업을 합법적으로 할 수 없다면 애당초 단체교섭을 행한 후에만 파업을 적법하게 할 수

54) 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두8906 판결.

55) 대법원 2001. 10. 25. 선고 99도4837 등 일관된 입장이다.

있다는 판례가 설정하는 쟁의행위의 정당성 요건 중 하나가 무의미하게 되어 버린다. 면책의 대상이 되는 쟁의행위와 노조법상 쟁의조정절차의 대상이 되는 쟁의행위가 동일한지 여부, 단체교섭 대상사항과 쟁의행위 대상사항이 동일한지 여부라는 집단적 노동관계법의 가장 기본적인 질문에 대해서 판례는 답을 하는 대신에 오히려 혼란만 가중시킨다고 하여도 지나친 말은 아니다.

한편, 이른바 쟁의단의 합법적인 파업을 인정하는 미국이나 일본과 달리, 우리나라에서는 단체협약체결능력을 합법적인 파업능력의 전제로서 파악하고 있기 때문에⁵⁶⁾ 노동조합 조직을 갖추지 못한 일부 근로자에 의한 파업은 합법성을 부정받을 가능성이 많다.⁵⁷⁾ 이 점에서는 미국이나 일본보다는 독일식의 접근방법을 취하고 있다고 할 수 있다.

2. 파업권의 법적 근거

파업에 관한 규율의 차이는 파업권의 법적 근거에서 비롯되는 측면이 있다. 독일의 파업권은 헌법인 기본법의 해석에서 도출되는 반면, 미국의 그것은 법률에 기하여 인정된 것이다. 이에 대하여 일본과 우리나라는 헌법에서 바로 파업권을 명문으로 보장하고 있다. 이러한 차이는 구체적인 파업권의 적용의 차이로 나타난다.

가. 독 일

독일에서 파업권은 헌법상의 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 위한 조치는 위법이다”고 규정하고 있다. 기본법 제9조 제3항은 단결권만을 명시적으로 규정하고 있기는 하

56) 예컨대, 대판 1991.5.24, 91도324; 대판 1996.1.26, 95도1959; 대판 1997.2.11, 96누2125 등이다.

57) 대판 1990.10.12. 90도1431에서는 명시적으로 “주체가 단체협약 체결능력이 있는 노동조합에 의하여 행해진 것이어야” 함을 밝히고 있다.

지만, 그 목적을 위하여 단체가 아무것도 할 수 없다면 그러한 권리는 공허한 형식에 불과하기 때문에 결국 단결권에 대한 헌법상 보호는 무의미하게 될 것이다. 따라서 1954년 연방헌법재판소는 기본법 제9조 제3항에서 규정한 단결권은 노동조합 및 사용자단체 양자의 일정한 활동에 대한 보호를 포함하고 있기 때문에 이 권리를 법률에 의해 제한할 수 없다고 판시하였다.⁵⁸⁾ 헌법상 보장되는 노동조합의 활동은 노동조합의 전통적 목적인 단체협약을 체결할 권리를 포함한다. 단체교섭이 노동조합의 사용자에 대한 '집단적 애원(kollektives Betteln)'이 되지 않도록 실력에 의한 뒷받침이 이루어져야 하고 따라서 파업권이 노동조합에 대해 인정되는 것이다. 파업권은 그 행사에 대해 판례에 의해 전개되어 온 일련의 제한을 전제로 보장된다.

파업권에 대한 법적 보호의 근거를 기본법 외에 유럽사회규약(European Social Charter)⁵⁹⁾에서 찾는 견해도 있다.⁶⁰⁾ 그러나 다수설은 이 규약은 정부에 대해서만 구속력을 가지기 때문에 민간단체나 개인에 대해서 새로운 권리를 직접적으로 창출하지는 못한다고 보고 있다.⁶¹⁾

독일에서 파업권은 헌법적으로 보호받는 단결권에서 도출된 것이기 때문에 논리적으로 개별 근로자가 아니라 노동조합만이 그 권리를 행사할 수 있는 것으로 이해되고 있다. 따라서 노동조합의 파업에 참가하는 근로자는 개인이 가지고 있는 권리에 근거하여 보호받는 것이 아니라, 노동조합이 단결권을 행사하였기 때문에 그 활동에 대해 부여된 보호를 향유한다고 파악되고 있다.⁶²⁾

58) AP(Arbeitsrechtliche Praxis) Nr. 1 zu Art. 9 GG.

59) 1961년 10월 18일 성립한 유럽사회규약에서는 "단체교섭권의 효과적인 행사를 보장하기 위하여, 비준국은 이전에 체결된 단체협약상 의무에 기한 이익이 충돌할 경우 파업권을 포함한 단체행동의 권리를 근로자와 사용자에 대해 승인한다"고 규정하고 있다(EUROPEAN SOCIAL CHARTER, October 18, 1961, part II, art. 6, Europ. T.S. No. 35).

60) Rolf Birk et al., *Gesetz Zur Regelung Kollektiver Arbeitskonflikte*, 1988, S.64; Hugo Seiter, *Streikrecht und Aussperrungsrecht*, 1975, S.129ff.

61) Thusing, *Der Aussenseiter im Arbeitsrecht*, 1996, S.35ff.; Horst Konzen, 41 *Juristische Zeitung* 1986, S.157,162 ; Günter Schaub, *Arbeitsrecht-Handbuch*, 8th ed., 1996, S.1612.

62) Hugo Seiter는 이 입장에 대해 반대하고 있다. Seiter는 기본법은 개별 근로자에

바이마르 헌법하에서는 기본법 제9조 제3항과 거의 비슷한 내용을 규정하고 있었으나, 해석상 개별 근로자나 사용자단체에 대해서는 적용되지 않는다고 이해되었다.⁶³⁾ 따라서 바이마르 헌법하에서는 사용자에 대한 압력을 행사하기 위한 파업은 근로계약의 집단적 해지를 전제로 하기 때문에 파업이 이루어질 경우 근로자는 고용종료의 위험을 감수하여야 하였다(이른바 근로계약파기설). 그러나 오늘날에는 노동조합이 파업을 실시하는 경우 파업에 참가하는 근로자는 그 고용계약이 종료되지 않고 파업기간 중 그 계약상 의무 및 임금지급을 받을 권리가 중지될 뿐이라고 해석하는 데 학설·판례는 일치하고 있다.⁶⁴⁾

나. 미 국

독일 헌법과 달리 미국 헌법은 단결권을 명시적으로 보호하고 있지 않다. 따라서 그 권리에 대한 헌법상 보호는 다양한 법원(法源)에서 재판상 도출되어 왔다. 예컨대, 단결의 자유는 표현의 자유, 언론의 자유, 청원의 자유 및 집회의 자유에 대한 제1차 수정헌법상의 보호에서 도출되어 왔다. 헌법상 보호를 전제로 하지 않기 때문에 파업권은 연방 및 주 입법 양자에 의해 인정될 수도 있고 제한되거나 부정될 수도 있다. 연방대법원에서 유지된 *United Federation of Postal Clerks v. Blount* 사건⁶⁵⁾에서 the District of Columbia 연방지방법원은 연방근로자에 대한 파업의 전면금지를 규정한 법률의 정당성에 대한 근거를 공익(public interest)과 역사적 전통(historical tradition)에서 찾고 있다. 법원은 그러한 근로자는 헌법적으로 보호되는 노동단체를 결성할 권리를 가지고 있다고 인정하면서도 연방근로자의 파업권에 대한 전면금지는 타당하다고 판단하였다. 법

대한 파업권도 보장하고 있다고 파악한다(Seiter, 앞의 책). 이에 찬성하는 입장으로는 Rupert Scholz, in Theodor Maunz et al., *Kommentar Zum Grundgesetz*, Art. 9, Rn. 192, 1994가 있으나, 법원은 이런 입장을 취하지 않는다. 자세한 것은 Thusing, 앞의 책, S.31ff.

63) Hugo Sinzheimer, *Grundzüge des Arbeitsrechts*, 2d ed., 1927, S.86.

64) BAGE S.291(1955 FRG).

65) 325 F.Supp. 879 (D.D.C. 1971), *aff'd mem.*, 404 U.S. 802(1971).

원은 “공중보건 및 공공의 안전, 기타의 이유를 보호하기 위해 정부의 중단 없는 계속적 운영”을 확보할 이익을 근거로 하였다.⁶⁶⁾ 법원은 민간부문의 근로자에 의한 파업에 대해서는 NLRA 제13조에 의해 일반적인 법률상 보호가 이루어지고 있지만, 연방공무원에 대한 파업금지는 자의적인 차별도 비합리적인 차별도 아니라고 판단하였다. NLRA가 제정되기 이전의 판결인 *Dorchy v. Kansas* 사건⁶⁷⁾에서 이미 연방대법원은 “커먼로(common law)도 제4수정헌법도 파업의 절대적인 권리를 부여하고 있지 않는다”고 전제하고⁶⁸⁾ 따라서 광산의 “운행을 방해, 지연, 제한 또는 중단시킬 목적 및 의도를 가지고 다른 자로 하여금 고용을 중단하도록” 공모하는 것을 불법으로 규정한 캔자스 주 입법이 유효하다고 판단하였다.⁶⁹⁾

이에 대하여 캘리포니아 주 대법원은 공공근로자의 파업에 대한 법령상 금지는 자의적이며 따라서 주의 커먼로(common law)에 따르면 무효라고 판시하고 있다.⁷⁰⁾ 방론에서 법원은 공공부문이든 민간부문이든 모든 근로자가 자신의 노동력을 이용하도록 하지 않을 권리는 연방헌법 및 주헌법 양자에서 규정되고 있는 결사의 자유에 의해 보호될 수 있기 때문에 실질적 정당화 또는 근본적 정당화(a substantial or compelling justification)가 없이는 제한될 수 없다고 판시하였다. 그러나 일반적으로 다른 주의 대법원에서는 공공부문 근로자의 파업에 대한 권리를 연방헌법 또는 주헌법에 기한 헌법해석의 문제로 접근하기보다는 전적으로 입법상 결정에 맡겨야 할 사항 또는 주의 커먼로(common law)의 문제로 일반적으로 처리하고 있다.

다. 일 본

일본에서는 우리나라와 비슷하게 헌법상 노동3권이 보장되어 있고 파

66) *Id.* at 883.

67) See 272 U.S. 306(1926).

68) *Id.* at 311.

69) *Id.* at 307.

70) *County Sanitation Dist. No. 2 of L.A. County v. Los Angeles County Employees Ass'n*, 699 P.2d 835(Cal. 1985).

업권도 헌법상 보호되고 있다. 그러나 공공부문 근로자에 대한 파업권을 금지하고 있는 국가공무원법, 지방공무원법, 국영기업노동관계법 및 지방공기업노동관계법은 지속적으로 위헌소송의 대상이 되어 왔으나, 일본 최고재판소는 그 합헌성을 일관적으로 인정하고 있다.⁷¹⁾

라. 한 국

헌법 제33조는 노동3권을 규정하여 파업권을 포함한 단체행동권에 대해 헌법상 보호를 부여하고 있다. 즉 우리나라에서 파업권은 헌법상 기본권에 속한다. 따라서 법률에 의해 파업권을 제약하기 위해서는 기본법에 대한 일반적 제한원리가 원칙적으로 적용되어야 한다. 그러나 우리나라 헌법재판소와 대법원은 법률에 의한 노동3권의 제한을 매우 광범위하게 인정하고 있다. 파업권의 전제가 되는 단결권에 대하여 전면적인 금지를 하는 법률의 정당성까지 인정함으로써 헌법상 노동기본권을 사실상 형해화시키고 있다.⁷²⁾ 지방공무원에 대해 파업권을 인정하는 경우도 있는 미국이나 일부 공무원에 대해 파업권을 인정하고 있는 독일에 비하면, 공무원에 대해 사실상 전면적으로 파업권을 부정하고 있다고 하여도 과언이

71) 공무원에 대해서는 最大判 1969.4.2 刑集 23권 5호 305쪽(都教組 사건); 最大判 1969.4.2. 刑集 23권 5호 685쪽(全司法仙台 사건); 最大判 1976.5.21 刑集 30권 5호 1178쪽(岩教組學テ 사건); 국영기업의 근로자에 대해서는 最大判 1966.10.26. 刑集 20권 8호 901쪽(全遞東京中郵 사건); 最大判 1973.4.25. 刑集 27권 5호 685쪽(全農林警職法 사건); 지방공영기업근로자에 대해서는 最大判 1988. 12.8 民集 42권 10호 739쪽.

72) 국가공무원에 대해서 憲法裁判所, 1992.4.28. 결정, 90헌바27내지34·36내지42·44내지46·92헌바15(병합) 국가공무원법 제66조에 대한 헌법소원사건(『헌법재판소판례집』, 제4권, 1992, 255~276쪽); 1993.3.11. 결정, 88헌마5 노동쟁의조정법에 관한 헌법소원사건(『헌법재판소판례집』, 제5권 제1집, 1993, 59~91쪽); 교육공무원에 대해서 헌법재판소 1991.7.22. 결정, 89헌가106 사립학교법 제55조·제58조 제1항 제4호에 관한 위헌심판사건(『헌법재판소판례집』, 제3권, 1991, 387~483쪽); 방위산업근로자에 대해서 대법원 1993.4.23. 제3부 판결, 93도493 (『공보』, 1993.7.1, 1619~1620쪽); 공익사업체근로자에 대해서 대법원 1990.5.15. 제2부 판결, 90도357 서울지하철공사사건: (『신노동판례집』, 37~43쪽); 헌법재판소 1996. 12. 26. 결정 90헌바19, 92헌바41, 94헌마49(병합); 헌법재판소 2003.5.15. 2001헌가31.

아니다. 일본은 국영 및 지방공기업에 대해 파업권이 부정되고 있기 때문에 우리보다 파업권 금지의 범위가 넓다고 할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 이른바 직권중재제도에 의해 민간부문의 일부 사업에서도 파업권이 제한되고 있기 때문에 파업권 제한을 받는 근로자의 비율이 일본보다 높다고 할 수 있다. 요컨대, 파업권제한의 인적 적용범위라는 관점에서 보면, 헌법상 파업권이 보장되고 있는 일본이나 우리나라는 법률상 보호되는 데 그치는 미국에 비하여 오히려 파업권의 제한이 광범위하게 인정되고 있다고 할 수 있다.

3. 파업의 효과

우리나라, 일본, 독일 및 미국 모두 근로자가 파업에 참가하는 것을 고용관계의 종료가 아니라 고용관계의 중단으로 처리하는 점에서 공통적이다. 그러나 세부적인 면에서 약간의 차이는 있다. 예컨대, 우리나라와⁷³⁾ 미국에서⁷⁴⁾ 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.⁷⁵⁾ 반대로, 독일법은 노동조합은 파업을 행하기 전에 단체교섭을 먼저 행하여야 할 이른바 최후수단의 원칙이 적용되지만, 사용자에 대한 단체교섭의무는 부과하고 있지 않다.

한편, 미국에서는 NLRA에 따르면, 당사자의 교섭이 교착상태(*impasse*)에 빠진 이후에는 사용자는 일반적으로 더 이상의 교섭을 진행하지 않고 자신의 제안을 일방적으로 실시할 수 있다.⁷⁶⁾ 그러나 이러한 제안의 일방적 실시가 가능한 경우는 임금인상 등으로 엄격하게 제한된다. 파업포기 조항과 같은 내용은 교착상태에 빠지더라도 사용자가 일방적으로 실시할 수 없다. 이를 허용할 경우에는 법령상 단체교섭절차에 대해 내재적으로

73) 임종률, 『노동법』, 제4판, 박영사, 2004, 128쪽.

74) Robert A. Gorman, *Basic Text On Labor Law*, 1976, pp.434~438.

75) Patrick Hardin, ed., *Developing Labor Law*, 제1권, 3d ed., 1992, pp.710~711.

76) 교착상태의 개념에 대해서는 Patrick Hardin, ed., 같은 책, pp.691~696 참조.

파멸적인 효과를 가지기 때문이다.⁷⁷⁾ 체크오프, 조합보장, 중재조항도 마찬가지이다.⁷⁸⁾ 이에 대하여 독일법에서는 노동조합과 합의가 이루어지기 전에 사용자가 자신의 제안을 일방적으로 실시하는 것이 허용되지 않는다. 우리나라에서는 그 경우 성실교섭의무위반에 해당하는지 여부가 문제될 수 있다. 쟁의행위기간 중이라고 하여도 성실교섭의무가 경감 내지 면제되는 것은 아니기 때문에⁷⁹⁾ 사용자의 일방적인 근로조건 변경은 성실교섭의무위반 내지 단체교섭거부의 부당노동행위가 성립할 수 있다.

제4절 파업권에 대한 제한

우리나라, 일본, 독일에서는 파업은 ‘합법적’이거나 ‘불법적’이거나 둘 중 하나이며, 불법파업은 파업을 실시한 노동조합 또는 참가한 개별 근로자에 대한 손해배상청구의 근거가 되거나 금지대상이 될 수 있다.⁸⁰⁾ 이와 반대로, 미국에서는 근로자의 파업 및 기타 단체행동은 금지되는 것은 아니지만 법적 보호대상이 되지 않을 수가 있다.⁸¹⁾ 그 경우, 사용자는 그러한 활동에 참가한 근로자를 징계하거나 해고할 수는 있으나(이는 부당노동행위가 되지 않는다), 노리스 라과디아법(Norris-LaGuardia Act)⁸²⁾으로 인해 금지명령(injunctive relief)의 대상이 되지 않는다. 노리스 라과디아법은 노동분쟁에서 금지처분을 발할 수 있는 연방법원의 관할권을

77) McClatchy Newspapers v. NLRB, 131 F.3d 1026(D.C. Cir. 1997).

78) *Id.* at 1030.

79) 임종률, 앞의 책, 128쪽.

80) 김유성, 『노동법』, 법문사, 1999, 223쪽; 菅野和夫, 앞의 책, 581쪽; Manfred Löwisch et al., *Arbeitskampf*, 2d ed., 1997, S.260.

81) 예컨대, 교섭대표에 의해 승인되지 않은 비공인파업은 일반적으로 보호의 대상이 되지 않으나, 위법한 것은 아니다. 다만, 일부 판결에서는 비공인파업이라고 하더라도 노동조합의 요구와 정책을 보호하기 위한 목적을 가지고 있다면 보호의 대상이 된다고 한다. 이에 대하여 자세한 것은 Patrick Hardin, ed., 앞의 책, 제2권, pp.1111~1112 참조.

82) Norris LaGuardia Act, 29 U.S.C. §§ 101-115(1998).

제한하고 있다. 따라서 이 법으로 인해 금지명령은 불법파업(illegal strike)에 대해서도 항상 가능한 것은 아니다. 금지명령의 대상이 되지 않는 불법파업을 한 경우 사용자는 개별 근로자에 대해 금전배상을 구할 수는 있으나, 실제로 손해배상을 청구하는 예는 극히 드물다.

1. 파업의 목적

가. 독 일

독일에서는 앞에서 본 바와 같이 파업의 목적이 단체협약체결에 있는 경우에만 파업이 합법적이 된다. 이는 파업의 기본적인 요건이기 때문에 단체협약체결을 목적으로 하지 않는 정치파업, 권리파업, 동정파업은 전형적으로 위법한 것으로 규율되고 있다.

1) 정치파업

파업의 목적이 임금, 근로시간, 기타 근로조건에 관한 단체교섭상의 요구를 관철하기 위한 파업과 달리, 정부 당국이나 입법자에 대해 압력을 행사할 목적으로 이루어지는 파업을 정치파업이라고 한다.⁸³⁾ 독일의 정치파업은 1918년 킬(Kiel)에서 빌헬름(Wilhelm) 2세의 폐위를 요구하며 이루어진 파업이 가장 유명한 정치파업이다. 최근에 이루어진 정치파업은 1952년 신문파업인데, 이 사건에서 연방노동법원은 정치파업의 위법성을 확인하였다.⁸⁴⁾ 이 사건에서 노동조합은 일정한 근로조건에 관하여 사용자와 교섭하는 권한을 중업원협의회에 대해 부여하는 사업장조직법 개정에 대한 반대를 연방의회에서 관철하기 위하여 파업을 실시하였다. 연방노동법원은 2일 동안 계속된 파업을 위법하다고 판단하였다. 법원은 그 파업은 사용자인 신문사와 단체협약을 체결할 목적으로 이루어진 것이 아니라 입법부에 대한 압력을 행사할 목적으로 이루어졌다는 점을 근거로 하였다. 이 판결은 논리적으로 헌법상 파업권의 근거를 단결권에서

83) Schaub, 앞의 책, S.1609; Löwisch et al., 앞의 책, S.16.

84) AP Nr. 1 zu Art. 9 GG Arbeitskampf.

찾고 있는 데 근거하고 있다. 단결권의 보호를 향유하는 단결체는 단체협약의 체결을 목적으로 한 단체이기 때문에 그러한 목적을 위해서만 파업을 행사할 수 있다는 것이다.

정치파업에 대한 또 다른 최근의 사례는 근로자의 질병기간 중 임금의 계속지불에 관한 법을 개정하려는 입법안에 반대하기 위하여 이루어진 파업이 있다. 이 파업도 단체협약을 체결할 목적을 가지지 않기 때문에 위법한 파업으로 판단될 수 있는 사안이었으나, 법원은 이 사건 ‘파업’은 근로시간 외에 이루어진 시위에 불과하며 따라서 노동법의 목적을 위한 ‘파업’의 개념 속에 포섭하지 않았다. 이에 대해 일부 학설은 질병기간 중 임금의 계속지불과 같은 근로조건과 관련한 입법에 영향을 미칠 목적으로 행하는 파업은 단결권에 포함되어야 한다는 이른바 정치파업 이분설을 주장하고 있다.⁸⁵⁾ 여기에서 더 나아가 일부 학설에서는 민주주의를 옹호하기 위한 정치파업은 합법이라고 주장하는 입장도 있다.⁸⁶⁾

2) 권리분쟁을 목적으로 한 파업

파업권은 단체협약을 체결하기 위한 헌법상 권리에서 도출되기 때문에 산업수당이나 휴일근로수당에 관한 청구권과 같은 단체협약이나 법령에 의한 법적 권리를 관철할 목적으로 이루어지는 파업은 독일에서는 불법이라고 보는 것이 판례·학설의 입장이다.⁸⁷⁾ 권리의 존부나 해석에 대한 다툼을 해결하는 법적 절차가 구비되어 있기 때문에 노동조합이나 근로자가 그러한 권리를 주장하려고 하는 경우에는 파업 대신에 소송을 제기하여야 하기 때문이다. 권리분쟁을 목적으로 하는 파업을 허용하게 되면, 힘이 우월한 당사자는 자신의 주장이 법적으로 정당하지 않는 경우에도 자신의 입장을 관철할 수 있기 때문에 법의 지배 대신에 정글의 법칙만이 적용될 우려가 있다는 것을 근거로 한다.

85) Wolfgang Däubler et al., *Arbeitskampfrecht*, 2d ed., 1984, S.165.

86) Brox & Rütters, 앞의 책, S.58.

87) AP Nr. 58 zu Art. 9 GG Arbeitskampf (1978); Lowisch, et al., 앞의 책, S.76; Brox & Rütters, 앞의 책, S.79; Seiter, 앞의 책, S.406.

3) 동정파업

동정파업은 노동조합이 단체협약을 체결하기 위하여 파업을 하는 것이 아니라 다른 노동조합의 요구를 지지하기 위하여 파업을 하는 것으로, 원칙적으로 위법하다는 것이 판례·학설의 입장이다.⁸⁸⁾ 따라서 노동조합 A가 사용자 B에 대하여 파업을 하고 있으면, 그 노동조합은 사용자 B가 노동조합 A의 교섭상 요구를 수용하도록 만들기 위하여 사용자 C에 대해 B가 제공하는 물품과 서비스의 구매를 철회하거나 B에 대한 재화와 서비스 제공을 거부하도록 압력을 가하기 위하여 사용자 C에 대하여 파업이나 직장폐쇄를 할 수 없다. 설사 그러한 파업이나 피케팅의 목적이 단체협약을 체결하기 위한 것이라고 하더라도, 사용자 C는 노동조합 A의 교섭요구를 수용할 지위에 있지 않기 때문에 이 상태를 타결할 수단이 없고 따라서 노동조합의 요구에 대해 경제적 불모의 지위로 빠지게 되는데, 이러한 상태를 법이 용인할 수 없다는 것을 근거로 한다.

동정파업의 위법성을 확인한 리딩케이스가 된 판결에서 연방노동법원은 동정파업의 위법성이라는 일반적 원칙에 대한 두 가지 예외를 제시하였다. 첫째, 사용자 C가 사용자 B의 생산품을 인수하여 B의 고객에게 이를 판매함으로써 그 중립성을 포기하는 경우에는 동정파업은 위법하지 않다. 둘째, 사용자 B와 C 사이의 경제적 관계에 비추어 볼 때 두 기업을 단일한 기업으로 간주할 수 있을 정도가 인정되는 경우에는 동정파업은 위법하지 않다는 것이다.

연방노동법원은 이러한 예외가 적용될 가능성을 제시하기는 하였으나, 지금까지 이를 적용하기 위한 요건을 충족하고 있다고 판단한 사례는 없다. 첫 번째 예외에 대해 다수설은 자유시장경제의 논리에 부합하지 않는다고 비판하는데, 경쟁자가 파업대상이 된 경우 그 생산품을 넘겨받아 고객에게 판매하여 경쟁기업의 파업으로부터 자신이 이익을 얻는 것은 당연한 것이라는 것이다.⁸⁹⁾

88) AP Nr. 85 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1985); AP Nr. 90 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1988); Löwisch et al., 앞의 책, S.102.

89) Manfred Lieb, 1986 Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen 64, 65; Thusing, 앞의 책, S.163.

한편, 동정파업은 노동조합 A가 사용자 B에 대하여 파업을 행하고 있고, 노동조합 C도 동일한 사용자 B에 대하여 파업을 행하였는데 노동조합 C의 파업은 자신의 교섭요구를 관철하기 위해서가 아니라 노동조합 A에 대한 지원의 표시로서 행하는 경우에도 발생할 수 있다. 그러나 독일의 노동조합 구조를 고려하면 이러한 상황은 이론적 가능성에 불과하다. 사실상 유일한 총연합단체인 DGB 규약에서는 하나의 공장, 산업에는 하나의 노동조합이 대표한다는 것을 전제로 하고 있기 때문에 대부분의 경우 하나의 공장에는 하나의 노동조합만이 존재할 뿐이다.

나. 미 국

독일과 달리 미국에서는 파업의 목적을 단체협약의 체결로 제한하고 있지 않다. 협약에서 별도로 금지하고 있는 경우를 제외하면 미국에서 파업이 위법하게 되는 것은 통상적으로 아래에서 살펴보는 바와 같은 파업의 전치절차를 이행하지 않거나 다음 경우 중 하나인 경우이다. 첫째, 파업권이 부정되는 정부 소속 근로자에 의해 파업이 이루어진 경우, 둘째, 노동조합이 NLRA의 적용대상인 근로자를 대표하고 있고 파업의 목적이 NLRA 제8조 (b)(4)에서 금지되고 있는 경우, 셋째, 파업이 중재대상인 분쟁을 대상으로 하는 경우인데, 그 경우는 RLA에 따르면 일반적으로 위법하고 NLRA에 따르더라도 위법하게 되는 경우가 많다. 요컨대, 독일에서 위법한 파업으로 인정되는 것 중 일부는 미국에서는 적법하다는 점이다. 그것은 NLRA 제7조와 제13조에 근거한 것이다. NLRA 제7조는 근로자에 의한 단체행동을 일반적으로 보호하고 있으며 동법 제13조는 ‘특별한 규정이 없는 한(except as specifically provided for herein)’ 파업권을 보호하고 있다.

1) 정치파업

미국에서 정치파업은 거의 발생하지 않는다. 실제로 이루어진 정치파업은 국내 정치문제에 관한 것이 아니라 외국정부에 대한 것이었다.⁹⁰⁾

90) Jacksonville Bulk Terminals, Inc. v. International Longshoremen's Ass'n., 457

1980년 1월 9일 소련이 아프가니스탄을 침공한 뒤, 국제항만노조(ILA: International Longshoremen's Association)는 조합원에 대하여 소련으로 나가는 화물이나 소련에서 들어오는 화물 또는 소련선박으로 운송되는 화물을 취급하지 말 것을 조합원에게 지시하였다.⁹¹⁾ ILA 지부조합과 Jacksonville Bulk Terminals, Inc. 사이의 단체협약은 '모든 종류의 파업(any strike of any kind)'을 금지하는 광범위한 파업포기조항을 규정하고 있었다.⁹²⁾ 지부노조가 소련을 향하는 선박에 대한 선적을 거부하자, 회사는 노조에 대해 손해배상과 금지명령을 신청하였다. 노동조합이 정치적 동기를 가지고 있기 때문에 화물선적을 거부한 노조의 행위에 대해서는 노리스 라파디아법 제4조에 규정된 노동분쟁에서의 금지명령에 대한 일반적 금지가 적용되지 않는다고 회사는 주장하였으나, 연방대법원은 그 주장을 인정하지 않았다. 즉 사용자와의 관계에서 정치파업의 적법성을 인정한 것이다. 다만, 제3자와의 관계에서 노동조합의 선적거부의 결과 발생한 손해를 배상하라고 제3자가 청구한 소송에서 연방대법원은 노동조합의 행위는 NLRA 제8조 (b)(4)에 의해 금지된 제2차 보이콧에 해당한다고 인정하였다.⁹³⁾

2) 권리분쟁을 목적으로 한 파업

미국에서는 파업의 목적이 단체협약의 체결로 제한되지 않기 때문에 법적 청구권을 관철하기 위한 파업도 위법하지 않다. 그러나 이하에서 보는 바와 같이 NLRA의 적용을 받는 사용자는 단체협약상 조건에 기해 중재의 대상이 되는 사항에 관한 분쟁을 둘러싼 파업에 대한 금지명령을 청구할 수 있다. 이러한 법리는, 단체협약상 규정의 변경에 관한 제안을 둘러싼 분쟁(소위 이익분쟁)과 구별되는 분쟁인 '사소한' 분쟁(minor disputes), 즉 단체협약의 해석과 관련되는 분쟁(권리분쟁)에 대한 파업에 대해서는

U.S. 702(1982).

91) *Id.* at 704-05.

92) *Id.* at 706 n.4.

93) *International Longshoremen's Ass'n v. Allied Int'l, Inc.*, 456 U.S. 212(1982). 이 사건에서는 800만달러의 손해배상이 명해졌다. *Allied Int'l, Inc. v. International Longshoremen's Ass'n*, 814 F.2d 32, 34, 41 (1st Cir. 1987).

RLA 하에서도 금지명령의 대상이 된다. 요컨대, 일반적으로 권리분쟁은 적법한 파업의 목적이 되지만, 단체협약상 중재조항이 있는 경우에는 파업 금지명령의 대상이 될 수 있다. 그런데, 단체협약상 중재조항은 광범위하게 규정되어 있을 수도 있고 좁게 규정되어 있을 수도 있어 일부 분쟁은 중재의 대상이 되지 않을 수 있기 때문에 이러한 분쟁에 대해서는 합법적인 파업이 가능하다. 또한 중재가능한 분쟁에 대한 파업이라고 하더라도 여러 가지 이유에서 금지명령이 법원에 의해 부정될 가능성은 있다. 그런데, 실제로는 법적 권리를 관철하기 위한 파업이 빈번하게 발생하지는 않는데, 파업에 의한 주장관철의 대체적 수단으로서 법적 절차를 이용할 수 있기 때문이다. 또한 미국에서는 소송에서 패소하더라도 패소한 당사자가 일반적으로 상대방의 변호사 비용까지 부담하여야 하는 것은 아니기 때문에 단체협약 위반은 소송에서 다투어지는 사례가 대부분이고 파업으로 이어지는 경우는 상대적으로 드물다.

3) 동정파업과 2차 보이콧

제2차 사용자에 대한 파업(일반적으로 2차 보이콧(secondary boycott)이라 한다)은 노동조합 A가 사용자 C에 대하여 노동조합이 단체교섭을 하고 있는 사용자 B와의 거래를 중단하도록 압력을 가하기 위하여 파업이나 피케팅을 하는 것을 말한다. 제2차 보이콧은 NLRA 제8조 (b)(4)(B) (제8조 (e)에서는 의복산업에서의 예외가 있다)에 따라 일반적으로 위법하다. 유의할 점은 2차 보이콧에 대한 금지는 RLA의 규율을 받는 철도 및 항공 노조에는 적용되지 않는다. 실제로는 철도나 항공노조도 2차 보이콧을 하는 경우는 상대적으로 드물다.⁹⁴⁾

미국 노동조합의 구조 및 교섭관행과 미국 법에서는 단체협약의 체결을 목적으로 한 파업으로 제한하지 않기 때문에, 사용자 B와 단체협약을 체결하려고 하는 노동조합 A의 파업을 지원하기 위하여 사용자 B에 대하여 노동조합 C가 파업하는 형태의 동정파업은 독일에서는 이론적으로만 가능하지만, 미국에서는 실제로 발생하고, 그러한 파업은 합법으로 판

94) Burlington N.R.R. Co. v. Brotherhood of Maintenance of Way Employees, 481 U.S. 429(1987).

단되고 있다.⁹⁵⁾

다. 일 본

1) 정치파업

일본에서는 학설상으로는 단체교섭과는 관계가 없는 쟁의행위로서 정당성이 없다는 입장,⁹⁶⁾ 순수정치파업은 정당성이 없으나 경제적 정치파업은 헌법상 보장받는 영역에 속하기 때문에 정당성이 있다는 입장,⁹⁷⁾ 순수정치파업도 경우에 따라서는 정당성이 인정될 수 있다는 입장⁹⁸⁾으로 나누어지고 있으나, 판례는 일관하여 정치파업은 헌법상 보호를 받지 못한다고 판단하고 있다.⁹⁹⁾

2) 권리분쟁을 이유로 한 파업

일본에서는 단체협약의 해석을 둘러싼 권리분쟁을 이유로 한 파업이 정당하다는 데 대해서는 특별한 이론이 없다. 판례도 사례는 많지 않으나 정당성을 모두 긍정하고 있다. 예컨대, 단체협약의 “조항이 조합원의 근

95) 가장 유명한 동정파업은 *Buffalo Forge Co. v. United Steelworkers*, 428 U.S. 597(1976) 사건이다. 이 사건은 동일한 노동조합의 상이한 지부로 조직된 분리된 교섭단위에서의 근로자의 파업에 관한 것이다. 사무기술직 근로자를 조직대상으로 한 지부(O&T)가 파업을 하자, 생산기술직 근로자를 조직대상으로 한 지부(P&M)도 O&T가 설정한 피켓라인을 넘는 것을 거부하였다. 연방대법원은, P&M지부의 단체협약이 동정파업을 금지하고 있는지 여부에 대한 다툼은 중재대상 분쟁이라고 당사자가 합의하였음에도 불구하고 중재대상 분쟁에 대해 금지명령을 허용하는 노리스 라파디아법상의 예외는 적용되지 않는다고 판단하였다. 따라서 미국에서 동정파업은 실제로는 노동분쟁에서의 금지명령에 대한 일반적 금지에 대한 ‘예외의 예외(exception to the exception)’로서 처리되고 있다(Patrick Hardin, ed., 앞의 책, 제2권, pp.993~995).

96) 菅野和夫, 앞의 책, 548쪽.

97) 榎井常喜, 『政治スト』『論争労働法』, 世界思想社, 1978, 146쪽 이하. 일본의 다수설이라고 할 수 있다.

98) 西谷敏, 『労働組合法』, 有斐閣, 1998, 402쪽.

99) 東京中郵 사건, 最大判 1966.10.26. 刑集 20권 8호 901쪽; 全司法仙台高裁 사건 最大判 1969.4.2. 刑集 23권 5호 685쪽; 全農林警職法 사건, 最大判 1973.4.25 刑集 27권 4호 547쪽; 三菱重工業 사건, 最一小判 1992.9.25. 勞判 618호 14쪽.

로조건, 기타의 대우에 관련된 경우 이 조항의 해석 여하는 당연히 현실적인 근로조건에 영향을 미치는 것이므로 조합이 정당하다고 믿는 해석을 주장하여 협약상의 근로조건이 부당하게 침해되지 않도록 쟁의행위의 절차에 따라 그 주장의 관철을 도모하는 것은 하등 법이 금지하는 바가 아니다¹⁰⁰⁾고 하거나 “이 문제(단체협약조항의 해석)에 대한 회사와 조합의 의견대립이 각서의 해석문제에 귀착된다고 하더라도 이것이 쟁의행위에 친하지 않은 분쟁이라고는 할 수 없다. 勞調法 제26조는 노동위원회라는 공공기관이 관여하여 성립시키는 조정(調停)의 해석 여하를 목적으로 하는 쟁의행위의 개시시기를 제한하는 규정에 불과하며 이 취지를 단체협약 일반에 확장하는 것은 상당하지 않다. 단체협약의 해석은 협약 자체에서 별도의 정함이 없는 한, 쟁의권을 포함하는 실력으로 뒷받침되는 당사자 쌍방의 자주적인 교섭에 우선 맡겨져야 한다. 따라서 각서의 해석 여하를 전술한 쟁의행위의 목적으로 한다고 하더라도 본건 쟁의행위가 정당성을 상실하는 권리의 남용이 되는 것은 아니다”고 하고 있다.¹⁰¹⁾

3) 동정파업

일본은 기업별 노동조합이 지배적 조직형태를 이루고 있기 때문에 동정파업은 실제로는 거의 발생하지 않으나,¹⁰²⁾ 학설상으로는 동정파업의 정당성을 부정하는 견해¹⁰³⁾와 동정파업이 원파업의 내용에 대해 실질적인 이익을 가지는 경우와 같은 일정한 상황에서는 정당성이 있다는 입장¹⁰⁴⁾으로 나뉘고 있다. 동정파업에 관한 일본의 유일한 판결인 杵島炭鑛 사건¹⁰⁵⁾에서는 동정파업을 위법하다고 하고 노동조합의 손해배상책임을 긍정하고 있으나, 이 사건은 엄밀하게는 동정파업에 관한 사건은 아니고, 산업별노조가 산하 기업별 노조의 파업(원파업)을 지원하기 위해 다른 산하 기업별 노조에 지령하여 실행한 ‘산업별 통일 지원 파업’의 정당성이

100) 日本航空(假處分)事件 東京地決 1966.2.26. 勞民集 17권 1호.

101) 日本航空(本訴)事件 1969.9.29. 勞民集 20권 5호.

102) 재판상 다투어진 사례는 뒤에서 살펴보는 1건에 불과하다.

103) 菅野和夫, 앞의 책, 585쪽.

104) 西谷敏, 앞의 책, 404쪽.

105) 東京地判 1975.10.21. 勞民集 26권 5호, 870쪽.

다투어진 특수한 사례였다.

4) 2차 쟁의행위

특정 기업(A)의 근로자로 조직된 노동조합이 당해 기업과의 노동쟁의를 해결하기 위하여 그 기업의 거래상대방인 기업이나 모기업(B)의 사업장에서 피케팅 등에 의해 종업원의 노무정지를 호소하거나 업무방해를 행하는 행위를 하는 2차 쟁의행위에 대해서는 정당성을 부정하는 것이 판례의 입장이다.¹⁰⁶⁾

라. 한 국

1) 정치파업

일본과 유사하게 우리나라에서도 학설은 정치파업의 정당성을 부정하는 입장¹⁰⁷⁾도 있으나, 순수정치파업과 경제적 정치파업으로 나누어, 후자에 대해서는 정당성을 인정하는 입장이 다수이다.¹⁰⁸⁾ 판례는 일관하여 정치적 목적을 가지고 행하는 쟁의행위의 정당성을 부정하고 있다.

1996년 이른바 노동법총파업과 관련한 사건에서 대법원은 “정부는 ... 쟁의행위의 당사자인 사용자에게 해당하지 아니하므로 근로자가 정부를 상대로 집회 및 시위를 통하여 법률의 개정 등과 같은 정치적 문제에 관한 의사표시를 하는 것은 쟁의행위의 범위에 포함되지 아니한다”고 명확히 밝히고 있고,¹⁰⁹⁾ 헌법재판소도 교육행정정보시스템(NEIS) 반대집회 참석을 위한 전교조 소속 교사의 집단연가투쟁과 관련한 사건에서 “청구인들이 전교조 조합원으로서 다수 조합원들과 함께 집단 연가서를 제출한 후 수업을 하지 않고 무단결근 내지 무단조퇴를 한 채 교육인적자원부가 추진하고 있는 교육행정정보시스템(NEIS) 반대집회에 참석하는 등의 쟁의행위는 청구인들이 자인하는 바와 같이 주로 학생들의 사생활의 비밀

106) 運輸一般東京生コン支部 사건, 東京高判 1987.1.29. 勞判 495호 68쪽.

107) 김형배, 『노동법』, 박영사, 2004, 815쪽.

108) 김유성, 『앞의 책』, 232쪽; 임종률, 『앞의 책』, 209쪽.

109) 대판 2000.9.5, 99도3865.

과 자유를 침해하는 교육행정정보시스템(NEIS)의 시행을 저지하기 위한 목적으로 이루어진 것인바, 청구인들의 행위는 직접적으로는 물론 간접적으로도 근로조건의 결정에 관한 주장을 관철할 목적으로 한 쟁의행위라고 볼 수 없어 노동조합및노동관계조정법의 적용대상인 쟁의행위에 해당하지 않는다”고 하고 있다.¹¹⁰⁾ 중앙노동위원회도 “표면상으로는 권리분쟁사항의 이행을 요구하고 실제적으로는 교섭당사자는 배제하고 정부 등을 상대로 정치적으로 요구사항을 관철하려는 이른바 권리분쟁 및 정치적 목적의 쟁의행위로서 쟁의행위의 정당성을 인정받기 어렵다”¹¹¹⁾고 하여 같은 입장에 있다.

2) 권리분쟁을 이유로 한 파업

권리분쟁사항에 관한 노동조합의 주장을 관철하기 위한 쟁의행위에 대해서는 민사사송 등 다른 구제절차가 있다고 하여 반드시 그러한 절차를 거쳐야 하는 것은 아니고 사적 자치에 의한 분쟁해결은 법적 구제절차에 오히려 우선되어야 한다는 입장에 그 정당성을 긍정하는 견해¹¹²⁾가 있으나, 현행법은 구법과 달리 노동분쟁에 ‘근로조건의 결정’에 관한 주장의 불일치만 포함되고 있고 단체교섭의 대상이 될 수 없기 때문에 권리분쟁을 이유로 한 파업에 대해서는 정당성을 부정하는 견해도 있다.¹¹³⁾

판례는 구법상의 것이기는 하지만, “노동쟁의조정법 제2조의 ‘노동쟁의’의 정의에서 말하는 근로조건에 관한 ‘노동관계 당사자간의 주장’이란 개별적 노동관계와 단체적 노동관계의 어느 것에 관한 주장이라도 포함하는 것이고, 단체협약이나 근로계약상의 권리의 주장(권리쟁의)뿐만 아니라 그것들에 관한 새로운 합의의 형성을 피하기 위한 주장(이익쟁의)도 포함”된다고 하는 판결과¹¹⁴⁾ 부당노동행위에 대한 항의로 개시된 쟁의행위에 참가한 것을 이유로 한 해고의 효력이 다투어진 사안에서 쟁의행위에 앞서 반드시 부당노동행위 구제 절차를 밟아야만 정당성이 인정되는

110) 헌법재판소 2004.7.15 결정, 2003헌마878.

111) 중앙노동위원회 2000.4.21, 99부노177, 부해646 등.

112) 김유성, 앞의 책, 239쪽.

113) 김형배, 앞의 책, 817쪽; 임종률, 앞의 책, 211쪽.

114) 대법원 1990.5.15. 선고 90도357 판결.

것은 아니라는 취지의 판결이 있다.¹¹⁵⁾ 그러나 현행법하에서는 이와 관련한 판결이 없는 것으로 보이기 때문에 판례의 입장을 알기는 어렵다.

3) 동정파업

동정파업의 정당성을 부정하는 입장¹¹⁶⁾도 있으나, 원파업과 동정파업이 일정한 관련성을 가지는 경우에는 정당성을 인정하는 입장¹¹⁷⁾도 있다. 판례는 아직 없는 것으로 보인다.

4) 2차 쟁의행위

2차 쟁의행위에 대해서는 학설상 정당성을 부정하는 입장¹¹⁸⁾과 긍정하는 입장¹¹⁹⁾으로 나뉘고 있으나, 판례는 없다.

라. 검토

이상 파업의 목적과 관련한 각국의 규율태도를 보면 뚜렷한 차이를 찾아볼 수 있다. 쟁의행위를 단체협약체결과 관련시키는 독일, 일본, 우리나라에서는 단체협약체결과 직접적으로 관련되지 않은 사항을 목적으로 한 쟁의행위의 정당성을 부정하는 경향에 있는 반면, 단체협약체결과 관련시키지 않는 미국에서는 그 정당성을 긍정하고 있다. 또한 권리분쟁을 이유로 한 쟁의행위에 대해서는 독일과 우리나라에서는 그 정당성을 부정하는 경향에 있는 반면, 미국과 일본에서는 쟁의행위의 정당성을 인정하고 있다. 따라서 쟁의행위의 목적의 관점에서 보면 우리나라는 독일과 가장 유사한 규율을 하고 있다고 할 수 있다.

동일한 목적을 위하여 행해진 쟁의행위의 정당성 판단이 국가에 따라 다른 이유는 각 국가의 노사관계의 실태, 전체적인 법질서가 상이한 데에서 기인하는 것은 말할 나위도 없다. 그러나 독일과 우리나라는 쟁의행위

115) 大判 1991.5.14, 90누4006.

116) 김형배, 앞의 책, 815쪽; 임종률, 앞의 책, 210쪽.

117) 김유성, 앞의 책, 233쪽 이하.

118) 김형배, 앞의 책, 824쪽; 임종률, 앞의 책, 218쪽.

119) 김유성, 앞의 책, 249쪽.

가 전제로 하는 노사관계 질서가 완전히 상이함에도 불구하고 동일한 규율이 이루어지고 있다는 점에 주목하지 않을 수 없다. 즉 쟁의행위가 기업별로 조직되고 행해지는 우리나라의 규율내용이 산업별로 조직되고 행해지는 독일과 유사하게 이루어지고 있다는 사실은 우리나라의 쟁의행위 목적과 관련되는 법적 규제가 현실을 제대로 반영하지 못하고 있는 것은 아닌가 하는 의문을 불러일으키기에 충분하다. 강력한 산별노조의 조직력을 기반으로 노사간의 힘의 균형이 어느 정도 이루어진 독일의 쟁의행위법리를 기업별 노조조직체계하에서 쟁의행위가 특정 기업에 한정되고 있는 우리나라의 쟁의행위법리와 일치시킬 경우, 법규제에 의해 노사간의 힘의 균형을 도모하는 것은 사실상 불가능한 측면이 있기 때문이다. 오히려 우리나라와 유사하게 기업별로 쟁의행위가 이루어지는 미국이나 일본에서 쟁의행위의 목적에 대한 통제가 상대적으로 느슨하다는 점에서 시사를 찾아야 할 것으로 생각된다.

2. 파업의 방법

가. 독 일

1) 부분파업, 파상파업, 직장점거

연방노동법원은 태업이나 준법투쟁과 같은 모든 종류의 부분파업은 위법하다고 판단하고 있다. 부분파업에서 근로자는 그 파업권을 행사하여 사용자의 업무를 저해하고 있음에도 불구하고 파업기간 중 임금을 받을 권리를 유지하기 때문이라는 것을 근거로 하고 있다. 이러한 상태는 사회 통념에 반하며 따라서 독일 민법 제138조에 따라 위법하다는 것이 다수설과 판례의 입장이다.¹²⁰⁾ 이에 대하여 근로자가 근로의 전체를 거부할 권리를 가지고 있다면, 당연히 부분적으로 근로를 거부할 권리도 가질 수 있어야 하며, 노동조합은 어떠한 파업을 행할지를 선택할 자유가 있다는 이유로 이를 비판하는 견해도 있다.¹²¹⁾

120) AP Nr. 61 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; Hansjorg Otto, Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, § 279, § 58(1992).

독일 판례와 다수설은 근로자가 근로를 제공하지 않으면서 사용자의 시설을 점거하는 직장점거를 위법한 것으로 보고 있다.¹²²⁾ 시설물의 소유자로서의 사용자는 근로계약상 의무를 이행하기 위해서가 아니라 다른 근로자들이 근로하지 못하도록 방해하기 위해 작업장을 사용하려고 작업장을 출입하는 것을 허용할 의무가 없다는 점에 근거를 두고 있다. 근로자가 몇 시간 또는 며칠 동안만 파업하고 다시 작업에 복귀하는 유형의 파업인 파상파업에 대해서는 정당성이 다투어졌으나, 오늘날에는 파상파업은 일반적으로는 합법적인 파업으로 인정되고 있다.¹²³⁾ 실제로 파상파업은 ‘경고’파업이 단순히 확대된 형태이며 경고가 반복적으로 이루어진다는 점에서만 차이가 있다는 것을 근거로 하고 있다. 그러나 최근 연방노동법원은, 파업에 참가 중인 근로자가 작업복귀를 사용자에게 요청한 경우 추가적인 파업을 우려하거나 또 다른 단기파업이 곧 발생할 것이라고 예상된다는 것을 이유로 사용자가 근로자의 근로를 이용할 수 없다고 판단한다면, 사용자는 작업복귀에 대한 근로자의 요청을 거부할 수 있으며 이들 근로자가 근로를 제공하지 못한 기간 중 임금지급의무는 없다고 판단하였다.¹²⁴⁾

2) 사용자의 재산을 손괴시키는 파업

사용자의 재산을 손괴하는 것을 방지하기 위한 파업권에 대한 제한은 비례성원칙에 근거하고 있다. 비례성원칙은 독일에서 파업에 관한 법규제의 핵심을 이룬다. 헌법적으로 보호되는 권리를 제한하는 모든 제한은 그 목적달성을 위하여 적절하고 필요한 것이어야 하며, 헌법상 권리에 대한 제약은 당해 법률이 달성할 수 있는 이익에 대하여 비례적이어야 한다.

121) Löwisch, et al., 앞의 책, S.125.

122) AP Nr. 59 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1978); Löwisch et al., 앞의 책, S.142; Seiter, 앞의 책, S.143; Däubler et al., 앞의 책, S.345.

123) Volker Rieble, 1997 Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen 286; EzA(Entscheidungssammlung zum Arbeitsrecht) Nr. 37 zu Art. 9 GG (1980).

124) Sammlung Arbeitsrechtlicher Entscheidungen 281ff.

이러한 비례성원칙은 연방노동법원 초기의 결정에서 파업에 대해서 적용되었다. 연방노동법원 대법정은 다음과 같이 실시하였다. “고도로 짜여져 있고 상호 의존적인 우리 사회에서 파업과 직장폐쇄는 종종, 당해 쟁의행위와 직접적으로 관련된 자에 대해서만이 아니라 파업불참가자와 기타 제3자 및 전체 대중에 대해서도 심각한 효과를 종종 미친다. 따라서 쟁의행위는 비례성법리에 의한 규율을 받아야 한다. 이와 관련하여 경제적 요소들이 고려될 수 있으며 공공복리가 명백하게 침해되어서는 아니 된다”.¹²⁵⁾

나아가 비례성원칙은 “파업이 개시되는 시기와 그 목적과만 관련되는 것이 아니라 파업이 이루어지는 방식 및 쟁의행위의 강도와도 관련된다. 따라서 (노동조합이) 무기대응의 원칙을 준수하는 경우에만 그것은 합법이다. 쟁의행위는 상대방을 파괴하기 위한 수단이 될 수 없으며 교란된 평화적인 노사관계를 회복하기 위한 목적을 가져야 한다.…… 생산수단이 파업으로 인해 파괴되는 경우에는…… 파업이 종료한 뒤 그 중단시점에서 근로는 파업이전상태를 회복할 수 없다”.¹²⁶⁾

이러한 손해를 방지하는 것이 이른바 보안작업 내지 긴급근로(Notdienstarbeiten)의 목적이다. 이는 쟁의행위가 발생하기 이전의 상태로 생산수단을 유지하기 위한 근로를 말한다.¹²⁷⁾ 예컨대, 공장의 손해를 방지하기 위하여 용광로나 화학물처리는 계속되어야 하며, 기업에서 야기되는 위험으로부터 공중을 보호하기 위하여 필요한 근로(예컨대, 환경을 오염시키는 화학물처리)와 매우 심각한 불균형을 초래하는 손해로부터 사용자를 보호하기 위하여 절대적으로 필요한 근로가 있다. 그 작업이 중단될 경우에는 그 목적이 사용자를 파괴하는 것이라고 할 수 있고 공장의 폐쇄로 이어지는 경우 파업은 위법하다고 파악하는 입장에는 다수설, 판례가 견해를 같이한다.¹²⁸⁾ 그러나 파업이 이러한 결과로 이어질 수 있

125) AP Nr. 43 zu Art. 9 GG: Arbeitskampf (April 21, 1971); AP Nr. 13 zu Art. 9 GG.

126) AP Nr. 43 zu Art. 9 GG: Arbeitskampf (April 21, 1971); AP Nr. 13 zu Art. 9 GG.

127) AP Nr. 43 zu Art. 9 GG: Arbeitskampf (April 21, 1971); AP Nr. 13 zu Art. 9 GG.

다는 추상적인 가능성이 있을 뿐인 경우 파업이 위법이 되는지 여부에 다툼이 있다.¹²⁹⁾

보안근로, 기타 긴급근로가 파업기간 중에 유지되도록 보장할 의무가 있기 때문에 노동조합과 사용자는 구체적인 보안근로의 범위에 대하여 합의하여야 한다. 당사자가 그렇게 하려고 하였음에도 불구하고 그 문제에 대해 합의에 도달하지 못한 경우, 사용자가 일방적으로 그러한 세부적 사항을 결정할 권리를 가지고 있는지 여부, 또는 사용자가 노동법원에 금지가처분을 신청할 수 있는지 여부는 명확하지 않다.

나. 미 국

미국은 파업권의 법적 근거를 헌법이 아니라 입법정책에 따라 제한할 수 있는 법률이나 커먼로(common law)에서 찾고 있고, NLRA는 전체적으로는 파업의 합법성에 대해 근로자의 이익을 고려하기보다는 사용자나 제3자, 즉 공공의 이익을 더 많이 고려하는 경향이 있다. 그렇지만, 사용자의 일정한 행위는 단체교섭에 대해 내재적으로 파멸적인 것(inherently destructive)으로서 그 합법성이 부정되고 있다.

1) 부분파업, 파상파업, 직장점거

부분파업, 파상파업 및 직장점거는 NLRA에 기하여 보호되는 단체행동(protected concerted activity)이 아니기 때문에 사용자는 관련 근로자를 해고하거나 징계하는 것으로 대응할 수 있으며, 이는 부당노동행위가 아니다. 여기에서 문제가 되는 것은 어떤 경우가 보호되는 단체행동에 해당하는가 하는 것이다. 파업참가근로자가 근로를 중단하고 사용자의 시설에 체류하는 연좌파업은 일반적으로 보호대상이 되지 않으나 25분간 공장 내에서 시위하는 것은 보호대상이라고 판단된다고 판단한 사례,¹³⁰⁾

128) AP Nr. 43 zu Art 9 GG Arbeitskampf; Seiter, 앞의 책, S.532; Otto, 앞의 책, §§ 278, 154.

129) 찬성하는 입장으로는 Kohler, 1987 Recht der Arbeit 234, 239; Bernd Rüthers, 1987 Zeitschrift für Arbeitsrecht 1, 42-43; 반대하는 입장으로는 Löwisch et al., 앞의 책, S.119.

근로자가 몇 시간 동안 공장에 체류하였으나 그 목적이 다른 근로자를 방해하는 데 있었던 것이 아니라 고충처리를 논의하기 위한 것이었다면 보호대상이 되는 행위로 판단한 사례가¹³¹⁾ 있다.

부분파업이나 준법투쟁은 근로자가 근로를 하고 있기는 하지만 생산속도를 저하하거나 일정한 업무나 시간외근로를 수행하기를 거부하는 것으로서, 미국에서는 보호대상이 되는 단체행동이 아니다. 파상파업(intermittent strike)도 보호대상의 단체행동으로 취급되지 않는다. 파상파업은 근로자가 조율된 일련의 파업에 관여하는 것이다. 부분파업은 근로자가 고용으로부터의 혜택은 유지하면서도 근로의 이행에 대한 사용자의 지시는 무시하는 전술이고, 파상파업에서 근로자는 임금손실과 직장상실의 위험을 최소화하려고 시도한다. 그러나 근로자가 한번 이상 파업을 하였다는 단순한 사실만으로 자동적으로 그 행위가 파상적(intermittent)인 것, 즉 보호받지 못하는 행위가 되는 것은 아니다.¹³²⁾

이에 대하여 파상파업이 RLA에 기하여 합법적이라는 입장을 지지하는 판결도 일부 있다. Pan American World Airways, Inc., v. Teamsters 사건에서 제2항소법원은 RLA는 파상파업을 금지하는 규정을 두고 있지 않다고 하면서, 노리스 라파디아법은 일련의 단기적인 근로제공거부와 시위에 관여한 노동조합에 대한 금지명령을 배제하고 있다고 판시하였다.¹³³⁾

파상파업의 정당성이 다투어진 Association of Flight Attendants v. Alaska Airlines, Inc. 사건에서 노동조합이 행하였던 “Operation CHAOS”전술이 정당한지 여부가 다투어졌다. 이 사건에서 노동조합은 근로자에 대한 임금손실을 최소화하면서 항공사 운영에 최대한 타격을 주기 위하여 ‘파상파업(rolling strike)’ 전술을 이용하였는데, 이는 파업참가 근로자가 1시간이나 2시간의 파업을 한 뒤 사용자에게 근로복귀를 요청하는 전술이다. 이 전술은, RLA의 적용을 받는 사용자는 NLRA 적용

130) United Merchants & Mfrs., Inc. v. NLRB, 554 F.2d 1276 (4th Cir. 1977).

131) Roseville Dodge, Inc. v. NLRB, 882 F.2d 1355 (8th Cir. 1989).

132) Westpac Electric, Inc., 321 N.L.R.B 1322(1996).

133) 894 F.2d 36 (2d Cir. 1990).

대상이 되는 사용자와 마찬가지로 경제적 파업참가자에 대해 영구대체할 수 있는 권한이 인정되지만, 파업참가근로자는 대체근로자가 실제로 근로를 개시하기 전까지는 대체되지 않는다는 항소법원 입장을¹³⁴⁾ 이용한 것이었다. 노동조합은 근로자가 하루 파업에 참가한 것에 대해 사용자가 파업 첫째 날 바로 대체근로자를 고용하여 투입하더라도, 또 다른 근로자가 파업 둘째 날에 파업을 하고, 첫째 날 파업에 참가한 근로자가 그 근로자의 공석에 복직하는 전술을 취하였다. 사용자는 이러한 노동조합의 전술은 사용자에 대해 잠재적으로 파괴적인(devastating) 결과를 초래할 수 있기 때문에 당해 파업에 참가한 근로자는 보호대상이 되지 않는 행동에 관여한 것으로 해고의 대상이 된다고 주장하였으나, 법원은 그 주장을 받아들이지 않았다.¹³⁵⁾

2) 사용자의 재산에 손실을 입히는 파업

미국법에서는 파업기간 중 사용자의 재산을 유지할 의무를 노동조합에 대하여 부과하고 있지 않으나, 파업의 시점(timing)이 사용자의 재산에 대해 야기한 손해를 이유로 당해 파업이 보호대상이 아니라고 판단한 사례가 있다. 예컨대, *NLRB v. Marshall Car Wheel & Foundry Co.* 사건에서¹³⁶⁾ 제5항소법원은 용선로(鎔銑爐, cupola) 내에서 철강이 녹은 상태에서 있는 경우, 장비에 대해 큰 손해를 입힐 수 있는 경우, 사전통지를 하지 않은 파업은 보호대상이 아니라고 판단하였다. 사보타주의 정당성에 대해서는 일률적으로 판단하지 않고 상황에 따라 구체적·개별적으로 판단하는 경향에 있다.¹³⁷⁾

134) *Trans World Airlines v. Independent Fed'n of Flight Attendants*, 489 U.S. 426(1989).

135) 847 F. Supp. 832 (W.D. Wash. 1993).

136) *NLRB v. Marshall Car Wheel & Foundry Co.*, 218 F.2d 409 (5th Cir. 1955).

137) *Can-Tex Indus. v. NLRB*, 683 F.2d 1183 (8th Cir. 1982)에서는 고충을 사용자에게 제기하기 위하여 공장가동을 중단시킬 목적으로 계속적으로 돌아가야 하는 기계를 중단시킨 근로자의 행위는 보호대상이 아니라고 하여 해고를 인용하였으나, *NLRB v. Thayer Co.*, 213 F.2d 748 (1st Cir. 1954) 사건에서 사용자의 악명높은 부당노동행위로 인하여 대규모 피케팅과 폭력행위와 사용자재산의 파괴가 발생한 경우 보호대상이 아닌 쟁의행위를 이유로 한 해고는 정당하지

다. 일 본

1) 부분파업, 파상파업, 직장점거

노무의 완전한 부제공만이 아니라 불완전한 제공이라는 소극적 태양에 머무르는 한 원칙적으로 정당성이 인정되고 있다. 노무의 완전한 정지인 파업은 전면파업, 부분파업,¹³⁸⁾ 지명파업,¹³⁹⁾ 파상파업, 시한부파업 등 다양한 종류가 있으나, 모두 원칙적으로는 정당하다고 인정되고 있다.¹⁴⁰⁾

노무의 불완전한 정지인 태업은 작업능률을 저하시키거나 작업의 속도를 떨어뜨리는 소극적인 태양에 머무르는 한 정당성이 인정되고 있다.¹⁴¹⁾ 태업은 단순한 노무의 일부 부제공으로서 파업과 동일한 성질을 가지고

않다는 NLRB의 결정을 인용하고 있다.

138) 高知放送事件 高知地判 1968.3.8 勞民集 19권 2호. “부분파업은 노동조합이 쟁의행위로 계획적으로 일부 조합원만을 파업에 참가하게 하는 것이며, 통상 한편으로는 파업에 의한 임금상실을 최소한도로 그치게 하고, 다른 한편으로는 생산상 혹은 경영상 중요한 부문을 노리고 거기에 파업을 실시함으로써 사용자의 작업능률과 생산성적 혹은 기업경영에 대해서 가급적으로 큰 지장을 발생시킬 것을 목적으로 한다고 생각된다. 그리고 이러한 목적태양으로 실시되는 부분파업은 그 자체 근로자의 쟁의행위로서 정당성을 가진다”

139) 日本化薬厚狭製作所事件 廣島高判 1959.5.30 勞民集 10권 3호 “일반적으로 말하는 부분파업이라 함은 기업의 한 부문에서 파업을 하고 쟁의전술로 종종 행해지고 파업실시방법의 하나로 정당한 것으로 해석된다. 그런데 다수의 작업장을 갖고 있는 기업에서 단일조합이 조직되어 있는 경우 그 중 일부 작업장의 전 조합원을 파업에 돌입하게 하는 것도 기업전체, 조합전체로부터 보면 하나의 부분파업이라고 할 수 있고, 어떤 작업장의 하나의 과(課), 계(係) 또는 그 중 어떤 직장의 조합원만을 파업하게 하는 것도 역시 기업의 한 부문의 파업과 마찬가지로 부분파업이라고 말할 수 있으며, 나아가 이 파업의 범위를 제한하거나 혹은 직장에서 특정한 조합원을 지명하여 그 자만을 파업하게 하는 이른바 지명파업도 역시 일종의 부분파업이다. 따라서 이 지명파업은 특이한 파업 형식이기는 하나, 그것이 조합지령에 근거하여 조직적 행위로 행해지는 한도에서는 역시 조합의 쟁의행위로 정당한 것이라고 하지 않을 수 없다. 그러나 단지 지명파업의 실시방법 여하에 따라서는 일반적인 부분파업에서는 볼 수 없는 위해 발생의 가능성도 생각할 수 있(기 때문에)…… 지명파업이 행해진 당해 부문, 시간, 인원 등을 고려하여 위해의 발생 또는 우려의 유무를 구체적으로 판단하여야 한다”.

140) 菅野和夫, 앞의 책, 589쪽; 文英堂사건, 京都地判 1991.11.13. 勞判 604호 61쪽.

141) 日本化薬厚狭製作所사건, 山口地判 1955.10.13. 勞民集 6권 6호 916쪽; 廣島高判 1959.5.30. 勞民集 10권 3호 531쪽.

있는 점, 사용자에게는 직장폐쇄에 의한 대항수단이 있는 점 등을 이유로 한다.¹⁴²⁾ 그러나 기계나 제품 등의 파괴·훼손을 초래하는 적극적인 수단을 이용한 것은 정당성이 없는 것으로 파악되고 있다.¹⁴³⁾

직장점거에 대해서는 기업별 노동조합이라는 특수성에 비추어 어느 정도 불가피한 측면이 있다는 점을 고려하여 정당성을 부분적으로 인정하고 있다. 판례의 전체적인 경향은 이른바 부분적·병존적 직장점거에 대해서는 정당성을 인정하지만, 전면적·배타적 직장점거의 정당성은 부정하는 것이다.¹⁴⁴⁾

2) 사용자의 재산에 손실을 입히는 파업

파업권도 사용자의 기업시설에 대한 소유권, 기타 재산권과의 조화가 필요하기 때문에 단체교섭이라는 거래를 자신에게 유리하도록 하기 위한 경제적 압력수단을 근로자에게 보장하는 권리이다. 이 경제적 압력에 의한 항쟁은 당해 노동분쟁이 해결된 후의 노사관계의 계속을 예정하고 있는 것이 원칙이다.¹⁴⁵⁾ 따라서 업무의 성질상 그 정폐가 관계자의 생명·신체·건강에 대한 위험을 발생시키는 직장에 있어서는 그와 같은 위험을 방지하도록 배려를 한 뒤에만 쟁의행위가 허용된다. 이는 공장사업장의 안전유지시설(노동관계조정법 제36조), 전기공급사업, 석탄광업의 보안업무(파업규제 제2조·제3조) 등에 대해 명문으로 규정되어 있다. 판례도 병원의 쟁의행위에 대해 동일한 입장을 취하고 있다.¹⁴⁶⁾

라. 한 국

1) 부분파업, 파상파업, 직장점거

우리나라에서도 일반적으로 부분파업, 파상파업, 시한파업, 지명파업,

142) 西谷敏, 앞의 책, 417쪽.

143) 菅野和夫, 앞의 책, 590쪽; 旭化成延岡工場 사건, 宮崎地延岡支決 1948.11.30. 勞裁資 1호 174쪽.

144) 東京大, 『注釋勞働組合法(上卷)』, 537쪽 참조.

145) 菅野和夫, 앞의 책, 590쪽.

146) 新鴻精神病院 사건, 最三小判 1964.8.5. 民集 18권 7호 1263쪽.

총파업, 순회파업 등은 정당한 파업의 태양으로 인정되고 있다.¹⁴⁷⁾

직장점거에 대해서는 구법에서는 직장점거의 유형에 따라 이른바 부분적·병존적 직장점거는 그 정당성을 인정하였으나 전면적·배타적 직장점거는 정당성을 부정하는 것이 판례·학설의 입장이었다.¹⁴⁸⁾ 현행법에서는 점거대상이 되는 시설의 종류에 따라 직장점거의 허용 여부를 달리 규율하고 있다. 즉 생산, 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설에 대해서는 직장점거가 금지되고 있다(법 제42조 제1항).

2) 사용자의 재산에 손실을 입히는 파업

이른바 보안작업 내지 긴급근로에 대해서는 “사업장의 안전보호시설에 대하여 정상적인 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위”는 쟁의행위를 할 수 없고(법 제43조 제2항), “작업시설의 손상이나 원료·제품의 변질 또는 부패를 방지하기 위한 작업은 쟁의행위기간 중에도 정상적으로 수행되어야 한다”고 규정하고 있다(법 제38조 제2항). 안전보호시설을 대상으로 쟁의행위가 이루어지는 경우, 행정관청은 노동위원회의 의결을 얻거나 사태가 급박하여 의결을 얻을 시간적 여유가 없을 때에는 즉시 당해 쟁의행위의 중지를 명할 수 있다(법 제42조 제3항, 제4항).

마. 검토

파업의 방법, 즉 태양과 관련하여서는 우리나라와 일본은 거의 유사한 규율을 하고 있다. 독일이나 미국에 비해 상대적으로 넓게 그 정당성을 인정하는 경향에 있다고 전체적으로는 평가할 수 있다. 다만, 우리 법은 안전보호시설에서 쟁의행위를 행할 경우 행정관청에 쟁의행위 중지명령권을 인정하여 행정관청의 개입가능성을 전제로 하고 있는 점에서 일본 법과 차이가 있다.

147) 김유성, 앞의 책, 245쪽; 김형배, 앞의 책, 823쪽; 임종률, 앞의 책, 216쪽.

148) 대판 1991.6.11, 91도383; 대판 1990.10.12, 90도1451 등.

3. 쟁의전치절차

파업에 대한 전치절차는 다양한 목적을 위해 설정된다. 예컨대, 사용자에게 대한 파업통지는 관련된 모든 자에 대하여 파업이라는 경제적 부담을 부과하지 않고 단체협약을 체결할 가능성을 증진시키는 데 기여할 수 있다. 다른 한편, 사용자에게 대하여는 파업시 다른 근로자나 대체근로자로 운영을 계속하거나 또는 물질적 손상이나 고객에 대한 서비스의 저하를 회피하는 방법으로 공장을 일시적으로 폐쇄하도록 함으로써 파업에 대한 준비행위를 할 수 있도록 하는 기회를 부여하게 된다. 사용자에게 대한 통지가 단체협약의 체결을 촉진할 수 있는 것과 마찬가지로, 파업찬반투표(strike vote)도 당사자가 파업을 회피하도록 하는 데 유용할 수 있다. 파업찬반투표는 근로자의 감정에 대한 보다 정확한 척도를 제공할 수 있으며 근로자로 하여금 파업 대신에 사용자의 제안을 받아들이려는 선호를 표현하도록 하는 방법이며, 특히 파업에 대해 과반수가 찬성하더라도 찬성 투표수는 노조측 교섭위원 및 사용자측 교섭위원 양자에 대해 각각의 최종제안에 대해 근로자들이 불만을 가지는 정도를 나타내는 것으로서 교섭의 조기타결에 대한 압력으로 작용하는 등 적극적인 기능도 수행할 수 있다.

가. 독 일

독일에서는 파업에 앞서 거쳐야 하는 전치절차가 법적으로 명확히 설정되어 있는 것이 아니다.

1) 사용자에게 대한 교섭기회의 제공

독일에서는 전면파업에 들어가기 전에 노동조합은 단체교섭을 먼저 행하여야 한다는 이른바 최후수단성의 원칙이 적용되기 때문에 사용자에게 대하여 교섭할 기회가 제공된다. 그런데 교섭이 진행되고 있는 과정에서 교섭이 결렬될 경우 전면파업에 돌입하려는 노동조합의 의사를 사용자에게 대해 경고할 목적으로 단기간의 파업을 실시할 권리, 즉 경고파업의 범위와 정도가 독일에서는 문제된다. 장기간 교섭이 진행되고 있는 동안에 이

루어진 경고파업의 합법성은 명확하지 않았고, 또 그러한 파업은 교섭이 결렬된 것으로 노동조합이 선언한 이후에만 허용되는지 여부도 불분명하였다. 그런데 1988년의 ‘경고파업판결(Warnstreik- Entscheidung)’¹⁴⁹⁾ 이후 경고파업을 실시하기 전에 노동조합의 공식적인 교섭결렬선언은 필요하지 않다는 것이 판례상 명확하게 되었다. 경고파업은 그 본질상 사용자에게 노동조합이 파업에 들어갈 의사가 있다는 사실과 노동조합이 진지하게 요구하고 있다는 사실을 강조하기 위한 목적을 가지고 있으며, 통상적으로는 매우 짧은 기간 동안만 이루어진다는 점을 근거로 하였다. 그러나 연방노동법원은 경고파업의 기간에 대해 시간적 한계를 설정하지는 않았다. 즉 어느 정도까지 지속되어야 일반적인 파업으로 판단되지 않고 단순한 경고파업에 머무르는지를 명확히 하지 않았다. 따라서 현재 판례법리에 따르면, 노동조합은 전면파업을 실시하겠다는 자신의 의사의 진지성을 입증하기 위해 어느 정도의 압력이 필요한지를 스스로 결정할 수 있다.

2) 파업찬반투표

독일에서 대부분 노동조합 규약에서는 파업찬반투표를 규정하고 있다. 그런데 그 요건을 갖추지 않고 파업을 행할 경우 파업의 정당성에 대해서 아직 판례는 없고 학설은 나뉘고 있다. 규약에 파업찬반투표에 관한 규정이 없는 경우에는 판례와 통설은 파업찬반투표를 거칠 필요가 없다는 데 일치하고 있다.¹⁵⁰⁾ 파업찬반투표를 거치도록 하더라도 반드시 파업발생을 줄인다는 보장이 없다는 점, 민주적 절차에 의해 조합원이 조합집행부를 선출하였기 때문에 집행부가 파업결정을 행하도록 하여도 절차적 정당성이 인정된다는 점을 근거로 하고 있다. 이에 대하여 파업이 최후수단(ultima ratio)이 되기 위해서는 조합원 과반수가 찬성함으로써 근로조건을 향상시키기 위하여 파업이 필수적이라는 확신을 전제로 할 때에만 가능하다는 입장에서 파업찬반투표를 거치지 않은 파업의 정당성을 부정하는 견해도 있다.¹⁵¹⁾ 그 밖에 노동조합의 민주성의 요건에 비추어 파업을

149) AP Nr. 108 zu Art. 9 GG Arbeitskampf.

150) Löwisch et al., 앞의 책, S.29; AP Nr. 51, zu Art 9 GG Arbeitskampf(1976).

할 것인지 여부는 집행부가 아니라 조합원이 결정하여야 한다고 하여 파업찬반투표를 필수적인 절차로 보는 견해도 있다.¹⁵²⁾

나. 미 국

미국에서는 파업의 이른바 최후수단성의 원칙은 인정되지 않기 때문에 파업에 앞서 반드시 단체교섭이 결렬될 것을 요건으로 하지 않는다. 다만, 노동조합은 일반적으로 성실교섭의무를 부담하며¹⁵³⁾ 단체협약의 종료나 개정 이전에 사용자와 정부 당국에 대해 통지를 한 뒤에만¹⁵⁴⁾ 파업을 할 수 있다.¹⁵⁵⁾ 미국에서 파업찬반투표는 일반적인 경우에는 요건으로 설정되어 있지 않고, 긴급사태로 대통령이 선언한 경우에만 요건으로 되어 있다.¹⁵⁶⁾

이와 같이 독일에 비하여 파업에 대한 절차적 요건은 상당히 느슨한 NLRA와는 달리, RLA는 임금, 근로시간, 기타 근로조건에 관한 분쟁에서 파업을 행하기 위해서는 매우 복잡한 절차(almost interminable)를 요하고 있다.

1) 사용자에게 대한 교섭기회의 부여 및 통지

미국에서는 노동조합이 파업에 앞서 반드시 단체교섭을 거쳐야 하는 것은 아니고 따라서 파업이 정당하기 위한 요건으로 단체교섭을 일반적으로 필요로 하는 것은 아니지만, 성실교섭의무의 일환으로 단체교섭기회를 사용자에게 주어야 하는 경우도 있다. 그러나 비조직근로자는 파업권은 행사할 수 있으나 NLRA의 적용대상이 아니기 때문에 성실교섭의

151) Martin Vorderwulbecke, BB 1987, S.750, 755.

152) Hueck et al., *Arbeitsrecht*, 7th ed., 1970, II/2 S.1026.

153) NLRA § 8(b)(3), 29 U.S.C. § 158(b)(3)(1998).

154) NLRA § 8(d)(1), (3), 29 U.S.C. § 158(d)(1), (3). 파업은 단체협약의 유효기간이 만료하거나 60일 이전에 단체교섭을 행할 의사를 통지한 경우에만 가능하다(§ 8(d)(4)). NLRA § 2(14)에서 규정하고 있는 보건의료시설에서는 통지기간이 90일이다(§ 8(d)(A)).

155) NLRA § 8(d)(2), 29 U.S.C. § 158(d)(2)(1998).

156) LMRA §§ 206-210, 29 U.S.C. §§ 176-180(1998).

무도 부담하지 않는다.

노동조합이 보건의료시설에서 파업하는 경우에는, 성실교섭의무에 따른 교섭기회의 부여와 함께 노동조합은 당해 시설과 연방조정알선서비스(Federal Mediation and Conciliation Service)에 대해 파업을 행하기 최소한 10일 전에 통지하여야 한다. 그 통지에는 파업의 개시 일자와 시간이 포함되어야 한다.¹⁵⁷⁾ 통지요건은 노동조합에 대해서만 적용되며, 집단적 작업중단에 관여한 비조직근로자에 대해서는 적용되지 않는다.

2) 파업찬반투표

미국에서 파업찬반투표는 대통령의 판단으로 파업이 “허용되거나 계속된다면 국민의 건강이나 안전을 위태롭게 할 것”이라고 판단되는 파업에 대처하기 위한 절차와 관련하여서만 요구된다.¹⁵⁸⁾ 노동조합의 규약에서는 종종 파업찬반투표가 규정되어 있으나, 그러한 규칙에 따르지 않은 경우에 파업이 불법으로 되는 것은 아니다. 오히려 단체교섭에서 사용자가 그러한 요건을 고집하는 것은 부당노동행위에 해당한다. 교섭의 의무적 교섭사항이 아니기 때문이다.¹⁵⁹⁾

3) RLA에 따른 파업 전치절차

RLA에 따른 파업전치절차는 그 절차를 모두 이행하기 위해서는 상당한 시간을 요하도록 규정되어 있는데(almost interminable), 이는 연방조정위원회(NMB: National Mediation Board)의 법령상 역할에서 기인한다. RLA에서는 ‘사소한 분쟁(minor disputes)’에 해당하는 계약해석에 관한 분쟁, 즉 권리분쟁에 대하여 파업을 금지하고 있으며, 중재에 의해 해결되어야 한다.¹⁶⁰⁾ 그러나 임금, 취업규칙 또는 근로조건에 영향을 미칠 수 있는 계약상 변경에 관한 불일치, 즉 이익분쟁은 ‘주요한 분쟁(major disputes)’에 해당한다.¹⁶¹⁾ 따라서 사용자와 노동조합 양자는 단체협약상

157) NLRA § 8(g), 29 U.S.C. § 158(g)(1998).

158) LMRA § 206, 29 U.S.C. § 176(1998).

159) NLRB v. Wooster Div. of Borg-Warner Corp., 356 U.S. 342(1958).

160) RLA § 2, Sixth, 45 U.S.C. § 152, Sixth(1998)

161) RLA § 2, Sixth, 45 U.S.C. § 152, Sixth.

조건을 변화시키고자 하는 경우에는 30일 전에 서면으로 통지하여야 하며,¹⁶²⁾ 각 당사자는 NMB의 서비스를 신청할 수 있다. NMB는 긴급사태가 존재한다고 판단하면 그 서비스를 독자적인 판단으로 제공할 수 있다.¹⁶³⁾ 그 서비스가 당사자의 신청에 의해 개시되거나 직권으로 제공되는 경우에는 당사자는 ‘조정상태(in mediation)’에 들어가며, NMB에 의한 조정이 종료할 때까지는 ‘자력구제(self help)’, 즉 파업이나 직장폐쇄를 할 수 없다. 조정 종료 결정(release) 이전에는 회사가 근로조건을 일방적으로 변경할 수 없으며, 노동조합도 파업을 할 수 없다. 분쟁이 조정 또는 동법에 의한 다른 절차에 의해 해결되지 않고 또 위원회의 판단에서 “국가의 핵심적인 운송서비스의 어떤 부분이라도 제공될 수 없을 정도로 중간통상을 실질적으로 방해”할 우려가 있는 경우에 위원회는 대통령에게 통지하여야 한다.¹⁶⁴⁾ 대통령은 자신의 재량으로 당해 분쟁에 대해 조사와 보고를 위한 위원회를 지명할 수 있다. 당해 위원회는 30일 이내에 보고서를 제출하여야 하는데, 그 위원회를 지명하면 위원회가 보고서를 제출한 이후 30일간 파업금지기간이 연장된다.

요컨대, 미국에서는 파업 그 자체를 제한하기보다는 시간이 매우 오래 소요되는 절차를 규정함으로써 간접적으로 공공의 이익을 보호하고 있다.

다. 일 본

1) 사용자에게 대한 교섭기회의 부여 및 통지

일본에서는 파업을 개시하기 위하여 단체교섭이 반드시 ‘결렬’된 상태가 필요하지 않다는 점에 대해서는 특별한 이견이 없으나, 단체교섭의 신청 자체가 없거나 혹은 단체교섭이 개시되어 실질적인 논의가 없었던 경우, 노사대립상황에까지 진전되지 않은 경우(단교미진의 파업)에 이들 쟁의행위가 정당한가 여부는 문제가 된다. 또한 쟁의행위의 통지라는 사용자에게 대한 파업의사표명을 하지 않은 채 쟁의행위가 개시된 경우(돌발파

162) § 6, 45 U.S.C. § 156(1998).

163) § 5, First, 45 U.S.C. § 155, First(1998).

164) RLA § 10, 45 U.S.C. § 160(1998).

업)에 쟁의행위의 정당성이 문제가 된다.

단체교섭을 다하지 않고 돌발적으로 파업이 행해진 경우 그 정당성에 대해서 다른 판례가 있으나, 다수의 판례는 단체교섭의 성사여부를 쟁의행위의 정당성 판단에 직접적으로 결부시켜 평가하지 않는다.¹⁶⁵⁾ 다만, 단체교섭미진, 돌발파업을 이유로 쟁의행위의 정당성을 부정하고 있는 사례도 없는 것은 아니다.¹⁶⁶⁾ 이에 대하여 학설은 사용자가 근로자의 구체적 요구에 대한 단체교섭을 거부하거나 또는 단체교섭에서 그와 같은 요구에 거부의 회답을 한 뒤에 파업을 개시하여야 하는 것이 원칙이라는 입장에서 노동조합이 사용자에게 단체교섭요구를 하고 사용자로부터의 회답도 받기 전에 파업을 행하면 정당성이 없다는 입장¹⁶⁷⁾과 단체교섭과 쟁의행위는 필연적으로 연결되는 것은 아니기 때문에 파업을 행하기 전에 반드시 단체교섭을 하여야 할 필요는 없다고 하는 입장¹⁶⁸⁾으로 나뉘고 있다.

통고 없는 쟁의행위, 즉 돌발파업이 위법인지 여부에 대해서는 판례의 입장이 나뉘고 있다. 다수의 판례는 파업시 사용자에게 통고를 할 것인지는 쟁의전술선택의 자유의 문제로 반드시 사전통고를 필요로 하는 것은 아니라는 입장에 있으나,¹⁶⁹⁾ 노사간의 신의칙상 쟁의행위 실시의 통지의무를 인정한 판례도 있다.¹⁷⁰⁾ 또 쟁의통고 관행이 존재한다고 인정할 수 있는 경우에도 관행 그 자체는 쟁의권 행사 자체를 제한하는 것은 아니라고 한 판례도 있다.¹⁷¹⁾

165) 勞働判例大系 15권 쟁의행위, 114쪽.

166) 富士文化工業事件 浦和地判 1960.3.30. 勞民集 11집 2호 280쪽.

167) 菅野和夫, 앞의 책, 525쪽 이하.

168) 西谷敏, 앞의 책, 412쪽.

169) 全日空假處分事件 東京地決 1966.2.26 勞民集 17권 1호; 日本化薬厚狭製作所事件 廣島高判 1959.5.30. 勞民集 10권 3호; 日本航空假處分事件 東京地決 1966.2.26. 勞民集 17권 1호.

170) 日本航空本訴事件 東京地判 1969.9.29. 勞民集 20권 5호. 다만 이 판결에서도 조합은 노사간의 신의칙상 쟁의행위 개시를 사용자에게 통지할 의무를 부담하지 만 통지의 시기는 파업실시와 동시라고 해석하여야 한다고 하고 있다.

171) 理研コロンタム救済命令取消事件 東京地判 1960.10.31. 勞民集 11권 5호. 이 판결에서는 “설사 쟁의예고의 노사관행이 존재하고 있다고 하더라도 상대방에게 쟁의에 대처할 여유를 주는 정도에 그칠 뿐, 쟁의권의 행사 자체를 제한하는

2) 파업찬반투표

일본 노조법 제5조 제2항 제8호에서는 노동조합의 규약에 동맹파업은 조합원 또는 조합원의 직접무기명투표에 의해 선출된 대의원의 직접무기명투표의 과반수에 의한 결정을 거치지 아니하면 개시할 수 없다는 취지를 기재하도록 규정하고 있기 때문에 대부분의 노동조합 규약에서 이를 정하고 있다. 즉 일본에서는 파업찬반투표 자체를 법에 의해 의무화하지 않고 규약의 필요적 기재사항으로 하는 간접적 방법으로 이를 규율하고 있다. 따라서 파업찬반투표위반의 파업 효력은 규약을 위반한 파업의 정당성 문제로 다루어진다.

규약상 절차 위반의 파업의 정당성에 대해서는, 조합규약 위반의 쟁의행위에 대해서 사용자와의 관련하에서 정당성을 상실한다는 판례와,¹⁷²⁾ 반드시 투표에 의하지 않더라도 과반수 조합원에 의한 찬성을 실질적으로 충족시킨 단체의사형성행위가 존재하고 있다면 족하다고 하여 실질적 판단을 내리는 판례¹⁷³⁾로 나뉘고 있다. 학설도 규약위반의 파업에 대해 정당성이 없다는 입장과¹⁷⁴⁾ 이는 내부적 문제에 불과하기 때문에 대사용자와의 관계에서 쟁의행위의 대외적 책임으로서의 정당성과는 무관하다는 입장¹⁷⁵⁾으로 나뉘고 있다.

라. 한 국

1) 사용자에게 대한 교섭기회의 부여 및 통지

쟁의행위의 최후수단성의 원칙, 즉 충분히 단체교섭을 경유하지 않은 채 파업으로 나아갈 수 없다는 입장은 일부 학설과¹⁷⁶⁾ 판례가¹⁷⁷⁾ 취하는 입장이다. 이에 대하여 단체교섭절차를 거치지 않았다는 이유만으로 쟁

것은 아니라고 해석하는 것이 상당”하다고 하고 있다.

172) 杵島炭鑛大鶴鑛業所事件 佐賀地判 1950.6.8. 勞動法律旬報 30호; 全日通秋田支部秋田分會(第一)事件 秋田地判 1950.9.5. 勞民集 1권 5호.

173) 興人パルプ佐伯工場事件 大分地判 1966.10.25. 勞民集 17권 5호.

174) 菅野和夫, 앞의 책, 588쪽.

175) 西谷敏, 앞의 책, 413쪽.

176) 김형배, 앞의 책, 817쪽 이하.

177) 대판 1990.5.15, 90도357 등 판례의 일관된 입장이다.

의행위가 정당성을 상실하였다고 볼 수 없다는 입장¹⁷⁸⁾도 있다.

노조법 제45조 제1항은 “노동관계 당사자는 노동쟁의가 발생한 때에는 어느 일방이 이를 상대방에게 서면으로 통보하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정 위반에 대한 벌칙규정은 없다. 이 통보를 하지 않은 경우 파업의 정당성이 있는지가 문제될 수 있으나, 이는 조정절차 신청의 개시 점을 명확히 하려는 행정목적을 위한 것으로 정당성에는 영향을 미치지 않는다는 입장에¹⁷⁹⁾ 특별한 이견은 없는 것으로 보인다.¹⁸⁰⁾

2) 파업찬반투표

노조법 제41조 제1항은 “노동조합의 쟁의행위는 그 조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의한 조합원 과반수의 찬성으로 결정하지 아니하면 이를 행할 수 없다”고 규정하고 이에 위반한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다(법 제91조 제1호).

파업찬반투표를 거치지 않은 쟁의행위의 정당성에 대하여 이전에는 이를 부정하는 입장과 긍정하는 입장으로 판례가 나뉘고 있었다. 부정설의 입장에서는 “법 제41조 제1항은 노동조합의 자주적이고 민주적인 운영을 도모함과 아울러 쟁의행위에 참가한 근로자들이 차후에 그 쟁의행위의 정당성 유무와 관련하여 어떠한 불이익을 당하지 않도록 그 개시에 관한 조합의사의 결정에 보다 신중을 기하도록 한다는 취지에서 마련된 규정 이므로, 그 절차위반의 쟁의행위라 하여 일률적으로 정당성을 결여한 것으로 볼 것은 아니나, 그 조항이 정하는 절차를 따를 수 없는 납득할 만한 객관적인 사정이 인정되지 않는다면 그 정당성을 인정받을 수 없다”고 근거로 하고 있는 반면,¹⁸¹⁾ 긍정설을 취한 판결에서는 “위 규정은 노동조합 내부의 민주적 운영을 확보하기 위한 것이므로, 위 규정에서 정하고 있는 절차를 따를 수 없는 정당한 객관적 사정이 있거나 조합원의 민주적

178) 김유성, 앞의 책, 238쪽.

179) 김유성, 앞의 책, 243쪽.

180) 구법상의 상대방에 대한 통고 및 행정관청이나 노동위원회의 신고 위반의 쟁의행위의 정당성에 대해서는 이를 긍정하는 재판례와 부정하는 재판례로 나뉘고 있었다. 자세한 것은 김유성, 앞의 책, 243쪽 참조.

181) 대법원 2000. 3. 10. 선고 99도4838 판결.

의사결정이 실질적으로 확보된 경우에는 위와 같은 투표절차를 거치지 않았다는 사정만으로 쟁의행위의 절차가 위법하여 정당성을 상실한다고 할 수는 없다”는 것을 근거로 하고 있었다.¹⁸²⁾

이러한 혼란은 전원합의체 판결에 의해 정리되었다.¹⁸³⁾ 이 판결에서는 “쟁의행위의 개시에 앞서 노동조정법 제41조 제1항에 의한 투표절차를 거치지 아니한 경우에도 조합원의 민주적 의사결정이 실질적으로 확보된 때에는 단지 노동조합 내부의 의사형성 과정에 결함이 있는 정도에 불과하다고 하여 쟁의행위의 정당성이 상실되지 않는 것으로 해석한다면 위임에 의한 대리투표, 공개결의나 사후결의, 사실상의 찬성간주 등의 방법이 용인”되는 불합리한 결과가 초래되기 때문에, 조합원 찬반투표를 거치지 않고 쟁의행위에 나아간 경우에도 조합원의 민주적 의사결정이 실질적으로 확보된 경우에는 위와 같은 투표절차를 거치지 아니하였다는 사정만으로 쟁의행위가 정당성을 상실한다고 볼 수 없다는 취지의 대법원 2000.5.26. 선고 99도4836 판결을 변경하였다. 결국 조합원 찬반투표를 거치지 않으면 그 쟁의행위는 정당성이 없다는 것이 판례의 입장으로 정리되었다.

파업찬반투표의 시기에 대해서는 노동관계당사자가 노동쟁의의 상태에 있고 동시에 조정절차까지 거친 후 쟁의행위에 돌입하기 직전에 실시하여야 한다고 판례는 보고 있다.¹⁸⁴⁾ 이 판결에서는 “쟁의행위에 대한 조합원의 찬반투표는 노동관계당사자간에 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태인 이른바 노동쟁의의 상태에 이르러야 할 뿐만 아니라 조정절차에서 노동위원회로부터 조정안이 제시되었을 경우 그 조정안을 수용할지 여부에 관한 조합원의 의사 역시 반영되어야 함에 비추어 조정절차까지 거친 후 쟁의행위에 돌입하기 직전에 실시하여야 하는 것이 원칙”이라 전제하고, 노동조합측에서 쟁의행위 찬반투표를 실시하던 시점에서는 양 당사자간에 단체협약 갱신안에 대한 심의가 시작되던 단계에 불과하여 노동쟁의상태에 있었다고 보기 어려웠는데도 사

182) 대법원 2000. 5. 26. 선고 99도4836 판결.

183) 대법원 전원합의체 2001.10.25. 선고 99도4837 판결.

184) 대법원 2001. 9. 14. 선고 2001도53 판결.

용자측에 심리적 압박을 가하기 위하여 실시된 찬반투표로는 쟁의행위에 대한 절차적 요건을 구비한 것으로 볼 수 없고, 따라서 관리직 직원이 조합원들에 대하여 법의 보호를 받을 수 없는 쟁의행위예의 참가를 만류하였다고 하더라도 그 행위는 부당노동행위에 해당하지 않는다고 판단하였다.

3) 조정전치주의

노조법 제45조 제2항은 쟁의행위를 하기 위해서는 반드시 조정절차를 먼저 거쳐야 한다는 이른바 조정전치주의를 취하고 있다. 이에 위반한 쟁의행위의 정당성이 문제가 될 수 있으나, 판례와 학설은 다른 요건이 정당한 경우 이를 위반하였다는 이유만으로 파업이 정당성을 상실하는 것은 아니라고 보는 데에 대체로 일치하고 있다.¹⁸⁵⁾ 이와 반대로 쟁의행위의 목적이 정당하지 않은 이상 설사 쟁의행위에 이르기 전에 노동조합및 노동관계조정법 소정의 조정절차를 거쳤다고거나 쟁의행위의 수단과 방법에 있어 어떠한 위법이 없었다 하더라도 그것만으로 이 사건 쟁의행위가 정당하게 되는 것은 아니다.¹⁸⁶⁾

마. 검 토

사용자의 단체교섭의무를 인정하지 않은 독일의 경우에는 이른바 쟁의행위의 최후수단성의 원칙에 기하여 파업에 돌입하기 전에 단체교섭을 행하여야 한다는 원칙이 확립되어 있는 반면, 사용자의 단체교섭의무를 전제

185) 김유성, 앞의 책, 244쪽; 임종률, 앞의 책, 215쪽; 대법원 2001. 6. 26. 선고 2000도2871 판결(이 판결에 대한 평석으로는 김선수, 『노동쟁의조정신청에 대한 행정지도와 쟁의행위의 정당성』, 『노동법률』, (주)중앙경제, 2001년 8월호, 32~37쪽; 김기덕, 『행정지도와 노동조합의 쟁의행위』, 『노동법률』, (주)중앙경제, 2001년 8월호, 41~43쪽; 남명선, 『조정전치제도와 쟁의행위의 절차적 정당성』, 『노동법률』, (주)중앙경제, 2001년 11월호, 50~53쪽 등 참고); 대법원 2001. 2. 9. 선고 2000도5235 판결(이 판결에 대한 평석으로는 정인섭, 『조정전치주의와 파업의 정당성』, 『노동법률』, (주)중앙경제, 2001년 4월호, 29쪽 참조); 대법원 2000. 10. 13. 선고 99도4812 판결 등.

186) 대법원 2001. 4. 24. 선고 99도4893 판결.

로 하고 있는 미국에서는 파업이 정당하기 위해서 반드시 단체교섭을 요하지 않는다는 점이 주목된다. 우리나라의 판례는 단체교섭시스템과 관련하여서는 미국과 유사한 제도를 취하고 있지만, 쟁의행위의 최후수단성의 원칙이 판례상 확립되어 있다는 점에서 일본과 차이가 있다.

특히 주목되는 점은 독일, 미국, 일본에서는 파업찬반투표위반의 쟁의행위에 대해서 그것을 이유로 파업의 정당성을 상실한다고 파악하지 않는 반면, 우리나라에서는 판례가 확고하게 파업찬반투표위반의 쟁의행위에 대해 정당성을 부정하고 있다는 점이다.¹⁸⁷⁾ 우리나라와 같이 파업찬반투표를 쟁의행위의 정당성과 직결시키고 있는 대표적인 국가로는 영국을 들 수 있는데, 영국에서는 투표의 유효성을 판단하는 검사인의 의무적 지정, 사용자에게 대한 투표 통지의무와 투표용지 샘플제공의무, 투표 및 쟁의행위 개시시기, 투표자격, 투표절차, 투표의 방법, 투표용지의 내용, 과반수 찬성, 투표결과 공표, 절차 흠결시의 효과 등에 대하여 자세한 규정을 두고 있다. 우리나라는 쟁의행위의 정당성을 좌우하는 중요한 기준으로 파악하고 있음에도 불구하고 이러한 규정이 없다는 것은 판례가 파업찬반투표의 중요성을 지나치게 강조하였다는 반증이거나 그렇지 않으면 입법의 결함이라고밖에 말할 수 없다.

4. 공익을 보호하기 위한 파업권에 대한 제한

앞에서 본 바와 같이 파업권의 인정범위를 결정함에 있어서 고려하여야 할 사항 중 하나는 근로조건 향상을 위하여 근로자가 파업을 행할 권리와 그 권리의 행사가 초래할 수 있는 제3자의 부담을 어떻게 조화시키는가 하는 것이다. 부근에 주유소가 많은 지역에서 특정한 주유소 근로자가 파업을 하는 경우와 같이 제3자에게 미치는 영향이 크지 않은 경우가 있는 반

187) 판례는 쟁의행위가 조합원에게 미치는 영향을 고려하여 쟁의행위의 개시는 조합원의 직접적이고 민주적인 의사가 반영되어야 한다는 근거에 입론하고 있으나, 동일하게 조합원에게 가장 중요한 관심사의 하나인 근로조건에 대해 지속적으로, 그리고 직접적으로 영향을 미치는 단체협약의 체결과 관련하여서는 이른바 단체협약인준조항에 대해 조합원에 의한 직접관여를 부정하고 있는 판례입장과 모순되는 태도를 보여주고 있다.

면, 지역난방회사 근로자의 의한 파업으로 인해 난방제공이 중단된다면 제 3자에 대해 실질적이고 직접적인 영향을 미칠 것이다. 이러한 상황에 대해 각국은 다양한 법적 장치를 마련하여 두고 있다.

가. 독 일

독일에서 파업의 정당성을 결정하는 핵심적 기준인 비례성원칙은 파업으로 인해 침해되는 사용자의 이익을 고려할 뿐만 아니라 공공의 이익도 함께 고려하고 있다. 특히 필수적인 공공서비스는 파업기간 중에도 계속하여 유지되어야 한다는 것이 연방노동법원¹⁸⁸⁾과 다수 학설¹⁸⁹⁾의 일반적인 견해이다. 최소한의 서비스를 파업기간 중에도 제공하여야 하는 사업의 예로서는 병원, 전기 또는 수도공급사업, 쓰레기 처리, 장례서비스, 우편 등을 들고 있다.¹⁹⁰⁾ 예컨대, 환자의 건강에 해를 끼치지 않고 대기할 수 있는 자는 파업권을 행사할 수 있지만, 병원에서 파업기간 중이라고 하여도 긴급수술은 유지되어야 하는 것이 최소서비스에 해당한다.¹⁹¹⁾ 총연합단체인 DGB는 모든 산하 조합의 조합원에 대해 구속력을 가지는 쟁의행위에 관한 규약에서 명시적으로 파업시 유지되어야 하는 최소서비스에 관한 규정을 두고 있다.¹⁹²⁾

나. 미 국

앞에서 본 바와 같이 미국에서는 파업권의 범위를 직접적으로 제한하는

188) Der Betrieb 1982, S.2139 f; EzA Nr. 119 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1995).

189) Löwisch et al., 앞의 책, SS.122~123; Wolfgang Rufner, *Zur Gemeinwohlbindung der Tarifvertragsparteien*, RECHT DER ARBEIT 193, 1985; Hortmut Oetker, Die Durchführung Von Not-Und Erhaltungsarbeiten Bei Arbeitskämpfen 38ff(1984).

190) Rolf Birk et al., *Gesetz Zur Regelung Kollektiver Arbeitskonflikte*, 1988, S.6.

191) Däubler et al., 앞의 책, S.366.

192) Arbeitskampfrichtlinien des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 5.5.1974, reprinted in 1974 Recht der Arbeit 306f.

방법 대신 시간이 오래 소요되는 절차상 제한을 둠으로써 간접적으로 공공의 이익 내지 사용자의 이익을 보장하고 있다. 독일에서와 같은 비례성 원칙은 일반 민간부문에 적용되는 NLRA나 철도나 항공 등의 산업에 적용되는 RLA 모두 전제로 하고 있지 않다. 따라서 미국에서는 철강근로자가 파업에 의해 무제한적인 기간 동안 철강생산을 중단시키는 것이나 철도나 항공노조가 철도나 항공의 운영을 폐쇄시키는 파업을 하는 것이 이론적으로 가능하다. 그러나 실제적으로는 산업 차원의 전면파업이나 대통령의 긴급사태선언에 의한 개입의 사례는 드물게 발생한다. 그러나 철도나 항공산업에서의 분쟁에서는 RLA에 기한 대통령의 긴급권(emergency power)이 행사되는 경우가 그다지 드문 것은 아니다.

일정한 파업과 직장폐쇄에 대해 대통령이 “발생하거나 계속하는 것을 허용할 경우 국민의 건강 또는 안전을 저해하게 될 것”이라고 생각하는 경우에 태프트 하틀리법(LMRA) 제206조에 기한 대통령의 권한이 발동된다. 이 권한의 범위는 실제적인 것이 아니라 절차적인 것에 지나지 않아, “당해 분쟁에 관련된 쟁점을 조사하고 대통령에게 보고하는 조사위원회”의 설치에 국한된다.¹⁹³⁾ 조사위원회의 보고서에는 “일체의 권고를 포함하여서는 아니 된다”. 대통령은 보고서를 접수하면 “그 내용을 공개하여야 한다”¹⁹⁴⁾ 보고서를 접수한 뒤 대통령은 법무장관에 대하여 파업이나 직장폐쇄를 중지하는 방법을 모색하도록 지시할 수 있고, (연방)지방법원은 국민의 건강 및 안전과 관련되어 있다고 인정되면 중지명령을 내릴 수 있다.¹⁹⁵⁾ 그러나 연방지방법원이 내리는 파업중지명령의 기간은 최장 80일로 제한된다.¹⁹⁶⁾ 가장 최근에 대통령에 의해 이 조치가 내려진 것은 2002년 미국 서부항만노조(ILWU)의 파업에 대해서이다.

연방법원이 중지명령을 내리면 대통령은 당해 분쟁에 대하여 보고서를 제출하였던 조사위원회를 다시 소집하여야 한다. 조사위원회는 60일 이내에(당해 분쟁이 그때까지 해결되지 않는 경우) 대통령에게 당사자의 현

193) LMRA § 206, 29 U.S.C. § 176(1998).

194) LMRA § 206, 29 U.S.C. § 176(1998).

195) *id.* § 208(a), 29 U.S.C. § 178(a).

196) *id.* § 209(b), 29 U.S.C. § 179(b)

재의 상황 및 분쟁해결을 위하여 진행되어 왔던 노력에 대하여 보고하여야 하며, 이 보고서에는 각 당사자의 현재의 입장 및 사용자의 최종제안의 내용을 포함하여야 한다. 대통령은 그 보고를 공개하여야 한다. NLRB는 보고서 제출 후 15일 이내에 당해 분쟁에 관련된 각 사용자의 근로자에 대하여 각 사용자가 제시한 최종제안을 수락할 의사가 있는지 여부의 문제에 대하여 비밀투표를 실시하여야 하며, 그 결과를 법무장관에게 투표 이후 5일 이내에 통지하여야 한다.¹⁹⁷⁾ 비밀투표가 인준되거나 분쟁이 그 사이에 해결되면 금지명령은 취소된다.¹⁹⁸⁾ 따라서 대통령의 권한은 당사자에 대해 직접적으로 파업을 중지시키거나 실체적인 내용을 가지는 명령을 내릴 수 없다. 그렇지만 전체적인 법체계에서 설정한 파업중단기간에 관한 규정은 그 기간 중에 대통령의 입장 표명, 조사위원회의 보고서, 근로자의 비밀투표, 여론의 압력 등으로 구성되어 있기 때문에 이들 절차가 복합적으로 작용하여 분쟁해결을 위한 강력한 압력으로 작용하는 메커니즘으로 되어 있다.

1947년에서 1978년 사이에 대통령이 이 법에 기하여 긴급중지절차를 발령한 것은 약 30회 정도이다.¹⁹⁹⁾ 1978년 3월 전국탄광노조(United Mine Workers)와 Bituminous Coal Operations 간의 노동분쟁이 102일간 지속된 후에 카터 대통령이 긴급절차를 발동한 이후, LMRA의 긴급조항에 대상이 될 수 있는 산업에서 장기간의 파업이 발생하였음에도 불구하고, 이를 해결하기 위해 긴급절차가 개시된 적은 거의 없었다. 따라서 2002년 서부항만노조에 대하여 부시 대통령이 이 절차를 개시한 것은 24년 만이다.

LMRA에 기한 긴급절차에서와 마찬가지로 RLA에 기한 긴급절차도 사실조사와 절차만을 규정할 뿐, 직접적인 중지명령제도를 내용으로 하고 있지 않다. 동법은 앞에서 본 바와 같이 단체협약상 조건을 변화시키는 것을 보다 어렵게 하거나 또는 각 당사자가 노동분쟁에서 자력구제에

197) LMRA § 209(b), 29 U.S.C. § 179(b)(1998).

198) *id.* § 210, 29 U.S.C. § 180.

199) Peter B. Shipman, "The Scope of the National Emergency Labor Injunction Law", 9 SETON HALL L. REV. 709, 710, 1978.

의존하는 것을 보다 어렵게 함으로써, 보다 동적인 지향을 가지고 있는 (dynamically-oriented) NLRA보다 훨씬 더 현상유지(status quo)를 지향하고 있다고 평가되고 있다.²⁰⁰⁾

다. 일 본

일본에서는 쟁의행위가 발생한 경우에 공중의 일상생활에 중요한 영향을 미치는 사업을 공익사업으로 규정하고 있다. 공익사업은 ① 운수사업, ② 우편·전기통신사업, ③ 수도, 전기 또는 가스공급사업, ④ 의료 또는 공중위생사업으로서 공중의 일상생활에 불가결한 것을 말한다(노동관계조정법 제37조). 공익사업에 대해 쟁의행위를 하기 위해서는 개시일 10일 전까지 노동위원회 및 후생노동대신 또는 도도부현(都道府縣) 지사에게 이를 예고하여야 한다(법 제37조). 이 통지를 받은 후생노동대신 또는 도도부현(都道府縣) 지사는 바로 공중이 알 수 있는 방법으로 이를 공표하여야 한다(노동관계조정법시행령 제10조의4 제4항). 쟁의행위 자체를 직접적으로 금지하는 대신 절차적 규제를 중심으로 공익을 보호하는 시스템을 마련하고 있는 점에서 주목된다.

그런데, 여기에서 유의하여야 하는 점은 일본에서 우리나라의 필수공익사업에 해당하는 일부 사업에 대하여 지방공영기업노동관계법에서 규율하고 있다는 점이다. 이 법에서는, 지방공영기업이 경영하는 철도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 전기사업, 가스사업, 수도사업, 공업용수도사업, 지방공영기업법에 지정된 사업 등에 대해 강제중재제도(법 16조)와 함께 쟁의행위의 금지가 규정되어 있다(법 11조). 지방공영기업 노동관계법상의 강제중재제도와 쟁의행위금지에 대해서는 학설상 비판이 제기되고 있다.²⁰¹⁾

200) Dennis Arouca & Henry H. Peritt, Jr., "Transportation Labor Regulation: Is the Railway Labor Act or the National Labor Relations Act the Better Statutory Vehicle?", LABOR L.J., 145, 146, 1985.

201) 자세히는 野村晃, 『強制仲裁制度』, 現代勞働法講座 15권, 有斐閣, 1985, 219쪽 이하 참조.

라. 한 국

우리나라는 공익사업에 대한 쟁의조정절차상 특칙을 두고 있는 외에 필수공익사업에 대해 직권중재제도를 규정하고 있다. 헌법재판소는 직권 중재제도의 합헌성을 일관하여 유지하고 있다.²⁰²⁾

마. 검 토

미국에서는 공익사업에서의 파업에 대해 직접적인 중지명령으로 개입 하거나 분쟁을 중재로 해결하는 대신, 사실조사를 통한 여론에의 호소, 오랫동안 시간이 소요되는 복잡한 절차를 통한 당사자간의 자주적 해결 의 도모, 부득이한 경우 법원의 명령에 의한 중지명령 등 다양한 절차적 개입을 통하여 규율하고 있는 점이 주목된다. 이에 대하여 독일에서는 법 제도적인 절차를 별도로 두고 있지는 않지만, 판례상 최소서비스의 유지 의무를 노동조합에게 부과함으로써 파업권을 인정하는 전제하에서 공공 의 이익을 확보하려고 한다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 우리나라와 일본은 직권중재라는 방식으로 파업에 대하여 국가가 직접 개입한다는 점에서 주목된다.

제5절 파업에 대한 사용자의 대항조치

합법적 파업에 대한 사용자의 대항조치는 파업기간 중 근로를 제공하는 근로자에 대해 일반적인 임금수준을 상회하는 더 높은 임금을 지급함으로써 근로자의 파업불참을 유도하여 조업을 계속하는 방법, 대체고용, 직장폐쇄 등이 있다.

202) 헌법재판소 전원재판부 1996. 12. 26. 90헌바19,92헌바41,94헌바49(병합); 헌법 재판소 2003. 5. 15. 2001헌가31.

1. 독일

가. 직장폐쇄

독일에서 직장폐쇄는 실제로는 자주 활용되는 방법이 아니기는 하지만, 사용자가 파업에 대항할 수 있는 원칙적인 수단이다. 파업과 직장폐쇄는 비례성 원칙에 따라 규율되고 있다. 1980년대 이후 연방노동법원은 비례원칙을 직장폐쇄에 대하여 적용함에 있어서 파업에 참가하는 근로자의 수를 기준으로 한 법리를 전개하여 왔다.²⁰³⁾ 학설은 이에 대해 비판적이지만,²⁰⁴⁾ 그러한 판례법리는 여전히 유지되고 있다. 이에 따르면 노동조합이 사용자의 노동력의 25% 이하에 대해 파업을 실시하면 사용자는 25%까지 합법적으로 직장폐쇄를 할 수 있다. 노동조합이 25% 이상 50% 미만의 근로자에 대해 파업을 실시하면 사용자는 근로자의 50%까지 직장폐쇄 할 수 있다. 그러나 50% 이상의 근로자가 파업하면 사용자는 직장폐쇄를 할 수 없다. 그 이유는 독일에서 직장폐쇄는 ‘불공정한’ 파업에 있어서만 행사될 수 있기 때문이다. 여기에서 불공정한 파업이라 함은 노동조합이 임금상실과 파업부조금의 비용을 줄이기 위해 근로자의 50% 미만으로 부분파업을 하면서도 전체 기업을 교란시키고자 하는 경우에 인정된다.

나. 파업기간 중 근로에 대한 추가적인 임금

독일에서 파업에 대항하기 위해 사용자가 현실적으로, 일반적으로 이용하는 수단은 파업기간 중 근로를 계속하는 근로자, 즉 파업에 불참한 근로자에 대해 정상적인 임금 이외의 추가적인 임금을 제공하는 방법이다. 이러한 임금지급이 파업근로자에 대한 차별로서 금지되는지 여부가 다투어지지만, 일반적인 판례의 입장은 파업기간 중 경험하게 되는 보다

203) AP Nr. 64 und 65 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1980).

204) Manfred Lieb, *Arbeitsrecht*, 6th ed., 1997, S.87.

어려운 작업조건에 대해 파업불참근로자에 대해 보상하는 의미가 있는 경우에는 추가적인 임금도 허용된다는 입장이라고 할 수 있다. 파업 상황에서 일상적이지 않은 근로를 하였기 때문에 근로자가 일상적인 경우보다 더 많은 임금을 받은 때에는 차별로 간주되지 않는다는 것이다.²⁰⁵⁾ 또한, 근로자가 파업하지 않도록 유도하기 위한 인센티브로서 파업기간 중 추가적인 임금이 지불된 경우에도 추가적인 임금지불은 허용된다는 것이 판례의 입장이다.²⁰⁶⁾ 이에 대하여 파업기간 중 근로하였다는 이유만으로 파업이 종료한 이후에도 파업기간 중 근로하였던 근로자에 대해 계속적으로 추가적인 임금을 지급하는 것은 허용되지 않는다. 그러한 지급은 파업에 영향을 미칠 수 없으며 따라서 파업에 영향을 미칠 사용자의 이익에 의해 정당화될 수 없다. 그 유일한 목적은 파업에 참가하였다는 이유로 파업참가자들을 제재하는 데 있기 때문에 추가적 급여가 최소한이라고 하더라도 이는 차별적인 것으로서 금지된다.²⁰⁷⁾

2. 미 국

가. 직장폐쇄

미국에서는 사용자의 직장폐쇄권이 지속적으로 확대되어 왔다. 초기에는 방어적 직장폐쇄만을 허용하고 있었으나, 현재에는 사용자가 교섭상 지위를 강화하기 위하여 행하는 공격적 직장폐쇄가 인정되고 있을 뿐 아니라,²⁰⁸⁾ 선제적 직장폐쇄도 가능하다.²⁰⁹⁾ 따라서 미국에서는 교섭결렬이 있기 전에 단체교섭에서 유리한 지위를 차지하기 위하여 사용자가 직장폐쇄를 할 수 있다. 나아가 연방대법원은 대항적 직장폐쇄에서 일시적

205) AP Nr. 123 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1992); AP Nr. 127 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1993); Löwisch, 앞의 책, S.208.

206) 이에 대해 반대하는 견해로는, Däubler et al., 앞의 책, § 280ff.

207) AP Nr. 124 zu Art. 9 GG Arbeitskampf(1992).

208) NLRB v. Truck Drivers Local Union No. 449 (Buffalo Linen), 353 U.S. 87(1957).

209) American Ship Bldg. Co. v. NLRB, 380 U.S. 300(1965).

대체고용에 의한 조업계속이 가능하다고 보고 있다.²¹⁰⁾

나. 경제적 파업참가자에 대한 영구적 대체

미국에서도 파업에 참가한 것이 바로 근로관계를 종료시키는 것은 아니지만, *NLRB v. Mackay Radio & Telephone Co.* 판결에 의해 파업이 사용자의 부당노동행위에 의해 야기되거나 악화되지 않은 이상 사용자는 파업참가자를 영구적으로 대체할 권리를 가진다.²¹¹⁾ 영구적으로 대체된 파업참가근로자가 복직의사를 밝혔으나 실질적으로 동등한 풀타임의 일자리가 없을 때에는 적절한 공석이 발생하는 경우에 근로자에게 복직권이 발생한다.²¹²⁾ 부당노동행위로 인한 파업에서는 사용자는 파업참가근로자를 대체할 수 없다.

다. 파업기간 중 근로에 대한 추가적인 임금 및 근로조건의 변경

NLRA하에서 사용자는 파업불참근로자의 근로에 대하여 파업참가근로자와의 교섭에서 제시한 임금보다 더 높은 임금을 지급할 수 없다. 사용자의 교섭의무는 당사자의 교섭이 '교착상태(*impasse*)'에 빠지기 전까지는 파업기간 도중에도 계속되고 있어 근로자와 개별교섭을 할 수 없기 때문이다. 따라서 '교착상태'의 의의가 중요한 의미를 가지는데, 판례에 따르면 교착상태는 '성실한 교섭을 하였음에도 불구하고 협약을 체결할 가능성이 없는 상태'를 말한다.²¹³⁾ 그러나 특정 교섭사항에 대하여 교착상태에 빠진 경우라고 하더라도 교착의 효과는 당해 사항에 대해서만 미치고 다른 교섭사항에 대해서는 여전히 교섭의무를 부담한다. 즉 교착상태의 효과는 교착상태가 존재하는 쟁점과 관련하여 교섭의무를 중단하는

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

211) 304 U.S. 333(1938).

212) *Laidlaw Corp.*, 171 N.L.R.B. 1366, enforced, 414 F.2d 99(7th Cir. 1968).

213) *Taft Broad.*, 163 N.L.R.B. 475, 478, enforced on this point, 395 F.2d 622 (D.C.Cir. 1968); see also *Atlas Tack Corp.*, 226 N.L.R.B. 222, 227 (1976), enforced, 559 F.2d 1201(1st Cir. 1977).

것이며, 교착상태에 빠져 사용자의 교섭의무가 중단된 경우에 사용자는 교섭기간 중 행한 제안과 실질적으로 다르지 않거나 또는 더 높지 않은 근로조건의 일방적 변경을 할 수 있다.

RLA하에서 통상적인 사용자는 파업기간 중 운송서비스를 계속 제공하도록 모든 합리적인 노력을 다하여야 할 의무를 부담하고 있다. 따라서 이익분쟁과 관련한 조정절차에서 제안하였던 근로조건 변경안을 일방적으로 실시할 수 있다. 즉 사용자는 기존의 협약의 변경이 “조업을 계속하는 데 합리적으로 필요”하다고 인정되는 범위에서 기존의 협약을 일방적으로 변경할 수 있다.²¹⁴⁾ 여기에는 통상적인 근로자에게 적용될 수 있는 관련 근로계약으로 확립된 것보다 더 높은 임금을 대체근로자에게 지급하는 것까지 포함한다.²¹⁵⁾ 그러나 “합리적으로 필요”한 변경의 기준은 판례상 엄격하게 해석되며, 그러한 변경을 행할 권리는 파업의 종료와 함께 소멸한다.²¹⁶⁾

3. 일 본

가. 조업의 계속과 대체근로

파업 중에도 사용자는 관리자나 비조합원을 동원하여 조업을 계속할 수 있고, 이를 위해 대체근로자를 채용하는 것도 자유이다.²¹⁷⁾ 판례도 “사용자는…… 파업 중이라도 업무의 수행 자체를 정지하여야 하는 것은 아니고, 조업저지를 목적으로 하는 근로자측의 쟁의수단에 대해서는 조업을 계속하기 위하여 필요한 대항조치를 취할 수 있다”고 하여 같은 입장에 있다.²¹⁸⁾

214) *Empresa Ecuatoriana de Aviacion, S.A. v. District Lodge 100*, 690 F.2d 838, 842(11th Cir. 1982).

215) *Brotherhood of Ry. & Ss. Clerks v. Florida E. Coast Ry.*, 384 U.S. 238, 248 n.8(1966).

216) *Id.* al. 248.

217) 菅野和夫, 앞의 책, 618쪽.

218) 山陽電氣軌道 사건, 最二小決 1978.11.15. 刑集 32권 8호, 1855쪽.

나. 직장폐쇄

판례는 헌법상의 근로자의 쟁의권은 노사대등의 촉진과 확보를 위한 것이고 궁극적으로는 공평의 원칙에 입각하고 있기 때문에 “개개의 구체적인 노동쟁의의 장에서 근로자측의 쟁의행위에 의해 노사간의 세력의 균형이 파괴되고, 사용자측이 현저하게 불리한 압력을 입는…… 경우에는 형평의 원칙에 비추어 사용자측에게 이와 같은 압력을 저지하고 노사간의 균형을 회복하기 위한 대항방위수단으로서 상당성이 인정되는 한… 사용자의 쟁의행위도 정당하다고 인정된다”고 하고, “개개의 구체적인 노동쟁의에서의 노사간의 교섭태도, 경과, 조합측의 쟁의행위의 태양, 그것에 의해 사용자측이 입는 타격의 정도 등에 관한 구체적인 사정에 비추어 형평의 견지에서 보아 근로자측의 쟁의행위에 대한 대항방위수단으로서 상당하다고 인정되는…… 경우에는…… 정당한 쟁의행위…… 로서 위 직장폐쇄기간 중에 대상근로자에 대한…… 임금지급의무를 면한다”고 하여 직장폐쇄권의 근거를 명확히 하고 있다.²¹⁹⁾

그 논리적인 귀결로서 일본에서는 미국과 달리 공격적 직장폐쇄는 허용되지 않고 방어적 직장폐쇄만 허용된다. 즉 조합의 평화의무위반행위를 구실로 하여 조합의 요구사항에 대해 사용자에게 유리한 해결을 도모할 것을 목적으로 한 직장폐쇄나²²⁰⁾ 파업이 종료한 후에도 직장폐쇄를 계속하는 행위²²¹⁾는 공격적 직장폐쇄로서 정당성이 인정되지 않는다.

4. 한 국

우리나라에서는 파업시 대체근로가 원칙적으로 금지되고 있다. 노조법 제43조에 따르면, 사용자는 쟁의행위기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없으며(제1항), 사용자는 쟁의행위기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무를 도급

219) 丸島水門事件, 最三小判 1975.4.25. 民集 29권 4호 481쪽.

220) ノース・ウェスト航空事件, 最一小判 1975.7.17. 勞經速 916호 3쪽.

221) 日本原子力研究所事件, 最二小判 1983.6.13. 民集 37권 5호 636쪽.

또는 하도급 줄 수 없다(제2항).

한편, 노조법에서는 쟁의행위라 함은 “파업·태업·직장폐쇄, 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다”고 규정(법 제2조 제6호)하여 쟁의행위 속에 직장폐쇄를 포함하여 규정하고 있다. 사용자는 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후에만 직장폐쇄를 할 수 있으며, 직장폐쇄를 할 때에는 사전에 행정관청 및 노동위원회에 신고하도록 규정하고 있다(노조법 제46조). 사용자가 노동조합이 쟁의행위를 하기 전에 직장폐쇄를 할 경우에는 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며(노조법 제91조 제1호), 신고를 하지 않을 때에는 500만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있다(노조법 제96조 제1항 제3호).

판례는 사용자의 직장폐쇄는 사용자와 근로자의 교섭태도와 교섭과정, 근로자의 쟁의행위의 목적과 방법 및 그로 인하여 사용자가 받는 타격의 정도 등 구체적인 사정에 비추어 근로자의 쟁의행위에 대한 방어수단으로서 상당성이 있어야만 사용자의 정당한 쟁의행위로 인정될 수 있고, 사용자의 직장폐쇄가 근로자의 쟁의행위에 대한 방어적인 목적을 벗어나 적극적으로 노동조합의 조직력을 약화시키기 위한 목적 등을 갖는 선제적·공격적 직장폐쇄에 해당하는 경우에는 정당한 쟁의행위로 인정될 수 없다고 판단하고 있다.²²²⁾ 즉 구체적인 노동쟁의의 장에서 단행된 사용자의 직장폐쇄가 정당한 쟁의행위로 평가받기 위해서 노사간의 교섭태도, 경과, 근로자측 쟁의행위의 태양, 그로 인하여 사용자측이 받는 타격의 정도 등에 관한 구체적 사정에 비추어 형평의 견지에서 근로자측의 쟁의행위에 대한 대항·방위 수단으로서 상당성이 인정되는 경우에 한하며, 그 직장폐쇄가 정당한 쟁의행위로 평가받을 때 비로소 사용자는 직장폐쇄기간 동안의 대상 근로자에 대한 임금지불의무를 면할 수 있다. 따라서 예컨대, 노동조합이 준법투쟁에 돌입한 지 3일 만에 전격적으로 단행한 사용자의 직장폐쇄는 근로자측의 쟁의행위에 의해 노사간에 힘의 균형이

222) 대법원 2003. 6. 13. 선고 2003두1097 판결; 대법원 2002. 9. 24. 선고 2002도 2243 판결.

깨지고 오히려 사용자측에게 현저히 불리한 압력이 가해지는 상황에서 회사를 보호하기 위하여 수동적, 방어적인 수단으로서 부득이하게 개시된 것이라고 볼 수 없기 때문에 정당성이 없다.²²³⁾

제도적으로 볼 때 쟁의행위의 정의 속에 직장폐쇄를 포함시키고 있음에도 불구하고, 쟁의행위에 대한 각종 규제는 노동조합의 쟁의행위에 대해서만 미치게 하고 있는 점, 공격적 직장폐쇄가 허용되는지 여부, 직장폐쇄의 효과에 관한 규정을 두고 있지 않아 혼란이 초래되고 있는 점이 문제가 되고 있다. 또한 위법한 직장폐쇄에 대해서는 업무방해죄 등 일반형법의 적용이나 책임부담을 사실상 면하고 있어 형벌적용에 불균형이 초래된다는 점에서 문제가 있다고 하겠다.

전체적으로는 다른 국가에 비하여 우리나라에서는 파업에 대한 사용자의 대항조치가 상당히 제한되고 있다고 평가할 수 있다.

제6절 위법한 파업의 효과

1. 독 일

독일에서 파업이 위법하면 노동조합 및 근로자 양자에 대해 효과를 발생한다. 통상적으로 사용자는 위법한 파업이 발생할 가능성이 있는 경우에 항구적인 중지 및 중단가처분을 법원에 신청할 수 있다.²²⁴⁾ 나아가 위법한 파업이 실제로 발생하면, 노동조합에 대해 손해배상을 청구할 수 있으며 최소한 이론적으로는 모든 근로자에 대해 손해의 전액에 대해 불법행위책임 및 채무불이행책임의 연대책임을 물을 수 있다.²²⁵⁾ 노동조합이나 근로

223) 대법원 2000. 5. 26. 선고 98다34331 판결.

224) Löwisch et al., 앞의 책, SS.271~272; Udo Isenhard, *Einstweiliger Rechtsschutz im Arbeitskampf*, in *Arbeitsgesetzgebung Und Arbeitsrechtsprechung* 201ff(1995).

225) Löwisch et al., 앞의 책, S.269.

자가 그 파업이 위법하다는 것을 알았거나 알 수 있었을 경우, 즉 고의나 과실이 인정되는 경우에는 손해배상책임을 면할 수 없다. 다만, 노동조합이 파업을 실시하는 경우 근로자가 당해 파업을 합법이라고 추정하였다면 근로자는 과실로 행위한 것이 아니라고 추정된다. 그러나 이 추정은 반증이 가능하고, 개별 근로자가 손해의 전액에 대하여 책임을 질 가능성이 있기 때문에 근로자의 파업권을 부당하게 침해할 우려가 있다고 비판받고 있다.²²⁶⁾ 파업이 위법하고 근로자가 이를 알 수 있었던 경우 근로자는 독일민법 제626조에 기하여 즉시 해고될 수 있다.

2. 미 국

위에서 본 바와 같이 파업이 법령이나 단체협약상 조항을 위반한 경우에는 미국법하에서 파업은 위법하게 될 수 있다. 나아가 그러한 위반을 하지 않은 파업도 근로자의 단체행동에 대한 법령상 보호의 적용을 받지 않을 수 있다. RLA와 NLRA의 상이한 역사로 인해 사용자는 각 법에 따른 상이한 구제를 받는다.

가. NLRA

NLRA 제301조는 단체협약 위반을 이유로 노동조합에 대해 소송하는 것을 인정하고 있으며 제303조 (b)는 제8조 (b)(4)에 의해 금지된 파업에 의해 손해를 받은 모든 당사자에 의한 소송을 인정하고 있다. 제8조 (b)(4)는 2차 보이콧과 기타 위법한 파업을 규정하고 있다. 위법한 파업에 참가한 개별 근로자에 대해서도 근로계약위반을 이유로 한 손해배상책임을 물을 수 있지만 실제로 이런 소송은 미국에서는 거의 발생하지 않는다. 소송비용이 배상액을 초과할 수 있기 때문이다. 나아가 개별 근로자에 대해 사용자가 소송하거나 소송하겠다고 위협하는 행위는 그 소송이 근거가 없는 경우(not meritorious), 또는 그 위협이 법령상 보호대상인

226) Däubler et al., 앞의 책, SS.480~481.

권리 행사에 대한 보복인 경우에는 제8조 (a)(1)에 의한 부당노동행위를 구성할 수도 있기 때문이다.²²⁷⁾

1932년 제정된 노리스 라과디아법에 의해 연방법원은 원칙적으로 노동 분쟁에서 평화적인 행동을 강제하기 위해 금지명령을 발할 권한을 가지지 않는다. 다만, 단체협약상 규정에 기하여 중재대상이 되는 사항에 관해 파업을 한 경우에는 파업에 대한 중지명령이 판례상 예외적으로 허용되고 있다.²²⁸⁾

나. 철도노동법

RLA이 제정된 이후에 노리스라과디아법이 제정되었으나, 연방대법원은 파업이 RLA에 의한 명시적인 금지를 위반하고 당해 법을 실시하는 데 금지명령이 유일한 실제적 방법인 경우에는 노리스라과디아법에도 불구하고 당사자에 대한 중지가처분을 할 수 있다고 판시하고 있다.²²⁹⁾ 또한 앞에서 본 바와 같이 단체협약의 해석에 관한 ‘사소한’ 분쟁(‘minor’ disputes)에 대한 파업에 대하여는 중지명령을 내릴 수 있다.²³⁰⁾

3. 일 본

정당성이 없는 파업을 한 경우에는 민형사상 면책을 받지 못하고 개별 근로자 또는 노동조합은 근로계약불이행이나 불법행위에 기한 손해배상 책임, 징계책임을 부담한다. 단체책임을 어떤 범위까지 인정할 것인지, 개인책임을 추급범위는 어디까지 미치는가를 둘러싸고 학설상 다툼이 있으

227) *Developing Labor Law*, 제1권, p.136.

228) *Boys Mkts., Inc. v. Retail Clerks Union, Local 770*, 398 U.S. 235(1970). 소위 "Boys Markets" 기준에 대하여 자세한 것은 *Developing Labor Law*, 제1권 pp.981~1002.

229) *Burlington N.R.R. Co. v. Brotherhood of Maintenance of Way Employees*, 481 U.S. 429(1987); *Chicago & N.W.R.R. Co. v. United Transp. Union*, 402 U.S. 570, 581~582(1971).

230) *Brotherhood of R.R. Trainmen v. Chicago River & Indiana R.R.C.*, 353 U.S. 30(1957).

나, 정당성 없는 파업에 대해 민형사상 면책이 이루어지지 않는다는 점에 대해서는 이론이 없다.

4. 한 국

우리나라도 정당성이 없는 파업에 대해서는 민형사상 면책이 이루어지지 않기 때문에 파업에 참가한 근로자는 손해배상 등 민사상 책임과 함께 업무방해죄 등 형사상 책임을 일반적으로 부담하게 된다.

가. 민사책임

우리나라에서는 정당성이 없는 파업에 대한 민사상 책임추급은 막대한 액수의 손해배상청구를 통하여 노동조합과 개별 근로자를 상대로 이루어지는 경우가 많다. 쟁의행위에 대하여 현재 계류 중인 손해배상 및 가압류의 규모에 대해서는 노동계의 주장과 정부의 주장이 다소 차이가 있으나 그 규모가 막대하다는 점은 의문이 없다.²³¹⁾ 쟁의행위와 관련한 손해배상, 가압류 제도의 문제점으로는 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 노사분규가 진행되고 있는 중에 손해배상·가압류를 청구하고 그 노사분규의 타결이나 조합활동의 정도에 따라서 선별적으로 취하하는 경우가 많아 노동조합 및 개별 근로자에 대한 회유목적으로 민사책임을 악용하는 경우가 있고, 손해배상청구 그 자체가 새로운 노사분규의 원인으로 작용하게 된다. 둘째, 가압류는 채권자인 사용자 일방의 소명에 의해 결정되는 것이 일반적이기 때문에 부당한 쟁의행위로 발생한 손해나 책임의 정도에 비하여 가압류 금액이 과도하다는 점, 단순가담한 조합원의 임금 및

231) 민주노총에서는 2003년 10월 31일 현재 총 51개 사업장에서 손해배상청구 575억원, 가압류신청 781억 6천만원, 합계 1,356억 6천만원으로 집계하고 있으나(민주노총, 『손배·가압류로 인한 노동탄압의 실상과 해결방안』, 민주노총 정책기획실, 2003. 11. 13), 정부는 2003. 10. 31. 현재 손해배상 소송이 진행 중인 사업장은 26개사 314억원, 가압류가 진행 중인 사업장은 29개사 549억원이며, 2003년에는 그 건수·규모가 감소하였다고 분석하고 있다(2003. 11. 20.자 노동부 장관의 “노동조합 지도자 여러분에게 드리는 글”의 첨부자료).

신원보증인인 가족이나 친지의 재산에 대해서까지 광범위하게 가압류가 활용되고 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 가압류의 효력은 본안소송 확정시까지 장기간 지속되기 때문에 근로자나 가족의 생계유지 및 노동조합의 활동에 심각한 압박요인이 되고 있다. 셋째, 결국 손해배상이나 가압류의 지나친 활용으로 인해 근로자의 생계유지나 노동조합의 조합활동을 심각하게 침해할 우려가 있는 것이다.

이러한 결과는 쟁의행위의 정당성에 대한 엄격한 판단이 초래한 필연적 결과라고 할 수 있다. 쟁의행위가 정당성을 상실하게 되면 민형사상 책임을 부담하게 되는 것은 필연적 결과이기 때문에 이러한 책임에는 쟁의행위의 정당성에 대한 판단이 전제로 되어 있다. 그러나 현재의 판례에 따르면 쟁의행위의 정당성에 대한 판단이 지나치게 엄격하여 부당한 쟁의행위를 양산하고 있다고 하여도 과언이 아니다. 이러한 엄격한 법원의 정당성 판단이 지속되는 한, 쟁의행위에 대한 민사책임은 계속적으로 문제될 수밖에 없다. 따라서 쟁의행위에 대한 손해배상, 가압류 문제의 핵심은 쟁의행위의 정당성 판단 범위이고, 그 궁극적인 해결방법도 여기에서 찾아야 할 것이다.

나. 형사책임

정당하지 않은 파업에 대한 형사책임은 노조법 자체의 처벌조항과 형법 등 일반형사법상의 처벌조항을 적용함으로써 추급되고 있다. 현행 노조법은 구노동조합법에 비해 형사처벌조항이 다수 늘어났을 뿐만 아니라 전체적으로 형량도 높아졌다.

현행 노조법에서 신설된 처벌조항으로는, ① 노조가 주도하지 않은 쟁의행위를 하는 경우(법 제37조 제2항), ② 쟁의행위가 쟁의행위와 관계없는 자 또는 근로를 제공하고자 하는 자의 출입·조업, 기타 정상적인 업무를 방해하는 방법으로 행해지는 경우 및 쟁의행위의 참가를 호소하거나 설득하는 행위로서 폭행·협박을 사용하는 경우(법 제38조 제1항), ③ 쟁의행위가 폭력이나 파괴행위로 행해진 경우 및 주요업무에 관련되는 시설 등에 대한 점거로 이루어지는 경우(법 제42조 1항)에 대해서는 각각

3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(법 제89조). ④ 쟁의행위기간 중의 임금지급을 목적으로 하는 쟁의행위에 대한 처벌규정이 신설되어 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌하도록 하고 있다(법 제44조 제2항, 제90조). ⑤ 작업시설의 손상이나 원료·제품의 변질 또는 부패를 방지하기 위한 작업을 쟁의행위기간 중 수행하지 않은 경우(법 제38조 제2항)에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(법 제91조 제1호). 형량도 전체적으로 구법에 비하여 늘었는데, 주로 벌금형이 구법에 비하여 증가되었다.

문제점으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 노동관계법 자체에서 처벌조항을 두고 있는 점이다. 노동관계는 기본적으로 사회적 관계에 불과하고, 쟁의행위는 그 본질상 면책이 되는 채무불이행에 지나지 않음에도 불구하고 쟁의행위의 태양이나 절차 위반을 이유로 하여 국가에 의한 형벌권이 직접 개입하는 구조로 되어 있다. 쟁의행위가 정당하지 않으면 해고를 포함한 징계, 손해배상책임 등 민사상 책임과 폭력·협박 등 형사상 책임을 부담하도록 함으로써 전체 법질서에 근거하여 그 책임을 충분히 추급할 수 있음에도 불구하고, 현행 노동관계법에는 이러한 책임 추급 방법 이외에 쟁의행위 그 자체를 이유로 한 처벌조항을 둬으로써 이중처벌의 위험이 있을 뿐만 아니라, 처벌의 대상이 불명확하여 쟁의행위를 행한 자 모두에 대해서 처벌할 수 있는 구조로 되어 있기 때문에 쟁의행위에 대하여 헌법상으로 보장하고 있는 헌법상 보장취지에 반하는 결과를 초래할 수 있다. 둘째, 처벌의 종류가 지나치게 많고 처벌의 정도도 지나치게 높다. 현행 노조법상 처벌의 대상이 되는 행위는 24개에 이르고 있다. 처벌의 정도 역시 최고 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 이를 정도로 지나치게 과중하다. 셋째, 처벌의 목적이나 처벌의 보호법익이 명확하지 않다는 점이다. 예컨대, 노조법 제41조 제1항은 “노동조합의 쟁의행위는 그 조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의한 조합원 과반수의 찬성으로 결정하지 아니하면 이를 행할 수 없다”고 규정하고 노조법 제91조 제1호에서는 제41조 제1항의 규정에 위반한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으나, 파업찬반투표를 거치지 아니하고 쟁의행위를 하였다는 이유로

처벌을 함으로써 보호하여야 할 법익이 무엇인가가 명확하지 않다.

가장 큰 문제는 업무방해죄가 일상적으로 파업참가근로자에 대해 적용되고 있다는 점이다. 예컨대, 파업찬반투표위반의 쟁의행위에 대해서도 일반적으로 노조법상 쟁의행위 찬반투표위반에 대해서는 기소하지 않고 업무방해죄로 기소하여 처벌하고 있다.²³²⁾

형법상 업무방해죄는 “제313조의 방법(허위의 사실을 유포하거나 기타 위계) 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있다(제314조 제1항). 대법원은 일관하여 “형법 제314조 소정의 업무방해죄에서 말하는 위력이란 사람의 의사·의사의 자유를 제압, 혼란케 할 세력을 가리키는 것으로서, 노동 쟁의행위는 본질적으로 위력에 의한 업무방해의 요소를 포함”하고 있고, “근로자들이 작업시간에 집단적으로 작업에 임하지 아니한 것은 다른 위법의 요소가 없는 한 근로제공의무의 불이행에 지나지 않는다고 할 것이지만, 단순한 노무제공의 거부라고 하더라도 그것이 정당한 쟁의행위가 아니면서 위력으로 업무의 정상적인 운영을 방해할 정도에 이르면 형법상 업무방해죄가 성립”된다고 하고 있다. 결국 “집단적인 작업의 거부”는 그 자체가 업무방해죄의 구성요건인 위력에 해당”하기 때문에 단순히 노무제공을 거부하는 행위도 업무방해죄의 구성요건에 해당한다고 파악하고 있는 것이다.²³³⁾

헌법재판소도 “파업 등의 쟁의행위는 본질적, 필연적으로 위력에 의한 업무방해의 요소를 포함하고 있어 폭행, 협박 또는 다른 근로자들에 대한 실력행사 등을 수반하지 아니하여도 그 자체만으로 위력에 해당하므로, 정당성이 인정되어 위법성이 조각되지 않는 한 업무방해죄로 형사처벌할

232) 1998년 만도기계파업에서 파업찬반투표위반의 쟁의행위에 대하여 검사는 업무방해죄로만 기소하고 노조법위반은 기소하지 않아 재판상 다투어지지 않았고, 1998년 현대자동차서비스노조의 파업에서도 노조법상 조정전치주의 위반을 이유로 기소하였지만 노조법위반죄(조정전치위반)로 기소하는 대신 업무방해죄로 기소하였다(대법원 2001.10.25. 선고 99도4837 판결; 대법원 2000.5.26. 선고 99도4836 판결)(김기덕, 『쟁의행위에 대한 형사면책법리의 재구성과 업무방해죄』, <쟁의행위와 형사책임>, 『노동과 법』, 제3호, 2002, 금속법률원, 221쪽 참조).

233) 대법원 1991.11.8. 선고 91도326 판결.

수 있다는 대법원 판례는…… 정당한 권리행사까지 처벌함으로써 본인의 의사에 반하여 강제노역을 강요하거나 근로자라는 신분만으로 불합리한 차별을 하는 것은 아니라고 판단되므로, 위 대법원의 해석방법이 헌법상의 강제노역금지원칙, 근로3권 및 평등권 등을 침해하지 않는다”고 동일하게 판단하고 있다.²³⁴⁾ 다만, 이 결정에서 헌법재판소는 “연장근로의 거부, 정시출근, 집단적 휴가의 경우와 같이 일면 근로자들의 권리행사로써의 성격을 갖는 쟁의행위에 관하여도 정당성이 인정되지 않는다고 하여 바로 형사처벌할 수 있다는 대법원 판례(대법원 1991.11.8. 선고 91도326 판결; 1996.2.27. 선고 95도2970 판결; 1996.5.10. 선고 96도419 판결 등)의 태도는 지나치게 형사처벌의 범위를 확대하여 근로자들의 단체행동권의 행사를 사실상 위축시키는 결과를 초래하여 헌법이 단체행동권을 보장하는 취지에 부합하지 않고 근로자들로 하여금 형사처벌의 위협하에 노동에 임하게 하는 측면이 있음을 지적하여 두고자 한다”고 하여 이른바 준법투쟁을 업무방해죄로 처벌하는 것에 대해서는 위헌의 소지가 있음을 밝히고 있다는 점에서 대법원 판례와는 차이가 있을 뿐이다.

대법원 판례에 따르면, 쟁의행위가 정당성이 없는 한 쟁의행위에 참가한 근로자에 대해서는 위법 정도의 경중, 가담의 경중을 가릴 것도 없이 전원 업무방해죄에 의한 형사처벌의 대상이 될 수 있다. 대법원과 같이 해석할 경우 업무방해죄는 구성요건적 행위태양이 ‘위력’ 등의 개념과 관련하여 지나치게 확대될 수 있기 때문에 헌법상 단체행동권을 보장하고 쟁의행위에 대하여 민형사상 면책을 부여한 취지에 정면으로 반하는 결과를 현실적으로 초래하고 있다.

결국 정당성이 없다고 판단된 쟁의행위에 참가한 근로자에 대해서는 노조법상 각종 처벌조항 외에 업무방해죄 등 형법규정의 적용을 받아 처벌되고 있다. 실제로는 업무방해죄의 구성요건을 판례가 지나치게 광범위하게 해석하고, 형량 역시 업무방해죄가 대부분의 경우 높기 때문에 주로 업무방해죄만이 적용되어 처벌되고 있다. 이론적으로는 정당성이 있는 쟁의행위에 참가하여 업무방해죄의 적용을 받지 않더라도 예컨대, 조정전치제도를 위반한 정당한 쟁의행위에 참가하는 경우에는 노조법상의

234) 헌법재판소 1998.7.16. 선고 97헌바23 결정.

처벌규정에 의한 처벌이 가능하도록 설계되어 있기 때문에 쟁의행위에 대한 형사처벌의 이중적인 포위망이 펼쳐져 있다고 하여도 과언이 아니다. 따라서 근로자의 입장에서는 쟁의행위에 참가하는 때에는 항상 각종 처벌조항의 위협을 감내하는 결단을 전제로 하지 않을 수 없고, 이는 헌법이 보장한 단체행동권의 보장취지에 부합한다고 하기 어렵다.

제7절 요약과 결론

(1) 파업권의 주체와 관련하여 쟁의단의 합법적인 파업을 인정하는 미국이나 일본과 달리 우리나라에서는 쟁의단의 파업권이 부정되고 있고, 이 점에서는 독일식의 접근방법을 취하고 있다. 공무원의 파업권은 미국이나 독일보다 일본과 유사하게 규율하고 있다.

파업의 목적과 관련하여서는, 쟁의행위를 단체협약체결과 관련시키는 독일, 일본, 우리나라에서는 단체협약체결과 직접적으로 관련되지 않은 사항을 목적으로 한 쟁의행위의 정당성을 부정하는 경향에 있는 반면, 단체협약체결과 관련시키지 않는 미국에서는 그 정당성을 긍정하고 있다. 권리분쟁을 이유로 한 쟁의행위에 대해서는 독일과 우리나라에서는 그 정당성을 부정하는 경향에 있는 반면, 미국과 일본에서는 쟁의행위의 정당성을 인정하고 있다. 따라서 쟁의행위의 목적의 관점에서 보면 우리나라는 독일과 가장 유사한 규율을 하고 있다고 할 수 있다.

파업의 태양과 관련하여서는 우리나라와 일본은 거의 유사한 규율을 하고 있다. 전체적으로는 독일이나 미국에 비해 상대적으로 넓게 그 정당성을 인정하는 경향에 있다고 평가할 수 있다. 다만 우리 법은 안전보호 시설에서 쟁의행위를 행할 경우 행정관청에 쟁의행위 중지명령권을 인정하여 행정관청의 개입가능성을 전제로 하고 있는 점에서 일본법과 차이가 있다.

파업의 절차와 관련하여 우선 단체교섭과 파업과의 관계에 대해서는 우리나라는 미국과 유사한 단체교섭법제를 가지고 있으나, 단체교섭과

파업을 직접 연결시키지 않는 미국과 달리, 단체교섭을 거치지 않으면 파업을 행할 수 없다는 독일식의 쟁의행위의 최후수단성이 판례상 확립되어 있다. 이는 우리와 유사한 법제를 가진 일본과의 차이점이기도 하다. 파업의 절차에서 특히 주목되는 점은 독일, 미국, 일본에서는 파업찬반투표위반의 쟁의행위에 대해서 그것을 이유로 파업의 정당성을 상실한다고 파악하지 않는 반면, 우리나라에서는 판례가 확고하게 파업찬반투표위반의 쟁의행위에 대해 정당성을 부정하고 있다는 사실이다.

공익사업에서의 파업에 관한 규제와 관련하여 미국에서는 공익사업에서의 파업에 대해 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 있는 점이 주목된다. 이에 대하여 독일에서는 법제도적인 절차를 별도로 두고 있지는 않지만, 판례상 최소서비스의 유지의무를 노동조합에게 부과함으로써 파업권을 인정하는 전제하에서 공공의 이익을 확보하려고 한다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 우리나라와 일본은 직권중재라는 방식으로 파업에 대하여 국가가 직접 개입한다는 점에서 차이가 있다.

파업에 대한 사용자의 대항조치는 미국이 가장 폭넓게 인정되고, 우리나라가 가장 좁게 인정되고 있다고 할 수 있다.

(2) 이상의 비교에서 우리나라의 파업권에 대한 법적 허용범위는 독일, 미국, 일본에 비하여 가장 제한적으로 설정되고 있다는 점을 명확히 알 수 있다. 물론 각국의 전체적인 법체계나 노사관계의 환경, 노동조합의 조직형태 등 다양한 변수가 파업의 정당성 확정 범위에 영향을 미치기 때문에 평면적 차원에서 이를 비교하는 것은 선부른 결론일 수 있다. 하지만 최소한 우리가 여기에서 확인할 수 있는 점은 법률에 의해 입법정책에 기하여 파업권에 대한 규율을 하고 있는 미국보다 헌법상 파업권을 보장하고 있는 우리나라에서 파업권의 행사범위가 더 좁다는 사실이다. 이는 헌법상 단체행동권을 보장한 취지가 현실에 있어서는 거의 기능하지 않고 있다는 것을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 이는 특히 정당성이 없는

파업에 대한 제재의 측면에서 더욱 명확하게 나타난다. 독일, 일본, 미국의 경우 우리나라와 마찬가지로 모두 위법한 파업에 대해서는 민사상 책임과 형사상 책임을 이론적으로 물을 수 있으나 실제로 있어서는 거의 추급되지 않는다. 그러나 우리나라에서는 민사책임과 형사책임을 현실적으로 묻고 있을 뿐만 아니라 민사책임의 경우 그 액수가 막대하고 노동조합만이 아니라 개별 근로자에게까지 책임을 지우고 있고, 형사책임의 경우에는 노조법상의 처벌조항만이 아니라 업무방해죄의 적용을 통한 형법상 처벌도 동시에 이루어지고 있어, 위법한 파업을 하는 경우 복합적인 이중 처벌망 속에 포위됨으로써 노사관계의 존립의 기초와 함께 개별 근로자의 생존의 기초까지 완전히 멸실되어 버리는 상황이 발생한다.

근대적 노사관계의 경험은 비교대상 국가에 비하여 일천하기 때문에 파업에 관한 준칙이나 문화가 성숙되지 않은 상태에서 파업권의 허용범위를 확대하는 것에는 부담이 따를 수밖에 없고, 이를 우려하여 파업권을 가능한 한 엄격하게 해석하려는 취지는 이해하지 못할 바는 아니다. 그러나 현재와 같이 그 우려에서 기인하는 모든 법적인 부담을 파업권의 행사주체인 노동조합에게만 지우는 것 역시 타당하다고 할 수는 없다. 쟁의행위준칙은 노사가 자율적으로 확립하는 것이 바람직하지만, 그것이 없거나 가능하지 않을 경우에는 입법에 의한 보완이 바람직하다. 즉 쟁의행위준칙 작성에 대한 국가의 조력과 함께 노사가 쟁의행위 준칙을 형성할 수 있도록 유도하는 장치가 필요하다. 노동분쟁의 평화적 해결이나 노사관계의 안정은 파업의 구체적인 내용에 대해 국가가 직접적으로 개입하여 통제하는 방법으로는 달성될 수 없다는 것을 우리의 지난 경험이 입증하는 바이다. 여기에서 쟁의행위에 대한 절차적 규제를 통하여 간접적으로 파업의 발생을 억제하고 평화적인 해결을 유도하는 미국의 방식은 시사하는 바가 적지 않다고 생각된다.

쟁의행위에 대한 절차적 규제는 쟁의행위에 대하여 당사자 및 공중에 대한 예측가능성을 부여할 수 있다. 쟁의행위는 당사자만이 아니라 거래상대방, 시민 등 제3자에 대해서도 막대한 영향을 미치기 때문에 쟁의행위의 발생 여부, 발생시의 범위, 대상 등에 대해 사전에 노사당사자만이 아니라 제3자도 알 수 있도록 할 필요가 있다. 이와 같이 하여 쟁의행위

의 예측가능성을 높임으로써 단체교섭의 타결을 위한 당사자에 대한 압력으로 작용할 수 있다. 일정한 시점까지 단체교섭이 타결되지 않을 경우 쟁의행위가 발발하는 시점이 단체교섭과의 관계에서 예정되어 당사자로 하여금 타결의 테드라인을 명확히 알 수 있도록 하여 절차적 규제가 평화적인 타결로의 간접적인 압력수단으로 기능할 수 있도록 하여야 한다. 이와 같이 쟁의행위에 대한 절차적 규제를 명확히 하는 경우, 조정서비스의 착수 시점을 확정할 수 있고 행정적 준비가 가능하다. 쟁의행위의 예정시점을 예측할 수 있기 때문에 예방적 조정이 가능할 수 있고 조정의 실효성을 높일 수 있는 것이다. 따라서 쟁의행위에 대한 절차적 규제를 명확히 규정할 필요가 있다. 다만, 쟁의행위에 대한 추가적인 제약이 되지 않도록 당사자의 자치를 기본으로 하면서, 규제적으로 작용하지 않도록 배려할 필요가 있고, 현행 노조법상의 지나친 벌칙조항은 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

제5장

파업구조 개선을 위한 정책방향

한 사회의 유지와 발전에는 크게 보아 세 가지 영역이 중심축을 이룬다. 국가, 시장, 시민사회가 바로 그 세 가지에 해당한다. 노사관계는 이 세 가지 영역에 걸쳐 있는 복합적 성격을 가진다. 노사관계는 계급·계층적 기반에 있는 노동자들의 집단적, 사회적 문제라는 차원에서 시민사회(civil society)의 문제이다. 특히, 노동자들의 의식과 관행은 빈번히 사회적으로 형성되고는 한다. 아울러 노사관계는 시장 영역에 속하기도 한다. 노동시장에서 사용자와 피용자의 관계로 맺어지는 행위가 노사관계의 기반이 된다. 그러나 무엇보다도 노사관계는 궁극적으로 법질서를 중심으로 한 국가적인 차원에서 진행된다.

이 세 가지 영역이 균형되게 발전하는 것은 비단 노사관계 문제를 푸는 것만이 아니라 중요한 사회적 이해관계를 풀어 나가는데 중요한 인프라가 된다. 그러나 국가, 시장, 사회가 균형되게 발전하지 못한 상태라면 그 중 어느 하나가 주도적인 역할을 할 수밖에 없다. 아직 한국 사회는 시민사회가 성숙되어 있지 못하다. 공익적 입장에서 노동자와 사용자들의 갈등과 불신을 중재해 줄 세력이나 경험이 일천하다. 동시에 한국의 시장경제도 아직 효율적이고 공정한 제도를 갖추고 있지 못하다. 계약관계로서 원만한 노사관계를 풀어 갈 수 있는 책임 있는 시장 주체성이 노와 사 모두에게 부족하다. 수많은 파업과 충돌이 산업현장에서 일어나고 있고 그로 인한 비용도 막대하다. 파업권과 관련된 법체계도 명목적인 측면에

서 헌법상의 권리보장과 실제적 측면에서 파업규제 법질서의 공존으로 인해 여전히 안정적인 법적 구조를 취하고 있지 못하다.

그 결과 한국의 파업구조는 사회적 합리성, 경제적 효율성, 법적 정당성에서 지속적인 과제를 낳고 있으며 이의 개선 없이는 사회적 안정, 기업의 경쟁력 제고, 법치주의 실현이 이루어지기 힘들다. 본 연구를 통해 나타난 이런 문제들을 개선하고 아울러 위 세 가지 목표들을 상호 충돌없이 균형되게 달성하기 위해서는 파업성향이 높은 우리 노사관계 개혁을 위해 거시적 차원의 정책방향이 설정될 필요가 있다. 본 연구에서는 본격적으로 다루지는 못했지만 정부 차원의 새로운 정책노력들이 중요한데, 이는 이전과 같이 개입적 통제를 통해 파업성향을 줄이기보다는 객관적 조정자 입장에서 파업구조를 개선할 수 있는 인프라를 구축해야 한다.

이전부터 한국의 경제·사회 발전을 이끌어 왔던 데는 국가의 역할이 컸다. 국가는 정부를 중심으로 한 국가기구만이 아니라 그들이 주체적으로 설정한 공적인 법과 제도까지 포함하는 개념이다. 한국의 노사관계 역사에서 국가의 개입, 조정, 통제 역할은 매우 중요했다. 노동관련 법의 제·개정을 통해서만이 아니라 중요한 노사관계 현장에서 직접 당사자로 나섰던 경험은 우리 노사관계에서 노사관계가 아닌 노정관계가 더 관심과 갈등의 초점이 되고, 나아가 노사간의 자치주의가 성숙할 수 없었던 배경을 이룬다.

그러나 지나친 국가 개입과 과도한 공권력의 행사는 1987년 민주화 투쟁 이후부터 견제를 받기 시작했고, 1997년 외환위기 이후부터는 국가 역할이 직접적 개입으로부터 후퇴하여 법과 시장규율에 따른 노사자치주의를 지원하는 방향으로 선회하도록 압박을 받고 있다. 그러나 다른 한편으로 국경 없는 세계화 환경하에서 국가의 역할은 축소되는 것 같으면서도 여전히 중요한 역할을 수행하라는 이중의 요청을 받고 있다. 즉 해외자본의 유치와 국내자본의 유지를 위해 노사관계의 제도적 환경을 시장친화적으로 바꾸어 달라는 사용자의 요청과 동시에, 계층 양극화와 고용불안정에 대응하여 노동자들의 삶의 질과 생활기본권을 보장해 달라는 요청이 동시에 국가영역에 투영되고 있다.

과거 우리나라의 노사관계가 상호불신, 대립적 노사관계의 성격을 가

지게 된 구조적 요인 두 가지를 들자면 첫째, 시장에서의 경쟁부재에 따른 독과점구조 내지 이중구조, 둘째, 노사관계에 대한 정부의 선택적 개입(selective intervention)으로 볼 수 있다. 즉 기존의 독과점 지위가 인정되는 상황에서는 사용자가 굳이 노동자의 협조를 구하지 않아도 경영상의 심각한 위협에 노출되지 않고, 또한 잦은 파업에도 노동조합원이 실직의 위협에 노출되지 않기 때문에 사적 이익추구를 위한 양측의 대립구조는 당연한 결과로 나타났다.

아울러 노사관계에 대한 정부의 선택적 개입은 노사에게 정부개입에 대한 기대감을 조성하여 대립구도를 유발하고, 또한 그 타결과정에서 노사 당사자가 아닌 외부자(outsider)의 이익이 희생되거나 국민의 세금이 낭비되더라도 당사자에게는 유리한 타협안이 제시되는 경우가 빈번하였다. 결과적으로 중소기업 노동자, 비정규직 근로자, 실업자 등 외부자의 이익에 반하는 타협안·정책 등이 빈번히 제시되어 왔다.

시장의 독과점구조 내지 이중구조와 정부의 무리한 노사관계 개입은 사실상 상호보완적으로 기능하여 우리 노사관계의 부실을 초래해 왔다. 우리나라 대기업 중심의 노사관계에서 극명하게 드러나고 있듯이, 대립적 구도에 의한 비효율성에도 불구하고 기업이 독과점력 및 정부개입을 기반으로 하여 유지될 수 있다면, 노사가 공동의 이익을 위해 협력하기보다는 사적 이익을 추구하려는 욕구가 심화될 수밖에 없고, 정부의 선택적 개입·중재과정에서 개별 노사의 문제가 사회적 문제로 확대될 가능성, 그리고 그 결과 외부자의 희생을 바탕으로 내부자의 이익이 보호되는 타협안이 제시될 가능성이 높기 때문에, 노사는 자신의 이익을 추구하기 위해 오히려 ‘대립’을 선택하게 되는 것이다.

이제 정부정책은 노사관계의 문제를 노사 당사자의 갈등을 봉합하는 대중적 처방으로부터 탈피하여 노사 당사자들이 자기 책임하에 타협하고 협력할 수 있는 기반을 조성함과 동시에 노사갈등의 비용이 외부자나 국민 일반에 전가되지 않도록 일정한 차단막을 형성하는 데 초점을 두어야 한다.

노사자치주의와 법치주의(the Rule of Law)의 실현은 헌법의 노동 기본권 보장과 재산권 보장의 틀 안에서 균형을 잡아야 한다. 지속적으로

복잡다기화해지고 있는 경제관계를 고려하고 노동시장의 다양성이 중요해지는 만큼 노사자치주의가 존중되어야 문제들을 해결할 수 있다.

아울러 필요한 노사갈등을 해소하기 위해서는 모호한 해석여지가 있는 노동법 조항은 보다 명료화되어야 하며, 사용자들의 대항권을 강화하고 법적으로 쟁의행위의 절차적 요건을 보다 강화한다는 전제하에서 파업의 정당성을 실질적으로 지나치게 좁혀 놓아 결과적으로 많은 파업들이 정치화될 수밖에 없는 역설적인 폐단도 개선해야 한다.

부당노동행위와 노사분쟁을 보다 신속하게 해결·대처하기 위한 관련 기구(예: 노동위원회와 근로감독관)의 위상·기능을 확대 개편하고 전담 상근인력 증원배치 등을 적극 검토할 필요가 있으며, 또한 공익 차원의 노사 중재·조정단체(예: 미국의 FMCS) 설립 및 활용을 통하여 노사갈등의 사전예방을 효과적으로 수행토록 할 필요가 있다. 공적 조정제도의 개선과 대안적 분쟁해결제도를 강화해 나가야 하는데, 조정제도가 쟁의행위로 나아가기 위한 형식적 절차 또는 쟁의권을 제약하고 불법쟁의행위를 유발하는 규제적 절차로 인식되거나 기능하여서는 노사자치의 구현이 요원하므로 쟁의조정시스템이 노사간에 단체교섭 등 자주적인 분쟁해결노력을 촉진할 수 있도록 분쟁해결을 원조하는 공적·사적 서비스제도를 개선·강화할 필요가 있다.

또한, 노사자치의 실현에 기여할 수 있는 노사 불법행위에 대한 책임을 묻는 제도를 개선해야 하는데, 노조의 불법행위에 대한 국가 형벌권을 통한 제재(특히 업무방해죄의 형사책임)는 노사자치원칙과의 상충성, 국내 외적 비난 등을 고려할 때 근본적 한계가 있지만, 노조재정의 불충분 및 조합원 개인의 재정여력을 감안할 때 현실적으로 엄정한 민사책임을 확립하는 데에도 한계가 있고, 민사면책을 요구하는 새로운 분쟁이 발생하고 있는 실정이다. 따라서 형사책임의 한계와 현실적 필요성 양자를 명확히 하면서, 동시에 그 한계를 극복할 수 있는 법적용의 방안과 법제도적 개선방향을 도출할 필요가 있다. 동시에 사용자 불법행위책임(부당노동행위책임 및 단체협약 불이행책임 등)에 관한 내용과 그 한계를 명확히 하고 징벌적 개념의 처벌방안을 모색할 필요가 있다.

교섭구조와 관련해서는, 그동안 소모적인 갈등과 대립으로 얼룩져 온

기업별 교섭관행을 획기적으로 탈바꿈하기 위해 이해관계의 상충적인 현안과 공유 현안으로 구분하여 다각화된 교섭방식을 개발하도록 할 필요가 있다. 우선적으로 정부는 산별/업종별 교섭을 직접 강제할 수는 없지만 산별/업종별 협의의 활용을 증대시킬 필요가 있다. 기업 수준에 집중되어 과부하되어 있는 교섭관행에서 비롯되는 (교섭)비용부담과 갈등구도를 탈피하기 위해서 산별 또는 업종별 조직의 역할을 제고함과 동시에 협의와 교섭 구조의 다각화·분산화를 도모할 필요가 있다.

나아가 조직노동자들만이 아닌 전체 노동자들의 문제가 정치화되어 가는 개방경제의 충격을 완화하기 위해 협약모델을 통한 본격적인 노동정책의 공간을 확장해 나가야 한다. 이를 위해서는 사용자들의 단결된 주도권이 필요하며 이에 대한 정부의 적극적 지원이 필요하다.

참고문헌

- 강순희(1998), 『한국의 노동운동』, 한국노동연구원.
- 구해근(2002), 『한국노동계급의 형성』, 창작과 비평사.
- 김건우(1999), 『한국기업의 도산원인』, 『경영학 연구』 28-3, 한국경영학회.
- 김동춘(1995), 『한국사회 노동자연구』, 역사와 비평사.
- 김수곤(2004), 『노동운동에 대한 고언』, 『노사관계혁신의 길: 경제위기 극복을 위한 노사관계 혁신방향』, 한국노사관계학회 정책토론회.
- 김영수(1999), 『한국노동자계급정치운동』, 현장에서 미래를.
- 김장호(1991), 『노동조합의 임금효과: 우리나라 제조업부문에서의 노동조합유무별 임금결정메커니즘의 차이』, 『경제학 연구』, 제39집 제1호, 한국경제학회.
- 김황조·성백남(1990), 『한국노동조합의 활동내용과 효과에 관한 연구』, 『산업과 경영』, 연세대학교 상경대학 산업경영연구소.
- 노시천(1996), 『우리나라 중소기업 부실화 원인 및 그 예방대책에 관한 연구』, 성균관대학교 박사학위 논문.
- 박래영(2004), 『경계계의 거시적 노사관계 구축방향』, 『노사관계혁신의 길: 경제위기 극복을 위한 노사관계 혁신방향』, 한국노사관계학회 정책토론회.
- 박세일(1984), 『노동조합과 임금 및 생산성-점유, 금속, 전자, 화학산업을 중심으로』, 박원구·박세일 공저, 『한국의 임금구조』, 한국개발연구원.
- 박영범(2003), 『캐나다의 고용관계』, 김동원 편, 『세계의 노사관계 변화와 전망』, 국제노동재단.
- 박원구·박영범(1989), 『단체교섭과 임금인상』, 한국노동연구원.
- 안주엽·이시균(2002), 『파업기간분석: 노동조합 조직률과 파업참가율의 효과』, 『추계학술대회 발표집』, 한국노동경제학회, 113~137쪽.

- 이광택(1997), 『영업양도와 고용승계』, 한국노사발전연구원.
- 이문호(2004), 『노동자는 회사원이면서 동시에 조합원: 회사와 노동조합, 서로 싸울 때 아니다』, 『참여와 혁신』, 2004-9, 레이버플러스, 61~62쪽.
- 이범일·장영(1998), 『경영위기 조기경보시스템』, 삼성경제연구소.
- 이장원(1998), 『시장의 도전과 국가와 노동의 대응』, 최영기 외 편, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.
- 조준모(1997), 『미국의 고용조정: 경험과 시사점』, 한국노동연구원.
- _____(2002), 『동태적 경제효율성 제고와 여성정책 방향에 관한 연구』, 『경제와 사회』, 209-231, 산업사회학회.
- 조준모·이규영(1999), 『부당해고 구제방식의 선택편의에 관한 경제학적 분석: 경영상 해고 분쟁을 중심으로』, 『노동경제논집』, 1-34, 한국노동경제학회.
- 채창균(1993), 『독점·비독점부문별 노동조합의 상대적 임금효과』, 서울대학교 박사학위 논문.
- 최영기 외(1998), 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.
- _____(2001), 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원.
- 최장집(1988), 『한국의 노동운동과 국가』, 열음사.
- 하경호·박종휘(2001), 『기업구조조정 등에 따른 근로관계 이전 관련 법제 국제비교 및 입법론 검토』, 노동부 용역보고서.
- 황석하(1987), 『기업부실에 관한 연구』, 『경영학연구』, 16-2, 한국경영학회.
- 참여와 혁신(2004), 『갈등의 사업장에 희망은 없다: 회사는 돈을 버는 장소일 뿐』, 2004-9, 레이버플러스, 53~58쪽.

Argenti, John(1976), *Corporate Collapse: The Causes and Symptoms*, New York: McGraw-Hill.

Ashenfelter, Orley and George E. Johnson(1969), "Bargaining Theory, Trade Union and Industrial Strike Activity," *American Economic Review*, 59, pp.35~49.

- Auer, Peter(2000), *Employment Revival in Europe: Labor Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. (『노동정책의 유럽적 대안』, 한국노동연구원 번역출판).
- Becker, Brian E. and Craig A. Olson(1992), "Unions and Firm Profits," *Industrial Relations* 31~3, pp.395~432.
- Berger, S. and H. Compston(2002), *Policy Concertation and Social partnership in Western Europe* (『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원 번역출판).
- Blanchflower, David G., and Andrew J. Oswald(1989), "Unionization and Plant Closures," Mimeograph, University of Survey and Center for Labour Economics, London School of Economics.
- Cho, Joonmo(2004a), "Human Resource Management, Corporate Governance Structure and Corporate Performance in Korea: A Comparative Analysis of Japan, U.S., and Korea," *Japan and World Economy*, Forthcoming.
- (2004b), "Flexibility, Instability and Institutional Insecurity in Korean Labor Market," *Journal of Policy Modelling*, Forthcoming.
- Cochran, Bert(1977), *Labor and Communism: Conflict That Shaped American Union*, Princeton: Princeton University Press.
- Edwards, Paul K.(1981), *Strikes in the United States 1881-1974*, New York: St. Martin's Press.
- Edwards, Richard.(1979), *Contested Terrain*, New York: Basic Books.
- Freeman, Richard B.(1983), "Unionism, Price-Cost Margins, and the Return to Capital," National Bureau of Economic Research Working Paper 1164.
- Freeman, Richard B. and James L. Medoff(1984), *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books.
- Freeman, Richard B. and Morris M. Kleiner(1999), "Do Unions

- Make Enterprises Insolvent?", *Industrial and Labor Relations Review*, 52, pp.510~527.
- Hicks, John(1963), *Theory of Wages*, 2nd ed., New York: St. Martin's Press.
- Hirsch, Barry T.(1990), "Firm Investment Behavior and Collective Bargaining Strategy," *Industrial Relations*, 31-1, pp.95~121.
- Karier, Tomas(1985), "Unions and Monopoly Profits," *Review of Economics and Statistics*, 67, pp.34~42.
- Keiser, H.(1966), "Betriebswirtschaftliche Analyse Von Insolvenzen Bei Mittelstanischen Einzelhandluhgn," Westdeutscher Verlag.
- Knowles, Kenneth G. J. C.(1952), *Strikes: A Study in Industrial Conflict*, Oxford: Basil Blackwell.
- Lawrence, Colin, and Robert Lawrence(1985), "Manufacturing Wage Dispersion: An End Game Interpretation," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp.47~106.
- Linbeck, A., and D. J. Snower(1986), "Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations," *American Economic Review*, 76, pp.235~239.
- Meyer, Maximilian(1907), *Statistik der Streiks und Aussperrungen im Inund Auslande*, Leipzig: Verlag.
- Moore, Henry L.(1911), *Laws of Wages*, New York: MacMillan.
- Morrison, D. G. and D. C. Schmittlein(1980), "Jobs, Strikes and Wars: Probability Models for Duration," *Organizational Behavior and Human Performance*, 25, pp.224~251.
- Neumann, R. George(1980), "The Predictability of Strikes: Evidence from the Stock Market," *Industrial and Labor Relations Review*, 33(4), pp.525~535.
- Peterson, Florence(1938), "Review of Strikes in the United States," *Monthly Labor Review*, 46, pp.1047~1067.
- Piven, F. and R. Cloward(1977), *Poor People's Movement: How*

They Succeed, How They Fail., New York: Pantheon.

Redder, M. and G. Neumann.(1980) "Conflict and Contract: The Case of Strikes", *Journal of Political Economy*, 88, pp.867~886.

Riddle, W. Craig(1979), "The Effects of Strikes and Strike Length on Negotiated Wage Settlements," Research Paper 79-9, Department of Economics, University of Alberta.

Samuel Cohn(1993), *When Strikes Make Sense and Why*, Plenum Press: New York.

Shorter, E. and C. Tilly(1974), *Strikes in France*, New York: Cambridge University Press.

Walsh, Kenneth(1983), *Strikes in the United States and Europe*, New York: St. Martin's Press.