

위반차량감차처분취소

[서울행정법원 2017. 3. 24. 2016구합67080]



【전문】

【원 고】 주식회사 케이종합물류 (소송대리인 법무법인 지원 담당변호사 이충명)

【피 고】 서초구청장

【변론종결】2017. 2. 24.

【주문】

】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2016. 6. 13. 원고에 대하여 한 위반차량 감차처분을 취소한다.

【이유】

】 1. 처분의 경위

가. 원고는 2011. 7. 18. 설립된 회사로서 일반화물자동차 운송사업을 영위하는 화물자동차 운송사업자인데, 2013. 9. 2. 상호를 '주식회사 케이비종합물류'에서 '주식회사 아세아종합물류'로 2015. 3. 10. 현재의 상호인 '주식회사 케이종합물류'로 변경하였다.

나. 원고는 2013. 1. 28. 본점을 창원시 (주소 1 생략)에서 전남 ○○군○○읍(주소 2 생략)으로 변경하였고, ○○군수는 2013. 4. 30. 원고에게 화물자동차운송사업 변경(주사무소)허가가 수리되어 19대의 화물자동차에 대한 허가가 이관됨에 따라 기존 '경남' 사업용자동차등록번호 대신 '전남' 번호를 부여한다고 통보하였다.

다.

원고는 2013. 4. 5.부터 2013. 8. 21.까지 별지 1 위반내역 표 기재와 같이 22회에 걸쳐 특수용도형 화물자동차를 일반형 화물자동차로 변경하는 대폐차 신고를 하였다(이하 위 대폐차를 '이 사건 대폐차'라 하고, 이 사건 대폐차로 대차된 차량들을 '이 사건 각 차량'이라 한다).

라. ○○군수는 2013. 10. 14. 원고에게 '이 사건 대폐차를 통해 공급허용 특수용도형 화물자동차를 공급제한 화물자동차로 변경하였고, 이는 변경허가를 받지 아니하고 허가사항을 변경한 것에 해당한다'는 이유로 구 화물자동차 운수사업법(2015. 6. 22. 법률 제13382호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 화물자동차법'이라 한다) 제19조 제1항 제2호, 구 화물자동차 운수사업법 시행령(2015. 5. 26. 대통령령 제26251호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 화물자동차법 시행령'이라 한다) 제5조 제1항에 근거하여 60일간(2013. 11. 30.~2014. 1. 28.)의 사업전부정지처분(이하 '이 사건 정지처분'이라 한다)을 하였다.

마. ○○군수는 다시 2014. 1. 7. 원고에 대하여 '이 사건 정지처분을 위반하여 위 사업 전부정지 기간 동안 화물자동차 운송사업을 영위하였다'는 이유로 구 화물자동차법 제19조 제1항 제10호, 구 화물자동차법 시행령 제5조 제1항의 규정에 따라 화물자동차 운송사업 허가취소처분(이하 '이 사건 취소처분'이라 한다)을 하였다.

바. 원고는 2014. 12. 8. 이 사건 정지 및 취소처분에 대해서 광주지방법원 2014구합12123호로 취소소송을 제기하였고, 위 법원은 2015. 6. 25 '이 사건 정지처분의 송달이 부적법하므로 그 효력이 발생되지 아니하여 무효이고, 이 사건

정지처분이 무효인 이상 이 사건 취소처분도 위법하다'는 이유로 이 사건 정지 및 취소처분을 모두 취소하는 판결을 선고하였고, 위 판결은 2015. 7. 11. 확정되었다.

사. ○○군수는 2015. 9. 2. 원고에 대하여 '화물자동차 운수사업법(이하 '화물자동차법'이라 한다) 제3조 제3항, 제21조에 따라 위반차량 운행정지(60일) 처분에 갈음하여 별지 2 '(주)케이종합물류 행정처분 대상 차량현황' 표 기재 차량 22대(대폐차기간이 만료된 (차량번호 1 생략), (차량번호 2 생략) 차량 2대 포함)에 관한 과징금 2,000만 원(이하 '이 사건 과징금'이라 한다)을 부과하는 처분을 하였다.

○○군수가 2015. 9. 16. 원고에게 보낸 이 사건 과징금에 대한 납부고지서의 '부과대상'란에는 '화물자동차법 제3조 제3항(허가사항 미신고) 위반'이라고 기재되어 있었다.

아. 원고는 본점을 △△시로, 다시 전남 ○○군으로 변경하였다가 재차 서울 □□구(주소 3 생략)으로 변경하였고, □□구청장은 2015. 12. 29. 원고에게 화물자동차운송사업 변경허가(주사무소)가 수리되어 20대의 화물자동차에 대한 허가가 이관됨에 따라 기존 '전남' 사업용자동차등록번호가 '서울' 번호로 변경되었음을 통보하였다.

자. 소외 1은 원고의 전 대표이사 소외 2로부터 원고 회사를 3억 4,000만 원에 양수하고 2016. 1. 8. 원고의 사내이사로 취임하였다.

차. ○○군수는 2016. 2. 23. 원고에게 위 아.항의 허가이관 승인을 통보하면서 '귀사는 화물자동차법 제3조 제3항 위반에 따라 2015년 9월 1차 행정처분(위반차량운행정지를 갈음한 과징금)을 이행하였으나 현재까지 처분 당시와 동일 유형으로 운행 중임을 확인한바, 1차 행정처분의 실효성 확보를 위하여 당초허가유형으로 3개월(2016. 2. 25.~5. 24.)기간 내 대·폐차하시기 바라며 미이행시 2차 행정처분(위반차량 감차)이 집행됨을 양지하시기 바랍니다'라고 통보하였고, 2016. 2. 25. 재차 행정절차법 제22조에 따라 불법증차행위에 대하여 2016. 6. 8.까지 당초허가유형으로 대폐차를 하지 않을 경우 화물자동차법 제3조 제3항, 제19조 제1항 제2호에 근거하여 위반차량 감차조치를 하겠다고 사전통지하였다.

카. 원고는 다시 본점을 서울 □□구, △△시, 전남 ○○군 등으로 몇 차례 변경하였다가 2016. 3. 3. 서울 서초구(주소 4 생략)으로 변경하였고, ○○군수는 2016. 3. 11. 관련서류 등을 피고에게 이관하였다.

피고는 2016. 3. 24. 원고에게 화물자동차운송사업 허가이관(주사무소 이전)을 통보하면서 2016. 6. 8.까지 당초허가유형으로 대폐차하지 않을 경우 위반차량 감차조치를 하겠다고 재차 통보하였다.

타. 피고는 2016. 6. 13. 원고에게 '등록차량 중 공급허용 특수용도형 화물자동차(소방차, 청소차) 20대를 일반형이나 밴형 등 공급제한 화물자동차로 대폐차 신고 후 등록하는 방법으로 불법 변경허가(증차)를 받았다'는 이유로 위 차량 20대에 대하여 화물자동차법 제19조 제1항 및 동법 제16조 제4항(지위승계)의 규정에 따라 감차한다고 통보하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

파. 원고의 화물자동차에 대한 대폐차 내역은 별지 4 대폐차 내역표 기재와 같고, 순번 1 내지 17 차량은 최초에 특수용도형 청소차로, 18 내지 20 차량은 특수용도형 소방차로 허가를 받았다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 12호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다), 을 제1, 2, 3, 10호증의 각 기재, 이 법원에 현저한 사실, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

- 1) 이 사건 대폐차 중 별지 4 대폐차 내역표 기재 순번 8, 18, 19, 20번을 제외한 나머지 대폐차(이하 '이 사건 나머지 대폐차'라 한다)는 암롤 트럭이 일반형 카고 트럭으로 대차된 것인데 암롤 트럭은 건설공사 등 일련의 공사로 인해 배출되는 생활·사업장 폐기물을 운반하는 차량으로 화물자동차 운수사업 공급기준 고시(이하 '공급기준 고시'라 한다)에 의한 공급이 제한된 차량에 해당하여 이 사건 나머지 대폐차는 공급이 제한된 특수용도형 화물자동차를 마찬가지로 공급이 제한된 일반형 화물자동차로 변경한 것이어서 화물자동차 대폐차 업무 처리 규정(국토해양부 고시 제 2011-25호, 2011. 1. 25. 개정)상 허용되는 대폐차에 해당하므로 허가사항에 해당하지 않는다.

따라서 원고는 변경허가를 받지 아니하고 허가사항을 변경한 경우에도 해당하지 않으므로 이 사건 처분은 처분사유가 인정되지 않아 위법하다(첫 번째 주장).

- 2) 화물자동차법 시행령 제5조 제1항 별표 1에 따르면 위반차량에 대한 감차 조치를 하기 위해서는 운송사업자가 공급기준 고시를 위반한 대폐차 등록을 하여 1차 처분으로 위반차량 운행정지처분을 받은 후, 다시 새로운 차량의 대폐차 등록을 하면서 공급기준 고시를 위반하는 2차 위반행위가 추가적으로 발생되어야 한다.

그런데 원고는 허가사항 미신고로 처분원인으로 하여 이 사건 과징금 처분을 받았을 뿐 현재까지 공급기준 고시를 위반한 대폐차 등록행위로 인해 1차로 운행정지처분을 받은 사실이 없다.

또한 원고는 이 사건 과징금 처분을 받은 이후에 새로이 화물자동차를 대폐차 등록한 바가 없으므로 2차 위반행위도 인정되지 않는다.

따라서 이 사건 처분은 위반차량 감차처분을 할 수 있는 요건이 충족되지 않은 위법한 처분에 해당한다(두 번째 주장).

- 3) 가사 이 사건 처분 사유 및 위반차량 감차처분의 요건이 모두 인정된다 하더라도 이 사건 처분에 관한 이해관계 및 소외 1이 원고의 경영권을 인수할 당시 최대한의 주의를 기울여서 차량에 대한 조사를 한 사정, □□구청장은 최초 허가기관 당시에 이 사건 각 차량의 하자 등록 사항에 대해서 아무런 언급이 없었던 사정 등을 고려하면, 이 사건 처분은 원고에게 지나치게 가혹하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다(세 번째 주장).

나. 관계 법령 별지 3 관계 법령 기재와 같다.

다.

첫 번째 주장에 대한 판단

- 1) 이 사건 나머지 대폐차가 허가의 대상인지 여부

위 인정사실 및 갑 제3호증, 을 제4, 5호증의 각 기재, 이 법원의 ◇◇◇◇화물자동차운송사업협회에 대한 사실조회결과를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 나머지 대폐차는 공급이 허용된 특수용도형 화물자동차를 공급이 제한된 일반형 화물자동차로 변경한 것에 해당하여 허가의 대상으로 봄이 상당하고, 원고는 이 사건 나머지 대폐차에 관하여 대폐차 신고만을 하고 변경허가를 받지 않은 채 허가사항을 변경하였으므로 이 사건 처분은 그 처분사유가 인정된다.

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

- 가) 화물자동차 대폐차 업무 처리 규정은 제3조에서 공급기준 고시에 따라 공급이 허용된 특수용도형 화물자동차를 일반형 화물자동차로 대차하는 것을 허용하고 있고 2013년도 공급기준 고시는 청소용 차량의 공급을 허용하면서도

그 중 건설공사 등 일련의 공사로 인해 배출되는 생활폐기물·사업장폐기물을 운반하는 차량(이하 '건설폐기물 청소용 차량'이라 한다)에 대하여는 공급이 허용된 특수용도형 화물자동차에서 제외하고 있다.

공급기준 고시에 따라 공급이 제한된 특수용도형 화물자동차에 해당하기 위해서는 일반적으로 암롤 트럭이 건설폐기물 등을 처리하는데 적합한 구조와 기능을 가지고 있다는 점을 넘어서 실제로 당해 암롤 트럭이 건설폐기물 청소용 차량으로 허가를 받고 그와 같은 용도에 따라 사용된 경우에 해당하여야 한다.

나) 원고는 2011. 7. 18. 설립되었고 2011~2013년도 공급기준 고시에 의하면 2011. 1. 1.부터 2014. 3. 31.까지는 생활폐기물을 운반하는 청소용 차량에 한하여 공급이 허용되었으며 건설폐기물 청소용 차량은 공급이 제한된 차량에 해당하였으므로 별지 4 대폐차 내역표 기재 각 암롤 트럭(이하 '이 사건 각 암롤 트럭'이라 한다)은 건설폐기물에 대한 청소용 차량으로는 증차가 이루어질 수 없었음이 명백하다.

다) 또한 건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률 제21조에 의하면 건설폐기물 처리업을 하려는 자는 소정의 기준을 갖추어 시·도지사의 허가를 받아야 하는데 원고는 건설폐기물 수집·운반업에 대한 허가가 있었음을 증명할 수 있는 자료를 내놓지 못하고 있고, 이 사건 각 암롤 트럭에 대한 위 ◇◇◇◇화물자동차운송사업협회의 차량정보조회망 및 서초구 제원표 조회망에는 이 사건 각 암롤 트럭이 '청소차'라는 기재가 되어 있는 외에 건설폐기물의 수집 및 운반 차량으로 허가를 받아 위 목적대로 사용되었다는 점을 알 수 있는 어떠한 기재도 되어 있지 않다.

라) ○○군수는 이 사건 과징금 처분 사전통지에서 처분의 원인이 되는 사실 및 근거법률로 '공급허용의 특수용도형 청소차, 소방차를 일반형 화물차로 변경'하였다는 점을 분명히 적시하였고, 이 사건 각 암롤 트럭이 실제 건설폐기물 청소용 차량으로 공급이 제한된 차량에 해당하였다면 원고가 이에 관한 적극적인 의견을 밝혔을 것으로 보임에도 원고는 2015. 8. 21. ○○군수에게 의견서(이하 '이 사건 의견서'라 한다)를 제출하면서도 이 부분에 대한 특별한 반박 또는 해명을 하지 않았다.

라. 두 번째 주장에 대한 판단

1) 위반차량 운행정지 처분이 있었는지 여부

화물자동차법 제19조 제1항 제2호는 화물자동차 운송사업자가 부정한 방법으로 허가사항의 변경허가를 받거나, 변경허가를 받지 아니하고 허가사항을 변경한 경우 국토교통부장관은 그 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명령하거나 감차조치를 명할 수 있다고 규정하고 있다.

구 화물자동차법 시행령(2016. 6. 21. 대통령령 제27242호로 개정되기 전의 것) 제5조 제1항은 '법 제19조 제1항에 따른 허가취소, 사업정지처분 또는 감차 조치 명령은 [별표 1]의 기준에 따라 하여야 한다'고 규정하고, [별표 1] 제2호는 부정한 방법으로 변경허가를 받거나 변경허가를 받지 않고 허가사항을 변경한 경우, 1차로 위반차량의 운행정지(60일)를, 2차로 위반차량의 감차 조치를, 3차로 허가취소를 하도록 규정하고 있다.

한편 갑 제2호증, 을 제1호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, ○○군수는 2015. 8. 13. 원고에게 화물자동차법 제3조 제3항을 위반한 것을 사유로 위반차량 운행정지 60일 또는 과징금 2,000만 원을 부과할 예정임을 사전통지한 사실, 이에 대하여 원고는 이 사건 의견서에서 불법증차로 인한 법적 책임을 대체로 수긍하면서도 원고의 차량들은 모두 지입차량으로 차주들이 현물 출자한 것이고 독자적으로 수입을 올리고 있어, 위 차량들이 운행정지 60일의 처분을 받는다면 피해금액이 너무 클 것으로 예상되므로 위반차량 운행정지 처분을 대신하여 과징금 2,000만 원

의 처분을 받을 수 있도록 간절히 부탁한다는 내용의 의견을 개진한 사실, ○○군수는 이에 따라 원고에게 위반차량 운행정지 60일의 처분에 갈음하여 이 사건 과징금 부과처분을 하고(원고는, ○○군수가 2015. 9. 16.자 납부고지서에 '허가사항 미신고'위반이라고 기재한 점을 들어 이 사건 과징금 부과처분 사유가 '변경허가를 받지 아니하고 허가사항을 변경한 경우'에 해당하지 않는다는 취지로 주장하나, 이 사건 과징금 부과처분 및 납부고지서에 근거법령으로 화물자동차법 제3조 제3항이 명시된 점에 비추어 '허가사항 미신고 위반'이라고 기재된 부분은 옳기로 보인다). 기한 내 미납 시 처분사항이 위반차량 운행정지 60일로 조정됨을 고지한 사실이 인정된다.

위 인정사실로부터 알 수 있는 다음과 같은 사정들 즉, ○○군수는 원고에게 허가 없는 차량 변경에 대해 위반차량 운행정지 60일 또는 과징금 2,000만 원을 부과할 예정임을 사전통지한 점, 원고는 자신의 필요에 따라 ○○군수에게 위반차량 운행정지 60일 대신 과징금 2,000만 원을 부과할 것을 요청하였고 이에 따라 ○○군수가 원고에게 이 사건 과징금을 부과하였으며 이를 기한 내 납부하지 않을 경우 위반차량 운행정지 60일로 조정됨을 고지한 점, 원고가 이 사건 과징금 부과처분에 대해서는 다투지 않아 확정되었는데 이 사건 과징금 부과처분은 위반차량 운행정지 60일에 갈음하여 이루어진 점 등에 비추어 원고가 위 과징금 부과처분을 받은 것은 위반차량 운행정지 60일을 받은 것과 동일하게 보아야 한다.

따라서 1차로 위반차량 운행정지 처분을 받은 바 없다는 원고의 주장은 받아들여지지 않는다.

2) 2차 위반행위가 있었는지 여부.

앞서 인정한 사실, 관계 법령의 내용에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 과징금 처분에도 불구하고 이 사건 각 차량을 원래의 공급허용 화물자동차로 변경하지 아니한 채 그대로 이를 운행한 이상 2차 위반행위가 있었다고 봄이 상당하다

가) 이 사건 처분은 원고가 이 사건 과징금 처분을 이행한 이후 계속하여 이 사건 대폐차로 불법 증차된 차량들을 원상회복하지 않은 채 운행한 것을 실질적인 처분사유로 하고 있다.

따라서 원고가 이 사건 과징금 처분을 받은 이후에 새로이 화물자동차를 대폐차 등록을 한 사실이 있는지 여부는 이 사건 처분사유와는 직접 관련이 없다.

나) 화물자동차법 제16조 제1항, 제4항에 의하면, 화물자동차 운송사업의 허가는 원칙적으로 대물적 허가의 성격을 가지고, 화물자동차 운송사업자가 불법 대폐차와 같은 부정한 방법으로 변경허가를 받음으로써 화물자동차법 제19조 제1항 제2호, 같은 법 시행령 제5조 제1항에 따라 받게 되는 사업정지, 감차 조치 및 위반차량 운행정지 등의 제재처분은 모두 사업자 개인의 자격에 대한 제재가 아니라 사업의 전부 또는 일부, 그리고 위반행위와 직접 관련된 화물자동차에 대한 것으로서 대물적 처분의 성격을 가진다고 봄이 상당하다.

따라서 1차 위반에도 불구하고 화물자동차 운송사업 자체의 '위법상태가 시정되지 않고 지속되는 경우'에는 행정청으로서 2차 위반에 따른 제재처분을 할 수 있다고 보아야 한다.

다) 만약 원고 주장과 같이 불법적인 대폐차 등록으로 1차 처분을 받은 이후에 별도의 대폐차 등록이 없이 그대로 등록된 차량을 운행한 경우에도 추가적인 위반행위가 없다고 보아 가중하여 제재처분을 부과할 수 없다고 본다면, 화물자동차 운송사업자가 1차 위반에 따른 제재처분을 이행함으로써 사실상 불법 변경허가(증차)된 화물자동차가 적법

한 차량으로 바뀌게 되는 불합리한 결과가 초래되는바, 이 경우 사업의 질서를 유지하고자 하는 위 규정의 취지가 몰각될 우려가 있다.

3) 따라서 이 사건 처분은 위반차량 감차처분의 요건을 갖추었다고 할 것이므로 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

다. 세 번째 주장에 대한 판단 갑 제13 내지 18호증, 을 제1호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하면 알 수 있는 다음과 같은 사정들 즉, 이 사건 처분은 원고를 상대로 한 것일 뿐 원고의 사내이사인 소외 1을 상대로 이루어진 것이 아니고 대물적 처분의 성격을 가지고 있으므로 소외 1이 원고 회사를 인수함에 있어서 차량에 위법사항이 있는지 여부에 관하여 충분히 주의를 기울였는지 여부는 특별히 고려할만한 사정이라고 보기 어려운 점, 최초 허가기관 당시에 □□구청장이 법규위반 하자를 곧바로 지적하지 않았다고 하더라도 이러한 사정이 원고 행위의 위법성을 치유하거나 원고에게 이 사건 대폐차 행위의 적법성에 대한 어떠한 신뢰를 부여하였다고 보기 어려운 점, 이 사건 대폐차 행위는 화물자동차 운수사업의 초과공급으로 인한 불균형을 해소하기 위한 화물자동차법의 입법 취지를 몰각시키는 것으로 그 공익상 폐해가 크므로 이 사건 처분으로 인하여 원고가 입게 될 불이익보다 화물자동차 운수사업을 효율적으로 관리하고 건전하게 육성하여 화물의 원활한 운송을 도모함으로써 공공복리의 증진에 기여하고자 하는 공익이 더 큰 점 등에 비추어 보면, 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하였다고 할 수 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

3. 결 론

그렇다면, 원고의 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 김용철(재판장) 김남균 강민기