

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2024두58692 표준연비연정산세부계획에 따른 정산처분취소 등
청구의 소

원고, 상고인 ○○○ 주식회사
소송대리인 법무법인(유한) 해광
담당변호사 최창영 외 3인

피고, 피상고인 인천광역시청 외 1인
피고들 소송대리인 법무법인 새얼
담당변호사 최영식

원 심 판 결 서울고등법원 2024. 9. 26. 선고 2022누71952 판결

판 결 선 고 2025. 3. 13.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

가. 피고 인천광역시는 2009년 8월부터 '인천광역시 시내버스 수입금공동관리 준공영제'(이하 '이 사건 준공영제'라 한다)를 시행하고 있다. 원고는 이 사건 준공영제에 참여한 버스운송사업자로서, 인천광역시 내 노선번호 (노선번호 1 생략), (노선번호 2 생략), (노선번호 3 생략), (노선번호 4 생략), (노선번호 5 생략) 및 (노선번호 6 생략) 등 6개의 버스 노선을 운영하고 있다.

나. 피고 인천광역시는 이 사건 준공영제에 따라 각 버스운송사업자들에게 실제 지출한 연료비를 재정지원금으로 정산해 주었다. 피고 인천광역시장은 2015년 4월 무렵 연료비 절감을 위하여 표준연료비를 기준으로 연료비를 정산하는 내용의 '표준연비제 시행계획'을 마련하고, 2015. 6. 26. 원고를 비롯한 버스운송사업자들에게 이를 통지하였다. 여기서 '표준연료비'는 $(\text{표준이동거리} \div \text{표준연비}) \times \text{경유} \cdot \text{CNG 단가} \times \text{운행횟수}$ 의 공식으로 계산이 되고, '표준이동거리'는 $\text{평균 노선운행거리} + \text{평균 공차거리}$ 의 공식으로 계산이 된다.

다. 소외 회계법인은 피고 인천광역시장의 위임에 따라 표준연비제 시행을 위하여 2017. 10. 25. 2016년 4월부터 2017년 3월까지의 노선별·차량별·월별 운행기록을 기초로 노선별 표준연비 및 표준이동거리를 산정하였다. 피고 인천광역시장은 2018년 8월 무렵 원고 등에게 '2018. 준공영제 시내버스 표준연비제 시행계획'을 통지하였는데, 그 계획에는 소외 회계법인이 산정한 노선별 표준연비 및 표준이동거리가 포함되어 있었다.

라. 피고 인천광역시장은 원고에게, ① 2017. 3. 9. (노선번호 1 생략) 버스 노선을 변경하여 해당 노선의 인가 운행거리를 63.7km에서 58km로 단축하는 내용이 포함된 노

선조정 개선명령을, ② 2017. 3. 29. (노선번호 6 생략) 버스 노선을 변경하여 해당 노선의 인가 운행거리를 24.6km에서 23.5km로 단축하는 내용이 포함된 노선조정 개선명령을, ③ 2017. 7. 7. (노선번호 1 생략) 버스 노선을 변경하여 해당 노선의 인가 운행거리를 58km에서 63.7km로 연장하는 내용이 포함된 노선조정 개선명령을, ④ 같은 날 (노선번호 3 생략) 버스 노선을 변경하여 해당 노선의 인가 운행거리를 23km에서 27.8 km로 연장하는 내용이 포함된 노선조정 개선명령을, ⑤ 2018. 5. 15. (노선번호 1 생략) 버스 노선을 변경하여 해당 노선의 인가 운행거리를 63.7km에서 67.4km로 연장하는 내용이 포함된 노선조정 개선명령을, ⑥ 2019. 3. 13. (노선번호 2 생략) 버스 노선을 변경하여 해당 노선의 인가 운행거리를 33.1km에서 36.5km로 연장하는 내용이 포함된 노선조정 개선명령을 각각 통보하였다(위 각 개선명령을 각 순번에 따라 이하 '이 사건 제○ 개선명령'이라 하고, 모두 합하여 부를 때에는 '이 사건 각 개선명령'이라 한다).

마. 피고 인천광역시장은 원고 등 버스운송사업자들에게, 2018. 8. 31. '표준연비제 시행에 따른 협조 및 제출자료 안내', 2018. 9. 14. '표준연비 조사표 제출 및 신규·변경 노선에 대한 표준연비 적용 기준통보', 2019. 4. 22. '여객자동차 운송사업 개선명령 등에 따른 신규·변경 노선 표준연비 재산정을 위한 자료 제출요청'을 보내는 등의 방법으로 신규 노선과 변경 노선에 대한 표준연비 산정 및 재산정에 필요한 자료제출을 요청하였고, 2019. 11. 18. 표준연비 및 표준이동거리 재조정 요청을 2019. 11. 20.까지 마감한다는 내용의 '표준연비 및 표준이동거리 재조정 요청 마감 안내'를 보냈다. 그러나 원고는 요청받은 변경 노선에 관한 자료를 피고 인천광역시장이 제시한 양식에 맞추어 제출하지 않았다.

바. 피고 인천광역시장은 2020. 9. 9. 원고에게, 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령에 따라

연장된 인가 운행거리를 반영하지 않은 표준연비 및 표준이동거리에 기초하여 2018. 10. 1.부터 2019. 9. 30.까지의 기간 동안 원고에게 초과지급된 표준연료비를 173,808,910원으로 계산하고, 그 초과지급액을 2020년 9월부터 2020년 12월까지 4개월 간 피고 인천광역시가 원고에게 지급하여야 할 재정지원금에서 분할공제하여 정산하는 내용이 포함된 '표준연비 연정산 세부계획 통보'를 하였다.

사. 피고 인천광역시장은 2021. 4. 26. 원고에게, 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령에 따라 연장된 인가 운행거리를 반영하지 않은 표준연비 및 표준이동거리에 기초하여 2019. 10. 1.부터 2020. 12. 31.까지의 기간 동안 원고에게 초과지급된 표준연료비를 153,749,500원으로 계산하고, 그 초과지급액을 2021년 5월부터 2021년 8월까지 4개월 간 피고 인천광역시가 원고에게 지급하여야 할 재정지원금에서 분할공제하여 정산하는 내용이 포함된 '표준연비제 2차 표준 연료비 정산 시행계획 알림' 통보를 하였다(피고 인천광역시장이 원고에게 한 위 각 정산통보를 합쳐 이하 '이 사건 각 정산처분'이라 한다).

2. 피고 인천광역시장에 대한 제1 상고이유에 관한 판단

원심은 이 사건 제①부터 ④까지의 개선명령에 따른 인가 운행거리 등의 변경이 이 사건 각 정산처분에 적용된 표준연비 및 표준이동거리에 적절히 반영되었음을 전제로, 이 사건 각 정산처분 중 이 사건 제①부터 ④까지의 개선명령과 관련된 부분에는 피고 인천광역시장의 재량권의 일탈·남용이 존재하지 않는다고 판단하였다.

원심판결의 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 보면, 위와 같은 원심의 판단은 정당하고, 상고이유 주장과 같이 재량권 행사에 관한 법리를 오해하거나 재량권 일탈·남용 여부에 관하여 필요한 심리를 다하지 아니한 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자

유심증주의의 한계를 벗어나는 등으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 피고 인천광역시장에 대한 제2 상고이유에 관한 판단

가. 사실오인에 기초한 재량권 일탈·남용의 법리

재량행위에 대한 법원의 사법심사는 당해 행위가 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배, 당해 행위의 목적 위반이나 부정한 동기 등에 근거하여 이루어짐으로써 재량권을 일탈·남용한 위법이 있는지 여부만을 심사하게 되는 것이나, 법원의 심사결과 행정청의 재량행위가 사실오인 등에 근거한 것이라고 인정된다면 이는 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하여 그 취소를 면치 못한다(대법원 2001. 7. 27. 선고 99두2970 판결 등 참조). 만약 행정청이 과거 상대방에게 한 특정한 처분으로 인하여 그에게 유리한 사실관계가 형성되었음을 인식하고 있었음에도 이를 반영하지 않은 채 재량권을 행사하였다면, 이는 행정청의 사실오인에 기초한 것으로서 재량권 일탈·남용에 해당하여 위법하다. 행정청이 상대방에게 그와 같은 사실관계에 관한 자료의 제출을 요청하였으나 그가 이를 제대로 이행하지 않은 경우라고 하더라도, 그러한 사정으로 인하여 행정청이 사실오인을 일으켰다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 마찬가지로 할 것이다.

나. 원심의 판단

원심은, 피고 인천광역시장이 원고에게 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령을 각각 통보한 사실, 피고 인천광역시장이 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령에 따른 (노선번호 1 생략), (노선번호 2 생략) 버스의 각 노선변경 내용을 반영하지 않은 표준연비 및 표준이동거리를 적용하여 이 사건 각 정산처분을 하였던 사실은 당사자 사이에 다툼이 없지만, 원고가 피고 인천광역시장이 제출하라는 자료를 적시에 제대로 제출하지 않았던 사정에 비추어 보면, 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령과 관련된 (노선번호 1 생략), (노선번호 2 생략)

버스의 각 노선변경이 반영되지 않았다고 하더라도 이 사건 각 정산처분에 피고 인천광역시장의 재량권 일탈·남용이 있다고 볼 수 없다고 판단하였다.

다. 대법원의 판단

그러나 원심의 판단은 그대로 받아들이기 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

1) '표준이동거리'를 '인가 운행거리'와 동일하게 산정하여야 한다고 판단한 원심에 따르면, '표준연료비'는 $(\text{표준이동거리} \div \text{표준연비}) \times \text{경유} \cdot \text{CNG} \text{ 단가} \times \text{운행횟수}$ 의 공식으로 계산되므로, 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령에 따른 '인가 운행거리'의 연장은 바로 '표준이동거리'와 '표준연료비'의 증가로 연결된다. 피고 인천광역시장은 실제 발생한 연료비가 '표준연료비'보다 많을 경우 재정지원금에서 초과분을 공제하였고, 실제 발생한 연료비가 '표준연료비'보다 적을 경우 차액을 추가로 지급하였는바, '표준연료비'의 증가는 이 사건 각 정산처분의 상대방인 원고에게 유리하게 반영되어야 할 사정이다.

2) 이 사건 각 개선명령과 이 사건 각 정산처분 관련 업무는 피고 인천광역시 소속 버스정책과가 담당한 것이고, 피고 인천광역시장은 그 명의로 이 사건 각 개선명령을 내렸다. 따라서 피고 인천광역시장은 이 사건 각 정산처분 당시 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령에 따른 (노선번호 1 생략), (노선번호 2 생략) 버스의 각 노선변경을 인식하고 있었다고 보아야 한다.

3) 피고 인천광역시장이 '표준연료비'를 계산함에 있어 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령으로 인하여 늘어난 '인가 운행거리'를 확인하고, 반영하는 데에 특별한 시간이나 노력이 필요한 것으로 보이지 아니한다.

4) 비록 원고가 피고 인천광역시장이 요청한 버스 노선변경에 관한 자료를 적시

에 제대로 제출하지는 않았던 것으로 보이나, 그러한 사정만으로 피고 인천광역시장이 '표준이동거리' 및 '표준연료비'를 산정하면서 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령의 내용을 반영할 수 없었다고 하기도 어렵다. 나아가 원고는 표준이동거리 등 재조정 요청 마감기한인 2019. 11. 20. 이전에 피고 인천광역시장이 요구한 양식에 따른 것은 아니라고 하더라도, 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령에 따라 '인가 운행거리'가 연장된다는 사정을 충분히 확인할 수 있는 자료를 제출하기도 하였다.

5) 따라서 피고 인천광역시장이 원고에게 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령에 따라 연장된 (노선번호 1 생략), (노선번호 2 생략) 버스 노선의 운행거리를 반영하지 않은 '표준이동거리' 및 '표준연료비'를 적용하여 이 사건 각 정산처분을 하였다면, 원심으로서 이 사건 각 정산처분 중 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령과 관련된 부분은 사실오인에 기초한 것으로서 원칙적으로 재량권 일탈·남용에 해당한다고 보았어야 한다. 만약 원심이 이 사건 각 정산처분에 있어 사실오인으로 인한 재량권 일탈·남용을 인정할 수 없다고 하려면 원고의 이 사건 제⑤, ⑥ 개선명령 관련 자료 미제출 또는 부실제출이 피고 인천광역시장의 (노선번호 1 생략), (노선번호 2 생략) 버스 노선 '인가 노선거리'의 연장에 관한 인식에 어떠한 영향을 미쳤는지를 심리하였어야 한다.

6) 그럼에도 그에 관한 심리를 하지 않고 곧바로 이 사건 각 정산처분에 있어 피고 인천광역시장의 재량권 일탈·남용을 인정할 수 없다고 판단한 원심판결에는, 사실오인으로 인한 재량권 일탈·남용 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 결론

원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여,

관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 신숙희

주 심 대법관 노태악

 대법관 서경환

 대법관 노경필