

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건	2024다243592 배당이의
원고, 상고인	○○신용협동조합
	소송대리인 법무법인 뿌리 담당변호사 최병근 외 3인
피고, 피상고인	강진군
	소송대리인 변호사 길탁균
원 심 판 결	광주고등법원 2024. 4. 18. 선고 2023나23684 판결
판 결 선 고	2025. 6. 26.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 따르면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 강진군수는 2012. 6. 20.경 주식회사 △△△(이하 '소외 1 회사'라 한다)에 지방재정법(2021. 1. 12. 법률 제17892호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지방재정법'이라 한다)에 따른 지방보조사업인 '2011년도 1읍면 1가공공장 설립사업' 보조금을 교부하기로 결정하였다.

나. 소외 1 회사는 2013. 2. 5.경 그 소유인 전남 강진군 (주소 1 생략) 외 3필지 지상 건물(이하 '이 사건 공장건물'이라 한다)을 농산물보관창고에서 '친환경 낚시 집어제 생산 공장'인 농산물가공공장으로 증축하는 등 지방보조사업을 수행하고, 2013. 3. 6.경 지방보조사업 보조금을 990,945,000원으로 정산하였다(이하 정산 완료된 보조금을 '이 사건 보조금'이라 한다).

다. 피고는 보조금 유용 등에 대비하기 위하여 2013. 2. 5. 자 설정계약을 원인으로 소외 1 회사 소유인 이 사건 공장건물 및 기계설비 등(공장 및 광업재단 저당법 제6조 목록 제2013-7호)에 관하여 광주지방법원 2013. 2. 18. 접수 제2072호로 채무자 소외 1 회사, 근저당권자 피고, 채권최고액 1,000,000,000원의 근저당권설정등기를 마쳤다(이후 2015. 3. 12. 근저당권의 채권최고액이 810,000,000원으로 감축되었다. 이하 채권최고액 감축 전후를 통틀어 위 근저당권설정등기로 설정된 근저당권을 '이 사건 근저당권'이라 한다).

라. 원고는 2015. 3. 20. 소외 1 회사의 실질적 운영자이자 주주인 소외 2의 배우자 소외 3에게 500,000,000원을 대여하고, 채권 담보를 위하여 소외 1 회사 소유인 이 사건 공장건물과 소외 2 소유인 전남 강진군 (주소 2 생략) 공장용지 456㎡ 등(공동담보

목록 제2015-46호)에 관하여 광주지방법원 2015. 3. 18. 접수 제2516호로 채무자 소외 3, 근저당권자 원고, 채권최고액 650,000,000원의 근저당권설정등기를 마쳤다.

마. 소외 2는 2017. 1. 31.경 소외 4에게 소외 1 회사 발행 주식 전부 및 자산 일체를 4,000,000,000원에 양도하기로 하는 내용의 계약(이하 '이 사건 양도양수계약'이라 한다)을 체결하였다.

바. 이후 강진군수는 2020. 4. 1.경 구 지방재정법 제32조의4, 제32조의8, 제32조의9, 「강진군 지방보조금관리조례」 제21조, 제28조, 제29조, 제31조를 근거로 소외 1 회사에 대한 보조금 교부결정을 취소하고 이 사건 보조금 중 591,781,000원의 반환을 명하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

사. 피고는 2020. 9. 23. 이 사건 근저당권에 기초하여 광주지방법원 장흥지원 2020 타경1039호로 이 사건 공장건물 등에 관한 임의경매를 신청하였다. 임의경매절차에서 2022. 8. 29. 피고에게 3순위 근저당권자로서 채권금액 596,195,227원 전액을, 원고에게 4순위 근저당권자로서 채권금액 506,768,592원 중 272,066,849원을 각각 배당하는 내용의 배당표가 작성되었다.

아. 이에 원고는 피고의 배당액 중 234,701,743원에 대한 이의를 제기하고, 그로부터 1주일 내인 2022. 9. 1. 이 사건 소를 제기하였다.

2. 처분사유의 위법성에 관한 상고이유에 대하여

가. 관련 규정과 법리

1) 구 지방재정법 제32조의4 제3항은 "지방보조사업자는 사정의 변경으로 그 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계하거나 중단 또는 폐지하려면 미리 지방자치단체의 장의 승인을 받아야 한다."라고 규정하고 있다. 그리고 구 지방재정법 제32조의9 제2항은

"지방보조사업자는 해당 지방보조사업을 완료한 후에도 지방자치단체의 장의 승인 없이 중요재산에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다."라고 규정하면서, 제2호에서 "양도, 교환 또는 대여"를 거시하고 있다. 구 지방재정법 제32조의9 제1항은 지방보조금으로 취득하거나 그 효용이 증가된 것으로서 대통령령으로 정하는 중요한 재산을 "중요재산"으로 정하고 있다. 그 위임에 따라 지방재정법 시행령(2021. 1. 5. 대통령령 제31380호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지방재정법 시행령'이라 한다) 제37조의 5 제1항은 "법 제32조의9 제1항에서 '대통령령으로 정하는 중요한 재산'이란 다음 각 호의 재산을 말한다."라고 규정하면서, 제1호로 "부동산과 그 종물(從物)", 제2호로 "선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋) 및 부선거(浮船渠)와 그 종물", 제3호로 "항공기", 제4호로 "그 밖에 지방자치단체의 장이 지방보조금의 교부 목적을 달성하기 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 재산"을 각각 정하고 있다.

구 지방재정법 제32조의8 제1항 제2호, 제2항에 따르면, 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 법령을 위반한 경우 지방보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있고, 그 취소된 부분의 지방보조사업에 대하여 이미 지방보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소된 부분에 해당하는 지방보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다. 그리고 구 지방재정법 제97조 제3항 제2호에 따르면, 구 지방재정법 제32조의4 제3항을 위반하여 지방자치단체의 장의 승인을 받지 아니하고 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계하거나 중단 또는 폐지한 자는 2년 이하의 징역 또는 2,000만 원 이하의 벌금에 처한다. 한편 구 지방재정법 제32조의2 제1항에 따르면, "지방보조사업"이란 구 지방재정법 제17조 제1항 및 제23조 제2항에 따라 보조금을 지출 또는 교부받는 사무 또는 사업을 의미하고, "지방보조사업자"란 지방보조사업을 수행하

는 자를 의미한다.

2) 위와 같이 구 지방재정법에서 다른 사업자에게 지방보조사업을 인계하거나 중단 또는 폐지하는 경우 지방자치단체의 장의 승인을 받도록 하고, 지방보조사업을 완료한 후에도 지방자치단체의 장의 승인 없는 중요재산의 양도, 교환 또는 대여를 금지하는 취지는, 원칙적으로 지방보조사업을 지방보조사업자 자신의 책임 아래 수행하도록 하고, 지방보조사업의 인계 등으로 인하여 지방보조금이 지원된 지방보조사업의 수행이 더는 진행되지 못하게 될 위험을 방지하도록 하는 한편, 지방보조금이 그 교부 목적에 위배되는 용도로 사용되거나 처분되는 것을 막음으로써, 지방보조사업에 대한 지방자치단체의 적정한 관리와 보조금의 실효성을 지속적으로 확보하기 위한 데에 있다.

3) 위와 같은 규정들의 내용과 취지 등에 비추어 보면, 특별한 사정이 없는 한 아래에서 보는 바와 같이 지방보조사업의 주체가 주식회사인 경우에 그 주주가 자신이 보유한 주식을 제3자에게 양도하는 행위는 구 지방재정법에서 정한 지방보조사업의 인계 또는 중요재산의 양도에 해당한다고 볼 수 없다.

가) 침익적 행정처분은 상대방의 권익을 제한하거나 상대방에게 의무를 부과하는 것이므로, 헌법상 요구되는 명확성의 원칙에 따라 그 근거가 되는 행정법규를 더욱 엄격하게 해석·적용해야 하고, 행정처분의 상대방에게 지나치게 불리한 방향으로 확대해석이나 유추해석을 해서는 안 된다(대법원 2021. 11. 11. 선고 2021두43491 판결 등 참조).

나) 구 지방재정법은 제32조의4 제3항 및 제32조의9 제2항 제2호의 수범자를 "지방보조사업자"라고 정하고 있다. 그런데 지방보조사업자는 해당 지방보조사업을 수행하는 법적 주체로서 지방보조금 교부결정의 상대방을 의미한다. 한편 주식회사는 주주와

독립된 별개의 권리주체이므로 그 독립된 법인격이 부인되지 않는 것이 원칙이다. 특별한 사정이 없는 한 지방보조사업을 수행하는 법적 주체이자 지방보조금 교부결정의 상대방인 주식회사는 그 주주와 별개의 권리주체이다.

다) 구 지방재정법 제32조의4 제3항은 인계, 중단, 폐지의 대상을 "지방보조사업"으로 정하고 있고, 같은 법 제32조의9 제2항 제2호는 양도, 교환, 대여의 대상을 "중요재산"으로 정하고 있다.

우선 지방보조사업자인 주식회사의 주식은 "지방보조사업" 그 자체에 해당한다고 볼 수 없음이 비교적 명확하다.

그리고 앞서 본 바와 같이 구 지방재정법 시행령 제37조의5 제1항은 구 지방재정법 제32조의9 제1항의 위임에 따라 "중요재산"을 구체화하고 있다. 그런데 구 지방재정법은 지방자치단체의 장의 승인 없이 이러한 "중요재산"을 양도, 교환 또는 대여할 경우 지방보조금 교부결정의 취소 및 그 취소된 부분에 해당하는 지방보조금 등의 반환명령과 같은 불이익한 처분을 예정하고 있다. 이러한 사정 등에 비추어 보면, "중요재산"을 구체화한 구 지방재정법 시행령 제37조의5 제1항 각 호는 열거적인 규정이라고 봄이 타당하다. 그런데 지방보조사업자인 주식회사의 주식은 구 지방재정법 시행령 제37조의5 제1항 제1 내지 3호에서 정한 "중요재산"에 해당하지 않을뿐더러, 이 사건 양도 주식이 같은 항 제4호에 해당한다고 볼 자료도 없다.

라) 지방보조사업자인 주식회사의 주주가 그 주식을 제3자에게 양도하였다고 하더라도, 그 주식회사의 지방보조사업자로서의 지위가 변동되는 것은 아니다. 따라서 주식 양도 이후에도 여전히 그 주식회사로서는 해당 지방보조사업이나 중요재산을 이용한 종전의 사업을 계속 수행하는 것이 가능하다. 그러므로 지방보조사업자인 주식회사를

폐업시킬 목적으로 그 발행 주식을 양도였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 주식 양도 행위가 구 지방재정법 제32조의4 제3항 및 같은 법 제32조의9 제2항 제2호의 취지에 반한다고 볼 수 없다.

나. 구체적 판단

1) 앞서 본 사실관계를 위 법리에 비추어 보면, 우선 이 사건 보조금 교부 대상인 지방보조사업은 '2011년도 1읍면 1가공공장 설립사업'이고, 소외 1 회사는 2013. 2. 5.경 이 사건 공장건물을 증축하는 등 지방보조사업을 완료한 후 2013. 3. 6.경 지방보조금 정산까지 완료하였으므로, 이로써 지방보조사업은 종료되었다고 봄이 타당하다. 따라서 그 이후인 2017. 1. 31.경 체결된 이 사건 양도양수계약으로 이미 종료된 지방보조사업의 인계가 이루어졌다고 볼 수 없다.

나아가, 이 사건 양도양수계약은 단지 소외 1 회사의 실질적 운영자이자 주주인 소외 2가 소외 4에게 그 소유의 소외 1 회사 발행 주식 전부를 양도함으로써 주식회사인 소외 1 회사의 경영권 일체를 양도하는 것일 뿐, 그와 달리 소외 1 회사가 그 주체로서 지방보조사업이나 중요재산인 이 사건 공장건물 등 자산만을 분리하여 처분하는 내용은 아니라고 보인다. 따라서 설령, 이 사건 양도양수계약의 체결에 관하여 지방자치단체의 장의 승인을 받지 않았다고 하더라도, 그러한 행위가 구 지방재정법 제32조의4 제3항 또는 제32조의9 제2항 제2호를 위반한 것이라고 볼 수 없다.

그러므로 이 사건 처분에는 구 지방재정법 제32조의4 제3항 또는 같은 법 제32조의9 제2항 제2호 위반의 처분사유가 존재하지 아니함에도 이를 처분사유로 삼은 하자가 있다.

2) 다만 하자 있는 행정처분이 당연무효가 되기 위해서는 그 하자가 법규의 중요한

부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한지는 그 법규의 목적과 의미 및 기능 등을 목적론적으로 살펴본 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 살펴야 한다.

행정청이 어떠한 법률관계 또는 사실관계에 대하여 어느 법률의 규정을 적용하여 행정처분을 한 경우에 그 법률관계 또는 사실관계에 대하여는 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백하게 밝혀져 그 해석에 다툼의 여지가 없음에도 행정청이 위 규정을 적용하여 처분을 한 때에는 그 하자가 중대하고도 명백하다고 할 것이다. 그러나 그 법률관계 또는 사실관계에 대하여 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백하게 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있는 때에는, 행정관청이 이를 잘못 해석하여 행정처분을 하였더라도, 이는 그 처분 요건사실을 오인한 것에 불과하여 그 하자가 명백하다고 할 수 없다(대법원 2012. 11. 29. 선고 2012두3743 판결, 대법원 2019. 3. 14. 선고 2018두56787 판결 등 참조).

지방보조사업의 주체가 주식회사인 경우에 그 주주가 자신이 보유한 주식을 제3자에게 양도하는 행위는 구 지방재정법에서 정한 지방보조사업의 인계 또는 중요재산의 양도에 해당하지 않는다고 해석함이 타당함은 앞서 살핀 바와 같다. 그러나 법문언 자체로 이러한 점이 명시적으로 규정되어 있지 않고, 또한 이 사건 처분 당시를 기준으로 그 해석에 관한 판례나 학설이 명확하게 정립되어 있었다고 할 수 없다.

한편 앞서 인정한 사실에 비추어 볼 때, 주식회사가 지방보조사업자인 사안에서 경영자인 대주주가 주식을 양도하는 행위는 지방보조사업을 인계하거나 중요재산을 양도하는 것과 그 실질에 있어 유사한 측면이 있다.

결국 이 사건 처분에서 구 지방재정법 제32조의4 제3항 또는 제32조의9 제2항 제2

호 위반의 처분사유 부존재의 하자가 객관적으로 명백하였다고 보기는 어렵다.

3) 원심은 이 사건 처분에 구 지방재정법 제32조의4 제3항 또는 제32조의9 제2항 제2호 위반의 처분사유가 존재한다고 판단하여 이의 부존재를 전제로 한 원고의 청구를 받아들이지 않았다. 처분사유의 존재 여부에 관한 원심의 판단은 잘못되었으나 이 사건 처분에 중대·명백한 하자가 있다고 보기는 어려우므로 결과적으로 원심의 결론은 정당하고, 원심의 위와 같은 잘못은 판결 결과에 영향이 없다.

3. 구 지방재정법 제32조의9 제2항 제3호 위반 처분사유의 추가·변경에 관한 상고이유에 대하여

원심은, 설령 소외 1 회사가 구 지방재정법 제32조의4 제3항 등을 위반하지 않았다고 보더라도, 앞서 1.의 라.항에서 본 바와 같이 소외 1 회사가 중요재산인 이 사건 공장건물 등을 원고에게 담보로 제공하였으므로, 이 사건 처분에는 소외 1 회사가 지방자치단체의 장의 승인 없이 중요재산을 담보 제공함으로써 구 지방재정법 제32조의9 제2항 제3호를 위반한 처분사유가 존재하고, 따라서 어느 모로 보나 이 사건 처분은 무효가 될 수 없다는 취지로 판단하였다.

이 부분 원심 판단의 잘못을 지적하는 상고이유는 이 사건 처분에 구 지방재정법 제32조의4 제3항 위반의 처분사유가 인정되지 않을 경우를 전제로 한 원심의 가정적·부가적 판단에 대한 것인데, 원고의 청구를 받아들이지 않은 원심의 결론이 정당하다는 점은 앞서 인정한 바와 같으므로 이는 판결 결과에 영향을 미칠 사유가 되지 못한다.

4. 결론

상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견

으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	이숙연
-----	-----	-----

	대법관	이흥구
--	-----	-----

주심	대법관	오석준
----	-----	-----

	대법관	노경필
--	-----	-----