

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2015두46390 과징금부과처분취소등
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인 온세계 담당변호사 김정남
피고, 상고인 서울특별시 금천구청장
소송대리인 법무법인 세정 담당변호사 박영운 외 2인
원 심 판 결 서울고등법원 2015. 5. 29. 선고 2014누54556 판결
판 결 선 고 2016. 7. 27.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 침익적 행정처분의 근거인 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고 그 적용 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 안 되지만 그 법규의 해석에서 문언의 통상적인 의미를 벗어나지 않는 한 그 입법 취지와 목적 등을

고려한 목적론적 해석이 배제되는 것은 아니다(대법원 2007. 9. 20. 선고 2006두11590 판결, 대법원 2010. 5. 13. 선고 2009도13332 판결 등 참조).

구 사회복지사업법(2012. 1. 26. 법률 제11239호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제2조 제4호는 "사회복지시설"에 관하여 "사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설을 말한다."고, 제34조 제1항은 "국가나 지방자치단체는 사회복지시설(이하 '시설'이라 한다)을 설치·운영할 수 있다."고 각 규정하고 있다. 또한 구 사회복지사업법 제40조 제1항은 "보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나 시설의 폐쇄를 명할 수 있다."고 규정하고, 그 각 호의 하나로 "회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때"(제4호)를 들고 있다.

위와 같은 관련 법령의 규정 내용, 문언 및 취지 등을 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정 즉, ① 구 사회복지사업법 제40조 제1항에서 정한 '시설의 개선'에서 '시설'이라 함은 구 사회복지사업법 제34조 제1항이 규정한 것과 같이 '사회복지시설'의 약칭으로서, 사회복지사업을 할 목적으로 조직화된 유기적 일체로서의 사회복지시설을 의미한다고 보아야 하고 이를 '물적인 설비'에 국한된 것으로 보기 어려운 점, ② 사회복지시설의 회계부정, 불법행위 또는 그 밖의 부당행위에 관하여 "과거의 잘못된 점을 고치는 것" 역시 해당 시설이 장래를 향하여 원활히 운영될 수 있도록 하기 위한 전제가 되므로, '개선'의 통상적인 문언적 의미를 벗어나지 아니한다고 볼 수 있는 점, ③ 만약 '개선'의 의미를 이와 달리 보아 "회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등"이 있음에도 문제된 금원 상당액을 해당 사회복지시설 내로 환원 내지 입금하도록 할 수 없고 다만 장래를 향하여 관계 법령에 부합하는 회계처리를 하거나 불법행위 또

는 부당행위를 금지하는 내용의 개선명령만 할 수 있다고 볼 경우, 해당 사회복지시설의 원활한 운영에도 지장을 초래할 우려가 있을 뿐만 아니라 문제가 발생한 사회복지시설에 대하여 잘못을 바로잡아 그 목적으로 하는 사회복지사업을 공정·투명·적정하게 수행할 수 있도록 하려는 구 사회복지사업법 제40조 제1항의 개선명령제도의 입법 취지에도 부합하지 아니하는 점, ④ 구 사회복지사업법 제40조 제1항은 개선명령의 내용이나 방법 등을 특별히 특정·제한하고 있지 아니한 점 등을 종합하여 보면, 관할 행정청이 "회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등"으로 인하여 사회복지시설의 운용에 사용되어야 할 자금이 그 목적과 무관한 용도로 사용되는 등 사회복지시설에 금전적 손실이 발생한 경우 그 금액 상당을 해당 사회복지시설로 다시 입금 내지 회복하도록 명하는 것도 구 사회복지사업법 제40조 제1항이 정한 개선명령으로서 허용된다고 보아야 한다.

2. 그럼에도 원심은 이와 달리 구 사회복지사업법 제40조 제1항에 기한 시설의 개선명령으로는 이 사건 처분과 같이 위법행위 등으로 인한 금원 상당액을 이 사건 어린이집 계좌로 다시 입금(여입)하라는 취지의 명령을 할 수 없다는 이유만을 들어, 그 처분사유의 존부 즉, 원고가 어린이집 운영 이외의 목적으로 보육료를 사용한 행위가 구 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호에서 정한 "회계부정이나 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때"에 해당하는지에 관하여 심리·판단하지 아니한 채 곧바로 이 사건 처분이 위법하다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 구 사회복지사업법 제40조 제1항에서 정한 시설의 개선명령에 관한 법리를 오해하고, 그에 따라 처분사유의 존부에 관하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하

기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박상욱

 대법관 이상훈

주 심 대법관 김창석

 대법관 조희대