

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2020두34384 공항버스한정면허기간갱신거부처분취소
원고, 피상고인 경기공항리무진버스 주식회사
소송대리인 변호사 이재홍 외 5인
피고, 상고인 경기도지사
소송대리인 변호사 나승철
피 고 경기도
소송대리인 변호사 나승철
피고1 보조참가인, 상고인
용남공항리무진 주식회사
소송대리인 법무법인 한누리 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2020. 1. 29. 선고 2019누35413 판결
판 결 선 고 2020. 6. 11.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고보조참가인이, 나머지 부분은 피고 경기도지

사가 각 부담한다.

이 유

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

1. 여객자동차 운수사업법 제4조 제1항 단서 및 제2항, 제3항은, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 '시·도지사'라고 한다)의 면허를 받아야 하고, 이 경우 여객자동차운송사업의 종류별로 노선이나 사업구역을 정하여야 하며, 시·도지사는 필요하다고 인정하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 운송할 여객 등에 관한 업무의 범위나 기간을 한정하여 면허(이하 '한정면허'라고 한다)를 하거나 여객자동차운송사업의 질서를 확립하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다고 규정하고 있다. 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제17조는, 제1항 제1호 가.목 1)에서 여객자동차운송사업의 한정면허를 할 수 있는 사유 중 하나로 '여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성 등으로 인하여 노선버스를 운행하기 어려운 경우로서 공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널을 기점 또는 종점으로 하고 공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널 이용자의 교통불편을 해소하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우'를 들고 있고, 제5항 및 제6항에서 한정면허의 기간은 6년 이내로 하고 한정면허를 받은 자는 한정면허의 기간만료 후 사업을 계속하려면 기간만료일 3개월 전까지 면허의 갱신을 신청하여야 한다고 규정하고 있다.

이러한 제반 규정을 종합하여 보면, 여객자동차운송사업의 한정면허는 특정인에게

권리나 이익을 부여하는 수익적 행정행위로서, 교통수요, 운송업체의 수송 및 공급능력 등에 관한 기술적·전문적 판단이 필요하고, 원활한 운송체계의 확보, 일반 공중의 교통 편의성 제고 등 운수행정을 통한 공익적 측면과 함께 관련 운송사업자들 사이의 이해관계 조정 등 사익적 측면을 고려하는 등 합목적성과 구체적 타당성을 확보하기 위한 적합한 기준에 따라야 하는 것이므로, 그 범위 내에서는 법령이 특별히 규정한 바가 없으면 행정청이 재량을 보유하고(대법원 2014. 4. 30. 선고 2011두14685 판결, 대법원 2018. 9. 13. 선고 2017두33176 판결 등 참조) 이는 한정면허가 기간만료로 실효되어 갱신되는 경우에도 마찬가지라고 보아야 한다. 따라서 한정면허가 신규로 발급되는 때는 물론이고 한정면허의 갱신 여부를 결정하는 때에도 관계 법규 내에서 한정면허의 기준이 충족되었는지를 판단하는 것은 관할 행정청의 재량에 속한다. 그러므로 시·도지사가 한정면허의 기준을 충족하였는지 여부를 심사한 것이 객관적으로 합리적이지 않거나 타당하지 않다고 보이지 아니하는 한 그 의사는 가능한 존중되어야 하고, 이에 대한 사법심사는 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하며, 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다.

특히 한정면허의 갱신은 신규면허 당시에 구비하였던 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제17조 제1항 각 호의 요건이 그 후 시간의 경과에 따라 해당 요건을 충족하지 않게 된 경우, 종전의 한정면허가 더는 유지되지 않게 함으로써 여객자동차 운수사업의 건전한 발전을 도모하는 데에 그 목적이 있다. 다른 한편으로, 한정면허의 갱신을 신청하는 자가 과거에 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제17조 제1항 각 호의 요건을 충족한 것으로 인정받아 한정면허를 받은 바 있고 그에 따라 이미 많은 자본을 투자하여 상당한 인원과 설비를 갖추었다면, 한정면허의 갱신 여부에 관하여 신규로 면허를 신

청하는 경우보다 훨씬 중대한 이해관계를 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 사정은 한정면허의 내용, 그 경위와 목적, 종전 한정면허 당시와 비교한 사정 변경 여부 등과 함께 한정면허의 갱신 여부를 심사하는 과정에서 고려대상에 포함되어야 한다. 만일 이와 달리 행정청인 시·도지사가 한정면허의 갱신 여부를 심사함에 있어 한정면허의 갱신을 신청한 자가 거부처분으로 입게 되는 불이익의 내용과 정도 등을 전혀 비교형량하지 아니하였거나 비교형량의 고려대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 비교형량을 하였으나 정당성·객관성이 결여된 경우에는 한정면허의 갱신에 관한 거부처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 할 수밖에 없다(대법원 2005. 9. 15. 선고 2005두3257 판결, 대법원 2019. 7. 11. 선고 2017두38874 판결 등 참조).

2. 가. 원심은 그 채택 증거를 종합하여 판시 사실을 인정한 다음, 아래와 같은 사정을 들어 피고가 원고의 이 사건 한정면허 갱신 신청을 심사할 당시 각 노선에 대한 수요 증감의 폭과 추이, 원고가 해당 노선을 운영한 기간, 공익적 기여도, 그간 노선을 운행하면서 취한 이익의 정도 등을 종합적으로 고려하였어야 하는데도, 단순히 공항 이용객의 증가, 운송여건의 개선, 한정면허 운송업체의 평균 수익률을 이유로 이 사건 한정면허 노선의 수요 불규칙성이 개선되었다고 전제한 다음 이 사건 한정면허의 갱신 사유에 관하여 구체적으로 살펴보지도 않은 채 이 사건 처분을 하였으므로, 이는 행정청이 재량권을 행사함에 있어 고려하여야 할 구체적 사정에 관한 고려를 전혀 하지 아니하거나 고려대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 그러한 고려에 정당성·객관성이 결여된 경우에 해당하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판단하였다.

1) 당초 이 사건 한정면허의 노선이 여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성으로

인하여 노선버스를 운행하기 어려운 경우에 해당된다는 이유로 이 사건 한정면허가 부여된 이상, 원고는 사업 초기에 불규칙한 수요의 위험을 감수하고 해당 노선을 운영함으로써 공익에 기여한 정도에 상응하는 안정적 사업 운영을 기대하였다고 볼 수 있다. 따라서 해당 노선에 일시적인 수요 증가가 있었다는 이유만으로 곧바로 이 사건 한정면허 갱신을 거부하는 것은 타당하지 않다.

2) 특히 원고는 오직 이 사건 한정면허에 따른 해당 노선만을 운행하면서 여객 운송사업을 영위하였을 뿐 아니라 원고가 최초로 한정면허를 발급받은 이후로 상당한 기간 동안 수익성이 낮아 적자상태였던 것으로 보인다. 또한 원고가 공항버스 운행에 필요한 시설과 관련하여 투입한 자금 역시 이 사건 한정면허의 갱신 여부를 판단할 때에 고려할 필요가 있다.

3) 피고가 이 사건 한정면허를 포함한 공항버스 면허기간 종료 시 한정면허를 회수할 것을 전제로 후속방안을 검토하는 과정에서 이 사건 한정면허의 노선에 대한 수요 증감의 폭과 추이, 원고의 공익적 기여도 등에 대하여 구체적인 검토를 하였다는 자료를 찾아볼 수 없고, 오히려 피고는 이러한 사정을 고려하지 아니한 채 이 사건 한정면허의 갱신 여부를 판단하였던 것으로 보인다.

나. 원심판결 이유를 앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이유 설시에 일부 적절하지 아니한 부분이 있으나 위와 같은 원심의 판단 및 결론에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 아니한 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 재량권 일탈·남용에 관한 법리오해 및 판례위반, 증거재판주의 위반 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 그러므로 상고를 모두 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법

관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김재형

 대법관 민유숙

주 심 대법관 이동원

 대법관 노태약