



제418회국회(정기회)
제1차환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 쟁의행위의 보장범위 확대 등 〉

■ 김용민의원 대표발의(의안번호 제2201166호)

2024. 9.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 손을춘

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 쟁의행위의 기본원칙 변경(안 제37조제1항)	2
2. 전면적 점거 형태의 쟁의행위 금지 규정 삭제 (안 제37조제3항 삭제)	6

I. 제안경위

2024년 6월 28일 김용민의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2024년 7월 1일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

헌법 제33조에 따르면 ‘근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.’라고 되어 있음. 노동3권은 법률이 없더라도 헌법의 규정만으로 직접 법규범으로 효력을 발휘할 수 있는 구체적 권리임.

하지만 현행법은 ‘근로자의 쟁의행위에 대해 법령 기타 사회질서에 위반되어서는 아니 된다.’라고 되어 있어 헌법에서 규정한 근로자의 단결권 등 헌법이 정한 구체적인 권리를 제한하고 있음. 헌법에 보장된 근로자의 권리를 법률로 최대한 보장하여야 함. 또한 쟁의행위에 대해 사용자측의 전략적 봉쇄소송 등 손해배상 청구로 단체행동권이 실질적으로 침해·제한되는 발생을 막아야 함.

이에 쟁의행위가 목적·방법 및 절차에 있어서 법률을 위반하지 않는 한 최대한 보장하고, 손해배상 청구 남용의 범위를 제한하려는 것임(안 제37조).

Ⅲ. 검토의견

1. 쟁의행위의 기본원칙 변경(안 제37조제1항)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 쟁의행위의 기본원칙에 관하여 ‘법령 기타 사회질서’에 위반하는 것을 금지한 현행 규정을 ‘법률’을 위반하지 않는 한 최대한 보장하는 것으로 개정하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
第37條(爭議行爲의 기본원칙) ① 爭議行爲는 그 目的·방법 및 節次에 있어서 法令 기타 社會秩序에 위반되어서는 아니된다.	第37條(爭議行爲의 기본원칙) ① -- ----- -----법률을 위반하지 않는 한 최대한 보장되어야 한다.
②·③ (생략)	②·③ (생략)

나. 검토의견

「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”이라 함) 제37조 제1항은 ‘쟁의행위는 그 목적·방법 및 절차에 있어서 법령 기타 사회질서에 위반되어서는 아니된다’고 하여 쟁의행위의 기본원칙을 규정하고 있음.

현행 노동조합법 제4조 및 「형법」 제20조¹⁾는 폭력·과괴행위를 제

외한 단체교섭·쟁의행위로서 노동조합법의 목적을 달성하기 위하여 한 ‘정당한 행위’를 위법성 조각사유로 규정하고 있으며, 노동조합법 제3조는 민사상 손해배상책임의 면책범위로 ‘이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위’를 규정²⁾하고 있음.

따라서 노동조합법 제37조제1항은 현행법에 따라 민·형사상 책임이 면제되는 쟁의행위의 요건을 규정하고 있는 것이라고 볼 수 있으며, 이와 관련하여 헌법재판소는 “쟁의행위의 정당성 판단의 기준을 입법화한 것”이라고 설시³⁾한 바 있음.

현행 노동조합법 제37조제1항이 규정하고 있는 ‘법령’이란 국회의 입법을 거친 ‘법률’ 뿐만 아니라 ‘명령(대통령령, 총리령 및 부령)’이 포함되고, ‘기타 사회질서’의 경우 「민법」 제103조⁴⁾ 및 「형법」 제20조에 대한 판례⁵⁾ 등을 종합할 때 헌법 및 개별 법령에 명시되어 있

-
- 1) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제4조(정당행위) 형법 제20조의 규정은 노동조합이 단체교섭·쟁의행위 기타의 행위로서 제1조의 목적을 달성하기 위하여 한 정당한 행위에 대하여 적용된다. 다만, 어떠한 경우에도 폭력이나 파괴행위는 정당한 행위로 해석되어서는 아니된다. 「형법」 제20조(정당행위) 법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회상규에 위배되지 아니하는 행위는 별하지 아니한다.
 - 2) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제3조(손해배상 청구의 제한) 사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다.
 - 3) 헌법재판소 1998. 7. 16. 97헌바23 : “같은 법 제37조는 쟁의행위의 기본원칙으로서, 쟁의행위는 그 목적·방법 및 절차에 있어서 법령 기타 사회질서에 위반되어서는 아니되고(제1항), 조합원은 노동조합에 의하여 주도되지 아니한 쟁의행위를 하여서는 아니된다(제2항)고 규정하고 있는바, 이는 곧 쟁의행위의 정당성 판단의 기준을 입법화한 것이라고 볼 수 있다.”
 - 4) 「민법」 제103조(반사회질서의 법률행위) 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위는 무효로 한다.
 - 5) 헌법재판소 2023. 9. 26. 2020헌바552 : “심판대상조항의 ‘선량한 풍속’은 사회의 일반적 도덕관념 또는 건전한 도덕관념으로 모든 국민에게 지킬 것이 요구되는 최소한의 도덕률로 해석할 수 있고, ‘사회질서’란 사회를 구성하는 여러 요소와 집단이 조화롭게 균형을 이룬 상태로 해석할 수 있다. …문제되는 법률행위의 내용이 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반한 것인지 여부를 판단함에 있어서는 헌법을 최고규범으로 하는 전체 법질서, 그 법질서가 추구하는 가치 및 이에 관하여 입법자가 이미 구체화해 놓은 개별입법 등을 종합적으로 고려하여야 하고, 개별 사

지 않더라도 전체 법질서가 추구하는 가치에 기반하여 다른 헌법적 가치와 조화롭게 균형을 이루는 범위를 말한다고 할 수 있음. 즉, 헌행법에 따르면 정당한 쟁의행위란 법률 뿐 아니라 하위 법령, 그리고 명시적 규정이 아니더라도 헌법과 법률에 따라 유추되는 사회통념을 해치지 않는 행위라고 할 수 있겠음.

개정안은 정당한 쟁의행위의 범위를 규정한 현행법 규정에서 ‘법령 기타 사회질서’를 ‘법률’로 하고, ‘위반되어서는 아니된다’를 ‘위반하지 않는 한 최대한 보장되어야 한다’로 함으로써 노동조합의 정당한 쟁의 행위 행사의 범위를 확대하려는 취지임.

대법원은 노동3권에 대하여 “법률이 없더라도 헌법의 규정⁶⁾만으로 직접 법규범으로서 효력을 발휘할 수 있는 구체적 권리”⁷⁾라고 실시하고 있음. 그럼에도 불구하고 현행법이 법률에 명시되지 않은 범위까지 노동쟁의를 금지함으로써 헌법상 노동3권을 제한할 수 있다는 우려가

례들에 관한 학설과 판례 등의 집적을 통해 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위가 어느 정도 유형화됨으로써 그 판단에 대한 예측 가능성을 높일 수 있다.”

대법원 2006. 4. 27. 선고 2003도4151 판결 : “형법 제20조 소정의 ‘사회상규에 위배되지 아니하는 행위’라 함은 법질서 전체의 정신이나 그 배후에 놓여 있는 사회윤리 내지 사회통념에 비추어 용인될 수 있는 행위를 말하고, 어떠한 행위가 사회상규에 위배되지 아니하는 정당한 행위로서 위법성이 조각되는 것인지는 구체적인 사정 아래서 합목적적, 합리적으로 고찰하여 개별적으로 판단되어야 하므로, 이와 같은 정당행위를 인정하려면, 첫째 그 행위의 동기나 목적의 정당성, 둘째 행위의 수단이나 방법의 상당성, 셋째 보호이익과 침해이익과의 법익균형성, 넷째 긴급성, 다섯째 그 행위 외에 다른 수단이나 방법이 없다는 보충성 등의 요건을 갖추어야 한다.”

6) **대한민국헌법 제33조** ①근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

7) **대법원 2020. 9. 3. 선고 2016두32992 전원합의체 판결**: “헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”라고 규정함으로써 노동3권을 기본권으로 보장하고 있다. 노동3권은 법률의 제정이라는 국가의 개입을 통하여 비로소 실현될 수 있는 권리가 아니라, 법률이 없더라도 헌법의 규정만으로 직접 법규범으로서 효력을 발휘할 수 있는 구체적 권리라고 보아야 한다.”

있으므로, 개정안은 이를 해소할 수 있다는 점에서 입법의 의의가 있음.

다만, 헌법재판소는 헌법 제33조에 따라 노동3권이 구체적 권리로서 인정된다고 하면서도 “헌법에서 단체행동권을 보장한 취지에 적합한 쟁의행위만이 면책된다는 내재적인 한계가 있다”⁸⁾고 실시하고 있다는 점, 명령(대통령령, 총리령 및 부령)의 경우 법률의 위임 범위⁹⁾ 하에서 규정된다는 측면에서 명령 위반과 법률 위반을 명확하게 구분하기 어려운 측면도 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 ^①헌법상 단체행동권은 헌법상 질서 유지 또는 공공복리, 재산권 등 다른 권리와 조화를 이루는 범위 내에서 행사되어야 한다는 점에서 ‘사회질서’에 위반한 쟁의행위의 정당성을 인정하기 어렵고, ^②단체행동권의 내재적 한계는 법률에서 위임한 하위 법령에 규정된 사항까지 포함된다고 보는 것이 합리적이라는 의견임.

8) **헌법재판소 1998. 7. 16 자 97헌바23 결정**: “쟁의행위는 업무의 저해라는 속성상 그 자체 시 민형법상의 여러 가지 범죄의 구성요건에 해당될 수 있음에도 불구하고 그것이 정당성을 가지는 경우에는 형사책임이 면제되며, 민사상 손해배상 책임도 발생하지 않는다. 이는 헌법 제33조에 당연히 포함된 내용이라 할 것이며, 정당한 쟁의행위의 효과로서 민사 및 형사면책을 규정하고 있는 현행 노동조합및노동관계조정법 제3조와 제4조 및 구 노동쟁의조정법 제8조, 구 노동조합법 제2조 등은 이를 명문으로 확인한 것이라 하겠다. 그러나 모든 쟁의행위가 면책되는 것은 아니며, 헌법에서 단체행동권을 보장한 취지에 적합한 쟁의행위만이 면책된다는 내재적인 한계가 있다. 이것이 바로 쟁의행위의 정당성의 문제이다.”

9) **대한민국헌법 제75조** 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

2. 전면적 점거 형태의 쟁의행위 금지 규정 삭제(안 제37조제3항 삭제)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 사용자의 점유를 배제하여 조업을 방해하는 형태, 즉 ‘전면적 점거’ 형태의 쟁의행위를 금지하고 있는 현행 규정을 삭제하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제37조(쟁의행위의 기본원칙) ①·② (생략) ③ 노동조합은 사용자의 점유를 배제하여 조업을 방해하는 형태로 쟁의행위를 해서는 아니 된다.	제37조(쟁의행위의 기본원칙) ①·② (생략) <u><삭제></u>

나. 검토의견

과거 노동조합법은 제42조제1항¹⁰⁾의 규정을 통해 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설을 점거하는 형태로 직장점거를 할 수 없도록 금지하고 있었으며, 이와 관련하여 판례는 일관되게 ‘전면적·배타적 점거’는 정당하지 않지만 ‘부분적·병존적 점거’는 정당하다고 판시하여 왔음.¹¹⁾

10) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제42조(폭력행위등의 금지) ①쟁의행위는 폭력이나 파괴 행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 점거하는 형태로 이를 행할 수 없다.

이에 국회는 판례의 경향을 반영하여 2021년 1월 현행법 제37조제3항을 신설하여 사용자의 점유를 배제하여 조업을 방해하는 형태의 쟁의행위를 금지하는 규정을 신설하였음.¹²⁾

개정안은 전면적 점거 형태의 쟁의행위를 금지하는 현행법 제37조제3항을 삭제하려는 것으로, 전면적 점거의 경우라고 하더라도 일부 사례에서 경영권 침해의 법익보다 근로자의 단체행동권 행사에 따른 법익이 더 크다고 판단할 여지가 있음에도 불구하고 전면적 점거를 일률적으로 금지함에 따라 근로자의 단체행동권 행사가 제약되는 것을 방지하는 의미가 있음.

다만, ^①ILO의 결사의 자유 위원회가 “파업권의 행사는 사용자의 기업시설 출입권뿐만 아니라 법에 따라 확립된 파업불참 근로자의 근로자유를 존중해야 한다”¹³⁾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

11) 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.”

12) 시행 2021.7.6.(법률 제17864호, 2021.1.5., 일부개정)

13) 『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”¹⁴⁾이라는 의견을 제시하였으며, 이를 감안하여 현행법의 내용으로 개정이 이루어졌다는 점을 종합적으로 고려할 필요가 있겠음.

개정안에 대하여 고용노동부는 ①제37조제3항을 삭제하는 경우 직장 점거를 전면적으로 허용한 것으로 해석될 여지가 있어 현장의 혼란과 갈등이 심화될 우려가 있고, ②ILO가 사용자의 사업장 출입 권리와 비파업 근로자의 근로의 자유를 존중해야 한다는 입장이라는 점을 고려할 필요가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5535

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