

서울 행정 법 원

제 7 부

판 결

사 건 2016구합5532 업무정지처분취소  
원 고 백광농산 주식회사  
서울 송파구 양재대로 932 (가락동)  
송달장소 서울 송파구 법원로 55, C동 1407호 (문정동, 송파아이  
파크 오피스텔)  
공동대표이사 박종심, 장영순  
피 고 서울특별시  
소송수행자 박언지  
피고보조참가인 서울특별시농수산물공사  
서울 송파구 양재대로 932 (가락동)  
대표자 사장 박현출  
소송대리인 변호사 송기호  
변 론 종 결 2016. 11. 24.  
판 결 선 고 2016. 12. 22.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 보조참가로 인한 비용을 포함하여 모두 원고가 부담한다.

## 청 구 취 지

피고가 2016. 7. 5. 원고에 대하여 한 업무정지처분을 취소한다.

## 이 유

### 1. 처분의 경위

가. 가락동 농수산물도매시장(이하 '가락시장'이라 한다)은 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률(이하 '농안법'이라 한다) 제2조 제3호, 제2호, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙(이하 '농안법 시행규칙'이라 한다) 제3조 제1호에 따라 피고가 개설한 중앙도매시장이다.

나. 원고는 피고로부터 농안법 제25조 및 서울특별시 농수산물도매시장 조례(이하 '이 사건 조례'라 한다) 제13조에 따라 2014. 1. 1.부터 2018. 12. 31.까지 중도매업 재허가를 받은 법인으로, 매년 피고보조참가인과 사이에 가락시장 내에 위치한 채소시장 2동 1층 247-1호(이하 '이 사건 점포'라 한다)에 관하여 사용기간 1년으로 하는 내용의 시설사용계약을 체결하여 왔다.

다. 피고는, 피고보조참가인이 2015. 12.경부터 2016. 3.경까지 4개월간 실시한 가락시장 중도매인 점포 영업실태조사(이하 '이 사건 실태조사'라 한다) 결과에 따라 2016. 7. 5. 원고에게 농안법 제74조 제1항을 위반하여 다른 사람에게 시설을 재임대하는 등 중대한 시설물의 사용기준을 위반하였다는 이유로 3개월의 업무정지 처분(이하 '이 사

건 처분'이라 한다)을 하였다.

라. 한편 이 사건 실태조사 중이던 2016. 2. 5. 이 사건 점포 일부에서 버섯류 판매를 전담하던 장영순이 원고의 대표이사로 재직하여 온 박종심과 함께 원고의 공동대표이사로 선임되었다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증, 을 제1, 7, 8호증(가지번호 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 이 사건 처분의 적법 여부

### 가. 당사자의 주장

#### 1) 원고의 주장

가) 강병호, 박종일, 김수원, 장영순(이하 '강병호 등'이라 한다)은 원고의 직원으로, 그중 강병호와 김수원은 원고의 보조경매참가자로 등록되어 있는 사람이다. 이들이 원고를 대신하여 가락시장에서 경매에 참여하여 오면서 가락시장의 도매시장법인인 중앙청과 주식회사(이하 '중앙청과'라 한다)와의 낙찰대금, 장려금 등 정산업무를 수행하여 왔는데, 이를 피고는 원고가 피고보조참가인으로부터 임차받은 이 사건 점포를 강병호 등에게 전대하였다고 오인하고 이 사건 처분을 하였다.

나) 이 사건 처분으로 인해 원고가 입을 영업손실이 막대할 것이고, 원고 직원들의 생계유지가 어려워질 것인 점 등에 비추어 보면, 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용한 것으로 위법하다.

#### 2) 피고, 피고보조참가인의 주장

강병호 등 원고의 직원들, 특히 강병호, 김수원은 원고의 보조경매참가자로 원고의 명의로 중앙청과의 경매에 참가하면서 이 사건 점포에서의 영업수익을 취득하여 왔

는데, 이는 원고가 피고의 승인 없이 이 사건 점포를 전대한 것으로 시설물의 사용기준 위반에 해당한다. 또한 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하지 않았다. 따라서 이 사건 처분은 적법하다[한편, 피고보조참가인은 농안법 제25조 제5항 제2호, 제82조 제5항 제2호의2에 따른 "타인에게 중도매인 상호 사용"을 이 사건 처분사유로 추가한다고 주장하나, 이 사건 처분의 처분권자가 아닌 피고보조참가인이 처분사유를 추가하는 것은 부적법하므로(피고가 피고보조참가인의 위와 같은 주장을 원용한 바도 없다), 피고보조참가인의 이 부분에 관한 주장은 나아가 살피지 않기로 한다].

#### 나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

#### 다. 처분사유 존재 여부

##### 1) 관련 규정

농안법 제74조 제1항은 누구든지 도매시장에서의 정상적인 거래와 도매시장 개설자가 정하여 고시하는 시설물의 사용기준을 위반하거나 적절한 위생·환경의 유지를 저해하여서는 안되도록 정하고 있고, 가락시장의 개설자인 피고는 이 사건 조례에서 도매시장에서의 시설물 사용 기준을 세부적으로 정하고 있는데, 이 사건 조례 제45조 제1항은 도매시장 시설을 사용하는 법인, 시장도매인, 중도매인, 그 밖의 시설사용자는 그 사용의 지정을 받은 시설의 전부 또는 일부를 시장의 승인 없이 전대하거나 타인으로 하여금 사용하게 할 수 없다고 규정하고 있다. 또한 농안법 제82조 제5항 제8호는 시설물의 사용기준을 위반하였을 때 도매시장 개설자가 6개월 이내의 기간을 정하여 중도매인의 업무정지를 명하거나 중도매업의 허가를 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

##### 2) 판단

위 인정사실, 을 제4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 14호증(각 가지번호 포함)의 각 기재, 증인 강병호의 증언 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 아래와 같은 사정에 비추어 보면, 원고가 강병호 등이 이 사건 점포에서 영업을 영위할 수 있도록 피고의 승인 없이 강병호 등에게 이 사건 점포를 전대하였다고 볼 수 있다. 따라서 이 사건 처분사유가 인정된다.

① 이 사건 점포는 버섯류를 판매하는 오른쪽과 엽채류를 판매하는 왼쪽으로 명확히 구획되어 있고, 그 오른쪽에서는 김수원과 장영순이 버섯류만을, 그 왼쪽에서는 강병호와 박종일이 엽채류만을 판매하여 왔다. 즉 원고의 주장과 같이 강병호 등이 모두 원고의 직원이라 할 경우, 김수원과 장영순이 엽채류 판매에, 강병호와 박종일이 버섯류 판매에 서로 관여한 바가 없었다는 것이 납득하기 어렵다.

② 버섯류 판매와 엽채류 판매에 따른 계산서(영수증)는 각각 별도로 발급되어 왔다.

③ 이 사건 실태조사 당시 원고의 대표이사인 박종심은 강병호에게 엽채류에 관한 경매를, 김수원과 장영순에게 버섯류에 관한 경매를 일임하였다고 하면서 박종심 자신은 경매방법을 모른다는 취지로 진술하였다.

④ 강병호와 김수원이 원고 명의로 가락시장의 도매시장법인인 중앙청과가 주관하는 경매에 참가하여 낙찰받은 물품을 이 사건 점포에서 판매하거나 거래처로 납품하여 그 판매대금을 강병호, 김수원의 개인 명의 계좌로 입금받아 왔다.

⑤ 원고와 가락시장의 도매시장법인인 중앙청과 사이에 낙찰대금을 사후에 정산하는 과정, 즉 사후정산일 즈음에 원고가 중앙청과에 정산하여야 하는 금액 상당이 강병호, 김수원의 계좌에서 원고 명의의 법인 계좌로 이체되고, 그 금액과 같은 액수의

돈이 사후정산일에 원고 명의의 법인 계좌에서 중앙청과의 계좌로 이체된 과정으로 볼 때, 원고 명의의 법인 계좌는 물품 낙찰대금의 전달 경로로만 이용된 것으로 볼 수 있고, 결국 원고 명의로 낙찰받은 물품의 판매로 인한 수익의 대부분은 고스란히 원고가 아닌 강병호 등에게 귀속된 것으로 볼 수 있다.

⑥ 강병호와 박종심 사이에 2005. 11. 15.경 작성된 계약서(원고가 그 진정성립을 인정한 을 제11호증상의 "박종심" 서명 부분의 필체와 을 제10호증상의 "박종심" 서명 부분의 필체가 육안으로 보더라도 동일하므로, 을 제10호증 역시 원고의 대표이사인 박종심이 작성한 것으로 인정된다)상에 월 임료가 160만 원으로 기재되어 있는 점, 강병호가 원고의 대표이사인 박종심에게 2011년부터 2015년까지 매월 정기적으로 160만 원, 180만 원 또는 200만 원 등 정액을 지급하여 온 점, 강병호도 이 법정에서 박종심에게 이 사건 점포 사용에 관한 차임으로, 약정된 금원을 지급하여 왔다고 증언한 점 등에 비추어 보면, 위 각 입금내역은 이 사건 점포 중 영업채류 보관·판매를 위한 공간 사용에 따른 차임 명목인 것으로 추단된다. 이에 대하여 원고는 위와 같이 지급받은 돈은 중앙청과가 원고에게 지급하였어야 하는 돈으로서 낙찰대금 사후 정산에 따라 공제된 장려금을 강병호로부터 낙찰대금과 별도로 지급받은 것이 차임 명목으로 지급받은 것이 아니라고 주장하지만, 이 사건 조례 제8조 제1항에 따라 지급되는 장려금은 위탁수수료 수입의 1,000분의 200의 범위 내에서 정산하여야 하는 낙찰대금 입금 총액에 대하여 일정 비율로 계산한 돈이기 때문에, 매달 일정액으로 결정될 수 없을 뿐만 아니라, 장려금의 귀속주체가 박종심이 아닌 원고라는 점에서도 원고의 위 주장은 설득력이 없다.

⑦ 박종심이 강병호로부터 2011. 11. 9. 7,000만 원을 지급받은 바 있는데, 이

돈의 성격에 관하여, 원고는 강병호의 과거 횡령 전력을 고려하여 강병호가 원고의 돈을 횡령할 경우 발생할 원고의 손해의 배상을 담보하기 위한 것이라고 주장하는 반면, 피고는 임차보증금 명목으로 지급된 것이라고 주장하고 있다. 그런데 앞에서 본 사정에다가 강병호가 과거 낙찰된 물품 상당액을 횡령하였다는 점을 인정할 어떠한 증거가 없는 점, 사용자가 근로자로부터 횡령에 따른 손해의 담보를 위해 신용보증제도를 이용하는 것이 아니라 고액의 현금을 담보로 지급받는 것이 선뜻 납득 되지 않는 점 등으로 볼 때, 위 7,000만 원은 강병호가 이 사건 점포 사용에 따른 보증금 명목으로 지급된 것으로 보인다.

⑧ 원고는 강병호 등에게 현금 또는 계좌로 월 급여를 지급하여 왔다고 주장하지만, 강병호가 수년간 정기적으로 월 급여액과 같은 130만 원 또는 그 배에 해당하는 260만 원을 박종심 개인의 계좌로 입금한 것으로 볼 때, 원고가 강병호 등에게 월 급여를 지급하였다기보다는 급여를 지급한 것처럼 외형을 갖추기 위해서 위와 같이 입금을 한 후 다시 반환받은 것에 불과한 것으로 보인다.

⑨ 중도매인은 이 사건 조례 제15조에 의해 보조경매참가자를 둘 수 있고, 위 조항에 따라 원고가 강병호, 김수원을 원고의 보조경매참가자로 등록한 사실은 있다. 그러나 앞에서 본 사정들에 비추어 볼 때, 강병호, 김수원 모두 자신들의 각자 영업을 위하여 원고 명의로 중앙청과 주관의 경매에 참가한 것이지 원고를 보조하여 참가한 것이 아니다. 따라서 강병호 등이 원고의 보조경매참가자로서 위 경매에 참가한 것으로 볼 수 없다.

## 라. 재량권 일탈·남용 여부

### 1) 관련 법리

농안법 제82조 제5항, 제6항에 의하면, 도매시장 개설자는 농안법의 목적에 위배되는 중도매인의 일정한 행위에 대하여 업무정지를 명할 것인지 아니면 중도매인의 중도매업 허가를 취소할 것인지를 선택할 수 있고, 만일 업무정지를 명할 경우 농안법과 농안법 시행규칙이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 업무정지기간을 구체적으로 얼마간으로 할 것인지에 관하여 재량을 가지고 있다고 할 것이다.

또한, 제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지 여부는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익 목적 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교·형량하여 판단하여야 한다. 이 경우 제재적 행정처분의 기준이 법령의 형식으로 규정되어 있더라도 그것은 행정청 내부의 사무처리준칙을 규정한 것에 지나지 아니하여 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 없고, 당해 처분의 적법 여부는 위 처분기준만이 아니라 관계 법령의 규정 내용과 취지에 따라 판단되어야 하므로, 위 처분기준에 적합하다 하여 곧바로 당해 처분이 적법한 것이라고 할 수는 없지만, 위 처분기준이 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 아니하거나 위 처분기준에 따른 제재적 행정처분이 그 처분사유가 된 위반행위의 내용 및 관계 법령의 규정 내용과 취지에 비추어 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유가 없는 한 설불리 그 처분이 재량권의 범위를 일탈하였거나 재량권을 남용한 것이라고 볼 수는 없다(대법원 2007. 9. 20. 선고 2007두6946 판결 등 참조).

## 2) 판단

위 인정사실에 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 아래와 같은 사정에 비추어 보면, 원고가 주장하는 사정을 감안하더라도 이 사건 처분을 통하여 달성하고자 하는



공익이 원고가 입게 되는 불이익보다 결코 가볍다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 처분에 재량권을 일탈하거나 남용한 위법이 있다고 할 수 없다.

① 농안법 시행규칙 제56조 [별표 4] 2의 나항 제13호는 농안법 제74조 제1항을 위반하여 다른 사람에게 시설을 재임대하는 등 중대한 시설물의 사용기준을 위반한 경우에 대하여 위반횟수별로 1차 위반의 경우 3개월간 업무정지를, 2차 위반의 경우 허가취소를 명하도록 규정하고 있다. 위 처분기준은 행위의 태양과 위반 정도에 따라 제재처분의 내용을 정하고 있어 그 자체로 헌법 또는 법률에 합치되지 아니한다고 볼 수 없고, 이를 준수한 이 사건 처분이 위반행위의 내용이나 관계 법령의 취지 등에 비추어 현저히 부당하다고 인정할 만한 합리적인 이유도 없다.

② 중도매인이 도매시장법인으로부터 임차한 시설을 무단으로 제3자에게 전대하는 행위는 결국 유통비용을 증가시키는 것으로, 농수산물 유통의 원활을 기하고 적정한 가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하며 국민 생활의 안정을 도모하고자 하는 도매시장의 목적 및 기능을 저해하는 행위에 해당하여, 이에 대하여 도매시장의 거래질서 확립을 위해 엄격한 제재를 할 공익상 요청이 크다.

③ 이 사건 점포와 같은 공공시설에 대한 사용료보다 그 공공시설을 임차한 중도매인이 더 높은 차임을 수취하는 행위는, 그로 인해 증가하는 유통비용을 소비자와 생산자에게 전가시키면서 공공예산으로 건설된 공공시설을 온전히 사익 추구의 수단으로 삼는 것인바, 그 자체만으로도 비난 가능성이 크다. 그런데 원고의 이 사건 점포에 관한 무단 전대 기간과 그로 인해 얻은 차임 상당의 수익의 규모로 볼 때 원고에 대한 비난의 정도는 도매시장 내에서의 일반적인 무단 전대행위에 대한 그것에 비해 결코 적지 않다.

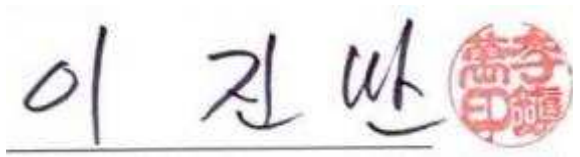
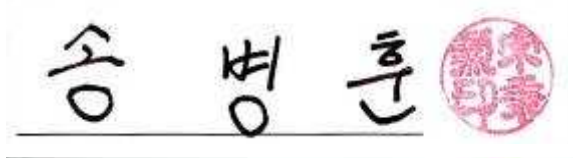
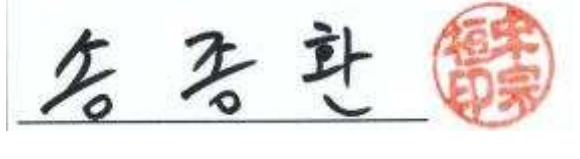
④ 피고보조참가인의 가락시장에 대한 이 사건 실태조사를 통해 원고와 같이 시설물을 무단 전대한 중도매인에게 일괄적으로 농안법 시행규칙에 따라 피고가 이 사건 처분과 같은 3개월간의 업무정지처분을 하였기 때문에, 이 사건 처분이 형평성에 어긋나는 것도 아니다.

**마. 소결론**

따라서 이 사건 처분은 적법하다.

**3. 결론**

원고의 청구는 이유 없어 이를 기각한다.

|     |    |     |  |
|-----|----|-----|--|
| 재판장 | 판사 | 이진만 |  |
|     | 판사 | 송병훈 |  |
|     | 판사 | 송종환 |  |

## 관계 법령

### ■ 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "농수산물도매시장"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시가 양곡류·청과류·화훼류·조수육류(鳥獸肉類)·어류·조개류·갑각류·해조류 및 임산물 등 대통령령으로 정하는 품목의 전부 또는 일부를 도매하게 하기 위하여 제17조에 따라 관할구역에 개설하는 시장을 말한다.
3. "중앙도매시장"이란 특별시·광역시·특별자치시 또는 특별자치도가 개설한 농수산물도매시장 중 해당 관할구역 및 그 인접지역에서 도매의 중심이 되는 농수산물도매시장으로서 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 것을 말한다.

제25조(중도매업의 허가) ① 중도매인의 업무를 하려는 자는 부류별로 해당 도매시장 개설자의 허가를 받아야 한다.

제74조(거래질서의 유지) ① 누구든지 도매시장에서의 정상적인 거래와 도매시장 개설자가 정하여 고시하는 시설물의 사용기준을 위반하거나 적절한 위생·환경의 유지를 저해하여서는 아니 된다. 이 경우 도매시장 개설자는 도매시장에서의 거래질서가 유지되도록 필요한 조치를 하여야 한다.

제82조(허가 취소 등) ⑤ 도매시장 개설자는 중도매인(제25조 및 제46조에 따른 중도매인만 해당한다. 이하 같다) 또는 산지유통인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 기간을 정하여 해당 업무의 정지를 명하거나 중도매업의 허가 또는 산지유통인의 등록을 취소할 수 있다.

8. 제74조 제1항을 위반하여 시설물의 사용기준을 위반하거나 개설자가 조치하는 사항을 이행하지 아니하였을 때

⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 위반행위별 처분기준은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다.

### ■ 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙

제3조(중앙도매시장) 법 제2조제3호에서 "농수산물도매시장으로서 농림축산식품부령 또는 해

양수산부령으로 정하는 것"이란 다음 각 호의 농수산물도매시장을 말한다.

1. 서울특별시 가락동 농수산물도매시장

**제56조(위반행위별 처분기준)**

법 제82조제6항에 따른 위반행위별 처분기준은 별표 4와 같다.

**[별표 4]**

**위반행위별 처분기준(제56조 관련)**

2. 개별 기준

나. 중도매인에 대한 행정처분

| 위반사항   | 근거 법조문        | 처분기준        |      |    |
|--|---------------|-------------|------|----|
|  |               | 1차          | 2차   | 3차 |
| 13) 법 제74조제1항을 위반하여 다른 사람에게 시설을 재임대 하는 등 중대한 시설물의 사용기준을 위반한 경우 | 법 제82조 제5항제8호 | 업무정지<br>3개월 | 허가취소 |    |

**■ 서울특별시 농수산물도매시장 조례**

**제45조(시설의 전대금지 등)** ① 도매시장 시설을 사용하는 법인, 시장도매인, 중도매인, 그 밖의 시설사용자는 그 사용의 지정을 받은 시설의 전부 또는 일부를 시장의 승인 없이 전대하거나 타인으로 하여금 사용하게 할 수 없다. 끝.