



제 429회 국회 (정기회)
제6차 기후에너지환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 사업장 점거 형태의 쟁의행위 금지 등 〉

- 김은혜의원 대표발의(의안번호 제2212679호)
- 조지연의원 대표발의(의안번호 제2212682호)

2025. 11.

기후에너지환경노동위원회

전 문 위 원 한 석 현

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 사업장 점거 등 형태의 쟁의행위 금지(안 제42조제1항)	3
2. 쟁의행위 기간 중 대체인력 투입 금지 조항 삭제 (안 제43 조 삭제 등)	8

I. 제안경위

2025년 9월 4일 김은혜의원과 조지연의원이 각각 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2025년 9월 5일 각각 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 김은혜의원안

최근 반(反)기업법, 귀족노조법으로 통칭되는 노조법 2·3조 개정안이 국회를 통과함에 따라 국내 기업뿐만 아니라 외국계 기업들까지 탈(脫) 한국을 언급하며, 노조법 개정안에 대한 우려를 표하고 있음. 특히, 협력업체가 최대 수천 개에 달하는 조선과 자동차, 건설 등 업종은 하청 노동조합의 교섭 요구나 파업이 끊이지 않을 것으로 걱정하는 목소리가 들끓고 있음. 이러한 기업의 우려처럼 현재 통과된 개정안이 아직 공포되지 않았음에도 불구하고 법 시행과 상관없이 하청노조들의 요구가 분출되고 있으며, 국내 기업들은 미국과의 관세 협상 과정에서 5,000억 달러의 대미 투자까지 추진해야 하는 이중고에 시달리는 상황임.

이에 건전한 노사 관계 정립을 위해 기업들이 최소한의 방어권을 행사할 수 있도록 사업장 내 모든 시설에 대한 점거를 금지해 폭력 행위 및 노사 분쟁 장기화를 방지하고, 노조법상 대체근로를 전면적으

로 금지하고 있는 조항을 삭제함으로써 주요 선진국과 같이 사용자에게 쟁의행위 기간 중 중단된 업무의 수행을 위한 방어권을 인정하고자 함(안 제42조, 제43조 및 제91조).

2. 조지연의원안

현행법은 노동조합이 폭력이나 파괴행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설을 점거하는 형태로 쟁의행위를 할 수 없도록 하고, 사용자는 쟁의행위 기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체하거나 도급 또는 하도급을 줄 수 없도록 하고 있음.

하지만 주요 선진국 수준의 건강한 노사관계 문화 정착을 위해서는 무분별하게 사업장을 점거할 수 없도록 하고, 기업의 생산성 유지를 위한 대체근로 허용이 이루어져야 한다는 지적이 있음.

이에 노동조합이 사업장의 점거·업무방해의 형태로 쟁의행위를 행할 수 없도록 하고, 쟁의행위 기간중 대체근로 금지 규정을 삭제함으로써 사용자의 정당한 경영권을 보호하려는 것임(안 제42조제1항 및 제43조 삭제).

Ⅲ. 검토의견

1. 사업장 점거 등 형태의 쟁의행위 금지(안 제42조제1항)

가. 개정안의 주요 내용

2건의 개정안은 쟁의행위를 사업장 점거 형태로 할 수 없도록 하고, 조지연의원안은 이에 더하여 업무방해 형태로도 할 수 없도록 금지하는 내용임.

현 행	김은혜의원안	조지연의원안
第42條(暴力行爲등의 금지) ① <u>爭議行爲는 暴力이나 破壞行爲 또는 生産 기타 主要業務에 관련되는 施設과 이에 준하는 施設로서 大統領令이 정하는 施設을 占據하는 형태로 이를 행할 수 없다.</u> ② ~ ④ (생 략)	第42條(暴力行爲등의 금지) ①----- ----- <u>사업장</u> ----- ----- ---. ② ~ ④ (현행과 같 음)	第42條(暴力行爲등의 금지) ① <u>쟁의행위는 폭 력, 파괴행위 또는 사 업장의 점거·업무방 해의 형태로 이를 행 할 수 없다.</u> ② ~ ④ (현행과 같 음)

나. 점토의견

현행법 제42조제1항은 쟁의행위 시 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 점거하는 행태를 금지하고 있는바, 현행법 시행령은 전기·전산 또는 통신시설, 철도의 차량·선로 등 시설을 정하고 있음.¹⁾

또한 국회는 2021년 현행법 제37조제3항에 “노동조합은 사용자의 점유를 배제하여 조업을 방해하는 형태로 쟁의행위를 해서는 아니 된다.”는 규정을 신설한바, 이를 종합하면 원칙적으로 사용자의 점유를 배제하여 조업을 방해할 수 없고, 특히 ‘생산 기타 주요업무에 관련되는 시설’은 점거할 수 없음.

그러나 ‘생산 기타 주요업무에 관련되는 시설’, ‘사용자 점유를 배제하여 조업을 방해’ 등이 무엇인지에 대해 해석이 필요한바, 이와 관련하여 판례는 병원 로비가 주요업무시설이 아니라고 판시한 바 있고,²⁾

1) 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 제21조(점거가 금지되는 시설) 법 제42조제1항에서 “대통령령이 정하는 시설”이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

1. 전기·전산 또는 통신시설
2. 철도(도시철도를 포함한다)의 차량 또는 선로
3. 건조·수리 또는 정박중인 선박. 다만, 「선원법」에 의한 선원이 당해 선박에 승선하는 경우를 제외한다.
4. 항공기·항행안전시설 또는 항공기의 이·착륙이나 여객·화물의 운송을 위한 시설
5. 화약·폭약 등 폭발위험이 있는 물질 또는 「화학물질관리법」 제2조제2호·제2호의2·제2호의3에 따른 인체급성유해성물질·인체만성유해성물질·생태유해성물질을 보관·저장하는 장소
6. 기타 점거될 경우 생산 기타 주요업무의 정지 또는 폐지를 가져오거나 공익상 중대한 위해를 초래할 우려가 있는 시설로서 고용노동부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 시설

2) 대법원 2018. 12. 27. 선고 2017도16870 판결 : “...병원 사업장에서의 일반적인 수납, 입퇴원 수속 등의 원무행정이 이루어지는 병원 로비의 기능을 고려하더라도, 병원 로비가 점거된다고 하여 병원 내의 수술실이나 입원실과 같이 환자의 수술과 치료라는 병원 고유의 업무를 수행하는 곳의 업무가 중단된다고 보기는 어려우므로 이를 노동조합 및 노동관계조정법 제42조의 주

일반 사업장 시설의 경우에도 ‘전면적·배타적 점거’는 정당하지 않지만 ‘부분적·병존적 점거’는 정당하다고 판시하여 왔음.³⁾

따라서 현행법 규정에 따르면 주요업무시설이 아닌 사업장 점거 형태의 쟁의행위는 전면적·배타적 점거가 아닌 한 허용된다고 해석되는 바, 이에 대해 법규정이 모호하고 현장에서 전면적·배타적 점거 여부를 판단하기 어려워 사업장 점거가 빈번하게 발생하고 있다는 경영계의 주장이 제기되고,⁴⁾ 사업장 점거 형태의 쟁의행위 과정에서 발생한 손해와 관련하여 사용자와 근로자 간 많은 분쟁이 있어 왔음.⁵⁾

또한 ①ILO의 결사의 자유 위원회가 “파업권의 행사는 사용자의 기업시설 출입권뿐만 아니라 법에 따라 확립된 파업불참 근로자의 근로자유를 존중해야 한다”⁶⁾고 결정한 사례가 있고, ②2021년 노동조합법 개정 논의 과정에서 경제사회노동위원회 노사관계제도·관행위원회의 공익위원안이 사업장 점거 제한과 관련하여 “사업장 내 생산시설 등의 점거 형태로 이루어지는 쟁의행위가 사용자의 점유를 배제하고 조업을 방해하거나, 그 쟁의행위와 관계없는 자 또는 근로를 제공하고자

요업무시설로서 원천적으로 점거 형태의 쟁의행위가 금지되는 장소로 볼 수 없다...”

3) 대법원 2007. 12. 28. 선고 2007도5204 판결 : “직장 또는 사업장시설의 점거는 적극적인 쟁의행위의 한 형태로서 그 점거의 범위가 직장 또는 사업장시설의 일부분이고 사용자측의 출입이나 관리지배를 배제하지 않는 병존적인 점거에 지나지 않을 때에는 정당한 쟁의행위로 볼 수 있으나, 이와 달리 직장 또는 사업장시설을 전면적, 배타적으로 점거하여 조합원 이외의 자의 출입을 저지하거나 사용자측의 관리지배를 배제하여 업무의 중단 또는 혼란을 야기케 하는 것과 같은 행위는 이미 정당성의 한계를 벗어난 것이라고 볼 수밖에 없다.”

4) 한국경영자총협회, 「사업장 점거 전면 금지의 필요성」, 노동정책이슈보고서 2024-2.

5) 2022년 고용노동부의 「손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례」에 따르면, 사용자가 손해발생을 주장하는 원인으로 사업장(시설) 점거가 전체 49.2%에 해당하여 가장 많은 빈도를 차지하였으며, 청구 31건 중 28건이 인용되어 인용율이 90.3%로 나타났다.

6) 『결사의 자유, 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판)』(국제노동기구 사무국 편, 이승욱 역, 김근주·남궁준 감수, 2018, 228쪽)

하는 자의 출입·조업 기타 정상적인 업무를 저해하는 경우에는 이를 제한하는 방향으로 정비할 것”⁷⁾이라는 의견을 제시한 사례도 있는바, 사업장 점거로 쟁의행위에 참여하지 않는 근로자의 근로의 자유를 침해하는 측면도 있음.

개정안은 이와 같은 관점에서 주요업무시설이 아닌 모든 사업장 시설 점거로 쟁의행위를 하는 것을 금지하고, 나아가 조지연의원안은 업무방해 형태의 쟁의행위도 금지하고 있는바, 사업장 점거행위 과정에서 손해발생과 불법행위 여부 등에 대한 노사간 갈등을 방지하고 쟁의행위 미참여 근로자의 근로의 자유를 보호할 수 있다는 장점이 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점도 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 모든 사업장의 점거와 업무방해(조지연의원안) 형태의 쟁의행위를 금지하나, 사업장 시설 중 생산과 직접적인 관련이 없거나 관련성이 낮은 시설까지 점거하거나 업무를 일부 방해하는 것을 일률적으로 금지하는 것은 근로자의 단체행동권을 지나치게 제한하는 것은 아닌지에 대한 고려가 필요함.

이와 관련하여, 대법원은 쟁의행위는 근로자가 소극적으로 노무제공을 거부하거나 정지하는 행위만이 아니라 적극적으로 그 주장을 관철하기 위하여 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위까지 포함하는 것

7) 경제사회노동위원회 노사관계제도·관행위원회 공익위원, 「ILO기본협약 비준을 위한 노사관계제도·관행 개선 방향에 관한 공익위원 입장」, 2019.4.15.

이므로, 쟁의행위의 본질상 사용자의 정상업무가 저해되는 경우가 있음은 부득이한 것으로 사용자는 이를 수인할 의무가 있다고 판시⁸⁾한 바 있고,

근로자의 단체행동권을 최대한 보장한다는 측면에서 전면적 점거 형태의 쟁의행위를 금지하는 현행법 제37조제3항을 삭제하여 경영권 침해의 법익보다 근로자의 단체행동권 행사에 따른 법익이 더 크다고 판단할 수 있는 경우 전면적 점거도 허용할 필요가 있다는 의견이 있는바, 이를 반영한 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」(의안번호 제2201166호)도 발의되어 우리 위원회에 계류 중인 점을 참고할 필요가 있겠음.

둘째, 앞서 살펴본 바와 같이 사업장 점거와 관련한 규정으로 현행법 제37조제3항도 마련되어 있는바, 해석상 동 규정에 따라 사업장의 부분적·병존적 점거는 허용된다고 보이므로, 개정안과 동 규정이 법체계상 부합하는지에 대한 검토도 함께 이루어질 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 우리나라 노사관계의 특수성 등을 고려할 때, 개정안과 같이 생산 기타 주요업무시설 여부와 관계없이 사업장 시설점거 형태의 쟁의행위를 일체 금지하는 것은 단체행동권의 보장을 제한할 우려가 있으나, 기업의 조업권과 비조합원의 일할 권리도 존중되어야 하므로, 이를 위해 사회적 대화 등을 통한 충분한 논의가 필요하다는 의견임.

8) 대법원 1996. 2. 27. 선고 95도2970 판결

2. 쟁의행위 기간 중 대체인력 투입 금지 조항 삭제

(안 제43조 삭제 등)

가. 개정안의 주요 내용

2건의 개정안은 사용자로 하여금 쟁의행위 기간중 중단된 업무의 수행을 위하여 다른 인력을 채용·대체하거나 도급·하도급 주는 것을 금지하는 현행법 제43조를 삭제하고, 김은혜의원안은 이를 위반한 경우 처벌하는 규정을 삭제하는 내용임.

현 행	김은혜의원안	조지연의원안
第43條(使用者의 採用制限) ①使用者는 爭議行爲 기간중 그 爭議行爲로 중단된 業務의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 者를 採用 또는 대체할 수 없다. ②使用者는 爭議行爲期間중 그 爭議行爲로 중단된 業務를 도급 또는 하도급 줄 수 없다. ③제1항 및 제2항의 규정은 필수공익사업의 사용자가 쟁의행위 기간 중에 한하여 당해	<삭 제>	<삭 제>

<u>사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체하거나 그 업무를 도급 또는 하도급 주는 경우에는 적용하지 아니한다.</u> <u>④제3항의 경우 사용자</u> <u>는 당해 사업 또는 사</u> <u>업장 파업참가자의 10</u> <u>0분의 50을 초과하지</u> <u>않는 범위 안에서 채</u> <u>용 또는 대체하거나</u> <u>도급 또는 하도급 줄</u> <u>수 있다. 이 경우 파업</u> <u>참가자 수의 산정 방</u> <u>법 등은 대통령령으로</u> <u>정한다.</u> 제91조(벌칙) 제38조제2 항, 제41조제1항, 제42 조제2항, 제43조제1항 · 제2항 · 제4항, 제45 조제2항 본문, 제46조 제1항 또는 제63조의 규정을 위반한 자는 1 년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 에 처한다.	제91조(벌칙) ----- ----- -----제45조 제2항 ----- ----- ----- ----- -----.	제91조(벌칙) (현행과 같 음)
---	--	-------------------------------

나. 검토의견

현행법은 근로자의 쟁의행위 기간 중 쟁의행위로 인해 중단된 업무 수행을 위하여, 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체하거나, 그 업무를 도급 또는 하도급 주는 행위를 금지하고, 다만 필수공익사업의 경우 해당 사업의 정지·중지 시 공공에 미치는 영향이 크다는 점을 고려하여 파업참가자의 50%를 초과하지 않는 범위에서 대체인력을 사용할 수 있도록 하고 있음.

이는 노동조합의 쟁의행위 시 대체인력 투입을 무제한 허용하면 근로자 입장에서는 쟁의행위를 통해 사용자를 압박함으로써 근로조건향상을 추구하는 쟁의행위 고유 목적을 달성하기 어렵게 되고, 헌법상 보장된 단체행동권이 침해될 수 있으므로 이를 방지하기 위한 것임.

그러나 이와 같은 현행법 체계는 노동조합의 쟁의행위를 최대한 보장하는 반면 사용자의 조업·영업의 자유를 제한하여 노사간 교섭력의 불균형을 초래하며, 이로 인해 파업기간이 장기화되는 경향이 있으므로 이를 개선할 필요가 있다는 경영계의 주장이 제기됨.⁹⁾

또한 영국의 경우 파업으로 인한 조업 중단을 최소화하고 기업의 인력 운용 유연성을 높이기 위해 쟁의행위 기간 중 대체인력의 파견을 금지한 기존의 「고용알선 및 파견사업 운영규정」(The Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations

9) 한국경영자총협회, 「대체근로 전면금지로 인한 문제점과 개선방향」, 노동정책이슈보고서 2023-01.

2003)을 2022년 개정하여 해당 금지 조항을 삭제한 사례도 있음.¹⁰⁾

개정안은 이를 반영하여 쟁의행위 시 대체인력 투입을 금지하고 있는 현행법 제43조를 삭제함으로써 쟁의행위로 인한 사업장 운영 차질을 완화하고, 기업의 인력 운용상 자율성을 제고하여 사용자의 조업권·영업권이 보장되는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 대법원은 현행법 조항이 노동조합의 쟁의행위권을 보장하기 위한 규정이라는 점을 실시하고 있고,¹¹⁾ ILO 결사의 자유 위원회는 “파업이 금지될 수 있는 엄밀한 의미의 필수서비스로 간주할 수 없는 업종에서 파업을 와해시키기 위한 근로자 대체는 결사의 자유에 대한 심각한 위반에 해당한다”¹²⁾고 한 바 있음을 참고할 필요가 있음.

둘째, 앞서 언급한 영국의 사례와 관련하여, 쟁의행위 기간 중 파견 근로를 금지한 규정을 삭제하는 내용의 개정이 근로자의 파업권을 과도하게 제한한다는 이유로 2023년 영국 고등법원에서 무효로 판단된 바 있으며, 이에 따라 현재는 쟁의행위 시 파견근로가 다시 금지되고 있다는 점을 참고할 필요가 있음.¹³⁾

10) UK Government, 「Government acts to make it easier for businesses to use temporary staff to help ease disruptions caused by strike action」, Press Release, 23 June 2022.

11) 대법원 2000. 11. 28. 선고 99도317 판결

12) 『결사의 자유, 결사의 자유 위원회 결정 요약집(제6판)』(국제노동기구 사무국 편, 이승욱 역, 김근주·남궁준 감수, 2018, 223쪽)

13) The Guardian, “High court quashes rules letting agency workers cover for UK strikers”, 13 July 2023.

셋째, 쟁의행위로 인한 중단업무에 대해 외부의 대체인력 공급을 제한하는 취지에서 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제16조제1항은 “파견사업주는 쟁의행위 중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 근로자를 파견하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있으므로, 향후 개정안 심사 시 함께 정비할 필요가 있겠음.

개정안에 대해 고용노동부는 ①현행법 체계 하에서도 내부대체와 불법파업에 대한 대체근로는 허용되고 있고, ②대체근로를 전면 허용할 경우 헌법상 단체행동권을 과도하게 제한할 우려와 ILO 협약에도 위반될 소지가 있으며, ③다른 나라의 경우에도 사용자의 영업의 자유와 파업권의 조화 차원에서 대체근로를 제한하고 있는 사례¹⁴⁾가 있고, ④노동3권의 실질적 보장과 사용자의 조업권은 조화를 이룰 필요가 있다는 점을 종합적으로 고려하여 사회적 대화 등을 통한 충분한 논의가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5535

14) **캐나다**는 연방 노동법에서 노조 대표성을 와해할 목적으로 파업시 근로자 업무의 전부 또는 일부를 대체할 수 없도록 하고, **프랑스·이탈리아**는 기간제와 파견근로자에 의한 대체근로를 금지하고 있으며, **독일**은 법률에 따라 파견근로자로 대체를 금지하고, **스페인**은 국왕법규명령으로 외부대체를 금지하는 등 사례가 있음.