

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2015두51132 유가보조금환수 및 유가보조금 지급정지 6개월  
처분 취소

원고, 피상고인 원고  
소송대리인 법무법인 대안  
담당변호사 장석대

피고, 상고인 울산광역시 울주군수  
소송대리인 법무법인 국제  
담당변호사 이기영 외 1인

원 심 판 결 부산고등법원 2015. 8. 21. 선고 2015누21353 판결

판 결 선 고 2016. 8. 17.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 일반적으로 행정 각부의 장이 정하는 고시라 하더라도 그것이 특히 법령의 규정에서 특정 행정기관에게 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여함으로써 그 법령 내용을 보충하는 기능을 가질 경우에는 그 형식과 상관없이 근거 법령 규정과 결합하여 대외적으로 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가지는 것이나 이는 어디까지나 법령의 위임에 따라 그 법령 규정을 보충하는 기능을 가지는 점에 근거하여 예외적으로 인정되는 효력이므로 특정 고시가 비록 법령에 근거를 둔 것이라고 하더라도 그 규정 내용이 법령의 위임 범위를 벗어난 것일 경우에는 위와 같은 법규명령으로서의 대외적 구속력을 인정할 여지는 없다(대법원 1999. 11. 26. 선고 97누13474 판결 등 참조).

그리고 특정 고시가 위임의 한계를 준수하고 있는지 여부를 판단할 때에는, 당해 법률 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 법률의 위임 규정 자체가 그 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 고시에서 그 문언적 의미의 한계를 벗어났다든지, 위임 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소함으로써 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 한 것으로 평가할 수 있다면, 이는 위임의 한계를 일탈한 것으로서 허용되지 아니한다(대법원 2012. 12. 20. 선고 2011두30878 전원합의체 판결 등 참조).

2. 가. 구 「화물자동차 운수사업법」(2015. 6. 22. 법률 제13382호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 화물자동차법'이라 한다) 제43조 제2항은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 운송사업자등에게 유류에 부과되는 일정한 세액

의 인상액에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 규정하고(전단), 그 지급대상·지급방법·신청서류 및 절차 등에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시하도록 규정하고 있다(후단). 그리고 구 화물자동차법 제44조 제3항은 거짓이나 부정한 방법으로 유가보조금을 교부받은 경우에는 운송사업자등에게 교부된 보조금을 환수하도록 규정하고, 제44조의2 제1항은 구체적인 유가보조금의 신청절차에 부정이 개입되거나 또는 지급정지 사유 해당 여부에 대한 증빙자료 제출 및 조사·협조를 거부하는 등의 사유가 있는 경우에는 유가보조금의 지급을 정지하도록 규정하고 있다.

한편 국토교통부장관은 구 화물자동차법 제43조 제2항 후단에 따라 「화물자동차 유가보조금 관리규정」(2014. 6. 26. 국토교통부 고시 제2014-376호, 이하 '이 사건 고시'라 한다)을 제정하였는데, 이 사건 고시 제28조 제1항은 "행위금지 사항"이라는 표제하에 제1호부터 제17호까지 화물차주 및 주유업자가 하여서는 아니되는 일정한 행위를 정하면서, 그 중 하나로 제12호에서 "집단적으로 화물운송을 거부·방해하거나 이에 동조하여 국가 물류체계에 지장을 초래한 경우"를 규정하고 있다(이하 위 제12호 부분을 '이 사건 조항'이라 한다).

나. 구 화물자동차법이 정한 유가보조금제도는 경유, 액화석유가스 등에 부과되는 유류세액이 인상되어 운송사업자등의 경제적 부담이 증가하게 되자, 유류사용량을 기준으로 유류세 인상액의 전부 또는 일부를 보조금으로 지급함으로써 운수사업자등의 부담을 완화함에 그 목적이 있다고 할 것이다(대법원 2010. 3. 25. 선고 2009다10614 판결 참조). 이러한 유가보조금제도의 목적과 관련규정의 취지 등에 비추어 보면, 구 화물자동차법 제43조 제2항 후단의 위임에 따라 국토교통부장관이 유가보조금 지급대상에서 제외되는 것으로 정할 수 있는 사유는, 구 화물자동차법 등 관계법령에 따른 적

법한 화물자동차 운행으로 볼 수 없거나 또는 유가보조금의 지급과 관련하여 부정이 개입된 경우 등과 같이 유가보조금제도의 목적에 반하는 사유에 국한된다고 보아야 하고, 이와 달리 국토교통부장관이 유가보조금제도의 목적에 반하지 아니하거나 유가보조금제도와 무관한 사유를 그 지급대상에서 제외되는 사유로 정하였다면, 이는 구 화물자동차법의 위임 범위를 벗어났다고 보아야 한다.

다. 따라서, 이 사건 조항이 정한 "집단적으로 화물운송을 거부·방해하거나 이에 동조하여 국가 물류체계에 지장을 초래한 경우"에 해당한다고 하여 그러한 운송사업자들의 화물자동차 운행이 구 화물자동차법 등 관계법령에 따라 적법한 운행으로 볼 수 없는 경우에 해당한다고 보기 어렵고, 또한 유가보조금 지급과 관련하여 부정수급이 개입된 경우에 해당한다고 볼 수 없다. 나아가 "집단적으로 화물운송을 거부·방해하거나 이에 동조하여 국가 물류체계에 지장을 초래한 경우"를 일률적으로 유가보조금의 지급대상에서 제외하는 것이 운송사업자들의 경제적 부담을 완화하려는 유가보조금제도의 목적과 직접적인 관련이 있다고 볼 수도 없다.

그렇다면 이 사건 조항은 유가보조금제도의 목적에 반하지 아니하거나 유가보조금제도와 무관한 사정을 유가보조금 지급대상 제외사유로 정한 것으로서, 구 화물자동차법의 위임 범위를 벗어났다고 할 것이므로, 대외적 구속력이 있는 법규명령으로서 효력을 가지지 못한다고 보아야 한다.

3. 원심의 이유 설시에 일부 적절하지 아니한 부분이 있으나, 원심이 이 사건 조항이 모법의 위임범위를 벗어난 것임을 전제로 이를 기초로 한 이 사건 각 처분이 위법하다고 본 결론은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같이 위임입법의 한계에 관한 법리를 오해하는 등의 잘못이 없다.

4. 그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장      대법관      김창석

              대법관      이상훈

              대법관      조희대

주    심      대법관      박상욱