ICT법경제연구소 세미나

공정거래법 형사제재의 최근 동향과 발전 방향

I 일시 2023년 11월 17일(금) 10:00~12:30
I 장소 상연재 시청점 별관
I 주최 서강대학교 ICT법경제연구소

프로그램

09:30	등록	
09:50	장내 정리 및 개회	
	[1세션] 주제 발표 **좌장 : 홍대식 교수** 서강대 법전원 / ICT법경제연구소 소장	
	〈주 제〉	〈발 표〉
10:00 – 10:25	공정거래법상 형벌 규정 정비 방안	**최난설헌 교수** 연세대 법전원
10:25 – 10:50	전속고발제와 의무고발요청제	**이봉의 교수** 서울대 법전원
10:50 – 11:15	부당공동행위 형사 리니언시 제도	**홍석범 변호사** 법무법인 화우
11:15 – 11:25	휴식시간	
	[2세션] 종합 토론 **좌장 : 홍대식 교수** 서강대 법전원 / ICT법경제연구소 소장	
11:25 – 12:30	**신영수 교수** 경북대 법전원	
	조혜수 부장판사 춘천지법 강릉지원	
	김남수 변호사 김 · 장 법률사무소	
	노형석 과장 중소벤처기업부 불공정거래개선과	
12:30	폐회	

공정거래법상 형벌규정 정비 방안

연세대학교 법학전문대학원
최난설헌

머리말

- 2018년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 '공정거래법') 전부개정을 논의하면서 공정거래법상의 형벌 정비 방안이 적극적으로 다뤄진 바 있음
  - ➢ 당시의 검토 배경은 구 공정거래법상 대부분의 법 위반 유형에 형벌이 존재하나 실제 집행되는 조항은 많지 않고, 글로벌 기준에 비추어도 형벌조항이 과다하다는 점에 있었음
  - ➢ 그 결과 2020년 공정거래법 개정으로 구법상 형벌 부과의 대상이었던 기업결합행위, 불공정거래행위 중 일부(거래거절, 차별취급, 경쟁사업자 배제, 구속조건부거래), 사업자단체금지행위 중 일부(사업자 수 제한, 불공정거래행위 및 재판매가격유지행위 교사 등), 재판매가격유지행위에 대한 벌칙조항이 삭제되어 부분적인 입법적 해결이 이루어졌음

❖ 당시 논의의 배경에는 전속고발제의 개편 상황이 존재하였고, 전속고발제 개편 전에 불필요한 형벌규정을 정비하는 것이 타당하다는 공감대가 있었기 때문에 각 규정에 대한 구체적인 검토가 가능하였으며, 그 결과 오랜 기간 지지부진했던 형벌규정 정비에 있어서 많은 개선이 있었음

❖ 2020년 공정거래법 전부개정에서 시도된 형벌조항의 삭제는 주요 해외 국가의 경쟁법제와 같이 경쟁규제가 행정 및 민사규제를 중심으로 나아가기 위한 논의가 시작되는 계기가 되었다는 측면에서도 의의를 찾을 수 있음

머리말

- 그러나 여전히 공정거래법을 포함한 공정거래 관련 법제가 규율하는 광범위한 영역에 있어서 형벌조항이 존치하고 있으며, 과잉범죄화 및 과잉처벌의 문제가 지적되고 있어서 경쟁질서 및 거래질서 위반행위에 대한 제재가 형벌에 의하여 이루어져야 할 이유가 무엇인지, 현재의 형벌 부과의 범위나 수준이 적절한 것인지에 대한 논의의 필요성이 있음
- 아울러 2020년 공정거래법 전부개정 당시 국회 논의 과정에서 폐지가 무산된 전속고발권 제도의 보완책으로 고발요청제도가 부각되면서 실제 공정위가 이미 행위의 위법성을 심의하여 행정처분을 부과한 사례에 대해 타 부처가 재차 고발을 요청하는 사례가 발생하는 등, 전반적인 형사제재에 대한 부담이 증가하고 있는 상황에서 현행 공정거래법상 형사제재의 문제점과 제도적 개선방안을 검토할 필요가 있음

경쟁법과 형사제재

현행 공정거래법상 형벌규정의 현황

I. 우리나라 공정거래법상 형벌규정

- 공정거래법은 자본주의 시장경제의 경쟁질서를 유지하기 위한 법률로서 이를 위반하는 행위는 공익을 침해하는 행위임 – 따라서 위반행위를 하였거나 공정위의 시정조치에 응하지 아니한 사업자 또는 사업자단체 및 그 대표자, 대리인, 사용인 기타 종업원은 위반내용에 상응하여 형사적 제재를 받게 됨 → 이러한 형사제재의 주된 근거는 개인에 대한 제재를 통한 **억지력(deterrence)을 극대화** 하는데 있음
- 우리나라 공정거래법상 형벌제도는 법 제정 당시부터 존재해 왔는데, 실체법상 금지행위를 한 자에 대해서는 징역형과 벌금형을 내릴 수 있도록 하고 있음
  - 한편, 공정거래법상 행정제재와 형사처벌은 그 집행의 구조가 다른데, 행정제재의 기본적 수범자는 사업자 내지 사업자단체이고, 이들은 대부분 회사 등의 법인 형태를 취하고 있음
  - 일반적으로 시정조치나 과징금 등의 행정처분은 회사 등 법인에게 부과되며, 직접 행위자인 대표자, 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원에게는 부과되지 않지만, 형사처벌은 행위를 한 자연인이 처벌의 대상이 되는 것이 원칙이므로 행위자를 1차적으로 처벌하고, 이들의 사용자(법인 또는 개인) 책임이 인정되는 경우에는 양벌규정에 따라 벌금형을 부과하되, 사업자가

경쟁법과 형사제재

현행 공정거래법상 형벌규정의 현황

위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의를 기울여 감독을 게을리하지 않은 경우에는 면책됨

- 현행 공정거래법은 '제15장 벌칙' 이하에서 법 위반에 대한 제재로서 형벌조항(법 제124조 지 제127조)과 양벌규정(제128조), 고발(법 제129조) 등에 관하여 규정하고 있으며, 그 처벌수준을 법 위반의 정도에 따라 3단계로 구분하고 있는데, 부당한 공동행위·시장지배적지위 남용행위·경제력집중의 억제 등의 중대한 위반행위에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금을 부과하고(법 제124조), 일부 불공정거래행위· 일부 사업자단체의 금지행위 등의 법 위반행위에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1억 5천만 원 이하의 벌금을 부과하며(법 제125조), 신고의무·보고의무·자료제출의무 등을 위반한 경우에 대해서는 1억 원 이하의 벌금을 부과하도록 규정(법 제126조)하고 있음
- 또한, 손해배상소송 관련 비밀유지명령을 위반한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금을 부과하고(법 제127조 제1항), 공무원 등이 비밀준수 의무를 위반하는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있음(법 제127조 제3항)

경쟁법과 형사제재

현행 공정거래법상 형벌규정의 현황

- 공정거래법상의 형벌규정도 실질적 의미의 형법에 해당하므로 이에 대해서는 당해 규정 이외에 형법총칙 규정들이 적용되므로 죄형법정주의 등 형법의 기본원리가 그대로 작동됨
- 한편, 우리나라 공정거래법상의 형사적 제재는 '자유롭고 공정한 경쟁' 그 자체가 일차적인 보호법익이 된다는 점이 특징적이라고 볼 수 있겠지만, 현실적으로 사업자의 시장활동을 형사법적 시각과 수단 위주로 규제할 경우 법 위반에 대한 억지효과는 거둘 수 있을지 모르겠으나 '자유롭고 공정한 경쟁', '창의적인 기업활동'이라는 공정거래법의 입법목적과 나아가 기업의 경제상 자유와 창의의 존중이라는 헌법의 기본적 경제질서관 등 궁극적인 가치 추구에는 부정적일 수 있음

경쟁법과 형사제재

전속고발제도

- 공정거래법의 벌칙조항 가운데 중대한 법익의 침해와 관련한 범죄에 대해서는 공정위의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있으며, 공정거래법 제129조 제1항은 "제124조 및 제125조의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다"고 규정함으로써 공정위에 대하여 법 위반행위에 대한 소위 '**전속고발권**'을 부여하고 있음
  - ➢ 따라서 공정위의 고발이 없으면 검찰은 기소할 수 없으며, 공정위의 고발이 범죄수사의 단서에 불과한 일반적인 고발과는 달리 형사소추의 요건으로서, 고발이 없이 제기된 공소는 기각됨. 즉, 공정거래법상의 고발은 일반적인 고발과는 달리 단순히 수사의 단서에 불과한 것이 아니라 친고죄의 형사소추조건이 됨
- 공정위에 전속고발권을 부여한 것은 공정위가 거래행위의 당사자가 아닌 제3자의 지위에 있는 법 집행기관으로서 경제여건과 시장구조에 대한 전문적인 식견과 시장성과에 관한 경험칙에 기초한 시장경제분석을 통하여 공정거래법 보호법익 침해의 중대성 여부를 판단할 수 있음을 전제로 하고 있음
- 또한, 공정위로 하여금 당시 시장경제 상황에 따라 시정조치나 과징금 등의 행정조치만으로 이를 규제할 것인지, 아니면 더 나아가 형벌까지 적용해야 할 것인지의 여부를 결정하도록 하는 것이 공정거래법의 목적달성을 위해 바람직하다고 보기 때문

경쟁법과 형사제재

전속고발제도

- ➢ 즉, 전속고발권의 입법취지는 공정거래법 위반행위에 대한 고소·고발의 남용 및 기업활동에 대한 수사기관의 과도한 개입을 방지하고, 형사처벌의 필요성 여부에 관하여 경쟁법 집행기관인 공정위의 전문적 판단을 존중하겠다는 것

▪ 그러나 공정거래법은 "법 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정되는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 한다"는 고발의무제도(법 제129조 제2항)를 두어 공정위의 전속고발권에 대한 재량의 한계를 설정하고 있음 ⇒ 이는 공정위의 고발권 행사가 무제한의 자유재량이 아니라 내재적 한계를 가지는 합목적적 재량에 속하고 있음을 반영하는 것

- ➢ 실제로 공정위의 고발권 불행사는 명백히 자의적인 것으로서 당해 위반행위로 인한 피해자의 평등권과 재판절차진술권을 침해하는 것으로 보아야 한다는 헌법재판소의 결정이 내려져서 공정위 재량의 한계를 확인한 바 있음
- ➢ 공정위는 고발의 대상이 되는 사건의 유형 및 기준을 제시하기 위하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등의 위반행위의 고발에 관한 공정거래위원회의 지침」(이하 '**고발지침**')을 1998년부터 제정하여 운용하고 있음 ⇒ 최근 사익편취행위 사업자 고발 시 이에 관여한 특수관계인도 원칙 고발 등의 내용을 담은 고발지침 개정안이 행정예고(23.10.19~ 23.11.08)

경쟁법과 형사제재

전속고발제도

- 한편, 공정위의 고발권 불행사에 대한 일종의 통제장치로서 검찰총장은 공정위의 고발의무 요건에 해당하는 사실이 있는 경우 이를 공정위에 통보하여 고발을 요청할 수 있음(법 제129조 제3항). 그러나 검찰총장의 고발요청이 거의 이루어지지 않고 공정위의 전속고발권 행사가 소극적이고 미온적으로 이루어지고 있다는 비판이 일자 고발요청권이 관련 행정기관으로 확대되었는데, 공정위가 고발요건에 해당하지 않는다고 결정하더라도 감사원장, 중소벤처기업부장관, 조달청장은 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 영향, 중소기업에 미친 피해의 정도 등 다른 사정을 이유로 공정위에 고발을 요청할 수 있음(법 제129조 제4항)
  - ➢ 즉, 검찰총장은 위반행위가 경쟁질서를 현저히 해친 경우에 고발을 요청할 수 있다는 점에서 공정위와 동일한 기준을 적용받으나, 감사원장, 중소벤처기업부장관, 조달청장은 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 영향, 중소기업에 미친 피해의 정도 등 공정위의 고발의무와는 다른 기준에 따라 고발요청권을 행사할 수 있음
- 고발요청제도 확대는 소위 '이중 규제'로 활용될 수 있다는 위험이 지적되고 있는데, 즉 사업자들은 공정위 조사에 이어 타 부처의 심의와 검찰 수사를 연이어 받게 되는 상황 발생
  - ➢ 최근 5년 간(2018년 이후 2023년 6월까지) 고발요청 건수가 67건에 달하게 되면서 고발요청제도가 기업을 압박하는 수단화 되었다는 우려도 있음

경쟁법과 형사제재

해외 주요국의 경쟁법상 형벌규정

- 종래 우리나라를 비롯한 다수의 해외 경쟁당국은 경쟁법 위반행위에 대하여 행정적 제재, 즉 행태적 또는 구조적 시정조치나 과징금 부과를 통한 제재를 위주로 법 집행을 해왔음. 또한, 영미법계 국가를 중심으로 징벌적 손해배상제도가 발달하여 경쟁법 분야에서의 민사적 구제, 즉 사적 집행(private enforcement)도 이루어져 왔는데, 민사적 구제란 사인이 법원의 사법절차 등을 통하여 경쟁규범을 실현하는 것을 의미하며, 구체적으로는 손해배상청구, 금지청구, 공정거래분쟁조정을 통한 구제를 말함
  - 경쟁법 위반행위에 대한 행정제재와 민사제재는 유사점 및 각각의 특징이 있는데, 행정제재로서 공정위의 과징금 부과처분과 민사제재로서의 손해배상청구는 금전적 구제수단이라는 점에서 공통적이며, 행정제재로서 공정위의 시정조치는 민사제재인 금지청구와 비금전적 구제수단이라는 점에서 유사함
  - 다만, 공정위의 행정제재는 위반자에 대한 제재로서 기능을 하기 때문에 손해의 발생을 전제로 하지 않는 반면, 손해배상청구 제도는 피해자가 입은 손해의 배상에 그 주된 목적이 있음. 또한 경쟁당국의 시정조치는 경쟁질서 내지 거래질서의 침해를 방지한다는 공익적 관점을 추구하는 반면, 금지청구나 손해배상청구 제도는 사적 이익을 침해할 우려가 있는 위반행위를 중지하거나 그로 인한 피해를 배상한다는 사익 보호의 관점이 강조됨

경쟁법과 형사제재

해외 주요국의 경쟁법상 형벌규정

- ➢ 우리나라에서도 2018년 9월 18일 공정거래법 개정으로 법 제109조 제2항에서 징벌적 배상제도가 도입 - 징벌적 배상의 대상인 법 위반행위 유형은 부당한 공동행위(담합)로서 법 제40조 및 법 제51조 제1항 제1호 위반 및 보복조치(법 제48조) 위반이므로 사업자 또는 사업자단체가 법 제40조, 법 제51조 제1항 제1호 또는 법 제48조 위반으로 피해를 입힌 경우 피해자에게 피해액의 3배 범위에서 손해를 배상하여야 함(공정거래법 외에도 하도급법, 대리점법, 가맹사업법, 대규모유통업법, 제조물책임법에 징벌적 배상제도가 규정)

- ▪ 비교법적으로 살펴볼 때 주요 국가의 경우, 담합 등 위법성이 높은 법 위반행위를 중심으로 형사제재가 이루어지고 있는 반면, 우리나라는 공정거래법 위반행위 전반에 대하여 형사적 제재를 부과할 수 있다는 점에서 형사벌의 범위가 가장 넓은 편
  - ➢ <표 1>과 같이, OECD 국가 중 독일, 스페인, 이탈리아 등 16개 국가는 경쟁법에 형벌규정이 없어 경쟁당국이 경쟁법 집행을 전담하고 있으며, 형사규제를 두고 있는 국가 중 다수는 담합에 한하여 형사처벌을 부과하고 있는 것으로 보임. 또한, 유럽연합(EU)을 대상으로 할 경우, 개인에 대한 형사처벌 조항이 없거나, 있다고 하더라도 담합에 한정하여 이루어지는 경향을 보이는데, 현재 27개 EU 회원국 중 16개 국가에 형사처벌 조항이 존재하며, 이 중 5개 국가에서 형사제재는 사실상 입찰담합에 한하여 적용되나, 형벌규정을 보유한 16개국 중 다수는 형사제재를 적극적으로 시행한 이력을 거의 찾아볼 수 없음

경쟁법과 형사제재

< 표 1 > OECD 국가 중 경쟁법상 형벌조항 보유 여부

분류		국가명
형벌규정 없음(16개)		독일, 스페인, 이탈리아, 오스트리아, 벨기에, 터키, 폴란드, 헝가리, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 포르투칼, 핀란드, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 라트비아
형벌규정 있음	담합(10개)	영국 캐나다 호주, 노르웨이 아이슬란드, 멕시코, 칠레, 에스토니아. 슬로바키아. 체코
	담합, 시장지배적지위 남용	미국, 일본, 프랑스, 덴마크, 이스라엘, 아일랜드, 그리스, 슬로베니아
	담합, 시장지배적지위 남용, 불공정거래행위	한국

< 표 2 > 주요 국가의 형벌 제도 현황

행위유형	미국	일본	영국	독일	EU	한국
거래제한 행위(담합)	○	○	○	X	X	○
시장지배적지위 남용	○	○	X	X	X	○
기업결합	X	X	X	X	X	X
불공정거래행위	-	X	-	-	-	△
형벌의 범위	중간	중간	좁음	없음	없음	넓음

경쟁법과 형사제재

해외 주요국의 경쟁법상 형벌규정

- 우리나라를 포함하여 경쟁법상 형사제재 규정을 두고 있는 국가의 형사벌의 범위를 비교하면, **'독일 < 영국 < 미국 = 일본 < 우리나라'**의 순서로 형벌이 적용되는 법 위반유형이 넓다고 할 수 있음
- 우리나라와 우리나라가 사실상 형사처벌 제도를 계수한 일본을 제외하고는 미국의 형벌의 범위가 넓다고 볼 것인데, 먼저 미국에서 담합(카르텔)은 1890년 셔먼법 제정 당시부터 소위 '정교한 절도'로 간주되어 범죄로 분류되었음
  - 미국 반독점법의 형사 집행에 대한 책임은 전적으로 미국 법무부(DOJ)에 있으며, 미국은 법인과 개인 모두에게 형사책임을 부과할 수 있음. 수정 셔먼법 Sec, 1(15 USC §1)은 "여러 주 사이 또는 외국과의 무역 또는 상업을 제한하는 모든 계약, 신탁 또는 기타 형태의 결합 또는 음모는 위법"이라고 규정하고, 이에 따라 위법으로 선언된 계약을 체결하거나 결합 또는 음모에 참여하는 모든 사람은 중범죄(felony)를 저지른 것으로 간주함
  - 또한, 미국의 반독점법 위반에 대한 형사처벌은 2004년「반독점 형사처벌 강화 및 개혁법(Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act of 2004)」에 의해 강화되었는데, 법 위반자의 최대 징역형은 3년에서 10년으로 대폭 늘었으며, 기업의 최대 벌금은 미화 1억 달러 또는 범죄로 인한 손실 또는 이익의 두 배

경쟁법과 형사제재

해외 주요국의 경쟁법상 형벌규정

- ➢ 또한, 개인이 부담하는 최대 벌금은 미화 100만 달러(기존 미화 35만 달러) 또는 범죄로 인한 손실 또는 이익의 두 배 중 큰 금액 - 그러나 실제 현실에서 미국은 경성담합 중 파급효과가 큰 사건을 중심으로 형사처벌을 하며, 셔먼법 제2조에서 규율하는 시장지배적지위 남용행위(독점화의 기도)에 대해서는 1975년 이후 형사처벌한 실적이 없음

- 독일은 경쟁법에 형벌조항이 없고, 영국이나 일본 등은 주로 입찰담합에 대해 회사를 제외하고 개인에게 연간 1~3건 정도 형사처벌을 하고 있음
- <표 2>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 주요 국가들은 대부분 경쟁법상 불공정거래행위 조항이 없으며, 불공정거래행위를 규제하는 일본에서도 형벌조항은 존재하지 않음을 알 수 있음
- 그 밖에도 경쟁법에 기업집단 법제를 두고 있는 국가는 우리나라가 거의 유일하기 때문에 부당지원행위나 특수관계인에 대한 부당한 이익제공(사익편취)에 대한 형벌조항이 존재한다는 점을 고려하면, 우리나라 공정거래법 위반에 대한 형사적 제재의 규율 범위는 다른 국가와 비교하여 매우 광범위하다고 평가할 수 있음

경쟁법과 형사제재

공정위 고발실적과의 관련성

- 2022년 통계연보에 따르면, 공정위가 1981년 법 집행을 시작한 때부터 2022년까지 처리한 고발건수는 1,149건임을 알 수 있음
- 우리나라에서 실제 고발되어 형사절차가 진행된 공정거래 관련 법률의 위반행위 유형은 부당공동행위(담합)나 하도급법 위반 사건이 대부분을 차지
  - 1981년~2022년까지 총 고발건수 1,149건 중 부당공동행위 252건, 하도급법 위반 526건
  - 이는 경쟁제한성이라는 고도의 전문적인 판단보다는 사실관계 확정이 더 비중 있게 다루어지는 영역에서 주로 형사처벌이 이루어진다는 의미로 해석할 수 있음
- 공정위의 최근 5년간 고발실적을 살펴보면, 2022년 공정위의 시정명령 대비 고발비율은 2022년은 16%(29/182), 2021년은 20%(39/192), 2020년은16.4%(37/225), 2019년은 35.3%(82/232), 2018년은 30.3%(84/277)
  - 공정위의 고발 추이를 살펴보면 2018년, 2019년 80건이 넘었던 고발 사건이 있었으나, 2020년 들어 코비드19 확산으로 인하여 현장조사가 어려워지고, 제재 수준을 결정하는 전원회의, 소회의가 잠시 중단되어 고발건수가 37건으로 감소한 후, 2021년, 2022년에는 대체로 고발비율과 사건 수가 높지 않은 상황임

경쟁법과 형사제재

공정위 고발실적과의 관련성

<표 3> 공정위 소관 법률 위반 조치유형별 시정실적

	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
고발 (과징금)	44 (7)	61 (17)	62 (45)	56 (22)	57 (30)	67 (40)	84 (60)	82 (56)	37 (15)	39 (21)
시정명령 (과징금)	388 (76)	314 (73)	267 (68)	450 (180)	252 (81)	287 (109)	277 (121)	232 (95)	225 (95)	194 (107)
시정권고 (시정요청)	51 (-)	46 (-)	27 (-)	44 (1)	16 (-)	12 (-)	19 (-)	10 (-)	2 (-)	28 (-)
경고등*	2,519	2,171	2,423	2,661	1,279	1,840	1,820	1,728	1,298	1,742
기타**	1,885	1,263	1,644	1,706	1,606	1,191	1,697	1,335	1,274	991
계	4,404	3,434	4,067	4,367	3,885	3,031	3,517	3,063	2,572	2,733

* 자진시정(약관법 위반의 경우 심의절차종료, 그 외의 경우는 경고), 조정 및 과태료 부과 건수 포함

** 무혐의, 심의절차종료, 조사중지, 종결처리, 재결, 과징금 재산정 등

경쟁법과 형사제재

<표 4> 2019년 ~ 2021년 공정거래법 위반 고발건수 현황

공정거래법 위반 유형	연도별 고발건수			
	2019	2020	2021	2022
시장지배적지위 남용	1	0	0	0
기업결합제한	0	0	0	0
경제력집중 억제	0	1	3	2
부당공동행위	19	5	14	10
사업자단체 금지행위	1	1	1	2
불공정거래행위	4	5	4	0
거래거절	0	0	0	0
차별적취급	0	0	0	0
경쟁사업자배제	0	0	0	0
부당고객유인	0	0	1	0
거래강제	0	0	0	0
거래상지위 남용	0	0	0	0
구속조건부 거래	0	0	0	0
사업활동 방해	0	0	0	0
부당지원	2	5	3	0
재판매가격유지	2	0	0	0
소계	**25**	**12**	**22**	**14**

경쟁법과 형사제재

공정위 고발실적과의 관련성

- 또한, 공정거래법 위반행위 유형별 고발건수를 위의 <표 4>에서 살펴보면, 부당공동행위(담합)와 부당지원행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공(사익편취) 외에는 형사제재를 위한 공정위의 고발이 거의 이루어지고 있지 않음을 확인할 수 있음
- 아울러 시장지배적지위 남용과 부당지원행위 등을 제외한 일반불공정거래행위에 대한 고발은 아주 드물게 나타나고 있음을 알 수 있으며, 2020년 공정거래법 전부개정으로 형벌조항이 삭제된 경쟁제한적 기업결합 역시 최근 고발건수가 없음

❖ 공정위 고발실적을 살펴보는 것은 실제 고발이 이루어지지 않는 유형은 더 이상 형사제재를 부과하기에는 적합하지 않다고 평가할 수 있기 때문인데, 다만, 해당 규정이 갖는 억지력을 고려하여 중소기업에 대한 대기업집단의 불공정거래행위 등에 대한 형벌조항을 존치할 필요성이 있다는 견해도 있음

공정거래 형벌제도 정비 방안

시장지배적지위 남용행위 관련 형벌규정의 정비

- 시장지배적지위 남용행위의 유형은 경쟁제한의 정도가 현저히 큰 경우로서 국가경제 및 국민생활에 광범위한 영향을 미치므로 형사제재가 필요하다는 의견이 있을 수 있음
- 한편, 시장지배적지위 남용행위에 대한 규제는 단계적으로 이루어져서 우선 특정 행위와 관련하여 사업자가 ① 시장지배적지위를 갖고 있는지 여부에 대하여 판단하고, ② 문제된 행위가 남용행위에 해당하는지에 대한 판단을 필요로 함 - 즉, 시장지배적지위 남용을 판단하기 위해서는 행위 외형상의 위반행위 해당성만으로는 부족하며, 시장획정과 배제적 효과 내지 착취 효과에 대한 증명 및 경제분석 등을 필요로 하고, 이를 통하여 경쟁제한효과 등이 입증된 경우에 위법성이 인정되는 구조여서 이러한 효과에 대한 고의를 인정할 수 없으므로, 고의범에게 적용되는 형벌 부과의 대상으로 적절한지에 대한 의문이 있음
- 또한, 시장지배적지위 남용행위를 비롯한 공정거래법상의 각종 단독행위들은 주로 소비자후생이 훼손되는 사회적 법익에 관한 범죄에 해당하기 때문에 경우에 따라서는 '특정 피해자'라는 개념을 상정하기 어려워서 어느 정도로 어느 범위까지 행위자가 관여하여야 행위자가 입건되고 처벌되는지 알 수가 없어서 근본적으로 형벌에 친하지 않고, 수사권 남용의 여지가 커질 수 있음

공정거래 형벌제도 정비 방안

시장지배적지위 남용행위 관련 형벌규정의 정비

- 사업자의 시장지배적지위 남용행위(독점화의 기도)에 대하여 1890년 셔먼법 제정 당시부터 형사제재가 가능하도록 하고 있는 미국에서도 약 50년 이상 형사처벌한 예가 없음을 고려할 때 앞서 설명한 바와 같이 시장지배적지위 남용행위 자체가 가진 법 위반행위로서의 특성이 형사처벌과 부합하지 않는 측면이 큰 것으로 보임

공정거래 형벌제도 정비 방안

경제력집중 관련 형벌규정의 정비

I. 지주회사 및 대기업집단 규제 관련

- 결국 우리나라 형벌규정 정비에 있어서의 쟁점은 경쟁법 분야에서 시장과 소비자, 나아가 국민경제에 미치는 영향이 크다고 평가되는 시장지배적지위 남용행위 및 부당한 공동행위(카르텔)와 위법성이 크다고 평가되는 일부 탈법행위에 관한 것이 아니라, '경제력집중 억제 관련 법 위반행위'에 대한 부분일 것
- 경제력집중 억제 관련 규제는 기업집단 형성을 통한 과도한 경제력집중을 억제하기 위하여 통상 기업집단 형성의 구심점 역할을 하는 지주회사의 설립 및 전환을 제한적으로 허용하고, 이미 형성된 대기업집단에 대해서는 규제대상에 따라 자산총액을 기준으로 경제력집중의 원인이 되는 일정한 행위를 금지 또는 제한하거나 지배구조의 왜곡을 방지하기 위한 규정으로 구성되는데, 여기에 형사적 제재가 부가되는 이유는 기업집단의 부정적 측면, 즉 시장기능의 왜곡, 정경유착 심화, 도덕적 해이 문제로 인한 사회적 갈등을 유발한 점을 고려하여 국가경제적·사회적 비난가능성이 크다고 여겨지기 때문 → 그 결과 경제력집중 억제 규정이 법에 들어온 후 형벌조항이 계속적으로 존재하였음은 물론 기업집단에 대한 규제는 다른 공정거래법상의 규율과 비교하여 시대에 따라서 많은 변화가 있었음

공정거래 형벌제도 정비 방안

경제력집중 관련 형벌규정의 정비

- 그러나 사회적 비난가능성이 크다고 하여 경제력집중 억제 규제 전반에 있어서 형벌조항을 두는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 신중하게 생각할 필요가 있음
  - ➢ 예컨대, 지주회사 규제 관련 벌칙을 보면 "지주회사 등의 행위제한, 상호출자제한, 기업집단의 지주회사 설립제한, CVC를 자회사로 둔 일반지주회사 또는 CVC의 행위제한 또는 탈법행위 금지 규정에 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금에 처한다(법 제124조 제1항)"고 규정되어 있으며, "지주회사 설립·전환의 신고 규정에 위반하여 지주회사의 설립 또는 전환의 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고한 자 또는 지주회사 등의 행위제한 규정에 위반하여 해당 지주회사 등의 사업내용에 관한 보고서를 제출하지 아니하거나 거짓으로 보고서를 제출한 자는 1억 원 이하의 벌금에 처한다(법 제126조)"고 규정하고 있음
  - ➢ 그러나 지주회사 등의 행위제한 규정의 내용을 살펴보면 (단순과실이 아닌 고의·중과실에 의한 거짓 신고 및 허위 보고서 제출의 경우를 제외하고는) 과연 해당 행위가 행위자의 고의·악의가 명백하거나 도덕적·윤리적으로 비난가능성이 큰 행위인지 선뜻 가늠하기 어려움

공정거래 형벌제도 정비 방안

경제력집중 관련 형벌규정의 정비

- ➢ 뿐만 아니라 상호출자금지, 순환출자금지, 계열회사에 대한 채무보증의 금지 규정의 경우에도 행정적 제재 외의 형사제재가 가지는 효과는 형벌조항의 실제 적용 여부를 고려한 직접적인 효력보다는 형벌조항이 가지는 억지력에 더 무게가 실리는 것으로 보임

▪ 그러나 공정거래법상 대기업집단 규제를 담당하는 경제력집중 억제 규율의 경우는 정책법적 성격이 큰 영역이며, 사회적인 요구를 반영한 규제인 만큼 형벌의 부과가 적절한지 다시 한번 생각해볼 필요가 있음. 즉 현행 규정의 내용을 검토하여 '행위자의 고의·악의가 명백하거나 도덕적·윤리적으로 비난가능성이 큰 행위'를 분별하고 형벌조항 유지의 적정성을 판단하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

- ➢ 예컨대 사익편취 규정 등 소유집중 관련 규제는 상대적으로 행위자의 고의·악의가 개입되고 도덕적·윤리적으로 비난가능성이 높을 것으로 보이지만, 지주회사의 규제나 그 밖의 사전규제적 규제는 행위의 고의나 악의를 찾기 어려울 가능성이 큼. 나아가 '기업지배구조의 건전성'이나 대기업집단의 '준법경영 유도' 차원에서 살펴보더라도, 만약 준법경영의 이해에 있어서 규제가 많고 엄격할수록 준법 노력이 더해진다는 의미로 해석한다면 형벌규정의 존치에 더 무게를 둘 수 있겠으나, 불필요한 규제라고 판단되는 경우에는 규제를 효율화하고 법 위반상태를 해소하는데 적합한 규제를 선별 운용하는 것이 더욱 바람직할 것

공정거래 형벌제도 정비 방안

경제력집중 관련 형벌규정의 정비

II. 기업집단 관련 신고 및 자료제출 의무 위반 관련

- 공정위는 2020년 9월 2일 대기업집단 지정자료 제출의무 위반 등 기업집단 관련 신고 및 자료제출 의무 위반행위에 대한 법 집행의 일관성과 투명성을 높이기 위하여 고발 여부에 대한 구체적 기준을 마련하는 내용으로 「기업집단 관련 신고 및 자료제출 의무 위반행위에 대한 고발지침」(이하 '고발지침')을 제정
- 동 고발지침은 법 제8조의 규정에 위반하여 지주회사의 설립 또는 전환의 신고를 하지 아니하거나 허위의 신고를 하는 행위(지주회사 설립・전환의 신고의무 위반), 법 제8조의2 제7항을 위반하여 당해 지주회사 등의 사업내용에 관한 보고를 하지 아니하거나 허위의 보고를 하는 행위(지주회사 사업내용 보고의무 위반), 법 제13조 제1항의 규정에 위반하여 주식소유현황을 신고하지 아니하거나 허위의 신고를 하는 행위(주식소유현황 신고의무 위반), 법 제13조 제2항의 규정에 위반하여 채무보증현황의 신고를 하지 아니하거나 허위의 신고를 하는 행위(채무보증현황 신고의무 위반), 법 제14조 제4항의 자료제출요청에 대하여 정당한 이유없이 자료제출을 거부하거나 허위의 자료를 제출하는 행위(지정자료 제출의무 위반)를 대상으로 고발기준을 정하고 있음

공정거래 형벌제도 정비 방안

경제력집중 관련 형벌규정의 정비

- 동 고발지침은 고려사항으로서 "조치수준은 행위자의 의무위반에 대한 인식가능성 및 의무위반의 중대성을 종합적으로 고려하여 판단한다"고 하면서 '인식가능성'의 정도를 ① 현저한 경우, ② 상당한 경우, ③ 경미한 경우로 구분하고, 각각의 예시를 들고 있으며, '중대성'의 정도를 ⓐ 현저한 경우, ⓑ 상당한 경우, ⓒ 경미한 경우로 나누고 있음
- 위 분류에 따라 위반행위에 대한 고발 여부가 결정되는 기준은 : "㉮ 인식가능성이 현저한 경우에는 고발하고, ㉯ 인식가능성이 상당한 경우로서 중대성이 현저한 경우에는 고발하며, ㉰ 인식가능성이 상당한 경우로서 중대성이 상당하거나 경미한 경우에는 고발하지 않고, 다만, 인식가능성과 중대성이 모두 상당한 경우로서 대상기업집단의 자산총액 규모 및 공시대상기업집단 해당여부, 행위자의 의무위반 자진신고 여부, 자료제출 경험의 정도, 조사에의 협조 여부 등을 고려하여 고발하는 것이 타당하다고 판단되는 경우에는 고발할 수 있다고 정하고 있으며, 한편, ㉱ 인식가능성이 경미한 경우에는 고발하지 않으나 다만, 행위자의 의무위반 인식가능성 유무에 대한 사실 확인이 곤란한 경우로서 중대성이 현저한 경우에는 수사기관에 통보할 수 있다고 규정하고 있음

공정거래 형벌제도 정비 방안

경제력집중 관련 형벌규정의 정비

- 이와 같은 고발지침의 내용은 결국 인식가능성이 어떠하든지(현저/상당/경미) 상관없이 중대성이 현저하거나 상당한 경우에는 고발한다는 의미로 이해되며, 이는 '책임주의 원칙'과의 관계에 있어서 문제가 될 소지가 있음
  - ➢ 전통적인 형법에서의 책임주의 원칙은 자유의사와 도덕적 성찰능력을 가진 자연인을 전제로 한 도의적·규범적 책임론에 입각하고 있으며, 법인에 대한 형벌의 정당성은 법인이 향후 사회·윤리적으로 책임질 수 있는 의사결정을 할 수 있다는 기대를 통하여 확보될 수 있는 만큼 위법성의 인식 등 책임주의 원칙과 관련된 부분에 대하여 고려하여야 할 것이며, 구성요건적 행위에 대한 명확한 해석을 통하여 죄형법정주의의 관점에서 수범자에 대하여 행동지침을 제공해줄 수 있어야 할 것임
- 따라서 기업집단 관련 신고 및 자료제출 의무 위반으로 고발의 대상이 되려면 최소한 인식가능성의 정도가 현저하거나 상당한 정도에 이르고, 행위의 중대성도 현저하거나 상당하여야 한다고 보는 것이 타당할 것

공정거래 형벌제도 정비 방안

일반불공정거래행위 관련 형벌규정의 정비

- 공정거래 관련 사건은 사업자의 사업활동 과정에서 발생하는 문제이므로 일반 형사사건과는 다양한 측면에서 구별됨 - 즉, 일반 형사사건과는 달리 행위의 태양만으로 법 위반 여부가 결정되지 않으며, 문제된 행위의 경쟁제한성 및 친경쟁적 효과 등, 해당 행위의 효과에 대한 경제학적 분석이 필요한 경우가 많고, 이 과정에서 해당 산업의 특성 및 시장상황을 고려한 판단이 필요한 영역
  - ➢ 이를 고려하여 지난 법 전부개정시에 불공정거래행위 중 경쟁제한성 위주로 판단하는 유형에 있어서는 형벌을 폐지하고, 거래내용의 불공정성이나 행위수단의 불공정성 위주로 평가하는 불공정거래행위 유형에만 형벌조항을 존치시킨 것으로 이해됨
- 한편, 거래내용의 불공정성이나 행위수단의 불공정성 위주로 평가하는 불공정거래행위 유형에 대하여도 형벌조항의 존치가 반드시 필요한 것인지에 대해서는 침해법익의 규모나 경쟁질서 관련성 측면에서 다시 한번 살펴보아야 할 것 - 주요 국가의 경우, 경쟁법에서 불공정거래행위에 대한 규율 체제를 가지고 있지 않거나, 아니면 일본처럼 불공정거래행위를 규율하고 있다고 하더라도 민사적 분쟁으로서의 특징이 강하고 시장이나 소비자에게 미치는 영향이 상대적으로 적은 불공정거래행위에 대해서는 형벌조항을 두고 있지 않음

공정거래 형벌제도 정비 방안

일반불공정거래행위 관련 형벌규정의 정비

- 또한, 불공정거래행위 사건에서는 '공정거래저해성'이라는 행위의 효과가 객관적 구성요건이므로 이에 대한 '고의'를 실질적으로 인정할 수 없어 사실상 행위자에 대한 처벌이 불가능할 수 있으며, 경쟁수단(부당한 고객유인 등)이나 거래내용(거래상지위의 남용 등)의 불공정성을 위주로 위법성을 판단하는 불공정거래행위의 경우 그 불공정성을 보는 주관적인 입장에 따라 다른 평가를 할 수 있어서 객관적인 판단이 쉽지 않음. 이와 같은 현실적 문제점을 고려할 때, 형사제재보다는 "불공정거래행위의 중지, 재발방지를 위한 조치, 해당 보복조치의 금지, 계약조항의 삭제, 시정명령을 받은 사실의 공표, 그 밖에 필요한 시정조치"를 명하는 방식의 행정제재를 부과하고, 해당 행위로 인한 피해구제는 민사적 제재를 통하여 회복하는 방향으로 가는 것이 바람직할 것
- 앞의 <표 4>에서 살펴보았듯이 최근 3년간 불공정거래행위로 인한 공정위의 고발은 2020년 5건, 2021년 4건, 2022년 0건 에 불과하였으며, 고발대상이 된 불공정거래행위의 세부유형은 사익편취를 포함한 부당지원행위가 대부분을 차지하고, 2019년 2건의 고발이 있었던 재판매가격유지행위도 2020년 법 개정으로 이제 형벌조항의 적용이 없으므로 현실적으로도 불공정거래행위에 계속 형벌조항을 존치시킬 뚜렷한 이유가 없다고 볼 수 있음

맺음말

- 우리나라는 해외 주요 국가와는 달리 공정거래법 위반행위 대부분에 형벌규정이 마련되어 있음. 지난 2020년 공정거래법 전부개정으로 경쟁제한적 기업결합 등 몇 가지 유형에 대해서는 형사제재가 삭제되었다고는 하나 법 개정 당시 공정거래법을 비롯한 경제규제에 있어서의 형사제재가 가지는 의미나 역할에 대해서 충분하게 고려하지 못하여 그 변화가 소극적이었고, 그 결과 아직 다수의 공정거래법 위반행위 유형에 있어서 형벌조항이 존치하고 있으며 그 범위가 지나치게 넓다고 할 수 있음
- 행정제재나 민사적 구제와 비교하여 형벌은 행위자에 대하여 징역이나 벌금 등의 강력한 제재를 통하여 법 집행의 실효성을 담보하고자 하는 목적을 지니고 있음. 따라서 반드시 형벌을 통하여 법 집행의 실효성을 담보해야 할 만한 필요성이 인정되는 경쟁질서나 거래질서 유지와 보호에 중요한 법 위반 유형을 선별할 필요성이 있으며, 그 선별의 과정에서 공정거래법 사건의 특징, 공정거래법 형벌규정의 체계, 법 위반행위 유형별 위법성 판단기준, 최근 법 집행 현황 등도 함께 고려할 필요가 있음
- 또한, 형벌이 가장 무거운 제재라는 점을 고려하여 공정위가 고발을 의결할 때는 행정제재나 민사제재만으로는 달성하기 어려운 억지효과를 발휘하기 위한 최후의 수단으로 사용하여야 함

맺음말

- 형벌조항의 유지를 주장하는 입장에서는 형사제재로 인한 자유의 박탈, 금전적 제재 등이 법 위반행위에 대한 중요한 억지 효과가 있다고 주장하나, 경쟁법 영역에서 이러한 주장을 정량적으로 뒷받침하는 연구를 찾기 어려움
- 경제범죄에 대하여 엄격한 제재를 바라는 사회적 인식이나 요구를 반영하여 실제 적용 여부와는 상관없이 형벌조항을 존치시키는 것은 형벌의 최후수단성에 반하며, 과잉범죄화의 부작용을 낳게 될뿐더러 하나의 법 위반행위에 대하여 과징금을 부과하고, 이에 더하여 벌금이나 징역형을 부과하는 것은 과잉처벌로서 행정상 비례의 원칙에 반할 우려가 있음
- 따라서 향후 법 개정이나 공정거래법상의 형벌조항에 대한 논의 과정에서는 공정거래 관련 사건의 특성을 고려한 검토가 더욱 적극적으로 이루어져야 할 것이며, 입법론적으로는 부당공동행위(담합)와 같이 강제수사를 통한 증거확보의 필요성이 크고, 경쟁제한성이 비교적 명백하여 사실관계 확정이 주로 문제되는 유형에 대하여는 형사제재를 유지하되, 나머지 유형에 대해서는 형사제재 대상으로서의 적합성 및 법 위반의 중대성 등을 고려하여 형벌조항을 폐지하고 행정제재를 통하여 규율하는 것이 바람직할 것
- 아울러 법 위반 유형에 따라서는 벌칙 부과의 적절한 방법 및 순서를 검토할 때, 행정제재인 시정명령을 먼저 부과하고, 이에 응하지 않는 경우 형사제재를 부과할 수 있다는 내용으로 구성하는 방안도 고려할 수 있을 것

감사합니다

연세대학교
YONSEI UNIVERSITY

중소벤처기업부 의무고발요청

- 공정위 전속고발권 형해화의 관점에서

2023년 11월 17일

서울대학교 법학전문대학원 이봉의 교수

SNU LAW

(1) 1996년 12월 30일 공정거래법 개정을 통해 도입된 검찰총장의 고발요청권

- **제71조(고발)** ① 제66조(罰則) 및 제67조(罰則)의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다. 〈개정 1996.12.30.〉
- ② 공정거래위원회는 제66조 및 제67조의 죄중 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 한다. 〈신설 1996.12.30.〉
- ③ 검찰총장은 제2항의 규정에 의한 고발요건에 해당하는 사실이 있음을 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수 있다. 〈신설 1996.12.30.〉

✓ 검찰총장의 고발요청권의 특징

- 공정거래법 제71조 제3항의 “고발요건에 해당하는 사실”에 관하여, 공정거래위원회(이하 " 공정위”)의 재량 판단이 가능하여, 고발 요청에 응하지 않을 수 있음
- 고발요건: 1) 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여, 2) 경쟁질서를 현저히 저해하는지의 여부(하도급법의 경우 하도급거래질서, 대규모유통업법의 경우 대규모유통업 거래질서)

(2) 2013년 7월 16일 공정거래법 개정을 통해 도입된 감사원장, 조달청장 및 중소기업청장(현행법 제129조 제4항의 중소벤처기업부장관)의 의무고발요청권

- **공정거래법 제71조(고발)** ④ 공정거래위원회가 제2항에 따른 고발요건에 해당하지 아니한다고 결정하더라도 감사원장, 조달청장, 중소기업청장은 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 영향, 중소기업에 미친 피해 정도 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있다. 〈신설 2013.7.16.〉
- ⑤ 제3항 또는 제4항에 따른 고발요청이 있는 때에는 공정거래위원회 위원장은 검찰총장에게 고발하여야 한다. 〈신설 2013.7.16.〉

- 표시광고법도 2014년부터 법 제16조 제3항에서 공정거래법 제71조를 준용함
- 2013년 이후 하도급법 제32조(고발), 대규모유통법 제42조(고발), 가맹사업법 제44조(고발)도 검찰총장뿐만 아니라 감사원장, 중소벤처기업부장관에게도 의무고발요청권을 부여하였고, 2017년 대리점법 제33조(고발)도 위와 같이 변경됨

✓ 의무고발요청권의 특징

- 공정위는 의무고발요청에 반드시 응하여 고발을 해야 함
- 고발요건이 공정위의 경우 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해하는지의 여부이나, 중기부 등의 경우 **사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 영향, 중소기업에 미친 피해 정도** 등으로 다름

(3) 중기부 등 고발요청에 따른 검찰의 기소율

- **86.3%로 높은 편임**(출처: 공정위 2022 통계연보, 30면)

(단위: 건)

연도 Year	고발요청[1] Filing complaints with the prosecution		검 찰 조 치 Decision of the Prosecution					
			기 소 Indictment	불 기 소 처 분 Non-prosecution disposition				수사중[3] Under investigation
		피고발자 The accused		기소유예 Suspension of indictment	기소중지 Stay of indictment	혐의없음 Freedom from suspicion	기타[2] Etc.	
2014	5	5	5	0	0	0	0	0
2015	7	9	6	0	0	0	0	0
2016	4	6	2	0	0	1	0	0
2017	5	8	5	0	0	0	0	0
2018	7	18	7	0	0	0	0	0
2019	10	20	6	2	0	1	1	0
2020	23	49	17	1	0	2	0	0
2021	14	20	10	1	0	1	1	0
2022	13	39	11	0	0	0	0	2
합계 Total	**88**	**174**	**69**	**4**	**-**	**5**	**2**	**2**
구성비 Ratio			**86.3%**	**5.0%**	**0.0%**	**6.3%**	**2.5%**	**2.3%**

1) 공정거래법 제71조 제3항 및 제4항에 따른 타기관 요청에 의한 고발건수 현황, 고발건중 피심인 전원이 고발 감면이 된 건은 검찰조치현황에서 제외됨
2) 내사중지, 내사종결, 참고인 중지, 공소권 없음, 각하 등을 의미
3) 2023. 4. 10. 기준

❖ 중기부 "독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등의 위반행위에 대한 고발요청에 관한 운영규정" (2023.8.10. 개정; 이하 "중기부 고발 운영규정") 제2조 및 제3조

- 제2조(고발요청의 대상 및 기준) ① 중소벤처기업부장관은 공정거래법, 하도급법, 대규모유통업법, 가맹사업법, 대리점법 및 표시광고법 위반행위(이하 "법 위반행위"라 한다)가 있었으나 공정거래위원회에서 고발요건에 해당하지 아니한다고 결정한 사건에 관하여 법 위반점수가 2.0 이상이 되는 경우 공정거래위원회에 고발을 요청함을 원칙으로 한다.
- 법 위반점수는 법 위반행위와 관련된 사업자 또는 사업자단체, 그 사업자 또는 사업자단체의 대표자, 대리인, 사용인, 기타 종업원의 행위태양 및 법 위반행위가 피해기업에 끼친 피해의 정도를 종합적으로 고려하여 제2항의 방법에 의하여 산정한다.
- ③ 제1항에도 불구하고 **중소벤처기업부장관은 당해 위법행위 전력, 피해 기업에 대한 보복행위 여부, 자진시정 여부, 상생협력 노력, 위반행위 유형, 공소시효, 자료제출 협조여부 등을 고려하여 고발요청 여부를 달리 결정할 수 있다.**
- 제3조(고발요청 절차) ④ 중소벤처기업부장관이 제1항에 따라 공정거래위원회가 통지하는 사건의 고발요청 여부를 결정하기 위하여는 제4조에 따른 **심의위원회의 사전 심의를 거쳐야 한다.**

- 법위반 점수의 산정 방법: 위 규정 제2조 제2항 및 [별표1~6]에 따라, 1) 중소기업에 미치는 피해정도(피해정도의 중대성, 총 피해액 규모, 피해기업 수, 피해지역의 범위), 2) 사회적 파급효과(위반기업의 규모, 법 위반기각, 위반행위의 경중, 과거 법위반 전력) 지표는 가중 지표이고, 3) 상생노력(상생협력을 위한 연간 사업비 규모), 4) 피해구제 및 재발방지조치 여부는 감경 지표임. 각 지표에 상(3점), 중(2점), 하(1점)를 곱하여, 점수를 산정

❖ [별표 1] 공정거래법 고발요청기준

구 분			상(3점)	중(2점)	하(1점)	최대 점수
항목	지 표	비중				
중소기업에 미치는 피해정도	피해정도의 중대성	0.2	위반행위로 인해 중대한 피해가 발생	위반행위로 인해 상당한 피해가 발생	위반행위로 인해 경미한 피해가 발생	0.6
	총 피해액 규모	0.1	50억원 이상	10 ~ 50억원 미만	10억원 미만	0.3
	피해기업 수	0.1	10개 이상	5 ~ 10개 미만	5개 미만	0.3
	피해지역의 범위	0.1	서울·경기를 포함하고 5개이상 시·도	①서울·경기중 1개이상 포함하고 3개이상 시·도 ②서울경기	1개이상 시·도	0.3
사회적 파급 효과	위반기업의 규모	0.2	대기업	중견기업	중기업	0.6
	법 위반기간	0.1	2년 이상	1 ~ 2년미만	1년미만	0.3
	위반행위의 경중	0.1	엄중히 근절해야할 위반행위	상당히 근절해야할 위반행위	근절해야할 위반행위	0.3
	과거 법 위반 전력	0.1	5회 이상	3, 4회	1, 2회	0.3
합 계		1.0				3.0
상생노력	상생협력을 위한 연간 사업비 규모	-0.05	매출액 3%이상 (최소 30억원이상) 또는 그에 준하는 노력으로 인정되는 경우	매출액 2%이상 (최소 20억원이상) 또는 그에 준하는 노력으로 인정되는 경우,	매출액 1%이상 (최소 10억원이상) 또는 그에 준하는 노력으로 인정되는 경우	-0.15
피해구제 및 재발방지	피해구제 여부·정도·시기 및 재발방지조치 여부	-0.1	피해기업에 대한 피해를 신속하게 전부 구제하였고, 재발방지조치를 취한 경우	①피해기업에 대한 피해를 신속하게 전부 구제한 경우 또는 ②피해기업에 대한 피해를 상당하게 구제하였거나 직접적 금전 피해가 발생하지 않았고, 재발방지조치를 취한 경우	①피해기업에 대한 피해를 상당하게 구제한 경우 또는 ②직접적 금전 피해가 발생하였음에도, 재발방지조치만 취한 경우	-0.3
최종합계		0.95	3	2	1	3.55

* 위반행위 유형별 점수(위반행위가 복수일 경우에는 가장 높은 점수를 받은 유형으로 평가)

상(3점)	중(2점)	하(1점)
. 시장지배적지위의 남용 행위(법 제5조) . 탈법행위의 금지 규정(법 제13조, 제36조)에 위반한 탈법행위 . 불공정거래행위(법 제45조 제1항 제4호, 제5호, 제6호, 제8호, 제10호) . 보복조치(법 제48조)	. 부당한 공동행위 또는 이의 조장 행위(법 제40조 제1항) . 불공정거래행위(법 제45조 제1항 제9호) . 특수관계인에 대한 부당한 이익제공 등 금지의 규정(법 제47조 제1항, 제4항)에 위반한 행위 . 사업자단체의 부당공동행위(법 제51조 제1항 제1호) . 사업자 단체의 구성사업자의 사업내용 또는 사업활동 제한행위(법 제51조 제1항 제3호)	. 지주회사 등으로서의 제한(법 제18조 제2항~제5항) 행위 . 상호출자제한기업집단의 지주회사 설립 및 전환신고규정(법 제19조) 위반행위 . 일반지주회사의 금융회사 주식 소유제한에 관한 특례 규정(법 제20조 제2항, 제3항) 위반행위 . 상호출자의 금지 등 규정(법 제21조) 위반 행위 . 순환출자의 금지 규정(법 제22조) 위반 행위 . 순환출자에 대한 의결권 제한 규정(법 제23조) 위반 행위 . 채무보증금지규정(법 제24조) 위반 행위 . 의결권 제한 규정(법 제25조) 위반 행위 . 상호출자제한기업집단 등의 지정 등에 따른 회계감사 불이행(법 제31조 제5항) .기타 조항

✓ 문제점

- 고발심의위원회의 판단과 달리 고발요청에 대한 최종결정은 중기부장관이 하는데(운영규정 제2조 제3항), 2.0 이상임에도 고발하지 않을 수 있는 고려사항이 매우 포괄적이고 불명확함
  - 공정거래법상 고발요청은 1) **사회적 파급효과와 2) 국가재정에 끼친 영향, 3) 중소기업에 미친 피해 정도** 등 공정위의 위법성 판단에 고려되지 않은 사항에 좌우됨
  - 중기부 고발운영규정 [별표 1~6]은 위와 같은 요소에 관한 세부지표마다 특정 점수를 부여하여 법위반 점수를 산정하도록 함
  - 그와 달리, 위 규정 제2조 제3항은 법정 고발요청 요건과 달리, 1) **당해 위법행위 전력, 피해 기업에 대한 보복행위 여부, 2) 자진시정 여부, 3) 상생협력 노력, 4) 위반행위 유형, 5) 공소시효, 6) 자료제출 협조여부 등 여러 요소를 고려하여, 고발요청 여부를 달리 결정할 수 있다고 규정**
  - 고발심의위원회의 심의결과는 형식적인 절차에 그칠 수 있고, 중기부의 의무고발요청 여부는 장관 및 대통령실의 영향을 받을 수밖에 없음

중기부 고발운영규정상 고발기준

- 실제로 중기부의 고발요청 건수는 특정 시기별로 차이를 보임
  - 2014~2018년까지 고발요청은 평균 3.4건, 총 17건임
    - (출처: 유의동 국회의원실)
  - 2014~2019년까지 (공정위로부터 접수된 366건 중 21건을 중기부는 고발) 중기부가 고발기준 점수 이상임에도 고발심의위원회에 상정하지 않은 것은 6건임
    - (출처: https://jnnews.co.kr/skin/news/basic/view_pop.php?v_idx= 26 3940)
  - 문재인 정부에서 박영선 장관 재직 시절(2019-2021) 고발요청건수는 평균 9.7건, 총 29건임
  - 윤석열 정부(2022년 6월~2023년 6월 기준) 고발요청건수는 2건임
    - 다만, 이에 대해 중기부 관계자는 "정부 교체기에 공정위 처분이 줄었던 점, 의무고발요청심의위 위원장이 공석이었던 점 등이 복합적으로 작용한 것 같다"고 밝힘

      (출처: https://www.newspim.com/news/view/2023070500 0058)

❖ 정권별 의무고발요청 현황

단위: 건

문재인 정부				
	2019년	2020년	2021년	평균
중기부	8	13	8	9.7
조달청	1	15	6	4
검찰	1	5		2
합계	**10**	**23**	**14**	**15.7**

윤석열 정부	
	2022년6월~2023년6월
중기부	2
조달청	5
검찰	12
합계	**19**

[자료=박재호 더불어민주당 의원실, 공정거래위원회]
[그래픽=홍종현 미술기자]

NEWSPIM

❖ 최근 5년간(2018년~2023년6월) 의무고발요청 현황

단위: 건

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	합계
중기부	3	8	13	8	1	1	**34**
조달청	2	1	5	6	2	3	**19**
검찰	2	1	5	-	10	3	**21**
합계	**7**	**10**	**23**	**14**	**13**	**7**	**74**

[자료=박재호 더불어민주당 의원실, 공정거래위원회] [그래픽=홍종현 미술기자]

NEWSPIM

- (출처: https://www.newspim.com/news/view/20230705000058)

(1) 중기부 고발 운영규정 제4조 및 중기부 직제

- 제4조(심의위원회 구성. 운영) ① 중소벤처기업부장관은 제3조 제3항에 따른 고발요청 여부의 사전 심의를 위하여 의무고발요청 심의위원회(이하 “심의위원회”)를 둔다.
- ② 심의위원회는 위원장을 포함한 7인 이내로 구성한다.
- ③ 위원장은 중소벤처기업부 소속 소상공인정책실장으로 한다.
- ④ **당연직 위원**은 중소벤처기업부 소속 상생협력정책관으로 한다.
- ⑤ 위촉직 위원은 공정거래 및 중소기업 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 **다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 중소벤처기업부장관이 위촉하는 자로 한다.**
    - 1. 중소기업중앙회 소속 불공정거래행위 관련업무 소관 본부장
    - 2. 대. 중소기업. 농어업협력재단 소속 불공정거래행위 관련업무 소관 본부장
    - 3. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에서 중소기업 또는 공정거래 분야의 교수로서 3년 이상 근무한 경력이 있는 자
    - 4. 중소기업 관련 기관에서 3년 이상 임원으로 근무한 경력이 있는 자
    - 5. 「변호사법」에 따른 변호사, 「공인회계사법」에 따른 공인회계사 또는 「세무사법」에 따른 세무사로서 3년 이상 근무한 경력이 있는 자
- ⑥ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.
- ⑦ **위촉직 위원의 임기는 2년**으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 기관을 대표하여 위촉된 위원의 임기는 그 직위의 재임기간으로 한다

❖ 중소벤처기업부와 그 소속기관 직제(대통령령 제33687호, 2023.8.30.)

- **제14조(소상공인정책실)** ① 소상공인정책실에 실장 1명을 두고, 실장 밑에 정책관등 2명을 둔다.
- ② 실장 및 정책관등 2명은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

✓ 문제점

- 고발심의위원회 위원 7인 중 중기부 소속(2인)인 소상공인정책실장과 상생협력정책관은 당연직, 중기중앙회와 대중소기업농어업협력재단의 본부장 각 1인을 포함하여 4인이 정부측 인사여서 중기부의 판단이 결정적으로 중요하게 작용
- 고발심의위원회의 절차적 독립성이 보장되기 어렵고, 고발 여부라는 지극히 사법적 판단을 요하는 쟁점이 정치적 또는 정책적 판단에 좌우되기 쉬우며, 공정거래 전문가의 역할이 상대적으로 미미하여 전문성을 뒷받침하기 어려움

(2) 위원 위촉 관련 비교

❖ 공정거래법상 분쟁조정협의회의 구성

- 법 제73조 ② 협의회는 협의회 위원장 1명을 포함하여 7명 이내의 협의회 위원으로 구성한다.
- ③ 협의회 위원장은 조정원의 장이 겸임한다.
- ④ 협의회 위원은 독점규제 및 공정거래 또는 소비자분야에 경험 또는 전문지식이 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 조정원의 장의 제청으로 공정거래위원회 위원장이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 1명 이상 포함되어야 한다.
  - 1. 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 공무원의 직에 있었던 사람
  - 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 대통령령으로 정하는 기간 이상 있었던 사람
  - 3. 법률·경제·경영 또는 소비자 관련 분야 학문을 전공하고 대학이나 공인된 연구기관에서 대통령령으로 정하는 기간 이상 근무한 사람으로서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있었던 사람
  - 4. 기업경영 및 소비자보호활동에 대통령령으로 정하는 기간 이상 종사한 경력이 있는 사람
- ⑤ 협의회 위원의 임기는 3년으로 한다.

❖ 검찰 수사심의위원회 운영지침상 위원회의 구성(대검찰청 예규 제1261호)

- 제4조 ② 검찰총장은 사법제도 등에 학식과 경험을 가진 사람으로서 덕망과 식견이 풍부한 사회 각계의 전문가를 위원으로 위촉하되, 특정 직역이나 분야에 편중되지 않도록 노력하여야 한다.

(3) 중기부 고발 운영규정 제3조 및 제6조

- 제3조(고발요청 절차) ⑤ 중소벤처기업부장관은 공정거래위원회에 고발요청을 하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 기재하여 제1항에 따른 통지를 받은 날로부터 특별한 사정이 없는 한 6개월 이내에 하여야 한다. 단, 자료제출에 소요되는 기간(자료제출 공문을 발송한 날부터 자료가 도달하는 날을 포함)은 제외한다.
  - 1. 고발요청 대상자
  - 2. 고발을 요청하기로 결정한 근거
  - 3. 제2호의 근거와 관련된 자료
  - 4. 기타 위반행위의 내용을 명백히 알 수 있는 사항
- 제6조(회의) ⑧ 심의위원회 회의는 분기 1회 개최를 원칙으로 하되, 그 외에도 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원회를 개최할 수 있다.

❖ **2023년 1월 공정위, 중기부, 조달청 간 의무고발요청제 관련 업무협약 개정**(출처: 2023.1.2. 공정위 보도자료)

- 의무고발요청 기한을 6개월에서 4개월로 단축. 단, 고발요청에 추가기간이 필요하면 그 사유와 예상시점 등을 사업자에게 통지하여 기한 연장을 할 수 있도록 함

✓ 문제점

- 심의위원회는 분기마다 1회 개최되나, 그 외에도 위원장이 필요하다고 인정할 때 위원회를 개최할 수 있음(고발운영규정 제6조 제8항)
- 하지만 2023년 1월 공정위, 중기부, 조달청 간 의무고발요청제 관련 업무협약 개정으로 의무고발요청 기한을 6개월에서 4개월로 단축한 결과, 중기부의 고발요청이 기한 내에 이루어질 수 있을지, 심의위원회가 충실히 검토할 수 있을지 의문임.
- 다만, 23년 개정된 공정위와 중기부 등의 업무협약상 공정위는 ① 사업자의 공정거래법 등 법위반 이력, ② 공정위 심사보고서 증거목록, ③ 피해기업 일반현황, ④ 입찰 계약일자를 사건결과(의결서) 통지 시 함께 제공하기로 하였고, ⑤ 담합 사건 자진신고자 정보도 자진신고자 동의가 있는 경우 한하여 동의를 얻은 시점에 제공하기로 하였으며, 고발요청 근거가 되는 사실관계(사업자가 중기부·조달청에 제출한 사건자료 등의 진위 여부, 공정위 미고발 사유 등) 확인을 공정위에 요청할 수 있도록 하였음

중기부 고발운영규정상 고발심의위원회

- 중기부의 공정위 의결 후 뒤늦은 고발요청 사례
  - 2020년 5월 공정위의 미래에셋의 일감몰아주기 결정에 대해 14개월 뒤인 2021년 7월에 고발요청을 함
  - 2020년 9월 네이버의 부동산 시장지배적 지위 남용 결정에 대해 14개월 뒤인 2021년 11월에 고발요청을 함
  - (출처: 유의동 국회의원실)

  - 근본적으로 (1) 시장지배적 지위남용이나 부당지원행위 등 위법성 판단에 고도의 전문성이 요구되고, 대부분 불복이 행해지는 사건에 대해서, 공정위가 고발요건에 해당되지 않는다고 판단하였음에도 불구하고 고발요청을 하는 것은 적절치 않고,
    (2) 경쟁제한과 무관한, 법적 판단이 모호한 사유로 형사처벌을 구한다는 것도 바람직하지 않음

❖ 전속고발권의 취지에 반함

- 1980년 공정거래법 제정 당시부터 경제기획원장관의 고발을 형사벌의 요건으로 정한 취지는 1) 공정거래범죄의 전문성을 감안하여 공정위의 사전적 평가를 거치도록 하고, 2) 공정거래법 위반행위는 공정위의 행정제재를 원칙으로 하고, 형사벌은 행정제재로 법목적을 달성하기 어려운 예외적인 경우에 부과한다는 것임
- 공정거래법상 고발요청권은 고발 내지 형사처벌의 필요성에 관하여 공정위와 감사원, 중기벤처부, 조달청의 판단이 상충하는 경우에 후자를 우선하겠다는 것이고, 그 자체가 경쟁정책적 판단을 후순위에 놓는다는 의미임
- 현행 의무고발요청제는 법 제129조 제2항의 의무고발요건(법위반의 중대·명백성 등)과 그 성격이 전혀 다른 고발요건(중소기업의 피해 등)을 규정한 것이나 다름없고, 공정위의 고발 없이는 공소를 제기할 수 없다는 대원칙을 심각하게 훼손함

❖ 과거 공정위가 고발권을 지나치게 소극적으로 운영한 원죄가 있으나, 그 해법으로 전속고발권을 형해화하는 것은 정도(正道)가 아님. 형사벌의 엄정한 운용을 위한 제3의길을 찾아야!!

카르텔 사건 형벌감면 제도 실무

2023. 11. 17.(금)

홍 석 범 변호사

법무법인(유) 화우
YOON & YANG

Intro. 부당한 공동행위에 대한 제재, 리니언시 관련 판례

- 시정명령
- 과징금 납부명령(관련 매출액의 20%):
  * 1순위 전부 면제, 2순위 50% 감경
- 형벌(3년 이하 징역, 2억원 이하 벌금):
  * 1, 2순위 고발 면제; 형사리니언시는 1순위는 불기소, 2순위는 50% 감경 구형
- 부정당업자제재(최대 2년)
- 기타 민사상 손해배상 등

"자진신고자 감면제도의 취지와 목적이 부당한 공동행위에 참여한 사업자가 자발적으로 부당한 공동행위 사실을 신고하거나 조사에 협조하여 증거자료를 제공한 것에 대한 **혜택을 부여**함으로써 참여사업자들 간의 **신뢰를 약화**시켜 부당한 **공동행위를 중지 내지 예방**하고자 하는 데 있는 점 등을 감안할 때,자진신고자 또는 조사협조자로서 감면대상에 해당하는지 및 감면순위에 대한 판단을 할 때에는 해당 사업자가 부당한 공동행위의 적발가능성에 기여한 정도를 기준으로 삼아야 한다."

<대법원 2011. 9. 8 선고 2009두15005 판결 등 참조>

Intro. News

- 2020. 12. 9. 공정거래법 전부개정안 국회 본회의 통과(전속고발권 유지)
- 2020. 12. 10. 카르텔 사건 형벌감면 및 수사절차에 관한 지침" 시행
- 2021. 9. 30. 형사 '리니언시' 신청자 첫 기소 면제 사례 나와(경향신문)
- 2022. 4. 13. 檢 형사 리니언시 도입 2년...법원은 '부글', 기업은 '눈치'(이데일리)
- 2022. 5. 1. 공정위·檢 담합정보 공유...기업 중복수사 부담 덜어(매일경제)
- 2023. 5. 26. 형사 리니언시 제도 활용한 최초 수사 사례(법률신문)

➢ 카르텔 사건 형벌감면 및 수사절차에 관한 지침(이하 "형사리니언시") 시행 전에는 담합 사건에 대한 기업의 수사 부담이 없었는가(전속고발권, 고발요청권, 다른 형벌 규정의 적용에 따른 기소/재판 등)

➢ 형사리니언시 시행에 따른 효과와 해결과제는 무엇인가

1. “카르텔 사건 형벌감면 및 수사절차에 관한 지침” 의 주요 내용

- 대상 행위: 형법 제315조(입찰방해), 「건설산업기본법」 제95조(건설입찰담합) 및 공정거래법 제40조 제1항 위반 경성 공동행위
- 형벌감면 신청자: 형법상 자수, 공익신고자보호법상 공익신고 등의 규정에 근거하여 제2호의 형벌감면 신청을 하는 사업자 또는 개인
- 형벌감면의 결정: 1순위 신청자는 불기소, 2순위 신청자는 50% 감경 구형 (대검찰청 반부패·강력부와 협의)
- 수사: 형벌감면 신청자에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 강제수사를 하지 아니 함
- 신청방식 및 감면요건은 공정위와 거의 동일함
  - 직접 방문/이메일/팩스 등을 통한 신청; 30일 이내 보정(공정위는 75일)
  - 증거를 단독/최초로 제공; 검찰이 정보를 입수하지 못하거나 증거를 충분히 입수하지 못한 상태에서 신청; 관련 사실을 모두 진술하고 재판 종결시까지 성실히 협조; 카르텔 행위의 중단

2. 형사 리니언시와 공정위 리니언시의 비교

	형사 리니언시	공정위 리니언시
근거법령	형법, 공익신고자보호법, 대검예규	공정거래법
대상행위	경성카르텔, 형법 및 건산법상 입찰담합	부당한 공동행위(경성, 연성)
신청자격	사업자 또는 개인	사업자
신청절차	대검 반부패강력부 접수 (방문, 팩스, 이메일)	공정위 카르텔총괄과 접수 (방문, 팩스, 이메일)
판단기준	• 카르텔 입증에 필요한 증거제출 • 성실협조: 수사, 재판, 비밀유지 • 카르텔 중단, 강요/반복 여부 등	• 공동행위 입증에 필요한 증거제출 • 성실협조: 조사, 심의, 비밀유지 • 공동행위 중단, 강요/반복 여부 등
감면효과	• 1순위: 불기소 • 2순위: 감경 구형	• 1순위: 시정조치, 과징금, 고발면제 • 2순위: 시정조치 및 과징금 감경, 고발면제

3. 형사 리니언시 제도의 근거, 그에 대한 비판적 시각

가. 형사 리니언시 제도의 근거

- 형법상 **자수**, 공익신고자보호법상 **공익신고** 등의 규정 (형사 리니언시 지침 참조)

형법 제52조 제1항: 죄를 지은 후 **수사기관에 자수**한 경우에는 **형을 감경하거나 면제**할 수 있다.

공익신고자보호법 제14조 제1항: 공익신고등과 관련하여 **공익신고자등의 범죄행위**가 발견된 경우에는 그 **형을 감경하거나 면제**할 수 있다.

* 같은 법 제2조 제1호: "공익침해행위"란 … **공정한 경쟁** 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 별표에 규정된 법률의 벌칙에 해당하는 행위 → 공정거래법 포함

나. 비판적 시각(주로 법원의 입장으로 보임. 기사 참조)

- 형법상 **자수**, 공익신고자보호법상 **공익신고** 등의 규정은 법원에 대한 수권 규정임
- 영미법상 플리바게닝과 동일한 효과를 가진 것으로 입법적 결단사항
- **불복절차 부존재** (기소 후 재판에서 다투어볼 수 있지는 않을까?)

2022. 4. 13.자 이데일리 기사 참조

4. 형사 리니언시 도입前 담합 사건의 수사 및 재판

가. 1순위 자진신고자에 대한 수사 및 재판

<형법 제315조>

위계 또는 위력 기타 방법으로 경매 또는 입찰의 공정을 해한 자는 2년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다.

<건설산업기본법 제95조>

건설공사의 입찰에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 부당한 이익을 취득하거나 공정한 가격 결정을 방해할 목적으로 입찰자가 서로 공모하여 미리 조작한 가격으로 입찰한 자

입찰 담합 → **<공정위>** 자진신고자 제외한 나머지 사업자 고발 (공정거래법 위반) → **<검찰>** - 고발된 사업자: 공정거래법 위반기소 -자진신고자: 형법 또는 건산법 입찰방해죄 기소 → **<법원>** 담합 사실 인정시 전부 인용

4. 형사 리니언시 도입前 담합 사건의 수사 및 재판

가. 1순위 자진신고자에 대한 수사 및 재판 (계속)

한다.

2. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항 제8호의 행위를 처벌하는 '같은 법률 제66조 제1항 제9호'와 위계로 입찰의 공정을 해한 자를 처벌하는 '형법 제315조'는 기본적으로 그 구성요건이 다를 뿐만 아니라 보호법익과 입법취지 또한 같지 않으므로, 위 각 죄가 법조경합의 관계라고 할 수 없다. 또한 형법의 입찰방해죄가 위 독점규제및공정거래에관한법률위반죄의 불가벌적인 사후행위 또는 수반행위에 해당한다고 보기도 어렵다. 나아가 공정거래위원회에서 별도의 고발을 하지 않았다고 하더라도, 일정한 행위가 형법의 입찰방해죄의 구성요건에 해당하는 이상, 이를 근거로 검사가 독점규제및공정거래에관한법률위반죄가 아닌 입찰방해죄로 기소하는 것이 재량권을 일탈한 공소권 남용이라거나 해당 피고인의 진술거부권, 공정거래위원회의 전속 고발권 제도 등을 잠탈한 것으로서 위법하다고 할 수도 없다. 따라서 이에 반하는 취지의 주장은 모두 받아들이지 아니한다.

나. (참고) 고발요청권의 행사

제129조(고발) ① 제124조 및 제125조의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다.

② 공정거래위원회는 제124조 및 제125조의 죄 중 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 해친다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 한다.

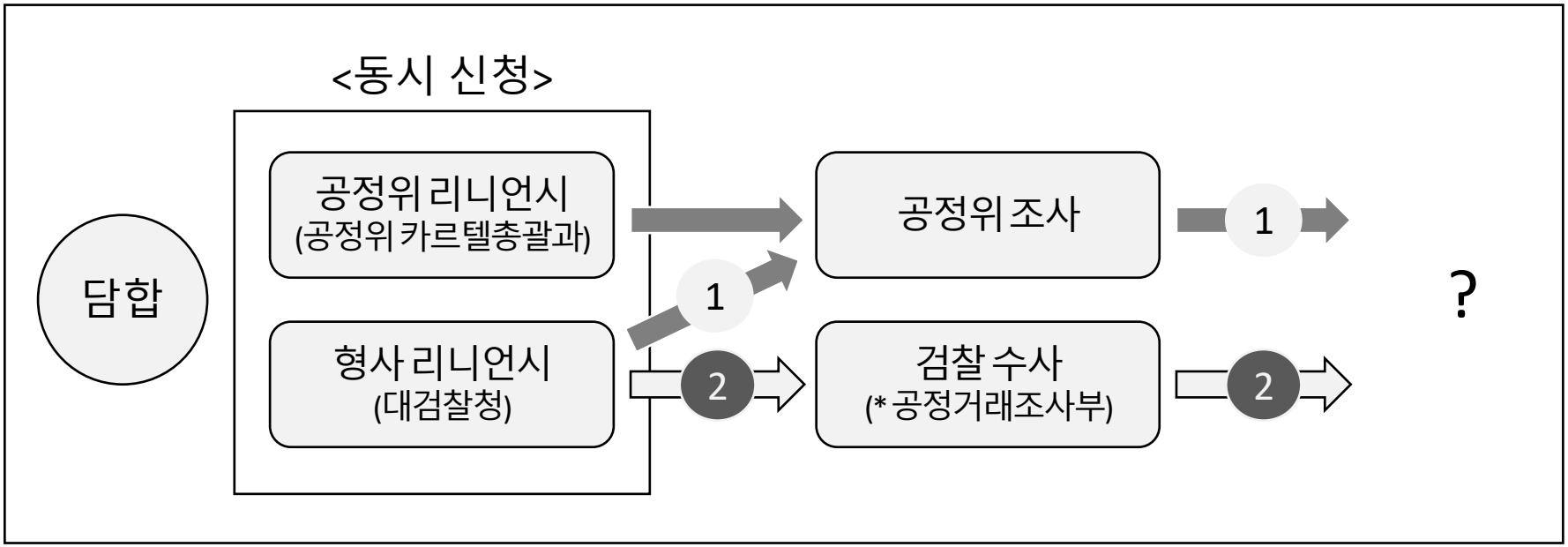
③ 검찰총장은 제2항에 따른 고발요건에 해당하는 사실이 있음을 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수 있다.

④ 공정거래위원회가 제2항에 따른 고발요건에 해당하지 아니한다고 결정하더라도 감사원장, 중소벤처기업부장관, 조달청장은 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 영향, 중소기업에 미친 피해 정도 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있다.

⑤ 공정거래위원회는 제3항 또는 제4항에 따른 고발요청이 있을 때에는 검찰총장에게 고발하여야 한다.

⑥ 공정거래위원회는 공소가 제기된 후에는 고발을 취소할 수 없다.

5. 형사 리니언시 제도 도입 後 실무



형사리니언시 지침 제14조(수사개시 절차) ① 대검찰청은 공정거래위원회로부터 고발을 접수하거나 자료를 송부 받은 경우 관련 자료 등을 관할 검찰청으로 송부하여 수사가 개시되도록 한다.

② 대검찰청은 형벌감면이 신청되어 수사가 필요하다고 판단되는 경우 관련 자료 등을 관할 검찰청으로 송부하여 수사가 개시되도록 한다.

③ 검사가 고소, 고발, 관련사건 인지 등에 의하여 수사를 개시하고자 할 경우 대검찰청과 사전 협의절차를 거쳐야 한다.

④ 제2항과 제3항에 따라 수사를 개시하지 않는 사건에 대하여는 대검찰청은 공정거래위원회에 관련 자료를 송부하고, 공정거래위원회의 조사 결과에 따라 수사개시 여부를 다시 결정한다.

6. 형사 리니언시 도입에 따른 효과/해결과제

가. 효과

- 기업의 입장에서는 형사 리니언시 제도 도입전보다 **절차적 안정성, 예측가능성 ↑**
- 특히, 입찰담합의 경우(1981 ~ 2022까지 통계 41.4%), 리니언시에 따라 고발 면제가 되더라도 형법, 건산법이 적용(더 중한 법정형), 기소되어 다른 사업자와 비슷한 제재를 받는 것이 현실이었음 (검찰, 법원의 입장이 동일함)
- 형사 리니언시의 도입으로 기존에 불안정했던 "형사제재" 관련 지위는 기존보다 예측 가능해지고 절차적으로 안정을 띄게 된 긍정적 측면이 있음

공정거래법
리니언시, 전속고발권

건설산업기본법
(입찰담합)

형법
(입찰방해)

고발요청권 행사

형사 리니언시
(자수, 공익신고자 보호)

❖ 형사 리니언시를 제때에 한다면, 다른 법률의 적용에 따른 형사제재, 고발요청권 행사에 따른 기소 등 대응 가능

6. 형사 리니언시 도입에 따른 효과/해결과제

나. 해결과제

- 공정위 리니언시(2순위까지 고발면제)와의 충돌①: 공정위 리니언시와 형사 리니언시의 순위가 동일한 경우라도, 2순위 신청자는 공정위의 고발면제에도 불구하고 검찰의 고발요청권 행사에 따라 기소될 수밖에 없는 구조 – 행정제재, 형사제재 집행 분리

  (공정위 리니언시, 전속고발권의 법적 지위에 대한 평가 필요)
- 공정위 리니언시와의 충돌②: 공정위 리니언시와 형사 리니언시의 순위가 다른 경우에는 공정위로부터 고발면제 혜택을 받더라도 검찰의 고발요청권 행사에 따라 기소될 수밖에 없는 구조
- 동시에 리니언시를 하였을 때, 양 기관이 동시에 수사 및 조사를 개시할 경우에는 기업의 부담이 가중될 수도 있음. 다만, 이전에도 검찰이 먼저 수사하여 고발요청권을 행사하여 기소/재판이 진행되고, 공정위 심사 및 처분이 그 이후에 이루어진 사례는 적지 않게 있음. (검찰과 공정위의 협력체계 구축 필요)
- 리니언시 지위 인정에 관한 양 기관의 판단이 달라지게 되는 경우도 발생함 (검찰과 공정위의 협력체계 구축 필요)

7. 결 론

- **일원화된 법집행의 필요성**을 전제로, **리니언시 및 전속고발권에 대한 재정비**가 필요함 (일원화된 법집행은 반드시 필요한가, 형사벌/행정벌 관점 → 아니어도 법 정비 필요)
- 리니언시의 필요성에 대한 부정적 시각 해소 (현실은?)
  - 리니언시가 담합 적발에 기여하는 측면은 부정할 수 없음
  - 위법행위에 대한 면죄부를 준다는 비판과 관련하여, 제도를 악용하여 이익을 취하는 행위에 대한 방지 대책은 비교적 잘 갖추어져 있음 (상습, 주도, 2개사 담합 등)
  - 2순위 신청자에 대한 감면 필요성: 다수 사업자가 가담한 담합의 경우, 1순위 신청자 외 다른 사업자간의 신뢰 파괴 등의 필요성도 인정되므로 무조건 배척할 것은 아님
- 참고) 전속고발권 등에 대해 논할 때에 담합과 다른 사건은 엄격히 구분할 필요가 있음 (넓은 의미에서 경제분석이 개입되는 사안에 대해서는 형사벌 적용이 가능한지 돌아볼 필요가 있음)

“공정거래법 형사제재의 최근 동향과 발전 방향”에 관한 토론문

신 영 수 (경북대)

1. 공정거래 관련 형사절차에 관한 어려 논점과 쟁점들을 생각해 볼 수 있었음. 먼저 공정위에 대한 고발요청의 시점과 공정위 고발의 시점이 중요하다는 점이 새삼 느끼게 됨.

공정위 의결이 있은 후 1년여가 지난 시점에 뒤늦은 고발요청이 이루어지기도 하는 현실에 대해 인식하게 되었고, 이 점에 대한 제기하신 이봉의 교수님의 지적과 문제의식에 매우 공감하였음. 제도 보완은 물론이고 관련 고발요청권을 가진 기관의 인식도 변화될 필요가 있다고 생각함.

고발 시점에 관해서는 종전에 공정위가 자체 조사와 심리, 의결이 종료된 이후에 형사고발이 이루어지고, 그 결과 공소시효에 임박한 상태에서 검찰의 형사절차, 즉 수사 개시되기도 하여서 공소 제기 및 유지가 쉽지 않다는 문제들이 지적되었음.

이 문제는 최근 공정위와 검찰간의 업무협조를 통해 상당부분 해소된 것으로 보임. 예컨대 공정위는 심의를 개최하는 대신 심사관 전결로 고발결정을 하여 신속한 고발이 이루어도록 한 점도(「공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙」 제61조 제3항 제5호) 형사 사건의 신속처리에 도움이 될 것으로 생각함.

다만, 공정위의 조사가 진행 중인 상태에서 검찰이 고발요청권을 행사한다거나, 공정위는 조사가 끝나지 않은 상황에서 고발을 하는 경우를 생각하기는 여전히 어려워 보임. 공정위 조사가 끝나고, 공정위 고발이 접수되기를 기다린 후 검찰이 수사를 시작하는 것이 실무 경향이었기 때문임. 다만 최근 들어 공정위 조사가 종료되기 이전이라도 검찰이 먼저 수사를 진행하고 공정위가 사후적으로 고발하는 경우가 나타나고 있는 점이 주목됨.

이런 현상에는 형사리니언시도 일조한 것으로 보임. 즉 사업자들이 형사리니언시를 한 경우 검찰은 직접 수사를 통해 수사를 어느 정도 완료한 시점에 이르러 공정위와의 협의를 거쳐 고발요청 범위에 대해 논의하고 고발장을 접수하는 방식으로 진행됨. 다만 이런 경우는 입찰담합사건과 같이 공정거래법 위반 외에 형법상 입찰방해죄, 건

설산업기본법 위반죄가 문제되는 사례에서 발생하므로 공정거래법 전반으로 이런 기조를 확대하기는 어려울 것으로 생각되나, 일반 공정거래 사건에서도 형사리니언시로 인해 검찰의 사건인지 및 수사의 시점은 훨씬 당겨지는 효과가 있을 것으로 추측됨.

아울러 공정거래법 위반행위와 구성요건이 유사한 형사처벌 규정을 두고 있는 법역의 경우 검찰이 공정위 고발과 무관하게 공소를 제기하여 수범자의 법적 안정성을 해칠 수 있는 점도 고발요청 범위의 조정 과정을 통해 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 보임.

다만, 홍석범 변호사님께서 지적해 주신 공정위 리니언시와의 상충이나 혼선 문제가 잠복될 수 가능성이 있으므로 향후 양 기관의 협업을 통해 이 부분에 대한 정리의 기준이 제시될 수 있기를 기대함.

2. 공정거래 사건의 소송은 행정소송과 형사소송이 같은 시기에 동시에 진행되는 경우들이 많음. 이 경우 2심제인 공정거래 행정소송과 달리 형사사건은 3심제에서는 사건이 지방법원 심급부터 다루어지고 형사단독에 배당되기도 함. 심급이나 법원의 소재지에 따른 전문성의 차이가 없다고 전제되어야 하지만, 공정거래사건의 특성상 현실적으로 이점에 대한 차이를 간과할 수만은 없어 보임.

검찰의 고발요청이 앞당겨 질수록 형사사건의 판결이 서울고법의 행정사건 보다 먼저 내려지는 경우들이 발생할 가능성이 커지는데, 구성요건의 해당여부를 판단함에 있어서 법원마다 공정거래사건의 경험과 전문성이 동일하지 않은 현실이 판결의 결과에 상당한 영향을 미칠 수 있다고 봄. 예컨대, 카르텔 사건에서 합의로 인한 부당한 경쟁제한성이나 부당지원행위, 사익편취 사건에서 정상가격의 판단과 같이 고도의 전문성과 경제분석이 필요한 영역에서 행정소송과 형사소송간의 관점 및 결론의 차이가 발생할 가능성이 있음. 일면 불가피한 현상이기는 하지만, 전담재판부가 있는 행정사건에서 사실관계에 대한 판단이 이루어지고 나서 이를 토대로 형사사건이 진행되는 것이 현실적으로는 법원간의 판단에 차이가 발생하는 혼선을 줄이는데 도움이 되지 않나 싶기도 함.

3. 수년 전 전속고발제 폐지 논의가 진행될 때 대기업 못지않게 폐지에 반대했던 것이 중소기업들이었던 기억이 있음.

공정거래 사건의 형사화는 주로 하도급, 카르텔, 부당지원 또는 사익편취 행위에 집중되는 양상을 보이고, 이들 행위별로 고발대상 사업자가 대, 중소기업으로 나뉘는 점이

두드러짐. 예컨대 하도급사건이나 부당지원 사건에서는 주로 대기업이나 대기업집단 소속 계열회사들이 고발대상이 되는데 비해 공동행위 사건에서는 주로 중소기업들이 상당수 고발과 처벌에 연루되고 있음. 실제로 지난 2020년 중소기업중앙회에 의해 집계되었는데, 이에 따르면 2014 ~ 2019간 경성카르텔 사건으로 고발된 사례는 127건이고 고발된 기업 수는 총 717(중복 포함)개이었으며, 이 가운데 대기업이 134개, 중견기업이 176개, 협동조합이 2개, 중소기업이 405개로 전체 고발된 기업에서 중소기업이 차지하는 비중은 56.5%로 집계된 바 있음.

이런 결과는 대기업이 주도한 카르텔에서 중소기업이 수동적으로 카르텔에 가담하는 경우가 적지 않은데다, 카르텔 인지 감수성 자체가 낮은 경우가 많으며, 중소기업이 자진신고를 통해 형사고발에서 배제되는 경우도 거의 없기 때문에 발생하는 것으로 추측됨.

중소기업들이 전속고발제 폐지를 반대한 것은 공정위의 전속고발권이 부분별한 형사기소 리스크를 방지하는데 상당한 효과가 있음을 반증한 것으로 볼 수 있는데, 이 점에서 검찰에 의한 카르텔사건에의 개입 공간이 커질수록 행위사업자별 처벌의 불가필성이나 비난가능성에 대한 섬세한 준별이 더 필요할 것으로 생각됨.

4. 공정거래법 전반에 걸쳐 강구되어 있는 형사처벌의 가능성을 최소화해야 한다는 최난설헌 교수님의 지적에 공감함. 특히 형사제재가 점차 활성화되고 있는 상황에서 제재의 총량에 대한 고려도 필요할 것으로 보임.

형벌과 과징금이 중복제재가 아니라는 결정이 지난 2003년에 헌법재판소에서 내려진 바가 있기는 하지만 당시에도 5:4의 팽팽한 이견 대립이 있었던 점이나, 소위 징벌적 내지 3배 손해배상제도가 공정거래법과 하도급법 등에 도입된 이래 행정, 민사적 제재에 징계적 요소가 강화된 상황을 감안하더라도 형벌의 범위와 수위를 재고할 필요가 있음.

이와 관련하여 i> 일본 독점금지법의 경우 법인에 대하여 형사벌(벌금형)이 부과되는 경우에는 벌금액의 2분의 1에 상당하는 금액을 과징금액에서 공제하는 제도를 두고 있고(제7조의2 제19항). 이 경우 과징금을 먼저 납부한 경우에는 벌금액 확정 후에 환급토록 하고 있는 점, ii> 독일 경쟁제한금지법 제34조에 따른 부당이득의 환수는 벌금(Geldbuße)나 손해배상(Schadensersatzleistungen) 등을 통해서 경제상 이익이 모두 회수되지 않은 경우에만 가능하며, 따라서 벌금이나 손해배상이 부과된 경우에는 부당이득환수를 할 수 없도록 한 점(GWB 제34조 제2항 1문)도

시사하는 바가 큼.

아울러, 비록 부당지원행위나 사익편취에 대한 형사적 제재의 필요성을 부정하지는 않지만, 20년 전에 이미, “과징금이 비록 형벌은 아니라고 하더라도 부당지원행위에 대한 응징 내지 처벌로서의 의미를 가지고 있으므로 위법행위와 그에 대한 처벌 내지 제재 사이에는 정당한 상관관계가 있어야 한다는 헌법상의 자기책임의 원리는 지켜져야 한다”는 지적(재판관 한대현, 권성, 주선회), “과징금은 부당이득환수적 요소는 전혀 없이 순수하게 응보와 억지의 목적만을 가지고 있는 실질적 형사제재로서 절차상으로 형사소송절차와 전혀 다른 별도의 과징금 부과절차에 의하여 부과되므로 행정형벌과는 별도로 거듭 처벌된다고 하지 않을 수 없어 이중처벌금지의 원칙에 위반된다”는 지적(재판관 한대현, 권성, 주선회)의 의미에는 다시 한번 주의를 기울일 필요가 있다고 봄.

『2023. 11. 17. 서강대 ICT법경제연구소 세미나 토론문』

조혜수

오늘 훌륭하신 발표자들께서 '공정거래법 형사제재의 최근 동향과 발전방향'이라는 주제로 귀중하고 상세한 발표를 해 주셔서 많은 배움의 기회가 되었습니다.

훌륭하신 발표에 대하여 두 가지 사항만을 간략하게 첨언 드려봅니다.

1. 구성요건의 중첩과 형벌 보충성 원칙 준수 필요성

첫 번째 논제인 최난설헌 교수님의 '공정거래법상 형벌 규정 정비 방안'에 관해서, 교수님의 발표취지는 전체적으로 공정거래법 위반행위에 대하여 그 제재수단으로 형벌을 부과할 경우에도 죄형법정주의의 헌법원칙의 요청이 준수되어야 한다는 것과 일맥상통하는 것으로 이해됩니다.[1)]

특히 교수님이 지적하신 바와 같이 공정거래법위반행위 중 시장지배적지위 남용행위의 경우 위반행위가 인정되기 위해서는 행위요건이 충족되는 것으로는 불충분하고, 일종의 불확정개념인 경쟁제한성 요건이 충족되어야 하며 그 과정에서 경제분석을 통하여 시장지배적 사업자의 행위가 관련시장에 미치는 경쟁제한적 효과가 종합적으로 평가하여야 합니다.

따라서 수범자인 사업자가 행위 사전적으로(ex-ante) 규제의 예측가능성을 확보하고 고의를 증명하기가 어려워 죄형법정주의의 요청상 각국의 입법례나 집행실무에 있어서 형벌을 통한 제재가 이루어지지 않고 있는 것으로 이해되기도 합니다.

---

1) 다음의 기본적인 법리는 다수의 판결에서 반복적으로 판시되고 있다.
죄형법정주의는 국가형벌권의 자의적인 행사로부터 개인의 자유와 권리를 보호하기 위하여 범죄와 형벌을 법률로 정하도록 요구한다. 그러한 취지에 비추어 보면 형벌법규의 해석은 엄격하여야 하고, 문언의 가능한 의미를 벗어나 피고인에게 불리한 방향으로 해석하는 것은 죄형법정주의의 내용인 확장해석금지에 따라 허용되지 않는다(대법원 2023. 1. 12. 선고 2019도16782 판결).
불확정개념과 관련해서는 특히 엄격해석의 원칙 및 최소침해의 원칙이 준수되어야 함을 판시하였다.
직권남용권리행사방해죄는 '직권', '남용', '의무'와 같이 광범위한 해석의 여지를 두고 있는 불확정개념을 그 구성요건으로 하고 있으므로 이를 해석·적용할 때에는 헌법 제13조에서 천명하고 있는 형사법의 대원칙인 죄형법정주의에 따라 엄격해석의 원칙 및 최소침해의 원칙이 준수되어야 한다(대법원 2020. 1. 30. 선고 2018도2236 판결)

불공정거래행위의 경우에도 이에 관하여 대법원 판례는 일찍이 이른바 상조회사 판결(대법원 2018. 7. 12. 선고 2017두51365 판결)에서 불공정거래행위에서 '공정거래저해성'은 형벌의 객관적 구성요건에 해당하고, 이에 대해서도 행위자의 '고의'가 필요함을 분명히 했습니다.

여기에서 나아가 형사상 고의가 신중하게 인정되어야 하며, 형사재판절차에서 고의의 증명이 필요하다는 아래와 같은 입장을 제시한 바 있습니다.

■ **대법원 2018. 7. 12. 선고 2017두51365 판결(이른바 '상조회사' 판결)** 그런데 불공정거래행위에서의 '공정거래저해성' 역시 형벌의 객관적 구성요건에 해당하므로 행위자가 인식해야 할 대상으로서 '고의'의 내용을 구성한다. 따라서 불공정거래행위의 유형 중, 제반 사정의 형량과 분석을 거쳐 경쟁에 미치는 효과에 관한 판단까지도 요구되는 경우나 사용된 수단의 성격과 실질이 가격할인과 유사한 측면이 있어 경쟁질서 내지 거래질서 전반에 미치는 파급효과까지 종합적으로 고려해야 하는 경우 등 복잡한 규범적·경제적 분석과 판단이 필요한 경우에는, 행위자에게 범죄의 구성요건인 '공정거래저해성'에 관한 '고의'를 인정하는 데 신중해야 한다. 이처럼 고의의 증명이 제대로 되었는지 여부를 명확하게 심사함으로써 형사절차에서 수범자가 예측하기 어려운 처벌을 받을 우려를 제거할 수 있다.

불공정거래행위의 경우 행위 유형별로 형벌 구성요건 해당성 판단시 '고의'의 내용이나 증명 대상, 위법성 인식과의 체계적인 관계 등을 면밀히 검토할 필요가 있어 보입니다. 이러한 견지에서 입법자는 2020. 12. 29. 공정거래법 전부 개정(법률 제17799호, 2021. 12. 30.)시 기업결합행위, 일부 불공정거래행위, 사업자단체금지행위, 재판매가격유지행위 등에 대해서 형벌규정이 삭제되는 것으로 개정하였던 것이라고 할 것입니다.[2)]

즉, 교수님의 논지는 형벌의 최후수단성이나 보충성의 원칙, 법체계적 해석에 부합하도록 공정거래법위반 행위에 대한 규제수단의 선택과 해석·적용 및 집행에 있

2) 아래 개정이유 참조
1) 현행 법률에서 대부분의 위반행위에 형벌이 규정되어 있으나, 경쟁제한성 등에 대한 경제분석을 통해 그 위반여부가 결정되는 행위유형의 경우에는 명확성이 요구되는 형벌의 부과 대상으로는 적합하지 아니한 측면이 있고, 경쟁제한효과가 상대적으로 작은 행위유형의 경우에는 시정조치·과징금 등으로도 규제효과를 거둘 수 있어 **형벌의 보충성 원칙**에도 반할 우려가 있음
2) 이에 따라 그 동안 형벌을 부과한 사례가 거의 없고, 앞으로도 부과할 가능성이 크지 아니한 기업결합행위, 일부 불공정거래행위, 일부 사업자단체금지행위, 재판매가격유지행위에 대해서는 형벌 규정을 삭제함.

어서 행정규제를 우선적으로 검토하여야 한다는 취지로서 일응 타당하다고 생각됩니다.

입법태도에 비추어 보면, 독일과 일본 등 대륙법계의 공정거래법은 기본적으로 공정거래법을 형사법이 아닌 행정법 영역으로 규율하고 있습니다. 이는 어쩌면 단순히 법 형식상의 문제일 뿐만 아니라 근본적으로 시장에서의 경제주체들에 대한 사적자치의 보장과 국가의 시장개입에 대한 균형점과 방식에 대한 입법적 결단과 연관되어 있는 문제라고도 생각되기도 합니다.

공정거래법은 제130조에서 행정질서벌인 과태료에 관한 규정을 별도로 두고 있는 바, 입법론으로 행정형벌규정의 정비가 논의된다면 자료제출의무위반에 관한 행정형벌과 행정질서벌의 대상행위의 준별기준에 대해서도 연구해 볼 필요가 있어 보입니다.

2. 양벌규정의 문언 형식에 대한 의문점

공정거래법의 형벌 규정의 정비가 논의되므로, 제15장 이하의 행정형벌 규정 형식에 대해서 평소 의문이 있습니다. 공정거래법 제124조 내지 제128조는 소정의 금지규정 위반 행위에 대해서 형벌규정을 두면서, 다시 제128조에서 양벌규정을 두고 있습니다.

그런데 공정거래법 위반행위 금지규정의 수범자는 원칙적으로 대부분 사업자임에도, 양벌규정인 공정거래법 제128조의 문언은 아래와 같이 일단 자연인을 행위주체로 상정한 다음, 다시 그 법인과 행위자 개인에게 벌금형을 과하는 것으로 규정하고 있습니다.

제128조(양벌규정) 법인(법인격이 없는 단체를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제124조부터 제126조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

그러면서도 제128조 단서에서는 책임주의의 요청에 따라 개별 자연인이 금지규정의 수범자로서 행위주체가 되는 일반적인 양벌규정 형식에 부가되는 '법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다'는 규정을 두고 있습니다.

이러한 양벌규정의 문언 형식상 일응 금지 규정의 수범자인 사업자와 양벌규정에서 규정한 범죄의 행위주체가 일치하지 않는 것으로 읽히고, 본문과 단서를 어떻게 체계정합으로 해석할 것인지도 의문이 드는 측면이 있습니다.

이러한 문언 형식의 미비점은 판례의 해석론을 통하여 보완되고 있는 것으로 보이나, 공정거래법상 형벌규정을 정비할 경우 공정거래법상 금지규정이 원칙적으로 수범자를 사업자로 하고 있는 것과 체계정합성을 구비하도록 문언의 명확성을 확보하는 것이 바람직하다고 할 것입니다.

토론문

- 형사 리니언시 제도의 운용 실무 중심으로 -

김앤장 법률사무소
김남수 변호사

1. 형사 리니언시 제도의 시행 배경

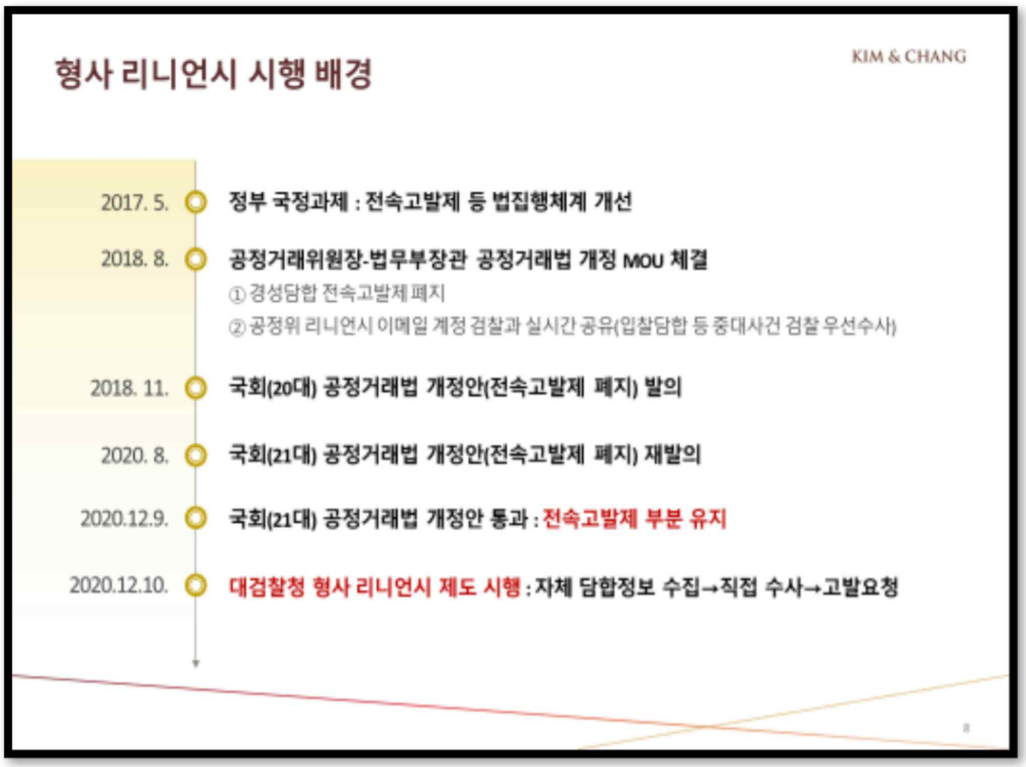
검찰의· 형사· 리니언시· 제도의· 실무· 운용· 방향성을· 정확히· 이해하기· 위해서는· 검찰의· 형사· 리니언시· 제도· 도입· 배경을· 이해할· 필요가· 있다고· 생각됩니다.

검찰은· 기존부터· 담합에· 대해서는· 시장의· 공정한· 경쟁· 질서를· 훼손하는· '중대한· 범죄'라고· 인식하고· 있었고,· 담합의· 경우· 은밀히· 범죄가· 이루어지기· 때문에· 공정위의· 임의· 조사· 보다는· 검찰의· 강제· 수사를· 통해· 조기에· 물적· 증거를· 확보하는· 것이· 중요하다는 입장이었습니다.· 그리고,· 미국· 법무부· 반독점국의· 수사· 기법과· 수사· 실무를· 분석하고,· 미국· 법무부· 반독점국과의· MOU· 등을· 통해· 담합에· 대한· 신속한· 증거· 확보를· 위한· 제도적 방안에· 관해· 지속적으로· 검토를· 해왔습니다.

그러나,· 검찰은· 담합· 사건에· 대한· 신속한· 증거· 확보에· 대해· 항상· 어려움을· 겪어· 왔습니다.· 검찰은· 신속한· 증거· 확보를· 위해서는,· ⊠· 공정위· 리니언시· 정보를· 실시간으로 공유받아· 빠른· 타이밍에· 수사에· 착수할· 수· 있어야· 하고,· ⊠· 공정위· 리니언시· 정보에· 기반하여· 빠른· 타이밍에· 관련· 업체들에· 대한· 압수수색· 등을· 실시하여만· 주요· 증거들을· 적기에· 확보할· 수· 있다고· 판단하고· 있었습니다.· 그런데,· 공정위는· 리니언시· 정보를· 검찰과· 공유할· 수· 없다는· 입장이었고,· 공정위가· 담합에· 대한· 조사를· 먼저· 진행하여· 고발을· 한· 후 수사에· 착수하는· 시점에는· 관련· 업체들에· 대한· 압수수색을· 하더라도· 수사· 타이밍이· 너무 늦어· 주요· 증거들을· 적기에· 확보하기· 어려운· 상황이었습니다.·

이러한· 문제· 의식· 속에서,· 검찰은· 지난· 정부· 하에· 공정거래법· 전면· 개정· 국면에서· 공정위· 리니언시· 정보를· 실시간· 공유받는· 방안을· 추진해왔습니다.· 그리고,· 이러한· 결실로· 지난· 정부· 공정거래법· 전면· 개정안· 정부안에· ⊠· 경성담합에· 대한· 전속고발제· 폐지와· ⊠· 공정위· 리니언시· 정보를· 검찰과· 실시간· 공유하는· 방안이· 포함되었습니다(2018.· 8.

공정위원장과· 법무부장관· 간에· 위· 내용으로· MOU· 체결).· 그러나,· 국회· 논의를· 거치는· 과정에서· 전면· 개정안· 정부안· 중· 위· 2가지· 사항은· 제외하는· 기류가· 형성되었고,· 검찰은· 이러한· 국회· 논의· 과정을· 지켜보면서· 위· 2가지· 사항이· 공정거래법· 전면· 개정안에서· 제외되더라도· 이를· 실무적으로· 관철시킬· 수· 있는· 방안을· 검토하였습니다.· 전속고발제· 폐지는 입법· 사항이기· 때문에· 대안을· 찾기· 어려웠으나,· 공정위· 리니언시· 정보· 공유· 부분은· 검찰이· 직접· 리니언시· 제도를· 운영하면서· 리니언시· 정보도· 직접· 확보하는· 방안이· 그· 대안으로· 추진되었습니다.· 전속고발제· 하에서도· 검찰은· 고발요청권이· 있기· 때문에,· 검찰에서· 직접· 리니언시· 제도를· 운영하여· 담합에· 대한· 정보만· 조기에· 확보할· 수· 있으면· 고발요청권을· 활용하여· 공정위에· 고발을· 요청함으로써· 전속고발제를· 우회할· 수· 있기· 때문입니다. 그리고,· 예상대로· 2020.·12.·9.· 공정거래법· 전면· 개정안이· 국회를· 통과하면서· 위· 2가지· 내용이· 제외되자,·2020.·12.·10.· 대검찰청· 예규로· 형사· 리니언시· 제도를· 출범시켰습니다.



형사· 리니언시· 제도는· '경성담합'만을· 그· 대상으로· 하고· 있는데,· 그· 이유는· 위· 공정거래법· 전면· 개정안· 정부안과· 동일한· 선상에서· 설계된· 제도이기· 때문입니다.

참고로,· 발표문· 중· 언론· 기사· 내용에· 형사· 리니언시· 제도가· 플리바게닝· 제도를· 도입한· 것· 아니냐는· 의문이· 있을· 수· 있는데,· 리니언시· 제도는· 영미법상· 플리바게닝· 제도

보다는· ‘Immunity· 제도’(수사협조자· 면책· 제도)로· 보는· 것이· 적정합니다.· 플리바게닝· 제도는· 배심제를· 원칙으로· 하는· 영미법· 체계에서· 형사· 절차의· 신속성을· 위해· 자신의· 잘못을· 인정하고· 감면을· 받는· 제도인· 반면,· Immunity· 제도는· 제3자의· 범죄를· 고발하고· 자신의· 잘못에· 대해· 감면을· 받는· 제도이며,· Immunity· 제도는· 이미· 공익신고자보호법에· 의해 기본법으로· 국내· 제도에· 도입되어· 있기· 때문에· 이러한· 상황에서· 또다른· Immunity· 제도인· 형사· 리니언시· 제도가· 도입된다고· 하여· 위법성· 논란은· 크지· 않을· 것으로· 생각됩니다. 검찰도· 이러한· 문제· 제기에· 대비하여· 미리· 제도· 도입· 전에· 검토를· 하였고,· 형사· 리니언시· 제도의· 근거가· 되는· 대검찰청· 예규에서· 공익신고자보호법과· 형법상· 자수자· 감경제도를· 근거로· 명시하고· 있는· 것도· 그러한· 이유로· 볼· 수· 있습니다.

검찰은· 형사· 리니언시· 제도를· 도입하면서· 미국· 법무부· 반독점국의· 수사· 실무· 매뉴얼을· 많이· 참고한· 것으로· 알고· 있는데,· 미국· 반독점국의· 경우· 담합· 1순위만· 기소· 면제를· 해주기· 때문에· 우리의· 형사· 리니언시· 제도도· 1순위만· 기소를· 면제하고· 있고,· 다만· 공정위· 리니언시· 제도는· 2순위까지· 혜택을· 부여하고· 있기· 때문에· 형사· 리니언시· 제도에서도· 이와· 보조를· 맞추기· 위해· 2순위에게도· 감경· 구형이라는· 혜택은· 부여하되· 미국· 제도와· 동일하게· 기소· 면제는· 1순위만· 해주는· 것으로· 설계되었습니다.

그리고,· 대검찰청· 예규에서는· 형사· 리니언시· 신청자에· 대해· 압수수색과· 별건· 수사를· 하지· 않는다는· 점을· 명시하고· 있는데,· 이· 부분· 또한· 형사· 리니언시· 신청에· 대한· 이익을· 극대화하기· 위해· 미국· 모델을· 참조하여· 도입된· 부분으로· 볼· 수· 있습니다.·(반면,· ‘압수수색’과· ‘별건· 수사’라는· 용어를· 명시함으로써,· 형사· 리니언시를· 신청하지· 않는· 업체들에· 대해서는· 불이익이· 극대화된다는· 점을· 암시하고· 있기도· 합니다.)

2.· 형사· 리니언시· 제도의· 실무상· 문제점

(1)· 불투명한· 제도· 운용

리니언시· 제도의· 가장· 중요한· 요소는· ‘예측가능성’와· ‘투명성’입니다.· 형사· 리니언시· 제도도· 공정위· 리니언시· 제도와· 동일한· 요건과· 유사한· 효과를· 규정하고· 있기· 때문에 예측가능하고· 투명하게· 운용되어야· 합니다.· 그러나,· 검찰의· 현재· 형사· 리니언시· 제도· 운영은· 다음과· 같은· 이유로· 예측가능성과· 투명성이· 높다고· 평가하기· 어렵습니다.

첫째,· 형사· 리니언시· 제도의· 경우· 검찰은· 리니언시· 신청자에게· 신청자의· 순위를· 확인해주지· 않고· 있습니다.· 형사· 리니언시· 제도는· 공정위· 리니언시· 제도와· 동일하게· 대검찰청에· 리니언시· 신청서· 접수· 후· 보정기간을· 거치게· 되는데,· 그· 기간은· 30일이며,·30일의· 보정기간이· 종료되면· 대검찰청은· <제도· 운용· 초기>에는· 형사· 리니언시· 신청자에게 형사· 리니언시· 접수· 일자· 및· 시간과· 잠정· 순위를· 날인하여· 통보를· 해주었습니다.· 이러한 잠정· 순위는· 접수· 순위· 및· 보정· 내용의· 충실성을· 근거로· 하며,· 잠정· 순위를· 부여받으면 향후· 수사· 과정에서· 불성실· 수사· 협조· 등의· 특별한· 사정이· 없는· 한· 그· 순위가· 그대로· 유지되는· 것을· 원칙으로· 하였습니다.· 그렇기· 때문에,· 형사· 리니언시· 신청자· 입장에서는· 30일· 정도· 후에는· 자신의· 순위를· 알· 수· 있어서· 자신이· 기소· 면제· 대상인지· 여부· 등을· 알 수· 있었습니다.

형사· 리니언시· 제도· 출범· 이후· 첫· 형사· 리니언시· 신청· 접수· 사례는· 아이스크림· 담합· 사건으로· 볼· 수· 있는데,· 이· 사건에서· 형사· 리니언시· 신청자에게· 대검찰청은· 위와 같은· 잠정· 순위를· 통보한· 바· 있습니다.· 그런데,· 이· 사건의· 경우· 수사· 실무를· 담당하게· 된 일선· 검찰청에서는· 다소· 복잡한· 문제가· 발생하였습니다.· 담합에· 가담한· 업체들· 중· 2개 업체는· 공정위· 리니언시· 1,2순위· 지위를· 확보하였고,· 나머지· 1개· 업체는· 공정위· 리니언시· 1,2순위· 지위는· 확보하지· 못하였으나· 형사· 리니언시· 1순위· 잠정· 순위를· 확보하였으며 나머지· 1개· 업체는· 합병· 등으로· 법인이· 소멸하여,· 검찰· 입장에서는· 기소할· 대상이· 없는 상황이· 발생하게· 되었습니다.· 검찰은· 이러한· 상황을· 타개하고자· 공정위· 리니언시· 1,2순위· 업체들의· 경우· 고발· 면제· 대상인· 법인을· 제외한· 관여· 임직원· 개인만· 형법상· 입찰방해 죄로· 기소하고,· 형사· 리니언시· 1순위· 업체의· 경우· 형사· 리니언시· 요건을· 충족하지· 못하 였다는· 이유로· 그· 지위를· 인정하지· 아니한· 채· 기소를· 하였습니다.

이· 사안은· 형사· 리니언시· 제도· 초기의· 사건이기는· 하나,· 대검찰청에서· 형사· 리니 언시· 잠정· 순위를· 부여한· 업체에· 대해· 특별한· 사정· 변경· 없이· 일선· 검찰청이· 그· 지위를 인정하지· 아니하고· 기소를· 하였기· 때문에,· 제도의· 예측가능성과· 투명성이· 크게· 훼손된 사례로· 볼· 수· 있습니다.·

그리고,· 이· 사건을· 계기로,· 대검찰청은· 형사· 리니언시· 신청시· 보정기간이· 종료된· 때· 접수· 일자· 및· 시간만· 공식적으로· 확인해주고· 잠정· 순위는· 통보해주지· 않는· 것으로· 실 무· 운용· 방안을· 변경하였습니다.· 그렇기· 때문에,· 현재는· 형사· 리니언시를· 신청해도· 수사 절차가· 종료될· 때까지· 검찰은· 신청서· 접수· 순위를· 확인해주지· 않고· 있습니다.· 물론,· 기소

단계에서· 형사· 리니언시· 신청· 업체가· 기소되지· 않으면· 자신이· 1순위였다는· 것은· 알· 수는· 있겠으나,· 수사· 기간· 동안· 형사· 리니언시· 1순위로서· 누릴· 수· 있는· 혜택들(기소면제, 압수수색· 면제,· 별건· 수사· 면제· 등)을· 예측할· 수· 없고,· 접수· 순위를· 공개하지· 않기· 때문에· 검찰· 스스로· 형사· 리니언시· 순위를· 어떻게· 결정하였는지· 외부에서· 투명하게· 확인하기도· 어려운· 상황입니다.· 이러한· 점들은· 형사· 리니언시· 제도의· 예측가능성과· 투명성· 제고를· 위해· 개선될· 필요가· 있는· 점으로· 생각됩니다.

다만,· 검찰은· 위· 아이스크림· 담합· 사건· 이후,· 가구· 담합· 사건에서· 최초로· 형사· 리니언시· 지위를· 공식적으로· 인정하였고,· 보도자료를· 통해서도· 형사· 리니언시· 제도를· 활용한· 수사라는· 점을· 공식화함으로써· 현재는· 형사· 리니언시· 제도가· 매우· 활성화되는· 단계에· 있다고· 판단됩니다.

둘째,· 성실· 협조의· 범위와· 한계가· 불명확합니다.· 최근· 검찰의· 공정거래· 사건· 수사의· 트렌드는· ⊠· 의사결정자· 개인· 처벌· 강화,· ⊠· 여죄· 수사· 강화로· 요약할· 수· 있습니다. 검찰은· 부당지원· 등· 다른· 공정거래법위반· 사건과· 동일하게· 담합의· 경우에도· 여죄· 수사에 대한· 착안에· 많은· 관심을· 가지고· 있습니다.· 이러한· 상황에서· 담합에· 대해· 형사· 리니언시 신청을· 한· 업체· 관계자들을· 상대로· 검찰이· 착안하고· 있는· 다른· 업체들의· 여죄· 부분에· 대해서도· 수사· 협조를· 요청할· 경우,· 형사· 리니언시· 업체를· 상대로· 이와· 같이· 여죄· 부분에 대한· 수사· 협조를· 요청하는· 것이· 적정한· 것인지· 의문이· 있습니다.

형사· 리니언시· 제도는· 경성담합· 등· 그· 적용· 범위를· 명확하게· 규정하고· 있는데,· 그· 범위를· 벗어난· 여죄· 혐의에· 대해서· 수사· 협조를· 하지· 않는· 경우· 이를· 형사· 리니언시 요건상· 성실· 협조· 의무· 위반으로· 볼· 수· 있는지· 실무상· 매우· 불명확한· 부분이· 있습니다. 형사· 리니언시· 제도를· 예측가능하고· 투명하게· 운영하기· 위해서는,· 검찰에서· 해당· 담합 사건의· 범위를· 벗어난· 부분에· 대한· 여죄· 혐의에· 대해서는· 리니언시· 신청자에게· 협조· 요청을· 하지· 않는· 것이· 적정할· 것으로· 생각되고,· 대검찰청· 예규에도· 명시하고· 있듯이· 형사 리니언시· 신청자에· 대해서는· 여죄· 수사· 대상(실무상으로는· 여죄· 수사와· 별건· 수사가· 구별되나· 통칭적인· 의미로· 사용하였습니다)에서· 제외할· 필요가· 있다고· 생각됩니다.

(2)· 퇴직자· 문제

형사· 리니언시· 신청에· 있어서· 실무상· 어려움· 중· 하나는· 퇴직자· 문제입니다.· 형사· 리니언시· 제도의· 경우· 신청서에· 법인과· 함께· 면책받을· 임직원· 명단을· 기재하도록· 되어 있는데,· 이는· '리니언시· 신청· 시점· 기준'으로· 현직· 임직원만· 해당이· 됩니다.· 퇴직· 임직원의· 경우· 법인과· 함께· 면책받을· 수는· 없으며,· 퇴직· 임직원이· 면책을· 받기· 위해서는· 개인 자격으로· 별도· 형사· 리니언시를· 신청해야· 하고· 그· 순위는· 법인과· 경쟁하는· 관계입니다. 그렇기· 때문에· 법인· 및· 현직· 임직원들과· 퇴직자들· 간에는· 형사· 리니언시· 신청에· 있어서는· 이해충돌· 여지가· 있습니다.· 법인· 형사· 리니언시· 신청에· 퇴직자를· 제외하게· 된· 이유는 미국· 법무부· 반독점국· 실무가· 참고되기도· 하였고,· 리니언시· 경쟁을· 강화한다는· 정책적 측면도· 있었던· 것으로· 알고· 있습니다.

그런데,· 현실적으로는· 형사· 리니언시· 신청· 기준으로· 실제· 담합에· 관여하였던· 주요· 임직원들이· 이미· 퇴직자인· 경우가· 많습니다.· 그렇기· 때문에· 형사· 리니언시· 신청서를 보정하는· 과정에서· 실제· 사실관계를· 파악하기· 위해· 퇴직자들에게· 문의를· 해야하는· 경우가· 많은데,· 퇴직자들은· 법인· 형사· 리니언시· 명단에· 기재되어· 있지· 않기· 때문에· 퇴직자들은· 회사· 측의· 협조· 요청에· 응해· 협조를· 하더라도· 형사· 리니언시· 면책· 대상이· 되지· 못합니다.· 일부· 퇴직자들의· 경우· 자신은· 면책· 대상이· 아니라는· 점을· 알게· 되면· 회사· 측의· 협조· 요청에· 응하지· 않는· 경우도· 있는데,· 이럴· 경우· 형사· 리니언시· 보정· 자료가· 부실화되는· 상황이· 발생하기도· 합니다.· 또한,· 검찰은· 퇴직자들의· 경우· 수사· 과정에서· 법인과의· 이해관계· 충돌을· 이유로· 법인의· 대리인이· 대리하지· 못하게· 하는· 경우가· 많은데,· 이렇게· 되면· 성실하게· 수사에· 협조하고· 싶어도· 퇴직자들의· 비협조로· 충실한· 협조가· 어려운· 상황이 발생합니다.· 이를· 극복하기· 위해· 보정· 기간에· 퇴직자들을· 다시· 법인· 임직원으로· 채용하려고· 해도,· 형사· 리니언시· 신청서에· 포함될· 현직· 임직원의· 기준은· 리니언시· 신청서· 제출 시점이기· 때문에,· 여전히· 퇴직자들은· 법인과· 함께· 면책이· 어렵습니다.

이· 부분에· 대해서는· 검찰도· 제도· 변경을· 다시· 고민할· 필요가· 있다고· 생각이· 됩니다.· 퇴직자· 개인의· 형사· 리니언시를· 통한· 법인에· 대한· 처벌을· 기대하고· 퇴직자들을· 법인의· 리니언시· 신청과· 분리해놓았으나,· 현재까지· 퇴직자· 개인이· 단독으로· 법인· 보다· 먼저· 형사· 리니언시를· 신청한· 사례는· 없는· 것으로· 알고· 있고,· 오히려· 검찰이· 리니언시를 통해· 충실한· 자료를· 확보하는데· 퇴직자들의· 비협조로· 장애가· 있는· 상황이므로,· 퇴직자들을· 법인· 리니언시· 명단에· 제외할· 필요가· 있는지· 실무적인· 실익을· 검토할· 필요가· 있다고 생각이· 됩니다.

(3)· 공정위· 리니언시와의· 순위· 불일치· 문제

공정위와· 검찰은· 상호· 리니언시· 정보를· 공유하지· 않습니다.· 그렇기· 때문에,· 기관· 간· 공식· 채널을· 통해서는· 해당· 사건에서의· 각· 기관의· 리니언시· 순위를· 공식적으로· 확인하기· 어렵습니다.· 그리고,· 공정위· 리니언시와· 형사· 리니언시· 모두· 리니언시에· 대한· 법적 지위는· 각· 기관의· 절차가· 종료되는· 시점에· 부여가· 되므로,· 두· 기관의· 절차가· 동시에· 진행되는· 경우· 신청서· 접수· 순위만· 빠른· 것일· 뿐· 아직· 공식적으로· 리니언시· 지위를· 부여받은· 것이· 아니기· 때문에,· 상대· 기관의· 리니언시· 순위를· 비공식적으로· 알게· 되었다고· 하더라도· 이를· 공식적으로· 반영하기· 어려운· 측면이· 있습니다.

검찰도· 공정위· 리니언시· 제도가· 형해화되는· 것은· 원하지· 않고· 있기· 때문에,· 최대한· 공정위· 리니언시· 예상· 순위를· 존중하는· 방안으로· 형사· 리니언시· 제도를· 운영하고는 있습니다.· 지금까지의· 사례를· 보면,· 공정위· 리니언시· 1,2순위가· 예상되는· 업체인· 경우· 법인은· 고발· 면제· 대상이므로,· 임직원· 개인만· 기소를· 하고· 그· 임직원에· 대해서도· 공정위에 공정거래법위반으로· 고발요청을· 하기· 보다는· 형법상· 입찰방해죄· 등으로· 기소하는· 방안으로· 절차를· 진행한· 바· 있습니다.· 그러나,· 법인이· 공정위· 리니언시로· 고발· 면제되는· 상황에서· 그· 소속· 임직원· 개인을· 처벌하는· 것은· 결국· 공정위· 리니언시· 제도가· 형해화· 될· 수· 있는· 측면이· 있기· 때문에,· 일단은· 검찰은· 이와· 같은· 방식으로· 상황을· 지켜보면서· 공정위와 리니언시· 문제에· 대해· 협의를· 계속· 진행하고· 있는· 상황입니다.

공정위· 또한· 형사· 리니언시· 제도로· 인해· 공정위· 리니언시· 제도가· 형해화될· 수· 있다는· 우려가· 있기· 때문에· 검찰의· 협의· 요청에· 적극적으로· 응하고· 있는· 상황이며,· 지난 2022.· 11.· 3.· 공정위-검찰· 간· 고위급· 실무· 협의체인· '공정거래사범협의회'가· 약· 5년만에 다시· 부활되어· 두· 기관· 간의· 실무· 협의가· 개시된· 바· 있습니다.· 공정위-검찰· 간· 리니언시 제도· 일원화가· 가장· 효율적이고· 예측가능한· 제도로· 볼· 수· 있으나,· 공정위· 리니언시· 신청시· 그· 정보가· 검찰에도· 들어간다는· 심리적· 위축· 때문에· 리니언시· 제도의· 활성화에· 장애가· 될· 수· 있다는· 우려도· 있어,· 두· 기관이· 각자· 리니언시· 제도를· 이원화하여· 운영하되· 접수· 사실· 및· 접수· 순위를· 공유하는· 방안도· 검토되고· 있는· 것으로· 알고· 있습니다.

*. . . *. . . *. . . *. . . *