

KERI Brief

해외사례 및 경제적 효과를 통해 본 대체근로 도입의 필요성

유진성

한국경제연구원 연구위원
(jsyoo@keri.org)

우리나라의 경우 대체근로 금지 규정은 1953년 노동관계법 제정 시 도입되었다. 이후 대체근로에 대한 규정은 필수공익사업장에 대한 규정 변경을 제외하고는 지금까지 제정 초기의 기본적 틀을 유지하고 있다. 하지만 우리나라와 같이 대체근로에 대해 포괄적이고 일반적인 금지규정을 가지는 나라는 거의 없으며 주요 선진국에서도 대체근로를 허용하고 있다.

미국은 선진국 가운데 대체근로를 가장 활발하게 운용하는 국가로 알려져 있으며 일시적인 대체근로 뿐만 아니라 영구적인 대체근로까지도 허용하고 있다. 일본에서도 일반적으로 파업 시 사업 내 인력을 이용한 대체근로와 외부로부터의 근로자 신규채용 등을 활용한 대체근로는 가능하다. 프랑스는 파업 불참 근로자를 통한 대체근로, 무기계약 근로자의 신규채용, 기업 외부의 도급 발주 등을 통한 대체근

로는 허용된다. 독일의 경우 파업발생 시 원칙적으로 대체근로가 가능하며 신규채용, 하도급 등을 통한 대체근로가 허용되는 것으로 알려져 있다.

한편, 우리나라에서 대체근로를 도입할 경우 파업기간은 평균 34.3% 감소하여 2014년 기준으로 파업으로 인한 근로손실일수는 약 224천일이 감소하고, 완성차 업계의 파업손실액도 2014년 기준 약 7,700억 원 이상이 감소할 것으로 추정된다. 뿐만 아니라 대체근로가 허용될 경우 우리나라의 취업자 수는 2014년 기준으로 약 20만 명이 증가할 것으로 전망된다. 요컨대 주요 선진국들의 대체근로 운용 사례와 대체근로 허용에 따른 경제적 효과 등을 고려해 볼 때 우리나라도 대체근로를 조속히 허용할 필요가 있는 것으로 사료된다.

1. 서론

□ 우리나라는 2015년 9월 15일 노사정위원회에서 노동개혁 대타협을 이끌어내면서 노동시장 개혁의 기반을 마련

- 일반해고 지침을 중장기적으로 법제화하며 노사·전문가 등이 근로계약의 전반적인 제도 개선책을 마련
- 취업규칙 변경 부분에서는 임금피크제 도입 등의 취업규칙 개정을 위한 요건과 절차를 노사 간 협의를 거쳐 명료화
- 기간제·파견근로자 등의 고용안정 사항은 노사정이 공동으로 실태조사를 하며 합의사항은 정기국회 법안 의결시에 반영
- 임금피크제 실시로 인해 절감된 재원을 청년고용에 활용하며 대기업·공기업들은 청년 신규채용 규모 확대 조치를 강화해 나가는 한편, 정부는 세대간의 상생 고용 지원책을 강화

□ 노사정 대타협을 달성하였으나 노동시장개혁을 위해서는 추가적인 제도 개선이 필요하다는 주장이 제기되고 있으며 그 가운데 하나가 대체근로 금지 규정의 개선임.

- 우리나라의 경우 대체근로 금지 규정이 1953년 노동관계법 제정 시 도입되었는데, 2006년 필수 공익사업장에 한하여 대체근로 50%를 가능토록 한 제도 개선 이외에는 지금까지 기본적 틀을 유지하고 있음.
- 대체근로 금지 규정으로 인하여 노동조합의 교섭력이 높아지면서 장기파업을 통해 노조의 요구가 언제나 관철되는 상황에 직면하고 기업 및 국가의

손실도 막대한 실정

- 현장의 불합리한 노사관계를 바로잡고 기업 및 국가의 경쟁력을 제고한다는 측면에서 대체근로 금지 규정을 재검토할 필요가 있다는 주장이 대두

□ 본 연구에서는 대체근로 금지의 타당성을 살펴보고 향후 대체근로 도입의 필요성을 검토하고자 함.

- 파업 시 대체근로를 금지하는 것이 타당한 것인지를 외국의 사례를 통해 살펴보고 대체근로 도입이 우리나라 파업손실에 미치는 효과를 검토해 보고자 함.
 - 주요 선진국인 미국, 프랑스, 독일, 일본 등의 대체근로 허용 여부를 검토하고 우리나라에 주는 시사점을 도출
 - 문헌조사와 우리나라 파업 관련 자료를 결합하여 대체근로 도입 시 우리나라에서의 파업손실 감소 효과를 검토
- 도출된 결과를 바탕으로 대체근로 도입의 필요성을 검토

2. 대체근로의 해외 사례 검토

□ 우리나라의 현행법은 파업 중 신규채용 및 기업 외 인력을 사용한 대체근로를 금지하고 있음.

- 노동조합 및 노동관계조정법 제43조 제1항에 따르면 사용자는 쟁의행위 기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다고 규정
- 동법 동조의 제2항에서는 사용자는 쟁의행위 기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무를 도급 또는 하도급 줄 수 없다고도 규정

- 파견근로자보호 등에 관한 법률 제16조 제1항에서도 파견사업주는 쟁의행위 중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위해서 근로자를 파견할 수 없다고 규정하고 있음.
- 대체근로 금지는 노동조합의 단체행동권의 실효성을 보장하기 위한 불가피한 제도적 장치라는 취지로 시행되고 있으나 우리나라의 경우와 같이 포괄적이고 일반적인 금지 규정을 적용한 나라는 찾아보기 어려운 실정임.
- 뿐만 아니라 노동조합의 단체행동권을 보장한다면 사용자에게도 계약의 자유와 조업 혹은 영업의 자유를 보장할 필요성이 있기 때문에 대체근로 금지의 타당성에 대해서는 지속적으로 논란이 제기되고 있는 상황
- 이하에서는 주요 선진국에서의 파업 시 대체근로 관련 제도 혹은 운용 사례를 살펴봄으로써 글로벌 기준 및 관행을 점검하고 우리나라에서 대체근로 허용의 필요성을 검토해보고자 함.

(1) 미국

▣ 미국은 파업기간 중 대체근로를 제한하지 않으며 선진국 가운데 대체근로를 가장 적극적으로 활용하고 있는 것으로 알려짐.¹⁾

- 미국의 경우 파업기간 중 대체근로를 금지하는 규정을 특별히 두고 있지 않아 고용주는 파업기간 중 대체근로자를 사용하여 중단된 영업을 계속하는 것이 가능
- 미국에서는 파업권과 영업의 자유 사이의 균형 차원에서 파업 시 외부 인력의 일시적 대체뿐만 아니라 경우에 따라서는 영구적인 대체근로까지도 가능한 것으로 해석하여 운용하고 있음.

- 다른 나라들과 비교해볼 때 영구적인 대체근로까지 허용한다는 측면에서 대체근로를 가장 적극적으로 활용하고 있다고 평가할 수 있음.
- 파업참가자의 직장복귀에 대한 권리도 사용자의 부당노동행위에 대한 파업의 경우에만 인정하고 있음.
 - 부당노동행위에 대한 파업이란 부당노동행위에 항의하는 것을 목적으로 하는 파업을 의미하며 그 외의 모든 파업은 경제적인 파업으로서 간주할 수 있음.
 - * 경제적인 파업은 근로조건 등의 개선을 요구하는 통상의 파업으로서 근로자의 임금인상, 근로시간의 단축 등에 관한 파업을 의미
 - 원칙적으로 부당노동행위 파업의 경우 파업참가 근로자에 대한 원직복귀가 이루어지나 경제적 파업의 경우 파업참가 근로자에 대한 원직복귀가 이루어지지 않을 수도 있음.
 - 어느 종류의 파업이라고 하더라도 노사관계법의 보호를 받는 단체행동권을 이행하는 경우 파업참가자에 대한 해고나 징계처분은 허용되지 않지만 파업참가자의 원직복귀는 달라질 수 있다는 것이 특징임.
 - 요컨대 경제적 파업의 경우 사용자는 조업 계속을 위하여 대체근로를 사용하는 것이 금지되어 있지 않으며, 파업 시 대체근로자를 채용할 경우 영구적인 고용의 약속도 허용된다는 것을 의미한다고 할 수 있음(이를 맥카이 독트린으로 일컬음, The Mackay doctrine).
- 맥카이 독트린은 연방노동관계위원회와 맥카이 라디오 전신회사(National Labor Relations Board v. Mackay Radio and Telegraph Co., 1938) 사이의 분쟁에 관한 판례로 이후 대체근로 운용의 기준으로 평가되었음.²⁾

1) 이상희(2009)

2) Singh & Jain(2001)

- 요컨대 고용주가 영업을 지속하기 위한 노력으로서 파업 중인 근로자를 대신하여 다른 사람으로 대체하는 것을 불공정 관행이라고 할 수 없다는 것임.
 - 고용주는 파업 이후 파업참가자들의 일자리를 만들기 위하여 파업기간 동안 파업자를 대체하기 위해 고용한 근로자를 반드시 해고해야 하는 것은 아님.
 - 맥카이 독트린 이후 고용주가 대체근로자를 채용하는 것이 적법한 것으로 인정되었으며 경제적 파업의 경우에는 영구적인 대체근로자를 채용하는 것도 허용되었음.
 - 맥카이 독트린이 고용주에게 대체근로자 채용의 완전한 권리를 주는 것은 아니며, 파업 종료 후 파업참가자의 복직을 허용할 수 없는 경우 적법하고 중요한 사업상 이유를 제시해야 함.
 - 즉 경제적 파업의 경우 파업이 종료되더라도 파업참가자들이 영구적 대체근로자들을 대신하여 원직에 복귀하는 것이 반드시 보장되는 것은 아니며, 따라서 사용자는 영구적 대체근로자가 이미 일하고 있을 경우 합당한 사유가 있다면 파업참가자의 직장복귀 거절도 가능하다는 것임.
- 대체근로와 연관된 중요한 판례의 하나로 *Belknap v. Hale*(1983)이 있음.³⁾
- 이 사건에서 대체근로자들은 구두와 문서로 자신들이 영구적인 대체근로자로 채용되었으며 파업이 종료된 이후에도 일자리가 유지될 것이라는 고지를 받았으나 파업종료 이후 파업참가자들의 복직으로 인해 해고되었음.
 - 해고된 대체근로자들은 이에 불복하여 소송을 제기하였는데 대법원에서는 일자리를 잃은 대체근로자들의 손을 들어줌.
 - 법원은 고용주가 대체근로자들에게 제시하였던 약속을 위반하였을 경우에는 대체근로자를 해고하는 것이 적법하지 않다는 의견을 제시하였음.
 - 이 사건은 노사간 합의에 따라 파업참가자들이 파업종료 후에 직장으로 돌아오는 것이 허락된다고 하더라도 대체근로자들과의 계약을 파기할 수 없다는 것을 의미하며 대체근로자들의 고용 또한 보장해야 함을 의미함.

□ 1938년 확립된 맥카이 독트린의 기본적 틀은 지금까지도 유지되고 있으며 현재의 판례도 이를 발전시켜 적용하고 있음.

- 경제적 파업의 경우 파업이 종료되었을 때 사용자는 영구적 대체근로자에 의해 채워지지 않은 자리에 대해서는 파업참가자의 복귀를 인정하여야 함.
- 영구적 대체근로자가 퇴직한 경우에는 파업참가자의 복직거부에 대하여 특별한 사유가 없는 한 파업참가자의 복직을 거절할 수 없음.
- 파업 중에 회사의 직위가 폐지되었으나 이후에 직위가 생성되었을 경우 파업참가자로서 아직 복귀하지 못한 자를 복직시켜야 함.
- 요컨대 미국에서는 대체근로와 관련하여 영구적 대체근로자를 포함하여 대내적 혹은 대외적 대체근로자 모두를 사용가능한 것으로 판단할 수 있으며, 기간제 근로자나 파견근로자를 대체근로자로 사용하는 것을 금지하는 규정도 없음.

(2) 일본

□ 대체근로와 관련한 일본 최고법원의 입장도 파업 발생 시 조업의 자유는 허용되어야 한다는 것임.

- 과거 쟁의행위 기간 중 조업의 자유와 대체근로를 부정하는 견해도 있었지만 조업의 자유와 대체근로를 인정하는 하급심 판례가 축적되면서 현재는 최고법원에서도 조업의 자유를 허용해야 한다는 견해⁴⁾
- 일본 최고재판소는 조업의 자유라는 측면에서 사용자가 영업을 계속하기 위하여 노조 쟁의행위의 대응수단으로서 대항조치를 취할 수 있다는 판결을 내림.

3) Singh & Jain(2001)

4) Dau-Schmidt & Ellis(2010)

<p>○ 일본 최고재판소는 산요전기궤도(三陽電氣軌道) 사건에서 사용자는 근로자 측의 정당한 쟁의행위로 인하여 조업의 정상적인 운영이 저해되는 것을 받아들여야 하지만, 사용자측에서도 쟁의행위 기간이 더라도 조업을 계속하기 위하여 필요한 대항조치를 취할 수 있다고 해석하여 조업의 자유를 인정⁵⁾</p> <p>▣ 일본의 경우 일반적으로 파업 시 사업장 내 인력을 이용한 대체근로와 외부로부터의 근로자 신규채용을 통한 대체근로 등이 허용되는 것으로 보고 있음.⁶⁾</p> <p>- 쟁의기간 중이라고 하더라도 조합원이 아닌 근로자를 동원하여 조업을 계속하는 것에 대해서는 특별한 이견이 없음.</p> <p>- 그 밖의 대체근로 사용범위에 대해서는 쟁의행위가 발생한 기업과 관계없는 제3자를 대체근로에 사용할 수 있는가에 관해 이견이 있었으나 현재는 제3자에 의한 대체근로가 가능한 것으로 해석되고 있음.</p> <p>- 따라서 쟁의행위 기간 중에는 회사 내 비조합원 혹은 노조 탈퇴자는 물론 제3자도 대체근로자로 활용할 수 있다는 입장이 주류를 이루고 있음.</p> <p>○ 파견근로자를 대체근로자로 사용할 수 있는지에 대해서도 파견근로자를 대체근로자로 사용하는 것을 금지하는 판례나 학설은 없는 것으로 알려져 있고, 제3자에 의한 대체근로가 가능한 것으로 해석되고 있기 때문에 파견근로자의 사용을 특별히 배제하는 것으로 보기 어렵다는 견해임.⁷⁾⁸⁾</p> <p>○ 다만 일본의 직업안정법 제20조에 국가는 노사간의 쟁의에 대하여 중립적인 입장을 취해야 한다는 것을 의미하는 조항이 있어 공공직업안정소로부터 소개받은 근로자를 대체근로자로 활용하는 것은 불가한 것으로 해석되고 있음.</p>	<p>- 일본에서는 쟁의행위에 참가한 근로자에게 원직복귀가 보장되므로 미국과 같이 파업 이후 원직 복귀로 인한 문제가 발생하지는 않는 것으로 사료됨.</p> <p>○ 따라서 일본에서는 영구적 대체근로는 불가하며 일시적 대체근로만 사용가능한 것으로 해석할 수 있음.⁹⁾</p> <p>- 사용자는 직장폐쇄 중에도 대체근로자에 의한 조업을 계속할 자유가 있는 것으로 해석되고 있음.</p> <p>○ 근로자도 직장폐쇄 기간 동안 다른 곳에서 수입을 얻는 것이 가능하므로 사용자도 직장폐쇄 기간 중에 대체근로자에 의해 조업을 계속하는 것이 가능하다는 것임.</p> <p>○ 회사가 직장폐쇄 기간 중 조업을 계속하는 것이 직장폐쇄의 정당성을 부정하는 것으로 보기는 어렵다는 입장임.</p> <p>- 노동조합은 사용자의 대체근로에 대응하여 피켓팅을 사용할 수 있으나 평화적 설득을 넘어서는 과격한 실력의 행사는 쟁의행위권 범위 밖에 있다는 입장을 견지하고 있음.</p> <p>○ 피켓팅의 정당성은 평화적인 방법에 한정되 예외적으로 사측의 태도 등 제반여건을 감안하여 폭행이나 협박에 이르지 않는 약간의 물리적 저지 등은 허용되는 것으로 알려짐.¹⁰⁾</p>
	<p>5) 이정(2004)</p> <p>6) 이상희(2009)</p> <p>7) 조규훈(2013)</p> <p>8) 우리나라의 근로자파견법에 해당되는 일본의 근로자파견법에는 쟁의행위기간 중에 파견을 금한다는 특별한 규정도 없는 것으로 알려짐(이정, 2004)</p> <p>9) Dau-Schmidt & Ellis(2010)</p> <p>10) 이상희(2009)</p>

(3) 프랑스

▣ 프랑스에서도 파업기간 중 대체근로를 포괄적이고 일반적으로 금지하는 명문의 규정은 없으나 일정한 유형의 고용형태에 국한하여 대체근로를 금지하는 규정은 존재

- 프랑스의 경우 파업 시¹¹⁾ 대체근로를 명시적으로 금지하는 규정은 없으나 파견근로자와 기간제 근로자와 같은 불완전 고용을 이용하는 것은 금지하고 있음.

○ 프랑스 노동법전에 따르면 어떠한 경우에도 집단적 노동분쟁으로 인하여 근로계약이 정지된 근로자를 대체하기 위하여 파견근로계약 또는 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결하는 것은 불가하다고 규정하고 있음(노동법전 L.124-2-3조, L.122-3조).¹²⁾

○ 파견근로를 이용한 대체근로 금지는 1972년부터, 기간제근로를 이용한 대체근로 금지는 1982년부터 이루어졌는데 1972년과 1982년 사이에는 기간제근로를 이용한 대체근로가 가능하였음.

○ 법적인 규정으로 대체근로의 사용이 금지된 고용형태는 존재하지만 대체근로 자체가 완전히 금지된 것은 아니라고 할 수 있음.

○ 파업참여 근로자에게 특별히 중대한 귀책사유가¹³⁾ 없는 한 파업참여 근로자를 해고할 수 없으며 파업권의 행사를 이유로 임금 및 부가급여 등에서 차별할 수 없음.

- 따라서 파견근로자와 기간제 근로자를 사용하여 파업기간 중 파업에 참가한 근로자들을 대체하는 것은 금지되지만 이외의 방식을 활용하여 대체근로를 투입하는 것은 가능한 것으로 해석되고 있음.

▣ 프랑스에서는 파업불참 근로자를 통한 대체근로, 동일기업 내의 다른 사업장 이용, 무기계약 근로자의 신규채용, 기업 외부의 도급 발주 등을 통한 대체근로는 허용되는 것으로 알려짐.

- 프랑스에서 금지하고 있지 않은 유형의 대체근로를 상정하여 운용 가능성을 살펴보면 우선 파업기간 중 기업 내 파업불참 근로자를 동원한 대체근로는 가능

○ 그러나 파업불참 근로자의 경우에도 근로계약의 노무제공 내용을 넘어서는 부분에 대해서는 거절권이 있으므로 이를 수락할 경우에만 가능

○ 파업불참 근로자가 사용자의 대체근로를 거부한다고 하더라도 불이익을 줄 수는 없음.

○ 현실적으로 파업불참 근로자들이 파업에 참여 중인 동료 근로자들에 대항하여 파업참가자들의 야유를 받으면서 대체근로에 참여할 동기는 크지 않을 것이라는 주장도 존재

- 기업이 복수의 사업장을 가지고 있다면 파업 중인 사업장의 업무를 다른 사업장에서 추가로 담당하는 방식으로 대체근로를 시행할 수 있을 것임.

○ 하지만 업무를 이전받은 다른 사업장의 경우 늘어난 업무에 대처하기 위하여 추가적인 대응방안을 마련해야 한다는 어려움이 있음.¹⁴⁾

11) 프랑스의 경우 쟁위행위라는 용어보다는 파업권이라는 용어를 사용하고 있다고 함. 프랑스의 경우 직장폐쇄도 매우 제한적으로 인정되고 있기 때문에 쟁위행위라는 것이 파업을 중심으로 하는 활동이라는 사실에 기인하는 측면도 없지 않음.

12) 조용만(2004)

13) 특히 중대한 귀책사유라 함은 사용자 또는 기업에 대한 해악의 의도를 가지고 이루어진 행위를 의미(조용만, 2004)

14) 파업 중 사업장의 업무가 이전된 사업장에서 파견근로자 또는 기간제근로자를 활용하는 것도 불가하다는 것이 일반적 해석임.

- 기업 내 또는 사업장 내가 아니라 독립된 외부기업을 활용하여 대체근로를 시행하는 것은 충분히 가능한 것으로 간주
 - 하지만 외부기업은 파견근로자를 고용하고 있는 파견기업이어서는 안되며, 유상으로 노동력을 공급하는 기업도 아니 된다고 함.
 - 따라서 외부기업을 활용한 대체근로는 대부분 하청(도급)을 통한 형태로 이루어지며 도급을 활용한 대체근로는 오래전부터 판례가 인정하여 왔기 때문에 이를 금지하는 법령도 없는 것으로 알려짐.¹⁵⁾
- 기간의 정함이 없는 근로계약의 체결을 통한 대체근로도 법적으로는 사용이 가능하다는 해석임.
 - 법률에서 파업 시 대체근로 사용을 금지하고 있는 근로형태는 파견근로와 기간제 근로이기 때문에 무기근로계약을 통한 대체근로는 가능한 것으로 알려짐.
 - 하지만 파업 종료 이후에도 무기계약 근로자의 고용이 계속적으로 유지할 수 있다면 상관이 없겠지만, 파업참가자가 파업 종료 후에 원직으로 돌아올 수 있는 우선권을 가지기 때문에 대체근로자로 고용된 사람은 해고가 불가피할 수밖에 없다는 점에서 일반적인 대체근로로서의 활용도는 떨어질 수 있을 것으로 사료됨.
- 프랑스에서는 법적으로 다양한 방식의 대체근로가 가능하며 상황에 따라 여러 방식으로 대체근로를 사용할 수 있겠지만, 외부기업에게 하도급을 주는 방식의 대체근로가 활용도가 높은 것으로 보고됨.

(4) 독일

□ 독일에서도 파업 시 대체근로를 포괄적으로 금지하는 일반적인 법률규정은 없으며 다만 쟁의행위가 발생한 사업장에 대한 파견근로자의 투입은 제한하고 있음.

- 독일에서는 파업이 발생한 사업장에서 사업자가 조업을 계속하기 위해 대체근로를 사용하는 조치가 독일의 기본법에 의거하여 금지되는 것으로 해석하지는 않음.
 - 이 경우 사용자는 조업 및 영업의 자유를 활용한 것으로 판단되며 정당한 것으로 평가됨.
- 특별법인 파견근로자 규율에 관한 법 제11조 5항에서 파견근로자를 대체근로자로 사용하는 것을 금지하는 규정을 제외하면 독일에서 대체근로의 사용은 법적으로 문제가 없는 것으로 해석됨.
 - 독일에서는 사용자가 파업과 직장폐쇄의 경우 조업을 지속하기 위하여 다른 근로자들을 사용하여 대체노동력을 사업장 내로 투입하는 것이 가능하다는 것이 독일법의 대원칙임.¹⁶⁾
- 독일에서 대체근로의 문제는 실무적인 차원에서 파업권과 무기대응권의 균형과 관련된 적법성 측면에서 논의되고 있다고 할 수 있음.
- 독일에서 대체근로는 대체근로에 대한 대항수단의 수준, 피켓팅의 정당성 등의 구조에 따라 원칙적인 사용이 허용된 경우라 할 수 있음.
- 독일에서는 사용자가 대체인력을 투입하더라도 이것이 노조의 파업권을 원천적으로 배제할 위험성을 가지고 있다고 판단하지 않으며, 노동조합은 여전히 사용자의 대체근로에 대응하여 피켓팅과 같이 파업권 행사를 강화하고 대체근로에 대처할 수 있는 수단을 가지고 있다고 해석하고 있음.

15) 조용만(2004)

16) 김영문(2004)

○ 독일에서는 파업하는 근로자를 대신하여 투입되는 대체근로자의 활용도 및 노동력이 노동쟁의수단으로서의 파업에 대해 심각한 타격을 줄 수 없다는 인식을 가지고 있음.

○ 대체근로자로 투입될 수 있는 인력이 파업참가자를 대신할 수 있는 적절한 전문성을 가졌다고 보기도 어렵고, 단기간 동안에, 적어도 파업 초기 단계에, 대체근로가 효율성을 발휘하기도 어렵다고 생각하고 있음.

- 이러한 맥락에서 사용자는 아무런 제한 없이 파업 시 중단된 업무에 대해 대체근로를 투입할 수 있는 것으로 해석됨.

- 한편 노조는 파업권을 보조하고 대체근로에 대처하기 위하여 앞에서 언급한 것처럼 피켓팅을 사용할 수 있으나 정당성을 획득해야 함.

○ 피켓팅의 설치, 대체근로자의 근로거부 권유, 새로운 계약의 체결 거부 권유 등 평화적인 방법으로 근로자, 사용자, 고객을 설득하는 피켓팅의 시도는 모두 적법한 것으로 판단할 수 있음.

○ 하지만 피켓팅이 물리적, 정신적 강제수단을 사용하여 근로희망자, 사용자, 고객 등의 파업사업장 출입을 막는 것은 평화적인 피켓팅의 방법을 넘어서는 것이며 형법상의 제재를 받게 됨.

□ 결과적으로 독일에서는 파업발생 시 근로 희망자, 외부로부터의 신규채용, 제3자를 이용한 도급 또는 하도급 등을 통해 대체근로가 가능한 것으로 알려짐.¹⁷⁾

- 독일에서 사용자는 아무런 제한 없이 파업이 발생했을 경우 중단된 업무에 대해 근로를 희망하는 조합원 혹은 비조합원을 대체근로자로 투입할 수 있음.

○ 다만 독일 민법 제61조에 따르면 근로자는 약정된 노무급부의무가 있는데 근로자는 급부의무가 있는 노동에 대해서만 노동을 제공할 의무가 있고 이를 벗어난 노동에 대해서는 거부할 권리가 있음.

○ 따라서 사업주는 대체근로가 허용되더라도 근로자에게 맡겨진 업무가 근로계약상의 노무급부의무와 일치하는 지를 판단할 필요가 있으며 일치하지 않을 경우에는 동 근로자로부터 정당성을 인정받아야 하며, 근로자는 반대로 이를 거부할 수 있음.

- 뿐만 아니라 대체근로 인력으로서 외부근로자를 신규로 채용할 수 있으며 파업으로 인해 중단된 업무를 제3자에게 도급 또는 하급을 줄 수 있는 것으로 해석되고 있음.¹⁸⁾

○ 대체근로와 개별 근로자의 근로계약법상 노무급부거절권의 문제는 사업장 내 근로자와의 관계 문제이므로 사업장 외부로부터의 대체근로 투입은 거의 제한이 없다는 것을 의미하는 것으로 해석됨.

(5) 소결

□ 주요 선진국들의 사례를 보더라도 우리나라와 같이 대체근로를 포괄적이고 일반적으로 금지하는 나라는 없으며 실제로 파업 발생 시 대체근로 투입을 위한 다양한 방법들이 존재

- 미국의 경우 선진국 가운데 대체근로를 가장 활발하게 운용하는 것으로 알려져 있으며, 일본에서도 파업발생 시 사업 내 인력이나 외부 근로자 신규채용 등을 통해 대체근로가 허용되는 것으로 해석됨.

- 프랑스는 파견근로자와 기간제 근로자를 대체근로에 사용할 수 없는 것을 제외하고는 다양한 방식으로 대체근로 인력의 투입이 가능하며, 독일의 경우 파업발생 시 신규채용, 하도급 등을 통한 대체근로가 가능함.

17) 이상희(2009)

18) 이상희(2009)

- 따라서 우리나라의 경우에만 유독 대체근로를 포괄적이고 일반적으로 금지하는 것은 타당성이 떨어진다고 할 수 있음.

□이하에서는 대체근로의 금지 혹은 허용이 파업손실 규모에 미치는 경제적 효과를 살펴보고 대체근로 도입의 필요성을 검토해 보고자 함.

- 상에서 살펴본 바와 같이 대체근로의 사용은 세계적으로도 일반적인 현상이며 우리나라와 같이 엄격한 금지규정을 적용하는 경우는 찾아보기 어려움.

- 이하에서는 국제적인 관례에서도 대체근로 금지의 타당성을 찾아보기 어렵다는 사실에 더하여 대체근로를 금지함으로써 초래할 수 있는 경제적 손실을 추가적으로 검토하여 대체근로 도입의 필요성을 살펴보고자 함.

3. 대체근로 도입에 따른 경제적 효과 분석

(1) 대체근로에 관한 실증분석 연구 결과

□대체근로에 관한 실증분석 연구는 주로 캐나다를 대상으로 이루어짐.

- 캐나다의 경우 각 주에 따라 대체근로의 허용여부가 다르게 적용될 뿐만 아니라, 대체근로 허용에서 대체근로 금지로 노사정책을 전환한 주도 있어 대체근로의 영향을 실증적으로 분석하기 적합한 환경을 제공함.

- 캐나다의 경우 파업이 발생하였을 경우 의무적으로 보고를 해야 하기 때문에 데이터의 신뢰성이 높고 전국적인 데이터가 아니라 주와 연방으로 데이터의 수준이 구분되어 있기 때문에 횡단면과 시

계열 자료의 이용이 가능하며 패널분석 기법을 활용할 수 있다는 장점을 지님.

- 캐나다에서는 다양한 노동법규가 시차를 두고 시행되었기 때문에 대체근로의 효과뿐만 아니라 기타 다른 노동규제의 효과를 실증적으로 분석하는 데에도 주로 사용되었음.

- 우리나라의 경우는 1953년부터 대체근로 금지정책이 변동 없이 유지되었기 때문에 우리나라를 대상으로 대체근로 금지 혹은 허용에 따른 정책적 효과를 실증적으로 분석하는 것은 불가능함.

- 따라서 이하에서는 캐나다를 대상으로 한 대체근로 금지의 실증분석 결과를 살펴보고 도출된 결과를 우리나라에 적용하여 대체근로 도입에 따른 파업 손실규모의 변화를 간접적으로 살펴보고자 함.

○ 해당 연구와 관련된 데이터의 접근이 쉽지 않고, 이미 관련된 많은 연구가 진행되어 차별화된 방법론을 적용하기도 어렵다는 점 등을 감안하여 기존의 연구결과를 사용하여 우리나라의 파업손실 효과를 간접적으로 살펴보고자 함.

□파업손실을 추정하기 위하여 대체근로 금지가 파업 기간에 미치는 영향을 실증분석한 주요한 연구로는 Cramton et al(1999)과 Dachis & Hebdon(2010)이 있음.

- 두 연구 모두 캐나다의 노동법제가 파업에 미친 영향을 연구하였는데 Cramton et al(1999)는 1967년 1월부터 1993년 3월까지의 데이터를, Dachis & Hebdon(2010)은 1978년 1월부터 2008년 4월까지의 데이터를 사용하였음.

○ 두 연구 모두 대체근로 외에도 파업기간에 영향을 미칠 수 있는 캐나다의 주요 노동법제를 통제변수로 포함하여 대체근로가 파업에 미치는 순효과를 보다 정확히 추정하고자 하였음.

<p>- 캐나다에서 시행되고 있는 주요 노동법제를 간략히 소개하면 다음과 같음.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 조정(Conciliation): 계약의 만료시점과 적법한 파업의 시작시기 사이에 중재위원회 혹은 노사조정담당관 등의 제3자가 협상에 개입하고 조정을 이끌어내는 제도 ○ 냉각기간(Cooling-off period): 조정기간이 끝나고 파업이 시작되기 전 일정한 법정기간을 두는 제도 ○ 의무적 파업찬반투표(Mandatory strike vote): 파업의 시작은 노동조합 지도자의 개인적 재량에 의해 결정되는 것이 아니라 조합원 다수의 투표에 의해 결정되어야 한다는 제도 ○ 원직복귀(Reinstatement right): 노동자들은 파업 후 원래의 업무로 복귀할 수 있는 권한을 가지는 제도 ○ 고용자 주도 투표(Employer-initiated vote): 고용주는 정부나 노동위원회의 허락을 구할 필요 없이 근로자들이 고용주의 마지막 제안을 받아들일 것인지 말 것인지에 관한 투표를 협상 중에 일방적으로 시행할 수 있음. ○ 강제적 조합비 징수(Compulsory dues check-off): 교섭단위가 있는 모든 근로자들은 노동조합의 회원 여부에 상관없이 노동조합에 조합비를 지불하여야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대체근로 금지(Bans on replacement workers): 파업 중에는 파업 근로자를 대체하기 위한 대체인력을 투입할 수 없음. ○ 노동조합 인가를 위한 무기명 투표(Secret ballot for union certification): 노동조합 인가를 원하는 근로자들은 투표자 과반수의 노동조합 설립 지지가 필요하며 이를 위해서 무기명 투표를 실시하여야 함. ○ 재협상권한(Right to reopen the contract): 이미 결정된 단체 협약에 대해서도 중요한 이슈가 발생하였을 경우 재협상 가능 ○ 기술변화 발생 시 재협상(Reopen if technological change): 계약 갱신 당시에는 이후 기술적으로 어떤 변화가 발생할지 모르기 때문에 중대한 기술적 변화가 발생 시 단체협약에 대한 재협상 가능 <p>- Cramton et al(1999)의 연구결과에 따르면 캐나다에서 대체근로를 금지한 결과 파업기간이 46% 증가하는 것으로 나타남.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 규모의 기업들을 대상으로 주요 정책변수와 통제변수를 모형에 포함하여 실증분석을 수행한 결과 대체근로를 금지할 경우 파업기간이 약 46% 증가하는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 5%에서 유의적인 결과로 나타남.
--	---

〈표 1〉 노동법제 변수가 파업기간에 미치는 영향

항목	계수값
노사조정 담당관제도(Conciliation officer)	0.19*
중재위원회(Conciliation officer and board)	-0.04
냉각기간(Cooling-off period)	0.00
의무적 파업찬반투표(Mandatory strike vote)	-0.27**
고용자 주도 투표(Employer-initiated vote option)	0.08
강제적 조합비 징수(Compulsory dues checkoff)	-0.00
대체근로 금지(Prohibit replacement workers)	0.46**
재협상 권리(Right to reopen negotiation)	-0.33**
기술변화시 재협상(Reopen if technological change)	-0.02
기타 통제변수	인플레이션 감독 위원회, 교섭단위 규모, 지역별 실업률, 계절, 지역, 노동조합, 연도, 산업 등
샘플 수	12,929

출처: Cramton et al(1999)

주: *-유의수준 10%에서 유의적, **-유의수준 5%에서 유의적

〈표 2〉 노동법제 변수가 파업기간에 미치는 영향

항목	계수값
의무조정(Mandatory conciliation)	0.412***
냉각기간(Cooling-off period)	0.025*
의무적 파업찬반투표(Mandatory strike vote)	-0.289***
원직복귀(Reinstatement rights)	0.474***
고용자 주도 투표(Employer-initiated final offer vote)	0.113
강제적 조합비 징수(Compulsory dues checkoff)	0.035
노동조합 인가 무기명 투표(Secret ballot for union certification)	0.171*
대체근로 금지(Ban on replacement workers)	0.586***
기타 통제변수	지역별 실질임금, 지역별 실업률, 파업 참가자 수, 연도, 계절, 산업, 이전 파업기간, 지역, 노동조합 소속, 계약 재협상 등
샘플 수	9,688

출처: Dachis & Hebdon(2010)

주: *-유의수준 10%에서 유의적, **-유의수준 5%에서 유의적, ***-유의수준 1%에서 유의적

○ 대체근로 금지가 파업발생 빈도에 양의 값을 나타내기는 하지만 유의적인 결과는 아닌 것으로 나타남.

- Dachis & Hebdon(2010)의 연구에서는 대체근로를 금지할 경우 파업기간이 58.6% 증가하는 것으로 분석됨.

○ Cramton et al(1999)의 연구와 마찬가지로 모든 규모의 기업들을 대상으로 실증분석을 수행한 결과 대체근로를 금지할 경우 파업기간이 약 58.6% 증가하는 것으로 나타났으며 이는 유의수준 1%에서 유의적인 결과로 나타남.

○ Cramton et al(1999)의 연구에서는 대체근로 금지가 파업발생 빈도에 미치는 효과가 유의적이지 않은 것으로 나타났으나 Dachis & Hebdon(2010)의 연구에서는 대체근로 금지가 파업발생 빈도를 미미하지만 유의적으로 증가시키는 것으로 분석됨.

- Cramton et al(1999)과 Dachis & Hebdon(2010)의 연구결과에서 보는 바와 같이 대체근로의 금지는 파

업기간 증가에 유의적인 영향을 미치는 것으로 판단할 수 있음.

○ 두 연구결과를 종합하여 보면 대체근로의 금지는 파업기간을 46%~59% 증가시키는 것으로 나타나 파업기간 증가로 인해 파업손실이 증가할 것으로 판단할 수 있음.

○ 대체근로의 금지가 파업발생 빈도를 증가시킬 것인가에 관해서는 두 연구에서 일치하는 결과를 발견하기 못함.

○ 결론적으로 두 연구 결과를 토대로 살펴보면 대체근로 금지가 파업발생 빈도를 증가시킬 것인가에 관해서는 확실한 결론을 내리기 어렵지만, 파업기간 증가에는 유의적인 영향을 미치는 것으로 사료됨.

○ 따라서 이하에는 우리나라에서 대체근로를 허용할 경우 예상되는 경제적 효과를 파업기간과 관련하여 간략히 추정해 보고자 함.

(2) 대체근로 도입에 따른 파업손실 절감효과 추정

□ 2014년 우리나라 파업 건수는 111건이었으며, 근로손실일수는 651,000일을 기록

- 노사분규 발생 건수는 노동조합과 사용자(사용자단체)간 근로조건의 결정에 관한 의견의 불일치로 인해 노조측이 작업 거부 등에 돌입함으로써 1일 근로시간(8시간) 이상 작업이 중단된 경우를 산정
- 다만, 2006년부터는 노사분규 산정방법이 사업장 단위에서 교섭단위로 변경되어 집계되었다는 사실을 주지할 필요

- 근로손실일수는 노사분규가 직접적인 원인이 되어 발생한 사회적 손실을 근로일수로 측정한 지표로 1일 근로시간(8시간) 이상 조업 중단된 노사분규발생 사업장을 대상으로 산출(1일 단위로 파악하여 합산)하며, 다음과 같이 계산함.

- 근로손실일수 = 파업기간 중 파업참가자수 × 파업시간 ÷ 1일 근로시간(8시간)
- 2014년 1월 12일 조합원 60명이 2시간, 40명이 4시간 파업하였다면, 근로손실일수는 35일에 해당(60명 × 2시간/8시간 + 40명 × 4시간/8시간 = 35일)

〈표 3〉 노사분규 발생 건수 및 근로손실일수

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
노사분규 건수(건)	287	138	115	108	121	86	65	105	72	111
근로손실 일수(천일)	848	1,201	536	809	627	511	429	933	638	651

자료: 고용노동부

〈표 4〉 규모별 노사분규 건수

	2010	2011	2012	2013	2014
계	86	65	105	72	111
50인 미만	21	9	15	13	11
50~99인	12	8	15	6	17
100~299인	16	18	25	14	24
300~499인	6	7	8	7	7
500~999인	10	6	12	13	13
1,000인 이상	21	17	30	19	39

자료: 고용노동부

<p>□ 근로손실일수의 금전적 가치를 매출액 기준으로 산정하는 것은 가능하지만 실제로 이것이 우리나라의 한 해 파업손실액 규모를 정확히 나타낸다고 평가하기는 어려움.</p> <p>- KisValue의 기업데이터를 사용하여 근로자 일인당 하루 매출액을 산출하고 이에 근거하여 근로손실일수의 금전적 가치를 추정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 추가적으로 이용가능한 자료로는 규모별 혹은 업종별 노사분규 발생 건수가 있으나 규모별 혹은 업종별 근로손실일수에 관한 자료는 없음. ○ <표 3>에서 보는 바와 같이 노사분규 건수와 근로손실일수 간 관계에서도 편차가 크게 발생하여 노사분규 발생 건수를 근로손실일수의 대리변수로 사용하기에도 무리가 있기 때문에 규모별 혹은 업종별 구분을 적용하게 금전적 손실의 가치를 추정하기는 어렵다는 문제점 ○ 따라서 기업규모를 구분하지 않고 KisValue에서 제공하는 모든 규모의 기업 데이터를 포함(KisValue 데이터의 성격상 외감법인 이상의 기업을 포함)하여 금전적 손실 가치를 추정 <p>- KisValue의 기업데이터(단순평균)와 근로손실일수를 사용하여 추정한 2014년 근로손실일수의 금전적 가치는 약 3조 4천억 원으로 추정됨.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다만 분석을 위해 종업원 수와 매출액이 모두 이용 가능한 기업 데이터만 사용(분석을 위하여 해당 조건을 만족하는 25,497개의 기업데이터를 분석) ○ 단순평균을 이용하여 기업 1인당 매출액을 구하고 이로부터 근로손실일수의 금전적 가치를 산출하면 약 3조 4천억 원인 것으로 나타남. <p>- 하지만 근로손실일수의 금전적 가치가 파업손실액을 대변한다고 보기는 어렵다는 한계가 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 근로손실일수의 금전적 가치는 근로손실일수의 정의에 따라서 평균적인 일인당 하루 매출액을 적용하여 산출한 액수인데 반하여 실제로 발생하는 파업손실은 일부 인원의 파업으로 한 기업 전체의 손실이 발생할 수 있기 때문임. ○ 뿐만 아니라 앞에서도 언급한 바와 같이 근로손실일수에 대한 세부자료의 이용이 불가하고 이를 기업수준에 적용하기 위한 데이터의 이용도 어렵기 때문에 실질적으로 근로손실일수의 금전적 가치를 파업손실 규모와 동일시하기에는 무리가 있음. ○ 단순평균을 사용하느냐 혹은 가중평균을 사용하느냐에 따라 금전적 손실액도 차이가 나기 때문에 연구자의 선택에 따라 금전적 가치의 추정이 달라질 수 있는 한계점도 내포
--	--

〈표 5〉 근로손실일수의 금전적 가치 추정

	기업 1인당 매출액 평균(원)	연평균 근로일수 (일)	근로손실일수 (일)	근로손실일수 금전적 가치(억 원)
2014년(단순평균)	1,276,610,679	20.1	651,000	34,456

주: 단순평균시: 근로손실일수 금전적 가치(파업손실액)=[기업 1인당 연매출액 평균/(월평균 근로일수*12)]*근로손실일수
 자료: KisValue, 통계청, 고용노동부

* 실제로 단순평균이 아닌 가중평균¹⁹⁾을 이용하여 근로손실일수의 금전적 가치를 추정하면 약 2조 원인 것으로 나타나 단순평균을 사용할 경우와 차이가 있는 것으로 나타남.

□ 이러한 문제점으로 인하여 본 보고서에서 파업손실액에 대한 논의는 실제 파업에 따른 손실규모의 추산이 가능한 자동차업계 한하여 검토하고자 함.

- 실제 우리나라 완성차 업계에서 파업으로 인한 손실 규모는 2014년 약 2조 2천억 원에 달하는 것으로 추정됨.
- 구체적으로 완성차 업계의 파업손실 규모는 2012년 약 3조 4천억 원, 2013년 약 2조 원, 2014년 약 2조 2천억 원 등 최근 3년 동안 약 7조 6천억 원에 달하는 것으로 추정됨.
- 본 자료는 언론보도 및 기관 자료를 집계하여 추정

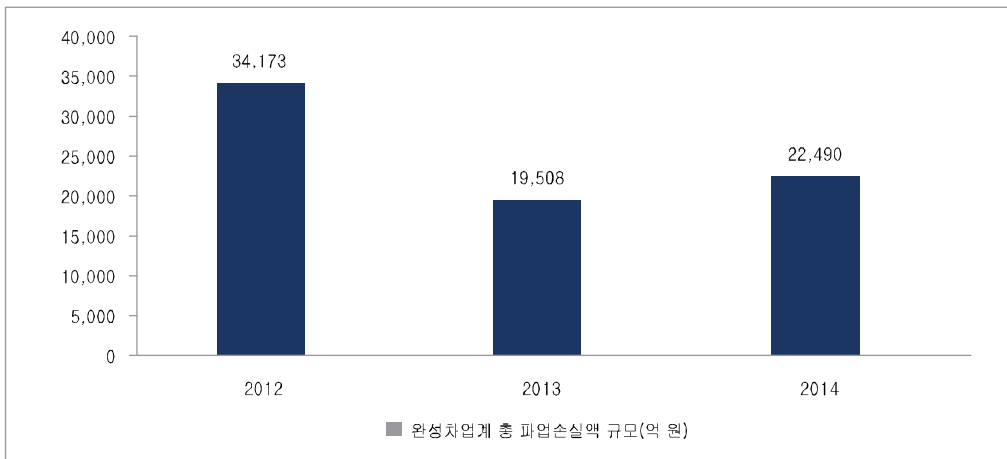
한 자료임.

- 완성차 업계의 파업으로 인한 일차적 손실이며 파업에 따른 협력사의 손실규모는 포함되지 않았음.
- 근로손실일수의 금전적 가치 추정의 어려움, 실제 파업손실 규모와의 괴리 등을 감안해 본 연구에서 대체근로 도입에 따른 파업손실 규모의 변화 추정은 자동차업계의 파업손실 규모 변화를 중심으로 검토하기로 함.
- 특히 자동차업계의 파업일수(파업기간)는 자동차 생산대수, 그리고 결과적으로 매출액과 바로 연결되기 때문에 파업기간 변화를 사용하여 파업손실액의 변화를 직접적으로 추정하는데 용이하다는 장점도 있음.²⁰⁾

19) 가중평균을 사용한 근로손실일수 금전적 가치(파업손실액)=[총 기업 연매출액/총 기업 종업원수/(월평균 근로일수*12)]*근로손실일수

20) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0005318012>

〈그림 1〉 자동차업계 파업손실 규모



자료: 언론보도, 기관자료 등
주: 매출액 기준

□ 대체근로를 도입할 경우 2014년 기준 근로손실일수는 약 224천일이 감소하고 완성차 업계의 파업 손실액은 약 7,700억 원 이상 감소할 것으로 전망됨.

- Cramton et al(1999)과 Dachis & Hebdon(2010)의 연구결과를 종합해보면 대체근로 금지에서 대체근로 허용으로 전환할 경우 파업기간은 평균 34.3% 감소할 것으로 전망됨.

- 위의 결과를 적용할 경우 대체근로 도입으로 파업에 따른 2014년 근로손실일수는 약 224천일이 감소하고, 2014년 자동차업계의 파업손실액도 최소 약 7,700억 원 이상 감소할 것으로 예상됨.

○ 대체근로 도입으로 2014년 근로손실일수는 651천일에서 약 224천일이 감소(평균 34.3% 감소)하여 427천일을 기록할 것으로 예상

○ 완성차 업계의 파업손실액 감소 규모는 대체근로가 가장 이상적이고 완벽하게 시행될 경우를 가정한다면 2014년 파업손실액 전체 규모인 약 2조 2

천억 원까지 예상할 수 있겠지만 현실적으로는 불가능한 가정이라 할 수 있음.

○ 한편 가장 낮은 수준의 가정(대체근로가 제도적으로 도입되더라도 노사의 대립으로 실제 투입이 미미하거나 기존 직원의 업무를 완벽히 대체할 수 없다는 가정)을 적용하여 최소한의 절감액을 추정한다면 약 7,700억 원이 될 것으로 예상됨.

○ 따라서 대체근로 도입으로 인한 완성차 업계의 파업손실액 감소규모는 약 7,700억 원 이상이 될 것으로 추정

〈표 6〉 대체근로 도입에 따른 2014년 근로손실일수 및 자동차업계 파업손실 감소 규모 추정

	Cramton et al(1999)	Dachis & Hebdon(2010)	평균
대체근로 금지 시 파업기간 증가율	0.460	0.586	0.523
대체근로 허용 시 파업기간 감소율	0.315	0.369	0.343
2014년 근로손실일수	651,000	651,000	651,000
근로손실일수 감소일(일)	205,110	240,533	223,554
2014년 완성차 업계 파업손실액(억 원)	22,490	22,490	22,490
파업손실 감소액(억 원)	7,086	8,310	7,723

자료: 고용노동부, 언론보도, 기관자료, 한국경제연구원

〈표 7〉 대체근로 도입에 따른 근로손실일수 및 완성차 업계 파업손실 감소 규모 추정

연도	근로손실일수 (일)	근로손실일수 감소일(일)	완성차 업계 파업손실액(억 원)	완성차 업계 파업손실 감소액(억 원)
2012	933,000	320,393	34,173	11,735
2013	638,000	219,090	19,508	6,699
2014	651,000	223,554	22,490	7,723
총계	2,222,000	763,037	76,171	26,157

자료: 고용노동부, 언론보도, 기관자료, 한국경제연구원

- 대체근로가 도입되었다면 2012~2014년 최근 3년 동안의 완성차 업계 파업손실액 감소규모는 무려 2조 6천억 원 이상이 될 것으로 추정됨.

○ Cramton et al(1999)과 Dachis & Hebdon(2010) 연구결과의 평균값을 적용할 경우 대체도입에 따른 2012~2014년 자동차업계 파업손실액 감소규모는 약 2조 6천억 원 이상이 될 것으로 추정됨.

* 2012년의 경우 대체근로 도입에 따른 파업손실액 감소규모는 단일년도 기준으로도 약 1조 2천억 원 이상에 달하는 것으로 추정됨.

○ 한편 대체근로 도입에 따른 2012~2014년 근로손실일수 감소일은 약 763천일에 달하여 2014년 기준 근로손실일수보다도 클 것으로 추정됨.

▣뿐만 아니라 대체근로가 도입되면 따라 취업자 수도 약 20만 명 증가할 것으로 추정됨.

- 대체근로가 도입되면 파업인력을 대체하는 대체인력으로서 취업자수가 늘어날 수 있으며 대체인력은 파업이 지속되는 기간 동안 일시적으로 고용될 수도 있는 반면, 파업 종료 이후에는 기업의 여건에 따라 계속적으로 일할 수 있는 가능성이 없지는 않음.

- 대체근로가 허용되면 노조의 교섭력이 이전보다는 저하될 수 있으며 이로 인하여 대체근로가 금지되었을 때보다 파업으로 인한 임금 인상폭이 대체근로로 허용 시 낮아질 수 있으며 이는 기업이 더 많은 근로자를 고용할 수 있는 유인을 제공하여 고용이

증가할 수 있음.

- 대체근로가 도입되면 기업의 파업손실이 줄어들기 때문에 기업의 투자유인이 증가하고 기업의 투자가 증가하면 고용이 증가하는 요인도 고려할 수 있음.

○ 실제로 Budd & Wang(2004)은 순투자율로 정의된 자본스톡 대비 순투자(신규투자에서 감가상각을 제외한 투자) 비율의 변화를 추정한 결과 대체근로가 금지될 경우 순투자율이 감소한다는 결과를 도출하였음.

○ Budd & Wang(2004)은 실증분석을 통해 대체근로를 금지할 경우 순투자율이 3.074%에서 0.746%p 감소하는 결과를 도출하였는데, 이는 바꿔 말하면 대체근로가 금지되어 있는 상황에서 대체근로를 허용하는 경우에는 순투자율이 증가한다는 것을 보여주는 연구임.

- Budd(2000)는 고용률(15세 이상 생산가능인구 대비 15세 이상 취업자 수 비중) 변화를 분석한 결과 대체근로가 금지되면 고용률이 0.467%p 감소한다고 보고하였음.

○ 이를 대체근로가 도입되는 경우의 효과로 전환하여 계산하면, 대체근로가 금지되어 있다가 허용되는 경우에는 고용률이 0.469%p 증가하는 것으로 해석할 수 있음.

○ 통계청에 따르면 2014년 우리나라 15세 이상 인구가 4,322만 명이라는 점을 감안하면 대체근로 도입 시 취업자 수는 202,808명 증가할 것으로 추정됨.

〈표 8〉 2014년 우리나라 인구추계

2014년	추계인구(남성+여성, 명)	추계인구(남성, 명)	추계인구(여성, 명)
계	50,423,955	25,219,810	25,204,145
0~14세	7,198,984	3,726,259	3,472,725
15세 이상	43,224,971	21,493,551	21,731,420

자료: 통계청

4. 결론

□ 우리나라와 같이 대체근로에 대한 포괄적이고 일 반적인 금지규정을 가지는 나라는 거의 없으며 주 요 선진국에서도 대체근로를 허용하고 있음.

- 미국은 선진국 가운데 대체근로를 가장 활발하게 운용하는 국가인 것으로 알려지고 있으며 일시적 인 대체근로 뿐만 아니라 영구적인 대체근로까지 도 허용하는 것으로 해석되고 있음.
- 일본에서도 일반적으로 파업 시 사업 내 인력을 이용한 대체근로와 외부로부터의 근로자 신규채 용 등을 활용한 대체근로가 허용되는 것으로 보고 되고 있음.
- 프랑스는 파견근로자와 기간제 근로자를 대체근 로로 활용하는 것은 금지하고 있지만 파업불참 근 로자를 통한 대체근로, 무기계약 근로자의 신규채 용, 기업 외부의 도급 발주 등을 통한 대체근로는 허용하고 있는 것으로 알려짐.
- 독일의 경우 파업발생 시 파견근로자의 활용을 제 외하고는 원칙적으로 파업참가자를 대신할 수 있 는 대체근로가 가능하며, 특별히 신규채용, 하도 급 등을 통한 대체근로 금지 규정은 없음.
- 조영길(2015)은 쟁의행위 중 대체근로 허용이 시 급히 인정되어야 함을 지적하며 이는 본래 사용자

에게 당연히 인정되는 권리로서 주요 경쟁국가, OECD 국가를 통틀어 우리나라만 금지되고 있다 고 설명하고 있음.

□ 우리나라에서 대체근로를 도입할 경우 2014년 기 준으로 파업으로 인한 근로손실일수는 약 224천 일이 감소하고 완성차 업계의 파업손실액도 약 7,700억 원 이상 감소할 것으로 추정됨.

- Cramton et al(1999)과 Dachis & Hebdon(2010) 의 연구결과를 적용하면 대체근로 도입 시 파업기 간은 평균 34.3% 감소하여 2014년 근로손실일수 는 651천일에서 224천일이 감소할 것으로 추정 됨.
- 완성차 업계의 파업으로 인한 손실은 2014년에 약 2조 2천억 원으로 추정되는데 대체근로가 도 입되면 약 7,700억 원 이상의 파업손실액이 줄어 들 것으로 추정됨.
- 뿐만 아니라 대체근로가 허용될 경우 투자가 증가 하고 취업자 수도 약 20만 명이 증가할 것으로 전 망됨.

□ 주요 선진국들의 대체근로 운용사례와 대체근로 허용에 따른 경제적 효과 등을 고려해 볼 때 우리 나라는 대체근로를 조속히 허용할 필요가 있음.

- 우리나라는 1953년부터 오랫동안 대체근로를 금지하고 있는데 현재 추진 중인 노동시장개혁의 주요 안건에서는 대체근로에 대한 논의는 빠져있는 상황
- 우리나라 노동시장의 합리적 구조개혁, 일자리 창출이라는 노동개혁의 취지에 비추어 볼 때 대체근로 도입을 심각하게 고려할 필요가 있음.
 - 현재 외국에서도 찾아보기 어려운 포괄적이고 일반적인 대체근로 금지규정을 개선하여 대체근로 제도를 조속히 도입할 필요
 - * 대체근로 금지는 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 독특한 입법례이고 사용자에게 보장된 영업 혹은 조업의 자유를 침해할 소지가 있어 대체근로 금지의 타당성 논란은 계속되어 왔음.
 - 대체근로 금지로 인한 경제적 손실도 적지 않은 만큼 대체근로를 조속히 허용할 필요가 있음.
 - 우리나라의 경우 대체근로는 금지하고 있는 반면 파업참가자 직장복귀가 보장되고, 평화적 피켓팅도 허용하고 있어 사용자와 노조 간 교섭력 균형을 제고한다는 측면에서도 대체근로를 허용할 필요가 있음.
 - 현실적으로 즉각적이고 온전한 형태의 대체근로 시행이 어렵다면, 현재 상황에서 절대 불가하다고 판단되는 대체근로 방식을 먼저 규정하고 그 외의 방식으로는 대체근로가 가능하도록 개정 후, 이 후에 추가적으로 대체근로 사용방식을 확대하면서 점진적으로 대체근로를 정착시키는 방안을 모색할 필요가 있음.

[참고문헌]

김영문(2004), “독일의 파업시 대체근로,” 선진국의 대체근로에 관한 연구, 한국경영자총협회.

김희성(2010), “쟁의행위기간 중 대체근로제한에 관한 연구,” 노동법학, Vol. 34, 한국노동법학회.

박기성(2015), “파업 중 대체근로 인정과 직장점거파업 금지,” 노동쟁의 행위의 문제점 진단과 개선방안, 노동시장 개혁과제 4차 토론회, 바른사회시민회의.

이상희(2009), 파업기간 대체근로 금지 규정 개선방안 연구, “2009년 용역보고서, 지식경제부.

이정(2004), “일본의 파업시 대체근로,” 선진국의 대체근로에 관한 연구, 한국경영자총협회.

조영길(2015), “진정한 노동시장 개혁을 위한 법적과제,” 노동시장 개혁의 주요 쟁점 점검, 토론자료, 한국경제연구원 대외세미나, 한국경제연구원.

조용만(2004), “프랑스의 파업시 대체근로,” 선진국의 대체근로에 관한 연구, 한국경영자총협회.

조규훈(2013), “쟁의행위 기간 중 대체근로에 관한 연구,” 법학석사 학위논문, 고려대학교.

통계청, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

한국은행, 한국은행 경제정보시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

Nice 평가정보, KISVALUE(<https://www.kisvalue.com/web/index.jsp>)

Budd, John W. (2000), “The Effect of Strike Replacement Legislation on Employment”, Labour Economics, Vol. 7, No. 2 (March).

Budd, John W., and Yijiang Wang (2004), “Labor Policy and Investment: Evidence from Canada”, Industrial and Labor Relation Review, Vol. 57, No. 3.

Campolieti, Michele, Robert Hebdon, and Benjamin Dachis (2014), “The Impact of Collective Bargaining Legislation on Strike Activity and Wage Settlements”, Industrial Relations, Vol.

53, No. 3.

Cramton, Peter, Morley Gunderson, and Joseph Tracy (1999), “The Effect of Collective Bargaining Legislation on Strikes and Wages”, Review of Economics and Statistics, Vol. 81, No. 3.

Dachis, Benjamin, and Robert Hebdon (2010), “The Laws of Unintended Consequence: The Effect of Labour Legislation on Wages and Strikes”, C.D. Howe Institute Commentary, Issue 304. June 2010.

Dau-Schmidt, Kenneth G., and Benjamin C. Ellis (2010), “The Relative Bargaining Power of Employers and Unions in the Global Information Age: A Comparative Analysis of the United States and Japan”, Ind. Int'l & Comp. L. Rev., Vol.20:1.

Kozhaya, Norma (2006), “Quebec Should Eliminate Replacement Worker Laws,” Fraser Forum, IEDM.

Odgers, Cameron W., and Julian R. Betts (1997), “Do Unions Reduce Investment? Evidence from Canada”, Industrial and Labor Relation Review, Vol. 51, No. 1.

O'Neill, Emily C.M. (2011) “The Right to Strike: How the United States Reduces it to the Freedom to Strike and How International Framework Agreements can Redeem it”, Labor & Employment Law Forum: Vol. 2: Iss. 2, Article 6.

Singh, Parbudyal, and Harish C. Jain (2001), “Striker Replacements in the United States, Canada, and Mexico: A Review of the Law and Empirical Research”, Industrial Relations, Vol. 40, No. 1.

〈부표〉 1978년 이후 캐나다 각주별 노동법제(단체교섭) 규정의 변화

정책	Newfound -land and Labrador	Prince Edward Island	Nova Scotia	New Brunswick	Quebec	Ontario	Manitoba	Saskatch -ewan	Alberta	British Columbia
의무조정 (Mandatory conciliation board or officer)	yes	yes	yes	yes	no	yes:1986 이전 no:1986 이후	no	no	yes:1981 이전 no:1981-88 yes:1988 이후	no
냉각기간 (Cooling-off days)	7	14	14	7	2	14	7	0:1983 이전 2:1983 이후	14:1981 이전 3:1981-88 14:1988 이후	3
의무적 파업찬반투표 (Mandatory - strike vote)	yes:1994 이후	yes	yes	yes	yes:1978 이후	yes:1995 이후	yes:1985 이후	yes	yes	yes
고용자 주도 투표 (Employer-initiate d final offer vote option)	no	no	no	yes:1994 이후	yes:2002 이후	yes:1980 이후	no	yes:1983 이후	yes:1988 이후	yes:1987 이후
원직복귀 (Reinstatement rights)	no	yes:1987 이후	no	no	yes:1978 이후	yes:1992 이전 no:1993- 95 yes:1995 이후	yes:1985 이후	yes:1994 이후	yes:1988 이후	no
강제적 조합비 징수 (Compulsory dues checkoff)	yes:1985 이후	no	no	no	yes:1978 이후	yes:1980 이후	yes	yes	no	yes
대체근로 금지 (Bans on replacement workers)	no	no	no	no	yes:1978 이후	yes:1993- 95 no:1995 이후	no	no	no	yes:1993 이후
노동조합인가 무기명 투표 (Secret ballot for union certification)	yes:1994 이후	no	yes	no	no	yes:1995 이후	yes:1997- 2000 no:2000 이후	yes:2008 이후	yes:1988 이후	yes:1987 -1993 no:1993 -2001 yes:2001 이후

자료: Dachis & Hebdon(2010)