



제433회국회(임시회)
제1차 정무위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈처분 전 관계 중앙행정기관의 의견청취 의무화〉
■ 이현승의원 대표발의(의안번호 제2214941호)

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 12인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 5.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

구(舊)「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」(이하 “단통법”) 준수를 위하여 이동통신사가 방송통신위원회의 관여하에 시장상황반을 운영한 행위에 대해, 공정거래위원회가 이를 담합으로 보아 제재하여 논란이 된 바 있음.

이처럼 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상의 경쟁제한 또는 담합과 관련한 규정들이 타 법률 및 타 부처의 행정조치와 충돌하는 경우가 존재함에도 불구하고, 이를 해소하기 위한 절차가 마련되지 않아 법 집행의 정합성과 일관성이 저해될 우려가 있음.

특히 법령 해석과 판단에 있어 부처 간 의견이 엇갈릴 경우, 타 법률의 규범을 성실히 이행한 사업자에게 불합리한 규제로 작용할 수 있다는 비판이 제기되고 있어 이러한 충돌을 사전적으로 조율할 필요가 있음.

이에 이 법에 위반되는 사항에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 요청하는 경우 공정거래위원회로 하여금 의견을 청취하도록 의무를

부과하고, 공정거래위원회는 위반행위의 성격과 중대성, 경제에 미치는 영향 등에 관한 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 종합적으로 고려하여 제재처분 하도록 하고자 함(안 제93조제3항 및 제4항 신설).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 공정거래위원회가 법 위반에 대한 처분 전에 관계 중앙행정기관의 의견을 청취하고 그 의견을 고려하여 위반행위의 제재 여부와 수준을 결정하게 하려는 것임.

현행	개정안
제93조(의견진술기회의 부여) ① 공정거래위원회는 이 법에 위반되는 사항에 대하여 시정조치를 명하거나 과징금을 부과하기 전에 당사자 또는 이해관계인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.	제93조(의견진술기회의 부여) ① ----- ----- ----- ----- -----하고 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 한다.
② 당사자 또는 이해관계인은 공정거래위원회의 회의에 출석하여 그 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.	② -----, 이해관계인 또는 관계 중앙행정기관의 장은----- ----- -----.
<신설>	③ 제1항 또는 제2항에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 의견을 진술하거나 자료를 제출하는 경우, 공정거래위원회는

현행	개정안
	<u>위반행위의 성격과 중대성, 경제에 미치는 영향 등에 관한 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 종합적으로 고려하여 법 위반행위 제재 여부 및 수준을 판단하여야 한다.</u>

□ 현행법 제93조는 공정거래위원회가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 “공정거래법”이라 함)에 위반되는 사항에 대하여 시정조치를 명하거나 과징금을 부과하기 전에 당사자 또는 이해관계인에게 의견을 진술할 기회를 주도록 하면서, 당사자 또는 이해관계인은 공정거래위원회 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있는 근거를 두고 있음.¹⁾

□ 개정안은 공정거래위원회의 의견 청취 대상에서 관계 중앙행정기관이 제외되어 있으므로 다른 중앙행정기관의 행정조치와 공정거래위원회의 판단이 달라 행정권의 일관성이 저해될 우려가 있다는 지적에 따른 것임.

1) 제93조(의견진술기회의 부여) ① 공정거래위원회는 이 법에 위반되는 사항에 대하여 시정조치를 명하거나 과징금을 부과하기 전에 당사자 또는 이해관계인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.
② 당사자 또는 이해관계인은 공정거래위원회의 회의에 출석하여 그 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

- 일례로 2025년 3월에 공정거래위원회는 「전기통신사업법」의 기간통신사업자(SKT, KT, LGU+)가 번호이동 가입자 유치를 제한하기 위해 판매장려금을 조율한 행위에 대하여 공정거래법 제40조제1항제3호 및 같은 항 제9호²⁾와 같은 법 시행령 제44조 제2항³⁾을 위반하였다는 이유로 총 963억원의 과징금을 부과⁴⁾하였음.

그러나 기간통신사업자들의 이러한 행위는 2014년 12월 아이폰6 모델의 판매장려금을 과다지급하여 舊 「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」을 위반하였다는 이유로 舊방송통신위원회가 부과한 과징금(24억원)과 함께, 재발 방지를 위하여 舊방송통신위원회 주도하에 운영한 ‘시장 상황반’의 권고에 따른 것이었기에 공정거래위원회의 과징금 처분은 상당한 논란을 불러왔음.

즉, 기간통신사업자들은 과점 구조인 이동통신 시장의 과열 경쟁이 마케팅 비용인 판매장려금의 경쟁 양상으로 나타나자 舊방송통신위원회가 과열 경쟁을 완화하려 운영한 ‘시장 상황반’에서 정보를

2) 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.

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

3) 제44조(공동행위의 기준) ② 법 제40조제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 정보”란 상품 또는 용역에 대한 다음 각 호의 정보를 말한다.

1. 원가

2. 출고량, 재고량 또는 판매량

3. 거래조건 또는 대금·대가의 지급조건

4) 당초 총 1,140억원(SKT: 427억원, KT: 33억원, LGU: 383억원)의 과징금을 잠정 부과하였으나, 이후 963억원(SKT: 388억원, KT: 299억원, LGU: 276억원)으로 최종 확정되었음.

공유한 것인데, 공정거래위원회가 이를 사업자 간 부당한 공동 행위(담합)로 판단한 것임.⁵⁾

舊방송통신위원회와 기간통신사업자들은 공정거래위원회의 조사와 심의 과정에서 의견을 제출하였으나 최종적으로는 과징금 처분이 부과되었음.

□ 개정안은 중앙행정기관의 서로 다른 판단으로 인한 행정처분의 비일관성이 발생할 우려를 방지하여 행정의 신뢰성과 정합성을 도모하려는 취지임.

□ 개정안에 대하여 공정거래위원회는 다음과 같은 측면에서 신중한 입장임.

- 먼저, 공정거래위원회의 독립성 측면에서, 공정거래위원회로 하여금 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 듣도록 하고, 처분 여부와 그 수준을 결정할 때 이를 고려하도록 하는 것은 준사법적(quasi-judicial) 성격을 갖는 공정거래위원회의 독립성을 침해할 우려가 있음.

- 다음으로 현행법의 ‘당사자와 이해관계인’을 폭넓게 해석하여 관계 중앙행정기관의 의견을 청취하고 있고, 실제 ‘공정거래위원회 회의

5) 공정거래위원회는 이동통신 3사가 번호이동을 제한하기 위하여 ‘시장 상황반’에서 판매장려금을 조정하였고, 판매장려금의 조정 외에도 번호이동 순감 사업자의 양보 요청이나 신규 단말 판매형량의 공유 등 담합행위가 있었다고 판단하였고, 실제 사업자 간 번호이동 순증감 건수가 급감한 것을 담합의 결과로 해석하였음.

운영 및 사건절차 등에 관한 규칙'(공정거래위원회 고시) 제43조⁶⁾를 통해 이를 제도적으로 보장하고 있음.

□ 다만, 다음과 같은 점에서 개정안은 그 목적과 수단의 합리성을 인정할 수 있을 것으로 봄.

- 먼저, 공정거래위원회의 독립성과 관련하여, 준사법기관으로서의 공정거래위원회의 독립성은 합의제 행정기관으로서 그 구성에 있어 법률에 따른 독립성을 가지는지와 소추와 심판기능이 엄격하게 분리되어 있는지로 판단하여야 할 것⁷⁾이고, 공정거래위원회의 심사 절차에 관계 중앙행정기관의 의견을 듣도록 하는 것만으로는

- 6) 제43조(참고인) ① 각 회의는 신청 또는 직권으로 심의결과에 대한 이해관계인, 자문위원, 관계행정기관, 공공기관·단체, 전문적인 지식이나 경험이 있는 개인이나 단체, 감정인 등을 참고인으로 하여 심의에 참가시켜 의안에 대한 설명·의견을 듣고 신문할 수 있다.
- ② 각 회의는 의안에 관하여 참고인에게 의견서를 제출하게 할 수 있다.
- ③ 국가기관과 지방자치단체는 공공의 이익과 관련하여 위원회 사건처리과정에서 고려할 수 있는 정책적 의견이 있는 경우 각 회의에 해당 사건에 관한 의견서를 제출할 수 있다. 필요한 경우 각 회의는 일시 및 장소를 정하여 담당공무원을 출석하게 하여 의견을 들을 수 있다.
- 7) 이에 대하여 헌법재판소 2001헌가25 판결의 반대의견(4인)은 다음과 같이 판시한 바 있음.

(가) 조사기관과 심판기관의 미분리(未分離)

사법절차에서는 사실을 조사하고 증거를 수집하는 '조사기관'과 수집한 증거를 조사하고 변론을 듣고 나서 결정을 내리는 '심판기관'이 서로 분리되어 있는데 이러한 기관의 분리는 조사의 전문성과 판단의 공정성을 함께 확보하기 위한 불가결의 조치이고 이는 사법절차의 기본적, 핵심적 요소의 하나이다. 그런데 공정거래법상으로는 조사권과 심판권이 모두 공정거래위원회에 귀속되어 있을 뿐, (중 략) 이와 같이 조사기관과 심판기관을 분리하지 아니한 것은 「심판기관은 조사기관과 피규제기업 사이에서 중립적으로 판단하여야 한다는 원칙」을 원천적으로 배제하고 있는 것이다.

(나) 전문성과 독립성의 미흡

공정거래법상 (중 략) 위원의 임명권한이 모두 대통령에게 집중되어 있고 위원회 자체가 국무총리 소속하의 중앙행정기관으로서 정부조직법의 규정에 의한 정부기관의 하나로 조직되어 있는 점(법 제35조)을 고려할 때 위원회는 구조적으로 정부의 정책방향이나 구체적 시책에 반하는 판단을 하기 곤란하고 위원회의 결정은 정부의 영향을 받을 가능성이 매우 크다. 그리고 비록 위원에게 3년의 임기가 보장되고 법정된 사유 이외의 경우에는 의사에 반하여 면직되지 아니하도록 하여 신분보장을 하고는 있으나(법 제39조, 제40조), 연임을 희망하는 위원 또는 다른 고위직으로의 전보나 승진을 기대하는 관료 위원은 정부의 영향을 받을 우려가 있다. 그렇다면 위원의 중립성과 정부로부터의 독립성은 매우 불충분하다고 보지 않을 수 없다.

그 독립성이 침해된다고 예단하기 어려운 측면이 있음.

개정안 제93조제1항은 공정거래위원회가 관계 중앙행정기관의 의견에 기속되게 하지 아니한 채, 단지 의견을 듣도록 절차적 참여권만 강화하고, 안 제93조제3항에서도 관계 중앙행정기관의 의견을 고려하여 제재 여부와 그 수준을 결정하도록 하고 있을 뿐 결정 권한 자체를 침해하는 것은 아니므로 이러한 법률 조항만으로 공정거래위원회의 독립성이 저해된다고 해석하기는 어려움.

- 또한, 안 제93조제2항에서 공정거래위원회의 의견청취 대상에 현행 ‘당사자 및 이해관계인’과 더불어 관계 중앙행정기관의 장을 추가하는 것은 법 해석의 명확성을 도모하는 것이고, 이미 공정거래위원회가 사건처리에서 해당 절차를 두고 있으므로 행정적 부담도 크지 않을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5109