

정책자료
2019-01

사회정의를 향한 ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험

박제성·알랭 쉬피오·젠 아이칭·카도 카즈마사

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(박제성) 1
제2장 사회정의의 현대적 의미와 ILO의 미래 (알랭 쉬피오)	6
I. 새로운 도전들: 21세기 노동의 미래	8
1. 기술적 도전	9
2. 생태적 도전	13
II. 새로운 해답: 21세기의 국제노동법	16
1. 연대의 원칙	16
2. 경제적 민주주의 원칙	20
3. 사회생태적 책임의 원칙	23
제3장 중국 경제성장 속의 사회정의 문제 (쟁 아이칭)	32
들어가기: 정의(正義)의 함의	32
I. 공평과 효율의 관계 변화	34
II. 사회정의의 시각에서 본 노동 및 사회보장 분야의 주요 문제점	39
1. 취약집단에 대한 불공정한 처우	40
2. 노동자의 단결권 결여 및 그 결과	45

제4장 사회정의와 국가 : ILO 설립과 일본의 탈퇴에 대하여	
..... (카도 카즈마사)	52
I. ILO 설립을 둘러싸고	52
II. 이데올로기로서의 ‘조화와 상호 이해’	59
III. ‘가족’으로서의 국가와 노동법제	63
IV. 민주화와 ‘동질성’	71
V. 일본의 ILO 탈퇴에서 어떤 교훈을 얻을 수 있는가?	76
제5장 잃어버린 사회정의의 재발견 : 대한민국 100년의 경험	
..... (박제성)	87
I. 제국(帝國)에서 민국(民國)으로 : 신생 공화국의 정초적 준거로서의 사회정의	87
II. 민국(民國)인가 재국(財國)인가? : 재벌체제의 형성과 새로운 신분질서의 대두	93
III. 사회정의의 복원(1) : 시장에 대한 한계로서의 사회정의	101
IV. 사회정의의 복원(2) : 쟁의(爭議)로서의 사회정의	107
V. 결론에 갈음하여 : 의연하고 항구적인 의지로서의 사회정의	113
제6장 결 론	(박제성) 118

요 약

1919년은 국제노동기구(ILO)가 창립된 해이다. 제1차 세계대전이 끝나고 전후 문제를 처리하기 위해 열린 파리 강화회의에서 채택된 베르사이유 평화협정의 제13장이 바로 「ILO 헌장」이다. 왜 노동문제를 다루는 국제기구의 설립 헌장이 종전 후 국제질서를 재정초하기 위한 평화협정 속에 들어갔을까? 그것은 ILO 헌장이 스스로 밝히고 있다. “항구적 평화는 사회정의의 기초 위에서만 가능하다”라는 것. 이 말은 1차 대전의 원인이 사회적 불평등과 불의에서 비롯된 것이라는 인식에 바탕을 두고 있다.

사회정의가 실현되지 않으면 전쟁이 일어난다는 인식은 과대망상이 아니라, 경험에 근거를 둔 이성적 판단이었다는 것이 불행하게도 제2차 세계대전을 통해서 다시 한 번 입증되었다. 그래서 1944년에 미국 필라델피아에서 채택된 「국제노동기구의 목적에 관한 선언」(필라델피아 선언)은 이렇게 천명한다. “항구적 평화는 사회정의의 기초 위에서만 가능하다고 선언한 국제노동기구 헌장의 정당성은 경험에 의하여 완전히 증명되었다고 확신한다.”

2차 대전 후의 국제질서는 바로 이 사회정의의 정신 위에 재정초된다. 1948년에는 「세계인권선언」이 채택되었다. 선진산업국가들은 복지국가를 건설했다. 노동하는 자의 권리는 강화되었고, 사회보장 제도는 확대되었다. 불평등은 완화되었다.

그러나 1980년대부터 사태는 반전되기 시작했다. 실업은 증가하고, 임금에 정체되었으며, 해고는 일상화되었고, 비정규직은 확대되었다. 노동조합은 힘과 지혜를 잃어 갔고, 기업의 힘은 전방위적으로 확산되어 갔다. 불평등과 불의가 다시 심화되고 있다. 경제정책과 금융정책은 언제나 기업의 경쟁력을 강화하는 것만을 목적으로 할 뿐, 모든 인간이 차별 없이 자유와 평등과 존엄과 안정 속에서 자신의

물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 수 있는 조건을 실현하는 것을 목적으로 삼지 않는다. 이것은 ILO 헌장과 필라델피아 선언이 천명했던 정신과 정반대의 상황이다.

그러므로 사회정의의 현재적 가치를 되살리는 것이 필요하다. 그러나 사회정의는 단순히 임금을 올리고 사회안전망을 강화하는 차원의 문제가 아니다. 사회정의는 ‘진정으로 인간적인 노동체제’를 확립하는 차원으로 지평을 열어야 한다.

인간적인 노동이란 두 가지 의미를 갖는다. 우선 노동을 이행하는 조건이 인간적이어야 한다. 적정임금, 고용보장, 보편적 사회보장, 집단적 자유권의 실질적 보장 등이 그 내용이 될 것이다.

그러나 인간적인 노동이란 단순히 노동력 제공의 조건에 관한 문제만이 아니라, 노동 그 자체가 인간적인 것이 되어야 한다는 의미를 갖는다. 노동자가 동물이나 기계처럼 취급되는 경우에는, 아무리 인간적인 노동조건에서 일하더라도 그것은 진정한 의미에서의 인간적인 노동이 될 수 없다. 인간적인 노동은 인간의 가장 본질적인 특징을 보장하는 노동을 의미한다. 그것은 분리될 수 없는 전체로서의 사유와 행위라고 할 수 있다.

사유 없는 순수한 행위는 행위가 아니라 반응에 불과한 것이며, 반응은 동물이나 기계의 속성이자 진정으로 인간적인 것이 아니다. 반대로 행위 없는 순수한 사유는 사유가 아니라 관조에 불과한 것이며, 관조는 신적 존재의 속성이자 마찬가지로 진정으로 인간적인 것이 아니다.

자신이 하는 노동 속에 자신의 정의관을 새겨 넣을 수 있는 노동, 그것을 옹호하고 표현할 수 있는 노동, 그것이 ILO 헌장에서 말하는 ‘진정으로 인간적인 노동체제’의 의미일 것이다.

인간적인 노동이 실현되는 체제는 한 나라에서만 노력한다고 해서 성공할 수 있는 일이 아니다. 이미 ILO 헌장은 어느 한 나라의 의무 방기는 모든 나라의 노력을 방해한다고 하면서, 진정으로 인간적인 노동체제를 실현하고자 하는 노력은 모든 회원국의 공통적인 의

무라는 점을 강조했다. 필라델피아 선언도 “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위태롭게 한다”라고 하면서 이 점을 다시 강조했다.

대한민국이 인간적인 노동체제를 실현하기를 원한다면, 국제사회에서 인간적인 노동체제가 실현되는 데 마찬가지로 기여해야 한다. 그리고 그 노력의 시작은 우리가 속해 있는 지역사회, 즉 동아시아에서 시작되어야 할 것이다. 이것은 동아시아에 있는 이웃나라들, 중국과 일본도 다르지 않다.

다른 어느 곳이나 다 마찬가지이겠지만, 동아시아는 평화의 가치가 특히 중요한 곳이다. “항구적 평화는 사회정의의 기초 위에서만 가능하다”라는 ILO 헌장의 정신이 그래서 더욱 소중하게 여겨진다. 특히 한중일은 경제개발과 사회정책을 추진해 온 역사가 각각 다르다. 이 다양한 경험들은 동아시아의 사회정의와 평화, 그리고 국제사회의 사회정의와 평화를 재정초하는 데 기여할 수 있을 것이다.

1. 사회정의의 현대적 의미와 ILO의 미래

신자유주의는 ‘사회적 정의의 환상’이 곧 사라질 것이라고 예언했다. 그러나 반대로 드러난 것은 ‘시장의 자생질서’가 신기루였다는 사실이다. 지나친 부정의는, ILO 헌장의 표현에 따르면 ‘평화와 화합을 위협하는 커다란 불안’을 낳을 수밖에 없다. 불평등의 급속한 증가, 불안정 노동과 빈곤의 증가, 빈곤에 내몰린 청년들의 대규모 이민 등은 다양한 형태의 분노와 폭력을 초래하고, 이는 다시 민족주의와 외국인 혐오를 불러일으킨다.

트럼프의 미국, 브렉시트의 영국, 동유럽의 ‘신유럽’ 등 신자유주의의 챔피언이었던 나라들도, ‘노란조끼’의 프랑스나 ‘양나마르(지금저곳하다)’의 세네갈과 마찬가지로 이러한 불안에서 예외가 아니다. 그러나, 브라질이나 인도 또는 아랍 나라들에서 볼 수 있는 것처럼, 세계 어느 곳에서나 불평등과 부정의에 맞서는 저항은 정치적 또는 종교적 목적을 위하여 도구화되고 있다. 단세포적 사고를 가진 위정자

들은 이 저항을 인종주의와 타인에 대한 혐오를 조장하는 데 이용하고 있다.

이러한 상황은 『ILO 헌장』과 『필라델피아 선언』이 옳았음을 다시 한 번 보여준다. 『헌장』과 『선언』은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전의 경험으로부터 교훈을 이끌어내면서 “항구적 평화는 사회정의에 기초함으로써만 가능하다”고 천명했다. 이 문서들은 20세기의 광란적 학살의 경험에 대한 반성의 결실로서, 사회정의의 목적성을 국제적 차원에서 법적으로 승인하였다.

사회정의는 국내적 차원과 국제적 차원에서 자유의지로 확립한 연대에 기초한다.

신자유주의는 금융위기를 초래했고, 도덕적 생태적 파탄에 직면했다. 그에 따라 권위주의적이고 인종차별적인 체제들이 부상하고 있다. 이러한 상황에서 ILO 백주년은 사회정의의 원칙을 재천명하고 21세기의 조건에 맞는 사회정의의 실현을 모색할 수 있는 역사적인 기회라고 할 것이다. 실제로 ILO 헌장이 제시한 과업은 그 가치와 현실성을 전혀 상실하지 않았다.

첫번째 과업은 “어느 한 나라라도 진정으로 인간적인 노동체제를 채택하지 않는 것은 다른 나라들에서 노동자의 지위를 개선하려는 노력을 방해하므로” 이것을 막는 일이다.

두번째 과업은 모든 경제정책과 금융정책이 “인종, 신앙, 성별과 상관없이 자유와 존엄과 경제적 안정 속에서 그리고 평등한 기회로써 자신의 물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 모든 인간의 권리”를 방해하지 않고 촉진할 수 있도록 감독하는 일이다.

그러나 이 두 가지 과업을 수행해야 하는 조건은 2차 대전 후 근본적으로 변했다. 오늘날 전 세계적으로 노동은 두 가지 커다란 변화를 겪고 있다. 이 변화는 ILO가 극복해야 할 도전이기도 하다. 기술적 도전과 생태적 도전이 그것이다.

첫째, 디지털 기술혁명은 새로운 위협을 초래하는 동시에, ‘진정으로 인간적인 노동체제’를 확립하기 위한 새로운 기회를 제공한다. 위

험은 노동의 비인간화에 더 깊이 매몰될 수 있는 위험이다. 노동자의 신체에 대한 지배에 더하여 이제 노동자의 정신에 대한 지배가 추가된다. 반대로 디지털 혁명이 제공하는 기회는 노동의 재인간화를 위한 기회이다. 인간의 노동에서 프로그래밍 할 수 있는 모든 부분을 우리의 ‘지능기계들’이 맡아 준다면, 그렇다면 인간은 순수하게 포이에시스적인 노동, 즉 어떤 기계도 할 수 없는 것, 자유와 창조성과 타인에 대한 배려에 기초한 노동에 집중할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 인간은 자신의 노동을 통해서 세상에 흔적을 남기고 세상을 변화시킨다. 여기에서 인간의 노동이 갖는 양면성이 드러난다. 이처럼 사회문제와 환경문제는 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 산업혁명만은 천연자원의 한계를 무시하고 과도하게 착취했으며, 그 결과 지구는 이른바 ‘인류세’의 시대로, 즉 인간의 활동이 지구의 생태시스템에 결정적인 영향을 미치는 시대로 옮겨가고 있다. 천연자원의 초과착취, 기후변화, 생물다양성 파괴, 모든 종류의 공해, 사막화 그리고 그 결과로서의 강제된 이민 등에 기여하는 노동체제는 사실 더 이상 유지될 수 없다.

노동의 변화가 제기하는 도전들을 극복하기 위해서는 세 가지 원칙이 요구된다. 연대의 원칙, 경제적 민주주의의 원칙 그리고 사회생태적 책임의 원칙이 그것이다. 이 세 가지 원칙의 실현은 ILO 헌장이 규정하고 있는 과업들에 대응한다.

첫째, 연대의 원칙은 ILO 헌장의 배경에 존재한다. 헌장에 따르면, “어느 한 나라라도 진정으로 인간적인 노동체제를 채택하지 않는 것은 다른 나라들에서 노동자의 지위를 개선하려는 노력을 방해한다.” 연대의 원칙은 필라델피아 선언에도 존재한다. 선언에 따르면, “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위협한다.” 연대를 이런 식으로 정의하는 것은 연대를 일종의 공동의 노력으로 표현하는 것이며, 따라서 역동적 방식으로 이해되어야 한다. 왜냐하면 사회정의는 언제 어디에서나 유효한 규칙들의 집합체가 아니라, ILO가 모든 경제정책과 금융정책을 평가하고 채택하는 데 기준으로 삼아야 하는 ‘근본목적’이기

때문이다. 이 공동의 노력에는 국가만이 아니라 사용자와 노동자의 대표들도 참여해야 한다.

둘째, 대규모 산업시스템의 발전과 임금노동의 확산은 사회적 민주주의 또는 산업민주주의를 출현시켰다. 그러나 이 산업민주주의는 노동 그 자체가 아니라 노동력 제공의 조건, 즉 안전과 기간 그리고 가격만을 대상으로 삼았다. 오늘날 디지털 혁명, 생태적 위기, 경제적으로 종속된 다양한 형태의 노동(비공식 노동, 하청노동, 플랫폼 노동 등)에 대응하기 위해서는 경제적 민주주의의 개념을 확장할 필요가 있다. 이것은 좀 더 많은 자율성을 원하는 노동자뿐만 아니라 혁신이 필요한 기업에도 필요한 일이다. 비록 ILO 헌장은 20세기에 지배적이었던 산업민주주의 개념을 반영하고 있지만, 그럼에도 불구하고 ILO는 산업민주주의가 진정한 경제적 민주주의로 발전하는 데 필요한 견고한 규범적 기초들을 갖추고 있다.

셋째, 지구화는 책임법리의 실효성에 필요한 두 가지 요건을 박탈한다. 하나는 사회적, 생태적 손해에 대해서 책임져야 하는 자를 특정하는 것이고, 또 하나는 그 책임의 이행을 담보하는 제3자 보증인의 존재이다. 오늘날 책임져야 하는 자를 특정하는 것은 서로 다른 국내법에 속하는 기업들로 구성되는 네트워크형 사업조직 또는 생산 유통사슬의 확산으로 인해 어려워지고 있다. 이로 인해 권력이 행사되는 곳과 책임을 져야 하는 곳이 분리되고 있으며, 이는 무책임의 전면화로 귀결될 수 있다.

질문은 이것이다. 즉 노동자의 지위를 개선하기 위한 각국의 노력을 지원하는 것을 첫 번째 과업으로 규정하고 있는 ILO가 어떻게 하면 사회생태적 책임을 진지하게 고려하는 초국적 기업들의 노력을 지원할 수 있는가 하는 것이다. 이와 관련하여 두 가지 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

첫 번째는 사회생태적 책임에 관한 보편적 선언을 검토하는 것이다. 이 선언은 기업과 국가, 국제기구와 개인에게 모두 적용되어야 할 것이다.

두 번째는 오늘날 전 세계 차원에서 사회적 책임의 이행을 최종 심급에서 관찰할 수 있는 제3자 보증인의 지위를 ILO가 말도록 하는 것이다.

2. 중국 경제성장 속의 사회정의 문제

비록 중국 헌법은 공평이나 공정 또는 정의를 언급하지 않고 있지만, 이것이 곧 공평이나 공정이 여전히 사람들 마음 속에서 보편적으로 동의하는 가치기준이라는 사실을 부정하는 것은 아니다. 본고는 먼저 중국 경제성장 과정 속에서 공평과 효율의 관계 변화를 소개하면서 공평이나 공정이 종종 결여되었음을 확인하고, 이어 노동과 사회보장 분야에서 직면한 사회정의 관련 주요 문제를 분석하고자 한다.

중국에서는 수십 년의 경제성장 과정에서 “공평을 외면한 효율 일변도”, “효율 우선과 동시에 공평도 함께 고려” 및 “과거보다 공평을 중시”하는 성장 모델을 차례로 거쳤다.

중화인민공화국 수립 70년의 역사에서 첫 30년은 계획경제시대(1949~78년)로, 국가의 무계중심이 종종 이데올로기 투쟁으로 기울었다. 1950년대 후반부터 완전한 계획경제를 시행하면서, 사유제가 소멸되고 공유제 경제만이 성장했다.

최근 40년은 개혁개방의 40년(1978~2019년)으로, 국가의 무계중심이 경제건설로 옮겨가기 시작했다. 개혁개방 전반기 20년(1978~98년) 동안 경제가 신속하게 성장했는데, 경제효율만 추구했을 뿐 사회 공평을 돌아보지 않아 외부에서 ‘야만적 자본주의’식 경제성장이 라고 부를 정도였다.

1998~2008년의 10년 동안, 국유기업 개혁의 완성을 의미하는 국유기업의 회사화 운영에 따라, 경제성장이 추월차선에 접어들었고 사회 공평 문제가 광범위한 주목을 받기 시작했다. 2004년 중국이 조화로운 사회 건설이라는 목표를 분명히 제시하면서, 2005년 중국

공산당 16기 5중전회는 『국민경제와 사회발전 11차 5개년 계획 제정 관련 건의』에서 조화로운 사회 건설로 “사회 공정을 더 중시하여 전체 인민이 개혁발전의 성과를 누리도록” 해야 한다고 명확히 요청했다.

2008~18년은 민생입법 성장의 단계였다. 즉, 생활구제에 관심을 가지고 여러 요인으로 인해 생활이 어려운 이들을 다양한 형식으로 지원했다. 당시, 국가 경제규모와 경제력이 크게 늘어, 물질적 구제 제도 구축을 위한 물질 기반과 여건이 마련되었다. 2012년, 중국공산당 제18차 전국대표대회는 “분배와 재분배 모두 효율과 공평을 겸비해야 하며, 재분배는 공평을 더 중시해야 한다”고 제시했다.

1978년 개혁개방부터 지금까지 40년의 경제성장 모델은 두 개의 뛰어난 성적표를 내놓았다. 첫째는, 한동안 유지된 두 자릿수의 높은 성장률로(장기간 환경보호의 중요성을 의식하지 못한 탓에 경제의 고속성장과 동시에 환경에 대한 파괴도 일어났다), 중국의 경제규모가 세계 2위를 차지하게 되었다.

둘째는, 빈곤인구의 감소이다. 국가통계국의 공식 데이터에 따르면, 개혁개방 40년 동안 중국식 빈곤퇴치 성장으로 7억 4천만 명이 넘는 농촌인구가 빈곤을 벗어났을 뿐 아니라, 세계 빈곤탈출인구가운데 중국의 빈곤탈출인구의 비중이 70%를 넘었다.

전 세계가 중화인민공화국 70년의 경제건설 성과에 주목하였고, 일반 국민의 삶이 천지개벽할 정도로 바뀌었다. 날로 새로워지는 국가의 면모에 사람들은 미래에 대한 기대로 부풀어 있다. 하지만, ‘샤오캉’(小康)으로 달려가는 과정에서 우리는 또한 사회공정 문제를 도외시킬 수는 없다.

노동 분야의 사회 공정이란 모든 노동자에게 평등한 노동기회를 부여하여 정당한 노동의 대가를 획득해 적절한 생활을 유지할 수 있도록 해야 한다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 노동자가 스스로 단결해 자신의 권익을 쟁취하고 보호할 수 있는 권리도 부여해야 한다는 것을 의미한다. 노동관계에서 노동자가 종속관계에 있는 상대적인 약

자인 이상, 노동자 개인이 스스로의 힘만으로는 정당한 노동의 대가를 획득할 수 없기 때문이다.

사회정의는 중국의 산업화와 도시화 과정에서 줄곧 가장 두드러진 사회문제였다. 노동 분야에서 자본은 강하고 노동은 약한 상황에 변화가 없으며, 사회정의는 수많은 난제와 문제점에 직면하고 있다.

먼저, 공평 정의를 가장 갈망하는 여러 취약집단이 여전히 각종 불공정에 노출되어 있다. 임금체불 농민공, 사회보장에서 소외된 유연고용인력, 일자리 차별을 당하는 여성 등이 그 예이다.

동시에, 사회정의의 실현은 또한 권리주체에게 집단적 필수 권리를 부여하는 데 있지만, 노동자의 노동3권(단결권, 단체교섭권 및 단체행동권)은 여전히 결여되어 있다.

농민공의 임금체불, 비정규직 노동자의 사회보험, 노동시장의 일자리 차별 등의 문제는 경제성장에 따라 어느 정도 해결될 문제라고 한다면, 노동자의 노동3권의 부재는 경제성장과 사회적 부의 증가에 따라 해결될 수 있는 문제가 아니라 전적으로 정부의 인식과 의지의 문제이므로 해결이 더욱 어려운 문제라고 할 수 있다.

노동3권의 부재가 사회 공정에 영원히 지워지지 않을 상처를 내고 있는 상황에서, 조화로운 사회란 도대체 어떤 ‘조화’를 이룰 수 있을까?

3. 사회정의와 국가: ILO 설립과 일본의 탈퇴에 대하여

사회정의의 존립 조건은 무엇인가. 신자유주의의 석권과 글로벌화에 의한 그 확산으로 인해 전 세계적 차원에서 사회격차가 문제로 나타나고 있는 현대에서, 이 조건의 모색은 시급한 과제로 제기되고 있다고 할 수 있을 것이다.

여기에서는 근대 일본의 경험을 하나의 단서로 하여 이 조건에 대해 검토한다. 구체적으로는 ILO 설립 시 일본 정부가 어떠한 방침으로 임하였으며, 또 1938년에 일본 정부가 어떠한 사정에 기인하여 ILO

탈퇴를 통고하였는가가 고찰의 대상이 된다.

첫째, 국제평화와 사회정의의 관계라고 하는 문제이다. ILO 헌장은 국제평화의 기초로서 사회정의 실현을 언급하고 있으나 일본의 경험은 제시하고 있는 바는 오히려 평화야말로 사회정의 실현의 조건이라는 점이라는 생각을 갖게 한다.

이렇게 말하는 이유는, 일본의 ILO 참가는 국제협조주의가 정책의 기본이념으로 유지되는 동안에 한도로 한 것이었으며, 게다가 그 국제협조주의는 강대국 간의 세력균형이라고 하는 위태로운 국제관계를 전제로 하고 있고, 일본에 의한 침략전쟁이 강대국 간의 세력균형을 무너뜨려 국제적인 비난을 불러 일으키게 되자 일본 국내에서는 국제협조주의적인 입장의 정치가나 지식인은 배제되고 내셔널리즘이 대두되어 일본 고유의, 혹은 일본에 특수한 사회정의라는 이데올로기가 제창되게 되었다는 데에 기인한다.

일본 고유의, 혹은 일본에 특수한 사회정의 따위란 어디까지나 위선에 지나지 않는 것으로, 전시 체제의 구축이라는 명목하에 일본 국민뿐 아니라 당시의 조선이나 대만 등 일본의 식민지 사람들도 가혹한 노동환경을 강요받았다는 것은 주지의 사실이다.

둘째, 이와 밀접하게 관련된 것으로, 사회정의는 항상 이질적인 것에 대해 열려 있어야 한다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

일본의 경우, 가족적 국가관의 영향으로 사회정의의 담당자가 반드시 노동자 스스로라고 인식된 것은 아니었으며, 궁극적으로는 국민의 아버지로서 표상된 천황이 그 역할을 담당하는 것으로 이해되었다. 특히 1925년에 보통선거제도가 시행된 이후, 의회는 더 이상 국민 전체의 대표로서 존재하지 않게 되었다는 사실이 쟁점화되어, 천황의 역할이 새롭게 부각되었다.

나아가 일본에 의한 중국 침략 전쟁이 시작된 이후에는 천황과 국민은 일체로서의 국가를 구성한다고 하는 이데올로기가 횡행하게 되고, 일본의 법 시스템은 일본 사회의 고도의 동질성을 요구하였다.

이러한 현상은 칼 슈미트가 주장한 바 있는 의회주의와 민주주의

의 대립 구도를 전제한다면, 일본에 고유한 것이라기보다는 평등에 대한 지향성이 경우에 따라서는 사회적 동질성의 실현을 향한 운동으로서 대두될 수 있다는 것을 보여준다고 생각된다.

일본의 경우 사회적 동질성의 실현을 향한 운동은 천황신앙(국체론)의 강화와, (보통선거제와 함께 시행된) 치안유지법에 의해 천황신앙과 모순되는 것으로 자리매김된 공산주의 및 사회주의, 나아가서는 자유주의의 배제로 전개되었다.

그 탓에 일본의 침략전쟁에 대한 비판에는 곧바로 천황신앙을 위협하는 공산주의적 담론이라는 꼬리표가 붙었으며, ILO로부터의 탈퇴 요구 역시 ILO가 공산주의자에 의해 지배되고 있다는 등의 악질적 선전을 근거로 한 것이었다.

따라서 설령 민주주의가 평등의 관념에 의해 지탱되고 있다 하더라도, 동질성을 요구하지 않고, 사회를 이질적인 것에 대해 개방하고자 하는 것은 중요하다고 생각된다. 특히, 글로벌화에 대한 반동으로서의 쇼비니즘적 담론이나 사건이 횡행하고 있는 현대 세계의 상황을 고려하면, 사회정의의 실현에 있어, 국제협조의 정신과 이질적인 것에 대한 존중이 중요한 열쇠가 되고 있다고 생각된다.

4. 잃어버린 사회정의의 재발견 : 대한민국 100년의 경험

1919년 4월 11일 제정된 대한민국임시헌장 제1조는 “대한민국은 민주공화제로 함”이라고 천명하였다. 그리고 제3조에서는 “대한민국의 인민은 남녀 귀천 및 빈부의 계급이 없고 일체 평등임”을 천명함으로써 구체제의 신분질서를 혁파했다. 제국(帝國)에서 민국(民國)으로 이행한 것이다. 대한민국임시정부는 야만을 교화하고 폭력을 이겨내는 것은 더 강력한 야만과 폭력이 아니라 인도(人道)와 정의(正義)라는 점을 분명하게 선언하였다. 이처럼 신생 민주공화국인 대한민국은 평등과 정의를 정초적 준거로 삼았다.

1945년 독립한 대한민국은 3년간의 미군정을 거쳐 1948년에 제헌

의회를 구성하고 새로운 독립헌법을 제정하였다. 1948년 헌법은 평등을 천명했던 1919년 임시헌장의 정신을 계승하여 “모든 국민은 법률 앞에 평등”하다고 다시 한 번 천명하면서, 특히 이렇게 규정했다. “사회적 특수계급의 제도는 일체 인정되지 아니하며 여하한 형태로도 이를 창설하지 못한다.” 이 규정은 지금도 유효하다. 이것은 대한민국이 구체제의 신분질서로의 회귀를 결코 용인하지 않겠다는 결연한 의지의 표명이라고 할 것이다.

특히 1948년 헌법은 사회정의를 경제질서의 원칙으로 천명하면서 세계사적 흐름에 동참하였다. 1948년 헌법에 따르면, “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.” 사회정의가 ‘경제적 자유의 한계’로서 갖는 의미를 명확하게 제시하고 있는 점이 돋보인다.

1948년 헌법의 규정은 1961년 5월 16일 쿠데타 이후 개정된 1962년 헌법에서 사회정의와 경제자유의 자리를 맞바꾸는 식으로 수정되었다.

1962년 헌법 조항은 군사독재 기간 내내 존속하다가 1987년 시민혁명으로 군사독재가 끝난 후 새로운 민주헌법으로 수정된다. 그러나 역설적이게도 1987년 헌법은 ‘사회정의’라는 용어를 삭제하고 ‘경제의 민주화’라는 용어로 대체하였다.

헌법에서 사회정의를 삭제하면서 현실에서도 사회정의가 사라졌다. 그러자 우리가 목도하는 것은 새로운 신분질서의 대두이다.

‘산업역군’으로 불렸던 근로자들은 1987년 투쟁을 거치면서 비로소 ‘노동자’라는 자기 이름을 되찾았다. 그러나 1997년 외환위기와 IMF 체제 이후 ‘노동자’는 다시 ‘인적 자원’ 또는 ‘인적 자본’이라는 신자유주의적 이름으로 불리고 있다. 인간을 목적이 아니라 수단으로 삼는 체제, 인간을 이윤과 경쟁의 무한궤도를 돌리는 동력원으로 전락시키는 체제, 이 시장전체주의 체제에서 차별과 불평등은 일상

이 되었고, 노동하는 인간의 존엄은 여지없이 훼손당한다.

사람과 사람의 관계를 자유롭고 평등한 관계로 보증하는 제3자 보증인의 형상이 사라진 곳에서는 각자도생과 약육강식의 논리가 지배한다. 모든 법률관계는 양자관계의 수평적 차원과 제3자 보증인의 수직적 차원이 만나는 삼각형의 구조를 띤다. 신자유주의 또는 시장 전체주의는 이것을 수평적 양자관계로 해체하려고 한다.

그런 점에서 최근 인구에 회자되는 ‘갑을관계’라는 말은 지금 한국 사회가 어디에 서 있는지를 징후적으로 보여주는 말이라고 할 수 있다. 이것은 계약관계를 계약관계로 보증하는 제3자가 존재하지 않음으로 인하여 계약관계가 신분관계로 변질되었음을 의미한다. 갑을관계는 우리 사회에서 제3자 보증인의 존재가 희미하게 사라지고 있음을, 민주공화국의 이상이 위협받고 있음을 경고한다.

그러므로 사회정의의 정신을 복원하는 일이 무엇보다 중요하고, 이 일은 먼저 사회정의를 경제적 자유의 한계로 설정했던 1948년 제헌헌법의 정신을 복원하는 것에 있다.

첫째, 이것은 입법을 비롯하여 공공의 정책을 결정하는 과정에 만연해 있는 법경제학적 사고를 지양하는 척도의 감각을 요청한다.

둘째, 세계화 현상을 고려해야 한다. 세계화된 시장에 한계를 설정한다는 것은 초국적 기업에 합당한 책임을 지운다는 것을 의미한다.

셋째, 한계의 감각은 좀 더 근본적인 차원의 문제를 제기한다. 자연에 대한 공짜 착취와 값싼 화석 에너지가 낳은 거대한 생산력은 대량생산 대량소비를 가능하게 하면서 물질적으로 풍요한 사회를 만들었지만, 화석 에너지의 고갈 및 돌이킬 수 없는 생태계의 파괴와 함께 위기가 닥쳤다. 인류는 자신의 노동을 통해서 그렇게 지구의 생태계에 영향을 미친다. 이 문제는 석유와 석탄 등 화석연료에 기반하여 운용되는 글로벌 경제 시스템에 대한 근본적인 반성과 성찰을 요구한다.

다음으로 사회정의의 정신을 복원한다는 것은 기술이 초래할 수 있는 비인간화의 위험을 제거한다는 것을 의미하며, 그것은 곧 노동

하는 인간의 사유능력을, 그러므로 진정한 의미에서의 행위능력을 회복하고 보존한다는 것을 의미한다. 이는 곧 노동에서의 민주주의를 의미한다.

제 1 장

서 론¹⁾

1919년은 국제노동기구(ILO)가 창립된 해이다. 제1차 세계대전이 끝나고 전후 문제를 처리하기 위해 열린 파리 강화회의에서 채택된 베르사이유 평화협정의 제13장이 바로 「국제노동기구 헌장」이다. 왜 노동문제를 다루는 국제기구의 설립 헌장이 종전 후 국제질서를 재정초하기 위한 평화협정 속에 들어갔을까? 그것은 ILO 헌장이 스스로 밝히고 있다. “항구적 평화는 사회정의의 기초 위에서만 가능하다”라는 것이다. 이 말은 제1차 세계대전의 원인이 사회적 불평등과 불의에서 비롯된 것이라는 인식에 바탕을 두고 있다. 사회정의가 실현되지 않으면 전쟁이 일어난다는 인식은 과대망상이 아니라, 경험에 근거를 둔 이성적 판단이었다는 것이 불행하게도 제2차 세계대전을 통해서 다시 한 번 입증되었다. 그래서 1944년에 미국 필라델피아에서 채택된 「국제노동기구의 목적에 관한 선언」(필라델피아 선언)은 이렇게 천명한다. “항구적 평화는 사회정의의 기초 위에서만 가능하다는 국제노동기구 헌장 속에 포함된 선언의 정당성은 경험에 의하여 완전히 증명되었다고 확신한다.”

제2차 세계대전 후의 국제질서는 바로 이 사회정의의 정신 위에 재정

1) 이 보고서의 초안은 2019년 5월 30일 ILO 백주년 기념 KLI 국제학술대회 「사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험」에서 발표되었다. 이 서론을 포함하여 각 발제문과 토론문은 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2019년 6월호에 수록되어 있다. 이 최종보고서는 필자들이 발제문 초안을 대폭 수정, 보완한 것이다. 겹치는 부분도 있지만, 완전히 새로 작성된 부분도 많다. 독자는 양자 모두를 참조하기 바란다.

초된다. 1948년에는 「세계인권선언」이 채택되었다. 선진산업국가들은 복지국가를 건설했다. 노동하는 자의 권리는 강화되었고, 사회보장제도는 확대되었다. 불평등은 완화되었다. 그러나 1980년대부터 사태는 반전되기 시작했다. 실업은 증가하고, 임금은 정체되었으며, 해고는 일상화되었고, 비정규직은 확대되었다. 노동조합은 힘과 지혜를 잃어 갔고, 기업의 힘은 전방위적으로 확산되어 갔다. 불평등과 불의가 다시 심화되고 있다.

한국도 비슷한 문제를 겪고 있다. 한국은 식민지와 전쟁을 겪은 후 산업화와 민주화를 겪었다. 산업화 시대에 ‘산업역군’이라고 불렸던 노동자들은 1987년 노동자 투쟁을 거치면서 비로소 ‘노동자’라는 자기 이름을 되찾았다. 그러나 1997년 외환위기 이후 노동자는 다시 ‘인적 자원’이라는 이름으로 불리고 있다. 구조조정은 일상이 되었지만, 빈약한 사회안전망은 해고 노동자들을 하늘로 올려 보내고 있다. 직장에서 차별은 일상이 되어 버렸고, 노동자의 존엄은 여지없이 훼손당하고 있다. 노동조합은 사회적 방과제로 인정받기보다는 마치 차별과 불평등의 주요 원인인 것처럼 매도당하는 시절이 되었다. 경제정책과 금융정책은 언제나 기업의 경쟁력을 강화하는 것만을 목적으로 할 뿐, 모든 인간이 차별 없이 자유와 평등과 존엄과 안정 속에서 자신의 물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 수 있는 조건을 실현하는 것을 목적으로 삼지 않는다.

그러나 그것은 필라델피아 선언이 모든 경제정책과 금융정책의 목적으로 선언했던 것이며, ILO 헌장이 ‘진정으로 인간적인 노동체제’로 표현했던 것이다. 우리는 지금 기업과 시장이 인간의 행복과 사회의 공동선에 기여하는 시대가 아니라, 반대로 인간과 사회가 기업의 이윤과 시장의 자생적 질서에 복종해야 한다는 교리 선전이 목소리를 높이는 시대에 살고 있다. 이것은 ILO 헌장과 필라델피아 선언이 천명했던 정신과 정반대의 상황이다.

2019년은 ILO 창립 백주년이 되는 해일뿐만 아니라, ‘대한민국’ 창립 백주년이 되는 해이기도 하다. ‘삼일혁명’으로 탄생한 대한민국은 민주공화제를 천명하면서 신분질서의 타파를 신생 공화국의 핵심 가치로 제시했다. 이것은 1948년 제헌헌법으로 계승된다. 제헌헌법은 사회적 특수계급을 금지하면서 사회정의를 사회경제질서의 원칙이자 경제적 자유의 한

게로 자리매김했다. 누구는 제헌헌법을 장식적인 헌법일 뿐이라고 비난하고, 누구는 바이마르헌법을 가져온 것에 불과하다고 폄훼한다. 그러나 중요한 것은 대한민국 국민이 그 헌법을 만들 때, 사회정의를 핵심 가치로 천명하고 있는 문서를 전거로 삼았다는 점에 있다. 그것은 곧 대한민국 헌법제정권자의 의지를 드러내 보이는 것이기 때문이다.

그러나 5.16 쿠데타 직후 개정된 1962년 헌법에서 경제적 자유를 사회경제질서의 원칙으로 격상시키고, 역설적이게도 민주헌법으로 개정된 1987년 헌법에서 ‘사회정의’라는 단어를 삭제하고 대신 ‘경제민주화’를 도입하면서, 사회정의는 헌법 문서에서만 아니라 현실에서도 사라진 가치가 되고 말았다. 그러자 우리가 목도하고 있는 것은 새로운 ‘신분질서’의 대두이다. ‘흙수저’, ‘금수저’, ‘헬조선’ 등은 한국사회가 신분사회로 변질되고 있음을 경고하는 말들이다.

헌법은 여전히 사회적 특수계급을 금지하고 있지만 언제부터인가 우리는 그러한 특수계급이 한국사회를 지배하고 있음을 느낀다. 기업이라고 부를 수도 있고, 시장이라고 부를 수도 있으며, 한국적 특수성에서는 ‘재벌’이라고 부를 수도 있을 것이다. 그러므로 사회정의의 현재적 가치를 되살리는 것이 긴요하다. 사회정의는 한국사회가 신분사회로 변질되는 것을 막고, 민주공화국으로서 대한민국의 정체성을 뒷받침하는 가치이다. 그러나 사회정의는 단순히 임금을 올리고 사회안전망을 강화하는 차원의 문제가 아니다. 사회정의는 ‘인간적인 노동’을 확립하는 차원으로 지평을 열어야 한다.

인간적인 노동이란 두 가지 의미를 갖는다. 우선 노동을 이행하는 조건이 인간적이어야 한다. 적정임금, 고용보장, 보편적 사회보장, 집단적 자유권의 실질적 보장 등이 그 내용이 될 것이다. 그러나 인간적인 노동이란 단순히 노동력 제공의 조건에 관한 문제만이 아니라, 노동 그 자체가 인간적인 것이 되어야 한다는 의미를 갖는다. 노동자가 동물이나 기계처럼 취급되는 경우에는, 아무리 인간적인 노동조건에서 일하더라도 그것은 진정한 의미에서의 인간적인 노동이 될 수 없다. 인간적인 노동은 인간의 가장 본질적인 특징을 보장하는 노동을 의미한다.

그것은 분리될 수 없는 전체로서의 사유와 행위라고 할 수 있다. 사유

없는 순수한 행위는 행위가 아니라 반응에 불과한 것이며, 반응은 동물이나 기계의 속성이지 진정으로 인간적인 것이 아니다. 반대로 행위 없는 순수한 사유는 사유가 아니라 관조에 불과한 것이며, 관조는 신적 존재의 속성이지 마찬가지로 진정으로 인간적인 것이 아니다. 진정으로 인간적인 노동은 노동하는 자가 자신의 사유를 물질 세계와 대면하면서 실현하는 행위이다. 사장이 시키는 대로만 하는 노동은 아무리 보수가 후하더라도 진정한 의미에서 인간적인 노동이 될 수 없다. 자신이 하는 노동 속에 자신의 정의관을 새겨 넣을 수 있는 노동, 그것을 옹호하고 표현할 수 있는 노동, 그것이 ILO 헌장에서 말하는 ‘진정으로 인간적인 노동체제’의 의미일 것이며, ‘decent work’의 의미일 것이다.

이러한 지평을 가능하게 하는 노동체제는 아마도 대규모 산업 시스템은 아닐 것이다. 물론 그것도 아주 불가능하지는 않겠지만, 본질적으로는 인간적인 규모를 유지하는 소규모 작업장 시스템만이 진정으로 인간적인 노동체제를 보장할 수 있을 것이다.

물론 이것은 하나의 이상이다. 이상은 꿈이며, 꿈이기 때문에 현실이 될 수 없다. 그러나 이상은 현실에 결합되어 있다는 점에서 백일몽과 다르다. 우리에게는 이상이 필요하다. 이상이 곧바로 현실이 될 수 있다고 믿기 때문이 아니라, 우리가 구체적 현실을 비판적으로 분석하고 좀 더 나은 사회를 위해서 나아가야 할 방향이 어디인지를 인식할 수 있도록 이상이 나침반 노릇을 하기 때문이다.

인간적인 노동이 실현되는 체제는 한 나라에서만 노력한다고 해서 성공할 수 있는 일이 아니다. 이미 ILO 헌장은 어느 한 나라의 의무 방기는 모든 나라의 노력을 방해한다고 하면서, 진정으로 인간적인 노동체제를 실현하고자 하는 노력은 모든 회원국의 공통적인 의무라는 점을 강조했다. 필라델피아 선언도 “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위태롭게 한다”라고 하면서 이 점을 다시 강조했다. 대한민국이 인간적인 노동체제를 실현하기를 원한다면, 국제사회에서 인간적인 노동체제가 실현되는 데 마찬가지로 기여해야 한다. 그리고 그 노력의 시작은 우리가 속해 있는 지역 사회, 즉 동아시아에서 시작되어야 할 것이다. 이것은 동아시아에 있는 이웃나라들, 중국과 일본도 다르지 않다(언젠가는 북한도 여기에 포함이

될 것이다).

다른 어느 곳이나 다 마찬가지이겠지만, 동아시아는 평화의 가치가 특히 중요한 곳이다. “항구적 평화는 사회정의의 기초 위에서만 가능하다”라는 ILO 헌장의 정신이 그래서 더욱 소중하게 여겨진다. 특히 한중일은 경제개발과 사회정책을 추진해 온 역사가 각각 다르다. 이 다양한 경험들은 동아시아의 사회정의와 평화, 그리고 국제사회의 사회정의와 평화를 재정초하는 데 기여할 수 있을 것이다.

제 2 장

사회정의를 현대적 의미와 ILO의 미래¹⁾

20세기가 끝날 무렵 새로운 천년을 예고하는 다양한 예언들 가운데 신 자유주의는 ‘사회적 정의의 환상’²⁾이 곧 사라질 것이라고 예언했다. 그러나 20년 후에 밝혀진 것은 반대로 ‘시장의 자생질서’가 신기루였다는 사실이다. 지나친 부정의는, ILO 헌장의 표현에 따르면 ‘평화와 화합을 위협하는 커다란 불안’을 낳을 수밖에 없다. 불평등의 급속한 증가, 불안정 노동과 빈곤의 증가, 빈곤에 내몰린 청년들의 대규모 이민 등은 다양한 형태의 분노와 폭력을 초래하고, 이는 다시 민족주의와 외국인 혐오를 불러 일으킨다. 트럼프의 미국, 브렉시트의 영국, 동유럽의 ‘신유럽’ 등 신자유주의의 챔피언이었던 나라들도, ‘노란조끼’의 프랑스나 ‘양나마르(지긋지긋하다)’의 세네갈과 마찬가지로 이러한 불안에서 예외가 아니다. 그러나, 브라질이나 인도 또는 아랍 나라들에서 볼 수 있는 것처럼, 세계 어느 곳에서나 불평등과 부정의에 맞서는 저항은 정치적 또는 종교적 목적을 위하여 도구화되고 있다. 단세포적 사고를 가진 위정자들은 이 저항을 인종주의와 타인에 대한 혐오를 조장하는 데 이용하고 있다.

1) 번역은 박제성(한국노동연구원 연구위원). 이하 각주에서 인용된 참고문헌 중에서 한국어 번역판이 있는 경우에는 한국어판으로 대체했다. 이 보고서의 초안은 2019년 5월 30일 ILO 백주년 기념 KLI 국제학술대회 『사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』에서 발표되었으며, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2019년 6월호에 수록되어 있음을 밝혀 둔다.

2) 프리드리히 하이에크, 『법, 입법 그리고 자유. 자유주의의 정의원칙과 정치경제학의 새로운 시각』, 제2부, 『사회적 정의의 환상』, 1976, 한국어판, 자유기업원, 2018.

이러한 상황은 「ILO 헌장」과 「필라델피아 선언」이 옳았음을 다시 한번 보여준다. 「헌장」과 「선언」은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전의 경험으로부터 교훈을 이끌어내면서 “항구적 평화는 사회정의에 기초함으로써만 가능하다”라고 천명했다. 이 문서들은 20세기의 광란적 학살의 경험에 대한 반성의 결실로서, 사회정의의 목적성을 국제적 차원에서 법적으로 승인하였다.

알프레드 푸이에에는 1899년에 ‘사회정의의 개념’³⁾을 이론적으로 정식화하였다. 푸이에에 따르면 정의는 사회 전체에 관련된 것이며, 개인들 사이의 교환에만 관련되는 것은 아니다. 물론 이러한 생각은 이미 아리스토텔레스⁴⁾나 공자⁵⁾에게서 볼 수 있는 것처럼 훨씬 오래된 것이다. 그러나 경제적 자유주의는 전체로서 정의로운 사회의 개념을 줄곧 반박하면서, 정의를 계약(비례적 정의)과 위법(시정적 정의)의 차원으로 한정하고자 한다. 푸이에에 따르면, 사회정의는 개인주의와 집단주의 양자 모두와 거리를 둔다. 이 둘은 모두 ‘경제적 자연주의’에 속하는 것으로서, 모든 사회를 다스리는 하나의 자연질서에 대한 과학주의적 신념을 공유한다. 즉 모든 사회는 경제적 경쟁에 고유한 법칙에 의하여 지배된다는 것이다. 양자의 차이점은 단지 이 법칙이 개인들의 관계를 다스리는지(자유롭고 공정한 경쟁), 아니면 집단들의 관계를 다스리는지(계급투쟁이나 인종간 투쟁) 여부에 있을 뿐이다. 반대로 사회정의는 국내적 차원과 국제적 차원에서 자유의지로 확립한 연대에 기초한다. 사회정의는 사람들로 하여금 운명공동체에 자유롭게 참여하도록 이끌고, 경제적 자연주의가 이들을 유폐시키려고 하는 개인주의적 결정론이나 집단주의적 결정론을 부정하는 ‘준거개념(idée-force)’이라고 푸이에에는 말한다.

3) A. Fouillée, 「L'idée de justice sociale d'après les écoles contemporaines」, 『Revue des Deux Mondes』, vol. LIX, 1899, T.152, pp.47~75.

4) 분배적 정의 및 시정적 정의와 구별되는 정의로서의 호혜적 정의의 개념에 대해서는 아리스토텔레스, 『니코마코스 윤리학』, 한국어판, 서광사, 1984, 154면 참조. 이 정의의 유형학에 대해서는 알랭 쉬피오, 『숫자에 의한 협치』, 2015, 한국어판, 한울아카데미, 2019, 120~123면 참조.

5) “군자는 정의에 밝고 소인은 이익에 밝다(君子喻於義小人喻於利)”(논어, 이인편). “윗사람이 정의를 좋아하면 백성은 감히 불복하지 않는다(上好義則民莫敢不服)”(논어, 자로편).

사실상 20세기에 민주주의가 독재를 이긴 것은 사회정의의 개념 덕분이다. 민주주의 국가들은, 프랭클린 루즈벨트가 1944년에 말했듯이, “진정한 개인의 자유는 경제적 안전과 독립 없이는 존재할 수 없다”는 사실과 “배고프고 실직한 사람들은 독재가 만들어지는 바탕”⁶⁾이라는 사실을 분명하게 깨달았다.

신자유주의는 금융위기를 초래했고, 도덕적, 생태적 파탄에 직면했다. 그에 따라 권위주의적이고 인종차별적인 체제들이 부상하고 있다. 이러한 상황에서 국제노동기구 백주년은 사회정의의 원칙을 재천명하고 21세기의 조건에 맞는 사회정의의 실현을 모색할 수 있는 역사적인 기회라고 할 것이다. 실제로 ILO 헌장이 제시한 과업은 그 가치와 현실성을 전혀 상실하지 않았다. 첫 번째 과업은 “어느 한 나라라도 진정으로 인간적인 노동체제를 채택하지 않는 것은 다른 나라들에서 노동자의 지위를 개선하려는 노력을 방해하므로”⁷⁾ 이것을 막는 일이다. 두 번째 과업은 모든 경제정책과 금융정책이 “인종, 신앙, 성별과 상관없이 자유와 존엄과 경제적 안정 속에서 그리고 평등한 기회로써 자신의 물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 모든 인간의 권리”⁸⁾를 방해하지 않고 촉진할 수 있도록 감독하는 일이다.

그러나 이 두 가지 과업을 수행해야 하는 조건은 2차 대전 후 근본적으로 변했다. 이하에서는 21세기의 노동이 제기하는 새로운 질문들을 확인한 다음, 나름의 해답을 모색해 보고자 한다.

I. 새로운 도전들: 21세기 노동의 미래

오늘날 전 세계적으로 노동은 두 가지 커다란 변화를 겪고 있다. 이 변화는 ILO가 극복해야 할 도전이기도 하다. 기술적 도전과 생태적 도전이

6) 프랭클린 루즈벨트, 「제2의 권리장전 연설」, 1944년 1월 11일.

7) ILO 헌장(1919) 전문.

8) 필라델피아 선언(1944).

그것이다.

1. 기술적 도전

ILO 헌장이 말하는 ‘진정으로 인간적인 노동체제’를 확립하기 위한 조건은 기술의 발전 상태에 따라 다르다.⁹⁾ 사실 각각의 시대는 인간의 노동을 동시대의 다른 생산력과 동일시하려는 경향이 있다. 그 결과 매번의 기술혁명은 새로운 형태의 비인간화를 초래한다. 산업사회 이전까지의 비인간화는 노예나 농노의 모습을 띠었다. 이것은 가축의 조건을 노동자에게 적용하는 것이다. 18세기 이후 과학기술의 상상력은 인간을 기계와 동일시했다. 제2차 산업혁명으로 탄생한 ‘과학적 노동관리’는 노동자를 생산라인의 경직된 리듬에 복종하는 기계부품으로 취급했다.¹⁰⁾ 인간을 기계처럼 취급하는 상상력이 실제로 가능했던 것은 노동법 덕분이었다. 노동법은 이 종속성을 노동계약의 기준으로 삼고, 여기에 일정 정도의 신체적 안전과 경제적 안정을 결부시켰다. 그리고 노동자들이 집단을 이루어 행동하고 교섭할 수 있도록 하기 위하여 단결의 자유를 승인하였다. 임금노동은 이처럼 종속과 복지를 교환하는 것으로서 노동법의 패러다임이 되었다.

이처럼 산업혁명으로 등장한 노동 개념은 마치 노동을 노동자의 인격에서 분리하여 거래할 수 있는 상품인 것처럼 간주하는 허구/의제에 기초하고 있다. ‘노동시장’이라는 개념도 완전히 이러한 의제에 기대고 있지만, 대부분의 경제학자들은 이 사실을 무시한다. 다양한 경제 기구들이 내어놓는 노동의 미래학에서 초석으로 삼는 것은 ‘인적 자본’이라는 개념인데, 여기에서도 이 허구는 핵심을 차지한다.¹¹⁾ 그런데 ‘인적 자본’이라

9) P. Musso & A. Supiot (dir.), 『Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain?』, Paris, Hermann, coll. Colloques de Cerisy, 2018 참조.

10) Simone Weil, 『La rationalisation』 (1937), in 『La condition ouvrière』, Gallimard, 1964, 289~315면 참조. “과학적 노동관리” 개념이 노동운동에 일으켰던 논쟁에 대해서는 B. Trentin, 『La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo』, Feltrinelli, 1997, 불어판, 『La Cité du travail: Le fordisme et la gauche』, Fayard, 2012 참조.

는 개념은 원래 노예 소유주의 회계장부에서 자산가치를 가리키는 개념이다. 이것을 현대적 용법으로 변용시킨 것은 스탈린인데, 스탈린은 이미 1935년에 소련에서 이 말을 유행시켰다.¹²⁾ 이것은 이른바 노벨경제학상을 받은 게리 베커가 이 개념을 자본주의적 맥락에서 구사하기 30년 전이다.¹³⁾

이처럼 호모 파베르¹⁴⁾의 형상은 노동상인의 형상으로, 좀 더 정확하게 말하면 ‘자기자신의 상인’이라는 형상으로 대체되었다. 노동자는 자신의 노동에 대해서, 노동의 의미와 이유에 대해서 질문할 수 있는 일체의 권리를 포기한다. 그것은 자신의 고객인 사용자의 전권에 속하는 일이다. 이것은 마치 자동차를 판 사람은 자동차를 산 사람이 그것을 가지고 무엇을 하든지 간섭할 권리가 전혀 없는 것과 같다. 이 노동의 상품화는, 적어도 법적인 관점에서 본다면 여전히 노동시장의 영역에 들어오지 않는 다른 형태의 노동들을 은폐하거나 주변화한다. 자원봉사, 돌봄노동, 학습노동 및 자기계발노동, 자유업 및 공무 등이 그것이다.

노동자를 기계와 동일시하는 것은 디지털 혁명과 함께 새로운 모습을 띠게 되었다. 이제는 명령에 기계적으로 복종하는 기계가 아니라, 실시간으로 신호에 반응하면서 할당된 목표를 스스로 추구해 나갈 수 있는 ‘지

11) 최근에 나온 세계은행의 『변화하는 노동』 보고서는 “그 정의상 단순하고 규범적인 해법이 준비되어 있지 아니한 도전에 응대하기 위한 인적 자본의 중요성”을 강조하고 있다(Banque mondiale, 『Rapport sur le développement dans le monde 2019: Le travail en mutation』, Washington, 2019).

12) Stalin, 『L’homme, le Capital le plus précieux』, 1935년 5월 4일 붉은군대 아카데미 입학식을 맞아 크레믈린 궁에서 한 연설, Paris, Editions sociales, 1945.

13) Gary S. Becker, 『Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education』, University of Chicago Press, 제1판, 1964, 제3판, 1994.

14) 호모 파베르 개념은 베르그송의 것이다. 베르그송에 따르면, “우리가 모든 오만에서 벗어나 인간종을 정의하기 위해 역사시대와 선사시대가 우리에게 인간과 지성의 항구적인 특성으로 제시하는 것에 엄밀히 머물기로 한다면, 우리는 [인간을] 아마도 호모 사피엔스Homo sapiens라 말하지 않고 호모 파베르Homo faber라고 말해야 할 것이다. 요컨대 지성을 그 본래적인 행보로 나타나는 것 안에서 고찰할 경우 그것은 인공적 대상들을 제작하고, 특히 도구를 만드는 도구들을 제작하며, 그 제작을 무한히 변형시키는 능력이다.”(앙리 베르그송, 『창조적 진화』, 1907, 한국어판, 아카넷, 2005, 214)

능기계', 즉 컴퓨터를 모델로 삼는다. 이제 종속 패러다임은 프로그래밍/제어 패러다임으로 승계된다. 이 숫자에 의한 협치 모델은 임금노동자와 사용자에게만 적용되는 것이 아니라, 관리직 임원과 비임금 노동자, 그리고 기업과 국가까지 확장된다.¹⁵⁾ 이 디지털 기술혁명은 새로운 위협을 초래하는 동시에, '진정으로 인간적인 노동체제'를 확립하기 위한 새로운 기회를 제공한다.

위험은 노동의 비인간화에 더 깊이 매몰될 수 있는 위험이다. 노동자의 신체에 대한 지배에 더하여 이제 노동자의 정신에 대한 지배가 추가된다. 정보통신 네트워크에 접속된 노동자는 끊임없이 증폭되는 정보를 24시간 내내 처리해야 하고, 자신이 하는 일에 대한 구체적인 경험과 단절된 수행 평가 지표에 따라 평가를 받는다. 이 노동의 비현실화는 노동자의 정신건강을 심각하게 침해할 뿐만 아니라,¹⁶⁾ 기만과 부정을 증가시킨다. 나아가 디지털 기술의 확장은 새로운 형태의 노동착취를 낳는다. 노동의 우버화 또는 플랫폼 노동이 그런 사례이다. 이것은 알고리즘에 종속된 노동자를 노동법의 적용 범위에서 제외한다. 오늘날 전 세계적으로 이 각 이코노미 사업주들은 '공유경제'의 포장을 덮어쓴 '하급고용' 속으로 노동자들을 밀어 넣기 위해 강력한 로비를 행사하고 있다.

반대로 디지털 혁명이 제공하는 기회는 노동의 재인간화를 위한 기회이다. 인간의 노동에서 프로그래밍 할 수 있는 모든 부분을 우리의 '지능기계들'이 맡아 준다면, 그렇다면 인간은 순수하게 포이에시스적인 노동, 즉 어떤 기계도 할 수 없는 것, 자유와 창조성과 타인에 대한 배려에 기초한 노동에 집중할 수 있어야 할 것이다. 다시 말하면, 디지털 혁명은 노동자를 '자기자신의 상인'으로 의제하는 허구에서 벗어나, 임금노동을 넘어 '진정으로 인간적인 노동체제'¹⁷⁾를 확립할 수 있는 새로운 기회이다. 사

15) 알랭 쉬피오, 『숫자에 의한 협치』, 한국어판, 앞의 책 참조.

16) 프랑스의 경우 정신질환자의 수는 2012년에서 2017년 사이에 7배로 증가했다(출처: Assurance maladie, 『Les affections psychiques liées au travail』, 『Santé et travail』, Janvier 2018).

17) P. Musso & A. Supiot (dir.), 『Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain?』, 앞의 책 참조. '진정으로 인간적인 노동체제'란 개념은 ILO 현장의 불어판에만 나온다. 영어판은 '인도적인 노동조건(humane conditions of labour)'으로 되어 있다. 영어판에는 '체제'의 문제가 생략되어 있으며, 인도주의의 요청은

실 노동의 상품화는 사회정의를 문제를 종속노동시간과 돈의 수량적 교환의 문제로 축소하는 결과를 낳았다. 포드주의에 전형적인 이러한 개념의 사회정의를 노동착취를 어느 정도 치유하는 데에는 기여했지만, 노동안에서의 억압, 즉 필라델피아 선언이 ‘노동자들이 최대한의 능력과 지혜를 제공하고 공동선에 최대한 기여할 수 있는 만족’이라고 표현한 것을 노동자로부터 박탈하는 현실을 치유하지는 못했다. 그렇지만 그것이야말로 ‘진정으로 인간적인 노동체제’의 근본적인 의미이다. 이것은 모든 사람이 자신의 노동 속에서 자신의 존재를 실현할 수 있는 가능성, 공동선에 기여하는 노동을 통해 자신의 인격을 베풀 수 있는 가능성을 함축한다.

노동자들이 상명하복의 명령계통에 복종하는, 기계화된 대공장 시스템에서는 그러한 질문들이 들어설 여지가 없었다. 그러한 시스템에서는 관리자는 ‘일머리’로서 독점적인 결정권을 행사하고, ‘일손들’은 단순히 실행하는 역할을 수행할 뿐이다.¹⁸⁾ 정보통신기술은 이러한 방식의 노동조직을 문제삼는다. 이제 모든 노동자들이 ‘일머리’가 되어 책임감과 자발성을 가지고 일하도록 요청된다. 노동자들은 명령계통의 어디에 있든지간에 직접 협업할 수 있고, 또 그래야 한다.¹⁹⁾ 따라서 정보화된 기업의 효율성은 시몽동이 “발명가의 능력과 조직가의 능력의 결합”이라고 명명한 것을 기업의 모든 협업자들이 달성하는지 여부에 달려 있다.²⁰⁾ 이것은 관리자의 기능에 변화를 초래한다. 관리자의 기능은 이제 권력의 기능이 아니라 권위의 기능이 되어야 한다. 권력은 명령을 통해서 표현되지만, 권위는 행위에 정당성을 부여함으로써 표출된다. 권력은 매수할 수 있지만,

노동의 이행조건만을 겨냥할 뿐, 노동 그 자체는 겨냥하지 않는다.

- 18) ‘일머리’라는 개념은 장-폴 코르니우가 처음으로 제시했다(Jean-Paul Corniou, 『Le choc numérique』, Nuvis, 2013). 이후 미셸 볼르가 이 개념을 발전시켰다(Michel Volle, 『Iconomie』, Xerfi-Economica, 2014). 미셸 볼르의 다음 책도 참조할 것. 『Valeurs de la transition numérique. Civilisation de la troisième révolution industrielle』, Institut de l'Iconomie, 2016.
- 19) M. Volle, 『De la main d'œuvre au cerveau d'œuvre』, in P. Musso & A. Supiot (dir.), 『Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain?』, 앞의 책, 341~355면 참조.
- 20) G. Simondon, 『Du mode d'existence des objets techniques』, Aubier, 1958, 개정신판, 2012, 342면.

권위는 기업의 ‘존재이유’에 기초할 수밖에 없다. 이것은 권위를 행사하는 자에게도 적용된다. 그리고 기업의 존재이유는 이윤을 추구하는 것에 국한될 수 없다. 왜냐하면 돈을 번다는 것은 아직 실제로 무엇인가를 만들거나 어떤 서비스를 제공한 것이 아니기 때문이다[역자주 : ‘돈을 번다는 것’으로 번역한 불어 표현은 ‘faire de l’argent’이다. ‘faire’는 원래 무엇인가를 만든다는 뜻이다. 그러므로 직역하면 ‘돈을 만드는 것’이다. 그런데 ‘돈을 만드는 것’은, 조폐공사 노동자가 실물의 화폐를 만드는 일을 의미하는 것이 아니라면, 실제로 무엇인가를 만들어내는 것은 아니다. ‘돈을 만드는/번다는 것’은 무엇을 만들거나 어떤 서비스를 제공한 결과로 생기는 것이지 그것 자체가 목적일 수는 없다. 기업의 목적은 사람과 사회에 필요한 무엇인가를 만들거나 어떤 서비스를 제공하는 것이지, 단순히 이윤을 추구하는 것이 아니라는 의미이다].

2. 생태적 도전

인간은 자신의 노동을 통해서 세상에 흔적을 남기고 세상을 변화시킨다. 여기에서 인간의 노동이 갖는 양면성이 드러난다. 즉 인간의 노동은 자연의 질서에 복종해야 한다는 형벌이면서 동시에 자연의 지배와 창조를 의미한다.²¹⁾ 한편으로는 사람이 사물에 복종하는 것이기도 하고, 또 한편으로는 사물이 사람에게 복종하는 것이기도 한 이 노동은 노예를 만들기도 하고 조물주를 만들기도 한다. 그렇기 때문에 역사 속의 많은 문명들은 종종 자연 환경의 제약에 맞게 노동조직을 조정하지 못해 몰락한 것이다.²²⁾ 이처럼 사회문제와 환경문제는 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 산업혁명은 천연자원의 한계를 무시하고 과도하게 착취했으며, 그 결과 지구는 이른바 ‘인류세’의 시대로, 즉 인간의 활동이 지구의 생태시스템에 결정적인 영향을 미치는 시대로 옮겨가고 있다.²³⁾

21) 이러한 노동의 양가성은 다른 언어들에서도 존재한다. 이 언어들도 고통으로서의 노동(ponos[Πόνος], labor, Arbeit, Laodong[勞動])과 창조로서의 노동(ergon[ἔργον], work, Werk, Gongzuo[工作])을 구별한다.

22) 제레드 다이아몬드, 『문명의 붕괴』, 2005, 한국어판, 김영사, 2005.

23) ‘인류세’라는 개념은 노벨화학상 수상자인 폴 크루첸이 제시했다(Paul J. Crutzen,

노동소득의 정체 또는 감소와 불평등의 급속한 확대²⁴⁾는 ‘낙수효과’로 감출 수 없는 중요한 문제임에 분명하다.²⁵⁾ 그러나 사회정의를 임금과 노동시간의 교환이라는 계량적 문제로 환원하는 것은 2차 대전 이후에 물려받은 사회모델의 취약점 가운데 하나였다. 이 사회모델은 사실상 경제적 지표들에 전적으로 연동하는 것이었다. 경제성장, GDP, 실업률 등이 그것이다.²⁶⁾ 그 결과 노동을 조직하는 방식과 환경의 보존은 동전의 양면이라는 사실이 망각되었다. 이는 로컬 차원에서도 사실이고, 글로벌 차원에서도 사실이다. 로컬은 농축수산물 유통경로의 단축, 즉 로컬푸드를 촉진하는 방향으로 재정비될 필요가 있다. 글로벌 차원에서 볼 때에도, 지구의 한쪽 반대편에서 소비할 무거운 상품을 다른 쪽 반대편에서 생산하는 것은 생태적으로 지속될 수 없다.²⁷⁾ 그런데 국제통상법은 신자유주의 정책과 마찬가지로 사회적, 환경적 비용은 고려하지 않은 채 사람과 상품의 이동을 촉진한다.

1972년 로마클럽의 보고서에서 제시했던 ‘성장의 한계’라는 개념은 ‘지속가능한 성장’, 즉 한계가 없는 성장이라는 모순어법으로 대체되었다.²⁸⁾

‘Geology of Mankind: The Anthropocene’, 『Nature』, 415, 23(2002) 참조. 인간이 자연과 맺는 관계를 표상함에 있어서 현대 사회는 노동을 배제한다. 이에 대해서는 Augustin Berque, 『La forclusion du travail médial』, in P. Musso & A. Supiot (dir.), 『Qu’est-ce qu’un régime de travail réellement humain?』, 앞의 책, 134~148면 참조.

24) 토마 피케티, 『21세기 자본』, 2013, 한국어판, 글항아리, 2014 참조. 이 책의 세계적인 성공은 불평등이 야기하는 위험에 대한 인식이 세계적으로 광범위하게 공유되고 있음을 보여준다.

25) Arnaud Parienty, 『Le mythe de la “théorie du ruissellement”』, La Découverte, 2018.

26) Dominique Méda, 『Qu’est-ce que la richesse?』, Aubier, 1999 참조. 새로운 지표에 관해서는 J. Stiglitz, A. Sen & J.-P. Fitoussi, 『Richesse des nations et bien-être des individus: performances économiques et progrès social』, Odile Jacob, 2009 참조. 이 책에는 전임 프랑스 대통령 니콜라 사르코지가 서문을 썼다.

27) 만약 전 세계 해상운송량이 지금의 속도로 계속 성장한다면 2050년에는 온실가스 총량의 20%를 차지하게 될 것이다(출처: WTO, 『La Tribune』, 2018. 4. 5).

28) 이 보고서의 저자들은 2004년에 개정판을 냈다. 이 개정판에서 저자들은 지난 30년 동안 성장의 한계를 무시하는 가장 비판적인 시나리오가 우세했다고 지적한다. 도넬라 메도즈·요르겐 랜더스, 『성장의 한계. 30주년 기념 개정판』, 2004, 한국어판, 갈라파고스, 2012.

오늘날 국제 분업은 필라델피아 선언이 지향했던 협동이 아니라 경쟁에 기초하고 있다. 모든 나라는 인적 자원 또는 천연 자원의 초과착취를 의미하는 비교우위를 극대화하는 경쟁으로 내몰린다. 그 결과 공해를 유발하는 많은 산업들이 신흥국으로 이전하였다.²⁹⁾ 그와 동시에 물류의 생태적 영향도 증가하였다. 인간이 지구에 남기는 생태발자국은 끊임없이 증가하고 있으며, 지구의 생물학적 재생 능력을 해마다 조금씩 초과하고 있다.³⁰⁾

최근 수십 년 사이에 이러한 생태적 위기에 대한 인식이 나타났다. 국제적 차원에서 미미하나마 약간의 진전이 있었는데, 예를 들어 2015년 12월 12일에 채택된 파리기후협정이 그것이다. 그러나 기업의 사회적, 환경적 책임을 자처하면서 노동문제와 생태문제를 결합하는 데 먼저 나섰던 것은 일부 초국적 기업들이었다. ILO와 OECD는 초국적 기업들의 이러한 이니셔티브에 동참하기 위해 노력하면서, 동시에 성장과 ‘녹색’ 고용의 문제에 관한 자신들의 고유한 전략적 방침들을 전개했다.³¹⁾ 사회문제와 환경문제를 결합하려는 노력은 아직은 미미하지만 가까운 미래에 불가피한 사안이 될 수밖에 없을 것이다.³²⁾ 천연자원의 초과착취, 기후변화, 생물다양성 파괴, 모든 종류의 공해, 사막화 그리고 그 결과로서의 강제된 이민 등에 기여하는 노동체제는 사실 더 이상 유지될 수 없다.

디지털 혁명과 마찬가지로 생태위기의 심화는 노동의 조건만이 아니라

29) 1991년에 이미 세계은행의 수석경제학자 로렌스 섬머는 불행히도 유명해진 글에서 개발도상국의 비교우위 중 하나는 유독성 쓰레기 수입이라고 평가한 바 있다 (David Naguib Pellow, 『Resisting Global Toxics: Transnational Movements for Environmental Justice』, MIT Press, 2007 참조). 중국은 자신의 고유한 천연자원의 과잉착취를 지정학적으로 이용하고 있다. 이에 대해서는 Guillaume Pitron, 『La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique』, Les liens qui libèrent, 2018 참조.

30) 글로벌 풋프린트 네트워크(Global Footprint Network)가 제공하는 가장 최근의 통계에 따르면, 지구의 생물학적 재생 능력을 넘어서는 날(Earth Overshoot Day)은 1971년에는 12월 21일이었는데, 이후 계속 앞당겨져서 2018년에는 8월 1일이 되었다.

31) ILO, 『Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous』, 2016; OECD, 『Declaration on Green Growth』, 2009. 6. 25. [C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL].

32) Éloi Laurent, 『Social-écologie』, Flammarion, 2011 참조.

노동의 의미와 내용에 대해서도 심사숙고할 것을 요구한다. 사실 필라델피아 선언이 노동자에게 인정하고 있는 권리, 즉 ‘공동선에 최대한 기여할 권리’는 당연히라도 환경을 존중하는 생산방식에 무게를 더할 수 있는 권리를 수반한다.

II. 새로운 해답 : 21세기의 국제노동법

노동의 변화가 제기하는 도전들을 극복하기 위해서는 세 가지 원칙이 요구된다. 연대의 원칙, 경제적 민주주의의 원칙 그리고 사회생태적 책임의 원칙이 그것이다. 이 세 가지 원칙의 실현은 ILO 헌장이 규정하고 있는 과업들에 대응한다.

1. 연대의 원칙

연대의 원칙은 ILO 헌장의 배경에 존재한다. 헌장에 따르면, “어느 한 나라라도 진정으로 인간적인 노동체제를 채택하지 않는 것은 다른 나라들에서 노동자의 지위를 개선하려는 노력을 방해한다.” 연대의 원칙은 필라델피아 선언에도 존재한다. 선언에 따르면, “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위협한다.” 연대를 이런 식으로 정의하는 것은 연대를 일종의 공동의 노력으로 표현하는 것이며, 따라서 역동적 방식으로 이해되어야 한다. 왜냐하면 사회정의는 언제 어디에서나 유효한 규칙들의 집합체가 아니라, ILO가 모든 경제정책과 금융정책을 평가하고 채택하는 데 기준으로 삼아야 하는 ‘근본목적’이기 때문이다. 끝으로, 이 공동의 노력에는 국가만이 아니라 사용자와 노동자의 대표들도 참여해야 한다.

오늘날 디지털 혁명과 지구환경의 훼손 그리고 무역의 자유화는 사실상 국가들을 상호의존 상태로 만든다. 그 결과 그 어느 때보다도 더욱 제도적 연대가 필요하게 되었다. 그러므로 이 연대의 원칙에 비추어 ILO의 내부 운영 및 국제 법질서에서 ILO의 위치를 재검토하는 것이 적절할 것

이다.

1) ILO 회원국들의 연대

여러 가지 역사적 이유로 인하여 국제노동규범은 일종의 규범적 셀프 서비스의 대상이 되었다. 각 회원국은 어떤 국제노동규범을 지킬 것인지 자유롭게 선택하는 것이 가능하기 때문에 소수의 규범들만 비준할 수도 있다. 그러면서도 규범의 적용을 감독함에 있어서는 다수의 규범을 비준한 나라들과 동등한 자격을 갖는다.³³⁾ 그 결과 ILO의 사명이 띠고 있는 보편적 성격과 그것을 충족함에 있어서 법적 무능력 사이에 간격이 존재하게 된다. 그러므로 ILO 헌장의 원칙을 온전하고 일관된 방식으로 추진하기 위하여 ILO의 규범적 도구뿐만 아니라 그 연구 및 지원 수단을 어떻게 활용할 것인가에 대한 질문이 제기된다. 이를 위해 회원국들이 연대하면서 함께 노력할 수 있도록 하기 위하여 두 가지 방안을 고려할 수 있다.

첫 번째 방안은 어떤 회원국이 ILO 협약을 비준하면 그 협약에 만인호를 부여하는 방안이다. 사실 ILO 총회에서 협약이 채택되었다는 사실만으로도 해당 협약은 부인할 수 없는 정당성을 갖는다. 협약이 채택되기 위해서는 3분의 2 이상의 찬성이 필요하기 때문이다.³⁴⁾ 물론 각 회원국은 채택된 협약을 비준할 것인지 여부를 자유롭게 결정할 수 있다. 그러나 회원국은 그 결정의 이유를 설명하고 협약이 다루는 사항에 관하여 자국의 입법과 관행을 보고할 의무를 진다.³⁵⁾ 나아가 무엇보다도 ILO에 가입했다는 사실로 인해 모든 회원국은 협약을 비준한 나라들이 협약을 이행하는 것을 방해하면 안 된다고 해석되어야 한다. 다시 말하면, 협약을 비준하지 않았다는 사정이 비교우위를 누리는 수단이 되어서는 안 된다. 만약 그런 경우라면, 협약을 비준한 나라들은 불공정 경쟁을 이유로 삼아 미비준국들이 자국의 시장에 들어오는 것을 제한할 수 있어야 할 것이다.

33) 예를 들면 미국이 그렇다. 미국은 14개 협약을 비준했는데, 이것은 12개를 비준한 바레인에 이어 두 번째로 적은 것이다.

34) ILO 헌장, 제19조 제2항.

35) ILO 헌장, 제19조 제5항 (e).

비준된 협약에 이와 같이 만인효를 부여하는 것은 회원국들 사이에 진정한 연대를 실현하는 것으로서, 양자간 무역협정에 노동조항을 삽입하는 것보다 확실히 좀 더 바람직한 방식이라고 생각한다. 왜냐하면 양자간 무역협정에 삽입된 노동조항의 내용과 이행은 협정 당사국들 사이의 불평 등하기 쉬운 역관계에 달려 있기 때문이다.

회원국들의 연대를 실현하기 위한 두 번째 방안은 선언과 협약과 권고로 구성된 현재의 시스템을 초월하면서 보충하는 새로운 형태의 규범을 도입하는 것이다. 이 새로운 규범 형식은 임금노동을 넘어 비공식 노동과 경제적 종속노동 등 모든 형태의 노동을 포괄하는 관점을 채택해야 할 것이다. 그것은 또한 선진국의 경험에서 비롯된 사고범주들을 전 세계로 투영하지 않도록 해야 하며, 나라마다 다양한 사회경제적 상황과 노동의 경험이 민주적으로 표출될 수 있도록 해야 할 것이다. ILO가 사회적 보호와 관련하여 추진했던 지난 연구들에서 볼 수 있는 것처럼,³⁶⁾ 이 새로운 규범 형식은 ILO 총회에서 채택하는 기본협약과 그것에 따라 각 국가별로 추진되는 국가별 협약의 형태를 취할 수 있을 것이다. 이 방식은 국제사회가 승인하는 원칙의 타율성과 원칙의 이행에 있어서 각 나라가 갖는 자율성을 조화시킬 수 있을 것이다. 이 방식은 또한, 각각의 관할권에 근거하여 국가별 협약의 이행을 지원할 수 있는 모든 국제기구들의 협력에 일정한 틀을 제공할 것이다.

2) 국제기구들의 연대

국제적 차원에서 볼 때, 두 가지 범 논리의 충돌이 나타났다. 한편에는 노동과 의약품과 문화와 천연자원을 순전히 국경 없는 시장에서 경쟁하는 상품으로 취급하는 무역 및 금융의 논리가 있고, 다른 한편에는 ILO, WHO, UNESCO 등에서 나오는 사회정의의 논리가 있다. 그 결과 동일한 규범을 두고 한쪽에서는 비준하거나 적용하지 말라고 재촉하고, 다른 쪽

36) 불어판으로는 A. Supiot (dir.), 『Protection sociale et travail décent. Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail』, 『Semaine sociale Lamy』, no. 1272, 특별호, 2006 참조. 영어판, 『Social Protection and Decent Work: New Prospects for International Labor Standards』, in 『Comparative Labor Law & Policy Journal』, Vol. 27, No. 2, 2006.

에서는 그것의 필요성과 보편성을 주창하는 분열적 국제법질서가 형성되었다. 세계시장을 규율하는 사법상의 규칙들(재산권, 자유경쟁, 자본과 상품의 자유로운 유통)을 노동과 건강과 문화와 환경의 비상품적 차원을 담당하는 공법 속에 포함시킬 수 있는 제도는 현재 사실상 존재하지 않는다.

다양한 다자기구들을 하나의 노력공동체로 결집시키지 않고서는, 각 나라들이 직면하고 있는 법 논리의 충돌을 해소할 수 없을 것이다. 그리고 사회환경규범과 무역금융규범의 결합이라는 문제를 해결하지 않고서는, 이 기구들 간의 연대를 확립할 수 없을 것이다. 필라델피아 선언은 모든 경제정책과 금융정책이 “인종, 신앙, 성별과 상관없이 자유와 존엄과 경제적 안정 속에서 그리고 평등한 기회로써 자신의 물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 모든 인간의 권리”를 방해하지 않고 촉진할 수 있도록 감독하는 임무를 ILO에 부여함으로써, 이 문제에 있어서 선도적인 역할을 분명하게 ILO에 부여하고 있다. 그러나 무역과 투자에 관한 협정들의 규정보다 인권상의 의무들이 우선한다는 점을 수호하는 역할을 ILO가 온전히 수행할 수 있으려면, ILO 헌장 제37조가 규정하고 있는 재판소를 ILO에 설치하는 것이 바람직할 것이다.

이 문제는 다자간 협상 수준에서 해결되지 못했기 때문에 무역과 투자에 관한 양자 협정 또는 지역별 협정을 통해서 다시 제기되고 있다. 강대국은 노동조항이 첨가된 양자간 무역협정을 약소국에 강요한다.³⁷⁾ 그런 식으로 강대국은 자신의 법을 영토 밖에서 적용되도록 한다.³⁸⁾ 다자간 무역기구에서는 축출되었던 노동조항이 이처럼 양자 협정 및 미국과 유럽 연합이 도입한 일반특혜관세제도를 통해서 귀환하고 있다는 점은 주목할 만하다.³⁹⁾ 이 무역협정들은 중재 제도를 도입하고 있는데, 중재자는 사회

37) Franz C. Ebert & Anne Posthuma, 『Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives』, Genève, BIT, 2011 참조.

38) A. Garapon & P. Servan-Schreiber, 『Deals de justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée』, PUF, 2013 참조.

39) W. Clatanoff, 『Labor Standards in Recent U.S. Trade Agreements』, 『Richmond Journal of Global Law & Business』, 2005, Vol. 5, No. 2, 109~117면 참조. 구체적 사례에 대해서는 M.A. Cabin, 『Labor Rights in the Peru Agreement: Can Vague Principles Yield Concrete Change?』, in 『Columbia Law Review』, 2009,

환경규범을 해석하는 판사의 기능을 수행한다.⁴⁰⁾ 다자간 협정에 노동조항을 도입하는 것에 반대했던 개발도상국들이 자신들의 사회권을 정의함에 있어서 선진국들에 종속되고 있다는 사실은 역사의 아이러니라 할 것이다.

2. 경제적 민주주의 원칙

고대 그리스 이후로 경제적 민주주의는 정치적 민주주의의 불가결한 토대로 간주되었다. 프랑스 혁명과 미국 혁명을 주도했던 혁명가들은 독립 노동자들의 검소한 삶에서 민주주의 체제의 필수적인 요소를 발견하였다. 그들이 보기에는 노동 안에서의 자유에 대한 경험만이, 자유로 만들어진 자율성, 책임감 그리고 공공선의 존중을 갖출 수 있다는 점에서, 자기통치를 할 수 있는 진정한 시민을 형성할 수 있었다.

대규모 산업시스템의 발전과 임금노동의 확산은 또 다른 형태의 민주주의를 출현시켰다. 임금노동자들에게 단결권과 단체행동권 그리고 단체교섭권을 보장하는 사회적 민주주의 또는 산업민주주의가 그것이다. 그러나 이 산업민주주의는 노동 그 자체가 아니라 노동력 제공의 조건, 즉 안전(신체적, 경제적)과 기간(시간) 그리고 가격(임금)만을 대상으로 삼았다. 오늘날 디지털 혁명, 생태적 위기, 경제적으로 종속된 다양한 형태의 노동(비공식 노동, 하청노동, 플랫폼 노동 등)에 대응하기 위해서는 경제

Vol. 109, 1047~1093면; L. Compa, 'Labour Rights in the FTA', in John D.R. Craig and S. Michael Lynk, 『Globalization and the Future of Labour Law』, Cambridge University Press, 2006, 245~273면; S. E. Martin, 'Labor Obligations in the US-Chile Free Trade Agreement', in 『Comparative Labor Law & Policy Journal』, 2004, Vol. 25, No. 2, 201~226면 참조.

40) Renaud Beauchard, 『L'assujettissement des nations: Controverses autour du règlement des différends entre Etats et investisseurs』, Fondation Charles Léopold Mayer, 2017; Jorge E. Viñuales, 『L'État face à la protection internationale de l'entreprise』, in A. Supiot (dir.), 『L'entreprise dans un monde sans frontières. Perspectives juridiques et économiques』, Dalloz, 2015, 103~114면. 유럽연합과 캐나다 사이에 체결된 무역협정은 사회조항과 환경조항에 관한 분쟁의 해결을 위하여 특수한 메커니즘을 예정하고 있다(제23.10조 및 제24.15조).

적 민주주의의 개념을 확장할 필요가 있다. 이것은 좀 더 많은 자율성을 원하는 노동자뿐만 아니라 혁신이 필요한 기업에도 필요한 일이다.

비록 ILO 헌장은 20세기에 지배적이었던 산업민주주의 개념을 반영하고 있지만, 그럼에도 불구하고 ILO는 산업민주주의가 진정한 경제적 민주주의로 발전하는 데 필요한 견고한 규범적 기초들을 갖추고 있다.

첫째는 노사정 삼자주의이다. ILO 총회는 노동다운 노동(travail décent)의 목적 아래 모든 형태의 노동을 심의함에 있어서 견줄 바가 없는 세계적 아고라를 구성한다. 총회는 다른 국제기구들뿐만 아니라, 초국적 기업들 및 경제적으로 종속된 비임금노동자들을 대표하는 조직들과의 관계에서도 그러한 역할을 온전히 수행하기 위하여 필요한 방법들을 정의한다.

둘째는 필라델피아 선언이다. 선언은 현재 보편적 적용 범위를 갖는 유일한 법적 규범이며, “노동자들이 최대한의 능력과 지혜를 제공하고 공동선에 최대한 기여할 수 있는 만족을 누릴 수 있는 일자리에 고용될 수 있도록 할 것”을 규정함으로써 노동의 의미와 내용에 적절한 자리를 인정하고 있다. 이 규정은 어떤 노동체제가 ‘진정으로 인간적인’ 것인지 여부를 판단하기 위한 두 가지 조건을 제시한다. 첫 번째 조건은 노동의 내용과 실행 방법에 관한 것이다. 즉 노동을 통해서 노동자는 스스로를 장악하고 다른 사람들에게 자신의 노하우가 어느 수준인지 보여줄 수 있어야 한다. 두 번째 조건은 노동의 목적에 관한 것이다. 즉 노동은 공동선에 기여해야 한다. 그런데 이 두 가지 조건, ‘어떻게’ 그리고 ‘왜’ 노동하는가는 21세기의 기술적 도전과 생태적 도전에 대응하고자 할 때 반드시 충족해야 하는 조건들이다. ‘어떻게’는 정보통신기술이 노동자를 프로그래밍 가능한 기계처럼 취급하는 것이 아니라 반대로 인간의 자유와 창조성에 기여할 수 있도록 만들기 위하여 필요하다. ‘왜’는 노동자들과 그 조직들이 ‘녹색’ 경제, 즉 환경을 존중하는 노동 개념과 노동 조직에 무게를 실을 수 있도록 하기 위하여 필요하다.

경제적 민주주의를 확장시키고자 하는 법적 시도들은 세계 여러 나라에서 이미 나타나고 있다. 예를 들어 기업의 경영진으로 하여금 주주의 이익만을 고려하는 것이 아니라, 기업 그 자체와 다양한 이해관계자들의 이익 및 전체로서의 공동선을 고려하도록 강제하는 제도들이 그런 것이

다.⁴¹⁾ 이처럼 기업 경영진의 의무를 확대하는 착상은 사실상 이미 기업의 사회적, 환경적 책임에 관한 모든 시도들과 프로그램들의 기초를 구성하고 있다.

집단적 차원에서 경제적 민주주의는 다음의 내용들을 포함해야 한다.

- 노동을 착상하고 조직함에 있어서, 특히 정보통신기술을 착상하고 이용함에 있어서, ‘노동을 인간에 적응시켜야 한다는 일반 원칙’을 실현할 것⁴²⁾
- 노동자와 공동선에 유리하게 의사 결정을 재조정하기 위하여, 투자자와 주주 그리고 노동자 사이에 기업의 이윤을 공정하게 분배하기 위하여, 특히 남녀 사이에 동일노동 동일임금의 원칙을 적용하기 위하여, 기업 지배구조를 개혁할 것
- 사회적 대화와 단결의 자유의 적용 범위를 노동의 조직과 내용에 관한 문제 및 그 생태적 영향으로 확장하기. 이것은 임금노동만이 아니라 경제적으로 종속된 모든 형태의 노동에 해당된다.
- 하청노동자의 단체교섭권 인정
- 사회적 기업과 협동조합이 수행하는 역할을 적극적으로 인정할 것
- 노동조직 및 생산물의 품질과 지속성에 대해서 노동자들이 직접 의견을 표명할 수 있는 권리를 인정할 것
- 산별협약 또는 초국적기업협약의 차원에서 초국적 차원의 대표제와 단체교섭을 발전시킬 것⁴³⁾

41) 캐나다 법은 회사의 임원에게 주주가 아니라 회사에 대하여 선택책임을 부과하고 있다(Canada Business Corporations Act, RSC 1985, §.122 (a)). 독일 주식회사법도 참조할 것(Gerald Spindler, 『Unternehmensinteresse als Leitlinie des Vorstandshandeln. Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen und Shareholder Value』, Hans-Böckler-Stiftung Okt, 2008). 프랑스에서는 『기업의 변화와 성장을 위한 2019년 5월 22일 법(Loi PACTE)』에서 “회사는 사회적 이익을 위하여 경영되어야 하며, 회사의 영업을 초래할 수 있는 사회적, 환경적 영향들을 고려해야 한다”(제169조)라고 규정하고 있다. 이 법은 Notat-Senard, 『L'entreprise, objet d'intérêt général』, mars 2018 보고서의 결론을 받아들인 것이다.

42) ‘노동을 인간에 적응시켜야 한다는 일반 원칙’은 1993년 이후 유럽법에서 천명되고 있는 원칙이다(Directive 93/104/CE, 1993. 11. 23. 참조).

43) 라나 플라자 참사 이후 보여준 바와 같이 ILO는 이러한 협약의 효력에 관하여 유일하게 믿을 만한 보증인이다. ILO는 공적 영역과 사적 영역의 다양한 행위자들

- 사회적 또는 생태적 문제에 관한 주장을 관철하기 위하여 소비자와 노동자가 연대하여 보이콧을 전개할 수 있는 권리를 인정할 것

개별적 차원에서 경제적 민주주의는 다음의 내용들을 포함해야 한다.

- 영리 영역의 노동과 비영리 영역의 행위(교육, 시민적 또는 가족적 책임의 이행 등)를 교차할 수 있는 자유를 부여하는 사회적 진출권의 인정
- 남녀 모두에 대해서 접속차단권을 포함하여 노동시간과 시민시간 및 가족시간을 조화시킬 수 있는 권리의 인정
- 기업의 영업 활동이 사회와 환경에 미치는 영향을 고려해야 하는 기업 경영진의 의무 인정
- 생태와 보건을 이유로 한 작업중지권의 인정

이상의 권리와 의무는 21세기의 새로운 노동법이 갖추어야 할 목록이다. ILO는 구체적인 이행 방안을 마련하여 이 목록의 발전을 촉진해야 할 것이다.

3. 사회생태적 책임의 원칙

산업혁명은 19세기 말에 현대 사회국가의 두 가지 기초를 형성한 책임 법리의 혁명을 가져 왔다.⁴⁴⁾ 첫째는, 위험한 기계와 상품을 취급하는 자는 그것으로부터 발생한 손해에 대해서 책임져야 한다는 객관적 책임의 법리이다. 둘째는, 위험의 사회화를 가능하게 했던 의무보험제도의 도입이다. 이 기법들은 우선 산업재해 영역에서 등장했는데, 이어서 다른 사회적 위험(질병, 노령) 영역으로 확장되었다. 최근에는 일정한 생태적 위험으로도 확장되고 있다(그러나 위험의 계산 능력을 벗어나는 심각한 위험은 제외된다).

그런데 오늘날 이 법적 구조는 지구화에 의하여 위협받고 있다. 지구화

을 포괄하여 국제적 차원의 사회적 대화를 촉진하고 보증하는 역할을 좀 더 일반적인 수준에서 천명해야 한다.

44) François Ewald, 『L'État-providence』, Paris, Grasset, 1986 참조.

는 책임법리의 실효성에 필요한 두 가지 요건을 박탈한다. 하나는 사회적, 생태적 손해에 대해서 책임져야 하는 자를 특정하는 것이고, 또 하나는 그 책임의 이행을 담보하는 제3자 보증인의 존재이다.

오늘날 책임져야 하는 자를 특정하는 것은 서로 다른 국내법에 속하는 기업들로 구성되는 네트워크형 사업조직 또는 생산유통사슬의 확산으로 인해 어려워지고 있다. 이로 인해 권력이 행사되는 곳과 책임을 져야 하는 곳이 분리되고 있으며, 이는 무책임의 전면화로 귀결될 수 있다.

책임을 보증하는 역할은 여전히 형식적으로는 국가에 부여된다. 많은 나라의 헌법은 노동기본권을 보장하고 사회정의를 촉진해야 하는 의무를 국가에 지우고 있기 때문이다. 그러나 무역 국경의 철폐는 (각국의 법제를 기업의 이익에 복무하도록 서로 경쟁시키는) 로쇼핑 체제를 가져왔고, 이는 각 국가에 고유한 법치의 힘을 약화시켰다. 모든 국가는 외국 투자자의 환심을 사기 위하여 자국의 사회법과 조세법과 환경법을 하향 조정하는 최저가 입찰 경쟁에 나서고 있으며, 그 결과 대부분의 국가에서 책임의 원칙을 보증하는 국가의 능력, 즉 경제권력을 행사하는 자로 하여금 그 결과에 대한 책임을 지도록 강제할 수 있는 국가의 능력은 약해지고 있다. 이 두 가지 요소가 결합됨으로써, 위험을 예방할 수 있는 지위에 있지 않은 자에게 위험이 전가되는 결과가 초래된다.

자신들의 시장 평판을 염려하는 대기업들은 이러한 문제점들을 인식하고 기업의 사회적 책임을 선언하는 것으로 이 문제에 대응하고 있다. 대기업들은 이를 위하여 내부 규범을 도입하기도 한다. 그러나 이 규범들은 법적인 구속력이 없으며, 그 진정성과 실제 이행 여부는 극도로 다양하다.⁴⁵⁾ 이와 동시에 일부 소수의 대기업들은 종전까지 일국적 차원에 갇혀 있던 대표제와 단체교섭의 관행을 지구적 차원에서 실천하기 위하여 국제적 수준의 사회적 대화를 도입했다.

한쪽에서 국가의 힘이 약화되는 딱 그만큼 다른 쪽에서 기업의 사회적

45) 반대로 국제연합은 인권의 존중과 관련하여 초국적 기업의 책임을 강제하는 법적 수단을 준비하고 있다(Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises: Resolution A/HRC/RES/26/9). 2018년 7월 16일에 제안된 법안 초안이 현재 논의되고 있다.

책임이 힘을 얻는 이 명백한 현상을 보면서 일부 논자들은 기업이 ‘복지 기업’의 역할을 수행하면서 자신의 관할 영역에 속하지 않는 분야에서 국가의 역할을 대신해 줄 것을 기대하는 것처럼 보인다.⁴⁶⁾ 그러나 그것에 관해서 정당성도 없고 속성도 없는 기업이 국가를 대신해야 하는 것인지에 대해서는 의심스럽다. 그것보다는 차라리 국가를 최저가 입찰 경쟁으로 내모는 기업의 책임을 묻는 것이 더 타당하지 않을까? 실제로 기업은 높은 수준의 규범을 도입하고 준수하는 나라로 공장을 이전함으로써 국가에 대해서 좋은 방향의 영향력을 행사할 수 있다.

그러므로 질문은 이것이다. 즉 노동자의 지위를 개선하기 위한 각국의 노력을 지원하는 것을 첫 번째 과업으로 규정하고 있는 ILO가 어떻게 하면 사회생태적 책임을 진지하게 고려하는 초국적 기업들의 노력을 지원할 수 있는가 하는 것이다. 이와 관련하여 두 가지 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

첫 번째는 사회생태적 책임에 관한 보편적 선언을 검토하는 것이다. 이 선언은 기업과 국가, 국제기구와 개인에게 모두 적용되어야 할 것이다. 이 선언은 다음과 같은 내용을 포함할 수 있을 것이다.

- 각자는 능력이 허용하는 범위에서 자신의 행위로 인하여 초래될 수 있는 사회적 또는 생태적 위험을 예방하거나 복원해야 한다.
- 법인의 책임은 그 임원의 책임을 면제하지 않는다.
- 지역별 경제금융기구를 포함하여 모든 국제기구는 사회적 기본권을 침해하거나 사회적 기본권을 옹호할 국가의 의무를 약화시키는 규범이나 결정을 장려하면 안 된다.
- ILO는 소득과 기회의 공정한 분배 및 각자 자신의 나라에서 노동다운 노동으로 살아 갈 수 있는 권리에 비추어 국제 경제정책과 금융정책의 사회적 효과를 평가할 책임이 있다.
- 국가는 노동자의 지위를 개선해야 할 ILO 헌장상의 의무를 이행하는

46) 이것을 ‘글로벌 헌법론’이라고 부른다. 이에 대해서는 Günther Teubner, 『Fragments Constitutionnels. Le constitutionnalisme sociétal à l'ère de la globalisation』, Garnier, 2016 참조. 영어판, 『Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization』, Oxford University Press, 2012.

방법을 고민해야 한다.⁴⁷⁾

- 기업은 기본권에 부합하는 사회법과 환경법을 채택하지 않거나 준수하지 않는 나라에 투자하면 안 된다.
- 기업은 투자자와 주주와 노동자 사이에 기업의 이익이 공정하게 분배되도록 해야 하며, 특히 남녀 사이에 동일노동 동일임금 원칙이 적용될 수 있도록 해야 한다.
- 국가와 기업은 새로운 기술을 착상하고 이용함에 있어서 사람 중심의 접근법을 준수해야 한다.
- 타인의 경제 활동을 조직하거나 관리하고 그것으로부터 경제적 이익을 취하는 모든 자는 그 타인이 해당 경제 활동을 수행하는 과정에서 초래한 손해에 대해서 공동책임을 진다.
- 기업은 노동자의 직업능력을 유지하고 발전시키는 데 있어서 책임의 일부를 부담한다.
- 국제회계규범은 기업의 사회생태적 책임을 고려해야 한다.
- 모든 시민과 기업은 경제 활동을 영위하는 나라에서 세금과 사회보험료를 납부할 책임이 있다.⁴⁸⁾

두 번째는 오늘날 전 세계 차원에서 사회적 책임의 이행을 최종 심급에서 관할할 수 있는 제3자 보증인의 지위를 ILO가 맡도록 하는 것이다. ILO는 이를 위하여 두 가지 상호 보완적인 수단을 마련할 수 있을 것이다.

- 첫 번째 수단은 국제노동규범 위반을 둘러싼 소송에서 최종 해석권한을 보유하는 재판소의 창설을 규정하고 있는 ILO 헌장 제37조를 실제로 이행하는 것이다. 오늘날 사회적 영역에서 ILO 정도의 권한과 경험도 없으면서 사회규범에 대해서 해석권한을 갖는 판사의 자리를 차지하는 양자간 중재 제도가 확대되고 있는 현실을 고려할 때, 그러한 재판소의 창설을 검토하는 것은 강력한 시그널이 될 것이다.
- 사회생태적 책임을 정말로 진지하게 고민하는 초국적 기업들의 노력

47) ILO 헌장, 제19조.

48) 위 II-3 참조.

을 장려하기 위한 두 번째 수단은 사회생태적 책임을 준수하면서 생산된 상품에 라벨을 부착하는 다자간 제도를 검토하는 것이다.

국제연맹의 소멸은 국제기구도 불멸은 아니라는 사실을 우리에게 일깨운다. 전 세계의 모든 나라들이 전례 없는 기술적, 사회적, 생태적 도전에 직면하고 있는 지금, 다자간 체제의 붕괴는 분해의 징후를 보이는 만큼 완전히 그 가능성을 배제할 수 없다.⁴⁹⁾ ILO는 가장 오래된 다자간 체제이다. ILO가 백주년을 맞이하여 창립자들의 정신에 충실하게 거듭날 수 있는 능력을 보여줄 수 있기를 희망해야 할 것이다.

49) Richard Haas, 'How a World Order Ends. And What Comes in Its Wake', 『Foreign Affairs』, January/February 2019.

참고문헌

- 도넬라 메도즈·요르겐 랜더스, 『성장의 한계. 30주년 기념 개정판』, 한국어판, 갈라파고스, 2012.
- 아리스토텔레스, 『니코마코스 윤리학』, 한국어판, 서광사, 1984.
- 알랭 쉬피오, 『숫자에 의한 협치』, 한국어판, 한울아카데미, 2019.
- 앙리 베르그손, 『창조적 진화』, 1907, 한국어판, 아카넷, 2005.
- 재레드 다이아몬드, 『문명의 붕괴』, 한국어판, 김영사, 2005.
- 토마 피케티, 『21세기 자본』, 한국어판, 글항아리, 2014.
- 프랭클린 루즈벨트, 「제2의 권리장전 연설」, 1944년 1월 11일.
- 프리드리히 하이에크, 『법, 입법 그리고 자유. 자유주의의 정의원칙과 정치경제학의 새로운 시각』, 제2부, 「사회적 정의의 환상」, 한국어판, 자유기업원, 2018.
- A. Fouillée, 『L'idée de justice sociale d'après les écoles contemporaines』, 『Revue des Deux Mondes』, vol. LIX, 1899, T.152.
- A. Garapon & P. Servan-Schreiber, 『Deals de justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée』, PUF, 2013.
- A. Supiot (dir.), 『Protection sociale et travail décent. Nouvelles perspectives pour les normes internationales du travail』, 『Semaine sociale Lamy』, no. 1272, 2006, 『Social Protection and Decent Work: New Prospects for International Labor Standards』, in 『Comparative Labor Law & Policy Journal』, vol. 27, no. 2, 2006.
- Arnaud Parienty, 『Le mythe de la "théorie du ruissellement"』, La Découverte, 2018.
- Assurance maladie, 『Les affections psychiques liées au travail』, 『Santé et travail』, Janvier 2018.

- Augustin Berque, 『La forclusion du travail médial』, in P. Musso & A. Supiot (dir.), 『Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain?』, Paris, Hermann, coll. Colloques de Cerisy, 2018.
- B. Trentin, 『La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo』, Feltrinelli, 1997, 『La Cité du travail: Le fordisme et la gauche』, Fayard, 2012.
- Banque mondiale, 『Rapport sur le développement dans le monde 2019 : Le travail en mutation』, Washington, 2019.
- David Naguib Pellow, 『Resisting Global Toxics : Transnational Movements for Environmental Justice』, MIT Press, 2007.
- Dominique Méda, 『Qu'est-ce que la richesse?』, Aubier, 1999.
- Éloi Laurent, 『Social-écologie』, Flammarion, 2011.
- François Ewald, 『L'État-providence』, Paris, Grasset, 1986.
- Franz C. Ebert & Anne Posthuma, 『Labour provisions in trade arrangements : current trends and perspectives』, Genève, BIT, 2011.
- G. Simondon, 『Du mode d'existence des objets techniques』, Aubier, 1958, 2012.
- Gary S. Becker, 『Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education』, University of Chicago Press, 1964, 1994.
- Gerald Spindler, 『Unternehmensinteresse als Leitlinie des Vorstandshandelns. Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen und Shareholder Value』, Hans-Böckler-Stiftung Okt, 2008.
- Guillaume Pitron, 『La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique』, Les liens qui libèrent, 2018.
- Günther Teubner, 『Fragments Constitutionnels. Le constitutionnalisme sociétal à l'ère de la globalisation』, Garnier, 2016, 『Constitutional Fragments : Societal Constitutionalism and Globalization』, Oxford University Press, 2012.

- ILO, 『Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous』, 2016.
- J. Stiglitz, A. Sen & J.-P. Fitoussi, 『Richesse des nations et bien-être des individus : performances économiques et progrès social』, Odile Jacob, 2009.
- Jean-Paul Corniou, 『Le choc numérique』, Nuvis, 2013.
- Jorge E. Viñuales, 『L'État face à la protection internationale de l'entreprise』, in A. Supiot (dir.), 『L'entreprise dans un monde sans frontières, Perspectives juridiques et économiques』, Dalloz, 2015.
- L. Compa, 『Labour Rights in the FTA』, in John D.R. Craig and S. Michael Lynk, 『Globalization and the Future of Labour Law』, Cambridge University Press, 2006.
- M.A. Cabin, 『Labor Rights in the Peru Agreement: Can Vague Principles Yield Concrete Change?』, in 『Columbia Law Review』, 2009. Vol. 109.
- Michel Volle, 『De la main d'œuvre au cerveau d'œuvre』, in P. Musso & A. Supiot (dir.), 『Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain?』, Paris, Hermann, coll. Colloques de Cerisy, 2018.
- Michel Volle, 『Iconomie』, Xerfi-Economica, 2014.
- Michel Volle, 『Valeurs de la transition numérique. Civilisation de la troisième révolution industrielle』, Institut de l'Economie, 2016.
- Notat-Senard, 『L'entreprise, objet d'intérêt général』, mars 2018.
- OECD, 『Declaration on Green Growth』, 2009. 6. 25. [C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL].
- P. Musso & A. Supiot (dir.), 『Qu'est-ce qu'un régime de travail réellement humain?』, Paris, Hermann, coll. Colloques de Cerisy, 2018.
- Paul J. Crutzen, 『Geology of Mankind: The Anthropocene』, 『Nature』, 415, 23 (2002).
- Renaud Beauchard, 『L'assujettissement des nations : Controverses au-

tour du règlement des différends entre Etats et investisseurs』,
Fondation Charles Léopold Mayer, 2017.

Richard Haas, 『How a World Order Ends. And What Comes in Its
Wake』, 『Foreign Affairs』, January/February 2019.

S. E. Martin, 『Labor Obligations in the US-Chile Free Trade
Agreement』, in 『Comparative Labor Law & Policy Journal』,
2004. Vol. 25, No. 2.

Simone Weil, 『La rationalisation』 (1937), in 『La condition ouvrière』,
Gallimard, 1964.

Stalin, 『L'homme le Capital le plus précieux』, Paris, Editions sociales,
1945.

W. Clatanoff, 『Labor Standards in Recent U.S. Trade Agreements』,
『Richmond Journal of Global Law & Business』, 2005, Vol. 5,
No. 2.

WTO, 『La Tribune』, 2018. 4. 5.

제3장

중국 경제성장 속의 사회정의 문제¹⁾

들어가기 : 정의(正義)의 함의

‘정의’라는 글자는 ‘정(正)’과 ‘의(義)’의 두 글자로 이루어져 있다. 어원을 살펴보면, ‘정’은 위 아래 두 부분으로 구성되는데, 위쪽의 ‘일(一)’은 고대 성(城)을 둘러싼 벽을 뜻하고, 아래쪽의 ‘지(止)’는 사람의 발뒤꿈치를 가리키므로 사람의 발을 뜻한다. 위아래를 합쳐보면 ‘성을 향해 걷는 다’는 의미로 ‘목표를 향해서 걷는다’로 의미가 확장된다. ‘의’ 또한 위아래 두 부분으로 구성되는데, 위쪽은 무릎을 꿇고 있는 양을 가리키므로 제사 의식에서 바치는 희생양을 뜻한다. 아래쪽의 ‘아(我)’는 가시가 있는 무기를 가리키는 기호에서 파생된 것으로, 이러한 무기는 신에 대한 제례 의식에서 사용한다.²⁾ ‘의’와 ‘정의’의 어원을 보면, 마땅히 해야 하는 일을 한다는 의미이자 목표를 향해 직진한다는 뜻을 알 수 있다. 유교 사상에서 정의(正義)의 개념은 이처럼 천도(天道)에서 나온다는 함의를 가지

1) 번역은 이인선(아태국제회의연구소 통역사). 이 보고서의 초안은 2019년 5월 30일 ILO 백주년 기념 KLI 국제학술대회 『사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』에서 발표되었으며, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2019년 6월호에 수록되어 있음을 밝혀 둔다.

2) 何大齊, 『萬有漢字』, 三聯書店, 2018, 北京 & 胡安順 편집, 『說文部首段注疏義』, 2018, 北京 참고.

며, ‘천도에 따라 인사를 밝힌다(推天道以明人事)’, 즉 하늘의 도의 공정함에 미루어 사회문제를 처리한다는 뜻이 된다. 동시에, 유교 사상은 여기에 또 하나의 함의를 덧붙이는데, 그것은 곧 일종의 ‘예(禮)’에 따라 위계 안에서 ‘각기 그 분별이 있다(各有其分)’는 질서이다. 유교³⁾ 사상의 정의관은 중국인의 사고방식에 매우 큰 영향을 미친다. 예를 들어, 중국인들은 불공정한 일에 직면하면 ‘하늘을 크게 부르고 머리를 땅에 치며’ 하늘의 공정한 주재를 구하는 동시에, 행정당국에 고발해 정부의 공정한 주재를 구한다. 그러므로 전통적으로 중국에서 정의란 사람들이 싸워 쟁취하는 것이 아니라, 하늘이나 정부가 베푸는 것이다.

물론, ‘정의’는 극히 드물게 사용되며(일반적으로 전쟁에 대해 쓰이는데, 예를 들어 역사적으로 중국인민이 외세 침략에 맞서 싸운 전쟁이 정의의 전쟁에 속한다), 공평이나 공정이 더 자주 쓰인다는 점을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 영어 단어 ‘Justice’는 중국어로 ‘정의’라고 번역하기도 하고 ‘공정’이라고 번역하기도 하며, 또한 ‘공평’이라고도 번역된다. 학계나 정부를 막론하고 사실 구별하지 않고 사용하는 경우가 많고, 심지어 어떤 학자는 공평과 정의를 함께 사용하기도 한다. 사실상 이 세 어휘의 함의에는 차이가 없다. 정의의 함의가 가장 폭넓어 공정과 공평을 포괄하며, 정의는 공정과 공평의 궁극적 가치 기준이다. 공평이 일반적으로 이익 배분의 결과가 정의에 부합하는가 여부를 가리키는 개념이라면, 공정은 이익 배분의 원칙이나 과정이 정의에 부합하는가 여부를 가리키는 개념이다.

비록 중국 헌법은 공평이나 공정 또는 정의를 언급하지 않고 있지만, 이것이 곧 공평이나 공정이 여전히 사람들 마음 속에서 보편적으로 동의하는 가치기준이라는 사실을 부정하는 것은 아니다. 본고는 먼저 중국 경제성장 과정 속에서 공평과 효율의 관계 변화를 소개하면서 공평이나 공정이 종종 결여되었음을 확인하고, 이어 노동과 사회보장 분야에서 직면한 사회정의 관련 주요 문제를 분석하고자 한다.

3) 공자(孔子), “其身正, 不令而行, 其身不正, 雖令不從(자기 자신이 바르면 명령하지 않아도 행해지고, 자신이 바르지 못하면 비록 명령한다 하더라도 따르지 않는다)”, “君子喻於義, 小人喻於利(군자는 의를 위해 살고, 소인은 이익을 위해 산다).”

I. 공평과 효율의 관계 변화

중국 정부는 2004년 조화로운 사회 구축이라는 목표를 분명하게 제시하였는데, 조화로운 사회의 최우선 가치는 사회 공정에 있다. 하지만, 중국은 경제 건설 과정에서 사회 공정을 최우선 가치로 다루지 않았다. 『정의론』의 저자 롤스(John Bordley Rawls)가 주장하는 ‘공정 우선, 효율 함께 고려’와는 달리, 중국에서는 수십 년의 경제 성장 과정에서 ‘공평을 외면한 효율 일변도’, ‘효율 우선과 동시에 공평도 함께 고려’ 및 ‘과거보다 공평을 중시’하는 성장 모델을 차례로 거쳤다. 즉, 경제 우선 성장과 물질적 부의 제고를 전제조건으로, 비로소 사회 공평의 구축을 고려한 것이다.

중화인민공화국 수립 70년의 역사에서 첫 30년은 계획경제시대(1949~1978년)로, 국가의 무게중심이 종종 이데올로기 투쟁으로 기울었다. 1950년대 후반부터 완전한 계획경제를 시행하면서, 사유제가 소멸되고 공유제 경제만이 성장했다. 기업은 국가의 생산, 판매 등의 계획을 집행할 뿐 독자적인 경영권이 없고 이윤도 추구하지 않았으므로 진정한 의미의 경제실체가 아니었다. 따라서, 당시 경제 성장의 효율이 낮았다. 노동자의 일자리 역시 계획에 따라 배분되었으며, 한 직장에서 퇴직할 때까지 계속 일하며 이직도 할 수 없는, ‘철밥통’이자 ‘종신고용’이었다. 임금 분배 영역 역시 계획을 집행하여, 연차에 따라 임금을 지불했다. 비록 저임금이었지만, 노동자는 무상의 노동보험(출생부터 사망까지의 보험)을 누릴 수 있었다. 노동자 간의 소득 차이가 크지 않았으므로 분배 측면에서 거의 공평하고 공정했지만, 사실상 이는 어쩔 수 없이 받아들인 일종의 빈곤의 평균주의였을 뿐, 사회정의를 체현으로 볼 수는 없다. 개인에게 직업 선택의 자유가 없기 때문이다.

사회정의의 기본은 모든 이에게 그가 ‘마땅히 얻어야 할 것’을 주는 것이다. 즉, 모든 사회 집단과 사회 구성원에게 기본적인 생존의 마지노선을 보장하는 동시에, 성장 잠재력을 가진 모든 사회 집단과 사회 구성원에게 그들이 “각자 능력을 다하고 그 대가를 얻도록” 자유롭게 성장할 공

간을 충분히 제공하여 사회 집단과 사회 구성원 사이의 호혜와 상생을 실현하는 것이다.⁴⁾

도시와 마찬가지로, 당시는 농촌도 효율이 낮고 공정이 결여된 상황이었다. 농촌에서는 집단경제와 집단노동 및 일종의 공동식사와 평균주의의 식량 집단분배가 실행되었다. 도시 노동자와 유일하게 다른 점이라면, 농민은 생로병사 및 장애에 대해 아무런 보험 혜택이 없어, 사회 공평이 심각하게 결여되었다는 점이다.

최근 40년은 개혁개방의 40년(1978~2019년)으로, 국가의 무게중심이 경제건설로 옮겨가기 시작했다. 개혁개방 전반기 20년(1978~98년) 동안 경제가 신속하게 성장했는데, 경제효율만 추구했을 뿐 사회 공평을 돌아보지 않아 외부에서 ‘야만적 자본주의’식 경제 성장이라고 부를 정도였다. 파이를 나누려면 먼저 파이를 키우라는 ‘파이 이론’이 모든 경제와 사회 생활을 주도했다. 비록 1993년 중국공산당 14기 3중전회의 『사회주의 시장경제체제 건설의 약간 문제에 관한 결정(關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定)』이 소득 분배에서 “효율 우선과 동시에 공평도 함께 고려하는 원칙을 체현”해야 한다고 분명하게 제시했지만, 사실상 여러 개혁 조치 가운데 노동자에 대한 사회 공평의 내용은 거의 없었다.

먼저, 노동자들에게는 다음과 같은 강한 ‘박탈감’이 있었다. 첫째, 국유기업 개혁과 다양한 소유제 경제 발전 과정에서 국가가 기업과 다양한 경제주체에게 각종 경영 자주권을 끊임없이 부여하면서 임금 격차가 벌어지기 시작했으며, 특히 관리 노동자와 일반 노동자의 임금에 뚜렷한 차이가 나타나면서 소득불평등 현상이 나타났다. 둘째, 노동자가 무상으로 누리던 생로병사 및 장애를 망라하는 노동보험이 보험료를 납부하는 형태의 새로운 사회보험으로 대체되었다(1990년대 말, 노동자에게 적용되는 새로운 사회보험의 주요 항목인 양로, 의료, 실업, 산재 및 출산육아 보험 체계가 종합적으로 구축되었다).

한편, 기업의 개혁 심화 과정에서 많은 노동자가 일자리를 잃고 생활이 곤궁해지면서 사회 소외계층으로 전락했다. 1990년대 중후반, 국유기업 개혁이 심화되면서 노동자 ‘샤강(下崗)’ 현상이 나타났는데, 즉 기업이 과

4) 吳忠民, 『社會公正研究的現狀和趨勢』, 『學術界』, 3/2007.

다한 노동자를 정리한 것이다. 통계에 따르면, 1997~2004년 전국적으로 4천만 명의 노동자가 사강 대상이 되었다.⁵⁾ 철밥통과 종신고용 및 무상 노동보험을 누리며 남들의 부러움을 사던 1950년대에 비해, 노동자의 사회적 지위가 갑자기 나락으로 떨어졌다. 사강 초기, 정부가 심각한 결과를 의식하고 즉각적인 물질적 도움이라는 수반 조치를 취하지 않았기 때문에, 수많은 사강 노동자의 생활이 어려워지면서 일부 삶의 기반이 없고 희망도 사라진 이들이 심지어 극단적인 방식으로 목숨을 끊기도 했다. 사강 현상 후기에 이르러서야 정부가 비로소 다양한 재원의 기금을 조성해 사강 노동자가 기본적인 생활을 유지하도록 돕기 시작했으며, 동시에 사강 노동자의 재취업을 지원했다. 바로 이러한 배경 속에서 정부는 우선 일부 도시부터 먼저 최저생활보장제도를 구축해(1997년 「도시주민 최저생활보장제도 전국적 구축에 관한 통지(關於在全國建立城市居民最低生活保障制度的通知)」 도시에서 일자리가 없고 실업보험 보조금도 받지 못하는 사회 소외 계층의 생활 유지 문제를 해결했다. 사강 현상이 최저생활보장제도 탄생의 계기가 되었다고 할 수 있다.

1998~2008년의 10년 동안, 국유기업 개혁의 완성을 의미하는 국유기업의 회사화 운영에 따라, 경제성장이 추월차선에 접어들었고 사회 공평 문제가 광범위한 주목을 받기 시작했다. 특히 분배의 불공정 문제가 매우 심각해, 개인재산 분포의 지니계수는 1995년의 0.40에서 2002년의 0.55로 높아져 상승폭이 40%에 달했으며, 2002년 소득분배의 지니계수는 0.454로 국제적 경계선에 도달했다.⁶⁾ 학계와 언론에서 많은 논의와 보도가 있었다.⁷⁾ 당시 중국 경제는 두 자릿수의 빠른 성장을 기록했지만, 일반 노동자의 임금은 제자리걸음이었다. 소득격차의 확대로 정부에 대한 민중의 신뢰가 떨어졌는데, 특히 기층 정부에 대한 신뢰 수준이 급감하는 데 큰 영향을 미쳤다.⁸⁾ 정부는 문제의 심각성을 절감하고, 사회 취약계층에 대한 보호에 주목하기 시작했다. 따라서 이 단계는 민생 입법이 걸음마를

5) 『中國勞動統計年鑑 1997~2004』.

6) 趙人偉 외, 「中國居民財產分布研究」, 『中國經濟時報』, 2005. 4. 26. 데이터에 따르면, 2016년 지니계수는 여전히 경계선 상에 있다.

7) 吳忠民, 「社會公正研究的現狀和趨勢」, 『學術界』, 3/2007 등.

8) 趙羚雅, 「收入差距、社會公平感與差序政府信任」, 『社會主義研究』, 2019(02), p.88.

뎨 10년으로, 즉 법률의 형식으로 사회 취약계층을 위한 물질적 구제와 도움을 제공했다. 1999년 「도시주민 최저사회보장 조례(城市居民最低社會保障條例)」로 전국 모든 도시에서 최저생활보장 제도가 구축되었고, 2002년부터 새로운 농촌합작 의료제도 구축이 시작되어 정부가 자금을 지원했으며, 2006년 「농촌 5보 공양 업무 조례(農村五保供養工作條例)」로 농촌 5 보호[農村五保戶: 농촌에서 노동 능력과 경제력이 없는 노약자, 고아 및 장애 농민의 생활을 집단적으로 돕는 방식으로, 의식주와 의료 및 장례(고아의 경우, 교육)의 다섯 가지를 보장함-역자주]에 대한 생활 보장을 구축했다(그전에는 도시에만 있었음). 2004년 중국이 조화로운 사회 건설이라는 목표를 분명히 제시하면서, 2005년 중국공산당 16기 5중전회는 「국민경제와 사회발전 11차 5개년 계획 제정 관련 건의(關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議)」에서 조화로운 사회 건설로 “사회 공정을 더 중시하여 전체 인민이 개혁발전의 성과를 누리도록” 해야 한다고 명확히 요청했다. 2003년 국무원이 「새로운 농촌합작의료제도 구축에 관한 의견(關於建立新型農村合作醫療制度的意見)」을 통해 새로운 농촌합작의료제도 시범사업을 시작해, 2007년까지 기본적으로 90% 이상의 농촌 주민을 보장 범위에 넣었다. 이는 기초적 의료보장제도에서 20여 년 동안 소외되었던 농촌 주민이 다시금 의료보장제도에 편입되었다는 의미다.

2008~18년은 민생입법 성장의 단계였다. 즉, 생활구제에 관심을 가지고 여러 요인으로 인해 생활이 어려운 이들을 다양한 형식으로 지원했다. 당시, 국가 경제 규모와 경제력이 크게 늘어, 물질적 구제제도의 구축을 위한 물질 기반과 여건이 마련되었다. 2009년 「사회구조법 초안(社會救助法草案)」이 공표되고 2010년 「자연재해 구조 조례(自然災害救助條例)」가 마련되었으며 2014년 「사회구조 잠정 방법(社會救助暫行辦法)」이 제정되었다. 2012년, 중국공산당 제18차 전국대표대회는 “분배와 재분배 모두 효율과 공평을 검비해야 하며, 재분배는 공평을 더 중시해야 한다”고 제시했다. 이 목표를 실행하기 위해, 사회적으로 가장 취약한 계층을 물질적으로 돕기 위해, 중국 중앙정부는 2009년과 2011년에 각각 새로운 농촌 사회양로보험제도와 도시주민 사회양로보험제도 구축을 제기했고, 2012

년 도농 주민을 망라하는 4대 기본보장제도, 즉 새로운 농촌합작의료제도, 도시주민 기본의료보험제도, 농촌주민 기본양로보험제도, 도시주민 기본양로보험제도를 구축했다. 이 시기는 모든 중국인이 양로 및 의료 보험의 대상에 편입되는 10년이였다.

1978년 개혁개방부터 지금까지 40년의 경제성장 모델은 두 개의 뛰어난 성적표를 내놓았다. 첫째는, 한동안 유지된 두 자릿수의 높은 성장률로(장기간 환경보호의 중요성을 의식하지 못한 탓에 경제의 고속성장과 동시에 환경에 대한 파괴도 일어났다), 중국의 경제규모가 세계 2위를 차지하게 되었다. 둘째는, 빈곤 인구의 감소이다. 국가통계국의 공식 데이터에 따르면, 개혁개방 40년 동안 중국식 빈곤퇴치 성장으로 7억 4천만 명이 넘는 농촌 인구가 빈곤을 벗어났을 뿐 아니라, 세계 빈곤탈출인구 가운데 중국의 빈곤탈출인구의 비중이 70%를 넘었다. 『중국 인권사업 발전 70년(中國人權事業發展70年)』 백서에 따르면, 2012~18년 중국에서 해마다 1,000여만 명이 지속적으로 빈곤을 탈피했다. 중국은 세계적으로 빈곤 감소 인구가 가장 많은 나라로서, UN 밀레니엄 개발목표 중 빈곤 감소 목표를 달성한 최초의 개도국이며, 빈곤 감소 인구가 전 세계 빈곤 감소 규모의 70%를 넘는다. 2018년 세계은행이 발표한 『국가별 진단 보고서 중국편(China Systematic Country Diagnostic)』은 중국의 빈곤퇴치가 ‘전무후무한 성과’를 얻었으며, 전 세계 빈곤퇴치사업에 중국 솔루션과 중국의 지혜를 공헌했다는 찬사를 보냈다.⁹⁾

전 세계가 중화인민공화국 70년의 경제건설 성과에 주목하였고, 일반 국민의 삶이 천지개벽할 정도로 바뀌었다. 날로 새로워지는 국가의 면모에 사람들은 미래에 대한 기대로 부풀어 있다. 하지만, ‘샤오캉’[小康, 의식주 문제가 해결된 풍족한 중산층 사회-역자주]으로 달려가는 과정에서 우리는 또한 사회 공정 문제를 도외시할 수는 없다.

9) 國家統計局 住戶調查辦公室, 『扶貧開發成就舉世矚目, 脫貧攻堅取得決定性進展』, 『中國信息報』, 2018. 9. 4.

Ⅱ. 사회정의의 시각에서 본 노동 및 사회보장 분야의 주요 문제점

어떤 학자는 공평의 가장 본질적이면서 가장 기본적인 조건을 체계적인 제도와 기제를 구축하여 그 범위 안에 있는 다양한 집단이나 개인으로 하여금 ‘오기(五其)’를 충분히 실현하도록 하는 것이라고 본다. 오기란, 각자 자신의 자리가 있고(各處其位), 각자 자신의 권리를 행사하며(各行其權), 각자 자신의 능력을 다하고(各盡其能), 각자 자신의 책임을 지며(各負其責), 각자 자신의 대가를 얻는 것이다(各得其所).¹⁰⁾ 이러한 견해는 물론 타당하지만, 노동관계 분야에서는 이러한 인식만으로는 부족하다. 노동 분야의 사회 공정이란 모든 노동자에게 평등한 노동기회를 부여하여 정당한 노동의 대가를 획득해 적절한 생활을 유지하도록 할 뿐 아니라, 노동자가 단결해 자신의 권익을 쟁취하고 보호할 권리도 부여해야 한다. 노동관계에서 노동자가 종속관계에 있는 상대적인 약자인 이상, 노동자 개인이 스스로의 힘만으로는 정당한 노동의 대가를 획득할 수 없기 때문이다.

사회정의는 중국의 산업화와 도시화 과정에서 줄곧 가장 두드러진 사회문제였다. 노동 분야에서 자본은 강하고 노동은 약한 상황에 변화가 없으며, 사회정의는 수많은 난제와 문제점에 직면하고 있다. 먼저, 공평 정의를 가장 갈망하는 여러 취약집단이 여전히 각종 불공정에 노출되어 있다. 임금체불 농민공, 사회보장에서 소외된 유연고용인력, 일자리 차별을 당하는 여성 등이 그 예이다. 동시에, 사회정의의 실현은 또한 권리주체에게 집단적 필수 권리를 부여하는 데 있지만, 노동자의 노동3권(단결권, 단체교섭권 및 단체행동권)은 여전히 결여되어 있다.

10) 陳永杰, 「推進全社會公平, 促進全要素效率: 公平與效率關係新論」, 『經濟研究參考』, 72/2012.

1. 취약집단에 대한 불공정한 처우

1) 농민공에 대한 불공정한 처우

농민공은 현재 중국 경제사회 특유의 방대한 노동자 집단으로,¹¹⁾ 그들의 노고가 없었다면 오늘날 중국의 산업화와 도시화도 불가능했다.¹²⁾ 중앙정부 문서를 보면 2004년부터 줄곧 농민공의 권익 보호를 강조해왔지만,¹³⁾ 농민공은 여전히 합법적인 권익을 종종 침해 받는 취약집단으로 남아 있다.

첫째, 임금체불이 있다. 임금체불 현상은 20세기 말부터 중국의 산업화에 따라 나타나기 시작해 지금까지도 근절되지 않고 있다. 임금체불 현상은 건축업계에 집중적으로 나타나며, 가장 큰 임금체불 대상도 농민공이다. 임금체불 문제를 해결하기 위해, 21세기 초반 10년 동안 일부 도시에서 임금체불 보장기금을 속속 설립하여, 지방정부가 기업으로부터 일정 비율의 자금을 걷어 임금을 받지 못하는 노동자에게 지급했다. 이러한 조치는 비록 어느 정도 성과가 있었지만, 법을 준수하는 기업들 상당수가 거부하고 또한 그 합법성 역시 의문의 여지가 있어 전국적 범위로 확산되지 못하였다. 임금체불 행위를 엄격히 처벌하기 위해 2010년 형법에 임금체불죄를 신설했지만 임금체불이라는 고질병을 뿌리뽑지는 못했으며, 다만 2004년 871만 명이던 임금체불 노동자가 2012년 623만 명, 2017년 309만 명으로 줄어드는 등¹⁴⁾ 다소 개선되었다. 2018년 인력자원사회보장부(人力資源和社會保障部)가 임금체불 블랙리스트 제도를 구축하고 임금체불 기업 명단을 정기적으로 공개하면서 입찰, 대출, 표창 등에 있어 블랙

11) 人力資源和社會保障部, 『2018年人力資源和社會保障事業公報』에 따르면, 2018년 기준 전체 농민공 규모는 2억 9천만 명으로, 이 가운데 1억 7천만 명이 외지로 나가 일하고 있다. 『人民日報』 2017. 5. 2. 보도에 따르면, 농민공은 총 2억 8천만 명이며 평균 임금은 3,275위안이다.

12) 2012년 도시 상주인구가 농촌 상주인구를 추월했고, 2020년 도시화율은 60%로 전망된다.

13) 일련의 문서 가운데 비교적 중요한 문서로는 2006년의 國務院, 『關於解決農民工問題的若干意見』와 2016년 國務院 辦公廳의 『關於全面治理拖欠農民工工資問題的意見』이 있다.

14) 人力資源和社會保障部, 『人力資源和社會保障事業公報』에 근거.

리스트 기업의 자격을 취소하고 있다. 이 조치는 어느 정도 위협 효과를 나타내기 시작하고 있다.

둘째, 노동강도가 세고 업무환경이 열악하며 산재 보상을 받기 어렵다. 농민공은 학력이나 기술 등에서 경쟁력이 없기 때문에 건축, 청소, 요식업 등 도시인이 기피하는 노동집약형 업종에 종사할 수밖에 없다. 그런데 적지 않은 비양심 기업이 경제 효익을 추구하기 위해 취직집단인 농민공을 착취하면서 시간의 노동을 강제하고 상응하는 잔업 수당도 지급하지 않는다. 건축업 종사 농민공은 종종 일하다가 부상을 입지만, 산재보험의 혜택을 받지 못하는 경우가 많다. 조사에 따르면, 고용업체 가운데 건축 기업은 대부분 농민공과 노동계약을 체결하지 않고, 계약을 체결하는 경우에도 조항에 작업시간, 임금 등의 내용을 포함하지 않아 요구 사항만 있고 옹당한 권리는 빠져 있는 폭군적 계약이 대부분이며, 심지어 “작업 중 발생하는 사고의 책임은 스스로 진다”는 소위 ‘생사(生死)계약’도 있다. 현재 법적으로 산재를 인정받으려면 노동관계 존재가 전제 조건인데, 기업이 농민공과 노동계약을 체결하지 않아 농민공이 노동관계의 존재를 증명하기 어렵게 만들고 있다. 우선, 농민공이 노동관계의 존재를 증명하고자 한다면 먼저 노동 중재를 신청해야 하며, 기업이 중재 결정에 불복할 경우 양측은 법원까지 가서 소송을 진행해야 하는데, 1심과 2심까지 모든 사법적 절차를 거치려면 최소한 1년 6개월은 걸린다. 또한, 노동관계가 존재한다는 법원의 판결을 얻은 후에도 농민공이 현지 인력자원사회보장 부서에 다시 가서 산재 신청을 해야 하는데, 부상자와 가족의 산재 신청 기한은 다친 날로부터 1년 이내이다. 이토록 까다롭고 오래 걸리는 중재와 사법 절차로 인해, 일하다가 다친 농민공이 산재 보상을 받으리라 기대하기 어렵기 때문에 회사와 개인적으로 해결하는 선택을 하지 않을 수 없는 경우가 많다.

셋째, 기타 사회보험과 사회보조 혜택에서 배제되어 도시 공공 서비스 대상이 되지 못하고 있다. 농민공의 양로보험, 의료보험, 실업보험, 출산육아보험 가입률은 30%에 못 미칠 정도로 상당히 낮다.¹⁵⁾ 현재 중국의

15) 劉瑞華, 「社會政策視角下從‘民工荒’看農民的社會保障」, 『行政論壇』, 2013年 第6期, p.82.

사회보조 대상이 도시호적인구로 제한되어 있어, 농민공은 생존, 질병, 실업 등 곤경에 직면할 때 자신이 살고 있는 도시의 최저생활보장을 받을 수 없다. 비록 도시에서 생활하지만, 도시와 농촌이 분리된 ‘이원(二元) 호적제도’[인구를 농업호구와 비농업호구로 나눈 중국의 호적제도-역자 주]로 인해 그들은 도시 공공 서비스 대상에서 배제되는 것이다. 관련 데이터를 보면, 농민공이 생계에 어려움을 겪을 경우 그들이 외부로부터 도움을 받는 소스는 주로 친구, 가족 및 동료이며, 생존의 어려움에 직면해 현지 정부의 보조를 받는 경우는 극히 드물다. 농민공의 자녀는 도시 공립학교에 입학하지 못하고 비정규 농민공자제학교에 입학할 수밖에 없어 평등한 교육의 기회를 얻지 못하는 경우가 많다. 2004년부터 주강강(珠江) 삼각주 지역에서 시작된 농민공 부족 현상이 현재 지역적으로 확산되고 상시적인 현상으로 발전하는 추세인데, 이는 점점 더 많은 농민들이 외지로 일자리를 찾아 나가지 않고 자신의 고향에 남아 일하기를 원한다는 반영이다. 2018년 인력자원사회보장부에서 발표한 통계 데이터를 보면, 50%의 농민공이 고향에 남아 일하고 있다.

2) 유연고용인력의 노동권익 및 사회보험 문제

유연고용인력은 비정규직이라고도 하는데, 정규 일자리 외의 취업 인력을 가리킨다. 최근 20년 노동 분야의 가장 큰 변화는 비정규직의 증가인데, 1996년 취업자 수의 20%에서 2017년 65%로 늘었다.¹⁶⁾ 이들 비정규직 가운데는 도시인구도 있고 농민공도 있는데, 농민공의 비중이 더 크다. 이들 중 파트타임근로자와 파견근로자만이 노동법의 보호를 받을 뿐,¹⁷⁾ 나머지 형태의 취업인력은 노동법 보호 범위에서 제외된다. 예를 들어, 가사도우미는 통상 노동법의 보호대상이 아니며, 가사관리회사에 속한

16) 『中國勞動統計年鑑』에 근거해 계산한 결과.

17) 「勞動合同法」 제68~72조에 따르면, 파트타임근로자는 구두계약을 체결할 수 있고, 기업이 수시로 해고할 수 있으며, 기업이 해고할 때 경제보상금을 지불할 필요가 없고, 기업이 인턴채용 계약을 맺어서는 안 되며, 임금 결산 주기가 15일을 초과해서는 안 되고, 시간당 임금 계산 기준이 법적 시간당 최저임금보다 낮아서는 안 된다. 「勞動合同法」 제57~67조는 노무파견에 대해 계약기한, 임금보장, 동일노동 동일임금 등을 집중적으로 규정하고 있다.

가사도우미만이 노동법의 보호를 받을 수 있다. 회사 소속이 아닌 가사도우미와 그들을 고용하는 가정 사이의 법률관계는 민법의 조정 대상일 뿐으로 노동법의 보호를 받지 못하므로, 일하다가 다칠 경우 산재에 속하지 않는다. 게다가 정규직 노동자와 달리, 유연고용인력(파트타임 포함)의 사회보험은 의무 가입이 아닌 자발적 가입이며 납부비율과 금액 기준 책정도 매우 불합리해 전반적으로 지나치게 높다. 이에 따라 자발적으로 사회보험에 가입하는 이들이 극히 적어 각종 사회보험 가입률이 30%에도 못 미치므로, 양로 등 보장의 잠재적 불안요인으로 남아 있다.¹⁸⁾ 이 밖에 납입형이 아닌 사회부조와 사회복지 제도에서도 그들은 역시 소외되고 있다.¹⁹⁾ 디지털 혁명의 도래에 따라 새로운 형태의 취업자 수가 점점 더 많아지고 있는데, 이들은 모두 젊은이들이며 그중 대부분이 농민공이다. 그들의 노동은 노동법 적용에서 제외되며, 불과 30%가량만 도농주민 기본의료보험에 가입되어 있다. 이들의 향후 양로 및 의료 문제가 매우 심각하며, 이들에 대한 사회보험제도, 특히 의료보험 설계를 강화해야 한다.²⁰⁾

이들 유연고용인력을 대상으로 합리적인 사회보장제도를 어떻게 구축할 것인가? 정책적 설계든 학술적 연구든 모두 극히 부족해 충분한 연구가 이루어지지 않고 있다. 일부 초보적인 연구가 2003~08년에 집중적으로 이루어졌는데, 2018년 이후의 연구는 거의 없다.

정규직과 비교할 때, 비정규직은 고향을 떠나 오랫동안 가족과 만나지 못할 뿐 아니라, 장시간 업무, 열악한 근로 환경, 낮은 임금, 불투명한 미래, 낮은 사회경제적 지위 및 사회보장 미비 등 여러 문제에 직면하고 있

18) Aiqing Zheng, 『Informal employment in China: analysis of labor law』, in Supriya Routh and Vando Borghi (dir.), 『Workers and the Global Informal Economy, interdisciplinary perspectives』, ROUTLEDGE, 2016. 이 밖에도 주목할 부분은, 중앙정부가 2014년 도농주민 양로보험을 통합하고, 2017년 도농주민 의료보험을 통합한 것이다. 이 두 가지 사회보험은 모두 의무 가입이 아닌 자발적 가입으로, 보험급여도 매우 낮고 가입자 수 역시 적다.

19) 任海霞, 「非正規就業人員社會保障的困境與抉擇: 以內蒙古為例」, 『經濟經緯』, 2016年第5期, pp.120~126.

20) 譚中和, 「非正規就業人員基本醫療保險應保盡保問題的几點思考」, 『中國醫療保險』, 2018年第1期.

다. 이는 그들의 삶의 질과 행복지수를 크게 떨어뜨리고 있다²¹⁾.

3) 일자리 차별 해소의 어려움

평등은 헌법이 정한 시민의 기본권 중의 하나로, 1994년 「노동법(勞動法)」 제12조에 “노동자의 일자리는 민족, 종족, 성별, 종교 신앙의 차이에 따라 차별하지 않는다”고 정하고 있다. 2007년 「취업촉진법(就業促進法)」 제3조에 “노동자의 일자리는 민족, 종족, 성별, 종교 신앙 등의 차이에 따라 차별하지 않는다”고 정했으며, 제3장 ‘공평취업’에 “장애인, 바이러스 보균자 및 농민공의 일자리를 차별해서는 안 된다”고 정하고 있다. 2007년 「취업 서비스와 취업 관리 규정(就業服務與就業管理規定)」 제20조는 “고용업체가 공표하는 인력모집 요강이나 초빙광고에 차별적 내용이 포함되어서는 안 된다”고 규정했다.

하지만, 이러한 규정이 현실 사회 속에서 광범위하게 존재하는 성별, 출신, 경력 여부, 대학 등급[‘211 대학’이나 ‘985 대학’ 여부: 각각 ‘21세기 100개의 중점대학’ 육성을 위해 국가적인 지원을 받는 100여 개의 중국 명문대학과 ‘1998년 5월 4일 베이징대학 100주년 기념식’에서 장쩌민 국가주석이 선포한 세계 일류대학 지원 대상인 30여 곳의 중국 명문대학을 가리킴-역자주], 건강상태 등에 따른 일자리 차별 현상을 막을 수는 없다. 2010년 교육부와 노동부는 입학체험과 직업체험 과정에서 B형 간염 바이러스 검사를 금지한다고 공동으로 발표했다. 이는 일자리 차별 금지에 있어 하나의 진보이다. 하지만, 성별에 따른 일자리 차별은 오히려 비밀비재할 정도로 흔하며, 정부 조치가 무력하고 사법구제 채널도 막혀 있어²²⁾ 근절하기가 매우 어렵다. 최근 들어서야 중국에서 국가적으로 이 문제에 대해 다음과 같은 새로운 정책을 취하게 되었다. 2019년 2월, 인력자원사회보장부, 중화전국총공회(中華全國總工會), 최고법원(最高法院) 등 9개

21) 丁述磊, 「非正規就業對居民主觀幸福感的影響: 來自中國綜合社會調查的經驗分析」, 『經濟與管理研究』, 4/2017, pp.57~66.

22) 2019년 이전까지, 극소수에 불과한 성별에 기인한 일자리 차별 사건이 모두 당사자의 인격권 침해라는 민사사건으로 접수되었으며, 사건의 처리는 모두 조정으로 이루어졌다. 피해자에 대해 어느 정도 배상을 진행했을 뿐, 당사자에게 일자리를 제공하지는 않았다.

부처가 함께 다음과 같은 내용의 공문을 발표했다. 첫째, 고용업체와 취업중개기관이 초빙 공고에 차별적 정보를 게시하는 것을 금지한다. 둘째, 고용업체가 여성 모집 과정에서 여성의 혼인 여부와 임신 상황을 묻는 것을 금지하며, 여성이 일하는 동안 출산하지 못하도록 정하는 것을 금지한다. 셋째, 법원의 사건 수리 사유 중 일자리 차별 조항 신설을 요청한다. 이는 사회적으로 인구에 대한 우려가 나타난 후 취한 일종의 국가적인 반응으로 보인다. 2015년 두 자녀 정책으로 완화되었지만 소기의 성과를 얻지 못하면서, 2018년 출생인구가 200만 명 줄면서 출생률이 10%까지 떨어졌다. 하지만 이러한 정책이 과연 성과를 거두지는 여전히 관찰할 필요가 있다. 일부 보도에 따르면, 이 규정 실시 이후 여성에 대한 직접적인 차별은 다소 감소했으나 차별의 방식이 더 은밀해질 수도 있다.

비록 2007년 국제노동기구 협약 111호 비준에 따라 『취업촉진법(就業促進法)』이 시행되었지만, 일자리 차별 금지 분야에서 법적 규제의 사각지대는 여전히 남아 있다. 먼저, 법적으로 일자리 차별에 대한 정의가 없어 학력 차별, 경력 차별, 연령 차별, 건강 차별, 지역 차별, 혈액형 차별, 띠 차별 등 무엇이 일자리 차별이고 무엇이 아닌지 공감대가 마련되지 않은 상황이다. 또한, 사법적 구제 분야에서 여전히 보완이 필요하며, 특히 증거에 관한 규정이 그러하다. 마지막으로, 일자리 차별에 대한 법적 책임을 더욱 세분화해 명확히 할 필요가 있다.

2. 노동자의 단결권 결여 및 그 결과

노동 여건과 자신의 권익에 있어 노동자의 참여가 없는 노동제도가 공정하기란 어렵다. 알랭 쉬피오(Alain Supiot) 교수는 ‘사회국가’의 중요한 특징 중의 하나가 노사협상을 허용하고 노사가 자신들에게 적용할 노동조건을 스스로 결정하도록 허용하는 데 있다고 지적했다.²³⁾ 그러나 중국 「헌법」이 국가의 성격을 사회국가의 속성으로 규정하지는 않았지만 「헌법」 제35조에 따르면 국민에게는 결사의 자유가 있다. 하지만, 집단적 노

23) Alain Supiot, 『Le grandeur et la misère de l'État social』, Fayard, Paris, 2013.

동관계 분야에 대한 입법이 거의 전무한 실정으로, 노동관계에서 노동자의 집단적인 노동3권(단결권, 단체교섭권 및 단체행동권)이 심각하게 결여되어 있다.

먼저, 노동자의 단결권, 즉 공회(工會, 노조) 가입과 설립의 권리 문제이다. 이 권리의 유일한 존재 방식은 국가가 인정하는 유일한 공회조직, 즉 중화전국총공회가 이끄는 공회 시스템에 가입하는 것이며, 이 밖의 모든 공회는 불법이다. 기존 공식 공회의 역할이 제한적이고 대다수 민영기업에는 그마저 없기 때문에, 노동자는 공회를 자신의 이익을 지켜주는 조직으로 인식하지 않는다. 최근 남부 지방의 일부 공장에서 스스로 공회를 설립하겠다는 노동자의 요구도 있었지만, 모두 실현 불가능했다. 중국 정부는 1966년 UN의 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」에 가입했지만, 제8조 제1항의 비준은 보류했다. 중국 공회는 다른 나라의 노조와는 달리 정치적 성격이 최우선이고 그다음이 비로소 권리 수호인데, 「공회법(工會法)」 제6조는 “피고용자의 합법적 권익 보호가 공회의 기본적인 직책이며, 공회는 전국 인민의 총체적인 이익을 보호하는 동시에 피고용자의 합법적인 권익을 대표하고 보호한다”고 정하고 있다. 공회 성격의 이중성은 공회가 노동자의 편에 설 수 없게 만드는데, 공회가 전국적인 거시 상황과 국가의 총체적인 이익을 우선적으로 보호해야 하기 때문이다. 이러한 틀 속에서 공회는 매우 중요한 역할인 피고용자의 이익을 보호하는 직권을 누리는데, 피고용자의 이익 보호라는 이러한 직권이 잘 발휘되는가 여부는 매우 중요하게도 공회가 관료주의로부터 거리를 두고 노동자에게 다가설 수 있는가에 달려 있다. 최근 각급 공회가 중화전국총공회의 지도 아래 노동자를 위한 실질적인 도움과 온정 나누기 등 매우 적극적이고 유익한 사업을 대거 벌이면서, 노동자가 합법적인 권익을 보호받도록 돕고 노동자의 질곡을 해결하고 있다. 비록 「공회법」 제9조에서 “각급 공회 위원회는 위원대회나 회원대표대회를 통해 민주적인 선거로 조직하며, 기업 주요 책임자의 가족이나 근친이 해당 기업 기층공회 위원회 구성원의 인선이 될 수 없다”고 정하고 있지만, 기업 내에서 과연 노동자 회원 스스로 공회선거를 치를 수 있는가는 여전히 문제로 남아 있다. 전반적으로, 업종 공회와 지방 공회가 기업 공회보다 더 강력하다.

다음으로, 노동자의 단체교섭권의 부재 문제이다. 『노동법(勞動法)』과 『공회법』은 모두 공회가 피고용자를 대표해 고용업체와 단체협약을 체결할 수 있다고 정하고 있다. 이는 노동자의 단체교섭권을 간접적으로 확인한 것이다(대결적 의미가 있는 ‘단체담판[集體談判]’과 구별하기 위해 정부는 대화의 의미를 강조하는 ‘단체협상[集體協商]’이라는 표현을 쓴다). 단체교섭제도는 1994년 『노동법』 실시 이후 줄곧 시범시행 단계에 머물러 있으며, 2003년에 다시 임금단체교섭제도 시범시행을 시작했다. 인력자원사회보장부 관보에 따르면, 2017년 말 기준 전국적으로 노동자 1억 6천만 명이 관련된 183만 건의 단체협약이 체결되었다. 하지만 이러한 단체협약은 거의 실질적인 내용이 없어, 노동자 권익에 아무런 영향을 주지 못한다고 할 수 있다. 단체교섭과 단체협약의 시범시행은 기본적으로 실질적인 성과 없이 형식에 흐르고 있다. 이는 단체교섭 진행이 법적으로 회사의 의무가 아니어서 강제성이 없고, 또한 시범시행 방식이 위로부터 아래의 정부 행정 과제로서 완료되는 것에 불과하기 때문이다. 즉, 상급공회가 하달하는 임무를 수행하는 것일 뿐 핵심 문제에 대한 진정한 협상이 진행되지 않아, 단체협약의 내용 역시 실질적인 내용이 빠지면서 노동자의 권익 보장과는 무관해진 것이다. 2010년을 전후해, 남부 지역 기층 노동자가 공장장에게 능동적으로 단체교섭을 요구한 사례가 있었다. 이러한 노동자의 자발적인 기층 단체교섭은 심지어 현지 노동법 변호사의 지원까지 얻었지만, 영향력이 확대될 여유도 없이 극히 짧게 진행되고 정부에 의해 중단되었다. 2015년 이후 정부가 노동 분야 권리수호조직에 대한 압박을 강화해, 일부 공장의 노동자 권리수호 대표자들이 구속되거나 수감되었다.

마지막으로, 노동자의 단체행동권, 즉 파업권 결여 문제이다. 1975년과 1978년 『헌법』은 국민의 파업권을 규정했지만, 문화혁명의 영향으로 1982년 『헌법』 즉 현행 헌법은 이 규정을 삭제해 파업권에 대해 한 글자도 언급하지 않는다. 즉, 권한을 주지도 금지하지도 않은 것이다. 파업이란 단어가 기본적으로 금기에 속하므로, 언론도 거의 파업 사건을 보도하지 않는다. 중국 공회의 정치성을 감안할 때, 공회는 노동자 파업을 조직할 권한이 없다. 『공회법』 제27조는 “기업에 조업 중단이나 태업이 발생할 경

우, 공회가 기업의 행정 부서나 관련 부서와 함께 노동자가 제기한 해결 가능한 합법적 요구를 협상하여 해결해 정상적인 생산 질서를 조속히 회복시켜야 한다. 공사(公私)기업에 조업 중단이나 태업이 발생할 경우, 공회가 노동자를 대표해 고용업체나 관련 기관과 협상해 노동자의 의견과 요구를 반영하고 해결 의견을 제시해야 한다. 노동자의 합리적인 요구에 대해, 공사기업은 반드시 해결해야 한다. 공회는 공사기업의 업무가 원활하도록 협조하여 생산과 업무 질서를 조속히 회복시킨다”라고 규정하고 있다. 이 조항에서 우리는 노동자의 자발적인 파업이 일어날 경우 공회가 조정자로서 역할하는 것을 알 수 있으며, 이를 통해 공회의 지위가 노동자 편에서 서서 노동자를 대표하는 조직이 아니라 고용업체와 노동자 사이의 중간자임을 미루어 짐작할 수 있다. 비록 법적으로 파업권을 규정하지 않고 보도를 허용하지도 않았지만, 노동자의 자발적인 파업이 분명 존재한다는 사실은 부정할 수 없다. 특히 남부 지역에서 매년 노동자의 자발적인 파업이 상당수 일어나고 있다. 파업 노동자의 요구사항은 체불임금의 지불, 임금 인상, 사회보험료 정액 납부, 기업 이전에 따른 경제보상금 지불, 노동자 스스로의 공회 설립 등이 있다. 발생한 파업 사건에 대해, 최근 현지 정부는 경찰을 파견하여 관여하는 것을 가능한 한 피하고자 노사대화를 통한 해결을 유도하고 있다. 단체노동관계 분야의 법률 규정이 미비해 당사자가 자기 행동의 마지노선을 알지 못하기 때문에, 노동자가 합법적인 권익을 지키기 위해 선택한 행위가 불법이라는 이유로 형사 책임을 지는 사례도 있어²⁴⁾ 관련 법률 규정 마련이 시급하다.

노동자의 노동3권이 부재하거나 보장받지 못하면서, 노동자의 일부 개인적 성격의 노동권익이 보호받지 못하고 있다. 가장 영향이 큰 부분은 노동자의 연장근로와 임금문제이다. 노동자를 대표해 임금이나 연장근로 문제를 협상하는 공회나 기타 노동자 단체가 없고, 노동자가 개인적으로 고용업체의 연장근로 요구에 저항할 수도 임금 인상을 요구할 수도 없는

24) 2014년 4월 15일, 광저우(廣州) 바이윈취(白雲區) 인민법원은 광저우 중의약대학(中醫藥大學) 부속제일의원(附屬第一醫院)의 12명 보안(保安)이 무리를 지어 사회질서를 어지럽혔다는 죄명이 성립한다며, 그중 3명과 6명에게 각각 유기징역 9월과 유기징역 8월을 선고하고 3명은 형사처벌을 면제한다고 판결했다.

상황에서, 기본적으로 회사나 고용주가 연장근로와 임금을 일방적으로 결정한다. 그리하여 아침 9시부터 저녁 9시까지 일주일에 6일을 일하는 ‘996 현상’²⁵⁾이 일반화된 것도 이상할 것이 없다. 비록 법적으로 하루 연장근로는 3시간을 초과할 수 없고 한 달 연장근로는 36시간을 초과할 수 없지만, 회사는 이 규정을 종종 위반하며 심지어 연장근로수당을 지급하지 않거나 상징적인 수준에서 지급하기도 한다. 임금지불 문제의 경우, 기업이 이윤의 과다에 상관없이 노동자에게 최저임금을 기준으로 임금을 지불하기 때문에, 노동자는 기업 성장의 성과를 나누지 못하고 있다. 중국의 최저임금은 매년 인상되고 있지만, 최저임금과 현지 평균임금의 비율이 여전히 매우 낮아 30%에도 미치지 못한다. 사회적 부가 늘어나도 노동의 가치는 점점 낮아지고 있지만, 노동자에게 협상권한이 없어 경제 성장의 성과를 나누어 받지 못한다. 정부는 노동자의 정당한 권익 쟁취의 희생을 대가로 ‘안정 유지’라는 정치 목표를 달성한다. 비록 『노동합동법(勞動合同法)』이 노동자의 편으로 기울었다고 하지만, 개인의 노동계약 관련 규범만으로는 노동자의 정당한 노동권을 충분히 보호하기 어렵다. 특히 민간 기업에서는 노동자 개인 권익의 공정한 대우 여부가 전적으로 고용주에게 달려 있다. 공회가 거의 없고(30% 미만), 공회가 있어도 고용주 편이기 때문이다.

농민공의 임금체불, 비정규직 노동자의 사회보험, 노동시장의 일자리 차별 등의 문제는 경제성장에 따라 어느 정도 해결될 문제라고 한다면, 노동자의 노동3권의 부재는 경제성장과 사회적 부의 증가에 따라 해결될 수 있는 문제가 아니라 전적으로 정부의 인식과 의지의 문제이므로 해결이 더욱 어려운 문제라고 할 수 있다. 노동3권의 부재가 사회 공정성에 영원히 지워지지 않을 상처를 내고 있는 상황에서, 조화로운 사회란 도대체 어떤 ‘조화’를 이룰 수 있을까?

25) 2019년 3월 27일, ‘996ICU’(아침 9시 출근, 저녁 9시 퇴근, 매주 6일 근무, 결국 병원 ICU, 즉 중증감호실 입원)라는 이름의 프로젝트가 인터넷에서 광범위하게 퍼졌다. 이는 인터넷 업계의 프로그래머가 연장근무에 대한 불만과 논의를 집단적으로 털어놓은 것으로, 누리꾼의 광범위한 참여를 불러일으켰다. 심지어 저명한 이커머스 CEO인 알리바바의 마윈(馬雲)과 징둥(京東)닷컴의 류창둥(劉強東)까지 여기에 가입해 토론을 하는 등, 한때 열띤 논의가 이루어졌다.

참고문헌

- 何大齊, 『萬有漢字』, 三聯書店, 2018, 北京 & 胡安順 편집, 『說文部首段注疏義』, 2018.
- 吳忠民, 「社會公正研究的現狀和趨勢」, 『學術界』, 3/2007.
- 『中國勞動統計年鑑 1997~2004』.
- 趙人偉 외, 「中國居民財產分布研究」, 『中國經濟時報』, 2005. 4. 26.
- 吳忠民, 「社會公正研究的現狀和趨勢」, 『學術界』, 3/2007.
- 趙矜雅, 「收入差距、社會公平感與差序政府信任」, 『社會主義研究』, 2019(02).
- 國家統計局 住戶調查辦公室, 「扶貧開發成就舉世矚目, 脫貧攻堅取得決定性進展」, 『中國信息報』, 2018. 9. 4.
- 陳永杰, 「推進全社會公平, 促進全要素效率: 公平與效率關係新論」, 『經濟研究參考』, 72/2012.
- 人力資源和社會保障部, 『2018年人力資源和社會保障事業公報』, 2018.
- 國務院, 『關於解決農民工問題的若干意見』, 2006.
- 國務院 辦公廳, 『關於全面治理拖欠農民工工資問題的意見』, 2016.
- 劉瑞華, 「社會政策視角下從「民工荒」看農民工的社會保障」, 『行政論壇』, 2013年 第6期.
- 任海霞, 「非正規就業人員社會保障的困境與抉擇: 以內蒙古為例」, 『經濟經緯』, 2016年 第5期.
- 譚中和, 「非正規就業人員基本醫療保險應保盡保問題的几點思考」, 『中國醫療保險』, 2018年 第1期.
- 丁述磊, 「非正規就業對居民主觀幸福感的影響: 來自中國綜合社會調查的經驗分析」, 『經濟與管理研究』, 4/2017.
- Aiqing Zheng, 「Informal employment in China: analysis of labor law」, in Supriya Routh and Vando Borghi (dir.), 『Workers and

the Global Informal Economy, interdisciplinary perspectives』,
ROUTLEDGE, 2016.

Alain Supiot, 『Le grandeur et la misère de l'État social』, Fayard, Paris,
2013.

제 4 장

사회정의와 국가 : ILO 설립과 일본의 탈퇴에 대하여¹⁾

사회정의의 존립 조건은 무엇인가. 신자유주의의 석권과 글로벌화에 의한 그 확산으로 인해 전 세계적 차원에서 사회격차가 문제로 나타나고 있는 현대에서, 이 조건의 모색은 시급한 과제로 제기되고 있다고 할 수 있을 것이다. 여기에서는 근대 일본의 경험을 하나의 단서로 하여 이 조건에 대해 검토한다. 구체적으로는 ILO 설립 시 일본 정부가 어떠한 방침으로 임하였으며, 또 1938년에 일본 정부가 어떠한 사정에 기인하여 ILO 탈퇴를 통고하였는가가 고찰의 대상이 된다.

I. ILO 설립을 둘러싸고

우선은 파리 강화회의에서 일본 정부가 당초 설정한 방침부터 확인해 볼 필요가 있다. 외무대신 우치다 야스야(内田康哉)는 강화회의의 실질적인 일본 정부 대표 마키노 노부아키(牧野伸顯)에게 훈령을 내려 다음과 같은 강화회의 참가의 목적을 제시하였다.

1) 번역은 최석환(명지대학교 교수). 이 보고서의 초안은 2019년 5월 30일 ILO 백주년 기념 KLI 국제학술대회 『사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』에서 발표되었으며, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2019년 6월호에 수록되어 있음을 밝혀 둔다.

“제국 정부는 각하 등이 어떠한 경우에 있어서도 끊임없이 영국 기타 연합 동맹국의 대표자와 긴밀한 접촉을 유지하여 제국의 대국적 이익에 반하지 않는 한 가능한 동맹국과 보조를 함께 하며 또한 항상 공정하고 온건한 주의에 준거하여 이로써 제국의 위신을 발양함에 힘쓸 것을 기대한다.”²⁾

즉 일본 정부가 세운 기본 방침이란, 영국이나 미국, 프랑스, 이탈리아 등 제1차 세계대전의 전승국과 협조하여 일본의 ‘위신’을 국제사회에 보여주는 것이었다. 이 훈령에는 며칠 후 발송되어 온 부속 문서가 존재하며 여기에는 좀 더 구체적인 지시가 담겨 있다.³⁾ 우선 독일이 중국에서 보유하고 있던 권익을 일본이 얻을 수 있도록 할 것, 다음으로 일본 정부는 국제 협조의 관점에서 국제연맹의 설립에 찬성하지만, 연맹에서 일본이 불이익을 입지 않도록 ‘인종적 편견’의 ‘제거’에 힘쓸 것이 그 내용이었다. 요컨대 일본 정부는 국제적 협조를 내세우면서도 자국의 이익 확보를 우선시하였으며, 제1차 세계대전 후의 국제질서 재구축에 관한 구체적 비전을 갖고 있지 않았다. 그 때문에 당시에 이미 서양 여러 나라들로부터는 물론, 일본 국내에서도 강화회의 참가에 대한 일본 정부의 준비가 부족하다는 점, 서양 각국에 대해 항상 수동적이고 소극적 자세였다는 점이 지적되었다.

주지하다시피 ILO의 설립에 이르는 역사는 적어도 19세기 후반의 스위스에서 노동법 정비의 움직임까지 거슬러 올라갈 필요가 있으나, 노동법 정비 동향에 관한 구미에서와 같은 인식은, ILO 설립 당시의 일본 정부에는 결여되어 있었다.⁴⁾ 그 탓에 일본 정부는 파리 강화회의에서 국제적인 노동법제의 정비가 중요한 과제로서 제시되고 있었다는 점에 대해서도, 제1차 세계대전에서 노동자가 큰 공헌을 한 결과로 유럽 각국이 노동자의 요구에 대해 양보하지 않을 수 없게 되었다는 정도로 받아들이는 데에 머물러 있었다. 예를 들어 일본 정부는 당초 마키노 노부아키에게 내린 지시에서, 노동법제에 관한 조약에 대해서는 유럽의 ‘특수한 사정’에 기인

2) 『講和會議全權ニ對シ其任務ニ關シ訓令ノ件』(1918年 12月 9日), 外務省編『日本外交文書 大正七年第三冊』, 外務省, 1969年, 649頁.

3) 『講和ニ關スル日本政府ノ方針決定ニ付訓令ノ件』(1918年12月26日), 同前, 665~678頁 참조.

4) 前田多門, 『國際勞働』, 岩波書店, 1927年, 4頁 이하를 참조.

한 것에 지나지 않으므로 반드시 동 조약에 조인할 필요는 없다고 지시하였고, 특히 노동시간이나 최저임금제, 아동노동 금지, 주휴 1일제 등에 대해서는 일본 고유의 ‘국토·풍속 및 공업발전 양상’을 이유로 반대 입장을 취하고 있었다.⁵⁾ 그러나 당시 일본 경제계는 경제발전을 위해 국제적 협조를 주장하였으며, 예를 들어 동경상업회의소를 비롯한 7개 도시의 상업회의소는 연명으로 다음과 같은 요망을 마키노 노부아키에게 제출하였다.

“세계 각국이 상호 평등한 생존권을 인정하고 정의와 인도에 기하여 상의상으로 평화의 교통을 이루고 있는 것은 우리나라의 향후 경제 유지 발전에 있어 가장 긴요한 바로, 그리하여 세계의 평화적 교통을 확보하고자 함에 있어서는 단순히 극단적인 군국주의를 타파해야 할 뿐 아니라 또한 극단적인 경제상의 제국주의 역시 제한하지 않을 수 없다.”⁶⁾

이러한 경제계의 의향을 고려하여 일본 정부는 태도를 전환하였다. 즉 단순히 노동법제에 관한 조약 체결을 거부하는 것이 아니라 일본 정부의 요구를 조약에 반영하도록 서양 각국을 설득하는 것으로 태도를 바꾼 것이다. 주불대사 마츠이 케이시로(松井慶四郎)가 우치다 야스야 외무대신에게 송부한 문서는 이러한 변화를 나타내고 있다. 즉, 이 문서는 영국이나 미국 등 연합국이 중시하는 노동법제 정비에 대해 일본만 참가하지 않게 되면 파리 강화회의의 국제적 협조 취지에 반하게 되고, 불이익을 입을 것이 예상되므로, 조약안에 기본적으로는 찬성하면서, 조약 이행이 곤란한 사항에 대해서는 ‘유예기간’을 두도록 연합국을 설득해야 한다고 주장하고 있다.⁷⁾ 이에 대해 우치다는 다음과 같이 답하고 있다. 노동자 보호를 위한 법제 정비는 일본에 있어서도 중요한 과제이나, 일본의 ‘공업발전 양상’이나 노사관계는 구미의 그것과는 현저히 다른 것이어서, 구미와 동일한 법률에 의해 규제한다면 노사관계에 ‘분규’를 초래하여 노동자

5) 『帝國全權委員報告ノ二 帝國ニ重大關係アル講和會議主要問題ノ經過報告』(연월일 불명), 10-11頁, 『牧野伸顯關係文書』, 國立國會圖書館憲政資料室.

6) 『平和會議ニ於テ我國ノ主張スヘキ經濟上ノ條件ニ關スル建議』(1919年 1月 8日), 『牧野伸顯關係文書』, 同前.

7) 『勞働者保護ニ關スル條約案ニ對處スル方針ニ付請訓ノ件』(1919年 2月 4日), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 外務省, 1971年, 1340~1341頁 참조.

에게 불이익이 될 수 있으므로, 마츠이가 주장하는 바와 같이 기본적으로는 노동법제 정비에 찬성하나 ‘유예기간’을 두는 조치나, 조약 규정에 변경을 가하여 일본 국내에서 시행하도록 하는 조치에 대해 연합국의 승인을 얻을 것이라고.⁸⁾ 이는 외무성 내의 방침이 아니라, 당시의 수상인 하라 타카시(原敬)의 지시에 따른 것으로 생각된다.⁹⁾

이와 함께 일본이 조약 조인으로 태도를 전환한 데에는 또 하나의 사정이 있다고 생각된다. 서양 각국에서 나타난 민주화를 향한 움직임이 그것이다. 예를 들어 국제노동법제위원회(La commission de législation internationale du travail)의 제1회 회의에서 프랑스 정부 대표 피에르 코리아르(Pierre Colliard)의 연설을 접한 마츠이 케이시로는, 국제연맹 설립의 의의가 국제적인 민주적 조직의 구축에 있으며, 나아가 국제노동법제위원회가 경제적 영역에서의 민주주의 확립을 지향하고 있다는 내용으로 위 연설을 요약하여 일본 정부에 전달하였다.¹⁰⁾ 하라 타카시 수상은 당시 일본 사회의 상황, 즉 민주화 요구가 고조되고 있었던 상황과 서양에서의 민주화 진행 동향을 고려하여 일본에서도 민주화가 불가피하다고 간주하고, 제한선거제도를 완화하여 선거권을 확대하고자 하였다. 그렇다고는 해도 주의해야 할 점은, 하라가 보통선거제도의 도입을 시기상조라고 생각하고 있었다는 점이다.¹¹⁾ 즉 일본 정부는 민주화가 불가피하다는 점을 인식하고 있으면서도, 노동자의 정치 참가에는 부정적이었다. 이러한 국내 정치제도에 관한 방침은, 노동법제의 정비에 찬성하면서도 서양 여러 선진국과 동일한 제도를 도입하는 것에 대해서는 부정적이었던 일본 정부의 태도에도 반영된 것으로 생각된다.

이리하여 일본 정부 대표는 일본의 사정을 배려한 규정을 반영하도록 서양 각국, 특히 ILO 헌장 초안을 제출한 영국 정부 대표 조지 니콜 반즈

8) 『勞働者保護ニ關スル條約問題ニ對スル我方ノ態度ニ付回訓ノ件』(1919年 2月 13日), 同前, 1348~1349頁 참조.

9) 原奎一郎編, 『原敬日記 第五卷 首相時代』, 福村出版, 1981年, 69頁 참조.

10) 『國際勞働法制委員會會議經過報告並我國ニ於ケル勞働條件改善ノ諸問題ニ付請訓ノ件』(1919年 2月 7日), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 前掲, 1344頁 참조.

11) 原奎一郎編, 『原敬日記 第五卷 首相時代』, 前掲, 65頁 참조.

(George Nicoll Barnes)를 접촉, 설득하였다. 일본이 요구한 것은 주로 현재의 ILO 헌장 제19조에 관한 몇몇 쟁점들이다.¹²⁾ 여기에서는 다음 두 요구에 주목할 필요가 있다. 하나는 ILO 총회가 3분의 2 이상의 찬성에 의해 의결한 모든 협약안은 1년 이내에 각국에서 적용되도록 한 것에 대해, 일본 정부가 ‘유예기간’이나 ‘적용제외’를 둘 수 있도록 요구하게끔 일본 정부 대표에게 지시한 점이다.¹³⁾ 이유는 말할 필요도 없이 여러 차례에 걸쳐 일본 정부가 주장해 온 점, 즉 일본과 서양 각국 사이의 ‘국토·풍속 및 공업발전 양상’의 차이였다. 또 하나의 요구는 결의된 협약안이 각국 의회에서 심의되도록 한 규정에 관한 것이다.¹⁴⁾ 이 요구의 배경에는 당시 일본에서 조약의 체결에 관한 사항은 헌법에 의해 천황의 전권사항으로 규정되어 있었으며(대일본제국헌법 제13조 “천황은 전쟁을 선포하고 강화를 하며 제반 조약을 체결한다”), 제국의회에는 조약을 비준할 권한이 없었다는 사정이 존재한다. 그 때문에 하라 수상은 일기에 다음과 같이 기록하고 있다.

“단, 노동조약안 내용 가운데 입법부에서 승인하지 않을 경우에는 무효가 된다고 하는 건에 대해, 우리나라에서는 추밀원이나 그에 상당한 것으로 생각되는 헌법상의 기관에서 승인하지 않을 경우로 개정하는 제의가 필요하게 된다(우리나라에서는 조약을 의회 결의에 붙이지 않으므로 나는 이외에 방법이 없다고 생각한다).”¹⁵⁾

즉 일본에서는 협약안의 심의는 의회가 아니라 천황의 자문기관인 추밀원에서 이루어질 수밖에 없으므로, 의회라고 하는 문언을 ‘헌법상의 기관’으로 변경하도록 요구할 것을 지시한 것이다. 이 시점에서는 이러한 요구가 일본의 헌법에 대한 배려 요청을 의미하는 정도에 지나지 않았으

12) 영국 대표의 초안을 둘러싼 논의에 대하여는, 『Rapport présenté à la conférence des préliminaires de paix par la commission de législation internationale du travail』(Le 25 mars 1919), 『牧野伸顯關係文書』, 前掲 참조.

13) 『國際勞働法制問題ニ關シ日本政府ノ方針開示ノ件』(1919年 3月 6日), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 前掲, 1390頁.

14) 『勞働國際機關設置ニ關スル英國案第十八條ニ對スル日本政府ノ贊否決定ニ際シ意見具申並訓請ノ件』(1919年 2月 22日), 同前, 1359頁 참조.

15) 原奎一郎編, 『原敬日記 第五卷 首相時代』, 前掲 73頁.

나, 뒤에서 보는 바와 같이 의회에 대한 불신감이 고조되고 나아가 ILO에 대한 비판이 공공연해진 상황에서는 사회정의를 구체화하는 천황 이미지와 결부되게 된다. 결국, 이 두 번째 요구에 대해서는 미국 정부 대표가 연방제를 채택하고 있는 국가도 배려하자는 요구를 제기, 이를 근거로 해수정이 이루어진 탓에 일본 정부는 실제로는 수정 요구를 하지 않고 일본의 경우에는 추밀원에서 협약안의 심의를 하는 것으로 되었다.

첫 번째 요구로 돌아가자. 일본 정부 대표로부터 설득을 받은 반즈(Barnes)는 어떻게 대응했을까. 일본 정부 대표의 일원이었던 오카 미노루(岡實)의 보고서에 따르면, 반즈는 마키노 노부아키와의 면담을 요구하였으며, 국제노동법제위원회에서의 심의 종료 후인 1919년 3월 하순부터 4월에 걸쳐 마키노와 반즈 사이에서 다음과 같은 교섭이 이루어졌다. 즉 ILO에 일본의 참가를 촉구하는 반즈는 일본 정부에 대한 양보의 의향을 전하였고, 하나의 선택지로 협약안의 적용을 최장 5년간 유예하는 안을 제시한 데 대해 마키노는 10년의 유예기간을 요구하고, 영국 측은 마키노의 요구가 서양 각국에서 도저히 받아들일 수 없는 것이라는 점을 충고하여 그 결과, “those countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organisation or other special circumstances make the industrial conditions substantially different and shall suggest the modifications”에 배려한다고 하는 문언을 두는 것으로, 결국 현재의 ILO 헌장 제19조와 같은 규정을 두는 것으로 양자는 합의하게 되었다.¹⁶⁾

이 수정안은 문자 그대로 해석하면 개발도상국의 사정을 배려하도록 선진국들에 대해 요구한 것으로, 선진국들은 예외규정을 두는 것으로 타협하였다고 생각할 것이다. 그러나 실제 마키노와 일본 정부의 의도는 이 예외규정을 적극적으로 이용하고자 하는 것이었다. 그러한 의도는 발표되지 않은 채 봉인된 마키노의 연설문 초고에서 발견된다.

1919년 4월 11일 파리 강화회의 총회를 위해 영어로 작성된 위 연설문 초고는 우선 노동법제가 정비되는 것에 대한 찬성의 의사를 표명하면서도, 일본의 사정에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

16) 『報告書(牧野男爵宛) 國際勞働法制に關する委員會』(1919年 10月 29日), 『岡實關係文書』, 國立國會圖書館憲政資料室 참조.

“We represent a country which is one of the oldest delegated here, but in point of view of modern industry, it is one of the youngest, perhaps the youngest. The struggle of our working classes has comparatively been short, but now opportunity has presented itself whereby they can receive the benefits of a higher conception of labour which is promised by this Convention.”¹⁷⁾

마키노 노부아키는 여기에서 일본이 서양식 산업주의 체제를 도입한 지 그다지 많은 시일이 지난 것이 아니라는 점, 특히 일본의 노동운동이 막 시작했다는 점을 강조하고 있으나, 뒤에서 보는 바와 같이 이 당시 이미 일본 국내에서 미숙하긴 해도 노동법(공장법)이 시행되고 있었고, 오히려 그는 일본에서의 노사관계가 서양에서의 그것과는 다르다는 점을 주장하기 위해 그러한 강조를 부각한 것으로 생각된다. 마키노의 주장이란 다음과 같은 것이다.

“I think it right to add that our employers on the whole have not been unmindful of the happiness of the employed ; they have done and doing much to improve the conditions of the employees. There is a marked desire of cooperation between the two classes and their leaders are exerting to solve industrial problems on the basis of harmony and understanding. It is our desire and ambition to present before the world an organisation, working with as less friction as possible between these classes.”¹⁸⁾

마키노 노부아키의 이 연설문 초고는 사전에 일본의 신문기자들에게 배포되었던 탓에 그들에게 내용이 알려지게 되었고, 당시 일본의 신문에서는 마키노가 파리 강화회의 총회에서 연설을 하지 못한 사실과 함께, 일본에서는 자본가와 노동자가 “조화와 상호 이해에 기반하여 산업문제를 해결하고자 노력하고 있다”라는 등의 기만적 내용이 해당 연설문 초고에 포함된 점까지도 비판되었다.¹⁹⁾

17) 『The Speech of Baron Makino at the Plenary Session of Peace Conference, (1919年 4月 11日), 『牧野伸顯關係文書』, 前掲.

18) 『The Speech of Baron Makino at the Plenary Session of Peace Conference, (1919年 4月 11日), 『牧野伸顯關係文書』, 前掲.

19) 工藤誠爾, 『史録ILO誕生記—日本はどう対応したか』, 日本労働協會, 1988年, 158~

II. 이데올로기로서의 ‘조화와 상호 이해’

왜 마키노 노부아키는 현실적으로는 존재하고 있지 않았던 노사간의 ‘조화와 상호 이해’ 같은 내용에 대해 언급하고자 했던 것일까. 그 이유는 물론 1911년 제정된 일본의 공장법과 ILO 노동법제위원회가 설정하고자 했던 근로조건 사이에 큰 괴리가 있었기 때문일 것이다. 예를 들어 공장법에서는 당시 의무교육이 끝나는 12세를 기준으로 그 연령 이상의 아동 노동을 인정하고 있었으며(1923년 개정에 의해 공장 노동자의 최저연령법에서 14세 미만 아동의 취로를 금지하였다), 또 15세 미만의 아동과 여성을 제외하면 12시간 이상의 노동이 인정되었다. 즉 공장법은 아동 노동자와 여성 노동자의 보호를 주된 목적으로 하였으며, 반드시 정부가 노사관계에 개입하여 사회정의를 실현할 것을 목적으로 하고 있었던 것은 아니었다. 그 때문에 일본 정부는 되풀이하여 ‘유예기간’이나 ‘적용제외’를 협약안에 담을 것을 요구한 것이라고 생각되지만, 일본 정부가 주장한 일본 고유의 사정은 아마도 여기에만 그치는 것은 아닐 것이다.

이는 ‘조화와 상호 이해’라고 하는 단어에 나타나 있다. 바꾸어 말하면 일본 정부는 일본의 사회계층 간 대립 등이 존재하지 않는다고 주장하였던 것이다. 이는 대일본제국 헌법 제정(1889년) 당시 형성된 이데올로기에 근거하고 있다. 즉, 1880년대 헌법 제정 시의 일본 정부는 헌법제정의회를 설치한 것이 아니라 천황이 헌법을 제정하는 절차를 정통한 것이라고 주장하였다. 그 이유에 대해 정부는 일본에는 유럽과는 달리 천황과 국민 사이에 대립이 존재하지 않기 때문에 국민의 대표에 의해 구성된 헌법제정의회를 설치할 필요가 없다고 설명하고 있다. 헌법이 제정되고 의회가 설치된 후에 헌법초안의 주된 기초자였던 이노우에 코와시(井上毅)는 의원내각제 도입에 반대하였는데, 독일 역사학자 하인리히 폰 트라이치케(Heinrich von Treitschke)의 논의를 인용하면서 다음과 같이

이야기한다.

“트라이치케가 의원제는 귀족의 압제로 군주의 압제를 대신하고자 하는 것이라 말한 것은 확실히 그렇다고 평가할 수 있으며 지당한 도리라 할 것이다. 필경 의원제가 영국에서 행해지는 것은 영국의 사회 빈부 강약의 차별이 심하여 귀족적인 조직을 가질 수 있는 데에 기인하는 것으로, 따라서 평민적 사회에 있어서는 군주적 제도를 유지하지 않을 수 없을 것이다. 대체로 국민의 소수로 다수를 압제하는 것 그것을 의원제라 일컫는다.”²⁰⁾

이노우에에 따르면 의원내각제는 물론이려니와 애시당초 의회주의 자체가, 소수자에 의해 다수자에 대한 압제가 가능하고 현저한 사회격차가 존재하는 영국과 같은 사회에 적합한 것이고, 일본과 같이 균일적인 사회에서는 군주제야말로 어울리는 제도이다. 나아가 이노우에는 트라이치케를 원용하여 의회주의는 어디까지도 소수자에 의한 지배로서, 국민 전체의 이해를 대표할 수 없다고도 한다.

“트라이치케 박사의 논지에 따르면 의원정치 제도는 귀족정치로서 평민정치가 아니며 진정한 민중정치는 군주제가 없으면 이를 행하는 것이 어렵다. 왜냐하면, 아무리 선거의 법을 정교하게 하고 법제를 신중하게 하여 그를 갖추어도 진정한 민중의 희망을 의원에게 대표시키는 것이 용이하지 않기 때문이라 할 수 있다. 또 말하기를 영국의 사회는 귀족적이고 따라서 의원제를 행할 수 있고 우리나라나 독일국의 사회는 민중적이므로 군주제가 없으면 국민을 이끌 수 없다. 우리들은 박사의 논의를 듣고 크게 우리나라의 현상에 대해 특히 감심하지 않을 수 없었다. 애당초 우리나라는 봉건제를 고쳐 사민(四民)이 하나로 정권 아래에 복종한바 빈부귀천의 차가 영국에서처럼 심하지 않고 오히려 유신 이후의 사회는 민중적 사회라 이르기에 가깝다. (중략) 전능한 군주가 위에 있어 신임이 움직이지 않는 정부가 능히 사회계급의 이해갈력을 조화하는 일을 행하지 않는다면 국가의 단결은 대개 강고함을 바라서는 아니된다.”²¹⁾

이노우에에 따르면 영국과 달리 사회격차가 크지 않은 일본 사회에서

20) 井上毅, 『非議員制內閣論』(1892年), 井上毅傳記編纂委員會編, 『井上毅傳 史料篇 第三』, 國學院大學圖書館, 1969年, 627頁. 원문의 구 한자체는 상용한자로 수정하였음(이하 같음).

21) 同前, 631~632頁.

는 국민의 이해를 대표하는 것은 정당이 아니라 천황으로, ‘전능한 군주’만이 ‘사회계급의 이해알력을 조화’시킬 수 있다. 이노우에의 이러한 주장은 한편으로 유교의 무민(撫民)사상에서 유래하는 것이지만, 다른 한편으로 그리고 좀 더 직접적으로는 오스트리아의 국가학자 로렌츠 폰 슈타인 등이 제창한 ‘사회적 왕국’ 이론에 근거하고 있다.²²⁾ 사회적 계층 간의 이해대립이 격화되어 혁명에 이르는 것을 막기 위해, 군주는 각 사회계층을 초월한 지위에 위치함으로써 사회의 단일성과 발전을 보장해야 한다고 하는 사상이 그것이다.

이러한 이상적 천황 모델을 더욱 강화한 것이 헌법학자 호즈미 야츠키(穗積八束)였다. 호즈미 야츠키는 천황의 초월성을 강조하기 위해 독일의 신(新)절대주의에 근거하여 천황주권설을 제창한 것으로 알려져 있는 인물이다. 그가 신절대주의를 이론의 근거로 삼은 것은 단순히 대외관계를 위해 천황의 강력한 권력을 요청하였기 때문만은 아니었다. 그와 더불어 국내의 사회문제에 대해서도 천황의 강력한 권력에 의한 해결을 도모한 탓이기도 하였다. 즉 그는 19세기 독일에서의 사회문제나 노동운동, 나아가 사회정책학회의 창립에 주목하여 독일의 노동운동 지도자인 페르디난트 라살(Ferdinand Lassalle)이나, 경제학자인 구스타프 폰 슈몰러(Gustav von Schmoller)를 참고하면서 천황제하에서의 사회주의적 민법전 정비 필요성을 주장하였다.²³⁾

이러한 천황제론은 당시, 즉 19세기 말 일본의 사회 상황과 관련되어 있다. 일본에서는 1880년대에 서양에서 수용한 산업주의에 기하여 산업혁명이 일어나고, 1890년에는 일본 역사상 최고의 자본주의적 불황이 발생하였다. 이에 따라 거대 토지소유자로 구성된 자본가층과, 토지를 잃은 농민으로 구성된 노동자층이라는 사회계층의 분화가 초래되었다. 나아가 1890년대에는 이주 및 유학을 위해 미국에 건너갔던 사람들에 의해 노동

22) 로렌츠 폰 슈타인에 대해 부언해 두자면, 이토 히로부미의 유럽 헌법 의회제도 조사(1882~83년) 이래, ‘슈타인 참배 シュタイン詣で’ 등으로 불리울 만큼 정부 요인이 그 문하에서 공부한 외에, 일본 정부가 천황제나 헌법을 비롯한 근대적 국가제도 정비에서 중요한 인물이었다.

23) 穗積八束, 『國家の民法』(1891年), 穗積重威編, 『穗積八束博士論文集』, 有斐閣, 1943年, 215~216頁.

운동이나 사회주의 사상이 일본에 소개되었으며, 1897년에는 일본 최초의 노동조합이라 할 수 있는 노동조합기성회(勞働組合期成會)가 결성되었다. 또 1896년에는 독일 유학 경험을 가진 경제학자 카나이 노보루(金井延)나 쿠와타 쿠마조(桑田熊藏), 통계학자인 타카노 이와사부로(高野岩三郎)에 의해 독일 사회정책학회를 모델로 한 사회정책학회가 일본에서도 설립되었다.

정부는 이러한 사회정세에 대해 처음에는 사회운동이나 노동운동을 탄압하는 자세로 대처하였다. 즉 1900년 치안경찰법을 제정하여 사회운동이나 노동운동을 엄격하게 제한하였으며, 1901년에는 일본 최초의 사회주의 정당인 사회민주당에 대해 결성 직후에 해산명령을 내렸다. 그러나 이후 서양 각국의 민주화 추세가 소개되고 또 러일전쟁 후의 민주화 운동(다이쇼 데모크라시)이 활발해지면서 사회운동이나 노동운동에 대한 규제나 감독도 일시적으로 완화되었으며, 1906년에는 일본사회당의 결성이 허가되었다. 그러나 사회주의자로 유명했던 코토쿠 슈스이(幸徳秋水)가 혁명을 부르짖은 것을 계기로 정부는 다시금 단속을 강화하고 1907년에는 일본사회당의 해산명령이 내려졌다. 이어 1911년에는 메이지 천황 암살을 계획한 사회주의자 및 무정부주의자, 그리고 그들에게 사상적 영향을 끼쳤다는 이유로 코토쿠 슈스이 등이 당시 형법에 규정되어 있던 대역죄(황족에게 위해를 가하거나 그 미수에 대한 죄)에 해당한다는 법원의 판단에 따라 처형되었다(대역사건).

그러나 다른 한편으로 코토쿠 슈스이 등이 처형된 같은 해인 1911년에 일본 최초의 노동자 보호법이라고 일컬어지는 공장법이 제정되었다. 앞에서 언급한 바와 같이 공장법은 아동노동자와 여성노동자라는 한정적 대상의 보호를 목적으로 하고 있으며, 꼭 노동자를 위한 사회정의 실현에 공헌한 법률인 것만은 아니었다. 그렇다고는 해도 노동자 보호법의 정비 작업은 이미 1897년에 사회정책학에 관심을 두었던 관료, 즉 농상공부성이거나 내무성 관료에 의해 착수되었다. 이러한 선구적 관료들의 움직임에 대해 자본가나 보수파 정치가는 노사관계를 권리의무관계로 파악하고자 하는 시도로 보고 반대하였다. 결국 노동자 보호를 목적으로 하는 법률의 제정은 1911년 공장법의 출현까지 기다릴 수밖에 없었으며 그것도 한정

적인 보호에 머무르고 만 것이다. 게다가 그 시행 역시 1916년까지 지연되었다.

당시의 자본가나 보수파 정치가들의 주장은 일본에서의 민법전 논쟁(1889~92년)에서 나타난 보수파 정치가나 법학자의 주장을 연상시킨다. 이는 프랑스인 법학자 귀스타브 에밀 부아소나드(Gustave Émile Boissonade)의 지도 아래에서 1893년 시행이 예정되어 있던 구민법전에 대한 비판이었다. 구민법전 시행에 반대한 정치가나 법학자들은 그 내용 중 가족관계를 서양적인 권리의무관계에 따라 규정하는 것을 중심으로 비판을 가하였다. 이들은 후에 호주권으로 제도화된 부친에 의한 가족의 지배가 비개인주의적인 일본의 ‘이에(家)’ 제도에 적합한 것이라 주장하였다. 이와 마찬가지로 자본가나 보수파 정치가들은 권리의무관계에 의해 파악되는 노사관계를 대립적이고 개인주의적인 관계로 간주하면서, 오히려 경영자의 가부장제적 경영을 주장했다. 공장법이 아동과 여성에 대한 한정적 보호에 머물고 만 것도 이와 깊은 관계를 가진다. 그러한 의미에서 공장법에서 나타나는 일본의 노동법제는 국가를 하나의 가족으로 간주하는 근대 일본의 이데올로기(가족국가론)에 근거하고 있다고 생각할 수 있다.

Ⅲ. ‘가족’으로서의 국가와 노동법제

국가나 사회를 하나의 ‘가족’으로 간주하는 비유에 내포된 문제점을, 조르주 소렐(Georges Sorel)은, 적확하게 간파하고 있다. 소렐은 레옹 부르주아(Léon Bourgeois)의 연대주의적 입장을 비판하며 다음과 같이 말하고 있다.

“노동운동에 반애국주의가 도입된 것은 정부가 연대주의 이론을 실천시키고자 하던 시기에 일어난 것인 만큼 한층 더 주목할 필요가 있다. 레옹 부르주아는 프롤레타리아에 대해 소용없을 마음으로부터의 호의를 아낌없이 쏟고 있다. 허무하게도 그는 자본주의 사회는 하나의 대가족이고 빈민은 사회 전체의 부(富)에 대해 채권을 보유하고 있다는 것을 프롤레타리아에게 보증하고 있는

것이다. 그에게는 현대의 모든 법제가 연대의 실천을 지향하며 진전하고 있다고 주장하는 것이 가능했으나, 프롤레타리아는 그에 대해 애국주의적 의무의 거부를 통해 사회적 협정을 가장 난폭한 방법으로 부정함으로써 응답하고 있는 것이다.”²⁴⁾

즉 ‘가족’과 같은 연대는 ‘가족’으로서의 권리를 요구할 수 있도록 하는 한편, ‘가족’으로서의 의무도 발생시키며, 노동자를 애국주의자로 변용시키고 이윽고 애국주의 앞에 노동자의 요구는 운산무소(雲散霧消), 구름처럼 안개처럼 흩어져 사라진다. 뒤에서 보는 바와 같이, 사회나 국가를 하나의 가족으로 간주하는 유추는 전쟁이나 애국주의 앞에서 노동법제를 무력화시킨다는 점에서 소렐은 타당하다. 특히 일본의 경우 민법전 논쟁이 보여주는 것처럼, 노동자가 ‘사회 전체의 부(富)에 대해 채권을 보유’하는, ‘가족’의 일원으로서의 권리는 보장되고 있지 않았던 점 때문에, 그리고 소렐이 피에르 조제프 프루동(Pierre-Joseph Proudhon)에서 도출해 낸 ‘도덕의 제원리’를 결여하고 있었던 점 때문에, 바꾸어 말하면 ‘인간의 존엄’을 자기와 타인에게 인정하는 것을 ‘권리’라 부르고, 이 ‘권리’를 끝까지 지켜내는 것을 ‘정의’라고 부른다는 이념²⁵⁾이 결여되어 있었던 탓에, ‘가족’으로서의 의무만 부과되게 되었고, 그러한 의미에서 일본의 노동법제는 한층 더 취약하였다고 지적하지 않을 수 없다.

이쯤에서 앞에서 언급한 마키노 노부아키의 연설문 초고로 돌아가도록 하자. ILO에 참가하는 시점에서 일본 정부의 입장이란 서양 각국과의 협조관계의 일환으로 노동법제의 정비라는 방침을 받아들이기는 하지만, 노사관계를 서양적인 권리의무관계에 의해 재편성하는 것은 거부한다는 것이었다. 바꾸어 말하자면 일본의 ILO 참가는 보수파가 제창하는 가족적 국가라는 사회관계를 유지할 수 있을 것을 한도로 한다는 것이야말로 일본 정부의 입장이었다. 이 입장에는 일본의 법 시스템의 기초가 ‘국가의 아버지로서의 천황’이라는 이데올로기가 그 전제로 노정되어 있었다.

24) Georges Sorel, 『Réflexions sur la violence』, Paris, Librairie de Pages libres, 1908, 170~171면(ソレル, 『暴力論(下)』, 今村仁司他譯, 岩波文庫, 2007年, 82頁. 번역은 수정).

25) Cf. Ibid., p.197, 同前, 121頁.

일본 정부의 노동법제 정비에 관한 구상을 도식화하면 두 개의 양자택일에 의해 구성된 것이라 할 수 있다. 즉 국제협조나 사회적 대립의 해소나 하는 것과, ‘사회정의’의 담당자는 천황인가 노동자인가 하는 것이 그것이다. 정치적으로는 미성숙하다고 형용해야 마땅한 이 두 개의 양자택일 탓에 일본은 ILO를 탈퇴하였다고 생각된다.

그렇다면 왜 가족주의 이데올로기를 신봉하는 보수 세력의 존재를 정치적으로 간과할 수 없었음에도 불구하고 일본은 ILO에 참가한 것일까. 그 이유로 첫째, 국제협조주의라 불리는 서양 각국과의 협조를 중시한 정책이 존재하였다는 점을 들 수 있다는 것은 앞에서 검토한 바와 같다. 둘째, 1912년에 스즈키 분지(鈴木文治)에 의해 설립된 노동자 단체인 우애회(友愛會)의 존재를 들 수 있다. 우애회의 설립 후, 이에 자극받은 노동자들에 의해 노동조합의 수는 증가하였고 파업 건수도 증대되었다. 예를 들어 우애회의 회원 수는 설립 당시 15명에서 1916년 약 2만 명으로 증가하였으며, 노동조합의 숫자는 1912년의 5개에서 1919년의 71개로, 또 파업 건수는 1914년의 50건에서 1918년의 417건으로 각각 증가하였다.

이 우애회의 설립자인 스즈키 분지는, 미국 노동총연맹(AFL)의 의장이자 국제노동법제위원회의 미국대표(노동자대표)였던 새뮤얼 고펜스(Samuel Gompers)와 오래전부터 알고 지내던 사이로, 파리 강화회의 시기에는 파리에 체재하면서 일본 정부의 소극적 태도에 대한 고펜스의 비판을 일본 내무성에 전하였다. 즉 고펜스는 일본 정부가 인종차별 철폐를 요구하면서도 노동문제에 대해서는 ‘적용제외’를 주장하는 것은 모순이라 비판하였다고 전하면서, 스즈키는 이로 인해 일본 정부가 서양 각국의 ‘반감’을 불러 일으켰다고 부연하고 경고하였다.²⁶⁾ 노동조합 운동에 대한 일본 정부의 태도는 크게 둘로 구분되었다. 하나는 사법성의 태도로서 치안경찰법에 의한 탄압을 주장하는 것이며, 다른 하나는 내무성의 태도로 노동자가 자본가와 협력하는 것을 조장하기 위해 온건한 노조의 발전에 기대를 걸면서 혁명적 노조는 탄압한다는 것이었다. 어느 쪽이든 사회적 대립이

26) 『國際勞働委會ニ於ケル日本委員ノ態度ニ關スル報道ニ付真相査報方ノ件』(1919년 4월 7일), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 前掲, 1425~1426頁 참조.

나 분열의 회피를 목적으로 하면서 노조의 존재와 운동을 탄압 혹은 이용한다고 하는 것이 당시 일본 정부의 방침이었다. 또, 온건노조로 분류되는 우애회 소속 스즈키의 경고는 외무성뿐 아니라 정부 차원에서의 국제 협력을 위한, 그리고 국내에서의 노사협조를 위한 정책 책정에 있어 하나의 자료가 될 수 있었다.

여기에서 가족주의 이데올로기에 의한 사회적 대립의 부정보다도, 오히려 국제협조적 정책에 의한 노동법제 정비의 방침이 우위에 있었던 이 시기 동향을 확인해 보도록 하자. 이러한 동향 가운데에서도 특기할 만한 것은 실로 당시 드디어 일본에서 노동법이 학문적 연구대상이 되었다는 것이다. 즉 1921년에 동경제국대학 법학부에 노동법 강좌가 개설되고, 스에히로 이즈타로(末弘嚴太郎)가 강좌 담당자로 취임하였다. 스에히로는 당초 민법학자였으나 파리 강화회의시 유럽에 유학 중이었던 그에게 정부는 평화조약 실시를 위한 연구에 착수하도록 명령하고, 귀국 후에는 노동법 강좌 담당자가 되었다. 우선은 일본에서 ‘노동법학자의 탄생’이라고도 할 만한, 이 사건의 의의를 파악하도록 하자.

1917년에 테라우치 마사타케(寺內正毅) 내각은 주로 교육제도의 개혁에 관한 자문기관으로 「임시교육회의(臨時教育會議)」를 설치하였다. 이 자문기관은 고등교육과 실업교육의 확충 등에 관한 제언을 한 것으로 알려져 있으나 이러한 제언과 함께 소위 국가주의적 건의도 이루어졌다. 그 중의 하나가 「교육의 효과를 보완할 일반 시설에 관한 건의」(1919년)²⁷⁾이다. 이 건의는 실로 노동운동의 발흥이나 사회주의 및 공산주의 사상의 유포 등에 위기감을 느낀 보수파 정치가나 관료에 의한 건의였다. 그 요점은 위 건의가 ‘시대적 폐해’라 언급하며 지적한 사회적 대립의 위기를 ‘국민사상의 지향점을 하나’로 한다고 하는 문언으로 집약된다. 정치권력이 ‘국민사상’을 획일화하는 것으로, 결국 사상통제를 통해 사회적 대립의 위기로부터 탈각을 꾀한다는 것이다. 그를 위해 위 건의는 ‘국체의 본의를 명징하게’ 함으로써 ‘우리나라 고유의 미풍양속을 유지’할 것을 주장하고, “건국의 정신에 기해 정의공도(正義公道)에 따라 세계의 큰 흐름에 대처함과 같이 사회의 협조를 도모하여 일반 국민으로 하여금 생활의 안

27) 『臨時教育會議要覽』, 1919年, 180頁 이하 참조.

정을 얻도록 한다”고 제창한다. 여기에서는 일본 고유의 ‘미풍양속’도, ‘정의공도’도, ‘사회의 협조’도, ‘생활의 안정’도, 모두가 ‘국체’ 또는 그와 같은 의미의 ‘건국의 정신’에 준거함으로써 야기되는 것으로 인식되고 있다. 간단히 말하자면, ‘국체’를 기준으로 삼는 것으로 사상의 통제를 도모하고 일체화된 국가를 건설할 것이 전면에 등장하고 있는 것이다. 뒤에서 보는 바와 같이 ‘국체’라고 하는 단어에는 법적인 의미와 신앙적인 의미가 있으나, 양쪽 모두 천황을 중심으로 한 국가나 사회의 (본연의) 모습을 의미한다. 따라서 가족주의적 이데올로기는 이 ‘국체’에 근거한 국가론의 변종이라 할 수 있다.

이러한 국가론에 이의를 제기한 것이 스에히로 이즈타로였다. 스에히로는 메이지 유신 이래 일본의 국가로서의 모습을 다음과 같이 요약하였다.

“메이지 시대의 가장 현저한 특색 중 하나는 국가가 모든 면에서 국민을 지도하려고 하는 것이다. (중략) 당시 국가는 단순히 경제적 물질적 방면에서만 이 아니라 정신적 방면에서조차 국민을 지도하려 하였으며, 게다가 상당한 정도로 그에 성공하였던 것이다. 공무원이 아름답다고 말하면 국민도 또한 아름답다고 되뇌이고, 공무원이 추하다고 하면 국민도 추하다고 이야기한 것이 그 시대의 모습이었다. 뿐만 아니라 국가는 도덕 풍속의 원천이 되어 종교조차도 그 수중에서 통일하고자 획책하였다.”²⁸⁾

말하자면 전체주의적 징조가 이미 메이지 유신 이래 일본의 정치에서 발견된다고 하는 것이 스에히로의 분석이었다. 게다가 이는 스에히로에게 있어 일시적인 징조가 아니라 국가나 정치의 배후에 늘 도사리고 있는 문제이기도 하였으며 바로 그 점 때문에 스에히로는 그러한 징후를 단호히 비판하였다.

“국가와 그 정치는 필연적으로 획일적 경향을 가진다. 또 정치는 국민사상이 통일되면 될수록 하기 쉽다는 것은 틀림없다. 이 때문에 나는 획일주의는 절대로 불가하다고 하는 것이지, 민심 통일은 전혀 불필요하다고 하는 것은 아

28) 末弘嚴太郎, 『改造問題と明治時代の省察』(1922年), 末弘嚴太郎, 『嘘の効用』(1923年), 日本評論社, 1980年, 51頁.

니다. 그러나 정치를 용이하게 하고자 하는 데에만 열중하여 민심 통일에만 주의를 집중한다면, 그 결과는 많은 경우 각각의 인민의 실질적 내용이 빈약한 것이 될 우려가 크다. 특히 도덕의 원천을 국가가 그 수중에서 독점하고, 힘을 사용하여 도덕의 실행을 강요하는 것과 같은 처사는 쓸데없이 국민의 특성을 해할 뿐이며 아무런 이익도 없다.”²⁹⁾

스에히로가 사상의 ‘획일주의’, 사상의 통제에 이의를 제기한 것은 한편으로 그 자신이 자유주의자이기 때문이나, 다른 한편으로 노동법제의 정비를 정부에 촉구하기 위해서이기도 했다.

“현재 우리나라의 위정자는 한편에서 충분한 노동입법의 제정을 주저하면서, 동시에 노동조합의 발달 기타 노동자의 단체적 행동을 극력 방해하고자 마음먹고 있다. 그들은 아마도 우리나라의 노동자는 힘이 약하고, 따라서 그들을 위해 특별히 설 자리를 만들어주는 것 같은 고심을 하지 않더라도 자신들의 정치적 지위에는 아무런 지장도 발생하지 않는다고 알고 있는 것이라. 하지만 한편에서 극력 단결을 저지하면서도 다른 한편에서 입법적 보호를 게을리하고 있는 것은 필경 계약 자유의 이익을 강자인 자본가에게만 부여하고자 하는 것으로, 명명백백한 불공평이고, 불합리한 태도이다. 그들 스스로가 존중하는 자유주의의 진정한 정신에 비추어 보아도 극히 심각한 것이다.”³⁰⁾

스에히로가 사상통제에 대해 취한 전술은 기본적으로 자유주의와 법 아래에서의 평등 이념에 호소하는 구시대적인 것이었다. 마찬가지로의 전술은 같은 시기에 작성된 법안에 대해서도 채택되었다. 즉 1922년에 러시아 혁명의 영향을 우려한 사법성을 중심으로 마르크스주의 사상이나 공산주의 사상에 대한 탄압을 목적으로 한 『과격사회운동 단속법안』이 작성되어 의회에 제출된 때에도 마찬가지로의 비판을 전개하였다.

“제작년 파리 강화회의 당시에 제군은 관민 상하 모두가 무엇을 요구하였는가? 인종 평등의 요망! 그것은 무엇이었던가? “사람이 되고 싶다”고 외치는 소리가 아니고 무엇이었던가? (중략) 오늘날이라 하더라도 어느 정도 법률상 권리능력이 제한된 소위 부분노예라고도 할 법한 자는 세계 곳곳에 존재한다. 특히 경제적 견지에서 보면 전 세계는 거의 모두 임금노예로 가득 차 있다.”³¹⁾

29) 同前, 67頁.

30) 同前, 80頁.

결국 스에히로에 따르면 일본 정부가 파리 강화회의에서 서양 각국에 대해 요구한 인종차별 철폐가 일본인의 ‘사람이 되고 싶다’는 ‘외침’에 기한 것이었다고 한다면, 마르크스주의 사상이나 공산주의 사상도 또한 노동자의 ‘사람이 되고 싶다’는 ‘외침’으로, 정부는 노동자에 대해 “일체의 편견과 아집을 제거하고 공감할 필요가 있다”.³²⁾ 그렇다면 스에히로 자신도 노동자 보호의 관점에서 혁명을 지지한 것일까. 그 자신은 이 법안 비판에 있어 보통선거제도의 요구도 ‘사람이 되고 싶다’는 요구라고 서술한 부분³³⁾에서 엿볼 수 있는 것처럼 의회주의를 신봉하는 자유주의자에 머무르고 있다고 보아야 할 것이다. 이 점은 그가 1926년에 간행한 노동법에 관한 저서에 더욱 명확히 드러나 있다. 즉 이 책에서 그는 노동조합법을 정비하고 노동자에게 노동운동의 권리를 보장하면서 의회에서 노동자의 이해가 반영되도록 해야 한다고 주장하고 있다.³⁴⁾

1920년대 전반 일본에서의 ‘노동법학의 탄생’에서 발견할 수 있는 것은 보수파 정치가와 사법성이 추진한 사상통제에 저항하면서, 의회주의에 의한 노동자의 권리 보장과 이해의 실현을 모색한 자유주의자의 투쟁의 모습이다. 이는 한편으로 시대의 사조를 반영하면서, 다른 한편으로 뒤에서 보는 것처럼 지난 세기의 그림자로서 시대에 남아 있게 된다. 확실히 당시 내무성에서는 노동조합법의 초안 작성이 진행되고 있었으며 스에히로의 입장은 그 내무성 방침을 뒷받침하는 것이었다. 결국 노동조합법안은 의회에서 가결되지 못하고, 동법의 성립은 제2차 세계대전 이후를 기다릴 수밖에 없었으나, 노동자의 이해를 통합하는 시스템은 갖추어져 있었다. 즉 1925년 보통선거법(단, 여성이나 한국인 및 대만인에 대해서는 인정되지 않았다)의 제정이 그것이었다. 이 법에 의해 소득제한이 철폐되고 노동자에게도 선거권이 인정되었으며 유권자는 4배 이상 증가하였고 보통선거법에 기한 최초의 선거(1928년)를 통해 사회주의정당이 의회에 진출하게 되었다.

31) 末弘嚴太郎, 『過激社會運動取締法案批判』(1922年), 末弘嚴太郎, 『嘘の効用』, 前掲, 158頁.

32) 同前, 158頁.

33) 同前, 159頁.

34) 末弘嚴太郎, 『勞働法研究』, 改造社, 1926年, 8~9頁.

그러나 이러한 사실이 곧 노동자의 권리 보장을 추진하였다고 볼 수는 없다. 『과격사회운동 단속법안』은 폐안되었지만, 이에 대신하여 치안유지법이 보통선거법과 동시에 제정되었으며, 이 법은 ‘국체’의 변혁을 목적으로 하는 단체의 탄압을 규정하였고, 1928년에는 동법에 기한 마르크스주의의 대규모 탄압(3·15 사건)이 이루어졌다. ‘국체’란 무엇인가. 여기에서는 간결하게 요점만을 제시해 둔다. 이는 법적으로는 대일본제국헌법 제1조(“대일본제국은 만세일계의 천황이 이를 통치한다.”)와 제4조(“천황은 국가의 원수로서 통치권을 총람하고 이 헌법 조항에 따라 이를 행한다.”)에 규정된 ‘천황이 통치권(입법·행정·사법에 관한 권한)을 총람한다는 것’을 가리킨다는 것이 대심원(대일본제국헌법하의 대법원)의 판결(1929. 5. 31)에서 확정된 의미이며, 정치적으로는 앞에서 본 『교육의 효과를 보완할 일반 시설에 관한 건의』에 의해 제창되고 1930년대부터 패전까지 정부에 의해 선전된 바와 같이 ‘각 종교를 초월하는 천황신앙’을 의미한다고 해도 좋을 것이다. 치안유지법이 존재하는 한, 법의 궁극적 원천이 천황이라는 신앙을 부정하는 것은 허용되지 않는다. 따라서 노동자의 이해관계도 마르크스주의나 공산주의는 물론 보편적인 정의의 관념에 의거하여 제기되는 것은 허용되지 않으며, 천황신앙을 수용하는 한도에서 노동자의 이익이 승인될 수 있다고 하는 시스템에 의해 보통선거제도의 의회제에 의한 보완이 비로소 가능하게 되는 것이다.

이 천황신앙에 따른 강력한 통제 지향성을 갖는 법 시스템에서 노동조합, 그리고 ILO는 어떻게 자리매김되는가. 내무성 관료로서 1923년부터 1926년까지 ILO의 일본 정부 대표를 역임한 마에다 타몬(前田多門)은 다음과 같이 말한다. 즉 유럽에서의 기존 의회주의에는 다원주의나 조지 더글라스 하워드 콜(George Douglas Howard Cole)의 길드사회주의, 나아가 이탈리아의 파시즘 등에 의해 비판이 이루어지고 있으며, 의회주의를 대신할 것으로서 노동조합 등의 직능대표의 역할이 중시되고 있고, 국가와는 별도로 직능대표에도 국가와 동등한 권한을 인정하고자 하는 다원주의적 이념에 근거하고 있다고.³⁵⁾ 물론 마에다는 ILO를 적극적으로 평가하고 있지만, 이러한 인식에 입각하고 있는 한, 강력한 통제 지향을 내

35) 前田多門, 『國際勞働』, 前掲, 36~38頁.

포한 법 시스템에서는 다원주의적인 것으로서 인식된 ILO가 반발을 초래할 것이라는 점은 예상할 수 있을 것이다.

IV. 민주화와 ‘동질성’

노동자의 권리보장을 전진시킨 것처럼 보인 보통선거법은 이를 보완하는 치안유지법과 함께 알맞게도 ILO에 대한 비판을 초래하고 이와 더불어 노동자의 권리라고 하는 관념 그 자체까지 형해화시키는 계기가 되었다. 그 사정을 해명하는 열쇠는 동 시기 독일에서 칼 슈미트(Carl Schmitt)에 의해 이루어진 의회주의 비판에서 찾을 수 있다. 슈미트에 따르면 19세기적인 의회주의적 이념에 입각한 의회는 부르주아의 ‘교양(Bildung)’에 기반한 자유로운 토론을 전제하고 있고, 이 전제 덕분에 의회는 부르주아의 이익대표에 머무르지 않고 국민 전체의 대표가 될 수 있었음에 비해, 보통선거제도의 실현에 의한 민주화는 의회를 변용시켰다.

“의회는 지금은 특정한 교양의 대표임을 포기하였다. 의회는 한편에서는 이익대표의 위원회가 되었으며 다른 한편에서는 여론의 표현 수단이 되었고, 그 리하여 마침내 기능적으로는 그 선거인에게 종속되게 되었다.”³⁶⁾

슈미트에 따르면 이러한 의회의 변용은 단순히 부르주아 자유주의의 종언만을 의미하는 것은 아니며, ‘이익대표의 위원회’가 되어 버렸다는 것도 의미한다. 즉 보통선거제도의 실현에 의한 민주화는 역설적이게도 의회를 비민주적인 기관으로 변용시킨 것이다. 이 점에 대해 슈미트는 이미 『현대 의회주의의 정신사적 지위』(1923년)에서 논하고 있다.

“오늘날, 사람들의 운명에 관계되는 정치적, 경제적 중대한 여러 결정은 이미 (설령 이전에는 그러한 일이 가능했다 하더라도) 공개의 변론과 반대 변론

36) Carl Schmitt, 『Verfassungslehre』(1928), 10th ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2010, p.312(カール・シュミット, 『憲法論』, 阿部照哉他譯, みすず書房, 1974年, 362頁. 번역은 일부 수정).

의 과정 속에서 도출되는 의견의 균형적 귀결도 아닐뿐더러 의회에서의 토의 결과도 아니다. (중략) 말할 필요도 없이 오늘날의 사태가 사실상 보여주는 것처럼 위원회, 그것도 더더욱 축소된 위원회에 업무가 이관되어, 결국 의회의 본회의로 대표되는 공개성은 그 목적에서 소외되고, 필연적으로 이를 단순한 대외용 간판으로 하는 것 말고는 다른 방법이 없게 되었다. (중략) 여러 정당 혹은 정당연합의 적은 인원수로 구성되거나 최소 인원만으로 구성된 위원회가 닫혀진 문 뒤에서 결정을 내리며, 거대 자본의 여러 이해단체 대표자들이 최소 인원의 위원회에서 내리는 이러한 결정이 아마도 수백만 명의 일상생활과 운명과 관련하여서는, 아마도 정치적인 여러 결정들보다도 더욱 중요할 것이다.”³⁷⁾

이익대표에 의한 ‘닫혀진’ 소위원회에서의 결정이 민주적인 과정에 반한다는 점은 말할 필요도 없을 것이다. 슈미트에 따르면 이러한 모순이 발생한 것은 ‘근대의 대중민주주의’가 의회주의(자유주의)와 민주주의라고 하는 상호 이질적인 요소로부터 합성된 사실에 기인하며, 민주주의의 이념은 의회주의(자유주의)로부터 구별되어야 한다. 그렇다면 민주주의의 이념이란 어떠한 것일까.

“모든 현실의 민주주의는 평등한 것이 평등하게 취급된다는 것만이 아니라, 그 피할 수 없는 귀결로서 평등하지 않는 것은 평등하게 취급되지 않는다는 점에 근거하고 있다. 즉 민주주의의 본질을 이루는 것은 첫째로 동질성이고, 둘째로, 필요한 경우에는, 이질적인 것의 배제 내지 섬멸이다.”³⁸⁾

이러한 슈미트의 의회주의 비판·민주주의론의 필연적 귀결이 ‘예외상태에 대해 결단하는 자’로서의 주권자론이었다.³⁹⁾ 즉 이익대표에 의한 밀실 결정으로서의 의회주의가 아니라 ‘동질적인’ 국민 대표로서의 주권자야말로 민주주의적인 결단을 내릴 수 있다고 하는 관념이 슈미트에 있어

37) Carl Schmitt, 『Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus』 (1923), 10th ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2017, p.62 (カール・シュミット, 『現代議會主義の精神史的地位』, 稻葉素之譯, みすず書房, 2000年, 66~67頁. 번역은 일부 수정).

38) Ibid., pp.13~14, 同前, 14頁.

39) Carl Schmitt, 『Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität』 (1922), 10th ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2015, p.13 (カール・シュミット, 『政治神學—主權論四章』, 長尾龍一譯, 長尾龍一編, 『カール・シュミット著作集 I 1922~1934』, 慈學社出版, 2007年, 2頁. 번역은 일부 수정).

민주주의의 이념이며 이 이념 아래에서는 ‘이질적인 것’은 이를 포함하는 자유주의와는 달리 ‘배제 내지 섬멸’되어야 한다. 슈미트의 의회주의 비판은 조르주 소렐의 그것에도 필적하나, 민주화를 위해 슈미트가 제창한 것은 생디칼리즘이 아니라 독재체제였다. 결국 평등성을 요구하는 입장에 대해서는 사회적 약자의 연대를 강화하는 수단의 대체재로서, 특히 사회의 동질성을 전제하는 경우에는 전능의 주권자에 의한 사회정의의 실현이라고 하는 수단이 존재할 수 있었던 것이다.

일본에서는 이러한 슈미트의 의회주의 비판이 1930년대에 소개되었다. 예를 들어 헌법학자 쿠로다 사토루(黒田覺)의 논의는 칼 슈미트의 의회주의 비판에 의해 촉발된 면을 갖지만, 민주화의 침투와 더불어 의회가 기능부전에 빠질 수 있는 것은 의회주의와 민주주의가 모순되기 때문이 아니라 양자가 상정하는 사회적 ‘동질성’이 서로 다르기 때문이라고 주장하였다.

“슈미트가 말하는 의회주의와 민주주의의 모순은 의회주의가 민주주의의 전제가 되는 동질성을 무시한 데에서 비롯되는 것이 아니라, 의회주의의 기구가 전제한 동질성이 현실 사회적 사실이 아니었다는 점에 근거한다.”⁴⁰⁾

이렇게 말하는 까닭은 쿠로다에 따르면, 예를 들어 에마뉘엘 시에예스(Emmanuel Sieyès)가 말하는 ‘제3신분’의 관념은 여러 신분의 특권을 폐지함으로써 사회적 동질성을 창출하고자 하였으나 그러한 동질성은 경제학적 관점에서 보면 “단순히 혁명적 시민층의 공상에 다름 아니었기”⁴¹⁾ 때문이다. 여기에서 ‘사회의 경제적 이질성’이라고 하는 현실에 직면한 의회는 보통선거제도가 실현됨과 동시에 ‘세계관적 정당’에 의한 토론의 장이 아니라, ‘이익적 또는 계급적 정당’의 이해 대립의 장이 되어 그 기능이 변화하였다고 쿠로다는 언급한다.⁴²⁾ 일견 쿠로다의 주장은 슈미트의 의회주의 비판을 추수하고 있는 데에 지나지 않는 것도 같지만, 실제 쿠로다의 노림수는 슈미트와 같은 의회주의의 종언을 선고하는 것이 아니

40) 黒田覺, 『議會主義の社會的限界』, 田中直吉他著, 『京大訣別記念法學論文集』, 政經書院, 1933年, 387頁.

41) 同前, 387頁.

42) 同前, 388~389頁.

라, 한편에서는 대립하는 이해의 완전한 타협을 단념한다는 의미에서 ‘의회주의의 사회적 한계’를 승인하면서도, 이하에서 보는 바와 같이 다른 한편에서 ‘민족적 동질성’의 관념을 환기시킴으로써 의회주의의 보완을 주장하는 데에 있었다.

쿠로다의 의회제론은 한편에서 독일의 바이마르 헌법 체제에서의 의회제론에 근거하고 있으나, 다른 한편에서 당시 일본의 정치세력에 대한 대처의 방책이기도 했다고 생각된다. 1932년의 5·15 사건에 의해 이누카이 츠요시(犬養毅) 수상이 암살되고, 정당 내각이 와해되어 군부에 의해 주도된 비의회주의적 정권 아래에서 중국 침략이 추진되었던 데 대해 쿠로다는 정당이나 의회의 ‘한계’를 인정하면서도 의회제 붕괴를 저지하고자 한 것이다. 그렇다면 쿠로다는 의회제의 위기를 어떻게 극복하고자 하였는가. 바꾸어 말하자면 ‘경제적 이질성’을 극복하는 ‘민족적 동질성’의 관념은 어떻게 환기될 수 있는가.

이 문제에 관해서도 쿠로다 사토루는 칼 슈미트의 논의에서 시사를 얻은 것으로 보이는데, 헌법제정권력론으로서의 주권론에 주목한다. 쿠로다에 따르면 슈미트가 그의 주권론에서 참조한 시에예스의 헌법제정권력론은, 다원주의적인 권력분립론과 국민주권론을 헌법질서의 정통성을 보증하는 주권자로서의 국민이라고 하는 관념에 의해 조화시킨 것이다.⁴³⁾ 즉 권력의 분립에도 불구하고 국가가 단일한 것으로 관념될 수 있는 까닭은, 권력의 담당자인 국가의 여러 기관을 헌법에 의해 창설한 헌법제정권력이 단일한 것이기 때문이라는 주장이 여기서 제기된다. 그리고 일본의 경우, 헌법제정권력의 소재를 정하고 있는 것은 대일본제국헌법 제1조이며, 천황이 헌법제정권력이라고 쿠로다는 주장한다.⁴⁴⁾ 나아가 제4조에서는 통치권이 헌법의 제규정에 따라 행사된다고 규정되어 있는데, 이로부터 ‘예외상태에 대해 결단하는 자’라는 슈미트의 주권자 개념은 일본에는 맞지 않는다고 설명할 뿐 아니라,⁴⁵⁾ 쿠로다는 처음부터 슈미트의 주권론은

43) 黒田覺, 『憲法制定權力論』, 田村徳治編, 『佐佐木博士還暦記念 憲法及行政法の諸問題』, 有斐閣, 1938年, 24~26頁.

44) 同前, 41頁.

45) 同前, 41~42頁.

실존주의적이고, 또 군주와 국민을 대립하는 것으로 파악하는 독일의 국가관념으로부터 유래하는 데 지나지 않는 것이라고 하면서⁴⁶⁾ 일본의 고유한 국가관념을 주장한다.

쿠로다의 논의에서 국가관념은 국가법인설에 대한 그의 비판에 나타나 있다. 즉 한편에서 그는, 법인을 의제하기 위해서는 이를 승인하는 상위의 타자를 요청하는데, 국가법인설에 있어 법인으로서의 국가는 주권자(souverain)로 자리매김되어 있어 원래 지고(至高)한 자(souverain)인 국가에 법인격을 승인하는 상위의 타자는 존재할 수 없다는 점을 모순으로 지적한다.⁴⁷⁾ 그가 국가법인설을 비판한 것은 그것이 주권론의 관점에서 타당하지 않다고 판단했기 때문이기는 하지만, 더욱 중요한 것은 국가의 관념이 법인이라는 의제를 반드시 필요로 하지는 않는다고 하는 인식에 있다. 그는 다음과 같이 말한다. “국가의 인격은 국가의 통일성의 전제는 아니다.”⁴⁸⁾ 즉 국가의 단일성을 표상하는 데에 법인이라는 의제가 꼭 필요하지는 않다는 것이 그의 국가 관념에서 주된 관심사였던 것이다. 실제 다른 한편으로 그는 국가법인설을 19세기 독일 고유의 개인주의적인 사회관에서 유래한 것으로 인식하고 있으며, 여러 개인으로 이루어진 사회를 법적으로 단일한 것으로 표상하기 위한 이론에 지나지 않는다고 비판하고, 마찬가지로 비판을 전개한 나치스의 민족공동체론에 관심을 나타내었다.⁴⁹⁾ 그리고 그가 민족공동체론에 관심을 가진 것은 그것이 국가권력의 정통성론에 활력을 부여하였기 때문이다.⁵⁰⁾ 쿠로다에게 국가권력의 정통성 문제는 앞에서 본 바와 같이 헌법제정권력론에 의해 다루어지는 것이며, 대일본제국헌법에서는 천황이 헌법제정권력이었다. 즉 쿠로다에게 국가의 법질서로서의 정통성과 단일성은 천황이 담당하는 것이었다. 이것이 앞에서 본 ‘국체’ 관념과 깊이 연관되어 있다는 점은 다언을 요하지 않을 것이다.

‘국체’ 관념은 1935년의 천황기관설 사건, 즉 국가법인설에 기한 천황기

46) 同前, 29~38頁.

47) 黒田覺, 『國家の人格性』, 『法學論叢』, 第35卷 第3号, 1936年, 669~670頁.

48) 同前, 679頁.

49) 黒田覺, 『日本憲法論(上)』(1937年), 改訂五版, 弘文堂書房, 1941年, 77頁.

50) 同前, 90~91頁.

관설에 대한 탄압과, 오카다 케이스케(岡田啓介) 내각에 의한 같은 해의 『국체명징성명』에 의해 자유주의 탄압을 위한 슬로건으로 사용되었다. 쿠로다는 그러한 시대상황, 즉 군사정권에 의한 강권적 사상탄압이 이루어진 상황 속에서 천황신앙을 유대적 연결고리로 하는 ‘민족적 동질성’에 의해 ‘경제적 이질성’을 극복함으로써 의회주의로의 복귀를 시도하였다고 할 수 있으나, 노동자의 권리보장 문제에 관해 말하자면 쿠로다가 구상한 의회주의에서의 의회에 그 실현을 기대하는 것은 이미 불가능한 일이었고, 그러하기는커녕 ‘경제적 이질성’은 ‘민족적 동질성’에 의해 해소되어 버릴 위기에 처하고 만다. 결국 천황신앙이라고 하는 ‘민족적 동질성’에 관한 이데올로기를 일본에서 국가의 출발점으로 하는 한, 이해대립이나 그에 기인한 사회적 대립 및 분단은 존재하지 않는다고 하는 결론이 도출될 수밖에 없다. 그 탓에 쿠로다의 헌법 학설은 자유주의적인, 혹은 입헌주의적인 해석을 제창한 헌법학자들로부터는 강권적이라는 비판을 불러 일으켰으나,⁵¹⁾ 전쟁의 수행으로 내몰린 1930년대 일본에서는 오히려 자유주의 사상은 탄압되었으며, ‘군민일체’ 이데올로기에 근거한 동질화 강요의 담론이 지배적이었다. 그리고 일본 정부가 ILO를 탈퇴한 것은 이러한 환경 속에서의 일이었다.

V. 일본의 ILO 탈퇴에서 어떤 교훈을 얻을 수 있는가?

마지막으로 일본의 ILO 탈퇴까지의 경위를 확인해 두자. 일본에서 ILO에

51) 예를 들어, 佐々木惣一, 『我が國憲法の獨自性』, 岩波書店, 1943 참조. 佐々木(사사키)가 주장한 것은 천황의 통치권이 이성적인 의지 작용을 표현하는 것으로, 전쟁 수행이나 사상 탄압 등의 폭력적 지배를 배제하는 것이라고 하는, 일종의 이성주권론이고, 이는 프랑수아 귀조(François Guizot)의 이성주권론을 연상시킨다. 참고로 귀조의 이성주권론은 1881~82년의 소위 ‘주권 논쟁’에서 소개되었으며 대일본제국헌법의 기초자 중 한 사람인 이노우에 코와시(井上毅)는 이성주권론을 적어도 의식하면서 통치권을 구상한 것으로 생각된다. 사사키의 통치권론이 이성주권론을 연상시키는 것은 이노우에 코와시의 통치권론을 답습하였기 때문일 것이다.

대한 비판적 담론이 나타나기 시작한 것은 만주사변 이후의 일이었다. 만주사변 후, 국제연맹은 영국 대표인 알렉산더 조지 로버트 리튼(Alexander George Robert Lytton)을 단장으로 하는 국제연맹 현지조사위원회를 설치하고(리튼조사단), 만주사변의 실태를 조사하였다. 1932년 10월에 공표된 리튼조사단에 의한 보고서는 만주사변에서의 일본군의 행동에 대해 자위적 행동이었다는 일본 정부의 주장을 인정하지 않고, 또 만주국 정부가 일본 정부의 괴뢰정권이라고 단정, 만주를 국제적 관리 아래에 둘 것을 제안하였다. 이 보고서를 전제로 작성된 위원회 보고안을 국제연맹 총회는 1933년 2월 24일에 채택하였다. 이에 대해 일본 정부는 3월 27일에 국제연맹 탈퇴를 통고하였다. 일본에서 ILO에 대한 비판은 이러한 경위 속에서 나타났다. 예를 들어 다음과 같은 극도로 감정적이고 내셔널리즘적인 ILO 비판 담론은 국제연맹 탈퇴 통고와 같은 논리를 취하고 있다.

“우리나라가 국제연맹을 탈퇴한 것은 국제연맹이 주장하는 ‘사회정의’라고 하는 것이 우리나라에서 보아 도저히 승인할 수 없는 정의라는 점을 엄중히 인식하였기 때문이다. 아니, 우리나라가 주장하는 정의야말로 절대적인 정의라고 확신하고, 그들의 ‘사회정의’야말로 구주(歐州)의 권력을 유지하기 위해 동양의 평화를 희생으로 하는 단순한 구실에 지나지 않는다고 인식하였기 때문이다”⁵²⁾

결국, 이 비판에 따르면 국제연맹은 유럽의 국제사회에서의 지배적 지위 유지를 위한 기관이며, 동아시아의 ‘평화’를 희생으로 삼고 있음에 비해, 일본이 주장하는 정의야말로 ‘절대적인’ 사회정의로 자리매김된다. 여기에서는 사회정의의 개념에 관한 혼란이 발견되나, 그 점은 차치하고서라도, 이하의 논점에 주목할 필요가 있다. 즉 국제연맹에 대한 비판은 본고 모두에서 확인한, 파리 강화회의에서 일본 정부의 방침과 동일하다는 점이다. 당시 일본 정부는 제1차 세계대전 후의 국제질서 재구축을 위해 국제협조적 이념에 찬성의 뜻을 나타내면서도, 자국의 이익을 확보하기 위해 ‘인종적 편견’의 ‘제거’라는 미명하에 서양 선진국들과 대등한 지위를 요구하였다. 그와 마찬가지로 이 비판은 ‘사회정의’라는 미명하에 일본

52) 小池四郎, 『國際勞働機關を脱退すべし』, 小池四郎, 1933年, 2頁.

의 국제사회에서의 지배적 지위를 요구하고 있는 것이다. 그러나 무엇을 근거로 그러한 요구가 ‘절대적인’ 정의라는 등의 주장을 할 수 있을 것인가. 이 비판은 다음과 같이 이어진다.

“ILO라는 기구가 불공평한 현존 노동상태의 개혁에 노력을 기울인다는 점을 일단 시인한다고 하더라도 (중략) 그러한 활동들이 모두 국제연맹의 잘못된 혹은 그릇된 사회주의를 확립하기 위한 것이라는 점을 간과해서는 아니 된다. 이러한 사정인 이상, 우리나라는 향후 ILO에 대해 협력할 필요는 추호도 없을 뿐 아니라 자칫 잘못하여 이에 협력하는 것은 곧 우리나라가 한 차례 단호히 부정하고 떠난 ‘국제연맹 사회주의’를 다시 시인하는 결과가 되는 것이다. 일반론으로 이야기하여도 위와 같긴 하지만, 더 나아가 ILO는 어떠한 태도로 우리나라를 대하고 있는지 살펴보면, 이는 명백히 우리나라를 세계평화를 교란하는 침략국으로 간주하고 있다는 점에 있어 국제연맹과 완전히 일치한다. (중략) ILO는 국제연맹과 마찬가지로 입장을 취하고 있다고 단정할 수 있는 것이며 (이는 별도의 관점 즉 사회민주주의의 입장이기는 하지만) 왜냐하면 설령 ILO와는 별론으로 제2인터내셔널(정확하게는 노동사회주의인터내셔널, 약칭 LSI)의 만주문제에 대한 태도를 보면 이해할 수 있는 문제이다. 이 제2인터내셔널이 이미 작년 이래 그 태도를 분명히 하여 우리나라를 극력 배격하고 있다는 사실을 어떻게 볼 것인가이다. 애초부터 ILO는 노동조합 내지 사회민주주의를 신봉하는 노동조합국제동맹(통칭 암스테르담인터내셔널, 약칭 IFTU)에 의해 거의 완전히 지도되고 있다.”⁵³⁾

여기에서는 ILO가 제2인터내셔널에 지배되고 있는 이상 ILO가 주장하는 사회정의를 국제적 사회주의의 그것이고, 일본은 이를 받아들일 수는 없다고 논하고 있다. 이를 대단히 진부한 일종의 음모론이나 악질적 선전이라고 치부해 버리면 추가적인 논의는 불필요하겠으나, 여기에서는 앞에서 본 치안유지법과 사상통제 문제를 상기할 필요가 있다. ILO가 주장하는 사회정의를 사회주의의 그것으로 보고 배척하는 것은 그야말로 치안유지법과 그에 근거한 사상통제의 효과이다. 따라서 이 비판의 배후에는 ‘절대적인’ 사회정의란 ‘국체’의 사회정의라는 명제가 전제되어 있다. 즉 사회주의는 커녕 국제적인 것까지를 배제하는 쇼비니즘적인 신앙, 일

53) 同前, 3~5頁.

본의 고유성에 대한 신앙이, 위의 필자로 하여금 ‘절대적인’ 사회정의를 주장하게 한 것이다. 이 점은 이 필자의 경력에서도 엿볼 수 있을 것이다. 필자인 코이케 시로(小池四郎)는 원래 노동운동가로 사회주의 정당(사회민주당)의 당원이었고, 만주사변 이후에 국가사회주의 정당(일본국가사회당)의 당원이 되어, 당시에는 제국의회 의원이었다. 노동자의 이익 대표라 할 수 있을 법한 입장에 있으면서, 그리고 실제로 사회민주당의 당원으로서 활동하였지만, 만주사변 이후에는 국가사회주의자가 되어 ILO에 대해 비판을 전개한 것이다.

이 시기에는 이러한 선동적 쇼비니즘적 담론이 꼭 지배적인 것은 아니었으며 ILO를 높이 평가하는 담론들도 존재하였다. 예를 들어 노동사정조사소(勞働事情調査所)는 ILO가 일본에 미친 ‘영향’으로서, ILO 덕분에 일본 정부가 노동조합을 존중하게 되었다는 점과, 노동자 보호법제가 ‘진보’하였다는 점을 들고 있다.⁵⁴⁾ 실제로 일본 정부는 이 시기에는 ILO에 협력해야 한다고 생각하고 있었다. 예를 들어 내무성 사회국 장관은 국제연맹 탈퇴 통고 3일 후에 ILO 일본 정부 대표에 대해 동 기구에 다음과 같이 전하도록 지시하였다.

“제국정부는 국제연맹 탈퇴의 통고의 발함을 피할 수 없게 됨에 이르렀으나 세계평화를 확보하고 정의인도를 애호하는 염려는 조금도 줄어들지 않은바, 오히려 더욱 그 이념을 강고히 하게 되었다. 제국정부는 국제노동기구의 사업은 정의인도를 기초로 하여 세계 항구 평화를 확보하고자 함에 따라 또한 위 사업은 세계 모든 국가가 서로 함께 그에 참여함을 가장 긴요한 것으로 하고 있음을 인식함에 따라 국제연맹 탈퇴에도 불구하고 국제노동기구와는 여전히 협력을 긴밀히 하여 그 숭고한 목적의 달성에 찬익하고자 한다.”⁵⁵⁾

54) 勞働事情調査所編, 『最近の我國社會運動』, 勞働事情調査所出版部, 1932年, 465頁. 참고로 노동사정조사소는 야즈기 카즈오(矢次一夫)에 의해 1925년에 설립된 민간단체로 야즈기는 육군군인이자 정치가와 친교가 두터웠고, 1930년대 후반부터 패전까지 국제연구회(1933년 설립된 민간 정책연구회)를 통해 내각의 성립이나 정책입안에 깊이 관여했다. 또 전후에는 일본과 한국, 대만과의 외교에도 관여한 것으로 알려져 있다.

55) 『國際勞働機關との協力繼續に關する聲明について』(1933年 3月 30日), 外務省編, 『日本外交文書 昭和期Ⅱ第二部第二卷 昭和八年對歐米・國際關係』, 外務省, 1997年, 306頁.

즉 일본 정부에 있어서의 ‘정의인도’와 ILO의 그것이 이 시점에서 서로 어긋나 있지는 않으며, 따라서 국제연맹의 탈퇴에도 불구하고 ‘세계 항구 평화’를 위해 ILO에 협력한다는 것에 모순은 발생하지 않았다.⁵⁶⁾

그러나 만주사변을 계기로 일본 정부가 국제연맹을 탈퇴한 것처럼 일본의 침략전쟁 수행은 ILO와의 협력관계도 뒤흔들어 놓게 된다. 1937년 10월에 ILO의 노동자대표단이 노구교 사건(같은 해 7월 7일) 이후 일본의 행동이 중국에 대한 침략이라는 결의를 한 것을 계기로 일본 국내에서는 ILO 탈퇴론이 나타났다. 예를 들어 노동운동가이고 ILO 총회에 노동자대표의 일원으로서 참가한 경험도 있는 타카야마 큐조(高山久藏)⁵⁷⁾는 같은 해 12월에 ILO 탈퇴를 주장하는 소책자를 간행하였다. 당시 내무성 사회국을 발전적으로 개편하였으며, 또한 전쟁수행을 위한 결핵 예방을 주된 목적으로 하는 행정기관(당초 보건사회성이라는 명칭이었으나 1938년 1월 11일, 후생성으로 개칭되어 설치되었다)의 설치가 계획되어 있었다. 동 소책자는 그러한 상황에서 굳이 ILO를 탈퇴해야 한다고 주장하였다.

“ILO의 탈퇴 문제를 지금 바야흐로 보건사회성이 설립되려 하는 즈음에 우리들이 주장하는 것은 언뜻 의외라고 느껴질지도 모른다. 그러나 우리들은 보건사회성이 설치되는 것이 더더욱 이 문제와 관련하여 중대성을 갖기 때문에 굳이 전 일본의 식자층에 대해 호소하는 까닭이다. 그것은 보건사회성이 일본의 전 산업에, 전 일본의 근로대중에게, 직접적인 행정부처로서 활동함에 있어 종래의 사회국이 취해 온 구미추종의 폐해에 휩쓸림 없이 순수한 일본의 국체 및 국정(國情), 국민성 위에 세워져 일본의 노사문제를 수립하고 구미의 현상을 융합하는 데에 선처를 얻고자 주장하는 것이다.”⁵⁸⁾

결국 위의 소책자에 따르면 내무성 사회국은 ‘구미추종’의 정책을 취해 왔으나 새로운 행정기관 아래에서의 사회정책은 ‘순수한 일본의 국체 및

56) 다만 조약의 비준에 관해 1933년 이후 ILO에서의 일본 정부 대표는 한층 소극적이 되었다는 지적으로, 中山和久, 『ILO條約と日本』, 岩波新書, 1983年, 15頁 참조.

57) 참고로 타카야마 큐조(高山久藏)는 앞에서 소개한 코이케 시로(小池四郎)와 마찬가지로 만주사변 후에 국가사회주의자가 되어 노구교 사건 직후인 1937년 7월 18일에는 코이케 등과 함께 국가주의 단체인 일본혁신당을 결성하였다.

58) 高山久藏編, 『我が國情と防共精神に鑑み國際勞務機關脫退の急務を提唱す——日支事變を繞る國際勞務局の暗躍』, 高山久藏, 1937年, 1頁.

국정, 국민성'에 기한 것이어야 하며, 그를 위해서는 ILO를 탈퇴해야 한다는 주장이 성립한다. 여기에서도 일본의 고유성이나 이를 표현하는 '국체'라는 천황신앙이 ILO 비판의 구실로 활용되고 있다. 다른 예를 확인해 두자. 마찬가지로 같은 해 12월에 간행되었으며 전쟁 수행을 위한 사상통제를 노골적으로 내건 민간단체의 소책자이다. 이 소책자는 ILO가 '사회주의 인터내셔널리즘의 선전'을 위한 '아성'이므로 탈퇴해야 한다고 주장하는 데 머무르지 않고,⁵⁹⁾ 동경제국대학의 교원들은 사회주의자나 자유주의자이므로 숙청해야 한다고까지 언급하였고, 그 숙청 대상에는 앞에서 본 일본 노동법학의 초창기를 대표하는 스에히로 이즈타로가 포함되어 있었다.⁶⁰⁾

일본 정부는 '항구적 세계 평화'를 위해 ILO와 협력한다고 선언했으나, 이러한 정세를 겪으면서 이윽고 방침 전환을 모색하기 시작했다. 1938년 5월에 외무대신 히로타 코키(廣田弘毅)는 주 체네바 총영사인 우사미 우즈히코(宇佐美珍彦)에 대해 일본이 ILO를 탈퇴할 경우 예상되는 '영향'에 대해 보고할 것을 지시한다.⁶¹⁾ 이에 대해 우사미는 탈퇴 재고를 요청하는 보고서를 작성하였다. 즉 우사미에 따르면 그 이유는 두 가지로서, 첫째는 ILO 사무국과 총회가 일본의 동 기구 탈퇴를 우려하여 일본에 의한 중국 침략 문제는 정치적 문제로서 가능한 한 거론하지 않는 것으로 하고 있으며, 탈퇴하지 않는 편이 이 문제를 국제적으로 문제화하지 않는 효과를 가져올 수 있다는 점이고, 또 하나는 1937년 11월에 체결된 독일-일본-이탈리아의 방공협정에 비판적인 노동자 대표단은 일본이 탈퇴하게 되면 더더욱 일본에 대한 비판을 강화할 것이 예상된다는 점이었다.⁶²⁾ 결국 ILO와의 협력관계는 국제평화가 아니라 오히려 전쟁 수행과 독일 및 이

59) 西本喬編, 『銃後思想戦に關する資料——戰時思想戰同盟第2号』, 戰時思想戰同盟, 1937, 1頁 참조.

60) 同前, 11頁 참조.

61) 『國際勞働機關を脱退した場合の影響等につき査報方訓令』(1938. 5. 18), 外務省編, 『日本外交文書 昭和期Ⅲ第二卷(昭和十二—十六年歐州政情・通商問題)』, 六一書房, 2014, 930頁. 참고로 일본 정부가 앞에서 본 '우익 노동단체'에 의한 ILO 비판을 계기로 ILO 탈퇴를 검토하기 시작한 것에 대해 이 사료의 『付記』(1937. 12. 16. 同前, 930~931頁)를 참조.

62) 『國際勞働機關脱退は慎重に考慮すべき意見具申』(1938. 7. 7), 同前, 943頁.

탈리아와의 제휴 관계에 이바지한다는 차원에서 유지해야 한다는 취지였다. 이러한 탈퇴 반대론은 전황이 심각해지면 바로 일축되어 버릴 의견에 지나지 않았을 것이다. 실제로 ILO로부터의 계속적 협력 요청에도 불구하고,⁶³⁾ 일본 정부는 1938년 10월 24일에 ILO에 분담금 납부 거절을 통고하고, 탈퇴(1940년)하게 된다.⁶⁴⁾

일본과 ILO와의 관계와 탈퇴의 경위에서 어떠한 교훈을 얻을 수 있을 것인가. 여기에서는 이하 두 가지 점을 지적해두고자 한다.

첫째, 국제평화와 사회정의의 관계라고 하는 문제이다. ILO 헌장은 국제평화의 기초로서 사회정의 실현을 언급하고 있으나 일본의 경향이 제시하고 있는 바는 오히려 평화야말로 사회정의 실현의 조건이라는 점이라는 생각을 갖게 한다. 이렇게 말하는 이유는, 일본의 ILO 참가는 국제협조주의가 정책의 기본이념으로 유지되는 동안을 한도로 한 것이었으며, 게다가 그 국제협조주의는 강대국 간의 세력균형이라고 하는 위태로운 국제관계를 전제로 하고 있고, 일본에 의한 침략전쟁이 강대국 간의 세력균형을 무너뜨려 국제적인 비난을 불러 일으키게 되자 일본 국내에서는 국제협조주의적인 입장의 정치가나 지식인은 배제되고 내셔널리즘이 대두되어 일본 고유의, 혹은 일본에 특수한 사회정의라는 이데올로기가 제창되게 되었다는 데에 기인한다. 일본 고유의, 혹은 일본에 특수한 사회정의의 따위란 어디까지나 위선에 지나지 않는 것으로, 전시 체제의 구축이라는 명목하에 일본 국민뿐 아니라 당시의 조선이나 대만 등 일본의 식민지의 사람들도 가혹한 노동환경을 강요받았다는 것은 주지의 사실이다.

둘째, 이와 밀접하게 관련된 것으로, 사회정의는 항상 이질적인 것에 대해 열려 있어야 한다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 일본의 경우, 가족적 국가관의 영향으로 사회정의의 담당자가 반드시 노동자 스스로라고 인식된 것은 아니었으며, 궁극적으로는 국민의 아버지로서 표상된 천황이 그 역할을 담당하는 것으로 이해되었다. 특히 1925년에 보통선거제도

63) 「『國際勞働機關の新旧事務局長が日本の協力繼續を要請について』(1938. 9. 30), 同前, 949頁 참조.

64) 「『連盟との協力終止に伴い國際勞働機關分担金は不拂いとする方針について』(1938. 10. 24), 同前, 951~952頁.

가 시행된 이후, 의회가 더 이상 국민 전체의 대표로서 존재하지 않게 되었다는 사실이 쟁점화되어, 천황의 역할이 새롭게 부각되었다. 나아가 일본에 의한 중국 침략 전쟁이 시작된 이후에는 천황과 국민은 일체로서의 국가를 구성한다고 하는 이데올로기가 횡행하게 되고, 일본의 법 시스템은 일본 사회의 고도의 동질성을 요구하였다. 이러한 현상은 칼 슈미트가 주장한 바 있는 의회주의와 민주주의의 대립 구도를 전제한다면, 일본에 고유한 것이라기보다는 평등에 대한 지향성이 경우에 따라서는 사회적 동질성의 실현을 향한 운동으로서 대두될 수 있다는 것을 보여준다고 생각된다. 일본의 경우 사회적 동질성의 실현을 향한 운동은 천황신앙(국체론)의 강화와, (보통선거제와 함께 시행된) 치안유지법에 의해 천황신앙과 모순되는 것으로 자리매김된 공산주의 및 사회주의, 나아가서는 자유주의의 배제로 전개되었다. 그 탓에 일본의 침략전쟁에 대한 비판에는 곧바로 천황신앙을 위협하는 공산주의적 담론이라는 꼬리표가 붙었으며, ILO로부터의 탈퇴 요구 역시 ILO가 공산주의자에 의해 지배되고 있다는 등의 악질적 선전을 근거로 한 것이었다. 따라서 설령 민주주의가 평등의 관념에 의해 지탱되고 있다 하더라도, 동질성을 요구하지 않고, 사회를 이질적인 것에 대해 개방하고자 하는 것은 중요하다고 생각된다.

특히, 글로벌화에 대한 반동으로서의 쇼비니즘적 담론이나 사건이 횡행하고 있는 현대 세계의 상황을 고려하면, 사회정의의 실현에 있어, 국제협조의 정신과 이질적인 것에 대한 존중이 중요한 열쇠가 되고 있다고 생각된다.

참고문헌

- 「講和會議全權ニ對シ其任務ニ關シ訓令ノ件」(1918. 12. 9), 外務省編, 『日本外交文書 大正七年第三冊』, 外務省, 1969.
- 「講和ニ關スル日本政府ノ方針決定ニ付訓令ノ件」(1918. 12. 26), 外務省編, 『日本外交文書 大正七年第三冊』, 外務省, 1969.
- 「勞働者保護ニ關スル條約案ニ對處スル方針ニ付請訓ノ件」(1919. 2. 4), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 外務省, 1971.
- 「勞働者保護ニ關スル條約問題ニ對スル我方ノ態度ニ付回訓ノ件」(1919. 2. 13), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 外務省, 1971.
- 「國際勞働法制委員會會議經過報告並我國ニ於ケル勞働條件改善ノ諸問題ニ付請訓ノ件」(1919. 2. 7), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 1971.
- 「國際勞働法制問題ニ關シ日本政府ノ方針開示ノ件」(1919. 3. 6), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 1971.
- 「國際勞働委會ニ於ケル日本委員ノ態度ニ關スル報道ニ付真相查報方ノ件」(1919. 4. 7), 外務省編, 『日本外交文書 大正八年第三冊下卷』, 1971.
- 「國際勞働機關との協力繼續に關する聲明について」(1933. 3. 30), 外務省編, 『日本外交文書 昭和期Ⅱ第二部第二卷 昭和八年對歐米・國際關係』, 外務省, 1997.
- 「國際勞働機關を脱退した場合の影響等につき查報方訓令」(1938. 5. 18), 外務省編, 『日本外交文書 昭和期Ⅲ第二卷(昭和十二一十六年歐州政情・通商問題)』, 六一書房, 2014.
- 「國際勞働機關脱退は慎重に考慮すべき旨意見具申」(1938. 7. 7), 外務省編, 『日本外交文書 昭和期Ⅲ第二卷(昭和十二一十六年歐州政情・通商問題)』, 六一書房, 2014.
- 「國際勞働機關の新旧事務局長が日本の協力繼續を要請について」(1938. 9. 30),

外務省編, 『日本外交文書 昭和期Ⅲ第二卷(昭和十二—十六年歐州政情・通商問題)』, 六一書房, 2014.

「連盟との協力終止に伴い國際労働機關分担金は不拂いとする方針について」(1938. 10. 24), 外務省編, 『日本外交文書 昭和期Ⅲ第二卷(昭和十二—十六年歐州政情・通商問題)』, 六一書房, 2014.

「帝國全權委員報告ノ二 帝國ニ重大關係アル講和會議主要問題ノ經過報告」(연월일 불명), 10~11면, 「牧野伸顯關係文書」, 國立國會圖書館憲政資料室.

「平和會議ニ於テ我國ノ主張スヘキ經濟上ノ條件ニ關スル建議」(1919. 1. 8), 「牧野伸顯關係文書」, 國立國會圖書館憲政資料室.

「The Speech of Baron Makino at the Plenary Session of Peace Conference」(1919. 4. 11), 「牧野伸顯關係文書」, 國立國會圖書館憲政資料室.

「Rapport présenté à la conférence des préliminaires de paix par la commission de législation internationale du travail」(Le 25 mars 1919), 「牧野伸顯關係文書」, 國立國會圖書館憲政資料室.

「報告書(牧野男爵宛) 國際労働法制に關する委員會」(1919. 10. 29), 「岡實關係文書」, 國立國會圖書館憲政資料室.

『臨時教育會議要覽』, 1919.

原奎一郎編, 『原敬日記 第五卷 首相時代』, 福村出版, 1981.

工藤誠爾, 『史錄ILO誕生記—日本はどう対応したか』, 日本労働協會, 1988.

井上毅, 「非議員制內閣論」(1892), 井上毅傳記編纂委員會編, 『井上毅傳 史料篇第三』, 國學院大學圖書館, 1969.

穗積八束, 「國家的民法」(1891), 穗積重威編, 『穗積八束博士論文集』, 有斐閣, 1943.

前田多門, 『國際労働』, 岩波書店, 1927.

末弘嚴太郎, 「改造問題と明治時代の省察」(1922), 末弘嚴太郎, 『嘘の効用』(1923), 日本評論社, 1980.

_____, 「過激社會運動取締法案批判」(1922), 末弘嚴太郎, 『嘘の効用』(1923),

- 日本評論社, 1980.
- _____, 『労働法研究』, 改造社, 1926.
- 黒田覺, 『議會主義の社會的限界』, 田中直吉他著, 『京大訣別記念法學論文集』, 政経書院, 1933.
- _____, 『憲法制定權力論』, 田村徳治編, 『佐佐木博士還暦記念 憲法及行政法の諸問題』, 有斐閣, 1938.
- _____, 『國家の人格性』, 『法學論叢』, 第35卷 第3号, 1936.
- _____, 『日本憲法論(上)』(1937), 改訂五版, 弘文堂書房, 1941.
- 佐々木惣一, 『我が國憲法の獨自性』, 岩波書店, 1943.
- 小池四郎, 『國際労働機關を脱退すべし』, 小池四郎, 1933.
- 労働事情調査所編, 『最近の我國社會運動』, 労働事情調査所出版部, 1932.
- 中山和久, 『ILO條約と日本』, 岩波新書, 1983.
- 高山久藏編, 『我が國情と防共精神に鑑み國際労働機關脱退の急務を提唱す——日支事變を繞る國際労働局の暗躍』, 高山久藏, 1937.
- 西本喬編, 『銃後思想戰に關する資料——戰時思想戰同盟第2号』, 戰時思想戰同盟, 1937.

Carl Schmitt, 『Verfassungslehre』(1928), 10th ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2010(カール・シュミット, 『憲法論』, 阿部照哉他譯, みすず書房, 1974).

_____, 『Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus』(1923), 10th ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2017(カール・シュミット, 『現代議會主義の精神史的地位』, 稻葉素之譯, みすず書房, 2000).

_____, 『Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität』(1922), 10th ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2015(カール・シュミット, 『政治神學—主權論四章』, 長尾龍一譯, 長尾龍一編, 『カール・シュミット著作集 I 1922~1934』, 慈學社出版, 2007).

Georges Sorel, 『Réflexions sur la violence』, Paris, Librairie de Pages libres, 1908, pp.170~171(ソレル, 『暴力論(下)』, 今村仁司他譯, 岩波文庫, 2007).

제5장

잃어버린 사회정의의 재발견 : 대한민국 100년의 경험¹⁾

I. 제국(帝國)에서 민국(民國)으로 : 신생 공화국의 정초적 준거로서의 사회정의

우리나라에서 임금이 다스리는 체제는 대한제국(조선)이 1910년 제국주의 일본의 식민지가 되면서 붕괴하였다. 1919년 3월 1일에 일제의 지배를 물리치고 독립된 국가를 회복하기 위한 만세 운동이 일어났다. 만세 운동은 일제의 지배를 물리치지 못했다. 그러나 그 결과로 상해에서 대한민국임시정부가 건립되었다. 비록 “대한민국의 인민”²⁾ 스스로 왕조를 타파한 것은 아니지만, 왕조가 일제에 의해서 무너진 다음 민주공화국을 건립한 것은 스스로의 의지였다고 할 수 있으며, 그 의지의 출발점이 삼일 운동이라고 할 때, 삼일운동은 새로운 “법통”³⁾을 세운 “삼일혁명”⁴⁾으로

1) 이 보고서의 초안은 2019년 5월 30일 ILO 백주년 기념 KLI 국제학술대회 『사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』에서 발표되었으며, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2019년 6월호에 수록되어 있다. 또한 이 보고서의 일부 내용은 필자가 진행하고 있는 『매일노동뉴스』 칼럼 『백년의 꿈』 지면에 발표된 바 있음도 밝혀 둔다.

2) 대한민국임시헌장, 1919. 4. 11.

3) 법통이란 법의 계통을 말한다. 법통을 계승한다는 것은 법의 계보학에 속한다. 그것은 우리가 지금 토대로 삼고 있는 법의 기원을 따지는 일이다. “기원을 따지는 일은 족보학이 될 수도 있고 계보학이 될 수도 있다. 족보학은 오늘 우리의 자긍심

불러도 좋을 것이다.

1919년 4월 11일 제정된 대한민국임시헌장 제1조는 “대한민국은 민주 공화제로 함”이라고 천명하였다. 그리고 제3조에서는 “대한민국의 인민은 남녀 귀천 및 빈부의 계급이 없고 일체 평등임”을 천명함으로써 구체제의 신분질서를 혁파했다. “제국(帝國)에서 민국(民國)으로”⁵⁾ 이행한 것이다. 대한민국임시정부는 야만을 교화하고 폭력을 이겨내는 것은 더 강력한 야만과 폭력이 아니라 인도(人道)와 정의(正義)라는 점을 분명하게 선서하였다.⁶⁾ 이처럼 신생 민주공화국인 대한민국은 평등과 정의를 정초적 증거, 절대적 증거로 삼았다.

기존의 헌법 문헌에서 이 점은 거의 주목을 받지 않고 간과되었지만, 이 점은 매우 중요하다. 폭력을 더 큰 폭력으로 이기고자 하면 결국 폭력이 사회의 근본질서가 되어 버린다. 그렇게 되면 약자는 힘이 없다는 바로 그 사실 때문에 강자의 폭력을 감내해야 한다. 사실상으로만이 아니라 제도적으로도 그렇게 된다. 이것은 결국 약육강식의 질서를 승인하는 것이다. 사람들은 자신의 말과 행위에서 정당성을 찾고자 하는 대신 어떻게 하면 남보다 더 큰 힘을 가질 수 있을 것인가에만 몰두할 것이다. 타인을

을 선조의 위대함을 통해 확증하려는 것이며, 계보학은 지금 우리의 모습이 어떤 경로를 거쳐 형성됐는지를 성찰하는 작업이다. 대한민국이 상하이 임시정부를 뿌리로 한다는 우리 헌법의 서사가 족보학적 성격이 있는 것은 사실이다. 그러나 이 역사를 어떤 해석의 지평 위에 놓고 볼 것이냐 하는 것은 계보학적 문제다”(고명섭, 『대한민국임시정부를 어떻게 볼 것인가』, 『한겨레』, 2019. 5. 1).

- 4) 한인섭, 『100년의 헌법』, 푸른역사, 2019. “왜 ‘운동’이 아니고 ‘혁명’이었을까요. 왕정에서 민주공화정으로의 이행은 결코 순탄하게 이루어지는 경우가 없습니다. 그것은 어느 나라나 혁명적 전환의 산물입니다. 3.1혁명을 통해 우리는 왕정(조선), 제정(대한제국), 전제정(조선총독부)을 벗어버리고 민주공화정인 민국체제로의 전환을 이루어냈습니다. 영토는 찾지 못했지만, 주권자인 조선인민 전체의 의식은 왕정을 버리어서 지우고 민주공화정 체제의 대한민국을 채택하는 방향으로 결집되었습니다.”(45면)
- 5) 박광일, 『제국에서 민국으로 가는 길』, 생각정원, 2019. 이미 3.1혁명 100주년 기념 사업 준비위원회가 2014년 2월 26일에 주최한 3.1혁명 95주년 기념 학술심포지엄의 제목으로 “제국에서 민국으로”를 내건 바 있고, 대한민국임시정부 기념사업회가 2016년에 개최한 기념 사진전 제목도 “제국에서 민국으로”였다.
- 6) “우리의 人道 마침내 日本의 野蠻을 教化할지요 우리의 正義 마침내 日本의 暴力을 勝할지니”(대한민국임시헌장 선서문).

지배하든가, 타인의 지배를 받아 들이든가. 폭력을 더 큰 폭력으로 이기겠다는 생각은 약육강식의 논리에 입각한 제국주의의 기본 원리일 뿐만 아니라, 동시에 부국강병이라는 이름으로 약소국의 대항 원리로 기능하기도 했다는 점을 고려할 때, 임시정부의 정신은 당시의 시대 상황과 세계 정세에서는 매우 놀라운 성취라고 하지 않을 수 없다.

1945년 일제로부터 해방된 대한민국은 3년간의 미군정을 거쳐 1948년에 제헌의회를 구성하고 새로운 독립헌법을 제정하였다.⁷⁾ 1948년 7월 17일 제정된 신헌법은 전문에서 “우리들 대한국민은 기미삼일운동으로 대한민국을 건립”하였다고 선언함으로써, 대한민국의 법통이 1919년에 건립된 임시정부에 있음을 분명히 하였다.⁸⁾ 1948년 헌법은 평등을 천명했던 1919년 임시헌장의 정신을 계승하여 “모든 국민은 법률 앞에 평등”하다고 다시 한 번 천명하면서, 특히 이렇게 규정했다. “사회적 특수계급의 제도는 일체 인정되지 아니하며 여하한 형태로도 이를 창설하지 못한다.”(제8조) 이 규정은 지금도 유효하다(제11조). 이것은 대한민국이 구체

-
- 7) 후지이 다케시(『과시즘과 제3세계주의 사이에서』, 역사비평사, 2012)에 의하면, 대한민국을 정의하는 방식에는 두 가지가 있다. 분단국가와 탈식민국가. 분단국가는 반공산주의와 연결된다. 좌우를 막론하고 대한민국을 친미반공국가로 정의한다. 좌파에게는 혁파 대상이고 우파에게는 찬양 대상이다. 그러나 대한민국이 친미반공국가로 정립되는 것은 한국전쟁 이후이다. 적어도 초기 대한민국, 해방 8년(1945~53년)의 시기는 그렇지 않다. 예컨대 제헌헌법에서 엿보이는 대한민국의 초기 모습은 반공산주의+친자본주의(친미국주의) 국가의 모습이 아니다. 오히려 반공산주의(영토조향)+반자본주의(경제조향) 국가의 모습이다. “이분법적인 구도로는 이해하기 어려운 이와 같은 ‘측면’ 또는 ‘영역’의 성격을 규명하기 위해서는 ‘반공=친미’라는 냉전적인 시각에서 벗어날 필요가 있다. 즉, 국내적인 ‘반공’과 국제적인 ‘냉전’ 사이에는 역사적으로 벌어진 간극이 존재하며 그 간극으로 인해 반공주의가 유동성을 지니게 되는 역사적 공간이 형성되었다는 점에 주목해야 하는 것이다.”(후지이 다케시, 앞의 책, 17면) 분단국가의 프레임이 공산주의와 자본주의(미국주의)의 대립 구도만을 강조한다면, 탈식민국가의 프레임은 민족주의와 제국주의의 대립 구도를 인식할 수 있게 만든다. 해방 8년의 대한민국 초기 모습은 이 두 가지 프레임이 상호 교차하는 영역에서 형성된다. 그 결과 반공산주의+반자본주의+반제국주의 국가의 모습이 만들어진다. 그 결과물이 제헌헌법(1948)이다. 이 점은 한국 노동법학에 있어서 탈식민 담론 연구와 관련되는데 이 글의 범위는 벗어난다.
- 8) 현행 헌법은 “우리 대한민국은 3.1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4.19민주이념을 계승하고(후략)”라고 하여 임시정부 법통을 문자로 못 박았다. 그 전후 사정과 의의에 대해서는 한인섭, 앞의 책, 89면 이하 참조.

제의 신분질서로의 회귀를 결코 용인하지 않겠다는 결연한 의지의 표명이라고 할 것이다.

특히 1948년 헌법은 사회정의를 경제질서의 원칙으로 천명하면서 세계사적 흐름에 동참하였다. 1948년 헌법 제84조에 따르면, “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.” 사회정의가 “한계”로서 갖는 의미를 명확하게 제시하고 있는 점이 돋보인다. 경제적 자유는 사회정의의 한계 내에서 보장되고, 사회정의는 경제적 자유의 한계로 작용한다. 시장에 대한 경계를 설정하는 것이다. 시장이 이 경계를 넘어서면 형체를 알아볼 수 없는 괴물이 되고 만다. 1948년 헌법이 표방하는 민주공화국은 사회국가이며, 사회국가는 시장의 자동조절기능이라는 환상을 극복하면서, 사회정의의 한계 내에서 시장이 순기능할 수 있도록 제도적 기초를 갖추고자 하는 적극적 의지를 구현하는 국가이다.⁹⁾

1948년 헌법이 천명하고 있는 가치에 대해서, 특히 사회정의의 가치에 대해서, 당시의 상황에 비추어 볼 때 그것은 현실과 동떨어진 이상을 표방한 것에 불과하며, 이른바 장식적 헌법일 뿐이라고 평가절하하는 견해들이 있다.¹⁰⁾ 물론 그것은 이상이고 꿈이다. 그러나 이상은 현실과 유리

9) 사회정의가 경제적 자유의 한계로서 갖는 의미에 대해서는 아래 제3장 참조.

10) 귀속재산을 자본주의적 경제 체제로 이행하기 위하여 필요한 사적 자본의 축적 토대로 삼으려고 했던 우파와 반대로 사회주의로의 이행을 담보하는 토대로 삼으려고 해던 좌파의 대립이 분단과 단독정부 수립을 거치면서 우파의 주도로 귀결된 사정을 고려할 때, 제헌헌법의 “국유화와 경제통제 역시 미군정의 귀속재산을 국가 소유로 이양받는 현실을 추수한 것에 불과했을 뿐, 시장을 조절하여 분배의 평등을 실현하고자 하는 데 중점을 두었던 것은 아니었다. 따라서 국유화와 계획경제 요소는 해방공간의 계급대립을 해소하고 사적 소유와 시장에 기초한 자유경제체제로 이행하는 데 필요한 과도적 조치에 불과했다”라고 평가하면서, 사회정의 원칙에 대해서도 “사회국가의 이념 자체가 그렇듯이, 제헌헌법의 경제질서가 추구한 목표는 광범한 민중이 사회질서 형성에 참여하는 것을 지지하고, 자유민주주의 이념을 담지한 국가가 중심이 되어 사회국가 이념의 개량적 조치로 계급모순을 체제 내로 흡수해 부르주아 중심의 자본주의 사회체제를 안정적으로 구축하는 데 있었다”라고 평가절하하는 견해도 있다(신용옥, 『대한민국 헌법상 경제질서의 기원과 전개(1945~1954년)』, 고려대학교 박사학위논문, 2006, 354면). 이 견해는 사회국가 자체를 계급모순을 체제 내로 흡수하려는 부르주아

된 백일몽이 아니다. 이상은 현실에 뿌리를 내리고 있는 의지이다. 우리는 이상이 필요하다. 이상이 곧바로 현실이 될 수 있을 것이라고 믿기 때문이 아니다. 오히려 불완전한 이상에 도달하기 위해서 이상이 필요하다. 프랑스의 철학자 시몬 베유는 이렇게 말했다. “최선의 것은 완벽한 것에 의해서만 착상될 수 있다.”¹¹⁾ 이상이 없으면 우리는 현실이 왜 잘못되었는지 비판적으로 분석하고 개혁의 방향을 설정할 수 없다. 그럴 때 우리는 그저 현실을 있는 그대로 추종하든지, 아니면 객관적이고 과학적인 지표로 간주되는 숫자가 이끄는 대로 나아갈 뿐이다.

누구는 또 이렇게 말할 것이다. 1948년 헌법은 서양의 헌법, 예를 들어 1919년 바이마르 헌법을 베낀 것에 불과하다고.¹²⁾ 그러나 설령 그렇다고 하더라도 1948년 헌법의 가치는 훼손되지 않는다. 중요한 것은 대한민국 주권자가 다양한 텍스트 중에서 사회정의에 최우선의 가치를 부여하는 텍스트를 정초적 준거로 선택했다는 점이다. 왜냐하면 그러한 선택 자체가 곧 주권자의 의지를 반영하는 것이기 때문이다.

1948년 헌법의 규정은 1961년 5월 16일 쿠데타 이후 개정된 1962년 헌법에서 수정되었다. 1962년 헌법 제111조에 의하면, “대한민국의 경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시키는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.” 1948년 헌법과 1962년 헌법을 비교해 보면, 한 가지 커다란 차이점을 확인할 수 있다. 1948년 헌법에서는 사회정의가 기본으로 되어

지의 도구로 본다. 반대의 측면, 즉 법이 어떻게 부르주아지의 권력을 규제하면서 국가를 민중의 보증인으로 삼을 수 있었는지에 대한 분석은 결여되어 있다. 그런 점에서 이 분석은 대심의 원리/모순율을 위반하고 있다. 물론 이것은 어쩌면 법학에 고유한 원리이고, 이 논문은 역사학 논문이라는 점에서 반드시 이 원리를 준수해야 할 당위성은 없는 것인지도 모르겠다.

- 11) Simone Weil, 『Réflexions sur les causes de la liberté et de l'oppression sociale』 (1934), 『Œuvres』, Collection Quarto, Paris, Gallimard, 1999, p.314.
- 12) 실제로 바이마르 헌법 제151조 제1항은 다음과 같다. “경제생활의 질서는 각자로 하여금 인간의 가치에 타당한 생활을 하게 하는 것을 목적으로 하고 정의의 원칙에 적합하여야 한다. 각자의 경제상의 자유는 이 한계 내에서 보장된다”(번역은 『위키문헌』 참조).

있고 각인의 경제상 자유는 사회정의의 한계 내에서 보장되었는데, 1962년 헌법에서는 “개인의 경제상의 자유와 창익”이 기본으로 되어 있고 사회정의는 그것을 보완하는 가치로 “필요한 범위 안에서” 인용될 뿐이다. 사회적 정의와 경제적 자유의 관계가 전복된 것이다. 단순한 자리바꿈이 아니다. 원칙과 예외의 전복이다.

1962년 헌법 조항은 군사독재 기간 내내 존속하다가 1987년 시민혁명으로 군사독재가 끝난 후 새로운 민주헌법으로 수정된다. 1987년 헌법 제 119조에 의하면, “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제 주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.” 이것이 현재의 규정이다. 1962년 헌법과 비교할 때, 당장 두 가지가 눈에 들어온다.

첫째, 1962년 헌법은 경제적 자유의 주체를 “개인”에 한정했는 데 반하여, 1987년 헌법은 여기에 “기업”을 추가하였다. 이제 기업은 사람과 동등한 자격으로 경제적 자유를 향유하는 존재가 되었다. 아니 어쩌면 그 이상이다. 오늘날 기업의 자유는 인간의 자유보다 우월한 것처럼 여겨지고 있기에 말이다.

둘째, 1962년 헌법은 “사회정의”라는 용어를 유지하고 있었지만, 1987년 헌법은 이것을 “경제의 민주화”라는 용어로 대체하였다. 그것은 혹시 독재정권이 “민주정의당”을 정당 이름으로 사용한 것에 대한 반작용이었을까. 1987년 헌법은 사회정의를 경제상 자유의 한계로 정립한 1948년 헌법의 정신, 5.16 쿠데타로 훼손되었던 그 헌법 정신으로 돌아가려고 하지 않았다. 경제의 민주화는 경제상 자유가 국가 개입의 한계로 작용하는 상황에서 소극적으로 운신할 뿐이다.

1987년 헌법이 “사회정의”를 삭제하고 기업의 자유를 명시하였지만, 그것은 비단 우리나라만의 문제는 아니었다. 1980년대는 전 세계적으로 시장과 기업의 자유가 사회정의의 이상을 훼손하기 시작한 시기였다. 그런 점에서 대한민국 헌법에 사회정의 개념이 들어오고 나간 맥락은 일국적인 것이 아니라 국제적인 것이라고 할 것이다.

사회정의를 경제적 자유의 한계로 작용하는 것이 아니라, 반대로 경제적 자유가 경제민주화의 한계로 작용하게 되면서, 기업과 근로자, 경영과 노동을 대등한 견지에서 바라보고자 했던 1948년 헌법의 시도는 끝내 빛을 보지 못하고, 오히려 뒤에서 보는 바와 같이 경영권이 노동권의 한계로 작용하게 된다.¹³⁾

불의한 세상이라고 해서, 사회정의를 땅에 떨어졌다고 해서, 헌법에서 사회정의의 원칙을 지워도 되는 것은 아니다. 법전 속에 글자로 찍혀 있는 사회정의의 원칙은 언젠가 사람들 가슴 속에 정의감으로 살아나고, 그리하여 죽은 듯 누워 있던 네 글자를 활자(活字)로, 즉 글자 그대로 “살아 있는 글자”로 깨워 일으킨다. 예를 들어 공적인 것(res publica)을 사적인 것(res privata)으로 사유화하는 유사정치가 판을 치는 동안, 민주공화국을 천명한 헌법 제1조는 법전 속 글자로만 존재하는 비현실적인 꿈으로 치부당했다. 그러나 법치의 이상을 유감없이 보여준 2017년 3월 10일 헌법재판소의 결정문¹⁴⁾은 헌법이 가식이 아니라 엄연히 법이었다는 당연한 진실을 새삼스럽게 상기시켜준다.

그러나 법전에서 사회정의를 삭제하면서 현실에서도 사회정의를 사라졌다. 그러자 우리가 목도하는 것은 새로운 신분질서의 대두이다.

II. 민국(民國)인가 재국(財國)인가? : 재벌체제의 형성과 새로운 신분질서의 대두

한국은 식민지와 전쟁을 겪은 후 산업화와 민주화를 겪었다. 산업화 시대에 노동하는 자들은 “산업역군”이라고 불렸다. 이 말은 전체 근로자를 국가발전의 원동력으로 삼는 전체주의적 노동관을 반영한 것이다. 이 개념은 일차 대전과 이차 대전의 경험에서 비롯된다. 양차 대전은 식민주의

13) 아래 제3장 참조.

14) 헌법재판소 전원재판부, 2016헌나1, 2017. 3. 10., 대통령(박근혜) 탄핵.

와 산업주의를 하나로 결합시켰다. 식민주의는 산업주의를 식민지에 적용하는 것이라고 할 수 있고, 반대로 산업주의는 식민주의를 서양에 적용하는 것이라고 할 수 있다. 양차 대전은 총력전이었다. 한 나라의 모든 인적 자원과 물적 자원을 총동원하는 전쟁이었다. 총동원 체제에서 모든 존재는 에너지로 간주된다.

독일의 철학자 하이데거에 따르면, 기술의 본질은 자연의 존재 양식을 드러내는 것인데, 현대 기술은 단순히 드러내는 데 그치는 것이 아니라 드러내도록 닦아세우는 데 있다고 한다. 예를 들어 물레방아는 물의 힘으로 돌아가며 흐르는 물에 전적으로 자신을 맡긴다. 물레방아는 흐르는 물의 에너지를 저장하기 위한 기술이 아니다. 하지만 댐은 강을 수력의 저장고로 취급한다. 그리고 강으로 하여금 에너지를 드러내도록 닦아세운다. 댐이 강에 의존하는 것이 아니라 강이 댐에 의하여 갇히고 저장되고 채굴된다. 물레방아는 강을 강으로 대접하지만 댐은 강을 수자원의 공급처로만 취급한다.

현대 기술 문명은 인간을 인간으로 대접하는 것이 아니라 계산할 수 있고 동원할 수 있는 생체에너지의 공급처로 취급한다. 근로자는 노동하는 인간이 아니라 마치 천연자원과 유사하게 채굴할 수 있는 인간자원으로 취급된다. 양차 대전은 이 산업주의를 공장 안에서 사회 전체로 확대시켰고, 전시와 평시를 구분하지 않고 일상적인 원리로 일반화시켰다.

태평양전쟁과 한국전쟁을 겪은 한국도 산업주의적 인간관이 낫설지 않다. 1987년에 노동부가 작성한 『1987년도 노동정책의 방향』에 따르면, 노동정책의 주요 임무는 “생산성 향상과 산업사회의 발전”¹⁵⁾을 기하는 데 있는데, 노동문제가 “사회안정, 국가안보에 중요한 변수로 등장하여” 전 사회에 파급되면서 “사회불안[을] 조성”하기 때문에, “지속적인 경제성장을 뒷받침하기 위하여” 노동정책이 어느 분야보다도 중요하다고 한다. 이 생산성 지상주의는 “전 근로자가 생산활동에 의욕적으로 참여하여 국가발전의 원동력이 되게 하는 것이 노동정책의 주요 과제임”이라고 선언하는 데 주저함이 없다.¹⁶⁾

15) 노동부, 『1987년도 노동정책의 방향』, 1987, 비매품, 3면.

16) 인용은 모두 위의 책, 10면.

지금은 바뀌었을까, 회의적이지 않을 수 없다. 근로자들은 1987년 투쟁을 거치면서 비로소 “노동자”라는 자기 이름을 되찾았다. 그러나 1997년 외환위기와 IMF 체제 이후 “노동자”는 다시 “인적 자원” 또는 “인적 자본”이라는 이름으로 불리고 있다. 인간을 목적이 아니라 수단으로 삼는 체제, 인간을 이윤과 경쟁의 무한궤도를 돌리는 동력원으로 전락시키는 체제, 이 시장전체주의 체제에서 차별과 불평등은 일상이 되었고, 노동하는 인간의 존엄은 여지없이 훼손당한다.

사람과 사람의 관계를 자유롭고 평등한 관계로 보증하는 제3자 보증인의 형상이 사라진 곳에서는 각자도생과 약육강식의 논리가 지배한다. 정글에서는 강한 인종이 약한 인종을 지배하고, 강한 계급이 약한 계급을 지배하는 것이 자연스럽고 당연한 것으로 간주된다. 대기업은 중소기업에 압질을 하고, 사용자는 근로자에게 압질을 하고, 근로자는 또다른 근로자에게 압질을 한다. 압질은 노동관계가 법의 지배가 아니라 힘의 지배가 관철되는 공간으로 변질되고 있음을 경고한다. 노동은 생존과 관련되어 있기 때문에 그러한 위험이 더욱 크다.

흔히 사람들은 계약관계를 비롯하여 모든 법률관계가 채권자-채무자(계약관계), 소유권자-소유물(물권관계), 부모-자식(가족관계) 등 양자관계인 것처럼 생각하지만 사실은 그렇지 않다. 채권관계든, 물권관계든, 가족관계든 모든 법률관계에는 그것을 진정한 의미에서의 법률관계로 보증하는 제3자가 존재한다. 그렇지 않으면 그것은 더 이상 법률관계라고 할 수가 없다. 이 제3자 보증인의 구체적인 모습은 나라마다 시대마다 다를 수 있다. 서양 중세와 같이 신의 모습을 띠 수도 있고, 근대 세계와 같이 국가의 모습을 띠 수도 있고, 또 다른 어떤 모습을 띠 수도 있다. 그러나 어떤 형태로든 제3자 보증인이 존재하지 않는 법률관계와 사회는 없었고, 앞으로도 없을 것이다.

예를 들어 채권관계는 쌍무관계, 즉 채권자와 채무자의 양자관계로 생각하기 쉽다. 그러나 채무의 이행을 보증하는 제3자, 예를 들어 판사가 존재하지 않는다면, 나의 채권은 채권이기 어렵다. 나보다 힘이 센 채무자가 채무를 이행하지 않는 경우에, 계약의 효력을 승인하고 채무의 이행을 보증해 줄 수 있는 판사가 존재하지 않는다면, 나의 채권은 유명무실해질

것이기 때문이다. 그 경우에는 오직 물리적 위력만이 채무의 이행을 담보할 것이다. 강자만이 계약과 채권을 유효하게 만들 수 있을 것이다. 약자에게는 강요된 동의와 일방적 급부 의무만이 남을 뿐이다. 그러므로 계약이 계약으로서 의미를 갖기 위해서는 “약속은 지켜져야 한다”라는 원칙을 보증하는 제3자가 있어야 한다. 이것은 이른바 “효율적 계약 파괴”를 주장하는 법경제학의 관점과는 정반대의 관점이다.

또 물권관계는 흔히 소유권자인 나와 소유권의 객체인 사물의 양자관계로 생각하기 쉽다. 나는 나의 소유물인 물건에 대해서 완전한 지배권을 행사한다고 생각한다. 이것은 나의 것이다. 이른바 물권의 대세적 효력이다. 그러나 물건에 대한 나의 소유권을 보증하는 제3자가 존재하지 않을 경우, 나의 물권은 물권이기 어렵다. 나보다 힘이 센 누군가가 “내 것은 내 것이고, 네 것도 내 것이다” 하면서 나의 소유물을 강제로 탈취하는 경우에, 나의 물권을 보증하는 경찰이나 판사가 없다면 나는 속수무책으로 당할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 그 경우에는 강자만이 소유권을 향유할 것이고, 약자에게는 강자의 재량에 구속되는 일시적 점유권만이 허용될 뿐이다.

가족관계도 마찬가지다. 나의 아버지가 진정으로 나의 아버지라는 사실은 누가 어떻게 확인하고 보증하는가? 고대 로마법의 격언에 따르면, 어머니는 언제나 확실하고 아버지는 언제나 불확실하다. 나의 아들이 정말로 나의 아들이라는 사실은 누가 어떻게 확인하고 보증하는가? 이를 확인하고 보증하는 제3자가 존재하지 않을 경우, 둘 중의 한 명이 친자관계를 부정하면 나는 나의 아버지의 아들임을, 또 나의 아들의 아버지임을 입증할 수 없을 것이다. 내가 누구인지는 내가 자유롭게 결정할 수 있다고 믿는 사람도 만약 해외여행에서 여권을 분실하면 한국 대사관을 찾아가지 않을 수 없을 것이다. 외국 경찰에게 나의 정체성을 아무리 주장해도 권위 있는 제3자가 보증하는 정체성이 확인되지 않는 한 나는 내가 누구인지 증명할 수 없을 것이다. “내가 누구인지 말할 수 있는 자는 누구인가?”(리어왕) 아이러니하게도 내가 아니라 제3자 보증인이다.

일본의 철학자 다카하시 데쓰야의 말도 참고로 들어볼 만하다. “포스트 모더니즘을 빠져나간 일본 지식인들 중에서는 민족이나 국가를 간단하게

‘넘어서는’ 것이 가능한 듯이 말하는 사람이 많아요. 하지만 국가를 ‘관념’으로 내버릴 수 있는 듯이 생각해도, 현실적으로 국가를 버릴 수 있느냐 하면 그리 간단치 않습니다. 빈번히 국제 심포지엄에 참가하고 ‘국경을 넘는’ 지식인으로 활동하고 있을 사람들도 일본 정부가 발행한 여권의 보호를 받고 이동하는 처지여서, ‘국가를 초월한다’라고 주장하는 사람들이, 알고 보니 약삭빠르게도 국립대학 교원이더라 하는 경우가 드물지 않습니다.”¹⁷⁾

노동관계도 예외가 아니다. 근로계약관계는 결코 근로자와 사용자의 양자관계로 환원되지 않으며, 집단적 노사관계는 결코 노동조합과 사용자 또는 사용자단체의 양자관계로 환원되지 않는다. 노동관계가 양자의 대등한 법률관계로 성립되기 위해서는 제3자 보증인의 존재가 필요하다. 그 보증인이 존재하지 않거나 제3자의 자리를 지키지 않고 한쪽 편을 들면(그러면 이미 제3자가 아니다) 노동관계는 법이 지배하는 공간이 아니라 힘이 지배하는 공간이 된다.¹⁸⁾

이와 같이 모든 법률관계는 양자관계의 수평적 차원과 제3자 보증인의 수직적 차원이 만나는 삼각형의 구조를 띤다. 신자유주의 또는 시장경제주의는 이것을 수평적 양자관계로 해체하려고 한다. “세계는 평평하다”¹⁹⁾는 환상을 실제와 동일시한다. 그러나 아쉽게도 이 평평한 세계는 자유와 평등이 실현되는 세계가 아니다. 제3자 보증인이 존재하지 않을 때 법률관계는 적나라한 힘의 관계, 폭력적 관계로 변질되고 만다. 그리고 사회는 약육강식과 각자도생의 자연법칙이 지배하는 정글이 된다.

그런 점에서 최근 인구에 회자되는 “갑을관계”라는 말은 지금 한국 사회가 어디에 서 있는지를 징후적으로 보여주는 말이라고 할 수 있다. 원래 갑과 을은 관행상 계약에서 일방 당사자(도급인, 사용자, 임대인)와 타방 당사자(수급인, 근로자, 임차인)를 의미하는 용어에 불과하다. 그러므로 원래대로라면 갑을관계는 단순한 채권채무관계를 의미하는 말이어야

17) 서경식/다카하시 데쓰야, 『책임에 대하여』, 돌베개, 2019, 147면.

18) 이상의 내용은 박제성, 「제3자 보증인의 소멸과 갑을관계」, 『매일노동뉴스』, 2019. 7. 2, 일부를 수정한 것이다. 제3자 보증인에 관하여 좀 더 자세한 내용은 알랭 쉬 피오, 『숫자에 의한 협치』, 한울아카데미, 2019, 162면 이하 참조.

19) 토머스 프리드먼, 『세계는 평평하다』, 창해, 2006.

한다. 그러나 사람들이 이 말을 쓸 때 그것은 일종의 지배종속적 신분관계, 또는 유사신분관계를 의도한다. 갑이 법적 권한을 넘어 갑질을 행사하고 을은 법적 권리를 누리지 못한 채 피해를 감내해야 하는 주종관계. 이것은 계약관계를 계약관계로 보증하는 제3자가 존재하지 않음으로 인하여 계약관계가 신분관계로 변질되었음을 의미한다.²⁰⁾ 갑을관계는 우리 사회에서 제3자 보증인의 존재가 희미하게 사라지고 있음을, 민주공화국의 이상이 위협받고 있음을 경고한다.²¹⁾

문제는 이 지배가 구조화되어 있다는 점이다. 이것을 “재벌체제”라고 부를 수 있다. 재벌은 사실상 헌법이 금지하고 있는 ‘사회적 특수계급’으로 군림하면서 사람들의 일상과 사회제도를 총체적으로 지배하고 있는 것은 아닌가 하는 우려를 금할 수 없다. 적자생존 사회가 초래하는 능력주의적 예민함은 “흙수저”에게만 적용되고, “금수저”는 그 대상에서 벗어나 있는 것 같다. 예를 들어 산업재해를 당해 사망한 근로자의 자녀에게 채용 우선권을 부여하는 대기업의 단체협약에 대해서는 “귀족노동자계급”²²⁾의 “고용세습”이라는 비난이 격렬하게 이어지지만, 재벌 3세가 임

20) 조선시대의 신분제도는 크게 사서양천(士庶良賤)으로 구분된다. 사서양은 모두 자유인이고 천은 부자유인이다. 사서양의 신분제에 따른 차별은 공법적인 차별이었을 뿐이다. 사법상으로는, 서로 다른 신분끼리는 혼인을 하지 않는다는 점을 제외하면, 모든 면에서 평등하게 대우받도록 되어 있었다. 노비는 인격적 성질과 물건적 성질이 섞여 있었다. 그러나 일본이나 중국의 노비가 반인반물(半人半物)이라면, “우리나라의 노비는 오히려 농노적인 성질의 것이어서 인륜물사(人六物四) 정도라고 할 수 있을 것이다”(박병호, 『한국법제사』, 민속원, 2012, 177면 이하 참조, 인용은 181면). 조선시대 노비가 인륜물사라면 민주공화국인 대한민국의 근로자는 인십물영(人十物零)이어야 하지 않겠는가.

21) 사실 대한민국은 여전히 상징적 차원에서는 왕조를 벗어나지 못한 것이 아닐까 생각한다. 오만 원권의 인물은 조선시대 유교적 여성관을 상징하는 신사임당이고, 만 원권의 인물은 조선시대 성군으로 추앙받는 세종대왕이다. 오천 원권과 천 원권의 인물은 각각 조선시대 유학을 대표하는 율곡 이이와 퇴계 이황이다. 전부 조선시대 사람들이다. 우리가 지금 조선시대 화폐를 쓰고 있는 것인가? 서울의 중심 광장을 상징하는 동상이 조선의 문무를 대표하는 세종대왕과 이순신 장군이라는 사실도 역시 공화국적 상상력의 부재를 웅변한다. 공화국의 역사가 짧아 자랑할 만한 것이 없어서 그러한가? 공화국을 공화국답게 만들기 위해서는 공화국을 상징하는 엠블렘을 만들려는 노력도 필요한 법이다.

22) 서울고등법원, 2016. 8. 18, 2015나2067268 판결. 법원은 이 단체협약의 효력을 부정하면서 “사회적 특수계급”의 창설을 금지하고 있는 헌법 제11조 제2항을 인용

원으로 특허 채용되고 16억 원의 증여세 납부만으로 수십 조의 재산을 상속받으면서 재벌 총수의 지위를 세습하는 것에 대해서는 침묵한다.²³⁾ 정의로운 것(재벌개혁)을 강하게 만들고자 하는 사회적 의지가 일정 정도 좌절되면서, 그 반작용으로 사람들은 강한 것(재벌)을 정의로운 것으로 만들어버린 것은 아닌지 우려된다. 파스칼이 갈파한 바와 같이 말이다.

“정의로운 것을 따르는 것은 정의롭고, 강한 것을 따르는 것은 필연이다. 힘이 없는 정의는 무력하고, 정의가 없는 힘은 포악하다. 힘이 없는 정의는 반박당한다. 왜냐하면 나쁜 놈들은 언제나 있기 때문이다. 정의가 없는 힘은 비난받는다. 그러므로 정의와 힘을 결합해야 한다. 그리고 이를 위해서는 정의로운 것을 강하게 만들거나, 또는 강한 것을 정의롭게 만들어야 한다. 정의는 논쟁의 대상이 되기 쉽고, 힘은 논쟁 없이 쉽게 식별할 수 있다. 그래서 사람들은 정의를 강하게 만들 수 없었다. 왜냐하면 힘은 정의를 정의롭지 않다고 반박하였고, 정의로운 것은 바로 자신이라고 말했기 때문이다. 그렇게 해서 정의로운 것을 강한 것으로 만들 수 없었기 때문에, 사람들은 강한 것을 정의로운 것으로 만들었다.”²⁴⁾

몽테뉴의 생각은 좀 다르다.

“법은 정의롭기 때문이 아니라 법이기 때문에 신뢰 속에서 유지된다. 이것이 바로 법이 가지고 있는 권위의 신비한 토대이다. 법은 그것 외에 다른 어떤 토대도 갖고 있지 않다. (중략) 법이 정의롭기 때문에 법에 복종하는 사람은, 마땅히 그래야 하기 때문에 법에 복종하는 것이 아니다.”²⁵⁾

자크 테리다는 몽테뉴의 이 문장에 다음과 같이 주석을 단다.

하고 있다.

23) 삼성 이재용은 1991년에 삼성전자에 입사한 다음, 1996년에 이견회로부터 61억 원을 증여받고 증여세 16억 원을 납부한다. 이 돈을 종잣돈으로 해서 삼성에버랜드 전환사채(1996)와 삼성전자 전환사채(1997)를 매입하고, 삼성SDS 신주인수권부사채(1999)를 인수한 뒤, 2001년에 삼성전자 상무보로 승진한다. 그리고 2012년에 삼성전자 부회장으로 승진하면서 사실상 상속을 마무리한다. 대법원은 여기에 적법성을 부여하였다(대법원 2009. 5. 29. 선고 2007도4949 삼성에버랜드 사건 판결 및 같은 날 선고 2008도9436 삼성SDS 사건 판결).

24) 파스칼, 『팡세』, 298.

25) 몽테뉴, 『에세이』, 제3장, 제13절, “경험에 관하여”.

“우리는 법이 정의롭기 때문이 아니라 법이 권위를 갖고 있기 때문에 법에 복종한다. ‘신뢰’라는 단어가 명제 전체의 무게를 지탱하고 있으며, 권위의 ‘신비한’ 성격에 대한 암시를 정당화하고 있다. 법의 유일한 토대는 사람들이 믿고 있다는 사실에 있다. 이러한 믿음의 행위는 존재론적이거나 합리적인 토대가 아니다. 믿는다는 것이 의미하는 바에 대해 생각해봐야 한다.”²⁶⁾

데리다는 이어 나간다.

“법을 정초하고 창설하고 정당화하는 작용, 법을 만드는 작용은 어떤 힘의 발동, 곧 그 자체로는 정당하지도 부당하지도 않은 폭력으로, 이전에 정초되어 있는 어떤 선행하는 정의, 어떤 법, 미리 존재하는 어떤 토대도 정의상 보증하거나 반박할 수 없는 또는 취소할 수 없는, 수행적이며 따라서 해석적인 폭력으로 이루어져 있다.”²⁷⁾

데리다가 말하는 힘, 폭력, 권력은 은유에 가깝다. 그것은 물리적인 것이 아니라 언어적인 것이고 해석적인 것이다. 그래서 믿음이 중요하다. 물리적 힘에 대한 굴종이 아니라, 해석적 힘에 대한 자발적 신뢰. 그것이 법을 만든다. 그것은 차라리 피에르 르장드르가 “도그마”라고 부르는 것, 즉 “법률적이고 명예로운 진리 그 자체” 또는 ‘그렇게 말해져야 하기 때문에 그렇게 말해진 것’²⁸⁾과 일맥상통할 것이다. 제3자 보증인, 도그마로서의 이 제3자 보증인이 곧 몽테뉴가 말하는 “권위의 신비한 토대”이며, 데리다가 말하는 “정초적 행위의 폭력적 구조”²⁹⁾이며, 르장드르가 말하는 “절대적 준거” 또는 “정초적 준거”³⁰⁾이다.

재벌체제란 곧 이 준거의 자리에 재벌이 들어서는 것이다. 이 재벌 지배의 구조를 개혁하기 위해서는 1919년 ILO 헌장과 대한민국임시헌장, 1944년 필라델피아 선언, 1948년 제헌헌법이 이구동성으로 천명하고 있는 정신, 즉 사회정의를 정신을 복원해야 한다. 존 러스킨이 말한 바와 같

26) 자크 데리다, 『법의 힘』, 문학과지성사, 2004, 29면(번역은 일부 수정).

27) 위의 책, 31면.

28) Pierre Legendre, 『Sur la question dogmatique en Occident』, Paris, Fayard, 1999, p.25.

29) 데리다, 앞의 책, 32면.

30) Pierre Legendre, 『Les enfants du texte. Étude sur la fonction parentale des États』, Leçons VI, Paris, Fayard, 1992, p.19.

이, “정의의 작용은 부의 직접적인 힘을 줄일 뿐만 아니라 가난이 주는 최악의 무력감도 없애주는 것”³¹⁾이기 때문이다.

Ⅲ. 사회정의의 복원(1) : 시장에 대한 한계로서의 사회정의

사회정의의 정신을 복원하는 일은 무엇보다 먼저 사회정의를 경제적 자유의 한계로 설정했던 1948년 제헌헌법의 정신을 복원하는 것이다. 1948년 헌법 제84조를 다시 한 번 인용하자. “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.”

사회정의를 추구한다는 것은 시장에 한계를 설정한다는 것을 의미한다. 첫째, 이것은 입법을 비롯하여 공공의 정책을 결정하는 과정에 만연해 있는 법경제학적 사고를 지양하는 척도의 감각을 요청한다.³²⁾ 척도의 감각은 계산할 수 있는 것과 계산할 수 없는 것을 구별하는 감각이다. 법경제학은 오래된 법언 “약속은 지켜져야 한다(pacta sunt servanda)”를 위반하고 있다. pacta(약속)의 어원인 pactione가 또한 평화(paix)의 어원이기도³³⁾ 하다는 점을 유의해야 할 것이다. 법경제학적 관점은 이미 2천 년 전에도 비판을 면치 못했다. 고대 공화정 로마의 법학자 키케로는 이렇게 말했다.

“만일 정의라는 것이 인민들이 성문화한 법률이나 제도에 대한 복종이라면, 또 혹자들이 이야기하듯이 모든 것을 효용에 의거해서 측정해야 한다면, 누구라도 법률을 소홀히 대할 것이며, 가능하기만 하다면 법률을 위반할 것이네.

31) 존 러스킨, 『나중에 온 이 사람에게도』, 열린책들, 2009, 137~138면.

32) 법경제학적 방법론에 대한 좀 더 자세한 비판은 박제성, 『지도와 영토: 사회정의의 법률적 표상들』, 『노동법연구』, 제46호, 2019. 3, 1~37면 참조.

33) 『학설취찬』, 2.141.

그러면서 그 행동이 자기한테 이득을 가져다준다고 여길 것이네. 그러면 정의라는 것은 도무지 찾아볼 수 없는 결과가 오네. 그것이 자연본성에서 유래하지 않는다면, 그리고 효용 때문에 정의가 설정되고 효용에 의해서 정의가 폐기된다면 말일세.”³⁴⁾

법은 타율적 규칙이다. 이른바 규제에 해당한다. 이것은 이해타산이나 비용편익분석의 결과로 도출된 규범상품이 아니다. 반대로 이것은 그러한 경제적 계산을 가능하게 하는 토대를 형성한다. 이런 타율적 규칙을 준수할 때에만 비로소 기업의 자유가 가능하다. 자율은 타율 안에서 가능하고, 시장은 법과 제도의 경계선 안에서 형성된다.

벨기에 브뤼셀의 시청 앞 광장은 이러한 이치를 건축학적으로 가장 아름답게 구현한 곳 중의 하나이다.³⁵⁾ 이 곳은 원래 중세 시대 시장이었다. 이 시장을 둘러싸고 있는 건물들은 관공서와 노동조합의 전신인 길드의 본부로 쓰이던 것이다. 가장 높은 건물인 시청은 광장 전체를 굽어보고 있으며, 제빵공들의 길드하우스 “스페인왕”, 기름공들의 “손수레”, 봉제공들의 “여우”, 뱃사공들의 “빨나팔” 등이 있고, 정육노동자 길드하우스 “백조”에서는 마르크스와 엥겔스가 공산당선언을 집필했고 벨기에 노동당이 결성되었다. 아마도 그래서 빅토르 위고는 이곳을 세상에서 가장 아름다운 광장이라고 했을까. 국제노동기구의 목적에 관한 필라델피아 선언은 이것을 다음과 같이 표현한다.

“모든 인간은 인종, 신앙, 성별과 상관없이 자유와 존엄과 경제적 안정 속에서 그리고 평등한 기회로써 자신의 물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 권리를 갖는다. 이것을 가능케 할 조건의 실현은 모든 국내 및 국제 정책의 핵심적인 목적이 되어야 한다. 국내 및 국제 차원에서, 특히 경제 금융 영역에서 취해지는 모든 프로그램과 조치들은 이러한 관점에서 평가되어야 하며, 이 근본 목적을 달성하는 데 방해가 아니라 도움이 되는지의 여부에 따라서만 채택되어야 한다.”

둘째, 세계화 현상을 고려해야 한다. 국제적 차원에서 초국적 기업의

34) 키케로, 『법률론』, 1.15.42, 한길사, 2007, 89~90면.

35) 이 아이디어는 알랭 쉬피오, 『필라델피아 정신』, 매일노동뉴스, 2019, 104면에서 가져온 것이다.

책임을 물을 수 있는 제3자 보증인은 존재하지 않는다.

그러나 영민하게도 초국적 기업들은 제3자 보증인의 존재가 필요하다는 사실을 안다. 그래서 스스로 국제적 차원에서 제3자 보증인을 자처하고 나선다. 데이비드 록펠러는 20년 전에 이렇게 말한 바 있다. “최근 몇 년 동안 세계 곳곳에서는 민주주의와 시장경제화 경향이 나타났다. 그 결과 정부의 역할은 축소됐고, 이는 기업인들에겐 유리한 일이다. (...) 그 이면에는 무엇인가가 정부의 자리를 대신해야 한다는 문제점이 남아 있는데, 나는 ‘비즈니스’야말로 그 자리를 맡을 만한 논리적 개체가 될 것으로 본다.”³⁶⁾

프랑스의 사례는 시사점을 제공한다. 프랑스는 2017년에 『모회사와 원청기업의 실천점검의무에 관한 법률』³⁷⁾을 제정했다. 이 법률에 따르면, 일정 규모 이상의 대기업은 자회사나 하청기업에서 인권, 안전, 환경에 침해가 발생하지 않도록 감독할 의무를 부담하며, 자회사나 하청기업에서 그런 침해가 발생한 경우에는 그 모회사나 원청기업이 손해를 배상할 책임을 진다. 이 법률은 실천점검의무를 초국적 기업의 자율에 맡기지 않고 강행 법규를 통해서 그 이행을 담보하고자 하는 의지를 보여준 점에서 의미가 있으며, 관련 입법으로는 세계 최초의 것이다. 물론 한계도 많다.³⁸⁾ 실천점검의무를 부담하는 기업의 규모를 너무 높게 잡았으며(프랑스 국내 기업의 경우 근로자 5천 명 이상, 초국적 기업의 경우 근로자 1만 명 이상)³⁹⁾, 실천점검의무 자체도 결과채무가 아니라 수단채무로 규정되

36) David Rockefeller, 『Looking for a new leadership』, 『Newsweek International』, New York, 1999. 2. 1, 피에르 뤼소, 『코퍼레토크래시(기업국가)의 시대가 열린다』, 『르몽드 디플로마티크』, 2019년 7월호에서 재인용. 뤼소의 글은 자기 책의 일부를 정리한 것이다. Pierre Musso, 『Le temps de l'État-Entreprise』, Fayard, 2019 참조.

37) Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordres.

38) 실천점검의무법 2년 평가보고서 참조: 『Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre. Année 1: Les entreprises doivent mieux faire』, ActionAid France-Peuples Solidaires, Amis de la Terre France, Amnesty international France, CCFD-Terre Solidaire, Collectif Ethique sur l'étiquette et Sherpa, février 2019.

39) 이에 해당되는 기업의 리스트는 공개된 바 없다. 다만 300개 정도 된다는 추산만

어 있는 것⁴⁰⁾ 등이 그렇다. 그럼에도 불구하고 프랑스의 사례는 초국적 기업의 책임을 어떻게 실제적인 것으로, 즉 단순한 사회적 책임이 아니라 법적인 책임으로 만들 수 있는가에 관한 하나의 준거적 가치를 가지고 있음은 부인할 수 없다.

셋째, 한계의 감각은 좀 더 근본적인 차원의 문제를 제기한다. 포드 자동차 회사의 설립자 헨리 포드는 말했다. 기업을 하는 사람이 견지해야 할 단 하나의 규칙은 더 많은 임금을 주면서 더 낮은 가격의 상품을 더 좋은 품질로 만드는 것이라고. 이후 노동과 자본은 이 규칙에 합의했다. 고임금(복지)과 고생산성(종속)을 교환하는 합의이다. 신자유주의는 이 합의를 깬다. 고임금은 주지 않으면서 고생산성은 요구한다. 이것을 위해서 새로운 경영 기법을 고안한다. 성과관리는 그중 하나이며, “고용의 도급화”⁴¹⁾는 그 제도적 표현이다.

그러나 포드주의적 합의의 복원이 신자유주의를 극복하는 대안이 될 수는 없다. 고임금/고생산성 합의는 지구의 에너지를 최대한 착취함으로써만 가능하다는 사실을, 이 불가능한 사실을 외면하는 처사이다. 이 세계는 인간이 처분할 수 있는 대상, 현세대의 재산권의 객체가 아니다. 이 세계는 우리가 그 안에서만 삶을 영위할 수 있는 외쿠메네⁴²⁾이다. “Globalization”을 흔히 “세계화”로 번역하지만, 이것은 “지구화”로 번역되어야 마땅하다. 지구화는 경계 없는 시장, 무한히 확장하는 시장에 대한 환상을 표현하는 말이지만, 세계화(世界化)는 세상이(世) 살 만한 곳이 되기 위해서는 경계/한계를(界) 받아들이는 것이 필요하다는 점을 인정하

있다.

40) 결과채무인 경우에는 손해의 발생에 고의나 과실이 없었음을 피고(기업)가 입증해야 하며, 수단채무인 경우에는 기업의 고의나 과실이 있었음을 원고(노동조합, 시민단체 등)가 입증해야 한다. 후자의 경우 기업은 손해의 발생을 예방하기 위하여 필요한 수단을 모두 취했다는 점만 입증하면 된다. 물론 실천점검의무 이행 계획에 적시된 내용들은 소송에서 증거로 사용될 수 있을 것이므로 그런 한에서는 원고 측의 입증책임의 부담이 줄어든 것이다.

41) 박제성, 『하청노동론: 근로계약의 도급계약화 현상에 대한 법학적 분석』, 퍼플, 2018 참조.

42) 외쿠메네는 지구 위에서 인간이 장기적으로 거주할 수 있는 지역을 의미한다. 외쿠메네의 인류학적 의미에 대해서는 오귀스탱 베르크, 『외쿠메네』, 동문선, 2007 참조.

는 말이다.⁴³⁾

그런 점에서 볼 때, 아무리 요즘 노마디즘이 유행이라고는 하지만, 유목민과 정주민을 기계적으로 구별하는 것은 잘못이라고 할 것이다. 유목주의(노마디즘)에는 두 가지가 있다. 약탈적 유목주의와 외쿠메네적 유목주의이다. 약탈적 유목주의는 초원의 풀을 착취하고 풀이 없어지면 미련 없이 다른 곳을 찾아 또 다시 그곳을 황폐하게 만든다. 반대로 외쿠메네적 유목주의는 자기가 잠시 머무는 곳을 사람이 살 만한 곳으로 만들기 위해 노력한다. 그 점에서 외쿠메네적 유목민은 곧 정주민이다.⁴⁴⁾ 반대로 정주민이라고 하더라도 결국은 이 외쿠메네에 잠시 머물다 가는 유목민에 불과하다. 정주민이라고 하더라도 자기만 살다 죽으면 그만이라는 식의 태도를 취한다면 약탈적 유목주의와 다를 바 없다. 반대로 나중에 올 사람을 위하여 살 만한 곳을 물려 주려고 생각하면서 살아 간다면 그것은 곧 외쿠메네적 유목주의라고 할 것이다.

아직도 경제성장이 가능하다고 믿는 사람들은 현재의 기후위기를 고려하지 않는다. 자연에 대한 공짜 착취와 값싼 화석 에너지가 낳은 거대한 생산력은 대량생산 대량소비를 가능하게 하면서 물질적으로 풍요한 사회를 만들었지만, 화석 에너지의 고갈 및 돌이킬 수 없는 생태계의 파괴와 함께 위기가 닥쳤다. 이는 전혀 새로운 사실이 아니다. 이미 한 세대 전에 요아힘 히르쉬는 이렇게 지적한 바 있다.

“포드주의 축적모델의 본질적인 기반은 값싼 원료 및 에너지 자원을 무제한적으로 이용할 수 있는 가능성과 함께 ‘자유로운 생산력’[‘공짜 생산력’으로 번역하는 것이 더 적절할 듯]인 생산 및 재생산의 자연적 기반을 제한 없이 착취할 수 있는 가능성에 있다. (중략) 그러나 이제 원료의 착취와 자연 및 환경의 파괴로 인해 적절한 생산과정을 지속시킬 수 있는 자연적인 전제조건은 파괴의 위협을 받는 차원에 이르렀다. 그런데 이 파괴는 관련 부분들이 수용할 수

43) 케이트 레이워스의 ‘도넛’은 시장에 대한 한계로서의 사회정의의 개념에 대한 경제학적 이미지를 잘 보여주는 그림이라고 할 수 있다. 이에 대해서는 케이트 레이워스, 『도넛 경제학』, 학고재, 2018 참조.

44) 이미 들뢰즈와 가타리는 토인비의 말을 인용하면서 “유목민은 오히려 옮겨다니지 않는다고 주장한 토인비가 근본적으로 옳다”라고 말했다. 질 들뢰즈·펠릭스 가타리, 『천 개의 고원』, 새물결, 2003, 731면 참조.

있는 한계를 훨씬 넘어서는 차원에 이르고 있다.”⁴⁵⁾

기후학자들에 따르면 지구의 평균기온이 섭씨 2도 올라가는 순간 지구는 홀로세, 즉 인류가 자연과 조화롭게 살아갈 수 있는 시대로 되돌아갈 수 없는 임계점을 건넌다고 한다.⁴⁶⁾ “인류세”라는 용어는 이제 더 이상 낯설지 않다. 이는 인류가 지구의 생태계에 결정적 영향을 미치기 시작하는 지질학적 시대로 접어들었다는 의미다.

그리고 인류는 자신의 노동을 통해서 그렇게 지구의 생태계에 영향을 미친다. 노동을 어떤 방식으로 조직할 것인가, 산업구조를 어떻게 재편할 것인가, 일자리를 어떻게 재배치할 것인가에 따라 인류는 기후위기를 가속시킬 수도 있고 늦출 수도 있다. 이 문제는 석유와 석탄 등 화석연료에 기반하여 운용되는 글로벌 경제 시스템에 대한 근본적인 반성과 성찰을 요구한다. 화석경제를 지금처럼 계속 끌고 간다면 기후위기는 돌이킬 수 없는 지점을 넘어설 것이다.

이 문제와 관련해서 우리는 온건한 버전과 급진적 버전을 구별할 수 있다. 온건한 버전은 이른바 “그린뉴딜” 같은 접근법을 말한다. 급진적 버전은 기후위기를 극복하고 지구를 아직은 살 만한 곳으로 유지하기 위해서는 글로벌 경제체제를 해체하고 지역순환경제체제로 전환해야 한다고 주장한다.⁴⁷⁾

우리는 성장인가 지속인가 양자택일을 해야 하는 것이 아닐까. “지속가능한 성장” 같은 애매한 개념, 마치 황금알 낳는 거위의 배를 가르지 말아야 한다는 약속빠른 태도 같은 개념은 거부해야 하는 것이 아닐까. 오히려 성장의 한계를 정면으로 인식하고, 그것에 따라 산업구조를 재편하고 일자리를 재배치하는 문제를 진지하게 고민해야 하는 것이 아닐까.

한국은 기후변화에 관한 파리협정(2015)에서 2030년까지 온실가스 배출량을 5억 3,600만 톤으로 줄이겠다고 약속했다. 한국의 온실가스 배출

45) 요아힘 히르쉬, 『포드주의와 포스트 포드주의』, 『포스트 포드주의와 신보수주의의 미래』, 한울아카데미, 1995, 60면.

46) 조천호, 『파란하늘 빨간지구』, 동아시아, 2019 참조.

47) 예컨대 알프 호른보리, 『문제는 글로벌 경제에 있다』, 『녹색평론』, 제169호, 2019년 11~12월호, 83면 이하 참조.

량은 2015년 기준으로 6억 9,200만 톤 수준이다. 이 수치는 2016년에도 크게 변하지 않는다. 그러나 2017년에는 7억 900만 톤으로 증가한다.⁴⁸⁾ 이것은 OECD 회원국 가운데 4등이다. 심지어 1~3등 국가인 미국, 일본, 독일은 줄고 있는데 우리는 늘고 있다. 남들보다 경제성장을 잘하고 있다고 기뻐해야 할까.

시장에 대한 한계로서의 사회정의는 제삼자 보증인의 형상이 희미해지는 곳에서 시장/기업의 본질과 책임에 대한 재인식을 요구한다. 그리고 이 기업론은 필연적으로 기업을 둘러싼 민주주의의 문제, 즉 산업민주주의/경제민주주의 또는 노동에서의 민주주의 문제를 제기한다.

IV. 사회정의의 복원(2) : 쟁의(爭議)로서의 사회정의

인간의 노동은 사유와 행위의 결합으로 정의할 수 있다. 인간의 노동이 행위라는 점은 쉽게 납득이 간다. 노동은 신체의 행위 그 자체이니까. 행위 없이 생각으로만 무엇인가를 만들어낼 수 있는 능력은 인간의 것이 아니다. 그러나 인간은 종종 실재를 떠나 표상에 사로잡히곤 한다. 지나치게 비대한 인간의 뇌는 끊임없이 망상을 만들어낸다. 그 망상을 다스리지 못하면 인간은 미쳐버릴 것이다. 인간이 세상을 표상하는 능력에는 한계가 없다. 그러나 인간의 물리적 존재는 현실에 의하여 제약된다. 노동은 이 두 가지 사실을 이어주는 경첩이다. 그래서 시몬 베유는 이렇게 말했다. “이성은 노동을 통해서 세계를 파악하고, 노동을 통해서 무분별한 상상력을 다스린다.”⁴⁹⁾ 노동은 이성의 학교인 것이다.

인간의 노동이 사유라는 점은 인간의 노동을 동물이나 기계의 노동과 구별짓는 가장 큰 특징이다. 꿀벌이 집을 지을 때, 로봇이 자동차를 만들 때, 그것은 본능이나 프로그램에 따른 동작, 사유가 수반되지 않는 순수

48) 출처: 2019년 국가 온실가스 인벤토리 보고서, 온실가스종합정보센터.

49) Alain Supiot, 『Simone Weil aurait sûrement participé à Nuit debout』, entretien par Xavier de La Poste, 『L'Obs』, 30 juillet 2017에서 재인용.

한 행위이다. 순수한 행위는 그러나 행위(action)가 아니라 반응(reaction)에 불과하다. 반대로 인간의 노동은 머릿속에 이미 착상/잉태된(conception) 것을 물질 세계 속에 출산하는 과정이다(노동을 의미하는 서양어 labour 또는 travail는 동시에 출산을 의미하기도 한다). 착상된 것 또는 잉태된 것, 그것은 개념(concept)이며, 노동은 그러므로 개념을 창조하는 과정이다.

흔히 정신노동도 뇌라는 신체 기관의 운동이므로 육체노동에 해당한다고 말한다. 하지만 모든 육체노동은 또한 정신노동이다. 근로기준법 제2조 제1항 제3호 “근로란 정신노동과 육체노동을 말한다”라는 규정은 적어도 이 점에 관해서는 매우 타당한 규정이다.

그런데 테일러주의는 구상과 실행을 분리시킴으로써 노동하는 자로부터 사유를, 그러므로 행위를 박탈하였다. 그럼으로써 노동하는 자를 기계의 속도에 기계적으로 반응하는 신체로 전락시켰다. 산업사회의 기계적 세계관은 인간을 시계태엽장치의 톱니바퀴 같은 존재로 취급하였다.

그리고 지금 디지털 기술은 새로운 형태의 비인간적 노동조직을 만들어내고 있다. 이제 노동하는 자는 디지털 정보에 실시간으로 반응하는 신체로 전락하고 있다. 디지털사회의 사이버네틱스적 세계관은 인간을 컴퓨터나 로봇 같은 존재로 취급한다. 인공지능이 인간의 일자리를 대체하지 않을까 우려하는 목소리들이 많지만, 정작 심각한 문제는 인간을 인공지능과 동일시하는 관점일 것이다. 인공지능에 일자리를 뺏긴 근로자는 최소한 인간으로 남을 수 있지만, 인공지능과 동일시되는 근로자는 인간으로도 남지 못하고 기껏해야 사이보그 취급을 받을 것이기 때문이다. 기우일까? 아니다. 인공지능 분야의 선구자들은 인간의 뇌가 “프로그램으로 제어되는 하나의 기기”⁵⁰⁾ 즉 그 자체로 하나의 컴퓨터라고 믿는다.

사회정의를 정신을 복원한다는 것은 그러므로 기술이 초래할 수 있는 비인간화의 위험을 제거한다는 것을 의미하며, 그것은 곧 노동하는 인간의 사유능력을, 그러므로 진정한 의미에서의 행위능력을 회복하고 보존한다는 것을 의미한다. 필라델피아 선언은 이것을 다음과 같이 표현하고

50) 프랭클린 포어, 『생각을 빼앗긴 세계: 거대 테크 기업들은 어떻게 우리의 생각을 조종하는가』, 반비, 2019, 54면.

있다.

“노동자들이 최대한의 능력과 지혜를 제공하고 공동선에 최대한 기여할 수 있는 만족을 가질 수 있는 일자리에 고용되도록 할 것.”

2019년 국제노동기구(ILO) 창립 100주년을 기념하여 발간된 보고서 『더 나은 미래를 위한 일』⁵¹⁾은 인간을 경제성장의 도구로 삼는 산업주의적 인간관을 반성하는 차원에서 새로운 개념을 제시하였다. “인간 능력” 개념이 그것이다. 영어판⁵²⁾에서는 “people’s capabilities”로 표현하고 있고, 불어판⁵³⁾에서는 “인적 잠재력(potentiel humain)”으로 표현하고 있다. 이 용어는 아마(르)티아 셴이 제시한 “capability” 개념을 부분적으로 수용한 것으로 보인다.

셴의 개념은 능력, 역량, 역능, 잠재력 등으로 번역되는데, 이것은 현실적 가능성으로서의 능력을 의미하는 capacity와 물려 받았으므로 잠재/내재되어 있는 능력을 의미하는 ability가 결합된 것이다. 즉 capability는 잠재적/내재적 능력의 현실화 능력이라고 할 수 있다. 법률용어로 말하자면 capacity는 행위능력에 해당하고 ability는 권리능력에 해당한다고 할 수 있다. 권리능력은 누구에게나 내재되어 있지만 그것을 현실화시킬 수 있는 능력은 누구에게나 있지는 않다. 대표적인 경우가 미성년자이다. 셴의 capability 개념은 이것을 경제적, 사회적, 문화적 영역에 적용시킨 것이라고 할 수 있다.

예를 들어 이동의 자유는 누구에게나 내재되어 있는 권리이지만 장애인이나 임산부는 그것을 현실화시킬 수 있는 능력이 약하다. 그러므로 중요한 것은 이들의 이동의 자유를 실질화시키는 것이다. 이들의 삶의 선택

51) 일의 미래 글로벌 위원회, 『더 나은 미래를 위한 일』, 국제노동기구, 2019. 한국어 번역판 저작권은 고용노동부가 소유하고 있다. 한국어 번역판이 명시하고 있는 저작권 관련 내용에 따르면, 한국어 번역판은 비록 ILO 승인하에 번역되었지만 “ILO는 한국어 번역판의 유효성이나 완성도 또는 부정확성, 오류나 누락 또는 한국어판 사용으로 발생하는 결과에 대해 어떠한 책임도 지지 않는다.”

52) Global Commission on the Future of Work, 『Work for a brighter future』, International Labour Organization, 2019.

53) Commission mondiale sur l’avenir du travail, 『Travailler pour bâtir un avenir meilleur』, Organisation internationale du travail, 2019.

의 기회를 확대하기 위해서. 예를 들면 『교통약자의 이동편의 증진법』(2005. 1. 27 제정) 같은 법을 만드는 것이 있다. 역량 개념에 따르면 자유란 한 개인의 잠재적/내재적 가능성을 현실화시킬 수 있는 능력을 의미한다. 센의 표현에 따르면, “인간 능력의 관점은 사람들로 하여금 가치 있다고 생각되는 삶을 영위할 수 있도록 하는 능력, 그리고 그들이 선택한 삶의 질을 높일 수 있는 능력, 즉 실질적인 자유에 관심을 둔다.”⁵⁴⁾

『더 나은 미래를 위한 일』 보고서가 “인간 능력”이라는 용어를 채택한 것은 기존의 “인적 자본”이나 “인적 자원”이라는 용어들이 드러내고 있는 노골적인 산업주의 관점을 어느 정도는 넘어서고자 하는 의지를 반영하는 것처럼 보인다(비록 한계가 없진 않지만).

“인간 능력에 대한 투자는 사람들이 자신의 잠재력을 십분 발휘하고 자신이 추구하는 삶을 살아갈 수 있는 기회를 제공한다. 이는 사회적 합의를 강화하는데 중추적인 역할을 하며 인적 자본에 투자하는 것을 넘어서 개인의 선택권을 확대하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 권리 및 수급권 등 인간 개발에 필요한 더 폭넓은 측면을 다룬다.”⁵⁵⁾

노동하는 인간의 사유능력을, 그러므로 진정한 의미에서의 행위능력을 회복시키는 일이 중요한 이유는 그것이 쟁의(爭議) 과정에 참여하기 위한 필요조건이기 때문이다. “쟁의” 개념은 필자가 이전에 제시했던 “노동관할권”⁵⁶⁾ 개념을 보완하기 위한 것이다.

관할권 개념이 한국 사회처럼 노동하는 자의 발언권을 극도로 억압하는 사회에서는 실천적 유의미성이 있다는 점은 여전히 타당하다. 그리고 “노동 안에서의 자유”라는 개념과 관련해서도 근로자는 자신의 노동과정에 대하여 무엇인가 말을 할 수 있어야 한다는 점도 여전히 타당하다. 그럼에도 불구하고 논리학의 차원에서 볼 때 관할권이라는 개념은 노동관할권과 경영관할권의 대립을 초래함으로써, 다시 말하면 각자가 보증인임을 자처하는 상황을 승인하거나 적어도 용인함으로써 제3자 보증인의 지위를 약화시키는 결과를 가져올 수 있다는 약점이 있다. 원래 관할권이

54) 아미티아 센, 『자유로서의 발전』, 세종연구원, 2001, 375면.

55) 일의 미래 글로벌 위원회, 『더 나은 미래를 위한 일』, 앞의 책, 19면.

56) 박제성, 『지도와 영토: 사회정의를 법률적 표상들』, 앞의 글, 24면 이하 참조.

란 제3자 보증인의 독점 영역이라는 점에서 이 사태는 가볍게 여길 일은 아니다.

하나의 정책은, 노동관할권과 경영관할권이 대립하는 이차원에 재판관할권이라는 삼차원이 개입하는 것으로 설명하는 방식을 취하는 것이다. 그러나 이렇게 하면 노동과 경영과 재판 사이에 삼차원의 구조가 유지되지 않는다. 모두 관할권을 갖기 때문이다. 관할권이라는 개념을 이런 식으로 무차별 적용하는 것은 개념 자체의 무게감을 감소시킨다는 점에서 적절하지 않을 것이다.

제3자 보증인의 개념을 관철시킨다면, 관할권은 노동의 권력과 경영의 권력이 부딪히는 이차원의 공간에 개입해 들어가는 제3자적 권위를 지칭하는 용어로 사용되어야 할 것이다. 갑을관계는 제3자 보증인의 소멸 내지는 약화로 인하여 발생하는 현상이며, 그렇다면 문제의 해결은 제3자 보증인을 강화하는 방향이 되어야 할 것이다. 그런데 노동관할권 개념은 반대의 경로를 따르는 것으로, 즉 갑의 권력에 맞서 을의 권력을 강화시키자는 것으로 오해될 수 있다. 아니 오해라기보다는 논리가 전복되어 있다고 해야 할 것 같다. 을의 권력을 강화하는 과제는 갑과 을의 이차원 그 자체에서 실현될 수 있는 것이 아니라, 제3자 보증인이 개입하는 삼차원의 차원에서 비로소 실현될 수 있는 것이기 때문이다. 제3자 보증인 없이 을이 스스로 주체적 역량을 강화하여 갑에 맞서는 것이 필요하고 또 그럴 수 있다는 생각은 뒤집힌 나르시시즘에 불과할 것이다.

재벌은 이미 제3자 보증인을 폐지하고 스스로가 제3자 보증인의 지위에 오르려고 한다는 점에서 나르시시즘적 욕망을 발산하고 있지 않은가. 이 욕망이 나르시시즘인 것은, “이것은 네가 아니다”라는 상징적 단절을 통해서 “이것은 너이다”라는 상상적 동일화를 규제하는 제3자 보증인이라는 연못/거울을 제거하고 표상과 자신을 동일시하는 것이야말로 나르키소스가 연못 속으로 파멸해 간 원인이기 때문이다.⁵⁷⁾

법학은 이 자기파멸적 무모함을 비판하고 교정해야 한다. 노동의 발언권을 보장하기 위한 법적 장치도 여전히 필요하고 중요하다. 그러나 관

57) 법학에서 거울의 표상이 갖는 의미에 대해서는 박제성, 『하청노동론: 근로계약의 도급계약화 현상에 대한 법학적 분석』, 앞의 책, 60면 이하 참조.

할권이라는 용어는 불필요한 오해와 논리적 착종을 유발시킬 수 있다는 점에서 더 이상 적절하지 않은 것 같다.

대신 우리는 “쟁의(爭議)”라는 말을 사용하고자 한다. “주먹질”보다는 “언쟁”이 낫다는 생각이 “쟁의”라는 말 속에 담겨 있다. 쟁의는 노동이 사회적, 경제적 의사 결정 과정에 참여한다는 것을 승인한다는 점에서 이는 곧 노동에서의 민주주의를 의미한다. “쟁의행위” 또는 “쟁의권”은 이런 의미로 해석되어야 한다. 필라델피아 선언은 이것을 다음과 같은 말로 표현하고 있다.

“결핍과의 투쟁은 각국에서 불굴의 의지로, 그리고 노동자 대표와 사용자 대표가 정부 대표와 동등한 지위에서 공동선의 증진을 위한 자유로운 토론과 민주적인 결정에 함께 참여하는 지속적이고도 협조적인 국제적 노력에 의해 수행되어야 한다.”

이는 비정규직 근로자에게 있어서 특히 유의미한 점이다. 정규 노동의 시스템 안에 있는 자 곧 정규직과 그 시스템에 애초에 들어가지 못하거나 해고 등으로 쫓겨난 자 곧 비정규직은 갈등 양상이 다르다. 정규직의 파업은 단체교섭력을 높혀 유리한 단체협약을 체결할 수 있도록 해주는 무기이지만, 비정규직의 파업은 근로조건의 개선이라는 구체적 결과를 가져올 수 없는 덧없는 투쟁이다. 단체교섭이란 지속적 노동관계를 전제로 하는데, 비정규직은 그러한 관계가 전제되지 않는다. 언제든 교체가 가능하기 때문에 사용자는 교섭에 응하지 않는다. 비정규직의 파업은 공장을 멈추지 못한다. 파업에 메아리가 없고, 수백 일에서 수천 일까지 가는 이유이다. 분쟁은 있지만 쟁의는 없다. 노동조합법의 쟁의조정제도는 정규직 쟁의에만 유효한 시스템이다.

정리해고의 경우도 마찬가지이다. 정리해고란, 모든 해고와 마찬가지로, 노동관계를 더 이상 지속하지 않겠다는 의사표시이고, 따라서 노동관계의 지속을 전제로 하는 고충처리 시스템은 작동하지 않는다.

비정규직의 차별과 관련해서도, 정규직이 노동이 정상이고 가끔씩 비노동의 상태에 빠지는 자라고 한다면, 비정규직이란 노동이 오히려 비정상이고 비노동이 정상인 자라고 할 수 있다는 점에서, 정규직을 모델로

상정하고 이와 비교해서 차별을 따지는 것이 얼마나 어려운 일인지 알 수 있다. 표피적인 근로조건이 비슷하게 보인다고 해서 차별이 없는 것이 아니다.

비정규직 분쟁이 쟁의가 되기 위한 조건은 무엇일까? 비정규직에게 차별 없는 균등한 근로조건이란 무엇을 의미하는 것일까? 이 시대의 사회 정의에서는 이 문제를 고민해야 한다.

쟁의로서의 사회정의 또는 노동에서의 민주주의 문제로 해석되는 사회 정의는 개인주의적 산업사회가 수반하는 사회적 분업 및 그러한 분업이 초래할 수 있는 위계의 문제를 어떻게 인식할 것인가에 관한 문제를 제기할 수밖에 없다(제6장 결론에서 다시 논의한다).

V. 결론에 갈음하여 : 의연하고 항구적인 의지로서의 사회정의

『학설회찬』을 다시 한 번 인용하자면, 사회정의란 “의연하고 항구적인 의지”이다. 이 말은 사회정의를 선협적으로 정의되고 완성된 형태로서가 아니라, 끊임없이 부정의를 지양해가는 과정으로 이해해야 한다는 것을 의미한다. 즉 사회정의란 완전한 정의에 대한 선협적 상을 제시하는 것이 아니라, 부정의를 제거하고, 감소시키는 과정이자 실천이다.

인간사회를 흔히 유기체에 비유하기도 하지만, 인간사회와 유기체는 한 가지 근본적으로 다른 점이 있다. 유기체에서는 무엇이 좋은 것인지를 먼저 정의된다. 생체적 항상성이 유지되는 것이 곧 유기체의 정의이고 선이다. 반대로 이 항상성이 무너지는 것, 즉 질병은 부정의로 정의된다. 반대로 인간사회에서는 무엇이 좋은 것인지 먼저 정의하기가 어렵다. 사람들마다 생각하는 것이 다 다를 수 있기 때문이다. 그러나 무엇이 나쁜 것 인지는 쉽게 동의할 수 있을 것이다. 전쟁, 폭력, 굶주림 등이 그런 것이다. 그러므로 좋은 것은 나쁜 것에 대한 반대로 정의될 수 있다. 요컨대

유기체에서는 정의가 부정의를 정의한다면, 인간사회에서는 부정의가 정의를 정의한다. “의연하고 항구적인 의지”로서의 정의(正義)는 바로 이 정의(正義)를 정의(定義)하는 부정의를 제거하고자 하는 의지를 말한다.

이것은 “중도(中道)”⁵⁸⁾로서의 정의 개념이라고 할 수 있다. 중도는 양극단의 산술적 평균을 의미하는 것이 아니다. 중도란 각각의 경우에 적절함을 취하는 것이다. 헤시오도스는 『일과 날』에서 이렇게 경고했다. “그러나 너 페르세스, 정의에 귀를 기울여라, 네 안에서 과도함(hybris)이 자라게 내버려 두지 말라. (중략) 그의 시간이 왔을 때 정의는 과도함(hybris)을 이길 것이다.”⁵⁹⁾ 중도로서의 정의란 지나친 것도 아니고 모자란 것도 아니며, 때와 장소에 따라서 적절함을 취하는 것이다. 그런 점에서 중도는 아리스토텔레스의 “중용”과 유사한 점이 있다. 또 공자의 “고기양단(叩其兩端)”과 유사한 점도 있다. 그러나 중도는 좀 더 급진적인 개념이다. 적절함에 머물면 그것은 중도가 아니다. 조금 전에는 중도였지만 중도에 머무는 순간 극단이 되고 만다. 중도는 극단을 지양하고 중도를 지향해 가는 지속적인 운동이자 “의연하고 항구적인 의지” 그 자체이다. 정의는 부정의를 지양하고 정의를 지향해 가는 지속적인 운동이자 의연하고 항구적인 의지이다.

58) 홍창성, 『불교철학 강의』, 불광출판사, 2019, 219면 이하 참조.

59) 헤시오도스, 『일과 날』, 『신들의 계보』, 도서출판 숲, 2009, 217~219면(번역은 필자 일부 수정).

참고문헌

- 고명섭, 『대한민국임시정부를 어떻게 볼 것인가』, 『한겨레』, 2019. 5. 1.
- 노동부, 『1987년도 노동정책의 방향』, 1987.
- 박광일, 『제국에서 민국으로 가는 길』, 생각정원, 2019.
- 박병호, 『한국법제사』, 민속원, 2012.
- 박제성, 『지도와 영토: 사회정의의 법률적 표상들』, 『노동법연구』, 제46호, 2019. 3.
- _____, 『하청노동론: 근로계약의 도급계약화 현상에 대한 법학적 분석』, 퍼플, 2018.
- _____, 「제3자 보증인의 소멸과 갑을관계」, 『매일노동뉴스』, 2019. 7. 2.
- 사사키 아타루, 『야전과 영원』, 자음과 모음, 2015.
- 서경식/다카하시 데쓰야, 『책임에 대하여』, 한승동 역, 돌베개, 2019.
- 신용옥, 『대한민국 헌법상 경제질서의 기원과 전개(1945~54년)』, 고려대학교 박사학위논문, 2006.
- 아미티아 센, 『자유로서의 발전』, 세종연구원, 2001.
- 알랭 쉬피오, 『숫자에 의한 협치』, 한울아카데미, 2019.
- _____, 『필라델피아 정신』, 매일노동뉴스, 2019.
- 알프 호른보리, 「문제는 글로벌 경제에 있다」, 『녹색평론』, 제169호, 2019년 11~12월호.
- 오귀스탱 베르크, 『외쿠메네』, 동문선, 2007.
- 요아힘 히르쉬, 「포드주의와 포스트 포드주의」, 『포스트 포드주의와 신보수주의의 미래』, 한울아카데미, 1995.
- 일의 미래 글로벌 위원회, 『더 나은 미래를 위한 일』, 국제노동기구, 2019.
- 자크 데리다, 『법의 힘』, 문학과지성사, 2004.
- 조천호, 『파란하늘 빨간지구』, 동아시아, 2019.

- 존 러스킨, 『나중에 온 이 사람에게도』, 열린책들, 2009.
- 질 들뢰즈·펠릭스 가타리, 『천 개의 고원』, 새물결, 2003.
- 케이트 레이워스, 『도넛 경제학』, 학고재, 2018.
- 키케로, 『법률론』, 한길사, 2007.
- 토머스 프리드먼, 『세계는 평평하다』, 창해, 2006.
- 프랭클린 포어, 『생각을 빼앗긴 세계: 거대 테크 기업들은 어떻게 우리의 생각을 조종하는가』, 반비, 2019.
- 피에르 뤼소, 『코퍼레토크래시(기업국가)의 시대가 열린다』, 『르몽드 디플로마티크』, 2019년 7월호.
- 한인섭, 『100년의 헌법』, 푸른역사, 2019.
- 헤시오도스, 『일과 날』, 『신들의 계보』, 도서출판 숲, 2009.
- 홍창성, 『불교철학 강의』, 불광출판사, 2019.
- 후지이 다케시, 『파시즘과 제3세계주의 사이에서』, 역사비평사, 2012.
- Alain Supiot, 『Simone Weil aurait sûrement participé à Nuit debout』, entretien par Xavier de La Poste, 『L'Obs』, 30 juillet 2017.
- Commission mondiale sur l'avenir du travail, 『Travailler pour bâtir un avenir meilleur』, Organisation internationale du travail, 2019.
- David Rockefeller, 『Looking for a new leadership』, 『Newsweek International』, New York, 1999. 2. 1.
- Global Commission on the Future of Work, 『Work for a brighter future』, International Labour Organization, 2019.
- Pierre Legendre, 『Les enfants du texte. Étude sur la fonction parentale des États』, Leçons VI, Paris, Fayard, 1992.
- Pierre Legendre, 『Sur la question dogmatique en Occident』, Paris, Fayard, 1999.
- Pierre Musso, 『Le temps de l'État-Entreprise』, Fayard, 2019.
- Simone Weil, 『Réflexions sur les causes de la liberté et de l'oppression sociale』 (1934), 『Œuvres』, Collection Quarto, Paris, Gallimard, 1999.

『Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre. Année 1 : Les entreprises doivent mieux faire』, ActionAid France-Peuples Solidaires, Amis de la Terre France, Amnesty international France, CCFD-Terre Solidaire, Collectif Ethique sur l'étiquette et Sherpa, février 2019.

제6장

결론

근대/현대 이전의 사회가 신을 숭배했다면, 근대/현대는 신의 형상으로 창조된 개인을 숭배한다. 우리가 “개인”이라고 부르는 개념은 서양의 기독교적 규범공간에서 주조된 것인데, 이에 따르면 개인은 신의 형상으로 태어난다. 이것은 두 가지 의미를 갖는다. 첫째, 기독교의 신이 유일하듯이 개인은 유일한 존재이다. 유일한 존재로서 다른 그 무엇의 수단이 아니라 그 자체가 목적이다. 둘째, 개인은 평등한 존재이다. 모든 개인이 신의 형상을 하고 있으므로 모든 개인은 서로 닮은 존재로서 평등하고 동등하다. 고대인/중세인이 신에 대한 맹목적 믿음을 가지고 있었다면, 근대인/현대인은 개인의 인격과 존엄성에 대한, 그러므로 자기 자신에 대한 맹목적 믿음을, 오귀스트 콩트가 “휴머니티에 대한 종교”라고 불렀던 것을 가지고 있다.

개인에 대한 이 종교적 경외심은 근대/현대 사회의 모든 제도와 규칙을 관통하는 정초적 준거를 구성한다. 그 규칙은 필연적으로 종교적 성격을 떨 수밖에 없다. 세속화되었다고 하는 근대/현대도 예외가 아니다. 왜냐하면 같은 공동체의 구성원들이 그 공동체를 정초하는 기본 신념을 공유할 때, 그 정초적 신념은 각 개인의 의식 속에 종교적 신앙심과 유사한 경외심을 불러 일으키기 때문이다.

모든 제도는 공동체 구성원들이 믿음을 공유하는 대상으로서의 정초적 상징(신, 개인)과 그 상징을 공동체 구성원들 사이에 접착시키는 규범적 기초가 결합함으로써 성립한다.¹⁾ 사회가 하나의 제도라고 한다면 사회

역시 이 공식에서 벗어날 수 없다. 정초적 상징은 자신의 이름으로 제정된 규범적 기초에 정당성을 부여하고, 규범적 기초는 정초적 상징에 합법성의 외피를 제공한다. 이처럼 모든 공동체는 “어떻게 함께 살 것인가?”라는 질문에 대답하기 위하여 공통의 금기와 공통의 규칙을 받아들인다.

고전적 자유주의 개념을 정초한 존 로크에서 존 스튜어트 밀을 거쳐 토마스 힐 그린에 이르기까지 고전적 자유주의자들은 개인의 자유가 정의로운 사회제도 속에서만 가능하다는 사실을 잊지 않았다.²⁾

그러나 하이에크가 대변하는 신자유주의 또는 극단적 자유주의는 법과 제도의 자유-정초적 기능, 즉 제3자 보증인의 존재의의를 무시하고, 시장의 자생질서야말로 개인의 행복과 자유를 가져다주는 유일한 원리라고 주장한다. 그러나 이 원리는 적자생존과 약육강식의 함정으로 빠져들 수밖에 없다. 극단적 자유주의의 논리에서 개인의 삶은 온전히 개인의 능력과 책임에 맡겨진다. 이 각자도생의 논리는 오늘날 능력주의(메리토크라시)의 세련된 옷을 입고 사람들을 유혹한다.³⁾

극단적 자유주의가 국민국가의 제3자 보증인 역할을 약화시킨 결과, 정체성과 삶의 보증인을 국민국가에게서 찾지 못하는 개인은 “부족”⁴⁾에게서 그 형상을 구한다. 그 과정에서 부족주의와 정체성 정치가 등장한다. 부족주의는 개인의 두 가지 표상 사이를 왕복한다. 부족주의는 때로는 국민의 다수와 동일성을 주장하고(차별하지 말라!), 때로는 부족의 유일성/목적성을 주장한다(다름을 인정하라!).

연대의 감각은 극단적 개인주의가 초래하는 이 두 가지 편향적 논리, 각자도생의 논리와 부족주의의 논리를 지양하는 것이다. 근대성/현대성이 만들어낸 산업사회와 그것에 고유한 개인주의적 분업양식은 기존의 전통적인 연대 양식, 뒤르케임이 “동질성에 의한 기계적 연대”라고 불렀던

1) Pierre Musso, 『Le temps de l'État-Entreprise』, Fayard, 2019, 180면 이하 참조.

2) 이에 대한 대략적인 설명으로 문지영, 『자유』, Vita Activa 개념사 16, 책세상, 2009, 41면 이하 참조.

3) 능력주의에 대한 비판은 박제성, 『지도와 영토: 사회정의의 법률적 표상들』, 『노동법연구』, 제46호, 2019. 3., 1~37면 참조.

4) 미셸 마페졸리, 『부족의 시대: 포스트모던 사회에서 개인주의의 쇠퇴』, 문학동네, 2017.

것을 해체했다. 그러나 어떤 형식으로든 구성원을 하나로 결속하는 연대의 양식이 없으면 사회는 유지될 수 없기 때문에, 뒤르케임(뒤르켐)은 새로운 연대의 양식으로서 “분업에 의한 유기적 연대” 개념을 고안했다.

다만 이 두 가지 연대 양식은 우열관계에 있는 것이 아니다. 유기적 연대가 기계적 연대보다 더 나은 연대 양식인 것처럼 생각하는 것은 잘못이다. “두 규칙들은 서로 정반대되는 방식으로 같은 목적에 봉사하고 있다. 따라서 이 두 규칙들 중 하나를 결정적으로 선택할 필요도 없고, 한 규칙의 이름으로 또 다른 규칙을 단죄하는 것도 불필요하다. 여기서 우리에게 필요한 것은, 역사의 매순간마다 사회의 개별 구성원에게 적합한 자리를 제공해주는 것이다.”⁵⁾

그런데 분업에서는, 아무리 민주적인 분업일지라도, 위계는 발생할 수밖에 없다. 그러나 위계가 곧바로 불평등인 것은 아니다. 위계는 일정한 형태의 종속을 수반하지만, 위계가 민주주의적 범위 안에 머물러 있을 때 이 종속은 계약적 종속, 즉 법적으로 용인될 수 있는 종속이 될 수 있다. 계약적 종속관계는 종속관계이기는 하지만 그것은 어디까지나 계약에 근거하고 계약의 한계 안에서 허용되는 것이라는 점에서 계약적 관계로 남아 있다. 지시자의 권한은 당사자 간의 합의에 의하여 제한된다. 이처럼 계약적 종속관계에서 수반되는 위계를 “기능적 위계”라고 부를 수 있다.

반대로 위계가 민주주의적 범위를 이탈할 때 위계는 불평등이 되고 계약적 종속관계는 신분적 주종관계(갑을관계)로 변질된다. 신분적 주종관계는 주인(主人)의 자의에 따라 종인(從人)의 행동 범위가 결정되는 관계를 의미한다. 예를 들어 “종속이 지시 이행의 필요성을 의미하는 데 그치지 않고, 상사의 기분을 상하게 하지 않으려고 끊임없이 신경써야 하는 상황, 또는 지시의 이행이 수동적 복종만을 요구하는 상황 즉 기껏해야 타인의 생각에 의하여 조종되는 사물의 역할을 수행하는 상황”⁶⁾이 바로 그것이다.

반대로 “상사의 지시가 근로자에게 일정한 책임을 부여하고, 인간적 가

5) 에밀 뒤르케임, 『사회분업론』, 민문홍 역, 아카넷, 2012, 590면.

6) Simone Weil, 『La condition ouvrière』, Gallimard, 1951, éd. Folio, 2002, p.240, 박제성, 『지도와 영토: 사회정의의 법률적 표상들』, 앞의 글, 34면에서 재인용.

치를 정의하는 용기와 의지와 양심과 지성의 덕목을 근로자에게 요구하고, 상사와 부하 사이에 일정한 정도의 상호 신뢰를 함축하며, 상사의 손에 자의적인 권력을 아주 미약한 정도로만 남겨 놓을 때, 종속은 아름답고 명예로운 것이 된다.”⁷⁾

완전한 의미에서의 자급자족은 인간 사회에서는 불가능하다는 점을 인정한 위에서 일반적으로 말하자면 과거의 농경사회는 자급자족의 사회였다. 옛날의 근로자인 농민들은 기본적인 의식주를 거의 스스로 해결했다. 그러나 산업사회는 분업사회다. 옷 만드는 공장의 근로자는 직접 농사를 지어 먹을거리를 자급하는 대신, 임금을 받아 마트에 가서 먹을 것을 산다. 들에서 노동하는 자, 즉 농민도 더 이상 자급자족하지 않는다. 지금의 농민은 옷을 직접 지어 입는 대신, 시장에 쌀을 팔아 옷을 산다. 그런 점에서 공장 근로자의 노동은 농민의 노동을 이용한 것에 대한 빚을 다른 방식으로 지불하는 것이라고 할 수 있다.⁸⁾ 오귀스트 콩트의 말을 빌리자면, “쟁기를 발명한 사람은 논을 가는 사람 옆에서 눈에 보이지 않게 같이 논을 갈고 있으며, 그런 점에서 인류는 산 자보다는 오히려 죽은 자들로 구성되어 있다고 할 수 있다.”⁹⁾

이미 맹자는 이것을 이렇게 표현한 바 있다. “한 사람 몸에는 여러 장인의 노고가 갖추어져 있다.”¹⁰⁾ 사실 맹자의 여민(與民) 사상은 오늘날 개인주의적 산업사회에서 필수적으로 요청되는 연대 사상으로 재해석될 수 있다. 서양의 한 계몽철학자가 『맹자』를 평한 다음의 문장이 바로 그런 뜻이다. “서양 문화는 존재의 ‘상호 의존성(interdependence)’을 이해하는데 많은 어려움을 갖고 있다. 존재(인간)들 간에 긴밀한 상호 의존적 관계를 설정하기 위하여, 최근에 와서 서양철학은 그것을 ‘가치(이념)’의 차원에서 해결하여야만 했다. ‘연대성(solidarité)’이라는 가치를 만들어낸 것

7) 위의 글, 같은 곳.

8) 그러므로 노동은 하나의 의무로 다가온다. 노동은 주체의 자기실현을 위한 수단에 머무는 것이 아니라, 타인을 향한 의무이기도 하다. 기본소득론이 간과하고 있는 지점이 바로 여기이다.

9) 베르제즈·위스망, 『철학강의』, 청하, 1987, 301면에서 재인용.

10) “一人之身而百工之所爲備”(『맹자』, 『등문공 상편』, 번역은 배병삼, 『맹자, 마음의 정치학』, 1, 사계절, 2019, 520면).

이다. 그런데 ‘연대성’이란 우리가 알고 있듯이 『맹자』의 기초 개념에 지나지 않는다. 필자는 맹자의 사상이 서양의 시각이 겪고 있는 어려운 문제들에 명확한 해답을 줄 수 있을 것으로 믿는다.”¹¹⁾

농경사회의 농민은 똥오줌을 거름으로 썼지만, 오늘날의 도시인은 돈을 내고 오물과 쓰레기 치우는 일을 대신 시킨다. 그 일이 아무리 더럽고 하찮은 일일지라도 각자가 맡은 일을 제대로 수행할 때에만 도시의 일상은 정상적으로 돌아간다. 각자의 평온한 일상은 타인의 노동에 전적으로 의존하고 있는 것이다. 그러므로 산업사회는 연대사회이다. 산업사회는 분업사회이므로 연대사회일 수밖에 없다. 다시 말해 개인주의는 필연적으로 연대를 요청한다.

그리고 연대의 감각은 단순히 개인들의 관계에 국한되지 않는다. 분업은 집단과 집단 사이 또는 나라와 나라 사이에서도 이루어질 수 있기 때문에, 연대의 원리는 자연스럽게 집단과 집단 사이, 나라와 나라 사이로 확장된다. 2019년 여름 일본의 수출규제는 한국과 일본 그리고 나아가 국제사회가 얼마나 긴밀하게 다른 나라의 분업에 의존하고 있는지를 보여주었다. 그리고 그만큼 국제적 연대가 필요하다는 사실도 함께 보여주었다. 이미 국제노동기구(ILO) 헌장은 이렇게 천명한 바 있다. “어느 한 나라라도 진정으로 인간적인 노동체제를 도입하지 않는 것은 다른 나라들이 자국에서 노동자들의 지위를 개선하고자 하는 노력에 장애물이 된다.” 단순히 경제성장을 위해서가 아니라 “평화”라고 하는 좀 더 본질적인 목적을 위해서. ILO 헌장이 천명하고 있는 바대로, “항구적 평화는 사회정의의 기초 위에서만 가능”하므로.

11) 프랑수아 줄리앙, 『맹자와 계몽철학자의 대화』, 허경 역, 한울, 2019, 127~128면, 배병삼, 위의 책, 360면에서 재인용.

참고문헌

- 문지영, 『자유』, Vita Activa 개념사 16, 책세상, 2009.
- 미셸 마페줄리, 『부족의 시대: 포스트모던 사회에서 개인주의의 쇠퇴』, 문학동네, 2017.
- 박제성, 『지도와 영토: 사회정의의 법률적 표상들』, 『노동법연구』, 제46호, 2019. 3.
- 배병삼, 『맹자, 마음의 정치학』, 1, 사계절, 2019.
- 베르제즈·위스망, 『철학강의』, 청하, 1987.
- 에밀 뒤르케임, 『사회분업론』, 민문홍 역, 아카넷, 2012.
- Pierre Musso, 『Le temps de l'État-Entreprise』, Fayard, 2019.

◆ 執筆陣

- 박제성(한국노동연구원 연구위원)
- 알랭 쉬피오(Alain Supiot, 프랑스 파리 콜레주드프랑스 교수)
- 쟁 아이칭(鄭愛靑, Zheng Aiqing, 중국 북경 인민대학 교수)
- 카도 카즈마사(嘉戸一將, Kado Kazumasa, 일본 교토 류코쿠대학 교수)

사회정의를 향한 ILO 백년의 도전과 동아시아의
경험

- | | |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2019년 12월 26일 인쇄
2019년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 배 규 식 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
300147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2019 정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0373-0