



민주노총 불법파업 면죄부(노란봉투)법의 문제와 과제

고광용

1 불법파업 면죄부(노란봉투)법의 주요 내용

국회 환경노동위원회(이하 환노위)는 지난 2월 21일, 노동조합법 상 정의행위 범위 확대 및 기업의 노동자에 대한 손해배상청구를 제한하는 내용의 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정안(일명, 노란봉투법)을 국민의힘 의원들의 집단 퇴장 속에 통과시켰다. 국민의힘 주호영 원내대표는 '위헌봉투법' 혹은 '파업 만능봉투법'으로 부르며 반발했고, 대통령실은 야권의 일방 처리로 노란봉투법이 국회 본회의 통과 시 대통령의 거부권 행사를 검토하겠다고 밝힌 바 있다.

노란봉투법은 강병원·강은미·이은주의원 대표발의 등 12개 의안을 대안반영해 만든 환경노동위원장의 위원회의 결안으로 현재 체계자구심사를 위해 법사위로 회부된 상태이다. 노란봉투법의 주요 내용을 보면 크게 1)사용자 범위 확대, 2)정의행위 범위 확대, 3)정의행위로 인한 손해배상책임을 각 배상의무자별 귀책사유와 기여도에 따라 개별 책임범위 설정 및 신원보증인 배상책임 면제 등을 담고 있다. 전체적으로 보면, 사용자 범위 및 노동쟁의 대상을 광범위하게 확대하고 각종 폭력적·정치적 불법파업에 사실상 면죄부를 부여하는 법으로 보여진다.

〈표 1〉 국회 환노위 통과 불법파업 면죄부(노란봉투)법의 주요 내용

구분	현행	불법파업 면죄부(노란봉투)법(2023.2.21.)
사용자 범위 확대	사업주, 사업의 경영부담자 또는 노동자에 관한 사항에 대해 사업주를 위해 행동하는 자 (후단 신설)	(현행에 후단 신설) 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대해 실질적·구체적 지배·결정 지위에 있는 자
노동쟁의 대상 확대	'근로조건'의 결정' 사항 한정	'근로조건'에 관한 사항으로 확대
손해배상책임 제한/축소	〈신설〉	법원은 각 손해의 배상의무자별 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임범위 설정
신원보증인의 손해배상책임 면제	〈신설〉	신원보증인의 손해배상 책임 면제

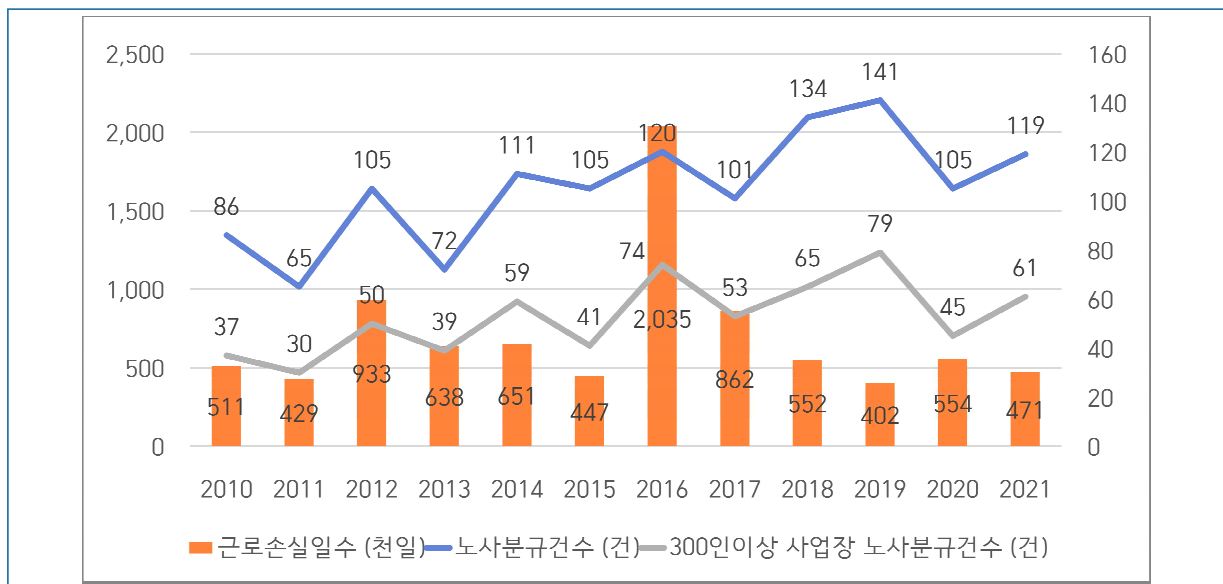
한국경제연구원(2022)에 따르면 작년 말, 화물연대의 불법파업(집단운송거부)으로 인한 자동차, 철강, 석유화학, 시멘트, 타이어 등 직·간접적 경제적 피해규모를 최대 10.4조원까지 추산한 바 있다. 본 이슈보고서는 현 상황에서 국회 환노위에서의 민주당·정의당 주도로 통과시킨 불법파업 면죄부(노란봉투)법의 문제와 대응 과제를 모색하고자 한다.

2 노사분규 및 근로손실, 불법파업(손해배상소송 인용) 현황

▣ 노사분규, 대규모 사업장 중심 갈수록 증가세, 근로손실은 지난 12년 간 평균 약 71만일

우리나라 노사분규 현황을 보면, 2010년 86건에서 2021년 119건으로 1.4배 증가했으며 점차 증가하는 양상을 보이고 있다. 300인 이상 사업장 노사분규는 2010년 37건, 2021년 61건으로 전체적으로 전체 노사분규와 유사한 추이를 보여 대규모 사업장 중심으로 노사분규가 확대되고 있음을 알 수 있다.

노조의 파업 등 노사분규에 따른 근로손실 현황을 보면, 전체적으로 2012년, 2017년 2016년에 극심한 노사갈등으로 86만일~203만일로 나타난 반면 전체적으로 약 50만일 정도를 유지하고 있으며, 지난 12년 평균 약 71만일로 근로손실이 크게 나타났다.



자료: 통계청, 고용노동통계 기반 그래프 제작.

[그림 1] 국내 노사분규 및 근로손실일수 추이

▣ 주요국 대비 노조 파업 및 직장폐쇄 및 근로손실일수 최고 수준, 평균근로손실 일본의 75.4배

국제노동기구(ILO) 통계에 따르면, 지난 12년 간의 주요국의 파업 및 직장폐쇄 건수 비교 결과, 일본은 약 60~80건, 스웨덴은 10건 이하, 영국은 90~100건, 미국은 25건 미만으로 나타나는 데 반해, 우리나라는 140건으로 상당히 높은 수준을 보이고 있다. 추이로 볼 때, 일본과 영국, 스웨덴은 감소세를 보이는 데, 한국은 오히려 증가하는 양상을 보이고 있다.

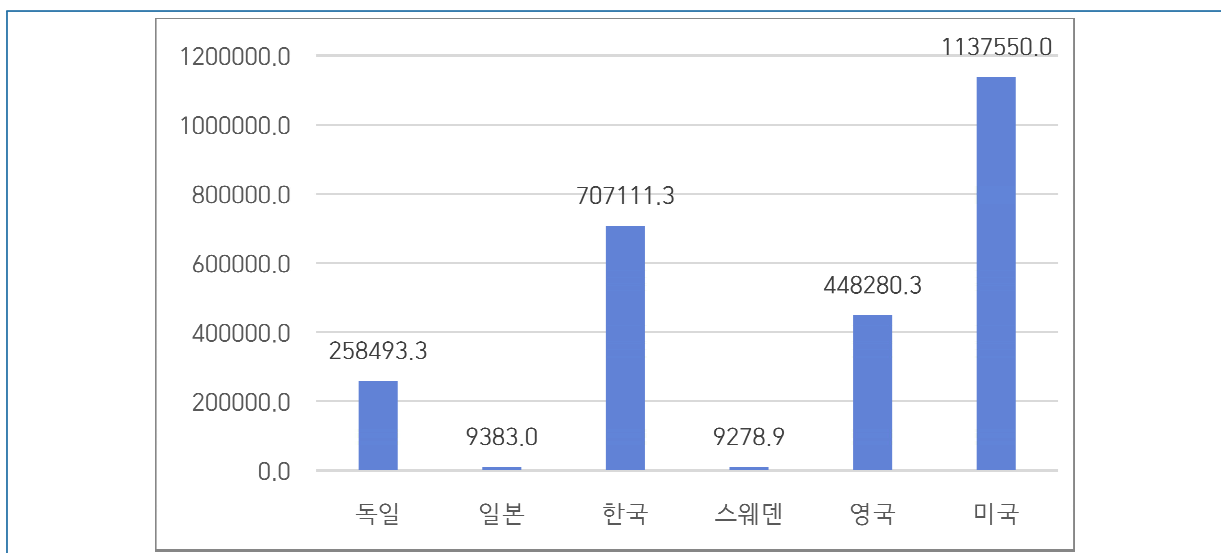
〈표 2〉 주요국의 파업 및 직장폐쇄 건수 비교 (ILO)

나라명	2010	2013	2016	2019	2020	2021
독일	131	1384	718	1252	1265	1251
일본	85	71	66			55
한국	86	72	120	141	105	141
스웨덴	5	11	10	6	0	2
영국	92	114	101	96		
미국	11	15	15	25		

주: 나라별 빈칸은 ILO에 아직 미보고 상태의 통계수치로 비워두었음.

자료: 국제노동기구(ILO), ILOSTAT, Number of strikes and lockouts by economic activity.

지난 10~12년 간의 주요국의 평균 파업/직장폐쇄로 인한 근로손실일수를 비교하면, 독일은 25.8만일, 일본 9.4천일, 한국 70.7만일, 스웨덴 9.3천일, 영국 44.8만일, 미국 113.8만일로 나타났다. 경제규모 및 고용인원이 큰 미국을 제외하면 주요국 대비 최고 수준을 보이고 있다. 우리나라의 근로손실일수는 독일의 2.7배, 일본의 75.4배, 스웨덴의 76.2배, 영국의 1.6배로 나타난다.



주: ILO 각국 통계보유 상황에 따라 평균계산기간 다름. 독일(2010~2020), 일본(2010~2018), 한국(2010~2021), 스웨덴(2010~2013, 2017~2021), 영국(2010~2019), 미국(2010~2019).

자료: 국제노동기구(ILO), ILOSTAT, Days not worked due to strikes and lockouts by economic activity.

〔그림 2〕 주요국의 파업/직장폐쇄로 인한 지난 10~12년 평균근로손실일수 비교 (ILO통계)

■ **불법파업 현황: 손해배상소송 지난 13년 인용액 총 350.1억원, 그 중 99.9%가 민주노총!**

고용노동부 노사관계법제과(2022)의 손해배상·가압류 실태조사 결과에 따르면, 지난 13년 간(09년~22년 8월) 사법부에서 인용한 손해배상액은 총 350.1억원(종결 275.1억원, 진행 75억원)이나 된다. 총 청구액은 2,752.7억원, 인용사건 기준으로는 599.5억원 중 절반이 훌쩍 넘는 58.4%나 인정된 것이다. 상급단체별로 손해배상소송

분포를 보면 인용액 350.1억원 중 거의 대부분인 99.86%가 바로 민주노총인데, 전체 소송건의 94%, 전체 청구액의 99.6%, 인용액의 99.9% 였다. 반면, 한국노총의 손해배상 인용액은 5천만원에 불과했다. 노조에 대한 손해소송의 인용율은 67.1%인데, 일반 전체 민사 손해소송은 57.1%로, 노조의 폭력행위 등 손해배상 인정율이 더 높게 나왔다. 불법(쟁의)행위의 유형별 인용액을 보면, 사업장점거가 327.5억원(93.5%)으로 가장 많았고 그 중 위력 점거 195.2억원, 위력점거+폭행상해가 131.6억원 수준이었다. 다음은 집회·시위·농성으로 4.1억원, 파업(태업 포함)이 0.6억원 순으로 나타났다.

〈표 3〉 불법쟁의행위 현황: 사법부 손해배상·가압류 인용액 실태(09년~22년 8월)

구분		기업수	사건수	청구액	인용사건	인용액(인용사건/총인용액대비)
종결여부	진행(1~3심)	13	24	916.5억	159.7억	75억 (47.0%)
	종결(판결확정)	64	127	1,836.2억	439.8억	275.1억 (62.6%)
	합계	73	151	2,752.7억	599.5억	350.1억 (58.4%)
상급단체별	민주노총		142	2,742.1억		349.6억 (99.9%)
	한국노총		7	3.4억		0.5억 (0.001%)
쟁의행위별	사업장점거(위력/폭행)	11	31	550.1억		327.5억 (93.5%)
	집회·시위·농성	12	14	31억		4.1억 (0.01%)
	파업(태업 포함)	10	11	295.2억		0.6억 (0.002%)

자료: 고용노동부 노사관계법제과(2022.10.), 손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례.

3 민주노총 불법파업 면죄부(노란봉투)법의 문제점

■ 사용자 개념 확대의 문제: 적용상 혼란 및 갈등, 기업비용 상승 및 기업경쟁력 약화

사용자 개념이 포괄적으로 확대될 경우 하청 노조의 원청 사용자에게 대한 단체교섭 요구가 현실화되면 교섭창구 단일화 적용 등에 있어 노사 혼란 및 노노갈등 발생이 크게 우려된다. 또한 대부분의 기업이 다양한 형태로 적법한 방식의 도급제를 활용하고 있는 산업현장을 무시하는 것으로 기존 법의 근간을 흔들고 동시에 하청 노조와의 직접 교섭은 기업 비용을 높이고 하청 활용을 낮춰 기업경쟁력 약화로 이어질 것이다(전국경제인연합회, 2022). 사용자 판단 기준이 구체화되지 않아 원청은 단체교섭의 범위를 예측할 수 없을 뿐만 아니라 단체교섭 장기화, 교섭체계 대혼란, 사법분쟁 증가 등 법적 안정성 저해 및 혼란이 커질 가능성이 높다(고용노동부 브리핑, 2023).

■ 노동쟁의 확대 문제: 불법파업에 면죄부 부여

노동쟁의 대상이 ‘근로조건의 결정에 사항’에서 ‘근로조건에 관한 사항’으로 확대 시 노동쟁의 및 적법 파업 범위가 사법부 판단 사항이 아닌 부분까지 넓어지게 된다. 법원이나 노동위와 같은 적법한 법률 절차를 거치지 않고 노조가 강경한 파업을 통해 근로조건을 개선하려 한다면 노사갈등 비용이 과도해질 가능성이 커지게 된다.

기존에는 불법파업이었던 것이 노동쟁의 대상의 확대로 불분명하게 될 경우 불법성의 판단을 모호하게 하거나 면죄부를 부여하는 결과로 작용하게 되는 것이다. 사용자의 권한 범위를 초과하는 사안까지 쟁의의 대상으로 하거나 노사간 제반문제를 노사합의가 아닌 쟁의행위로 해결하려는 경향도 발생할 수 있다(김종현, 2022).

■ 손해배상책임의 제한·경감 및 개별화 문제: 일부 노조(가해자)의 불법행위에 대한 과도한 보호

불법파업 면죄부(노란봉투)법의 핵심 개정 사항을 보면 법원으로 하여금 각 손해의 배상의무자별 귀책사유와 기여도에 따라 개별적인 책임범위를 설정하도록 하고, 신원보증인의 책임은 아예 면제하도록 하고 있다. 이는 결국, 손해배상책임을 개별화하고 경감시키는 규정으로 사실상 불법파업에 면죄부를 부여하는 처사다. 실제 사용자 측, 피해자 입장에서 불법파업의 가해자가 끼친 손해나 과실비율을 개별적으로 알 수 없으며 법원 또한 개별적 책임을 계산하기 쉽지 않다. 그렇기 때문에 기존 대법원 판례는 공동의 배상책임을 지게 하고 있었으나, 이와 충돌하는 것이다(고용노동부 브리핑). 손해배상책임은 원상회복을 원칙으로 하는 일반원리에도 어긋난다. 결국, 사용자에게만 재산권을 비롯한 과도한 피해를 감수하게 하면서 동시에 민주노총 소속 일부 노조(가해자)의 불법행위를 과도하게 보호하는 결과를 가져오게 한다.

4 대응 과제: 국회 환노위 철회 및 대통령 거부권 행사 적극 검토

노란봉투법은 결론적으로 민주노총의 불법파업을 과도하게 보호하고 손해책임을 감해주거나 면죄부를 주는 악법인 것이다. 또한 기업의 노동비용을 증가시키고 기업경쟁력을 현저히 떨어뜨려 미래세대 일자리에도 악영향을 끼칠 가능성이 농후하다. 이에 국회 환노위의 철회 혹은 본회의 부결이 반드시 필요한 법안이다. 아울러 다수 야당의 조직적 본회의 투표로 강행 통과 시 대통령의 거부권 행사를 적극적으로 검토할 수 밖에 없는 사안이다. 향후 이렇게 노동현장과 맞지 않고 장기적으로 노사관계 악화, 미래일자리와 기업경쟁력에 악영향을 끼치는 의원입법안에 대한 규제 비용편익 및 영향분석을 의무화하는 제도가 반드시 도입될 필요가 있다.

■ 참고자료

- 고용노동부 노사관계법제과(2022. 10.), 손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례.
- 고용노동부 브리핑(2023), 「노동조합 및 노동관계조정법 개정안」 관련, 보도일시: 2023. 2. 20.(월).
- 김종현(2022), 2022년판 노란봉투법의 지향점, SHIN&KIM 법무법인(유) 세종.
- 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안, 환경노동위원장 위원회의결안, 임시번호 DD11128, 2023-02-21.
- 전국경제인연합회(2022.10.), 노조법 개정안(노란봉투법)의 문제점.
- 한국경영자총협회(2021.6.8.), 개정 노조법의 문제점과 보완입법 방향 토론회, 자료집.
- 한국경제연구원 보도자료 2022년 12월 15일자, “두 차례 화물연대 파업으로 올해 경제적 손실 10.4조원 발생”.
- 환경노동위원회 전문위원 김원모(2022.11.), 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 검토보고, 제400회 국회(정기회) 제8차 환경노동위원회.