



제439회 국회(정기회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 사용자 및 노동쟁의의 범위 제한 〉

■ 박수민의원 대표발의(의안번호 제2218912호)

2026. 9.

기후에너지환경노동위원회

전문위원 이화실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 사용자 및 노동쟁의의 범위 제한(안 제2조제2호·제5호)	3

I. 제안경위

2026년 5월 11일 박수민의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2026년 5월 12일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

‘노란봉투법’의 개정으로 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자로 사용자의 범위가 정해지게 됨에 따라, 원청기업이 국내 협력업체와 거래를 중단하거나 해외로 이전하게 되는 경우에 중소 협력업체가 도산하고 근로자들이 일자리를 상실하는 등 우리나라 원하청 생태계에 부정적인 영향이 우려되고 있음.

또한 경영상의 결정이 노동쟁의의 대상으로 확대됨에 따라 기업의 투자 결정, 사업장 이전, 구조조정 등 사용자의 고도의 경영상 판단사항까지 쟁의행위 대상이 될 수 있어 사용자의 경영권이 심각하게 침해될 수 있다는 우려가 제기되고 있음.

이에 근로자의 기본적인 근로조건에 관하여 고용한 사업주와 동일시할 수 있을 정도로 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자로 사용자의 범위를 구체적으로 정할 수 있도록 하고, 노동쟁의의 대상이 되는 사항을 인사·경영권 등 사용자의 고도의 경영상 의사결정을 제외한 근로조건에 관한 주장으로 한정함

으로써 사용자의 정당한 경영권이 보호되도록 하려는 것임(안 제2조제 2호 및 제5호).

Ⅲ. 검토의견

1. 사용자 및 노동쟁의의 범위 제한(안 제2조제2호·제5호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 근로자의 기본적인 근로조건에 관하여 고용한 사업주와 동일시할 수 있을 정도로 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자로 사용자의 범위를 구체적으로 정할 수 있도록 하고(안 제2조제2호),

노동쟁의의 대상이 되는 사항을 인사·경영권 등 사용자의 고도의 경영상 의사결정을 제외한 근로조건에 관한 주장으로 한정함으로써 사용자의 정당한 경영권이 보호되도록 하려는 것임(안 제2조제5호).

현행	개정안
第2條(定義) 이 法에서 使用하는 用語의 定義는 다음과 같다.	第2條(定義) ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. “使用者”라 함은 事業主, 사업의 經營擔當者 또는 그 사업의 勤勞者에 관한 사항에 대하여 事業主를 위하여 행동하는 者를 말한다. 이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 <u>근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지</u>	2. ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>근로자의 기본적인 근로조건에 관하여 고용한 사업주와</u>

현행	개정안
<u>배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.</u> 3. 4. (생략) 5. “<u>勞動爭議</u>”라 함은 <u>勞動組合과 사용자 또는 사용자團體(이하 “勞動關係 當事者”라 한다)間에 賃金·勤勞時間·福祉·해고·근로자의 지위 기타 대우등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조제2호가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로 인하여 발생한 紛爭狀態를 말한다. 이 경우 主張의 不一致라 함은 當事者間에 合意를 위한 노력을 계속하여도 더이상 自主的 交渉에 의한 合意의 餘地가 없는 경우를 말한다.</u> 6. (생략)	<u>동일시할 수 있을 정도로 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자는</u> ----- --. 3. 4. (현행과 같음) 5. ----- ----- ----- -----<u>근로조건에 관한 주장(인사·경영권 등 사용자의 고도의 경영상 의사결정은 제외한다)</u>----- ----- ----- -----. ----- 6. (현행과 같음)

나. 검토의견

현행 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노조법”) 제2조제2호는 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자뿐만 아니라 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에서는 사용자로 보고 있음.

또한, 제2조제5호는 임금·근로시간·복지·해고·근로자의 지위 기타 대우등 근로조건에 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조제2호가목부터 라목¹⁾까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로 인하여 발생한 분쟁상태를 노동쟁의행위로 정의하고 있음.

현행 노조법은 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 사용자에 포함하고, 노동쟁의의 정의에 정리해고나 구조조정 등과 같은 근로자의 지위를 포함한 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정과 사용자의 단체협약

1) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제92조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

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

위반 사항 등을 추가하여 헌법상 노동3권을 실질적으로 보장하려는 취지²⁾에서 개정되어, 2026년 3월 10일부터 시행되고 있음.

< 개정 전 후 조문 비교 >

구분	개정 전	현행
사용자	"사용자"라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다.	"사용자"라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 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.
쟁의행위	"노동쟁의"라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체(이하 "노동關係 當事者"라 한다)간에 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 더이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.	"노동쟁의"라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체(이하 "노동關係 當事者"라 한다)간에 임금·근로시간·복지·해고·근로자의 지위 기타 대우등 근로조건의 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조제2호가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.

2) 법제처 국가법령정보센터, 노동조합 및 노동관계조정법 [시행 2026. 3. 10.] [법률 제21045호, 2025. 9. 9., 일부개정] 개정이유

이에 따라 고용노동부는 개정 노조법 시행에 앞서 「개정 노동조합법 해석지침」을 마련하여 제2조제2호의 확대된 ‘사용자’에 대한 판단 기준과 사례, 제2조제5호의 ‘근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정’ 등 노동쟁의 대상에 관한 구체적인 판단기준을 제시하였음. 한편, 개정법 시행 이후 100일간(3.10.~6.19.) 원청 사업장 439개소를 대상으로 1,161개 하청노동조합(약 16만 4천명)이 교섭을 요구한 것으로 나타남.³⁾

그런데 사용자성 확대에 따라 기업의 경영 불확실성이 커져 투자 위축과 일자리 감소로 이어질 수 있고, 경영상의 결정이 노동쟁의의 대상으로 확대됨에 따라 구조조정 등 사용자의 고도의 경영상 판단사항까지 쟁의행위의 대상이 되어 사용자의 경영권이 과도하게 제한될 수 있다는 우려가 있음.

또한, 현행 노조법상 사용자성 인정 기준, 교섭 의제의 범위 등이 모호하여 노사 양측에 법적 불확실성을 초래하고 있는 만큼, 현장의 혼선을 해소하기 위해서 전체 법체계와의 조화를 유지하는 범위에서 보다 명확하고 정교하게 규율할 수 있도록 보완 입법이 필요하다는 의견⁴⁾⁵⁾도 제기되고 있음.

3) 고용노동부 보도참고자료, “개정 노동조합법 시행 100일, 어렵게 첫발 뗀 원·하청 상생·대화 조급씩 진전”, 2026. 6. 22.

4) 이데일리, ““노란봉투법, 사용자성 인정 기준·교섭범위 명확히 하는 보완입법 시급””, 2026. 7. 9.

5) 경총 조사에 따르면, 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」에 대한 보완입법의 방향으로는 ‘시행 시기 유예’(63.6%)가 가장 많이 제시되었으며, 이어 ‘노동쟁의 대상이 되는 경영상 판단 기준의 명확화’(43.4%), ‘사용자 개념의 명확화’(42.4%) 등이 필요한 것으로 조사되었음. 한국경영자총협회, 『노란봉투법 시행 관련 100개 주요기업 이슈 진단 보고서』, 2025. 12.

이에 개정안은 ‘사용자’와 ‘노동쟁의’의 정의를 개정하여, 근로계약을 체결하지 않은 자에 대한 노조법상 ‘사용자’의 범위를 구체적으로 정할 수 있도록 하위법령에 위임하는 근거를 마련하고, ‘노동쟁의’의 범위에서 ‘인사·경영권’ 등 사용자의 고도의 경영상 의사결정을 제외함으로써 사용자의 경영권을 보호하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안의 심사 시에는 다음의 사항을 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 사용자의 정의와 관련하여, 개정안은 원청 사용자를 ‘근로자의 기본적인 근로조건’에 관하여 ‘고용한 사업주와 동일시할 수 있을 정도로 권한과 책임을 담당하는 자’로 규정하면서 구체적인 범위를 대통령령에 위임하고 있는데, 이는 판례상 묵시적 근로계약관계 판단에서 고려되는 요소와 유사한 측면이 있는 것으로 보임.⁶⁾

대법원은 노동조합에 대하여 ‘단체교섭의무를 부담하는 사용자’를 “사용종속관계가 있는 자, 즉 근로자와의 사이에 그를 지휘·감독하면서 그로부터 근로를 제공받고 그 대가로서 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있는 자”라는 취지로 판시해왔으며,⁷⁾

6) 대법원 2008. 7. 10. 선고 2005다75088

“원고용주는 사업주로서의 독자성이 없거나 독립성을 결하여 제3자의 노무대행기관과 동일시할 수 있는 등 그 존재가 형식적, 명목적인 것에 지나지 아니하고, 사실상 당해 피고용인은 제3자와 종속적인 관계에 있으며, 실질적으로 임금을 지급하는 자도 제3자이고, 또 근로제공의 상대방도 제3자이어서 당해 피고용인과 제3자 간에 묵시적 근로계약관계가 성립되어 있다고 평가될 수 있어야 한다.”

7) 대법원 1986. 12. 23. 선고 85누856 판결, 1995. 12. 22. 선고 95누3565 판결, 1997. 9. 5. 선고 97

최근에도 대법원은 개정 전 구 노조법⁸⁾이 적용되는 사건에 대해서, 구 노조법상 사용자에는 명시적·묵시적 근로계약관계가 있는 자뿐 아니라 근로조건 등을 실질적·구체적으로 지배·결정하는 지위에 있는 자도 포함된다고 판단한 하급심 판례⁹⁾와 달리, 단체교섭의무를 부담하는 사용자는 근로자와 ‘명시적·묵시적 근로계약관계를 맺은 자’라고 판단하였음.¹⁰⁾¹¹⁾

이러한 점을 고려할 때, 개정안은 현행 노조법상 ‘근로조건을 실질적·구체적으로 지배·결정하는 자’라는 사용자 개념보다, 위 대법원 판례와 같이 명시적·묵시적 근로계약관계에 기초한 사용자 개념에 보다 가까운 방향으로 사용자 범위를 규정하는 것으로 해석될 여지가 있음.

다만, 사용자 범위를 확대한 현행 규정이 시행 초기 단계에 있는 만큼 향후 시행 과정에서 사용자 범위에 관한 해석 및 적용 사례를 충분히 검토한 후 이를 토대로 추가적인 입법 필요성에 관한 논의를 진행하는 방안도 고려할 필요가 있겠음.

둘째, 노동쟁의의 정의와 관련하여, 개정안은 노동쟁의의 대상에서 ‘인사·경영권 등 사용자의 고도의 경영상 의사결정’을 명시적으로 제외

누3644 판결, 2008. 9. 11. 선고 2006다40935 판결

8) 2025. 9. 9. 법률 제21045호로 개정되기 전의 것

9) 서울고등법원 2024. 1. 24. 선고 2023누34646 판결(CJ대한통운 판례)

10) 대법원 2026. 5. 21. 선고 2018다296229 전원합의체 판결(HD현대중공업 판례), 대법원 2026. 7. 9. 선고 2024두37015 판결(CJ대한통운 판례)

11) 월간 노동법률, “대법 “구 노조법상 CJ대한통운, 택배노조와 교섭의무 없다”…원심 파기환송“, 2026. 7. 9.

하고 있음. 개정안의 기준에 따르면, 기업의 구조조정 과정에서 이루어지는 사업경영상 결정으로서 근로자 지위 또는 근로조건에 실질적·구체적으로 변동을 초래하는 정리해고, 구조조정에 따른 배치전환 등은 노동쟁의의 대상에서 제외될 수 있음.¹²⁾

이와 같은 개정안은 기업의 경영상 부담과 법적 불확실성을 완화하는 효과를 기대할 수 있는 측면과 현행 노조법 적용과 해석이 충분히 축적되기 전에 노동쟁의의 범위와 관련된 핵심내용을 변경하는 것은 정책의 일관성이나 법적 안정성을 저해할 우려가 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

셋째, 개정안 부칙은 “이 법은 2026년 7월 10일부터 시행한다.”고 규정하고 있으나, 이미 시행일이 도과하였음. 사용자와 노동쟁의의 범위는 노사관계에 중대한 영향을 미치는 법률의 핵심적인 내용인 만큼, 제도 변경에 따른 이해관계자의 준비와 법 적용의 예측가능성을 확보하기 위하여 일정한 준비기간을 둘 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 고용노동부는 사용자성과 관련하여, 개정안은 근로계약 체결 당사자가 아닌 자의 사용자성을 ‘근로자의 기본적인 근로조건에 관하여 고용한 사업주와 동일시할 수 있을 정도로 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있는 자’로 한정하고 있어, 현행 노조법상 사용자성 인정

12) 고용노동부는 「개정 노동조합법 해석지침」(2026. 2.)에서 “기존 판례에서는 정리해고 실시 여부를 고도의 경영상의 결단으로 보아 단체교섭 대상이 될 수 없다는 입장이었으나, 개정 노동조합법에 따르면 정리해고는 근로조건의 본질적 요소인 근로자의 지위 박탈 등 근로조건에 중대한 영향을 미치는 결정에 해당하므로 단체교섭 대상이 된다”고 해석함.

범위가 사실상 묵시적 근로계약관계에 준하는 경우로 축소되어 교섭 의무가 인정되는 범위가 제한될 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

또한, 노동쟁의와 관련하여, 현행 노조법 개정의 취지는 순수한 경영상 판단이 아닌, 정리해고 등 근로조건에 중대한 영향을 미침에도 경영상 결정이라는 이유로 단체교섭이 어려웠던 사안을 교섭 대상으로 포함하려는 데 있으므로, 개정안과 같이 ‘인사·경영상 결정’을 노동쟁의 대상에서 제외할 경우 정리해고 등 근로조건과 밀접하게 관련된 사항까지 노동쟁의 대상에서 배제되어 교섭범위가 지나치게 축소될 우려가 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

반면, 대한건설협회는 사용자 개념과 노동쟁의 대상을 명확히 하는 개정안이 법적 안정성과 예측가능성을 높이고, 과도한 사용자성 인정 및 안전관리 위축 우려를 완화하는 데 기여할 수 있다는 점에서 찬성 의견을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5535