

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2017두33176 여객자동차운송사업계획변경인가처분취소  
원고, 상고인 주식회사 대한관광리무진  
소송대리인 법무법인(유한) 태평양  
담당변호사 김응수 외 4인  
피고, 피상고인 전라북도지사  
피고보조참가인 1. 주식회사 전북고속  
2. 유한회사 호남고속  
피고보조참가인들 소송대리인 법무법인(유한) 바른  
담당변호사 김관중 외 3인  
원 심 판 결 광주고등법원 2017. 1. 9. 선고 (전주)2016누1771 판결  
판 결 선 고 2018. 9. 13.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

상고이유를 판단한다.

1. 법령위반에 관한 상고이유에 대하여(상고이유 제2점)

가. 이 사건 사업계획변경이 변경인가 대상이 아니라는 주장에 관하여

(1) 원심은, "이 사건 사업계획변경의 내용이 '계통분할'과 '단축연장' 등을 결합한 형태로 사실상 노선의 '신설'에 해당되어 법령상 허용될 수 없으므로 그 신청을 인가한 이 사건 처분은 위법하다"라는 원고의 주장에 대하여, 이 사건 사업계획변경의 내용은 단순한 '단축연장'으로서 법령에 규정된 사업계획변경 대상에 해당된다는 이유로 이를 배척하였다.

(2) 원심판결의 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하면, 이 사건 사업계획변경의 내용은 ① 기존의 '서울(남부)~전주~임실, 운행횟수 1일 9회' 노선을 같은 구간 '1일 6회' 노선과 '1일 3회' 노선으로 계통분할(운행횟수 분할)하고, ② 그중 '1일 3회' 노선에 관하여 일부구간을 단축한 후, 단축된 지점부터 운행경로를 변경하여 인천국제공항까지 종점을 연장한 것으로서, 「여객자동차운수사업 인·면허업무처리요령」 제2조 제5호 및 제2호 (나)목에 규정된 '분할'과 '단축연장'을 결합한 형태에 해당한다. 따라서 원심이 이 사건 사업계획변경의 내용을 단순한 '단축연장'으로 판단한 것은 잘못이다.

(3) 그러나 구 여객자동차 운수사업법(2017. 3. 21. 법률 제14716호로 개정되기 전의 것, 이하 '여객자동차법'이라 한다) 제10조 제3항에서 정하고 있는 사업계획변경제한 사유에 해당하지 않는 한 사업계획변경의 횟수나 기간을 제한하는 별도의 규정이 없으므로 수개의 사업계획변경 사항을 동시에 또는 연달아 신청하는 것도 가능하다(대법원

2010. 6. 12. 선고 2009두10512 판결 등 참조).

사업계획변경에 관한 여객자동차법령 규정과 위 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 사업계획변경은 수개의 변경사항이 결합된 것이어서 허용될 수 없다거나, 신규면허 발급 절차에 의하여야 하므로 이 사건과 같은 사업계획변경은 허용되지 않는다는 취지의 원고 주장은 그 전제를 달리하는 것으로서 그 자체로 받아들일 수 없다.

(4) 따라서 원심의 이유 설시에 일부 미흡한 부분이 있으나, 원고의 주장을 배척한 원심의 결론은 정당하다. 이러한 원심의 판단에 사업계획변경에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

나. 여객자동차법 시행규칙 제32조 제2항 제6호 위반 주장에 관하여

(1) 원심은, "이 사건 사업계획변경에 '감회'가 포함되어 있으므로 그에 관하여 여객자동차법 시행규칙 제32조 제2항 제6호에서 정하고 있는 수송수요 조사 등을 거쳐야 하는데 이를 거치지 아니하였으므로 이 사건 처분이 위법하다"라는 원고의 주장에 대하여, 이 사건 사업계획변경 전후로 운행계통의 운행횟수가 동일하여 '감회'로 볼 수 없다는 이유로 이를 배척하였다.

(2) 원심판결 이유를 관련 규정 및 법리에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단에 여객자동차법 시행규칙 제32조 제2항 제6호에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 재량권 일탈·남용에 관한 상고이유에 대하여(상고이유 제1점)

가. 원심은 다음과 같은 이유로 원고가 한정면허를 받아 운행하고 있던 공항버스 노선과 중복되는 노선을 참가인들에게 허용한 이 사건 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 없다고 판단하였다.

(1) 피고는 원고에게 한정면허를 부여하면서 원고가 운송할 여객을 '해외여행업체의

공항이용계약자'로 한정하여 그 업무 범위를 제한하였다. 따라서 원고가 운행하는 공항 버스를 이용할 수 있는 승객은 '해외여행업체와 여행계약을 체결한 사람'으로 한정되고, 원고가 기대할 수 있는 신뢰이익도 그 범위 내에서 인정되는 것에 불과하다.

(2) '전주~인천국제공항' 노선의 승객수요는 현저하게 증가하였으나 '해외여행업체와 여행계약을 체결한 사람' 이외의 일반 해외여행자와 일반 교통이용자의 경우는 직통 교통편이 존재하지 아니한 상태로서 이들을 위한 노선을 신설할 필요성이 있다.

(3) 원고가 누리고 있는 독점적 이익을 보호해야 할 필요성보다는 시외버스 운송사업자에게도 '전주~인천국제공항' 노선에 대한 중복운행을 허용함으로써 달성될 수 있는 공익이 더 크다.

나. 그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

(1) 여객자동차법에 따른 여객자동차 운송사업면허나 운송사업계획 변경인가 여부는 원칙적으로 행정청의 재량에 속하는 것이나, 행정청이 기존업자가 이미 면허를 받아 운행하고 있는 노선과 중복되는 노선의 신설 등을 신규업자에게 허용하는 처분을 하고자 하는 경우에는 그로 인하여 달성하고자 하는 공익적 측면 이외에도 관련 운송사업자들 사이의 이해관계 조정 등 사익적 측면을 아울러 고려하여야 한다. 특히 해당 노선에 대한 기존업자가 한정면허를 받은 운송사업자인 경우에는 한정면허의 내용, 그 경위와 목적, 한정면허 당시와 비교한 사정 변경 여부 등을 함께 고려하여야 한다.

(2) 원고가 피고로부터 최초로 한정면허를 받은 1996. 12.경 시행 중이던 구 자동차운수사업법 시행규칙(1997. 3. 17. 건설교통부령 제94호로 개정되기 전의 것) 제14조의 2 제5항은 '한정면허를 하는 경우의 노선버스 운행계통의 기점 및 종점은 일반면허를 받은 노선버스가 운행하기 어렵거나 수요의 불규칙성 또는 여객의 특수성 등으로 일반

면허를 받은 노선버스운송사업자가 운행하지 아니하는 고지대마을 등의 소재지 등으로 하여야 한다'고 규정하였다. 그리고 「버스운송사업 한정면허제도 운영요령」(1995. 5. 8. 건설교통부훈령 제68호) 제3조 제3호는 관할관청은 공항을 이용하는 내·외국인의 교통불편을 해소하기 위하여 공항버스의 운행이 필요하다고 판단될 경우 공항버스를 운행하도록 할 수 있다고 규정하였다. 현행 여객자동차법 시행규칙 또한 제17조 제1항 제1호 (가)목에서 행정청이 한정면허를 할 수 있는 경우로 "여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성 등으로 인하여 노선버스를 운행하기 어려운 경우로서 다음의 어느 하나에 해당하는 경우"를 규정하면서, "공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널을 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널 이용자의 교통불편을 해소하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우"를 그중 하나로 들고 있다.

(3) 위 규정의 문언과 취지, 기록에 나타난 원고의 한정면허 발급시기와 경위 등을 종합하여 보면, 이 사건 한정면허의 부여조건에서 원고가 운송할 여객으로 규정한 '해외여행업체의 공항이용계약자'의 의미를 '해외여행업체와 여행계약을 체결한 사람'으로 한정하여 볼 수는 없고, '공항 이용'라는 문언에 중점을 두어 널리 '공항을 이용하여 출입국 하는 여객'으로 새기는 것이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

① 원심은 위 문구의 의미를 '해외여행업체와 여행계약을 체결한 사람'으로 보았는데 문언 자체만을 보더라도 '공항이용계약자'라고만 규정할 뿐 '여행계약'에 관한 내용이 없어 이처럼 축소해석 할 근거가 부족하다.

② 통상의 경우 공항을 이용하여 출입국하는 여객은, 공항이용료를 부담할 뿐만 아니라 공항이용과 관련한 한국공항공사 등이 정한 규칙에 따라야 한다. 이러한 맥락에서 이 사건 한정면허의 부여조건은 공항을 이용하여 출입국 하는 사람을 널리 '공항이

용계약자'라고 지칭하여 표현한 것으로 볼 수 있다.

③ 피고는 이 사건 한정면허 부여 당시 '해외여행을 위하여 공항을 이용하는 내·외국인 또는 관광 등을 목적으로 국내를 방문하는 외국인들'의 교통 불편을 해소하기 위하여 운송할 여객 등에 관한 원고의 업무범위를 '해외여행업체의 공항이용계약자'로 한정할 바 있다.

④ 원심과 같이 해석할 경우 인천국제공항에서 전주를 방문하는 외국인 여행객도 공항버스를 이용할 수 없게 되어 공항버스 면허를 부여한 취지에도 반한다.

(4) 이러한 이 사건 한정면허의 부여조건에 따르면, 여행객이 아닌 일반 교통이용자들은 여전히 원고의 공항버스를 이용할 수 없으나, 그 비율은 극히 미미할 것으로 보이고 이들이 이용할 다른 교통수단도 존재하므로, 이를 별도의 노선 신설의 근거로 삼기는 어렵다.

(5) 한정면허를 부여받았다고 하여 해당 노선에 대한 우선권이나 독점적 운영권이 법률상 보장되는 것이 아님은 분명하다. 다만, '전주~인천국제공항' 노선이 여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성으로 인하여 노선버스를 운행하기 어려운 경우에 해당된다는 이유로 이 사건 한정면허가 부여된 이상, 원고에게는 사업 초기에 불규칙한 수요의 위험을 감수하고 해당 노선을 운영함으로써 공익에 기여한 정도에 상응하는 안정적 사업 운영에 관한 일정한 기대이익이 인정될 수는 있다.

따라서 해당 노선에 일시적인 수요 증가가 있었다는 이유만으로 곧바로 중복 노선의 신설을 허용하는 것은 타당하지 않고, 해당 노선에 대한 수요 증감의 폭과 추이, 원고가 해당 노선을 운영한 기간, 공익적 기여도, 그간 노선을 운행하면서 취한 이익의 정도 등을 종합적으로 고려한 후에 그 허용 여부를 판단하여야 한다.

다. 이러한 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심으로서는 피고가 위와 같은 요소들을 모두 고려하여 이 사건 처분과 관련한 공익과 사익을 정당하게 비교衡量 하였는지를 심리하였어야 할 것이다. 그런데도, 원심은 원고가 운송할 여객이 '해외여행업체와 여행계약을 체결한 사람'으로 한정된다는 잘못된 전제에서 그 판시와 같은 이유만을 들어 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단에는 재량권 일탈·남용에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

### 3. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	권순일
	대법관	이기택
주 심	대법관	박정화
	대법관	김선수