

대법원 2015. 6. 23 선고 2013다209008 판결 [부당이득금반환] [공2015하, 1029]

판 시 사 항

[1]농업협동조합이나 농업협동조합중앙회의 업무 및 재산에 대하여 농지보전부담금을 부과한 처분에
법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있는지 여부(적극)

[2]농업용 창고 등을 신축할 목적으로 농지전용허가를 받은 甲 농업협동조합에 농지보전부담금
부과처분을 한 사안에서,처분의 하자가 객관적으로 명백하다고 한 사례

판 결 요 지

[1]구 농업협동조합법(2011.3.31.법률 제10522호로 개정되기 전의 것,이하 ‘농협법’이라 한다)의
입법 취지,농협법 제8조의 규정 내용,구 농지법 시행령(2012.11.12.대통령령 제24172호로
개정되기 전의 것,이하 ‘농지법 시행령’이라 한다)제52조 [별표 2]각 호에서 농지보전부담금의
감면대상으로 규정한 시설물의 내용 및 규정 형식,그리고 구 농지법(2012.1.17.법률 제11171호로
개정되기 전의 것,이하 ‘농지법’이라 한다)및 그 시행령에서 농업협동조합이나 농업협동조합중앙회의
업무 및 재산과 관련하여 농지보전부담금을 부과하거나 범위를 제한하는 등의 특별한 규정을 두거나
농협법 제8조의 적용을 배제하는 규정을 두고 있지 아니하여 농협법 제8조와 농지법 및 그 시행령
규정이 문언상 서로 충돌되지 아니하는 사정 등을 종합하여 보면,조합이나 중앙회 소유의 시설물이

농지법 시행령 제52조 [별표 2]각 호에서 감면대상 시설물로 열거되어 있지 않다는 이유만으로 당연히 농지보전부담금의 부과대상에 포함된다고 해석하여서는 아니 되고,부과금 면제에 관한 특별법인 농협법 제8조는 농지법령에 대한 관계에서도 특별법으로 보아 조합이나 중앙회의 업무 및 재산에 대하여는 부과금의일종인 농지보전부담금을 부과할 수 없다고 해석하여야 한다.따라서 부과금 면제대상인 조합이나 중앙회의 업무 및 재산에 대하여 농지보전부담금을 부과한 처분은 부과대상이 아닌 자에 대하여 부과금을 부과한 것으로서 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있다.

[2]농업용 창고 등을 신축할 목적으로 농지전용허가를 받은 甲 농업협동조합에 농지보전부담금 부과처분을 한 사안에서,甲 조합은 구 농업협동조합법(2011.3.31.법률 제10522호로 개정되기 전의 것,이하 ‘농협법’이라 한다)제8조에서 정한 ‘조합 등’에 해당하고,지역농업협동조합인 甲 조합이 농업용 창고 등을 신축할 목적으로 농지전용허가를 받은 것이 부과금 면제대상인 조합의 ‘업무와 재산’에 해당한다고 해석하는 것에 다툼의 여지가 없으며,부과금 면제를 규정한 농협법 제8조가 특별법으로서 다른 법률에 우선한다는 법리와 농협법 제8조의 문언에 의하면,이미 처분 당시에 부과금 면제에 관한 농협법의 규정에 우선하여 농지보전부담금 부과에 관한 농지법령의 규정을 적용할 수 없음은 법리상 분명하고,그와 같은 농협법 및 농지법령의 해석에 합리적인 다툼의 여지가 없었으므로,처분의 하자가 객관적으로 명백하다고 한 사례.

참 조 조 문

[1]구 농업협동조합법(2011.3.31.법률 제10522호로 개정되기 전의 것)제1조,제2조,제8조,구 농지법(2012.1.17.법률 제11171호로 개정되기 전의 것)제38조 제1항,제5항 제3호,구 농지법 시행령(2012.11.12.대통령령 제24172호로 개정되기 전의 것) 제52조 [별표 2] [2]구

농업협동조합법(2011.3.31.법률 제10522호로 개정되기 전의 것) 제1조,제2조,제8조,구
농지법(2012.1.17.법률 제11171호로 개정되기 전의 것)제38조 제1항,제5항 제3호,구 농지법
시행령(2012.11.12.대통령령 제24172호로 개정되기 전의 것) 제52조 [별표 2],민법 제741조

재판경과

대법원 2015. 6. 23 선고 2013다209008 판결

대전지방법원 2013. 7. 9 선고 2013나100864 판결

참조판례

[1] 대법원 2012.5.24.선고 2010두16714판결(공2012하,1134)

따름판례

대법원 2015. 6. 24 선고 2013다214512 판결

전문

【원고,피상고인】면▽ 농업협동조합

(소송대리인 변호사 유▲도)

【피고,상고인】 대한민국

【피고보조참가인】 한국농어촌공사

(소송대리인 법무법인 태◇ 담당변호사 박■명 외 1인)

【원심판결】 대전지법 2013.7.9. 선고 2013나100864판결

주 문

상고를 기각한다. 상고비용 중 보조참가로 인한 부분은 피고 보조참가인이, 나머지는 피고가 각 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1.

행정처분이 당연무효라고 하기 위하여는 처분에 위법사유가 있다는 것만으로는 부족하고 그 하자가 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 것으로서 객관적으로 명백한 것이어야 하며, 하자가 중대하고 명백한 것인지 여부를 판별할 때에는 그 법규의 목적,의미,기능 등을 목적론적으로 고찰함과 동시에 구체적 사안 자체의 특수성에 관하여도 합리적으로 고찰하여야 한다(대법원 1995.7.11.선고 94누4615전원합의체 판결 참조).행정청이 어느 법률관계나 사실관계에 대하여 어느 법률의 규정을 적용하여 행정처분을 한 경우에,그 법률관계나 사실관계에 대하여 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀져 있거나 그 법률 규정의 문언상 처분의 적극적 또는 소극적 요건의 의미가 분명함에도 행정청이 합리적인 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과 처분의 적극적 요건이 충족되지 아니하거나 소극적 요건이 충족된 상태에서 해당 처분을 하였다면 그 하자는 객관적으로 명백하다고

볼 수 있다(대법원 2015.3.20.선고 2011두3746판결 참조).

2.

구 농업협동조합법(2011.3.31.법률 제10522호로 개정되어 2012.3.2.시행되기 전의 것,이하 ‘농협법’이라 한다)은 농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시키고 농업의 경쟁력 강화를 통하여 농업인의 삶의 질을 높이며 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었는데(제1조 참조),제2조에서 조합은 지역조합(위 법에 의하여 설립된 지역농업협동조합과 지역축산업협동조합을 말한다)및 품목조합을 말하며,중앙회는 농협법에 의하여 설립된 농업협동조합중앙회를 말한다고 규정하고,제8조에서는 조합 등과 중앙회의 업무 및 재산에 대하여는 국가 및 지방자치단체의 조세 외의 부과금을 면제하도록 규정하고 있다.

한편 구 농지법(2012.1.17.법률 제11171호로 개정되기 전의 것,이하 ‘농지법’이라 한다)제38조 제1항은 농지전용허가를 받는 자 등을 농지보전부담금 부과대상자로 규정하고 있고,제5항에서는 농지보전부담금 감면 대상에 대하여 규정하면서 제3호에서 ‘제35조 제1항 각 호에 따른 시설이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우’를 규정하고 있으며,위 위임규정에 따라 구 농지법 시행령(2012.11.12.대통령령 제24172호로 개정되기 전의 것,이하 ‘농지법 시행령’이라 한다)제52조는 “농지법 제38조 제5항에 따른 농지보전부담금의 감면대상 및 감면비율은 [별표 2]와 같다.”고 규정하면서 [별표 2]제20호에서 ‘농지법 제35조 제1항에 따라 농지전용신고를 한 시설’을,제22호에서 ‘농지법 제32조 제1항 제2호에 정한 농업인의 공동생활 편의를 위한 시설 및 이용시설’등을 농지보전부담금의 감면대상으로 열거하고 그 감면비율을 정하고 있으나,조합이나 중앙회 소유의 시설물에 대하여는 감면대상 여부 등에 관한 규정을 두고 있지 않다. 위와 같은 농협법의 입법 취지,농협법 제8조의 규정 내용,농지법 시행령 제52조 [별표2]각 호에서 농지보전부담금의 감면대상으로 규정한 시설물의 내용 및 그 규정 형식,그리고 농지법 및 그 시행령에서 조합이나 중앙회의 업무 및 재산과 관련하여 농지보전부담금을 부과하거나 그 범위를 제한하는 등의 특별한 규정을 두거나 농협법 제8조의 적용을 배제하는 규정을 두고 있지 아니하여 농협법 제8조와 농지법 및 그 시행령 규정이 문언상 서로 충돌되지 아니하는 사정 등을 종합하여

보면,조합이나 중앙회 소유의 시설물이 농지법 시행령 제52조 [별표 2]각 호 소정의 감면대상 시설물로 열거되어 있지 않다는 이유만으로 당연히 농지보전부담금의 부과대상에 포함된다고 해석하여서는 아니 되고,부과금 면제에 관한 특별법인 농협법 제8조는 농지법령에 대한 관계에서도 특별법으로 보아 조합이나 중앙회의 업무 및 재산에 대하여는 부과금의 일종인 농지보전부담금을 부과할 수 없다고 해석하여야 한다(대법원 2012.5.24.선고 2010두16714판결 참조).따라서 부과금 면제대상인 조합이나 중앙회의 업무 및 재산에 대하여 농지보전부담금을 부과한 처분은 부과대상이 아닌 자에 대하여 부과금을 부과한 것으로서 법규의 중요한 부분을 위반한 중대한 하자가 있다고 할 것이다.

원심이 지역농업협동조합인 원고의 업무와 재산에 대하여 농지법령을 적용하여 농지보전부담금을 부과한 이 사건 각 처분이 위법하며 이는 법규의 중요한 부분을 위반한 것에 해당하여 그 하자가 중대하다고 판단한 것은 위와 같은 법리에 따른 것으로서,거기에 상고 이유 주장과 같이 신법우선의 원칙이나 법규 위반의 중대성에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

3.

가.그리고 원심판결 이유 및 농협법 관련 규정의 내용과 아울러 적법하게 채택된 증거들을 비롯한 기록 등에 의하여 알 수 있는 사정들을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 각 처분에 관한 하자의 명백성에 관하여는 아래와 같이 인정되며,피고가 상고이유로 주장하는 사유들만으로는 이와 달리 보기 어렵다.

(1)농협법에 따라 설립된 조합 등의 업무와 재산에 대하여는 조세 외의 부과금이 면제된다는 것은 앞서 본 농협법 관련 규정의 내용 자체에 의하여 명백하다.

또한 원고는 농협법에 따라 설립된 지역농업협동조합으로서 농협법 제8조에서 정한 ‘조합 등’에 해당함이 분명하고,농협법 제8조의 문언상 부과금 면제를 위한 요건인 ‘업무와 재산’의 의미 역시 분명하여 지역농업협동조합인 원고가 농업용 창고 등을 신축할 목적으로 원심이 인용한 제1심 판시 각 토지에 대하여 농지전용허가를 받은 것은 부과금 면제대상인 조합의 ‘업무와 재산’에 해당하는

것으로 충분히 해석할 수 있으며,그와 같은 해석에 다툼의 여지가 있다고 보이지 아니한다.

(2)대법원은 이미 이 사건 각 처분이 이루어지기 전에, 대법원 1995.2.3.선고 94누2985 판결에서 부과금 면제를 규정한 농협법 제8조는 교통유발부담금의 부과에 관한 구 도시교통정비촉진법(2002.1.26.법률 제6642호로 전부 개정되기 전의 것)의 특별법으로서 그 적용을 배제하는 법률적용 우선순위 등에 관한 특별한 규정이 없는 이상 농협법 제8조에 의하여 조합의 업무와 재산에 대하여는 부과금의 일종인 부담금을 부과할 수 없다는 법리를 선언하였고,또한 대법원 1996.2.9.선고 95누8249판결에서 개발부담금의 부과에 관한 구개발이익환수에 관한 법률(1993.6.11.법률 제4563호로 개정되기 전의 것)에 대한 관계에서도 위와 같은 법리가 적용됨을 다시 확인하였으므로,부과금 면제를 규정한 농협법 제8조가 특별법으로서 다른 법률들에 우선한다는 위와 같은 법리는 이미 위 대법원판결들에 의하여 명백히 밝혀졌다고 할 것이다.

그런데 농지법령에서 조합의 업무와 재산에 대하여 부담금을 부과하거나 범위를 제한하는 등의 특별한 규정이나 농협법 제8조의 적용을 배제하는 규정을 두고 있지 아니하며,또한 농지보전부담금이 농협법 제8조에서 정한 부과금에 해당하지 않는다거나 그 근거 법령인 농지법령을 종전에 대법원에서 판단한 교통유발부담금이나 개발부담금의 부과에 관한 근거 법령의 경우와 달리 새겨야 할 합리적인 근거도 나타나 있지 않다.

따라서 부과금 면제를 규정한 농협법 제8조가 특별법으로서 우선한다는 위와 같은 법리와 농협법 제8조의 문언에 의하면,이미 이 사건 각 처분 당시에 피고가 부과금 면제에 관한 농협법의 규정에 우선하여 농지보전부담금 부과에 관한 농지법령의 규정을 적용할 수 없음은 법리상 분명하다고 보이고,그와 같은 농협법 및 농지법령의 해석에 합리적인 다툼의 여지가 없었다고 봄이 타당하다.

(3)그럼에도 피고는 합리적인 근거 없이 농협법 제8조에서 정한 부과금 면제 요건의 의미와 그 적용에 관한 법리를 잘못 해석한 결과,지역농업협동조합인 원고의 업무와 재산에 대하여 농지보전부담금 부과처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 농지법령을 적용하여 농지보전부담금을 부과하는 이 사건 각 처분을 하였다고 볼 수 있고,이러한 하자는 객관적으로 명백하다고 할 것이다.

나.그렇다면 원심이 이 사건 각 처분의 하자가 명백하다고 판단한 것은 이와 같은 취지로서 정당하고,거기에 상고이유 주장과 같이 하자의 명백성에 관한 법리를 오해하는 등의 위법이 없다.

4.

그러므로 상고를 기각하고,상고비용은 보조참가로 인한 비용을 포함하여 주문과 같이 부담하기로 하여,관여 대법관 의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김소영(재판장) 이인복 김용덕(주심) 고영한