



제439회 국회(정기회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 원청의 사용자성 인정 범위 제한 〉

■ 김소희의원 대표발의(의안번호 제2218736호)

2026. 9.

기후에너지환경노동위원회

전문위원 이화실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 원청의 사용자성 인정 범위 제한 (안 제2조제2호 단서 신설)	2

I. 제안경위

2026년 4월 30일 김소희의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2026년 5월 4일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적인 지배력을 행사하는 원청 사업주를 '사용자'로 인정하고 있음.

그러나 이러한 사용자 범위의 확대는 사용자성 인정을 피하기 위해 원청이 하청 근로자에 대한 안전 및 보건 조치에 소극적으로 임하게 되는 부작용을 초래할 수 있음.

이에 도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무를 이행하기 위한 조치는 근로조건에 대한 지배·결정에 해당하지 않는 것으로 명확하게 규정하여, 노동자의 생명권 보호를 위한 원청의 조치를 유도하고 산업 현장의 중대재해 예방에 실질적으로 기여하려는 것임 (안 제2조제2호 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 원청의 사용자성 인정 범위 제한(안 제2조제2호 단서 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 「산업안전보건법」 상 도급인의 안전조치 및 보건조치 또는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 상 도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무를 이행하기 위한 조치는 근로조건에 대한 지배·결정에 해당하지 아니한다고 명시하는 내용임(안 제2조제2호 단서 신설).

현행	개정안
第2條(定義) 이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다. 1. (생략) 2. “使用者”라 함은 事業主, 事業의 經營擔當者 또는 그 事業의 勤勞者에 관한 사항에 대하여 事業主를 위하여 행동하는 者를 말한다. 이 경우 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다. <단서 신설>	第2條(定義) ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 다만, 「산업안전보건법」 제63조에 따른 도급인의 안전조치 및 보

현행	개정안
3. ~ 6. (생략)	<u>건조치 또는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제5조에 따른 도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무를 이행하기 위한 조치는 근로조건에 대한 지배·결정에 해당하지 아니한다.</u> 3. ~ 6. (현행과 같음)

나. 검토의견

현행 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노조법”)은 2026년 3월 10일 시행된 것으로, 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 “근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서 사용자”에 포함하도록 사용자 범위를 확대하였음.¹⁾ 다만, 일각에서는 이러한 사용자 범위의 확대로 인해 원청이 사용자성 인정을 회피하기 위하여 하청 근로자에 대한 안전·보건 조치에 소극적으로 임하게 되는 부작용이 발생할 수 있다는 우려를

1) 시행 2026. 3. 10. 법률 제21045호, 2025. 9. 9., 일부개정
< 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.

제기하고 있음.

이와 관련하여 산업안전 의제는 원청의 실질적 지배력이 인정될 가능성이 높은 분야로 평가되며, 법원에서는 하청 근로자들이 원청의 안전관리 절차를 따르고 있는 점, 안전관리지침 등이 원청이 소유하고 있는 장비 설비 등에 관한 것이라는 점 등을 고려하여 산업안전 의제에 대한 원청 사용자성을 인정한 바 있음.²⁾

이에 개정안은 도급, 용역, 위탁 등 관계에서 「산업안전보건법」에 따른 안전 및 보건조치³⁾와 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따른 안전 및 보건 확보의무를 이행하기 위한 조치⁴⁾는 근로조건에 대한 지배·결정에 해당하지 않는다고 규정함으로써, 원청 사업주가 사용자성 인정에 대한 부담 없이 하청 근로자에 대한 안전·보건 조치를 적극적으로 이행하도록 유도하여 산업재해 예방 및 노동자의 생명·신체 보호에 기여하려는 취지로 이해됨.

다만, 「산업안전보건법」 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따른 안전·보건조치 의무와 노조법상 사용자성은 그 입법목적과 판단

2) 산업안전은 한화오션 판결, 현대제철 판결에서 모두 교섭 의제로 인정됨. 월간 노동법률, “현대제철·한화오션, ‘산업안전·성과급’서 원청 사용자성 인정”, 2025년 8월호 vol.0, 2025. 7. 25.

3) 「산업안전보건법」 제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치) 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전 및 보건 시설의 설치 등 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다. 다만, 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외한다.

4) 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무) 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 제3자의 종사자에게 중대산업재해가 발생하지 아니하도록 제4조의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.

기준을 달리하는바, 법령상 의무의 존재 또는 이행 여부만을 기준으로 노조법상 사용자성을 판단하여야 하는지에 대해서는 다음 사항을 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

「산업안전보건법」 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」은 산업 재해 예방을 위해 도급인 또는 경영책임자에게 안전·보건 관련 의무를 부과하는 반면, 노조법은 근로계약 체결 당사자가 아니더라도 근로조건을 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는지를 판단하여 그 범위에서 노조법상 사용자로서의 교섭의무를 부과하고 있음.

이처럼 각 법률은 그 목적에 따라 원청(도급인)에게 서로 다른 의무를 부과하고 있는바, 원청이 「산업안전보건법」 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따른 안전·보건 관련 의무를 이행하였다는 사정만으로 노조법상 사용자성이 인정되는 것은 아니라고 할 것임. 그러나 개정안과 같이 이러한 안전·보건 관련 사항 자체를 사용자성 판단의 대상이 되는 근로조건에서 제외할 경우에는 원청이 해당 조치를 통하여 하청근로자의 근로조건을 실질적으로 결정하더라도 이에 대한 하청노조의 교섭이 불가능해질 수도 있음.

이처럼 노조법상 사용자성의 판단은 법령상 의무의 귀속 여부라는 형식적 기준보다는 해당 근로조건에 대한 실질적 지배력 여부를 중심으로 판단할 필요가 있다는 점에서,⁵⁾ 산업안전관계법령에 따른 의무의

5) 서울행정법원 2025. 7. 25. 선고 2022구합69230 판결

“원고 회사는, 원고 회사가 수행하고 있는 각종 산업안전과 관련한 조치들은 산업안전보건법, 중대재해 처벌 등에 관한 법률 등 관련 법령에 따라 도급인에게 요구되는 일반적 의무를 이행한 것에 불과하므로, 원고 회사가 그러한 행위를 하였다고 하여 노동안전과 관련하여 사내하청 근로자에 대하여 실질적인 지배력을 갖고 있는 것으로 볼 수 없다고 주장한다. 그러나 원고 회

이행과 관련된 사항을 개정안과 같이 근로조건의 범위에서 제외하는 것이 적절한지에 대해서는 논의가 필요해 보임.

참고로, 고용노동부의 「개정 노동조합법 해석지침」에 따르면, 「산업안전보건법」상 도급인으로서 안전·보건조치 의무를 부담하거나 이를 이행하는 것과는 별개로, 하청의 권한과 책임만으로 소속 근로자의 산업안전 관련 사항을 통제하는 데 한계가 있고 원청이 사업장의 설비, 작업내용, 작업방식, 작업일정 등 안전·보건에 영향을 미치는 요소와 산업안전보건체계 전반을 실질적으로 지배·통제하는 경우에는 원청의 실질적 지배력이 인정될 수 있다고 보고 있음.⁶⁾

한편, 개정안에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시됨.

고용노동부는 노조법상 사용자성은 안전·보건조치 의무의 존재나 이행 여부가 아니라 해당 사항에 대한 원청의 실질적·구체적 지배·결정 여부를 기준으로 개별적으로 판단할 필요가 있으므로, 「산업안전보건법」 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」상 관계수급인 근로자를 위한 안전보건조치 의무 이행을 노조법상 사용자성 판단에서 일률적으로 배제하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음. 특히 원청이 작업장·설비·작업공정·작업중지 기준 등을 실질적으로 지배·관리하여 하청노동자의 안전보건 관련 근로조건에 영향을 미치는

사가 이 사건 사업장의 설비, 작업내용, 작업방식, 작업일정 등 이 사건 사업장 내에서 근무하는 모든 근로자들의 안전과 관련한 요소를 지배·통제하고 있는 이상, 원고 회사가 사내하청업체에 대한 안전 관련 지침을 마련하거나 그 이행을 감독하는 것이 관련 법령에 따른 도급인의 의무 이행이라는 측면을 가지고 있다고 하더라도 그러한 사정만으로 원고 회사의 실질적인 지배력이 부인될 수 없다.”

6) 고용노동부, 「개정 노동조합법 해석지침」, 2026. 2, p. 24.

경우에는 노조법상 사용자성 판단의 고려요소로 볼 수 있으며, 법원⁷⁾도 안전조치 의무의 성격만으로 원청의 실질적인 지배력을 부인할 수는 없다고 판시한 바 있다고 설명하였음.

대한건설협회는 「산업안전보건법」 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따라 원청에게 부과된 안전보건 의무의 이행을 노조법상 사용자성 인정의 근거로 활용하는 것은 부당하므로, 이를 명확히 배제하는 입법이 필요하다는 의견을 제시하였음.

대한전문건설협회는 현행법의 적용 회피를 위해 원도급사가 자신의 사용자성이 인정되지 않도록 안전·보건 조치를 하청에 전가하는 부작용⁸⁾이 우려되므로, 안전·보건 관련 의무를 원도급사의 교섭대상에서 제외함으로써 원도급사의 자율적인 조치를 유도하고 건설현장 재해예방에 실질적으로 기여할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5535

7) 서울행정법원 2025. 7. 25. 선고 2022구합69230 판결

8) 안전·보건조치를 실질적으로 하도급사가 이행하도록 하고, 안전·보건조치에 관한 사용자성을 원도급사가 아닌 하도급사가 인정받도록 의무 전가 우려