

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2018두63563 이행강제금 부과처분 취소 청구의 소
원고, 상고인 주식회사 현대에이치씨엔
소송대리인 변호사 김의환 외 4인
피고, 피상고인 공정거래위원회
소송대리인 법무법인 서울
담당변호사 김종서
원 심 판 결 서울고등법원 2018. 10. 19. 선고 2018누39883 판결
판 결 선 고 2019. 12. 12.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

1. 사안의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

1) 피고는 주식회사 현대에이치씨엔경북방송(이하 '경북방송'이라 한다)의 모회사인 원고가 포항종합케이블방송사의 주식 98.58%를 취득한 기업결합이 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '공정거래법'이라 한다) 제7조 제1항의 규정에 위반한다고 판단하여, 2013. 3. 14. 경북방송에 일정기간 수신료를 소비자물가상승률을 초과하여 인상하는 행위를 금지하는 내용 등의 시정조치(이하 '이 사건 시정조치'라 한다)를 하였다.

2) 피고는 2016. 11. 21. 경북방송에 이 사건 시정조치를 이행하지 않았다는 이유로 이행강제금 부과처분을 하였다. 이에 경북방송은 이행강제금 부과처분 취소소송(서울고등법원 2016누81255)을 제기하였고, 원고는 위 취소소송 계속 중인 2016. 12. 29. 경북방송을 흡수합병하고 위 소송절차를 수계하였다.

3) 서울고등법원은 2017. 10. 11. '시정조치 불이행기간 산정이 잘못되었다'는 이유로 이행강제금 부과처분을 취소하는 판결(이하 '선행판결'이라 한다)을 선고하였고, 위 판결은 2017. 11. 7. 확정되었다.

4) 피고는 선행판결 취지에 따라 불이행기간과 이행강제금액을 다시 산정하여 2018. 2. 5. 원고에게 이행강제금 부과처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

나. 이 사건의 쟁점은 이행강제금 부과 전에 부작위 의무를 명하는 시정조치의 불이행을 중단한 경우 이행강제금을 부과할 수 있는지, 경북방송의 이행강제금 납부 의무가 원고에게 승계되는지, 이행강제금 부과기간이 도과하였는지 여부 등이다.

2. 이행강제금 부과 전에 부작위 의무를 명하는 시정조치의 불이행을 중단한 경우 이행강제금을 부과할 수 있는지 여부(상고이유 제1점, 제2점)

가. 관련 법령의 내용과 법령 개정 경위

1) 공정거래법 제7조 제1항은 누구든지 직접 또는 대통령령이 정하는 특수한 관계에

있는 자를 통하여 '다른 회사의 주식의 취득 또는 소유'(제1호) 등에 해당하는 행위(이하 "기업결합"이라 한다)로서 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 공정거래법 제16조 제1항은 공정거래위원회는 제7조 제1항(기업결합의 제한)의 규정에 위반하거나 위반할 우려가 있는 행위가 있는 때에는 당해 사업자 또는 위반행위자에 대하여 다음 각호의 1의 시정조치를 명할 수 있다고 규정하면서, 제7호에서 '기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지할 수 있는 영업방식 또는 영업범위의 제한'을 규정하고 있다.

한편, 공정거래법 제17조의3 제1항은 공정거래위원회는 제7조(기업결합의 제한) 제1항을 위반하여 제16조(시정조치 등)에 따라 시정조치를 받은 후 그 정한 기간 내에 이행을 하지 아니하는 자에 대하여 매 1일당 다음 각 호의 금액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 이행강제금을 부과할 수 있다고 규정하면서, 제1호에서 '제7조(기업결합의 제한) 제1항 제1호의 기업결합의 경우에는 취득 또는 소유한 주식의 장부가격과 인수하는 채무의 합계액'을 규정하고 있다. 또한 공정거래법 제17조의3 제2항은 이행강제금의 부과·납부·징수·환급 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령(이하 '공정거래법 시행령'이라 한다) 제23조의4는 공정거래위원회는 법 제17조의3(이행강제금)의 규정에 의하여 이행강제금을 부과하는 때에는 시정조치에서 정한 기간의 종료일 다음날부터 시정조치를 이행하는 날까지의 기간에 대하여 이를 부과한다고 규정하고(제1항), 제1항에도 불구하고 법 제16조(시정조치) 제1항 제7호 및 제8호의 규정에 의한 시정조치가 매분기·매사업연도등 기간별로 일정한 의무를 명하는 내용인 경우로서 이를 이행하지 아니하는 자에 대하여 이행강제금을 부과하는 때에는 당

해불이행기간에 대하여 이를 부과한다고 규정하고 있다(제3항).

2) 공정거래법은 1999. 2. 5. 법률 제5813호로 개정되면서 공정거래법상 기업결합 관련 시정조치에 '기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지할 수 있는 영업방식 또는 영업범위의 제한'이 추가되었고(제16조 제1항 제7호), 기업결합 관련 이행강제금 제도(제17조의3)가 새로 도입되었다. 위 개정 전 공정거래법은 경쟁제한적인 기업결합을 한 자에 대하여 시정조치 외에 과징금 제도(제17조 제3항)를 두고 있었으나, 위 개정으로 과징금 규정을 삭제하고, 기업결합에 대한 제재조치가 시정조치로 일원화되었으며, 그 시정조치의 실효성을 제고하기 위하여 이행강제금 제도가 신설되었다.

나. 이러한 공정거래법상 기업결합 제한 위반행위자에 대한 시정조치 및 이행강제금 부과 등에 관한 위 각 규정을 종합적·체계적으로 살펴보면, 공정거래법 제17조의3은 같은 법 제16조에 따른 시정조치를 그 정한 기간 내에 이행하지 아니하는 자에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있는 근거 규정이고, 시정조치가 공정거래법 제16조 제1항 제7호에 따른 부작위 의무를 명하는 내용이더라도 마찬가지로 보아야 한다. 나아가 이러한 이행강제금이 부과되기 전에 시정조치를 이행하거나 부작위 의무를 명하는 시정조치 불이행을 중단한 경우 과거의 시정조치 불이행기간에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있다고 봄이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

1) 현행 법질서에서 행정의 '새로운 의무이행확보수단'인 이행강제금에 관한 일반법이 존재하지 않고, 개별법률에서 제 각각으로 정한 이행강제금의 법적 성질은 각 개별법률의 규정 형식과 내용, 체계 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.

2) 그런데 공정거래법 제17조의3은 이행강제금의 부과 상대방(시정조치를 받은 후 그 정한 기간 내에 이행을 하지 아니하는 자)과 부과 범위(매 1일당 위 제17조의3 제1

항 제1 내지 3호의 금액에 1만분의 3을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위)를 규정하고 나머지 부과·납부·징수·환급 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령에 위임하고 있다. 그 위임에 따른 공정거래법 시행령 제23조의4는 공정거래위원회가 '시정조치에서 정한 기간의 종료일 다음날부터 시정조치를 이행하는 날까지의 기간'에 대하여 이행강제금을 부과하도록 규정하면서(제1항), 법 제16조(시정조치) 제1항 제7호 및 제8호의 규정에 의한 시정조치가 매분기·매사업연도등 기간별로 일정한 의무를 명하는 내용인 경우로서 이를 이행하지 아니하는 자에 대하여 이행강제금을 부과하는 때에는 '당해불이행기간'에 대하여 이를 부과하도록 규정하고 있다(제3항). 이처럼 공정거래법 제17조의3에 따른 이행강제금은 반복하여 부과할 수 있도록 규정하고 있지 않고 매 1일당 일정 금액을 불이행기간에 비례하여 부과할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, 시정명령(또는 이행명령)을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우에 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지한다는 취지의 규정(건축법 제80조 제6항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2016. 1. 19. 법률 제13797호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국토계획법'이라 한다) 제124조의2 제5항) 또는 이미 의무 불이행이라는 과거의 사실에 대한 제재인 과징금이 부과된 행위를 대상으로 재차 이행강제금을 부과할 수 있도록 하는 규정(부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률(이하 '부동산실명법'이라 한다) 제6조 제2항) 등을 두고 있지 않다.

3) 또한 공정거래위원회는 공정거래법 제7조 제1항의 기업결합 제한 규정을 위반한 사업자에 대하여 제16조에 규정된 시정조치 중 하나로서 '기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해를 방지할 수 있는 영업방식 또는 영업범위의 제한'을 명할 수 있으므로(공정거래법 제16조 제1항 제7호), 영업방식 또는 영업범위의 제한을 위하여 일정한 기간 동안

어떠한 행위를 금지하는 부작위 의무를 부과할 수 있다.

부작위 의무자가 시정조치를 위반한 이상 일정한 기간 동안의 부작위 의무 불이행 후 의무 불이행을 중단한다고 하더라도 시장에 미친 경쟁제한의 영향력이 없다고 보기 어려우므로 '기업결합에 따른 경쟁제한의 폐해 방지'라는 공정거래법 제16조 제1항에 따른 시정조치의 목적은 이미 일정한 범위에서 달성되지 못하게 된다.

만약 일정한 기간 동안의 부작위 의무를 불이행한 후 의무 불이행을 중단하였다고 하여 불이행기간에 대하여 이행강제금을 부과할 수 없다고 해석한다면, 공정거래법 제7조 제1항을 위반하여 같은 법 제16조 제1항 제7호에 따라 일정한 부작위 의무를 명하는 시정조치를 받은 사업자는 피고의 시정조치에 따른 부작위 의무를 이행하지 않고 있다가 공정거래위원회가 이행강제금 부과처분을 위한 심사에 착수하면 그 때 불이행을 중단함으로써 이행강제금 부과를 면할 수 있게 되고, 그 경우 공정거래법상 이행강제금 규정은 규제의 실효성을 가지지 못하게 된다.

4) 이처럼 공정거래법 관련 규정 형식과 내용, 체계, 연혁 등을 종합적으로 고려하면, 공정거래법 제17조의3에 따른 이행강제금은 기업결합과 관련하여 종래의 과징금 제도를 폐지하고 과거의 의무위반행위에 대한 제재와 장래 의무 이행의 간접강제를 통합하여 시정조치 불이행기간에 비례하여 제재금을 부과하도록 하는 제도라고 보아야 한다.

5) 원고가 상고이유에서 원용하고 있는 건축법, 구 국토계획법, 부동산실명법에 따른 이행강제금 관련 판례들(대법원 2014. 12. 11. 선고 2013두15750 판결, 2016. 7. 14. 선고 2015두46598 판결, 2016. 6. 23. 선고 2015두36454 판결)은 각 해당 개별법률의 규정 형식과 내용, 체계 등을 고려한 해석일 뿐이므로, 공정거래법 제17조의3에 따른 이행강제금에 관하여 원용하기에는 적절하지 않다.

다. 같은 취지에서 원심은 공정거래법 제16조 제1항 제7호에 따라 일정한 기간 동안 부작위 의무를 명하는 시정조치를 받은 후 그 정한 기간 내에 부작위 의무를 이행하지 아니하는 자에 대하여도 공정거래법 제17조의3에 따른 이행강제금을 부과할 수 있고, 이행강제금이 부과되기 전에 시정조치를 이행하였다고 하여 달리 볼 것이 아니라고 판단하였다. 나아가 원심은 공정거래법 제17조의3 제1항은 이행강제금에 관한 기본적인 본질적인 사항인 부과 상대방과 부과 범위에 관하여 규정하고 있으므로, 공정거래법 제17조의3 제2항의 위임에 따라 이행강제금의 부과·납부·징수·환급 등에 관하여 필요한 사항을 규정한 공정거래법 시행령 제23조의4 제3항이 법률유보원칙에 반하거나 법률의 위임범위를 일탈하였다고 보기 어렵다고 판단하였다.

라. 이러한 원심 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 상고이유와 같이 공정거래법 제17조의3에 따른 이행강제금의 부과 요건, 위임입법의 한계 등에 대한 법리를 오해한 위법이 없다.

3. 이행강제금 납부의무가 원고에게 승계되는지 여부(상고이유 제3점)

가. 회사합병이 있는 경우에는 피합병회사의 권리·의무는 사법상의 관계나 공법상의 관계를 불문하고 그의 성질상 이전을 허용하지 않는 것을 제외하고는 모두 합병으로 인하여 존속한 회사에 승계되는 것으로 보아야 한다(대법원 1994. 10. 25. 선고 93누21231 판결, 대법원 2004. 7. 8. 선고 2002두1946 판결 등 참조).

나. 원심은 다음과 같은 이유로 피고가 원고를 상대로 이 사건 처분을 한 것은 적법하다고 판단하였다.

1) 흡수합병으로 소멸한 회사인 경북방송이 흡수합병 전 이미 이행강제금 부과처분을 받은 지위에 있었고, 흡수합병의 경우 이행강제금의 부과처분을 받은 지위가 성질

상 이전이 되지 않는 것이라고 보기 어렵다.

2) 선행판결에서 당초의 이행강제금 부과처분을 전부 취소한 이유는 정당한 이행강제금액의 재산정을 위해서이지, 경북방송 또는 원고에게 이행강제금 부과를 금하기 위한 것이 아니었다.

3) 경북방송이 이 사건 시정조치를 부과 받을 당시부터 원고가 경북방송의 지분 97.04%를 보유하고 있었던 점과 원고가 선행판결의 소송절차를 수계하였던 점을 고려하면, 원고에게 이 사건 처분을 한다고 하더라도 예기치 못한 법적 불안이나 손해를 야기한다고 보기도 어렵다.

다. 이러한 원심 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 상고이유와 같이 법인의 흡수합병으로 인한 의무승계에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

4. 이행강제금 부과시기를 초과하였는지 여부(상고이유 제4점)

가. 공정거래법 시행령 제23조의3 제1항 후단은 이행강제금의 부과는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 시정조치에서 정한 기간의 종료일로부터 30일 이내에 이를 하여야 한다고 규정하고 있고, 공정거래법 시행령 제23조의4 제3항 후단은 이행강제금의 부과는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 그 이행여부를 확인할 수 있는 날부터 30일 이내에 이를 하여야 한다고 규정하고 있다.

나. 원심은 이 사건 처분은 선행판결의 취지에 따른 재처분이고, 피고가 선행판결이 확정된 후 이 사건 처분을 지연하였다는 등의 사정도 보이지 않으므로 공정거래법 시행령 제23조의4 제3항 후단 소정의 '특별한 사유'에 해당하고, 피고의 이 사건 처분이 이행강제금 부과시기를 초과하여 이루어졌다고 볼 수 없다고 판단하였다.

다. 이러한 원심 판단은 관련 법리에 기초한 것으로서 상고이유와 같이 이행강제금

부과시기에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

5. 결론

그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노정희

주 심 대법관 박상옥

 대법관 안철상

 대법관 김상환