

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2015두53824 여객자동차운송사업계획변경 인가처분 취소소송
원고, 피상고인 주식회사 대한관광리무진

소송대리인 법무법인 용평 외 1인

피고, 상고인 전라북도지사

소송대리인 변호사 황선철

피고보조참가인, 상고인

1. 주식회사 전북고속

2. 유한회사 호남고속

피고보조참가인들 소송대리인 변호사 이언석 외 3인

원 심 판 결 광주고등법원 2015. 9. 21. 선고 (전주)2015누399 판결

판 결 선 고 2018. 4. 26.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고보조참가인들이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

이 유

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

1. 본안 전 항변에 관한 상고이유에 대하여

가. 일반적으로 면허나 인·허가 등의 수익적 행정처분의 근거가 되는 법률이 해당 업자들 사이의 과당경쟁으로 인한 경영의 불합리를 방지하는 것도 그 목적으로 하고 있는 경우, 다른 업자에 대한 면허나 인·허가 등의 수익적 행정처분에 대하여 미리 같은 종류의 면허나 인·허가 등의 수익적 행정처분을 받아 영업을 하고 있는 기존의 업자는 경쟁자에 대하여 이루어진 면허나 인·허가 등 행정처분의 상대방이 아니라 하더라도 당해 행정처분의 취소를 구할 당사자적격이 있다.

한편 구 여객자동차 운수사업법(2013. 8. 6. 법률 제12020호로 개정되기 전의 것, 이하 '법'이라 한다) 제5조 제1항 제1호에서 '사업계획이 해당 노선이나 사업구역의 수송 수요와 수송력 공급에 적합할 것'을 여객자동차운송사업의 면허기준으로 정한 것은 여객자동차운송사업에 관한 질서를 확립하고 여객자동차운송사업의 종합적인 발달을 도모하여 공공의 복리를 증진함과 동시에 업자 간의 경쟁으로 인한 경영의 불합리를 미리 방지하자는 데 그 목적이 있다.

또한, 한정면허를 받은 시외버스운송사업자라고 하더라도 다 같이 운행계통을 정하고 여객을 운송하는 노선여객자동차운송사업을 한다는 점에서 일반면허를 받은 시외버스운송사업자와 본질적인 차이가 없으므로, 일반면허를 받은 시외버스운송사업자에 대한 사업계획변경 인가처분으로 인하여 기존에 한정면허를 받은 시외버스운송사업자의 노선 및 운행계통과 일반면허를 받은 시외버스운송사업자의 그것이 일부 중복되게 되

고 기존업자의 수익감소가 예상된다면, 기존의 한정면허를 받은 시외버스운송사업자와 일반면허를 받은 시외버스운송사업자는 경업관계에 있는 것으로 봄이 상당하고, 따라서 기존의 한정면허를 받은 시외버스운송사업자는 일반면허 시외버스운송사업자에 대한 사업계획변경인가처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있다(대법원 2002. 10. 25. 선고 2001두4450 판결 등 참조).

원심은, 원고가 피고로부터 시외버스운송사업 한정면허를 받아 운영하고 있는 현재 노선과 피고 보조참가인들(이하 '참가인들'이라 한다)이 이 사건 처분에 따라 새로 운행하게 되는 노선 사이에는 그 운행계통 및 수송수요 등이 상당 부분 중복되어 그에 따른 원고의 수익감소가 예상되므로 원고와 참가인들은 경업관계에 있다고 할 것이고 따라서 원고에게 이 사건 처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 있다고 판단하였다.

원심의 이러한 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 원고 적격에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

나. 한편, 참가인들은 원고가 현재 운영하고 있는 시외버스 노선이 당연무효인 사업계획변경인가에 의한 것으로서 원고를 적법한 운송사업자라고 볼 수 없으므로 참가인들과의 경업관계 자체를 인정할 수 없다는 취지의 주장도 하고 있으나, 원고가 현재 운영하고 있는 시외버스 노선 전부가 중대·명백한 하자가 있는 사업계획변경인가에 의한 것이라는 전제를 인정할 아무런 자료가 없으므로, 위 주장은 받아들이지 아니 한다.

2. 본안에 관한 상고이유에 대하여

가. 사업계획변경인가 권한에 관한 주장에 대하여

법 제3조, 제4조, 제10조, 제75조, 구 여객자동차 운수사업법 시행령(2014. 7. 28. 대

통령령 제25525호로 개정되기 전의 것) 제3조, 제37조, 구 여객자동차법 운수사업법 시행규칙(2013. 11. 7. 국토교통부령 제35호로 개정되기 전의 것) 제8조 제5항 등 관계 법령의 규정을 종합하면, 시외버스운송사업은 고속형, 직행형, 일반형 등으로 구분되는데, 고속형 시외버스운송사업과 직행형 시외버스운송사업은 사용버스의 종류, 운행거리, 운행구간, 중간정차 여부 등에 의하여 구분된다. 나아가 고속형 시외버스운송사업의 면허에 관한 권한과 운행시간·영업소·정류소 및 운송부대시설의 변경을 넘는 사업계획변경인가에 관한 권한은 국토해양부장관에게 유보되어 있는 반면, 고속형 시외버스운송사업을 제외한 나머지 시외버스운송사업의 면허 및 사업계획변경인가에 관한 권한은 모두 시·도지사에게 위임되어 있다.

따라서 개별 시·도지사가 관할 지역의 운송업체에 대하여 직행형 시외버스운송사업의 면허를 부여한 후 사실상 고속형 시외버스운송사업에 해당하는 운송사업을 할 수 있도록 사업계획변경을 인가하는 것은 시·도지사의 권한을 넘은 위법한 처분에 해당한다(대법원 2010. 11. 11. 선고 2010두4179 판결 등 참조).

또한 이러한 위법한 인가처분이 존속하게 된 결과, 사실상 고속형 시외버스운송사업을 하고 있게 된 직행형 시외버스운송사업자에 대하여 그러한 위법상태의 일부라도 유지하는 내용의 새로운 사업계획변경을 재차 인가하는 시·도지사의 처분은 원칙적으로 그 권한을 넘는 위법한 처분으로 봄이 타당하다. 그 이유는, 시·도지사에 의하여 권한 없이 발령되었으나 당연무효로 보기는 어려운 위법한 수익적 처분에 대하여 직권 취소가 제한되거나 쟁송취소가 이루어지지 못함으로써 그 처분이 단순히 유지되는 것은 불가피한 것이지만, 시·도지사가 이에 그치지 않고 더 나아가 이러한 변경인가 처분을 하는 것은, 당초부터 처분권한이 없던 시·도지사가 위법한 종전 처분이 유지되고 있

음을 기화로 그 내용을 적극적으로 바꾸어 새로운 위법상태를 형성하는 것이기 때문이다. 나아가 이러한 변경인가 처분은 전체적 관점에서 각 노선별 교통수요 등을 예측하여 이루어지는 것이어서 그 내용상 불가분적으로 연결되어 있다고 볼 수 있으므로, 이는 전체적으로 위법하다고 볼 수 있다.

원심 판결이유에 의하면, 피고는 참가인들에게 직행형 시외버스운송사업 면허를 부여하였음에도 여러 차례 사업계획변경 인가 등을 통하여 사실상 고속형 시외버스운송사업에 해당하는 '인천공항~송도신도시~대야~군산 각 1일 4회' 노선의 운영을 허용하였고, 이후 위 노선의 운행횟수를 일부 감축하고 그 감축한 운행횟수만큼 별도의 직행형 시외버스운송사업을 할 수 있도록 하는 내용의 사업계획변경을 재차 인가한 이 사건 처분을 한 사실을 알 수 있다.

원심이 인정한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 처분은 종전의 위법한 처분에 기초하여 위 노선에서 사실상 고속형 시외버스운송사업을 영위하고 있던 참가인들에 대하여 그러한 위법상태의 일부를 유지하는 내용의 새로운 변경인가 처분을 한 것으로서 불가분적 일체를 이루는 것이므로, 그 전부가 위법하다고 봄이 타당하다.

따라서 원심의 이유 설시에 일부 미흡한 부분이 있으나 이 사건 처분이 위법하다고 본 원심의 결론은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 시외버스운송사업의 구분 및 그 사업계획변경인가 권한에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

나. 나머지 상고이유 주장에 대하여

이 사건 처분이 위법하다고 보는 이상, 이 사건 처분 과정에서 관계 시·도지사와의 협의의무 위반 등의 절차적 위법이 없었다는 취지의 나머지 상고이유는 판결에 영향이

없는 원심의 가정적 판단에 대한 것이므로 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이를 받아들이지 아니한다.

3. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자들이 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박상욱

 대법관 김 신

 대법관 이기택

주 심 대법관 박정화