

# 고용노동부, 개정 노동조합법 해석지침(안) 행정예고(12.26.~1.15.)

【관련 국정과제】 93. 차별과 배제없는 일터

## [ 추진 배경 ]

고용노동부(장관 김영훈)는 2026년 3월 10일 시행되는 개정 「노동조합 및 노동관계조정법(이하, 노동조합법)」의 현장 예측 가능성을 높이고, 제도 안착을 지원하기 위해, 개정 노동조합법 제2조 해석지침(안) [제2조제2호(사용자) 및 제2조제5호(노동쟁의)]을 마련하여 행정예고한다고 밝혔다.

이번 행정예고는 해석지침(안)에 대한 신뢰도와 투명성을 높이기 위해 행정절차법 제46조\*에 따라 2025년 12월 26일부터 2026년 1월 15일까지 20일간 실시된다.

\* 제46조(행정예고) ① 행정청은 정책, 제도 및 계획(이하 “정책등”이라 한다)을 수립·시행하거나 변경하려는 경우에는 이를 예고하여야 한다. (후략)

이번 해석지침(안)은 그간 현장지원 TF를 통해 수렴한 노사의견과 전문가 논의 결과 등을 토대로 판단기준과 이에 대한 사례를 제시하는 데 중점을 두었다.

고용노동부는 행정예고 기간 중 노사는 물론 전문가 등 다양한 의견을 폭넓게 수렴하여 합리적 의견은 적극 반영하여 지침의 완성도와 수용성을 높인다는 계획이다.

## [ 제2조제2호 사용자 확대 ]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “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.

노동조합법 개정으로 사용자 개념이 확대됨에 따라 근로계약 등을 체결한 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자는 그 범위에 있어서는 사용자로 인정되어 하청노조가 원청 사용자를 대상으로 교섭을 요구할 수 있게 되었다.

## [판단 원칙 및 판단 시 고려요소]

### ① 근로조건에 대한 구조적 통제

해석지침(안)은 법 개정으로 확대된 사용자를 판단하는 기준이 법문에 규정된 ‘근로조건에 대한 실질적·구체적 지배·결정’이라는 점을 명확히 하고, 이에 대한 핵심 판단기준으로 ‘근로조건에 대한 구조적 통제’를 제시했다.

예를 들어, 원청사용자가 하청 소속 근로자의 근로시간 등 근로조건의 결정을 구조적으로 제약하여 하청사용자가 근로조건을 결정할 수 있는 재량을 본질적·지속적으로 제한하는 경우, 근로조건에 대한 ‘구조적 통제’가 인정된다.

#### \* 구조적 통제 예시

- ▲ (인력운용) 원청사용자가 특정 공정에 필요한 인력의 수, 자격, 기능 등 인력 운용의 틀을 지정·변경할 권한을 보유하고 있는 경우 등
- ▲ (근로시간) 원청의 생산공정 방식·교대운영과 상시적으로 연동되어 하청 교대제, 근무시간(연장근로, 휴일근로 등)이 구조적으로 결정되는 경우 등
- ▲ (작업방식) 원청이 세밀한 작업지시서·관리시스템 등을 통해 업무 배정, 순서, 방식 등을 결정하는 경우 등

이러한 기준에 따른 구조적 통제는 원·하청 생산라인 등이 연동된 경우와 같이 원청과 하청의 업무가 단계별로 밀접하게 연계되어 있거나 작업공정이 상호의존적인 경우에는 나타날 가능성이 높은 반면, 수급인이 독립된 설비를 갖추고 완제품이나 부품을 생산하여 납품하는 통상적인 물량도급 관계의 경우에는 구조적 통제가 나타날 가능성은 낮아질 것으로 보았다.

다만, 구조적 통제를 판단함에 있어 도급계약 등이 있다는 이유만으로 계약 상대방 소속 근로자의 근로조건에 대한 구조적 통제가 있다고 보아서는 안 된다는 점도 명시했다. 즉, 일반적인 도급계약 관계에서 도급목적 달성을 위해 도급인이 수급인에게 일반적으로 계약이행의 내용이나 절차에 관해 요구하거나 협의·조정\*하는 것은 계약상 관리범위 내의 행위로 보아야 하고, 이는 구조적 통제와 구별되어야 한다는 것이다.

\* 일반적 도급계약 관계에서의 ▲납기 및 품질 요구, ▲거래조건 협상·변경, ▲발주서 등에 따른 작업이행 요구 등

## ② 조직적 사업 편입 및 경제적 종속성

또한 그간 법원 판결에서 원청의 사용자 여부 판단 시 활용되었던 ‘원청의 사업에의 편입’ 및 ‘경제적 종속성’ 등 요소는 근로조건에 대한 ‘구조적 통제’에 대한 보완적 지표로 고려했다.

예를 들어 하청 근로자의 노무가 원청 사용자의 사업체계에 직접 편입되어 있거나, 전속 계약 해지 시 하청기업의 존속이 불투명해지는 등 경제적으로 종속된 경우에는 원청이 하청보다 우월적 지위에 있을 가능성이 높아 근로조건에 대한 실질적·구체적 지배·결정의 판단에 고려될 수 있다.

## ③ 근로조건별 사용자성 인정 예시

아울러 해석지침(안)은 보다 현장에서 활용하기 쉽도록 주요 근로조건별로 사용자성 판단에 활용할 수 있는 예시 등을 포함했다.(붙임 참고)

노동안전에 있어서는 원청이 작업공정·안전절차 등 전반적 안전보건관리 체계를 지배·통제하는 경우 이에 대한 사용자성이 인정될 가능성이 높다. 특히 원·하청 노동자가 같은 장소에서 근무하고, 시설·장비 등 관리의 책임이 원청에 있어서 하청사용자가 단독으로는 위험요인 제거나 안전설비 설치 등의 구조적 개선이 어려운 경우에는 원청의 사용자성이 인정될 수 있다.

복리후생 분야(통근버스, 휴게시설 등)에 대해 하청 근로자의 이용을 실질적으로 결정하거나, 사용 기준 설정에 영향력을 행사하는 경우 등에 원청의 사용자성 인정 가능성이 높으며, 근로시간도 원청이 생산계획, 작업일정, 근로시간, 휴게시간, 연장근로 등에 대한 실질적인 결정권을 갖거나 승인권을 행사하는 경우 등에는 사용자로 볼 여지가 크다고 보았다.

임금·수당은 원청이 투입 근로자의 수, 근로시간 등을 기준으로 인건비를 사실상 결정하거나 임금 인상률, 각종 수당 기준을 직접 제시하는 등 하청 사용자의 재량을 본질적으로 제한하는 경우에는 사용자성이 인정될 수 있다. 반면, 도급인이 평균적인 임금 수준과 업무 수행에 필요한 잠정 인원 등을 활용하여 도급 총액을 정하고, 도급총액의 범위 내에서 수급인이 자율적으로 임금을 지급하는 등 경우에는 사용자성이 인정될 여지가 적다고 명시했다.

공공부문에서는 법령·조례나 국회에서 예산 심의·의결로 정한 기준을 정부가 집행하는 경우, 이는 국민에게 제공되는 행정서비스 내용과 수준과 관련된 공공정책의 결과로서 본질적으로 개별 노사간 교섭할 수 있는 대상으로 보기는 어렵다고 보았다. 다만 정부가 예산 집행 과정에서 실제로 구체적인 근로기준을 정하거나 조정할 수 있는 재량이 있는지 여부, 현장 운영기관이 근로조건 결정 자율성을 갖는지 여부 등을 종합적으로 살펴 개별 사안별로 판단할 필요가 있다는 점도 함께 명시했다.

### [ 제2조제5호 노동쟁의 대상 확대 ]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “노동쟁의”라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·해고·근로자의 지위 기타 대우 등 근로조건 결정과 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정에 관한 주장의 불일치 및 제92조 제2호 가목부터 라목까지의 사항에 관한 사용자의 명백한 단체협약 위반으로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.

개정 노동조합법 제2조제5호 노동쟁의 대상에 ①근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정, ②근로자 지위의 결정에 관한 주장의 불일치 및 사용자의 명백한 단체협약 위반을 새롭게 포함했다.

이는 노동쟁의 대상을 확대하여 그간 근로자 지위 및 근로조건에 중대한 영향을 미치는 사업경영상의 결정이 노동쟁의 대상이 되지 않아 단체교섭이 제한되고 목적상 불법인 쟁의행위가 되어 과도한 손해배상청구의 원인이 되었던 문제를 해결하고, 노사 간 실질적 교섭을 촉진하여 노사 자율에 의한 분쟁 해결을 도모하는데 목적이 있다.

#### ① 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정

노동쟁의 해석지침(안)은 노동쟁의 대상을 확대한 입법취지, ‘노동3권’과 ‘영업의 자유’의 규범조화적 해석 등을 종합 고려하여 산업 현장의 실제 상황에 부합하는 판단기준을 제시했다.

사업경영상의 결정은 여러 행위가 결합되어 일련의 형태로 나타날 수 있고, 그 중 노동쟁의 대상이 되는 사업경영상의 결정은 근로조건에 대한

실질적·구체적 변동을 초래하는지를 기준으로 판단해야 하며, 결정 당시 근로자의 근로조건에 대한 영향이 추상적·잠재적 수준에 그치는 경우에는 노동쟁의 대상으로 보기 어렵다고 밝혔다.

이에 따라 합병, 분할, 양도, 매각 등 기업조직 변동을 목적으로 하는 사업 경영상의 결정 그 자체로는 근로조건에 실질적·구체적인 영향을 미친다고 보기 어려워 단체교섭 대상에 포함된다고 할 수 없으나, 이를 실현하는 과정에서 근로자 지위 또는 근로조건에 실질적·구체적 변동을 초래하는 정리해고, 구조조정에 따른 배치전환 등이 단체교섭 대상이 된다.

다만, 합병, 분할, 매각, 양도 등의 결정에 따라 고용조정 등이 객관적으로 예상되는 경우에는 노동조합은 고용보장 요구 등\*에 관한 단체교섭을 요구할 수 있도록 하여 적시에 근로자 보호를 위한 실효성 있는 교섭이 이루어지도록 했다.

\* 예시: ▲ 정리해고를 실시하지 않는다 ▲ 정리해고시 노동조합과 사전 합의하여 시행한다 등

이에 따라 기존에는 근로자의 지위와 근로조건에 변경이 필연적으로 수반된다 하더라도 단체교섭 대상으로 보지 않았던 정리해고 등 사업경영상의 결정에 대해 단체교섭을 가능하게 하여 법 개정의 취지를 명확히 반영했다.

## ② 근로자 지위와 관련한 근로조건에 결정 및 사용자의 명백한 단체협약 위반

노동쟁의 대상이 되는 ‘근로자 지위의 결정에 관한 주장의 불일치’는 노동관계 당사자간 고용형태 변경, 징계, 승진 등에 관한 원칙·기준·절차의 설정·변경 등을 둘러싼 분쟁상태를 말하며, 이번 법 개정을 통해 비정규직의 정규직 전환, 징계·승진 기준의 설정 및 변경 요구 등에 관한 이익분쟁이 노동쟁의 대상에 포함됨을 명확하게 했다.

한편, 노동조합법 제92조제2호 중에서 근로조건에 관한 사항인 ‘가목부터 라목까지’에 대한 사용자의 ‘명백한 단체협약 위반’을 노동쟁의 대상으로 포함했다.

※ 단체협약 내용 중 노동조합 활동에 관한 사항인 법 제92조 제2호 ‘마목’과 ‘바목’ 위반은 노동쟁의에 포함하고 있지 않음

이때, ‘명백한 단체협약 위반’이란 단체협약 문언의 객관적 의미가 명확하여 해석상 다툼의 여지가 없음에도 사용자가 정당한 사유 없이 불이행한 경우를 의미하며, 구체적으로 사용자가 단체협약 위반을 스스로 인정하면서도 이행하지 않거나, 노동위원회의 노동쟁의 조정이나 지방고용노동관서의 노사교섭지도 과정에서 위반사실이 객관적으로 확인되는 경우 등을 말한다.

개정법에 근거하여 권리분쟁에 관한 사항은 원칙적으로 노동쟁의 대상으로 보지 않으면서도 근로조건에 관한 노사 간 합의사항의 미이행에 대해서는 노사 간 실질적인 교섭을 촉진하고, 조정을 통해 자율적 분쟁 해결을 지원할 수 있게 되었다.

개정 노동조합법 해석지침(안) 행정예고는 고용노동부 누리집(www.moel.go.kr)에서 확인할 수 있으며, 행정예고(2025.12.26.~2026.1.15.) 기간 동안 누구나 의견이나 대안을 제시할 수 있다.

권창준 고용노동부 차관은 “개정 노동조합법은 원하청의 상생 성장을 위해 대화 자체가 불법인 상황을 해소하고 불법파업과 과도한 손해배상청구, 그리고 극한투쟁의 악순환 고리를 끊어서 새로운 노사관계 패러다임을 만드는 것이다”라면서 “이번에 예고된 해석지침(안)은 이러한 입법취지를 반영하려는 것으로 과거와 달리 정부가 일방적으로 정하는 것이 아니라 행정예고기간 중 다양한 현장 의견에 귀 기울이고 토론 등을 통해 최종안을 확정하겠다”라고 밝혔다.

[붙임] 개정 노동조합법상 근로조건별 사용자성 고려요소 예시

담당 부서	노사협력정책관 노사관계법제과	책임자	과 장	서명석 (044-202-7611)
		담당자	서기관	유현경 (044-202-7609)
			사무관	박미희 (044-202-7607)



❖ 아래의 예시는 개별 근로조건 영역에서 사용자성 판단에 활용할 수 있는 고려요소를 예시하여 제시한 것으로 이 외에도 근로조건에 대한 실질적·구체적 지배·결정은 다양한 양태로 나타날 수 있음

근로조건	예시
<p style="text-align: center;"><b>노동 안전</b></p>	<p><b>[작업장·설비에 대한 지배·관리]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 원청 소속 근로자와 하청 근로자가 동일한 사업장·작업공간에서 혼재하여 근무하고, 해당 작업에 사용되는 주요시설·장비·설비·작업공간 등이 원청의 소유 또는 관리 하에 있어 안전시설 개선 권한이 원청이 집중되어 있는지 여부 등</li> </ul> <p><b>[안전예산에 대한 결정권 행사]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 안전 관련 예산(안전시설 설치·보강 등)의 편성·집행에 관하여, 지급·지원 여부, 수준, 범위, 교체·추가 지급 승인 등을 원청이 결정하고, 하청사용자는 그 범위 내에서만 이행할 수 있는지 여부 등</li> </ul> <p><b>[구조적 안전개선에 대한 결정·집행 권한의 집중]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 안전시설 등 개선 필요성의 인정, 개선 범위·시기·방법의 결정 및 예산 배분을 원청이 사실상 전적으로 담당하여, 하청 근로자의 안전수준 향상 여부가 원청의 구조적 개선 의사·결정에 직접적으로 의존하는지 여부</li> <li>· 해당 사업장의 안전보건관리체계를 원청이 총괄적으로 구축·운영하고, 그 체계 아래 하청사용자의 안전조직 및 하청 근로자가 편입되어 지휘·감독을 받는 구조인지 여부 등</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>작업 환경</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 하청 근로자가 사용하는 사무공간·창고·휴게공간의 사용 가능 구역, 이용시간, 사용 인원 상한 등을 원청이 구체적인 기준을 정하고, 그에 따라 하청사용자가 기준에 따를 수밖에 없는 구조인지 여부</li> <li>· 작업환경 개선(소음 차단, 냄새·분진 저감, 조명 변경, 공조시설 확충 등)의 필요성이 제기되었을 때, 개선 여부·범위·시기를 결정할 권한과 예산이 원청에게만 있어 하청 근로자의 작업공간 환경이 원청의 결정에 따라 실질적으로 좌우되는지 여부 등</li> </ul>

근로조건	예시
<p style="text-align: center;"><b>복리 후생</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 하청 근로자의 성과급·상여금 지급 여부 및 수준, 성과평가에 원청이 구체적으로 영향을 미치거나, 원청이 정한 평가·등급(프로젝트 평가, 공정별 실적지표, 고객만족도 등)에 직접 연동되어 있는지 여부</li> <li>· 하청 근로자의 복리후생(식대, 교통비, 복지포인트, 선택적 복지 한도 등)을 원청이 일방적으로 축소·조정하거나, 그 조정 여부를 실질적으로 결정하는지 여부</li> <li>· 복리후생 관련 불만·민원·이의제기가 발생한 경우, 실질적으로 원청이 해결방안(지급 여부, 수준, 대상 범위 등)을 정하고, 하청사용자는 집행 역할에 그치는 구조인지 여부 등</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>근로 시간</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원청이 교대제 변경(예: 2조2교대→3조2교대), 탄력근로제·집중근무시간대 도입·변경 여부를 사실상 결정하고, 하청사용자는 그 결정에 따라 근무형태를 조정할 수밖에 없는지 여부</li> <li>· 하청사용자가 주·월 단위 근무표·근무스케줄을 작성하더라도, 이를 원청에게 사전 제출·승인을 받아야 하고, 원청이 인원·시간대·교대구성을 구체적으로 수정·조정하는 관행이 있는지 여부 등</li> <li>· 하청 근로자의 시차출퇴근, 조퇴·지각 허용, 교대 변경, 대체근무 신청에 대해, 하청사용자가 아니라 원청의 승인 등 절차를 통해야만 실제 근무시간 변경이 가능한 구조인지 여부</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>임금 수당</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원청이 하청 근로자의 임금테이블을 제시하여 계약 사용자의 관련 근로자에 대한 보상결정 재량을 본질적으로 제한하는 경우</li> <li>· 위험·특근·연장수당 등 각종 수당 지급기준 및 금액을 원청이 통제하는지 여부 등</li> </ul>