

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2017두56193 보조금반환결정 등 처분 취소
원고, 피상고인 1. 생활개선홍성군연합회영농조합법인
원고, 상고인 2. 생활개선홍성군연합회 외 5인
원고들 소송대리인 변호사 송영헌
피고, 피상고인 1. 홍성군농업기술센터소장
피고, 상고인 겸 피상고인 2. 충청남도 홍성군수
피고들 소송대리인 법무법인 새날로
담당변호사 이강훈
원 심 판 결 대전고등법원 2017. 7. 13. 선고 2017누10607 판결
판 결 선 고 2018. 8. 30.

주 문

원심판결 중 피고 홍성군수 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 대전고등법원에 환송한다.

원고 생활개선홍성군연합회, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6, 원고 7의 상고를 모두 기각

한다.

상고비용 중 원고 생활개선홍성군연합회, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6, 원고 7의 상고로 인한 부분은 위 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 피고 홍성군수의 상고에 대하여

가. 이 사건 환수처분과 관련한 법령 규정

(1) 구 지방재정법(2014. 5. 28. 법률 제12687호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지방재정법'이라 한다)은 제17조 제1항에서 지방자치단체가 보조금을 지출할 수 있는 경우를 제한적으로 정하면서, 제17조의2 제5항에서 보조금 지출을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 그 위임에 따라 구 지방재정법 시행령(2014. 11. 28. 대통령령 제25781호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지방재정법 시행령'이라 한다) 제29조 제5항은 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 규정하고 있다.

(2) 위 법령의 위임에 근거한 구 홍성군 보조금 관리조례(2014. 12. 30. 홍성군조례 제21520호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 조례'라 한다)는 제20조에서 "군수는 보조금을 교부받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정될 때는 보조금의 교부를 중지하거나 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있다."라고 규정하면서, '보조사업의 성공 가능성이 없을 때(제1호)'와 '사업의 전부 또는 일부를

정지하였을 때(제2호)'를 보조금 교부중지 내지 반환사유로 정하고 있다.

나. 관련 쟁점 및 법리

(1) 이 부분 쟁점은, 보조금 반환 등을 규정한 이 사건 조례 제20조가 구 지방재정법 시행령 제29조 제5항의 위임범위를 벗어났는지 여부이다.

(2) 특정 사안과 관련하여 법령에서 조례에 위임을 한 경우 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지 여부를 판단할 때는 당해 법령 규정의 입법목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소하여 위임 내용을 구체화하는 단계를 벗어나 새로운 입법을 하였는지 여부 등도 아울러 고려하여야 한다(대법원 2010. 4. 29. 선고 2009두17797 판결 등 참조).

다. 판단

앞서 본 법리에 따라 살펴보면, 이 사건 조례 제20조는 구 지방재정법 시행령 제29조 제5항의 위임범위를 벗어났다고 할 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 보조금 교부는 수익적 행정행위로서 교부대상의 선정과 취소, 그 기준과 범위 등에 관하여 교부기관에 상당히 폭넓은 재량이 부여되어 있다. 또한 보조금 지출을 건전하고 효율적으로 운용하기 위해서는, 보조금 교부기관이 보조금 지급목적에 맞게 보조사업이 진행되는지 또는 보조사업의 성공가능성이 있는지에 관하여 사후적으로 감독하여 경우에 따라 교부결정을 취소하고 보조금을 반환받을 필요도 있다. 그리고 법령의 위임에 따라 교부기관이 보조금의 교부 및 사후 감독 등에 관한 업무를 수행할 수 있는 이상, 그 교부결정을 취소하고 보조금을 반환받는 업무도 교부기관의 업무에 포함된다고 볼 수 있다.

(2) '보조금에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항'을 조례에 위임하는 것으로 규정한 구 지방재정법 시행령 제29조 제5항의 문언만 보더라도, '보조금 반환'과 관련한 사항이 여기에 포함되는 것으로 본다고 하여 이 문언의 통상적인 의미에 따른 위임의 한계를 벗어난 것으로 단정할 수 없다.

(3) 나아가 지방재정의 건전성 확보를 위하여 보조금을 지출할 수 있는 경우를 제한적으로 정한 구 지방재정법 제17조 제1항과 보조금 지출을 건전하고 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 사항을 대통령령에 위임한 구 지방재정법 제17조의2 제5항의 규정 내용에 비추어 보면, 구 지방재정법 시행령 제29조 제5항이 정한 위임범위에는 보조금 지출을 건전하고 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 사항으로서 지급된 보조금에 대한 사후 감독, 교부결정 취소 및 반환명령도 포함된다고 보는 것이 그 위임 취지에 부합하는 해석이다.

(4) 국고보조금에 관한 보조금 관리에 관한 법률(이하 '보조금법'이라 한다)의 관련 규정의 형식, 문언과 그 체계 역시 이러한 결론을 뒷받침한다. 보조금법은 보조금 예산의 적정한 관리를 도모함을 목적으로 보조금의 '교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관한 기본적인 사항을 규정한다고 하면서(제1조), 보조금의 교부신청과 교부결정(제3장) 이외에도 보조사업의 수행(제4장), 보조금의 반환 및 제재(제5장)를 그 내용으로 하고 있다. 이러한 보조금법의 내용 및 체계에 비추어 보면, 보조금법 제1조가 사용한 문언인 '교부신청, 교부결정 및 사용 등'은 보조사업의 수행 및 보조금의 반환에 관한 사항을 당연히 포함하는 것으로 볼 수 있다. 구 지방재정법 시행령 제29조 제5항의 위임범위 해석에 있어서도 이와 달리 볼 이유가 없다.

라. 소결

그런데도 원심은 구 지방재정법 시행령 제29조 제5항이 보조금의 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관한 사항만을 조례에 위임하고 있을 뿐, 보조금 반환에 관한 사항까지는 위임한 것으로 볼 수 없다는 이유만을 들어, 피고 홍성군수가 무효인 조례에 근거하여 원고 생활개선홍성군연합회영농조합법인에 대하여 한 이 사건 환수처분이 위법하다고 판단하였다.

원심의 이러한 판단에는 구 지방재정법 시행령 제29조 제5항의 위임범위에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

2. 원고 생활개선홍성군연합회, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6, 원고 7의 상고에 대하여

원심은, 이 사건 환수처분의 직접 상대방이 아닌 원고 생활개선홍성군연합회, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6, 원고 7에게 이 사건 반환결정 통보의 취소를 구할 원고적격이 인정되지 않는다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 처분의 상대방, 원고적격 등에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

3. 결론

피고 홍성군수의 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고 홍성군수 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 원고 생활개선홍성군연합회, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6, 원고 7의 상고를 모두 기각하고, 상고비용 중 원고 생활개선홍성군연합회, 원고 3, 원고 4, 원고 5, 원고 6, 원고 7의 상고로 인한 부분은 패소자들이 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견

으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	조재연
-----	-----	-----

주 심	대법관	김소영
-----	-----	-----

	대법관	박상옥
--	-----	-----

	대법관	노정희
--	-----	-----