

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2012두28827 시정명령및과징금납부명령취소청구의소
원고, 상고인 1. 원고 1

소송대리인 법무법인(유한) 화우
담당변호사 김성식 외 2인

2. 원고 2

3. 원고 3

4. 원고 4

5. 원고 5

6. 원고 6

원고 2 내지 6의 소송대리인 법무법인(유한) 태평양
담당변호사 윤성운 외 2인

7. 주식회사 창동자동차학원

서울 도봉구 도봉로136다길 4(창동)

대표이사 이주섭

피고, 피상고인 공정거래위원회
대표자 위원장 정재찬
소송대리인 정부법무공단

담당변호사 박시준 외 3인

원 심 판 결 서울고등법원 2012. 12. 6. 선고 2012누18402 판결

판 결 선 고 2015. 10. 29.

주 문

원심판결 중 원고 1, 원고 2, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

원고 주식회사 창동자동차학원의 상고를 기각한다.

원고 주식회사 창동자동차학원의 상고로 인한 상고비용은 같은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유서를 보충하는 범위 내에서)에 대하여 판단한다.

1. 원고 1, 원고 2, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6의 상고이유에 대하여
가. 합의의 성립에 관하여

원심은 채택 증거에 의하여, ① 국민들이 적은 비용으로 운전면허를 취득할 수 있게 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 8시간으로 변경되고, 장내 기능시험 항

목도 11개 항목에서 2개 항목으로 대폭 축소된 사실, ② 전국자동차운전전문학원연합회 서울특별시협회(이하 '서울협회'라 한다)는 2011. 5. 16. 도로교통법 시행령 및 시행규칙 공포와 관련 향후 전문학원 운영 등에 관한 의견을 논의하기 위하여 회의(이하 '5월 회의'라 한다)를 개최한 사실, ③ 서울협회 사무국장 소외 1은 위 회의에 참석한 원고 1이 운영하는 ○○자동차운전전문학원(이하 개별 학원 상호에서 '자동차운전전문'은 모두 생략한다), 원고 2, 원고 3, 원고 4, 원고 5가 공동으로 운영하는 □□학원, 원고 6이 운영하는 △△학원, 원고 주식회사 창동자동차학원이 운영하는 ◇◇학원 등과 소외 2, 소외 3이 공동으로 운영하는 ☆☆학원 및 ▽▽학원, 소외 4, 소외 5가 공동으로 운영하는 ◎◎학원 등(이하 이들 학원을 '7개 학원'이라 하고, 7개 학원을 운영하는 사업자들을 '7개 사업자들'이라 한다)의 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 □□학원에서 발견된 것으로서, '도로교통법 시행령, 시행규칙 개정관련 내용'과 '도로교통법령 개정에 따라 전문학원 운영방안'(이하 '이 사건 운영방안'이라 한다) 등 2개의 안건으로 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 2011년 5월 말부터 6월 초에 걸쳐 서울지방경찰청에 최초 신고한 수강료 내역에 따르면, 위 7개 학원 중 ◎◎학원과 △△학원을 제외한 5개 학원 사업자가 신고한 최소 의무교육시간 수강료가 위 회의에서 논의된 수강료인 470,000원에 근접한 사실 등을 인정하였다.

원심은 이러한 사실관계에 더하여, ① 7개 사업자들은 관련 법령의 개정으로 수강생

의 의무교육시간이 대폭 축소됨에 따라 수익도 크게 감소될 것으로 예상되어 수강료를 인상할 필요성이 있었던 반면, 각 운전전문학원이 제공하는 서비스가 동질적인 탓에 수강료가 중요한 차별요소여서 이를 공동으로 결정하려는 유인이 매우 컸던 점, ② 위 5월 회의 이후 최초 신고된 수강료 중 ○○학원의 수강료가 437,000원, △△학원의 수강료가 448,000원으로서 470,000원을 기준으로 약 7%, 4.7% 정도 차이가 나는 점 등의 각 사정을 함께 고려하여, 원고들을 포함한 7개 사업자들이 2011. 5. 16. 제1종 보통 및 제2종 보통(수동·자동) 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 합의'라 한다)를 하였다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 부당한 공동행위의 성립에 관한 법리 등을 오해한 위법이 없다.

나. 시장획정 및 경쟁제한성에 관하여

(1) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항 각 호에 규정된 부당한 공동행위에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는, 먼저 경쟁관계가 문제될 수 있는 일정한 거래분야에 관하여 거래의 객체인 관련시장을 구체적으로 정하여야 하는데, 부당한 공동행위의 다양성과 그 규제의 효율성 및 합리성 등을 고려하면 어느 공동행위의 관련시장을 획정할 때 반드시 실증적인 경제 분석을 거쳐야만 하는 것은 아니고, 이러한 경제 분석 없이 관련시장을 획정하였다도 문제가 된 공동행위의 유형과 구체적 내용, 그 내용에서 추론할 수 있는 경제적 효과, 공동행위의 대상인 상품이나 용역의 일반적인 거래현실 등에 근거하여 그 시장 획정의 타당성을 인정할 수 있다고 보아야 한

다(대법원 2014. 11. 27. 선고 2013두24471 판결 등 참조).

나아가 어떤 공동행위가 '경쟁제한성'을 가지는지는 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 획정하면서 공동행위 가담자들의 정확한 시장점유율을 계량적으로 산정하지 않았거나, 피고가 적법한 관련시장의 범위보다 협소하게 시장획정을 한 잘못이 있음이 밝혀져 적법한 시장획정을 전제로 한 정확한 시장점유율이 산정되어 있지 않더라도, 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.

(2) 원심판결 및 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하면, ① 11개 운전전문학원의 대부분이 서울 외곽지역에 위치하고 있고 수강생들이 자신들의 거주지역 또는 활동지역과 가까운 학원을 선택하는 경향이 있다면, 서울지역에 골고루 분포되어 있는 7개 학원 사업자들은 서울에 인접한 경기도 지역의 운전학원과 셔틀버스나 대중교통의 편의성 여하에 따라 직접적 경쟁관계에 있다고 볼 여지가 있는 점, ② 도로교통법상 지방경찰청 단위로 운전전문학원에 대한 관리감독이 이루어진다는 사정은 수강생들의 학원

선택에 영향을 미치는 요소로 보기 어려운 점 등에 비추어 보면, 이 사건 합의와 관련한 지역시장은 '서울시 전체와 이에 인접한 경기도 일부 지역'으로 볼 여지가 크다.

나아가 앞서 본 법리에 비추어 이러한 관련지역시장을 전제로 하여 이 사건 합의로 인한 경쟁제한성의 존부에 관하여 보건대, 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 합의에 참여한 7개 사업자의 서울 지역 운전전문학원 시장에서의 점유율 합계가 60%를 초과하는 점, ② 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 산정한다고 하더라도 서울 지역을 관련지역시장으로 한 시장점유율 수준과 크게 다르지 않을 것으로 보이는 점, ③ 운전전문학원이 제공하는 서비스는 학원별로 큰 차이가 없어 접근성과 함께 수강료가 중요한 경쟁요소가 되는 점, ④ 이 사건 합의는 수강료의 수준을 정한 가격담합 행위인 점, ⑤ 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 보이는 점 등을 종합하면, 이 사건 합의로 인하여 관련지역시장에서 경쟁을 제한하거나 제한할 우려가 있음이 인정된다고 봄이 상당하다.

따라서 원심이 이 사건 합의의 관련지역시장을 서울 지역으로 전제한 점에서는 잘못이 있으나, 이 사건 합의로 인한 경쟁제한성이 인정된다고 판단한 결론은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어

나거나 부당한 공동행위의 경쟁제한성 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 없다.

다. 부당한 공동행위의 종기에 관하여

(1) 원심은 7개 사업자들이 이 사건 합의를 피고의 심의일인 2012. 3. 9.까지 실행하였다고 판단하고, 2011. 6. 10. 무렵 이 사건 부당한 공동행위가 종료되었다는 원고들의 주장을 받아들이지 아니하였다.

(2) 그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

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 사업자 중 ◎◎학원을 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 합의에 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 수강료의 평균가격(약 431,428원)도 이 사건 합의에 가담하지 않은 서울 지역의 다른 4개 학원의 수강료 평균가격(434,500원)보다 더 낮은 점, ⑤ 따라서 관련 법령의 개정으로 새로운 수강료 체계가 시행될 무렵인 2011. 6. 11. 기준으로 보면, 7개 사업자들의 수강료는 이 사건 합의에 따른 수강료와 다를 뿐만 아니라, 7개 사업자 사이의 가격 차이

도 심화되었고, 다른 경쟁사업자들의 수강료보다도 낮은 수준으로 책정되어 시행된 점 등의 사정을 알 수 있다.

이러한 사정에 비추어 보면, 이 사건 합의는 2011. 6. 11.경 그에 기한 실행행위가 실제로 실행되지 못한 채 그대로 종료되었다고 봄이 상당하고, 피고가 이와 달리 이 사건 합의가 2012. 3. 9.까지 실행되었다고 보고 이에 기초하여 과징금을 산정하고 그 납부를 명한 처분에는 그 판단의 기초되는 사실을 오인한 잘못으로 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 볼 여지가 크다.

(3) 그럼에도 원심은 그 판시와 같은 사정만으로 이 사건 과징금 납부명령이 적법하다고 판단하였으므로, 이러한 원심판단에는 부당공동행위의 종기(終期) 또는 피고의 과징금 산정에서의 재량권 일탈·남용 등에 관한 법리를 오해하여 판단을 그르친 위법이 있다.

2. 원고 주식회사 창동자동차학원의 상고에 대하여

위 원고는 법정기간 내에 상고이유서를 제출하지 아니하였고 상고장에 상고이유의 기재도 없다.

3. 결론

그러므로 원고 1, 원고 2, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6의 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채, 원심판결 중 위 원고들에 대한 부분을 파기하고 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 원고 주식회사 창동자동차학원의 상고를 기각하고 위 원고의 상고로 인한 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김소영

주 심 대법관 이인복

 대법관 고영한

 대법관 이기택