

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2017두37215 항만시설사용료요금변경등취소청구
원고, 피상고인 한국남동발전 주식회사
소송대리인 법무법인(유한) 태평양
담당변호사 문병선 외 3인
피고, 상고인 인천항만공사
소송대리인 법무법인 세창 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 2. 3. 선고 2015누36326 판결
판 결 선 고 2020. 2. 27.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사건의 경위와 쟁점

가. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

(1) 원고는 석탄화력기술을 이용하여 한국전력공사에 전기를 판매하는 사업 등을 하는 공공기관으로서 인천 용진군 (주소 생략)(○○도)에 위치한 ○○화력발전소 항만시설(이하 '이 사건 항만시설'이라 한다)을 사용하고 있다. 피고는 2005. 7. 11. 항만공사법에 따라 설립된 공사로서 인천지방해양수산청으로부터 인천항 항만시설의 개발 및 관리운영에 관한 업무를 인계받아 이 사건 항만시설을 관리하고 있다.

(2) 피고는 2014. 4. 16. 원고에게 '인천항의 항만시설 사용 및 사용료에 관한 규정'(2014. 1. 23. 인천항만공사 규정 제242호, 이하 '이 사건 규정'이라 한다)에 따라 인천항 요율을 적용한 항만시설사용료(화물료) 12,261,690원을 부과하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

나. 원고는 이에 불복하여 이 사건 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였고, 원심은 다음과 같은 이유로 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다.

(1) 관계 법령의 내용을 체계적으로 해석하면 항만시설의 사용료인 화물입출항료는 화물을 양·적하하는 항만시설을 사용한 경우에만 부과된다고 봄이 타당하므로, '이 사건 규정의 요율 산정기준 중 화물입출항료의 징수대상시설에 수역시설을 포함시킨 부분'은 관계 법령의 위임 범위를 일탈하여 위법한 것으로 보아야 한다.

(2) 항로나 정박지를 사용한다는 것은 선박 그 자체의 출입 통로로 이용하거나 선박 그 자체의 정박을 위해 이용하는 것을 가리키는 것으로 보아야 한다. 항로나 정박지 사용의 궁극적인 목적이 화물의 양·적하에 있다고 해도 이를 두고 선박이 아니라 화물이 항로나 정박지를 사용하는 것이라고는 볼 수 없다.

(3) 항만시설 사용료 중 화물입출항료는 화물의 입·출항에 사용된 항만시설을

기준으로 부과되는 사용료이다. 그런데 항만법 및 항만공사법은 수역시설을 직접 사용하지 않는 화주에게 화물입출항료를 부과할 수 있다는 예외 규정을 두고 있지 않으므로, 원칙으로 돌아가 항로나 정박지 등과 같은 수역시설의 사용료는 항만의 수역시설 기능을 사용한 선주에게만 부과할 수 있다고 해석함이 옳다.

(4) 화물은 부두 등에서 양·적하되는 과정을 통해 항만시설을 비로소 사용하게 되므로 양·적하에 관련된 항만시설의 사용 여부가 화물에 대한 비용부담의 기준이 되어야 한다. 그럼에도 화물이 양·적하 관련 항만시설을 사용하였는지와 무관하게 선박에 실린 채 항로나 정박지 등을 이용하였는지에 따라 화물입출항료를 부과하는 것은 수익과 비용부담 사이에 요구되는 견련관계를 충족한다고 보기 어렵다.

(5) 수역시설 중 항로 및 선회장은 선박입출항료의 징수대상시설로 규정되어 있고 정박지 및 선류장은 정박료의 징수대상시설로 규정되어 있음에도 불구하고 위 각 수역시설에 대하여 또다시 화물입출항료의 징수대상시설로 정하는 것은 '수역시설'에 대한 사용료를 중복하여 부과하는 것이다.

(6) 화물이 간접적으로나마 항로나 정박지를 이용한다고 보더라도 이미 선박입출항료에서 화물적재장소의 공간을 포함하여 선박의 톤수를 계상하고 있으므로, 그러한 가정적이고 간접적인 항로나 정박지 사용의 대가는 이미 징수되고 있는 것으로 볼 여지가 충분하다.

다. 이 사건 처분의 법적 근거와 이 사건의 쟁점을 간추려 본다.

(1) 항만공사법은, 항만공사는 항만공사가 관리하는 항만시설을 사용하려는 자로부터 사용료를 징수할 수 있고, 이 경우 항만공사가 징수할 수 있는 사용료의 종류는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(제30조 제1항). 이에 따라 항만공사법 시행령은

사용료의 종류를 선박료, 화물료, 여객터미널 이용료, 전용 사용료로 정하고(제13조 제1항 제1호), 항만공사가 징수할 수 있는 사용료의 세부 구분 및 내용에 관하여 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시하도록 규정하고 있다(제13조 제2항). 그 위임에 따른 '항만공사가 징수하는 사용료 및 임대료의 세부 구분 등에 관한 규정'(2013. 5. 6. 해양수산부고시 제2013-28호, 이하 '이 사건 세부고시'라 한다)은 사용료 중 화물료를 '화물입출항료'와 '화물체화료'로 세분하고(제3조 제1항 제1호 나목), 화물입출항료의 징수대상시설에 수역시설을 포함시켜 구체적인 산정기준을 정하고 있다[제3조 제2항 별표1 1. 나. (1)].

한편 항만공사가 사용료를 징수할 때에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 종류별로 사용료의 요율 등을 정하여 해양수산부장관에게 신고하여야 한다(항만공사법 제30조 제3항). 항만공사가 이에 따라 종류별 요율 등을 정하여 신고하려는 때에는 사용료의 종류, 징수대상시설, 요율, 징수기준 및 적용방법 등을 적은 서류를 해양수산부장관에게 제출하여야 한다(항만공사법 시행규칙 제12조 제1항). 이에 따라 피고가 제정한 이 사건 규정(제4조 제1항 별표1 1.)은 사용료 종류별 요율 등을 정하고 있다.

따라서 이 사건 처분의 법적 근거는 항만공사법 제30조 제1항, 제3항, 항만공사법 시행령 제13조 제1항 제1호 나목, 제2항, 항만공사법 시행규칙 제12조 제1항, 이 사건 세부고시 제3조 제1항 제1호 나목, 제2항 [별표1]의 화물입출항료 징수대상시설 중 수역시설에 관한 부분[1. 나. (1), 이하 '이 사건 세부고시 조항'이라 한다], 이 사건 규정 제4조 제1항 [별표1]의 화물입출항료 징수대상시설 중 수역시설에 관한 부분[1. 나. (1)]이다.

(2) 원심이 이 사건 처분의 위법사유로 지적한 부분은 화물입출항료의 요율이

아니라 화물입출항료의 징수대상시설에 항로나 정박지 등과 같은 수역시설을 포함시킨 점이다. '이 사건 규정의 요율 산정기준 중 화물입출항료의 징수대상시설에 수역시설을 포함시킨 부분'을 위법·무효라고 판단하기 위해서는 먼저 이 사건 규정의 근거규정으로 화물입출항료의 징수대상시설에 수역시설을 포함시킨 이 사건 세부고시 조항이 위임입법의 한계를 일탈하여 무효인지 여부에 대한 판단이 선행되어야 한다.

2. 위임입법의 한계 일탈 여부

가. 특정 사안과 관련하여 법률에서 하위 법령에 위임을 한 경우에 모법의 위임범위를 확정하거나 하위 법령이 위임의 한계를 준수하고 있는지 여부를 판단할 때에는, 하위 법령이 규정한 내용이 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 본질적 사항으로서 의회유보의 원칙이 지켜져야 할 영역인지와 함께, 당해 법률 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 고려하여야 하고, 위임 규정 자체에서 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 문언적 의미의 한계를 벗어났는지 여부나 하위 법령의 내용이 모법 자체로부터 위임된 내용의 대강을 예측할 수 있는 범위 내에 속한 것인지, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 범위를 확장하거나 축소하여서 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 한 것으로 평가할 수 있는지 등을 구체적으로 따져 보아야 한다(대법원 2015. 8. 20. 선고 2012두23808 전원합의체 판결 참조).

구체적인 위임의 범위는 규제하고자 하는 대상의 종류와 성격에 따라 달라지는 것이어서 일률적 기준을 정할 수는 없지만, 적어도 위임명령에 규정될 내용과 범위의 기본 사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 해당 법률이나 상위법령으로부터 위임명

령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다. 이 경우 예측가능성의 유무는 위임조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 위임조항이 속한 법률의 전반적인 체계, 취지와 목적, 위임조항의 규정형식과 내용, 관련 법규를 유기적·체계적으로 종합하여 판단하여야 하며, 나아가 규제 대상의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토할 필요가 있다(대법원 2017. 1. 12. 선고 2016두35199 판결 참조).

나. 위와 같은 항만공사법과 시행령, 시행규칙의 규정 내용, 체계에다가 국내 항만 운영정책의 특성과 항만시설사용료 체계 및 운영실태 등을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 세부고시 조항에 규정될 화물입출항료의 징수대상시설에는 적어도 항로나 정박지 등과 같은 수역시설이 포함될 것임을 충분히 예측할 수 있다. 따라서 이 사건 세부고시 조항이 항만공사법령으로부터 위임받은 범위를 일탈하여 위임입법의 한계를 벗어났다고 볼 수 없다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

(1) 항만시설은 용도가 상이한 다수의 시설로 구분된다. 항만시설 중 어떤 종류의 항만시설을 사용료 징수대상시설로 정할 것인지, 그 사용료를 누가 부담하도록 할 것인지 등은 전문적·기술적·세부적인 사항에 속하는 것으로서 경제여건이나 항만·해운 정책 등의 변화에 따라 변동될 수 있다. 나아가 항만운영정책, 항만시설 설치에 투입된 비용, 취급화물이나 기항선박의 종류, 원가회수 측면과 공공적 측면, 국내항만의 대외 경쟁력 등 여러 가지 요소들을 고려하여 정책적으로 정해지므로, 항만시설사용료의 종류별 징수대상시설을 법률에 자세히 정하기는 어렵다.

(2) 우리나라의 항만시설사용료는 각 원가회수 대상시설과 사용료 항목 간의 관계가 정확하게 연계되어 있는 것이 아니라, 저요금 정책 아래 수역시설의 관리운영비용가를 선주와 화주에게 각 분배하여 양자로부터 일부씩 회수하는 요금체계에 기초하

고 있다. 이에 따라 화주가 수역시설의 사용대가를 직접 부담하는 대신 해상운임 원가 구성 중 수역시설의 사용대가를 운임에 포함시키지 않는 방식으로 운임이 결정되어 왔다.

(3) 항만의 주된 기능은 2가지로서, 선박이 항만 내에 안전하게 입항하여 정박하고, 항만 내에서 화물을 양·적하하는데 있다. 전자의 경우에는 선주에게 선박입출항료를 부담시키고, 후자의 경우에는 화주에게 화물입출항료를 부담시켜 항만시설 설치비용에 대한 수익자 부담 원칙에 따라 항만시설을 이용하는데 대하여 사용료를 부담케 하는 것이 항만법의 입법취지이다(대법원 1980. 8. 26. 선고 78누407 전원합의체 판결 참조). 이처럼 항만시설사용료 제도는 해당 항만시설의 사용으로 인해 특별한 이익을 얻는 자에게 사용료를 부담시키고자 함에 그 취지가 있다.

항만공사는 항만시설을 사용하려는 자로부터 사용료를 징수할 수 있는데(항만공사법 제30조 제1항), '항만시설'은 기본시설, 기능시설, 지원시설, 항만친수시설, 항만배후단지 중 어느 하나에 해당하는 항만구역 안의 시설과 해양수산부장관이 지정·고시한 항만구역 밖의 시설을 말한다(항만법 제2조 제5호). '항만'은 선박의 출입, 사람의 승선·하선, 화물의 하역·보관 및 처리, 해양친수활동 등을 위한 시설과 화물의 조립·가공·포장·제조 등 부가가치 창출을 위한 시설이 갖추어진 곳을 말한다(항만법 제2조 제1호). 항만시설 중 수역시설에 해당하는 '항로'는 선박의 출입 통로로 이용하기 위하여 선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률에 따라 지정·고시한 수로를 말하고(선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률 제2조 제11호), '정박지'는 선박이 정박할 수 있는 장소를 말한다(선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률 제2조 제7호). 한편 '사용'의 사전적 의미는 '일정한 목적이나 기능에 맞게 씬'을 뜻한다.

선박을 매개로 한 해상운송은 우리나라 화물 운송의 거의 대부분을 차지하고 있다. 선박의 안전한 통항을 위하여 항로는 충분한 폭과 수심이 확보되어야 하는데, 선박은 주로 화물의 운송을 위하여 항로를 사용하므로 항로의 정비는 결국 선박과 화물의 공동 안전을 확보하는데 기여한다. 선박이 화물을 적재한 경우에는 화물적재톤수에 따라 안전수심 유지를 위하여 추가적 준설이 필요할 수도 있으므로, 화물을 적재한 선박과 그렇지 아니한 선박은 수역시설을 이용하는 정도와 태양이 다르다. 이는 항로 외의 수역시설인 정박지 등의 경우에도 마찬가지이다.

이러한 사정들을 종합하면, 항만시설을 사용하는지 여부는 수익자 부담의 원칙에 따라 항만시설의 사용으로 인하여 특별한 이익을 누리는지 여부를 기준으로 판단하여야 하는데, 화물을 양·적하할 목적으로 항로 등을 사용함으로써 얻는 편익은 선주뿐만 아니라 화물의 처분권자인 화주도 함께 누리는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 항로 등 수역시설의 사용료를 선주뿐만 아니라 화물을 양·적하할 목적으로 항로 등을 사용한 화주에게도 일부씩 부담시키는 것이 항만법령이나 항만공사법령의 위임취지에 반한다거나 수익자 부담의 원칙에 위배된다고 보기는 어렵다.

(4) 원고를 포함한 평균적인 화주라면 화물입출항료의 징수대상시설에 항로 등과 같은 수역시설이 포함될 것임을 충분히 예측할 수 있다.

3. 이 사건 처분의 위법 여부

'이 사건 규정의 요율 산정기준 중 화물입출항료의 징수대상시설에 수역시설을 포함시킨 부분'은 이 사건 세부고시 조항에 근거한 것으로서 적법하고, 이 사건 규정에 근거한 이 사건 처분은 적법하다고 보아야 한다.

그런데도 원심은, '이 사건 규정의 요율 산정기준 중 화물입출항료의 징수대상시설에

수역시설을 포함시킨 부분'이 상위법령의 위임범위를 일탈하여 위법하므로, 이에 근거한 이 사건 처분은 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심판결에는 위임입법의 한계에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	민유숙
주심	대법관	조희대
	대법관	김재형
	대법관	이동원