

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2017두73693 위반차량 감차처분 취소
원고, 피상고인 주식회사 케이종합물류
소송대리인 법무법인 지원
담당변호사 이충명
피고, 상고인 서초구청장
소송대리인 변호사 박승민
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 11. 9. 선고 2017누44352 판결
판 결 선 고 2020. 5. 28.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

1) 원고는 일반화물자동차 운송사업을 영위하는 화물자동차 운송사업자이다. 특수용도형 화물자동차를 일반형 화물자동차로 변경하기 위해서는 대폐차 허가를 받았어야 함에도, 원고는 2013. 4. 5.부터 2013. 8. 21.까지 제1심판결 별지 1 위반내역 표 기재와 같이 22회에 걸쳐 대폐차 신고만 하였다(이와 같이 대폐차 허가를 받지 않은 차량 22대를 '이 사건 차량'이라 한다).

2) 원고의 본점 소재지를 관할하는 ○○군수는 2015. 9. 2. 원고에 대하여 대폐차 허가를 받지 않은 채 이 사건 차량을 일반형 화물자동차로 불법증차하여 운행하고 있다(이하 '1차 위반행위'라 한다)는 이유로 화물자동차 운수사업법(이하 '화물자동차법'이라 한다) 제3조 제3항, 제19조 제1항 제2호, 제21조 제1항에 근거하여 위반차량 운행정지(60일) 처분을 갈음하여 과징금 2,000만 원을 부과하는 처분을 하였다(이하 '1차 과징금 처분'이라 한다).

3) ○○군수는 2016. 2. 23. 및 2016. 2. 25. 원고에게 이 사건 차량을 일반형 화물자동차로 불법증차하여 운행하는 행위를 중단하고 3개월 이내에 다시 원래의 특수용도형 화물자동차로 대폐차하는 절차를 이행하지 않을 경우 구 화물자동차 운수사업법 시행령(2017. 1. 10. 대통령령 제27782호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 시행령'이라 한다) 제5조 제1항 [별표 1] '화물자동차 운송사업의 허가취소 등의 기준'(이하 '제재처분기준'이라 한다)에 따라 2차 위반에 따른 위반차량 감차처분을 하겠다고 사전통지를 하였다. 원고는 2016. 3. 3. 본점 소재지를 피고의 관할구역으로 이전하였다. 피고는 2016. 3. 24. 원고에게 ○○군수와 같은 취지의 사전통지를 하였다.

4) 원고가 사전통지에 따른 이행을 하지 않자, 피고는 2016. 6. 13. 원고에 대하여 변경허가를 받지 않은 채 불법증차된 이 사건 차량 중 20대(당초 22대 중 대폐차기간

이 만료된 2대 제외)를 일반형 화물자동차로 계속 불법운행하고 있다(이하 '2차 위반행위'라 한다)는 이유로 화물자동차법 제3조 제3항, 제19조 제1항 제2호, 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준에 근거하여 위반차량 20대 감차처분을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

나. 이 사건의 쟁점은, 이 사건 처분이 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준에서 정한 '위반행위의 횟수에 따른 가중처분기준'을 준수하였는지 여부이다.

2. 관련 규정과 법리

가. 1) 화물자동차법 제19조 제1항 제2호, 제3항은 국토교통부장관은 화물자동차 운송사업자가 변경허가를 받지 아니하고 허가사항을 변경한 경우 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명령하거나 감차조치를 명할 수 있으며, 그에 따른 제재처분의 기준과 절차, 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준 제2호는 "부정한 방법으로 법 제3조 제3항에 따른 변경허가를 받거나 변경허가를 받지 않고 허가사항을 변경한 경우" 1차 위반 시에는 "위반차량의 운행정지(60일)", 2차 위반 시에는 "위반차량의 감차 조치", 3차 위반 시에는 "허가취소"를 하도록 규정하면서, 비고 제4호 제1문에서 "위반행위의 횟수에 따른 행정처분의 기준은 행정처분을 한 날부터 1년 이내에 같은 내용의 위반행위를 적발한 경우에 적용한다."라고 규정하고 있다.

2) 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준 제2호 및 비고 제4호에서 정한 '위반행위의 횟수에 따른 가중처분기준'은 위반행위에 따른 제재처분을 받았음에도 또다시 되풀이 한 같은 내용의 위반행위를 반복하는 경우에 더욱 중하게 처벌하려는 데에 그 취지가 있

다(대법원 2014. 6. 12. 선고 2014두2157 판결 참조). 이러한 제도의 취지와 구 시행령 [별표 1] 비고 제4호의 문언을 종합하면, '위반행위 횟수에 따른 가중처분기준'이 적용되려면 실제 선행 위반행위가 있고 그에 대하여 유효한 제재처분이 이루어졌음에도 그 제재처분일로부터 1년 이내에 다시 같은 내용의 위반행위가 적발된 경우이면 족하다고 보아야 한다. 선행 위반행위에 대한 선행 제재처분이 반드시 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준 제2호에 명시된 처분내용대로 이루어진 경우이어야 할 필요는 없으며, 선행 제재처분에 처분의 종류를 잘못 선택하거나 처분양정(量定)에서 재량권을 일탈·남용한 하자가 있었던 경우라고 해서 달리 볼 것은 아니다.

나. 1) 화물자동차법 제21조 제1항, 제2항은 국토교통부장관은 운송사업자가 제19조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 사업정지처분을 하여야 하는 경우로서 그 사업정지처분이 해당 화물자동차 운송사업의 이용자에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업정지처분을 갈음하여 2천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있고, 그에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 과징금의 금액과 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 구 시행령 제7조 제1문은 "법 제21조 제1항(법 제28조 및 제33조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 과징금의 금액은 별표 2와 같다."라고 규정하고 있고, [별표 2] '과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 과징금의 금액'에는 과징금을 부과할 수 있는 위반행위의 종류가 여러 가지 열거되어 있으나, 거기에 '화물자동차법 제3조 제3항을 위반하여 변경허가를 받지 않고 허가사항을 변경한 경우'는 포함되어 있지 않다.

2) 일반적으로 예외 규정은 엄격하게 해석하여야 하며, 예외 규정의 해석이 명확하

지 않은 경우에는 원칙으로 돌아가야 하고 예외 규정을 확장해석해서는 안 된다(대법원 2011. 6. 24. 선고 2011두2705 판결 등 참조). 화물자동차 운송사업자가 화물자동차법 제19조 제1항 각 호에서 정한 사업정지처분사유에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 화물자동차법 제19조 제1항에 따라 사업정지처분을 하는 것이 원칙이다. 다만 입법자는 화물자동차 운송사업자에 대하여 사업정지처분을 하는 것이 운송사업의 이용자에게 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해칠 우려가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업정지처분을 갈음하여 과징금을 부과할 수 있도록 허용하고 있다. 이처럼 입법자는 대통령령에 단순히 '과징금의 산정기준'을 구체화하는 임무만을 위임한 것이 아니라, 사업정지처분을 갈음하여 과징금을 부과할 수 있는 '위반행위의 종류'를 구체화하는 임무까지 위임한 것이라고 보아야 한다. 따라서 구 시행령 [별표 2] '과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 과징금의 금액'에 열거되지 않은 위반행위의 종류에 대해서 사업정지처분을 갈음하여 과징금을 부과하는 것은 허용되지 않는다고 보아야 한다.

3) 한편, 법률관계나 사실관계에 대하여 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀지지 않아 그 해석에 다툼의 여지가 있는 때에는 행정청이 관련 규정을 잘못 해석하여 행정처분을 하였더라도 이는 그 처분 요건 사실을 오인한 것에 불과하여 하자가 명백하다고 할 수 없어 당연무효는 아니라고 보아야 한다(대법원 1997. 5. 9. 선고 95다46722 판결 등 참조).

3. 이 사건에 관한 판단

가. 앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴본다.

1) 화물자동차법 제3조 제3항을 위반하여 변경허가를 받지 않고 특수용도형 화물자동차를 일반형 화물자동차로 불법증차하여 운행하는 행위는 화물자동차법 제19조 제1

항 제2호에 따른 사업정지처분사유에는 해당하나, 구 시행령 [별표 2]에는 열거되어 있지 않으므로 화물자동차법 제21조 제1항에 따라 사업정지처분을 갈음하여 과징금 부과 처분을 하는 것은 허용되지 않는다. 다만 1차 과징금 처분 당시에는 관련 법리가 명백히 밝혀져 그 해석에 다툼의 여지가 없었다고 단정하기는 어려우므로, 1차 과징금 처분은 위법하지만 당연무효는 아니라고 보아야 한다.

2) 원고는 실제 1차 위반행위를 범했고 그에 대한 제재처분으로서 2015. 9. 2. ○○군수로부터 1차 과징금 처분을 받았다. 그런데도 원고는 1차 과징금 처분일로부터 1년 이내에 불법증차된 차량을 계속 운행하는 2차 위반행위를 범하다가 적발되었고, 2차례 이상 시정요구 및 사전통지를 받았음에도 시정하지 않아, 2016. 6. 13. 피고로부터 2차 위반행위를 이유로 위반차량 감차 조치를 하는 내용의 이 사건 처분을 받았다.

3) 비록 ○○군수가 관련 법리를 오인하여 1차 위반행위에 대하여 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준 제2호에 명시된 처분내용보다 침익성의 정도가 약한 1차 과징금 처분을 한 것은 잘못이지만, 원고가 그 후에도 위반행위를 전혀 시정하지 않은 채 2차 위반행위를 하여 피고가 위반차량 감차 조치를 하는 내용의 이 사건 처분을 한 것은 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준 제2호에서 정한 '위반행위 횟수별 가중처분기준'에 따른 것이다.

4) 피고가 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준 제2호에 따라 이 사건 처분을 한 이상, 그 기준이 상위법령에 위반된다거나 그 기준을 적용한 결과가 위반행위의 내용과 관계 법령의 규정과 취지에 비추어 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유가 없는 한, 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용한 것이라고 볼 수도 없다.

나. 그런데도 원심은, 피고가 1차 위반행위에 대하여 구 시행령 [별표 1] 제재처분기

준 제2호에 따라 1차 위반 시의 위반차량 영업정지(60일) 처분을 한 경우에만 2차 위반행위에 대하여 구 시행령 [별표 1] 제재처분기준 제2호에 따라 2차 위반 시의 위반차량 감차 조치를 할 수 있다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 위반행위의 횟수에 따른 가중처분기준에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노정희

주 심 대법관 박상옥

 대법관 안철상

 대법관 김상환