



제415회국회(임시회)
제5차 환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 정의행위 등에 대한 손해배상 면책 확대 등 >
■ 김주영의원 대표발의(의안번호 제2200978호)

2024. 6.

환 경 노 동 위 원 회
전문위원 임재금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	3
IV. 검토의견	5
1. 제21대 국회 논의 경과 및 법률안의 주요 내용	5
2. 사용자 개념의 확대(안 제2조제2호)	8
3. 노조가입자 제한요건 삭제(안 제2조제4호라목 삭제)	12
4. 노동쟁의 범위의 확대(안 제2조제5호)	15
5. 손해배상 청구의 제한 및 손해배상책임 면제 (안 제3조제1항 및 제3조제2항·제3조의2 신설)	18
6. 배상의무자별 손해배상책임 범위 산정(안 제3조제3항 신설)	22
7. 신원보증인의 손해배상책임 면제(안 제3조제4항 신설)	25

I. 제안경위

2024년 6월 26일 김주영의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2024년 6월 27일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유

헌법에 보장된 ‘노동3권’은 법률이 없더라도 헌법의 규정만으로 직접 법규범으로서 효력을 발휘할 수 있는 구체적인 권리라고 보아야 함.

그러나 간접고용이 확산되는 노동현실에서 원청의 지배를 받는 간접고용 근로자들은 노동3권, 특히 단체교섭권에서 권리를 보장받지 못하는 현실임. 묵시적 근로관계가 인정되어야 단체교섭의무가 발생한다면, 원청은 교섭의무를 부담하지 않고 하청은 근로관계 개선 등과 관련해 실질적 권한 또한 능력이 없어 하청 근로자들은 단체교섭권을 행사할 수 없는 상황이 초래됨. 그동안 원청과 하청의 독립적인 법인격이라는 법적 장벽 때문에 헌법상 근로자의 노동3권이 보장되고 있음에도 불구하고 실질적으로 직접적 노사관계에 있는 근로자들의 정당한 노동쟁의를 불법으로 판단하기도 하였음.

또한 헌법과 현행법은 노동조건의 유지·개선과 노동자의 경제적·사회적 지위 향상을 노동3권 행사의 목적으로 규정하고 있음에도 불구하고, 현행법은 노동쟁의의 대상을 ‘근로조건에 관한 사항

으로 한정하고 있음.

이에 따라 노동조합은 사용자의 부당노동행위, 단체협약의 불이행 등과 같은 사안에 대해서 쟁의행위를 할 수 없고, 법원도 정당한 쟁의행위의 범위를 협소하게 해석하여, 노동3권의 심각한 제약과 노사 간의 대화와 교섭을 통한 노사문제 해결을 저해하고 있는 현실을 개선할 필요가 있음.

또한, 쟁의행위와 관련하여 법원은 노동조합 및 조합원들의 공동불법행위에 대해 이들 각각의 불법행위 책임범위 여부를 구체적으로 산정하지 아니하고 모든 공동불법행위자 각각에게 총 손해발생액 전부를 부담시키고 있어, 모든 행위자 각각에 대해 과도한 배상책임이 부과되는 것을 개선할 필요가 있음.

이에 고용형태의 다변화 등에 따라 양산되는 비정규직 근로자들이 헌법상 노동3권을 제대로 누리지 못하는 부당한 현실을 개선하고, 노동쟁의 정의를 현행법의 목적에 부합하게 명확하고 구체적으로 규정하여 헌법상 노동3권을 실질적으로 보장하고자 함.

또한 법원이 조합원 등의 쟁의행위 등으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우, 그 손해에 대하여 각 배상의무자별로 각각의 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 하고, 나아가 사용자가 쟁의행위 등으로 인한 손해배상책임 등을 면제할 수 있다는 규정을 신설하여 노사분쟁의 원만한 해결을 도모하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 사용자로 본다고 규정하여, 현행 사용자의 범위를 확대함(안 제2조 제2호 후단 신설).

나. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우 노동조합으로 보지 않는 현행 규정을 삭제하여, 특수고용노동자, 플랫폼노동자 등 다양한 일하는 사람의 단결권을 보장하고 ILO 등 국제기구의 권고를 따르도록 함 (안 제2조제4호라목 삭제).

다. 노동쟁의의 대상을 ‘근로조건’에 관한 사항으로 확대하여 정당한 쟁의행위의 범위가 확대될 수 있도록 함(안 제2조제5호).

라. 사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없도록 함(안 제3조제1항).

마. 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 노동조합 또는 근로자는 배상할 책임이 없다고 규정함(안 제3조제2항 신설).

바. 법원이 조합원 등의 쟁의행위 등으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우 그 손해에 대하여 각 배상의무자별로 각각의 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 함(안 제3조제3항 신설).

사. 「신원보증법」에도 불구하고 신원보증인은 쟁의행위 등으로 인하여 발생한 손해에 대하여 배상할 책임이 없다고 규정함(안 제3조제4항 신설).

아. 사용자는 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있도록 함(안 제3조의2 신설).

IV. 검토의견

1. 제21대 국회 논의 경과 및 법률안의 주요 내용

제21대 국회에서는 노동3권의 실질적 보장을 위한 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」 11건¹⁾과 「모든 노동자의 노동권 보장을 위한 노조법 2조·3조 개정에 관한 청원」 1건²⁾이 제출되었음.

환경노동위원회는 동 12건의 안건을 심사하여³⁾ 대안을 제안하기로 의결(2023.2.21.)하였으나, 동 대안이 법제사법위원회 회부된 후 60일 이내에 심사가 미완료된바 환경노동위원회는 해당 안건의 본회의 부의를 요구(2023.5.24.)하였으며,⁴⁾ 2023년 11월 9일 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(대안)」이 본회의에서 의결되었음.

이후 법률안에 대한 대통령의 재의요구서가 제출(2023.12.1.)된바, 본회의에서 재의를 거쳤으나 부결(2023.12.8.)되었음.

1) 강병원의원 대표발의(의안번호 제2100702호), 강은미의원 대표발의(의안번호 제2104376호), 임종성의원 대표발의(의안번호 제2108518호), 이수진의원 대표발의(의안번호 제2116503호), 이수진의원 대표발의(의안번호 제2116847호), 강민정의원 대표발의(의안번호 제2117105호), 윤미향의원 대표발의(의안번호 제2117135호), 양경숙의원 대표발의(의안번호 제2117168호), 이은주의원 대표발의(의안번호 제2117346호), 노웅래의원 대표발의(의안번호 제2117386호), 고민정의원 대표발의(의안번호 제2118115호)

2) 유취안의 50,000인 청원(청원번호 제2100106호)

3) 고용노동법안심사소위원회 8차례, 입법공청회 1차례, 안전조정위원회 1차례

4) 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) ③ 법제사법위원회가 제1항에 따라 회부된 법률안에 대하여 이유 없이 회부된 날부터 60일 이내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 심사대상 법률안의 소관 위원회 위원장은 간사와 협의하여 이의가 없는 경우에는 의장에게 그 법률안의 본회의 부의를 서면으로 요구한다. 다만, 이의가 있는 경우에는 그 법률안에 대한 본회의 부의 요구 여부를 무기명투표로 표결하되, 해당 위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.

④ 의장은 제3항에 따른 본회의 부의 요구가 있을 때에는 해당 법률안을 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 바로 본회의에 부의한다. 다만, 제3항에 따른 본회의 부의 요구가 있었던 날부터 30일 이내에 합의가 이루어지지 아니하였을 때에는 그 기간이 지난 후 처음으로 개의되는 본회의에서 해당 법률안에 대한 본회의 부의 여부를 무기명투표로 표결한다.

당시 본회의에서 의결한 대안은 ①‘사용자’ 및 ②‘노동쟁의’의 범위를 확대하여 정당한 쟁의행위의 범위를 확장하고, ③손해배상 의무자별 손해배상액 산정 및 ④노조활동 손해에 대한 신원보증인 책임 면제를 통해 노조활동으로 인한 손해에 대하여 과도한 손해배상책임이 부과되는 것을 방지하는 내용을 담고 있었음.

[표] 제21대 국회 본회의 의결안 주요내용

구분	개정내용	개정취지
사용자 개념 확대 (제2조제2호)	근로조건에 실질적·구체적인 지배·결정 지위에 있는 자도 사용자로 봄	근로조건의 실질적인 지배력 범위에 따라 원청 사용자까지 사용자로 확대
노동쟁의 범위 확대 (제2조제5호)	‘근로조건의 결정’ 과정에서 발생하는 분쟁 → ‘근로조건’에 대한 분쟁	부당노동행위 철회, 단체협약 이행 등과 같은 법률분쟁(권리분쟁)에까지 정당한 쟁의행위 범위 확장
배상의무자별 손배액 산정 (제3조제2항)	법원은 쟁의행위 손해를 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 책임 산정 의무	노조활동으로 인한 손해에 대해서는 공동불법행위의 부진정연대책임 법리를 완화하여 개별 불법 행위자에 대한 과도한 배상책임 부과 방지
신원보증인 면책 (제3조제3항)	노조활동으로 인한 손해에 대한 책임 면제	배상책임이 친인척 등 신원보증인에게 확장되는 것 방지

제22대 국회 개원 이후 이와 관련하여 4건의 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」이 발의되었으며, 이 중 박해철의원안, 김태선의의원안 및 이용우·신장식·윤종오의원안은 2024. 6. 20. 환경노동위원회에 상정되어 전체회의 계류 중으로, 2024. 6. 26. 1차례의 공청회를 거친 바 있음. 그리고 유사한 취지의 김주영의원안이 새로 발의된 바 그 내용의 비교는 아래 표를 참조함.

[표] 현행법과 개정안 비교

구 분	현 행	김주영의원안	박해철의원안	김태선의원안	이용우·신장식·윤종오의원안
근로자 개념 확대	임금 등 수입에 의하여 생활하는 사람	(현행유지)		노무제공자 및 그 밖에 보호 필요성이 있는자 추가	노조를 조직하거나 가입한 자를 근로자로 추정
노조가입자 제한요건	근로자 아닌자의 노조가입 제한	노조가입자 제한요건 삭제	(현행유지)		노조가입자 제한요건 삭제
사용자 개념 확대	근로계약의 당사자 및 사업경영담당자, 노무관리자 등	근로조건에 대하여 실질적 지배·결정능력이 있는 자 추가		근로조건, 노조활동 등에 관하여 실질적 지배력이 있는 자 추가	①노조 상대방 지위에 있는 자 ②노동조건, 수행업무, 노조활동 등에 사실상 지배력 있는 자 ③하도급의 원사업주 추가
노동쟁의 범위 확대	임금·근로시간·복지·해고 기타 대우등 근로조건에 관한 분쟁	근로조건에 관한 분쟁			①경영상 이유에 의한 해고 포함 ②노동조건에 관한 분쟁 ③근로자의 지위, 노동관계 당사자 사이의 관계, 근로자의 사회·경제적 지위 향상에 관한 분쟁 ④쟁의행위 최후수단 요건 삭제
손해배상 청구 제한	이 법에 의한 쟁의행위로 인한 손해 청구 제한	①이 법에 의한 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해 청구 제한 ②사용자 불법행위에 대하여 노동조합·근로자 이익방위를 위하여 부득이 가한 손해의 경우 책임 면제 ③사용자는 손해배상 책임을 면제할 수 있음	(현행유지)	쟁의행위로 인한 손해(폭력·손괴행위로 인한 손해 제외) 청구 제한	①헌법에 의한 쟁의행위로 인한 손해 청구 제한 ②사용자 불법행위, 노무제공 거부, 적법한 쟁의행위에 의해서도 발생했을 손해 청구 제한 ③노조활동 위촉, 근로자 괴롭힘 수단으로 소권 남용 금지 ④사용자는 손해배상 책임을 면제할 수 있음
개인에 대한 배상청구	허용	(현행유지)		노조의 결의에 따른 경우 금지	노조의 의사결정 수행 과정에서 발생한 손해의 경우 금지
손해배상액 제한 및 감면	규정없음	법원은 배상의무자별 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하여야 함		①노조 존립 및 활동에 과도한 부담이 되는 손해배상 책임 제한 ②노조 규모 등 고려한 상한액 산정(대통령령에 규정)	①법원은 배상의무자별 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하여야 함 ②노조 존립이 불가능한 수준의 손해배상 청구 금지 ③배상액 감면청구 허용
신원보증인 손해배상 면제	피용자고과중과실로 인한 손해배상책임有	단체 교섭, 쟁의행위 및 노조활동으로 인한 손해배상책임은 면제			

가. 개정안의 주요 내용

[표] 개정안 조문대비표

– 8 –

나. 검토의견

현행법상 근로계약의 당사자 및 해당 기업 내부의 사업경영담당자, 노무관리자 등만이 사용자로 인정되고 있으며, 이에 따라 업무의 도급 또는 파견 등에 따라 발생하는 간접 고용관계에서 도급인 또는 사용사업주(이하 “원청 사용자”라 함)가 근로자의 근로조건 등에 실질적인 영향력을 행사함에도 불구하고 수급인의 근로자 또는 파견근로자(이하 “하청 근로자”라 함)에 대한 부당노동행위⁵⁾ 금지 의무를 원청 사용자에게 부과할 수 있는지 여부에 대하여 지속적으로 분쟁이 있어 왔음.⁶⁾

이와 관련하여, **대법원은 “근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고**

5) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제81조(부당노동행위) ① 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “부당노동행위”라 한다)를 할 수 없다.

1. 근로자가 노동조합에 가입 또는 가입하려고 하였거나 노동조합을 조직하려고 하였거나 기타 노동조합의 업무를 위한 정당한 행위를 한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위
2. 근로자가 어느 노동조합에 가입하지 아니할 것 또는 탈퇴할 것을 고용조건으로 하거나 특정한 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위. 다만, 노동조합이 당해 사업장에 종사하는 근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있을 때에는 근로자가 그 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 단체협약의 체결은 예외로 하며, 이 경우 사용자는 근로자가 그 노동조합에서 제명된 것 또는 그 노동조합을 탈퇴하여 새로 노동조합을 조직하거나 다른 노동조합에 가입한 것을 이유로 근로자에게 신분상 불이익한 행위를 할 수 없다.
3. 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 행위
4. 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 근로시간 면제한도를 초과하여 급여를 지급하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위. 다만, 근로자가 근로시간 중에 제24조제2항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며, 또한 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 그 밖에 재해의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공 및 그 밖에 이에 준하여 노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조행위는 예외로 한다.
5. 근로자가 정당한 단체행위에 참가한 것을 이유로 하거나 또는 노동위원회에 대하여 사용자가 이 조의 규정에 위반한 것을 신고하거나 그에 관한 증언을 하거나 기타 행정관청에 증거를 제출한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위

6) 연합뉴스, 「중노위 “백화점·면세점은 입점업체 근로자의 ‘사용자’ 아냐”」, 2024.6.12.
한겨레, 「‘택배기사 진짜 사장=CJ대한통운’...법원 “교섭거부 부당” 첫 인정」, 2023.1.12.

있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자가, 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 등으로 법 제81조 제4호 소정의 행위를 하였다면, 그 시정을 명하는 구체명령을 이행하여야 할 사용자에게 해당”한다고 판시한 바 있고,⁷⁾ **중앙노동위원회** 또한 CJ대한통운이 대리점 택배기사에 대해서 노동조합법상 사용자에게 해당하며 따라서 CJ대한통운이 전국택배노조의 단체교섭을 거부한 것은 부당노동행위에 해당한다고 판정한 사례가 있음.⁸⁾

이에 개정안은 대법원 판례(원청의 부당노동행위 주체성 인정)와 중앙노동위원회의 판정(원청의 하청 근로자와의 단체교섭의무 인정) 취지를 반영하여, 원청 사용자가 하청 근로자의 근로조건에 실질적인 지배력이 있는 경우의 원청사용자를 사용자로 간주하려는 것임.

이는 노동조합법 상 단체교섭의 당사자 및 부당노동행위 금지 규범의 수범자로서 원청 사용자의 의무와 책임을 강화하고 하청 근로자 및 배달기사 등 특수형태근로종사자의 노동권 보장 및 근로조건 개선을 도모하는 의미가 있음.

이와 관련하여, 제21대 국회의 입법공청회(2022.11.17.) 등 논의과정과 제22대 국회 입법공청회(2024.6.26.)에서는 다음과 같은 의견이 제시되었음.

7) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결

8) 중앙노동위원회 보도참고자료, 「중노위, 씨제이대한통운이 전국택배노조의 단체교섭 요구를 거부한 것은 부당노동행위에 해당」, 2021.6.2.

타당성을 인정하는 의견으로, ①사용자가 외주를 통한 도급계약, 사내하청 등으로 직접고용의 비중을 줄이게 된 산업구조 변화에 대응할 수 있도록 근로자측의 대응책을 함께 마련할 필요가 있고, ②하청 및 파견근로자에게 그들의 고용조건을 결정할 수 있는 원청사용자와의 단체교섭권을 부여하는 것이 ILO 입장과 일치하며, ③현행 사용자의 개념은 법원의 해석에 의존하고 있는 상황이므로, 노동관계의 실질을 따져 사용자성을 인정하고 있는 현행 판례에 따라 사용자 개념을 법률에 명확히 정리할 필요가 있다는 등의 의견이 제시되었음.

신중한 검토가 필요하다는 의견으로, ①사용자 범위가 불명확하게 규정되어 있어 부당노동행위에 대한 형사처벌 규정⁹⁾ 등을 감안할 때 죄형법정주의 원칙에 위배될 우려가 있고, ②근로계약의 당사자가 아닌 원청사업주에 대해 하청근로자에 대한 사용자 지위를 인정할 경우 도급 관계에서 단체협약 사항에 대한 이행능력이 없는 원청 사업주가 하청근로자와의 단체협약 사항의 실현을 위해 해당 근로자를 직접 채용할 수밖에 없고, 이는 결국 대기업 중심의 노동시장으로 수렴하는 결과를 초래할 것이며, ③교섭창구 단일화, 교섭단위 결정, 조정절차 당사자 적격¹⁰⁾ 등 현행법 체계와의 정합성을 고려할 필요가 있다는 등

9) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제90조(벌칙) 제44조제2항, 제69조제4항, 제77조 또는 제81조 제1항의 규정에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제81조(부당노동행위) ① 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “不當勞動行爲”라 한다)를 할 수 없다.

1. ~ 5. (생략)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “사용자”라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다.

10) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조의2(교섭창구 단일화 절차) ① 하나의 사업 또는 사

의 의견이 제시되었음.

3. 노조가입자 제한요건 삭제(안 제2조제4호라목 삭제)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 근로자가 아닌 자의 가입을 허용한 노동조합의 경우 노동조합으로 보지 않도록 한 현행법 규정을 삭제하는 내용임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
第2條(定義) 이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.	第2條(定義) ----- -----.
4. "勞動組合"이라 함은 勤勞者가 主體가 되어 自主的으로 團結하여 勤勞條件의 유지·개선 기타 勤勞者의 經濟的·社會的 地位의 향상을 도모함을 目的으로 組織하는 團體 또는 그 聯合團體를 말한다. 다만, 다음 各目의 1에 해당하는 경우에는 勞動組合으로 보지 아니한다.	4 ----- ----- ----- ----- ----- -----.
가. ~ 다. (생략)	가. ~ 다. (현행과 같음)

업장에서 조직형태에 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우 노동조합은 교섭대표노동조합(2개 이상의 노동조합 조합원을 구성원으로 하는 교섭대표기구를 포함한다. 이하 같다)을 정하여 교섭을 요구하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 이 조에서 정하는 교섭창구 단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 그러하지 아니하다.

제29조의3(교섭단위 결정) ① 제29조의2에 따라 교섭대표노동조합을 결정하여야 하는 단위(이하 “교섭단위”라 한다)는 하나의 사업 또는 사업장으로 한다.

제53조(조정개시) ① 노동위원회는 관계 당사자의 일방이 노동쟁의의 조정을 신청한 때에는 지체없이 조정을 개시하여야 하며 관계 당사자 쌍방은 이에 성실히 임하여야 한다.

현행	개정안
<u>라. 勤勞者가 아닌 者의 加入을</u> <u>허용하는 경우</u> 마. (생략)	<u><삭제></u> 마. (현행과 같음)

나. 검토의견

현행법 제2조제4호라목은 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우 노동조합으로 보지 아니한다고 규정하고 있으며, 이는 노동조합법상 근로자로 인정되는 자에 대해서만 노동조합법상의 노동3권을 보장하기 위함임.

그러나 현행 노동조합법의 적용대상이 되는 근로자의 범위가 구체적·개별적 판단에 맡겨져 있어서 정부가 특수고용노동자 등을 ‘근로자가 아닌 자’로 보고 노조설립신고서를 반려 또는 신고증 교부를 지체하거나¹¹⁾ 현재 활동 중인 노동조합의 활동이 제한¹²⁾되는 사례가 발생하고 있다는 지적이 있음.

이에 개정안은 근로자가 아닌 자에 대한 노조가입 제한 규정을 삭제함으로써, 다양한 형태로 근로하고 있으나 현행법상 근로자에 포섭되지 아니하거나 포섭 여부에 다툼이 있는 자로 구성된 노동조합의 법적 지위의 불안정성을 해소하고 다양한 형태로 근로하는 노동자의

11) 에너지신문, 「SK에너지 유조차 운전자, 노조설립 요구」, 2023.10.23.

12) 동아일보, 「화물연대 닭은팔 레미콘노조에...“노조로 볼 수 없어” 지노위 첫 결정」, 2024.5.31.

노동기본권을 폭넓게 보호할 수 있다는 점에서 입법의 의의가 있음.

이와 관련하여, 제21대 국회의 입법공청회(2022.11.17.) 등 논의과정과 제22대 국회 입법공청회(2024.6.26.)에서는 다음과 같은 의견이 제시되었음.

타당성을 인정하는 의견으로, ①판례에서 다양한 고용형태 근로자에 대해서 노동조합법상 근로자로 인정하고 있기는 하나, 소송기간이 길어 법적 판단을 받기 전까지 노동조합의 지위가 불안정해지는 문제가 있으므로 분쟁의 장기화를 방지할 필요가 있고, ②현행 노동조합법 규정은 정부가 노조설립신고제도를 사실상 허가제로 운용하는 수단으로 활용하고 있으므로 이를 삭제할 필요가 있다는 의견이 제시되었음.

신중한 검토가 필요하다는 의견으로, ①개정안에 따를 경우 근로조건의 유지·개선과 관계없는 사람까지 노동관계 당사자로 포섭함으로써 노동쟁의를 유발한다는 점에서 노동조합법의 목적¹³⁾에 어긋나고, ②전문직(변호사, 세무사 등), 자원봉사자, 자영업자 등까지 노동3권의 향유 대상이 됨으로써 발생할 수 있는 문제점¹⁴⁾이 있다는 등의 의견이 제시되었음.

13) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제1조(목적) 이 법은 헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하고, 노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

14) 발생할 수 있는 문제점의 사례로 자영업자의 담합행위가 노동조합법상 단체행동으로 보호받을 수 있다는 가능성이 제시되었음.

4. 노동쟁의 범위의 확대(안 제2조제5호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 현행 ‘근로조건의 결정’에 관한 분쟁으로 규정되어 있는 노동쟁의의 범위를 ‘근로조건’에 관한 분쟁으로 확대하는 내용임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
第2條(定義) 이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.	第2條(定義) ----- -----.
5. "勞動爭議"라 함은 勞動組合과 使用者 또는 使用者團體(이하 "勞動關係 當事者"라 한다)間에 賃金·勤勞時間·福祉·解雇 기타 待遇等 <u>勤勞條件의 決定</u> 에 관한 主張의 不一致로 인하여 발생한 紛爭狀態를 말한다. 이 경우 主張의 不一致라 함은 當事者間에 合意를 위한 노력을 계속하여도 더이상 自主的 交渉에 의한 合意의 餘地가 없는 경우를 말한다.	5. ----- ----- ----- ----- ----- <u>근로조건</u> ----- ----- -----. -----
6. (생략)	6. (현행과 같음)

나. 검토의견

현행법은 파업·태업 등 쟁의행위¹⁵⁾를 하기 위해서는 반드시 조정 또는 중재절차를 거치도록 하고 있으며,¹⁶⁾ 조정 및 중재의 대상으로 노동쟁의를 규정하고 있는바,¹⁷⁾ 노동쟁의는 쟁의행위의 전제로서 쟁의행위의 정당성 판단의 기초가 되는 개념이라고 할 수 있음.

현행법은 노동쟁의의 개념요소로서 노동관계 당사자 간 주장의 불일치 대상을 ‘근로조건의 결정’에 관한 사항으로 규정하고 있음. 현행 노동쟁의의 대상에는 노동관계 당사자 사이에 그들의 권리의무를 새로이 형성하기 위한 단체협약의 체결 등의 과정에서 단체협약조항에 포함시킬 내용의 결정에 관한 분쟁인 ‘이익분쟁(의사결정분쟁)’¹⁸⁾만이 포함되며, 노동관계 당사자 사이에 그들의 권리의무를 이미 형성하고 있는 근거가 되는 기존의 근로계약·단체협약·노동법규의 해석·적용·이행에 관한 분쟁인 ‘권리분쟁(법률분쟁)’¹⁹⁾은 포함되지 않는다는 것이 다수의 견해임.²⁰⁾

15) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “쟁의행위”라 함은 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다.

16) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제45조(조정의 전치) ② 쟁의행위는 제5장제2절 내지 제4절의 규정에 의한 조정절차(제61조의2의 규정에 따른 조정종료 결정 후의 조정절차를 제외한다)를 거치지 아니하면 이를 행할 수 없다. 다만, 제54조의 규정에 의한 기간내에 조정이 종료되지 아니하거나 제63조의 규정에 의한 기간내에 중재재정이 이루어지지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제63조(중재시의 쟁의행위의 금지) 노동쟁의가 중재에 회부된 때에는 그 날부터 15일간은 쟁의행위를 할 수 없다.

17) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제53조(조정의 개시) ① 노동위원회는 관계 당사자의 일방이 노동쟁의의 조정을 신청한 때에는 지체없이 조정을 개시하여야 하며 관계 당사자 쌍방은 이에 성실히 임하여야 한다.

18) 임금인상, 근로시간 변경, 해고의 기준 변경 등이 해당

19) 체불임금 청산, 해고자 복직, 단체협약 이행, 부당노동행위 구제 등이 해당

이에 개정안은 노동쟁의의 대상을 ‘근로조건의 결정’에서 ‘근로조건’으로 변경하여 이익분쟁뿐 아니라 권리분쟁도 포함하도록 함으로써 정당한 쟁의행위의 범위를 폭넓게 확장하여 근로자의 노동권을 강화할 수 있다는 점에서 입법의 의의가 있음.

이와 관련하여, 제21대 국회의 입법공청회(2022.11.17.) 등 논의과정과 제22대 국회 입법공청회(2024.6.26.)에서는 다음과 같은 의견이 제시되었음.

타당성을 인정하는 의견으로, ①노사관계에서 분쟁의 대상으로 볼 수 있는 내용이 법적으로 노동쟁의에 포함되지 아니하여 불법 쟁의행위가 되는 문제를 해결할 필요가 있고, ②현행법상의 협소한 노동쟁의의 정의는 “근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모”한다는 노동조합법 제1조(목적)와 부합하지 않는다는 등의 의견이 제시되었음.

신중한 검토가 필요하다는 의견으로, ①개정안에 따른 노동쟁의 범위 확대는 노사 간의 모든 사항을 쟁의행위를 통해서만 해결하는 풍토를 조장하여 산업현장의 노사관계 불안정이 가중될 수 있고, ②우리나라의 법체계가 권리분쟁 사항은 법원 등 분쟁해결기관에서 담당하도록 하고 있다는 등의 의견이 제시되었음.

20) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 I』, 박영사, 2023, 487면 및 490면.

5. 손해배상 청구의 제한 및 손해배상책임 면제

(안 제3조제1항 및 제3조제2항·제3조의2 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 ①사용자의 손해배상 청구의 제한 대상으로 현행 “이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해” 외에 “그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해”를 추가하고, ②노동조합 또는 근로자가 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이하게 사용자에게 손해를 가한 경우 그 배상책임을 면제하며, ③사용자가 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있도록 하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
第3條(損害賠償 請求의 제한) 使用者는 이 법에 의한 團體交渉 또는 爭議行爲로 인하여 損害를 입은 경우에 勞動組合 또는 勤勞者에 대하여 그 賠償을 請求할 수 없다. <u><신 설></u>	第3條(損害賠償 請求의 제한) ① - -----이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로----- ----- -----. ② 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 노동조합 또는

현행	개정안
<신설>	<u>근로자는 배상할 책임이 없다.</u> <u>제3조의2(책임의 면제) 사용자는 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있다.</u>

나. 검토의견

현행법은 사용자의 노동조합 또는 근로자에 대한 손해배상 청구를 제한하면서도, 그 범위를 ‘이 법에 의한’ 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해로 한정하고 있음. 대법원은 손해배상 청구 제한의 대상이 되는 손해는 ‘정당한 쟁의행위로 인한 손해’로 국한되고 정당성이 없는 쟁의행위는 불법행위를 구성한다고 판시하고 있으며,²¹⁾ 근로자의 쟁의행위가 적법하기 위해서는 주체·목적·절차·수단 및 방법 등에서 모두 정당성이 인정되어야 함을 명시하고 있음.²²⁾

21) 대법원 2011.3.24. 선고 2009다29366 판결 : “노조법 제3조는 ‘사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다’고 규정하여 사용자의 손해배상청구에 대하여 제한을 가하고 있으나, 여기서 민사상 그 배상책임이 면제되는 손해는 정당한 쟁의행위로 인한 손해에 국한된다고 풀이하여야 할 것이고, 정당성이 없는 쟁의행위는 불법행위를 구성하고 이로 말미암아 손해를 입은 사용자는 노동조합이나 근로자에 대하여 그 손해배상을 청구할 수 있다 할 것이다.”

22) 대법원 2009. 6. 23. 선고 2007두12859 판결 : “근로자의 쟁의행위가 적법하기 위해서는, 첫째 그 주체가 단체교섭의 주체로 될 수 있는 자이어야 하고, 둘째 그 목적이 근로조건향상을 위한 노사간의 자치적 교섭을 조성하는 데에 있어야 하며, 셋째 사용자가 근로자의 근로조건 개선에 관한 구체적인 요구에 대하여 단체교섭을 거부하였을 때 개시되 특별한 사정이 없는 한 조합원의 찬성결정 등 법령이 규정한 절차를 거쳐야 하고, 넷째 그 수단과 방법이 사용자의 재산권과 조화를 이루어야 함은 물론 폭력의 행사에 해당되지 아니하여야 한다는 여러 조건을 모두 구비하여야 할 것인바”

한편, 「민법」 제761조제1항²³⁾은 “타인의 불법행위에 대하여 자기 또는 제삼자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 타인에게 손해를 가한 자는 배상할 책임이 없다”고 하여 정당방위 규정을 두고 있으며, 이에 대법원은 경찰의 위법한 노동조합 농성 진압행위에 대응하여 생명·신체에 대한 위해를 면하기 위한 대항 과정에서 경찰장비를 손상시킨 것에 대한 손해배상책임을 인정하지 않은 바 있음.²⁴⁾

이에 개정안은 손해배상 책임이 면제되는 손해에 ‘그 밖의 노동조합의 활동’으로 인한 손해를 추가함으로써 노동조합의 손해배상책임 면제범위를 확대하고, 「민법」 제761조제1항의 규정을 노동조합법에 규정함으로써 손해배상책임을 위법성 조각 사유로서의 정당방위를 명시하면서 위법한 행위를 한 사용자의 손해배상청구를 방지하려는 취지로 보임.

즉, 개정안은 사용자가 노동조합 및 근로자를 대상으로 거액의 손해배상을 청구함으로써 근로자의 쟁의행위가 결과적으로 위축되는 현상을 방지하고 노동권의 실질적 보장을 도모한다는 의미가 있음.

또한 개정안은 사용자로 하여금 단체교섭 또는 쟁의행위를 행한 노

23) 「민법」 제761조(정당방위, 긴급피난) ① 타인의 불법행위에 대하여 자기 또는 제삼자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 타인에게 손해를 가한 자는 배상할 책임이 없다. 그러나 피해자는 불법행위에 대하여 손해의 배상을 청구할 수 있다.

24) 대법원 2022. 11. 30. 선고 2016다26662, 26679, 26686 판결 : “경찰관이 농성 진압의 과정에서 경찰장비를 위법하게 사용함으로써 그 직무수행이 적법한 범위를 벗어난 것으로 볼 수밖에 없다면, 상대방이 그로 인한 생명·신체에 대한 위해를 면하기 위하여 직접적으로 대항하는 과정에서 경찰장비를 손상시켰더라도 이는 위법한 공무집행으로 인한 신체에 대한 현재의 부당한 침해에서 벗어나기 위한 행위로서 정당방위에 해당한다.”

동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있도록 함으로써 업무상 배임을 피한다는 명목으로 사용자가 손해배상청구를 하는 사례²⁵⁾를 방지하고 근로자의 단체행동권을 보장한다는 의미가 있음.

이와 관련하여, 제21대 국회의 입법공청회(2022.11.17.) 등 논의과정과 제22대 국회 입법공청회(2024.6.26.)에서는 다음과 같은 의견이 제시되었음.

타당성을 인정하는 의견으로, ①현재 쟁의행위가 사용자의 불법한 행위에 기인하거나 대항하는 과정에서 발생한 경우에도 노동조합과 노동자에 대하여만 정당한 쟁의행위의 요건 결격을 이유로 손해배상을 인정하고 있는바, 이는 형평의 원칙에 반한다는 점, ②장기간의 손해배상 소송 과정에서 노동조합이 파괴되는 사례가 다수 발생한다는 점 등을 종합적으로 고려해야 한다는 의견이 제시되었음.

신중한 검토가 필요하다는 의견으로, 사용자의 부당노동행위 등 불법행위 등은 노동조합법 등에 따라 처벌할 사항으로, 그 처벌 외에 사용자의 손해배상 청구권까지 박탈하는 것은 헌법 제13조에 따른 이중처벌금지의 원칙에 위반될 수 있고, 사용자의 부당노동행위 등은 민법상 상계의 대상도 아니라는 점을 고려해야 한다는 의견이 제시되었음.

25) 아주경제, 「대우조선 사태로 본 노조파업 때 손배 방지...배임될까」, 2022.7.26.

6. 배상의무자별 손해배상책임 범위 산정(안 제3조제3항 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 법원으로 하여금 각 손해의 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 하는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
第3條(損害賠償 請求의 제한) (생략) <u><신 설></u>	第3條(損害賠償 請求의 제한) ① (생략) ③ 법원은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우 각 손해의 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하여야 한다.

나. 검토의견

대법원은 불법쟁의행위에 대한 배상책임을 지는 자의 손해배상액의 범위는 불법쟁의행위와 상당인과관계에 있는 모든 손해가 된다고 판시하면서도,²⁶⁾ 쟁의행위의 발생경위나 진행경과 등 제반 사정을 고려하여 노동조합의 책임비율을 제한하고 있음.²⁷⁾

26) 대법원 2006. 9. 22. 선고 2005다30610 판결 : “불법쟁의행위에 대한 귀책사유가 있는 노동조합이나 불법쟁의행위를 기획·지시·지도하는 등 이를 주도한 노동조합 간부 개인이 그 배상책임을 지는 배상액의 범위는 불법쟁의행위와 상당인과관계에 있는 모든 손해이고, 그러한 노동조합 간부도 불법쟁의행위로 인하여 발생한 손해 전부를 배상할 책임이 있다.”

그러나 법원은 불법쟁의행위에 귀책사유가 있는 노동조합과 조합원에 대하여 공동불법행위책임을 인정하고 부진정연대책임을 물어 불법행위자 각각에 대하여 불법쟁의행위로 인하여 발생한 손해 전부를 배상하도록 하여 개별 근로자에게 과도한 부담이 된다는 지적이 있음.

이에 개정안은 공동불법행위책임을 규정한 「민법」 제760조²⁸⁾의 예외를 규정하여 법원으로 하여금 배상의무자별 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하게 함으로써 과도한 손해배상으로 부터 개별 근로자를 보호하고 노동조합의 자주적 활동을 보장하려 한다는 점에서 의의가 있음.

이와 관련하여, 제21대 국회의 입법공청회(2022.11.17.) 등 논의과정과 제22대 국회 입법공청회(2024.6.26.)에서는 다음과 같은 의견이 제시되었음.

타당성을 인정하는 의견으로, ^①사용자가 쟁의행위에 가담한 전체 조합원을 상대로 소를 제기하였다가 노동조합을 탈퇴하는 조합원에 대하여 선택적으로 소를 취하하여 부진정연대책임의 법리를 악용하고

27) 대법원 2006. 9. 22. 선고 2005다30610 판결 : “사용자가 노동조합과의 성실교섭의무를 다하지 않거나 노동조합과의 기존합의를 파기하는 등 불법쟁의행위에 원인을 제공하였다고 볼 사정이 있는 경우 등에는 사용자의 과실을 손해배상액을 산정함에 있어 참작할 수 있다.”

대법원 2011. 3. 24. 선고 2009다29366 판결 : “전국철도노동조합의 불법 쟁의행위와 상당인 과관계 있는 한국철도공사의 손해를 산정하면서, 당사자의 지위, 파업에 이르기까지의 교섭 과정과 상황, 파업으로 인한 손해를 최소화하기 위한 당사자의 노력 정도, 파업 철회 이후의 쌍방의 합의 내용, 직권 중재제도의 취지와 그로 인한 단체행동권의 제한 정도, 직권 중재제도가 폐지된 경위 등 제반 사정들을 고려하여, 위 노동조합의 책임을 한국철도공사의 손해 중 60%로 제한한 원심의 조치가 형평의 원칙에 비추어 현저히 불합리하다고 볼 수 없다”

28) 「민법」 제760조(공동불법행위자의 책임) ① 수인이 공동의 불법행위로 타인에게 손해를 가한 때에는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다.

있는 점을 해결할 필요가 있다는 점, ②쟁의행위를 결정·주도한 주체인 노동조합과 개별 조합원 등의 손해배상책임의 범위를 동일하게 보는 것은 헌법상 근로자에게 보장된 단결권과 단체행동권을 위축시킬 우려가 있고 손해의 공평 타당한 분담이라는 손해배상제도의 이념에도 어긋난다는 점 등의 의견이 제시되었음.

신중한 검토가 필요하다는 의견으로, ①공동불법행위로 인하여 피해를 입은 사용자로 하여금 각 배상의무자별 귀책사유와 기여도를 구체적으로 입증하도록 하는 것은 형평성에 어긋나고 현실적으로도 어렵고, ②노동조합법은 금지되는 행위를 명확히 규정하고 있는바 명백한 법률 위반에 대하여 민법상 일반원칙의 예외를 두어 손해배상책임을 제한하는 것은 사용자의 재산권 및 재판청구권 침해 소지가 있다는 등의 의견이 제시되었음.

7. 신원보증인의 손해배상책임 면제(안 제3조제4항 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대한 신원보증인의 배상 책임을 면제하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
第3條(損害賠償 請求의 제한) (생략) <u><신 설></u>	第3條(損害賠償 請求의 제한) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ④ 「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 배상할 책임이 없다.

나. 검토의견

현행 「신원보증법」에 따르면, 신원보증인은 피용자가 업무를 수행하는 과정에서 피용자의 고의 또는 중과실로 인한 행위로 사용자에게 손해를 입힌 경우 그 손해를 배상할 책임이 있음.²⁹⁾

29) 「신원보증법」 제2조(정의) 이 법에서 “신원보증계약”이란 피용자(被傭者)가 업무를 수행하는 과정에서 그에게 책임 있는 사유로 사용자(使用者)에게 손해를 입힌 경우에 그 손해를 배상할 채무를 부담할 것을 약정하는 계약을 말한다.

제6조(신원보증인의 책임) ① 신원보증인은 피용자의 고의 또는 중과실로 인한 행위로 발생한 손해를 배상할 책임이 있다. ② (생략)

③ 법원은 신원보증인의 손해배상액을 산정하는 경우 피용자의 감독에 관한 사용자의 과실 유무, 신원보증을 하게 된 사유 및 이를 할 때 주의를 한 정도, 피용자의 업무 또는 신원의 변화, 그 밖의 사정을 고려하여야 한다.

그러나 사용자가 근로자의 정의행위 등으로 인한 손해에 대하여 제3자인 신원보증인에게까지 손해배상청구를 하는 경우가 있어 신원보증제도가 실질적으로 노동조합의 활동을 억압하는 수단으로 악용될 우려가 있고, 신원보증계약이 대부분 금전적 대가 없이 가족·친지 등 친분관계에서 이루어진다는 점을 감안할 때 그 책임범위가 과도한 측면이 있다는 지적이 있음.

이에, 개정안은 정의행위 등으로 인해 발생한 손해에 대하여 신원보증인의 배상책임을 면제하여 배상책임이 과도하게 확장되는 것을 방지하려 한다는 점에서 의의가 있다고 보임.

이와 관련하여, 제21대 국회의 입법공청회(2022.11.17.) 등 논의과정과 제22대 국회 입법공청회(2024.6.26.)에서는 다음과 같은 의견이 제시되었음.

타당성을 인정하는 의견으로, 신원보증 제도는 전근대적인 연좌제도로써 이를 폐지하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었으며, 신중한 검토가 필요하다는 의견으로, 「신원보증법」에 대한 개정 논의 없이 정의행위 등에 대해서만 예외를 인정하는 것은 다른 분야와의 형평성 논란이 제기될 우려가 있다는 의견이 제시되었음.

문 의 처
02)6788-5535