

II

노동조합법 개관 및 개정 경위

1. 노동조합법 개관

가. 헌법이 보호하는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권

1) 헌법의 규정

「대한민국헌법」(이하 나라 이름을 따로 표기하지 않고 ‘헌법’ 또는 ‘우리 헌법’이라 함)에 따르면, “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”(제33조 제1항). 우리 헌법은 1948년 7월 17일 제정·시행되면서 “근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유”를 보장(1948년 헌법 제18조)한 이래 아홉 차례의 개헌 과정에서 조항의 위치와 내용에 다소간 변경은 있었지만 이들 권리를 한 번도 삭제하지 않고 오늘에 이른다. 이들 세 권리를 묶어서 ‘근로3권’¹⁾ 또는 ‘노동3권’²⁾ 등으로 부르기도 한다.

다른 나라에서는 조직·단체를 만들 수 있는 권리인 결사(結社)의 자유(우리 헌법의 경우 제21조 제1항)를 규정한 헌법은 다수 발견되나, 근로자가 노동조합, 쟁의단 등 단체를 결성할 수 있는 권리인 단결권을 결사의 자유와 별도의 권리로 헌법에서 명시하는 예는, 생각보다 많지 않다.³⁾ 주요 국가 중 독일⁴⁾이나 미국⁵⁾은 단결권과 단체교섭권·단체행동

1) 헌법재판소 1998. 2. 27 자 94헌바13 결정에서는 “근로3권”이라는 표현을 사용함

2) 대법원 1990. 5. 15. 선고 90도357 판결에서는 “헌법 제33조 제1항에 의하여 선포된 이른바 노동3권”이라 함 2025. 9. 9. 「노동조합 및 노동관계조정법」이 법률 제21045호로 개정·공포될 때 정부가 붙인 개정 이유에서도 “헌법에 보장된 ‘노동3권’”이라는 표현을 사용함. 2025. 9. 9.자 대한민국정부 관보(제21074호), p. 6

3) 이러한 우리 헌법의 태도는 “상당히 독특한 것”(한수웅(2020), p. 884)임. 헌법정책적으로는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 법률상의 권리가 아닌 헌법상의 권리로 정하는 것이 타당한가 하는 근본적인 문제가 있음. 이 문제를 소개한 것으로는 정종섭(2022), pp. 787~788을 참조 바람

4) 한수웅(2020), p. 884; 독일의 헌법인 독일연방공화국 기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)은 제9조 제3항에서 “근로조건 및 경제조건의 유지와 개선을 위하여 단체를 결성할 권리”를 모든 개인에게, 그리고 모든 직업에서 인정함. 이 권리는 근로자뿐 아니라 사용자에게도 인정되는 권리이고, 단체교섭권이나 단체행동권은 명시되어 있지 않음

권을 법률에서 보호할지언정 헌법 수준에서는 명시하지 않고, 일본 정도가 헌법에서 이들 권리를 보장하고 있다. 1946년 공포되어 1947년부터 시행 중인 일본 헌법(日本国憲法)은 제28조에서 “근로자(勤勞者)의 단결(團結)할 권리(權利) 및 단체교섭(団体交渉) 기타 단체행동(団体行動)을 할 권리(權利)는, 이를 보장(保障)한다.”라고 규정하고 있다. 일본에서는 이들 권리를 묶어 흔히 ‘노동삼권(勞働三權)’ 또는 ‘노동기본권(勞働基本權)’이라 부른다.

〈표 II-1〉 근로3권에 대한 우리 역대 헌법의 규정

역대 헌법	조문
1948년 헌법 1952년 헌법 1954년 헌법 1960년 6월 헌법 1960년 11월 헌법	제18조 근로자의 단결, 단체교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다. 영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서는 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배에 균점할 권리가 있다.
1963년 헌법 1969년 헌법	제29조 ① 근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ② 공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다.
1972년 헌법	제29조 ① 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권은 법률이 정하는 범위 안에서 보장된다. ② 공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 또는 단체행동권을 가질 수 없다. ③ 공무원과 국가·지방자치단체·국영기업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.
1980년 헌법	제31조 ① 근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. 다만, 단체행동권의 행사는 법률이 정하는 바에 의한다. ② 공무원인 근로자는 법률로 인정된 자를 제외하고는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가질 수 없다. ③ 국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

5) 미국의 헌법인 미합중국 연방헌법(Constitution of the United States)에서는 노동3권이나 근로3권에 대응하는 헌법상의 권리를 명시하고 있지 않음. 다만 연방법률인 전국노동관계법(National Labor Relations Act; NLRA, 일명 와그너법; the Wagner Act)에서는 “근로자(Employees)에게 자기조직화(Self-organization)할 권리, 노동조합(Labor organizations)을 결성, 가입하거나 지원할 권리, 자신이 선택한 대표자를 통해 단체교섭(Bargain collectively)할 권리, 단체교섭 기타 상호지원 또는 보호를 목적으로 하는 단체활동에 참여할 권리가 있다”(제7조)고 규정함. 인용구 중 [] 안의 표현은 내용의 이해를 위해 필자가 삽입하였으며, 이하 이 글 전체에서 같음

〈표 II-1〉 계속

역대 헌법	조문
1987년 헌법 (현행)	제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다. ③ 법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/main.html>) 연혁법령 검색

2) 근로3권의 법적 성질 및 대사인적 효력

법학적 관점에서, 통상적으로 헌법상 권리는 국민이 권리자이고 국가가 의무자인 구조인데, 근로3권은 특이하게도 국가와 근로자, 사용자라는 세 법적 주체의 관계를 대상으로 하기 때문에 그 법적 성질 및 효력에 대해 이론상 논란이 있다. 근로3권의 법적 성질을 자유권으로 볼 것인지 생존권(사회적 기본권)으로 볼 것인지 문제 되고, 그와 관련하여 근로3권이라는 헌법상의 권리에 국가를 상대로 한(대국가적(對國家的)) 효력 외에 사인(일반 국민, 여기에서는 사용자)을 상대로 한(대사인적(對私人的)) 효력까지 인정할 수 있을 것인지, 만약 그렇다면 사인 간에서 헌법상의 권리가 직접 적용될 것인지(법률의 규정 없이도 바로 사인 간에 해당 권리가 인정될 것인지, 직접적용설(直接適用說) 법률을 통해 간접적으로 적용될 것인지(간접적용설(間接適用說))가 문제 된다.

근로3권의 법적 성질에 대해 우리 헌법재판소는, “근로3권은 국가공권력에 대하여 근로자의 단결권의 방어를 일차적인 목표로 하지만, ... 근로자는 노동조합과 같은 근로자단체의 결성을 통하여 집단으로 사용자에게 대항함으로써 사용자와 대등한 세력을 이루어 근로조건의 형성에 영향을 미칠 수 있는 기회를 가지게 되므로 이러한 의미에서 근로3권은 ‘사회적 보호기능을 담당하는 자유권’ 또는 ‘사회권적 성격을 띤 자유권’⁶⁾이라는 입장이고, 많은 헌법학자들도 이를 대체로 수긍한다.⁷⁾

6) 헌법재판소 1998. 2. 27.자 94헌바13 결정. ‘근로의 권리’를 정한 헌법 제32조와 근로3권을 정한 제33조를 함께 ‘근로기본권’이라 부르며, 이는 “근로자의 근로조건을 개선함으로써 그들의 경제적·사회적 지위의 향상을 기하기 위한 것으로서 자유권적 기본권으로서의 성격보다는 생존권 내지 사회권적 기본권으로서의 측면이 보다 강한 것”이라고 본 결정도 있음(헌법재판소 1991. 7. 22.자 89헌가106 결정). 그러나 이는 “그 권리의 실질적 보장을 위해서는 국가의 적극적인 개입과 뒷받침이 요구되는 기본권”임을 강조하기 위한 표현으로 짐작됨

7) 계희열(2004), p. 765; 정종섭(2022), p. 788; 한수웅(2021), p. 1034; “사회권적 성격과 자유권적 성격이 병존하는

근로3권은 자유권이기에, 국민이 국가를 상대로 이 권리를 행사할 때에는 입법자에 의한 실현이라는 매개활동을 필요로 하지 않고 그 자체로써 헌법상 방어적 기능을 수행하며 국가의 침해행위에 대한 부작위를 요구하는 주관적 공권을 갖게 되나, 사회권적 성격을 갖고 있기에 입법조치를 통하여 근로자가 사용자를 상대로 그 권리를 행사할 수 있는 조건을 마련해 달라고 국가에게 요구할 권리도 갖게 된다.⁸⁾ 헌법재판소 1998. 2. 27 자 94헌바 13 결정은, “근로3권의 사회권적 성격은 입법조치를 통하여 근로자의 헌법적 권리를 보장할 국가의 의무에 있다.”라고 하여 이 점을 확인하고 있다. 즉 근로3권은 사인(私人)을 상대로도 효력이 인정되나, 헌법규정을 근거로 바로 사인을 상대로 주장할 수 있는 권리는 아니므로, 그 효력은 간접적으로 적용된다(간접적용설).⁹⁾

이와 관련하여, 대법원 2020. 9. 3. 선고 2016두32992 전원합의체 판결은 “노동3권은 법률의 제정이라는 국가의 개입을 통하여 비로소 실현될 수 있는 권리가 아니라, 법률이 없더라도 헌법의 규정만으로 직접 법규범으로서 효력을 발휘할 수 있는 구체적 권리라고 보아야 한다.”라고 하여 일견 그 입장을 달리하는 것(직접적용설을 따른 것)처럼도 보이기도 한다. 그러나 이 판결에서 대법원이 말하는 ‘헌법의 규정’에 따른 ‘구체적 권리’의 내용은 “노동관계법령을 입법할 때에는 이러한 노동3권, 특히 단결권의 헌법적 의미와 직접적 규범력을 존중하여야 하고, 이렇게 입법된 법령의 집행과 해석에 있어서도 단결권의 본질과 가치가 훼손되지 않도록 하여야 한다.”는 것이다. 즉 입법자가 정한 법률을 통해 효력을 발휘하는 것이고, 헌법의 규정은 입법자의 의무를 직접 명령한다는 의미이므로, 대법원 판결의 태도 역시 헌법재판소 판례와 다른 입장이 아니라고 생각된다(간접적용설).

권리”이나 “발생원인을 살펴보면 자유권에서 사회권으로 전화된 권리”라는 견해로는 성낙인(2025), p. 1570이 있음

8) 한수웅(2020), p. 887, p. 889

9) 정종섭(2022), p. 800; “사인간의 관계를 정하는 것이라고 하여 곧 직접 효력을 가지는 것은 아니다. … 단결권·단체교섭권·단체행동권이 사용자에게 직접 적용된다면 단결권·단체교섭권·단체행동권을 침해하는 사용자의 행위는 마치 민법상의 금지규정을 어긴 법률행위처럼 당연히 무효가 된다는 결론에 이르는데, … 단결권·단체교섭권·단체행동권은 노동위원회가 부당노동행위 여부를 판단하는 데 있어 하나의 판단지표로 되고, 부당노동행위에 해당하는지 여부에 대한 노동위원회의 법률해석을 통해서 사용자에게 그 효력이 미친다”. 이준일(2023), p. 261도 같은 취지임. 반면 근로3권 규정이 사인 간에도 직접 적용된다는 견해도 있음. 예컨대 계획열(2004), p. 767은 “노사관계를 규율하는 법률이 이미 많이 규정되어 있기 때문에 우선적으로 이 규정들이 적용되지만 이러한 규정들에 의하여 노동3권이 충분히 보호되지 못하거나 아무런 법규정이 없는 경우 노동3권의 규정이 사인에 대하여도 직접 또는 간접으로 적용될 수 있다”고 주장함. 그러나 이 견해도 “현실적으로 노동3권 규정이 [사인간에 직접] 적용되는 경우란 상상하기 어려울 정도”라고 함(계획열(2004), p. 767, 각주46)

나. 근로기준법과 노동조합법

‘노동법’이라는 이름의 법률이 우리나라에 존재하는 것은 아니나, 학계에서는 “노동관계를 대상으로 하여 근로자의 인간다운 생활을 보장하기 위한 법 영역을 총칭”¹⁰⁾하여, 혹은 “사용자의 지휘·명령하에 노무를 제공하고 그 대가로서 보수(임금)를 받아 생활하는 근로자를 위한 보호법”¹¹⁾을 ‘노동법’이라 부른다. 이러한 의미의 노동법은 우리 국회에서 제정한 노동관계에 대한 여러 법률을 망라하나, 크게 ① 개개 근로자와 사용자 사이의 근로관계에 대하여 적용되는 법규의 총체를 의미하는 개별적 근로관계법¹²⁾과, ② 노사가 실질적 대등관계를 기초로 단체교섭을 통해 자율적으로 근로조건을 개선함을 실현하기 위한 기본조건을 구체화하는 범영역인 집단적 노사관계법¹³⁾으로 분류된다.

개별적 근로관계법에는 「최저임금법」, 「남녀고용평등법」, 「퇴직급여보장법」 등 다양한 법률이 속하나, 가장 대표적인 법률은 「근로기준법」이다. 「근로기준법」의 목적은 “헌법에 따라 근로조건을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것”(제1조)에 있는바, 여기에서 말하는 “헌법”은 “근로조건을 정하는 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”고 규정한 제32조 제3항을 가리킨다. 「근로기준법」에서는 근로계약, 임금, 근로시간과 휴식, 직장 내 괴롭힘 금지 등을 규정하고 있다.

집단적 근로관계법은 헌법 제33조에서 정한 근로3권을 보호하기 위한 국가의 입법임무에 따라 제정된 것이라 볼 수 있는데, 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」, 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 등이 포함되나, 가장 대표적인 법률은 노동조합법이다. 노동조합법의 목적은 “헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건을 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하고, 노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지함”(제1조)에 있다. 노동조합법에서는 노동조합의 조직·가입·활동, 단체교섭 및 단체협약, 노동쟁의의 조정, 부당노동행위 등을 규정하고 있다.

10) 이철수(2025), p. 3

11) 김형배 외(2026), p. 3

12) 김형배 외(2026), p. 12; 이철수(2025), p.67에서는 “근로자 개인과 사용자 사이의 노동관계, 즉 개별적 근로관계를 규율하는 노동법 체계”라 함

13) 김형배 외(2026), p. 12; 이철수(2025), p.403에서는 “근로자단체와 사용자(또는 사용자단체) 사이의 집단적 거래를 규율하는 법 영역”이라 함

개별적 근로관계법의 중심이 되는 「근로기준법」과 집단적 근로관계법의 중심이 되는 노동조합법은 각각 법률 제5309호 및 제5310호로 1997년 3월 13일 제정·공포되어 같은 날 시행되었다. 두 법률이 1997년 3월에 제정되고 시행됨에는 우여곡절이 있었다. 종래 우리나라에는 「근로기준법」(1953. 5. 10. 법률 제286호로 제정·공포되어 1953. 8. 9. 시행)과 「노동조합법」(1953. 3. 8. 법률 제280호로 제정·공포되어 같은 날 시행), 「노동쟁의조정법」(1953. 3. 8. 법률 제279호로 제정·공포되어 같은 날 시행)이라는 법률이 있었고,¹⁴⁾ 이 중 「근로기준법」을 개정하고 「노동조합법」과 「노동쟁의조정법」을 폐지하는 대신 「노동조합 및 노동관계조정법」을 제정하는 법률안이 1996년 12월 10일, 정부에 의해 제안되었다. 「근로기준법」 개정안 및 「노동조합 및 노동관계조정법」 제정안이 1996년 12월 26일 각각 법률 제5245호와 법률 제5244호로 본회의에서 의결되어 12월 31일 공포되었으며 1997년 3월 1일 시행될 예정이었다. 그런데 1996년 12월 26일의 본회의는 야당 의원들에게 변경된 개의시간을 통지하지 않은 채 오전 6시 여당 소속 의원들만 출석한 가운데 전격적으로 개의되어 의결된 것¹⁵⁾이어서 그 “국회 처리절차에 대하여 유·무효의 논란”¹⁶⁾이 있었다. 이에 1997년 여야 합의로 다시 법률안이 마련되어 1996년 12월 31일 공포된 두 법률안을 시행 전 폐지하고 새로운 「근로기준법」과 「노동관계 및 노동관계조정법」이 각각 법률 제5309호와 제5310호로 1997년 3월 10일 국회 환경노동위원장안으로 제안, 의결되고 3월 13일 공포·시행되었다. 이 과정에서 「근로기준법」도 이름을 바꾸지 않고 새롭게 “제정”된 것이다.

〈표 II-2〉 현행 근로기준법 및 노동조합법의 제정경위

현행 근로기준법의 제정경위	일자	현행 노동조합법의 제정경위
-	1953. 3. 8.	「노동쟁의조정법」 제정·시행 「노동조합법」 제정·시행
「근로기준법」 제정(1953. 8. 9. 시행)	1953. 5. 10.	-

14) 지금도 일본에는 「노동기준법(労働基準法)」, 「노동조합법(労働組合法)」, 「노동관계조정법(労働関係調整法)」이라는 이름의 법률이 존재하고, 이들을 흔히 ‘노동삼법(労働三法)’이라 함

15) 사실관계에 대해서는 헌법재판소 1997. 7. 16.자 96헌라2 결정을 참조 바람. 1996년 12월 26일의 본회의의 개의 및 법률안 산정, 가결 선포 행위는 이 결정에 의해 야당 의원들의 법률안 심의·표결 권한을 침해하였음이 확인됨

16) 1997. 3. 13.자 대한민국정부 관보(제13557호), p. 5

〈표 II-2〉 계속

현행 근로기준법의 제정경위	일자	현행 노동조합법의 제정경위
「근로기준법」 개정안(정부안) 의결 (1996. 12. 31. 공포, 1997. 3. 13. 시행 예정)	1996. 12. 26.	「노동조합 및 노동관계조정법」 제정안(정부안) 의결 - 「노동쟁의조정법」 및 「노동조합법」 폐지 (1996. 12. 31. 공포/ 1997. 3. 13. 시행 예정)
「근로기준법」 제정안(환노위안) 의결 - 1996. 12. 31. 공포된 「근로기준법」(정부안) 폐지 (1997. 3. 13. 공포·시행)	1997. 3. 10.	「노동조합 및 노동관계조정법」 제정안(환노위안) 의결 - 1996. 12. 31. 공포된 「노동조합 및 노동관계조정법」(정부안) 폐지 (1997. 3. 13. 공포·시행)

자료: 대한민국국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/>) 검색

2. 2026년 시행된 노동조합법 개정 경위

가. 이른바 ‘노란봉투법’의 의미

노동조합법은 1997년 시행된 이후 몇 차례 개정되었지만, 2025년 9월 9일 법률 제21045호로 개정·공포되어 2026년 3월 10일 시행된 개정 노동조합법은 개정 과정에서도 특히 정치적·사회적 논란이 컸고, 시행 이후에도 해석 및 적용을 둘러싸고 논란이 계속되고 있다. 노동조합법 제2조 및 제3조를 일부 개정하고 제3조의2를 신설한, 길지 않은 개정 법률로, 흔히 ‘노란봉투법’이라 불린다.

‘노란봉투법’은 법률(안)이나 판례에서 공식적으로 사용하는 용어는 아니고,¹⁷⁾ ‘노란봉투법’을 만들자는(즉 노동조합법을 개정하자는) 시민·사회단체에서 붙인 이름이다. 우리 헌법상 국회에 제출된 법률안은 회기 중에 의결되지 못하였더라도 폐기되지 않지만, 국회의

17) 지방의회 의결 중 2022년 9월 22일 전라남도의회에서 주종섭 의원이 대표발의한 “노란봉투법(노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안) 입법 촉구 건의안”이 발건되고, 국회 회의록에서는 ‘노란봉투법’이라는 표현이 자주 등장함. 예컨대 2022. 11. 17. 제400회 국회(정기회) 환경노동위원회 회의록 제8호, p.43에서 정의당 이은주 의원은 다음과 같이 발언함; “19대 국회 당시에 47억 손배·가압류로 쌍용차노동자와 그 가족들의 죽음이 계속됐 습니다. 그러자 국회에서 여야가 한목소리로 더 이상 노동자들의 이런 비극적인 죽음은 막아야 된다 이런 약속을 하고 그 약속이, 노동자의 파업이 적어도 목숨을 내놓고 해야 되는, 싸워야 되는 그런 일은 아니어야 한다는 최소 한의 합의가, 그 합의에서 출발한 법안이 바로 노란봉투법입니다.” 해당 법안에 반대하는 입장에서 국회 회의 중 에 정식 제명이 아닌 ‘노란봉투법’이라는 이름을 사용하는 것 자체에 대해 이의를 제기하는 의원도 있었음. 예컨 대 2022. 9. 15. 제400회 국회(정기회) 환경노동위원회회의록 제1호, p. 15를 참조 바람

원의 임기가 만료된 때에는 폐기되는데(제51조), 제19대 국회에서 ‘노란봉투법’이라는 이름으로 불린 법안이 처음 발의되어 임기 만료로 폐기된 후 제20대, 제21대 국회에서도 발의 및 폐기가 반복되다가 제22대 국회에서 의결·공포·시행되었다. 그 사이 발의된 법안 중 내용이 유사한데도 ‘노란봉투법’이라고 불리지 않는 경우도 있고,¹⁸⁾ ‘노란봉투법’이라고 불리는 여러 법안 사이에서도 내용에 다소간 차이가 있다.

나. 제19대 국회 및 제20대 국회에서의 ‘노란봉투법’ 논의

1) 쌍용자동차 ‘옥쇄파업’ 관련 세 건의 제1심 판결

‘노란봉투법’이라는 이름의 법률안이 세상에 처음 등장한 것은 제19대 국회, 2015년의 일이지만,¹⁹⁾ 이 법률안을 추진한 단체 스스로 밝힌 계기는, 쌍용자동차 주식회사의 구조조정에 반대하여 노동조합이 2009년 벌인 ‘옥쇄파업’, 그리고 그로 인하여 발생한 손해에 대하여 2013년 내려진 제1심 민사소송 판결²⁰⁾까지 거슬러 올라간다.

자동차 제조·판매업을 영위하는 회사인 쌍용자동차 주식회사는 2008년 유가 급등과 금융 위기에 따른 자동차 판매 감소 등으로 심각한 재정난에 빠져 2009년 2월 회생개시결정²¹⁾

18) 최초의 ‘노란봉투법’ 법안으로 불리는 은수미 의원 대표발의 노동조합법 개정안이 2015. 4. 6. 발의되기 전, 제19대 국회에는 이미 심상정 의원이 2012. 7. 3. 대표발의한 노동조합법 개정안이 상정되어 있었고, 이 법안에는 손해배상 범위의 제한뿐 아니라 뒤에 ‘노란봉투법’에 편입되는 근로자 및 사용자 범위 확대 등도 포함되어 있었으나, ‘노란봉투법’이라 불리지는 않았음. 제20대 국회에서도 ‘노란봉투법’으로 불리는 강병원 의원 대표발의 노동조합법 개정안이 2017. 1. 18. 발의되기 전에 2016. 10. 18. 이정미 의원이 대표발의한 노동조합법 개정안이 있었으나, 역시 이를 ‘노란봉투법’이라 부르지는 않았음. 요컨대 제19대 국회 및 제20대 국회에서는, 본문에서 말하는 언론, 재단, 시민단체 등이 특정 의원과 협의하여 발의한 법안을 그들 언론, 재단, 시민단체가 ‘노란봉투법’이라 불렀음. 박귀천(2025), p. 2에서는 이미 제17대 국회에서 쟁의행위와 관련된 손해배상의 사유 및 손해의 책임 등을 제한하는 법안들이 발의되었다며, ‘노란봉투법’ 논의의 시작을 이때까지 거슬러 올라감

19) 전혜원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’, 〈시사IN〉, 제846호(해당 기사가 실린 〈시사IN〉은 노란봉투법 추진운동을 처음 시작했던 언론사임)에 따르면 2015년 4월 6일 발의된 은수미 의원 대표발의 노동조합법 개정안이 최초의 노란봉투법임. “이전에도 비슷한 취지의 법안이 발의된 적은 있지만, ‘노란봉투법’으로 불린 건 이 법이 처음이다. 말하자면 노란봉투법이 탄생한 순간이다.”

20) 수원지방법원 평택지원 2013. 11. 29. 선고 2009가합2325, 2009가합2707(병합), 2009가합3021(병합) 판결, 수원지방법원 평택지원 2013. 11. 29. 선고 2009가합3151, 2009가합3922(병합), 2009가합4314(병합) 판결, 수원지방법원 평택지원 2013. 11. 29. 선고 2010가합5252 판결을 말함. 이하 쌍용자동차 주식회사 평택공장에서 서의 파업을 둘러싼 사실관계는 위 판결들과 각 상급심 판결에서 인정된 사실관계를 정리함

21) 서울중앙지방법원 2011. 3. 14.자 2009회합6 결정. 이 회생법원은 “조직과 사업 현황을 전면 재점검하고 강도 높은 구조조정을 전반에 걸쳐 실시하라”는 취지의 지침을 밝혔음. 서울고등법원 2015. 9. 16. 선고 2014나 2435, 2014나2442(병합), 2014나2459(병합) 판결을 참조 바람

을 받자, 경영정상화를 위한 자구책으로 2009년 4월 8일, 전체 7,179명의 근로자 중 2,646명을 감축하겠다는 계획을 발표하였다. 그리하여 2009년 4월 16일부터 1,670명이 희망퇴직 등으로 퇴사하고, 976명은 2009년 6월 8일자로 정리해고되었다. 이에 반대한 전국금속노동조합 쌍용자동차지부²²⁾는 파업을 결의하고 2009년 5월 26일부터 2009년 8월 6일까지 쌍용자동차 주식회사의 평택공장을 점거하였다. 이 기간 동안 900여 명의 파업 참가자들이 공장 관리자들의 출입을 통제한 상태에서 화염병, 화염방사기, 볼트 발사용 새총 등을 제작, 소지하면서 평택공장을 전면·배타적으로 점거하는 방법으로 점거파업(‘옥쇄파업’²³⁾)하였다.

대법원 판례에 따르면 “쟁의행위가 폭력이나 파괴행위를 수반하여 반사회성을 띠는 등으로 수단과 방법이 정당한 범위를 벗어난 경우에는 그로 인한 민사상 배상책임이 면제되지 않는다”²⁴⁾데, 이 사건 “옥쇄파업”은 “폭력적인 방법을 동원하여 위 공장을 전면적·배타적으로 점거하는 방식으로 이루어지는 등으로 그 정당성의 한계를 벗어났다”²⁵⁾다고 판단되었다. 이에 경찰은 2009년 8월 4일부터 5일까지 대한민국 소유 헬기, 민간기업에서 대여한 기중기 등을 동원하여 점거파업 진압작전을 시작하였고, 그 과정에서 장비에 손상을 입거나 탈취당하고 다수의 경찰이 상해를 입었다. 옥쇄파업이 종료된 후 다수의 민·형사 소송이 진행되었는데, 이 중 중요 쟁점을 다룬 민사소송에 대한 제1심 판결 세 건이 4년이 경과한 2013년 11월 29일 내려진 것이다.

22) 당시 산업별 노조인 전국민주노동조합총연맹(흔히 ‘민주노총’이라 약칭함) 산하 전국금속노동조합은 본조, 14개의 지역지부, 5개 기업지부로 구성되어 있었는데, 기업지부 중 하나가 쌍용자동차지부였음. 옥쇄파업 종료 이후인 2009. 9. 8. 전국금속노동조합 쌍용자동차지부는 금속노동조합을 탈퇴하고 기업별 노조인 “쌍용자동차 노동조합”으로 조직형태를 변경하기로 결의함

23) 파업에 종종 ‘옥쇄(玉碎)’라는 말을 붙여 사생결단(死生決斷)의 기운을 더하곤 하는데, ‘옥쇄’라는 말은 당나라 시대 역사서인 『북제서(北齊書)』에 나오는 “옥처럼 부서질지언정 기와처럼 보존하랴(寧可玉碎何能瓦全)”라는 표현에서 유래함(이기수(2022. 7. 21.), “옥쇄(玉碎)파업”, 경향신문). ‘와전(瓦全)’과 ‘옥쇄(玉碎)’를 대비하는 논법이 조선왕조실록에서도 발견되는(숙종실록18권, 숙종 13년 4월 14일 신유 1/1 기사) 것에 비추어 동아시아에서 ‘옥쇄’가 낯선 표현은 아니었던 듯하나, 제2차세계대전 말 일본에서 군인, 심지어 민간인을 상대로 행복하지 말고 집단자살할 것을 강권하면서 이를 미화하는 용어로 악용되기도 했음. 해방 이후 우리나라에서도 정치적·사회적 투쟁 시 사생결단을 강조하는 의미로 자주 사용되고 있음. 본문의 ‘옥쇄파업’ 당시에는 평택공장을 점거하고 뜻을 이를 때까지 나오지 않겠다는 의미로 사용되었음. 이종택(2009), p. 170에 따르면 노동조합 내에서 옥쇄파업에 반대했던 측은 평택공장에 고립되지 말고 평택과 서울을 넘나들며 투쟁해야 한다고 주장하였음

24) 대법원 1992. 7. 14. 선고 91다43800 판결

25) 대법원 2023. 6. 15. 선고 2019다38543 판결. “쟁의행위 중 직장점거는 사용자측의 점유를 완전히 배제하지 아니하고 그 조업도 방해하지 않는 부분적·병존적 점거일 경우에 한하여 정당성이 인정되고, 이를 넘어 사용자의 기업시설을 장기간에 걸쳐 전면적·배타적으로 점유하는 것은 사용자의 시설관리권능에 대한 침해로서 정당화될 수 없다”는 것이 우리 대법원의 확고한 판례임(대법원 1992. 7. 14. 선고 91다43800 판결). “노동조합은 사용자의 점유를 배제하여 조업을 방해하는 형태로 쟁의행위를 해서는 아니 된다.”는 우리 노동조합법 제37조 제3항의 규정(2021. 1. 5. 노동조합법 개정으로 신설)은 이러한 판례를 확인한 것임

쌍용자동차 주식회사가 파업에 참여한 개인들을 상대로 손해배상을 청구한 사건²⁶⁾에서 제1심법원은, 이들이 “공모하여 이 사건 옥쇄파업 기간 동안 폭력적인 방법을 동원하여 원고[쌍용자동차 주식회사]의 평택공장을 점거하거나, 그 점거를 용이하게 하여 원고의 공장관리 및 자동차생산에 관한 업무를 방해 내지 방조하였고, 그로 인해 원고는 위 기간 동안 판매할 자동차를 생산하지 못하는 손해를 입었으므로, 원고에게 이 사건 옥쇄파업으로 인하여 원고가 입은 손해를 배상할 의무가 있다”고 판시하였다. 이들 개인은 각각 ① 파업주도세력,²⁷⁾ ② 파업가담조합원,²⁸⁾ ③ 금속노조가담자,²⁹⁾ ④ 기타가담자³⁰⁾로 분류되는데,³¹⁾ 모두 공동불법행위자로서 부진정연대책무 관계³²⁾에 있고,³³⁾ 제1심 법원에서 인용된 배상액은 33억 1,140만 원 및 지연이자였다.³⁴⁾

26) 수원지방법원 평택지원 2013. 11. 29. 선고 2009가합2325, 2009가합2707(병합), 2009가합3021(병합) 판결. 원고 쌍용자동차 주식회사가 주장한 손해는 107억 6,900만 원이었는데, 일부청구로서 그 손해액 중 50억 원 및 지연손해금의 지급을 구하는 소를 제기한 것임

27) 전국금속노동조합 쌍용자동차지부의 간부, 대의원 내지 중앙쟁의대책위원회 위원으로서, 파업계획 및 집행여부 결정에 참여하고, 결정된 파업계획을 조합원들에게 지시하거나 업무방해행위에 직접 가담하면서 전체적으로 파업을 주도하였음

28) 전국금속노동조합 쌍용자동차지부의 조합원으로서 파업주도세력의 지시에 따라 공모하여 이 사건 옥쇄파업 당시 평택공장을 점거하거나 폭력을 행사하면서(예: 출근하려는 임직원에게 쇠파이프를 휘두르거나 새총으로 볼트와 너트를 발사하거나 돌을 던짐) 쌍용자동차 주식회사의 업무를 방해하였음. 이 판결에 대한 항소심 법원인 서울고등법원 2015. 9. 16. 선고 2014나2435, 2014나2442(병합), 2014나2459(병합) 판결에서는 “파업적극가담조합원”이라 함

29) 전국금속노동조합 간부들로서 이 사건 옥쇄파업을 지원하거나 평택공장을 점거하여 업무를 방해하였음

30) 민주노총 등 사회단체 간부로서 옥쇄파업 당시 평택공장에 침입하여 업무를 방해하였음

31) 다른 피고들에 대한 청구는 위법한 가담행위를 인정하기 부족하고 달리 증거가 없어 기각됨

32) 공동불법행위 및 부진정연대책무(책임)에 대한 자세한 설명은 이 글 제Ⅲ장 제6절로 미룸

33) 제1심 판결에 대한 항소심 재판에서 피고들은 분할책임이나 개인별 책임제한이 인정되어야 한다는 취지의 주장을 하였으나, 항소심 판결인 서울고등법원 2015. 9. 16. 선고 2014나2435, 2014나2442(병합), 2014나2459(병합) 판결에서는 “공동불법행위책임을 묻는 것은 가해자 각 개인의 행위에 대하여 개별적으로 그로 인한 손해를 구하는 것이 아니라 그 가해자들이 공동으로 가한 불법행위에 대하여 그 책임을 추궁하는 것이므로, 공동불법행위로 인한 손해배상책임의 범위는 피해자에 대한 관계에서 가해자들 전원의 행위를 전체적으로 함께 평가하여 정하여야 하고, 그 손해배상액에 대하여는 가해자 각자가 그 금액의 전부에 대한 책임을 부담하며, 가해자의 1인이 다른 가해자에 비하여 불법행위에 가공한 정도가 경미하다고 하더라도 피해자에 대한 관계에서 그 가해자의 책임 범위를 위와 같이 정하여진 손해배상액의 일부로 제한하여 인정할 수는 없다”는 이유로 이러한 주장을 채택하지 않았음

34) 이 판결에 대해서는 원고와 제1심에서 배상책임이 인정된 피고가 모두 항소하였고, 항소심 판결(서울고등법원 주 28 판결)에서는 항소를 모두 기각하였음. 대법원에 상고가 접수된 후(2015다62302 사건) 쌍용자동차 노사와 금속노조 등 3자가 마련한 “쌍용차 경영정상화 합의안”(2015년 12월 30일 쌍용자동차 주식회사 이사회에서 이 합의안을 의결함. 조선일보(2015. 12. 31.), “쌍용차, 해고자 179명도 복직 확정” 참조)에 따라 2016년 1월 21일 소를 취하여 종료됨

한편 쌍용자동차 주식회사는 전국금속노동조합을 상대로도 손해배상을 구하는 소를 제기하였는데,³⁵⁾ 제1심 법원은 피고 전국금속노동조합이 “대표자 … 내지 그 주요간부들을 통하여 이 사건 옥쇄파업 등 불법파업에 가담함으로써 원고(쌍용자동차 주식회사)의 업무를 방해하거나, 쌍용차지부 조합원들의 업무방해행위를 용이하게 하였으므로, 이 사건 옥쇄파업을 비롯한 불법적인 쟁의행위로 인하여 원고가 입은 손해를 배상할 의무가 있다”고 판시하며, 역시 33억 1,140만 원 및 지연이자와 지급책임을 인정하였다. 다만 이 책임은 위에서 판결한 개인들의 부진정연대채무와 부진정연대책임 관계에 있다.³⁶⁾

쌍용자동차주식회사가 제기한 손해배상 청구에 대한 위 두 판결과 같은 날 내려진 판결은 대한민국과 경찰공무원·전투경찰순경이 제기한 손해배상 청구 사건이었다. 옥쇄파업에 대한 진압작전에서뿐 아니라 그즈음 평택 시내, 공장 앞 도로, 공장 정문 앞 등에서 경찰공무원·전투경찰순경에 대한 각종 폭행사건이 있었다. 이에 장비에 손해를 입고 경찰공무원·전투경찰순경에 대한 치료비를 지급한 대한민국이 청구한 손해배상과 121명의 경찰공무원·전투경찰순경이 청구한 위자료가 이 사건에서 문제되었다. 경찰공무원·전투경찰순경 중 4명의 청구는 증거가 충분하지 않다는 등의 이유로 기각되었고, 화염병에 맞아 화상을 입거나 벽돌·볼트·자동차 휠 등에 맞아 골절 또는 타박상을 입은 나머지 원고들에

35) 수원지방법원 평택지원 2013. 11. 29. 선고 2010가합5252 판결. 이 사건에서 원고 쌍용자동차 주식회사가 주장한 손해는 107억 6,900만 원이었는데, 일부청구로서 그 손해액 중 100억 원 및 지연손해금의 지급을 구하는 소를 제기한 것임

36) 이 판결에 대해서는 원고와 피고 모두 항소하였고, 항소심 판결인 서울고등법원 2019. 11. 15. 선고 2014나1517 판결에서는 항소를 모두 기각하였음. 항소심에서 재판이 진행되던 중 위에서 본 것처럼 2016년 1월 21일 개인들에 대한 소가 취하되었기에 방조 책임 정도를 지는 피고가 저야 할 책임도 대폭 제한되어야 한다는 주장이 있었으나, “원고가 다른 공동불법행위자들에 대하여 소를 취하한 것이 다른 공동불법행위자들에 대한 손해배상의 권리를 포기한 것이라고 본다 하여도, 피해자가 부진정연대채무자 중 1인에 대하여 손해배상에 관한 권리를 포기하거나 채무를 면제하는 의사표시를 하였다 하더라도 다른 채무자에 대하여 그 효력이 미친다고 볼 수는 없는 것이고 이러한 경우에도 공동불법행위자가 자기의 부담 부분 이상을 변제하여 공동의 면책을 얻게 하였을 때에는 다른 공동불법행위자에게 그 부담 부분의 비율에 따라 구상권을 행사할 수 있는 것”이라는 판례에 따라 채택되지 않았고, 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회의 심사결과 및 그에 따른 결정 역시 원고의 권리와 피고의 책임을 제한할 이유가 되지 못한다고 보았음. 항소심 판결에 대해서는 피고만 상고하였고, 이에 대해 대법원 2023. 6. 15. 선고 2019다38543 판결에서는 옥쇄파업 종료 후 원고가 파업 복귀자들에게 지급한 18억 8,200만 원은 “임의적·은혜적으로 자신의 경영상 판단에 따라” 지급한 것이므로 배상액에서 제외하여야 한다고 하여 항소심을 파기·환송하였음. 환송을 받은 서울고등법원에서는 2014. 12. 13. 선고 2023나66 판결에서 배상액을 20억 9,220만 원으로 정리하였고, 이 판결에 대한 상고심(2025다20)은 대법원에서 2025. 5. 15. 심리불속행으로 기각되었음. 그 사이 쌍용자동차 주식회사를 KG그룹이 인수하여 이름을 ‘KG모빌리티’로 변경하였고, ‘노란봉투법’이 공포된 후인 2025년 11월 말 이 회사는 임시이사회를 열어 대법원에서 확정된 전국금속노동조합을 상대로 한 채권(20억 9,220만 원에 지연손해금을 더하여 총 40억 원 가량)을 집행하지 않기로 결정하고 같은 내용의 확인서를 전국금속노동조합에도 전달하였음. 다만 KG모빌리티는 “최근 통과된 노란봉투법과 관계없이 대승적인 차원에서 내린 결정”이라고 밝혔음. 조선일보(2025. 10. 2.), “쌍용차 파업 손해배상금 노조에 40억 반지않기로”

대한 위자료는 모두 3,920만 원이 인정되었다. 대한민국의 청구에 대해서는, 다른 시위 과정에서 손해는 모두 241만 7,050원이 인정되었고, 옥쇄파업에 대한 진압 과정에서 입은 손해는 13억 7,429만 690원이 인정되었다(그중 6억 1,430만 3,718원이 헬기 3대의 수리비였고, 7억 4,301만 332원이 기중기 대여자에 대하여 대한민국이 지불하게 된 수리비·휴업손해 상당액이다).

13억여 원에 달하는 대한민국의 손해가 특히 문제가 되었는데, 이에 대한 배상책임(부진정연대책임)을 지게 된 피고는 ① 전국금속노동조합, ② 전국금속노동조합 쌍용자동차지부 지부장 내지 문화체육부장으로서 집행부의 임원이면서 중앙쟁의대책위원회 위원 34명, ③ 선봉대장, ④ 미조직비정규국장이었다.³⁷⁾

요컨대 쌍용자동차 근로자들의 '옥쇄파업'과 관련하여 2013년 11월 29일 내려진 세 건의 제1심 판결에서 33억 1,140만 원 및 13억여 원의 배상책임이 인용되었는데, 전국금속노동조합이 이들 제1심에서 인용된 손해 대부분에 대한 배상책임을 지게 되었고, 파업 과정에서 중요한 역할을 수행한 개인들이 사건에 따라 부진정연대채무 관계에서 배상책임을 지게 되었다.³⁸⁾

37) 이 판결에 대하여 원고 중 경찰공무원·전투경찰순경들은 1명을 제외하고는 항소하지 않았고, 대한민국과 피고들이 모두 항소하였음(항소심 판결은 서울고등법원 2016. 5. 13. 선고 2014나1487, 2014나1494(병합), 2014나1500(병합) 판결). 항소심 중에 피고들이 경찰공무원·전투경찰순경들에 대한 항소를 취하하여 위 1명을 제외하고는 확정되었고, 당초 1,500만 원의 위자료를 청구했던 위 1명 역시 항소심에서 50만 원의 위자료가 인용된 후 상고하지 않아 그대로 확정되었음. 결과적으로 항소심 및 상고심에서 문제된 것은 대한민국과 피고들 사이의 쟁송이었는데, 항소심에서는 헬기 수리비 6억 1,430만 3,718원 중 감가상각 및 손익상계를 제외한 5억 2,049만 5,241원으로 손해배상액이 축소되었고, 상고심인 대법원 2022. 11. 30. 선고 2015다26662, 26679, 26686 판결에서는 “점거파업 진압을 위하여 헬기를 이용하여 최루액을 직접 살포하거나 사람을 직접 하강통에 노출시키는 직무수행”이 적법한 직무수행의 범위를 벗어났다고 볼 여지가 있고, 따라서 이에 대항하는 과정에서 경찰장비를 손상시켰다면 이를 정당방위로 볼 여지가 있다고 보았음. 기중기 관련 배상의 경우 손익상계를 다시 할 것(피고의 부담부분을 줄일 것)을 명하여 항소심을 파기·환송하였음. 환송심인 서울고등법원 2023. 8. 25. 선고 2022나199, 2022나205(병합) 판결에서는 1억 6,688만 3,307원 및 지연손해금을 지급할 것을 명하는 판결이 내려졌고, 이에 대하여 대한민국이 제기한 상고가 기각됨으로써(대법원 2024. 1. 31. 선고 2023다163, 2023다170 판결) 일단락되었음

38) 다만 상소 과정에서 일부 금액은 법원에 의해 축소되었고, 상당 금액은 소 취하 등으로 소멸되었음. 최종적으로 전국금속노동조합이 배상한 금액은, 국가에 대하여 확정된 손해배상액과 경찰공무원·피고들에 대하여 확정된 위자료를 포함하여 2억 6,100만여 원이었음. 경향신문(2024. 6. 24.자 입력 기사), “[단독] 경찰, 정리하고 반대파업 쌍용차 노동자에 위자료 1억원 받아내”(https://www.khan.co.kr/article/202406241414001)

2) 노란봉투 프로젝트

쌍용자동차 평택공장에서 옥쇄파업이 벌어진 것이 2009년이었고 파업 종료 후 다수의 민사소송이 시작되었는데, 당사자도 워낙 많고 사실관계도 복잡하여 당사자별로 사건을 병합, 정리하고 2013년 11월에 이르러서야 주요 청구에 대한 제1심 판결이 내려질 수 있었다. 이 사건에 대한 사회의 관심도 여전히 높아서, 11월 말에서 12월 초 사이 대부분의 국내 언론에서 재판 결과를 비중 있게 보도하였다.

시사 주간지인 <시사IN>은 제1심 판결에 대하여 비판적인 입장이었는데,³⁹⁾ 독자인 배모 씨가 2013년 12월, 청구가 인용된 피고들에게 보탬이 되고 싶다는 취지에서⁴⁰⁾ 세 판결에서 인정된 배상액 합계 약 47억 원의 10만분의 1인 현금 4만 7,000원을 보내 왔다는 기사를 2014년 신년호에 실었다. 이 기사를 본 다른 독자들이 동참하고자 같은 금액의 돈을 보내오자, <시사IN>은 언론사로서 일정액을 넘는 모금을 주관할 수 없다는 이유에서 공익기부 전문재단인 아름다운재단에 모금을 의뢰했다. 그 과정에서 2014년 2월 16일, 시민단체 ‘손배가압류를 잡자! 손에 손을 잡고’(이하 ‘손잡고’라 함)가 설립되었다. 그렇게 <시사IN>, 아름다운재단, ‘손잡고’에 의해 시작된 모금운동이 “노란봉투 프로젝트-우리가 만드는 기적 4만7000원”이고, 2014년 2월 10일부터 5월 30일까지 계속되었다. 유명 연예인이 동참하고 울산현대차 노조 2만 5백 명이 참여를 결정하는 등 4만 7,547명으로부터 14억 6,874만 원을 모을 수 있었다. ‘노란봉투’라는 이름은 쌍용자동차 주식회사의 구조조정 당시 대상자에게 전달된 해고 통지서가 노란봉투에 담겨 있었다는 점, 그리고 예전에 월급을 노란봉투에 담아 주었던 점에 착안했다고 한다.⁴¹⁾

다만 모금운동의 취지는, 쌍용자동차 주식회사의 옥쇄파업과 관련된 손해배상을 지원하는 것은 아니고, 이 사건과 관련되지 않더라도 노동쟁의로 인한 “손배 가압류로 신음하는

39) 예컨대 송지혜(2013. 12. 9.), “가혹한... 너무나 가혹한 47억”, <시사IN>, 제326호는 쌍용자동차 주식회사와 대한민국이 조합원의 임금·퇴직금·부동산 28억 9,000만 원을 가압류로 묶어 두었고, 가압류 대상자에게는 현재 수입이 없는 해고자와 무급휴직 후 복직자 26명, 희망퇴직자 15명이 포함돼 있으며, 그중 한 근로자의 11월 월급명세서에는 (「민사집행법」 제246조 제1항 제4호에 따라 제한된) 제130만 원이 찍혔다는 내용을 보도했음

40) 배 모 씨는 <시사IN> 편집부에 보낸 편지에, “47억원... 뭐 들도 보도 못한 돈이라 여러 번 계산기를 두들겨봤더니 4만7000원씩 10만명이면 되더라고요. 법원에 일시불로 내야 하는지는 잘 모르겠는데 우선 이 돈 4만7000원부터 내주실 수 있나요? ... 9만9999명이 계시길 희망할 뿐입니다.”라고 썼음. 이숙이(2013. 12. 30.), “4만7천 원에 그쳐 눈물만 나왔다”, <시사IN>, 제329호

41) 전해원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’”, <시사IN>, 제846호; 전해원(2025. 10. 21.), “경로 트 ‘노란봉투법’, 우리는 준비돼 있나”, <시사IN>, 제944호; 아름다운재단(2014. 6. 27.), “[노란봉투캠페인] 112일 간의 이야기”(https://beautifulfund.org/11185/)

노동자와 가족의 긴급 생계 및 의료비로 사용”⁴²⁾하는 것이었다. 실제 모금액 14억여 원 중 제1차로 137가구에 5억 2천여만 원을, 제2차로 192가구에 6억 4,665만 원을 지원했으며, 특히 제2차 지원 시에는 사측과 직접 고용관계에 있지 않은 상급단체 조합원이나 지역시민사회 활동가 등도 다수 포함되었다.⁴³⁾

그리고 모금 사용처 중 하나로 “법을 개선활동 지원”이 추가되었다.⁴⁴⁾ 이 모금이 진정으로 의미를 가지려면 관련 법을 정비하는 데까지 나아가야 한다는 지적에 따른 것이다. 이에 ‘손잡고’는 은수미 당시 새정치민주연합(2015년 12월 28일 당명을 더불어민주당으로 변경) 의원실과 함께 “법·제도 개선 위원회”를 꾸렸고, 2015년 4월 6일 은수미 의원이 대표 발의한 노동조합법 개정안이 발의되었다.⁴⁵⁾ ‘손잡고’에서는 이 법안을 “노란봉투법”이라 명명했다.

3) 제19대 국회 은수미 의원안의 발의 및 폐기

2015년 4월 6일 은수미 의원 등 34인이 노동조합법 일부개정법률안(의안번호 1914609)을 발의하여(이하 ‘은수미 의원안’이라 함), 4월 7일 국회 환경노동위원회에 회부되었다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 경영상 이유에 의한 해고(정리해고)를 이유로 하는 노사분규, 그리고 권리·의무관계의 설정과 관련된 분쟁(이익분쟁) 외에 법령 등 해석이나 적용과 관련된 분쟁(권리분쟁)도 정당한 쟁의행위로 노동조합법의 보호를 받게 한다(은수미 의원안 제2조 제5호).

둘째, 노동조합의 목적을 현저히 벗어나거나 폭력·파괴를 주되게 동반한 경우가 아니면 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 손해가 발생하는 경우에도 사용자는

42) 아름다운재단(2014. 2. 12.), “[뉴스레터 2014.02] 손해배상 가압류로 고통받는 노동자와 가족을 돕는 ‘노란봉투’ 프로젝트”(https://beautifulfund.org/6494/)

43) 지원 대상은 다음과 같음; ① 파업 및 노동쟁의로 인해 손해소 또는 가압류에 걸려 있는 피해자, ② 위 해당자 중 2013년도 기준 도시근로자 평균소득 미만의 가구별 소득생활자, ③ 위 해당자 중 소속 노동조합(단위노조가 불가능할 경우 관련 상급단체노조)의 추천을 받은 자. 이상 손잡고(2014. 5. 7.), “[보도자료] 손배·가압류 피해자를 위한 생계비 지원 사업”(http://www.sonjabgo.org/node/512); 손잡고(2014. 7. 7.), “[노란봉투캠페인]손배가압류 피해자 1차생계의료비지원사업 기금집행”(http://www.sonjabgo.org/node/559); 손잡고(2014. 10. 17.), “[보도자료]시민모금으로 손배가압류 피해자 2차 지원, 총192가구에 6억4665만2736원”(http://www.sonjabgo.org/node/605)를 참조 바람

44) 전혜원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’”, <시사IN>, 제846호

45) 전혜원(2025. 10. 21.), “경로 톤 ‘노란봉투법’, 우리는 준비돼 있나”, <시사IN>, 제944호

손해배상청구를 할 수 없고(은수미 의원안 제3조 제1항), 손해배상청구를 할 수 있는 경우에도 이를 주도한 임원, 조합원 등 근로자에게만 손해배상청구가 가능하고 단순 가담자들은 손해배상청구의 대상에서 제외하며(은수미 의원안 제3조 제2항), 사용자의 제3자에 대한 채무불이행으로 인한 손해는 배상을 청구할 수 있는 손해의 범위에서 배제한다(은수미 의원안 제3조 제4항). 그리고 「신원보증법」에 따른 신원보증인은 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서 배상할 책임이 면제된다(은수미 의원안 제3조 제3항).

셋째, '둘째'에 따라 손해를 배상할 의무가 있는 자는 법원에 손해배상액의 경감을 청구할 수 있고, 법원은 (i) 쟁의행위 등의 원인과 경위, (ii) 사용자의 영업규모, 시장상황 등 피해 확대의 원인, (iii) 피해 확대를 방지하기 위한 사용자의 노력, (iv) 배상의무자의 경제상태, (v) 각 당사자가 손해의 발생 및 확대에 실질적으로 기여한 정도, (vi) 그 밖에 손해배상액을 결정할 때 고려할 사정을 고려하여 손해배상액을 경감할 수 있다(은수미 의원안 제3조의2).

넷째, '둘째' 및 '셋째'에 따른 손해배상액의 상한을 아예 법률로 정하였다. 조합원 300인 미만의 경우는 2,000만 원 이하, 300인 이상 1,000인 미만은 1억 원 이하, 1,000인 이상 10,000인 미만은 2억 5천만 원 이하, 10,000인 이상이라도 5억 원 이하로 하였다(제3조의3).

이처럼 제19대 국회에서의 노란봉투법은 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 사용자의 손해배상 청구권을 제한함에 집중되어 있고,⁴⁶⁾ 2015년 12월 15일과 16일 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 격렬한 토론을 거쳤으나 가결 또는 부결되지 않았으며, 이듬해 국회의원 선거(2016년 4월 13일) 후 제19대 국회의 임기 만료로 2016년 5월 29일 폐기되었다.

4) 제20대 국회 강병원 의원안의 발의 및 폐기

제19대 국회에서의 노란봉투법안은 폐기되었고 제20대 국회의원 선거에서 은수미 의원은 당선되지 못했지만, 2017년 1월 18일 더불어민주당 강병원 의원 등 24인이 노동조합법 일부개정법률안(의안번호 2005157)을 '노란봉투법'으로서 발의하여(이하 '강병원 의원안'이라 함) 1월 19일 국회 환경노동위원회에 회부되었다.⁴⁷⁾ 주요 내용은 다음과 같다.

46) 제19대 국회에서 은수미 의원은 '노란봉투법'을 제안하기 전인 2013년 12월 4일, 사용자의 개념(범위)을 확대하여 근로계약의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건 등에 관하여 지배력·영향력을 미칠 수 있는 자를 사용자로 보도록 하려는 노동조합법 개정안을 발의(의안번호 1908280)하였으나, 당시에는 이 법안은 '노란봉투법'이라 부르지 않았음. 이 법안에 대해서도 2015년 12월 15일과 16일 국회 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 심도 있게 논의되었으나, 제19대 국회의 임기 만료로 2016년 5월 29일 폐기됨

47) '손잡고'에서도 강병원 의원안을 소개하며 "노란봉투법이 다시 20대 국회의 문을 두드립니다"라고 안내하였음.

첫째, 폭력·파괴를 주되게 동반한 경우가 아니면 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 손해가 발생하는 경우에도 사용자는 손해배상청구를 할 수 없고(강병원 의원안 제3조 제1항), 「신원보증법」에 따른 신원보증인은 단체교섭 또는 단체행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서 배상할 책임이 없다(강병원 의원안 제3조 제3항).

둘째, 폭력·파괴를 주되게 동반한 경우라 하더라도 그것이 노동조합에 의하여 계획된 경우라면 이로 인해 발생한 손해에 대해 근로자 개인에게 배상청구 및 가압류를 할 수 없다. 다만 노동조합의 통제에서 이탈한 행위에 대하여는 그러하지 아니하다(강병원 의원안 제3조 제2항). 또한 폭력·파괴를 주되게 동반한 경우라 하더라도 손해배상 및 가압류로 말미암아 노동조합의 존립이 불가능하게 되는 경우에는 사용자의 청구는 권리남용으로서 허용되지 않고(제3조의2 제1항), 사업 또는 사업장별 조합원 수, 조합비, 그 밖에 노동조합의 재정규모 등을 고려하여 노동조합에 대한 손해배상액의 상한을 대통령령으로 정한다(제3조의2 제2항).

셋째, ‘둘째’에 따라 손해를 배상할 의무가 있는 자는 법원에 손해배상액의 경감을 청구할 수 있고, 법원은 (i) 쟁의행위 등의 원인과 경위, (ii) 사용자의 영업규모, 시장상황 등 피해 확대의 원인, (iii) 피해 확대를 방지하기 위한 사용자의 노력, (iv) 배상의무자의 경제상태, (v) 노동조합의 통제에서 이탈한 행위로 인하여 근로자 개인이 손해배상을 해야 할 경우 각 당사자가 손해의 발생 및 확대에 실질적으로 기여한 정도, (vi) 그 밖에 손해배상액을 결정할 때 고려할 사정을 고려하여 손해배상액을 경감할 수 있다(강병원 의원안 제3조의3).

제20대 국회에서의 노란봉투법인 강병원 의원안도 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 사용자의 손해배상 청구권을 제한함에 집중되어 있는 점은 은수미 의원안과 같으나,⁴⁸⁾ 가압류 청구의 제한이 추가된 점이 특기할 만하다. 강병원 의원안은 2017년 9월 14일 상정되어 소위원회에 회부되었으나, 한 번도 심의되지 않은 채 제20대 국회의 임기 만료로 2020년 5월 29일 폐기되었다. 제20대 국회는 당시 대통령의 탄핵소추(2016년 12월 9일) 및 직무정지, 헌법재판소에 의한 탄핵결정(2017년 3월 10일)과 대통령 선거(2017년 5월 9일) 등

손잡고(2017. 2. 28.), “[활동가편지] 세 살된 손잡고와 함께 ‘함께살자, 노란봉투법’ 목소리를 높여주세요!”(<http://www.sonjabgo.org/node/825>)

48) 제20대 국회에서 2016년 10월 18일 이정미 의원 등 10인이 사용자의 손해배상, 가압류를 제한하는 외에 특수형태근로종사자를 근로자로 인정하는 내용의 노동조합법 일부개정법률안(의안번호 2002679)을 발의하여 2016년 10월 19일 국회 환경노동위원회에 회부된 후 2017년 2월 13일 상정되어 고용노동소위원회에 회부되었으나 2019년 7월 15일에야 고용노동소위원회에 회부된 외에는 별도로 논의된 바 없이 2020년 5월 29일 임기 만료로 폐기됨

으로 어수선한 시기였다고 볼 수 있고, 노란봉투법 발의 후 강병원 의원이 야당에서 여당으로 바뀌었지만 국회에서 다수를 점하고 있는 것은 아니었다.⁴⁹⁾ 다만 ‘손잡고’와 강병원 의원, 그리고 제20대 국회에서 유사한 노동조합법 개정안을 제안한 이정미 의원 등이 2017년 2월 8일,⁵⁰⁾ 2017년 11월 28일⁵¹⁾ 등 토론회를 개최한 바 있다.

다. 제21대 국회에서의 ‘노란봉투법’ 개념 전용 및 논의

1) 제21대 국회 전반기의 지지부진

2020년 5월 30일 제21대 국회의 임기가 시작되었고, 임기가 끝난 2024년 5월 29일까지 더불어민주당이 재적 과반수를 차지하였으며, 2022년 5월 9일까지는 대통령도 같은 정당 소속이어서 여당의 지위에 있었다. 국회의 임기가 시작되자마자 2020년 6월 19일 당시 여당 소속의 강병원 의원이 대표발의한 노동조합법 개정안(의안번호 2100702)이 6월 29일 환경노동위원회에 회부되었고, 2020년 9월 29일 정의당 강은미 의원이 노동조합법 개정안(의안번호 2104376)을 대표발의했다. 전자는 제20대 국회 때의 강병원 의원안과 마찬가지로 사용자의 손해배상 청구권을 제한하는 데 초점을 맞추고 있었고, 후자는 제20대 국회 때의 이정미 의원이 발의한 노동조합법 개정안과 유사했다. 해를 바꾸어 2021년 3월 4일에는 임종성 의원이 노동조합법 개정안(의안번호 제2108518)을 대표발의하여 3월 5일 환경노동위원회에 회부되었다.

한 정당이 재적의원 과반수를 차지하고 있으므로 단독으로 법률 개정안의 의결이 가능하였고(헌법 제49조 참조), 대통령도 같은 정당 소속이므로 재의를 요구할(헌법 제53조 제3항 참조) 가능성도 높지 않았다.⁵²⁾ 법안을 통과시키려는 입장에서는 여러모로 유리한 상황이었는데, 제21대 국회 전반기에는 노란봉투법에 대한 논의 자체가 지지부진했다.⁵³⁾ 위

49) ‘손잡고’ 활동가의 말에 따르면 “19대 국회 때 민주당은 ‘의지는 있는데 인원이 부족해서 추동력이 약하다’고 했다. 20대 국회 때는 민주당 의석이 더 많아졌기에 기대를 했는데, 이번에는 ‘과반이 안 되어서 어렵다’고 하더라”고 함. 전해원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’”, <시사IN>, 제846호

50) 손잡고(2017. 2. 7.), “[토론회 보도자료] 벼랑 끝에 선 손배소 노동자, 법개정으로 살리자!” (<http://www.sonjabgo.org/node/799>)

51) 강병원·금태섭·노회찬·박주민·이정미 의원실(2017. 11. 23.), “[공동 보도자료] 국가/기업의 ‘괴롭히기 소송’ 남발, 어떻게 할 것인가_토론회 개최 11.18.(화)오후2시 국회의원회관”(<https://www.minbyun.or.kr/?p=36907>)

52) 당시 대통령은 ‘손잡고’의 발기인이었고, 초대 민정수석은 ‘손잡고’의 공동대표 출신이었음. 전해원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’”, <시사IN>, 제846호

53) 당시 여당의원들은 최저임금 인상, 노동시장 단축, 국제노동기구(ILO) 협약 비준, 중대재해처벌법 등의 이슈에 순

세 법률안 중 강병원 의원이 대표발의한 노동조합법 개정안(의안번호 2100702)에 대해서만 2020년 12월 3일 환경노동위원회 고용노동법안심사소위원회에서 짧게 논의되었다. 이 자리에서 국회 전문위원이 강병원 의원의 법률안을 소개하고 검토결과를 설명한 후 정부를 대표하여 출석한 고용노동부 차관은 「민법」, 「민사집행법」, 「신원보증법」 등의 원칙을 흔드는 특례조항들이 많으며 “손해배상 제한 문제는 신중한 검토나 논의가 필요하다”고 발언했고, 여당 소속 의원이 “행정부에서도 전향적인 안을 마련했으면 좋겠다”고 논평하며 회의가 마무리되었다.⁵⁴⁾

2) 노란봉투법 개념의 전용

제21대 국회의 임기가 절반을 지날 무렵, 2022년 5월을 전후로 기존의 야당 후보가 대통령에 당선되면서 이른바 ‘여소야대(與小野大)’ 정국이 시작되었다. 제21대 국회 후반기에 들어 아래에서 보듯 다수의 ‘노란봉투법’ 법안이 발의되기 시작했는데, 여기에서 주목할 점이 ‘노란봉투법’의 의미가 전용(轉用)되었다는 점이다.

위에서 본 것처럼 제19대 국회와 제20대 국회의 ‘노란봉투법’은 주로 노동조합법 제3조를 개정하거나 관련 조문을 신설함으로써 가압류를 포함한 사용자의 손해배상 청구권 행사를 제한하는 것이었고, 그것이 ‘노란봉투’라는 직관적인 이름과도 연관된 것이었다. 이 기간 중 사용자 또는 근로자의 범위를 확대하는 내용의 노동조합법 개정안이 없지 않았으나, 이들 법안은 ‘노란봉투법’의 범주에 들지 않았다. 그런데 제21대 국회 후반기에 발의된 ‘노란봉투법’은 손해배상 청구권 행사의 제한뿐 아니라 사용자의 개념을 확대하는 내용, 즉 노동조합법 제2조를 개정하는 내용이 포함된 것이었다. 이로써 ‘노란봉투법’의 의미가 확대, 전용된다.

단적으로, 2022년 9월 「원청 책임/손해배상 금지(노란봉투법) 노조법 2·3조 개정 운동본부」(약칭 ‘노조법 2·3조 개정 운동본부’)가 결성되어 노동조합법 개정 운동을 주도하게 되는데, 이들은 출범 선언문에서 “노조법 2조의 개정을 통해 노동자의 노동조건에 영향력을

위가 밀렸다고 회고했고, ‘손잡고’의 활동가는 “결국 민주당이 의지가 없었다고 본다”고 평가했음. 전해원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’”, 〈시사IN〉, 제846호

54) 2020. 12. 3. 제382회 국회(정기회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제4호, pp. 35~36. 제21대 국회 후반기에 야당이 된 더불어민주당이 ‘노란봉투법’을 강하게 추진하자, 전반기 때 고용노동부 차관이 했던 본문의 발언이 크게 보도되기도 했음; 중앙일보(2023. 2. 24.), ““노란봉투법, 법 원칙 흔든다” 문 정부도 우려… 민주당 그랜 처리 안했다”

가진 원청이 사용자로서 책임을 지게 해야 한다. 노조법 3조의 개정을 통해 노조활동에 대한 손해배상을 금지하도록 해야 한다.”라고 명시하고 있다.⁵⁵⁾

‘노란봉투법’ 추진운동에 노동조합법 제2조 개정이 추가된 데에는, 대우조선해양 주식회사 협력업체 직원에 의한 옥포조선소 점거농성 사건이 주된 계기가 되었다고 한다.⁵⁶⁾ 조선업은 호황에는 인력을 많이 필요로 하지만 불황에는 인력을 유지할 수 없는데, 호황과 불황은 세계 경제 흐름 속에서 주기적으로 반복된다. 한번 고용을 할 경우 경기에 따른 인력 조정이 어렵다 보니 우리 조선업의 인력 관리는 다단계로 도급을 주는 형태로 운영되고 있었다.⁵⁷⁾ 당시 대우조선해양 협력업체 직원들은 연봉이 몇 년째 줄어 들고 있었는데, 그 원인이 자신들의 사용자가 대우조선해양 주식회사로부터 좋은 조건에 계약을 하지 못하기 때문이라고 판단하였다. 이에 전국금속노조 경남지부 거제·통영·고성 조선하청지회 소속 근로자들은 대우조선해양 주식회사를 상대로 자신들의 임금을 30% 올려줄 것을 요구하며 2022년 6월부터 7월까지 옥포조선소 1독(Dock, 선박건조장)을 점거하였고, 부지회장 유 모 씨는 선반 바닥에 철골구조물을 만들고 1.8L짜리 생수통 2개에 시너를 소지한 채 그 안에 스스로를 결박하였다.⁵⁸⁾ 이 사건은 거제·통영·고성 조선하청지회와 대우조선해양 사내협력회사 협의회가 평균 4.5% 임금인상 등을 합의하면서 일단락되었고, 대우조선해양 주식회사는 유 모 씨 등에게 도크 점거로 인한 손해배상 470억 원의 배상을 청구했다.⁵⁹⁾ 이들 협력업체 소속 근로자들이 “처음부터 원청과 교섭(의논)할 수 있었다면 극단

55) 전국민주노동조합총연맹(2022. 9. 14.), ““노동자들의 권리 행사 가로막는 낡은 노조법, 이제는 뜯어 고치자!” 「노조법 2·3조 개정 운동본부」 출범 기자회견 열어… 노동3권 무력화하는 손배·가압류 금지! … 원청의 사용자 책임 인정!”

56) 전국민주노동조합총연맹(2022. 9. 14.), ““노동자들의 권리 행사 가로막는 낡은 노조법, 이제는 뜯어 고치자!” 「노조법 2·3조 개정 운동본부」 출범 기자회견 열어… 노동3권 무력화하는 손배·가압류 금지! … 원청의 사용자 책임 인정!”; 전혜원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’, 〈시사IN〉, 제846호. 더불어민주당 대우조선해양 대응 태스크포스(TF)는 “노란봉투법 제정안 등을 적극 추진”하겠다고 밝히기도 했음; 한국일보(2022. 7. 27.자 입력 기사), “파업 노조에 손해배상 소송 제한”…민주당 ‘노란봉투법’ 제정 추진”(http://www.hankookilbo.com/news/article/A2022072715190001808); 2023. 3. 27. 제404회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록 제2호, p. 73. 2023년 3월 27일 국회 법제사법위원회에서 조정훈 위원 의 “이 법에 대한 논의가 불붙은 게 아마 대우조선해양 하청노조 파업이었을 겁니다. 맞지요?”라는 질문에 고용노동부차관은 “예”라고 답변하기도 했음

57) 당시 대우조선해양 주식회사 생산직 직원이 4900명, 협력업체(‘사내하청’) 직원이 1만 100명이었다고 함. 전혜원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’, 〈시사IN〉, 제846호

58) 이상, 조효래(2023), pp. 112~114; 한국일보(2022. 7. 19.자 입력 기사), “노동자는 시너, 경찰은 수사팀 증강... 긴장 최고조 대우조선 파업현장”(https://www.hankookilbo.com/news/article/A2022071917450002305?did=NA); 중앙일보(2022. 7. 21.), “[단독]문성현 “조선업 호불황 반복…이번 사태 키운 건 민노총”

59) 전혜원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’, 〈시사IN〉, 제846호; 한겨레(2022. 7. 22.자 입력 기사), “[속보] 대우조선 하청노사, 파업 51일째 잠정합의”(https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1052022.html)

적인 갈등으로는 치닫지 않았을지도 모른다”⁶⁰⁾는 문제의식에서 ‘노란봉투법’에 노동조합법 제2조 개정이 포함되었다는 것이다.

3) 제21대 국회 후반기의 일사천리

제21대 국회 전반기에 강병원 의원, 강은미 의원, 임종성 의원이 각각 ‘노란봉투법’안을 제출하였으나 2년 내내 논의에 진행이 없었던 것과는 대조적으로, 후반기에 들어서자마자 재적 과반수를 차지하고 있던 야당은 전격적으로 논의를 진행했다. 2022년 7월 18일 이수진 의원(의안번호 2116503), 2022년 8월 12일 이수진 의원(의안번호 2116847), 2022년 8월 31일 강민정 의원(의안번호 2117105), 2022년 9월 1일 윤미향 의원(의안번호 2117135), 2022년 9월 1일 양경숙 의원(의안번호 2117168), 2022년 9월 14일 이은주 의원(의안번호 2117346), 2022년 9월 16일 노웅래 의원(의안번호 2117386), 2022년 11월 4일 고민정 의원(의안번호 2118115)이 각각 노동조합법 개정안을 대표발의했고, 2022년 11월 8일 유취안 외 50,000인이 “모든 노동자의 노동권 보장을 위한 노조법 2조·3조 개정에 관한 청원”(의안번호 2100106)을 제출했다.

2022년 11월 17일 국회 환경노동위원회는 “쟁의행위에 대한 손해배상 제한 관련 노동조합법 개정안 입법공청회”⁶¹⁾를 개최했고, 2022년 11월 30일,⁶²⁾ 12월 7일,⁶³⁾ 12월 26일⁶⁴⁾ 고용노동법안심사소위원회 심사를 거쳐 2023년 2월 15일 고용노동법안심사소위원회에서 찬성 5인 반대 3인으로 대안이 의결되었다.⁶⁵⁾ 이에 반대한 의원의 안전조정 요구(「국회법」 제57조의2 참조)에 따라 안전조정위원회가 소집되었으나 이 위원회에서 2023년 2월 17일 대안을 의결하였다.⁶⁶⁾ 2023년 2월 21일 환경노동위원회에서 대안이 가결되었고, 같은 날 법제사법위원회에 회부되어 3월 27일 상정되었다.

60) 전해원(2023. 12. 5.), “윤석열 대통령이 거부권 행사한 노란봉투법 ‘생애사’”, 〈시사IN〉, 제846호

61) 2022. 11. 17. 제400회 국회(정기회) 환경노동위원회 회의록 제8호, pp. 23~73

62) 2022. 11. 30. 제400회 국회(정기회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제3호

63) 2022. 12. 7. 제400회 국회(정기회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제4호

64) 2022. 12. 27. 제401회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제1호

65) 2023. 2. 15. 제403회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제1호

66) 2023. 2. 17. 제403회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록(안전조정위원회) 제1호

법제사법위원회에서 2023년 3월 27일, 4월 26일에 심사가 있었으나, 이 위원회에 회부된 날부터 60일 이내에 제제·자구 심사를 마치지 않았다는 이유로 2023년 5월 24일 이 위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 본회의에 부의할 것이 요구되었고(「국회법」 제86조 제3항 단서 참조), 본회의의 부의 요구가 있었던 날부터 30일 이내에 교섭단체 대표의원과의 의장 사이에서 합의가 이루어지지 않아 2023년 6월 30일 본회의의 의결로 본회의에 부의되었다(「국회법」 제87조 제4항 단서 참조).

2023년 11월 9일 국회 본회의에서 원안대로 가결되었고, 11월 17일 정부에 이송되었으나, 대통령은 법률안에 이의서를 붙여 국회로 환부하고 그 재의를 요구하였다(헌법 제53조 제2항 참조). 재의안에 대하여 국회 본회의에서 2023년 12월 8일 상정하여 재의에 붙였으나 출석의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻지 못하여(헌법 제53조 제4항 참조) 부결되었다.⁶⁷⁾

이처럼 제19대 국회와 제20대 국회, 제21대 국회 전반기까지 지지부진했던 ‘노란봉투법’은 개념이 전용된 뒤 여소야대 국회에서 야당이 전격적으로 심의와 의결을 주도하여 본회의의 가결까지 진행되었으나, 대통령의 재의 요구에 따른 재의를 통과하지 못하고 최종적으로 부결되었다. 상임위원회, 법제사법위원회, 본회의 등 헌법과 국회법이 예정한 각 절차를 거치기는 하였으나, 전문가를 불러 의견을 청취한 입법공청회와 법제사법위원회에서의 여야 간 토론을 제외하면, 야당위원이 상임위원장을 맡았던 상임위원회 절차는 여당 의원들의 보이콧으로 제대로 된 토론이 없었고, 본회의 역시 별다른 토의 없이 표결하였다. 요컨대 양당 체제가 공고화되었던 제21대 국회에서 여당과 야당 의원들은 각각 자신의 법적 권한을 행사하였을 뿐, ‘의회(Parliament)’의 주된 역할인 대화와 타협에는 소홀한 경향을 보였고,⁶⁸⁾ ‘노란봉투법’은 그 대표적인 예로 기록될 만하다.

67) 윤석열 당시 대통령은 제21대 국회 후반기 2년 동안 총 14건의 재의를 요구하였는데, 현행 1987년 헌법 이후 처음 출범한 제13대 국회부터 제20대 국회까지 36년간 같은 권한의 행사는 총 16건인 것에 비하면 상당히 많은 숫자임. 총 14건 중 노동조합법 개정안을 포함한 9건은 본회의에서 재의결에 실패했고, 5건은 임기 만료로 폐기되었음. 이에 대한 자세한 분석은 전진영 외(2024), pp. 11~14를 참조 바람

68) 전진영 외(2024), p. 2는 이 시기 국회에 대해 다음과 같이 평가하고 있음; “제21대 후반기에 여소야대 상황이 되면서 쟁점법안의 처리를 둘러싼 여야갈등은 극심해졌다. 집권 여당이 쟁점법안의 본회의 표결을 보이콧하는 가운데, 더불어민주당 단독으로 의결하고, 대통령은 이에 대해서 거부권(재의요구권)을 행사하는 정치적 대립이 반복되었다. 이와 같은 행태는 입법과정에서 쟁점사안에 대한 여야 간의 대화와 타협을 충분히 하되, 최종적으로는 다수제에 따라 입법이 결정되는 원칙과는 상당한 괴리가 있다.”; 박현석(2024), pp. 8~9에서는 제21대 국회 의원실에서 근무했던 보좌관, 비서관 등 보좌인력들은 국회가 제기능을 하지 못하였다고, 특히 중장기적으로 중요성을 가지는 정책의제들을 주도적으로 논의하지 못하였다고 평가하며 가장 주요한 원인으로 정치 양극화를 꼽았고, 다시, 양극화를 심화시키는 원인으로는 “팬덤정치의 확산”을 가장 많이 지목하였음

4) 제21대 국회에서 가결되었던 ‘노란봉투법’의 주요 내용 및 재의요구 이유

제21대 국회에서 2023년 11월 9일 가결된 노동조합법 개정안(의안번호 2123038, 이하 ‘제21대 국회안’이라 함)의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어 사용자로 간주한다(제21대 국회안 제2조 제2호 후단 신설).

둘째, 노동쟁의의 대상을 ‘근로조건의 결정’에 관한 사항에서 ‘근로조건’에 관한 사항으로 확대한다(제21대 국회안 제2조 제5호).

셋째, 법원이 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우 각 손해의 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 한다(제21대 국회안 제3조 제2항 신설). 이는 이 법 시행 이후 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생하는 손해부터 적용한다(제21대 국회안 부칙 제2조).

넷째, 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여 신원보증인의 배상책임을 면제한다(제21대 국회안 제3조 제3항 신설). 이는 이 법 시행 이후 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생하는 손해부터 적용한다(제21대 국회안 부칙 제2조).

이러한 제21대 국회안은, 뒤에서 볼 2025년 9월 9일 법률 제21045호로 개정·공포되어 2026년 3월 10일 시행된 개정 노동조합법에 비하면 양적으로 적은 내용을 담고 있다. 이에 대해 당시 대통령은 다음과 같은 이유를 들어 재의를 요구하였다.

첫째, 노동조합법상 “사용자”는 단체교섭에 응할 의무가 있고(제81조), 이를 위반할 경우 형사처벌(제90조)될 수 있는데, 제21대 국회안의 사용자 개념은 “실질적·구체적 지배·결정”이라는 불확정한 개념을 사용하고 있어 산업현장의 혼란을 초래할 뿐만 아니라 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다.

둘째, 노동쟁의의 대상을 “근로조건의 결정”에 관한 사항에서 “근로조건”으로 확대할 경우 파업 등 실력행사를 통한 문제해결 시도가 증가하여 국민불편과 국가 경제의 어려움을 불러올 것이다.

셋째, 다른 공동불법행위와 달리 노동조합 활동에만 부진정연대책임의 예외를 인정하는 것은 그 피해자의 손해배상청구를 다른 공동불법행위의 피해자보다 제약하게 되므로 형평에 반하고, 공동불법행위에 가담한 조합원이 많을수록 개별적인 손해배상책임의 범위를 판단하는 것은 매우 어려우므로, 사실상 노동조합의 활동으로 인한 공동불법행위에 대해서는 그 책임을 묻지 못하게 되어 정의에 반하는 결과를 초래할 우려가 있다.

넷째, 입법과정에서 정부와 많은 전문가들 및 경영자단체의 다양한 의견을 고려한 충분한 대화와 타협이 이루어졌다고 보기 어렵다.⁶⁹⁾

대통령에 의한 재의의 요구가 있을 때에는 국회는 재의에 붙이고, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다(헌법 제53조 제4항). 당시 대통령의 재의 요구에 따라⁷⁰⁾ 제21대 국회안에 대하여 재의한 결과, 2023년 12월 8일 총 투표수 291표 중 가(可) 175표, 부(否) 115표, 기권 1표로서 부결되었다.⁷¹⁾

라. 제22대 국회에서의 ‘노란봉투법’ 의결 및 시행

1) 제22대 국회에서 ‘노란봉투법’의 가결 및 재의 요구

2024년 4월 10일 국회의원 선거를 통해 제22대 국회가 출범하였고, 임기는 2024년 5월 30일 개시하였다. 임기가 개시되자마자 2024년 6월 3일 박해철 의원(의안번호 2200074), 2024년 6월 10일 김태선 의원(의안번호 2200244), 2024년 6월 17일 이용우 의원·신장식 의원·윤종오 의원(의안번호 2200562), 2024년 6월 26일 김주영 의원(의안번호 2200978)이 각각 노동조합법 개정안을 대표발의했다.

69) 대통령(2023. 12. 1.), 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 재의요구서」

70) 김종철(2023), p. 140은 제21대 국회안에 대하여, “이들 개정내용들은 그동안 개정운동이 추구해온 개혁안 중 최소한만을 반영하고 있어 집행이 불가능한 부분을 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라 헌법이 추구하는 노동기본권의 보장을 통한 노사관계의 합리적 정립을 목적으로 하고 있으므로 … 대통령의 법률안에 대한 거부권 행사를 정당화할 수 있는 어떤 정당화 사유를 찾을 수 없으므로 이번 노조법 제2조 및 제3조 개정법률안에 대한 거부권 행사는 그 권한에 내재한 원리적 한계에 따라 자제되어야 마땅하다.”고 주장하였음. 다만 이 주장에 따르더라도 대통령 법률안 거부권 행사의 ‘내재적 한계’란 ‘비법적 형식의 도덕’일 뿐이어서 사법적 통제를 통한 외부통제적 교정의 가능성은 없”다고 본다. 김종철(2023) p. 125

71) 2023. 12. 8. 제410회 국회(정기회) 국회본회의 회의록 제14호, p. 18

2024년 6월 20일(김주영 의원이 대표발의한 개정안은 6월 28일) 이들 법안이 소관 상임위원회인 환경노동위원회에 상정되어⁷²⁾ 6월 28일 소위원회로 회부되었고,⁷³⁾ 7월 9일 고용노동법안심사소위원회에 상정되어⁷⁴⁾ 7월 16일 이들 법안을 취합한 대안(의안번호 2202444)이 의결되었다.⁷⁵⁾ 이에 반대한 의원의 안전조정 요구(「국회법」 제57조의2 참조)에 따라 안전조정위원회가 소집되었으나 이 위원회에서도 7월 18일 대안을 의결하였다.⁷⁶⁾ 7월 22일 환경노동위원회에서 대안이 가결되었고,⁷⁷⁾ 같은 날 법제사법위원회에 회부되어 7월 24일 상정되고⁷⁸⁾ 7월 31일에 원안대로 가결되었다(제22대 국회에서는 제21대 국회와 달리 법제사법위원회의 위원장도 야당 소속이었다).⁷⁹⁾ 8월 2일 본회의에 상정되어⁸⁰⁾ 8월 5일 가결되었고,⁸¹⁾ 8월 19일 대통령으로부터 재의요구서가 제출되자 9월 26일 상정하였으나 같은 날, 총 투표수 299표 중 가(可) 183표, 부(否) 113표, 기권 1표, 무효 2표로서 부결되었다.⁸²⁾

제22대 국회에서 2024년 8월 5일 가결된 노동조합법 개정안(의안번호 2202444, 이하 ‘제22대 국회 2024년안’이라 함)의 주요 내용은 다음과 같다.

72) 2024. 6. 20. 제415회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록 제2호

73) 2024. 6. 28. 제415회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록 제5호

74) 2024. 7. 9. 제416회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제1호

75) 2024. 7. 16. 제416회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제2호

76) 2024. 7. 18. 제416회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록(안전조정위원회) 제1호

77) 2024. 7. 22. 제416회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록 제2호

78) 2024. 7. 24. 제416회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록 제4호

79) 2024. 7. 31. 제416회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록 제6호. 이날 회의는 김모 검사에 대한 탄핵소추안 등으로 여수선했고, 안전이 소관 상임위원회에서 충분히 논의 없이 통과되었다는 고용노동부 장관의 항변이 있었으며, 해당 법안의 문제점을 지적하는 여당 의원들의 토론이 이어졌으나 법제사법위원장은 “22대 총선은 야당의 압도적인 다수를 국민께서 몰아주셨”음을 근거로 “국민이 명령하는 대로” 토론을 종결하고 표결하였음. 당시 법제사법위원장은 ‘민주주의’를 ‘다수결’과 동의어로 이해하고 있음. 이는 이전 회의에서 같은 사람의 다음과 같은 발언에서도 추단할 수 있음; “우리나라 헌법 제49조는 국회의 의사결정은 다수결로 해라라고 정해져 있습니다. … 이렇게 하자, 저렇게 하자 찬반 논쟁이 항상 있을 수 있습니다. 그럴 때는 정하고 가야 됩니다. 그 정하는 방법은 다수결 표결입니다. 헌법 정신입니다. 국회에서 의사결정 과정은 안전 상정, 안전 토론, 표결, 승복입니다. 이것이 국회 의사결정 방법이면서 동시에 민주적인 의사결정 과정이라고 볼 수 있습니다.”(2024. 7. 24. 제416회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록 제4호, p. 7)

80) 2024. 8. 1. 제416회 국회(임시회) 국회본회의 회의록 제2호. 8월 1일 개의원 회의가 3일까지 계속되었는데, 노동조합법 대안은 8월 2일 중에 상정되어 그에 대한 무제한토론(「국회법」 제106조의2 참조)이 계속되다가 3일 23시 59분 산회되었음(「국회법」 제106조의2 제8항)

81) 2024. 8. 5. 제417회 국회(임시회) 국회본회의 회의록 제1호

82) 2024. 9. 26. 제418회 국회(정기회) 국회본회의 회의록 제9호, p. 20

첫째, 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어 사용자로 간주한다(제22대 국회 2024년안 제2조 제2호 후단 신설, 제21대 국회안과 동일).

둘째, “노동조합”으로 보지 아니하는 경우에서 “근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우”를 삭제하고(제22대 국회 2024년안 제2조 제4호 라목), 노동쟁의의 대상을 “근로조건”의 결정”에 관한 사항에서 “근로조건”에 관한 사항으로 확대한다(제22대 국회 2024년안 제2조 제5호, 제21대 국회안과 동일).

셋째, 사용자가 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없는 경우를, “이 법에 따른 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우”에서 “이 법에 따른 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 손해를 입은 경우”로 확대하고(제22대 국회 2024년안 제3조 제1항), 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 노동조합 또는 근로자는 배상할 책임이 없다고 명시하며(제22대 국회 2024년안 제3조 제2항), 법원이 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우 각 손해의 배상의무자 별로 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 한다(제22대 국회 2024년안 제3조 제3항, 제21대 국회안 제3조 제2항과 동일). 또한 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여 신원보증인의 배상책임을 면제한다(제22대 국회 2024년안 제3조 제4항 신설, 제21대 국회안 제3조 제3항과 동일). ‘셋째’의 개정규정은 이 법 시행 이후 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생하는 손해부터 적용한다(제22대 국회 2024년안 부칙 제2조).

넷째, 사용자는 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있다(제22대 국회 2024년안 제3조의2 신설).

이와 같이 제22대 국회 2024년안은 앞서 가결되었던 제21대 국회안의 내용을 그대로 포함한 가운데 몇 가지 조항을 추가하였다. 이에 대통령의 재의요구 역시 제21대 국회안의 경우와 대동소이하여, “‘근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우’도 노동조합법상 노동조합으로 보는 것은 헌법과 노동조합법상 근로3권의 보호범위를 벗어나는 것”임을 지적하는 것 정도가 이유로 추가되었다.⁸³⁾

83) 대통령(2024. 8. 16.), 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 재의요구서」

2) 여대야소 정국의 개시에 따른 ‘노란봉투법’의 의결 및 시행

2024년 12월 14일 당시 대통령에 대한 탄핵소추가 국회에서 가결되어⁸⁴⁾ 직무가 정지되었고(헌법 제65조 제3항) 2025년 4월 4일 헌법재판소에서 탄핵결정되어⁸⁵⁾ 파면되었다(헌법 제65조 제4항). 2025년 6월 3일 대통령 선거가 치러져(헌법 제68조 제2항), 기존의 야당 소속 후보가 대통령으로 당선, 6월 4일 취임하며 ‘여대야소(與大野小)’ 정국이 시작되었다.

여야 교체를 전후로 다시 ‘노란봉투법’안이 쏟아져 나왔다. 2025년 2월 17일 박홍배 의원(의안번호 2208195), 2025년 3월 11일 김태선 의원(의안번호 2208800), 2025년 3월 21일 박정 의원(의안번호 2209225), 2025년 5월 12일 박해철 의원(의안번호 2210488), 2025년 6월 23일 이용우 의원·신장식 의원·윤종오 의원(의안번호 2211030), 2025년 6월 26일 이수진 의원(의안번호 2211108), 2025년 6월 27일 이수진 의원(의안번호 2211111)이 각각 노동조합법 개정안을 대표발의했다.

2025년 7월 18일 이들 법안이 소관 상임위원회인 환경노동위원회에 상정되어 같은 날 소위원회로 회부되었고,⁸⁶⁾ 7월 28일 고용노동법안심사소위원회에 상정되어 같은 날 이들 법안을 취합한 대안(의안번호 2211924)이 가결되었다.⁸⁷⁾ 역시 같은 날 환경노동위원회에서 대안이 가결되고⁸⁸⁾ 같은 날 법제사법위원회에 회부되어 8월 1일 상정, 수정가결되었다.⁸⁹⁾ 8월 23일 본회의에 상정되어 무제한토론이 실시되었으나 8월 24일 무제한토론 종결동의의 건이 가결되고(「국회법」 제102조의2 제6항), 곧이어 노동조합법 개정안이 가결되었다.⁹⁰⁾ 국회에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 2025년 9월 9일 법률 제21045호로 공포되었고(헌법 제53조 제1항 참조),⁹¹⁾ 부칙에 따라 공포 후 6개월이 경과한 2026년 3월 10일 시행되었다.

84) 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 함(헌법 제65조 제2항 후문). 당시 탄핵소추안(의안번호 2206448)은 총 투표수 300표 중 가(可) 204표, 부(否) 85표, 기권 3표, 무효 8표로서 가결되었음. 2024. 12. 14. 제419회 국회(임시회) 국회본회의 회의록 제4호, p. 6

85) 헌법재판소 2025. 4. 4.자 2024헌나8 전원합의체 결정

86) 2025. 7. 18. 제427회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록 제3호. 이용우 의원·신장식 의원·윤종오 의원(의안번호 2211030), 이수진 의원(의안번호 2211108), 이수진 의원(의안번호 2211111)이 대표발의한 각 개정안은 2025년 7월 28일 환경노동위원회에 상정되자마자 고용노동법안심사소위원회로 회부된 후 같은 날 대안이 가결되면서 폐기됨

87) 2025. 7. 28. 제427회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록(고용노동법안심사소위원회) 제1호

88) 2025. 7. 28. 제427회 국회(임시회) 환경노동위원회 회의록 제5호

89) 2025. 8. 1. 제427회 국회(임시회) 법제사법위원회 회의록 제5호. 개정안 제3조 제4항 중 “이 때”를 “이때”로 수정하여 가결됨

90) 2025. 8. 23. 제428회 국회(임시회) 국회본회의 회의록 제2호

91) 2025. 9. 9.자 대한민국정부 관보(제21074호)