

서울중앙지방법원 2021. 11. 10 선고 2020가합571430 판결 [부당이득금반환]

---

전 문

**원고**주식회사 A

소송대리인 법무법인 김장리

담당변호사 박성규

소송복대리인 변호사 오관후

**피고**나주시

소송대리인 법무법인 가현

담당변호사 홍현수

소송복대리인 변호사 한선영

소송대리인 법무법인(유한) 태평양

담당변호사 오정민, 정현아

**변론 종결**2021. 10. 6.

**판결 선고**2021. 11. 10.

주 문

1. 피고는 원고에게 769,929,000원 및 이에 대하여 2020. 8. 27.부터 2021. 11. 10.까지는 연 5%의, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 연 12%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.
2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.
3. 소송비용 중 5%는 원고가, 나머지는 피고가 각 부담한다.
4. 제1항은 가집행할 수 있다.

N

## 청 구 취 지

피고는 원고에게 824,356,790원 및 이에 대하여 이 사건 소장 부분 송달일 다음 날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.

## 이 유

### 1. 인정사실

가. 건설교통부장관(이후 '국토교통부장관'으로 명칭이 변경되었다)은 2006. 11.경부터 나주시 B, C 일원에 공공기관 지방 이전을 위한 혁신도시 건설을 목적으로 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법이 2017. 12. 26. 법률 제15309호로 개정되면서 법률명이 변경되었다. 이하 '혁신도시법'이라 한다)에 따라 사업시행자를 한국토지주택공사, D도시공사, E공사(이하 '이 사건 도시개발사업자'라 한다)로 하는 'F도시 개발사업'(이하 '이 사건 도시개발사업'이라 한다)을 추진하였고, 이 사건 도시개발사업자는 2015. 12.경 이 사건 도시개발사업 지구의 택지조성을 완료하였다.

나. 원고는 이 사건 도시개발사업자로부터 택지조성이 완료된 이 사건 도시개발사업 지구 내 일부 토지를 매수하여, ① G블록에서 2013. 12. 20. 주택건설사업계획을 승인받아 공동주택(아파트) 9동을 신축하고, ② H 체육시설용지 체육1획지(이하 'I'라 한다)에서 2015. 5. 12. 건축허가를 받아 운동시설 7동을 신축하였으며, ③ J블록에서 2012. 5. 30. 주택건설사업계획승인을 받아 공동주택(아파트) 20동을 신축하고, ④ K블록에서 2012. 5. 30. 주택건설사업계획승인을 받아 공동주택(아파트) 21동을 신축하였다(이하 통틀어 '이 사건 공동주택 및 체육시설'이라 한다).

다. 원고는 이 사건 공동주택 및 체육시설의 신축사업을 진행하면서 피고에게 위 신축사업 부지에 관한 급수공사를 신청하였다. 이에 피고는 원고에게 급수공사 시행을 승인하면서 아래 표 기재와 같이 나주시수도급수조례(이하 '이 사건 조례'라 한다) 제12조, 제39조에 따른 급수공사비 및 수수료(이하 '이 사건 급수공사비 및 수수료'라 한다)와 제14조에 따른 시설분담금(이하 '이 사건 시설분담금'이라

하고, 급수공사비 및 수수료와 통틀어 칭할 때는 '이 사건 시설분담금 등'이라 한다)을 각 부과하는 처분을 하였고, 원고는 이 사건 시설분담금 등을 모두 납부하였다.

|    |             |            |              |             |            |         |             |
|----|-------------|------------|--------------|-------------|------------|---------|-------------|
| 1  | G블럭         | LH공사       | 2015. 8. 21. | 141,909,000 | 9,407,270  | 108,500 | 151,424,770 |
| 2  | I           | E공사        | 2016. 4. 28. | 16,420,000  | 10,570,000 | 121,700 | 27,111,700  |
| 3  | J블럭         | E공사        | 2017. 4. 20. | 311,400,000 | 12,127,890 | 98,130  | 323,626,020 |
| 4  | K블럭         | D도시 공사     | 2020. 1. 20. | 300,200,000 | 21,835,100 | 159,200 | 322,194,300 |
| 합계 | 769,929,000 | 53,940,260 | 487,530      | 824,356,790 |            |         |             |

라. 이 사건 조례 중 이 사건과 관련된 부분은 다음과 같다.

#### 나주시 수도급수 조례

제1조(목적) 이 조례는 수도법 제38조의 규정에 의하여 나주시(이하 "시"라 한다)의 수도요금과 급수장치에 관한 공사비용의 부담구분 및 기타 공급조건 등 급수의 적정관리를 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

#### 제11조(공사비 부담 및 급수장치 관리)

① 공사비용은 해당 신청인의 부담으로 한다.

#### 제12조(공사비의 산출방법)

① 급수 공사비는 자재비, 시공비, 도로복구비, 준공검사 수수료 및 시공자재 검사수수료의 합계로 한다.

② 제1항에 지정된 공사비 이외에 소요되는 비용은 그 실비를 가산한다.

③ 급수공사비는 정액제로 하며, 그 금액은 시장이 별도로 고시한다. 다만, 정액제에 따를 수 없는 공사비는 별도의 설계에 의하여 산정한다.

#### 제13조(공사비의 선납)

① 급수공사 승인을 얻은 급수공사 신청자는 급수 공사비를 시장이 지정하는 은행에 지정 기일 내에 선납하여야 한다.

#### 제14조(시설분담금)

① 전용 급수장치와 시설 공용 급수장치의 신설 또는 개조(급수관의 구경확대 공사에 한한다)를 목적으로 하는 급수공사를 하고자 하는 자는 별표 1의 시설분담금을 제13조의 공사비와 동시에 납부하여야 한다.

제39조(제수수료) 시장은 다음 각 호의 1에 해당하는 자로부터 각각 해당되는 수수료를 징수한다.

(1. ~ 5. 생략)

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제2 내지 5호증, 을 제1 내지 10호증(가지번호 있는 것은 가지번호 모두 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 원고의 주장

이 사건 시설분담금 등 부과처분은 아래와 같은 사유로 위법1) 하고, 그 하자가 중대·명백하므로 무효이다. 피고가 무효인 이 사건 시설분담금 등 부과처분에 따라 원고로부터 받은 시설분담금 등은 법률상 원인 없이 얻은 이득이므로, 피고는 원고에게 이 사건 시설분담금 등 합계 824,356,790원 및 이에 대한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

### 가. 이 사건 시설분담금을 상수도원인자부담금으로 볼 경우

이 사건 도시개발사업으로 조성된 토지에 그 개발계획에서 정해진 규모 및 용도에 따라 건축물이 건축된 경우 수도법에서 정한 상수도원인자부담금 납부의무는 도시개발사업의 시행자가 부담하는 것이고, 조성된 토지를 취득하여 건축물의 건축행위를 한 자는 별도로 상수도원인자부담금 납부의무를 부담하지 않는다. 따라서 이 사건 시설분담금 부과처분은 그 처분의 상대방을 잘못 지정한 것으로 위법하다.

### 나. 이 사건 시설분담금을 이 사건 조례 제14조의 시설분담금으로 볼 경우

1) 이 사건 조례는 수도법 제38조 제1항을 근거로 '수도요금과 급수장치에 관한 공사비용의 부담구분 및 기타 공급조건 등 급수의 적정관리를 위하여 필요한 사항을 규정할 목적'으로 제정된 조례인데, 부담금관리 기본법에 따르면 수도법 제38조 제1항을 근거로 부담금을 부과할 수 없으므로, 이 사건 시설분담금의 부과처분 근거인 이 사건 조례 제14조는 상위법령의 위임이 없어 효력이 없는바, 위 부과처분은 위법하다.

2) 이 사건 시설분담금 부과처분이 지방자치법 제138조를 근거로 한 것이라 하더라도 위 규정은

지방자치단체의 재산, 공공시설의 설치에 드는 비용 중에서 그 재산이나 공공시설을 수익하는 주민이 수익의 범위 안에서 그 비용의 일부를 부담하도록 하는 것인데, 이 사건 도시개발사업자가 이 사건 도시개발사업 지구 내 택지를 개발하면서 수도시설의 설치에 필요한 비용을 전부 부담하여 이를 설치한 이상 시설분담금 명목으로 건축물의 사업시행자인 원고에게 동일한 비용을 재차 부과하는 것은 부담금관리 기본법 제5조 제1항을 위반한 이중부과처분에 해당하여 위법하다.

### 3. 판단

#### 가. 이 사건 시설분담금 부과처분의 적법여부

1) 이 사건 시설분담금의 성격 수도법 제71조 제1항은 '수도사업자는 수도공사를 하는 데에 비용 발생의 원인을 제공한 자(주택단지·산업시설 등 수도물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설이나 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함한다) 또는 수도시설을 손괴하는 사업이나 행위를 한 자에게 그 수도공사·수도시설의 유지나 손괴 예방을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다'고 규정하고 있다. 수도법 제3조는 '수도'를 관로(管路), 그 밖의 공작물을 사용하여 원수나 정수를 공급하는 시설의 전부(제5호), '수도시설'을 원수나 정수를 공급하기 위한 취수·저수·도수·정수·송수·배수시설, 급수설비, 그 밖에 수도에 관련된 시설(제17호), '수도공사'를 수도시설을 신설·증설 또는 개조하는 공사(제25호)라고 정의하고 있다. 한편, 아래 2)항에서 인정하는 것과 같이 지방자치법 제138조, 제139조 제1항의 위임에 근거한 이 사건 조례는 '전용 급수장치와 시설 공용 급수장치의 신설 또는 개조를 목적으로 하는 급수공사를 하고자 하는 자는 시설분담금을 제13조의 공사비와 동시에 납부하여야 한다.'라고 규정하고 있다(제14조 제1항). 이처럼 수도법 제71조 제1항에 따른 원인자부담금은 수도시설의 신설·증설·개조 등 수도공사가 필요한 경우 그 수도공사를 시행하기 전에 장래에 소요될 수도시설 공사비용을 부담하도록 하는 것이고, 지방자치법 제138조 및 이 사건 조례 제14조에 따른 시설분담금은 이미 상수도시설 설치가 완료된 지역에 신규 급수를 신청하는 자에 대하여 급수공사비를 납부하면서 함께 기존 상수도시설의 조성비용을 부담하도록 하는 것으로 근거법령 및 부과·납부시점 등을 달리한다.

이 사건에 관하여 보건대, 피고가 이 사건 공동주택 및 체육시설에 관한 급수공사 신청을 승인하면서 원고에게 이 사건 시설분담금 부과처분을 한 사실은 위 제1의 다.항에서 인정한 것과 같다. 나아가

앞서 든 증거들에 변론 전체의 취지를 더하여 보면, 피고가 원고에게 이 사건 시설분담금 부과처분을 하면서 '상수도 시설분담금 및 인입공사비 산출 검토' 자료를 교부하였는데, 위 검토 자료에 이 사건 시설분담금 부과처분의 근거 법령을 이 사건 조례 제14조로 명시한 사실을 인정할 수 있고, 그 절차나 부담금 금액 산정에 있어서도 이 사건 조례에 따른 것으로 보이는바, 이 사건 시설분담금은 수도법 제71조 제1항에 따른 상수도원인자부담금이 아닌 이 사건 조례 제14조에 따른 시설분담금으로 봄이 타당하다.

따라서 이 사건 시설분담금이 상수도원인자부담금임을 전제로 그 처분의 상대방을 잘못 지정하여 위법하다는 원고의 주장은 나머지 점에 관하여 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

2) 이 사건 조례 제14조가 위법한지 여부 지방자치법은 제138조에서 '지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다'고 규정하면서, 제139조 제1항에서 '사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다'고 규정하고 있는바, 전용 급수장치와 시설 공용 급수장치의 신설 또는 개조를 목적으로 하는 급수공사를 하는 자에게 기존 상수도시설의 조성비용을 분담하도록 한 이 사건 조례 제14조는 공공시설에 관한 분담금의 징수에 관한 사항을 정한 것으로 상위법령인 지방자치법 제138조, 제139조 제1항의 위임에 따른 규정으로 봄이 타당하다. 따라서 이 사건 시설분담금 부과처분의 근거인 이 사건 조례 제14조가 상위법령의 위임이 없어 효력이 없다는 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

### 3) 부담금의 이중부과에 해당하는지 여부 가) 관련 법리

부담금관리 기본법 제5조 제1항은 '부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없으면 하나의 대상에 이중으로 부과되어서는 아니 된다'고 규정하고 있고, 부담금관리 기본법 제3조 별표에 의하면, 수도법 제71조에 따른 원인자부담금과 지방자치법 제138조에 근거한 시설분담금도 위 법의 적용을 받는다. 위 1)항에서 살핀 것처럼 수도법 제71조 제1항에 따른 원인자부담금은 수도시설의 신설·증설·개조 등 수도공사가 필요한 경우 그 수도공사를 시행하기 전에 장래에 소요될 수도시설 공사비용을 분담하도록 하는 것이고, 지방자치법 제138조 및 이 사건 조례 제14조에 따른 시설분담금은 이미

상수도시설 설치가 완료된 지역에 신규 급수를 신청하는 자에 대하여 급수공사비를 납부하면서 함께 기존 상수도시설의 조성비용을 분담하도록 하는 것이어서 그 부과·납부시점 등을 달리 하는 것이기는 하나, 그 부과상대방이 수돗물 사용량을 증가시켜 기존 상수도시설의 용량에 부담을 유발하는 자이고, 재원조달목적이 상수도시설의 설치비용이라는 점에서 실질적으로 중복되는 요소가 있다. 따라서 이미 수도법 제71조 제1항에 따른 원인자부담금을 부담하였음에도, 이와 별도로 지방자치법 제138조 및 이 사건 조례 제14조에 따른 시설분담금을 추가로 부과하는 것은 위와 같이 중복되는 범위 내에서는 실질적으로 부담금관리 기본법 제5조 제1항이 금지하고 있는 부담금의 이중부과에 해당하므로 허용될 수 없다(대법원 2021. 4. 29. 선고 2017두57431 판결, 2021. 7. 8. 선고 2016두61860 판결 등 참조).

나) 한편, 위와 같은 법리는 혁신도시개발사업의 시행자로부터 혁신도시개발사업으로 조성된 토지를 취득하여 그 개발계획에서 정해진 규모 및 용도 등의 건축물을 건축한 자에게 시설분담금 부과처분을 하는 경우에도 동일하게 적용되어야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

① 혁신도시법에 따르면, 혁신도시개발사업이란 이전공공기관을 수용하여

기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은

주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 개발하기 위하여 시행하는 사업으로서(제2조),

혁신도시개발사업의 시행자가 혁신도시개발사업을 시행하려는 경우 혁신도시 개발계획을 작성하여

국토교통부장관의 승인을 얻어야 하는데, 혁신도시 개발계획에는 '인구수용·토지이용에 관한 계획'

및 '도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획(비용부담계획을 포함한다)'이 포함되어야

한다(제11조). 따라서 혁신도시개발사업이 시행되는 경우 '수도시설의 신설이나 증설 등의 원인'은

혁신도시개발사업을 시행함으로써 발생하는 것이지 혁신도시개발사업으로 조성된 토지를 취득한

자가 주택 등의 건축물을 건축하였을 때 비로소 발생한다고 볼 것은 아니다.

② 위와 같은 이유로 대법원은 도시개발사업으로 조성된 토지에 개발계획에서 정해진 규모 및 용도에

따라 건축물이 건축된 경우 수도법령에 따른 상수도원인자부담금 납부의무는 도시개발사업의

시행자가 부담하는 것이 원칙이고, 해당 건축물이 원래 도시개발사업에서 예정된 범위를 초과하는

등의 특별한 사정이 없는 한 조성된 토지를 취득하여 건축물의 건축행위를 한 자는 별도로

상수도원인자부담금 납부의무를 부담하지 않는다고 판시하고 있다(대법원 2020. 7. 9. 선고 2017두40723 판결 등 참조). 그런데 앞서 관련 법리에서 본 것과 같이 상수도원인자부담금과 시설분담금은 그 부과·납부시점 등을 달리 하는 것이기는 하나, '상수도시설의 설치비용'이라는 사실상 동일한 대상에 대하여 부과하는 부담금인 점을 고려할 때, 도시개발사업으로 조성된 토지를 취득하여 건축물의 건축행위를 한 자에게 시설분담금을 부과하는 것은 위와 같이 중복된 범위 내에서 사실상 상수도원인자부담금을 부과하는 것과 다르지 않다.

③ 앞서 관련 법리에서 본 것과 같이 도시개발사업의 시행자가 도시개발사업으로 조성된 토지에 직접 건축물을 건축하는 경우 원인자부담금과 별도로 시설분담금을 추가로 부과하는 것은 부담금관리 기본법 제5조 제1항이 금지하고 있는 부담금의 이중부과에 해당하므로 허용될 수 없는데, 도시개발사업의 시행자가 직접 건축물을 건축하지 않고 이를 제3자에게 매도하여 개발계획에 따른 건축행위를 하게 하였다는 우연한 사정에 따라 시설분담금을 추가로 부과할 수 있다고 보는 것은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 분담금을 부과하도록 정한 부담금관리 기본법의 취지에도 어긋나는 것으로 보인다.

④ 피고는 도시개발사업의 시행자가 원인자부담금을 납부하거나 또는 그 비용으로 수도시설을 설치한 경우에 도시개발사업으로 조성된 토지를 취득하여 건축행위를 한 자에게 시설분담금을 부과할 수 없다면, 시설분담금을 부과할 수 있는 경우가 없다고 주장하나, 도시개발사업의 시행자로부터 도시개발사업으로 조성된 토지를 취득하여 그 개발계획에서 정해진 규모 및 용도 등의 건축물을 건축한 자에게 시설분담금 부과처분을 하는 경우에 한하여 이중부과 금지에 반하는 것으로 보는 이상 그 외의 경우에는 여전히 시설분담금 부과처분을 할 수 있으므로, 시설분담금 규정의 존재 이유가 없다는 취지의 피고의 주장은 받아들이기 어렵다.

다) 이 사건에 관하여 보건대, 앞서 든 증거들과 이 법원의 한국토지주택공사에 대한 사실조회결과에 변론 전체의 취지를 더하여 보면, 이 사건 도시개발사업은 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획이 마련되어 있고, 이에 따라 한국수자원공사가 이 사건 공동주택 및 체육시설을 건축한 부지를 포함하여 이 사건 도시개발사업 지구 내 상수도 기반시설의 설치공사를 시행하였으며, 비용부담은 국고보조(30%)와 한국수자원공사부담(70%)으로 한 사실을 인정할 수 있고, 원고가 이 사건

도시개발사업자로부터 택지조성이 완료된 이 사건 도시개발사업 지구 내 부지를 일부 매수하여 이 사건 공동주택 및 체육시설 신축사업을 시행하면서 피고에게 위 신축사업 부지에 관한 급수공사를 신청하였고, 이에 피고가 원고에게 그 공사비와 이 사건 시설분담금 부과처분을 한 사실은 위 제1의 다.항에서 인정한 것과 같다.

위 인정사실에 따르면, 비록 이 사건 도시개발사업자가 피고에게 원인자부담금을 납부하지 않았더라도 이 사건 도시개발사업 개발계획에 따라 한국수자원공사로 하여금 상수도 기반시설의 설치 공사를 직접 시행하도록 함으로써 수도법 제71조 제1항에서 정한 수도공사 등에 필요한 비용을 부담한 것으로 볼 수 있는바, 이 사건 도시개발사업자로부터 택지조성이 완료된 토지를 취득하여 공동주택 및 체육시설을 건축한 원고에게 시설부담금을 부과하는 것은 이중부과 금지 원칙에 반한다.

라) 나아가 행정청이 어느 법률관계나 사실관계에 대하여 어느 법률의 규정을 적용하여 행정처분을 한 경우에 그 법률관계나 사실관계에 대하여는 그 법률의 규정을 적용할 수 없다는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있는 때에는 행정청이 이를 잘못 해석하여 행정처분을 하였더라도 이는 그 처분 요건사실을 오인한 것에 불과하여 그 하자가 명백하다고 할 수 없지만, 법령 규정의 문언상 처분 요건의 의미가 분명함에도 행정청이 합리적인 근거 없이 그 의미를 잘못 해석한 결과, 처분 요건이 충족되지 아니한 상태에서 해당 처분을 한 경우에는 법리가 명백히 밝혀지지 아니하여 그 해석에 다툼의 여지가 있다고 볼 수는 없다(대법원 2015. 3. 20. 선고 2011두3746 판결 참조).

이 사건에 관하여 보건대, 위 다)항에서 인정한 것과 같이 이 사건 시설분담금 부과처분은 부담금 이중부과 금지 원칙을 위반한 것으로 법규의 중요한 부분을 위반한 것이므로 그 하자가 중대하다고 보아야 할 뿐만 아니라, 상수도원인자부담금과 이 사건 시설분담금의 부과대상이 실질적으로 중복된다는 점은 근거 규정의 문언만으로도 분명하게 알 수 있으므로, 그 하자가 명백하다고 보아야 한다.

#### **나. 이 사건 급수공사비 및 수수료 부과처분의 적법여부**

원고는 당초 이 사건 급수공사비 및 수수료를 부담하는 주체가 '나주시' 주민에 한정되는 것으로 이 사건 급수공사비 및 수수료 부과처분은 처분의 상대방을 잘 못 지정한 중대한 위법이 있어 무효라고

주장하였다가, 2021. 8. 13.자 준비서면을 통해 위 주장을 철회하였고, 그 밖에 이 사건 급수공사비 및 수수료 부과처분이 위법하고, 그 하자가 중대·명백하다는 점에 관하여 추가 주장 및 입증이 없는바, 원고의 이 부분 주장은 나머지 점에 관하여 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다(원고가 이 사건 급수공사비 및 수수료에 관하여도 이 사건 시설분담금에 대한 주장과 동일한 주장을 하고 있는 것으로 선행하여 보더라도, 이 사건 급수공사 및 수수료 부과처분은 이 사건 수도급수조례 제12조, 제39조에 근거한 것이므로, 원인자부담금 및 이 사건 급수조례 제14조에 근거한 부과처분임을 전제로 한 원고의 주장은 이유 없다).

#### **다. 소결론**

따라서 피고는 원고에게 부당이득금의 반환으로 이 사건 시설분담금 합계 769,929,000원 및 이에 대하여 이 사건 소장 부분 송달일 다음 날인 2020. 8. 27.부터 피고가 그 이행의무의 존재 여부나 범위에 관하여 항쟁하는 것이 타당하다고 인정되는 이 판결 선고일인 2021. 11. 10.까지는 민법에서 정한 연 5%의, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 소송촉진 등에 관한 특례법에서 정한 연 12%의 각 비율로 계산한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

#### **4. 결론**

그렇다면 원고의 청구는 위 인정범위 내에서 이유 있어 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

**재판장판사이석재**

**판사강영기**

**판사이창현**

1) 원고는 이 사건 시설분담금 등을 부담하는 주체가 '나주시' 주민에 한정되는 것이므로, 이 사건 각 처분은 그 처분의 상대방을 잘 못 지정한 중대한 위법이 있다는 주장을 하였다가, 2021. 8. 13.자 준비서면[4쪽 각주2) 참조]에서 위 주장을 철회하였다.