

## ■ 資 料 ■

## 日本の 勞使紛爭處理

하나미 다다시(花見 忠)\*

## I. 概說

노사분쟁은 일반적으로 첫째, 개별적 분쟁과 집단적 분쟁, 둘째, 권리분쟁과 이익분쟁으로 나눌 수 있다.

일본에서는 원칙적으로 개별분쟁은 개인에 의한 교섭으로 해결을 하려고 하지만, 권리분쟁은 재판소의 재판절차에 의해 해결이 이뤄지기도 한다. 집단분쟁은 노동조합의 교섭이나 필요에 따라서는 파업을 수반한 노동쟁의에 의해 해결이 시도되기도 하며, 당사자의 신청에 의해 노동위원회에 의한 조정절차(알선, 조정, 중재)로써 해결되기도 한다. 집단분쟁 가운데도 권리분쟁의 성질을 갖는 것은 재판소에서 처리되지만, 단결권에 관한 권리분쟁은 부당노동행위 요건으로서 노동위원회에 의하여 처리될 수도 있다.

일반적으로 재판소 및 노동위원회에서 처리된 사건수는 구미제국에 비하여 적은데, 재판소에서 처리된 노동사건은 1986년 1,339건이며 노동위원회에서 처리된 쟁의조정건수는 1982년에 1,839건, 부당노동행위사건은 1987년에 406건이었다. 참고로 보면 서독의 노동재판사건은 1985년에 502,050건이었고 미국의 부당노동행위사건은 1981년에 55,897건이었다.

## II. 勞動爭議에 관한 法律制度

집단적 분쟁처리에 관한 법률제도의 기본은 자유로운 단체교섭제도로서 단결권, 단체교섭권, 쟁의권은 헌법상의 권리로서 보장된다는 것과 민간부문(사기업)에 관한 한 법률상의 제한은 극

\* 日本 쏘피아大 教授

히 한정되어 있으나 반면에 부당노동행위제도에서 상당히 두터운 보호를 받고 있다는 것을 지적할 수 있다. 노동위원회에 의한 쟁의조정은 노사 양당사자의 합의에 의하여 비로소 시작된다(공공부문 이외에서는 강제조정, 강제중재가 인정되지 않음).

당사자는 세 종류의 조정방식 가운데 자주성이 강한 알선을 선택하는 경우가 많으며 조정과 중재는 아주 예외적인 경우에만 선택한다(1987년에 노동위원회에 신청된 조정사건은 192건인데 그 가운데 알선 181건, 조정 10건, 중재는 1건임).

### III. 勞動爭議 制限과 調整制度

전술한 것처럼, 민간부문의 쟁의에 대한 제한은 극히 한정되어 있는데 법률상 특별히 금지된 쟁의행위는 인명을 위태롭게 하는 안전시설 파괴행위뿐이다. 폭력 및 기타 위법적인 수단이 사용되지 않는 한 쟁의행위는 형사상 위법도 아니며, 민사상 손해배상에 대한 면책이 인정되고 해고 기타 징계처분의 이유로도 되지 않는다. 단지 몇 가지 예외는 있다.

**공익사업** : 사기업 가운데 공익사업으로서 운수, 우편, 전기통신, 수도·전기·가스공급사업, 의료, 공중위생사업에서의 쟁의행위는 10일 전에 예고를 하도록 되어 있다(10만엔 이하의 벌금). 이 경우는 당사자 한쪽만의 신청이나 노동위원회 직권으로 조정이 개시될 수 있다.

**긴급조정** : 또한 공익사업의 쟁의 기타 사건규모가 크다는 등의 이유로 국민경제, 국민생활에 현저한 피해를 입힐 수 있다고 판단될 경우에는 내각 총리대신은 중노위의 의견을 청취한 후 긴급조정결정을 내릴 수 있다. 긴급조정결정이 공표되고서부터 50일간은 쟁의가 금지되며(20만엔이하의 벌금), 중노위는 다른 사건에 우선하여 사건해결을 꾀하도록 되어 있다. 그러나 법이 시행된 후 40여년이 지나는 동안 한 번도 이 절차가 발동된 적이 없다.

### IV. 公共部門

공공부문(공무원, 국영, 지방공영사업)에서는 모든 쟁의행위가 금지된다. 공무원이 쟁의행위를 계획, 수행, 선동한 경우에는 3년이하의 징역 또는 10만엔이하의 벌금이라는 형사처벌이 가해진다.

국영사업, 지방공영사업의 직원조합은 근로조건에 관하여 단체교섭을 행할 수 있고 노동협약을 체결하는 것이 인정되며 노동위원회의 조정도 인정된다는 것은 민간부문과 똑같다. 공무원 조합은 근로조건에 관한 교섭은 인정되지만 노동협약의 체결은 인정되지 않는다. 근로조건

개선은 인사원 권고에 기초하여 정부가 행하는 것이 상례이다. 공익사업, 공무원 어느 경우에도 관리·운영에 관한 사항은 교섭대상으로 될 수 없다.

## V. 制度的 實效性

이상은 일본의 분쟁처리제도의 개략이다. 이러한 분쟁처리의 기본적 틀은 자유로운 단체교섭 원리에 기초하여 당사자에 의한 자주적 해결을 우선하고 정부개입을 아주 한정된 범위에서만 인정한다는 점에서 구미제국의 제도와 거의 똑같다. 공익사업과 공공부문에서의 제한은 나라에 따라 상당한 정도의 차이가 있지만, 일반적으로 말한다면 유럽에서는 제한이 약하고 미국에서는 상당히 강한데 일본은 미국에 가깝다고 할 수 있다. 일본에서의 민간부문의 제도는 쟁의행위에 대한 법률상의 면책범위가 넓고 면책 정도가 강하다는 점에서 상당히 구속력이 약한 입법이라고 할 수 있으나, 공공부문의 제도는 상당히 제한적이어서 양부문의 격차가 크다는 것이 특징이다.

그런데 아이러니칼하게도 최근 구속력이 약한 민간부문에서의 쟁의는 급격히 감소하나, 반대로 제한적인 공공부문에서의 쟁의 비중이 현저하게 높아진다는 사실은 이론적으로 중요한 문제를 제기한다. 쟁의통계에 의하면 60년대 전반에는 공공부문의 노동쟁의가 전체의 2.3%에 지나지 않았는데 80년대에 들어서는 수십 %까지 상승하고 있다. 반면에 전체적인 쟁의발생률은 급격히 저하하는데, 국제적으로 보면 1975년까지는 구미제국에 비하여 거의 비슷한 수준에 있었지만 최근 들어 주요산업국 중에서는 서독과 비슷한 쟁의발생률을 보여 가장 낮은 나라로 되고 있다.

이처럼 쟁의가 전체적으로 감소하고 있으나 상대적으로 공공부문에서의 쟁의가 감소하지 않고 있는 것은 무슨 까닭일까? 일본의 공공부문의 쟁의다발과 이에 따른 위법쟁의행위 빈발의 원인은 노동조합의 좌익적 경향, 정부의 대결자세, 공공부문 독점성에 의한 경쟁원리의 결여 등 여러 가지 요인을 들 수 있지만 제한적인 법제도가 위법쟁의와 이에 대한 처벌이라는 악순환을 결과하여 대결적인 노사관계를 증폭시킨다는 것이 중요한 문제점으로 지적될 수 있다. 즉 공공부문의 극히 제한적인 법제도는 본래의 역할을 못해 위법쟁의행위가 다발하게 되는데, 정부가 이에 대하여 대량처분을 반복하고 이것이 또한 반대로 조합의 좌익적 경향을 조장하여 점차 처분에 대해 항의하기 위한 쟁의, 또는 제한적 제도의 폐지를 요구하는 쟁의(이른바 파업권 스트라이크)가 이루어져 대결적 노사관계가 증폭되었던 것이다.

이와 같은 민간부문과 공공부문의 제도적 격차는 노동운동에도 반영되어 70년대가 되면 민간의 노동운동은 점차 온건한 조합주의로 기울어 협력적 노사관계로 발전되었음에 비해, 공공부문의 노동운동은 여전히 좌익적이거나 전투적 색채를 띠고 있다. 최근 수년간에 민간노동조합

이 全民勞協으로부터 聯合으로 이데올로기를 떠나 결집하고 있음에 비해 공공부문의 노동조합에서는 總評과 同盟系의 대립이 여전히 존속한다는 것은 이것을 반영하고 있다.

## VI. 日本 勞使紛爭處理의 特徵

그런데 이와 같이 일본에서는 구미에 비하여 재판사건 및 노동위원회 등 공적기관에 의한 조정사건이 적고 최근에 쟁의도 감소하여 왔다는 것은 왜 그럴까?

일반적으로 지적되는 것은 일본사회의 협조적 인간관계, 和를 존중하는 국민성, 이에 근거한 투쟁과 대결 회피경향 등 전통적 문화의 특색이 노동쟁의 및 재판 등의 대결적 분쟁처리가 아니라 타협, 조정, 화해 등 대화를 기조로 하는 분쟁처리로 기울게 했다는 것이다(文化的 接近). 그리고 노사관계에 관해서는 이러한 협조성에 기초하여 종신고용제 및 기업별조합 등의 특색을 가진 관행 및 제도가 형성되었고 이 때문에 분쟁이 노사의 대화에 의하여 해결된다는 것도 지적되고 있다(制度的 接近). 그런데 이러한 접근은 제2차대전 후 초기에는 장기간에 걸쳐서 폭력적 대규모쟁의가 빈발하였으며, 공공부문, 중소기업, 기타 특별한 사례에 있어서는 쟁의에 있어 대결적 경향이 최근까지 장기간 계속되고 있다는 것과, 쟁의마다 폭력적 사태가 발생한다는 것을 충분히 설명해 주지 못한다.

60년대부터 70년대에 걸쳐 대결적 노사관계가 점차 퇴조하고 협력적 노사관계가 대두하였다는 것은 부분적으로는 이 시기의 일본경제의 급속한 발전과 이에 기초한 노동조건, 생활수준향상에 의해 설명될 수 있다. 그러나 이 시기 이후 80년대가 되어서도 공공부문에서는 國鐵이 민영화될 때까지 대결적 노사관계가 존속되고, 노동조건이 상당히 양호한 대기업에서도 노사관계가 원할치 못한 사례가 계속되고 있다.

민간부문을 중심으로 협력적 노사관계가 나타나는 원인은 일본의 전통적 문화, 인간관계, 그리고 종신고용제 및 기업별노동조합 이외의 것에서 찾지 않으면 안 된다.

고도경제성장에 그들이 컸던 70년대, 특히 1971년의 달러쇼크, 1973년의 오일쇼크 이후 민간기업, 특히 수출산업에서는 심각한 위기의식이 나타났으며 내외경쟁의 격화 가운데서 살아나가기 위해 기업은 모든 노력을 기울였다. 이를 위해 기술혁신, 신규사업의 개척, 기업체질개선 등의 노력이 노사 일체로 이루어지는 가운데서 노사협력을 위한 다양한 운동·제도가 조직되었으며 넓은 의미에서의 노사협력제도가 발전하였다. 제안제도, 개선제도, QC서클, 기업위원회, 생산위원회 등의 노사협력제도와 운동은 지금까지도 일본기업의 특징으로 되고 있는데 이것이 일반화된 것이 이 시기 이후이다.

이와 같이 주요안건에 따른 허심탄회한 노사간의 대화가 분쟁의 확대를 미연에 방지하고 종업원이 품고 있는 문제, 불평·불만을 미연에 방지하여 보다 적극적으로 생산성, 능률향상으로

전가시킬 수 있었다는 것이다.

다만 여기서 중요한 것은 이러한 협력관계에 의해서 노사간 신뢰관계가 생기며 이에 기초하여 노동자의 불평, 불만, 고충 등의 문제가 일상적인 협력관계 속에서 해결될 수 있다는 것이다.

노동쟁의 및 재판 등 대결적인 분쟁처리는 일상적인 분쟁처리는 못 되며 노사관계와 같이 계속적 관계로서 문제가 일상적으로 발생하는 분야에서의 분쟁처리로는 적당치 않다. 노사관계가 평화적이고 효율적으로 전개되기 위해서는 이러한 노사의 신뢰관계에 기초를 둔 비공식적 (informal)인 분쟁처리 네트워크를 마련하여 잘 작용되게 하는 것이 필요하다.