

노조법 개정을 둘러싼 쟁점 II

- 손배가압류소송에서 제기되는 '쟁의행위 정당성' 국내외 비교

초록

'노동조합 및 노동관계조정법'(이하 노조법) 개정안은 하청노동자에 대한 원청의 책임을 강화하고(제2조), 파업노동자에 대한 손해배상 청구를 제한하는 내용을 핵심으로 한다(제3조). 소위 '노란봉투법'은 21대·22대 국회에서 각각 본회의를 통과하였으나 윤석열 대통령의 거부권 행사로 두 번 다 좌초되었다.

정부는 '노동봉투법'을 두고 "전 세계적으로 유례없는" 법률이라며 비판한 바 있다. 그런데 노란봉투법이 탄생하게 된 배경에는 다른 아닌 "전 세계적으로 유례없는" 손해배상청구 소송과 노조탄압이 존재했기 때문이다. 그럼에도 정부와 경영계는 노조법이 개정될 경우 불법파업이 급증하고 법치질서가 붕괴되며 노사관계 악화를 넘어 나라 경제까지 위태로워 진다고 주장하고 있으며, 과도한 손해배상청구를 제한하는 노조법 개정안이 국제사회의 노동기준에 부합하지 않는다는 주장까지 하고 있다.

이에 본 보고서는 한국에서 유독 손배가압류가 빈번하게 발생하고 있는 이유가 무엇인지 현황과 함께 노동관계법 및 판례 상의 문제점들을 살펴본다. 아울러 정부가 사례로 들고 있는 해외국가들에서 쟁의행위에 대한 기본 규율 및 관련 법률이 어떻게 이루어져 있는지 분석하고, 정부의 왜곡된 주장에 대해서도 바로잡고자 한다.



조현실

민주노동연구원 비상임 연구위원
2014nowon@gmail.com

보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

☐ 문의: 민주노총 부설 민주노동연구원

☐ 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층

☐ 전화: 02-2670-9224

☐ 팩스: 02-2670-9299

☐ 메일: kctuli2020@gmail.com

민주노동연구원의 발간물은 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다

목차

- 요약 3
- 1. 배경 5
- 2. 과도한 손배가압류가 발생하는 원인과 문제점 6
 - 1) 손배가압류 현황 6
 - 2) 노조법에 의한 쟁의행위의 제한 7
 - 3) 쟁의행위의 ‘정당성’에 관한 법원의 판단 9
- 3. 쟁의행위의 정당성 판단에 대한 국내외 비교 13
 - 1) 쟁의행위에 관한 기본 규율 13
 - 2) 경영사항의 쟁의행위의 정당성 15
 - 3) 정치적 쟁의행위의 정당성 16
 - 4) 손해배상청구의 실제 적용 17
- 4. 결론 18
- 참고문헌 20

요약

■ 한국에서 유독 손해배상소송이 사회적 문제가 되고 있는 이유

정부는 ‘노동법’을 두고 “전 세계적으로 유례없는” 법률이라며 비판한 바 있다. 그런데 노동법 제정이 탄생하게 된 배경에는 다른 아닌 “전 세계적으로 유례없는” 손해배상소송 소송과 노조탄압이 존재했기 때문이다. 한국은 다른 국가들과 달리 대부분의 쟁의행위를 불법으로 만드는 형벌법규가 광범위하게 존재하며, 법원은 이러한 법규상의 문제점들을 판례를 통해 더욱 가중시키고 있다. 쟁의행위의 정당성에 대한 법원의 엄격한 해석과 적용까지 겹쳐지면서 쟁의행위를 합법적으로 할 수 있는 범위가 극도로 제한되고, 이것이 곧 손해배상소송으로 이어지고 있는 것이다.

■ 한국처럼 구조조정 반대 파업으로 체포·구금하는 국가는 찾아보기 어려워

쟁의행위의 목적과 관련하여 경영사항에 대한 쟁의행위 및 정치적 쟁의행위를 엄격하게 제한하는 한국과 달리 프랑스, 독일, 일본에서는 이를 완전 허용하거나 원칙적으로 반대하더라도 사안에 따라 제한적으로 허용하는 방식을 취하고 있다. 그렇기 때문에 최소한 한국과 같이 구조조정에 반대하는 파업을 했다는 이유로 조합원을 체포하거나 구금하는 예는 전 세계적으로 찾아보기 어렵다.

■ 손해배상소송제도 실제 적용 사례 드물어

다른 국가들도 위법한 쟁의행위에 대한 손해배상소송은 가능하다. 그러나 독일이나 영국 등 어느 국가에서도 한국과 같이 빈번하게 손해배상소송 소송이 발생하지는 않는다. 이들 국가들에서는 쟁의행위를 적극적으로 인정하면서 대부분의 파업이 합법적으로 이뤄지고 있으며, ‘위법한’ 쟁의행위라 하더라도 파업 자체의 정당성이 곧바로 부정되지 않는다. 또한 쟁의행위와 발생한 피해 사이의 인과관계도 매우 엄격하게 따지고 있다.

■ 파업을 제한하는 현행법과 판례야말로 국제기준에 미달

ILO 결사의 자유 위원회에서도 2006년과 2017년 대한민국 정부에 대하여 정당한 쟁의행위 목적에 대한 현재의 좁은 해석을 개선하도록 권고한 바 있으며, 하청노동자들의 쟁의행위에 대해서도 불법파업이 아니라고 판단하였다. 정부는 노조법 개정안이 국제기준에 부합하지 않는다고 주장하지만, 앞서 서술한 바와 같이 현행의 노조법과 관련 판례들이야말로 국제기준에 한참 미치지 못하고 있는 것이 ‘사실’이다.

■ ‘쟁의행위’에 대한 개념을 헌법의 단체행동권 보장 취지에 따라 재정립해야

가장 중요한 것은 불법파업에서 손배가압류로 이어지는 과정에 발생하는 편향적 인식들을 제거하고, ‘쟁의행위’에 대한 개념을 헌법의 단체행동권 보장 취지에 따라 재정립하는 것이다. 손배가압류 문제와 관련해서는 주로 책임주체나 한도를 제한하는 내용이 쟁점으로 논의되었는데, 최근 노조법 개정안의 경우 권리분쟁을 노동쟁의에 포함하는 시도가 있었다는 점에서 의미가 상당하다. 손배가압류 여부를 판단하는 핵심은 다른 아닌 ‘쟁의행위의 정당성’ 문제인 만큼 앞으로 논의의 폭을 더욱 확장시켜 나갈 필요가 있음.

1. 배경

본 보고서는 민주노동연구원 워킹페이퍼(2024-12) “노조법 개정을 둘러싼 쟁점: 단체교섭에 있어 원청의 사용자성 문제”에 이어 또 하나의 쟁점인 파업 노동자에 대한 과도한 손해배상 청구에 관하여 다룬다. ‘노동조합 및 노동관계조정법’(이하 노조법) 개정안은 하청노동자에 대한 원청의 책임을 강화하고(제2조), 파업노동자에 대한 손해배상 청구를 제한하는 내용을 핵심으로 한다(제3조). 소위 ‘노란봉투법’은 21대·22대 국회에서 각각 본회의를 통과하였으나 윤석열 대통령의 거부권 행사로 두 번 다 좌초되었다. 현재 민주노총과 한국노총은 연내 법안 처리를 요구하며 입법이 관철 때까지 공동대응에 나서겠다는 입장이다.

시민단체 ‘손잡고(손배가압류를잡자!손에손을잡고)’에서 1990년대부터 지금까지 확보한 197건의 소송기록에 따르면, 원고인 기업 혹은 기관이 노동조합과 노동자 개인을 대상으로 청구한 손해배상액은 무려 316,028,657,053원(3160억2865만7053원)에 달한다. 적게는 수천만원, 많게는 백억대에 이르는 손배가압류 소송이 시작되면, 1심까지 도달하는데 평균 26개월, 최장 84개월이 걸린다. 또한 손해배상액에 대한 판결은 연 5~20%의 이자까지 붙기 때문에 손해배상금은 해마다 눈두덩이처럼 불어날 수밖에 없고, 결국 노동자들에게는 “평생 벌어도 갚을 수 없는 돈”이 되고 마는 것이다. 기업들이 천문학적인 손해배상청구와 가압류를 무기삼아 노조를 무력화하는 동안 배달호, 김주익 열사를 비롯해 수십명의 노동자들이 스스로 목숨을 끊었다. 노조법 개정안은 현행 노동관계법의 이 같은 맹점을 보완하기 위하여 노동조합의 쟁의행위에 대한 과도한 손해배상 청구를 제한하는 방식으로 노동기본권을 보장하려고 한 것이다.

그럼에도 정부와 경영계는 노조법이 개정될 경우 불법파업이 급증하고 법치질서가 붕괴되며 노사관계 악화를 넘어 나라 경제까지 위태로워 진다고 주장하고 있다. 특히 정부는 지난 2022년 10월에 제출한 “손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례” 보고서(이하 정부 보고서)¹⁾에서 불법 쟁의행위에 대한 면책을 법률로 명시한 해외사례는 없으며, 일부 국가에서는 우리나라와 마찬가지로 쟁의행위의 주체, 절차, 목적 등이 위법하면 손해배상 청구가 가능하다고 주장하였다. 2023년 7월 보도자료에서도 국제노동기구(이하 ILO)의 입장과 독일의 사례를 들면서 과도한 손배가압류를 제한하자는 노조법 제3조 개정안이야말로 국제사회 노동기준에 부합하지 않는다는 주장도 하였다.²⁾ 그러나 이는 각 국의 법령들이 가진 역사적 배경과 노동 및 파업에 대한 사회적 인식, 관행 등을 고려하지 않은 채 법문으로만

1) 고용노동부 장관은 2022년 8월 3일 국회에서 손배가압류에 관한 정부 차원의 실태조사가 없다는 지적에 대해 직접 조사를 약속한 바 있다. 이에 같은해 10월 고용노동부는 “손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례”라는 보고서를 발표했는데, 실태보다는 주로 해외사례를 통해 손배가압류의 정당성을 설명하고 있어 ‘(노조법 개정안) 입법 반대를 위한 조사’에 그쳤다는 비판을 받았다.

2) 고용노동부 보도자료(2023. 7. 26.) “노조법 개정안은 국제사회 노동기준에 부합한다고 보기 어렵습니다”

해석한 것으로 법령 및 판결의 취지를 상당히 왜곡하고 있다.

정부는 ‘노동봉투법’을 두고 “전 세계적으로 유례없는” 법률이라며 비판한 바 있다. 그런데 노동봉투법이 탄생하게 된 배경에는 다른 아닌 “전 세계적으로 유례없는” 손해배상청구 소송과 노조탄압이 존재했기 때문이다. 본 보고서는 한국에서 유독 손배가압류가 빈번하게 발생하고 있는 이유가 무엇인지 현황과 함께 노동관계법 및 판례 상의 문제점들을 살펴보고자 한다. 아울러 정부가 사례로 들고 있는 해외국가들에서 정의행위에 대한 기본 규율 및 관련 법률이 어떻게 이루어져 있는지 보다 종합적으로 살펴보고, 정부의 왜곡된 주장에 대해서도 바로잡고자 한다.

2. 과도한 손배가압류가 발생하는 원인과 문제점

1) 손배가압류 현황

손배가압류 현황과 관련한 정부 자료는 2003년 초 노동부가 지방노동관서를 통해 자체적으로 집계한 것 외에 별도로 보고된 바가 없다. 정부차원의 공식적인 실태조사는 2022년 10월에 발표한 ‘손해배상 소송·가압류 실태조사 결과 및 해외사례’ 보고서가 유일한데, 이 보고서 역시 정부가 자체로 조사를 진행한 것이 아니라 ‘손잡고’와 한국노총 법률원 자료만을 취합하여 정리한 것이다. 이에 손배가압류 현황과 관련해서는 정부 보고서 내용을 별도로 인용하지 않았으며, 민주노총·한국노총 및 시민단체 ‘손잡고’에서 정리한 자료를 바탕으로 서술하였다.

‘손잡고’가 취합한 197건의 소송기록에서 집계된 손해배상청구액은 무려 3,160억2,865만 원에 달하며, 대부분 노동자 개인이거나 노동조합·노동자 개인에게 청구된 것이다. 손해배상액에는 5%의 이자가 붙고, 정해진 기간을 넘길 경우 연 20%의 이자까지 배상하도록 하고 있다. 소송기간이 길어짐에 따라 이자가 붙다보니 결과적으로 손해배상액을 훨씬 웃도는 금액을 노조와 조합원들이 지급해야 하는 경우도 발생한다. 예컨대 지난 2월 쌍용자동차 노조 및 조합원들에 대해 국가가 제기한 손해배상청구 소송의 경우 재판부가 결정한 배상액은 1억6,600만원이었으나 그 동안의 지연이자로 약 2억8천만원~2억9천만원을 배상해야 하는 상황이다.

재판이 최종심까지 가는 경우도 매우 드물다. 실제 197건 중 3심까지 도달한 경우는 38건에 불과하였다. 소송기간이 길어지는 만큼 비용에 대한 부담도 크기 때문에 최종심까지 재판을 하는 것도 부담으로 작용하는 것이다. 사측은 소송대상자 중 희망퇴직을 받아들인 조합

원에 대해 소송을 취하하거나 노조활동에 참여하지 않는 조건으로 가압류를 해제하는 등 손해가압류를 무기로 회유협박은 물론 노조파괴 부당노동행위도 서슴지 않고 있다. 실제 197건 중 35건이 조건을 달고 소송 취하를 종용한 사례인데, 근로자지위확인 소송 포기가 7건, 희망퇴직이 11건, 노조탈퇴가 5건이었다. 손해배상청구 소송이 단순히 위법한 행위로 인한 손해를 물어주는 수단이 아니라 노조탄압의 수단으로 둔갑해 남용되고 있는 것이다.

[표 1] 손해가압류 현황(1989년~2022년 5월)

소송건수		청구대상		소송기간(1심)		손해배상액
기업	국가	노동자 개인	노조 단독	평균	최대	
183건	14건	187건(94.9%)	10건(5.1%)	26개월	84개월	3,160억2,865만 원

[표 2] 민주노총사업장 손해배상 청구금액 및 사업장 수

발표시기	손해배상청구총액	사업장수
2002. 6.	345억 원	39개
2003. 1.	402억 원	50개
2003. 10.	575억 원	51개
2011. 5.	1,582억7천만 원	12개
2013. 1.	1,307억 원	16개
2014. 3.	1,691억6천만 원	17개
2015. 3.	1,691억 원	17개
2016. 8.	1,521억9,295만 원	20개
2017. 6.	1,867억6,415만 원	24개
2020. 11	658억 원	24개

- 자료: 민주노총 2016년 정책자료집·손잡고 홈페이지 참조

2) 노조법에 의한 쟁의행위의 제한

① 헌법의 노동3권과 노조법 상의 ‘정당한’ 쟁의행위

헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”고 규정하고 있으며, 단체행동은 파업을 포함하여 태업, 피켓팅, 직장 점거 등 노동자의 집단적인 행동을 포괄하는 넓은 의미로 이해되고 있다. 이러한 권리가 제한될 수 있는 유일한 경우는 헌법 제37조 제2항에 의하여 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”이다. 따라서 파업을 포함한 단체행동을 제한하기 위해서는 헌

법 제37조 제2항에 부합하는 법률에 의하여야 하고, 그 경우에도 법률에 의한 제한에 의하여 단체행동권의 본질적 내용을 침해해서는 안 된다.

그런데 노조법은 ‘쟁의행위’에 대해 적극적 권리로 인정하기 보다는 제한적 해석이 가능하도록 규정하고 있다. 노조법 제3조는 “사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다”고 규정하고 있는데, “이 법에 의한”이라는 문구로 쟁의행위를 제한하고 있어 민사면책의 범위를 협소하게 해석할 수 있는 여지를 두고 있다. 즉, 민사상 배상책임이 면제되는 손해는 ‘정당한’ 쟁의행위로 인한 손해에 국한 것이고, 정당성이 없다고 판단되는 쟁의행위에 대해서는 노동조합이나 노동자에 대하여 손해배상을 청구할 수 있게 된다.

또한, 제4조 “형법 제20조³⁾의 규정은 노동조합이 단체교섭·쟁의행위 기타의 행위로서 제1조의 목적을 달성하기 위하여 한 정당한 행위에 대하여 적용된다”고 규정하고 있다. 형식상 범죄 또는 불법행위의 조건을 갖추었지만, 실질적으로는 위법이 아니라고 인정할 만한 특별한 사유를 ‘위법성조각사유’라고 하는데, 이 경우 정당행위가 된다. 이 조항은 쟁의행위가 위법이라는 것을 전제로 하고 위법성조각사유가 있을 때만이 그 정당성이 인정될 수 있다는 의미로, 쟁의행위에 대해 매우 소극적으로 인정하고 있다.

노조법의 이러한 규정들은 헌법 제37조 제2항이 정하는 사유에 해당할 경우 기본권을 필요한 범위 내에서 최소한으로 제한하는 것을 넘어서서 헌법의 보호범위에 포섭되는 단체행동권과 그렇지 않은 경우를 법률 스스로가 정하고 있다는 점에서 기본권의 보호범위를 법률의 테두리 안으로 축소시킨다는 근본적인 문제점을 안고 있다.⁴⁾

② 권리분쟁과 이익분쟁

‘권리분쟁’과 ‘이익분쟁’은 노동조합과 사용자 간의 이해관계와 견해차이로 대립하여 발생하는 집단적 노사관계의 분쟁을 구분하는 기준이다. 권리분쟁이란 기존의 법령, 단체협약, 취업규칙, 근로계약 등의 해석·적용 내지 이행에 고나한 문제에 대하여 노사간의 주장이 대립하는 법률분쟁을 말하며, 이익분쟁이란 단체협약의 체결·갱신을 둘러싸고 발생하는 의사결정분쟁을 뜻한다.⁵⁾

권리분쟁과 이익분쟁을 구분하는 중요한 이유는 노조법 상 노동쟁의의 정의를 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에

3) 형법 제20조(정당행위) 법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회상규에 위배되지 아니하는 행위는 벌하지 아니한다.

4) 조경배, “철도파업에 대한 손해배상판결과 파업권 : 서울고등법원 2009. 3. 20. 선고. 2007나122775 판결의 평석”, 민주법학 제41호, 민주주의법학연구회, 2009, 432쪽. ; 김종서, “쟁의행위를 이유로 한 손해배상청구 비판 -헌법적 관점에서-”, 민주법학 통권 제60호, 민주주의법학연구회, 2016, 187쪽에서 재인용.

5) 임종률, 「노동법」, 2016, 134쪽.

관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태(노조법 제2조 5)”라고 규정하여, 노동조건에 관한 이익분쟁만이 단체교섭 또는 쟁의행위의 대상으로 정당하다고 보기 때문이다. 따라서 해고자 복직, 단체협약 위반에 관한 사항 등의 권리분쟁이나 노조전임자 및 조합활동 보장과 같은 집단적 노사관계에 관한 사항도 쟁의행위의 정당한 목적으로 보지 않고 있다.

권리분쟁을 해결하는 시스템은 법원이나 노동위원회에서 당사자의 권리·의무의 존재 여부를 가리는 방식이다. 그런데 현실적으로 민사재판은 시간과 비용의 부담은 물론 전문적 법률 지식을 필요로 하여 개별 노동자가 활용하기에는 어려움이 따른다. 또한 노동사건의 특성상 현재의 일반 민사재판 소송절차에 의하여 신속하고 공정한 해결을 기대하기는 어렵다.⁶⁾ 권리분쟁에 대하여 민사소송 등 다른 구체절차가 열려 있다고는 하지만, 앞서 서술한 바와 같이 일반 민사소송이나 행정소송절차에 의하여 노동사건이 다뤄지는 것에는 한계가 있을 수 밖에 없고, 노동기본권이 실효성있게 보장되기는 어려운 것이 현실이다.

[표 3] 노조법 상의 쟁의행위 제한(일부)

조항	조문	문제
제2조의 5	임금·근로시간·복지·해고 기타 대우등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자 간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.	정당한 노동쟁의를 ‘이익분쟁’으로 제한 (권리분쟁은 부정)
제3조	사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다.	민사면책 범위 축소
제4조	형법 제20조의 규정(위법성조각사유)은 노동조합이 단체교섭·쟁의행위 기타의 행위로서 제1조의 목적을 달성하기 위하여 한 정당한 행위에 대하여 적용된다. 다만, 어떠한 경우에도 폭력이나 파괴행위는 정당한 행위로 해석되어서는 아니된다.	쟁의행위를 위법한 행위로 전제

3) 쟁의행위의 ‘정당성’에 관한 법원의 판단 문제

① 노조법 제3조 민사면책 조항에 대한 해석 문제

노조법의 문제를 더욱 가중시키고 있는 것은 법원이다. 대법원은 노조법 제3조 민사면책

6) 김소영, “쟁의행위의 정당성 판단과 권리분쟁”, 충남대학교 법학연구 제27권 제2호, 충남대학교 법학연구소, 258쪽.

조항에 대해 “민사상 그 배상책임이 면제되는 손해는 정당한 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 국한된다고 풀이하여야 할 것이고, 정당성이 없는 쟁의행위는 불법행위를 구성하고 이로 말미암아 손해를 입은 사용자는 그 손해배상을 청구할 수 있다…정당한 쟁의행위라고 하기 위해서는 우선 그 주체가 단체교섭의 주체로 될 수 있는 자이어야 하고, 또 단체교섭과 관련하여 근로조건의 유지, 개선 등을 목적으로 하는 것으로서 그 목적이 정당하여야 하며, 그 시기와 절차가 법령의 규정에 따른 것으로서 정당하여야 할 뿐 아니라, 그 방법과 태양에 있어서 폭력이나 파괴행위를 수반하는 등 반사회성을 띤 행위가 아닌 정당한 범위 내의 것이어야 한다”고 판시하고 있다.⁷⁾ 즉, 노동조합이 파업을 하기 위해서는 ①주체, ②목적, ③절차, ④수단과 방법 4가지 측면에서 모두 정당성이 인정되어야 하고, 이 중 어느 하나라도 충족하지 못하면 불법행위로 판단하여 민사책임을 물을 수 있다는 의미이다. 이러한 판단에 따라 쌍용자동차, 한진중공업, KEC, 현대차 비정규직 파업이 노동조합이 행한 쟁의행위에 해당함에도 불구하고(주체), 정리해고라는 경영판단사항에 대하여 주장했다는 이유로(목적), 사업장 점거의 형태로 진행되었다는 이유로(수단과 방법), 고용계약의 체결 상대방인 하청업체가 아닌 원청을 상대로 한 파업이라는 이유로 불법파업이라 하여 손해배상을 인정하였다.⁸⁾ 축소지향적인 노조법에 규정된 ‘이 법에 의한…쟁의행위’의 의미를 법원이 ‘정당한 쟁의행위’로 다시 제한함으로써 기본권의 보호범위를 최소화하는 결과를 초래하고 만 것이다.⁹⁾

② 쟁의행위의 목적에 대한 제한 : 구조조정 반대 파업을 불법으로 판단하는 문제

대법원 판례는 “근로자의 쟁의행위가 정당한 것으로 인정받기 위해서는 그 목적이 근로조건의 향상을 위한 노사간의 자치적 교섭을 조성하는 데에 있어야 하는데, 여기서 그 목적이 근로조건의 향상을 위한 노사간의 자치적 교섭을 조성하기 위한 것이라 함은 그 쟁의에 의하여 달성하려는 요구사항이 단체교섭사항이 될 수 있는 것을 말한다”고 판시하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 쟁의행위의 목적은 노동조건의 결정에 관한 사항 또는 그에 영향을 미치는 기타 노동관계에 관한 사항으로서 노사관계 당사자가 스스로 결정할 수 있고 당해 노사관계 당사자에 관련되는 사항, 즉 쟁의행위의 정당한 목적을 ‘단체교섭사항’으로 한정하여 보고 있다.

그런데 단체교섭에 대해서는 “사용자의 경영권에 속하는 사항이라 하더라도 그에 관하여 노사는 임의로 단체교섭을 진행하여 단체협약을 체결할 수는 있지만, 정리해고나 사업조직의

7) 대법원 2011. 3. 24. 선고 2009다29366 판결; 대법원 1994. 3. 25. 선고 93다32828, 32835 판결 등

8) 송영섭, “우리나라 노동3권 행사에 대한 대응방법으로서의 손해배상청구권 행사와 법률적 문제점”, 노동3권을 제한하는 소송남용에 대한 대책 토론회 자료집, 2018, 15쪽.

9) 김중서, 위의 논문, 187쪽.

10) 대법원 1994. 9. 30. 선고 94다4042 판결 등

통폐합 등 기업의 구조조정실시 여부는 경영주체에 의한 고도의 경영상 결단에 속하는 사항으로서 이는 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없다”¹¹⁾고 판단하고 있다. 그렇기 때문에 구조조정에 반대하는 노동조합의 단체교섭 요구를 거부하는 것을 정당하다고 보고 있으며¹²⁾, 연장선상에서 “긴박한 경영상의 필요나 합리적인 이유없이 불순한 의도로 추진되는 등의 특별한 사정이 없는 한 노동조합이 실질적으로 그 실시 자체를 반대하기 위하여 쟁의행위에 나아간다면, 비록 그 실시로 인하여 근로자들의 지위나 근로조건의 변경이 필연적으로 수반된다 하더라도 그 쟁의행위는 목적의 정당성을 인정할 수 없다”¹³⁾고 하여 구조조정에 반대하는 쟁의행위의 목적도 정당하게 보지 않는다. 이와 같은 판단에 따라 법원은 2003년 철도민영화 반대 파업에 대해 97여억원을, 2009년 철도선진화 계획 및 구조조정 반대 파업에 대해 70여억원을, 2009년 정리해고 반대 파업에 대해 50여억원을, 2011년 한진중공업 정리해고 반대 파업에 대해 150여억원을 청구하였다.

기업의 구조조정과 같이 경영상 결정에 의하여 실시되는 조치라 하더라도 그것이 노동자의 고용 및 노동조건과 직접적으로 관련되거나 중대한 영향을 미치는 경우에는 단체교섭의 대상으로 삼는 것이 바람직하다. 경영권을 내세워 노동3권의 의미를 배제하거나 축소하는 것은 노동3권이 가지고 있는 헌법상 구체적 권리로서의 성격을 오독하고 있는 것이기도 하다.¹⁴⁾ 경영권이란 용어는 본래 그 개념이 모호하고 법률상으로도 없는 것이지만, 법원은 이를 헌법상의 권리로 인정하여 노동기본권을 제약할 수 있는 근거로 제시하였다.¹⁵⁾ 그러나 사용자의 경영권이 기본권으로 승인되는 것이라면, 노동3권과 경영권의 가치가 충돌하는 경우 기본권 충돌의 문제가 발생하고, 이 문제를 해결함에 있어서 규범조화적 해석이 이루어져야 하는 것이 당연할 것이다.

③ 쟁의행위의 주체에 대한 제한 : 하청노동자들의 파업을 불법으로 판단하는 문제

하청노동자들이 노동조건을 실질적으로 결정하는 원청에 교섭을 요구하고, 원청이 이에 응하지 않아 파업을 벌이면 사측이 노동자에게 손해배상청구 소송을 제기하는 상황은 여러 사업장에서 반복되고 있다.

대법원은 하청노동자가 원청에 단체교섭을 요구하는 쟁의행위의 경우 불법파업으로 판단하고 있다. 2003년 레미콘 노동자들(구미달성분회)의 파업에 대해 1심 재판부는 “레미콘 노동자들의 업무 내용이 레미콘 회사에 의해 정해졌다고 하더라도 운반도급계약과 개별 사업

11) 대법원 2003. 12. 26. 2001도3380 판결.

12) 대법원 2010. 11. 11. 선고 2009도4558 판결.

13) 대법원 2003. 12. 26. 선고 2001도3380 판결 등

14) 김기선, “독일에서의 쟁의행위를 둘러싼 법률문제: 쟁의행위의 정당성과 불법행위의 책임을 중심으로”, 국제노동브리프, 한국노동연구원, 2014, 22~23쪽.

15) 대법원 2003. 12. 26. 선고 2001도3380 판결.

자등록증 등을 고려해 레미콘 회사에 대한 종속적인 고용관계의 노동자로 단정할 수 없다”며 쟁의행위에 대해 불법이라 판단하였다.¹⁶⁾ 2010년 ‘불법파견’ 문제 해결을 촉구하며 파업을 벌였던 현대자동차 하청노동자들에 대해서도 대법원은 “사측의 중대한 책임사유가 있다는 점을 인정”한다면서도 “하청노동자는 직접 근로계약관계에 있지 않아 단체교섭의 주체가 아니”기 때문에 원청을 상대로 한 쟁의행위는 불법이라고 판단하였다.¹⁷⁾ 2019년 금호타이어 비정규직 노동자들이 원청을 대상으로 한 파업 역시 “고용관계가 아니”라고 판단해 쟁의행위의 정당성을 인정하지 않았다.¹⁸⁾

‘실질적 지배력설’¹⁹⁾에 따라 원청이 하청노동자의 사용자에 해당될 수 있다고 판단하는 주장은 우리나라 학계에서 이미 통설로 자리잡은 개념이다. 파견법에서 파견노동자와 근로계약관계에 있지 않는 사용사업주에게 사용자로서의 일정한 책임을 부담하도록 하는 것도 노동조건에 대한 실질적 권한이 원청에 있다고 보기 때문이다. 하급심이긴 하나 CJ 대한통운 하청노동자들이 원청의 교섭의무를 요구한 것에 대해서도 재판부는 “노동조합법은 노동조합에 가입한 근로자와 사용자 사이에 반드시 직접적인 근로계약관계가 존재하는 경우에 한해 단체교섭과 단체협약 체결이 가능함을 전제로 하고 있지 않다”며 “노동조합법상 사용자에 근로자와 직접적인 근로계약관계가 전제하지 않는 사용자가 포함된다고 해석하더라도 노동조합법과 조화를 이루지 못한다고 볼 것은 아니”라고 판단한 바 있다. 즉 원청도 하청노동자에 대해 교섭의무가 있다고 본 것이다.

하청노동자와 관련된 ‘결사의 자유위원회 권고’는 모두 우리나라 사건에서 나온 것들이다. 대체로 ILO는 하청노동자들이 노동조건을 실질적으로 결정할 권한이 있는 원청에 대하여 노동3권을 누릴 수 있어야 한다는 입장을 취하고 있으며, 이를 불법화해서는 안 된다고 보았다. 즉, ILO 결사의 자유 위원회는 하청노동자들이 그들의 노동조건을 실질적으로 결정할 권한을 가진 원청 사업주에 대하여 단체교섭을 요구할 수 있고, 이를 위해 파업까지도 가능하다고 본 것이다.²⁰⁾

16) 대구지방법원 2004. 2. 13. 선고 2003가합38 판결. ; 1심에서 원고일부승소, 항소하지 않아 이후 재판은 진행되지 않음.

17) 대법원 2023. 6. 15. 선고 2017다46274 판결.

18) 광주지방법원 2021. 7. 2. 선고 2019가합50231 판결. ; 1심 판결이후 지회가 항소하지 않아 이후 재판은 진행되지 않음.

19) ‘실질적 지배력설’이란 직접 근로계약을 맺지 않았더라도 노동조건을 결정할 정도로 실질적인 지배력을 가졌다면 노조법상 사용자로 봐야 한다는 견해를 말한다.

20) 김동현·이혜영, “결사의 자유에 관한국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과노동법의 쟁점(연구용역)”, 사법정책연구원, 2022, 134쪽.

[표 3] 한국 사건에 대한 ILO 결사의 자유 위원회 권고요지

해당보고서	이의제기 요지	권고요지
No.350, 2008	• 사내하청 · 특수고용 결사의 자유 침해 • 쟁의행위에 업무방해죄 적용	• 원청을 상대로 쟁의행위를 하였다는 이유로 해고된 하청 및 파견근로자들에 대하여 지체없이 독립적 조사를 시행하고 쟁의행위를 이유로 한 것이 사실이라면 임금 손실 없는 원직 복귀 등 조치를 취할 것
No.363, 2012	• 사내하청 · 특수고용 결사의 자유 침해 • 쟁의행위에 업무방해죄 적용	• 하청 및 파견근로자의 결사의 자유 및 단체교섭권을 보장하고, 이들의 노조권리를 회피하기 위하여 하청방식을 남용하지 않도록 할 것 • 원청을 상대로 쟁의행위를 하였다는 이유로 해고된 하청 및 파견근로자들에 대하여 지체없이 독립적 조사를 시행하고 쟁의행위를 이유로 한 것이 사실이라면 임금 손실 없는 원직 복귀 등 조치를 취할 것
No.381, 2017	• 삼성전자서비스 하청근로자 결사의 자유 침해	• “S 그룹 노무관리 전략”에 대한 조사결과를 신속히 알려 줄 것과 근로자들이자신의 선택에 따라 기구를 조직하고가입 할 권리를 완전히 보장할 것 • 사회적 파트너들과의 협의 하에 하청근로자들의 결사의 자유와 단체교섭 권리 보호를 강화하기 위한 적절한 제도를 개발할 것

3. 쟁의행위의 정당성 판단에 대한 국내외 비교

이하에서는 면책 혹은 손해배상청구를 결정하는 핵심적 요인이 쟁의행위의 정당성(위법성) 판단기준인 만큼 불법 쟁의행위에 대한 면책 및 손해배상에 관한 법문을 비교하는 것이 아닌 ‘쟁의행위에 관한 각 국의 규정들(범위)’에 대하여 살펴보고자 한다. 비교국가는 정부 보고서에서 사례로 언급되었던 ILO 및 프랑스, 독일, 일본, 영국으로 한정하였고, 주로는 정부가 보고서에서 밝히지 않은 내용들을 추려 서술하였다.

1) 쟁의행위에 관한 기본 규율

- 프랑스·독일, 기본법(우리의 헌법) 보장을 기본으로 쟁의행위를 광범위하게 인정

우리나라는 헌법상 단체행동권이 보장되어 있지만, 이를 적극적이고 광범위하게 인정하기 보다는 주체, 목적, 절차, 수단 및 방법과 같은 구체적인 규율들을 기준으로 모든 요건을 갖추었을 때에만 정당한 쟁의행위로 인정하고 있다. 또한, 정당성을 판단하는 기준에 형법 제20조의 위법성조각사유를 적용하는 등 쟁의행위의 위법성을 전제로 하고 있으며, 업무방해죄

와 같이 파업자체를 직접 범죄행위로 규정하기도 한다.

반면, 프랑스는 군인, 경찰 등 개별 법률에 의하여 제한한 경우를 제외하고는 일반적으로 파업을 금지하는 법률은 없으며, 파업 자체를 직접 범죄행위로 규정하는 조항도 당연히 없다.²¹⁾ 프랑스에서 파업은 헌법에 명시된 합법적인 행위로 파업에 형사제재를 하려면 법률에 특별한 정함이 있어야 한다고 본다. 같은 맥락에서 파업권은 헌법상 권리이기 때문에 파업으로 인한 손해배상책임 문제는 ‘권리남용’ 관점에서 민법상의 불법행위책임과의 조화로운 해석을 통해 해결한다.

독일 역시 군인, 경찰 등과 같은 특수한 직역을 제외하곤 국가가 직접적으로 노동쟁의나 쟁의행위를 규제하거나 규율하는 법령이 없다. 협약자치의 원리에 기초하여 연방노동법원은 파업은 자율적인 분쟁과 교섭이 이루어지는 과정에서 필수적인 요소로서, 노사 모두에게 단결의 자유를 보장한 기본법 제9조 제3항의 핵심영역으로 보고 원칙적이고 포괄적으로 허용되어야 한다는 원칙에 따라 판례법을 형성해 왔다. 노사갈등의 해결은 전적으로 당사자의 자율에 맡겨져 있어 우리나라의 업무방해죄와 같이 쟁의행위에 대한 일반적인 처벌 조항이나 형법과는 별도로 쟁의행위만을 대상으로 하는 형벌조항도 존재하지 않는다.

쟁의행위에 대한 기본규율로 보면, 프랑스, 독일의 경우 기본법(우리의 헌법) 보장을 중심으로 쟁의행위를 광범위하게 인정하고 있는 반면, 한국은 제한·금지 규율을 과도하게 구체적으로 정하여 엄격하게 인정하고 있다. 특히 쟁의행위에 대한 이러한 광범위한 구속은 UN 사회권위원회에 의해 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제인권규약’의 명백한 위반이란 지적과 함께 ILO 결사의 자유위원회의 개정권고를 수차례 받기도 하였다.

[표 4] 쟁의행위에 관한 기본 규율 비교

국가	쟁의행위 규제 및 규율하는 법률	쟁의행위를 범죄행위로 규율하는 법률	쟁의행위에 대한 기본 규율
한국	노동법 2·3·4조, 37~46조 등	업무방해죄	노동조합의 파업이 정당하기 위해서는 ①주체, ②목적, ③절차, ④수단 및 방법 4가지 기준에 충족해야 하는 등 <u>정당한 파업의 기준이 엄격</u>
프랑스	없음	없음	파업이 원칙적으로 합법적인 권리행사임을 전제로 그 의의를 적극적으로 해석하여 <u>불법행위책임의 성립을 엄격하게 제한</u>
독일	없음	없음	파업은 자율적인 분쟁과 교섭이 이루어지는 과정에서 필수적인 요소로서, 노사 모두에게 단결의 자유를 보장한 기본법 제9조 제3항의 핵심영역으로 보고 원칙적이고 포괄적으로 허용되어야 한다는 원칙

21) 조경배, “노동3권 행사에 대한 대응의 해외 입법례 및 실무례”, 노동3권을 제한하는 소송남용에 대한 대책 토론회 자료집, 2018. 이하부터 조경배(2018) 논문을 참조함.

2) 경영사항에 대한 쟁의행위의 정당성

- 프랑스·독일·일본에 비해 한국이 가장 엄격하게 제한·금지

한국은 쟁의행위의 정당한 목적을 단체교섭 사항으로 한정하고 있으며, 정리해고 등 경영권에 대한 쟁의권 행사는 정당성이 부정된다. 한국, 프랑스, 독일, 일본에서의 경영사항에 대한 쟁의행위의 정당성을 비교하였을 때 원천적으로 금지·제한하는 국가는 한국이 유일하다.

우선, 프랑스에서 파업의 개념은 상당히 넓게 이해되고 있다. 판례에 의해 확립된 파업의 정의에 따르면, 파업은 ‘직업적 요구’를 뒷받침하기 위한 것이어야 하는데, ‘직업적인 요구’에는 전형적인 근로조건의 유지·개선 뿐만 아니라 고용유지 내지 고용안정도 해당한다. 특히 노동자의 고용을 위협할 수 있는 경영상의 계획 내지 결정에 대한 반대·항의로서 이루어지는 파업은 고용상실에 대한 노동자들의 불안 내지 우려를 표출하는 것이자 해당 사업 또는 사업장 근로자 전체의 이익과 직접적으로 관련되는 것으로서 그 목적의 정당성이 인정되는 것이다. 예컨대 정리해고에 반대하는 파업, 기업조직 개편계획을 반대하는 파업, 기업조직 개편계획에 따른 보장책을 요구하는 파업 모두 정당한 파업으로 인정된다. 특정 노동자에 대한 전직, 징계, 해고 등 사용자의 인사조치에 반대하는 파업도 인사권 행사의 정당성 여부를 불문하고 파업의 정당성이 인정된다.²²⁾

독일의 경우에는 기업조직과 관련한 사항 및 기업정책상 결정사항에 대한 쟁의행위는 정당하다고 인정되지 않는다. 한국이 쟁의행위의 목적을 권리분쟁에 한정하는 견해는 독일의 판례법리를 참고한 것이다. 그런데 독일의 판례법리를 우리 노조법상 쟁의행위의 해석론에 반영하는 것은 우리 단체교섭 구조와 전혀 맞지 않는다. 독일의 산별교섭과 달리 우리나라는 여전히 기업별 교섭이 주를 이루고 있기 때문에 단체교섭 사항 및 단체협약의 내용이 노동조건의 집단적 결정에 한정되지 않으며 단체협약의 내용에 노동조건 결정 이외의 사항이 포함될 수도 있다.²³⁾ 또한 독일에서 경영사항에 대한 쟁의행위의 정당성을 좁게 해석하는 이유는 독일의 경영참가제도와 관련성 속에서 이해되어야 한다. 사업장조직법에 의하면 경영사항으로 볼 수 있는 사항 중 많은 부분에 대해서는 사용자가 일방적으로 결정할 수는 없고, 종업원협의회의 공동결정사항으로 되어 있으며, 그 결과는 사업장협정(Betriebsvereinbarung)으로 성립하게 된다. 즉, 노동자의 경영참가가 제도적으로 보장되어 있기 때문에 독일에서는 경영사항에 대한 쟁의행위로의 유인(誘引)은 상대적으로 미약하다.²⁴⁾ 독일은 우리와는 비교가 안 될 정도로 노동재판 제도가 발전되어 있어 노동법 상의 실제적 권리가 실효

22) 조용만, “쟁의행위 정당성에 관한 프랑스 법리”, 쟁의행위의 국제비교, 한국노동연구원, 2000, 103~106쪽 참조.

23) 김소영, 위의 논문, 259쪽.

24) 이승욱, “독일에서의 쟁의행위의 정당성”, 쟁의행위의 국제비교, 한국노동연구원, 2000, 57~58쪽 참조.

성 있게 구체화되어 보장되고 있다.²⁵⁾ 경영상 문제에 관한 쟁의행위를 금지하는 이유가 한 국처럼 쟁의행위를 제한하기 위한 목적이라기 보다는 이미 다른 방식으로 보장되어 있기 때 문에 불필요하다고 판단하는 것이다.

일본의 경우에는 쟁의행위의 목적이 경영·생산·인사와 관련된 경우에 우리나라보다 정당성 이 폭넓게 인정된다. 경영방침, 생산방법, 경영자나 관리자의 인사에 관한 노동조합의 요구 가 노동조건 및 다른 노동자의 대우와 관련이 있다면 목적의 정당성을 인정하고 있다.²⁶⁾ 정 리하고 등의 구조조정과 같은 경영사항은 단체교섭의 대상이 될 뿐 아니라 쟁의행위의 목적 으로서도 정당성이 인정된다.²⁷⁾

3) 정치적 쟁의행위의 정당성

- ILO, 경제·사회정책에 반대하는 쟁의행위에 대하여 폭넓게 정당성 인정

한국은 정치적 쟁의행위의 정당성에 대해 노조법 상 명시적으로 제한하고 있지 않지만, 판 례해석을 통해 엄격히 금지하고 있다. 반면, 프랑스는 정치파업에 대해서도 헌법상 기본권으 로 인정하여 합법적 쟁의행위로 보고 있으며, 독일은 원칙적으로 불법이나 제한적으로는 허 용하고 있다.

쟁의행위의 목적에 대해서는 ILO는 상당히 광범위하게 정당성을 부여하고 있다. ILO 결 사의 자유위원회는 “정부의 경제정책이 사회와 노동에 미치는 영향에 항의하는 총파업을 불 법으로 규정하고 파업을 금지하는 것은 표현의 자유에 대한 심각한 침해에 해당된다”는 입 장이다.²⁸⁾ 정부가 채택한 정책이 노동자나 사용자에게 즉각적인 영향을 주는 경우가 많이 있기 때문에 파업의 정치적인 측면과 직업적인 측면을 현실적으로 구분하는 것이 불가능한 경우 “위원회의 입장에서 근로자의 사회·경제적 및 직업적 이해관계를 보호해야 할 책임을 지고 있는 단결체는 원칙적으로 중요한 사회적·경제적 정책 경향에 의해서 야기된 해결책을 찾는 데 있어서 자신들의 입지를 확보하기 위해서 파업행위에 호소할 수 있어야 한다. 이러 한 사회적·경제적 정책 경향은 특히 고용, 사회보장이나 생활수준과 같은 문제들에 있어서 노동자와 조합원들에게 직접적인 영향을 미치기 때문이다”고²⁹⁾ 하여 경제적 정치파업에 대 해서는 정당성을 인정하고 있다. 또한, 이를 부정하는 국가에 대해서는 ILO 결사의 자유위 원회의 지적과 권고 등이 지속적으로 이루어지고 있다.

25) 김소영, 위의 논문, 259쪽.

26) 김소영, 위의 논문, 250쪽.

27) 송강직, “일본에서의 쟁의행위와 형사책임”, 노동과법 제3호, 금속법률원 금속산업연맹법률원, 2001, 79~80쪽 참조.

28) ILO, Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996, para. 493.

29) ILO, Freedom of association and collective bargaining, 81st Session, Report III(Part 4B), 1994, para. 165.

앞서 살펴본 대로 쟁의행위의 목적에 있어 정당성을 비교해 보면, 프랑스, 독일, 일본에 비하여 한국이 가장 엄격하게 제한·금지하고 있다는 점을 알 수 있다. 또한 한국과 같이 쟁의행위를 과도하게 제한하는 방식은 ILO의 입장에도 배치된다는 것을 명심할 필요가 있다.

[표 5] 쟁의행위 목적에 관한 정당성 기준 비교

항목	한국	프랑스	독일	ILO
쟁의행위 목적	근로조건 유지·개선(임금, 근로시간, 복지 등)	근로조건 외에 정치적·사회적 목적도 포함(폭넓은 보호)	단체협약 체결·변경 및 근로조건 개선	근로조건 외에 경제적·사회적 목적도 포함(광범위하게 인정)
정치적 파업	불법(엄격히 금지)	합법(헌법상 기본권으로 보호)	일부 제한적(상징적 파업 허용)	정당성 인정(결사의 자유의 보호)
사회적 연대파업	제한적(실질적 이해관계 증명 필요)	합법(다른 노동자를 위한 연대 목적도 허용)	제한적(노조이익과 직접 관련시 허용)	정당성 인정(결사의 자유의 보호)

4) 손해배상청구의 실제 적용

- 독일·영국, 손해배상청구 제도를 실제 적용한 사례 극히 드물어

정부가 발표한 해외사례 보고서에서는 해외 국가들 모두 위법한 쟁의행위에 대한 손해배상청구가 가능하다고 주장하였고, 실제 그러한 입법례가 있는 것도 사실이지만, 기업이 쟁의행위를 이유로 노동자나 노동조합에 고액의 손해배상 소송을 제기하는 사례는 극히 드물다.³⁰⁾

독일의 경우 노동조합 및 노동자를 상대로 한 손해배상 추궁의 가능성은 단순히 이론상으로 그렇다는 것이지 아주 특별한 경우를 제외하고는 실제로 이들에게 손해배상청구를 하여 그 이행을 요구하는 일은 거의 찾아보기 어렵다. 민사책임을 추궁한 사례는 대부분 1950~60년대의 일이다.³¹⁾

영국에서도 실제 사용자가 조합임원과 노동조합을 상대로 손해배상청구 소송을 제기한 사례는 보고된 바가 없다. 대부분의 경우 사용자는 위법 쟁의행위에 대하여는 쟁의금지명령을 법원에 신청하는 것으로 만족한다고 한다. 금지명령에 대한 위반은 법원모독죄에 해당하여 노동조합에게 선택의 여지없어 거의 준수하지 않을 수 없게 만들기 때문이다. 손해배상청구

30) 오마이뉴스(2022. 9. 1.), "'노란봉투법' 반대하며 프랑스·영국 소환한 경총이 놓친 사실"

31) 조경배(2018), 위의 논문, 48~49쪽.

가 없는 이유에 대해서는 사용자가 무기로서 손해배상을 이용하는 문화가 없다는 점과 소송에서의 논란과 불편함 및 불확실성, 분쟁의 결과를 되돌아보는 것보다는 앞으로 나아가는 것이 낫다는 당사자의 필요 등이 제시되고 있다.³²⁾

4. 결론

정부의 주장대로 해외 국가들의 경우 위법한 쟁의행위에 대한 사용자의 손해배상청구를 부정하지 않는다. 그런데 이들 국가들에서 사측이 노동조합 및 조합원들을 대상으로 소송을 제기하고 이들의 재산을 법으로 강제하여 압류하는 사례는 극히 드문 일이다. 손해가압류 문제가 유독 한국에서 심각한 사회적 문제가 되고 있는 이유를 다른 국가들과 비교하여 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 한국은 다른 국가들과는 달리 대부분의 쟁의행위를 불법으로 만드는 형법상 또는 노동법상 형벌 법규가 광범위하게 존재한다. 심지어, 법원은 이러한 법규상의 문제점들을 판례를 통해 더욱 가중시키고 있다. 쟁의행위의 정당성에 대한 법원의 엄격한 해석과 적용까지 겹쳐지면서 쟁의행위를 합법적으로 할 수 있는 범위가 극도로 제한된 것이다.

둘째, 쟁의행위의 목적과 관련하여 경영사항에 대한 쟁의행위 및 정치적 쟁의행위를 엄격하게 제한하는 한국과 달리 프랑스, 독일, 일본에서는 이를 완전 허용하거나 원칙적으로 반대하더라도 사안에 따라 제한적으로 허용하는 방식을 취하고 있다. 그렇기 때문에 최소한 한국과 같이 구조조정에 반대하는 파업을 했다는 이유로 조합원을 체포하거나 구금하는 예는 전 세계적으로 찾아보기 어렵다.

셋째, ILO 결사의 자유 위원회에서도 2006년과 2017년 대한민국 정부에 대하여 정당한 쟁의행위 목적에 대한 현재의 좁은 해석을 개선하도록 권고한 바 있으며, 하청노동자들의 쟁의행위에 대해서도 불법파업이 아니라고 판단하였다.³³⁾ 정부가 사례로 들고 있는 영국의 경우³⁴⁾ 마찬가지로 ILO의 협약 및 권고의 적용에 관한 전문가위원회로부터 “파업권의 행사에 대한 과도한 제한”이라는 지적을 받았다. 따라서 영국을 비롯하여 쟁의행위를 법률로 제한하는 국가들, 즉 국제기준에 부합하지 않는 다른 국가의 법규까지 우리가 참고할 이유는 없는 것이다.

넷째, 다른 국가들도 위법한 쟁의행위에 대한 손해배상청구는 가능하다. 그러나 독일이나 영국 등 어느 국가에서도 한국과 같이 빈번하게 손해배상청구 소송이 발생하지는 않는다. 이들 국가들에서는 쟁의행위를 적극적으로 인정하면서 대부분의 파업이 합법적으로 이뤄지고 있기

32) 조경배(2018), 위의 논문, 54쪽.

33) ILO, 350th Report of the Committee on Freedom of Association, 2008, Case No. 2602, para. 681.

34) 영국은 노동조합법 상 노동쟁의 요건(7가지)을 규정하고 있으며, 전부 또는 주된 관련성이 존재해야만 정당한 쟁의행위로 인정하고 있다.

때문이다. 또한 ‘위법한’ 쟁의행위라 하더라도 파업 자체의 정당성이 곧바로 부정되지 않으며, 쟁의행위와 발생한 피해 사이의 인과관계도 매우 엄격하게 따지고 있다.

정부는 노조법 개정안이 국제기준에 부합하지 않는다고 주장하지만, 앞서 서술한 바와 같이 현행의 노조법과 관련 판례들이야말로 국제기준에 한참 미치지 못하고 있는 것이 ‘사실’이다. 가장 중요한 것은 불법파업에서 손배가압류로 이어지는 과정에 발생하는 편향적 인식들을 제거하고, ‘쟁의행위’에 대한 개념을 헌법의 단체행동권 보장 취지에 따라 재정립하는 것이다. 손배가압류 문제와 관련해서는 주로 책임주체나 한도를 제한하는 내용이 쟁점으로 논의되었는데, 최근 노조법 개정안의 경우 권리분쟁을 노동쟁의에 포함하는 시도가 있었다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다. 손배가압류 여부를 판단하는 핵심은 다른 아닌 ‘쟁의행위의 정당성’ 문제인 만큼 지금보다 논의의 폭을 더욱 확장시켜나갈 필요가 있다.

참고문헌

- 김기선, “독일에서의 쟁의행위를 둘러싼 법률문제: 쟁의행위의 정당성과 불법행위의 책임을 중심으로”, 한국노동연구원, 2014.
- 김기선, “쟁의행위와 민사책임 -쟁의행위의 정당성을 둘러싼 해묵은 숙제-”, 노동법이론실무학회, 2022.
- 김소영, “쟁의행위 정당성 판단과 권리분쟁”, 충남대학교 법학연구소, 2016.
- 김종서, “쟁의행위를 이유로 한 손해배상청구 비판 -헌법적 관점에서-”, 민주주의법학연구회, 2016.
- 송강직, “일본에서의 쟁의행위와 형사책임”, 금속법률원 금속산업연맹법률원, 2001.
- 송강직, “단체행동의 무력화와 해소 방안”, 민주주의법학연구회, 2018.
- 송영섭, “우리나라 노동3권 행사에 대한 대응방법으로서의 손해배상청구권 행사와 법률적 문제점”, 노동3권을 제한하는 소송남용에 대한 대책 토론회 자료집, 2018.
- 이승욱, “독일에서의 쟁의행위의 정당성”, 한국노동연구원, 2000.
- 조경배, “철도파업에 대한 손해배상판결과 파업권 : 서울고등법원 2009. 3. 20. 선고. 2007나 122775 판결의 평석”. 민주주의법학연구회, 2009.
- 조경배, “형법상 업무방해죄와 쟁의권 : 헌법재판소 2010. 4. 29. 선고, 2009헌바68 결정을 중심으로”, 민주주의법학연구회, 2010.
- 조경배, “한국의 쟁의행위와 책임”, 한국노동법학회, 2014.
- 조경배, “노동3권 행사에 대한 대응의 해외 입법례 및 실무례”, 노동3권을 제한하는 소송남용에 대한 대책 토론회 자료집, 2018.
- 조용만, “쟁의행위 정당성에 관한 프랑스 법리”, 한국노동연구원, 2000.
- ILO, Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 1996.