서 울 행 정 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2020구합60260 화물자동차 안전운임 고시 취소청구

원 고 1. 고려해운 주식회사

서울 중구 남대문로 63(소공동)

대표이사 신용화

2. 남성해운 주식회사

서울 중구 삼일대로 363(장교동)

대표이사 김용규

3. 동영해운 주식회사

서울 중구 다동길 43, 3층(다동, 한외빌딩)

대표이사 서명천

4. 동진상선 주식회사

서울 중구 을지로 16(을지로1가, 백남빌딩)

대표이사 오융환

5. 두우해운 주식회사

서울 중구 소공로 88(소공동, 한진빌딩 신관)

대표이사 이상조

6. 범주해운 주식회사

서울 강남구 테헤란로8길 8(역삼동 824-24, 동주빌딩)

대표이사 이상복

7. 에스엠상선 주식회사

부산 중구 충장대로5번길 22(중앙동4가)

대표이사 박기훈

8. 장금상선 주식회사

서울 중구 세종대로 64(북창동, 해남빌딩)

공동대표이사 정태순, 금창원

9. 천경해운 주식회사

서울 중구 을지로 80-1(을지로2가, 보승빌딩)

대표이사 김지수

10. 태영상선 주식회사

서울 중구 소공로 88(소공동)

대표이사 박영안

11. 주식회사 한성라인

서울 중구 세종대로 64(태평로2가)

대표자 사내이사 구현철

12. 현대상선 주식회사

서울 종로구 율곡로 194(연지동)

대표이사 배재훈

13. 흥아라인 주식회사

서울 중구 세종대로12길 12, 3층(남대문로4가, 해남2빌딩)

대표이사 구현철

원고들 소송대리인 변호사 하태흥, 이철원, 조은엽

원고들 소송복대리인 변호사 송연정

피 고 국토교통부장관

소송수행자 한승한, 윤준상, 이양구

소송대리인 정부법무공단 담당변호사 김경미, 안현주

변 론 종 결 2020. 10. 30.

판 결 선 고 2021. 1. 8.

주 문

1. 피고가 2019. 12. 30. 공표한 2020년 적용 화물자동차 안전운임고시(국토교통부 고시 제2019-1007호) 중 별지1 기재 '3. 자동차관리법 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입컨테이너 품목 안전운임(환적화물)' 항목 부분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 2020년 적용 화물자동차 안전운임고시(국토교통부고시 제2019-1007호, 이하 '이 사

건 고시'라 한다)의 제정 및 공표 경과

가. 화물운송시장에 낮은 운송운임이 고착화되어 이를 만회하기 위해 화물차주가 과로·과속·과적 운행을 하게 되는 결과 국민의 교통안전에도 영향을 미칠 수 있다는 인식 아래 2016. 11. 4. 최인호 의원 등 19인이 표준운임제[1]의 도입을 골자로 하는 화물자동차 운수사업법(이하 '화물자동차법'이라 한다) 일부개정안(이하 '최인호 의원안'이라 한다)을, 이헌승 의원 등 11인이 참고운임원가제[2]의 도입을 골자로 하는 화물자동차법 일부개정안(이하 '이헌승 의원안'이라 한다)을 제20대 국회에 각 발의하였다.

나. 국토교통부는 최인호 의원안과 이헌승 의원안에 대한 이해관계자간 협의를 거쳐 2018. 2. 21. 개최된 제356회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회에서 위 각 의안에 대한 절충안으로 제한된 운송품목에 한하여 공표한 운임에 강제성을 부여하는 화물자동차 안전운임제 및 그 외에 대통령령으로 정하는 운송품목에 대하여 강제성 없이 참고 가격을 제시하는 안전운송원가제를 제시하였다. 정부의 위 절충안에서는 화물자동차 안전운임제의 대상으로 계량화가 용이한 '수출입 컨테이너, 시멘트, 대통령령이 정하는 합성수지'와 '그 밖에 대통령령으로 정하는 운송품목(업종)'이 제시되었는데, 위 소위원회에서 논의 끝에 '수출입 컨테이너와 시멘트'만 위원회 대안에 포함시키는 것으로 정리되었다.

다. 위 위원회 대안은 2018. 3. 20. 제358회 국회(임시회) 제1차 전체회의에서 화물자동차 안전운임제를 3년의 일몰제로 시행한다는 등의 수정을 거쳐 가결되었고, 위 수

1) 위 의안은, 피고가 운송사업자의 경영규모, 운송서비스 수준 및 유류비 등 평균적인 영업조건을 고려하여 산정한 운송원가 이상의 금액으로, 운송품목 및 운송거리별로 구분하여 정한 표준운임을 결정하여 고시하도록 하고, 화주와 운송사업자가 표준운임 미만으로 운임을 정한 경우에는 표준운임과 동일한 운임을 지급하기로 한 것으로 간주하며, 표준운임보다 적은 운임을 지급하거나 표준운임을 이유로 종전의 운임을 낮춘 자는 1천만 원 이하의 과태료에 처하도록 규정하였다.

2) 위 의안은, 피고가 화물자동차 운송시장의 안정과 화물자동차 운수사업의 효율적 운영을 위해 화주, 운송사업자, 운송주선사업자 등이 화물운송의 운임을 정할 때에 참고할 수 있는 운임원가(참고운임원가)를 정하여 고시할 수 있도록 규정하였다.

정안이 2018. 3. 30. 제358회 국회(임시회) 본회의에서 가결되었으며, 2018. 4. 17. 공포되었다.

라. 위 개정으로 화물자동차법 제5조의2 내지 8이 신설되어 화물자동차 안전운임제가 도입되었으며, 제70조 제1항 제1호를 신설하여 안전운임보다 적은 운임을 지급하는 경우 1천만 원 이하의 과태료의 대상이 된다고 규정하였다. 화물자동차 안전운임제[3]는 위 개정법 부칙 제1조에 따라 2020. 1. 1.부터 시행되며, 같은 부칙 제2조에 따라 2022. 12. 31.까지 효력을 가진다.

화물자동차법 제5조의4 제2항은 피고가 매년 10. 31.까지 화물자동차 안전운임위원회(이하 '안전운임위원회'라 한다)의 의결을 거쳐 다음연도에 적용할 안전운임을 공표하여야 한다고 규정하고 있고, 제3항은 화물자동차 안전운임의 공표 방법 및 절차 등에 필요한 사항을 대통령령에서 정하도록 위임하였다. 같은 법 시행령 제4조의7 제2항은 피고가 안전운임위원회의 심의·의결을 거친 화물자동차 안전운임을 관보에 고시해야 한다고 규정하고 있다.

마. 피고는 2019. 3. 무렵부터 안전운임의 공표를 위해 한국교통연구원과 삼일회계법인을 통하여 운수사업자와 화물차주 등을 대상으로 운송비용을 조사하였다. 또한 피고는 2019. 4. 무렵 안전운임 태스크포스를 구성하여 안전운임 산정 업무를 위한 사전 준비 업무를 진행하고, 2019. 7. 1. 안전운임위원회 구성에 관한 화물자동차법 제5조의2가 시행되자 화물차주 측 위원 3인, 운수사업자 측 위원 3인, 화주 측 위원 3인, 공익위원 4인으로 안전운임위원회를 구성하였다. 안전운임위원회는 이후 협의를 통하여 안전운임을 산정하고 2019. 12. 12. 2020년도에 시행할 화물자동차 안전운임을 의결하였

3) 다만 안전운임위원회의 구성, 안전운임의 심의기준 등에 관한 화물자동차법 제5조의2 내지 제5조의4는 2019. 7. 1.부터 시행하도록 규정하였다.

다. 피고는 2019. 12. 30. 위와 같이 의결된 2020년 적용 화물자동차 안전운임을 이 사건 고시로 공표하였다. 이 사건 고시는 2020. 1. 1.부터 시행되었다.

바. 한편, 피고는 이 사건 고시 가운데 '3. 자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너 품목 안전운임(환적화물)' 항목으로 환적 컨테이너 운송에 대한 안전운임을 규정하고 있다(별지1 기재와 같다. 이하 '이 사건 환적고시'이라 한다).

〔인정근거〕 다툼 없는 사실, 갑 제1, 6, 15, 26호증 및 을 제2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 환적고시의 적법 여부

가. 원고들 주장의 요지

원고들은 해상을 통한 운송사업을 영위하는 선사들로서, 환적화물의 육상운송이 필요한 경우 원고들이 운수사업자나 화물차주와 육상운송계약을 체결하고 일차적으로 운송비용을 부담한다. 이와 같이 원고들은 환적화물에 대하여 화주의 지위[4]에 있어 이 사건 환적고시의 적용을 받는바, 이 사건 환적고시는 아래와 같은 사유로 위법하므로 취소되어야 한다.

1) [절차상 하자] 이 사건 고시의 제정을 위해 구성된 안전운임 태스크포스의 구성 및 위 태스크포스가 안전운임위원회로 전환된 후에도 안전운임위원회의 구성에 있어서 원고들과 같은 선사들의 참여가 배제되었다. 또한 피고는 원고들에게 이 사건 고시의 제정과 관련하여 행정절차법에서 규정한 의견제출의 기회를 부여하지도 않았고, 위 고시의 시행 전에 공청회를 개최한 사실도 없으며, 행정예고 절차를 거치지도 않았다. 나

4) 원고들에게 화주로서의 지위가 인정된다는 점에 대하여 피고도 다투지 않는다.

아가 화물자동차법 제5조의4 제2항은 피고로 하여금 매년 10. 31.까지 화물자동차 안전운임을 공표하도록 규정하고 있음에도 피고는 2020년에 적용되는 화물자동차 안전운임에 관한 이 사건 고시를 2019. 12. 30.에야 공표하였다. 이와 같이 이 사건 고시의 일부인 이 사건 환적고시는 직접적인 이해관계자를 배제하고 행정절차법 및 화물자동차법에서 정한 절차를 위반하여 제정된 것으로서 위법하다.

2) [법률유보 원칙 위배 내지 위임입법 한계 일탈] 이 사건 환적고시는 모법인 화물자동차법에서 수출입 컨테이너에 대한 안전운임을 정하는 것만을 위임하고 있음에도 아무런 근거 없이 환적 컨테이너에 대한 운임을 정하고 있다. 따라서 이 사건 환적고시는 법률유보의 원칙에 반하여 위법하다.

3) [재량권 일탈·남용] 피고가 이 사건 환적고시로써 환적 컨테이너 안전운임을 책정하는데 있어 재량의 여지가 있더라도 운임의 산정방식에 최소한의 객관성과 합리성이 있어야 하는바, 이 사건 환적고시의 안전운임은 비합리적인 방식과 수치를 적용하여 과도하게 높은 수준으로 책정되었다. 따라서 이 사건 환적고시의 안전운임 산정에는 재량권 일탈·남용의 위법이 존재한다.

나. 관계 법령

별지2 기재와 같다.

다. 법률유보 원칙 위배 내지 위임입법 한계 일탈 여부

1) 관련 법리

가) 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역은 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인

입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다. 입법자가 스스로 규율하여야 하는 사항이 어떤 것인가는 일률적으로 획정할 수 없고, 구체적 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성, 규제 내지 침해의 정도와 방법 등을 고려하여 개별적으로 결정할 수 있을 뿐이다. 그러나 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 한다(헌법재판소 2016. 6. 30. 선고 2015헌바125, 290(병합) 전원재판부 결정 등 참조).

나) 특정 고시 등이 위임의 한계를 준수하고 있는지를 판단할 때에는, 법률 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 법률의 위임 규정 자체가 의미 내용을 정확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 한계를 분명히 하고 있는데도 고시 등에서 문언적 의미의 한계를 벗어났다든지, 위임 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 범위를 확장하거나 축소함으로써 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 한 것으로 평가할 수 있다면, 이는 위임의 한계를 일탈한 것으로서 허용되지 아니한다(대법원 2016. 8. 17. 선고 2015두51132 판결 등 참조).

2) 구체적 판단

가) 화물자동차법 제5조의4 제2항은 '피고는 매년 10월 31일까지 안전운임위원회의 심의·의결을 거쳐 "자동차관리법 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너"(제1호), "자동차관리법 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 시멘트"(제2호)의 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운임을 공표하여야 한다'고 규정하고 있다. 이 사건 환적고시가 법률유보 원칙을 위반하였다거나 위임입법의 한계를

일탈하였는지와 관련하여, '자동차관리법 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너'에 '환적 컨테이너'가 포함되는지가 문제된다.

나) 앞서 본 화물자동차법의 개정 경과 및 화물자동차법의 문언과 체계, 관련 법령 등에 비추어 볼 때 피고가 화물자동차법 제5조의4 제2항 제1호의 '자동차관리법 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너'에 '환적 컨테이너'가 포함된다고 보고 이 사건 환적고시를 공표한 것은 법률의 문언적 의미의 한계를 벗어난 것으로서 법률유보 원칙에 위반하여 위임입법의 한계를 일탈하였다고 봄이 상당하다.

⑴ 화물자동차법령에는 '수출입'이나 '환적'에 대한 정의규정이 존재하지 아니한다. 당해 법령 자체에 그 법령에서 사용하는 용어의 정의나 포섭의 구체적인 범위가 명확히 규정되어 있지 아니한 경우 법령상 용어의 해석은 그 법령의 전반적인 체계와 취지·목적, 당해 조항의 규정형식과 내용 및 관련 법령을 종합적으로 고려하여 해석하여야 한다(대법원 2010. 6. 26. 선고 2010두3978 판결 등 참조).

⑵ 화물자동차법에서 화물자동차 안전운임제를 도입한 취지는 앞서 살펴 본 대로 화물운송시장에서 낮은 운송운임이 고착화되어 있는 문제를 해결하기 위함이다. 당초 최인호 의원안에서 도입을 주장한 표준운임제는 표준운임을 정하여 이를 시장에 강제하는 형태였고, 이헌승 의원안에서 도입을 주장한 참고운임원가제는 시장에 참고가 될 일응의 운임수준을 제시하는 형태로서 강제성이 없는 형태였다. 이에 대하여 제347회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회 회의 등에서 국회의원들 간 합의에 이르지 못하였고, 이해관계자들에 대한 공청회를 실시한 결과 역시 합의에 이르지 못하였다. 이에 국토교통부에서 절충안의 형태로 '수출입 컨테이너, 시멘트, 대통령령으로 정하는 합성수지 및 그밖에 대통령령으로 정하는 운송품목(업종)'[5]에

대하여만 시범적으로 강제성을 가지는 안전운임제를 실시할 것을 제356회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회 회의에서 제안하였다. 국토교통부 관계자는 위 회의에서 위와 같이 운송품목을 특정하게 된 이유를 '상대적으로 평가하기 쉽고 표준화하기가 용이'하기 때문이라고 설명하였다.[6] 이에 대하여 위 회의에서 안전운임제의 도입이 시장경제 질서에 미칠 영향에 대한 토의가 이루어진 끝에 '정부의 자의성'을 배제하기 위해[7] 운송품목을 수출입 컨테이너와 시멘트만 법률에서 규정하고 대통령령에 합성수지 등 안전운임 대상 운송품목을 특정할 권한을 위임하는 규정을 삭제하는 내용으로 위원회 대안이 만들어졌고 그 내용대로 법률이 개정되었다. 이와 같은 화물자동차법의 개정 경과에 비추어 보면 입법자는 안전운임제가 시장가격 결정에 개입하여 안전운임 이상의 운임을 지급할 것을 강제하고 이를 위반하는 경우 수범자가 과태료에 처해질 수 있다는 점 때문에 그 적용대상인 운송품목을 법률로써 엄격하게 제한하려고 한 것으로 보인다.

⑶ 한편으로는 위와 같은 입법 경과에 비추어 보더라도, '수출입' 컨테이너의 의미에 '환적' 컨테이너가 포함되는 것인지 불분명하다. 당초 최인호 의원안의 표준운임제와 이헌승 의원의 참고운임원가제는 운송품목을 특정하여 한정하지 않았다. 국토교통부에서 계량화가 용이하여 시범실시에 적합하다는 이유로 '수출입 컨테이너'를 특정한 것인데 환적 컨테이너가 이에 포함되는지 여부에 대하여는 설명이 없었고, 이후 국회에서 논의 역시 '수출입'의 의미에 대하여 이루어지지는 않았다.

⑷ 국토교통부는 '수출입 컨테이너' 등에 대하여 안전운임제를 실시하는 절충안

5) 제356회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회 회의록 20면.
6) 제356회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회 회의록 7면. 또한 제358회 국회(임시회) 제1차 국토교통위원회 회의록 13면에도 화물자동차 안전운임제의 시범실시 대상으로 수출입 컨테이너와 시멘트를 선정한 이유가 무엇이냐는 질문에 국토교통부장관 김현미가 '계량하기가 좋아서입니다. 편리해서입니다'라고 답변하였다고 기재되어 있다.
7) 제356회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회 회의록 19-20면.

이 '화주업계, 화물운송업계, 화물연대의 이해관계자 간에 40여 차례 협의'[8]를 하는 등 이해관계자 사이의 협의를 통해 도출한 합의안임을 제356회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회 회의에서 강조하였다. 그런데 정작 환적 컨테이너 안전운임에 대하여 가장 큰 이해당사자인 원고들을 비롯한 선사의 대표자 또는 한국선주협회 등 선사를 대표할 수 있는 단체와 협의를 거쳤는지는 명확하지 않고, 피고는 이 사건에서 그와 같은 협의 사실을 보여줄 만한 증거를 제출하지도 아니하였다.

⑸ 침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고, 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 아니 되며, 그 행정법규의 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 허용되는 경우에도 그 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 아니하여야 한다(대법원 2016. 12. 15. 선고 2014두40531 판결 등 참조). 이 사건 환적고시는 화물자동차법상 안전운임을 공표한 것으로서, 이 사건 환적고시가 원고들에게 적용된다고 보는 경우 원고들은 운임 계약체결의 자유를 제한받게 되고, 안전운임보다 적은 운임을 지급하면 과태료라는 침익적 행정처분이 예정되어 있다. 헌법 제10조에서 규정하고 있는 행복추구권 속에 포함된 일반적 행동자유권으로부터 계약의 자유가 파생되는데, 이는 계약체결 여부, 계약의 상대방, 계약의 방식과 내용 등을 당사자의 자유로운 의사로 결정하는 자유를 말한다. 또한 헌법 제119조 제1항은 우리나라의 경제질서가 개인과 기업의 경제상의 자유, 사유재산제도 및 사적자치에 기초한 자유시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있다(헌법재판소 2015. 12. 23. 선고 2013헌바117 전원재판부 참조). 이러한 점에 비추어 볼 때 위와 같은 법리에 따라 화물자동차법 제5조의4 제1항 제1호의 '수출입'

8) 제356회 국회(임시회) 국토교통위원회 제1차 교통법안심사소위원회 회의록 2, 11면 등.

의 의미는 그 문언에 따라 엄격하게 해석하여야 하고, 쉽사리 확장해석이나 유추해석할 수 있는 성질의 것이라고 보기 어렵다. 그런데 수입 내지 수출의 사전적 의미는 다른 나라로부터 상품이나 기술 따위를 국내로 사들인다거나 국내의 상품이나 기술을 외국으로 팔아 내보낸다는 의미로서 국경의 이동을 전제로 한다. 수입 내지 수출에 대하여 정의규정을 두고 있는 관세법에 의하더라도 수입은 외국물품을 우리나라에 반입하거나 소비 또는 사용하는 것(제2조 제1호), 수출은 내국물품을 외국으로 반출하는 것(제2조 제2호)으로서 우리나라에 반입 내지 반출될 것을 요건으로 한다. 반면 환적은 화물을 운송하던 도중 목적지가 아닌 항구에서 다른 선박에 화물을 옮겨 싣는 일로서 관세법상으로는 동일한 세관의 관할구역에서 입국 또는 입항하는 운송수단에서 출국 또는 출항하는 운송수단으로 물품을 옮겨 싣는 것(제14호)를 말한다. 즉 환적은 물품을 국내로 반입하거나 국내에서 반출하는 것이 아니라 우리나라 항구에서 짐을 옮겨 싣는 것을 말한다. 따라서 수입과 수출을 함께 아울러 지칭하는 단어인 '수출입'에 '환적'이 포함된다고 해석하는 것은 문언의 통상적인 의미를 벗어난 것이라고 볼 수 밖에 없다. 한편, 피고는 관세법상의 '수출', '수입', '환적'의 개념을 화물자동차법상의 안전운임에 관한 규정에 그대로 사용할 수 없다고 주장하나 피고는 동일한 세관의 관할구역을 벗어난 환적(예컨대, 부산신항과 인천항 사이의 환적)에 관하여 안전운임을 규정하지 않고 있는바, 스스로 관세법상의 '환적' 개념을 사용하고 있다.

⑹ 피고는 1990년대부터 신고 운임의 형태로 화물운송시장에서 사용되어 온 컨테이너 요율표에도 환적 컨테이너 운임이 신고 운임에 포함되어 있으므로 실무상 수출입 컨테이너 운송시장에 환적 컨테이너가 포함되어 있다는 취지로 주장한다. 그러나 신고 운임제의 근거 규정인 화물자동차법 제5조 및 같은 법 시행령 제4조는 그 대상으

로 '견인형 특수자동차를 사용하여 컨테이너를 운송하는 운송사업자 또는 운송가맹사업자'(제2호)를 규정하고 있는바, 위 규정에 의하면 신고 운임제의 대상에는 수출입 컨테이너나 환적 컨테이너 뿐 아니라 국내 운송용 컨테이너도 포함된다. 따라서 신고 운임제에 환적 컨테이너가 포함되어 규율되는 사실만으로 실무상 수출입 컨테이너에 환적 컨테이너가 포함되는 것이라고 볼 수는 없다. 컨테이너 요율표(을 제11호증의 1, 2)에 의하더라도 '환적 컨테이너 운임'은 왕복운임, 편도운임, 선사운임으로 구분된 3가지 운임 중 선사운임의 하나로 분류되어 있었을 뿐이고, 동일 항내에서 부두와 컨테이너 야적장(CY)간을 운임을 의미하는 셔틀(shuttle)운임과도 구별되어 있었다.

⑺ 또한 피고는 환적은 수출입 과정에서 발생하는 운송형태에 불과하고, 화물자동차법 제5조의4 제2항의 '수출입 컨테이너'는 '수출입 용도의 컨테이너'를 의미하는 것으로서 환적 컨테이너도 수출입 컨테이너에 당연히 포함된다고 주장한다. 피고의 위와 같은 주장은 앞서 본 수출입 및 환적의 개념을 기초로 살펴볼 때 우리나라를 기준으로 하였을 때는 수출입이 아니더라도 제3국을 기준으로 수출입에 해당하는 경우를 '수출입'의 개념에 포함하는 것을 전제로 한 것으로 이해된다. 그러나 화물자동차법은 화물자동차 운수사업을 효율적으로 관리하고 화물의 원활한 운송을 도모하기 위한 법률인바, 위 법률이 우리나라의 주권이 미치는 국내에서의 화물 운송을 대상으로 함은 명백하므로 컨테이너에 부가된 '수출입'의 의미도 우리나라를 기준으로 해석해야 한다. 나아가 화물자동차법은 화물 자체의 보호를 직접적인 목적으로 하는 것이 아니라 원활한 운송을 도모하기 위한 법률이라는 점에서 있어서도 '화물' 자체가 수출입 목적인지 여부가 아닌 '운송'의 목적이 수출입 화물을 운송하는지 여부가 기준이 되어야 한다. 결국 수출입 컨테이너는 우리나라를 기준으로 하여 수출입하는 화물의 운송을 목적으로

컨테이너를 의미한다고 봄이 상당하다. 만일 피고의 주장과 같이 제3국을 포함하여 화물 자체의 판매처가 국내·외인지 여부를 기준으로 파악하는 경우 육상운송의 경우에도 화주의 용도에 따라서 수출입 용도에 포섭될 여지가 없지 않을 것으로 보여 개념이 혼선이 발생할 수 있다.

⑻ 설령, 화물자동차법 제5조의4 제2항의 '수출입 컨테이너'에 '환적 컨테이너'가 해당하는지 여부가 명확하지 않다고 보더라도, 그 불명확성에 따른 불이익을 오롯이 수범자인 원고들에게 부담하도록 할 수는 없다.

⑼ 나아가 피고가 제출한 자료들에 의할 때 환적 컨테이너 운송시장 역시 수출입 컨테이너 운송시장과 마찬가지로 낮은 운송운임이 고착화되어 있는 것으로 판단되고, 환적 컨테이너의 운송방식이나 형태에 비추어 보면 수출입 컨테이너와 마찬가지로 환적 컨테이너 운송시장 역시 일응 계량화가 용이한 편에 속할 것으로 보이기는 한다. 그러나 위와 같은 규제의 필요성만으로 법률에서 명확하게 규정하지 않은 환적 컨테이너에 대하여 안전운임을 공표하는 것은 법률유보의 원칙에 비추어 허용될 수 없다.

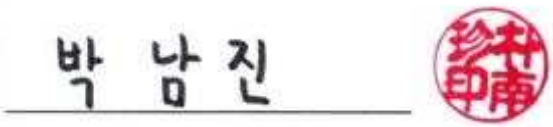
라. 소결론

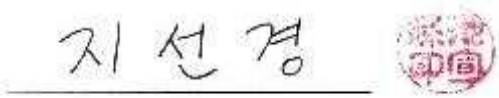
그렇다면 이 사건 환적고시는 화물자동차 운수사업법 제5조의4 제2항 제1호에서 규정하지 않은 운송품목에 대하여 안전운임을 공표한 것으로서 법률유보의 원칙에 반하여 위임임법의 한계를 일탈하였으므로 위법하다(위와 같이 보는 이상 원고의 주장 가운데 절차상 하자 및 재량권 일탈·남용 주장에 대하여는 더 나아가 살피지 아니한다).

3. 결론

원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 유환우

판사 박남진 

판사 지선경 

별지1

3. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너 품목 안전운임(환적화물)

가. 부산신항 내(환적)

(본 운임표의 운임은 부가가치세가 포함되지 않은 금액임)

구간	구간거리 (km)	40FT 컨테이너		20FT 컨테이너	
		안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)	안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)
남측-남측, 북측-북측	13	26,379	30,321	23,818	27,377
남측-북측	17	31,137	35,790	28,114	32,315

나. 부산북항 내(환적)

(본 운임표의 운임은 부가가치세가 포함되지 않은 금액임)

구간	구간거리 (km)	40FT 컨테이너		20FT 컨테이너	
		안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)	안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)
신선대-감만	11	25,348	29,136	22,887	26,307
신선대-기타	20	36,907	42,422	33,324	38,303

다. 부산신항-북항 간(환적)

(본 운임표의 운임은 부가가치세가 포함되지 않은 금액임)

구간	구간거리 (km)	40FT 컨테이너		20FT 컨테이너	
		안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)	안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)
신항-북항	83	105,908	121,733	95,625	109,914

라. 인천항(환적)

(본 운임표의 운임은 부가가치세가 포함되지 않은 금액임)

구간	구간거리 (km)	40FT 컨테이너		20FT 컨테이너	
		안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)	안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)
신항 내	6	18,189	20,907	16,423	18,877

마. 광양항(환적)

(본 운임표의 운임은 부가가치세가 포함되지 않은 금액임)

구간	구간거리 (km)	40FT 컨테이너		20FT 컨테이너	
		안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)	안전위탁 운임(원)	안전운송 운임(원)
광양항 내	11	24,091	27,691	21,752	25,002

끝.

별지2

관계 법령

▣ 화물자동차 운수사업법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

12. "화물자동차 안전운송원가"란 화물차주에 대한 적정한 운임의 보장을 통하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하기 위하여 화주, 운송사업자, 운송주선사업자 등이 화물운송의 운임을 산정할 때에 참고할 수 있는 운송원가로서 제5조의2에 따른 화물자동차 안전운임위원회의 심의·의결을 거쳐 제5조의4에 따라 국토교통부장관이 공표한 원가를 말한다.
13. "화물자동차 안전운임"이란 화물차주에 대한 적정한 운임의 보장을 통하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하기 위하여 필요한 최소한의 운임으로서 제12호에 따른 화물자동차 안전운송원가에 적정 이윤을 더하여 제5조의2에 따른 화물자동차 안전운임위원회의 심의·의결을 거쳐 제5조의4에 따라 국토교통부장관이 공표한 운임을 말하며 다음 각 목으로 구분한다.
    가. 화물자동차 안전운송운임: 화주가 제3조제3항에 따른 운송사업자, 제24조제2항에 따른 운송주선사업자 및 운송가맹사업자(이하 "운수사업자"라 한다) 또는 화물차주에게 지급하여야 하는 최소한의 운임
    나. 화물자동차 안전위탁운임: 운수사업자가 화물차주에게 지급하여야 하는 최소한의 운임

제5조의2(화물자동차 안전운임위원회의 설치 등)

① 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 화물자동차 안전운임위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 결정 및 조정에 관한 사항
2. 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임이 적용되는 운송품목 및 차량의 종류 등에 관한 사항
3. 화물자동차 안전운임제도의 발전을 위한 연구 및 건의에 관한 사항
4. 그 밖에 화물자동차 안전운임에 관한 중요 사항으로서 국토교통부장관이 회의에 부치는 사항

② 위원회는 위원장을 포함하여 15명 이내의 범위에서 다음 각 호의 위원으로 구성하며, 위원장은 공익을 대표하는 위원 중에서 위원회가 선출한다.

1. 화물차주를 대표하는 위원
2. 운수사업자를 대표하는 위원

3. 화주를 대표하는 위원

4. 공익을 대표하는 위원

③ 위원회에는 제2항 각 호의 위원 외에 관계 행정기관의 공무원으로 구성된 3명 이내의 특별위원을 둘 수 있고, 특별위원은 위원회의 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

④ 화물자동차 안전운송원가 산정 등 위원회 업무에 관한 자문이나 위원회 심의·의결사항에 관한 사전검토 등을 위하여 위원회에 해당 분야 전문가로 구성된 전문위원회를 둔다. 이 경우 위원회는 전문위원회에 위원회 사무 중 일부를 위임할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성 및 운영, 특별위원의 자격 및 위촉, 전문위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조의3(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 심의기준)

① 위원회는 다음 각 호의 사항을 고려하여 화물자동차 안전운송원가를 심의·의결한다.

1. 인건비, 감가상각비 등 고정비용

2. 유류비, 부품비 등 변동비용

3. 그 밖에 상·하차 대기료, 운송사업자의 운송서비스 수준 등 평균적인 영업조건을 감안하여 대통령령으로 정하는 사항

② 위원회는 화물자동차 안전운송원가에 적정 이윤을 더하여 화물자동차 안전운임을 심의·의결한다. 이 경우 적정 이윤의 산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조의4(화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표)

① 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 대통령령으로 정하는 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운송원가를 공표하여야 한다.

② 국토교통부장관은 매년 10월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 운송품목에 대하여 다음 연도에 적용할 화물자동차 안전운임을 공표하여야 한다.

1. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너

2. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 시멘트

③ 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임의 공표 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조의5(화물자동차 안전운임의 효력)

① 화주는 운수사업자 또는 화물차주에게 화물자동차 안전운송운임 이상의 운임을 지급하여야 한다.

② 운수사업자는 화물차주에게 화물자동차 안전위탁운임 이상의 운임을 지급하여야 한다.

③ 화물운송계약 중 화물자동차 안전운임에 미치지 못하는 금액을 운임으로 정한 부분은 무효로 하며, 해당 부분은 화물자동차 안전운임과 동일한 운임을 지급하기로 한 것으로 본다.

④ 화주와 운수사업자·화물차주는 제1항에 따른 운임 지급과 관련하여 서로 부정한 금품을 주고받아서는 아니 된다.

제67조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1의2. 제5조의5제4항을 위반하여 서로 부정한 금품을 주고받은 자

제70조(과태료)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조의5 제1항 또는 제2항을 위반하여 국토교통부장관이 공표한 화물자동차 안전운임보다 적은 운임을 지급한 자

부칙 <법률 제15602호, 2018. 4. 17.>

제1조(시행일) 이 법은 2019년 7월 1일부터 시행한다. 다만, 제5조의5부터 제5조의7까지, 제67조제1호의2 및 제70조제1항제1호의 개정규정은 2020년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(유효기간) 제5조의2부터 제5조의4까지 및 제5조의8 중 화물자동차 안전운임에 관한 부분, 제5조의5부터 제5조의7까지, 제67조제1호의2 및 제70조제1항제1호는 2022년 12월 31일까지 효력을 가진다.

제3조(이 법 시행을 위한 준비행위) 국토교통부장관은 이 법 시행 전에 제5조의2의 개정규정에 따른 화물자동차 안전운임위원회의 구성 및 운영, 제5조의7의 개정규정에 따른 화물자동차 안전운임신고센터의 설치에 관하여 필요한 준비행위를 할 수 있다.

▣ 화물자동차 운수사업법 시행령

제4조의7(화물자동차 안전운송원가 대상 품목 등)

② 국토교통부장관은 위원회의 심의·의결을 거친 화물자동차 안전운송원가 및 화물자동차 안전운임을 관보에 고시해야 한다.

▣ **자동차관리법**

제3조(자동차의 종류)

① 자동차는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 승용자동차: 10인 이하를 운송하기에 적합하게 제작된 자동차
2. 승합자동차: 11인 이상을 운송하기에 적합하게 제작된 자동차. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자동차는 승차인원과 관계없이 이를 승합자동차로 본다.
   가. 내부의 특수한 설비로 인하여 승차인원이 10인 이하로 된 자동차
   나. 국토교통부령으로 정하는 경형자동차로서 승차인원이 10인 이하인 전방조종자동차
   다. 삭제
3. 화물자동차: 화물을 운송하기에 적합한 화물적재공간을 갖추고, 화물적재공간의 총적재화물의 무게가 운전자를 제외한 승객이 승차공간에 모두 탑승했을 때의 승객의 무게보다 많은 자동차
4. 특수자동차: 다른 자동차를 견인하거나 구난작업 또는 특수한 용도로 사용하기에 적합하게 제작된 자동차로서 승용자동차·승합자동차 또는 화물자동차가 아닌 자동차
5. 이륜자동차: 총배기량 또는 정격출력의 크기와 관계없이 1인 또는 2인의 사람을 운송하기에 적합하게 제작된 이륜의 자동차 및 그와 유사한 구조로 되어 있는 자동차.

▣ **관세법**

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1.“수입”이란 외국물품을 우리나라에 반입(보세구역을 경유하는 것은 보세구역으로부터 반입하는 것을 말한다)하거나 우리나라에서 소비 또는 사용하는 것(우리나라의 운송수단 안에서의 소비 또는 사용을 포함하며, 제239조 각 호의 어느 하나에 해당하는 소비 또는 사용은 제외한다)을 말한다.

2.“수출”이란 내국물품을 외국으로 반출하는 것을 말한다.

13.“통관”(通關)이란 이 법에 따른 절차를 이행하여 물품을 수출·수입 또는 반송하는 것을 말한다.

14.“환적”(換積)이란 동일한 세관의 관할구역에서 입국 또는 입항하는 운송수단에서 출국 또는 출항하는 운송수단으로 물품을 옮겨 싣는 것을 말한다.

15.“복합환적”(複合換積)이란 입국 또는 입항하는 운송수단의 물품을 다른 세관의 관할구역으로 운송하여 출국 또는 출항하는 운송수단으로 옮겨 싣는 것을 말한다. 끝.

정본입니다.

2021. 1. 13.

서울행정법원

법원주사 제해평

판결에 불복이 있을 때에는 이 정본을 송달받은 날(발송송달의 경우에는 발송한 날)부터 2주 이내에 상소장을 민사소송법 등 관계 법령에 따라 원심법원인 이 법원(서울행정법원)에 제출하여야 합니다(민사소송법 제71조의 보조참가인의 경우에는 피참가인을 기준으로 상소기간을 계산함에 유의).

※ 각 법원 민원실에 설치된 사건검색 컴퓨터의 발급번호조회 메뉴를 이용하거나, 담당 재판부에 대한 문의를 통하여 이 문서 하단에 표시된 발급번호를 조회하시면, 문서의 위,변조 여부를 확인하실 수 있습니다.