

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(대안)

검 토 보 고

I. 주요내용

- 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 실질적이고 구체적으로 근로조건을 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어 사용자로 본다고 규정함(안 제2조제2호 후단 신설).
- 근로자가 아닌 자의 가입을 허용한 노동조합의 경우 노동조합으로 보지 않도록 한 현행법 규정을 삭제함(안 제2조제4호라목 삭제).
- 노동쟁의의 대상을 “근로조건의 결정”에 관한 분쟁에서 “근로조건”에 관한 분쟁으로 확대함(안 제2조제5호).
- 사용자의 손해배상 청구의 제한 대상으로 현행 “이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해” 외에 “그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해”를 추가하고(안 제3조제1항),

노동조합 또는 근로자가 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이하게 사용자에게 손해를 가한 경우 그 배상책임을 면제하며(안 제3조제2항 신설),

사용자가 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있도록

함(안 제3조의2 신설).

- 법원이 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우 각 손해의 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 함(안 제3조제3항 신설).
- 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여 신원보증인의 배상책임을 면제함(안 제3조제4항 신설).

II. 검토의견

1. 심사 경과

제21대 국회 환경노동위원회는 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」 11건과 「모든 노동자의 노동권 보장을 위한 노조법 2조·3조 개정에 관한 청원」을 심사하여 2023. 2. 21. 대안을 제안하였고, 같은 날 법제사법위원회에 회부되었음.

2023. 3. 27. 법제사법위원회는 동 법률안을 상정한 바 있으나, 회부된 후 60일 이내에 심사가 미완료되어 환경노동위원회는 2023. 5. 24. 해당 대안의 본회의 부의를 요구하였고, 2023. 11. 9. 본회의에서 의결되었음. 이후 2023. 12. 1. 동 법률안에 대한 대통령의 재의요구서가 제출되었고, 2023. 12. 8. 본회의에서 재의 결과 부결되었음.

제22대 국회 개원 후 제21대 본회의 의결안과 취지가 같은 4건의 개정안이 발의되었고, 2024. 7. 22. 환경노동위원회는 이를 심사하여 대안을 제안하였음. 법제사법위원회에 회부된 이번 대안은 사용자 개념 확대, 배상의무자별 손해배상책임 산정 등 제21대 본회의 의결안의 내용에 더하여 노동조합 가입자 제한요건을 삭제하고, 손해배상 청구 제한 및 손해배상책임 면제를 확대하는 추가적인 내용을 담고 있음.

제22대 국회 환노위 제안 대안의 주요내용

구분		개정내용	개정취지
제21대 국회 본회의 의결안 포함 사항	사용자 개념 확대 (제2조제2호)	근로조건에 실질적·구체적인 지배·결정 지위에 있는 자도 사용자로 봄	근로조건에 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 손해액 산정 (제3조제3항)	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 (제3조제4항)	노조활동으로 인한 손해에 대한 책임 면제	배상책임이 친인척 등 신원보증인에게 확장되는 것 방지
제22대 국회 추가 사항	노조가입자 제한요건 삭제 (제2조제4호 라목 삭제)	근로자가 아닌 자의 가입을 허용한 노동조합의 경우 노동조합으로 보지 않도록 한 현행법 규정을 삭제	특수고용노동자 등 현행법상 근로자에 포섭되지 아니하거나 다툼이 있는 자로 구성된 노동조합의 법적 지위의 불안정성 해소
	손해배상 청구 제한 및 손해배상 책임 면제 확대 (제3조제1항 제2항 제3조의2)	① 손해배상 청구 제한 대상에 “그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해” 추가 ② 민법 제761조제1항 손해배상책임 위법성 조각사유로서 정당방위 명시 ③ 사용자가 노동조합 등의 손해배상 책임을 면제할 수 있도록 함	사용자가 노동조합 및 근로자를 대상으로 거액의 손해배상을 청구함으로써 노동조합 및 근로자의 쟁의행위가 결과적으로 위축되는 현상을 방지

2. 사용자 개념 확대(안 제2조제2호 후단)

신설된 안 제2조제2호 후단은 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 실질적이고 구체적으로 근로조건을 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 사용자로 간주하려는 것인데, 이에 대하여 근로조건에 지배력이 미치는 범위에서 원청회사에 사용자성을 인정하는 **최근 판례의 법리¹⁾**를 **법문화**하여 명확히 한 것이라는 의견이 있음.

반면, 사용자의 요건으로 규정하고 있는 “실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위”는 추상적이고 모호한 개념으로 교섭 범위를 예측하기 어려워 법적 안정성이 저해되며, 사용자의 개념 확대는 노동조합법 체계상 교섭창구 단일화 제도부터 쟁의행위 허용, 대체근로 허용 범위 등이 모두 맞물리는 문제로 조문별로 **현행법의 체계정합성** 관점에서 충분한 논의가 선행되어야 한다는 의견이 있음.

1) 노동조합법상 부당노동행위의 주체로서 구체명령의 대상자인 ‘사용자’의 범위와 관련하여, 대법원은 <근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 **근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 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 사용자에 해당한다>고 판단하였음(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결, 대법원 2014. 2. 13. 선고 2011다78804 판결 등)

노동조합법상 단체교섭 의무를 부담하는 ‘사용자’의 범위와 관련하여서는 대법원 판례는 없으나, 하급심에서 “고용주가 아닌 사업주라 하더라도 근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 경우에는 그러한 한도 안에서는 단체교섭의 의무를 부담하는 사용자에 해당한다”고 판단한 바 있음(서울행정법원 2023.1. 12. 선고 2021구합71748 판결, 서울서부지방법원 2019. 11. 21. 선고 2019노778 판결, 광주지방법원 2010. 9. 16. 선고 2010가합3423 판결 등),

이후 서울고등법원(2024. 1. 24. 선고 2023누34636판결)은 이와 같은 “사용자 개념의 해석이 교섭창구 단일화 절차 등 노동조합법이 규정하고 있는 단체교섭 절차 및 과정과 관련된 개별 규정들에 온전히 포섭되지 못하는 측면이 있다 하더라도 그러한 사정이 기본권으로서의 단체교섭권의 행사범위를 제한할 근거가 되기는 어렵다”고 하면서 CJ대한통운(원청)이 택배노조와 단체교섭을 거부한 것은 부당노동행위에 해당한다는 원심 판단을 유지한 바 있음.

3. 배상의무자별 손해배상책임 범위 산정(안 제3조제3항)

민법 제760조²⁾는 수인이 공동의 불법행위로 타인에게 손해를 가한 때에는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있음. 이에 근거하여 법원은 불법쟁의행위에 공동불법행위책임을 인정하는 경우 부진정연대책임의 법리에 따라 노동조합과 조합원 등 불법행위자 각각에 대하여 불법쟁의행위로 인한 손해 전부를 배상하도록 해왔는데, 이와 같은 상황이 개별 근로자에게 과도한 부담이 된다는 문제가 지적됨³⁾. 이에, 안 제3조제3항은 법원이 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우 각 손해의 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 하려는 것임.

사용자가 쟁의행위에 참여한 전체 조합원을 상대로 소를 제기하였다가 노동조합을 탈퇴하는 조합원에 대하여 선택적으로 소를 취하하는 방식으로 부진정연대책임의 법리를 악용하고 있으므로 헌법상 부여된 근로자의 근로 3권의 실질적인 보호를 위해 사용자의 손해배상액 보전 방법을 완화할 필요가 있다고 보는 견해가 있는 반면, 개정안은 불법행위로 인한 손해를 입은 피해자를 두텁게 보호하기 위한 민법 규정의

2) 제760조(공동불법행위자의 책임) ①수인이 공동의 불법행위로 타인에게 손해를 가한 때에는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다.

3) 다만, 최근 대법원은 “위법한 쟁의행위를 결정·주도한 주체인 노동조합과 개별조합원 등의 손해배상책임의 범위를 동일하게 보는 것은 헌법상 근로자에게 보장된 단결권과 단체행동권을 위축시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 손해의 공평·타당한 분담이라는 손해배상제도의 이념에도 어긋난다. 따라서 개별조합원 등에 대한 책임제한 정도는 노동조합에서의 지위와 역할 쟁의행위 참여경위 및 정도 손해발생에 대한 기여정도 현실적인 임금 수준과 손해배상 청구금액 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”고 판시한 바 있음(2023. 6. 15. 선고 2017다 46274판결)

중대한 예외를 노동조합법에 규정하려는 것으로 노동조합의 조합원에 대해서만 손해배상책임을 다르게 적용하는 것은 불법행위의 피해자보다 가해자를 더 보호하는 문제를 발생시키며 다른 일반 불법행위자와의 형평에 어긋나는 것으로 보는 견해가 대립함.

Ⅲ. 관계기관 의견

고용노동부는 개정안에 대하여 다음과 같은 의견을 제시하였음.

사용자 개념을 확대하는 안 제2조제2호는 ‘실질적·구체적 지배·영향’이란 추상적·모호한 개념으로 근로계약관계와 근로조건에 대한 책임이 없는 원청사업주에게도 노조법상 규정된 사용자 의무를 모두 부과⁴⁾하는 문제를 낳고, 원청과의 교섭은 현행법상 교섭단위를 넘어서는 것으로 현행 노동조합법 체계와 충돌하여 현장의 노사 불안정과 혼란만 초래할 우려가 있다는 의견임.

또한, 개정안은 제2조제4호를 삭제하여 근로자가 아닌 자의 노동조합 가입을 허용하게 하고 있는데, 이 경우 개인사업자의 담합도 단체교섭으로 포장되고 사업자들의 단체행동도 노동조합법상 쟁의행위로 보호받는 부당한 결과가 발생할 수 있다는 의견을 제시함.

안 제2조제5호는 노동쟁의의 범위를 확대하고 있는데 노동쟁의 개념은 정당한 쟁의행위의 전제조건이므로 노동쟁의의 개념 확대는 곧

4) ▲단체교섭 상대방으로, 교섭을 거부할 경우 부당노동행위로 처벌(2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금), ▲단체협약 이행 의무를 지며, 이를 지키지 않으면 형사처벌 대상(1천만원 이하 벌금), ▲하청노조의 쟁의행위 수인의무, 대체근로금지 의무 등

정당한 쟁의행위 범위의 확대로 이어지게 됨. 이 경우 법원이나 노동위원회 등 법률적 판단을 통해 해결해야 할 해고자 복직, 임금채불 등의 문제까지 힘으로 해결하도록 함으로써 노사갈등의 비용 증폭 등 불합리한 결과를 초래할 우려가 있다는 의견임.

한편, 현행 노동조합법 제3조 및 제4조에 따라 이미 노동조합의 정당한 쟁의행위에 대해서는 이미 민·형사상 면책이 이루어지고 있고, 정당성을 결여한 쟁의행위는 헌법의 보호영역을 벗어난 것으로 일반 국민의 경우와 동일하게 민법이 적용되어야 한다고 보는 것이 대법원 판결(2004다62597)임. 이에 비추어보면, 안 제3조는 실정법상 불법으로 규정된 행위까지도 민법상 불법행위책임의 기본원칙의 예외를 두어 특정집단을 보호하게 되는 등 불합리한 결과가 우려되며, 불법행위책임 원칙에 반하는 결과를 초래한다는 의견임. 주요 해외국에서도 불법 쟁의행위에 대한 손해배상책임을 제한하는 입법례는 찾아보기 어렵다는 의견을 제시함.

구체적으로, 안 제3조제1항에서 손해배상책임 면제대상으로 “그 밖의 노동조합 활동”을 추가하는 경우 그 범위가 불분명하여 사용자의 재산권 등이 과도하게 제한될 우려가 있고, 민법 제761조제1항⁵⁾의 정당방위 규정을 노동조합법에 차용하여 규정하고 있는 안 제3조제2항은 물리적 자력구제 형태의 대응을 법적으로 인정함으로써 현장에서

5) 제761조(정당방위, 긴급피난) ①타인의 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.

법의 취지가 잘못 해석되어 실력행사로 문제를 해결하려는 불합리한 관행이 확산될 우려가 있다는 입장임.

또한, 안 제3조제3항은 배상의무자별로 책임범위를 산정하도록 하고 있는데 집단적 쟁의행위의 특성상 개별 책임 비율 판단이 사실상 불가능하고, 그 결과 소송기간이 장기화되는 등 노사관계의 불안정성이 증가할 우려가 있고 사실상 불법행위책임을 묻지 못하는 결과로 이어져 피해자 보호에 지장을 초래할 우려가 있다는 의견임.

(전문위원 이 화 실)