

노란봉투법 재발의의 문제점과 대응과제

한규민·고광용

1 노란봉투법의 재추진 논란

■ 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

〈그림1〉 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 배상 의무자의 재정 상태와 지급 능력, 손해배상 청구액의 적정성을 종합적으로 고려하여 배상액의 전부 또는 일부를 면제하거나 감경할 수 있도록 한 점이 이전 안과의 핵심적인 차이점이다.

〈표1〉 2024년 9월 폐기된 노란봉투법 골자

구분	현행 노조법	노란봉투법 (의안번호 2202444) 24년 9월 폐기	재발의안 (의안번호 2208800) 김태선 의원 대표발의
사용자의 범위	사업주, 사업의 경영부담자 또는 노동자에 관한 사항에 대해 사업주를 위해 행동하는 자로 한정	근로자의 근로조건에 대해 실질적·구체적 지배·결정 지위에 있는 자	업무에 실질적 영향력 행사 혹은 근로자의 근로조건 및 고용문제에 실질적 영향력 가진 자
노동쟁의 범위	'근로조건의 결정' 사항 한정	'근로조건'에 관한 사항으로 확대	(좌 동일)
손해배상 책임의 범위	쟁의행위 피해 발생 시 노조 및 조합원들을 공동불법행위자로 간주 해 총 손해발생액 전부 부담 전가	배상 의무자 귀책 사유/기여도 고려 개별 책임범위 한정	배상 의무자 귀책 사유와 기여도 고려 개별적 책임범위 한정 , 배상 의무자 재정상황과 지급능력, 손해배상 청구액 적정성 고려 배상액 면제 혹은 감경
신원 보증인 손해배상 책임	(면제하는 규정 없음)	신원보증인(노동자)이 단체 교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 인해 발생 손해에 대해 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 입장에서는 정상적인 경영활동에 대한 법적 보호가 미흡해질 우려가 있다. 본 이슈보고서는 국내외 경제위기 속에서 재추진되는 노란봉투법의 문제를 살펴보고 대응과제를 모색하고자 한다.

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.

〈표2〉 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.

〈표3〉 근로손실일수 기반 사회경제적 비용 추산(2014~2023)

단위: 억원

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 (최저임금 기준)	271.3	199.5	981.7	446.2	332.5	268.5	380.7	329.3	252.1	273.2
사회경제적 비용 (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)

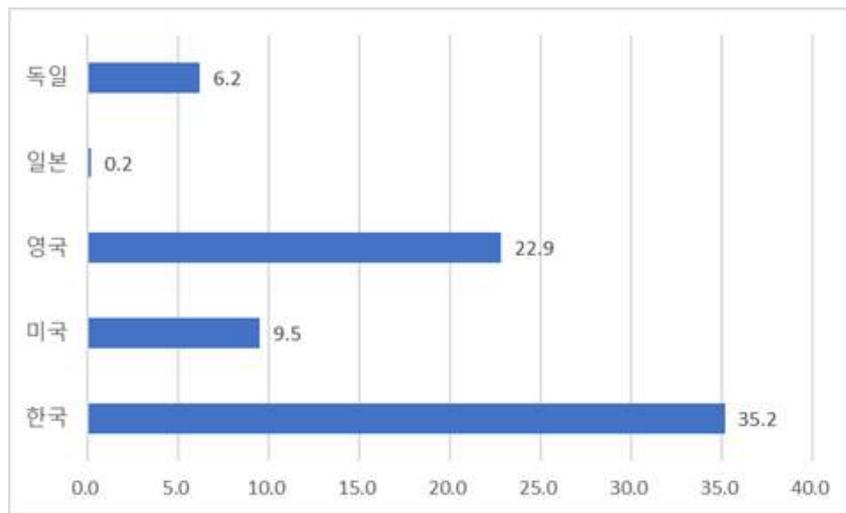
■ 주요국 근로손실일수(임금근로자 1천명당) 비교: 한국 35.2일 / 일본미국독일 176배3.7배5.7배

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 일본-미국에 비해 각각 약 176배, 3.7배로 높게 나타나 세계적으로 근로손실일수가 비교적 높게 나타난다.

〈표4〉 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 상용직·임시직·일용직)*1000
 자료: 한국노동연구원(2024), 2024 해외노동통계.



자료: 한국노동연구원(2024), 2024 해외노동통계.

〈그림2〉 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, 손해배상 책임의 제한으로 불법파업이나 폭력·파괴 행위에 대한 면책권 부여로 법치주의 근간 훼손 및 사용자 재산권 등 기본권의 과도한 침해가 우려되어 위헌성을 띠고 있다(차진아, 2024). 둘째, 손해배상책임 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 대응과제: '노정유착' 우려와 국회 부결 촉구

■ 노란봉투법: 노조 과보호 입법이자 '노정유착' 우려

노란봉투법이 본격적으로 추진될 경우, 입법 방향과 그 정치적 배경을 두고 노정유착 논란이 제기될 가능성이 있다. 특히 해당 법안이 쟁의행위에 대한 손해배상 책임을 제한하고, 사용자 개념을 확장하는 등 노동조합의 권한은 강화하는 반면 기업의 방어권은 상대적으로 약화하는 구조로 설계되어 있어, 이를 둘러싼 정치적 해석과 오해의 소지가 커질 수 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. 이 같은 비판은 해당 입법이 전체 노동시장이나 국민경제보다도 특정 조직의 이익에 치우친 결정이라는 인식을 확산시킬 수 있고, 그 결과 정부와 노동계 간의 협력 구조를 넘어서 '관계의 불균형'을 둘러싼 논란으로 번질 여지가 있다. 따라서 노란봉투법이 실질적 제도로 이어질 경우, 향후 노정 간의 불필요한 정치적 갈등과 신뢰 저하로 이어질 수 있다는 점에서 신중한 접근이 요구된다.

■ 대응과제: 국회 상임위 단위 추진 중단 및 부결 촉구

현재 국회에서 재발의 되고 있는 노란봉투법은 상임위 단위에서 즉각적인 추진 중단 혹은 부결되어야 한다. 이미 두 차례 대통령의 거부권을 받은 법안을 다시 테이블 위에 올리는 것은 적절하지 않다. 노란봉투법은 불법 파업을 정당화하고 기업의 정상적인 경영활동을 제약하는 반시장적 경제약법이다. 국내 기업은 미 트럼프 행정부의 관세정책, 사반도체 등 첨단산업의 글로벌 경쟁 가속화, 고금리·고환율 등 대내외적 불확실성 속에서 노란봉투법의 추진은 우리 경제를 더욱 어렵게만 할 것이다.

■ 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.