

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2015두46666 시정명령등취소  
원고, 상고인 대동공업 주식회사  
소송대리인 법무법인(유한) 율촌  
담당변호사 박해식 외 4인  
피고, 피상고인 공정거래위원회  
소송대리인 변호사 최수희 외 1인  
원 심 판 결 서울고등법원 2015. 6. 10. 선고 2013누21634 판결  
판 결 선 고 2017. 3. 30.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 신고가격 공동행위에 관한 상고이유 주장에 대하여

가. 신고가격 공동행위의 성립에 관하여 (상고이유 제1 내지 2점)

1) 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 '공정거래법'이라고 한다) 제19조 제1항은 '부당하게 경쟁을 제한하는 행위에 대한 합의'를 금지하고 있는데, 그 합의에는 명시적 합의뿐 아니라 묵시적인 합의도 포함된다. 여기에서 합의는 둘 이상 사업자 사이의 의사의 연락이 있을 것을 본질로 하므로, 단지 위 규정 각 호에 열거된 행위가 있었던 것과 일치하는 외형이 존재한다고 하여 당연히 합의가 있었다고 인정할 수는 없지만, 사업자 사이의 의사연결의 상호성을 인정할 만한 사정이 증명되는 경우에는 합의가 있었다고 인정할 수 있다(대법원 2013. 11. 28. 선고 2012두17421 판결 등 참조). 한편 법원은 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과를 참작하여 자유로운 심증으로 사회정의와 형평의 이념에 입각하여 논리와 경험의 법칙에 따라 사실주장이 진실한지 아닌지를 판단하고(행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제202조), 그 판단은 위와 같은 자유심증주의의 한계를 벗어나지 않는 한 사실심법원의 전권에 속한다(대법원 2016. 3. 24. 선고 2013두2303 판결).

2) 원심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실관계나 관련 정황을 알 수 있다.

가) 원고와 국제종합기계 주식회사(이하 편의상 주식회사의 경우 그 법인명 중 주식회사 부분을 따로 적지 않는다), 동양물산기업, 엘에스 및 엘에스엠트론(이하 '이 사건 농기계 제조사들'이라 한다)은 매 분기별(1월, 4월, 7월, 10월)로 한국농기계공업협동조합을 통하여 또는 직접 농림부에 농기계 가격을 신고하였는데, 2010. 12. 31.까지는 농림부가 신고가격의 적정성 여부를 판단하여 승인하였으나, 2011. 1. 1.부터는

종전과 같은 승인 절차를 거치지 않았다.

나) 2010. 12. 31.까지는 이 사건 농기계 제조사들이 신고가격을 제출하더라도 농림부가 승인을 해주지 않아 다시 가격을 수정하여 신고한 다음 승인을 받는 경우도 있었는데, 승인에 관하여 농림부가 고려했던 것은 신고가격의 인상률이 전년도 물가상승률 내인지 여부로 보이고, 그 범위 내에서는 이 사건 농기계 제조사들이 자율적으로 가격을 결정할 수 있었다.

다) 이 사건 농기계 제조사들의 임직원들은 수시로 모임을 개최하여 농기계 관련 현안에 대해 협의하는 관행이 있었다. 이들은 특히 매 분기별 가격신고 시점 무렵에는 영업담당 임원들이 참석하는 모임을 통해 트랙터, 이앙기, 콤바인(이하 '이 사건 농기계'라 한다)의 신고가격을 당해 분기에 인상할지 여부, 인상폭 등에 대해 협의하고 그에 관한 정보를 교환하였고, 그 후 각 사 실무자들이 유선연락 등을 통해 구체적인 신고가격을 협의하거나 정보를 교환한 적도 있으며, 이러한 협의 및 정보교환 내용을 토대로 각 사의 신고가격안을 결정한 사실이 있고, 이 사건 농기계 제조사들 중 일부 제조사들은 이러한 일련의 행위가 이 사건 농기계 제조사들 사이의 합의에 의한 것임을 인정하고 있다.

라) 이 사건 농기계 제조사들이 신고하는 가격은 대리점 판매가격과 농업협동조합중앙회(이하 '농협'이라 한다) 판매가격 산정의 기준이 된다. 따라서 이 사건 농기계 제조사들이 가격경쟁을 피하면서 판매수익을 늘리기 위해 신고가격을 공동으로 결정할 동기나 유인이 있었다.

마) 이 사건 농기계 제조사들이 각각 제조·판매한 농기계 중 동일한 기종 내에서 유사한 사양을 가진 모델들의 신고가격은 대체적으로 유사한 가격변동 추이를 보

이고, 이러한 농기계 신고가격 및 그 변동 추이의 외형상 일치는 앞서 본 합의가 실행된 결과로 볼 수 있다. 한편 일부 농기계 제품의 가격변동 추이나 이 사건 농기계 전체의 평균 인상률 변동 추이가 불일치하는 점은 있으나 이 사건 농기계는 동일한 기종 내에서도 규격, 엔진마력, 부속품 등이 다른 제품이 많아 매 분기마다 제품의 가격을 일일이 일치시키기 어렵다는 점을 고려하면, 일부 일치하지 아니하는 내용이 있다는 사정만으로 합의에 의한 실행행위가 없었다고 볼 수는 없다.

바) 매출액을 기준으로 한 최근 10년간 국내 농기계 시장의 점유율은 큰 변동이 없다. 2009년과 2010년 원고와 국제종합기계, 동양물산기업 및 엘에스엠트론(이하 '이 사건 4개 농기계 제조사들'이라 한다)의 시장 점유율을 합산하면 약 67%이고, 2011년 농협의 계통구매 실적을 기준으로 하여 시장 점유율을 합산하면 트랙터는 약 89%, 이앙기는 약 66%, 콤바인은 약 75%이다.

3) 원심판결 이유를 앞서 본 법리와 위와 같은 여러 사정에 비추어 보면, 이 사건 농기계 제조사들이 공정거래법 제19조 제1항 제1호의 가격에 해당하는 신고가격에 관하여 공동행위를 했다고 인정한 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 넘어 사실을 잘못 인정하거나 부당한 공동행위의 성립에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

#### 나. 과징금납부명령에 관하여 (상고이유 제3점)

공정거래위원회는 공정거래법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 과징금을 부과할 경우에 공정거래법령이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 재량을 가지므로, 공정거래위원회의 과징금 부과처분은 재량행위라 할 것이다. 다만 이러한 재량을 행사하면서 과징금 부과

기초가 되는 사실을 잘못 판단하였거나 비례·평등의 원칙에 위배되는 등의 사유가 있다면 이는 재량권의 일탈·남용에 해당하여 위법하다(대법원 2002. 9. 24. 선고 2000두1713 판결, 대법원 2010. 3. 11. 선고 2008두15176 판결 등 참조).

원심은, 이 사건 농기계 제조사들이 이 사건 농기계 중 동일 모델의 제품에 대하여도 합의를 한 이상 그 매출액도 관련매출액에 포함되어야 하는 점, 이 사건 농기계 제조사들의 시장 점유율이 높고, 신고가격 공동행위가 지속된 기간이 길다는 점, 신고가격 공동행위는 농기계 판매가격 산정의 기준이 되는 금액에 대한 합의로 경쟁제한의 정도가 크다는 점 등 판시와 같은 사정을 인정한 다음, 피고가 원고에게 과징금납부명령을 한 것에 재량권 일탈·남용의 위법이 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 법리와, "피고가 '신고가격은 소비자에 대한 최종 판매가격과는 다소 차이가 있는 점', '농림부에 의해 전년도 물가상승률 내로 인상폭이 제한됨에 따라 부당이득의 정도가 적은 점' 등 제반 사정을 고려하여 중대성이 약한 위반행위로 본 다음 부과과징금을 산정한 점" 등 기록에 나타난 여러 사정에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 넘어 사실을 잘못 인정하거나 과징금 부과처분에서의 재량권 일탈·남용에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

## 2. 장려금을 공동행위에 관한 상고이유 주장에 대하여 (상고이유 제4점)

원심은, 농협이 이 사건 농기계 제조사들과 장려금률을 협의하는 과정에서 이 사건 농기계 제조사들을 공동 수신인으로 하여 장려금률에 관한 농협안이 적힌 서류를 보내거나 농기계 제조사들의 실무자들이 참석하는 업무협의회를 개최한 사실은 인정되나 이는 농협안에 대한 의견을 사전에 수렴하기 위한 것에 불과한 점, 반면 이 사건 농기

계 제조사들은 더 나아가 각 사의 영업담당 임원 등이 참석하는 별도의 회의를 열거나 상호 연락하는 방법으로 장려금률에 관하여 별도로 합의한 점 등 판시와 같은 사정을 인정한 다음, 위 장려금률 공동행위에 대하여 부당한 공동행위가 성립된다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 적법하게 채택된 증거들에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 부당한 공동행위 성립에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

3. 계통사업 및 매취사업 불참 공동행위에 관한 상고이유 주장에 대하여 (상고이유 제5점)

원심은, 이 사건 4개 농기계 제조사들의 시장 점유율 및 이들에 의한 계통계약의 일방적 해지 사례 등을 고려할 때, 계통사업 및 매취사업 불참 공동행위를 거래상 우월한 지위에 있는 농협의 과도한 요구에 대응하기 위한 필요 최소한의 조치로 보기 어렵다는 점, 농협이 이 사건 농기계를 공급받음에 있어 이 사건 4개 농기계 제조사들에 크게 의존하고 있던 점 등 판시와 같은 사정을 인정한 다음, 계통사업 및 매취사업 불참 공동행위의 경쟁제한성이 인정된다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와, 계통사업 및 매취사업 불참 공동행위는 장려금률 공동행위와는 내용을 달리하는 새로운 합의라는 점, 판매자인 이 사건 4개 농기계 제조사들의 위 공동행위로 인해 구매자인 농협이 이 사건 농기계 구매 업무에 상당한 제약을 받은 것으로 보이는 점 등 기록에 나타난 여러 사정에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 부당한 공동행위의 경쟁제한성에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

#### 4. 임대사업 입찰 공동행위에 관한 상고이유 주장에 대하여 (상고이유 제6점)

원심은, (1) ① 이 사건 4개 농기계 제조사들이 임대사업 입찰 공동행위를 통해 농협의 경쟁입찰을 사실상 무력화시킨 사실, ② 위 공동행위가 약 1년 6개월 동안 지속된 사실, ③ 이 사건 4개 농기계 제조사들이 임대사업 입찰 공동행위를 한 이유는 농협의 경쟁입찰을 무산시킨 다음 자신들이 원하는 물량과 단가에 공급하기 위한 것으로 보인다는 점 등 판시와 같은 사정을 인정한 다음, (2) 피고가 임대사업 입찰 공동행위를 매우 중대한 위반행위로 보아 관련 고시에서 정한 부과기준율(7~10%)의 최저인 7%의 부과기준율을 적용한 것에 재량권 일탈·남용의 위법이 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 법리와 적법하게 채택된 증거들에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 과징금 부과처분에서의 재량권 일탈·남용에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

#### 5. 타이어 가격 공동행위에 관한 상고이유 주장에 대하여 (상고이유 제7점)

원심은, 이 사건 4개 농기계 제조사들이 대리점에 수리용 또는 교체용으로 공급하는 농용 타이어 가격을 동일하게 인상하기로 합의한 점, 위 합의의 실행 과정에서 이 사건 4개 농기계 제조사들은 각자 판매하는 농용 타이어의 목록과 가격을 공유하였고, 여기에 원고가 단독으로 판매하는 6.00-13 및 6×12.4PR 규격 타이어가 포함된 점, 갑 제12호증의 기재만으로는 농협이나 조달청이 농용 타이어 가격을 단일화하도록 행정지도했다고 인정하기 부족하다는 점, 타이어 가격 공동행위는 농용 타이어의 판매가격에 대한 합의로 경쟁제한의 정도가 크다는 점 등 판시와 같은 사정을 인정한 다음, 원고가 단독으로 판매하는 규격의 타이어 매출액을 관련매출액에 포함시키고, 타이어 가격 공동행위를 매우 중대한 위반행위로 보아 관련 고시에서 정한 부과기준율(7~10%)의

최저인 7%의 부과기준율을 적용한 다음, 원고가 조사에 협력한 사정과 시장현황 등을 고려한 감경을 거쳐 부과과징금을 산정한 것에 재량권 일탈·남용의 위법이 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 이 사건 4개 농기계 제조사들은 동일 업체로부터 농용 타이어를 공급받게 된 것을 기화로 각자의 대리점에 공급하는 타이어 가격을 동일하게 결정하기로 합의한 것으로, 농용 타이어 중 특정 제품으로 대상을 한정하여 합의한 것으로 보이지 않는 점, 농용 타이어는 지름이나 폭 등의 규격을 달리할 뿐, 동급의 농용 타이어 사이에서는 소재나 용도 또는 가격이 본질적으로 구분된다고 보기 어려운 점, 원고가 단독으로 판매하였다는 규격의 타이어 역시 합의 내용에 따라 가격을 인상한 적이 있는 것으로 보이는 점, 이 사건 4개 농기계 제조사들의 타이어 가격 공동행위로 인해 농용 타이어의 가격이 공동으로 결정되었고, 이는 소비자들에게 직접적으로 영향을 미쳤다는 점 등 기록에 나타난 여러 사정에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 넘어 사실을 잘못 인정하거나 과징금 부과처분에서의 재량권 일탈·남용에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

## 6. 결론

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

재판장      대법관      조희대

주 심      대법관      김창석

            대법관      박상옥