멈춰 선 원청교섭,

어떻게 해결할 것인가

원청교섭 활성화 및 제도개선을 위한 국회 토론회

10월 28일(수) 10~12시

국회의원회관 제3간담회실

발제

김린 인하대 법학전문대학원 교수 '원청교섭 제도 현주소와 과제'

박현희 금속노조 법률원 부원장 '원하청교섭 절차사건 현황과 과제'

토론

최정은 중앙대 법학전문대학원 교수

김상은 변호사(민변 노동위원장)

김상민 금속노조 정책실장

강승헌 고용노동부 노사관계법제과장

김범석 중노위 교섭대표결정과장

좌장

김선수 사법연수원 석좌교수(전 대법관)

주최 | 전국금속노동조합 진보당 정혜경 의원실



[토론회 순서]

멈춰 선 원청교섭, 어떻게 해결할 것인가

원청교섭 활성화 및
제도개선을 위한 국회 토론회

○ 일시 : 2026년 10월 28일(수) 10:00~12:20
○ 장소 : 국회의원회관 제3간담회실

개회	**정혜경** 진보당 국회의원 **허 원** 금속노조 사무처장	10:00~10:10 (10분)
발제	[1] **원청교섭 제도 현주소와 과제** **김 린** 인하대 법학전문대학원 교수 [2] **원청교섭 절차사건 현황과 과제** **박현희** 금속노조 법률원 부원장	10:10~11:00 (50분)
토론	**최정은** 중앙대 법학전문대학원 교수 **김상은** 변호사 · 민변 노동위원장 **김상민** 금속노조 정책실장 **강승헌** 고용노동부 노사관계법제과장 **김범석** 중앙노동위원회 교섭대표결정과장	11:00~11:50 (50분)
	상호 토론	11:50~12:00 (10분)
	전체 토론 · 질의응답	12:00~12:20 (20분)

[자료집 순서]

멈춰 선 원청교섭, 어떻게 해결할 것인가

원청교섭 활성화 및
제도개선을 위한 국회 토론회

개회사

박상만 금속노조 위원장 ····· 6

정혜경 진보당 국회의원 ····· 8

발제

1. **원청교섭 제도 현주소와 과제** ····· 11
   김 린 인하대 법학전문대학원 교수
2. **원청교섭 절차사건 현황과 과제** ····· 28
   박현희 금속노조 법률원 부원장

토론

최정은 중앙대 법학전문대학원 교수 ····· 65

김상은 변호사 · 민변 노동위원장 ····· 72

김상민 금속노조 정책실장 ····· 78

강승헌 고용노동부 노사관계법제과장 ····· 86

김범석 중앙노동위원회 교섭대표결정과장 ····· 90

개회사 1



박상만

금속노조 위원장

안녕하십니까. 전국금속노동조합 위원장 박상만입니다.

개정 노동조합법이 시행된 지 7개월이 지났지만 현장의 원청교섭은 여전히 막혀 있고, 조선소 현장에서는 노동자들이 크레인 위로 올라가 고공농성을 전개하는 등 엄중한 상황이 지속되고 있습니다. 이러한 절박한 현실 속에서 원청교섭의 실효성 있는 해결책을 모색하고자 뜻을 모아주신 정혜경 의원님과 진보당, 그리고 발제와 토론을 맡아 주신 김린 교수님, 박현희 부원장님, 최정은 교수님, 김상은 변호사님께 감사의 뜻을 전합니다. 아울러 이 자리에 참석하신 고용노동부와 중앙노동위원회 관계자분들께는 책임 있는 대책 마련을 기대합니다.

2026년 3월 10일 시행된 개정 노조법 제2조제2호의 핵심은 명확합니다. 하청 노동자 노동조건을 실질적으로 지배·결정하는 '진짜 사장'에게 대화와 교섭의 책임을 지우는 것입니다. 원청이 직접 지시하지 않더라도 공장 시설·장비·장소 통제권이 있거나, 도급계약 및 자동화 시스템으로 노동조건을 제어한다면 명백한 노조법상 사용자입니다. 외형상 도급 형태를 취하고 인건비를 명시하지 않았더라도, 임금인상률이 연동되고 원청에 수익이 묶여 있다면 실질적 결정권을 부인할 수 없을 것입니다.

우리가 강조하고자 하는 바는, 개정 노조법 2조의 교섭 책임이 오랜 소송을 거쳐야 하는 '위장도급(불법파견)' 재판처럼 엄격한 법적 증명을 요구하는 것이 아니라

는 점입니다. 대화의 문턱을 낮추어 하청 노동자도 최소한의 노동기본권을 누리게 하자는 것이 법 개정의 참뜻입니다. 이에 금속노조는 지난 3월부터 법 문구에만 의존하지 않고 스스로의 힘으로 교섭을 넓혀가는 ‘진짜 사장 찾기 투쟁’을 지속 전개하고 있습니다.

그러나 현장의 실상은 참담합니다. 전국 460여 개 원청에 1,200개가 넘는 하청노조가 교섭을 요구했고, 노동위원회에서 90% 이상 원청교섭의 정당성을 인정했음에도 실제 교섭이 타결된 곳은 단 3곳에 불과합니다. 원청 자본은 소송과 집행정지를 남발하며 교섭을 악의적으로 미루고, 파업 시 정규직 대체투입과 손배·지체상금 폭탄으로 파업권을 무력화하고 있습니다. 정부 역시 노사 자율 명목 뒤에 숨어 이를 묵인하고, 낡은 교섭창구 단일화 제도에 따른 절차적 장벽만 높여놨습니다.

금속노조는 오늘 토론회를 통해 정부와 국회에 강력 촉구합니다.

노동위 결정을 무시하고 교섭을 거부·지연하는 원청에 대해 즉각 엄정한 사법 조치와 지도·감독을 실시하십시오. 원청이 교섭 공고를 거부할 경우 노동위가 대신 공고하고 임시 교섭 자격을 부여하는 등의 대책을 마련하십시오. 파업 시 정규직 대체근로 투입을 금지하고, 지체상금 부과와 손해배상 청구를 법과 지침으로 즉각 금지하십시오. 원청의 회피 무기로 악용되는 낡은 교섭창구 단일화 제도를 폐기하고 원·하청 상생 교섭 매뉴얼도 전면 개정하십시오.

헌법상 단체교섭권이란, 까다로운 자격 심사를 통과해야 겨우 얻을 수 있는 결과물이 아닙니다. 일터 문제를 해결하기 위해 사장과 대화할 문을 여는 가장 기본적 권리입니다. 오늘 모인 대안들이 멈춰 선 원청교섭의 물꼬를 트는 확실한 도약대가 되기를 바라며, 18만 금속노조는 온전한 노동3권이 실현되는 그날까지 계속 투쟁할 것입니다. 감사합니다.

2026년 10월 28일
전국금속노동조합 위원장 박상만

개회사 2



정혜경

진보당 국회의원

안녕하십니까. 진보당 비정규직 노동자 국회의원 정혜경입니다.

‘멈춰 선 원청교섭, 어떻게 해결할 것인가.’ 법이 바뀐 지 일곱 달 만에 이런 질문을 다시 던져야 하는 게 지금 우리 노동 현실입니다. 이 자리를 함께 준비해 주신 전국금속노동조합 동지들, 좌장을 맡아 주신 김선수 교수님, 발제와 토론을 맡아 주신 분들께 고맙다는 말씀드립니다.

개정 노조법 제2조 제2호는 근로계약서에 누구 이름이 적혀 있는지보다 실제로 누가 노동조건을 쥐고 있는지를 보겠다는 약속이었습니다. 다단계 하청 구조 맨 아래에서 일해 온 노동자들에게 헌법 제33조의 단체교섭권을 제대로 보장하겠다는 약속이기도 했습니다.

그런데 현장의 이야기는 그 약속과 거리가 멉니다. 노동위원회에서 원청이 사용자가 맞다는 판단을 받아도, 다음 절차로 넘어가면 같은 질문을 처음부터 다시 받습니다. 같은 원청, 같은 노동자인데 절차가 바뀔 때마다, 심급이 올라갈 때마다 사용자성을 또 인정받아야 합니다. 원청은 재심과 소송으로 시간을 벌고, 그사이 하청 업체는 바뀌고 현장은 준공됩니다. 단체교섭권은 제때 행사하지 못하면 사라지는 권리입니다. 시간이 원청 편에 서 있는 한, 법은 종이 위에만 머뭅니다.

원청이 교섭을 피할 때 꺼내 드는 도구 상당수는 정부가 만든 시행령과 지침입니다. 하나의 사용자를 전제로 만든 교섭창구단일화를 원하청 구조에 그대로 덮어씌웠고, 법 조문에도 없는 기준으로 교섭 대상을 좁히는 해석 지침을 내놓았습니다. 국회가 넓혀 놓은 길을 행정이 다시 좁히고 있습니다.

정부는 노동위원회 결정을 따르지 않는 원청에 엄정하게 조치하겠다고 약속했습니다. 그 약속이 현장에서 지켜지고 있는지 의문입니다. 의무를 어겨도 아무 일이 일어나지 않는다면, 원청은 앞으로도 버티는 쪽을 택할 겁니다.

원청과 하청 사이 임금 격차, 위험한 일이 아래로 떠넘겨지는 위험의 외주화. 진보당은 이것이 우리 사회 불평등의 가장 깊은 뿌리라고 봅니다. 원청교섭은 그 뿌리를 건드릴 수 있는 제도이기에, 멈춰 선 지금을 두고 볼 수 없습니다.

기후에너지환경노동위원회 위원으로서 한 번 인정받은 사용자성이 다른 절차에서도 효력을 갖도록 시행령과 매뉴얼을 고치라고 정부에 요구하겠습니다. 노동위원회 결정을 지키지 않는 원청에 정부가 약속대로 책임을 묻는지, 교섭을 가로막는 규정을 스스로 바로잡는지 끝까지 확인하겠습니다. 행정이 끝내 바뀌지 않는다면 법으로 바꾸겠습니다. 오늘 나오는 제안들을 그 뼈대로 삼겠습니다.

저는 비정규직 노동자로 살아왔습니다. 진짜 사장이 누군지 뻔히 알면서도 그 얼굴 한 번 마주하기 어려웠던 시간을 압니다. “진짜 사장 나와라.” 하청 노동자들이 오랫동안 외쳐 온 이 말이 이제 법이 됐습니다. 그 법이 현장에서 살아 움직이도록, 진보당과 정혜경이 노동자 여러분과 끝까지 함께하겠습니다.

고맙습니다.

2026년 10월 28일
진보당 국회의원 정혜경



발제 1

원청교섭 제도 현주소와 과제

김 린 인하대 법학전문대학원 교수

Ⅰ. 개정 노조법의 시행 후 상황

1. 교섭요구 및 진행 상황 [1)]

□ 개정 노조법 시행(26. 3. 10.) 후 7개월 지남.
□ 교섭요구 : 하청노조 1,161곳(조합원 약 16.4만 명)이 원청 439곳에 요구
□ 시점 : 시행 첫 달(3월)에 82.7% 집중. 4월에 42곳, 5월에 23곳 추가
□ 부문 : 민간 249곳(57.7%), 공공 190곳(43.3%)
□ 상급단체 : 민주노총 47%, 한국노총 43.6%, 미가맹 9.4%
□ 원청이 노동위 판단 없이 스스로 교섭요구 사실을 공고한 곳 : 42곳(9.6%)
- 창구단일화 절차를 진행 중인 곳 : 96곳
- 실무 협의(의제・일정) 단계 : 51곳
- 상견례 등 본교섭 착수 : 10곳

2. 노동위원회 판단 동향

□ 사용자성 인정 비율 자체는 높은 편(매일노동뉴스 전수조사 결과 90%대)이나, 다음과 같은 점에서 질적 수준까지 의미 있다고 보기는 어려움.

□ 사건 유형이 교섭요구사실 미공고에 대한 이의신청으로 교섭 자체와는 아직 거리가 있음.
→ 산업안전을 근거로 한 경우가 많아, 실제 교섭 단계에서 2라운드 다툼이 예상 + 원청의 불복이 이어지고 있음(7월 이후 행정소송, 집행정지 사건으로 이어짐)

□ 지자체 등 공공부문 사건은 사용자성 부정 사례 多
→ 법령・예산에 따라 집행하는 근로조건은 교섭 대상이 아니라는 해석지침의 영향으로 추측

□ 교섭단위 분리는 상대적으로 엄격한 편.

Ⅱ. 노동조합법 제2조 제2호 일반론

1) 노동부 '시행 100일' 집계(3. 10.~6. 19.)

1. 제2조 제2호 ‘사용자’ 개념 확대

□ 개정 조문

> **제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 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.

□ 키워드 : ‘실질적이고 구체적인 지배·결정권’

□ 취지 : 명목상 드러난 계약관계의 ’형식’이 아니라, 누가 실제로 인사권이나 작업 통제권, 노무비 결정권 등을 행사하는지 ’실질’을 따지자는 것

□ 효과 : ‘계약관계 유무’에 한정되던(한정하려던) 사용자성 판단이 ‘지배력 유무’로 확장

2. 입법 배경

가. 노동시장 이중구조와 근로조건 격차 심화

□ 현상 : 대기업-중소기업, 정규직-비정규직(원·하청) 간의 임금 및 복지 격차가 지속적으로 심화되는 이중구조 고착화

□ 기존의 한계 : 하청 근로자의 근로조건(임금, 휴게시간, 작업방식 등)을 실질적으로 결정하는 것은 ’원청’임에도 불구하고, 기존 노조법상 원청은 근로계약 당사자가 아니라는 이유로 교섭의무를 지지 않겠다고 주장하며 교섭 거부

□ 결과 : 하청 근로자들의 단체교섭권이 형해화되고, 스스로 근로조건을 개선할 수 있는 통로가 막힘

나. 위험(책임)의 외주화와 하청 근로자의 안전 사각지대 발생

□ 현상 : 비용 절감 등을 이유로 유해하거나 위험한 업무를 하청업체에 맡기는 이른바 ‘위험의 외주화’ 현상의 심화

□ 문제점 : 하청업체는 독자적으로 안전 설비를 확충할 재정적·구조적 권한이 부족함. 반면, 실제 작업장 환경을 통제하는 원청은 하청 노조와의 '산업안전' 관련 교섭을 거부해 옴

□ 결과 : 하청 근로자들은 생명과 직결된 산업안전 문제에 대해 적절한 보호를 받지 못할 뿐만 아니라, 위험 작업 거부나 환경 개선 요구 등 스스로의 안전을 지키기 위한 어떠한 발언권도 행사하지 못하는 한계에 봉착

3. 개정 취지 : 분쟁의 '제도권 내 수용'

□ 장외 투쟁에서 제도권 내 협상으로: 기존에는 하청 노조가 원청과 대화할 합법적 통로가 없어, 파업이나 점거 등 극단적인 장외 투쟁(때로는 불법 쟁의)으로 번지는 경우가 많았음

□ 입법취지 : 원·하청 간의 갈등을 억누르기보다는 합법적인 교섭 테이블(제도권)로 끌어올려 평화적이고 자율적으로 해결하도록 유도함으로써 사회적 비용 절감 및 신뢰자본 구축 꾀함

□ 노동위원회 역할 : 노사 갈등이 무질서한 다툼이 아닌 교섭과 조정이라는 제도적 틀 안에서 질서있고 원만하게 풀리도록 돕는 조력자 역할을 수행해야 함

4. 개정의 주요 내용 : 제2조 제2호 '사용자' 개념 확대

□ 기존 관행 : 오랜 실무는 명시적·묵시적 '근로계약 관계'가 있는 자만을 노조법상 사용자로 인정해 옴

□ 한계 : 원청이 하청 근로자의 업무수행과 근로조건에 깊이 관여하더라도, 하청근로자가 원청과 직접 '근로계약서'를 쓰지 않았다는 이유로 부당노동행위 구제신청이나 단체교섭의 적격이 부인되는 경우가 많았음

□ 변화의 단초 : 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결(현대중공업 사건) [2]

---

2) 이 판결은 단체교섭 거부가 아닌 지배·개입의 부당노동행위(구 노조법 제81조 제4호) 구제신청 사건이었으나, "근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자"라면 노조법상 사용자에 해당한다고 판시하였다. 즉, 근로계약의 형식을 넘어 '실질적 지배력'을 기준으로 노조법상 사용자성을

□ 변화의 본격화 : 중노위 2021. 6. 2. 판정 중앙2021부노14(CJ대한통운 사건)을 필두로 하급심 사건에서 실질적 지배력을 기준으로 원청의 교섭의무를 인정한 사례 증가 3)

□ 이러한 변화는 노동3권의 실질적 보장을 강조한 바 있는 대법원 2020. 8. 27. 선고 2016다248998 전원합의체 판결이 선고된 점, 2021. 4. 20. 우리나라가 국제노동기구(ILO)의 기본협약 중 하나인 '결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호)'과 '단결권 및 단체교섭권에 관한 협약(제98호)'을 비준한 점 등의 영향에서 비롯된 것임. 4)

□ 그러나, 이런 맥락과 달리 대법원 2026. 5. 21. 선고 2018다296229 전원합의체 판결은 명시적·묵시적 근로관계를 요구함으로써 다른 결의 판단을 함(대법원 1986. 12. 23. 선고 85누856 판결 등 40년 전 판결 법리 고수)

⇒ 다수의견은 개정전 노조법 적용이 문제된 사안이라 미래적 가치 낮음

→ 그러나, 법 개정전 하급심 등에서 원청 사용자성이 인정되었던 사례들은 모두 무력화될 것. CJ대한통운 사건이 그러했고, 현대제철, 한화오션, 면세점 사건 등이 그러할 전망

→ 이들 사건의 경우 원청이 신법하에서의 지위를 부정한다면 결국 다시 처음부터 새로 시작해야 한다는 점을 암시

□ 다만, 최근의 해석 흐름을 따르고 있는 위 전합 판결의 반대의견(대법관 이흥구, 오경미, 신숙희, 마용주)은 참조 가능.

⇒ 판단기준에 있어서는 해석지침의 내용과 큰 틀에서 유사함. 그러나 개정 전 조문을 전제로 한 것이라 개정법 해석론으로 직접 차용하기는 어렵지만, 중요한 참고가 됨.

→ 그러나 "범위 내 판단"이라는 판단 방식을 적용해 고비용·시간 소모적 판단 구조 답습

→ 이러한 판단 구조의 고착화 우려. 해석론적 혹은 입법적 대안 모색 필요

판단한 최초의 대법원 판결이다.

3) 서울고등법원 2023. 1. 20. 선고 2021누35969 판결(CJ대한통운 사건), 서울행정법원 2025. 7. 25. 선고 2023구합55658·2023구합56231(병합) 판결(한화오션 사건), 서울행정법원 2025. 7. 25. 선고 2022구합69230 판결(현대제철 사건), 서울행정법원 2025. 10. 30. 선고 2024구합72896 판결(백화점·면세점 판매서비스노동조합 사건) 등

4) ILO 결사의 자유 위원회는 이러한 협약들에 근거하여, 정부는 적절한 조치를 통하여, 하도급이 법률에 규정된 결사의 자유 보장의 적용을 회피하는 수단으로 사용되지 않도록 하고, 또한 하청 노동조합이 그들이 대표하는 자들의 생활 및 근로조건을 개선하기 위하여 실질적으로 노력할 수 있도록 보장할 책무가 있다고 함(ILO, Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, 6th ed. (2018), para. 1413.).

Ⅲ. 쟁점 1 : 실질적 지배력 판단 기준 [5]

□ 현존 유권해석: 고용노동부가 2026. 2. 발표한 「개정 노동조합법 해석지침」

□ 무권해석이나 실질적 유력한 참고자료: 전원합의체 판결의 반대의견

1. 해석지침에 따른 계약외 사용자(원청) 판단 원칙

가. 기본 원칙: '형식적 도급계약'에서 '실질적 지배력'으로

□ 계약외 사용자란? 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도, 하청 근로자의 기본적인 노동조건에 관하여 사실상 결정권을 행사하거나, 하청의 결정권 행사를 제약하는 자를 말함
□ 판단(조사)의 원칙: 서류상 명시된 도급계약서의 문구보다는, 실제 작업 현장에서 원청이 하청 근로자에게 어떻게 영향력을 행사하고 있는지에 관한 실태를 기준으로 종합 판단

나. 해석지침에 따른 실질적 지배력 판단 시 핵심 고려 요소

(1) 근로조건에 대한 구조적 통제 여부

□ 의의

○ 계약외사용자의 지시가 계약 목적 달성이라는 형식을 취하고 있더라도, 그 내용이 관련 근로자의 근로시간, 휴게시간, 작업일정, 작업강도, 작업환경 등 구체적인 근로조건의 핵심적인 부분을 사실상 결정하거나 계약사용자가 결정할 수 있는 재량을 본질적으로 제한하는지 여부가 중요

○ 구조적 통제는 주로 규칙·시스템 등을 통한 지배 방식으로 나타나며 계약외사용자는 관련근로자에게 직접 지시를 내리지 않더라도 근로자 집단 전체에 적용되는 계약 조건, 세밀한 작업지시서 또는 자동화 시스템 등을 통해 체계적·실질적 통제를 행사할 수 있음

5) 김린, <원·하청 단체교섭에서 원청의 사용자성 판단기준과 방법 – 대법원 2026.5.21. 선고 2018다296229 전원합의체 판결의 반대의견을 중심으로>, 『노동법학』 제99호, 2026.9, 한국노동법학회

○ 그 결과 계약외사용자는 관련근로자의 특정 근로조건에 대해 사실상 ‘처분 가능성(영향력)’을 갖게 되며, 이것이 계약외사용자가 단체교섭의 당사자로서 책임을 지게 되는 근거가 됨

→ 계약사용자와 계약외사용자의 업무가 단계별로 밀접하게 연계되어 있거나 작업 공정이 상호의존적인 경우(생산라인 연동 등)에 나타날 가능성이 상대적으로 높음

□ 불법파견 사건과 구분 : 계약외사용자가 관련근로자에 대한 지휘·명령을 하는지가 아니라, 근로조건 결정에 대한 계약사용자의 의사결정 등을 제한하는지 등을 기준으로 판단하는 것으로, 파견에 비하여 상대적으로 완화된 요건 하에서 인정될 수 있음.

→ 즉, 실질적·구체적 지배·결정의 양태는 관련근로자에 대한 계약외 사용자의 지휘·감독에 의한 것이 아니라 ‘집단적 근로조건’을 통제하는지 여부가 관건

□ 일반적 지시권과의 구분 : 일반적인 도급계약 관계에서는 도급 목적 달성을 위해 도급인이 수급인에게 일반적·결과지향적으로 계약이행의 내용이나 절차에 관해 지시할 수 있는 권한이 있으며, 이러한 요구·협의·조정은 계약상 관리범위 내의 행위로 보아야 함

⑵ 업무의 ‘조직적 편입’ 및 ‘경제적 종속’ 여부

□ 의의 : 구조적 통제 여부를 판단하기 위한 보완적 징표로서, 하청 근로자가 원청의 사업체계에 얼마나 깊이 들어와 있는지에 관심을 둠

□ 판단 : 하청 근로자의 업무가 원청 사업수행에 상시적·필수적인지, 원청의 공급망 관리 등 전산시스템에 편입되어 있는지, 하청업체가 원청과의 전속적 거래 관계에 묶여 경제적으로 완전히 종속되어 있는지 등을 종합적으로 고려 6)

2. 전원합의체 반대의견 소개

6) 예시 : ▲ 계약외사용자의 생산계획이 관련근로자들의 운용과 밀접히 연결되어 지속적으로 인원효율화 계획을 작성하고, 인원배치·근무형태 등을 결정 ▲ 관련근로자들의 업무가 전체 생산과정과 연동, 계약외사용자 소속 근로자들과 함께 작업이 진행되고, 각 공정별로 사실상 하나의 작업집단을 이루는 경우, 계약사용자가 독자적인 영업 활동을 통해 계약외사용자 외에 신규 거래처를 개척할 자유와 가능성이 없는 경우 ▲ 상시적·전속적 거래관계로 인해 매출액의 대부분이 계약외사용자로부터 발생하여 도급계약이 해지될 경우 기업 존속이 불투명해지는 경우

□ 반대의견의 내용을 구조화해 소개하면 아래와 같음.

가. 일반적 판단기준 – 지위 인정의 2단계 요건

□ "도급인이 수급근로자의 근로조건에 관하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위는"

○ (**기준 ①**) "수급근로자의 노동조합이 교섭을 요구한 사항과 관련된 수급근로자의 근로조건에 상당한 영향을 미치는 요소를 도급인이 사실상 단독으로 결정할 수 있어 해당 근로조건에 관한 구체적인 내용을 일부라도 직접 결정할 수 있는 것과 동일하다고 평가되고…."

[→ 수급근로자의 근로조건의 구체적 내용 일부(또는 전부)에 대한 도급인의 직접(단독) 결정력]

○ (**기준 ②**) "나아가 수급근로자·수급인·도급인 사이 노무제공관계에서 나타나는 수급근로자의 도급인에 대한 경제적 종속성의 실질에 비추어 수급근로자의 노동3권 보장을 위해 도급인에 대하여도 해당 교섭사항에 관한 단체교섭의무를 부담시킬 필요성이 있는 경우에 인정된다"

[→ 도급인에게 단체교섭의무를 부담시킬 필요성의 존재]

□ 즉, 기준 ①과 ②를 모두 충족되어야 함.

나. 구체적 판단 요소

(가) 기준 ①(수급근로자의 근로조건의 구체적 내용 일부에 대한 직접 결정력)의 판단 요소

□ 의의 : "도급인이 교섭사항과 관련된 수급근로자의 근로조건에 관한 내용을 일부라도 직접 결정할 수 있는 것과 동일하다고 평가하기 위해서는, 해당 근로조건에 상당한 영향을 미치는 요소를 단독으로 결정할 수 있거나 그렇지 않더라도 수급인에 대하여 사실상 구속력 있는 결정을 할 수 있을 것이 요구된다."

□ 고려 요소 : "이는

⑴ 근로자의 근로조건과 그에 영향을 미치는 요소가 결정되고 통제되는 구조와 방식,
⑵ 도급인과 수급근로자 사이 업무상 지휘·감독 관계의 존부 및 정도,
⑶ 수급인이 수급근로자가 노무를 제공하는 장소를 관리·변경할 권한이 있는지,
⑷ 수급인이 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있는지,

⑸ 수급인의 전체 거래 중 도급인과의 거래가 차지하는 비율,
⑹ 수급인이 도급인과 거래를 하지 못하게 되는 경우에도 시장에 접근하여 거래 규모를 유지할 수 있는지,
⑺ 도급인이 수급인과 재계약·갱신계약을 체결하는 방식·기준 등을 고려하여 판단하여야 한다."

□ 비교 : 지침의 기준을 빗대보면 대략 다음과 같이 들어 맞는 듯한 인상
⑴ → 구조적 통제 // ⑵⑶⑷ → 조직적 편입 // ⑸⑹⑺ → 경제적 종속

(나) 기준 ②(단체교섭의무를 부담시킬 필요성)의 판단 요소

□ "그리고 노동3권 보장을 위해 도급인에 대하여도 단체교섭의무를 부담시킬 필요성이 있는지는,
⑴ 앞서 열거한 수급인의 도급인에 대한 경제적 종속성과 관련된 사정에 더하여
⑵-a 해당 근로조건에 관련된 요소 중 수급인이 단독으로 결정할 수 있는 것이 존재하는지,
⑵-b 존재하더라도 그 요소가 수급근로자의 해당 근로조건에 상당한 영향을 미치지 못하거나 그 요소만 변경하는 방법으로는 해당 근로조건의 유지·개선을 기대하기 어려운지,
⑶ 도급인 측에서 이를 결정하고 통제하는 구조 등으로 말미암아 수급인이 해당 근로조건에 관하여 결정할 수 있는 재량이 본질적으로 제한되는지,
⑷ 수급근로자가 도급인의 사업에 편입되어 그 사업 수행에 필수적인 노무를 상당한 정도로 지속적·전속적으로 제공하는지 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다."

다. 판단 시 유의 사항 [→ 불파 사건과의 구분]

□ "다만 ⑴ 도급인과 수급근로자 사이에 업무상 지휘·감독 관계가 존재하는지, ⑵ 수급근로자가 도급인 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있는지 등의 사정은

○ 원칙적으로는 개별적 근로관계 존부 판단에 관련된 것으로 도급인이 수급근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있을 가능성을 높이는 사정일 뿐이므로

○ 그러한 점이 인정되지 않는다는 것만으로 단체교섭의무를 부담하는 사용자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다."

3. 판단기준의 실무적 난점 - 입증의 어려움

□ 요건사실 중심 판단 구도의 문제 : 실질적 지배력 판단에 있어서는 대체로 원청이 어떠한 권한을 가지는지(그것이 요건사실이 됨)를 확인하는 요소를 중심으로 접근하려는 듯한 인상이 강함. 법조 실무에서도 요건사실 자체에 대한 입증을 중심으로 쟁점에 접근하는 것이 일반적이기도 함

⇒ 즉, 해당 교섭요구 사항과 관련하여 원청이 얼마나 통제/개입하는지를 확인하는 방식의 접근 방식이 주류를 이룰 것임

→ 이러한 통제나 개입의 증거가 확인되지 않으면 원청은 사용자가 아니라는 결론에 이르게 될 가능성이 높음.

□ 그러나 원청의 실질적 지배력 유무의 이면에는 하청의 무능력이 자리하고 있으므로, 원하청 관계에 내재된 이러한 성질을 활용하면 보다 현실에 밀착한 판단이 가능할 것임.

⇒ 즉, 노조가 하청에 교섭을 요구한 사항에 대해, 하청이 "우리는 권한이 없다", "원청이 결정할 사항이다" 라는 답변만 반복할 수밖에 없는 상황인지 여부를 먼저 확인하는 것임. 그리고 이어서 "대체 왜 그런가?", "무엇 때문에 사용자들이 가지는 일반적 권한을 이 하청 업체는 행사하지 못하는가?" 라는 질문이 필요함

→ 대법원 판단 의견의 두 번째 기준에 대한 판단 요소 中 (1)~(4)에서 이러한 질문의 필요성을 제시하고 있음.

□ 해석지침의 경우, 그 예시만으로는 원청의 권한을 '적극적'으로 확인하기가 쉽지 않음. 실질적 지배력 입증에 필요한 상당수의 증거는 원청에 편재되어 있고 하청 노조가 이에 접근하는 것은 쉽지 않기 때문임.

⇒ 즉, 이러한 판단구도는 개정 노조법의 취지를 몰각하는 방향으로 작용할 수 있음. 이에 하청의 권한 없음을 먼저 확인 후, 하청에게 권한이 없다면 원청이 해결하는 것은 가능한지를 질문하는 방식의 접근을 보조적으로 사용할 필요 있음

Ⅳ. 쟁점 2 : "그 범위에 있어서는" 의 해석 [7]

1. 문제의 소재

7) 김린, <원·하청 단체교섭에서 원청의 사용자성 판단기준과 방법 – 대법원 2026.5.21. 선고 2018다296229 전원합의체 판결의 반대의견을 중심으로>, 『노동법학』 제99호, 2026.9, 한국노동법학회

□ 개정 노조법 제2조 제2호 후단: "…실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에있는 자도 **그 범위에 있어서는** 사용자로 본다."

□ "그 범위에 있어서는" 이라는 문구는 계약외사용자의 사용자성이 포괄적으로 인정되는 것이 아니라, 실질적 지배력이 미치는 영역 내에서만 인정됨을 의미

□ 그런데 이 문구를 사안의 유형을 불문하고 일률적·기계적으로 적용하면, 개정법이 추구하는 교섭 활성화와 대화 촉진이라는 목적이 형해화될 우려가 있음.

→ 해당 문구의 해석은 해당 사건이 어떤 맥락에서 문제되고 있는지에 따라 그 심사의 강도가 달라져야 함.

2. 2026 전합판결 반대의견의 판단구조

교섭사항	판단방법의 유형	결론
산업안전 및 재해보상	타법령 원용형	인정
폐업 시 고용보장·근로조건 승계	2단계 기준 순차 적용형	인정
고용보장	엄격심사형	심리미진 파기 (의제 구체화 필요)
노사협의회	타법령 원용형	부정
조합활동·단체교섭·노동쟁의·단체협약의 효력 등 나머지 4개 사항	부수적 인정형	부수적 인정

□ 반대의견은 이른바, 본 게임에서 마주하게 될 현실을 가늠하는데 도움

□ 반대의견의 판단모델은 실제 적용 국면에서,

□ 그 인정 폭을 상당히 절제한 듯 → 다수의견 의식한 듯 / 법개정으로 확대 가능할 듯

□ 교섭사항별 판단강도에 있어 차등을 둠 → 교섭요구사항의 성격 고려. 예) '현재의 근로조건에 관한 것인가', '경영상 결정에 관한 것인가'

□ 교섭사항별로 판단방법이 혼재 → 교섭사항의 성질에 따라 심사의 밀도와 논증의 방식을 달리하는 유연한 태도

□ 법원은 구체적 타당성을 중시한다는 점을 재차 확인

3. 사건 유형별 검토

가. 교섭의 입구에서의 절차(창구단일화 절차)

□ 교섭요구사실 공고 사건: 가장 최초로 제기되기 시작한 사건들. 지노위를 거쳐 중노위에 계루된 사건이 많고, 최근 일부 사건의 경우 중노위 판단에 대한 집행정지를 구하는 사건으로 법원에서 다뤄지기 시작함

□ 교섭요구사실에 대한 공고는 교섭요구사항을 불문하여 여하튼 사용자성만 확인되면 충분하므로

⇒ 교섭테이블에 마주 앉는다는 점 자체에 의미를 둔다면 비교적 신속한 판단이 가능하다는 점에서 유용

→ 하청 노조가 제시한 8) 교섭요구사항 중 사용자성 인정이 유력한 사항에 대해서만 판단하는 경향

→ 대체로 산업안전 관련 사항을 중심으로 판단하는 경향 强

→ 다만, 현실적으로 이 단계에서의 판정을 수용하고 판단대상이 되지 않은 교섭요구사항에 대해서까지 교섭에 나아가는 경우를 발견하기는 쉽지 않다는 문제

→ 그런 점에서 현재까지의 분쟁은 **전초전적 성격**에 불과해, 아직 **본게임은 시작도 되지 않았다**고 볼 수도 있음(즉, 실질적 교섭 보장에는 한계 있음).

→ 장차 다시 특정 교섭요구사항에 대한 판단이 문제될 수 있으므로 가급적이면 나머지 교섭요구사항에 대해서도 지배력을 판단하는 것이 바람직하나 현실은 그렇지 못함.

→ 임금, 복지 등의 근로조건에 대한 판단은 저조한 실정 ① 노동조합에게 요구하는 입증수준이 높아서인지 ② 노동조합이 제시하는 증거의 수준이 피상적이기 때문인지 ③ 아직 충분한 판단선례가 누적되지 못했기 때문인지 ④ 제도 시행 초기라 상호 탐색전이 진행되는 탓에 확실한 의제만을 제시하려는 성향이 있기 때문인지 등 원인은 불분명 ⑤ 해석지침이 임금 등에 대해 신중한 태도를 취한 것도 기여했을 듯

→ 장차 본격적인 교섭이 진행되는 국면에서 어차피 마주하게 될 문제. 명확한 기준이나 가이드라인 제시될 필요 있음. 그러나 원청이 이를 수용할지는 미지수.

나. 교섭 촉진을 위한 절차

□ 교섭이 개시된 경우, 하청 노조가 제안한 교섭요구사항 중 원청이 자신의 지배력을 인정하지 않는 사항에 대해서는 교섭을 거부할 가능성이 많음

---

8) 이 단계에서 노동조합이 교섭요구사항을 특정할 필요는 없지만 최소한의 범위에서 지배력 판단을 하기 위해서는 대략적으로 교섭을 희망하는 영역을 제시할 필요가 있다.

□ 이 경우 하청 노조는 교섭거부가 부당노동행위에 해당한다고 하면서 노동위원회에 구제명령을 신청할 수도 있음.

□ 노조법상 지배력은 범위 내에 미치고 그에 대해 사용자가 책임을 지므로, 이 단계에 이르러서야 본격적으로 구체적인 교섭요구사항이 이 범위 내에 속하는지를 두고 다투게 될 것임

⇒ **아직 이 단계까지 나아간 사례는 현실적으로 없음. 교섭요구사실 미공고 사건이 마무리될 때까지 기다려야 하는 형국**

□ 개인적으로 우려하는 바는, 법원이나 노동위원회가 각 교섭사항의 세부 '문언'까지 현미경 보듯 지배력 유무를 심사할 수도 있다는 점임. 이는 지배력을 정도의 개념으로 보려는 시도로 볼 수 있음.

□ 예컨대, 심사 대상이 근로조건(산업안전 내지 임금) 영역 그 자체를 넘어 그 근로조건의 질적 측면(임금 인상 요구분 중 지배력이 미치는 정도 - 3%인상, 5%인상 등)이나 양적 측면(산업안전 항목 가운데 어느 설비까지-휴게실, 화장실, 구체적 설비나 장비 등)으로까지 무한히 세분화될 수 있는데, 그때마다 매번 법원이나 노동위원회의 심사를 다시 받아야 한다면 사법자원의 효율적 배분이 극도로 저해될 것임.[9)]

□ 사견으로, '범위 내에서'라는 문구를 고려할 수밖에 없다면, 교섭요구사항의 '문언'은 그 근로조건 영역 안에서 노사가 대화를 시작하기 위한 소재일 뿐임.[10)]

⇒ 즉, 문언은 지배력의 대상도, 그 범위를 가르는 기준도 아니므로, 지배력의 범위는 **근로조건 영역**을 단위로 볼 필요가 있음.

□ 이를테면, '기본급 10% 인상'이라는 교섭요구사항은 교섭 과정에서 '기본급 5% 인상과 상여금 신설' 또는 '수당 체계 또는 복지포인트 조정' 등으로 변형될 수 있는데, 이러한 변형은 임금이라는 동일한 근로조건 영역 안에서 이루어질 뿐 산업안전이나 근로시간 등 다른 영역으로 옮겨가 타결되는 경우는 흔치 않을 것임.

---

9) 기본급 10% 인상 요구에 대해 지배력 없음으로 판정한 경우, 노조가 다시 5%를 요구하면 어떻게 되는가? 이전에는 10에 대한 판정이므로 5는 다른 요구사항이 되는가?

10) 가령 '기본급 10% 인상'이라는 교섭요구사항은 교섭 과정에서 '기본급 5% 인상과 상여금 신설' 또는 '수당 체계 또는 복지포인트 조정' 등으로 변형될 수 있는데, 이러한 변형은 임금이라는 동일한 근로조건 영역 안에서 이루어질 뿐 산업안전이나 근로시간 등 다른 영역으로 옮겨가 타결되는 경우는 틀별한 사정이 없는 한 찾아 보기 어렵다. 즉, 통상적으로 문언의 유동성이 영역 내부에 머무른다는 사실은, 지배력 심사의 단위를 문언이 아니라 영역으로 삼아야 한다는 논거를 뒷받침한다.

□ 실질적 지배력의 존부는 노동조합이 제시한 교섭요구사항의 문언 그 자체가 아니라, 그 교섭사항이 속한 근로조건 영역을 단위로 하여 폭넓게 판단하는 것이 타당

□ 사용자성 판단이 향해야 할 적정한 단위를 개별 교섭사항의 문언이 아니라 근로조건 영역으로 설정하여, 교섭의 동적·포괄적 속성[11]을 반영하고 동일 영역 내의 자구 수정에 일일이 구애되지 않으려는 것일 뿐임.

□ 그렇다면 '근로조건 영역' 이란? 근로기준법이 임금, 근로시간과 휴식, 안전과 보건 등으로 장(章)을 나누어 규율하는 체계를 참고하고, 해석지침이 예시한 영역을 참고해, 노동안전, 작업환경, 복리후생, 근로시간, 작업방식, 임금·수당 등 영역으로 정해 볼 수 있을 것임.

다. 교섭거부에 대한 제재를 위한 절차

□ 노동위원회가 아니라 노동부 지방관서에 부당노동행위로 형사 고소를 하는 경우

□ 이 경우에는 죄형법정주의의 요구상 범위에 대한 엄격한 심사가 이루어질 가능성 많음.
⇒ 형사적 조치는 노조만이 제기할 수 있는 절차라는 점에서 노조 측의 현명한 접근이 필요함.

□ 시간이 오래 걸리는 것은 물론이고, 엄격하게 판단된 범위 내로 교섭요구사항이 포획될 수 있기 때문임.

Ⅴ. 쟁점3: 교섭창구단일화

1. 문제의 소재

□ 개정 노조법 제2조에 따라 원청이 하청 근로자의 근로조건에 대해 실질적 지배력을 행사 하는 범위 내에서 사용자로서의 지위를 인정받게 된 경우, 교섭창구단일화 절차(노조법 제29조의2) 적용 여부가 문제

11) 단체교섭은 노동조합의 요구를 사용자가 수용할 것인지를 가르는 이분법적 절차가 아니라, 제안과 역제안, 수정제안을 주고받으며 합의점을 찾아가는 역동적이고 포괄적인 과정임.

□ 노조법 제29조의2 제1항은 “하나의 사업 또는 사업장”에 복수의 노동조합이 존재하는 경우 교섭대표노동조합을 정하여 교섭을 요구하도록 강제하고 있는데, 원청과 하청은 법률적·사실적으로 별개의 사업장으로, 사업의 개념은 특별한 사정이 없는 한 법인을 단위로 이해하는 것이 실무

2. 해석론

(i) 불요설(자율교섭설)

○ 현행 창구단일화 제도는 ‘기업별’ 노조 체제를 전제로 설계된 제도임

○ 원청과 하청 노조의 관계는 기업의 울타리, 즉 사용자가 지배력을 가진다고 응당 인정되는 범위라 할 수 있는 ‘사업’의 범위를 넘어서는 초기업적 성격이므로 ‘하나의 사업 또는 사업장’ 개념을 적용할 여지가 없음

○ 단체교섭권이라는 기본권을 제한하는 예외 규정인 제29조의2를 확장 해석해서는 안 됨

→ 구법하의 하급심 판결의 대체적 입장(CJ대한통운, 한화오션, 현대제철, 백화점 등)

(ii) 필요설

○ 교섭 효율성 도모, 질서 유지, 비용 절감, 혼란 방지 등을 논거로 함

○ 단일화의 단위에 따라

- 원청 단위설: 원하청을 포괄하여 하나의 단위로 봄. 원청 정규직 노조가 하청 노조와 단일화 절차를 거쳐야 함
- **전체하청 단위설**: 전체 하청을 하나의 단위로 단일화(원청 노조와는 자동으로 교섭단위 분리 인정한 셈) → **노동부 입장**
- 개별하청 단위설: 개별 하청업체별로 단일화(개별 하청에 복수 노조 있으면 적용)

3. 검토 : 정치한 해석론과 현실적 정책 사이의 그 어딘가?

Ⅵ. 마치며 - 앞으로의 과제

1. 유사법제의 교훈을 상기

□ 제조물책임법의 발전 역사와 유사 : 제품의 설계, 제조, 나아가 안전과 품질을 실질적으로

지배·결정한 주체인 ‘제조업자’에게 책임을 묻는 것이 우리의 상식
→ 이 상식의 ‘법제화’로서의 「제조물책임법」
□ 제조물책임법의 역사적 전개도, 계약책임에 한정하는 것에 대한 불만에서 시작
□ 언젠가 정착할 제도

2. 앞으로의 과제

□ 교섭단위 분리 역시 지속적인 논의 대상(개별 교섭에 의한 파편화와 연대에 의한 답답함 사이의 중용 모색)
□ 사내하도급 기반 원하청관계를 넘어, 모자회사 관계, 공공부문 민간위탁 관계 등에서 각자의 특색을 고려한 지배력 판단 내지 정책적 대안 모색이 이루어질 것임
□ 여러 상황별로 지속적인 판단을 요구해야

□ 2차 이상 하청근로자에 대한 보호도 문제(차수가 내려갈수록 지배력이 희석?)
□ 장차 쟁의행위까지 나아간다면 대체근로 역시 논란 소지

□ 시간은 원청 편. 최종 결론이 늦어질수록 권리 보장은 요원.
⇒ 현 제도상 교섭촉진을 위해 절차적으로 개선할 부분이 무엇인지 고려. 예) 증명책임 완화, 원청의 증거개시 강제(디스커버리 제도), 노동위원회에서 집중 심리 이루어질 수도 있도록 하는 장치 강구(법원이 노동위 판단을 존중할 수밖에 없는 제도. 일본과 같이).
⇒ 시간을 끄는 것이 원청에게도 유리할 것이 없다는 점을 인식시킬 필요

3. 법조의 판단 관행에 대한 고민(절차적 권리의 특성을 이해해야)

□ 단체교섭권은 특정한 근로조건의 내용을 곧바로 확정해 주는 실체적 권리가 아니라, 노사가 단체협약이라는 실체적 결과를 향해 교섭할 수 있는 기회를 열어주는 절차적 권리에 불과함.
□ 따라서 원·하청 교섭에서 구해야 할 것은 어떤 근로조건이 반드시 이러이러하게 결정되어야 한다는 유일한 해답이 아니라, ‘누가 그 근로조건을 놓고 교섭 테이블에 앉아야 하는가’, 곧 노사가 실체적 결과에 이르도록 돕는 교섭관계를 어떻게 설정할 것인가라는 자격의 근사치를 구하는 것이 목적.
□ 손해배상청구 소송에서 배상액을 1원 단위까지 산정하듯이 접근할 문제가 아님.
□ 그러나 절차적 권리 자체의 판단 방식이 법조에 익숙한지? 권리의 성격에 부합하는 현명한

판단방식을 적용 내지 수용할 수 있을지 염려.

□ 권리의 본질을 법원이 제대로 이해할 수 있을지 지켜볼 필요.

4. 그럼에도 불구하고

□ 개정 노조법은 단순히 계약관계라는 개별적 차원에서 교섭권 유무를 다투는 문제를 넘어 격차와 차별, 공동체의 안정과 지속가능성과 연계된 사회적 차원의 문제라는 점을 되새겨 봄.



발제 2

원청교섭 절차사건 현황과 과제
- 금속노조 사례 중심으로

박현희 금속노조 법률원 부원장

1. 문제 제기 : 판정은 쌓였으나 교섭은 열리지 않는다

2026년 3월 10일 시행된 개정 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘노동조합법’이라 한다)은 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건을 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자를 그 범위에서 사용자로 보도록 하였다(제2조 제2호 후단). 다단계 하도급과 용역·위탁 등 간접고용 구조에서 근로조건을 실질적으로 결정하면서도 근로계약의 당사자가 아니라는 이유로 교섭책임에서 벗어나 있던 지배 주체(이하 ‘원청’이라 한다)를 단체교섭의 상대방으로 포섭할 명시적 법적 근거가 마련된 것이다.

그러나 법 시행 후 7개월이 경과한 현재, 사용자성 인정과 실제 교섭의 성과 사이에는 상당한 간극이 드러났다. 노동위원회가 사용자성 관련 판단을 완료한 원청 151곳 가운데 140곳에서 교섭책임이 인정되었지만(2026년 8월 28일 기준), 교섭요구를 받은 원청 460곳 중 단체교섭이 타결된 곳은 3곳에 그쳤다(10월 1일 기준). 사용자성을 인정하는 판단은 축적되고 있으나 실제 교섭의 개시와 타결은 여전히 제한적인 것이다.

노동위원회가 원청의 사용자성을 인정하는 판정을 축적해 온 것은 개정법의 중요한 제도적 성과이다. 그러나 그 판정이 교섭요구 사실의 공고, 교섭대표 확정, 실제 단체교섭으로 이어지지 않는다면 이를 곧바로 노동자의 교섭권 실현과 동일시할 수는 없다. ‘단체교섭을 요구할 수 있는가’와 ‘실제로 교섭할 수 있게 되었는가’는 구별하여 평가하여야 하며, 개정법의 실효성은 궁극적으로 후자에 달려 있다. 법 시행 7개월의 경험은 사용자성 판단 이후에도 공고와 교섭단위 분리, 교섭대표 결정 및 불복절차가 별도의 장애가 될 수 있음을 보여준다.

이러한 간극을 개별 원청 사용자의 교섭거부 내지 지연이라는 노사관계상의 갈등만으로 설명하기는 어렵다. 사용자성에 관한 분쟁이 해결된 이후에도 교섭단위의 획정, 교섭대표노동조합의 결정, 교섭의제에서의 이견 및 교섭참여 주체의 확정 등을 둘러싼 절차적 다툼이 계속될 수 있기 때문이다. 이러한 분쟁은 각각 독자적인 법적 쟁점을 형성하면서 교섭 개시를 다시 지연시키는 구조이다. 따라서 원청교섭이 제대로 진척되지 않는 원인을 규명하기 위해서는 개별 원청의 교섭태도뿐만 아니라 원청 사용자성 판단과 교섭절차를 연결하는 현행 제도의 구조와 운영방식 자체를 별도로 검토할 필요가 있다.

사용자 개념의 확대가 곧바로 단체교섭권의 실현을 의미하는 것은 아니다. 원청의 사용자 지위가 인정되더라도 교섭의무의 범위, 교섭에 참여할 근로자 집단의 범위, 교섭단위와 교섭대표의 결정 절차, 절차적 분쟁의 해결방법이 원청교섭의 특성에 맞게 별도로 정해질 필요가 있다.

특히 원청과 하청이 노동자의 근로조건에 관한 권한을 분담하거나 중첩적으로 행사하는 복수 사용자 관계에서 단일 사용자와 사업장을 전제로 설계된 교섭창구단일화 제도가 그대로 작동할 수 있는지는 별도의 검토를 요한다. 사용자성의 확대는 간접고용 노동자의 단체교섭권을 실현하기 위한 출발점이지만, 그 자체로 실효적인 원청교섭 제도의 완성을 의미하지는 않기 때문이다.

2. 원청교섭 절차의 구조와 진행 현황

가. 사용자 개념의 확대와 교섭절차의 연결구조

개정 노동조합법은 원청을 포섭할 수 있도록 사용자 개념을 확대하였지만, 원청교섭만을 위한 별도의 교섭 절차를 마련하지는 않았다. 이에 고용노동부 및 노동위원회는 기존 교섭창구단일화 제도가 적용되는 것을 전제로, 시행령과 고용노동부의 매뉴얼·해석지침을 마련하여 그 운영을 보완하고 있다. 개정 시행령은 계약외사용자 관련 공고시정 사건의 결정 기간을 한 차례 10일 이내에서 연장할 수 있도록 하고(제14조의3 제3항), 교섭단위 분리·통합 심사에서 노동조합 간 이해관계의 공통성과 이익대표의 적절성 등을 우선 고려하도록 하였다(제14조의11 제4항). 정부의 「원·하청 상생 교섭절차 매뉴얼」(2026. 2. 27.)은 전체 하청노동자 단일화를 기본 운영 방식으로 제시하였다.

개정법상 원청의 사용자 지위가 인정되더라도 그 사용자를 상대로 실제 교섭하기까지는 여러 법적 절차를 거쳐야 한다. 각 단계는 독립적인 분쟁의 대상이 되고, 결정에 대한 불복으로 이어질 수 있다. 하나의 교섭 요구가 실질 교섭으로 이어지기까지 여러 절차에서의 분쟁이 중첩될 수도 있다.

절차	근거	원청교섭에서의 주요 분쟁
① 교섭요구	법 제29조의2· 시행령 제14조의2	원청의 사용자 지위 부인, 교섭의제별 사용자성 다툼
② 교섭요구 사실공고	시행령 제14조의3	미공고 → 시정신청 → 불이행 또는 불복
③ 교섭요구 노동조합 확정공고	시행령 제14조의5	일부 노동조합·조합원 제외와 시정절차
④ 교섭단위 분리·통합	법 제29조의3 · 시행령 제14조의11	단위의 분리·통합, 신청 시 창구단일화 절차 정지
⑤ 교섭대표노동조합 결정	법 제29조의2	대표권 경합, 조합원 수 및 대표성 다툼

절차	근거	원청교섭에서의 주요 분쟁
⑥ 단체교섭·협약 체결	법 제30조 · 시행령 제14조의10 제3항	교섭의제·참여 주체·교섭방식 분쟁, 1년간 단체협약 미체결 시 다른 노동조합의 교섭요구에 따라 창구단일화 절차 재개 가능
⑦ 쟁의조정	법 제45조	대표관계·사용자성 다툼과 조정미개시·행정지도 문제

나. 원청교섭 진행 현황

1) 교섭 요구와 교섭 실현의 격차

개정 노동조합법 시행 이후 원청교섭의 진행 현황은 다음과 같다.

기준일(출처)	원청교섭 현황
2026. 6. 19. (고용노동부)	하청노조 1,161개(약 16만 5천 명), 원청 439곳에 교섭요구; 본교섭 단계 진입 10곳
2026. 8. 14. (이코노미스트)	하청노조 1,218개(약 18만 명), 교섭요구 원청 456곳
2026. 8. 28. (노동위원회)	사용자성 관련 155곳 중 판단 완료 151곳, 교섭책임 인정 140곳; 후속 대표결정 등 절차 진행 중 108곳, 자율 진행 47곳
2026. 10. 1. (고용노동부 자료, 10. 13. 보도)	누적 원청 460곳(민간 261·공공 199), 조합원 18만 5,235명; 후속절차 222곳, 창구단일화 진행 171곳, 교섭단계 진입 142곳(본교섭 81·실무교섭 61), 타결 3곳. 나머지 238곳은 후속절차 미진행

* 출처 : 고용노동부·중앙노동위원회 자료 및 관련 보도(기준일과 집계대상이 서로 다름). 10월 1일 현황은 2026년 10월 13일 연합뉴스 보도에 따름.

공표된 수치를 종합하면 개정법 시행 이후 약 460곳의 원청을 상대로 1,200개 이상의 하청노동조합이 교섭을 요구하였다. 8월 28일 집계에서는 사용자성이 문제 된 원청 155곳 중 151곳에 대한 판단이 완료되었으며, 그 가운데 140곳에서 교섭책임이 인정되었다. (다만 이는 원청 수를 기준으로 한 집계로서 노동위원회 사건번호 수나 판정서 수와 구분하여야 한다.)

10월 1일 기준, 창구단일화나 시정신청 등 후속 절차가 진행된 곳은 222곳이었고, 나머지 238곳에 대해서는 하청 노동조합의 교섭요구 이후 구체적인 후속절차의 진행 경과가 충분히 확인되지 않는다. 노동계에서는 이들 238곳 중 상당수의 사업장은 원청의 교섭요구 사실 미공고가 있고, 이에 대해 노동조합이 시정신청 등 별도의 조치를 취하지 않은 상태로, 창구단일화 등의

교섭 관련 절차가 더 이상 진행되지 않고 있는 상태로 추정하고 있다.

결국 2026. 10. 1. 기준으로 본교섭이 진행 중인 곳은 교섭요구를 받은 원청의 약 17.6%(81곳), 교섭이 타결된 곳은 3곳에 그친다. 이러한 상황은 원청교섭의 실효성을 평가할 때 사용자성 인정, 교섭요구 사실의 공고, 교섭창구단일화 절차의 진행, 실질적인 교섭 개시 및 단체협약 체결을 구별하여 살펴보아야 함을 보여준다. 각 단계의 절차적 진전이 곧바로 노동조합의 실질적인 교섭권 행사로 이어지는 것은 아니기 때문이다.

2) 노동위원회 판정 경향

2026년 10월 현재까지의 원청교섭 절차사건 전체를 포괄하는 노동위원회 판정 통계는 확보하지 못하였다. 다만, 시행 초기 100일을 기준으로 판정서가 나온 지방노동위원회 사건을 분석해 보면, 사건번호 기준 총 93건(판정서 68개) 가운데 83건(89.2%)에서 원청의 사용자성이 전부 또는 일부 인정된 것으로 나타났다. (이를 “초기 판정서 분석”이라고 한다)

사건 유형별 주요 결과는 다음과 같다.

사건 유형	건수	인정	비율
교섭요구 사실공고 시정(사건번호 기준)	55	48	87.3%
교섭요구 노동조합 확정공고 시정(사건번호 기준)	4	2	50.0%
교섭단위 분리(판정서 기준)	25	11	44.0%

공고·확정공고 사건의 ‘인정’은 시정신청의 인용 또는 일부 인용을 의미하며, 절대 다수가 원청의 사용자성을 인정하는 판정이었다. 분리사건의 ‘인정’은 단위분리의 전부·일부 인용 결정을 뜻한다. 앞의 두 유형은 사건번호 기준, 분리사건은 판정서 기준이다. 분리사건을 사건번호로 환산하면 34건(인용 19건)으로 전체 93건의 사건번호별 집계와 일치한다.

이를 업종별로 구분하면 다음과 같다.

분류	사건 수	사용자성 인정 (부분 인정 포함)	비고
공공부문	41건	36건(87.8%)	산업안전·작업환경 중심
건설(플랜트·타워크레인 포함)	14건	12건(85.7%)	산업안전·작업환경 중심

분류	사건 수	사용자성 인정 (부분 인정 포함)	비고
판매사원(백화점·면세점)	13건	13건(100%)	정기휴점·고객응대 보호 등
제조업 사내하청	11건	10건(90.9%)	산업안전·작업환경 중심
미화·경비·시설관리(학교·병원)	5건	5건(100%)	휴게시설·안전보건 관련
콜센터(고객상담 등)	4건	4건(100%)	감정노동자 보호조치
택배·운송 등	3건	1건 인정, 2건 다툼 없음	산업안전 중심
항만·운송·하역 등	2건	2건(인정·일부 인정)	산업안전 중심
합계	**93건**	**83건(89.2%)**	**사건번호 기준**

특히 원청의 사용자성이 인정된 83건 가운데 산업안전 관련 의제에서 사용자성이 인정된 사건은 62건으로, 전체의 74.7%를 차지하였다. 이는 초기 노동위원회 판정에서 산업안전과 작업환경 개선에 관한 원청의 지배력이 사용자성 인정의 주요 근거로 활용되었음을 보여준다.

이들 초기 사건 가운데 중흥건설·중흥토건 및 한국도로교통공단 사건에서는 초심의 사용자성 부정 판단이 재심에서 번복되었다. 그 밖의 절대다수 사건에서 중앙노동위원회가 지방노동위원회의 판단을 유지하였다. 포스코·인천국제공항공사·동희오토·현대제철의 교섭단위 분리 사건과 한화오션·CJ대한통운의 확정공고 관련 사건 등이 이에 해당한다.

한편, 위 통계는 개정법 시행 초기 약 100일간의 판정서를 분석한 결과일 뿐, 2026년 10월 현재의 전체 사건을 포괄하는 자료는 아니다. 다만, 이후에도 지방노동위원회와 중앙노동위원회에서 원청교섭 관련 사건들이 계속 처리되고 있으며, 초기 분석에서 나타난 사용자성 인정과 교섭단위 분리의 판단 경향도 일정 부분 지속되고 있는 것으로 보인다. 이러한 경향이 이후 사건 전체에서 유지되고 있다는 정확한 통계적 근거는 추가적인 판정서 분석을 통하여 확인할 필요가 있다.

다. 금속노조 원청교섭 요구와 교섭 진행 현황

개정 노동조합법 시행 이후 금속노조 77개 지회·분회 조합원들은 25개 원청을 상대로 단체교섭을 요청하였다. 금속노조의 원청교섭 요구사업장 진행 현황(2026년 10월 19일까지 누적)을 보면, 법 시행 이후 7개월이 경과되었음에도 불구하고 교섭창구 창구단일화 절차가 완료된 사업장은 원청교섭을 요구한 전체 25곳 가운데 8곳(32.0%)에 불과하였다.

금속노조 원청교섭 요구 사업장 진행 현황 (2026.10.19. 기준)

순번	원청 (지회·분회 수)	창구단일화	노동위원회 사용자성 판단	특이사항
1	동희오토 (1)	교섭요구사실 미공고	- 교섭단위 분리 지노위 인용(4.9) → 중노위 유지(6.17) - 미공고시정 인용 지노위 인용(6.25) → 중노위 유지(8.13)	- 원청, 교섭단위 분리 결정에 대한 행정소송 및 집행정지 신청 → 법원, 집행정지 인용(9.18) - 노조, 노동쟁의 조정신청 취하(9.22)
2	현대자동차 (10)	교섭요구사실 미공고	- 울산지노위 미공고시정 인용(6.15) → 중노위 유지(8.13)	- 울산지노위 생산·시설·미화·구내식당 노동자에 대한 의무실/휴게공간제공 한정 사용자성 인정. 판매노동자(카마스터) 사용자성 부정 - 중노위 판정서 미송달. 판매노동자 사용자성 부정
3	한국지엠 (3)	교섭요구사실 미공고	- 인천지노위 미공고시정 인용(8.18) → 중노위 진행 중	
4	HD현대중공업 (1)	창구단일화 절차 완료		- 원청이 교섭의제를 6개로 제한하고 교섭원칙 관련 조건 제시. 실질교섭 미개시 - 원청, 판단지원위원회 질의(8.26) - 쟁의조정 신청(10.19)
5	HD현대삼호 (1)	창구단일화 절차 완료		- 원청이 교섭원칙·의제 조정 및 조합원 정보 공개를 선결조건으로 제시. - 쟁의조정 신청(9.11), 조정 중지(9.30). 쟁의행위 찬반투표 가결.
6	현대제철 (6)	창구단일화 절차 완료		- 노사정 교섭지원 회의 진행 - 10.2 상견례 포함 교섭에 원청 불참 * 교섭단위 분리된 “자회사 단위”는 산업안전보건 관련 원청교섭 합의.
7	한온시스템 (3)	창구단일화 절차 완료	- 충남지노위 미공고시정 인용(8.27)	- 미공고 시정신청 이후 원청 공고 이행(9.22~29), 확정공고(10.1~5). - 이전까지의 13차 교섭 시도에 원청 불참, 현재 교섭 준비 중
8	포스코 (5)	창구단일화 절차 완료	- 교섭단위 분리결정 인용(4.8) → 중노위 유지(6.17)	- 교섭단위 분리 인용(4.8), 중노위 유지(6.17). 쟁의조정 신청 → 조정 중지 결정 (7.14). - 원청이 교섭단위분리 결정에 대해 행정소송 및 집행정지 신청 - 8.14 원청과 상견례, 법원의 집행정지 인용(9.22) 후 교섭 중단.
9	한국타이어 (1)	창구단일화 절차 완료	- 충남지노위 미공고시정 인용(5.26)	- 9.3 교섭원칙 합의 → 9.15 상견례 → 10.6 2차 교섭 → 10.22 3차 교섭

순번	원청 (지회·분회 수)	창구단일화	노동위원회 사용자성 판단	특이사항
10	한화오션 (2)	교섭요구사실 공고, 확정공고 하자 미시정	- 경남지노위 확정공고 시정 인용·사용자성 미판단(4.16) → 중노위 사용자성 인정(6.15)	- 확정공고에서 웰리브지회 제외 - 쟁의조정 신청 → 조정 중지(7.2) - 9.30 크레인 고공농성 돌입 - 원청 행정소송 및 집행정지 신청 → 집행정지 기각(10.2) - 10.8 상견례 → 10.15 2차 교섭
11	SECO서진산업 (1)	창구단일화 절차 완료		- 교섭 진행 중
12	CTR모빌리티 (1)	창구단일화 절차 완료		- 교섭 진행 중
13	현대모비스 (25)	교섭요구사실 미공고		- 6차례 교섭 시도에도 원청 불참. - 쟁의조정 신청(8.12) → 중노위 조정 미개시 결정(8.20). - 쟁의행위 찬반투표 가결
14	현대위아 (6)	교섭요구사실 미공고		- 7.30 6차, 10.1 7차 교섭 시도에도 원청 불참.
15	SK하이닉스 (1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
16	비엠아이 (1)	교섭요구사실 미공고		- 6.18까지 9차례 교섭 시도에도 원청 불참
17	현대글로비스 (3)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
18	LX하우시스 (1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
19	에코플라스틱 (1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
20	한국세큐리트(1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
21	KCC글라스 (1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
22	금호타이어 (1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
23	SHB (1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
24	한국무브넥스(1)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중
25	포르쉐코리아(3)	교섭요구사실 미공고		- 교섭요구 중

창구단일화 절차 진행 정도	사업장 수	비율
교섭요구사실 미공고	16곳	64.0%
창구단일화 절차 완료	8곳	32.0%
교섭요구사실 공고, 확정공고 하자 미시정	1곳	4.0%
합계	**25곳**	**100.0%**

2026. 3. 10. 개정법 시행 이후 금속노조의 교섭요구에 대하여 원청 사용자가 자발적으로 공고한 사업장은 총 6곳(HD현대중공업과 HD현대삼호, SECO서진산업, CTR모빌리티, 한화오션, 현대제철)이었다. 그 가운데 한화오션의 경우 확정공고에서 특정 조합원 집단(웰리브지회)의 조합원을 제외하여 이후 노동위원회 등에서 시정신청 등 분쟁의 대상이 되어 왔으므로 공고의무의 완전한 이행으로 보기에는 적절하지 않다. 현대제철의 경우 개정법 시행일인 2026. 3. 10.에 단체교섭을 요구했음에도 불구하고 교섭요구 사실의 공고는 9월에 행해지는 등 사용자의 공고는 매우 지연된 사례이다. 나머지 19개의 사업장(76%)은 모두 노동조합의 교섭요구에 대하여 공고를 거부하였다.

이후 노동위원회 등에서 미공고시정신청 내지 교섭단위분리결정 신청 사건 등이 진행되었고, 약 7개월이 지나 현재에 이르렀다. 그러나 전체의 64%를 차지하는 16곳은 지금까지도 노동조합의 단체교섭 요구사실을 공고하지 않고 있다. 한화오션의 교섭요구 노동조합 확정공고의 하자도 현재까지 시정되지 않았다.

교섭요구 사실공고·확정공고 시정 또는 교섭단위 분리와 관련하여 노동위원회 사건을 진행한 금속노조 사업장은 총 7곳(28.0%)이었다. 노동위원회에서는 이들 원청 사업장 전부에 대하여 사용자성을 인정하였다(현대자동차 사건에서 조합원 집단 중 일부인 대리점 판매사원(카마스터)와 관련하여 사용자성이 부정되었으나, 카마스터가 아닌 다른 하청노동자와 관련하여는 사용자성이 인정되었으므로 현대자동차의 사용자성은 인정으로 집계한다). 그러나 노동위원회 사건의 결과가 나온 이후 노동위원회의 시정명령을 이행하여 교섭창구단일화 절차를 완료한 곳은 한온시스템·한국타이어·포스코 등 3곳(7곳의 42.9%)에 불과하였다. 나머지인 동희오토·현대자동차·한국지엠 등 3곳(42.9%)은 시정결정 이후에도 교섭요구 사실을 공고하지 않았고, 한화오션 1곳(14.3%) 역시 확정공고 하자를 시정하지 않았다. 노동위원회 시정명령을 따르지 않은 원청의 비율이 57.1%에 달한다.

노동위원회 사건 이후 진행 결과	사업장 수	비율
창구단일화 절차 완료 : 한온시스템·한국타이어·포스코	3곳	42.9%
교섭요구사실 미공고 지속 : 동희오토·현대자동차·한국지엠	3곳	42.9%
확정공고 하자 미시정 : 한화오션	1곳	14.3%
합계	**7곳**	**100%**

교섭요구 사실 미공고 시정신청이 인용된 5곳으로 범위를 좁히면, 결정 이후 원청이 공고를 실시하고 교섭창구단일화 절차를 완료한 곳은 한온시스템과 한국타이어 2곳(40.0%)인 반면, 나머지 3곳(60.0%)에서는 미공고 상태가 지속되었다. 이는 노동위원회 결정 이후에도 원청의 절차 이행이 반드시 뒤따르는 것은 아니며, 시정결정만으로 창구단일화 절차의 진행이 보장되지 않는다는 것을 직접적으로 확인할 수 있는 사례들이다.

미공고 시정결정 이후 절차 이행	사업장 수	비율
공고·확정공고 완료: 한온시스템·한국타이어	2곳	40.0%
교섭요구사실 미공고 지속: 동희오토·현대자동차·한국지엠	3곳	60.0%
합계	**5곳**	**100%**

현재 원청과의 단체교섭이 진행중인 사업장은 전체 25개 원청 가운데 4곳으로, 한국타이어, 한화오션, SECO서진산업, CTR모빌리티에 불과하다. 포스코도 단체교섭 진행 중이었으나, 단위분리 사건에 대한 행정법원의 집행정지 결정으로 중단되었다. 한화오션의 경우 오랜 기간 단체교섭 거부가 계속됐으나, 하청노동자들의 크레인 고공농성 시작 및 법원의 집행정지 사건 기각 결정 이후 단체교섭에 참여하기 시작하였다.

쟁의조정신청 현황을 보면, HD현대삼호, 포스코, 한화오션의 경우 조정중지 결정을 받았으며, 현대모비스의 경우 창구단일화 절차 미완료 등을 이유로 조정 미개시 결정을 받았다. 동희오토의 경우 쟁의조정사건 진행 중 단위분리결정에 대한 집행정지가 결정되자 사건을 취하하여 조정사건의 결과를 받지는 못하였다.

라. 소결

이상의 경과를 보면 원청교섭을 둘러싼 핵심 쟁점은 더 이상 원청이 노동조합법상 사용자로 인정될 수 있느냐는 추상적인 문제에 머무르지 않는다. 이제는 ①원청의 교섭의무가 어떠한 근로조건까지 미치는지 ②어느 근로자 집단을 하나의 교섭단위로 구성할 것인지 ③그러한 교섭단

위에서 실제 단체교섭과 쟁의조정에 어떻게 진입할 것인지라는 구체적인 문제로 논의의 중심을 옮길 필요가 있다. 이하에서는 이 세 가지 쟁점을 차례로 검토한다.

3. 원청 사용자성 판단기준의 형성과 절차적 한계

가. 노동위원회 판정의 성과와 물적 지배 중심 판단의 한계

개정 노동조합법 시행 이후 노동위원회의 원청교섭 관련 절차사건에서는 근로계약의 당사자가 아닌 원청의 사용자성을 인정하는 판정이 상당한 정도로 축적되고 있다. 이는 근로계약 관계의 존재 여부와 노동조합법상 사용자 지위를 구별하고, 근로조건에 대한 실질적·구체적 지배·결정 가능성을 기초로 원청의 교섭책임을 인정하기 시작하였다는 점에서 중요한 성과이다. 그러나 사용자성 인정 판정의 양적 축적이 곧바로 판단 법리의 질적 성숙을 의미하는 것은 아니다. 어떠한 근로조건에 관하여 원청의 사용자성을 인정하고, 그 지배력을 어떠한 사실에 근거하여 판단하고 있는지를 함께 검토해야 한다.

'초기 판정서 분석'에서는 사용자성이 인정된 83건 가운데 62건(74.7%)이 산업안전·작업환경 관련 의제였다. 특히 이 62건 중 49건(79.0%)에서는 원청의 시설·장비·작업장소에 대한 소유·관리권한 등이 판단 근거로 제시되었다. 반면 임금·상여금 관련 사용자성이 인정된 사례는 전체 93건 중 1건에 그쳤다. 초기 사용자성 판단이 원청의 작업장소와 시설에 대한 물적 지배를 비교적 명확히 확인할 수 있는 산업안전과 작업환경 의제에 집중되었음을 보여주며, 이후의 판단 사례들도 대체로 이러한 경향을 보이는 것으로 파악되고 있다.

원청이 생산시설이나 작업공간을 소유·관리하는 경우 그 시설의 설치·유지·개선과 위험요인 제거에 관한 권한을 행사할 수 있다. 「산업안전보건법」도 이러한 점을 고려하여 일정한 요건 아래 도급인에게 관계수급인 근로자의 산업재해 예방을 위한 안전보건조치 의무를 부과하고 있다. 따라서 하도급계약의 내용과 원청의 장소나 시설의 소유·관리권 및 법령상 의무 등에 근거하여 하청업체가 독자적으로 변경하기 어려운 시설과 작업환경에 관하여 원청의 사용자성을 인정하는 것은 근로조건에 대한 실질적인 결정권한과 단체교섭상의 책임을 연결한다는 점에서 타당하다.

실제로 포스코·현대제철 등 제조업 사내하청 관련 사건에서는 원청이 생산시설과 설비를 소유·관리하고 작업장소의 위험요인을 통제하며 안전보건 관련 기준을 설정·집행한다는 사정이

사용자성 인정의 주요 근거로 고려되었다. 이러한 판단은 원청이 근로자 개인에게 직접적인 지휘·명령을 하지 않더라도 시설관리권과 안전관리 체계를 통하여 근로자 집단의 작업환경을 결정할 수 있다면 그 범위에서 교섭책임을 부담한다는 점을 확인한 것이다.

문제는 '법 시행 초기 판정서 분석'에서는 노동위원회의 판단이 이처럼 확인하기 쉬운 작업환경에 관한 물적 지배와 법령상 책임에 집중되어 있다는 점이다. (이후에도 판정의 경향성은 비슷하다고 보인다) 노동위원회의 판정에서 원청이 직접적으로 지휘, 명령하는 관계를 근거로 지배력을 인정한 사례, 불법파견으로 판단되었거나 생산 체계나 사업 조직에 실질적으로 편입되었다는 점 등을 이유로 원청의 지배력을 인정한 사례도 많지 않다. 이를 넘어 모자회사 등과 같은 원청의 하청 지배구조 및 원하청간 종속 및 전속적 거래관계와 여러 사실상의 결정 행위들이 결합하여 하청노동자의 근로조건이 영향받는 등 보다 복합적인 상황에 대한 판단은 거의 찾을 수가 없다.

원청의 시설 소유권과 안전보건조치 의무는 계약서와 법령 등을 통하여 비교적 명확하게 확인할 수 있다. 그러나 간접고용 구조에서 원청의 지배력은 반드시 소유권이나 명시적인 법적 권한의 형태로만 드러나지는 않는다. 원청의 생산계획과 작업물량, 공정운영, 인력투입 기준, 도급단가 및 평가체계 등이 하청근로자의 근로시간과 노동강도, 임금 및 고용에 실질적인 영향을 미치는 경우도 적지 않기 때문이다.

예컨대 원청이 작업물량과 납기를 결정하고 공정별 투입인력을 사실상 제한하는 경우, 하청업체가 근로시간이나 인력운영을 형식적으로 결정하더라도 그 실질적인 선택 범위는 이미 상당 부분 제약되어 있을 수 있다. 나아가 원청이 개별 근로자에게 연장근로를 지시하지 않더라도 생산물량과 납기, 인력투입 기준을 통하여 연장근로의 필요성과 규모를 사실상 결정하는 관계가 성립할 수 있는 것이다. 이러한 지배력은 여러 결정행위와 거래관계의 결합을 통하여 나타나므로, 개별적인 계약조항이나 명시적인 지시만으로는 쉽게 확인되지 않는다.

따라서 초기 노동위원회 판정의 한계는 원청의 사용자성을 인정한 사건이 적다는 데 있지 않다. 물적 지배와 법령상 책임을 통하여 명확하게 확인되는 사용자성은 적극적으로 인정하면서도, 실제 사업운영과 거래관계를 통하여 행사되는 사실상의 지배력을 발견하고 평가하는 판단 방법은 충분히 발전하지 못하였다는 점에 있다. 사용자성 판단법리는 인정 건수의 증가에 그치지 않고, 근로조건의 결정구조에 내재된 다양한 형태의 지배력을 포착하는 방향으로 발전하여야 한다.

나. 고용노동부 해석지침의 구조적 통제론과 그 한계

고용노동부는 개정 노동조합법 시행에 앞서 사용자성 판단에 관한 해석지침을 마련하면서 근로조건에 대한 '구조적 통제'를 중심적인 판단요소로 제시하였다. 해석지침은 계약외사용자가 관련 근로자의 구체적인 근로조건의 핵심적인 부분을 사실상 결정하거나 계약사용자가 근로조건을 결정할 수 있는 재량을 본질적으로 제한하는 경우 구조적 통제가 인정될 수 있다고 설명한다. 아울러 원청 사업에 대한 하청업무의 조직적 편입과 경제적 종속성을 보완적인 징표로 고려하도록 하고 있다.

이러한 접근은 원청이 근로자 개인에게 직접 지휘·명령하지 않더라도 계약조건과 업무관리체계 등을 통하여 근로조건에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하였다는 데 의미가 있다. 특히 근로자집단 전체에 적용되는 계약조건, 세밀한 작업지시서 또는 자동화된 시스템 등을 통한 통제도 사용자성 판단의 대상이 될 수 있음을 인정하였다는 점에서 종전의 직접적인 지휘·명령 중심 접근보다 진전된 측면이 있다.

그러나 구조적 통제를 사용자성 판단의 중심적인 기준으로 설정하는 것이 타당한지는 별도로 검토할 필요가 있다. 개정 노동조합법 제2조 제2호 후단은 근로조건을 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 '지위'에 있는 자를 사용자로 보도록 규정하고 있을 뿐, 그러한 지배력이 반드시 일정한 구조적 통제관계를 통하여 행사되어야 한다고 정하고 있지는 않다.

따라서 구조적 통제는 실질적 지배력을 확인하기 위한 하나의 판단방법일 수는 있으나, 독립적인 필수요건으로 이해되어서는 안 된다. 특히 하청 사용자의 근로조건 결정 재량이 '본질적으로 제한'되어야 한다는 해석은 원청과 하청이 사용자 지위를 부분적·중첩적으로 가지는 간접고용 구조의 특성을 충분히 반영하지 못할 우려가 있다. 개정법은 근로계약의 당사자인 하청 사용자의 지위를 부정하지 않으면서도, 원청이 실질적으로 지배·결정할 수 있는 근로조건에 관하여 그 범위에서 사용자 지위를 인정하는 구조를 취하고 있다. 따라서 하청 사용자가 일정한 결정권한을 보유하고 있다는 사실은 원청의 사용자성을 부정하는 결정적인 근거가 될 수 없다.

원청과 하청이 같은 근로조건의 결정과정에서 서로 다른 권한을 행사하는 관계는 개정법이 예정한 전형적인 적용 상황일 수 있다. 하청업체가 임금이나 근로시간을 직접 정하더라도 원청이 계약조건과 생산·운영 기준을 통하여 그 결정에 실질적인 영향을 미친다면, 해당 범위에서

사용자 지위를 인정할 수 있도록 해석방향이 변경되어야 한다. 하청업체의 재량이 사실상 소멸할 정도의 통제를 요구해서는 부분적·중첩적 사용자 관계를 충분히 포착하기 어렵다.

도급 목적 달성을 위한 일반적인 지시와 근로조건에 대한 구조적 통제를 구별하려는 해석지침의 접근에도 주의가 필요하다. 작업계획서나 표준작업지침서가 단순히 제품의 품질과 규격을 정하는 데 그치지 않고 작업속도와 업무량, 투입인력 및 휴게시간을 실질적으로 결정한다면, 그 지시가 도급계약의 이행 과정에서 이루어졌다는 사정과 관계없이 근로조건에 대한 지배·결정 가능성을 검토하여야 한다.

이러한 문제는 임금에 관한 사용자성 판단에서 특히 중요하다. 원청이 하청근로자의 임금액이나 인상률을 직접 결정하는 경우에는 지배력을 비교적 명확하게 확인할 수 있는데, 이러한 경우만을 기준으로 삼아서는 안 된다. 도급단가, 인건비 재원의 배분, 작업물량과 필요인력의 결정이 하청업체의 임금결정에 실질적으로 작용하는 경우에는 그 연관성을 구체적으로 심사하여야 한다. (초기 판정 가운데 유일하게 금전 급부에 관한 사용자성을 인정한 한국공항공사 사건도 원청이 자회사 용역비의 고정비와 변동비 정산 구조를 설계 및 통제한다는 사정을 근거로 하였다) 물론 일반적인 거래상 영향만으로 곧바로 사용자성이 인정되는 것은 아니며, 근로조건의 형성·유지·변경에 미치는 실질적 효과가 확인되어야 할 것이다.

해석지침이 실제 판단에서 실질적 지배력을 확인하는 수단이 아니라 인정 범위를 제한하는 기준으로 작동할 수 있다는 점도 문제이다. 구조적 통제와 하청 사용자의 재량 제한을 과도하게 중시하면, 산업안전과 같은 명시적 권한 영역에서는 사용자성이 인정되지만 임금·근로시간·인력운영처럼 복합적인 지배력이 작용하는 영역에서는 교섭책임이 쉽게 부정될 수 있다. 그 결과 원청이 다른 의제에 대한 교섭을 거부하거나 추가적인 사용자성 판단을 요구하면서 절차적 분쟁이 반복될 우려가 있다.

따라서 해석지침은 구조적 통제를 중심으로 한 경직된 판단방식에서 벗어나도록 개정할 필요가 있다. 구조적 통제와 하청 사용자의 재량에 대한 본질적 제한을 필수요건으로 취급하지 않도록 명확히 하고, 법률상·계약상 권한뿐 아니라 개별적인 결정행위, 사실상의 개입, 근로조건의 주요 결정요인에 대한 간접적 지배력도 독립적인 인정 경로로 제시하여야 한다. 조직적 편입과 경제적 종속성 역시 단순한 보완적 징표에 머물지 않고, 구체적인 근로조건과의 관련성이 인정되는 경우 실질적 지배력을 추인하는 간접사실로 적극 활용할 필요가 있다.

다. 사실상 지배력을 포착하기 위한 판단 방법론

사용자성 판단은 구조적 통제라는 하나의 경로로 한정하지 않고, 법률상·계약상 권한과 사실상의 개입이 근로조건에 미치는 영향을 종합적으로 파악해야 할 필요가 있다. 구조적 통제를 실질적 지배력을 인정하는 하나의 경로로 보고, 그 밖의 형태로 행사되는 지배력을 어떻게 포착할 것인지의 문제에 집중하여야 한다.

우선, 원청이 근로조건 자체가 아니라 근로조건을 형성하는 주요 요인에 대한 권한을 행사하는 경우도 주목할 필요가 있다. 예컨대 백화점·면세점의 영업시간, 택배회사의 물류·배송시스템, 제조업의 생산계획과 공정운영 기준은 근무시간·작업방식·노동강도 등에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 요소들은 근로조건 자체와 동일하지 않지만, 근로조건의 구체적인 내용을 형성하거나 그 변경 가능성을 제약할 수 있다. 따라서 원청의 실질적 지배력을 판단할 때에는 근로조건에 대한 직접적인 결정권뿐 아니라 근로조건을 형성, 변경하는 주요 결정요인에 대한 지배력도 함께 검토하여야 한다. 중요한 것은 단순한 거래상 효과를 넘어 이러한 권한이 근로조건의 형성 · 유지 · 변경을 실질적으로 제약하거나 결정하는 수준에 이르는지 여부 등 원청의 권한이 구체적으로 작용하는지를 확인하는 것이다.

특히, 법률상·계약상에서의 원청의 권한을 넘어 사업운영과 거래관계에서 행사되는 사실상의 지배력 부분에 주목하여야 한다. 사실상의 지배력은 원청의 결정이 하청업체를 거쳐 근로조건에 반영되는 간접고용 구조의 특성을 고려하여야 한다는 점에서, 다음 세 단계의 판단방법을 고려할 수 있다.

첫째, 원청이 보유한 권한과 그 행사 방식을 확인하여야 한다. 생산계획, 작업물량, 인력투입, 도급단가, 업무평가 및 계약갱신 등에 관한 법률상·계약상 권한뿐 아니라 실제 사업운영 과정에서 형성된 사실상의 결정권과 영향력도 대상이 된다.

둘째, 원청의 권한이 근로조건에 미치는 실질적인 영향을 규명하여야 한다. 작업물량과 납기가 근로시간과 노동강도에, 도급단가와 인력운영 기준이 임금과 인력배치에 어떠한 영향을 미치는지 등 구체적인 연결 관계를 살펴야 한다. 하청업체가 근로조건을 직접 결정하거나 일정한 재량을 보유하더라도, 그 결정이 원청의 권한에 의해 실질적으로 제약된다면 원청의 사용자성이 부정되는 것은 아니라 보아야 한다.

셋째, 간접사실과 실제 결정구조를 종합하여 지배력을 판단하여야 한다. 업무의 조직적 편입, 경제적 종속성, 반복적인 업무조정 등은 해당 근로조건과의 관련성이 인정되는 경우 지배력을

추인하는 중요한 간접사실이 될 수 있다. 다만 지속적·구조적 통제를 필수요건으로 삼아서는 안 되며, 개별적인 결정행위나 사실상의 개입을 통한 지배력도 평가하여야 한다. 특히 핵심 증거가 원청에 편재된 현실을 고려하여 직접적인 결정행위의 증명에만 의존하지 않는 판단방법이 필요하다.

현대자동차를 상대로 교섭요구 사실 미공고 시정신청 사건을 진행하는 과정에서, 현대자동차가 개정 노동조합법 시행을 앞둔 2025년에 하청업체와의 도급계약 내용을 전반적으로 변경한 사실이 드러났다. 현대자동차는 지난 10년 이상 하청노동자를 업무 유형과 1·2차 하청업체 소속 여부 등에 따라 구분하여 성과금(상생협력금)을 지급하는 구체적인 기준을 마련·배포하고, 그에 따라 성과금을 지급해 왔다. 그런데 변경된 도급계약에는 성과금 재원을 각 하청업체에 지급할 도급대금에 미리 합산하는 내용이 포함되었다.

이에 따라 성과금(상생협력금)은 원·하청 간 도급대금의 일부로 편입되어 하청업체를 거쳐 근로자에게 지급되는 구조가 되었다. 하청노동자가 지급받는 성과금의 액수와 그 재원을 부담하는 주체가 현대자동차라는 점은 달라지지 않았지만, 성과금 재원은 원·하청 간 도급대금 속에 가려지게 되었다.

이러한 구조에서 성과금(상생협력금)에 대한 원청의 실질적 지배력을 기존의 단선적인 판단방식으로 포착하기는 어렵다. 원청의 도급대금 결정권한이 하청노동자의 성과금에 어떠한 경로를 거쳐 전달되고, 그 지급에 직·간접적으로 어떠한 영향을 미치는지를 규명하는 방법을 취하지 않는다면 실질적인 지배력을 확인하기 어려울 수 있다.

문제는 성과금뿐 아니라 하청노동자의 다른 근로조건 역시 이와 같은 구조를 통해 결정될 수 있다는 점이다. 이처럼 지배력을 포착할 수 있도록 실질적 지배력 판단법리가 깊이 있게 발전하지 않는다면, 원청 등의 의한 사용자책임의 귀속을 불분명하게 할 수 있는 계약구조의 변경에 개정 노동조합법이 효과적으로 대응하기 어려울 것이다.

결국 사실상 지배력의 판단은 원청의 권한, 그 권한이 근로조건에 작용하는 경로, 하청업체의 결정에 미치는 실질적 영향을 종합적으로 규명하는 작업이다. 이는 사용자성의 무제한적 확대가 아니라, 원청과 하청이 권한을 부분적·중첩적으로 행사하는 현실에서의 사용자 관계에 맞게 판단하기 위한 방법론으로서, 판정례의 축적을 통하여 더욱 구체화될 필요가 있다.

라. 교섭절차사건에서 사용자성 판단의 기능과 한계 : ‘사용자 지위’의 확인

현행 원청교섭 절차에서 노동위원회의 원청 사용자성 판단은 실체법상 사용자 개념의 해석에 그치지 않고 실제 단체교섭의 개시 여부를 결정하는 절차적 관문으로 기능한다. 원청이 노동조합의 교섭요구를 받고도 자신은 노동조합법상 사용자가 아니라는 이유로 교섭요구 사실을 공고하지 않아 공고시정 사건이 제기되거나, 교섭단위 분리사건에서 원청의 사용자 지위가 다투어

지는 경우, 노동위원회는 원청이 해당 근로자집단의 근로조건에 관하여 노동조합법상 사용자에 해당하는지를 판단하게 되는 구조이기 때문이다.

강원지방노동위원회는 한라시멘트 교섭단위 분리결정 사건(2026. 6. 9. 강원2026단위4)에서 노조가 주장하지 않았음에도 불구하고, 근로조건의 전 영역에 대하여 사용자성을 일일이 구획하여 판단하였다.

"임금, 상여금, 채용, 평가, 징계, 근태, 휴가, 개별 근로시간 편성 등 개별적 근로조건과 관련해서는 이 사건 하청업체들이 기본적인 사용자로서의 권한과 책임을 보유·행사하고 있다고 보아야 하며, 이 사건 원청이 하청업체 근로자들의 근로조건을 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있다고 인정하기 어렵다." , "작업량, 작업순서, 작업일정 등 생산공정 운영에 관한 사항에 대하여 이 사건 사용자의 영향력이 존재하는 것은 부정하기 어렵지만, 그 영향력이 하청업체 근로자의 구체적 작업시간, 작업강도, 작업순서 등 개별 근로조건을 직접, 구체적으로 결정하는 정도에 이른다고 보기는 어렵다", "원청은 적어도 광산 작업장 내 노동안전, 작업환경, 주요 시설·장비·설비의 안전상 개선, 광산 안전관리 체계의 운영, 재해예방 및 재발방지 대책 등과 관련된 근로조건의 범위에서는 신청 노동조합을 포함한 이 사건 하청업체 근로자들에 대하여 노동조합법 제2조 제2호 후단의 사용자에 해당한다고 판단된다."

울산지방노동위원회는 현대자동차 교섭요구사실 미공고 시정신청 사건(2026. 6. 15. 울산2026교섭16)에서 노동조합 교섭 요구안을 일일이 심의하여 특정 조항에 한해 원청의 사용자성을 인정하고, 나머지 대부분의 조항에 대하여는 사용자성을 부정하였다.

[인정 의제 부분] "이 사건 원청은 이 사건 노동조합이 요구한 교섭의제 중 공통 의제인 '의무실 휴게공간 제공[회사는 의무실과 안전보건을 위한 휴게공간(휴게실, 수면실, 세면 목욕실, 세탁 시설 등]을 조합원 및 간접고용 비정규직 노동자들이 정규직과 동일하게 사용하도록 제공한다.', 보안 업무 보충 요구안 중에서 '심야 노동 대책'의 '이 사건 원청 소속 보안 담당 직원들과 비상연락망 및 지원체계 구축'과 '근무시설 및 환경개선'에 대하여 노동조합법상 단체교섭 의무를 부담하는 계약외사용자로 인정한다."

[불인정 의제 부분] "이 사건 원청의 생산계획이나 시설·설비가 근로조건에 일정한 영향을 미친다는 사정만으로는 의무실·휴게공간 제공을 제외한 나머지 생산 부문의 교섭의제에 관하여 이 사건 원청이 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있다고 보기 어렵다.", "원청이 자동차 판매가격, 판촉정책, 판매시스템 및 대리점 운영 기준을 정하고, 이러한 사항이 카마스터의 판매업무와 소득에 일정한 영향을 미치는 사실은 인정된다. 그러나 이는 자동차 제조·판매사업의 운영 또는 대리점 계약에 따른 영향으로 볼 수 있고, 신청 노동조합이 제시한 개별 교섭의제에 관한 근로조건을 이 사건 원청이 직접적이고 구체적으로 결정할 수 있다는 점까지 인정하기에는 부족하다." 등

그러나 공고시정 등의 절차에서 이루어지는 사용자성 판단과 실제 단체교섭에서 다루어질 교섭의제 및 교섭의무의 범위를 확정하는 것은 구별되어야 한다. 공고시정 등의 절차는 원청이 노동조합의 교섭요구에 응하여 공고 등을 할 의무가 있는지, 교섭단위를 분리할 필요가 있는지 등을 판단하기 위한 것이다. 이는 본격적인 단체교섭에 앞서 교섭창구단일화를 진행하기 위한 단계로서, 노동조합의 구체적인 단체교섭 요구안이 확정되기 전에 이루어질 수 있다. 또한 절차사건을 진행한 노동조합이 최종적으로 교섭대표노동조합이 된다는 보장도 없다. 사건별로 차이는 있지만 이들 사건은 20~30일이라는 비교적 짧은 법정 처리기간 안에 판단되어야 한다. 이러한 절차적 성격과 사건 실무에서의 현실적 제약을 고려하면, 이 단계에서 향후 **단체교섭에서 논의할 구체적인 요구사항과 교섭의무의 범위를 모두 확정하는 것은 적절하지 않을 뿐 아니라 현실적으로도 심도깊게 심의하여 판단하기 어렵다.**

이러한 교섭 절차로서의 기능과 특수성을 고려한다면, 절차사건에서의 판단은 개별 교섭요구안의 당부보다 원청이 하청노동자의 근로조건을 부분적으로라도 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 '지위'에 있는지에 초점을 맞추어야 한다고 보여진다. 개정 노동조합법 제2조 제2호 후단 역시 근로조건을 실제로 지배·결정한 행위가 아니라 지배·결정할 수 있는 지위를 사용자성의 판단기준으로 규정하고 있다. 그러므로 노동위원회는 원청이 개별 요구사항에 관하여 어떠한 결정을 내렸는지를 일일이 확인하기보다, 임금·산업안전·근로시간 등 일정한 근로조건 영역의 형성·유지·변경에 실질적으로 관여할 수 있는 객관적인 지위가 존재하는지, 그 지위가 노동조합이 교섭을 요구하는 근로조건 영역과 어떠한 관련성을 가지는지를 판단하여야 한다.

만약 이 과정에서 노조의 개별 요구안마다 사용자성을 지나치게 세분하거나 향후 교섭에서 구체화될 사항까지 미리 확정하면, 공고시정 등의 절차는 교섭절차의 진입을 위한 심사가 교섭범위를 제한하는 심사로 변질될 수 있다. 이미 지금도 상당수 교섭현장에서 사용자측이 노동위원회가 인정한 산업안전 등 특정 의제에 관한 사용자성 인정 판정을 두고 '그 의제에 대해서만 교섭하면 된다'는 것으로 해석하여 교섭에서 심각한 문제가 되고 있다. 이렇게 되면 사용자성 판단과 공고시정 등의 절차가 교섭을 촉진하는 수단이 아니라 개별 교섭의제의 허용여부를 반복적으로 확인받아야 하는 별도의 절차적 장벽이 된다. 그 결과 교섭 범위에 관한 다툼이 노사 교섭과정에서 해결되기보다는 다시 노동위원회와 법원의 판단으로 이전되게 된다.

이러한 문제는 단체교섭의 본질과도 관련된다. 단체교섭은 노사 당사자가 근로조건에 관한 요구를 제시하고, 그 내용과 수용 가능성을 협의·조정하여 집단적인 근로조건을 형성하는 과

정이다. 노동조합은 교섭과정에서 최초의 요구사항을 수정하거나 새로운 요구를 제시할 수 있고, 사용자가 제공하는 자료와 설명에 따라 교섭의제를 구체화할 수도 있다.

그런데 교섭이 시작되기 전에 행정기관이 개별 요구사항의 교섭 가능 여부를 확정한다면, 노사 당사자가 자율적으로 형성하여야 할 교섭의 범위를 행정적 판단이 선점하게 된다. 노동위원회의 절차적 판단이 노사 자치의 영역을 과도하게 대체하고, 단체교섭권의 실질적인 행사를 제약하는 결과가 나타날 수 있다. 비준된 ILO 제98호 협약 제4조는 "필요한 경우 국내 사정에 적합한 절차를 통하여, 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 간의 자발적 단체교섭을 촉진하고 완전히 신장하기 위한 조치가 적절한 범위에서 취해져야 한다." 라고 정하고 있다. 이 조항에 대해 ILO감독기구는 이 조항을 노사간의 자주적이고 자발적인(voluntary) 단체교섭을 방해하지 않으며, 이를 촉진하기 위한 제도적 환경을 조성할 국가의 의무를 정한 것으로 해석한다. 이를 고려하더라도 원청교섭 절차사건의 기능은 노사간의 자주적인 교섭권을 제약하지 않는 방향으로 조정되어야 한다.

물론 개정법이 사용자의 지위를 '그 범위에서' 인정하는 이상 원청의 교섭의무가 모든 근로조건에 관하여 무제한적으로 발생하는 것은 아니다. 그러나 그 범위에 관한 심사가 개별 교섭요구안의 내용을 사전에 확정하는 심사로 확대되어서는 안 된다는 점도 분명하다. 노동위원회는 절차사건의 목적에 맞게 사용자 지위를 판단하되, 구체적인 교섭의제와 교섭의무의 내용을 노사 당사자가 교섭을 통하여 형성할 수 있도록 심사의 범위와 강도를 적절히 설정하여야 한다. 사용자성 판단은 교섭의 법적 전제를 확인하는 절차이지 교섭할 사항을 행정기관이 미리 확정하는 절차가 아니기 때문이다.

마. 소결 : 사용자성 판단의 성과와 과제

개정 노동조합법 시행 이후 노동위원회 판정은 산업안전과 작업환경을 중심으로 원청의 교섭책임을 확인하였다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 판단의 근거가 원청의 물적 지배와 법령상 책임이라는 비교적 근거를 확인하기 쉬운 영역에 집중되면서, 실제 사업운영과 거래관계를 통하여 행사되는 사실상의 지배력을 발견하고 평가하는 판단방법은 충분히 발전하지 못하였다. 사용자성 인정 판정의 양적 축적이 곧바로 판단법리의 질적 성숙으로 이어지지는 못한 것이다.

이러한 한계는 고용노동부 해석지침의 구조적 통제론이 사용자성 인정의 사실상 필수요건으로 작동할 경우 더욱 고착될 우려가 있다. 개정법은 원청과 하청의 부분적·중첩적 사용자 관

계를 전제로 하고 있으므로, 하청 사용자의 결정 재량이 본질적으로 제한되는 경우에만 원청의 사용자성을 인정하는 것은 타당하지 않다. 구조적 통제는 실질적 지배력을 확인하는 하나의 판단방법일 뿐이다. 따라서 사용자성 판단은 원청의 법률상·계약상 권한뿐 아니라 개별적인 결정행위와 사실상의 개입, 조직적 편입과 경제적 종속성, 근로조건을 결정하는 주요 요인에 대한 영향력 등 다양한 지배 경로를 종합적으로 평가하는 방향으로 발전하여야 한다.

아울러 교섭절차사건에서 노동위원회는 원청이 해당 근로자집단의 근로조건에 관하여 교섭에 응하여야 할 '사용자 지위'에 있는지를 판단하는 데 심사를 집중하여야 하며, 교섭요구 사항별 사용자성을 지나치게 세분하여 확정하는 것은 경계하여야 한다. 산업안전 등 특정 의제의 사용자성을 인정한 판정이 다른 의제의 교섭 가능성을 일률적으로 배제하는 근거가 되어서는 안 된다. 사용자성 판단법리는 다양한 형태의 실질적 지배력을 포착할 수 있도록 정교해지는 동시에, 절차사건에서의 노사 자율적인 교섭의 진입을 보장하는 방향으로 운영되어야 한다.

4. 복수 사용자 관계에서 교섭단위 획정과 분리의 문제

가. 사용자성 인정, 기본 교섭단위 획정, 단위분리의 구별

사용자성 판단기준이 정립되고 그 심사의 기능이 적절하게 설정되더라도 원청교섭의 실효성이 곧바로 확보되는 것은 아니다. 원청의 사용자 지위가 인정된 이후에는 그 원청을 상대로 어느 근로자집단이 어떠한 교섭단위를 구성하여 교섭할 것인가라는 별개의 문제가 남기 때문이다.

그런데 현행 원청교섭의 운영은 원청을 상대하는 전체 하청노동자집단을 하나의 기본 교섭단위로 전제하고 예외적으로 분리하는 데서 출발한다. 그 결과 복수 사용자 관계에서 어떠한 단위가 실효적인 교섭과 이익대표에 적합한지에 대한 검토와 논의가 실종되었다.

원청이 여러 하청업체 소속 근로자의 일부 근로조건을 공통적으로 지배·결정할 수 있다는 사실만으로 그 근로자들이 당연히 하나의 교섭단위를 이룬다고 결론낼 수 있는가? 사용자성 판단은 교섭책임의 귀속을, 교섭단위 획정은 공동의 대표체계를 구성할 근로자집단의 범위를, 단위분리는 이미 설정된 단위의 유지 여부를 각각 묻는다. 현행 운영은 최초 단위의 적정성에 관한 판단을 분리신청의 심사로 대체하고 있다는 점에서 문제가 있다.

구별	판단 대상	주요 기준
① 사용자성 판단	원청이 누구의 어떤 근로조건을 실질적으로 지배·결정할 수 있는가	법 제2조 제2호 후단
② 기본 교섭단위 획정 (법리·제도개선 과제)	어느 근로자 집단이 공동의 대표체계를 이루는가	근로조건·이해관계의 공통성, 업무·교섭의제의 연관성
③ 교섭단위 분리	설정된 단위를 유지할 것인가, 별도 단위가 필요한가	법 제29조의3 제2항, 시행령 제14조의11

따라서 실효적인 원청교섭을 위해서는 분리의 필요성에 앞서 무엇을 기본 교섭단위로 설정할 것인지부터 검토하여야 한다.

노동조합법 제29조의3 제1항은 교섭단위를 '하나의 사업 또는 사업장'으로 정하고, 제2항은 현격한 근로조건의 차이, 고용형태 및 교섭관행 등을 고려하여 분리·통합을 허용한다. 그러나 계약외사용자인 원청은 서로 다른 하청업체 소속 근로자의 일부 근로조건에 대해서만 사용자 지위를 가질 수 있다. 동일한 근로자 집단이 직접 고용주인 하청업체와 원청을 상대로 각각 교섭할 수 있지만, 그 교섭의제와 사용자의 결정 권한은 서로 다르다. 따라서 종전의 '하나의 사업 또는 사업장'이라는 기준을 이러한 중첩적 사용자 관계에 어떻게 적용할 것인지는 독자적인 법리적 검토가 필요하다.

직접 고용관계에서는 '사업 또는 사업장'이 대체로 근로관계의 조직적 범위와 일치한다. 반면 원청 사업장에는 서로 다른 하청업체의 근로자들이 함께 일하며, 원청이 사용자 지위를 갖는 근로조건도 집단별로 다를 수 있다. 같은 장소에서 일하거나 같은 원청을 상대한다는 사실이 곧 하나의 교섭대표체계를 구성할 이유가 된다고 만연히 단정할 수는 없다.

원청이 사업장 전체의 산업안전에 공통적인 지배력을 행사한다고 하여 여러 하청업체 소속 근로자의 임금체계나 교섭상 이해관계까지 동일해지는 것은 아니다. 반대로 원청이 특정 직종의 근로조건에 관하여 사용자성을 가진다는 사실만으로 그 직종의 독립된 교섭단위가 당연히 인정되는 것도 아니다. 사용자 지위의 공통성과 교섭상 이해관계의 공통성은 구별되어야 하며, 하나의 대표체계가 서로 다른 근로자집단의 이해관계를 적절히 대표할 수 있는지도 별도로 판단하여야 한다.

결국 원청교섭에서의 교섭단위 논의는 '분리를 인정할 것인가'보다 '어떤 근로자집단을 하나의 기본 단위로 볼 것인가'에서 출발해야 한다. 원청의 동일성, 근로조건·교섭의제의 연관성, 이해관계의 공통성과 이익대표의 적절성을 종합하여 기본 단위를 검토하고, 그 후 분리·

통합의 필요성을 판단하여야 한다.

나. 전체 하청노동자 단일화 방식의 법적 근거와 제도적 한계

2026년 2월 정부의 「원·하청 상생 교섭절차 매뉴얼」은 원청 직접고용 노동자와 하청노동자의 교섭단위를 구별하면서, 원청을 상대로 교섭하는 전체 하청노동자를 하나의 기본 교섭단위로 설정하고 예외적으로 분리를 인정하는 방식을 제시하였다.

그러나 노동조합법 제29조의3 제1항은 교섭단위를 '하나의 사업 또는 사업장'으로 규정할 뿐, 동일한 원청을 상대하는 모든 하청노동자를 반드시 하나의 단위로 통합하도록 명시하고 있지 않다. 정부가 선택한 전체 하청노동자 단일화 방식은[1] 제도 운영의 한 형태일 수 있지만, 이를 기본적인 교섭단위로 설정할 독자적인 법적 근거와 정당화 논거는 충분히 제시되지 않았다.

원청교섭은 근로계약의 당사자가 아닌 원청이 서로 다른 하청업체 소속 근로자의 일부 근로조건에 관하여 사용자 지위를 갖는 특수한 교섭관계이다. 원청의 사용자 지위가 인정되는 범위와 근로조건의 결정구조는 하청업체와 직종에 따라 달라질 수 있고, 그에 따라 교섭의제와 이해관계도 달라진다. 따라서 원청이 동일하다는 이유만으로 전체 하청노동자가 동일한 이해관계와 대표구조를 가진다고 결론내릴 수가 없다. 직접고용 노동자와 하청노동자의 차이는 기본 단위를 나누는 근거로 삼으면서 서로 다른 하청노동자집단의 차이는 예외적 분리사유로만 취급하

1) 노동위원회 역시 교섭단위 분리결정 사건에서도 전체 하청노동자 집단을 원 교섭단위로 전제하고, 추가로 더 분리할 것인지에 한정하여 판단한다. 관련하여 중앙노동위원회의 교섭단위분리사건 판정서를 보면 "2026. 3. 10. 시행된 개정 노동조합법에 따르면 노동조합법 제2조제2호 후단에 사용자의 범위를 확장하여 원청사용자와 하청근로자 집단 간 단체교섭을 할 수 있는 법적인 근거를 마련하였다. 그러나 기존 노동조합법 체계 내에서의 '하나의 사업 또는 사업장'이라는 교섭단위와는 다르거나 구분되는 것으로 보이는 원청과 하청 근로자 집단이라는 중층적인 교섭단위의 출현으로 인하여 형성되는 교섭단위, 그리고 이러한 교섭단위의 구조에 대하여는 명시하지 아니하였다. …(중략)… 노동조합법 시행령 제14조의11 제3항, 제4항이 신설되기는 하였으나, 여전히 노동조합법 제29조의3 제1항에 따라 교섭단위는 '하나의 사업 또는 사업장'이 원칙이고, 노동조합법 시행령 제14조의11 제3항, 제4항의 신설 규정에도 불구하고 교섭단위 분리의 원칙은 노동조합법 제29조의3 제2항에서 정한 '하나의 사업 또는 사업장에서 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭 관행 등'을 고려하여 결정하는 것이 노동조합법에서 규정한 원칙이다. 이에 따라 노동조합법 제2조제2호 후단의 사용자와 관련된 교섭단위 분리 신청 사건에 대하여도 노동조합법 제29조의3 제2항을 원칙으로 하여 이를 구체적으로 규정한 노동조합법 시행령 제14조의11 제3항 각 호에서 정한 요건의 해당 여부에 따라 교섭단위 분리 여부가 결정되어야 한다"라고 하면서 하청 전체 근로자집단을 하나의 원 교섭단위로 전제하고 단위분리 여부를 시행령 제14조의 11 제3항과 제4항의 기준에 따라 심사하여 결정한다. (중앙노동위원회 2026. 9. 1. 결정 중앙2026단위31 한라시멘트 교섭단위분리결정 등 다수의 교섭단위 분리결정 사건 판정서)

는 것 역시 설명을 필요로 하는 문제이다.

> 금속노조는 현대자동차를 상대로 원청교섭을 요구하면서, 정부의 해석에 따라 현대자동차가 원청인 금속노조 소속 전체 하청조합원을 교섭대상 조합원으로 포함하였다.
>
> 이들 하청노동자는 금속노조 내 10개 지회에 나뉘어 조직되어 있었다. 조합원들이 소속된 하청업체의 숫자는 수십 개에 이르며, 현대자동차와 직접 계약한 1차 하청업체뿐 아니라 2차 하청업체까지 포함되어 있었다.
>
> 업무 내용을 기준으로 보면, 현대자동차의 울산, 아산, 전주공장과 남양연구소 등에서 생산업무를 수행하는 조합원, 각 공장과 연구소의 구내식당에서 조리원이나 조리보조 업무를 수행하는 조합원, 경비 및 청소, 미화업무를 수행하는 조합원, 전국 각지의 현대자동차 판매대리점에서 자동차 판매업무를 수행하는 조합원 등으로 구분된다.
>
> 근무장소 역시 현대자동차가 소유, 관리하고 있는 울산, 아산, 전주의 생산공장과 남양연구소에서부터 대리점주가 소유, 운영하는 전국 각지의 판매대리점에 이르기까지 다양하였다. 조합원들의 고용형태 또한 하청업체와 근로계약을 체결한 근로자부터, 판매대리점과 판매위탁계약을 체결한 노무제공자까지 서로 달랐다. 근로조건 역시 각 업무의 특성과 고용형태 등에 따라 서로 다르게 형성되어 있었다.
>
> 심지어 현대자동차를 상대로 불법파견 소송을 제기하여 계류중이거나 확정판결까지 받은 조합원 집단과 그렇지 않은 조합원 집단이 뒤섞여 있었다.
>
> 이처럼 원청 사용자가 현대자동차라는 점과 모두 금속노조 조합원이라는 사실을 제외하면, 이들 하청노동자 집단 전체에 공통적으로 적용되는 고용형태나 근로조건상의 특성 등을 발견하기는 어렵다. 그럼에도 이러한 서로 다른 특성을 가진 조합원 집단을 원칙적으로 하나의 교섭단위로 보아야 한다는 것이 현재 실무에서의 해석인데, 그에 대한 구체적이고 타당한 근거를 쉽게 찾기 어렵다.

더 중요한 문제는 정부의 해석이 원청교섭에 적합한 교섭단위를 어떻게 구성할 것인가라는 본질적인 질문을 생략했다는 점이다. 전체 하청노동자 단위가 단체교섭의 효율성·안정성과 적절한 이익대표를 보장하는지에 관한 검토가 거의 없다. 원청교섭의 실효적 보장이라는 입법취지를 고려하면 교섭단위는 교섭대표 선출을 위한 단위라는 기능을 넘어, 서로 다른 근로조건 상황에서의 각 노조와 사용자간의 결정권한과 교섭의제를 실제로 조정할 수 있는 단위여야 할 것이다. 그런데 현행 방식은 일단 전체 하청 집단을 묶어 하나의 단위로 정한 뒤 각 노조의 판단에 따른 분리신청으로 해결하는 방식을 상정하고 있다.

그 결과 원청이 누구의 어떠한 근로조건에 대하여 교섭책임을 부담하고, 이를 어떠한 대표구조를 통하여 실효적으로 이행할 것인가라는 문제는 전체 하청노동자 집단에서 어느 노동조합이 교섭대표 지위를 차지할 것인가라는 노동조합 간 경쟁의 문제로 전환되었다. 서로 다른 하청업

체와 직종의 노동조합은 원청과의 교섭을 시작하기에 앞서 교섭단위의 분리 여부와 교섭대표의 선정을 둘러싸고 경쟁하게 된다. 이러한 구조에서는 교섭대표의 확보가 교섭의제의 형성과 이해관계의 조정보다 앞서게 되고, 규모가 작은 노동조합이나 독자적인 이해관계를 가진 근로자 집단은 실질적인 교섭 기회를 확보하기 어려워질 수 있다.

문제는 단위의 크기 자체보다 교섭의 실효성과 대표성에 관한 판단 없이 전체 하청집단의 단일화를 전제함으로써, 원청의 교섭책임을 실현할 절차가 노동조합 사이의 대표권 경쟁과 분리신청을 둘러싼 분쟁으로 전환되었다는 점이다. 기본 단위를 설정할 법적 기준을 명확히 하고 단체교섭의 실질적 이행에 적절한 구체적 단위설정이 우선되어야 한다.

다. 노동위원회 분리판정의 경향과 실질적 이익대표의 문제

초기 노동위원회의 교섭단위 분리판정은 사건별로 다양한 양상을 보인다. 초기 사건 판정서 분석에 따르면 분리 여부를 판단한 판정서 25개 가운데 11개에서 전부 또는 일부 분리가 인정되었다. 포스코·동희오토에서는 노조 간 이해관계와 이익대표의 적절성을 고려하여 단위분리를 인정한 반면, 일부 건설·플랜트 사건에서는 이를 기각하였다. 금융권 고객센터 사건은 직무별 분리를 인정하였고, 인천국제공항공사 사건은 상급단체별 분리를 인정하면서 사업부문별 추가 분리는 받아들이지 않았다. 이러한 판정들에서 결과의 차이 자체보다 어떤 근거가 교섭대표의 적절성을 심사하는 기준이었는지, 그 기준이 타당한지를 살펴볼 필요가 있다.

우선, 산업안전이 하청노동자의 공통 의제라는 이유로 분리의 필요성을 부정하는 것이 노동위원회의 판단 경향인데, 그 타당성에 대하여는 의문이다. 사업장 전체의 안전관리에 대한 원청의 지배력은 원청 사용자성 인정과 공동교섭의 필요성을 뒷받침할 수 있다. 그러나 그것이 곧 모든 하청노동자를 하나의 교섭대표노동조합이 대표해야 한다는 근거가 된다고 보기 어렵다. 안전이라는 의제는 공통적이더라도 직종별 위험요인과 작업방식, 필요한 안전조치는 다를 수 있으며, 노동조합의 우선순위 역시 달라질 수 있기 때문이다. 또한 하청근로자 집단별로 산업안전 이외의 다른 근로조건에 관한 교섭의제도 존재할 수 있다. 따라서 공통 의제의 존재는 단일대표체계의 적정성을 판단하는 하나의 요소가 될 수는 있지만, 전체 하청노동자를 하나의 교섭단위로 묶어 단위분리 필요성을 부정할 충분한 근거가 되지는 않는다.

시행령 제14조의11 제4항이 계약외사용자 관련 단위분리 결정 기준으로 노동조합 간 이해관계의 공통성·유사성, 다른 노동조합에 의한 이익대표의 적절성, 갈등과 노사관계 왜곡의 가능성을 우선 고려하도록 한 취지도 여기에 있다고 보여진다. 단위분리 심사에서는 이미 발생한

노조 간 갈등뿐 아니라 교섭의제 선정, 대표단 구성, 소수노조의 의견 반영 가능성, 핵심 요구의 배제 위험을 함께 살펴야 한다. 분리제도는 갈등의 사후적 해결뿐 아니라 대표성 침해를 예방하는 기능도 수행하기 때문이다.

한편, 공정대표의무가 있다는 이유로 이러한 단위분리 결정의 구체적인 심사가 생략될 수 없다고 판단된다. 노동위원회는 다수의 사건에서 "교섭대표노동조합 제도는 복수 노동조합 중 어느 하나 노동조합이 교섭대표노동조합이 되는 경우에도 교섭창구단일화 절차에 참여한 다른 노동조합 및 그 조합원에 대한 공정대표의무를 부담하도록 하여 소수 노동조합의 이익을 보호하는 구조를 취하고 있다. 따라서 이 사건 노동조합이 교섭대표노동조합이 되지 못한다고 하더라도 신청 외 노동조합들이 이 사건 노동조합의 이익을 전혀 대표하지 못하는 것은 아니다" 라고 하면서[2] 공정대표의무의 존재를 교섭단위 분리 기각의 근거로 삼아 왔다. 그러나 공정대표의무가 존재한다는 이유만으로 교섭단위 분리의 필요성을 부정할 수 있는 것인지 의문이다. 교섭단위가 확정된 이후 적용되는 공정대표의무를 그에 앞선 교섭단위 분리 여부의 판단 근거로 삼는 것은 논리적 선후관계를 뒤바꾸는 것이며, 공정대표의무가 존재한다는 사실만으로 실질적 이익대표의 적절성에 대한 별도 심사를 대체하거나 완화할 수 없기 때문이다. 공정대표의무는 교섭대표의 차별적 행위 등을 규율하기 위한 것이지, 그 의무의 존재 사실만으로 다른 노동조합의 이해관계가 실질적으로 적절하게 대표될 수 있음을 보장해 주는 것은 아니다. 이처럼 노동조합법 제29조의4의 공정대표의무는 이미 형성된 교섭대표관계에서 합리적 이유 없는 차별을 시정하기 위한 장치일 뿐, 애초에 서로 다른 근로자집단을 하나의 교섭단위로 취급하는 것이 적절한지를 판단하는 기준은 될 수가 없다. 특히 소수노조의 핵심 요구가 교섭의제로 채택되지 않거나 교섭과정에서 지속적으로 후순위에 놓이는 경우 사후적 공정대표의무만으로 상실된 교섭기회를 회복하기 어렵다. 요컨대 **공정대표의무는 적절한 교섭대표 구조를 보완할 장치일 수는 있어도, 부적절하게 설정된 교섭단위 자체의 문제를 해결할 수단은 될 수 없다고 보는 것이 타당하다.**

따라서 노동위원회 교섭단위 분리결정의 핵심은 산업안전 등 공통 의제의 존재나 교섭 효율성만이 아니라 단일 교섭단위 체계를 유지할 때 각 근로자집단의 이해가 실제로 대표될 수 있는지에 두어야 한다. 분리와 통합 모두 실질적인 교섭권 보장이라는 기준에서 판단할 필요가 있다.

라. 교섭단위 분리결정의 집행정지와 원청교섭의 불능

2) 중앙노동위원회 2026. 9. 1. 중앙2026단위31 한라시멘트 교섭단위 분리 재심 결정 등

전체 하청노동자를 하나의 교섭단위로 설정하고 예외적으로 단위분리 결정을 통해 별도의 교섭을 허용하는 **현행 원청교섭에서의 교섭단위 구조의 법률적 근거 부족 등 불안정성은 노동위원회의 결정이 법원에서 집행정지 되면서 더욱 분명하게 드러났다.**

동희오토 사건에서는 충남지방노동위원회가 2026년 4월 금속노조의 교섭단위 분리를 인정하였고, 중앙노동위원회도 6월 이를 유지하였다. 이후 분리된 교섭단위에서 다시 단체교섭을 요구하였으나 사용자가 미공고하였고, 지방노동위원회와 중앙노동위원회 모두 교섭요구 사실공고 시정결정까지 이루어졌으나 원청은 끝까지 공고를 이행하지 않았다. 결국 노동조합은 교섭요구와 노동위원회 절차를 반복하여 원청 동희오토에 대하여 4차례나 사용자성을 인정하는 결정을 하였지만 원청과의 실질적인 교섭을 개시하지 못하였다.

이러한 상황에서 사용자가 행정소송을 제기하며 신청한 중노위 교섭단위 분리결정에 대한 집행정지 신청에 대하여 서울행정법원은 9월 18일 이를 인용하였다. 노동위원회에서 사용자성과 분리의 필요성을 인정받고도 실제 교섭에 이르지 못한 채, 그 교섭을 위한 절차적 근거마저 잠정적으로 정지되었고, 단체교섭은 잠정 중단되었다.

포스코 사건에서는 경북지방노동위원회가 금속노조와 플랜트건설노조의 분리를 각각 인정하였고, 중앙노동위원회도 이를 유지하였다. 2026년 8월에는 원청과 하청노동조합 사이에 상견례가 진행되었고 이후 실제 교섭이 시작되었다. 그러나 서울행정법원은 9월 18일 플랜트건설노조 관련, 9월 22일 금속노조 관련 분리결정에 대하여 각각 집행정지를 인용하였다. 그 결과 분리된 단위를 전제로 진행하던 교섭도 중단되는 상황에 이르렀다.

교섭단위 분리결정에 대한 집행정지는 동희오토와 포스코에서 교섭의 서로 다른 단계에 영향을 미쳤다. 동희오토에서는 교섭단위 분리 및 미공고 시정결정에도 공고가 이루어지지 않은 상황에서 분리결정의 집행정지까지 인용되어 교섭절차의 진입이 더욱 불확실해졌다. 반면 포스코에서는 공고와 확정공고를 거쳐 원청이 교섭에 참여한 뒤 분리결정의 집행정지가 인용되자 원청이 교섭 중단을 통보하였다. 이는 교섭단위에 관한 불복이 교섭 개시 이전의 절차뿐 아니라 이미 시작된 교섭의 연속성에도 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

물론, 집행정지는 노동위원회의 단위분리 결정의 효력을 잠정적으로 정지하는 조치로서 원청의 사용자성이나 교섭단위분리의 위법성을 최종적으로 확정한 판단은 아니다. 그러나 교섭단위 분리 결정의 집행이 정지되는 순간 해당 근로자집단의 교섭절차 전체가 사실상 정지되는 효과를 가져온다. 분리된 단위에서의 교섭 진행이 어려워질 뿐 아니라, 교섭단위 문제가 정리되지 않는 이상, 관계된 교섭단위(전체 하청단위)의 단체교섭 역시 그 적용의 인적범위가 문제되는 등 진행이 쉽지 않게 된다.

따라서 **교섭단위의 기본 획정 기준을 명확히 하는 것과 함께, 분리결정에 대한 불복과 집행정지가 발생하더라도 선행 교섭요구의 효력을 보전하고 교섭의 연속성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 필요**하다.

마. 소결 : 교섭단위 법리의 방향

교섭단위 분쟁의 근본 원인은 원청교섭에서 기본 단위의 설정 기준이 충분히 정립되지 않았다는 데 있다. 분리 요건의 완화나 신속한 결정만으로는 해결하기 어렵다.

첫째, 사용자성 판단과 기본 교섭단위의 획정, 분리 필요성 판단을 구별하여야 한다. 기본 단위는 원청의 동일성만이 아니라 업무·고용관계, 근로조건의 결정구조, 교섭의제와 이해관계의 공통성을 종합하여 검토하여야 한다. 공통 사항에 관한 공동교섭과 직종·업체별 사항에 관한 별도교섭의 필요성은 병존할 수 있다.

둘째, 분리결정 과정에서는 이해관계의 공통성과 이익대표의 적절성을 실질적인 기준으로 평가하여야 한다. 특히 소수노조나 특정 직종의 요구가 교섭의제 선정과 대표단 운영에 반영될 가능성을 살펴야 하며, 사후적인 공정대표의무만으로 이를 대체할 수 없다. 현실화된 갈등뿐 아니라 구체적으로 예견되는 이익대표성 침해도 고려할 필요가 있다.

셋째, 분리결정이 불복절차에서 다투어지더라도 기존 교섭요구의 효력을 보전하고, 분쟁과 무관한 사항에 관한 자율적 협의를 계속할 수 있는 경로를 마련해야 한다. 시간이 지날수록 교섭기회 자체가 사라지는 한시적 사업에서는 그 필요성이 더욱 크다.

궁극적으로 ‘하나의 사업 또는 사업장’이라는 교섭단위의 기준을 복수 사용자 관계에 어떻게 적용할지 법률로 명확히 해야 한다. 교섭단위의 불명확성은 뒤이어 공고·대표 결정·불복절차와 결합하므로, 창구단일화 제도의 개선과 함께 검토할 필요가 있다.

5. 교섭창구단일화의 절차적 병목과 노동3권 행사의 제약

가. 원청교섭과 교섭창구단일화 제도의 구조적 부정합

원청교섭에 현행 교섭창구단일화제도를 적용할 수 있는지에 대해서는 보다 근본적인 의문이

제기된다. 교섭창구단일화제도는 하나의 사업 또는 사업장에서 복수노조가 병존하는 기업 내 노동관계를 전제로 도입된 제도로서, 서로 독립된 하청사업에 소속된 노동조합들이 동일한 원청을 상대로 교섭한다는 사정만으로 그 적용대상이 된다고 보기 어렵기 때문이다.

개정 노동조합법은 근로조건에 대한 실질적 지배·결정 가능성을 근거로 사용자 개념을 확대하였을 뿐, 창구단일화의 적용단위인 '하나의 사업 또는 사업장'의 범위를 확대한 것은 아니다. 따라서 원청의 사용자성이 인정된다는 이유만으로 전체 하청노동자를 하나의 교섭단위로 묶거나, 법률상 근거 없이 행정부의 해석이나 시행령 등을 통해 창구단일화 절차를 강제하는 것은 법률의 문언과 위임 범위를 벗어난다고 보는 것이 타당하다.

교섭창구단일화는 하나의 사업 또는 사업장에 복수노조가 존재할 때 중복교섭 및 대표권 충돌을 효율적으로 조정하고 근로조건을 통일적으로 형성하기 위한 제도이다.[3] 반면 원청교섭은 근로계약의 당사자가 아닌 원청이 자신이 실질적, 구체적으로 지배, 결정할 수 있는 특정 근로조건에 한하여 사용자 지위를 가지는 구조하에서 진행되게 된다. 이처럼 원청이 각 하청노동자 집단의 근로조건을 지배·결정하는 범위와 정도가 서로 다를 수 있다는 점에서, 근로조건의 통일적 형성이라는 창구단일화제도의 정당화 근거 역시 원청교섭에서는 그대로 성립하기 어렵다.

원청이 여러 하청노동자집단의 근로조건을 지배,결정한다는 사정과 하나의 교섭대표를 선출하여 모든 집단 전체의 이해관계를 대변해야 한다는 판단은 구별되어야 하는 문제이다. 원청의 사용자성이 인정되는 근로자집단별로 근로조건의 범위가 다르다면 노동조합 간 대표권 경합의 문제가 실제로는 발생하지 않을 수도 있다. 동일한 근로자집단이 원청과 하청업체를 상대로 각각 교섭해야 할 수도 있으므로 사용자성, 교섭단위, 교섭대표권의 범위는 언제나 일치하지도 않는다. 물론 원청교섭에서도 실제로 경합하는 대표권을 조정할 필요성이 있을 수는 있다. 그러나 그 필요만으로 모든 하청노동조합에 교섭창구단일화를 일률적으로 강제할 근거가 되는 것은 아니다.

이처럼 창구단일화제도의 입법 연혁과 목적·기능, '하나의 사업 또는 사업장'이라는 법률문언, 개정 노동조합법의 내용과 취지, 원청의 부분적·중첩적 사용자성 등을 종합적으로 고려

3) 헌법재판소는 '복수의 노동조합이 각각 독자적인 교섭권을 행사할 수 있도록 할 경우 발생할 수 있는 노동조합과 노동조합 상호 간의 반목 및 노동조합과 사용자 사이의 갈등, 동일한 사항에 대해 같은 내용의 교섭이 반복되는 데서 비롯되는 교섭 효율성 저하와 교섭비용의 증가, 복수의 단체협약이 체결되는 경우 발생할 수 있는 노무관리상의 어려움, 동일하거나 유사한 내용의 근로를 제공함에도 불구하고 노동조합 소속에 따라 상이한 근로조건의 적용을 받는 데서 발생하는 불합리성 등의 문제를 효과적으로 해결하는데 교섭창구 단일화 제도의 취지가 있다'고 보았다(헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2011헌마338 결정).

할 때, 원청과 하청노동자집단 사이의 교섭에는 현행 창구단일화제도를 원칙적으로 적용할 수 없다고 보는 것이 타당하다. 나아가 그 적용이 원청과 하청노동조합 사이의 실질적·실효적 교섭을 보장하는 데 기여하는지에 대해서도 근본적인 재검토가 필요하다.

이하에서는 지난 7개월간의 원청교섭 추진 과정에서 확인된 교섭창구단일화 절차의 적용으로 인한 병목과 그 누적적 영향을 살펴봄으로써, 이러한 구조적 부정합이 실제 단체교섭권 행사에 어떠한 제약으로 나타나는지 검토한다. 아울러 현행 실무가 창구단일화 제도의 적용을 전제로 운영되는 현실을 고려하여, 적용 배제론과 함께 원청교섭의 특수성을 고려한 입법적 명확화의 필요성도 검토한다.

나. 교섭요구 사실공고에 의존하는 절차적 진입장벽

교섭창구단일화 절차는 사용자의 교섭요구 사실공고를 출발점으로 한다. 그러나 원청이 사용자 지위를 부인하며 공고하지 않으면 절차가 더 이상 진행되지 않고, 이를 문제 삼으려면 노동조합은 노동위원회에 공고시정을 신청하여야 한다.

올해 원청교섭을 요구한 노동조합의 상당수가 사용자의 공고의무 위반 상황에 처하였고, 그 중 상당한 비율이 이 단계에서 더 이상 창구단일화 등 단체교섭 관련 절차 진행을 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 금속노조 교섭현황을 보더라도 총 25개의 원청 사업장 가운데 무려 13개 사업장이 사용자의 교섭요구 사실 미공고 이후 더 이상의 절차가 진행되지 않고 있는 상태로 확인된다. 즉 사용자의 미공고라는 사실행위(의무위반) 자체가 실제로 원청교섭의 강력한 진입장벽으로 작동하고 있다.

노동조합이 노동위원회에 미공고 시정신청을 하는 방안 역시 상당한 부담을 수반한다. 이 경우는 원청의 실질적인 지배·결정권에 관한 판단이 교섭절차의 선결문제가 된다. 교섭을 열기 위한 공고가 오히려 교섭 진입의 법적 문턱이 되는 것이다. 증거자료의 확보 등 법률분쟁을 준비하여야 한다는 사정 역시 상당한 진입장벽이다.

더욱이, 노동위원회가 공고 시정을 인용하더라도 원청이 이를 이행하지 않으면 창구단일화 절차는 여전히 개시되지 않는다. 원청이 공고의무를 이행하지 않으면 노동조합은 다시 불이행에 대응해야 하지만, 현행 제도에는 시정결정에 따른 공고의무의 이행을 확보할 실효적인 수단이 마련되어 있지 않다. 부당노동행위 구제나 사법적 절차를 활용할 수는 있지만 이는 별도의 법적 요건과 시간이 필요한 구제수단이다.

금속노조 사례에서도 이러한 한계가 확인된다. 교섭요구 사실 미공고 시정신청이 인용된 5개 사업장 가운데 결정 이후 공고와 확정공고를 완료한 곳은 2곳(40.0%)에 그쳤으며, 나머지 3곳(60.0%)에서는 시정결정 이후에도 미공고 상태가 지속되었다. 이는 노동위원회의 시정결정만으로 공고의무의 이행과 후속 교섭절차의 진행이 보장되지 않는다는 점을 보여준다.

결국 원청의 공고의무 불이행은 단순한 절차 지연을 넘어 실질적인 원청교섭의 개시를 가로막는 핵심적인 장애로 작용한다. 가장 근본적인 문제는 교섭창구단일화 절차의 출발점인 교섭요구 사실공고가 원청의 자발적인 의무 이행에 의존하고, 그 불이행을 해소할 실효적인 절차적 수단이 부족하다는 데 있다. 따라서 원청이 공고의무를 이행하지 않더라도 교섭창구단일화 절차가 진행될 수 있도록 제도적 보완이 필요하다.

나아가 공고 이후에도 교섭에 장애는 계속된다. 창구단일화 절차의 다음 단계가 다시 법적 다툼이 되면서, 교섭대표 결정 과정 전체가 계속 지연되는 구조이다.

> 한화오션에서는 교섭요구사실 공고 당시에는 금속노조의 교섭요구사실을 공고하였으나, 이후 후속 단계인 '교섭요구노동조합 확정공고'에서 금속노조 소속 조합원 가운데 웰리브지회 소속 조합원 수를 제외하고 공고하여 이에 대한 시정신청이 지방노동위원회와 중앙노동위원회 재심을 거쳤으며, 현재는 중앙노동위원회가 웰리브지회 소속 조합원들에 대하여 한화오션을 계약외사용자로 본 판정에 대해 원청 한화오션이 행정소송을 제기하여 진행중에 있다. 참고로 이 사건에서도 사용자가 행정소송 제기와 함께 노동위원회 판정에 대하여 집행정지를 신청했으나, 기각되었다.

다. 공고시정 · 단위분리 · 불복절차의 중첩과 교섭 지연

원청교섭에서는 공고시정, 교섭단위 분리, 대표 확정 및 불복절차가 맞물리게 되면 단체교섭 개시는 장기간 지연될 수 있다. 각 단계에서 유리한 결정을 얻더라도 다음 절차에 관한 별도의 분쟁 역시 이어질 수 있다. 적법한 불복권을 보장하는 문제와 별개로 그러한 절차적 각 분쟁의 누적은 교섭권 행사의 지연으로 누적되는 구조에 있다. 개별 사건의 처리기간이 짧더라도 그 누적은 단체교섭의 개시를 수개월 이상 길게는 수년까지 지연시킬 수 있다.

실제로 금속노조가 교섭창구단일화와 관련하여 노동위원회 사건을 진행한 7개 사업장 가운데, 결정 이후 창구단일화 절차를 완료한 곳은 3곳(42.9%)에 그쳤다. 동희오토의 경우 지난 7개월 동안 교섭단위 분리와 교섭요구 사실 미공고 시정에 관한 지방노동위원회 및 중앙노동위원회 사건, 교섭단위 분리결정에 대한 행정소송과 집행정지 신청 등이 잇따라 진행되었다. 그럼에

도 현재까지 교섭창구단일화 절차조차 개시되지 못하였고, 향후 개시 시점도 불투명한 상황이다.

물론 이러한 사례만으로 노동위원회 사건이나 적법한 불복절차 자체가 교섭 지연의 원인이라고 단정할 수는 없을 것이다. 그러나 문제는 개별 사건에서 노동조합에 유리한 결정이 내려지더라도 그 결정의 이행이 보장되지 않고, 후속 공고와 교섭대표 확정 등 창구단일화 절차의 각 단계에서 새로운 분쟁이 발생할 수 있다는 점이다. 그 결과 노동조합은 여러 차례의 법적 판단을 거치고도 실제 단체교섭에 진입하지 못할 수 있게 된다. **이는 사용자성 판단과 교섭단위 획정 등 복합적인 법적 쟁점을 수반하는 원청교섭의 특성에 비추어, 현행 교섭창구단일화 제도가 실효적인 원청교섭을 뒷받침하는 절차로 기능하는 데 구조적 한계가 있음을 보여준다.**

한편, 시행령 제14조의11 제7항은 교섭단위 분리·통합 신청이 있는 경우 결정 전까지 창구단일화 절차를 정지하도록 정하고 있다. 물론 이것은 기존 교섭요구나 적법하게 접수된 공고시정 신청의 효력이 소멸한다는 뜻은 아니다. 그럼에도 분리신청을 이유로 기존 시정신청이 취하되고 이후 다시 재접수하도록 하는 실무는 불필요한 쟁송의 반복을 낳을 수 있다.

> DL이앤씨 사건에서는 2026년 3월 원청교섭 요구 이후 다른 노동조합의 분리신청과 취하가 이어졌고, 이를 원인으로 플랜트건설노조의 미공고 시정신청도 취하와 재신청을 반복하였다. 이후 분리 사건 심리와 재심이 이어지면서 미공고 사건 자체의 진행이 지연되었고 그 과정에서 원청의 공사기간도 종료되었다.

이처럼 공기가 정해진 건설이나 플랜트 등의 현장에서는 이처럼 창구단일화의 복잡한 절차를 거치는 동안 교섭의 실제 기회 자체가 사라질 수도 있다.

문제는 불복절차 자체가 아니라, 여러 유형의 절차와 사건이 경합하면서 연속적으로 진행될 때 기존 교섭요구를 보전하고 후속 절차를 신속히 재개할 장치가 없다는 점이다.

나아가 창구단일화 절차의 완료도 곧바로 실질적인 교섭을 보장하지는 않는다. 금속노조 사례에서 창구단일화 절차를 완료한 사업장은 8곳(32.0%)이었지만, 실제 교섭을 진행 중인 사업장은 전체 25곳 중 4곳에 불과했다. HD현대중공업과 HD현대삼호에서는 교섭의제와 교섭원칙에 관한 이견으로 현재까지도 실질적인 교섭이 진행되지 않고 있고, 포스코에서는 교섭 도중 단위분리결정에 대한 집행정지로 교섭이 중단되었다. (공고와 교섭대표 확정에 이르는 절차적 진전과 단체교섭의 실질적 진행을 구분하여 평가해야 하는 이유이다.)

라. 교섭기회의 소멸과 대표체계의 불안정

절차적 지연은 사업기간이 정해진 현장에서 특히 치명적이다. 건설·플랜트 공사가 종료되거나 근로자들이 다른 현장으로 이동하면 당시의 근로조건을 교섭할 실익을 회복하기 어렵다. 따라서 이러한 사업에서 시간의 경과는 단순한 교섭 일정의 지연이 아니라 교섭기회 자체의 상실로 보아야 한다.

노사간의 장기간 분쟁은 교섭대표 체계도 불안정하게 만든다. 시행령 제14조의10 제3항에 따르면 교섭대표노동조합이 결정된 날부터 1년 동안 단체협약을 체결하지 못한 경우 어느 노동조합이든 새로 교섭을 요구할 수 있고, 실제로 새로운 요구가 제기되면 창구단일화 관련 규정이 다시 적용된다. 이 조항은 교섭대표의 장기적인 독점을 방지하기 위한 것이지만, 원청교섭에서는 교섭대표가 결정된 이후에도 교섭의제, 교섭원칙, 교섭위원 처우문제 등을 둘러싼 분쟁으로 실질교섭에 이르기 전에 다시 교섭대표권 경쟁이 시작될 가능성이 커진다.

> HD현대중공업과 HD현대삼호중공업에서는 교섭요구 사실공고 등 창구단일화 절차가 완료되었음에도, 노동조합 조합원의 소속 업체 및 업체별 조합원 수 공개 요구, 교섭원칙과 교섭의제의 범위 등을 둘러싼 다툼으로 수개월째 교섭이 시작되지 못하고 있다. 그 과정에서 HD현대중공업 원청은 고용노동부의 '단체교섭 판단지원위원회'에 각 교섭의제별로 사용자성에 관한 해석을 요청하였고, 현재에도 교섭이 진행되지 못하고 있다. 이러한 과정이 장기화되면 결국 실제 교섭은 시작도 못한 채 교섭창구단일화를 다시 밟아야 할 수도 있다.

따라서 원청교섭에 있어서는 절차가 정지와 재개를 반복하거나, 사실상 교섭을 진행할 수 없었던 기간을 어떻게 처리할 것인지, 기존 교섭요구와 대표 지위를 어느 범위에서 보전할 것인지에 관한 별도의 규율이 특히 더 필요하다.

마. 쟁의조정의 진입 제한과 노동3권 행사의 제약

창구단일화의 장애는 쟁의조정 단계까지 이어진다. 원청이 공고하지 않아 교섭대표관계가 확정되지 않으면 노동조합은 조정신청 과정에서도 신청인의 지위와 절차 완료 여부를 둘러싼 다툼에 직면할 수 있다.

「노동위원회 조정사건 처리 실무가이드(2026.3.)」에 따르면 "원하청 관계 등에서 원청을 상

대로 조정을 신청한 하청노조가 전체 하청노동조합(원) 단위 또는 이 단위에서 분리된 교섭단위 내에서 교섭창구 단일화 절차를 거쳐 교섭대표노동조합으로 결정되지 않은 상태이거나, 원청이 개별교섭에 동의한 노동조합이 아니라고 확인되는 경우” “행정지도”와 “조정미개시”가 될 수 있음을 밝히고 있다.[4)]

결국 원청 사용자의 공고의무 불이행이 있는 경우 하청노동조합이 노동쟁의조정 신청하더라도 조정 미개시나 행정지도 등 노동조합법상 노동관계 당사자 적격이 문제되어 실질적인 쟁의조정을 받지 못하게 되는 것이다.

현대모비스의 사례는 공고 미이행의 영향이 쟁의조정 단계까지 이어질 수 있음을 보여준다. 교섭요구 사실이 공고되지 않은 상태에서 노동조합은 수차례 교섭을 시도하고 2026년 8월 12일 쟁의조정을 신청하였으나, 중앙노동위원회는 교섭창구단일화 절차를 거친 교섭대표노동조합의 지위가 인정되지 않으며, 미공고 시정신청 등 노동위원회 사건 등으로 사용자성을 인정받은 바 없다는 이유로 같은 달 20일 조정미개시 결정을 하였다. 이처럼 원청의 공고 불이행은 교섭대표관계의 미확정과 결합하여 노동조합의 단체행동권 행사에도 장애로 작용할 수 있다.

동희오토 사건에서 금속노조는 교섭단위 분리와 공고시정을 각각 지방·중앙노동위원회에서 다투어 모두 원청의 사용자성을 인정받았지만, 원청의 미공고로 창구단일화 절차를 완료하지 못하였다. 이후 노조는 노동위원회에 쟁의조정을 신청하였으나 노동위원회는 노조의 교섭대표노조 지위 미획득을 이유로 행정지도를 검토하였다. (이후 법원의 집행정지로 조정사건은 취하되었다)

물론 조정미개시나 행정지도가 곧바로 쟁의행위의 위법성을 확정하는 것은 아니다. 그러나 조정절차에 접근하기 어려워진 노동조합은 이후 단체행동권을 행사하는 과정에서 추가적인 법적 위험을 부담할 수밖에 없고, 이러한 불확실성은 쟁의행위 등 실력행사를 위축시키는 요인으로 작용한다. 이처럼 **창구단일화 절차의 문제는 단체교섭의 지연에 그치지 않고 단체행동권 행사까지 제약하는 결과로 이어질 수 있다.**

바. 교섭절차의 개선과 노동3권의 실효적 보장

4) 행정지도는 “하청노조가 원청을 상대로 노동위원회에 “교섭요구 사실 공고 시정신청” 또는 “교섭단위 분리결정 신청” 또는 “부당노동행위 구제신청” 등을 제기하여 원청의 후단 사용자성이 인정(일부인정 포함)되어 ‘하청노조의 교섭요구 사실을 공고하고 교섭에 응할 의무가 있다.’는 등의 노동위원회 결정 또는 판정이 있음에도 이를 원청이 불복하고 이행하지 않아 하청노조가 조정을 신청한 경우로서, 신청인 하청노조가 조정기간 내 교섭대표노동조합으로 결정되지 않은 경우”를 대상으로 하며, 조정미개시는 “원청의 사용자성이 노동위원회 결정 또는 판정절차를 통해 일부라도 인정되지 아니한 경우”를 대상으로 한다.

원청교섭의 절차적 병목을 해소하려면 창구단일화와 관련한 개별 절차 사건의 처리기간을 단축하는 데 그쳐서는 안 된다. 교섭창구단일화 제도상의 각 절차가 실제 발생하는 대표권 충돌을 조정하는 범위 내에서만 작동하도록 원청교섭의 특수성에 맞는 적용구조를 재검토해야 한다. 동일한 원청을 상대한다는 이유만으로 일률적인 교섭대표노조를 요구하기보다 근로자집단과 교섭의제 사이에 대표권 경합이 존재하는지, 자율적인 교섭으로 해결할 수 있는지를 먼저 살펴야 한다. 이를 위해 노동조합법 제29조의2와 제29조의3에 계약외사용자 교섭에 관한 특칙을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

절차의 실효성을 확보하기 위한 장치도 필요하다. 원청이 공고를 이행하지 않는 경우 노동위원회가 공고를 대행하거나 잠정적으로 교섭참여 절차를 진행할 수 있는 근거를 마련하고, 분리신청에 따른 절차 정지가 기존 교섭요구와 시정신청의 효력을 소멸시키지 않도록 하는 등 절차 사건의 경합시 해결방안을 마련해야 한다. 또한 분리결정을 포함한 각 결정의 효력이 문제되는 경우라도 기존의 교섭요구를 보전하고, 분쟁과 무관한 근로자집단이나 의제에 관한 교섭이 불필요하게 중단되지 않도록 후속 절차를 정비할 필요가 있다. 한시적인 공사현장에는 교섭기회가 소멸하기 전에 판단을 받을 수 있는 신속절차도 요구된다.

쟁의조정 역시 창구단일화의 완료 여부에 구속되지 않도록 운영기준을 정비하여야 한다. 조정신청의 적격은 사용자의 공고의무 위반으로 창구단일화가 진행되지 못한 경우라면 실질적인 사용자성 판단을 포함하여, 실제 노동쟁의의 존재와 교섭요구 경과, 교섭이 이루어지지 못한 사유 등을 종합하여 판단하여야 한다.

나아가 원청과 하청이 근로조건에 관한 결정권한을 나누어 가지는 경우 노동조합에만 교섭대표의 통합을 요구할 것이 아니라, 사용자 측의 교섭책임을 조정하는 방안도 필요하다. 원청이 공통적인 기준을 결정하고 하청업체가 구체적인 집행을 담당한다면 그 권한에 상응하는 당사자가 함께 교섭할 수 있도록 공동교섭이나 보충교섭의 구조를 검토할 수 있을 것이다. 다만 공고대행, 잠정적인 대표 지위의 부여, 공동교섭의 의무화 등 당사자의 법적 지위를 변경하는 제도는 명확한 법률상 근거를 마련하여야 한다.

결국 원청교섭에서 창구단일화 제도의 적절성은 절차의 형식적 완료가 아니라 실질적인 교섭과 노동3권의 행사를 얼마나 안정적으로 보장하는지에 따라 평가되어야 한다. 사용자 지위의 확장이 교섭책임의 이행으로 이어지려면 창구단일화 제도의 적용이 가져온 절차적 장벽을 적극적으로 완화하고 복수 사용자 관계에 적합한 교섭구조를 마련하여야 한다.

6. 결론 : 사용자성의 확대에서 노동3권의 실현으로

개정 노동조합법은 근로계약의 당사자가 아닌 원청에도 근로조건에 대한 실질적·구체적 지배·결정 가능성의 범위에서 사용자 지위를 인정하였다. 그러나 교섭책임의 확대가 실제 단체교섭과 협약 체결로 이어지기까지에는 상당한 간극이 있었다. 이는 개별 사용자의 교섭 태도뿐 아니라 교섭단위와 창구단일화 제도가 복수 사용자 관계에 적절하지 않고 원청교섭에 맞게 교섭절차가 정비되지 못한 데서 비롯된다.

금속노조 사례에서 교섭을 요구한 원청 25곳 중 16곳(64.0%)은 교섭요구 사실이 공고되지 않았고, 미공고 시정신청이 인용된 5곳 중 3곳(60.0%)에서도 공고가 이루어지지 않았다. 또한 창구단일화 절차가 완료된 이후에도 교섭의제·교섭원칙에 관한 이견이나 교섭단위 분리결정의 집행정지로 실제 교섭이 지연·중단되었다. 이러한 경과는 사용자성 인정, 시정결정의 이행, 교섭대표체계의 확정, 실질교섭의 진행이 각각 별도의 과제이며 어느 한 단계의 성과만으로 교섭권의 실현을 평가할 수 없음을 보여준다.

원청교섭의 실효성을 저해하는 문제는 단순히 노동위원회의 사용자성 인정 여부에 있는 것이 아니라, 공고의무의 이행, 교섭대표체계의 확정, 불복절차에서의 교섭 연속성 및 실제 단체교섭의 개시를 연결하는 절차적 보장이 부족하다는 데 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 다음의 개선 방안을 적극적으로 고려해야 한다.

첫째, 노동위원회는 원청의 시설·장비 소유·관리권한과 산업안전보건법상 책임을 근거로 산업안전·작업환경에 관한 교섭책임을 인정하는 성과를 거두었다. 그러나 **생산·공정·물량·인력운영을 통한 사실상 지배력을 포착하는 판단방법은 여전히 발전시킬 필요가 있다. 사용자성 판단은 구조적 통제를 필수요건으로 삼기보다 다양한 지배 경로를 종합적으로 평가해야 하며, 공고시정 단계에서는 그 절차적 특성을 고려하여 교섭의제를 심의하거나 확정하는 심사로 변질되지 않고 교섭을 촉진하는 절차로 기능할 수 있도록 판단의 기준과 범위가 섬세하게 조정되어야 한다.**

이때 판정의 양적 성과와 교섭권의 실현을 혼동해서는 안 될 것이다. 개정법의 성과는 사용자성 인정뿐 아니라 실제 공고, 대표 확정, 본교섭, 협약 체결 및 쟁의조정으로 이어지는 경로를 함께 살펴야 평가할 수 있다.

둘째, **사용자성 판단과 기본 교섭단위 획정, 분리 필요성 판단은 구별되어야 한다. 동일한 원청이나 공통 안전의제를 이유로 전체 하청노동자를 하나의 교섭단위로 묶은 뒤 예외적 분리를 요구하기보다, 교섭의 실효성과 실질적인 이익대표에 적합한 기본 단위를 먼저 검토해야 한다. 법률 제29조의3에 계약외사용자와의 단체교섭의 기본 단위 설정 기준 등을 명확히** 할 필요가 있다.

셋째, 원칙적으로 원청교섭에 교섭창구단일화 제도를 강제하는 것은 타당하지 않다. 절차 진행 실무를 보더라도 원청교섭과 현행 방식의 창구단일화 제도는 조응하지 않는다.

공고시정·단위분리·재심·행정소송·집행정지가 중첩되면 교섭 개시가 장기간 지연될 수 있다. 동희오토에서는 분리와 미공고 시정을 각각 초심·재심까지 거쳤음에도 공고가 이루어지지 않았고, 포스코에서는 교섭 개시 이후 분리결정의 집행정지로 교섭이 중단되었다. DL이앤씨 관련 플랜트 현장은 한시적 사업에서 절차 지연이 교섭기회 자체를 소멸시킬 수 있다는 위험을 보여준다. 공고와 교섭대표결정의 미완료는 쟁의조정의 진입까지 제한하는 등 창구단일화 절차의 적용은 하청노조의 원청을 상대로 한 노동3권 행사를 더욱 위축시킨다.

이미 창구단일화 제도의 적용을 전제로 제도를 운영하고 있어 해석을 통한 변경이 어렵다면, 입법적으로라도 원청교섭에 있어서의 교섭창구단일화 적용 제외 조항의 신설을 진지하게 검토하는 것이 필요하다.

그 밖의 대안으로 노동조합법 제29조의2에는 계약외사용자 교섭에서 실제로 근로자집단별 이익대표권이 충돌하는 범위에 맞추어 단일화 여부를 판단하도록 하는 특칙을, 제29조의3에는 기본 교섭단위의 획정 기준을 마련하는 것도 고려할 수 있다. 관련 법률상 근거를 마련하는 것을 전제로, 시행령 제14조의3에는 미공고 시 대체 공고절차를, 제14조의11에는 정지의 범위와 선행신청의 보전·재개 규칙을, 제14조의10에는 불가피한 교섭 지연기간을 고려할 특칙 등도 함께 검토할 수 있다. 아울러 쟁의조정 규정과 한시적 사업의 긴급절차도 정비하여야 한다.

원청교섭 제도의 성과를 평가하는 방식도 바뀌어야 한다. '사용자성 인정 건수'나 '절차 진행 사업장 수'뿐 아니라 최초 교섭요구에서 공고·대표 확정·본교섭·협약 체결까지 소요된 기간과 각 단계의 중단 사유를 함께 공개해야 한다. 실효성은 판정 수가 아니라 실제 교섭에 도달하는 시간과 협약의 내용으로 검증되어야 한다.

개정법이 실질적인 결정권자를 사용자로 인정하였다면 그에 맞추어 교섭제도도 그 결정권의 분산·중첩 구조를 수용하여야 한다. **원청교섭의 특수성을 고려하여 공고·교섭단위·불복·조정 절차 등 교섭절차를 섬세하게 재설계**하여야만 개정 노동조합법을 통해 하청노동자의 노동3권을 실효적으로 보장할 수 있을 것이다.



토론 1

원청 교섭의 안착과 실효성 확보를 위한 시행 초기의 과제

최정은 중앙대 법학전문대학원 부교수

Ⅰ. 들어가며

김린 교수님의 해석론적 문제의식과 박현희 부원장님의 현실 분석 및 제언에 토론자는 큰 틀에서 공감한다. 김린 교수님은 개정 노동조합법 제2조 제2호 후단의 실질적 지배력 판단 기준과 ‘그 범위에 있어서는’ 이라는 문언의 해석을 사건 유형과 연결하여 정치하게 검토하셨다. 박현희 부원장님은 금속노조가 교섭을 요구한 25개 원청의 경과를 토대로 “판정은 쌓였으나 교섭은 열리지 않는다” 는 현실을 구체적으로 보여주셨다.

두 발제는 접근방식이 다르지만, 개정 노동조합법이 원청 교섭의 실효성을 실제로 뒷받침하려면 무엇이 필요한가라는 같은 고민에서 출발한다. 토론자 역시 발제문을 읽으며, 노사 자치의 강화를 통한 근로조건의 향상과 인간다운 생활의 보장이라는 개정법의 목표를 달성하려면 시행 초기에 어떤 노력이 필요한지 다시 생각해 보게 되었다. 이하에서는 교섭창구단일화와 교섭단위 분리의 문제, 그리고 산업안전 외 근로조건에 관한 사용자성 판단의 문제에 관하여 토론자의 생각을 덧붙이고 몇 가지를 여쭙고자 한다.

Ⅱ. 교섭창구단일화와 교섭단위 분리 — 증폭된 모순

1. 창구단일화 제도의 존치

두 발제자는 공통적으로 교섭창구단일화 제도를 원청 교섭에 적용하면서 생긴 교섭 및 노동위원회 분쟁 실무상의 문제점을 짚었다. 토론자는 이에 적극 공감한다. 토론자는 창구단일화 제도가 그 자체로 위헌적 성격을 지니며 현행 노사관계의 최대 모순이라고 생각한다. 그럼에도이 제도는 상당 기간 시행되면서 실무에 정착되다시피 했고, 이번 노동조합법 개정 국면에서도 폐지 요구가 강하게 제기되지는 않았던 것으로 기억한다.

토론자를 포함한 많은 논자가 개정 국면에서 우려했듯이, 창구단일화 제도가 원청 교섭의 큰 걸림돌이 될 것은 명약관화했다. 지금 우리는 그 불이 타들어 가는 것을 함께 지켜보고 있다. 새로운 문제가 생긴 것이라기보다, 기존 제도가 갖고 있던 모순이 원청 교섭이라는 새로운 환경에서 증폭되어 터져 나오고 있는 것이다.

2. 집행정지 결정이 던지는 물음

집행정지가 인용된 동희오토와 포스코 사건은 모두 교섭단위 분리신청 사건이다. 토론자는 법원이 다음과 같은 의문을 가지고 있을 것이라고 본다. 입법자는 기존의 창구단일화 제도를 폐지하지 않고 사용자 정의조항(제2조 제2호)만 개정하였다. 그렇다면 근로계약의 직접 당사자와의 교섭에서 요구되는 창구단일화와 교섭단위 분리의 극히 예외적 허용이라는 제한을, 계약외 당사자와의 교섭에서는 완화하는 것이 법체계와 제도상 정합적인가 하는 의문이다.

애초에 고용노동부와 노동위원회가 지침을 통해 원청 교섭의 단위에 관하여 전체하청기준설을채택한 것이 대혼란의 발단이 된 것은 사실이다. 만약 (창구단일화 절차 적용을 전제로) 원청기준설이나 개별하청기준설을 채택하였다면 노사 어느 한쪽의 극심한 반발은 있었을지언정,지금과 같이 이도 저도 아닌 상황, 결국 법원이 결정을 내리도록 하는 상황은 초래되지 않았을 수도 있다.

그러나 이러한 선택을 이른바 '절충설'로 이해하고, 운용의 묘를 통해 갈등을 최소화하려는선의의 발로라고 선해한다면, 그간 노동위원회 실무가 보여준 교섭단위 분리에 관한 입장에는 큰 문제가 없어 보인다. 박현희 부원장님은 분리가 보다 폭넓게 인정되어야 한다고 주장하시지만, 초기 분리 판정서 25개 가운데 11개에서 전부 또는 일부 분리가 인정되었다는 점을 보면, 노동위원회는 현행 제도의 틀 안에서 가능한 한도까지 판단 재량을 발휘하여 분리를 통한 자율교섭이 가능하도록 지원해 왔다고 평가할 수 있을 것이다.

3. 노동조합은 어떤 입장을 취해야 하는가

그렇다면 현 국면에서 교섭단위 분리에 관한 노동조합 측의 입장은 무엇이 되어야 할까. 토론자는 자율교섭이 바람직하다는 점에 여전히 찬동한다. 다만 교섭단위 분리와 자율교섭을 관철하려다가, 지금 가능한 원청교섭(주로 산업안전에 관한 것이기는 하지만)마저 시도해 보지 못하는 사태가 초래되지는 않을지 우려된다. 포스코 사건에서 상견례까지 마친 교섭이 집행정지 이후 중단된 것은 그 위험을 보여준다.

이미 집행정지 결정으로 표면화된 이 문제를 풀어가는 방법으로, 관련 소송(집행정지신청 사건이든 본안 사건이든)에서 헌법소원을 제기하거나 재판소원을 시도하는 것을 생각해 볼 수는 있다. 그러나 그 결과의 전망이 밝다고 보기 어렵고, 바람직하지도 않다. 결국 입법을 통한 해결이 가장 적절하겠지만, 이 역시 요원해 보인다.

따라서 당분간은 창구단일화 제도가 갖는 기존의 모순과 갈등이 심화될 수밖에 없다고 하더라도, 원청교섭이 자리를 잡을 때까지 연대와 관용의 정신을 바탕으로 견뎌내야 할 수밖에 없지 않을까. 이와 관련하여 박현희 부원장님께 여쭙고 싶다. 집행정지 이후 금속노조는 분리결정에 관한 본안 다툼과, 전체 하청 단위에서의 창구단일화 절차 참여를 어떻게 병행하고자 하는지.

Ⅲ. 산업안전 외 근로조건에 관한 사용자성 판단

1. 1라운드의 평가

창구단일화와 교섭단위 분리라는 난제를 별론으로 하면, 남는 문제는 산업안전 외의 근로조건에 관한 사용자성 해석론이다. 교섭요구 사실의 공고에 대한 시정신청 판정례들에서 노동위원회는 해당 분쟁의 절차적 성격을 고려하여, 교섭요구 의제 중 하나라도 원청의 사용자성이 인정되면 교섭을 개시하여야 한다는 것을 전제로 대개 산업안전에 관련된 근로조건에서 원청의 사용자성을 인정하였다. 박현희 부원장님의 분석에 따르면 사용자성이 인정된 83건 가운데 62건(74.7%)이 산업안전・작업환경 의제였고, 임금・상여금에 관한 사용자성이 인정된 예는 1건에 그쳤다.

교섭의 입구를 여는 1라운드에서 노동위원회는 그 역할을 충실히 수행하였다고 평가할 만하다. 다만 사용자성이 인정된 영역이 산업안전에 집중되면서, 판단되지 않은 의제는 현장에서 사용자에 의하여 '사용자성 없음'으로 번역될 여지가 생겼다. 사용자 측이 '노동위원회가 인정한 의제에 대해서만 교섭하면 된다'고 해석하는 현장의 사례는 이미 박현희 부원장님이 소개한 바와 같다. 이는 앞으로 닥칠 단체교섭 거부 부당노동행위 구제신청 사건으로 현실화될 개연성이 높다.

2. 2라운드의 쟁점 — 심사강도의 이원화와 판단 기준

2라운드에서는 교섭요구 의제에 관련된 근로조건들이 원청의 사용자성을 인정할 만한 것인지를 본격적으로 따지게 될 것이다. 이와 관련하여 두 발제문이 제시한 심사 강도의 이원화 내지 완화는 생각해 볼 만한 중요한 쟁점이다. 김린 교수님은 '그 범위에 있어서는'의 심사 강도가 사건 유형에 따라 달라져야 하고, 지배력의 범위는 교섭요구사항의 문언이 아니라 '근로조건 영역'을 단위로 판단하여야 한다고 보셨다. 박현희 부원장님은 절차사건에서는 개별 요구

안의 당부가 아니라 원청의 ‘지위’에 심사를 집중하여야 한다고 보셨다.

다만 이러한 해석론을 채택할 근거가 무엇인지, 실제로 적용할 수 있는 구체적이고 세부적인 기준은 무엇인지에 대한 고민이 함께 이루어져야 한다. 동일한 조문의 동일한 문언을 절차 유형에 따라 달리 읽는 것이 법해석론상 어떻게 정당화되는지, ‘근로조건 영역’의 경계는 누가 어떤 기준으로 긋는지(예컨대 복지포인트나 명절상여금은 임금 영역인가 복리후생 영역인가)가 문제 된다. 특히 부당노동행위는 형사처벌의 대상이어서, 형사절차에서는 죄형법정주의에 따른 엄격한 심사가 이루어질 가능성이 크다. 이에 김린 교수님께, 근로조건 영역 단위의 판단이 단체교섭 거부 부당노동행위 사건에서도 유지될 수 있다고 보시는지, 영역을 획정하는 구체적 기준에 관한 구상이 있으신지 여쭙고 싶다.

3. ‘종합적 고려’로의 선회가 갖는 위험

한편, 박현희 부원장님은 고용노동부 해석지침의 ‘구조적 통제’를 필수 요건으로 삼지 말고, 다양한 지배 경로를 ‘종합적으로 고려’하는 방향으로 판단 기준을 선회하여야 한다고 주장하셨다. 하청의 재량이 사실상 소멸할 정도의 통제를 요구해서는 부분적·중첩적 사용자 관계를 포착하기 어렵다는 문제의식에는 동의한다.

그러나 종합적 고려는 뚜렷한 기준이 없어 자칫 판단자의 자의로 흐를 위험이 있다. 그 위험은 양방향으로 작동한다. 동일한 사실관계에서도 판단자에 따라 인정과 부정이 갈릴 수 있고, 기준이 흐릴수록 원청은 다투어 볼 유인을 갖게 되어 분쟁의 사법화가 오히려 가속될 수 있다. 토론자는 ‘구조적 통제’라는 틀을 폐기하기보다, 그 내용을 구체화하는 방안이 더 현실적이라고 본다. 예컨대 도급단가와 공사비의 구조를 통하여 수급인이 지급할 수 있는 임금 총액의 상한이 사실상 정해지는 경우를 구조적 통제의 한 유형으로 명시한다면, 박현희 부원장님이 소개한 현대자동차 성과금(상생협력금) 사례와 같은 구조도 기준의 예측가능성을 해치지 않으면서 포착할 수 있을 것이다.

4. 노동위원회의 판정 방식

토론자는 개정법 시행 초기의 판정례를 분석하면서, 노동위원회가 이제는 교섭요구 사실의 공고에 대한 시정신청 사건 등 초기 절차상 분쟁을 포함하여, 계약외사용자의 사용자성이 인정될 수 있는 근로조건 영역에서는 가능한 한 그 판단을 생략하지 말아야 한다는 의견을 피력한

바 있다.[1] 노동조합이 특정하여 교섭을 요구한 의제에 관하여 노동위원회가 침묵하면, 그 침묵은 교섭 현장에서 ‘교섭의무 없음’으로 번역된다. 판단의 유보는 중립이 아니라 사실상의 부정으로 기능하는 것이다. 사용자성을 인정할 수 있는 경우라면 적극적으로 판단하고, 인정할 수 없다면 부정의 판단을 명시하는 것이 오히려 교섭범위에 관한 노사 당사자의 예측가능성을 높인다.

이는 의제를 낱낱이 분해하여 심사하자는 것이 아니다. 울산지방노동위원회의 현대자동차 사건처럼 요구안의 조항마다 사용자성을 가르는 방식은 토론자도 경계한다. 토론자가 제안하는 것은 근로조건 영역 단위에서 판단이 가능한 부분까지는 판단하자는 것이다. 이 점에서 토론자의 입장은 김린 교수님의 ‘근로조건 영역’ 단위론과 접점을 갖는다고 생각한다.

Ⅳ. 맺으며 — 노사 자치로 풀어가는 원청교섭

원청 교섭에서 핵심 근로조건은 임금과 근로시간이겠지만, 복리후생, 고용 보장, 노동조합 활동 역시 중요하게 다루어지는 의제다. 이들 의제에 대한 근로자(조합원)들의 관심도와 이해관계가 어떻게 분포하는지는 산업(기업)의 규모, 노사관계의 역사, 원하청의 상대적 지위와 역할 등에 따라 다를 수 있다. 모든 현장에 단일한 교섭 모델을 적용할 수는 없으며, 의제의 우선순위를 현장의 사정에 맞게 설정하는 것 자체가 교섭의 중요한 출발점이 될 것이다.

한편 교섭요구 사실 공고 시정신청을 인용한 노동위원회의 결정 이후 실제 교섭이 원만히 진행되고 있는 사례도 있다. 박현희 부원장님의 발제문에서도 한국타이어에서 교섭원칙 합의와 상견례를 거쳐 교섭이 이어지고 있고, 현대제철의 자회사 단위에서는 산업안전보건에 관한 원청교섭 합의가 이루어졌다는 점이 확인된다. 이러한 모범 사례를 적극 발굴하여 소개한다면, 노사 양측은 물론 법원과 정부, 일반 국민에게도 원청교섭에 대한 인식 전환과 계도 효과가 있을 것이다. 두 발제자께서 알고 계신 사례 가운데 교섭이 원만하게 진행되는 곳이 있다면, 그 요인이 무엇이라고 보시는지 소개해 주시기를 부탁드린다.

개정 노동조합법의 취지는 원청 간의 갈등을 제도권의 교섭 테이블로 끌어올려 평화적이고 자율적으로 해결하도록 하는 데 있다. 그렇다면 가급적 노동위원회와 법원으로 분쟁을 가져가

1) 최정은, “개정 노동조합법 제2조 제2호 후문의 사용자성 판정 사례 분석”, 『노동법연구』 제61호, 서울대학교 노동법연구회, 2026. 9, 323-381면 참조. 해당 글에서 토론자는 개정법 시행 후 약 5개월간의 판정례 71건을 분석하여, 임금·고용안정·복리후생 의제에 관하여는 명시적 부정보다 판단의 유보가 지배적이었고, 이러한 유보가 교섭 현장에서 사실상의 부정으로 기능한다는 점을 지적하였다.

지 않고, 협상 기술을 발휘하여 노사 자치의 선에서 평화적으로 해결해 나가려는 노력이 그 어느 때보다 필요하다. 제도의 모순이 해소되기까지는 시간이 걸리겠지만, 그 사이에 현장에서 쌓이는 교섭의 경험이야말로 개정법이 예정한 단체교섭 질서를 정착시키는 가장 확실한 힘이 될 것이다. 좋은 발제를 해 주신 두 분께 감사드린다.



토론 2

원청교섭의 실효성을 높이기 위한 방안

김상은 변호사 · 민변 노동위원장

1. 실질적 지배력 판단 기준 관련

김린 교수님은 고용노동부의 ‘개정 노동조합법 해석지침’과 ‘대법원 2026. 5. 21. 선고 2018다296229 전원합의체판결의 반대의견’을 비교분석한 후 실질적 지배력 판단에 있어서 ‘원청이 어떠한 권한을 가지는지를 확인하는 요소’를 중심으로 접근할 경우 해당 교섭요구사항과 관련하여 원청의 통제·개입의 증거가 확인되지 않으면 원청은 사용자가 아니라는 결론에 이르게 될 가능성이 높고, 해석지침의 경우 그 예시만으로는 원청의 권한을 적극적으로 확인하는 것이 쉽지 않다고 지적합니다. 이는 발제자가 지적하듯이 원청의 결정 권한과 관련된 자료는 원청에 집중되어 있는 경우가 많고, 하청 노동조합이 원청의 내부 의사결정 구조나 생산계획, 비용 산정 방식, 인력 운용 자료 등을 확보하는 데에는 현실적인 어려움이 있어, 이러한 상황에서 노동조합이 원청의 구체적인 통제나 개입을 충분히 입증하지 못할 수 있기 때문입니다. 그러나 이러한 이유로 사용자성을 부정한다면, 개정법의 취지가 훼손될 수 있습니다.

이러한 원청의 실질적 지배력에 대한 입증의 곤란함을 타개하기 위해 발제자는 ‘원청-하청-노동조합이라는 삼체문제’에서 ‘원청의 권한 있음’의 이면인 ‘하청의 권한 없음’을 먼저 확인 후, ‘하청에게 권한이 없다면 원청이 해결하는 것은 가능한지’를 질문하는 방식의 접근을 제시하였습니다. 이는 하청업체가 해당 근로조건을 결정할 권한이 없거나, 원청의 결정에 구속되어 실질적인 변경이 불가능하다면, 원청의 해당 근로조건에 대한 실질적 지배력을 인정하는 방식으로 이해됩니다. 원청의 결정 권한과 관련된 자료의 구조적 편재라는 상황에서 원청의 실질적 지배력을 입증하기 위한 접근방식으로 필요성과 논리적 정합성도 갖추고 있어 향후 노동위원회 및 법원의 실무에서 채택될 수 있는 방법론이라 생각됩니다.

2. “그 범위에 있어서는”의 해석 관련

김린 교수님은 개정 노조법 제2조 제2호 후문(…실질적이고 구체적으로 지배 결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 본다)과 관련하여 이 문구의 해석은 해당 사건이 어떤 맥락에서 문제되고 있는지에 따라 그 심사의 강도가 달려져야한다고 주장합니다.

박현희 부원장님은 ‘공고시정 등의 절차에서 이루어지는 사용자성 판단과 실제 단체교섭에서 다루어질 교섭의제 및 교섭의무를 확정하는 것은 구별되어야 하’며, ‘개별 교섭요구안의 당부보다 원청이 하청노동자의 근로조건을 부분적으로 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는지에 초점을 맞추어야 하’며, ‘이 과정에서 노조의 개별요구안마다 사용자성을 지나치게 세분하거나 향후 교섭에서 구체화될 사항까지 미리 확정하면, 공고시정 등의 절차

는 교섭절차의 진입을 위한 심사가 교섭 범위를 제한하는 심사로 변질될 수 있’ 기에 ‘노동위원회는 절차사건의 목적에 맞게 사용자 지위를 판단하되, 구체적인 교섭의제와 교섭의무의 내용을 노사 당사자가 교섭을 통하여 형성할 수 있도록 심사의 범위와 강도를 적절히 설정하여야 한다’ 고 주장합니다.

두 발제자는 ‘이 문구를 사안의 유형을 불문하고 일률적·기계적으로 적용하면, 개정법이 추구하는 교섭활성화와 대화촉진이라는 목적이 형해화될 우려가 있다’ 고 보는 점에서 일치한다고 볼 수 있습니다.

김린 교수님의 사건 유형별 구분에 따라 심사의 강도를 분류해 보면 다음과 같습니다.

① **교섭의 입구에서의 절차**(교섭요구사실 미공고 시정신청 등 교섭대표노동조합 확정 과정)에서는 교섭 촉진이라는 개정법의 취지를 반영하여 지배력이 인정되는 교섭사항이 하나라도 있으면 해당 사항에 대한 사용자성을 긍정하는 완화된 심사가 타당하다. 이러한 유형에서는 모든 교섭사항이 아니라 판단이 용이한 교섭사항을 골라 심리할 수 있다는 점에서 심사가 완화된다.[1)]

② **교섭촉진을 위한 절차**(교섭이 개시된 경우 하청 노조가 제안한 교섭요구사항 중 원청이 자신의 지배력을 인정하지 않는 사항에 대해서는 교섭을 거부할 경우 하청 노조가 원청의 교섭거부에 대하여 부당노동행위 구제신청을 제기하는 경우)에서는 교섭요구사항의 ‘문언’은 그 근로조건 영역 안에서 노사가 대화를 시작하기 위한 소재일뿐이므로, 실질적 지배력의 존부는 노동조합이 제시한 교섭요구사항의 문언 그 자체가 아니라 그 교섭사항이 속한 근로조건 영역(임금, 근로시간과 휴식, 안전과 보건 등)을 단위로 하여 폭넓게 판단하여야 한다.

③ **교섭거부에 대한 제재를 위한 절차**(하청노조가 교섭거부에 대하여 노동부 지방관서에 부당노동행위로 형사고소하는 경우)에는 죄형법정주의의 요구상 해당 근로조건 영역에 대한 원청의 실질적 지배력이 인정되는 범위에 대한 엄격한 심사가 이루어질 가능성이 많다.

발제자들의 입장은 해당사건이 제기되는 단계(및 심사의 대상)을 고려하여 각 심사의 범위와 강도를 조절하는 것으로 이는 개정법이 추구하는 교섭활성화와 대화 촉진이라는 목적에 부합하는 것으로 찬동합니다. 특히 교섭촉진을 위한 절차에서 원청이 자신의 지배력을 인정하지 않는 구체적인 사항에 대해서는 교섭을 거부하여(예를 들어 하청노조의 임금교섭을 인정하면서도 성과금 신설 또는 성과금 인상 관련 교섭거부) 하청 노조가 원청의 교섭거부에 대하여 부당노동행위 구제신청을 제기하는 경우 실질적 지배력의 유무를 성과금 그 자체가 아니라 그 교섭사항이 속한 근로조건 영역인 임금단위로 하여 폭넓게 인정하는 실익이 있을 것으로 봅니다.

---

1) 김린, 원·하청 단체교섭에서 원청의 사용자성 판단 기준과 방법-대법원 2026. 5. 21. 선고 2018다296229 전원합의체 판결의 반대의견을 중심으로-, 「노동법학」 제99호, 한국노동법학회, 2026. 9. 참조

3. 복수 사용자 관계에서 교섭단위의 획정과 분리 관련

박현희 부원장님은 “창구단일화제도의 입법 연혁과 목적·기능, 하나의 하업 또는 사업장이라는 법률문언, 개정 노동조합법 내용과 취지, 원청의 부분적·중첩적 사용자성 등을 종합적으로 고려할 때 원청과 하청노동자 집단 사이의 교섭에는 현행 창구단일화제도를 원칙적으로 적용할 수 없다고 보는 것이 타당하며, ‘원·하청 상생교섭절차 매뉴얼’이 선택한 ‘전체 하청노동자 단위설’에 대하여 원청의 사용자 지위가 인정되는 범위와 근로조건의 결정구조는 하청업체와 직종에 따라 달라질 수 있고, 그에 따라 교섭의제와 이해관계도 달라지므로 원청이 동일하다는 이유만으로 전체 하청노동자가 동일한 이해관계와 대표 구조를 가진다고 결론 내릴 수가 없다고 비판하면서 실효적인 원청교섭을 위해서는 분리의 필요성에 앞서 원청의 동일성, 근로조건·교섭의제의 연관성, 이해관계의 동일성과 이익대표의 적절성을 종합하여 기본 단위를 검토하고, 그 후 분리·통합의 필요성을 판단하여야 한다”고 주장합니다. 발제자의 “원청교섭에 현행 교섭창구단위화절차를 적용해서는 안 된다, ‘전체 하청단위 노동자 단위설’의 법적 근거가 부족하다, 기본단위 검토가 선행되어야 한다”는 문제의식에 동의합니다.

또한 발제자의 교섭단위 분리를 판단함에 있어 ‘공통의제의 존재는 단일 대표체계의 적정성을 판단하는 하나의 요소가 될 수는 있지만, 전체 하청노동자를 하나의 교섭단위로 묶어 단위분리 필요성을 부정할 충분한 근거가 되지는 않는다’고 비판과 ‘공정대표의무가 존재한다는 이유만으로 교섭단위 분리의 필요성을 부정하는 노동위원회 판정 경향에 대하여 비판’에 대해서도 동의합니다.

4. 시정명령의 실효성을 높이기 위한 방안 관련

박현희 부원장님은 ‘노동위원회가 교섭요구 사실 미공고에 대한 시정신청을 인용하더라도 원청이 이를 이행하지 않으면 창구단일화 절차는 여전히 개시되지 않고, 현행제도는 시정결정에 따른 공고의 이행을 확보할 수단이 마련되어 있지 않다고, 부당노동행위구제나 사법적 절차를 활용할 수 있지만, 이는 별도의 법적 요건과 시간이 필요한 구제수단이라고 보면서 원청이 공고의무를 이행하지 않더라도 교섭창구단일화 절차가 진행될 있도록 제도적 보완(노동위원회의 공고 대행 등)이 필요하다’고 주장합니다.

부당노동행위에 대하여 노동위원회 구제신청과 노동청 고소사건이 동시에 접수된 경우 종전

노동부의 부당노동행위 사건처리 관행은 노동위원회 결정을 기다려 고소사건을 처리하였고, 노동위원회가 부당노동행위구제신청을 인용하는 경우에도 사용자가 재심판정취소소송을 제기하면 그 결과가 나올 때까지 고소사건을 묵혀두는 등 부당노동행위 고소사건처리에 적극성을 보이지 않았습니다.

그런데 원·하청 상생 교섭절차 매뉴얼(2026. 2)에 따르면 '교섭창구단일화 과정에서 노동위원회가 하청노동자의 근로조건 중 어느 하나라도 원청사용자의 사용자성이 인정된다고 판단한 경우, 원청사용자는 교섭 절차 및 교섭당사자로서의 의무를 이행해야' 하고, 이 경우 '원청사용자가 노동위원회의 시정명령을 이행하지 않는 경우 지방고용노동관서는 이행을 지도하고, 이에 불응할 경우 시정신청한 노동조합과의 관계에서 교섭 거부·해태의 부당노동행위로 사법조치' 한다고 밝히고 있습니다.

위 매뉴얼은 특별히 원청 사용자가 지방노동위원회의 시정명령에 대하여 중앙노동위원회에 재심 신청하여 다투거나 법원에 중앙노동위원회 재심판정취소의 소를 제기하여 다투고 있는 경우를 예외로 규정하지 않고 있습니다. 그렇다면 지방노동위원회 시정명령 후 원청 사용자가 노동위원회의 시정명령을 이행하지 않는 경우 지방고용노동관서(지방노동청 또는 지청)는 이행지도 후 불응한 원청 사용자에 대한 노조법상 교섭거부 해태의 부당노동행위로 입건하여 송치하여야 합니다.

개정 노조법의 시행 후 원하청 교섭의 실효성을 높이기 위해서 노동위원회가 사용자성 및 공고의무 여부를 판단한 후 원청 사용자에 시정명령을 한 경우 이에 불응하는 원청 사용자에 대한 고용노동부 지방청(지청)이 이행지도 및 교섭 거부·해태의 부당노동행위로 사법처리했는지 확인이 필요하나, 전무하거나 드물 것으로 보입니다. 고용노동부는 이를 점검하여야 합니다. 적어도 노동위원회가 사용자성을 인정하고 공고의무 불이행에 대한 시정명령을 하였음에도 불응한 원청사용자에 대해서는 노동부가 이를 교섭거부 해태 부당노동행위로 의율하여 사법처리하는 것이 개정 노조법 및 관련 매뉴얼 취지에 부합하는 것입니다.

발제문에 따르면 현대자동차는 노동위원회 결정에도 불구하고 교섭요구 사실 미공고하고 있는바, 고용노동부 울산북부지청은 현대자동차 대표이사를 노동조합법위반(교섭거부·해태의 부당노동행위)으로 입건하여 사법처리해야 할 것입니다. 전국금속노동조합은 수사기관의 수사권 발동을 촉구하기 위해 교섭거부·해태하고 있는 사용자들을 부당노동행위로 고소할 뿐만 아니라, 사용자의 노동조합법 위반 행위를 묵인·방조하고 있는 지방고용노동관서장을 비롯한 노동부 관료들에 대한 형사책임을 추궁해야 할 것입니다.

5. 교섭창구단일화 절차의 폐지

박현희 부원장님은 “개정 노동조합법 시행 후 교섭책임의 확대가 실제 단체교섭과 협약체결로 이어지기까지에는 상당한 간극이 있었다. 이는 개별 사용자의 교섭태도뿐 아니라 교섭단위와 창구단일화 제도가 복수 사용자 관계에 적절하지 않고 원청교섭에 맞게 교섭절차가 정비되지 못한데서 비롯된다” 고 지적하고 관련한 보완책을 제시합니다. 이는 현실적으로 전국금속노동조합이 현장에서 교섭창구단일화 제도가 적용됨을 전제로 교섭실무를 진행하는 상황에서 발생하는 문제에 대한 고민의 결과로 보여집니다.

그런데 원청교섭의 실효성을 저해하는 문제로 지적되는 노동위원회의 사용자성 인정 문제, 사용자의 공고의무 불이행, 교섭대표 체계의 불확정, 불복절차에 따른 교섭지연 문제는 개정법 이후 원청교섭에서 비로소 제기된 문제가 아닙니다. 원청교섭의 실효성을 저해하는 문제가 교섭창구단일화 절차 자체에서 비롯된 것이기에 종전 교섭창구단일화 절차를 유지한 채 원청교섭에 맞게 교섭절차를 정비하는 것만으로는 해결되기를 기대하기 어렵다고 봅니다.

따라서 원청교섭의 실효성을 높이기 위해서는 원칙으로 돌아가 노동조합법상 창구단일화절차 폐지(입법) 운동, 관련 노동조합법 조항에 대한 위헌 소송 및 이를 뒷받침하기 위한 사회적 압력이 필요한 때입니다.



토론 3

원청교섭 활성화를 위한 제도개선 초점과 과제

김상민 금속노조 정책실장

1. 들어가며

“헌법에 보장된 ‘노동3권’은 법률이 없더라도 헌법의 규정만으로 직접적인 법규범으로서 효력을 발휘할 수 있는 구체적인 권리임. 그러나 다면적 노무제공관계가 확산되고 있는 상황에서 실질적으로 근로조건에 대한 지배력을 행사하는 사용자는 형식적인 계약관계의 부존재를 이유로 단체교섭 등의 사용자로서 책임을 회피하고, 근로계약을 체결한 사용자는 근로조건을 개선할 권한과 능력이 없어 근로자들의 노동3권이 사실상 형해화되는 결과를 초래하고 있음. … (중략) … 이에 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 사용자에 포함하여 노동3권이 실효적으로 보장될 수 있도록 하고….”

국가법령정보센터 노조법 개정 이유에 나오는 현실 진단과 대책이다. 노동조건에 지배력을 행사하는 원청 사용자가 ‘단체교섭 등’의 사용자책임을 회피해 노동3권이 형해화되고 있다고 진단했다. 그래서 이 원청 사용자에게도 노조법상의 책임과 의무를 부과해 노동3권을 실효적으로 보장하겠다는 게 대책이다. 어느 정도 맞는 얘기지만 현실을 조금 더 면밀하게 들여다보자.

업종별 편차는 있지만 IMF 외환위기 이전 주된 고용형태는 정규직이었다. 생산공정뿐 아니라 식당, 경비 등 상시적 업무라면 회사가 직접 고용하는 게 상식이었다. IMF 이후 파견근로 제도가 합법화되면서 간접고용이 폭증했다. 조선·철강업종은 과거부터 사내하도급을 일정규모 활용해 왔었으나, IMF 이후 그 비중이 크게 늘었다. 물론 제조업 직접생산공정은 파견법상 파견대상에서 제외돼 있다. 그러나 위장도급을 통한 간접고용 노동자 사용이 늘었고, 현재도 만연해 있다.

이를 통해 사용자가 얻은 건 △인건비 절감 △고용 유연성 확보 △노무관리 부담 완화 등이다. 노동자 입장에선 △노동조건 악화 △고용 불안 △노동3권 형해화 등이 초래됐다. 사용자가 개별적 노사관계와 집단적 노사관계에서 법적으로 발생하는 의무를 신경 쓰지 않으면서도 노동자를 값싸게 부려 먹을 수 있는 고용구조 왜곡이 발생한 거다.

그런데 개정된 노조법의 사용자 정의 확대는 당연하게도 ‘노조법상 발생하는 책임·의무’만 사용자에게 부과한다. 교섭에 응할 의무, 부당노동행위를 하면 처벌을 감수해야 할 책임, 쟁의행위를 수인해야 할 의무다. 그조차도 고용구조 왜곡을 통해 완화했던 노무관리 부담이 다시 조금 강화되는 정도란 얘기다.

그러면 이를 통해 형해화됐던 노동3권이 충분히 실효적으로 보장될까? 아니다. 사용자는 대

개 유연화된 고용구조를 활용하는 방법으로 하청 노동자의 노동3권을 침해한다. 노조 탄압을 티 내지 않고 사내하청 업체를 폐업·교체하는 방식이다. 개정 노조법은 이를 온전히 방어할 수 없다. 노조법 2·3조 개정 운동본부 원안이 통과됐더라도 마찬가지다.

요컨대 개정 노조법은 태생적 한계 탓에 형해화된 하청 노동자의 노동3권을 실효적으로 완벽히 보장해 주진 못한다. 완화됐던 노무관리 부담만 다시 사용자에게 부담하는 정도다. 이 별것 아닌 제도개선이라도 이뤄내기 위해 많은 노동자가 수십·수백억의 손배를 감수하며 밥을 굶고 고공에 올라야 했다.

구구절절 서론을 풀어낸 이유는 '다면적 노무제공관계'를 형성해 인건비 절감과 고용 유연성 확보 이익을 누리려는 원청 사용자에게 이 별것 아닌 '노무관리 부담'이라도 제대로 부과하자는 주장을 하기 위해서다. 노조가 이를 활용할 수 있어야 노조법 개정 취지인 '노동3권의 실효적 보장'의 근처에라도 도달할 수 있기 때문이다. 지지부진한 원청교섭 문제 해결을 위해 수많은 제도개선의 과제가 제기되고 있지만, 우선 여기에 초점을 맞출 필요가 있다고 본다.

2. 노무관리 부담 완화 핵심 장치 - 창구단일화를 걷어내야

복수노조 교섭창구단일화 제도는 통상 법인으로 해석해 왔던 '사업 또는 사업장 단위'에서 복수노조를 허용하되 사용자의 교섭비용 증가를 막기 위해 도입됐다. 입법취지와 당시 현실을 고려하면 하나의 기업 내 복수의 '기업별 노조'끼리만 교섭창구단일화 절차를 거치도록 설계해야 했다. 그런데 '조직형태에 관계없이'라는 수식어를 넣어 멀쩡하던 초기업노조 교섭권을 위협하더니 이제는 기업 울타리를 넘어서는 원청교섭에까지 적용했다. 특히 전체 하청을 하나의 교섭단위로 해석하는 건 상식뿐 아니라 현행 법률에 비추어 봤을 때도 근거가 불명확하다. 노동부가 시행령을 그대로 둔 채 '원청 단위설'에서 '전체하청 단위설'로 해석만 변경했던 사실이 이를 뒷받침한다.

이 해석에 입각한 제도 탓에 금속노조는 동희오토, 포스코, 현대제철, 한라시멘트를 상대로 한 원청교섭에서 교섭단위 분리 절차에 따른 교섭 교란을 겪어야 했다.

동희오토는 하청집단 내 금속노조가 소수여서 교섭단위 분리를 신청할 수밖에 없었다. 지노위에서 사용자성 인정을 포함해 교섭단위 분리가 인용됐으나, 사측이 불복해 중노위 재심에 이어 행정소송과 집행정지 신청까지 공방이 이어졌고, 법원이 집행정지를 인용해 현재 교섭추진이 중단된 상태다.

포스코 역시 하청집단 내 금속노조가 소수여서 교섭단위 분리를 신청했고, 지노위에서 사용자성 인정과 교섭단위 분리가 인용됐다. 포스코는 중노위에서 초심유지를 결정하자 마찬가지로 행정소송과 집행정지 신청을 제기했다. 노조가 조정신청을 통해 쟁의권까지 확보하자 8월에야 교섭에 참석했다. 하지만 9월 22일 법원에서 집행정지가 인용되자 사측이 교섭 중단을 통보, 현재 교섭이 이뤄지지 않고 있다.

한라시멘트의 경우 금속노조가 제기한 교섭단위 분리신청이 지노위에서 기각됐다. 비록 지노위로부터 사용자성은 인정받았지만 하청집단 내 소수지위인 금속노조는 교섭권 확보가 불투명해져 교섭 추진을 중단한 상태다.

현대제철은 타 기업노조의 교섭단위 분리신청으로 금속노조가 각기 다른 교섭단위로 쪼개졌고, 교섭 추진도 지연돼 9월 8일에서야 비정규직 단위에 대한 교섭요구 사실 공고가 시행됐다.

만약 창구단일화를 적용하지 않았다면 교섭단위 분리신청 절차 없이 일찌감치 교섭이 이뤄지거나 쟁의권 확보를 통해 사용자 태도를 바꿀 수 있었을 것이다. 하지만 위와 같이 교섭단위 분리를 둘러싼 법률 공방 탓에 교섭이 지연 내지 중단됐다. 이 같은 과정에서 원청 사용자에 부과된 노무관리 부담은 노동위·법원 대응을 위한 법률비용에 불과하다. 반면 노조가 얻은 건 노조법상 원청이 사용자임을 인정받은 것뿐이다. 이 상황을 노조법 개정 이유인 '노동3권의 실효적 보장'으로 보긴 어렵다.

사용자의 교섭비용 증가를 최소화하기 위해 교섭창구단일화 제도를 신줏단지 모시듯 하는 정부 태도가 문제다. 오히려 사용자의 교섭비용이 늘게 만들어야 노조법 개정 취지인 '노동3권의 실효적 보장' 실현에 가까워진다. 정부는 '산업별·지역별 등 교섭 촉진'을 위해 "창구단일화 예외 검토"를 국정과제에서 언급한 바 있다. 기업별 노사관계의 유물인 창구단일화제도를 초기업교섭 같은 새로운 노사관계에 적용하는 게 적절치 않다는 판단이 있었을 거다. 원청교섭도 기존에 없던 새로운 교섭이다. 창구단일화를 아예 폐기하거나, 그게 어렵다면 계약사용자와의 기업별 교섭에만 적용하는 수준의 제도 개편이라도 이뤄져야 한다.

3. 노무관리 부담을 키우는 핵심 수단 - 단체행동권을 온전히 보장해야

노무관리에 있어 가장 큰 리스크는 쟁의행위다. 노조 입장에선 단체행동권이 근로조건 향상을 위해 사용할 수 있는 수단의 핵심이다. 따라서 원청교섭에서의 온전한 단체행동권 보장은

노동3권의 실효성 보장이라는 노조법 개정 취지를 실현하는 데 매우 중요하다. 그런데 현실에선 ▵쟁의권 확보의 불확실성을 키우거나 ▵쟁의행위를 위축시키거나 ▵쟁의행위의 실효성을 반감시키는 조건들이 존재한다.

박현희 부원장 발제문에 있듯 원청이 공고 의무를 이행하지 않은 탓에 교섭대표노조가 확정되지 않아 행정지도가 나올 위험이 있다(동희오토). 또한 노동위의 사용자성 판단 없이 사용자가 자발적으로 교섭개시 절차를 이행하고 나서 교섭을 해태했을 때 역시 안정적 쟁의권 확보가 불확실하다. 다행히 HD현대삼호의 경우 지노위가 조정 과정에서 일부 의제의 사용자성을 인정하면서 해당 의제를 중심으로 우선 교섭을 열 것을 권고했는데, 사용자가 권고를 거부하면서 조정중지 결정이 나왔다. 하지만 이후 같은 상황의 다른 사업장에서도 이 기조가 유지될지는 지켜봐야 한다.

금속노조는 원청교섭을 추진하는 과정에서 원청을 상대로 확보한 쟁의권으로 쟁의행위를 하고자 했을 때, 하청 사용자가 손배 청구를 하겠다고 위협한 사례(현대제철), 하청노동자의 원청을 상대로 한 쟁의행위로 인해 도급 계약 불이행 상황이 발생하면 원청이 하청에 막대한 계약상 불이익을 줄 수 있다는 얘기를 현장에 흘려 하청 노동자의 쟁의행위를 위축시키는 사례(웰리브)를 경험했다. 법리적으로 옳지 않더라도 사측의 이 같은 위협이 하청 노동자 입장에서는 큰 부담으로 작용한다.

하청 사용자를 상대로 한 쟁의행위에 대해 원청 직원이 대체 투입되는 사례(현대제철, 현대글로비스, 포스코)는 기존부터 존재했는데, 원청 상대 파업 시 원청 직원이 대체 투입되는 경우(포스코)도 확인됐다. 원청 노조가 파업했을 때 하청 노동자를 대체 투입하는 건 명백한 불법이다. 그런데 같은 사용자를 상대로 하청 노동자가 파업했을 때 원청 노동자 투입은 아무런 문제가 되지 않는 게 현실이다.

노조법상 원청 사용자성이 확인되더라도, 이처럼 하청 노동자의 단체행동권이 제약되는 현실을 그대로 두면 노동3권이 실효성 있게 보장될 수 없다. 원청교섭에서도 최소한 정규직 노동자가 계약사용자를 상대로 행사하는 단체행동권 수준이 보장돼야 한다. ▵하청 노동자가 원청을 상대로 쟁의권을 안정적으로 확보할 수 있는 조정 기준·절차 개편 ▵하청 노동자가 불이익에 위축되지 않고 쟁의행위에 나설 수 있도록 하는 해석지침 명확화 ▵하청 노동자 파업 시 원청 직원 대체근로를 금지하는 추가 법률 개정 내지 해석 지침 마련 등이 필요해 보인다. 특히 노동위 절차 등을 마쳐 교섭 차수가 일정하게 쌓이는 곳들이 늘고 있는 시점이므로 법률 개정 없이 가능한 조치들은 시급히 이뤄져야 한다.

4. 하청 노동자의 조직된 힘을 키우기 위한 과제

원청교섭이 열리고 쟁의권을 확보해도 하청 단위 상당수는 교섭과 쟁의를 통해 노동조건 개선을 끌어내기 쉽지 않다. 조직력이 취약하기 때문이다. 이러면 원청 사용자에게 노무관리 부담을 크게 부과하기 어렵다. 물론 그건 노조가 알아서 해결해야지, 제도에 기댈 일이 아니라고 치부할 수도 있겠다. 노조 조직력을 누가 대신 키워주는 건 아니니 말이다. 하지만 취약한 조직력의 원인이 유연화된 고용구조를 활용한 사용자의 노조 무력화임을 고려하면 얘기가 달라진다. 「ILO 결사의 자유위원회」는 한국의 각종 간접고용 노동자 단결권 침해 사건에 대해 정부에 '법·제도적' 보호 장치 마련 권고를 수차례 시행한 바 있다. 요컨대 간접고용 노동자가 스스로 단결해 사용자에 대항할 수 있도록 보장하는 제도적 대책 마련은 국제노동기준에 따라 정부나 국회가 마땅히 해야 할 일이다.

'제도개선'이라는 오늘 토론회 주제의 범위를 벗어난 얘기이긴 하지만, 하청 노동자의 조직된 힘을 키우는 데 있어 당장 시급한 건 원청 사용자의 반노조 행위에 대한 정부의 강력한 처벌 의지를 확인시키는 것이다. 교섭 요구 사실 공고 시정신청이나 교섭 요구노조 확정 공고 시정신청, 교섭단위 분리 신청을 통해 노동위가 사용자성을 인정했음에도, 원청 사용자 대다수는 이를 이행하지 않았다. 현대차, 현대제철, 동희오토, 한국지엠, 한화오션 모두 지노위 결정에 불복해 중노위 재심을 제기했다. 심지어 동희오토는 노동위에서 총 네 번 사용자성 인정이 이뤄졌다. 재심 신청이나 법원에 소 제기는 분명 사용자의 권리지만, 노동위 결정을 이행하지 않는 건 위법이다. 그럼에도 노동부는 사실상 손 놓고 있었다. '시정명령 이행 지도에 불응할 경우 부당노동행위로 사법조치하겠다'고 밝힌 「원·하청 상생 교섭절차 매뉴얼」을 스스로 어긴 셈이다. 사실관계가 명확한 시정명령 불이행에 대해서도 조치하지 않는 정부 태도를 확인하고 있는 하청 노동자들이 간접고용 구조를 악용한 원청 사용자의 반노조 행위 리스크를 감수하기란 쉽지 않다. 따라서 늦었지만 지금이라도 노동위 결정 불이행 사용자에 대한 정부의 강력한 조치가 필요하다.

하청 노동자의 조직된 힘을 키우는 문제는 정부 국정과제에도 포함된 초기업교섭 활성화와도 연결돼 있다. 하청 노동자 중 노조로 조직된 인원이 소수여도 단체협약 효력을 널리 확장한다거나, 하청업체들과의 초기업 집단교섭을 촉진하는 등 더 많은 하청 노동자가 단체교섭·단체협약의 혜택을 누릴 수 있도록 제도개선이 이뤄진다면, 하청 노동자가 스스로 조직적 힘을 키우는 데 보탬이 될 것이다.

노조법 영역은 아니나, 하청업체와 도급계약 시 고용유지·승계가 이뤄지게 하거나 노조활동을 보장케 하는 제도·정책의 마련도 필요하다. 공공 영역에선 정부가 이 같은 내용을 포함한 '공공부문 도급 노동자 보호지침'을 지난 9월 발표했다. 이 역시 정부 국정과제에 포함된 내용이며, '민간확산'도 언급돼 있다. 그런데 공공부문이 모범을 보인다고 민간 기업이 자발적으로 따라 배울 리 없다. '노조 활동으로 일터에서 쫓겨날 각오까지 할 필요는 없겠다'고 하청 노동자들이 인식할 수 있게끔 하는 수준의 제도적·정책적 대책을 강구해야 한다.

5. 요약 및 결론

사용자 눈치를 볼 수밖에 없는 정부나 정치권 입장에선 개정 노조법에 따른 원청교섭이 교섭비용 증가로 이어진다는 주장이 부담스러울 수 있다. 원청 사용자가 자발적으로 교섭에 나오고 하청 노조도 욕심(?)을 자제해 그럭저럭 의미 있는 합의들이 도출되길 바랄 것이다. 하지만, 이 같은 바람은 현실 가능하지도 바람직하지도 않다.

개정 노조법 사용자 정의 확대는 다면적 노무제공관계에 놓인 노동자들에게 노동3권을 실효적으로 보장하기 위함이다. 다면적 노무제공관계가 형성된 이유는 직접고용 시 발생하는 개별적·집단적 노사관계의 법적 책임을 회피해 고용을 유연화하고 인건비를 절감하려는 사용자의 의도 때문이다. 개정 노조법은 여기서 집단적 노사관계 즉, 노조법상 사용자책임만 부과하는 역할을 한다. 이것만 갖고 하청 노동자의 노동3권의 실효적으로 보장되길 기대하긴 어렵지만, 당장은 이거라도 제대로 해야 그나마 효과를 낼 수 있다.

다면화된 노무제공관계에 놓인 노동자에게 노동3권을 실효적으로 보장한다는 것은 고용 유연화와 인건비 절감이 쉬운 구조를 유지·강화하려는 사용자에 대항할 수 있게 만든다는 걸 의미한다. 이 과정에서 사용자의 교섭비용(노무관리 부담)을 최소화하려 할수록 하청 노동자의 대항은 어려워지기 마련이다.

사용자의 교섭비용이 그렇게 걱정된다면 직접고용을 촉진하면 된다. 올해 원청교섭을 통해 직고용 전환을 합의한 사례(CTR모빌리티)도 있다. 아니면 국정과제에도 포함된 초기업교섭 활성화로 해결할 수도 있다. 초기업교섭을 통해 핵심 노동조건이 결정되는 노사관계가 형성되면 기업별 교섭구조에서 발생하는 교섭비용이 크게 절감된다.

결론적으로 지지부진한 원청교섭을 활성화하려면 사용자의 교섭비용을 더 키우는 방향으로 제도가 개편돼야 한다. 하청 노동자가 원청 사용자에 효과적으로 대항하거나 대항력을 키울 수

있도록 하는 장치를 더 많이 만들고, 사용자에게 방패가 되는 장치는 최대한 거둬내야 한다. 사용자 정의 확대와 이에 따른 원청교섭은 고용구조를 왜곡해 노동기본권을 침해하는 사용자를 최대한 괴롭게 만드는 게 본질이다.



토론 4

원·하청 교섭 현장 안착 추진 현황과 향후 지원방안

강승헌 고용노동부 노사관계법제과장

1. 개정 노동조합법의 주요 내용

2025년 9월 9일 개정된 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조·제3조가 6개월의 준비기간을 거쳐 2026년 3월 10일부터 시행되었다.

개정법은 원·하청 관계에서 하청 노동자의 근로조건을 실질적으로 결정할 수 있는 원청과 하청 노동자 간의 '상생과 대화'를 제도화함으로써, 현장의 문제를 대화를 통해 해결하고 갈등을 예방하는 데 그 취지가 있다.

이를 위해 개정 노동조합법은 크게 세 가지 내용을 담고 있다.

첫째, 근로조건을 실질적·구체적으로 결정할 수 있는 사용자와 노동자 간에 책임 있는 교섭이 이루어질 수 있도록 하였다. 법 개정 전에는 원청이 하청 노동자의 근로조건을 실질적으로 결정하더라도 근로계약 관계가 없다는 이유로 교섭 책임을 부담하지 않는 경우가 있었다. 개정법은 원청이 근로조건에 관한 실질적인 결정권을 행사하는 경우 그 권한이 미치는 범위에서 교섭 책임을 부담하도록 함으로써 권한과 책임이 일치하도록 하였다.

둘째, 노동쟁의의 대상 범위를 현실에 맞게 조정하였다. 기존에는 정리해고와 같이 노동자의 고용과 근로조건에 중대한 영향을 미치는 사안도 '사업경영상의 결정'이라는 이유로 노동쟁의의 대상에서 제외되는 경우가 있었다. 개정법은 정리해고나 구조조정에 따른 배치전환 등 근로조건에 직접적인 영향을 미치는 사안에 대해서도 노사가 대화를 통해 해결방안을 모색할 수 있도록 노동쟁의의 대상에 포함하였다.

셋째, 쟁의행위에 따른 손해배상 책임을 각자의 역할과 책임 범위에 맞게 부담하도록 합리적으로 조정하였다. 그동안 파업에 참여한 노동자가 자신의 실제 책임 범위를 넘어 과도한 손해배상 책임을 부담함으로써 노동조합 활동이 위축되거나 생계에 어려움을 겪는 사례가 있었다. 이에 개정법은 쟁의행위 과정에서 각자가 수행한 역할과 책임의 정도에 따라 손해배상 책임을 부담하도록 하여 과도한 책임이 부과되는 것을 방지하고자 하였다.

정부는 법 개정 이후 6개월의 준비기간 동안 입법 취지가 현장에 안정적으로 구현될 수 있도록 관련 제도를 정비하였다. 교섭단위 분리 기준을 구체화하는 방향으로 시행령을 개정하고, 중앙노동위원회와 공동으로 「원·하청 상생교섭절차 매뉴얼」을 마련하였다. 또한 「개정 노동조합법 해석지침」을 통해 사용자성과 노동쟁의 대상 등 주요 쟁점에 관한 판단기준을 제시하

였다.

2. 주요 현황 (10.22. 기준)

법 시행 후 10월 22일 기준으로, 462개 원청 사업장을 대상으로 1,237개 하청 노동조합·지부·지회가 교섭을 요구하였으며, 관련 조합원 수는 약 18만 6천 명으로 집계되었다.

이를 평균치로 계산하면 원청 한 곳당 교섭을 요구한 하청 노동조합은 약 2.7개이다. 부문별로는 공공부문이 43.5%를 차지한다. 이러한 수치를 고려하면 법 개정 이전에 우려되었던 것처럼 하나의 원청을 상대로 수십 개 또는 수백 개의 노동조합이 각각 교섭을 요구하는 상황이 일반적으로 나타나고 있다고 보기는 어렵다.

교섭요구도 점차 안정화되는 흐름을 보이고 있다. 법 시행 첫 달인 3월에 363개 원청을 대상으로 교섭요구가 집중 제기된 이후, 4월 42개소, 5월 23개소, 6월 13개소, 7월 13개소, 8월 2개소, 9월 4개소가 추가되는 등 신규 교섭요구의 증가 폭은 점차 둔화되고 있다.

교섭절차의 진행 상황을 보면, 법 시행 초기인 만큼 일부 사업장과 노동조합은 노동위원회의 판단을 거쳐 관련 절차를 진행하려는 모습을 보이고 있다. 원청 178개소에 대해 노동위원회에 사용자성 등에 관한 판단이 신청되었다.

이와 같이 노동위원회의 판단이 진행되면서, 10월 22일 기준으로 사용자성 등에 관한 결정이 내려진 원청은 160개소이며, 이들 모두 사용자성이 인정되었다. 이 중 137개소는 노동위원회의 결정에 따라 교섭요구 사실 공고 등 절차를 진행하고 있으며, 이와 별도로 50개소는 노동위원회의 결정 없이 원청이 자율적으로 공고를 실시하고 있다.

이에 따라 현재 노동위원회의 결정에 따른 137개소와 자율적으로 공고한 50개소 등 총 187개 원청에서는 교섭창구 단일화 절차가 진행되고 있으며, 이 가운데 106개소에서 실제 교섭이 시작되었고 10개소가 합의·타결된 것으로 파악되었다. 앞으로도 각 사업장이 단계별 절차를 거쳐 순차적으로 본교섭에 진입하여 단체협약 등이 체결되는 사례가 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 상황을 보았을 때, 현재까지는 노사가 법령에서 정한 절차와 노동위원회의 판단에 따라 대응하면서 비교적 안정적으로 교섭절차를 진행하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

3. 향후 과제와 정부의 지원방안

법 시행 이후 노동위원회의 개별 사안에 대한 판단이 계속 이어지며 축적되고 있는 만큼, 앞으로 구체적인 사례에 관한 판단기준도 점차 명확해질 것으로 기대된다. 이는 현장의 예측 가능성을 높이고 노사 모두가 보다 안정적으로 대응하는 데 도움이 될 것이다. 정부도 주요 판정 사례를 체계적으로 정리하고 현장에 전파함으로써 사용자성 판단 등 원·하청 교섭의 질서가 안착될 수 있도록 할 계획이다.

또한, 정부는 개별 사업장의 실제 교섭이 원활하게 이어질 수 있도록 지방관서 내의 전담팀 등을 적극 활용하여 최대한 지원해 나가고 있다. 특히, 원·하청 단체협약 체결 등 현장의 가시적 성과가 도출되는 등 '원·하청 교섭'이 본격화되고 있는 만큼 교섭이 원만히 타결 될 수 있도록 교섭현황과 주요 쟁점을 상시 모니터링하고 지원하고 노사 간 소통을 지원하여 분쟁과 교섭 장기화를 예방해 나가겠다.

개정법의 취지는 분명하다. 하청 노동자의 근로조건을 실질적으로 결정할 수 있는 주체가 있다면 그 범위에서 원청이 대화하도록 하고, 이를 통해 원청과 하청 노동자 간의 '상생과 대화'를 제도화하자는 것이다. 앞으로도 정부는 현장의 목소리를 지속적으로 경청하면서 이와 같은 개정 노조법의 취지가 현장에 제대로 안착될 수 있도록 노력할 것이다. 개정법이 어느 한 쪽에 일방적인 부담으로 작용하기보다는 원·하청 간 권한과 책임을 보다 명확히 하고, 현장의 갈등을 대화를 통해 해결하는 제도로 정착할 수 있도록 필요한 역할을 수행해 나가겠다.



토론 5

김범석 중앙노동위원회 교섭대표결정과장