

# 사건처리의 공정성 제고와 법 집행 강화를 위한 지침 개정 동향

공정거래위원회 심판관리관 | 김은미

## I. 서론

공정거래위원회(이하 ‘공정위’)는 행정조직법상 국무총리 소속의 합의제 중앙행정기관이다. 공정위는 경쟁정책의 수립 등 고유의 행정작용 외에 위법행위의 조사, 심판 등 준사법적 기능을 수행하고 있으며, 그 처분에 대한 불복 소송은 서울고등법원의 전속관할에 속하므로 법률상 1심 법원에 준하는 지위를 인정받고 있다.

따라서, 공정위가 공정거래법 등 소관법령에 따른 법집행 활동으로 사건을 처리하는데 있어서는 각 법령이 추구하는 경쟁촉진, 소비자 보호 등의 목적을 효율적으로 달성하는 가운데, 그 절차는 조직법적 특성에 반하지 않는 한도 내에서 “사법”에 준하는 공정성, 투명성, 신뢰성을 갖춘 것 이어야만 할 것이다.

이에 따라 공정위는 사건처리의 공정성 · 투명성을 확보하면서 경쟁촉진, 소비자 보호 등의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 지속적으로 제도개선 노력을 수행해 오고 있으며 본고에서는 최근에 있었던 지침 제 · 개정 동향을 이러한 관점에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

## II. 최근의 지침 제 · 개정 동향

### 1. 사건처리의 투명성 · 공정성 제고를 위한 제도 정비

공정위는 피심인, 신고인의 권익을 보호하고 사건처리의 공정성을 보다 제고하기 위하여 사건 처리 과정을 보다 명확히 하고 관련 통지를 확대하는 방향으로 공정거래위원회 회의운영 및 사건 절차 등에 관한 규칙(이하 ‘사건절차 규칙’)을 개정하였다(2011년 9월 7일).

작년도 사건절차규칙 개정의 주요 내용은 직권인지 사건의 착수보고 시한 설정, 시정조치 사후 이행 확인절차 명확화, 심판정 공개 관련 규정 정비, 피심인 및 신고인의 권리보호 강화이다.

직권인지 사건의 착수보고 시한 설정의 경우 사건별 처리절차 · 종결방법 · 진행사항 통지에 대

해 일관성이 결여되어 사건처리의 투명성과 공정성을 훼손한다는 외부지적을 반영하여 직권인지 사건처리의 투명성과 일관성을 제고하면서 심사관의 과중한 업무부담을 완화할 수 있도록 처리 절차를 마련하였다. 이에 따라 직권인지 사건에 대한 투명성과 일관성을 높이기 위해 사건심사 착수보고 시한을 현장조사 완료일 또는 현장조사를 실시하지 않은 경우 요구자료 제출 완료일로부터 30일 이내에 사건심사착수보고토록 의무화하였고, 착수보고 후 15일 이내에 피조사인에게 서면으로 착수보고 여부를 통지토록 하였다. 그리고 착수보고 없이 종결처리하는 사건에 대해서도 피조사인에게 그 사실을 서면으로 통지하고 착수보고 후 3개월 내에 조사 진행 상황을 신고인 및 피조사인에게 서면으로 통지하도록 하여 사건처리 과정의 투명성을 높였다.

시정조치 사후이행 확인절차 명확화의 경우 그동안 명확한 규정이 없었던 이행확인에 대한 구체적 절차를 사건절차구칙에 규정하여 제도적 통제장치를 마련하였다. 구체적으로 이행완료 기간이 경과한 날로부터 10일 이내 또는 이행계획서상 이행완료일 후 10일 이내에 이행결과를 확인하고, 이행명령 불이행시 30일 이내의 기간을 정하여 2차례에 걸쳐 독촉하고 불이행 하는 경우 고발조치하도록 규정하였다.

공정거래법상 위원회의 합의는 비공개이지만 심리와 의결은 공개하도록 되어있는바(공정거래법 제43조), 심리 및 의결의 공개 · 비공개에 대한 명확한 기준 없이 사건별로 그 공개 여부를 판단하여 운영한 결과 심결의 공정성, 투명성에 대한 외부 오해 소지가 있어 심리 · 의결의 비공개 기준 및 절차를 마련하고 심리공개 등과 관련된 제반사항을 규정하게 되었다. 구체적인 내용을 살펴보면, 공정거래법상 심리 · 의결의 비공개 사유인 “사업상 비밀”의 명확한 범위<sup>1)</sup>를 설정하였으며, 심리 · 의결 공개사건의 참관신청 고지, 심판정 질서유지 규정을 마련하였다.

나아가 피심인 및 신고인 권익 보호와 관련하여 전원회의 사건에 대한 의견제출 기한을 2주에서 3주로 연장<sup>2)</sup>하여 피심인 방어권 보장을 강화하였으며, 심사보고서 송부 시 신고인 인적사항의 노출에 따른 피해가 우려되거나 신고인이 익명을 요구하는 경우 신고인의 인적사항 기재를 생략 할 수 있도록 하여 신고인에 대한 권리보호를 강화하였다.

1) 사업상 비밀이란, 공개될 경우 피심인 등의 정당한 이익을 해할 우려가 있는 사업상 정보를 말하며 이에는 생산방법, 판매방법, 거래처, 고객 명단, 원가, 외부에 공개되기 어려운 사업전략 등을 포함한다.

2) 업무관행상 특별히 신속한 행정처분으로 의결이 이루어질 필요가 있는 등 긴급히 심의에 부의할 필요가 있거나, 사건의 내용이 복잡한 경우에 는 의견제출 기한을 달리 정할 수 있다.

### 2. 법 집행 강화를 위한 지침 및 고시의 개정

#### (1) 고발 활성화를 위한 제도 정비

공정거래법은 경제활동을 규율하는 법으로 형벌에 친하지 아니한 성격을 가지고 있으나, 반대로 고발이 저조할 경우 법 위반 행위에 대한 억지력 부족 등의 결과가 나타날 수 있어 법 위반 행위에 대한 억지력 제고 및 소비자 피해를 방지하기 위해 고발을 확대하는 방향으로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등의 위반행위의 고발에 관한 공정거래위원회 지침(이하 ‘고발지침’)을 개정하였다(2011년 3월 및 8월).

2011년 3월 개정된 고발지침은 상습 법 위반업체에 대한 고발기준을 하향조정<sup>3)</sup>하여 상습 법 위반업체에 대한 고발을 확대하였으며 중대하거나 고의적인 탈법행위를 원칙적인 고발대상 행위로 추가하여 탈법행위를 한 업체로서 법 위반 정도가 중대하거나 법 위반 동기가 고의적인 경우에는 원칙적으로 고발하도록 하였다.

2011년 8월 개정된 고발지침의 경우 부당한 표시광고행위 및 가맹사업법 위반행위가 소비자의 생명·안전·재산에 중대한 영향을 미치고 서민생활에 미치는 피해가 크므로 표시·광고법 및 가맹사업법 위반행위 관련 고발기준 점수를 종전 2.7점에서 2.5점 이상으로 하향 조정하여 표시광고법 및 가맹사업법 위반행위에 대한 고발을 활성화하였다.

또한 법 위반 점수 산정과 관련한 기준을 합리화하여 생명·건강 등 신체 안전의 중요도를 고려하여 신체상 피해를 야기하는 부당한 표시광고에 대해서는 최소한 ‘중’ 이상으로 비중을 상향하면서 소비자 피해 보상 노력 정도 부분을 부당한 표시·광고의 법 위반 점수 산정의 고려요소에 포함하였다. 이와 더불어 소비자의 생명, 건강 등 안전에 심각한 영향을 미치거나, 행위에 고의성이 있거나 취약 계층의 재산상 피해로 사회적 파급효과가 큰 경우 또는 조사방해 행위가 있는 경우 등에 대해서는 고발 기준 점수에 관계없이 고발 할 수 있도록 고발대상을 확대하여 법 위반 행위에 대한 억지력을 제고하였다.

#### (2) 과징금 제도 정비

담합 등 공정거래법 위반행위에 대하여 과징금 부과의 실효성이 떨어진다는 외부 지적에 따라 공정거래위원회는 법 집행 강화와 실효성 확보를 위해 과징금 부과 세부기준 등에 관한 고시(이하 ‘과징금고시’)를 개정하였다(2012년 4월).

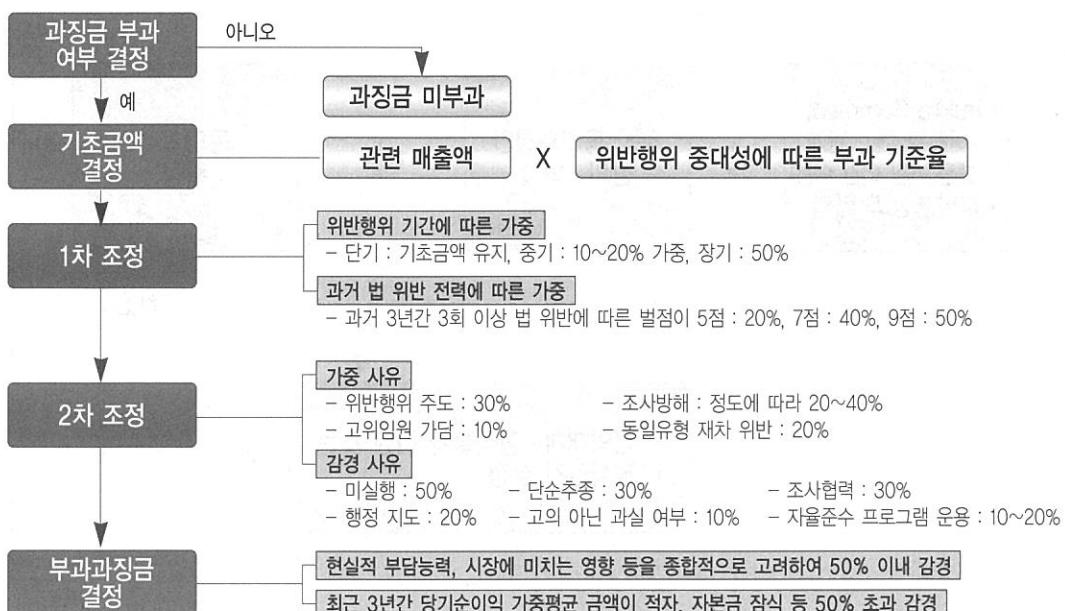
3) 과거 3년간 경고이상의 조치를 4회 이상 받고 누적별점이 10점을 초과하는 경우 5회 법 위반부터 고발하던 것을 과거 3년간 경고이상의 조치를 3회 이상 받고 누적별점이 6점을 초과하는 경우 4회 법 위반부터 고발토록 고발기준을 조정하였다.

즉 과징금 부과의 실효성이 떨어진다는 외부지적을 반영하여 과징금 고시상 위반행위 유형별 과징금 한도를 법상 규정된 한도로 상향<sup>4)</sup>하여 과징금 부과의 실효성을 제고하였다.

한편 과징금 고시가 규정하는 바에 따라 과징금 산정을 위한 구체적인 과정을 살펴보면, 관련매출액을 산정한 뒤 위반 행위 내용과 정도 등을 고려하여 과징금 산정을 위한 기초금액을 결정하고 다시 행위 요소를 고려한 1차 조정을 한 이후에 행위자 요소를 고려하여 2차 조정을 하여 기초금액을 가중·감경한 후 현실적 부담능력, 위반행위가 시장에 미치는 효과 등을 고려하여 최종적으로 부과과징금을 결정하게 되는바 개략적인 체계도는 다음 <그림 1>과 같다.

특히 행위자 요소를 감안한 2차 조정에 있어서 조사방해 행위에 대한 억지력 제고를 위해 과징금 가중한도를 40%까지 확대하였으며 조사방해 행위 유형에 따라 과징금 가중한도를 보다 세분화하여 규정의 합리성 및 실효성을 도모하였다. 한편 상습적으로 공정거래법을 위반한 사업자에 대해서는 최근 3년간 동일한 위반행위 유형으로 조치 받은 경우 20% 범위 내에서 과징금을 가중하도록 하였으며, 이와 더불어 과징금 부과를 통해 가격인하를 유도하여 소비자 피해구제에 도움을 주고자 법 위반 사업자가 가격 인하의 방법으로 위반행위를 자진시정할 경우 과징금 감경 폭을 확대하여 최대 50%까지 과징금을 감경할 수 있도록 규정하였다.

< 그림 1 > 과징금 부과체계도



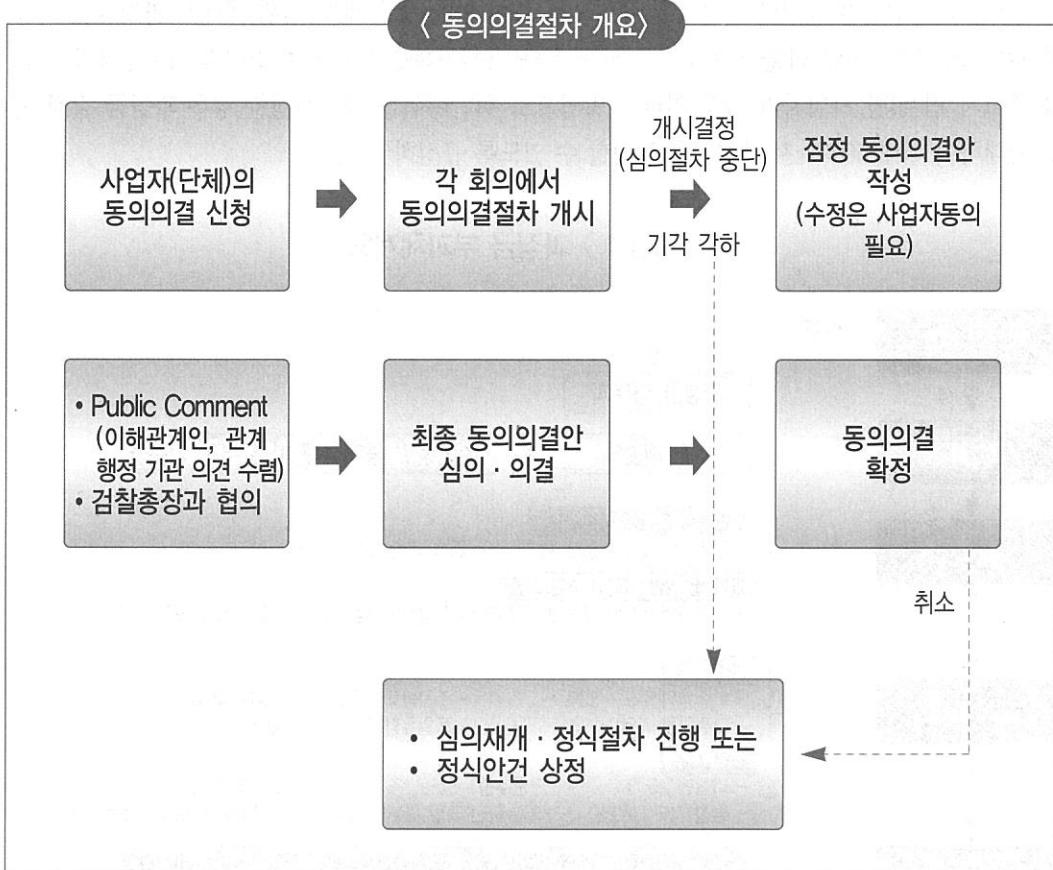
4) 예를 들어, 시장지배적 지위남용행위의 경우는 부과한도를 관련 매출액의 2%에서 3%로, 불공정거래행위의 경우 부과한도를 관련 매출액의 1%에서 2%로 상향한다.

### 3. 신속한 경쟁질서 회복 등을 위한 제도 정비

공정위는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 개정하여 동의의결제를 도입하였는바,<sup>5)</sup> 이에 따라 동의의결의 신청방법, 심의·의결 절차 등 세부사항을 규정하기 위해 동의의결 제도 운영 및 절차 등에 관한 규칙(이하 ‘동의의결 고시’)을 제정하였다(2012. 4. 1.).

동의의결 고시는 동의의결 절차의 개시, 동의의결안의 작성 및 의견수렴 절차, 동의의결의 확정, 동의의결의 취소 및 변경 등으로 구성되며 각 절차별 개요도는 다음 <그림 2>와 같다.

< 그림 2 > 동의의결절차 개요도



5) 동의의결제란, 사업자사 스스로 소비자 피해 구제, 원상회복 등 타당한 시정방안을 제안하고 공정위가 이해관계자 등의 의견수렴을 거쳐 그 타당성을 인정하는 경우, 위법 여부를 확정하지 않고 사건을 신속하게 종결하는 제도를 의미한다.

각 동의의결 절차별 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

동의의결 절차는 위원회의 조사나 심의를 받고 있는 사업자 또는 사업자단체가 최종 심의일 전 까지 동의의결을 심사관에게 신청하면서 시작되고 위 신청에 대하여 각 회의는 동의의결 절차의 개시여부를 결정하게 된다.

동의의결 절차 개시가 결정되면 심사관은 신청인과 협의를 거쳐 잠정 동의의결안을 작성하여 위원장에게 보고한 후 30일 ~ 60일 기간 내에 이해관계인의 의견을 수렴하고 검찰총장과 협의한다.

각 회의는 의견수렴 결과 및 검찰총장과의 협의결과를 고려하여 동의의결을 확정한다. 이때 각 회의는 사실관계의 현저한 변경, 신청인 제공 정보의 부정확, 신청인의 동의의결 불이행 시 심사관의 신청에 의해 동의의결을 취소 · 변경하고 중단된 심의절차를 재개할 수 있다.

동의의결제가 도입됨에 따라 소비자 피해의 실질적 구제 및 신속한 경쟁질서 회복 등의 효과가 기대된다. 구체적으로 소비자 피해의 직접적 배상 등 신속 · 실질적 구제가 가능해지고 시장상황에 가장 잘 맞는 조치를 통해 신속하고 효과적으로 시장질서가 회복되고, 사건의 신속한 해결을 통해 시간 · 비용 절감 및 기업 이미지 실추를 방지할 수 있으며 복잡한 위법성 판단에 소요되는 행정비용, 사법비용 등을 절감할 수 있게 된다.

### III. 결어

위법행위의 조사, 심판 등 준사법적 기능을 수행하고 있는 공정위는 어느 기관보다 사건처리의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 노력이 중요하다 할 것인바, 이러한 측면에서 지속적으로 사건 처리절차를 개정하여 피신인 방어권 보장 등 행정절차의 기본이념이 구현되도록 하고 있으며 현재 심의준비절차 활성화, 심사보고서 첨부자료에 대한 열람 · 복사 허용 기준 명확화 등 사건처리의 공정성 · 투명성 강화를 위한 다양한 제도개선 방안을 검토 중에 있고 아울러 과징금 결정과정에서의 투명성과 실효성 확보를 위한 외부 기대를 적극적으로 반영하기 위해 이에 대한 개선방안도 검토하고 있다.

행정부처로서 공정위는 비록 준사법기관이지만 경쟁촉진, 소비자 보호 등의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 신속한 경쟁질서 회복 등 사건처리의 효율성과 법 집행 방향에 대한 외부 기대를 반영할 수 밖에 없는 특성도 가지고 있는바, 구체적으로 제 · 개정되는 법령은 이러한 시대상황, 외부 기대 등에 의한 제약을 받을 수는 있으나, 준사법기관으로서 공정위의 특성상 사건처리의 공정성과 투명성 제고, 사건처리의 효율성과 법 집행 강화라는 이념이 조화되는 방향으로 지속적으로 보완 · 발전되어 나갈 것이다. ☞