

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2020두48390 과징금부과처분취소
원고, 상고인 경일여객자동차 주식회사
소송대리인 변호사 오해진
피고, 피상고인 안성시장
소송대리인 법무법인 티엘비에스 담당변호사 정근 외 2인
원 심 판 결 수원고등법원 2020. 8. 26. 선고 2019누12599 판결
판 결 선 고 2021. 2. 4.

주 문

원심판결 중 2018. 4. 19.자 과징금 부과처분 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 수원고
등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 원심의 판단

원심은 그 채택 증거를 종합하여 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 피고가 2018. 4.

19. 원고의 이 사건 제1 위반행위에 대하여 구 「여객자동차 운수사업법」(2020. 3. 24. 법률 제17091호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 여객자동차법'이라고 한다) 제85조 제1항 제12호, 제88조, 구 「여객자동차 운수사업법 시행령」(2018. 4. 10. 대통령령 제28793호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 여객자동차법 시행령'이라고 한다) 제46조 등을 적용하여 과징금 5,000만 원을 부과한 이 사건 제1 처분은 처분사유를 갖추었다고 판단하면서, 이 사건 제1 노선의 기점 또는 종점을 진천터미널에서 우석대학교 진천캠퍼스 간이정류장으로 임의로 변경한 바가 없었다는 원고의 주장을 그 판시와 같은 이유로 배척하였다.

그런 다음 원심은, 피고가 이 사건 제1 처분 외에도 2018. 2. 28. 원고에 대하여 미인가 노선 운행 등(이하 '종전 위반행위'라고 한다)을 이유로 5,000만 원의 과징금 부과 처분을 이미 한 적이 있었는데 그 당시 피고는 이 사건 제1 위반행위의 존재 사실을 인지한 상태였으므로 종전 위반행위와 이 사건 제1 위반행위에 관하여는 총액이 5,000만 원을 초과하지 않는 범위에서 단 하나의 과징금을 부과하였어야 한다는 취지의 원고 주장에 대하여, 종전 위반행위와 이 사건 제1 위반행위는 위반노선과 위반기간, 위반행위의 태양 등을 달리할뿐더러 피고가 각 처분에 이르게 된 경위 역시 상이하므로 피고가 종전 위반행위와 이 사건 제1 위반행위를 묶어 하나의 처분을 하지 않았다고 하여 이를 위법하다고 볼 수 없다고 판단하였다.

2. 이 사건 제1 처분의 처분사유 인정 여부

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단 중 원고가 이 사건 제1 노선의 기점 또는 종점을 임의로 변경하였다는 부분에는 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 아니한 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를

벗어나거나 구 여객자동차법상 연장운행 내지 정류소 설치 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 과징금 산정·부과의 적법 여부

그러나 원고의 종전 위반행위에 대하여 이미 5,000만 원의 과징금 부과처분이 이루어진 시점(2018. 2. 28.)을 기준으로 피고가 이 사건 제1 위반행위의 존재 사실을 이미 인지하였을지라도, 이 사건 제1 위반행위에 대하여 5,000만 원의 한도 내에서 별도로 과징금을 부과할 수 있다는 취지로 원심이 판단한 부분은 다음과 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

가. 구 여객자동차법에 의하면, 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 사업계획을 변경하려는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 하고(제10조 제1항 본문), 여객자동차운송사업자가 이를 위반하여 인가·등록 또는 신고를 하지 아니하고 사업계획을 변경한 경우 관할 행정청은 면허를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명할 수 있다(제85조 제1항 제12호). 관할 행정청은 위와 같은 사업정지처분이 그 여객자동차 운수사업을 이용하는 사람들에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 때에는 그 사업정지처분을 갈음하여 5,000만 원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있고(제88조 제1항), 과징금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 과징금의 액수, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제88조 제2항).

구 여객자동차법 시행령에 의하면, 구 여객자동차법 제88조 제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 과징금 액수는 별표5와 같고(제46조 제1항), 관할 행정청은 여객자동차 운수사업자의 사업규모, 사업지역의 특수성, 운전자

과실의 정도와 위반행위의 내용 및 횟수 등을 고려하여 제1항에 따른 과징금 액수의 2분의 1의 범위에서 가중하거나 경감할 수 있되, 다만 가중하는 경우에도 과징금의 총액은 5,000만 원을 초과할 수 없다(제46조 제2항). 여객자동차운송사업자가 임의로 결행, 도중 회차, 노선 또는 운행계통의 단축 또는 연장 운행, 감회 또는 증회 운행 중 어느 하나의 행위를 하여 사업계획을 위반한 경우 1회 위반행위에 대한 과징금 부과기준 금액은 100만 원이고(별표5 제7호 가.목), 위 제7호 가.목을 적용할 때에는 같은 목의 위반행위별로 구분하여 산정하되, 위반행위별로 같은 위반행위의 횟수가 최초 위반행위를 한 날부터 1년 이내에 1회 이상인 경우에는 그 추가 위반횟수(과징금 부과처분이 이루어진 위반행위의 횟수는 제외한다) 1회당 부과기준 금액의 50%를 더하여 일괄 처분한다(별표5 비고 제5항).

나. 이와 같이 위반행위가 여러 가지인 경우에 행정처분의 방식과 한계를 정한 관련 규정들의 내용과 취지에다가, 여객자동차운송사업자가 범한 여러 가지 위반행위에 대하여 관할 행정청이 구 여객자동차법 제85조 제1항 제12호에 근거하여 사업정지처분을 하기로 선택한 이상 각 위반행위의 종류와 위반 정도를 불문하고 사업정지처분의 기간은 6개월을 초과할 수 없는 점을 종합하여 보면, 관할 행정청이 사업정지처분을 갈음하는 과징금 부과처분을 하기로 선택하는 경우에도 사업정지처분의 경우와 마찬가지로 여러 가지 위반행위에 대하여 1회에 부과할 수 있는 과징금 총액의 최고한도액은 5,000만 원이라고 보는 것이 타당하다(대법원 1995. 1. 24. 선고 94누6888 판결 등 참조). 관할 행정청이 여객자동차운송사업자의 여러 가지 위반행위를 인지하였다면 그 전부에 대하여 일괄하여 5,000만 원의 최고한도 내에서 하나의 과징금 부과처분을 하는 것이 원칙이고, 인지한 여러 가지 위반행위 중 일부에 대해서만 우선 과징금 부과처분

을 하고 나머지에 대해서는 차후에 별도의 과징금 부과처분을 하는 것은 다른 특별한 사정이 없는 한 허용되지 않는다고 보아야 한다. 만약 행정청이 여러 가지 위반행위를 인지하여 그 전부에 대하여 일괄하여 하나의 과징금 부과처분을 하는 것이 가능하였음에도 임의로 몇 가지로 구분하여 각각 별도의 과징금 부과처분을 할 수 있다고 보게 되면, 행정청이 여러 가지 위반행위에 대하여 부과할 수 있는 과징금의 최고한도액을 정한 구 여객자동차법 시행령 제46조 제2항의 적용을 회피하는 수단으로 악용될 수 있기 때문이다.

또한 관할 행정청이 여객자동차운송사업자가 범한 여러 가지 위반행위 중 일부만 인지하여 과징금 부과처분을 하였는데 그 후 그 과징금 부과처분 시점 이전에 이루어진 다른 위반행위를 인지하여 이에 대하여 별도의 과징금 부과처분을 하게 되는 경우에도 종전 과징금 부과처분의 대상이 된 위반행위와 추가 과징금 부과처분의 대상이 된 위반행위에 대하여 일괄하여 하나의 과징금 부과처분을 하는 경우와의 형평을 고려하여 추가 과징금 부과처분의 처분양정이 이루어져야 한다. 다시 말해, 행정청이 전체 위반행위에 대하여 하나의 과징금 부과처분을 할 경우에 산정되었을 정당한 과징금액에서 이미 부과된 과징금액을 뺀 나머지 금액을 한도로 하여서만 추가 과징금 부과처분을 할 수 있다고 보아야 한다(대법원 2014. 11. 27. 선고 2013두18964 판결 참조). 행정청이 여러 가지 위반행위를 언제 인지하였느냐는 우연한 사정에 따라 처분상대방에게 부과되는 과징금의 총액이 달라지는 것은 그 자체로 불합리하기 때문이다.

다. 기록에 의하면, 피고는 이 사건 제1 처분을 하기에 앞서 2018. 2. 28. 종전 위반행위에 대하여 구 여객자동차법 제85조 제1항 제6호, 제12호 등을 적용하여 원고에 대하여 5,000만 원의 과징금 부과처분을 하였는데, 피고는 위 2018. 2. 28. 이전인

2017. 9. 12.경 경기도지사로부터 원고의 이 사건 제1 위반행위에 관하여 행정처분 요청을 이미 받아 이 사건 제1 위반행위를 인정한 상태였음을 알 수 있다.

이러한 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 피고는 2018. 2. 28. 과징금 부과처분을 할 당시에 원고의 종전 위반행위뿐만 아니라 이 사건 제1 위반행위에 대하여도 일괄하여 5,000만 원의 최고한도 내에서 하나의 과징금 부과처분을 하였어야 한다. 그럼에도 피고가 이와 달리 종전 위반행위에 대하여만 최고한도인 5,000만 원의 과징금 부과처분을 이미 한 이상 이 사건 제1 위반행위에 대하여 별도로 5,000만 원의 과징금 부과처분을 하는 것은 여러 가지 위반행위에 대하여 부과할 수 있는 과징금의 최고한도액을 정한 구 여객자동차법 시행령 제46조 제2항에 위배되므로 원칙적으로 허용되지 않는다고 보아야 한다.

라. 그런데도 원심은 판시와 같은 이유만으로 피고가 종전 위반행위에 대하여 과징금 부과처분을 한 시점에 이 사건 제1 위반행위의 존재 사실을 이미 인지하였을지라도 위와 같은 종전 부과처분과는 별도로 이 사건 제1 처분을 한 것은 그대로 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 구 여객자동차법 시행령 제46조 제2항에서 정한 과징금의 최고한도액에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결 중 피고의 2018. 4. 19.자 과징금 부과처분에 관한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김재형

 대법관 민유숙

주 심 대법관 이동원

 대법관 노태악