

이슈브리프

# ISSUE BRIEF

발행일 2018년 03월 08일

## | 금주의 이슈 |

- I. 대선 지역공약 분석과 지방선거와의 상관관계 / 3
- II. ‘파업중 대체근로 금지’ 어떻게 할 것인가? / 9
- III. 미국의 대북 해상차단 조치와 한반도 정세 전망 / 15



## 금주의 이슈

■ 금주(3월 첫째 주)는 지방행정, 노동개혁, 외교안보 분야에 관한 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 지난 19대 대선후보들의 지역 공약과 6.13 지방선거와의 상관관계를 분석해 보았으며, 제2편에서는 과도한 노동조합 보호규정으로 알려진 ‘파업중 대체근로 금지’ 원칙에 관해 다루었습니다. 끝으로 제3편에서는 미 트럼프 행정부의 최근 대북 독자제재인 ‘해상차단’ 조치와 관련된 한반도 정세를 전망해보았습니다

### ■ 제1편 : 대선 지역공약 분석과 지방선거와의 상관관계

이번 지방선거는 ‘이차적 선거(Second-order Election)’이면서 ‘중앙정치 이슈’에 영향을 많이 받는 선거가 될 것입니다. 대통령의 후광효과가 주도하는 선거가 아닌 낯선 비판과 국정운영을 바로잡는 ‘순국민적 중간평가’ 선거로 전환시킬 필요가 있습니다

### ■ 제2편 : ‘파업중 대체근로 금지’ 어떻게 할 것인가?

이른바 귀족노조로 불리는 대기업 강성노조가 파업권을 무절제하게 남용하는 근본 이유는 사용자측의 대항적 조치를 제도적으로 봉쇄하는 ‘파업중 대체근로 금지’ 때문인바, 과도한 노동조합 보호규정인 파업 중 대체근로 금지를 풀어 비정상적인 노동법을 정상화하고 노사관계를 선진화해야 합니다

### ■ 제3편 : 미국의 대북 해상차단 조치와 한반도 정세 전망

최근 美 트럼프 행정부는 사상 최대의 대북 독자제재인 ‘해상차단’을 발표하였습니다. 트럼프 대통령은 만약 1단계 조치(해상차단)에 효과가 없다면, 2단계 조치(군사옵션 등)에 돌입할 것임을 시사하며, 한국 등 동맹국의 동참을 촉구한 상황입니다. 이러한 미국의 대북 해상차단 조치에 관련된 우리 한반도 정세를 다각도로 전망해보았습니다

2018. 3. 8

여의도연구원 원장 김 대 식

## II. ‘파업중 대체근로 금지’ 어떻게 할 것인가?

작성: 김원표 수석연구위원 ☎02-6288-0524

우리나라는 세계적으로 유례없이 파업이 빈발·장기화하는 것으로 유명한데 이른바 귀족노조로 불리는 대기업 강성노조를 비롯한 노조가 파업권을 무절제하게 남용하는 근본 이유는 사용자측의 대항적 조치를 제도적으로 봉쇄하는 ‘파업중 대체근로 금지’ 때문인바, 노동개혁의 핵심과제로서 OECD 국가로는 전례없는 과도한 노동조합 보호규정인 파업중 대체근로 금지를 풀어 비정상적인 노동법을 정상화하고 노사관계를 선진화해야 함

### 1. 파업중 대체근로 금지, 무엇이 무엇인가?

#### ○ 포괄적으로 금지된 파업중 대체근로

- 노동조합 및 노동관계조정법 제43조 제1항·제2항은 사용자는 쟁의행위 기간 중 중단된 업무 수행을 위해 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없고, 도급 또는 하도급 줄 수 없다고 규정

※ 근로자의 파업권이 무력화될 것을 우려하여 사업내 대체인력 사용만을 허용

#### ○ 대표적인 노동조합 과보호 제도

- 파업중 대체근로 금지는 노동조합의 극한투쟁을 부추겨 합리적·생산적 노사관계 정착을 방해하며, 사업장간 과도한 임금격차와 정규직-비정규직간의 이중적 노동시장을 조성하고, 기업경쟁력은 물론 국가경쟁력 훼손<sup>5)</sup>

5) 박기성(2016), 노동개혁의 핵심은 대체근로 인정, 한국경제연구원

○ 귀족노조가 휘두르는 과도한 힘의 근원

- 완성차 기업 등 해외 거래선이나 원청기업과의 납기 등 거래관계 유지 부담을 가진 주력수출산업과 부담능력이 있는 중소기업들로서는 파업에 대한 대응조치가 불가능하기 때문에 가급적 조기 수습하려 하고, 이로 인해 파업기간 중 무노동 무임금 등 원칙 준수 곤란<sup>6)</sup>

## 2. 파업중 대체근로 인정은 글로벌 스탠다드

○ OECD 국가 중 파업 중 대체근로를 금지하고 있는 국가는 우리나라뿐

- OECD 국가들은 근로자의 단체행동권(파업권)과 사용자의 영업권을 대등하게 보장해주기 위해 쟁의행위 기간 중 대체근로를 자유롭게 인정
- 미국과 일본은 대체근로를 포괄적 일반적으로 금지하는 법률이 없어 신규채용, (하)도급, 파견근로 등 다양한 방법으로 대체 가능
- 가장 폭넓게 대체근로를 인정하고 있는 미국은 임금인상과 근로조건 개선을 위한 파업(economic strike)의 경우 영구적 대체도 가능
- 독일과 프랑스는 기간제 근로자나 파견근로자와 같은 고용형태에 따라 예외적으로 대체근로가 금지되어 있지만 신규채용, (하)도급 등의 방법으로 대체근로를 자유롭게 인정

---

6) 이상희(2016), 파업기간중 대체근로 금지 규정 개선방안 연구, 지식경제부·한국산업기술대학교

## 〈파업중 대체근로(신규채용·사업장외 대체근로·파견근로·하도급)에 관한 국제 비교〉

구분	내용	비고
한국	신규채용, 대체근로, 도급/하도급, 파견 모두 금지	포괄적 일반적 금지
미국	대체근로, 파견 등 제한 없으며, 근로조건 개선 위한 경제적 파업의 경우 영구적 대체 가능 (The Mackay Doctrine)	일반적으로 허용
프랑스	기간제, 파견근로 금지, 동일기업내 다른 사업장 근로자, 무기계약근로자의 신규채용, 도급 가능	고용형태에 따라 일부 예외를 제외하고 일반적 허용
독일	파견근로 금지, 대체근로, 신규채용, (하)도급으로 대체 가능	고용형태에 따라 일부 예외를 제외하고 일반적 허용
일본	신규채용, 대체근로, (하)도급, 파견근로자로 대체 가능	일반적으로 허용

참조 : ‘해외사례 및 경제적 효과를 통해 본 대체근로 도입의 필요성 (유진성, KERI Brief, 2016.3.17.)

### 3. 대체근로 금지 규정은 위헌 소지

- 사용자의 헌법상의 기본권인 계약 및 조업의 자유 침해
  - 쟁의행위 중 대체근로 금지 규정은 다른 나라에서는 입법례를 찾아볼 수 없는 우리나라에서만 존재하는 독특한 규정
  - 사용자에게 보장된 헌법상의 기본권인 계약의 자유와 조업 및 영업의 자유 침해 소지<sup>7)</sup>

7) 김희성(2010), 쟁의행위기간 중 대체근로제한에 관한 연구, 노동법학, (34)  
 김희성(2016), 쟁의행위기간 중 대체근로금지, KERI Insight, (16-11)

○ 법리적 측면

- 대부분의 국가에서 조업의 자유는 헌법상 자유권적 기본권의 하나로 파업권에 의해 제한, 금지될 수 없다는 것이 노동법의 보편적 법칙
- 파업중 대체 근로 금지 규정은 경제활동을 불편하게 하는 수준을 넘어 사용자의 영업 및 조업에 관한 헌법적 기본권을 침해할 수준으로 침해
- 근로자의 파업권을 과도하게 보장하는 규정인 동시에 근로자와 사용자의 무기대등성의 원칙에 반하는 편향되고 불균형한 규정

○ 현실적 측면

- 대다수 근로자나 핵심인력이 파업에 참여하는 경우 사용자의 영업 및 조업 자체가 봉쇄되어 사용자의 계약의 자유와 조업 및 영업의 자유, 파업에 불참한 근로자와 대체근로자들의 직업의 자유 침해
- 설혹 대체근로가 허용된다하더라도 파업 중인 근로자를 대체할 인력을 구하기가 어렵고, 파업참가자를 대신할 수 있는 전문성과 숙련도를 가졌다고 보기 어렵고, 특히 파업 초기 단계에서는 활용도 및 노동력의 효율성이 크게 저하될 수밖에 없어 노동쟁의 수단으로서의 파업에 심각한 타격을 준다고 보기 어려움
- 파업에 참가했던 노동조합원의 입장에서도 파업 종료 후 사용자와 대체근로자와의 고용계약이 종료됨에 따라 쉽게 노동조합원으로 복직 가능

## 4. 향후 대책: 비정상적 노동법의 정상화

○ 필수공익사업장의 대체근로 전면 허용

- 현행법은 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 업무의 대체가 용이하지 아니한 필수공익사업에 대해 파업 중 파업참가자의 50% 이내에서만 대체근로 및 (하)도급을 인정
  - 필수공익사업에서의 쟁의행위는 일반국민과 국민경제에 막대한 영향을 미치기 때문에, 공익을 보호하기 위해서도 대체근로 전면허용 필요
- ※2006.9.11. 참여정부는 노사정대표자들로 노사관계 선진화방안에 대한 대타협을 도출하고, 2006.11 필수공익사업에 대한 직권중재제도를 폐지하는 대신 필수유지업무를

도입하고, 필수공익사업에 있어 대체근로 전면허용을 추진했으나 국회 심의과정에서 파업참가자의 50% 이내 대체 또는 (하)도급 허용으로 변경, 의결

### ○ 공공기관과 대기업부터 대체근로를 단계적 허용

- 노동조합 및 노사관계조정법을 개정하여 공공기관 및 종업원 300인 이상 대기업에서 근로자 대다수가 파업 또는 핵심인력들이 파업에 참여하여 사용자가 영업 및 조업 등 경제활동이 곤란해질 경우 사용자가 대체인력을 투입하여 조업할 수 있도록 보장

### ○ 파업중 대체근로의 실질적 보장을 위해 직장점거파업 금지 필요

- 우리나라는 법의 미비와 공권력의 소극적 대응으로 실제로 모든 파업은 직장점거 파업의 형태를 띠게 되고, 현실적으로 사용자가 파업 참가자들을 직장 밖으로 내보낼 유일한 방법은 직장폐쇄뿐이기 때문에 대체근로가 허용되어도 활성화되기 어렵고, 오히려 노사간 및 노노간 물리적 충돌이 우려됨
  - ※ 실제 외국에서는 파업을 워크아웃(walk out)이라 부르는데 파업을 하면 사업장 밖으로 나가는 것이 원칙이기 때문에 붙여진 명칭
- 미국, 독일 등 선진국에서는 직장점거 파업이 불법인바 파업불참 근로자나 대체근로자가 일할 권리를 보장하고 사용자의 재산권과 영업권을 보호하기 위해 파업 등 쟁의행위는 사업장 밖에서 이루어지도록 해야 함

### ○ 대체근로 허용과 파업근로자들의 단체행동권의 균형 도모

- 주요 선진국에서는 보편적으로 대체근로자를 투입하여도 노동조합은 피켓팅(picketing)을 통해 조업의 원활하게 진행되지 않도록 사용자를 압박하고 조업을 방해할 수 있는 권리를 보장하여 대체근로와 파업권의 균형을 도모
- 우리도 파업 중인 근로자가 피켓을 들고 사업장 앞에서 시위하는 피켓팅을 보장하고, 파업불참 근로자나 대체근로자는 이 피켓선을 가로질러(cross a picket line) 사업장 안으로 들어가도록 하는 등 노사간의 무기대등성의 원칙에 입각하여 파업근로자들의 쟁의행위와 그 수단을 적극적으로 보호

### III. 미국의 대북 해상차단 조치와 한반도 정세 전망

작성: 이윤식 객원연구위원 ☎02-6288-0548

최근 美 트럼프 행정부는 사상 최대의 대북 독자제재인 ‘해상차단’(maritime interdiction)을 발표함. 同 조치의 목적은 최대한의 압박을 통해 김정은의 돈줄을 차단함으로써, 북한이 비핵화 대화로 복귀하지 않을 수 없는 조건을 만드는데 있음. 트럼프 대통령은 만약 1단계 조치(해상차단)에 효과가 없다면, 2단계 조치(군사옵션 등)에 돌입할 것임을 시사하며, 한국 등 동맹국의 동참을 촉구한 상황. 그러나 남북관계 개선에 상당한 功을 들이는 문재인 정부의 입장에서선 해상봉쇄까지를 상정한 미국의 이번 조치에 동참 여부를 놓고 전략적 딜레마(남북관계와 한미관계의 반비례)에 빠진 것으로 보임

#### 1. 현황

- 현지시간 2.23(金) 트럼프 행정부는 비군사적 조치로는 마지막 단계인 대북 해상 차단(maritime interdiction) 조치를 전격 발표
  - 해상차단이란 “무기나 석유, 석탄 등 불법 금수품목을 운송하는 것으로 의심되는 선박을 공해상에서 저지”하는 조치
  - 美 재무부 해외자산통제국(OPAC)은 북한 핵개발 자금의 주요 조달 통로로 지목되어 온 북한 관련 기업 및 선박 명단을 발표
    - ※ 해운 및 무역 회사 27곳, 중국 및 대만 등 타 국적으로 위장 등록된 북한 선박 28척, 개인 1명 등 총 56곳을 제재 명단에 포함
- 同 조치는 안보리 결의 2397호보다는 강력하고, 해군력을 동원한 전면적 해상 봉쇄보다는 다소 약한 조치로 평가
  - 2397호는 제재 위반이 의심되는 선박 검색 시 해당국의 동의 하 승선이 가능하지만, 이번 조치는 의심 선박의 강제 검색이 가능하고 거부 시 무력 사용도 불사한다는 점이 차이

- 반면, 북한 영해(12해리, 20km) 밖에 군함을 배치해 오가는 선박 모두를 전면 통제하는 해상 봉쇄보다는 약한 조치
  - ※ 미국이 해상봉쇄를 단행한 것은 1962년 쿠바 미사일 위기와 1990년 걸프전 직전 對 이라크 봉쇄 등 2차례 있었음
- 이번은 해상봉쇄로 가기 바로 직전 단계로 美 해양경비대를 투입해 북한 선박을 수색·나포하는 비군사 제재의 마지막 단계로서 ‘사실상 해상봉쇄 수준’이란 게 대체적인 평가

**<표 1> 해상차단과 해상봉쇄**

2397호 해상차단	이번 해상차단	해상봉쇄
- 선박 검색시 해당국의 동의 하에서만 수색이 가능	- 북한 해상에 금지구역 등을 설정 - 美 해양경비대 투입해 의심의 선박 수색 및 나포 가능 ※ 영국, 캐나다, 호주, 일본 등 적극 동참	- 함정을 동원해 북한 해상을 완전히 봉쇄 - 어뢰를 부설하는 등 군사적 총돌로 비화를 각오한 조치

## 2. 주요 내용

- 同 조치는 최대 압박(maximum pressure)으로 김정은의 돈줄을 차단해 북한이 대화로 복귀할 수밖에 없는 조건을 만드는 게 목적
  - 지난 10차례 안보리 제재로 북한 경제의 절반을 차지하는 공식무역의 약 90%를 차단했고, 이번 조치를 통해 비공식 무역인 불법적 해상 밀무역을 강력 단속
    - ※ 통상 북한 경제는 공식무역 50%, 국경 및 해상 밀무역 등 비공식 무역 50%로 구성되어 있다고 추정
  - 특히, 이번 조치는 대북제재의 ‘구멍’인 공해상의 불법적 무기 및 유류 밀거래를 차단해 김정은의 핵미사일 자금줄을 끊어 버리는 것이 핵심
    - ※ 지난 12월, 北 ‘금운산 3호’가 파나마 선적 ‘코티’로부터 석유를 불법 공급받는 장면의 사진을 공개하는 등 불법 환적 행위를 지적
- 트럼프 대통령은 총 56곳을 제재한 同 해상차단을 ‘사상 최대의 새로운 대북 독자 제재’라고 평가

- 선박 28척: 안산 1호 등 북한 국적 19척, 하오판 2호 등 홍콩 국적 6척, 코티 등 파나마 국적 2척, 동평6 탄자니아 국적 1척
  - 기업 27곳: 천명해운 등 북한 회사 16곳, 선양해운 등 중국 회사 7곳, 킹리원 인터내셔널 등 대만 회사 2곳, 그리고 싱가포르 및 파나마 회사 각각 1곳 등
  - 개인 1명: 불법 석탄 및 석유 거래를 이유로 장영원 대만여권 소지자를 제재
- 특히, 이번 조치에서 러시아 국적 선박과 중국의 대형 은행들을 대상에서 제외시켜 준 것은 실효성을 강화하기 위한 차원
- 해상차단은 그 속성상 제3국의 협조없이 실질적 효과를 거두기 어려우므로 동맹국 외에 중국과 러시아의 협조가 필수
  - 특히, 이번에 중러를 제재 대상에서 제외시켜 주면서 협조 및 동참을 요청하거나, 다음번 안보리 대북제재 채택시 만장일치 통과를 위한 사전 정지작업 차원
    - ※ 美 독자제재는 국제법적 실효성이 없기 때문에, 이번 조치를 추후 안보리제재로 가져가 국제법적 정당성을 확보려는 것임
  - 이와 함께, 한국 정부를 향해서도 말로 하는 한미동맹 강화가 아닌 실제 북한 밀거래 차단을 위한 협조에 나서라는 의미
    - ※ 국방부는 미국의 요청이 오면 참여한다는 입장이지만, 남북관계에 功을 들고 있는 청와대의 입장은 다를 것이란 게 대체적 시각
- 만약 1단계 조치가 정상적으로 작동하지 않는다면, 군사적 활용 가능성을 염두에 둔 2단계 조치를 단행할 것임을 강조
- 트럼프 대통령은 맬컴 텀블 호주 총리와 백악관 기자회견(2/23)에서 2단계는 ‘아마도 매우 거친’(maybe very tough) 조치가 될 것이라고 밝힘
  - ‘매우 거친 조치’란 중러를 동원한 안보리 제재를 통해 국제법적 정당성을 인정 받은 대북 해상봉쇄로 해석되며, 이는 군사 충돌로의 비화 가능성까지 염두에 둔 행보로 평가
    - ※ USA투데이는 “트럼프 대통령이 대북 군사행동을 키웠다”고 했고, 더힐은 “제재 실패시 군사공격 가능성을 경고했다”고 분석

- 현재 미국은 해군 전력의 약 60%를 동아시아 작전 해역에 배치했고, 영국, 캐나다, 호주, 일본 등 국제 공조 체제도 완비해 해상차단의 실효성 증대를 위해 노력 중
  - ※ 이라크戰 이후 최초로 항공모함 2척(칼빈슨호, 로널드 레이건함)과 강습상륙함 2척(와스프, 본햄리처드함)이 한반도 근해에 전개

### 3. 정세 전망

- 現 남북미 정세 인식을 평가하면, 트럼프는 단호하고, 김정은은 조급하며, 문재인은 어리석어 보임
  - 미국의 對北 인식은 비핵화 없는 대화는 불가하다는 입장이며, 對韓 인식은 문재인 정부의 친북 행보에 배신감을 느낌
  - 북한은 한국 정부를 활용해 대북제재 공조를 약화시키고 한미관계를 이간시켜 핵미사일 완성을 위한 시간벌기에 박차
  - 문재인 정부는 남북관계 개선을 위해 미북 중재를 한다며 한미관계와 안보를 희생시키는 어리석은 행보를 보이고 있음
- 향후 한반도 정세는 미북관계 악화, 남북관계 진전, 한미관계 냉각 등의 상황 전개가 예상
  - ① 미북관계 악화
    - 트럼프 행정부는 문재인 정부의 미북 대화 중재 노력에도 불구하고, 해상차단을 강행하는 등 북한과 대화할 의사가 없어 보임
    - 특히, 2.28(水) 트럼프 대통령은 “북한은 대화를 원하고 있지만, 올바른 조건 하에서만(under the right conditions) 대화하기를 원한다”며 비핵화 전제없는 대화의 무용론을 제기
      - ※ 2.28(水) AP통신은 한발더 나가 “트럼프 대통령이 제시한 올바른 미북 대화의 조건이란 바로 CVID”라고 논평

- 또한, 3.5(月) 국무부는 화학무기 사용에 대한 제재를 단행하며, 해상차단에 이은 인권 압박을 강화해 미북관계는 더 악화 전망

## ② 남북관계 진전

- 미국의 해상차단, 인권 압박, 화학무기 제재 등 전방위적 대북 압박이 강화되면 될수록, 북한의 대남접근은 더 강화될 전망
- 특사 방문시 북한 도착 3시간 만에 김정은과 만남, 4시간 동안 면담 등의 파격 행보는 물론 비핵화를 위한 미북 대화 수용 및 판문점 정상회담 등 우리측을 배려하는 모습을 보임
  - ※ 김정은이 직접 '체제 안전이 보장되면 핵이 필요 없다'며 비핵화 대화를 강조했고, 핵미사일 모라토리엄도 시사
  - ※ 또한, 삼지연 관현악단의 공연시 체제 관련 가사를 변경하는 등 과거에는 볼수 없는 행보를 보이며 남북관계 개선을 위해 노력
- 특히, 4월 말 판문점(평화의 집)에서 남북 정상회담 개최를 예정해 두고 있는 상황이라 당분간 남북관계는 더욱 진전될 전망

## ③ 한미관계 냉각

- 북한의 비핵화가 전제되지 않는 상황에서 남북관계가 진전되고, 그 과정에서 문재인 정부가 대북제재 공조를 흔드는 행보를 보이면 한미관계의 냉각은 불가피
  - ※ 평창 올림픽 기간 중 하늘길, 바닷길, 땅길을 열고, 김영철과 최휘 등 제재 대상자들과 교류하는데 대한 불만이 존재
- 최근 미국 입장에선 당사자인 한국이 3자적 입장에서 미북간 비핵화 대화를 중재하겠다고 나서는 상황을 이해하기 어려움
- 특히, 중국과 군사 충돌 때문에 美軍 진입이 힘든 서해와 남해의 대북 해상 차단에서 우리의 동참 여부가 관건이나, 남북관계와의 상관성 때문에 정부의 고민이 깊어짐

○ 당의 대응책

- 정부의 '핵동결 입구, 비핵화 출구'라는 말 장난식의 비핵화의 문제점을 지적하고, 한미동맹에 입각한 핵균형이 대안임을 강조
- 남북관계 진전이 한미동맹 및 안보 희생으로 이어지는 사례를 찾아 정부 정책을 강력 비판하고 대국민 홍보에 적극 활용



주소 : 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층  
TEL : 02.6288.0502 Website : [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)

---

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써  
정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.  
보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---