

감 사 원

주 의 요 구

제 목 성신양회의 과징금 부당 감경 관련 사후조치 부적정

소 관 기 관 공정거래위원회

조 치 기 관 공정거래위원회

내 용

공정위는 ○○의 2015년 재무제표에 이 사건 과징금이 반영된 사실을 확인하고 2017. 2. 17. ○○의 ㄴ 사건에 대한 이의신청 재결을 직권으로 취소한 후 2018. 2. 1. 이의신청 건 재결처리 관련자의 비위행위 유무에 대해 자체감사에 착수하여 같은 해 4. 23. 위원장의 결재를 받고 이의신청 건 재결처리 담당자 등 3명을 주의처분하였는바, 그 과정에서 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

[1-1] 과징금 부당 감경에 대한 자체감사 실시 부적정

가) 관계법령 및 판단기준

「공정거래위원회 감사규정」(공정위 훈령) 제8조에 따르면 비위·부정 등에 관한 발생보고를 받았거나 인지하였을 때 및 그 밖의 자료에 의하여 사고 또는 비위·부정의 혐의가 있다고 인정될 때에는 확인감찰을 실시한다고 되어 있다.

따라서 공정위가 2016. 9. 12.경 ○○가 관련된 ㄴ 사건을 심의하는 과정에서 ○○에 대한 이 사건 과징금이 부당하게 감경된 사실을 확인한 경우 이의신청 건 재결처리 관련자의 비위행위 유무 확인 및 책임 규명 등을 위해 자체감사를 실시하는 것

이 타당하다.

나) 감사결과 확인된 문제점

그런데 공정위는 2016. 9. 12.경 이의신청 건 처리 과정에서 이 사건 과징금을 부당하게 감경한 사실을 발견한 후 같은 해 10. 24.경 “○○(주)의 이의신청 재결 하자 관련 조치방안”을 마련하면서 ○○의 ㄴ 사건에 대한 이의신청 재결 직권 취소 및 대리인에 대한 제재조치 등만 하기로 하고 관련자의 비위 행위 유무를 확인하기 위한 자체감사를 실시하는 방안은 검토하지 않았다.

이에 따라 공정위는 2017. 2. 17. 이의신청 재결만 직권 취소하고 이 사건 과징금 감경 관련 경위 등에 대한 자체감사를 실시하지 않고 있었고 위 조치방안과 달리 대리인에 대한 제재조치도 하지 않고 있다가 2017년 국정감사 시 국회 지적 및 언론 보도를 통해 ○○에 대한 과징금 감경 관련 이의신청 처리 과정에서 봐줬다는 의혹이 제기되자, 2017. 12. 4. 대리인에 대하여 대한변호사협회에 징계개시 신청을 의뢰하고¹⁾ 과징금 부당 감경이 확인된 후 1년 4개월여가 지난 2018. 2. 1.에야 이의신청 건 재결처리 관련자의 비위행위 유무에 대해 자료수집 등 자체감사에 착수하였다.

1) 공정위는 2017. 12. 4. 대한변호사협회에 ○○의 대리인이 이 사건 과징금을 비용으로 미리 반영한 2015년 재무상태표와 포괄손익계산서를 제출하여 과징금을 감경받았으나 이의신청 의견서 및 제출서류에는 이 사건 과징금의 반영 사실에 대한 설명 및 그에 대한 근거자료를 포함하지 않았다는 사유로 징계개시 신청을 의뢰하였고, 2018. 8. 29. 위 협회로부터 ○○ 대리인의 행위가 「변호사법」 등 위반에 해당한다고 보기 어려워 징계개시청구를 기각하기로 하였다는 통보를 받음

[1-2] 과징금 감경 관련 이의신청 업무 부담 처리

공정위는 2018. 2. 1. 자체감사에 착수하여 같은 해 2. 14.까지 이의신청 건 재결 처리 관련 자료를 수집한 후 2018. 2. 19.부터 같은 해 4. 13.까지 자체감사를 실시하였고, 2018. 4. 23. “○○(주)의 이의재결 관련 감사결과 보고” 내용에 따라 ○○에 부과한 과징금이 부당하게 감경되도록 한 이의신청 건 재결처리 담당자 C 등 3명에 대하여 주의조치하는 것으로 결정하였다.

그러나 담당자 C과 담당과장 D는 이의신청 건을 검토하면서 직무를 부당하게 수행하여 징계사유에 해당한다고 판단되는바, 구체적인 사유는 다음과 같다.

가) 관계법령 및 판단기준

구 「공정거래위원회 회의 운영 및 사건절차 등에 관한 규칙」(2017. 4. 14. 공정위 고시 제2017-2호로 개정되기 전의 것, 이하 “사건절차규칙”이라 한다) 제20조 및 제65조 등에 따르면 과징금 부과가 필요하다고 인정되는 사건의 경우 최근 3년간 당기순이익 상황 등 피조사인의 과징금 납부능력 관련 사항을 조사할 수 있다고 되어 있고, 이의신청이 제기된 이후에는 사건절차규칙에 정해진 조사 및 심사절차 등을 준용하도록 되어 있다.

그리고 당해 사건으로 부과될 과징금이 미리 비용으로 반영된 후의 재정상태를 기초로 그 위반사업자가 당해 사건으로 부과받을 과징금을 납부할 능력이 있는지 판단하는 것은 그 자체로 불합리할 뿐 아니라 과징금 고시에서 위반사업자의 현실적 과징금 부담능력을 고려한 감경 규정을 둔 취지에도 부합하지 않는바,²⁾ 그러한 취

2) 서울고등법원(2017. 10. 25. 선고 2017누40084 판결)에서도 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」에서 감경 규정을 둔 취지는 위반사업자의 현실적 과징금 부담능력을 고려하여 과징금을 감경하도록 한 것으로 당해 사건으로 부과될 과징금이 미리 비용으로 반영된 후 재정상태를 기초로 그 위반사업자가 당해 사건으로 부과받을 과징금을 납부할

지는 구 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」(2016. 12. 30. 공정위 고시 제2016-22호로 개정되기 전의 것) IV. 4. 가. (1)에도 현실적 부담능력에 따른 과징금 조정은 과징금 납부로 인해 단순히 자금 사정이 어려워질 것으로 예상되는 경우에는 인정되지 않는다고 명시되어 있다.

따라서 원심결에서 주장하지 않은 3개년 가중평균 당기순이익 적자를 사유로 이 사건 과징금을 감경하여 달라는 이의신청이 제기되었을 때에는 이 사건 과징금 등 비용으로 인정할 수 없는 항목이 재무제표에 반영되어 당기순이익 적자가 발생하였는지 등 3개년 가중평균 당기순이익이 적자로 전환된 사유를 확인하여야 했다.

나) 감사결과 확인된 문제점

◎◎는 2016. 3. 3. 이 사건 과징금을 부과받고 같은 해 3. 11. 1쪽 분량의 “[기재정정] 벌금 등의 부과” 보고서를 DART³⁾ 등에 공시⁴⁾하였는바, 이에 따르면 이 사건 과징금을 2015년 재무제표에 반영하였다고 명시되어 있어 C이 사건절차규칙에 따라 최근 3년간 당기순이익 상황을 조사하기 위해 이를 조회⁵⁾하였으면 ◎◎가 이 사건 과징금을 2015년 재무제표에 반영하였다는 내용을 쉽게 알 수 있었다.

그리고 ◎◎의 2015년 재무제표 및 재무제표 주석에 따르면 당기 영업이익이 338억 11백만 원 흑자였으나 전기에 74억 22백만 원이던 기타비용이 당기에 484억 37백만 원으로 550% 이상 증가함으로써 당기순이익이 적자로 전환되었고, 기타비용 중 전기에 2억 8백만 원이던 잡손실이 당기에 이 사건 과징금과 비슷한 규모인 436억 56

능력이 있는지 판단하는 것은 그 자체로 불합리하고 감경 규정을 둔 취지에도 부합하지 않는다고 하였음

3) 금융감독원의 전자공시시스템(DART: Data Analysis, Retrieval and Transfer System)

4) 자기자본의 100분의 5 이상의 벌금 등이 부과된 사실이 확인된 때에는 그 사유 발생일 당일에 공시하도록 되어 있음

5) DART 홈페이지(dart.fss.or.kr)에서 조회할 회사명을 기입한 후 검색(조회기간의 기본값은 조회일로부터 6개월 전까 지임)하면 조회대상 회사가 최근 공시한 사업보고서, 정정보고서 등 보고서 목록이 조회됨

백만 원으로 급격하게 증가한 것으로 나타나는 등 기타비용이 2015년 당기순이익이 적자에 이르게 된 중요한 요인이었다는 것도 쉽게 알 수 있었다.

한편 이의신청 건 재결처리 담당자 C은 2016년 5월 초순경 이의신청 심사보고서를 작성하던 중 ○○가 이의신청을 하기 전인 2016. 3. 23. 제출한 ㄴ 사건 관련 과징금 납부기한의 연장 및 분할납부 신청 건⁶⁾에는 2015년 당기순이익 적자가 338억 40백만 원에 이른다는 주장이 있었으나 이의신청 건에서는 이와 같은 주장이 없다는 것을 알게 되었다.

이에 C은 2015년 당기순이익이 적자인 사유를 검토하지 않은 채 2016. 5. 9.경 담당 과장 D에게 ○○의 최근 3개년(2013~2015년) 가중평균 당기순이익이 적자여서 과징금 감경대상이나 과징금 감경을 주장하지 않아 당초 이의신청을 기각할지 아니면 소송에서 패소할 우려가 있으므로 과징금을 직권 감경할지 검토할 필요가 있다고 보고⁷⁾하였다.

이를 보고 받은 D는 같은 날 이의신청인의 대리인에게 연락하여 이 사건 과징금 납부기한의 연장 및 분할납부 신청 건에서는 2015년 당기순이익이 적자인 사실을 주장하고서도 이의신청 건에서는 이를 주장하지 않은 사유를 문의·확인하고, 몰라서 주장하지 않은 것이라면 추가 의견을 제출받아 처리하라고 지시하였다.

이에 따라 C은 같은 날 이의신청인의 대리인인 변호사 F에게 전화하여 의결일 기

6) 과징금을 부과받은 위반사업자는 공정거래법 제55조의4에 따라 과징금의 일시 납부에 따라 자금 사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우 등에 과징금 납부를 통지받은 날로부터 30일 이내에 공정위에 과징금 납부기한을 연장하거나 분할납부를 신청할 수 있음

7) A은 2019. 2. 21. 감사과정에서 2016. 5. 9.경 담당과장 D에게 ○○가 최근 3개년 가중평균 당기순이익이 적자라고 주장하지 않았고 원심결과 달리 판단할 만한 사정이 없으므로 이의신청을 '기각'하는 안과 ○○가 비록 주장하지는 않았지만 3개년 가중평균 당기순이익이 적자인 것은 명백하게 과징금 감경요건에 해당되어 ○○가 소송을 제기할 경우 패소할 것이 우려되므로 '직권 감경'하는 안 등 2개 안을 서면으로 보고하였다고 진술하였으나 관련 자료를 제시하지 못하였음.

준으로 2015년을 포함한 최근 3개년 가중평균 당기순이익이 적자에 해당되어 이 사건 과징금 감경을 주장할 수 있는데도 이러한 주장을 하지 않은 사유에 대하여 문의하였고, 변호사 F는 2016. 5. 12. 원심결 의결일을 기준으로 3개년(2013~2015년) 가중평균 당기순이익이 적자이므로 이 사건 과징금을 감경하여 달라는 내용의 추가 의견을 제출하였다.

그런데 C은 ◎◎가 원심결에서 주장하지 않은 3개년 가중평균 당기순이익 적자인 것을 사유로 이 사건 과징금을 감경하여 달라는 이의신청을 제기하였는데도 당해 사건 과징금 등 비용으로 인정할 수 없는 항목이 2015년 재무제표에 반영되어 당기순이익 적자가 발생하였는지 등 3개년 가중평균 당기순이익이 적자로 전환된 사유를 조사하지 않은 채, 2015년 사업보고서 내 포괄손익계산서의 당기순이익 수치가 적자인 것만 확인하고 구 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」(2013. 6. 5. 공정위 고시 제2013-2호로 개정되기 전의 것) IV. 4. 가. (1)의 (가)에 따라 이 사건 과징금의 50%인 218억 28백만 원을 부당하게 감경하는 것으로 이의신청 심사보고서를 작성한 후 변호사 F로부터 추가 의견을 받은 당일인 2016. 5. 12. 위원회 안건으로 결재상신하였고, D는 이를 그대로 검토한 후 위원회 안건으로 상정하였다.

그 결과 위원회는 2016. 6. 3. 이 사건 과징금에서 218억 28백만 원을 감경하는 것으로 재결⁸⁾하였다.

관계기관 의견 및 검토결과

공정위 감사담당관실은 ◎◎의 이의신청 재결 하자와 관련하여 2016. 10. 24.

8) 위원회(전원회의)는 2016. 5. 18. 서면심의를 통해 합의하고 같은 해 6. 3. 원심결 심의일 이후 의결일 당시 2015년 재무제표가 확정되었고, 3개년 가중평균 당기순이익이 적자임을 감안할 때 이의신청인의 현실적 부담능력을 충분히 반영하지 못하여 과중하다고 판단된다하여 이 사건 과징금 436억 56백만 원의 50%를 감경하는 재결을 함

경 ▷담당관실에서 위원장에게 보고한 사실을 당시에는 알지 못하였고 언론 및 국회에서 의혹을 제기할 때마다 바로 감사에 착수할 수는 없다고 답변하였다.

그리고 공정위는 이의신청 건 담당자가 DART 등에 공시된 ○○의 사업보고서 중 재무에 관한 사항을 확인하고 다른 부분을 세밀히 살펴보지 않음에 따라 구체적인 적자 사유를 파악하지 못한 잘못을 인정하면서도 재무상황을 확인하기 위해 2015년 사업보고서 중 재무제표 및 재무제표 주석이 포함된 ‘Ⅲ. 재무에 관한 사항’을 확인한 점, 서울고등법원(2017. 10. 25. 선고 2017누40084 판결)에서도 이의신청인의 대리인이 추가 의견을 제출하면서 재무제표에 과징금 선(先)반영 사실에 관한 설명과 그에 대한 근거자료를 누락하여 담당 공무원으로 하여금 ○○가 적자 상태라는 오인에 빠지게 하였다고 판시한 점, 고의로 ○○의 재무상황을 확인하기 위한 조사를 게을리하거나 누락한 것은 아니라는 점 등을 고려해 달라고 답변하였다.

그러나 공정위 ▷담당관실은 2016. 10. 24.경 “○○(주)의 이의신청 재결 하자 관련 조치 방안”을 위원장에게 보고하여 기관 차원에서는 이의신청 재결에 하자가 있음을 이때 인지하였고, 거액의 과징금이 부당하게 감경되는 과정에서 이의신청인의 대리인이 이 사건 과징금의 선반영 사실을 의도적으로 누락·은폐한 것으로 추정하였으므로 사건 발생 원인과 사실관계를 규명하고 이의신청 담당자 등과의 공모 여부 등 비위 혐의 확인 등을 위해 지체 없이 자체감사를 실시할 필요가 있었기 때문에 이러한 변명은 타당하지 않다.

또한 ① 사건절차규칙 제20조 및 제29조에 따르면 심사관은 최근 3년간 당기 순이익 상황 등 과징금 납부능력 관련 사항을 조사하고, 사실의 인정과 위법성 판단

등을 심사보고서에 기재하며 이를 뒷받침할 수 있는 증거자료를 포함하도록 되어 있어 이의신청 건에 대한 사실관계의 조사 및 확인은 이의신청 담당자⁹⁾가 수행해야 할 직무¹⁰⁾이고 담당과장은 담당자의 이러한 직무 수행을 관리·감독하여야 하는 점, ② 현실적 부담능력을 고려한 과징금 임의 감경 시에는 당기순이익 등 사업자의 전체적인 재정상태를 종합적으로 검토¹¹⁾해야 하는바, ◎◎의 2015년 재무제표 및 재무제표 주석에 이 사건 과징금과 비슷한 규모의 잡손실로 인해 2015년 당기순이익이 적자에 이르는 등 특이한 점이 있어 이를 면밀히 검토해야 했고 ◎◎가 DART 등에 공시한 ‘[기재정정] 벌금 등의 부과’ 보고서 등을 통해 과징금 선반영 사실을 쉽게 확인할 수 있었는데도 당기순이익 수치만 확인하여 거액의 과징금 감액을 인용하는 이의신청 심사보고서를 작성한 점, ③ 당초 이의신청과 다른 추가 의견이 제출되었으므로 공정거래법 제53조 제2항에 따라 처리 기간을 연장할 수 있는 등 이의신청 건의 처리시한이 촉박하지 않았는데도¹²⁾ C이 추가 의견을 접수한 당일인 2016. 5. 12. 3개년 가중평균 당기순이익이 적자로 전환된 사유에 대한 검토도 없이 바로 이의신청 심사보고서를 작성하여 담당과장 D의 검토를 거쳐 위원회에 상정한 점 등을 종합적으로 살펴볼 때 이의신청 건 재결처리 담당자와 담당과장은 직무상 의무를 게을리한 것으로 판단된다.

9) 이의신청 건의 심사관인 △을 보조함

10) 서울고등법원 판결에서도 공정위가 선반영 사실을 알지 못한 데 대하여 잘못을 인정하고 있는 등 과징금 436억 56백만 원 부과 관련 과징금 감경 이의신청 건을 처리하는 담당자가 업무처리를 게을리하거나 누락하지 않았다고 보기 어려움

11) ‘인천도시철도 2호선 터키공사 입찰 담합 사건’에 대한 판결(대법원 2015. 5. 28. 선고 2015두36256 판결, 이하 “GS 판결”이라 한다)에 따르면 공정거래법령이 위반사업자의 현실적 부담능력을 임의적 감경사유로 규정한 취지 등에 비추어 특별한 사정이 없는 한 자산·자본·부채 상황, 당기순이익 등 손익 내용 및 이익잉여금의 규모 등 위반사업자의 전체적인 재정상태를 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다고 판시하였음

12) 공정위는 2016. 4. 11. 이의신청을 접수하였으므로 같은 해 6. 10.까지 재결하면 되었고, 같은 해 5. 12. 3개년 가중평균 당기순이익 적자를 주장하는 추가 의견을 받았으므로 처리기간을 같은 해 7. 10.까지 30일 연장할 수 있는 상황이었음

조치할 사항 공정거래위원회 위원장은

② 앞으로 소속 직원의 비위·부정 혐의가 발견될 경우 지체 없이 확인감찰 등 자체 감사를 실시하여 관련자의 책임에 상응하는 적절한 조치를 하시기 바랍니다.(주의)