

## 경제민주화를 위한 공정거래위원회의 역할 제고 방안

정상희 부연구위원

이번 20대 총선의 최대 화두는 침체에 빠진 우리 경제의 회복이라고 할 수 있었으며, 이를 위해서는 경제민주화를 바탕으로 한 선순환 구조의 시장 형성은 필수적이며 불공정하고 비민주적인 경제활동은 지양되어야 하며 이를 위해서는 공정거래위원회의 역할은 필수적임

이에 따라 현재 공정거래위원회의 활동과정에서 나타나고 있는 문제점을 살펴보고 공정위의 역할 제고를 위한 정책 방안을 모색하고자 함

공정거래위원회는 독립성을 가지고 있는 독립된 행정기관으로 합의제를 표방하고 있지만 실질적으로 조직구성에 대통령의 권한이 강하게 작용하여 본래의 기능을 하고 있지 못함. 이와 함께 사건처리 및 행정에 있어서 사건처리 절차 지연, 불투명하고 독점적이며 자의적인 행정, 솜방망이 처벌 등 다양한 문제점이 나타남

따라서 공정거래위원회의 역할 제고를 위하여 1) 실질적인 독립성을 확보하여 사건처리에 있어서 합의제를 충실히 이행할 수 있도록 관련 제도 개선 2) 신속한 사건처리를 위한 처리기간 설정 및 조사계획서 작성을 통한 사건처리의 실효성 확보 3) 투명성 강화 및 신뢰 회복을 위해서 정보공개를 네거티브 방식으로 전환 등의 방안을 제시함

### I. 논의의 배경

□ 이번 20대 총선의 최대 화두는 침체에 빠진 우리 경제의 회복이라고 할 수 있었으며, 이를 위해서는 경제민주화를 바탕으로 한 선순환 구조의 시장 형성은 필수적이며 불공정하고 비민주적인 경제활동은 지양되어야 하며 이를 위해서는 공정거래위원회의 역할은 필수적임

○ 여소야대로 귀결된 20대 총선의 결과를 바탕으로 야당은 공정하고 민주적인 절차안에서 우리 경제를 회복시키는데 매진하여야 함

- 야당에서 제시하고 있는 경제활성화의 해법은 재벌의 경제력 집중 해소와 대중소기업 동반성장 그리고 하도급 문제, 납품단가 인하 등 불공정하고 비민주적인 경제행위는 지양하는 것임
- 대신 민주적이고 공정한 시장경제 질서를 확립하여 그 안에서 이루어지는 경제활동의 성과가 국민 모두에게 돌아갈 수 있도록 하는 것임. 즉, 더불어 성장할 수 있는 구조를 체계화 시키는 것이라고 할 수 있음

○ 경제민주화를 통한 공정한 시장경제 질서를 구축하기 위해서는 경제검찰이라고도 불리

우는 공정거래위원회가 중요한 역할을 수행할 수 있음에 따라 해당 위원회의 역할 제고는 필수적이라고 할 수 있음

- 공정거래위원회는 독점 및 불공정 거래에 관한 사안을 심의 의결하기 위해 설립된 국무총리 소속의 중앙 행정기관이자 합의제 준사법기관으로 경쟁정책을 수립 운영하며 공정거래 관련 사건을 심결 처리하는 역할을 담당하는 기관임<sup>1)</sup>

○ 최근 공정거래위원회는 담합 단속 및 시장지배력 남용 감시 등 핵심적인 업무에서는 제대로 된 역할을 수행하지 못하는 가운데 민간에서 해야 할 캠페인 등에 조직역량을 집중한다는 비판이 일기 시작함

- 공정위는 최근 사회적 이슈가 되었던 대형마트 3사 담합, 금호 계열사 부당지원 등 담합이나 계열사 부당지원에 무혐의 결정을 내린 반면에 남양유업 밀어내기 사태에 대해서는 추가적인 혐의를 입증하지 못해서 제대로 된 과징금을 부과하지 못함
- 이와 함께 SKT-CJ헬로비전 합병심사도 심사기간을 넘기는가 하면, 대기업 집단 지정 기준도 검토계획이 없었지만 대통령 발언 이후 적극적으로 추진하는 것으로 입장을 선회하는 등 능가행정 및 정책혼선을 빚고 있음
- 또한 고비용 혼란문화 개선, 의료기관 불법행위 근절, TV 홈쇼핑 불합리한 관행 근절 등 민간에서 해야 할 일을 시장감독기관이 나서서 하는 등 비주력 업무에 역량을 집중하는 등 공정위의 권위를 스스로 실추시키는 상황임

□ 본 고에서는 현재 공정거래위원회의 활동과정에서 나타나고 있는 문제점을 살펴보고 공정위의 역할 제고를 위한 정책 방안을 모색하고자 함

## II. 공정거래위원회의 활동과정에서 나타난 문제점

□ 공정거래위원회는 독립성을 가지고 있는 독립된 행정기관으로 합의제를 표방하고 있지만 실질적으로 조직구성에 대통령의 권한이 강하게 작용하여 본래의 기능을 하고 있지 못함

○ 공정거래위원회는 위원장 임명권한을 대통령이 가지고 있으며, 위원들은 위원장의 제청으로 대통령이 임명함에 따라 해당 위원회가 독립성을 확보하는데 있어서 한계로 존재함과 동시에 합의제도 제대로 운영되기 어려운 구조를 가지고 있음

- 공정위는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 9명의 위원으로 구성된 국무총리실 소속의 중앙행정기관으로 행정부에 소속되어 있지만, 구체적인 직무수행 등에 있어서 독립적인 권한을 가지는 독립적인 행정기관이라고 할 수 있음<sup>2)</sup>
- 하지만 공정위 위원들에 대한 최종 임명권한은 대통령이 가지고 있으며, 위원들의 임기 또한 연임이 가능하다고 하지만 3년 밖에 되지 않기 때문에 행정부의 영향에서 자유로

1) 공정거래법 제 1조는 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다고 명시하면서 공정거래위원회의 주요 역할을 제시하고 있음

2) 공정거래위원회 위원들에 대한 최종적인 임명권한은 대통령이 가지고 있지만, 위원들이 금고 이상의 형사처벌을 받거나 또는 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 않는 신분보장을 받음과 동시에 구체적인 직무수행 방향에 관하여 장관 뿐만 아니라 대통령과 국무총리의 지시에 구속되지 아니함

을 수 없는 구조임

- 이와 함께 공정거래위원회는 합의제로 운영됨에 따라 위원들 모두가 동등한 권한을 행사해야 하지만 공정거래위원장이 해당 위원들을 대통령에게 제청하여 대통령이 임명하는 구조로 இரு함에 따라 실질적으로는 동등하게 운영되는 합의제라고 하기 어려움<sup>3)</sup>

□ 공정거래위원회는 사건처리 및 행정에 있어서 사건처리 절차 지연, 불투명하고 독점적이며 자의적인 행정, 솜방망이 처벌 등 다양한 문제점이 나타남

○ 국민과 기업들이 요구하는 불공정거래에 대한 예방 및 대응과 관련한 사건처리 절차지연 등의 늑장행정으로 인해 피해자 신고에 따른 실효성을 담보하기 힘든 상황임

- 현행 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하, 공정거래법)에 따르면 해당 법률 위반에 따른 사건처리 기한을 최대 5년으로 규정하고 있어 공정거래위원회의 자체조사가 아닌 피해자의 신고에 따른 조사의 경우 실효성을 담보하기 힘든 구조임
- 2014년 기준 공정거래법 위반 사건 처리기간의 경우 조사기간은 평균 104일, 조사관의 조사 후 심결에 회부되어 최종처분이 나오는 기간은 평균 73일<sup>4)</sup>로 약 6개월 정도 소요되는 것으로 나타남<sup>5)</sup>
- 이와 함께 조사대상 기업이 공정위의 결정에 불복하여 법원의 판결로까지 이어진다면 해당 사건처리 기간은 더욱더 길어지게 되는 문제를 가지게 됨
- 따라서 불공정거래에 따른 신고자가 상대적으로 ‘을’의 위치에 있는 사람들이란 점을 감안할 경우 처리기간의 장기화는 결과적으로 ‘을’들에게 피해가 돌아가는 형태로 피해자는 제대로 된 구제를 받지 못하는 상황에 놓임<sup>6)</sup>

○ 공정위의 사건처리 결과로 발생하게 되는 과징금 등은 국가에 귀속되고 가해기업들의 보복에 대한 우려 등으로 인해 피해자 및 피해기업의 손해를 구제하는 데 한계가 존재함

- 신고인이 공정위에 고발을 한 이후로 해당 사항에 대해서 공정위의 최종 결정이 내려지기 전까지 이들 피해자들은 제대로 된 피해보상을 받지 못하는 상태에 놓이게 됨
- 이와 함께 공정위의 조사 결과 과징금 부과 등의 처분이 내려지게 될 경우 해당 과징금은 피해자에게 배분되는 것이 아니라 국가에 귀속됨에 따라 피해기업들이 금전적인 보상을 받는 데에는 한계가 존재함
- 특히, 피해기업들의 경우 공정위 고발로 인해 가해기업으로부터 보복을 당할 수 있는 불안감 등 때문에 공정위 고발로 인한 이익보다는 손실이 더 클 수도 있음

○ 공정위는 조사과정 중에서 수집된 다양한 자료들은 관련 재판 및 행정처분 등에 중요한 증거자료가 됨에도 불구하고 이와 관련한 자료의 열람 및 공개 등을 거부하면서 사건처

3) 공정거래위원회의 구성은 결과적으로 대통령의 의중이 가장 중요하다는 것을 의미함

4) 공정거래위원회 회의운영 및 사건절차 등에 관한 규칙 제54조에서는 해당 기간을 35일로 이내로 규정하고 있다는 점을 감안할 경우 2배 이상의 시간이 소요됨

5) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(이학영 의원 대표발의, 2015.6) 검토보고서.

6) 대표적인 사례로 마메든샘물이 석수&푸리스에 대한 불공정 행위를 신고하여, 공정위의 사업활동방해 시정명령 의결의 결과가 나올 때까지의 기간이 약 4년으로 이 기간에 신고인은 파산 상태에 접어들었고 너무 늦은 판결로 인해 제기할 수 있는 기회까지 소진함

- 리와 관련하여 공정위 스스로 투명성 및 신뢰성을 저하시키는 결과를 초래함
- 공정위의 심사과정에서 작성된 심사보고서는 관련 재판 및 행정처분의 중요한 증거자료가 될 수 있지만 이를 공개하지 않고 있으며, 심지어는 법원의 요청에도 불구하고 관련 기록을 송부하지 않는 경우도 비일비재함
- 특히, 공정위에 고발을 당한 피고발인의 경우 공정위의 심의과정에서 심사보고서의 문제점을 지적할 수 있고, 해당 결과에 대해 불복할 경우 소송까지 할 수 있지만 신고인의 경우 헌법소원을 제외한 불복수단이 존재하지 않은 상황임
- 따라서 신고인은 공정위의 사건처리와 관련하여 제대로 된 의견을 개진하기 어려운 가운데, 전적으로 심사관의 자의적인 조사행위 및 그에 따른 심사보고서에 의존할 수 밖에 없음에 따라 이러한 문제점을 해결하기 위한 통제수단이 필요함

### III. 공정거래위원회의 역할 제고 방안

□ 공정거래위원회가 실질적인 독립성을 확보하여 사건처리에 있어서 합의제를 충실히 이행할 수 있도록 관련 제도 개선

- 공정거래위원회가 실질적인 합의제로 운영될 수 있도록 독립성을 보장하기 위하여 위원들 일부에 대한 국회 추천권 부여 및 국회의 청문 절차를 통한 위원 임명과 함께 위원들의 임기 연장이 필요함
- 미국 및 일본 등 주요 선진국에서 공정거래위원회의 위원은 의회의 인준을 거쳐서 대통령이 임명하는 형태를 취하고 있으며, 특히 미국의 경우 위원회의 정치적 영향력을 배제시키기 위하여 5인의 위원 중 3인 이상은 같은 정당 출신을 선임할 수 없도록 하고 있음
- 이와 함께 해당 위원들이 자신의 임기 동안 외부의 영향력에 구애받지 않고 독립적으로 사건을 심사할 수 있도록 임기를 보장하고 있음(미국:7년, 일본: 5년 등)
- 따라서 공정거래위원회가 합의제를 충실히 이행할 수 있도록 위원들 일부에 대한 국회의 추천권 보장과 함께 모든 위원들은 국회의 청문을 거쳐서 임명되도록 해야 하며 위원장이 위원들의 임명절차에 관여할 수 없도록 해야 함
- 또한 위원들이 다른 외부적인 영향력에서 자유로울 수 있도록 기존 3년의 임기를 5년 이상으로 연장하고 이를 철저히 보장해야 함

□ 공정위의 신속한 사건처리를 위한 처리기간 설정 및 조사계획서 작성을 통한 사건처리의 실효성 확보

- 공정위의 사건처리의 실효성을 확보하기 위하여 신속한 사건처리를 위한 처리기간 설정 및 조사계획서 작성을 통한 체계적인 조사가 이루어질 수 있도록 하여 피해자의 피해 최소화가 필요
- 앞서 언급한 것처럼 공정위의 사건처리에 걸리는 시간이 평균 6개월 정도 소요되고 있

으며, 처리기간 또한 최대 5년으로 해당 기간은 피해자를 실질적으로 구제하는데 있어서 한계가 존재함

- 현행 형사소송법에서도 검찰의 수사절차가 장기화 되는 것을 사전에 방지하고자 수사절차 제한기간을 3개월도 두고 있다는 점을 감안할 때 피해유형에 따른 사건처리 기간 설정이 필요함
- 공정위 차원에서도 자체적으로 사건처리를 위한 기한을 정하고 있지만 실효성을 확보하기 위해서는 법률로 정할 필요가 있으며, 부득이하게 사건처리 기간이 연장해야 할 경우 명확한 사유 등을 근거로 전원회의에서 이를 결정하도록 해야 함
- 이와 함께 사건처리를 위한 조사계획서 작성 등을 통해서 체계적인 조사를 통하여 신고인과 피신고인의 입장이 제대로 반영된 심사보고서가 작성될 수 있도록 할 필요가 있음

**□ 공정거래위원회의 투명성 강화 및 신뢰 회복을 위해서 정보공개를 네거티브 방식으로 전환할 필요가 있음**

- 공정거래위원회의 정보공개를 개인정보 및 영업상 기밀에 해당하는 민감한 정보를 제외한 정보에 대해서는 네거티브 방식으로 전환하여 투명성 강화 및 신뢰 회복
- 공정거래위원회의 가장 큰 문제점 중의 하나가 정보 공개를 제대로 하지 않고 있다는 것으로 신고인이 조사결과에 대해 납득할 수 있고 공정위 차원의 투명성 강화 및 신뢰성 회복을 위해서는 네거티브 방식의 정보공개가 필요함
- 공정거래위원회는 개인정보 보호 및 영업상 기밀 등을 정보공개 거부의 주요사유로 제시하고 있는데 이를 제외한 정보는 일차적으로 전부 공개할 필요가 있으며 해당 정보가 충분하지 않다고 판단될 경우 추가적인 정보 공개여부를 논의할 수 있을 것임

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.