

공정거래 법집행체계 혁신방향



공정거래위원장 김 상 조

1. 들어가며

공정거래위원회(이하 “공정위”라 한다)는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”이라 한다)을 비롯한 13개의 소관법률을 운영하며 연간 4,000여건에 이르는 사건을 처리하고 있다. 이러한 집행 실적에도 불구하고 법위반 행위에 대한 처벌이 약하고 형사적 제재가 충분하지 않다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 민원이 과도하게 집중되어 사건처리가 지연되고 국민의 신속한 피해구제가 이루어지지 못하는 문제도 발생하고 있다.

이 때문에 공정거래 사건 관련 법집행의 권한을 처음부터 끝까지 공정위가 독점하고 있는 현재의 경쟁법 집행시스템에 한계가 있는 것 아니냐는 지적이 계속되고 있다. 경쟁법 집행과 관련한 집행수단을

행정적, 형사적, 민사적 수단으로 나누어 볼 때, 현재의 공정거래법 집행시스템은 행정적 수단에 과도하게 의존하고 있는 것이 사실이다. 그간의 법집행 실적을 보더라도 공정위가 명하는 시정명령, 과징금 등 행정적 규율이 주를 이루고 형사적 수단은 예외적인 경우에 보완적 활용에 그치고 있다. 그리고 사인의 금지청구제, 집단소송제 등과 같은 민사적 수단의 활용이나 활용은 해외 주요국가들에 비해 매우 미흡한 상황¹⁾이다.

이에 따라, 공정위가 독점하고 있는 경쟁법 집행에 경쟁의 원리를 도입한다는 목표하에 민사·행정·형사 등으로 집행수단을 다양화하고 지자체·검찰·법원 등으로 집행권한을 분산하기 위한 논의를 시작하였다. 그 첫 시작이 2017년 8월 구성된 ‘법집행체계 개선 TF’로서, 5개월간 11차례의

1) 미국의 경우 당사자간 금지청구 등 사적집행방법이 경쟁법 사건의 94.2%를 차지('09년 기준)하고 있다. EU도 피해자의 증거 접근강화 등 손해배상 활성화 방안을 추진 중이다.

회의를 거쳐 최종결과물을 지난 2월 22일에 내놓았다. 이하에서는 법집행체계 개선 TF에서 논의한 주요 과제들을 살펴보고, 법집행체계 개선을 통하여 공정위가 나아가고자 하는 방향을 제시하고자 한다.

2. 법집행체계 개선 TF 논의 개요

법집행체계 개선 TF는 공정위 부위원장을 위원장으로 하여 경제단체, 시민·소비자단체 등의 추천인사를 포함한 외부 전문가²⁾로 구성되었다. 행정안전부, 법무부 등 관계 부처는 소관 논의과제가 있을 때 참여하는 방식으로 진행되었다. TF에서는 법집행체계 혁신을 위해 필요한 11개 과제를 선정하여 집중 논의하였다. 그 중에서 논의가 시급한 5개 과제를 먼저 논의하여 2017년 11월에 중간보고서를 발표하였고 나머지 과제에 대해서는 추가 논의를 거쳐 올해 2월 최종보고서를 발표하였다.

TF에서 논의된 11개 과제는 민사적 구제 수단 관련 5개 과제, 행정적 규율 수단 관련 4개 과제, 형사적 규율 수단 관련 2개 과제로 이루어져 있다. 우선 민사적 구제 수단과 관련하여 사인의 금지청구제 도입, 징벌적 손해배상제 도입·확대, 집단소송·부권소송제 도입, 대체적 분쟁 해결 제도

(ADR) 활성화, 피해자의 증거 확보 능력 강화 방안을 논의하였다.

행정적 규율 수단은 오랫동안 공정위의 법 집행의 근간이 되어 왔으나, 제재수준이 지나치게 낮고 사건 처리도 지연되어 법 위반이 반복되고 국민의 신속한 피해 구제가 이루어지지 못한다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 문제들을 개선하기 위해 공정거래법상 과징금 부과 수준의 적정성, 공정위 조사·사건처리 절차 개선 방안, 지방자치단체와 조사권 분담 및 협업 방안, 시장구조개선명령제를 검토하였다.

마지막으로 우리의 현실에 맞는 형사적 규율 수단을 모색하고 형사제재의 효과성을 제고하기 위하여 전속고발제 개선 방안 및 검찰과의 협업 강화 방안을 검토하였다.

3. 법집행체계 개선 TF 논의 결과

5개월에 걸친 TF의 심도 깊은 논의 결과 위원들의 의견이 일치되어 하나의 결론이 나온 과제들도 있었지만, 다양한 시각과 입장으로 인해 복수의 대안이 도출된 과제들도 있었다. 위원들의 합의가 이루어져 단일안이 도출된 경우 TF의 의견

2) 소상공인연합회, 한국소비자단체협의회, 시민사회단체연대회의, 중기중앙회, 대한상의 등 기관 추천자 및 전속고발제 공청회 시 여야 추천 발제자, 경쟁법 전문가 등을 포함하여 총 10명이다.

을 최대한 존중하여 공정위의 입장을 정할 방침이며, 복수안이 제시된 사안의 경우에는 도입의 시급성, 집행가능성, 제도간 정합성 등을 종합적으로 고려하여 공정위 입장을 정리할 계획이다. 이하에서는 TF의 구체적 논의 결과를 소개하고자 한다.

먼저 사인의 금지청구제³⁾의 도입 필요성에 대해서는 위원들의 의견이 일치되었다. 불공정행위로 피해를 입은 피해자는 공정위에 신고한 후 공정위의 조치를 기다릴 수밖에 없는 수동적 위치에 있기 때문에 공정위가 조사를 개시하지 않거나 조사 후 무혐의 결정을 한 경우 이에 불만이 있더라도 마땅한 불복수단이 없는 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 피해자가 직접 법원에 불공정행위의 중단을 요청하는 소를 제기할 수 있도록 사인의 금지청구제를 도입하기로 의견이 모아졌다. 다만 금지청구의 대상이 되는 행위는 불공정거래행위로 한정하는 방안과 공정거래법의 모든 위반행위에 도입하는 복수안이 제시되었다.

징벌적 손해배상제를 도입(공정거래법·유통업법) 및 확대(하도급법·가맹거래법·대리점법)하는 것에는 대부분의 위원들이 공감하였다. 범위반 억지력 제고와 피해자에 대한 충분한 금전배상을 위해 악의적으로 피해를 유발한 가해자에게는 통상의 손해배상 이상의 배상을 하도록 징벌적 손해배상제의 도입 및 확대가 필요하다는 의견이 많았다. 다만 실손배상 원칙의 예외인 징벌적 손해배상은 최소한의 범위에서 신중히 도입해야 된다는 의견도 있었다. 도입범위 및 배상액(3배 vs 10배)에 대해서는 의견이 모아지지 않아 개별 법률로 복수안⁴⁾이 제시되었다.⁵⁾

집단소송제도의 경우 소액·다수 피해자의 실질적 피해구제를 위해 소비자분야에 도입하는데 의견이 수렴되었다. 다만 도입범위에 대해서는 소액·다수 피해가 전형적으로 발생하는 유형에 한정하는 의견과 폭 넓게 도입하는 복수안이 제시되었다.⁶⁾ 손해배상소송에서 피해자의 증거확보를 돕기 위해 기업의 자료제출의무를 공정거

3) 사인의 금지청구제는 피해자가 공정위를 거치지 않고 직접 불공정행위 등을 중단시켜 달라는 소송을 법원에 제기하는 제도이다.

4) 공정거래법의 경우, 담합·보복조치에 우선 도입하는 방안과 그 외 불공정거래행위까지 포함하는 방안이 제시되었다.

5) 국회 법개정 논의 결과, 가맹거래법과 하도급법 상의 보복조치에 대해 징벌적손해배상을 적용하는 법률 개정안이 작년 말 국회를 통과하여 올해 7월부터 시행될 예정이다. 공정거래법 상 담합과 보복조치에 징벌적손해배상제를 도입하는 방안도 정무위를 통과하여 현재 법사위에서 논의 중이다.

6) 공정위는 소액·다수 피해가 전형적으로 발생하는 유형인 담합, 재판매유지, 표시광고, 제조물책임 분야에 우선 도입하기로 입장을 정하고 이를 법무부 집단소송 개선 특별위원회에 전달하였다.

래법에 규정하는 방안에 대해서도 위원들의 의견이 일치하였다. 구체적인 도입형태에 대해서는 2016년 개정된 특허법 제 132조(자료제출)와 유사한 형태로 도입하는 방안이 제시되었다.⁷⁾

행정적 수단 중 먼저 지자체와 조사권 분담 및 협업 방안과 관련해서는 공정위 집행력 보완을 위해 행정수요가 많은 가맹분야에서 우선 추진하기로 의견을 모았다. 광역지자체에 가맹거래법 집행을 위한 조사권·처분권을 부여하되, 그 구체적 방식은 위임(분담)⁸⁾과 공유 방식의 복수안이 제시되었다.

공정거래법 상의 과징금은 현재보다 상향해야 된다는 의견이 많았다. 현행 과징금 부과수준이 기업이 얻는 기대이익에 크게 미치지 못하여 범위반을 억제하는데 불충분하다는 것이다. 이에 따라 공정거래법상 위반행위 유형별 과징금 부과기준을 및 정액과징금 상한을 2배 상향⁹⁾하는

것으로 의견이 모아졌다.

고착화된 독과점적 시장구조의 개선을 위해 시장구조개선명령제를 도입할지에 대해서는 찬반이 나뉘었다. 시정조치, 과징금만으로 교정하기 힘든 고착화된 독과점적 시장구조 개선을 위해 도입이 필요하다는 의견과 도입되더라도 활용 가능성이 적어 도입이 부적절하다는 의견으로 갈렸다. 만일 도입될 경우에는 매우 제한적인 적용요건¹⁰⁾과 절차¹¹⁾ 등이 필요하다는데 위원들의 공감대가 형성되었다.

전속고발제 개편방안에 대해서는 2단계로 논의를 진행하였다. 전속고발제가 존재하는 6개 법률 중 상대적으로 쟁점이 적은 공정거래법 외 5개 법률에서의 존재 여부를 우선 논의하여 중간보고서로 발표하였다. 이른바 유통 3법, 즉 가맹거래법, 대규모유통업법(배타적거래 강요행위 제외), 대리점법 상의 전속고발제는 폐지하

-
- 7) 특허법 규정은 영업비밀이라 하더라도 침해의 증명 또는 손해액 산정에 반드시 필요한 때에는 자료제출을 거부할 수 없도록 하고 있다.
 - 8) 과태료 대상이 되는 범위반행위는 지자체가 처리하고 시정명령·과징금 대상은 공정위가 처리하는 방안이 제시되었다.
 - 9) 담합은 현행 10%에서 20%로, 시장지배력남용은 현행 3%에서 6%로, 불공정거래행위는 현행 2%에서 4%로 인상하는 방안이 제시되었다.
 - 10) 구조요건(총공급액 또는 매출액이 일정규모 이상인 시장에 적용), 행위요건(시지남용 행위 위반), 보충적요건(행태적 조치만으로 법목적 달성 곤란)을 충족하는 경우로 제한해야 된다는데 의견이 일치되었다.
 - 11) 공정위가 직접 구조개선을 명령하는 방안과 공정위가 법원에 소를 제기해서 법원이 결정하는 방안의 복수안이 제시되었다.

는 것이 바람직하다는 것에 의견이 모아졌다. 중간발표 이후 추가 논의과정에서 공정거래법상 전속고발제 개편방안을 논의하였으나, 의견일치가 이루어지지 않아 명확한 결론을 내리지 못하였다. 형사적 제재 강화 필요성에 따라 전면폐지해야 된다는 의견과 지금도 공정위의 조사와 처벌이 과한 상황이고 폐지시 담합적발의 핵심수단인 리니언시제도가 무력화될 소지가 있으므로 보완 후 유지해야 된다는 의견, 위반행위 유형에 따라 선별폐지해야 된다는 3가지 의견이 제시되었다.

이외에도 TF에서는 공정거래 관련 법위반행위로 피해를 입은 피해자의 신속한 피해구제를 위해 분쟁조정 대상 확대, 조정-중재 연계제도 도입, 집단분쟁조정 직권개시 등을 추진하기로 하였다. 조사·사건처리 과정의 투명성·신뢰성을 높이기 위한 조사·사건처리 절차 개선방안도 논의되었다. 또한 TF위원들은 공정거래 관련 법률 위반행위에 대한 효과적인 형사제재를 위하여 검찰과의 협업을 강화하는 방안을 권고하였다.

4. 마무리

지난 5개월간의 법집행체계 TF는 이제 마무리되었다. 짧은 기간 동안 법집행체계TF를 통하여 공정거래 관련 최적의 집행시스템을 구축하기 위한 많은 논의가 이루어졌다. 공정위는 TF의 논의결과를 토대로 공정위 입장을 조속히 정리하고 후속조치를 이어갈 계획이다. 우선 공정위의 행정력만으로 실행할 수 있는 것은 가능한 빠른 시일 내에 추진할 것이다. 관련 법안이 국회에 계류되어 있는 경우에는 법안심의 과정에서 TF 논의 결과 및 공정위의 입장을 충실히 설명할 예정이다. 그리고 필요한 경우 향후 진행될 공정거래법 전면개편에도 그 내용을 반영할 생각이다. TF에서 이루어진 논의들이 공정한 거래질서 확립의 밑거름이 될 것을 기원하며 관련 제도가 도입되어 정착될 때까지 공정위 내외부의 끊임없는 관심을 부탁드립니다.