

대법원 2021. 11. 25 선고 2018다237664 판결 [부당이득금반환]

전 문

원고, 피상고인 A 주식회사

소송대리인 변호사 김성수

피고, 상고인 부산광역시

소송대리인 법무법인 한올 담당변호사 백혜랑

판 결 선 고 2021. 11. 25.

원 심 판 결 부산고등법원 2018. 5. 3. 선고 2017나56653 판결

주 문

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

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 원심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고는 지정폐기물일반폐기물 수집운반 및 중간처리업 등을 영위하는 회사이고, 피고는 부산 해운대구 B에 있는 C도매시장(이하 ‘이 사건 도매시장’ 이라고 한다)의 개설자이다.

나. 피고는 2000. 11.경 이 사건 도매시장 내 일부 토지에 철골철근콘크리트 구조로 된 2층

건물(건축 연면적 합계 약 1,094㎡)을 신축하였다. 위 건물의 건축물대장에는 명칭이 ‘C 도매시장 쓰레기처리동’, 주 용도가 ‘쓰레기처리시설’ 이라고 기재되어 있다(이하 위 토지 및 건물을 합쳐 ‘이 사건 처리장’ 이라고 한다).

다. 피고 건설본부장은 2000. 10. 11. 낙동강환경관리청장으로부터 폐기물 처리시설 설치승인을 받아 이 사건 처리장에 청과, 무, 배추류 등 과채류 쓰레기만을 선별하여 파쇄한 후 압착 및 탈수하여 감량화하는 장비를 설치하였다.

라. 부산광역시 C도매시장 관리사업소장(이하 ‘관리사업소장’이라고 한다)은 위 감량화 장비에 의한 처리대상 폐기물과 관련하여, ① 2005. 1. 17. ‘이 사건 도매시장 발생 폐기물(청과, 무, 배추류 등)’ 에서 ‘이 사건 도매시장 발생 폐기물(청과, 무, 배추류 등) 및 D시장 발생 폐기물(청과, 무, 배추류 등)’ 로 확대변경하는 승인을, ② 2011. 10. 20. 폐기물 수거 지역을 ‘이 사건 도매시장 발생 폐기물(청과, 무, 배추류 등), D시장 발생 폐기물(청과, 무, 배추류 등)’ 에서 ‘부산 시내에서 발생하는 폐기물(청과, 무, 배추류 등)’ 로 재차 확대변경하는 승인을 낙동강유역환경청장으로부터 받았다.

마. 관리사업소장은 이 사건 처리장에 대하여 입찰공고를 하여 2012. 12. 27. 최고가 입찰자인 원고를 낙찰자로 선정하였다.

바. 관리사업소장은 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조에 따라 이 사건 처리장에 대하여 원고에게 2013. 1. 1.부터 2015. 12. 31.까지 3년간, 2016. 1. 1.부터 2020. 12. 31.까지 5년간의 각 사용수익허가(이하 ‘이 사건 사용수익허가’ 라고 한다)를 하였다.

사. 원고는 이 사건 사용수익허가에 따라 이 사건 처리장에서 도매시장 내 ‘과채류 쓰레기’에 대한 감량화 업무를 수행하면서 위 도매시장 내 도매법인들로부터 용역수수료를 지급받음은 물론, 이 사건 도매시장 외부(D시장을 포함한 부산 시내)에서 발생한 과채류 쓰레기도 반입하여 함께 처리하면서 해당 과채류 쓰레기 처리비용을 지급받는 방법으로 이 사건 처리장을 이용하여 폐기물처리업을 영위하였다.

아. 원고가 2013년경부터 2016년경까지 4년간 이 사건 도매시장 외부에서 반입하여 이 사건 처리장을 통하여 처리한 과채류 쓰레기량은 해당 기간 전체 과채류 쓰레기 처리량 중 약 26% 정도에 이른다.

2. 원심은 그 판시와 같은 이유를 들어 ‘원고가 사용수익허가를 받은 이 사건 처리장은 2012. 8. 23. 개정된 구 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙」(이하 ‘구 농수산물유통법 시행규칙’이라고 한다) [별표 2]에서 규정하고 있는 필수시설 중 ‘쓰레기 처리장’에 해당하고, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 ‘농수산물유통법’이라고 한다) 제44조 제1항 제2호, 구 농수산물유통법 시행규칙 제39조 제2항은 필수시설인 ‘쓰레기 처리장’에 대하여는 시설사용료 등을 징수할 수 없도록 규정하고 있으므로, 피고는 이 사건 처리장과 관련하여 원고에게 시설사용료를 비롯하여 어떠한 명목으로도 금원을 징수할 수 없다’라는 취지로 판단하였다.

3. 그러나 원심의 위와 같은 판단은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

가. 농수산물유통법 제42조 제1항은 도매시장 개설자가 도매시장법인 또는 시장도매인으로부터 도매시장 사용료(제1호)를 징수할 수 있고, 도매시장의 시설 중 농림축산식품부령으로 정하는 시설에 대하여는 사용자로부터 시설 사용료(제2호)를 징수할 수 있다고 규정하면서, 그 이외에 해당 업무와 관련하여 징수 대상자에게 어떠한 명목으로도 금전을 징수할 수 없도록 하고 있다.

그리고 위 농수산물유통법 제42조 제1항 제2호의 위임을 받은 구 농수산물유통법 시행규칙 제39조 제2항은 시설 사용료를 징수할 수 있는 시설로 [별표 2]에서 열거하는 ‘필수시설(쓰레기 처리장이 그중 하나로 열거되어 있음), 부수시설, 기타시설’ 중에서 농산물 품질관리실, 축산물위생검사 사무실 및 도체 등급판정 사무실을 제외한 부수시설로 한정하고 있다. 한편, 2014. 10. 15. 위 시행규칙 제39조 제2항이 재차 개정되어 시설 사용료를 징수할 수 있는 시설의 하나로 ‘필수시설 중 저온창고’가 추가되었다.

나. 시설 사용료 징수와 관련된 위 농수산물유통법 관련 규정들은, 도매시장 개설자로 하여금 도매시장 사용료와 별도로 도매시장 내 상인 등에게 시설 사용료 명목 등으로 비용을 직접 추가 징수할 수 있는 시설의 범위를 제한함으로써 농수산물의 유통을 원활하게 하고 적정한 가격을 유지함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하기 위하여 마련된 것이다.

다. 그런데 앞서 본 사실관계에 의하면, 이 사건 처리장은 그 자체로 원고가 사용수익허가를 받기 이전부터 이 사건 도매시장에서 발생하는 과채류 쓰레기는 물론 이 사건 도매시장과 무관하게 부산 시내에서 발생하는 과채류 쓰레기까지 함께 처리하는 것을 예정하고 있었던 시설이었을 뿐만 아니라,

원고 역시 농수산물 매매와 직접적인 관련이 없는 영리 목적의 폐기물업체로서 이 사건 처리장을 이용하여 부산 시내에서 발생하는 과채류 쓰레기를 처리함으로써 수익을 얻어 왔음을 알 수 있다. 앞서 본 농수산물유통법의 입법취지 등에 비추어 볼 때, 이 사건 처리장의 경우 농수산물유통법 제42조 및 구 농수산물유통법 시행규칙 제39조 제2항에 따라 시설 사용료 등의 부과가 허용되지 않는 쓰레기 처리장에 해당한다고 보기 어렵다.

라. 그럼에도 원심은 이와 다른 전제에서 이 사건 처리장과 관련하여 피고가 원고에게 시설 사용료를 비롯하여 어떠한 명목으로도 금원을 징수할 수 없다고 판단하였으니, 이러한 원심 판단에는 농수산물유통법상 수수료 징수제한, 구 농수산물유통법 시행규칙 [별표 2]에서 규정하는 ‘쓰레기 처리장’의 의미에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

4. 그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 조재연, 대법관 민유숙, 주 심 대법관 이동원, 대법관 천대엽