

## 대 법 원

### 제 3 부

### 판 결

사 건	2007두26117 시정조치등취소
원고, 상고인	원고 1 주식회사 외 9인 원고들 소송대리인 법무법인 세종 담당변호사 임영철 외 3인
피고, 피상고인	공정거래위원회 소송대리인 법무법인 디카이온 담당변호사 박노창
원 심 판 결	서울고등법원 2007. 11. 14. 선고 2007누1783 판결
판 결 선 고	2009. 7. 9.

### 주 문

원심판결 중 컨테이너 운임적용을 인상행위에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

나머지 상고를 모두 기각한다.

### 이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 원심은, 채택 증거를 종합하여 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 2003. 5.경 전국운송하역노동조합 화물운송특수고용직연대(이하 '화물연대'라 한다)의 파업사태가 발발하여 화물연대와 화주들 사이에 하불료 인상에 관한 협상이 필요하게 되었으나, 다수의 화주들이 협상 당사자로 나올 수 없어 정부가 원고들로 하여금 화물연대의 상대방이 되어 협상에 임하도록 하였던 점, 원고들이 화물연대 소속 화물차주들에게 지급할 하불료를 인상해 주기 위하여는 화주들로부터 받는 운송료를 인상하는 것이 어느 정도 필요하였던 점 등은 인정되나, 이 사건에서 문제된 원고들의 행위는 원고들이 2003. 6. 19.자 공정거래이행협약서의 기재와 같이 협약을 체결한 후 이를 구체화하기 위한 일련의 실무협의회를 거쳐 이 사건 컨테이너 운임적용율 및 운송관리비에 관한 합의(이하 '이 사건 합의'라고 한다)를 한 것인데, 위 협약서상 협약 당사자는 원고들 및 소외 회사들로, 화물연대는 입회인으로만 각 기재되어 있는 점, 위 파업사태 당시 화물연대의 요구사항은 원고들과 같은 운송회사들이 화물차주들에게 지급하는 하불료의 인상에 관한 것이었고, 정부도 원고들에게 하불료의 인상과 관련된 문제의 해결을 요청한 것이었는데, 원고들의 이 사건 합의 내용은 하불료에 관한 사항이 아니라 원고들이 화주들로부터 받을 운송료 및 운송관리비에 관한 사항인 점, 특히 운송관리비에 관한 사항은 자가운송업자로부터 징수하는 요금으로서 화물연대의 파업사태 해결에 필요한 하불료와는 아무런 관계가 없는 사항인 점 등을 종합하여 보면, 원고들의 행위는 화주들 및 원고들의 화물연대에 대한 협력과 양보를 통하여 국가적 물류대란을 해결하려는 정부의 요구에 따라 여러 이해관계자들의 이해를 조정하는 차원에서 불가피하게 이루어진 것이 아니라, 오히려 화물연대의 파업사태를 기회로 원고들이 공동으로 그 이익을 추구하기 위하여 가격 등에 관한 합의를 한 것이라고 봄이 상당하다고 판단하

고, 나아가 이 사건에서 전체 8,000여 개의 운송회사 중 0.01%에 불과한 원고들 및 소외 회사들이 화물차 수를 기준으로 18.6%의 시장점유율을 가지고 있지만 운송물량 기준으로 30-40%의 시장점유율을 가지고 있고, 나머지 운송회사들은 상대적으로 소규모 회사들이어서 원고들 및 소외 회사들이 화물운송 시장에서 상당한 가격결정력을 가지고 있다고 보이는 점, 컨테이너 전용장치장 운영분야에서 원고들 및 소외 회사들이 80%가 넘는 시장점유율을 가지고 있어 운송관리비의 징수를 통하여 자가운송업자의 가격 경쟁에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 점 등을 종합하여 보면, 원고들의 이 사건 합의는 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(2004. 12. 31. 법률 제7289호로 개정되기 전의 것, 이하 '공정거래법'이라 한다) 제19조 제1항 소정의 부당한 공동행위에 해당한다고 판단하였다.

나. 어떠한 공동행위가 공정거래법 제19조 제1항이 정하고 있는 경쟁제한성을 가지는지 여부는 당해 상품의 특성, 소비자의 제품선택 기준, 당해 행위가 시장 및 사업자들의 경쟁에 미치는 영향 등 여러 사정을 고려하여, 당해 공동행위로 인하여 가격·수량·품질 기타 거래조건 등의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는지를 살펴, 개별적으로 판단하여야 한다. 한편, 사업자들이 공동으로 가격을 결정하거나 변경하는 행위는 그 범위 내에서 가격경쟁을 감소시킴으로써 그들의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하게 되므로 원칙적으로 부당하고(대법원 2009. 3. 26. 선고 2008두21058 판결 참조), 다만 그 공동행위가 법령에 근거한 정부기관의 행정지도에 따라 적합하게 이루어진 경우라든지 또는 경제전반의 효율성 증대로 인하여 친경쟁적 효과가 매우 큰 경우와 같이 특별한 사정이 있는 경우에는 부당하다고 할 수 없다.

위 법리에 비추어 이 사건 기록을 살펴보면, 원심이, 이 사건 합의 중 운송관리비 징수에 관한 부분은 위와 같이 원고들 및 소외 회사들이 컨테이너 전용장치장 운영분야에서 80%가 넘는 시장점유율을 가지고 있어 운송관리비 징수를 통하여 자가운송업자의 가격 경쟁에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 점, 화물연대 파업사태의 해결과 운송관리비의 징수 문제는 별다른 관련이 있다고 보이지 않는 점 등을 근거로, 원고들의 이 사건 합의가 공정거래법 제19조 제1항 소정의 부당한 공동행위에 해당한다고 판단한 것은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 공동행위의 부당성에 관한 법리오해 등의 위법이 없다.

그러나 이 사건 합의 중 컨테이너 운임적용율에 관한 부분은 이 사건 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들, 즉 2003. 5.경 화물연대가 전면 파업에 돌입하자 정부가 이를 수습할 목적으로 2003. 5. 15. 화물연대의 주요 요구안을 수용하여 '화물운송노동자 단체와 운수업 사업자단체간에 중앙교섭이 원만히 이루어질 수 있도록 적극 지원하고, 화주업체의 협조가 필요한 부분이 있는 경우에는 적극 참여하도록 지원한다'는 내용의 '노·정합의문'을 발표한 데 이어, 2003. 8. 22.에는 원고들 및 소외 회사 임원들로 하여금 '화물연대 관련 컨테이너운송업자 임원 대책회의'를 개최하게 하였고, 2003. 8. 25.에는 '하불료 13% 인상' 등의 후속조치를 취하도록 촉구하는 등 강력한 행정지도를 펼친 사실이 인정되는바, 그 과정에서 원고들 및 소외 회사들이 화주로부터 지급받는 컨테이너 운임의 적용율을 인상하는 내용의 이 사건 합의에 대하여도 위와 같은 정부의 행정지도가 있었다고 볼 여지가 있는 점, 화물연대의 요구사항 중의 하나인 하불료를 인상해 주기 위하여는 원고들이 화주들로부터 받는 운송료가 인상되어야 하는 등 어느 정도의 수익 증가가 원고들에게 필요하다고 보이는 점, 피고는 원고

들이 화주들로부터 지급받는 운임적용율을 공동으로 결정한 행위만을 문제삼고 있고, 화물차주들에게 지급할 하불료를 공동으로 결정한 행위에 대하여는 아무런 문제를 제기하고 있지 아니한 점, 원고들 및 소외 회사들이 이 사건 합의를 하게 된 경위는 위와 같이 하불료를 인상하는 데 필요한 재원 마련에 있었는데, 우리나라 육상화물 운송시장의 특성상 하불료는 지입차주들의 소득과 직결되어 있어 정부가 컨테이너 운임의 덤핑을 방지할 경우 출혈가격경쟁이 발생하여 이로 인한 전국적인 산업 분규, 물류의 차질 및 교통안전 위해 등의 문제가 발생할 수 있고, 이를 해결하기 위하여 추가되는 사회적 비용은 육상화물 운송시장에서의 가격경쟁으로 인한 소비자 후생 증대효과에 비교하여 적다고 볼 수 없는 점 등에 비추어 볼 때, 친경쟁적 효과가 매우 커 공동행위의 부당성이 인정되지 않을 여지가 있다.

그렇다면 원심으로서도 정부기관의 위와 같은 행정지도가 이 사건 합의 중 컨테이너 운임적용율을 인상한 부분에 대하여도 있었는지 여부, 원고들이 화물연대에게 하불료를 인상해 주기 위하여는 화주들로부터 받는 운송료가 얼마만큼 인상되었어야 하는지, 원고들이 이 사건 합의로 인상한 운송료에 비하여 화물차주들에게는 실제로 얼마만큼 하불료를 인상해 주었는지 등을 심리하여 본 다음 공동행위의 부당성 부분을 판단하였어야 할 것임에도 이에 이르지 아니한 채 그 판시와 같은 사유만으로 이 사건 합의 중 컨테이너 운임적용율에 관한 부분이 부당하게 경쟁을 제한하였다고 판단하였으니, 이러한 원심판결에는 공동행위의 부당성에 관한 법리를 오해하여 심리를 충분히 하지 아니한 위법이 있고, 이러한 위법은 판결에 영향을 미쳤음이 분명하다.

2. 그러므로 나머지 상고이유에 대하여 더 나아가 살펴 볼 필요도 없이, 원심판결 중 컨테이너 운임적용율 인상행위에 대한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 원심법원

에 환송하며, 나머지 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장      대법관      박시환      \_\_\_\_\_

                 대법관      박일환      전보로 인하여 서명날인 불능

                                 재판장      \_\_\_\_\_

주    심      대법관      안대희      \_\_\_\_\_

                 대법관      신영철      \_\_\_\_\_