



공표지침 및 사건처리절차 개정 주요내용

유 성 욱

공정거래위원회 심판관리관실 심판행정팀 사무관

1. 개정배경

공표명령제도는 종래 사업자로 하여금 범위반 사실을 공표하도록 하였으나, 헌법재판소가 2002년 동 제도를 무죄추정 원칙, 과잉금지 원칙에 반한다는 이유로 위헌판결(2002.1.31)을 하자 “시정명령을 받은 사실”을 공표하도록 제도개선을 한 바 있다. 그럼에도 불구하고 공표명령은 그동안 시정명령의 보조수단 내지 제재적 수단으로 광범위하게 활용되어 사업자에 대해 지나치게 부담을 주며, 또한 보도자료 배포 후 다시 공표명령을 하는 것이 이중적 제재라는 지적이 있었던 것이 사실이다. 이에 공정거래위원회는 2006년 7월 12일 전원회의를 개최하여 “공정거래위원회로부터시정명령을받은사실의공표에관한운영지침(이하 “공표지침”으로 약칭)”을 개정하여 공표명령을 범위반으로 인한 피해의 예방, 구제 등을 위해 불가피한 경우에만 부과할 수 있도록 공표요건을 강화하고, 공표크기, 매체수 등을 결정하기 위한 범위반 점수 산정방식을 개선하는 등 공표명령제도 전반에 대한 개선안을 확정하였다.

또한 공정거래위원회는 공표지침 개정과 아울러 소비자피해 자율처리시 조사 및 심사절차 등을 면제해 주고 참고인 신문절차 및 피심인이 제출하는 의견서 양식을 규정하는 등 피심인의 절차적 기본권을 강화하고 사건을 효율적으로 처리하기 위해 “공정거래위원회회의 운영및사건절차등에관한규칙(이하 “사건처리절차규칙”으로 약칭)도 개정”하였다.

1) 공표지침 및 사건처리절차규칙은 모두 2006. 7. 19부터 시행한다.

공표지침 신·구조문 대비표 및 사건처리절차 규칙 신·구조문 대비표는 본지 부록(126면 이하)을 참조 바람.

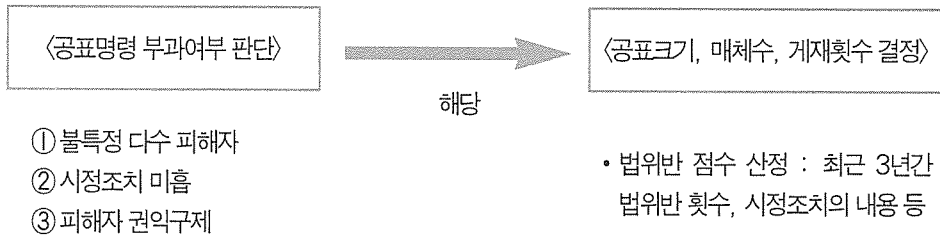


2. 공표지침 개정

가. 종전 공표지침상 공표명령 부과절차 및 기준

종전 공표지침에서는 당해 범위반 행위로 인하여 직접 피해를 입은 자가 불특정 다수인 경우이거나 공표에 의하지 아니하고는 시정조치가 미흡한 것으로 인정되는 경우 또는 공표에 의하여 피해자가 자신의 권익구제를 위한 법적 조치를 취할 수 있도록 할 필요가 있다고 인정되는 경우 공표명령을 부과하고, 공표명령을 하기로 결정하였을 경우 공표크기, 매체수, 게재횟수 등을 판단하기 위한 범위반 점수를 산정하기 위해 공정거래법·하도급법 위반사건의 경우 과거 3년간 시정조치 내용(수준)²⁾을 고려하였고, 표시광고법 위반사건의 경우는 부당한 표현의 내용 및 정도, 부당한 표시·광고의 규모, 표시·광고 내용 중 부당한 표현이 차지하는 비중, 부당한 표시·광고의 지역적 확산 정도 등을 고려하여 범위반 점수를 산정하였다.

〈종전 공표지침상 공표명령 부과절차〉



나. 공표명령의 본래 취지

본래 공표명령의 취지는 소비자의 의사결정에 중요하거나 소비자의 권리를 구제하기 위해 실질적으로 필요하다고 평가되는 정보를 알려주는 것이라 할 것이다. 미국 FTC도 공표

2) 고발: 20점, 과징금: 15점, 시정명령: 10점.

3) 공정거래위원회는 제3조(사적독점 또는 부당한 거래제한의 금지) 또는 전조의 규정에 위반하는 행위가 이미 없게 된 경우에 있어서도 특히 필요하다고 인정할 때에는 (중략) 사업자에 대하여 당해행위가 이미 없어졌다는 취지의 周知措置, 기타 당해 행위가 배제되는 것을 확보하기 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만 당해 행위가 없게 된 날부터 3년을 경과했을 때에는 그러하지 아니하다(사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률 제7조제2항).



명령을 같은 취지로 운영하고 있으며, 일본 공취위의 경우는 사업자에 대하여 당해 위반행위가 종료되었음을 소비자에게 알리는 형식으로 운용(周知措置명령³⁾)하고 있으며, 독일에는 우리나라와 같은 공표명령제도가 없다.

헌법재판소도 2002.1.31. 범위만 사실 공표제도에 대한 위헌법률심판에서 공표명령은 공정거래위원회의 시정조치에도 불구하고 위법사실의 효과가 지속되고 그로 인하여 소비자 피해가 계속될 우려가 있을 경우 필요하다고 판결이유에서 실시⁴⁾하고 있다(2001헌바43).

다. 금번 공표지침의 주요 개정내용

(1) 공표대상의 축소

공표명령을 시정조치에도 불구하고 위법사실의 효과가 지속되고 피해가 계속될 것이 명백한 경우로서 ① 직접 피해자가 불특정 다수인 경우, ② 피해자가 권익구제조치를 취하기 위해 필요한 경우, ③ 허위·과장광고로 인한 소비자 오인성을 치유하기 위해 필요한 경우에만 인정하고 공표지침상의 공표요건에서 “시정조치가 미흡한 것으로 인정되는 경우”를 삭제하였다. 종래 공표명령을 시정명령의 보조수단 내지 제재적 수단으로 부과하던 것을 범위반으로 인한

개 정 안

3. 적용범위 및 공표요건

나. 공표요건

공정거래위원회의 시정조치에도 불구하고 위법사실의 효과가 지속되고 피해가 계속될 것이 명백한 경우로서 다음 각호의 1에 해당하는 경우 공표를 명할 수 있다.

- (1) 직접 피해를 입은 자가 불특정 다수인 경우
- (2) 공표에 의하여 피해자가 자신의 권익구제를 위한 법적 조치를 취할 수 있도록 할 필요가 있다고 인정되는 경우
- (3) 허위·과장 등 부당한 표시·광고행위로 인하여 소비자에게 남아있는 오인·기만적 효과를 제거할 필요가 있다고 인정되는 경우

4) 공정거래법 위반행위의 내용 및 형태에 따라서는 일반공중이나 관련 사업자들이 그 위반 여부에 대한 정보와 인식의 부족으로 말미암아 공정거래위원회의 시정조치에도 불구하고 위법사실의 효과가 지속되고 피해가 계속되는 사례가 발생할 수 있다. 이러한 경우 조속히 범위반에 관한 중요정보를 공개하는 등의 방법으로 일반공중이나 관련 사업자들에게 널리 경고함으로써 계속되는 공공의 손해를 종식시키고 위법행위가 재발하는 것을 방지하는 조치를 할 필요가 있다. 그러기 위해서는 일반공중이나 관련 사업자들의 의사결정에 중요하거나, 그 권리를 보호하기 위하여 실질적으로 필요하고 적절하다고 인정될 수 있는 구체적 정보내용을 알려주는 것이 보다 효과적일 것이다. 그런데 소비자보호를 위한 이러한 보호적, 경고적, 예방적 형태의 공표조치를 넘어서 형사재판이 개시되기도 전에 공정거래위원회의 행정처분에 의하여 무조건적으로 범위반을 단정, 그 피의사실을 널리 공표토록 한다면 이는 지나치게 광범위한 조치로서 앞서 본 입법목적에 반드시 부합하는 적합한 수단이라고 하기 어렵다(이하 생략).



피해의 예방 및 구제를 위해 불가피한 경우에만 부과할 수 있도록 공표요건을 강화하였다.

(2) 범위반 점수 산정방식 개선

종전 공표지침은 공정거래법 위반사건에 대한 공표에 있어서 공표크기, 매체수 등을 결정하기 위한 범위반 점수를 단지 과거의 위반전력을 기준으로 산정하여 당해 위반사건의 내용·정도, 소비자피해 정도 등이 점수계산에서 고려되지 못하는 문제점이 있다는 지적이 있었다. 따라서 금번 공표지침 개정을 통해 과거 범위반 전력 외에 위반행위의 내용, 정도 및 기간 등 여러가지 요소를 고려하여 범위반 점수를 산정하도록 범위반 점수 산정방법을 개선하였다. 참고로 공정거래법 시행령 제8조에서도 공표명령의 공표내용, 매체의 종류·수 및 지면크기 등을 정할 때 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수 등을 고려하도록 하고 있다.

개 정 안				
4. 범위반점수의 산정				
가. 범위반행위 일반				
공표크기, 매체수 및 게재횟수 등을 정하기 위한 범위반점수는 다음과 같이 산출한다.				
고려사항	가 중 치	등급(점수)		
		상(10점)	중(7점)	하(4점)
위반행위 내용	3	당해 위반행위로 인해 피해를 입은 소비자가 불특정 다수인 경우로서, 소비자에게 발생한 손해액이 매우 큰 경우	당해 위반행위로 인해 피해를 입은 소비자가 불특정 다수인 경우로서, 소비자에게 발생한 손해액이 상당히 큰 경우	당해 위반행위로 인해 피해를 입은 소비자가 불특정 다수인 경우로서, 소비자에게 발생한 손해액이 적은 경우
위 반 행 위 정 도	2	• 관련시장이 전국적인 시장에서 위반행위 효과가 3개 이상의 특별시·광역시·도에 미치는 경우 • 관련시장이 특정지역시장에서 위반행위 효과가 그 지역 전체에 미치는 경우	• 관련시장이 전국적인 시장에서 위반행위 효과가 2개 이상의 특별시·광역시·도에 미치거나 적어도 서울 특별시에 미치는 경우 • 관련시장이 특정지역시장에서 위반행위 효과가 그 지역의 일부에 미치는 경우	• 관련시장이 전국적인 시장에서 위반행위 효과가 1개의 광역시·도 이내에만 미치는 경우
		위반사업자 3개년 평균 매출액	1	1조원 이상
위반기간	2	3년 이상	1년 이상 3년 미만	1년 미만
범위반 전력	2	5회 이상	3회 이상 5회 미만	1회 이상 3회 미만



주 1) 고려사항별로 해당 가중치에 해당 등급의 점수를 곱하여 고려사항별 점수를 산출한 후, 각 점수를 합하여 범 위반 점수를 산출한다.

2) "범위반 전력"은 당해 사건에 관하여 공정거래위원회회의운영및사건절차등에관한 규칙 제29조에 의한 심사 보고서가 전원회의 또는 소회의에 제출된 날로부터 최근 3년간 위반사업자가 당해 범위반 행위와 동일한 법률을 위반하여 공정거래위원회로부터 시정권고 이상(시정명령, 과징금 및 고발 등을 포함한다)의 시정조치를 받은 횟수를 말한다.

(3) 소비자불만 자율관리 프로그램의 모범적 운용에 따른 공표조치의 감경대상 및 기준 마련 등

표시·광고법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 등에 의하여 시정명령을 받은 사업자가 소비자불만자율관리프로그램(CCMS)⁵⁾을 실질적으로 도입·운용하는 경우, 간행물 공표의 경우 공표크기 및 매체수를 1단계 하향 조정하고, 사업장공표 및 전자매체공표의 경우 공표기간을 단축해 주며, 또한 사업자가 위반행위를 자진시정한 경우에는 공표명령 자체를 면제토록 하는 등 소비자불만 자율관리 프로그램 도입에 따른 인센티브를 부여하였다. 그 외에 공표지침 적용범위에 논란이 있어 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 등이 적용범위에 포함됨을 명시하였고, 또한 범위반 점수 산정은 당초 공표크기, 매체수 등을 결정하기 위한 것이었는데도 실제 공표명령 부과여부의 판단기준으로 오해하는 경우가 많아 공표지침상의 모호한 문구를 오해의 소지가 없도록 명확하게 수정⁶⁾하였다.

라. 기대효과

앞으로 공표명령은 시정명령의 보조수단 내지 제재적 수단이 아닌 범위반으로 인한 피해의 예방 등을 위해 불가피한 경우에만 부과되는 등 공표명령 건수⁷⁾가 감소하여 사업자에 대한 불필요한 부담이 완화될 것으로 기대되며, 공정거래법 제23조의 불공정거래행위, 하도급법 위반사건 등 당사자 분쟁적 성격이 강한 행위에 대해서는 공표명령을 부과하는 것이 힘들어 질 것으로 예상되고, 주로 공표명령이 불특정 다수의 직접 피해자가 발생하여 피해자의 손해배상청구소송이 제기될 가능성이 높은 카르텔, 표시광고법 위반행위 등에 부과될

5) CCMS(Consumer Complaints Management System) : 기업들이 소비자불만·피해예방 및 신속한 구제를 위해 기업특성에 맞는 실행체제를 구축하여 자율적으로 실행하는 프로그램.

6) "공표크기, 매체수 및 게재횟수는 범위반 점수에 따라 다음과 같다. 이 경우 범위반 점수제는 일응의 기준이므로, 범위반 점수가 일정 수준에 달하면 당연히 공표를 명하여야 하고, 미달하면 공표를 명할 수 없는 것은 아니다(5. 공표에 관한 운영지침 나. 간행물공표 (5) 공표크기 및 매체수(가)원칙)" 중 밑줄친 부분을 삭제하였다.

7) '05년 기준 공표명령 부과 건수 205건.



것으로 기대된다.

3. 사건처리절차규칙 개정

가. 주요 개정내용

(1) 피심인 절차적 권리 보장 및 대심구조 강화를 위한 규정 추가

(가) 참고인 신문절차 신설 및 위원회 직권증거조사 근거규정 신설

중전 사건처리절차 규칙은 심의단계에서 참고인신문을 할 수 있도록 하고 있으나(절차규칙 제41조제2항)⁸⁾ 이에 대한 상세한 규정은 미비⁹⁾하므로 참고인 신문절차 등에 대한 상세 절차를 규정하였다. 참고인 신문은 민·형사절차의 증인신문과 유사한 제도인 바, 금번 사건처리절차규칙 개정을 통하여 법원에서의 증인신문 원칙인 交互訊問절차(cross examination)¹⁰⁾를 도입하여 대심구조를 강화하였다. 법원의 증인신문절차에서 신문순서는 “신청당사자→상대방당사자→재판장”인 바, 참고인신문절차도 이와 유사하게 참고인 신문 순서는 이를 신청한 심사관 또는 피심인이 먼저 하고(主訊問), 다음에 다른 당사자가 한 후(反對訊問) 각 회의 의장 및 위원은 당사자의 신문이 끝난 뒤에 신문할 수 있다(補充訊問). 하지만 각 회의의 의장은 필요한 경우 신문의 순서를 바꿀 수 있으며, 심사관 또는 피심인의 신문이 중복되거나 쟁점과 관계가 없는 때, 그 밖에 필요한 사정이 있는 때에 각 회의의 의장은 심사관 또는 피심인의 신문을 제한할 수 있고, 각 회의가 직권으로 참고인을 신문할 경우 신문방식은 각 회의 의장이 정하는 바에 의하도록 하였다. 증거조사절차 중 참고

-
- 8) 현행 절차규칙상 증거조사의 일종인 참고인 신문을 신청하기 위하여는 참고인의 성명, 주소, 직업, 신문사항을 미리 밝혀 신청하여야 한다.
 - 9) 실제 MS 사건에서 참고인 신문을 실시한 사례가 있었으나, 신문순서, 방식 등 구체적인 절차가 미비하였다는 지적이 있었다.
 - 10) 민사소송법 제327조(증인신문의 방식) ① 증인신문은 증인을 신청한 당사자가 먼저 하고, 다음에 다른 당사자가 한다.
 - ② 재판장은 제1항의 신문이 끝난 뒤에 신문할 수 있다.
 - ③ 재판장은 제1항과 제2항의 규정에 불구하고 언제든지 신문할 수 있다.
 - ④ 재판장이 알맞다고 인정하는 때에는 당사자의 의견을 들어 제1항과 제2항의 규정에 따른 신문의 순서를 바꿀 수 있다.
 - ⑤ 당사자의 신문이 중복되거나 쟁점과 관계가 없는 때, 그 밖에 필요한 사정이 있는 때에 재판장은 당사자의 신문을 제한할 수 있다.
 - ⑥ 합의부원은 재판장에게 알리고 신문할 수 있다.



인 신문절차에 대한 상세규정을 규정함으로써 공정거래위원회가 엄격한 증거조사절차에 의하여 행위사실을 인정한다는 점을 법원, 로펌 등 대외적으로 알리는 효과가 있다고 생각된다.

또한 실체적 진실발견을 위해 위원회 심의단계에서 당사자 신청 외에 위원회가 직권으로 증거조사를 할 수 있는 근거규정을 신설하였다. 종전의 경우 위원회가 전문가의 의견을 청취하고 싶으면 신청 또는 직권으로 이해관계인이나 전문가를 심의에 참가시켜 설명이나 의견을 청취할 수 있을 뿐이었다(절차규칙 제37조).

(나) 피심인 의견서 기재사항 명기 및 심사보고서 기재사항 개선

종전 사건처리절차 규칙상 심사관의 심사보고서에 대해 피심인이 의견서(답변서)를 제출하도록 하고 있으나(절차규칙 제29조제10항), 제출할 의견서 형식, 내용 등에 대한 규정은 없어 쟁점사항 누락 등의 문제가 발생하는 경우가 발생하여 금번 개정을 통하여 사건명, 사건번호, 피심인의 성명·주소, 대리인, 심사보고서에 대한 의견, 증거자료 목록 등 첨부자료 등 피심인이 제출하는 의견서에 반드시 포함되어야 할 사항을 규정하였다. 또한 심사관이 심사보고서에 행위사실을 인정하는 데 필요한 증거자료를 기재하는 방식을 “소갑제0호증¹¹⁾”으로 통일시키고, 피심인이 제출하는 증거자료는 “소을제0호증”으로 통일시키도록 하였다. 이러한 절차의 개선으로 공정거래위원회의 심의형태가 대심구조에 좀 더 가까워지고 증거기재 방법이 간결하게 되었다.

(2) 불합리하고 비현실적인 규정 개정

(가) 의결서 작성·통지기한 연장 및 허가권자 변경 등

종전 절차규칙상 의결서 작성은 합의가 있는 후 14일 이내에 작성하여 20일 이내에 피심인에게 통지하도록 하고 있으나, 폭증하는 사건 대비 인원부족, 쟁점이 많은 사건 증대 등에 따라 사건처리절차 규칙에 규정된 의결서 작성, 통지기한을 초과하는 경우가 있어 실무상 사건처리 현실을 반영하여 의결서 작성기한, 통지기한을 합리적 수준으로 연장하였고, 종전 절차규칙상 의결서 작성기한의 연장 허가권자는 각 회의 의장이므로 전원회의의 경우 위

구분	종전	개정
작성기한	14일	20일
통지기한	20일	30일

11) 소갑제0호증에서 “소”는 소명(疎明)자료를 의미한다.



원장, 사회의의 경우 사회의 의장(주심위원)의 허가를 받아야 하나, 의결서 작성기한의 연장 허가권자를 전원회의의 경우도 주심위원으로 변경하였다.

(나) 신고인이 신고를 취하하는 경우 신고인에 대한 통지의무 면제

그 외에 신고인이 신고취하 의사표시에 의해 심사절차불개시를 하였음에도 신고인에게 사건처리가 종결되었다는 사실을 통지(제51의2 제2항)하는 것은 불필요한 행정부담을 초래한다는 지적이 있어, 신고인이 신고를 취하하는 경우 신고인에 대한 통지의무를 면제할 수 있도록 하였다.

(3) 소비자피해사건 자율처리 근거규정 마련

앞서 본 공표명령 부과에서의 혜택 외에 소비자불만 자율관리 프로그램(CCMS) 도입에 따른 인센티브 부여방안의 하나로 표시광고법, 방문판매법, 전자상거래보호법 위반으로 인한 개별 소비자피해와 관련된 사건에 대해 소비자가 해당사업자와의 자율처리를 수락할 경우 공정거래위원회가 조사 및 심사절차를 착수하지 아니할 수 있는 근거규정을 신설하였다. 다만 다수피해자가 있는 신고사건, 일정기간 동안 자율처리가 완료되지 아니하는 경우 및 공익에 반하는 경우 등은 제외하였다.

개 정 안

제11조의3(소비자피해사건 자율처리) ① 심사관은 표시·광고법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 위반행위와 관련한 소비자의 신고가 다음 각호에 해당하는 경우에는 이를 해당사업자에게 통보하여 자율적으로 처리하도록 할 수 있다.

1. 소비자의 신고내용이 개별 피해구제를 목적으로 할 것
2. 사업자가 공정거래위원회가 정한 기준에 따른 소비자불만 자율관리 프로그램을 실질적으로 도입하여 운영하고 있을 것
3. 소비자가 사업자와의 자율처리를 수락할 것

② 심사관은 사업자로 하여금 제1항에 따른 자율처리를 하게 한 경우에는 조사 및 심사절차를 개시하지 아니할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 소비자의 신고가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 제2항을 적용하지 아니한다.

1. 다수피해자가 있는 신고사건
2. 공정거래위원회가 정하는 일정기간 동안 자율처리가 완료되지 아니하는 경우
3. 자율처리가 공익에 반하는 경우 등 자율처리가 적절하지 아니하다고 심사관이 판단하는 경우



나. 기대효과

개별 소비자피해와 관련된 사건에 대해 사업자와 소비자가 자율적인 분쟁해결을 통하여 불필요한 행정력 개입을 최소화하고 실질적인 피해구제가 이루어질 것으로 예상되며, 또한 사건처리절차 개선을 통하여 피심인의 절차적 권리보장 및 대심구조가 강화되어 준사법기관으로서의 공정거래위원회의 위상제고에 도움이 될 것으로 기대된다. **경쟁저널**