



토론회

사회갈등 부추기는 외부세력의 개입, 대한민국이 흔들린다

| 일시 | 2016년 7월 29일(금) 오전 10시

| 장소 | 바른사회시민회의 회의실 202호

| 주최 | 바른사회시민회의

순 서

■ 사 회

- 최 창 규 (명지대 경제학과 교수)

■ 발 제

- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)
- 황 성 옥 (자유와통일을향한변호사연대 변호사)

■ 토 론

- 김 인 영 (한림대 정치행정학과 교수)
- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

■ 질의·응답

■ 폐 회



목 차

■ 발제문

국책사업의 외부세력 개입과 이념정치화..... 7

- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)

기업파업 장기화, 갈등 증폭 -노사문제에 있어 제 3자 개입을 중심으로-..... 23

- 황 성 옥 (자유와통일을향한변호사연대 변호사)

■ 토론문

토론문 ① 35

- 김 인 영 (한림대 정치행정학과 교수)

토론문 ② 41

- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)

국책사업의 외부세력 개입과 이념정치화

박 주 희

바른사회시민회의 사회실장

사드의 경북 성주 배치 발표 이후 대한민국이 중요한 기로에 서 있다. 과거 제주해군기지, 밀양 송전탑 등 국책사업마다 괴담과 선동세력 때문에 흥역을 앓았던 우리사회다. 다행히 지난 주 19일 경북 성주 주민들의 상경 시위는 자체 질서유지 요원을 배치하고 파란리본을 단 성주 주민만 참여하는 등 평화로운 분위기로 마무리됐다. 성주 주민들의 답답한 심정과 호소가 전 국민에게 충분히 전달되었으리라 생각한다.

성주 주민들이 철저히 외부세력의 개입을 차단하겠다는 방침을 세운 건, 며칠 전 황교안 국무총리의 성주 방문현장에서 벌어진 계란과 물병 투척 시위 때문이다. 대통령 권한대행 상황에서 황 총리가 무려 6시간 넘게 차안에 갇히는 초유의 사태가 벌어졌다. 외부세력의 조직적인 개입여부는 경찰의 확실한 증거로 밝혀져야 하지만, 북한의 미사일 공격 위협 앞에 국민생존을 보장하기 위해 결정된 이번 사드배치 사안에도 단골 국책사업 훼방꾼들이 등장한 게 아닌지 염려스럽다.

성주 주민들의 차분해진 분위기와는 달리 인터넷에서는 각종 괴담과 허무맹랑한 주장들이 퍼지고 있다. 전자파와 소음, 수질오염 괴담뿐 아니라 미국 본토 방어용이라는 등 사드 배치가 다른 의도를 숨기고 있다는 내용이다. 심지어 중국의 무역보복과 통상마찰 등 경제보복설까지 탄생했다. 2008년 광우병사태에서 보여준 한국의 좌파진영이 주축이 된 '언론-정당-지지국민-시민단체'라는 되먹임(feedback)회로¹⁾가 다시 작동하는 것은 아닌지 덜컥 긴장하게 만든다.

국책사업 진행에서의 국론분열과 정치권 정쟁에 대한민국이 소모적인 갈등을 겪고, 국책사업 지연으로 인한 막대한 세금을 국민들의 혈세로 부담해왔다. 따라서 현재 대한민국이 사드 배치를 둘러싼 논쟁이 계속되는 상황에서, 과거 국책사업에 외부세력과 정치권이 깊숙이 개입한 대표적인 사례를 되짚어보고자 한다.

1) 홍성기, '세월호에 갇힌 대한민국, 출구는 있는가?' 바른사회 토론회 토론문(2014.8.28)

1. 제주해군기지와 밀양 송전탑 사례

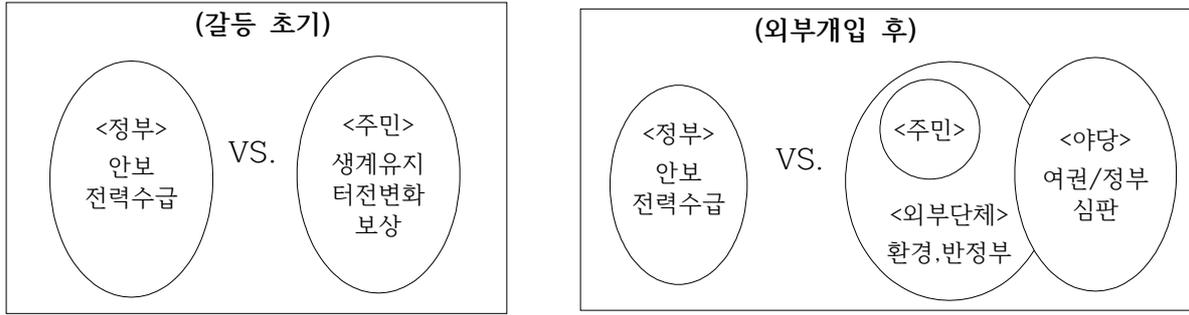
국책사업 진행에 시민단체와 정치인 등 외부세력의 개입은 갈등의 핵심을 오도하기 십상이다. 국책사업의 초기 쟁점은 ‘국가안보상, 전력수급상 필요하다’는 정부와 ‘우리 지역은 안 된다’는 주민의 대립이었다. 외부세력이 들어오면서 갈등 초기 쟁점에서 빗겨나 환경문제, 원전문제, 공권력 과도 논란, 인권침해, 사망자 추모, 농성장 철거 시비로 번지고 그 쟁점들이 국책사업 논쟁의 중심에 서게 된다.

이런 갈등확산용 쟁점들은 사실 외부시위대들의 투쟁요소이다. 주민들이 국책사업을 반대하는 이유는 주로 생활터전 변화, 생계유지 불안, 보상 문제 등이다. 즉 외부세력의 개입으로 국책사업 갈등과 논란의 핵심이 ‘주객전도’ 되는 것을 알 수 있다. 이는 주민들과 외부세력이 국책사업 반대라는 측면에서 같은 입장이지만, 궁극적으로는 서로 다른 목적을 품고 있기 때문이다.

외부단체들이 조직력과 집회시위 경험면에서 더 낫기때문에 반대투쟁을 주도하게 되고, 이들이 주민들을 선동하면서 갈수록 외부세력의 이해관계가 더 앞서게 된다. 그러면서 초기 갈등관계는 정부와 주민이었지만, 점차 정부와 좌파·반정부단체의 대결양상으로 갈등구도가 확대되면서 변한다. 즉 갈등의 핵심도 주도권도 모두 외부세력에게 넘어가게 된다.

외부단체들은 우선 건설현장 주변에 농성장을 설치하거나 고정시위로 갈등을 촉진한다. 여기에 다른 환경단체, 종교단체, 인권단체 등 이념적 맥을 함께하는 단체들이 전국 각지에서 물려와 대규모 원정시위를 벌이면서 갈등확산의 흥행을 이룬다. 하지만, 각종 국책사업과 민간기업 파업현장에 등장하는 원정시위대의 속내는 이미 들통이 난 상태다. ‘정부에 불만있는 자, 울분에 가득찬 자, 다 모여’식이다. 밀양 송전탑 반대 원정대에 고리원전 5·6호기 백지화 주창자뿐 아니라 현대차 비정규직, 한진중공업·쌍용차 해고노동자들도 탑승했다. 그러다보니 국책사업은 찬반에 대한 진지한 논의와 대화보다는 어느덧 이념대결로 변질되어 간다.

<국책사업의 쟁점, 이해관계자 구조의 변화>



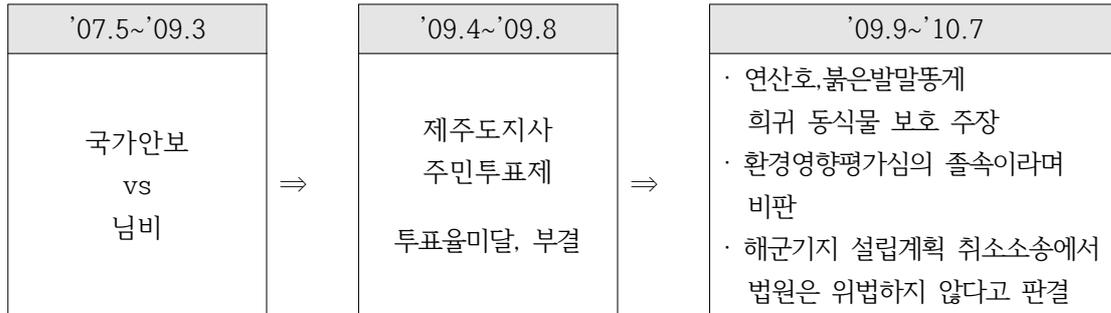
갈등이 이념으로 번지는 것보다 더 심각한 것은 갈등의 정치화이다. 야당의원들이 현장을 찾고 국책사업 반대 목소리를 내면서 국책사업 이슈는 여야 정쟁의 소용돌이에 휘말리게 된다. 국회가 멀쩡히 진행되는 국책사업 공사를 중단시키고, 국감기간을 이용해 국책사업 과정에 대해 정부를 꾸짖는다. 국회가 해결할 능력이 있다면 국책사업이 정치판 도마에 올려진 것을 그리 걱정하지 않을 터다. 하지만 밀양 송전탑 사태를 보더라도, 국회가 중재하겠다고 전문가 협의체를 만들고 그 결과대로 권고를 따른다고 약속했지만, 원치 않은 결과가 나오자 주민·야당 추천위원들이 채택을 무산시켰고 야당은 모른척 다시 반대투쟁 대열에 합류했다. 그 사이 국책사업은 40일 간 멈춰 있었다.

공교롭게도 야당 정치인들이 국책사업 반대에 가세한 시점은 선거를 몇 달 앞두고였다. 제주해군기지에 야3당이 적극 연합하여 정부를 비난하고 공사 중단을 외친 것은 19대 총선과 18대 대선 수 개월 이전이고, 선거가 다가오자 야당 대표들은 더 다급하게 현장을 찾고 야당 의원들은 그 소식을 SNS로 퍼 날랐다. 밀양 송전탑도 6.4 지방선거 몇 달 전부터 야당들이 공세수위를 더 높였다. 또한 보수정권을 이어받은 박근혜 정부에 이전 정부 이미지를 덧씌우고 압박하려는 의도도 엿보였다. 결국 야권이 국책사업을 반대한 것은 실질적 명분보다는 여당과 정부 심판용을 이용하려는 의도이다.

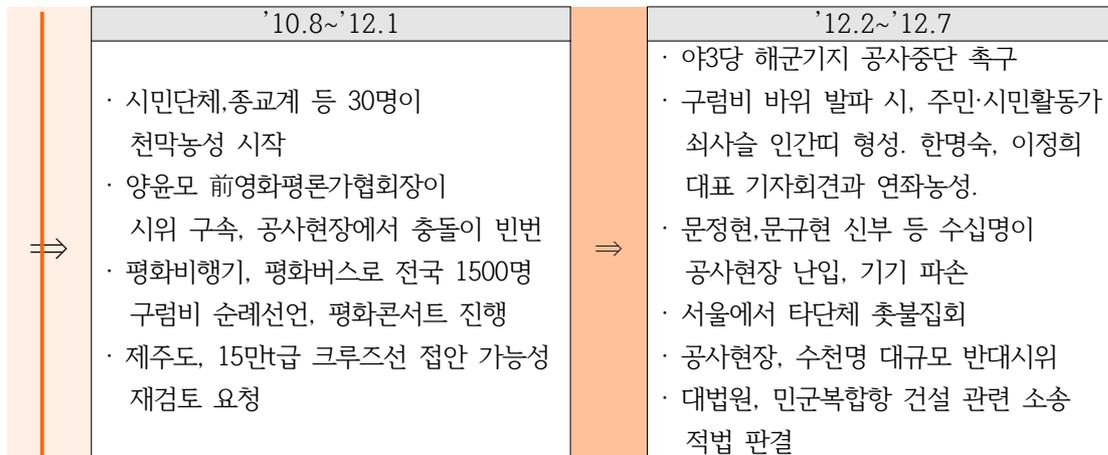
야권이 국책사업을 트집잡기용으로 삼은 정황은 2013년도 헌정 사상 최초로 해를 넘긴 예산안 처리에서도 드러난다. 제주해군기지 예산안에 사업추진의 사전 단서격인 부대 의견을 넣는 문제를 두고 여야 간 힘겨루기가 벌어졌다. 또한 참여정부시절 제주해군기지 건설 추진 당사자들이 정권이 바뀌자 말바꾸기와 태도돌변으로 국책사업의 발목을 잡았다. 정치인들에게 국책사업은 그 자체의 당위성과 시급성보다는 정치적 이용 도구로서의 가치로 평가되는 듯하다.

2. 국책사업의 이념정치화 전개 양상

<제주해군기지>



이념정치화



갈등	
쟁점	안보 → 환경보호 → 공권력투입 수위, 구럼비 바위 → 반정부·여당심판론
이해당사자	강정마을 주민 → 제주도민 전체 → 환경·종교 등 외부단체 → 정치인, 외부 단체
반대움직임	주민대책위 구성 → 도지사 주민소환(부결) → 설립계획 취소소송 → 외부단체 천막농성 → 원정시위대 → 정치권 정쟁

<밀양 송전탑>

이념정치화

'07.11~'08.8	'08.9~'12.2	'12.3~'13.5
전력수급 시급 vs 님비	⇒ · 주민·환경단체 한전본사 앞 시위 · 송전탑 건설사무실 설치 반대 · 주민 분신 사망	⇒ · 전국 1000명 탈핵희망버스 참가 · 주민·대책위 희망순례 진행 · 탈핵희망버스 밀양지지 방문 · 국회 중재로 전문가 협의체 구성 · 40일간 공사중단

'13.6~'13.10	'13.12~'14.5	'14.6~'14.9
⇒ · 밀양송전탑지원법 국회 산업위 소위 통과 · 전문가 협의체 보고서, 대책위·주민 추천위원 거부로 채택 무산 · 법원, 주민 공사 방해금지 가처분 신청 인용 · 국감, 야당의원 공권력투입 및 인권침해 비판	⇒ · 주민 음독 사망 · 야당의원 80명, 공사중단 촉구 · 밀양송전탑지원법 본회의 통과 · 전국 20곳에서 희망버스 · 서울 대한문 앞, 추모문화제 · 부산지역 목회자12명, 단식기도 · 정의구현사제단 400명 현장미사	⇒ · 농성움막 철거과정 과정에서 20명 부상 · 야당 국회의원 66명, 행정대집행 중단촉구 · 법원, 움막 철거 취소 소송에서 각하 판결

갈등	
쟁점	전력 → 원전반대 → 공권력투입 수위, 인권침해 → 반정부·여당심판론
이해당사자	밀양 주민 → 원전반대 외부단체 → 국회, 전문가협의체 → 정치인, 외부단체
반대움직임	움막농성 → 주민 분신 → 원정시위 → 국회 중재(무산) → 추모문화제 → 종교계 원정미사 → 움막철거 반대 → 야당 반대 동조

3. 국책사업의 적법성

반대주민들과 외부단체들은 국책사업 진행을 발목잡기 위해 수단 방법을 가리지 않는다. 주로 공사현장 집회시위, 고정 농성장 설치, 공사 직접방해 등으로 공사를 지연시킨다. 제주해군기지에서 드러난 반대세력의 대표적인 불법행위는 공사장 무단침입 및 현장직원 폭행, 트럭 등 대기 중인 장비 밑으로 들어가 차량 이동 방해, 준설선 무단 승선 후 선박 점거, 가설도로 진입구간에 천막·돌담 설치, 텐트 등 불법 시설물 설치 등으로 현장 점거, 펜스 파괴, 카약 이용해 해상 무단침입, 공사장 정문 앞에서 연좌 시위, 153배 기도, 미사 및 기자회견을 빙자한 공사차량 출입 봉쇄 등²⁾이다.

그 외에도 반대자들은 각종 소송전으로 국책사업 공사를 중단시키려 한다. 국책사업 승인 주무장관을 상대로 승인처분 취소소송을 제기하고, 사업추진상 필요로 진행된 행정처분에 대해서도 집행정지를 신청한다. 그런 법적 시비로 번질 때마다 행정낭비는 물론, 공사 중단과 재개의 반복으로 국책사업이 더디게 진행된다. 외부세력의 개입과 반대시위, 소송전의 패턴은 이미 국책사업마다 반복되는 수법이다.

반대로 연좌 농성과 공사차량 진입 방해 등 반대자들의 각종 방해공작에 정부가 취할 수 있는 방법이라곤, 공사 방해금지 가처분 신청이나 농성장 강제철거 밖에 없다. 그렇지 않고선 국책사업을 예정된 기간 내 마무리 할 수 없으며, 공사 지연에 따른 혈세 추가지원은 불가피하다.

그 동안 법원은 제주해군기지, 밀양 송전탑 건설 등 국책사업 진행에 있어서 국책사업의 공익성과 시급성을 인정하는 입장을 취하며, 반대자들이 제기한 공사 중단·취소 소송이나 농성장 강제철거 취소 소송들을 대부분 기각했다. 반면 정부가 제기한 공사방해금지 가처분 신청을 수용해왔다. 그래서 국책사업을 착공한 후 절차적 하자나 환경파괴 논란 등으로 여러 소송이 제기됐으나 판결에 의해 해당사업이 완전히 중단된 사례는 거의 없다³⁾고 한다.

2) '제주 해군기지 건설 방해한 개인단체에 구상권 행사한 해군' 백승구 기자 (조선Pub, 2016.4.28.)

3) '국책사업의 정치화와 사회경제적 갈등비용' 김태완 기자 (일간조선, 2015.3월호 p340)

<제주해군기지, 밀양 송전탑 건설 과정에서의 소송>

사업	소송당사자	소송명	판결
제주 해군 기지	주민이 국방부장관을 상대로	국방·군사시설 사업실시계획 승인처분 무효확인 소송 (2009.4)	“다소 절차가 부실하더라도 변경된 계획을 위법으로 볼 수는 없다” (서울행정법원, 2010.7)
	주민이 제주도지사를 상대로	절대보전지역 변경처분 무효확인 소송(2010.1)	“원고들에게 이 사건을 다룰 원고 적격이 있다고 볼 순 없다” (제주고법, 2010.12)
	해군이 강정마을 회장, 외부단체를 상대로	해군기지 공사방해금지 가처분 신청(2011.7)	"신청인의 토지와 공유수면에 대한 사용과 점유 등을 방해해선 안 된다"며 "위반할 때마다 200만 원씩 신청인에게 지급해야 한다" (제주지법, 2011.8)
	주민이 제주도지사를 상대로	해군기지 예정지 내 농로의 용도폐지처분에 대한 집행정지 신청(2011.8)	“처분의 효력을 정지할 긴급할 필요가 인정되지 않는다” (제주지법, 2011.8)
	주민이 국방부장관을 상대로	국방·군사시설 사업실시계획 승인처분 무효확인 소송 상고심	원심 판결에서 국방부가 일부 패소한 부분을 뒤집고, 사업실시계획을 변경승인한 처분에 대해 적법하다고 판단 (대법원, 2012.7)
밀양 송전 탑	한전이 밀양주민을 상대로	송전탑 공사 방해금지 가처분 신청(2013.10)	공사방해 금지신청 수용 (창원지방법원 밀양지원, 2013.10)
	주민이 산업통상자원부장관을 상대로	송전선로 건설 사업 계획변경 승인처분 취소소송(2014.2)	(※소송제기 7개월 이후 송전탑 완공)
	주민이 밀양시장을 상대로	움막 농성장 강제 철거 계고 취소소송(2014.4)	철거의무 불이행을 방지하는 것은 공익에 대한 중대한 침해에 해당한다며 각하 (창원지법, 2014.7)

4. 국책사업 휘방 놓은 외부세력의 실체

우리사회에는 전국의 굵직한 집회시위마다 어김없이 나타나는 전문 시위부대가 있다. 겉으로는 환경보존과 노동자인권 등 그럴싸한 명분을 내세우며 시위에 가세하지만 실제 이유는 반정부와 반미를 선동하고 있다. 이런 속셈을 감추고 시위현장에서 주민들을 돕는 척하며 극한대결을 부채질하니 한마디로 위장된 분열조장 세력들이다.

국책사업 공사의 지연 여부도 사실 이런 외부세력의 개입수준, 현장 활동가의 체류규모 등과 밀접한 관련성이 있다. 또한 극렬한 투쟁방식을 펼치는 전문시위대가 순수한 지역민들을 얼마나 부추기고 선동하는지도 집회시위 폭력수위와 국책사업 판도에 큰 영향을 미친다.

2010년 8월부터 고정시위대가 뿌리내린 제주해군기지 공사현장은 외부세력 개입의 대표적인 사례로 꼽힌다. 제주해군기지 건설 과정에서 외부단체나 개인의 불법적인 공사 방해행위로 공사는 무려 14개월 지연됐고, 해군은 삼성물산에 공사 지연 손실비용 275억 원을 지급해야 한다. 해군이 문제삼은 대상은 ‘강정마을회’를 비롯해 ‘통일을 여는 사람들(평통사)’ ‘천주교정의구현사제단’ ‘개척자들’ ‘제주참여환경연대’ ‘생명평화결사’ 단체와 개인 등 116명이다. 여기에 현지주민은 30여 명에 불과하고 모두 제주 지역 이외 외부활동가들이다.

외부세력 중 ‘평통사’는 공사 착공 초기부터 반대활동을 적극 전개한 핵심 조직이다. 이 단체는 용산 미군기지 반환운동 등을 벌인 반미(反美)단체이기도 하다. 1994년 문규현 신부와 홍근수 목사 주도로 설립됐으며, 2003년 매향리 폭격장 폐쇄투쟁과 효순·미선 투쟁 등을 함께해 온 운동권 단체들이 ‘조직의 전국화’를 꾀하며 재창립했다. 한일 군사협력 중단, 한미일 삼각 미사일 방어망 및 군사동맹 저지활동, 국방예산 삭감 등을 주력으로 하고, 2010년 천안함 폭침 당시 국제조사단의 조사결과를 인정하지 않고 유엔안보리에 재(再)조사를 요구하는 서한을 보내기도 했다. 상임대표를 맡았던 문규현씨는 1989년 ‘세계청년학생축전’에 참가하기 위해 평양에 들어갔다가 국가보안법 위반으로 처벌받았다. 대표적인 친북 인사인 강정구씨도 이 단체의 상임대표를 맡았었다.⁴⁾

2013년 10월 초, 중단 4개월 만에 재개된 밀양 송전탑 공사 현장 곳곳에서 며칠 동안 반대 주민과 경찰, 한전 직원들 사이에 몸싸움이 벌어졌다. 그곳에는 통합진보당과 정의당, 환경운동연합, 민주노총 경남도본부·울산본부, 녹색당, 청년좌파 회원 등 원정시위대 100여명이 합류했는데, 경찰 확인 결과 전체 시위대 가운데 주민은 10여명에 불과했다. 며칠 뒤 통진당 경남도당 당원 30명은 공사가 진행 중인 송전탑 인근의 또 다른 공사 예정지에 몰려와 가로 2m, 세로 1m, 깊이 80cm가량의 큰 구덩이를 파고 나무 구조물을 설치했다. 구조물 위에는 밧줄로 된 올가미 5개가 걸려있고 페트병에는 휘발유를 담아놓았다. 무덤을 연상케하는 구덩이와 올가미, 휘발유 페트병은 외부세력들이 반대투쟁을 묵숨과 결부시키려는 섬뜩한 시도였다.

4) ‘제주 해군기지 건설 방해한 개인단체에 구상권 행사한 해군’ 백승구 기자 (조선Pub, 2016.4.28.)

5. 외부세력 개입, 국책사업 지연이 남긴 것

외부세력이 휘저어놓은 국책사업은 깊은 상처를 남기게 된다. 무엇보다 지역 주민들이 국책사업 찬반 입장으로 나뉘면서 오랜 이웃사촌이 등을 돌리는 상황에 이르렀다. 이는 무엇보다도 주민 간 또는 정부-주민 간 원만한 대화가 이뤄지지 않으면서 더 심각해진다. 여기에 외부세력들이 조정자처럼 위장한 채 자신들이 원하는 방향으로 주민들을 끌고 가고, 심지어 주민들을 폭력상황에 노출시킴으로써 격한 감정에 이르도록 선동한다. 걸으면 중재자역할을 하지만 실제로는 갈등관계자들 사이의 소통과 신뢰를 차단시키고 갈등의 조장과 확산을 키우고 있는 셈이다.

국책사업이 진행된 과거 사례를 보면 국책사업 지연에 따른 직접 피해비용도 심각하다. 서울외곽순환도로 건설과정에서 송추-의정부를 잇는 사패산터널 구간 공사가 환경단체와 불교계 반대로 2년간 중단돼, 당초보다 400억 원의 사업비가 증가했다. 또한 대구-부산 경부고속철도 노선 중 천성산을 관통하는 원효터널 공사도 6개월간 중단돼 시공업체가 밝힌 직접적인 공사추가금이 145억 원이나 된다. 최근에 제주해군기지 건설 지연으로 해군은 건설사인 삼성물산에 275억 원의 손실비용을 지급하기로 했다.

직접 피해비용만 발생하는 것도 아니다. 외부세력 개입으로 인해 국책사업을 둘러싼 이념정치갈등이 깊어지면서 많은 사회경제적 비용이 초래된다.⁵⁾ 아래 직접비 비용은 생산임금 손실을 위주로 계산했으며 이외에도 간접비 비용이 있는데, 차량정체와 인근사업체 영업손실 등의 제3차 피해비용, 경찰관서의 관리 비용, 소송비용이나 과도한 보상, 갈등 후유증, 중복적인 평가조사 등이 유발된다.

5) 이하 사회경제적 비용 관련 내용은 대통령직속대통합위원회가 한국행정학회에 의뢰해 작성한 '한국형 정치갈등에 따른 사회경제적 비용연구' 보고서(2014.12월)를 바탕으로 작성했다.

<국책사업의 직접비 비용6>

	제주해군기지	밀양 송전탑
시기	사업기간: 2010년~2014년 9월	사업기간: 2002년~2010년 12월(완공지연)
	공공갈등발생기간: 2005년 4월~진행중	공공갈등발생기간: 2000년 1월~2014년 9월
비용	정치화 이전('05.4~'10.5): 약1억300만 원	정치화 이전('00.1~'12.1): 약4억3000만 원
	정치화 이후('10.6~'13.12): 약378억 원	정치화 이후('12.1~): 약100억 원
유사사례 비교대상	직도공군사격장 건설 사례	인제 송전탑 건설 사례
	공공갈등발생기간: 2005년 5월~2009년 7월	공공갈등발생기간: 2001년 10월~2009년 10월
	비용: 약1억3200만 원	비용: 약4470만 원

※ '한국형 정치갈등에 따른 사회경제적 비용연구' 보고서

외부세력과 정치권 개입으로 국책사업이 정치화로 변질되면서 직접비 비용이 매우 커지는 것을 알 수 있다. 또한 다른 유사사례와 비교했을 때도 각각 공공갈등 발생기간은 비슷하지만 초래된 직접비 비용은 수백배 정도 차이난다.

6. 국책사업이 이념정치갈등의 진앙지 되지 않도록

국책사업에 대한 법적 개념은 아직 정립되지 않았지만, 국책사업은 국가, 지방자치단체 또는 공공기관이 공공의 이익을 위하여 수립하는 정책 또는 이를 시행하기 위한 계획⁶⁾으로 볼 수 있다. 즉 국민다수를 위한 '공공이익'이 최우선의 목적이다. 제주해군기지는 북한의 도발 억제와 남방 해양주권 수호 등 안보차원에서 중요한 의미를 갖는다. 밀양 송전탑은 공장과 가정으로 전기를 보내는 송전선로 공사로서 국민의 안전과 편익에 직결된 국가기반시설이다. 사드 배치도 북한 미사일 위협에 마주한 대한민국이 고육지책으로 선택할 수밖에 없는 국가 안위와 연결된 문제다.

제주해군기지와 밀양 송전탑 건설은 진행과정에서 심각한 사회갈등과 반목, 사업차질이 빚어졌다. 두 사례의 이념정치화 전개 양상을 보면, 환경·탈핵·인권단체와 종교계 등이 참여하면서 천막농성 등 고정시위가 형성되고, 그곳이 갈등의 거점이 되어 희망버스니 평

6) 산술수식: 갈등지속일수×참여인원×시중노임단가(7,915원)×법정근로시간(8시간)

7) 부좌현의원이 대표발의 한 '국책사업국민토론회위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안'(2013.2.4. 임기만료폐기) 제3조에 정의되어 있다.

화버스, 구럼비 등 상징성을 앞세워 전국적 규모로 수천 명이 공사현장을 드나들며 국책사업 반대여론을 확산시킨다. 결정적인 공사 방해요소인 집회시위와 농성을 더 이상 불가능하게 하는 공사방해금지 법원 판결, 움막 철거 행정대집행이 이뤄지면, 인권침해나 공권력 탄압이라는 새로운 갈등이슈로 불씨가 옮겨 붙는다. 기본적으로 국책사업에서 정부는 일방적으로 밀어붙이는 강자로, 주민 등 반대파들은 손해 보면서 탄압받는 약자의 이미지로 대립되기 때문이다. 이 과정에서 정치인들이 선거를 앞두고 여권·정부 심판용으로 국책사업 반대투쟁에 나서게 되는데, 국책사업이 정치 정쟁에 휘말리면서 국론분열과 사회갈등은 더욱 증폭된다. 한마디로 국책사업에 외부세력과 정치권의 개입은 국책사업을 이념정치갈등의 진앙지로 몰고가는 행위인 것이다.

지난 주말, 좌파진영 중심으로 사드 반대 집회시위가 이어졌다. 전국학생행진 소속 대학생들이 연좌농성을 벌였고, 제주해군기지 공사 중단의 핵심조직으로 꼽히는 평화와통일을여는사람들(평통사)도 사드배치 철회 집회를 개최했다. 미국에서도 재미 친북·좌파단체 등이 백악관 앞에서 사드반대 시위가 있었는데, 이 자리에 제주해군기지 반대 투쟁에 앞장섰던 문규현 신부가 참여했다. 같은 날 사드한국배치반대전국대책회의(사드대책회의) 소속 700여명도 사드 배치 반대 범국민행동 집회를 열고 정부서울청사까지 가두행진을 진행했다.

사드대책회의는 한국진보연대와 평통사 등 좌파성향 단체 51개로 구성된 조직으로서, 여기엔 법원이 이적 단체로 판시한 조국통일범민족연합(범민련) 남측본부, 민족자주통일중앙협의회(민자통), 코리아연대, 우리민족연방제통일추진회의(연방통추)를 비롯해 이적 단체 판결을 받고서 간판만 바꾼 민주민생평화통일주권연대(옛 남북공동선언실천연대), 한국청년연대(옛 한국청년단체협의회) 등이 참여하고 있다. 이들 중 일부는 2006년 5월 평택 미군 기지 확장 이전 추진 당시 쇠파이프와 죽창까지 들고 불법 폭력 시위를 벌였으며, 같은 해 11월에는 '한·미 FTA(자유무역협정) 저지 범국민대회'를 벌여 7개 시·도청을 습격하기도 했다. 또 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 시위, 2011년 제주 강정마을 해군기지 반대 시위, 2015년 세월호 1주기 집회 등 각종 폭력이 난무했던 시위 때 얼굴을 내밀었다. 공안 당국에 따르면 사드 대책회의에 참여한 단체 51개 중 22개가 2006년 한·미 FTA 반대 시위에, 32개가 2008년 광우병 시위에, 32개가 2011~2012년 제주 강정마을 해군기지 반대 시위에 가담했다.⁸⁾

과거 국책사업 휘방꾼으로 전국을 돌던 평통사 등 좌파단체와 문규현신부 등 좌파인사가 사드 배치 국책사업을 기회로 다시 활개를 펼치려는 듯하다. 외부세력과 정치권이 개입

8) '시위때마다 등장하던 그들... 또 '간판' 바꿔' 이용수·주희연 기자 (조선일보, 2016.7.18.)

되는 순간 정부-주민 간 대화와 신뢰는 멀어지고 대한민국은 또다시 국론분열과 사회혼란으로 치달는다. 다행히 성주 주민들은 차분하게 사드배치 반대를 외치며 외부세력을 철저히 차단하기로 했다. 성주 주민에게도 정치권에도 제주해군기지와 밀양 송전탑 건설 사례가 반면교사가 되길 바란다.

□ 제주해군기지 건설 추진 경과

- 2007. 5월. 해군, 제주 강정마을에 해군기지 건설 발표
- 2007. 5월. '제주도 군사기지반대 도민대책위원회' 구성
천주교 제주교구 사제단과 환경단체, 민노당 의원 등이 기자회견, 단식농성
- 2009. 3월. 강정지역 생태계 공동조사 결과, 사업예정지 바깥 등대.주변해역에 연산호 군락의 분포 확인.
- 2009. 4월. 해군기지 건설 저지 결사투쟁 1차 도민대회 개최, 주민 19명 집단삭발.
- 2009. 5월. 제주 시민단체와 종교계, 강정주민들이 김태환 도지사에 대한 주민소환 추진
- 2009. 8월. 주민소환투표가 투표율 미달로 부결
- 2009. 9월. 국가정책조정회의, 15만t급 크루즈선 2척 입출항하는 '민군복합형 관광미항' 발표
- 2009. 9월. 민군 복합형 관광미항 주변지역 종합발전계획안 설명회가 찬반마찰 속 진행
- 2009. 9월. 제주참여환경연대, 붉은발말뚝게 등 휘귀.멸종 동식물 보호 주장
- 2009. 10월. 노회찬 진보신당 대표, 제주도의회 기자회견에서 해군기지 재검토 및 영리병원 허용 철회 주장
- 2009. 11월. 강정마을회, 환경영향평가심의회가 졸속 통과됐다고 위원 상대로 제주지법에 손배소송 제기
- 2010. 7월. 서울행정법원, 주민이 낸 해군기지 설립계획 취소 소송에서 국방부의 기지설립을 위한 변경승인 계획이 위법하지 않다고 판결.
- 2010. 7월. 민변, 서울행정법원 제주해군기지 사업 국방부장관 승인처분에 대한 집행정지신청 제기.
- 2010. 11월. 제주군사기지반대범도민대책위가 재검토 촉구하고 사업 반납 주장.
- 2010. 12월. 군사기지저지대책위 등 시민단체, 종교단체 등 30여명이 천막농성 시작.
- 2011. 4월. 양운모 전 한국영화평론가협회장이 건설 반대 시위 현장에서 구속.
- 2011. 4월. 건설공사 공사업체와 지역주민,시민단체 등 50여명이 충돌
- 2011. 9월. 평화와통일을여는사람들 사무국장 등 3명 업무방해 및 공무집행방해 혐의로 체포.
- 2011. 9월. 평화비행기, 평화버스로 전국 1500여명 '구럼비와 함께하는 사람들'이 구럼비 순례 선언, 평화콘서트 등 진행, 야3당(민주당, 민노당, 진보신당)은 해군기지 예정지에 경찰투입된 것을 맹비난.
- 2011. 9월. 제주도, 해군기지에 15만t급 크루즈선 드나들 수 없다며 정밀재검토 요청.
- 2012. 2월. 제주 해군기지 건설 백지화 전국 시민행동 행사에서 민주통합당, 통합진보당, 진보신당 제주도당 등 야3당이 해군기지 공사 중단 촉구.
- 2012. 2월. 이명박 대통령, 민주통합당 지도부의 말바꾸기를 정면 비판.
- 2012. 3.1. 강정마을회, 대책위는 상경 시위.
- 2012. 3.2. 민주통합당 한명숙 대표, 국회 최고위원회에서 공사 강행 시도 중단 요구.
- 2012. 3.3. 해군, 구럼비 바위 폭파를 위한 화약 발파신청서를 서귀포 경찰서에 접수.
- 2012. 3.7. 구럼비 바위 발파작업 개시하자, 주민.시민단체 활동가 등이 공사현장 진입차단 위

해 20여대 차량으로 바리게이트 치고 쇠사슬로 몸을 감는 등 인간띠를 형성. 이에 경찰은 문정현 신부, 현애자 전 국회의원, 김영심 제주도의원 등 19명 연행. 한명숙 민주당 대표와 이정희 통합진보당 대표이 각각 기자회견과 연좌농성 벌임.

- 2012. 3.8. 문정현, 문규현 신부 등 50여명이 농성 중 사업단 정문 일부 파손해 연행.
- 2012. 3.9. 한명숙 민주당 대표는 당내 제주해군기지대책특위 구성 지시.
- 2012. 3.9. 민주당, 통합진보당 등 야권 의원들이 SNS 통해 구럼비 폭파 소식 전하며 공사중 단 촉구.
- 2012. 3.10. 문규현 신부, 활동가, 주민 등 29명이 공사장에 진입해 경찰이 연행.
- 2012. 3.11. 서울에서 해군기지 저지 대책회의, 한미FTA 저지 범국민운동본부, 문화연대 등 500명이 삭발식과 촛불집회 진행
- 2012. 3.21. 강정마을회와 시민사회단체회원 200명이 펜스 뚫어 기지 안으로 진입하다가 저지.
- 2012. 3.25. 민중의 힘 소속 회원 5000명이 제주해군기지 건설 반대 시위.
- 2012. 4.14. 강정마을회와 전국대책회의 등 3000명이 대규모 집회.
- 2012. 5월. 해군, 제주해군기지 앞바다에 방파제 건설용 케이슨 투하작업을 재개.
- 2012. 7월. 민군복합항 건설 관련 소송 대법원 적법 판결.
- 2013. 1월. 민주당, 15만급 크루즈선 입항 가능성 검증 결과 부인하며 공사장 앞에서 기자회견.
- 2013. 5월. 육상 민군공동시설 및 군사시설 공사 착공
- 2014. 10월. 외부단체, 공사 방해용 천막 등 지장물 설치
- 2015. 1월. 군 관사 공사 방해 지장물 철거 행정대집행
- 2016. 2월. 민군복합형 관광미항 준공식 개최

□밀양송전탑 건설 추진 경과

- 2007. 11월. 정부, 신고리 원전-북경남변전소 756kV 송전선로 건설사업 승인
- 2008. 7월. 밀양시 5개면 지역주민 1000명 쫓겨대회.
- 2008. 8월. 송전탑 착공.
- 2008. 12월. 밀양주민들과 환경단체 등 1500명이 서울 한전본사 앞에서 집회시위.
- 2009. 11월. 송전탑 분쟁 조정위원회 구성 (지자체, 한전, 주민)
- 2010. 8월. 주민 200명 시공업체의 현장사무실 설치 반발하며 집회시위.
- 2010. 8월. 한전, 밀양시장과 창녕군수를 고소, 손해배상청구소송 제기.
- 2012. 1월. 주민 이치우씨 송전탑 건설 반대 주장하며 분신 사망.
- 2012. 3월. 송전탑 구간 공사 중지.
- 2012. 3.17~18. 탈핵희망버스 행사 진행, 전국에서 1000명 참가해 추모문화제 개최,
신고리원전 5·6호기 백지화 주장.
- 2012. 7월. 밀양 상동면에 헬기로 3t 굴삭기 및 자재 투입
- 2012. 9월. 국회 현안보고 이후 밀양 송전탑 구간 공사 중지.
- 2012. 10월. 밀양 주민과 시민단체 대표들이 갈등해소 대정부 건의.
- 2013. 1월. 밀양주민과 송전탑반대대책위는 '희망순례' 진행. 한전본사 앞 반대촉구 집회.

- 2013. 1월. 반대대책위, 한전 간부 3명을 업무상 배임 혐의로 고발.
- 2013. 5.24~25. 탈핵희망버스 밀양지지 방문.
- 2013. 5.29. 국회 산업위, 한전 추천 3인 반대대책위 추천 3인 국회 추천 3인 '전문가 협의체' 구성 등 중재안 발효. 산업위는 제출된 보고서를 바탕으로 해결방안 권고하며, 한전과 대책위도 권고에 따르기로 함. 40일간 공사중단.
- 2013. 6월. 밀양 송전탑 갈등 해결할 '전문가 협의체' 구성.
- 2013. 6월, 송·변전설비주변지역 보상·지원 법률(밀양송전탑지원법) 국회 산업위 소위 통과.
- 2013. 7월. 전문가 협의체, 송전탑건설 외 대안없다는 보고서 작성, 주민·야당 추천위원 채택 거부.
- 2013. 10월. 밀양 송전탑 건설 현장과 자재 야적장 인근에서 물리적 충돌 발생.
- 2013. 10월. 법원, 한전이 밀양 송전탑 공사 방해금지 취지의 주민을 상대로 낸 가처분 신청을 인용. 국가 전력수급 상당한 차질 우려가 이유.
- 2013. 10월. 국회 국정감사에서 야당의원들, 송전탑 현장에 과도한 공권력 투입과 인권침해 비판.
- 2013. 12월. 밀양 주민 유한숙씨가 음독 후 사망.
- 2013. 12월. 밀양주민들 한전본사 앞 추모의 날 행사 진행, 집회시위.
- 2013. 12.23. 야당의원 80명, 정부에 송전탑 공사 중단과 주민대화 통한 대안검토 촉구 기자회견.
- 2013. 12.31. 밀양송전탑지원법 국회 본회의 통과. 송변전시설 설치사업 시행자는 하락한 땅값 등 재산적 보상할 근거 마련.
- 2014. 1.25~26. 전국 20여개 지역에서 2차 희망버스.
- 2014. 2월. 주민300명, 산업통상자원부 장관 상대로 송전선로 건설 사업 계획변경 승인처분 취소소송 제기.
- 2014. 3.14. 서울 덕수궁 대한문 앞, 반대대책위 등 200명이 유한숙씨 추모문화제 개최.
- 2014. 3월. 부산기독교교회협의회 소속 12명 목회자 40일간 단식기도 돌입.
- 2014. 4월. 밀양시, 주민15명에게 송전탑 현장 인근 움막 4개 자전 철거 계고장 발송.
- 2014. 4.21~22. 천주교 정의구현전국사제단, 400여명 신부·수녀가 송전탑 현장 방문미사.
- 2014. 6.4. 지방선거 투표일, 움막에서 주민-경찰 간 충돌.
- 2014. 6.11. 농성움막 강제철거 과정에서 주민들이 분노 뿌리거나 몸에 쇠사슬 두르고 충돌해 주민과 경찰관 20명 부상.
- 2014. 6월. 새정치민주연합과 정의당 소속 국회의원 66명, 강제철거 행정대집행 명령 중단 촉구. 조계종과 한국기독교교회협의회 등 종교계도 정부 규탄.
- 2014. 7월. 밀양송전탑 대책위, 행정대집행에 대한 진상규명 요구 기자회견 개최.
- 2014. 7월. 반대주민들, 새로운 농성장 만드는 2차 투쟁 움직임.
- 2014. 7월. 창원지방법원, 주민들이 낸 움막 농성장 강제 철거 계고 취소소송에 각하 판결.
- 2014. 8월. 반대대책위, 움막 철거 행정대집행 당시 인권유린 이유로 헌법소원 제기.
- 2014. 9.23. 송전탑 완공.

기업파업 장기화, 갈등 증폭
- 노사문제에 있어 제 3자 개입을 중심으로 -

황 성 옥

자유와통일을향한변호사연대 변호사/ 이화여대 법학전문대학원 겸임교수

1. 들어가며

소위 '87체제' 즉 민주화 이후, 우리 사회에서 억눌려 왔던 이익집단의 권리주장이 폭증되었고 이는 대표적으로 일반 시민입장에서는 집회 및 시위로, 노사관계에서 극한의 대립으로 표출되었다. 물론 집회 및 시위에 관한 권리와 근로자의 단체행동권은 헌법상 기본권으로 보장되는 것이지만, 다른 기본권과 마찬가지로 그 한계 및 제한이 있음은 두말 할 필요가 없다.

문제는 민주화라는 과정이 이들 권리의 확장 속에서 달성되었음을 부인할 수 없기에 현실적으로 과도한 행사 혹은 한계를 넘은 경우에도 묵인되었던 정치·사회적 배경으로 말미암아 절차적, 실제적 민주화가 달성된 오늘에 와서는 바로잡혀야 할 필요성이 제기됨에도 그 관성으로 말미암아 여전히 기본권 행사가 사회불안요소로 작용하고 있는 역설이 발생하고 있다는 점이다.

특히, 노사관계에 있어서 단체행동권은 그 행위태양이 위력을 동반되어 자칫 그 한계를 넘는 폭력사태를 불러일으킬 수 있는 요인이 있다. 그럼에도 헌법상 단체행동권이 기본권으로 인정되는 예외가 된 것은 그 범위가 노사관계에 한정되고 그 대상이 근로자의 임금 혹은 근로환경에 대해서만 국한되었기 때문이다.

따라서 법치주의가 올바르게 구현되기 위해서는 양당사자가 이에 대한 인식 하에 서로의 권리를 법절차적 과정을 통해 합법적으로 수행해야 할 사회적 의무가 있다. 그러나 단체행동권을 여전히 정치투쟁의 수단으로 생각하는 일부 세력들의 잘못된 가치관으로 인해 우리 경제를 이끌어나가고 일자리를 창출해야하는 기업과 근로자 모두에게 오히려 해가 되는 상황이 벌어지기도 한다.

최근 한상균 전 민주노총위원장이 주도한 광화문 폭력집회 사태에 대해 법원이 1심판결에서 5년이란 중형을 선고했다. 개인으로서도 불행한 일이지만, 이미 우리 사회는 이러한 갈등으로 막대한 비용을 치러야 했다.⁹⁾

갈등양상을 보면, 갈등 주체 간에 형성된 타협선이 외부세력 혹은 제3자에 의해 무너지고 그로인한 갈등증폭의 원인이 제3자에게 있음에도 불구하고 그 피해는 당사자와 우리사회가 지게 된다. 이러한 모순을 언제까지 안고 가야하는 지에 대해 노사관계법을 중심으로 제3자 개입의 문제를 다뤄보고자 한다.

2. 제3자 개입 여부에 대한 법적 근거

가. 헌법상 고찰

노사 측이나 노사로부터 위임을 받은 대리인이 아닌 제3자가 개입할 수 있는 근거는 헌법 제21조 집회 및 시위의 자유에서 고찰해 볼 수 있다. 대부분의 단체행동권이 집회를 통해서 이루어지기 때문에 집회 및 시위의 자유와 경합적으로 적용될 수 있기 때문이다. 그러나 집회 및 시위의 자유도 자신들의 표현의 자유를 행사하는 것이지 자기와 관련없는 타사업장의 노사분규에 개입하는 것까지 그 자유로 포섭할 수 있는지는 의문이다.

단체행동권은 헌법에서 근로자 측에 부여된 권리이므로 제3자에게 개입할 권리는 하위법률에서 규정하여 간접적으로 인정하는 것은 별론으로 하고, 헌법상 단체행동권에서 바로 도출된다고 보긴 어렵다.

한편, 헌법 제37조 제2항은 모든 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로 제한할 수 있다고 규정하고 있으므로, 제3자가 개입하여 집회를 하는 경우에 그것을 집회 및 시위에 관한 기본권으로 인정한다 하더라도 집회 및 시위에 관한 법률의 제한이 그대로 적용된다.

나. 노사관계법상 고찰

(1) 제3자 개입금지의 연혁

1980년 노동관계법을 개정할 때 신설한 조항이다. 당시 노동조합법 12조의2와 노동쟁의조정법 13조의2에 직접 근로관계를 맺고 있는 근로자나 해당 노동조합 또는 사용자 기타 법령에 의하여 정당한 권한을 가진 자를 제외하고는 누구든지 쟁의행위, 노동조합의 설립과

9) 5년간 불법 시위, 사회적 비용 18조 원, 바른사회시민회의에 따르면, 불법 폭력 시위로 인해 최근 5년간 총 18조 원가량의 사회적 비용이 발생한 것으로 추산됐다. 모두 45건의 불법 시위가 있었던 2011년에는 4조900억 원의 사회적 비용이 발생했고, 2012년 4조6400억 원(불법 시위 51건), 2013년 4조900억 원(45건), 2014년 3조1800억 원(35건)이 각각 생겼다는 것이다. 올해는 23건의 불법 시위로 인해 2조900억 원의 비용이 발생한 것으로 추산됐다. <문화일보 2015. 11. 27. 자 보도>

해산, 노동조합에의 가입·탈퇴 및 사용자와의 단체교섭에 관하여 관계당사자를 조종·선동·방해하거나 기타 이에 영향을 미칠 목적으로 개입하는 행위를 금지하는 규정을 신설하였다.

1986년 12월 위 조항에 '총연합단체인 노동조합 또는 해당 노동조합이 가입한 산업별 연합단체인 노동조합의 경우에는 제3자 개입으로 보지 않는다'라는 단서조항이 추가되었으며, 1997년 3월에 노동조합법과 노동쟁의조정법을 통합하여 '노동조합 및 노동관계조정법'을 제정하면서 '제3자 개입'을 명시한 조항을 삭제하는 대신 '노동관계의 지원' 조항(40조)을 신설하였다. 이 조항은 노동조합과 사용자가 단체교섭 또는 쟁의행위와 관련하여 지원을 받을 수 있는 대상을 해당 노동조합이 가입한 산업별 연합단체 또는 총연합단체, 해당 사용자가 가입한 사용자단체, 해당 노동조합 또는 해당 사용자가 지원을 받기 위하여 노동부장관에게 신고한 자, 기타 법령에 의하여 정당한 권한을 가진 자로 제한하였다.

2006년 노무현정부에서 위의 제3자 지원 신고 제도를 폐지하기로 합의하였다. 이에 따라 같은 해 12월 30일 '노동조합 및 노동관계조정법'을 개정하여 '노동관계의 지원' 조항을 삭제함으로써 2007년부터 '제3자 개입금지' 규정은 완전히 폐지되었다.¹⁰⁾

(2) 현행법의 해석

현행 노동조합 및 노동관계조정법에 따르면 위에서 고찰한 바와 같이 명시적인 금지규정은 없다.

다만, 제2조 정의에서 "쟁의행위"라 함은 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다고 규정하여 쟁의행위는 노동관계 당사자에 의해서만 이루어져야 한다고 간접적으로 규정하고 있고, 제10조 설립신고에서 연합단체인 노동조합에 있어서는 그 구성노동단체의 명칭, 조합원수, 주된 사무소의 소재지 및 임원의 성명·주소를 기재하여 제출하게 하고 있으며, 제37조(쟁의행위의 기본원칙) 조합원은 노동조합에 의하여 주도되지 아니한 쟁의행위를 하여서는 아니된다라고 하여 쟁의행위는 노동조합에 의해 주도되어야 함을 명시적으로 규정하고 있다.

따라서 조합원은 물론 노동조합과 전혀 관계없는 자에 의해 쟁의행위가 유도되거나 이루어지는 것은 현행 노사관계법상으로도 불가능하다고 해석할 것이다.

한편 동법 제29조(교섭 및 체결권한)에서 노동조합과 사용자 또는 사용자단체로부터 교섭 또는 단체협약의 체결에 관한 권한을 위임받은 자는 그 노동조합과 사용자 또는 사용자단

10) [네이버 지식백과] 제3자 개입금지 [第三者介入禁止] (두산백과)

체를 위하여 위임받은 범위 안에서 그 권한을 행사할 수 있다고 하여 노동조합의 상급단체의 경우는 위임을 받은 경우, 단체협약을 체결할 수 있다고 규정하고 있으나, 쟁의행위에 대하여 상급단체가 주도하고 가담하는 부분에 대해서는 명시적인 규정이 없다. 현재 실무의 관행은 상급단체나 제3자가 개입한 그 자체보다는 쟁의행위가 노사관계법에 규정된 합법성을 일탈할 경우¹¹⁾에 위력에 의한 업무방해나 폭행, 손괴, 일반교통방해죄 등의 형사법 체계로 다루고 있는 듯하다.

다. 소결

따라서 현행법 하에서 노동조합으로부터 위임을 받지 않은 외부세력이건 위임을 받은 외부세력이건 노사관계법상 쟁의행위와 관련해서는 법적공백이 발생하고 있고, 쟁의행위가 집회 및 시위의 형태로 나타나면 그 경계가 모호해지면서 형사법체계로 다루어지는 문제가 발생한다.

3. 외부세력에 의한 노사 간 갈등 악화의 예

가. 한진중공업 사태

2010년 한진중공업 사측의 인력구조조정에 대하여 노조 측이 전면 파업으로 맞선 상태에서 민주노총 부산본부 지도위원인 김진숙이 한진중공업 영도조선소 내 85호 크레인에서 농성을 시작하였다. 한편 소위 희망버스라는 이름으로 외부에서 원정시위대가 집회와 시위를 벌이고, 희망버스 시위대가 불법적으로 회사 안으로 진입하려는 시도를 하는 과정에서 사측 및 경찰과 충돌하였으며, 2011. 6. 말 노사가 최종 합의하고 파업을 철회함으로써 분쟁이 타결됨.¹²⁾ 그러나 희망버스에 참여한 주요인사가 문정현 신부, 백기완, 배우 김여진, 국회의원 이정희, 이종걸, 정동영 등임에 비추어 봤을 때 근로자도 아닌 제3자 개입은 자율적 노사합의를 추구하는 노사관계법의 취지에 어긋난다고 평가된다.

11) 제38조(노동조합의 지도와 책임) ① 쟁의행위는 그 쟁의행위와 관계없는 자 또는 근로를 제공하고자 하는 자의 출입·조업 기타 정상적인 업무를 방해하는 방법으로 행하여져서는 아니되며 쟁의행위의 참가를 호소하거나 설득하는 행위로서 폭행·협박을 사용하여서는 아니된다.

제42조(폭력행위등의 금지) ① 쟁의행위는 폭력이나 파괴행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 점거하는 형태로 이를 행할 수 없다.

②사업장의 안전보호시설에 대하여 정상적인 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 이를 행할 수 없다.

12) 바른사회시민회의 자료: 원정시위와 사회갈등의 평화적 해결방안

나. 울산 현대자동차 사태

현대자동차 울산공장 시트사업부 소속 하청업체인 동성기업이 사업주의 건강상 문제를 이유로 폐업한 후, 동성기업 근로자 59명 중 30명은 새 하청업체인 청문기업과 근로계약을 체결하였으나, 금속노조 현대차 울산비정규직지회에 가입된 나머지 29명은 원청업체인 현대자동차의 직접고용을 요구하며 공장점거농성에 들어갔다.

중앙노동위원회는 “현대차는 직접적인 사용자관계로 볼 수 없어 노동조합 및 노동관계법상 노동쟁의 대상이 아니다”라고 하였으나 대법원은 2012. 2. 23. 비정규직 근로자 최병승에 대해 고용간주 취지의 판결을 내려, 회사측이 다시 정규직 전환에 대하여 특별교섭을 진행하였으나 입장차로 인해 비정규직 해고자 최병승과 비정규직지회 사무장 천의봉이 송전철탑에 올라 농성을 시작하였다.

이에 소위 ‘희망버스’라는 외부세력(한국진보연대, 통일문제연구소, 민변 등의 단체) 등이 참여하여 공장 안 진입을 시도하였고 이를 제지하는 사측과 물리적 충돌로 인해 약 100여 명의 부상자가 발생하였다. 당시 원정시위대 주최 측은 죽봉과 쇠파이프등의 불법시위도구를 사전에 준비하였는데 대다수 시위참가자들은 예기치 못한 폭력사태를 뒤에서 관망하는 등 외부세력과 당사자간의 미묘한 태도 차이가 있었다.¹³⁾

4. 외부세력 혹은 제3자 개입의 문제점

제주 해군기지에서도 문제되었지만, 최근 사드 배치 문제를 놓고 성주 군민들의 집회 및 시위에 외부세력이 개입하여 사태를 악화시켰다는 의혹이 제기되었다. 국가 정책에 대해서만 골라서 쫓아 다니며 횡방을 놓는 전문시위꾼들이 있는 것 아니냐는 줄곧 언론에 의해 의혹이 제기되어왔다. 비단 노사관계에만 국한되는 문제가 아닌 것이다.

파업으로 대표되는 단체행동권은 기업에게 있어서는 헌법이 보장하는 재산권 보장에 대한 중대한 헌법상 예외이다. 즉 법치주의의 일반적인 영역을 벗어난다는 것이다. 파업에 대한 기업의 대응수단으로 직장폐쇄를 규정하고 있지만 선제적 직장폐쇄가 아니라 사후적 직장폐쇄라는 점과¹⁴⁾ 대체근로자의 채용도 금지하고 있으므로¹⁵⁾ 기업 및 사용자의 측면에서는

13) 바른사회시민회의 자료: 원정시위와 사회갈등의 평화적 해결방안

14) 제46조(직장폐쇄의 요건) ①사용자는 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후에만 직장폐쇄를 할 수 있다.

사후적 직장폐쇄의 문제점은 쟁의행위가 발생한 이후에만 가능하고 우리나라의 파업형태가 시설점거로 이어지는 게 다수이므로 쟁의행위가 처음부터 불법폭력사태로 번진 경우, 회사의 손해가 막대하게 된다는 것이다. 민사소송으로 모두 보전받을 수도 없을 뿐 아니라, 시장에서 경쟁하는 기업의 특성상 경쟁력 상실로 도태되는 위기까지 초래될 수 있다.

막대한 피해를 입을 수 있다. 근로자의 입장에서도 재산권이 제약받는다. 근로자도 파업기간 중에 임금을 지급받지 못할 위험이 있기 때문이다.¹⁶⁾

이와 같이 일반적인 법치주의의 예외적 특징을 갖고 있으므로, 보다 세밀한 적법절차가 요구된다. 무엇보다 노동조합 및 노사관계법이 규정하는 법조항의 취지가 사용자와 근로자를 반목하게 하는 것이 아니라, 양 당사자가 실행행사를 하더라도 적법절차를 통해서 자주적인 타협을 유도하기 위함이라는 것을 염두에 두어야 한다.

문제는 외부세력 및 제3자가 개입되면 이러한 타협이 어려워진다는 것이다. 임금 및 근로환경의 개선을 요구하는 개별 사업장에 들어가서 정치적 구호를 외치면서 정권퇴진 운동을 벌인다든지, 국가정책을 반대한다든지, 개별사업장과 관계없는 노동정책에 항의를 하는 것 등으로 사태를 장기적으로 몰고 가고 악화시킨다는 것이다.

제3자가 개입하면 근로자들이 명분론에 매몰되는 경우도 많아진다. 협상이란 양당사자가 상호 양보하여야 하는 속성을 띠게 마련인데, 개별사업장의 근로자들이 적당한 선에서 타협을 하고 싶어도 구호와 선동이 난무한 상황에선 쉽게 그러한 협상을 타결하기 쉽지 않은 분위가 형성된다는 것이다.

5. 제3자 개입금지 조항, 과연 폐지가 정답이었나?

가. 시대의 변화

제3자 개입금지 조항을 폐지하자는 측의 가장 큰 이유는 힘에 있어서 사용자에 비해 근로자 및 노동조합이 열악하다는 것이다. 노동쟁의 자체가 권리분쟁이 아니라 이익분쟁이기 때문에,¹⁷⁾ 법원을 통한 구제가 가능한 전자의 경우에는 별 문제가 없다고 볼 수 있으나,

15) 43조(사용자의 채용제한) ①사용자는 쟁의행위 기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다. ②사용자는 쟁의행위기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무를 도급 또는 하도급 줄 수 없다

16) 제44조(쟁의행위 기간중의 임금지급 요구의 금지) ①사용자는 쟁의행위에 참가하여 근로를 제공하지 아니한 근로자에 대하여는 그 기간중의 임금을 지급할 의무가 없다. ②노동조합은 쟁의행위 기간에 대한 임금의 지급을 요구하여 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 하여서는 아니된다. 다만, 사용자가 파업기간 중의 임금을 지급할 의무가 없을 뿐, 임의로 지급하는 것을 막는 조항은 아니라 할 것이므로 이 조항이 과연 쟁의행위에 대한 신중성을 담보할 수 있을지 의문이며, 조직력이 막강한 노조의 경우에는 단체협약으로 이 조항을 사문화할 수 있다.

17) 현행법상 노동쟁의의 정의를 ‘노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태’라고 규정하여 근로조건에 관한 이익분쟁만이 단체협약 또는 쟁의행위의 대상으로 정당하다고 보기 때문이다.

이익분쟁은 힘의 대결이기 때문에 제3자가 조력할 필요성이 있다는 것이다.

그러나 시대는 변했다.

굳이 민주화라는 틀에 박힌 용어를 쓰지 않더라도 우리 국민들의 권리의식이 높아졌을 뿐 아니라 과거 값싼 노동력 취급받던 근로자들도 기업의 경쟁력이 높아짐에 따라 역대 연봉자들도 이전 낮설지 않게 되었다. 강력한 노동조합의 출현으로 오히려 과도한 정규직 근로자에 대한 보호로 인해, 비정규직 근로자, 청년실업의 문제가 대두되기 시작했다. 글로벌 경쟁시대가 도래했고 세계가 하나의 시장으로 묶이는 시대에 기업경쟁력 강화가 근로자의 실질임금을 높일 수 있고 실업률을 낮출 수 있음에도 흘러간 노래 부르듯 우리 노동환경은 구태를 벗어나지 못하고 있다.¹⁸⁾

나. 제3자 개입금지는 입법정책의 문제

(1) 헌법재판소 판결

- 헌재 1990. 1. 15. 89헌가103 (합헌), 1993. 3. 11. 92헌바33 (합헌)

구 노동쟁의조정법

제13조의 2 (제3자개입금지) 직접 근로관계를 맺고 있는 근로자나 당해 노동조합 또는 사용자 기타 법령에 의하여 정당한 권한을 가진 자를 제외하고는 누구든지 쟁의행위에 관하여 관계당사자를 조종·선동·방해하거나 기타 이에 영향을 미칠 목적으로 개입하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 총연합 단체인 노동조합 또는 당해 노동조합이 가입한 산업별 연합단체인 노동조합의 경우에는 제3자개입으로 보지 아니한다.

제45조의 2 (벌칙) 제12조 제2항·제3항 또는 제13조의 2의 규정에 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다.

쟁의행위는 노동관계 당사자가 임금 및 근로조건 등을 정하는 단체협약을 체결함에 있어서 보다 유리한 결과를 자신에게 가져오게 하기 위하여 행사하는 최후의 강제수단이다. 따라서 쟁의행위는 주로 단체협약의 대상이 될 수 있는 사항을 목적으로 하는 경우에만 허용되는 것이고, 단체협약의 당사자가 될 수 있는 자에 의하여서만 이루어져야 하는 것이다. 이 점에서 쟁의행위에는 원칙적으로 제3자가 개입하여서는 아니된다는 성질상의 한계가 있게 되는 것이다. 즉 단체협약에 의하여 정하여질 사항은 주로 노동관계 당사자 사이의 경제적 이해관계에 관한 것이므로 당사자 사이에 존재하는 갖가지 요인에 의하여 결정되어야 할 것이고, 다른 기업의 사용자나 근로자들 사이에 존재하는 요인이나 특정단체 기타 외부 제3자의 정치적 영향 등에 의하여 결정될 수는 없는 것이다.

18) 노동유연성의 제고가 실질적 해법이 될 수 있음에도 노동기득권들로 인해 논의조차 안되고 있는 것은 안타까운 일이다.

쟁의행위에 의하여 사용자로서는 기업의 정상적인 운영을 방해받게 되고, 근로자로서는 쟁의기간 중 보수에 관한 불이익을 받게 된다. 노동관계 당사자가 자신의 주장을 관철하기 위하여 쟁의행위를 함으로써 입게 되는 이러한 손해의 위험은 스스로가 부담하는 것이기 때문에 쟁의행위를 할 것인지의 여부와 그 방법·정도의 선택 또한 노동관계 당사자의 책임 아래 자주적으로 이루어지지 않으면 아니된다.

노동관계 당사자가 노동쟁의에 있어서 자주적으로 의사를 결정할 수 있으려면 국가·특정정당·사회단체나 경쟁기업 등 제3자의 개입이나 지시로부터도 독립되어야만 한다. 노동관계 당사자가 아닌 제3자가 노동관계 당사자의 어느 한편과 이해를 전적으로 같이하는 경우란 있기 어렵다. 어느 집단이나 단체이든 간에 그 자신의 고유한 존립목적에 갖는 것이며, 그 집단이나 단체가 특정한 세계관이나 정치적 이념의 실현을 위한 것일 때에는 더욱 그러하다. 그러므로 노동관계 당사자 사이의 쟁의행위에 제3자가 의사결정을 조종·선동·방해할 정도로 끼어들게 되면, 쟁의행위는 노동관계 당사자의 위험부담 아래 진행되면서도 근로자의 임금 및 근로조건에 향상과는 관계없는 목적에 의하여 왜곡될 수 있다.

그와 같이 왜곡된 쟁의행위는 사용자나 근로자의 어느 편의 이익은 물론 산업평화의 유지에도 도움이 되지 아니할 뿐만 아니라, 나아가서는 국민경제 발전의 걸림돌이 되게 된다.

- 헌재 2004.12.16. (2002헌바57) 구 노동조합및노동관계조정법 제40조 제2항 등 위헌소원 (동법 제89조 제1호 중 "간여"행위 처벌 부분)

노동조합및노동관계조정법
 제40조(노동관계의 지원) ① 노동조합과 사용자는 단체교섭 또는 쟁의행위와 관련하여 다음 각 호의 자료부터 지원을 받을 수 있다.
 1. 당해 노동조합이 가입한 산업별 연합단체 또는 총연합단체
 2. 당해 사용자가 가입한 사용자단체
 3. 당해 노동조합 또는 당해 사용자가 지원을 받기 위하여 행정관청에게 신고한 자
 4. 기타 법령에 의하여 정당한 권한을 가진 자
 ② 제1항 각 호 외의 자는 단체교섭 또는 쟁의행위에 간여하거나 이를 조종·선동하여서는 아니된다.
 제89조(벌칙) 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 제37조 제2항, 제38조 제1항, 제40조 제2항 또는 제42조 제1항의 규정에 위반한 자

이 사건 법률조항은 단체교섭이나 쟁의행위에 관한 의사결정이 노동관계 당사자의 책임 아래 자주적으로 이루어지도록 함으로써 자율성과 대등성에 기초한 노동관계의 발전을 도모하기 위한 것으로서, 그 입법목적의 점에서는 구 노동조합법 및 구 노동쟁의조정법의 제3자 개입금지조항과 다를 바 없다

다만, 이 사건 법률조항은 구 법률의 제3자 개입금지조항에 대하여 헌법재판소가 그 결정에서 광범위한 해석의 여지를 두고 있다고 지적한 문구인 “영향을 미칠 목적”, “개입”을 삭제하고 대신 “간여”라는 문구를 사용하고 있다. 또한 현행 노동조합및노동관계조정법은 단체교섭 또는 쟁의행위와 관련한 제3자의 정당한 조력행위를 “지원”이라고 표현하면서 지원 가능한 제3자의 범위를 구 법률에 비하여 명확히 함과 동시에 확대하였고, 제3자에 의하여 간여·조종·선동이 금지되는 분야를 단체교섭과 쟁의행위로 국한하였다.

이와 같은 이 사건 법률조항의 입법목적과 경위, 법률의 전반적인 체계, 법문의 구성 등을 종합하여 보면, 이 사건 법률조항에서 말하는 “간여”란, 단체교섭이나 쟁의행위에 관련된 제3자의 행위를 전체적으로 평가하여 볼 때 단체교섭이나 쟁의행위의 강요·유도·조장·억압 등 노동관계 당사자의 자유롭고 자주적인 의사결정에 영향을 미칠 만한 간섭행위를 포괄하는 것으로 보아야 할 것이고, 이러한 의미는 자의를 허용하지 않는 통상의 해석방법에 의하여 누구나 파악할 수 있다 할 것이다.

따라서 이 사건 법률조항은 죄형법정주의가 요구하는 처벌법규의 명확성원칙에 위반된 것이라 할 수 없고, 이 사건 법률조항을 위헌으로 판단하여야 할 다른 사유도 찾아볼 수 없다.

(2) 소결

헌법재판소는 제3자 개입금지 조항과 관련한 세 차례 판결에서 제3자 개입금지 조항에 대하여 합헌 판결을 하였다.

물론 제3자 개입을 허용하는 현재의 법상태가 위헌이라고 단정할 수도 없다. 제3자 개입을 금지할 것이냐 마느냐는 국가경제와 노동시장의 변화에 따른 입법정책의 문제이기 때문이다. 다시 말하면, 제3자 개입 금지가 일각에서 말하는 것처럼 노동운동을 말살하는 것이라 단정할 수 없다는 것이다.

6. 참고: 발레오 전장 사례

경북 경주시 황성동에 있는 이 업체는 자동차부품 분야에 높은 기술력을 지닌 프랑스 발레오(Valeo)사가 1999년 만도기계(주) 경주사업본부를 인수해 설립한 자동차 부품 전문회사인 발레오전장시스템스코리아(주)는 2008년 19억원, 2009년 35억원의 적자가 나자 경영 위기

타개책으로 경비직 등에 외주화를 추진했다. 경비직 14명은 이에 반발해 금속노조에 가입했다. 이어 회사측은 이듬해 경비직 5명을 생산직으로 배치하는 대신 빈 자리를 용역업체에서 채우도록 하는 등 아웃소싱에 나섰다.

금속노조 경주지부 소속 발레오만도지회는 용역 경비 철수, 경비 정규직 채용 등을 요구하며 2010년 2월 파업 찬반투표를 실시해 총원 대비 82.6% 찬성률로 쟁의행위 돌입을 결정했다. 회사측은 설 연휴 직후 직장폐쇄를 전격 단행하며 노조측에 맞섰다.

이에 노조는 공장 진입을 수차례 시도했고 금속노조 경주지부는 부분 파업에 이어 전면 파업까지 벌이는 등 투쟁 수위를 높였다. 이어 조합원들 사이에서 극한 투쟁에 회의가 생기기 시작했고 같은해 5월에는 일부 조합원이 자체적으로 임시총회를 열어 금속노조 탈퇴를 결의했다.

당시 결의에는 재적조합원 606명 가운데 543명이 참가했고 517명이 찬성표를 던졌다. 이에 따라 회사측도 99일만인 2010년 5월 25일 직장폐쇄를 철회하는 방식으로 화해의 손을 내밀었다.

노조측은 이어 6월 7일 (노동조합)조직형태 변경을 위한 임시총회를 열어 압도적 찬성으로 금속노조를 탈퇴하고 기업별 단위노조인 발레오전장노조를 출범시켰다. 노조는 한 발짝 더 나아가 같은해 7월 20일에는 항구적 무쟁의도 선언했다.

금속노조측은 그러나 노조측의 산별노조 탈퇴 과정에 회사측이 노조파괴 공작으로 악명 높은 '창조건설팅'과 계약을 체결하는 등 부당노동 행위를 했기 때문이라고 주장했다.

당시 총회에 참석하지 않은 금속노조 산하 지회장 등은 금속노조 규약상 총회를 통한 집단 탈퇴는 금지하고 있다며 소송을 냈다.

1·2심은 "발레오만도지회 규칙상 금속노조 의사에 반하는 결정을 할 수 없고 임금교섭이나 단체협약 체결도 금속노조 차원에서 이뤄졌기 때문에 독립된 노조가 아니다"고 원고 승소로 판결했다.

그러나 대법원은 "독자적 규약과 집행기관을 가지고 독립한 단체로 활동해 근로자단체에 준하는 지위를 가진 경우 조직형태 변경이 가능하다"며 원고 패소 취지로 사건을 서울고법에 돌려보냈다.¹⁹⁾

19) 연합뉴스 2016. 2. 20. '산별노조 탈퇴 길' 연 발레오전장은 어떤 회사인가 기사 참조

7. 나오며

강력한 노조가 등장하면서, 국민들은 과연 노동조합이 약자인가라는 의심을 품게 되었다. 저성장시대에 접어들면서 일자리 창출의 문제가 사회문제로 떠올랐음에도 노사분쟁은 여전히 대기업 노조 중심으로 일어나고 있다. 그나마 노사분쟁을 견딜 수 있는 대기업은 버틸 수 있지만, 하청업체는 파업으로 인한 피해를 고스란히 떠안을 수밖에 없다.

문제는 근로자도 아닌 제3자들이다.

상급노조단체가 개별노조단체를 지원하는 것은 그렇다 하더라도, 아무런 연고도 없는 제3자들이 기업과 그 기업에 기대어 생존을 영위하는 근로자의 절박한 상황에 개입하여 사태를 악화시킨다는 것이다.

근로자는 회사가 더욱 발전하여 자신들의 임금이 올라가길 바란다. 회사를 망하게 하기 위해 파업을 하는 것이 아니다. 회사의 발전은 회사가 생산하는 제품과 서비스의 경쟁력이다. 근로자가 파업을 한다고 해서 그 경쟁력이 저절로 올라가는 것이 아니다. 쟁의행위를 할 것인가 말 것인가, 얼마나 지속할 것인가, 회사와 어느 정도에서 타협을 보는 것이 정당한가는 그 회사를 다닌 근로자들이 가장 잘 알 것이기에 회사와 근로자는 한 운명공동체라는 한계를 가지고 있다.

그러한 한계가 없는 제3자 개입은 사태의 해결을 복잡하게 만든다. 제3자 개입은 불필요한 소모전과 명분론으로 흐를 위험성이 있다. 사태가 악화되면 곧이어 공권력과 마찰로 이어진다.

과연 제3자 개입이 분쟁의 악화를 목적으로 하는 것인지 분쟁의 해결을 목적으로 하는 지 의심스럽다. 제3자 개입금지는 입법정책의 문제라는 것은 헌법재판소의 판결의 취지에 비추어 법리적으로 명확하다.

작금의 경제위기 상황에 비추어 그리고 노사관계법의 원래 취지를 살리기 위해서라도 제3자 개입금지 조항 신설을 다시 생각해 보아야 할 것이다.

법이 없다고 하더라도, 위의 발레오 전장 지부 노조처럼 근로자들 스스로가 자신들의 임금과 근로환경을 저해하는 제3자 개입을 단호히 거부해야 할 것이다.

사회갈등 부추기는 외부세력의 개입: 토론문

김 인 영

한림대 정치행정학과 교수

I. 들어가기

본 주제와 관련한 박주희, 황성욱 두 분의 발제 내용에 동의한다. 특히 바른사회시민회의 박주희 사회실장의 “제주 해군기지 -> 밀양 송전탑 -> 성주 사드배치”로 이어지는 국책사업 외부세력 개입에 의한 사회적 비용의 천문학적 증가, 그리고 배후로 지목될 수 있는 “진보좌파 언론-정당-지지세력 규합 -> 시민단체와 연계된 시위와 극렬한 저항 -> 갈등증폭의 순환구조” 설명에 동의한다. 국책사업을 “이념투쟁의 장(場)”으로 만들어 사회적, 정치적, 경제적 비용을 키우고 사업을 지연시키며 국론분열과 사회의 갈등을 키우는 우리 사회 갈등증폭 메커니즘에 대한 문제 제기는 대단히 중요하다.

II. 민주주의와 갈등해결, 공화제 국가

본 토론자는 민주주의라는 또는 민주주의 방식을 통한 갈등해결이라는 측면에서 토론하고자 한다.

첫째, 사회갈등이 빈번하게 극단적인 대결로 확대되는 원인에 대한 분석, 둘째, 갈등관리의 차원에서 외부세력의 개입이 가져오는 문제점의 차원에서의 분석이 가능하다.

1987년 민주화 이후 대통령 직선제와 선거라는 절차적 민주화는 이루었지만, 공동체 구성원들 간의 갈등해결 방식으로서의 미시적 차원의 민주주의는 발전, 정착되지 않고 도리어 공동체 구성원 간 타협 없는 반대의 지속이라는 민주주의의 부작용을 드러내고 있다.

프란시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 최근 지나친 야당 등 견제 세력에 의해 정책 결정에 이르지 못하는 미국 정치시스템의 동맥경화 현상을 ‘비토크라시’(vetocracy)라고 명명했다. 대의민주주의(representative democracy)가 ‘쇠퇴’(decay 또는 타락)하여 ‘비

토크라시'가 되었다는 주장이다.²⁰⁾ 이러한 체제 내 집단이나 반대 세력의 반대나 저항 때문에 정부가 결정에 이르지 못하게 하는 비토크라시가 최근 민주주의 국가들에 나타나는 현상이 되고 있다. 미국의 경우는 오바마 케어에 대한 공화당과 보수세력의 반대가 특히 그렇다. 우리의 경우는 한-미 소고기 협상이나 한-미 FTA에 대한 격렬한 반대와 저항이 포함될 수 있겠다.

최근에는 우리 사회에 비토크라시적인 현상이 과거보다 더욱 자주 일어나고 있다. 제주 해군기지 건설, 송전탑 건설, 사드배치 등의 문제들에서 나타나고 있는 '님비현상' 또는 반공동체적 갈등확대 현상의 내면에는 군중 집회나 항의 시위라는 민주적 수단으로 반대의 강도를 높게 지속하여 정부의 결정을 뒤집겠다는 의지가 강하게 자리 잡은 것으로 보여 진다.

헌법 제1조의 ②항 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”는 조항만 주장할 뿐이지 제1조 ①항의 “대한민국은 민주공화국이다”는 외면하고 있는 모습이다. 국민이 자신의 권력을 대한민국이라는 공화국을 지키고, 함께 사는 공화국으로 발전시키는데 사용하는 것이 아니라 자신과 지역, 그리고 자신이 속한 집단의 이익을 지키기 위해 사용하는 것을 민주주의의 과정으로 잘못 이해하고 있는 것이다. 민주적 타협의 과정은 핵심이 반대에 있는 것이 아니라 반대에도 불구하고 공존의 해결책을 모색하는 과정에 있음을 간과하고 있는 것이다.

1987년 민주화 이후 30년이 되어감에도 국민이 개인과 집단의 테두리 안에서 안주하며 공동체적 이상을 배반하는 현상이 빈번히 일어나고 있는 이유는 무엇인가? 박주희 실장의 발제 내용처럼 개인과 집단 이익에 반사회적 시위가 전문 직업 시위꾼들에 의하여 기획되고 확산되기 때문이다. 이명박 정부 시기의 광우병 괴담, 민영화 괴담, 그리고 최근의 사드 전자파 괴담은 일부 인터넷 매체에 의해 뿌려지고, 유력 신문들이 이를 진실인양 받아쓰고, 방송이 더 자극적으로 영상 효과를 첨가하여 공중전파를 타고 국민에게 전달되게끔 기획에 의해 만들어지기 때문이다. 거짓과 괴담이 진실이 되는 '되먹임(feedback)의 의사전달 구조'가 만들어졌기 때문이다.

'공화'(共和, republic)란 공동체의 이익을 위해 사적 집단의 이익 추구는 잠시 미루어두는 체제를 말함이고, 공화제 내의 시민은 공적이익과 사적이익의 균형을 알기에 국가 공동체의 위기 시에는 내 가족, 내 마을이 우선 되어서는 않는 결정을 하여야 한다. '대한

20) Francis Fukuyama, "America in Decay: The Sources of Political Dysfunction," *Foreign Affairs*, September/October 2014.

민국은 민주공화국'임에도 '공화'는 외면하고 '민주주의의 이름으로' 집단 이기적인 행동을 자랑스럽게 하고 있는 것이다. 이렇게 국민이 '공화국의 국민됨'을 포기하고 시민이 '시민정신'을 잃고 '집단 이기주의'에 매몰된다면 「대한민국 호(號)」는 더 이상 희망이 없다.²¹⁾

사회 전체의 대기오염은 상관없이 할인만 하면 개인의 이익을 앞세워 폭스바겐 매장으로 달려가는 일부 시민의 몰염치와 이기주의는 큰 틀에서 사드반대, 해군기지 반대, 송전탑 반대라는 지역, 집단 이기주의와 다르지 않다. 공동체를 위하는 공화제적 시민의식이 필요하고 시민의식을 강화하는 운동이 시급히 그리고 절실히 필요하다.

물론 지역주민들은 해군기지 결정 전에, 송전탑 건설 전에 또는 사드기지 결정 전에 동의를 구하는 논의를 하지 않았다는 민주주의의 절차 상의 문제를 제기하고 있다. 민주적 결정 방식에 따라 사전에 동의를 구해야 했다는 민주적 절차의 부실에 대한 지적은 중요하다. 하지만 중국, 러시아, 북한이 반대하고 있고, 또 중국과 북한에 동조하는 외부 집단들이 반대하는 상황에서 사전 논의는 어려운 현실이었다. 국방과 외교 사안이기에 그렇다는 것이다. 시위대가 외치는 구호만을 왜 성주이어야만 하는가에 대한 토론과 대안 찾기는 없고 무조건 내 집 앞, 내 자식들이 사는 곳에는 해군기지, 송전탑, 사드는 절대 안된다는 자기주장 밖에 없다.

둘째, 박주희 실장님의 “국책사업 훼방과 지연”, “황성욱 변호사님의 ”파업 장기화와 갈등증폭“의 내용 모두에 정치권의 책임이 가장 크다. 정치란 갈등의 해결 방식을 찾는 것인데 정치가 오히려 갈등 유발자, 갈등 증폭자, 갈등 해결 방해자가 되어 있기 때문이다.

왜 그럴까? 정치적 이익에 따라 노무현, 이명박, 박근혜 정부가 실패해야 다음 선거에서 이기고 대선에서의 승리를 바라볼 수 있는 정치구조이기 때문이다. 이는 앞서의 첫 번째 이유인 반(反)공화제적 집단의 행위와 태도, 문화 때문이기도 하지만 근본적으로 정부가 잘하면 여당의 인기가 높아져 야당이 다음 선거에서 패배할 확률이 높아지는 정치적 경쟁 때문이다. 선거에서의 승리를 위해 야당은 정부가 일을 잘 못한다고 또는 잘못했다고 비판하거나 일을 할 수 없도록 방해한다. 그 방해에는 사회갈등의 지속, 확대, 심화도 포함된다.

21) 공직자가 국민의 공복임을 잃고 개인 이익에 충실하다면, 국회의원이 국민의 대표임을 잃고 지역의 국회임을 자임한다면, 기자가 기자정신을 잃고 허위의 전달자가 된다면, 교사가 학생의 스승임을 잃고 월급쟁이에 머문다면, 국민이 국민됨을 포기하고, 시민이 시민정신을 잃는다면 그 나라의 미래는 없거나 보잘 것 없다.

정치적 경쟁을 완화하기 위하여 협치(協治)나 공동통치 연정(聯政)을 방안을 제시하고 있지만 100% 만족할 만한 해답은 아니다. 경기도의 연정처럼 몇 자리 내어주는 것은 문제가 생기지 않지만 연정이 깊어지면 정치적 책임 소재(political accountability)가 불분명해진다. 대의민주주의 정치의 가장 중요한 핵심의 하나는 주기적 선거로 통치의 책임을 가리는 것인데 국민이 심판할 수 있는 근거가 사라지게 되는 것이다. 나아가 협치나 연정은 정치인들이 선거에서 과반수를 얻지 못해도 정권에 합류할 수 있는 길을 열어 놓고 자 하는 불순한 정치적 의도가 다분히 존재한다. 결국은 국민이 여야의 책임 없는 행동이나 정책, 결정 등에 대해 바로 심판하여 바로 잡아주어야 한다.

정치권이 개입하여 갈등을 오래 끌고 간 사례는 대부분이 노조 파업의 경우이다. 이는 국회 내에 진출해 있는 노동계 특히 노총 출신 정치인들이 나서서 노조를 일방적으로 지지하고 기업의 양보를 요구하기 때문이다. 이렇게 되면 노사갈등은 진정되기보다 수면 아래로 잠복하고, 시장의 논리를 벗어나 경제는 비효율이라는 추락의 길로 들어서게 된다.

3. 민주공화제적 갈등해결 방안 모색

전문적 직업 시위꾼 등 제3의 세력이 갈등에 개입할 때 사회갈등은 가장 증폭되는 구조를 가지고 있음을 보았다. 수입산 쇠고기 사건, 효순·미선이 사건, 세월호 참사, 사드 배치 등 자신들을 ‘정의와 평화의 사도’로 자처하지만 이들은 거의 대부분 종북(從北), 반미(反美), 사회주의(社會主義) 세력들이다. 종북, 반미 이념으로 무장하고 폭력적 시위가 특징이다. 성주를 방문한 국무총리에게 열린 물명을 던지고 폭력을 행사한 사태에 대해서 “시위에는 일부 전문 시위꾼들과 불순세력이 가담하지 않았나 하는 의심이 강하게 든다”고 한 국회의원의 지적은 사실로 밝혀지고 있다. 이렇게 외부의 직업 데모꾼들의 개입이 이루어지면 갈등은 악화되게 된다.

따라서 갈등 해소에 제1차적 해결은 우리 사회에 님비가 아니라 공동체 전체를 고려하는 시민의식이 자리 잡아야 한다는 것, 둘째의 갈등해소 방안은 갈등은 당사자 해결이 원칙이지만 제3자의 개입이 있을 경우 정치적으로 중립적이고 또 대민 설득력과 정부로부터의 경제적 지원을 합리적으로 계산해 낼 수 있는 능력을 갖춘 세력에 한하여 법으로 허용하는 방안이 고려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 실제 제3자 개입을 통한 갈등해결은 커다란 국가적 사업이나 사건은 해결이 어렵고 기껏해야 천안-아산역 명칭 선정 갈등, 또는 울주군 청사 이전 갈등과 같은 비교적 사소한 사안에 한정될 것이다.

아무리 사소한 사회갈등이라도 내 지역만은 안된다는 지역 이기심에 이념을 갖춘 세력이 결합하게 되면 갈등은 해결되기 어렵다. 자신이나 지역, 또는 집단의 이익보다는 공동체의 이익을 우선시 하는 공화제적 사고가 함양 되어야 함이 우선이다. 나아가 제3자 개입이 불가피하다면 객관적인 제3자 이외의 외부세력의 개입은 법으로 철저히 걸러져야 한다.

기업의 구조조정 역시 정치권이 개입하지 말고 시장원리에 맡겨야 하는데 정치권은 지역의 표를 의식하여 계속 '연명'시키려 한다. 기술도 생존 능력도 없는 기업들을 연명시키면 일시적으로 표를 얻을 수는 있지만 장기적으로 성장 여력이 있는 기업들의 발목을 잡게 되고 국가 경쟁력은 하락하게 된다. 기업구조조정은 정치권과 정부는 제외하고 순수히 시장원리에 의해서 진행됨이 원칙이다. 단지 실업대책에 대하여는 정부와 정치권의 논의가 필요한 사항이지만 기업의 생존 여부는 순수하게 시장논리를 따라야 가장 효율적이다.

황성욱 변호사님께서 발제문을 통해 제기하신 제3자의 악의적·불법적 개입으로 인한 기업파업의 장기화 문제 제기에 동의한다. 근본적으로 노사갈등은 모두 노-사의 자유계약에 대한 계약 위반 논쟁이므로 노-사라는 해당 당사자가 해결해야 제대로 풀릴 수 있다. 노동계약 역시 강제가 아닌 자유 계약이므로 당사자들에 의한 해결이 우선이라는 것이다. 아울러 노-사의 협상에서의 균형을 위하여 파업 시 근무지 또는 공장에서의 파업행위는 금지해야 하며, 파업 노동자에 대한 대체 근로자 파견이 허용되어야 사측과 노측이 균형을 맞출 수 있다고 본다. 현재의 노동법은 노-사의 타협을 이야기 하면서도 노측에 대한 보호 규정만 있고, 사측에 대한 보호는 상대적으로 규정하고 있지 않는가 하는 판단 때문이다. 황성욱 변호사님의 고견을 듣고 싶다.

국책사업의 외부세력 개입과 이념정치화: 토론문

양 준 모
연세대 경제학과 교수

1. 문제제기

■ 국책사업의 정치화

○ 국책사업과 대선 공약: 2002년 10월 26일 부산불교회관에서 민주당 노무현 대통령 후보와 김정산, 천성산 고속철도 관통반대 시민종교대책위 간담회

• 한겨레신문 보도: “2002년 대통령선거 당시 노무현 후보가 ‘천성산 터널 백지화 및 재검토’ 공약을 냈다. 하지만 대통령인수위원회 때부터 공사 입찰이 들어가면서 지난 한 싸움이 시작된다. 천성산은 지울 스님을 환경운동가로 키웠고 그는 숙명론적 자세로 그 헌신을 받아들였다. 4대강 사업이 추진되던 2009년, 다시 그는 산골에서 나와 낙동강을 걷기 시작했다.”

○ 조선일보 보도

• “천성산 터널 문제도 사회적 비용을 크게 지불한 사건이었다. 환경 운동가인 지울 스님이 “터널이 뚫리면 천성산에 사는 보호 동물인 도롱뇽이 살지 못하는 등 생태계가 파괴된다”며 2003~2004년 4차례에 걸쳐 부산시청과 청와대 앞에서 단식에 들어갔다. 환경 단체 등은 2003년 10월 공사 금지 가처분 신청을 냈고, 대법원이 2006년 6월 2년 8개월 만에 공사 재개를 최종 결정했다. 당시 건설교통부 평가로 1년간 공사가 중단되면 사회·경제적 손실이 2조5000억원 (직접적 공사차질 비용은 145억원)에 이르는 것으로 추산됐다. 일각에서 ‘도롱뇽 살리려다 국론만 분열된다’는 비난이 나왔다. 2009년 대법원은 지울 스님의 업무 방해죄를 인정했고, 2010년 11월 천성산 원효터널이 완공됐다. 공사가 끝나고 조사해보니 도롱뇽은 그대로 살아있는 것으로 나타났다.”

■ 국책사업의 제3자 개입과 정치 세력

- 환경주의자
- 반미 세력
- 국가보안법 위반 세력
- 노동운동 세력
- 이익집단

2. 국책사업과 외부세력개입

가. 문제의 시작

■ 법치주의 훼손

- 재산권 행사와 피해 구제
 - 피해에 대한 사적 구제와 집단행동
 - 집단행동과 법률적 해결
- 정치권의 개입
 - 집단행동의 정치

■ 불순한 제3자 세력의 개입

- 자신의 이념을 알리기 위해 개입
- 쟁점의 전환
- 갈등 확산: 폭력 유발

■ 합리적 토론 저해 세력

- SNS 등을 통한 선동 세력
 - 도롱뇽
 - 광우병
 - 각 종 괴담 유포

- 정치권의 확대 재생산
 - 정부의 신뢰 흔들기
 - 과학적 판단보다 진영논리

나. 문제의 확대

■ 갈등의 확산

- 국책사업 자체의 갈등 문제를 벗어난 이념 갈등으로 확산
 - 원래의 문제를 과장 선정
 - 정치세력의 동참
 - 기존의 정치 갈등 구조 속에서 정권 타도와의 연계
- 피해 확산
 - 국책 사업 피해
 - 주민 피해
 - 갈등 고착화
 - 국민 피해

■ 국정 운영의 저해

- 정치권의 움직임에 따라서는 국정 마비 사태 초래
- 합리적인 국책 사업 추진의 어려움 발생

3. 해결 방향

■ 법치주의 확립

- 각종 민원에 대한 합리적 해결을 위한 행정기관 및 사법기관의 역할
 - 행정기관: 민원의 합리적 해결 절차 마련
 - 사법기관의 법치주의 확립
 - 신속한 분쟁 해결 절차 마련
- 괴담 등을 조직적으로 전파하는 세력에 대한 조치
 - 국책사업 추진 시 투명성 및 소통력 강화

- 괴담에 따른 국책 사업 추진 피해의 법적 구제 강화

■ 국책사업의 정치화 방지

- 정치권의 국책사업 악용 자제
 - 사업의 타당성 확보
 - 환경영향평가 등 각종 평가의 신뢰도 제고
 - 민원의 정치화 자제: 민원의 행정적 사법적 구제 절차 강화
- 지자체
 - 국책사업 개입세력에 대한 지원 자제
 - 지자체 민원 절차 투명화
- 언론
 - 쟁점의 확대보다 문제 해결 중심의 보도

■ 국책 사업 개입 세력에 대한 피해

- 개입 세력에 대한 책임을 명확히하고 피해에 대한 법적 책임을 지도록 해야 함.
- 폭력과 집단행동, 공사 방해 보다는 합리적 토론을 유도

4. 결론

■ 국책 사업의 정치적 해결보다는 합리적 토론을 기반으로 한 해결 방식 정착

- 국책 사업 추진 시 이해관계자와의 협의 강화
 - 피해 구제 절차와 소통
 - 피해 구제 합리화: 객관적 피해 구제 필요
- 국책 사업의 타당성 확보
 - 정치논리보다는 객관적 타당성 확보
 - 환경, 교통 등 주민들에 대한 영향 분석 강화

■ 폭력 등 불법 유발 세력에 대한 처벌 강화

- 자유로운 의사 표명은 권리
- 폭력 등 불법 행위는 처벌 대상

- 합리적 시민 세력 양성
 - 정치와 불법 세력의 야합 방지
 - 불법 세력의 권력화 제어



서울시 중구 세종대로 14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>