

시정명령및과징금납부명령취소

[대법원, 2013두8233, 2015.10.29]



【판시사항】

어떤 공동행위가 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항에서 정한 ‘경쟁제한성’을 갖는지 판단하는 방법 / 가격담합의 경우, 관련지역시장을 획정하면서 공동행위 가담자들의 정확한 시장점유율을 계량적으로 산정하지 않았더라도 경쟁제한성을 인정할 수 있는지 여부(원칙적 적극)

【참조조문】

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항

【참조판례】

대법원 2013. 11. 14. 선고 2012두19298 판결(공2013하, 2256)

【전문】

【원고, 피상고인 겸 상고인】

【원고, 피상고인 겸 상고인】

【피고, 상고인 겸 피상고인】

○○○○○○○○ (소송대리인 정부법무공단 담당변호사 ○○○)

【원심판결】

서울고법 2013. 4. 10. 선고 2012누18419 판결

【주 문】

【주 문】

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 각자가 부담한다.

【이 유】

상고이유(상고이유서 제출기간 도과 후 제출된 각 서면은 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 원고들의 상고이유에 관하여

가. 상고이유 제1점에 관하여

원심은 그 채택 증거에 의하여, ① 국민들이 적은 비용으로 운전면허를 취득할 수 있도록 하기 위한 「운전면허시험 간소화 방안」에 따라 2011. 4. 30. 도로교통법 시행령 및 시행규칙이 개정(2011. 6. 10. 시행)된 결과, 운전전문학원에서의 운전면허 취득을 위한 의무교육시간이 제1종 보통면허 기준으로 장내기능 15시간, 도로주행 10시간 등 총 25시간에서 장내기능 2시간, 도로주행 6시간 등 총 8시간으로 변경되고, 장내 기능시험 항목도 11개 항목에서 2개 항목으로 대폭 축소된 사실, ② 전국자동차운전전문학원연합회 서울특별시협회(이하 ‘서울협회’라고 한다)는 2011. 5. 16. 도로교통법 시행령 및 시행규칙 공포와 관련하여 향후 전문학원 운영 등에 관한 의견을 논의하기 위하여 회의(이하 ‘5월 회의’라고 한다)를 개최한 사실, ③ 서울협회 사무국장 소외인은 위 회의에 참석한 녹천자동차운전전문학원(이하 개별 학원 상호에서

‘자동차운전전문’은 모두 생략한다), 양재학원, 삼일학원, 서울학원, 창동학원과 원고들이 공동으로 운영하는 노원학원 및 성산학원(이하 이들 학원을 ‘7개 학원’이라고 하고, 각 학원을 운영하는 사업자들을 통칭하여 ‘7개 사업자들’이라고 한다) 등의 원장 또는 학감 등에게 미리 작성한 ‘2011년 5월 회의자료’를 배포하고 그 내용을 설명하였으며, 위 참석자들은 이에 대하여 특별한 의견이나 이의를 제기하지 아니한 사실, ④ 위 회의자료는 피고의 조사과정 중 삼일학원에서 발견된 것으로서, ‘도로교통법 시행령, 시행규칙 개정관련 내용’과 ‘도로교통법령 개정에 따라 전문학원 운영방안’(이하 ‘이 사건 운영방안’이라고 한다) 등으로 구성되어 있었는데, 이에 따르면 개정된 도로교통법령의 시행에 따른 최소 의무교육시간인 8시간을 기준으로 한 교육과정의 수강료를 총 470,000원으로 책정하고 있는 사실, ⑤ 7개 사업자들이 위 회의 이후 2011. 5. 말부터 6월 초에 걸쳐 서울지방경찰청에 최초 신고한 수강료 내역에 따르면, 위 7개 학원 중 양재학원과 서울학원을 제외한 5개 학원 사업자가 신고한 최소 의무교육시간 수강료가 위 회의에서 논의된 수강료인 470,000원에 근접한 사실 등을 인정하였다.

원심은 이러한 사실관계에 더하여, 관련 법령의 개정으로 수강생이 받아야 하는 의무교육시간이 대폭 축소됨에 따라 운전전문학원으로서의 수익 감소가 예상되어 시간당 수강료를 인상할 필요성이 있었던 반면, 각 운전전문학원이 제공하는 서비스는 동질적인 탓에 수강료가 중요한 차별요소로 작용하게 되었으므로, 7개 사업자는 서울협회 회원사들이 모인 자리에서 이를 공동으로 결정하려는 유인이 컸던 것으로 보이는 점 등의 사정을 함께 고려하여, 원고들을 포함한 7개 사업자가 2011. 5. 16. 제1종 보통 및 제2종 보통(수동·자동) 관련 법정 최소 의무교육시간인 총 8시간을 교육과정으로 하는 기본형 상품의 수강료(검정료 포함)를 이 사건 운영방안에서 제시된 기준을 참고하여 그 선에서 책정하자는 합의(이하 ‘이 사건 공동행위’라고 한다)를 하였다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 거기에 부당한 공동행위의 성립에 관한 법리 등을 오해하거나 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

나. 상고이유 제2점에 관하여

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항 각 호에 규정된 부당한 공동행위에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는, 먼저 경쟁관계가 문제 될 수 있는 일정한 거래분야에 관하여 거래의 객체인 관련시장을 구체적으로 정하여야 하는데, 부당한 공동행위의 다양성과 그 규제의 효율성 및 합리성 등을 고려하면 어느 공동행위의 관련시장을 확정할 때 반드시 실증적인 경제 분석을 거쳐야만 한다고 할 수는 없고, 이러한 경제 분석 없이 관련시장을 확정하였다더라도 문제가 된 공동행위의 유형과 구체적 내용, 그 내용 자체에서 추론할 수 있는 경제적 효과, 공동행위의 대상인 상품이나 용역의 일반적인 거래현실 등에 근거하여 그 시장 확정의 타당성을 인정할 수 있다고 보아야 한다(대법원 2014. 11. 27. 선고 2013두24471 판결, 대법원 2015. 6. 11. 선고 2013두1676 판결 등 참조). 나아가 어떤 공동행위가 ‘경쟁제한성’을 갖는지는 당해 상품이나 용역의 특성, 소비자의 제품선택 기준, 시장 및 사업자들의 경쟁에 미치는 영향 등 여러 사정을 고려하여, 당해 공동행위로 인하여 일정한 거래분야에서의 경쟁이 감소하여 가격·수량·품질 기타 거래조건 등의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는지를 살펴서 개별적으로 판단하여야 한다(대법원 2013. 11. 14. 선고 2012두19298 판결 등 참조). 다만 경쟁사업자 사이에서 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위를 할 것을 합의하는 가격담합은 특별한 사정이 없는 한 그 합의의 내용 자체로 합의에 경쟁제한적 효과가 있다는 점이 비교적 쉽게 드러나게 되므로, 이러한 경우 관련지역시장을 확정하면서 공동행위 가담자들의 정확한 시장점유율을 계량적으로 산정하지 않았다고 하더라도 예상되는 시장점유율의 대략을 합리적으로 추론해 볼 때 경쟁을 제한하거나 제한할 우려가 있음이 인정되지 않을 정도로 그 시장점유율이 미미하다는 등의 특별한 사정이 없다면, 위에서 본 경쟁제한성 판단의 구체적 고려 요소를 종합하여 경쟁제한성을 인정할 수도 있다.

원심은, ① 이 사건 공동행위 당시 서울 지역에서 운영 중이던 11개 운전전문학원은 대부분 서울 중심부 이외의 지역에 위치해 있고, 그중 위 7개 학원은 골고루 분포되어 있는 점, ② 운전전문학원은 수강생 확보를 위해 학원이 소재한 지역을 포함하여 인근 지역에 셔틀버스를 운행하고 있는 점, ③ 서울 지역 운전전문학원의 셔틀버스 운행지역에는 성남시, 부천시와 같이 서울에 인접한 경기도 일부 지역이 포함되어 있고, 반대로 서울에 인접한 경기도 지역에 있는 운전전문학원들도 수강생 확보를 위해 인접한 서울 지역에 셔틀버스를 운행하는 점, ④ 서울 지역 운전전문학원의 수강 등록생의 대부분은 서울에 거주하고 있으나, 일부는 성남시, 부천시, 고양시, 구리시, 광명시 등 서울에 인접한 경기도 지역 거주자로 보이는 점, ⑤ 한편 서울 지역 운전전문학원의 수강 등록생 중 상당수는 운전전문학원의 셔틀버스 운행 지역 내에 거주하고 있었고, 일부는 셔틀버스 운행 지역과 인접한 지역에 거주하고 있었던 점, ⑥ 셔틀버스를 이용하지 않는 수강생에게는 대중교통이 주요 이동수단이고, 경기도 지역은 서울 지역보다 대중교통의 편의성이 떨어지므로, 서울로의 접근을 용이하게 하는 대중교통수단이 제대로 확보된 일부 경기도 지역만이 제한적으로 서울 지역 운전전문학원의 지리적 영업 범위에 포함될 수 있는 점 등을 근거로 하여, 이 사건 공동행위의 관련지역시장은 ‘서울시 전체와 이에 인접한 경기도 일부 지역’으로 보아야 한다고 전제한 후, 이 사건 공동행위에 참여한 7개 사업자의 서울 지역 운전전문학원 시장에서의 점유율 합계가 60%를 초과하는 점, 경기도 지역은 셔틀버스 또는 대중교통의 편의성이 확보되는 일부 지역만이 제한적으로 관련지역시장에 포함될 수 있으므로, 7개 사업자의 ‘서울 및 인접 경기도 일부 지역 운전전문학원 시장’에서의 점유율을 산정한다 하더라도 위 서울 지역에서의 시장점유율 수준과 크게 다르지 않을 것으로 보이는 점, 운전전문학원이 제공하는 서비스는 학원별로 별 차이가 없어 접근성과 함께 수강료가 중요한 경쟁요소가 되는 점, 이 사건 공동행위는 수강료의 수준을 정한 담합행위인 점 등을 고려하여, 이 사건 공동행위가 관련시장에서 경쟁을 제한하거나 제한할 우려가 있음이 인정된다고 판단하였다.

앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이 사건 합의가 실제로 영향력을 미칠 수 있는 지역은 주로 서울 지역일 것으로 보이는 반면 이 사건 합의의 관련지역시장에는 경기도 일부 지역이 포함된다는 등의 사정으로 인하여, 이 사건 합의가 경기도 일부 지역에 거주하는 소비자들에 대하여 미칠 수 있는 경쟁제한적 효과가 미약할 수 있다고 하더라도, 그러한 사정만으로 이 사건 합의의 경쟁제한성이 부인될 수는 없을 것으로 판단되므로 원심의 이와 같은 판단은 수긍할 수 있는 범위 내에 있는 것으로 볼 수 있고, 거기에 부당한 공동행위의 관련지역시장 확정 및 경쟁제한성 등에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등의 잘못이 없다.

2. 피고의 상고이유에 관하여

원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하면, ① 5월 회의 당시 개정된 도로교통법 시행령 및 시행규칙이 2011. 6. 10.부터 시행될 예정이었고, 위 날짜를 기준으로 새로운 수강료 체제가 시행될 예정이었던 점, ② 5월 회의에서 합의한 대로 470,000원에 근접하게 수강료를 최초 신고하였던 7개 사업자들 중 양재학원을 제외한 나머지 사업자들은 서울지방경찰청에 최초 수강료 신고일부터 위 시행일까지 사이에 수강료 변경 신고를 하여 각 학원별 신고가격이 410,000원부터 442,000원으로 다양하게 바뀌면서 신고가격이 하락한 점, ③ 서울 지역 사업자 중 이 사건 공동행위에 참여하지 않았던 학원 중 가장 낮은 수준(456,000원)으로 최초 수강료를 신고한 신도림학원은 2011. 6. 8. 수강료를 446,000원으로 낮추어 변경 신고하였는데, 당시 7개 사업자들이 낮추어 신고한 수강료는 이보다 오히려 더 낮은 수준인 점, ④ 2011. 6. 11. 기준 7개 사업자들의 수강료 평균가격(약 431,428원)도 이 사건 합의에 가담하지 않은 서울지역의 다른 4개 학원의 수강료 평균가격(434,500원)보다 더 낮은 점, ⑤ 따라서 관련 법령의 개정으로 새로운 수강료 체제가 시행되던 무렵인 2011. 6. 11. 기준으로 보면, 7개 사업자들의 수강료는 이 사건 공동행위로 정한 수강료 수준과 다를 뿐만 아니라, 7개 사업자들 사이의 가격 차이도 심화되었고, 다른 경쟁사업자들의 수강료보다도 낮은 수준으로 책정되어 시행된 점 등을 알 수 있다.

이러한 각 사정에 비추어 보면, 이 사건 공동행위는 2011. 6. 11.경 그에 기한 실행행위가 실제로 실행되지 못한 채 그대로 종료되었다고 봄이 상당하다. 그런데 피고가 이와 달리 이 사건 공동행위가 2012. 3. 9.까지 지속되었다고 보아 이를 기초로 원고들에 대하여 과징금을 산정하고 그 납부를 명한 처분은 위법하다고 할 것이다.

원심판결의 이유에 일부 적절하지 아니한 부분이 있지만 이 사건 공동행위가 2011. 6. 11.경 종료되었다고 보아 위 과징금납부명령을 취소한 원심의 결론은 정당하고, 거기에 부당공동행위의 종기(終期)에 관한 법리 등을 오해하거나 판단을 누락하는 등으로 인하여 판결에 영향을 미친 위법이 없다.

3. 결론

상고를 모두 기각하고 상고비용은 각자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이인복(재판장) 고영한 김소영(주심) 이기택