

해외입법례에 비춰 보는 2022년판 노란봉투법



김종현

법무법인 세종 변호사

고려대 법과대학을 졸업해 서울대 법학전문대학원을 나와 제2회 변호사시험에 합격했다. 법무법인 세종에 합류해 인사노무와 노동분쟁 업무를 수행하고 있다. 미국 캘리포니아 버클리대에서 법학석사과정을 밟았고 2022년 뉴욕주 변호사 자격을 취득했다.

I. 들어가며

노란봉투법은 노동조합의 정의행위에 대한 사용자의 무분별한 손해배상 청구 및 가압류를 막아 노동3권을 보호하자는 취지를 담은 법안으로 최근 대우조선해양 점거사태를 계기로 쟁점으로 떠올랐다. 현재 노동계의 요구를 반영한 여러 개정안(대표적으로 이은주 의원 등 56인 발의안, 이하 ‘개정안’)이 발의돼 있으며, 개정안은 이 외에도 ‘사용자’와 ‘노동쟁의’의 개념을 확장하는 것까지 함께 시도하고 있다. 다만, 이 글에서는 손해배상 청구권 제한에 관한 부분에 한정해 다루고자 한다.

II. 현행법과 개정안의 내용

현행 노동조합법은 노동3권 보호를 위해 정당한 정의행위의 결과 손해가 발생하더라도 노동조합이나 근로자에게 배상을 청구하지 못하도록 규정하고 있다(동법 제3조 및 제4조). 따라서 반대해석상 ‘위법한’ 정의행위의 결과 손해가

발생하는 경우에는 이에 가담·기여한 개인 및 노동조합은 손해배상 책임을 지게 된다. 이와 관련해 판례는 정당성 없는 정의행위가 노동조합에 의해 주도된 경우 그 노동조합은 물론 파업을 기획·지시·지도한 조합 간부 개인(단순 가담자 제외)에 대해 민사책임을 물을 수 있다고 보고 있다(대법원 1994. 3. 25. 선고 93다32828, 32835(병합) 판결).

한편, 개정안은 위와 같은 입법상태로는 사용자의 과도한 손해배상소송 및 가압류로 인해 노동3권이 위축되는 것을 면할 수 없으므로 설령 정의행위가 불법적인 경우에도 손해배상 및 가압류를 금지해야 한다는 것을 골자로 한다. 즉, 개정안은 ①불법쟁의로 인한 손해에 대해 근로자 또는 노동조합에 손해배상을 청구할 수 없도록 하되, 다만 ‘폭력이나 파괴로 인한 직접 손해’가 발생한 경우에만 손해배상 청구가 가능하게 하고, ②노동조합에 의해 계획된 정의행위라면 노동조합 간부, 조합원, 신원보증인에 대해서는 손해배상을 청구할 수 없도록 하며, ③노동조합에 대해 손해배상을 청구하는 경우에도 노동조합의 존립을 어렵게 할 정도에는 배

상책임을 추궁할 수 없도록 하면서 손해배상액의 상한선을 정하도록 하고 있다. 즉, 3중으로 손해배상 청구를 제한하고 있으면서 ‘개인’과 ‘노동조합’ 양자에 대한 손해배상을 모두 제한하고 있는 셈이다.

Ⅲ. 주요 국가들의 입법례 및 논의 상황

가. 독일의 경우

(1) **개인의 책임** : 독일의 경우 일단 불법쟁의행위에 가담한 사람에 대해 개인적인 차원에서 불법행위 책임을 추궁하는 것이 원칙적으로 가능하다. 다만 일반적으로 책임을 지는 것은 ‘유발자’ 내지 ‘조직자’로 지칭되는 1차 행위자(주로 간부들)들 위주로 책임이 긍정되며, 노동조합에 의해 조직된 단순참가자는 원칙적으로 별도로 불법행위 책임을 지지는 않는다.¹⁾

(2) **노동조합의 책임** : 독일에서는 일찍부터 단체책임을 인정했기 때문에 위법한 쟁의행위 발생 시 노동조합이 스스로 책임을 부담하는 결론에서는 별다른 이견이 없었고, 다만 불법행위 책임 부담을 설명하는 법리적인 구조에 대해 여러 가지 논의가 이뤄졌다. 20세기 초반까지만 해도 권리능력 없는 사단에 불법행위 책임을 귀속시킬 수 없다는 측면 때문에 민법 제831조(한국 민법 제756조)에 근거한 노동조합의 책임을 인정하는 것에도 소극적이었으나, 1919년 바이마르 체제 성립 이후 노동조합의 법적 지위가 약진해 사회적 지위와 임무가 강조됐으며 1950년 프랑크푸르트 노동법원의 판결을 통해 노동조합은 민법 제831조의 책임뿐 아니라 제31조(한국 민법 제35조)의 사단책임도 조합 간부와 연대적으로 부담하는 것으로 정리돼 현재에 이르고 있다.²⁾

나. 일본의 경우

(1) **개인의 책임** : 한국과 노동법적 현실이 유사한 일본의

경우 그 주류 견해 및 판례는 불법쟁의행위를 ‘조직해 집단화한 조직자’에 대해 불법행위 책임을 묻는 방식으로 민법상 불법행위책임을 개인에게 추궁하는 것을 긍정하고 있다. 그러다 보니 불법쟁의를 기획, 지휘, 지도한 임원·간부 레벨에 개인책임이 집중되는 경향이 있다.³⁾

(2) **노동조합의 책임** : 일본에서도 노동조합의 단체책임을 인정된다는 점에 대해서는 이론이 거의 없으며, 법적 책임을 인정하는 법리의 구성 역시 독일과 유사하다. 즉, 노동조합을 법인격 없는 사단으로 파악해 사단법인의 불법행위 책임을 규정한 민법 제44조(한국 민법 제35조)에 근거해 조합 간부와 노동조합에 연대책임을 귀속시키는 것이 일본 판례의 기본적인 입장으로 보인다.

다. 프랑스의 경우

(1) **개인의 책임** : 프랑스 역시 위법쟁의행위를 주도한 조합 간부에 대한 개인 책임을 인정해 왔다. 1982년에는 이러한 불법행위 책임을 제한하려는 입법적 시도가 이뤄졌으나, 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)는 ‘이러한 입법은 손해배상 청구를 금지당하는 자들에게 불이익을 주는 명백한 차별이며, 설령 그 의도가 단결권의 실질적인 행사 보장에 있더라도 헌법상 평등원칙에 대한 중대한 침해를 정당화할 수 없다’고 보고 위헌임을 인정했다.⁴⁾ 즉, 파업 주도자인 개인에 대한 불법행위 책임 추궁은 원칙적으로 인정된다. 비교적 최근 사례에서도 법원은 적법하지 않은 집단행동에 대해 특별한 제한 없이 손해를 배상해야 한다는 취지로 판결한 바 있다.⁵⁾

(2) **노동조합의 경우** : 프랑스에서 파업권은 노동조합의 권리가 아니라 근로자 개인의 권리로 인식되고 있는바, 이러한 특성 때문에 노동조합에 불법행위 책임을 부담하게 하

1) 이상희, ‘위법쟁의행위와 손해배상책임에 관한 해석 및 입법의 한계’, 노동정책연구 제6권 제3호, 2006, 165면.

2) 이상희, 앞의 논문, 167~168면.

3) 菅野和夫(이정 譯), ‘일본노동법(전면개정판)’, 법문사, 2015, 761면.

4) 조임영, ‘프랑스에서의 파업권의 보장과 그 한계’, 국제노동프리프, 2014년 4월호, 43면에서 인용.

5) Cass. soc., 26 janv. 2000, no 97-15,291, Dr. soc. 2000, 451.

는 것이 용이하지 않다. 그럼에도 프랑스의 판례는 노동조합이 파업근로자나 조합대표에 대해 위법행위를 지시했거나 촉구한 경우에는 노동조합 역시 그러한 행위에 대한 책임을 부담한다고 보고 있다.⁶⁾

라. 영국의 경우

(1) **개인의 책임** : 영국은 먼저 불법쟁의행위에 가담한 개인들에 대해서는 공모를 기초로 하는 불법행위 책임을 묻는 구조를 취하고 있다. 즉, 불법쟁의행위에 상당 부분 가담한 개인에 대해 민사책임을 추궁할 수 있다는 점은 일관되게 유지되고 있다. 다만, 그 책임은 실제 불법행위의 요건사실을 충족하는 행위자에게 연대적으로 귀속되므로 단순참가자에게 귀속되기는 어려울 수 있다.

(2) **노동조합의 책임** : 영국은 불법쟁의행위를 주도한 '노동조합'을 대상으로 불법행위책임을 추궁할 수 있는지에 대해 다른 국가와 달리 불법쟁의행위에 따른 민사책임에 대해 특이한 규율을 하고 있다. 영국은 산업혁명과 노동조합이 최초로 발원한 국가답게 노동조합의 불법행위 책임에 대해서도 수백 년간 많은 입법적 전환을 경험했다. 20세기 이전까지는 법이 노동조합의 '법적 실체'를 인정하지 않았기 때문에 불법행위 책임 역시 면제됐다. 그러나 이후 1901년 Taff-Vale Railway 사건 판결⁷⁾부터는 조합 등록제도에 근거해 노동조합이 대체책임(Vicarious Liability)을 질 수 있는 것으로 변경됐다. 이후 Taff-Vale 판결에 대해 노동조합들이 격렬하게 저항했고, 이에 힘입어 구성된 노동당의 주도하에 1906년 Trade Dispute Act이 입법돼 다시 노동조합을 면책하기에 이르렀으며, 1974년 노동조합 및 노사관계법(TULRA) 역시 같은 태도를 취했다. 그러다가 1982년 Employment Act이 제정되면서 위법쟁의행위에 대한 노동조합 책임이 귀속될 수 있도록 다시 한번 변경됐다. 이는 이

후 1992년 노동조합 및 노사관계법을 거쳐 현재까지 유지되고 있다. 다만, 현행법은 단체책임의 상한으로서 손해배상액을 제한하는 규정을 두고 있으며, 노동조합의 재정 압박에 의한 활동위축을 고려해 노동조합 규모에 따른 조합 기금 면책규정을 두고 있다는 특징이 있다.⁸⁾ 이처럼 조합의 기금을 보호하기 위해 배상액의 상한 등을 법령으로 제한하는 경우는 영국이 유일하다.

III. 해외 입법례의 시사점 및 생각해 볼 문제

가. 손해배상 책임 인정의 보편성

이상에서 살펴본바와 같이, 다른 주요 국가들도 불법적인 쟁의행위로 인해 발생한 손해에 대해 배상청구권을 원칙적으로 인정하고 있다. 일단 쟁의행위로 인해 손해가 발생하면 그 양태나 규모를 불문하고 누군가는 이를 부담해야 할 텐데, 쟁의행위가 분명 '위법'인 경우까지 그 부담을 피해자에게 지운다면 이는 민사 손해배상책임의 일반원리에 정면으로 배치되는 문제가 발생할 것이기 때문이다.

특히 각국은 공통적으로 불법 쟁의행위에 책임이 있는 '개인'에 대해 불법행위 책임을 인정하고 있으며 그 추구에 대해 특별한 제한을 가하지 않고 있다. 그렇다면 위 국가들과 크게 다르지 않은 민사법 체계를 가진 우리나라에 있어서 개정안과 같이 '개인'과 '단체' 양자에 대한 손해배상을 여러 겹으로 제한하려는 시도는 설득력을 얻기가 상당히 어려울 것으로 생각된다.⁹⁾

나. 법의 형량의 문제

개정안의 취지는 헌법상 기본권인 노동3권 보호를 위해

⁶⁾ 조임영, 앞의 논문, 44~45면.

⁷⁾ TaffVale Railway Co v Amalgamated Society of Railway Servants[1901] UKHL1(22 July 1901).

⁸⁾ 최근 2022. 7. 21. 개정된 영국의 노동조합 및 노동관계법상 손해배상 한도는 5000명 미만 소규모 조합의 경우 4만 파운드(약 6300만 원) 정도이고, 10만 명 이상 대규모 조합의 경우 100만 파운드(약 16억 원) 정도다.

⁹⁾ 개정안을 옹호하는 입장에서는 '불법'쟁의행위에 대한 손해배상이 아예 법으로 금지된 국가도 많다'는 주장을 한 바 있으나, 각국의 입법례를 확인해 보면 이런 주장은 인정되기 어려워 보인다.

이러한 제약이 필요하다는 것으로 이해된다. 그런데 개정안은 사용자 측의 기본권인 재산권에 대한 사회적 제약으로 기능할 수밖에 없다. 그러나 노동3권을 보호한다는 ‘공익’을 위해 사용자의 재산권을 제약하려면 비례의 원칙과 본질적 내용침해금지 원칙을 준수해야 한다. 하지만 현행 노동조합법은 이미 부당노동행위제도 등을 통해 노동3권을 보호하고 있고, 적법한 쟁의행위에 대해서는 면책을 규정하고 있다. 그렇다면 노동3권을 보장하겠다는 목적이 정당하다고 하더라도, ‘위법한’ 쟁의행위에 대해서까지 면책을 도입하는 것은 비례원칙에 반함은 물론이고 기본권의 본질적인 내용마저 침해한다는 우려를 하지 않을 수 없다.

나아가 1982년 프랑스 헌법위원회의 판단에서 보듯 개정안은 헌법상 평등원칙에도 배치되는 측면이 있다. 현행 법령상 ‘실화책임법’을 제외하면 ‘불법행위’의 존재에도 불구하고 실제법적 손해배상을 제한하는 경우가 없다는 점을 감안할 때, 개정안은 불법쟁의의 피해자를 다른 원인에 의해 손해를 입은 자에 비해 부당하게 차별하는 것으로 볼 수 있다. 구 실화책임법의 경우 그나마 ‘경과실’인 때에만 적용되는 것이었음에도 헌법재판소는 2007년 동법이 비례원칙에 반해 헌법에 합치되지 않는다고 봤다.¹⁰⁾ 이런 점을 보더라도 개정안은 상당 부분 위헌성을 내포하고 있는 것으로 생각되며, 프랑스 헌법위원회의 판단은 이 지점에서 시사하는 바가 크다.

다. 입법적 배경의 상이성

개정안은 각국에서 논의된 여러 입법안들의 요소를 조합한 결과물로 볼 수 있다. 그러나 이들은 구체적으로 나라마다 상이할 수밖에 없는 경험을 배경으로 하는 것이다. 영국의 조합재산 보호를 위한 규율은 노동조합에 대한 배려 차원에서 도입된 것이 아니라 산별노동조합의 통제를 벗어난 기업별 파업으로 산별노동조합의 조합기금이 훼손되는 것을 방지하기 위해서라는 영국의 특수 사정에서 비롯된 측면

이 크다.¹¹⁾ 이처럼 각국의 특수한 입법 배경을 충분히 고려하지 않고 단편적인 요소들을 골라 ‘모듬 입법’하는 것은 법의 체계성은 물론 실효성 차원에서도 적절하지 않다. 나아가 우리나라에서 불법쟁의행위로 인해 대규모 손해가 발생하는 사례를 보면 대개 본래적 형태의 파업(소극적 노무제공 거부)으로 인한 것이 아니라 생산시설을 전면 점거하거나 미참가 인력의 조업을 물리력으로 저지하는 과정에서 발생하고 있다.¹²⁾ 그럼에도 이러한 우리나라의 사정을 감안하지 않고 타국의 논의사항을 접목하려 한다면 그간 신중한 입법과 판례의 축적을 통해 어렵사리 유지돼 온 균형상태가 훼손될 우려마저 있다.

IV. 마치며

위법한 쟁의행위로 인한 손해배상을 조합원 개인 또는 영세한 노동조합에 부담하게 하는 경우 조합원 개인의 생계가 어려워지고 노동조합의 존립도 위태로워질 수 있다는 점은 상당 부분 공감할 수 있다. 그러나 그렇다고 ‘불법행위’에 의해 손해가 발생했음에도 그 보전 수단을 근본적으로 제약하는 것은 민사법의 근간을 훼손할 수 있으며, 헌법적 차원에서 보더라도 규범조화적인 접근으로 보기 어렵다. 바로 이러한 측면들 때문에 주요 각국에서 유사한 입법적 시도가 있었음에도 대부분 폐지되거나 무산된 것인바, 비교법적인 차원에서 보더라도 개정안은 타당하다고 평가하기 어렵다.

특히 개정안은 우리나라에서 이뤄지는 쟁의행위 양태의 특수성이나 주요 각국의 입법적 배경 및 경험 등에 대해 종합적인 고민이 부족한 채로 형성된 측면도 있다. 목적의 정당성에 정도돼 자칫 마땅히 고려해야 할 우리 사회를 지탱하고 있는 근간을 쉽게 무시해버리는 것은 아닌지 다시 한 번 고민해 봐야 하지 않을까 생각된다. **노법**

11) 이상희, 앞의 논문, 179~180면.

12) 김완수, 노란봉투법에 대한 소고, 노동법률 2022년 11월호, 116면.

10) 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌가25 전원재판부.