

업무정지처분취소

[청주지법 2014. 7. 3. 2013구합1824]



【판시사항】

공정거래위원회가 공인중개사모임인 甲 단체에 대하여 구성사업자 수를 제한하고 부동산거래정보망을 하나로 통일하여 사용하도록 하거나 다른 부동산거래정보망의 사용을 제한하였다는 이유로 시정명령을 하자, 관할 시장이 乙을 비롯한 甲 단체 소속 운영위원회 위원들에게 업무정지처분을 한 사안에서, 관할 시장은 甲 단체가 시정명령을 받은 이상 구성원인 乙에게 업무정지처분을 명할 수 있고, 위 처분은 재량권의 범위 내에서 이루어진 적법한 처분이라고 한 사례

【판결요지】

공정거래위원회가 공인중개사모임인 甲 단체에 대하여 구성사업자 수를 제한하고 부동산거래정보망을 하나로 통일하여 사용하도록 하거나 다른 부동산거래정보망의 사용을 제한함으로써 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '독점규제법'이라 한다)을 위반하였다는 이유로 시정명령을 하자, 관할 시장이 乙을 비롯한 甲 단체 소속 운영위원회 위원들에게 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률(이하 '공인중개사법'이라 한다)에 따라 업무정지처분을 한 사안에서, 둘 이상의 중개업자가 조직한 甲 단체가 독점규제법을 위반하여 공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 이상 단체의 구성원인 중개업자가 시정명령을 받은 것이 아니라고 하더라도 등록관청인 관할 시장은 공인중개사법에 따라 甲 단체의 구성원인 중개업자 乙에 대하여 업무정지처분을 명할 수 있고, 위 처분은 재량권의 범위 내에서 이루어진 적법한 처분이라고 한 사례.

【참조조문】

독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제26조 제1항 제2호, 제3호, 제27조, 제28조, 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 제39조 제1항 제13호, 행정소송법 제27조

【전문】

【원 고】

【피 고】 충주시장

【변론종결】2014. 6. 19.

【주문】

】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2013. 12. 10. 원고에 대하여 한 2013. 12. 20.부터 2014. 2. 2.까지의 업무정지처분을 취소한다.

【이유】

1. 처분의 경위

가. 원고는 충주시에서 공인중개사 사무소를 운영하면서 충주시 공인중개사모임인 '아파트공인중개사모임'의 회원이었는데, 또 다른 공인중개사모임인 '충주지역공인중개사협회'의 대표자 소외 1 등은 2012. 6.경 충주시 내 여러 공인중개사모임을 통합하여 인터넷망을 함께 이용하기 위한 목적으로 '충주렛츠모임'(이하 '이 사건 사업자단체'라 한다)을 설립하였고, 원고는 소외 1 등의 요청에 따라 '아파트공인중개사모임'을 대표하여 이 사건 사업자단체의 운영위원회(총 13명) 임원으로 활동하였다.

나. 공인중개사 소외 2는 2012. 7. 16. 공정거래위원회에 이 사건 사업자단체가 부당하게 사업자 수를 제한한다는 등의 이유를 들어 이 사건 사업자단체를 제소하였고, 공정거래위원회는 이 사건 사업자단체가 2012. 6. 25.부터 2012. 11. 7.까지의 기간 동안 구성사업자 수를 100명으로 제한하는 규정을 두어 충주시 지역 부동산중개업 시장에서 현재 또는 장래의 사업자 수를 제한하였고, 구성사업자로 하여금 부동산거래정보망을 통일하여 사용하도록 하거나 부동산거래정보망의 이용을 제한하는 규정을 두어 구성사업자의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한함으로써 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 '독점규제법'이라 한다) 제26조 제1항 제2호의 '현재 또는 장래의 사업자 수 제한' 규정 및 같은 항 제3호의 '구성사업자의 사업내용 또는 활동 부당제한' 규정을 각 위반하였다는 이유로 2013. 5. 29. 이 사건 사업자단체에 대하여 독점규제법 제27조 소정의 시정명령을 하였다.

다.

이에 피고는 2013. 12. 10. 위와 같이 이 사건 사업자단체가 공정거래위원회로부터 독점규제법 제27조 소정의 시정명령을 받았음을 이유로 원고 등 이 사건 사업자단체의 창립 당시 운영위원회에 속한 위원 11명(2명 폐업 제외)에 대하여 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률(이하 '공인중개사법'이라 한다) 제39조 제1항 제13호에 따라 2013. 12. 20.부터 2014. 2. 2.까지 45일간의 업무정지처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

라. 원고는 이 사건 처분에 불복하여 충청북도행정심판위원회에 행정심판을 청구하였으나, 충청북도행정심판위원회는 2014. 1. 27. 위 청구를 기각하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 3호증, 을 제3호증의 각 기재(각 가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다), 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 공인중개사법 제39조 제1항 제13호는 중개업자가 조직한 사업자단체 또는 그 구성원인 중개업자가 독점규제법 제26조를 위반하여 처분을 받은 경우 업무정지처분을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 사업자단체가 독점규제법 제26조를 위반하여 처분을 받은 경우에는 구성원인 중개업자 중 누구를 대상으로 업무정지처분을 해야 하는지 그 근거가 명확하지 않으므로, 공정거래위원회가 이 사건 사업자단체에 대하여 시정명령을 한 이상 피고는 위 사업자단체에 대하여만 업무정지처분을 할 수 있을 뿐 그 구성원인 중개업자에 불과한 원고에 대하여는 업무정지처분을 할 수 없다.

2) 설령 사업자단체의 구성원인 중개업자에 대하여도 업무정지처분이 가능하다고 하더라도, 피고로서는 구성원인 중개업자가 독점규제법 제26조 위반행위에 적극 가담하였는지 여부를 살펴야 하는바, 원고는 이 사건 사업자단체의 창립총회 당시 구성사업자의 수를 제한하는 회칙에 반대한 후 사실상 임의로 탈퇴하여 다른 부동산거래정보망을 이

용하다가 결국 강제로 탈퇴를 당하였음에도, 피고는 원고가 단지 위 사업자단체 창립 당시 운영위원이었다는 이유만으로 이 사건 처분을 한 점, 이 사건 처분의 근거규정은 독점규제법 제26조 제1항 제2호 소정의 외부사업자 보호 규정과 같은 항 제3호 소정의 구성사업자 보호규정으로 나뉘는데, 그중 구성사업자 보호규정을 위반하였다는 이유로 당해 사업자단체에 속한 구성사업자를 징계하는 것은 위 규정의 입법 취지에도 명백히 반하는 점 등을 고려하면, 이 사건 처분은 사실오인, 형평의 원칙 위반 등 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다.

판단

1) 사업자단체의 구성원인 중개업자에 대하여 업무정지처분을 할 수 없다는 주장에 대하여

공인중개사법 제1조는 '이 법은 부동산중개업을 건전하게 지도·육성하고 공정하고 투명한 부동산거래질서를 확립함으로써 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다'라고 규정하고 있고, 제2조 제4호는 "'중개업자'라 함은 이 법에 의하여 중개사무소의 개설등록을 한 자를 말한다'고 규정하고 있으며, 제39조 제1항은 '등록관청은 중개업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 6월의 범위 안에서 기간을 정하여 업무의 정지를 명할 수 있다.

이 경우 법인인 중개업자에 대하여는 법인 또는 분사무소별로 업무의 정지를 명할 수 있다'고 규정하면서 제13호로 '중개업자가 조직한 사업자단체 또는 그 구성원인 중개업자가 독점규제법 제26조를 위반하여 같은 법 제27조 또는 제28조에 따른 처분을 받은 경우'를 들고 있다.

한편 독점규제법 제26조 제1항은 '사업자단체는 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다'고 규정하면서 제2호로 '일정한 거래분야에 있어서 현재 또는 장래의 사업자 수를 제한하는 행위', 제3호로 '구성사업자(사업자단체의 구성원인 사업자를 말한다.

이하 같다)의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위'를 각 들고 있고, 제27조는 '공정거래위원회는 제26조(사업자단체의 금지행위)의 규정에 위반하는 행위가 있을 때에는 당해사업자단체(필요한 경우 관련 구성사업자를 포함한다)에 대하여 당해행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있다'고 규정하고 있다.

위 관계 법령의 내용 및 형식 등과 함께, ① 2011. 5. 19. 법률 제10663호로 개정된 공인중개사법은 제38조 제2항 제11호, 제39조 제1항 제13호, 제39조의2를 신설하여 둘 이상의 중개업자가 조직한 사업자단체가 독점규제법의 금지행위를 위반하여 해당 사업자단체 또는 구성원인 중개업자가 처분을 받았을 때에는 중개업사무소의 개설등록을 취소하거나 해당 중개업자에 대하여 영업정지를 할 수 있도록 하고, 등록관청 등은 중개업자의 등록을 취소하거나 업무를 정지하려는 경우 공정거래위원회에 관련 정보 또는 자료의 제공을 요청할 수 있도록 규정하였는바, 위 각 규정은 둘 이상의 중개업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 사업자단체가 부동산중개업을 하는 과정에서 독점규제법에서 정한 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 하지 못하도록 규제함으로써 공정하고 투명한 부동산 거래질서를 확립하고자 하는 데에 그 취지가 있는 점, ② 공인중개사법 제39조 제1항 제13호는 둘 이상의 중개업자가 조직한 사업자단체가 독점규제법의 금지행위를 위반하여 해당 사업자단체 또는 구성원인 중개업자가 공정거래위원회로부터 처분을 받았을 때에는 중개업자에 대하여 업무정지처분을 할 수 있도록 규정하고 있는바, 문언상으로도 공인중개사법에 따른 업무정지처분의 상대방은 해당 사업자단체가 아닌 그 구성원인 중개업자(공인중개사법에 의

하여 중개사무소의 개설등록을 한 자)로 보이는 점, ③ 공인중개사법은 중개업자가 조직한 사업자단체가 독점규제법의 금지행위를 위반한 경우 그 구성원인 중개업자에 대하여 직접 중개사무소 개설등록을 취소하거나 업무정지를 명함으로써 사업자단체의 불공정한 거래행위에 대한 제재처분의 실효성을 확보하기 위한 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 둘 이상의 중개업자가 조직한 사업자단체가 독점규제법 제26조를 위반하여 공정거래위원회로부터 독점규제법 제27조 또는 제28조에 따른 처분을 받은 경우에는 그 처분의 상대방이 사업자단체인지 아니면 그 구성원인 중개업자인지 여부와 상관없이 등록관청은 공인중개사법 제39조 제1항 제13호에 따라 사업자단체의 구성원인 중개업자에 대하여 업무정지처분을 명할 수 있다고 봄이 타당하다.

이 사건에 관하여 보건대, 을 제4호증의 기재에 의하면 2012. 6.경 당시 이 사건 사업자단체의 회칙(이하 '이 사건 회칙'이라 한다) 제4조는 '2012. 5. 31. 현재까지 충주에서 공동정보망(렛츠)에 정식으로 가입된 자를 본회의 창립회원으로 한다', 제25조는 '본회의의 회원 정족수는 100명으로 한다'.

본회의의 입회방법은 신규회원으로 입회하거나 기존회원에게서 회원권을 득하는 방법으로만 입회할 수 있다', 제42조는 '회원은 공동의 경제적 이익과 편익을 위하여 정보망을 통일하여 사용하여야 한다'라고 각 규정하고 있고, 별첨(나) 윤리규정 20항에서는 '타 정보망을 이용하거나 이용할 목적으로 회원을 모집하거나 선동하는 행위를 하지 않는다'라고 규정하고 있으며, 별첨(다) 위반사항별 징계 유형 주의 1, 3항에서는 정보망의 통일된 사용에 반할 경우 또는 윤리규정을 위반한 경우 등에는 회원들에 대한 징계가 가능하도록 규정하고 있었던 사실을 인정할 수 있고, 한편 공정거래위원회가 2013. 5. 29. 이 사건 사업자단체에 대하여 독점규제법 제26조 제1항 제2호의 '현재 또는 장래의 사업자 수 제한' 규정 및 같은 항 제3호의 '구성사업자의 사업내용 또는 활동 부당제한' 규정을 각 위반하였다는 이유로 독점규제법 제27조 소정의 시정명령을 한 사실은 앞서 본 바와 같은바, 이에 따르면 둘 이상의 중개업자가 조직한 이 사건 사업자단체가 독점규제법 제26조를 위반하여 공정거래위원회로부터 독점규제법 제27조에 따른 시정명령을 받은 이상 설령 위 사업자단체의 구성원인 중개업자가 공정거래위원회로부터 위와 같은 시정명령을 받지 않았다고 하더라도, 등록관청인 피고는 공인중개사법 제39조 제1항 제13호에 따라 이 사건 사업자단체의 구성원인 중개업자에 대하여 업무정지처분을 명할 수 있다고 할 것이다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하였다는 주장에 대하여

제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지는 처분사유인 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익목적 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 개인이 입게 될 불이익을 비교·형량하여 판단하여야 하며(대법원 2000. 4. 7. 선고 98두11779 판결 등 참조), 대통령령 또는 부령에 처분기준이 규정되어 있는 경우에는 그 처분기준이 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 아니하거나 위 처분기준에 따른 제재적 행정처분이 처분사유가 된 위반행위의 내용 및 관계 법령의 규정 내용과 취지에 비추어 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유가 없는 한 설불리 그 처분이 재량의 범위를 일탈하였거나 재량권을 남용한 것이라고 판단해서는 안 된다(대법원 2007. 9. 20. 선고 2007두6946 판결 참조).

이 사건을 위 법리에 비추어 보건대, 위 관계 법령의 내용 및 앞서 든 각 증거, 증인 소외 3, 1의 각 증언에 변론 전체의 취지를 보태어 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들, 즉 ① 공인중개사법 제39조 제1항은 '등록관청은 중개업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 6월의 범위 안에서 기간을 정하여 업무의 정지를 명할 수 있다'고 규정함으로써 등록관청에게 일정한 요건하에 중개업자에 대한 업무정지처분에 관하여 재량권을 부여하고 있으므로, 중

개업자가 조직한 사업자단체가 독점규제법 제26조를 위반하여 공정거래위원회로부터 독점규제법 제27조 또는 제28조에 따른 처분을 받은 경우 등록관청은 사업자단체의 구성원인 중개업자가 위와 같은 독점규제법 위반행위에 가담하였는지 여부나 그 정도, 위반행위에 따른 결과 등을 종합적으로 고려하여 구성원인 중개업자에 대하여 업무정지처분을 명할 것인지를 결정하는 재량권이 있는 점, ② 원고는 소외 1 등의 요청에 따라 충주시 공인중개사모임인 '아파트공인중개사모임'을 대표하여 이 사건 사업자단체의 운영위원회 위원으로 활동하였는데, 위 운영위원회는 2012. 6. 8. 창립총회를 개최하여 원고를 포함한 위원 13명 전체의 동의를 얻어 이 사건 사업자단체의 회원가입 숫자를 100명으로 제한함과 동시에 부동산거래정보망을 하나로 통일하여 사용하도록 하는 내용의 이 사건 회칙을 제정하고, 2012. 6. 25.부터 2012. 11. 7.까지의 기간 동안 위 회칙을 시행하였던 점, ③ 운영위원회 위원들은 창립총회를 마치고 약 2주 후인 2012. 6. 21.경 충주시 연수동 소재 '○○사랑' 식당에 모여 회의를 개최한 다음 이 사건 사업자단체에 가입하지 못한 사람 중 일부를 추가로 가입시켜 회원 수를 100명에서 106명으로 늘릴 것인지 여부에 관하여 논의한 적이 있기는 하나, 위 회의 당시 원고가 이 사건 회칙을 문제 삼아 '일정 숫자 이상의 회원가입 제한'이나 '제3의 부동산거래정보망 사용제한'에 대하여 반대의 의사표시를 하였다고 볼 만한 아무런 증거가 없고, 이후 원고가 이 사건 회칙에 반대한다는 이유로 이 사건 사업자단체에서 임의로 탈퇴하였다고 보기도 어려운 점(이 사건 사업자단체는 2012. 11. 8. 운영위원회를 개최하여 이 사건 회칙에서 구성사업자 수 제한 규정과 부동산거래정보망 제한 규정을 삭제하였는데, 원고는 그로부터 약 두 달 후인 2013. 1.경 다른 부동산거래정보망에 가입하였다는 이유로 회원자격을 박탈당한 것으로 보인다), ④ 공인중개사법 제39조 제2항은 '제1항의 규정에 의한 업무의 정지에 관한 기준은 국토교통부령으로 정한다'고 규정하고 있고, 그에 따른 동법 시행규칙 제25조 제1항 [별표 2] '중개업자 업무정지의 기준'의 13의2 다.

항에서 '독점규제법 제26조 제1항 제2호 또는 제4호를 위반하여 같은 법 제27조에 따른 처분을 받은 경우'에는 업무정지 1월을, 같은 조 마.항에서 '독점규제법 제26조 제1항 제3호를 위반하여 같은 법 제27조에 따른 처분을 받은 경우'에는 업무정지 2월을 각 규정하고 있어 이 사건 처분은 위 처분기준에 부합할 뿐 아니라, 원고가 이 사건에 이르게 된 경위 등에 비추어 위 처분기준에 따른 이 사건 처분이 현저히 불합리하거나 타당하지 않다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 점, ⑤ 피고는 위반행위의 동기·결과 및 횡수 등을 참작하여 원고에 대하여 위 처분기준에 따른 업무정지 기간의 1/2을 감경하여 이 사건 처분을 한 점, ⑥ 독점규제법 제27조와 제28조는 공정거래위원회로 하여금 사업자단체가 독점규제법 제26조에 위반하는 행위를 하는 경우 위반행위에 참가한 구성사업자에 대하여도 시정조치 또는 과징금부과처분을 할 수 있도록 규정하고 있는바, 위 관련 규정의 내용과 취지 등에 비추어 볼 때 사업자단체가 내부적으로 구성사업자의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위를 하는 경우라 하더라도 해당 사업자단체뿐만 아니라 위반행위에 참가한 구성사업자에 대하여는 별도의 제재처분이 가능하다고 해석되는 점 등을 종합하여 보면, 이 사건 사업자단체가 독점규제법 제26조를 위반하여 공정거래위원회로부터 독점규제법 제27조에 따른 시정명령을 받고, 그 구성사업자인 원고가 위 사업자단체의 위반행위에 참가한 이상 피고는 공인중개사법 제39조 제1항 제13호 등에 따라 위반행위 당시 구성사업자인 원고에 대하여 6월의 범위 안에서 업무정지처분을 할 수 있다고 할 것이므로, 이 사건 처분은 재량권의 범위 내에서 이루어진 적법한 처분이라 할 것이다.

3) 따라서 피고가 이 사건 사업자단체가 공정거래위원회로부터 독점규제법 제27조 소정의 시정명령을 받았음을 이유로 공인중개사법 제39조 제1항 제13호 등에 따라 위 사업자단체의 구성사업자인 원고에 대하여 한 이 사건 처분은 적법하다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[[별 지] 관계 법령: 생략]

판사 방승만(재판장) 박원철 정혜원