



제433회국회(임시회)
제1차 정무위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈담합 자진신고자 감경면제 제도 개선〉

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2214803호)

2026. 3.

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 : 윤준병의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 3.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 담합 등 부당한 공동행위 사실을 자진신고하거나 증거제공 등의 방법으로 공정거래위원회의 조사 및 심의·의결에 협조한 자에 대해서는 시정조치나 과징금 또는 고발을 면제할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 현행 제도가 부당한 공동행위를 주도하거나 시장점유율이 가장 높은 사업자가 경쟁 사업자를 시장에서 퇴출시키는 행위로 악용하는 사례가 발생하고 있음. 이러한 사업자들은 자진신고를 통해 자신들은 감면을 받는 반면, 상대적으로 지위가 낮은 경쟁사들은 과징금 및 입찰 참가자격 제한 등 중한 제재를 받아 사실상 시장에서 퇴출되도록 유도하는 이른바 ‘털어내기’식 자진신고로 제도의 본래 취지를 훼손하고 있는 실정임.

이는 담합 등 부당한 공동행위를 통해 가장 큰 이익을 얻거나 시장 지배력을 남용한 사업자에게 면죄부를 주는 결과를 초래하여 법 집행의 공정성과 형평성에도 크게 위배되는 만큼 보완이 필요함.

이에 담합 등 부당한 공동행위를 주도한 사업자이거나 또는 부당한 공동행위를 도모한 사업자 중 시장 지위가 가장 높은 사업자의 자진 신고 감면혜택을 배제함으로써 부당한 공동행위를 주도하고 시장에 가장 큰 영향을 미치는 사업자에 대해 책임을 강화하고, 이들의 자진 신고를 통해 시장 지위가 낮은 경쟁사들이 부당하게 퇴출당하는 것을 방지하여 건전한 시장 경쟁 구도를 유지하려는 것임(안 제44조제1항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

☐ 개정안은 부당한 공동행위(담합)를 자진신고한 자(자진신고자)에 대한 시정조치, 과징금, 고발의 감경·면제 조치 대상에서 부당한 공동행위를 주도하거나 도모한 자 중 시장점유율이 가장 높은 사업자는 제외하려는 것임.

현행	개정안
제44조(자진신고자 등에 대한 감면 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(소속 전·현직 임직원을 포함한다)에 대해서는 제42조에 따른 시정조치나 제43조에 따른 과징금을 감경 또는 면제할 수 있고, 제129조에 따른 고발을 면제할 수 있다. <단서 신설>	제44조(자진신고자 등에 대한 감면 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>. 다만, 부당한 공동행위를 주도하거나 부당한 공동행위를 도모한 자 중 시장점유율이 가장 높은 사업자의 경우에는 그러하지 아니한다.</u>
1. · 2. (생략) ② ~ ⑤ (생략) ③ ~ ⑥ (생략)	1. · 2. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) ③ ~ ⑥ (현행과 같음)

□ 현행법 제44조제1항은 담합 사실을 자진신고한 자, 증거제공 등의 방법으로 공정거래위원회의 조사 및 심의·의결에 협조한 자에 대해서는 시정조치나 과징금을 감경 또는 면제할 수 있고 고발도 면제할 수 있도록 함(리니언시).

□ 리니언시는 1997년 제도 도입 이래 꾸준히 증가하였는데, 공정거래 위원회에 따르면 과징금 처분에 대한 리니언시의 경우 1999년 1건에 불과하였던 것이 2024년에는 46건으로 증가하였음.

담합에 대한 과징금 부과 건수 중 리니언시가 적용된 비율도 1999년 6.7%(15건 중 1건)에서 2024년에는 88.5%(52건 중 46건)까지 지속적인 상승세를 보임.

□ 이러한 통계는 리니언시가 담합 적발에 결정적인 역할을 하고 있음을 시사하는데, 일반적으로 담합은 그 행위를 한 사업자 간 공모로 이루어지므로 상대적으로 증거가 적고, 경쟁당국의 정보 수집이 사실상 불가능하기 때문임.

<연도별 담합에 대한 과징금 감면제도 적용 추이>

(단위: 건, %)

연도	과징금 부과건수(A)	감면제도 적용건수 (과징금 부과대상, B)	감면제도 적용 비율(B/A)
1999	15	1(1)	6.7
2000	15	1(1)	6.7
2001	8	-	0
2002	14	2(1)	7.1
2003	11	1(1)	9.1
2004	14	2(0)	0
2005	23	7(6)	26.1
2006	27	7(6)	22.2
2007	24	10(10)	41.7
2008	43	21(20)	46.5
2009	21	17(13)	61.9
2010	26	18(18)	69.2
2011	35	32(30)	85.7
2012	24	13(12)	50.0
2013	29	23(23)	79.3
2014	58	46(45)	77.6
2015	63	48(48)	76.2
2016	44	30(29)	65.9
2017	53	42(42)	79.2
2018	97	41(41)	42.3
2019	50	34(34)	68.0
2020	68	48(48)	70.6
2021	52	34(34)	65.4
2022	45	28(28)	62.2
2023	47	24(24)	51.1
2024	52	46(46)	88.5
합계	958	576(561)	60.1

(자료: 2025년 공정거래백서)

□ 그러나, 리니언시의 혜택을 받기 위해서는 담합 입증을 위한 증거 자료를 충분히 보유하여야 하는데, 단순 가담한 사업자보다는 이를 주도한 사업자가 관련 증거를 더 많이 가지고 있을 수밖에 없으므로 결과적으로는 담합을 주도한 업체가 감면을 받을 가능성이 높은 구조적 문제가 있다는 지적이 있고,¹⁾

담합한 사업자들끼리 협의하여 자진신고의 순서를 정하거나 부과된 과징금을 배분하는 등의 악용하는 사례도 발생함.

- 예를 들어 2018년에는 유한킴벌리가 자사 대리점과 담합하여 정부 사업 입찰에 참여한 사건에서 본사의 신고로 인해 유한킴벌리는 과징금과 고발을 면제받고 대리점만 처벌을 받았는데, 본사의 제안을 거절하기 힘든 대리점이 행정처분의 대상이 되었다는 비판과 함께 수평적 거래관계가 아닌 수직적 거래관계(이른바 갑을관계)에서의 담합에서 본사만 구제받는 것이 적절한지에 관한 지적이 있었음.²⁾

- 2019년에는 담합을 주도한 CJ대한통운이 자진신고자라는 이유로 고발대상에서 제외된 사건에 대하여 담합을 주도한 업체는 자진 신고를 하더라도 과징금과 고발의 감면에서 배제하여 주도자가 엄중한 책임을 질 필요가 있다는 참여연대의 논평이 있었고,³⁾

1) 최난설현, '리니언시 제도의 딜레마와 합리적인 제도운용방안', 『商事判例研究』, 第37卷第3, 2024년 9월 30일, p.531

2) 최난설현, 앞의 글, p.526

- 2011년에는 금영과 티제이미디어가 대리점에 대한 할인경쟁을 하지 아니하고 가격 인상을 진행하는 등의 담합행위를 하기로 하고, 자진신고의 순서와 과징금 배분 등에 대하여도 양사가 합의한 사실이 적발되어 공정거래위원회가 사후에 과징금 감면처분을 취소한 사례도 있었음.

□ 개정안은 부당한 공동행위를 주도한 사업자이거나 또는 부당한 공동행위를 도모한 사업자 중 시장점유율이 높은 사업자의 자진 신고 감면 혜택을 배제함으로써 리니언시 제도가 갖는 한계와 부작용을 개선하기 위한 목적임.

- 2025년 국정감사에서도 공정거래위원회가 담합 사실을 적발하는데 지나치게 리니언시에 의존하고 있고, 최근에는 기업들 사이에서 담합 사실을 신고하면서도 그 순번을 정하는 등 리니언시가 악용되는 사례가 발생하고 있다는 지적이 있었음.⁴⁾

□ 개정안은 리니언시 제도의 부작용을 개선하고 공정한 거래질서를 확립한다는 긍정적 취지와 함께 다음과 같은 점을 고려하여 심사할 필요가 있음.

- 먼저, 리니언시에 의한 담합 적발 의존도가 높은 현실에서 담합을 주도한 사업자를 리니언시 대상에서 제외하면 공정거래위원회가

3) 참여연대, '공정위는 리니언시 제도 공정하게 개선해야', 2019년 10월 10일

4) 2025년 10월 14일 국정감사

담합 사건을 효과적으로 인지하고 조사하기 어려울 가능성이 있음.

공정거래위원회도 최근의 담합이 은밀하고 공고하게 이루어지고 있고, 리니언시 제도가 담합에 가담한 사업자 간 불신을 조장하여 이를 사전적으로 억제하는 긍정적 기능도 있으며, 리니언시를 악용하는 사례에 대해서는 감면 제한 요건⁵⁾을 두고 있으므로 개정안에 대해서는 신중하게 접근하자는 의견을 제시함.

- 다음으로, 개정안은 리니언시의 대상에서 ‘부당한 공동행위를 주도하거나 부당한 공동행위를 도모한 자 중 시장점유율이 가장 높은 사업자’를 제외하고자 하는데, 시장점유율이 가장 높은 사업자를 리니언시의 대상에서 제외할 합리적 이유가 적다는 점도 고려할 필요가 있음.

개정안대로 할 경우에는 시장점유율이 가장 높은 사업자는 이를 자진신고할 유인이 없다는 점, 담합이 오랜 기간 지속되는 경우에는 시장점유율이 변할 수 있다는 점 등도 감안할 필요가 있음.

5) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제51조(자진신고자등에 대한 감면 기준 등) ② 제1항제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시정조치 및 과징금을 감경하거나 면제하지 않는다.

1. 다른 사업자에게 그 의사에 반하여 해당 부당한 공동행위에 참여하도록 강요하거나 이를 중단하지 못하도록 강요한 사실이 있는 경우
2. 일정 기간 동안 반복적으로 법 제40조제1항을 위반하여 부당한 공동행위를 한 경우

문 의 처
02)6788-5109