

Vol. 19  
May 2026

# 노란봉투법에 따른 건설 하도급업체 영향 및 개선 방안

# 노란봉투법 주요 내용

## 입법 경과와 주요 내용

● “노란봉투법”은 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 원청의 하청노동자에 대한 사용자성 인정, 노동쟁의 범위 확대, 손해배상 청구 제한 등을 주요 내용으로 하는 입법 개정안을 말함

- 근로자의 근로조건을 실질적으로 지배하는 원청을 사용자로 확대, 노동쟁의 대상을 사업경영상의 결정 등으로 실질화, 쟁의행위에 따른 손해배상 시 개인별 귀책사유에 따른 손해액 산정이 핵심
- 2023. 11. 09. 제21대 국회 본회의를 통과하였으나, 윤석열 전 대통령의 재의요구권(거부권) 행사로 최종 폐기 후 제22대 국회에서 재입법이 추진되어 2025. 09. 09. 개정 및 2026. 03. 10. 시행

\* 2014년 법원이 쌍용자동차 파업 노동자들에게 47억원의 손해배상 판결을 내리자, 이를 돕기 위해 시민들이 예전 월급봉투 색깔인 노란 봉투에 성금을 모아 전달한 캠페인에서 명칭 유래

<표> 노란봉투법 전후 주요 내용

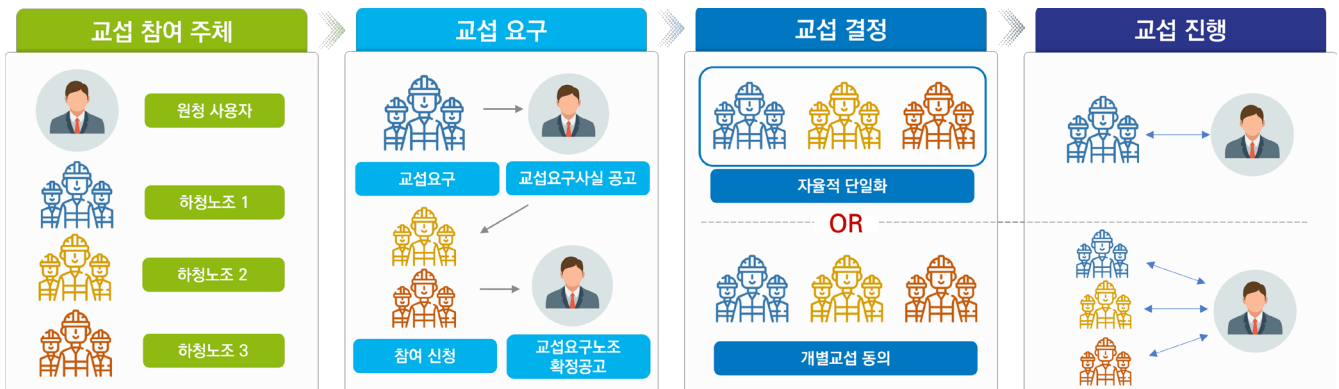
구분	개정 전	개정 후
사용자 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직접적인 근로계약 체결한 당사자(직접 고용주)로 한정</li> <li>→ 하청노조의 경우 원청을 상대로 단체 교섭 불가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 사용자에 포함</li> <li>→ 하청노조가 원청을 상대로 직접 단체교섭 가능</li> </ul>
노동쟁의 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건 결정</li> <li>→ 부당노동행위나 단체협약 위반 등은 파업 대상에서 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건 결정 및 근로 조건에 미치는 사업경영상의 결정 등</li> <li>→ 조직개편, 생산라인 이전 등 근로조건에 중대한 영향을 미치는 사업경영상 결정 등에 대해서도 합법적 파업 가능</li> </ul>
손해배상 책임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불법파업으로 손해 발생 시, 부진정연대책임 방식</li> <li>→ 참여한 공동불법행위자 전원에게 전체 피해액 청구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배상의무자(개인)별 귀책사유와 기여도에 따라 책임 범위 산정 방식</li> <li>→ 귀책사유에 따라 개별적 청구(법원에 감면 청구 및 사용자의 면책 가능)</li> </ul>

## 노란봉투법에 따른 교섭 절차 변화

● “노란봉투법” 시행으로 하청 노조가 원청을 상대로 하청 근로자의 근로조건 및 노동환경 등에 대하여 보다 적극적으로 교섭을 요구할 것으로 예상됨

- (시행 이전) 하청 근로자의 사용자성을 원칙적으로 하청업체에 한정하여 판단함에 따라, 하청 노조의 원청 대상 직접 교섭 요구 및 원청의 교섭의무 인정이 제한적으로 운영되는 구조
- (시행 이후) 원청이 하청 근로조건에 실질적 영향력을 행사하는 경우 사용자성 인정 범위가 확대되면서, 하청 노조의 원청 대상 직접 교섭 요구 증가 구조

<그림> 노란봉투법 시행 이후 교섭 과정



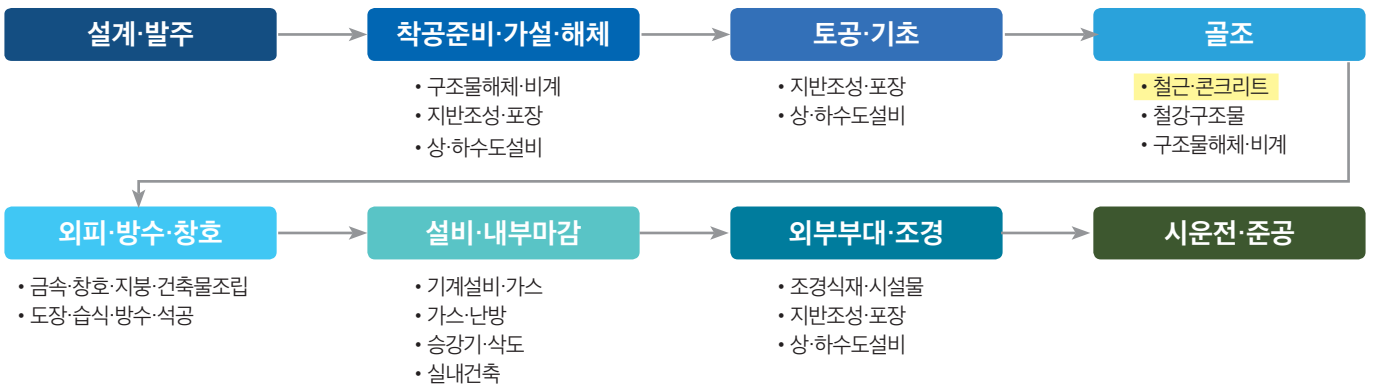
## ● 전문건설업체 및 노조 현황

### 전문건설업체 구조적 특성

- 전문건설업은 하도급 중심의 거래구조와 중·소규모 업체가 높은 비중을 차지하고 있기 때문에, 원청의 현장 운영 변화는 전문건설업체의 하도급계약 관련 행정·재정적 부담으로 크게 작용할 수 있음
  - 2024년 기준 최근 3년 간 전문건설업의 전체 계약금액은 평균 115조 5천억원이며, 원도급 36조 4천억원(31.5%), 하도급 79조 1천억원(68.5%)으로 하도급계약이 매우 높은 비중 차지
  - 또한 최근 3년 간 매출액 100억원 미만 업체 수가 96%를 차지해 소규모 업체 중심의 산업구조
- 건설공사는 기초 및 토공사, 골조공사, 외장 및 방수공사, 마감 및 설비공사, 외부부대·조경공사의 프로세스로 이루어지며, 전문건설업은 각각의 공종에서 인력·자재·기계 등을 활용하여 시공을 담당함
  - 전문건설업은 철근·콘크리트공사업, 지반조성·포장공사업, 실내건축공사업 등 14개 업종으로 구성
  - 2024년 기준 전문건설업체는 등록수 기준 철근·콘크리트공사업(13,347개사), 지반조성·포장공사업(13,107개사), 실내건축공사업(11,354개사)의 순으로 높은 비중을 차지
- 이 가운데 철근·콘크리트공사업은 건축물과 토목구조물의 골조를 실질적으로 형성하는 핵심 업종으로서 거푸집, 철근가공 등의 작업을 위하여 현장 건설근로자의 투입이 가장 집약적으로 발생함
  - 철근·콘크리트공사업은 철근가공 및 조립공사, 콘크리트공사, 거푸집 및 동바리공사 등의 공사 수행

<그림> 건설공사 프로세스

※ 특수분기 공정 · 철도 인프라: 철도·궤도공사업  
· 항만·하천·수변: 수중·준설공사업



### 전문건설업체 노조 현황

- 전문건설업 노조는 민주노총 건설산업연맹을 중심으로 형성되어 있으며, 산하 조직은 플랜트건설노조와 전국건설노조가 각각 약 5만명 규모인 것으로 파악됨
  - 전국건설노조는 토목건축·건설기계 분과가 각각 약 2만명, 전기분과 약 5천명, 타워크레인분과 약 2천명 수준으로 구성
- 전문건설업 14개 업종 중 공개적으로 가장 제도화된 노사교섭 구조가 확인되는 업종은 철근·콘크리트공사업임
  - 철근·콘크리트공사업의 노조 구조는 민주노총 건설노조 토목건축분과가 중심축을 이룸
  - 철근·콘크리트공사업 관련 노조는 주로 플랜트건설노조와 토목건축분과에 분포하는 것으로 보이며, 그 규모는 약 3~4만명 수준으로 추정

\* 노조 현황은 건설 노조와의 유선협의를 통하여 조사된 규모

# 노란봉투법에 따른 건설 하도급업체 영향

## 원청사에 대한 영향

- “노란봉투법” 시행 이후 전국의 하청 노조는 시공능력평가 상위 100대 건설사 가운데 97곳을 상대로 교섭을 요구하였고, 전국노동위원회는 사용자성 여부에 대하여 다양한 결정을 내리고 있음
  - 경북지방노동위원회는 포스코이앤씨를 상대로 한 하청노조의 교섭 요구를 인정
  - 전남지방노동위원회는 중흥토건·중흥건설을 상대로 한 타워크레인 노조의 교섭 요구를 부정
  - 서울지방노동위원회는 SK에코플랜트를 상대로 한 하청노조의 교섭 요구를 인정
- 향후에도 건설현장의 특성, 공종 구조, 하청사의 자율성 등을 종합적으로 고려하여, ‘안전 및 환경 관리’에 대해서는 일부 원청사의 사용자성을 인정하여 하청 노조의 교섭 요구가 인정될 가능성이 있음
- 일부 원청사의 사용자성이 인정되는 경우 하청 노조는 원청사를 상대로 안전관리, 환경·민원 등에 대하여 교섭을 요구할 가능성이 높다고 판단됨
  - 하청 노조의 교섭 요구 시 원청사는 교섭 경험 부족을 이유로 하청사의 동행 또는 중재 요구 예상

## 하청사에 대한 영향

- 원청사는 공기지연 및 공사비 상승, 갈등 회피, 사회적 영향 등을 고려하여 하청 노조의 교섭 요구를 다수 수용하되, 그 부담을 하청사에게 전가할 가능성이 클 것으로 예상됨
  - 원청사는 하청사에게 노조 교섭에 따른 모든 비용을 견적하여 입찰에 참가할 것을 요구
  - 원청사는 하청사와 하도급계약 시 노조의 파업 등에 따른 모든 책임을 부담한다는 특약 설정
- 원청사의 건설노조와의 교섭 결과에 따른 부담을 하청사에 전가하는 경우 하청사는 현장 운영에 직접적인 부담으로 작용하게 됨
  - 하청사는 건설 노조의 직접적인 교섭 당사자가 아니기 때문에 수용해야 하거나, 원청사의 교섭 요구에 따라 동행하는 경우 그 책임 또는 부담을 수용해야 하는 구조적 불가항력 노출
  - 원청사의 현장관리 방식 변경 요구는 생산성 저하, 공기 지연, 책임 혼선으로 이어질 것으로 예상
- “노란봉투법” 시행은 하도급업체에 추가 공사비 부담, 공기 지연, 향후 하도급계약 지속 여부 등 계약·경영 리스크를 확대시키는 요인으로 작용할 수 있음
  - 원청사가 노조 교섭에 따른 비용과 책임을 하도급업체에 전가할 우려가 있으며, 하도급업체는 분쟁 대응 역량의 한계로 구조적으로 불리할 것으로 예상
  - 다만 하청 근로자의 임금을 직접적인 교섭 대상으로 삼기는 어려울 것으로 판단되며, 작업 방식·근로시간·안전 등을 매개로 사실상 임금 인상의 효과를 가져오는 방식을 채택할 가능성이 높음

<그림> 노란봉투법에 따른 건설 하도급업체 영향 예상도



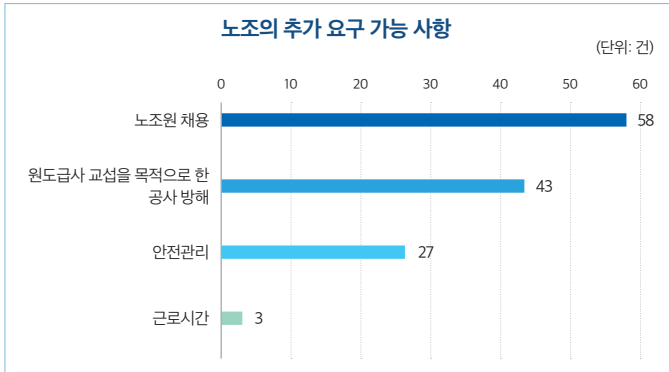
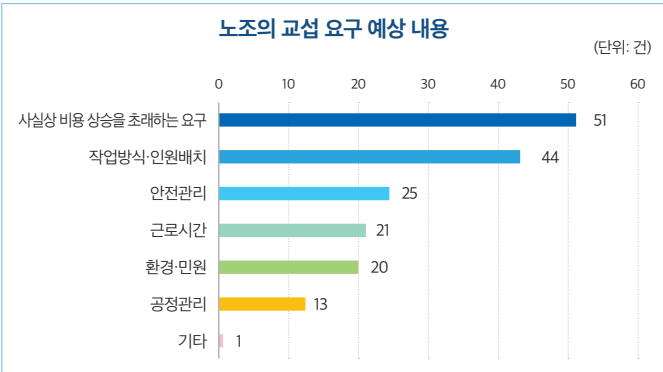
# 설문조사 분석

## 설문조사 개요

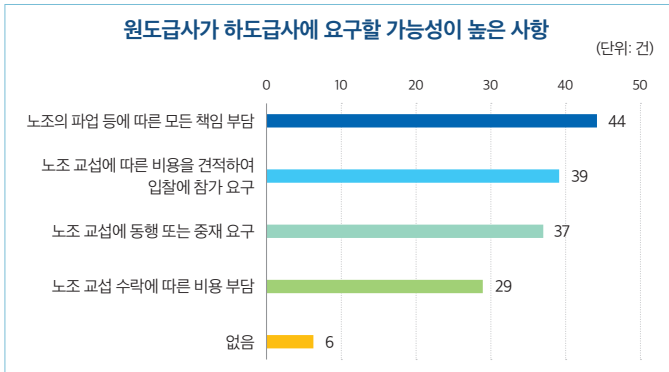
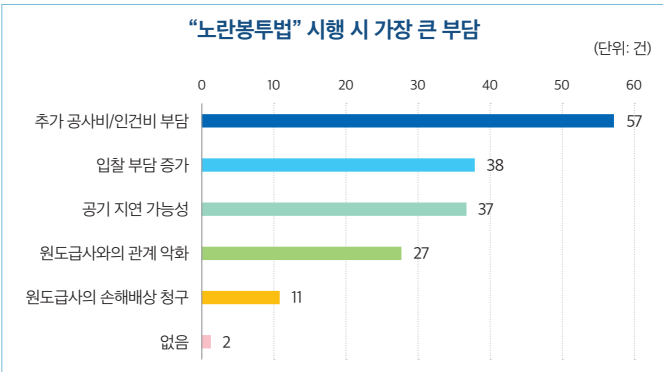
- “노란봉투법” 시행에 따른 건설 하도급업체가 체감하는 주요 영향과 현장 애로사항을 파악하기 위해 설문조사를 실시함
  - 조사기간: 2026년 4월 17일 ~ 4월 30일(2주간)
  - 조사대상: 아파트 중심 철근·콘크리트공사업 전문건설업체 임직원
  - 조사방법: 온라인 및 서면 설문조사
  - 주요내용: 현장 운영 변화, 노조 교섭 부담, 공사비·인건비 영향 및 제도 개선 의견 등

## 설문조사 주요 결과

- 총 65건의 설문 응답에 대하여 복수응답 방식 기준으로 집계하여 분석을 실시하였음
- 대부분의 응답업체는 “노란봉투법” 시행 이후 건설노조의 교섭 요구가 현장 운영 전반으로 확대될 가능성이 있다고 응답함
  - 응답업체의 78.5%(51건)는 사실상 비용 상승 요구를, 67.7%(44건)는 작업방식·인원배치 관련 요구를, 38.5%(25건)는 안전관리 관련 사항을 주요 교섭 예상 내용으로 응답
  - 또한, 89.2%(58건)는 노조원 채용 요구 가능성을, 66.2%(43건)는 원청사 운영 목적의 공사 방해 가능성을 우려한다고 응답
  - 건설현장의 공정 운영, 생산성 및 현장관리 체계 전반에 대한 부담 확대 가능성 제기



- “노란봉투법” 시행 이후 원청사의 교섭 부담과 책임이 하도급업체에 전가될 가능성에 대한 우려가 큰 것으로 조사됨
  - 응답업체의 87.7%(57건)는 추가 공사비·인건비 부담을, 58.5%(38건)는 입찰 부담 증가를, 56.9%(37건)는 공기 지연 가능성을 주요 부담 요인으로 응답
  - 원청사의 노조 파업 책임 부담 요구 및 비용 절감을 위한 임금 억제 요구 가능성 제기
  - 노조 교섭 과정에서 발생하는 비용의 하도급업체 전가 방지 및 책임범위 명확화 필요성 제시



# 노란봉투법에 따른 건설 하도급업체 대응 한계

## 사용자성 인정 여부에 대한 혼란

- “노란봉투법” 시행 이후 많은 하청 노조가 원청사를 상대로 교섭을 요구하였으나, 명확한 판단 기준이 부재하여 사례별로 노동위원회의 판단에 따라 교섭 인정 여부가 달라지고 있음
  - 현재 사용자는 ‘근로조건에 대하여 실질적이고 구체적인 지배력을 행사하는 원청 사업주’로 규정
- 특히, 사용자성 인정 여부 및 교섭 범위가 불명확함에 따라 교섭 내용이 ‘임금 및 성과급’, ‘안전 및 보건 비용’ 등 비용 문제로 귀결되어 사회적 갈등, 원청사의 책임 회피, 하청사의 혼란이 가중되고 있음
  - 실제 각종 비용 문제로 인하여 “노란봉투법”을 바라보는 국민, 정부 및 국회, 업계의 입장도 첨예하게 대립

## 원청사의 책임 전가

- “노란봉투법”에 따라 하청 노조의 원청사 상대 교섭 요구 및 노동위원회에서 사용자성을 인정하는 경우, 원청사는 하청 노조의 교섭 요구를 다수 수용하고, 그 부담을 하청사에게 전가할 것으로 예상됨
  - 하청 노조는 표면상 안전 및 환경관리비 증액, 실질상 인력 투입 확대 및 노조원 채용 등 요구 예상
  - 원청사는 하청사에 대하여 모든 비용을 견적하여 하도급계약 입찰에 참가하거나 원청사와 하청 노조의 교섭 결렬 시 하청 노조의 파업 등에 따른 모든 책임을 하청사가 부담한다는 특약 설정 우려
- 이 경우 하청사는 원청사를 상대로 일정한 클레임을 제기할 수 있으나, 수직적 하도급계약 문화 및 입찰 제도의 한계 등으로 인하여 하청사는 별다른 하도급대금 조정 없이 원청사의 요구를 수용해야 하는 상황임
  - 원청사와의 거래 단절 우려, 최저가낙찰제 등의 한계로 원청사의 책임 전가가 고착화될 것으로 판단

## 하청사의 대응 여력 부족

- 현행 “하도급법”에서는 부당특약 금지 및 효력 무효화를 규정하고 있으나, 하청 노조의 교섭 요구에 따른 부당특약은 그 유형에서 누락되어 있어 원청사의 위법행위에 대한 제재를 할 수 없는 상황임
  - 부당특약 금지 위반시 과징금 등의 행정제재가 부과되나, 하청 노조의 교섭 요구에 따른 부당특약은 그 유형에서 누락되어 있어 원청사에 대하여 행정제재를 할 수 없는 상황
  - 현행 “하도급법”에서는 ‘징벌적 손해배상제도’를 규정하고 있으나, 부당특약은 배제하고 있기 때문에 원청사의 부당특약에 따른 손해배상은 일반적인 민사상 손해배상만 청구 가능

### <현행 하도급법상 건설노조의 행위 관련 부당특약 유형>

- 천재지변, 매장유산의 발견, 해킹·컴퓨터바이러스 발생 등으로 인한 작업기간 연장 등 위탁시점에 원사업자와 수급사업자가 예측할 수 없는 사항과 관련하여 수급사업자에게 불합리하게 책임을 부담시키는 약정
- 제3자의 전국적인 노조파업에 따른 하도급공사의 공사기간연장으로 발생한 추가비용은 수급사업자가 전적으로 부담하여야 한다는 약정

<그림> “노란봉투법” 시행에 따른 건설 하도급업체 리스크



# 노란봉투법 정착을 위한 개선 방안

## 사용자성 인정 여부 등에 대한 매뉴얼 마련

- 정부차원에서 “노란봉투법”이 안착할 수 있도록 국민의 법 감정, 산업의 특성 및 현실을 반영하여 ‘사용자의 대상, 교섭 범위 및 대응 방안 등’을 판단할 수 있는 실효적인 매뉴얼 마련이 필요함
  - 특히, 하청 노조의 ‘임금 및 성과급, 안전 및 보건 확보의무를 이행하기 위한 조치’ 등은 원청사 대상 교섭 범위에 해당하지 않는 것으로 명확하게 규정하여 사회적 갈등 및 원청사의 책임 전가를 방지할 필요
  - \* 최근 국회에서는 ‘원청사의 사용자성 인정을 회피하기 위한 안전 및 보건 조치에 소극적 대응 문제’를 지적하며 “노란봉투법” 개정안 발의(김소희 의원 대표발의, 의안번호: 2218736)

## 상생협력을 위한 하도급대금 조정 제도 구축

- 정부 및 국회는 원청사와 하청 노조의 합의에 따른 비용이 하청사에게 전가되는 것을 예방하기 위하여 발주자-원청사-하청사로 연계되는 상생협력을 위한 하도급대금 조정 제도를 구축할 필요가 있음
  - 공공공사의 경우 “국가계약법”의 ‘기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정’, 민간공사의 경우 표준도급계약서의 유형에 ‘노동 분쟁 발생으로 인한 비용 상승분’을 명시적으로 규정할 필요
  - 이후 원청사는 “하도급법” 제16조에 따라 발주자로부터 증액받은 경우 15일 이내 하청사에 고지, 30일 이내 계약금액의 내용과 비율에 따른 하도급대금 증액 의무

<그림> “노란봉투법”에 따른 하도급대금 조정 제도 구축 효과

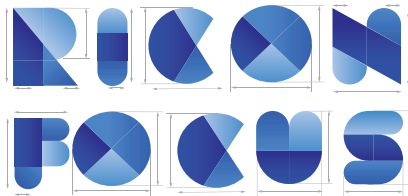


## 부당특약 및 징벌적 손해배상 유형 명문화

- “하도급법”에서 ‘원청사의 하청 노조의 교섭 요구에 따른 책임 전가’ 관련 부당특약 유형을 명문화하고, 징벌적 손해배상의 대상으로 확대할 필요가 있음
  - 하도급법시행령에서 ‘수급사업자 노조의 교섭 요구’에 관한 사항을 명문화하고 효력 무효화의 유권해석 필요
  - 부당특약 명문화를 전제로 “하도급법”에서 징벌적 손해배상 대상에 ‘부당특약’을 확대할 필요

<“노란봉투법” 정착을 위한 하도급법 시행령 개정안>

현행	개정안
제6조의4(부당한 특약으로 보는 약정) ----- 1. ----- 가. 관련 법령에 따라 원사업자의 의무사항으로 되어 있는 인·허가, 환경관리 또는 품질관리 등과 관련하여 발생하는 비용 나. ~ 라. (생략) 2. ~ 5. (생략)	제6조의4(부당한 특약으로 보는 약정) ----- 1. ----- 가. 관련 법령에 따라 원사업자의 의무사항으로 되어 있는 인·허가, 환경관리 또는 품질관리, 수급사업자 노조의 교섭 요구 등과 관련하여 발생하는 비용 나. ~ 라. (현행과 같음) 2. ~ 5. (현행과 같음)



**RICON FOCUS**  
Vol. 19 · May 2026