

미래노동개혁포럼, 한반도선진화재단, 자유기업원 공동주최 세미나

# 노란봉투법-노동조합법 제2·3조 개정- 평가 및 과제

일시: 2025년 8월 21일(목) 오전 10시

장소: 한반도선진화재단 회의실

# 토론구성원

A CHAIRPERSON, SPEAKER, AND DEBATER

발제1

정재욱 법무법인 주원 변호사

발제2

이승길 미래노동개혁포럼 대표

토론1

한광수 강원대 법학연구소 연구교수

토론2

서진두 홍익노무법인 노무사

토론3

고광용 자유기업원 정책실장

토론4

윤형석 인사노무컨설팅 율 노무사

미래노동개혁포럼, 한선재단 The 새로운 생각 공동 세미나 [노란봉투법-노동조합법 제2·3조 개정 - 평가 및 과제]

# “노란봉투법 - 노동조합법 제2·3조 개정 - 평가 ”

정재욱 변호사

한반도선진화재단 The 새로운 생각 위원장

법무법인(유한) 주원 파트너 변호사 · 법학박사

# 발표자 소개

---

정재욱 / 법무법인(유한) 주원 파트너 변호사

---

## 주요 경력

- 법무법인 주원 파트너 변호사 (2018 - 현재)
- 법무법인 세종 변호사 (2015 - 2018)
- 서울지방노동위원회 권리구제대리인 (2025 - 현재)
- 국가보훈부 보훈심사위원회 위원 (2023 - 현재)
- 대한변호사협회 대변인, 교육이사 (2019 - 2020)

---

## 학력

- 서울대학교 법학박사 (2023. 8.)
- 서울대학교 법학전문석사 (2015. 2.)
- 연세대학교 경영학사 (최우등 졸, 2012.2.)

---

## 저서 및 논문

- 「디지털자산과 규제혁신」, 박영사, 공저 (2023)
- “재택근무에 대한 법률관계”, 서울대학교 법학 (2023)

## • 쌍용자동차 파업

노란봉투 띄운 '쌍용차 손배' 판결, 법원은 무엇을 봤나 (노동법률 2022. 10.)

노란봉투법을 띄운 건 쌍용자동차 옥쇄파업이다. 금속노조 쌍용자동차지부(지부)는 2009년 77일간 쌍용차 평택공장에서 옥쇄파업을 벌였다. 경영 정상화를 위해 전체 직원 7179명 중 2646명을 감축하겠다는 쌍용차 구조조정 계획이 도화선이 됐다. 옥쇄파업으로 발생한 손실은 지부의 몫이 됐다. 쌍용차는 지부를 상대로 손해배상을 청구했고 1, 2심은 33억1140만 원을 물어내라고 판결했다. 경찰이 낸 손해배상 청구도 받아들여지면서 지부는 총 47억 원의 손해배상금을 짊어지게 됐다.

(중략)

손해배상 책임은 지부 간부와 일반 조합원 모두에게 돌아 갔다. 1심은 "일반 조합원들의 쟁의행위가 단순히 노무를 제 공하지 않는 소극적 저항에 머무르지 않고 폭력이나 파괴 행위를 수반한다면 그러한 쟁의행위에 가담한 조합원들은 주도 세력인지 아니면 일반 조합원인지 여부에 상관없이 그로 인해 발생한 손해를 배상할 책임이 있다"고 꼬집었다.

## • 쌍용자동차 파업

### 노란봉투법 제안한 시민이 대통령에게 보내는 편지 (시사IN 2023. 11. 20.)

10년 전, 시민 배춘환씨가 <시사IN> 편집국에 4만7000원을 보내왔다. 47억원의 손해배상이 청구된 쌍용차 해고노동자들에게 힘을 보태달라는 뜻이었다. 노란봉투법은 그 4만7000원에서 시작되었다. 지난 11월9일, 노란봉투법(노동조합 및 노동관계법 개정안)이 국회 본회의를 통과했다. 노란봉투법을 제안한 시민 배춘환씨가 '거부권을 행사하지 말아달라'고 대통령에게 보내는 편지를 썼다. 그 편지를 싣는다.



- **사용자 범위의 확대: 교섭 주체**

근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 사용자로 본다고 규정(안 제2조제2호 후단 신설).

- **노동쟁의의 범위 확대: 교섭범위**

노동쟁의를 '임금·근로시간·복지·해고·근로자의 지위 기타 대우등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조제2호 가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로 인하여 발생한 분쟁상태'로 규정하여 정당한 쟁의행위의 범위 확대(안 제2조제5호).

- **손해배상 제한**

다양한 형태의 손해배상 책임 제한 조항 신설

- **기타**

## • 사용자 범위의 확대: 교섭 주체 / 제2조 제2호

### 현행

#### 제2조

2.사용자라 함은 " "사업주사업의 경영담, 당사 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다

### 노란봉투법

#### 제2조

2.사용자라 함은 " "사업주사, 업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동 하는 자를 말한다. 이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.

## • 사용자 범위의 확대: 교섭 주체

### ● 분석

- ✓ 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결: 원청회사가 사내 하청업체 소속 근로자들의 기본적인 노동조건 등에 관하여 고용사업주인 사내 하청업체의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있고 사내 하청업체의 사업폐지를 유도하고 그로 인하여 사내 하청업체 노동조합의 활동을 위축시키거나 침해하는 지배·개입행위를 하였다면, 원청회사는 부당노동행위 구제명령의 대상인 사용자에 해당한다고 한 사례
- ✓ 위 판결은 지배, 개입의 부당노동행위의 주체로서의 사용자 개념. 그런데, 이후 단체교섭 의무가 있는 사용자가 누구인지 여부를 판단할 때에도 위 법리를 적용할 수 있다는 논의들이 이어져 옴(여러 법적 분쟁 존재)
- ✓ 노란봉투법은 이를 명확히 법제화 한 것.

## • 사용자 범위의 확대: 교섭 주체

### ● 평가

- ✓ 하급심 판결, 중노위 판정 등 여러 사례에서 원청의 사용자성을 인정하는 판단이 이루어져 옴(서울행정법원 2023. 1. 12. 선고 2021구합71748 판결, 2022. 12. 6.자 중앙2022부노156 판정, 2022. 12. 7.자 중앙2022교섭42 판정 등). 다만, 대법원에서 판례는 없는 상황.
- ✓ 아래와 같은 측면에서 그 필요성은 인정될 수 있음.
  - 제조업 중심의 원하청 구조로 인하여 다층적, 다면적 노무제공관계가 널리 퍼져 있다는 점.
  - 원청이 하청의 근로자들의 근로조건을 실질적으로 결정하는 측면이 있어, 하청노조가 하청과 단체교섭을 하고 그 결렬을 이유로 쟁의행위를 하더라도 그 효과가 미미할 수 있다는 점 등
- ✓ 그러나 아래와 같은 부작용이 있을 수 있어 매우 심층적인 검토가 필요.
  - 교섭 주체의 불분명함으로 인하여, 분쟁발생 가능성 심화 (경우에 따라 노사교섭 때 마다 법원 등의 판단 받아야 한다는 우려)
  - 교섭창구단일화 제도와의 충돌
  - 단체협약 체결은 어떻게 해야 하는지, 쟁의행위 발생 시 하청의 권리보호는 어떻게 되는지 여부 등

## • 노동쟁의의 개념: 제2조 제5호

### 현행

5. “노동쟁의”라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.

### 노란봉투법

5. “노동쟁의”라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·근로자의 지위 기타 대우등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조 제2호 가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다

## • 노동쟁의의 개념: 제2조 제5호

- 기존: 임금 · 근로시간 · 복지 · 해고 기타 대우등 **근로조건의 결정**
  - ✓ 이른바 이익분쟁. 2024년 환노위 대안에서는 ‘결정’이라는 문구를 삭제하려고 했었음. 권리분쟁
- 노란봉투법: 임금 · 근로시간 · 복지 **근로자의 지위** 기타 대우등 근로조건의 결정과 **근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정**에 관한 주장의 불일치 및 **제92조 제2호 가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자** **의 명백한 단체협약 위반**
  - ✓ ‘결정’이라는 문구를 삭제하는 대신 권리분쟁사항을 열거하여 포함되도록 하는 방식
  - ✓ 근로조건의 영향을 미치는 사업경영상의 결정 관련 과거 판례

“대법원 2001. 4. 24. 선고 99도4893 판결: 긴박한 경영상의 필요에 의하여 하는 이른바 정리해고의 실시 는 사용자의 경영상의 조치라고 할 것이므로, 정리해고에 관한 노동조합의 요구내용이 사용자는 정리해고를 하여서는 아니된다는 취지라면 이는 사용자의 경영권을 근본적으로 제약하는 것이 되어 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없고, 단체교섭사항이 될 수 없는 사항을 달성하려는 쟁의행위는 그 목적의 정당성을 인정할 수 없다.”

## • 노동쟁의의 개념: 제2조 제5호

제92조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2001. 3. 28., 2010. 1. 1.>

1. 삭제 <2021. 1. 5.>

2. 제31조제1항의 규정에 의하여 체결된 단체협약의 내용중 다음 각목의 1에 해당하는 사항을 위반한 자

가. 임금·복리후생비, 퇴직금에 관한 사항

나. 근로 및 휴게시간, 휴일, 휴가에 관한 사항

다. 징계 및 해고의 사유와 중요한 절차에 관한 사항

라. 안전보건 및 재해부조에 관한 사항

마. 시설·편의제공 및 근무시간중 회의참석에 관한 사항

바. 쟁의행위에 관한 사항

3. 제61조제1항의 규정에 의한 조정서의 내용 또는 제68조제1항의 규정에 의한 중재재정서의 내용을 준수하지 아니한 자

## • 노동쟁의의 개념: 제2조 제5호

### ● 평가

#### ✓ 사업경영상의 결정에 관한 사항

- 기존에는 사업경영상의 결정에 관한 사항의 경우, 경영권의 관한 것으로 보아 원칙적으로 단체교섭사항에서 제외. 노란봉투법이 도입될 경우 '임금·근로시간·복지·근로자의 지위 기타 대우등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향'을 미치는 범위 내에서는 사업경영상의 결정에 관한 사항도 단체교섭사항에 포함.
- 일각에서 우려하는 바와 같이 모든 경영사항에 대해 노동조합이 관여할 수 있는 것은 아니긴 하나, 이러한 범위(임금·근로시간·복지·근로자의 지위 기타 대우등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향'을 미치는 범위) 내에서는 기존에 단체교섭대상이 아니었던 해외투자, 공장증설, 인수합병(M&A), 구조조정, 투자 등에 대해서도 단체교섭이 대상이 될 수 있음.
  - ❖ 참고로 구조조정의 경우 단체교섭 대상은 아니었으나 근로기준법에 따른 협의 의무는 있었음(근로기준법 제24조)
- 이에 관세협상에 따른 해외투자의 경우에도 근로자의 지위 등에 영향을 미치는 것으로 판단될 경우 단체교섭사항이 될 수 있고, 교섭 결렬 시 쟁의행위도 가능할 수 있음. 이에 대한 분쟁이 심화될 것으로 전망 됨.
  - ❖ 머니투데이 2025. 8. 6.자 기사  
“천 의원은 구 부총리에게 "국가 협상에 따라 우리 기업들이 해외 투자를 하는 것인데 노조가 파업을 하면 기업들 입장에서는 샌드위치 신세가 되지 않겠나"라며 "노란봉투법이 국회 통과 목전에 있는데 대책이 있느냐"고 물었다.  
이에 구 부총리는 "저희가 판단하기로는 노조도 국익 관점에서 판단하지 않을까 생각한다"고 답했다.”

## • 노동쟁의의 개념: 제2조 제5호

### ● 평가

#### ✓ 권리분쟁에 관한 사항

- 권리분쟁과 이익분쟁
  - ❖ 권리분쟁: 이미 결정된 근로조건을 둘러싼 분쟁 (임금체불, 부당해고 등)
  - ❖ 이익분쟁: 근로조건 결정에 관한 분쟁 (임금인상, 징계 해고 기준의 마련 등)
- 2024년 환노위 대안에 비해 범위 축소
  - ❖ 2024년 환노위 대안: 근로조건에 관한 사항 -> 근로조건에 관한 사항
  - ❖ 금번 노란봉투법: 근로조건에 관한 사항 -> 제92조 제2호 가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반
- 범위가 축소되긴 하였으나, 단체협약에서 정한 임금, 근로시간, 해고, 안전보건 등에 관해 사용자가 명백하게 위반하는 경우에도 파업가능.
  - ❖ 자력구제 인정의 문제
  - ❖ 쟁의행위의 급격한 증대 가능성 존재

## • 손해배상청구 및 배상책임 제한: 제3조, 제3조의2

### 현행

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구 할 수 없다.

### 노란봉투법

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

- ① 사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구 할 수 없다.
- ② 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 노동조합 또는 근로자는 배상할 책임이 없다.

## • 손해배상청구 및 배상책임 제한: 제3조, 제3조의2

### 현행

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구 할 수 없다.

### 노란봉투법

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

③ 법원은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 근로자에게 인정하는 경우 손해의 배상의무자인 근로자에 대하여 다음 각 호에 따라 책임비율을 정하여야 한다.

1. 노동조합에서의 지위와 역할
2. 쟁의행위 등 참여 경위 및 정도
3. 손해 발생에 대한 관여의 정도
4. 임금 수준과 손해배상 청구금액
5. 손해의 원인과 성격
6. 그 밖에 손해의 공평한 분담을 위해 고려할 필요가 있다고 인정되는 사항

## • 손해배상청구 및 배상책임 제한: 제3조, 제3조의2

### 현행

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구 할 수 없다.

### 노란봉투법

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

④ 제3항에 따른 배상의무자인 노동조합과 근로자는 법원에 배상액의 감면을 청구할 수 있다. 이때 법원은 배상의무자의 경제상태, 부양의무 등 가족관계, 최저생계비 보장 및 존립 유지 등을 고려하여 각 배상의무자별로 감면 여부 및 정도를 판단하여야 한다.

⑤ 「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 배상할 책임이 없다.

## • 손해배상청구 및 배상책임 제한: 제3조, 제3조의2

### 현행

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구 할 수 없다.

### 노란봉투법

#### 제3조 (손해배상 청구의 제한)

⑥ 사용자는 노동조합의 존립을 위태롭게 하거나 운영을 방해할 목적 또는 조합원의 노동조합활동을 방해하고 손해를 입히려는 목적으로 손해배상청구권을 행사하여서는 아니된다.

제3조의2(책임의 면제) 사용자는 단체교섭 또는 쟁의 행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있다.

## • 손해배상청구 및 배상책임 제한: 제3조, 제3조의2

- 기존: 합법파업의 경우 손해배상청구 불가능. 불법파업인 경우에 한하여 손해배상 청구 가능
  - ✓ 제3조(손해배상 청구의 제한) 사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다.
  - ✓ 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노동조합법'이라 한다) 제3조는 "사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다."라고 규정하여 쟁의행위로 인한 사용자의 손해배상청구를 제한하고 있지만, **쟁의행위가 폭력이나 파괴행위를 수반하여 반사회성을 띠는 등으로 수단과 방법이 정당한 범위를 벗어난 경우에는 그로 인한 민사상 배상책임이 면제되지 않는다**(대법원 1994. 3. 25. 선고 93다32828, 32835 판결, 대법원 1999. 6. 25. 선고 99다8377 판결 등 참조).

## • 손해배상청구 및 배상책임 제한: 제3조, 제3조의2

- 2023년 대법원 판결: 대법원 2023. 6. 15. 선고 2017다46274 판결

“위법한 쟁의행위를 결정·주도한 노동조합의 지시에 따라 그 실행에 참여한 조합원으로서 쟁의행위가 다수결에 의해 결정되어 일단 그 방침이 정해진 이상 쟁의행위의 정당성에 의심이 간다고 하여도 노동조합의 지시에 불응하기를 기대하기는 사실상 어렵고, 급박한 쟁의행위 상황에서 조합원에게 쟁의행위의 정당성 여부를 일일이 판단할 것을 요구하는 것은 근로자의 단결권을 약화시킬 우려가 있다. 그렇지 않은 경우에도 노동조합의 의사결정이나 실행행위에 관여한 정도 등은 조합원에 따라 큰 차이가 있을 수 있다. 이러한 사정을 전혀 고려하지 않고 위법한 쟁의행위를 결정·주도한 주체인 노동조합과 개별 조합원 등의 손해배상책임의 범위를 동일하게 보는 것은 헌법상 근로자에게 보장된 단결권과 단체행동권을 위축시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 손해의 공평·타당한 분담이라는 손해배상제도의 이념에도 어긋난다. 따라서 개별 조합원 등에 대한 책임제한의 정도는 노동조합에서의 지위와 역할, 쟁의행위 참여 경위 및 정도, 손해 발생에 대한 기여 정도, 현실적인 임금 수준과 손해배상 청구금액 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”

## • 손해배상청구 및 배상책임 제한: 제3조, 제3조의2

- 2023년 대법원 판결: 대법원 2023. 6. 15. 선고 2017다46274 판결

“위법한 쟁의행위를 결정·주도한 노동조합의 지시에 따라 그 실행에 참여한 조합원으로서 쟁의행위가 다수결에 의해 결정되어 일단 그 방침이 정해진 이상 쟁의행위의 정당성에 의심이 간다고 하여도 노동조합의 지시에 불응하기를 기대하기는 사실상 어렵고, 급박한 쟁의행위 상황에서 조합원에게 쟁의행위의 정당성 여부를 일일이 판단할 것을 요구하는 것은 근로자의 단결권을 약화시킬 우려가 있다. 그렇지 않은 경우에도 노동조합의 의사결정이나 실행행위에 관여한 정도 등은 조합원에 따라 큰 차이가 있을 수 있다. 이러한 사정을 전혀 고려하지 않고 위법한 쟁의행위를 결정·주도한 주체인 노동조합과 개별 조합원 등의 손해배상책임의 범위를 동일하게 보는 것은 헌법상 근로자에게 보장된 단결권과 단체행동권을 위축시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 손해의 공평·타당한 분담이라는 손해배상제도의 이념에도 어긋난다. 따라서 개별 조합원 등에 대한 책임제한의 정도는 노동조합에서의 지위와 역할, 쟁의행위 참여 경위 및 정도, 손해 발생에 대한 기여 정도, 현실적인 임금 수준과 손해배상 청구금액 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”

## • 주한유럽상공회의소(ECCK) 입장 (7.28)

- 노동조합법 개정안 제2조는 '근로계약의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대해 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 자'를 사용자로 간주하고 있음.
- 개정안은 근로계약 관계의 여부와 무관하게 근로조건에 실질적이고 구체적인 영향을 미치는 자를 사용자에 포함하도록 범위를 확대해 법적 책임의 범위를 추상적으로 넓히는 것으로 법률적 명확성, 특히 법치주의 원칙에서 명확성 요건을 훼손함. 대법원 역시 지금까지 '실질적 지배'라는 개념만으로 단체교섭 당사자로서의 사용자를 판단한 적은 없음.
- 노동조합법상 사용자에게 부과되는 다수의 형사처벌 조항을 고려하면, 모호하고 확대된 사용자 정의는 기업인들을 잠재적인 범죄자로 만들고 경영활동을 위축시킬 수 있음. 특히, 외투기업들은 노동 관련 규제로 인한 법적 리스크에 민감함. 예를 들어, 교섭 상대 노조가 불분명한 상황에서 교섭을 거부했다는 이유로 형사처벌 위험에 직면할 경우, 한국 시장 철수할 수 있음.
- 이 외에도, ECCK는 노동조합법 개정안 제2조 '사용자 범위 확대'가 원·하청 간 갈등을 심화시키고, 하청업체 근로자의 파업 증가 및 원청의 책임 부담 확대 등으로 이어질 수 있다는 점을 우려함. 지나치게 넓은 사용자 범위는 하도급 생태계를 불안정하게 만들고, 법적 예측가능성을 약화시키며, 노사 간 건설적 대화보다 대립과 투쟁을 우선시하는 노동 문화를 조장할 수 있음.
- ECCK는 노동조합법 개정안 제2조가 현재와 미래 세대의 고용에 심각한 위협이 될 수 있는 바, 개정안의 재검토를 촉구함.

## • 주한미국상공회의소, “노란봉투법”에 대한 깊은 우려 표명(7.30)

- (생략) 암참은 이러한 변화가 한국에 진출한 미국계 기업을 포함해 글로벌 기업 전반에 법적·운영상의 부담을 높일 수 있다고 지적했다.
- 제임스 김 암참 회장 겸 대표이사는 “유연한 노동환경은 한국이 아태지역 비즈니스 허브로서 경쟁력을 강화하는 데 있어 핵심적인 요소”라며, “이번 법안이 현재 형태로 시행될 경우, 향후 한국에 대한 미국 기업들의 투자 의사에도 영향을 줄 수 있다”고 말했다. 이어 “2025년 APEC 정상회의는 한국이 혁신과 경제정책 측면에서 리더십을 보여줄 수 있는 매우 중요한 무대”라며, “이러한 시점에 해당 법안이 어떤 시그널을 줄 수 있을지 함께 고민해 볼 필요가 있다”고 덧붙였다.
- 암참은 또한, 이번 법안이 산업현장의 우려에도 불구하고 충분한 의견 수렴 없이 추진되었다는 점을 지적하며 절차적 보완이 필요하다는 입장을 밝혔다. 아울러 합리적인 노사문화 정착을 위한 법·제도 개선이 선행되어야 한다고 강조했다.
- 제임스 김 회장 겸 대표이사는 또한, “암참의 2024년 경영환경 설문조사에서도 규제에 예측가능성 부족이 외국계기업의 주요 애로사항으로 꼽혔다”며, “이번 개정안은 이러한 불확실성을 더욱 키울 수 있으며, 결과적으로 한국의 글로벌경쟁력에도 부정적인 영향을 줄 수 있다”고 강조했다.
- 암참은 앞으로도 예측가능하고 지속가능한 경영환경 조성을 위한 정책 논의에 적극 참여하고, 정부, 산업계, 노동계 등 다양한 이해관계자들과 긴밀히 협력해 나갈 계획이다.

노란봉투법-노동조합법 제2·3조 개정-무엇이 문제인가  
**노란봉투법-노동조합법 제2조, 제3조 개정안-과제**

이승길  
(미래노동개혁포럼 대표  
·전 아주대 법전원 교수)

(목차)

- I. 문제의 제기
- II. 노란봉투법 개정 - 국회, 정부, 노사단체의 입장
- III. 노란봉투법 개정안의 문제점 및 과제
- IV. 결론

## I. 문제의 제기

- 정치·경제·사회는 위기 상황에 직면해 있다. 세계는 기후 위기(기후변화) 대응, 질적 성장, 녹색전환, 환경 보호, 삶의 질, 더불어 사는 공동체, 공급망 위기, 글로벌 기술 미증 패권 전쟁 및 관세 전쟁, 인공지능·반도체 등 첨단산업의 글로벌 경쟁 가속화, 고금리·고환율 등이 격화되고 있다. 특히 트럼프 대통령의 미국 우선주의와 보호무역주의로 글로벌 교역 환경이 악화되고 있다. 전례 없는 관세 폭탄의 부과는 세계 경제는 불확실성 속에서 혼란과 충격을 받고, 경제 성장률을 하락시킬 것으로 우려된다. 동시에 국내 경제성장의 저해 요인으로 저출산에 따른 인구 감소, 투자 부진, 생산성 부진(정체), 양극화 및 지역격차 심화, 새로운 도약을 지향하는 신산업 정책이 부재해 있다. 여전히 정치·사회적으로 극도의 분열과 갈등 양상이 지속되고 있다. 정치·경제의 혼란은 경제하려는 기업가의 의지를 쇠퇴시키고 있다.
- 지난 2025년 6월 조기대선을 통해 정권교체가 되어 출범한 **제21대 이재명 대통령은** 시대적 전환기에 **실용주의적 리더십**을 발휘한다고 평가한다. 실용주의를 표방한 것은 좋은 정책방향이다. 이에 대통령은 ‘경제의 핵심은 기업’이라며 기업이 경제성장에 기여할 수 있도록 적극 지원하겠다고 밝혔다. **현재 개혁 정책의 현주소는 어디에 있는가?** 시대적 과제로 무엇보다 방향성을 재점검해 사회를 환골탈퇴해 구조적 변화가 필요하다. 최근 새 정부와 여당은 개혁 입법으로 상법 개정안(주주에 대한 이사의 충실의무),<sup>1)</sup> 대기업 증세(법인세 최고세율 인상), **노동조합 및 노동관계조정법 일부 개정안(‘노란봉투법’, 노조법 제2조·3조 개정)** 등을 추진하고 있다. 또한 새 정부는 근로자의 권익 강화를 ‘노동정책 방향’

1) 그 밖에 집중투표제, 자사주 소각 의무화가 포함된 추가 상법 개정안을 밀어붙이고 있다.

으로 설정하고 있다. 이를테면, 노란봉투법, 포괄임금제 금지, 근로기준법 적용 확대, 실근로시간 단축(주 4.5일제), ‘정년 65세 연장방안’, 초기업 단위 교섭활성화, 단체협약 효력 확장제도 도입, 근로시간제 면제(타임오프) 한도 확대법, 노조 회계공시 의무 완화 법안, 중대재해·산업안전보건체계 전면 개편, 기업 책임 강화, 특수고용직 보호 및 고용평등 임금공시제 도입 등을 추진하고 있다.

- 새정부의 노동정책은 ‘공정한 노사관계의 구축’과 ‘노동시장의 선진화 및 효율성 증진’이라는 두 중심축으로 전개되고, 향후 노동법제도의 전반적인 구조변화를 전망할 수 있다. 이미 지난 제22대 총선 후 다수당이 된 여당은 노란봉투법 재추진을 공약으로 내걸었고, 총선에서 다수당 지위를 확보해 입법 명분과 정치적 추진력을 동시에 확보했다. 또한 2025년 6월 조기대선의 대선공약 및 국회 권력 재편의 주요 이슈로서 대선에서 노동정책 이슈로 반드시 노란봉투법의 통과를 내세웠다. 즉, 당시 대선공약에서 “산업·업종·지역단위 단체교섭·협약모델을 활성화해 나가겠습니다.” 즉 “교섭권 보장·중간착취 방지를 위해 ‘진짜 사장’이 책임지는 고용조건 및 환경조성, 노동조합법 제2·3조 개정으로 하청노동자 등이 노동조건에 대해서 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 원청사업자와의 교섭을 제도화”한다고 밝혔다.

- 우선 노란봉투법은 노조법 개정 논의 역사로는 2003년 두산중공업 불법파업에 대한 손해배상 및 가압류 사건-분신자살 자살로 논의가 시작된 후 벌써 22년 경과되었던 것으로, 노사관계 기본 틀을 정리하는 핵심으로 새 정부 ‘노동정책의 상징적인 입법 성과’로 활용될 수가 있다. 그 주된 내용은 노조법 제2·3조 개정안에서는 노조법상 사용자개념의 확대, 노동쟁의 개념 확대, 노조가입자 제한 요건의 삭제(제2조), 불법파업에 따른 손해배상청구 제한(제3조) 등을 개괄적으로 다루고 있다. 헌법상 노동3권을 실질화하고, 노사분쟁의 원만한 해결을 도모, 전근대적 제도를 개선하려는 것이다. 그런데 노란봉투법은 원하청간 근로조건의 격차 심화로 인한 노동시장 양극화를 해결할 수 있을까? 근로자의 노동기본권과 생존권을 보호하고, 노사간 구조조정 등의 분쟁을 교섭과 조정 영역에서 해결할 수 있는가?

- 한편 국내의 노사분규는 지속적으로 증가하고, 근로손실일수의 감소 추세에 있으나 선진 주요국(미국, 영국, 일본, 독일)보다 비교적 높게 나타나고, 이에 따라 기업의 생산 차질 및 사회적 비용 부담은 여전히 적지 않은 상황이다. 그럼에도 노란봉투법의 취지는 노동계는 선의로 노동3권을 강화할 수 있다고 주장하나, 경영계는 무분별한 파업과 장기화된 분규를 조장할 수 있다고 주장한다. 결국 노란봉투법은 파업만능주의를 확산시키고, 사회 갈등은 장기화되고, 노동시장의 신뢰 기반은 훼손되고, 국내 기업의 투자 심리를 위축하거나 외국인 투자자의 신뢰도가 떨어질 수 있다고 주장한다.

- 그런데 2025년 8월 21일 노란봉투법 국회 본회의 통과와 관련해, 당정 관계는 국민통합의 동력을 좌우하기에 당정 간 좋은 호흡을 하면서 당정은 노동계의 환심을 사기 위해서인지 아마도 ‘속도 조절론’을 호소하는 경제계를 외면하고 있다. 경영계는 기업의 방어권은 상대적으로 악화하는 구조로 설계되어 파업만능 조장법, 불법파업 면죄부법, 반시장적 경제악법이라고 주장하는 반면에, 노동계는 진짜 사장 교섭법!, 손해배상 금지법!이라고 한다고

주장했다. 하지만 노동계의 입장이 과도하게 반영된 입법 방향, 내용과 정치적 배경을 두고 **노정유착 논란**이 제기될 수도 있다.

- 2025년 8월 19일 대한상공회의소 국민인 설문조사(1200명, 국민과 기업들의 소통플랫폼)에서 노란봉투법이 개정되면, 응답자 76.4%는 노사갈등이 심화할 것이라고 반응을 보였다. 또한 응답자 47%는 사회적 소통 충분히 거친 후 논의해야 한다. 중소기업의 경우 법적 분쟁, 거래축소, 영업차질을 우려했고, 외투기업과 관련해 본사 투자 결정 지연·철회 가능성(50%), 본사 정책과 한국노동법 규제가 괴리확대, 한국시장 투자매력 하락, 한국내 생산차질, 공급망 안정성 저하, 외국인 경영진과 해외인재 유입 저차 등을 우려한다고 반응을 각각 보였다.
- 여하튼 노란봉투법은 당정의 노동개혁의 1호 입법이며 하청근로자의 등의 교섭권을 보장을 제시한 대선공약의 이행 차원에서 입법이 시도된 것이다. 사실 조기대선 결과로 정권교체로 여야가 바뀐 상황인 데다, 절대다수의 여당은 새 정부의 정책을 우선적으로 지원한다. 정권교체가 되니 **정부(고용노동부)까지 입법을 위해 뛰어들었다**. 새 정부의 대통령 입장에서 법률의 재의요구권(거부권)을 행사해 정치적 자기모순에 빠질 명분이 없다. 결국 향후 2026년도 지방선거 전에 법 개정을 마무리하고 경제적·사회적 파급효과의 고려 없이 속도전을 벌이고 있는 셈이다.

○ 최근 노란봉투법 논란 중에 2025년 8월 19일 서울 용산 대통령실에서 미국·일본 순방에 동행하는 기업인들과 간담회를 가진 자리에서 이재명 대통령은 노란봉투법과 관련해 “**세계적(선진국) 수준에서 노동법이나 상법 수준에 있어서 맞추어야 할 부분은 원칙적으로 지켜야 한다**”며 추진 의사를 거듭 밝혔다. 기업인들은 기업 입장에서 어려움이 커진다는 취지의 추려를 제기했다고 한다. 정부나 여당도 **노란봉투법을 원안대로 추진하는 것** 실제 법안 통과되어라도 **산업현장에 큰 지장이 없을 것이라 판단** 때문이라고 한다.

○ 현실적으로 국회의 환경을 보면, 절대다수 여당 주도로 환경노동위원회 법안 소위원회 및 전체회의 통과, 법제사법위원회 전체회의 통과가 되었다. 그리고 국회 본회의에서 계류된 법안의 통과를 위해 조만간 **임시국회(2025.8.21.-25) 본회의**에서 일사분란하게 추진할 것으로 예상된다. 노란봉투법은 무엇보다 글로벌 보호무역주의 속에 국내 기업이 생존하고 경쟁력을 유지하려면 **노사 균형을 고려한 신중한 추진이 필요한 때이다.**

## Ⅱ. 노란봉투법 개정 - 국회, 정부, 노사단체의 입장

### 1. 국회 여야 입법안

#### (1) 국회 입법 경과

○ (논의의 출발) 2003년 두산중공업(분신자살-파업과 손해배상의 사유 및 손해의 책임 제

한), 2009년 쌍용자동차 파업(정리하고 불복파업, 법원 노조지부 47억원 배상 판결) 등의 과정에서 발생한 손해배상 청구를 계기로 노란봉투에 담긴 성금 시민 캠페인에 따라 이른바 ‘노란봉투법(노조법 제2조·제3조 개정)’에 대한 개정 논의가 시작되었다.

- 위의 2003년 두산중공업 사건 당시에 정부는 사회적 대화를 통해 손해배상·가압류 노사정 합의를 도출했다. 합의문의 주된 내용은 다음과 같다.

**<2003년 손해배상·가압류 노사정 합의>**

- 우리 노·사·정은 최근 일부 노동조합의 위법한 쟁의행위와 이에 대한 일부 사용자의 과다한 손해배상 및 가압류 문제로 인하여 산업현장에서 노사갈등이 표출되고 있는데 대해 우려를 표시하며, 이는 합리적인 노사관행 형성과 갈등의 확산을 방지하기 위한 노·사·정 모두의 노력이 부족한 데 기인한 것이라는 점에 인식을 같이한다.
- 노동계는 쟁의행위 등 노동조합 활동이 그 목적, 절차 및 방법에 있어서 법령에 합당하도록 최선의 노력을 다한다.
- 경영계는 노동조합의 적법한 활동을 존중하고, 위법 쟁의행위에 대하여 민사책임을 묻는 경우에도 합리적인 범위에서 이루어지도록 최선을 다한다.
- 정부는 노동조합과 사용자의 위법행위를 방지하는 동시에 손배·가압류의 남용 방지 및 제도의 보완에 최대한 노력한다.
- 노·사·정은 현재 손배·가압류 문제로 노사가 갈등을 빚고 있는 사업장에서 이러한 갈등에 이르게 된 과거의 행위에 대한 성찰이 전제되는 가운데 당사자간 대화를 통해 향후 합리적인 노사관계로 발전할 수 있는 전기를 마련하도록 함께 최선을 다한다.

- 이와 관련해 노무현 정부 시절인 제17대 국회, 문재인 정부 시절인 제20대·제21대 국회에서 노란봉투법 개정에 대한 지속해 요구했으나, 법치주의의 근간을 해치고, 시장 경제 질서를 훼손이란 우려가 많아 법안 처리가 유보되었다.
- 국회 제21대 환경노동위원회 법안심사소위 회의록(2020. 12)에 따르면, 문재인 정부 시절 당시 고용노동부는 “20년 전부터 개정안에 대한 고민을 해왔으나, 민법상 손해배상 원칙이나 민사집행법, 신원보증법 문제까지 법률의 원칙을 흔드는 특례조항이 많아, 이 부분에 대한 충분한 논의가 필요하다”고 밝힌 바가 있다.
- (재논의 계기-대우조선해양 사내하청) 당초 소위 ‘노란봉투법’은 조합원 개인에 대한 과도한 손해배상 청구를 제한한다는 취지에서 추진됐다. 최근 2022년 대우조선해양(現 한화오션) 하청지회의 파업 등을 계기로 노란봉투법을 개정해야 한다는 논의가 다시 본격화되었다.
- 잘알다시피 대우조선해양 사건은 2022년 대우조선해양 하청지회 조합원 7명이 옥포조선소 1도크(dock) 건조 중인 선박을 점거(조합원 1명은 선박 내 약 1㎡ 크기의 철제 구조물을 설치하고 자진하여 감금 농성, 나머지 조합원 6명은 건조 중인 선박 내 고공 농성) 등 **51일간 농성**했다. 이에 대하여 대우조선해양은 약 **8,085억원** 상당(매출감소 6,468억원, 고정비 지출 1,426억원, 지체상금(L/D, Liquidated Damage) 191억원)의 손해가 발생한 것으로 산정하며, 회사는 이 중 **470억 원**에 대한 손해배상 소송을 제기했다.
- 그 후 제21대 국회 환경노동위원회에서는 노란봉투법(노조법 2·3조 개정)안이 의결되었다(2023.2.1.).<sup>2)</sup> 정부와 여당(국민의힘), 경제계가 반대하는 가운데 절대야당인 더불어민주당

2) 2015년 관련 법안이 발의되는 등 제19대-제20대 국회에서 관련 내용의 법안이 발의되었으나 임기 만료로 폐기되었다. 그 후 2022년 (i) 노조법 2·3조 개정운동본부에서 노란봉투법 국민동의청원 5만 명을

이 단독으로 표결처리해 국회 본회의를 통과했다(2023.11.9.). 그리고 노란봉투법 개정안은 대통령이 **재의요구권(거부권)**을 요구해 입법이 멈추었다(2023.12.1.).<sup>3)</sup> **재의 처리결과로 부결**되었다.

- 그리고 22대 국회에서 노란봉투법 개정안이 국회를 통과한데 대해 대통령의 거부권(재의요구권) 행사(2024.8) 및 국회 재의결 부결로 최종 폐기되었다. 당시 정부는 법 개정안에 대해 사용자 정의를 불명확한 개념으로 확대하여 **산업현장의 혼란을 초래하고 죄형법정주의 명확성에 위반하는 법안**이라 평가하며, **충분한 협의와 사회적 공감대 형성 부족을 이유로** 국회 본회의를 통과한 개정안에 대해 법안 재의를 요구했다.

#### <대통령 재의요구안(2024. 8) 내용>

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>① 현행법상 단체교섭의 당사자로서의 사용자는 명시적 또는 묵시적 근로계약관계가 있는 자라고 할 것이나, 개정안은 원청과 같이 근로계약 당사자가 아닌 자에게도 단체교섭이나 단체협약을 이행할 의무가 있는 사용자에 해당할 수 있도록 <b>사용자의 범위를 불명확하게 확대하고 있다.</b></p> <p>② 불명확한 사용자 개념으로 인해 노동조합이 제시하는 단체교섭의제별로 실질적 지배력이 누구에게 있는지에 따라 사용자가 달라지게 되고, 원청 등은 본인이 단체교섭상대방인지, 어떠한 범위 내에서 단체교섭을 해야 하는지 전혀 예측할 수 없는 불확실한 상태에 놓이게 될 것이며, 그 결과 산업현장에서 단체교섭을 둘러싼 큰 혼란이 초래될 것이다.</p> <p>③ 노동조합법은 사용자의 단체교섭 거부·해태를 부당노동행위(제81조)로 보고 형사처벌(제90조)을 규정하고 있는바, '실질적·구체적 지배·결정'이라는 개념으로 처벌 대상인 사용자의 범위가 모호해져 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배된다.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- **(제22대 국회(2025년)) 우여곡절 속에 드디어, 2025년 7월 28일 제22대 제427회 국회(임시회) 제5차 환경노동위원회 '전체회의'에서 야당 의원들이 법안처리에 반대하며 퇴장하고, 범여권 의원들이 굽직한 쟁점 법안인 노란봉투법 개정안을 강행처리했다.** 이것은 당일 환경노동위원회 고용노동법안 심사소위원회에서 심사결과를 받아들여 **종전 발의된 7건의 법안을 통합 조정해 '환경노동위원회 대안'으로 제안한 것을 의결한 것이었다.**
- 국회에는 박홍배 민주당 의원안('25.2.17.발의), 김태선 민주당 의원안('25.3.11.발의), 박정 민주당 의원안('25.3.21.발의), 박해철 민주당 의원안('25.5.12.발의), 이용우 민주당 의원안('25.6.23.발의), 이수진 민주당 의원안('25.6.26·27.발의)이 발의되었다.
- 곧바로 여당 중심으로 **국회 법제사법위원회**를 강행 표결로 통과했다(2025.8.1).<sup>4)</sup> 그 후 국

돌파함(2022.10), (ii) 국가인권위원회 상임위원회에서 노조법 2·3조 개정해 노동자 사용자 범위 확대, 쟁의행위에 대한 손해배상 가압류 제한 의견을 표명하기로 의결함(2022.12), (iii) 경총 등 경제단체에서 노조법 2·3조 개정안 심의 중단 및 야당의 법안 폐기를 요구하는 공동성명을 발표하였다(2023.2).

- 3) (이정식) **고용노동부장관**은 위헌 논란 소지, 손해배상 원칙을 적용하는데 형평성 문제가 있기 때문에 매우 신중한 접근이 필요하다는 입장이다. “위낙 노사 관계가 다층, 복잡해 다양한 해석이 가능하다. 실태 조사 결과는 법원에 의해 (손해배상소송이) 상식으로 걸러지는 과정이다. “이게 대부분 노사관계 현상은 아니다. 일부 거대 노조에 집중 발생한 이런 부분의 해결을 위해 (노란봉투법으로) 접근하는 듯한 부정적 여론은 바람직하지 않다.” (국정감사장 답변 중 2022.10.9.) “부당노동행위에 대한 적극적인 해석과 적용 등 규율을 통해 개선할 수 있다.”

아울러 (한동훈) 법무부장관은 헌법상 평등권 위반으로 ‘정교한 입법 추진 필요’하다”고 밝혔다. 이에 대하여 대통령실은 국회 통과시 (헌법에 어긋나면) ‘대통령의 법률안 거부권 행사(재의결 요구)’의 검토가 필요하다(헌법 제53조 2항)는 의견이었다.

- 4) 당시 노란봉투법 외에 방송3법, 양곡관리법·농안법이 통과되었다.

회 본회의 상정되어 조만간 노사단체는 국회의 본회의 통과 여부에 대해 관심 사항이 되었다. 여당은 국회 본회의 법안 통과 시기가 불투명하지만 정치적 부담을 고려해 2025년 8월 중순 이후 임시국회(8.21)에서 처리를 예고한 상태이다.

- 한편, 제21대 대통령 선거에서 이재명 대통령은 노동 부문 핵심 공약으로 “노조법 2·3조를 개정해 교섭권을 강화하고, 무분별한 손해배상 청구와 가압류로 인한 고통을 줄이겠다”고 밝혔다. 이에 제22대 여당은 당론 추진법안으로 채택했었다. 그 이유로 헌법과 노동조합법 취지의 구현, ILO(국제노동기구) 기본협약 제87호(결사의 자유 협약) 준수 및 권고 수용, 국가인권위원회의 의견 반영 등을 위해 노조법 개정이 꼭 필요하며, 노동형태 다변화로 유사한 문제가 반복되어 권리침해가 끊임없이 발생하고 있는 만큼 법 개정이 필수라고 밝혔다.
- 국회의 입법 추진 과정 중에 노사 양측의 입장을 충분히 수렴할 시간이 필요하고 사회적 공감대 형성이 필요하다고 하면서, 핵심 내용이 안개 속이어서 노사 모두의 불만이며 구체적인 내용에 대하여 물밑 작업이 분주하다는 전망이 분분했었다. 결국 범여권은 당정협약에서 고용노동부가 전향적인 안을 제시해 합의해 도달해 당정간 노란봉투법 최종안을 도출했다(2025.7.28). 그러면서 환경노동위원회의 여당의원들은 경제6단체 현장간담회를 개최하며 노조법 개정 등에 대한 경제계의 현장 어려움과 고민을 청취하기 위해 노력했다고 밝혔다. 이에 대해서는 경제계의 입장은 지속적인 제안에 대해 심도 있는 논의조차 없이 노동계의 요구만 반영했다고 비판했다.
- 여당은 2025년 8월 21일 시작되는 8월 ‘임시국회’에서 노란봉투법을 예정대로 처리하겠다고 밝힌 가운데, 경제계의 반발이 극심하다. 주한미국상공회의소(암참) 회장까지 직접 국회를 찾아 우려를 표명했지만, 민주당은 “수정 없이 8월 국회에서 처리”하겠다는 입장을 고수하고 있다.
- 최근 당정은 이번 노란봉투법을 그대로 통과시키기로 했다고 밝혔다. 그리고 2025년 8월 19일 여야가 합의한 임시국회 일정에 따라 노란봉투법은 8월 23일 국회 본회의에 상정될 예정이다. 야당이 필리버스터(무제한 토론)로 맞서더라도 8월 24일에는 국회 본회의를 통과할 가능성이 높다.

## (2) 노란봉투법 개정안

- 이번 국회 본회의에 상정된 노란봉투법 개정안에는 ① 사용자 범위의 확대, ② 노동쟁의 개념의 확대, ③ 불법쟁의행위에 대한 손해배상책임 제한 등이 포함되었다. 이에 대해 경영계는 노사관계 질서에 큰 혼란을 초래해 노사관계 불안을 가중시키고, 기업 경쟁력을 훼손시킬 우려가 크다고 주장했다.
- 국회를 통과한 노란봉투법(노조법=‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제2조, 제3조) 개정안의 주된 내용에는 정리해보면, ① 사용자 범위의 확대, ② ‘근로자 아닌 자’의 가입을 허용하는 경우 노동조합으로 보지 않는 규정의 ‘삭제’, ③ 노동쟁의 대상의 확대, ④ 사용자의 불

**법행위로 인한 손해배상 면책**, ⑤ 노동조합 활동으로 인한 손해배상 책임을 근로자에게 인정하는 경우 책임의 정도에 따라 손해배상 책임 비율을 나누어 부과, ⑥ 손해배상에 대한 감면 청구권의 신설, ⑦ 신원보증인의 배상 책임의 면제, ⑧ 노동조합 활동 방해 목적 손해배상청구의 제한, ⑨ 사용자가 손해배상에 대한 책임면제의 신설 등이 있다. 이 개정안은 ⑩ ‘부칙’으로 노란봉투법을 공포한 이후 **6개월이 경과한 날부터 시행될 예정**이다(제1조). 다만, 사용자에게 대한 손해배상 책임 면제는 법 시행 이전에 발생한 손해에서도 소급 적용되어, 배임의 우려도 해소했다(제2조). 부대의견으로 “고용노동부장관은 이 법 시행을 위하여 필요한 조치를 검토하고 국회에 보고한다”고 했다.

### <노란봉투법 신·구조문대비표>

| 현행                                                                                                                                                 | 개정안                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.                                                                                                                 | 제2조(정의) -----<br>-----.                                                                                                            |
| 1. (생략)                                                                                                                                            | 1. (현행과 같음)                                                                                                                        |
| 2. "사용자"라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는者を 말한다. <후단 신설>                                                                  | 2. -----<br>-----<br>-----.<br><u>이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.</u> |
| 3. (생략)                                                                                                                                            | 3. (현행과 같음)                                                                                                                        |
| 4. "노동조합"이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다. | 4. -----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----.<br>-----.                                                                            |
| 가. ~ 다. (생략)                                                                                                                                       | 가. ~ 다. (현행과 같음)                                                                                                                   |
| <u>라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우</u>                                                                                                                   | <삭 제>                                                                                                                              |
| 마. (생략)                                                                                                                                            | 마. (현행과 같음)                                                                                                                        |
| 5. "노동쟁의"라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체(이하 "노동관계 당사자"라 한다) 간에 임금·근로시간·                                                                                    | 5. -----<br>-----<br>-----                                                                                                         |

복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.

#### 6. (생략)

제3조(손해배상 청구의 제한) 사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 손해를 청구할 수 없다.

<신설>

<신설>

<신설>

<신설>

-----해고·근로자의 지위 기타 대우 등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조제2호가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로

-----  
-----  
-----

#### 6. (현행과 같음)

제3조(손해배상 청구의 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 근로자는 배상할 책임이 없다.

③ 법원은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 근로자에게 인정하는 경우 손해의 배상의무자인 근로자에 대하여 다음 각 호에 따라 책임비율을 정하여야 한다.

1. 노동조합에서의 지위와 역할
2. 쟁의행위 등 참여 경위 및 정도
3. 손해 발생에 대한 관여의 정도
4. 임금 수준과 손해배상 청구금액
5. 손해의 원인과 성격
6. 그 밖에 손해의 공평한 부담을 위해 고려할 필요가 있다고 인정되는 사항

④ 제3항에 따른 배상의무자인 노동조합과 근로자는 법원에 배상액의 감면을 청구할 수 있다. 이 때 법원은 배상의무자의 경제상태, 부양의무 등 가족관계, 최저생계비 보장 및 존립 유지 등을 고려하여 각 배상의무자별로 감면여부 및 정도를 판단하여야 한다.

⑤ 「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 배상할 책임이 없다.

|       |                                                                                                                                                |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신 설> | ⑥ 사용자는 노동조합의 존립을 위태롭게 하거나 운영을 방해할 목적 또는 조합원의 노동조합활동을 방해하고 손해를 입히려는 목적으로 손해배상청구권을 행사하여서는 아니된다.                                                  |
| <신 설> | 제3조의2(책임의 면제) 사용자는 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있다.                                                          |
| <신 설> | 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.                                                                                                       |
| <신 설> | 부칙 제2조(손해배상 청구의 제한 등에 관한 적용례) 제3조의 개정규정은 이 법 시행 이후 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생하는 손해부터 적용한다. 다만, 제3조의2 개정규정은 이 법 시행 전 발생한 손해에 대해서도 적용한다. |

### (3) 여야의 평가

- 노란봉투법 개정안의 국회에서의 처리 상황을 살펴보면, 총선과 조기대선이 다수야당은 절대다수여당이 되었고 정권도 교체되었다. 그런데 야당 시절의 기존 입장을 고수해 무리한 노란봉투법 개정안(?)을 강행 처리했다. 이러한 단기 현안 중심의 극약처방은 공론화되지 않았다. 절대다수의 야당과 같이 무소불위의 권력 행사, 입법권 남용 등의 행태는 정권교체된 여당의 책임정치가 아니다. 정치권력이 일관성이 없게 기업을 벼랑 끝에 내몰고, 기업을 일관적으로 운영할 수 없게 된다. 기업은 규제로 국내 일자리 상실이나 기업의 해외탈출을 촉구하게 된다.
- 여당은 노동권 보호의 강화를 명분으로 내세우고 있다. 당정은 이중고에 시달리는 기업 부담을 가중시키는 입법과 정책을 밀어붙이고 있다.
- 다른 한편, 정권이 교체된 ‘야당’은 여전히 노란봉투법 개정안에 대해서는 “사용자 범위를 무분별하게 확대해 산업 생태계를 해치고 경쟁력을 저하시킬 것”이고, “파업 만능주의를 조장하고, 기업의 경영상 판단까지 쟁의 대상이 될 수 있다”고 밝혔다.

#### ❖ 노란봉투법의 별칭

- 여당 : 황건적 보호법, 민주노총 방탄법·구제법·면책특권·구원투수, 불법파업 조장법·방조법, 황색 포퓰리즘법, 금전적 면죄부법, 노조방탄법, 노조면죄부법, 피해자 희생 강요법, 노조편향적 발의 등으로 불렸다.
- 야당 : 진짜 사장법, 홍길동 법, 교섭활성화법, 노사대화촉진법 등으로 불렸다.

## 2. 정부 및 노사단체 입장

### (1) 정부의 입장

- 고용노동부의 핵심 역할은 공정한 중재자로서 노동정책을 전개하고, 노사 갈등을 원만하게 조정하는 일이다. 노사간 힘의 균형과 안정적인 노사관계를 염두에 두고 노동정책을 펼쳐야 한다.
- 그런데 새 정부의 민주노총 위원장 출신인 고용노동부 장관은 인사청문회에서 노란봉투법 통과로 경영계는 노사갈등과 불법파업으로 인해 산업현장이 큰 혼란을 겪게 될 것으로 우려하는데 대하여 “기업의 우려를 최소화하고 현장에 안착될 수 있는 방법을 다각도로 고민하겠다”고 밝혔다. 하지만 그는 “천문학적 손해배상과 극한 투쟁의 악순환을 끊는 ‘대화 촉진법’이자 ‘격차 해소법’이다”라며 “곧바로 노란봉투법 입법을 추진되도록 하겠다”고 밝혔다. 또한 “불법 파업을 조장하는 법이 아니고 불법의 근원을 제거해 현장에서부터 노사자치를 실현하고 신뢰를 쌓는 법”이라고도 했다. 그리고 “노동3권을 보장하고 있는 헌법 가치가 현실과 불일치하는 부분이 많아 이를 해결하기 위해서도 노란봉투법이 필요”하며 “불법의 원인이 되는 현실과 헌법 가치의 불일치를 조속히 해결하는 것이 국무위원의 자세라고 생각된다”고도 했다.
- 그 후 ‘고용노동부’는 통과된 노란봉투법 개정안에 대한 장관 브리핑(2025.7.28.)을 통해 “노사자치의 원칙을 구현한 상생의 법”으로 대화의 길을 열고, 상생의 기반을 다지며, 미래 성장을 준비하는 법이라고 했다. 즉 노란봉투법은 대화 촉진법, 상생의 법, 진짜 성장법이라고 했다. 그리고 정부는 ‘참여와 협력의 노사관계’를 구축하고 ‘지속가능한 진짜 성장’으로 가는 초석이 될 수 있도록 ‘노사와 전문가 의견’을 충분히 경청해 국회의 입법 취지를 충실히 이행하기 위한 준비에 만전을 다하겠다고 밝혔다.
- 또한 정부는 ‘경제계’에 대해 새로운 노사관계 질서를 구축하는 전기로 구조적 변화와 혁신의 계기로 삼기를 당부했고, 또한 ‘노동계’에 대해 자율과 책임에 기반한 대화와 타협의 문화를 정착해 줄 것을 당부했다.
- ‘대통령실’에서도 국회 본회의를 통과한 이후에도 충분한 의견 수렴 시간이 있다고 밝혔다. 기업이 우려하는 사항은 이후 보완할 수 있기 때문에 본회의를 통과해도 문제가 없다는 의미로 이해되었다.
- 그 후 노란봉투법 논란 중에 2025년 8월 19일 서울 용산 대통령실에서 미국·일본 순방에 동행하는 기업인들과 간담회를 가진 자리에서 이재명 대통령은 노란봉투법과 관련해 “세계적(선진국) 수준에서 노동법이나 상법 수준에 있어서 맞추어야 할 부분은 원칙적으로 지켜야 한다”며 추진 의사를 거듭 밝혔다.

### (2) 노동계 입장

- 먼저 ‘민주노총’은 노란봉투법 개정안에 대하여 하청, 특수고용, 간접고용 등 비정규직 노동자들이 자신에게 실질적으로 영향력을 행사하는 ‘진짜 사용자’, 즉 원청과 교섭할 수 있도록 보장하는 내용으로 평가한다. 비정규직 노동자들의 일할 권리를 보장하는 생명법이며, 진짜 사용자와 교섭할 수 있는 유일한 법적 통로이고, 노동자들의 투쟁이 만든 소중한 결실이라고 밝혔다(2025.7.28.). 근로자의 기본권이 보장, 사회의 민주주의와 정의가 상승하기를 촉구한다. 추가해 **특수고용·플랫폼노동자의 근로자성을 인정받도록 근로기준법과 노조법 전면 개정**을 요구하고 있다.
- 또한 ‘한국노총’은 노란봉투법 개정안에 대하여 여당과 동일선상에서 다소 아쉬운 면도 있지만 진일보한 법안이라고 평가하고, 전반적으로 환영했다. 다만, 합법적 쟁의행위 범위를 확대해야 한다는 요구에 미치지 못한 아쉬움을 밝혔다(2025.7.28.). 노조법은 헌법상 보장된 노동3권의 실현을 위한 기본법이고, 노란봉투법은 편향되게 기업의 이익 관점에서 방치되어온 국헌 문란사태를 바로잡는 필수불가결한 조치이다. 종전 법안에 비해 노동쟁의 개념은 일부 축소하고, 손해배상책임 제한 규정도 대법원 판례로 구체화한 정도에 불과한 것이다. 기존 노동계 안에서 후퇴한 것으로 볼 수 있다. 결국 노동권 보장의 사각지대로 해소하고 실질적 사용자 책임을 확보함으로써 헌법적 가치와 국제 기준에 부합하는 법체계로 나아가기 위한 핵심과제이자, 노조법을 **교섭창구단일화 제도의 근본적인 개편, 쟁의행위 목적 등의 정비**를 통하여 ‘노조탄압법’이 아닌 ‘노조존중법’·‘노조활동보장법’으로 노조법 전면 개편·개정작업에 착수하기 위한 교두보라고 평가한다.
- 또한 입법 독려 및 정책사업으로 한국노총은 노조법 제2·3조 개정 대응 TF 발족회의를 개최했다(2025.7.21.). 노란봉투법이 통과되면 사용자의 범위 확대, 노동쟁의 범위 확대, 쟁의행위시 손해배상 책임 완화, 노조 가입 범위 확대 등의 변화가 생길 것으로 진단해, 이러한 사안을 두고 ‘노조법 개정 대응센터(가칭)’을 개설해 대응할 계획임을 밝혔다. 국회 여당의 노란봉투법 개정안에서 대체로 동의하고 있다.
- 하지만 추가적으로 “플랫폼노동, 특수고용, 프리랜서의 노조할 권리를 위해 노조법 제2조의 노동자 정의 조항을 확대(노조를 조직하거나 노조에 가입한 자는 근로자로 추정한다)” 하며 “사내 하청에 대해서는 원청이 사용자임을 못 박아야 하고, 개인에 대한 손해배상 청구 금지도 반드시 포함되어야 한다”고 주장했다.
- 나아가 “노조법 제2·3조가 개정되어도 시행 시기를 늦추고 하청노조와 원청과의 교섭대상 및 방법, 절차 등을 시행령에 담겠다는 이야기가 나온다”며 “사용자들의 부당한 요구를 시행령으로 받아들인다면 노조법 개정의 취지는 훼손될 수밖에 없다. 노조법 제2·3조는 빠르게 개정되고 즉시 시행되어야 할 것”이라고 주장했다.

### (3) 경제계 입장

- 노란봉투법에 대해서는 기업가에 부정적 시각인 반기업·반시장의 규제를 작전하듯 몰아치면서 입법화하고 있다고 본다. 사회 구조 전반의 역동성과 회복력을 높이기 위해서는 기업가정신의 회복과 확산이 필요한 때에 이러한 노란봉투법의 무리한 강행 처리의 파장은 크

다. 시장질서를 회복하려면 자유롭고 책임있는 개인의 행동이 보호받아야 한다. 선의로 경영 환경을 악화시키는 큰 일에만 몰두하고 있다. 정치권은 쌍두마차의 역할로 갈등 구조를 해소해 신뢰에 기반한 협치와 화합이 필요하다. 정부와 여당은 지금보다 더 책임있는 모습을 보여주어야 한다. 그런데 현재 정부의 노란봉투법 등의 반기업적 입법 추진이 글로벌 기준에서 문제됨을 지적한다. 그렇기 때문에 노동봉투법 시행시 ‘경제단체’뿐만 아니라 ‘주한유럽상공회의소’<sup>5)</sup>나 ‘주한미국상공회의’(암참)<sup>6)</sup>도 법적 리스크 및 불확실성의 증가, 한국 시장이 투자 매력 저하 우려, 노사관계 경직성 심화 등의 이유를 들어 반대한다.

- 먼저 ‘경제계’는 경제·사회(산업현장) 전반에 심대한 영향을 미치는 노란봉투법 통과에 신중한 입법을 거듭 요청했음에도 **깊은 유감과 우려(참담함)**를 표했다(2025. 7.14, 20, 28, 31. 기자회견). 기업들은 규제완화와 법적 불확실성을 해소를 원하지만, 당정은 기업의 부담만 가중시키는 입법을 통과시켰고, 결국 경제계의 정부의 합리적 공무원에 소신(?)에 기대한 것에 완전히 찬물을 끼얹었다고 이해한다.
- 경제계는 노란봉투법 개정안에 대해 단순한 법 개정 차원을 떠나 산업생태계가 붕괴되어 기업경쟁력을 저하, 파업만능주의 우려, 손해배상청구의 제한이 우려되어 산업현장 혼란, 노사관계 안정과 균형을 위해 ‘사회적 대화’를 통한 노사간 충분히 협의하고, 여야가 경영계의 ‘적극적인 대안’을 심도있게 논의해 수용할 것을 제언했다. 또한 불법파업에 대한 손해배상액의 상한을 시행령에 별도로 정하고, 급여도 압류금지 대안을 제시했고(노조법 제3조 관련), 사용자 범위 확대, 노동쟁의 개념 확대 등(제2조) 개정은 현행법을 유지할 것을 제언했다.
- 경제계는 기업의 투자 결정, 사업장 이전, 구조조정 등 사용자의 고도의 경영상 판단사항까지 단체교섭·쟁의행위 대상이 된다면 (i) 기업은 경영효율성 제고, 급변하는 산업환경에 대처하기 어렵고 기업과 국가 경제에 악영향을 미칠 것이고, 중소·영세업체 근로자 및 미래 세대의 일자리 위협을 될 것이라고 보았다. 나아가 (ii) 현재 미국과 관세 협상과 관련해 조선업, 자동차, 철강업종, 건설업이 업종별 다단계 협업체계인 상황에서 하청노조의 파업이 빈번하면 산업생태계의 혼란·붕괴, 국내 산업 공동화 현상의 현실화, 원청기업은 협력업체와 거래 단절, 국내 투자 및 해외기업의 직접투자의 타격, 해외로 사업체 이전, 일자리 감소 등 산업 경쟁력은 심각하게 떨어질 것이라고 전망했다. 경영계는 지금이라도 국회는 노사관계의 안정과 국가 경제를 위해 노란봉투법 개정을 ‘중단’하고 사회적 대화를 통해 노사 간 충분히 협의를 해줄 것은 주장한다.
- 그 후 2025년 8월 18일 기자회견을 통해 노동조합법 개정안 수정 촉구 **경제6단체** 공동성명을 통해 노란봉투법 결사반대(경제 망치는 노조법 개정반대, 불법파업 늘리고 일자리 줄이는 노조법 개정반대)로 국회 본관 앞에서 결의대회를 열었다. 이들은 노동계의 요구를

5) 주한유럽상공회의소(ECCCK: 회장 필립 반 후프)는 한국에서 활동하는 유럽계 기업의 대변을 위해 2012년 설립, 현재 약 400여 개 회원사를 대표한다.

6) 주한미국상공회의소(AMCHAM: 회장 제임스 김)는 1953년 한미의 상호 투자와 교역 증진을 위해 설립된 국내 최대 외국 상공회의소이다. 한·미 상호 호혜 관계를 지속·발전, 경제협력 강화를 위해 한국에서 활동 중인 800여 개 회원사를 지원한다.

반영한 노란봉투법 처리를 규탄하며 법안 수정을 호소했다. 여기서 경제계는 절박한 심정으로 최소한의 노사관계 안정과 균형을 위해 **경제계의 최소한의 요구 대안**으로 (i) 사용자 범위는 현행법을 유지,<sup>7)</sup> (ii) 노동쟁의 개념을 확대해도 노동쟁의 대상에서 **‘사업경영상 결정’은 반드시 제외**,<sup>8)</sup> (iii) 법 개정시 **최소한 1년 이상 시행 유예해**, 사회적 대화를 통한 노사 의견을 충분히 수렴해 산업현장 혼란의 최소화 방안을 마련해야 한다고 호소했다.

- 또한 (i) **주한유럽상공회의소**(ECCK, 2012)는 노란봉투법 시행으로 노동관련 규제로 사법 리스크(교섭거부에 의한 형사처벌 위험)가 커지면 기업들이 한국 시장에서 ‘철수’(withdraw)할 수 있다고 **최초로 공식 거론하며 경고**하고, 현재와 미래의 고용에 심각한 위협이 될 수 있는 바, 개정안의 ‘재검토’(reconsideration)를 촉구했다(2025.7.28.). (ii) **주한미국상공회의소**(암참, AMCHAM, 1953)는 노란봉투법 개정안이 한국의 경영 환경과 투자 매력도에 미칠 수 있는 부정적 영향에 대해 **‘깊은 우려’를 표명**하고, 경제단체의 공동 성명에 전적으로 공감한다고 밝혔다(2025.7.30.). 나아가 이러한 변화가 예측·지속 가능한 경영 환경의 조성이 중요한데, 불확실성을 더욱 키울 수 있다. 결국 노란봉투법 시행은 **한국에 진출한 미국계 기업을 포함해 글로벌 기업 전반에 법적·운영상의 부담을 높일 수** 있다고 지적했다. 그 후 암참 제임스 김 암참 회장은 여당지도부를 만나 “한국의 아시아 지역 허브로서의 위상에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 우려한다”며 반대 의견을 전했다 (2025.8.19.)

- 그 후 경제계는 노란봉투법이 통과되면, 헌법재판소에 **위헌소송**을 제기하겠다고 했다. 노란봉투법은 죄형법정주의의 명확성 원칙 위배, 사용자의 재산권 및 영업의 자유 침해, 평등권 등의 침해, 근로삼권의 본질에 벗어날 가능성이 있기 때문이다.
  - 노란봉투법은 헌법상 기본권을 중대하게 침해하고, 산업현장의 극심한 혼란과 기업의 경쟁력 약화를 초래할 우려가 크다. 추상적이고 모호한 개념에 따른 사용자성 확대는 죄형법정주의의 명확성 원칙을 위반하는 것이다. 특히 개정안은 사용자의 경영상 합리적 의사결정에 대한쟁의행위도 허용함으로써 경영권을 과도하게 침해하고 있으며, 사용자의 재산권인 사업 운영에 대한 자유를 제한해 영업활동에 직접적인 손해를 발생시킬 우려가 크다. 일부 사회적 집단이라는 이유로 특권을 허용하는 것은 현행법상 규정된 절차를 형해화시키고, 헌법상 평등권에 위배된다.

### 3. 전문가들의 입장

- (김대환 전 노동부장관) “우리 경제·사회 전반에 엄청난 영향을 미치는 법안인데 사회적

7) ‘중소기업중앙회’의 대안은 하청기업 노조의 권리를 단체교섭권에 한해 부여하되, 단체교섭권의 대상 근로조건을 임금·근로시간·해고 등을 제외하고 ‘산업안전’ 이슈로 한정할 필요가 있다고 제시한다. 왜냐하면 산업안전보건법, 중대재해처벌법에서 원청 책임 명시, 임금은 도급금액으로 결정하기 때문이다.

8) ‘중소기업중앙회’의 대안은 근로조건(인사경영권 등 고도의 경영상 판단에 관한 사안은 제외)에 관한 주장의 불일치로 인해 발생한 분쟁으로 해야 한다고 제시한다.

공론화와 공개 토론 없이 일방적 처리는 안 된다.” 사실 노란봉투법은 전투적 실리주의 법적 보장이고 ‘노동운동장’이 되고, 대기업·공공부문 노조의 과도한 기득권이 노동시장 이 중구조를 심화하고, 정치 편향성 구조개혁의 발목을 잡고 있는 것이 현실이다.<sup>9)</sup>

- (조준모 성균관대 경제학과 교수) 기존 법·제도를 실효성 있게 정비하는 것이 우선이라고 제언한다. “노란봉투법은 원·하청 간 갈등과 대립만 심화시킬 우려가 크다”며 “소통 확대가 필요하다면 근로자참여법을 개정해 하청 노동자까지 포함하는 원·하청 노사 협의회를 만들고, 처우 개선 방안을 함께 논의하는 방식이 바람직하다.”. 또 “이외에도 원·하청 계약 단계에서 하청 임금을 매년 물가나 최저임금에 연동해 인상 의무화하거나, 체불 방지를 위한 에스크로(결제대금예치) 제도를 도입하는 등의 실질적인 대안도 고민해야 한다.”<sup>10)</sup>
- (박지순 고려대 법학전문대학원 교수) “이미 존재하는 업종별 원·하청 상생협의체를 실효성 있게 고치는 등 기존 제도를 냉정하게 평가하고 보완하는 게 우선”이라고 강조했다.<sup>11)</sup>
- (박귀천 이화여대 법전원 교수) 노조법 개정안은 노사자치를 통한 해결의 독려와 교섭 활성화 등을 통한 개선을 모색하고 하는 취지를 담고 있다고 평가한다. 아울러 비전형적 고용형태 종사자(저임금 근로자, 1인 자영업자 등)의 근로조건을 위해 유럽연합이 우선적으로 단체교섭권의 보장을 강화한 점은 시사점이 크다고 한다.
- (이승욱 이화여대 법전원 교수) 단체교섭관계의 과제로 노조법의 대폭 개정해야 한다. 즉 (i) 전체 교섭절차에서 교섭의 효율성, 불필요한 분쟁, 교섭비용 절감, 교섭관계의 안정 등의 신속성을 확보해야 한다. (ii) 교섭절차에서 교섭창구단일화 절차를 통합해 사용자 지위 조정과 판단이 될 수 있도록 절차의 신속성을 확보해야 한다. (iii) 기존 교섭창구단일화 절차에서 상정하지 못한 상황에 대한 정치한 검토를 통해 구체적인 교섭절차와 방식은 상세하게 설계해야 한다. 또한 노동쟁의 대상 확대에서는 분쟁의 평화적 해결을 도모한다는 입장에서 노동쟁의 대상=쟁의조정의 대상이고, 단체교섭의 대상≠쟁의행위 목적과는 구별되는 별개의 것인지에 대해 재검토해야 한다. 그리고 쟁의행위에 대한 손해배상책임의 제한에 대해서는 쟁의행위의 본질, 손해배상책임의 귀속주체, 단체행동권의 실질적 보장, 폭력과 물리적 위력 행사라는 쟁의수단의 적절성, 쟁의행위와 재산권의 비례적 보장이라는 관점에서 손해배상과 관련된 쟁의행위의 정당성 법리를 근본적으로 재평가해야 한다.
- (권오성 연세대 법전원 교수) (i) 사용자의 개념을 일본과 같이 삭제하거나, ‘자신이 사업을 위해 타인의 노력을 사용하는 자’의 정의하고, “사용자란 직접·간접적으로 근로자로부터 근로를 제공받는 당사자와 그 대표자 또는 대리인으로서 행위하는 자를 포함한다”라는 다원적 사용 개념을 도입할 것을 제언하는 견해도 있다.<sup>12)</sup> (ii) 노조의 소극적 요건으로 삭제와 관련해 장기적 효과로는 노조 설립신고에 관한 행정관청의 심사권의 범위를 ‘형식적 심사’로 제한하는 효과를 가져오기 때문에 특수고용직, 플랫폼종사자 등의 다양한 일하

9) 서울신문 2025.8.18., 인터뷰

10) 중앙일보 2025.8.20., 5쪽

11) 중앙일보 2025.8.20., 5쪽

12) 또한 권오성 교수는 사용자 개념의 확대로 교섭창구단일화 제도와와의 관계에서 교섭단위 분리의 인정 여부, 원청기업 이외에 하청기업을 단체교섭에 인입(引入)하는 방법, 다면적 교섭방식의 규율과정에서 행정권의 권한 부여 내용에 대한 후속 입법이 필요하다(권오성, A (Happy) Ending or To be Continued?, 노동조합의 전환점, 한국노동법학회 정책토론회 자료집(2025.8.19.). 71-72쪽.

는 사람을 고려하면 현행 노조 설립신고 제도를 ‘폐지’하는 것이 필요하다. (iii) 노동쟁의의 대상 확대와 관련해, 쟁의행위에 대한 손해배상 문제 해결을 위해 우선 쟁의행위 정의를 개정해야 하고, 쟁의행위에 ‘구조조정 등 경영상 사유에 따른 해고를 둘러싼 분쟁’ 및 ‘노조에 대한 편의제공 등 노사관계 분쟁을 명시’해야 한다. ‘준법투쟁’을 쟁의행위에서 ‘제외’해야 한다.

### Ⅲ. 노란봉투법 개정안의 문제점 및 과제

#### 1. 노란봉투법 개정안의 문제점

○ ‘노란봉투법’ 개정안이 국회의 ‘환경노동위원회’ 및 ‘법제사법위원회’를 각각 통과하고 ‘본회의’ 의결을 앞두고 있다. 노란봉투법 개정안은 사용자 개념의 확대, 단체교섭 및 쟁의행위 대상의 확장, 손해배상 책임의 제한 등과 같이 기존 노동법 체계 및 노사관계에 근본적인 변화를 예고하는 법안이다. 하지만, 노란봉투법 개정안의 조문들이 사용자·근로자 개념 확대 및 노동쟁의 개념의 정의 규정이거나 노동조합의 불법행위의 손해배상책임의 제한 등은 추상적인 규정이어서 법 개정이 실제로 향후 정치·경제·사회, 기업에 어떤 변화를 초래할지를 전망하기 어렵다. 노란봉투법은 불법파업을 조장하고 분규의 장기화를 유도하는 제도적 허용을 여는 계기가 될 수 있다. 그러기에 노란봉투법은 향후 노사관계 자체를 근본적으로 전환시킬 것이 우려되고, 노조법의 취지는 노동조합의 ‘근로3권 보장’에만 치우칠 것이 아니라 ‘노동쟁의 예방과 해결’을 핵심으로 삼아 개정해야 한다. ‘법(法)’은 제도, 관리규정으로 체계적인 시스템, 명확한 규율과 체계가 필요하다. 노란봉투법에 대한 여전히 충분하게 논의되지 않은 점 등에 비추어 노란봉투법 개정안의 문제를 살펴본다.

○ **첫째, ‘사용자의 범위’를 확대해 추상적·모호한 개념이 문제이다(제2조 제2호).**

- ▷ 원청이 하청노동조합과 교섭하도록 의무를 부여하는 입법을 마련해, 원하청간 분쟁이 아닌 대화로 문제 해결, 노동시장의 격차를 해소하고자 했다. 이것으로 기업을 잠재적인 범죄로 만들고 경영 활동을 위축시킬 것이다. 노란봉투법 개정안 제2조의 사용자의 범위를 확대해 ‘이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자’라고 추가해 규정한다(제2조 제2호 후단).
- ▷ 이번 법개정안은 근로자의 근로조건에 실질적으로 영향력을 행사하거나 근로조건 형성에 구체적으로 개입하는 자를 널리 사용자의 포함하는 의미가 있다. 다만 사용자의 판단기준을 설정해 법적 안정성을 도모하기 위해 실질적·구체적인 지배에 대하여 종합적으로 고려해 판단할 필요가 있다. 판례의 축적이나 지침·매뉴얼을 통해 법형성을 선도할 필요성이 대두된다. 여기서 추상적·모호한 개념이라는 비판이 가능하지만, 실질적·구체적인 지배의 문언적 해석으로 (i) ‘실질적’이란 간접사용자의 ‘간접적인 지배·결정’을 포함해 해석하고, (ii) ‘구체적’이란 임금, 근로시간, 복리후생 등 근로자의 ‘구체적’인 근로조건에 대하여 개별적인 지배·결정을 포함해 해석하고, (iii) ‘지배’란 간접사용자가 개입·강제를 통해 방해·

제약·억제를 포함해 해석할 수 있다. 이를테면 사회통념상 임시적·일시적으로 필요한 업무는 사용자의 판단기준에 포함되지 않는다.

- ▷ 이번 법개정안의 효과는 사용자 개념의 확대의 필요성을 충족시키면서, 사용자 개념의 제한없는 확장이나 외부적 범위 확정의 불명확성을 차단해 예측가능성과 법적 안정성을 제고하는 의미는 있다. 결국 하청근로자 등의 간접근로자의 보호 사각지대를 확대로 노동시장의 불평등을 해소할 수 있다.<sup>13)</sup> 이를 통해 노사의 대화와 실질적 자기결정을 통해 노동시장의 양극화 해고와 양질의 일자리 확대에 기여할 수 있다.
- ▷ 그럼에도 불구하고 하청근로자 등의 노동3권이 사실상 형해화되는 결과를 초래한다는 찬성하는 견해도 있지만, 우리 대법원은 단체교섭 당사자로서의 여부를 일관되게 근로계약 관계의 존재 여부를 기준으로 판단해 왔다. 또한 전자, 자동차, 조선업, 철강업, 건설업, 석유화학 등의 협력사(하청업체)와의 노사 현장의 사례를 보면, 실질적·구체적 지배의 판단 기준 등과 같은 모호한 법안은 다시 입증해야 하는 문제가 있다. 소송이 진행 중인 사업장은 현대제철, 롯데백화점, HD현대중공업, 한화오션(구 대우해양조선), 신세계백화점 등이 있다. 법리적으로 교섭창구단일화와 원천 사업장의 부당노동행위에 대한 처벌 가능 여부가 논란이 될 수밖에 없다. 이러한 갈등·분쟁 사항은 기업은 대응 방안을 강구하거나 노동위원회나 법원의 판단이 노사관계에 중요한 역할을 할 것이다. 결국 노사 자율은 후퇴하게 되고 ‘노사관계의 사법화’로 이어지게 될 것이다. 이를 통해 원하청 노사관계를 업그레이드를 통해 조선·석유화학 등의 다단계 하도급 체계 속에서 ‘노동시장의 이중구조화’, ‘위험의 외주화’의 난제에 대한 실질적인 해법이 될 수 있는지는 논의가 필요하다. 실무상 소송이 급증해 교섭과 소송에 시달리며, 소송 결론이 날 때까지 수년이 걸려 경영활동이 마비될 것을 우려했다.
- ▷ 경제계는 하청노조의 원천 사용자에게 대한 단체교섭 요구가 현실화되면, 교섭창구단일화 적용 등에 있어 노사 혼란 및 노노갈등 발생이 우려되고, 기업 비용을 높이고 하청 활용을 낮춰서 기업 경쟁력의 약화로 이어질 것이라고 비판했고, 한때 정부(고용노동부)의 브리핑 자료(2023년)에 의하면, 단체교섭 범위의 불예측, 단체교섭 장기화, 교섭체계 대혼란, 사법 분쟁 증가 등 법적 안정성 저해 및 혼란이 커질 가능성이 높다고 판단했었다. ILO(국제노동기구) 핵심협약도 원천 회사 사용자와 하청회사 근로자 사이의 직접 단체교섭 여부는 당사자 자율로 정할 사항이지, 법률로 강제해야 한다는 취지는 아니라고 보여진다.<sup>14)</sup> 유럽 및 미국의 노조는 우리나라나 일본의 기업별노조와 달리 산업별노조 형태인 점이 상이한 노사관계를 구축해왔다고 볼 수 있다.
- ▷ 반면에 노동계는 다면적 노무제공관계의 구조적 실태를 반영해 보다 탄력적이고 현실적인

13) 별도로 민주노총은 간접고용·특수고용에 대한 사용자의 사용 유인을 최소화하려면, (i) 하청근로자 인건비 구분 지급과 파견수수료 상한 설정을 통한 간접고용근로자의 중간착취를 막기 위한 제도개선, (ii) 용역업체 변경시 근로자 고용·단체협약 승계, (iii) 불법파견에 대한 규제와 처벌의 강화 등의 제도 개선이 병행되어야 한다고 주장하고 있다.

14) ILO 결사의 자유 위원회 결정 (ILO, Compilation 2018 para. 1414) 원천사용자가 하도급업체 근로자를 대표하는 노조와 교섭할 의무가 없다하더라도 이러한 사용자가 자발적으로 단체교섭을 하고 협약을 체결하는 것을 금지해서는 안 된다. 또한 해당 노조도 각 하도급업체와 교섭하는 것이 불가능한 경우 자발적으로 선택한 사용자와의 교섭을 요청할 수 있어야 한다.

교섭단위 설정이 필요하다는 하급심 판례를 인정하고, 노동시장 양극화 해소와 산업별 교섭 등을 기대한다고 한다. 또한 현재의 전통적인 기업별 교섭 및 노사관계만으로 변화하는 노동시장과 노사관계를 규율하기 어려운 상황으로 개별요구 노조와의 개별교섭 방안, 하청 노조의 공동교섭방안, 산별교섭 및 초기업교섭의 활성화, 제도화 방안 등을 구체적으로 허용하는 보완 입법이 필요하며, 다양한 노동환경에 일하는 사람(노무제공자)의 권리를 확대해야 한다고 주장한다. 아울러 노동계는 실질적 지배력이 있는 사용자 여부에 대한 공정한 판단을 중앙노동위원회에 별도의 위원회 설치도 검토하고, 고용노동부의 적극적인 노사교섭지도, 부당노동행위 입법 등도 제언하고 있다.

- ▷ 학계에서는 사용자의 개념을 일본과 같이 삭제하거나, ‘자신이 사업을 위해 타인의 노력을 사용하는 자’의 정의하고, “사용자란 직접·간접적으로 근로자로부터 근로를 제공받는 당사자와 그 대표자 또는 대리인으로서 행위하는 자를 포함한다’라는 다원적 사용 개념을 도입할 것을 제언하는 견해도 있다(권오성 교수).

- 둘째, 노조의 소극적 요건(노조가입자 제한)의 삭제해 기업별노조의 문제가 있다. 노조법상 노조의 소극적 요건(제2조 4호)의 변화로 그중 하나인 “라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우”(라목)을 ‘삭제’했다. 종전의 법취지는 근로자가 아닌 자의 가입을 허용할 경우 노조의 자주성 또는 근로자의 주체성을 실질적으로 침해할 우려(해당 단체에서 중요한 직책으로 단체활동을 주도하거나 구성원의 대부분 차지함)가 있기 때문에 이를 방지하는 데에 있었다. 이것은 종전 기업별노조에서 입법상의 오류라는 지적과 비판이 있었다. 산업별·직종별·지역별 노조 등의 경우에는 적용되지 않았다. 근로자성 여부 판단이 필요한 경우에 노조의 설립신고서 반려 혹은 신고증 교부를 지체해 노조 설립신고시 장기화되는 문제를 해소했다(예, 전교조 법외노조 통보처분 취소 사건).<sup>15)</sup> 특수고용·플랫폼종사자의 부당해고 구제신청 사건에서 기각되기도 한다. 이번 법개정은 다양한 일하는 사람의 단결권을 보장하는 당연한 사리를 확인한 것에 불과하다. 전통적 고용관계 이외에 놓인 근로자 집단에 대한 보호를 강화하기 위한 것이었다고 이해된다. ILO(국제노동기구), 유럽연합(EU)이 한국-EU FTA(자유무역협정)를 통해 제기된했던 문제를 해소하는 의미 등을 통해 국제기구의 권고와의 정합성을 확보하는 계기가 될 것으로 기대된다. 더 나아가 장기적 효과로는 노조 설립신고에 관한 행정관청의 심사권의 범위를 ‘형식적 심사’로 제한하는 효과를 가져오기 때문에 특수고용직, 플랫폼종사자 등의 다양한 일하는 사람을 고려하면 현행 노조 설립신고 제도를 ‘폐지’하는 것이 필요하다는 견해도 있다(권오성 교수).

- 셋째, ‘노동쟁의의 개념’을 확대해 사용자의 ‘경영권’을 침해하는 문제가 있다(제2조 제5호). 노동쟁의 범위(개념)은 확대했지만, 노동계에서는 대체로 후퇴했다는 비판적 입장을 견지하고 있다.

- ▷ 노동쟁의의 개념과 관련해, ‘근로조건’으로 개정시 권리분쟁 등 근로조건에 직·간접적 영향 미치는 사안이 노동쟁의 범위에 포함하게 된다. 이것은 쟁의 범위가 과도하게 확대되고,

15) 대법원 전원합의체 2020.9.3. 선고 2016두32992 판결.

현장 갈등 비용이 증가된다는 우려가 있다. 대법원의 판례와 같이 노동쟁의 대상과 단체교섭 및 쟁의행위의 대상과는 별개의 문제로 한다면 별문제가 없을 것이다(대법원 2003.7.25. 선고 2001두4818 판결). 이에 근로자의 실질적 근로조건에 영향을 미치는 요소가 다양화된 노동환경을 감안해 노동쟁의 범위를 확대하되, ① 그동안 현장의 요구가 많았던 정리해고 등 사업경영상 결정이 근로조건에 영향을 미치는 경우, ② 사용자가 단체협약을 위반한 경우(법 제92조 2호 가목-라목) 노동쟁의 대상에 포함하도록 했다.

- ▷ 노란봉투법안은 노동쟁의 개념도 확대했다. 현행법은 임금, 근로시간 등 근로조건에 대한 사안(=이익분쟁)만이 쟁의행위 대상이 되지만, 개정안은 이익분쟁이 **‘근로자의 지위’**가 추가되고, ‘권리분쟁’ 중에서 “**근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정**(정리해고 등), **사용자의 (제92조 제2호 가목-라목 관련) 명백한 단체협약의 위반** 등과 같은 사항”으로 일부 사항이 추가되었다. 이러한 것에 위반이 무엇인지가 불분명하면 불법성 판단이 어렵고 면죄부를 부여하는 결과로 노동문제를 쟁의행위로 해결하려는 경향도 일어날 수 있다. 하지만 노동쟁의 절차를 통한 교섭과 타협, 조정의 여지가 더욱 커졌다는 점에서 극단적인 투쟁은 떨어질 수 있다. 노사 간의 관점에 따라 법적 분쟁이 일어날 수 있고, 노사의 산업평화도 저해하는 측면이 있다.
- ▷ (1) **‘근로자의 지위’**는 근로조건에 한 예로 포섭되고, 해고 이외에 인사이동, 배치전환, 영영양도 등 기업변동에 따른 근로자의 지위 변경, 고용형태의 변경을 포함하는 개념으로 이해된다.
- ▷ (2) **‘근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정’**은 **‘경영권’**으로 압축할 수 있다. 대법원 판례에서는 ‘근로조건이나 근로자의 지위에 직접적으로 관련되거나 중대한 영향을 미치는 경영권’, ‘근로조건과 밀접한 관련이 있는 경영권’(대법원 1994.8.26. 선고 93누8993 판결), ‘근로조건의 주된 목적이 있는 경영권’은 단체교섭의 대상이 된다고 판시했다(대법원 1992.5.12. 선고 91다34523 판결). 이를 테면 **기업의 투자 결정이나 사업장 이전, 정리해고(경영상해고)나 사업조직 통폐합 등의 기업의 구조조정, 공장 이전, 자동화 도입, 공기업 민영화, 생산공정 해외 이전, 해외 생산시설 투자 등**<sup>16)</sup>이 있다. 이것들은 **사용자의 고도의 경영상 판단 사항**으로 이것까지 노동쟁의의 ‘조정’의 영역으로 열어놨다. 실무상 본격적인 소송 전단계에서 조정(대화와 교섭)을 통해 해결하는 방안을 강구하도록 입법이 되었다.
- 노동쟁의 대상이 단체교섭·쟁의행위 대상이 될 수 있는지는 여전히 검토가 필요하다. 대법원의 일관된 태도로 “**정리해고나 사업조직의 통폐합 등 기업의 구조조정의 실시 여부는 경영주체의 고도의 경영상 결단에 속하는 사항으로서 이는 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없다**”(대법원 2002.2.26. 선고 99도5380 판결 ; 대법원 2001.4.24. 선고 99도4893 판결 ; 대법원 2011.1.27. 선고 2010도11030 판결 등 참조)는 판시 내용은 보면, 이번 법 개정안은 **사용자의 경영권의 침해 금지를 입법으로 종전의 일관된 대법원의 판례 입장을**

16) ‘경영권’에는 기업(내부)조직(기업의 합병·양도·분열·해산·이전), 생산방식·관리 문제(기술혁신, 생산계획, 조업단축 등), 경리문제(자금의 조달·사용·처분 등), 판매·영업문제, 직제기구나 직무내용의 결정, 기업질서의 유지, 인사노무관리, 기업시설관리 등이 있다.

뒤집은 것이다. 물론 노동계는 경영권은 자본주의 사회에서 기업의 재산권 행사가 매우 강조되고 있는 것에 불과하고, 노동3권은 헌법상 보장하는 기본권이라는 점에서 우선되어야 한다고 주장한다.

- 경영권의 본질적 사안이고 헌법상 보장된 사용자의 고유한 권한을 제약하는 것이다(경영권의 법적 실체성 인정-대법원 2003.7.8. 선고 2002도7225 판결. 헌법 제15조, 제23조 제2항, 제119조 제1항). 근로조건의 변화는 사실상 경영상 필요에 따른 거의 모든 사업상의 결정에 수반된다. 이에 모든 경영행위는 노동쟁의 대상으로 확대되는 논리로 전개될 것이다. 결국 기업경영 통제의 핵심(투자 자본의 투입 및 기업의 기본적 범위 결정 등)에 대한 대법원 판례 입장이 변경될지는 검토해볼 사항이 있다.
- 단체교섭 대상을 한국보다 다소 넓게 인정하는 일본, 미국, 영국의 경우<sup>17)</sup>도 ‘사업경영상 결정’은 노동쟁의 대상으로 보지 않고 일부 권리분쟁 사항을 노동쟁의 대상으로 보고 있다. 한편, 이러한 추세에 대한 적극적인 현실적인 개선방안으로는 사용자의 방어권(대체근로, 사업장 점거 금지 등)을 보장하고 있는 점, 부당노동행위에 대한 형사처벌 규정이 없는 점 등에 대한 대안 입법을 마련해 노사관계의 법질서를 전체적으로 균형을 잡을 필요가 있다.

<표 1> 노동쟁의 개념·사용자의 방어권 외국 입법례 비교

| 국가 | 노동쟁의(단체교섭 대상)의 범위                                                                                                                                                                                                          | 기타 관련 사항                                                                                                                                     |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 미국 | <ul style="list-style-type: none"> <li>고용조건에 관한 분쟁 또는 고용조건의 교섭·결정·유지·변경·조정에서의 단체나 대표에 관한 분쟁을 포함(연방노사관계법(NLRA) 제2항 제9항)</li> <li>노동조합 가입 관련 분쟁(숙제도), 조합비 공제, 단체협약 미이행에 대한 분쟁, 중재절차와 교섭절차에 관한 사항 등을 의무적 교섭사항으로 인정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>쟁의행위 시 대체근로 허용</li> <li>부당노동행위 형사처벌규정 없음</li> <li>노조의 부당노동행위 금지</li> <li>사업장 점거 파업 손해청구 인용</li> </ul> |
| 영국 | <ul style="list-style-type: none"> <li>고용·근로조건, 채용, 작업·직무 배분, 징계 등 직장 규율, 노동조합 가입 자격, 노동조합 임원에 대한 편의제공, 단체교섭 및 협의 방법 등에 관한 사항을 의무적 교섭사항으로 인정(노사관계법(TULRCA) 제178조)</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>쟁의행위 절차를 엄격하게 통제</li> <li>불법행위자(개인)에 대한 배상 청구 허용, 사용자의 퇴거요구에도 직장점거시 무단 침입, 업무방해 성립</li> </ul>         |
| 일본 | <ul style="list-style-type: none"> <li>노동관계 당사자 사이의 노동관계에 관한 주장의 불일치로 인하여 쟁의행위가 발생하고 있거나 발생할 우려가 있는 상태(노동쟁의조정법 제6조)</li> </ul>                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>부당노동행위 형사처벌규정 없음</li> <li>불법행위에 대한 손해청구 인용</li> <li>전면적·배타적 사업장 점거 금지</li> </ul>                      |
| 독일 | <ul style="list-style-type: none"> <li>단체협약 체결을 목적으로 하는 단체교섭과 쟁의행위만 허용(이익분쟁 한정, 판례)</li> </ul>                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>불법행위에 대한 손해청구 인용</li> <li>사업장 점거 형태 쟁의행위 위법</li> <li>소유권·점유권에 기한 청구권 등 인정</li> </ul>                  |

▷ (3) ‘**사용자의 명백한 단체협약의 위반**’에는 노조법 제92조 제2호 가목·라목<sup>18)</sup>상 임금·근

17) (일본) 노동쟁의의 개념을 ‘근로조건에 관한 주장의 불일치’라고 하여 권리분쟁 사항도 포함하나, 사업장 점거를 금지하고 부당노동행위에 대한 형사처벌 규정이 없으며, 불법쟁의행위에 대한 손해배상 청구도 인정한다. (미국) 단체교섭 이행 등 일부 권리분쟁 사항을 인정하나, 쟁의행위 시 대체근로가 가능하고, 부당노동행위에 대한 형사처벌 규정이 없다. (영국) 채용, 징계 등 일부 인사권 사항을 교섭 대상으로 인정하나, 쟁의행위 절차를 엄격하게 통제한다.

로시간·징계 및 해고 등의 내용과 관련한 단체협약의 명백한 위반(사용자에게 1천만원 이하 벌칙, 제90조) 등과 같은 사항”으로 단체협약의 규범적 사항의 규정만이 추가되었다. 우선 노조법 제92조 제2호 마목-바목, 즉 ‘시설·편의제공 및 근무시간 중 회의참석에 관한 사항’(마목)과 ‘쟁의행위에 관한 사항’(바목), 즉 단체협약의 채무적 부분은 제외되어 있다. 단체협약의 위반은 권리분쟁 사항으로 노동쟁의의 확대에 포함되었는데, 기존의 법상태와 달리 노조법상의 단체협약의 채무적 부분은 제외한 것이다. 대법원 판례에서는 단체적 노사관계의 운영에 관한 사항으로 사용자가 처분할 수 있는 사항은 단체교섭사항에 해당한다는 판시하고는 배치되는 측면이 있다(대법원 2003.12.26. 선고 2003두8906 판결). 이러한 노동쟁의의 개념 확대의 입법정책으로 타당하지 검토해야 한다. 또한 명백한 단체협약의 위반에서 ‘명백한’의 판단기준은 단체협약의 규범적 사항을 위반한 것이 사회통념상의 객관적인 사실이 존재한 것으로 일응 인정할 수 있다. 하지만 ‘명백한 단체협약의 위반’의 개념은 노사관계의 쟁점을 노사의 자율적 대화와 타협을 통한 규율을 형성하는 것이 아니라 법원의 노동사법화를 초래하게 될 것이다.

- 따라서 위와 같은 노동쟁의의 개념의 확대는 분쟁의 평화적 해결을 도모하기 위해 노동3권을 실질화한다고 찬성하는 견해도 있지만, 단체교섭·쟁의행위의 범위가 지나치게 확대되고 산업현장의 갈등 비용이 늘어날 것이라는 견해도 있다. 이것은 사용자의 ‘경영권’을 침해할 소지가 크고 회사의 경영권 내지 주주의 권리를 무력화할 우려가 크다. 그 결과 기업에 대한 전체적인 투자를 저해하는 요소가 될 수 있다. 특히 이 법안이 경제위기 상황에서 노사간 극한 대립으로 경제에 미칠 영향을 상상하기도 어렵다.
- 학계에서는 노동쟁의의 대상 확대와 관련해, 쟁의행위에 대한 손해배상 문제 해결을 위해 우선 쟁의행위 정의를 개정해야 하고, 쟁의행위에 구조조정 등 경영상 사유에 따른 해고를 둘러싼 분쟁 및 노조에 대한 편의제공 등 노사관계 분쟁을 명시해야 한다. 준법투쟁을 쟁의행위에서 제외해야 한다(권요성 교수).
- 넷째, ‘노동조합의 불법쟁의행위에 대한 손해배상책임’을 제한하는 것은 노사대등원칙에 위배되며 사용자의 손해배상청구를 사실상 봉쇄하는 문제가 있다(제3조).
  - ▷ 현행 노조법은 노조의 정당한 쟁의행위로 인한 손해는 배상청구를 할 수 없도록 규정함. 다만 불법쟁의행위에 대한 손해배상은 손해가 노조, 조합간부, 조합원의 공동불법행위로 발생한 경우 부진정연대책무관계에 있다. 조합간부에게는 손해배상 책임을 인정하지만, 일반 조합원의 단순부작위는 원칙적으로 배상책임을 면하고 있다(대법원 2006.9.22. 선고 2005다30601 판결).
  - ▷ 노란봉투법은 ① 사용자의 불법행위를 방지하기 위한 경우 배상책임을 면제하고, ② 배상책임이 인정되어도 노조의 지위와 역할, 쟁의행위 등 참여 경위 및 정도, 손해 발생에 대한 관여의 정도, 임금 수준과 손해배상 청구 금액, 손해의 원인과 성격, 그 밖에 손해의 공평한 분담을 위해 고려할 필요가 있다 인정되는 사항 등에 따라 배상의무자별 책임비율을 제한하는 등 불법쟁의행위에 따른 손해배상책임을 감면하는 규정을 신설하고 있다. 노

18) 노조법 제92조 제2호 가. 임금·복리후생비, 퇴직금에 관한 사항/ 나. 근로 및 휴게시간, 휴일, 휴가에 관한 사항/ 다. 징계 및 해고의 사유와 중요한 절차에 관한 사항/라. 안전보건 및 재해부조에 관한 사항

동계의 입장에서 노란봉투법은 현대자동차 손해배상 사건<sup>19)</sup>에 선고한 개별 조합원의 책임 제한 법리 등을 그대로 인용한 것으로 특별한 제한 법리를 새롭게 규정한 것이 아니며 부진정연대책임법리를 그대로 유지한 것이고, 궁극적으로 노조를 파괴할 목적의 과도한 손해배상과 가압류 문제를 해결하자는 취지를 온전히 반영하지 못하고 있다고 평가하고 있다.

- ▷ 노동봉투법 개정안은 대법원이 조합원 등의 정의행위 등으로 손해배상책임을 인정하는 경우, (i) 사용자가 단체교섭·쟁의행위 이외에 ‘노동조합 활동’을 방해할 목적으로 손해배상 청구권 행사·남용 금지 조항 추가, (ii) 불법쟁의행위에 대한 가담자별 가담 정도에 따라 손해배상책임을 나누고, 그 범위 내에서만 연대책임 부담, (iii) 노동조합과 근로자가 법원에 배상액의 감면 청구권 신설, 나아가 (iv) 사용자의 불법행위 등으로 노동조합과 근로자의 손해배상책임 등의 면제 규정 등을 신설했다.
- ▷ 민법 제761조 제1항에 규정한 정당방위의 범위에 해당하는 대항행위로 발생한 손해에 대해 면책하는 조항을 입법했다(제2항). 논의 과정에서 손해배상 책임을 개별화하여 과도한 부진정연대책임을 방지하자는 취지를 동의하면서도, 다만, 행위자별 손해의 개별 입증의 어려움 피해자 손해를 충분히 보전하지 못한다는 우려가 있었다.<sup>20)</sup> 이에 대해서 책임만큼만 배상책임을 부담하도록 명확히 규정하고, 그 범위 내에서만 연대책임 부담하고, 손해배상액 감면청구권을 신설했다(제3항). 추가해 정의행위에 대한 손해배상책임에 대한 구조 자체가 변경되지 않는다. 아울러 손해배상책임을 귀속 주체, 손해배상액 산정 방법은 기존의 판례 태도를 유지한다. 사용자(피해자) 입장에서 불법파업의 가해자가 끼친 손해나 과실비율을 개별적으로 알 수 없으며, 법원도 개별적 책임을 계산하기가 쉽지 않을 것이다. 결국 손해배상책임을 개별화하고 경감시키는 신설 규정들은 사용자(피해자)에게만 재산권을 비롯한 과도한 피해를 감수하면서 노동계의 불법행위를 과도하게 보호하는 결과가 우려되기도 한다.
- ▷ ‘그 밖의 노동조합 활동’ 추가(제1항), ‘신원보증인 면책’ 입법(제4항)을 했다. 이는 (i) 사용자가 ‘노동조합 활동’을 방해할 목적으로 손해배상청구권을 행사·남용하지 못하도록 하는 조항을 추가로 입법한 것이다. 또한 (ii) ‘신원보증인 배상책임 면제’는 현대 사회상에 부합하는 해결책이다. 신원보증계약의 목적에 따라 신원보증인이 배상책임을 지는 것은 당연하며, 이미 법원이 여러 사정을 고려해 신원보증인의 손해배상액을 산정하고 있어(신원보증법 제6조 제3항), 노조 활동으로 손해배상책임만을 특별히 면책할 이유가 없다는 지적도 있다. 또한 신원보증법에 “신원보증인은 주채무자인 근로자의 월급여의 ○개월분을 상한으로 배상책임을 진다”는 취지의 규정을 도입해야 한다는 견해도 있다(권오성 교수).
- ▷ 그리고 사용자가 불법파업으로 인한 손해배상청구를 하지 않는 경우에 사용자가 ‘배임’(背任)에 해당될 위험의 우려를 완화하고 노사분쟁의 원만한 해결 등을 위해 손해배상청구를

19) 대법원 2023.6.15. 선고 2017다46274 판결(노조의 지위와 역할, 정의행위 등 참여 경위 및 정도, 손해 발생에 대한 기여 정도, 현실적인 임금 수준과 손해배상 청구금액 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다). 법조문과 판례의 내용은 약간의 표현의 차이가 있지만, 전체적인 취지는 동일하다고 볼 수 있다.

20) 경영계는 불법파업에 대한 손해배상책임을 사용자 입증책임과 관련해, 실제로 파업 시 사업장을 점거해 복면을 쓰거나 CCTV를 가리고 불법쟁의행위를 하는 우리 현실에서, 사용자가 조합원 개개인의 불법행위를 입증하기 쉽지 않아 손해배상 청구가 사실상 어렵게 된다는 점을 지적했다.

취하할 수 있는 근거 조항을 입법했다(제3조의2)

- ▷ 이러한 조항의 신설에 대하여 노사분쟁의 원만한 해결을 도모하려는 것이라고 찬성하는 견해도 있다. 반면에 (i) 피해자 보호조치인 민법상 공동불법행위에 대한 ‘부진정연대책임’ 원칙이 훼손되고 사실상 산업현장은 불법파업이 확산될 것이다.<sup>21)</sup> (ii) 노동조합은 단체협약의 해석을 둘러싼 사용자의 단체협약 위반이라고 독자적으로 주장하면서 불법쟁의 행위를 진행할 가능성이 확대될 것이다. (iii) 노동위원회에 견해의 제시를 요청할 수 있으나(노조법 제34조 제1항), 사용자의 부당노동행위에 대해 형사처벌 규정, 노동위원회를 통한 원상회복 등 구제절차가 마련되어 있음에도 불구하고, 곧바로 노동조합의 자의적 판단에 의한 쟁의행위를 통해 해결할 수 있는 길을 열어준 한계가 있다. 결국, 사용자의 불법행위를 명분으로 노조 또는 근로자의 물리적 실력행사 등으로 노사관계의 갈등이 증폭되고 산업현장의 혼란이 가중될 것으로 전망된다. 현행 노조법 체계에서 노사분쟁 조정절차를 강화하고, 공정한 중재데도를 활성화하여 국제기준에 부합하는 책임있는 단체행동 규범을 마련하는 것이 바람직할 것이다.
- ▷ 주요 선진국은 국가는 노조의 불법행위에 대한 손해배상책임 제한이 없다(다만, 영국의 경우 노조 규모에 따라 손해배상 상한액을 규정함-노동조합 및 노동관계조정법 제22조). ILO(국제노동기구) 산하 ‘결사의 자유 위원회’도 노동조합의 불법행위 및 파업권의 남용을 보호하지 않으며, 파업 시 타인의 재산에 대한 폭력 기타 형법 위반이 발생하였다면 해당 법령에 근거하여 처벌할 수 있다는 입장이다.
- ▷ 아울러 노조와 조합원에 대한 손해배상이 문제라면 주된 원인인 ‘사업장(시설) 점거’(수단 부당, 업무방해·건조물침입, 생산라인 가동 전면 중단 등)와 같은 불법행위 관행부터 주요 선진국과 같이 쟁의행위를 사업장 밖에서 이루어지도록 법개정을 통해 대응책을 마련해야 한다.
- ▷ 학계에서는 쟁의행위에 손해청구 소송제기를 부당노동행위의 수단으로 이용하는 것은 ‘소권 남용’에 해당하고, 쟁의행위라는 집단적 행위에 대한 책임은 ‘노조’만 부담하고, “단체행동권의 행사로 평가되는 쟁의행위로 인한 발생한 손해에 관해서는 해당 쟁의행위에 가담한 근로자에게 배상을 청구할 수 없다”고 제언하는 견해가 있다(권오성 교수)

<표 2> 불법 쟁의행위 관련 선진국 입법례

| 국가  | 불법 쟁의행위 책임 규정                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ILO | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO 결사의 자유위원회는 노조 권한 행사 중 불법행위 및 파업권 남용은 보호되지 않는다는 점을 지속해 확인. 파업시 타인 재산에 대한 폭력 기타 형법 위반이 발생했다면 해당 법령에 따라 처벌 가능한 입장임.</li> </ul>                                                                                    |
| 일본  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당성이 없는 쟁의행위는 민사형사상 처벌대상이 됨.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로제공의무 불이행 관련 손해배상(민법 제415조)</li> <li>- 불법행위에 의한 손해배상(민법 제709조)</li> <li>- 공동불법행위로 인한 손해배상은 연대채무 부담(통설)</li> </ul> </li> </ul> |

21) 노조의 불법행위로 인해 사회적·경제적 손실이 크기에 노조의 사회적 책임은 법적 측면도 포함해야 한다. 이에 대한 개선책으로 불법적 노조활동에 대한 엄격한 법 집행 등의 법과 원칙 재확립, 경제사범에 대한 대한 지나친 처벌주의를 지양을 통한 편향된 노동법 정책 수정, 노조의 자주성 확립, 재정상황을 전 조합원과 주무관청에 보고하는 등의 투명한 재정운영 확립 등이 필요하다는 견해도 있다.

| 독일                | <ul style="list-style-type: none"> <li>노조의 부당한 파업시 노조 및 파업 참가 근로자에게 사용자는 영업권 침해로 손해청구 가능.<br/>※ 정당한 요건을 갖춘 쟁의행위도 파업 개시 당시 행위가 부당하면, 노조는 손해책임이 있음.</li> <li>공동불법행위로 인한 손해배상은 부진정연대책무 부담(통설)</li> <li>불법파업 참가자는 '이행의 소' 와 '가처분신청'을 통해 업무 복구를 청구 가능(민사소송법 제 935조, 제940조).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------------------|-----------|-----------------|------------------|------------------|-------------------|---------------|-------------|------------------|
| 프랑스               | <ul style="list-style-type: none"> <li>민법전 제1246조에 따른 불법행위에 대한 손해배상 규정을 인용하여, 노조 및 조합대표, 조합원은 행위에 대한 책임을 짐.</li> <li>1982년 모든 단체행동에 손해배상청구 금지로 법개정, 곧바로 <b>위헌 결정</b>으로 삭제함.<br/>※ 프랑스 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)는 국회 통과 법률 공포 전에 사전에 위헌법률심사가 가능함.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |
| 영국                | <ul style="list-style-type: none"> <li>단체행동이 면책요건에 미해당시 민사상 불법행위책임 대상이 됨(경제관계 불법행위 등).</li> <li>노조 규모별로 손해배상 상한액이 설정됨(<b>상향 조정</b>).</li> </ul> <table border="1"> <thead> <tr> <th>노조 조합원 수</th><th>상한액 (단위 : 파운드)(만원)</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5,000명 미만</td><td>40,000 (6천4백만원)</td></tr> <tr> <td>5,000명 ~ 24,999명</td><td>200,000 (3억2천만원)</td></tr> <tr> <td>25,000명 ~ 99,999명</td><td>500,000 (8억원)</td></tr> <tr> <td>100,000명 이상</td><td>1,000,000 (16억원)</td></tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>타인의 생명·재산의 고의적인 침해 등 근로자 개인의 불법행위는 민사 형사처벌 가능(노동조합 및 노동관계법 제240조-제241조).<br/>- 파업 참가자가 권한없이 건물 침입, 점거농성시 불법행위에 대한 면책되지 않음.</li> <li>사용자는 불법 단체행동에 '임시금지명령'을 법원에 신청가능, 위반시 법원모독죄로 벌금 및 노조의 재산이 가압류 가능.</li> </ul> | 노조 조합원 수 | 상한액 (단위 : 파운드)(만원) | 5,000명 미만 | 40,000 (6천4백만원) | 5,000명 ~ 24,999명 | 200,000 (3억2천만원) | 25,000명 ~ 99,999명 | 500,000 (8억원) | 100,000명 이상 | 1,000,000 (16억원) |
| 노조 조합원 수          | 상한액 (단위 : 파운드)(만원)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |
| 5,000명 미만         | 40,000 (6천4백만원)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |
| 5,000명 ~ 24,999명  | 200,000 (3억2천만원)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |
| 25,000명 ~ 99,999명 | 500,000 (8억원)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |
| 100,000명 이상       | 1,000,000 (16억원)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |
| 미국                | <ul style="list-style-type: none"> <li>불법행위에 손해배상 가능(연방노동관계법 제303조). 손해배상책임은 쟁의행위 목적에서 제2차 보이콧인 경우와 단체협약상 파업포기조항 위반의 쟁의행위인 경우에 인정. 쟁의행위 수단에서 폭력·물리적 재산파괴행위를 수반하는 경우에 인정함. 다만 경영상 결절 자체를 반대하는 쟁의행위에는 손해배상책임이 없음.</li> <li>공동불법행위의 손해 전체에 대해 연대 책임 (불법행위 보통법전집 제875조)- 손해는 원칙적으로 노조만 책임을 부담하고, 조합임원·개별조합원이 책임 부담은 예외로 인정함.</li> <li>다만, 합법적인 쟁의행위에서 '<b>영구적 대체근로</b>'에 의해 조업을 계속할 수 있음</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |          |                    |           |                 |                  |                  |                   |               |             |                  |

<표 3> 손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례 (고용노동부, 2022.10)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>불법쟁의행위 손해를 인정한 판결 중 89.3%가 수단이 부당한 경우(28건 중 25건)<br/>▲(수단만 부당) 10건 ▲(수단+주체 부당) 7건 ▲(수단+목적 부당) 4건 ▲(수단+절차 부당) 2건 등<br/>- 25건 중 22건이 위력으로 사업장을 점거한 경우(88%)이며, 그중 16건은 위력으로 점거하는 과정에서 폭행·상해 등이 수반된 경우(64%)</li> <li>사업장(시설) 점거가 손해배상청구 원인의 49.2%로 과반수에 육박 (전체 63건 중 31건)<br/>○ 청구된 31건 중 28건이 인용되어 인용율은 90.3%<br/>- 불법쟁의행위(22건, 수단 부당) 또는 불법행위(6건, 업무방해·건조물침입) 손해 인정<br/>- 사업장(시설) 점거로 인해 생산라인 가동이 전면 중단되는 등 손해가 크게 발생(인용액이 327.5억으로, 전체 인용액의 98.6% 차지)</li> </ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 넷째, 시행일의 부칙에 대해서 법률을 공포한 후 6개월 후에 시행하도록 했다(제3조의2 제1항). 이러한 유예기간은 준비기간 동안 원하청간 교섭 절차, 교섭방법 등 현장에서 실질적으로 작동할 수 있는 시행령 및 시행규칙의 개정, 매뉴얼·지침 등을 안착할 수 있도록 설정한 것이다. 또한 사용자가 손해배상청구를 취할 수 있는 근거 조항(제3조의2 제2항)

은 법 시행 전의 손해에 대해서도 소급적용할 수 있도록 부칙 규정을 두었다. 이미 손해 배상청구소송을 진행하고 있는 경우 취하할 수 있는 근거 규정을 두었다.

## 2. 노란봉투법 개정안의 과제

- **첫째, (비전과 결속이 필요)** 노란봉투법의 입법 논의는 아직도 많은 준비 사항이 있다. 이에 여전히 제반 예상되는 문제에 대해서 다양한 전문가와 이해관계자들의 의견 청취, 수렴 등의 충분한 숙의 과정 및 사회적 공감대 형성이 필요하다. 산업현장의 엄청난 우려가 있으나 충분한 의견 수렴없이 추진되었기에 절차적 보완이 필요하다. 선행적으로 합리적인 노사문화 정착을 위한 노사관계법제도의 개선(사업장 점거 등)이 필요하다.
- ▷ 노란봉투법은 노동법 체계와 노사관계 지형을 근본부터 동요시키는 내용이고, 단체교섭, 단체행동 등 노조법의 운용 전체에 영향을 미치는 중대한 전환이다. 그런데 노사, 특히 정부 및 국회 모두가 ‘탁상공론’(卓上空論) 수준으로 매듭을 지으려는 것에 우려가 크다. 노란봉투법은 제21대 및 제22대 국회에서 노란봉투법안이 2차례 국회를 통과했으나, 윤석열 정부에서는 ‘불명확한 사용자 개념’ 등으로 산업현장에서 단체교섭을 둘러싼 큰 혼란을 유발하고 죄형법정주의(명확성 원칙)에 반하는 법안이라고 평가되고,<sup>22)</sup> ‘충분한 협의’와 ‘사회적 공감대 형성의 부족’을 이유로 2차례나 대통령의 법률안 재의요구권(거부권)이 행사되었다. 국회에서의 재의결 부결로 최종 폐기되었다. 이것은 법안에 대한 찬반양론이 극명하게 대립했고, 경제계도 지속해 강한 우려를 표시했었다.
- ▷ 그리고 제21대 국회에서 회기가 만료됨에 따라 법안이 폐기되었다. 그런데 제22대 국회에서 야당에서 여당이 된 후에 폐기되었던 법안을 더 강화한 내용으로 추가 수정되었다. 이에 대해 경영계의 강한 반대의견을 무시하고 추진하는 것은 **비전과 결속**을 다지는 것이 아니다.
- ▷ 노란봉투법은 처음에는 손해배상만을 제한하는 입법안이었다. 그런데 추가해 핵심 쟁점으로 노조법상 근로자의 개념, 원청 사용자의 개념, 노동쟁의의 개념의 확대가 각각 되었다. 이러한 법체계의 부정합성의 문제는 선순환의 입법과정을 거친 입법을 기대하기가 어렵다. 향후 법시행 과정에서 부작용만 양산하게 될 우려가 크다. 구체적 타당성을 확보하고 획일화된 입법의 부작용을 최소화하도록 신중한 입법 추진이 필요하다. 하청근로자의 단체교섭권을 인정하는 것이 정말로 간접고용에 따른 양극화 심화 및 위험의 외주화를 없앨 수 있는지는 의문이다. 아직은 핵심 쟁점에 대한 충분한 논의나 공감대가 없었다. 또한 우리나라 노사관계 현실에서 노동계(노동조합)의 적극적인 지지도 별문제가 없는지 검토해야 한다

22) 헌법재판소의 위헌법률심판에서 ‘법률의 제한’으로 ‘**명확성의 원칙**’은 그 정도가 개개의 법률(법조항)의 성격에 따라 차이가 있고, 각각의 구성요건의 특수성과 그 법률이 제정된 배경·상황에 따라 달라질 수 있다. 법제정 목적과 다른 규범과의 연관성을 고려해 합리적인 해석이 가능한지 여부에 따라 명확성의 구비 여부를 가려져야 한다. 특히 **죄형법정주의에서 파생된 명확성의 원칙**은 입법자의 의도가 건전한 일반상식을 가진 자에 의하여 일의적으로 파악될 수 있는 정도의 것을 의미한다. **이에 다소 광범위하고 어느 정도의 범위에서 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용해 규정했다라도 그 적용 단계에서 다의적으로 해석될 우려가 없는 이상 명확성의 원칙에 위배되지 않는다고 본다**(헌재 2021.12.20. 헌가 2001헌바9 등).

다.

- **둘째, (입법 타이밍이 중요)** 노란봉투법의 입법 논의는 지금은 경제적으로 민생 살리기 및 시대적인 대전환기에 신중한 검토가 필요하고, 경제 환경이 녹록치 않아 경제살리기가 우선 매진해야 한다. 잘 알다시피 이미 산업현장에서는 위장도급, 불법파견, 사용자의 부당 노동행위 등과 같이 각종 대법원의 진보적인 판례들을 통하여 하청근로자(하청노조)들에 대한 원청의 법적 부담은 이미 한계점에 다다른 상황이다. 여기에 노란봉투법의 시행은 산업현장에 엄청난 폭격을 가하는 것이다. 경직된 고용규제 등 경직된 제도 환경은 노동시장의 혁신을 가로막는 진입 장벽으로 기업가정신을 위축시키는 중요한 요인이다.
- ▷ 원청과 하청노조의 단체교섭을 실시함으로써 하청노조의 근로조건 향상이라는 경제문제, 정책적 문제를 해결한다는 단순한 발상이다. 하지만 **자동차, 조선업, 철강업, 건설업, 정유업계 등이 다단계 협업체계로 구성된 상황**이다. 여기서 하청노조들의 단체교섭 요구와 파업이 빈번하게 발생하면 산업생태계가 무너지고 산업 경쟁력이 크게 떨어지고, 원청이 협력업체와 거래 단절, 해외 이전이 발생하면 중소·협력업체가 도산해 협력업체의 근로자의 일자리 문제가 발생할 우려가 크다.
- ▷ 산업현장에서 실재는 하청의 복수노조의 하청, N차 하청, 원청의 복수노조 등 관련된 이해관계 주체들이 제각각인 N차 방정식인데, 이러한 N차 방정식에 대한 해법을 법에는 규정한 내용이 없다. 산업현장에서 노사 모두의 관심과 역량이 집중되는 영역에서 다양하나 **원청이 어디까지 교섭의무가 있는지, 단체교섭 구조와 방법·내용·의제·범위, 단체협약의 적용과 효력, 교섭창구단일화의 진행방법**에 대해서는 지속적인 검토가 필요하게 된다. 현행 노조법은 단체교섭을 거부하면 형사처벌(2년 이하의 징역 또는 2천 만원 이하의 벌금) 등 사용자에 대한 많은 벌칙 조항이 있다. 과도한 우려인지도 몰라도 이에 불명확한(애매모호한) 사용자 범위 기준의 확대는 기업인들을 잠재적인 범죄자로 만들고 경영활동을 크게 위축시킬 것이다.
- ▷ 여야가 노사 중립의 원칙으로 돌아가 무리한 노란봉투법안을 강행시키기 보다는 최소 1년의 시행유예를 통해 제도의 취지를 살리면서도 산업 현장의 충격을 최소화할 장치를 병행하고, 중소·중견기업의 취약성에 대한 대책 마련 등과 같이 차분히 노사가 대화와 타협을 시도하는 것이 바람직하다.

<표 4> 원하청의 다양한 관계상



- 셋째, **(법체계 내의 정합성 정비)** 노란봉투법의 입법적 미비점을 최대한 보완해야 할 ‘연구 보고서’를 채택해야 한다. 노란봉투법(노조법 제2·3조)은 기업별로 분권적 교섭체계를 가진 국가에서 법체계 정합성을 마련해 그 실효성을 확보하는 데에는 보편성과 현실적합성이 필요하다. 노란봉투법의 개정된 강력한 규정들이 전례 없이 산업현장에 미칠 파급효과에 대해 논란이 많다. 특히 노란봉투법의 사용자 개념 중 실질적 구체적으로 지배하는 자 등의 기준과 절차를 알기 어렵다는 점은 큰 맹점으로 지적한다. 예를 들어 (i) **하청노조의 원청 단체교섭과의 적용 의제·범위**<sup>23)</sup>와 절차, (ii) **교섭창구단일화 절차와의 관계**,<sup>24)</sup> (iii) **1사업장 1교섭단위 원칙부터 일반적 구속력 문제**, (iv) **대체근로 금지 허용**, (v) **사업장 점거금지 확대**, (vi) **사용자의 직장폐쇄**(원청이 하청 사업장에 대하여 직장폐쇄(?) 등), (vii) **부당노동행위의 형사처벌 규정의 과태료화**, (viii) **노조의 부당노동행위의 신설** 등과 관련된 노동법 체계적으로 전혀 결정된 것이 없다.
- ▷ 특히, 하청노조가 **현행 교섭창구단일화 조항을 기초로 기존 제도와**의 정합성을 도출해 낼 수 있는지는 의문이다.<sup>25)</sup> **하청노조**는 원청에 대하여 기존의 교섭대표노조가 있다고 하더라도, 노동3권 규정은 법률의 규정이 없어도 헌법 규정만으로 구체적인 권리로서 독자적인 교섭권(자율교섭)을 할 수 있다고 해석할 수 있다. 이에 원청사용자는 개정안에 해당하지 않기에 단체교섭을 거부하게 된다. 단체교섭의 정당성은 법원이 최종 결정을 하지만, 하청노조 수 정도로 반복할 수밖에 없다.<sup>26)</sup> 교섭절차는 전치(前置)의 교섭조정절차를 진행해 대화와 타협과 노동위원회의 조정을 통해 사용자 지위, 교섭사항, 교섭단위, 교섭방식을 결정하고, 그렇지 않으면 노동위원회가 결정하는 방안(‘중재’와 동일한 효과)을 고려해야 한다. 교섭의 촉진제도의 미비함을 보완하기 위한 구체적이고 명확한 단체교섭절차와 방식의 제도를 상세하게 설계해 마련해야 한다.<sup>27)</sup>
- ▷ 그런데 일단 입법한 후 준비 없이 시행령으로 정하는 것은 법률에 근거 규정 없는 시행령이 앞으로 제기되는 많은 논란이 있는 **법원에서의 지리한 소송상 치열한 다툼**이 예상된다. **국회가 규범의 흠결을 가진 입법을 함으로써 법제도에 대한 정치적 결단을 법원으로 노동의 사법화를 초래하는 것은 졸속입법이고 부실입법이다. 단체교섭체계와 관련한 법률에 수권조항이 없는 노란봉투법의 내용은 법적 근거없이 대통령령(시행령)으로 문제를 처리하는 것은 위헌성 논란이 될 수 있는지도 검토해야 한다.** 이에 **국회 입법시부터 명확하고 구체**

23) 교섭대상으로 임금지급에 대한 연대 책임, 산업안전·보건관리에 관한 조치의무와 산재보험의 적용, 퇴직 공제가입 등에 대한 부분과 원청업체가 실질적인 권한을 행사하는 부분에 있어서 원청업체에 단체교섭 당사자로서의 지위를 인정할 수 있다(대구고법 2007.4.5. 선고 2006노595 판결). 그 후 대법원은 사용자성에 대한 쟁점에 대해 판단하지 않았다(2007도3165 판결).

24) 권오성 교수는 사용자 개념의 확대로 교섭창구단일화 제도와 관계에서 교섭단위 분리의 인정 여부, 원청기업 이외에 하청기업을 단체교섭에 도입(引入)하는 방법, 다면적 교섭방식의 규율과정에서 행정권의 권한 부여 내용에 대한 후속 입법이 필요하다.

25) 최근 한국노동법학회는 2025년 8월 21일 정책세미나 ‘노동조합법의 전환점-제2·3조 개정의 함의와 과제’라는 주제로 고용노동부 후원으로 개최했다.

26) 이승욱, “다면적 노무제공관계에서 부분적·중첩적 사용자성”, 노동법학 제80호, 한국노동법학회, 2021, 103면 이하.

27) 미국의 경우 단일사용자법리, 실질적 동일성 법리, 공동사용자법리(공동교섭, 개별교섭) 등이 있다.

척인 판단기준을 마련하는 입법이 필요한 것이다. 법적 근거없는 정부의 기업 입장 등을 감안한 세부 가이드라인의 준비 중의 입법의 실효성에 대해서는 시급한 논의가 필요할 것이다.

- ▷ 노란봉투법 시행령을 법 시행후 충격을 완화할 준비기간으로 유예기간(‘6개월’)을 설정한 것이다. 이것은 노사간 불신으로 졸속입법에 따라 법적 근거 없이 시행령 등을 정비하려는 절충책일 수도 있다. 그리고 기업은 사실상 유예기간 중 할 수 있는 것이 없다. 정말이지 원하청 교섭 절차, 교섭방법 등을 유예기간 내에 충실하게 마련할 수 있을지도 의문이다. 입법을 서두르기보다는 노사 의견도 충분히 청취하고, 숙의를 거쳐서 법을 통과시키는 것이 순리라고 판단된다.
- ▷ 노란봉투법 시행과 관련해 유예기간(6개월) 뒤 시행 기간까지 원하청간 새로운 단체교섭 질서를 마련하고, 노사현장 지도 등과 같이 촘촘한 사전준비가 필요하다. 이를 위해 **고용노동부**는 (i) ‘연구회’ 운영을 통해 현행 창구단일화 조항을 바탕으로 원하청 매뉴얼·지침 등을 마련한다. 또한 (ii) 기존 제도와 의 정합성 확보(노사관계업무 매뉴얼, 심판·조정업무 매뉴얼 등)를 해야 한다. 그리고 (iii) 현장 감독관·조사관 대상 교육, 현장설명 등과 같이 원활한 현장에서 작동하도록 지원할 것이다. 나아가 (iv) 산별교섭 등 초기기업교섭의 활성화 방안 강구를 위한 노사 당사자의 적극적인 노력, 국가의 지원과 법제도의 개선 등에 대한 검토도 필요하다.

- 넷째, **(노조법상 사용자의 개념 확대 신증)** 현행 노조법의 사용자의 범위를 확대해 노란봉투법에서는 “근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자”도 사용자로 본다고 규정했다(제2조 제2호). 우리 대법원의 **현대중공업** 사내하청 (지배·개입의) 부당노동행위 사건 판결(대법원 2010.3.25. 선고 2007두8881 판결)에서 노조법상 사용자를 “근로자의 기본적인 노동조건 등에 관해 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자”라며 사업주의 판단기준으로 ‘지배력설’을 취해, 부분적 중첩적 사용자성을 인정했다.<sup>28)</sup> 현대중공업 판례법리인 실질적 지배력의 개념은 일본 **아사히방송(朝日放送) 사건의 일본최고재판소 판결법리(1995년)**<sup>29)</sup>가 나오면서 구체화된 것을 참조한 것으로 이해된다.<sup>30)</sup>일본에서는 ‘지배력설’과

28) 그 후 88관광개발 사건(대법원 2014.2.13. 선고 2011다78804 판결)-특고종사자에 대한 사업주의 부당노동행위 참조.

29) 最三小判 1995. 2. 28. 労働判例 668号. 民集 49권 2호, 559쪽(아사히방송(朝日放送) 사건은 협력업체에서 파견된 근로자들로 조직된 노조가 원청인 아사히방송에 단체교섭을 요구했으나 아사히방송이 사용자가 아님을 이유로 거부하자 노조가 부당노동행위 구제신청을 한 사건이다. 최고재판소는 노조법상의 ‘사용자’에 대하여 다음과 같은 판단을 일반론으로 나타냈다. “노조법 제7조에서 말하는 ‘사용자’의 의미에 대하여 검토하기에, 일반적으로 사용자는 근로계약상의 **고용주**를 의미하는 것이지만, 같은 조가 단결권의 침해에 해당하는 일정한 행위를 부당노동행위로서 배제, 시정하여 정당한 노사관계를 회복하는 것을 목적으로 하는 점에서 보면, 고용주 이외의 **사업주**라 해도 고용주로부터 근로자를 파견을 받아 자기 업무에 종사시키고, 그 **‘근로자의 기본적인 근로조건 등에 대하여 고용주(하청기업)과 부분적으로라도 동일시할 수 있는 정도로 현실적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위’**에 있는 경우에는 ‘그 범위 내’에서 그 사업주는 같은 조의 ‘사용자’에 해당한다고 해석하는 것이 상당하다”).

‘근로계약기본설’로 구분되고, 일본 아사히방송 사건의 **최고재판소 판결은 근로계약기본설을 전제로 하면서 지배력을 포섭한 ‘절충설’에 있다고 이해된다.** 그리고 일본에서도 아사히방송 사건과 관련해 원청(사용자)의 하청노조의 **단체교섭을 거부한 것**인지에 대하여 중노위(인정), 행정소송 2심(부정), 최고재판소(역전 승소)에 대한 장기간 논란의 견해 대립이 있었다. 하지만 현대중공업 대법원 판결은 ‘**부당노동행위 당사자(지배·개입)로서의 사용자 범위**’와 ‘**단체교섭 상대방으로서의 사용자 범위**’를 달리 보아야 한다고 밝힌 바 있음을 유념해야 한다.<sup>31)</sup>

- ▷ 위의 법개정안은 위의 대법원 판례를 입법화한 것이라고 한다. 하지만 대법원은 단체교섭의 상대방으로서의 사용자 지위를 근로자와 ‘명시적 또는 묵시적 근로계약관계에 있는 자’로 판단한다. 법개정안의 사용자 범위 확대와 관련한 대법원 판례는 찾아볼 수 없다. 다만 하급심 판결은 있으나 개별 사건별로 상이하게 판결하고 있다.<sup>32)</sup>
- ▷ 그리고 노동계는 일본 최고재판소 아사히 사건 판결(1995)에서 언급했던 사용자는 “**근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니더라도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 또는 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력과 영향력이 있는 자도 같다**”는 개정안을 제안했다. 그런데 이러한 ‘실질적 지배력’ 규정은 일본의 아사히 방송 판결<sup>33)</sup>을 인용한 것으로 보여지나, 이는 ‘**위장도급에 준하는 사안**’에 대한 판결로 단체교섭상 사용자 지위에 대한 정의 규정으로 인용하기에 부적절하다고 판단된다. 일본 아사히 방송 사건의 최고재판소 판결 당시 일본은 파견법이 제정되지 않았던 시기에 우리 파견법상 파견관계와 같이 하청업체 소속 근로자들의 근로조건에 대하여 마치 **고용주와 동일시할 정도로 현실적·구체적으로 의사결정을 하였던 것에 대한 판결**이다.
- ▷ 일본의 경우 우리나라와 달리 노조법상의 ‘**사용자 정의**’ 규정이 없어서, 부당노동행위 규정(노동조합법 제7조)을 인용해 법원의 법률 해석에 따라 판단하고 있음도 유념해야 한다. 사용자의 부당노동행위에 대한 형사처벌 규정이 없다. 현대중공업의 대법원 판결이나 아사히 최고재판소 판결과 관련해, 이러한 **노조법 체계의 배경과 차이점 등을 고려하여 곧바로 ‘실질적 지배력’을 적용하는 것에는 무리가 있다.** 일본에서의 정확한 문헌 논의는 국내에서 논의 과정에서 좀더 일본에서의 학설과 판례 변천 과정에 대한 법해석상의 오해가 있었다.

30) 米津孝司, “日本法における集团的労働法上の「使用者」”, 「労働法律旬報」 1792号, 2013, 252쪽 ; 강주리, “다면적 노무제공관계에서 단체교섭 응낙의무자-일본법의 논의를 중심으로-”, 330쪽.

31) (2007두8881 판결 중에서) **법 제81조 제4호(지배·개입의 부당노동행위)**는 ‘근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위’ 등을 부당노동행위로 규정하고 있고, 이는 단결권을 침해하는 행위를 부당노동행위로서 배제·시정하여 정상적인 노사관계를 회복하는 것을 목적으로 하고 있으므로, 그 지배·개입 주체로서의 사용자인지 여부도 당해 구제신청의 내용, 그 사용자가 근로관계에 관여하고 있는 구체적 형태, 근로관계에 미치는 실질적인 영향력 내지 지배력의 유무 및 행사의 정도 등을 종합하여 결정해야 할 것이다.

32) 현재 대법원에는 현대중공업 사안(대법원 전원합의체)과 CJ대한통운 사안(대법원 소부)이 계류 중이다. 현대중공업 사안에서 원심(1,2심)은 회사의 사용자 지위를 부인하고(울산지법 2018. 4. 12. 선고, 2017가합20070 판결), CJ대한통운 사안에서 원심(1,2심)은 회사의 사용자 지위를 인정하고 있다.

33) 일본 최고재판소는 아사히방송이 하청업체 노조가 요구한 교섭사항 중 **자신이 스스로 결정할 수 있는 근로조건(프로그램 제작 업무에 관한 근무 할당 등 취업 관련 제반 조건 등)의 개선**을 요구하는 부분에 대해 정당한 이유 없이 단체교섭을 거부한 것에 대해 부당노동행위를 구성한다고 판시했다.

- ▷ 일본에서는 한국과 같은 과정을 겪으면서, 파견법을 제정됨과 동시에 ‘지배력설’에서 ‘근로계약 기본설’로 변천되어 왔고, 그 당시에 지배력설의 탄력 개념이 비판받아 변경되었음을 간과한 부분이 크다고 판단된다. ILO 전문가위원회가 요청한 사항도 하청노조에 단체교섭권 및 단체행동권 보장이 우리나라의 노사관계 현실에서 그대로 인정할 것인지를 확인할 내용이 많다. 다만, 단체교섭 안건의 내용에 따라 교섭의무가 달라지는 방안의 검토될 필요가 있다.
- 그런데 (일본의) 지배력설에 대하여 다음과 같이 비판을 받았다.<sup>34)</sup> (i) 부당노동행위 금지 규정의 사용자는 근로계약상의 고용주는 다른 독자적인 개념이라고 하나, ‘기본형’은 고용주이어야 하는데, 지배력설에서는 그러한 점이 정의 속에 명시되지 않은 것은 사용자의 정의가 기본형을 가지지 못하는 ‘탄력 개념’이 되었다. **외연이 얼마든지 확대되는 개방적 개념**이다.<sup>35)</sup> (ii) 사용자의 개념은 기본적으로 근로계약의 ‘상대방’ 내지는 이에 ‘근사’ 내지 ‘인접’ 관계에 있어야 하는데, 사용자성이 문제되는 기업 사례와 구별되지 않고, 동일한 기준에서 판단하는 정리되지 않은 상태에 빠져 있었다. (iii) 노조법상 전체의 사용자 개념이며, 단체적 노사관계의 일방 당사자인 사용자의 개념이기도 한데, 이러한 ‘사용자’ 개념은 ‘지배개입의 행위자(부당노동행위의 현실의 행위자)’와는 별개의 개념인데, 혼동된 논의로 빠져 있다.
- 그런데 ‘근로계약기본설’은 노조법의 ‘사용자’를 단체적 노사관계의 일방 당사자를 가리키는 독자적인 개념으로 파악하면서, 단체적 노사관계는 기본적으로 근로계약관계를 기반으로 성립하고, **그렇지 않더라도 근로계약관계에 근사(近似) 및 인접(隣接)한 관계를 기반**이 필요하다고 주장하는 견해이다.<sup>36)</sup>
- ▷ 단체협약의 규범적 효력에 중점을 두고 단체교섭을 통해 맺어지는 단체협약에서 결국 근로계약을 규정하는 **규범적 효력**이 예정되기 때문에 **단체교섭 응낙 의무(사용자인 지위)**가 부여되는 사용자는 **근로계약의 상대방(근로계약관계) 또는 이와 근사 내지 인접한 관계를 기반으로 성립**한다고 해석한다.<sup>37)</sup> 이러한 근로계약기본설은 아사히방송 사건의 판결문 중에서 “근로자의 기본적인 근로조건 등에 대하여” “**현실적·구체적으로 지배 결정할 수 있는 지위**”에 기초해 노조법상의 사용자를 인정하는 요건은 **근로계약관계로 볼 수 있는 ‘유사한 관계성’을 확인**하는 것이 필요하다.<sup>38)</sup>

34) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 781쪽.

35) 朝日放送事件最裁の調査官解説(最高裁判所判例解説(民事篇)), 1995年度, 222쪽(福岡右式 집필)는 ‘**외연이 얼마든지 확대되는 개방적인 개념**’이라고 평가했다.

36) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 781-782쪽; 荒木尚志, 「労働法」 第3版, 有斐閣, 2016. 733쪽. 최근 荒木尚志 교수는 ‘근로계약관계 또는 이와 근접 내지 동일시할 수 있는 관계’라는 표현을 사용하지만 거의 같은 취지라고 이해된다(菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 782쪽); 直井春夫, “朝日放送事件最高裁判決(最3小判 1995.2.28.)の讀まれ方”, 中労 1062호(2006), 6쪽; 山川隆一, “労組法7條と‘部分的使用者’概念”, 15쪽 등. 또한 朝日放送事件最裁の調査官解説(最高裁判所判例解説(民事篇)), 1995年度, 224쪽(福岡右式 집필)도 같은 취지이다; 권혁, “사용자개념 확대론에 대한 재검토”, 107-110쪽; 박지순, “단체교섭의 당사자로서 사용자개념”, 133-141쪽; 하갑래, 「집단적 노동관계법」 전정 제7판, 225쪽(근로계약상 사용자와 근접해 있거나 유사한 지위에 있는 자도 일정한 범위 내에서 당사자로 볼 수 있다).

37) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 783-785쪽; 菅野和夫, 「労働法」 제12판, 弘文堂, 2019, 1007-1010쪽; 寺田博, “団体交渉権論”, 「戦後労働法學説史」, 旬報社, 1996, 384쪽.

- ▷ 먼저 ‘근로계약관계에 근사(近似)한 관계를 기반으로 하는 사용자’와 관련해, 외부 노동력을 이용하는 유형 중 파견관계에서 ‘사용사업주의 단체교섭상의 사용자성’에 대해서는 파견사업주와 파견근로자가 직접 근로계약을 맺고 있고, 근로계약에 근거해 파견근로자의 근로조건이 결정되기 때문에 원칙적으로 ‘파견사업주’가 단체교섭의 주체가 된다고 본다. 다만 구체적 개별 사안에 대하여 누가 단체교섭에 응해야 하는 입장에 있는지를 노동위원회 또는 법원에서 판단된다.<sup>39)</sup>
- ▷ 파견법에서 노조법 등의 노동보호 법규에서 일정 기준은 ‘사용기업’을 사용자로 보아 법이 적용되기 때문에(노동기준법=파견법 제44조 제2항, 전형적으로는 ‘노동기준법상의 근로시간 규정의 준수’) 이러한 기준의 위반 문제가 발생하면 그 문제가 중요한 근로조건 사항으로 그 사항에 대한 사용사업주가 현실적·구체적인 지배를 행하는 사안에 한하여 사용사업주가 단체교섭에 응해야 한다고 본다.<sup>40)</sup>
- ▷ 검토할만한 사례로서는 ‘① 발주기업(‘사내업무위탁도급(사내하청)의 유형’, ② 모회사(‘모회사의 유형’)의 부분적 사용자성’, ③ ‘취업실태가 파견법의 구조 또는 근로자파견계약에서 정해진 기본적 사항을 일탈하여 행해진 근로자파견’, ④ ‘업무도급의 계약형식으로 행해진 근로자파견(‘위장도급’)에 대해서도 원청이 하청업체 근로자의 취업과 관계된 여러 조건에 그치지 않고, 고용 그 자체(채용, 배치, 고용종료 등)에 대하여 현실적·구체적으로 지배하고 있는 경우에 원청의 단체교섭 응낙 의무를 인정한다.<sup>41)</sup> 그밖에 ⑤ 근로계약관계에 근사한 그 밖에 사례(여행대리점(상용형파견)의 파견업자, 버스가이드 소개기업)가 있다.<sup>42)</sup>
- ▷ 다만, 모회사(친자회사)에서 지배력의 강약·양상은 다양하다. 그리고 기업 그룹에서 그룹기업에 걸친 노사협의 등의 노사관계가 형성되어 있는 사례도 ‘정책적인 문제’로 되었다. 이에 자회사가 모회사와는 별개의 경영체로서 자주적인 관리운동을 하며 근로조건도 모회사의 개입 없이 독자적으로 결정한다면 모회사의 사용자성이 부정된다.<sup>43)</sup>
- ▷ 또한 ‘근로계약과 인접(隣接)한 관계를 기반으로 하는 사용자’와 관련해, ‘가까운 ‘장래’ 및 ‘과거’(근로관계가 종료된지 장기간을 경과한 후의 단체교섭의 신청 사례)의 근로계약관계

38) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 783쪽; 김영문·이상윤·이정, 「부당노동행위제도와 원·하청 관계」, 279쪽(아사히방송 사건은 근로계약기본설의 입장을 명확히 취한 것이라고 본다).

39) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 289-290쪽.

40) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 289-291쪽(291쪽). 그 밖에도 노동안전위법법(제45조) 또는 남녀고용기회균등법(제47조의2) 등도 마찬가지이다.

41) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 289-290쪽, 782-791쪽; 菅野和夫, 「労働法」 제12판, 418쪽. ; 이러한 것은 최근 일본 중노위의 일련의 명령에서 취하고 있는 사고방식이다(菅野和夫, 「労働法」 제12판, 418쪽 각주 60) 참조). ; 윤애림, “지배기업의 단체교섭 응낙의무에 관한 한국과 일본의 법리 비교”, 300-302쪽.

42) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 787쪽. : 일본 아사히방송 사건 최고재판소 판례를 인용하는 하급심 판례는 ‘근로자’와 그 근로자와 근로계약상의 ‘사용자’(고용주) 이외, 그것 이외의 ‘사업주’(위탁자(수급자), 사용사업주 또는 모회사)가 등장하는 ‘삼자관계’의 사안을 다루고 있다. 달리 말하면, 하급심 판례 중에서 예를 들어 근로자의 퇴직(내지 해고) 후 또는 채용 전에서 과거 또는 장래에서 사용자가 노조법상의 사용자에 해당하는지 여부가 다루어진 ‘양자 관계’의 사안에서는 인용하고 있지 않다. 이 점을 명확하게 지적하는 견해도 있다(池田悠, “不當労働行為における使用者”, 123쪽).

43) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 786쪽.

의 가능성을 기반으로 하는 사용자'로서 현 시점에서 고용주가 아니지만 근로계약관계의 전후에 있는 기업에 대하여 문제되는 사례들이 있다. '가까운 장래 및 과거의 사용자성'(근로계약관계 성립의 현실적·구체적 가능성)을 검토해 판단할 수 있다.<sup>44)</sup>

- ▷ **입법 개선**으로도 여전히 해석상 다툼은 발생하며 적절한 개선을 위해 꾸준한 연구가 필요하다. 노조법 전체 체계상 **사용자의 정의**를 중심으로 유기적인 해석이 가능한 방안을 찾아야 한다.

#### IV. 결론

- 새 정부의 핵심과제는 노동개혁을 통해 '기업 경쟁력'을 제고하고, 기업을 통해 '청년의 괜찮은 일자리'를 제공하는 것은 주지의 사실이다. 정부가 국정 과제로서 입법과 재정 지원을 통해 국가역량을 업그레이드할 때다. 하지만 현재로서는 실용주의 정책인지 친노조·반기업 정책인지 판단하기가 이르다. 아직은 대통령의 국가 비전과 국정 운영을 큰 로드맵을 파악하기 어렵다. 시대 전환기의 국가 비전은 미래의 변화를 예측할 뿐만 아니라 폭넓은 관점에서 청사진을 제시할 필요가 있다. 국가 경제의 경쟁력을 위해 미래를 전망하고 혁신하는 정책이 일관성있게 추진하는 체제를 기대해 본다.
- 경제주체들은 모두가 경제 현안의 문제점을 진단하고 그 해결책을 강구해야 한다. **경제 현실을 보는 관점에 따라 노동정책에 대한 해석도 달라진다.** 실제 경제 현상과 향후 노동정책들이 긍정적인 결과를 가져올 것이라고 보기는 어렵다. 하지만 이러한 노동문제가 해결될 수 없기에 계속해 사용할 수 있는 프레임이다. **노동개혁을 혁신하려면 '노사정 대타협'**을 거쳐서 **국회, 노사단체, 정부, 개별 경제주체들이** 각자의 몫을 다해야 하는 과제를 안고 있다.
- ▷ 먼저 '**국회**'에서 입법화하는데, **차분히 꼼꼼하게 여론을 잘 수렴해 숙려의 과정을 거치면서** 협상력과 정치적 용기를 잘 발휘해 처리해야 한다. 지금의 여당은 정권교체 후의 입장에서 지난 정부에서 일관되게 반대해 왔기에 마무리를 해야 할 역할이 있기는 하다. 하지만 국익의 유리한 방향 내지 최대화를 위해 여야의 당리당락을 초월해 국정 전반을 고려하는 안목으로 신중하게 입법적 결단을 추진해야 한다. 조급증의 실책 및 소탐대실하지 말고 국민통합과 경제 회복력을 키우는 데 주력해야 한다. 전례 없는 수준으로 절박한 집중력을 발휘해 공동선을 위한 공조 체제로 정치의 선한 흔적을 남겨야 한다. **노란봉투법** 개정안의 국회 본회의의 통과는 한창인 막판 줄다리기로 데드라인까지 협상 타결에 이르지 않는 미지수이다.
- ▷ 또한 '**노사단체**'에 충분히 노란봉투법 도입에 대하여 **공동된 방안을 도출하는 노력이** 필요하다. '**노동계**'는 근로자의 생존권을 지키기 위한 최소한의 안전장치로 '**대화촉진법**'이라고

44) 菅野和夫(이정 역), 「일본노동법」, 788-789쪽.

하지만, ‘경영계’는 ‘불법파업 촉진법’ 및 ‘파업 만능주의’가 될 것이라고 상반되게 주장한다. 노동유연화, 외주화, 상시적 구조조정 등으로 노동시장에서 이중구조 심화를 완화할 필요성이 문제되어 왔다. 이것을 위해 간접고용 근로자(특수고용직, 하청근로자 등)들의 노동3권의 형해화를 노동3권을 강화해야 한다. 노동법제도 개선책으로 노란봉투법을 통해 노사자치를 통한 해결의 독려와 교섭 활성화를 통한 개선할 수 있는지를 검토해 볼 필요가 있다.

▷ 하지만 노란봉투법은 그 효과와 대상범위가 폭넓기 때문에 모든 쟁점에 대한 보편성을 갖고 구체적인 운용방안의 제시해 현재 경제 환경에서 구체적인 타당성과 실효성을 확보하려면 많은 연구와 논의가 축적되어야 한다. 물론 혁신이 자유로이 연계될 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 환경 변화, 사업장 특성 등을 고려한 유연한 대응을 위해서는 좀더 세밀하게 입법의 묘가 필요하다. 산업과 기업의 특성에 따라 일률적인 규율이 어렵기 때문에 좀더 유연한 접근이 필요하다. 민생 회복에 전념하려면 되도록 정치권의 정쟁을 피하고, 언론, 문화, 정치 담론에서의 변화를 촉구하며 공정한 시장질서를 회복시키는 바람직한 노동법 체계를 마련해야 한다. 노사단체 모두가 산업평화를 위해 지혜와 용기를 발휘해 진정한 실용주의에 기반해 대안을 제시해야 한다.

▷ 그리고 ‘정부’는 무리한 입법에 대해서는 국익을 위해 과감하게 브레이크를 걸어야 한다. 대통령은 노란봉투법에 따른 엄청난 변화, 파급효과를 충분히 인지하고, 이해관계자들과 협치할 수 있는 리더가 되어야 한다. 여론조사기관이 발표한 지지율 상승은 속도감 있게 성과를 내는 유능한 정부가 될 것이라는 기대가 반영된 결과이다. 우리에게 정책적 과제로 필요한 것은 진실인데, 무엇이 문제였는지를 냉철하게 따져야 한다. 이 때에 무기력한 야당의 숨은 기여도 포함해야 한다. 정부가 추진하는 국가정책을 진정성 있게 받아들여야 한다. 정부는 시장이 공정하게 작동할 수 있도록 법제도를 제공해야 한다. 정부가 앞장서 주도하되, 정부와 여당은 지금보다 더 책임있는 모습을 보여주어야 한다.

○ 영국의 에드워드 키는 ‘역사란 무엇인가’에서 “역사가는 과거를 상상하고 미래를 기억해야 한다”고 한다. 이에 (노동법)연구자도 과거를 돌아보고 AI(인공지능)시대의 미래를 전망하는데, 과거와 미래의 노동법을 함께 보아야 한다. 사실과 해석, 사회와 개인, 과학과 도덕, 순환과 진보 등의 대립되는 주제에 성찰과 통찰력을 제시해야 한다. 기업 환경에서의 예측 가능성과 자율성의 보장, 재산권 보호와 계약의 자유는 기초적인 전제이다. 이것이 정부에 의해 자의적으로 침해되어서는 안된다. 이를 위해 선결과제는 정부를 중심으로 규제 완화와 제도의 유연화를 추진해야 한다.

○ 결국 현재의 과제를 리셋(reset)하고자 한다면 사즉생(死則生)으로 각성과 노력이 필요하다. 리셋, 노동법의 전환점에서는 당위적인 규범을 지향하기보다는 실증적인 차원에서 직관과 다른 결과를 예상해야 하는 ‘경제의 패러독스’를 최소화하는 방안을 찾아야 한다. 노

란봉투법-노동조합법 개정 제2·3조의 개정-은 이대로 문제가 없는가? 노란봉투법은 장기  
간 노사관계 악화, 미래 일자리와 기업경쟁력에 악영향을 고려하면 규제 비용편익 및 경제  
적·산업적·노사관계 등 전방위적 효과를 시급하게 분석하고, 균형잡힌 대안책을 충분히  
강구해야 한다. 향후 최소한 1년 이상 노사정 및 전문가들의 충분한 ‘사회적 대화’와 협의  
를 통해 개선점을 찾고, 미비점을 보완하는 것이 필요하다.

-----

<발표자 소개> 이승길

미래노동개혁포럼 대표/한반도선진화재단 고용노동정책연구회 회장/ILO협회 부회장/소셜아시  
아포럼 한국측대표/경기지방노동위원회 공익위원/한국괴롭힘학회 공동회장(제1대)

(경력) 전 아주대 법학전문대학원 교수/성균관대 법학과 졸업, 동대학원(법학석사, 법학박사)/  
한국산업연구원 연구위원/동경대학 사회과학연구소 객원연구원/한국노동법학회·비교노동법학  
회·사회법학회·고용복지학회 등의 회장 역임

(저서/번역)

노동법의 기초연구(공동번역)(박영사, 2016)/노동법의 복권(공동번역)(중앙경제, 2017)/근로시  
간제도개혁(화이트칼라 이그젼션은 왜 필요한가)(번역)(박영사, 2017)/노동법의 현재와 미래(공  
저)(관악사, 2017)/근로시간법제의 과제와 전망(공저)(관악사, 2017)/인공지능(AI)의 근무방법  
과 법(번역)(박영사, 2019)/비정규직의 개혁(번역)(박영사, 2020. 4)/노동법상의 부당노동행위  
제도 개선방안(관악사, 2021. 2)/일본 노동법입문(번역)(박영사, 2021. 4)/NEW LABOR 일자  
리 개혁(공저, 중앙경제, 2021.10)/노동법의 과제와 지속가능성(공저)(관악사, 2022. 1)/디센트  
워크(번역)(박영사, 2022. 3)/노동법 판례해설 I(관악사, 2022. 8)/노동법 판례해설 II(관악  
사, 2023. 12)/노동법 전환기의 나침판(관악사, 2024. 5) 등

## 노란봉투법(노조법 제23조 개정) 평가와 과제에 대한 토론회

한광수 연구교수(강원대학교 비교법학연구소)

### I. 들어가는 말

노동조합 및 노동조합개정법(일명 ‘노란봉투법’) 제2조 및 제3조의 개정이 미칠 사회경제적 영향을 둘러싼 논의가 활발하게 이루어지고 있으며, 이에 대한 정치계는 물론 경영계와 노동계의 의견대립이 첨예하다. 특히 동법의 개정은 제19대 및 제20대 국회에서 발의되었으나 임기만료로 폐기된 바 있으며, 제21대 및 22대 국회에서 야당인 정의당과 더불어민주당의 주도로 발의되었으나 두 번에 걸친(2023년 12월, 2024년 8월) 대통령의 재의요구권(거부권) 행사로 입법화되지 못하였습니다.

그렇지만 윤석열 대통령의 탄핵으로 새롭게 출범한 이재명 정부는 친 노동자 정책을 표방하고 있으며, 자영업자, 플랫폼노동종사자, 특수형태근로종사자(특고) 등 그간 노동법 사각지대에 놓인 이들을 노동자로 인정하고 보호 대상을 확대할 방침을 밝힌 바 있으며,<sup>1)</sup> 노동자성 인정 범위 확대, 단체교섭권 확대 등을 공약사항으로,<sup>2)</sup> 국정기획운영위원회는 국정개혁의 우선적 추진과제로 설정하기도 하였습니다.

여당인 더불어민주당은 야당시절부터 동법의 입법을 강력하게 밀어붙여 온 바 22대 국회에서의 통과는 기정사실화되고 있습니다. 비록 야당인 국민의 힘 및 개혁신당 의원들의 반대에도 불구하고 더불어민주당 및 야2당이 협력하여 금년 7월 28일 국회환경노동위원회를 통과한 심사안은 8월 1일 국회법제사법위원회를 통과했으며, 여당인 더불어민주당은 2025년 8월 임시국회에서 처리를 예고한 상황 이어서 법안통과는 조만간 이루어질 것이 확실합니다.

2025년 국회 환경노동위원회 및 법제사법위원회를 통과한 법안은 2024년 폐기된 안보다 노동자보호측면에서 더욱 강화되었다는 점입니다.<sup>3)4)</sup> 또한, 노란봉투법에

1) 매일노동뉴스(어고은 기자), “[이재명 대통령 노동공약] 일하는 모든 사람은 노동자”, 2024.06.05.(<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=228338>).

2) 더불어민주당, “이제부터 진짜 대한민국(회복·성장·행복으로 국민통합)”, 『제21대 대통령 선거 더불어민주당 정책공약집 2025』, 2025, 293쪽.

3) 구체적으로 사용자의 범위와 관련하여 “근로자의 근로조건에 대해 실질적·구체적 지배·결정할 수 있는 지

대해 국민의 힘과 개혁신당 등 정치계와 경제계<sup>5)</sup>는 반대의 목소리를 분명히하고 있으며, 통과시에는 헌법재판소의 위헌소송을 제기하겠다고 밝히고 있으며, 학계에서도 이에 대한 우려의 목소리가 제기되고 있다는 점에서 동 법안에 대한 논의는 좀 더 숙고의 시간을 갖고 진행할 필요가 있다 하겠습니다.

그런 점에서 오늘의 학술심포지움은 굉장히 중요하다 할 것이며, 참으로 시의적절하다고 할 것입니다. 이런 중차대한 문제에 대해 오늘 학술심포지움에서 토론을 된 데 대해 감사의 말씀을 드립니다.

## II. 노란봉투법의 의의와 한계

### 1. 노란봉투법의 제안 이유<sup>6)</sup>

현행 노동조합법은 근로자 및 사용자 개념에서 고전적인 1:1의 노사관계를 상정하고 있어 특수고용노동자, 간접고용노동자 쟁의행위에 대한 민사면책규정이 유명무실화되고, 노동쟁의의 대상을 '근로조건의 결정'에 관한 사항으로 한정하고 있어 노동쟁의의 범위가 협소하고, 쟁의행위등으로 인하여 발생한 재산적 손해에 대한 민사면책의 인정 요건 또한 이 법에 의한 단체교섭 및 쟁의행위로 좁게 한정하여 노조활동이 제약되거나 노동조합 및 근로자가 생계에 곤란을 겪는 경우가 많음.

즉, 국가정책과 법원의 판례들이 재벌과 경영계 중심으로 운영돼 헌법상 노동삼권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)을 기존 노조법이 제대로 반영하지 못하고 있으며, 특히 협력업체 노동자나 간접고용 노동자들이 원청과의 단체교섭을 하기 어렵다며, 법안의 필요성을 강조한다는 의미이다.

---

위에 있는 자"에서 "업무에 실질적 영향력 행사 혹은 근로자의 근로조건 및 고용문제에 실질적 영향력 가진 자"로, 노동쟁의의 범위와 관련하여서도 "근로조건에 관한 사항"에서 "해고·근로자의 지위 기타 대우 등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조 제2호가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반"으로 더욱 구체화하고 있다.

- 4) 금번 발의되어 법제사법위원회를 통과한 개정안의 주요내용은 i) 사용자범위의 확대, ii) 노동조합의 개념과 관련하여 소극적 요건으로 '근로자 아닌 자의 가입'을 삭제, iii) 노동쟁의 대상의 확대, iv) 손해배상 청구의 제한(민사면책)과 관련하여 사용자의 불법행위로 인한 경우의 면책, 손해배상책임에 있어 개별 근로자에 대해서는 책임정도에 따른 비율차등부과, 손해배상에 대한 감면청구권의 신설, 신원보증인의 배상책임 면제, 노동조합존립 및 운영방해 목적 손해배상 청구 제한, 사용자의 손해배상등 책임면제 등이다.
- 5) 경제8단체는 "엄중한 경제 상황에도 상법 및 노조법 개정안이 국회에서 급물살을 타는 것에 대해 깊은 우려를 넘어 참담한 심정을 금할 수 없다"고 밝혔다. 이어 "'노란봉투법'이 국회에서 통과될 경우 기업들은 큰 혼란에 빠질 것"이라고 경고했으며(중앙일보(이동관기자), 경제 8단체 "상법 개정안·노란봉투법, 우려 넘어 참담", 2025.7.28. [출처:중앙일보] <https://www.joongang.co.kr/article/25355071>), 주한유럽상공회의소와 주한미국상공회의소(트초무)도 개정안 통과에 대해 우려의 목소리를 표명하고 있다.
- 6) 2022년 이은주의원 등 56인발의안의 제안이유의 주요 내용이다(국회, 의안정보시스템, [2117346] 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(이은주의원 등 56인)).

아울러, 노조행위 등으로 인한 손해배상의 배상청구의 범위가 지나치게 넓고 그 금액에 상한이 없어 노동조합의 활동이 위축되는 원인이 되고 있음.

이에 근로자, 사용자, 노동쟁의의 정의 규정을 수정하고, 손해배상 청구 제한을 확대하며, 개인에 대한 손해배상을 금지하는 등 조항을 개정 및 신설하여 개인 등에 대한 불합리한 손해배상을 제한하고, 헌법이 보장한 권리인 노동삼권을 실질적으로 보장하고자 함.

## 2. 노란봉투법의 법률적 의미와 한계

노란봉투법이 던지는 법률적 쟁점은 노동 기본권과 기업의 경영권(또는 재산권) 사이의 균형점을 어디에 둘 것인가 하는 문제로 요약할 수 있습니다. 헌법은 제33조에서 노동자의 단결권·단체교섭권·단체행동권을 보장하고, 제23조 등에서 재산권 보장도 명시하고 있습니다. 노란봉투법 논란은 이들 헌법 가치 사이의 충돌 문제를 어떻게 적절하게 조화해 나갈 것인가의 문제라고 할 수 있습니다.

### (1) 판례법 형성을 통한 보장의 법률규정을 통한 실효성 확보

먼저, 사용자성 관련하여 노동조합법은 근로계약관계에 있는 사용자를 기본전제로 하고 있습니다. 이는 법리상 당연하다고 할 수 있습니다. 그럼에도 노동현장에서는 모회사나 원청 및 사용기업이 자회사 및 하청, 파견업체 근로자에 대해 지휘명령권을 행사하거나 불법파견 등의 형태로 개입하는 경우가 많이 있어 왔습니다. 이에 법원은 묵시적 근로계약관계론을 통해([대법원 1995. 12. 22. 선고 95누3565 판결](#), [대법원 1997. 9. 5. 선고 97누3644 판결](#)) 및 실질적 지배력설의 입장을 취함으로써 모회사의 자회사에 대한 지배, 원하청 및 파견관계에서의 원청과 사용기업의 하청업체 근로자 및 파견업체 근로자에 대한 사용자성을 인정해 오고 있습니다([대법원 2010.3.25., 선고 20007두8881 판결](#)).

노란봉투법은 이러한 판례의 법형성을 통한 사용자성을 법률로 구체화한 것으로 입법의의가 있다 할 것입니다.

또한, 노동자의 쟁의권(단체행동권) 실효성 문제와 관련하여, 헌법은 쟁의권(단체행동권)을 보장하고 있지만, 현실에서는 기업의 거액의 손해배상 청구위협 때문에 쟁의권이 제대로 행사되지 못했다는 점입니다.

노동조합법 제3조와 제4조에서는 노동조합법에 의한 단체교섭 및 쟁의행위에 대해 민사면책 및 형사면책을 규정하고 있지만, 현실에서는 형사기소 및 거액의 손해배상 청구소송 등으로 많은 제약을 받아 온 것이 사실입니다.

노동조합법 제4조는 형사면책을 규정하면서도 이를 형법 제20조의 정당행위(위법성 조각사유)로 규정함으로써 기본적으로 불법임을 전제로 하고 있었습니다. 그렇기 때문에 법에 의한 정당한 쟁의행위임에도 형사기소로 이어짐으로써 정당한 파업권의 행사 자체가 어렵게 되었음을 부정할 수 없습니다.

법원이나 헌법재판소 역시 파업권의 행사에 대해 위법성조각설(대법원 1990.7.10., 선고 90도755판결; 대법원 2007.3.29., 선고 2006도9307 판결 등)을 취하였던 태도를 변경하여 구성요건해당성 배제설(헌법재판소 2010.4.29., 선고 2009헌바168 결정; 대법원 2011.3.17., 선고 2007도482 판결)로 변경하였다는 점에서 파업권의 행사는 헌법상 보장된 노동3권의 행사라는 점입니다.

법적으로는 “합법 파업이면 손해 청구를 못 한다” 라고 규정되어 있지만, 합법 파업의 인정 범위가 너무 좁았기에 결과적으로 많은 파업이 위법으로 간주되었습니다. 그리고 민사상 손해배상 책임과 가압류로 이어졌습니다. 이를 두고 국제노동기구(ILO) 등 국제사회에서도 한국의 과도한 노조 손해배상 관행이 노동권을 위축시킨다며 개선 권고를 했던 바 있습니다. 노란봉투법은 이러한 문제를 입법적으로 해결해보려는 시도라고 볼 수 있습니다.

## (2) 법안의 내용적 의의 및 한계

그렇지만 법안은 여당과 야당의 의사합치가 아닌 여당의 일방적 독주에 의한 측면을 부정할 수 없습니다. 경영계 역시 경영권에 대한 중대한 제한이라며 이에 대한 반대의 주장도 하고 있기도 합니다. 즉 노란봉투법은 기업 측의 권리 관점에서 보면, 손해배상 청구권과 경영권이 핵심입니다. 민법에서는 타인의 불법행위로 손해를 입으면 배상받을 권리가 기본적으로 보장됩니다. 노조 파업이 위법할 때 기업이 입는 손해(예: 생산 차질로 인한 손실)에 대한 배상청구는 당연하다고 할 수 있습니다.

노란봉투법은 이 배상 청구를 법률로 제한하는 것이므로, 일반 민사 원칙에 대한 예외를 만드는 것이라는 점에서 이에 대한 논의는 헌법의 노동3권과 재산권 보장이라는 기본권간의 충돌 문제가 되는 것이며, 기본권에 대한 제한은 헌법 제37조 제2항의 한계내에서 적정하게 조화되어야 할 것입니다.

또 하나 법리적으로 흥미로운 쟁점은 “연대책임의 제한” 부분입니다. 민법 제

762조에서는 공동불법행위에 대해서는 연대책임(부진정)을 규정하고 있습니다. 노동조합의 쟁의행위 역시 불법쟁의행위인 경우 노동조합과 쟁의행위에 참여한 개별 노동조합원이 공동불법행위책임을 부담하는 것은 당연하다고 할 수 있을 것입니다. 그렇지만 이러한 파업에 대한 거액의 손해배상청구소송은 결국 헌법상 보장된 노동3권의 제한이라는 점에서 지양되어야 할 것입니다. 파업을 주도한 노동조합에 대한 배상청구는 별론으로 하고, 개별 조합원에 대한 거액의 손배소 청구가 노동조합의 쟁의행위권을 제한하는 취지로 악용되어서는 안된다는 점입니다. 그렇다면 쟁의행위에 대한 손해배상청구를 원천적으로 제한하는 것은 기업의 재산권 침해라는 점 또한 고려할 필요가 있습니다.

사용자 정의를 확대하는 부분에서도 법률적 충돌 여지가 있습니다. 노동법상 근로자·사용자 개념은 오랫동안 형성된 법리가 있는데, 이를 바꾸면 다른 법률이나 판례와 충돌하거나 해석상의 혼란이 발생할 수 있습니다. 예컨대, 노조법상 사용자를 넓혀 놓으면 민사나 형사 책임 범위도 연쇄적으로 바뀌는가? 등의 문제입니다. 입법 문구도 “실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위”라고 했는데, 어느 정도 관여를 하면 실질적 지배로 볼 것인지 경계가 불분명합니다. 이는 결국 사법부의 해석에 맡겨질 부분이지만, 명확성 원칙(특히 형벌 법규라면 요구되는)이 충분히 지켜졌느냐 논란이 있을 수 있습니다. 다만 이 조항은 어디까지나 노조법(노사관계법)상의 정의 규정이므로, 헌법재판소가 명확성 원칙을 문제삼을 가능성은 높지 않다는 견해도 있습니다.

요컨대 법률적으로 보면, 노란봉투법은 노동법 영역에서 기존의 균형점을 노동자 쪽으로 이동시키는 법안임은 분명해 보입니다. 입법 정책적으로 타당한지에 대한 평가는 가치관에 따라 다르겠지만, 만약 입법이 된다면 경영계가 헌법소원 등 법적 대응에 나설 가능성이 높습니다. 실제로 과거에 비슷한 취지로 지방자치단체가 조례를 만들었다가 위헌 논란이 있었습니다. 그러나 반대로 노동계 입장에서는 이런 변화 없이는 법이 현실을 따라가지 못해 계속 노동권이 유린될 것이라고 보기 때문에 물러설 수 없는 것이라고 할 수 있습니다.

결국 이 문제는 입법부와 행정부, 사법부까지 얹힌 종합적 이슈라고 할 수 있습니다. 그렇게 때문에 노란봉투법의 추진(노동조합법 제2조, 제3조의 개정)은 노사정의 숙의 및 하계 등 다양한 목소리를 경청하여 법률이 가져올 파장과 내용적 한계 등에 대한 면밀한 검토 등을 거쳐 이루어져야 할 것입니다.

논란의 불씨를 완전히 해소하지 못한 채 추진된다면 이에 대한 논란을 계속될 것이며 이로 인한 사회적 파장은 심각화될 것임을 상기할 필요가 있습니다.

# 토 론 문

## － “노란봉투법 쟁점과 과제” －

서진두 (홍익노무법인 공인노무사, 법학박사)

먼저 두 분 발제자께 “노란봉투법의 쟁점과 과제” 전반에 대한 배움의 기회를 주셔서 감사드립니다. 말씀을 전합니다.

노란봉투법 입법을 위한 노사간의 충분한 논의의 장이 형성되지 못했다는 평가가 가능하다는 점에서 다소 아쉬운 면이 없지 않습니다만, 그러함에도 국회 통과 및 법률 시행이 예정되어 있다는 점에서 향후 시행령을 포함한 법령 개정 등을 바라면서 토론자가 느끼는 노란봉투법의 실무적 과제에 대한 견해를 제시합니다.

### 1. 단체교섭 절차 상 혼란과 과제

#### 가. 교섭 요구 사실 공고 및 교섭 참여노조 확정

노조법 일부개정 법률안(노란봉투법) 제2조 제2호에 따르면 만약 원청이 하청 근로자들의 근로조건에 대해 실질적, 구체적으로 지배 결정할 수 있는 지위에 있다면 하청 노조의 원청 회사에 대한 교섭요구에 대해 원청은 ‘교섭 요구 사실 공고’를 하여야 한다. 만약 이를 이행치 않으면 부당노동행위가 될 수도 있다.<sup>1)</sup> 교섭 요구 사실 공고문에는 의제 그 자체를 작성할 필요는 없기는 하다. 교섭 요구 사실 공고 기간 내에 교섭에 참여하려는 노조는 사용자에게 참여의사를 표해야 한다(노조법시행령 제14조의4).

이때 원청 노조도 참여해야 하는지 및 업종이 다른 하청업체가 다수이고 노조가 수개 존재할 경우 다른 하청 노조 모두가 교섭에 참여할 수 있는 것인지 등의 문제가 있다. 교섭단위와도 관련된 문제이지만 교섭 요구 사실 공고 시점부터 사용자, 노동조합 양 주체 모두를 혼란스럽게 하는 것이다.

원청 노조도 창구단일화 절차에 참여해야 한다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 이러한 견해는 너무 형식 논리적이다. 예컨대 하청 근로자들의 근로조건 등에 대해 원청 노조가 교섭대표노조가 될 수도 있기 때문이다. 따라서 원청 노조는 교섭에 참여하지 않는 법적 구조가 설계될 필요가 있다. 그래야 하청 노조가 온전한 단체교섭권을 향유할 수 있기 때문이다. 이와 같이 해결해야 할 과제가 많은 노란봉투

1) 서울행정법원 2025.7.25. 선고 2023구합55658·56231 판결.

법은 충분히 숙고되지 않고 시행 예정인 법으로 평가될 수 있다.

개정 법률안에 의해 사용자 개념을 확대하면서도 현행 법령을 그대로 유지한다면, 원하청 관계에서 원청에 대해 하청노조가 교섭창구단일화절차를 거치는 것은 사실상 불가능할 수 있다.

#### 나. 교섭단위를 분리해야 하는가의 문제

노조법 제29조의3에서는 교섭대표노동조합을 결정하여야 하는 단위는 하나의 사업 또는 사업장으로 하며, 다만, 하나의 사업 또는 사업장에서 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭 관행 등을 고려하여 교섭단위를 분리하거나 분리된 교섭단위를 통합할 필요가 있다고 인정되는 경우에 노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한쪽의 신청을 받아 교섭단위를 분리하거나 분리된 교섭단위를 통합하는 결정을 할 수 있다고 규정하고 있다. 즉 현행 노조법은 교섭창구단일화를 원칙으로 예외적으로 교섭단위 분리를 인정하고 있다.

한편 만약 별도의 법 개정 없이 현행법 하에서 해석을 통해 하청 노조, 특히 초기기업단위 노조(지회)의 교섭에 대해서는 창구단일화 절차의 예외를 인정하려면 하청을 ‘하나의 사업 또는 사업장’이 아닌 별개 사업으로 보아야만 가능해 보인다. 이 경우 하청 노조는 헌법상 단체교섭권 그 자체에 기해 사용자와 개별 협상이 가능하다는 견해가 제시될 수도 있다.

다만 현행 법령의 개정 없이는 교섭단위분리 신청에 따른 결정에 따라 교섭단위를 분리해야만 하청 노조만의 온전한 교섭권 확보가 가능하다는 견해가 유력해 보인다. 왜냐하면 개정 법률안 제2조 제2호 단서는 “근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다”라고 하여 ‘사용자’라는 단일 개념을 사용하고 있고, 노조법 제29조 ‘교섭 및 체결권한’과 제29조의2 ‘교섭창구 단일화 절차’에서도 모두 ‘사용자’라는 단일 개념을 사용하고 있을 뿐이므로 사용자는 교섭단위분리가 되지 않는 한 교섭대표노조와 교섭을 할 의무가 있는 것이다. 따라서 현행 법령이 개정되거나 교섭단위가 분리되지 않는 한 원청 노조도 교섭창구단일화 시스템에 포함될 수밖에 없다.

#### 다. 절차상 공정대표의무의 문제

만약 ‘노란봉투법의 절차법적 미비점’이 개선되지 않는 경우 공정대표의무도 문제가 될 수 있다. 특히 이는 단체교섭 절차 진행에서도 문제가 된다.

즉 절차적 공정대표의무의 대표적인 내용 중 하나가 교섭의제에 대해 소수노조의 의견을 교섭대표노조가 청취하고 공정하게 의견이 개진될 수 있도록 노력하는

것인데, 하청 노조의 교섭의제별 원청 사용자의 교섭의무가 구체적으로 확정되지 않은 상태에서 어떻게 소수노조의 의견을 청취할 수 있을 것인지 하는 문제가 발생할 수 있다.

물론 원청 노조와 하청 노조의 교섭단위가 분리되거나 하청 노조의 별도의 교섭권이 인정된다면 이 문제는 발생하지 않을 수 있다.

#### 라. 초기업단위노조 정규직, 비정규직 일괄 하나의 교섭 요구 관련

산별노조의 경우 조직편제를 통해 정규직 지회와 비정규직(하청) 지회를 하나로 통합하거나 또는 그렇지 않더라도 공동교섭단을 구성해 산별노조 자체 이름으로 교섭을 제기할 수 있다. 노동조합 자체는 하나이기 때문이다. 현행 노조법은 이러한 사태에 대해 해법을 가지고 있지 않다. 사실 원칙적으로는 정규직이 비정규직을 조합원으로 받고 차별 없이 노조활동을 하는 것이 바람직하지만 현실은 그렇지 못하기 때문이다.

이 경우는 더 심각한 문제가 발생할 수 있다. 즉 하청 근로자들의 요구안건을 정확히 알지 못하거나 또는 아는 경우라 하더라도 각 안건별로 원청이 실질적, 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는지를 판단해야 하기 때문이다. 따라서 이러한 문제에 대한 해소 없이는 결국 정규직 지회와만 먼저 교섭을 진행해야 하는 문제가 생긴다. 혹은 교섭의제별 판단을 위해 정규직 관련 교섭도 일시 중단해야 하는 문제가 생긴다. 노란봉투법이 이런 문제를 해소할 방안을 마련하지 못한다면 헌법상 노동3권 행사에 차질을 가져올 수도 있다.

#### 마. 소 결

위와 같이 교섭창구단일화 절차와 관련하여 많은 문제가 양산될 수 있고, 현재 시스템으로는 이러한 문제를 예방하거나 해결하기는 어렵다.<sup>2)</sup> 따라서 법률에 대한 불신과 “노사관계의 사법화” 등의 문제를 양산할 것으로 보인다. 이에 적절한 해결방안이 모색되어야 한다.

하청 노조의 교섭 제기 시 원청의 사용자성 인정 여부 및 교섭 의제의 적정성 내지 적법성 판단을 위해 노동위원회에 “사용자 해당 여부 및 교섭 의제 적정성 판단위원회”(가칭)의 구성이 요구된다.

아울러 교섭단위와 관련하여 많은 문제가 양산될 수 있다. 이에 하청노조의 독자적 교섭권 인정이 어렵다면 교섭단위 판단기준과 분리 방안 등에 대한 매뉴얼이나 해결 시스템의 구축도 고려되어야 한다.

2) 이승욱 교수도 “이러한 방향성을 충족하려면 노동조합법령의 대폭적인 개정이 필요불가결하다.”라고 한다(이승욱, “노동조합법 2.3조 개정에 따른 향후 과제”, 2025년 한국노동법학회 정책토론회 “노동조합법의 전환점 : 제2·3조 개정의 함의와 과제” 34p, 2025.08.19., 한국노동법학회).

## 2. 교섭 의제 문제

노조법 일부 개정법률안 제2조 제5호는 노동쟁의의 정의에 분쟁상태의 원인이 되는 ‘주장의 불일치’ 대상에 ①“근로자의 지위”, ②“근로조건에 영향을 미치는 사업 경영상의 결정”을 추가하고, ③“제92조 제2호 가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반”으로 인하여 발생한 분쟁상태를 추가하고 있다.

원하청 교섭에서 교섭 의제와 관련해서는 누구나 상상할 수 있는 다음의 문제점이 발생할 수 있다.

- 하청 노조(산별노조 포함)가 120개 조항의 단체협약안으로 교섭을 제기할 경우 교섭 의제별로 원청의 “지배, 결정 지위”를 구체적으로 각각 판단할 것인가? 언제까지 판단할 것인가?

- 타 노조의 의견을 청취할 경우 더 많은 교섭안 제기 가능

- 예컨대 하청 교체 시 ‘근로자의 지위’, 즉 고용승계 등에 대해서 원청은 지배, 결정 지위에 있는가, 즉 하청 노조가 제시한 교섭안으로서 교섭대상이 될 수 있는가와 같이 다양한 법리적 문제를 포함할 것으로 예상됨.

- “하청 도급계약 해지를 통한 정리해고 금지”는 근로조건에 영향을 미치는 사업 경영상의 결정으로 볼 수 있는데, 이 역시 원청이 지배, 결정 지위를 갖는지와 같이 교섭 의제별 판단에서도 구체적 내용상 판단의 어려움 존재

==> 교섭 의제별 원청이 지배, 결정 지위를 갖는지에 대한 빠른 판단을 할 수 있는 시스템이 확립되어야 함.

- 이상 -

## 반기업적 노란봉투법에 대한 평가 및 후속과제

자유기업원 고광용 정책실장

### 1. 반기업적 노란봉투법 추진과정 및 주요 내용

#### ■ 2024년 9월 폐기 노란봉투법의 재발의 추진 우려

더불어민주당과 조국혁신당·진보당 등 범야권이 대통령 재의요구권(거부권)에 막혀 두 차례 폐기된 '노란봉투법(노동조합 및 노동관계조정법 개정안)'을 공동 재추진하고 있다. 노란봉투법은 지난 2014년 쌍용자동차 파업 당시 노조원들이 47억원의 손해배상 판결을 받자, 시민단체들이 이를 돕기 위해 성금을 노란봉투에 담아 보낸 것에서 유래했다. 구체적으로 사용자 개념 및 노동쟁의 범위 확대, 노조가입자 제한 요건의 삭제 등을 담은 노조법 2조 개정안과 파업 노동자에 대한 손해배상 청구를 제한하는 3조 개정안으로 구성된다. 노란봉투법은 앞서 지난 2023년 12월과 2024년 8월 각각 21·22대 국회에서 야당 주도로 법안이 통과됐지만 윤석열 대통령이 법률안에 대한 거부권을 행사하면서 입법이 두 차례 무산된 바 있다. 더불어민주당의 주도 하에 군소 정당까지 합세해 또다시 반기업 정책을 밀어붙이고 있다는 우려가 나온다.

#### 노란봉투법 일지

- **2009** 쌍용차 노조, 정리해고 불복 파업
- **2013** 법원, 조합원에게 47억원 배상 판결
- **2014** 시민 중심 '노란봉투 캠페인' 시작
- **2022** 대우조선 파업으로 다시 수면위로 올라
- **2023** '노란봉투법' 국회 통과, 대통령 거부권 행사로 폐기
- **2024** '노란봉투법' 국회 재통과 및 폐기
- **2025** 제 22대 국회, '노란봉투법' 재차 발의

<그림> 노란봉투법 입법 추진과정

## ■ 재추진 노란봉투법, 작년 폐기 안보다 과도한 배상책임 완화

이번에 더불어민주당과 군소 야당들이 재추진하는 대표적 노란봉투법은 김태선 의원 대표발의(의안번호 2208800)으로, 지난해 9월 최종 폐기된 안보다 노동자의 권리를 더욱 두텁게 보호하는 방향으로 개정되어 재계의 우려가 한층 더 높아지고 있다. 특히 단체교섭이나 쟁의행위로 인해 사용자에게 손해를 끼친 노동자가 법원에 직접 배상액 감면을 청구할 수 있도록 허용하고 있으며, 법원이 배상의무자의 재정 상태와 지급 능력, 손해배상 청구액의 적정성을 종합적으로 고려하여 배상액의 전부 또는 일부를 면제하거나 감경할 수 있도록 한 점이 이전 안과의 핵심적인 차이점이다.

<표> 2024년 9월 폐기된 노란봉투법 골자

| 구분                      | 현행 노조법                                                          | 노란봉투법<br>(의안번호 2202444)<br>24년 9월 폐기                                  | 재발의안<br>(의안번호 2208800)<br>김태선 의원 대표발의                                                                                    |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 사용자의<br>범위              | 사업주, 사업의 경영부담자 또는<br>노동자에 관한 사항에 대해<br>사업주를 위해 행동하는 자로 한정       | 근로자의 근로조건에 대해<br>실질적·구체적 지배·결정<br>지위에 있는 자                            | 업무에 실질적 영향력 행사<br>혹은 근로자의 근로조건 및<br>고용문제에 실질적 영향력 가진 자                                                                   |
| 노동쟁의<br>범위              | ‘근로조건’의 결정’ 사항 한정                                               | ‘근로조건’에 관한 사항으로 확대                                                    | (좌 동일)                                                                                                                   |
| 손해배상<br>책임의<br>범위       | 쟁의행위 피해 발생 시 노조 및<br>조합원들을 공동불법행위자로<br>간주 해 총 손해발생액 전부<br>부담 전가 | 배상의무자 귀책 사유/기여도<br>고려 개별 책임범위 한정                                      | 배상의무자 귀책 사유와 기여도<br>고려 <b>개별적 책임범위 한정</b> ,<br><b>배상의무자</b> 재정상황과 지급능력,<br><b>손해배상 청구액 적정성 고려</b><br><b>배상액 면제 혹은 감경</b> |
| 신원<br>보증인<br>손해배상<br>책임 | (면제하는 규정 없음)                                                    | 신원보증인(노동자)이 단체 교섭,<br>쟁의행위, 그 밖의 노동조합<br>활동으로 인해 발생 손해에 대해<br>배상책임 면제 | (좌 동일)                                                                                                                   |

이 같은 조항은 언뜻 보면 노동자의 권익을 보호하기 위한 취지로 해석될 수 있으나, 실제로는 노동 현장에서 불법적인 파업이나 과격한 쟁의행위를 증가시키는 결과로 이어질 가능성이 크다. 그동안 불법 파업으로 인한 기업의 피해는 경영상 막대한 부담으로 작용해왔으며, 이는 국가 경제 전체의 활력을 떨어뜨리는 주요 원인으로 지적돼 왔다. 법원이 손해배상 청구액을 자의적으로 조정할 경우 기업 입장에서 정상적인 경영활동에 대한 법적 보호가 미흡해질 우려가 있다.

## 2. 노사분규 및 근로손실 현황

### ■ 노사분규의 지속적 증가(최근 10년 2배)와 근로손실일수의 감소(최근 10년 1/2)

최근 10년(2014~2023) 노사분규 건수는 평균 129.1건이었으며 2014년 대비 2023년에 약 2배 증가했다. 지난 2014~2022년 까지 100~140건 사이를 보이다 점차 증가해 2023년 223건까지 증가했다. 노사분규 발생 건수 자체가 꾸준히 늘고 있을 뿐만 아니라, 분규로 인한 사회적 긴장과 산업현장의 갈등 강도 또한 심화되고 있는 양상이 확인된다. 이에 반해 근로손실일수는 연도별로 다소 차이는 있지만, 2014년 65.1만일, 2016년에 가장 큰 203.5만일을 기록했다가 점차 감소세를 보이고 있으며, 2022년부터 30만일 중반대 수준을 유지하고 있다.

<표> 노사분규건수 및 근로손실일수(2014~2023)

| 구분         | 2014 | 2015 | 2016  | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 노사분규건수(건)  | 111  | 105  | 120   | 101  | 134  | 141  | 105  | 119  | 132  | 223  |
| 근로손실일수(천일) | 651  | 447  | 2,035 | 862  | 552  | 402  | 554  | 472  | 344  | 355  |

자료: 고용노동부 자료(지방노동관서의 노동동향보고서 및 근로손실일수 보고서).

### ■ 근로손실일수에 따른 사회경제적 비용 최근 10년치(2014~2023) 추산: 최소 3,735억원~최대 6,654억원

노사분규 및 근로손실에 따른 기업의 생산 차질 및 사회적 비용 부담은 여전히 적지 않은 상황이다. 근로손실일수에 따른 근로손실액을 사회경제적 비용으로 추산해보면, 최근 10년 간 총 최소 3,735억원(최저임금 기준)~최대 6,654억원(월평균임금 기준)으로 추산되었다. 최근 10년 평균치로 보면, 최소 311.3억원~최대 554.5억원으로 도출되었다. 최저임금과 월평균임금 기준으로 계산했기 때문에 상당히 보수적으로 계산된 결과다.

<표> 근로손실일수 기반 사회경제적 비용 추산(2014~2023)

| 구분                         | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 근로손실일수(천일)                 | 651   | 447   | 2,035 | 862   | 552   | 402   | 554   | 472   | 344   | 355   |
| 사회경제적 비용(억원)<br>(최저임금 기준)  | 271.3 | 199.5 | 981.7 | 446.2 | 332.5 | 268.5 | 380.7 | 329.3 | 252.1 | 273.2 |
| 사회경제적 비용(억원)<br>(월평균임금 기준) | 613.4 | 424.4 | 1,979 | 840.6 | 554.6 | 417   | 579.2 | 495.2 | 370.2 | 380.7 |

주1: 최저임금기준 비용 추산(연도별 1일 최저임금액\*근로손실일수)

주2: 월평균임금기준 비용 추산(연도별 월평균임금\*12개월/365일\*근로손실일수)

■ 주요국 근로손실일수(임금근로자 1천명당) 비교: 한국 35.2일 / 일본미국독일 176배3.7배5.7배

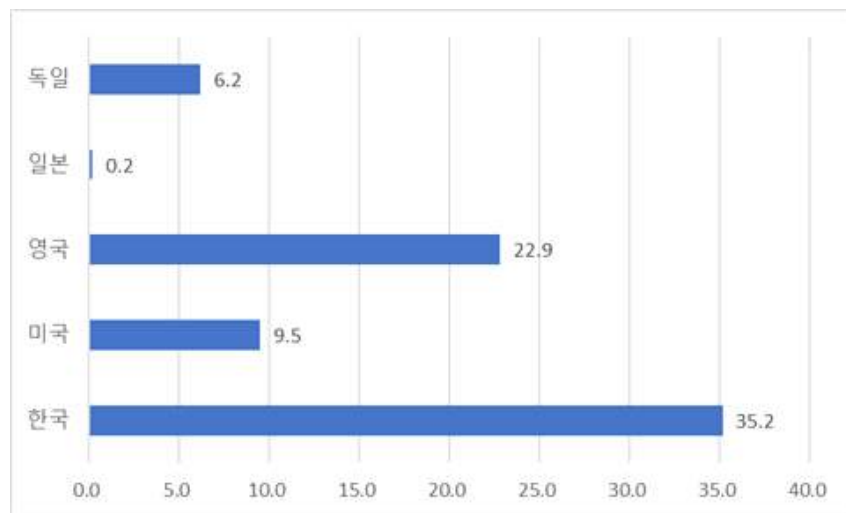
국가별 노동손실일수 비교를 위해 임금근로자 1천명당 노동손실일수를 계산해보면, 지난 10년 간 (2013~2022) 평균 한국이 35.2일인 반면, 미국 9.5일, 영국 22.9일, 일본 0.2일, 독일 6.2일로 나타나 우리나라가 가장 높았다. 최근 임금근로자 1천명당 노동손실일은 한국이 다소 줄었으나, 여전히 일본미국에 비해 각각 약 176배, 3.7배로 높게 나타나 세계적으로 근로손실일수가 비교적 높게 나타난다.

<표> 최근 10년 임금근로자 1천명당 국가별 노동손실일수 비교

| 구분 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016  | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 평균   |
|----|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 한국 | 34.7 | 34.3 | 23.0 | 103.5 | 43.2 | 27.5 | 19.7 | 27.5 | 22.7 | 15.9 | 35.2 |
| 미국 | 2.2  | 1.5  | 5.3  | 10.9  | 0.7  | 19.3 | 21.9 | —    | 7.7  | 16.3 | 9.5  |
| 영국 | 17.5 | 30.4 | 6.4  | 12.1  | 10.2 | 10.0 | 7.5  | —    | —    | 88.8 | 22.9 |
| 일본 | 0.1  | 0.4  | 0.3  | 0.1   | 0.3  | 0.0  | —    | —    | —    | —    | 0.2  |
| 독일 | 4.3  | 4.4  | 3.0  | 5.7   | 3.4  | 15.1 | 4.2  | 5.1  | 9.9  | 6.9  | 6.2  |

주: 임금근로자 1,000인당 노동손실일수=노동손실일수/임금근로자수(통계청 경찰인구 취업자 중 상용·작임·시작·일용직)\*1000

자료: 한국노동연구원(2024), 2024 해외노동통계.



자료: 한국노동연구원(2024), 2024 해외노동통계.

<그림> 최근 10년(2013~2022) 국가별 임금근로자 1천명당 평균 노동손실일수 비교

### 3. 재발의 노란봉투법의 문제점 진단 및 분석

#### ■ 재발의 노란봉투법의 위헌성1: 죄형법정주의의 명확성원칙 및 근로삼권 본질 위배

이러한 상황에서 사용자 범위 확대 및 노동단체의 불법행위에 대한 손해배상 책임 등 법적 제재 완화를 골자로 하는 사용자의 재산권 및 영업의 자유, 평등권 등에 침해 등 다음과 같은 위헌적 내용을 다수 담고 있다(차진아, 2024). 첫째, 사용자 개념을 과도하게 확장 혹은 근로자 아닌 자의 노조 가입 허용은 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배된다. 사용자 지위의 확대 대상이 되는 제3자는 교섭을 요구하는 근로자와 법률관계를 형성하고 있지 않다는 문제가 있다(박종희, 2024). 둘째, 노동쟁의 행위 대상의 근로조건 확대는 사용자가 결정할 수 없는 사항이나 사용자의 경영권 본질에 해당하는 사항에 대해서도 노사간 쟁의행위가 빈번하게 발생시킬 수 있는 우려가 커서 헌법상 근로삼권의 본질에 벗어날 가능성이 있다.

#### ■ 재발의 노란봉투법의 위헌성2: 사용자 재산권 침해 및 손해배상청구권 형해화

배상책임의 경감 조치는 기업의 재산권과 법적 안정성을 침해하는 결과로 이어질 가능성이 크다. 첫째, 손해배상책임의 제한으로 불법파업이나 폭력파괴 행위에 대한 면책권 부여로 법치주의 근간 훼손 및 사용자 재산권 등 기본권의 과도한 침해가 우려되어 위헌성을 띠고 있다(차진아, 2024). 둘째, 손해배상 책임 미면책 불법행위에 대한 연대책임 배제 및 책임의 개별화는 실제 가능하지도 않고, 사용자의 손해배상청구권을 형해화는 문제가 발생한다(차진아, 2024). 법적 책임의 면제나 감경이 쉬워질수록 일부 노동조합은 법적 제재를 우려하지 않고 더 강력한 파업이나 불법적 행동을 선택할 수 있으며, 이는 합법적인 쟁의와 비합법적 쟁의 간의 경계를 흐릿하게 만들어 산업현장 내 갈등을 증폭시킬 우려가 있다. 결과적으로 불법 파업을 조장하고 분규의 장기화를 유도하는 제도적 허용으로 해석될 소지가 있다.

#### ■ 노란봉투법 시행시, 파업 만능주의 확산 및 사회갈등 장기화 우려

노란봉투법이 시행될 경우, 파업이 사실상 면책되는 구조로 인해 ‘파업 만능주의’가 사회 전반에 확산될 수 있다는 우려가 커지고 있다. 개정안은 사용자 개념을 확장하고, 쟁의행위로 인한 손해배상 책임을 제한함으로써, 기존 법체계가 규율하던 노사 간의 균형 있는 책임 구조를 무너뜨릴 수 있는 소지를 내포하고 있다. 특히 정당한 쟁의행위와 불법적인 위법행위 사이의 경계를 모호하게 만들고, 위법성이 인정되는 경우조차 실질적인 손해배상 책임을 회피할 수 있도록 하는 조항들은 파업 만능주의 확산으로 이어질 것이라는 지적이 제기된다.

노동자의 권익 보호는 중요하지만, 그 보호가 사회질서를 훼손하는 방향으로 확대된다면, 이는 결국 전체 국민에게 불이익을 초래하는 결과로 이어질 수 있다. 예를 들어, 대규모 불법 점거나 생산시설 봉쇄와 같은 위법적 행동이 ‘노조 활동’이라는 이름 아래 묵인된다면, 이는 시민의 법 감정과 충돌하며 법 집행의 정당성까지 흔들 수 있다. 법적 책임 없는 쟁의행위가 반복될 경우, 사회 갈등은 장기화되고, 노동시장의 신뢰 기반은 심각하게 훼손될 수 있다.

## ■ 빈번하고 강도 높은 노사분규의 악순환으로 기업투자 환경 악화 우려

나아가 빈번하고 강도 높은 노사분규는 국내 기업의 투자 심리를 위축시킬 뿐 아니라, 외국인 투자자의 신뢰도 저하로 이어질 수 있다. 노동시장에 대한 법적 안정성이 결여된 상황에서, 기업들은 보다 유연한 투자환경을 가진 국가로 이탈할 가능성이 있으며, 이는 국가 경쟁력 측면에서도 심각한 손실로 이어질 수 있다. 이러한 점에서 노란봉투법 개정안은 사회적 형평성을 넘어서 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 구조적 리스크를 내포하고 있다는 비판을 면하기 어렵다.

나아가 국제경쟁력이 중요한 시대적 상황 속에서 이와 같은 개정안의 추진은 기업의 글로벌 경쟁력을 약화시키고 해외 투자자들에게 불안감을 주어 국내 투자 환경에 악영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 재계는 물론 학계에서도 이 법안의 추진을 재검토하고 신중한 논의를 거쳐야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

## ■ 트럼프발 관세 압박에 국회의 입법 공세까지, 한국 기업에는 ‘엎친 데 덮친 격’

트럼프 행정부 시기의 고율 관세 정책은 한국 기업에게 실질적인 타격을 안겨준 대표적인 보호무역 조치였다. 철강·알루미늄 제품에 대한 25% 관세 부과, 상호관세 원칙에 따른 압박, 중국과의 무역전쟁에 따른 공급망 불안은 모두 한국의 수출 주력 산업을 정면으로 겨냥한 조치였다. 이로 인해 많은 기업들이 미국 시장에서의 가격경쟁력을 상실했고, 일부 기업은 생산거점 이전과 우회수출 등 고비용 대응책에 의존해야 했다. 실제로 한국의 대미 수출은 관세 부과 이후 수년간 둔화되었고, 수출 감소에 따른 부가가치 창출 저하 역시 불가피하게 이어졌다.

이처럼 외부 무역환경이 악화되고 있는 가운데, 국내에서는 '노란봉투법'과 같은 노동 관련 입법이 추진되고 있다. 해당 법안은 사용자 개념을 확장하고, 파업에 따른 손해배상 책임을 제한하는 내용을 담고 있다. 이는 기업 입장에서 노사 분쟁 발생 시 법적 대응 수단이 축소되고, 생산 차질에 따른 경영 리스크가 더욱 가중될 수 있음을 의미한다. 특히 제조업과 수출 중심의 기업 구조를 갖고 있는 한국에서, 국제 무역환경의 불확실성과 함께 국내 노동 환경의 불균형한 변화는 기업의 경영 안정성을 크게 흔드는 이중 압력으로 작용할 수 있다.

이미 트럼프발 관세 장벽으로 인해 세계 시장에서의 입지가 흔들리고 있는 상황에서, 국내에서조차 기업 활동을 제약하는 입법이 이어진다면, 우리 기업들은 더 이상 대응 여력을 잃고 경쟁력을 상실하게 될 우려가 크다. 이는 단지 개별 기업의 문제가 아닌, 국가 수출 산업 전반과 고용 안정성에도 악영향을 미치는 구조적 위험 요인이다. 따라서 지금 필요한 것은 기업 환경을 옥죄는 법적 규제 강화가 아니라, 글로벌 보호무역주의 속에서 우리 기업이 생존하고 경쟁력을 유지할 수 있도록 노사 균형을 고려한 신중한 입법 접근이다.

## 4. 후속과제

### ■ 노란봉투법: 노조 과보호 입법이자 ‘노정유착’ 우려

노란봉투법이 본격적으로 추진될 경우, 입법 방향과 그 정치적 배경을 두고 노정유착 논란이 제기될 가능성이 있다. 실제로 법안의 주요 수혜 주체가 일부 강성 노조라는 점에서, 특정 정치 세력과 노조 간의 유착 가능성을 의심하는 시선이 제기되고 있으며, 노동계의 입장이 과도하게 반영된 법안이라는 비판도 존재한다. 정부와 노동계 간 협력 구조를 넘어서 ‘관계의 불균형’을 둘러싼 논란으로 변질 여지가 있다.

### ■ 입법 후 후속과제: 지배결정 지위에 대한 명확한 세부규정 마련 등 대통령령(시행령) 차원 접근

노란봉투법은 불법 파업을 정당화하고 기업의 정상적인 경영활동을 제약하는 반시장적 경제악법이다. 국내 기업은 미 트럼프 행정부의 관세정책, AI반도체 등 첨단산업의 글로벌 경쟁 가속화, 고금리고환율 등 대내외적 불확실성 속에서 노란봉투법의 추진은 우리 경제를 더욱 어렵게만 할 것이다. 그럼에도 현재 국회에서 재발의 되고 있는 노란봉투법은 두 차례 대통령의 거부권 행사에도 불구하고 민주당 주도로 통과될 것으로 판단된다.

그래서 후속과제로, 사용자성의 정도나 모회사(친자회사)에 대한 지배력의 양태는 다양한데, 이를 모두 인정할 수는 없을 것이다. 대통령령(시행령) 차원에서 사용자 개념의 확대를 신중하게 접근하면서 동시에 지배결정 지위에 대한 명확한 세부규정(사용자성이 인정될만한 요건과 지속성 여부)을 마련할 필요가 있다. 예를 들면, 이승길 교수님의 의견처럼 자회사가 모회사와 별개로 경영체로서 자주적 관리운 영을 하며, 근로조건도 모회사 개입 없이 독자 결정시 모회사의 사용자성은 부정되는게 맞을 것이다.

### ■ 행정적 접근

이승길 교수님 말씀대로, 노란봉투법이라는 강력한 규제법안 시행 이후에 비용편익 분석, 더 나아가 사회경제적 비용 및 산업에 대한 전방위적 파급효과에 대한 면밀한 분석을 통해 이를 상쇄시킬 수 있는 방안들을 마련해나가야 한다. 이러한 연구(매년 상시적)를 고용노동부-한국노동연구원/산업통상 자원부-산업연구원 등에서 이루어질 수 있도록 국회(야당) 차원에서 요구해야 한다.

### ■ 참고자료

- 고용노동부 노사관계지원과(2024.10.), 연도별 노사분규 발생건수 및 근로손실일수(2023년)
- 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안, 의안번호 2202444. 환경노동위원장 대안발의.
- 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안, 의안번호 2207799, 김태선 의원 대표발의.
- 박종희(2024), 노조법상 사용자 지위 확대에 관한 입법적 논의의 평가와 제언, 노동법포럼 제43호.
- 차진아(2024), 노조법개정안(노란봉투법)의 위헌성 여부에 대한 검토, 강원법학 제76권.
- 한국노동연구원(2024), 2024 KLI 해외노동통계.

## <미래노동개혁포럼 토론회>

# 노란봉투법 누구를 위한 입법인가? 입법에 대한 평가 및 후속과제

인사노무컨설팅 율 윤형석 노무사

### 1. 노란봉투법의 문제점 진단 및 분석

헌법 제33조에서는 노동자의 단결권·단체교섭권·단체행동권을 보장하고, 제23조 등에서 재산권에 대한 보장을 명시하고 있습니다. 요컨대, 노란봉투법을 둘러싼 논란은 헌법 제 규정 및 가치 사이 충돌의 문제를 어떻게 적절하게 조화해 나갈 것(비례 원칙, 조화적 해석 등)인가와 관련된 문제라고 할 수 있겠습니다.

#### □ 사용자 범위 확대 등 죄형법정주의의 명확성 원칙 위배

- 죄형법정주의는 법이 처벌의 근거가 될 범죄와 형벌을 명확하게 규정해야 한다는 원칙인데, 노란봉투법의 사용자·노동쟁의 등 주요 개념의 불명확성은 형사처벌의 범위와 요건을 모호하게 만들어 법적 안정성과 예측 가능성을 저해하게 됩니다.
- 개정안은 “사용자”의 범위를 기존 ‘근로계약의 당사자’에서 ‘근로조건에 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 자’까지 확대하고 있습니다. 이때 “실질적·구체적 지배·결정”의 기준이 모호하여, 사용자의 범위가 명확하지 않고, 사전에 특정할 수 없는 다수의 사용자가 형사처벌의 대상이 될 수 있어 죄형법정주의(형벌의 기준과 내용을 명확히 규정해야 한다는 헌법적 원칙)에 위배된다고 할 것입니다.
- ‘노동쟁의’의 정의 역시 ‘근로조건의 결정’에서 ‘근로조건’으로 확대되면서, 그 해석 및 적용범위가 불명확해졌다는 비판도 잇따르고 있습니다. 즉, 처벌 근거가 되는 요건 자체가 명확하지 않다는 문제가 발생하게 된 것입니다.

## □ 사용자 재산권, 평등권, 직업의 자유 등 기본권 침해 및 손해배상청구권 형해화

불명확한 처벌 요건 확대로 인해 산업현장에서 불필요한 법적 분쟁이 증가하고, 사용자(기업주)의 경영권, 직업의 자유, 재산권, 평등권 등의 헌법상 기본권이 침해될 소지가 높다는 점이 문제가 될 것입니다.

### - 사용자의 재산권 침해와 관련하여

노동조합의 쟁의행위 결과로 사용자에게 발생하는 손해에 대해 손해배상 청구가 과도하게 제한되거나, 완전히 배제될 경우 사용자의 재산권(헌법 제23조)이 지나치게 제한된다고 판단될 수 있습니다. 예컨대 명백한 불법행위(폭력, 재산파괴 등)로 입은 상당한 재산상 손해조차 손해배상을 청구할 수 없다면 재산권 침해 소지가 커질 것입니다.

### - 사용자의 평등권 침해와 관련하여

법 적용대상이 불명확하거나 일부 사용자만 과도하게 포괄될 때 평등권(헌법 제11조) 침해가 발생할 수 있겠습니다. 예컨대 ‘실질적으로 근로조건에 영향력을 미치는 사용자’ 규정으로 인해 사업의 실제 실권자 뿐 아니라 지배주주, 계열사 임직원 등 일반적으로 예상하지 못한 대상자까지 책임이 확장될 경우 등과 같이 합리적 근거 없이 특정 집단에만(사용자 측) 불이익이 돌아가는 경우 평등권 침해 소지가 커질 것입니다.

### - 사용자의 직업 선택의 자유(경영권) 침해와 관련하여

(노동쟁의 개념의 확장 등에 따라) 경영책임 범위의 불명확성과 손해배상 위험의 확장으로 인해 경영판단의 자유가 위축될 경우 직업 선택의 자유(헌법 제15조)의 침해가 발생할 수 있겠습니다. 예컨대 사용자 범위가 모호해 이사·지배주주 등도 예측하기 어려울 정도로 언제든지 손해를 배상할 책임을 지는 경우 위 직업 선택의 자유(경영권)에 대한 침해 소지가 커질 것입니다.

## □ 시행 후 발생할 수 있는 제 문제

불합리한 외주·도급 구조 개선, 노동권·교섭력 강화, 내수 진작 등의 긍정 효과의 기대를 바라보는 입장도 있으나, △ 파업 만능주의 확산(불법파업 조장 및 방조, 노조방탄법, 피해자 희생 강요), △ 사회갈등(노사분규) 장기화, △ 산업현장 및 생태계 혼란(교란) 및 붕괴 (해외이전, 국내산업 공동화 현상 현실

화), △ 글로벌 경제체제 하 기업경쟁력 약화 등 (한국 기업 + 한국에 진출한 글로벌 기업 까지의 이중고 문제), △ 노동시장 양극화 및 일자리 위축 가능성, △ 법적 불확실성 및 사회적 신뢰 저하(위법행위까지 노동조합의 활동이라는 이름 하 용인이 된다면 사회 신뢰와 법 질서가 훼손될 수 있음)의 문제가 발생할 수 있겠습니다.

## 2. 후속과제 등

### □ 입법 ‘본질’에 대한 고민

：정권교체 후 사회통합 및 결속 등의 관점 하 입법 ‘취지’에 대한 재고

조기대선으로 다수 야당은 절대다수 여당이 되었고, 정권도 교체된 상황에서 다수 야당 시절 기존 입장만을 고수하여 무리하게 개정안 강행하는 등 무소불위의 권력 행사 및 입법권을 남용해서는 안 될 것입니다.

### □ 입법 ‘시기’에 대한 재고 : 졸속적 입법(2026 지방선거 전 공략)

(절대다수 여당 주도 환노위 법안 소위원회 및 전체회의 통과, 법제사법위원회 전체회의 통과, 이후 국회 본회의)

노란봉투법은 다각적이고 종합적인 사회적 합의의 부재, 법리적·실무적 준비의 부재 등 여러 가지의 문제점을 가지고 있다 할 것이므로,

△ 충분한 숙의와 사회적 합의 과정 강화(노동계, 사용자, 정부, 정치권을 포함한 광범위한 이해관계자의 의견 수렴과 합의를 위한 충분한 시간을 확보 및 사회적 대화와 협의체 구성도 필요), △ 법률 및 정책의 전문적 검토 보완(법리적 명확성, 헌법 적합성, 현실 적용 가능성 등을 재검토하고, 모호한 조항 보완 및 예측 가능성 제고를 위한 입법 개선이 필요), △ 실무적 전환 대책과 지원 정책 마련(법 시행 초기 혼란을 줄이기 위한 구체적 부칙과 경과규정, 노사 갈등 조정 및 중재 강화, 교육 및 행정 가이드라인 제공 등 실무 지원책을 함께 마련), △ 정치적 갈등 최소화를 위한 중립적 접근(노동권 강화와 경영권 보호 사이 균형을 유지하는 정책 방향을 마련하고, 입법 과정에서 정치적 대립으로 인한 부작용을 최소화하는 절차 개선이 필요)이 필요할 것입니다.

### □ 입법 ‘내용’에 대한 재고

- 사용자 개념의 확장 및 불명확성과 관련하여

노란봉투법은 ‘근로조건에 대해 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 자’로 사실상 사용자의 범위를 법적으로 명확하게 ‘확대’했습니다. 이로 인해 핵심 경영진뿐 아니라 지주회사 임원, 대주주, 모회사 임직원 등 다양한 주체가 사용자로 포함될 수 있습니다. 이러한 판단 기준 모호성과 관련하여 ‘실질적 지배력’ 정도를 어느 선까지 인정할지와 관련한 법률, 행정해석, 대법원 판결 등에서도 구체적 기준이 없어 법적 예측가능성을 저하시키고 있습니다.

- 손해배상 청구 제한 조항과 관련하여

노란봉투법인 그 입법의 ‘효과’ 및 ‘대상’의 범위가 너무나 폭 넓어 법적 안정성 및 구체적 타당성, 실효성 확보 필요할 것입니다.

노동조합의 쟁의행위가 ‘정당한 쟁의행위’로 인정되는 경우, 사용자는 해당 쟁의행위로 인한 손해에 대해 손해배상을 청구할 수 없을 것인데, 노동조합의 쟁의행위가 ‘불법 쟁의행위’ 및 ‘불법행위’에 해당하는 경우라도, 손해배상을 주장하는 사용자에게의 입증책임의 수준이 높아져 사용자의 손해배상 청구가 사실상 어렵게 될 수 있습니다. 이에 대해 입증책임의 범위 및 시행령 등에 따른 손해배상액의 상한선 제한과 같은 후속조치가 필요할 것입니다.

- 노동쟁의의 범위 확대 및 관련 규정 모호와 관련하여

기존에는 노동쟁의가 주로 임금, 근로시간, 근로조건 등 ‘근로조건’의 결정’에 국한되었으나 노란봉투법은 노동쟁의 개념을 ‘근로조건’ 전반으로 넓히면서, 생산시설 이전, 해고, 인력 감축 등 경영권에 속하는 사안까지 포함될 수 있도록 범위를 확대했습니다. 이로 인해 기존보다 훨씬 광범위한 사항이 노동쟁의 대상이 될 수 있다는 것을 의미합니다.

‘근로조건’의 개념이 넓어져 결국 전적으로 해석론에 맡겨질 것이고, 나아가 쟁의행위의 적법성 판단 또한 더욱더 불명확해질 것이므로 (기업 현장에서 혼란과 갈등이 커질 수 있으므로) 이에 대한 구체적 기준 마련이 필요해 보입니다.

- 형사처벌 및 행정제재 관련 조항의 문제

- 부칙 및 전환 대책 등의 부족과 관련하여

법 시행일과 경과조치에 대한 부칙은 있으나, 사용자 범위 확대, 손해배상의 제한, 노동쟁의 범위 확대 등 주요 내용의 적용 시기와 경과규정은 명확치 않아 실무상 매우 큰 혼란이 우려됩니다. 나아가 법 시행 이후 예상되는 소송과 갈등 대응을 위한 조정, 중재, 상담 지원 등 제도적 지원책과 사용자·노동조합 교육, 행정기관 가이드라인 마련이 부족해 현장 부담의 가중은 더욱 커질 것입니다. 이러한 부칙과 전환대책의 미흡은 법 적용의 불확실성을 심화시키고, 노사 모두에게 소모적 분쟁과 직·간접적 비용부담을 초래할 것이고, 사회적 합의 구축에 부정적 영향을 미칠 것인바, 이에 대한 대책 마련이 시급하다 할 것입니다.

### 3. 기타 의견

노란봉투법은 민주노총 등 노동계의 강력한 요구와 정치권(특히 여당)의 적극적인 입법 추진이 맞물리면서 노동계와 정부(정치권) 간 (노정) 유착 의혹을 제기하지 않을 수 없습니다. 이에 노사정 균형은 커녕 노사정 불균형은 더욱 커질 수 있다는 점에서 매우 우려가 되는 현실입니다. 노사정 등 최소한의 공감대 형성이 매우 필요해 보이는 시점이라 판단되며, 궁극적으로는 중립적이고 균형 잡힌 노사 정책 추진과 사회적 합의 과정의 보완이 필요하다 할 것으로 사료됩니다.