

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2017두36212 과징금납부명령취소
원고, 상고인 쌍용양회공업 주식회사
소송대리인 변호사 홍석범 외 4인
피고, 피상고인 공정거래위원회
소송대리인 정부법무공단
담당변호사 박시준 외 2인
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 1. 12. 선고 2016누53069 판결
판 결 선 고 2020. 11. 12.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서들은 이를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 조사방해를 이유로 한 과징금 가중의 법적 근거(상고이유 제2점)

가. 구 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(2017. 4. 18. 법률 제14813호로 개정되기 전의 것) 제55조의3 제1항은 과징금을 부과하는 경우 '위반행위의 내용 및 정도(제1호), 위반행위의 기간 및 횟수(제2호), 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등(제3호)'을 참작하도록 정하고, 제5항에서 제1항의 규정에 따른 과징금의 부과기준은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

구 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」(2016. 3. 8. 대통령령 제27034호로 개정되기 전의 것) 제61조 제1항 [별표 2] 제2호는 과징금의 산정기준에 관하여 "과징금은 법 제55조의3(과징금 부과) 제1항 각호에서 정한 참작사유와 이에 영향을 미치는 사항을 고려하여 산정하되, 위반행위 유형에 따른 기본 산정기준에 위반행위의 기간 및 횟수 등에 따른 조정, 위반사업자의 고의·과실 등에 따른 조정을 거쳐 부과과징금을 산정한다."라고 정하고, 그 아래 (다)목에서 위반사업자의 고의·과실 등에 따른 조정('2차 조정')에 관하여 "법 제55조의3(과징금 부과) 제1항 각호의 사항에 영향을 미치는 위반사업자의 고의·과실, 위반행위의 성격과 사정 등의 사유를 고려하여 1차 조정된 산정기준의 100분의 50의 범위에서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 기준에 따라 조정한다."라고 정하며, 제3호에서 시행령에 규정한 사항 외에 과징금의 부과에 관하여 필요한 세부기준은 공정거래위원회가 정하여 고시하도록 하고 있다.

이러한 법령의 문언·내용과 체계에 따르면, 공정거래법령은 과징금 산정에 필요한 참작사유를 포괄적·예시적으로 규정하면서 구체적인 고려사항과 세부기준은 공정거래위원회의 고시에 위임하고 있음을 알 수 있다. 공정거래위원회가 구 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」(2013. 6. 5. 공정거래위원회 고시 제2013-2호로 개정되기 전의 것) IV. 3. 나. (4)항(이하 '이 사건 고시조항'이라 한다)에서 2차 조정을 위한 가중사유

로 "위반사업자 또는 그 소속 임원·종업원이 위반행위 조사를 거부·방해 또는 기피한 경우"를 정한 것은 위와 같은 법령의 규정과 위임에 근거를 두고 있다.

한편 공정거래위원회는 공정거래법령상 과징금 상한의 범위에서 과징금 부과 여부와 과징금 액수를 정할 재량을 가지고 있다. 이 사건 고시조항은 과징금 산정에 관한 재량권 행사의 기준으로 마련된 행정청 내부의 사무처리준칙, 즉 재량준칙이다. 이러한 재량준칙은 그 기준이 헌법이나 법률에 합치되지 않거나 객관적으로 합리적이라고 볼 수 없어 재량권을 남용한 것이라고 인정되지 않는 이상 가급적 존중되어야 한다(대법원 2017. 1. 12. 선고 2016두35199 판결 참조).

나. 원심은 다음과 같이 판단하였다. 공정거래법령은 과징금을 산정할 때 고려하여야 할 참작사유를 한정적으로 규정하지 않고 포괄적으로 규정함으로써 공정거래위원회에 과징금 제도의 취지와 목적 달성에 필요한 요소를 추가로 고려할 수 있도록 하고 있다. 피고가 법령상 상한의 범위에서 과징금을 산정하면서 위반사업자의 조사협력 행위를 감경적 요소로, 조사방해 행위를 가중적 요소로 고려할 수 있도록 기준을 정하였다고 하더라도 법령상 근거가 없는 규제로서 무효라고 볼 수 없다. 이러한 사정은 이후 이 사건 고시조항이 삭제되었다고 하더라도 그러한 사유만으로 달리 볼 수 없다.

위에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심판결은 정당하고 조사방해를 이유로 한 과징금 가중의 법적 근거에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 원고에 대한 조사방해 가중의 위법 여부(상고이유 제1점)

가. 조사방해의 인정

원심은 다음과 같은 이유로 피고가 원고의 조사방해를 인정한 것에 잘못이 없다고 판단하였다. 이 사건 고시조항은 "위반사업자 또는 그 소속 임원·종업원이 위반행위

조사를 거부·방해 또는 기피한 경우" 과징금을 가중할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 조사방해의 결과를 요구하고 있지 않다. 위 조항의 조사방해를 인정하는 데 조사를 방해하는 행위 외에 실제로 조사가 방해된 결과가 발생할 필요는 없다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심은 위와 같은 조사방해 여부를 판단하기 위한 사정이 과징금 부과 대상인 위반행위의 성립과 관련한 처분사유가 아니라 구체적인 과징금 액수 산정을 위한 재량적 고려사항임을 전제로 판단한 것으로서, 행정소송에서 처분사유, 과징금 가중사유로서 조사방해의 성립요건에 관한 법리를 오해하거나 자유심증주의의 한계를 벗어난 잘못이 없다.

나. 과징금의 가중과 가중비율

원심은 다음과 같이 판단하였다. 피고가 사안의 경중을 비교하여 이 사건 사업자들 중 한일시멘트 주식회사의 조사방해에 관해서는 10%의 가중비율을 적용하고, 원고의 조사방해에 관해서는 20%의 가중비율을 적용한 것은 위법하지 않다. 원고가 원고의 행위보다 위법성이 큰 조사방해 행위에 대해서도 과태료만이 부과되었을 뿐 조사방해 가중규정이 적용되지 않은 경우라며 들고 있는 사례들은 이 사건과 구체적 사실관계에서 차이가 있다. 종래 피고가 판단을 달리한 일부 의결 사례들이 있다는 사정만으로 조사방해 가중규정을 적용하지 않는 것에 관하여 피고에게 자기구속력 있는 행정관행이 성립되었다고 인정하기는 어렵다. 피고가 합리적 이유 없이 자의적으로 이 사건 공동행위와 동일하거나 유사한 위반행위를 한 사업자들과 원고를 달리 취급하였다고 인정하기도 부족하다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심판결에 조사방해를 이유로 한 과징금의 가중 여부와 가중비율 적용에 관하여 재량권을 일탈·남용한 잘못이 없다.

3. 결론

원고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 김재형

 대법관 민유숙

 대법관 노태약