

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2020두43449 성과이윤제한처분취소
원고, 피상고인 광남자동차 주식회사
소송대리인 법무법인 큐브 담당변호사 배근열 외 9인
피고, 상고인 대구광역시장
소송대리인 변호사 김인현
원 심 판 결 대구고등법원 2020. 6. 19. 선고 2019누4302 판결
판 결 선 고 2021. 11. 25.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 대구고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결의 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

가. 대구광역시는 2006. 2. 19.경부터 시내버스 준공영제(수입금 공동관리형)를 시행

하고 있고, 원고는 대구광역시에서 시내버스 운송사업을 영위하는 법인으로 시내버스 준공영제 시행에 따라 운송수입금 부족액에 대하여 재정지원금(보조금)을 지급받아 왔다.

나. 원고 회사의 대표이사를 비롯한 임직원 4인은 2018. 7. 24. 대구지방법원에서 업무상횡령죄 및 배임수재죄로 각 징역 1년에 집행유예 2년, 사회봉사, 추징을 명하는 형사판결을 선고받았고(2018고단2412호), 위 판결은 그 무렵 확정되었다.

다. 대구광역시 버스운송사업조합 산하 운송수입금 공동관리 업체협의회(이하 '이 사건 협의회'라고 한다)는 소속 운송업체들에게 2017년도 2차 시내버스 서비스 성과이윤을 지급하였으나, 원고에 대하여는 위 형사사건을 이유로 그 지급을 보류하였다.

라. 대구광역시 버스운송사업조합은 2018. 8. 20. 피고에게 '원고의 2017년 2차분 서비스평가 성과이윤 지급여부'에 관하여 대구광역시 준공영제운영위원회(이하 '이 사건 위원회'라고 한다)에 안건으로 상정할 것을 요청하였다.

마. 「대구광역시 시내버스 준공영제 운영지침」(이하 '이 사건 운영지침'이라고 한다) 제34조 제1항은 "시는 운송사업자의 서비스 및 경영 개선 등을 위하여 경영상태 및 서비스상태 등을 기준으로 운송사업자별로 성과이윤을 차등지급하거나 우수업체에 대하여 제한적으로 성과이윤을 차등지급할 수 있다."라고 규정하고 있고, 제2항은 "시는 다음 각 호에 해당하는 운송사업자에 대하여는 성과이윤의 일부 또는 전부의 지급을 제한할 수 있다."라고 규정하면서, 제7호에서 '경영활동과 관련하여 위법, 부정, 탈루 등의 행위를 한 경우'를 정하고 있다.

바. 이 사건 위원회는 2018. 10. 22. 이 사건 운영지침 제34조 제2항 제7호(이하 '이 사건 쟁점조항'이라고 한다)를 근거로 원고에 대하여 '성과이윤 1년분 164,345,713원의

전부 내지 일부 제한'을 의결하였다.

사. 피고는 2018. 10. 22. 이 사건 협의회에 이 사건 위원회의 회의결과를 통보하면서, 원고에 대한 성과이윤 1년분 164,345,713원의 지급제한안이 '전부 제한'으로 의결되었다는 취지로 통보하였다(이하 '이 사건 처분'이라고 하되, 처분성이 문제될 경우에는 '이 사건 통보'라고 칭한다).

2. 이 사건 통보의 처분성에 관하여(상고이유 제1점)

가. 항고소송의 대상인 '처분'이란 "행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용"을 말한다(행정소송법 제2조 제1항 제1호). 행정청의 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익 사이의 실질적 관련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 참조). 어떠한 처분에 법령상 근거가 있는지, 행정절차법에서 정한 처분 절차를 준수하였는지는 본안에서 해당 처분이 적법한가를 판단하는 단계에서 고려할 요소이지, 소송요건 심사단계에서 고려할 요소가 아니다(대법원 2016. 8. 30. 선고 2015두60617 판결 참조).

나. 원심은 아래와 같은 취지로 이 사건 통보가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 판단하였다.

1) 구 「대구광역시 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례」(2021. 9. 30. 대구광역시 조례 제5644호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 조례'라고 한다) 제5조에 따라 구성

된 이 사건 위원회는 별도의 처분권한을 가진 독립 기구가 아니라 피고 산하의 심의·의결 기구에 불과하고, 이 사건 위원회의 심의·의결만으로는 성과이윤의 지급제한 효과가 곧바로 발생하지 않으며, 피고가 이 사건 통보의 근거로 삼은 이 사건 쟁점조항은 성과이윤의 일부 또는 전부의 지급을 제한할 수 있는 주체를 '대구광역시'로 정하고 있다.

2) 이 사건 운영지침 제34조 제3항은 "시는 성과이윤의 본래의 목적을 훼손하거나 정해진 기준을 위배하여 사용된다고 판단하는 때에는 성과이윤의 반환을 명하거나 당해금액에 대하여 감액 정산할 수 있으며, 업체협의회 및 운송사업자는 그 조치에 따라야 한다."라고 규정하고 있다. 위 규정에 의하면, 피고가 이 사건 위원회의 심의·의결을 거쳐 원고에 대한 성과이윤 지급제한을 이 사건 협의회에 통보하면, 이 사건 협의회는 원고에 대한 성과이윤 지급을 제한하여야 할 의무를 부담하게 된다.

3) 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라도 행정처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 취소소송을 제기하여 당부의 판단을 받을 자격이 있다(대법원 2016. 11. 25. 선고 2014두5316 판결 등 참조). 원고는 「여객자동차 운수사업법」(이하 '여객자동차법'이라고 한다) 제50조 제2항, 「대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례」 제3조 및 이 사건 조례에서 정한 바에 따라 대구광역시에 재정지원금(보조금)을 신청하여 지급받을 수 있는 법률상 이익이 있는데, 피고가 이 사건 협의회에 이 사건 통보를 함에 따라 원고는 재정지원금 중 성과이윤 1년분에 있어서 그 신청과 지급이 제한되는 불이익을 입게 되었으므로, 원고는 이 사건 통보에 대하여 항고소송으로 그 취소를 구할 법률상 이익이 있다.

다. 원심판결 이유를 앞서 본 법리와 관련 규정에 비추어 살펴보면, 이러한 원심판단

에 상고이유 주장과 같이 항고소송의 대상인 '처분'에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 이 사건 처분의 적법성에 관하여(상고이유 제2, 3점)

가. 관련 법령 및 조례의 규정

1) 여객자동차법 제50조 제2항 제3호에 의하면, 시·도는 대중교통을 활성화하기 위하여 버스교통체계를 개선하는 경우 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조의 대상 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.

이 사건 조례에 의하면, ' 시내버스 준공영제'란 시내버스 운송사업자는 시내버스 운행과 노무·차량관리 등을 담당하고, 대구광역시는 시내버스 노선 및 운행계통의 조정 권한을 가지면서 표준운송원가에 비해 부족한 운송수입금의 전부 또는 일부에 대하여 재정을 지원하는 제도를 말하고(제2조 제1호), '표준운송원가'란 적정이윤을 포함하여 시내버스 운송사업에 소요되는 비용을 표준화된 기준으로 산정한 것을 말한다(제2조 제4호). 운송사업자는 운송수입금의 공동관리를 위한 수입금공동관리업체협의회를 시와 협의하여 설치·운영하여야 하고(제14조), 위 업체협의회가 재정지원을 받고자 할 경우에는 운송수입금 현황과 표준운송원가를 근거로 시장에게 신청하여야 하며, 시장은 신청내용을 확인·검토하여 적절하다고 판단될 경우 예산의 범위에서 재정지원하고, 이때 시장은 지원금의 집행 등에 관하여 필요한 조건을 붙일 수 있다(제18조 제1항, 제2항).

2) 이 사건 조례 제22조 제1항은 운송사업자에 대한 제재규정으로서 시장은 운송사업자가 재정지원금을 부당수급하거나 운송수입금을 누락한 경우에는 부당수급액 또는

수입누락액 전부를 환수하고 환수처분일로부터 1년간 성과이윤 지급대상에서 제외한다고 규정하고 있고, 제27조는 세부적인 사항에 관한 일반적인 수권규정으로써 준공영제 운영에 대하여 이 조례에서 규정되지 아니한 세부적인 사항은 「대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례」, 「대구광역시 지방보조금 관리 조례」 및 준공영제 운영 관련 지침을 따른다고 규정하고 있다.

3) 이 사건 조례 제27조에 따라 마련된 이 사건 운영지침 및 「대구광역시 표준운송원가 산정 및 정산 지침」(이하 '이 사건 정산지침'이라고 한다)에 의하면, 표준운송원가는 운송비용과 적정이윤으로 구성되고, 적정이윤은 다시 기본이윤과 성과이윤으로 세분되며(이 사건 운영지침 제31조, 제33조, 이 사건 정산지침 제4조 제1항), 성과이윤은 운송사업자의 서비스 및 경영 개선 등을 위하여 지급하는 것으로, 경영상태 및 서비스상태 등을 기준으로 운송사업자별로 차등지급하거나 우수업체에 대하여 제한적으로 차등지급할 수 있다(이 사건 운영지침 제34조 제1항).

나. 위 관련 법령 및 조례 규정 등을 관련 법리에 비추어 보면, 피고는 대구광역시 시내버스 준공영제의 시행을 위해 운송수입금을 공동관리하는 이 사건 협의회에 표준운송원가에 비하여 부족한 운송수입금의 보전을 위하여 재정을 지원할 수 있다.

이 사건 조례는 성과이윤을 포함한 표준운송원가에 관하여 지출근거가 되는 규정과 그 지급대상 및 방법에 관한 일반 규정을 마련해 두고 있지만, 보조금의 지급기준과 범위 등에 관하여는 이 사건 조례에 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 이와 같은 사정에 지방보조금의 교부가 수익적 행정행위라는 점을 더하여 보면, 보조금의 지급기준과 범위 등을 정함에 관하여는 교부관청인 시장에게 폭넓은 재량이 부여되어 있다고 할 것이다.

피고는 그 재량을 행사하기 위한 준칙으로 조례 시행규칙이나 내부 지침 등 행정입법 형식으로 보조금 교부에 관한 세부기준을 정할 수 있고, 그와 같은 기준은 상위법령이나 조례에 반한다거나 객관적으로 합리적이지 않다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 한 가급적 존중되어야 한다(대법원 2018. 8. 30. 선고 2017두56193 판결, 대법원 2019. 10. 31. 선고 2017두62600 판결 등 참조).

다. 원심의 판단

원심은 아래와 같은 이유를 들어 이 사건 쟁점조항은 이 사건 조례의 위임범위를 벗어난 것이어서 법규로서의 효력이 없고, 이 사건 처분은 법규로서의 효력이 없는 이 사건 쟁점조항에 근거한 것이어서 위법하므로 취소되어야 한다는 취지로 판단하였다.

1) 이 사건 조례는 제22조 외에 운송사업자에 대한 성과이윤의 지급을 제한할 수 있는 근거 규정을 두지 않고 있으므로, 이 사건 조례가 제22조에서 제한적으로 열거하고 있는 '재정지원금의 부당수급'과 '운송수입금의 누락'이라는 사유만을 성과이윤 지급제한의 사유로 삼고 있다고 보아야 한다.

2) '경영활동과 관련하여 위법, 부정, 탈루 등의 행위를 한 경우'를 성과이윤 지급제한 사유로 정한 이 사건 쟁점조항은 이 사건 조례 제22조에 규정된 '재정지원금 부당수급', '운송수입금 누락'을 구체화하는 범위를 벗어나는 사유로서 이 사건 조례의 위임범위를 벗어나는 것이다.

3) 이 사건 조례 제27조는 이 사건 조례 제22조 등을 구체화하는 범위 내에서 그 세부적인 내용을 이 사건 운영지침 등에서 정할 수 있다는 의미로 보아야 하므로, 이 사건 조례 제22조 등에서 정한 범위를 벗어나 새로운 제재사유를 창설하는 것은 허용되지 아니한다.

라. 대법원의 판단

그러나 이와 같은 원심의 판단은 그대로 수긍하기 어렵다. 그 이유는 아래와 같다.

1) 이 사건 조례, 이 사건 운영지침 및 정산지침 등 관련 규정의 내용을 종합하면, 성과이윤은 재정지원을 구실로 한 경영태만이나 서비스 품질 저하 등을 방지하기 위한 목적에서 경영 및 서비스 평가결과에 따라 차등지급되는 성과금의 성질을 가진 것으로, 운송수입금 부족액의 보전을 위해 지급되는 표준운송원가의 다른 항목들, 즉 운송비용이나 기본이윤과는 그 성질이 구별됨을 알 수 있다.

성과이윤은 수혜적 성격이 보다 강한 보조금 항목에 해당할 뿐 아니라 정책목표를 효율적으로 달성하기 위하여 탄력적인 규율을 할 필요도 있다고 할 것이어서, 이에 관한 규정을 해석함에 있어서는 운송비용이나 기본이윤 등에 관한 규정에 비하여 구체성 내지 명확성의 요구가 상대적으로 완화된다고 할 것이다.

2) 이 사건 조례 제22조는 재정지원금을 부당수급하거나 운송수입금을 누락한 운송사업자에 대한 제재조치를 정한 규정으로, 제재조치의 일환으로 부당수급액 또는 수입누락액 전부를 환수하는 것에 더하여 환수처분일로부터 1년간 성과이윤의 지급대상에서 제외하는 불이익도 아울러 규정하고 있으므로, 그 문언해석상 성과이윤 지급제한 사유를 제한적으로 열거한 것이라고 보기 어렵다.

이 사건 조례는 정의 규정에서 '표준운송원가'에 '적정이윤'이 포함된다고 정하고 있고(제2조 제4호), 운송사업자에 대한 제재규정에서 '성과이윤'이라는 용어를 사용하고 있을 뿐(제22조 제1항), 성과이윤의 개념이나 지급대상, 지급기준 및 방법 등에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 오히려 조례 시행규칙에 해당하는 이 사건 운영지침 및 정산지침에서 성과이윤에 관한 구체적인 규정을 마련해 두고 있다. 이와 같이 이

사건 조례가 성과이윤의 '지급사유'에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않고, 성과이윤 지급기준과 범위 등을 정할 권한을 시장에게 부여하고 있는 이상, 이 사건 조례 제22조가 성과이윤의 '지급제한 사유'만을 제한적으로 열거하고 있다고 해석하기도 어렵다.

3) 성과이윤 지급제한 사유를 정하고 있는 이 사건 쟁점조항은 성과이윤의 지급기준으로서 지방보조금 교부에 관한 재량행사의 준칙에 해당하므로, 피고는 법령이나 조례의 개별, 구체적인 위임이 없더라도 이를 정할 수 있다고 보아야 한다.

나아가 이 사건 운영지침은 대구광역시 시내버스 준공영제의 운영에 관한 이 사건 조례의 시행을 위해 세부적인 사항을 정한 것으로 조례 시행규칙에 해당한다. 이 사건 쟁점조항은 '경영활동과 관련하여 위법, 부정, 탈루 등의 행위를 한 경우'를 성과이윤 지급제한 사유로 정하고 있는데, 이는 방만한 경영으로 인하여 지방보조금을 낭비하는 것을 방지하고자 하는 성과이윤의 지급목적에 부합한다고 볼 수 있으므로, 상위법인 이 사건 조례의 취지에 반한다거나 객관적으로 합리성을 잃었다고 보기도 어렵다.

한편, 이 사건 조례는 일반적인 수권규정으로 제27조를 두고 있다. 결국 이 사건 쟁점조항은 이 사건 조례 제27조가 피고에게 부여한 권한의 범위 내에서 마련된 것으로 봄이 타당하다.

그런데도 원심은, 이 사건 쟁점조항이 이 사건 조례의 위임범위를 벗어나 법규로서의 효력이 없다는 전제에서, 이 사건 처분이 효력이 없는 이 사건 쟁점조항에 근거하였다는 이유만으로 이를 위법하다고 판단하였다. 이와 같은 원심판단에는 이 사건 조례 제22조, 제27조 및 이 사건 쟁점조항의 법적 성질, 시내버스 준공영제에 관한 지방보조금 행정과 성과이윤에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

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

재판장 대법관 김재형

 대법관 안철상

주 심 대법관 노정희

 대법관 이흥구