1. 사용자 개념 확대 (노조법 제2조 제2호)

(1) 제안 배경

2026년 3월 10일 개정 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 노조법)이 시행된 이후, 원청의 사용자성 범위를 둘러싼 노사 간 갈등과 법적 혼란이 현장에서 나타나고 있다. 실제로 법 시행 이후 총 460곳의 하청 노조가 교섭을 요구하여 이 중 150곳의 사업장에서 노동위원회가 원청의 사용자성을 인정하였으나, 교섭 미이행으로 고소·입건된 사업장이 6곳에 달하며 노동부에 접수된 고소 사건 7건 중 6건에 대한 수사가 진행 중이다.

현행 노조법 제2조 제2호는 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 '근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자'를 사용자로 규정하고 있다. 그러나 조문상의 '실질적·구체적 지배·결정'이라는 표현이 추상적이어서 구체적인 판단을 고용노동부의 행정 해석 지침(사업의 필수적·체계적 편입 여부, 경제적 종속성 등 5가지 판례 기준)에 의존하고 있는 실정이다. 이로 인해 원청은 자신이 교섭 의무를 지는 사용자에 해당하는지 사전에 명확히 예측하기 어렵고, 법적 다툼이 있는 상태에서도 교섭에 응하지 않을 경우 곧바로 형사 입건될 리스크에 직면해 있다. 또한, '그 범위에 있어서는'이라는 포괄적 문구로 인해 하청 사업주의 고유 경영권 영역까지 원청에 이중 교섭을 요구하는 문제가 발생할 우려가 크다. 따라서 실질적 지배력의 판단 기준과 교섭 의제의 한계를 법률에 명확히 규정하고, 교섭 의무 발생 전 노동위원회의 사전 판정 절차를 제도화할 필요가 있다.

(2) 구체적 개정 조문안

「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제2호 후단을 다음과 같이 수정하고, 단서를 신설한다.

수정안 1: 사용자성 판단 기준의 법률 명문화 (제2조 제2호 후단 개정)
현재 고용노동부의 행정 해석 지침에만 의존하고 있는 사용자성 판단 기준(실질적·구체적 지배·결정, 사업의 필수적·체계적 편입 등)을 상위 법률 조문에 직접 명시하여 법적 예측 가능성을 높이는 방안이다.

현행법 (제2조 제2호): 조문 내용 (안)은 2. "사용자"라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다. 이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.

개정안 (제2조 제2호 후단 수정): 조문 내용 (안)은 2. (전단 현행과 같음) 이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 해당 근로자의 노무가 자신의 사업 수행에 필수적·체계적으로 편입되어 있고, 임금·근로시간·산업안전 등 대통령령으로 정하는 핵심 근로조건에 대하여 계약상 사업주를 대체할 정도로 실질적이고 구체적인 지배·결정권을 행사하는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.

개정 방식: 노조법 제2조 제2호 후단의 "근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자" 부분을 구체적 요건이 포함된 문구로 수정한다.

개정 이유: '실질적·구체적 지배·결정'이라는 표현만으로는 원청의 단순한 도급 계약상 지시와 노조법상 사용자 책임을 구분하기 어렵다. 노동부 지침에 담긴 '사업의 필수적·체계적 편입 여부'와 '핵심 근로조건에 대한 직접적 결정권'을 법률에 못 박아 자의적 해석을 방지한다.

수정안 2: '노동위원회 사전 판정 절차' 의무화 (제2조 제2호 단서 신설)
원청의 사용자성 인정 여부가 불명확한 상태에서 교섭 거부로 인한 무분별한 고소·입건과 파업이 발생하는 것을 막기 위해, 교섭 의무 발생 시점을 명확히 하는 절차적 단서를 추가하는 방안이다.

현행법 (제2조 제2호): 조문 내용 (안)은 2. (전단 생략) 이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다. (단서 없음)

개정안 (제2조 제2호 단서 신설): 조문 내용 (안)은 2. (전단 및 후단 현행과 같음) 다만, 근로계약 체결의 당사자가 아닌 자의 사용자 해당 여부에 관하여 당사자 간 다툼이 있는 경우, 제29조의2에 따라 노동위원회의 사용자성 인정 결정이 내려진 때부터 단체교섭 의무를 부담하며, 해당 결정 전까지는 제81조 제1항 제3호(단체교섭 거부)를 적용하지 아니한다.

개정 방식: 노조법 제2조 제2호의 말미에 다만, ~으로 시작하는 단서 조항을 신설하고, 교섭 창구 단일화 절차를 규정한 제29조의2에 '원청 사용자성 사전 판정 신청' 항목을 연동한다.

개정 이유: 현재는 원청이 자신이 사용자인지 확신하지 못한 상태에서 교섭에 응하지 않을 경우 곧바로 부당노동행위로 고소·입건되는 구조이다. 노동위원회의 사전 판정을 거치도록 의무화하면, 불필요한 형사처벌 리스크를 줄이면서 합법적 교섭의 틀을 정착시킬 수 있다.

수정안 3: 원청의 교섭 책임 범위 한정 (제2조 제2호 후단 및 제29조의6 신설)
현행 조문의 "그 범위에 있어서는 사용자로 본다"라는 포괄적 표현을 구체화하여, 원청과 하청 사업주 간의 이중 교섭 및 책임 전가 문제를 해결하는 방안이다.

현행법 (제2조 제2호): 조문 내용 (안)은 2. (전단 생략) 이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다.

개정안 (제2조 제2호 수정 및 제29조의6 신설): 조문 내용 (안)은 2. (전단 현행과 같음) 이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 직접 지배·결정하는 해당 근로조건의 의제에 한정하여 사용자로 본다. 제29조의6(원청 사용자에 대한 교섭 의제의 제한) 제2조 제2호 후단에 따른 사용자에게 단체교섭을 요구하는 경우, 교섭 의제는 해당 사용자가 실질적·구체적으로

지배·결정하는 산업안전·작업환경 및 이와 직접 관련된 사항으로 제한하며, 근로계약 당사자인 사용자의 고유 권한 사항은 제외한다.

개정 방식: 노조법 제2조 제2호의 "그 범위에 있어서는"을 "직접 지배·결정하는 해당 근로조건의 의제에 한정하여"로 수정하고, 제29조의6을 신설해 원청에 요구할 수 있는 교섭 의제의 한계를 명시한다.

개정 이유: 하청 노조가 원청을 상대로 임금 인상부터 인사·징계권까지 모든 사안에 대해 교섭을 요구할 경우 하청 사업주의 경영권과 충돌할 수 있다. 원청이 실제로 통제력을 행사하는 영역(예: 원청 사업장 내 산업안전, 작업장 시설 및 공정 관리 등)으로 교섭 의제를 한정함으로써 실효성 있는 교섭을 유도한다.

(3) 기대 효과
첫째, 법적 예측 가능성과 명확성이 제고된다. 행정 지침 수준에 머물러 있던 판단 기준을 법률에 직접 규정함으로써, 원청 기업은 단순 도급 계약상의 지시와 노조법상 사용자 책임이 발생하는 영역을 사전에 명확히 구분하고 준수할 수 있게 된다.
둘째, 불필요한 형사 분쟁과 극단적 노사 갈등을 예방할 수 있다. 사용자성 여부가 확정되지 않은 상태에서 교섭 거부로 즉시 형사 입건되던 구조적 부작용을 해소하고, 노동위원회라는 공적 조정 기구의 사전 판단을 거치도록 유도함으로써 분쟁을 제도권 내 대화로 흡수할 수 있다.

셋째, 하청 노동자의 실질적 권익 보호와 합리적 교섭 질서가 정착된다. 원청이 실제로 통제력을 행사하는 산업안전 및 작업환경 등의 의제에 교섭 역량을 집중할 수 있게 되어, 하청 사업주의 권한과 충돌하지 않으면서도 하청 노동자의 근로조건을 실질적으로 개선하는 효과를 거둘 수 있다.

2. 노동쟁의 범위 확대 (노조법 제2조 제5호)

「노동조합 및 노동관계조정법」 일부개정법률안 입법의견서
2-1. 제안 개요
대상 법률: 「노동조합 및 노동관계조정법」 (제2조 제5호 및 제45조)
제안 취지: 노동쟁의의 범위가 '근로조건의 결정'에서 '근로조건' 전반 및 사업경영상 결정으로 확대됨에 따라 발생하는 무분별한 파업과 경영권 침해를 방지하기 위하여, ① 쟁의 대상이 되는 경영상 결정의 객관적 한계 기준(10% 이상 등)을 명시하고 ② 권리분쟁에 대한 사전 조정 및 냉각기간 절차를 의무화하는 보완 입법을 제안함.

2-2. 현행법의 문제점 및 보완 필요성 (구체적 사례 중심)

① 경영상 결정의 쟁의 대상화에 따른 경영 마비 우려

현행 문제점: 쟁의 대상에 근로조건에 영향을 미치는 사업경영상의 결정이 포괄적으로 포함되

면서, 기업의 구조조정, 인수합병(M&A), 사업장 재배치 등 고도의 경영상 판단까지 파업의 대상이 되고 있음.

산업 현장 사례 및 매체 지적: 주요 경제지 및 산업계 분석에 따르면, 기업이 글로벌 경기 침체나 산업 구조 재편에 대응해 사업부 통폐합이나 인력 재배치를 추진할 때 노조가 '근로조건 영향'을 이유로 교섭을 요구하고 곧바로 파업에 돌입하면서 경영 의사결정의 골든타임을 놓치는 사례가 발생하고 있음. 과거 쌍용자동차(전체 인력의 약 36% 감축)나 한국GM 군산공장 폐쇄처럼 근로자 생존권에 심대한 타격을 주는 대규모 구조조정과 달리, 상시적인 조직 개편이나 소규모 인력 효율화(통상 2~5% 내외)까지 파업으로 저지당할 경우 기업의 생존 경쟁력이 크게 약화됨.

보완 방향: 기존「근로기준법 시행령」제10조의 대량해고 신고 기준과 정합성을 맞추어, 경영상 결정 중 파업이 허용되는 범위를 상시 근로자 수의 100분의 10(10%) 이상 인원 감축 등 근로자의 신분 변동과 근로조건에 직접적이고 중대한 영향을 미치는 경우로 명확히 한정해야 함.

② 권리분쟁의 사법 절차 생략 및 파업 직행 부작용
현행 문제점: 이미 체결되어 효력이 있는 단체협약의 해석·이행 다툼이나 협약 위반 여부 등 본래 법원 소송이나 노동위원회 구제신청으로 해결해야 할 '권리분쟁'까지 곧바로 쟁의행위 대상으로 삼을 수 있게 됨.

산업 현장 사례 및 법조계 지적: 단체협약 문구 해석의 차이나 이행 여부를 두고 사법적·행정적 판단을 구하기 전에 노조가 실력행사(파업)부터 돌입하면서 산업 현장이 상시 분쟁화되고, 협력업체와 소비자에게까지 피해가 전가되는 부작용이 우려됨.

보완 방향: 권리분쟁 사항에 대해서는 파업권 행사 전 노동위원회의 사전 조정 또는 중재 절차 및 15일간의 법정 냉각기간을 반드시 거치도록 의무화하여, 평화적·합리적 해결을 유도해야 함.

2-3. 구체적 법률 개정 조문안

노동조합 및 노동관계조정법 일부를 다음과 같이 개정한다.
제2조제5호를 다음과 같이 한다.

5. “노동쟁의”라 함은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체(이하 “노동관계당사자”라 한다)간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정과 근로자 지위의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 다만, 기업의 사업 구조조정·인수합병·사업장 이전 등 경영상 결정에 관한 사항은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여 근로자의 신분 변동이나 근로조건에 직접적이고 중대한 영향을 미치는 경우로 한정하며, 이미 체결된 단체협약의 해석·이행 등 권리분쟁에 관한 사항은 제45조에 따른 노동위원회의 필수 조정·중재 절차 및 냉각기간을 거친 후가 아니면 노동쟁의의 대상으로 삼을 수 없다. 이 경우 주장의 불일치라

함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.

가.「근로기준법」 제24조제4항 및 같은 법 시행령 제10조에 따른 일정 규모 이상(상시 근로자 수의 100분의 10 이상 등)의 경영상 이유에 의한 해고 또는 이에 준하는 대규모 인원 감축이 수반되는 경우

나. 사업장 이전·통폐합으로 인하여 통상적인 출퇴근이 현저히 곤란해지거나(왕복 통근시간 3시간 이상 등), 기존 임금·근로시간 등 핵심 근로조건이 종전보다 100분의 10 이상 불리하게 변경되는 경우

다. 노사 간 체결된 유효한 고용안정협약 또는 단체협약상의 고용보장 조항을 사용자가 일방적으로 파기·변경하는 경우

제45조제2항 본문 중 “쟁의행위는”을 “쟁의행위(제2조제5호 단서에 따른 권리분쟁에 관한 쟁의행위를 포함한다)는”으로 하고, 같은 조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

③ 제2조제5호 단서에 따른 권리분쟁에 관한 사항에 대하여 쟁의행위를 하고자 할 때에는 노동위원회의 사전 조정 또는 중재 절차를 반드시 거쳐야 하며, 조정 종료 결정이 있은 날부터 15일(공익사업의 경우에는 20일)간의 냉각기간이 경과하기 전에는 쟁의행위를 할 수 없다.

5. 기대 효과
법적 예측 가능성 확보: 기존 「근로기준법 시행령」(10% 기준) 및 「고용보험법 시행규칙」(통근 3시간 기준)의 검증된 객관적 기준을 준용함으로써 노사 간 불필요한 해석 분쟁을 예방함.
경영권과 노동권의 균형 달성: 기업의 일상적 경영 효율화는 보장하되, 10% 이상의 대규모 구조조정 등 근로자 생존권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대해서는 교섭 및 쟁의권을 보호하여 노사 상생의 틀을 확립함.

산업 평화 유지: 권리분쟁에 대한 필수 조정 및 냉각기간 도입으로 무분별한 파업 직행을 차단하고, 대화와 법적 절차를 통한 분쟁 해결 문화를 정착시킴.

3. 손해배상 청구 제한 및 보호 범위 (노조법 제3조)

현황
개정 노동조합법 제3조는 2026년 3월 10일부터 시행되었습니다. 그러나 개정법의 시행을 앞두고 제기되었던 법률 해석상의 불확실성과 노사 간 갈등에 대한 우려는 여전히 해소되지 않고 있으며, 법 시행 이후에도 구체적인 적용 기준을 둘러싼 논란이 발생할 가능성이 있습니다.

제1항은 사용자가 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 손해를 입은 경우에도 노동조합 또는 근로자에게 배상을 청구할 수 없도록 합니다. 종전에는 '단체교섭 또는 쟁의행위'

로 한정되던 보호 범위가 '그 밖의 노동조합의 활동'까지 확대되었습니다.

제2항은 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 경우 배상 책임을 면제합니다.

문제점

(1) 손해배상 제한 범위의 불명확성 (제1항)
‘그 밖의 노동조합의 활동'이 구체적으로 무엇을 뜻하는지 법문에 규정되어 있지 않아, 헌법상 명확성의 원칙에 위배될 수 있다는 비판이 있습니다. 보호 범위가 불명확하면 폭력이나 파괴 행위까지 손해배상 제한 대상으로 해석될 여지가 있고, 그 경우 사용자의 재산권과 재판청구권이 과도하게 제한될 수 있습니다.

(2) 방위행위 면책의 한계 부재 (제2항)
불법행위에 대항하는 과정에서 또 다른 불법행위가 발생한 경우 각자의 행위에 따른 민사상 책임을 물어야 하는 것 아니냐는 비판이 제기됩니다. 사용자의 불법행위가 있었다는 사실만으로 그에 대한 노동자의 불법행위까지 면책하는 것은 책임의 원칙에 맞지 않습니다. 특히 노동자의 불법행위가 사용자의 불법행위보다 중한 경우에도 면책된다면 사용자의 재산권과 평등권에 대한 부당한 제한이 될 수 있으므로, 행위의 불법성과 정도를 함께 고려하여 책임을 판단할 필요가 있습니다.

3) 개선방안

기존 조문
① 사용자는 이 법에 따른 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다.

② 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 노동조합 또는 근로자는 배상할 책임이 없다.

개선안
제3조 제1항 (단서 신설)
① 사용자는 이 법에 따른 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 인하여 발생한 손해에 대해서는 그러하지 아니하다.
1. 노동조합의 활동 과정에서 사람의 생명 또는 신체에 대한 고의적인 폭행·상해·감금 행위
2. 노동조합의 활동 과정에서 고의로 시설 또는 기물을 파괴하거나 손괴하여 발생한 손해
3. 제42조 제1항을 위반하여 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설 또는 대통령령으로 정하는 시설을 점거하여 발생한 손해

제3조 제2항 (단서 신설)

② 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 노동조합 또는 근로자는 배상할 책임이 없다. 다만, 그 방위행위가 침해의 내용과 정도에 비추어 사회통념상 상당한 범위를 넘은 경우에는 그 초과행위로 인하여 발생한 손해에 대하여 배상할 책임이 있다.

제3조 제3항 (신설)
③ 제2항 단서의 "사회통념상 상당한 범위"를 판단할 때에는 사용자 불법행위의 내용과 위법성 정도, 방위행위의 필요성 및 긴급성, 방위행위의 수단과 방법, 대체 수단의 존재 여부, 양 행위로 인한 법익 침해의 정도 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

제3조 제4항 (신설)
④ 제1항 단서 또는 제2항 단서에 따라 배상책임이 인정되는 경우에도 제5항 및 제6항을 적용한다.
※ 기존 제3항~제6항은 제5항~제8항으로 한다.

4. 기대효과

이번 개선안은 개정 노조법 제3조가 지향하는 노동3권 보장과 개인에 대한 과도한 손해배상 책임 방지라는 취지를 유지하면서, 그 과정에서 생길 수 있는 명확성 문제와 사용자 재산권 침해 우려를 입법적으로 보완합니다. 제1항 단서를 통해 폭행·상해·감금 등 사람의 생명·신체에 대한 침해와 제42조가 금지하는 시설의 점거·파괴가 손해배상 청구 제한의 예외임을 명시하면, 보호되는 노동조합 활동과 그렇지 않은 불법행위의 경계가 분명해집니다. 그 결과 '그 밖의 노동조합의 활동'이라는 포괄적 문언에서 비롯되는 해석상 혼란과 명확성 원칙 위배 논란이 줄고, 폭력·파괴행위까지 면책될 수 있다는 우려가 해소되어 사용자의 재산권과 재판청구권에 대한 과도한 제한을 막을 수 있을 것으로 기대됩니다. 또한 이미 법이 금지한 행위를 기준으로 예외를 설정하므로 정당한 노동조합 활동의 위축 없이 예측 가능성을 높일 수 있습니다.

제2항 단서와 제3항은 사용자의 불법행위에 대한 방위행위를 보호하되, 사회통념상 상당한 범위를 넘은 부분에 대해서만 책임을 지게 하여 책임의 원칙과 형평에 부합하는 구조를 마련합니다. 전부 면책이나 전부 배상이라는 양극단을 피하고 위법성의 정도, 수단과 방법, 대체 수단의 존재, 법익 침해의 크기를 종합 고려하도록 판단 기준을 법문에 명시하면, 법원 판단의 편차가 줄고 노사 모두 자신의 행위가 어디까지 허용되는지 예측할 수 있게 됩니다. 아울러 사용자의 불법행위가 있었다는 사정만으로 과도한 대응까지 면책된다는 오해를 방지하여 현장에서 갈등이 확대되는 것을 억제하는 효과도 기대됩니다.

마지막으로 제4항은 예외 사유로 배상책임이 인정되는 경우에도 책임비율의 개별화와 배상액 감면 청구 규정이 그대로 적용됨을 명확히 하여, 개정법이 해소하려 한 개별 조합원에 대한 과도한 연대책임과 거액 배상 부담이 되살아나지 않도록 합니다. 이를 통해 노동자의 단결권 보장과 사용자의 재산권 보호가 균형을 이루고, 불필요한 소송과 분쟁 비용이 줄어 노사관계 안정에 기여할 것으로 기대됩니다.