

프랑스 철도여객운송사업 의 공공서비스 유지에 관한 만델케른 보고서

박 제 상

(닝트대학 사회법 박사과정)

■ 머리말

철도여객운송사업에 있어서 특히 파업시 공공서비스의 유지에 관한 문제는 프랑스 공공부문의 노사관계 개혁의 핵심적인 화두 중의 하나이다. 이미 1998년에 상원의원인 클로드 위리에(Claude Huriet)가 이에 관한 입법을 제안하는 보고서를 제출한 바 있으며,¹⁾ 자크 시라크 프랑스 대통령은 이미 2002년 대통령 선거 당시 이 문제의 해결을 공약으로 내세운 바 있으며, 올해 초 다시 “상반기 중으로 최소 서비스의 유지를 위한 제도를 마련해야 할 것”임을 천명하였다. 그 뒤에도 하원의원들을 중심으로 여러 입법제안들이 제출되었지만,²⁾ 본격적인 논의는 일어나지 않았다. 이에는 프랑스국영철도회사(SNCF)의 가장 대표적인 노동조합인 CGT를 중심으로 한 노동조합들의 거센 반대가 한 몫을 하고 있다. 또한 여론의 ‘애매한’ 입장도 작용하고 있다. 철도 이용자들을 대상으로 한 조사에 의하면, 시민들은 파업 중에도 열차 이용이 차질없이 이루어질 수 있기를 바라고 있지만, 법으로 이를 강제하는 것에 대해서는 파업권을 존중해야 한다는 반대론과, 승객의 권리를 존중해야 한다는 찬성론이 대립하고 있다.³⁾

1) <http://www.senat.fr/rap/198-194/198-194.html>.

2) http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/service_minimum.asp.

3) SNCF에서 16,000명의 승객을 대상으로 “만약 당신이 마술지팡이를 가지고 있다...”이라는 형식으로 개선해야 할 점을 묻는 질문에 대해서, 응답자의 13%만이 파업을 꼽았다. 이는 시간업수(46%), 배차시간(31%), 정보제공(19%), 쾌적함(16%)에 이어 다섯 번째 순위에 해당한다. 한편, 동일인들에 대해서 “만약 당신이 SNCF의 회장이라...”이라는 형식으로 같은 질문을 한 것에 대해서, 응답자의 9%만

3차 라파랭 정부에서 교통부장관에 임명된 질 드 로비엥(Gilles de Robien)이 2004년 2월 12일에 이에 관한 입법안 마련을 위한 특별위원회를 구성함으로써 논쟁은 본격적으로 궤도에 올랐다. 로비엥 교통부장관은 위원회의 설치와 별도로 노사로 하여금 3월부터 6개월의 기한으로 이 문제에 관한 교섭을 진행하여 줄 것을 부탁하였다. 위원회는 콩세유데타(Conseil d'Etat)의 명예판사인 디유도네 만델케른(Dieudonné Mandelkern)을 의장으로, 콩세유데타의 판사들 및 공법과 노동법 교수 및 전문가들을 중심으로 구성되었다. 동 위원회는 지난 7월 21일에 최종보고서(Rapport de la Commission Mandelkern sur la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs)⁴⁾를 작성하였다.

이 보고서는 위원회에 참가한 위원들의 만장일치로 작성된 것은 아니다. 보고서의 본문은 다수의견을 대변하고 있으며, 콩세유데타 판사인 아니세 르 포르(Anicet Le Pors)는 소수의견을 별도로 작성하여 보고서의 말미에 첨부시켰다. 르 포르는 공공서비스의 파업을 둘러싼 상황인식 자체를 달리한다.

이 파업금지를 담하였다. 이는 노선 개선(21%), 쾌적함(18%), 가격(16%), 안전(14%), 시간엄수(10%), 인원(9%)에 이어 일곱 번째 순위에 해당한다. 이러한 조사결과는 파업이 승객들의 중요한 관심사항이긴 하지만, 가장 중요한 관심사항은 아니라는 점을 보여준다. 또한 '최소 업무의 유지'에 대해서 2/3 정도의 승객들이 호의적인 반응을 보이고 있는 것은 그것이 법적으로 갖는 의미를 이성적으로 고려하지 않은 상태에서 단순한 희망사항을 나타낸 것에 불과한 것으로 보인다고 보고서는 지적하고 있다. <http://www.equipement.gouv.fr/Actualites/dossiers/2004/Continuite-service-public/Dossier-de-presse.pdf>.

4) http://www.equipement.gouv.fr/Dossier-actualites/Continuite_service_public/index.htm.

르 포르는 현재의 프랑스 사회의 상황은 파업권의 규제를 강화할 것을 요구하지 않는다고 생각한다. 파업 자체가 감소하고 있으며, 시민들의 관심사는 파업이 아니라 평상시에 끊임없이 발생하는 안전사고의 방지, 운행시간표 준수 및 차량의 쾌적함 등에 있으며, 파업시 서비스의 유지는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 과거보다 많이 개선되었다는 것이다. 한편, 르 포르는 9월까지 노사의 교섭이 진행되고 있는 상황에서 7월 말이라는 시점에 보고서를 발표하는 것은 부적절하며, 이는 노사의 교섭이 위원회가 원하는 방향으로 진행되고 있지 않음을 고려한 일종의 압력수단으로 비칠 것이라는 점도 지적하고 있다.

동 보고서는 크게 두 부분으로 나누어진다. 첫 번째 부분은 파업권의 보장과 공공서비스 유지에 관한 문제를 둘러싼 사회적 또는 법적 소여들에 관한 분석을 담고 있다. 두 번째 부분은 구체적인 대안을 제시하고 있다. 이 글에서는 두 번째 부분에 담긴 구체적인 제안 내용 및 이에 대한 르 포르의 비판을 아울러 살펴보기로 한다.

■ 구체적인 제안들

예방: 단체교섭에 의한 서비스 유지

보고서는 우선 파업의 예방을 위해서 파업 예고기간을 현행 5일에서 10일로 연장하는 방안을 제시하고 있다. 이 중 7일은 의무교섭에 할당되고, 나머지 3일은 교섭이 결렬된 경우의 파업에 대비해서 가능한 서비스의 준비와 승객에 대한 정보제공을 위하여 쓰여지게 된다. 파업이 예고된 상황에서 진행

되는 교섭은 평상시의 교섭보다 훨씬 민감한 문제들을 다루게 마련인데, 현재의 5일은 너무 짧다는 판단이다. 하지만 “지나치게 장기간의 파업예고기간을 설정하는 것은 틀림 없이 이 제도의 취지를 왜곡하는 결과를 초래할 것이며, 아무런 예고 없는 파업을 양산하게 될 것”⁵⁾이기 때문에, 지나치게 연장하는 것은 피해야 한다고 보고서는 지적하고 있다.

또한 사전의무교섭의 실질화를 위한 방안들을 마련해야 할 것임을 지적하고 있는데, 그 한 방식으로 법으로 강제하기보다는 각 사업의 구체적 사정에 적합한 사전의무교섭의 형식과 내용을 정하는 기업별 협약의 체결을 의무화하는 것을 제시하고 있다. 법은 이러한 기업별 협약이 체결되지 못하는 경우에 한하여 적용될 수 있는 사항들을 규정하게 될 것이다.

파업권에 대한 규제는 오로지 입법자의 몫이다. 이는 파업권을 보장하고 있는 헌법의 규정으로부터 직접 도출되는 결론이다. 1946년 프랑스 헌법 전문은 “파업권은 이를 규제하는 법률의 범위 내에서 행사된다”라고 하여, 이를 명확히 하고 있다. 그러므로 원칙적으로 단체협약으로 파업권을 규제하는 것은 금지된다. 이는 또한 파기원 판례의 입장이기도 하다. 그러나 입법자가 단체협약으로 파업권을 규제할 수 있도록 정하는 것 또한 입법자의 권한에 속한다. 파업을 예방할 수 있는 가장 좋은 방법은 노사의 자율적인 해결이라고 한다면, 법으로 직접 규제하는 것보다는 노사가 적절한 방식과 내용으로 단체협약에 의하여 자율적으로 규제할 수 있

는 길을 열어 주는 것이 보다 나은 선택일 수 있을 것이다.

보고서가 제안하고 있는 사전의무교섭에 관한 기업별 협약의 체결을 의무화한다는 방안은 이러한 고려를 바탕으로 하고 있다. “사전의무교섭의 도입은 파업권에 대한 일종의 제한임은 분명하다. 그러나 그 성격은 현재의 파업예고제도와 다를 바 없으며, 이에 대해서는 누구도 이의가 없다. 사전의무교섭 제도는 노사 당사자의 피해(근로자는 파업일수에 상응하는 임금의 손실, 사용자는 파업기간 동안의 영업이익의 상실)를 줄이는 방향으로 분쟁을 해결하려고 한다는 점에서 형평성을 갖춘 제도라고 할 수 있다. 이 제도는 파업을 전개해야 할 필요를 현저히 감소시킬 것이며, 또한 승객에게 가해지는 불편을 줄이게 될 것이다. 사전의무교섭제도는 이와 같은 방식으로 공공서비스의 유지 원천에 기여함으로써 정당화된다. 사전의무교섭제도는 이처럼 비례적이고 적절한 제한으로서 법적으로도 완전히 근거를 갖춘 것이라고 할 수 있다.”⁶⁾

한편, 보고서는 사전의무교섭제도가 갖는 한 가지 맹점을 지적하는 것을 잊지 않았다. 사전교섭의무는 노사 양측에 모두 부과되는 것임에도 불구하고, 이 의무를 위반하여 파업에 참가한 근로자는 절차위반의 파업에 대한 책임을 지게 되는 반면, 같은 의무를 위반한 사용자에 대해서는 사실상 아무런 책임도 물을 수 없다는 것이다. “그러므로 근로자와 사용자의 상호적 관계에 있어서 심한 불균형이 존재하게 될 것이다.”⁷⁾ 보고서는 이러한 약

5) 보고서, p.57.

6) 보고서, p.63.

7) 보고서, p.65.

접을 보완하기 위하여 독립적인 행정기구의 설치를 제안하고 있다. 이 행정기구는 사전의 무교섭의 진행 상황을 감독하고, 특히 사용자의 교섭의무 위반에 대해서는 적절한 제재수단을 취하는 것과 동시에, 절차를 위반할 수밖에 없는 파업에 대하여 그 절차적 정당성을 부여하는 권한을 행사할 수 있을 것이라고 보고서는 설명한다. 그러나 노사관계에 공권력이 개입하는 것을 꺼려하는 노사 양측 모두로부터 이 제안은 큰 매력을 끌지 못하고 있으며, 위원회 내부에서도 찬반이 맞서고 있음을 보고서는 지적하고 있다.

예측가능성 : 파업으로 축소된 서비스, 그러나 예측가능한 서비스

프랑스 파업법제의 가장 중요한 특징 중의 하나는 파업권을 전적으로 근로자 개인의 자유로 이해한다는 점이다. 즉 파업에서 노조는 사실상의 역할을 담당하는 것에 그치며, 아무런 법적 역할도 맡지 못한다. 다만, 공공서비스 부문에서는 노조의 파업예고의 의무로 되어 있기 때문에, 파업의 결정은 전적으로 노조의 법적인 권한에 속한다. 하지만 근로자들은 개인적인 자격으로 파업에 참가할 수 있다. 여기에는 조합원과 비조합원의 구별이 존재하지 않는다. 이 점은 파업시 공공서비스의 계속 유지와 관련하여 한 가지 중요한 사태를 야기한다. 즉 누가 파업에 참가할 것인지 사전에 전혀 알 수 없다는 점이다. 이는 파업에 참가하지 않는 근로자들로 가능하고 적절한 서비스를 유지하고자 하는 제도에 치명적이다.

이에 보고서는 파업시 유지될 수 있는 서비스의 범위에 대한 예측 가능성을 높이기

위한 두 가지 방안을 제시한다.

첫째, 파업에 참가하고자 하는 근로자들에 대하여 48시간 전에 이를 통지하도록 법으로 정하는 것이다. 이른바 ‘개별적 파업참가 통지제도’이다. 그러면 사용자는 주어진 48시간 동안 파업에 참가할 의사가 없는 근로자들의 수를 파악하여 서비스 제공의 범위를 정할 수 있게 될 것이다. 사전통지의무를 위반한 채 파업에 참가한 근로자는 절차적 정당성의 상실에 따른 책임이 부과될 것이다. 즉 파업에 참가한 것이 아니라, 무단결근한 것으로 간주될 것이다. 그런데 이 제도는 한 가지 약점을 안고 있다. 즉 파업참가의 의사를 통지한 근로자가 그 의사를 철회할 수 있는지 여부이다. 철회할 수 있다고 한다면, 다음과 같은 상황을 예상할 수 있다 : 노조는 근로자들의 파업참가 통지를 조직한다, 사용자는 이에 따라 유지되는 서비스의 수준을 정하고 이를 시민들에게 알린다, 근로자들이 파업 직전에 파업참가 의사를 철회한다, 파업 당일에 근로자들은 모두 정상근무를 하는데, 승객의 수는 파업이 있을 것이라고 예상했던 만큼 줄어들 것이다, 유휴인력이 발생하고, 사용자는 결국 스스로 파업을 조직할 수밖에 없으며, 근로자에게는 임금을 지급해야 할 것이다. 이런 어처구니없는 상황을 방지하려면, 결국 파업참가 통지는 철회할 수 없도록 해야 할 것이다. “그러나 파업참가 통지의 철회 불가는 받아들이기 어렵다. 근로자가 파업에 참가해야 할 이유가 무엇인지에 대해서 확신이 서지 않거나 막판에 교섭타결에 성공한다든지 등의 이유로 노조가 파업을 철회한 경우에도, 파업은 어쨌든 의무적으로 실행되어야 한다는 것을 정당화시킬 수 있는 것이 무엇이 있을지

모르겠다.”⁸⁾라고, 보고서는 지적하고 있다.

둘째, 노사로 하여금 파업시 유지될 수 있는 서비스의 범위에 대한 예측가능성을 높일 수 있는 조치들에 대하여 교섭하고 협약을 체결하도록 법으로 강제하는 것이다. 다시 한번, 법의 역할은 ‘좋은 선생’에 머물고, 제도의 구체적인 내용은 노사가 정하게 된다. 물론 협약은 위에서 제시한 ‘개별적 파업참가통지제도’를 채택할 수도 있다. 이 경우 법은 협약이 체결되지 않는 경우 또는 협약의 내용이 불충분한 경우에 한하여 적용될 것이다.⁹⁾

르 포르는 파업참가통지제도가 근로자의 자유로운 파업권 행사에 대한 침해이며, 나아가 서비스의 예측가능성도 개선하지 못할 것이라고 비판한다. “위원회가 제안하는 이 새로운 통제는 현실의 도전에 직면하게 될 것이며, 그 자체가 새로운 분쟁의 불씨를 포함하고 있는 이 제도는 아마도 결코 준수되지 않을 것”이며, “노사관계를 변질시키고, 권위주의를 강화시키며, 상호신뢰를 약화시키는 모든 요소들을 갖고 있으며, 파업시 접근가능한 수단들의 범위와 구조에 관한 불확실성만을 증가시킬 뿐이다.”¹⁰⁾

필수적 수요를 만족시키기 위한 최소 서비스

파업 기간에도 ‘필수적 수요(besoins essen-

tiels)’를 충족시키기 위한 서비스의 보장, 즉 이른바 ‘최소서비스(garantie de service 또는 service minimum)’의 유지가 필요하다고 보고서는 말하고 있다. 이를 위해서는 법으로 기본 원칙을 정한 범위 내에서 국가(TGV의 경우) 또는 지방의회(지방철도의 경우)가 각 지역의 사정에 적절한 최소서비스를 정하는 방식이 보다 적절할 것이라고 한다. 이는 철도의 운영이 대부분 지방화되어 있는 프랑스의 현실을 고려한 것으로 보인다. 그러나 올해 지방의회선거에서 좌파가 압도적인 승리를 거둬으로써, 우파 정부가 추진하고 있는 정책에 지방 차원의 적극적인 호응이 있을 것인지는 미지수이다. 이 문제는 특히 지방과 파리의 연결 노선에 대해서 최소서비스 개념을 도입할 때 보다 미묘하게 제기될 수 있다.

어쨌든 최소서비스의 유지에 투입되는 근로자에 대해서는 파업권에 대한 엄격한 제한, 나아가 파업권의 금지가 이루어질 수 있다. “위원회의 단호한 입장은 여기에서 제안하고 있는 조치들이 파업으로 인하여 필수적 수요에 가해지는 침해를 충분히 감소시킬 것이기 때문에, 최소서비스를 위하여 보다 강력한 규제조치에 기대는 것은 극히 예외적인 상황이 될 것이라는 것이다.”¹¹⁾

최소서비스의 보장을 위하여 파업권을 금지할 수 있음은 이미 1979년 7월 25일의 헌법위원회 결정에 의하여 인정된 바 있다. “공공서비스의 유지를 위하여 필요한 파업권의 제한은 국가의 필수적 수요에 가해질 수 있는 침해를 방지하기 위하여 필요한 서비스의 유지에 없어서는 안 되는 근로자의 파

8) 보고서, pp.79~80.

9) 사실 이러한 방식은 최근 프랑스 노사관계입법이 취하고 있는 전형적인 태도이다. ‘노사관계의 재기초’ 또는 ‘노사관계의 계약화’라고 불리는 이러한 현상은 단체교섭의 기능 및 노사관계에 있어서 국가의 역할에 대한 재검토를 요구한다.

10) 보고서, p.114.

11) 보고서, p.106.

업권을 금지하는 것을 포함한다.”¹²⁾

그러나 보고서는 소비자단체가 제안하는 방안에 대해서는 회의적 입장을 표명한다. ‘전국대중교통이용자협회연합(FNAUT)’은 출퇴근 시간을 필수적 수요를 만족시키기 위한 최소서비스가 보장되어야 하는 시간으로 정하자는 안을 제시하였다. 이를 위해서는 전체 근로자의 약 9할이 필요할 것으로 예상되고, 이는 결국 대부분의 근로자의 파업권을 금지하는 것으로 귀결하기 때문에 기본권의 조화라는 헌법적 요청에 부합하기 힘들다고 보고서는 지적한다.

대신 보고서는 두 가지 대안을 제시한다. 첫째, 사용자가 그 업무의 성격상 파업시 최소서비스 유지에 투입될 것으로 예상되는 근로자 또는 그 근로자를 대체할 수 있는 근로자에 대하여 파업참가 여부에 대한 사전정보를 요구할 수 있는 제도를 도입하는 것이다. 이 방식은 근로자의 파업권에 대한 침해를 최소화하고 가능한 경우에는 파업비참가 근로자들만으로 최소서비스를 유지할 수 있도록 한다는 장점을 갖는다고 한다. 둘째, 그 업무의 성격상 파업시 최소서비스 유지에 투입될 근로자의 근로계약 또는 임용계약에 파업권이 제한 또는 금지될 수 있음을 명시할 수 있도록 허용하는 것이다. 이 방식은 단순명료함을 그 장점으로 한다고 한다.

르 포르는 ‘필수적 수요’라는 개념 자체의 위험성을 우선 지적한다. 공공서비스를 필수적인 영역과 비필수적인 영역으로 나누는 것은 프랑스의 전통적인 공공서비스 개념과

부합하지 않으며, 또한 그렇게 구분하는 것도 가능하지 않다고 지적한다. 나아가, 대중교통이라는 것이 승객들의 환승이 필수적으로 발생하는 영역이며, 특히 장거리 여행에 있어서는 각 지방 사이의 환승이 이루어지는바, 최소서비스의 유지를 위하여는 파업이 발생한 특정 지역의 특정 교통수단에 대해서만 서비스 유지 조치를 취하는 것으로는 부족하고, 사실상 모든 지방의 모든 연결 교통수단들에 대해서도 동일한 조치를 취할 수밖에 없을 것이라고 한다. 결국 일체의 대중교통 서비스가 최소서비스에 해당하게 되는 모순이 발생한다는 것이다. 르 포르는 또한 최소서비스의 유지를 위하여 보고서가 제안하는 두 가지 방식에 대해서 비판하면서, 이는 노사간의 자율적 교섭에 의하여 분쟁을 해결한다는 기본 원칙에 반하는 것이며, 불법파업의 양산과 법적 분쟁의 증가를 초래할 것이라고 지적한다.

독립적 행정기구의 설치

보고서는 위에서 제안한 모든 조치들의 실효성을 담보하기 위하여 필요한 권한을 보유하는 독립적인 행정기구의 설치를 제안하고 있다.

르 포르는 두 가지 점에서 이를 비판한다. 첫째, 현재 있는 근로감독관, 노동쟁의조정 절차 및 각종의 위원회들이 제대로 작동하고 있지 않다면 그 이유를 분석하고 상황을 개선시키는 것이 보다 바람직하며, 외국에서도 그다지 큰 성공을 거두지 못한 별도의 독립기구가 프랑스에서는 성공할 것이라고 기대할 근거가 없다. 둘째, 이러한 독립적 행정기구가 일단 한 번 설치되면, 노사의 교

12) Conseil constitutionnel, 25 juillet 1979, n° 79-105 DC.

섭이 이루어져야 할 공간을 침식하게 될 것이 분명하고, 제삼자의 개입에 의한 분쟁의 해결은 노사의 자율적 해결의지와 책임의식을 약화시킬 위험이 있다.

■ 맺음말

만델케른 보고서는 다시 논쟁에 불을 지폈다. 노동조합들은 당연히(?) 만델케른 보고서가 제안하고 있는 것들에 대해서 ‘과업권에 대한 침해’라며 반발하고 있다. 전국대중교통이용자협회연합은 보고서의 제안이 ‘너무 소심한 조치’라며 이의를 제기하고 있다. 한편, 로비엥 교통부장관은 9월 중순 무렵에 마무리될 노사의 교섭 결과를 기다릴 것이며, 그 전에는 어떠한 입법안의 마련도 없을 것이라고 밝혔다.¹³⁾ 그러나 노사의 실질적인 교섭이 이루어지지 않고 있는 상태에서, 보고서의 발간은 노사, 특히 노동조합에 적지 않은 압력을 행사하게 될 것이다.

13) 프랑스 일간지 《르몽드》, 2004년 7월 23일자.