

# 대 법 원

## 판 결

사 건 2014두12697 부당이득금 부과처분 취소 등  
원고, 피상고인 원고  
피고, 상고인 옥천군수  
원 심 판 결 대전고등법원 2014. 8. 20. 선고 (청주)2013누605 판결  
판 결 선 고 2019. 2. 21.

## 주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

제1심판결 주문 제1항의 '13,169,020원'을 '13,167,020원'으로 경정한다.

## 이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 구 쌀소득 등의 보전에 관한 법률(2009. 3. 25. 법률 제9531호로 개정되어 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 2015. 1. 1. 시행된 농업소득의 보전에 관한 법률 부칙 제2조에 의하여 폐지, 이하 '구 쌀소득보전법'이라고 한다)에 의하면, 농림수산식품부장관은 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국내보조 감축 약속 면제기준과 범위에서 농업인 등의 소득안정을 위하여 매년 농업인 등에게 '소득

보조금'(이하 '직불금'이라고 한다)을 지급하여야 한다(제4조).

같은 법에 의하면, 농림수산물부장관은 직불금 등록자 또는 수령자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령을 한 경우 '등록된 모든 농지'에 대하여 직불금 전부를 지급하지 아니하고(제13조 제1항 제1호), 위와 같은 사유에도 불구하고 직불금을 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 하며(제13조의2 제1항 전문), 이 경우 제13조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하여야 한다(제13조의2 제1항 후문, 이하 '이 사건 조항'이라고 한다).

2009. 3. 25. 법률 제9531호로 개정되기 전의 쌀소득 등의 보전에 관한 법률에서는 직불금 등록자가 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우 직불금 전부를 지급하지 않고 이미 지급한 금액이 있는 때에는 이를 회수하여야 한다고 규정하였을 뿐(제13조 제1항 제1호), 추가징수까지 하도록 하는 규정을 두고 있지는 않았다. 그러나 직불금 제도 시행 과정에서 쌀시장 개방과 상관없는 신규 진입 농업인이나 고정적인 일정액 이상의 농업 외 소득이 있는 자에게도 직불금이 지급되는 등의 문제점이 나타나자 직불금 지급대상자를 명확히 규정하는 한편, 부정수령자에 대한 제재 수준을 강화하기 위하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 자에 대하여는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하는 제도를 도입하였다.

나. 구 쌀소득보전법 제13조 제1항 각 호에 따라 지급이 제한되는 직불금을 이미 지급한 경우에는 같은 법 제13조의2 제1항 전문에 따라 이를 반환하도록 하여야 한다. 구 쌀소득보전법 제13조 제1항 제1호 사유가 있는 경우에 지급이 제한되는 직불금은 '등록된 모든 농지에 대한 직불금 전액'이므로, 이 경우 이미 지급된 직불금이 있다면 그 전액이 반환 대상이 된다.

이와 달리 이 사건 조항에 따른 2배의 추가징수 기준인 '지급한 금액'은 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수령한 직불금'에 한정된다고 새겨야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

(1) 이 사건 조항에 따른 2배의 추가징수 기준인 '지급한 금액'이 해당 농업인 등이 등록된 모든 농지에 관하여 수령한 직불금 전액인지 아니면 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수령한 직불금액으로 한정되는 것인지가 위 조항의 문언만으로는 명확하지 않다.

이 사건 조항은 "이 경우 제13조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하여야 한다."라고만 규정하고 있다. 위 '지급한 금액'을 등록된 모든 농지에 관하여 지급한 직불금 전액을 의미한다고 해석할 여지도 있으나, 이와 달리 '제13조 제1항 제1호에 해당하는 지급 금액'으로 해석하는 것 역시 충분히 가능하다. 즉, 이 사건 조항이 규정한 '지급한 금액'을, '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인하여 지급된 직불금액'을 의미하는 것으로 보더라도 문리해석상 무리가 없다.

거짓·부정을 이유로 하는 직불금 추가징수는 침익적 행정처분이고, 침익적 행정처분의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하며, 그 의미가 불명확한 경우 행정처분의 상대방에게 불리한 방향으로 해석·적용하여서는 아니 된다. 따라서 위와 같이 이 사건 조항에서 말하는 '지급한 금액'의 의미가 명확하지 않은 이상, 이것이 '지급한 직불금 전액'을 의미한다고 함부로 단정할 수 없다.

(2) 이 사건 조항의 추가징수제도가 직불금을 부정하게 수령한 자에 대한 제재를 강화하기 위하여 도입된 것이기는 하다.

그러나 구 쌀소득보전법 제13조 제1항 제1호의 거짓·부정은, 해당 농업인 등의

자격과 관련된 것일 수도 있고, 그가 등록한 농지 중 특정 농지와 관련된 것일 수도 있다. 그런데 앞서 본 바와 같이 추가징수제도가 도입될 당시 주로 고려된 문제는 직불금을 지급받을 자격이 없는 자가 직불금을 부정하게 수령하고 있다는 점이었다.

직불금을 지급받을 자격이 없는 자가 거짓·부정한 방법으로 직불금을 지급받은 경우에는 그가 지급받은 금액 전체가 부정수령액이 되므로, 이 사건 조항에 따른 2배의 추가징수 기준인 '지급한 금액'을 직불금 전액으로 해석하든 부정수령한 금액으로 해석하든 결론에 차이가 없다.

반면, 추가징수제도를 도입할 당시의 입법 의도에 등록된 복수의 농지 중 일부 농지에 관하여만 거짓·부정이 있는 경우에도 전체 농지에 관하여 지급한 직불금 전액의 2배를 추가징수하겠다는 취지가 포함되었다고 볼 만한 근거는 찾기 어렵다.

따라서 추가징수제도가 도입된 경위나 도입 취지를 고려하더라도 이 사건 조항에 따른 2배의 추가징수 기준인 '지급한 금액'이 지급한 직불금 전액으로 당연히 해석되는 것은 아니다.

(3) 비례의 원칙(과잉금지 원칙)상 행정 목적을 달성하기 위한 수단은 목적달성에 유효·적절하고, 또한 가능한 한 최소침해를 가져오는 것이어야 하며, 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가하여서는 아니 된다(대법원 1997. 9. 26. 선고 96누10096 판결, 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누1501 판결 등 참조).

구 쌀소득보전법 제13조 제1항 제1호, 제13조의2 제1항 전문이, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 직불금을 수령한 경우 이미 지급한 금액 전액을 반환하도록 규정한 1차적 목적은 부정한 방법으로 직불금이 지급되는 일이 없도록 함과 아울러 직불금 제도 시행에 필요한 재원의 손실을 회복하려는 데에 있다. 그런데 부정수령한 부분에

관한 직불금의 반환을 명하는 것으로써 원상회복의 목적을 달성할 수 있음에도 불구하고, 더 나아가 부정수령액이 아닌 등록된 모든 농지에 관하여 지급받은 직불금 전액까지 반환을 명하도록 하고 있으므로, 이는 그 자체로 이미 충분히 징벌적인 성격을 가진다고 볼 수 있다. 그런데도 또 다시 여기에 더하여 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 '해당 농업인 등이 등록한 모든 농지에 관하여 지급한 직불금 전액'이라고 새김으로써 지급받은 직불금 중 거짓이나 부정한 방법과 무관한 부분에 대하여까지 그 2배를 추가로 징수하도록 한다면, 이는 이중의 제재를 가하는 것으로서 과도하다.

이 사건 조항의 '지급한 금액'을, '해당 농업인 등이 등록된 모든 농지에 관하여 지급한 직불금 전액'이라고 한다면, 등록된 농지 중 극히 일부 농지에 관하여만 직불금을 부정수령한 경우에도 항상 등록된 모든 농지에 관하여 수령한 직불금 전액을 반환하고, 추가로 그 2배를 납부하여야 한다는 결론에 이르게 되어 그 책임에 비하여 지나치게 가혹한 결과가 된다.

그뿐 아니라 형평에도 현저히 어긋날 수 있다. 이미 지급된 전체 직불금액 중 부정수령액이 차지하는 비율이 낮은 경우 이러한 점을 반영하지 않고 일률적으로 전체 농지에 대한 직불금의 2배를 추가징수하게 되면 위반행위의 정도가 가벼울수록 상대적으로 더 무거운 제재를 받는 결과가 되기 때문이다.

한편, 직불금을 지급하지 아니하여야 할 사유가 있는 경우 행정청이 미리 이를 알아내어 직불금을 지급하지 아니하면 추가징수의 문제가 생기지 않지만, 행정청이 이를 알아내지 못하여 직불금을 지급하게 되면 직불금 회수와 함께 2배의 추가징수까지 하게 되는데, 행정청이 사전에 알고 있었는지 여부에 따라 그 결과에 큰 차이가 날 뿐 아니라 행정청의 업무 정확도가 떨어지는 경우 오히려 그 피해를 농업인 등이 받게 되

는 부당한 결론에 이를 수도 있다.

결국 등록된 농지 중 일부 농지에 관하여 거짓·부정이 있는 경우에도 등록된 모든 농지에 관한 직불금 전액의 2배를 추가징수하여야 한다고 해석하게 되면, 그 자체로 지나치게 가혹할 뿐 아니라 제재를 함에 있어 위반행위의 경중이 전혀 고려되지 않게 되므로, 비례의 원칙이나 책임의 원칙에 부합하지 않게 된다. 이러한 결론은 추가징수제도 도입 취지나 이에 의하여 달성되는 공익을 고려하더라도 정당화되기 어렵다.

(4) 그러므로 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 '해당 농업인 등이 등록된 모든 농지에 관하여 수령한 직불금 전액'으로 해석할 경우에 발생할 수 있는 부당한 결론을 배제하기 위해서는 위 '지급한 금액'을 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수령한 직불금'으로 제한적으로 새기는 것이 타당하다. 이는 어떤 법률조항에 대하여 여러 갈래의 해석이 가능할 때에는 원칙적으로 그 법률조항의 문언과 목적에 비추어 가능한 범위 내에서 헌법에 합치되도록 해석하여야 함(대법원 2016. 2. 18. 선고 2014두43707 판결 참조)에 비추어 보더라도 그러하다.

2. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 2005년부터 2010년까지 피고로부터 충북 옥천군 (주소 생략) 등 다수의 농지에 관하여 직불금 합계 11,295,100원을 수령하였다. 그중 2009년도 직불금은 2,828,440원이다.

나. 피고는, 원고가 직불금을 지급받은 농지 중 일부 농지와 관련하여, 농지의 형상을 유지하지 못하고 있고 농사를 실제로 짓지 아니하였음에도 거짓·부정한 방법으로 직불금 지급대상 농지로 등록하고 직불금을 수령하였다는 이유로, 2011. 6. 27. 원고에게 부당이득금 15,773,080원[= 2005년부터 2010년까지 받은 직불금 합계액 11,295,110

원 + 2009년도 직불금 2,828,440원에 대한 추가징수금 5,656,880원(= 2,828,440원 × 2) - 자진 반납액 1,178,910원]의 부과처분(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)을 하였다.

다. 한편 원고가 구 쌀소득보전법의 시행일인 2009. 6. 26. 이후 지급받은 2009년 직불금 중 지급요건을 갖추지 못한 농지와 관련하여 부정하게 지급받은 금액은 1,525,410원이다.

3. 원심은, 직불금이 지급된 농지 중 일부 농지에 관하여 거짓·부정이 있는 경우 전체 농지에 대하여 지급한 직불금 전액을 반환하도록 하는 것에서 더 나아가 그 2배에 대하여 추가징수까지 하게 되면 상황에 따라 가혹한 결과가 초래될 수도 있다는 등의 이유로, 이 사건 조항에 따라 추가징수할 금액은 지급한 직불금 전액의 2배가 아니라 부정수령한 직불금의 2배라고 보아, 추가징수금 5,656,880원(= 2,828,440원 × 2배) 중 3,050,820원(= 1,525,410원 × 2배)을 초과하는 부분, 즉 이 사건 처분 중 13,167,020원 [= 15,773,080원 - (5,656,880원 - 3,050,820원)]을 초과하는 부분은 위법하다고 판단하였다. 원심이 인용한 제1심이 위 '13,167,020원'을 '13,169,020원'으로 기재한 것은 오기임이 명백하다.

4. 원심의 이러한 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 이 사건 조항에 따른 추가징수의 범위에 관한 법리를 오해하거나 필요한 심리를 다하지 아니하고 판단을 누락한 잘못이 없다.

5. 그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하도록 하되, 제1심판결에 명백한 오기가 있어 이를 직권으로 경정하기로 하여, 주문과 같이 판결한다. 이 판결에는 이 사건 조항에 따른 추가징수의 범위에 관하여 대법관 김재형, 대법관 박정화의 반대 의견이 있는 외에는 관여 법관의 의견이 일치하였다.

## 6. 대법관 김재형, 대법관 박정화의 반대의견

가. 다수의견은 이 사건 조항에 따른 추가징수금 산정의 기준인 '지급한 금액'을 '해당 농업인 등이 등록된 모든 농지에 관하여 지급받은 직불금 전액'이 아니라 '부정수령한 직불금'으로 제한적으로 해석하고 있다. 그 이유로 법률의 문언상 직불금 전액으로 보아야 한다는 결론이 당연히 도출되지 않는다고, 위와 같이 볼 경우 지나치게 가혹한 결과가 발생한다는 점을 들고 있다.

그러나 다수의견의 해석은 이 사건 조항의 문언과 입법 취지에 반하고, 관련 법령이나 규정의 법체계와도 맞지 않는다. 더군다나 다수의견은 법률의 해석에 관하여 불필요한 혼란을 초래한다. 상세한 이유는 다음과 같다.

나. 먼저 다수의견의 해석은 법률의 해석, 특히 문언의 통상적 해석방법에 어긋나고 자연스럽지 못하다.

(1) 법은 원칙적으로 불특정 다수인에게 동일한 구속력을 갖는 사회의 보편타당한 규범이다. 그 해석은 법의 표준적 의미를 밝혀 객관적 타당성이 있도록 하여야 하고, 가급적 모든 사람이 수긍할 수 있는 일관성을 유지함으로써 법적 안정성이 손상되지 않도록 하여야 한다. 그리고 실정법이란 보편적이고 전형적인 사안을 염두에 두고 규정되기 마련이므로 사회현실에서 일어나는 다양한 사안에서 그 법을 적용할 때에는 구체적 사안에 맞는 가장 타당한 해결이 될 수 있도록, 즉 구체적 타당성을 가지도록 해석할 것 또한 요구된다. 요컨대, 법해석의 목표는 어디까지나 법적 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 구체적 타당성을 찾는 데에 두어야 한다. 그리고 그 과정에서 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하고, 나아가 법률의 입법 취지와 목적, 그 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령

과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 법해석의 요청에 부응하는 타당한 해석이 되도록 하여야 한다. 한편 법률의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다. 법률에서 사용한 용어에 관하여 법률 및 규정의 입법 취지와 목적을 중시하여 문언의 통상적 의미와 다르게 해석하려 하더라도 법률 내의 다른 규정들 및 다른 법률과의 체계적 관련성이나 전체 법체계와의 조화를 무시할 수 없으므로, 거기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결 등 참조).

행정청이 일정한 요건을 갖춘 사람에게 금원을 지급하도록 하는 법령에서 그 요건을 갖추지 못했는데도 거짓이나 부정한 방법으로 금원을 수령한 사람에 대하여 회수나 추가징수의 제재를 하는 경우가 많다. 이때 거짓이나 부정한 방법으로 금원을 수령한 사람이 그중 일부는 적법하게 지급받을 수 있었던 경우라면 회수액이나 추가징수의 기준액이 수령한 금액 전부인지 아니면 부정수령액인지 문제된다. 법령의 문언에서 회수액이나 추가징수의 기준액을 명확하게 정하고 있는 경우에는 이에 따르면 되고, 그 문언만으로는 분명하지 않은 경우에는 제재의 목적이나 입법 취지, 규정의 형식 등을 추가적으로 고려하여 판단하여야 한다.

(2) 구 쌀소득보전법 제13조 제1항을 그대로 옮겨본다. "농림수산식품부장관은 쌀소득등직불금 등록자 또는 수령자가 제1호 또는 제2호에 해당하면 등록된 모든 농지의 고정직접지불금 및 변동직접지불금 전부를 지급하지 아니하고, 제3호 또는 제4호에 해당하면 해당 농지의 고정직접지불금 또는 변동직접지불금 전부 또는 일부를 지급하지 아니한다."

제1호는 "거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 경우"를 들고 있다. 제1호에 해당하는 경우에는 "등록된 모든 농지의 고정직접지불금 및 변동직접지불금 전부"를 지급하지 않는다는 것이 분명하다. 이것은 제2호에 해당하는 경우와 같고, 제3호나 제4호에 해당하는 경우 해당 농지의 고정직접지불금 또는 변동직접지불금 전부 또는 일부를 지급하지 않도록 한 경우와 다르다.

구 쌀소득보전법 제13조의2 제1항도 그대로 옮겨본다. "농림수산식품부장관은 제13조 제1항 각 호에 해당하는 사유에도 불구하고 쌀소득등보전직접지불금을 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 한다. 이 경우 제13조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하여야 한다."

제13조 제1항 제1호에 해당하는 사유가 있는데도 쌀소득등보전직접지불금을 이미 지급한 경우에 농림수산식품부장관은 이미 지급한 쌀소득등보전직접지불금을 회수해야 한다. 여기에서 회수액은 제13조 제1항에서 정한 '등록된 모든 농지의 고정직접지불금 및 변동직접지불금 전부'임이 분명하다. 제13조 제1항에서 이 금액을 지급하지 않도록 했는데도 이를 지급했으니 제13조의2 제1항에서 이를 회수하라고 한 것이기 때문이다. 이 점에 관해서는 다수의견도 같은 입장이다. 이 경우 제13조의2 제1항 후문, 즉 이 사건 조항에서는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하도록 하고 있는데, 여기에서 말하는 '지급한 금액'은 바로 앞 문장에서 회수액으로 정한 금액, 즉 '이미 지급한 쌀소득등보전직접지불금 전액'으로 보아야 한다.

이와 같이 쌀직불금의 지급 단계, 회수 단계, 추가징수 단계에 따라 그 근거 조문·문언·해석을 정리하면 다음 표와 같다.

	근거 조문	문언	해석
--	-------	----	----

지급 제한액	구 쌀소득보전법 제13조 제1항 전단	등록된 모든 농지의 고정직접지불금 및 변동직접지불금 전부를 지급하지 아니하고,	직불금 전액
회수액	구 쌀소득보전법 제13조의2 제1항 전문	쌀소득등보전직접지불금을 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 한다.	직불금 전액
추가징수액	구 쌀소득보전법 제13조의2 제1항 후문	지급한 금액의 2배를 추가로 징수하여야 한다.	직불금 전액의 2배

이것이 이 사건 조항에 관한 쉽고 간단명료한 해석이다. 그 정당성을 다시 풀어  
서 살펴보고자 한다.

(3) 이 사건 조항의 문언에 비추어 2배의 추가징수 기준액인 '지급한 금액'은 지급  
제한이나 회수의 경우와 마찬가지로 '등록된 모든 농지에 관하여 지급된 직불금 전액'  
이라고 보아야 한다.

(가) 이 사건 조항의 '지급한 금액' 앞에 아무런 수식어가 없으므로 이를 부정수  
령액으로 제한해서 해석할 근거가 없다.

다수의견은 이 사건 조항의 '제13조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는' 부분  
이 바로 뒤의 '지급한 금액'을 수식하는 것으로 해석할 수도 있다고 한다. 그러나 '제13  
조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는' 부분은 이어지는 '지급한 금액의 2배를 추가로  
징수하여야 한다.'는 문언 전체를 수식하는 것으로 봄이 문언의 통상적 의미에 부합하  
고 자연스럽다. 따라서 다수의견처럼 '지급한 금액' 부분만을 따로 떼어 수식한다고 볼  
수 없다.

(나) 구 쌀소득보전법 제13조 제1항 제1호에 해당하는 경우에, 같은 법 제13조의2 제1항 전문(이하 '회수 조항'이라 한다)에 따라 돌려받아야 하는 '이미 지급한 직불금'은 등록된 모든 농지에 관하여 지급된 직불금 전액으로 해석하면서 같은 항 후문인 이 사건 조항에 따른 2배의 추가징수 기준액인 '지급한 금액'은 부정수령액으로 새기는 것은 조화롭지 못하고 어색한 해석이다.

다수의견도 구 쌀소득보전법 제13조 제1항 제1호의 경우에 회수 조항에 따라 돌려받아야 하는 금액은 직불금 전액이라고 전제하고 있다. 이 사건 조항의 '지급한 금액' 앞에 별다른 수식어가 없는데도, 다수의견과 같이 같은 항 안에서 전문에 따른 회수액은 직불금 전액으로, 후문에 따른 추가징수 기준액은 부정수령액으로 서로 다르게 해석하는 것은 자연스럽지 못하다.

(다) 이 사건 조항은 '구 쌀소득보전법 제13조 제1항 각 호에 해당하는데도 직불금을 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 하고, 특히 제1호에 해당하는 경우에는 그 2배를 추가로 징수하여야 한다.'는 의미로 새기는 것이 자연스럽다.

이 사건 조항에 따른 추가징수는 부정수급한 부분과 그렇지 않은 부분을 구분하지 않고 지급한 금액 전액을 회수하는 것을 당연한 전제로 한다. 거짓·부정을 이유로 직불금 전액을 회수하는 경우에는 이에 더하여 그 2배를 추가로 징수하라는 취지로 읽을 수밖에 없다. 이 사건 조항의 '추가로 징수하여야 한다.'는 부분은 직불금 전액 회수에 더하여 추가적인 징수까지 한다는 의미인데, 그 액수에 관하여 별다른 설명이 없다면 회수액(거짓·부정이 있는 경우 직불금 전액이다)의 2배를 추가징수하는 것으로 해석해야 하기 때문이다.

한편 직불금 등록, 수령에 관하여 착오 또는 경미한 과실이 있는 경우는 구

쌀소득보전법 제13조 제1항 제1호에서 말하는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 직불금 등록을 하거나 수령을 한 경우에 포함되지 않음은 문언상 명백하다. 이러한 경우에는 이 사건 조항에 따른 추가징수의 대상에 해당하지 않는다.

(4) 직불금 등록과 수령에 관하여 거짓·부정이 있는 경우 직불금의 지급 단계, 회수 단계, 추가징수 단계에서 그 금액이나 기준액은 직불금 전액으로 보는 것이 자연스러운 해석이다. 일반인이 이 사건 조항을 읽었을 때 추가징수의 범위에 관해서만 다수의견과 같이 직불금 전액이 아니라 부정수금액이라고 이해하기는 어려울 것이다. 따라서 다수의견과 같은 해석은 법률해석의 일관성과 통일성을 떨어뜨려 종국적으로 법에 대한 국민의 신뢰를 해칠 수 있다.

(5) 이 사건 조항은 직불금 등록과 수령에 관하여 거짓·부정이 있는 모든 경우에 일반적으로 적용된다. 구 쌀소득보전법 제13조 제1항 제1호에서 말하는 거짓·부정은 해당 농업인 등의 자격과 관련된 것일 수도 있고, 그가 등록한 농지 중 특정 농지와 관련된 것일 수도 있다. 등록된 전체 농지 중 거짓·부정이 관련된 농지가 차지하는 비율이 낮은 경우부터 높은 경우까지 다양할 수 있다. 이 사건 조항은 위와 같은 여러 경우 모두에 적용되는 규정이다.

이 사건 조항을 해석할 때에도 위와 같은 다양한 경우를 아우를 수 있는 일반적인 방법으로 해석하여야 한다. 농업인 등의 자격과 관련하여 거짓·부정이 있는 경우에는 이 사건 조항에 따른 추가징수액을 지급한 직불금 전액의 2배라고 보아도 제재가 지나치게 가혹하다고 생각하지 않을 것이다. 또한 등록된 농지 중 상당 부분에 관하여 거짓·부정이 있는 경우에도 마찬가지이다. 원고의 경우 2009년도에 받은 전체 직불금은 2,828,440원이고, 그중 부정수령액은 1,525,410원으로서 전체 직불금의 절반이 넘는

다. 이러한 사안에서 부정수령액인 1,525,410원의 2배를 추가징수하는 것과 직불금 전액인 2,828,440원의 2배를 추가징수하는 것 중 어느 쪽이 정당한지라는 물음에 선형적으로 답할 수 없다. 어느 쪽이든 입법자가 선택할 수 있는 문제이지, 직불금 전액을 기준으로 추가징수를 했다고 해서 지나치게 가혹하다고 말할 수는 없다.

그런데도 다수의견은 가상적인 특수한 경우(등록한 농지 중 극히 일부의 농지 관련해서만 거짓·부정이 있는 경우 등)만을 상정하여 그러한 경우에 직불금 전액의 2배를 추가징수하는 것은 가혹한 제재가 될 수 있다는 이유를 들어, 문언의 통상적 의미에서 벗어나 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 부정수령액이라고 해석하고 있다. 다수의견과 같이 어떠한 법률 조항이 적용되는 다양한 경우 중 지나치게 특수한 경우를 염두에 두고 그러한 경우에 가장 잘 들어맞는 결론을 도출하기 위하여 해당 조항의 문언의 통상적 의미에서 벗어나는 해석을 한다면 법은 더욱 복잡해지고 일반 국민으로부터 멀어지게 된다.

다. 나아가 다수의견은 법률의 명시적 개정이유와 취지에도 정면으로 반한다.

(1) 2009. 3. 25. 법률 제9531호로 개정된 구 쌀소득보전법의 개정이유 중 이 사건 조항에 관련된 부분의 요지는 '직불금 부당수령자에 대한 제재 수준을 강화하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 자에 대하여는 지급금액 외에도 그 금액의 2배를 추가로 징수한다.'는 것이다. 이러한 개정이유에 비추어 보더라도 이 사건 조항에 따른 2배의 추가징수 기준인 '지급한 금액'을 부정수령액으로 한정하는 등 제한을 두려고 한 것으로는 보이지 않는다. 이처럼 개정 전 구 쌀소득보전법에서도 거짓·부정이 있는 경우 직불금 전액을 회수하는 것으로 정하고 있었으므로, 위 개정이유 중 '지급금액 외에도 그 금액의 2배를 추가로 징수한다'는 것은 전액 회수 외에 그

2배를 추가징수한다는 것으로 이해함이 타당하다.

(2) 이러한 입법취지는 논농업뿐만 아니라 밭농업에 대하여도 일정한 소득을 보전하여 주기 위해 2012. 1. 26. 제정되어 2015. 1. 1.부터 시행된 「농업소득의 보전에 관한 법률」의 개정 경과를 통해서도 마찬가지로 확인할 수 있다. 그런데 2017. 3. 14. 법률 제14589호로 개정되기 전의 농업소득의 보전에 관한 법률(이하 '개정 전 농업소득보전법'이라 한다)도 구 쌀소득보전법과 마찬가지로 직불금 지급제한, 회수, 추가징수에 관한 규정을 두고 있었고, 그 내용도 거의 같았다. 즉, 개정 전 농업소득보전법에 따르면, 농림축산식품부장관은 직불금 등록자 또는 수령자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령을 한 경우 등록된 모든 농지에 대하여 직불금 전부를 지급하지 않고(제14조 제1항 제1호), 위와 같은 사유에도 불구하고 직불금을 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 하며(제15조 제1항 전문), 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하여야 한다(제15조 제1항 후문).

그런데 2017. 3. 14. 법률 제14589호로 개정된 농업소득의 보전에 관한 법률(이하 '개정 후 농업소득보전법'이라 한다)에는 직불금 등록, 수령에 관하여 착오 또는 경미한 과실이 있는 경우 제재에 관한 조항이 신설되었다. 개정 후 농업소득보전법에 따르면 농림축산식품부장관은 직불금 등록자 또는 수령자가 착오 또는 경미한 과실로 사실과 다르게 등록하거나 잘못 수령한 경우 해당 농지에 대하여 직불금의 전부 또는 일부를 지급하지 않고(제14조 제1항 제6호), 이미 지급한 경우에는 이를 돌려받아야 한다(제15조 제1항 전문). 그리고 추가징수는 개정 전 농업소득보전법과 마찬가지로 제14조 제1항 제1호의 경우에만 하게 되어 있어 착오 또는 경미한 과실이 있는 경우는 추가징수의 대상에 해당하지 않는다. 그 개정이유의 요지는 '현행법은 거짓이나 그 밖의

부정한 방법으로 직불금을 등록 또는 수령한 경우 등록된 모든 농지에 대하여 직불금 전부를 지급하지 않고 이미 지급한 경우에는 지급한 금액의 2배를 추가로 징수하도록 하고 있는데, 착오나 경미한 과실에 대해서까지 고의나 중과실의 경우와 동일하게 이러한 제재를 부과하는 것은 가혹한 조치가 될 수 있으므로 착오 또는 경미한 과실로 직불금을 등록 또는 수령한 경우에는 해당 농지에 대해서만 직불금의 전부 또는 일부를 지급하지 않거나 이미 지급한 직불금을 환수하도록 한다.'는 것이다. 이와 같은 개정이유에 비추어 보더라도, 개정 전 농업소득보전법 제15조 제1항 후문에 따른 2배의 추가징수 기준인 '지급한 금액'의 의미는 부정수령액이 아닌 등록된 모든 농지에 관하여 지급된 직불금 전액임을 알 수 있다.

그러므로 개정 전 농업소득보전법 제15조 제1항 후문과 규정 내용이 거의 동일한 이 사건 조항을 다르게 해석할 이유가 없다.

(3) 다수의견의 지적대로 어떠한 거짓·부정이 있는 경우에도 일률적으로 직불금 전액의 2배를 추가징수하는 것이 가혹하다면, 이는 법률의 개정으로 해결할 문제이다. 실제로 앞서 본 바와 같이 농업소득보전법이 개정되기도 하였다. 따라서 이 사건 조항을 두고 다수의견과 같이 해석하는 것은 국회의 입법권을 침해할 여지도 있다.

라. 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 부정수령액으로 해석해야만 비례원칙에 어긋나지 않고, 직불금 전액으로 해석하면 비례원칙 위반이 된다고 보기도 어렵다.

(1) 다수의견은, 직불금 중 일부가 부정수령액이어도 직불금 전액의 반환을 명하도록 한 데에 이미 징벌적인 성격이 있으므로, 거기서 더 나아가 직불금 전액의 2배를 추가징수하는 것은 이중의 제재를 가하는 것으로서 과도하다고 한다.

그러나 다수의견과 같이 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 부정수령액으로 보아

부정수령액의 2배만 추가징수한다고 하더라도, 이 역시 이미 징벌적 성격을 가지는 전액 회수에 추가한 이중의 제재에 해당한다. 추가징수 자체가 중복적 제재에 해당하는 이상, 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 부정수령액으로 보느냐 직불금 전액으로 보느냐는 추가적 제재금액의 범위에 관한 문제일 뿐이다.

(2) 다수의견은 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 직불금 전액으로 볼 경우, 등록된 농지 중 극히 일부 농지에 관하여만 직불금을 부정수령한 경우에도 항상 직불금 전액을 반환하고 추가로 그 2배를 징수당하게 되어 지나치게 가혹한 결과가 되고, 전체 직불금 중 부정수령액의 비율이 낮을수록 상대적으로 더 무거운 제재를 받는 결과가 되어 형평에도 부합하지 않는다고 한다.

그러나 이러한 형평성 문제는 '추가징수'에서만 문제되는 것이 아니라, 등록된 농지 중 일부에 관해서만 직불금을 부정하게 등록하거나 수령함에 따라 그 전액을 지급받지 못하거나 회수하는 경우에도 생길 수 있다. 즉, 등록된 농지 중 극히 일부 농지에 관해서만 직불금을 부정하게 등록하거나 수령한 경우에도 모든 농지에 대한 직불금 전액을 지급받지 못하거나 반환하게 된다. 전체 직불금 중 부정수령액의 비율이 낮을수록 상대적으로 더 무거운 제재를 받는 결과가 된다는 점은 직불금을 지급하는 단계와 회수하는 단계에서도 마찬가지이다. 그러나 다수의견은 등록된 농지 중 일부 농지에 관해서만 직불금을 부정하게 등록하거나 수령한 경우에 그 지급 제한액이나 회수액을 부정수령액으로 제한하고 있지는 않다. 결국 다수의견은 지급 제한과 회수 조항과 추가징수에 관한 이 사건 조항의 해석 사이에 일관성이 없다.

한편 구 쌀소득보전법 제13조 제3항을 살펴볼 필요가 있다. 이 조항에서는 제1항에 따른 고정직접지불금과 변동직접지불금의 지급제한기준은 그 위반행위의 유형과

위반 정도 등을 고려하여 농림수산식품부령으로 정하도록 하고 있고, 그 위임에 따라 구 쌀소득보전법 시행규칙 제7조가 그 기준을 정하고 있다. 이 조항은 쌀직불금의 지급 단계에서 위반행위의 유형과 위반 정도에 따라 그 지급액을 가중하거나 감경할 수 있도록 한 것으로서 형평성이나 비례의 원칙 또는 책임주의 원칙을 고려한 것이다. 쌀직불금의 회수나 추가징수에 관한 이 사건 조항을 신설하면서 이 조항을 적용하거나 준용하는 규정을 두지 않았는데 그 회수나 추가징수의 경우에 이 조항을 유추 적용할 여지가 있다. 그러나 이 문제는 구 쌀소득보전법 제13조 제1항, 제13조의2 제1항에 따라 쌀직불금의 지급 제한, 회수, 추가징수액을 정하는 단계와는 구별되는 문제이다.

(3) 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 직불금 전액으로 보느냐 부정수령액으로 보느냐에 따른 차이는, 직불금 중 부정수령액이 아닌 부분에 대한 회수·징수액이 그 1배이나 3배이냐이다. 따라서 비례의 원칙에 비추어 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 부정수령액이라고 제한적으로 해석하기 위해서는 지급한 금액 중 거짓·부정과 관련이 없는 부분을 반환받는 것까지는 받아들일 수 있어도 추가징수를 하는 것은 지나치게 가혹하다고 볼 수 있어야 한다.

직불금 부정수령자에 대하여 단순히 그 부정수령액의 반환을 넘어 직불금전액을 회수하고 여기에 더해 추가징수를 함으로써 추가적인 제재를 하는 이유는 직불금을 부정수령하려는 시도를 막아 직불금이 농업인 등의 소득안정을 위해서만 적정하게 지급될 수 있도록 하려는 데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 직불금 부정수령자에 대하여 어느 정도 제재를 하여야 하는지는 기본적으로 입법자에게 맡겨져 있는 사항이다. 행정제재 조치의 강도에 관한 광범위한 입법재량을 고려할 때 과연 위와 같은 추가징수가 지나치다는 결론이 도출될 수 있는지 의문이다. 이는 위에서 본 추가징수제

도의 도입 취지에 비추어 볼 때 더욱 그러하다.

결국 이 사건 조항의 '지급한 금액'을 직불금 전액으로 해석하는 것이 비례의 원칙에 반한다고 단정할 수 없는 이상 문언의 통상적 의미에 맞게 해석하여야 하고, 함부로 변경을 가하거나 제한하여 해석해서는 안 된다.

(4) 다수의견은 이 사건 조항에 의한 추가징수처분의 상대방이 농업인 등이라는 점 때문에 온정주의적 해석을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 농업인이라고 하더라도 거짓·부정행위를 한 자에 대하여는 합당한 제재가 필요하다. 특히 위에서 본 추가징수제도의 목적에 비추어 이 사건 조항의 문언에서 벗어나는 해석을 하면서까지 추가징수 범위를 부정수령액의 2배로 제한할 필요가 없다.

마. 이상에서 본 바와 같이 이 사건 조항의 문언이나 입법 취지에 비추어 이 사건 조항에 따른 2배의 추가징수 기준인 '지급한 금액'은 등록된 모든 농지에 관하여 지급한 직불금 전액으로 해석하여야 하고, 이와 같이 새기더라도 비례원칙 등에 반한다고 볼 수도 없다.

바. 그런데도 원심은 이 사건 조항에 따라 추가징수할 금액은 지급한 직불금 전액의 2배가 아니라 부정수령한 직불금의 2배라고 보아, 추가징수금 5,656,880원(= 2,828,440원 × 2배) 중 3,050,820원(= 1,525,410원 × 2배)을 초과하는 부분, 즉 이 사건 처분 중 13,167,020원[= 15,773,080원 - (5,656,880원 - 3,050,820원)]을 초과하는 부분은 위법하다고 판단하였다.

이러한 원심의 판단에는 이 사건 조항에 따른 추가징수액의 범위에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 정당하다.

사. 그러므로 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·

판단하도록 원심법원에 환송하여야 한다.

이상이 다수의견에 반대하는 이유이다.

재판장            대법원장            김명수

                  대법관            조희대

                  대법관            권순일

                  대법관            박상욱

                  대법관            이기택

주    심            대법관            김재형

                  대법관            조재연 전보로 인하여 서명날인 불능

                                  재판장  
                                  대법원장

대법관      박정화

대법관      민유숙

대법관      김선수

대법관      이동원

대법관      노정희