



제433회국회(임시회)
제1차 정무위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈담합 금지에 대한 예외 규정 허용요건 완화〉

■ 이현승의원 대표발의(의안번호 제2213427호)

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 : 이헌승의원 등 13인
2. 제 안 일 : 2025. 10. 1.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 부당한 공동행위의 금지 규정을 두어 사업자가 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 할 수 없도록 금지하고, 이에 대한 예외 규정을 통하여 ‘불황극복을 위한 산업구조조정’ 등 법률에서 정하는 목적과 대통령령에서 정하는 요건에 해당되어 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에 예외적으로 허용하고 있음.

그런데 최근 중국 저가공세에 따른 공급과잉, 미국 관세인상에 따른 수출 급감 등으로 특히 석유화학·철강 분야의 신속한 구조조정이 요구되고 있으나, 현행법상 공동행위 금지 규정 및 예외 적용이 다소 경직적으로 규정되어 있어 적시성 있는 산업구조 개편에 어려움이 있다는 비판이 제기됨. 우리나라 경제를 지탱하는 기간산업의 재편과 건전화는 신속하고 탄력적으로 이루어지지 아니할 경우 국가적으로 심각한 경제적 파급효과를 미칠 것이라는 우려가 높아지는 상황임.

이에 부당한 공동행위 금지에 대한 예외 허용 시 일률적으로 공정거래위원회 인가를 받도록 하던 것을 공정거래위원회 인가 또는 관계

중앙행정기관의 협의를 통하여 예외적으로 허용하도록 함으로써 국가적 산업재편 등이 상황에 맞추어 탄력적이고 적시성 있게 이루어지도록 하려는 것임(안 제40조제2항).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 부당한 공동행위(담합)의 예외적 허용요건을 현행보다 완화하려는 것임.

현행	개정안
제40조(부당한 공동행위의 금지) ① (생략) ② 제1항은 부당한 공동행위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 목적을 위하여 하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 적용하지 아니한다. 1. ~ 4. (생략) ③ ~ ⑥ (생략)	제40조(부당한 공동행위의 금지) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----대통령령으로-----해당하는 경우로서 공정거래위원회의 인가를 받거나 공정거래위원회가 관계 중앙행정기관의 협의를 통하여 필요하다고 인정하는----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) ③ ~ ⑥ (현행과 같음)

- 현행법 제40조제1항은 사업자는 계약·협정·결의 또는 그 밖의 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한 행위를 할 것을 합의(부당한 공동행위)하거나 다른 사업자에게 이를 하도록 하여서는 아니 된다고 하면서 부당한 공동행위의

유형을 열거하고 있음.¹⁾

다만, 같은 조 제2항에서는 불황극복을 위한 산업구조조정, 연구·기술개발 등으로서 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 제1항을 적용하지 아니하면서 구체적인 유형은 시행령으로 정하도록 함.²⁾

<제40조제1항 적용의 제외 요건(시행령)>

제45조(공동행위의 적용 제외) ① 법 제40조제2항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 요건”이란 다음 각 호의 구분에 따른 요건을 말한다.

1. 법 제40조제2항제1호의 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖추 것
 - 가. 해당 산업 내 상당수 기업이 불황으로 인해 사업활동에 곤란을 겪을 우려가 있을 것
 - 나. 해당 산업의 공급능력이 현저하게 과잉상태에 있거나 생산시설 또는 생산방법의 낙후로 생산능률이나 국제경쟁력이 현저하게 저하되어 있을 것

1) 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 함의 (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 부분을 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

2) 제40조(부당한 공동행위의 금지) ② 제1항은 부당한 공동행위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 목적을 위하여 하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 적용하지 아니한다.

1. 불황극복을 위한 산업구조조정
2. 연구·기술개발
3. 거래조건의 합리화
4. 중소기업의 경쟁력향상

다. 기업의 합리화를 통해서는 가목 또는 나목의 상황을 극복할 수 없을 것	
라. 경쟁을 제한하는 효과보다 산업구조조정의 효과가 더 클 것	
2. 법 제40조제2항제2호의 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖추는 것	
가. 해당 연구·기술개발이 산업경쟁력 강화를 위해 매우 필요하며 그 경제적 파급효과가 클 것	
나. 연구·기술개발에 소요되는 투자금액이 과다하여 한 사업자가 조달하기 어려운 것	
다. 연구·기술개발성과의 불확실에 따른 위험분산을 위해 필요할 것	
라. 경쟁을 제한하는 효과보다 연구·기술개발의 효과가 클 것	
3. 법 제40조제2항제3호의 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖추는 것	
가. 거래조건의 합리화로 생산능률의 향상, 거래의 원활화 및 소비자의 편익증진에 명백하게 기여할 것	
나. 거래조건의 합리화 내용이 해당 사업분야의 대부분의 사업자들에게 기술적·경제적으로 가능할 것	
다. 경쟁을 제한하는 효과보다 거래조건의 합리화의 효과가 클 것	
4. 법 제40조제2항제4호의 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖추는 것	
가. 공동행위에 따라 중소기업의 품질·기술향상 등 생산성 향상이나 거래조건에 관한 교섭력 강화가 명백할 것	
나. 공동행위에 참가하는 사업자(이하 “참가사업자”라 한다) 모두가 중소기업자일 것	
다. 공동행위 외의 방법으로는 대기업과 효율적으로 경쟁하거나 대기업에 대항하기 어려운 경우에 해당할 것	

□ 한편, 현행법 제116조³⁾는 사업자 또는 사업자단체가 다른 법령에 따라 하는 정당한 행위에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용하지 아니하도록 하여 다른 법령의 규정에 따라 부당한 공동행위의 적용을 제외할 수 있는 근거를 두고 있음.

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

□ 다만 대법원은 부당한 공동행위의 예외를 규정하는 법 제40조제2항과 제116조를 엄격하게 해석함으로써 그 예외를 좁게 인정하는데, 이는 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하도록 하는 헌법 제119조제2항4)의 규정을 고려한 것임.

- 예를 들어, 대법원은 대한법무사협회(사업자단체)가 집단등기사건 수입업무처리규정을 통하여 집단등기사건의 범위를 정해 두고, 집단등기사건의 위촉기관과 협의를 거쳐 위촉기관의 추천의뢰에 따라 소속 법무사로 하여금 순차적으로 집단등기사건을 수입하도록 하고, 대한법무사협회와 협의를 거치지 아니한 단체가 자체 법무사 선임을 원하는 경우에도 이를 임의로 수입할 수 없게 한 사건에 대하여

법무사들의 집단등기사건의 자유로운 수입을 제한함으로써 공정하고 자유로운 경쟁을 저해하는 결과를 가져온다고 판시한 바 있음(96누150 판결).

- 또한, 「법인세법」 제52조⁵⁾에 따른 불이익을 피하기 위하여 현대자동차 주식회사가 주식의 매매가격 등을 결정한 주식매매 행위를

4) 제119조 ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

5) 제52조(부당행위계산의 부인) ① 납세지 관할 세무서장 또는 관할지방국세청장은 내국법인의 행위 또는 소득금액의 계산이 특수관계인과의 거래로 인하여 그 법인의 소득에 대한 조세의 부담을 부당하게 감소시킨 것으로 인정되는 경우에는 그 법인의 행위 또는 소득금액의 계산(이하 “부당행위계산”이라 한다)과 관계없이 그 법인의 각 사업연도의 소득금액을 계산한다.

다른 사건이나 23개 해상 화물운송사업자들이 서비스의 가격을 합의하고 해양수산부장관에게 신고 없이 이를 행한 사건에서

대법원은 공정거래법은 국민경제 전반에 걸쳐 헌법상 요구되는 사회적 시장경제질서를 구현하기 위한 법률로서 다른 법률에 특별한 정함이 없는 이상 모든 산업 분야에 적용되어야 하고,

법 제116조에서 말하는 정당한 행위란, 사업의 특수성으로 경쟁 제한이 합리적이라고 인정되는 사업 또는 인가제 등에 의하여 사업자의 독점적 지위가 보장되는 반면, 공공성의 관점에서 고도의 공적규제가 필요한 사업 등에 있어 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 법률 또는 그 법률에 의한 명령의 범위 내에서 행하는 필요·최소한의 행위를 말하는 것이라고 판시함(2005두5963 판결 및 2024두35446 판결).

□ 개정안은 부당한 공동행위에 대해 엄격하게 규정하고 있는 현행법 규정을 보다 완화하려는 취지임.

- 즉, 법 제40조제2항에 ‘공정거래위원회가 관계 중앙행정기관의 협의를 통하여 필요하다고 인정하는 경우’를 추가하여 법 제40조제1항에 해당하더라도 부당한 공동행위로 보지 아니할 수 있도록 그 예외 요건을 확장하려는 것임.

□ 이는 개정안이 제안이유에서 언급한 바와 같이 산업 환경변화로 구조조정이 시급한 석유화학이나 철강 업계 등의 사업재편이 현행 법에 따른 부당한 공동행위 금지 규제로 인하여 지연될 우려에 따른 것임.

- 특히 개정안은 사업재편계획에 따른 기업들의 행위는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 부당한 공동행위의 예외로 적용할 필요가 있다는 의견⁶⁾을 고려한 것으로 보임.

□ 다만, 개정안이 염려한 석유화학·철강산업의 구조개편 지연 우려는 2025년 12월 2일 「석유화학산업의 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」과 「철강산업 경쟁력 강화 및 탄소중립 전환을 위한 특별법」이 각각 국회 본회의를 통과하여 입법화되면서 다소 해소 되었다는 점을 고려할 필요가 있음.

- 각 법률은 기업결합(M&A) 신고와 공동행위에 관한 특례 조항을 두어, 사업재편을 승인받은 기업 등에 대한 신속한 기업결합 심사의 근거를 마련하고, 사업재편 승인기업이 사업재편계획에 따라 다른 석유화학사업자(철강사업자)와 공동행위를 하더라도 산업통상부장관이 공정거래위원회의 동의를 거쳐 승인한 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제40조제2항의 인가를 받은 것

6) 한국화학산업협회 등 업계의 의견임. 국회미래산업포럼, 국회미래연구원, ‘제1회 국회미래산업포럼 석유화학 구조조정을 통한 산업재편’ 2025. 7. 2. 토론회 자료집 p.32, p.35 참조

으로 보도록 하였음(해당 규정은 참고자료 참조).

- 즉, 개정안의 입법목적이 다소 달성된 상황인 점을 고려하면 개정안은 그 실익이 높지 아니하다고 볼 수 있음.

□ 한편, 공정거래위원회는 다음과 같은 사유로 개정안에 대하여 신중한 입장임.

- 먼저 사업자 간 가격과 생산량 담합 등 경성 공동행위는 심각한 경쟁제한효과를 야기하고, 해외 경쟁법에서도 엄격하게 규율하고 있는 사안이므로 원칙적으로 금지하되 극히 예외적인 사유에 한정하여 허용하는 것이 타당하다는 의견임.
- 또한, 현행 인가제도(법 제40조제2항)에서 이미 ‘불황극복을 위한 산업구조조정’을 예외요건으로 두고 있으므로 이를 통해 개정안의 목적과 취지를 달성할 수 있다는 것임.

문 의 처
02)6788-5109

【참고자료】 석유화학·철강 산업에 대한 공정거래법 특례규정

1. 「석유화학산업의 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」

제8조(기업결합 신고에 관한 특례) ① 「기업 활력 제고를 위한 특별법」

제9조에 따라 사업재편을 신청한 기업 또는 사업재편 승인기업이 사업재편계획(2025년 1월 1일 이후 승인받은 사업재편계획을 포함한다. 이하 제9조에서 같다)에 따라 기업결합 신고일로부터 60일 이전에 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조제9항에 따라 심사요청을 한 경우 공정거래위원회는 신고일로부터 30일 이내에 심사를 완료하고 그 결과를 해당 기업에게 통지하여야 한다. 다만 공정거래위원회가 필요하다고 인정할 경우에는 같은 법 제11조제7항 단서에도 불구하고 60일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

② 제1항에 따른 기업결합 심사기간에 관하여 필요한 사항은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 대통령령으로 정한다.

제9조(공동행위에 관한 특례) ① 사업재편 승인기업이 사업재편계획에 따라 다른 석유화학사업자와 공동으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우로서 제2항에 따른 산업통상부장관의 승인을 받은 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제40조제2항에 따른 인가를 받은 것으로 본다.

1. 설비 가동률의 조정, 생산량 감축 또는 감산에 관한 협의
2. 품목별 생산량의 조정 및 출하 시기 조정 등 수급 안정화에 필요한 협의
3. 공급능력 축소 또는 공정합리화를 위한 공동 생산 및 투자, 관련 기반시설의 공동 활용
4. 제품생산을 위한 에너지·원료 등의 공동구매
5. 공동연구 및 기술개발

② 산업통상부장관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위가 다

음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 공정거래위원회의 동의를 거쳐 제1항에 따른 승인을 할 수 있다.

1. 석유화학산업이 구조적으로 공급 과잉, 수익성 악화 또는 국제경쟁력 저하 등의 산업위기 상황일 것
2. 석유화학사업자의 자체적인 사업합리화 노력을 통해서도 제1호의 상황을 극복할 수 없을 것
3. 석유화학산업의 공급망 안정, 기술혁신, 환경변화 대응 등을 위하여 필요최소한의 범위 내의 공동행위로서 산업구조조정의 효과 또는 효율성증대 효과가 클 것
4. 공동행위에 참여하는 석유화학사업자 간 부당한 차별이 없고, 해당 공동행위에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 방식이 아닐 것

③ 둘 이상의 사업재편 승인기업(「기업 활력 제고를 위한 특별법」 제9조제2항의 사업재편 계획을 신청하고자 하는 기업을 포함한다)이 석유화학산업의 사업재편을 위하여 다음 각 호의 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공정거래위원회에 알리고 필요 최소한의 범위 내에서 주고 받는 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제40조 제1항제9호 및 같은 조 제5항을 적용하지 아니한다.

1. 설비 가동률, 생산능력, 원단위(단위 생산량을 기준으로 에너지·원료 등 자원의 소비량을 나타내는 지표를 말한다), 제품별 손익 등 사업재편 검토에 필수적인 정보
2. 기업 합병 또는 설비통합을 위한 실사 및 검토 과정에서 공유되는 비공개 경영정보

④ 사업재편을 위한 정보교환의 범위와 방식 등 제1항부터 제3항까지의 특례 적용에 필요한 세부 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 대통령령으로 정한다.

2. 「철강산업 경쟁력 강화 및 탄소중립 전환을 위한 특별법」

제37조(기업결합 신고에 관한 특례) ① 「기업 활력 제고를 위한 특별법」

제9조에 따라 사업재편을 신청한 기업 또는 사업재편 승인기업이 사업재편계획(2025년 1월 1일 이후 승인받은 사업재편계획을 포함한다. 이하 제38조에서 같다)에 따라 기업결합 신고일로부터 60일 이전에 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조제9항에 따라 심사요청을 한 경우 공정거래위원회는 신고일로부터 30일 이내에 심사를 완료하고 그 결과를 해당 기업에게 통지하여야 한다. 다만 공정거래위원회가 필요하다고 인정할 경우에는 같은 법 제11조제7항 단서에도 불구하고 60일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

② 제1항에 따른 기업결합 심사기간에 관하여 필요한 사항은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 대통령령으로 정한다.

제38조(공동행위에 관한 특례) ① 사업재편 승인기업이 사업재편계획에 따라 다른 철강사업자와 공동으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우로서 제2항에 따른 산업통상부장관의 승인을 받은 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제40조제2항에 따른 인가를 받은 것으로 본다.

1. 설비 가동률의 조정, 생산량 감축 또는 감산에 관한 협의
2. 품목별 생산량의 조정 및 출하 시기 조정 등 수급 안정화에 필요한 협의
3. 공급능력 축소 또는 공정합리화를 위한 공동 생산 및 투자, 관련 기반시설의 공동 활용
4. 제품생산을 위한 에너지·원료 등의 공동구매
5. 공동연구 및 기술개발

② 산업통상부장관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위가 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 공정거래위원회의 동의를

거쳐 제1항에 따른 승인을 할 수 있다.

1. 철강산업이 구조적으로 공급 과잉, 수익성 악화 또는 국제 경쟁력 저하 등의 산업위기 상황일 것
2. 철강사업자의 자체적인 사업합리화 노력을 통해서도 제1호의 상황을 극복할 수 없을 것
3. 철강산업의 공급망 안정, 기술혁신, 환경변화 대응 등을 위하여 필요 최소한의 범위 내의 공동행위로서 산업구조조정의 효과 또는 효율 증대 효과가 클 것
4. 공동행위에 참여하는 철강사업자 간 부당한 차별이 없고, 해당 공동행위에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 방식이 아닐 것

③ 둘 이상의 사업재편 승인기업(「기업 활력 제고를 위한 특별법」 제9조제2항의 사업재편 계획을 신청하고자 하는 기업을 포함한다)이 철강산업의 사업재편을 위하여 다음 각 호의 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공정거래위원회에 알리고 필요 최소한의 범위 내에서 주고 받는 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제40조제1항 제9호 및 같은 조 제5항을 적용하지 아니한다.

1. 설비 가동률, 생산능력, 원단위(단위 생산량을 기준으로 에너지·원료 등 자원의 소비량을 나타내는 지표를 말한다), 제품별 손익 등 사업재편 검토에 필수적인 정보
2. 기업 합병 또는 설비통합을 위한 실사 및 검토 과정에서 공유되는 비공개 경영정보

④ 사업재편을 위한 정보교환의 범위와 방식 등 제1항부터 제3항까지의 특례 적용에 필요한 세부 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 대통령령으로 정한다.