



제428회국회(임시회)
제2차 정무위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈사업자 정의에서 노동조합법상 근로자 제외〉

■ 김현정 · 신장식 · 한창민의원 대표발의(의안번호
제2210902호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

전문위원 이 선 주

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김현정·신장식·한창민의원 등 32인
2. 제 안 일 : 2025. 6. 17.
3. 회 부 일 : 2025. 6. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

대한민국 헌법은 ‘근로자’의 근로조건 향상을 위한 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 명시하여 노동관계에서 실질적 평등을 위한 연대를 보장하고 있음. 한편, 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하기 위한 목적의 현행법은 ‘사업자’ 또는 ‘사업자단체’를 인적 적용대상으로 하고 있음.

대법원은 학습지노조 판결(대법원 2018.6.15.선고 2014두12598,12604 판결)에서 “노동3권의 보장 필요성”이라는 기본관점 아래 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”이라 함)상 근로자 해당 여부를 판단하고 있음. 또한, 우리나라 정부가 2021년 비준한 국제노동기구(International Labor Organization, ILO) 제87호, 제98호 협약에 따르면 고용 형태와 관계없이 자영노동자(self-employed worker)도 결사의 자유의 주체가 될 수 있고, ILO 결사의 자유 위원회는 제3436호, 제3439호 사건 등에서 “자영” 노동자를 포함한 모든 노동자의 결사의 자유를 보장할 것을 반복적으로 권고한 바 있음.

헌법 제33조제1항, ILO 결사의 자유 협약, 노동조합법 또는 현행법의 목적 등에 비추어 볼 때, 노동조합법상 근로자 내지 유사한 범주인 「산업재해보상보험법」(이하 “산재보험법”이라 함)상 ‘노무제공자’는 현행법상 ‘사업자’로 규율하지 않는 것이 타당하다고 할 수 있음.

그럼에도 불구하고 공정거래위원회는 자영노동자가 소속된 노동조합을 현행법상 사업자단체로 판단하여, 강제 조사를 실시하거나 공정거래법 위반으로 의결한 바 있어 개선할 필요가 있음.

이에 현행법상 ‘사업자’의 범위에서 노동조합법상 ‘근로자’ 및 산재보험법상 ‘노무제공자’를 제외하고 ‘사업자단체’의 범위에서 실질적 ‘노동조합’을 제외하도록 규정하여 근로자의 권리를 더욱 두텁게 보호하려는 것임(안 제2조제1호 및 제2호).

Ⅲ. 검토의견

□ 개정안은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 함)의 적용을 받는 “사업자”의 범위에서 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”이라 함) 제2조제1호의 근로자 또는 「산업재해보상보험법」 제91조의15제1호의 노무제공자에 해당하는 자를 제외하고,

사업자단체의 정의에서도 노동조합법 제2조제4호의 노동조합은 제외하려는 것임.¹⁾

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “사업자”란 제조업, 서비스업 또는 그 밖의 사업을 하는 자를 말한다. 이 경우 사업자의 이익을 위한 행위를 하는 임원, 종업원(계속하여 회사의 업무에 종사하는 사람으로서 임원 외의 사람을 말한다. 이하 같다), 대리인 및 그 밖의 자는 사업자단체에 관한 규정을 적용할 때에는 사업자로 본다.	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- ----- -----말한다(사업자라 하더라도 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제1호의 근로자 또는 「산업재해보상보험법」 제91조의15제1호의 노무제공자에 해당하는 자는 제외한다). ----- ----- -----

현행	개정안
	----- ----- ----- ----- ----- -----.
2. “사업자단체”란 그 형태가 무엇이든 상관없이 둘 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 말한다. <단서 신설>	2. ----- ----- ----- ----- ----- --. 다만, 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호의 노동조합에 해당하는 경우에는 사업자단체로 보지 아니한다.
3. ~ 20. (생략)	3. ~ 20. (현행과 같음)

1) 개정안과 유사한 내용의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2206541, 한창민 의원 대표발의)이 발의되어 2025년 2월 19일 우리 위원회에 상정되었으나, 같은 해 7월 2일 철회되었음.

□ 현행법 제2조제1호는 “사업자”를 제조업, 서비스업 또는 그 밖의 사업을 하는 자로 정의하면서 사업자의 이익을 위한 행위를 하는 임원, 종업원, 대리인 및 그 밖의 자는 사업자단체에 관한 규정을 적용할 때 사업자로 보고, 제2조제2호는 그 형태가 무엇이든 상관없이 둘 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 “사업자단체”로 정의함²⁾.

□ 현행법에서의 사업자와 사업자단체 개념은 법률상 권리보호와 의무 적용의 대상자, 금지행위의 수범자, 제재 처분의 대상자임.

□ 개정안은 「근로기준법」상 ‘근로자’의 개념³⁾보다 노동조합법상 ‘근로자’의 개념⁴⁾이 더 넓은 점에 착안하여, 이를 ‘사업자’ 범위에서 제외하고, 형식상 사업자의 형태를 가지고 있으나 근로자에 해당하기도 하는 일부 특수형태근로종사자⁵⁾와 이들로 구성된 노동조합의 행위에 대해서는 공정거래법의 적용을 배제하려는 것임.

2) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사업자”란 제조업, 서비스업 또는 그 밖의 사업을 하는 자를 말한다. 이 경우 사업자의 이익을 위한 행위를 하는 임원, 종업원(계속하여 회사의 업무에 종사하는 사람으로서 임원 외의 사람을 말한다. 이하 같다), 대리인 및 그 밖의 자는 사업자단체에 관한 규정을 적용할 때에는 사업자로 본다.

2. “사업자단체”란 그 형태가 무엇이든 상관없이 둘 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 말한다.

3) 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.

4) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “근로자”라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다.

5) 이와 관련하여 대법원은 노동조합법상 근로자에 해당하는지는 노동3권을 보장할 필요성이 있는지의 관점에서 판단하여야 하고 근로기준법상 근로자에 한정되는 것은 아니라고 하면서 철도역 매점운영자, 자동차 대리점판매원, 방송연기자, 골프장캐디, 학습지 교사 등 특수형태근로종사자를 근로자로 본 반면, 레미콘 운송차주는 수요자와 사용종속관계에서 노무에 종사하지 않으므로 근로자로 볼 수 없다고 판시하였음.

- 개정안은 공정거래위원회가 화물연대본부, 건설노조 건설기계지부 등에 대해 2022년 부과한 과징금 처분이 국제노동기구(ILO)에 진정된 사건과 관련한 것으로서, 지난 2024년 11월 국제노동기구(ILO)가 공정거래위원회에 대해 향후 조사 과정에서 정당한 노조활동에 간섭하지 않도록 유의할 것을 권고⁶⁾하기도 하였음.

□ 개정안에 대하여는 찬반 의견이 대립하는데, 개정안에 대해 반대하는 대한건설협회, 대한전문건설협회 등의 의견을 종합하면 다음과 같음.

- 첫째, 현행법 제116조⁷⁾에 따라 노동조합법에 따른 정당한 행위는 이미 공정거래법의 적용을 제외하고 있으므로 개정의 실익은 낮음.
- 둘째, 개정안처럼 노동조합법상 근로자를 공정거래법 적용대상에서 제외할 경우 특수형태근로종사자나 플랫폼 종사자 등에 대한 사업자로서의 권익 보장이 어렵게 되어 오히려 이들이 불공정행위로부터 보호받지 못하는 문제가 발생할 수 있음.

6) 결사의 자유에 관한 위원회 제408차 보고서

The Committee's recommendations

662. In the light of its foregoing conclusions, the Committee invites the Governing Body to approve the following recommendations:

(b) The Committee requests the Government to ensure that, while investigating and deciding on the conduct of the KCWU Construction Equipment Division branches, the Fair Trade Commission will not interfere with legitimate trade union activities. The Committee expects that the establishment of guidelines for negotiation will create a clear framework for the exercise of freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining.

(<https://www.ilo.org/resource/conference-paper/gb/352/408th-report-committee-freedom-association>)

7) 제116조(법령에 따른 정당한 행위) 이 법은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법령에 따라 하는 정당한 행위에 대해서는 적용하지 아니한다.

- 셋째, 개정안은 폭력이나 조업 방해를 수반하는 행위 등 노동조합법상 정당한 행위의 범주를 벗어나거나 사용자 이외의 다른 업체 또는 비노조원인 업체의 사업활동을 방해하는 등 노동3권 보장과의 관련성이 적은 행위를 하더라도 공정거래법에 따른 제재가 불가능해지는 맹점이 있음.
- 넷째, 미국이나 EU 등 주요국도 경쟁법을 전면 배제하지 않고 일정 행위에 한정하여 배제하고 있음. 특히 미국 클레이튼법은 노동 영역에 대한 경쟁법 적용제외를 규정하고 있으나, 노조가 비노동단체와 연합하거나 노조원을 고용한 사업자와의 거래를 강요하여 경쟁을 제한하는 경우에는 경쟁법을 적용하도록 하고 있음.
- 다섯째, 개정안대로 입법할 경우 건설기계사업자(특수형태근로종사자)가 열악한 전문건설업체들에 대해 불공정행위를 하더라도 면책을 받게 되는 등 형평성의 문제가 발생할 수 있음.

□ 반면, 개정안에 대해 찬성하는 일부 노동조합, 학계 및 시민단체 등의 의견을 종합하면 다음과 같음.⁸⁾

- 첫째, 현행법 제116조의 “다른 법령에 따라 하는 정당한 행위”를 해석에 따라 불합리한 결과가 초래될 수 있음. 예컨대 다른 법령

8) 이하의 의견은 2023년 3월 6일 개최한 ‘공정거래법 개정안 토론회’(박용진 의원실), 2025년 7월 8일 개최한 ‘특수고용노동자 노동기본권 침해하는 공정거래법 개정 방안 국회토론회’(김현정·김남근, 민병덕·신장식·이강일·한창민 의원실)의 자료집을 중심으로 작성함.

에서 정하는 단순 절차상 위법행위조차 정당한 행위로 볼 수 없게 되어 중국적으로 노동3권을 제약하는 결과를 발생시킬 수 있음.

- 둘째, 공정거래법상 불공정거래행위 중 거래상 지위남용 행위의 상대방은 반드시 사업자에 국한되지 않으므로 공정거래법의 사업장에서 노동조합법상 근로자를 제외하더라도 특수형태근로종사자의 보호는 여전히 가능함.
- 셋째, 화물연대처럼 노동자의 권리 증진을 위하여 오랜 투쟁을 통해 시장 질서를 개선해 온 단체를 사업자로 규정하여 공정거래법을 적용하는 것은 노조의 탄압과 그 활동 제약으로 이어질 수 있음.
- 넷째, 우리나라는 미국과 달리 헌법에서 노동3권을 명시적으로 보장하고 있다는 점을 고려하여야 하고, 유럽에서는 2022년 EU 집행위원회가 1인 자영업자 조직의 단체교섭과 단체협약에 대해서도 근로자로 조직된 노동조합의 경우와 마찬가지로 경쟁법을 적용하지 않는다는 내용의 ‘1인 자영업자 가이드라인’을 발표하는 등 새로운 형태의 노동자 보호를 위한 법리적 발전이 지속되고 있음.
- 다섯째, 일용직에 가까운 건설기계노동자는 지속적인 고용불안에 시달리고 있고, 이를 해소하기 위해 발생하는 고용과정에서의 마찰을 공정거래법상 부당행위로 보는 것은 부적절함.

- 마지막으로 최근의 하급심 판례의 태도는 헌법상 노동3권 및 결사의 자유를 도외시한 것이고, 근로조건과 거래조건은 명확하게 구분하기 어렵다는 점에서 비판의 소지가 있음.

□ 판례는 일관되게 노동조합법상 근로자로서의 지위와 공정거래법상 사업자로서의 지위, 노동조합법상 노동조합의 지위와 공정거래법상 사업자단체의 지위는 양립가능하고, 근로자 및 노동조합의 행위가 노동과 관련된 임금, 근로시간, 근로환경 등 근로조건에 관한 것이라면 헌법상 노동3권의 보장을 위하여 공정거래법 적용 예외로 봄이 타당하나, 근로조건과 무관한 거래조건(예: 계약상대방과 제3자 사이의 계약관계에 관한 사항)에 관한 경우에는 특별한 사정이 없는 한 자유경쟁의 예외가 인정된다고 볼 수 없으므로 공정거래법이 적용될 수 있다고 판시함.⁹⁾

- 아울러 서울고등법원(2023누33440 판결)은 미국은 클레이튼법(Clayton Act)법 제6조와 제20조에서 노동자와 노동조합의 활동이 합법적인 경우에는 독점금지법의 적용을 배제하고 있고, 연방대법원이 근로자의 노동조합활동이 정상적이고 합법적인 목적을 벗어나는 경우에는 독점금지법의 적용면제가 허용되지 않는다고 한 사례 등을 언급하면서 미국, EU, 일본 등 주요국도 원칙적으로

9) 서울고등법원 2024. 12. 12. 선고 2023누38440 판결, 서울중앙지방법원 2025. 6. 5. 선고 2023고단 4519 판결.

각각의 판결은 전국건설노동조합 건설기계지부와 소속조합원, 화물연대와 소속 조합원과 관련한 판결임.

합법적 범위를 벗어난 노동자 및 노동조합의 행위는 경쟁법 적용
예외에 해당하지 않는다고 판시함.

□ 한편, 공정거래위원회는 노동3권을 보다 두텁게 보장하려는 법안의
취지에 공감하나, 공정거래법 적용 배제에 따른 입법 공백 등도
종합적으로 고려하여야 한다는 의견을 제시함.

□ 개정안은 노동3권에 대한 헌법 정신, 경제법과 노동법 각각의 제정
목적에 따른 법익 보호 등을 검토하여 입법정책적으로 결정할
필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5109