

노동자의 단체행동은 재난이 아니다

- 재난안전법 역사를 통해 본 2024년 시행령 개정 시도의 문제점

초록

2022년 12월 화물연대 파업을 사회재난으로 규정하고 중앙재난안전대책본부를 구성해 대응했던 정부는, 2024년 재난안전법 시행령 개정을 통해 노동자들의 단체행동을 재난으로 규정하려는 시도를 이어가고 있다.

이 보고서에서는 1995년 제정된 재난관리법 이래 재난안전법의 역사를 개괄하면서, 그에 비추어 정부가 이번에 벌인 시도의 연원과 문제점, 퇴행성을 논하고자 한다.



장진범

사회학 박사

aporia96@gmail.com

보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

☎ 문의: 민주노총 부설 민주노동연구원

☎ 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사
13층

☎ 전화: 02-2670-9224

☎ 팩스: 02-2670-9299

☎ 메일: kctuli2020@gmail.com

민주노동연구원의 발간물은 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다

목차

- 요약 3

- 1. 배경: 노동자의 파업을 재난으로 규정하려는 정부 4

- 2. 재난안전법의 역사: 파업을 ‘재난화’하려는 시도, 그리고 실패 5
 - 1) 연이은 참사와 재난관리법 제정 5
 - 2) 재난안전법 제정과 ‘사회적 재난’ 개념의 도입 7
 - 3) 파업은 재난이 아니다: 2007년 시행령 개정 10

- 3. 재난안전법이 진정으로 향해야 할 곳 13

- 참고문헌 15

요약

■ 재난안전법 시행령 개정안의 세 가지 문제점

- 2022년 12월 화물연대 파업을 사회재난으로 규정하고 중앙재난안전대책본부를 구성해 대응했던 정부는, 2024년 재난안전법 시행령 개정을 통해 노동자들의 단체행동을 재난으로 규정하려는 시도를 이어가고 있다.
- 하지만 이는 (비자연)재난 관련 법 30년 역사를 정면으로 거스르고 있다는 점, 시행령 개정을 통해 헌법과 노조법 등 상위법에 위배되는 조치를 취하려는 ‘시행령 통치’의 일환이라는 점, 무엇보다 재난안전법의 기본 취지에 어긋난다는 점에서 근본적 문제가 있다.

■ 재난안전법의 역사적 변화와 귀결

- 1995년 처음 제정된 재난관리법은 2004년 재난안전법으로 대체되는데, 이때 가장 중요한 변화는 ‘사회적 재난’의 도입이었다.
- 2003년 화물연대 파업 등 신자유주의를 배경으로 터져나오는 노동자들의 불만과 투쟁에 직면한 노무현 정부는, 국가핵심기반보호CIP 및 포괄적 안보라는 포스트냉전적 안보 담론을 받아들여 노동자들의 단체행동을 국가위기 및 재난의 원인행위로 바라보면서, 재난안전법과 국가위기관리기본지침, 유형별 위기관리 표준매뉴얼 등을 통해 억제·관리하고자 했다.
- 하지만 이는 많은 비판에 직면할 수밖에 없었고, 결국 2007년 재난안전법 시행령에 노조의 쟁위행위는 재난안전법의 대상이 아니라는 취지의 단서조항을 삽입한다. 이후 노조의 단체행동을 재난으로 규정하고 대응하려는 시도는 거의 사라졌으며, 혹 시도되더라도 법원과 국제노동기구 결사의자유위원회 등에 의해 부정되었다.

■ 재난안전법이 향해야 할 곳

- 이에 비추어 보면 정부의 이번 재난안전법 시행령 개정 시도는 그간의 역사를 거스르는 시대착오적이고 퇴행적인 것이다.
- 재난안전법이 향해야 할 곳은 2022년 10월 29일 이태원 참사, 2023년 7월 15일 오송 참사, 그리고 불과 얼마 전인 2024년 6월 24일 일어난 화성 일차전지 제조공장 화재까지, 매년 반복되는 재난들이다. 노동조합의 쟁의행위를 재난 개념으로 포괄해 탄압의 우회로를 고민하는 것이 아니라, 이렇게 반복되는 재난을 예방하기 위해 머리를 맞대는 것이 우선순위가 되어야 할 것이다.

1. 배경: 노동자의 파업을 재난으로 규정하려는 정부

지난 2022년 12월 28일 정부서울청사에서 〈화물연대의 집단운송거부 사태에 따른 중앙재난안전대책본부〉 1차 회의가 개최되었다. 본부장을 맡은 행정안전부(이하 행안부) 이상민 장관은 브리핑 자리에서, 민주노총 공공운수노조 화물연대본부(이하 화물연대) 2차 파업으로 인해 물류체계 마비가 일어났고, 이는 코로나19나 이태원참사와 같은 ‘사회재난’이라며, 재난및안전관리기본법(이하 재난안전법)에 의거 중앙재난안전대책본부(이하 중대본)를 구성해 대응하겠다고 발표하였다(한겨레신문, 2022-11-28; 매일노동뉴스, 2022-11-29).

이날 브리핑은 여러모로 큰 충격이었다. 노동조합의 파업을 ‘재난’이라고 규정한 것, 이태원참사의 핵심 책임자로 지목받던 이상민 장관과 윤희근 경찰청장이 화물연대 파업을 이태원참사에 빗대면서 재난 해결사를 자임한 것, 중대본 역사 20년 만에 처음으로 파업 대응을 위해 중대본을 구성한 것 등 어느 하나 상식에 맞는 게 없었기 때문이다. 수많은 비판이 제기되었지만 정부는 막무가내였고, 결국 화물연대 파업을 물리력으로 진압하였다.

그로부터 1년여 지난 2024년 3월 15일 행안부는 재난안전법 시행령 일부개정령(안)을 입법예고하였다(행정안전부공고 제2024-446호). 이태원 참사를 계기로 시작된 재난안전법 개정 논의 끝에 2023년 12월 8일과 20일 국회 본회의에서 개정법률안이 잇달아 가결됨에 따라, 관련 내용을 반영해야 한다는 게 이유였다. 특히 20일 가결된 개정법률안(법률 제20030호)의 주요 취지는 다중운집인파사고 등 그간 재난관리의 사각지대에 있던 재난 유형을 추가하고 이에 대한 국가 책임을 강화하는 것, 지방자치단체의 재난관리 권한 및 역할을 확대하는 것 등이었다. 행안부가 입법예고를 통해 밝힌 첫 번째 주요 내용 역시, 새로 추가된 재난에 대한 주관기관을 지정하는 한편 차제에 기존의 재난·사고유형별 재난관리주관기관(시행령 별표 1의3)을 전면 정비한다는 것이었다.

그런데 행안부는 각각의 사회재난 유형에 대응하는 재난관리주관기관 26곳을 지정하면서, 마지막 유형으로 “국가핵심기반의 마비(「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 쟁의행위 또는 이에 준하는 행위로 인한 마비를 포함한다)로 인한 피해”를 슬며시 끼워 넣었다. 개정법률안과 무관한 사안이었다. 게다가 입법예고 당시의 현행 시행령 제44조,¹⁾ 즉 노조법상 쟁의행위로 인한 국가핵심기반의 일시 정지는 재난으로 간주하지 않

1) “제44조(재난사태의 선포대상 재난) 법 제36조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 재난”이란 재난 중 극심한 인명 또는 재산의 피해가 발생하거나 발생할 것으로 예상되어 시·도지사가 중앙대책본부장에게 재난사태의 선포를 건의하거나 중앙대책본부장이 재난사태의 선포가 필요하다고 인정하는 **재난(「노동조합 및 노동관계조정법」 제4장에 따른 쟁의행위로 인한 국가핵심기반의 일시 정지는 제외한다)**을 말한다.” (대통령령 제34111호, 강조는 인용자)

는다는 구절과 정면으로 충돌한다는 점도 문제였다.

이는 화물연대 2차 파업 대응 당시 행안부의 대응논리보다 한발 더 나간 것이었다. 당시 행안부는, 특수고용노동자로 이루어진 화물연대의 파업은 노조법상 정의행위가 아니어서 시행령 44조의 단서조항이 적용되지 않으므로 재난안전법상 사회재난으로 볼 수 있다는 논리를 주로 구사하였다(경향신문, 2022-12-01). 그런데 이제는 노조법상 정의행위라 할지라도 국가핵심기반의 일시 정지를 가져온다면 재난사태의 선포대상이 되지 않을 뿐, 예외 없이 사회재난이라고 주장하기에 이른 것이다.

최초 언론 보도가 이루어진 4월 14일부터 논란이 이어졌다. 대다수 언론은 이 사안을 시행령 개정안의 핵심 내용으로 부각하였고, 헌법적 권리인 단체행동권의 제약을 우려하는 목소리를 전했다. 행안부의 대답은, 시행령 44조의 단서조항은 정의행위로 인한 국가핵심기반의 일시 정지가 (재난사태의 선포대상이 될 만큼) ‘심각한 재난’이 아니라는 뜻이므로, 이를 재난으로 규정하는 데는 아무 문제가 없다는 것이었다.

결과적으로 보면, 지난 6월 11일 국무회의에서 의결된 재난안전법 시행령(대통령령 제34573호), 특히 시행령 별표 1의3에 문제의 문구는 실리지 않았다. 하지만 안심하기는 이른데, 2022년 12월 중대본 구성부터 2024년 3월 시행령 개정 시도에 이르기까지 행안부가 보인 일관된 기조를 감안할 때, 작전상 후퇴에 불과할 뿐 언제든 새로운 공세를 벌일 가능성이 높기 때문이다.

이에 본 이슈페이퍼에서는 1995년 제정된 재난관리법 이래 재난안전법의 역사를 개괄하면서, 행안부의 이번 시도가 어디에서 연원하는지, 어떤 문제점을 갖고 있으며, 어떤 점에서 시대착오적이고 퇴행적인지 논하고자 한다. 이를 위해 노무현 정부 시절 재난안전법 논의를 주로 살펴볼 것인데, 오늘날 벌어지는 논쟁은 대부분 당시 벌어진 논쟁의 반복일뿐더러, 2007년 시점에 담론적·제도적으로 거의 결론이 났기 때문이다.

2. 재난안전법의 역사: 파업을 ‘재난화’하려는 시도, 그리고 실패

1) 전사: 연이은 참사와 재난관리법 제정

재난안전법의 전신인 재난관리법(법률 제4950호)이 제정된 것은 1995년이였다. 그 배경에는 김영삼 정부 들어 빈발한 각종 재난이 있었다(표 1). 성수대교 붕괴를 계기로 1995년 1월 시설물의안전관리에관한특별법(법률 제4922호)이 제정되었지만, 그 뒤로도 재난은 계속되었다. 결정타는 502명의 목숨을 앗아간 삼풍백화점 붕괴였다. 이 대참

사가 일어난 지 열흘 남짓만인 7월 10일, 정부는 재난관리법(의안번호 141103)을 제출하였다.

[표 1] 재난관리법 제정 이전 주요 재난

재난명	발생 일시	사망자
부산 구포역 열차 전복	1993. 3. 28.	78명
아시아나항공 733편 추락	1993. 7. 26.	68명
서해훼리호 침몰	1993. 10. 10.	292명
성수대교 붕괴	1994. 10. 21.	32명
충주호 유람선 화재	1994. 10. 24.	29명
서울 아현동 도시가스 폭발	1994. 12. 7.	12명
대구 상인동 가스 폭발	1995. 4. 28.	101명
삼풍백화점 붕괴	1995. 6. 29.	502명

당시 정부는 재난관리법의 제안이유로 헌법 제34조6항(“국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”)을 들었다. 아울러 이 법의 적용대상이 되는 재난을 “국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 인위적 원인에 의한 사고”로 정의·한정하였다. 정부가 판단컨대 자연재해는 일찍이 1967년에 제정된 풍수해대책법(법률 제1894호)에 의거 안정적으로 대처하고 있는 데 반해, 인위재난의 경우 50여 개에 이르는 개별 법률에도 불구하고 사고 발생시 수습 및 복구에 관한 규정이 거의 없고 총괄적 관리가 이루어지고 있지 않아 별도 법 제정이 필요하다는 것, 자연재해와 인위재난은 사고에 대한 책임 인식이 다르기 때문에 양자를 포괄하는 통합재난관리법보다는 적용법 체계를 구분하는 편이 효율적이라는 것이었다(대한민국국회사무처, 1995: 29~30; 내무위원회, 1995: 6~7).

관련하여 삼풍백화점 붕괴라는 대참사에 긴박되어 충분한 검토 없이 법이 졸속으로 제출되었다는 비판, 자연재해와 인위재난을 엄격히 구분하기 어려울뿐더러 위기상황에 신속히 대응하려면 조직의 통일과 지휘체통의 집행력 확보가 중요하다는 점에서 별도 법보다는 통합법이 낫다는 이견 등이 제기되었다(제176회 국회 법제사법위원회 제3차 전체회의 회의록: 28~30). 하지만 삼풍백화점 붕괴 후 국회와 정부가 어떤 식으로든 대응해야 한다는 사회적 압박에 힘입어, 재난관리법은 제안된 지 닷새 만인 7월 15일 국회 본회의에서 가결되고 사흘 후인 7월 18일 공포되는 등 초고속으로 처리되었다.

여기서 확인할 필요가 있는 것은 크게 두 가지이다. 첫째 재난관리법을 근거짓는 상위 규범은 헌법 34조6항이라는 것, 둘째 재난관리법 제정 당시의 주된 관심은 자연재해와 구별되는 인위재난을 관리하는 데 있었지 인위재난 자체를 세분하는 데 있지 않았다는 것이다. 이 양상이 크게 바뀌게 된 것은 노무현 정권 들어서였다.

2) 재난안전법 제정과 '사회적 재난' 개념의 도입

1997년 7월과 1998년 12월 두 차례 개정에도 불구하고 기본 골격을 유지하던 재난관리법은, 2004년 3월 11일 제정된 재난안전법(법률 제7188호)으로 대체되기에 이른다. 가장 두드러진 변화는 재난 정의의 확장이었다. 한편으로 재난관리법상 재난에서 명시적으로 제외되었던 자연재해가 재난의 한 유형으로 포함되었다. 다른 한편으로 “에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 **국가기반체계의 마비**와 전염병 확산 등으로 인한 피해”(강조는 인용자)라는 새로운 내용이 재난 정의에 추가되었다. 그 결과 재난안전법상 재난은 이른바 ‘자연재해’와 ‘인적 재난’, 그리고 ‘사회적 재난’이라는 세 유형을 포괄하게 되었다. 자연재해와 인적 재난을 아우르는 통합법의 필요성은 재난관리법 제정 당시에도 제기된 낮익은 논점이었다. 하지만 사회적 재난, 더욱이 인적 재난과 구분된 사회적 재난이라는 개념은 이 시기에 처음 제기된 것이었다.

[표 2] 재난 관련법 및 시행령 주요 변화

법률 명칭	공포일자	주요 내용
재난관리법	1995. 7. 18.	법의 적용대상이 되는 재난을 “국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 인위적 원인에 의한 사고”로 정의·한정
재난및안전관리기본법	2004. 3. 11.	재난관리법상 재난에서 제외되었던 자연재해 포함. “에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해”라는 새로운 내용이 재난 정의에 추가
재난및안전관리기본법 시행령	2007. 7. 26.	시행령 제44조(재난사태의 선포대상 재난)에 노조 쟁의행위에 관한 단서조항 삽입. “노동조합 및 노동관계조정법」 제4장에 따른 쟁의행위로 인한 국가기반시설의 일시 정지를 제외한다”
재난및안전관리기본법	2013. 8. 6.	인적 재난과 사회적 재난을 사회재난으로 통합
재난및안전관리기본법	2017. 1. 17.	66조 6항에 사회재난 구상권 명시. “국가 또는 지방자치단체는 제3항 각 호에 따른 지원의 원인이 되는 사회재난에 대하여 그 원인을 제공한 자가 따로 있는 경우에는 그 원인 제공자에게 국가 또는 지방자치단체가 부담한 비용의 전부 또는 일부를 청구할 수 있다.”

이 개념의 출발점에는, 2003년 한국 사회를 뒤흔든 화물연대의 14일 파업(2003년 5월 2~15일) 직후인 5월 19일 열린 국가안전보장회의(이하 NSC)가 있었다. 이 자리에서 노무현 대통령은 안보분야 및 재난분야의 위기관리체계에 비해 파업 등과 같은 사회적 갈등에서 야기된 사회적 위기에 대한 관리체계가 아주 미흡하다며, 관련한 연구·기획을 NSC 위기관리센터가 수행할 것을 지시하였다(대통령기록물 관리번호 1A00703135534510: 39~40). 사회갈등에 대한 안보적·(준)군사적 접근이 시작되는 순간이었다.²⁾ 이튿날 열린 국무회의에서 법무부, 건설교통부, 노동부, 행정자치부(이하 행자부) 등 7개 부처가 「화물연대 집단행동의 원인과 향후 과제」라는 공동보고서를 제출하면서, 사회·경제적 갈등에 대한 대처법으로 이른바 ‘국가위기관리특별법’ 제정을 제안한 것도 같은 맥락이었다(KBS, 2003-05-20; 한국일보, 2003-05-21).³⁾

즉각 비판이 이어진 것은 당연한 일이었다. 대표적으로 민주노총은 언론보도 직후인 5월 21일 「‘대통령에 파업중단권’ 국가위기관리특별법 제정 움직임에 대해」라는 제목의 성명을 발표하였다. 세계 어느 나라에서도 유례를 찾기 힘든 필수공익사업장 직권중재제도와 노동부장관의 긴급조정권이 있는 한국에서 이같은 입법은 법제정의 남용이라는 것, 업무복귀명령권은 강제근로금지라는 국제노동기준 위반이라는 것, 사회통합적 노사관계라는 노무현 정부의 기치에 정면으로 배치되는 정책이라는 것, 그리고 사태의 근본해법은 물류운송체계 개혁과 노동기본권 보장에 있지 국가의 힘과 권한 강화에 있지 않다는 것 등이 주장의 요지였다.

이렇듯 사회적 반대가 고조됨에 따라 정부는 별도법을 제정하려는 시도를 중단하였다. 대신 우회로를 찾기 위해 고심하였는데, 이때 위험한 유비가 동원되었다. 한편으로 사회적 갈등위기를 ‘전쟁’에 유비하였다. 즉 “사회 갈등에 따른 국가기능 마비 사태”를 “전쟁, 내란, 소요보다 조금 약하지만 준소요사태와 같”은 “준 안보위기”에 빗대면서, 후자에 대응하기 위해 만들어진 수단들, 가령 NSC 산하 비상기획위원회를 활용하여 “질서유지, 기능 회복을 위해 징발은 못하나 필요한 자원 동원은 할 수 있는 것 아니냐”는 논리를 만들려고 했다(대통령기록물 관리번호 1A00703110319568: 60).

다른 한편으로 사회적 갈등위기를 ‘재난’에 유비하였다. 이를 통해 “**사회적 위기와 재난분야가 상호 원용될 수 있도록 법 체계를 구비**”하고, “**재난관리 체계를 원용한 동원·복구 등 대응 시스템을 구축**”하고자 했다(대통령기록물 관리번호 1A00703135534510:

2) 신자유주의와 ‘내전’의 밀접한 관련에 관해서는 다르도 외(2024)를 참고하라.

3) 당시 국가위기관리특별법의 본보기로 주로 언급된 것은 태프트-하틀리법이었다. 하지만 이하의 인용문을 통해 엿볼 수 있는 당시의 논의 지형을 보면, 2001년 9·11 테러를 계기로 제정된 ‘애국자법Patriot Act’ 역시 중요한 준거였던 것으로 보인다. 어느 쪽이든 헌법상 기본권인 단체행동권을 심각하게 제한하고 범죄화한다는 점에서는 마찬가지이다. “일부 위기관리 전문가들간에는 차체에 국가위기관리체계의 정착을 위해 ‘국가위기관리 기본법’을 제정하고 대통령 또는 국무총리 산하에 재난관리처(비상관리처)를 신설, 현 비기위[NSC 산하 비상기획위원회의 약칭-인용자]와 재난관리 전담기구, 민방위 기구, 소방 기구 등을 통합하여 미국 ‘국토안보부’식 통합 조직이 되어야 한다는 주장”이 제기되었다(대통령기록물 관리번호 1A00703135534510: 47, 강조는 원문).

41, 강조는 원문).

하지만 두 가지 우회로 모두 어려움이 많았다. 전자의 경우 “비기위는 전시에 대비한 자원관리 업무를 수행하는 기관으로서 사회적 위기시 전시대비 자원의 동원을 비롯한 대응업무를 수행하는 것은 현실적으로 곤란”하다는 것이 안보전문가들의 판단이었다(대통령기록물 관리번호 1A00703110319568: 60). “사회적 갈등을 ‘재난’개념에 적용”하는 것 역시 “갑갑하고 곤란한” 일이었다(대통령기록물 관리번호 1A00703110319568: 60).

이때 돌파구가 된 것이 이른바 ‘국가핵심기반보호Critical Infrastructure Protection/CIP’라는 포스트냉전적 안보 담론이었다.⁴⁾ 그 요지인즉, 군사공격이나 자연재해로 인한 것이 아닐지라도 국가핵심기반에 위협이 초래된다면 그 원인을 막론하고 재난으로 규정해야 한다는 것, 이같은 재난들은 국가안보상 심각한 문제이므로 재난의 예방·관리로 안보의 대상을 확대하는 ‘포괄적 안보’가 필요하다는 것이다.⁵⁾ 이에 따르면 국가핵심기반이 일터인 노동자들, 따라서 통상적 쟁의행위가 국가핵심기반 가동에 부정적인 영향을 끼칠 수밖에 없는 노동자들(의 단체행동)은 재난이나 안보적 위협으로 규정될 수 있고, 이를 무력화하기 위해 비상하고 (준)군사적인 수단을 동원하는 것 역시 정당화될 수 있다.

실제로 NSC 주관으로 2004년 7월 제정된 「국가위기관리기본지침」(대통령훈령 제124호)에서는, 국가핵심기반을 위협하는 원인행위로 “테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등”을 들고 있다(대통령기록물 관리번호 1080007100015765: 3). 2004년 6월 17일 NSC 위기관리센터가 작성한 것으로 보이는 「국가기반체계 보호 업무시스템 구축관련 유관기관 회의자료」에서도 “갈등·파업·테러 등으로 국가기반체계 기능을 위협하는 **사회적 불안요인의 증가추세**”라는 표현이 나타난다(대통령기록물 관리번호 1A00704190415235: 45, 강조는 원문). 이렇듯 국가핵심기반이라는 개념을 매개로 시위와 파업, 나아가 사회적 갈등 일반은 테러와 폭동, 재난 등과 등치된다.⁶⁾

이같은 논리의 필연적 귀결은, 재난의 원인행위는 최대한 차단·억제하고, 그것이 여의치 않아 재난이라는 현상과 결과로 표출했을 때는 신속히 진압해야 한다는 것이다. 관

4) 2003년 당시에는 국가기반체계, 국가기반시설, 국가핵심기반 등이 혼용되었고, 2004년 제정된 재난안전법에 명시된 용어는 앞서 살펴보았듯 국가기반체계였다. 하지만 이들 용어의 기원은 미국의 ‘Critical Infrastructure Protection’이고, 2019년 12월 개정된 재난관리법(법률 제16666호)에서 “혼동의 소지가 있어 외국의 사례 등을 참고하여 ‘국가기반시설’ 및 ‘국가기반체계’의 용어를 ‘국가핵심기반’으로 통일”하였으므로, 이하에서는 국가핵심기반이라는 개념을 주로 사용할 것이다. 이 개념에 대한 상세한 논의는 Collier·Lakoff(2008)을, 비판적 논의는 Bosworth·Chua(2021)을 참고하라.

5) 실제로 7월 15일 국무회의에 제출한 것으로 보이는 NSC 위기관리센터의 문건에서는, 사회적 위기의 유형을 교통·물류 수단의 마비, 항만 기능 마비, 에너지 체계 마비, 금융 네트워크 마비, 정보통신 기반 마비, 의약계 휴업 등 의료체계 마비, 상수도 체계 마비 등으로 매우 다양하게 열거하고 있다(대통령기록물 관리번호 1A00703135534510: 41~42).

6) 이는 논리적 가능성에 그치지 않는다. 실제로 같은 문건에서 NSC 위기관리센터는 “집단 갈등과 파업 등 사회적 위협요인으로 인한 국가 주요 기능의 마비 사례”로, 2003년 5월과 8월 2차례의 화물연대 파업, 2003년 6월 철도노조 기관사 파업, 2003년 6월 조흥은행 노조 파업 등을 들고 있다(대통령기록물 관리번호 1A00704190415235: 34).

련하여 7월 15일 국무회의에 제출한 것으로 보이는 문건에서 NSC 위기관리센터는, 전자 면에서는 노동관계법을 고쳐 공익보호 관련조항을 강화하고, 필수 공익사업 범위를 공공부문 노동자뿐만 아니라 국가 주요 인프라 노릇을 하는 민간부문 노동자까지 확대하며, 필수 공익사업 종사자에 대한 지원책과 억제책을 병행실시하는 것 등을, 후자 면에서는 필수 공익사업 종사자에 대한 정부의 업무복귀명령 등 법적 대응조치를 강화하고, 주요 인프라 마비상황 진압 전문 경찰 특수인력을 확보하며, 민관군 대체 인력 육성 가용체계를 구축할 것 등을 개선방향으로 제시하였다(대통령기록물 관리번호 1A00703135534510: 44~45).

이같은 제안은 도상 계획에 그치지 않고 실제로 시도되었고 상당 부분 실현되었다. 전자를 집약한 것이 노무현 정부의 이른바 ‘노사관계 로드맵’이었다. 후자 면에서 특히 중요한 것이 재난관리법의 전면개정이었는데, 여기서 요점은 국가핵심기반이라는 개념을 고리로 노조의 쟁의행위 등을 자연재해나 인적재난과 구별되는 ‘사회적 재난’으로 규정하고, 이를 억제·관리할 수 있는 수단을 추가하는 것이었다.⁷⁾ 실제로 2003년 10월 31일 정부는 기존의 재난관리법을 대체하는 재난안전법을 제출하였으며, 이 원안은 사소한 수정을 거쳐 넉 달여만인 2004년 3월 2일 제254회 국회 제11차 본회의에서 압도적 찬성으로 가결되었다. 재난안전법이 제정된 후인 2004년 6월 17일 제출된 「국가기반체계 보호 업무시스템 구축 관련 유관기관 회의자료」에 따르면, 재난안전법상 국가핵심기반 관련 규정이 담겨 있거나 유사시 원용할 수 있는 조항은 제3조(정의) 이외에도, 제19조(종합상황실 등의 설치·운영), 제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등), 제35조(물자·자재의 비축 등), 제39조(동원명령 등), 제44조(응원) 등 6개였다(대통령기록물 관리번호 1A00704190415235: 35~36). 전담부서 역시 설치되었다. 2004년 5월 24일 시행된 「행정자치부와그소속기관직제시행규칙」(행정자치부령 제228호) 제3조에 따라 안전정책관실 산하에 국가기반체계보호담당관 1인을 두고, 국가기반체계보호에 관한 통합지원계획의 수립·시행을 포함한 16개 업무를 담당케 하였다.

3) 파업은 재난이 아니다: 2007년 시행령 개정

한동안 수면 아래로 내려갔던 이 사안은, 새로 제정된 재난안전법이 실제로 어떻게

7) NSC, 정책실, 국무조정실, 행자부, 비상기획위, 소방방재청 협의에서 제출된 「국가 비상대비자원 관리체계 정비방안 수립계획」에서는 이 과정을 상세히 밝히고 있다. “03. 5. 화물연대 사태 이후 정부 일각에서 사회 갈등에 따른 국가핵심기반 보호를 위한 법(가칭 ‘국가위기관리법’) 제정 필요성이 제기되었으나, 노조·학계 등이 노동3권 등 국민의 기본권 제약 소지가 있다며 부정적 입장을 제기함에 따라 논의가 중단. 이후 정부는 상기 부정적 요인을 감안, NSC(주관)/국무조정실/행자부 공동 TF 검토를 통해 국가핵심기반 보호 업무 전반은 각 부처가 소관법령에 의해 전담수행하되 핵심기반 최소 유지를 위한 대체자원 관리의 ‘재난및안전관리기본법’상의 인력·장비 동원 규정을 원용, 유사시 협의에 의한 지정 방식으로 투입할 수 있도록 간접 규정”(대통령기록물 관리번호 1080007100015765: 15).

집행될지 보여주는 「국가위기관리기본지침」 및 유형별 「위기관리 표준매뉴얼」의 기본 골격이 2004년 9월 8일 공개되면서 다시 쟁점으로 부상하기 시작하였다. 특히 쟁점이 된 것은 두 가지였다. 첫째, 지침에서 정의한 ‘국가위기’, 즉 “국가의 주권 또는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지는 상태”가 지나치게 포괄적이어서 악용 소지가 많다는 것이었다. 둘째, 국가핵심기반 분야의 위기유형 및 대응방식에 대한 서술이었다. 보도자료에서 언급된 국가핵심기반 8곳 중 6곳(전력수급, 원자력안전분야, 금융전산분야, 육상 화물운송[트럭]분야, 식·용수 분야, 보건의료 분야)의 위기유형으로, “사회적 문제로 인한 전력공급 장애”, “파업 돌입, 외부세력의 원전 점거”, “금융전산 및 운용요원의 파업, 태업, 시설점거 등의 인적 재난”, “특정산업 트럭 분야 종사자들의 집단 운송거부에 따른 관련화물의 운송 마비”, “노조의 파업, 태업, 시설점거 등으로 인한 식·용수 공급체계 운영 중단”, “보건의료노조의 총파업으로 인한 대규모 병원 서비스 중단” 등이 제시되었다. 노조의 쟁의행위를 국가위기의 주요 원인으로 지목한 것이다(국가안전보장회의사무처, 2004: 18~24). 관심-주의-경계-심각 4단계로 위기정보를 발령하고, 관련 기관의 임무와 기능을 명시하는 등, 군사작전이나 재난대응을 연상시키는 접근방식도 문제였다.

다시 비판이 터져나오는 것은 당연한 일이었다. 이튿날인 9월 9일 화물연대는 규탄성명을 발표하고 해당 매뉴얼 즉각 폐기를 요구하였다. 금융노조 역시 “노동자의 정당한 단체행동권마저 범죄집단이나 적의 침략에 의한 국가위험과 동일시하는 것은 노동자를 모욕하는 행위로 절대 묵과할 수 없다”며 지침의 철회를 요구하였다(매일노동뉴스, 2004-09-13). 9월 21일에는 민주노총과 한국노총이 정부중앙청사 앞에서 규탄집회를 공동개최하는 등, 대응의 수위를 높여갔다.

정부의 기본적 대응논리는, 지침과 매뉴얼은 기존 법질서에 우선할 수 없다는 것, 기본권이 제약되는 경우는 없으며 설사 그런 규정이 있더라도 법적 구속력이 없으므로 지침과 매뉴얼에 의한 행동으로 기본권이 침해될 가능성이 없다는 것이었다(연합뉴스, 2004-09-08). 하지만 이는 뒤집어 말하면, 지침과 매뉴얼을 뒷받침하는 방향으로 법을 개정하면 문제될 게 없다는 뜻이기도 했다.

실제로 정부의 다음 행보가 이것이었다. 이듬해인 2005년 11월 3일 정부는 재난안전법 일부개정안을 제안하였고, 2006년 4월 18일에 행정자치위원회에 상정되면서 논란이 재연되었다. 논점은 크게 세 가지였다. 첫째, 관계 중앙행정기관의 장에게 “소관 분야의 기반시설 중 국가기반체계의 보호를 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설을 국가기반시설로 지정할 수 있”는 법적 권한을 부여하는 문제였다. 이렇게 되면 국가핵심기반을 행정부의 판단에 따라 자의적으로 확대할 수 있는 길이 열리게 되

고, 그와 상관적으로 쟁의행위를 제한당하는 노동자들의 범위 역시 넓어진다는 비판이 제기되었다. 둘째, 현행법 제35조(물자·자재의 비축 등) 2항에 따라 “응급조치에 일시 사용할 장비 및 인력을 지정”할 수 있는 권한을 부여받은 시장·군수·구청장만이 아니라, 사회적 재난에 대한 “재난관리책임기관의 장”에게도 관련 권한을 부여하는 문제였다. 이는 2003년 5월부터 지속적으로 제기된 대체인력 투입 우려를 현실화하는 것으로 해석되었다. 셋째, 자연·인적재난 분야는 소방방재청장이, 사회적 재난 분야는 행정자치부 제2차관이 담당하도록 규정하는 것이었다. 이는 그간의 관행을 제도화하기 위한 것이었는데, 이 과정에서 노조의 파업을 사회적 재난으로 규정하고 대응하는 관행이 드러남에 따라 커다란 공분이 야기되었다.⁸⁾

관련한 언론보도가 이어졌고, 민주노총과 민주노동당은 4월 20일 「재난 및 안전관리 기본법의 위헌적 요소를 강력히 규탄한다」는 제목으로 공동기자회견을 개최하였다(민주노총·민주노동당, 2006). 노동자의 정당한 쟁의행위에서 초래될 수 있는 현상을 재난으로 규정하는 것은 결국 헌법상 단체행동권을 정면으로 부정하는 위헌적 성격을 가질 수밖에 없는바, 순수한 재해와 사고에 대비할 수 있도록 재난안전법을 재개정해야 한다는 것이 요지였다. 이런 맥락에서 ‘노조법 우선 적용’ 같은 단서조항을 개정법률안에 삽입하는 대안도 제기되었다. 하지만 이같은 비판과 대안을 정부는 언제나처럼 기우로 폄하했다. “국가핵심기반 마비 원인이 노동자의 파업에 의할 경우 보호자원의 운용 등에 대해서는 노동관계법이 정하는 바에 따라야 하므로, 노동자 기본권이 침해될 소지는 없다”는 것이며, “일반법이 개별법에 우선하기 때문에 굳이 ‘노조법 우선 적용’ 단서조항을 삽입할 필요가 없다”는 것이었다(매일노동뉴스, 2006-04-19).

결국 정부는 법안 처리를 강행하였고, 정부의 원안 내용이 대부분 반영된 법안이 2007년 1월 26일 공포되었다. 30일 행자부는 개정법안의 요지를 설명하는 보도자료를 발표하였는데, 국가기반시설로 지정된 곳에서 파업이 일어나면 대체인력을 투입할 수 있게 되었다는 것, 그리고 방위산업체가 아닌 민간기업도 국가기반시설로 지정할 수 있게 되었다는 것이었다. 그간 정부가 기우로 치부한 비판 내용들이 모두 사실임을 스스로 인정하는 순간이었다. 각종 언론은 보도자료에 근거해 기사를 쏟아냈고, 비판의 목소리는 다시 높아졌다. 결국 행자부는 이날 저녁 긴급히 해명자료를 내놓고 보도자료의 내용을 전면 부인하였다. 이 사태는 담당자들의 ‘과욕’이 빚은 해프닝일 뿐, 대체인력 문제에서 재난관리법보다 노조법이 우선하고, 민간기업을 국가기반시설로 지정하는 것은 결정된 바 없다는 기존의 입장이 맞다는 것이었다. 하지만 한 번 바꾼 말 두 번은 못

8) “소방방재청이 출범된 이후 재난업무 중 인적재난·자연재난의 경우는 소방방재청이 업무를 추진하고 있으며, **사회적 재난(예, 화물 연대 파업, 철도파업 등)**의 경우에는 행정자치부에서 업무를 추진하고 있는 현실을 감안하여 업무구분과 책임소재를 보다 명확히 구분하여 규정하려는 것으로 봄.” (행정자치위원회수석전문위원, 2006: 4, 강조는 인용자)

바꾸겠느냐는 의심을 충분히 불식시킬 수는 없었다.

결국 행자부는 단서조항을 삽입하라는 민주노총 등의 요구를 수용하였다. 법 개정이 이루어진 직후이므로 시행령에 반영하는 방식이었다. 2007년 4월 25일 행자부는 재난안전법 시행령 일부개정령(안)을 입법예고하면서, 개정안의 주요 골자 중 하나로 “아. 노동조합 및 노동관계조정법에 의한 쟁의행위로 인한 국가기반시설의 일시정지는 재난에서 제외함”을 명시하였다(행정자치부공고 제2007-66호). 그리하여 2007년 7월 26일 개정된 재난안전법 시행령(대통령령 제20192호) 제44조에 “재난(「노동조합 및 노동관계조정법」 제4장에 따른 쟁의행위로 인한 국가기반시설의 일시 정지를 제외한다)”는 단서조항이 삽입되었고, 17년이 지난 2024년 현재에 이르고 있다.

비단 이 단서조항 때문이 아니더라도, 노조의 쟁의행위를 재난으로 규정하고 대응하려는 시도는 힘을 잃었다. 인적 재난과 사회적 재난을 구분하는 것은 실익이 없으며 세계적 추세와도 맞지 않다는 의견이 대두되어 2013년 8월 6일 제정된 재난안전법(법률 제11994호)에서부터 인적 재난과 사회적 재난이 사회재난으로 통합되었다. 현행 재난안전법(법률 제19838호)에서는 사회재난을 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해”로 규정하고 있는데, 이 표현에서 ‘노동쟁의에 의한 국가핵심기반의 마비’를 자연재해 및 인적재난과 구별되는 별도의 재난유형으로 구별·관리해야 한다는 식의 문제의식을 발견하기란 어렵다. 그리고 그것이 자연스러운데, 노동자의 단체행동은 애초부터 재난 관련 법으로 다룰 문제가 아니기 때문이다. 최초의 재난관리법이 만들어진 1995년 이후 30년 역사를 회고적으로 살펴보면, 2003~2007년은 예외에 가깝다.

물론 당시에 만들어진 일부 관행이 때때로 작동하는 것이 사실이다. 가령 2016년 성과연봉제 도입에 맞서 철도노조가 벌인 파업에 대해, 국토교통부가 사회재난으로 규정하고 군 인력을 투입한 것이 대표적이다. 하지만 이에 대한 법원의 판결(2017가단5169927)은 분명한데, 노조법을 준수한 채 이루어진 파업은 재난안전법상 사회재난에 해당하지 않는다는 것이다(신수정, 2023: 106). 여기서 요점은 국가핵심기반에 종사하는 노동자라 할지라도, 그들의 단체행동권은 재난안전법이 아니라 노조법에 의해서만 제한될 수 있다는 것이다.⁹⁾

9) 물론 단체행동권이 헌법적 기본권이라는 점에서, 하위법령인 노조법이 이를 과도하게 제한하는 것은 그 자체로 부당하다. 하지만 이는 다른 논점이므로 여기에서는 논하지 않는 것으로 한다.

3. 재난안전법이 진정으로 향해야 할 곳

이상의 내용에 비추어 볼 때 행안부의 최근 시도는 다음과 같은 점에서 근본적 문제가 있다.

첫째, 이는 (비자연)재난 관련 법 30년 역사를 정면으로 거스르고 있다. 노조의 쟁의 행위를 사회적 재난으로 가장 적극적으로 규정하고 대처하려 했던 노무현 정부마저, 2007년 시행령에 노조 쟁의행위에 관한 단서조항을 삽입함으로써, 그런 시도를 중단하였다. 시행령 44조는 ‘재난사태의 선포대상 재난’과 관련될 뿐이니 이 단서조항이 노조의 쟁의행위를 재난으로 규정하지 못하게 하는 근거가 될 수 없다는 행안부의 주장은, 앞서 살펴본 바 이 단서조항이 들어오게 된 맥락에 비추어 보면 아전인수에 불과하다. 2007년 4월 재난안전법 시행령 일부개정령(안) 입법예고 당시 행안부(당시 행자부)는 개정안의 주요 골자에서 “노동조합 및 노동관계조정법에 의한 쟁의행위로 인한 국가기반시설의 일시정지는 재난에서 제외”한다고 했지 ‘심각한 재난’에서 제외한다고 말하지 않았다. 해당 문구가 44조에 들어간 것은 44조가 “대통령령이 정하는 재난”이라는 개념이 처음 등장하는 곳이기 때문이라고 보는 게 타당하다. 즉 이 단서조항의 요점은 “노동조합 및 노동관계조정법에 의한 쟁의행위로 인한 국가기반시설의 일시정지”는 “대통령령이 정하는 재난”이 아니라는 것, 따라서 재난안전법의 적용대상이 아니라는 것으로 이해해야 한다. 다만 이번에 이 조항이 궤변의 근거로 사용될 수 있는 소지가 있다는 것이 밝혀졌고, 시행령은 행정부가 자의적으로 개폐할 수 있는 만큼, 2006년 당시 민주노총이 요구한 것처럼 단서조항을 재난안전법 자체에 삽입하는 식으로 법을 개정하는 것이, 더 이상의 불필요한 논란을 종식시키는 가장 분명한 방법이자 그간의 논의 흐름에 부합하는 해법이다.

둘째, 이번에 행안부는 재난안전법 시행령 본문도 아니고 별표의 개정을 통해 노조의 쟁의행위를 사회재난의 원인행위로 규정하려 하였다. 하지만 시행령 별표를 통해 헌법, 노조법, 국제노동기구ILO 협약 등 국제규범, 법원 선고와 ILO 결사의자유위원회 판단과 권고 등 국내적·국제적 판례 등에 위배되는 조치를 취한다는 것은 법체계상으로도 말이 되지 않는다. 그런데 이같은 행태는 비단 이번 사안에 국한되지 않는다. 윤석열 정부는 출범 이래 ‘시행령 통치’라고 불릴 만큼 국회의 통제를 무시한 반민주적 정치스타일을 보이고 있다. 하지만 이는 민주주의와 법치주의 어떤 기준으로도 보더라도 문제적인 행태이다. 만일 윤석열 정부가 정 노동자들의 단체행동권을 제한하고 싶다면, 시행령 별표를 만지작거리는 꼼수를 부리지 말고 정정당당하게 개정법안이나 개헌안을 내면 될 일이다.

셋째, 가장 근본적인 문제는 이같은 시도가 재난안전법의 근본 취지에 어긋난다는 것이다. 노조법이라는 별도의 법이 있는 노조의 쟁의행위를 제한하는 것이 재난안전법의 본령이 아니다. 재난안전법이 향해야 할 곳은 2022년 10월 29일 이태원 참사, 2023년 7월 15일 오송 참사, 그리고 불과 얼마 전인 2024년 6월 24일 일어난 화성 일차전지 제조공장 화재까지, 매년 반복되는 재난들이다. 노동조합의 쟁의행위를 재난 개념으로 포괄해 탄압의 우회로를 고민하는 것이 아니라, 이렇게 반복되는 재난을 예방하기 위해 머리를 맞대는 것이 우선순위가 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 경향신문(2022), 윤석열 정부는 왜 노동자 파업에 ‘재난 본부’까지 꾸렸을까. (12. 1.)
- 국가안전보장회의 사무처(2004), 유형별 「위기관리 표준매뉴얼」.
- 내무위원회(1995), 재난관리법안 심사보고서.
- 대한민국국회사무처(1995), 제176회 국회 법제사법위원회회의록 제3호. (7. 15.)
- 매일노동뉴스(2004), 노동조합이 적군인가 테러집단인가. NSC ‘국가위기관리지침’ 파문… 화물노조 등 “파업 적대시, 군사주의 발상” 성토. (9. 13.)
- 매일노동뉴스(2006), 철도·병원·은행은 국가기반시설, 파업시 대체인력 투입. ‘재난 및 안전관리 기본법’ 개정안… 민주노총 “특수고용직 등 노동기본권 제약”.
- 매일노동뉴스(2022), 정부 “화물연대 파업은 코로나19 같은 사회재난”. 중앙재난안전대책본부에서 파업 대응… 노동기본권엔 눈감은 윤석열식 ‘법치주의’
- 민주노총(2003), ‘대통령에 파업중단권’ 국가위기관리특별법 제정 움직임에 대해.
- 민주노총(2024), 재난 및 안전관리 기본법 시행령 일부 개정안 입법예고에 대한 행전안전부 규탄 및 반대 의견서.
- 민주노총·민주노동당(2006), 재난 및 안전관리기본법의 위헌적 요소를 강력히 규탄한다.
- 신수정(2003), 필수공익사업과 대체근로. 철도노조 파업시 군인력 투입의 문제점. 인하대학교 법학연구, 26(4).
- 연합뉴스(2004), ‘국가위기관리 시스템’ 문답. (9. 8.)
- KBS(2003), 정부, 국가 위기 대응 특별법 검토. (5. 20.)
- 피에르 다르도 외(2024), 내전, 대중 혐오, 법치: 신자유주의는 어떻게 지배하는가? 윈더박스.
- 한국일보(2003), 비상시 민간자원 동원 “위기관리 특별법” 검토. (5. 21.)
- 한겨레신문(2022), 이상민, 화물연대 파업에 “이태원 참사와 똑같이 사회적 재난”.
- 행정자치위원회수석전문위원(2006), 재난및안전관리기본법 일부개정법률안 검토보고서.
- Bosworth, K., Chua, C.(2021), The Countersovereignty of Critical Infrastructure Security. Settler: State Anxiety versus the the Pipeline Blockade, Antipode 55(5).
- Collier, S., Lakoff, A.,(2008), The vulnerability of vital systems. How ‘critical infrastructure’ became a security problem, Securing ‘the Homeland’: Critical

infrastructure, risk and (in)security, Routledge.