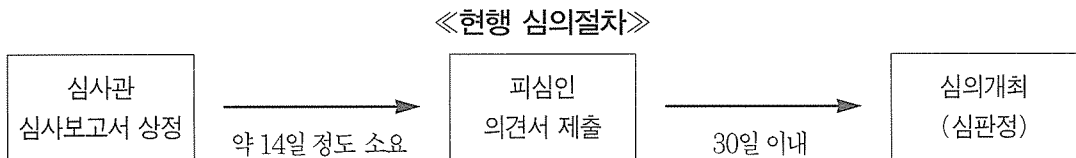


심의준비절차제도 도입

박도하 | 공정거래위원회 심판관리과 서기관

1. 도입배경

현재 공정거래위원회 심의구조는 피심인에게 다소 불리한 측면이 있다. 심사관이 심사보고서를 작성하여 위원회에 상정하면 위원회는 동 심사보고서를 피심인에게 송부하여 대략 14일 정도의 기간을 주고 의견서를 제출할 것을 요구한다. 피심인의 의견서가 제출되면 절차규칙상 30일 이내에 심판정에서 정식 심의가 개최된다. 다시 말해 1회의 서면 공방 후 바로 심의가 개최되는 것이다. 이 과정에서 심사관은 피심인의 의견서에 대해 반박할 수 있는 시간적 여유가 있는 반면, 피심인은 심사관의 반박내용을 심판정에서 알게 되기 때문에 제대로 반박하기 어려운 입장에 있다고 볼 수 있다.



이러한 심의구조로 인해 피심인은 의견서에 중요한 증거나 주장을 고의적으로 생략할 가능성이 크다. 피심인은 자신이 가지고 있는 카드를 전부 내보일 경우 심판정에서 불리하다고 생각할 수 있다. 이로 인해 심판정에서의 심의에 부담이 더욱 가중될 우려가 있다.

아울러, 최근에는 경쟁환경이 급변하면서 경쟁기법도 다양해지고 있다. 이로 인해 사건 자체가 매우 복잡해지고 쟁점이 많은 사건이 크게 증가하고 있다. 아울러, 전통적 형식의 불법행위가 아니라 지금까지는 없었던 새로운 유형의 불법행위도 크게 증가하는 추세이다. 불법행위 사건의 질과 폭이 이렇게 급변하는데 종전의 심의방식으로는 좋은 심결을 기대하기 점점 어려워지고 심판정에서의 심의에 대한 부담만 더욱 커지고 있다.

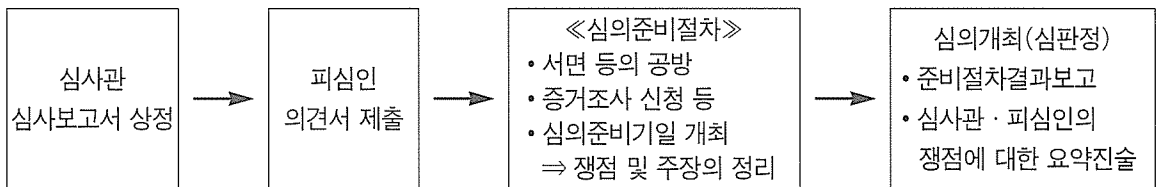
공정위 심의구조는 공정거래위원회가 출범한 1981년 당시와 비교하여 최근까지 크게 변하지 않았다. 그러나 2004년부터 상당히 변화하고 있다. 피심인의 방어권 보장을 강화하기 위해 심사보고서 첨부자료

에 대한 열람·복사를 허용한 것, 쟁점이 큰 사건에 대한 심의의 적정화와 충분한 의견진술의 기회부여를 위해 1회로 심의를 끝내지 않고 심의를 계속하는 심의속개제 도입이 대표적인 변화이다. 이러한 제도 변화는 최근들어 절차적 정당성과 공정성을 강화하기 위한 공정거래위원회의 혁신적 노력의 일환이다. 심의 준비절차를 도입한 것도 이러한 노력의 연장선상의 것으로 공정거래위원회 사건처리절차의 큰 변화라고 할 수 있다.

●●●●●➡ 2. 심의준비절차의 개념

심의준비절차라 함은 심의기일에 앞서 심사관과 피심인 간에 상대방의 주장과 증거에 대해 서면 등으로 충분히 공방하게 함으로써 사실관계, 쟁점 및 주장내용을 명확하게 정리하는 절차를 말한다. 심판정에서의 정식심의에서는 쟁점 및 핵심 심판대상을 중심으로 심의하기 위한 준비절차이다. 다시말해, 심의기일에 심의가 효율적·집중적으로 진행될 수 있도록 사전에 심사관과 피심인 간에 주장 및 증거 등을 명확하게 정리하고, 쟁점을 분명하게 부각시키기 위한 절차이다.

《새로운 심의절차》



●●●●●➡ 3. 대내외 유사제도

법원은 2002. 7. 민사소송법을 개정하여 변론준비절차제도¹⁾를 도입하였다. 아울러, 형사소송절차에

1) <주요내용>

- 준비절차 회부는 원칙적으로 의무적(법 제258조)
- 재판장이 원칙적으로 진행담당. 수명법관 또는 수탁판사도 가능(법 제280조)
- 재판장 등은 증거결정, 증거조사 기능(단, 당사자, 증인신문은 원칙적으로 제외(법 제281조))
- 실기한 공격·방어방법의 제출제한(법 제285조)
- 준비기일은 원칙적으로 공개(법 제283조)
- 변론기일에 당사자가 준비절차 진행결과 보고(법 제287조)

서 공판준비절차제도²⁾를 도입하기 위해 현재 형사소송법 개정작업을 진행 중이다. 그 외 국내에서 국세심판원³⁾, 행정심판위원회⁴⁾의 경우 정식 준비절차는 아니지만 서면공방의 기회를 보장한다.

미국 연방거래위원회에는 행정판사제도(Administrative Law Judge, 이하 ALJ⁵⁾)가 있다. 연방거래위원회가 심판절차의 개시를 승인하면 ALJ는 사실관계정리, 사실심리, 증거조사, 문제가 된 행위의 적법성 여부에 대한 가결정권이 있다. ALJ의 가결정에 대해 심사관이나 피심인이 이의를 제기하면 이의를 제기한 부분에 대해 연방거래위원회가 최종결정을 한다.⁶⁾

일본에는 심판관 제도⁷⁾가 있다. 심판절차가 개시되면 심판관은 위원회가 별도로 범위를 제한하지 않는 한 심결을 제외한 위원회의 모든 권한을 행사할 수 있으며, 심판관은 심판절차를 종결한 후 심결안을 작성하여 사건기록과 함께 위원회에 제출한다. 위원회는 심판관의 심결안에 구속되지 않으며 심결안을 심사한 후 독자적으로 최종결정을 한다.

EU의 경우에도 청문관 제도⁸⁾가 있다. 위원회가 벌금이나 벌칙을 부과하려고 하는 경우 당사자 또는 이해관계인은 청문회의 개최를 요구할 수 있으며, 특별한 사유가 없는 한 허용된다. 청문회는 2명의 청문관이 담당한다. 주로 서면으로 진행하지만, 당사자가 요구시 위원회에서 구두로 행해질 수 있다.

2) <공판준비절차제도의 주요내용>(제266조의2, 제266조의5 내지 10, 제266조의12 내지 15 신설)

- 피고인 또는 변호인으로 하여금 공소사실에 대한 인정여부 등을 기재한 의견서를 제출하도록 하여 법원의 심리계획 수립과 피고인의 방어에 도움이 되도록 함.
- 효율적이고 집중적인 심리를 위하여 법원은 사건을 공판준비절차에 회부하여 쟁점 및 증거를 미리 정리할 수 있도록 함.
- 공판준비절차는 주장 및 입증계획 등을 서면으로 준비하게 하거나 공판준비기일을 열어 진행할 수 있음.
- 공판준비기일은 공개를 원칙으로 하되, 다만 절차의 진행이 방해될 우려가 있는 때에는 비공개로 진행할 수 있음.
- 공판준비기일에는 검사와 변호인이 반드시 출석하여야 하고, 피고인은 필요한 경우 출석할 수 있음.
- 법원은 공판준비기일을 종료할 때에는 쟁점 및 증거 정리의 결과를 당사자에게 고지하고, 이의의 유무를 확인하여야 함.
- 공판준비기일을 거쳐 쟁점정리 및 증거채부절차가 완료된 때에는 부득이한 사유가 없는 한 새로운 증거를 공판기일에 신청할 수 없도록 함.
- 제1회 공판기일 이후에도 쟁점 및 증거의 정리를 위하여 필요한 경우에는 사건을 공판준비절차에 부칠 수 있도록 함.

3) 국세기본법 제69조, 제71조.

4) 행정심판법 제24조, 제25조.

5) ALJ는 FTC와는 별개의 기관인 OPM(Office of Personnel Management)에 소속하여 임용, 대우, 직무, 징계 등에서 완전히 독립된 성격을 가진다.

6) 공정위가 급변에 도입한 심의준비절차제도는 미국의 ALJ제도와는 다르다. 즉, 새로 도입한 준비절차는 그야말로 심의를 돕기 위해 사전에 준비하는 절차에 불과한 것이 사실심리나 증거조사, 가결정과 같은 것을 할 수 있는 절차는 아니다. 이러한 제도를 도입하기 위해서는 법률의 개정이 필요하다.

7) 직제상으로 공채위 사무총국 산하이나 실제 업무수행은 사무총국과 독립적으로 수행하고, 수석심판관 1인(부장급), 차석심판관 1인(현직판사가 법원에서 파견), 기타 심판관 3인(과장급)으로 구성, 미국의 ALJ와 같은 법원에 준하는 신분보장은 없다.

8) 청문담당관은 DG Competition에 속해 있지 않으며, 직접 경쟁담당위원에게 보고하는 형태를 가지고 있다. 청문담당관의 임명, 전직, 해임 등은 그 이유와 함께 반드시 Official Journal of the European Union에 게재되어야 한다.

4. 절차규칙 개정⁹⁾의 주요내용

가. 심의준비절차의 개시(규칙 제30조의2)

각 회의의 의장이 심의준비절차 회부여부를 재량으로 결정하도록 하였다. 쟁점이 없고 간단한 사건까지 전부 심의준비절차에 회부할 필요가 없어 선택적으로 회부할 수 있도록 하였다.

심의준비절차 기간중 쟁점이 충분히 정리될 수 있도록 심사관과 피심인에게 모든 주장과 증거를 제출할 의무를 부과하였다.¹⁰⁾

나. 심의준비절차의 진행(규칙 제30조의3)

심의준비절차는 주심위원 또는 소회의 의장이 심판관리관의 보좌를 받아 진행한다.

다. 심의준비절차를 위한 서면의 제출(규칙 제30조의4)

주심위원 또는 소회의 의장은 심의준비를 위해 필요한 범위안에서 심사관 또는 피심인에게 의견서, 증거설명서, 증거 등의 제출을 명할 수 있다.

아울러, 주심위원 또는 소회의 의장은 사건요지의 파악을 용이하게 하기 위하여 의견서 제출시 요약문을 첨부하도록 할 수 있다.

라. 심의준비기일의 개최(규칙 제30조의5)

주심위원 또는 소회의 의장은 주장 및 증거를 정리하고 쟁점을 분명히 하기 위하여 심사관과 피심인을 출석시켜 심의준비기일을 개최할 수 있다.

그러나, 심의준비기일은 심사관 또는 피심인 중 어느 한쪽이 출석하지 아니하는 경우에는 개최할 수 없다. 이는 상대방의 반론권을 보장하기 위한 것이다.

심의준비기일은 공개를 원칙으로 한다. 다만, 필요한 경우 주심위원 또는 소회의 의장은 비공개로 할 수 있다.

마. 심의준비절차에서의 증거조사 신청(규칙 제30조의6)

주심위원 또는 소회의 의장은 심사관이나 피심인의 증거조사 신청에 대해 채부결정을 할 수 있다. 이는 증거신청의 채택여부를 심의기일전에 미리 정리함으로써 심의기일에 심의부담을 줄이고 효율적 심의진행을 가능하게 하기 위한 것이다.

9) 「공정거래위원회회의운영및사건절차등에관한규칙(공정거래위원회 고시)」은 2005. 10. 26. 전원회의에서 의결되어 2005. 11. 1.부터 시행되었다.

10) 의무위반에 대한 제재규정은 없다. 이를 위해서는 향후 법률의 개정이 필요하다.

아울러, 심사관 또는 피심인은 기각 결정에 대해 서면으로 이의신청 할 수 있고, 각 회의는 서면으로 결정할 수 있다. 또한, 주심위원 또는 소회의 의장은 필요한 경우 감정의 위촉, 문서의 송부촉탁 등을 할 수 있다. 이 경우 주심위원 또는 소회의 의장은 참고인신문, 현장검증 등 실체적 판단이 개입할 소지가 많은 증거조사는 할 수 없다. 증거조사는 피심인의 이해에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 각 회의가 증거조사권한을 가지고 있는데, 주심위원 또는 소회의 의장이 단독으로 증거조사를 하기 위해서는 권한위임에 관한 별도의 법적 근거가 필요하다. 주심위원 또는 소회의 의장은 증거조사를 통해 효과적으로 실체적 사실관계를 정확하게 파악할 수 있고 쟁점정리가 용이하므로, 추후 심의준비절차의 효용을 제고하기 위해서는 제도개선이 필요하다고 본다.

바. 주심위원 또는 소회의 의장의 의무(규칙 제30조의7)

주심위원 또는 소회의 의장은 심의준비절차가 공정하게 진행되도록 여러 가지 의무를 부담한다. 즉, 상대방이 제출한 증거나 주장에 대해 반박하는 주장이나 증거를 제출할 기회를 부여할 의무, 중립적 입장에서 공평하게 진행하고, 주장이나 증거의 제출에 있어서 동등한 기회를 부여할 의무, 정당한 사유없이 심사관 또는 피심인 중 일방만을 대면접촉하지 않을 의무이다.

아울러, 주심위원 또는 소회의 의장은 효율적 심의를 위해 사실관계, 주장 및 증거, 쟁점을 정리할 의무가 있다.

사. 심의준비절차의 종료(규칙 제30조의8)

주심위원 또는 소회의 의장은 일정한 경우에는 심의준비절차를 종료할 수 있다. 즉, 3개월이 경과한 때, 정당한 사유없이 의견서 등을 제출하지 아니한 때, 정당한 사유없이 심의준비기일에 불참한 때, 절차를 계속 진행할 필요가 없다고 판단하는 때 등이다.

또한 주심위원 또는 소회의 의장은 주장의 요지를 파악하기 곤란한 경우 절차를 종료하기에 앞서 쟁점과 증거를 요약한 요약의견서를 제출하게 할 수 있다.

아. 준비절차를 마친 후의 심의(규칙 제30조의9)

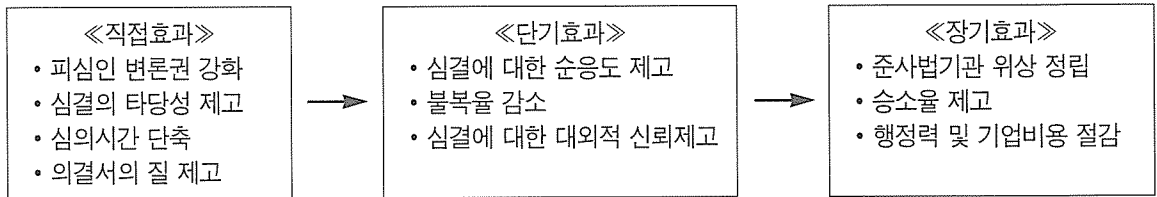
심판관리관은 첫 심의기일에 심의준비절차의 진행결과를 요약 보고한다. 즉, 심판관리관은 진행경과, 사실관계, 쟁점, 쟁점에 대한 심사관과 피심인의 주장내용 및 그 근거, 핵심심판 대상을 요약하여 보고한다. 심사관 또는 피심인은 심판관리관이 보고한 내용에 대한 의견을 중심으로 간략하게 의견을 진술한다. 심사관과 피심인은 이미 심의준비절차 기간중 서면 등을 통해 주장과 증거를 충분히 제출했기 때문에 동일한 내용을 반복 진술할 필요가 없기 때문이다.

자. 심의준비절차의 회부 또는 재개(규칙 제30조의10, 제30조의11)

각 회의의 의장은 심의기일에 들어간 이후에도 필요한 경우 심의준비절차를 재개하거나 심의준비절차

에 회부할 수 있다.

●●●●●→ 5. 기대효과



가. 직접적 효과

심의준비절차는 직접적으로 가장 먼저 피심인의 변론권을 강화할 것으로 기대된다. 즉, 심의준비절차 과정에서 피심인은 심사관의 주장과 증거에 대해 조목조목 탄핵할 기회가 있으므로 변론권이 종전보다 크게 강화된다. 또한 심결의 타당성·정확성이 크게 제고될 것으로 기대된다. 주장과 증거를 미리 정리한 후 핵심쟁점 위주로 심도있는 논의가 가능하기 때문이다. 아울러, 심의 시간도 단축될 것으로 예상된다. 심의기일에는 핵심쟁점 위주로 논의하고 피심인과 심사관도 이미 서면으로 제출한 내용의 진술을 제한하고 핵심쟁점에 대해 간략한 의견만 진술하기 때문이다. 또한 사실관계와 증거를 명확하게 정리하고 핵심쟁점 위주로 심도있는 논의를 함으로써 의결서의 질적 수준을 크게 제고하게 될 것이다.

나. 단기효과

이러한 직접적 효과에 따라 단기적으로 피심인은 심의준비절차 기간중 심사관의 주장이나 증거에 대해 충분히 탄핵할 수 있는 기회를 보장하고, 자신의 주장이나 증거를 제출할 수 있는 기회를 충분히 보장하므로 심결에 대한 순응도를 제고하고 처분에 대한 불복률을 감소할 것이다. 아울러, 주심위원이 객관적이고 중립적 입장에서 주장과 증거를 정리함으로써 조사기관과 심판기관의 미분리에 따른 심결의 공정성 논란을 불식시킬 수 있고, 심결과정에서 인정된 사실관계나 위법성 판단에 대한 대외적 신뢰도를 크게 제고할 것으로 기대된다.

다. 장기적 효과

또한 장기적으로는 절차적 정당성과 공정성에 대한 대외적 신뢰를 제고하여 독립적이고 전문적인 준사법기관으로서의 위상정립에 기여할 것이며, 나아가 심결의 타당성 및 대외적 신뢰 제고로 인해 행정소송에서의 승소율을 제고하고, 불필요한 법적분쟁을 조기에 차단함으로써 행정력 낭비를 막고 기업비용을 절감할 것으로 기대된다.

이러한 긍정적 효과에도 불구하고 심의준비절차에 회부된 사건의 경우 사건처리기간이 불가피하게 늘어날 것으로 예상된다. 대략 3개월 정도 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 처리기간의 장기화는 절차적 정당성 제고를 위해 치루어야 할 불가피한 비용으로 생각된다. 그러나 쟁점이 매우 많고 복잡한 사건에 있어서는 오히려 준비절차를 통해 심의준비를 더욱 치밀하게 할 경우 오히려 전체적인 사건처리기간이 줄어드는 경우도 있을 것으로 생각한다.

•••••➡ 6. 향후계획

심의준비절차는 공정거래위원회 사건처리절차에 있어서 획기적 변화라고 할 수 있다. 심의준비절차제도는 2005. 11. 1.부터 시행에 들어갔는데 공정거래위원회는 2006년 말까지 10여건에 대해 시범적으로 심의준비절차제도를 운영해 본 후 문제점이 발견되면 보완하여 2007년부터 본격적으로 시행할 계획이다.

경쟁저널

※ 「공정거래위원회회의운영및사건절차등에관한규칙」 개정 조문은 본지 부록(120면 이하)을 참고 바람.