

# 공 정 거 래 위 원 회

## 제 1 소 회 의

의 결(약) 제2018 - 040 호 2018. 4. 3.

사 건 번 호 2017카충2465

사 건 명 한국농수산물유통공사 발주 양파 수입권공매 입찰 관련 7개 사업  
자의 부당한 공동행위에 대한 건

피 심 인 1. 주지농산 주식회사  
서울특별시 송파구 송파대로28길 24, 밀리아나투빌딩 1006호  
대표이사 최○○

2. 김○○(민석상회 대표)

3. 김△△(JP유통 대표)

4. 윤○○(화산주유소 대표)  
경상북도 영천시 화산면 장수로 1062

5. 대기영농조합법인  
경상북도 안동시 이천동 246-5  
대표이사 이○○

6. 월성영농조합법인  
경상북도 영천시 청통면 장수로 1195-25  
대표이사 박○○

## 7. 길○○(청산유통 대표)

심 의 종 결 일 2018. 3. 22.

### 주 문

피심인들은 향후 한국농수산물유통공사에서 발주하는 농산물 도·소매시장 입찰에 참여하면서 사전에 투찰가격 및 투찰수량 등을 합의하는 방법으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다.

### 이 유

#### 1. 기초사실

##### 가. 피심인 적격성 및 일반현황

1 피심인 주지농산 주식회사, 김○○(민석상회 대표), 김△△(JP유통 대표), 윤○○(화산주유소 대표), 대기영농조합법인, 월성영농조합법인, 길○○(청산유통 대표)(이하에서 피심인을 지칭할 때 ‘주식회사’, ‘법인’은 생략한다.)는 농산물 도매업 등을 영위하는 자들로서 각각 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘법’이라 한다) 제2조 제1호에서 규정하고 있는 사업자에 해당한다. 피심인들의 일반현황은 아래 <표 1>의 내용과 같다.

<표 1>

#### 피심인들의 일반현황

(2016. 12. 31. 기준, 단위: 백만 원)

피심인명	설립일자	자본금	매출액	영업이익	당기순이익
주지농산	1980.3.6.	700	2,967	21	21
민석상회 <sup>1)</sup>	1992.10.30	-	49	-	-
JP유통	2008.7.20	348	4,333	96	97

1) 민석상회 김○○ 대표는 재무제표를 작성하지 않아 자본금, 매출액 등을 확인할 수 없으며, 재무상태

피심인명	설립일자	자본금	매출액	영업이익	당기순이익
화산주유소	1991.9.5.	319	1,031	△7	△8
대기영농조합	2009.9.30.	476	8,215	208	134
월성영농조합	2011.5.24.	100	9,634	197	197
청산유통	1997.4.1.	905	7,481	137	110

※ 자료출처: 피심인들 제출자료

## 나. 시장구조 및 실태

2 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 농림축산식품부장관은 농수산물의 유통을 원활하게 하고 적정한 가격을 유지하기 위해 한국농수산물유통공사 등 24개 기관으로 하여금 63개 품목의 농수산물에 대한 수입추천 및 사후관리 업무를 대행하게 하고 있다.

3 이 사건 입찰 당시 국내 양파물량은 본격 출하기까지('13.4.10.경)수요대비 공급(약 31천 톤) 부족이 전망되어 국내산 양파가격의 상승세<sup>2)</sup>가 지속되고 있었다. 이에 한국농수산물유통공사는 양파가격 안정을 유도하기 위해 '13년 수입권공매 물량(10,645톤) 전량을 발주하게 되었고, 그 양파 수입권을 무역업자 등에게 공매<sup>3)</sup>하는 방식으로 입찰을 실시하였다.

4 현재 한국농수산물유통공사는 아래<표 2>와 같이 21개 품목에 대해 3가지 방식으로 수입을 관리하고 있다.

<표 2> 수입관리 방식 및 품목

방식	개요	품목	비고
수입권공매	관세할당품목의 전부 또는 일부 물량에 대하여 저율관세 적용	고추,양파,마늘,생강,참깨, 땅콩,대두(콩나물콩),	최고가 경쟁입찰

자료로 세무서에서 발급하는 2015년까지의 소득금액증명서를 제출하였다. 이에 따라 민석상회의 매출액은 2015년 기준 소득금액 49백만 원으로 산정한다.

2) 가락시장 양파 경락가격: ('12.10.)1,143 원/kg → ('12.11.)1,270 원/kg → ('12.12.)1,316 원/kg → ('13.1.24) 1,514 원/kg (자료출처: 한국농수산물유통공사 제출자료)

3) 국가가 주체로 실시하는 경매를 말한다.

	수입권을 무역업자 등에 공매하여 낙찰자에게 수입권을 부여	팥(녹두),메밀,인삼, 참기름,감자	
국영무역	추천대행기관이 양허관세 적용물량의 전부 또는 일부의 수입권에 대한 독점적 권리를 부여받아 수입·비축하여 판매	고추,마늘,양파,참깨, 대두(콩나무콩), 팥(녹두),메밀	최저가 경쟁입찰
실수요자 배정	자격제한 없이 양허관세 수입추천 신청 순에 따라 실수요자 배정물량을 양허관세 추천하거나 품목 특성상 일정 요건을 구비한 실수요자에게 배정하여 양허관세 추천	고추,마늘,양파,팥,참기름, 감자,기타서류,기타가공 곡물,녹차,옥수수감귤류, 오렌지,고구마전분,고구마	용도별 배정

다. 이 사건 입찰의 개요

#### 1) 수입권공매의 의의 및 입찰 방식

5        수입권공매란 시장접근물량<sup>4)</sup>의 전부 또는 일부 물량에 대하여 저율관세(양허관세)적용 수입권을 무역업자 등에 공매하여 낙찰자에게 수입권을 부여하는 것을 말한다. 수입권공매 입찰은 입찰 물량 내 최고가 순으로 낙찰되며 낙찰물량에 대한 수입은 낙찰업체가 수입이행기한내에 완료해야 한다.

6        한국농수산물유통공사는 「농축산물 시장접근물량 양허관세 추천 및 수입관리 요령(농림축산식품부 고시)」에 따라 수입권공매의 입찰방법 등을 관리하고 있으며, 품목별 국내가격 및 수급동향 등 제반여건을 감안하여 입찰시기를 결정하고 있다.

7        수입권공매로 발생한 낙찰대금(수익이익금)은 농어민 소득 향상과 농어촌 발전 등을 위해 농산물가격안정기금으로 조성되고 있다.

4) 우루과이라운드(UR) 농산물 협상의 예외 없는 관세 원칙에 따라 관세상당치(비관세조치를 관세로 전환할 경우 나타나는 효과를 약속된 공식에 따라 계산한 것)를 적용하여 관세를 부과할 경우 수출국의 시장접근이 어렵게 되어 협정국들 간에는 일정물량에 대해서 수입이 보장될 수 있도록 저율관세(양허관세: 다자간 협상을 통해 국제적으로 공인된 관세로 일정 세율 이상은 관세로 부과하지 않는 것)를 적용한 농산물을 말한다. 그리고 시장접근이란 상품이나 서비스 판매업자가 그것을 수요로 하는 시장에 접근할 수 있도록 하는 권리를 의미한다.

## 2) 낙찰자 결정방법

8 이 사건 입찰은 양과 수입이행기한에 따라 두 차례(이하 ‘1차 입찰, 2차 입찰’이라 한다.)로 나누어 실시되었는데, 유효한 응찰 중 예정가격 이상으로 가장 높은 단가를 제시한 자부터 순차적으로 총 입찰 수량에 달할 때까지의 응찰자를 낙찰자로 결정하였다. 동일가격 응찰인 경우는 응찰수량이 많은 자를 낙찰자로 결정하고, 응찰수량도 동일한 때에는 추첨으로 낙찰자를 결정하였다. 다만 이 사건 입찰의 예정가격은 공개되지 않았다.

9 이 사건 입찰 일정 및 수입권공매 내역 등은 아래<표 3>, <표 4>와 같다.

<표 3>

이 사건 입찰 일정

입찰 공고	입찰 설명	입찰 등록	입찰	낙찰자 결정
'13.1.25.	'13.1.29.	'13.2.1.	'13.2.4. (10:00~11:00)	'13.2.4. (14:00~)

<표 4>

수입권공매 내역

품목	양허관세 <sup>5)</sup>	원산지	입찰번호	물량	수입이행기한
신선양과	50%	제한없음	AT0143-OQ-13(001)	4,645톤	2013.2.28.
			AT0144-OQ-13(002)	6,000톤	2013.3.15.

## 3) 입찰 참여자 현황 및 결과

10 이 사건 입찰은 사업자등록증의 사업 종목에 농산물이 포함된 업체이면 모두 입찰 참여가 가능하였다. 그 결과 다수의 사업자가 입찰에 참여하였는데, 1차 입찰에는 총 39개 업체가 참여하여 그 중 12개 업체가 낙찰되었다. 피심인 주지농산, JP유통, 화산주유소, 대기영농조합, 월성영농조합, 청산유통 등 6개사가 낙찰되었고, 민석상회는 탈락하였다.

5) 우루과이라운드(UR) 농산물 무역협상 시 제출한 이행계획서에 따라 양과 품목의 국내수입 고율관세는 135%이다.

11 2차 입찰에는 총 44개 업체가 참여하여 그 중 16개 업체가 낙찰 되었는데, 피  
 심인 주지농산, 민석상회, 화산주유소, 대기영농조합, 월성영농조합, 청산유통 등 6개  
 사가 낙찰되었고, JP유통은 탈락하였다.

12 피심인들이 참여한 이 사건 입찰 현황 및 결과는 아래 <표 5>, <표 6> 와 같다.

<표 5>

1차 입찰 현황 및 결과

(단위: 톤, 원)

연번	업체명	응찰수량	응찰가	금액	낙찰여부	비고
1	△ △ △ △	480	208,000	99,840,000	낙찰	폐업
2	화산주유소	480	208,000	99,840,000	낙찰	피심인
3	운산농산	480	207,000	99,360,000	낙찰	
4	대기영농조합법인	480	206,000	98,880,000	낙찰	피심인
5	두성영농조합법인	390	203,000	79,170,000	낙찰	
6	농업회사법인 삼성푸드랜드 (주)	390	203,000	79,170,000	낙찰	
7	세종기업(주)	340	203,000	69,020,000	낙찰	
8	청산유통	490	202,000	98,980,000	낙찰	피심인
9	월성영농조합법인	500	200,000	100,000,000	낙찰	피심인
10	주식회사 와이씨트레이딩	240	111,000	26,640,000	낙찰	
11	주지농산 (주)	288	103,000	29,664,000	낙찰	피심인
12	JP유통	384	100,340	38,530,560	낙찰	피심인
13	주식회사 원	240	95,100	22,824,000	탈락	
14	푸른농산 농업회사법인	480	93,880	45,062,400	탈락	
15	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	120	83,000	9,960,000	탈락	폐업
16	주식회사 골든종합건설	300	81,617	24,485,100	탈락	
17	주식회사 세화물산	216	80,100	17,301,600	탈락	
18	(주) 수정유통	400	80,000	32,000,000	탈락	
19	성호무역	350	80,000	28,000,000	탈락	
20	(주) 대아월드	240	78,000	18,720,000	탈락	
21	주식회사 신양유통	240	71,223	17,093,520	탈락	
22	(주) 두리물산	96	71,000	6,816,000	탈락	

23	민석상회	144	69,000	9,936,000	탈락	피심인
24	농업회사법인 한파밍	500	60,000	30,000,000	탈락	
25	주식회사 제이비상사	240	58,000	13,920,000	탈락	
26	문화유통	360	56,563	20,362,680	탈락	
27	(주) 우리무역	360	54,000	19,440,000	탈락	
28	(주) 다통상사	312	51,000	15,912,000	탈락	
29	○○○○회사	96	50,600	4,857,600	탈락	폐업
30	성보교역	240	41,000	9,840,000	탈락	
31	우신통상	192	41,000	7,872,000	탈락	
32	송산영농식품	60	40,000	2,400,000	탈락	
33	(주) 삼더블유	408	35,200	14,361,600	탈락	
34	해피통상	480	32,000	15,360,000	탈락	
35	송림무역	480	30,000	14,400,000	탈락	
36	(주) 대하에프씨	125	12,500	1,562,500	탈락	
37	(주) 창신농산	72	10,000	720,000	탈락	
38	삼광에이엔에스 (주)	240	82	19,680	탈락	
39	주식회사 더플러스원	144	65	9,360	탈락	

<표 6>

2차 입찰 현황 및 결과

(단위: 톤, 원)

연번	업체명	응찰수량	응찰가	금액	낙찰여부	비고
1	화산주유소	480	208,000	99,840,000	낙찰	피심인
2	△△△△	480	208,000	99,840,000	낙찰	폐업
3	운산농산	480	207,000	99,360,000	낙찰	
4	세종기업 (주)	420	207,000	86,940,000	낙찰	
5	대기영농조합법인	480	206,000	98,880,000	낙찰	피심인
6	두성영농조합법인	490	203,000	99,470,000	낙찰	
7	농업회사법인 삼성푸드랜드 (주)	390	203,000	79,170,000	낙찰	
8	청산유통	490	202,000	98,980,000	낙찰	피심인
9	월성영농조합법인	500	200,000	100,000,000	낙찰	피심인
10	○○○○○○○○	120	166,000	19,920,000	낙찰	폐업
11	우성유통	300	140,000	42,000,000	낙찰	
12	주지농산 (주)	288	138,000	39,744,000	낙찰	피심인

13	민석상회	144	138,000	19,872,000	낙찰	피심인
14	파머스넷	480	131,000	62,880,000	낙찰	
15	이스트팜	430	130,000	55,900,000	낙찰	
16	문화유통	480	123,123	59,099,040	낙찰	
17	주식회사 신양유통	480	121,563	58,350,240		
18	농업회사법인 한파밍	500	120,000	60,000,000		
19	주식회사 골든종합건설	400	113,197	45,278,800		
20	주식회사 와이씨트레이딩	240	112,000	26,880,000		
21	(주) 대아월드	240	88,000	21,120,000		
22	(주) 두리물산	500	85,000	42,500,000		
23	주식회사 원	360	85,000	30,600,000		
24	(주) 다통상사	288	81,000	23,328,000		
25	(주) 수정유통	300	80,000	24,000,000		
26	성호무역	250	80,000	20,000,000		
27	주식회사 제이비상사	240	62,000	14,880,000		
28	○○○○회사	288	50,890	14,656,320	탈락	폐업
29	송산영농식품	180	46,000	8,280,000		
30	대농농산	96	41,000	3,936,000		
31	한양글로벌	480	39,800	19,104,000		
32	성보교역	360	35,000	12,600,000		
33	우신통상	288	35,000	10,080,000		
34	송선무역사	240	35,000	8,400,000		
35	스바냐 (주)	120	35,000	4,200,000		
36	(주) 우리무역	360	34,000	12,240,000		
37	신우글로벌유통	60	33,000	1,980,000		
38	에스알푸드	240	28,000	6,720,000		
39	그린농산	96	20,000	1,920,000		
40	(주) 대하에프씨	275	12,500	3,437,500		
41	JP유통	384	10,413	3,998,592	탈락	피심인
42	주식회사 한아름상사	480	10,000	4,800,000		
43	(주) 퍼스트팜농산	72	1,000	72,000		
44	주식회사 더플러스원	500	88	44,000		



## 2. 위법성 판단

### 가. 인정사실 및 근거

#### 1) 합의의 내용 및 실행

13 이 사건 입찰에 참여한 피심인들 모두가 공동행위에 함께 참여한 것이 아니므로 한국농수산물유통공사 입찰사이트(aT Bid)에 동일 IP<sup>6)</sup>를 사용하여 접속한 사실이 있는 피심인끼리 묶어 그룹별로 행위사실을 나누어 살펴보기로 한다.

#### (가) 1그룹의 합의 및 실행

14 피심인 주지농산 최○○ 대표이사와 민석상회 김○○ 대표, ○○○○○○○○ 송○○ 대표<sup>7)</sup>는 농산물을 유통하는 동종업계 종사자로서 지인관계이다.

15 한국농수산물유통공사가 발주한 입찰에 참여해본 경험 등이 없었던 민석상회 김○○ 대표와 ○○○○○○○○ 송○○ 대표는 이 사건 입찰일인 2013.2.4. 주지농산 사무실로 찾아가 최○○ 대표이사에게 입찰과 관련하여 도움을 요청하였다. 그 과정에서 1그룹 피심인들은 서로의 응찰수량 및 응찰가격에 대해 합의하였고, 합의된 결과를 토대로 주지농산 모○○ 과장이 민석상회와 ○○○○○○○○을 대신해 투찰하였다. 또한 무역업도 함께 하고 있던 주지농산 최○○ 대표이사는 이 사건 입찰에서 민석상회와 ○○○○○○○○이 낙찰 받은 양파에 대해서도 수입을 대행하였다.

16 다만, 이 사건 1차 입찰에서 주지농산은 낙찰되었으나 민석상회, ○○○○○○○○은 탈락하였고, 2차 입찰에서는 주지농산, 민석상회, ○○○○○○○○ 3개사 모두 낙찰되었다.

---

6) ① 1그룹(주지농산, 민석상회, ○○○○○○○○)이 사용한 동일 IP는 211.209.49.174 이다.

② 2그룹(JP유통, ○○○○○○회사)이 사용한 동일 IP는 112.171.142.229 이다.

③ 3그룹(화산주유소, 대기영농조합, 월성영농조합, △△△△)이 사용한 동일 IP는 221.153.161.4 이다. 다만, 청산유통은 다른 IP를(175.196.110.180) 사용하여 입찰에 참여하였다.

7) 송○○(○○○○○○○○○ 대표, 서울특별시 송파구 송파대로28길 12, 폐업일 2016.3.31.)은 폐업하여 공정거래위원회 회의운영 및 사건절차 등에 관한 규칙 제48조(종결처리)에 해당되므로 피심인에서 제외한다.

(나) 2그룹의 합의 및 실행

17 피심인 JP유통 김△△ 대표와 ○○○○회사 김□□ 대표<sup>8)</sup>는 부자관계이다. 이 사건 입찰일인 2013.2.4. JP유통 김△△ 대표는 ○○○○회사 사무실에서 아들인 김□□ 대표의 도움을 받아 입찰에 참여하였는데, 그 과정에서 각사의 응찰수량과 응찰가격에 대해 합의하고 투찰하였다.

18 다만, 이 사건 1차 입찰에서 JP유통은 낙찰되었으나 ○○○○회사는 탈락하였고, 2차 입찰에서는 2개사 모두 탈락하였다.

(다) 3그룹의 합의 및 실행

19 피심인 청산유통 길○○ 대표와 화산주유소 윤○○ 대표, 월성영농조합 박○○ 대표이사, 대기영농조합 이○○ 대표이사는 농산물을 유통하는 동종업계 종사자로서 지인관계이다.

20 한국농수산물유통공사가 발주한 이 사건 입찰에 대한 소식을 들은 화산주유소 윤○○ 대표, 월성영농조합 박○○ 대표이사, 대기영농조합 이○○ 대표이사는 직접 양파를 수입한 경험 등이 없어 도움이 필요한 상황이었다. 이에 가락동 농수산물시장에서 양파를 유통하던 청산유통 길○○ 대표에게 피심인 3개사는 모두 양파 수입을 부탁하게 되었고, 이 과정에서 피심인 3개사와 청산유통 길○○ 대표는 각사의 응찰수량 및 응찰가격에 대해 합의하고 투찰하였다.

21 다만, 위 합의는 3그룹 피심인들 모두가 공동으로 참여한 것이 아닌 청산유통 길○○ 대표와 각각의 피심인 사이에 이뤄진 개별적 합의이다. 따라서 구체적인 행위 사실은 아래에서 나눠 살펴보기로 한다.

---

8) 김□□(○○○○회사 대표, 인천광역시 중구 서해대로94번길 106, 폐업일 2015.3.31.)은 폐업하여 공정거래위원회 회의운영 및 사건절차 등에 관한 규칙 제48조(종결처리)에 해당되므로 피심인에서 제외한다.

22 먼저, 화산주유소 윤○○ 대표는 이 사건 입찰과 관련하여 입찰 참가 등록 및 투찰, 양과수입 등 모든 업무를 청산유통 길○○ 대표에게 위임하였다. 이 과정에서 화산주유소 윤○○ 대표는 청산유통 길○○ 대표와 응찰수량 및 응찰가격을 합의하여 결정하였으며, 2013.2.4. 이 사건 입찰일에 윤○○ 대표는 서울 수서역 근처에 위치한 로즈테일빌딩 사무실에서 청산유통의 이△△ 직원을 만나서 그의 도움 받고 투찰하였다.

23 위와 동일하게 대기영농조합 이○○ 대표이사도 양과 수입을 청산유통 길○○ 대표에게 부탁하였는데, 길○○ 대표는 다른 피심인의 양과물량을 혼자서 수입하기에는 어려움이 있어 본인을 대신해 대기영농조합의 양과 수입을 도와줄 최△△를 이○○ 대표에게 소개시켜 주었다<sup>9)</sup>.

24 입찰 전에 이○○ 대표이사와 길○○ 대표는 유선으로 연락하여 응찰수량 및 응찰가격을 합의하고 결정하였으며, 2013.2.4. 이 사건 입찰일에 이○○ 대표이사는 수서역 근처에 위치한 로즈테일빌딩 커피숍에서 소개받은 최△△와 이△△ 직원<sup>10)</sup>을 만나서 그들의 도움을 받아 투찰하였다.

25 한편, 월성영농조합 박○○ 대표이사는 이 사건 입찰에서 양과 수입 등을 청산유통 길○○ 대표에게 부탁하고 도움을 받은 사실은 인정하지만, 투찰 전 응찰수량 및 응찰가격에 대해서는 합의한 사실이 없다며 행위사실에 대해 부인하고 있다.

26 다만, 이와 같이 박○○ 대표이사가 행위사실을 부인하는 것은 법 위반 행위에 대한 인식의 부족에서 기인된 것으로 아래와 같은 사실과 관련 정황을 종합적으로 비추

9) 최△△는 가락동 농수산물시장에서 2015년까지 중매인으로 활동하였으나, 현재는 중매인 자격을 양도한 상태이다. 이 사건 입찰일에 길○○ 대표의 부탁을 받은 최△△가 대기영농조합 이○○ 대표이사를 로즈테일빌딩 커피숍에서 만나 투찰을 도와준 사실을 인정하였다.

10) 대기영농조합 이○○ 대표이사는 입찰 당시 투찰을 도와준 직원이 누구인지 정확히 기억하지 못하고 있다. 다만 최△△가 이○○ 대표이사를 만나서 투찰을 도왔다고 인정한 점, 이○○ 대표이사가 투찰 당시 사용한 IP (221.153.161.4)를 입찰 후에도 월성영농조합, 화산주유소, △△△△이 함께 사용한 기록이 있는 점(2013.2.4. 14:48~14:57까지), 피심인들 모두 한국농수산물유통공사의 입찰사이트 아이디와 비밀번호를 청산유통 길○○ 대표에게 알려줬다고 진술한 점, 길○○ 대표가 피심인들의 아이디와 비밀번호를 이△△ 직원에게 알려주고 낙찰결과를 확인하였다고 진술한 점 등을 종합적으로 고려하여 볼 때 대기영농조합의 투찰을 도와준 직원은 청산유통의 이△△ 직원인 것으로 보인다. 다만, 이△△ 직원은 현재 중국에 거주중이며 연락이 불가능한 상태이다.

어 보면 월성영농조합 박○○ 대표이사와 청산유통 길○○ 대표 사이에 합의 사실은 인정된다.

27 첫째, 청산유통 길○○ 대표는 투찰 전에 월성영농조합 박○○ 대표이사와 응찰가격 및 응찰수량에 대해 합의한 사실을 모두 인정하였다.

28 둘째, 월성영농조합 박○○ 대표이사도 입찰일 전날 청산유통 길○○ 대표를 가락동 농수산물시장에서 만나 수입양파의 시세 등에 대해 물어본 후 응찰수량 및 응찰가격을 결정하였다고 진술하였다.

29 셋째, 이 사건 입찰에서 낙찰자는 수입이행 기간 내에 낙찰수량의 전량에 대해 수입을 완료해야만 하였고, 그 때문에 양파 수입의 경험이 없었던 월성영농조합 박○○ 대표이사는 수입 업무를 청산유통 길○○ 대표에게 모두 위임하였다. 그럼에도 불구하고 박○○ 대표이사는 결국 수입을 모두 이행하지 못해 한국농수산물유통공사에 수입이행보증금 1천만 원이 귀속되었다. 이와 같이 수입이행 여부가 불확실한 상황이었던 점, 박○○ 대표이사가 직접 수입을 이행할 능력이 없어 청산유통 길○○ 대표에게 양파수입을 부탁하였던 점 등을 고려하여 볼 때 투찰 전 박○○ 대표이사와 청산유통 길○○ 대표 사이에 수입해야할 물량인 이 사건 입찰의 응찰수량 및 응찰가격에 대해서 합의하지 않고서는 투찰할 수 없었다고 보인다.

30 넷째, 월성영농조합, 화산주유소, 대기영농조합은 이 사건 입찰일에 모두 같은 장소인 로즈데일빌딩에서 투찰하였는데, 그 빌딩에는 당시 청산유통의 사무실이 위치해 있었다.<sup>11)</sup>

31 다섯째, 월성영농조합, 화산주유소, 대기영농조합은 동일한 IP를 이용하여 한

11) 월성영농조합 박○○ 대표이사는 이 사건 입찰일에 지인 신○○의 도움을 받아 투찰하였으며, 그 투찰 장소는 신○○의 아들이 소개한 로즈데일빌딩 오피스텔이었다고 진술하였다. 그러나 2013.2.3. 입찰일 전날 박○○ 대표이사와 신○○가 함께 길○○ 대표를 만난 사실이 있는 점, 그 자리에서 박○○ 대표이사가 길○○ 대표에게 양파시세 등을 물어보고 응찰수량 등을 결정하였다고 진술한 점, 길○○ 대표가 박○○ 대표이사와의 합의사실을 모두 인정한 점 등을 살펴 볼 때 월성영농조합의 투찰 장소가 다른 3그룹 피심인들과 우연히 같다고 보기 어렵다. 또한 지인 신○○의 도움을 받아 투찰한 것이 이 사건 입찰의 합의사실을 인정하는 것에도 아무런 영향을 미치지 않는다.

국농수산물식품유통공사 입찰사이트(aT Bid)에 접속한 기록이 있다. 위 IP는 대기영농조합 이○○ 대표이사가 투찰 당시 사용한 것으로 입찰이 끝난 후인 2013.2.4. 14:48부터 14:57까지 피심인 3개사가 순차적으로 접속한 기록이 있는 것으로 볼 때 3그룹 피심인들의 아이디와 비밀번호를 모두 알고 있던 청산유통의 직원이 접속한 것이다.

32        끝으로 청산유통 길○○ 대표는 화산주유소 윤○○ 대표, 월성영농조합 박○○ 대표이사, 대기영농조합 이○○ 대표이사와 이 사건 입찰 전에 응찰수량 및 응찰가격을 합의하고 투찰한 사실을 모두 인정하였다.

## 2) 합의결과

33        피심인들은 한국농수산물식품유통공사가 발주한 양파 수입권공매 입찰에서 낙찰받았으며, 아래 <표 7>와 같이 계약을 체결하였다.

<표 7>

계약 체결 현황

(단위: 원, 부가세 제외<sup>12)</sup>)

피심인	입찰번호	계약금액	계약체결일
주지농산	1차 입찰: AT0143-OQ-13(001)	29,664,000	2013.2.5.
	2차 입찰: AT0143-OQ-13(002)	39,744,000	
민석상회	1차 입찰: AT0143-OQ-13(001)	-	-
	2차 입찰: AT0143-OQ-13(002)	19,872,000	2013.2.7.
JP유통 <sup>13)</sup>	1차 입찰: AT0143-OQ-13(001)	8,729,580	2013.2.5.
	2차 입찰: AT0143-OQ-13(002)	-	-
화산주유소	1차 입찰: AT0143-OQ-13(001)	99,840,000	2013.2.14.
	2차 입찰: AT0143-OQ-13(002)	99,840,000	
대기영농조합	1차 입찰: AT0143-OQ-13(001)	98,880,000	2013.2.14.
	2차 입찰: AT0143-OQ-13(002)	98,880,000	
월성영농조합	1차 입찰: AT0143-OQ-13(001)	100,000,000	2013.2.14.
	2차 입찰: AT0143-OQ-13(002)	100,000,000	
청산유통	1차 입찰: AT0143-OQ-13(001)	98,980,000	2013.2.14.
	2차 입찰: AT0143-OQ-13(002)	98,980,000	

12) 부가가치세법 제26조 및 27조에 따라 농산물의 수입에 대해서는 부가가치세를 면제한다.

13) JP유통은 수입희망 물량을 384톤, 응찰단가는 100,340원으로 투찰하여 낙찰되었다. 그러나 낙찰자 중

### 3) 근거

34 이와 같은 사실은 이 사건 합의를 인정하는 피심인들의 진술조서 및 확인서(심사보고서 소갑 제2-1호증 내지 제2-7호증<sup>14)</sup>), 피심인들의 동일 IP 접속기록(소갑 제3-1호증), 계약서(소갑 제1-3호증 및 제1-4호증) 등을 통하여 인정된다.

#### 나. 관련 법 규정 및 법리

##### 1) 법 규정

독점규제 및 공정거래에 관한 법률<sup>15)</sup>

제19조(부당한 공동행위의 금지) ① 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 "부당한 공동행위"라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1.~7. (생략)

8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위

9. (생략)

②~⑤ (생략)

##### 2) 법리

35 법 제19조 제1항의 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 첫째, 법 제19조 제1항 각 호의 행위에 대하여 다른 사업자와 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로든 합의를 하고 둘째, 이러한 합의가 부당하게 경쟁을 제한하여야 한다.

---

응찰단가가 가장 낮아 최하위로 낙찰되었고, 이에 따라 총 수입물량 4,645톤 중 잔량 87톤에 대해서만 계약하게 되어 계약금액은 8,729,580원이다.

14) 이하 '심사보고서 소갑 제○호증'은 '소갑 제○호증'으로 약칭한다.

15) 2012. 3. 21. 법률 제11406호로 개정된 것을 말한다.

## 가) 합의

### (1) 합의의 의미

36 법 제19조 제1항의 부당한 공동행위는 사업자가 다른 사업자와 공동으로 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의함으로써 성립하는 것이므로, 합의에 따른 행위를 현실적으로 하였을 것을 요하는 것이 아니다.<sup>16)</sup>

37 여기서의 ‘합의’란 복수의 사업자 사이의 의사 합의치를 의미한다. 의사의 합치라 함은 넓은 의미에서의 합의를 말하는 것으로, 반드시 청약·승낙으로 이루어지는 법률적으로 유효한 계약일 필요는 없고 의사의 일치가 있었다는 상호인식이나 이해 또는 암묵의 요해, 즉 묵시적 합의까지 포함하는 넓은 개념이다. 즉, 부당한 공동행위에 있어서의 합의는 사업자간의 의사의 연락을 의미하는 것으로 계약, 협정 등과 같은 명시적 합의뿐만 아니라 사업자간의 양해와 같은 묵시적 합의 내지는 암묵의 요해에 그치는 경우도 포함된다.

### (2) 법 제19조 제1항 제8호에 해당하는 행위에 대한 합의

38 법 제19조 제1항 제8호에 해당하는 행위에 대한 합의란 입찰 또는 경매에 있어 사업자 사이에 낙찰자, 경락자, 투찰가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 등을 결정하는 행위를 사전에 합의하는 것을 의미한다.

## 나) 경쟁제한성

39 경쟁제한성이란 사업자가 공동으로 어떠한 행위를 함으로써 시장에서의 경쟁이 감소하여 공동행위 참여자의 의사에 따라 가격, 수량, 품질, 기타 거래조건 결정 등에 영향을 미칠 우려가 있는 경우를 말한다.

---

16) 대법원 2008. 9. 25. 선고 2007두3756 판결

40 당해 공동행위가 경쟁제한성을 가지는지 여부는 당해 상품의 특성, 소비자의 제품선택 기준, 당해 행위가 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 살펴, 개별적으로 판단하여야 한다.<sup>17)</sup>

41 다만, 사업자들이 공동으로 가격을 결정하거나 변경하는 행위는 그 범위 내에서 가격경쟁을 감소시킴으로써 그들의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하게 되므로 그와 같은 사업자들의 공동행위는 특별한 사정이 없는 한 부당하다고 볼 수밖에 없다.<sup>18)</sup>

다. 피심인들 행위의 위법 여부

#### 1) 합의의 존재 여부

42 위 2. 가. 에서 인정된 사실과 관련 법령 및 법리를 종합하여 보면, 피심인들은 이 사건 한국농수산물유통공사에서 발주한 ‘양파 수입권공매 입찰’에 참여하면서 사전에 투찰가격 및 투찰수량을 결정하는 의사의 합치가 있었음이 인정되고, 이러한 의사의 합치는 법 제19조 제1항 제8호의 합의에 해당한다.

#### 2) 경쟁제한성 판단

43 피심인들이 이 사건 입찰에서 사전에 투찰가격 및 투찰수량을 결정하는 행위는 입찰시장의 경쟁을 직접적으로 제한하는 효과만을 야기할 뿐이고, 경제적 효율성 증대효과는 없는 것이 명백하므로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위로 인정된다.

---

17) 대법원 2011. 5. 26. 선고 2008도6341 판결

18) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2009두7912 판결



### 3) 소결

44        피심인들의 행위는 법 제19조 제1항 제8호에 해당하므로 위법하다.

### 3. 처분

45        피심인들의 위반행위는 심의일 현재 종료되었으나, 향후 법위반행위의 재발을 방지하기 위하여 법 제21조의 규정에 따라 시정명령을 부과한다.

### 4. 피심인들의 수락내용

46        피심인들은 2017.10.20. ~ 10.24.까지 위 2. 가.의 인정사실 및 위법성을 모두 인정하고 주문내용의 시정조치 의견을 수락하였으므로, 피심인들의 출석 없이 이 사건 심의를 진행하였다.

### 5. 결론

47        피심인들의 위 2. 가.의 행위는 법 제19조 제1항 제8호에서 규정하고 있는 부당한 공동행위로 인정되므로 법 제21조의 규정을 적용하여 주문과 같이 의결한다.

공정거래위원회는 위와 같이 의결하였다.

2018년 3월 3일

의 장 위 원 관 세 봉

위 원 장 덕 진

위 원 박 재 규