대 법 원

제 1 부

판 결

사 건	2013두987 과징금납부명령등취소청구의소
원고, 상고인	주식회사 정.식품
피고, 피상고인	공정거래위원회
원 심 판 결	서울고등법원 2012. 11. 28. 선고 2011누46387 판결
판 결 선 고	2015. 2. 12.

주 문

원심판결 중 2011. 7. 18.자 과징금 감경처분에 관한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

나머지 상고를 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제4점에 대하여

가. 공정거래위원회가 부당한 공동행위를 행한 사업자로서 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(2013. 7. 16. 법률 제11937호로 개정되기 전의 것, 이하 '공정거래법'이라

한다) 제22조의2에서 정한 자진신고자나 조사협조자에 대하여 과징금 부과처분(이하 '선행처분'이라 한다)을 한 뒤, 공정거래법 시행령 제35조 제3항에 따라 다시 그 자진신고자 등에 대한 사건을 분리하여 자진신고 등을 이유로 한 과징금 감면처분(이하 '후행처분'이라 한다)을 하였다면, 후행처분은 자진신고 감면까지 포함하여 그 처분 상대방이 실제로 납부하여야 할 최종적인 과징금액을 결정하는 종국적 처분이고, 선행처분은 이러한 종국적 처분을 예정하고 있는 일종의 잠정적 처분으로서 후행처분이 있을 경우 선행처분은 후행처분에 흡수되어 소멸한다고 봄이 타당하다. 따라서 위와 같은 경우에 선행처분의 취소를 구하는 소는 이미 효력을 잃은 처분의 취소를 구하는 것으로 부적법하다.

나. 원심은, (1) 피고가 2011. 6. 9. 원고와 학교법인 삼육학원, 매일유업 주식회사(이하 '매일유업'이라 한다)가 부당한 공동행위를 하였다는 이유로 공정거래법에 따라 과징금 납부명령(이하 '제1처분'이라 한다)을 하였다가, 2011. 7. 18. 원고가 2순위 조사협조자라는 이유로 당초 과징금을 50% 감액하는 처분(이하 '제2처분'이라 한다)을 한 사실을 인정한 다음, (2) 제1처분 및 제2처분 모두의 취소를 구하는 원고의 청구에 대하여, 제2처분이 자진신고에 의한 감면까지 포함하여 처분 상대방인 원고가 실제로 납부하여야 할 최종과징금을 결정하는 종국적 처분으로서 항고소송의 대상이 되고, 제1처분은 종국적 처분을 예정하고 있는 중간적 처분에 불과하여 제2처분에 흡수되어 소멸한다는 이유로, 이 사건 소 중 제1처분의 취소를 구하는 부분은 이미 효력을 잃은 처분의 취소를 구하는 것으로서 부적법하다고 보아 이 부분 소를 각하하였다.

원심판결 이유를 적법하게 채택된 증거들에 비추어 보면, 제1처분의 취소를 구하는 소가 부적법하다고 본 원심의 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로 보이고, 거기에

상고이유 주장과 같이 항고소송의 대상에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

2. 상고이유 제1점에 대하여

가. 사업자들이 장기간에 걸쳐 여러 차례의 합의를 해 온 경우에 그 각 합의가 단일한 의사에 기초하여 동일한 목적을 수행하기 위한 것으로서 끊임없이 계속 실행되어 왔다면, 그 각 합의의 구체적인 내용이나 구성원 등에 일부 변경이 있었다고 할지라도, 특별한 사정이 없는 한 그와 같은 일련의 합의는 전체적으로 1개의 부당한 공동행위로 봄이 타당하다(대법원 2008. 9. 25. 선고 2007두3756 판결, 대법원 2009. 6. 25. 선고 2008두17035 판결 등 참조).

그리고 공정거래법에서 정한 자진신고자 감면제도의 취지와 목적이 부당한 공동행위에 참여한 사업자가 자발적으로 부당한 공동행위 사실을 신고하거나 조사에 협조하여 증거자료를 제공한 것에 대한 혜택을 부여함으로써 참여사업자들 사이의 신뢰를 약화시켜 부당한 공동행위를 중지 내지 예방하고자 하는 데에 있는 점 등을 감안할 때, 자진신고자 또는 조사협조자로서 감면대상에 해당하는지 여부 및 감면순위에 대하여 판단할 때에는 해당 사업자가 부당한 공동행위의 적발가능성에 기여한 정도를 기준으로 삼아야 한다. 따라서 수회에 걸친 일련의 합의가 전체적으로 1개의 부당한 공동행위로 성립하여 실행되고 있는 도중에 어느 한 사업자가 전체 공동행위 기간 중 일부에 관해서만 담합에 가담하였는데, 그 사업자가 자신이 가담한 기간뿐만 아니라 1개의 부당한 공동행위 전체 기간에 대한 증거자료를 최초로 제출하여 조사에 협조하였을 경우에는 1개의 부당한 공동행위 전체에 대한 최초 조사협조자로서의 지위가 인정되며, 그 후 다른 참여사업자가 최초 조사협조자인 사업자가 가담하지 아니한 기간에 해당하는 부당한 공동행위에 대하여 증거자료를 제출하고 조사에 협조하였다고 하더라도 그 일부

기간에 대해서만 별도의 최초 조사협조자로서의 지위를 획득한다고 볼 수는 없다(대법원 2011. 9. 8. 선고 2009두15005 판결 참조).

나. 원심은 판시와 같은 이유로, (1) 매일유업이 상반기 합의에 가담하였는지에 관계없이 이 사건 각 합의는 전체적으로 하나의 공동행위에 해당한다고 인정한 다음, (2) 매일유업이 하반기 합의뿐만 아니라 상반기 합의에 대한 증거자료를 최초로 제출하여 조사에 협조하였으므로, 원고로서는 매일유업이 가담하지 아니한 기간에 해당하는 상반기 합의에 의한 공동행위에 대하여도 1순위 조사협조자가 될 수 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 적법하게 채택된 증거들에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 거기에 상고이유 주장과 같이 부당한 공동행위의 수(數), 공정거래법에서 정한 조사협조자 및 그 순위 인정에 관한 법리를 오해하거나, 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나고, 판결의 이유를 밝히지 아니하며 이유에 모순이 있는 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

3. 상고이유 제2점에 대하여

가. 부당한 공동행위에 가담한 사업자가 공정거래법 제22조의2가 정하는 자진신고자 등에 대한 감면조치를 받기 위하여 공정거래위원회에 적법하게 자진신고를 하였다면, 신고 후에 정당한 사유 없이 공동행위를 중단하지 아니하거나 조사에 성실하게 협조하지 아니하는 등으로 인하여 자진신고자 지위확인이 취소되는 등의 특별한 사정이 없는 이상, 그 자진신고를 부당한 공동행위에서 탈퇴하는 의사표시와 함께 합의에 반하는 행위가 있었던 경우에 준하여 볼 수 있다. 따라서 위와 같은 적법한 자진신고 사업자에 대하여는 감면대상 순위에 해당하는지 여부와 상관없이 자진신고일 시점이 공동행위의 종기가 된다고 보아야 한다.

나. 원심판결 이유 및 적법하게 채택된 증거들에 의하면 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

(1) 원고는 2010. 1. 22. 피고로부터 현장조사를 받게 되자, 2010. 3. 22. 자진신고와 아울러 과징금에 대한 감면신청을 하였다.

(2) 원고가 자진신고를 할 무렵은 이미 담합에 가담한 3개 사업자 중 매일유업이 자진신고를 한 후로서, 원고는 2010. 7. 15.경 다른 공동행위자들에게 정보교환이나 모임 등 일체의 공동행위를 중단한다는 취지의 통지를 하였다.

(3) 피고는 2010. 8. 3.경 원고가 제출한 증거자료가 감면요건에 해당한다고 판단하여 원고에게 2순위 조사협조자의 지위에 있음을 확인하는 서면을 교부한 다음, 위 조사협조자 지위확인을 취소하지 아니하고 앞서 본 것과 같이 2011. 6. 9. 제1처분을 한 다음 2011. 7. 18. 제2처분을 하였다.

(4) 원고가 자진신고 후에도 공동행위자들과 가격결정을 위하여 가격 등 경쟁요소에 관한 정보를 교환하거나 이를 통하여 각자의 가격을 결정하는 등 공동행위의 합의가 존속되었다고 볼 만한 사정은 찾을 수 없다.

다. 위와 같은 사정들을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 부당한 공동행위에 가담한 원고가 2010. 3. 22. 적법하게 자진신고를 함으로써 부당한 공동행위에서 탈퇴하는 의사표시와 함께 합의에 반하는 행위를 한 것으로 평가할 수 있으므로, 달리 원고에 대한 자진신고자 지위확인이 취소되는 등의 사정이 없는 이 사건에서, 원고가 부당한 공동행위를 종료한 날은 원고의 위 자진신고일이 된다고 보아야 한다.

그럼에도 이와 달리 원심은, 사업자가 자진신고를 한 경우에도 부당한 공동행위를 종료하기 위하여는 다른 사업자에게 합의에서 탈퇴하였음을 알리는 의사표시를 하고

독자적인 판단에 따라 담합이 없었더라면 존재하였을 가격 수준으로 인하하는 등 합의에 반하는 행위를 하여야 한다는 그릇된 전제에서, 2010. 7. 15. 이전에 원고가 합의 탈퇴의 의사표시를 하고 가격을 인하하는 등 합의가 파기되었다고 볼 만한 사정이 없다는 이유로, 원고의 자진신고일을 공동행위의 종기로 보아야 한다는 원고의 주장을 배척하고 말았다.

따라서 이러한 원심의 판단에는 부당한 공동행위 사실을 자진신고한 사업자의 공동행위 종기에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 상고이유 제3점에 대하여

원심은 판시와 같은 이유로, 상반기 합의의 내용에 유아용 두유가 포함되었다고 인정하여, 이와 다른 원고 주장을 배척하고, 유아용 두유의 매출액을 과징금 산정의 기준이 되는 관련매출액에 포함시킨 피고의 조치가 정당하다고 판단하였다.

원심의 사실인정을 다투는 상고이유 주장 부분은 실질적으로 사실심 법원의 자유심증에 속하는 증거의 취사선택과 가치 판단을 탓하는 것에 불과하다. 그리고 원심판결 이유를 적법하게 채택된 증거들에 비추어 살펴보아도, 원심의 판단에 부당한 공동행위에 관한 법리를 오해하거나 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어난 위법이 있다고 할 수 없다.

5. 결론

그러므로 원심판결 중 제2처분에 관한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하며, 나머지 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김소영

대법관 이인복

주 심 대법관 김용덕

대법관 고영한