

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2017두33824 개선명령(반환등)처분취소  
원고, 상고인 사회복지법인 은혜재단  
소송대리인 법무법인 지향  
담당변호사 정연순 외 10인  
피고, 피상고인 경기도 양평군수  
소송대리인 정부법무공단  
담당변호사 서규영 외 3인  
원 심 판 결 서울고등법원 2016. 12. 22. 선고 2016누56037 판결  
판 결 선 고 2017. 6. 29.

주 문

원심판결의 원고 패소 부분 중 별지 처분목록 기재 제2014-4호 ⑤ 개선명령처분 취소  
청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.  
나머지 상고를 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 중 원심 판시 제2014-4호 ⑤처분이 위법하다는 부분에 대하여

1) 사회복지사업법 제45조 제2항에 의하면 후원금에 관한 영수증 발급, 수입 및 사용결과 보고, 그 밖에 후원금 관리 및 공개 절차 등 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정하게 되어 있고, 보건복지부령인 재무회계규칙 제41조의7 제2항(후원금의 용도와 사용금지)에 의하면 보건복지부장관은 후원자가 사용용도를 지정하지 아니한 후원금에 대하여 그 사용기준을 정할 수 있다.

한편 보건복지부 지침인 2013년도 「사회복지법인 관리안내」 IV.의 6. '후원금의 관리' 부분에서 '비지정후원금의 사용기준'에 관하여 정하고 있는데, 그 내용을 종합하여 보면, 비지정후원금은 광의의 '시설비' 중에서 직접비인 '시설장비유지비'로는 사용이 가능하고, 간접비 중 협의의 '시설비'로는 사용가능하되 사용비율이 50%를 넘지 못하며, 간접비 중 토지, 건물에 관한 '자산취득비'로는 사용하지 못한다.

2) 원심은 증거에 의하여 원고가 2013. 5.경 은혜의집 1동과 저온창고의 면적을 넓혀 개축하는 공사를 하면서 법인후원금 79,930,000원을 사용한 사실을 인정한 후, 원고의 위 행위는 '후원금을 사용용도 외의 용도로 사용'한 경우에 해당하므로, 피고는 사회복지사업법 제40조 제1항 제4호에 따라 원고에게 위 금액을 법인회계로 반환할 것을 명하는 내용의 개선명령을 할 수 있다고 판단하였다.

3) 그러나 위와 같은 원심의 판단은 아래와 같은 이유로 쉽게 수긍하기 어렵다.

침익적 행정행위의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고 그 행정행위의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석해서는 안되며, 그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 전적으로 배제되는 것은 아

니라고 하더라도 그 해석이 문언의 통상적인 의미를 벗어나서는 아니 된다(대법원 2013. 12. 12. 선고 2011두3388 판결 등 참조).

사회복지사업법 제40조 제1항 제4호에 의하면 후원금의 용도 외 사용에 대하여는 개선명령 등 침익적 처분을 할 수 있고, 같은 법 제54조 제5호에 의하면 이러한 개선명령 등을 받은 자가 이를 이행하지 아니하면 형사처벌까지 받게 되므로, 용도 외 사용에 관한 규정은 엄격하게 해석하여야 하고, 상대방에게 불리한 방향으로 확장해석하여서는 아니 된다.

따라서 위 지침에서 비지정후원금의 사용이 금지된 용도로 정한 '토지, 건물에 대한 자산취득비'에서의 '자산취득비'는 그 문언에 비추어 볼 때, 기성 건물을 매수하는 등의 방법으로 취득하는 경우에 그 대금 등은 여기에 포함될 것이지만, 건물을 신축하거나, 증·개축하는 경우에 그 비용도 '자산취득비'에 해당하는지 여부는 분명하지 아니하다.

뿐만 아니라, 위 지침 중 '비지정후원금의 사용기준' 부분은 재무회계규칙 제41조의7 제2항의 위임에 따라 보건복지부장관이 정한 것이므로, 위 지침의 '시설비' 등의 정의 또는 세부 항목 구분은 재무회계규칙에 따라야 할 것이다.

그런데 재무회계규칙 제10조 제3항 [별표2] '법인회계 세출예산과목구분'에 의하면 광의의 '시설비'는 협의의 '시설비', '자산취득비', '시설장비유지비'로 나뉘고, 협의의 '시설비'에는 '시설 신·증축비'가 포함되어 있다.

그렇다면, 기성 건물을 취득하는 경우와 달리 건물을 신축하거나 증·개축하는 경우의 그 비용은 협의의 '시설비'에 해당하는 것으로 해석할 여지도 있다.

그럼에도, 원심은 그 의미가 분명하지 아니한 위 지침의 '자산취득비'를 건물 신·증축비를 포함하는 개념으로 원고에게 불리하게 해석하였다. 이러한 원심판결에는 침익

적 행정행위의 근거가 되는 행정법규의 해석·적용에 관한 법리를 오해하여 판결결과에 영향을 미친 위법이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유의 주장은 이유 있다.

## 2. 나머지 상고이유에 대하여

원심은 증거에 의하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 원심 판시 제2014-4호 ①, ②, ⑨, ⑩, ⑪의 각 처분, 제2014-5호 ⑤처분, 및 제2014-6호 ②, ③, ⑤의 각 처분의 사유인 회계부정이 인정되므로 위 각 처분은 적법하다고 판단하였다.

관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 사실인정과 판단에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙을 위반하고 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 회계부정에 관한 사회복지사업법의 법리를 오해하거나 비례의 원칙에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

## 3. 결론

그러므로 원심판결의 원고 패소 부분 중 원심 판시 제2014-4호 ⑤처분 취소청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하며, 나머지 상고를 기각하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	이기택
	대법관	김용덕

주 심      대법관      김 신

            대법관      김소영