민주노총 총서 2023-10

민주노총 파업실태와 과제

: 2016~2022년 조사 결과

정경은 · 정흥준 · 허 인
이승협 · 김상배 · 김미영
장현술 · 홍석환

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사 ····· x

요약 ····· x iv

제1장 서론 ····· 2

Ⅰ. 파업실태조사 필요성과 문제 제기 ····· 2

Ⅱ. 조사 내용과 방법 ····· 5

제2장 파업실태조사 결과 ····· 10

Ⅰ. 조사 개요 ····· 10

Ⅱ. 전체 파업 현황 ····· 14

Ⅲ. 특성별 파업 현황 ····· 18

Ⅳ. 파업 원인과 사측의 탄압 ····· 43

제3장 파업사례조사 결과 ····· 54

Ⅰ. 공공운수노조 화물연대본부 안전운임제 일몰 폐지 파업 ····· 54

Ⅱ. 한국와이퍼 '외투기업 청산'과 정리해고 반대 파업 78

Ⅲ. 화섬식품노조 KCI지회 '노동조합 인정' 파업 ····· 97

Ⅳ. (주)에어팰리스지부의 중대재해 방지 파업 ····· 112

Ⅴ. 제천 봉양농협의 직장갑질 중단 파업 ····· 134

Ⅵ. 고려대학교 의료원의 인력확충을 위한 '온라인 파업' ····· 155

제4장 결론 ····· 174

Ⅰ. 실태조사 결과 ····· 174

Ⅱ. 사례조사 결과 ····· 179

Ⅲ. 과제 ····· 183

부록 : 해외 파업 사례: 독일, 프랑스, 미국 ····· 186

참고문헌 ····· 262

표 목차

[표 1-1] 면접조사 개요 ····· 8
[표 2-1] 2016~2021년 총파업 개요 ····· 13
[표 2-2] 연도별 파업 참가 조직 수 ····· 15
[표 2-3] 연도별 파업 기간 ····· 17
[표 2-4] 연도별 산별노조(연맹)별 파업 참가 조직 수 ····· 21
[표 2-5] 연도별 산별노조(연맹)별 파업 기간 ····· 23
[표 2-6] 연도별 고용형태별 파업 참가 조직 수 ····· 24
[표 2-7] 연도별 고용형태별 파업 기간 ····· 25
[표 2-8] 연도별 총연맹 파업 참가 조직 수 ····· 28
[표 2-9] 연도별 총연맹 파업 여부별 파업 기간 ····· 29
[표 2-10] 연도별 공동파업 참가 조직 수 ····· 31
[표 2-11] 연도별 공동파업 여부별 파업 기간 ····· 32
[표 2-12] 연도별 산업업종별 파업 참가 조직 수 ····· 35
[표 2-13] 연도별 산업업종별 파업 기간 ····· 37
[표 2-14] 연도별 지역별 민주노총 파업 참가 조직 수 ····· 39
[표 2-15] 연도별 지역별 파업 기간 ····· 42
[표 2-16] 연도별 파업 원인 누계 ····· 47
[표 2-17] 연도별 파업 원인: 임금 세부 내용 누계 ····· 49
[표 2-18] 연도별 사측의 파업 방해 행동 ····· 51
[표 3-1] 화물연대 지부의 사용자 측 교섭당사자 ····· 59

[표 3-2] 화물연대본부 안전운임제 도입 경과 ····· 61
[표 3-3] 안전운임제 관련 화물자동차 운수사업법 개정 ····· 61
[표 3-4] 화물연대본부 6월 파업 요구사항 ····· 66
[표 3-5] 안전운임제 개정 법률안 ····· 67
[표 3-6] 업무개시명령 ····· 70
[표 3-7] KCI 단체협약 목차 ····· 110
[표 3-8] 민간헬기 사용사업체 현황 ····· 114
[표 3-9] 부당해고에 대한 노사의 주장 비교 ····· 144
[표 3-10] 병원별 비정규직 인원현황 ····· 158
[표 3-11] 서울 상급종합병원 별 전체 병상 수와 간호사 수 ····· 159
[부표 1-1] 독일 헌법상 노동권 규정 ····· 188
[부표 1-2] 집단쟁의 관련 주요 유럽 국가 법제도 ····· 189
[부표 1-3] 유럽 주요 국가의 집단쟁의 형태 허용 여부 ····· 191
[부표 1-4] 독일노총 및 산하 산별노조 조직률 현황 ····· 197
[부표 1-5] 산업 및 업종별 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실일수 ····· 203
[부표 1-6] 독일 단체교섭 타결 현황 ····· 213
[부표 2-1] 프랑스의 파업과 파업권과 관련된 규정 및 판례 ····· 221
[부표 2-2] 파업의 종류(형태)와 파업 인정 여부 ····· 222
[부표 2-3] 2021년 기준 전국 단위 노동조합 지지도 ····· 227
[부표 2-4] 2021년 사용자단체 가입 상황 ····· 227
[부표 2-5] 2016년과 2017년 파업의 동기 ····· 232
[부표 3-1] 2022년 미국 파업 사례 요약 ····· 258

그림 목차

[그림 1-1] 1996~2022년 파업건 수와 파업일 수 ····· 3
[그림 1-2] 1996~2022년 발생 원인별 파업건 수 ····· 4
[그림 2-1] 연도별 파업 조직 수 ····· 15
[그림 2-2] 연도별 파업 기간 ····· 17
[그림 2-3] 연도별 고용형태별 파업 참가 조직 수 ····· 24
[그림 2-4] 연도별 고용형태별 파업 기간 ····· 25
[그림 2-5] 연도별 총연맹 파업 참가 조직 수 ····· 28
[그림 2-6] 연도별 총연맹 파업 참가 여부별 파업 기간 ····· 29
[그림 2-7] 연도별 공동파업 참가 조직 수 ····· 31
[그림 2-8] 연도별 공동파업 여부별 파업 기간 ····· 32
[그림 2-9] 연도별 산업업종별 파업 참가 조직 수 ····· 34
[그림 2-10] 연도별 산업업종별 파업 기간 ····· 37
[그림 2-11] 연도별 지역별 파업 참가 조직 수 ····· 40
[그림 2-12] 연도별 지역별 파업 기간 ····· 41
[그림 2-13] 연도별 파업 원인 ····· 44
[그림 3-1] 화물연대본부 교섭구조 ····· 57
[그림 3-2] 한국와이퍼의 경제적 성과분석 ····· 81
[그림 3-3] 덴소코리아, 한국와이퍼, 현대기아차 회의자료 ····· 85
[그림 3-4] 파업 매뉴얼 ····· 107
[그림 3-5] 노동조합 파업 소식지 ····· 108

[그림 3-6] 에어팰리스 재무정보 ····· 115
[그림 3-7] 에어팰리스 노사합의서 ····· 125
[그림 3-8] 헬리코리아 필수유지업무 결정문 ····· 129
[그림 3-9] 지역농협 자산 현황 ····· 136
[그림 3-10] 봉양농협 조직구성도 ····· 137
[그림 3-11] 대형 종합병원 매출 비교 ····· 157
[도표 1-1] 독일 주요 노동조합 구조 ····· 196
[도표 1-2] 독일 금속노조의 조직구조 ····· 199
[도표 1-3] 단체교섭 및 파업의 진행 과정 ····· 201
[도표 1-4] 파업과 직장폐쇄로 인한 손실일수 ····· 202
[도표 1-5] 노동쟁의 발생 건수: 2006~2022 ····· 205
[도표 1-6] 파업과 노동쟁의로 인한 손실일수: 2006~2022 ····· 205
[도표 2-1] 프랑스 연간 파업일수(JINT*)와 유럽 주요국의 평균 파업일수 ····· 224
[도표 2-2] OECD 국가의 시기별 연평균 파업일 수 ····· 225
[도표 2-3] 단체협약 적용률(OECD 국가 + 주요국) ····· 231

발간사

발간사

파업은 노동자들이 자본과 정권으로부터 경제·사회적 보호를 위한 자구책인 동시에 최소한의 노동기본권입니다. 폭압적인 군사정권 시대에도 임금과 노동조건 개선을 위한 파업이 존재하였으며, 1987년 7~9월 노동자 대투쟁 이후 새로 출현한 노동조합 운동은 비로소 파업이란 수단을 통해 노동자의 목소리를 표출하기 시작하였습니다. 자본과 정권은 파업을 탄압하기 위해서 손해배상·가압류로 족쇄를 채웠고 수많은 노동자들을 자살로 내몰았습니다. 그 결과, '노란봉투법'이 국회 본회의에 상정되어 2023년 11월 9일 통과되었으나 윤석열 대통령이 거부권을 행사하여 자본의 대리인임을 스스로 증명하였습니다.

한국 사회에서 민주노총과 가맹·산하 조직이야말로 실질적인 노동계급 대표이자, 자본과 정권에 맞서 평등 세상을 열어가기 위한 실질적인 투쟁 사령부입니다. 이명박·박근혜 정권 시기에 민주노총 소속 사업장을 대상으로 컨설팅업체를 동원하여 노조파괴 공작을 일삼던 집단은 민주노총이 파업하지 않는 조직이었다면 이를 시도하지 않았을 것입니다. 그동안 민주노총은 노조 조직화와 파업을 방해하는 제도로 활용되는 복수노조 위헌성 문제나 파업권을 제약하는 필수공익사업장 문제를 꾸준히 제기해 왔습니다. 그런데, 민주노총 초창기와 달리, 사업장 수준에서 파업 현황을 조사하지 않은 지 오래됐다는 문제의식을 느꼈습니다. 파업은 민주노총 안팎은 물론, 관련 학계에서 가장 뜨거운 관심을 받는 연구 주

제이면서도 막상 노동조합 스스로 축적한 자료는 부족하기만 합니다. 이번에 시범사업으로 조직쟁의실과 정책연구원이 파업실태조사를 수행함으로써 민주노총은 파업 연구의 공백을 메우려 시도하였습니다.

파업 현장은 노동과 자본이 가장 치열하게 부딪히는 전선입니다. 그동안 민주노총은 파업을 통해서 노동기본권을 확장하고 미조직 노동자들의 노동조건을 개선해 왔습니다. 96·97 노동법 개정을 위한 총파업 이후 총파업다운 총파업은 없었다는 비판이 많습니다. 그러나, 민주노총은 자본과 정권의 노동 탄압에 맞서 총파업을 선포하고 상흔을 입더라도 고통을 감내하는 숙명을 안고 있습니다. 노동 현장에서는 민주노총 소속 조직이라는 이유로 여전히 탄압받고 있는데, 이 조사를 시작으로 현장을 강화하고 지역과 사회 연대 실현을 위한 노력을 배가해야 할 것입니다.

이 조사를 기획하고 실행한 정경은·정흥준·허 인 세 분 연구진과 조직쟁의실 장현술 실장과 홍석환 국장, 해외사례조사를 수행한 이승협·김상배·김미영 세 분 연구진께 감사드립니다.

2023년 12월 30일

전국민주노동조합총연맹 위원장직무대행

윤택근

요약

요약

민주노총 조직쟁의실은 정책연구원인 민주노총연구원에 의뢰하여 처음으로 파업실태조사를 수행하였다. 이번 조사는 가맹조직에 조사틀을 배포하여 완성한 실태조사와 6개 사례를 심층 면접조사로 구성된다.

1. 실태조사 결과

이 연구의 제2장에서 민주노총 가맹조직을 대상으로 정기대의원대회에 제출한 사업보고와 대의원대회 자료집, 성명서와 보도자료, 면접조사를 통해 수행한 2016~22년 민주노총 파업 실태조사 결과를 요약하고 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 민주노총 소속 조직 중에서 파업에 돌입한 조직은 2016년에 205개에서 2017년에 155개로 감소하였으나 2018년에 165개, 2019년에 227개, 코로나19 기간인 2020년 241개로 증가하다가 2021년에 260개로 정점에 도달한 뒤 2022년에 223개로 감소하였다. 파업 기간은 2016년에 7.8일에서 2017년에 11.1일, 2018년 10.6일에서 2019년 13.6일로 증가하였다가 코로나19 기간인 2020년에 8.4일, 2021년에 6.1일, 윤석열 정부가 집권한 뒤 2022년에 5.1일로 감소하였다. 과거에 비추어 볼 때, 한국 노사관계 변화는 정부 영향 요인이 큰 특징을 보이는 만큼, 보수정부 집권기에 파업 사업장이 감소하는 대신에 고공농성 등 '끝장투쟁' 방식 등이 늘어날 가능성이 있다. 보수 정부 집권기에 일말의 제도개선 기대

감이 사라질 뿐만 아니라 친기업 반노동 정책 실행으로 사용자들이 노조 요구를 거부하는 태도가 강화될 수 있기 때문이다.

둘째, 산별노조(연맹)별로 구분하면, 금속노조는 중앙교섭과 지부집단교섭 시기에 집중하는 임금인상 단체협약 투쟁이 1/2~2/3를 차지하며 사측에게 진전된 교섭안을 요구하는 경고파업 성격으로 평균 파업일 수가 대체로 1일이다. 그러나, 금속노조를 제외한 조직은 파업 돌입 조직 수는 비교적 적지만 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다. 금속노조 중심의 임단협 체결을 촉구하는 파업은 다수 사업장이 한꺼번에 참가하면서 파업 효과를 극대화하여 파업일수가 짧지만, 금속노조를 제외한 조직은 임단협 체결을 위해 파업 수단을 활용하지 않는 편이라고 할 수 있다. 다만, 향후 디지털경제 전환과 제조업 감소, 인구 초고령화와 함께 장기 저성장 시대가 도래하면서 임단협 중심의 경고파업 성격 변화를 지켜볼 필요가 있다.

셋째, 비정규직의 파업은 2019년, 2022년을 제외하고 전체 파업 참가 조직에서 20%대이지만, 파업 기간은 2019년(15.7일)을 제외하고, 정규직 사업장보다 장기화되는 특징을 보였다. IMF 외환위기 이후, 한국에서 정규직보다 비정규직 파업이 훨씬 장기화되는 특징이 지속되고 있는데, 대부분 교섭대상이 모호하거나 '진짜 사용자'의 교섭 거부 등에서 원인을 찾을 수 있다. 이번 조사에서는 공공부문 비정규직들이 정규직 전환 과정에서 무기계약직이나 자회사 소속으로 전환된 이후, 정부 예산 통제로 실질적으로 노동조건이 개선되지 않은 데서 원인이 있을 것으로 보인다. 정규직 파업 기간이 긴 경우는 몇 개월 이상 걸리는 장기 파업 사례가 포함되었기 때문이다.

넷째, 총연맹 파업 현황은 금속노조를 중심으로 임금·단체협약 투쟁 시기에 집중되는 특징이 여전히 유지되고 있다. 또한, 2019년 공공부문

비정규직 정규직 전환 투쟁 시기에 공공운수노조와 민주일반연맹 소속 조직들이 참가하였다. 임금·단체협약 투쟁 시기와 일치하지 않는 3월이나 10월, 11월 파업은 노조 집행부 결정으로 돌입하지만 현안 투쟁 사업장을 제외하고 다수는 집행간부나 대의원 중심으로 참가한다. 총연맹 파업에 참여한 조직의 파업 기간은 평균 0.7일부터 3.9일로 조사됐으나, 총연맹 파업이 아닌 사례는 장기파업 사업장 요인으로 평균 11.8~30.4일로 조사됐다. 총연맹 파업에 참여하는 조직은 개별 사업장 임단투임에도 총연맹 파업 일정에 참여할 수 있는 조직력을 갖추어 짧은 파업 기간으로도 목적을 달성할 것으로 추정된다. 금속노조의 임단협 파업과 나머지 산별노조(연맹) 간부들의 집회 참가를 통한 총연맹 파업 전통이 당분간 지속될 것으로 보이지만, 금속노조 조합원의 구성 변화에 따라 변화를 맞을 것으로 보인다.

다섯째, 여러 사업장이 동일한 목표를 가지고 파업한 공동파업 참가 조직 추이는 다음과 같다. 공동파업 참가 조직 추이도 2017년에 가장 적었으나 코로나19 시기인 2020~21년에도 196개(81.3%), 200개(76.9%)로 가장 증가하였다. 공동파업에 참여한 조직의 파업 기간은 연도별로 차이가 있으나 2021년 2.5일, 2022년 2.4일로 감소세를 보였다. 사업장만의 고유 현안으로 단독파업에 돌입한 사례는 연도별로 40~67개 수준을 보였고, 파업 기간은 2022년(13.7일)을 제외하고 18.6~40.1일로 나타났다. 공동파업과 달리 단독파업이 장기화되는 이유는 사업장 고유 사안으로 파업에 돌입할 뿐만 아니라 구조조정이나 비정규직 문제 등 단체교섭을 통해 쉽게 해소되기 어려운 특징이 있기 때문이다.

여섯째, 민주노총 파업에서 완성차와 부품사 등 자동차산업이 가장 다수를 차지하며, 조선·철강·전자·기계산업 등 금속제조업이 중심 조직이다. 가스·환경미화·시설관리·콜센터 등 사업지원서비스업이 2017년

이후 공공부문 비정규직 정규직 과정에서 파업이 증가하였다. 유통·운수창고·숙박음식업은 도소매업, 철도·지하철·택시·버스·화물연대, 택배노조, 대리운전노조 등의 파업이 다수를 차지한다. 공공·보건·교육부문은 병원과 학교비정규직연대회의 파업이 다수를 이루며, 금융·정보통신업 등에서는 협동조합과 희망연대노조, 수리서비스업 소속 조직의 파업이 해당한다. 파업 기간을 살펴보면, 금속제조업은 0.5~5.7일에 분포하고 있으며, 다만, 2019년 조선·철강·전자·기계산업에서 장기파업 사업장 존재로 파업 기간이 20.4일로 늘어났다. 임금·단체협약 투쟁 시기에 시기집중 파업을 벌이는 금속제조업보다 비금속 제조업과 공공부문, 사무서비스 부문에서 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다.

일곱째, 광역시도별로 서울, 경기, 세종충남, 경북, 경남과 전국 또는 다수의 지역에 산개한 광역 조직의 파업이 다수를 차지한다. 2016년 이후 파업 증가 추세를 보인 지역은 서울, 대구, 세종충남이며, 파업 조직 수가 감소 추세를 보인 지역은 인천과 충북, 경남으로 조사됐다. 전북과 광주, 전남, 부산, 강원은 파업 조직 수는 비교적 많지 않지만, 평균적인 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다. 과거에 울산이 파업의 '메카'로 인식되었으나, 울산에 파업 사업장이 많다는 인식은 사실과 다른 것으로 나타났다. 파업 사업장이 소수라 하더라도 파업 기간이 긴 지역은 총연맹 지역본부와 산별노조 지역조직이 민중운동 단체를 비롯한 사회단체와 연대, 우호적인 여론 형성에 훨씬 더 자원을 투입할 필요성을 보여준다.

여덟째, 파업 원인을 조사한 결과, 2016년 이후 민주노총 파업 원인은 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 금속노조의 중앙교섭과 지역지부 집단교섭 시기에 임금인상과 노동조건 개선 요구를 달성하기 위한 시기 집중 파업이 절반을 차지한다. 둘째, 나머지 유형은 노조활동 보장·해고자 복직·인사경영 참여, 구조조정·고용불안·인력충원 등 고용문

제, 비정규직 정규직 전환과 차별해소, 직장내 괴롭힘·성폭력·감정노동·노동안전 문제가 주된 유형으로 조사됐다. 파업의 원인이 임금인 경우는 세부적으로 2016년에 성과연봉제와 임금피크제, 임금체계 개선, 2018년에 상여금이 통상임금과 최저임금에 포함됨에 따른 임금구성체계 개선, 2019년부터 공공부문 비정규직 정규직 전환으로 저임금 해소, 임금차별·불투명 문제를 제기하는 파업 사유가 증가하였다. 그동안 임금, 단협, 임단협 수준에서 조사하던 파업 원인을 비교적 자세하게 확인했다는 점에서 의미가 있다. 또한, 2016년 이후 성과임금제 도입이나 비정규직 정규직 전환, 주52시간 상한제 도입, 최저임금 산입범위 변경 등 정부정책 변화에 따라 기업과 사업장 수준 파업 발생으로 이어진다는 점을 확인하였다. 기업분할을 비롯한 구조조정 문제는 민간 부문에서 항시적인 파업 원인이 된다. 다만, 이 조사에서는 동일한 조건에도 파업에 돌입하지 않은 사례와 어떤 차이가 있는지 분석한 연구는 아니다.

마지막으로, 2016년 이후 사측이 파업 대항 행동으로 직장폐쇄가 해마다 1~5건, 대체근로 투입이 2~8건으로 조사됐다. 고소고발·손배가압류도 해마다 1~7건 조사됐고, 용역투입과 경찰진압을 통한 파업 탄압은 2020년을 제외하고 1~4건으로 조사됐다. 노노갈등을 유발하거나 복수노조 설립으로 파업을 방해하는 사례는 2016년 7건에서 대체로 1~3건 조사됐으며, 2018년과 2021년에는 확인되지 않았다. 사측은 파업을 비난하는 여론을 조성하는 활동을 가장 많이 사용하는 것으로 조사됐다. 민주노총은 부설기관인 법률원을 통해서 직장폐쇄나 대체근로 정당성을 신속하게 판단하여 대응할 수 있는 조직체제가 구비되어 있다. '촛불정부' 시대에도 여전히 파업에 대한 고소고발과 손배가압류, 파업을 탄압하기 위한 용역투입, 경찰진압 사태가 발생하였다. 또한, 후술하는 사례연구에도 드러나듯이, 신규 노조 조직화 이후 사측의 복수노조 설립은 파업 방해

를 위한 상수로 보고 대응할 필요가 있음을 보여준다.

2. 사례조사 결과

이 보고서의 제3장은 파업사례를 다루었다. 구체적으로 공공운수노조 화물연대본부의 안전운임제 파업(2022년), 금속노조 한국와이퍼분회 정리해고 반대 파업(2022~2023년), 전국화섬식품노조 KCI지회 노동조합 인정 파업(2021년), 전국민주일반노조연맹 에어팰리스지부의 노동안전 파업(2022년), 사무금융노조 봉양농협분회 직장갑질 근절 파업(2023년), 고려대학교 의료원의 인력증원·정규직화를 위한 온라인 파업(2023년) 등 6개 사례를 살펴보았다.

화물연대본부 안전운임제 파업은 2022년 12월 31일 예정된 안전운임제 일몰을 유지, 확대하기 위한 목적이었다. 화물연대본부는 6월과 11월 두 번의 파업을 통해 안전운임제 유지, 확대를 꾀하였으나 결국 안전운임제는 폐지되었다. 윤석열 정부는 화물연대 노동자의 파업에 대해 역사상 처음으로 업무개시명령을 내려 화물노동자의 노동3권을 부정하고 파업을 무력화하는 반민주적인 태도를 보였다. 화물연대본부의 안전운임제 파업은 노동조합의 의제와 정당한 요구만 있어서는 파업을 통해 노동조합의 요구를 관철하기 어려우며 정부의 의도를 객관적으로 파악하여 전략적으로 대응하는 것이 중요함을 보여주었다. 특히, 정부는 6월 노정합의를 지키지 않고 오히려 화물연대본부의 2차 파업에 대비하여 여론을 통한 고립, 업무개시명령 검토 등을 치밀하게 준비한 것으로 나타났다. 이에 비해 노동조합은 6월에 이어 11월 파업도 안전운임제의 유지, 확대라는 노동조합 내부의 요구와 정당성을 고려하여 추진하였고 그 과정에

서 정부의 기만적인 태도 변화를 다소 가볍게 다룬 한계가 있었다.

한국와이퍼분회의 파업은 일본 자동차부품회사인 덴소그룹의 한국 내 자회사인 한국와이퍼가 회사 철수를 선언하자 노동조합이 구조조정을 막고 조합원의 고용안정을 요구해 일어난 단체행동이었다. 외국 투자기업의 한국에서의 철수는 이른바 '먹튀'논란이 끊임없이 있어왔다. 한국와이퍼 역시 수익감소로 2020년을 즈음해 철수를 검토해 왔고 이를 계기로 노동조합이 조직되었다. 회사는 2022년 7월 철수 의사를 밝히고 신속하게 희망퇴직을 통한 구조조정과 매각을 진행하려고 했으나 한국와이퍼분회의 조합원 집회, 일본 원정투쟁, 국회 농성, 덴소코리아 앞 농성 등 다양한 투쟁으로 인해 초기 구조조정 전략이 실패한다. 여기에 더해 한국와이퍼 경영진이 구조조정을 현대기아차 구매팀과 협의한 과정에 밝혀지고 경찰이 공장 내 농성 조합원을 연행할 수 없게 되면서 한국와이퍼 경영진은 노동조합과의 교섭에 나오게 되고 위로금 지급 외에 노동조합이 주장 해 온 정리해고에 대한 유감표명과 사회적 고용기금을 합의하였다. 한국와이퍼분회의 파업은 외투기업의 철수를 막지 못했어도 역사상 처음으로 지역을 위한 사회적 고용기금(24억 원)을 합의하여 조합원의 재고용을 지원하고 지역 사회 고용을 위한 활동 기반을 마련한 점에서 상당한 의의를 가진다. 또한 한국와이퍼분회는 지역일반노동조합으로 전환하여 노동조합을 계속 유지하기로 결정하였는데 이 역시 이전 외투기업 구조조정 사례에서 찾기 힘든 성과였다. 한국와이퍼분회의 파업이 조직적으로 이루어지고 나름의 성과를 거둘 수 있었던 것은 노동조합에 대한 신뢰와 비조합원과의 협력이 중요했다.

KCI지회의 파업은 신생노조의 노조인정과 공정한 성과분배, 위계적인 조직문화를 요구한 파업으로 2021년 1월부터 3월까지 90일간 계속되었고 노사합의로 노동조합 인정 및 근속수당 도입 등을 합의하였다. 문제

가 되었던 위계적인 조직문화도 점진적으로 개선되고 있었다. KCI지회 사례는 노동조합 결성 초기, 노동조합을 인정하지 않으려는 사용자에 맞서 노동자의 집단적인 권리인 단체협약을 쟁취하는 과정이 잘 드러난다. 무엇보다 고참 조합원들이 노동조합 활동에 솔선수범한 것이 중요했으며 위계적인 조직문화를 바꿔야 한다는 절박함도 중요하게 작용하였다. 다만, 코로나 초창기라 상급단체의 적극적인 지원이 쉽지 않았는데 신생노동조합의 파업에 대한 상급조직의 다양한 지원 전략이 개발될 필요가 있는 사례였다.

에어팰리스지부의 파업은 노조설립(2022년) 직후 일어난 헬기사고에 대한 회사 측의 성의없는 태도가 주요 원인이었다. 헬기사고로 인해 사망사고가 발생했음에도 사측은 사과는 물론, 교섭에도 성실하게 임하지 않았다. 민주일반연맹 부위원장의 고공농성, 김주영 국회의원과 고용노동부의 중재 등을 통해 회사는 합의 의사를 밝혔고 회사는 사망사고에 대한 유감과 파업 조합원에 대한 징계 최소화 등을 약속하고 노동조합도 파업을 철회하며 노사는 필수유지업무에 대해 동종업체의 중앙노동위원회 판정을 따르기로 하였다. 에어팰리스지부의 파업은 노동조합의 당연한 요구인 안전과 재발방지 약속을 요구한 것이지만 반노조 정서가 강한 사용자가 이를 거부하면서 일어난 파업으로 상급단체와 지역의 연대, 정치권과 고용노동부의 중재 등을 통해 합의에 이를 수 있었다. 한편 파업과 무관하게 노동위원회는 민간회사인 에어팰리스에 대해 봄, 가을 산불 예방기간(약 7개월)에 필수업무를 거의 100%로 유지하라고 결정하여 민간부문 노동자의 노동기본권을 지나치게 제약하는 조치로 판단된다. 더구나 공공기관의 차선책(119)이 있는 상황에서 민간부문 파업권의 과도한 제약은 이후에라도 대응해야 할 중요한 과제이다.

충북 제천에 있는 봉양농협분회의 파업은 조합장과 가족의 직장 갑질

과 독재적인 리더십이 주된 원인이었다. 노동조합은 2023년 3월 15일 파업에 돌입하였으나 파업 도중 복수노조가 만들어지고 복수노조가 교섭대표노조가 되면서 더 이상의 파업은 의미가 없어 봉양농협분회는 6월 1일 현장복귀를 결정하였다. 봉양농협의 파업은 37년이나 조합장을 하면서 독재적 조직 운영을 하고 있는 현 조합장이 직접적인 원인이었지만 파업 과정에서 경영진의 교체를 이루지 못했다. 오히려 파업 도중 정규직이 주축이 된 정규직 노동조합이 결성되면서 무기계약직이 다수인 봉양농협분회와 교섭대표권을 둘러싸고 갈등하게 되었고 봉양농협분회는 소수노조가 되면서 파업을 계속 이어가기 어려운 조건이 되었다. 봉양농협분회의 파업 사례는 지역사회 및 농민회의 연대를 통해 경영진의 직장 괴롭힘과 독재적인 운영, 성희롱 등을 알려 농협조직의 민주적 운영이 요구되고 있음을 알린 의미 있는 사례이다. 하지만, 노동조합의 결성과 파업의 과정에서 노동자들 간의 신뢰와 연대가 무엇보다 중요함을 보여준다. 복수노조의 설립으로 인해 파업이 약화되거나 교섭대표권이 넘어가 사실상 파업을 유지하기가 어려워진 경우가 적지 않기 때문이다.

마지막으로 전국보건의료노조는 2023년 산별파업 이후 현안이 마무리되지 않은 사업장을 중심으로 사업장 파업을 이어간다고 결정하였는데 그 중 하나가 고려대학교지부의 파업이었다. 파업의 원인은 늘어나는 비정규직과 인력부족이었다. 병원의 수익에 비례한 보상도 주요 미해결 쟁점이었다. 고려대지부의 파업은 12일 동안 진행되었고 합의 내용은 산별교섭 결과와 비교하여 크게 달라지지 않았지만 총액기준 4% 임금인상, 정규직 인력충원(12명), 비정규직 18명 정규직 전환, 직종 수당 지급 등이 포함되어 있었다. 고려대지부의 파업은 타 병원 대비 상대적으로 높은 노동강도와 비정규직 활용 등을 문제제기한 점에서 의미가 있으며 처음으로 온라인 파업을 진행하는 등 조합원들의 파업에 대한 피로감을 낮

춘 것도 새로운 시도였다. 다만, 온라인 파업은 현장 참여에 비해 긴장감이 떨어지는 단점도 확인할 수 있었다. 고려대지부의 파업은 산별파업과 지부파업간의 관계에 근본적인 질문을 남긴 사례이기도 하다.

3. 과제

민주노총 조직쟁의담당자회의(2023년 12월 19일) 결과를 토대로 파업 실태조사 정례화 필요성이 제기되었다. 민주노총은 자본과 권력으로부터 자주적이고 독립적인 노동조합 운동을 계승하고 있으며, 한국 노사관계에서 실질적인 파업 행위자이기 때문이다. 총연맹과 지역본부, 산별노조(연맹)가 파업 사업장 현황을 꼼꼼히 기록하여 한국 노동조합 투쟁의 역사를 보존할 필요가 있다. 다만, 이번 보고서는 파업 돌입 조직 수와 파업 기간을 조사하는 데 그치고, 파업 횟수를 파악하지 못하면서 전체 파업 건수를 확인하지 못하여 향후 파업 횟수를 조사할 필요가 있다.

또한, 민주노총 조직쟁의담당자회의에서는 파업 사례조사를 검색할 수 있도록 아카이브(Archive)를 구축할 필요성을 제기하였다. 기록보관 자체가 역사를 구축하는 행동이며, 향후 총연맹과 지역본부, 산별노조(연맹) 조직쟁의담당자들의 세대교체 등을 고려할 때, 기업·사업장 단위 파업 사례를 검토하여 대응할 수 있도록 대비해야 할 것이다.

마지막으로, 이 과제는 민주노총 조직쟁의실이 부설기관인 민주노동연구원에 시범사업으로 파업실태조사를 의뢰한 작업이다. 사무총국 유관부서는 물론, 외부 전문가를 포함하여 조사틀 수정 작업 등 향후 과제를 남기고 있다.

1장

KCTU

서론

정경은

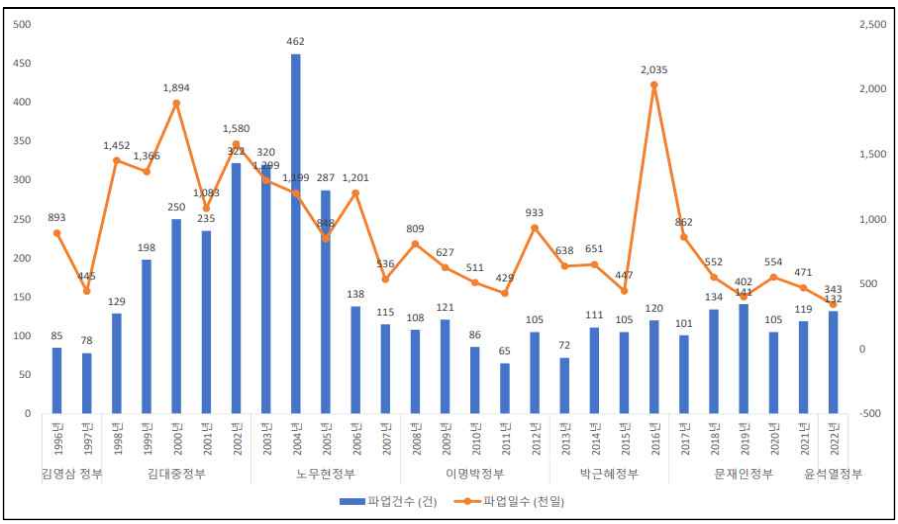
Ⅰ. 파업실태조사 필요성과 문제 제기

2022년 윤석열 정부가 집권하면서 임금·노동시간 정책 후퇴는 물론, 민주노총 탄압을 예고하면서 적대적 노정·노사관계가 예상된다. 코로나19 사태가 어느 정도 마무리된 뒤 세계 경제위기가 도래하면서 민주노총 소속 사업장도 민간부문은 경영 위기에 따른 고용불안이 점증하고 공공부문은 재정삭감에 따른 노동조건 저하 전망이 현실화되는 중이다. 우리나라뿐만 아니라 미국과 영국, 프랑스는 물론 협력적 노사관계를 대표하는 독일에서도 코로나19 이후 미국의 금리 인상 등 통화정책, 러시아-우크라이나 전쟁 등의 원인으로 치솟은 물가상승률에 임금인상률이 미달하자 노조의 파업이 증가하고 있다.

민주노총은 1995년 11월 11일 창립 이래 한국에서 발생하는 파업의 실질적인 주체이다. 민주노총은 1996년 12월 26일부터 전국적으로 전 산업에 걸쳐 국민의힘의 전신인 한나라당이 국회에서 단독으로 노동법을 통과시키자 즉각 철회를 요구하며 명실상부한 총파업(general strikes)에 돌입했다. 지금까지 민주노총은 임금과 노동조건 개선뿐만 아니라 사회보장제도 확충을 포함한 사회개혁 과제 실현, 정권 퇴진 등 사회·정치적 요구를 담아 해마다 총파업 또는 총파업을 포함한 총력 투쟁을 결의

해 왔다. 문재인 정부 출범 전후 파업 기간이 2,035천일까지 증가하였는데, 민주노총은 구체적인 원인을 종합한 바 없다([그림 1-1] 참조). 전노협 시기와 민주노총 창립 초창기와 비교하면, 민주노총은 실제 파업 노조 수나 파업 기간 등 기본적인 실태를 기록하지 않는다. 임금·노동조건 개선이나 사용자의 부당노동행위 반대 등 노동 현장의 파업 원인을 조사하지 않는 문제점을 개선할 필요가 있다.

[그림 1-1] 1996~2022년 파업건 수와 파업일 수(단위 : 건, 천일)

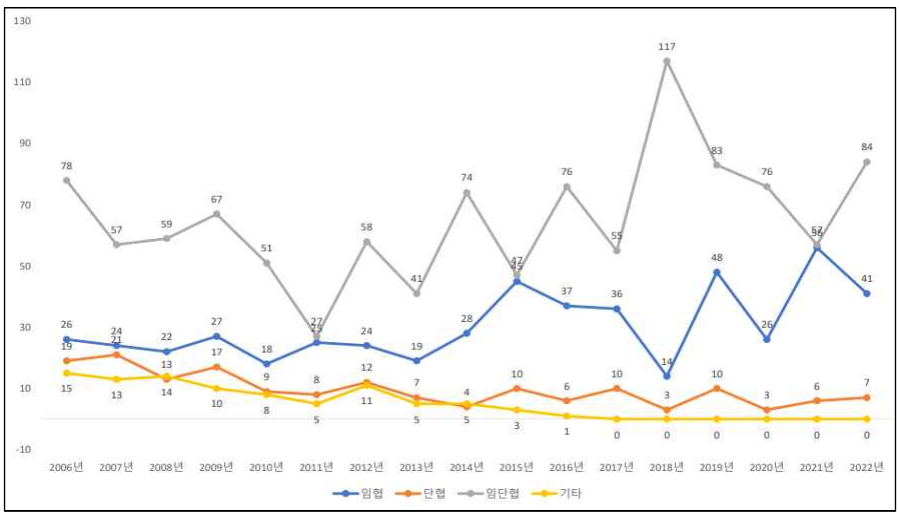


주 : 파업건 수는 고용노동부가 노사분규건 수로 1일(8시간) 이상 파업한 사례만 측정 조사결과값이며, 파업일수는 근로손실일수(= 파업기간 중 참가자 수×파업시간÷1일 노동시간)를 재인용하였다.
자료 :「노사분규통계」, 고용노동부.

이밖에도 민주노총이 올해 시범 사업으로 2016~22년 파업의 원인을 중심으로 실태를 조사하고, 사례연구를 수행하려는 이유는 다음과 같다. 고용노동부 「노사분규통계」에 따르면, 1996년 이후 파업 건수는 노무

현 정부 시기인 2004년에 정점을 이룬 뒤 이명박-박근혜 보수 정부 시기에 하락하였다가 문재인 정부 시기에 다시 상승하였다. 고용노동부의 「노사분규통계」는 민주노총 수준의 정치파업이나 산별노조 전면파업, 사업장 단위 부분파업, 노조아님 통보 시기 전교조나 공무원노조 연가투쟁을 조사 대상에서 제외하여 파업건 수를 최소화하는 문제점을 보인다. 또한, 하루 8시간 이상 파업한 경우만 집계하여 8시간 미만으로 파업을 벌인 경우는 집계하지 않는 문제가 있다.

[그림 1-2] 1996~2022년 발생 원인별 파업건 수(단위 : 건)



자료 :「노사분규통계」, 고용노동부.

고용노동부 조사에 따르면, 파업의 원인을 임단협과 임협, 단협, 기타만 구분하여 공개하는 문제가 있다([그림 1-2] 참조). 보수 정부 시기에는 파업 건수는 줄더라도 한진중공업, 쌍용자동차, 현대자동차 사내하청, 갑을오토텍 등 노조파괴 저지 파업 등 장기 파업이나 고공농성 등 파업

일수가 장기화되어 '끝장 파업' 양상이 전개된 경향을 보였다. 특히, 필수공익사업장의 경우 필수유지업무를 수행함에 따라 파업을 통한 노조의 교섭력이 약화되어 오히려 파업이 장기화된다는 비판이 제기되고 있다. 최근에는 중대재해 발생이나 '직장 갑질'로 표현되는 직장내 괴롭힘 등 실제 구체적인 파업 원인을 알 수 없는 문제를 해소할 필요가 있다.

Ⅱ. 조사 내용과 방법

1. 보고서 구성과 조사절차, 내용

민주노총 파업실태 조사에 목적을 둔 이 보고서는 다음과 같이 구성된다. 서론에서 실태조사 필요성과 조사내용, 방법을 기술한 뒤 제2장은 파업 실태조사에 할애한다. 제3장은 파업 사례조사이며, 제4장에서 결론으로 종합한다. 마지막으로, 부록에서 최근 해외 파업 사례와 시사점을 제공한다. 구체적인 조사절차와 내용은 아래와 같다.

첫째, 연구진과 조직쟁의실이 회의를 거쳐 작성한 파업실태 조사 틀 초안을 작성하여 산별노조(연맹) 조직쟁의실 담당자에게 9월까지 배포하였다. 연구진이 2016~22년에 걸쳐 산별노조(연맹)가 해마다 정기대의원대회에 제출하는 사업·활동 보고 자료와 언론보도를 확인하여 파업 일시, 원인, 사용자의 대항행위 등을 1차적으로 파악한 결과이다. 산별노조(연맹)가 발표하는 사업 보고나 활동 보고 자료는 파업 돌입 사업장 명

칭과 일시, 원인 등 기초 현황을 기록한 경우도 있으나, 일정한 형식이 없거나 누락한 경우가 많았다. 연구진은 산별노조(연맹) 조직쟁의실이나 정책실 담당자에게 10월 말까지 자료 보완을 요청하였으며, 불가피한 경우 연구진이 직접 방문하여 연락처를 일일이 확인한 뒤 추가 조사하였다. 산별노조(연맹)의 경우 소산별 노조가 파업 현황을 보고하지 않는 경우 구체적인 실태를 파악하지 않는 문제를 보였다.

연구진과 조직쟁의실이 회의를 거쳐 작성한 파업실태 조사 틀은 다음과 같은 내용을 담고 있다. 파업 발생 연도, 사업장 명칭, 조합원 수, 고용형태, 지역, 업종, 파업돌입 일, 현장 복귀 일, 전면(부분)파업 여부, 공동파업 여부, 파업기간, 파업원인, 사용자의 대항행위이다.

둘째, 연구진과 조직쟁의실이 회의를 거친 결과, 이 연구의 3장에서 제시하는 사례조사 대상은 6개로 확정하였다. 구조화된 면접조사 질문지와 추가적으로 질문하는 방식으로 사례연구를 진행하였다.

마지막으로, 부록을 통해 해외 파업 실태조사는 산별노조 중심의 경고파업 특성이 강한 독일 사례와 정년연장 등 정부정책에 저항하는 프랑스 파업 사례, 기업 수준에서 임금인상과 단체협약 중심으포 파업하는 미국 사례를 담았다.

2. 조사 방법

1) 실태조사 : 기초자료와 문헌·통계분석

1차 자료는 민주노총 가맹 조직이 투쟁사업장 현황을 정기대의원대회

에 제출한 사업보고와 회의자료, 성명서와 보도자료이다. 파업 사업장 이외에 장기농성, 고공농성, 단식투쟁 등 파업 이외에 다양한 투쟁 현황이 기록되어 있으나 이 보고서는 조사 대상에서 제외하였다. 민주노총 가맹조직들은 국회 국정감사 제출 등을 위해서 장기투쟁 사업장 현황을 기록하는 편이지만, 파업 현황을 별도로 정리하지 않는 문제를 보였기 때문이다.

가맹조직의 공식 자료 이외에 민주노총 기관지인 노동과 세계, 매일노동뉴스, 한겨레, 경향신문 등 언론기사도 중요한 출처이다. 언론 기사는 사업 보고와 대의원대회 자료집에서 누락된 파업 사례를 발견하는데 적합한 자료이다. 또한 조사 과정에서 지속적으로 조직쟁의 또는 정책담당자와 소통하였다.

2) 면접조사와 표적 집단 인터뷰(FGI)

파업 사례를 조사하기 위해서 반구조화된 설문지(semi-structured questionnaire)를 사용하여 면접조사를 수행하고 면접내용을 녹취하였다. 사례별로 첫째, 노조 조직 현황, 둘째, 사용자 특성, 셋째, 파업의 원인과 경과, 마지막으로, 파업 의사결정과 과정 관리, 성과와 한계 등 평가를 담고 있다.

연구진이 회의와 토론을 통해서 면접조사 대상을 산업과 지역, 고용형태 등을 고려하여 다음과 같이 설정하였다.

[표 1-1] 면접조사 개요

면접조사 대상	일시	산업/지역/특성 등
공공운수노조 화물연대본부	11.16 14:00	운수업/전국/안전운임제 제도화 파업
금속노조 한국와이퍼분회	11.13 14:00	자동차부품/경기 안산/외투기업 파업
화섬식품노조 KCI지회	11.27 14:00	화장품제조업/충남 서산/노조인정파업
사무금융노조 봉양농협분회	8.28 18:00	금융업/충북 제천/직장갑질 방지 파업
보건의료노조 고려대병원지부	9.20 14:00	보건업/서울 안산/인력확충 온라인 파업
민주일반연맹 에어팰리스지부	9.25 14:00	소방헬기대여/경기 김포/노동안전 파업

2장

KCTU

파업 실태조사 결과

정경은

Ⅰ. 조사 개요

이번 파업 실태조사 목적은 민주노총 가맹조직을 대상으로 2016~22년 민주노총 파업 현황을 파악하려는 데 있다. 구체적인 조사 내용은 파업 돌입 연도, 산별노조(연맹), 조직 이름, 조합원 수, 고용형태, 산업, 지역, 민주노총 총파업 참여 여부, 파업 돌입 일과 종료 일, 파업 기간, 공동파업 여부, 파업 원인(요구), 사용자의 파업 대응이다.

가맹조직이 정기대의원대회에 제출한 사업보고와 대의원대회 자료집을 1차 자료로 활용하여 파업의 특성과 내용을 양적 자료로 전환하였다. 그러나, 가맹조직의 사업보고나 대의원대회 자료집은 연구진이 조사하려는 파업 특성을 모두 세세하게 기록하지 않았다. 소산별노조나 기업별 노조(지부·지회·분회)가 파업현황을 보고하지 않는 경우 산별노조나 연맹은 전혀 파업 실태를 파악하지 못하는 문제가 발견되었다. 파업 돌입 일이나 중단 일, 파업 돌입 사유 등 필요한 변수를 확인하기 어려운 경우, 연구진이 작성한 조사 틀을 확인하고 보완한 사례는 보건의료노조와 민주일반연맹, 언론노조와 화섬식품노조 네 곳이다. 금속노조처럼 임단투 시기에 쟁의조정을 마친 사업장이 일시에 4시간(또는 6시간, 2시간) 전면파업을 벌이는 경우, 금속노조 전현직 조직쟁의실장에게 문의하고 내부 자

료를 수집하여 보완하였다. 나머지 산별노조들의 파업 사례는 언론보도를 참조하고 산별노조에 소속된 소산별노조에 직접 전화하여 파업 내용을 확인하였다. 산별노조 공식 자료나 언론보도조차 기록하지 않은 파업은 이 조사에서 확인하지 못하였다.

방법론 문제에 있어서, 분석 단위를 파업에 돌입한 기업으로 설계하였으나, 건설노조나 학교비정규직연대회의, 화물연대본부, 택배노조처럼 기업이나 사업장을 특정하기 어려운 사례가 상당히 발견되었다. 이들처럼 사업장 단위로 조합원을 파악하기 어려운 사례는 초기업수준 전국 단위로, 지역단위에서 파업한 경우 초기업수준 지역단위 파업에 해당한다. 금속노조 소속 현대자동차지부나 보건의료노조 한양대의료원지부가 파업에 돌입하면 기업 단위로 분류하였다. 또한, 대원강업이나 대원산업처럼 몇 개 지역에 사업장이 확인된 경우 사업장 단위로 명기하였다. 초기업 조직의 파업과 1개 기업이나 1개 사업장 단위 파업이 동일하지 않지만, 이번 조사는 모두 합산하였으며, 차기 조사에서 수정보완하고자 한다.

이 보고서는 고용형태를 비정규직과 정규직으로 구분하였으며, 사내하청 노조나 공무직의 경우 비정규직으로 코딩하였다. 고용형태 다변화 추세로 비정규직을 사내하청, 공무직, 자회사 등 다양하게 반영하지 못한 한계가 있다.

민주노총 가맹조직의 현황을 반영하여 산업을 다음과 같이 8개로 분류하였다. 즉, 자동차산업, 조선 · 철강 · 전자 · 기계산업, 비금속 제조업, 가스 · 환경미화 · 시설관리 · 콜센터, 유통 · 운수창고 · 숙박음식업, 건설업, 공공 · 보건 · 교육서비스업, 금융 · 정보통신 · 기타서비스업 등이다.

이 보고서는 17개 광역시도 중에서 민주노총 지역본부 체계와 동일하게 세종과 충남을 하나의 지역으로 통합하였으며, 철도노조, 국민건강보험, 현대 · 기아자동차처럼 전국 단위에 사업장이 산재한 사례는 광역으

로 분류하였다.

이번 실태조사에서 총연맹 파업 참가 여부는 2016년 이후 총연맹이 결정한 파업 참가 여부로 집계하였다. 2016년 7월 20일 노동개악 완전 폐기와 최저임금 1만원 등 5대 요구 쟁취 총파업, 9월 28일 노동개악 저지 등 2차 총파업, 11월 30일 박근혜 정권 퇴진 총파업 등 2016년에 총연맹은 세 차례 총파업을 선포하였다. 박근혜 정권 탄핵 이후, 총연맹은 2017년 박근혜 적폐 청산과 최저임금 1만원 쟁취 등을 요구하며 6월 30일부터 7월 8일까지 사회적 총파업을 선포하였다. 다음 연도인 2018년 5월 28일 최저임금 개악저지 총파업과 11월 21일 노동법 개악 저지와 ILO협약 비준 파업, 2019년 3월 6일 근로기준법 개악(탄력근로 기간 확대) 저지를 위한 민주노총 총파업, 2020년 11월 25일 노조법 개악 저지 총파업, 2021년 10월 20일 일하는 모든 사람에게 노동기본권 보장 등 3대 요구 쟁취 총파업이 해당한다. 다만, 전국적으로 전산업이 파업에 돌입할 때 총파업(general strike)이라고 할 수 있다는 점에서 이 보고서에서는 총연맹이 선포한 총연맹 파업을 혼용하여 사용하고자 한다.

본 조사에서 공동파업은 총파업 이외에도 공공운수노조 의료연대본부 서울대병원분회와 서울대병원민들레분회가 비정규직 정규직 전환을 요구하며 동시에 파업에 들어간 경험처럼 공동의 목표로 동시에 또는 순차적으로 파업에 들어간 사례를 말한다. 또한, 민주노총이 2022년 10~11월 공공부문 비정규직 중심으로 최초로 돌입한 파업도 전산업 돌입을 목표로 하지 않은 만큼 공동파업으로 분류하였다.

본 조사에서 조합원들이 두 시간이라도 파업에 돌입하였으면 파업에 포함하였으나 선출직 간부나 대의원이 참여하는 확대간부 파업은 모두 제외하였다.

[표 2-1] 2016~2021년 총파업 개요

연도	총파업	날짜	핵심 요구
2016년	5대 요구 쟁취 민주노총 상반기 총파업-총력투쟁	7.20	5대 요구 △노동개악 완전 폐기 △최저임금 1만원 △재벌책임 전면화 △노동기본권 쟁취 △주35시간 법정노동시간 단축
	9.28 2차 총파업	9.28	△노동개악 저지 △성과퇴출제 저지 △민영화 저지
	11.30 총파업	11.12 11.30	△박근혜 퇴진·구속 △박근혜 정책 폐기
2017년	6.30 사회적 총파업	6.30	5대 사회적 요구 △최저임금 1만원 △비정규직 철폐 △재벌체제 해체 △노동법 전면 재개정 △사회공공성 강화
2018년	최저임금법 개악 저지 총파업	5.28	최저임금법 개악 저지
	11월 총파업	11.21	7대 요구△적폐 청산 △비정규직 철폐 △노동기본권 보장 △사회임금 확대 △안전사회 구축 △최저임금법 원상회복 △재벌 개혁
2019년	노동개악 저지 총파업	3.6	△ILO핵심협약 비준 및 노동3권 완전 쟁취 △재벌체제 개혁 △비정규직 철폐 및 최저임금 1만원 조기 실현 △사회공공성·사회안전망 강화
2020년	노동개악 저지 전태일3법 쟁취 총파업총력투쟁	11.25	△ILO핵심협약 비준 △근로기준법 11조 개정 △노조법 제2조 개정 △중대재해기업처벌법 쟁취
2021년	110만 총파업 투쟁	7.3~7.5 7.18 7.20	3대 쟁취 목표 △일하는 모든 사람에게 노동기본권 보장 △정의로운 산업 전환과 일자리 국가 책임 △주택·의료·돌봄·교육·교통 공공성 확대

자료 : 민주노총 대의원대회 사업 보고 각 연도.

Ⅱ. 전체 파업 현황

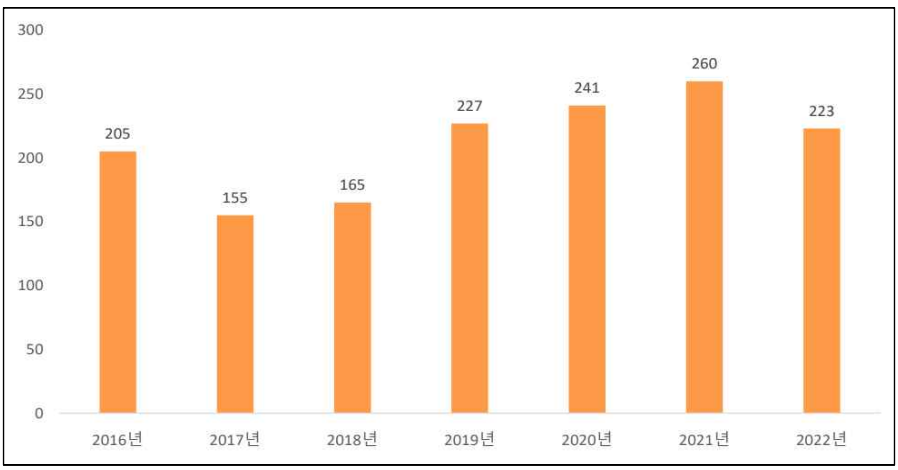
1. 파업 조직 수

민주노총 소속 조직 중에서 파업에 돌입한 조직은 2016년에 205개에서 2017년에 155개로 감소하였으나 2018년에 165개, 2019년에 227개, 코로나19 기간인 2020년 241개로 증가하다가 2021년에 260개로 정점에 도달한 뒤 2022년에 223개로 하락하였다.

연도별 파업 조직 유형을 살펴본 결과는 다음과 같다. 2016년에 초기업 전국노조 파업은 6개(2.9%), 초기업 지역조직 파업은 20개(9.8%), 기업지부·지회·분회·노조는 146개(71.2%), 사업장 단위 수준은 33개(16.1%)로 조사됐다. 2017년에 초기업 전국노조 파업은 7개(4.5%), 초기업 지역조직 파업은 2개(1.3%), 기업 수준이 124개(80.0%), 사업장 단위 파업은 22개(14.2%)로 나타났다. 2018년에 초기업 전국노조 파업은 5개(3.0%), 초기업 지역조직 파업은 9개(5.5%), 기업 수준이 125개(75.8%), 사업장 단위 파업은 26개(15.8%)로 분석됐다. 2019년에 초기업 전국노조 파업은 8개(3.5%), 초기업 지역조직 파업은 7개(3.1%), 기업 수준이 173개(76.2%), 사업장 단위 파업은 39개(17.2%)이다. 2020년에 초기업 전국노조 파업은 4개(1.7%), 초기업 지역조직 파업은 7개(2.9%), 기업 수준이 178개(73.9%), 사업장 단위 파업은 52개(21.6%)이다. 2021년에 초기업 전국노조 파업은 8개(3.1%), 초기업 지역조직 파업은 4개(1.5%), 기업 수준이 177개(68.1%), 사업장 단위 파업은 71개(27.3%)이다. 2022

년에는 초기업 전국수준이 5개(2.2%), 초기업 지역 수준이 2개(0.9%), 기업 수준이 178개(79.8%), 사업장 단위가 38개(17.0%)로 분석됐다.

[그림 2-1] 연도별 파업 참가 조직 수(단위 : 개)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

[표 2-2] 연도별 파업 참가 조직 수(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
초기업 전국	6	7	5	8	4	8	5
초기업 지역	20	2	9	7	7	4	2
기업	146	124	125	173	178	177	178
사업장	33	22	26	39	52	71	38
초기업 전국	2.9	4.5	3.0	3.5	1.7	3.1	2.2
초기업 지역	9.8	1.3	5.5	3.1	2.9	1.5	0.9
기업	71.2	80.0	75.8	76.2	73.9	68.1	79.8
사업장	16.1	14.2	15.8	17.2	21.6	27.3	17.0

자료 : 민주노총 파업실태조사.

한편, 건설노조와 토목건축분과위원회, 건설기계분과위원회, 타워크레인분과위원회, 전기분과위원회와 플랜트건설노조, 학교비정규직연대회의, 화물연대본부, 택배노조 등은 초기업단위 전국 파업 또는 지역 파업의 주축으로 나타났다.

2. 파업 기간

이번 실태조사에서 파업 기간은 2016년에 7.8일에서 2017년에 11.1일, 2018년 10.6일에서 2019년 13.6일로 증가하였다가 코로나19 기간인 2020년에 8.4일, 2021년에 6.1일, 윤석열 정부가 집권한 뒤 2022년에 5.1일로 감소하였다.

분석 단위상 초기업 전국노조의 파업은 2016년에 7.8일이 가장 길었으며, 초기업 지역단위 파업은 2022년에 건설노조 광주전남전기지부의 파업이 50일간 진행되면서 평균 25.5일로 조사됐다. 기업 단위 파업 기간은 2016년에 9.9일에서 늘어나 2019년에 17.1일로 정점에 도달한 뒤 이후 감소하여 2022년에 5.7일이다. 대체로 금속노조 소속인 사업장 단위 파업은 2018년 5.9일을 제외하고 1일 정도로 조사됐다.

파업 기간은 장기 파업 사업장이 포함되면서 영향을 받는데, 이번 조사에서 7년간 100일 이상 장기 파업 조직이 22개로 조사됐다. 예를 들어, 2016년 사무금융노조, 2017년 언론노조, 2018년 언론노조와 민주일반연맹, 2019년 건설사무노조와 사무금융노조, 2020년 금속노조와 대학노조, 화섬식품노조, 2021년 대학노조, 2022년 서비스연맹과 민주일반연맹, 화섬식품노조 소속 조직에서 장기 파업으로 전체 파업 기간도 늘어

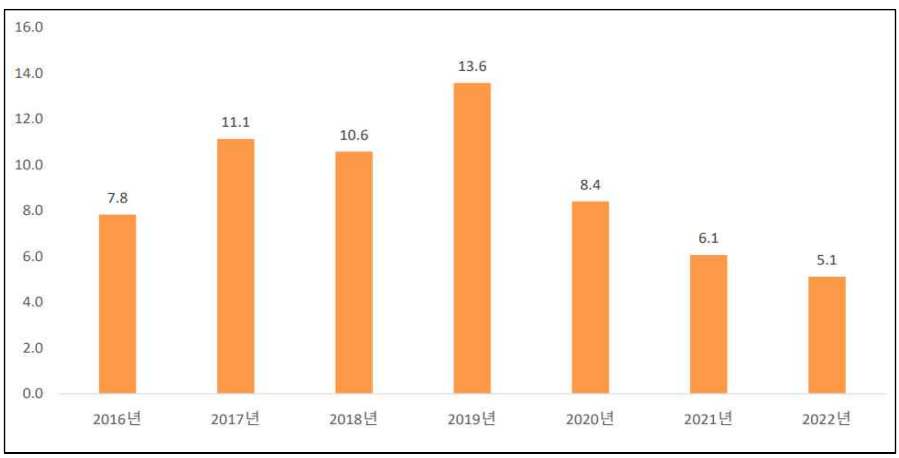
났다.

[표 2-3] 연도별 파업 기간(단위 : 일)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	7.8	11.1	10.6	13.6	8.4	6.1	5.1
초기업 전국	7.8	1.9	4.2	2.5	1.0	1.6	4.2
초기업 지역	3.3	2.5	8.6	7.1	7.9	3.8	25.5
기업	9.9	13.6	12.0	17.1	10.6	8.0	5.7
사업장	1.5	1.3	5.9	1.6	1.6	1.8	1.3

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-2] 연도별 파업 기간(단위 : 일)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

Ⅲ. 특성별 파업 현황

1. 산별노조(연맹)별 파업 실태

민주노총 파업 조직 수는 금속노조가 여전히 가장 다수를 차지하며, 공공운수노조, 보건의료노조, 서비스연맹, 화섬식품노조 소속 사업장이 파업에 들어가는 특징을 보인다. 금속노조는 임금·단체협약 투쟁시기에 사측에게 진전된 교섭안을 요구하는 경고파업을 전개하여 평균 파업일수가 대체로 1일이다. 그러나, 금속노조를 제외한 조직은 파업 돌입 조직 수는 비교적 적지만 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다.

1) 파업 조직 수

건설산업연맹 소속 조직은 2016년에 7개(3.4%), 2017년에 5개(3.2%), 2018년에 2개(1.2%), 2019년에 6개(2.6%), 2020년에 6개(2.5%), 2021년에 2개(0.8%), 2022년에 3개(1.3%)로 조사됐다.

공공운수노조 소속 조직은 2016년에 31개(15.1%), 2017년에 24개(15.5%), 2018년에 28개(17.0%)에서 2019년에 공공부문 비정규직 정규직 전환을 요구하며 37개(16.3%)로 늘었다가 2020년에 31개(12.9%)로 감소하였으나, 2021년에 33개(12.7%), 2022년에 41개(18.4%)로 늘었다.

금속노조 소속 조직은 2016년에 143개(69.8%)에서 2017년에 95개(61.3%)로 감소하였으나 2018년에 103개(62.4%), 2019년에 110개

(48.5%), 2020년에 177개(73.4%)로 상승하였다가 2021년에 171개(65.8%), 2022년에 147개(65.9%)로 하락 추세이다.

대학노조는 2017년에 1개(0.6%), 2018년에 2개(1.2%), 2019년에 2개(0.9%), 2020년에 2개(0.8%), 2021년에 2개(0.8%), 2022년에 1개(0.4%)이다.

민주일반연맹은 2016년에 2개(1.0%), 2017년에 7개(4.5%), 2018년에 5개(3.0%)에서 2019년에 공공부문 비정규직 정규직 전환을 요구하며 39개(17.2%)가 돌입하였으며, 2020년에 5개(2.1%), 2021년에 10개(3.8%), 2022년에 4개(1.8%)로 나타났다.

보건의료노조는 2016년에 5개(2.4%), 2017년에 2개(1.3%), 2018년에 8개(4.8%)에서, 2019년에 공공부문 비정규직 정규직 전환을 요구하며 10개(4.4%)로 늘었다가, 2020년에 2개(0.8%), 2021년에 13개(5.0%), 2022년에 4개(1.8%)로 조사됐다. 한편, 보건의료노조는 2019년 보건복지부와 간호법 제정을 위해 9월 2일 노정 합의에 성공하였는데, 13개 지부 중에서 12개가 임단협 시기 집중 파업에 돌입하였다.

사무금융노조는 2016년에 4개(2.0%), 2017년에 3개(1.9%), 2018년에 3개(1.8%), 2019년에 3개(1.3%), 2020년에 1개(0.4%), 2021년에 3개(1.2%), 2022년에 4개(1.8%)로 조사됐다. 사무금융노조 소속 파업 사업장은 대부분 농협 지역조직인데, 몇 개월 이상 소요되는 장기 파업이라는 특징을 보인다.

서비스연맹은 2016년에 9개(4.4%)에서 2017년에 2개(1.3%)로 감소하였다가 2018년에 4개(2.4%), 2019년에 6개(2.6%), 2020년에 10개(4.1%), 2021년에 20개(7.7%)로 증가하다가 2022년에 14개(6.3%)로 나타났다.

언론노조는 2016년에 1개(0.5%), 2017년에 3개(1.9%), 2018년에 2개

(1.2%)로 조사됐다.

화섬식품노조는 2016년에 3개(1.5%), 2017년에 9개(5.8%), 2018년에 3개(1.8%), 2019년에 8개(3.5%), 2020년에 6개(2.5%), 2021년에 5개(1.9%), 2022년에 5개(2.2%)로 조사됐다.

한편, 민주여성노조 소속 사업장이 2019년에 1개(0.4%), 지역본부 소속 사업장이 2017년에 3개(1.9%), 2018년에 3개(1.8%), 2019년에 3개(1.3%), 2020년에 1개(0.4%), 2021년에 1개(0.4%)로 나타났다. 한편, 공무원노조는 2018~19년에, 전교조는 2017~19년에 연가 파업을 전개하였다.

[표 2-4] 연도별 산별노조(연맹)별 파업 참가 조직 수(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
건설	7	5	2	6	6	2	3
공공운수	31	24	28	37	31	33	41
공무원	0	0	1	1	0	0	0
금속	143	95	103	110	177	171	147
대학	0	1	2	2	2	2	1
민주일반	2	7	5	39	5	10	4
보건	5	2	8	10	2	13	4
사무금융	4	3	3	3	1	3	4
서비스	9	2	4	6	10	20	14
언론	1	3	2	0	0	0	0
전교조	0	1	1	1	0	0	0
화섬식품	3	9	3	8	6	5	5
여성노조	0	0	0	1	0	0	0
지역본부	0	3	3	3	1	1	0
건설	3.4	3.2	1.2	2.6	2.5	0.8	1.3
공공운수	15.1	15.5	17.0	16.3	12.9	12.7	18.4
공무원	0.0	0.0	0.6	0.4	0.0	0.0	0.0
금속	69.8	61.3	62.4	48.5	73.4	65.8	65.9
대학	0.0	0.6	1.2	0.9	0.8	0.8	0.4
민주일반	1.0	4.5	3.0	17.2	2.1	3.8	1.8
보건	2.4	1.3	4.8	4.4	0.8	5.0	1.8
사무금융	2.0	1.9	1.8	1.3	0.4	1.2	1.8
서비스	4.4	1.3	2.4	2.6	4.1	7.7	6.3
언론	0.5	1.9	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0
전교조	0.0	0.6	0.6	0.4	0.0	0.0	0.0
화섬식품	1.5	5.8	1.8	3.5	2.5	1.9	2.2
여성노조	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0
지역본부	0.0	1.9	1.8	1.3	0.4	0.4	0.0

자료 : 민주노총 파업실태조사.

2) 파업 기간

건설산업연맹은 건설노조나 플랜트건설노조 중심의 파업으로 2016년에 8.4일에서 2017년에 2.0일로 조사됐다. 2018년에 건설사무노조 소속 장기 파업 사업장으로 파업 기간이 131일까지 늘어났고 2019년에 63.2일, 2020년에 69.3일로 나타났다. 건설사무노조 소속 사업장은 지부장이 기업 이사나 부장급 등 관리직인 경우가 많은데, 사측이 이를 이유로 교섭을 거부하여 전면파업을 벌이다가 부분파업으로 전환한 사례이다. 2021년에 1.5일, 2022년에 17.7일로 조사됐다.

공공운수노조 소속 조직의 파업 기간은 지난 7년간 평균 9.2~24.8일로 조사됐다. 금속노조는 2016년~19년에 3.2~9.3일에서 코로나19 사태 이후 2020년 이후 평균 1일 파업으로 조사됐다. 서비스연맹 소속 조직들도 2018년 12.0일과 2020년 13.1일, 2022년 7.2일을 제외하고 파업이 1~2일 정도로 조사됐다.

반면, 위 사례보다 파업 기간이 비교적 장기화되는 조직은 다음과 같다. 2016~2022년 민주일반연맹, 보건의료노조, 사무금융노조, 언론노조, 화섬식품노조의 파업 기간은 장기파업 사례가 포함되어 평균 파업 기간이 늘어났다. 예를 들어, 민주일반연맹은 2018년에 46.3일, 2020년에 30.6일, 2021년에 28.3일, 2022년에 43.0일로 조사됐다. 사무금융노조는 2016~19년에 28.0~83.8일, 언론노조는 2017~18년에 48.0~69.7일로 나타났다. 화섬식품노조는 파업 돌입 조직 수는 비교적 많지 않지만, 장기파업 특징을 보이는 대표적인 조직인데, 2019~2020년 40.9~104.6이 대표적이다.

[표 2-5] 연도별 산별노조(연맹)별 파업 기간(단위 : 일)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	7.8	11.1	10.6	13.6	8.4	6.1	5.1
건설	8.4	2.0	131.0	63.2	69.2	1.5	17.7
공공	15.8	24.8	15.6	11.5	9.2	19.1	10.3
공무원			1.0	1.0			
금속	3.2	4.3	3.6	9.3	1.8	1.5	1.5
대학		16.0	29.0	52.0	87.5	40.0	2.0
민주일반	10.0	15.9	46.3	12.1	30.6	28.3	43.0
보건	29.6	47.5	4.5	13.3	17.0	8.2	1.0
사무금융	83.8	51.0	28.0	59.7	1.0	19.0	13.8
서비스	2.6	1.5	12.0	3.7	13.1	2.6	7.4
언론	1.0	69.7	48.0				
전교조		3.0	1.0	2.0			
화섬식품	22.0	20.9	57.7	40.9	104.6	29.4	24.9
여성노조				3.0			
지역본부		1.0	2.3	1.0	1.0	1.0	

자료 : 민주노총 파업실태조사.

2. 비정규직 파업

비정규직의 파업은 2019년, 2022년을 제외하고 전체 파업 참가 조직에서 20%대 비중을 차지하지만, 파업 기간은 2019년(10.0일)을 제외하고, 정규직 사업장보다 장기화되는 특징을 보였다. 비정규직보다 정규직 파업 기간이 긴 2019년(15.7일)에 고강알루미늄, 삼안건설, 한국오라클, 한국음료, 강원관광대학교 등 정규직 노조의 장기 파업으로 평균 파업 기간이 증가하였기 때문이다.

1) 파업 조직 수

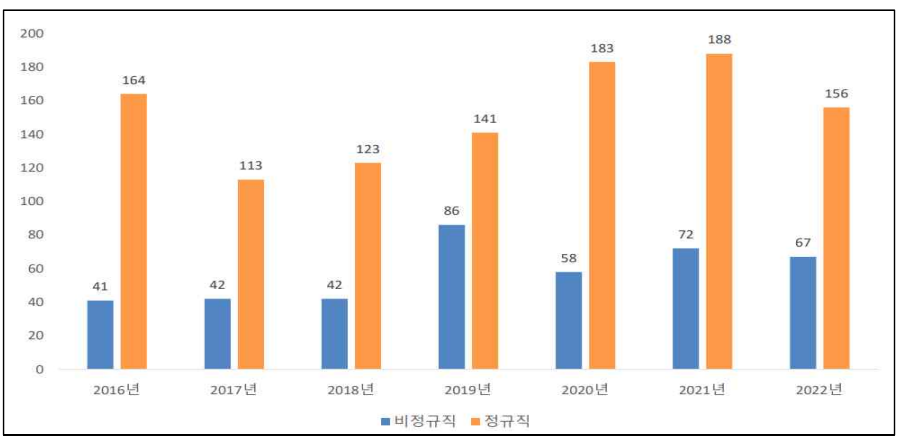
비정규직 파업은 2016~18년에 41~42개로 전체 파업에서 20.0~27.1%를 보이다가 2019년에 공공부문 비정규직 정규직 전환을 요구하며 86개(37.9%)로 정점에 도달하였고 2021~22년에 72개(27.7%), 67개(30.0%)로 조사됐다.

[표 2-6] 연도별 고용형태별 파업 참가 조직 수(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
비정규직	41	42	42	86	58	72	67
정규직	164	113	123	141	183	188	156
비정규직	20.0	27.1	25.5	37.9	24.1	27.7	30.0
정규직	80.0	72.9	74.5	62.1	75.9	72.3	70.0

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-3] 연도별 고용형태별 파업 참가 조직 수(단위 : 개)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

2) 파업 기간

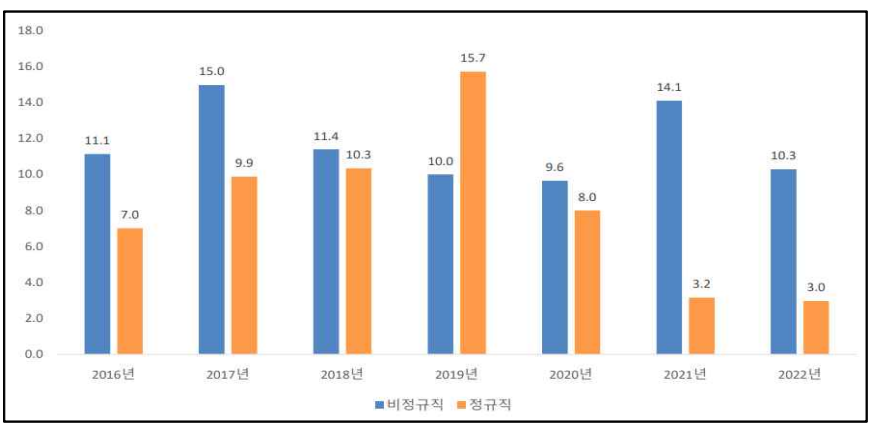
비정규직 파업은 2016년에 11.0일에서 2017년에 15.0일로 늘었다가 2018~20년에 10일 전후를 보였고 2021년에 코로나19 대책을 요구하는 공공부문 비정규직 파업 기간이 늘어나며 14.1일로 증가했다가 2022년에도 10.3일로 조사됐다. 비정규직은 정규직보다 2021년에 10.9일, 2022년에 7.3일 더 길게 파업하는 것으로 조사됐다.

[표 2-7] 연도별 고용형태별 파업 기간(단위 : 일)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	7.7	8.3	10.3	10.8	8.6	6.2	5.1
비정규직	11.1	15.0	11.4	10.0	9.6	14.1	10.3
정규직	7.0	9.9	10.3	15.7	8.0	3.2	3.0

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-4] 연도별 고용형태별 파업 기간(단위 : 일)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

3. 총연맹 파업 참가 조직 현황

총연맹 파업 현황은 금속노조를 중심으로 임금·단체협약 투쟁 시기에 집중되는 특징이 여전히 유지되는 것으로 나타났다. 2019년 공공부문 비정규직 정규직 전환 투쟁 시기에 공공운수노조와 민주일반연맹 소속 조직들이 참가하였다. 대부분, 임금·단체협약 투쟁 시기와 일치하지 않는 3월이나 10월, 11월 파업은 노조 집행부 결정으로 돌입하지만, 현안 투쟁 사업장을 제외하고 다수는 집행간부나 대의원 중심으로 참가하였다.

총연맹 파업에 참여한 조직의 파업 기간은 평균 0.7일부터 3.9일로 조사됐으나, 총연맹 파업이 아닌 사례는 장기파업 사업장 요인으로 11.8~30.4일로 조사됐다.

1) 파업 참가 조직 수

2016년 이후 총연맹 파업에 참여한 조직 수는 2016년에 149개(72.7%), 2017년에 86개(55.5%)로 줄었으나 2018년에 106개(64.2%), 2019년에 143개(63.0%), 2020년에 190개(78.8%)로 늘었으나, 2021년에 171개(65.8%), 2022년에 149개(66.8%)로 감소하였다.

전통적으로 총연맹 파업은 금속노조의 시기집중 임금·단체협약 투쟁을 중심으로 진행되었다. 2016년 총연맹 파업은 금속노조를 중심으로 공공운수노조, 보건의료노조 사업장이 일부 참여하였다. 2016년 금속노조는 산별노조 파업을 두 차례 전개하였는데, 7월 22일 총연맹 파업에 현대·기아자동차 등 완성차 지부를 포함하여 15만명이 임단투 일정을 집중하였다. 또한, 11월 30일 박근혜 정권 퇴진을 요구하면서 86개 지부·

지회 13만명이 총파업에 참여하였다(금속노조 간부 면접조사).

2017년 6월 30일부터 시작된 사회적 총파업 시기에 금속노조는 7월 12일 중앙교섭 참가 사업장 위주로 4시간 파업을 전개했다. 2018년 5월 28일 금속노조는 최저임금 개악 저지를 위해서 2시간 총파업을 전개했다. 금속노조 자체 집계로 11월 21일 노동법 개악 저지와 ILO협약 비준 파업에 109개 사업장 128,277명이 참가하였다(금속노조 간부 면접조사).

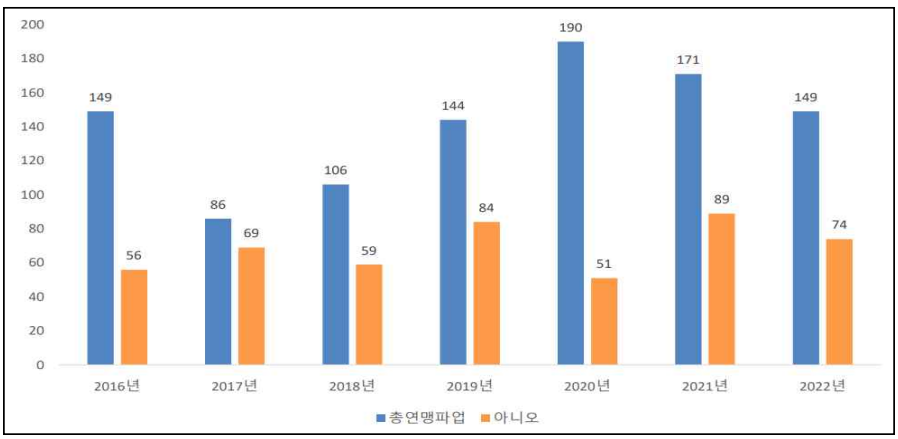
2019년 3월 6일 민주노총은 총파업을 선언했지만, 금속노조 52개 사업장 조합원 14,000여명이 참가하였다. 7월 3~5일 공공운수노조, 민주일반연맹, 서비스연맹 소속 사업장들이 공공부문 비정규직 정규직 전환을 요구하며 파업을 벌였고, 7월 18일에 금속노조가 임금·단체협약 시기집중 파업에 돌입했다. 금속노조 자체 집계로 2020년 코로나19 확진자 수가 감소하던 시기인 9월 9일 162개 사업장 2만명과 11월 25일 노동법 개악 저지와 ILO협약 비준 총파업에 218개 사업장 8만명이 참여하였다. 2021년 코로나19 사태가 계속되며 금속노조 전국 차원의 파업 대신에 지역지부별로 임금·단체협약 투쟁을 전개하였다. 금속노조는 임금·단체협약 투쟁 시기와 일치하지 않는 3월이나 10월, 11월 파업은 조합(중앙)과 기업·지역지부, 지부·지회 등 집행부 결정으로 파업에 돌입하거나 집행 간부나 대의원 중심으로 참가하였다.

[표 2-8] 연도별 총연맹 파업 참가 조직 수(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
총연맹파업	149	86	106	144	190	171	149
아니오	56	69	59	84	51	89	74
총연맹파업	72.7	55.5	64.2	63.0	78.8	65.8	66.8
아니오	27.3	44.5	35.8	35.8	21.2	34.2	33.2

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-5] 연도별 총연맹 파업 참가 조직 수(단위 : 개)



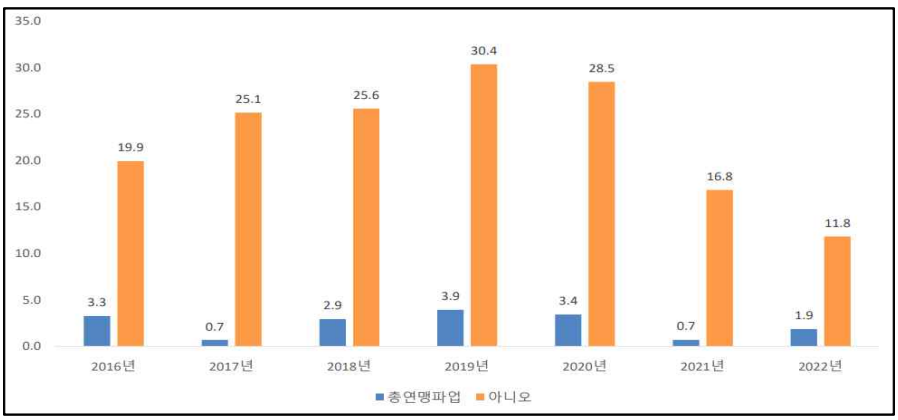
자료 : 민주노총 파업실태조사.

2) 파업 기간

총연맹 파업에 참여한 조직은 금속노조 소속이 대부분으로 현장 단위 임금인상·단체협약 투쟁과 결합하는 경고파업 성격이 강한 만큼 파업 기간이 짧다. 또한, 금속노조가 공동파업을 몇 차례 돌입하느냐에 따라 파업 기간 차이를 유발한다. 즉, 2016년에 3.3일에서 2017년에 0.7일로

감소했다가 2018년에 최저임금 개악 저지와 임단투, 노동법 개악 저지와 ILO협약 비준 등 세 차례 파업으로 3.0일로 늘었다. 2019년에 1.4일로 감소하였고 2020년에 3.4일로 다시 상승한 뒤 2021년 0.7일, 2022년에 1.7일로 조사됐다. 2020년 9월과 달리 2021년에는 코로나19 사태로 총연맹 파업 기간이 평균 0.7일로 가장 하락하였다. 2016년 3차례 총파업 선언으로 파업 기간은 3.3일로 조사됐으나 윤석열 정부 원년인 2022년의 우 1.9일로 비교적 짧은 것으로 조사됐다.

[그림 2-6] 연도별 총연맹 파업 참가 여부별 파업 기간(단위 : 일)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

[표 2-9] 연도별 총연맹 파업 여부별 파업 기간(단위 : 일)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	7.7	8.3	10.3	10.8	8.6	6.2	5.1
총연맹파업	3.3	0.7	2.9	3.9	3.4	0.7	1.9
아니오	19.9	25.1	25.6	30.4	28.5	16.8	11.8

자료 : 민주노총 파업실태조사.

4. 공동파업 참가 조직 현황

이 보고서는 총연맹이 선언한 총파업과 금속노조 임금·단체협약 시기 집중 파업 이외에도 여러 사업장이 동일한 목표를 제시하며 돌입한 파업을 공동파업으로 규정하였다. 예를 들어, 2016년 9월 27일 성과연봉제 폐기를 요구하며 철도노조와 서울·부산지하철노조, 서울대병원분회 등 공공부문 공동파업이 해당한다. 또한, 2018년 11월 20~24일 서울대병원과 보라매병원, 서울대병원민들레분회가 동시 파업을 벌인 사례도 공동파업으로 측정하였다. 공동파업 참가 조직 추이도 2017년에 가장 적었으나 코로나19 시기인 2020~21년에도 196개(81.3%), 200개(76.9%)로 가장 증가하였다. 공동파업에 참여한 조직의 파업 기간은 연도별로 차이가 있으나 2021년 2.5일, 2022년 2.4일로 감소세를 보였다. 사업장만의 고유 현안으로 단독파업에 돌입한 사례는 연도별로 40~67개 수준을 보였고, 파업 기간은 2022년(13.7일)을 제외하고 18.6~40.1일로 나타났다.

1) 파업 참가 조직 수

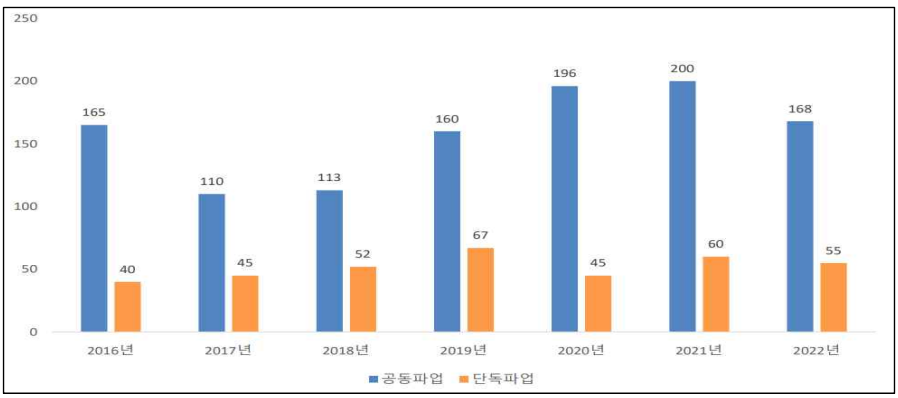
공동의 목표를 달성하기 위해서 파업 시기를 일치시키거나 순차 파업에 돌입한 조직은 2016년에 165개(80.5%), 2017년에 110개(71.0%), 2018년에 113개(68.5%), 2019년에 160개(70.5%), 2020년에 196개(81.3%), 2021년에 200개(76.9%), 2022년에 168개(75.3%)로 조사됐다.

[표 2-10] 연도별 공동파업 참가 조직 수(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
공동파업	165	110	113	160	196	200	168
단독파업	40	45	52	67	45	60	55
공동파업	80.5	71.0	68.5	70.5	81.3	76.9	75.3
단독파업	19.5	29.0	31.5	29.5	18.7	23.1	24.7

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-7] 연도별 공동파업 참가 조직 수(단위 : 개)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

2) 파업 기간

총연맹 파업을 포함한 공동파업에 참여한 조직의 파업 기간은 2016년에 2.7일에서 2017년에 4.2일로 늘었으나 2018년에 3.0일로 감소한 뒤 2019년 이후 2~3일 수준이고, 2022년에는 2.4일로 가장 짧은 것으로 조사됐다. 그러나, 사업장 고유 현안으로 단독파업에 돌입한 경우, 2016년에 28.8일에서 2017년에 27.8일로 감소하였다가 2018년에 28.3일, 2019

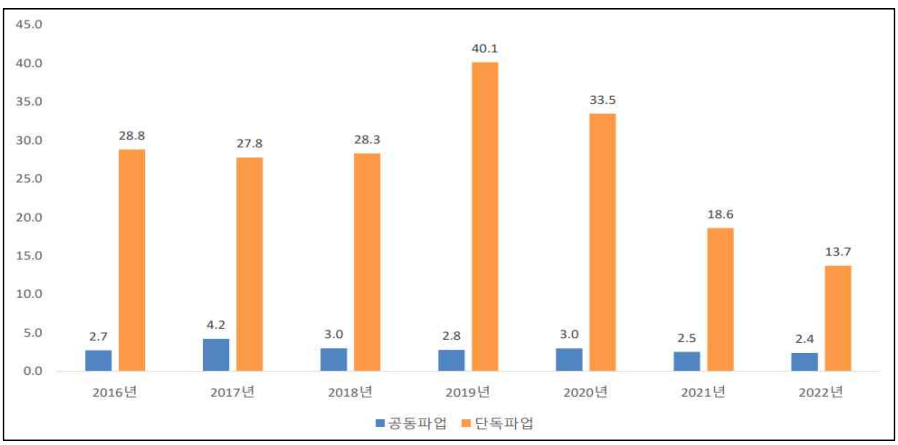
년에 40.1일, 2020년에 33.5일로 늘어났다가 2021년에 18.6일, 2022년에 13.7일로 2016년 이후 가장 감소하였다.

[표 2-11] 연도별 공동파업 여부별 파업 기간(단위 : 일)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	7.8	11.1	10.6	13.6	8.4	6.1	5.1
공동파업	2.7	4.2	3.0	2.8	3.0	2.5	2.4
단독파업	28.8	27.8	28.3	40.1	33.5	18.6	13.7

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-8] 연도별 공동파업 여부별 파업 기간(단위 : 일)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

5. 산업 분포

민주노총 파업에서 완성차와 부품사 등 자동차산업이 가장 다수를 차지하며, 조선·철강·전자·기계산업 등 금속제조업이 중심 조직이다. 가스·환경미화·시설관리·콜센터 등 사업지원서비스업은 2017년 이후 공공부문 비정규직 정규직 과정에서 파업이 증가하였다. 유통·운수창고·숙박음식업은 홈플러스 등 대형마트, 철도·지하철·택시·버스·화물연대, 대리운전노조, 택배노조 등의 파업이 다수를 차지한다. 공공·보건·교육부문은 중앙·지방정부 소속 기관, 병원과 학교비정규직연대회의 파업이 다수를 이루며, 금융·정보통신업 등에서는 협동조합과 희망연대노조, 수리서비스업 소속 조직의 파업이 해당한다.

파업 기간을 살펴보면, 금속제조업은 0.5~5.7일에 분포하고 있으며, 이 중에서 2019년 조선·철강·전자·기계산업에서 장기파업 사업장으로 20.4일로 늘어났다. 임금·단체협약 투쟁 시기에 시기집중 파업을 벌이는 금속제조업보다 비금속 제조업과 공공부문, 사무서비스 부문에서 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다.

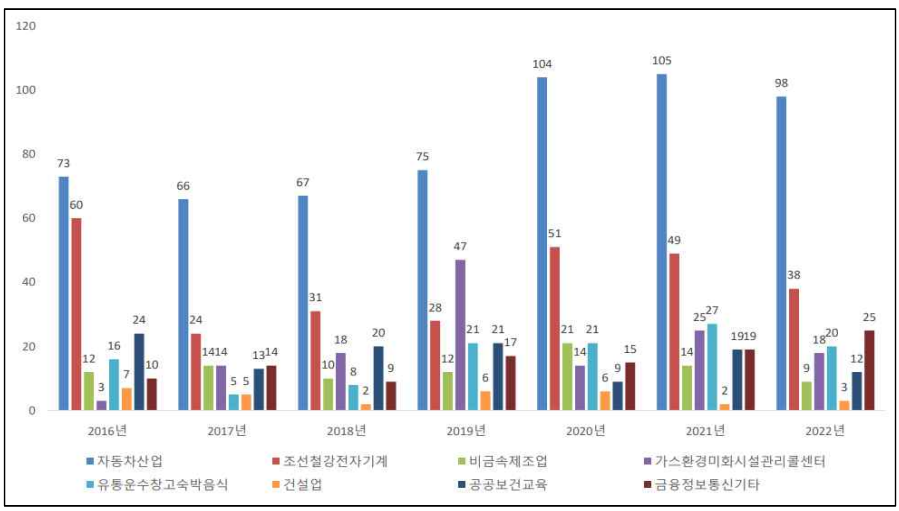
1) 파업 참가 조직 수

자동차산업은 2018년 이후 완성차지부의 파업 대신에 부품사 파업이 대부분이며, 참가 조직은 2019년에 75개에서 2020~21년에 104~105개로 늘었다가 2022년에 98개로 조사됐다. 2017년 이후 기업 또는 사업장 수준 조직화가 활성화되면서 파업 참가 조직 수가 늘었다. 조선·철강·전자·기계산업에서는 2016년에 현대중공업, 삼호중공업, STX조선해양

등 조선사 구조조정이 겹치며 60개 조직이 참여한 뒤 줄었다가 2020년에 51개, 2021년에 49개에서 2022년에 38개로 감소하였다. 비금속 제조업은 금속노조와 화학섬유노조 소속으로 파업 조직 수는 해마다 10~20개에서 2020년에 21개로 가장 많은 수치를 보였다.

가스·환경미화·시설관리·콜센터 등 사업지원서비스업은 파업 조직이 2016년에 3개였으나 2017년에 14개, 2018년에 18개로 늘어나다가 2019년에 47개로 가장 많이 늘었다가 2020년에 14개, 2021년에 25개, 2022년에 18개로 조사됐다. 고용 형태가 대부분 간접고용에서 직접고용 공무직이나 자회사로 전환하였으나, 임금과 노동조건이 그다지 개선되지 않으면서 파업이 증가하였다.

[그림 2-9] 연도별 산업업종별 파업 참가 조직 수(단위 : 개)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

[표 2-12] 연도별 산업업종별 파업 참가 조직 수(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
자동차산업	73	66	67	75	104	105	98
조선철강전자기계	60	24	31	28	51	49	38
비금속제조업	12	14	10	12	21	14	9
가스미화시설관리콜센터	3	14	18	47	14	25	18
유통운수숙박음식	16	5	8	21	21	27	20
건설업	7	5	2	6	6	2	3
공공보건교육	24	13	20	21	9	19	12
금융정보통신기타	10	14	9	17	15	19	25
자동차산업	35.6	42.6	40.6	33.0	43.2	40.4	43.9
조선철강전자기계	29.3	15.5	18.8	12.3	21.2	18.8	17.0
비금속제조업	5.9	9.0	6.1	5.3	8.7	5.4	4.0
가스미화시설관리콜센터	1.5	9.0	10.9	20.7	5.8	9.6	8.1
유통운수숙박음식	7.8	3.2	4.8	9.3	8.7	10.4	9.0
건설업	3.4	3.2	1.2	2.6	2.5	0.8	1.3
공공보건교육	11.7	8.4	12.1	9.3	3.7	7.3	5.4
금융정보통신기타	4.9	9.0	5.5	7.5	6.2	7.3	11.2

자료 : 민주노총 파업실태조사.

유통·운수창고·숙박음식업은 2016년에 궤도3사 등 운수업 중심으로 16개로 조사됐고, 2020~21년 코로나19 시기에 필수업무 노동자 지정 필요성을 제기하며 21~27개가 파업에 돌입하였다. 화물연대본부 안전운임제 투쟁과 공항항만운송본부 파업, 택배노조 파업 등이 전개됐다.

공공·보건·교육 분야 파업은 2016년 성과연봉제 저지와 학교비정규직연대회의 파업으로 24개로 나타났고, 2018~19년에 공공부문 비정규직 정규직 전환 투쟁 등으로 20~21개로 조사됐다. 2021년에 간호법 제정을 촉구하는 보건의료노조 소속 조직 파업 등으로 19개까지 늘었다가 2022

년에 12개로 감소하였다.

금융·정보통신·기타서비스업은 농협, 문화예술서비스, 설치·수리서비스업 등이 대부분이며, 2019년에 17개, 2021년에 19개로 늘었다. 공공운수노조 문화예술 분야 소속 사업장들이 2019년 이후 해마다 공동파업을 전개하면서 다수를 이루고 있다.

2) 파업 기간

자동차산업은 파업 기간이 2016년 2.9일에서 2017년에 5.7일까지 상승하였다가 2020~21년 0.6일, 0.5일로 감소하였다가 2022년에 0.9일로 늘어났다. 조선·철강·전자·기계산업은 자동차산업보다 파업 기간이 긴 편이며, 특히, 2019년 독일계 투자기업 헤라우스, 신영프레시젼 등의 장기 파업으로 20.4일까지 상승하였다가 이후 감소하여 2022년에 평균 3.0일이다.

비금속 제조업의 파업 기간은 2016년에 14.8일, 2017년에 14.0일에서 화섬식품노조 소속 사업장의 장기 파업이 포함되는 경우 2018년 38.3일, 2019년에 80.9일로 늘어났다가 2020년 30.3일이다. 2021년에는 10.8일, 2022년에는 19.3일로 조사됐다.

공공·보건·교육 분야에서 파업 기간은 2016년 11.4일에서 2017년에 18.2일로 늘었다가 2018년에 9.0일로 감소하였다. 2019년에 광주기독병원, 울산동구요양원, 2020년 을지대병원, 울산대병원민들레분회 등의 장기 파업으로 14.7일, 29.3일, 14.1일이다. 2022년에는 장기 파업 사업장이 발생하지 않으면서 2.6일로 감소하였다.

금융·정보통신·기타서비스업은 2016~17년 KBS, MBC 장기 파업, 2018년 YTN의 장기 파업, 2019년 한국오라클 등의 장기 파업으로 각각

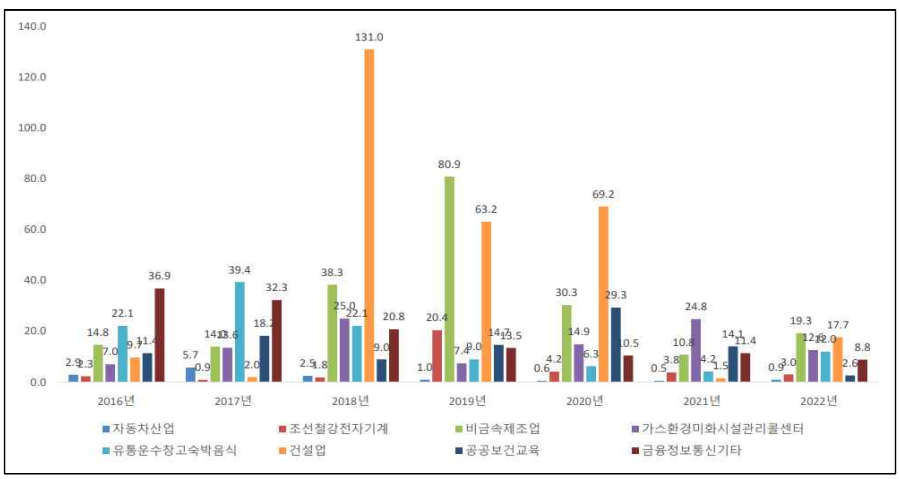
36.9일, 36.3일, 20.8일로 나타났다. 이후 파업 기간이 감소하여 8.6~11.4일로 조사됐다.

[표 2-13] 연도별 산업업종별 파업 기간(단위 : 일)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	7.8	11.1	10.6	13.6	8.4	6.1	5.1
자동차산업	2.9	5.7	2.5	1.0	0.6	0.5	0.9
조선철강전자기계	2.3	0.9	2.2	20.4	4.2	3.8	3.0
비금속제조업	14.8	14.0	38.3	80.9	30.3	10.8	19.3
가스미화시설관리콜센터	7.0	13.6	25.0	7.4	14.9	24.8	12.6
유통운수숙박음식	22.1	39.4	22.1	9.0	6.3	4.2	12.0
건설업	8.4	2.0	131.0	63.2	69.2	1.5	17.7
공공보건교육	11.4	18.2	9.0	14.7	29.3	14.1	2.6
금융정보통신기타	36.9	36.3	20.8	13.5	8.6	11.4	8.9

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-10] 연도별 산업업종별 파업 기간(단위 : 일)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

가스·환경미화·시설관리·콜센터 등 사업지원서비스업에서 파업 기간은 2016년에 7.0일이었으나 2019년 비정규직 정규직 전환 투쟁으로 25.0일까지 늘었고 대부분 필수 노동자들인 만큼 코로나19 기간인 2020년에 14.9일에서 2021년에 24.8일로 증가하였다.

유통·운수창고·숙박음식업은 파업 기간이 2016~18년에 궤도3사와 화물연대 중심으로 22.1~39.4일에서 2019~21년 유통과 택배노조, 화물연대 중심으로 9.0~4.2일로 줄어들다가 2022년에 12.0일로 늘었다.

6. 지역별 분포

지역별로 파업 실태를 살펴본 결과, 서울, 경기, 세종충남, 경북, 경남과 전국 또는 다수의 지역에 산개한 광역 조직의 파업이 다수를 차지한다. 2016년 이후 파업 증가 추세를 보인 지역은 서울, 대구, 세종충남이며, 파업 조직 수가 감소 추세를 보인 지역은 인천과 충북, 경남으로 조사됐다.

전북과 광주, 전남, 부산, 강원은 파업 조직 수는 비교적 많지 않지만, 평균적인 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다.

1) 파업 참가 조직 수

광역시도별 파업 조직 수가 많은 지역 3곳을 분석한 결과, 2016년에 경남(29개), 세종충남(22개), 경북(21개) 순서로 다수이며, 2017년에 서울(18개), 광역(17개), 세종충남(17개)으로 조사됐다. 2018년에는 경기(23

개), 서울(23개), 세종충남(19개)이며, 2019년에는 경기(30개), 세종충남(24개), 광역(24개) 순서로 다수이다. 2020년에는 경기(32개), 경북(29개), 서울(25개) 순서로 파업에 돌입하였으며, 2021년에는 경기(31개), 경북(30개), 울산(25개)으로 조사됐다. 2022년에는 서울(36개), 세종충남(28개), 경북(26개) 순으로 조사됐다.

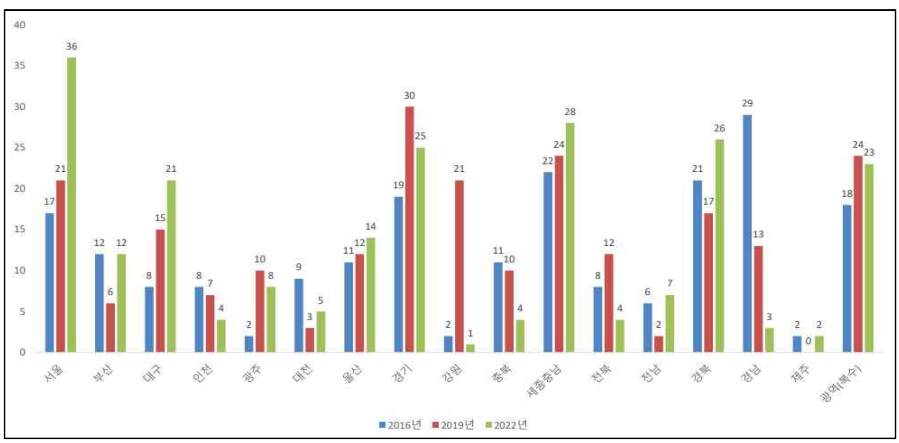
[표 2-14] 연도별 지역별 민주노총 파업 참가 조직 수(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
서울	17	18	23	21	25	23	36
부산	12	2	4	6	13	12	12
대구	8	9	8	15	22	18	21
인천	8	3	4	7	12	7	4
광주	2	4	6	10	10	13	8
대전	9	4	5	3	3	7	5
울산	11	14	11	12	18	25	14
경기	19	15	23	30	32	31	25
강원	2	2	2	21	1	4	1
충북	11	12	3	10	8	12	4
세종충남	22	17	19	24	19	27	28
전북	8	7	3	12	8	6	4
전남	6	4	4	2	6	1	7
경북	21	16	18	17	29	30	26
경남	29	10	16	13	18	22	3
제주	2	1	1	0	0	1	2
광역(복수)	18	17	15	24	17	21	23
서울	8.3	11.6	13.9	9.3	10.4	8.8	16.1
부산	5.9	1.3	2.4	2.6	5.4	4.6	5.4
대구	3.9	5.8	4.8	6.6	9.1	6.9	9.4
인천	3.9	1.9	2.4	3.1	5.0	2.7	1.8
광주	1.0	2.6	3.6	4.4	4.1	5.0	3.6

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
대전	4.4	2.6	3.0	1.3	1.2	2.7	2.2
울산	5.4	9.0	6.7	5.3	7.5	9.6	6.3
경기	9.3	9.7	13.9	13.2	13.3	11.9	11.2
강원	1.0	1.3	1.2	9.3	0.4	1.5	0.4
충북	5.4	7.7	1.8	4.4	3.3	4.6	1.8
세종충남	10.7	11.0	11.5	10.6	7.9	10.4	12.6
전북	3.9	4.5	1.8	5.3	3.3	2.3	1.8
전남	2.9	2.6	2.4	0.9	2.5	0.4	3.1
경북	10.2	10.3	10.9	7.5	12.0	11.5	11.7
경남	14.1	6.5	9.7	5.7	7.5	8.5	1.3
제주	1.0	0.6	0.6	0.0	0.0	0.4	0.9
광역(복수)	8.8	11.0	9.1	10.6	7.1	8.1	10.3

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[그림 2-11] 연도별 지역별 파업 참가 조직 수(단위 : 개)

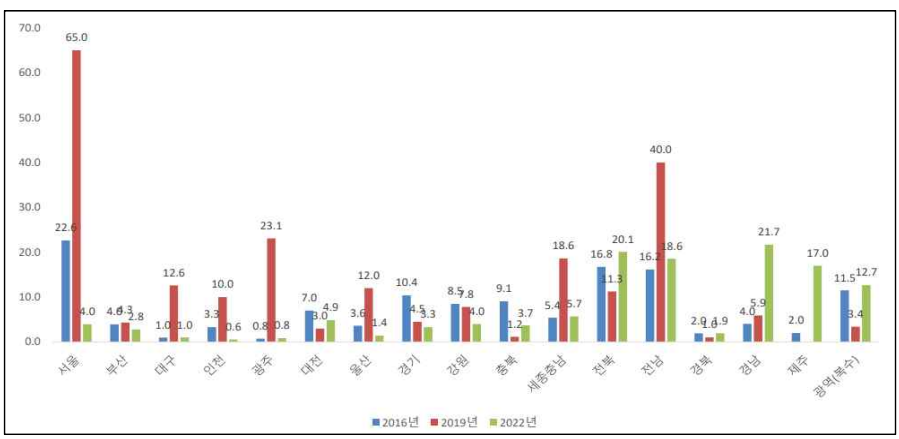


자료 : 민주노총 파업실태조사.

2) 파업 기간

파업 기간은 2016년에 서울(22.6일)이 가장 길었으며, 전북(16.8)일, 전남(16.2일) 순으로 조사됐다. 광역 조직은 철도노조가 사상 최장기 파업(74일)에 돌입하였고, 현대자동차지부가 24번에 걸쳐 전면파업, 부분파업 등을 전개하였기 때문이다. 2017년에는 부산성북초등어린이집 등 장기 파업 등으로 부산(73.0일), 한라산국립공원후생복지회 파업으로 제주(65.0일), 인천(54.5일) 순으로 조사됐다. 2018년에는 전남(40.4일), 전북(35.8일), 서울(32.3일) 순으로 장기파업 사업장이 존재하며, 2019년에는 서울(65.0일), 전남(40.0일), 광주(23.1일)로 조사됐다. 2020년에는 신일정밀 파업이 반영되어 강원(166.0일), SY탱크터미널 파업 등으로 전남(41.6일), 광주(23.0일) 순으로 조사됐다. 2021년에는 강원(34.0일), 서울(14.0일), 세종충남(11.1일), 2022년에는 거통고사내하청지회 파업 등으로 경남(21.7일), 전북(20.1일), 전남(18.6일) 순서로 파업 기간이 길다.

[그림 2-12] 연도별 지역별 파업 기간(단위 : 일)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

[표 2-15] 연도별 지역별 파업 기간(단위 : 일)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	7.8	11.1	10.6	13.6	8.4	6.1	5.1
서울	22.6	15.1	32.3	65.0	19.9	14.0	4.0
부산	4.0	73.0	1.9	4.3	1.2	9.4	2.8
대구	1.0	0.7	1.7	12.6	0.5	1.4	1.0
인천	3.3	54.5	4.5	10.0	2.1	3.5	0.6
광주	0.8	0.4	8.9	23.1	23.0	4.0	0.8
대전	7.0	24.1	1.3	3.0	8.7	1.8	4.9
울산	3.6	9.3	25.1	12.0	4.8	5.2	1.4
경기	10.4	0.7	2.3	4.5	6.0	1.5	3.3
강원	8.5	51.0	24.5	7.8	166.0	34.0	4.0
충북	9.1	13.1	7.3	1.2	3.8	4.1	3.7
세종충남	5.4	4.2	4.7	18.6	5.1	11.1	5.7
전북	16.8	10.5	35.8	11.3	0.5	3.2	20.1
전남	16.2	10.5	40.4	40.0	41.6	2.0	18.6
경북	2.0	1.0	1.5	1.0	3.3	5.2	1.9
경남	4.0	0.6	2.0	5.9	2.4	1.3	21.7
제주	2.0	65.0	2.0			1.0	17.0
광역(복수)	11.5	22.7	12.9	3.4	15.4	7.2	12.7

자료 : 민주노총 파업실태조사.

Ⅳ. 파업 원인과 사측의 탄압

1. 파업 원인

파업 원인을 조사한 결과, 민주노총 파업 원인은 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 금속노조의 중앙교섭과 지역지부 집단교섭 시기에 임금인상과 노동조건 개선 요구를 달성하기 위한 시기 집중 파업이 절반을 차지한다. 둘째, 임금을 제외한 나머지 유형은 노조활동보장·해고자 복직·인사경영참여, 구조조정·고용불안·인력충원 등 고용문제, 비정규직 정규직 전환과 차별해소, 직장내 괴롭힘·성폭력·감정노동·노동안전 문제가 주된 유형으로 조사됐다.

파업의 원인이 임금인 경우, 금속노조 시기집중 파업은 임금수준 인상이 기본 요구라고 할 수 있다. 이를 제외하고, 세부적으로 2016년에 성과연봉제와 임금피크제, 임금체계 개선, 2018년에 상여금이 통상임금과 최저임금에 포함되면서 부상한 임금구성체계 개선, 2019년부터 공공부문 비정규직 정규직 전환으로 저임금 해소, 임금차별·불투명 문제를 제기하는 파업 사유가 증가하였다.

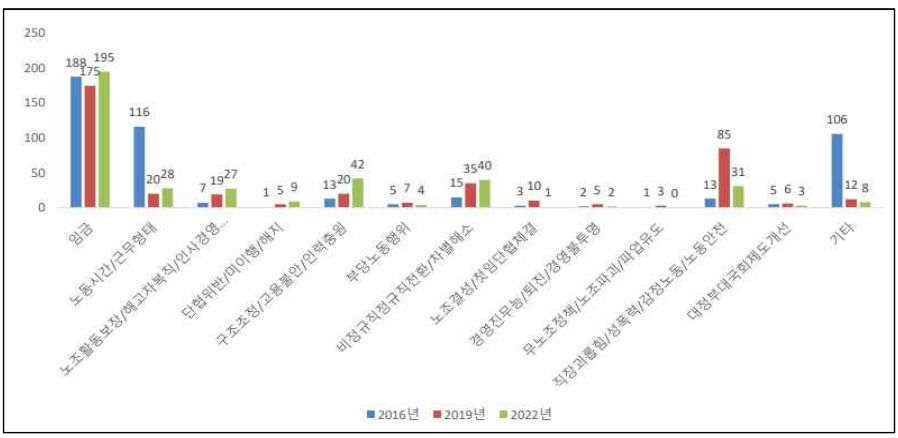
1) 전체 파업 원인

이번 조사에서 제1순위 파업 원인은 임금이며, 2016년 188개(39.6%), 2017년 123개(54.9%), 2018년 121개(34.6%), 2019년 175개(43.5%),

2020년 201개(48.9%), 2021년 199개(43.8%), 2022년 195개(50.0%)로 조사됐다.

노동시간과 근무형태 변경 문제가 파업 사유인 사례는 2016년 116개(24.4%)에서 2017년 9개(4.0%), 2018년 9개(2.6%), 2019년에 20개(5.0%), 2020년 4개(1.0%), 2021년 15개(3.3%), 2022년 28개(7.2%)로 변동이 큰 편이다. 2016년에는 금속노조 소속 사업장이 주간 연속 2교대제 도입을 제기하면서 파업에 들어갔기 때문이며 2019년에 20개로 늘어난 이유는 주52시간 상한제 도입에 따른 노동시간 단축 사유가 쟁점으로 부상하였기 때문이다. 이밖에도 휴일, 휴가 등 노동시간 문제와 교대제 변경 등 근무형태 문제가 파업 사유에 포함된다.

[그림 2-13] 연도별 파업 원인(단위 : 개)



자료 : 민주노총 파업실태조사.

노조 활동 보장·해고자 복직·인사경영 참여 문제가 파업 사유인 조직은 2018년 33개(9.4%), 2019년 20개(4.7%)로 조사됐는데, 당시에 신규사업장 조직화에 따라 전임자와 사무실 등 노조 활동 보장을 촉구하는

파업이 반영된 것으로 보인다. 2022년에 27개(6.9%) 사업장은 금속노조 소속 사업장 중에서 대의원 교육시간 확보, 전임자 추가와 처우 보장 사례 등이 주로 반영된 결과이다.

구조조정 · 고용불안 · 인력충원 등 고용문제에 따른 파업은 2016년에 13개(2.7%), 2017년에 17개(7.6%)에서 2018년에 60개(17.1%), 2019년에 20개(5.0%), 2020년에 13개(3.2%), 2021년에 97개(21.4%), 2022년에 42개(10.8%)로 조사됐다. 현대중공업을 비롯한 조선업종에서 기업분할 등 구조조정 문제로 2016년 이후 해마다 전면파업과 부분파업을 오가며 파업을 벌였고, GM도 구조조정 문제가 부상하였다. 이처럼 기업분할, 매각, 사업 철수 등의 고용불안 문제가 한 축이고, 공공운수노조 의료연대본부와 보건의료노조 등 병원 사업장을 포함하여 공공부문에서 인력 충원을 요구하는 사례가 다수 포함되었다.

비정규직 정규직 전환과 차별해소를 요구하는 파업은 2016년 15개(3.2%)에서 2017년 26개(11.6%), 2018년에 36개(10.3%), 2019년에 35개(8.7%)로 늘었다가 2020년 14개(3.5%)로 줄었으나 2021년에 46개(10.1%), 2022년에 40개(10.3%)로 조사됐다. 특히, 2021년 파업 조직은 공공운수노조(31개)와 금속노조(16개), 민주일반연맹(10개), 2022년 공공운수노조(31개)와 금속노조(20개)가 대표적이다.

직장내 괴롭힘 · 성폭력 · 감정노동 · 노동안전 문제가 파업 요구로 부상한 조직은 2016년 13개(2.7%), 2017년 9개(4.0%), 2018년 45개(12.9%), 2019년 85개(21.1%), 2020년 3개(0.7%), 2021년에 28개(6.2%), 2022년에 31개(7.9%)로 조사됐다. 2018~19년에 파업 조직 수가 늘어난 이유는 직장내 괴롭힘 방지법 제정으로 단체협약 요구로 부상하였기 때문이다. 또한, 위험성 평가와 노동안전보건활동 전임자 보장 요구에 따른 파업도 이 분류에 포함하였다.

경영진무능·퇴진·경영불투명 문제가 파업 사유인 사례는 2016~18년 언론노조 소속 KBS, MBC, YTN이 공정방송 쟁취와 사장 퇴진 등을 요구하며 장기파업을 벌인 사례가 대표적이다.

한편, 사측의 단협위반이나 미이행, 일방 해지, 부당노동행위, 무노조 정책과 노조파괴, 파업 유도 등 사측의 노조탄압 사업장도 해마다 9~38개에 이르는 것으로 조사됐다. 기타 사유에 2016년에는 정년 연장과 개인정보보호조항 신설, 2020년 대정부·대국회 제도개선 요구에 산업전환 정책 요구를 포함하였다.

2) 파업 원인: 임금

파업의 원인이 임금인 경우, 다수는 임금인상 요인이나, 비정규직과 중소영세 사업장 노동자 조직화로 2019년 이후 저임금 해소(최저임금 포함)와 임금차별 불투명 해소 문제가 증가한 특징을 보였다.

2016년 박근혜 정부 정책인 성과연봉제와 임금피크제 저지를 위해 파업한 조직은 16개(7.5%)로 조사됐으며 2020년 이후 발견되지 않았다. 문재인 정부가 추진한 직무급 도입에 반대하는 파업은 2019년에 31개(16.4%)로 나타났으며, 2018년에 임금체계 개선이 105개(44.7%)로 조사된 이유는 상여금이 통상임금과 최저임금에 포함되면서 임금구성체계 개선 문제가 중시됐기 때문이다. 또한, 학교비정규직연대회의를 비롯하여 비정규직 정규직 전환에 성공한 노조들이 정규직처럼 호봉제 도입이나 근속수당 인상 등 임금체계 개선 요구가 상승하였기 때문이다.

[표 2-16] 연도별 파업 원인 누계(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	475	224	350	402	411	454	390
임금	188	123	121	175	201	199	195
노동시간/근무 형태	116	9	9	20	4	15	28
노조 활동 보장/해고자 복직/인사경영 참여	7	8	33	19	2	6	27
단협 위반/미이행/해지	1	1	3	5	5	3	9
구조조정/고용불안/인력 충원	13	17	60	20	13	97	42
부당노동행위	5	4	8	7	9	6	4
비정규직 정규직 전환/차별 해소	15	26	36	35	14	46	40
노조결성/첫 임단협 체결	3	4	4	10	3	3	1
경영진 무능/퇴진/경영 불투명	2	7	6	5	5	5	2
무노조 정책/노조파괴/파업 유도	1	1	2	3	2	2	0
직장 괴롭힘/성폭력/감정노동/노동안전	13	9	45	85	3	28	31
대정부 대국회 제도개선	5	9	1	6	144	18	3
기타	106	6	22	12	6	26	8
임금	39.6	54.9	34.6	43.5	48.9	43.8	50.0
노동시간/근무 형태	24.4	4.0	2.6	5.0	1.0	3.3	7.2

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
노조 활동 보장/해고자 복직/인사경영 참여	1.5	3.6	9.4	4.7	0.5	1.3	6.9
단협 위반/미이행/해지	0.2	0.4	0.9	1.2	1.2	0.7	2.3
구조조정/고용불안/인력 충원	2.7	7.6	17.1	5.0	3.2	21.4	10.8
부당노동행위	1.1	1.8	2.3	1.7	2.2	1.3	1.0
비정규직 정규직 전환/차별 해소	3.2	11.6	10.3	8.7	3.4	10.1	10.3
노조결성/첫 임단협 체결	0.6	1.8	1.1	2.5	0.7	0.7	0.3
경영진 무능/퇴진/경영 불투명	0.4	3.1	1.7	1.2	1.2	1.1	0.5
무노조 정책/노조파괴/파업 유도	0.2	0.4	0.6	0.7	0.5	0.4	0.0
직장 괴롭힘/성폭력/감정노동/노동안전	2.7	4.0	12.9	21.1	0.7	6.2	7.9
대정부 대국회 제도개선	1.1	4.0	0.3	1.5	35.0	4.0	0.8
기타	22.3	2.7	6.3	3.0	1.5	5.7	2.1

자료 : 민주노총 파업실태조사.

[표 2-17] 연도별 파업 원인: 임금 세부 내용 누계(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	213	131	235	189	233	250	217
저임금 해소(최저임금)	5	9	5	14	12	25	16
임금체불동결삭감	3	2	4	2	4	6	6
임금차별/불투명	23	9	4	15	27	30	31
임금인상	148	102	110	117	187	182	159
직무급	0	0	3	31	1	2	0
성과연봉제/임금피크제	16	3	4	2	0	0	0
임금체계 개선	18	6	105	8	2	5	5
저임금 해소(최저임금)	2.3	6.9	2.1	7.4	5.2	10.0	7.4
임금체불동결삭감	1.4	1.5	1.7	1.1	1.7	2.4	2.8
임금차별/불투명	10.8	6.9	1.7	7.9	11.6	12.0	14.3
임금인상	69.5	77.9	46.8	61.9	80.3	72.8	73.3
직무급	0.0	0.0	1.3	16.4	0.4	0.8	0.0
성과연봉제/임금피크제	7.5	2.3	1.7	1.1	0.0	0.0	0.0
임금체계 개선	8.5	4.6	44.7	4.2	0.9	2.0	2.3

자료 : 민주노총 파업실태조사.

2. 사측의 파업 탄압과 교란

2016년 이후 사측이 파업 대항 행동으로 직장폐쇄가 해마다 1~5건, 대체근로 투입이 2~8건으로 조사됐다. 직장폐쇄는 2017년과 2019년, 2021년에 5건으로 가장 많았고, 대체근로는 2016~19년에 해마다 7~8건 조사됐다. 간부와 조합원 해고나 탄압, 황견계약, 교섭 불응 등 부당노동행위가 2016년에 11건에서 2017년에 9건에서 감소하다가 2021년에 14건으로 증가하였다. 또한, 파업 조합원과 가족을 협박 또는 회유하는 사례가 2018년과 2020년을 제외하고 1~3건 조사됐다.

고소고발·손배가압류도 해마다 1~7건 조사됐고, 용역투입과 경찰진압을 통한 파업 탄압은 1~4건으로 조사됐다. 노노갈등을 유발하거나 복수노조 설립으로 파업을 방해하는 사례는 2016년 7건에서 대체로 1~3건 조사됐으며, 2018년과 2021년에는 확인되지 않았다.

파업을 비난하는 보도자료 배포, 협력업체나 시민단체 동원 등 여론을 조성하여 파업 노조를 고립화하는 방법이 가장 많은 것으로 조사됐는데, 2016년 19건에서 2017년에 22건까지 상승하였다가 하락하여 2018~21년 14~19건, 2022년에 12건 조사됐다.

[표 2-18] 연도별 사측의 파업 방해 행동(단위 : 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	205	155	165	227	241	260	223
직장폐쇄	4	5	3	5	1	5	2
대체근로	8	8	7	8	4	6	2
부당노동행위	11	9	5	3	4	14	5
고소고발 손배가압류	2	4	5	7	1	4	4
여론동원 노조고립	19	22	14	15	19	14	12
용역투입 /경찰진압	4	3	2	1	1	2	3
조합원·가족 협박·회유	3	1	0	2	0	2	2
노노갈등유발 복수노조설립	7	1	0	3	2	0	2
직장폐쇄	2.0	3.2	1.8	2.2	0.4	1.9	0.9
대체근로	3.9	5.2	4.2	3.5	1.7	2.3	0.9
부당노동행위	5.4	5.8	3.0	1.3	1.7	5.4	2.2
고소고발 손배가압류	1.0	2.6	3.0	3.1	0.4	1.5	1.8
여론동원 노조고립	9.3	14.2	8.5	6.6	7.9	5.4	5.4
용역투입 /경찰진압	2.0	1.9	1.2	0.4	0.4	0.8	1.3
조합원·가족 협박·회유	1.5	0.6	0.0	0.9	0.0	0.8	0.9
노노갈등유발 복수노조설립	3.4	0.6	0.0	1.3	0.8	0.0	0.9

자료 : 민주노총 파업실태조사.

3장

KCTU

파업 사례조사 결과

정홍준 · 허 인

Ⅰ. 공공운수노조 화물연대본부 안전운임제 일몰 폐지 파업

1. 문제의식

첫 번째 파업 사례는 공공운수노조 화물연대본부(이하 화물연대본부)의 안전운임제 파업이다. 화물연대본부는 2022년 6월과 11월 안전운임제 일몰을 반대하는 파업에 돌입하였다. 결과만 보면, 화물연대는 안전운임제 일몰을 막기 위해 윤석열 정부가 들어선 2022년에 두번이나 파업을 했으나 윤석열 정부의 안전운임제 폐지를 막지 못하고 정부의 화물연대에 대한 왜곡에 적절하게 대응하지 못했다.

그럼에도 본 연구가 화물연대본부의 파업을 중요한 사례로 살펴본 이유는 첫째, 화물연대본부 안전운임제의 중요성이다. 안전운임제는 초기업 교섭을 가능하게 했던 중요한 의제로, 화물연대본부가 이를 왜, 그리고 어떻게 지키려고 했는지 배경을 고찰하기 위함이다. 화물연대본부는 건설노조, 교육공무직과 더불어 초기업 수준의 교섭을 진행하는 노동조합으로 안전운임제는 지역별 교섭의 기준을 제시하는 중요한 역할을 해 왔다. 따라서 안전운임제를 지키기 위한 노동조합의 파업 과정과 안전운임제 일몰 이후 지역별 초기업 교섭이 달라졌는지 살펴볼 필요가 있다.

안전운임제는 특수고용 노동의 보수결정에 영향을 미치는 사회적 임금의 성격이 강하다. 특수고용과 플랫폼 노동을 둘러싼 수수료 결정이 객관적으로 이루어지고 있는지가 쟁점인 가운데 화물연대본부의 안전운임제는 노사와 전문가들이 논의를 통해 시멘트, 컨테이너 분야 운임산정의 기초를 제공하는 점에서 다른 특수고용 및 플랫폼 분야 보수(수수료) 산정 시 참고할 부분이 많다. 따라서 안전운임제를 확대·연장하려고 했던 노동조합의 노력을 가볍게 보기 어렵다.

둘째, 윤석열 정부는 화물연대본부의 파업을 무력화하고 파업을 이용하여 반노동 정책을 본격적으로 추진하는 계기를 마련했는데, 이에 대한 노동조합의 대응 전략을 평가해 볼 필요가 때문이다. 윤석열 정부는 2022년 5월 정부출범 이후 10월 초까지 노동정책에 있어 노동조합과 대립하기보다 갈등을 해결하는 쪽으로 국정을 운영하였으나 화물연대본부의 파업 무력화를 계기로 건설노조에 대한 대대적인 탄압과 연장근로시간 정산단위 확대 및 양 노총 회계공시 등 반노동 정책으로 돌아섰다. 보수 정부의 노동정책에 대한 이해는 화물연대본부의 파업 성공과 실패에 있어 중요한 근거가 될 수 있었지만, 아쉽게도 화물연대본부는 보수 정부의 전략을 충분히 간파하지 못했고 특히 업무개시명령과 같은 초유의 경우의 수에 적절한 대응전술을 마련하지 못했다. 화물연대본부는 안전운임제 유지, 확대에 대한 조합원의 요구를 충실히 반영하여 두 차례 파업 등 최선을 다했으나 이전과 다른 정권의 탄압을 충분히 예상하지 못했고, 화물연대본부의 파업은 성과 없이 중단되었다.

2. 사례 현황

1) 화물연대본부 노동조합 현황

화물연대본부는 초기업노조로 특정 사업장에 조직되어 있지 않고 전국 각지의 다양한 화물운송노동자를 조합원으로 한다. 화물연대본부 조합원의 대부분은 운송회사와 위·수탁 계약을 체결하거나 지입제 등으로 일하는 특수고용노동자들이다.

화물연대본부는 2002년 10월 27일 출범하였으며 2004년 화물통합노조 준비위원회를 거쳐 2011년 전국공공운수사회서비스노동조합 화물연대본부로 편재되었다. 화물연대본부의 조합원들은 일반 화물자동차를 운송하는 노동자로 카고(일반 대형트럭), 컨테이너 차량, BCT(시멘트 운송), 탱크로리 등을 운전한다.

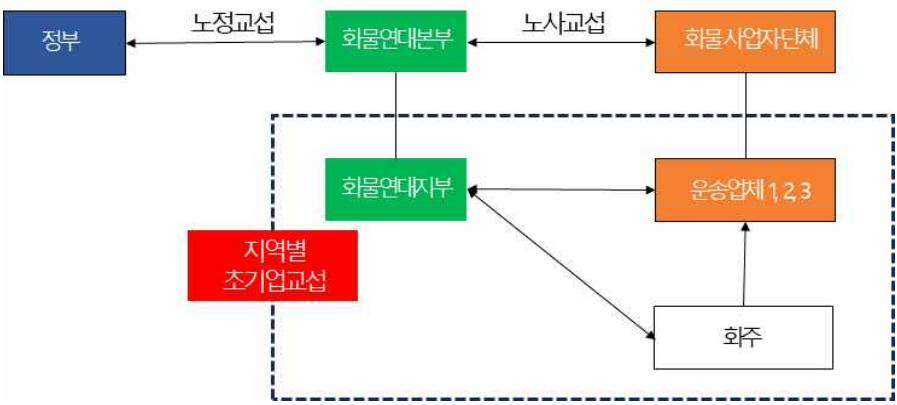
현재 화물연대본부는 공공운수사회서비스노동조합 본부조직으로 산하에 14개 지역지부와 컨테이너지부가 별도로 존재한다. 지역지부는 산하에 지회를 둘 수 있다. 화물연대본부 조합원 수는 2002년 출범 당시 1,387명에서 20년이 지난 2022년 파업 직전 조합원 규모는 25,000명으로 크게 늘어났다. 2022년 파업으로 인해 화물연대본부의 피해가 적지 않았으나 다행히 파업 이후 조합원 규모는 이전 수준을 유지하고 있다. 일부 조합원이 탈퇴했으나 다시 신규 조합원이 가입하였기 때문이다.

2) 노사관계 현황

화물연대본부의 노사관계는 전국, 지역, 기업별로 이루어지고 있다. 전

국수준에서 화물연대본부는 정부(건설교통부)와 노-정 교섭을 통해 유가보조금, 안전운임제 등 운송비와 관련된 정책을 협의한다. 한편, 일상적으로 수수료 및 계약 조건에 대한 협의는 사업주단체와 논의를 하고 있는데 사업주단체는 전국화물자동차운송사업연합회, 전국화물자동차운송주선사업연합회 및 화물통합물류협회 등이다. 전국화물자동차운송사업연합회는 5톤 이상 화물자동차 운송 사업주의 연합단체이며 화물통합물류협회는 컨테이너 운송위원회 등이 포함되어 있다. 화물운송관련 별도의 사용자단체가 없는 상태에서 화물연대는 컨테이너 운송위원회, 전국화물자동차운송사업연합회와 중앙교섭을 통해 사업자 단체와 안전운임, 적정임금 등을 협의하고 그 사이에서 정부가 중요한 중재자 역할을 한다. 아래의 [그림 3-1]은 화물연대본부의 교섭구조를 나타낸 것이다.

[그림 3-1] 화물연대본부 교섭구조



자료 : 백두주·윤영삼(2003), 이원희(2012)재인용을 참고하여 저자가 수정

화물연대의 교섭구조 구조의 개요([그림 3-1])를 보면, 그림에서처럼 화물연대본부는 전국수준에서 정부 및 화물사업자단체와 각각 교섭을 진

행하고, 화물연대지부는 지역별로 초기업 교섭을 한다. 화물연대의 지역별교섭은 지부단위로 이루어진다. 지역별교섭은 해당 지역별로 초기업교섭을 하는 특징이 있다(이창근 외, 2021). 지역별로 운수사업자 또는 운수사업자와 화주가 함께 교섭에 참여한다.

화물연대본부의 교섭구조 특징은 첫째, 정부와의 노정교섭이 교섭 방향을 제시하는 중요한 역할은 한다는 점이다. 이는 정부가 물류산업측면에서 운송업에 대한 정책을 만들고 지원을 하고 있기 때문이다. 대표적인 지원은 고속도로 통행료 할인이나 유가보조금 지원이다. 또한 2018년 안전운임제 도입에 관한 협의도 노정교섭의 대표적인 교섭 결과였다.

둘째, 화물연대본부는 다양한 의제들을 정부와 조율하지만, 구체적인 합의는 화물사업주단체와 산별교섭을 통해 확정한다. 이때 화물 사용자는 사용자단체가 아닌 사업주단체인데, 사업주단체가 실질적인 사용자 역할을 할 수 있다는 점에서 사용자의 개념을 확대할 수 있는 사례이다.

셋째, 화물연대지부가 지역별로 여러 운송업체 및 화주와 지역별 교섭을 하고 있는 것도 중요한 특징이다. 화물 노동자들은 지역별교섭을 통해 지역 내에서 동일한 노동조건을 형성하고 있다. 아래의 표는 화물연대 지역지부의 사용자 교섭당사자를 나타낸 것으로 주로 운수사업자와 공동교섭을 진행하지만(충남 대산석유화학단지, 전남 여수석유화학단지) 부산항과 광양항 배후단지는 운수사업장 외에 화주도 교섭을 참여하고 있으며 제주 BCT는 화주가 교섭 상대방으로 참여하고 있다.

[표 3-1] 화물연대 지부의 사용자 측 교섭당사자

구분	사용자 교섭 당사자
충남 대산석유화학단지	대산석유화학단지 컨테이너 운송 운수사업자 : 삼익물류, 동방, 한진, 한익스프레스, 3HKTC, 신영운수, 동국상운, 롯데글로벌, 판토스, 한백뉴로택 (10개사)
전남 여수석유화학단지	코레일로지스, 롯데첨단, 동국상운, 삼덕물류, 한익스프레스, 백운운수, 조운종합물류, 코리아브이, 신영운수, 세양물류, 동특물류, CJ대한통운, 삼익물류, 씨티물류, 로비스, YTC, 중원로지스, 유니온, 롯데글로벌로지스 (19개사)
부산항배후단지	(화주) 부산항신항배후단지물류협회 (62개사) (운수사업자) 부산신항직접운송협의회 (47개사)
광양항배후단지	(화주) 한일시멘트(주) (운수사업자) 한일시멘트 운송 7개 운수업체
제주BCT	화주(쌍용시멘트, 한라시멘트, 삼표시멘트)

자료 : 정흥준(2021:160), 특수고용·플래폼 노동 초기업교섭 사례, 초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 재조명(이창근 외, 2021)

3. 파업 경과

화물연대본부의 2022년 파업은 6월과 11월 총 두 차례에 걸쳐 진행되었다. 두 번의 파업 모두 핵심 쟁점은 안전운임제 일몰제 폐지를 통해 안전운임제를 지속적으로 유지하고 안전운임제를 적용하는 항목을 컨테이너와 시멘트 등 2개 품목에서 다른 운송 품목으로 확대하는 것이었다. 6월 파업은 유가 인상에 따른 정부 지원이 일부 포함되어 있었으며 11월 파업은 안전운임제 유지, 확대가 중심 의제였다.

안전운임제가 화물연대본부 파업의 쟁점이 된 이유는 2022년 12월 31일 안전운임제의 한시적 3년 운영이 폐지되기 때문(일몰사업)이었다. 화물연대본부의 입장에서 안전운임제는 컨테이너와 시멘트 BCT 운송 조합원의 안전 운행은 물론 운송 수수료 결정에 중요한 영향을 미치는 정책

이기 때문에 일몰(폐지)을 막아야 할 임무를 가지고 있었다. 또한 안전운임제를 적용받지 않는 다른 화물운송 조합원들이 안전운임제의 적용을 희망하고 있었기 때문에 이를 타 분야로 확대해야 할 과제를 가지고 있었다.

1) 안전운임제 개요

화물연대본부의 2022년 파업을 이해하기 위해서는 안전운임제가 무엇인지와 화물연대본부는 왜 안전운임제 유지를 위해 연속 파업을 감행했는지에 대한 이해가 선행되어야 한다.

역사적으로 보면, 화물연대본부는 2002년 출범 이후 줄곧 적정 운송료를 요구했고, 2003년 업태별 표준요율제 요구로 이어졌다. 노동조합은 2005년부터 파업을 통해 표준요율제 필요성을 주장했고 2008년 이명박 정부는 표준운임제 법제화를 약속하였으나 약속은 이행되지 않았다. 이에 화물연대는 2016년 표준운임제 법제화를 요구하는 파업을 다시 벌였고 2017년 표준운임제의 개념을 확대하여 [안전운임제]도입을 요구하였다. 2018년 4월 국회는「화물자동차 운수사업법」을 개정하여 한시적으로 안전운임제(2020~2022년)를 도입하였다. 이상의 경과를 정리하면 [표 3-2]와 같다.

당시의 개정된 법안을 보면 안전운임위원회는 국토교통부장관 소속으로 안전운송원가를 결정하기 위해 15명 이내로 화물차주, 운수사업자, 화주 및 공익을 대표하는 위원으로 구성하되, 2022년 12월 31일까지로 유효기간을 두었다.

[표 3-2] 화물연대본부 안전운임제 도입 경과

2003년	화물연대 업태별 공동교섭 〈표준요율제〉 제시
2004년	표준요율제 대정부 요구
2005-2008년	총파업 투쟁 전개 (표준요율제 요구)
2008년	이명박 정부 표준운임제 법제화 약속
2009-2016년	자본과 정부에 의해 법제화 추진 보류
2016년	표준운임제 법제화 및 구조개악 저지 총파업
2017년	〈안전운임제〉 명칭변경, 노정교섭
2018년 3월 30일	안전운임제 국회통과
2019년 4월-7월	안전운임제 시행을 위한 실무교섭
2019년 7월	제1기 안전운임위원회 출범 (위원장: 윤영삼 부경대학교 교수)
2020년 1월 1일	2020년 적용 안전운임 시행

자료 : 화물연대본부(2022) 화물연대 안전운임제 정책자료. 대의원대회 사업보고

[표 3-3] 안전운임제 관련 화물자동차 운수사업법 개정

제5조의2(화물자동차 안전운임위원회의 설치 등) ① 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 화물자동차 안전운임위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
1. 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 결정 및 조정에 관한 사항
2. 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임이 적용되는 운송품목 및 차량의 종류 등에 관한 사항
3. 화물자동차 안전운임제도의 발전을 위한 연구 및 건의에 관한 사항
4. 그 밖에 화물자동차 안전운임에 관한 중요 사항으로서 국토교통부장관이 회의에 부치는 사항

② 위원회는 위원장을 포함하여 15명 이내의 범위에서 다음 각 호의 위원으로 구성하며, 위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 위원회가 선출한다.
1. 화물차주를 대표하는 위원
2. 운수사업자를 대표하는 위원
3. 화주를 대표하는 위원
4. 공익을 대표하는 위원

③ 위원회에는 제2항 각 호의 위원 외에 관계 행정기관의 공무원으로 구성된 3명 이내의 특별위원을 둘 수 있고, 특별위원은 위원회의 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

④ 화물자동차 안전운송원가 산정 등 위원회 업무에 관한 자문이나 위원회 심의 · 의결사항에 관한 사전검토 등을 위하여 위원회에 해당 분야 전문가로 구성된 전문위원회를 둔다. 이 경우 위원회는 전문위원회에 위원회 사무 중 일부를 위임할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성 및 운영, 특별위원의 자격 및 위촉, 전문위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2018. 4. 17.][법률 제15602호(2018. 4. 17.) 제5조의2의 개정규정 중 화물자동차 안전운임에 관한 부분은 같은 법 부칙 제2조의 규정에 의하여 2022년 12월 31일까지 유효함]

자료 : 자동차운수사업법

안전운임이란 화물 차주에 대한 적정 운임을 보장하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 최소한의 운임으로 컨테이너와 시멘트 품목에 도입되었다. 안전운임의 결정은 매년 안전운임위원회에서 결정하며 위원회는 화주대표 3명, 운송사대표 3명, 노동조합 3명, 공익위원 4명 등 13명으로 구성되었다. 안전운임위원회가 결정하는 안전운임은 화물운전 노동자가 화물운송을 위해 지출하는 원가(고정비+변동비)와 적정소득을 합해 산정된다. 안전운임제의 논의는 상당히 내실있게 진행된 것으로 나타났다. 예를 들어 2010년 안전운임위원회는 본위원회 16회, 전문위원회 10회를 개최하여 운임을 고시하였으며 2021년에는 본위원회 34회, 전문위원회 25회, 운영위원회 30회를 개최하였다.

안전운임은 그동안 간과되어 왔던 화주에 책임을 물어 적정한 운송비를 부과한 점에서 의미가 있다. 화물연대본부는 안전운임제가 단순히 화물차주인 조합원들의 운임 수수료를 인상하는 것을 넘어서 낮은 운임에 따른 장시간 노동을 막고 장시간 운전에 따른 사고를 예방할 수 있기 때문에 사회적인 의미가 크다고 평가하였다.

> "소수의 직영 화물노동자를 제외하고, 대부분의 화물노동자들은 정해진 임금이 아니라 운송 건에 대한 운임(수수료)을 받는다. 그런데 건당 운임은 최소한의 월 소득(생계비)을 보장하지 못하고 운송 건수를 늘려야 소득을 높일 수 있는 구조이다 보니 운임이 낮을수록 무리한 운행을 감행하게 된다. 화물노동자들은 열악한 운임 수준 하에서 차량 할부금 등 운송비용을 부담하고 생계를 유지하기 위해 일 13시간 이상 장시간 노동을 감수하며 운행 건수를 최대한 늘리고자 한다. 건당 운임이라는 운임 체계 자체가 화물노동자에게 장시간 노동을 강요하고 있는 것이다."
>
> 안전운임제 연속워크숍 자료집 중(2021)

안전운임제가 도입되기 전 건당 화물운송료가 낮아 화물운전자들은 적정보수를 벌기 위해 더 많은 운송을 해야 하고 이는 과속운전과 장시간 운전의 주된 원인이었다. 화물연대본부가 조합원들을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 과속 원인 1순위는 화물도착 시간 준수(44.8%)였으며 2순위는 운송건수를 높여 수익을 늘리기 위함(25.3%)이었다. 고속도로 사망사고 1순위가 화물자동차에 의한 사고임을 상기하여 화물노동자들은 표준운임제 혹은 안전운임제의 도입을 통해 적정한 운송 수수료를 보장받아야 한다고 주장하였다. 비록 안전운임제는 화물운송업의 2개 직종에 국한되어 운영되고 있었으나 다른 화물차종 또는 택배나 음식배달 및 대리운전과 같은 직종에서도 활용될 가능성이 높았다. 택배나 음식배달, 대리운전 수수료도 원가와 시장 임금 등이 반영되지 않고 해당 기업이 일방적으로 정하기 때문이었다.

2) 6월 파업

화물연대본부는 2022년 12월 31일로 예정된 안전운임제 일몰(폐지)을 막기 위해 1월부터 국토교통부와 정책협의를 진행하였다. 1월 18일 1차 정책협의를 통해 2월 논의 안건으로 안전운임제 연장을 제안하였다. 2월 14일 2차 정책협의는 화물연대의 안전운임제 계속 운영에 대한 정부(국토교통부)의 입장을 확인할 수 있었다. 국토교통부는 노동조합의 일몰제 폐지에 대해 6월 임시국회에서 논의가 예상되므로 이를 위해 안전운임제 현장 점검을 실시한다는 것이었다. 또한 안전운임과 별도로 정부의 고유가 민생대책 논의 시 화물노동자 구체 방안을 포함하여 유류세 인하 등을 논의할 것이며 지입제 개선을 위한 대책 마련도 약속하였다. 2022년 2월은 대통령 선거 결과가 나오기 전으로 국토교통부의 안전운임제에 대

한 입장은 노동조합의 요구를 진지하게 검토한다는 내용이었다.

2022년 2월 대통령선거에서 윤석열 국민의힘 후보가 대통령에 당선됨에 따라 안전운임제에 대한 노정 협의는 처음부터 다시 시작해야 하는 상황에 이르렀다. 화물연대본부도 발 빠르게 움직였다. 노동조합은 새 정부 초기에 안전운임제 일몰을 폐지하고 계속 운영될 수 있도록 요구하기 위해 3월 정기 대의원대회에서 6월 파업을 결의하고 4월부터 국토교통부와 실무교섭에 들어갔다. 그러다 당시 국토교통부는 명확한 입장을 제출하지 않았고 신임 장관이 임명되면 협의한다는 입장을 되풀이하였다.

화물연대본부는 안전운임제를 유지하는 것은 물론 고유가 상황에서 다른 직종으로까지 안전운임제를 확대해야 한다고 주장하였다. 화물연대본부가 타 직종으로 안전운임제의 확대를 주장한 배경은 안전운임제는 유가변동을 운임에 3개월마다 자동으로 연계할 수 있기 때문이었다. 이에 비해 컨테이너와 시멘트 운송이 아닌 다른 직종은 유가인상분이 운임에 제대로 반영되지 않아 고유가 상황에서는 수익이 크게 줄어들 수밖에 없는 구조였다. 따라서 조합원들은 안전운임제를 카고 등으로 확대할 것을 노동조합에 요구하였고, 노동조합은 이를 반영하기 위해 5월 7일과 5월 28일 각각 파업 결의대회를 개최하여 노동조합의 요구를 정부에 전달하였다.

정부와의 교섭이 열리지 않는 가운데 화물연대본부는 6월 7일 파업에 돌입하였다. 노동조합의 공식적인 파업요구는 △안전운임 일몰제 폐지, △안전운임 전차종, 전품목 확대, △운송료 인상, △지입제 폐지, △노동기본권 확대 및 산재보험 확대 등이었다. 구체적인 요구사항은 아래의 표와 같다.

파업은 6월 7일부터 14일까지 8일간 지속되었으며 파업 참여 조합원 수는 1만 명 내외를 유지하고 있었다. 주요 참여 분야는 안전운임제를

적용받고 있던 컨테이너와 시멘트 외에도 석유화학, 철강, 카 캐리어, 사료·곡물 운송차량 등이 다양하게 참여하여 안전운임제 확대에 대한 높은 기대를 보였다.

파업기간 동안 국토교통부는 대통령실 등 집권세력과 여당의 의중을 파악하지 못해 명확한 입장을 내지 못했다. 대통령실과 여당도 파업 중반까지 혼란만 거듭했다. 6월 11일 국토교통부는 물류산업 정상화를 위한 4자(국민의힘, 국토교통부, 화물연대, 화주단체) 공동 성명서를 제안하였다. 주요 내용은 안전운임제 연장 추진 및 품목확대 등을 논의한다는 것이었다. 그러나 대통령실이 화물연대 요구를 수용할 수 없다는 입장을 내기 시작하면서 교섭은 결렬되었다. 그러나 당시만 하더라도 새 정부 초기였고, 물류대란이 현실화되자 6월 14일 안전운임 일몰 폐지와 품목확대에 대해 논의하여 대안을 마련하기로 합의하고 파업이 일단락되었다. 합의 내용은 크게 4가지로 △국회 국토교통부 원 구성 즉시 안전운임제 시행성과 국회 보고, △현 안전운임제 지속 추진 및 품목확대 등 논의, △국토교통부 유가상승 대책 마련, △화물연대본부 업무 복귀 등이었다. 6월 파업은 안전운임제를 지속하기 위해 노력, 추진한다는 성과를 남기고 마무리되었으나 안전운임제 일몰을 폐지한다고 명확하게 합의한 것은 아니어서 파업 이후에도 갈등은 계속 이어졌다.

[표 3-4] 화물연대본부 6월 파업 요구사항

구 분	요 구 사 항
안전운임 일몰제 폐지	상정된 안전운임 일몰제 폐지 법안의 국회 본회의 상정 (국토부)안전운임 성과 분석을 바탕으로 일몰제 폐지 입장 공식 발표
안전운임 전차종·전품목 확대	안전운송원가 고시 대상인 철강재와 일반화물 안전운임 적용하는 제도 확대 정부 입법안 마련 사각지대 해소를 위한 환적화물, 카고 컨테이너, 시멘트 원료 등 사각지대를 보완하기 위한 제도보완 계획 마련 (국토부)안전운임제 전차종·전품목 확대를 위해 연구용역을 포함한 실질적 계획 제출
유가대책 마련 및 운송료 인상	경유가 인상으로 파산에 내몰린 화물노동자 구제를 위한 현실적이고 실효성 있는 대책 마련 인상된 경유가를 운송료에 반영하기 위한 화주·운송사 단체와의 협약 추진을 위한 정부 중재
지입제 폐지 및 화물운송시장 개선	지입제의 단계적 폐지 방안 마련 및 지입제 폐해를 근절하기 위한 즉각적인 대책 마련 지입제를 비롯한 화물운송시장의 전근대적 구조 개선 화물운송시장 개선을 위한 정책 추진 과정에서 화물연대와의 교섭을 통한 의견 조율
화물노동자 노동기본권 보장	노조법 2조 개정을 통한 근본적인 노동기본권 보장 플랫폼 특별법 제정 반대. ILO 핵심 협약 비준에 따른 국내법 개정절차 착수

자료 : 화물연대본부(2023) 대의원대회 자료집

3) 11월 파업

6월 파업을 보면, 당시 대통령실은 화물연대가 요구한 안전운임제 일몰 폐지와 품목 확대에 모두 동의하지 않은 것으로 보였다. 그럼에도 합의에 이른 배경은 6월 이후 윤석열 대통령에 대한 지지도 급락하면서 정부의 위기감이 커졌기 때문으로 판단된다. 당시 정부의 대책에 대해 여론은 호의적이지 않았으며 오히려 안전운임제의 필요성과 긍정성이 더 부각되기도 하였다. 따라서 정부는 표면적으로 어쩔 수 없이 안전운임제 일몰 폐지와 품목을 확대하는 방안에 대해 파업 이후 적극적으로 논의한

다고 합의했으나 6월 합의 이후 실질적인 논의가 이루어지지는 않았다. 정부가 기존 안전운임제의 연장에 대해 반대하는 이유는 명확하지 않으나 안전운임제 유지 및 추가로 품목을 확대하는 것은 화주나 운송업체 모두에 부담을 되기 때문에 정부가 동의하기 어렵다는 입장을 밝히기 시작하였다.

한편, 국회 과반 이상을 확보하고 있는 야당인 민주당은 6월 30일 최인호 의원이 화물자동차운수사업법 개정안을 대표 발의하였다. 주요 내용은 안전운임 일몰제를 폐지하여 안정운임제가 지속될 수 있도록 하고, 안전운임 적용 품목도 위험물, 카 캐리어, 철강, 사료·곡물 운송, 택배 차량으로 확대한다는 것이었다.

한편 민주당의 최인호 의원 외 13인은 화물자동차 운수사업법 일부 개정법률안을 2022년 6월 30일 발의하였다. 해당 내용은 안전운임제 일몰 내용을 폐지하고 철강, 위험물질, 곡물 및 사료, 택배 품목으로 확대한다는 내용이었다. 아래의 표는 신구조문 비교이다.

[표 3-5] 안전운임제 개정 법률안

현 행	개 정 안
제5조의4(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표) ① (생 략)	제5조의4(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표) ① (현행과 같음)
② 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운임을 공표하여야 한다.	② ----------안전운임 및 그와 관련된 사항 등 대통령령으로 정하는 사항----------.
1. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너	1. ----------화물자동차 또는 특수자동차로 운송되는 다음 각 목의 품목

〈신 설〉	가. 수출입 및 환적 컨테이너
〈신 설〉	나. 시멘트, 시멘트의 원료로서 대통령령으로 정하는 품목
〈신 설〉	다. 철강재
〈신 설〉	라. 「물류정책기본법」 제29조제1항에 따른 위험물질
〈신 설〉	마. 「자동차관리법」 제3조에 따른 자동차
〈신 설〉	바. 밀가루 등 곡물 가루, 곡물 및 사료
〈신 설〉	사. 택배사업자의 물류센터 간에 운송되는 품목
2. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 시멘트	2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 품목
③ (생 략)	③ (현행과 같음)
법률 제15602호 화물자동차 운수사업법 일부개정법률 부칙	법률 제15602호 화물자동차 운수사업법 일부개정법률 부칙
제2조(유효기간) 제5조의2부터 제5조의4까지 및 제5조의8 중 화물자동차 안전운임에 관한 부분, 제5조의5부터 제5조의7까지, 제67조제1호의2 및 제70조제1항제1호는 2022년 12월 31일까지 효력을 가진다.	〈삭 제〉

자료 : 화물자동차 운수사업법 일부개정법률안

화물연대는 6월 합의를 이행하기 위해 정부와 운수협회와 협의를 진행하였으나 뚜렷한 성과를 도출하지 못했다. 노동조합이 다시 투쟁을 배치한 것은 파업이후 3개월 정도가 경과한 시점으로 9월 17일 임시대의원대회를 개최하고 상황에 대한 인식을 공유하였다. 이어서 카 캐리어, 철강, 위험물 탱크로리 등 조합원들이 결의대회를 개최하기도 하였다. 이에 대해 국토교통부는 안전운임제 등 제도 개선 사항은 국회가 처리가 사항

이라며 논의에서 빠지는 태도를 취했다. 여당인 국민의힘은 9월 29일 국회민생특위에서 현 안전운임제은 3년 연장하되, 품목의 확대는 반대한다는 입장을 밝혔다. 게다가 안전운임제 위반을 이유로 한 사업주의 처벌도 완화해야 한다는 입장이었다. 화주 측은 정부보다 한발 더 나아가 안전운임제를 폐지해야 한다는 입장을 가지고 있었다.

2022년 6월 합의는 9월 말 3개월이 지나 사실상 폐기되는 상황이었다. 이에 노동조합은 기존의 안전운임제를 개악하는 것은 반대하지만 품목 확대 시기 등은 조정할 수 있다는 유연한 입장을 취하였다. 그러나 국토교통부와 정부 여당은 기존의 입장을 유지하였다. 이에 노동조합은 11월 24일 파업에 돌입하였으나 11월 28일, 30일 파업 1, 2차 교섭이 진전 없이 결렬되었다. 파업 돌입 전까지만 해도 정부는 현행 안전운임제는 3년 연장한다는 태도를 보였으나 파업에 돌입하자 기존의 안을 모두 철회하였다. 국토교통부는 '선복귀, 후교섭'을 주장하며 파업을 철회해야 실질적인 논의를 할 수 있다면 일체의 입장을 제출하지 않았다.

11월 2차 파업에서 보여준 정부의 태도는 앞서 6월 파업 때보다 훨씬 강경하였고 업무개시명령이란 악법을 이용해 화물연대본부의 파업을 무력화하였다. 정부는 컨테이너 반출량이 급속도로 줄고 철강 출하량이 50%에 이르는 등 물류대란이 현실화되자, 오히려 책임을 화물연대에 넘기며 중앙재난안전대책본부를 구성하고 11월 29일 시멘트 업무개시명령을 발동하였다. 업무개시명령은 의료법, 약사법, 화물자동차법에만 존재하는 내용으로 국가 경제나 국민 생활에 심각한 피해가 예상될 경우 장부가 업무를 강제할 수 있다는 것이고, 이에 불응하면 자격을 정지, 취소하거나 벌금 등 불이익 처벌을 할 수 있다는 것이다. 아래의 [표3-6]은 화물자동차 운수사업법 제14조에 적시되어 있는 업무개시 명령에 관한 법률(2003년 제정, 2013년 3월 23일 개정)로 법률 개정이후 윤석열 정부

에서 처음으로 적용되었다.

[표 3-6] 업무개시명령

화물자동차 운수사업법 제14조(업무개시 명령) ① 국토교통부장관은 운송사업자나 운수종사자가 정당한 사유 없이 집단으로 화물운송을 거부하여 화물운송에 커다란 지장을 주어 국가경제에 매우 심각한 위기를 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 그 운송사업자 또는 운수종사자에게 업무개시를 명할 수 있다. 〈개정 2013.3.23〉 ② 국토교통부장관은 제1항에 따라 운송사업자 또는 운수종사자에게 업무개시를 명하려면 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 〈개정 2013.3.23〉 ③ 국토교통부장관은 제1항에 따라 업무개시를 명한 때에는 구체적 이유 및 향후 대책을 국회소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 〈신설 2013.5.22〉 ④ 운송사업자 또는 운수종사자는 정당한 사유 없이 제1항에 따른 명령을 거부할 수 없다. 〈개정 2013.5.22〉

자료 : 자동차운수사업법

2022년 11월 29일 윤석열 정부의 시멘트 업무개시명령은 역사상 최초로 내려진 것으로 헌법적 권리인 노동3권과 배치되는 결정이었지만 화물연대본부의 파업을 무력화시키는 강력한 무기가 되었다. 나아가 정부는 화물연대 노동자들에게 업무개시를 명령하더라도 노동3권을 위반하는 것이 아니라고 주장했는데 그 이유는 화물연대가 법적 노동조합이 아닌 특수근로형태의 자영업자이기 때문이라고 맞섰다. 시멘트 품목 업무개시명령에도 화물연대본부가 파업을 이어가자, 정부는 12월 8일 임시국무회의를 개최하여 안전운임제를 적용받지 않았던 철강과 석유화학 품목까지 업무개시명령을 발동하였다. 파업에 다수가 참여한다는 이유 때문이었다. 노동조합은 12월 9일 조합원의 피해를 최소화하기 위해 찬반투표를 통해 파업을 종료하였다. 정부는 화물연대본부의 파업 철회이후 이전의 입장을 번복하여 기존의 안전운임제를 폐지한다고 밝혔으며 화물연대의 파업에 대해 법과 원칙으로 노동조합의 집단행동을 막고 산업평화를 지키게

되었다고 스스로 평가하였다. 이후 윤석열 정부는 화물연대 파업 무력화를 계기로 반노동정책을 분명히 하는 국정운영을 이어갔다.

4. 파업 평가 및 시사점

1) 파업의 정당성

(1) 안전운임제의 사회적 성과

화물연대의 2022년 파업은 안전운전, 적정 운임 등의 성과를 낸 안전운임제의 일몰을 막는 것이었기에 노동조합 조직 내부적으로나 사회적으로 정당성을 갖는 요구였다. 안전운임제는 2003년부터 노동조합이 요구해 온 표준운임제를 계승한 정책으로 화물연대 조합원인 화물 운송 노동자의 운임(수수료)를 현실화하고 안전한 운행에도 성과를 남겼으며 이후에도 다른 직종으로 확산될 수 있는 정책이었다.

선행연구(백두주, 2020)에 따르면, 안전운임제 시행이후 산업구조가 공정해 지고 투명해 진 것으로 나타난다. 예를 들어 안전운임제 도입 이후 운송거래다단계가 0.4단계 축소되었으며 물량수주를 위한 저가 경쟁도 0.68점 하락해 화물운송시장의 투명성은 0.36점 상승한 것으로 나타났다. 특히, 운임 결정 방식의 합리성은 1.78점에서 2.33점으로 크게 개선된 것으로 나타났는데 이는 가격 결정자가 화주 및 대형운송회사에서 법률상 논의기구인 안전운임위원회로 이동해 객관적인 운임결정이 이루어졌기 때문이었다. 따라서 운송사, 주선사에 의한 중간착취가 3.92점에서 3.11점으로 크게 줄어들었다. 대신 화물운전자의 순수입을 올라 일자리 만족도는 높아지고 졸음운전이나 사고가 줄어든 것으로 나타났다.

(2) 초기업 수준의 교섭 촉매 역할

안전운임제는 노동조합의 초기업교섭 구조에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 안전운임위원회는 지역별 초기업 교섭에 중요한 매개적 역할을 했다. 예를 들어 안전운임이 결정되면 해당 운임을 바탕으로 지역별 초기업 교섭이 이루어졌다. 이는 개별 기업별 교섭을 지역별 교섭으로 극복한 사례로 운송 노동시장 내 지역별 특수성을 반영한 초기업 교섭구조를 확보한 측면에서 시사점을 제공한다.

안전운임제는 다양한 사회적 성과에도 불구하고 2020년 도입 당시 3년 후 일몰사업이라는 한계를 갖고 출발한 정책이었다. 또한 안전운임제를 적용할 수 있는 품목은 시멘트와 컨테이너에 제한되어 있었다. 이러한 상황이었기에 노동조합은 안전운임제가 자연스럽게 일몰되는 상황을 받아들이기 어려웠으며 안전운임제는 지키기 위한 파업은 내부적으로 큰 지지를 받을 수 있었다.

(3) 파업 의제의 정당성

안전운임제 유지·확대를 목적으로 하는 노동조합의 파업은 운송료 인상만이 아니라 사회적 순기능을 제공하기에 상당한 정당성을 가지고 있었지만 문제는 안전운임제를 논의해야 할 시기가 공교롭게도 정치적 교체기와 맞물려 있어 시기적 압박이 존재했다는 점이다. 그럼에도 노동조합은 2022년 12월 안전운임제 3년 실시가 끝나는 것이 예정되어 있었기에 2022년 1월부터 서둘러 국토교통부가 교섭을 실시하였다. 예상대로 국토교통부는 적극적인 태도를 보이지 않았고, 정권이 교체된 상황에서 새 정부도 이전 정부에서 추진된 정책들에 대해 소극적이었다. 정부가

소극적인 태도를 취하고 있었기 때문에 노동조합은 교섭의 돌파구를 확보하기 위해 선제적인 전략으로 6월 7일 파업에 돌입하였다. 예상대로 8일간의 파업은 충분히 효과적이고 정부와의 합의를 이끌어내고 운송사협회와도 별도로 안전운임 준수를 협약하였다. 정부와의 합의 내용은 크게 4가지로 ① 국회 원 구성 시 안전운임제 시행 성과에 대해 국회 보고, ② 안전운임제 지속 추진 및 품목확대 등 논의, ③ 국토교통부의 유가 상승 대책 마련, ④ 화물연대 업무 복귀 등이다.

화물연대가 12월에 재차 파업을 추진한 이유는 6월 안전운임제가 약속대로 지속 추진 및 품목확대에 대한 논의가 이루어지지 않았기 때문이었다. 정부는 불성실한 태도로 임하였고 시간이 지날수록 안전운임제 지속 추진을 대해서도 회의적인 모습을 보였다. 문제는 시간이었는데 12월로 안전운임제가 종료되기 때문에 정부는 느긋한 반면, 노동조합은 조급할 수밖에 없는 상황이었다.

2) 파업 전략 평가

화물연대의 파업은 전략적인 측면에서 안전운임제에 대한 우호적인 여론을 얼마나 형성했는지 그리고 한 해 동안 두 차례의 파업 결정 및 준비 등을 살펴보고자 한다.

(1) 우호적인 여론 형성에 한계

화물연대의 파업 투쟁의 요구는 안전운임제를 유지·확대하는 것이었다. 그렇다면 노동조합은 안전운임제가 무엇이고, 왜 안전운임제가 지속되어야 하며 어떤 사회적 효과가 있는지를 충분히 알리는 것은 중요한 과제

였다. 화물연대의 파업은 시민들의 생활에 직접 영향을 미치기보다 물류 운송에 영향을 줘 산업과 경제에 미치는 영향이 크기 때문에 사회적 정당성을 충분히 가지고 있지 않다면 정부로 하여금 화물연대의 요구를 수용하도록 만들기가 어렵기 때문이다. 화물연대는 물류를 멈출 수 있는 교섭력을 가지고 있기 때문에 대정부 교섭이 가능했지만 유가보조금이나 안전운임제 도입 당시를 돌아오면 특수고용노동자로 전락한 화물운전자의 낮은 운임에 대한 사회적 공감대가 유가보조금 지급, 유류세 인하 등을 이끌었다. 또한 유류비, 보험료, 차량구입비 등을 제외하면 실수입이 얼마 되지 않아 쪽잠을 자면서 고속도로를 운전하고 그 결과 사고가 크게 늘어나 사회 문제가 되면서 안전운임제를 도입하는 계기가 되었다.

화물연대의 파업은 운송사업주만이 아니라 경제계 전체가 민감하게 반응하고 정부도 이를 외면할 수 없는 입장이다 보니 화물연대의 파업은 늘 벼랑 끝에 몰려 합의하는 경우가 많았다. 이 과정에서 중요한 것이 바로 화물연대의 파업 이유의 정당성이었다. 이런 점을 고려한다면 2022년 파업은 내용적 정당성에도 불구하고 국민들에게 안전운임제가 왜 중요하고 정부는 6월 합의 내용을 왜 지키지 않는지 그 이유가 무엇 때문인지를 광범위하게 알렸어야 했지만 결과적으로 충분하지 못했다.

그 결과, 정부는 화물연대가 운송료를 올리기 위해 이기적으로 안전운임제를 활용하고 있으며 물류를 볼모로 어려운 국가경제를 더욱 위태롭게 하고 있다고 선동하였다. 당시 원자재 값이 급등하고 있었는데, 화물연대가 파업해서 제때 물류공급이 이루어지지 않아 기업들은 높은 원자재 값을 지불하고도 자재가 배달되지 않아 일을 할 수 없다는 식으로 화물연대를 궁지로 몰았다.

(2) 윤석열 정부의 반노동 정책에 대한 전략적 판단 부족

파업결정과 준비, 교섭 및 마무리의 과정은 중요한 전략적 평가가 될 수 있다. 첫째, 파업 결정을 평가해 보면, 화물연대의 두 번의 파업은 안전운임제를 유지하기 위한 정당성을 가지고 있었지만 한 해 동안 동일한 사안으로 두 번 파업을 하는 것은 정당성을 떠나 전략적인 측면에서 노동조합에 불리함을 사전에 인지하고 대응했어야 했다. 동일 사안으로 파업을 하는 것은 국민적 피로감이 크게 오르기 때문이며 물류에 대한 통제는 경제를 걱정하는 여론의 지지를 받기도 쉽지 않다. 보통의 경우 사람들은 파업의 원인을 자세히 알려고 하기보다 '왜 또 파업을 하지'라는 반응을 보이기 때문이다. 비록 화물연대의 11월 파업 결정은 불가피한 측면이 있었으나 국민을 설득할 시간을 가졌어야 했다.

둘째, 교섭 상대방에 대한 면밀한 분석이 필요했지만 충분한 분석 없이 연이은 파업을 결정한 것도 전략적 한계로 볼 수 있다. 윤석열 정부는 2022년 6월 화물연대 1차 파업 시 해결책을 준비를 하지 못했으며 우왕좌왕하는 모습도 보였다. 이는 새정부 출범 이후 큰 틀에서 노동정책에 대한 방향을 수립하지 못했기 때문으로 판단된다. 이러한 까닭에 화물연대본부는 6월 1차 파업을 통해 정부와 안전운임제의 지속과 확대를 추진하기로 합의할 수 있었다. 그러나 몇 달 뒤 정부의 노동정책은 크게 달라졌다. 정부는 사회적 대화를 사실 상 중단하고 노동조합과의 공식, 비공식 협의도 그만 두었다. 오히려 노동조합은 법과 원칙을 제대로 적용할 필요가 있는 집단으로 몰아가기 시작하였다. 이러한 상황에서는 화물연대가 파업을 한다고 해도 정부가 입장을 바꾸기가 어렵다. 특히, 정부는 6월 합의 이후 안전운임제 연장과 품목확대를 추진하지 않기로 어느 정도 방향을 수립한 이후 화물연대의 파업에 대해 다양한 측면

에서 대비한 것으로 보였다. 정부는 화물연대 파업 초기부터 안전운임제를 운송비 인상 도구로 폄훼하고, 이기적인 태도를 비판하다가 노동조합도 아닌 화물자영업자로 몰아세웠다. 그럼에도 화물연대가 파업을 이어가자 정부는 유래없는 긴급업무개시 명령을 내리고 불응 시, 화물운송자격을 회수하겠다고 엄포를 놓았다.

정부가 긴급업무개시 명령을 추진한 배경은 노조에 대한 공격이 정부에 불리하지 않다는 판단이 섰기 때문으로 보인다. 정부의 단계적 파업 대응 전략에 비해 화물연대의 파업 전략은 단편적이고 입체적이지 못했다. 물류 흐름에 차질을 주어 정부가 교섭에 나와 전향적으로 노동조합의 요구를 받을 수 있도록 파업을 유지하는 것이었다. 긴급업무개시 명령만 아니었다면 노동조합은 파업을 이어갈 수 있었을 것이고 정부는 물류중단에 따른 압박을 견디지 못하고 안전운임제의 지속 추진을 합의했을지도 모른다. 그러나 노동조합은 현 정부가 화물노동자에 대해 최초로 업무개시명령을 내릴 줄은 거의 예상하지 못했다. 정부의 반노조 정책으로 인해 노동조합은 12월 9일 투표로 16일 간의 파업을 종료하였다.

3) 파업 과제와 시사점

2022년 화물연대 1·2차 파업은 다양한 과제를 남겼다. 우선, 노동조합은 일몰되어버린 안전운임제를 어떻게 복구할 것인가가 과제이다. 국회에서는 최인호 의원(더불어민주당)이 안전운임제 지속 추진과 현 품목 외 5개 품목으로 안전운임제를 실시하는 법안을 발의했지만 정부·여당은 안전운임제 대신 표준운임제를 3년 일몰제로 추진하되, 화주에 대한 책임은 삭제하는 방안을 법안으로 발의하기도 하여 여야 합의로 처리될 가능성은 낮은 상황이다. 따라서 안전운임제 대한 법 제정은 2024년 총선

이후 다시 쟁점화시키는 것이 현실적인 방안이 될 수 있으므로 노동조합은 이에 대한 준비를 이어 나갈 과제가 있다.

둘째, 정부의 무분별한 업무개시명령이 다시 남발되지 않도록 법적 정당성을 다툴 필요가 있다. 윤석열 정부는 1차 파업 이후 화물연대본부의 2차 파업을 예상하여 다양한 대비책을 만들었고 그중 하나가 2003년 법제화되었으나 시행된 적이 없던 업무개시명령을 활용한 것이다. 정부의 공세에 화물연대본부는 파업을 철회하였으나 업무개시명령이 타당한지 검토해 보아야 한다. 이미 화물연대본부는 파업 복귀 직후 위헌법률심판 제정을 신청했다. 특히, 업무개시명령은 화물노동자의 노동3권과 배치되는데 이를 근본적으로 해결하기 위해서는 업무개시명령을 화물자동차 운수사업법에서 삭제할 필요가 있기 때문이었다.

셋째, 화물연대본부는 노동3권을 확보하고 노동자로서의 권리를 인정받기 위해 노동조합 설립을 신고하고 신고필증을 받는 전술을 적극 고려할 필요가 있다. 이미 운전업무관련 대리운전 및 택배노동자와 같은 플랫폼, 특수고용노동자가 이미 노조설립 필증을 받은 상황이다. 화물연대본부는 조합원 중 일부가 플랫폼·프리랜서 성격의 화물운송노동자가 있어 노조설립신고에 소극적인 면이 있었으나 우리나라는 단결권에 대한 ILO 핵심협약을 비준한 바 있으며 다른 특수고용노동자들은 노조설립 필증을 교부받았으므로 화물연대본부라고 해서 필증을 받지 못할 이유가 없다. 이후 정부 업무개시명령 남발을 제어하기 위해서라도 화물연대본부는 법적인 노조 지위를 확보할 필요가 있다.

넷째, 화물연대본부의 파업은 물류에 대한 통제를 통해 국가 경제에 영향을 미치는 영향이 적지 않은 만큼 노동조합은 파업의 정당성을 잃지 않도록 많은 노력을 기울여야 한다. 화물연대본부가 물류에 대한 통제를 통해 기업과 정부를 압박한다고 할지라도 국민적인 지지가 뒷받침되지

않으면 파업 요구를 관철시키기 어렵다. 예를 들어 화물연대본부 2차 파업의 경우 정부와 언론은 화물운전기사가 안전운임제를 빌미로 운송료를 높여 자재 값을 높이는 것처럼 왜곡하여 설명하기도 하였는데 이에 대한 노동조합은 대응은 충분히 이루어지지 않았다. 국민들의 입장에서는 안전운임제를 정확히 알지 못하는 상태에서 화물연대본부가 6월에 이어 다시 11월에 파업을 한다고 하니 정부와 일부 보수언론의 주장대로 화물운전기사가 운송료를 높일 목적으로 계속해서 파업 등 집단행동을 하는 것처럼 보였을 수 있다. 이러한 왜곡된 논리를 막기를 위해서는 충분한 홍보와 다양한 논리가 파업 전에 개발되어야 하며 노동조합은 국민적 공감대를 확보하기 위한 계획을 치밀하게 개발해야 한다.

Ⅱ. 한국와이퍼 '외투기업 청산'과 정리해고 반대 파업

1. 문제의식

금속노조 한국와이퍼분회의 정리해고 반대는 2022년~2023년 동안 진행된 사례로 일본 덴소의 자회사인 한국와이퍼가 청산을 결정하면서 일어난 파업사례이다. 본 연구가 금속노조 경기지부 시흥안산지역지회 한국와이퍼분회(이하 한국와이퍼분회)에 관심을 가지게 된 이유는 첫째, 한국와이퍼와 같은 외국계 투자기업의 무책임한 철수가 종종 일어나고 있으며 앞으로 더 많은 사례가 발생할 가능성이 크기 때문이다. 김성혁 외

(2023)의 분석에 따르면, 2022년 현재 외국인 투자기업은 15,257개이고 79.9%가 수도권에 위치해 있으며 고용규모는 80만 8,588명에 이르지만 우리나라 전체 매출대비 외투기업 비중은 2011년 14.7%로 최고치를 기록한 이후 하락하는 추세이다. 이러한 상황이기에 외투기업의 미래를 전망하면 우리나라의 높은 인건비 수준과 제한적인 내수시장으로 인해 연구개발 등을 제외하면 향후 외투기업의 철수는 늘어날 것으로 예상된다. 이에 따라 노동조합의 구조조정 저지, 고용안정 투쟁도 심화될 수 있어 한국와이퍼의 파업 투쟁은 여러 가지 시사점을 제공할 수 있다.

둘째, 한국와이퍼분회는 회사의 청산과 구조조정 자체를 막지 못했으나 외투기업을 상대로 사회적 고용기금(24억 원)을 요구하고 합의한 사실 상 첫 번째 사례이다. 기존의 투쟁은 조합원의 위로금을 받는데 그쳤으나 한국와이퍼분회는 외투기업 철수 시 사회적 고용에 관한 책임을 묻고 이를 합의한 점에서 적지 않은 시사점을 제공한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 사회적 고용기금이 어떻게 기획되고 가능했는지를 중심으로 살펴본다.

2. 사례 현황

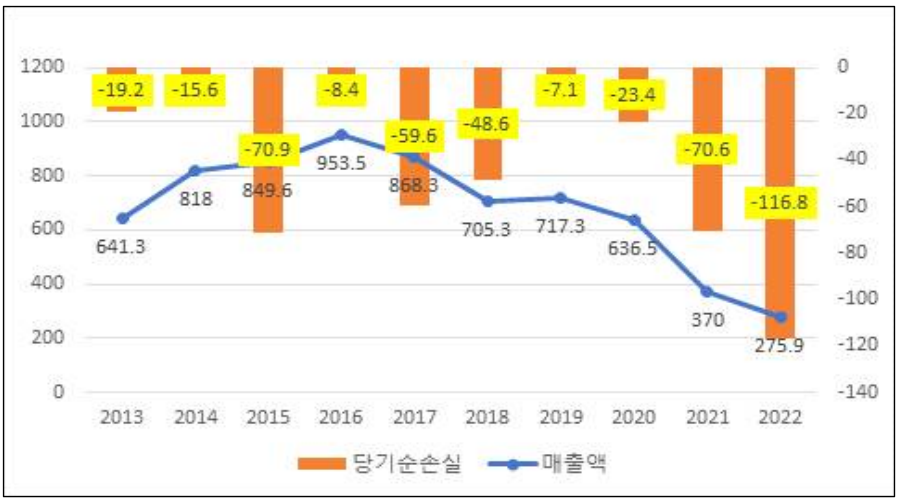
1) 사업장 정보

한국와이퍼는 일본 자동차부품회사인 덴소(Denso)가 100%지분을 투자한 생산자회사로 1987년 안산 공단 내 설립된 회사이다. 주요 생산물은 자동차 와이퍼의 ‘암(arm)’과 고무 부분인 ‘블레이드’이며 국내에서는 현

대기아차에 납품하며 일본에는 도요타, 혼다, 니산, 마즈다, 미츠비시 등에 납품한다. 와이퍼의 핵심기술은 모터인데 이는 창원과 화성에 소재한 덴소코리아에서 제작한다. 한국와이퍼에서 암과 블레이드를 덴소코리아에 납품하면 덴소코리아는 모터와 결합하여 현대기아에 납품하는 형태이다.

한국와이퍼는 자동차부품을 생산하지만 모회사인 덴소코리아 또는 덴소의 지배를 받는 생산회사로 독립적인 이윤추구가 어려운 지배구조를 가지고 있다. [그림 3-2]를 보면 매출액이 늘어나면 2013년~2016년까지 당기순이익은 순손실을 기록하며 그 금액도 매출액과 비례하지 않음을 알 수 있다. 2016년 이후 매출액이 줄어들고 있지만 2019년과 2020년 당기순손실은 오히려 줄어들기도 하였다. 이는 매출과 무관하게 일본으로 수출할 경우 이익을 거의 남기지 않기 때문으로 해석할 수 있으며 국내 수요처인 현대기아에도 높은 단가를 유지하기 어렵기 때문으로 판단된다. 따라서 2021년 매출액이 급감하면서 기업 철수가 어느 정도 예상되기도 하였다. 특히, 철수가 결정된 2022년에는 매출액이 급감하고 당기순손실도 역대 최대를 기록하였다. 한국와이퍼는 자동차 부품 중에서도 와이퍼 암이라는 비교적 단순한 제품을 생산하고 있기 때문에 일본 모기업의 입장에서는 상대적인 인건비가 높고, 완성차 경쟁기업이 있는 한국에 생산자회사를 두는 것이 경제성이 높지 않다고 판단했을 수 있다. 그럼에도 그동안 덴소가 한국와이퍼를 유지했던 것은 3~5%되는 로얄티를 가지고 갈 수 있기 때문이었다.

[그림 3-2] 한국와이퍼의 경제적 성과분석



자료 : 각 년도 한국와이퍼 감사보고서, 김성혁·이한진·오민규(2023)보고서에서 데이터 인용

2) 노사관계 현황

한국와이퍼의 전체 직원은 330여명 규모이며 생산직이 250여명이고 나머지는 사무직이다. 한국와이퍼에 금속노조 한국와이퍼분회가 만들어진 것은 비교적 최근의 일로 2018년이었다. 노동조합이 없던 전에는 노사협의회가 노동조합의 역할을 대신하고 있었다. 예를 들어 노사협의회라고 할지라도 직원들이 직접, 비밀, 무기명투표로 노측 대표자를 선출하고, 노측 대표자들은 회사와 임금교섭이나 고충처리를 추진하였다. 그러나 노사협의회 노측 위원들이 대부분 사측의 관리자인 조·반장들로 이루어지면서 회사는 조·반장의 위상을 높여주고 조·반장들은 직원들의 권익보다 회사에 협력하는 태도를 보이게 되었고 이에 대한 직원들의 실망감이 커졌다.

이에 최윤미 분회장이 당시 노사협의회 위원으로 출마해 처음으로 여

성 노측 대표가 되었다. 2년 동안의 노사협의회 대표가 된 최윤이 분회장은 이후 연임을 하게 되었고 취업규칙 개정 등 다양한 활동을 하였다. 3번 연속 노사협의회 대표가 된 이후 2018년 노동조합을 결성할 수 있었다. 2018년 이전에도 노동조합 결성 시도가 있었으나 노조 참여자 명단이 공개되면서 회사의 방해로 노조설립이 실패한 적이 있었다. 결정적으로 통상임금소송을 준비하면서 직원들이 자신감을 갖게 되었고 노동조합이 결성될 수 있었다. 한국와이퍼의 통상임금 소송은 총 23억 원으로 1심으로 회사가 승소하고 2심은 노동자가 승소하였고 3심은 회사가 상고를 포기하여 마무리되었다.

2018년 노동조합이 설립되면서 금속노조 경기지역지부 시흥안산지역지회 한국와이퍼분회(이하 한국와이퍼분회)로 가입하게 되었고 직원들은 노사협의회가 통상임금 소송에서 승리하는 것을 보고 노동조합의 필요성에 공감하였다. 그 결과 생산직 100%가 노조에 모두 가입하였고, 임금인상 등의 일상적인 노동조합 활동이 활발하게 이루어졌다. 한편, 한국와이퍼분회의 노조설립 등은 안산지역의 노동자 공제조직인 좋은 이웃이나 안산비정규노동센터와 같은 지역 사회운동 조직의 적극적인 지원과 협력이 있었고 2022년 이후 구조조정 투쟁에서도 적극적인 연대가 이루어진 특징이 있었다.

3. 파업 경과

1) 한국와이퍼의 청산배경과 문제점

한국와이퍼는 2022년 7월 7일 회사청산을 발표하고 14일 직원들에게

희망퇴직 문자를 보냈다. 1987년 설립되어 2012년까지 흑자를 기록했으나 2013년 이후 적자로 사업을 유지한 지 10여년만의 결정이었다. 한국와이퍼는 적자를 청산의 이유로 밝히고 있지만 선뜻 납득이 가질 않는다. 그 이유는 한국와이퍼의 지배구조상 흑자를 내기가 어려운 합리적인 이유가 있기 때문으로, 한국와이퍼는 덴소코리아에 싼 값으로 와이퍼 암을 공급해 덴소 계열사의 이익에 기여하는 회사로 한국와이퍼는 자체적인 이익구조가 중요하기보다 덴소와 덴소코리아의 이윤을 보장하기 위해 안정적인 생산이 주된 목적인 회사였기 때문이다.

그럼에도 한국와이퍼가 청산을 결정한 실질적인 이유는 일본으로의 수출이 줄어드는 등 와이퍼 사업의 매력도가 낮아져 한국에서의 생산이 장기적으로 덴소에 큰 도움이 되지 않는 것으로 판단했기 때문이었다. 실제 덴소는 한국에서 와이퍼 사업부를 철수하였고 이를 '디와이오토'에 매각하였다. 문제는 디와이오토가 한국와이퍼만 제외하고 인수를 결정한 것인데 디와이오토는 자신들이 이미 암-블레이드 공장을 가지고 있어서 한국와이퍼를 인수할 의사가 없다고 밝혔다. 이에 대해 한국와이퍼분회는 디와이오토가 한국와이퍼를 제외하고 덴소의 와이퍼 사업부를 인수하는 것은 디와이오토의 반노조 철학 때문으로 보았다. 디와이오토는 반노조 정책으로 기존 노조가 사라졌으며 회사 스스로 노조 없는 사업장을 지향하기 때문이었다. 따라서 디와이오토는 덴소와이퍼사업부 및 덴소코리아 와이퍼 공장을 인수하였다. 이에 따라 덴소코리아 홍성 사외하도급 공장(와이퍼 시스템일부 생산)과 모터를 생산하는 화성공장을 인수하였고 이들 공장의 노동자들은 희망퇴직되었다. 희망퇴직 이후 일부는 디와이오토에 다시 채용되기도 하였다.

한국와이퍼의 청산 결정은 적어도 두 가지 측면에서 문제가 있다. 하나는 2020년, 2021년 노동조합과 체결한 단체협약을 위반한 것이며 또

다른 하나는 외국투자 자본으로서의 사회적 책임을 외면한 것이었다. 첫째, 한국와이퍼분회는 2020년과 2021년 고용불안을 예감하여 고용안정협약을 사용자와 합의하였으며 특히 2021년에는 한국와이퍼(KWB)만이 아니라 덴소코리아(DNKR) 및 덴소와이퍼시스템(DNWS)으로부터 노동조합과 합의 없이 일방적으로 회사를 청산하지 않겠다고 발표하였으나 결과적으로 회사는 이러한 합의는 지키지 않았다.

2022년 7월 7일 청산 발표 당시 회사는 노동조합과 일체의 협의를 진행하지 않았다. 특히 한국와이퍼와 덴소코리아 임원진은 청산 발표 2년 전인 2020년 2월에 주요 납품처인 현대기아차 구매팀과 회사 청산(종식)시 공급 위험에 대해 알린 정황이 포착되었는데 이는 청산이 상당기간 준비된 것임을 의미하는 것이어서 회사는 노동조합과의 약속과 단체협약을 오히려 청산을 일방적으로 추진하는 방패로 삼았다. 이와 관련하여 우원식 국회의원은 2022년 9월 이를 고발하고 고용노동부의 특별근로감독을 요구하기도 하였다.

아래의 [그림 3-3]은 우원식 의원실에서 공개한 내부고발 자료로 2020년 회의 당시 현대차는 KWB(한국와이퍼)의 '(사업)종식'을 물량을 줄이는 자연종식인지 아니면 시기를 정해 종식을 알리는 방식인지를 질문하기도 하였으며 한국와피어와 덴소코리아는 시기를 구분하는 후자의 방식으로 종식 시점을 2022년 4/4분기로 잡고 그 전까지 기밀을 유지한다는 내용을 설명한 것으로 나타났다. 이를 두고 우원식 의원측은 한국와이퍼의 청산은 최소 2년 전부터 기획된 것이라며 비판하였다.

[그림 3-3] 덴소코리아, 한국와이퍼, 현대기아차 회의자료

<일시>
2020년 2월 12일(수) 13:30~15:00@양제구매
<면담자>
현대외장부품구매 (팀장), (파트장), (실무)
KWB 사장 이사
DNKR 조달 이사
영업 사장, 상무, 한(기)
<목적>
사업 종식 활동에 따른 공급 리스크 대응 보고
<상세(주요 고객 코멘트 등)>
전체적인 설명을 실시하여 이해해 주셨습니다.
질문은 많았지만 포인트만 보내드립니다.
DNKR의 설명에서
구입처 평가 Tool 등 관리되는 점은 안심했다.중간 모니터링 강화도 좋은 생각이다.
한편 이번 대응방안은 한국에서의 현행 제품 대응만으로 보인다.
A/S 말인데, DN의 경우, 글로벌 백업 체제가 있으므로, 만일의 경우 글로벌 공급에 대한 리스트를 정리하여 제출해 주었으면 한다.
KWB의 설명에서
-DN 및 NWB가 모회사이기도 하므로 단기대책, 장기대책 모두 그룹에서 해결할 수 있는 방법을 보다 찾기 바란다.
- (현대질문) KWB의 경우 1,자연종식 2,시점을 구분한 종식 중 어느 쪽이 공급위험이 낮은가?
(KWB 응답) 법률적 및 노무적으로 검토 중이지만, 어느 쪽인가 하면 자연 종식이 종업원의 이해는 얻기 쉬운 것은 사실.
사업종식의 정보누설 방지에 대해서
오늘의 공급안정안을 포함해 한정된 멤버(DN회의 참석자와 일부 임원, KWB: 사장과 임원)만이 다루는 정보여서 현대로서도 주의한다.
KWB로서는 수량이 급격히 줄어드는 22/4Q 정도를 목표로 종업원 설명을 포함한 체제를 갖춘다.공급 최우선이기 때문에, 그 시점까지는 사내 전개를 포함해 정보 누설은 막아 간다.
<향후 대응>
-고객의 요구대로 A/S에서 DN 해외거점 공급시 전제조건(현대가 이를 협조해주면 바꿀 수 있음) 리스트 정리 필요.
글로벌 보완 방안 논의를 진행하고 있는 것으로 아는데, 고객 요구 대응 부탁드립니다.(. . . .), 따로 상담하겠습니다.)

<소견>
고객구매의 생생한 목소리를 들어주시고, 고객이 의문스럽게 생각하는 것에 대해 잘 이해할 수 있는 시간이었던 것 같습니다.
이것이 시작이고, 여러가지 요구가 있을거라 생각합니다만, 또 잘 부탁드립니다.

자료 : 우원식 의원 보도자료, 더 퍼블릭 기사 참조.

둘째, 한국와이퍼는 100% 외국계 지분투자 회사로 그 동안 한국에서 막대한 이윤을 남기고 정부로부터 임대료, 지방세 감면 등 적어도 220억원 이상을 지원을 받았으나 일본으로의 수출 물량이 줄어 적자 폭이 커지고 노동조합이 조직되어 투명경영을 해야 한다는 압박이 거세지자 사업을 청산하는 무책임한 모습을 보였다. 이러한 무책임 경영은 글로벌 기업으로서의 사회적 책임을 외면한 측면에서 비판이 적지 않다. 이러한 이유로 노동조합은 외국계 투자기업이 공통적으로 보이는 태도로 외국계 투자기업에 대한 정부의 지원과 철수 시 책임에 대해 제도적 보완이 연동될 필요가 있다는 주장을 꾸준히 제기하고 있다.

2) 한국와이퍼분회의 투쟁

(1) 1단계: 한국와이퍼의 청산 발표와 사측 매뉴얼의 실패

한국와이퍼분회는 2022년 4월 덴소코리아가 와이퍼사업부를 매각한다는 정보를 입수하고 5월부터 사측에 교섭을 요구하면서 구체적인 상황에 대해 설명해 줄 것을 요구하였다. 이에 회사 측은 노동조합의 임단협 교섭 요구를 수용하기 어렵다며 7월 7일 사장이 청산을 노동조합에 공식화하였다.

한국와이퍼분회는 사측의 공식 발표에 대해 항의하면서 회사의 일방적인 구조조정에 대한 노동조합의 입장을 논의하고 조기퇴직 문자에 대해 항의하는 등 적극적인 대응을 이어갔다. 7월 20일, 28일 전 조합원 결의대회를 통해 청산계획을 철회하고 구조조정을 중단할 것을 요구하였다. 노동조합의 투쟁과 요구에 대해 사측은 임단협 교섭 중단을 선언하고 희망퇴직에 대해서만 논의할 수 있다는 강경한 태도를 취하였다. 실제 회사는 희망퇴직 신청을 공고하였고 매뉴얼대로 청산 절차를 진행하면서 노동조합과는 협의하지 않으려고 하였다. 8월 31일 덴소코리아는 한국와이퍼의 생산중단을 이유로 대체 생산품을 경남 창원에서 납품받겠다는 입장을 밝혔다. 7월 7일부터 8월 31일까지 회사는 일사천리로 청산 관련 시나리오를 진행하였다. 이에 대해 노동조합은 지역집회, 덴소코리아 화성공장 앞 집회, 현대자동차 본사 앞 집회 등을 이어가면서 2020년과 2021년 합의한 고용안정을 파기한 것에 대한 손해배상청구소송을 제기하였다. 또한 고용노동부에 단체협약 위반, 부당노동행위, 불법대체생산 진정 등을 제기하였다. 또한 9월 20일 우원식 의원이 '기획청산'을 고발하면서 한국와이퍼에 대한 사회적 관심이 모아졌다.

이 시기 회사는 노동조합의 임단협 요구와 청산에 대한 질문 등이 구체화되자, 계획했던 청산 계획을 발표하고 희망퇴직을 통해 빠른 시일 내에 청산을 마무리하려고 시도하였으나 노동조합 또한 발 빠르게 대응이 이루어지고 희망퇴직 신청자가 예상 외로 11명 등 소수에 그침에 따라 신속한 청산은 실패하였다.

(2) 2단계: 노동조합의 입체적인 투쟁을 통한 교섭 재개

한국와이퍼는 신속한 청산이 실패하자, 9월부터 다시 노동조합과 교섭에 임하지만 실질적인 논의는 이루어지지 않았다. 회사가 형식적이지만 교섭에 다시 나선 이유는 한국와이퍼가 불리한 상황으로 몰릴 가능성이 있었기 때문이다. 우선, 우원식 의원이 현대자동차의 개입과 기획 청산 및 대체생산 등 위법적인 상황에 대한 의혹을 제기하고 국정감사 등의 시기가 도래함에 따라 고용노동부가 한국와이퍼 특별근로감독 등을 검토하는 등 회사의 입장으로서 불리한 상황이었다.

한국와이퍼분회는 11월부터 공장 안에서는 현장 금형을 지키기 위한 공장 점거 활동을 이어가면서 외부적으로 한국와이퍼의 부당행동을 알리고 특별근로감독을 요구하기 위해 분회장, 지부장의 단식과 주요 거점(현대자동차, 디와이본사, 고용노동부)에서 집회를 이어갔다. 12월부터는 파업을 통해 현장을 지키고 12월 20일~23일에는 3명의 조합간부가 일본 덴소 항의방문을 위한 원정투쟁에 나섰다. 노동조합의 입체적인 투쟁으로 12월 말 3차 조기퇴직 인원은 45명에 불과하였다. 12월 한국와이퍼분회 조합원이 공장에서의 현장 투쟁으로 기계 등 반출이 어려워지자 회사는 12월 26일 휴업을 고지하고 출입금지하고 1월 12일 해고통지서를 발송하였다.

해고통지가 본격화되자, 노동조합은 을지로위원회 등 국회와의 연대투쟁을 지속하면서 안산 내 여론을 환기하기 위해 문화제, 시의원 성명서 조직, 안산시청 면담, 안산고용노동지청장, 경기도지사 면담 등을 추진하여 구조조정을 반대하는 우호적인 여론을 조직하기 위해 노력하였다. 이러한 노력의 결과로 이민근 안산시장은 1월 11일 농성장을 방문하였으며 을지로위원회의 우원식, 박주민 의원은 일본 대사관을 방문하여 원만한 해결을 촉구하였다.

2023년 1월부터 3월까지 사측은 휴업결정 및 해고를 통보하여 생산설비를 2회에 걸쳐 반출하려고 하였으며 노동조합은 공장을 사수하면서 시설물 반출을 막고 지역 내 우호적인 여론을 통해 회사를 압박하는 상황이었다. 여기에 더해 2월에는 해고금지가처분신청이 인용되어 조합원들은 회사의 해고절차가 적법하지 않음을 확인할 수 있었다.

노동조합의 투쟁이 고조되고 회사의 대응이 쉽지 않은 상황에서 경찰이 노사관계에 개입하려는 사건이 발생하였다. 회사가 3월 15일 2차 설비 반출을 시도하였는데 그 과정에서 경찰이 병력을 동원하여 공장 내 조합원을 끌려내려는 기획이었다. 그런데 한국와이퍼분회의 설명에 따르면, 노동조합은 미리 회사의 설비반출도 알고 있었으며 경찰이 회사에 반출 날짜 등을 협의한 사실도 파악하고 있었다. 따라서 노동조합은 회사와 경찰의 의도를 파악하고 대응할 수 있었다. 여러 정황을 조합해 보면, 회사는 경찰과 정한 날짜에 설비와 재고품의 반출을 시도하고, 조합원들이 이를 폭력으로 제지하면 경찰은 조합원들의 폭력성을 부각하여 이를 빌미로 연행, 해산하려는 작전을 펼친 것으로 보였다. 실제 반출 2주전부터 회사는 곳곳에 CCTV를 추가로 설치하기도 하였다. 그러나 노동조합은 사전에 경찰-회사의 작전을 파악하였기에 반출에 대해 일체의 폭력을 행사하지 않았으며 기물파손도 하지 않는 평화 시위를 이어갔다.

더구나 조합원들은 해고금지가처분 신청이 인용되었기에 직원 신분이었고 경찰이 공장에서 조합원들을 내쫓을 명분이 없었다. 3.15일 이후 경찰개입 이후 오히려 정부는 노사갈등이 경찰을 동원하였다는 비판에 입지가 더욱 줄어들었다.

(3) 3단계: 교섭을 통한 사회적 고용기금 합의

2023년 3월15일 경찰의 현장 침탈에도 한국와이퍼분회의 현장 동력이 유지되고 오히려 공권력 남용에 대한 국가인권위원회와 국회 환경노동위원회의 개입이 확산되면서 4월부터는 교섭 국면이 열리게 되었다. 우선 노동조합은 조합원 간담회 등을 통해 사회적 고용기금 조선에 대해 토론을 시작하였고 4월 21일 조합원 임시총회에서 〈사회적 고용기금 요구안〉을 채택하였다. 당시 안산지청은 조합원을 위한 고용기금 등을 제안하였고 이에 노동조합이 사회적 고용기금으로 고민을 확대하였다. 한국와이퍼분회는 외투기업의 철수와 매각 실패로 인해 고용승계가 어려운 조합원들의 고용을 지원하는 것 만이 아니라 기금이 지역 노동자 모두에 도움이 되면 던 큰 의미가 있을 것으로 판단해 사회적 고용기금을 요구하기로 결정하였다.

이에 고용노동부의 중재로 노동조합, 한국와이퍼, 덴소코리아, 덴소와이퍼시스템 등 5자 간담회가 개최되었다. 회사는 한국와이퍼의 청산 결정의 근거, 덴소코리아 와이퍼 사업부의 철수 등을 자세하게 설명하였다. 또한 그동안 노동조합이 요구해 왔던 △청산에 대한 유감표명과 △한국와이퍼의 청산 과정에서 회사의 책임 있는 역할을 약속하였다. 5자 간담회 이후 노동조합은 청산자체를 무효로 하지 못함을 확인하였고 회사는 청산과 희망퇴직이 아닌 사회적 고용기금 등 책임 있는 역할을 고민하게

되었다. 그럼에도 4월~5월 5차례 이어진 본교섭에서 의미 있는 진전이 이루어지지는 않았다.

노동조합은 5월 30일 교섭결렬을 선언하고 다시 투쟁 계획을 발표하였다. 6월 20일 일본 덴소 3차 원정투쟁을 다녀왔으며 7월 덴소코리아 화성공장 앞 농성투쟁도 진행하였다. 이에 회사는 교섭 재개 의사를 밝히며 7월 31일 교섭이 이루어졌고 8월 16일 단체협약 조인식이 진행하여 △사회적 고용기금 출연, △조합원 위로금(기합의 사항) 조정 지급, △이후 덴소코리아 신규 채용 시 한국와이퍼 조합원 우선 채용 등을 합의하였다. 마지막까지 회사가 고심한 것은 사회적 고용기금이었으나 최종적으로 회사는 사회적 고용기금에 개입하지 않는다는 방침을 가지고 '고용기금'에 합의하였다.

4. 파업 평가 및 시사점

1) 파업의 정당성

한국와이퍼분회의 파업은 회사의 일방적인 청산 발표와 희망퇴직 강요에 맞서 노동조합과의 합의 및 고용안정을 요구한 것이다. 더구나 한국와이퍼 노사는 2020년 2021년 두 차례에 걸쳐 고용안정을 약속하고 회사 청산 시 노동조합과 성실하게 합의한다는 약속을 한 바 있다. 그럼에도 회사는 노동조합과의 합의는 물론 협의조차 진행하지 않은 채 청산을 일방적으로 발표하여 노동조합과 맺은 단체협약을 위반하였다. 이러한 일련의 절차적 과정을 보았을 때 노동조합의 파업은 정당성을 가지고 있다.

파업의 절차만이 아니라 내용 측면에서도 회사는 정당성을 잃었고, 반대로 노동조합은 파업의 명분을 가질 수 있는 상황이었다. 우선, 회사는 경영상 어려움을 주장했으나 한국와이퍼는 일본 덴소의 자회사로 덴소 및 덴소코리아의 이윤에 기여하는 생산자회사였다. 따라서 한국와이퍼는 안정적인 생산이 중요한 회사였으며 생산에 따라 이윤이 보장되는 구조가 아니었다. 실제 한국와이퍼는 생산한 와이퍼 암을 저가에 덴소코리아아 넘기는 경영방식이었다. 따라서 회사가 주장하는 경영상 어려움은 갑자기 발생한 것이라고 보기 어렵다. 또한 한국와이퍼와 덴소코리아는 이미 2년 기업 철수에 대해 고민을 구체적으로 가지고 있었는데 이에 대한 노동조합과 일체의 협의를 하지 않았다.

한국와이퍼의 청산이 사회적 공감을 얻기 어려운 또 다른 이유는 사회적 무책임과 관련되어 있다. 외투기업으로서 한국와이퍼는 한국에서 저가의 임대료, 지방세 감면 등 다양한 경제적 혜택을 보았지만 노동조합이 결성되고, 수익성이 떨어지자 기업의 청산하는 방식을 선택했기 때문이다. 노동조합이 설립은 노동자의 기본권적 권리이고 노동조합을 통해 기업경영이 투명해지는 것은 사회적으로 바람직한 것임에도 회사는 당장의 부담을 견디지 못하고 청산하는 방향을 선택한 것이다. 비록 회사는 기업을 경영하는 동안 한국에서 고용을 늘리는 등 순기능을 했다고 주장할 수 있으나 운영되는 과정만이 아니라 기업을 철수하는 과정에서도 이해관계자들에 대한 존중과 타협이 중요함을 모를 리가 없는데 한국와이퍼는 이 과정을 생략하여 스스로 사회적 정당성을 잃었다.

회사와 달리, 노동조합은 단체협약을 통해 고용안정을 협의해 왔고 청산 시 노사가 논의하기로 약속한 근거를 가지고 있었기 때문에 다양한 사회적 압력을 행사할 수 있는 정당성을 가지고 있었으며 이러한 정당성을 가지고 있었기에 조합원의 이탈을 막고 합의를 통해 노동조합의 최소

한의 요구를 관철할 수 있었다.

2) 파업 전략 평가

한국와이퍼분회의 파업전략을 평가하면 다음과 같다. 첫째, 한국와이퍼분회의 대응 전략은 주도적이며 적절했던 것으로 평가할 수 있다. 2022년 4월 회사의 청산 계획을 확인하고 단체교섭을 통해 회사에 진위를 확인한 즈음부터 노동조합은 위기감을 가지고 있었으며 7월 7일 회사가 청산계획을 발표한 이후에는 조합원 토론, 결의대회 등 집회를 개최하면서 내부의 결속을 도모했는데 이는 회사가 빠른 청산 프로그램을 막을 수 있는 계기가 되었다. 당시 회사는 이미 청산 프로그램을 가지고 있었고, 발표를 계기로 빠른 시일 안에 청산을 마무리하려고 했으나 노동조합의 발 빠른 대응과 조합원들이 희망퇴직에 동참하지 않으면서 회사의 계획에도 차질이 생겼다. 한국와이퍼분회의 신속한 판단은 그동안 회사만큼이나 노동조합도 구조조정에 대해 어떻게 대응할지를 고민하고 있었기 때문에 가능했다.

둘째, 투쟁과 교섭을 병행하는 전략을 통해 회사를 교섭테이블로 나오게 할 수 있었다. 회사는 초기부터 일관되게 청산은 불가피하고 희망퇴직 외 다른 논의는 할 수 없다는 입장을 분명히 하였으나 노동조합은 교섭에만 메이지 않고 다양한 투쟁(현대기아차 본사 집회, 덴소코리아 화성공장 집회, 창원 대체생산공장 앞 집회 등)을 통해 회사를 교섭테이블로 나오고 일정 부분 노동조합의 요구를 수용하도록 만들었다. 특히, 노동조합은 지역에서만 고립된 투쟁을 하는 것이 아니라 지역을 넘어 다양한 이해관계 책임자인 덴소코리아, 현대기아차, 고용노동부, 국회, 그리고 일본 덴소를 상대로 꾸준하게 집회를 개최하여 한국와이퍼가 청산을 발표

한 지 약 10개월 만에 다시 교섭테이블로 나오도록 만들었다.

셋째, 청산이후 노동조합이 투쟁 강도를 높여 본 교섭의 계기를 만들었고 이후 조합원의 피해를 최소화 하되, 사회적 고용기금이라는 방식으로 외투기업에 대해 책임을 묻는 협상전략도 유연하지만 현실적인 전략으로 평가할 수 있다. 덴소는 한국 내 와이퍼 사업을 철수한다는 계획을 가지고 있었고 이는 이전부터 어느 정도 예상이 되는 부분이기도 했다. 따라서 노동조합이 청산을 막을 수 있는 현실적인 방법은 거의 존재하지 않았다. 청산이후 고용승계 역시 쉽지 않은 상황이었기에 노동조합은 조합원 개개인의 피해를 최소화하고 지역에서의 재취업 및 지역 내 노동자들의 고용지원을 위해 사회적 고용기금을 요구하였고 이는 노동조합이 명분을 갖고 파업을 접으며 이후를 대비할 수 있는 적절한 전략이었다. 특히, 외투기업 철수 시 노동조합이 사회적 고용기금을 요구한 적이 없었기 때문에 사회적으로도 의미가 있는 전략이었다.

지금까지 살펴본 것처럼 한국와이퍼분회의 투쟁은 회사가 계획한 청산과 정리해고를 원천 무효로 막지 못했어도 투쟁과정에서 한국와이퍼 철수의 절차적 내용적 문제점을 잘 드러냈다. 또한 투쟁 평가에서 가장 중요한 내부 단결과 관련하여 소수를 제외한 조합원의 이탈이 거의 없었다. 마지막으로 노사가 사회적 고용기금을 합의하여 투쟁의 명분과 함께 향후 외투기업 철수 시 사회적 책임을 묻는 선례를 남길 수 있었다. 이처럼 한국와이퍼분회가 정리해고 반대 투쟁에서 근본적인 한계가 있지만 나름의 성과를 남길 수 있었던 이유는 다음과 같다.

첫째, 노동조합에 대한 조합원의 신뢰이다. 한국와이퍼분회는 10년에 걸친 노사협의회 활동을 통해 2018년 노동조합을 설립하였고 그 과정에서 노동조합 간부들과 조합원들 간에 신뢰를 형성할 수 있었다. 회사는 노사협의회를 존중하면서 임금 등 현안을 협의하였으나 직원들은 시간이

갈수록 노사협의회가 회사의 지배에서 벗어나기가 어려우며 통상임금 소송을 거치면서 노동조합의 필요성을 이해하게 되었다. 또한 노동자 스스로 시간이 지날수록 구체화되는 구조조정을 막기 위해서는 노동조합이 노사협의회보다 의미가 있다는 결론에 도달하게 되었다. 한편, 한국와이퍼 조합원 중 상당수가 지역 내 '좋은 이웃'이라는 공제회 회원으로 가입되어 있어 조합원 간 결속력이 큰 것도 조합원과 노동조합 간 신뢰를 유지하는 데 중요한 역할을 했다.

둘째, 한국와이퍼분회가 회사를 상대로 한 투쟁에서 적절하게 대응할 수 있었던 이유 중 하나는 비조합원들의 지지가 컸기 때문이었다. 보통 노동조합이 파업 등 투쟁을 하다보면 조합원과 비조합원 간의 갈등이 크고 이는 노동조합의 분열로 이어지기도 하는데 한국와이퍼 분회는 비조합원 사무직이나 관리자들로부터 보이지 않는 지지를 받고 있었다. 이는 노동조합의 노력으로 가능했는데 2020년 회사가 매출감소를 이유로 사무직 구조조정을 주장할 때 노동조합이 나서 사무직 구조조정을 막았고, 이후에도 노동조합은 비조합원인 사무직이나 관리자들을 탓하기보다 덴소 자본에 책임을 묻는 전략을 취하였다. 이에 비조합원인 사무직이나 관리직도 노동조합의 투쟁을 지지하면서 정보를 공유하고 파업 시 대체생산에 소극적으로 임하는 등 노동조합을 지지하였다. 사무직과 비조합원의 정보 제공은 노동조합이 투쟁 전술을 구체화하는데 중요한 근거로 활용되었다.

셋째, 한국와이퍼분회의 투쟁이 노사 합의로 마무리될 수 있었던 이유 중 하나는 지역 및 노동조합의 사회적 연대가 있었기 때문에 가능했다. 예를 들어 국회 을지로위원회는 현대기아차와 한국와이퍼, 덴소코리아 간 청산에 관한 협의를 사회적으로 고발하여 국회에서의 조사 및 고용노동부 특별감독 등을 요구하였으며 언론 등도 한국와이퍼의 무책임한 철

수를 '먹튀'로 보고 다루었다. 국회와 언론의 동조와 연대는 정부에도 압박으로 작용하여 고용노동부는 특별근로감독을 벌였으며 중재를 위한 노력도 기울였다. 시흥안산지역지회도 지역에서 발벗고 한국와이퍼의 투쟁을 지원했다.

넷째, 2022년 한국와이퍼의 청산 발표 이후 노동조합이 신속하게 투쟁을 전개할 수 있었던 이유는 2020년과 2021년 노동조합이 효과적으로 파업 전술을 구사한 경험을 가지고 있었기 때문이었다. 2018년 설립된 노동조합은 2020년과 2021년 각각 파업을 조직한 바 있었다. 회사 측의 물량을 객관적으로 파악하여 가장 효과적으로 파업할 수 있는 방법을 모색하는 한편, 무노동 무임금에 따른 조합원의 피해를 최소화하는 것도 노동조합의 중요한 판단기준이었다. 한국와이퍼분회는 임금인상만이 아니라 점점 구체화되는 고용불안에 맞서 2020년과 2021년 파업을 조직하였고, 코로나19로 파업이 어려웠던 당시의 경험은 2022년 청산반대투쟁을 조직하는 밑거름이 되었다.

3) 파업 과제와 시사점

한국와이퍼분회의 파업투쟁은 2023년 8월 16일 합의 이후 회사는 청산절차에 본격적으로 돌입하여 부지 매각 등을 진행 중이며 노동조합은 한국와이퍼분회는 없애는 대신 새롭게 지역의 일반노조 분회 형태로 조직을 재편하고 있다. 노동조합과 마지막까지 투쟁을 함께 한 209명의 조합원들이 1차 가입대상이다. 노동조합은 파업투쟁 마무리와 더불어 새롭게 지역 일반노동조합 분회를 조직하여 기존의 조합활동을 이어가야 할 과제를 안게 된 것이다.

둘째, 금속노조, 금속노조 경기지부 시흥안산지역지회, 그리고 한국와

이퍼분회는 노사가 합의하여 만든 사회적 고용기금을 어떻게 활용할 지에 대한 과제를 안게 되었다. 현재의 구상은 비영리법인을 설립하여 24억 원의 사회적 고용기금을 활용, 지역사회 노동자 지원 및 한국와이퍼분회 조합원의 심리적 안정과 재고용을 돕는 방안을 모색하고 있다. 비영리법인은 2024년 상반기 구체화 될 것으로 보이며 외투자본 철수로 형성된 최초의 사회적 고용기금이기 때문에 안정적인 활동 등에 대한 기대가 적지 않은 상황이다. 사회적 고용기금이 의미 있게 활용될 경우 이후 외투자본의 철수 시 사회적 고용기금을 요구하는 사례가 늘어날 것으로 보이므로 노동조합은 기금설립 및 활용에 대한 모범사례를 만들 필요가 있다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 외투기업에 조직된 노동조합일수록 일상적으로 외투 자본의 철수에 대비한 활동을 계획할 필요가 있음을 시사한다. 외투기업의 철수는 수익성을 보장받을 수 없을 때 가시화되므로 철수에 대한 예측도 가능하다. 국내자본과 성격이 다른 외투자본은 법적 리스크를 최소화하는 선에서 철수를 주저하지 않기 때문에 노동조합은 사전에 고용안정에 대한 협약과 철수 시 지켜져야 할 조치들을 숙지하고 있어야 한다. 한국와이퍼분회의 경우 2020년부터 구조조정에 대비한 준비를 해 왔기에 2022년 회사의 청산발표에도 비교적 안정적이면서 일관된 대응을 할 수 있었다.

둘째, 본 사례는 외투기업을 상대로 한 구조조정 투쟁에서 노동조합이 승리하기 위해서는 내부적으로 한국인 경영자, 관리자, 비조합원들과의 협력적인 관계 설정이 중요하며 외부적으로는 사회적 연대를 구축하는 것이 중요함을 시사한다. 외투자본의 성격상 국내 관리자와 노동조합이 협력적 관계를 구축할 수 있다면 이를 통해 노동조합은 효과적으로 투쟁을 계획할 수 있고 회사 역시 노동조합에 대한 객관적인 정보를 바탕으

로 실질적인 교섭을 준비할 수 있다. 사회적 연대는 단위 사업장을 넘어선 외투기업에 대한 사회적 압력을 조직할 수 있으므로 적극적인 대응이 필요하다.

Ⅲ. 화섬식품노조 KCI지회 ‘노동조합 인정’ 파업

1. 문제의식

세 번째 파업 사례는 민주노총 화학섬유식품노동조합 KCI지회(이하 KCI지회)이다. KCI지회는 2022년 1월 4일부터 3개월 간 파업을 벌였다. KCI지회 사례를 살펴본 이유는 첫째, KCI지회의 파업은 지회가 노조를 설립한 이후 노동조합 인정을 요구했으나 사측이 이를 쉽게 받아들이지 않아 발생한 사례인데, 많은 소규모 신생 노동조합들이 공통적으로 겪는 사례이기 때문이다. KCI지회 사례는 이후 신생 노동조합의 노동조합 인정에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다.

둘째, KCI지회는 신생노조이면서 동시에 코로나19펜데믹이 막 시작하던 시기에 파업을 했는데 이와 같이 어려운 상황에서도 90일 동안 거의 이탈자 없이 파업을 유지했기 때문이다. 잘 알려진 대로 파업은 무노동무임금이 법으로 명시되어 있기 때문에 파업기간 동안 파업에 참여한 노동자들은 임금을 받지 못한다. 더구나 KCI지회처럼 신생노조는 파업 경험이 없기 때문에 파업 전술 등이 미숙할 수 있다. 또한 KCI지회의 파업

시기는 코로나19가 막 퍼지기 시작하던 2021년 1월로 파업을 결정하고 행동하기가 매우 어려운 조건이었다. 그럼에도 KCI지회는 이탈자 거의 없이 핵심 요구를 관철시키면서 파업을 마무리할 수 있었다. 본 연구는 그 배경을 살펴보고자 한다.

2. 사례 현황

1) 사업장 현황

KCI는 계면활성제 원료를 주로 생산하는 회사로 로레알, 유니레버, P&G 등 해외기업과 LG생활건강과 아모레퍼시픽 등 국내 주요 기업을 고객사로 둔 회사이다. KCI의 이전 회사명은 건창화학으로 1985년 설립되었으며 1995년에 시화공장을 설립하면서 본격적인 상품을 생산하였다. 2000년에 회사명을 ㈜케이씨아이로 변경하고 2001년 코스닥시장에 등록하였으며 P&G와 로레알 등 주요 다국적기업에 원료를 공급하게 되면서 지속적으로 성장하였고 2009년 충남 대산공단에 대산공장을 준공하였다. 꾸준히 성장하던 KCI는 2017년에는 삼양사 그룹에 지분의 50.3%를 매각하였고, 삼양사는 이를 사들여 KCI의 최대 주주가 되었다. KCI는 현재 삼양그룹 홀딩스의 자회사로 되어 있다.

현재 KCI 대산공장, 시회공장, 서울 R&D사무소 등 3개 현장의 총인원은 176명이다. 이중 대산공장 인원이 약 100명이고 시화공장 인원은 16명에 정도이다. 나머지는 가산디지털단지 연구직과 서울사무소에서 근무하는 사무직 인원이다. 생산은 대산공장이 주축이다. 2009년 준공한 대산공장의 인원 구성은 시화공단에서 근무하던 사람들이 30% 정도이며

지역 채용도 30%가량 된다. 특이한 점이 대산공장 인원의 약 30%가 기존 관리자의 추천으로 채용된 친·인척들인 점이다.

2) 노사관계 현황

노동조합은 비교적 근래에 만들어졌다. 노동조합은 2020년 5월 설립되었다. 노동조합이 설립된 배경은 복합적이다. 우선, 2017년 대기업인 삼양사로 인수되면서 처우개선 등을 기대했지만 실제 처우는 기대에 미치지 못했다. 특히 회사의 당기순이익이 크게 늘어나는 상황이었지만 임금인상 등 보상은 회사의 성장과 다르게 정체되어 있었다. 둘째, 권위적인 조직문화도 KCI지회 설립의 배경이었다. KCI는 개인회사로 설립되었기 때문에 체계적인 조직문화를 가지고 있지 못했다. 예를 들어 관리자들은 생산직 직원들을 함부로 대했고, 경영진도 직원들을 사적인 업무에 동원(예: 공장 내 연못 만들기 등)했다. 겉으로는 가족적인 분위기처럼 보였지만 노동자들은 존중받기를 희망했고, 노동조합을 통해 정당한 대우를 받고자 하였다.

노동조합의 설립은 비교적 순조로웠다. 상대적으로 근속이 20여년 된 경력직 6~7명이 주도하여 노동조합을 결성했기 때문에 직원들 다수가 노동조합에 가입하였다. 노조설립 당시 조합원은 78명으로 전체 생산직 115명 중 상당부분(노조 조직률 67.8%)이 노조에 가입한 상태이다. 파업 이후에도 조합원 수는 74명으로 비슷한 수준을 안정적으로 유지되고 있다. KCI지회가 민주노총 화섬식품노조에 가입한 배경은 인근 노조의 지원이 중요한 역할을 했다. 대산공장 옆 그린케미칼이 있고 그린케미칼지회가 민주노총 화섬식품노조 소속이었기 때문이었다. KCI는 노조설립부터 그린케미칼 지부장의 도움을 받았고 지회장의 소개로 지역지부에 가

서 상담받으면서 자연스럽게 민주노총에 가입하게 되었다. 노조설립 당시 민주노총 소속이라는 데 조합원들의 반감은 크지 않았다.

3. 파업 경과

1) 노동조합 설립과 인정 투쟁

KCI 사용자는 현재 노동조합을 인정하고 실질적인 협의를 하고 있으나 이러한 관계가 처음부터 형성된 것은 아니었다. 2020년 노동조합을 결성할 당시만 해도 사용자는 노동조합은 거의 인정하지 않았다. 심지어 노조 결성이후 교섭 테이블에 마주 앉아도 회사는 아무런 입장을 내지 않고 노동조합 활동도 인정하지 않았다. 회사의 태도가 다소 달라진 것은 노조결성 이후 교섭결렬에 따라 조정을 받아 중앙노동위원회가 회사에 노조인정을 주문하고 교섭을 하도록 조정을 한 이후였다.

KCI에 노동조합이 만들어지면서 본사에는 노무 담당 1명을 배치하여 노동조합관련 업무를 담당하도록 하였다. 노사업무에 최소한의 전문인력만을 배치한 것인데, 이는 KCI가 노동조합을 잘 모르기도 했지만 회사 내 권위주의적인 조직문화도 노조 미인정과 대립적인 노사관계를 형성하는 데 한 몫을 했다.

KCI 내 노동조합이 결성되고 파업에 이르게 된 원인도 따지고 보면 권위적인 노사관계와 조직문화가 주요 원인 중 하나였다. 이는 회사의 출발이 작은 공장의 가족경영에서 비롯되었기 때문이며 삼양사라는 대기업에 인수된 이후에도 기존 관리자들도 여전히 남아 있는 상황이라 회사

의 대주주가 삼양사로 바뀌었다고 해서 달리지지는 않았다.

KCI지회의 인정은 삼양사가 결정적인 역할을 하고 있었다. 노동조합은 노동조합에 대한 회사의 전략적인 판단은 대산공장이나 KCI가 자체적으로 내리는 것이 아니라 삼양사 내 HR팀의 역할이 중요하다고 강조하였다. 특히, 일상적인 고충처리 수준이 아닌 임금인상이나 단체교섭 등에 대한 최종적인 판단은 모회사인 삼양홀딩스에서 전략적인 판단을 하는 것으로 해석되었다.

2) 90일간의 파업 투쟁

KCI지회는 2020년 5월 노동조합을 결성하여 6월부터 교섭을 실시하였다. 처음으로 진행하는 교섭에 노사는 아무런 합의점에 도달하지 못했다. 2020년 10월 중앙노동위원회의 조정을 받고 나서야 쟁점사항을 정리할 수 있었다. 중앙노동위원회에서의 쟁점은 모두 6개 정도가 되었는데 그 중 노동조합 인정, 노동조합 사무실 제공, 단체교섭 시 업무협조, 두 달 동안의 집중교섭 등이 권고되었다. 이에 노사는 2020년 10월부터 12월까지 집중교섭을 실시하였으나 합의는 실패하였다.

이에 노동조합은 12월 경고파업을 진행하였으나 회사 측의 입장 변화가 없자, 1월 4일 파업에 돌입하였다. 2021년 1월 시작된 파업은 90일 동안 진행되었고 3월 31일 노사합의로 마무리되었다. KCI지회는 노동조합을 결성하고 한 첫 번째 파업을 준비하면서 경험이 없기 때문에 오히려 원칙대로 파업을 매뉴얼대로 준비할 수 있었다고 평가하였다. 파업을 해 본 적이 없고, 간부들이 노동조합에 대한 경험도 부족했기 때문에 화섬식품노조 지역지부의 조언을 받아 파업집회를 개최하고 현장을 사수하며 서울 삼양사로 원정투쟁을 나서는 등 일상적인 투쟁을 이어갔다.

한편, KCI지회 파업이 순조롭게 진행된 것만은 아니었다. KCI지회 파업은 매우 어려운 상황에서 진행되었는데 파업이 코로나19가 본격적으로 확산되기 시작한 2021년 1월에 시작되었기 때문이었다. 당시는 코로나19 확진자가 나타나면 모든 것이 중단되는 상황이었고 파업도 마찬가지였다. KCI지회는 파업 중에 공장 안과 서울 등 외부에서 집회를 하고 있었기 때문에 공장 안팎에서 사회적 거리두기를 지켜야 했고, 대중적인 집회는 개최할 수가 없었다. 따라서 삼삼오오 이루어진 집회와 피켓팅과 현장 활동을 이어가야 했으며 이로 인해 힘들게 파업을 이어가야 했다. 실제, 파업 중간에 확진자가 발생하여 집단적인 격리에 들어가는 등 우여곡절도 있었다. 회사는 지회 내부에서 코로나 확진자가 발생하자 이를 기회로 지회의 파업 중단을 요구하는 등 방해도 적지 않았다.

KCI지회의 파업이 90일 동안 진행된 이유는 하나는 KCI의 권위적인 조직문화 외에 KCI가 삼양사의 자회사라는 복잡한 회사의 지배구조도 한 몫을 했다. ㈜KCI는 삼양홀딩스의 자회사로 회사는 교섭을 하거나 심지어 파업을 하더라도 독자적으로 결정을 내리지 못하고 모회사의 결정을 기다렸기 때문에 그만큼 시간도 길어졌던 것이다. 삼양홀딩스도 현장 상황에 대한 이해가 낮기 때문에 쉽게 결정을 내리기가 어려웠다.

특히, 삼양홀딩스가 자회사인 KCI지회의 파업에 대해 결정에 신중한 이유는 삼양그룹 내 16개 사업장이 있는데 한국노총을 상급단체로 하는 경우가 대부분이고, 민주노총을 상급단체로 하는 노동조합이 존재하지만 제1노조는 아니었기 때문에 KCI지회의 파업이 다른 사업장으로 미칠 영향을 우려하였다. 단일노조이면서 상급단체가 민주노총인 경우는 ㈜KCI가 유일했기 때문에 삼양그룹 차원에서도 KCI지회의 파업에 대해서는 신중한 입장을 취하였다.

3월 31일 서울에서 내려온 연구개발 직원과 사무직이 투입된 대체생산

이 피로도가 높아지고 KCI지회의 투쟁동력이 유지되는 상황에서 사용자는 노사합의를 통해 노동조합을 인정하고 단체교섭을 체결하는 쪽으로 입장을 선회하였다.

4. 파업 평가

1) 파업의 정당성

KCI지회가 2021년 1월 4일 파업에 돌입한 핵심적인 이유는 세 가지로 요약할 수 있다. 2020년 5월 설립된 노동조합에 대한 실질적인 인정, 회사의 경제적 성과에 대한 공정한 분배, 그리고 위계적인 조직문화의 개선이었다.

첫째, 노동조합에 대한 실질적인 인정은 노동조합을 교섭의 당사자로 보고 회사가 성실하게 교섭에 임할 필요성을 확보하고자 한 요구였다. 중앙노동위원회의 권고이후 회사는 노동조합을 교섭의 당사자로 보았으나 여전히 노동조건에 대한 공동결정권자로 인정하지는 않았다. 따라서 파업 이전까지 회사는 노동조합을 인정하기 않았기에 KCI지회 파업은 노조 인정이란 노동기본권을 요구한 것이었다.

둘째, KCI지회는 회사의 성장에 따른 공정한 분배를 요구한 측면에서 정당성을 가지고 있다. ㈜KCI는 1995년 공장설립 이후 거의 매년 적자 없이 성장해 온 회사였다. 2017년 삼양그룹이 인수한 이유도 작은 규모이지만 적자 없이 성장하고 있는 회사였기 때문이었다. 회사는 오랫동안 흑자와 경제적 성과를 누렸지만 노동자의 처우는 비례하여 개선되지 못

했다. 무엇보다 권위적인 조직문화에서 나오는 일방적인 노동조건이 문제였다. 예를 들어 법적으로 유급연차휴가가 존재하므로 노동자들이 필요한 때에 연차를 사용해야 하는데 회사는 설비를 수리하는 시기에 맞춰 직원들이 연차를 쓰도록 강제연차를 실시하였다. 또 생산이 이루어지지 않은 주말에도 당직제도를 두어 직원들이 돌아가면 주, 야간 24시간 회사에서 당직을 서면서 설비를 살피도록 하였다. 당연히 휴일연장근로수당을 주어야 했지만 회사는 당직비(최대 5만원)를 주고 근로시간으로 인정하지 않았다. 기본급 인상도 회사 성과와 무관하게 1~2%를 넘지 않았다. 이에 노동조합은 당직제도를 폐지하고 강제연차를 중단하며 호봉제 임금 체계를 주장하였다. 또한 과거 지급하다 없어진 상여금을 재 지급을 할 것을 요구하였다.

셋째, KCI는 전근대적이고 권위주의적인 조직문화의 개선을 요구하였는데 이는 노동인권의 존중을 요구한 점에서 의의가 있다. 노동조합은 권위주의적인 조직문화를 개선하기 위해서는 회사가 노동조합의 실질적인 존재를 인정하고 서로 존중하며 노동조합에 대한 무력화 시도를 중단해야 한다고 판단했다. 또한 개별적인 관계에서 관리자들이 직원들을 함부로 대하는 행동을 일체 중단할 것을 요구하였다.

노동조합의 파업요구였던 노조인정, 조직성과에 비례한 보상, 조직문화 개선은 지극히 당연한 요구로, 정상적인 기업이라면 노조가 90일 동안 파업을 하지 않더라도 귀를 기울이고 해결을 위해 노력할 수 있는 사안들이다. 그럼에도 ㈜KCI는 과거 노동조합이 없었고, 삼양홀딩스의 자회사로 편재되는 독특한 상황 때문에 노동조합의 요구는 쉽게 해결되지 못했고, 90일 동안의 파업을 거친 이후 노사가 서로를 인정하는 관계를 갖게 되었다.

2) 파업 전략 평가

KCI지회는 신생노조로서 첫 파업을 코로나 기간동안 90일이나 진행하고 그 가운데 조합원이 거의 이탈하지 않고 파업을 했다는 점에서 그 이유가 무엇이고, 신생노조가 파업을 성공적으로 마무리 할 수 있었던 동력은 무엇이었는지를 살펴보았다.

(1) 파업 동력

KCI지회가 90일 동안 파업을 유지할 수 있었던 이유는 첫째, 조합원들의 회사에 대한 울분이 적지 않았기 때문이었다. 관리자의 추천으로 들어 온 직원이 30%에 이르고, 과거 시화공단에서 옮겨 온 직원들이 30%가량 되었지만 회사에 대한 신뢰는 높지 않았다. 이는 조직성과가 처우개선으로 이어지지 않고 억압적인 직원 관리가 주요 원인이었다. 이러한 이유로 조합원들은 무노동 무임금을 알고 있었지만 파업을 통해서라도 잘못된 것들을 바로 잡아야 한다는 생각이 간절했다. 실제 지회가 12월 경고파업에 이어 1월 파업을 결정했을 때 조합원 중 아무도 파업을 반대하지 않았고, 이에 집행부는 조합원의 의지가 상당함을 확인할 수 있었다.

둘째, 지회 조합원 간 인적 신뢰가 중요한 역할을 하였다. 지회의 파업에 대해 회사가 손을 놓고 가만히 있던 것은 아니었다. 회사는 파업기간 동안 집으로 편지를 보내 가족들에게 불안감을 유도하였다. 코로나 등에 대한 유언비어도 서슴지 않았고 친인척인 관리를 동원하여 파업에서 이탈할 것을 종용하였다. 회사의 공격적인 파업 무력화 태도에 대해 젊은 조합원들은 마음고생이 적지 않았다. 그럼에도 지회는 파업을 굳건하게

유지할 수 있었는데 90일 동안 지속된 파업의 동력은 직원들의 인적 구성이었다. 조합원의 상당수가 오랫동안 함께 일해 온 동료들이기 때문에 서로에 대해 잘 알고 있었다. 이러한 이유로 조합원들은 파업을 통한 성과도 중요하지만 동료 간 관계를 더욱 중요하게 고려하였다. 따라서 파업에 들어가도 함께 하고, 파업을 끝내도 함께 끝내야 한다는 생각이 많았다. 따라서 90일 파업기간 동안 이탈한 조합원이 없었으며 파업종료 이후에도 노동조합 조직률이 안정적으로 유지되고 있었다.

셋째, 조합원의 지회에 대한 신뢰도 중요했다. 지회는 파업에 돌입하기 직전부터 이번 파업은 최소 3개월을 갈 수 있다고 미리 조합원들에게 설명하였고, 조합원들도 어느 정도 마음의 각오를 하고 있는 상황이었다. 따라서 한 달, 두 달 시간이 지나도 조합원들이 불안해하거나 조급한 분위기를 거의 없었다. 조합원은 지회가 공지한 대로 최소 3개월을 버텨야 한다고 생각이 강했다.

(2) 체계적인 파업 관리

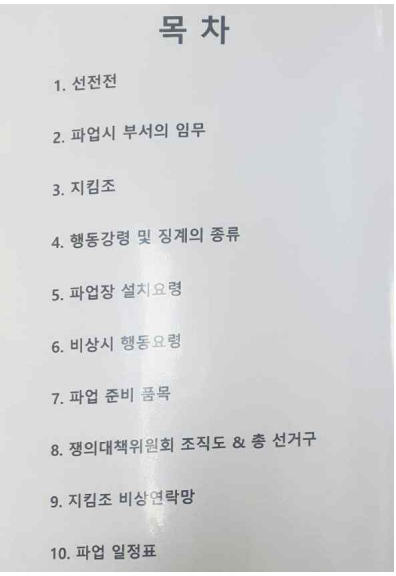
KCI지회는 2020년 5월 설립된 신생노조이며 노조간부들도 과거 노동조합을 결성한 경험이 거의 없다. 그럼에도 노동조합의 파업은 매우 체계적으로 이루어졌다. 파업동안 지회 조합원의 절반은 공장 안에 머물면서 자율적인 순찰 조를 만들어 공장의 이상 여부를 매일 확인하였다. 또 다른 조합원은 매일 서울로 올라가 삼양그룹 본사 등에서 6명이 한 조가 되어 피켓팅을 진행하면서 KCI지회의 파업을 알리고 모회사인 삼양그룹의 책임 있는 자세를 촉구하였다.

파업 당시 가장 큰 어려움을 코로나19로 인해 집회 등 집단적인 모임이 어려워 KCI지회의 파업을 대중적으로 알리기 어려운 것이었다. 그럼

에도 공장 안과 밖에서의 활동을 꾸준하게 이어갔다. 아래의 사진처럼 지회는 파업돌입 이전 파업수첩을 나누어 배포하고 각 항목별로 구체적인 계획을 세워 90일 동안 실천하였다.

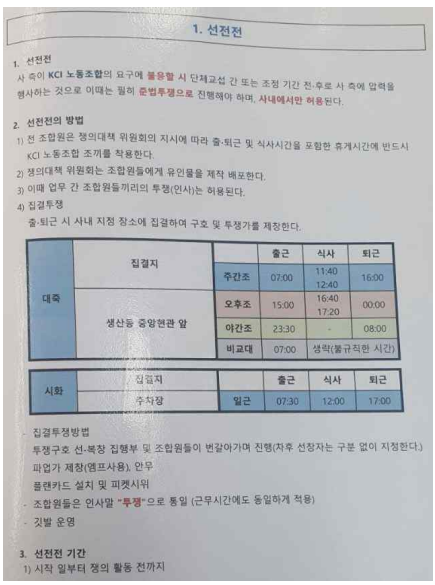
KCI지회가 신생노조였음에도 불구하고 체계적인 파업을 이어갈 수 있었던 이유는 역설적이게도 상급단체의 지원이나 특정 간부의 노하우가 아니라 지회간부와 조합원들의 높은 자발성 때문이었다. 지회와 조합원들은 1월 4일 파업을 결정하고, 어떻게 해야 할지를 파업 경험이 있는 다른 지회 및 지부 등에 문의하고 필요한 프로그램은 인터넷 등을 통해 확보하였다.

[그림 3-4] 파업 매뉴얼



목 차

1. 선전전
2. 파업시 부서의 임무
3. 지킴조
4. 행동강령 및 징계의 종류
5. 파업장 설치요령
6. 비상시 행동요령
7. 파업 준비 품목
8. 쟁의대책위원회 조직도 & 총 선거구
9. 지킴조 비상연락망
10. 파업 일정표



1. 선전전

1. 선전전
사 측이 KCI 노동조합의 요구에 불응할 시 단체교섭 간 또는 조정 기간 전·후로 사 측에 압력을 행사하는 것으로 이때는 필히 준법투쟁으로 진행해야 하며, 사내에서만 허용된다.

2. 선전전의 방법
1) 전 조합원은 쟁의대책 위원회의 지시에 따라 출·퇴근 및 식사시간을 포함한 휴게시간에 반드시 KCI 노동조합 조끼를 착용한다.
2) 쟁의대책 위원회는 조합원들에게 유인물을 제작 배포한다.
3) 이때 업무 간 조합원들끼리의 투쟁(인사)는 허용된다.
4) 집결투쟁
출·퇴근 시 사내 지정 장소에 집결하여 구호 및 투쟁가를 제창한다.

			출근	식사	퇴근
대죽	집결지	주간조	07:00	11:40 12:40	16:00
	생산동 중앙현관 앞	오후조	15:00	16:40 17:20	00:00
		야간조	23:30	-	08:00
		비교대	07:00	생략(불규칙한 시간)	

			출근	식사	퇴근
시화	집결지				
	주차장	일근	07:30	12:00	17:00

- 집결투쟁방법
투쟁구호 선·복창 집행부 및 조합원들이 번갈아가며 진행(차후 선장자는 구분 없이 지정한다.)
- 파업가 제창(엠프사용), 안무
- 플랜카드 설치 및 피켓시위
- 조합원들은 인사말 "투쟁"으로 통일 (근무시간에도 동일하게 적용)
- 깃발 운영

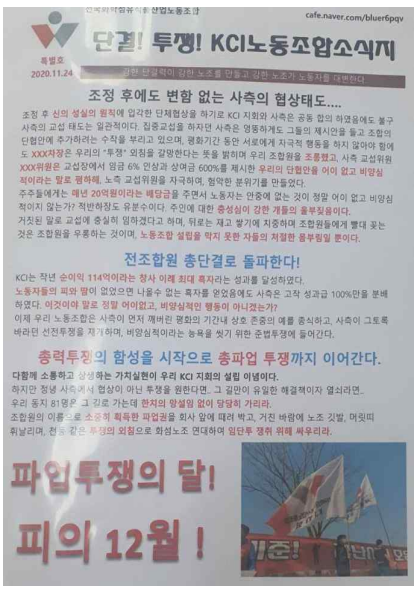
3. 선전전 기간
1) 시작 일부터 쟁의 활동 전까지

자료 : KCI지회 내부 자료.

조합원들은 인터넷을 통해 다른 노동조합의 소식지를 보고 처음으로

소식지를 만들었으며 행동강령도 만들어 서로 공유하였다. 또한 코로나 시기였으므로 선제적인 코로나 검사를 통해 코로나로 인한 파업 중단을 막고자 하였다. 공장 안에 머물러 있던 30여명의 조합원들은 매일 순찰 돌며 노동조합의 파업 의지를 회사에 알렸다. 아래는 지회가 처음으로 발간 소식지이다.

[그림 3-5] 노동조합 파업 소식지



자료 : KCI지회.

KCI지회의 파업은 이례적인 코로나로 인해 외부의 연대가 많지 않은 상황이었다. 따라서 신생노조의 자체적인 투쟁만으로 합의를 이끌어내기가 어려웠지만 적지 않은 성과를 만들고 노사 간 합의를 이루었다. KCI지회의 파업 기간은 2021년 1월~3월까지는 코로나19 최초 확산에 대한 공포가 극심했던 시기였기 때문에 외부 집회 등이 거의 불가능했고, 지

역지부를 포함해 상급조직의 연대투쟁이 쉽지 않았음에도 파업을 이어갈 수 있었던 것은 외부의 지원이라기보다 내부 조합원의 단결권 힘과 파업의 목적이 명확하게 설정되어 있기 때문이었다.

(3) 파업을 통한 성과로 노동조합의 안정성 확보

KCI지회의 파업은 다양한 성과를 도출한 점에서 의미 있는 투쟁으로 평가할 수 있다. 가장 큰 성과는 조합원의 처우개선이었다. 3월 31일 합의한 내용을 보면 △임금 3.5%인상을 2020년 1월로 소급하여 적용하고 △근속수당의 도입을 합의한 것이다. 근속수당은 연차별로 5,000원씩 25년차까지 지급하며 최소 5,000원에서 최대 13만 원을 지급하는 방식이었다. 쉽게 생각하면 단일호봉제가 도입된 것으로 25호봉까지 호봉당 5천원이 인상되는 방식이었다. 이 외에도 그동안 없던 △통근버스가 새로 도입되었으며, △연말성과급은 삼양그룹을 기준으로 지급하기로 하였다. 근속수당 등 그동안 해결되지 못했던 사안들이 해결되면서 조합원들은 노동조합에 대한 더 큰 신뢰를 형성하게 되었다.

둘째, 노동조합을 인정하지 않던 회사에서 단체협약을 최초로 체결한 것도 큰 성과라 할 수 있다. 단체협약은 아래 표에서와 같은 내용으로 구성으로 되어 있다. 단체교섭을 체결하여 그동안 없던 새로운 권리가 만들어졌으며 관행적으로 존재하던 권리도 제도적 권리로 명시화하였다.

[표 3-7] KCI 단체협약 목차

제1조 교섭단체인정
회사는 조합이 전 조합원을 대표하여 임금협약, 단체협약 및 기타사항에 대하여 교섭하는 교섭단체임을 인정한다.
제2조 조합원의 범위
제3조 협약의 우선
제4조 기존 노동조건과 조합활동 권리저하 금지
제5조 규정의 제정과 개정
제6조 조합활동의 보장
제7조 근무시간 중 조합활동
제8조 홍보활동의 보장
제9조 근로시간면제자
제10조 근로시간면제자의 처우
제11조 조합비의 일괄공제
제12조 시설편의 제공
제13조 문서 열람, 복사 및 자료 제공
제14조 통지의무
제15조 인사원칙
제16조 인사위원회
제17조 수습기간
제18조 승진
제19조~26조 포상, 청년, 휴직사유, 휴직자의 처우, 복직, 징계의 종류, 징계절차
제27조 해고의 예고와 제한
제28조 부당징계와 해고
제29조 경영상 이유의 의한 해고의 제한
제30조 회사의 분할, 양도, 합병
제31조 외주 및 하도급
회사는 생산의 일부 물량을 외주, 하도급 처리 시 조합에 사전 통지하고 협의한다.
제32조 임금의 정의와 구성
제33조 제수당 및 기타지급액
제6장 노동시간, 휴일, 휴가
제7장 남녀평등가 모성보호
제8장 산업안전보건
제9장 복리후생
제10장 단체교섭
자료 : 단체협약서

셋째, 조직문화의 점진적인 개선도 긍정적으로 평가할 수 있다. 비록 가시적으로 확인할 수 있는 처우와 단체협약 체결과 달리 조직문화는 더

디게 개선되고 있지만 조합원들은 노동존중이란 조직문화도 점진적으로 이루어지고 있다고 평가하였다. 회사 역시 교섭대표인 공장장이 수시로 상호 존중하는 문화를 강조하고 공식적인 자리에서 서로 존대하는 등의 분위기 만들어지는 계기가 되었다. 노동조합은 공장 내 관리자는 약 20여명으로 이들의 권위적인 태도가 한꺼번에 바뀐 것은 아니며 과도기적인 상태라고 진단하였다. 특히, 2021년 파업으로 인해 관리자들은 노동조합에 대해 보이지 않은 적대감을 가지고 있어 협력저인 노사관계에 걸림돌이 되는 것으로 판단되었다.

4. 파업의 과제와 시사점

다양한 성과와 함께 본 사례는 신생사업장의 파업에 있어 상급조직이 연대투쟁 등 적극적인 지원이 체계화될 필요성을 과제로 제시한다. KCI지회의 경우 코로나 시기 파업을 했기 때문에 상급조직의 연대집회 등은 불가능한 상황이었다. 이에 상급단체도 집회 등 물리적인 연대를 못한 것에 대한 부담을 가지고 있어 무노동 무임금에 따른 KCI조합원의 재정적 어려움을 일부 지원 하였다. 다행히 KCI지회의 파업이 노동조합의 요구를 상당히 관철시키면서 마무리되었으나 이후 유사한 사례에서는 상급단체가 보다 적극적인 연대 사업을 기획할 필요가 있다. 예를 들어 대규모 연대 집회가 어렵더라도 삼양사를 대상으로 한 소규모 피켓팅이나 노조 미인정 및 근대적인 조직문화에 대한 고발 등은 상급단체가 가맹 혹은 산하 조직들과 함께 적극적으로 실천할 수 있기 때문이다. 또한 신규 노동조합은 경험이 부족하기 때문에 파업을 계기로 조합원을 대상으로

한 소규모 파업 교육 등을 배치하는 것도 고민해 볼 수 있다.

둘째, KCI지회는 파업이후 노동조합의 재생산 및 그룹사 노사관계에도 관심을 가지고 영역을 확대할 필요가 있다. KCI는 파업이후 회사로부터 노동조합에 대한 인정을 받고 조합원들도 비슷한 규모로 이탈 없이 유지하고 있으나 조직문화 측면에서 회사는 노동조합을 경계하고 있으며 모회사인 삼양사도 노동조합은 인정하지만 호의적이지 않은 기업이다. 따라서 노사갈등이 언제 다시 발생할지 알 수 없는 상황이다. 이러한 상황에서 노동조합은 지회간부 재생산 및 삼양사 그룹사에 조직되어 있는 노동조합과의 적극적인 연대 등을 통해 정보를 교류하고 임금 등 노동조건이나 구조조정 등에 공동으로 대응할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다.

Ⅳ. (주)에어팰리스지부의 중대재해 방지 파업

에어팰리스 파업 사례는 헬기 사용업체에서 중대재해를 당한 신생 노조의 투쟁 과정과 결과를 설명한 것이다. 에어팰리스 지부는 작년 헬기 추락사고로 조합원을 잃었다. 그 후 사용자 측에 사과와 합당한 사후처리를 요구하였으나 사용자 측은 오히려 민주노조에 대한 혐오 인식을 바탕으로 무성의하게 유족과 노조를 대했다. 심지어 요구조건 수용의 조건으로 파업권 포기를 요구하였다. 고공농성까지 진행되는 처절한 투쟁의 결과 노조는 요구조건을 관철하였지만 헬기사업에 대한 중노위의 필수유지업무 100% 결정으로 사실상 파업권을 상실하여 어려움에 부닥치게 되었다.

본 사례에서는 헬기사업의 중대재해 예방의 요건들을 살펴보고 그 속에서 노조의 역할에 집중하려고 한다. 또한, 본 사례와 같이 필수유지업무제도가 파업권을 부정하는 현실에서 상급단체를 포함한 각급 노조의 역할을 조명하고자 한다.

1. 사업장 및 노동조합의 현황

1) 사업장 현황

에에팰리스는 선진그룹 산하에 버스 운송을 주력으로 하는 김포그룹의 계열사로서 2007년 11월에 설립되었다. 에에팰리스는 헬기를 사용하여 여객 또는 화물을 운송하는 사업을 영위하는 기업이다. 항공법에 따르면 에어팰리스는 항공사업 중 “항공기 사용사업”에 해당한다고 볼 수 있다. 항공기 사용사업이란 항공운송사업 외의 사업으로서 타인의 수요에 맞추어 항공기를 사용하여 유상으로 농약 살포, 건설자재 등의 운반, 사진 촬영 또는 항공기를 이용한 비행 훈련 등 국토교통부령으로 정하는 업무를 하는 사업을 말한다. 노조법에서는 이와 유사한 개념으로 “항공운수사업”이라는 규정이 존재하는데, “항공기에 의하여 정기 또는 부정기적으로 여객·화물 운송 및 항공기가 이·착륙하기 위한 시설을 운영하는 사업”을 말한다.

주주 지분은 그룹 회장인 신재호와 법인이 각각 50%를 소유하고 있다. 최근 주요 사업은 헬기를 사용하여 산불 등 화재진압, 수색 및 구조, 건설자재 운반, 산림과 전선의 순찰을 하는 것인데, 주로 지자체와 계약을 맺어 사업을 진행하는 구조이다. 이와 유사한 사업을 진행하는 기업

은 약 15개가 있고 헬기 보유 대수를 기준으로 하면 에에팰리스는 10대를 보유하고 있어 [표 3-8]에서 보는 바와 같이 업체 중 중위 수준에 위치한다고 볼 수 있다.

[표 3-8] 민간헬기 사용사업체 현황

순번	업체명	사용사업 등록일	조종사(명)	헬기현황대)
1	㈜홍익항공	1994.8.5.	17	13
2	㈜헬리코리아	1996.9.17.	44	17
3	㈜성준항공	1997.7.30.	3	2
4	㈜유아이헬리제트	1997.11.4.	16	5
5	한서대학교 산학협력단	2004.3.24.	2	1
6	㈜세진항공	2004.7.7.	11	11
7	㈜대진항공	2005.1.25.	6	3
8	㈜에어팰리스	2008.10.	15	10
9	㈜더스카이	2009.12.11.	9	12
10	㈜에어로피스	2010.9.1.	14	7
11	㈜유비에어	2012.12.17.	5	2
12	㈜우리항공	2013.7.15.	8	5
13	㈜트랜스헬리	2015.5.11.	7	6
14	글로리아항공㈜	2017.7.21.	14	7
15	㈜이엔비에어	2021.2.5.	9	5

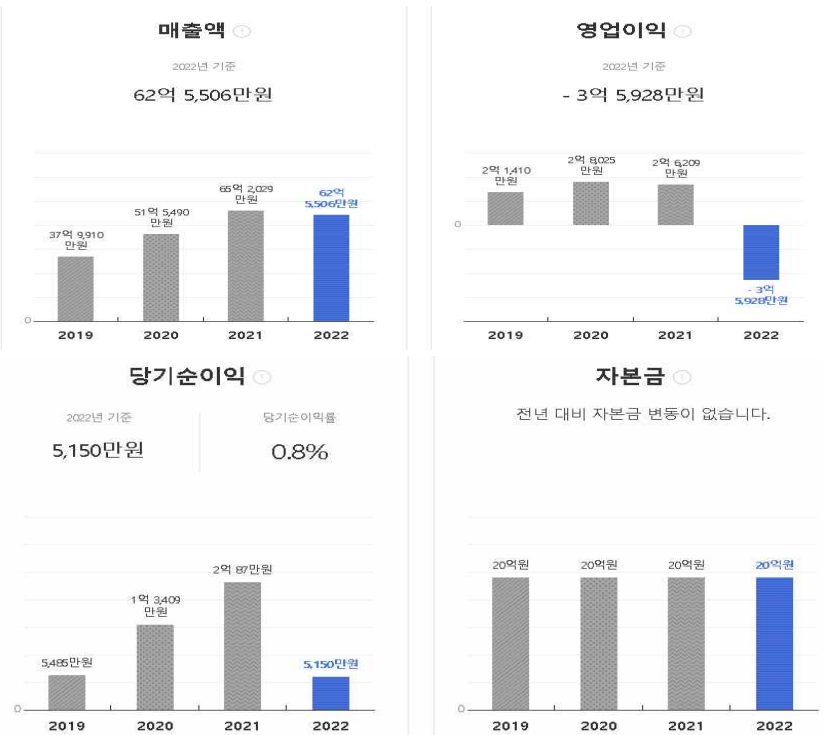
자료 : 국토교통부 보도자료(2022. 12. 22).

에어팰리스의 재무구조는 [그림 3-6]에서와 같이 2021년 말 기준 자본금 20억에 매출액은 약 62억 5천만 원이었고, 영업이익은 2022년 급감하여 약 3억 6천만 원 손실을 보았으며 당기순이익도 2021년 약 2억 원에서 2022년 5천 150만 원으로 감소하였다. 2022년 영업이익과 당기순이익이 급격하게 감소한 주요인은 2022년 5월 16일 발생한 거제도 산

자산 헬기 추락사고와 이에 따른 노사분쟁의 여파라고 할 수 있다.

에어팰리스의 총인원은 2021년 말 기준 47명이었으나 현재는 39명이다. 조직구조는 경영지원팀, 운항팀, 정비팀, 유류사업팀으로 되어있는데, 운항팀은 기장과 부기장 직종으로 14명, 정비팀은 정비직종으로 14명, 유류 팀은 유류공급 직종으로 2명, 그리고 임원과 사무직으로 구성된 경영팀 9명으로 구성되어 있다. 고용형태별로 보면 기장과 부기장 직종은 모두 계약직이고, 정비팀은 14명 중 11명은 정규직, 3명은 계약직으로 구성되어 있으며 나머지 인원은 정규직이다.

[그림 3-6] 에어팰리스 재무정보



자료 : NICE 신용분석 보고서,

운항팀의 기장(부기장)은 대부분 정년을 넘긴 퇴직자를 계약직으로 채용하는데, 그 이유는 헬기 운항에 많은 경력(비행시간)이 필요하다는 점과 퇴직자를 활용할 경우 임금을 낮출 수 있다는 점이 고려된 것으로 보인다.

> "비행 운행 시간을 좀 많이 따지거든요. 그러려면 보통 군대에서 경력을 쌓고 공공기관, 경찰, 소방, 산림청 같은 데 있다가 정년이 지나면 이런 민간회사로 들어오는 거예요. 임금도 연금을 받으니까 조금 적게 줘도 되는 거죠"
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

정비팀의 경우는 운항팀의 경력 경로와 반대라고 할 수 있다.

> "정비는 공공기관하고 임금 차이가 크게 나요. 거기는 경력도 많이 필요하고요. 그래서 처음에 자격증 따고 이런 민간회사에 들어와 경력을 쌓은 다음에 공공기관으로 대부분 가는 거죠. 악순환이 계속돼요. 들어와서 적응할 때쯤 딴 데로 가버리는 거죠. 그래서 정비는 30~40대가 주축이고 그 이상은 적은 편이에요."
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

노동조건에서 직원들이 공통으로 지적하는 가장 큰 어려움은 장기간 출타라는 점이다. 사업 대부분이 지자체와 계약을 맺고 산불 예방 업무에 집중되어 있어 매년 10월 말부터 이듬해 5월 말까지 타지에 머물러야 한다.

> "1년에 열 달이 넘게 밖으로 돌아다녀요. 이거는 계속 출장이에요. 집구석이 엉망이에요. 돈을 많이 주나 돈도 많이 안 줘요. 여기하고 기관하고 비교하면 급여가 한 3배 차이가 나죠. 그래서 젊은 사람들은 여기서 좀 고생하고 기회가 되면 다 떠나려는 거죠."

(에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

이렇듯 운영구조와 인터뷰 내용을 종합해보면 에어팰리스의 구성원 대부분의 회사 충성도는 낮다고 볼 수 있다.

2) 노동조합 현황

에어팰리스는 2022년 3월 말에 민주노총 전국민주일반노조 에어팰리스지부로 설립되었다. 조합가입 대상은 전 직원이지만 경영지원팀과 운항팀에는 조합원이 없고 정비팀과 유류 팀 중 현재 12명이 노조에 가입되어 있다.

노조를 결성한 배경은 2022년 초 사용자 측이 공지 없이 일부 헬기를 매각한다는 소문이 나자 고용불안을 느낀 직원들이 이를 저지할 수단으로 노조결성을 고려하기 시작하면서부터다. 당시 매각 대상은 '유로콥터 AS350 기종'으로 농약 살포, 촬영, 화물 운송 등 다목적 용도의 헬기였다. 정비사들은 오랜 시간 노력하여 이 기종과 관련된 자격증을 획득하고 현장에 투입된 후 경력을 쌓은 다음 더 큰 기종으로 옮겨가는 기회를 얻게 된다. 그러나 사용자 측의 계획대로 매각된다면 현재 정비를 맡은 직원들의 고용이 불안해질 뿐만 아니라 향후 신입사원을 받기도 어려워 조직은 더욱 축소될 수밖에 없다는 인식을 하게 된 것이다.

> "지금 항공법에는 정비사들이 정비 면장을 따면 바로 모든 기종을 정비할 수 있는 게 아니라 등급을 매겨놓았어요. 그 헬기 면장을 따면 신입사원들이 들어와서 경력을 쌓은 다음 조금 더 큰 헬기나 그 위 단계 헬기를 정비할 수 있어요. 그런데 그 헬기가 없으면 당장 거기에 딸린 직원도 고용이 불안해지고 신입사원도 받을 수 없겠더라고요. 그래서

급하게 3월에 온라인으로 조합가입을 받으면서 노조를 만들었죠.”
(에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

노조를 결성한 초기 주체들은 노조 경험이 없고 전국에 조합원들이 흩어져 있는 특성을 고려하여 사용자 측에 대항하기 위해서는 도움이 필요하다는 인식에 수소문하였고 결과적으로 전국민주일반노조에 지부로 가입하게 되었다.

4월 말 지부는 사용자 측에 노조가 결성되었다는 사실을 알리고 헬기 매각 건에 대해 협의하자며 면담을 요청하였다. 사용자 측의 반응은 ‘신재호 사장이 노조 때문에 머리 아프게 생겼다’라는 소문이 돌아 노조에 적대적인 분위기가 감지되었다는 것이다. 사용자 측은 곧바로 노무사를 선임하여 노조에 대응하였다. 결과적으로 5월 첫째 주 교섭이 이루어지며 상견례를 진행하였다. 그리고 2차 교섭을 5월 16일 진행하기로 하였는데, 그날 거제 선자산에서 헬기 추락사고가 발생하였다.

2. 헬기 추락사고와 파업

1) 헬기 추락사고와 파업

2022년 5월 16일 오전 8시 40분께 거제의 선자산 정상에서 에어팰리스 소속 헬기가 추락하였다. 헬기는 ‘S-61N HL9490’(1969년 제작)기종으로 경남도가 산불 진화목적으로 에어팰리스와 임차계약을 맺고 운항해 온 것이다. 당일, 이 헬기는 거제시가 발주한 등산로 정비 사업에 필요한 자재를 운반하는 것이었고, 자재를 매달고 공사 현장으로 향하던 중 착

륙 지점을 500m가량 앞두고 추락했다. 이 사고로 기장과 정비사는 사망하였고 부기장은 중상을 입었다.

사고의 원인은 현재도 조사 중이다. 항공사고의 특성상 사고 원인 조사는 최소 6개월 이상이 소요된다. 사고 원인은 크게 보면 인적오류와 항공기 고장으로 나눌 수 있는데 한 연구결과에 따르면 인적오류가 75%, 항공기 고장이 25%의 발생한다는 것이다(유태정 외 2020). 그러나 이에 대한 문제 제기도 존재한다. 2022년 산림청 국정감사에서 제기된 내용에 따르면, 지자체가 민간업체에 임차한 헬기의 평균 사용 연수가 35년이라는 것이다. 또한, 2016년 이후 매년 1번꼴로 헬기사고가 발생하였는데 이번 사고의 헬기 수명은 그중 가장 오래된 것이라는 점은 비단 사고를 인적오류의 문제로만 볼 수 없다고 할 것이다. 이에 더해 각종 재난 재해와 응급 이송 등으로 헬기의 수요는 늘어나고 있지만, 국내 항공감독 시스템은 대형 항공사 위주로 구성되어 있다. 따라서 비교적 규모가 작은 헬기 분야의 안전 평가시스템은 제대로 갖춰져 있지 않아 안전사고 예방에 취약하다고 볼 수 있다. 이에 대해 정부는 2022년 12월 23일에 「민간헬기 안전관리 제도개선 방안 마련」안을 내놓았는데 그 실효성은 지켜볼 일이다.

한편, 헬기사고는 대형 인명 피해를 수반하는 특성이 있어 대응 메뉴얼이 필수적이라고 볼 수 있는데, 에어팰리스는 이에 대한 대비가 전혀 없었다. 인명 피해를 동반한 헬기사고도 이번이 처음이라는 것이다. 결과적으로 사용자 측의 사고 대응은 주먹구구식이었고 심지어 사고처리와 유족에 대한 응대도 성실하지 못한 태도를 보여 유족과 조합원들의 공분을 사게 되었다.

2) 파업의 경과

헬기 추락사고로 사망한 조합원의 장례에 앞서 유족과 노조는 사용자에게 사과와 재발 방지 대책을 약속받고 장례 절차를 진행할 계획이었다. 하지만 사용자 측 노무 담당자는 사고 이튿날에 나타나 "권한이 없어 회장에게 보고하고 해결에 노력하겠다"라거나 "얼마를 원하느냐?"는 발언을 해 유족과 노조원들은 분노하였다. 급기야 사용자 측은 5월 23일에 "장례를 먼저 치르면 위자료 협상은 나중에 하겠다"라는 문자메시지를 전달하고 모습을 드러내지 않자 노조원들은 이에 맞서 24일 전원 휴가계를 내며 천막농성을 시작했다. 그 전날 기장(부기장)으로 구성된 운항팀까지 참여를 약속했으나 막상 당일이 되자 이들은 나타나지 않아 결국 노조원들만 농성을 진행한 것이었다.

노조는 5월 26일 규탄 집회를 시작으로 본격적인 투쟁을 알렸지만, 장례만큼은 주변 여건과 유족들의 의견을 따라 5월 28일 장례식을 진행하였다. 이때까지도 사용자 측은 협조는커녕 5월 29일 업무 복귀 명령서를 통지하며 노조를 더욱 압박하는가 하면 사장은 병가를 내 사태를 더욱 어렵게 만들었다.

> "건너 들은 말로는 우리 보고 일단 빨갱이라고 그랬으니까 그리고 자기들 버스회사도 노조가 몇 개 있어도 민주노총 소속은 우리밖에 없으니까 노조한테 선빵 맞으면 안 된다고 고집을 부리기 시작한 거죠."
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

이렇듯 사용자 측은 무성의한 태도를 넘어 민주노조에 대한 혐오를 노골적으로 드러내고 있어 단기간에 해결되기 어려운 분위기를 만들었다. 이에 맞서 노조도 투쟁 강도를 높여갔다. 6월 8일 2차 규탄 집회에는 김

포시민단체와 종교계 등 연대 단위까지 결합하여 사용자 측의 태도를 규탄했다. 이즈음 노조는 사용자 측을 중대재해처벌법으로 고발하기도 하였다.

6월 13일에는 사장이 복귀했지만, 실질적 권한이 없다는 이유로 사태 해결에 나서지 않자 노조는 6월 16일 김포시청 앞에서 피켓시위를 진행하며 외부압박을 본격화했다. 이때 지역 국회의원들에게도 사태 해결을 위해 적극적으로 중재에 나설 것을 요청했다. 지역 국회의원인 김주영 의원은 사태 해결을 위해 노사를 오가며 적극적인 중재를 시도했다. 중재안은 파업에 대해 '쟁의행위에 대한 민형사상 책임을 묻지 않는다'라거나 '쌍방이 고소·고발을 취하'하고 '유족에게 진심 어린 사과'를 한다는 내용이 주를 이루었다. 이에 대해 사용자 측은 수차례 문구를 바꿔 달라는 요청을 하며 사실상 성실하게 응하지 않았다.

> "문구 요거 좀 바꿔 주세요. 이거 안 바꾸면 안 해요. 이런 식으로 100장을 막 그러니까 의원실에서도 이거 웃기는 사람들이다. 이러면서 중재를 몇 번 하고 문구를 바꾸다가 저희가 더 양보해서 그럼 파업 기간 임금은 안 받는다. 징계도 견책 정도는 수용하겠다고 바꿨는데도 결국에는 안 된 거죠"
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

7월 7일에는 국토부와 면담을 진행하기도 했지만 해결책은 나오지 않았다. 투쟁의 기간이 길어지자 일부 조합원들의 이탈이 있었다. 농성에 참여한 16명 중 4명이 이직을 하거나 퇴사를 통보해 온 것이다. 이렇듯 이탈이 나오는 상황이 되고 투쟁 기간이 길어질 것으로 예상한 노조는 좀 더 안정적인 농성을 진행하기 위해 쟁의행위의 정식 절차를 밟기로 했다. 교섭 요구를 위해 임금협상을 사용자 측에 통보한 것이다. 결국,

교섭에 참여한 사용자 측은 여전히 무성의한 태도를 보였고 세 차례 교섭을 진행한 후 지노위 조정에 들어갔다. 지노위의 조정안은 김주영 의원실에서 중재안으로 제시했던 내용과 비슷한 수준이었다. 그러나 사용자 측은 끝내 수용하지 않았고 이후 세 차례 교섭이 더 진행되었다. 하지만 진전이 없자 8월 4일 조정중지가 내려졌고 공식 파업이 시작되었다.

8월 10일에는 민주당 을지로위원회가 적극적으로 나서 중재를 시작하였는데, 사용자 측은 사과의 조건으로 '노조가 산불 예방 기간에는 파업하지 않겠다'라는 약속을 해야 한다고 주장하기 시작했다. 노조는 이런 주장을 받아들일 수 없었고, 8월 11일 김성규 전국민주일반노조 위원장은 '선진그룹의 사과'를 요구하며 30m 통신탑에서 고공농성을 시작하였다.

> "이렇게 해서는 답이 안 나오겠다. 그 전날 위원장님이 그런 거예요. 그날 비가 엄청나게 왔어요. 올라가도 내가 올라가야 한다니까 내가 올라가면 금방 뛰어내릴 것 같아서 안 되고 본인이 올라가야겠다 책임져야 하는 부분도 있다고 하시면서…. 그렇게 해서 올라가면 금방 끝날 줄 알았죠. 근데 모든 예상을 다 깨더라고요. 그래서 저희는 이때부터 그냥 회사 문 닫자 이렇게 다짐했어요."
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

고공농성 후에도 사용자 측의 태도는 변하지 않았다. 오히려 업무 복귀명령서를 연속해서 보내며 위협을 했고 8월 30일에는 노조원 전원을 해고한다는 결정을 하였다. 이에 맞서 노조는 김포 선진그룹 본사 앞에서 집회를 진행하였고 항의서한을 전달하는 과정에서 물리적 충돌이 벌어졌다. 대치가 이어지며 차고지 내 직행버스와 시내버스의 출차에 차질이 벌어지기도 했다.

이렇듯 투쟁이 장기화되었지만 버틸 수 있었던 이유는 전국민주일반노

조 내 타 지부와 지역의 시민단체, 그리고 민주노총 소속 노조들의 연대의 힘이 컸기 때문이라는 것이다.

> “그래도 이게 저희가 참 고마웠던 게 민주노총 경기 본부장님이 합류하면서 경기 본부나 많은 노조가 진짜 많이 연대해주셨고 이렇게 투쟁기금도 많이 주시고 그러니까 버텼죠. 저희는 조합비도 한 푼도 없는데 어떻게 버티겠어요.”
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

물론 투쟁 기간 내부의 어려움이 없었던 것은 아니다. 중간에 4명이 퇴사를 한 사건도 남은 조합원들에게는 어려움을 주었다. 또 내부의 의견갈등이 발생하기도 했다.

> “다 흔들렸죠. 근데 그나마 천막이 있으니까 버티고 있었던 거죠. 맨날 천막으로 출근을 대부분 했어요. 그래도 가정사를 돌보게 되면 잠깐 시간을 내주고 싸우기도 막 하고 의견이 안 맞는 예도 있었죠. 근데 차라리 생각해 보면 이렇게 이렇게 하자 그러면 같이하고 일단 이 정도였고 대부분은 그냥 경험이 있으신 선배님들이 많이 이끌어 주셔서 그나마 버틴 거죠.”
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

노조는 9월 9일 국회에서의 기자회견을 하며 투쟁을 확산시키기 위해 더욱 적극적으로 움직였다. 이때 사용자 측과의 비공식 면담이 몇 차례 있었는데, 대부분의 얘기는 더 장기화가 되면 회사가 폐업할 수도 있다는 협박이었고 지부장은 그러면 차라리 문을 닫자고 강경하게 맞섰다. 9월 16일에는 고용지청장이 노사 양쪽을 만나 중재를 하기도 했다. 상황이 급변한 것은 9월 19일 사용자 측이 합의 의사를 밝히면서부터다.

사용자 측이 합의하려는 내용은 기존에 제시되었던 국회의원실의 중재안이나 지노위의 조정안과 큰 차이가 나지 않았다. 다만 중요 쟁점이었던 '산불 예방 기간 파업 여부'는 동종업계인 헬리코리아의 필수유지업무 결정 신청 사건이 중노위 재심 중이므로 결정이 나오면 노사가 따르자는 것이었다. 노조도 고심 끝에 동의함으로써 합의가 급진전 되었다. 또, 노조는 감봉 미만의 징계 처분은 수용하겠다는 의사를 전달함으로써 9월 20일 최종합의에 이르렀다.

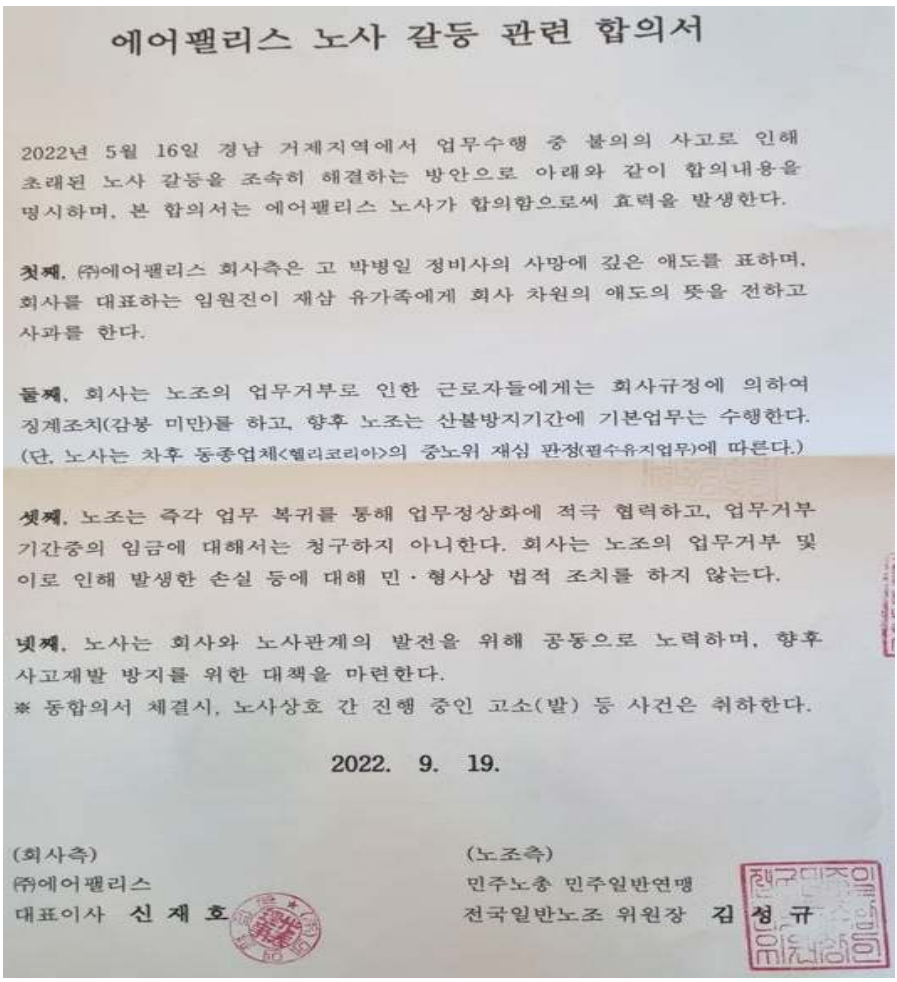
3) 파업의 종료와 현 상황

산재로 숨진 조합원과 유족에게 사과하라는 상식적인 요구를 주장하며 시작된 노조의 투쟁이 4개월을 넘기고 고공농성과 같은 극한투쟁을 40일을 한 후에야 해결되었다. 주요 합의 내용은 [그림 3-7]에서 보는 바와 같다.

합의 내용을 요약하면 첫째, 사용자 측은 박병일 조합원과 유족에게 애도를 표하고 사과를 한다. 둘째, 조합원들에게 감봉 미만의 징계 조치를 하고 산불 예방 기간 파업 여부는 헬리코리아의 중노위 재심 판정에 따른다 셋째, 상호 민형사상 조치를 하지 않는다는 것이다.

사용자 측이 합의한 배경은 지자체들과 체결한 산불 예방작업을 시작하는 시기가 다가오고 있었고 이를 수행하지 않으면 사실상 폐업해야 하는 상황이었기에 선택의 기로에 있었다. 노조에 밀리지 않기 위해 압박과 회유를 했음에도 노조가 투쟁 의지를 꺾으려 하지 않자 어쩔 수 없이 합의한 것이라고 볼 수 있다.

[그림 3-7] 에어팰리스 노사합의서



에어팰리스 노사 갈등 관련 합의서

2022년 5월 16일 경남 거제지역에서 업무수행 중 불의의 사고로 인해 초래된 노사 갈등을 조속히 해결하는 방안으로 아래와 같이 합의내용을 명시하며, 본 합의서는 에어팰리스 노사가 합의함으로써 효력을 발생한다.

첫째. ㈜에어팰리스 회사측은 고 박병일 정비사의 사망에 깊은 애도를 표하며, 회사를 대표하는 임원진이 재삼 유가족에게 회사 차원의 애도의 뜻을 전하고 사과를 한다.

둘째. 회사는 노조의 업무거부로 인한 근로자들에게는 회사규정에 의하여 징계조치(감봉 미만)를 하고, 향후 노조는 산불방지기간에 기본업무는 수행한다. (단, 노사는 차후 동종업체<헬리코리아>의 중노위 재심 판정(필수유지업무)에 따른다.)

셋째. 노조는 즉각 업무 복귀를 통해 업무정상화에 적극 협력하고, 업무거부 기간중의 임금에 대해서는 청구하지 아니한다. 회사는 노조의 업무거부 및 이로 인해 발생한 손실 등에 대해 민·형사상 법적 조치를 하지 않는다.

넷째. 노사는 회사와 노사관계의 발전을 위해 공동으로 노력하며, 향후 사고재발 방지를 위한 대책을 마련한다.
※ 동합의서 체결시, 노사상호 간 진행 중인 고소(발) 등 사건은 취하한다.

2022. 9. 19.

(회사측)
㈜에어팰리스
대표이사 신 재 호

(노조측)
민주노총 민주일반연맹
전국일반노조 위원장 김 성 규

"헬기가 전부 다 스톱이 되어있는데 저거 날개 달고 날아다닐 수 있을 때 중고로라도 팔아먹어야지, 안 그러면 똥값이에요. 또, 지자체하고 계약했던 것도 위약금이 있을 테고 결단을 해야 될 상황이라고 봤어요."

(에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

조합원들도 합의에 대해 큰 불만은 없었다. 다만, 노조 집행부는 헬리코리아의 중노위 판정 결과에 대한 우려가 있었다.

투쟁을 마무리한 후 조합원들은 현장에 복귀했다. 노조는 곧바로 사용자 측에 단체협약을 맺기 위한 교섭을 요구했다. 하지만 사용자 측은 미온적인 태도를 보였다. 다른 한편으로 사용자 측은 직원들을 개별적으로 만나 밥을 사는 등 친밀도를 높여 나갔다. 노조 집행부는 이런 사용자 측의 행동에 대해 처음에는 긍정적으로 보았다. 하지만 점점 조합원들의 결집력이 떨어진다고 느끼게 되었고 해결 방안으로 단협보다는 임금을 중심으로 교섭을 진행하여 단기적인 성과를 얻는 것으로 방향을 바꿨다. 지난 8월부터 노조는 정액 30만 원 인상을 요구하며 사용자 측에 교섭을 요청하였다. 그러나 사용자 측의 노조 배제와 개별 조합원들에게 대한 회유는 계속되었다.

> "단협은 일단 미루고 임금부터 하기로 했어요. 왜냐하면 그래야지만 직원들의 사기가 오를 것 같다. 근데 회사는 어려워서 한 푼도 못 올린다고 해요. 그러면서 조합원들과 따로 만나 노조 안 하면 너희들 얼마라도 올려줄 게 이런 식으로 하고 있는 거 같아요."
>
> (에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

최근 노조 회의에서도 조합원들이 노조에 대한 불신을 드러내는 분위기가 감지된다는 것이다. 사용자 측이 임금인상에 대해 완강하게 거부하는 가운데 노조의 쟁의행위에 대해서는 조합원들의 거부감이 있다는 것이다. 또한, 동종업종 회사 간부들의 회의에서 노조원에 대해 거부감을 드러내고 있어 이직도 어려워질 수 있다는 소문도 퍼진 상황이었다.

> "조합원들과 회의를 했죠. 노조에서 답을 가져오라는데 못 가져오죠. 회

사에서 저런 짓거리를 하고 노조에는 임금인상도 안 해주면서 너희들 노조 나오면 올려줄 게 저러는데 우리가 답이 없죠. 그래서 파업이라도 다시 해보자 얘기해봤는데 절대 안 한대요."

(에어팰리스 지부장 인터뷰 중)

이처럼 노조의 약화를 불러온 원인은 파업 후에도 여전히 노조 혐오 인식을 바탕으로 노사관계를 대하는 사용자 측의 태도와 조합원 회유로 노조를 흔드는 방해 활동 때문이라고 할 수 있다. 이에 맞서 노조는 단체행동을 행사할 수 있는데, 안타깝게도 지난 합의 내용으로 파업권에 대한 심대한 타격을 받아 향후 쟁의행위 또한 쉽지 않게 되었기 때문이라고 할 수 있다. 지난 협약에서 노사는 "필수유지업무 수준에 대해 동종업종인 헬리코리아의 중노위 판정에 따른다."라고 합의한 바 있다.

2021년 헬리코리아 노사는 필수유지업무 수준에 대한 이견으로 충남지노위에 조정을 신청하였다. 사용자는 헬리코리아의 주 업무가 필수유지업무에 해당하므로 쟁의행위 시 필수유지 업무를 한다는 것이다. 노조는 필수유지 업무 대상이 아니라는 것이었다. 핵심 쟁점은 두 가지였다. 첫째, 헬리코리아의 주 업무가 노동조합법상 필수유지업무에 해당하는 업종 여부에 대한 것이다. 노동조합법에서는 승객 및 수화물을 운송하는 여객기 '항공운수사업'을 필수공익사업에 해당한다고 보고 있다. 노조의 주장은 헬리코리아의 업무는 노조법상 '항공운수사업'이라기 보다는 항공법상 '항공기사용사업'에 해당하므로 한국표준산업분류의 항공 여객 운송업에도 해당되지 않기에 필수유지업무 대상이 아니라는 것이다. 둘째. 사용자의 사업은 충분히 대체 가능하다는 것이다. 주 업무인 산불 진화 및 응급의료지원은 산림청과 소방청이 직접 소유하고 있는 헬기가 활용되기 때문에 헬리코리아의 헬기 사용은 제한적이라는 것이다. 또한, 종종 다른

동종 업체의 헬기를 이용하는 때도 있고 이럴 경우 사용자는 해당 업체에 사용료를 지급하면 될 뿐이기에 노조의 쟁의행위 기간에도 직접 업무수행이 불가능한 경우 다른 업체를 이용할 수 있다는 주장이었다.

2021년 10월 8일 충남 지노위의 사실상 사용자의 주장만을 모두 수용한 결과를 내놓았다. 첫째, 지노위는 노조법상 헬리코리아의 업무가 항공운수사업에 해당하는지 다루지 않았다고 하면서도 "헬기운송사업은 실질적으로 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있으며 국민경제에 미치는 영향이 크다고 판단하여 공익사업으로 인정하였다"라는 것이다. 둘째, 응급헬기 운영 및 소방 119 항공기 운영 업무는 공중의 생명을 지키는 임무를 수행하고 공중의 생명과 직결되어 있으므로 100% 업무를 유지해야 한다는 것이다. 다만, 산불 진화 및 예방 계약 항공기 운영과 그에 따른 운항 관리 업무에서 산불 예방 기간인 봄철(1월 20일~6월 1일)과 가을철(10월 17일~11월 15일)의 임차 기간에는 100% 업무를 유지하고 그 외 업무에서는 필수유지업무를 제외한다고 결정하였다. 이러한 결정에 따른 필수유지 업무 인원은 [그림 3-8]과 같다.

이와 같은 결정에 따르면 에어팰리스지부는 1년 중 반년은 사실상 파업권이 부정되는 것으로 기본권을 심각하게 제한받는 것이다. 기본 논리는 2006년 노조법 개정 시 항공운수사업이 필수공익사업에 추가된 것을 바탕으로 하는데, 중노위 판정문에서도 '헬기운송사업'이 노조법 상에 '항공운수사업'에 해당하는지 다루지 못했다고 밝혔으면서도 과잉해석한 것이라고 할 수 있다.

[그림 3-8] 헬리코리아 필수유지업무 결정문

중앙노동위원회
National Labor Relations Commission

[별지 2]

주식회사 헬리코리아 필수유지업무 유지·운영수준, 대상직무, 필요인원

(단위: 명)

대상직무			대상인원	필수유지 수준	필수유지 인원
응급헬기	EMS 목포, 인천, 원주, 안동 (권역별 외상센터 4개소)	조종사	20	100%	20
		정비사	8		8
		운항관리	8		8
		지원팀	6	50%	3
소방헬기 (1대당)	119임무	조종사	3	100%	3
		정비사	2		2
산불진화 헬기 (1대당)	임차기간 내 산불예방, 진화 등	조종사	2	100%	2
		정비사	1		1
산불예방 헬기 (1대당)	임차기간 내 산불예방 등	조종사	1	100%	1
		정비사	1		1
운항관리	소방, 산불진화 및 예방 등	운항관리	3	100%	3
		지원팀	9	55%	5

이에 따라 영리를 목적으로 하는 소규모 민간기업에 '국민경제를 현저히 저해'하는지를 기준으로 하는 공익적 운영의무를 무리하게 부과하는

결과를 낳은 것이다. 또한, 10여 개가 넘는 유사업종이 존재하고 각 기관이 자체 헬기를 보유하고 있어 대체할 가능성이 큼에도 불구하고 행정 편의적인 발상으로 이와 같은 결정을 내린 것이라고도 할 수 있다.

참고로 아시아나 항공은 2011년 노사합의를 통해 항공기 기종 및 노선을 고려해 국제선은 80%, 제주 노선 70%, 제주 이외 국내선 50% 이상의 운항률을 유지하도록 규정하고 있다. 이에 대해 최근 노조는 대체 가능성의 증가와 환경변화에 따라 필수유지업무 비율을 낮춰야 한다고 주장하고 있다.

3. 파업 평가

1) 파업의 정당성

에어팰리스지부의 파업은 사용자 측의 회사 운영 전횡에 맞서 설립한 신생 노조가 중대 재해를 계기로 파업을 시작하였고 노조 혐오에 맞서 장기간 파업을 벌인 사례라고 할 수 있다. 우리나라의 산업현장은 오랜 기간 산업재해 공화국이라는 오명을 받아왔는데, 산업재해를 예방하고자 산업안전보건법을 시행하고 있음에도 불구하고 산업현장에서의 사고나 사회적 재난으로 인한 사고로 기업이나 정부의 안전에 관한 구조적 문제가 꾸준히 지적되어 오면서 2022년에 중대재해처벌법이 시행되기에 이르렀다. 그만큼 산업현장의 중대 재해가 사회적 관심을 받고 있었던 2022년 소속사 헬기의 추락사고로 기장과 정비사가 사망하고 중상을 입은 사고로 지부의 파업은 시작되었다. 지부는 사고 초기부터 파업을 준비한

것은 아니었지만 사용자 측의 사고처리와 후속 조치 과정이 무능할 뿐만 아니라 무성의한 것에 분노하여 집단 휴가 방식이라는 다분히 즉자적인 방식으로 항의를 표출한 것이었다. 하지만 사태가 장기화 될 조짐이 보이자 지부는 정당한 노동쟁의 절차를 밟으며 파업을 시작한 것이다. 신생 노조로서 투쟁의 경험과 자원이 현격히 부족한 상태였음에도 불구하고 사용자 측의 비인간적 대우에 대한 분노가 커 조합원들의 강한 단결력이 파업을 유지할 수 있는 원동력이었다고 할 수 있다. 또한, 파업의 과정에서 나타난 사용자 측의 노조 혐오 태도는 파업을 장기화하는 핵심적인 요인이었다. 결국, 지자체와의 계약해지에 따른 손해와 헬기의 장기간 방치로 인한 사업체의 존폐가 판가름 나는 시점에서도 노조가 완강하게 저항하자 사용자 측은 합의를 한 것이다.

2) 파업 전략 평가

에어팰리스지부는 노조결성 후 약 2개월 만에 파업을 진행하여 4개월간의 장기간 파업을 진행하였다. 이러한 과정이 가능했던 요인은 지부의 단결력을 바탕으로 산별노조인 전국민주일반노조와 민주노총 지역본부의 적극적인 결합이 있었기 때문이다. 투쟁 초기부터 김포 시내 16개 시민사회단체와 민주노총 부천시 시흥 김포지부와 민주노총 전국민주일반노조가 참가하는 시민대책위를 구성하여 적극적으로 투쟁에 결합하였다. 또한, 지역의 국회의원과 민주당의 을지로위원회를 통해 여러 차례 중재 시도를 하는가 하면 언론을 통해서도 사건을 사회화하는 등 동원 가능한 다양한 자원을 이용하였다. 지역의 작은 사업장의 신생 노조였음에도 불구하고 노조 및 시민사회단체와의 연대와 정치적 자원 및 언론을 충분히 활용한 모범적인 모습을 보였다고 할 수 있다. 파업 막바지에는 지방의

고용청도 적극적으로 중재에 나서게 되는 사회적 압력이 작용했다고 볼 수 있다. 다만, 사용자 측의 노조 혐오를 바탕으로 한 완강한 버티기 전략으로 결국 자신들의 영업적 이익에 위기를 느끼고서야 합의에 이르게 되었다는 점은 지부에 더 큰 과제를 안겨 주게 되었다고 볼 수 있다.

3) 파업 과제

조합원의 산재 사망에 대한 책임 있는 태도와 사과, 그리고 사후조치 등 지극히 기본적인 요구를 걸고 시작된 파업이 고공농성까지 벌이는 처절한 투쟁 끝에 노사합의가 되었다. 4개월간 임금도 받지 못하고 해고 위협까지 받았으나 결과적으로 조합원의 단결력으로 값진 성과를 얻어낸 승리였다. 그러나 파업 후 현장 상황은 만만치가 않다. 신생 노조로서 조직을 다지기도 전에 파업을 경험함으로써 일상활동에 대한 시스템과 경험은 전혀 없는 상황에서 사용자 측이 파업 후 조합원들을 적극적으로 회유하기 시작한 것이다. 이는 노조결성 초기부터 사용자 측이 보였던 노조 혐오 태도가 파업 후 더욱 강화되었음을 보여 준 것이다. 처음에는 사용자 측이 조합원들을 적극적으로 만나는 것을 지부는 오히려 관계 개선의 긍정적인 신호로 오판하였다. 하지만 시간이 흐를수록 조합원들의 노조에 대한 집중도가 떨어지고 장기간 격지 근무가 진행되어 밀접한 접촉에 한계가 누적되며 지부의 힘이 약화되고 있다는 것을 깨닫게 되었다. 이와 같은 상황을 가속 시킨 것은 올해 결정된 중노위의 필수유지업무 비율이라고 할 수 있다. 하지만 이에 대한 적절한 후속 대응이 없어 당장 노조의 힘이 약화되는 것을 막기는 쉽지 않아 보인다. 또한, 중대재해처벌법의 최근 논의의 흐름을 보면 50인 미만 사업장에 적용될지 불투명한 상황으로 전개되고 있어 에어팰리스와 같이 소규모의 사업장이지만

끊임없이 중대 재해가 발생하는 헬기운송사업의 안전을 강화시키는데 큰 도움이 될 것으로 보이지 않는다.

4. 시사점과 제언

에어팰리스지부 파업 사례는 노조 혐오적 태도를 보이는 사용자에 맞서 안전과 생존권을 지키려는 소규모 사업장의 처절한 투쟁 과정을 보여주었다고 할 수 있다. 노조 혐오 태도는 사용자 개별의 특성일 수도 있지만 근저에는 사회적 분위기를 반영한다고 볼 수 있다. 노조 혐오는 우리 사회에서 오랜 기간 배태된 사회적 인식이다. 다만, 정치적 상황에 따라 그 강도가 약해지거나 노조의 사회적 힘에 따라 극복되는 것처럼 보이는 시기도 있다. 하지만 최근 정치권과 언론의 태도는 어느 때보다도 노조 혐오 인식을 강하게 재생산되고 있어 에어팰리스와 같은 신생 노조에 더욱 어려움을 주고 있다. 이러한 상황을 개별 노조가 극복할 방법은 강한 단결력을 바탕으로 외연을 확장하는 것이다. 에어팰리스지부가 이 어려움을 극복하고 노조를 더욱 굳건히 세워야지만 매년 반복되는 중대 재해로부터 조합원들을 보호하고 건강한 일터를 만들 수 있다. 이러한 조건을 만들기 위해서 몇 가지 제언을 한다면 다음과 같다.

첫째, 신생 노조이므로 조합원들의 노조에 대한 기본 인식과 활동에 대한 적극적인 교육이 강화되어야 한다. 하지만 지부는 1년에 반년 이상을 격지에서 근무하고 있으므로 전국민주일반노조와 민주노총 지역본부의 적극적인 역할이 필요하다고 할 수 있다. 또한, 사용자 측의 조합원 회유 작업에 대한 대응 행동과 법률지원도 필요하다.

둘째, 헬기운송사업에 대한 필수유지업무 결정에 대해 타 노조와의 적

극적인 연대를 통해 법률적 대응을 진행해야 할 것이다. 현재까지 유사 사업장에 노조설립이 폭넓게 조직되어 있지 않지만 대표적인 사업장인 헬리코리아가 공공운수노조에 소속되어 있고 최근 조종사 노조들도 필수유지업무에 대한 대응을 준비하고 있으므로 공동으로 부당성을 알리고 필수유지업무 비율을 조정할 수 있는 노력을 해야 할 것이다.

셋째, 헬기운송사업장들은 대부분 규모가 작지만 한정된 노동시장이라는 특성이 있다. 즉, 특정한 기술이 사용되고 되고 있어 조직화만 된다면 공급 측면에서 강한 단결력을 가질 수 있는 시장이라는 것이다. 이와 같은 환경에 적합한 조직방식은 반드시 노조일 필요가 없다. 폭넓은 교류의 장을 만들어 정보를 교류하고 사업장의 안전과 사용자 측의 독단적 운영을 막기 위한 다양한 정책적 활동을 할 수 있는 플랫폼을 만드는 것도 의미 있을 것이다. 이러한 활동을 바탕으로 법과 제도개선을 위한 활동들이 이어진다면 외연의 확대를 통해 조직이 더욱 단단해질 수 있을 것이다.

Ⅴ. 제천 봉양농협의 직장갑질 중단 파업

사무금융노조 봉양농협분회의 파업 사례는 사용자와 그 가족의 갑질을 계기로 노조를 결성한 신생 노조의 투쟁 과정과 결과를 살펴보는 것이다. 직장 갑질의 유형은 여러 가지가 있지만, 봉양농협의 사례는 조합장의 장기집권에 따라 발생한 측면이 크므로 농협의 민주주의의 문제와 밀접한 관련이 있다고 할 것이다. 농협의 민주주의 문제는 오랜 기간 사회

적으로 조명을 받았지만 여전히 해결되지 않고 있는데, 이는 직장 내 민주주의뿐만 아니라 농협의 주체인 농민들과의 실질적인 연대를 통해 해결해야 할 사안이므로 노동자와 농민의 연대가 필수적이라고 할 수 있다.

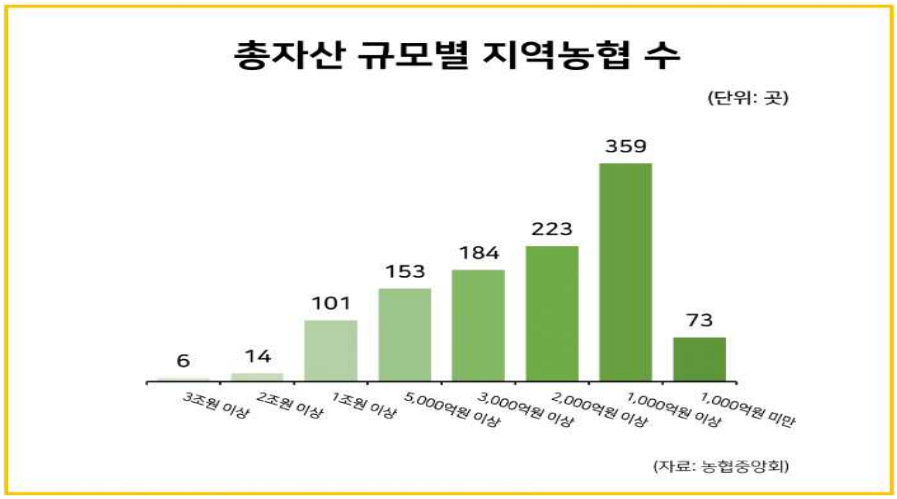
한편, 봉양농협의 투쟁은 사업장 내 복수노조 문제와도 관련이 있는데, 봉양농협분회의 투쟁 이후 설립된 복수노조가 교섭대표 지위를 획득함에 따라 노조는 하는 수 없이 사업장에 복귀를 하게 된다. 하지만 그 이후에도 직장 내에서 사용자와의 갈등과 더불어 노동자 간 갈등, 그리고 농민과 사용자의 갈등이 복합적으로 얽혀 있는 상황이 지속되고 있어 다양한 면에서 더욱 관심을 가져야 할 사례라고 할 수 있다.

1. 사업장 및 노동조합 현황

1) 사업장 현황

봉양농협은 충북 제천시 봉양읍에 있는 농업협동조합이다. 1971년 설립된 이래 금융업 이외에도 1992년 고춧가루 공장 준공, 2007년 주유소 개업, 2011년 하나로마트 개장으로 사업을 확장해 오고 있다. 자산 규모는 약 1,100억 원이다. 제천시에는 같은 업종으로 제천단양축산농협, 제천농협, 남제천농협, 금성농협, 백운농협, 봉양농협이 있는데, 조합원 규모나 재정 면으로는 제천농협, 제천단양축산농협과 남제천 농협이 상대적으로 크고 백운농협, 금성농협이 봉양농협과 비슷한 규모라고 할 수 있다.

[그림 3-9] 지역농협 자산 현황



자료 : 통계뱅크(2023. 6. 15)

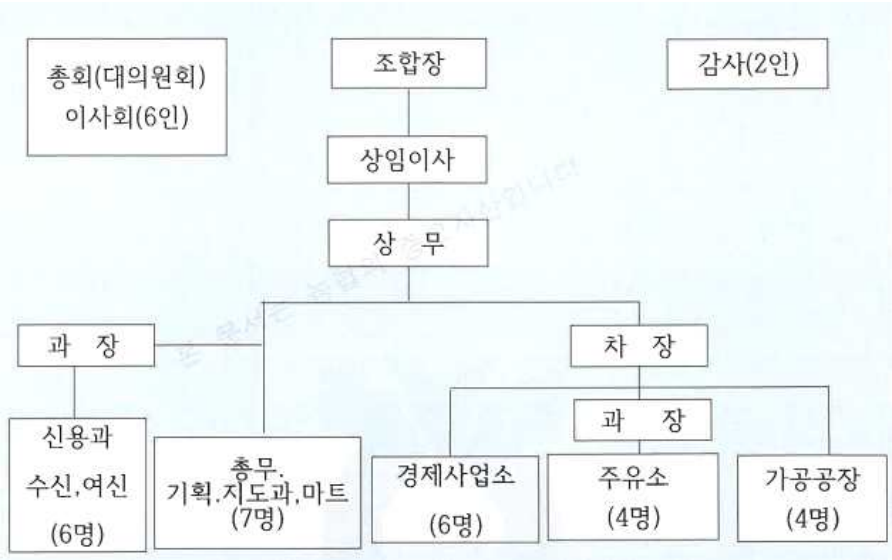
전국 수준의 규모에서 보면 [그림 3-9]에서 보는 바와 같이 농협법에 따라 설립된 1,113곳 중 봉양농협은 소규모 농협에 속한다고 할 수 있다. 주요 사업의 매출 비율은 금융업이 약 88%를 차지하고 마트와 주유소 등 경제사업이 12%를 차지하고 있다.

조직구성은 [그림 3-10]에서 보는 바와 같이 총회(대의원대회), 조합장 등 임원과 본점, 경제사업소, 주유소, 가공공장으로 이루어져 있다.

총 인원은 조합장을 포함해 41명이고, 직원은 정규직이 18명, 무기계약직이 13명이다. 무기계약직의 규모는 제천시의 다른 농협과 비교해서 많은 편이다. 비슷한 규모의 지역농협인 백운농협은 무기계약직이 2명인 것과도 비교된다.

조합장은 71년 설립 이후 세 명이 역임했는데, 현 조합장인 홍성주는 88년 5월부터 현재까지 재임하고 있다.

[그림 3-10] 봉양농협 조직구성도



자료 : 봉양농협 사업보고서(2023. 6.).

지난 10월 4일 국회 농림축산식품해양수산위원회 국정감사에서 농협중앙회로부터 제출받은 자료를 보면, 올해 3월 치러진 '제3회 전국동시조합장선거'에서 당선된 농협 조합장 1,111명 중 363명(32.6%)이 3선 이상으로 나타났다. 조합장 임기가 4년인 점을 고려하면 12년 이상 재직하는 것으로 나타났다. 홍성주 조합장은 올해 당선으로 10선이므로 37년째 조합장을 하는 것이다. 이런 현상이 가능하게 된 것은 2004년 농협법이 상근 조합장의 연임을 2회 총 12년으로 제한하는 것으로 개정되고, '지역농협은 자산 규모가 2500억 원을 초과하면 조합장을 반드시 '비상임'으로 해야 한다'는 조항을 신설한 것에서 비롯된다. 홍조합장은 이를 이용해 비상임 조합장으로 선출되어 현재에 이른 것이다. 비상임조합장도 조합을 대표하고 신용업무 등을 제외한 대부분의 조합 업무에 권한을 갖는

다. 매월 15일 이상 출근하면 '월 기본 실비' 등이 지급되는 등 급여도 받는다. 상임조합장은 2차 연임(3선)으로 제한되어 있지만 비상임 조합장은 연임 규정 자체가 없다는 점을 이용해 봉양농협은 규약을 변경하여 선거를 치러왔다.

최근 지역농협의 자산 규모가 커지면서 조합장을 비상임으로 선출해야 하는 곳이 크게 늘었다. 2015년 선거에서 비상임을 뽑는 농협은 211곳에 불과했지만 2019년에는 376곳으로 늘었고 올해에는 549곳으로 전국 농협의 절반 정도가 비상임조합장으로 변경됨으로써 사실상 '조합장 임기 제한'이 없는 상황이다. 더군다나 봉양농협과 같이 자산 규모의 여건이 되지 않는 농협도 자의적인 해석으로 비상임조합장을 선출할 수 있도록 하고 있어 사실상 모든 농협 조합장의 임기 제한이 없는 상황이라고 할 수 있다. 농협과 비슷한 형태의 수협이 비상임 조합장에 대해 연임 1회, 새마을금고와 신협이 연임 2회까지로 제한하는 것과 비교된다.

홍성주 조합장은 별다른 경쟁자 없이 현재까지 선출되어 왔다. 이러한 구조에서 상임이사가 인사권 등 대부분의 책임을 맡고 있지만 상임이사의 임면권을 조합장이 가지고 있어 사실상 비상임 조합장이 실질적인 권한을 가지고 있다고 볼 수 있다. 봉양농협의 현 상무이사는 봉양농협 출신으로 홍성주 조합장이 임명한 인사다.

홍성주 조합장이 오랜 기간 역임을 할 수 있었던 이유는 조합장 임기 중에 제천시장에 출마하는 등 인지도를 높여왔고 일상적으로 농민조합원과의 관계를 돈독히 한 성과로 보인다.

"제가 봤을 때는 동네 조합원님들이나 제천 시민 그냥 일반 시민들한테도 좀 쇼맨십이 강하세요. 언제나 선거운동을 하면서 다닌다고 봐야죠. 차에다가 팔토시, 밀짚모자, 박카스를 싣고 다니면서 그냥 보면 하나씩 나눠주고 인사도 잘하시고 워낙 오래 여기에 있다 보니 조합원들이나 가족들의 집안 사정을 다 아세요. 그래서 길에서 만나면 아들이 취직했냐 느니 부모님 건강은 어떤지 관심을 가져주니까 인기가 좋은 거죠."

(봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

반면, 내부 직원들과는 여러 차례 마찰을 빚어왔다. 특히, 2023년 3월에는 전례 없이 직원을 해고하는 사건이 발생하였고 소송이 진행되었다.

1) 노동조합 현황

봉양농협분회는 전국사무금융서비스노동조합 충북본부 협동조합지부 분회의 형태로 2022년 10월 5일 설립되었다. 초기 조합원은 15명이었지만 현재는 10명이고, 고용형태로는 정규직이 2명이고 8명은 계약직이다.

노조를 결성하게 된 배경은 조합장의 사적 심부름과 비인격적 대우 등으로 오랜 기간 불만이 쌓여온 상황에서 조합장 부인이 벌인 갑질이 직접적인 계기가 되었다고 볼 수 있다.

2022년 9월 중순쯤 조합장 부인은 봉양농협이 운영하는 하나로마트에서 폐기 처분하기 위해 쌓아오는 식자재를 가져가려고 했다. 이를 지켜본 직원들은 만류했으나 결국 가져갔다. 하지만 오후에 다시 하나로마트로 돌아온 조합장 부인은 직원들에게 소리를 지르고 식자재를 던지는 등 행패를 부린 것이다.

"폐기된 식자재를 사모님이 가져가려고 하니까 신입직원이 만류를 했나

> 봐요. 그러니까 '내가 누군지 알아요'라는 말이 나오고 직원은 '아니, 어머니가 누군지는 알 필요 없고 가져가면 안 된다'고 한 거예요. 끝내 가지고 갔고 나중에 다시 그걸 들고 와서는 '니가 일렀냐' 하면서 '이건 너나 다 처먹어'라고 소리 지르면서 난동을 부린 거예요."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

이 사건 후 당시 신입직원은 모욕에 격분하여 퇴사하였다. 다른 직원들도 공분하여 몇몇이 모여 대책을 논의하기 시작하였다.

> "저희 직원들끼리 다 모였죠. 조합장도 마찬가지지만 사모님도 너무 심하다 개인적인 심부름을 되게 많이 시키세요. 뭐 갖고 와라. 뭐 갖다가 우리 집에 갖다 놔라 같은 개인적인 심부름을 여러 번 시켰죠. 그래서 이제 그게 명분이 된 거죠. 물건을 직원들에게 던진 사건은 도저히 참을 수 없다고 생각하고 노조를 결성하자 이렇게 된 거죠."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

언론에 공개된 조합장과 부인의 갑질 사례를 몇 가지 더 살펴보면,

> "한번은 조합장님이 저한테 개인적인 심부름을 시키셨는데 깜빡하고 못 했어요. 퇴근길에 조합장님 전화를 받았는데 30분 동안 욕을 하더라고요. 죄송하다고 여러 번 말했는데 온갖 욕을 다 들었어요. 모욕감이야 이루 말할 수 없죠. 그때 기억이 아직도 나요. 그것 말고도 장모한테 뭐 갖다 줘라, 세탁소 가서 옷 좀 찾아와라. 수도 없이 엄청 많아요."
>
> (충북인 뉴스. 2023. 3. 28일)

봉양농협에 입사한 지 10년째인 현 분회 사무국장은 비료 등 배달 업무를 하는 비정규직 노동자다. 조합장이 서울이나 타지역으로 출장을 갈 때면 늘 운전기사 역할을 했다.

> “모셔다드리는 건 좋아요. 그런데 제 일은 누가 하죠? 영농철이면 하루 배달 건수가 20건 정도 돼요. 조합장님을 모셔다드리고 오면 다음 날에는 40건이 되는 겁니다. 정작 내가 맡은 일은 못 하면서 심지어 내 차로 모셔다드려요. 기름도 내 돈으로 넣을 때도 있었습니다. 출장비라고 주는데 1만 원인가, 1만 5000원인가. 내 차에 내 돈으로 기름 넣고, 내가 운전해주고… 일은 밀리고, 전 뭐를 한 거죠?”
>
> (충북인 뉴스. 2023. 3. 28일)

직원들은 불우이웃을 돕는 연탄바자회 행사 때에는 암묵적 동의로 티켓을 구입해야 했다.

심지어 조합장의 부인은 직원들에게 “너, 내가 조합장한테 얘기해서 잘라 버린다”던가, “노조에 가입하지 않으면 내가 표창장도 주고 좋은 사업부서로 가게 해줄게” 등의 인사와 노조활동에 관여하는 듯한 말도 하였다(충남지노위 판정서, 2023년 6월 7일).

이러한 사건들이 배경이 되어 노조결성을 결심한 노동조합 초기 주체들은 수소문하여 민주노총 제천단양지부에 연락을 취하였고 사무금융노조 충북본부와 연결되어 2022년 10월 5일 봉양농협분회를 설립하였다. 노조설립 후 조합장과의 면담을 진행하며 지난 사건들에 대해 사과를 요구하였으나 별다른 성과를 얻지 못했다. 10월 18일 노조는 정식으로 단체교섭을 요구하며 조합원 총회를 이어갔고 요구안을 정리하여 10월 27일 단체교섭을 요구하였다.

2. 파업의 경과와 현 상황

1) 파업 경과

11월 15일 1차 교섭에서 상견례를 한 후 1주일 단위로 교섭했지만 진전이 없었다. 하지만 연말이 다가오며 조금씩 안건에 접근이 이루어졌다. 해를 넘겨 2023년 1월 6일 7차 교섭에 이르러서는 단체협약(안) 100개 중 80개 항목에 대해서 잠정합의를 이루어 냈다. 그러나 협상 타결에 기대를 안고 참석한 1월 16일 교섭에서 사용자 측은 돌연 지금까지 협의한 내용을 백지화하겠다고 선언하였다. 그 이유는 조합장이 허락을 해주지 않기 때문이라는 것이다.

> "거의 80% 정도를 잠정 합의했는데 갑자기 오더니만 지금까지 한 거 아무것도 못 해주겠다는 거예요. 왜 그러느냐 이유를 물으니까 무조건 조합장 핑계를 대는 거야 조합장이 안 된다고. 그러면 여태까지 당신들 마음대로 한 거냐고 따졌죠. 조합장은 나오지 않고 상임이사가 위임을 받아 나오는데 그 권한도 위임받은 거 아니냐고 따졌죠. 결국, 조합장이 허락을 안 해준다는 거예요."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

이후 한 차례 더 교섭을 진행했지만, 결과는 오히려 후퇴되는 상황이 되었다. 2월 2일에는 결정적으로 교섭의 파행을 부추기는 일이 발생하였다. 한 계약직 직원의 무기계약직 전환이 인사위원회에서 부결된 것이다. 이제까지는 일정 기간이 지나면 계약직에서 무기계약직으로 전환 되는 것은 관행이었다. 그런데 처음으로 전환이 부결된 것이다. 더구나 계약해

진 된 직원은 분회의 여성국장으로서 핵심 간부였기에 노조는 계약 해지가 노조 활동과 연관이 있다고 판단할 수밖에 없었다. 사용자 측이 주장하는 부결 사유는 '이 직원은 회사의 서비스 성향과 맞지 않아 부결을 의결하였다'라는 것이었다. 구체적으로는 '인사고과 평정점수가 무기계약직 전환 점수에 미달하였고, 판매사원으로서 상품 포인트를 임의로 적립하여 중대한 귀책 사유로 감사에 지적'되었다는 이유였다. 하지만 이 건과 관련한 감사 결과는 사안이 경미하다고 판단하여 징계 결정도 하지 않은 사건이었다. 더욱 의문이 드는 것은 해당 직원이 회사가 지원하는 지역 축제에서 발생한 상품 포인트 적립을 조합장 앞으로 했는데, 이는 다가올 조합장 선거에서 현 조합장을 낙선시키기 위해 흠집을 만들려는 모략이라고 주장하였다. 양측의 주장을 비교하면 [표 3-9]와 같다.

노조는 이 사건을 부당해고로 판단하여 지노위에 제소하였고 이와 더불어 최종 교섭이 결렬된 후 조정을 신청하였다. 이 과정에서 쟁의 행위 찬반투표를 하였는데 모든 조합원이 찬성했다. 결국, 2월 20일 2차례의 조정을 거친 후 최종적으로 조정은 중지되었고 노조는 파업권을 획득하였다. 본격적인 파업에 돌입하기에 앞서 노조는 사용자 측에 성실한 교섭을 촉구하고 집회와 조합원 교육을 진행하면서 사용자 측의 답변을 기다렸다. 전면 파업은 3월 15일부터 시작할 계획이었다.

[표 3-9] 부당해고에 대한 노사의 주장 비교

이 사건 근로자 및 노동조합	이 사건 사용자
○ 경품 구매액은 외상 매출의 건이었고, 외상 매출의 경우 통상 추후 결제 시 구매자를 쉽게 확인할 수 있도록 전산에 구매자의 이름 등을 등록함 ○ 조합장의 배우자가 구매한 것을 대금 결제 시 쉽게 알아볼 수 있도록 전산에 조합장의 이름으로 착오 등록하였고, 이를 알지 못한 신청외 직원이 대금을 결제하면서 포인트를 조합장 앞으로 착오 적립한 것으로 이 사건 근로자의 귀책이 아님 ○ 이와 관련하여 감사에 지적되었으나 이 사건 근로자에게 책임을 묻거나 경위서 등을 작성할 것을 요구한 사실이 없었음	○ 이 사건 근로자는 2023. 3. 8 예정된 농협 조합장 선거에 조합장을 낙선시키기 위해 흠집 만들기 및 모략을 꾸미기의 일환으로 포인트를 조합장 앞으로 적립하였고, 수시 감사에서 지적되었음.

자료 : 충남지노위 판정서(2023. 6. 7)

그런데 파업을 얼마 남기지 않은 시점에 노조 간부들은 복수노조 설립 움직임이 있다는 사실을 알게 되었다. 복수노조는 정규직들이 중심이었고 분회 조합원들을 빼가는 일까지 발생하였다.

> “노조를 처음 만들려고 했을 때 정규직들에도 제안했어요. 근데 그때는 난 지금 현 상황에 만족해, 지금 월급하고 복지 수준에 만족해, 난 노조 안 할 거야 이랬어요. 근데 지금 와서 뒤통수를 친 거죠. 우리 노조도 처음 시작할 때 15명이었는데 이제는 10명만 남게 되었는데, 그 사람들이 압박을 한 거예요. 하나씩 빼가는 거죠. 결국, 넘어가는 사람도 있었고 그냥 탈퇴하는 사람도 있었죠.”(봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

결국, 3월 14일 복수노조가 설립되었다. 복수노조는 한국노총 소속으로 관리자들과 정규직을 중심으로 조합원 수는 약 15명 정도였다.

노사관계가 파행으로 치닫고 있는 상황에서 불과 1주일여 만에 복수노

조가 설립된 점에 대해 노조는 배후가 의심스러웠다.

> "위원장은 000 대리인데 홍조합장 사람이에요. 또, 부위원장을 맡은 사람은 그전에 노조를 같이 하자고 했을 때 저한테 그랬어요. 내가 꿈이 금성농협 조합장이야 그런데 내가 여기 노조하고 있으면 되겠어. 난 절대 노조는 안 해라고요. 그런데 파업 앞두고 갑자기 노조를 만들었으니 배후가 의심스럽죠."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

그러나 물증은 없었고 노조는 이 문제보다는 파업 일정에 더 집중하였다. 예정대로 3월 15일부터 전면 파업에 돌입하였다. 노조는 봉양농협 본점 앞에 천막을 설치하고 파업을 이어갔다. 사업장은 곧바로 파업의 효과가 나타났다. 주유소는 오전에만 운영하게 되었고 마트는 평상시에 5명이 근무하였는데 파업 시기에는 2명이 근무하며 운영에 어려움을 겪었다. 이에 따라 농민조합원들의 원성도 높아져 갔다. 그러나 사용자 측은 아랑곳하지 않고 사태 해결에 적극적으로 나서지 않았다.

이 기간 노조에 적극적으로 연대를 한 곳은 지역의 농협노조들과 사무금융 노조들이었다. 이외에도 농민회와 진보정당 등에서도 지원을 해 주었다.

하지만 사용자 측의 무성의한 태도로 교섭에는 진전이 없어 파업은 두 달을 넘기게 되었다. 두 달이 지나는 동안 내부의 갈등도 존재했다.

> "내부 갈등이 없었다면 거짓말이겠죠. 많이 힘들고 그랬죠. 그래도 한번 끝까지 가보자. 어차피 시작했으니까 우리가 여기서 흩어지면 죽는다 그랬죠. 흩어지면 우리 모두 잘릴 수밖에 없으니까 똘똘 뭉쳐보자. 그렇게 다 잡은 것이에요."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

파업이 길어지는 동안 문제는 노사관계가 아닌 노노관계에서 발생했다. 복수노조는 과반 노조를 주장하며 교섭대표가 자신들이라고 주장했고 지노위에 교섭대표 선정 신청을 한 것이다. 최종적으로 5월 30일 지노위가 교섭대표로 복수노조를 선정하는 일이 발생하자 노조는 하는 수 없이 6월 1일 현장에 복귀함으로써 파업은 마무리되었다.

> "지노위 결정이 나고 어쩔 수 없었죠. 더 끌면 불법 파업이 되니 하루라도 더 넘기면 불법이 되는 거지요. 그럼 이제 구상권 청구도 들어올 테고 그래서 별수 없이 복귀한 거예요."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

2) 파업의 종료와 현 상황

현장에 복귀하고 며칠 지난 6월 7일 지노위에서 부당해고구제신청을 한 조합원에 대해 복직 결정이 났다. 결과적으로 해고되었던 조합원은 무기계약직으로 전환되었다. 분회는 다시 의지를 모아 본점 앞에서 아침저녁으로 피켓팅을 진행하기로 하였다. 복수노조 조합원들과의 관계는 더욱 악화되었다.

> "냉전이죠. 서로 말 한마디 안 해요. 아무리 상급자지만 지금 전쟁 중이잖아요. 아침마다 선전전할 때도 마이크 잡고 너네가 우리 뒤통수치지 않았냐, 우리가 노동조합 같이하자고 그렇게 얘기할 때는 관심 없다가 인제 와서 뒤통수를 치냐, 너네는 욕먹어도 싸다, 이렇게 도덕적으로 지탄하는 그것밖에 없더라고요."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

교섭대표가 된 복수노조는 곧바로 단체협약과 임금을 타결하였다. 내

용은 주로 정규직 이익만을 중심으로 구성되었다고 할 수 있다. 예를 들어, 임금은 6% 정률로 인상하기로 했는데, 정규직의 통상임금이 약 500만 원이고 무기계약직은 200만 원인 현실에서 정률제는 전적으로 정규직에 유리한 임금협상이었다. 노조는 복수노조에 임금인상을 정액제로 하든지 아니면 정규직과 무기계약직의 적용기준을 달리하자고 제안하였지만 받아들여지지 않았다. 이로써 조합원들의 상대적 박탈감은 더욱 커졌고 직장 내 갈등도 심해졌다.

최근 봉양농협은 노조와의 관계뿐만 아니라 농민회와도 갈등을 빚게 되었다. 농협 직원이 상담 중이던 농민 조합원에게 욕설하는 일이 발생하자 본점 앞에서 천막과 현수막을 설치하고 농성을 하는 일이 벌어진 것이다. 결과적으로 농협 직원이 주의 처분에 그치자 농민 조합원들의 불만도 높아졌다.

결국, 홍성주 조합장의 독선적 농협 운영과 관련하여 농민회가 전면에 나서 규탄대회를 진행하였다. 제천시 농민회는 9월 8일 봉양농협 앞에 200여 명이 모여 홍성주 조합장 퇴진 촉구를 하는 농민대회를 개최하였다. 대회에서 조합장 퇴진의 사유로 제시한 내용은 △조합장이 직원에게 사적 심부름을 상습 지시해왔다 △소금 수요급증(핵 오염수 방류) 시점에 조합원보다 조합장 지인들에게 소금을 우선 판매했다 △관리자급 어용노조(복수노조) 설립으로 민주노조를 무력화했다 △조합원에게 욕설한 직원이 '주의처분'을 받는 데 그쳤다 △조합장 아내가 마트 직원들에게 물건을 투척하며 폭언했다는 등의 내용이다. 농민회는 이후에도 홍조합장의 퇴진을 위해 더욱 힘을 쓰겠다고 공언하였다(한국농정신문, 2023. 9. 11). 하지만 현재의 농협법의 허점 때문에 조합장을 선출하는 시스템이 존재하는 한 과정이 순탄치 않을 수 있다.

농협 조합장의 선출과 해임의 권한은 총회에 있지만, 현실적으로는 대

의원대회에서 결정된다고 할 수 있다. 따라서 홍 조합장을 퇴진시키기 위해서는 정관을 변경하여 비상임조합장 규정을 없애거나 해임을 의결해야 한다. 그러나 최근 추세는 비상임조합장 규정을 신설하는 농협이 많다. 충북 도내 상황만 봐도 농협법의 허점을 이용하여 비상임조합장 규정을 신설하여 무제한 연임을 시도하는 농협이 늘어나고 있다. 충북도에는 55개 지역농협이 있는데 이중 자산총액이 2,500억 원이 넘어 의무적으로 비상임조합장으로 전환한 농협은 15곳밖에 되지 않았다. 나머지 40곳은 상임 조합장으로 유지할 수 있는 비교적 작은 농협이다. 그러나 이들 가운데 20%인 8곳이 정관을 개정해 조합장을 비상임으로 전환했고 최근에도 비상임조합장 규정을 신설하려고 하는 농협들이 늘어나고 있다. 결국, 오랜 기간 역임한 농협 조합장들은 사실상 최고 의결기구인 대의원대회를 장악해 권력을 계속 연장하려고 시도하는 흐름이 이어지고 있다는 것이다. 봉양농협도 조합원은 약 1,200명이지만 소수의 대의원이 조합장의 거취에 관여하고 있는데, 현재 대의원들의 성향상 규정을 바꾸거나 조합장을 퇴진시키기에는 어려움이 있어 보인다는 것이다.

> "여기는 구성이 이사회 대의원대회가 있는데 이사 6명 감사 2명 대의원 한 52명 되는데 전부 다 홍조합장 측근이에요. 그렇기 때문에 그 사람들이 바뀌지 않는 이상 어떻게 탄핵을 시키거나 할 수가 없다고 봐야죠."
>
> (봉양농협분회 사무국장 인터뷰 중)

최근 충북의 한 언론에서는 봉양농협의 조합원 중 무자격조합원이 상당수 있다는 의혹을 제기하였다. 실제 농사를 짓지 않고, 땅도 소유하고 있지 않음에도 봉양농협 조합원으로 수년째 가입돼 있다는 것이다. 조합원의 관리 주체는 농협 이사회와 조합장인데, 봉양농협 측은 1년에 한

번씩 관리하고 있어 문제가 없다고 하지만 취재 결과 마을 주민들로부터 무자격조합원이 있음을 확인하였고 이 사람들이 조합장 선거에도 참여하였다는 보도를 해 봉양농협의 민주주의가 근간부터 심각한 수준이라는 것을 보여주고 있다.[1)]

3. 파업 평가

1) 파업의 정당성

봉양농협분회의 파업 사례는 최근 우리 사회에서 꾸준히 조명되는 직장 갑질에 맞서 노조를 결성하여 부당함을 알리고 건강한 일터를 만들기 위한 노력을 보여 준다고 할 수 있다. 갑질이란 언제부터 통용되었는지는 분명하지 않지만 말 그대로 갑처럼 우월적 지위를 이용하여 군림하려는 행동과 태도를 의미하는 것으로 일상적으로 널리 사용되고 있다. 이러한 태도는 직장 내에서도 빈번하게 발생해 왔는데 2019년에는 근로기준법을 개정하여 직장 갑질을 규제할 수 있도록 '직장 내 괴롭힘 금지제도'를 마련하기에 이르렀다. 근로기준법 제 76조 2항에는 "사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 직장 내 괴롭힘이라한다)를 하여서는 아니 된다"라고 규정하고 있다. 제도 강화를 위해 2021년에는 강력한 처벌 규정까지 마련하였다. 봉양농협의 사례는 전형적인 직장 내 괴롭힘에 해당된다고

1) 충북인 뉴스(2023. 4. 19.)

볼 수 있다. 하지만 현재까지 이에 대한 처벌 움직임은 보이지 않는다. 따라서 노조를 결성하여 노동자 스스로 부당함을 해결하려는 노력은 당연한 수순이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 봉양농협의 파업은 직장 갑질에 대항한 노조 결성으로 건강하고 안전한 일터를 만들려는 노동자들의 정당한 자구책이었다고 할 수 있다. 파업에 들어가기 전 분회는 조합원들과 충분한 소통을 진행하며 단체교섭을 절차대로 진행하였다. 사측 또한 교섭에 성실하게 임해 100여 개가 넘는 단체협약안에 대해 이견을 좁혀나갔다. 하지만 교섭 막바지 조합장이 논의 내용을 모두 뒤집으며 난항에 빠졌고 하는 수없이 노조는 파업을 결정하게 된 것이다. 그러나 조합원의 단결력을 바탕으로 꿋꿋하게 진행되던 파업은 복수노조 설립이라는 복병에 대체하지 못해 만족한 결과를 얻지 못하고 막을 내렸다.

2) 파업 전략 평가

봉양농협분회는 직장 갑질에 맞서 구성원들이 스스로 노조를 조직하였고 이후 사무금융노조 산하 지역본부와 접촉하여 분회로 편입되었다. 소규모 조직이고 경험이 적어 상급단체의 역할이 절실하다는 판단에서 분회가 선택한 것이다. 이와 같은 효과로 파업 초기부터 같은 지역의 농협노조들과 지역본부의 적극적인 결합이 이루어져 신생 노조의 어려움을 일정 정도 극복할 수 있었다. 하지만 봉양농협분회 파업의 특징은 그동안 지속적으로 제기되어왔던 농협 민주주의 문제와 밀접한 연관이 있다는 점에서 지역 농민회와의 연대가 필수적이었다고 할 수 있다. 그러나 초기에는 적극적인 연대가 이루어지지 않은 것으로 보인다. 또한, 농협 민주주의와 관련하여 농협법의 개정 논의가 한창일 때 봉양농협의 사례가 적극적으로 활용된 것 같지는 않다. 여러 언론에는 조합장의 성추행

등이 이슈로 떠오르기는 했지만, 직장 갑질과 노사관계 측면에서의 이슈는 상대적으로 약한 면이 있었다. 그런데도 분회가 약 두 달이 넘는 동안 파업을 유지할 수 있었던 것은 조합장과 부인의 직장 갑질에 대한 분노가 컸고 지역본부와 집행부의 헌신적인 노력으로 단결력을 유지한 점이 크게 작용하였다고 할 수 있다. 종합적으로 평가하자면 신생 노조의 경험 부족은 조직의 단결력과 지역본부 등의 노력으로 극복할 수 있었고 여론전이나 노조들의 연대도 적극적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 다만, 조합장에 대한 견제를 위해 필수적이었던 농민회와의 적극적인 전략 공유와 소통이 초반에 이루어지지 않은 점이 아쉽다고 할 수 있다. 결정적인 문제로는 복수노조에 대한 예상과 대응을 하지 않은 것이 결과적으로 파업을 성과를 가지고 마무리하지 못하는 요인이 되었다고 할 수 있다.

3) 파업 과제

봉양농협분회의 파업은 복수노조의 등장으로 교섭권을 잃어 단체협약 등의 성과는 얻지 못했다. 복귀한 현장은 노사관계뿐만 아니라 직장 구성원들의 갈등은 어느 때보다 커졌다. 그나마 다행인 것은 최근 농민회가 적극적으로 나서 조합장의 퇴진을 요구하고 구체적인 행동을 준비하고 있다는 점이다. 앞으로 노조가 해야 할 과제는 신생 노조기 때문에 미처 준비하지 못했던 일상활동에 대한 시스템을 만들어 단결력을 더욱 공고히 하는 것이다. 이 과정에서 지역본부의 역할이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 또한, 복수노조에 대응하기 위한 다양한 방법이 모색될 필요가 있을 것이다. 이와 더불어 농민회와 연대하여 농협법 개정에 논의에 봉양농협 사례를 적극적으로 알려 조합장의 전횡을 양산하는 구조를 막아내야 하는 과제가 놓여 있다.

4. 시사점 및 제언

한 지역에서 37년간 임기를 지속하고 있는 조합장의 횡포에 맞서 신생 노조가 투쟁한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 어려운 일인 줄 알면서도 봉양농협분회 조합원들은 그동안 받은 조합장과 부인의 갑질에 분노와 설움이 받쳐 조직을 결성한 것이다. 그러나 마주친 현실은 녹록하지 않았다. 제왕적 권력을 가진 조합장의 어깃장으로 단체협약은 막바지에 뒤집혔고 조합장 퇴진을 위해 언론에 알리고 연대를 이어갔지만 역부족이었다. 구조적으로도 조합장을 퇴진시킬 마땅한 방법이 없는 상황이다. 설상가상으로 복수노조까지 설립되어 교섭대표권을 잃게 되어 조직적 저항에도 한계에 부딪히게 되었다. 다만, 최근 농민회가 이 문제에 적극적으로 나서게 된 것은 고무적이라고 할 수 있다. 이러한 배경에서 향후 분회와 노조가 적극적으로 나가야 할 방향에 대해 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 농협 민주주의를 위한 농협법 개정에 민주노총을 비롯한 농민회가 적극적으로 개입해야 할 것이다. 현재 논의되고 있는 농협법은 여러 가지 문제를 내포하고 있다. 특히, 조합장의 연임과 관련해서 개정안에는 4선으로 제한하였지만 다음 선거 당선자를 일괄 초선으로 간주하는 방식이어서 법률의 효과는 2039년이 되어서야 나타나는 문제가 있다. 또한, 봉양농협과 같은 폐해가 발생하는 근거가 되는 비상임조합장의 연임제한은 유예하는 것으로 되어있어 문제의 심각성이 크다고 할 수 있다. 이외에도 다수의 문제가 있지만, 개정안은 국회와 농협 직능단체, 그리고 농민회 등 다양한 이해관계가 얽혀 농협 민주주의를 이루는 길과는 거리가 멀어지는 상황이다. 따라서 이번 봉양농협 사태의 폐해를 적극적으로 활

용하여 농협법이 올바르게 개정될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 복수노조의 폐해를 극복할 방법을 모색해야 한다. 2011년 도입된 사업장 단위 복수노조 제도는 노동자의 권익 향상을 위해 필요한지 많은 의문점이 있는 상황에서 교섭창구 단일화를 비롯해 사용자에게 교섭방식을 선택할 수 있도록 한 현행 제도는 노동자의 교섭권을 침해한다는 것을 봉양농협의 사례에서 확인할 수 있다. 하지만 복수노조 제도개선은 아직도 전국적인 이슈가 되지 못하고 있는 현실에서 봉양농협분회와 같은 처지에 있는 조직들이 고려할 수 있는 방안은 교섭단위를 확장하는 것이라고 볼 수 있다. 특히, 농협과 통합된 축협사업장의 경우는 이미 초기업단위 교섭을 진행해 왔기에 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 이를 위해서는 본조와 지역본부의 역할이 더욱 중요하다. 현재 사무금융노조는 산별노조의 완성을 위해 다양한 노력을 진행하고 있다. 봉양농협의 사례는 산별노조의 완성과정에서 반드시 해결해야 할 현장 사안이므로 봉양농협 사태에 적극적으로 개입하여 초기업 교섭과 농민회와의 연대 측면에서 지역 단위의 모범사례로 만드는 활동이 필요하다고 할 것이다.

셋째, 봉양농협 사례는 협동조합노조가 지역사회에서 어느 분야보다도 일종의 공공성 활동을 해야 한다는 것을 보여주고 있다고 할 것이다. 즉, 농협은 농민들이 주인이 되는 협동조합이기 때문에 농민들을 위해서, 농민들과 어떻게 하면 상생할 것인가를 고민해야 하는 분야이다. 따라서 농민 조직들과의 연대가 절실하다. 하지만 농협 직원과 농민조합원의 이해관계는 표면적으로는 상충되는 경우가 적지 않다. 농협 직원들의 처우개선이 농민들의 이익과 배치된다는 인식이 오랜 기간 배태되어 있기 때문이다. 결국, 이번 봉양농협 사례와 같이 노동자들의 기본권리를 위해 투쟁하는 과정에서 농민들을 설득시키는 과정이 순탄치 않을 수 있다는 것이다. 따라서 농협의 노동자들과 농민들의 상생을 위한 일상적인 지역

연대의 기반을 만들어 농협 민주주의를 위해 함께 노력해야 하는데, 최근 제천시 농민회를 중심으로 시작된 봉양농협 조합장 퇴진운동에 지역본부와 분회의 참여는 매우 의미 있는 활동이라고 할 수 있다. 장기적으로는 이번 사태를 계기로 지역의 협동조합노조들과 농민회의 연대를 강화하여 농협에 대한 경영 참여와 지역 공공성 활동의 강화로 농협을 실질적인 주체로 나아가야 할 것이다.

종합하면, 봉양농협분회는 소수의 신생 노조지만 이번 사태는 농협 민주주의, 산별노조의 완성, 그리고 지역의 공공성 활동의 필요성 면에서 협동조합노조의 나아갈 길을 제시하는 묵직한 사례라고 할 수 있다.

Ⅵ. 고려대학교 의료원의 인력확충을 위한 ‘온라인 파업’

고대의료원 지부는 올해 보건의료노조 산별노조 파업에 참여하였고 산별파업이 종료된 후에도 파업을 지속한 사업장 중 하나다. 서울지역에서는 유일하게 파업을 장기간 지속하였는데, 그 과정에서 벌어진 다양한 사건들은 산별노조의 활동에 대해 고려해야 할 다양한 문제의식을 살펴볼 수 있다는 점에서 의미 있는 사례라고 할 수 있다. 또한, 파업의 양태로써 온라인 파업을 하였는데 그 실효성과 평가도 살펴볼 필요가 있다. 본 사례를 통해 한국사회에서 대표적인 산별노조인 보건의료노조의 산별파업과 산하 조직의 파업 관계에 대해 원인 및 과정, 그리고 결과와 한계에 대해 살펴봄으로써 현재 한국사회에서 산별노조의 역할과 한계에 대해 조망하고자 한다.

1. 사업장 및 노동조합 현황

1) 사업장 현황

고려대학교의료원(이하 고려의료원)은 1928년 남자 의사에게 진료를 볼 수 없었던 여성을 위한 민족 최초의 여자의학 교육기관으로 탄생한 이래, 현재는 안암병원, 구로병원, 안산병원과 청담 고영캠퍼스, 정릉의 메디사이언스 파크를 비롯한 다섯 개의 캠퍼스로 구성되어 있는 대형 의료기관이다. 국내 상급종합병원의 규모나 수익의 순위에서 보면 거의 6

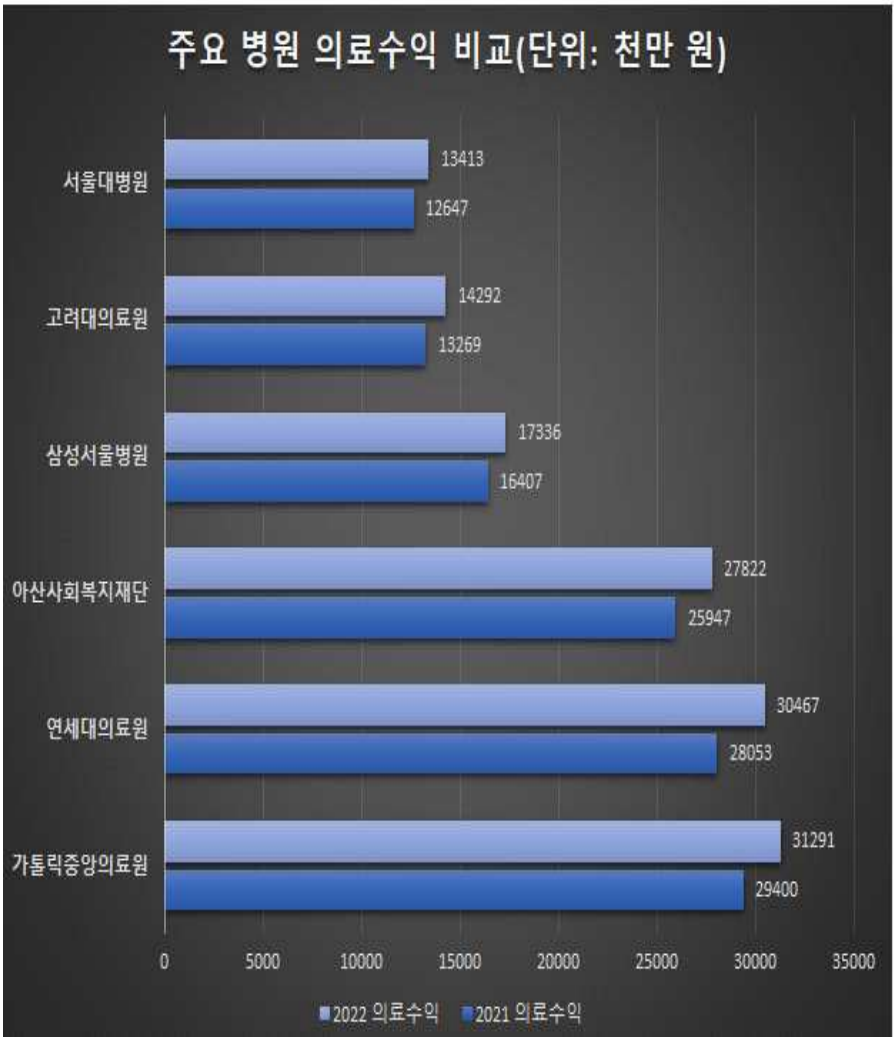
위안에 들어가는 수준의 기관이라고 할 수 있다.

게다가 최근 대규모 시설투자를 진행하고 있고 2028년경 과천, 남양주에 종합병원을 증원한다는 계획을 하고 있어 그 규모는 더욱 커질 전망이다. 올해 3월 취임한 윤을식 원장은 100주년을 5년 앞둔 시점에서 "의료원은 향후 4년간 1200억 원을 연구 장비와 인센티브에 투자하고 연구업적 평가 기준을 강화해 국내 1위, 세계 30위권에 진입할 것"이며, "각 병원을 비롯해 의과대학과 메디사이언스파크, 청담 제2캠퍼스 등을 백신, 신약 개발 전초기지로 활용할 것"이라는 포부를 대내외적으로 밝혔다. 구체적으로 인프라 확충으로 규모 면에서 국내 톱3 병원으로 상승하는 한편, '세상에 없던 미래병원'을 구현해 의료계의 롤모델이 되고, 이를 위해 '연구' 측면에서 고려대 의과대학과 의료원을 국내 1위로 올리겠다는 것이다.[2] 실제로 최근 고대의료원은 외형적으로나 매출 면에서 타 종합병원에 비해 급격한 성장세를 보여 경영진의 목표대로 된다면 성장세는 더욱 두드러질 전망이다.

[그림 3-11]에서 보는 바와 같이, 매출액은 2022년 기준 약 1조 4천 3백억 원으로 2021년보다 약 1천억 원이 증가하였다. 매출액 기준으로 보면, 서울대병원의 매출액을 넘어섬으로써 이미 빅5 안에 들었다고 볼 수 있다.

2) https://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?idxno=3003946

[그림 3-11] 대형 종합병원 매출 비교(2021년~2022년 결산 기준)



자료 : Biowatch(2023. 6. 9)

고대의료원의 구성원은 약 9천 3백여 명이다. 직종별로는 교원 및 전공의가 약 20%를 차지하고 일반직이 약 80%인데, 일반직 중에서는 간

호사가 42% 정도로 가장 많고 다음으로 임시직(계약직)이 약 16.3%, 나머지 직종이 2~9% 정도로 구성되어 있다. 고용형태별로는 정규직이 7,600여 명이고 직·간접고용은 1,700여 명으로 비정규직의 비율이 높다는 점을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면 [표 3-10]과 같다.

[표 3-10] 병원별 비정규직 인원현황(2023년 2월 기준)

전체인원(A)	정규직원(B)		직접고용 비정규직(C)		간접고용 비정규직(D)	
	인원	비율(B/A)	인원	비율(C/A)	인원	비율(D/A)
안암	2,059명	75.9%	427명	15.7%	228명	8.4%
구로	2,093명	75.0%	470명	16.8%	229명	8.2%
안산	1,640명	77.8%	343명	16.3%	125명	5.9%
총합	5,792명	76.1%	1,240명	16.3%	582명	7.6%

※ 연구인력, 휴직(병가) 대체, 시간제보조직원 제외
자료 : 고대의료원 내부 자료

고대의료원의 인적 구성 특성은 첫째, 유사한 수준의 타 병원의 인력 규모보다 훨씬 적다는 것과 둘째, 비정규직 비율 또한 타 병원보다 높다는 점이다. 먼저, 인력 규모의 수준을 살펴보면, 고대의료원의 인력은 서울 시내 상급병원의 평균 인력수와 비교하여 병상 수 대비 인력 수, 환자 수 대비 인력 수, 의료 수익 대비 인력 수에서 모두 평균보다 낮다는 결과가 나왔다. 특히, 간호사의 인력 비교 평가에서는 [표 3-11]에서 보는 바와 같이 15개 서울 시내 상급종합병원에서 6~7번째로 많은 병상 수와 간호사를 보유하고 있으나 병상 수 대비 간호사 수는 11~13번째로 낮은 수준을 보여 주었다.

[표 3-11] 서울 상급종합병원 별 전체 병상 수와 간호사 수(단위 : 개, 명, %)

병원명	병상수	순위	간호사수	순위	비율	순위
서울아산	2,684	1	3,484	1	77.0	4
연대세브란스	2,466	2	2,994	2	82.4	6
삼성서울	1,977	3	2,747	3	71.8	2
서울대	1.777	4	2,289	4	77.6	5
서울성모	1,369	5	2,086	5	65.6	1
고대구로	1,211	6	1,079	6	112.2	13
고대안암	1,087	7	1,044	7	104.1	11
경희의료원	970	8	851	10	114.0	14
건국대	854	9	824	13	103.6	10
한양대	848	10	713	15	118.9	15
중앙대	836	11	826	12	101.2	9
강남세브란스	814	12	857	9	95.0	7
이대목동	802	13	835	11	96.0	8
고대안산	775	14	744	14	104.2	12
강북삼성	693	15	905	8	76.6	3

자료 : 고대의료원 노사문화, 조직문화, 인력문제 분석 및 개선방안 수립(2019)

다음으로 정규직과 비정규직의 비율을 보면, 정규직의 비율은 76.1%이고, 직접고용 비정규직의 비율은 16.3%이며, 간접고용 비정규직의 비율은 7.6%로 비정규직 비율이 약 22%에 달한다. 국내 최대 규모의 종합병원인 서울아산병원의 경우 비정규직 비율이 약 15%이고, 특히 직접고용 비정규직 비율은 9%라는 점을 보면 고대의료원의 비정규직 비율이 상당히 높다는 것을 알 수 있다.[3)]

이와 같은 인적구성의 특성은 고대의료원의 양적 성장과 충돌을 빚어

3) 위 내용은 2016년 중노위가 노사에게 제안하여 시작한 프로젝트로 2019년 7월 발표한 연구내용을 참조한 것이다

계속해서 분쟁의 불씨가 되어 왔다.

> "고대의료원이 노동강도가 좀 쎈 편이에요. 간호사들이 힘들어서 진짜 환자를 한 명이 15~20명을 보니까 화장실 갈 시간이 없을 정도예요. 가장 큰 요인은 무리한 병원 확장으로 계속 건물을 짓고 기계를 늘리는데 인력배치가 충분하지 않은 거죠. 거기에 비정규직이 많다 보니까 6개월 정도는 일 배우고 1년 정도는 일하는데 6개월 남기고는 다른 취직자리 알아봐야 하니까 결국 1년 내내 트레이닝만 하는 꼴이죠."(고대의료원지부 지도위원 인터뷰 중)

병원 정규직의 특성도 인력배치의 어려움을 가중시키고 있다. 주지하다시피 간호사의 이직률은 타 산업군보다 높다. 고용노동부에 따르면 2019년 기준 간호사 이직률은 15.2%로 다른 산업군의 4.9% 대비 3배 이상 높다. 더욱이 병원간호사회가 발표한 자료(2022)에 따르면 최근 신규 간호사의 이직률은 거의 52%에 달하는 것으로 나타났다. 고대의료원도 마찬가지 상황이었다.

> "신입 간호사가 들어오면 1년도 안 돼서 나가는 사람이 한 50%는 되는 거예요. 5년 차 미만에서도 사직률이 한 30% 정도 생기게 되니까 현장은 계속 힘들어지는 거죠. 이렇게 되다 보니까 지금 허리가 많이 비어있죠. 아예 고 연차 그다음이 저 연차여서 중간 연차들이 없다 보니까 저 연차들도 굉장히 불안해해요. 환자를 케어할 때 내가 충분한 경험이 있어서 환자를 다뤄야 하는데 그렇지 않다 보니까 그런 상태에서 신입을 또 가르치고 하니까 위험하고 불안해하죠. 그래서 나가고 신입들은 신입들대로 힘들어서 그만두다 보니 현장이 굉장히 어려워지고 있죠." (고대의료원지부 지도위원 인터뷰 중)

이렇듯 고대의료원의 양적인 성장은 그에 걸맞은 인력의 적절한 배치

와 더불어 이루어지지 않음으로써 경영진이 목표로 하는 선도적인 종합병원으로의 질적인 성장은 어려움을 겪게 되었다고 할 수 있다.

2) 노동조합 현황

고대의료원노동조합은 1987년 설립되어 1998년 보건의료노조 출범 시 지부로 전환하였다. 사업장은 안암, 구로, 안산의료원이 통합되어 하나의 지부로 편재되어 활동 중이다. 조합원은 조합가입 대상자 약 6,100여 명의 70%인 4,500명 정도로 보건의료노조 중 최대 지부이다. 직종별 구성은 간호사가 약 60%로 다수를 차지하고 있다.

고대의료원의 노사관계는 대체로 대립적 노사관계를 유지해 왔다고 볼 수 있다.

고려대의료원 사용자 측은 타 사립대 병원과 마찬가지로 보건의료노조와의 산별중앙교섭에 참여하지 않고 있다. 2000년대 들어서는 2011년과 2012년만 자율교섭으로 마무리되었고, 그 외에는 교섭-쟁의-조정-파업 또는 파업 직전까지 가는 패턴을 반복해 왔다. 2019년 발표한 노사관계 개선 연구내용을 보면, 대립적 노사관계의 원인에 대해 노조원과 비노조원 가릴 것 없이 사용자 측에게 책임이 있다는 응답이 약 65%로 월등히 높다는 점을 보아 구성원들의 사용자 측에 대한 불신이 크다는 점을 확인할 수 있다. 이에 대한 사용자 측의 입장은 “고대의료원 교섭에 산별의제가 들어오는 것이 노사관계를 어렵게 만들고, 산별의제는 고대의료원 직원의 문제와는 동떨어진 정치적 또는 사회적인 것이 많아 갈등만 생긴다”라는 인식을 드러내고 있어 산별교섭구조에 대해 매우 부정적인 태도를 보인다는 점을 확인할 수 있다.[4] 하지만 사용자 측은 일상적인

4) 고대의료원 노사문화, 조직문화, 인력문제 분석 및 개선방안 수립(2019)

노사관계에서도 서울 시내 유사한 수준의 병원에 비해 대체로 노조 배제적 경영을 하고 있어 비단 산별교섭구조의 문제가 대립적 노사관계의 핵심이라고는 하기에는 무리가 있다.

그러나 최근 사용자 측의 대립적 태도에도 일정 정도 변화의 흐름이 감지되고 있다. 계기가 된 것은 2021년 보건의료노조의 전면파업의 결과로 얻어진 '9. 2 노정합의' 이후라고 볼 수 있다. 당시 파업을 통해 병원 운영의 중요 가이드라인을 노조가 정부와의 합의를 통해 만드는 영향력을 보여줬고 고대의료원지부 또한 적극적인 참여를 통해 노조의 힘을 보여줬기 때문이다.

> "2021년 파업을 통해서 나름대로 이제 힘의 균형이랄까 이런 부분이 좀 작용한 것 같고요. 또 그전에는 노사가 대립적 노사관계를 개선하자는 취지로 2016년 중노위에서 제안한 연구용역도 있어서 노사가 대립적 노사관계에서 협력적 노사관계로 좀 변해 보자는 교감도 있었어요."
>
> (고대의료원지부 지도위원 인터뷰 중)

그럼에도 불구하고 2023년 노사협상은 인력충원과 임금인상 부분에서 쉽게 의견 접근이 이루어지지 않았고 고대의료원지부는 보건의료노조의 방침에 따라 쟁의를 준비해 나갔다.

2. 파업의 경과 및 결과

보건의료노조는 2023년 3월 임시 대의원대회에서 단체교섭 요구안을 확정하고 산별교섭을 진행하였다. 주요 요구안은 △비싼 간병비 해결을

위한 간호간병통합서비스 전면 확대 △환자 안전을 위한 간호사 대 환자 비율 1:5 제도화와 적정인력 기준 마련 △무면허 불법의료를 근절하기 위한 의사인력 확충 △필수의료서비스를 책임지는 공공의료 확충 △코로나19 전담병원 정상화를 위한 회복기 지원 △코로나 영웅에게 정당한 보상을 △9.2 노정합의 이행 등이었다. 산별교섭에는 총 77개 의료기관이 참여하였지만, 고대의료원은 참여하지 않아 개별교섭의 형태로 산별교섭 의제와 더불어 현장의 요구를 중심으로 교섭을 진행하였다. 그렇지만 고대의료원지부는 보건의료노조의 투쟁 일정대로 교섭 일정을 진행하였고 산별교섭이 결렬되고 현장의 교섭도 진전이 없자 보건의료노조의 일정에 맞춰 쟁의 행위에 돌입하기로 하였다.

보건의료노조는 7월 13일과 14일 양일에 걸쳐 19년 만에 산별 총파업을 단행하였는데, 의제의 질과 규모 면에서 역대급 투쟁을 만들어 냈다. 비록 7대 요구안에 관한 내용을 문서화 하지는 못했지만, 중요 사안에 대해 정부와의 지속적이고 구체적인 협의를 약속받고 산별 총파업은 7월 14일 마무리 되었다. 보건의료노조는 총파업을 마무리하며 현안이 마무리되지 않은 사업장을 중심으로 현장파업을 지속하기로 결정하였는데, 전국적으로 17개 사업장이 파업을 이어갔다. 서울지역에서는 고대의료원만이 파업을 지속하였다.

기존에는 고려대의료원이 서울지역이나 사립대병원 중에서 일종의 교섭의 패턴세터(pattern setter)의 역할을 해왔다. 즉, 고대의료원의 노사협상 결과가 서울지역이나 사립대 병원에 중요한 기준이 되어 왔다는 것이다. 그 과정에서 본조나 본부는 타 지부에 미칠 영향을 고려하여 고대의료원의 교섭 내용과 수위를 조절하고 교섭 상황에 깊숙이 관여해 온 것이다. 하지만 이번에는 서울지역의 타 병원들이 산별노조 파업 마무리 시기에 대부분 타결을 해 서울지역에서는 고대의료원지부만 파업을 지속

한 것이다. 그 원인은 지부와 조합원들이 이번 투쟁을 통해 해결해야 하는 절박한 요구들이 있는 반면, 사용자 측은 조기 타결을 위해 교섭에 적극적으로 나서지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 보건의료노조의 파업과 별도로 현장파업을 지속할지에 대한 결정은 사전에 충분히 조합원들과 소통을 해왔기 때문에 별다른 장애물은 없었다.

고대의료원지부 파업의 핵심 쟁점은 인력증원 및 비정규직의 정규직 전환과 임금인상률이었다. 구체적으로 보면, △환자 안전을 위한 비정규직 정규직화 △각 부서 인력 기준 마련과 중증질환에 맞는 숙련도 확보를 위한 적정인력 배치 △의료원 산하 각 병원 증축과 리모델링 △코로나19로 고생한 직원의 합당한 대우 △전년도 의료원 이익에 맞는 적정소득분배 등이다. 인력증원은 의료원의 계속된 확장에 따라 노동강도가 강해지는 문제를 해소하자는 것이었고 임금인상은 최근 당기순이익이 700억이 넘은 상황에서 최소한의 공정한 분배가 이루어져야 한다는 현장의 요구를 반영한 것이었다. 노조는 임금을 약 10% 인상되어야 한다고 주장하였다. 그러나 사용자 측은 인력의 문제는 보건의료노조와 정부가 협의를 통해 인력 산정의 가이드라인이 나오면 그에 따라 논의하자 라는 입장이었고, 임금인상에 대해서는 경영 상황을 내세우며 처음에는 마땅한 임금인상률을 제시하지 않았다. 교섭 회차는 쌓여 갔지만 협상은 진전이 없었고 7월 21일 중노위에서 15시간 동안 조정회의를 했음에도 불구하고 양측은 합의에 실패했는데, 특히, 임금인상안에서 격차를 보였다. 사용자 측은 중노위 조정회의 전까지는 2.5%를 고수했고, 21일 사후 조정회의에 앞서 3.3%를 제시했었다. 노조는 5% 수준으로 수정안을 제시했었다.

노조의 파업은 10일 차를 넘기게 되었는데, 특징적인 것은 파업 복귀자나 이탈자가 단 한 명도 없을 정도로 단단하게 이어졌다는 점이다. 다

양한 이유가 있겠지만 노조 집행부에서는 '온라인 파업'의 효과가 컸다고 얘기한다. 즉, 기존 병원의 파업과 같이 병원 로비를 점거하고 진행한 파업의 형태가 아닌, 필요할 때는 현장에 모여 집회를 하고 그렇지 않은 경우는 온라인으로 파업을 이어가는 형태로 진행하였다는 것이다. 이는 같은 기간 현장파업을 진행한 타 지부와의 차별점이기도 했다.

> "2021년에도 일부 해봤지만 이번에는 전면적으로 온라인 파업을 진행했어요. 그래서 현장에 나와 있는 파업이 아니라 집에서 대기 투쟁을 하는 파업을 한 거죠. 조합원들이 현장에 나와 있지 않아서 현장 분위기가 뜨지는 않죠. 예전처럼 로비에 쭉 깔고 앉아서 하는 방식이었는데 이번에는 그렇지 않았죠. 그렇다고 해서 온라인 재택 파업만 한 건 아니고 중간에 일주일 한 번은 각 병원에 집중 투쟁 방식으로 다 모여 집회를 하기도 했죠."
>
> (고대의료원지부 지도위원 인터뷰 중)

온라인 파업은 유튜브에서 집회 형식으로 진행하면서 교섭 진행 상황과 내용을 공유하는 방식이었다. 그리고 중간 시간에는 조를 편성하여 교육을 진행한 후 다시 마무리 집회를 하는 방식이었다. 조합원들의 호응은 무척 좋았다는 평가다. 그 이유는 코로나 시기 조합원 전체가 모이기 어려운 상황에서 이와 같은 방식으로 여러 번 행사를 진행한 경험이 있고, 2021년 파업 시에도 유사한 방법으로 진행했기에 조합원들이 익숙했다는 것이다. 또한, 과거 로비 점거 방식의 파업에서는 행인들이나 사용자 측과의 마찰로 긴장감이 높고 분란이 많아 조합원들의 피로가 컸기에 온라인 파업을 선호하였다는 것이다. 이렇듯 사용자 측과 대면 마찰이 없다 보니 파업 과정에서의 법적 분쟁도 과거보다 현저하게 줄은 효과도 있었다는 것이다. 이와 더불어 파업기금도 충분하여 조합원들이 장

기간 파업에 따른 임금 손실도 걱정할 필요가 없어 조합원의 파업 참가의 부담이 현격히 줄어 이탈이 없었다는 것이다.

사용자 측의 파업 파괴나 부동 노동행위도 이번 파업 과정에서 특별히 드러나지 않았다는 것이다.

> "조합원들의 성향이 워낙에 다양하므로 파업에 대해 아주 신념을 가지고 참여한다기보다는 그동안 정말 힘들었는데 이번에 좀 힐링하면서 내가 요구하는 것도 쟁취하겠다는 거라고 볼 수 있고요. 집행부에서는 투쟁 없이 절대 얻는 건 없으니까 이번에 꼭 성과를 만들어야 한다고 설득한 거였죠. 또, 무노동 무임문제는 노조에서 다 적립된 기금으로 보존을 해 주니까 그 부분도 크게 부담이 없어서 이탈이 없었고 잘 참여를 해 준 거라고 할 수 있죠."
>
> (고대의료원지부 지도위원 인터뷰 중)

파업 12일 차인 7월 24일에는 고대구로병원 신관 1층 로비에서 조합원 1천 명이 참여한 가운데 파업대회를 열었다. 7월 17일 고대안암병원 파업대회 이후 두 번째였다. 다음 날인 7월 25일에는 드디어 교섭에 진전이 있었다. 노사는 장시간 협의를 하였고 최종적으로 잠정합의안을 도출하였다. 합의안의 주요 내용은 총액 기준 4% 이상의 임금인상 효과와 정규직 12명의 인력충원, 비정규직 18명의 정규직화다. 노조가 마지막까지 고민한 부분은 직종별 수당의 분배 문제였다. 다양한 직종으로 구성된 노조이므로 조합원들을 납득시키기 위한 노력을 한 것이었다. 기존 요구안에서는 간호사만 인수인계 수당을 10만 원 지급하는 것으로 되어 있었는데, 타 직종과의 형평성을 고려하여 최종적으로는 간호사는 8만 원, 그리고 나머지 직종은 4만 원을 지급하는 것으로 합의를 했다.

합의안을 최종적으로 성사시키기 위해 지부는 규정대로 임시 대의원대

회를 열어 실무합의안에 대해 검토하고 지부 대표의 서명으로 잠정합의안을 성안한 후 조합원 투표를 거쳐 최종 승인되는 절차를 마쳤다. 합의안은 총 조합원 4,400여 명 중 76.5%가 투표에 참여하여 찬성이 73.1%로 가결되었다.

3. 파업 평가

1) 파업의 정당성

고대의료원지부의 2023년 파업은 보건의료노조의 파업계획을 충실히 이행하면서 산별파업 이후에도 사업장 상황을 고려하여 지부파업을 지속함으로써 산별파업과 산하 조직의 파업 관계에 시사점을 주는 사례이다. 소위 사용자들이 산별교섭체제의 안정성을 얘기할 때 이중 파업이라고 명명하며 항상 우려하는 지점이라고 할 수 있다. 보건의료노조는 한국사회의 대표적인 산별노조이지만 국공립, 대학 병원 등 대형병원들이 산별교섭에 참여하지 않음으로써 완전한 산별교섭체제를 형성하고 있지는 못하다. 따라서 본 사례를 이중 파업이라고 전제하며 논의하기에는 적절하지 못하다. 다만, 차후에 산별교섭체제가 완성된다고 하더라도 교섭 의제와 효력 단위의 영향 범위에 따라 이와 같은 형태의 파업이 발생한다는 점에서 관심을 가져야 할 사안이다. 보건의료노조의 파업 이슈는 고대의료원지부에도 직접적인 영향을 미치는 이슈였고 파업의 결과에 따라 사업장의 운영이나 인력구조에 기준이 될 만큼 중요한 사안이었다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 고대의료원은 최근 급격한 병원 확장 정책을 진행

하면서도 그에 걸맞은 인력정책을 수반하지 않음으로써 유사 규모의 타 병원보다도 구성원들의 불만이 높은 상황이었다. 그래서 고대의료원지부는 산별노조 파업에 앞서 사업장 현안이 해결되지 않을 경우 지부파업을 이어간다는 계획을 조합원들과 사전에 공유하였기에 지부 파업 돌입 시 조합원들의 반발은 없었다. 또한, 본조와 지역본부와 긴밀히 협의하며 파업을 진행하였으므로 각급 조직 간 갈등이 존재하지 않았다. 결과적으로 파업 조직력은 어느 때보다 좋았고 일정 정도의 성과가 마련되지 않으면 쉽게 정리될 수 있는 상황이 아니었던 것이다.

2) 파업 전략 평가

고대의료원지부는 산별 파업 이후 서울지역에서는 유일하게 파업을 어어갔다. 파업은 처음 예상과 달리 장기간 진행되었다. 그럼에도 불구하고 이탈자는 한 명도 없었다. 그만큼 조합원들의 파업 동기가 강력했다는 것이고 다른 한편으로는 어느 때보다도 부담감이 적은 조건에서 파업이 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 조합원들의 파업 동기가 강했던 이유는 유사한 수준의 병원과 비교해도 노동강도가 높다는 인식이 자리 잡고 있었고 이번 기회에 인력문제를 해결하지 않으면 안 된다는 절박감이 있었다. 또한, 수익성이 눈에 띄게 증가한 병원의 운영 상황을 보며 이에 따른 합당한 성과가 분배되어야 한다는 집행부의 주장이 설득력이 있었으므로 기대감도 컸다고 볼 수 있다. 파업의 여건은 코로나 시국 이후 병원 구성원들에 대한 국민적 여론이 어느 때보다 우호적이었으므로 자신감이 있었다. 특히, 온라인 파업방식은 현장파업에서 마주친 행인들과 사용자들과의 마찰로부터 탈피할 수 있어 부담감이 적었다고 할 수 있다. 결과적으로 파업이 13일이 지난 후에도 조직적으로 큰 탈 없이 합의

에 이르렀고 규약에 따라 조합원들의 인준 투표가 이루어졌다. 인준 투표 결과에서 주목할 것은 조합원들의 낮은 투표율이라는 점이다. 온라인 투표로 진행되었음에도 파업 참여 열의는 투표 참여로 이어지지 않은 면이 있다. 또한, 찬성률도 그렇게 높은 수준이 아니라는 지적도 살펴봐야 할 점이다. 결국, 총조합원 대비 약 56%만이 적극적인 찬성 의사를 밝힌 것이어서 그 원인을 면밀하게 파악해야 할 필요가 있다고 할 것이다.

3) 파업 과제

고대의료원지부의 파업 이슈는 보건의료노조 파업 이슈에 영향을 받으면서도 사업장 독자적인 이슈가 존재했다. 핵심적인 이슈는 인력충원 및 정규직 전환과 성과 배분이었다. 산별파업 후 사업장 파업을 이어간 여러 병원도 유사한 이슈였다. 결국, 산별교섭체제가 완성되지 않은 현실에서 앞으로도 사업장의 독자적인 파업은 계속될 수밖에 없는 현실을 반영한 것이다. 문제는 산별노조 체제 완성을 위한 전략에서 이와 같은 현상을 어떻게 처리할지에 대한 고민이 있어야 한다는 것이다. 그래야만 사용자가 제기하는 이중 파업 문제에 대한 명확한 근거를 가질 수 있을 것이다. 다음으로 온라인 파업에 대한 실효성을 고려해 볼 필요가 있다. 산별파업 이후 현장파업을 이어갔던 부산대병원지부는 고려대의료원지부와 유사한 이슈인 인력충원과 임금인상이 쟁점이었고, 전통적인 방식인 현장파업을 진행하였다. 이 과정에서 사용자 측과의 마찰, 조합원들의 행동양식 등 여러 가지 면에서 고려대의료원지부 파업과 비교할 점이 많을 것이다. 파업 기간 또한 부산대병원지부는 파업 후 20일이 지난 후에야 타결이 된 점도 그 과정에 대한 면밀한 분석이 필요하다고 할 것이다. 합의 내용에서도 부산대병원지부의 임금인상률은 그렇게 높지 않았지만

대규모의 인력충원에 합의하였다. 물론 각 사업장의 핵심 사안이 다르므로 단순 비교하기에는 무리가 있지만 유사한 이슈를 가지고 같은 시기에 파업에 돌입한 사업장의 조직력과 성과, 그리고 파업방식의 효과를 다양하게 비교하고 의미를 찾는 것은 보건의료노조 꼭 발전에 필요한 일이라고 할 수 있을 것이다.

4. 시사점 및 전망

보건의료노조는 한국 사회에서 금속노조와 더불어 대표적인 산별노조이다. 그동안 민주노총은 산별노조의 완성을 위해 큰 노력을 기울여 왔다. 하지만 초기에 목표로 삼았던 중앙집중적 대산별을 완성한 노조는 아직 없다고 할 수 있다. 산별교섭체제 실패의 원인을 노조 측은 일반적으로 사용자 측이 산별교섭체제를 회피하기 때문이라고 하지만 노조 내부적으로 보면 산별노조 중앙과 하부단위의 협상 권한 배분, 조직 간 노동조건의 차이 등 내부 갈등도 산별노조로의 집중을 어렵게 하고 있다. 사용자 측은 복잡한 산별교섭 구조가 현 체제보다 거래비용이 더 많이 들고 사업장 간의 노동조건 격차를 인정하지 않는 교섭 요구가 많아질 것으로 인식하고 있어 산별교섭체제에 매력을 못 느끼고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 양측의 견해 차이는 본 고려대병원지부의 파업 사례에도 투영되어 있다고 할 수 있다. 병원의 운영 상황과 노동조건의 차이로 사업장 파업참여 조직이 나누어졌다는 점, 임금인상률도 지부마다 차이가 크다는 점, 유사한 규모의 병원에서도 인적 구조 차이가 크다는 점 등으로 결과적으로 개별 파업이 진행되었다는 것이다.

그나마 희망적인 부분은 보건의료노조가 정부와 다양한 방식의 협상 구조를 통해 정책적으로 개입이 이루어지기 시작함으로써 병원사업장에 노조의 영향력에 한층 더 들어왔다는 점이다. 특히, 인적 구조 면에서는 노조가 구체적인 가이드라인에 개입해 들어감으로써 평균화될 가능성이 커졌다. 하지만 임금 차이에서 오는 사업장의 괴리는 쉽게 해결될 것으로 보이지 않는다. 다만. 생산성의 차이에서도 일반 민간기업과 비교하여 상대적으로 크지 않다는 점도 내부 갈등을 해결할 가능성이 더 크다는 점이다. 따라서 '차이를 인정하는' 연대임금제도와 기준을 수립하여 사업장 규모와 경쟁력을 감안하여 사업장 간 차이를 반영하되, 최상위 사업장과 최하위 사업장 간 차이를 좁히는 방안들을 산별노조 수준에서 만들어 낼 수 있는 아이디어를 활용하는 것도 하나의 방법이 될 것이다(이철승, 2016).

한편, 온라인 파업의 효과에 대해 진지한 검토가 필요하다. 새롭게 등장한 온라인 파업이 새로운 무기로서 작용할 수 있는지 아니면 전통적 방식을 통해 투쟁력을 고취해왔던 기존의 방식을 훼손하는 방향으로 갈 것인지에 대한 분석도 이번 고대의료원지부가 중요한 사례인 만큼 면밀하게 검토해 봐야 할 것이다.

4장

KCTU

결 론

정경은 · 정흥준 · 허 인

1. 실태조사 결과

이 연구의 제2장에서 민주노총 가맹조직을 대상으로 정기대의원대회에 제출한 사업보고와 대의원대회 자료집, 성명서와 보도자료, 면접조사를 통해 수행한 2016~22년 민주노총 파업 실태조사 결과를 요약하고 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 민주노총 소속 조직 중에서 파업에 돌입한 조직은 2016년에 205개에서 2017년에 155개로 감소하였으나 2018년에 165개, 2019년에 227개, 코로나19 기간인 2020년 241개로 증가하다가 2021년에 260개로 정점에 도달한 뒤 2022년에 223개로 감소하였다. 파업 기간은 2016년에 7.8일에서 2017년에 11.1일, 2018년 10.6일에서 2019년 13.6일로 증가하였다가 코로나19 기간인 2020년에 8.4일, 2021년에 6.1일, 윤석열 정부가 집권한 뒤 2022년에 5.1일로 감소하였다. 과거에 비추어 볼 때, 한국 노사관계 변화는 정부 영향 요인이 큰 특징을 보이는 만큼, 보수정부 집권기에 파업 사업장이 감소하는 대신에 고공농성 등 '끝장투쟁' 방식 등이 늘어날 가능성이 있다. 보수 정부 집권기에 일말의 제도개선 기대감이 사라질 뿐만 아니라 친기업 반노동 정책 실행으로 사용자들이 노조 요구를 거부하는 태도가 강화될 수 있기 때문이다.

둘째, 산별노조(연맹)별로 구분하면, 금속노조는 중앙교섭과 지부집단교섭 시기에 집중하는 임금인상 단체협약 투쟁이 1/2~2/3를 차지하며 사측에게 진전된 교섭안을 요구하는 경고파업 성격으로 평균 파업일 수가 대체로 1일이다. 그러나, 금속노조를 제외한 조직은 파업 돌입 조직 수는 비교적 적지만 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다. 금속노조 중심의 임단협 체결을 촉구하는 파업은 다수 사업장이 한꺼번에 참가하면서 파업 효과를 극대화하여 파업일수가 짧지만, 금속노조를 제외한 조직은 임단협 체결을 위해 파업 수단을 활용하지 않는 편이라고 할 수 있다. 다만, 향후 디지털경제 전환과 제조업 감소, 인구 초고령화와 함께 장기 저성장 시대가 도래하면서 임단협 중심의 경고파업 성격 변화를 지켜볼 필요가 있다.

셋째, 비정규직의 파업은 2019년, 2022년을 제외하고 전체 파업 참가 조직에서 20%대이지만, 파업 기간은 2019년(15.7일)을 제외하고, 정규직 사업장보다 장기화되는 특징을 보였다. IMF 외환위기 이후, 한국에서 정규직보다 비정규직 파업이 훨씬 장기화되는 특징이 지속되고 있는데, 대부분 교섭대상이 모호하거나 '진짜 사용자'의 교섭 거부 등에서 원인을 찾을 수 있다. 이번 조사에서는 공공부문 비정규직들이 정규직 전환 과정에서 무기계약직이나 자회사 소속으로 전환된 이후, 정부 예산 통제로 실질적으로 노동조건이 개선되지 않은 데서 원인이 있을 것으로 보인다. 정규직 파업 기간이 긴 경우는 몇 개월 이상 걸리는 장기 파업 사례가 포함되었기 때문이다.

넷째, 총연맹 파업 현황은 금속노조를 중심으로 임금·단체협약 투쟁 시기에 집중되는 특징이 여전히 유지되고 있다. 또한, 2019년 공공부문 비정규직 정규직 전환 투쟁 시기에 공공운수노조와 민주일반연맹 소속 조직들이 참가하였다. 임금·단체협약 투쟁 시기와 일치하지 않는 3월이

나 10월, 11월 파업은 노조 집행부 결정으로 돌입하지만 현안 투쟁 사업장을 제외하고 다수는 집행간부나 대의원 중심으로 참가한다. 총연맹 파업에 참여한 조직의 파업 기간은 평균 0.7일부터 3.9일로 조사됐으나, 총연맹 파업이 아닌 사례는 장기파업 사업장 요인으로 평균 11.8~30.4일로 조사됐다. 총연맹 파업에 참여하는 조직은 개별 사업장 임단투임에도 총연맹 파업 일정에 참여할 수 있는 조직력을 갖추어 짧은 파업 기간으로도 목적을 달성할 것으로 추정된다. 금속노조의 임단협 파업과 나머지 산별노조(연맹) 간부들의 집회 참가를 통한 총연맹 파업 전통이 당분간 지속될 것으로 보이지만, 금속노조 조합원의 구성 변화에 따라 변화를 맞을 것으로 보인다.

다섯째, 여러 사업장이 동일한 목표를 가지고 파업한 공동파업 참가 조직 추이는 다음과 같다. 공동파업 참가 조직 추이도 2017년에 가장 적었으나 코로나19 시기인 2020~21년에도 196개(81.3%), 200개(76.9%)로 가장 증가하였다. 공동파업에 참여한 조직의 파업 기간은 연도별로 차이가 있으나 2021년 2.5일, 2022년 2.4일로 감소세를 보였다. 사업장만의 고유 현안으로 단독파업에 돌입한 사례는 연도별로 40~67개 수준을 보였고, 파업 기간은 2022년(13.7일)을 제외하고 18.6~40.1일로 나타났다. 공동파업과 달리 단독파업이 장기화되는 이유는 사업장 고유 사안으로 파업에 돌입할 뿐만 아니라 구조조정이나 비정규직 문제 등 단체교섭을 통해 쉽게 해소되기 어려운 특징이 있기 때문이다.

여섯째, 민주노총 파업에서 완성차와 부품사 등 자동차산업이 가장 다수를 차지하며, 조선·철강·전자·기계산업 등 금속제조업이 중심 조직이다. 가스·환경미화·시설관리·콜센터 등 사업지원서비스업이 2017년 이후 공공부문 비정규직 정규직 과정에서 파업이 증가하였다. 유통·운수창고·숙박음식업은 도소매업, 철도·지하철·택시·버스·화물연대,

택배노조, 대리운전노조 등의 파업이 다수를 차지한다. 공공·보건·교육 부문은 병원과 학교비정규직연대회의 파업이 다수를 이루며, 금융·정보통신업 등에서는 협동조합과 희망연대노조, 수리서비스업 소속 조직의 파업이 해당한다. 파업 기간을 살펴보면, 금속제조업은 0.5~5.7일에 분포하고 있으며, 다만, 2019년 조선·철강·전자·기계산업에서 장기파업 사업장 존재로 파업 기간이 20.4일로 늘어났다. 임금·단체협약 투쟁 시기에 시기집중 파업을 벌이는 금속제조업보다 비금속 제조업과 공공부문, 사무서비스 부문에서 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다.

일곱째, 광역시도별로 서울, 경기, 세종충남, 경북, 경남과 전국 또는 다수의 지역에 산개한 광역 조직의 파업이 다수를 차지한다. 2016년 이후 파업 증가 추세를 보인 지역은 서울, 대구, 세종충남이며, 파업 조직 수가 감소 추세를 보인 지역은 인천과 충북, 경남으로 조사됐다. 전북과 광주, 전남, 부산, 강원은 파업 조직 수는 비교적 많지 않지만, 평균적인 파업 기간이 긴 것으로 조사됐다. 과거에 울산이 파업의 '메카'로 인식되었으나, 울산에 파업 사업장이 많다는 인식은 사실과 다른 것으로 나타났다. 파업 사업장이 소수라 하더라도 파업 기간이 긴 지역은 총연맹 지역본부와 산별노조 지역조직이 민중운동 단체를 비롯한 사회단체와 연대, 우호적인 여론 형성에 훨씬 더 자원을 투입할 필요성을 보여준다.

여덟째, 파업 원인을 조사한 결과, 2016년 이후 민주노총 파업 원인은 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 금속노조의 중앙교섭과 지역지부 집단교섭 시기에 임금인상과 노동조건 개선 요구를 달성하기 위한 시기 집중 파업이 절반을 차지한다. 둘째, 나머지 유형은 노조활동 보장·해고자 복직·인사경영 참여, 구조조정·고용불안·인력충원 등 고용문제, 비정규직 정규직 전환과 차별해소, 직장내 괴롭힘·성폭력·감정노동·노동안전 문제가 주된 유형으로 조사됐다. 파업의 원인이 임금인 경우

는 세부적으로 2016년에 성과연봉제와 임금피크제, 임금체계 개선, 2018년에 상여금이 통상임금과 최저임금에 포함됨에 따른 임금구성체계 개선, 2019년부터 공공부문 비정규직 정규직 전환으로 저임금 해소, 임금차별·불투명 문제를 제기하는 파업 사유가 증가하였다. 그동안 임금, 단협, 임단협 수준에서 조사하던 파업 원인을 비교적 자세하게 확인했다는 점에서 의미가 있다. 또한, 2016년 이후 성과임금제 도입이나 비정규직 정규직 전환, 주52시간 상한제 도입, 최저임금 산입범위 변경 등 정부정책 변화에 따라 기업과 사업장 수준 파업 발생으로 이어진다는 점을 확인하였다. 기업분할을 비롯한 구조조정 문제는 민간 부문에서 항시적인 파업 원인이 된다. 다만, 이 조사에서는 동일한 조건에도 파업에 돌입하지 않은 사례와 어떤 차이가 있는지 분석한 연구는 아니다.

마지막으로, 2016년 이후 사측이 파업 대항 행동으로 직장폐쇄가 해마다 1~5건, 대체근로 투입이 2~8건으로 조사됐다. 고소고발·손배가압류도 해마다 1~7건 조사됐고, 용역투입과 경찰진압을 통한 파업 탄압은 2020년을 제외하고 1~4건으로 조사됐다. 노노갈등을 유발하거나 복수노조 설립으로 파업을 방해하는 사례는 2016년 7건에서 대체로 1~3건 조사됐으며, 2018년과 2021년에는 확인되지 않았다. 사측은 파업을 비난하는 여론을 조성하는 활동을 가장 많이 사용하는 것으로 조사됐다. 민주노총은 부설기관인 법률원을 통해서 직장폐쇄나 대체근로 정당성을 신속하게 판단하여 대응할 수 있는 조직체제가 구비되어 있다. '촛불정부' 시대에도 여전히 파업에 대한 고소고발과 손배가압류, 파업을 탄압하기 위한 용역투입, 경찰진압 사태가 발생하였다. 또한, 후술하는 사례연구에도 드러나듯이, 신규 노조 조직화 이후 사측의 복수노조 설립은 파업 방해를 위한 상수로 보고 대응할 필요가 있음을 보여준다.

2. 사례조사 결과

이 보고서의 제3장은 파업사례를 다루었다. 구체적으로 공공운수노조 화물연대본부의 안전운임제 파업(2022년), 금속노조 한국와이퍼분회 정리해고 반대 파업(2022~2023년), 전국화섬식품노조 KCI지회 노동조합 인정 파업(2021년), 전국민주일반노조연맹 에어팰리스지부의 노동안전 파업(2022년), 사무금융노조 봉양농협분회 직장갑질 근절 파업(2023년), 고려대학교 의료원의 인력증원·정규직화를 위한 온라인 파업(2023년) 등 6개 사례를 살펴보았다.

화물연대본부 안전운임제 파업은 2022년 12월 31일 예정된 안전운임제 일몰을 유지, 확대하기 위한 목적이었다. 화물연대본부는 6월과 11월 두 번의 파업을 통해 안전운임제 유지, 확대를 꾀하였으나 결국 안전운임제는 폐지되었다. 윤석열 정부는 화물연대 노동자의 파업에 대해 역사상 처음으로 업무개시명령을 내려 화물노동자의 노동3권을 부정하고 파업을 무력화하는 반민주적인 태도를 보였다. 화물연대본부의 안전운임제 파업은 노동조합의 의제와 정당한 요구만 있어서는 파업을 통해 노동조합의 요구를 관철하기 어려우며 정부의 의도를 객관적으로 파악하여 전략적으로 대응하는 것이 중요함을 보여주었다. 특히, 정부는 6월 노정합의를 지키지 않고 오히려 화물연대본부의 2차 파업에 대비하여 여론을 통한 고립, 업무개시명령 검토 등을 치밀하게 준비한 것으로 나타났다. 이에 비해 노동조합은 6월에 이어 11월 파업도 안전운임제의 유지, 확대라는 노동조합 내부의 요구와 정당성을 고려하여 추진하였고 그 과정에서 정부의 기만적인 태도 변화를 다소 가볍게 다룬 한계가 있었다.

한국와이퍼분회의 파업은 일본 자동차부품회사인 덴소그룹의 한국 내

자회사인 한국와이퍼가 회사 철수를 선언하자 노동조합이 구조조정을 막고 조합원의 고용안정을 요구해 일어난 단체행동이었다. 외국 투자기업의 한국에서의 철수는 이른바 '먹튀'논란이 끊임없이 있어왔다. 한국와이퍼 역시 수익감소로 2020년을 즈음해 철수를 검토해 왔고 이를 계기로 노동조합이 조직되었다. 회사는 2022년 7월 철수 의사를 밝히고 신속하게 희망퇴직을 통한 구조조정과 매각을 진행하려고 했으나 한국와이퍼분회의 조합원 집회, 일본 원정투쟁, 국회 농성, 덴소코리아 앞 농성 등 다양한 투쟁으로 인해 초기 구조조정 전략이 실패한다. 여기에 더해 한국와이퍼 경영진이 구조조정을 현대기아차 구매팀과 협의한 과정에 밝혀지고 경찰이 공장 내 농성 조합원을 연행할 수 없게 되면서 한국와이퍼 경영진은 노동조합과의 교섭에 나오게 되고 위로금 지급 외에 노동조합이 주장 해 온 정리해고에 대한 유감표명과 사회적 고용기금을 합의하였다. 한국와이퍼분회의 파업은 외투기업의 철수를 막지 못했어도 역사상 처음으로 지역을 위한 사회적 고용기금(24억 원)을 합의하여 조합원의 재고용을 지원하고 지역 사회 고용을 위한 활동 기반을 마련한 점에서 상당한 의의를 가진다. 또한 한국와이퍼분회는 지역일반노동조합으로 전환하여 노동조합을 계속 유지하기로 결정하였는데 이 역시 이전 외투기업 구조조정 사례에서 찾기 힘든 성과였다. 한국와이퍼분회의 파업이 조직적으로 이루어지고 나름의 성과를 거둘 수 있었던 것은 노동조합에 대한 신뢰와 비조합원과의 협력이 중요했다.

KCI지회의 파업은 신생노조의 노조인정과 공정한 성과분배, 위계적인 조직문화를 요구한 파업으로 2021년 1월부터 3월까지 90일간 계속되었고 노사합의로 노동조합 인정 및 근속수당 도입 등을 합의하였다. 문제가 되었던 위계적인 조직문화도 점진적으로 개선되고 있었다. KCI지회 사례는 노동조합 결성 초기, 노동조합을 인정하지 않으려는 사용자에 맞

서 노동자의 집단적인 권리인 단체협약을 쟁취하는 과정이 잘 드러난다. 무엇보다 고참 조합원들이 노동조합 활동에 솔선수범한 것이 중요했으며 위계적인 조직문화를 바꿔야 한다는 절박함도 중요하게 작용하였다. 다만, 코로나 초창기라 상급단체의 적극적인 지원이 쉽지 않았는데 신생노동조합의 파업에 대한 상급조직의 다양한 지원 전략이 개발될 필요가 있는 사례였다.

에어팰리스지부의 파업은 노조설립(2022년) 직후 일어난 헬기사고에 대한 회사 측의 성의없는 태도가 주요 원인이었다. 헬기사고로 인해 사망사고가 발생했음에도 사측은 사과는 물론, 교섭에도 성실하게 임하지 않았다. 민주일반연맹 부위원장의 고공농성, 김주영 국회의원과 고용노동부의 중재 등을 통해 회사는 합의 의사를 밝혔고 회사는 사망사고에 대한 유감과 파업 조합원에 대한 징계 최소화 등을 약속하고 노동조합도 파업을 철회하며 노사는 필수유지업무에 대해 동종업체의 중앙노동위원회 판정을 따르기로 하였다. 에어팰리스지부의 파업은 노동조합의 당연한 요구인 안전과 재발방지 약속을 요구한 것이지만 반노조 정서가 강한 사용자가 이를 거부하면서 일어난 파업으로 상급단체와 지역의 연대, 정치권과 고용노동부의 중재 등을 통해 합의에 이를 수 있었다. 한편 파업과 무관하게 노동위원회는 민간회사인 에어팰리스에 대해 봄, 가을 산불예방기간(약 7개월)에 필수업무를 거의 100%로 유지하라고 결정하여 민간부문 노동자의 노동기본권을 지나치게 제약하는 조치로 판단된다. 더구나 공공기관의 차선책(119)이 있는 상황에서 민간부문 파업권의 과도한 제약은 이후에라도 대응해야 할 중요한 과제이다.

충북 제천에 있는 봉양농협분회의 파업은 조합장과 가족의 직장 갑질과 독재적인 리더십이 주된 원인이었다. 노동조합은 2023년 3월 15일 파업에 돌입하였으나 파업 도중 복수노조가 만들어지고 복수노조가 교섭대

표노조가 되면서 더 이상의 파업은 의미가 없어 봉양농협분회는 6월 1일 현장복귀를 결정하였다. 봉양농협의 파업은 37년이나 조합장을 하면서 독재적 조직 운영을 하고 있는 현 조합장이 직접적인 원인이었지만 파업 과정에서 경영진의 교체를 이루지 못했다. 오히려 파업 도중 정규직이 주축이 된 정규직 노동조합이 결성되면서 무기계약직이 다수인 봉양농협분회와 교섭대표권을 둘러싸고 갈등하게 되었고 봉양농협분회는 소수노조가 되면서 파업을 계속 이어가기 어려운 조건이 되었다. 봉양농협분회의 파업 사례는 지역사회 및 농민회의 연대를 통해 경영진의 직장 괴롭힘과 독재적인 운영, 성희롱 등을 알려 농협조직의 민주적 운영이 요구되고 있음을 알린 의미 있는 사례이다. 하지만, 노동조합의 결성과 파업의 과정에서 노동자들 간의 신뢰와 연대가 무엇보다 중요함을 보여준다. 복수노조의 설립으로 인해 파업이 약화되거나 교섭대표권이 넘어가 사실상 파업을 유지하기가 어려워진 경우가 적지 않기 때문이다.

마지막으로 전국보건의료노조는 2023년 산별파업 이후 현안이 마무리되지 않은 사업장을 중심으로 사업장 파업을 이어간다고 결정하였는데 그 중 하나가 고려대학교지부의 파업이었다. 파업의 원인은 늘어나는 비정규직과 인력부족이었다. 병원의 수익에 비례한 보상도 주요 미해결 쟁점이었다. 고려대지부의 파업은 12일 동안 진행되었고 합의 내용은 산별교섭 결과와 비교하여 크게 달라지지 않았지만 총액기준 4% 임금인상, 정규직 인력충원(12명), 비정규직 18명 정규직 전환, 직종 수당 지급 등이 포함되어 있었다. 고려대지부의 파업은 타 병원 대비 상대적으로 높은 노동강도와 비정규직 활용 등을 문제제기한 점에서 의미가 있으며 처음으로 온라인 파업을 진행하는 등 조합원들의 파업에 대한 피로감을 낮춘 것도 새로운 시도였다. 다만, 온라인 파업은 현장 참여에 비해 긴장감이 떨어지는 단점도 확인할 수 있었다. 고려대지부의 파업은 산별파업과

지부파업간의 관계에 근본적인 질문을 남긴 사례이기도 하다.

3. 과제

민주노총 조직쟁의담당자회의(2023년 12월 19일) 결과를 토대로 파업 실태조사 정례화 필요성이 제기되었다. 민주노총은 자본과 권력으로부터 자주적이고 독립적인 노동조합 운동을 계승하고 있으며, 한국 노사관계에서 실질적인 파업 행위자이기 때문이다. 총연맹과 지역본부, 산별노조(연맹)가 파업 사업장 현황을 꼼꼼히 기록하여 한국 노동조합 투쟁의 역사를 보존할 필요가 있다. 다만, 이번 보고서는 파업 돌입 조직 수와 파업 기간을 조사하는 데 그치고, 파업 횟수를 파악하지 못하면서 전체 파업 건수를 확인하지 못하여 향후 파업 횟수를 조사할 필요가 있다.

또한, 민주노총 조직쟁의담당자회의에서는 파업 사례조사를 검색할 수 있도록 아카이브(Archive)를 구축할 필요성을 제기하였다. 기록보관 자체가 역사를 구축하는 행동이며, 향후 총연맹과 지역본부, 산별노조(연맹) 조직쟁의담당자들의 세대교체 등을 고려할 때, 기업·사업장 단위 파업 사례를 검토하여 대응할 수 있도록 대비해야 할 것이다.

마지막으로, 이 과제는 민주노총 조직쟁의실이 부설기관인 민주노동연구원에 시범사업으로 파업실태조사를 의뢰한 작업이다. 사무총국 유관부서는 물론, 외부 전문가를 포함하여 조사틀 수정 작업 등 향후 과제를 남기고 있다.

부록

KCTU

해외 파업 사례: 독일, 프랑스, 미국

이승협 · 김상배 · 김미영

Ⅰ. 코로나19 이후 독일의 파업 현황과 특징

1. 서론

일반적으로 독일은 강한 노조와 안정적 노사관계를 대표하는 사례로 알려져 있다. 소수의 중앙집권화된 산별노조로 일원화된 노동조합 조직체계와 20% 내외의 조직률을 고려할 때 80%에 달하는 높은 단체협약 적용율로 인해 독일의 노동조합은 강한 노조로 소개되고 있다. 또한 산별노조에 상응하는 사용자단체가 구성되어 있어 산별교섭을 통해 노사가 자율적으로 초기업단위에서 노동자들의 임금과 근로조건을 규율하고 있으며, 이러한 과정에서 파업과 같은 노사간 갈등이 최소한으로 발생한다는 점에서 안정적 노사관계로 알려져 왔다.

그러나 겉으로 드러나는 강한 노조와 안정적 노사관계의 이면에는 내외부 환경의 변화에 대응하여 강한 노조를 유지하기 위한 노동조합의 전략적 모색, 산업구조의 전환으로 인한 조직률 감소, 새로운 세대의 등장에 따른 조직문화의 변화 및 노조에 대한 인식 변화, 사용자단체의 전략적 탈주에 대한 대응 등 끊임없는 변화 노력이 수반되어 왔다.

2000년대 이후 16개의 산별노조가 8개의 산별노조로 통폐합되는 거대한 변화와 2000년대 중반 금속노조와 통합서비스노조를 중심으로 진행된 임금체계 조정, 노동조합의 재활성화를 위한 단체교섭 및 파업전략의 새로운 모색 등 안정적 노사관계의 뒤편에서는 끊임없이 새로운 변화가 모색되어 왔다.

최근 코로나19로 촉발된 사회경제적 변화의 과정에서 2023년 상반기에 독일 노사관계에 노동쟁의의 주된 수단으로서의 파업권의 활용과 관련된 새로운 양상이 독일에서 나타나고 주목받고 있다. 강력한 조직력을 보유하려고 노력하지만, 가능한 한 대규모의 집단적 노동쟁의를 회피해 온 독일 노사관계 체계에서 이전과 달리 대규모 공세적인 집단행동이 동시 연대파업[5] 형태로 나타난 것이다. 이러한 새로운 양상은 이미 2000년대 초반부터 주목받기 시작한 서비스산업 영역에서 통합서비스노조(Ver.di)를 중심으로 나타나고 있다.

독일에서는 보기 힘들었던 전면파업과 여러 협약단위에서 나타나는 동시 파업, 서로 다른 산별노조간 연대를 통한 공동파업, 조합원의 적극적 참여 등을 그 특징으로 하는 독일 집단적 노동쟁의의 새로운 양태는 일시적인가 아니면 노동조합의 또 다른 전략적 변화를 뜻하는 것일까? 파업이라는 단체행동권의 핵심적 수단이 독일에서 어떻게 받아들여져 왔고, 어떻게 변화해왔으며, 최근에는 어떠한 양상으로 표출되고 있는지를 제도, 노동조합의 전략, 최근 동향 등을 통해 간략하게 살펴보고, 그 함의를 도출해보고자 한다.

5) 독일에서는 법적으로 동일 산별노조의 협약단위가 다른 지역본부의 파업을 지지하여 돌입하는 파업만 연대파업의 일종으로 인정한다(저자 주).

2. 법·제도적 환경

독일 노사관계의 제도적 환경은 크게 3개의 층위로 구성되어 있다. 첫 번째로는 독일 헌법에 규정된 노동권이다. 독일 헌법 9조 1항은 일반적인 결사의 자유를 규정하고 있으며, 9조 3항은 노동자에게 주어진 결사의 자유를 구체적으로 규정하고 있다.

[부표 1-1] 독일 헌법상 노동권 규정

항목	내용
9조 1항	모든 국민은 결사의 자유를 가진다.
9조 3항	근로·경제조건의 유지 및 향상을 위하여 단체를 설립할 권리는 모든 자와 모든 직업에 대하여 보장된다. 이러한 권리를 제한하거나 또는 방해를 꾀하는 합의는 무효이며, 이를 목적으로 하는 조치는 위법하다. 근로·경제조건의 유지 및 향상을 위하여 제1문상의 단체에 의해 행해진 쟁의행위에 대하여 기본법 제12조의 a, 제35조 제2항, 제87조의 a 제4항 및 제91조에 따른 조치가 행해져서는 아니 된다.

자료 : 김기선 외, 2013: 8-9.

독일 헌법 9조 3항은 노동자의 단결권을 헌법상 권리로 보장하는 동시에, 근로·경제조건 유지와 향상을 위한 다양한 형태의 쟁의행위(Arbeitskämpfe)를 헌법상 권리로 규정한다.[6] 독일 헌법 9조 3항은 쟁의행위를 복수형으로 표현하고 있으며, 쟁의행위에 파업을 포함하여 사용자에 대한 노동자의 다양한 집단적 행위를 모두 헌법상 정당한 행위로 규정하고 있다.

두 번째로 협약자치(Tarifautonomie) 원칙에 근거하여 노사쟁의권의

6) 쟁의행위(Arbeitskämpfe)는 파업(Streik)을 포함하는 더 포괄적 집단행위를 의미한다.

행사는 노사관계의 주체가 스스로 또는 노사간 협약을 통해 결정하도록 하고 있다. 이러한 노사쟁의권의 행사에 국가는 개입하지 않는 것을 원칙으로 한다.[7] 독일 헌법에서 노동자의 쟁의행위를 기본적 권리로 규정하고 있지만, 독일 노동법 체계는 이러한 기본적 권리의 행사와 관련된 집단적 노동관계를 규율하는 집단적 노동관계법이 존재하지 않는다(Deutscher Bundestag, 2023: 4; Freiherr von Bredow, 2013). 즉, 파업권을 포함한 노동자의 쟁의행위는 명문화된 법규정을 통해 규율되는 것이 아니라, 노동조합의 자체 규정을 통해 행사된다. 대표적으로 우리나라에 적용되고 있는 엄격한 법적 파업 요건과 강제적인 조정전치주의는 협약자치원칙을 훼손하는 대표적인 국가개입행위로 간주되고 있다.

[부표 1-2] 집단쟁의 관련 주요 유럽 국가 법제도

국가	헌법	개별법	판례	단체협약
독일	언급	-	+	-
프랑스	+	+(공공부문)	+	-
영국	-	+		-
덴마크	+	-	+	+
이탈리아	+	-	+	-
네덜란드	-	-	+	-
스웨덴	+	+	-	+

자료 : Warneck, 2008: 7.

따라서 파업권 행사의 요건은 명문화된 법적 규정이 아니라 노동조합의 자체 규정에 의거해 결정된다. 현재 독일 노동조합의 파업 효과성을 위해 파업 여부에 대한 조합원 투표를 실시하고 있으며, 75%의 찬성을 파업 실시 요건을 자체적으로 규정하고 있다. 이러한 요건은 법적 규정

7) 노동자의 쟁의권은 파업을 의미하며, 사용자의 쟁의권은 직장폐쇄를 의미한다.

이 아니라 노동조합의 자체 규약에 따르고 있는 것이며, 법적으로 노동조합은 규약 개정을 통해 조합원 투표 없이도 파업에 돌입할 수 있다. 노동조합에게 법적으로 요구되는 것은 파업의 목적이 단체협약의 체결을 목적으로 해야 한다는 것뿐이며, 파업 돌입 여부 또는 파업 결정의 절차 등에 대해서는 자체 규약을 따르기만 하면 된다.

세 번째로 판례(Rechtssprechung)에 의한 노사쟁의권의 명확화를 들 수 있다. 헌법 상의 권리와 협약자치원칙에 근거하여 노사가 한편으로는 자율적으로, 다른 한편으로는 협약 상의 합의로 노사가 쟁의권을 행사한다. 그러나 노사간 쟁의권의 행사와 관련된 합의가 이루어지지 않을 경우에는 연방노동법원(Bundesarbeitsgericht) 및 행정법원(Bundesverwaltungsgericht)에서의 법적 다툼을 통해 쟁의권을 명확하게 규정하고 있다.

쟁의권과 관련된 기존의 판례는 쟁의권의 행사와 관련해서 비례성의 원칙(Verhältnismäßigkeitsgebot)을 중시하고 있다(Deutscher Bundestag, 2023: 4; Greiner, 2018). 비례성의 원칙으로부터 첫째, 최종적 수단으로서의 쟁의권, 둘째, 평화준수의무(Friedenspflicht), 셋째, 파업권의 독점적 행사주체로서 노동조합, 마지막으로, 쟁의권과 협약자치권의 연동 등 파업권의 범위와 대상을 결정하는 기준이 도출되고 있다.

최종 수단으로서의 쟁의권 기준은 근로·경제조건의 유지 및 향상을 위한 모든 노력과 다른 수단이 모두 사용된 이후 최종 수단으로서 쟁의권이 행사되어야 하며, 사용자와의 합의를 목적으로 활용되어야 함을 의미한다. 또한 쟁의권의 행사는 기존 단체협약의 효력이 소멸된 상태에서만 이루어질 수 있다. 이러한 내용은 평화준수의무로 지칭되고 있다(Ver.di, 2014: 60). 평화준수의무는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 노사합의에 의해 효력이 발생한 기존 협약에 대해서는 쟁의권이 행사될 수 없으며, 따라서 기존 협약의 효력기간이 지난 후에 새로운 협약의 체결을

위해서만 쟁의권이 행사될 수 있는 것이 주된 내용이다.

[부표 1-3] 유럽 주요 국가의 집단쟁의 형태 허용 여부

국가	출입봉쇄	보이콧	태업	준법투쟁	피켓팅	정치파업	연대파업	경고파업
독일	-	+/-	+	+	+	-	+/-	+
프랑스	-		-	-	-/+	-	+	
이탈리아					+	+	+/-	
스웨덴	+	+	+	+			+	

자료 : Ver.di, 2014: 39; Warneck, 2008: 9.

파업권을 포함한 쟁의권의 행사는 독일 노동조합에게 독점적으로 주어진다. 쟁의권에 대한 노동조합의 독점적 권한도 독일 헌법 9조 1항의 결사권에 근거해 있다. 결사의 자유가 보장되면, 개인간 결합의 결과인 결사체에게 상응하는 활동의 자유(Betätigungsfreiheit einer Koalition)가 주어져야 한다고 보기 때문이다. 따라서 파업은 노동조합에 의해서만 조직되고 실시될 수 있다.[8] 다만, 소위 노동조합에 의해 조직되지 않고 노동자 개인 또는 집단이 주도한 살쾡이 파업은 불법이지만, 사후적으로 노동조합이 승인 또는 개입하면 정당한 파업으로 인정된다(Freiherr von Bredow, 2013: 2). 이러한 파업권의 행사대상은 독일에서는 협약자치권의 행사와 연동되어 규정되고 있다. 즉, 단체협약 대상만 파업권의 행사가 가능하다는 판례가 일반적으로 인정되고 있으며, 정치파업(Politische Streik)은 기본적으로 불법으로 간주된다(Hensche, 2012; Redler, 2012; Ver.di, 2014: 45). 반면, 연대파업(Sympathiestreik)은 정치파업과 마찬가지로 판례에 의해 불법으로 규정되어 왔으나, 2007년 동일 산별노조의 다

8) 이러한 측면에서 파업권이 노동자 개인에게 주어져 있는 프랑스와 노동조합의 독점이 인정되는 독일은 파업권의 행사에 있어서 상당한 차이가 존재한다.

른 협약단위에서 이루어지는 파업에 대한 연대파업은 결사체의 활동의 자유에 해당된다는 연방노동법원의 새로운 판결에 의해 일정한 조건 하에서 가능한 것으로 합법화되었다(Deutscher Bundestag, 2023: 4).

헌법상의 기본권으로 규정된 파업권은 당연히 모든 노동자에게 적용된다. 다만, 공무원에 대해서는 파업권이 금지되어 있다(Ver.di, 2014: 30). 파업권이 금지된 공무원에는 일반 공무원, 판사 및 군인 등이 포함된다. 공무원에 대한 파업권 금지는 독일 노사관계에서 지속적으로 쟁점이 되고 있으며, 노동조합의 문제제기에도 불구하고, 판례에 의해 파업권 금지가 유지되고 있다. 공무원에 대한 파업권 금지의 근거는 헌법상 직업공무원제도 운영과 관계가 있다. 판례에 따르면, 공무원은 근로계약관계가 아닌 헌법상 임용이라는 신분적 관계에 놓여 있으며, 공무원의 신분보장은 헌법상 국가의 의무로 규정되어 있다. 이로 인해 공무원의 지위는 법으로 일방적으로 결정된다. 따라서 공무원의 근로조건은 단체협약을 통해 결정되지 않는다. 그 결과, 협약자치와 연동되어 근로·경제조건의 유지 및 향상을 목적으로 하는 파업권의 행사 역시 그 실체적 효과가 존재하지 않는 것으로 보고 있다.

공무원집단에 대한 파업권 불인정을 제외하면, 고용관계에 놓여 있는 노동자에게는 파업권의 행사와 관련된 그 어떠한 법적 규제도 존재하지 않는다. 우리나라에 존재하는 조정전치주의에 따른 조정의무나 필수공익서비스 유지 의무에 따른 파업 제한 등은 존재하지 않는다. 다만, 필수공익서비스 영역에 대해서는 독일 헌법재판소는 파업권의 행사과정에서 균형성(Abwägung)을 고려해야 한다고 판결한 바 있다. 즉, 필수공익서비스에 대해서는 최소한의 긴급서비스가 유지되어야 한다는 판례라고 볼 수 있다. 다만, 균형성의 원칙이 고려되어야 하는 필수공익서비스 영역이나 최소한의 긴급서비스를 어떻게 제공할 것인가에 대해서는 명시하지 않았

다. 일반적으로 보건의료, 소방, 교육 등이 필수공익서비스 영역으로 간주된다. 노동조합은 공공부문에서의 필수공익서비스의 제공을 파업권의 제한으로 받아들이기 때문에, 노사간 합의를 통한 긴급서비스의 제공을 매우 예외적으로만 인정해주고 있다. 또한 노사간 합의로 긴급서비스를 제공하는 경우에도, 우리나라처럼 파업권이 행사되는 개별 공공기관마다 의무적으로 긴급서비스를 제공할 필요는 없다. 파업으로 중단되는 서비스가 기존 이용자들에게 대체되어 제공될 수 있는가의 여부가 중요한 기준이 된다. 예를 들어, 특정지역의 A병원에서 파업이 이루어질 경우, 해당 또는 인근지역의 다른 의료기관에서 의료서비스가 제공되면, 최소한의 긴급서비스가 제공되는 것으로 간주되고 있다.

파업과 관련된 또 다른 중요한 법제도는 파업대체인력에 관한 것이다. 파업권의 행사에 있어서 대체인력의 활용은 일반적으로 파업권의 제한으로 받아들여지고 있다. 따라서 노동조합의 입장에서 파업대체인력의 인정은 파업권의 부정으로 인식되고 있으며, 파업대체인력은 파업파괴자(Streikbrecher)로 지칭된다. 독일에서 파업대체인력의 활용과 관련된 법적 규정은 노동자파견법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, AÜG) 11조 5항인데(Deutscher Bundestag, 2023: 6), 파견노동자는 파업대체인력으로 활용되어선 안된다고 명시하고 있다. 다만, 11조 5항 2호에서는 파업과 무관한 직무를 수행하는 파견노동자는 파업 중에서 근무가 가능한 것으로 규정하고 있다. 파견노동자가 수행하는 직무의 파업 관련성에 대한 분쟁에 대해서는 법적 다툼을 통해 사례별로 결정되고 있다. 기본적으로 파견노동자의 파업 대체인력 활용은 독일에서 법적으로 금지되어 있으며, 근로자파견법 11조 5항은 이러한 금지조항 위반 시에 벌금을 50만 유로(한화 7억2천만원)까지 부과할 수 있다. 파견노동자 외에도 직업훈련생, 공무원 등을 파업대체인력으로 활용하는 것은 판례를 통해 허용되지 않

고 있다.

파업에 참여하지 않는 노동자에 대해 사용자는 파업으로 인해 중단된 직무를 수행할 것을 지시할 수 있지만, 이 경우 반드시 해당 노동자의 동의가 필요하며, 파업대체업무 수행 지시를 따르지 않은 노동자에 대한 불이익을 줄 수 없다. 파업대체업무 수행 지시에 동의하지 않은 노동자에게 불이익을 줄 경우에 사용자는 부당노동행위로 처벌받게 된다.

3. 노사단체 현황과 단체교섭 구조

1) 노사단체 현황

독일의 노사관계는 산업별 및 업종별로 조직화되어 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 독일 헌법에서 규정하고 있는 기본권으로서의 결사의 자유가 노사관계의 토대로 작용하고 있다. 따라서 결사의 자유는 독일 노사관계에 있어서 개인의 권리는 결사체를 통해 행사하는 이해대변에 대한 강조로 나타나고 있다. 독일의 사회경제체제는 사회적 시장경제라는 일종의 공동체적 경제를 헌법에 별도로 규정하고 있으며, 이러한 원칙은 사회경제의 국가적 조직화에 있어서 사회적 조합주의라는 결사체주의로 나타나고 있다.

독일 노사관계의 특징은 노사자치의 원칙 하에서 단체교섭을 중심으로 정교한 제도화가 이루어졌다는 점에 있다. 이러한 단체교섭의 제도화는 산별노조와 산업별 사용자단체 사이에서 이루어지는 산별교섭으로 나타나고 있다. 독일 단체교섭은 기본적으로 산업 및 업종별 초기업단위 교

섭의 형태로 이루어지고 있으며, 일부 예외적으로 미조직사업장 또는 조직화 과정에 있는 사업장을 중심으로 산별노조와 개별기업 간에 대각선교섭이 이루어지기도 한다. 노동조합은 대각선교섭을 기본적으로 조직화 전략으로 활용하고 있으며, 미조직사업장의 조직화를 통해, 사용자와 산별노조가 대각선교섭을 수행하고, 대각선교섭을 통해 개별기업의 사용자단체 가입을 추동함으로써 산별교섭의 확장에 그 목적이 있다고 할 수 있다.[9)]

독일의 노사관계가 산별교섭을 중심으로 제도화될 수 있는 바탕으로는 중앙집권적으로 조직화된 노동조합과 사용자단체의 존재를 들 수 있다. 노동조합뿐만 아니라 독일의 사용자단체 역시 산업 및 업종과 지역별로 중앙집중적인 조직구조를 갖고 있으며, 사용자단체의 가입기업에 대한 통제력이 매우 높은 편이다. 이로 인해, 개별 기업이 아닌 산업 및 업종이라는 초기업단위에서 산별교섭이 안정적으로 자리 잡게 되었다.

산업별 초기업단위 교섭을 중심으로 노사관계가 형성되어 있기 때문에, 사업장 단위에서 노동자의 이해대변은 공동결정제도에 기반한 노동자 경영참여에 의존한다. 독일 노동조합은 기업 외부에서 지역조직의 형태로 초기업단위 교섭을 통해 노동자의 근로·경제 조건의 유지 및 향상을 목적으로 하기 때문에, '노조 신임자'라는 조합원대표 외에는 기업 내부에 별도로 공식 조직을 갖지 않는다. 따라서 기업 내부에서 산별협약의 적용 및 노동자의 이해대변은 공동결정법에 기초해 구성된 직장평의회와의 연계를 통해 이루어진다.

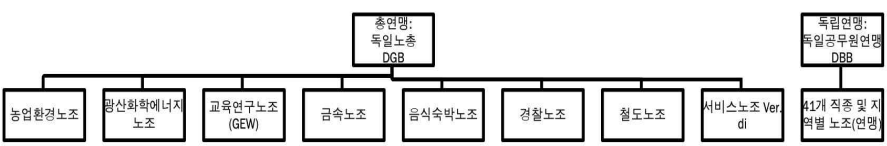
독일의 노동조합과 사용자는 독일 사회의 중요한 결사체 조직으로서 상당히 높은 중앙집중적 조직구조를 갖고 있다. 독일의 노동조합은 2차

9) 예외적으로 대표적인 자동차기업인 폭스바겐은 지자체의 소유참여 및 기업 역사적 특성으로 인해 대각선교섭이 지속되고 있다.

대전 이전에는 다른 유럽 국가와 마찬가지로 이념적 성향에 따라 조직되었으나, 나치 독일을 반성하는 과정에서 전후 독일 노동조합은 통일노조(Einheitsgewerkschaft)의 원칙에 따라 단일노조로 통합되었다. 그 결과, 독일노동조합총연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB)이 전국 단위 최상급 총연맹 조직으로 자리잡게 되었다.[10] 독일노총 외에도 독일기독노동조합총연맹(CGB, Christlichen Gewerkschaftsbundes Deutschland)이 존재하지만, 조직률과 사회적 영향력의 측면에서는 미미한 수준이라고 할 수 있다. 오히려 총연맹은 아니지만 41개 공무원의 직종별 노조 및 단체 연맹조직인 독일공무원연맹(Deutscher Beamtenbund)이 공무원 노사관계에서 중요한 역할을 수행한다. 따라서, 독일 노사관계에서 노동자의 이해대변은 사실상 독일노총이 유일한 단일조직으로 인식되고 있으며, 사회적 영향력 역시 매우 크다고 할 수 있다.

독일노총은 2000년대 이전에는 16개의 산업 및 업종별 노조로 구성되어 있었으나, 독일 통일과 산업경제 전환 과정에서 노조간 통합을 통해 현재는 8개의 산별노조가 가맹조직으로 존재한다. 8개의 산별노조로는 가장 규모가 큰 금속노조와 통합서비스노조를 비롯하여, 농업환경노조, 광산화학에너지노조, 교육연구노조, 음식숙박노조, 경찰노조 등이 존재한다.

[도표 1-1] 독일 주요 노동조합 구조



10) 이하 독일노총으로 칭함.

이와 같이 독일의 주요 노동조합은 독일노총 및 산하 8개 산별노조, 공무원 및 공공부문에 독일공무원연맹이 실질적인 주체라고 할 수 있다. 물론 이 외에도 수많은 독립적 단위노조가 산업 및 업종, 지역 단위로 존재하지만, 그 영향력은 매우 제한적이라고 볼 수 있다.

[부표 1-4] 독일노총 및 산하 산별노조 조직률 현황(2022년)

노동조합	조합원 수			비율		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
농업환경노조	212,378	152.175	60.203	3.8	71.7	28.3
광산화학에너지노조	580,446	451.112	129.334	10.3	77.7	22.3
교육연구노조	272,159	76.110	195.657	4.8	28.0	71.9
금속노조	2,146,815	1.756.152	390.663	38.0	81.8	18.2
음식숙박노조	185,276	110.626	74.650	3.3	59.7	40.3
경찰노조	203,948	147.069	56.879	3.6	72.1	27.9
철도노조	185,370	144.798	40.572	3.3	78.1	21.9
통합서비스노조	1,857,394	880.316	977.078	32.9	47.4	52.6
독일노총 전체(2022)	5,643,786	3.718.358	1.925.036	100.0	65.9	34.1
독일노총 전체(2021)	5,729,371	3.774.675	1.954.696	100.0	65.9	34.1
독일노총 전체(2020)	5,850,167	3.855.539	1.994.628	100.0	65.9	34.1
독일노총 전체(2019)	5,934,971	3.923.103	2.011.868	100.0	66.1	33.9
독일노총 전체(2013)	6,142,720	4.117.741	2.024.979	100.0	67.0	33.0

자료 : DGB, 2023.

독일 노사관계의 핵심이자 주도적 지위에 있는 독일노총 산하 산별노조의 조직률 추이를 살펴보면 몇 가지 특징이 나타나고 있다. 첫 번째로는 전체 노동조합조직률의 지속적인 하락이다. 최근 10년간 독일 노동조합의 조직률은 2013년 614만 명에서 2022년 564만 명으로 약 50만 명 정도가 줄어들었다. 두 번째로는 기술변화에 기초한 산업구조의 전환이 독일 노동조합의 조직률 하락에 반영되고 있다. 개별 산별노조의 조직률

변화를 살펴보면, 금속노조는 완만한 하락세를 보여주는 반면, 통합서비스노조는 상대적으로 조직률의 하락 경향이 더욱 강하게 나타나고 있다. 독일의 산업구조가 여전히 제조업 중심이기 때문에, 자동차, 철강, 전기전자를 주력으로 하는 금속노조의 조직률은 큰 변화 없는 미세한 하락세를 유지하는 반면, 산업구조 전환으로 서비스업 비중은 확장되고 있지만, 제조업과 다른 서비스산업의 특성, 즉, 분산적이고 이질적 고용구성과 노동과정으로 인해 오히려 조직률은 지속적인 하락 경향을 보여주고 있다.

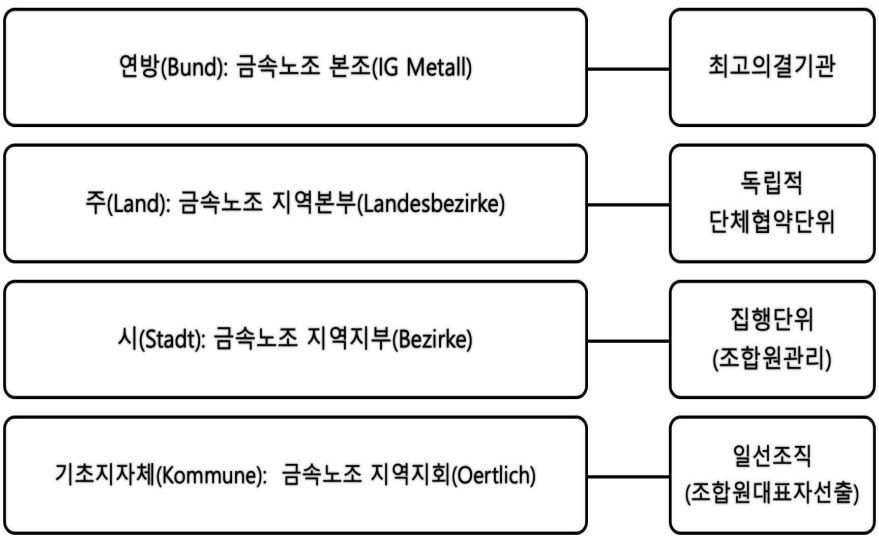
독일의 대표적인 사용자단체로는 독일사용자협회총연맹(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA)이 존재한다. 독일사용자협회총연맹은 2차 대전이 끝난 1950년 노동조합에 대항하는 사용자단체로 설립되었다. 독일사용자협회총연맹은 주로 민간시장 영역에서의 사용자를 대표하는 14개 지역협회와 47개의 직종별협회로 구성되어 있다. 연방정부 및 주정부, 기초자치단체 등 공공부문 사용자는 별도의 사용자단체를 구성하고 있다. 독일사용자협회총연맹 외에도 소상공인과 수공업자를 대표하는 독일상공회의소(Deutscher Industrie und Handelskammertag, DIHK)와 산업 및 경제정책에 대해 경영계를 대표하는 독일산업총연맹(Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI) 등의 경제계 조직이 존재한다. 하지만, 단체교섭 및 파업 등 노사관계에서 사용자의 이해관계는 독일사용자협회총연맹이 주로 담당하고 있다. 독일사용자협회총연맹에 소속되어 있는 회원사는 전체 독일 노동자의 약 70%를 고용하고 있다.

2) 단체교섭 구조

독일의 단체교섭은 독일노총과 독일사용자협회총연맹 사이에서 진행되는 것이 아니라 기본적으로 산업 및 업종 단위에서 이루어진다. 즉, 독일

노총 가맹 산별노조와 독일사용자협회총연맹 가맹 직종별협회가 산업별 단체교섭을 실시한다. 독일 단체교섭에서 유의해야 할 사항은 산업 및 업종별 단체교섭이 실시되지만, 독일 연방단위에서 산업 및 업종별 단체교섭이 실시되기보다는 연방을 구성하는 내부국가인 독립 주(Land) 단위에서 산업 및 업종별 단체교섭이 이루어지고 있다. 따라서 단체교섭의 주체는 산별노조의 지역본부이며, 산별교섭의 협약체결권도 산별노조의 지역본부에게 주어져 있다. 산별교섭의 사용자측도 직종별 지역협회가 산별협약의 체결권을 갖고 있다.

[도표 1-2] 독일 금속노조의 조직구조



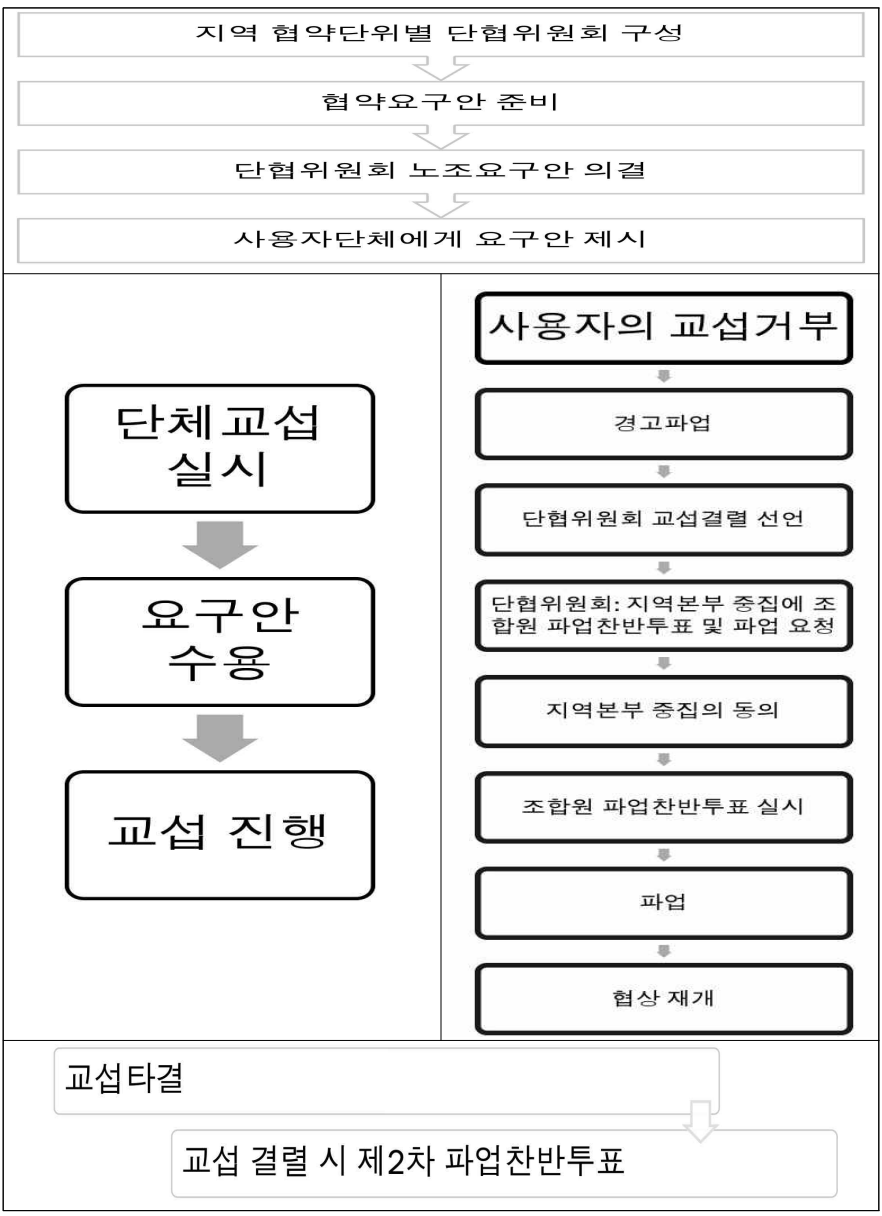
예를 들어, 독일 금속노조는 독일 연방단위에서 모든 지역을 아우르는 산별교섭을 진행하지 않는다. 연방을 구성하는 개별 국가인 주(Land)를 담당하는 금속노조의 헤센주 지역본부가 헤센주 금속사용자협회와 산별

교섭을 진행한다. 마찬가지로 금속노조의 바덴뷔르템베르크주 지역본부는 바덴뷔르템베르크주의 금속 및 전기전자 사용자단체와 별도의 산별교섭을 진행한다. 개별 산별노조는 이와 같이 자체적인 필요성에 따라 독일을 별도의 독립적인 협약단위로 구분하고, 각각의 협약단위에서 사용자단체와 별도의 산별교섭을 진행하고 있다. 현재, 독일 금속노조는 7개의 협약단위를 구분해 놓고 있으며, 각 협약단위별로 별도의 단체교섭이 이루어지고 있다. 또한 금속노조는 다양한 업종을 포괄하기 때문에, 업종을 몇 개의 단위로 구분하여 각각 별도로 단체교섭을 진행한다.

결과적으로 독일 금속노조의 산별교섭은 금속노조의 7개 지역본부가 협약체결권을 갖고 단체교섭의 주체로서 산별교섭을 진행하고 있으며, 동일 협약단위 내에서도 업종별로 별도의 단체교섭을 진행한다. 현재 독일 금속노조는 조직대상을 업종별로 1) 금속/전자, 2) 섬유/피복, 3) 목재/비철금속 등 3개로 구분하여 각각에 대해 별도의 산별교섭을 진행하고 있다. 금속노조의 지역별 협약단위, 업종별 특성화교섭, 체결 단체교섭의 형태(포괄협약, 임금구조협약, 임금협약, 특별협약) 등을 고려하면, 독일 금속노조가 사용자와 교섭하고 체결하는 산별협약은 최소 84개(7개 지역별 협약단위, 3개 업종분류별 특성화교섭, 4개 협약형태)에 달하며, 지역 협약단위별로 추가되는 업종별 특성화교섭과 주제별로 추가되는 특별협약 등을 고려하면, 실제 독일 금속노조가 사용자단체와 체결하고 있는 산별협약의 수는 더 많아진다.[11] 현재, 금속노조가 사용자단체(산별교섭) 및 개별 사용자(대각선교섭)와 체결하고 있는 유효 단체협약의 수는 약 3,000개 이르는 것으로 알려져 있다.

11) 협약의 형태에 따라, 협약 체결 주기도 달라진다. 포괄협약과 임금구조협약은 보통 5년 내외 효력기간을 갖고 있으며, 대부분 자동연장된다. 반면 임금협약은 1~2년 정도의 효력기간을 갖고 매번 새로운 협약으로 갱신된다. 특별협약은 그 내용에 따라 협약의 효력기간과 갱신 여부가 상이하다.

[도표 1-3] 단체교섭 및 파업의 진행 과정



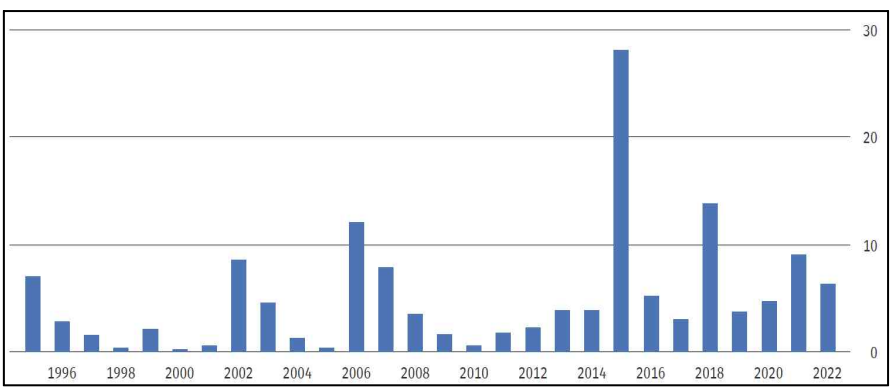
자료 : IG Metall Baden-Württemberg, 2015.

4. 파업 동향

1) 독일 정부 파업 통계

독일에서 파업은 그 범위와 대상이 단체교섭과 연동되기 때문에, 단체교섭 및 파업의 주체는 산별노조의 지역본부라고 볼 수 있다. 파업은 단체교섭 결렬을 전제로 하기 때문에, 예를 들어, 금속노조 지역본부의 단협위원회가 단체교섭과 파업에서 핵심적인 역할을 수행한다. 독일에서 파업권 행사는 단체교섭 범위와 대상으로 제한되어 있으며, 노동조합의 고유한 권한인 만큼 파업권의 행사에 대해서는 노사자치의 원칙에 따라 국가가 별다르게 제도적으로 개입하지 않는다. 파업권의 행사는 앞에서 언급한 바와 같이 최종적 수단으로서 비례성의 원칙 아래에서 실시되어야 한다는 헌법재판소의 판례가 기준으로 작용할 뿐이다.

[도표 1-4] 파업과 직장폐쇄로 인한 손실일수



주 : 노동자 1,000명당 손실일수임.
자료 : Statistisches Bundesamt, 2023.

실제로 독일에서 최근 25년간의 파업 동향을 살펴보면, 상대적으로 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실일수가 다른 국가에 비해 적은 것으로 나타나고 있다. 2022년을 기준으로 노사쟁의로 인한 손실일수는 노동자 1,000명당 6.4일에 불과하다.

[부표 1-5] 산업 및 업종별 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실일수(2022년)

산업 및 업종	손실일수
제조업	47.2
상업, 교통 및 요식업	9.5
정보통신업	4.7
금융보험업	14.7
기업서비스업	0.7
공공 및 민간서비스업	6.8
총계	6.5

자료 : Bundesagentur für Arbeit, 2023.

2022년도 파업 및 직장폐쇄로 인한 손실일수를 업종별로 살펴보면, 주된 파업 및 직장폐쇄는 제조업에서 발생하는 것으로 나타나고 있다. 전체 평균 손실일수가 6.5일임을 고려하면, 제조업 분야의 손실일수는 47.2일로 다른 산업 및 업종에 비해 매우 높은 수준을 보여주고 있다. 다음으로는 금융 및 보험서비스업이 14.7일, 상업, 교통 및 요식업이 9.5일의 순으로 손실일수가 평균 이상으로 높게 나타나고 있다. 제조업과 서비스업으로 크게 구분해보면, 제조업에 비해 서비스산업에서의 파업 발생 횟수가 적게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 서비스산업의 확대라는 최근 산업구조의 변화를 고려하면, 서비스산업 노동자의 조직화 어려움이 파업 손실일수에도 그대로 반영되고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 파업과 관련된 독일의 공식통계는 독일 고용청에서 행정통

계의 형태로 수집하여 발표하고 있다. 사회법전 320조 5항에 따르면, “자신의 사업장에서 노동쟁의가 발생한 사용자는 그 시작과 종료시점을 고용청에 즉각 고지해야 한다”고 규정되어 있다. 사용자에게 고지의무가 발생하는 노동쟁의는 파업과 직장폐쇄를 말하며, 본격적인 파업 전에 사용자에게 압력을 가하기 위해 실시되는 경고파업(Warnstreik)도 고지의 대상에 포함된다. 이러한 고지의무를 위반할 경우에는 2,000유로까지 과태료가 부과될 수 있다.

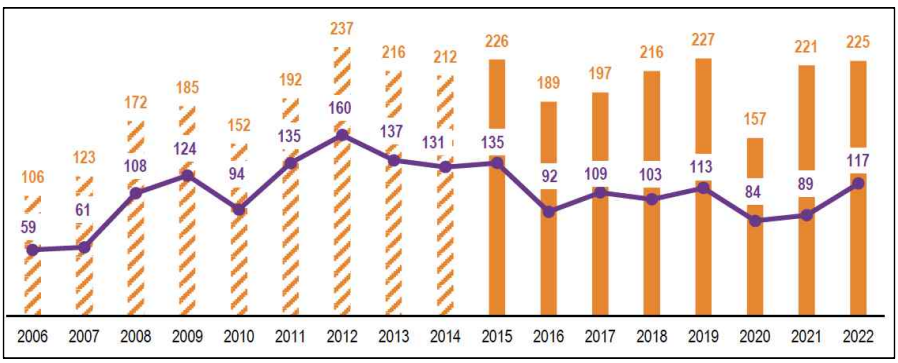
2) 독일노총 경제연구소(WSI) 파업통계

독일의 파업과 관련된 공식 통계는 사용자의 고지의무에 의거해 수집되기 때문에, 현실을 제대로 반영하지 못하는 측면이 존재한다. 즉, 미고지 또는 축소 신고로 실제 발생한 파업이나 직장폐쇄가 통계에 반영되지 못하는 문제가 존재한다. 이로 인해, 독일노총 산하의 경제사회연구소(WSI)는 별도의 파업통계를 작성하고 있다. 경제사회연구소 파업통계는 노동조합이 자체적으로 집계하고 있는 파업통계를 기초로 하고, 언론에 보도된 파업 기사를 통해 확보된 파업 정보를 합산하여 파업통계를 작성한다. 미신고 노동쟁의, 와일드캣 파업 등 공식 파업통계나 노조 외부에서 발생하는 파업 등을 최대한 합산하여 파업통계를 작성하고 있다. 경제사회연구소의 파업통계는 독일 고용청에서 작성한 파업통계보다 더 높은 수치를 보여준다.

경제사회연구소의 파업발생통계에 따르면, 연간 200건 정도의 노동쟁의가 매년 발생하고 있으며, 약간의 변동성이 있지만 파업 발생 횟수는 코로나19가 본격화된 2020년을 제외하면, 연간 189~226건으로 대략 200건 내외에서 등락을 유지하고 있다. 서비스산업의 경우에는 코로나19

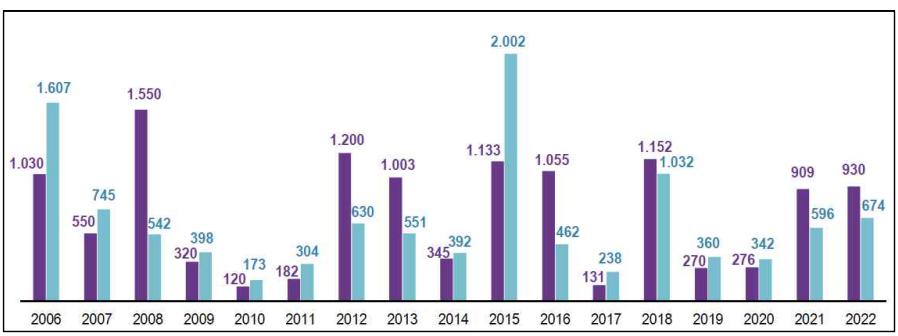
시기 동안 일시적으로 줄어들었으나, 2022년에는 다시 평년보다 약간 높은 수준으로 회귀한 것으로 볼 수 있다.

[도표 1-5] 노동쟁의 발생 건수: 2006~2022



자료 : WSI-Arbeitskampfstatistik, 2023.

[도표 1-6] 파업과 노동쟁의로 인한 손실일수: 2006~2022



자료 : WSI-Arbeitskampfstatistik, 2023.

앞에서 제시된 독일고용청의 공식 파업통계와 경제사회연구소의 파업통계 중 노동쟁의로 인한 1,000명 당 손실일수를 비교해보면, 전체적인 추세는 비슷하게 나타나고 있지만, 경제사회연구소의 손실일수가 훨씬

높은 것으로 나타나고 있다. 달리 말하면, 공식 통계보다 훨씬 더 많은 파업이 발생했고, 그 결과 손실일수가 높게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다.

독일고용청이나 경제사회연구소의 파업통계는 모두 경고파업을 포함하여 파업통계를 작성하기 때문에, 교섭 거부나 결렬로 발생하는 전면파업(Erzwingungsstreik, 압박파업)의 비중은 매우 낮게 나타나고 있다. 파업 손실일수나 파업건수가 높게 나타나고 있는 경제사회연구소의 파업통계에서도 2022년에 파악된 연간 파업건 수는 225건이지만, 이 중에서 교섭 결렬로 인한 실제 파업건 수는 7건으로 전체의 3%에 불과하다. 실제로 전면파업 7건 중 4건은 금속노조, 2건은 통합서비스노조, 1건은 철도노조가 주도하였다(WSI, 2023: 6). 전면파업 7건 중 산별 파업은 철도노조 헤센 지역본부가 주도한 파업뿐이며, 나머지 6건은 개별기업 단위에서 대각선교섭 과정에서 발생한 기업별 전면파업인 것으로 조사되었다.

이와 같이 독일의 경우, 단체교섭과의 연관성이라는 전제만 충족되면 파업에 대한 별다른 법제도적 제한이 없음에도 불구하고, 산업별 전면파업은 매우 드문 편이라고 볼 수 있다. 우리가 미디어를 통해 전달받는 독일 노조의 대규모 파업은 주로 경고파업에 해당되며, 경고파업 단계를 거치면서 대부분의 파업이 타결되고 있다고 할 수 있다.

3) 독일 노조의 패턴교섭과 경고파업 전략

독일에서 노동조합의 전략상 경고 파업은 매우 중요하다고 할 수 있다. 경고 파업은 사용자에게 노동조합의 조직력과 협상력을 과시하는 주된 수단이며, 사용자 역시 경고 파업의 규모와 참가자 수 등을 통해 노동조합의 협상력을 파악하고, 이를 바탕으로 노조와의 교섭에 대한 전략

을 결정하고 있다. 독일에서 노동조합의 교섭전략으로 경고 파업이 중요해진 시기는 1980년대 중반 금속노조의 주당 35시간제 관철을 위한 파업 이후부터이다. 1984년 독일 금속노조는 주당 35시간제 관철을 위한 투쟁을 전개했다. 이 과정에서 1984년 5월 14일 금속노조의 북부뷔르템베르크/북부바덴 협약단위, 그리고 5월 21일에는 헤센 협약단위가 파업에 돌입했다. 이 파업에는 두 협약단위의 27개 기업에 소속된 조합원 57,500명이 파업에 참가하였으며, 전체 파업은 약 7주간에 걸쳐 진행되었다. 금속노조는 파업의 결과 사용자단체로부터 단계적인 주당35시간제 도입이라는 승리를 얻어 냈지만, 장기간에 걸친 대규모 파업으로 인해 상당한 재정적 손실을 감당해야 했다.

독일에서 파업은 근로관계의 일시적 정지를 의미하며, 이로 인해 사용자의 임금지급 의무가 면제된다. 또한 동시에 사회보장제도가 제공하는 다양한 노동복지급여 역시 제공되지 않는다. 대표적으로 파업 기간에 대해서는 임금이 지급되지 않을 뿐만 아니라, 실업급여나 조업단축수당 등 그 어떠한 복지혜택도 제공되지 않는다. 이로 인해, 독일의 노동조합은 조합비로 마련한 파업수당을 파업참가 노동자들에게 제공해야 하기 때문에, 장기간의 대규모 파업은 노동조합의 대규모 지출과 재정위기로 이어지게 된다. 1980년대 발생한 대규모 장기간 파업을 통해 파업의 승리 및 패배와 무관하게 재정적 타격을 받게 된 독일 산별노조는 그 이후 파업의 전략을 최소의 비용으로 최대의 효과를 발생시키는 방향으로 전환하게 된다. 이러한 과정에서 한편으로는 패턴교섭이, 다른 한편으로는 경고 파업이 주요한 전략적 도구로 부상하게 되었다(Dribbusch, 2006: 384).

패턴교섭이란 일종의 선도교섭전략이라고 볼 수 있다. 노동조합 조직력이 가장 강력한 특정 협약단위에서 선도적으로 지역산별교섭을 진행하고, 그 결과를 다른 협약단위에 그대로 적용함으로써 파업에 참여하는

조직규모를 최소화하는 전략이라고 할 수 있다. 독일 금속노조의 경우에는 대표적인 대규모 자동차, 기계금속, 전기전자 사업장이 위치한 남부뷔르템베르크/남부바덴 협약단위에서 금속/전자업종 산별교섭을 선도교섭으로 활용하고 있다. 남부뷔르템베르크/남부바덴 협약단위는 금속노조 바덴뷔르템베르크 지역본부가 교섭을 주도하며, 해당 조직사업장에는 벤츠, 포르쉐, 보쉬, IBM 등이 포함되어 있다.[12)]

경고파업은 주로 일시적인 작업중단의 형태로 이루어진다. 교섭 전 또는 교섭의 진행과정에서 실시되는 경고파업은 사용자에게 노동조합의 조직력을 과시함으로써 교섭에서 유리한 위치를 차지하고, 이를 바탕으로 본파업에 들어가지 않음으로써 노동조합의 재정적 자원을 보존하기 위해 활용되고 있다. 경고파업 과정에서 보이는 조합원의 참여도 및 동원력, 파업 의지 등을 토대로 노동조합과 사용자단체는 협상내용을 조정하며, 대부분의 경우에는 경고파업에 대한 참여도를 바탕으로 협상의 주도권이 결정된다.

대부분의 독일노조가 패턴교섭과 경고파업이라는 전술적 도구를 활용함으로써 독일에서 총파업 내지는 무기한 파업, 전면파업은 매우 예외적인 현상이며, 파업기간 역시 다른 나라에 비해 매우 짧게 나타나고 있다. 독일노조가 이러한 전술을 효과적으로 활용할 수 있는 것은 노동조합과 사용자단체의 중앙집중적 구조가 크게 작용하고 있다고 볼 수 있다. 특정 협약단위에서 이루어진 교섭결과를 다른 협약단위에서 약간의 조정을 거쳐 받아들이는 것도 산별노동조합과 사용자단체의 하부 조직단위에 대한 통제력이 강하게 작용하기 때문이라고 볼 수 있다.

12) 산별노조에 따라 패턴교섭에서 선도교섭이 이루어지는 협약단위는 다르게 설정되고 있다. 금속/전자는 남부뷔르템베르크/남부바덴 협약단위이지만, 통합서비스노조의 보건의료는 노르트라인-베스트팔렌이 선도교섭이 이루어지는 협약단위이다.

노사가 강력한 중앙집중적 조직구조로 조직된 독일에서 파업은 노사 모두에게 매우 뜨거운 주제이다. 파업과 직장폐쇄는 노사 모두에게 상당한 타격을 준다는 사실을 역사적 경험을 통해 학습했기 때문이다. 따라서 독일 노사관계에서 파업은 이해관계를 관철할 수 있는 핵심 수단이지만, 가능하면 사용하고 싶지 않은 대상으로 간주되어 왔다. 실제로 6주 휴가, 주당노동시간단축, 병가시 임금지급, 작업환경과 노동조건 개선의 과정에서 파업은 노동조합의 주장을 관철하기 위한 효과적인 수단이었지만, 그 과정에서 노동조합 역시 상당한 재정적 타격을 받았기 때문이다. 이러한 측면에서 노사의 이해관계가 일치하게 되었고, 독일에서는 전면적 파업을 회피하는 방식으로 단체교섭과 노동쟁의가 이루어져 왔다.

4) 공공부문과 서비스업의 파업 증가

2000년대 이후 독일 사민당 슈뢰더 정부에 의해 노동개혁과 민영화가 본격적으로 추진되면서, 독일의 노동쟁의 및 노사관계에도 상당한 변화가 발생하였다. 금속노조를 중심으로 제조업 노사관계가 기존의 구조를 유지해가고 있는 반면, 노동개혁과 민영화의 직접적 대상이 된 공공부문과 서비스산업은 노사관계의 양상이 변화하기 시작했다(Dribbusch, 2023).

우선 첫 번째로 2001년 기존 공공부문과 서비스업에 존재하던 산별노조들이 통합서비스노조라는 거대한 공공서비스노조로 통합되었다. 더구나 2006년 독일의 연방제 개혁으로 공공부문 사용자인 주정부 및 기초지자체의 자율성과 독립성이 높아졌고, 이 과정에서 보수당 정권이 지배하는 지역에서 신자유주의적 공공부문 개혁과 이로 인한 공공부문 노동자의 위기 의식이 높아졌다. 특히 교육 및 보건의료 영역은 이러한 정치적 및

정책적 과정의 직접적 대상이 되었고, 그 결과 공공부문과 서비스산업에서의 갈등과 대립이 확대되기 시작했다. 2001년 독일항공사인 루프트한자 조종사 파업은 서비스산업에서 파업이 사회적으로 주목받는 계기가 되었다. 2006년 연방정부 및 기초자치단체 공공부문 단체협약(TVöD)과 주정부단체협약(TV-L)의 체결과정에서 발생했던 공공부문 노동자 파업으로 인해 기존의 제조업부문과 더불어 공공부문이 노사관계 및 노동쟁의의 핵심적 주체로 주목받게 되었다(Keller, 2017). 최근 독일에서 통합서비스노조와 철도교통노조가 공동으로 주도한 메가파업(Mega-Streiktag) 역시 서비스산업 노사관계의 불안정성을 보여주는 단초라 할 수 있다.

5. 코로나19 이후 파업 이슈와 사례

1) 파업의 배경

코로나19로 인한 경기침체, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 공급망 위기, 미-중간 정치경제적 대립, 지속가능한 성장을 위한 정의로운 전환, 그린뉴딜 등 기술변화에 의해 촉발된 사회경제적인 거대한 전환 과정은 노동자들에게 삶의 불안정성으로 다가오고 있다. 독일 노동자들 역시 이러한 시대적 불안정성에 노출되었고, 다른 나라에 비해 훨씬 더 직접적인 타격을 받게 되었다. 에너지 위기와 고물가, 독일 경제의 침체 등 노동자들의 삶의 위기에 대해 국가와 사용자는 임금인상에 의한 인플레이션을 우려하여, 임금억제정책을 본격적으로 추진하고 있다.

2021년 시간당 9.6유로였던 독일 최저임금은 2022년 10월 12유로로

상승했지만, 코로나19가 끝나가는 2023년에는 높은 물가인상률에도 불구하고, 2024년과 2025년의 최저임금을 각각 3%인 41센트 올리는 것으로 결정되었다. 독일의 물가상승률 예상치가 10% 이상일 것으로 예측됨에도 불구하고, 저임금노동자의 경제적 삶에 직접적 영향을 미치는 법정최저임금 인상을 최소화하는 것은 경기회복을 위해 저임금노동자들의 희생을 요구하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 저임금노동자 비중이 높은 서비스업과 정부 정책의 직접적 영향을 받는 공공부문에서는 당연히 노동자의 불만과 저항이 높아질 수밖에 없는 것이다. 2023년 상반기에 독일의 서비스산업과 공공부문을 중심으로 대규모 파업이 발생한 것은 이러한 배경이 작용한 것으로 볼 수 있다.

2) 파업의 대형화와 동시 전면파업

2023년 상반기 독일에서 나타난 파업에 관심이 집중됐던 이유는 기존의 정형화된 교섭과 파업의 형태와 다른 양상이 나타났기 때문이다. 일반적으로 교섭 진행 과정에서 경고파업을 진행하고, 경고파업에 대한 참여도를 바탕으로 교섭이 타결되는 일반적 교섭형태와 달리 독일우편(주), 공항 및 교통과 관련된 공공부문(연방 및 기초지자체), 독일철도(주)와의 교섭에서는 2차례의 경고파업 이후 2월 17일에 하루이긴 하지만 독일에서는 볼 수 없던 대규모 전면파업이 전개되었다. 3월 3일에는 6개 주정부 공공부문의 교통부문 노동자가 경고파업을 동시에 진행했다. 이러한 모든 과정은 서비스산업 부문에서 이루어졌으며, 통합서비스노조가 주도하였다. 기존 서비스부문에서의 파업은 대규모 전면파업의 형태가 아니라 미조직사업장을 중심으로 한 소규모 사업장별 파업의 형태로 이루어

져 왔다. 그런데 2023년 상반기에는 대규모 사업장을 중심으로 여러 협약단위에서 동시에 전면파업에 이르는 대규모 파업 형태가 등장한 것이다.

또 다른 특징은 이 과정에서 부분적으로 산별노조간 연대의 형태로 공동파업이 진행되었다는 점이다. 3월 27일 통합서비스노조와 철도교통노조가 교통부문을 매개로 동시에 하루 전면파업을 진행함으로써 사실상 연대파업과 유사한 형태로 파업을 전개하였다. 더 나아가, 경고파업 진행 과정에 시민사회단체와 외부적 연대가 나타났다. 기후활동가 및 여성활동가들이 시위와 파업에 결합하는 모습을 보여주었다.

2023년 상반기에 이와 같이 독일의 노사관계에서 파업의 양상이 다르게 나타난 것은 코로나 이후 임금인상에 기인한 인플레이션을 우려한 정부정책에 대한 대중의 불만이 인플레이션을 반영한 임금인상 요구안으로 나타났기 때문이다. 기존의 교섭전략을 통해서는 이러한 요구안을 관철하기 어렵다고 생각한 노동조합의 전략적 변화와 이러한 변화에 조합원들이 참여하여 적극적이고 공세적인 파업전략이 나타난 것이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 통합서비스노조에 약 8만명의 신규 조합원이 조직되었다.

아래 표에서 알 수 있듯이, 2023년에 상반기 주요 단체교섭은 대부분 서비스 및 공공부문을 중심으로 진행되었으며, 통합서비스노조는 이전과 달리 물가인상을 반영한 적극적 요구안을 제시하였다. 그 결과는 기본급 인상을 요구안보다 낮추고, 임금인상분의 일부를 일시금의 형태로 받는 방식으로 타결되었다.

[부표 1-6] 독일 단체교섭 타결 현황(2023년 상반기)

산업 및 업종	요구안	합의안	효력기간 (개월)
공공(연방/기초)	10.5% (통합서비스노조)	일시금(3,000유로/2년간) 2024년: 정액인상 200유로 2025년: 정률인상 5.5%	24
독일우편공사	15% (통합서비스노조)	일시금(3,000유로/2년간) 2024년: 정액인상 340유로	24
파견노동자		2023: 7.7%, 2024: 3.2%	15
섬유의류산업	8.0% (금속노조)	일시금(1000유로/2023; 500유로/2024) 2023년: 4.8%, 2034년: 3.3%	24
독일철도공사	12.0% (철도교통노조)		24
종이,플라스틱 제조업	10.5% (통합서비스노조)	일시금(1,000유로/2023; 1,000유로/2024) 2023년: 5.1% 2024년 8월: 2.1% 2024년 12월: 1.4%	24
차량서비스업	8.5% (통합서비스노조)		
소매업 (협약단위: NRW)	시급: +2.5유로 (통합서비스노조)		
도매 및 무역업 (협약단위: NRW)	13.0% (통합서비스노조)		

자료 : WSI-Tarifarchiv, 2023.

6. 결론 및 시사점

독일은 정교한 노사관계 제도를 구축하고 운영하는 사례로 알려져 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 독일이 갖고 있는 정교한 제도는 법제도가 아니라 단체협약이라는 노사관계 주체에 의해 자율적으로 구축된 제도를 말한다. 파업과 같은 집단적 노동쟁의를 직접적으로 규율하는 개별법체계가 존재하지 않아도, 노사 간의 단체협약과 자체 규율을 통해 집단간 갈등을 규율하는 게임의 규칙을 당사자가 구축하고 준수하는 모습을 보여주고 있다. 다만 이러한 독일모형은 노동조합의 역할과 기능을 상당한 정도로 단체교섭이라는 체제 내적 활동으로 제한함으로써 그 댓가로 노사관계의 안정성을 확보하는 것으로 보인다.

독일에서 파업은 단체협약의 체결을 위한 도구적 수단으로서만 인정되고 있으며, 노동조합 역시 대체적으로 이러한 파업의 제한적 활용에 동의하는 것으로 보인다. 이로 인해 독일에서는 구조조정에 대한 파업이나 정치파업은 일부 노동조합 활동가를 제외하면 제도적으로 용인되지 않을 뿐더러, 노동조합 역시 적극적으로 고려하지 않고 있다. 물론 노동자를 주요 지지세력으로 삼고 있는 사민당과 좌파당이라는 정치 정당이 존재하기 때문에, 정책적 과제에 대해서는 친노동자정당과 독일노총의 정책적 영향력을 통해서, 그리고 구조조정은 사회복지시스템을 통해 대응할 수 있기 때문에 독일의 노동조합은 파업 기능을 스스로 제한하는 것일 수도 있다.

그로 인해 독일에서 파업의 양상과 형태는 노동조합에 의해서라기보다는 외부 환경변화로 추동되는 것으로 보인다. 서비스산업의 확장은 통합서비스노조의 등장을 가져왔고, 서비스산업의 구조적 불안정성으로 인해

분산된 소규모 미조직 사업장을 중심으로 서비스산업 부문에서 조용하고 눈에 보이지 않는 파업이 증가해왔다. 2000년 이후 파업의 중심이 제조업에서 서비스산업으로 변화해갈 것이라는 예측은 최근에 와서 실현되는 것처럼 보인다. 서비스산업 내의 저임금부문, 돌봄노동, 아동보육, 보건복지 등 파편화된 소규모 사업장을 중심으로 민간서비스영역에서는 자본간 경쟁이, 공공서비스영역에서는 신자유주의적 유연화 및 민영화가 서비스 노동자들의 임금과 근로조건을 악화시키고 있으며, 이러한 영역에서 노동자들의 불만과 저항이 파업과 노동쟁의라는 집단적 형태로 나타나고 있다.

독일의 경우에는 개별화되고 분산되어 고립된 서비스노동자들이 산별노조라는 초기업단위 조직을 통해 연대하고, 연대를 통해 자신들의 노동세계를 변화시키는 발판으로 작용하고 있다. 즉, 노동조합이 흩어진 노동자 개인을 노동자 집단으로 연결시켜주는 매개체가 되고 있는 것이다. 동시에 노동조합으로 모인 새로운 노동자 집단이 제도 내에 안주하고 있는 노동조합의 변화를 추동하는 모습도 나타나고 있다.

Ⅱ. 프랑스에서 파업과 파업권의 행사 : 사법적 개념과 노사관계 변화를 중심으로

프롤로그[13)]

프랑스에서 노동자들의 대규모 집회는 주로 화요일과 목요일에 개최된다. 여기에는 파업과 관련한 프랑스 사회의 몇 가지 특징들이 담겨 있다. 본고는 파업이라는 단체행동이 프랑스에서 어떻게 수용되고, 행해지는지를 사법적, 제도적, 일상적, 통계적인 측면에서 살펴볼 것이다. 하지만 이에 앞서 집회가 특정 요일에 집중되는 배경을 가볍게 짚고 넘어가고자 한다.

대규모 집회가 화요일과 목요일에 열리는 이유는 결코 우연이 아니다[14)]. 이를 이해하기 위해서는 몇 가지 현상에 대한 이해가 필요하다. 첫째, 프랑스에서 노동자들의 파업과 집회는 연동되어 있다. 집회 참여가 곧 파업에 동참하는 것이다. 둘째, 그런 이유로 주말에는 파업을 할 수 없으므로 파업과 연동된 집회는 열리지 않는다. 또한, 주말은 휴식을 위

13) 프랑스 헌법과 노동법전은 파업권에 관한 포괄적인 규정만 명시하고 있기 때문에, 구체적인 상황에 관한 사법적 판단은 해당 사건의 판례를 통해 파악할 수 있다. 파업 규정과 관련된 본고의 내용은 풍부한 판례를 바탕으로 작성된 조임영(2014)의 글을 참조한 것임을 밝힌다. 더불어 최근에 운명을 달리한 고 조임영 선생님의 명복을 빈다.

14) TF1, “Pourquoi les journées de grève sont toujours un mardi ou un jeudi”, https://www.tf1info.fr/societe/video-reforme-des-retraites-manifestation-pourquoi-les-journees-de-greve-sont-toujours-un-mardi-ou-un-jeudi-2245603.html.

한 시간이라는 인식이 강하다. 그렇다면 왜 화·목요일일까? 셋째, 먼저 수요일은 자녀(아이)를 돌봐야 하는 날이다. 일반적으로 수요일의 경우 초중고의 오후 수업이 없고 체육활동 등 개별활동을 즐긴다. 넷째, 월요일과 금요일을 기피하는 이유는 주말과 이어지기에 휴가를 사용하는 노동자가 많기 때문이다. 실제, 2023년 1월 정년연장 계획에 반대하는 대규모 파업 집회도 목요일에 개최되었으며(2023년 1월 19일), 사실상 마지막 집회라고 할 수 있는 파업도 화요일(6월 6일)에 진행되었다.

정리하자면, 프랑스에서 파업은 노동조합이 주도하지만, 노동자의 개별적 선택사항이다. 노동조합이 전국단위에서 단체행동의 날을 정하고 집회를 개최하면서 파업에 동참할 것을 촉구한다. 파업에 동참하고자 하는 노동자는 종일 혹은 반나절 파업을 진행하며 집회 참여 여부를 결정한다. 이 때문에 노동조합은 주 5일 중 개별 노동자들의 파업 참여도가 가장 높을 것으로 여겨지는 화요일과 목요일을 선택하는 것이다. 이는 파업이 집단적인 단체행동이지만, 개인의 선택 및 권리라는 점을 보여주는 현상이다.

1. 서론

프랑스는 유럽, 아니 세계에서 파업을 가장 자주 하는 나라이다. 전통적으로 단체 행동은 종종 정부가 추진하는 정책을 폐기 또는 수정하게 만든다. 대표적인 사례가 2006년 최초고용계약(CPE: Contrat première embauche) 도입 반대 운동과 2018년 노란조끼(Gillets Jaunes) 운동이다. 그런데도 최근 20년간 프랑스 파업 투쟁은 대부분 성공했다고 보기 어렵다. 더구나 위 두 저항은 노동조합이 주도한 파업 투쟁으로 시작된 운동

이 아니었다. 달리 표현하면, 파업운동의 성과가 낮아졌다. 이 보고서는 파업과 관련된 프랑스의 제도 및 규정을 살펴보고, 파업이라는 집단행동과 관련된 노사관계의 변화, 특히 상급 노동단체의 사회적 위상의 변화를 점검하고자 한다. 마지막으로 그렇다면 프랑스에서 파업은 여전히 유효한 수단인지에 대한 질문에 답하고자 한다.

2. 파업의 정의와 파업권의 행사

1) 파업의 정의

프랑스어 사전 르 호베르(Le Robert)는 파업(Grève)을 "(노동조건 개선, 해고 반대 등) 요구를 달성하기 위한 목적으로 직업군 또는 임금노동자들의 결정에 따른 자발적이고 집단적인 노동의 멈춤"[15]으로 정의하고 있다. 이러한 정의는 우리가 파업에 대해 지니고 있는 일상적이고 보편적인 인식과 유사하다. 다만 여기서 한 가지 유념해야 할 단어는 '집단적인'이라는 표현이다. 프랑스 헌법이 보장하는 파업권의 행사는 집단이나 조직이 아닌 개인이다. 물론 이것이 집단이나 조직의 파업권을 부정하는 것이 아니다. 프랑스에서는 파업권을 단체의 권리가 아니라 '집단적으로 행사할 수 있는 개인의 권리'로 인정하여 파업권의 주체를 노동조합 등 노동자를 대표하는 단체가 아니라 개별 노동자로 파악하고 있다(조임영,

15) "Cessation volontaire et collective du travail décidée par des salariés, un groupe professionnel dans un but revendicatif (amélioration des conditions de travail, protestation contre les licenciements, etc.)", Le Robert, (https://dictionnaire.lerobert.com/definition/greve).

2014). 그럼에도 불구하고 왜 '집단적'이라는 표현을 썼을까?

즉, 파업은 집단으로 행해지는 개별적 권리(droit individuel exercé collectivement)이다. 프랑스 노동법전(Code du travail)[16]이나 헌법[17]은 파업권의 행사에 관해 서술할 뿐, 파업 그 자체에 관한 개념규정(정의)을 하지 않는다. 대신 판례를 통해 파업의 사법적 혹은 법률적 정의를 찾을 수 있다. 복수의 판례는 파업을 "직업적 요구를 관철시키기 위한 집단적이며 합의된 노동의 중단(la cessation collective et concertée en vue d'appuyer des revendications professionnelles)"[18]으로 규정하고 있다. 집단적이라는 표현이 의미하는 바는, 파업으로 규정하기 위해서는 최소 2명 이상의 임금노동자가 노동을 중단해야 한다는 것이다. 두 가지 예외 사항이 존재한다. 첫째, 전국적인 파업운동에 동참하기 위해 노동을 중단할 경우, 둘째, 종업원이 1인인 기업에서 노동을 중단하는 경우이다[19]. 이 두 경우 임금노동자가 자신의 사업장 중 노동을 중단한 유일한 사람이라도 이는 파업으로 인정된다. 역으로 종업원이 2인 이상인 사업장에서 전국적인 사안이 아닌 개별 기업에 국한되는 요구를 위해 임금노동자 1인만이 업무를 중단할 경우, 이는 파업으로 간주되지 않는다.

---

16) 노동법전 2511-1조(Article L2511-1)와 2512-1조(Article L2512-1)에서 2512-5조(Article L2512-5).

17) 1946년 헌법 서문 7항(alinéa 7 du préambule de la Constitution de 1946).

18) Cour de cassation Pourvoi n° 90-41.899, 1992.11.4. / Cour de cassation Pourvoi n° 08-14.490 2009.10.21. / Cour de Cassation, Chambre sociale, du 2 février 2006, 04-12.336.

19) https://code.travail.gouv.fr/fiche-ministere-travail/la-greve;https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/le-reglement-des-conflits-individuels-et-collectifs/article/la-greve.

2) 파업권의 행사: 법적 보호와 책임

파업권을 행사하고, 행동에 따른 피해를 입지 않기 위해서는 (파업에 관한 법적인 보호를 받기 위해서는), 파업의 조건을 만족시켜야 한다. 하지만 그 조건은 그다지 엄격하지 않다. 앞서 언급한 것 외 첫째, 사용자가 노동자의 요구조건을 인지해야 한다. 둘째, 업무의 완전한 중단이어야 한다. 파업의 최소기간과 최대기간은 정해져 있지 않다. 즉, 1시간 미만이라도 파업에 동참할 수 있다. 다만 이 경우 업무를 완전하게 중단해야 한다. 업무 속도를 의도적으로 늦추거나 작업에 결함을 주는 행위(태업)는 파업으로 보지 않으며, 불법행위로 간주된다. 이 두 조건을 제외하고 민간 부문에서 파업을 개시하기 전 준수해야 할 사항은 없다.

파업과 관련된 목적, 의무사항, 위법집단행동과 파업권 남용으로 인한 처벌 사항은 [부표 2-1]과 같이 정리할 수 있으며, 이와 연결되는 파업의 형태와 파업 인정 여부는 [부표 2-2]에서 정리된 내용과 같다.

요약하면, 첫째, 파업이라는 행동은 개별 권리이며 개인이 주체가 된다. 둘째, 파업으로 정의될 수 있는 조건은 그다지 복잡하지 않으며, 그러한 집단행동 시 징계 및 해고와 같은 불이익으로부터 법적 보호를 받게 된다. 또한 적법한 파업 과정에서 개인적인 일탈이 발생한 경우에도 이를 이유로 파업이 불법이 될 수 없다. 반면, 파업으로 정의할 수 없는 행동, 즉 위법집단행동 또는 파업권 남용 시 법적인 보호로부터 배제됨은 물론 상응하는 불이익 및 민형사상 처벌을 감수해야 한다. 셋째, 파업 인정 여부에서 노동의 완전한 멈춤은 중요한 조건이다. 파업에 참여하는 시간에 해당하는 임금 손실을 감수하는 행위이기 때문이다. 넷째, 공공부문(공공서비스+공무원)은 민간부문과 달리 파업권 행사에 제한이 있으며, 대표 노동조합이 주도적 역할을 해야 한다. 마지막으로, 진행 절차가 복

합함에도 파업의 상당 부분은 공공부문, 특히 철도청(SNCF)과 교육 분야에서 빈번하게 발생한다. 이는 한편으로 파업으로 인한 불이익(고용)에 대한 불안과 두려움이 민간부문에서 더 크게 나타나기 때문이며, 다른 한편으로는 공공부문 노동조합이 보다 견고하고 규모가 크기 때문이다.

[부표 2-1] 프랑스의 파업과 파업권과 관련된 규정 및 판례(공공+민간)

항목	내용
주체	- 모든 개별 임금노동자. 조합원, 비조합원, 직원 대표자, 일반 직원 등 개인이 파업의 주체가 됨. - 단, 공공부문의 경우 대표 노동조합에 의한 사전통고 의무가 있기 때문에 파업의 결정 및 지시에 관한 권한이 노동조합에게 있음. 노동조합의 결정 및 지시가 있어야 파업의 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 파업의 주체가 노동조합이라 할 수 있음.
목적	- 법률에 의거하여 직업적 목적을 지닌 단체 행동이어야 함. 단, 개별 사업장에 국한되지 않지만, 국가적인 노동 관련 사회개혁 문제에 관련된 파업운동에 동참할 수 있음
파업 개시 전 의무 사항	- 민간 부문 노동자의 경우 파업을 언제든 개시할 수 있음. 사전통고(예고 Préavis)의 의무가 없으며, 사전 조율 절차 없이도 개시 가능. - 단체협약이나 규범은 파업권을 제한하거나 규제할 수 없음. - 단, 공공서비스(대중교통, 항공 등)를 제공하는 민간기업의 경우 반드시 예고를 해야 하며, 파업 돌입 전 협상을 거쳐야 함. - 공공부문 노동자의 경우 사전통고의 의무가 있고, 파업 시 몇 가지 제약 조건이 따름.
공무원	- 공무원은 소속에 따라 국가직, 지방직, 공공병원으로 나뉨. - 국가직의 경우 노동조합은 파업 개시 5일 전까지 예고장을 전달해야 함. 이 경우 개별 공무원은 파업 참가 유무를 자신이 속한 기관의 책임자에게 알릴 의무가 없음. 단, 유치원[20]과 초등학교 교사의 경우 파업 동참 48시간 전까지 이를 학교장에게 알려야 함. 기초서비스(Service minimum) 제공자의 경우에도 파업 참여시 사전 공지의 의무가 있음. - 지방직과 공공병원 종사자의 경우, 파업 개시 5일 전까지 사전통보를 해야 할 의무가 있지만, 거주자 1만명 미만 지방에서는 의무사항이 아님. - 파업권 제한이 있는 직종: 경찰, 군인, 법관, 교도관, 내무부 통신업무 직원 등.
처벌	- 파업이라는 행동은 개별 권리이기 때문에 파업으로 정의될 수 있는 행동에 따른 사법적 책임은 지지 않음. 동시에 노동조합에 대한 처벌은 드뭄. - 파업으로 정의할 수 없는 행동: 위법집단행동 또는 파업권 남용[21] - 적법 파업 중 개인의 일탈: 위법 행위 그 자체로 처리. 단, 이로 인해 적법한 파업이 위법집단행동이나 파업권의 남용이 될 수 없음[22]. - 위법집단행동 및 파업권 남용: 의무사항을 지키지 않아 파업으로 인정받지 못할 경우 법적 보호를 받지 못할 뿐만 아니라(징계, 해고 등의 불이익 금지), 폭력, 파괴, 타인의 노동 침해의 경우 민형사적 처벌, 징계, 손해배상 책임이 따름.

자료 : 각주 참고.

[부표 2-2] 파업의 종류(형태)와 파업 인정 여부

명칭	내용	비고
총파업 (Greve générale)	명칭이 드러내듯 전 업종 노동자들에게 적용되는 사회적·직업적 요구의 실현을 목적으로 하는 파업	인정
깜짝파업 (Grève sauvage)	민간부문에서 시도할 수 있는 형태로, 어떤 예고도 없이 불시에 돌입하는 파업.	인정
연대파업 (Grève de solidarité)	○ 기업 내 연대 파업 - 자신의 직업적 목적 없이 순수하게 동료 노동자를 지지하기 위한 파업일 경우: 위법. 단, 동료 노동자에 대한 사용자의 징계 및 해고가 명백하게 위법일 경우는 합법 - 동료 노동자의 사례가 자신의 직업적 요구와 관련이 있을 경우: 합법 ○ 타 기업 노동자와의 연대 파업 - 직업적 요구가 전혀 다른 연대파업은 원칙적으로 위법[23] - 공통의 직업적 요구가 존재할 경우 정당[24].	인정 또는 불인정
릴레이파업 (Grève tournante)	노동자들이 교대로 파업에 참가하는 형태. 예를 들어, 사업부서 및 사업장별로 순차적으로 번갈아가며 행하는 파업. 파업으로 인한 임금손실은 줄이면서 생산에 차질을 빚게 하는 전략. 공공부문에서는 금지, 민간에서는 기업에 심대한 타격(파업권 남용)으로 이어지지 않는 한 허용.	인정 (민간)
급소파업 (Grève bouchon)	기업의 주요 기능의 장애를 위해 특정한 기업의 기능에 심대한 손해(파업권 남용)를 끼치지 않는 한 합법	인정
태업(Grève perlée)	파업은 작업(노동)의 온전한 멈춤이어야 함[25].	불인정
준법파업 (Grève du zèle)	노동의 온전한 멈춤이 아니기 때문에 파업이 아님.	불인정
자기만족적파업 (Grève d'autosatisfaction)	직업적 요구이기는 하지만 사용자와 교섭의 여지가 없는 사안에 대해 파업권을 사용하여 노동을 멈추는 경우. 예를 들어 징검다리 휴일이 있을 경우 파업 시행.	불인정
점거파업(Grève d'occupation et piquet de grève)	점거 자체는 위법하지 않으나 폭력, 파괴, 감금, 파업 불참자의 노동의 자유 침해로 이어질 경우 위법.	위법시 불인정

자료 : 각주 참고.

20) 만 3세부터 입학하는 유치원(école maternelle)은 3년 과정이며, 2019년 9월부터 의무 과정이 되었음.

21) 파업권의 남용이란 파업이 기업 조직의 붕괴 또는 해체(Désorganisation de l'ent reprise)에 이르게 하는 수준으로 진행되는 것을 말함. 즉, 기업의 존립을 실제 위태롭게 하는 것으로, 파업권의 남용에 해당되기 위해서는 기업의 손해 및 피해가 명백하고 예외적인 것이어야 함(Cass. soc., 4 nov. 1992, n° 90-41.899 ; Cass. soc., 18 janv. 1995, n° 91-10.476; Cass. soc., 25 janv. 2011, n° 09-69.030 ; Cass. soc., 10 juill. 1991, n° 89-43.147.).

22) Cass. soc., 18 janv. 1995, n° 91-10.476.

3. 파업 통계

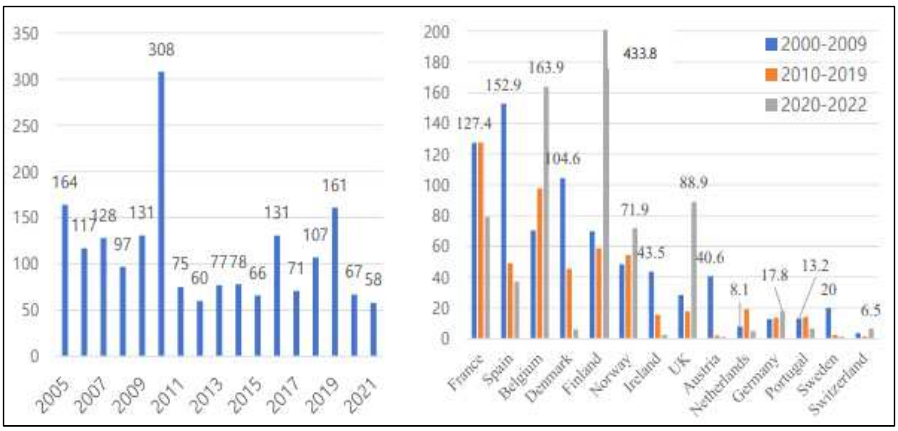
프랑스 노동조합 조직률은 잘 알려진 것처럼 매우 낮은 수준이다. 2019년 기준 10.3%이다(T. Pignoni, 2023). 공공부문이 18.4%이며, 민간은 7.8%이다. 또한 민간 부문의 경우 파업의 주체가 노동조합이 아닌 개인이다. 그럼에도 불구하고 프랑스는 세계에서 파업을 가장 '자주' 하는 나라이다. 여기서 '자주'의 의미는 파업으로 인해 노동하지 않는 일수가 많다는 것이다.

먼저 2000년부터 2019년까지 20년간 평균 파업일수로 보면 유럽 국가 중 가장 높다. 노동자 1,000명 당 연평균 파업일수가 127일 이상이다(도표 2-1]). 2020년 이후 벨기에, 핀란드[26], 영국에서 파업일수가 크게 증가했지만, 프랑스 역시 높은 수준을 기록하고 있다. 비교 대상을 OECD 국가로 넓혀 보면, 2020년 한국의 노동자 1명당 노동손실일수는 27.2일이다. 2022년 한국의 연평균 파업으로 인한 손실일수는 미국과 비슷한 노동자 1천명당 16일 수준이다. 프랑스는 통계에서 생략되어 있으나 노르웨이와 영국 사이에 위치할 것으로 예상할 수 있다. 유럽의 주요국들의 경우 대부분 50일 이상으로 2010년대에 비해 증가한 경향을 보인다. 반면 한국의 경우 1990년대와 2010년대에 비해 크게 감소했다(OECD, 2007).

---

23) Cass. soc., 4 mai 1966, Bull. civ. Ⅳ, n° 411.
24) Cass. crim., 12 janv. 1971, Dr. soc., 1971, p.547.
25) Cass. soc., 16 mars 1994, n° 91-43.349, Bull. civ. Ⅴ, n° 92; Cass. soc., 21 oct. 2009, n° 08-14.490, Bull. civ. Ⅴ, n° 225.
26) 핀란드의 경우 2022년 제지산업 노동자들의 장기 파업과 2023년 항만 노동자들의 파업이 이어졌음.

[도표 2-1] 프랑스 연간 파업일수(JINT*)와 유럽 주요국의 평균 파업일수

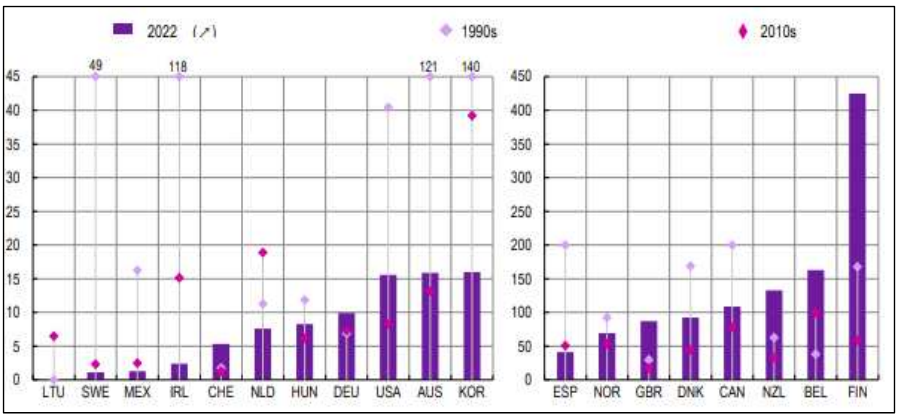


주 : *JINT (journées individuelles non travaillées: 개별 노동자의 파업일수): 노동자 1,000명 당 파업으로 인한 연간 노동손실일수. 10인이상 기업을 대상으로 함.
자료 : Dares, enquêtes Acemo - Dialogue social en entreprise / Source: The European Trade Union Institute (ETUI)

프랑스에서 파업으로 인한 연평균 손실일수가 많은 이유는 실제 매년 파업이 잦기도 하지만 특정 해의 파업일수가 급격하게 증가한 원인도 있다. 2005년 이후 매년 파업일수는 감소하는 추세를 보이지만 2010년, 2016년, 2019년에 급격하게 늘어난 것을 알 수 있다([도표 2-1] 참조). 이는 주로 정부의 사회개혁에 반발하는 운동 때문이었다. 2010년에는 사르코지 대통령이 추진한 정년연장(60세에서 62세) 계획에 맞선 장기간 대규모 시위와 총파업이 진행됐다. 2016년의 경우 사회당 정부의 노동법 개정(일명 엘 콤리법, 다음 장에서 설명)에 반대하는 전국적인 저항이 있었다. 마지막으로 2019년의 경우 현 정부가 추진하고자 했던 공공부문 연금개혁[27]에 저항하는 운동이 확산하면서 파업일 수가 크게 늘어났다.

27) 당시 연금개혁은 2023년 정년연장과 달리 주로 공공부문 종사자들이 누리는 특별연금체제에 대한 개혁을 말한다.

[도표 2-2] OECD 국가의 시기별 연평균 파업일 수



주 : 국가별 파업의 정의가 동일하지 않다는 점을 감안해야 한다. 특히 벨기에의 경우 공공무문 파업의 포함 여부가 시기별로 다르다는 점 역시 비교시 유의해야 할 사항이다.

자료 : ILOSTAT and national statistical offices for working days not worked and OECD (2023), “Labour Force Statistics: Employment by activities and status”, OECD Employment and Labour Market Statistics (database), https://doi.org/10.1787/data-00289-en (accessed on 15 June 2023). and national statistical offices for total number of employees.

정리하자면 프랑스에서 노동자들의 파업을 촉발시키는 사안은 민간부문 또는 기업별·산업별 요구조건 때문이라기 보다는 국가적이고 사회적인 문제이며, 전국적인 총파업 운동에 노동조합 및 개별 노동자들이 이에 적극적으로 동참하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 제도적인 측면에서 노동조합의 사회적 영향력은 점차 하락하고 있다. 다음 장에서는 노사관계 제도와 최근의 변화에 대해 알아본다.

4. 노사단체 현황과 노사관계 변화

프랑스 노동법전 서장(Chapitre préliminaire) 1조부터 3조(Article L1-L3)는 사회적 대화에 관하여 기술하고 있으며, “정부가 계획하는 노동관계, 고용, 직업훈련과 관련된 모든 개혁조치는 노동단체와 사용자단체간 사전협의의 대상이 된다”고 명시하고 있다. 따라서 전국단위 전 직종 교섭의 주체를 선정하는 문제 역시 중요하다.

1) 5대 노총 체제와 사용자단체 대표성

2021년 8월 6일 관보(Journal Officiel)[28]에 게재된 선거 결과에 의하면, 대표성을 인정받은 노동조합은 총 다섯 조직이다. 인정 기준은 사용자단체와 동일하게 8%이다. 다만, 기업 내 대표성의 경우 10% 이상의 득표가 기준이며, 업종별 및 전 직종 노동조합의 경우 8%가 기준이 된다. 5개 노총 체제는 오랜 기간 지속된 현상이지만, 가입자 수나 지지율 면에서 줄곧 1위를 지켜왔던 CGT가 중도 성향의 CFDT에게 최근 1위 자리를 내주었다. 특히, 2000년대 이후 CGT와 FO의 합산 지지율이 50% 미만에 머물게 되면서, 상대적으로 온건한 입장을 유지하던 나머지 세 노총이 전국 단위 전 직종 단체협상에서 주도권을 쥐게 되었다.

28) Arrêté du 28 juillet 2021 fixant la liste des organisations syndicales reconnues représentatives au niveau national et interprofessionnel.

[부표 2-3] 2021년 기준 전국 단위 노동조합 지지도(2017-2020 집계결과)

노동조합	득표율	상대적 비중*
CFDT (프랑스민주노동연맹)	26.77 %	31.01 %
CGT (노동총연맹)	22.96 %	26.59 %
CGT-FO (노동자의 힘)	15.24 %	17.64 %
CFE-CGC (프랑스관리직총연맹)	11.92 %	13.77 %
CFTC (프랑스기독교노동자총연맹)	9.50 %	11.00 %

주 : 대표성을 인정받은5개 노총의 총 득표수 대비 개별 노총의 득표율.
자료 : 노동부(https://travail-emploi.gouv.fr/dialogue-social/la-representativite-syndicale-et-patronale/article/mesu re-de-l-audience-et-de-la-representativite-syndicale-pour-le-cycle-2017)

[부표 2-4] 2021년 사용자단체 가입 상황

단체명	기업 수(비중)	고용인 수(비중)	종사자 수(비중)
MEDEF(프랑스기업운동)	125,929 (21.96%)	114,934 (32.94%)	9,367,164 (66.32%)
CPME (중소기업연맹)	243,397 (42.45%)	124,131 (35.57%)	4,044,821 (28.64%)
U2P(수공업연합)*	203,715 (35.53%)	109,598 (31.41%)	709,852 (5.03%)
CNDI(전국자영업연합)	387 (0.07%)	301 (0.09%)	1,975 (0.01%)

주 : 공방은 장인을 뜻하는 직업으로 빵집이 대표적인 기업임. 프리랜서도 포함.
자료 : 노동부(https://travail-emploi.gouv.fr/dialogue-social/la-representativite-syndicale-et-patronale/article/mesu re-d-audience-de-la-representativite-patronale-2021).

현재 사용자단체는 메데프(MEDEF)를 포함하여 세 조직이 대표성을 인정받고 있다. 대표 사용자단체는 노동법전 2152-1조[29]에 의거, 사용자단체에 가입된 전체 기업의 8%가 넘는 기업이 가입하고 있는 단체 혹은 종사자 기준 전체의 8%를 넘는 단체로 선정된다. 2021년 집계 결과는

29) Code du Travail, Article L.2152-1.

다음의 표와 같으며([부표 2-4]), 이 결과는 2022년부터 2025년까지 4년간 유효하다.

2) 단체협약의 위계질서와 노동자 호혜 원칙

여느 나라와 마찬가지로 프랑스에서도 노동 관련 시행령과 행정명령의 상위에는 노동법전이 존재하며, 그 법률은 헌법에 어긋날 수 없다. 이러한 사법적 위계질서처럼 노사간 체결되는 여러 협정과 협약에도 위계가 존재한다. 즉, 노동법은 헌법을 위반할 수 없으며, 각종 시행령 및 행정명령은 노동법에 위배될 수 없다. 마찬가지로 기업 단위에서 체결되는 협정은 앞서 언급한 대표 노사단체가 체결한 업종별 협약이나 전직종 단체협상의 합의 사항에 우선할 수 없다. 단, 노동자 호혜 원칙(Principe de faveur)에 따라 노동자에게 가장 유리한 규정이 적용된다. 호혜 원칙이란 노동조건에 있어 하위 단위의 협약이 상위 단위의 협약보다 노동자에게 이로울 경우 전자가 적용되며, 그렇지 않을 경우 상급 협약 및 규정 중 가장 이로운 조건을 따르는 원칙이다(기업 단위-업종별 협약-전직종 단체협약-노동법).

시험 채용기간(période d'essai)을 예로 들어보자. 기업은 직원을 정규직으로 채용함에 있어 첫 몇 달을 시험 채용기간으로 설정할 수 있다. 노동법전(Article L1221-21)은 직군 및 직급에 따라 이 기간이 4개월(일반 사원), 6개월(전문직 및 중간관리자), 8개월(간부 및 관리자)을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 만약 기업 내 단체교섭이 법률과 동일한 규정에 합의했더라도, 이 기업이 속한 업종의 산업별 단체협약은 이를 각각 2개월, 3개월, 4개월로 설정할 수 있다. 이 경우 신규 채용된 직원은 법률이나 기업협약이 아닌 산별협약의 적용을 받게 된다. 물론 기업 내 협

약의 내용이 노동자에게 더 유리한 경우 기업 단위 협약이 적용되지만, 이러한 경우는 드물다.

3) 협약의 위계질서 전복과 호혜 원칙의 소멸

협약의 위계질서 붕괴는 호혜 원칙의 소멸을 뜻한다. 업종별 협약이나 전국 협약보다 기업단위 협약을 우선 적용할 경우, 노동자 입장에서는 기업단위 협약보다 유리한 상급 단위 협약을 누릴 수 없기 때문이다. 반면, 기업의 입장에서는, 노동조합의 교섭력이 약하거나 직원 대표체계가 제대로 작동하지 않는 소규모 사업장인 경우, 노동조건과 관련된 운영의 자율성이 크게 높아짐을 의미한다. 이러한 시도는 2008년에 시작됐다.

○ 2008년 노동법 개정(LOI n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail)
○ 2016년 엘 콤리(Myriam El Khomri) 법(loi n° 2016-1088 du 8 août 2016)
○ 2017년 12월 행정명령(Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales)

사르코지(Sarkozy) 대통령 집권 시기에 개정된 노동법은 기업 단위 협약이 업종별 단체협약을 위반할 가능성을 열었다. 이는 사르코지 대통령이 자신의 대선공약이었던 '더 많이 일하고 더 많이 벌자(travailler plus gagner plus)'를 추진하는 과정에서 주35시간 노동제의 변형이 어렵게 되

자, 기업이 시간 외 노동(연장노동)을 보다 자유롭게 정할 수 있도록 하겠다는 의지를 기반으로 추진되었다. 그러나 이 법은 이러한 상하관계의 전도를 노동시간과 관련된 소수의 사안에 국한시켰다[30]. 위계질서의 전복은 노동법에서 '예외적'인 사례로 남아 있었지만, 2016년 올랑드(François Holland) 대통령 집권 시기 노동부 장관이 발의한 일명 엘 콤리 법은 이러한 규범의 전복을 구조화했다[31]. 이어 2017년에 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령은 집권 초기 행정명령을 통해 노동법전에 명시한 특정 사안을 제외한 나머지 노동 관련 규정은 기업 단위 협약을 통해 결정되도록 했다. 다시 말해, 해당 행정명령은 노동법전에 열거된 총 열일곱 가지 조항을 제외한 나머지 사안에 대해서는 기업 단위에서 노사가 자율적으로 규정을 정하도록 했다. 먼저 최저임금, 직장 내 남녀평등 등 열세가지 사안(Article L2253-1)에 대해서는 기존 위계질서를 유지한다. 고위험 노동에 대한 상여금 등 네 가지 사안(Article L2253-2)의 경우 이미 상급 단위 협약에서 명확한 규정이 있을 경우, 이후 기업 단위에서 이에 관한 협약을 체결할 시 상급단위 협약보다 후퇴할 수 없음을 명시하고 있다. 이를 역으로 해석하면, 네 가지 사안의 경우 현재 상급단위 협약이 존재하지 않거나, 상급 단위에서 추후에 단체협약을 체결할 경우, 기업단위 협약이 우선 적용됨을 의미한다.

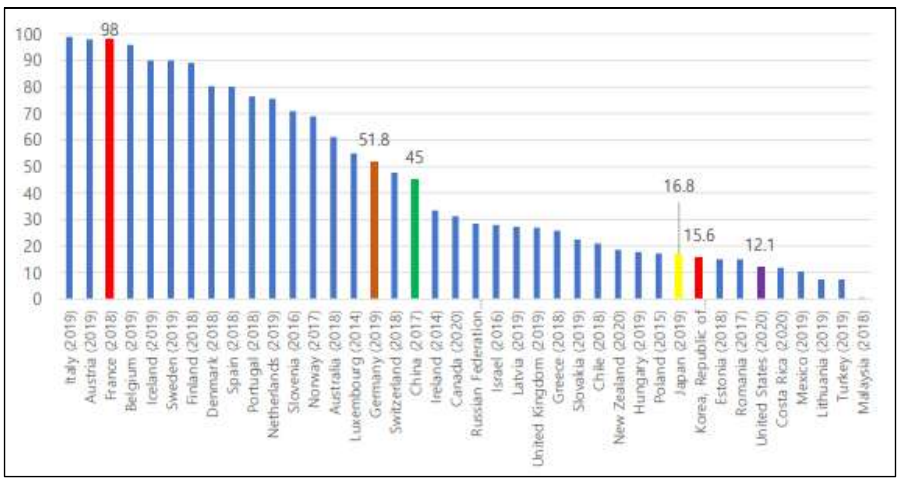
정리하면, 프랑스의 높은 단체협약 적용율은 낮은 수준의 노동조합 조직률을 보완하는 제도적 장치이다([도표 2-3]). 이것이 가능한 이유는 두 가지이다. 첫째, 한국, 미국, 일본에서는 기업을 중심으로 노동조합이 결

30) 우발적 추가노동(Le contingent d'heures supplémentaires), 노동시간 조정(l'aménagement du temps de travail), 추가노동 임금규정(les conventions de forfaits), 유급휴가관리(le compte épargne-temps).

31) https://www.vie-publique.fr/eclairage/277625-hierarchie-des-normes-principe-de-faveur-derogations

성되고 운영되는 반면, 프랑스에서는 다른 유럽국가들처럼 산업별, 업종별 노동조합의 영향력이 강하기 때문이다. 둘째, 노조 조직률이 낮음에도 불구하고 정부는 노동자들의 투표를 통해 대표성을 인정받은 다섯 개 최상급단체를 공식적인 사회적 대화 상대로 인정하고, 노사가 협의를 통해 도출한 전국 전직종 단체협약을 존중하기 때문이다. 다시 말해 노동조합의 사회적 역할을 인정 및 보장하기 때문이다.

[도표 2-3] 단체협약 적용률(OECD 국가 + 주요국; %; 최신연도)



자료 : 국제노동기구(ILO)

이런 측면에서 볼 때, 최근 노동법 개정과 행정명령을 통해 추진한 노사관계의 변화는 기존 최상급 단위 노동조합의 사회적 위상을 크게 위축시킨다. 실제 지난 10년간 정부가 추진했던 사회·노동개혁 중 사회적 대화를 기반으로 한 사례는 찾아보기 힘들다. 대표적인 예가 2016년 노동법 개정과 2023년 정년연장 계획이다.

4) 정부 주도 사회개혁과 파업의 효능 감소

2016년 노동법 개정과 2023년 정년연장 계획은 두 가지 공통점을 지닌다. 첫째, 노동조합의 강한 저항을 불러일으킨 사안이었다. 둘째, 노동조합과 야당은 물론 여당 내에서도 반대의견이 존재했기에 정부는 헌법 49조 3항을 발동하여 국회의 표결 절차없이 해당 안을 채택하였다. 먼저 2016년 당시 전국적인 총파업 운동으로 인해 전체 파업일수는 2010년 이후 최고치를 기록했다. 실제 2016년 진행된 파업 중 41%가 노동법 개정을 그 이유로 삼았다. 다시 말해, 2016년 한 해 동안 진행된 전체 파업 중 41%가 노동법 개정을 반대하기 위한 것이었다([부표 2-5]).

[부표 2-5] 2016년과 2017년 파업의 동기(단위 : %)

파업의 동기(복수 선택 가능)	2016년	2017년
보수(임금+수당)	37	40
고용	16	14
노동조건	18	26
노동시간	9	10
2016년 8월 노동법 개정	41	
2017년 9월 행정명령		8

주 : 복수 선택이 가능하므로 합이 100을 넘을 수 있음.
자료 : Dares, enquête Acemo ≪ Dialogue social en entreprise.

연구를 진행 중인 2023년 통계는 아직 집계되지 않았지만, 1월부터 6월까지 14차례의 단체행동(집회+파업)이 진행되었다. 그럼에도 파업과 같은 저항운동은 정부의 개혁 방향을 바꾸지 못했다. 왜냐하면 정부는 헌법 49조 3항을 이용해 내각 불신임(총사퇴)이라는 배수진으로 국회를 거치지 않고 정부 의지를 관철시킬 수 있기 때문이다. 2016년 노동법 개

정(일명 노동법2) 이후, 마크롱 현 대통령은 당선 직후 행정명령을 통해 노사관계를 크게 변경했음에도, CGT를 제외한 노동계의 저항 움직임은 크지 않았다. 2016년 이후 단체행동의 효능감이 크게 떨어졌기 때문이다. 2023년 파업 역시 비슷한 결과로 이어질 수 있다. 국민의 절대 다수가 반대하며, 상대적으로 온건 노선인 CFDT와 전투적인 CGT, 즉 프랑스 제1, 제2 노총이 공동행동을 조직했음에도 불구하고 결국 성공하지 못했기 때문이다[32].

정리하면, 프랑스의 높은 단체협약 적용율은 낮은 수준의 노동조합 조직률을 보완하는 제도적 장치이다([도표 2-3]). 이것이 가능한 이유는 두 가지이다. 첫째, 한국, 미국, 일본에서는 기업을 중심으로 노동조합이 결성되고 운영되는 반면, 프랑스에서는 다른 유럽국가들처럼 산업별, 업종별 노동조합의 영향력이 강하기 때문이다. 둘째, 노조 조직률이 낮음에도 불구하고 정부는 노동자들의 투표를 통해 대표성을 인정받은 다섯 개 최상급단체를 공식적인 사회적 대화 상대로 인정하고, 노사가 협의를 통해 도출한 전국 전직종 단체협약을 존중하기 때문이다. 다시 말해 노동조합의 사회적 역할을 인정 및 보장하기 때문이다.

이런 측면에서 볼 때, 최근 노동법 개정과 행정명령을 통해 추진한 노사관계의 변화는 기존 최상급 단위 노동조합의 사회적 위상을 크게 위축시킨다. 실제 지난 10년간 정부가 추진했던 사회·노동개혁 중 사회적 대화를 기반으로 한 사례는 찾아보기 힘들다. 대표적인 예가 2016년 노동

32) 사회개혁의 문제 이외에도 민간부문에서의 파업 역시 만족할만한 결과를 얻어내지 못하는 경우가 많다. 주간 신문인 일요신문(Le Journal du Dimanche)의 경우 극우 성향의 기자 조파 르쥔(Geoffroy Lejeune, 기자 출신 극우 정치인인 에릭 제무르 Eric Zemmour의 측근으로 알려짐)이 편집장으로 선임되자, 십여명의 기자가 이에 반대하며 2023년 6월 22일부터 40일간 파업을 벌였지만, 결국 실패했다(르몽드 Le Monde, “La fin de la grève au; Journal du dimanche; laisse un goût amer”, 2023.08.01.).

법 개정과 2023년 정년연장 계획이다.

4) 정부 주도 사회개혁과 파업의 효능 감소

2016년 노동법 개정과 2023년 정년연장 계획은 두 가지 공통점을 지닌다. 첫째, 노동조합의 강한 저항을 불러일으킨 사안이었다. 둘째, 노동조합, 야당은 물론 여당 내에서도 반대의견이 존재했기에 정부는 헌법 49조 3항을 발동하여 국회의 표결 절차없이 해당 안을 채택하였다. 먼저 2016년 당시 전국적인 총파업 운동으로 인해 전체 파업일수는 2010년 이후 최고치를 기록했다. 실제 2016년 진행된 파업 중 41%가 노동법 개정을 그 이유로 삼았다. 다시 말해, 2016년 한 해 동안 진행된 전체 파업 중 41%가 노동법 개정을 반대하기 위한 것이었다([부표 2-5]).

2023년 통계는 아직 집계되지 않았지만, 1월부터 6월까지 열네차례의 단체행동(집회+파업)이 진행되었다. 그럼에도 파업과 같은 저항운동은 정부의 개혁 방향을 바꾸지 못했다. 왜냐하면 정부는 헌법 제49조 제3항을 이용해 내각 불신임(총사퇴)이라는 배수진으로 국회를 거치지 않고 정부 의지를 관철시킬 수 있었기 때문이다. 2016년 노동법 개정(일명 노동법 2) 이후, 마크롱 현 대통령은 당선 직후 행정명령을 통해 노사관계를 크게 변경했음에도, CGT를 제외한 노동계의 저항 움직임은 크지 않았다. 2016년 이후 단체행동의 효능감이 크게 떨어졌기 때문이다. 2023년 파업 역시 비슷한 결과로 이어질 수 있다. 국민의 절대 다수가 반대하며, 상대적으로 온건 노선인 CFDT와 전투적인 CGT, 즉 프랑스 제1, 제2 노총이 공동행동을 조직했음에도 불구하고 결국 성공하지 못했기 때문이다[33].

33) 사회개혁의 문제 이외에도 민간부문에서의 파업 역시 만족할만한 결과를 얻어내

5. 결론을 대신하며: 파업은 여전히 효율적인 수단인가?

이 질문은 2023년 1월부터 정년연장에 반대하는 총파업이 계속 이어지자 여러 언론에 등장했던 주제였다. 결론을 대신에 하는 이 질문에 대한 답변에 앞서 이 보고서가 다룬 내용을 짧게 정리해보자.

프랑스에서 파업은 헌법과 법률이 보장하는 개별적 권리이다. 또한, 각종 판례는 개인의 파업권을 폭넓게 인정하고 있다. 민간 부문의 경우 파업에 동참하기 위한 사전 절차나 규정은 간단하다. 이 때문에 파업이라는 집단행동에 대해 노동조합의 활동을 제약한 사례는 많지 않다.

반면, 지난 20년간 집권당의 정치적 입장과는 관계없이 프랑스 정부가 공통으로 추구했던 노동 개혁이 존재한다. 그것은 전직종전국협약 또는 산업별협약보다 기업 단위에서 체결되는 협약을 우선 적용하려는 시도였다. 이러한 노사관계 혹은 노사정 관계의 변화는 상급 노동단체의 역할과 제도적 위상을 크게 위축시켰다. 노동조합의 낮은 조직률을 감안할 때, 이들이 체결하는 단체협약의 적용 범위가 줄어드는 것은 상급 노동단체의 제도적 중요성을 그만큼 축소하기 때문이다.

프랑스에서 파업은 점차 줄어드는 장기 추세를 보인다. 그러나 그것의 원인을 앞서 언급한 사회적 대화 또는 노동조합의 제도적 위상의 변화에 국한하여 해석하는 것은 옳지 않다. 첫째, 다양한 가능성이 존재하기 때문이다. 예를 들면, 1. 노사 혹은 노정 간의 갈등 요소가 줄어들고 있을

지 못하는 경우가 많다. 주간 신문인 일요신문(Le Journal du Dimanche)의 경우 극우 성향의 기자 조퐈 르쥔(Geoffroy Lejeune, 기자 출신 극우 정치인인 에릭 제무르 Eric Zemmour의 측근으로 알려짐)이 편집장으로 선임되자, 십여명의 기자가 이에 반대하며 2023년 6월 22일부터 40일간 파업을 벌였지만, 결국 실패했다(르몽드 Le Monde, “La fin de la grève au; Journal du dimanche; laisse un goût amer”, 2023.08.01.).

가능성, 2. 대화와 교섭을 통해 파업 전에 합의에 이르는 상황이 늘어나고 있을 가능성, 3. 파업의 효능 감소로 인해 파업을 회피하는 상황이 늘어나고 있을 가능성 등이다. 둘째, 이러한 변화는 과거보다는 가까운 미래를 예측하고 전망하는데 더 적절하기 때문이다. 예를 들면, 기업 단위 협약의 적용 범주가 확대되는 것은 향후 기업의 규모에 따른 노동조건의 격차가 확대될 가능성을 의미하며, 동시에 그간 사회적 대화의 한 축을 담당했던 연맹 차원의 노동조합과 사용자단체의 사회적 위상이 축소됨을 의미한다.

그렇다면 파업이 점차 줄어드는 현상이 그것의 실효성이 감소 때문인지에 대한 답을 할 차례이다. 파업이 횟수가 줄어드는 추세를 명쾌하게 설명하기는 어렵지만 매년 발표되는 통계는 파업이 여전히 효율적인 수단임을 보여준다[34]. 2021년 종업원 10인 이상 기업(민간 비농업 부문)의 1.6%는 최소 1회 이상의 파업을 경험했다. 기업 수가 아닌 종사자 수로 표현하면 이 부문 전체 종사자의 21%이다. 저마다 다양한 이유로 파업을 진행했지만 흥미로운 통계는 파업의 유무와 교섭의 진행 여부, 합의 도달 여부 사이의 관계이다. 첫째, 1회 이상 파업을 진행한 기업 중 79%는 단체교섭을 열었다. 둘째, 노사분규가 전혀 없었던 기업의 83.4%는 단체교섭을 진행하지 않았고, 2.9%는 교섭을 했지만 합의에 이르지 못했으며, 13.7%는 교섭 후 합의에 이르렀다. 반면, 파업을 1회 이상 진행한 사업장의 경우, 21%는 교섭이 없었고, 9.1%는 교섭이 합의에 이르지 못했으며, 69.9%는 노사가 합의에 서명했다(PESENTI, 2023). 다시 말해, 단체교섭의 개최 여부와 교섭에서의 합의 도달 여부에 파업 시행 여부가

34) 통계수치는 노동부 산하 연구기관인 DARES가 2006년부터 설문조사 기관(enquete Acemo)에 의뢰해 시행하고 있는 “기업 내 노사 대화 Dialogue social en entreprise” 조사에서 도출된 것이다.

미치는 영향이 크다. 이러한 결과는 2007년의 결과와 크게 다르지 않다. 2007년 동일 부문에서 파업을 경험한 기업의 비중은 2%였다. 첫째, 파업을 경험한 기업의 80%는 단체교섭을 진행했으며, 합의에 도달한 안건의 수는 파업 진행 여부와 양의 상관관계를 보였다. 둘째, 단체교섭에서 5개 이상의 안건[35]에서 합의를 도출한 기업 중 파업을 경험한 기업의 비중은 28.8%인 반면, 어떤 합의도 도출하지 못한 기업 중 파업을 진행했던 기업의 비중은 0.6%에 불과했다(Carlier & Nabouletdares, 2009). 즉, 파업은 단체교섭을 유도하고(2007년 80%, 2021년 79%), 노사합의를 이끄는 중요한 수단이며, 이 기능은 여전히 유효한 수준을 유지하고 있다. 정리하면, 지난 20년 동안 사회개혁 등과 같은 공공부문 의제를 위한 총파업이 사실상 실패로 귀결되었지만, 민간 부문에서 파업은 임금과 고용을 비롯한 노동조건 개선 위한 여전히 효율적인 수단이라고 할 수 있다(Bobbio, 2011).

35) 안건은 크게 11개로 분류되며, 보수(임금+보너스), 상여금 및 배당금(기업의 실적에 따라 노동자에게 분배되는 몫에 관한 안건), 직무배치 및 직능, 노동시간, 노동조건, 고용, 직업훈련, 남녀차별, 노동조합 및 대표자의 권리, 추가적인 사회보장, 기타 등이다

Ⅲ. 미국의 파업권 법리와 코로나19 이후 파업 동향

1. 서론

이 보고서는 민주노총 부설 민주노동연구원이 2023년 말에 발간하는 『민주노총 파업 실태조사(가칭)』에 부록으로 포함하는 미국 사례에 해당하며, 파업을 규율하는 법·제도 환경과 노사단체 현황, 파업 동향, 코로나19 이후 미국의 파업 현황을 정리한 사례연구이다.

미국 연방노동관계법 제7조는 노동자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 보장을 명시하며, 파업권은 개인 노동자의 권리로 해석된다. 연방노동관계법 제7조가 제정되기 전에는 노동자의 파업권이 수정헌법 제13조 강제노동 금지에 근거한다는 논리하에 법률로 제한할 수 없는 절대적 권리라는 해석이 있었다. 그러나 1920년대 판결에서 연방대법원은 파업권이 연방노동관계법 제7조가 보장하는 권리로서 법률에 의한 제한이 가능하다는 해석을 확립하였다.

연방노동위원회는 단체교섭과 부당노동행위제도를 구체적으로 적용하는 집행기관이면서, 노동분쟁에 대해 우선 관할권을 갖고 연방법원과 주법원의 관할권을 배제하는 심판기관이다. 파업을 포함한 노동조합의 단체행동이 위법한 경우에 연방노동관계법 제8조(b)의 부당노동행위로 되어 연방노동위원회가 독점적으로 관할하게 된다. 부당노동행위는 연방노동법 사항으로 주법이 적용될 수 없기 때문에 원칙적으로 일반 민사법원

(주법원)에서 불법행위 소송의 대상이 되지 않는 구조이다.

친노동계 경제정책연구소(EPI, Economic Policy Institute) 분석에 따르면, 2022년 노동자들이 행한 가장 주요한 집단행동의 형태는 파업이었으며 쟁점은 공정임금, 안전한 작업조건, 공정한 분배로 정리된다. 2022년에 발생한 파업은 대부분 민간 부문, 특히 서비스산업에서 나타났다. 스타벅스, 우버 기사 등의 사례가 대표적이다. 그러나 가장 많은 노동자가 참여한 파업은 공공부문인 공립학교 교사들 파업이다. 연방통계국 분석에서도 파업을 포함한 노동자들의 집단행동이 2021년에 비하여 50% 이상 증가했다. 또한 노동자들이 사업장에서 단체교섭 대표로 노동조합을 승인하는 비율도 지난 50년 만에 가장 높게 나타났다.

이하에서는 미국 연방노동관계법에 따른 파업권 법리를 정리한다. 미국도 파업 집계 기관에 따라서 파업 현황이 다르기 때문에, 이 보고서에서는 다음 세 가지 결과를 모두 반영하여 실태를 제시한다. 연방노동통계국(BLS), 코넬대 노사관계 대학원 노동자연구소(ILS Worker Institute), 그리고 친노동계 민간 연구소인 경제정책연구소(Economic Policy Institute)의 분석자료에 근거하여 2022년까지 미국 노동조합의 파업 실태를 정리한다.

2. 법·제도적 환경

1) 주체

노동자의 파업할 권리는 연방노동관계법이 입법되기 이전부터 쟁점이

된 것이었는데, 노동자가 고용관계를 중단하여 근로하지 않을 권리는 주법률이나 연방법률이 어떠한 이유로든 완전히 박탈할 수 없는 수정헌법 제14조가 보장하는 생명, 자유, 재산에 속하는 성격의 권리인지에 관한 것이었다. 이와 관련하여 연방대법원은 파업(strike)은 그 목적이나 행해진 수단 때문에 불법이 될 수 있기 때문에 명백히 강박에 해당하거나 특정한 형태의 파업을 금지하는 주법률은 수정헌법 제14조를 위반하는 위헌이라고 할 수 없다고 하였다.[36] 1926년 Dorchy판례가 파업을 무제한적인 절대적 권리(absolute right)가 아니라고 한 것은 파업할 권리가 수정헌법 기본권 규정에 기초할 수가 없다는 것을 확인한 것이다. 노동자의 파업할 권리를 수정헌법 제13조 강제로 노역하지 않을 권리에서 기초하는 것과 단체행동권으로서 파업할 권리가 연방노동관계법으로 보장되는 것은 다른 차원이다. 연방노동관계법 제7조의 노동기본권이 연방의회 제정법인 연방노동관계법이 보장하는 권리라고 하는 것은 연방대법원 판례가 여러 차례 밝혀왔다.[37] 연방대법원은 연방노동관계법 제7조가 단체교섭을 목적으로 하는 단체행동을 보장하는 면에서 노동자들의 파업할 권리가 보장받게 된 것이며 이는 그 이전에 집단적으로 파업하는 것을 공모죄로 처벌하던 관행을 법률로서 배제한 것이었다고 명확하게 밝혔다.

36) Dorchy v. Kansas, 272 U.S. 306, 311 (1926).(판례는 노동자의 파업할 권리가 수정헌법 제14조에 기초한 권리가 아니라는 의미에서 절대적인 권리absolute right가 아니라고 한 것이다. 절대적인 권리란 국가가 법률로 제한할 수는 있지만 그 본질적 내용 자체를 박탈할 수는 없는 기본권으로서 수정헌법 제14조가 보장하는 권리라는 뜻이다.)

37) Texas & New Orleans R.R. Company v. Brotherhood of Railway & Steamship Clerks, 281 U.S. 548 (1930); Virginian Railway Co. v. System Federation, No. 40, 300 U.S. 515 (1937); NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corp., 301 U.S. 1 (1937); J.I.Case Co. v. NLRB, 321 U.S. 332 (1944); Trainmen v. Chicago R. & I. R. Co., 353 U.S. 30 (1957); Emporium Capwell Co. v. Western Addition Community Organization, 420 U.S. 50 (1975).

노동조합이 행하는 피켓행위(picketing)는 노동자들이 파업 중인 사업장 주변에 일정한 범위(picket line)를 정하여 파업 중임을 알리는 피켓을 들고 노동자들이 순회를 하는 것이다. 연방대법원은 그와 같은 노동자들의 피켓행위는 수정헌법 제1조가 부여한 권리에 기초한다고 하면서, 노동분쟁의 당사자라는 이유만으로 사용자의 사업장 주변에서 그 분쟁의 내용이나 노동자들의 주장을 적은 피켓을 들고 순회하는 것까지 금지하여 범죄로 처벌하는 주법률은 위헌이라고 하였다.[38)]

폭력이나 강요행위를 수반하지 않고 노동분쟁이 된 사실을 다른 노동자와 소비자에게 알리고 사용자의 제품을 구매하지 말라는 내용의 피켓을 들고, 사업장 외부에서 순회하여 발생할 수 있는 위험은 수정헌법 제1조의 표현의 자유(the freedom of speech and of the press)를 완전히 박탈하는 것을 정당화 할 정도로 사용자의 영업에 임박하고 중대한 위험을 초래한다고 할 수 없다는 것이었다. 단지 수정헌법 제1조의 표현의 자유에 기초한 권리로서 피켓행위를 할 권리를 주정부가 완전히 박탈할 수는 없다는 것을 확인한 것이다. 특히, 노동자단체의 보이콧(boycott) 행위는 연방노동관계법 제8조(b)(4) 이하에서 금지하고 있는 것이다. 또한 노동자단체의 피켓행위도 단지 사용자와 거래관계가 있는 제3자를 포함하여 조합원, 소비자 및 기타 대중에게 진실을 알리기 위한 다른 선전홍보 활동 수준인 경우에 한해서만 허용한다.

2) 법률상 단체교섭 대상 사항

연방노동관계법 제8조(d) 본문은 단체교섭의무를 임금, 근로시간, 기타 고용관계의 내용과 조건에 관하여 교섭하고 합의할 목적으로 교섭대표와

38) Thornhill v. State of Alabama, 310 U.S. 88, 101-102 (1940).

사용자가 합리적인 시간에 회합하여 성실하게 협의할 상호적인 의무라고 규정하고 있다.[39] 또한, 그 교섭할 사항에는 단체협약을 위한 협상에 관한 사항이나 그에 관련하여 제기되는 문제, 그리고 합의 사항을 정하고 있는 단체협약서의 실행에 관한 사항까지 포함하고 있다. 단체협약 유효기간 중에는 협약당사자가 파업과 직장폐쇄를 실시하지 않을 의무도 단체교섭의무에 포함된다. 단체협약의 내용과 단체협약이 보장하는 노동자의 권리, 단체협약과 관련하여 제기되는 새로운 문제들의 해결, 기타 작업 규칙들에 대한 일상적 조정 등은 유효한 단체협약의 해석과 적용에 관한 교섭의무이고 협약당사자가 파업과 직장폐쇄를 실시하지 않을 의무도 그 범위에서 유지되는 것이다. 따라서 유효한 단체협약이 정한 내용의 개폐를 목적으로 하여 협약당사자가 파업이나 직장폐쇄를 실시하면, 단체교섭의무를 위반하는 부당노동행위가 될 것이다. 단체협약 유효기간 중에 그에 포함된 근로조건 및 기타 사항의 개정이나 폐지를 위한 논의에 참여하는 것은 그 단체협약에 관한 단체교섭의무가 아니며, 따라서 어느 당사자가 그러한 교섭을 거부하여도 부당노동행위가 되지 않는다.[40]

연방노동관계법 제8조(d)(1)은 단체교섭의무 범위에 단체협약의 만료와 합의 해지와 관련하여 상호 통지의무를 포함시키고 있다. 이에 따라서 단체협약 유효기간 만료 또는 그 단체협약의 해지나 수정을 원하는 당사자는 일정한 조건을 갖추어야 단체교섭 거부의 부당노동행위 책임을 면

39) 29 U.S.C §158(d). ... .. or the negotiation of an agreement or any question arising thereunder, and the execution of a written contract incorporating any agreement reached if requested by either... .

40) Patrick Hardin & John E. Higgins Jr. (Editors-in Chief), The Developing Labor Law (4th ed.), (vol. Ⅰ), BNA, 2001, pp.982-985; NLRB v. Lion Oil Co., 352 U.S. 282 (1957).

할 수 있다. ①그 협약 만료일 60일 전에, 협약 만료일이 정해져 있지 않다면 그 해지나 수정이 제안된 일자 60일 전에, 협약 상대방에게 서면 통지를 해야 한다. ②새로운 단체협약 또는 제안한 수정 내용을 포함하는 협약에 관해 교섭하기 위해서 상대방과 회합하고 협의할 것을 요청해야 한다. ③상대방에게 서면 통지한 이후 30일 내에 연방알선조정국 및 관련 행정기관에 그 분쟁에 관하여 신고한다. 그러나 이와 같은 절차를 진행하는 중이라도 단체협약의 모든 내용과 조건은 그 만료일 내지 그 서면통지가 있은 이후 60일간은 완전하게 효력이 유지된다. 그러나 단체협약이 명시하지 않은 사항에 대해서는 협약당사자는 단체교섭을 거부할 수 없으며 그에 관하여 노사분쟁이 있다면, 협약당사자는 그 새로운 협약의 내용을 위하여 파업이나 직장폐쇄를 실시할 수 있다.[41]

3) 노동분쟁 조정의 전치[42]

연방조정알선국(FMCS)의 임무는 통상에 영향을 주는 노동분쟁 당사자가 알선과 조정을 통해서 그 분쟁을 조정하도록 지원하는 것이다. 연방조정알선국은 통상에 영향을 주는 산업의 모든 노동분쟁에 그 서비스를 제공하며, 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청으로 또한 자신의 발의로 하며, 그 분쟁이 통상에 실질적 방해를 초래할 위험이 있다고 판단한 경우에는 언제나 그러하다. 연방알선조정국은 주정부 또는 다른 알선기구가 있으면, 주간통상(interstate commerce)에 미치는 영향이 적은 노동분

41) 94 N.LR.B. 1214 (1951); NLRB v. Jacob Mfg., Co., 196 F.2d 680 (2d Cir. 1952). ... we do not think it relieves an employer of the duty to bargain as to subjects which were neither discussed nor embodied in any of the terms and conditions of the contract. ...

42) 29 U.S.C §203.

쟁의 조정은 가능한 기피한다. 연방알선조정국은 모든 분쟁에서 그 서비스를 제공하는 경우에, 신속하게 당사자에 통지하며, 조정과 알선으로, 그들이 합의에 이를 수 있도록 노력을 다할 의무가 있다.

연방조정알선국장이 상당한 기간 내에 알선을 통해서 당사자가 합의하도록 하지 못한다면, 파업, 직장폐쇄 또는 다른 강압을 사용하지 않고, 교섭단위 내 노동자들에게 사용자의 최종조정안을 승인할 것인지 또는 거부할 것인지를 비밀투표에 회부하도록 하는 것을 포함하여, 그 분쟁을 조정하는 다른 수단을 임의로 당사자가 도모하도록 권유한다. 양측 당사자가 조정알선국장이 제시한 모든 절차를 거절하거나 합의에 실패한 것은 본 법률이 부과한 어떠한 의무나 임무를 위반한 것으로 간주되지 않는다. 당사자가 합의한 방법에 따른 최종 조정안이 유효한 단체협약의 적용 또는 해석에 관해 발생하는 이익 분쟁(grievance disputes)을 결정하는 바람직한 방법이라고 선언한다. 연방조정알선국은 예외적인 경우에 최후수단으로서만 그 이익분쟁 조정에 관여한다. 가능한 알선과 조정(mediation) 서비스를 실시한다. 연방조정알선국은 노사관계, 고용안정 및 조직 효율성을 향상시킬 목적으로 구성된 사업장, 지역 및 산업 차원의 위원회가 관리하는 노사공동위원회 활동의 구성과 운영을 촉진하고 지원할 권한이 있으며 이를 감독한다.

4) 공공부문의 파업권

연방공무원법은 입법목적에서 공무원의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 것은 공익의보호, 효율적인 공무 운영 그리고 노사 분쟁의 우호적 해결에 기여한다는 관점을 밝히고 있다. 나아가 공무원 고용관계에서 노동조합과 단체교섭을 공익(public interest)에 포함하고 있다. 따라서 연방공

무원의 노동기본권은 단결권과 단체교섭권을 내용으로 한다. 그 법률에 따르면, 연방공무원은 노동자단체를 설립하거나 가입하고 그 활동에 참여할 권리와 노동자단체를 통해서 정부기관의 수장에게 자신의 의견을 전달할 수 있는 권리를 갖는다. 또한, 교섭대표로 선출된 노동자단체를 통해서 고용조건에 관해 협의하고 결정할 수 있는 단체교섭권이 보장된다. 그러나 파업권은 노동기본권의 내용에 포함되지 않는다. 연방 공무원법은 연방정부 및 그 부처를 상대로 하는 파업에 참여하거나, 파업 참여를 구성원의 의무로 부과하는 노동자단체의 합법적인 지위를 부인한다. 나아가 합법적인 노동자단체라도 파업 또는 태업을 실시하거나 행정부처 업무 방해를 초래하는 피켓팅을 실시 또는 그에 참여하는 것은 노동자단체의 부당노동행위로 규정하고 있다. 또한 배타적 교섭대표인 노동자단체가 파업 등의 행위에 과실이 있거나 고의적으로 행한 경우에는 연방공무원법에 따른 교섭대표 지위가 박탈되고, 참여 공무원들은 징계 대상이 된다.

5) 대학교원

대학교원(faculty)이 연방노동관계법의 단체교섭권 주체인가 하는 쟁점은 정년 트랙과 비정년 트랙, 전일제 고용과 단시간고용, 조교와 전문직 사서 등이 관련된 개별 사안에 대한 연방노동위원회와 연방대법원의 판결에서 다루어졌다. 대학교원 직종내 경력 상승이 가능했던 과거와 달리 더 이상 대학교원은 이해관계를 공유하는 하나의 집단이 되지 못했다. 20세기 초부터 대학교원은 다양한 고용형태로 계속 분화되었지만 연방노동관계법 적용에서 법적지위 문제는 1970년대를 거치면서 법률해석 영역에 본격적으로 등장했다. 대학교원의 법적지위에 관한 쟁점은 연방노동

관계법상 노동자인지가 아니었다. 오히려 대학교원이 연방노동관계법의 적용제외 범주인 인사관리직(supervisor)인지, 아니면 단체교섭권이 인정되는 전문직 노동자(professional employee)인지에 있었다. 연방노동관계법 제152조 제12항이 정한 전문직 노동자는 단체교섭권의 주체이다. 다만, 일반 노동자와 함께 동일한 교섭단위를 구성할 수는 없다. 즉, 전문직 노동자만으로 구성된 교섭단위와 그 교섭대표를 통한 단체교섭권은 인정된다.

이에 대한 연방노동위원회의 입장은 대학교원은 원칙적으로 연방노동관계법 제152조(12)의 전문직 노동자이며 구체적인 인사권한을 행사하는지에 따라서 인사관리직에 해당하는지를 개별적으로 판단해야 한다는 것이다. 1971년 Fordham대학 결정은 AAUP[43]가 대학교원 단위의 교섭대표 지위를 신청한 사안이었다. 교섭 단위(bargaining unit)는 전일제 교원, 단시간 교원뿐 아니라 학과장, 전문사서, 기타 전문가를 포함한 상태였다. 사용자인 대학재단은 전일제 교원과 단시간 교원은 단체교섭권 주체가 아니며 법률상 인사관리직(supervisor)에 해당한다고 주장하였다. 이에 대하여 연방노동위원회는 전일제 교원과 단시간 교원의 연방노동관계법상 지위는 인사관리직이 아니라 전문직 노동자라고 하였다.[44] 대학교원의 연방노동관계법상 지위는 당사자 사이의 합의나 일방적 결정으로 정하거나 변경될 수 없다. 즉, 대학내 자치단체인 교수회의(faculty senate) 소속인지 여부, 의사결정이 가능한 교내 위원회의 위원으로 참여하는지 여부로 그 지위가 달리 해석되지 않는다. 또한 대학교원 중에서 임명되는 학과장(department chairperson)이라도 그 법적 지위는 직책의 명칭이 아니라 실질적인 인사권한이 있는지 여부에 따른다. 예를 들어, 학

43) American Association of University Professor(https://www.aaup.org)
44) Fordham Univ. 193 NLRB 134 (1971).

과장이 업무 관련하여 자신의 비서를 지휘 통제할 수 있는 권한이 있더라도, 채용, 해고, 임금, 근로 시간 등의 근로조건 결정 권한이 없다면 법률상 인사관리직에 해당하지 않는다. 그러나 단시간 교원의 채용과 재임용을 독자적으로 결정할 수 있는 학과장이면 해당 교원에 대하여 인사관리직으로 인정될 수 있다.

1972년 Adelphi대학 결정은 대학원생 조교(graduate assistants)와 대학교원이 이해관계 공동체인지, 즉, 단체교섭을 목적으로 동일한 교섭단위를 구성할 수 있는가를 다루었다. 사용자인 대학측이 대학원생 조교와 교원은 하나의 교섭단위를 구성해야 한다고 주장했다. 대학원생 조교는 담당 교수를 대신하여 수업을 진행하거나, 시험실시와 채점을 담당하여 그 업무가 교원과 동일하다는 이유였다. 그러나 연방노동위원회는 그 주장을 배척하였다. 대학원생 조교가 수업보조 및 채점을 담당하지만, 원칙적으로 신분은 학생이기 때문에 교원과 이해관계를 공유하는 집단으로 볼 수 없다는 것이다.[45] 이와 같은 판단은 대학사회에 중요한 의미가 있는 것이었다. 대학원생과 대학교원 사이에 경력 이동이 불확실하며, 대학교원 직종 내부의 동질성이 유지될 수 없는 현실을 제도적으로 확인한 것이기 때문이다.

이와 같이 대학교원 직종의 이질성 또는 분열은 대학원생 조교를 지나서 비정년 트랙의 단시간 교원과 정년 트랙의 전일제 교원까지 이어졌다. 기존의 연방노동위원회는 전일제 교원(정년트랙)과 단시간 교원(비정년 트랙)은 동일한 교섭단위를 구성할 수 있다는 입장이었다. 그러나 1973년 New York대학 결정에 이르러 그와 같은 입장을 명시적으로 폐기하였다. 정년트랙 교원과 비정년 트랙 교원 사이 이해관계 공유를 부인한 것이다. 정년트랙 전일제 교원과 달리 비정년 트랙 단시간 교원은 정

45) Adelphi Univ. 195 NLRB 639 (1972).

년직 획득 가능성이 전혀 없었다. 교수회의 등 대학교원 자치집단에 가입자격이 제한되고, 사용자로서 대학은 재임용 의무를 부담하지 않 는다는 것이 주요 이유였다. 다만, 정년트랙 교원이라도 법률상 인사관리직 또는 독립수급인이 되는 것은 아니며 연방노동관계법상 전문직 노동자에 해당한다는 입장은 여전히 유지하였다.[46)]

6) 연방노동위원회 절차와 권한: 민사법원 배제

연방노동위원회는 단체교섭과 부당노동행위제도를 구체적으로 적용하는 집행기관이면서, 노동분쟁에 대해 우선 관할권을 갖고 연방법원과 주법원의 관할권을 배제하는 심판기관이다. 교섭대표 선거, 교섭단위 확정을 포함하는 단체교섭 분쟁에 대한 연방노동위원회 결정은 일일반법원의 사법심사를 받지 않는다. 다만, 부당노동행위 결정에 한해서 연방지역법원과 같은 지위가 인정되어 그 결정은 연방항소법원을 거쳐 연방 대법원의 심리를 받을 수 있다.

연방노동위원회는 4개의 주요기관으로 구성되어 있다. 우선, 심판위원회(the Board)가 있다. 연방노동위원회 전체 조직과 업무를 관장하는 대표기관이다. 심판위원은 5명으로 구성되며 임기는 5년이다. 대통령이 지명하고 상원의 동의를 거쳐서 임명된다. 연방노동위원회 위원장은 심판위원 중에서 대통령이 임명한다. 다음은 법무총장(general counsel)이 있다. 임기 4년으로 대통령이 임명한다. 심판위원회의 지휘감독을 받지 않는 독립기관이며, 모든 사안의 초 심단계에서 지역감독관과 행정심판관을 총괄 지휘한다. 행정수사권과 심판위원회에 기소 여부를 결정하는 권

46) New York Univ. 205 NLRB 4 (1973); New York University v. NLRB, 364 F. Supp. 160 (S.D.N.Y. 1973).

한(prosection)을 갖는다. 그리고 지역감독관(regional director) 이 있다. 지역감독관은 지역사무소(regional offices)를 총괄하며, 분쟁당 사자가 신청하는 사안을 조사하고 심리, 결정하는 권한이 있다. 특히 교섭대표 사안 에서 지역감독관의 권한 범위가 넓다. 심판위원회는 교섭대표 선거와 다수결지위 결정에 관한 권한의 대부분을 지역감독관에게 위임하고 있기 때문이다. 지역감독관의 결정에 대한 재심 여부는 심판위원회의 재량판단 사항이다. 마지막으로 행정심판관(administrative law judge)이 있다. 부당노동행위 사안의 초심단계에서 사실관 계의 심리와 판정을 담당한다. 그 심판절차는 변론, 심리, 증거 및 증인채택 등에 있어서 법원의 소송절차와 같이 진행된다. 부당노동행위 사안은 지역감독관, 행 정 심판관 그리고 법무총장이 기소를 결정하면 최종적으로 심판위원회에 이른다. 반면 에 교섭대표 사안은 지역감독관의 결정만 거쳐서 심판위원회가 재심 여부를 결정한다.

1935년 제정 연방노동관계법이 1937년 연방대법원의 합헌 판결을 받으면서 노동분쟁은 연방행정기구인 연방노동위원회가 배타적으로 관할하게 되었다. 연방노동위원회는 노동분쟁에 관해서는 주법원뿐 아니라 연방법원 보다 앞서는 배타적 우선관할이 인정되는데 연방헌법의 선점관할 원칙(preemption doctrine) 때문이다. 연방노동위원회의 구제수단은 원상회복 또는 완전회복 구제(make-whole remedy)를 원칙으로 한다. 이는 위법행위가 없었던 상태를 전제하는 것으로, 대표적으로 원직복직, 소급임금 지급(backpay) 등 일정한 행위를 하라고 하는 작위명령과 법률이 금지한 행위를 하지 말라고 하는 부작위 명령을 포함한다. 그에 따라 연방노동위원회는 연방법원은 아니지만 중지명령을 결정할 수 있다. 1937년 연방대법원은 연방노동관계법 합헌 판결에서 연방노동위원회의 심판절차가 일반 법원의 재판절차와 거의 같다고 하면서, 부당노동행위와 단

체교섭 분쟁에 대한 주법원의 관할권을 배제한 것이 개인의 재판상청구권을 침해한 것은 아니라고 확인하였다. 또한 사용자의 부당노동행위를 일반 법원 관할에 앞서 연방노동위원회가 선점하도록 한 것이 수정헌법 제5조가 정한 개인의 적법절차에 관한 기본권을 침해한다는 주장도 배척하였다.[47] 이와 같은 기본권 문제가 제기된 것은 연방노동관계법의 최고법적 지위로 인해서 당사자들은 상대방의 법률 위반행위를 이유로 하여 법행위에 기한 소송을 주법원에 제기할 수 없기 때문이다. 그에는 계약위반과 불법행위에 기한 손해배상 소송을 포함한다. 이에 대하여 연방대법원은 연방노동관계법 제7조가 보장한 단체권을 행사할 수 있도록 보장하기 위한 것이므로, 각각의 조항은 개인의 합법적인 권리를 보장하고 그 권리 행사를 법률로 보호하는 관계에 있는 것이라고 하였다. 따라서 이와 같은 권리 침해행위를 유죄로 하는 부당노동행위 조항은 정당한 입법권의 한계를 일탈한 것이 아니라고 하였다.

3. 노사단체 현황

사회적 조합주의로 분류되어 협력적 노사관계 특성을 보이는 독일이나 스웨덴과 달리 미국은 전통적으로 정부와 정당이 기업의 단체교섭에 개입하지 않는 노사 자치주의, 단체교섭 분권화와 대립적 노사관계를 특징으로 한다. 역사적으로, 미국은 산업이나 전국 수준의 단체교섭이 발달하지 않았으며, 기업별 노사관계가 유지되고 있다. 유럽에서는 노동이사제를 비롯한 노조의 경영참가 제도가 활성화된 반면에, 미국에서는 사용자

47) NLRB v. v. Jones & Laughlin Steel Corp. 301 U.S 1 (1937).

가 임의로 노조 위원장을 이사회에 참여시킬 수는 있어도 법·제도적 방안은 부재한 상태이다. 한편, 미국은 연방국가인 만큼 주(State)별로 독립적인 산업정책을 구사하며 노조 조직화와 노사관계 차이를 보인다. 자동차 산업이 집중된 미시건 주는 노조의 영향력도 강력하지만, 1차 산업이 중심인 남부는 노조 조직률이 매우 낮은 편이다. 특히, 1980~90년대 미국의 경제 침체기에 사용자들은 남부나 해외로 공장 이전을 압박하는 등 노조 회피전략을 활용하였다.

미국 노조는 상당수가 미국은 물론 캐나다 노동자들까지 조직 대상으로 하는 특징을 보이며, 실제로 서비스노조(SEIU)를 비롯하여 노조 명칭에서 국제(International)가 발견된다. 총연맹과 직종별·산별 노조, 노조의 지부라는 3층 구조로 구성된다. 총연맹은 전통적으로 직종별·산별 노조의 분쟁이나 활동에 개입하지 않는 특징을 보이며, 단체교섭과 파업은 대부분 사업장별·지역별 노조의 지부에서 발생한다[48]. 미국 노조는 단체협약에 노사의 역할을 가능한 한 세밀하게 규정하여 사용자의 권한을 통제하는 직무통제조합주의(Job Control Unionism)를 구사한다.

미국은 1950~60년대 서구 자본주의의 황금기에도 노조 조직률이 30%대 수준을 보였으며, 세계화와 신자유주의 정책으로 꾸준히 노조 조직률이 감소하여 2020년 현재 10.8%까지 하락하였다. 미국노총 AFL-CIO는 1990년대 중반에 노조 조직화를 위해 재활성화 전략을 추진하였으나, 실제 조직률 반등으로 이어지는 성과를 도출하지 못하였다. 이후 미국노총 AFL-CIO에 대한 비판과 조직화 노선 갈등이 중첩되면서 2005년 7월 서비스노조(SEIU), 트럭노조(IBT), 농업노조(UFW), 통신노조(CWA)를 조직 기반으로 하는 승리혁신동맹(CTW, Change to Win Coalition)이 출범하였다. 2020년 기준 조합원 수를 살펴보면, AFL-CIO는 1,250만명

48) 김동원(1997), “미국의 노사관계와 한국에의 시사점”, 노사포럼 제7호, p.18.

이고 CTW는 약 450만명이다.

한편, 영국이나 독일과 달리 미국은 연방이나 전국 수준의 사용자단체가 존재하지 않는다. 전국제조업협회(American National Association of Manufacturing)이나 상공회의소(Chamber of Commerce)가 전국, 지역 수준에서 사용자단체 역할을 수행한다. 반면에, GM처럼 거대 기업은 직접 정부와 국회에 직접 노동법제도와 관련하여 의견을 제출하고 로비하는 특징이 있다.

4. 파업 현황

1) 2023년 연방노동통계국(BLS) 발표[49]

연방노동통계국은 2023년 2월에 2022년도 주요 작업중단(major work stoppages) 현황을 발표하였다.[50] 작업중단에는 노동자측의 파업(strike)과 사용자측의 작업중단(lockout)이 포함된다. 주요 작업중단이란 1,000명 이상의 노동자가 참여하고 최소한 1주(교대), 즉, 월요일에서 금요일까지(연방 휴일은 제외) 지속된 작업중단이다. 지난 2022년 주요 작업중단은 23건이 있었다. 주요 작업중단은 2009년에 가장 낮은 5건이었고 가장 높은 것은 1952년의 470건이었다. 2002년과 2022년 사이에, 평균적으로 1년에 16건의 작업중단이 있었다. 2022년 주요 작업중단에는 120,600명의 노동자가 참여했다. 서비스산업 종사자가 118,400명으로 거의 9

49) https://www.bls.gov/news.release/pdf/wkstp.pdf
50) https://www.bls.gov/opub/ted/2023/23-major-work-stoppages-in-2022.htm

8%에 달했다. 그 서비스산업 내에서, 교육과 건강서비스 부문 노동자가 106,300명으로, 교육서비스 부문이 69,500명 그리고 건강요양 및 사회서시 부문이 36,800명이었다. 제품 제조업 노동자는 2,200명으로 약 2% 미만이었다. 제품 제조업 내에서 1,000명 이상 노동자가 참여한 것은 삼림 및 벌목업으로 1,200명이었다. 2022년에 7개 지방정부와 2개 주정부에서 작업중단이 있었는데 68,800명 노동자가 참여하였고 작업중단 누적일수가 1,429,100일이 되었다. 민간부문에서는 51,800명의 노동자가 2022년에 시작한 작업중단에 참여하였고 작업중단 누적일수는 549,000일이 되었다.

2) 코넬대 ILR 노동자연구소 2022년 보고서

코넬대 노사관계대학원 노동자 연구소(ILR Worker Institute)의 2022년 노동자 단체행동 연차보고서에 따르면, 2022년에 424건의 작업중단이 있었고 그 중에서 파업이 417건 그리고 직장폐쇄가 7건이었다.[51] 파업에는 약 224,000명의 노동자가 참여하였다. 2021년 작업중단은 279건이었는데 2022년에는 424건으로 약 52% 증가하였고 참여한 노동자 수는 약 60% 증가하여 140,000명에서 224,000명이었다. 편의시설 및 요식서비스 산업에서 작업중단이 압도적으로 많았으며 이는 모든 작업중단의 약 3분의 1이상을 차지하였다. 2022년 작업중단의 대부분은 편의시설 및 요식서비스 분야였고 패스트푸드 노동자 최저임금 15달러가 쟁점이었다. 그러나 2022년에 가장 많은 노동자가 참여한 작업중단은 교육서비스 산업으로 약 135,380명이 참여해서 전체 작업중단 노동자의 60%에 해당했

51) https://striketracker.ilr.cornell.edu.(Labor Action Tracker Annual Report 2022, ILR Worker Institute, Cornell Univ.)

다. 2022년에는 비조합원 노동자들이 조직한 파업의 비율이 높아서 거의 32%였는데 노동조합이 주도하는 파업에 비하여 그 규모는 작았다. 작업중단 유지기간은 상대적으로 짧아서 1일 미만 지속된 경우가 약 46%였고, 5일 미만으로 유지된 것이 약 3분의 2 미만이었다.

3) 경제정책연구소(EPI) 보고서[52]

(1) 파업권 제한

경제정책연구소 EPI(Economic Policy Institute)는 2022년 노동조합과 파업 보고서를 발표하였다. EPI 보고서에 따르면 연방노동통계국이 해마다 발표하는 주요 작업중단 현황 보고서는 노동운동의 상황을 제대로 반영하진 못한다고 보았다. 왜냐하면, 분석대상 '주요 작업중단'이 포함하는 사례는 1,000명 이상의 노동자가 참여하여 1교대(월-금) 이상 지속된 경우여야 하고 또한 사용자의 직장폐쇄로 인한 작업중단도 포함되어 있기 때문이다.[53] 이에 따라, EPI는 노동운동 측면에서 2022년 노동자 파업 현황을 분석하였다. 2022년 노동자들이 행한 가장 주요한 집단행동의 형태는 파업(strike)이며 쟁점은 공정임금, 안전한 작업조건, 공정한 분배로 요약된다. 연방노동통계국 발표에 따르면, 2021년에 비하여 노동자 파업은 거의 50% 증가하였는데 이는 노동운동이 활력을 찾고 있는 것을 반영한다.

파업은 노동자들이 사용자를 위한 제품 생산과 서비스 제공에 노동력

52) https://www.epi.org/publication/2022-work-stoppages/
53) Margaret Poydock, Jennifer Sherer, and Celine McNicholas, "Major strike activity increased nearly 50% in 2022 -Upcoming Supreme Court case threatens workers' ability to strike", EPI, Feb.22, 2023.

을 제공하지 않는 것을 의미한다. 이러한 파업권의 행사는 법률에 의해 일정한 제한을 받고 있다. 우선, 공공부문, 농업, 가사노동자(재가요양, 아동보육 포함)는 연방노동관계법 적용에서 제외된다. 주정부의 권한이다. 농업노동자의 노동조합과 단체교섭권을 설정한 것은 14개 주정부 뿐이다. 그나마 대부분은 파업을 금지한다. 공공부문 노동자를 위한 단체교섭 제도를 입법한 주는 많지만 12개 주만이 공공부문 노동자의 파업권을 아주 예외적인 조건에서만 인정한다. 민간부문 노동자라 해도 지난 수십년간 법적 보호가 약화되어 왔다. 연방노동관계법 개정과 법원 판결이 파업권을 약화시켰다. 예를 들어, 현재 노동자들이 2차 파업에 참여하는 것은 불법이 된다. 2차 파업이란 1차 사용자 외에 어느 사용자를 목표로 하는 파업을 의미한다. 예를 들어, 다른 기업의 노동자와 연대하여 한 기업의 노동자들이 하는 파업이다. 또한, '간헐적 파업'도 불법이다. 일정 기간동안 노동자들이 파업 참여와 중단을 고의적으로 실시하는 것이다. 일반적으로, 단체협약 유효기간 동안의 파업은 불법이다. 무파업과 무직장폐쇄 조항을 포함한 단체협약인 경우에 그러하다. 새로운 협약을 체결하지 못하고 그 협약이 만료된 경우에는 합법적으로 파업할 수 있다. 또한 판례는 경제적 이유로 인한 파업인 경우에 사용자가 노동자를 대체하는 고용을 할 수 있도록 허용하기 때문에 연방노동관계법의 파업권 보호가 훼손되고 있다. 또한 파업하는 동안 노동자와 그 부양가족에 대한 건강보험과 기타 부가급여를 삭감하는 사용자의 행위도 완전 합법이라고 한다. 파업 노동자들은 실업급여 신청 자격도 인정되지 않는다.

(2) 파업의 주요형태

파업은 세가지 주요형태가 있다. 경제파업(economic strike), 부당노동

행위 파업(unfair labor practice strike), 교섭대표 노조 승인 파업(recognition strike)이다.

경제파업은 단체협약 종료 이후 더 나은 임금과 근로조건을 위한 새로운 단체협약 체결을 위한 파업이다. 경제파업에서 연방노동관계법 적용 대상 노동자로서 지위는 유지하며 해고되지는 않지만 사용자는 파업 노동자를 대체하는 신규 고용을 할 수 있는 권리를 갖는다. 경제파업 종료 시에는 대체된 노동자들은 기존의 직무로 복직이 안될 수도 있다. 다만, 장래에 결원이 되는 경우에는 우선권을 갖는다. 즉, 노동자는 경제파업에 참여할 권리는 갖지만 현행법은 파업 참여를 어렵게 만들고 있는 것이다. 파업이 종료한 때에 그 노동자는 직무에서 배제될 것 수 있기 때문이다.

부당노동행위 파업은 사용자의 법률 위반행위가 있다고 믿고 그에 저항하기 위한 노동자들의 파업이다. 부당노동행위 파업의 노동자는 법적으로 해고될 수 없으며 대체고용 될 수 없다는 것이 경제파업의 경우와 다르다. 부당노동행위가 종료한 경우에 파업 노동자는 복직의 권리가 있다. 연방노동위원회는 사용자가 노동자의 복직 청구를 위법하게 거부하였다고 판단하면 경제파업과 부당노동행위 파업 노동자 모두 소급임금의 권리를 결정할 수 있다.

파업의 형태 중에서 여전히 다수를 차지하는 것은 승인파업과 첫번째 협약 체결을 위한 파업이다. 명칭에서 알 수 있듯이, 승인파업은 사용자에게 새롭게 구성된 노동조합의 승인과 교섭을 강제하기 위하여 노무제공의 중단이다. 승인파업은 20세기 초중반에 보다 광범위하게 사용되었지만 최근에 여러 부문의 노동자들이 채택하는 강력한 조직화 전략으로 활용되고 있다.

(3) 2022년 파업 실태 및 쟁점

인디애나 블루밍턴 대학원생 파업인데, 2022년 4월, 대학 행정당국이 노조로 승인을 거부한 이후에 있었다. 교섭대표 노조 승인에 더하여, 인디애나 대학원생 노동자연합(IGWC) -United Electrical Workers가 대변-은 임금인상, 부가급여 개선 및 의무적 수수료 폐지를 요구했다. 4주 후에 IGWC 조합원들은 파업을 중단했는데 대학 측이 대학원생 노동자를 위한 최저 장학금(급료) 인상에 합의했기 때문인데, 무엇보다, 대학 측은 의무적 수수료를 부담하고 대학원생 노동자의 건강보험 확대도 포함하였다. 여전히 노조 승인은 달성하지 못했지만, IGWC 조합원들은 또 다른 파업 돌입에 찬성하는 투표를 하였는데, 장래에 대학 측과 교섭이 실패하는 경우를 대비한 것이다.

2023년 2월초, 클리브랜드 REI 노동자들이 파업하였는데, 노동조합 선거 예정일을 지연시키려는 경영진의 시도를 막기 위해서였다. 또한 노동자들은 교섭 과정을 지연시키거나, 성실하게 교섭하지 않는 사용자와 첫 번째 단체협약 체결을 위한 수단으로 파업을 활용한다.

2년간의 교섭 후에, 필라델피아 미술관 노동자들은 2022년 가을에 파업을 하였는데 첫번째 협약을 체결하기 위해서였다. 19일간의 파업 이후, 노동자들은, AFSCME 397 지부가 대표했는데, 최저 급여를 4만 2천달러로 정하였고 4주간의 출산휴가를 더하고, 노동자들이 등록한 건강보험료를 삭감하여, 협약기간 동안 임금 14%를 인상하는 것이었다. 노동운동에서 의미있는 주요 파업 사례를 정리하면 다음 표와 같다.

[부표 3-1] 2022년 미국 파업 사례 요약

부문	사업장	쟁점
공공부문	시더-시나이 의료센터 (CA)	2022년 5월에, LA에 있는 시더-시나이 의료센터 노동자 2,000명이 파업에 참가하였다. SEIU-UHW 서부 지부가 이들을 대표하였는데, 시더-시나이 병원이 노동조합과 성실교섭을 거부한 후에, 부족한 인력 수준, 낮은 임금, 안전하지 않은 노동조건에 대한 쟁점에 관한 것이었다. 5일간의 파업이 종료되었는데, SEIU-UHW와 시더-시나이 병원이 노동자와 환자를 위한 안전조치 개선, 3년 협약기간 동안 임금 17.6% 평균 인상, 최저임금 인상, 건강보험급여 보호를 포함하였다. 그 파업은 역사적이었는데, 40년 동안 병원에서 발생한 첫번째 파업이었다.
	트윈시티 병원 (MN)	2022년 9월, 미네소타 트윈시티 병원에 고용된 간호사 15,000명이 파업에 참가하였다. 미네소타 간호사단체가 대표하였는데, 5개월 이상의 교섭이 지연된 후에 파업은 3일간 실시되었다. 간호사들은 임금, 인력수준, 노동자 채용, 환자 간병의 수준을 다루자고 요구하였다. 9월 파업은 트윈시티 병원이 교섭에 나서도록 하는데 실패하였다. 12월 파업이 일어나기 며칠전, 파업은 방지되었는데, 간호사들과 트윈시티 병원이 합의에 도달했기 때문이다. 인력수준에 대한 간호사들의 참여권을 부여하고 임금을 인상하기로 하였다. 2022년 9월 파업은 미국 역사상 가장 큰 민간부문 간호사 파업으로 여겨진다.
	브룩클린 공립학교 (MA)	2022년 5월에, 메사추세스 브룩클린 공립학교 교사 1000명 이상이 파업하였다. Brookline Educators Union이 대표하였는데, 교사들과 학교구역과 임금, 교실 준비시간, 유색인종 교사의 유지에 관한 교섭이 결렬된 이후에 파업이 시작되었다. 급여와 연금 인상, 교실 준비시간 추가, 그리고 인력 다양성과 저대변 인력에 대한 실무그룹 구성에 합의한 이후에 1일 파업은 종료했다. 그 파업은 메사추세스 주에서 교사는 파업권을 갖지 못한다는 면에서 주목되었다.
	콜럼버스 시립학교 (OH)	2022년 8월, 오하이오 약4,500명의 교사와 교육전문가들이 학교구역과 단체교섭이 결렬된 이후에 파업에 돌입하였다. 콜럼버스교육연합이 대표하는 교사들은 과밀학급, 교실의 냉난방 시설 부족, 전일제 미술과 음악교사 충원을 쟁점으로 하였다. 노동조합과 학교구역은 3년 동안 매년 4% 임금인상, 한 학급당 학생 2인씩 줄여서 학급규모 축소, 2025년까지 교실의 온도 조절 조치 실시를 포함한 단체협약이 체결되면서 5일간의 파업이 끝났다. 이 파업은 거의 50년 만에 일어난 교사 파업이었다.
	캘리포니아대학교 (CA)	2022년 가장 대규모 작업중단은 캘리포니아 대학교 10개 캠퍼스 약4만8천명이 참가한 것이었다. UAW가 대표하는 노동자들, 강의조교, 연구원, 강사 및 대학원생 조교들을 포함하였다. 노동자들은 임금과 부가급여 개선을 요구하는 파업에 찬성 투표를 하였다. 또한 대학이 위치한 도심의 높은 생활비에 관해 제기하였다. UAW와 캘리포니아 대학교가 단체협약을 체결하면서 6주간의 파업은 종료되었다. 단체협약은 임금인상, 양육비 지원, 건강보험료 지원, 그리고 교통비 지원 확대를 정하였다. 미국 역사상 가장 큰 고등교육기관 파업으로 간주된다. 캘리포니아 대학교 파업은

부문	사업장	쟁점
		2022년 대학원생 노동자가 참여한 여러 대규모 작업중단 중에 하나이다. 예를 들어, 컬럼비아대학교와 일리노이 대학교 대학원생 노동자들도 임금과 근무환경을 개선한 성공적인 파업에 참여했다.
민간 부문	케이스뉴홀랜드사 (IA,OH)	2022년 5월, 케이스 뉴홀랜드사(CNH) 노동자 약 1,000명이 위스컨신에 있는 공장과 아이오와에 있는 공장에서 파업하였다. 케이스 뉴홀랜드사는 농업과 건설장비를 제조하는 회사이다. UAW가 대표하는 노동자들은 노동조건 개선과 인플레이션에 연동하는 임금인상을 다루는 교섭이 결렬된 이후였다. 회사가 거의 2조달러의 이윤 달성을 발표하고 주주들에게 188백만 달러를 배당한 이후에 노동자들은 임금인상 요구를 하였다. 파업은 8개월간 지속되었고 지난 10년 사이에 아이오와에서 가장 장기파업이었다. 파업이 시작된 이래, 회사는 운영을 유지하기 위하여 대체근로를 실시하였고 대체고용까지 하겠다고 노동자들을 위협하면서 노동자들의 요구가 수용되지 않은 새로운 단체협약 체결을 위한 전략을 사용하였다. 결국, 2023년 1월에 파업이 종료되었는데, 단체협약 유효기간 동안 최대 38%까지 임금을 인상하고, 휴가시간 추가, 휴가 사용의 유연성 확대, 그리고 상여금 지급이 포함되었다.
	프론티어 통신사 (CA)	2022년 8월, 캘리포니아의 프론티어 통신사 노동자 약 2,000명이 파업하였다. 파업 이전에, 노동자들과 노동조합 CWA는 프론티어 통신사와 승계협약successor contract을 교섭하면서 1년 이상을 보냈다. 또한 노동자와 노동조합은 회사를 여러 건의 부당노동행위 혐의로 고발하였다. 노동자들은 하도급 노동자를 계속 사용하는 회사의 행위에 대항하여 파업에 돌입하였는데, 사용자의 그런 행위는 단체협약을 위반하는 것이라고 주장했다. 회사는 단체협약이 정한 업무의 하도급 기준을 준수하고, 조합원 일자리의 채용과 제안에 관한 여러 다른 조항을 포함한 잠정 합의 뒤에 종료되었다.
	샌프란시스코 공항식당 (WA)	2022년 9월 26일, 샌프란시스코 공항 식당 노동자 약 1,000명이 임금인상을 요구하며 파업하였다. 노동자 중에 다수는, Unite Here 제2지부가 대표하였는데, 3년 이상 임금이 인상되지 않았고 공항에 있는 시정부 업체에 요구되는 법정 최저임금 보다 낮은 수준이었다. 파업은 3일간 지속되었는데 공항에 있는 외식업체 65%에 영향이 있었다. 파업은 시간당 5달러 인상, 가족의료보험, 퇴직수당 인상, 운영자 변경시에 일자리 보장, 그리고 1500달러의 일시 상여금이 포함된 단체협약으로 종료되었다.
	스타벅스 노동자 파업	2022년 가장 주목된 조직화 운동의 하나는 전국적인 스타벅스 노동자의 사례였다. 스타벅스 노동자들은 -스타벅스노동자연합Starbucks Workers United이 대표- 저임금, 장시간 노동, 부가급여 개선을 교섭하기 위한 조직화를 결정하였다. 2023년 2월 12일 현재, 37개주에서, 미국에 소재한 9,000개 스타벅스 매장 중에 285개 매장의 노동자들이 노동조합에 찬성투표를 하였다. 2022년 가을에, 스타벅스 노동자는 두번의 대규모 파업을 조직하였다. 첫번째는 11월 17일 스타벅스의 레드컵데이 행사에 맞춰서 이루어졌다. 110개 스타벅스 매장의 노동자들이 1일 파업을 개시했다.

부문	사업장	쟁점
		2022년 12월에, 25개주에 100여개 이상 스타벅스 매장에서 노동자들이 3일간 파업에 참여하였다. 노동자들은 스타벅스가 교섭을 거부하고 노동조합이 승인된 매장의 폐쇄에 대응하여 12월 파업을 선언하였다. 2022년 12월 현재, 스타벅스는 노조가 승인된 매장에서 성실한 단체교섭을 거부하고 있다. 연방노동위원회는 연방노동관계법 위반을 이유로 회사를 고발하였다.
	뉴욕시 우버 기사 파업	2022년 11월, 뉴욕시 택시 및 리무진위원회(TLC)는 뉴욕시에서 차량임대업the vehicle-for-hire industry을 규율하는데, 운전기사들의 급여를 2022년말까지 1분당 7% 그리고 1마일당 24% 인상하기로 결정하였다. 최근 연구에 따르면, 우버 기사를 포함한 긱노동자들은 저임금을 받고 있고 높은 수준의 경제불안정에 직면한다고 한다. 이것은 우버, 리프트, 도어데쉬- 같은 긱사업자들이 기사들을 노동자가 아니라 독립수급인으로 오분류하여 임금과 근로조건 보호를 포함한 연방 및 주의 노동법과 고용법의 적용에서 배제시키기 때문이다. 최근의 인플레이션으로, 기사들은 가스 및 우버가 지급하지 않는 기타 차량 관련 비용의 증가에 직면하고 있으며 또한 생활비도 증가하고 있다. TLC가 그 결정을 공개한 직후에, 우버사는 시정부를 고소하였는데, 그 인상은 회사가 기사들에게 지급하는 급여로 매달 21~23백만 달러를 추가로 소비하도록 요구하는 것이며, 이는 이용요금 인상으로 이어질 것이라고 주장하였다. 12월 19일에, 거의 1,000명의 우버 기사들은, 뉴욕시 노동자연맹New York Taxi Workers Alliance가 대표했는데, 24시간 파업을 개시했는데 회사가 TLC 결정을 준수하라고 요구하였다. 또한 1일간 우버사를 보이콧하라고 라이더들을 설득했다. 2023년 1월 6일, 뉴욕주 판사는 우버사 편에서 결정하였는데, TLC는 그 인상을 충분히 정당화하지 못했다고 하였다.

5. 결론

연방노동관계법상 파업권은 개인의 권리이다. 연방노동관계법 제7조가 제정되기 전에는 노동자의 파업권이 수정헌법 제13조 강제노동 금지에 근거한다는 논리하에 법률로 제한할 수 없는 절대적 권리라는 해석도 있었다. 그러나 1920년대 판결에서 연방대법원은 파업권이 연방노동관계법 제7조가 보장하는 권리로서 법률에 의한 제한이 가능하다는 원칙을 확립하였다.

새로운 임금 및 근로조건 등의 교섭을 원하는 노사당사자는 단체협약 유효기간 만료 60일 전에 서면으로 상대방에게 통지하고 상대방에게 서면 통지한 이후 30일 안에 연방알선조정국에 분쟁사항을 신고한다. 이와 같은 절차를 진행하는 중이라도 단체협약의 모든 내용과 조건은 그 만료일 내지 그 서면통지가 있은 이후 60일간은 모든 효력이 유지된다.

연방노동위원회는 단체교섭과 부당노동행위제도를 구체적으로 적용하는 집행기관이면서, 노동분쟁에 대해 우선 관할권을 갖고 연방법원과 주법원의 관할권을 배제하는 심판기관이다. 파업을 포함한 노동조합의 단체행동이 위법한 경우에 연방노동관계법 제8조(b)의 부당노동행위로 되어 연방노동위원회가 관할하게 된다. 부당노동행위는 연방노동법 사항으로 주법이 적용될 수 없기 때문에 원칙적으로 일반 민사법원(주법원)에서 불법행위 소송의 대상이 되지 않는다.

EPI 분석에 따르면, 2022년 노동자들이 행한 가장 주요한 집단행동의 형태는 파업이었으며 쟁점은 공정임금, 안전한 작업조건, 공정한 분배로 정리된다. 2022년에 발생한 파업은 대부분 민간 부문, 특히 서비스산업에서 나타났다. 스타벅스, 우버 기사 등의 사례가 대표적이다. 그러나 가장 많은 노동자가 참여한 파업은 공공부문인 공립학교 교사들 파업이다. 연방통계국 분석에서도 파업을 포함한 노동자들의 집단행동이 2021년에 비하여 50% 이상 증가했다. 또한 노동자들이 사업장에서 단체교섭 대표로 노동조합을 승인하는 비율도 지난 50년 만에 가장 높게 나타났다.

참고문헌

강하림. 2023. “독일: 최근 노조파업을 둘러싼 쟁점과 과제.” 국제노동브리프. 21(6): 54-61.

고려대학교의료원. 2019. “고려대학교의료원 노사문화, 조직문화, 인력문제 분석 및 개선방안 수립”.

김기선 외. 2013. 독일 노동법전. 한국노동연구원.

김미영. 2023. “연방노동법의 건설산업 단체교섭 특례”, 노동법학 제86호, 한국노동법학회.

김미영 · 권오성. 2023. “미국 연방노동법의 성립과정에 관한 고찰 –연방법의 선점 문제를 중심으로-”, 서울법학 제31권 제1호, 서울시립대 법학연구소.

김성혁 · 이한진 · 오민규. 2023. “외국인투자기업 현황 및 노동의 대응”. 민주노동연구원. 민주노총 총서 2023-04.

유태정 · 권영국 · 송병흠. 2020. “국내 헬리콥터 조종사 인적오류 사고 분류 및 분석”, Journal of the Korean Society for Aviation and Aeronautics, 28(4), 21-31.

이철승. 2016. “산별노조운동의 성과와 한계: 산업내 그리고 산업간 임금 및 사회보험의 불평등추이”. 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, pp.21-29.

조임영. 2014. “프랑스에서 파업권의 보장과 그 한계”, 국제노동브리프, 2014년 4월호, pp.31-48, 한국노동연구원.

진숙경 · 김동원. 2007. “비정규직노조의 유형별 실태와 시사점: 18개 비

정규직노조 사례분석". 노동정책연구. 7(1): pp.23-71.

Bewernitz, Torsten & Heiner Dribbusch. 2014. "Kein Tag ohne Streik: Arbeitskampfentwicklung im Dienstleistungssektor." WSI Mitteilungen. No. 2014(5): 393-401.

BLS, Major Work Stoppates in 2022, USDL-23-0350, Feb.22, 2023.

BOBBIO M. 2011. "Négociation collective et grèves dans les entreprises du secteur marchand en 2009 : l'emploi au cœur des négociations et des grèves", Dares Analyses N° 47, DARES.

Bohr, Marc. 1992. Rechtliche Regelungen des Streikes und wirtschaftliche Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich und Italien. Berlin.

Bundesagentur fur Arbeit. 2023. Streikstatistk (Jahreszahlen) Deutschland 2022.

CARLIER A. & NABOULETDARES A. 2009. "Négociation collective et grèves dans les entreprises du secteur marchand en 2008", Dares Analyses N° 18.2, avril 2009, DARES.

DARES. 2023a. "Léger repli de la syndicalisation en France entre 2013 et 2019: dans quelles activités et pour quelles catégories de salariés ?", No.6, fev. 2023.

Deutscher Bundestag. 2023. Streikrecht in Deutschland. WD 6 - 3000 - 003/23.

Deutscher Gewerkschaftsbund. 2019. Streiks und Arbeitskämpfe von 1848 bis heute. Ffm.

Dribbusch, Heiner. 2006. "Arbeitskampf im Wandel - Zur Streikentwicklung seit 1990." WSI Mitteilungen. No. 2006(7): 382-388.

Dribbusch, Heiner. 2018. “Das Einfache, das so schwer zu zählen ist: Probleme der Streikstatistik in der Bundesrepublik Deutschland.” Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, 25(3): 301-319.

Dribbusch, Heiner. 2023. Arbeitskämpfe und Streikende in Deutschland seit 2000. Hamburg.

Freiherr von Bredow, Fenimore. 2013. “Ein Streikgesetz gibt es nicht.” Deutsches Ärzteblatt. (27): 2-4.

Goerke, Laszlo. 2005. “Arbeitskämpfe - eine ökonomische Perspektive.” ZAF (2/3): 230-240.

Greiner, Stefan. 2018. Das arbeitskampfrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip. Ffm.

Hensche, Detlef. 2012. Das Tabu des politischen Streiks in Deutschland. Rechtliche und politische Aspekte. Alexander Gallas et al. (Hrsg.). Politische Streiks im Europa der Krise. Berlin. S. 219-226.

Hensche, Detlef. 2014. Hände Weg von Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streikrecht. Berlin.

John Logan, A Model for Labor’s Renewal? -The Starbucks Campaign, New Labor Forum, vol.32(1) 87-97, 2023.

Johnnie Kallas, Kathryn Ritchie & Eli Friedman, Labor Action Tracker Annual Report 2022, ILR Worker Institute, 2023.

Keller, Berndt. 2017. “Die großen Streiks im öffentlichen Dienst - Verlauf und Erklärung.” Arbeit und Rechtsgeschichte. (1): 1-4.

Lesch, Hagen. 2015. Strukturwandel des Arbeitskampfs: Deutschland im OECD-Ländervergleich. IW-Trends. 42(3): 1-21.

Margaret Poydock, Jennifer Sherer & Celine McNicholas, Major strike activity increased nearly 50% in 2022 –Upcoming Supreme Court case threatens workers' ability to strike, Econnmic Policy Institute, Feb. 22, 2023.

OECD. 2007. "Strikes", in Society at a Glance 2006: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/soc_glance-2006-34-en

PESENTI, M. 2023. "La négociation collective d'entreprise en 2021: Regain de dynamisme apres la crise sanitaire", N° 33, Juin 2023, DARES.

Redler, Lucy. 2012. Vergessene Geschichte. Politische Streiks in (West-)Deutschland nach 1945. Alexander Gallas et al. (Hrsg.). Politische Streiks im Europa der Krise. Berlin. S. 194-210.

Riexiniger, Bernd. 2013. Demonkratisierung von Streiks. Revitalisierung der Gewerkschaftsarbeit. Berlin.

Robbe, Patrizia. 2007. Grenzen des Streikrechts. WD 3 – 274/07. Deutscher Bundestag.

Tagesschau. 2023. Der Kampf um den Tarifvertrag. 2023/06/21.

TERESA PIGNONI M. 2023. "Léger repli de la syndicalisation en France entre 2013 et 2019: dans quelles activités et pour quelles catégories de salariés ?", No.6, fev. 2023, DARES.

Ver.di. 2014. Das Streikrecht von A-Z. Düsseldorf.

Warneck, Wiebke. 2008. Streikregeln in der EU27 und darüber hinaus. Ein vergleichender Überblick. Brüssel.

WSI. 2023. WSI-Arbeitskampfbilanz 2022. Düsseldorf.

◈ **집필진**

- **정경은** (민주노동연구원 연구위원)
- **정흥준** (서울과학기술대학교 교수)
- **허　인** (민주노동연구원 객원연구위원)
- **이승협** (대구대학교 교수)
- **김상배** (프랑스 고등사회과학연구원 EHESS 경제학 박사)
- **김미영** (경기대학교 법학연구소 연구원)
- **장현술** (전국민주노동조합총연맹 조직쟁의실장)
- **홍석환** (전국민주노동조합총연맹 조직쟁의국장)

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

• **발 행 일**	2023년 12월 30일
• **펴 낸 곳**	전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원 04518 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 13층 전화 (02)2670-9291 / 팩스 (02)2670-9299
• **홈페이지**	http://kctuli.kctu.org
• **전자우편**	kctuli2020@gmail.com