

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2017두47137 보조금반환처분취소
원고, 피상고인 주식회사 오산교통
소송대리인 법무법인 평정 담당변호사 홍용건 외 2인
피고, 상고인 오산시장
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 5. 18. 선고 2016누70651 판결
판 결 선 고 2019. 1. 17.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 관하여

가. (1) 여객자동차 운수사업법(이하 '여객자동차법'이라 한다) 제4조 제1항, 동법 시행규칙 제12조 제1항에 의하면, 노선 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부장관의 면허를 받아야 하는데, 사업면허를 신청할 때 여객자

동차운송사업 면허신청서에 사업계획서, 노선도 등의 서류를 첨부하여 관할관청에 제출하여야 한다.

한편 여객자동차법 제50조 제2항 제1호, 제1항 제2호에 의하면, 시·도는 여객자동차 운수사업자가 수익성이 없는 노선을 운행하는 경우에 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.

그 위임에 따라 제정된 경기도 여객자동차 운수사업 관리 조례 제15조는, 도지사는 여객자동차 운수사업자가 수익성이 없는 노선을 운행하는 사업을 수행하는 경우에 재정적 지원이 필요하다고 인정하는 경우에는 필요자금 일부를 보조 또는 융자할 수 있고, 다만 도지사가 여객자동차운수사업의 면허 및 등록에 관한 권한을 시장·군수에게 위임한 경우에는 이를 수임한 시장·군수가 그 필요자금의 일부를 보조 또는 융자할 수 있으며, 이 경우 재정지원의 방법 및 절차 등에 관한 사항은 해당 시장·군수가 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다. 한편 경기도 사무위임 조례 제9조 별표 2에서는 여객자동차운수사업의 면허 및 등록에 관한 권한을 시장·군수에게 위임하고 있으며, 이에 따라 오산시 여객자동차 운수사업 관리 조례는, 시장은 여객자동차 운수사업자가 수익성이 없는 노선의 운행으로 재정적 지원이 필요하다고 인정하는 경우에는 소요자금의 일부를 보조할 수 있고(제18조), 재정지원의 타당성, 신청금액의 적정성, 지원 가능한 예산, 전년도 사업실적의 적정성 등을 종합적으로 검토하여 보조 여부 및 보조금액을 결정한다(제20조 제1항)고 규정하고 있다.

(2) 한편 여객자동차법 제51조 제3항은 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·

군수는 여객자동차 운수사업자가 거짓이나 부정한 방법으로 제50조에 따른 보조금 또는 융자금 받은 경우 여객자동차 운수사업자에게 보조금 또는 융자금을 반환할 것을 명하여야 한다고 규정하고 있다. 나아가 오산시 여객자동차 운수사업 관리 조례 제22조 제2호는 허위 또는 부정한 방법으로 보조금을 지원받은 경우 이미 지원된 보조금의 전부 또는 일부를 회수하는 등 필요한 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다.

나. 위 관련 규정들의 문언에, 침익적 행정행위의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 한다는 점 등을 더하여 보면, 시·도지사나 시장·군수는 여객자동차 운수사업자가 '거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 보조금'에 한하여 이를 반환할 것을 명하여야 하고, '정상적으로 지급받은 보조금'까지 반환할 것을 명할 수 있는 것은 아니지만(대법원 2013. 12. 12. 선고 2011두3388 판결 참조), 보조금이 가분적 평가에 의하여 산정·결정된 것이 아니어서 보조금 중 '거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 부분'과 '정상적으로 지급받은 부분'을 구분할 수 없고, 보조금이 거짓이나 부정한 방법에 의하여 일체로서 지급된 것이라고 판단할 수 있는 경우에는 보조금 전부를 거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 것으로 보아야 한다.

다. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

(1) 원고는 오산시에서 시내버스를 운영하는 버스운송업체로, 2008년부터 2014년까지 시내버스 재정지원사업에 따라 피고로부터 합계 2,768,429,000원의 운영개선지원금(이하 '이 사건 보조금'이라 한다)을 교부받았다.

(2) 그런데 원고는 위 기간 버스운행 수입금 중 현금을 누락하여 적자금액을 실제보다 늘리는 방법으로 부당하게 과도한 금액으로 이 사건 보조금을 지급받았고, 이와 관련하여 원고의 전·현직 대표이사들은 다음과 같이 유죄판결을 받았다.

① 원고의 대표이사였던 소외 1은 2007. 9. 3.경부터 2009. 12. 24.경까지 합계 1,199,366,667원 이상의 액수 미상 금원을 횡령하고, 적자액을 부풀려서 운영개선지원금 명목으로 2008. 9. 10.경 및 2009. 6. 30.경 총 두 차례 피고로부터 1,036,417,000원을 편취하였다는 등의 범죄사실로, 2015. 4. 24. 징역 1년 6월, 집행유예 3년의 유죄판결(수원지방법원 2014고합730)을 받아 위 판결이 그대로 확정되었다.

② 원고 및 소외 화성운수의 대표이사인 소외 2는 2009. 10. 16.경부터 2013. 12. 23.경까지 두 회사에서 합계 3,618,458,486원을 횡령하고, 적자액을 부풀려서 운영개선지원금 명목으로 2010. 6. 29.경부터 2014. 9. 3.경까지 피고로부터 2,273,335,000원을 편취하였다는 등의 범죄사실로, 2015. 6. 5. 징역 2년, 집행유예 3년의 유죄판결(서울고등법원 2015노719)을 선고받아 위 판결이 그대로 확정되었다.

(3) 원고는 위 형사소송 계속 중 편취금액의 변제 명목으로 합계 1,015,500,000원을 관내 시내버스 재정지원사업을 사실상 주관하는 경기도를 피공탁자로 하여 공탁하였고, 이후 피고는 원고에게 이 사건 보조금 전액에서 위 공탁금을 제외한 나머지 1,752,929,000원을 반환하라는 취지의 통지(이하 '이 사건 처분'이라 한다)를 하였다.

라. 원심은 위와 같은 인정사실을 전제로, 피고는 이 사건 보조금에서 원고가 부정한 방법으로 늘린 적자금액에 상응하는 부분을 산정하여 그 부분에 대하여만 환수를 명할 수 있고, 이 사건 처분의 환수 대상이 원고의 부정행위로 과다하게 지급된 보조금을 초과하여 정상적으로 지급받을 수 있는 보조금까지 포함하고 있다면 그 부분에 대한 환수처분은 법령의 근거가 없는 것이어서 위법하다고 판단하였다. 나아가 원심은, 원고가 부정한 방법으로 늘린 적자금액에 상응하는 보조금액이 얼마인지를 산정할 수 없다는 등의 이유를 들어, 이 사건 보조금 전부가 환수대상임을 전제로 한 이 사건 처

분을 전부 취소하여야 한다고 판단하였다.

마. 그러나 원심의 이러한 판단은 그대로 수긍하기 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 여객자동차법 제50조 제2항 제1호, 오산시 여객자동차 운수사업 관리 조례 제20조 제1항 등 관련 법령 및 조례의 규정에 의하면, 여객자동차 운수사업자가 면허를 받은 사업계획에 따라 사업을 수행하던 중 수익성이 없는 노선을 운행하게 된 경우에 여객자동차 운수사업자에게 지원할 수 있는 운영개선지원금은 '운송사업자에게 필요한 자금의 일부'이고, 행정청은 재정지원의 타당성, 신청금액의 적정성, 지원 가능한 예산, 전년도 사업실적의 적정성 등을 종합적으로 고려하여 보조 여부 및 보조금액을 결정할 수 있다.

따라서 행정청에게 운영개선지원금을 지급할지 여부 및 얼마를 지급할지에 대한 상당한 재량이 인정된다. 이러한 재량이 인정되는 이상 적자액을 일부 부풀리는 등 부정한 방법으로 위 지원금을 지급받으려다 적발된 자에 대하여는 그 지원금 자체를 지급하지 아니할 수도 있다. 그러므로 행정청이 운수사업자에게 수익성이 없는 노선의 운행으로 인한 손실 상당액에 등가적(等價的)으로 대응하는 운영개선지원금을 지급하여야 한다는 논리적 전제는 원칙적으로 성립하지 않는다.

(2) 이러한 견지에서 보면, 운수사업자가 운영개선지원금을 신청하면서 전년도 사업실적을 일부 누락하여 적자액을 부풀리고, 행정청이 위와 같은 잘못된 자료를 기초로 해당 업체에 대해 재정지원심사를 하여 운영개선지원금을 산정·결정하고 이를 지급하였다면, 운수사업자가 지급받은 운영개선지원금 일체는 특별한 사정이 없는 한 정상적으로 지급받은 보조금으로는 볼 수 없고, 거짓이나 부정한 방법으로 수령한 금

원으로 봄이 타당하다.

(3) 또한 행정청이 내부적으로 정한 운영개선지원금의 구체적인 산출방식에서 운수사업자의 적자액을 반영하도록 정하고 있다고 하더라도, 운영개선지원금 중 운수사업자의 실제 적자 금액에 비례하는 부분만을 '정상적으로 지급받은 보조금'에 해당한다고 볼 수도 없다.

(4) 그런데 이 사건에서는, 원고가 적자 금액을 부풀리는 방법으로, 이 사건 보조금의 지급 여부 및 지급 금액에 관한 피고의 재량행사에 영향을 미쳐 이 사건 보조금을 지급받았고, 이러한 적자 금액 부풀리기와 무관하게 원고에게 지급될 별도의 보조금액이 이 사건 보조금에 포함되어 있다고 볼 수 있는 특별한 사정은 찾아보기 어렵다. 따라서 원고가 받은 이 사건 보조금 중 정상적으로 지급받은 보조금에 해당하는 부분이 있다고 인정할 수 없고, 원고가 이 사건 보조금 전부를 거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 것으로 봄이 타당하다.

바. 그런데도 원심은 이와 달리, 앞서 본 바와 같은 이유로 이 사건 보조금 전액 환수를 명한 이 사건 처분이 위법하다고 보았다. 이러한 원심판단에는 여객자동차법령과 관련 조례에 따른 보조금 환수에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

2. 결론

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

재판장 대법관 김재형

 대법관 조희대

 대법관 민유숙

주 심 대법관 이동원