



제422회국회(임시회)
제2차 정무위원회

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈공정거래 심급제도를 3심제로 변경〉

■ 박형수의원 대표발의(의안번호 제2204456호)

2025. 2.

정 무 위 원 회

전문위원 황 승 기

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박형수의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 9. 30.
3. 회 부 일 : 2024. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공정거래위원회의 시정조치, 과징금부과명령 등 처분에 대하여 불복하는 경우 서울고등법원에 제소할 수 있도록 하여 공정거래위원회의 처분을 사실상 1심 판결로 인정하고 있음.

그러나 대법원의 경우 법률심으로 사실관계를 판단하는 절차가 한번에 불과하여 당사자의 재판받을 권리를 침해할 뿐만 아니라, 점점 복잡해지는 공정거래 사건에 대한 정확한 판결을 어렵게 할 우려가 있음.

또한 공정거래위원회가 조사기관이자 심판기관으로 기능하면서 당사자의 경우 추가 불이익을 우려하여 공정위 전원회의에서 적극적으로 이의를 제기하지 못하는 등 방어권 행사가 어려울 뿐만 아니라, 법원 심리에 비해 당사자의 절차권 보장이 제한되는 실정임.

이에 공정거래위원회의 처분에 대한 불복을 서울고등법원의 전속관할로 규정한 조항을 삭제하여 3심제 운영이 가능하도록 함으로써 국민의 재판받을 권리와 방어권을 보장하려는 것임(안 제100조 삭제).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 처분에 대한 불복의 소를 서울고등법원의 전속관할로 하는 현행 제100조를 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제100조(불복의 소의 전속관할) 제99조에 따른 불복의 소는 서울고등법원을 전속관할로 한다.	<삭제>

- 처분에 관한 행정소송이 일반적으로 3심제로 운영되는 것과 달리, 공정거래위원회의 처분에 대한 불복의 소에 대하여는 서울고등법원에만 제기할 수 있도록 정하여 2심제를 채택하고 있음.
- 개정안은 현행법 제100조를 삭제하고, 「행정소송법」 제9조¹⁾를 적용하도록 하여 공정거래위원회의 처분과 관련한 행정소송을 3심제로 전환하고 국민의 재판받을 권리를 폭넓게 보장하려는 취지임.
- 공정거래위원회의 처분에 관한 행정소송을 현행 2심제로 유지할지 아니면 3심제로 전환할지에 대하여는 그동안 관련 법률 개정안이 꾸준히 발의되면서 논의가 이루어져 왔음.

1) 제9조(재판관할) ① 취소소송의 제1심관할법원은 피고의 소재지를 관할하는 행정법원으로 한다

<3심제 전환 관련 법률 개정안 추이>

국회 대수	발의 연월일(의안번호)	대표발의자
제19대 국회	2014.3.5.(1909621)	정성호 의원
제20대 국회	2016.8.1.(2001326)	손금주 의원
제21대 국회	2020.9.2.(2103471)	황희 의원
제22대 국회	2024.9.30.(2204456)	박형수 의원

□ 이와 관련하여 현행 2심제 유지가 타당하다는 의견²⁾은 다음과 같음.

- 첫째, 공정거래위원회의 전문성에 대한 존중임. 공정거래위원회의 소관 업무는 복잡하고 고도의 전문적인 영역으로서 1차적 판단 권한을 일반 법률가인 법원보다는 특별한 전문성이 구축된 공정거래위원회에 부여하는 것이 합목적성에 부합한다는 것임.³⁾ 공정거래위원회도 과징금 취소소송에서의 높은 승소율을 기관 전문성의 근거로 제시함.

2) 공정거래위원회도 2심제 유지에 찬성하는 입장임.

3) 김하열, 이황, ‘공정거래위원회 법적 성격과 사건처리 및 불복의 절차’, 고려법학 75 (2014년 12월): 161-183. 고려대학교 법학연구원 p.205

<최근 5년간 공정거래위원회 과징금 승소율 추이>

(단위: 백만원, 일자: 2024. 12. 31. 확정판결기준)

기준	확정연도	승소	일부승소	패소	계
건수	2020~2024년 평균	335건(76.0%)	66건(14.9%)	40건(9.1%)	441건(100%)
	2024년	75건(82.4%)	8건(8.8%)	8건(8.8%)	91건(100%)
	2023년	61건(71.8%)	16건(18.8%)	8건(9.4%)	85건(100%)
	2022년	61건(70.9%)	18건(20.9%)	7건(8.2%)	86건(100%)
	2021년	82건(82.0%)	10건(10.0%)	8건(8.0%)	100건(100%)
	2020년	56건(70.9%)	14건(17.7%)	9건(11.4%)	79건(100%)
금액	2020~2024년 평균	2,267,435(95.0%)	-	120,184(5.0%)	2,387,619(100%)

* 과징금액은 확정 과징금액 기준으로 현재 재산정 진행 중인 과징금액은 제외

* 자료: 공정거래위원회

- 둘째, 공정거래위원회의 사건처리 절차가 법원의 변론절차에 준한다는 점임. 즉, 공정거래위원회의 심의·의결 절차는 심사관과 피심인 간의 대심 구조로 진행되므로 외형적으로는 준사법적 절차를 가짐.⁴⁾
- 셋째, 3심제 전환 시 소송의 장기화로 피해구제에 불리하다는 점임. 3심제로 전환하면 확정판결이 지연되고 이에 따른 법적 불확실성의 지속과 사회적 비용의 증가, 경제적 약자의 손해 등이 우려된다는 것임.⁵⁾
- 넷째, 대부분의 주요 선진국이 경쟁 사건에 대해서는 2심제를 채택하고 있다는 점임. 미국은 연방거래위원회(FTC: Federal

4) 옥중호, '공정거래소송 3심제 도입에 관한 고찰 - 헌법재판소 결정을 중심으로-', 명지법학 제15권 제1호 (2016년 7월) p.9

5) 김봉철, "공정거래 행정사건의 심급 전환에 관한 입법적 고찰." 입법학연구 20.1 (2023), pp.15-16

Trade Commision)의 결정에 대한 불복을 연방항소법원에 제기하도록 하고 있고, 독일은 카르텔청의 결정에 대한 불복을 관할 고등법원이 재판하며, 프랑스도 경쟁청의 제재처분에 대해서는 파리 항소법원의 관장 사항으로 정하고 있다는 점을 논거로 함.⁶⁾

□ 반면, 3심제로 전환하여야 한다는 의견은 다음과 같음.

- 첫째, 현행법이 1981년 제정된 이후 법원은 공정거래 사건에 대한 전문성을 보유하고 있음. 이미 상당한 판례가 누적되어 있고, 그 밖의 전문성에 관한 우려는 법원에 공정거래사건 전담재판부를 두어 운영한다면 해결할 수 있다는 의견임.⁷⁾
- 둘째, 공정거래위원회의 사건 처리절차가 외형적으로는 준사법적 절차를 갖지만 그 실질에 있어서는 법원의 사법절차에 비해 간략하다는 점임. 이는 많은 사건을 처리하여야 하는 현실적 측면을 고려하여 절차적 효율을 기한 것으로 사건 처리절차를 준사법적 절차로 볼 수 있을지에 대한 부정적인 평가의 근거로 작용함.⁸⁾
- 셋째, 현행 2심제는 국민의 재판받을 권리를 침해한다는 견해임. 특히 3심제와 달리, 2심제는 한 번의 사실심리만 허용하므로 정확한 판결이 어렵다는 단점이 있음.⁹⁾

6) 김하열, 이황, 위의 글, pp.206-207

7) 옥종호, 위의글, P. 7-8, 김봉철, 위의 글, p.25

8) 김하열, 이황, 위의 글, pp.189-191

9) 김봉철, 위의 글, p.16-17, 옥종호, 위의 글, p.8.

- 넷째, 현행법 체계에서 공정거래위원회가 다른 나라의 경쟁당국과 동일한 정도의 독립성을 가지지 못하고 있으므로 외국의 사례를 원용하는 것은 적절하지 않다는 의견임. 예를 들어 대통령과 연방 행정부의 영향에서 벗어나 독립규제위원회의 위상을 점하고 있는 미국의 연방거래위원회와 달리 우리나라의 공정거래위원회는 행정부의 한 부처에 불과하고, 내부적으로도 위원 간 신분상·직급상 차등이 있는 피라미드 조직을 띠며,¹⁰⁾ 조사직원과 행정직원이 엄격히 구분되어 있지도 않음.¹¹⁾

□ 헌법재판소는 심급제도는 원칙적으로 입법자의 형성의 자유에 속하는 사항이라고 판시한바¹²⁾, 개정안에 관하여는 공정거래분야의 전문성, 시장경제질서의 신속한 회복 필요성 및 국민의 방어권·재판청구권 보장의 확대 필요성, 공정거래위원회의 법적 성질, 해외사례 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

다만, 현행 공정거래위원회의 조사 및 심결체제를 유지한 상태에서 개정안과 같이 3심제로 전환할 경우 소송 기간이 지나치게 길어질

10) 예컨대 위원장은 상임위원과 비상임위원(신분상 차등), 위원장, 부위원장과 그 밖의 상임위원(직급상 차등)의 지위가 다름.

11) 김봉철, 위의 글, P.17-20

12) 2012.8.23. 2012헌마367

“헌법과 법률이 정하는 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리”가 사건의 경중을 가리지 않고 모든 사건에 대하여 대법원을 구성하는 법관에 의한 균등한 재판을 받을 권리를 의미하는 것이라고 할 수 없다. 또한 심급제도는 한정된 법발견자원의 합리적인 분배의 문제인 동시에 재판의 적정과 신속이라는 서로 상반되는 두 가지의 요청을 어떻게 조화시키느냐의 문제로 돌아가므로, 원칙적으로 입법자의 형성의 자유에 속하는 사항이다.

수 있으므로 현행 공정거래위원회의 준사법적 사건 처리절차는 일반적인 행정처분처럼 간소화하는 것이 필요함.¹³⁾

문 의 처
02)6788-5109

13) 이를 위해서는 현행 ‘공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙’(공정거래위원회 고시)의 전면적 수정이 불가피할 것으로 보임.