

필수서비스(Essential Services) 에서의 최소서비스 제공 : 유럽

유럽이사회(Council of Europe) 경제및개발위원회¹⁾

공공부문이든 민간부문이든 관계없이 필수서비스에서 파업이 발생하는 경우 해당 국가 내에서 미치는 영향도 크지만, 빠른 속도로 통합이 이루어지고 있는 유럽지역에서는 파업의 국제적인 영향도 심각하다. 이 보고서는 파업이 여전히 노동자들의 근로환경을 증진하는 필수적이고도 공극적인 수단임은 분명하지만, 동시에 일반 시민들이 일상생활을 방해받지 않을 권리와, 또 사회가 가지는 시민의 복지를 보호하며 사회의 필수기능을 유지할 권리가 파업시에 고려되어야 한다는 견해를 바탕으로 유럽의 다양한 국가에서 필수공익사업장에서의 파업이 시민과 사회에 야기하는 비용과, 이 국가들이 파업을 제한하는 다양한 경우들을 비교해 보도록 한다.

■ 머리말

파업권은 1948년 채택된 세계인권선언에 명시된 보편적 원칙이다. 국제노동기구(ILO) 차원에서도 감독기관에서는 논의되었으나 ILO헌장이나 권고에 명시되지는 않고 있다. 유럽 차원에서는 1961년

1) 이 글은 유럽이사회(Council of Europe)의 경제및개발위원회의 보고서 'The right to strike in essential services: economic implications(Doc.10546, 11 May 2005)' 를 요약·정리한 것이다. 원문은 <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/EDOC10546.htm> 참고.

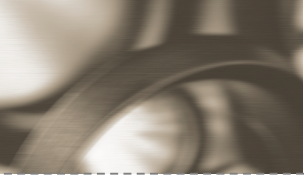
유럽사회헌장(European Social Charter)에서 “파업을 포함해서 이해관계와 관련된 분쟁의 경우 노동자와 사용자들이 단체행동을 할 수 있는 권리”를 명시하고 있다.

파업권이 노동자들의 경제적·사회적 권리를 행사하는 필수불가결한 권리라는 데에는 사회적인 합의가 이루어져 있는 상태이나, 파업권을 보호하는 것과 시민들의 권리와 사회기본시설을 유지하는 것 사이의 균형을 어떻게 맞출 것인지에 대한 논의는 계속되고 있다. 이 보고서에서는 유럽이사회(Council of Europe)에서 ① 필수서비스에서의 최소서비스의 정의와, ② 필수서비스에서 발생하는 파업이 경제와 시민들의 일상생활에 미치는 영향과, ③ 국가별로 필수서비스에서의 최소서비스가 어떤 형태로 유지되는지를 살펴보고, ④ 유럽사회헌장에서는 필수서비스를 어떤 식으로 규제하는지를 확인하고, ⑤ 마지막으로 공공서비스의 미래에 대해 언급하면서 마무리하면서, 필수서비스에서 노동자의 파업권과 이에 의해 훼손될 수 있는 나머지 시민들의 권리 사이에서 균형을 이끌어내는 방안에 대해서 알아보도록 한다.

■ 필수서비스에서의 최소서비스 : 유럽 차원의 정의

유럽에서 필수서비스의 개념은 만장일치에 가깝게 인정되지만, 용어나 다른 몇 가지에 있어서는 설명이 좀 필요하다. 2003년 5월 유럽연합 집행위원회가 발행한 공익사업에 관한 녹색서(Green Paper on Services of General Interest)에 따르면 공익사업은 공공부문과 민간부문을 모두 포함하며 ‘공익’이라는 기준에 의해 특정 공공서비스의 의무를 가지게 되는 경제적 주체가 제공하는 서비스를 의미한다. 이 개념은 특히 운송, 우편, 에너지, 통신 등 거대 네트워크산업에서 제공하는 서비스를 포함한다. 공공서비스라는 개념은 때로 서비스가 일반대중에게 제공된다거나 일반의 이익을 위한 특정한 역할을 하는 서비스를 의미하기도 한다. 또한 소유자 또는 서비스를 제공하는 주체의 지위를 의미할 수도 있다. 공공서비스의 의무라 함은, 공공기관이 항공, 철도, 육상운송 및 에너지 같은 특정 공익 목표를 충족시키기 위해 서비스 제공자에게 부과하는 특정 요구조건을 의미하기도 한다.

유럽경제공동체 설립조약 제137조는 해당 직무로 인한 파업권과 필연적으로 이에 가해질 수 있는 규제를 명백히 배제하고 있고, 이는 EU헌법에도 그러하다. 그러나 유럽연합 조약은 공익서비스의 제공에 대해서는 어떠한 언급도 하지 않고 있다. 유럽기본권헌장(European Charter of Fundamental



Rights)에서는 사회통합의 증진을 목적으로 공공의 경제적 편익을 제공하는 서비스에 대한 접근은 인정하고 있다(헌장 제36조). 나머지 경우에 있어서는 국가, 지역 또는 지방정부 차원에서 보조 원칙의 일부로 일반적 이익을 제공하는 서비스의 정의, 조직, 재정지원, 감독에 대해서 자율성을 인정한다.

일반적으로 유럽에서 필수서비스로 분류되는 서비스는 운송, 공영방송, 수도, 가스 및 전기, 교도행정, 사법제도, 국가안보서비스, 의료서비스와 긴급서비스이다. 유럽사회헌장(European Social Charter)은 이와 관련해서 세부조항들을 제시하고 있다. 유럽 사회권위원회(European Committee of Social Rights)는 필수서비스의 범위를 병원부문, 전력산업, 운송, 수도 및 식품공급, 쓰레기처리, 통신, 항공관제를 포함하는 것으로 보고 있다. 그리고 다른 산업에서의 파업에 대한 규제와 마찬가지로, 필수공익사업에 있어서의 파업권에 대한 제한이나 규제도 유럽사회헌장의 제31/G조를 따른다. 따라서 규제는 아래 사항을 따라야 한다.

- ① 법에 명시되어 있을 것 : 어떠한 규제이든 반드시 국내법에 명시되어 있어야 하며, 그 법은 충분히 명확하고 이해가능하며 예측 가능해야 한다.
- ② 적법한 목적을 추구할 것 : 이는 조항G에 명시된 5개 목적 (다른 사람들의 권리와 자유를 확실히 존중하거나 공익, 국가안보, 공공보건 및 윤리를 보호한다) 중 하나이다. 일반적으로 공동체와 개인의 삶에 필수적이라고 여겨지는 부문에서의 파업에 대한 금지는 파업으로 인한 업무 중단이 공익, 국가안보 또는 공공보건을 위태롭게 한다는 점에서 합법적인 목적을 추구하는 것으로 간주된다.
- ③ 민주사회에서 필수적일 것 : 필수성이라는 개념은 규제가 사회적 요청에 따르는 것이며 사회가 추구하는 합법적인 목적에도 비례한다는 것을 전제로 한다. 비례에 대한 평가는 개인 또는 그룹의 불이익과 ‘국가’의 불이익 사이의 비교를 통해서 이루어진다.

필수적이라고 여겨지는 산업에서 노동자들의 직무(특히 해당 부문이 포괄하는 범위가 넓은 에너지 또는 보건산업의 경우)에 따라 차이를 두지 않고 파업행위를 완전히 금지하는 것은 해당 산업의 요구에 비례적이고, 균형적인 방침으로 이해될 수 없다.

■ 공공서비스에서 파업으로 인해 발생하는 비용

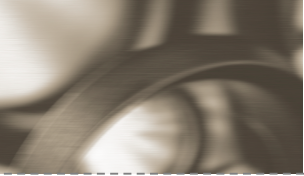
공공서비스에서의 파업이 모두 같은 수준의 불편함을 야기하거나 모든 공공서비스에서의 파업이

모두 주요 부문에서 발생하는 것은 아니다. 파업이 미치는 영향은 제공되는 제화와 서비스의 유용성과 예비된 재고가 있는지, 어느 정도의 비용이 발생하는 대체제가 있는지의 여부에 따라 달라지는데, 실질적으로는 재고가 충분한지에 관계없이 공공서비스에서의 파업은 대부분의 공공서비스가 사실상 독점 상태로 공급되고 있다는 점에서 시민들의 일상에 가장 파괴적인 영향을 끼치는 것으로 여겨진다. 파업비용은 해당 서비스가 국가경제에서 차지하는 비중이 클수록 늘어난다. 이러한 측면에서 보면 다른 EU국가와 비교해 볼 때, 프랑스의 경우 공공부문이 고용하는 노동자의 숫자가 많고 GDP에서 차지하는 비중이 커서 공공서비스에서 파업이 일어날 경우 피해가 더 커진다. 예를 들면, 프랑스 체신청의 경우 302,000명을 고용하고 있고 연간 매출액이 152억유로(GDP의 0.95%)에 이른다. 영국 체신청의 경우에는 193,000명을 고용하고 있고 연간 매출액은 281억유로(GDP의 1.79%)이며, 독일의 경우에는 263,000명을 고용하고 있고 연간 매출액은 105억유로(GDP의 0.45%)이다.

파업의 결과에 따라 노동자들의 동기부여나 생산성이 크게 하락할 수가 있으며, 파업이 야기하는 혼란이 크다면 해당 기업의 대외적 이미지도 손상을 입게 되며 또, 해당 서비스에 대체제가 존재하는 경우에는 경영상 손실이 발생하기도 한다(예를 들어 1995년 프랑스 운송산업에서 파업이 일어났을 때에는 출퇴근시 자동차 함께 타기와 자전거 이용이 늘어났다). 공공서비스에서 발생한 파업의 거시적 영향력은 상당해서, 종종 소비가 크게 줄어들고 장기적인 신용도가 하락할 수 있다. 1995년 11~12월 프랑스에서 발생한 파업으로 당해 연도 GDP가 약 0.17%(19.6억유로) 하락했다(이 중 2/3는 민간부문에서 발생한 파업으로 인한 것이었다). 유사하게 2002년 6월 20일 스페인에서 발생한 총파업으로 인해 GDP가 0.1%(2.5~3억유로) 하락했다. 오스트리아의 경우 2003년 5월 발생한 대규모 파업에서 당해 연도 GDP가 0.46%(10억유로) 하락했다.

2003년 봄 공공부문 파업이 발생했을 때, 프랑스 낭트·생나자르 상공회의소(Nantes and St-Nazaire Chambers of commerce and industry)는 해당 지역 기업들을 대상으로 공공부문 파업이 미치는 효과 등에 관한 조사를 벌였는데, 조사대상 기업의 92%가 파업이 기업활동에 부정적인 영향을 주었다고 답했고, 72%가 영업에 문제가 있었다고 답했고, 43.3%는 공급에 어려움을 겪었다고 답했다. 또 조사대상 기업 모두가 파업기간 중 현금 유출입에 문제가 있었다고 답했다. 이 조사 결과를 바탕으로 낭트·생나자르 상공회의소는 공공부문에서 좀더 책임을 가지고 파업에 돌입할 것과, 파업시 최소서비스를 유지할 수 있는 방안을 도입할 것을 촉구하고 있다.

공기업이 부담하게 되는 파업비용 또한 상당히 높은데, 1995년 하반기에 발생한 파업으로 프랑스



철도공사(SNCF)의 경우 철도서비스 중단으로 인해 3.05억유로 정도의 손실을, 파리교통공사(RATP)는 76백만유로 정도의 손실을 입은 것으로 추정되며, 프랑스 체신청의 경우에는 1.52억유로 이상의 손실을 입었다. 소비자, 즉 시민들에게 미치는 영향도 또한 고려되어야 하는데, 파업기간 동안 해당 지역의 생산이 중단될 수도 있다. 1995년 12월 체신청 파업으로 우편주문이 25%나 줄어들었는데, 우편주문판매업체인 투르와 쉬스(Trois Suisses)는 이때 약 1.85억프랑의 손실을 입은 것으로 추정한다. 1998년 4/4분기에 SNCF은 전체 네트워크에 영향을 미치는 파업으로 수입이 3.5~4억프랑 감소한 것으로 추정한다. 1998년 SNCF에서는 912건의 지역, 지방적 파업과 12건의 전국적 파업이 발생했다. 2003년 5~6월에 발생한 SNCF과 RATP의 대규모 파업으로 RATP는 19백만유로의 손실을 기록했고, SNCF는 2.5억유로의 손실을 기록했는데, 이는 그 숫자를 헤아리기 어려운, 더 이상 철도를 이용하지 않게 된 고객들로 인한 장기적인 손실은 감안하지 않은 액수이다. 1997년 프랑스항공에서 발생한 10일간의 비행기술자들의 파업으로 인한 손실액은 13억프랑, 2003년 항공관제사들의 파업으로 인한 손실액은 55백만유로에 이른다.

파업으로 인한 금전적인 피해액의 규모는 추정이 가능하지만, 파업으로 인해 소비자들이 입은 불편함의 정도는 측정하기가 어렵다. 물론 정기적으로 발생하는 분쟁에 대해 서비스 사용자들, 즉 노동자들이 피로, 지각, 결근, 때로는 파업에 참여한 사람에 대한 폭력 등의 반응을 나타내기도 한다(실제로 2003년 12월 밀라노에서는 공공운송서비스에서 전격파업이 발생했을 당시에 이러한 일이 있었다). 또 파업으로 근로시간이 줄어들거나 해당 지역의 생산성이 하락할 수 있다. 예를 들어 1995년 프랑스 공공운송서비스 파업시 파리 인근에 거주하는 3,337,000여 명의 통근 근로자들 중에서 약 11%(360,000여명)가 출퇴근 불편으로 최소 1회 이상 결근한 적이 있다고 답했고 87%는 자신들의 업무일정에 차질이 빚어졌다고 답했다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이, 이에 추가적으로 미래 소비감소와 신용하락도 고려되어야 한다. 또 파업으로 인해 소비자들이 입는 피해에 있어서 사회적 차이가 강조된다는 점도 염려스러운 점이다. 특히 공공운송서비스에 있어서 파업으로 가장 피해를 입는 사람들은 자가용 등의 대체수단을 가지지 못한 가장 취약한 계층인 경우가 대부분이기 때문이다.

파업이 발생한 경우에 소비자들의 권리를 보호하기 위해 만들어진 소비자협회는 공공부문의 노사관계 상황이 더 개선되어야 함을 주장하는데, 특히 자신들이 가지는 사회의 구성원으로서의 입장이 고려해 줄 것을 요구한다. 이들은 '소비자(user)'라는 용어가 '공공서비스에 영향을 미치는 행위'에 대해서 요구할 수 있는 권리를 가지고 있다고 주장한다. 따라서 소비자들은 이러한 서비스의 원활한

제공에 전적인 파트너로 참여하기를 원한다. 일반적으로 소비자협회는 공공서비스가 가지는 파업권에 대해서 노동자나 기업의 이익을 보호하기 위해 반대를 하는 것은 아니다. 그러나 SNCF 임원 출신의 전국운송서비스소비자연맹(FNAUT)의 위원장이 강조하듯이 반복되는 파업은 피기백 방식(화물 트레일러를 철도에 실어 운송하는 방식)의 운송 발달을 제한해서 국가의 경제상황에도 심각한 결과를 가져올 수 있다고 한다. 소비자들은 이론적으로는 환경오염과 에너지 낭비를 줄이고 도로 안전을 증진하는 안정적인 운송수단(예로 든 프랑스의 경우에는 철도)에 대한 커가는 불신을 표시한다.

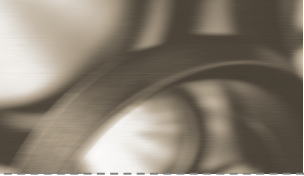
따라서 파업권은 소비자들과 공동체의 보호와 조화를 이루어야 하며 소비자들이 아니라 파업의 직접적인 대상에게 피해를 주는 방식으로 사용되어야 한다. 따라서 첫 번째 목표는 간단하다. 가능하다면 파업을 줄이고 소비자들의 불편을 최소화하기 위한 의미있는 진전이 있어야 한다.

■ 최소서비스 제공 사례

최소서비스에 대한 EU의 권한은 ‘보충성의 원칙(principle of subsidiarity)’에 의해 제한된다. 그러나 “우편서비스는 지속적으로 제공되어야 한다”라고 명시한 1997년의 우편서비스 지침(postal services directive) 97/67/EC처럼, 영구적인 서비스를 보장해야 하는 의무에 대한 내용을 담고 있는 지침도 있다.

영국을 제외한 대부분의 유럽연합 회원국들은, 필수서비스에서 파업이 발생했을 경우의 최소서비스 제공에 대한 규정을 도입했다. 영국에는 최소서비스나 보장된서비스(guaranteed service)가 존재하지 않는다. 영국에서는 비상시 항상 군대가 긴급대체 투입이 가능하고 또, 파업에 관한 법적 규제가 있어서 공공서비스에서 파업은 거의 발생하지 않는다. 특히 파업에 관한 투표는 비밀이 보장되어야 한다는 취지에서 1980년대에 도입된 규제로 인해 파업은 제한적이다. 비상시 군대의 투입에 관하여 필수공익서비스를 규정하는 법에서는 “공동체에 필수공익서비스를 제공해야 할 필요성”에 대하여 언급만 하고 있을 뿐이다.

일반적으로, 최소서비스는 사회적 파트너들과의 협상에 의해 결정된다. 그러나 스페인과 포르투갈은 예외다. 스페인의 경우에는 헌법에 파업이 발생할 경우에 “사회에 필수적인 서비스”의 유지를 명시해 두고 있다. 헌법재판소에 의해 승인된 1977년의 법령은 ‘정부 당국(예를 들어, 정부나 자치단체의 정부)’이 법령에 의거하여 필수서비스라고 결정한 서비스를 유지하는 데 있어서, 불가피한 조치를 취하는 것에 대하여 규정하고 있다. 국립병원, 철도와 항공부문의 최소서비스 조치에 관한 다른



많은 법령²⁾들이 공포되었다. 2002년 6월의 총파업 전야에, 정부는 대중교통과 방송 부문에서 20~30%의 최소서비스 유지를 명령하는 긴급법령을 공포했다. 노조의 반대 신청은 기각되었고 결국 파업 당일 항공서비스의 20%와 철도서비스의 40%는 정상적으로 운영되었다.

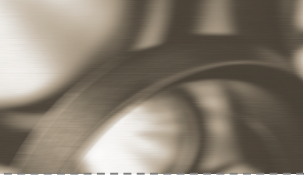
스페인의 헌법재판소는 각 파업의 특정한 상황에서 국민의 이익을 우선적으로 보호해야 할 필요성을 항상 염두에 둔다. 헌법재판소는 “중요한 서비스를 제공받을 소비자의 권리는 파업의 권리보다 우선한다.”는 판결을 내리기도 했다. 또한 “한 서비스의 중요도는 그것이 가지는 가치의 본질에 의해 결정되는 것이 아니고, 그 서비스에 대하여 국민이 가지는 기대의 가치에 의해 결정된다”라는 판결을 내리기도 했다. 스페인의 판례에 의하면 주요 필수서비스는 운송, 병원서비스, 지원서비스, 에너지 공급, 수도 정화와 공급, 고체 폐기물의 수집과 처리, 우편서비스와 교육이다. 최소서비스 결정은 강제적인 성격을 가진다. 1992년에 정부는 최소서비스에 대한 법안을 채택했지만 통과되지 않았다. 정부는 법안에서 필수서비스는 공공부문이나 민간부문 어느 쪽에 의해 제공되는가와 상관없이 헌법에 의해 보장된 다양한 권리와 자유(생명, 육체 보존과 건강보호, 자유와 안전, 이동의 자유, 정보의 자유, 통신, 교육과 법적보호)를 보존하기 위하여 유지되어야 하는 서비스라고 정의를 내렸다. 스페인에서 최소서비스 시스템에 대한 평가는 법원 판결 지체에 대한 비난과 사회적 협의와 대화 결여라는 주장에도 불구하고 전반적으로 긍정적인 편이다. 최근의 총파업 동안 노조는 최소서비스 조치의 목적은 파업을 완전히 무용지물로 만들기 위한 것이라고 주장했다.

포르투갈에서 파업권에 관한 1977년 법은 파업에 대한 규정을 바꿨고 특히 ‘사회적 요구에 부합하는 불가피한 서비스’에 있어 최소서비스 의무를 포함하는 특별 조치들을 도입했다. 1992년에 개정된 법에서는 단체협상을 통해 최소서비스를 도입할 것을 규정했다. 노동장관은 최소서비스가 제공되는 것을 보장하기 위한 명확한 조치들을 이행하기 이전에 해당 부문의 장관과 협의하에 조정을 시도할 수 있는 권한을 부여받았으나, 이 조항은 1996년 10월에 의회 절차와 부합하지 않는다는 이유로 위헌 결정이 내려졌다. 따라서 최소서비스는 상황에 따라 단체협상이나 장관의 명령에 의해 결정

2) 1980년에는 철도의 최소서비스에 관한 법률이, 1983년과 1985년에는 2개의 항공관제에 관한 법률이 각각 제정되었다. 우편서비스에 관해서는 단체협약에 의해 분규와 파업을 규제하는 기관이 설립되었는데, 이 기관이 감독과 조정에 실패할 시에는 개발장관이 최소서비스에 관한 규칙을 결정할 수 있다.

된다. 최악의 경우, 정부는 군병력을 투입할 수 있는데, 1974년 이후 20번 이상 군병력이 투입되었으며 그 가운데 70%가 운송부문 분규였다. 2003년에 새로운 노동법이 발효되었는데 이 법은 파업 돌입에 관한 통보를 할 때 노동자 대표가 파업이 소비자에게 미치는 영향에 대하여 평가할 의무에 대한 조항을 포함하고 있다. 단체협약 또는 근로자와의 협약이 존재하지 않는 경우, 적용 가능한 최소서비스는 중재위원회(Arbitration Group)에 의해 결정된다. 2003년 법은 또한 공장과 공장 장비의 안전과 유지를 보장하는 데 필요한 최소서비스에 대하여 더욱 명확하게 규정했다. 이러한 모든 조치들의 결과는 개선된 면도 있지만 불편함도 남아 있다. 공공서비스, 특히 운송이 완전히 멈추는 일은 더 이상 없었으나 그럼에도 불구하고 파업에 의해 야기되는 불편함은 줄지 않았다.

이탈리아에서 최소서비스는 필수공익사업장에서 파업할 권리를 제한하고 개인의 헌법상의 권리를 보호하는 '1990년 법령 146'에 의해 운영된다. 이 법은 파업권과 공공서비스 지속성 간의 균형을 정립하는 '2000년 4월법'에 의해 보충되었다. 법제정 취지 설명서(explanatory memorandum)에 따르면 이 법의 목적은 누군가의 파업권을 박탈하고자 하는 것이 아니라 필수공익사업에서 최소서비스를 보장하기 위한 것이다. 최소서비스 제공 약속은 단체협약에 명시되어야 한다. 1990년 법에 의하면 최소서비스에 관한 이견이 발생할 때 단체협약에 의해 규정된 최소서비스의 적합성에 대하여 최소서비스보장위원회(guarantee committee)가 평가하고 필요하다면 추가적 조치를 명령할 수 있다. 위원회는 특정한 기간 동안 특정한 서비스를 보장하는 임시규칙을 규정할 수 있고 최소서비스 협약의 해석에 있어 "중재결정"을 내릴 수도 있다. 또한 위원회는 최소서비스 규칙을 준수하지 않을 때 조치를 취할 권한을 가지고 있다. 그러나 위원회의 결정은 노동법원에서 반복될 수 있다. 최소서비스 소비자는 최소서비스 일정에 대한 정보를 제공받는다. 예를 들어 운송사업은 오전 6시에서 9시까지와 오후 6시에서 9시까지 보장되어야 한다. 원칙적으로 서비스 소비자를 보호하는 이러한 규정들은 소규모의 자치 노조들이 주도하는 짧은 기간의 불법파업 만연 예방에는 실패했는데, 이유는 부과된 벌칙들이 종종 적용되지 않았기 때문이다. 노조 가운데 노총에 가입한 규모가 큰 노조들은 서비스 사용자들을 염두에 둔다. 1980년대 이후로 주요 노총(UIL, CGIL, CISL)은 파업이 야기하는 불편을 제한하기 위해 '윤리강령(ethical codes)'을 채택했다. 이탈리아의 최소서비스 실시 결과는 전반적으로 긍정적이며 특히, 효과적인 분쟁 예방 과정이 존재하기 때문에 더욱 그렇다. 그러나 노조들은 파업 이전의 절차가 특히 복잡하다고 느끼며 일부는 최소서비스보장위원회를 비효율적이라고 생각하기도 한다. 그러나 공공서비스 중에서 특히 취약한 부문인 운송부문에서 비공인 파업(wildcat strike)은



여전히 존재한다.

최소서비스에 대한 특별한 규정이 없는 국가들은 전반적으로 큰 파업을 겪는 일이 없는데, 그 이유는 파업권이 엄격히 제한되기 때문이거나 효과적인 노사간의 대화가 존재하기 때문이다. 그러나 2000~2002년에 노르웨이의 병원부문에서 많은 파업이 발생한 것에서 볼 수 있듯이 그렇다고 해서 아무런 문제가 없다는 의미는 아니다. 최소서비스에 대한 협약의 부재로 노르웨이 상황은 혼란스러웠다. 예를 들어 2002년 3월의 간호사 파업 동안 1,000여명 이상의 간호사가 근무를 중단했다. 성과 없는 협상 끝에 정부는 보건부가 내놓은 경각심을 일으키는 보고서를 근거로 조정이 필요하다는 결론을 내렸다. 즉, 응급환자들은 잘 처리되고 있는 반면에 일부 병원들은 일상적인 병원서비스조차 안전하고 정확하게 제공하고 있지 못했다. 환자 중 일부는 즉각적인 조치와 치료를 필요로 함에도 불구하고 진단을 위해 기다려야 했고 경우에 따라 치료가 연기되기도 했다. 이 위기는 노르웨이에서 병원의 최소서비스 문제에 관해 관심을 환기하는 계기가 되었다.

동유럽 특히 헝가리, 폴란드, 슬로바키아와 슬로바니아에서는 사용자의 재산을 보호하고 특정한 생산과정의 안전하고 지속적인 운영을 위해 파업 선동자들이 사용자와 가능한 최대 협력할 것을 법으로 요구한다. 헝가리에서 법적 재제와 더불어 공공서비스 노조와 내무부 장관과의 협약하에 공무원의 파업에는 어느 정도 제한을 두고 있다. 또한 파업 당사자들이 파업 이전의 협상과 조정 기간 동안 특히 교통, 전기, 가스와 수도 부문에서 최소서비스 제공에 동의하도록 법적으로 의무화하고 있다.

프랑스에서는 공영방송과 항공관제 서비스를 제외하고는 최소서비스에 관한 정확한 법이나 규제는 없으나 '규정회람문(regulatory circular)'을 통해 행정당국이 최소서비스를 조직한다. 프랑스인들의 80%는 모든 사회 분야와 정당을 망라하여 필수공익서비스 부문에서 최소서비스 도입에 찬성했다. 반면에 운송서비스 소비자 모임인 전국운송서비스소비자연맹(FNAUT)은 지속성은 공공서비스의 기본 요소 중 하나이며 또, 국민의 수송권의 중요한 부분이라고 주장한다. FNAUT은 파업권에 반대하지는 않지만 소비자를 더욱 배려할 것과, 근본적인 자유인 파업권에 대한 새로운 합의에 이르는 데 있어 파업보다는 교섭을 더욱 잘 활용할 것을 요구했다. 그러나 FNAUT은 최소서비스 개념에 대해서는 반대했다. 즉, 모든 사람들이 집에서 일터나 학교로 원하는 대로 이동할 수 있도록 출퇴근 시간 동안 공공운송 서비스는 최소가 아닌, 최대한 운영되어야 한다고 주장하였다.

'전문직 국제연합(AITEC)'은 '프랑스전기공사(EDF)'의 '통합적 전략적 운영' 접근법을 프랑스에서 파업을 예방하기 위해 공공서비스에서 파트너십을 구축하기 위한 한 가지 방법으로 본다. 이 회사

내에서 이루어지는 대화의 질은 근로자들이 파업에 대한 사회적 결과를 인식하는 데 큰 역할을 한다. 최근 몇 년 사이에 대부분의 노조는 소비자의 입장에 대해 큰 관심을 가지게 되었다. EDF는 특히 프랑스에서 공공서비스 의무라고 간주되는 전기공급의 지속성을 특별히 책임지고 있다. 2003년 파업 이후 정부의 독려 속에 'SNCF'의 소비자는 RATP의 모델을 따라서 노조와 파업 예방에 관한 협상을 시작했다. 2003년 9월 교통장관은 운송부문 노조들과 만나 최소서비스가 어떻게 제공될 것인가를 결정하기 위한 협상은 법 제정에 유리하게 작용하였다고 말했다. SNCF와 이 부문을 대표하는 8개의 노동조합 중 3개 노조는 협약을 맺었으며 이 세 노조는 2004년 1월 21일 발생한 운송파업에 참여하지 않았다. 그러나 아직 최종 타협은 이루어지지 않은 상태이며 현재 프랑스에서 입법부와 행정당국, 사회적 파트너들과 전문가들은 법으로 최소서비스 규정해야 하는지에 대하여 논의를 계속하고 있으며 사회적 주체들 간의 의견 차이는 좁혀지지 않고 있다.

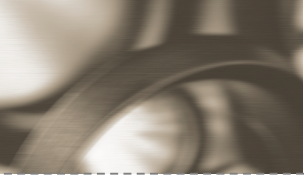
■ 필수서비스를 포함한 사업장 파업에 관한 유럽사회헌장(European Social Charter) 일반조항

유럽사회헌장은 이해관계가 상충될 때, 특히 단체협약의 체결을 둘러싼 충돌이 일어날 경우 근로자와 노조에게 특정한 권리를 보장하고 있으나 법적 분쟁(예: 협약의 존재, 타당성, 해석 또는 협약 위반에 관한 일반적인 분쟁)이나 정치적인 충돌의 경우에는 어떠한 권리도 부여하지 않고 있다(제6조 제4항).

제정법(enacted law)이나 판례법(case-law)에 의해 파업권이 인정될 수 있다. 국가판례법은 유럽사회헌장의 유럽사회권리위원회(European Committee of Social rights)에 의해 체계적으로 검토된다. 유럽사회권리위원회는 해당 국가법원 판결의 합리성 유무와 특히 판결이 파업권의 실제 본질에 영향을 끼치며 파업권의 영향력을 무력화시킬 수 있는 한도까지 약화시킬 수 있는지 유무를 밝히려고 한다(제6조 제4항).

이러한 범위 내에서 파업권은 집단이익에 관한 문제를 해결하기 위해 사용자와 근로자 간에 협상 과정의 맥락에서 인정되어야 한다. 결론적으로 단체협약 체결을 모색하지 않고 파업을 금지하는 것은 유럽사회헌장에 부합되지 않는다(제6조 제4항).

노사관계를 규정하는 법규정들은 단체협약의 유효기간 동안 단체협약을 파업을 금지하는 산업평화조약으로 간주하는데 이러한 법규정은 유럽사회헌장의 제6조 제4항과 일치한다. 그러나 산업평화



를 유지하려는 의무는 노사의 의사에 분명히 기초해야 하며 유럽사회권리위원회는 이러한 노사의 의사를 특히 해당국의 노사관계 역사를 근거로 판단하게 된다.

필수서비스에서 최소서비스의 도입은 원칙적으로 유럽사회헌장의 제6조 제4항과 합치한다. 유럽사회권리위원회는 특정한 공익사업장이나 기업에서 파업을 금지해 온 회원국들에게 “제6조 제4항과 가장 부합하다고 간주되는 경우는 …… 이러한 사업장에서 최소서비스를 도입할 것”이라고 지시했다.

필수서비스에서 최소서비스의 도입은 파업권을 제한하는 결과를 낳기 때문에 필수서비스에서 최소서비스의 도입이 제6조 제4항과 합치하는지에 대한 여부는 제31/G조(“법으로 규정되는, 타인의 권리와 자유의 보호를 위해서 혹은 공익, 국가안보, 공중보건이나 도덕적 양심의 보호를 위해서 민주사회에서 필수적인 제한들과 규제들에 관한 조항”)에 의거해 평가된다.

유럽사회권리위원회는 최소서비스가 다음과 같은 상황과 요건하에서 도입될 수 있음을 명확히 밝히고 있다.

- ① 최소서비스는 엄격한 의미에서 필수적인 부문에 도입될 수 있다. 예를 들면, 타인의 권리와 자유에 대한 존중을 보장하거나 공익, 국가안보, 공중보건이나 도덕을 보호하는 데 있어 필수적인 사업장들이다.
- ② 정부 당국과 노조는 필수공익사업장에서 제공되어야 하는 최소서비스를 정의하고 결정하기 위해 협상을 해야 한다.
- ③ 최소서비스는 법원과 같은 독립 위원회의 감독하에 도입될 수 있다.

■ 공공서비스의 미래 : 민영화와 자유화를 향해서

유럽연합집행위원회(European Commission)는 국내 및 국제적으로 시장 자유화를 추진하기 위한 내부시장프로그램의 일환으로 철도, 우편서비스, 전기통신, 에너지 등 여러 공공서비스 및 국가소유 서비스 민영화를 추진하고 있다.

우선적으로 가스 및 전력에 관한 지침은 2004년 7월부터 이들 산업을 자유화 할 것을 명시했는데, 실제로 이를 이행하고 있는 유럽연합국가는 일부에 불과하며 이들 산업은 여전히 소수의 공급자들이 지배하고 있는 실정으로 유럽연합이 법적 제제를 통해서라도 이를 민영화 또는 자유화하려는 시도는 제대로 이행되지 않고 있다.

그 다음으로 자유화가 추진되는 부문은 국가간 승객 및 화물운송을 포함하는 철도산업인데, 유럽 의회는 이미 2006년부터 시작해서 2010년까지 철도화물 운송서비스를 완전 자유화할 것을 요구하고 있다.

위에 언급된 부문에서는 개방을 통한 경쟁체제 도입으로 서비스의 품질개선과 가격하락이 나타날 수 있을 것으로 기대된다. 또 이를 통해 파업의 위험도 줄어들 수 있다. 특히 자유화가 민영화를 동반할 경우에는 더욱 그러할 수 있다. 동시에 유럽은 파업과 필수공익서비스를 요구할 수 있는 시민의 권리 등 노동법과 관련된 다양한 결함들을 법률적으로 해결할 필요도 있다.

■ 결론

유럽이사회 회원국에서 필수공익사업에서 파업권을 행사하는 것은 단순히 법적인 문제는 아니다. 유럽연합이 확대되고 특정 부문에서 민영화가 진행되면서 근본적인 자유를 보호하는 동시에 모든 유럽 시민들에게 진정한 삶의 질을 보장하는 것이 중요해졌다. 노조와 사용자들, 그리고 노동자들은 모두 파업을 실패의 한 징후로 여기고 있다. 바로 얼마 전(2004년 10월) 노사정간의 사회적 합의로 유명한 네덜란드에서 운송산업 전반에 걸친 파업이 있었다. 이 파업은 네덜란드 정부의 재정축소를 위해 각종 사회보장혜택을 축소하려는 정책에 반대하는 것으로 소방관들까지 참여했다. 이제 필수공익서비스에서의 파업문제는 총론적으로 유럽연합의 차원에서 고려해야 할 시점인 것이다.

문제의 해결을 위해 공공서비스를 사용하는 소비자들도 참여하는 노사간의 대화를 증진하는 방향으로 노력이 이루어져서 소비자들의 요구도 고려되어야 한다. 어떤 사람들의 자유가 다른 사람들의 자유를 부당하게 방해하지 않는 방향으로 유럽의 사회적 조화를 이루어 내는 것이 궁극적인 목표이다. **KL**

공익서비스 파업에서 최소 업무의 유지 : 프랑스

박제성 (프랑스 낭트대학교 사회법 박사)

프랑스 1946년 헌법 전문 제7조는 “파업권은 이를 규율하는 법률의 범위에서 행사된다”라고 하여 파업권이 모든 근로자의 헌법상의 권리임을 선언하였다. 그러나 공무원의 파업권에 대해서는 여전히 논란이 남아 있다. 1946년에 제정된 공무원법은 공무원들의 파업권에 대해서 침묵하였다. 이러한 상황에서 나온 1950년 7월 7일 참사원(국가최고행정심판기구, Conseil d'Etat)의 Dehaene 판결¹⁾은 공공서비스에 종사하는 근로자들의 파업권을 인정하고 그 행사 요건을 정한 가장 기본적인 판결이다. 여기서 참사원은 헌법의 두 가지 원칙, 즉 파업권과 국가기능(공공서비스)의 계속 유지 원칙의 조화를 시도하였다. 내용인즉슨, 공무원의 파업권은 헌법에 의하여 원칙적으로 인정되는 것이지만, 그 규율에 관한 입법이 존재하지 않는 경우에는, 정부가 공공서비스의 유지를 위하여 파업권을 규율할 수 있다는 것이다. 이러한 판례 법리는 지금까지 유효하며, 공공서비스 파업의 경우 최소업무 유지에 관한 가장 기본적인 원칙이다. 그 구체적인 모습은 각 부문마다 조금씩 다르다. 가장 전형적인 예를 보여주고 있는 것으로 평가할 수 있는 것이 병원 부문과 전기 부문이다. 한편, 철도 부문에서 최소업무 유지 문제는 여전히 ‘뜨거운 감자’로 남아 있다.

그리고 일정한 공무원들에 대하여는 파업권을 제한하는 개별 법률들이 존재한다. 현재 법률에 의하여 파업권이 금지 또는 제한되는 공무원은 전경(CRS, 1947년 12월 27일 법), 경찰(1948년 9월 28

1) CE, 7 juillet 1950, Revue du droit public, 1950, p. 691 ; Dalloz, 1950, p. 538 ; Droit social, 1950, p. 317.

일 법), 교도관(1958년 8월 6일 법), 판사(1958년 12월 22일 법), 군인(1972년 7월 13일 법) 및 일부 항공 관제 종사자들(1964년 7월 2일 법, 1971년 6월 17일 법, 1984년 12월 31일 법, 1985년 12월 17일 데크레 및 1987년 7월 8일 데크레)이 있다. 특히 항공 관제 종사자들의 파업권에 관한 법과 데크레(시행령)는 파업 때 유지되어야 할 최소한의 관제 업무를 구체적으로 정하고 있다.

이 글에서는 프랑스에서 공공서비스 파업의 경우 최소업무 유지가 어떠한 형태로 이루어지는지 이해하기 위하여, 각 유형을 대표하고 있는 네 가지 사업 부문(병원, 전기, 철도, 항공관제)을 차례대로 살펴보고자 한다. 그에 앞서, 일반적인 차원에서 최소업무 유지를 위한 수단으로 거론되는 것을 먼저 살펴보기로 한다. 여기에는 크게 다음의 세 가지가 있다.

■ 징발(Requisition)

공공서비스 파업의 경우 최소업무를 유지하기 위하여 사용되는 가장 고전적인 방식들 중의 하나는 파업에 참가한 근로자를 국가가 강제로 '징발(réquisition)' 하는 것이다. 그러나 징발권의 발동은 해당 사업장의 노사관계를 극도로 악화시킬 위험이 있을 뿐만 아니라, (전쟁과 같은 특별한 상황을 상정한) 너무 무거운 조치이며 별로 환영받지 못하고 때로는 그 효과 자체도 의심스럽기 때문에 정부로서는 이를 가능한 한 자제하려는 경향이 있다. 공공서비스 파업에 대한 징발은 2차 세계대전 이후 몇 차례 시도된 바 있지만, 1963년 광산파업 때 근로자들이 당시 포피두 정부의 징발 명령을 거부한 이후로 거의 사용되지 않았다.

■ 법원의 가처분에 의한 업무 복귀 명령

한편, 법원이 사용자가 파업 근로자를 상대로 낸 업무복귀 가처분신청을 받아들여 해당 근로자에게 업무복귀를 명할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 개정 민사소송법 제809조는 “법원은 가처분으로 임박한 위험을 예방하거나 확연히 위법한 상황을 종료시키기 위하여 요구되는 보존 조치 또는 복구 조치를 명할 수 있다”라고 규정하고 있는바, 사용자가 파업 근로자를 업무에 복귀시키기 위하여 이를 근거로 가처분을 신청할 수도 있기 때문이다. 그러나 프랑스 대법원은 이에 대해서 “파업권 행사의 결과로서의 임박한 위험과 관련하여 가처분 판사에게 주어진 권한은 파업 근로자의

업무복귀를 명할 수 있는 권한을 포함하지 않는다”라고 하여 그러한 가능성을 부정하였다.²⁾

■ 파업과 징계규정상의 안전수칙 준수 의무

노동법전 L. 122-34조는 사용자가 ‘징계규정(réglement intérieur)’으로 기업 내부의 위생과 안전에 관한 조치 및 징계에 관한 사항을 규정하도록 하고 있으며, 특히 “근로자의 안전과 건강을 보호하기 위한 근로조건의 유지 및 복구에 근로자들이 참여하도록 사용자가 요구할 수 있는 적정한 요건들”을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 근거하여 참사원은 화학 물질이나 핵 물질과 같은 위험 물질을 처리하는 공장에서 사용자가 징계규정으로 파업 때 안전작업 계속 유지를 규정하고 이를 위반하는 경우 징계에 회부한다는 내용을 규정한 것에 대하여 그러한 징계규정의 효력을 인정하였다. “징계규정들은 위험하다고 인정되는 화학물질(핵물질)을 취급하고 생산하는 회사의 공장에 적용되는 안전조치를 규정하기 위한 것이고, 그러한 조치들은 설령 파업권의 행사에 일정한 제한을 가할 수 있다고 하더라도 노동법전 L. 122-34조에서 규정한 바에 따른 징계규정의 적용 범위에서 벗어나는 것은 아니다.”³⁾ 따라서 그러한 징계규정이 있는 경우 파업권의 행사에 간접적인 제한이 있을 수 있다.

다만 이들 참사원의 판례는 핵 물질과 화학 물질이라는 위험 물질을 취급하는 공장에서의 안전을 확보하기 위한 경우라는 특수성이 있다. 따라서 이를 일반화시키는 것은 다소 무리가 있을 수 있다. 징계규정으로 파업권의 행사에 관한 사항을 정한 다른 사건에서 참사원은 그러한 징계규정의 적법성을 부정한 바 있다. 예컨대 지각, 결근, 파업, 회사 재산 손괴 등의 경우에 연초에 지급되는 상여금을 삭감하는 내용을 정한 징계규정은 파업권의 행사를 이유로 한 차별 대우의 금지를 규정한 노동법전 L. 521-1조 위반이므로 해당 조항의 삭제를 명한 행정관청의 처분은 정당하다는 판결⁴⁾ ; 파업권의

2) Cass. soc, 25 février 2003, Droit social, 2003, p. 624.

3) CE, 12 novembre 1990, RJS, 2/91, n° 174 (Société Atochem) ; CE, 29 décembre 1995, RJS, 3/96, n° 282 (Syndicat autonome des agents de l' énergie nucléaire).

4) CE, 12 juin 1987, n° 81252 (Hapian Frères, 과일 및 야채 도매업).

행사에 관한 사항은 노동법전 L. 122-34조에서 예정한 징계규정의 적용 범위에 포함되지 아니한다는 판결⁵⁾ 등이 있다. 또한 직장점거나 피케팅을 중대한 귀책사유로 규정한 징계규정이나 “생산량의 체계적 감소, 생산을 방해하기 위한 작업중지, 정해진 시간 및 조건에서 작업하기를 거부하는 행위”를 중대한 귀책사유로 규정한 징계규정은 L. 122-34조의 적용범위에 포함되지 않는다.⁶⁾

한편, 파업 때 안전수칙 준수는 공공서비스 파업의 경우 최소업무 유지와는 다소 별개의 문제이다. 물론 공공서비스 파업에서 최소업무로 설정된 안전수칙을 위반한 경우에는 징계사유를 구성할 수 있다는 점에서 서로 연관되기는 하지만, 안전수칙 준수는 사람의 신체와 생명은 언제 어디서나 보호되어야 한다는 대원칙 차원에서 요구되는 것으로서 민간 부문과 공공 부문을 불문하고 요구되는 일반적 파업 법리이며, 최소업무 유지는 국가 기능의 계속 유지 원칙 차원에서 요구되는 것으로서 반드시 안전수칙에 국한되는 것만은 아니라는 점에서 기본적으로 적용 영역을 달리하는 문제이다.


병원 : 상황에 따른 ‘지명(assignment)’에 의한 최소업무 유지 방식

대학병원의 파업에 있어서 최소업무의 유지에 대해서 규율하는 일차적 문서는 참사원의 판례에 근거하여 보건부장관이 작성한 1981년 8월 4일자 행정회신이다. 이 행정회신은 각 병원의 책임자는 파업시 환자의 안전과 필수적인 치료를 확보하기 위한 모든 조치를 취하여야 한다고 하면서, 최소업무의 범위는 “일요일이나 공휴일에 유지되는 업무”를 기준으로 하면 될 것이라고 지적하고 있다. 예컨대 산부인과 병원의 경우, 일요일에는 초음파 검사, 출산 예비학교, 출생증명서 작성 등의 행정업무, 출산 전 정기검진 등의 업무는 하지 않고, 분만실과 산후조리 및 신생아 돌보기 같은 업무만 한다. 그러므로 파업 때 유지되어야 할 최소업무의 범위도 분만실, 산후조리 및 신생아 돌보기와 관련된 업무 범위로 한정되는 것이 일반적이다.

파업 때 유지되어야 할 최소업무의 범위와 그에 충당되는 인원 수를 정하는 것은 각 병원의 책임자

5) CE, 8 juillet 1988, n° 71484, 71542 (Comptoir Lyon Alemand Louyot, 공업용 및 장식용 귀금속과 악세서리 생산).

6) CE, 12 octobre 1992, Droit social, 1993, p. 164 (Sofrapain-Lyon, 식품회사) ; CE, 21 octobre 1994, R.J.S, 1/95, n° 25 (Teinturerie de la Turdine, 염색공장).



의 권한으로 위임된다. 대학병원의 경우, 일차적으로 그와 같은 권한을 위임받는 자는 총장이며, 총장은 다시 병원장에게 권한을 위임한다. 파업의 수준과 사업장의 형편에 따라 다르겠지만, 최종적으로 최소업무의 범위를 정하는 것은 병원장의 몫이다. 병원장은 파업의 범위와 기간을 고려하여 어떤 업무를 최소업무로 지정할 것이며, 어떤 근로자를 업무에 종사하도록 할 것인지를 정한다. 이를 ‘지명(assignment)’이라 한다. 지명이란 사용자의 업무복귀 명령을 의미한다. 물론 파업 예고 기간 동안 진행되는 노사의 교섭으로 최소업무의 범위와 인원에 대해서 합의를 보게 되면 지명은 이루어지지 않을 수도 있다. 지명은 그런 교섭이 실패로 끝나거나 사용자가 처음부터 그런 교섭을 거부하고 곧바로 지명 절차에 들어가는 경우에 이루어진다.

사용자가 최소업무의 범위와 인원을 정한다고 해서 무작정 정하는 것이 아니라 앞에서 말한 것처럼 일요일이나 공휴일 근무 인원이 기준이 된다. 이는 노사 모두 잘 아는 내용이기 때문에, 사용자가 이 수준을 넘어 지나치게 인원을 지명하면 노동조합에서 이의를 제기하게 된다.

지명의 형식은 단순한 구두 전달로는 부족하고 어떤 식으로든지 외부로 물화되어야 한다. 지명의 방식에 관한 법령상의 규정은 없지만, 보통 세 가지 방식이 사용되고 있다. 첫째, 지명된 근로자에게 지명 사실을 직접 등기우편으로 전달하는 방식이다. 이 방식은 근로자가 출장을 가거나 하는 등의 이유로 부재 중인 경우에도 가장 확실하게 지명을 통보할 수 있는 방식이다. 둘째, 사업장 안에 설치된 게시판에 지명된 근로자들의 명단을 게시하는 방식이다. 그런데 이 방식은 여러 가지 사유로 인해 게시판의 리스트를 미처 보지 못한 근로자가 지명된 사실을 모른 채 파업에 참가했을 경우 억울하게 불법적 상태에 처할 수 있는 위험이 있기 때문에 노동조합측으로부터 많은 비판이 가해진다. 셋째, 현실적으로 가장 많이 사용되는 방식으로서, 사용자가 직접 해당 근로자와 노동조합에 지명 사실을 문서의 형식으로 통보하고 서명이나 수령증을 받는 방식이다.

실제 파업 때 어떤 근로자를 지명할 것인지 여부는 사전에 미리 정해지지는 않는다. 미리 작성된 리스트는 없다는 말이다. 왜냐하면 파업 예고문에 적힌 파업의 범위와 기간에 따라서 최소업무의 범위와 인원이 달라질 수 있기 때문이다. 예컨대 산부인과 병원의 파업에서 한 시간의 부분 파업이라면 제왕절개 수술 같은 위급한 상황에 투입되는 근로자들만을 지명하는 것으로 충분할 수도 있겠지만, 전일 파업이라면 그 범위는 좀 더 넓어질 수밖에 없을 것이다. 그러므로 지명 근로자의 리스트는 매 파업의 범위와 기간에 상응하여 그 때마다 새로 작성된다. 또한 파업이 장기간 진행될 때에는, 파업의 경과와 병원의 상황에 따라 그때그때 필요한 경우에 추가 지명이 이루어지기도 한다.

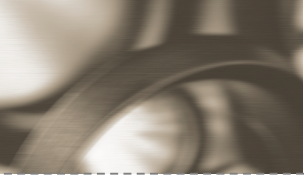
지명된 근로자는 파업에 참가하는 것이 금지된다. 파업에 참가한 경우에는 그 귀책사유에 정도에 따라서 감봉, 정직, 나아가 파면까지 다양한 수준의 처벌이 가능하다. 지명된 근로자가 그 지명에 이의를 제기하고 파업에 참가하고자 한다면, 해당 근로자 또는 노동조합은 행정법원에 지명권의 행사가 남용되었음을 주장하고 그 취소를 구하는 가처분을 신청할 수 있다. 이 때 근로자측은 예컨대 사용자가 최소업무 유지를 위한 교섭을 거부하고 일방적으로 지명권을 행사했다든지, 파업 비참가 근로자들만으로도 최소업무를 유지하는 데 문제가 없다든지 등의 사실을 인용한다. 법원이 근로자의 주장을 받아들여 지명취소가처분 결정을 한 경우, 해당 근로자는 파업에 참가할 수 있게 된다. 지명된 근로자가 우선 업무에 종사하고 파업에 가담하지 않은 경우, 사후적으로 법원에 해당 지명권의 행사가 남용되었음을 주장하고 손해의 배상을 구할 수도 있다.

전기 : 미리 작성된 지침서에 의한 최소업무 유지 방식

프랑스전기공사(EDF)의 최소업무 유지는 기본적으로 ‘베나노트’라는 내부 문서에 근거한다. 베나노트는 프랑스전기공사 발전·송전사업 부문의 최고 경영자였던 베나(Bénat)가 1988년 12월 12일과 1989년 10월 27일에 작성한 두 개의 문서를 총칭하는 것이다. 이 문서의 작성 배경에는 1988-1989년 겨울에 있었던 파업이 있다. 당시 파업에서 전기공급 중단 사태가 실제로 발생하였다. 이에 소비자들은 거세게 항의하였다. 이를 교훈 삼아 회사측에서는 파업을 포함하여 어떤 경우에도 전기공급 중단 사태를 방지하기 위하여 최소업무 유지를 설정하게 된 것이다. 베나노트가 의도하는 바는 설비(생산 설비, 제어 설비, 송신 설비 등 모두 포함) 자체의 안전 유지와 전력수급 균형의 유지 등 크게 두 가지이다.

베나노트는 송전망관리본부가 설립되기 이전에 작성된 것이다. 그러나 베나노트가 목적하는 사업의 일체가 고스란히 송전망관리본부로 이관되었고, 실제로 파업 때 최소업무를 유지하는 방식은 여전히 베나노트가 마련한 원칙을 따르고 있다고 보기 때문에, 베나노트를 들여다보는 것은 여전히 유의미하다고 생각한다. 베나노트의 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 각 발전소의 설비 안전유지요원들(생산 설비 및 제어 설비에 종사하는 자를 모두 포함), 각 변전소 컴퓨터제어판(PCG : Pupitre de Commandes Groupées) 제1, 2 단계 운전요원 및 각 제어센터 운전요원들을 대상으로 한다. 각 사업 단위의 책임자는 파업이 예고됨과 동시에 위 업무들에 종사할 근



로자를 지명한다. 지명된 근로자가 파업에 참가하여 업무를 이탈한 경우에는 징계에 처한다.

둘째, 생산 설비 및 제어 설비의 안전유지가 위협받지 않고, 전체 전력수급의 총체적인 불균형이 발생하지 않는 수준에서, 파업 근로자는 제어센터로부터 하달된 생산 수준에 미치지 못하는 생산 감소를 의도할 수 있다. 이와 같이 생산 감소가 발생한 발전소는 전력수급 체계에 적절한 방식으로 참여한 것으로 간주되지 않는다. 따라서 생산 설비의 안전유지를 담당한 근로자는 임무를 완수한 것이 아니다. 다만 설비 자체의 안전유지를 확보한 것을 고려하여 임금의 20%를 지급한다.

셋째, 전력수급 균형이 적절한지 여부는 제어센터의 제어시스템이 실시간으로 파악하는 바에 따른다. 전력수급에 심각한 불균형이 발생한 경우에는 제어센터에서 발전소 통제실로 생산 수준을 높이라는 긴급 메시지를 내보낸다. 이 메시지를 불이행하는 것은 직업상 중대한 과실을 구성한다. 즉 해고수당 없는 즉시해고의 대상이 된다.

넷째, 다음의 행위는 어떤 경우에도 파업권의 행사로 간주되지 않으며, 직업상 중대한 과실을 구성한다.

- 통상적 절차를 벗어나 행해진 단위 설비의 운전 차단
- 제어센터의 명령이나 국소 안전유지 필요에 의하여 정당화되지 않는 초고압선 및 고압선의 운전
- 원격 제어시스템에 대한 때 아닌 개입
- 통상적으로 원격지에서 조종되는 설비를 상급자의 지시 없이 현장에서 운전하는 행위
- 업무와 상관없이 통제실을 점거하는 행위

철도 : 불가능한 최소업무 유지?

프랑스에서 공공서비스 파업과 최소업무 유지에 관한 논의에서 핵심적인 위치를 차지하는 것 중의 하나가 프랑스국영철도회사(SNCF)의 상황이다. 대부분의 주요 공공서비스가 위에서 설명한 방식들을 통하여 나름대로 최소업무 유지를 실현하고 있는 데 반해, 철도의 경우는 사실상 이에 대한 제도가 전무하였다. 여기에는 프랑스 노동운동의 중추를 형성하고 있는 철도노조가 최소업무 유지 제도 도입을 파업권에 대한 침해라며 강력하게 반발해 온 사연이 있다. 강력한 노동조합을 상대하여야 하는 경영진으로서도 일방적으로 어떤 제도를 도입하는 것에 대해서는 신중할 수밖에 없었다. 정부는 입법적 개입을 통하여 이 문제를 해결할 의지를 여러 차례 천명하였으나, 노조의 반발과 여론의


미온적 반응으로 인해 쉽게 실행에 옮기지는 못하였다.⁷⁾

그런데 2004년 10월 28일에 철도 노사(CGT를 포함한 6개 노조가 서명)가 쟁의 예방을 위하여 이른바 ‘쟁의경보(alarme sociale)’ 제도 도입에 합의하면서 새로운 계기를 마련하는 것처럼 보인다. 쟁의경보제도는 “노동쟁의가 발생할 위험이 있을 때 즉각적인 조정 절차를 개시하는 것”을 말한다. 그리고 파업은 이 조정이 실패로 돌아갔을 때에만 개시된다. 이 제도는 파리교통공사(RATP)에서 이미 시행하고 있는 것으로 공공서비스 파업 때 최소업무 유지를 위한 하나의 모델로 줄곧 일컬어져 오던 것이다. 교통부 장관인 질 드 로비앵(Gilles de Robien)이 2005년 1월 18일 라트리뷴(La Tribune)과의 인터뷰에서 밝힌 바에 따르면, 10월 28일의 협약이 체결된 후 167건의 파업 예고가 167건의 조정 신청으로 대체되었으며(석 달도 채 안 되는 기간 동안!), 이 중 14%만이 파업으로 이어졌다(그래도 스물 서너 번의 파업이 있었다!). 그러나 이후 세 번의 대규모 파업(1월, 3월, 6월)이 말해 주듯이, SNCF의 쟁의경보 시스템은 아직은 불완전한 것으로 보인다. 이 경보장치는 작은 분쟁에서는 잘 작동하는데, 대규모 분쟁이나 노동조합이 전략적으로 배치하는 파업에 대해서는 그다지 효과가 좋은 것 같지는 않다. 프랑스에서 철도 부문의 최소업무 유지는 아직 논쟁 중이라고 해야 할 것 같다.

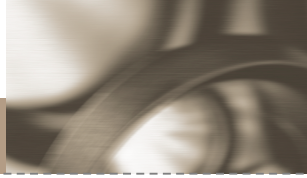
항공관제사 : 법령에 의한 최소업무 유지 방식

1964년 7월 2일 법은 항공관제사(ICNA)의 파업을 금지하였다. 1984년 12월 31일 법은 1964년 법을 개정하여 항공관제사의 파업권을 원칙적으로 인정하고, 다만 최소업무의 범위를 정하는 방식을 취하였다. 1984년 법 제2조에 따르면, 항공관제 업무 종사자의 파업 때 유지되어야 할 업무는 ① 정부의 활동 유지 및 국방에 관한 임무 실행, ② 국가의 본질적 이해 또는 수요의 유지 및 국제조약, 특히 영공 통과권의 존중, 사람과 재산의 보호를 위하여 필요한 활동, ③ 코르시카(Corse), 해외령(DOM-TOM) 및 마요트(Mayotte) 지방의 고립을 방지하기 위한 연결망의 유지, ④ 위 업무들에 필요한 설비 및 자재의 보호 등이다.

7) 이에 대해서는 박제성, 「프랑스 철도여객운송사업의 공공서비스 유지에 관한 만델케른 보고서」, 『국제노동브리프』, Vol. 2, No 4, 2004년 8월, 39-45 쪽 참조.



그리고 이 업무들의 이행에 필요한 항공관제 업무의 구체적인 내용은 1985년 12월 17일의 데크 레(일종의 시행령) 제1조가 정하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다 : ① 운항 중인 항공기의 관제에 사용되는 레이더 기지, 처리된 정보를 항공관제센터로 자동 전송하는 시스템 및 항공관제상의 필요를 위한 고정 또는 이동항공 연락 업무, ② 항공기 운항의 조직과 통제를 위한 항공관제 업무, 운항 지도의 처리, 지대지 자동정보 전송, 긴급 조치의 개시에 필요한 정보의 분석과 전송, ③ 항공운항 정보를 항공기에 제공하는 업무와 항공관제를 위하여 항공기를 식별하는 업무를 수행하는 지방 항공관제센터(프랑스의 영공을 통과하는 항공기를 위하여 제공되는 용량은 해당 기간 동안 통상적으로 제공될 용량의 절반으로 한다.), ④ 운항 중인 항공기에 필요한 정보를 제공하기 위한 전자 라디오 지원 업무 및 공대지 고립 통신기지 업무, ⑤ 항공안전 및 공항 기술 지원에 관한 업무. 해당 공항은 다음과 같다 : Orly, Roissy-Charles-de-Gaulle, Deauville, Nantes, Clermont-Ferrand, Lyon-Satolas, Marseille, Nice, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Poitiers, Limoges, Mulhouse-Bâle, Ajaccio, Bastia, Calvi, ⑥ 항공 안전 및 해외령(DOM-TOM)의 주요 공항의 기술 지원에 관한 업무. 해당 공항은 다음과 같다 : Cayenne, Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Saint-Denis-de-la-Réunion, Mayotte, Nouméa-la-Tontouta, Wallis, Papeete-Faaa, Saint-Pierre, 7) Bâle-Mulhouse 공항의 스위스 항공기의 운항을 위한 항공 관제 업무, 스트라스부르그에 있는 유럽연합기구들의 업무 수행에 필요한 항공 노선 및 프랑스의 본질적 이해와 수요에 따라 지정된 최소한의 국제선과 국내선. **KLI**



공익서비스 파업에서 최소업무의 유지 : 독일

박귀천 (독일 요한볼프강괴테대학교 노동법 박사과정)

■ 공익사업 종사근로자의 파업권

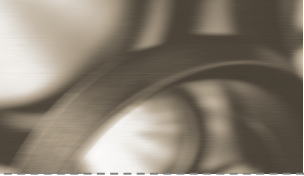
독일법상 집단적 노사관계에 관하여 규율하고 있는 유일한 법률은 단체협약법(Tarifvertragsgesetz)이고, 쟁의행위의 개념, 내용 등 쟁의행위에 관한 사항을 규정하고 있는 법률은 존재하지 않는다. 다만 근로자의 단결권에 대하여 규정하고 있는 기본법(Grundgesetz) 제9조 제3항¹⁾을 법적 근거로 하여 근로자의 파업권은 헌법상 보장되는 권리라는 점이 일반적으로 인정되고 있고²⁾ 연방노동법원의 판례³⁾와 학설 및 실무 등에 의해 쟁의행위의 개념, 정당성 여부, 제한 등에 관한 중요한 기준 및 원칙들을 정하는 ‘노동쟁의법(Arbeitskampfrecht)’이 사실상 형성되어 왔다.⁴⁾

1) 기본법 제9조 제3항은 “근로조건 및 경제조건의 유지 및 지원을 위하여 단체를 결성할 권리는 누구에게나 그리고 모든 직업에 대하여 보장된다. 이러한 권리를 제한하거나 방해하려는 약정은 무효이고 이를 목적으로 하는 조치는 위법이다. 제12조a(병역의무 관련 규정), 제35조 제2항 및 제3항(법률상 부조 및 공무협조, 재난구조 관련 규정), 제87조a 제4항(병력 관련 규정), 제91조(연방 또는 주의 존속 위협의 방지 관련 규정)에 따른 조치들은 근로조건 및 경제조건의 유지 및 지원을 위하여 위 1문에서의 단체에 의해 주도된 노동쟁의에 반하는 것을 목적으로 하여 행해져서는 안된다”라고 규정하고 있다.

2) BVerfG v. 1991.6.26.

3) BAG GS 1955.1.28., EzA Art.9 GG Arbeitskampf Nr.37, Nr.97 등.

4) Hanau · Adomeit(2005), Arbeitsrecht 13.Auflage, S.83.



노사 자율에 의한 협약자치에 대한 보장을 중시하는 독일의 집단적 노사관계법상의 기본 정신은 노동쟁의에 관한 규율에서도 그대로 반영되고 있다고 할 수 있다. 따라서 일반대중의 생활에 필수불가결한 이른바 공익사업 분야에서 발생하는 파업에 대해서도 법률에 의해 파업을 금지하거나 제한, 혹은 파업에 개입하는 것이 아니라 원칙적으로 파업권을 인정하면서 노동조합의 규약이나 노동쟁의 지침(Arbeitskampfrichtlinie) 등을 통해 사업장 유지에 필요불가결한 보안작업 내지 일반대중의 생활에 필수적인 긴급작업이 유지되도록 자율적인 보장을 도모하고 있고 사후에 구체적인 소송에서의 사법통제를 통한 규제가 이루어지게 된다. 공익사업 파업에 대한 강제적 중재 등 정부가 개입하여 파업을 제한하는 특별한 법적 장치는 존재하지 않는다. 또한 파업중인 공공부문 사업장에 공무원을 대체 투입하여 근로하도록 하는 것은 위법이다.⁵⁾

그러나 공무원(Beamte), 법관, 군인 등의 공무원 신분(Beamtentum)을 가진 자에 대해서는 일반적으로 파업이 금지되는 것으로 인정되고 있다. 독일법상 공무원은 넓은 의미의 공공부문 종사자(Die öffentlichen Bediensteten)에 속한다. 즉, 공공부문 종사자는 두 개의 그룹으로 나뉘는데 그 중 하나는 “노무원(Arbeiter) 및 사무직원(Angestellte)”으로서 일반적인 노동법 및 단체협약 등의 규율을 받는 노동법상의 근로자에 해당되는 집단이고, 다른 하나는 “공무원”으로서 법적으로 특별한 규율을 받는 근로자와 구별되는 집단이다. 공공부문 종사자 중 약 40%가 공무원에 해당된다. 공무원은 연방공무원법(Bundesbeamtengesetz), 각주의 공무원법(Landesbeamtengesetz) 등의 공무원 관련 법률, 헌법 33조와 관련된 헌법재판소 판례 등에 의해 정해지는 특별한 지위(Sonderstatus)하에 놓인다.⁶⁾ 공무원의 파업을 직접적으로 금지하고 있는 법률규정은 없지만 이들에 대해서는 단체협약이 아닌 법률에 의해 근무조건이 결정된다는 점, 헌법 제33조 제4항에서 규정하고 있는 공무원의 충실관계(Treueverhältnis)로부터 파업은 인정될 수 없다는 점 등을 그 주된 근거로 하여 파업이 금지되는 것으로 해석된다.⁷⁾ 그러나 공공부문에서 근무하는 자라도 공무원이 아닌 사무직원과 노무원의 파업권은 인정된다.

한편, 파업은 독일에서 비교적 보기 드문 현상으로 인식되고 있는데 현재까지 국제적으로 비교해

5) BVerfG 1993.3.2, (Der Betrieb 1993, S.837.)

6) Daubler(2004), Arbeitsrecht, 5.Auflage, S.346.

7) Schaub(2002), Arbeitsrechtshandbuch 10.Auflage, S.2002; Preis(2003), Arbeitsrecht, S.294 등.

보았을 때에도 독일에서의 파업발생 건수는 일반사업, 공익사업 모두에서 극히 적은 수준인 것으로 나타나고 있다.⁸⁾

■ 이른바 “생존에 대한 배려(Daseinsvorsorge)” 의 영역

파업으로 인한 업무의 중단이 단지 당해 사업주 및 사업에만 영향을 주는 것이 아니라 일반 공중에 계도 영향을 미치게 되는 이른바 공익사업에서의 파업의 경우 국민에게 그들로부터 “생존에 대한 배려”를 박탈하는 충격을 준다는 점에서 보다 엄격한 기준, 특히 내용적으로는 정의행위의 최후 수단의 원칙하에 놓이게 된다고 보는 것이 일반적인 해석론이다.⁹⁾

국민의 “생존에 대한 배려”를 제공하는 공익사업의 경우에는 파업 발생시 특히 최소한의 긴급작업이 반드시 유지되어야 한다는 이론이 정립되어 있다. 이와 같은 이른바 생존에 대한 배려 영역에서 파업이 발생하는 경우 반드시 유지되어야 하는 긴급작업의 구체화는 공익 보호, 비례성의 원칙, 관계 당사자의 기본권 보장 등을 고려하여 결정되어야 한다.

학설, 판례 등에 의해 일반적으로 의료, 식품, 건강, 전기, 수도, 난방, 가스, 교통 및 항공, 우편, 통신, 방송, 소방, 장의, 오물수거, 국방, 치안 등이 생활에 필수적인 영역 내지는 “생존에 대한 배려(Daseinsvorsorge)” 영역으로 거론되고 있다.¹⁰⁾

오늘날 수도, 난방, 전기 공급 등은 현대사회를 살아가는 인간에게 생존을 위하여 반드시 필수적인 요소로서 당연히 인정되는 사업 부문이고 이러한 사업 부문에서 필수적인 긴급작업의 범위를 구체화하는 것은 개별 사업의 기술적인 특성에 따른 합법성을 통해 검토되어야 한다고 보고 있다.

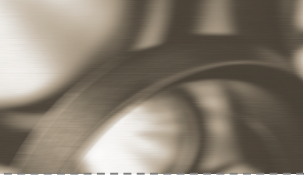
오물수거 작업의 경우에는 국민 보건과 환경보호를 위해 중요한 가치를 가진다는 점에서 생존에 대한 배려 영역으로 분류된다.

의료내지 병원부문의 경우에는 특히 의사들의 파업이 어느 정도 허용될 수 있는지가 문제된다. 의

8) 파업 관련 통계에 대해서는 Daubler(2004), S.63.

9) Hanau · Adomeit(2005), S.99.

10) Kissel(2002), Arbeitskämpfrecht, S. 648 이하, Von Rosentiel(2003), Arbeitskämpfrecht – eine verfassungsrechtliche Pflichtverletzung des Gesetzgebers durch Unterlassen, S.16 이하 참조.



사라 하더라도 공무원이 아닌 한 전면적으로 파업이 금지되는 것은 아니다. 다만 환자보호업무, 특히 환자 생명의 위험을 방지해야 할 의무와 의사의 파업권이 어떻게 양립될 수 있는지는 판단하기 어려운 문제이다. 그러나 병원 파업의 경우에도 긴급작업을 통한 최소한의 업무 유지 원칙이 적용된다. 예컨대 1992년도에 있었던 마부르크 의사연합 파업 당시 의사들은 소위 ‘연필파업(Bleistiftstreik)’을 단행하였는 바, 이는 환자 보호 업무에 직접적으로 중요하지 않은 행정업무에서만 파업을 행한 것이다. 그러나 환자 보호 업무와 관련하여서도 응급치료나 응급수술 등 급박한 업무 이외의 다른 업무는 연기하고 간호업무도 최소한의 범위로 축소하는 등의 조치가 노사 합의에 의해 실제 이루어지고 있다.

항공사업의 경우, 항공교통을 이용하고자 하는 자는 항공교통 이외에는 실제적으로 다른 교통 수단에 의해서는 목적을 달성하는 것이 불가능하거나 어렵다는 점이 고려된다. 2001년에는 통합서비스노조(Ver.di)¹¹⁾에 의해 항공조종사 파업이 단행된 바 있는데 당시 매니저급의 조종사들이 비상항공편을 편성하는 방식으로 대처하였다. 이로 인해 조종사파업의 정당성 여부가 사회적으로 논란이 되었으나 소송화되지는 않았다.

■ 파업 발생시 보안작업(Erhaltungsarbeiten) 및 긴급작업(Notstandsarbeiten)의 설정을 통한 최소업무의 유지

파업 발생시 당해 사업장에서 유지되어야 하는 “보안작업” 및 “긴급작업” 설정에 의해 최소한의 업무이행이 지속될 수 있다. 파업은 근로조건을 개선하여 이후 다시 근로를 재개, 계속하는 것을 목적으로 하기 때문에 파업기간 동안 소위 보안작업이나 긴급작업이 유지되어야 한다는 점에 대해서는 이견이 없다.¹²⁾

연방노동법원 판례에 의하면 “보안작업”이라 함은 쟁의기간 동안 사업장시설이 손상되는 것을 보

11) 2001년 출범한 Ver.di는 공공부문, 교통, 통신, 의료, 금융, 상업, 교육, 복지, 언론 등 전체 13개 부문을 총망라하는 초산업적 통합노조로서 약 240만명의 조합원이 소속되어 있는 단일조직 규모로서는 세계 최대 규모의 노조이다. 예컨대 DGB 소속의 단일노조로서 금속노조(IG Metall) 다음으로 두번째로 큰 규모의 노조로서 강력한 영향력을 행사했던 ‘공공부문, 운송 및 교통노조(Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr: OTV)’도 2001년에 베르디에 흡수되었다.

12) Schaub(2002), S.2026.

호하거나 손상없이 영업 또는 가동이 중지될 수 있도록 하기 위해 필요한 작업이고 “긴급작업”이라는 쟁의기간 동안 국민의 “생활에 필수불가결한(lebensnotwendig)” 서비스와 재화에 대한 급부를 보장하여야 하는 작업을 의미한다.¹³⁾ 즉, 사업장의 유지, 존속을 위한 보안작업이 쟁의당사자인 사용자와 노동자 간의 관계에 직접적으로 관련되는 문제인 반면, 국민 생활에 필수불가결한 서비스와 재화를 제공해야 하는 긴급작업은 쟁의당사자 이외의 제3자에게 관련되는 문제라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 따라서 독일에서의 공익사업 파업시 최소업무 유지의 문제는 결국 “긴급작업”의 유지가 어떻게 이루어지게 되는가의 문제라고 할 수 있다. 그러나 생활의 다양성, 복잡성으로 인해 긴급작업에 의해 커버되어야 하는 “생활에 필수불가결한” 서비스와 재화를 미리 확정해 두는 것은 사실상 불가능하다고 할 수밖에 없고, 원칙적으로 그 범위의 획정은 구체적 상황에 따른 노사의 자율적 합의에 맡겨지게 된다.

공익을 명백하게 침해하는 파업, 긴급작업 유지의무를 위반하여 단행된 파업은 불법파업에 해당된다.¹⁵⁾ 파업의 제3자, 예컨대 공익사업에서 단행된 파업의 경우, 국민의 본질적, 필수불가결한 이익에 반하여 행해진 불법파업에 대해서는 이론적으로 파업중지청구 내지 사후의 손해배상청구가 고려될 수 있다.¹⁶⁾

한편 1988년, 5인의 저명한 노동법 교수들(비르크(Birk) · 콘첸(Konzen) · 뢰비쉬(Löwisch) · 라이저(Raiser) · 자이터(Seiter)교수)이 “집단적 노사분쟁의 규율에 관한 법률안”(이른바 “교수 법안”)을 작성하여 노동쟁의에 대해 법률에 의한 규율을 시도한 바 있는데 동 법안에서는 파업중 유지되어야 하는 긴급작업에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.¹⁷⁾

제11조 (긴급작업) ① 양 쟁의당사자는 쟁의행위를 할지라도 공동으로 인적 · 사회적 · 국가적으로


13) BAG 1982.3.30,

14) Kissel(2002), S.646.

15) Kissel(2002), S.647.

16) Kissel(2002), S.654.

17) Birk · Konzen · Löwisch · Raiser · Seiter(1988), Gesetz zur Regelung kollektiver Arbeitskonflikte—Entwurf und Begründung, S.54.



기본적인 요구를 충족하는 데 필요한 최소한의 생존급부가 유지될 수 있도록 배려하여야 한다. 이에 관하여는 전조 제1항 후문의 규정을 준용한다(제10조에서는 보안작업에 대해 규정하고 있는데 동조 제1항 후문은 “보안작업에 필요한 근로자를 각종 투쟁 조치에서 제외시켜야 한다”라고 규정하고 있다).

② 최소한의 생존급부는 특히 다음의 각호에 해당하는 사업 분야에서 확보되어야 한다.

1. 식료품과 공중위생 및 의료
2. 에너지 및 수도
3. 공중운수
4. 우편·통신·방송
5. 소방·장의·오물수거
6. 국방 및 치안

③ 제2항에 예시된 사업 분야에서 파업을 단행하고자 하는 노동조합은 관련 쟁의 당사자에게 최소한 3일 전에 이를 통지하여야 한다. 또한 이와 같은 파업계획은 공중에 대하여도 적절한 방법으로 공시되어야 한다.

위 교수들은 입법 이유에서 위와 같은 범위의 사업 분야는 국민의 최소한의 생존에 대한 배려와 국가의 기능 유지를 위해 필요한 최소한의 급부를 위해 포기될 수 없는 분야들로서 오랫동안 인정되어 온 분야라고 하면서 그럼에도 불구하고 파업을 금지하는 것이 아니라 기본적으로 파업권은 인정하면서 최소한의 생존의 배려를 위해 개별적 사안마다 필요한 활동만 제한하는 방식으로 규정했다고 설명하고 있다. 그러나 파업중 사업이 어떻게 수행, 유지되어야 하는가는 결국 파업 당사자들이 공동으로 배려하여 상호 합의해야 할 사항이라고 하고 있다.¹⁸⁾

18) Birk · Konzen · Lowisch · Raiser · Seiter(1988), SS. 57-58.

■ 노사 합의에 의한 긴급작업 협정(Notdienstvereinbarung)의 체결

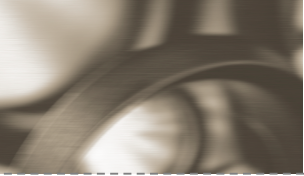
이미 언급한 바와 같이 파업시 보안작업 및 긴급작업의 종류와 범위는 파업 실시에 즈음하여 노사 합의에 의한 “긴급작업협정”의 체결을 통해 결정된다. 연방노동법원 판례에 의하면 파업중의 긴급작업의 종류, 내용, 범위 등에 관한 사항은 노사 어느 한쪽에 의해 일방적으로 결정되어서는 안되고 파업을 행하는 노동조합과 사용자 간에 공동으로 합의되어야 한다. 예컨대 사업장협의회는 긴급작업에 관해 사용자와 합의할 권한이 없다.¹⁹⁾ 이는 보안작업 또는 긴급작업 수행 등을 빙자, 오용하여 파업 방해 인력이 숨어 들어 파업을 파괴하는 것을 사전에 방지하고자 하는 취지이다. 노동조합 또는 사용자단체 등에서는 대개 긴급작업 협정 양식을 구비해 놓고 파업발생시 해당 사업장 사정에 따라 구체적인 내용에 대해 합의문을 작성한다.

독일노동조합총연맹(DGB)의 1974년 5월 5일자 노동쟁의지침 제8조에서는 긴급작업 및 보안작업 설정에 대한 기본적 원칙에 대하여 정하고 있다. 일반적으로 노조 규약 또는 규약에 근거하여 자체적으로 제정되는 노동쟁의지침은 실제 파업시 조합원들에게 가이드라인으로서 중요한 역할을 하게 된다. 지침 제8조는 다음과 같다.

- ① 노동쟁의를 행하는 노동조합은 일자리 유지를 위해 필요한 긴급작업을 수행해야 하는지 여부 및 어떠한 방식으로 수행해야 하는지에 대한 규칙을 정해야 한다.
- ② 노동조합의 규약 또는 노동쟁의지침에 의해 노동조합이 동의한 긴급작업을 수행하도록 의무화한다.
- ③ 노동조합의 규약 또는 노동쟁의지침은 사용자에 의한 직장폐쇄시의 긴급작업은 보장하지 않는다는 규정을 포함해야 한다. 다만 이는 일반공중에 대한 중대하고 다시 회복될 수 없는 손해를 방지해야 하는 경우에는 적용되지 않는다.
- ④ 국민생활에 필수적인 재화의 급부가 이루어지는 영역에서 파업이 발생하는 경우에는 긴급급부(Notversorgung)가 유지되도록 배려해야 한다.

한편, 통합서비스노조(Ver.di)의 노르트라인베스트팔렌지부 노동쟁의에 관한 내부설명서²⁰⁾에서는

19) BAG 1982.3.30 - 1 AZR 265/80. BAG 1995.1.31 - 1 AZR 142/94



공공부문(Öffentlicher Dienst) 사업장에서의 파업의 경우에도 일반 사업장과 마찬가지로 효과적인 파업 수행의 보장과 파업 방해의 방지를 위해 보안 및 긴급작업에 대한 엄격한 기준이 필요하다고 하면서 작업을 결정하는 기준에 대해 설명하고 있는데 예컨대, ① 인간 및 동물의 생명과 건강, 환경상의 위험 방지, ② 생활에 필수불가결한 서비스 및 재화에 대한 (긴급한) 급부, ③ 노동쟁의를 개시할 때 정리해야 할 업무(예컨대 부패하기 쉬운 물건을 안전하게 보관하는 일) 등을 들고 있다. 또한 보안 및 긴급작업의 범위는 일반적으로 인력과 조직상의 대비책을 목적으로 하게 되는데 이는 통상적인 근무시간뿐만 아니라 근무시간 종료 이후 혹은 야간, 주말, 휴일업무 등에 있어서 필요한 대비책을 의미한다고 한다.

위와 같은 지침은 긴급작업을 정함에 있어서 기본 원칙이 되지만 현실적으로는 결국 공공부문이나 공익사업 분야라 하더라도 수많은 사업장마다의 특성과 다양한 업무로 인해 해당 사업장의 노사가 개별적인 판단하에 공동으로 결정할 수밖에 없게 된다. 그러나 노동조합의 주도에 의한 자율적인 자기통제는 공익사업 분야에서 전체 국민에게 중요한 의미를 지니는 법적 이해관계의 충돌이 발생하는 경우 진정한 해결책이 될 수 없다는 문제점이 제기될 수 있다.²¹⁾

■ 긴급작업협정 체결 사례 : 니더작센(Niedersachsen) 주 병원파업 사례

2005년 연초부터 베르디의 주도하에 각 주 소속 공공부문 조합원들은 근로시간 연장, 성과에 따른 임금지급제도 도입, 휴가수당 및 성탄절수당 폐지 등에 반대하기 위해 전국적으로 간헐적인 파업을 실시하였다. 특히 2월 21일부터 5일간 니더작센 주에서 집중적으로 파업이 실시되었는데 이는 니더작센 주의 하르트무트 링(Hartmut Möllring) 주재무장관이 전체 주 교섭단체 의장을 맡고 있고 특히 그가 근로시간 연장에 대한 결정적인 책임자라는 배경에 기인하였다. 당시 니더작센 주에서는 대학 병원, 주립병원 등에서도 파업이 실시되어 2월 21일부터 25일까지 약 1,000여 명의 조합원들이 참가하였다.

20) Berg(2005), Stichworte zum Arbeitskampfrecht, Ver.di-Landesbezirksleitung NRW

21) Scherer(2000), Grenzen des Streikrechts in den Arbeitsbereichen der Daseinsvorsorge, S.16.

니더작센 주 소속 도시인 괴팅엔(Göttingen) 대학병원 및 주립병원 당국과 베르디 니더작센-브레멘 지부 간에 체결된 긴급작업협정의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(두 협정의 기본적인 내용은 대부분 유사하고 다만 구체적인 긴급작업의 수행부문, 인원의 성명, 수 등이 각 병원별로 다르게 정해져 있다. 따라서 이하에서는 두 협정의 주요 내용을 종합하여 소개하면서 각 협정 중 특이사항은 구별하여 소개하기로 한다.)²²⁾

긴급작업의 목적

긴급작업은 국민에게 필요한 의료서비스의 보장, 공공을 위협하게 하는 종류의 손해에 대한 방지 및 사업장시설에 대한 손상방지를 위해 필수적인 조치의 보장을 목적으로 한다. 긴급작업이라 함은 특히 국민의 생활에 필수적인 서비스와 재화에 대한 급부를 위한 작업, 보호되지 않는 경우 위험이 초래될 수 있는 시설의 보호 등과 같은 공중의 이익을 위한 작업, 공공안전과 질서유지 및 대중의 건강 유지를 위한 작업, 공법적 규정에 따라 사용자에게 맡겨진 업무의 수행을 위한 작업, 시설 및 재화의 안전과 유지를 위한 작업, 파업 종료 이후 지체없는 근로의 재개를 보장하기 위한 작업 등이다.

긴급작업협정 체결의 기본 사항

국민에게 필수불가결한 의료급부 보장, 환자에 대한 최소한의 급부 보장을 협정 체결의 기본으로 한다.

긴급작업의 범위

간호업무의 경우, 일반적으로 환자보호의 상황이 축소된 경우의 근무일정에서 예상되는 보호수준을 기준으로 하여 작업범위를 정한다(“환자보호 상황의 축소”는 별도의 의료전문적 기준에 근거함). 수술시설의 경우에는, 연기할 수 없는 수술을 위해 요구되는 최소한의 인원 조식을 기준으로 하여 범위를 정한다. 응급상황이 문제되지 않는 한 매일의 임상 업무 목록에 따른 수술은 연기할 수 있는 수술에 해당된다. 기타 다른 업무영역에 대해서는 일반적으로 휴일의 근무일정에서 예상되는 최소한

22) 각 협정의 원문은 Ver.di 홈페이지 참조

(http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x01f030a4, http://www.verdi.de/0x0ac80f2b_0x01f02877).



의 인원조직을 기준으로 한다.

긴급작업 업무의 종류 및 인원의 구체적 내용

긴급작업협정에서는 긴급작업에 투입되는 인원수, 해당직원의 성명, 업무내용 등이 구체적으로 명시되어 있다.

대학병원의 긴급작업협정에서는 수술관련 상담의사, 간호업무 관련 담당자, 음식·회계관리·세탁 업무 관련 담당자, 운전 및 수위업무 대표 담당자, 기술담당자, 전화연결 및 콜센터 담당자, 살균소독담당자, 약국 담당자, 실험실 담당자, 문서보관·증명 및 외부병원으로부터의 환자 수용 담당자 각 1명, 간호업무의 경우 필수적인 결정을 담당하는 직원 7명, 음식·회계관리·세탁업무의 경우 필수적인 결정을 담당하는 직원 9명 등을 각각 해당 직원의 성명을 명시하여 정하고 있다. 또한 간호업무에서의 긴급작업의 정도는 통상적인 휴일근무 수준에서 결정되고 파업참가를 원치 않는 직원이 파업참가 직원을 대신하여 투입될 수 있음을 명시하고 있다.

주립병원 긴급작업협정의 경우, 의사 및 진료팀(의사보조업무 담당자 및 사회복지사 포함), 간호업무팀(오전, 오후, 야간근무무로 나누어 각 인원수 지정), 행정 및 경제업무팀(식당, 수송, 전화연결, 기술업무, 회계, 인사업무 등으로 나누어 각 인원수 지정)으로 나누어 인원수를 정하고 있다. **KL**