



제429회국회(정기회)
제8차 농림축산식품해양수산위원회

해운법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 해운선사의 공동행위에 대한 공정거래법 적용 배제 등 >

■ 이원택의원 대표발의, 의안번호 제2212377호

■ 윤준병의원 대표발의, 의안번호 제2212419호

2025. 11.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김성완

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	2
III. 검토의견	5
1. 개정안의 입법 배경 및 취지	5
2. 공동행위에 대한 공정거래법 적용 배제	9
3. 해운선사 공동행위 신고 관련 사항 하위 법령 위임 근거 마련	19
4. 공동행위 미신고 등에 대한 과징금 한도 상향	22
5. 부칙	27
[참고자료]	29

I . 제안경위

1. 이원택의원 대표발의(의안번호 제2212377호)

가. 제안자: 이원택의원 등 10인

나. 제안일: 2025. 8. 26.

다. 회부일: 2025. 8. 27.

2. 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2212419호)

가. 제안자: 윤준병의원 등 12인

나. 제안일: 2025. 8. 27.

다. 회부일: 2025. 8. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 이원택의원 대표발의(의안번호 제2212377호)

우리나라는 지정학적으로 삼면이 바다로 둘러싸여 있고, 우리 수출입물량의 99.7%가 선박으로 수송되고 있으며, 해운산업은 국가 수출경쟁력과 전략물자 운송의 핵심으로 우리나라의 안정적인 공급망 유지를 위한 필수 산업임.

해운산업, 특히 정기 해상화물운송시장은 항로 당 여러 척의 선박이 투입됨에 따라 대규모 자본이 소요되나 이러한 시장의 특성을 고려하여 주요 해운 선진국들은 역사적으로 선박배치, 화물적재, 운임 등에 대한 선사들의 공동행위를 허용하고 있음.

우리나라도 「해운법」에 따라 선사들의 공동행위를 허용하고 있고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서도 다른 법률에 따라 행하는 정당한 공동행위를 허용하고 있으나 부당한 공동행위에 대해서는 양 법률 중 어느 법률이 적용되는지가 불명확하여 선사들의 공동행위에 대한 법적 안정성이 불완전한 실정임.

이에 「해운법」에 따른 공동행위에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 적용되지 않음을 명확히 하여 해운산업의 안정적인 발전과 이를 통한 우리나라 수출입화주의 무역 경쟁력을 강화하는 한편, 공동행위를 신고하지 않거나 공동행위에 관한 해양수산부장관의 명령을 이행하지 않은 경우에 부과하는 과징금의 한도를 상

향하여 해상운송질서를 유지하고 공정한 경쟁이 이루어지도록 하려는 것임(안 제29조제3항·제8항 신설 등).

2. 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2212419호)

우리나라의 경제는 대외무역의존도가 60~70%로 높고 삼면이 바다로 이뤄져 있어, 우리 수출입물량의 99.7%가 선박으로 수송되고 있는 바, 해운산업은 국가 수출경쟁력과 전략물자 운송의 핵심산업임.

특히 정기 해상화물운송시장은 대규모 자본집약적 산업으로서, 화물을 하역하는 항만, 선박을 공급하는 조선, 자금을 지원하는 금융, 항만으로 드나드는 각종 수출입 화물을 옮기는 육상운송 등 타 연관 산업들에 미치는 파급효과가 매우 크고, 항로 당 여러 척의 선박이 투입됨에 따라 대규모 자본이 소요되는 바, 이러한 시장의 특성을 고려하여 정기선사 간의 과잉 경쟁방지 및 항로의 질서유지와 안정화를 위해 주요 해운 선진국들도 역사적으로 선박 배치, 화물 적재, 운임 등에 대한 선사들의 공동행위를 허용하고 있음.

우리나라도 「해운법」에 따라 선사들의 공동행위를 허용하고 있고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서도 다른 법률에 따라 행하는 정당한 공동행위를 허용하고 있으며, 이러한 공동행위를 허용하는 사례는 육상운송수단을 규정하고 있는 「여객자동차 운수사업법」, 「도시철도법」 등에서도 찾아볼 수 있음.

그럼에도 불구하고, 「해운법」에 따른 선사들의 공동행위에 대해서는 「해운법」이 적용될 뿐임에도 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 적용이 가능하다는 공정거래위원회의 주장이 제기되어 선사들의 공동행위에 대한 법적 다툼이 진행되고 있는 실정임.

이에 「해운법」에 따른 공동행위에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 적용되지 않음을 명확히 규정하여 해운산업의 안정적인 발전과 경쟁력을 강화하는 한편, 불필요한 법적 논란을 해소하려는 것임(안 제29조제7항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 입법 배경 및 취지

□ 공정거래위원회(이하 “공정위”라 한다)는 국적선사의 한-동남아, 한-중, 한-일 항로 요금인상 담합 의혹¹⁾과 관련하여 직권조사(2018. 12. 개시)를 통해 선사들이 공동행위를 해양수산부에 신고하지 않은 사실²⁾ 등을 이유로 부당한 공동행위³⁾로 판단하여 과징금 및 시정명령 처분을 내림.

1) (조사요구) 2018년 한국목재합판유통협회, 국적선사의 한-동남아 항로 요금인상 담합의혹 제기, 공정위에 조사요구('18. 8) → 철회('19. 8)

2) 「해운법」

제29조(운임 등의 협약) ①외항화물운송사업의 등록을 한 자(이하 “외항화물운송사업자”라 한다)는 다른 외항화물운송사업자(외국인 화물운송사업자를 포함한다)와 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(외항 부정기 화물운송사업을 경영하는 자의 경우에는 운임에 관한 계약이나 공동행위는 제외하며, 이하 “협약”이라 한다)를 할 수 있다. 다만, 협약에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 것을 내용으로 하는 협약을 하여서는 아니 된다.

②외항화물운송사업자(국내항과 외국항에서 해상화물운송사업을 경영하는 외국인 화물운송사업자를 포함한다)가 제1항의 협약을 한 때에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다. 협약의 내용을 변경한 때에도 또한 같다.

3) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

제40조(부당한 공동행위의 금지) ① 사업자는 계약·협정·결의 또는 그 밖의 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 “부당한 공동행위”라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위

2. 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위

3. 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위

4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위

5. 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위

6. 상품 또는 용역의 생산·거래 시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위

7. 영업의 주요 부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위

8. 입찰 또는 경매를 할 때 낙찰자, 경락자, 입찰가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위

9. 그 밖의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해·제한하거나 가격, 생산량, 그 밖에 대통령령으로 정하는 정보를 주고받음으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위

< 해운선사의 공동행위 관련 처분 현황 >

구 분	한-동남아 항로 (‘22.1)	한-일 항로 (‘22.6)	한-중 항로 (‘22.6)
대상 선사	22개사 (국적 12, 외국적 10)	14개사 (국적 13, 외국적 1)	27개사 (국적 15, 외국적 10, 카페리 2)
대상 기간	‘03.12~’18.12(약 15년)	‘03.3~’19.5(약 16년)	‘02.1~’18.12(약 16년)
미신고 공동행위	총 120회	총 76회	총 68회
과징금	962억원 (관련 매출액의 1.2%)	801억원 (관련 매출액의 1.07%)	미부과 ⁴⁾

자료 : 해양수산부

□ 해당 선사는 공정위의 정기선사 운임담합에 따른 과징금(1,763억원) 및 시정명령(2022. 1월, 2022. 6월)에 대해 행정소송⁵⁾을 진행 중 (2022. 5.~)으로,

대표사건(원고: 에버그린^{대만})⁶⁾에 대해 대법원은 ① 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 (이하 “ 「공정거래법」 ”이라 한다)은 다른 법률에 특별한 정함이 없는 이상 모든 산업분야에 적용되어야 하고, ② 「공정거래법」 제정 이후에도 「해운법」에서는 공동행위에 대하여 「공정거래법」 적용을 제외한다는 명시적 규정을 두고 있지 않은 점 등의 사유로 ‘이 사건 공동행위가 「해운법」 적용을 받으므로, 공정위는 규제권한이 없다’고 판단한 원심판결에 대해 위법이 있다고 판시하여 원심판결을 파기하고 사건을 서울고등법원에 환송하는 판결을 내림(2025. 4.).

4) 한중항로는 양국 정부의 해운협정과 이에 따른 해운회담을 통해 선박투입량 등을 관리해온 점 등을 종합적으로 고려하여 과징금 미부과(해양수산부)

5) 관련 소송은 총 18건 : 국적선사 10개(한·동남아 3, 한·일 4, 한·중 3), 외국적선사 8개(한·동남아 8)

6) 서울고법 판결(원고 승소, ‘24.2.1) → 공정위 상고(‘24.2.20) → 대법 판결(파기환송)(‘25.4.24)

< 대법원(2025. 4. 24. 선고 2024두35446 판결) 판결 주요 사유 >

- 공정거래법은 국민경제 전반에 걸쳐 헌법상 요구되는 사회적 시장경제질서를 구현하기 위한 법률로서, 다른 법률에 특별한 정함이 없는 이상 모든 산업분야에 적용
- 공정거래법 제정 이후에도 해운법에서는 공동행위에 대하여 공정거래법 적용을 제외한다는 명시적 규정을 두고 있지 않은 점
- 해운법이 운임에 관한 공동행위를 제한 없이 허용하는 것이 아니라 그 공동행위가 부당하게 경쟁을 실질적으로 제한하지 않는 범위 내에서만 허용하고 있는 점
- 해운법 등 관련 해운법령이 공동행위가 허용된 범위를 벗어나거나 필요한 정도를 넘는 부당한 경우에 대하여 이를 직접 금지하면서 그에 관한 규제권한의 소재와 구체적인 규제의 방법·절차까지 별도로 정하고 있는 것은 아닌 점
- 해운법의 관련 규정 해석을 통하여 위 공동행위에 대한 공정거래법 적용제외, 즉 해운법의 배타적 적용을 인정할 수는 없는 점

□ 그간 「해운법」에 따라 선사들의 공동행위는 허용되고 있고 「공정거래법」에서도 다른 법률에 따라 행하는 정당한 공동행위는 허용하고 있으나⁷⁾, 위 대법원 판결 이유와 같이 부당한 공동행위⁸⁾에 대해서는 양 법률 중 어느 법률이 적용되는지가 불명확하여 선사들의 공동행위에 대한 법적 안정성이 불완전한 상황이므로,

7) 「공정거래법」은 제1조(목적) 및 제5장에서 ‘부당한 공동행위’의 제한에 대한 근거를 규정하고 있으며, 제116조(법령에 따른 정당한 행위)는 사업자 또는 사업자단체가 다른 법령에 따라 하는 정당한 행위에 대해서는 「공정거래법」을 적용하지 아니한다고 규정하고 있음

8) (1) 사업자들이 공동으로 가격을 결정하거나 변경하는 행위는 그 범위 내에서 가격경쟁을 감소 시킴으로써 그들의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하게 되므로 원칙적으로 부당하고, 다만 그 공동행위가 법령에 근거한 정부기관의 행정지도에 따라 적합하게 이루어진 경우라든지 또는 경제 전반의 효율성 증대로 인하여 친경쟁적 효과가 매우 큰 경우와 같이 특별한 사정이 있는 경우에는 부당하다고 할 수 없다.
(출처 : 대법원 2009. 7. 9. 선고 2007두26117 판결)

(2) 공동행위는 그 자체로 경쟁을 제한하는 것이므로, 그러한 공동행위를 허용하면서도 ‘경쟁을 제한한다’는 이유로 이를 규제하기 위하여는 그것이 ‘부당한 경쟁제한’일 것이 요구되는데, 여기서 그 부당성의 표지는 운임이 지나치게 높은 것을 말한다.

(출처 : 서울고등법원 2024. 2. 1. 선고 2022누43742 판결)

「해운법」에 따른 공동행위에 대하여는 「공정거래법」이 적용되지 않도록 명확히 하고(이원택의원안·윤준병의원안), 해운선사의 공동행위 신고의 대상, 내용, 절차 등을 해양수산부령으로 정할 수 있는 근거를 마련하며(이원택의원안), 공동행위 미신고 등에 대한 과징금 한도를 현행 1억에서 10억원으로 상향하여 「해운법」에 따른 해양수산부의 관리 감독 권한을 강화하려는 것(이원택의원안)이 개정안의 입법취지인 것으로 보임.

< 개정안(이원택의원안·윤준병의원안) 주요 내용 >

구 분	이원택의원안	윤준병의원안
공동행위에 대한 공정거래법 적용 배제	-신고된 협약 및 그 협약의 범위 내에서 행해지는 협약에 대해서는 공정거래법 적용 배제 (안 제29조제6항, 제8항 개정)	-신고된 협약 및 그 협약의 범위 내에서 행해지는 협약에 대해서는 공정거래법 적용 배제 (안 제29조제5항, 제7항 개정)
해운선사 공동행위의 구체적 기준 위임 근거 마련	-해수부장관은 신고의 대상, 내용, 절차 등에 관하여 필요한 사항을 해양수산부령으로 정함 (안 제29조제3항 신설)	-
공동행위 미신고 등에 대한 과징금 한도 상향	-공동행위를 신고하지 않거나, 공동행위에 관한 명령을 미이행 하는 경우 과징금 한도를 10억 원으로 상향 (안 제32조 개정)	-

2. 공동행위에 대한 공정거래법 적용 배제(이원택의원안 제29조 제6항·제8항, 윤준병의원안 제29조제5항·제7항)

가. 개정안의 요지

- 개정안은 외항화물운송사업자가 운임 등 운송조건에 대해 체결하는 협약의 내용이 부당한 운임 인상 등의 사유로 실질적인 경쟁을 제한하는 경우 공정거래위원회로 통보하도록 하는 의무 조항을 삭제하고, 현행법에 따른 협약에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 않도록 규정하려는 것임(이원택의원안 제29조제6항·제8항, 윤준병의원안 제29조제5항·제7항).

[표] 개정안 조문대비표

현행	이원택의원안	윤준병의원안
제29조(운임 등의 협약) ①·② (생략)	제29조(운임 등의 협약) ①·② (현행과 같음)	제29조(운임 등의 협약) ①·② (현행과 같음)
③·④ (생략)	③ (생략) ④·⑤ (현행 제3항 및 제4항과 같음)	③·④ (현행과 같음)
⑤ 해양수산부장관은 제2항에 따라 신고된 협약의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 협약의 시행 중지, 내용의 변 경이나 조정 등 필요	⑥ ----- ----- ----- ----- ----- -----	⑤----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	이원택의원안	윤준병의원안
한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제3호에 해당하는 경우에 대한 조치인 때에는 그 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.	----- ----- . <단서 삭제>	----- ----- . <단서 삭제>
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)	1. ~ 3. (현행과 같음)
⑥ (생략)	⑦ (현행 제6항과 같음)	⑥ (현행과 같음)
<신설>	⑧ 제2항에 따라 신고된 협약 및 그 협약의 범위 내에서 행하여지는 제1항에 따른 협약에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.	⑦ 제2항에 따라 신고된 협약 및 그 협약의 범위 내에서 행하여지는 제1항에 따른 협약에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.

나. 검토의견

- 전 세계적으로 해운 정기선사의 경쟁제한적 공동행위는 증기선 도입과 함께 1875년 해운동맹(Liner conference) 이래로 계속적으로 용인되어 왔으며⁹⁾, 선사 간 공동행위는 해운산업의 특성이라고 할 수 있는 극심한 경기변동과 낮은 수익률, 극히 단기에 걸친 고

9) 고병욱, 「정기선사 공동행위에 대한 이해 및 정책 제언」, KMI 한국해양수산개발원 (2021), p.24

수익률이라는 문제점을 극복하고 지속 가능한 정기선 해운 서비스를 가능하게 하도록 대부분 국가에서 인정하고 있음¹⁰⁾.

< 「해운법」에 따른 공동행위 >

- (근거) 해운법 제29조제1항
- (내용) 출혈경쟁 방지와 선박운항 효율 제고 등을 위해 외항선사간 운임, 선박배치, 화물적재, 운송조건 등에 관한 협약 체결
- (절차) 협약 체결(선사) ⇨ 협의(선사↔화주단체) ⇨ 신고(선사→해수부)
⇨ 수리여부 통지(해수부→선사)
* 협약 체결일로부터 30일 이내에 신고서, 협약서 사본, 협약개요서 제출
- (제한) 협약내용이 아래에 해당하는 경우 해수부장관은 협약의 시행중지, 내용변경·조정 명령을 할 수 있음
 - ① 참가·탈퇴를 부당하게 제한
 - ② 국제협약 위반
 - ③ 선박배치, 화물적재, 운송조건을 부당하게 정하여 해상화물운송질서의 문란 야기
 - ④ 부당한 운임·요금 인상, 운항횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한
(→조치내용을 공정위에 통보)
- (벌칙) 사업등록취소, 사업정지(6개월 이내), 벌금(1천만원), 과징금(1억원), 과태료(1백만원)

자료 : 해양수산부

□ 우리의 경우에도 「해운법」을 통해 외항화물운송사업자가 다른 외항화물운송사업자와 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(이하 “협약”이라 함)을 할 수 있도록 허용하고, 협약을 한 때에는 해양수산부장관에게 신고하도록 규정하고 있으며¹¹⁾,

10) 한종길, 전준우, 「공정위 해운업계 공동행위 과징금 부과 문제점 분석」, 해운물류연구 (2022), p.588

11) 「해운법」

제29조(운임 등의 협약) ①외항화물운송사업의 등록을 한 자(이하 “외항화물운송사업자”라 한다)는 다른 외항화물운송사업자(외국인 화물운송사업자를 포함한다)와 운임·선박배치, 화물의

신고된 협약의 내용이 ①협약에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 것을 내용으로 하는 협약 또는 국제협약을 위반하는 경우, ②선박의 배치, 화물적재, 그 밖의 운송조건 등을 부당하게 정하여 해상화물운송질서를 문란하게 하는 경우, ③부당하게 운임이나 요금을 인상하거나 운항 횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우에는 협약의 시행 중지, 내용의 변경·조정 등 조치를 해양수산부장관이 할 수 있도록 하면서 ③의 경우에는 그 내용을 공정거래위원회에 통보하도록 규정하고 있음¹²⁾.

□ 현행법은 해운정기선사의 공동행위를 허용하면서, 해양수산부장관으로 하여금 법령 위반사항 발생시 협약의 시행 중지 등 필요한 조치를 할 수 있게 하고 과징금(1억 이하 금액)을 부과¹³⁾할 수

적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(외항 부정기 화물운송사업을 경영하는 자의 경우에는 운임에 관한 계약이나 공동행위는 제외하며, 이하 “협약”이라 한다)를 할 수 있다. 다만, 협약에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 것을 내용으로 하는 협약을 하여서는 아니 된다.

②외항화물운송사업자(국내항과 외국항에서 해상화물운송사업을 경영하는 외국인 화물운송사업자를 포함한다)가 제1항의 협약을 한 때에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다. 협약의 내용을 변경한 때에도 또한 같다.

12) 「해운법」

제29조(운임 등의 협약) ⑤해양수산부장관은 제2항에 따라 신고된 협약의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 협약의 시행 중지, 내용의 변경이나 조정 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제3호에 해당하는 경우에 대한 조치인 때에는 그 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

1. 제1항 단서 또는 국제협약을 위반하는 경우
2. 선박의 배치, 화물적재, 그 밖의 운송조건 등을 부당하게 정하여 해상화물운송질서를 문란하게 하는 경우
3. 부당하게 운임이나 요금을 인상하거나 운항 횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우

13) 「해운법」

제32조(준용규정) ①해상화물운송사업에 관하여는 제4조제4항, 제8조, 제17조부터 제19조까지를 준용한다. 이 경우 제19조제1항제10호 중 “제7조제1항, 제11조제1항, 제12조제1항·제4항, 제13조제3항, 제14조, 제16조제1항, 제18조제1항·제4항 및 제50조제1항”은 “제13조제3항(외항정기화물운송사업자에 한정한다), 제18조제1항·제4항, 제24조제4항, 제26조제1항, 제28조, 제29조제2항·제5항, 제30조 및 제50조”로, 제19조제1항제11호 중 “제21조제1항”은 “제29조의2제2항”으로, 제19조제1항제17호의 “제22조제2항”은 “제31조”로 본다.

제19조(면허의 취소 등) ① 해양수산부장관은 여객운송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해

있도록 하여 해양수산부에 해운선사의 공동행위에 대한 감독 권한을 부여하는 한편, 선사의 공동행위가 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우는 공정위로 통보하도록 하는 절차적 규정을 마련하여 해운업계의 공정한 시장질서를 유지하도록 하고 있음.

해운업은 선박 등 시설 투자 및 확보에 막대한 비용과 시간이 소요되는 산업 특성상 수요변화에 따른 신속하고 탄력적인 공급대응이 곤란한 상황으로, 다수의 선사들이 낮은 운임 등으로 무제한적인 경쟁을 하게 될 경우 막대한 자본력을 바탕으로 규모의 경제를 실현한 대형선사들은 출혈경쟁을 통해 중소선사를 퇴출시키고 과점화를 강화하게 되어 노선의 제한과 운항의 축소 및 운임 인상을 초래하게 되며, 직접적 소비자인 화주들의 경제적 피해는 물론 전반적인 국가경제에도 피해를 발생하게 됨.¹⁴⁾

이에 중소선사들은 다른 선사와의 공동행위를 통해 개별선사로는 어려운 선박운항 효율 제고 및 운임 안정 등 경쟁력을 확보하여 대형선사에 대항하고 수요자에 대한 서비스 제고가 가능하도록 공동행위를 통해 최소한의 운임을 공동으로 결정하였는바, 이러한 공동행위는 많은 국가에서 불가피한 것으로 인정되었으며, 특히, 연근해항로 중심의 중소선사가 다수인 우리 해운산업의 구조상 공동행위

당하면 면허(승인을 포함한다) 또는 제12조제4항에 따른 인가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사업의 전부 또는 일부를 정지할 것을 명하거나 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 제2호부터 제11호까지, 제15호 및 제17호에 대하여는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

14) 정우영, 「정기선사의 해상운임 공동행위에 관한 공정거래법 적용 한계와 규제 권한 여부」, 한국해법학회지(2025), p.60

가 필수적인 것으로 받아들여지고 있는 현실임.¹⁵⁾

□ 개정안은 「공정거래법」이 제40조¹⁶⁾에 따라 부당한 공동행위를 금지하면서 제116조¹⁷⁾에서 다른 법령에서 행하는 정당한 행위에 대하여 「공정거래법」을 적용하지 않도록 하고 있어 「해운법」에 따른 공동행위에 대해서는 「공정거래법」이 적용되지 않는 것으로 해석될 여지도 있으나, 부당한 공동행위에 대해서는 양 법률 중 어느 법률이 적용되는지가 불명확한 측면이 있으므로, 이를 명확하게 규정하려는 취지로 보임.

이는, 대법원 판결에서 「해외건설 촉진법」¹⁸⁾, 「전기통신사업법」¹⁹⁾ 등과 달리 「해운법」은 「공정거래법」 적용 제외에 대해 명시적으로 규정하지 않았다는 점을 들어 파기환송 결정을 한 점을 감안할 때 법적 흠결 또는 충돌을 보완한다는 측면에서 타

15) 정우영, 「정기선사의 해상운임 공동행위에 관한 공정거래법 적용 한계와 규제 권한 여부」, 한국해법학회지(2025), p.61

16) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

제40조(부당한 공동행위의 금지) ① 사업자는 계약·협정·결의 또는 그 밖의 어떠한 방법으로 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 “부당한 공동행위”라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위(이하 생략)

17) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

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

18) 「해외건설 촉진법」

제3조(다른 법률과의 관계) ④ 제19조제1항에 따른 해외건설투자회사 및 같은 조 제2항에 따른 해외건설 기관전용 사모집합투자기구가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 지주회사에 해당하는 때에는 같은 법 제18조제2항제2호를 적용하지 아니한다.

19) 「전기통신사업법」

제54조(다른 법률과의 관계) ① 제50조제1항을 위반한 전기통신사업자의 행위에 대하여 제52조제1항에 따른 조치를 명하거나 제53조에 따른 과징금을 부과한 경우에는 그 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없다.

당한 것으로 보임.

또한, 「해운법」은 해운사업에 관한 특수한 규율 체계를 마련한 특별법으로서 주무부처인 해양수산부에게 관련 정책 집행과 감독 권한을 부여하고 있어 공정위가 해운 분야까지 경쟁법 집행을 확장할 경우 해양수산부의 정책적 판단과 공정위의 법 집행이 충돌하여 기업들은 이중규제에 직면하게 될 수 있으며,

해양수산부장관에게 시정권한이 있음에도 공정위가 추가적으로 규율하는 것은 주무부처의 감독 기능을 위축시켜 향후 해운업계 관리를 어렵게 만들 수 있다는 점, 법체계상 권한 분배를 간과한 것으로 볼 여지도 있다는 점도 고려할 필요가 있음²⁰⁾.

□ 한편, 개정안과 관련하여 공정위, 해양수산부, 관련 업계의 의견과 해외의 해운 공동행위의 규제사항에 대해 종합적으로 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

- 개정안과 관련하여 공정위는 해운선사들이 경쟁을 실질적으로 제한하여 해양수산부가 조치한 경우 현행법 제29조제5항단서에 따라 공정위로의 통보를 통해 경쟁제한성 해소 여부에 대한 검토를 거쳐야 된다는 내용으로 현행 유지 의견을 제시하였는데,

20) 정우영, 앞의 논문, p.67~68

< 개정안 관련 공정거래위원회 의견의 논거 >

- (의견) 해운선사들이 경쟁을 실질적으로 제한하여 해양수산부가 조치한 경우 현행과 같이 공정위로의 통보를 통해 경쟁제한성 해소 여부에 대한 검토를 거쳐야 함
- (논거) ① 부당한 공동행위로 인한 수출입비용 및 물가상승 등 국가경제에 악영향
② 해운협약에 대한 반독점조사를 강화하고 있는 글로벌 스탠다드에 역행
③ 국내 유사 입법례와 배치
④ 국적선사에 대한 외국 경쟁당국의 담합조사를 촉발하는 반면 국내에서 외국적 선사에 대한 조사는 불가능

자료 : 해양수산부

현행법 제29조제5항 단서는 공정위에 대한 통보의무를 규정하고 그 밖에 공정위 권한이나 해수부장관과 공정위의 관계에 대해 규정하고 있지 않은 절차적 규정으로 이러한 절차적 규정에서 적용 제외 요건 충족 여부를 바로 도출하는 것이 타당하지 않고, 「해운법」 제29조제5항 단서에 규정된 통보의무가 공정거래법 적용의 근거로 보기 어렵다는 의견²¹⁾이 있으므로 참고할 필요가 있음.

- 해양수산부는 「해운법」상 공동행위에 한해 공정거래법 적용을 제외한다고 해서 해운선사간 불공정 행위를 허용하거나 외국적선사에 대한 제재가 불가능한 것은 아니라는 입장으로,

개정안에 따라 공동행위의 구체적인 기준을 정하고, 부당한 공동행위에 대한 과징금 강화(1억원→10억원) 등을 통해 주무 부처인 해양수산부가 정당한 공동행위 이행 여부를 충분히 관리·감독할 수 있어 공정한 경쟁을 통한 시장질서 확립을 할 수 있다는 설명임.

21) 강일(법무법인 태평양), 국회 정책토론회-정기선사의 해운 공동행위 관련 학계 의견 발표 (2025.6.19.), p.12, 14

- 한국무역협회는 해운산업의 경쟁력 강화와 더불어 수출입업계의 물류비 부담, 서비스 접근성 등 실질적 영향도 함께 고려될 필요가 있으며, 수출입업계는 이해관계자 간 상호 보완적 관계 속에서 공존할 수 있는 방향으로 개정안 논의가 필요하다는 입장을 제시하였고,

한국국제물류주선업협회는 해운 공동행위에 대한 「공정거래법」 적용을 제외함으로써 법적 불확실성을 해소하여 물류 업계의 운영 안정성을 높이며, 오히려 과도한 운임 하락을 방지해 선사들의 재무 건전성을 유지하고 포워더²²⁾가 화주에게 합리적 비용으로 신뢰성 높은 서비스를 제공하게 하므로 해운업계에 긍정적인 효과를 미치며, 해운 공동행위가 안정적인 해운시장 질서 유지 및 화주 이익 보호에 기여한다는 의견을 제시²³⁾하였음.

- 해외의 해운 공동행위의 규제사항²⁴⁾에 대해 살펴보면, 미국의 경우 1984년 해운법(Shipping Act)에 따라 연방해사위원회(FMC)에 선사 협정을 신고하면 연방법상 반독점법 적용을 면제해 주고 있고, 일본²⁵⁾은 운임협정을 포함한 공동행위를 허용하여 해상운송법에 독점금지법이 적용되지 않음을 명문화하고 있으며,

22) 운송 수단을 소유하고 있지는 않지만, 화물 운송에 대한 전반적인 책임을 맡는 업자. 여러 화물주에게 받은 화물을 모아 정리하고, 화물주를 대신하는 발송인으로서, 운수 회사와 운송 계약을 체결한다.(출처 : 네이버 국어사전)

23) 사실상 중소화주를 대신하여 선사와 계약하는 국내 868개 포워더사는 정기선사 공동행위로 인해 아무런 피해나 손해가 없다는 사실 확인서를 공정위에 제출('21.8 기준, 643개사가 등록된 국제물류협회 입장)

24) 정우영, 앞의 논문, p.68~69

25) 고병욱, 앞의 보고서, KMI 한국해양수산개발원(2021), p.17~23

유럽연합은 정기선동맹에 대해 일괄면제 제도를 「EU 이사회 규칙 (EU Council Regulation 4056/86)」 제3조와 제4조에 규정하여 가격 결정과 운송량 조절 등에 대하여 독점금지법의 적용을 배제시켰으나, 2008년 10월 해운동맹에 대한 독점금지법 일괄 적용면제를 담고 있는 Regulation (EEC) No 4056/86을 폐지한 이후 선복 공유 등의 컨소시엄 협정에 대해서만 예외를 인정하는 추세로, 해운 공동행위의 공정거래법 적용 예외 여부는 각국의 정책적 선택의 문제로 볼 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

< 독점금지법 적용 배제 사례(일본 해상운송법) >

◇ 日 「해상운송법」 제28조(독점금지법 면제) 「사적독점 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률」의 규정은 다음 조 제1항의 인가를 받은 실시, 제1호부터 제3호까지 게시된 행위 또는 제29조의2 제1항의 규정에 의한 신고를 한 제4호에 해당하는 행위에 대해서는 적용을 하지 않는다.

제1호~제3호 <생략>

제4호. 일본의 항구와 일본 이외 지역의 항구 사이의 항로에서 선박운항 사업자가 다른 선박운항사업자와 하는 운임 및 요금 기타 운송 조건, 항로, 배선 및 적취에 관한 사항을 내용으로 하는 협정에 준하는 계약의 체결 혹은 공동행위

자료 : 해양수산부

3. 해운선사 공동행위 신고 관련 사항 하위 법령 위임 근거 마련 (이원택의원안 제29조제3항)

가. 개정안의 요지

- 개정안은 현행법 제29조제2항에 따라 외항화물운송사업자가 운임 등의 협약에 관한 신고를 할 경우 신고의 대상, 내용, 절차 등에 관하여 필요한 사항을 해양수산부령으로 정하도록 규정하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현 행	이원택의원안
제29조(운임 등의 협약) ①·② (생략) <u><신 설></u>	제29조(운임 등의 협약) ①·② (현행과 같음) <u>③ 해양수산부장관은 제2항에 따른 신고의 대상, 내용, 절차 등에 관하여 필요한 사항을 해양수산부령으로 정한다.</u>

나. 검토의견

- 현행법은 외항화물운송사업자가 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위 등의 협약을 한 때에는 해양수산부령으로 정하는 바²⁶⁾에 따라 그 내용을 해양수산부장관

26) 「해운법」 시행규칙

제20조(운임 및 요금의 공표 등) ⑤ 외항 정기 화물운송사업과 외항 부정기 화물운송사업의 등록을 한 자(국내항과 외국항에서 해상화물운송사업을 경영하는 외국인 화물운송사업자를 포함한다)는 법 제29조제2항에 따라 협약의 내용을 신고하려는 경우에는 협약 체결일부터 30일 이내에 별지 제15호서식의 운항계획(협약)신고서(변경신고서)에 협약서(번역문을 포함한다. 이하 같다) 및 협약 개요서를 첨부하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 그

에게 신고하도록 하고(법 제29조제2항), 신고수리 여부의 통지 기간 및 신고 수리 간주 규정(법 제29조제3항 및 제4항) 등 신고와 관련된 주요한 절차에 대해서 규정하고 있으나, 현행법 제29조제2항에 따른 협약의 신고의 대상, 내용, 절차 등에 대해서는 법령에서 정하고 있지 않아 구체적인 기준이 부재한 상황임.

- 이에, 해운선사 공동행위(협약) 신고의 대상, 내용, 절차 등에 관하여 필요한 사항을 해양수산부령으로 정할 수 있도록 근거를 마련함으로써 제도의 예측 가능성 및 법적 안정성을 제고하려는 것이 개정안의 취지인 것으로 보임.
- 다만, 개정안에 따른 신고의 대상 및 내용에 관한 사항은 공동행위의 신고와 관련한 주된 내용으로서, 법률에서 행정입법으로 위임할 사항을 구체적으로 정하지 않고 포괄적으로 위임하게 되면 법률의 수범자인 국민의 예측가능성을 저해할 수 있으므로, 법률에 신고의 대상과 내용에 관한 주요 사항을 규정한 후 구체적인 사항을 하위 법령으로 위임하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.
- 개정안에 대해 해양수산부는 개방성이 높은 완전경쟁·공급과잉 시장인 해운분야의 특성을 고려하여 주관 부처인 해양수산부령으로 정하는 것이 국제적 변동성이 높은 해운선사 공동행위 제도의 적기 대응 측면에서 유리하다는 의견을 제시함.

협약서 및 협약 개요서에 협약 당사자 모두의 이름을 적어 공동으로 제출할 수 있다.

- 공정위는 신고 사항을 통해 협약의 참가·탈퇴에 대한 부당한 제한, 운임·요금의 부당한 인상, 부당한 운항횟수 감축을 통한 경쟁의 실질적 제한 등의 우려가 있는지 파악하기 위해 신고의 대상·내용 등은 경쟁평가에 전문성을 지닌 공정위 등 관계부처의 의견을 조회하여 대통령령으로 정하는 것이 바람직하다는 입장임.

가. 개정안의 요지

- [표] 개정안 조문대비표

- 22 -

현행	이원택의원안
제17호의 “제22조제2항”은 “제31조”로 본다. ② 삭제 ③ (생략)	21조제3항”은 “제29조제2항·제5항”으로-----. ③ (현행과 같음)

나. 검토의견

- 현행법 제29조제2항 및 제5항²⁷⁾에서는 외항화물운송사업자가 제29조제1항의 협약을 하거나 그 내용을 변경한 때에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하도록 하고, 제29조제1항 단서 또는 국제협약을 위반하는 경우 또는 선박의 배치, 화물적재, 그 밖의 운송조건 등을 부당하게 정하여 해상화물운송질서를 문란하게 하는 경우 등에 대해서는 그 협약의 시행 중지, 내용의 변경이나 조정 등의 필요한 조치를 명할 수 있도록

27) 「해운법」

제29조(운임 등의 협약) ① 외항화물운송사업의 등록을 한 자(이하 “외항화물운송사업자”라 한다)는 다른 외항화물운송사업자(외국인 화물운송사업자를 포함한다)와 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(외항 부정기 화물운송사업을 경영하는 자의 경우에는 운임에 관한 계약이나 공동행위는 제외하며, 이하 “협약”이라 한다)를 할 수 있다. 다만, 협약에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 것을 내용으로 하는 협약을 하여서는 아니 된다.

② 외항화물운송사업자(국내항과 외국항에서 해상화물운송사업을 경영하는 외국인 화물운송사업자를 포함한다)가 제1항의 협약을 한 때에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다. 협약의 내용을 변경한 때에도 또한 같다.

③ ~ ④ (생략)

⑤ 해양수산부장관은 제2항에 따라 신고된 협약의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 협약의 시행 중지, 내용의 변경이나 조정 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제3호에 해당하는 경우에 대한 조치인 때에는 그 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

1. 제1항 단서 또는 국제협약을 위반하는 경우
2. 선박의 배치, 화물적재, 그 밖의 운송조건 등을 부당하게 정하여 해상화물운송질서를 문란하게 하는 경우
3. 부당하게 운임이나 요금을 인상하거나 운항 횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우

⑥ (생략)

록 하고 있으며,

이를 위반할 경우 제32조제1항²⁸⁾에서 제19조(면허의 취소 등)²⁹⁾의

28) 「해운법」

제32조(준용규정) ① 해상화물운송사업에 관하여는 제4조제4항, 제8조, 제17조부터 제19조까지를 준용한다. 이 경우 **제19조제1항제10호 중 “제7조제1항, 제11조제1항, 제12조제1항·제4항, 제13조제3항, 제14조, 제16조제1항, 제18조제1항·제4항 및 제50조제1항”은 “제13조제3항(외항정기화물운송사업자에 한정한다), 제18조제1항·제4항, 제24조제4항, 제26조제1항, 제28조, 제29조제2항·제5항, 제30조 및 제50조”로, 제19조제1항제11호 중 “제21조제1항”은 “제29조의2제2항”으로, 제19조제1항제17호의 “제22조제2항”은 “제31조”로 본다.**

29) 「해운법」

제19조(면허의 취소 등) ① 해양수산부장관은 여객운송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허(승인을 포함한다) 또는 제12조제4항에 따른 인가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사업의 전부 또는 일부를 정지할 것을 명하거나 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. **다만, 제2호부터 제11호까지, 제15호 및 제17호에 대하여는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.**

1. 해양사고가 여객운송사업자의 고의나 중대한 과실에 의하거나 선장의 선임·감독과 관련하여 주의의무를 게을리하여 일어난 경우
2. 여객운송사업자가 해양사고를 당한 여객이나 수하물 또는 소하물에 대하여 정당한 사유 없이 필요한 보호조치를 하지 아니하거나 피해자에 대하여 피해보상을 하지 아니한 경우
3. 제4조제1항 또는 제6조제1항에 따라 면허 또는 승인받은 사업의 범위를 벗어나 해상여객운송사업을 경영한 경우
4. 제4조제4항에 따른 기간 내에 제5조제1항제2호 및 제5호에 따른 시설 등을 갖추지 못하거나 그 밖에 면허에 붙인 조건을 위반한 경우
5. 제5조제1항제5호에 따른 면허기준에 미달하게 된 경우(미달하게 된 날부터 2개월 이내에 그 기준을 충족한 경우는 제외한다)
6. 제11조의2제1항을 위반하여 운송약관을 신고(변경신고를 포함한다)하지 아니하거나 신고한 운송약관을 준수하지 아니한 경우
7. 여객운송사업자가 제12조제4항에 따른 사업계획 변경의 인가를 받은 후 인가 실시일부터 15일 이내에 인가사항을 이행하지 아니한 경우
8. 제13조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 사업계획상 운항개시일부터 1개월 이내에 운항을 시작하지 아니한 경우
9. 제17조제4항을 위반하여 승계신고를 하지 아니한 경우
- 10. 제7조제1항, 제11조제1항, 제12조제1항·제4항, 제13조제3항, 제14조, 제16조제1항, 제18조제1항·제4항 및 제50조제1항을 위반한 경우**
11. 제21조제1항에 따른 운항관리규정을 작성·제출하지 아니하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 작성·제출하는 경우
12. 제21조제2항에 따른 운항관리규정의 심사를 받지 아니하고 여객선등을 운항한 경우
13. 제21조제2항 후단에 따른 해양수산부장관의 운항관리규정 변경 요구에 정당한 사유 없이 응하지 아니한 경우
14. 제21조제3항에 따른 운항관리규정 준수의무를 위반한 경우
15. 제21조제4항에 따른 정기 또는 수시점검을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓으로 자료를 제출 또는 답변하는 경우
16. 제21조제5항에 따른 해양수산부장관의 출항정지, 시정명령 등을 정당한 사유 없이 따르지 아니한 경우
17. 제22조제2항에 따른 운항관리자의 지도·감독을 거부·방해·기피한 경우
18. 제22조제5항 단서에 따른 운항관리자의 출항정지 명령을 정당한 사유 없이 따르지 아니한 경우

규정을 준용하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있음.

< 해운법 제32조 준용규정 비교 >

현행	개정안
○ 제29조제2항(협약신고) 및 제5항(협약에 대한 명령)을 위반한 경우 제19조제1항 <u>제10호(과징금 1억원)</u> 를 준용	○ 제29조제2항(협약신고) 및 제5항(협약에 대한 명령)을 위반한 경우 제19조제1항 <u>제14호(과징금 10억원)</u> 를 준용

※ 제19조(면허의 취소 등) ① 해양수산부장관은 여객운송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허(승인을 포함한다) 또는 제12조제4항에 따른 인가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 사업의 전부 또는 일부를 정지할 것을 명하거나 10억원 이하의 과징금*을 부과할 수 있다. 다만, 제2호부터 제11호까지, 제15호 및 제17호에 대하여는 1억원 이하의 과징금**을 부과할 수 있다.

* 과징금 10억원 : 제1호, 제12호~**제14호**, 제16호, 제18호

** 과징금 1억원 : **제2호~제11호**, 제15호, 제17호

□ 개정안은 제29조제2항 및 제5항의 협약에 관한 사항을 미신고 한 경우 등에 대하여 부과할 수 있는 과징금 상한액을 현행 1억원에서 10억원으로 상향 조정하여 해상운송 질서 유지 및 공정한 경쟁을 촉진하려는 것임.

□ 해양수산부에 따르면, 「해운법」 제정 이후 법 제29조제2항 및 제5항에 따라 협약에 관한 사항을 미신고한 경우 등에 대한 처벌이 이루어진 사례는 전무한 것으로 조사됨.

그러나 제29조제5항에서 규정하고 있는 제1항 단서 또는 국제협약

을 위반하는 경우, 선박의 배치, 화물적재, 그 밖의 운송조건 등을 부당하게 정하여 해상화물운송질서를 문란하게 하는 경우 및 부당하게 운임이나 요금을 인상하거나 운항 횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우 등은 해상 운송 질서를 심각하게 훼손하는 것으로,

국적정기선사의 연평균 매출액을 고려하고³⁰⁾, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 상의 부당한 공동행위 금지 등에 대한 과징금 부과 금액³¹⁾과의 형평성 및 부당한 공동행위 방지에 대한 실효성 제고 등을 위해 과징금 부과 상한액을 현행 1억원에서 10억원으로 상향 조정하는 것은 해양수산부의 정당한 공동행위 이행 여부를 관리·감독할 수 있는 수단을 부여하는 점에서 필요한 입법조치로 보임.

- 해양수산부는 해상운송질서 유지와 건전한 경쟁 촉진 측면에서 과징금 상향이 필요하다는 입장이며, 공정위 및 관련 업계에서는 별도의 의견을 제시하지 아니함.

30) HMM, 팬오션 등 15개 대형 및 중소선사의 2024년 1개사당 연평균 매출액 1조 7,054억원

31) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」

제8조(과징금) 공정거래위원회는 시장지배적사업자가 남용행위를 한 경우에는 그 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액(대통령령으로 정하는 사업자의 경우에는 영업수익을 말한다. 이하 같다)에 100분의 6을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우(이하 “매출액이 없는 경우등”이라 한다)에는 20억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

5. 부칙(이원택의원안·윤준병의원안 부칙)

가. 개정안의 요지

☐ 시행일과 운임 등의 협약에 관한 적용례 등을 부칙에서 정함.

[표] 개정안 조문대비표

이원택의원안	윤준병의원안
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제32조제1항의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	이 법은 공포한 날부터 시행한다.
제2조(운임 등의 협약에 관한 적용례) 제29조제8항의 개정규정은 이 법 시행 당시 제29조제1항에 따른 협약에 대하여도 적용한다.	

나. 검토의견

☐ 개정안은 새로운 권리·의무를 부과하는 것이 아니라 적용 범위를 명확히 하려는 것으로 공포한 날부터 시행하되, 과징금 한도를 상향하는 것은 제도의 계도 및 안내 준비 기간을 고려하여 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하는 것이 필요할 것으로 보이며,

제29조제3항의 개정규정도 안 제29조제3항에 따라 하위 법령을 마련하는 기간 등을 고려하여 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 보완할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 그리고, 공동행위의 적용법률을 명확히 하려는 제29조제8항의 개정 규정은 개정안의 입법취지를 고려하여 개정법률 시행 당시 체결된 협약에 대해서도 적용하도록 부칙에 적용례를 두는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 한편, 공정위와 해운선사 간 공동행위 미신고 관련 과징금 부과 등 사건은 법률관계가 종료(과징금 1,762억원 등 부과, '22.1, '22.6)되었고, 대법원의 판결취지와 공정위가 과징금 및 시정명령 처분을 한 주된 이유가 '선사들이 공동행위를 해양수산부에 신고하지 않은 사실' (해운법 위반)이라는 점을 고려할 때, 신법 시행 전에 이미 완료된 사안에 대해서 신법을 소급 적용하도록 하는 것은 곤란할 것으로 판단됨(진정소급입법 원칙적 금지).

문 의 처
02)6788-5419

□ 공정위 조사 개요

- (조사요구) 18년 한국목재합판유통협회, 국적선사의 한-동남아 항로 요금 인상 담합의혹 제기, 공정위에 조사요구('18.8) → 철회('19.8)
- (직권조사 확대) 공정위는 현장조사('18.12)를 시작으로, 동남아, 한-중, 한-일 항로에 참여하는 국적, 외국적 선사 조사

□ 공정위 의결 결과

- 공정위는 선사들이 공동행위를 해수부에 신고하지 않은 사실*을 이유로 부당한 공동행위로 판단 → 과징금 및 시정명령 처분

* 「해운법」 제29조제2항에 따른 공동행위(협약) 신고 의무를 위반

구분	한-동남아 항로 (‘22.1)	한-일 항로 (‘22.6)	한-중 항로 (‘22.6)
대상 선사	22개사 (국적 12, 외국적 10)	14개사 (국적 13, 외국적 1)	27개사 (국적 15, 외국적 10, 카페리 2)
대상 기간	'03.12~'18.12(약 15년)	'03.3~'19.5(약 16년)	'02.1~'18.12(약 16년)
미신고 공동행위	총 120회	총 76회	총 68회
과징금	962억원 (관련 매출액의 1.2%)	801억원 (관련 매출액의 1.07%)	미부과*

* 한중항로는 양국 정부의 해운협정과 이에 따른 해운회담을 통해 선박투입량 등을 관리해온 점 등을 종합적으로 고려하여 과징금 미부과

□ 공정위-해운선사간 행정소송 경과

- (개요) 선사는 공정위의 정기선사 운임담합에 따른 과징금(1,763억원) 및 시정명령('22.1월/6월)에 대해 행정소송*을 진행 중('22.5~, 서울고법)

* 총 18건 : 국적선사 10개(한·동남아 3, 한·일 4, 한·중 3), 외국적선사 8개(한·동남아 8)

- (경과) 대표사건*(원고: 에버그린 ^{대만})에 대해 대법원은 파기 환송(4.24)

* 서울고법 판결(원고 승소, '24.2.1) → 공정위 상고('24.2.20) → 대법 판결('25.4.24)

▷ (판결 이유) 이 사건 공동행위가 「해운법」적용을 받으므로, 공정위는 규제권한이 없다'고 판단한 원심판결에는 위법이 있음

- (소송 전망) 서울고법의 18개 행정소송의 변론이 순차적으로 진행 중이며, 급년 하반기 이후 순차적 판결 예상

<해운법>

제29조(운임 등의 협약) ① 외항화물운송사업의 등록을 한 자(이하 "외항화물운송사업자"라 한다)는 다른 외항화물운송사업자(외국인 화물운송사업자를 포함한다)와 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(외항 부정기 화물운송사업을 경영하는 자의 경우에는 운임에 관한 계약이나 공동행위는 제외하며, 이하 "협약"이라 한다)를 할 수 있다. 다만, 협약에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 것을 내용으로 하는 협약을 하여서는 아니 된다.

② 외항화물운송사업자(국내항과 외국항에서 해상화물운송사업을 경영하는 외국인 화물운송사업자를 포함한다)가 제1항의 협약을 한 때에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다. 협약의 내용을 변경한 때에도 또한 같다.

③ ~ ④ (생략)

⑤ 해양수산부장관은 제2항에 따라 신고된 협약의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 협약의 시행 중지, 내용의 변경이나 조정 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, **제3호**에 해당하는 경우에 대한 조치인 때에는 그 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

1. 제1항 단서 또는 국제협약을 위반하는 경우
2. 선박의 배치, 화물적재, 그 밖의 운송조건 등을 부당하게 정하여 해상화물운송질서를 문란하게 하는 경우
3. 부당하게 운임이나 요금을 인상하거나 운항 횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우

⑥ 제1항에 따라 협약을 체결한 외항화물운송사업자와 대통령령으로 정하는 화주단체(貨主團體)는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운임과 부대비용 등 운송조건에 관하여 서로 정보를 충분히 교환하여야 하며, 제2항에 따른 신고를 하기 전에 운임이나 부대비용 등 운송조건에 관하여 협의를 하여야 한다. 이 경우 당사자들은 정당한 사유 없이 이를 거부하여서는 아니 된다.

제57조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제13조제3항(제32조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제14조제1호(제36조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제16조제1항, 제28조제7항, **제29조제5항** 또는 제30조(제1호·제4호 및 제5호에 한정한다)에 따른 명령을 위반한 자
2. 제31조를 위반한 자

제59조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제7조제1항, 제11조제1항, 제11조의2제1항, 제12조제1항, 제13조제2항, 제18조, 제24조제4항, 제26조제1항, 제28조제4항 또는 **제29조제2항에 따른 신고를 하지 아니한 자**

제19조(면허의 취소 등) ① 해양수산부장관은 여객운송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허(승인을 포함한다) 또는 제12조제4항에 따른 인가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을

정하여 해당 사업의 전부 또는 일부를 정지할 것을 명하거나 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 제2호부터 제11호까지, 제15호 및 제17호에 대하여는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

10. 제7조제1항, 제11조제1항, 제12조제1항·제4항, 제13조제3항, 제14조, 제16조제1항, 제18조제1항·제4항 및 제50조제1항을 위반한 경우

제32조(준용규정) ① 해상화물운송사업에 관하여는 제4조제4항, 제8조, 제17조부터 제19조까지를 준용한다. 이 경우 제19조제1항제10호 중 "제7조제1항, 제11조제1항, 제12조제1항·제4항, 제13조제3항, 제14조, 제16조제1항, 제18조제1항·제4항 및 제50조제1항"은 "제13조제3항(외항 정기화물운송사업자에 한정한다), 제18조제1항·제4항, 제24조제4항, 제26조제1항, 제28조, 제29조제2항·제5항, 제30조 및 제50조"로, 제19조제1항제11호 중 "제21조제1항"은 "제29조의2 제2항"으로, 제19조제1항제17호의 "제22조제2항"은 "제31조"로 본다.

<공정거래법>

제19조(부당한 공동행위의 금지) ① 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 "부당한 공동행위"라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.

1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위
3. 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위
4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위
5. 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위
6. 상품 또는 용역의 생산·거래 시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위
7. 영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사등을 설립하는 행위
8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위
9. 제1호부터 제8호까지 외의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위

제58조(법령에 따른 정당한 행위) 이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.

〈해운법상 공동행위〉

□ (근거) 해운법 제29조

* 제29조(운임 등의 협약) ① 외항화물운송사업의 등록을 한 자(이하 "외항화물운송사업자"라 한다)는 다른 외항화물운송사업자(외국인 화물운송사업자를 포함한다)와 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(외항 부정기 화물운송사업을 경영하는 자의 경우에는 운임에 관한 계약이나 공동행위는 제외하며, 이하 "협약"이라 한다)을 할 수 있다.

* '78.12 舊 해상운송사업법(現 해운법) 개정하여 공동행위 규정을 신설하였으며, '80.12 공정거래법을 제정하면서 다른 법률에 따른 공동행위에 대해 허용

□ (내용) 출혈경쟁 방지와 선박운항 효율 제고 등을 위해 외항선사간 운임, 선박배치, 화물적재, 운송조건 등에 관한 협약 체결

□ (절차) 협약 체결(선사) ⇨ 협의(선사↔화주단체) ⇨ 신고(선사→해수부)
⇨ 수리여부 통지(해수부→선사)

* 협약 체결일로부터 30일 이내에 신고서, 협약서 사본, 협약개요서 제출

□ (제한) 협약내용이 아래에 해당하는 경우 해수부장관은 협약의 시행 중지, 내용변경·조정 명령을 할 수 있음

① 참가·탈퇴를 부당하게 제한

② 국제협약 위반

③ 선박배치, 화물적재, 운송조건을 부당하게 정하여 해상화물운송질서의 문란 야기

④ 부당한 운임·요금 인상, 운항횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한

(→조치내용을 공정위에 통보)

□ (벌칙) 사업등록취소, 사업정지(6개월 이내), 벌금(1천만원), 과징금(1억원), 과태료(1백만원)

〈공동행위 연혁 및 필요성〉

□ 연 혁

- 1875년 영국 선사들이 영국~인도 항로에서의 과당경쟁 방지를 위해 켈커타 동맹을 체결한 이후, '70년대까지 확대 (350여개 동맹이 활동)

- '80년 이후 국가적 지원을 받아 경쟁력을 확보한 **대형선사의 등장**으로 **과당 경쟁 심화**되면서 해운동맹을 탈퇴하고 저운임을 제공하는 선사 증가
- '90년대 후반부터는 항로 중심의 해운동맹보다는 선사 중심의 얼라이언스 (Alliance)로 공동행위의 유형이 변화되는 추세
- * **해운동맹**은 운임동맹을 포함하는 반면, **얼라이언스**는 **운임을 제외**한 선복량 조절, 공동배선, 공동선복 등 운송조건에 한한다는 점에서 차이가 있음

□ 필요성

- **해운업**은 선박 등 시설 투자 및 확보에 막대한 비용과 시간이 소요되는 산업 특성상 수요변화에 따른 신속하고 **탄력적인 공급대응**이 곤란
- 막대한 자본력을 바탕으로 규모의 경제를 실현한 **대형선사들은 출혈 경쟁을 통해 중소선사를 퇴출**시키고 **과점화**를 강화
- **중소선사들은** 다른 선사와의 **공동행위**를 통해 개별선사로는 어려운 선박운항 효율 제고 및 운임 안정 등 **경쟁력을 확보**하여, 대형선사에 대항하고 수요자에 대한 서비스 제고가 가능
- * 특히, 연근해 항로 중심의 중소선사가 다수인 우리 해운산업의 구조상 공동행위가 필수

□ 외국 사례

- 중국, 일본, 싱가포르 등은 **운임협정을 포함한 공동행위를 허용**하며, 특히 일본은 해상운송법에 **독점금지법이 적용되지 않음**을 명문화
- 유럽(EU)은 '08년 해운동맹을 폐지*(운임협정 금지)하고 얼라이언스만을 허용
- * 과점화된 유럽계 초대형 선사들의 경쟁력 우위를 바탕으로 외국 중소선사의 퇴출 및 세계시장에서의 지배력을 강화하려는 전략의 일환

참고 4

타법 사례

□ 해운법과 타법 비교

법률명	공동행위의 내용	인허가 유형	처리기한	제재
해운법 (제29조)	▶ 운임 · 선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위	신고	2일	등록취소 사업정지 벌금(1천만원) 과징금(1억원) 과태료(1백만원)
항공사업법 (제15조)	▶ 공동운항협정(운수협정) ▶ 운임 · 홍보 · 판매에 관한 영업협력 등(제휴협정)	인가 (공정위 사전협약*) * 제휴협정에 한함	10일(운수) 60일(제휴)	면허취소 사업정지 벌금(1천만원) 과징금(3천만원)
철도사업법 (제13조)	▶ 공동경영에 관한 계약이나 그 밖의 운수에 관한 협정(공동운수협정)	인가 (공정위 사전협약)	30일	벌금(1천만원)
보험업법 (제125조)	▶ 업무에 관한 공동행위를 하기 위한 상호협정	인가 (공정위 사전협약)	-	과태료(2천만원)

□ 타법 사례

<항공사업법>

제15조(운수에 관한 협정 등) ① 항공운송사업자가 다른 항공운송사업자(외국인 국제항공운송사업자를 포함한다)와 공동운항협정 등 운수에 관한 협정(이하 “**운수협정**”이라 한다)을 체결하거나 운항일정 · 운임 · 홍보 · 판매에 관한 영업협력 등 제휴에 관한 협정(이하 “**제휴협정**”이라 한다)을 체결하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 **국토교통부장관의 인가**를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

② 제1항 후단에도 불구하고 국토교통부령으로 정하는 **경미한 사항을 변경**한 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 **국토교통부장관에게 신고**하여야 한다.

③ 운수협정과 제휴협정에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용이 포함되어서는 아니 된다.

1. 항공운송사업자 간 경쟁을 실질적으로 제한하는 내용
2. 이용자의 이익을 부당하게 침해하거나 특정 이용자를 차별하는 내용
3. 다른 항공운송사업자의 가입 또는 탈퇴를 부당하게 제한하는 내용

④ 국토교통부장관은 제1항에 따라 제휴협정을 인가하거나 변경인가하는 경우에는 미리 **공정거래위원회와 협의**하여야 한다.

⑤ 운수협정 또는 제휴협정은 국토교통부장관의 인가 또는 변경인가를 받아야 그 효력이 발생한다.

<철도사업법>

제13조(공동운수협정) ① 철도사업자는 다른 철도사업자와 공동경영에 관한 계약이나 그 밖의 운수에 관한 협정(이하 "**공동운수협정**"이라 한다)을 체결하거나 변경하려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 **국토교통부장관의 인가**를 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 **경미한 사항을 변경**하려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 **국토교통부장관에게 신고**하여야 한다.

② 국토교통부장관은 제1항 본문에 따라 공동운수협정을 인가하려면 미리 **공정거래위원회와 협의**하여야 한다.

③ 국토교통부장관은 제1항 단서에 따른 신고를 받은 날부터 3일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다.

<보험업법>

제125조(상호협정의 인가) ① 보험회사가 그 업무에 관한 공동행위를 하기 위하여 다른 보험회사와 **상호협정**을 체결(변경하거나 폐지하려는 경우를 포함한다)하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 **금융위원회의 인가**를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 **경미한 사항을 변경**하려는 경우에는 **신고**로써 갈음할 수 있다.

② 금융위원회는 공익 또는 보험업의 건전한 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 보험회사에 대하여 제1항에 따른 협정의 체결·변경 또는 폐지를 명하거나 그 협정의 전부 또는 일부에 따를 것을 명할 수 있다.

③ 금융위원회는 제1항 또는 제2항에 따라 상호협정의 체결·변경 또는 폐지의 인가를 하거나 협정에 따를 것을 명하려면 미리 **공정거래위원회와 협의**하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 그러하지 아니하다.

□ 중 국 [국제해운조례]

제17조 국제 정기선 운송에 종사하는 국제선박운수경영업자 간에는 중국항만에 관계 되는 해운동맹협약, 운영협약, 운임협약 등을 체결한 경우에는 협약을 체결한 날로부터 15일 이내에 협약의 사본을 국무원 교통주관 부문에 보고하여 등록해야 한다.

□ 일 본 [해상운송법]

제28조 사적 독점 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률(1947년 법률 제54호)의 규정은 다음 조 제1항의 인가를 받아 하는 제1호부터 제3호까지의 행위 또는 제29조의2 제1항 규정에 따라 신고를 하여 하는 제4호의 행위에는 적용하지 않는다.

다만, 불공정 거래방법을 사용하거나 일정한 거래분야에서의 경쟁을 실질적으로 제한하여 이용자의 이익을 부당하게 해하게 될 경우 또는 제29조의3 제4항(제29조의4 제3항에서 준용하는 경우 포함)의 규정에 따른 공시가 있는 후 1개월이 경과한 경우 (제29조의3 제3항 또는 제29조의4 제2항의 청구에 응하고 국토교통대신이 다음 조 제3항 또는 제29조의2 제2항의 규정에 의한 처분을 한 경우는 제외)는 그러하지 아니한다.

4. 일본의 항구와 일본 이외 지역의 항구에서 선박운항사업자가 다른 선박운항사업자와 하는 운임, 요금 및 그밖의 운송조건, 항로, 배선 및 적취에 관한 사항을 내용으로 하는 협정이나 계약의 체결 또는 공동행위

□ 싱가포르 [정기선사 운송 협약에 대한 면제 명령]

5-(1) 정기선사 협약은 다음과 같은 경우 제34조(경쟁의 방해·제한·왜곡) 금지 조항으로부터 면제된다.

- (a) 협약 당사자들이 시장 점유율 한도(50%)를 초과하지 않는 경우
- (b) 협약에 참여하는 정기선사에게 다음을 허용하는 경우
 - (i) 선사의 개별적· 고유 계약에 기초한 서비스 계약 제공
 - (ii) 운송서비스 중단 강제 등 금전적 또는 기타 일체의 불이익 없이 협약기간 동안 협약으로부터 탈퇴. 아울러 이는 일정기간 이후 협약으로 복귀하는 것을 조건으로 하지 않는 것일 것
- (c) 협약 참여 선사에게 아래와 같은 행위를 요구하지 않는 경우
 - (i) 테리프에 대한 의무 준수
 - (ii) 각 선사가 내부 대외비 정보를 다른 선사에 공유하는 것