



# 정부의 태양광발전 운영실태 조사에 따른 보조금 환수처 분 등 제재의 가능성 및 한계

2022.09.22

## 1. 들어가며

최근 국무조정실 정부합동부패예방추진단은 전국 226개 지방자치단체 중 12개 지방자치단체를 대상으로 태양광발전과 관련된 ‘전력산업 기반기금사업’ 운영실태에 대한 제1차 합동점검을 벌인 결과, 총 2267건의 위법·부당 사례를 적발하여 이에 대한 수사를 의뢰하고 전국적으로 조사를 확대하기로 하였다고 밝혔습니다. 이와 관련하여, 국무조정실은 점검 대상 사업비 약 2조 1,000억 원 중 약 12%에 해당하는 2,616억 원이 부적절하게 사용된 것으로 조사되었다고 밝히면서, 부당하게 지급된 보조금 등을 환수하는 등의 방안을 강구하겠다고 알렸습니다.

본 뉴스레터에서는, 위와 같은 배경을 고려하여 전력산업기반기금 및 이를 기반으로 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」(이하 ‘발전소 주변지역법’)에 따라 지급된 지원금(보조금, 전력산업기반기금 집행금액 총 2,616억원 중 583억원) 환수처분의 사유나 한계는 무엇인지, 추가로 다른 제재처분이 우려되는 경우는 없는 것인지에 대해 소개해 드리하고자 합니다.

## 2. 전력산업기반기금 및 이에 따른 보조금 지급

전기사업법 제48조는 전력산업의 지속적인 발전과 전력산업의 기반조성에 필요한 재원을 확보하기 위해 ‘전력산업기반기금’을 설치하도록 규정하고 있고, 전력산업기반기금은 신·재생에너지 발전사업자에 대한 지원사업, 전력수요 관리사업, 발전소주변지역법에 따른 주변 지역 지원사업 등을 위하여 사용됩니다(전기사업법 제49조).

위 전기사업법 제49조 제9호와 관련하여, 발전소주변지역법 제13조는 발전소주변지역에 대한 지원사업에 드는 비용인 지원금을 전력산업기반기금에서 총당하도록 규정하고 있는바, 이는 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 ‘보조금법’)상 지방자치단체 등에 교부되는 보조금에도 해당됩니다(보조금법 제2조 제1호).

이번 전력산업기반기금사업 운영실태 조사에서 보조금 위법·부당 집행으로 문제된 것은 위와 같이 전력산업기반기금을 기반으로 발전소 주변지역법에 따라 지급된 지원금입니다. 즉, 국무조정실은 합동점검 결과 지원금을 사용하여야 하는 발전소 주변지역 지원사업의 관리 및 집행이 부적절하게 이루어졌다는 점을 이유로 지급된 지원금(보조금)을 환수하고자 하는 것입니다.<sup>1</sup>

### 3. 보조금 회수처분의 근거 및 한계

#### 가. 보조금 반환·환수 처분의 근거 법령 및 요건

발전소주변지역법은 제16조의4에서 같은 법 제16조의3에 따라 발전소 주변지역 지원사업이 중단된 경우에는 이미 지원한 지원금 중 집행되지 않은 지원금을 회수할 수 있다고 규정하고 있는데, 발전소 주변지역 지원사업의 관리 및 집행이 부적절하게 이루어졌다는 사정은 위 발전소주변지역법 제16조의4에서 규정한 지원금 회수 요건에는 해당하지 않습니다.

그러나 전력산업기반기금에서 지원된 지원금은 정부가 지급한 보조금에도 해당하는바, 정부는 보조금법상의 보조금 환수처분이 가능한 경우에 해당한다고 보아 환수처분을 할 것으로 보입니다.

즉, 보조금법은 보조사업자가 보조금을 지급 목적과는 다른 용도에 사용하였거나 거짓 신청 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부 받는 등으로 ‘부정수급’을 한 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부가 취소되며, 이에 따라 지급받은 보조금과 이자를 반환하도록 규정하고 있습니다(보조금법 제30조, 제31조 제1항, 제33조 제1항).

이러한 보조금 부정수급 사례 중 ‘거짓 신청 기타 부정한 방법’의 의미에 관하여, 대법원은 “정상적인 절차에 의하여는 보조금을 지급받을 수 없음에도 위계·기타 사회통념상 부정이라고 인정되는 행위로 보조금 교부에 관한 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 적극적 및 소극적 행위를 뜻한다.”고 판시하면서, “부정한 방법으로 보조금의 교부를 받은 경우란 보조금의 교부 대상이 되지 않는 사무 또는 사업에 대하여 보조금을 받거나, 당해 사업 등에 교부되어야 할 금액을 초과하여 보조금을 교부받는 것을 말하며, 보조금을 교부받음에 있어 다소 정당성이 결여된 것이라고 볼 여지가 있는 수단이 사용되었다더라도 보조금을 교부받아야 할 자격이 있는 사업 등에 대하여 정당한 금액의 교부를 받은 경우는 여기에 해당하지 아니한다”고 판시하고 있습니다(대법원 2007. 12. 27. 선고 2006도8870 판결 등 참조). 따라서 부정한 방법으로 보조금을 교부 받았다는 점을 이유로 한 보조금 환수 처분이 문제되는 경우, 보조금을 지급받게 된 구체적인 수단과 태양, 부당지급 된 보조금의 범위, 및 기지급된 보조금의 정당성에 대해 적극적으로 다룰 필요가 있습니다.<sup>2</sup>

#### 나. 보조금 반환·환수 처분의 한계

보조금 반환·환수 처분이 이루어지더라도, 대법원은 “거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 보조금에 ‘한하여’ 이를 반환할 것을 명하여야 하고 정상적으로 지급받은 보조금까지 반환할 것을 명할 수 있는 것은 아니”라고 판단하고 있는바(대법원 2019. 1. 17 선고 2017두47137 판결 참조), 보조금이 가분적 평가에 의하여 산정·결정된 것이어서 보조금 중 ‘거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 부분’과 ‘정상적으로 지급받은 부분’을 구분할 수 있다면 ‘거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 부분’에 한하여만 보조금을 환수할 수 있을 것입니다.

또한, 일정한 행정처분으로 국민이 일정한 이익과 권리를 취득하였을 경우에 종전 행정처분에 하자가 있음을 전제로 직권으로 이를 취소하는 행정처분은 이미 취득한 국민의 기존 이익과 권리를 박탈하는 별개의 행정처분으로, 취소될 행정처분에 하자가 있어야 하고, 나아가 행정처분에 하자가 있다고 하더라도 취소해야 할 공익상 필요와 취소로 당사자가 입게 될 기득권과 신뢰보호 및 법률생활안정의 침해 등 불이익을 비교·교량한 후 공익상 필요가 당사자가 입을 불이익을 정당화할 만큼 강한 경우에 한하여 취소할 수 있는 것이며, 하자나 취소해야 할 필요성에 관한 증명책임은 기존이익과 권리를 침해하는 처분을 한 행정청에 있습니다(대법원 2014.11.27. 선고 2014두9226 판결 등 참조). 그렇다면, 보조금을 받은 당사자로부터 잘못 지급된 부분을 환수하는 처분을 함에 있어서도 그 보조금의 수급에 관하여 당사자에게 고의 또는 중과실의 귀책사유가 있는지 여부·보조금의 액수·보조금의 지급일과 환수처분일 사이의 시간적 간격·수급자의 보조금 소비 여부 등에 비추어 이를 다시 원상회복하는 것이 수급자에게 가혹한지 여부, 잘못 지급된 보조금에 해당하는 금액을 징수하는 처분을 통하여 달성하고자 하는 공익상 필요의 구체적 내용과 처분으로 말미암아 당사자가 입게 될 불이익의 내용 및 정도와 같은 여러 사정을 고려하여야 할 것이고(대법원 2014.10.27. 선고 2012두17186 판결 등 참조), 하급심에서도 위와 같은 사정을 고려하여 보조금 환수 처분의 위법

여부를 판단하고 있습니다(부산지방법원 2016. 9. 22. 선고 2016구합20693 판결 등 참조).

이번 운영실태 조사 결과에 따라 발전사업자 등에 대한 보조금 환수 처분이 이루어지는 경우에도, 개별 사례들마다 구체적인 사정을 살피어 보조금 환수 요건 및 그 한계 등을 검토한다면 적극적으로 대응할 수 있을 것입니다.

## 4. 보조금 반환·환수 처분과 관련된 2차 제재

한편, 보조금법에 따르면 부정한 방법으로 보조금을 교부받거나 보조금을 다른 용도에 사용하는 등의 행위를 한 경우 보조금 환수의 대상이 될 뿐만 아니라, 보조사업 수행 대상에서 5년 이내의 범위에서 배제되거나 보조금 교부가 제한되고, 나아가 형사 처벌의 대상까지 될 수 있어 주의를 요합니다(보조금법 제31조의2, 보조금법 제40조 내지 제43조).

위와 같이 사업 수행 대상에서 일정 기간 배제된다면 지방자치단체 또는 사업자의 사업 운영에 큰 타격이 예상되며, 형사 처벌의 경우 징역형까지 받을 수 있어 이에 대한 적절한 대응도 함께 이루어질 필요가 있습니다. 이러한 경우, 앞서 살펴본 바와 같이 보조금을 지급받은 수단이 보조금법 소정의 ‘부정한 방법’에 해당하였다고 볼 수 있는지, 지급받은 보조금을 실제로 그 지급 목적과는 다른 용도로 사용한 것으로 볼 수 있는지 여부 등의 쟁점에 대해 충분히 다투어야 하겠습니다.

또한 보조금 환수처분 자체의 효력만으로 다른 보조사업 참여대상에서 제외되는 등의 불이익이 있으므로, 이로 인한 불이익을 회피하기 위해서는 보조금 환수처분에 대한 불복(행정심판 내지 행정소송) 및 잠정적 구제방안으로서 집행정지를 신청하여 처분당사자가 불의의 손해를 입는 것을 방지할 필요가 있다 하겠습니다.

## 5. 결론

이번 운영실태 조사는 약 2,616억 원 상당의 전력산업기반기금사업과 관련한 위법·부당 사례를 적발하여 보조금 수령자들에 대한 거액의 지원금(보조금) 환수 처분을 예고하고 있다는 점에서 이해관계인의 면밀한 검토 및 적절한 대응이 필요합니다.

법무법인(유한) 세종의 공법분쟁그룹은 행정소송에 대한 경험과 전문성을 바탕으로 보조금 분야에 대한 깊이 있는 자문을 제공하고 있고, 형사그룹 및 프로젝트에너지그룹과도 유기적인 협업을 통하여 관련 분쟁에 대하여 종합적인 자문을 제공하고 있는바, 위 내용 및 보조금 환수 처분 등에 관하여 궁금하신 사항이 있거나 도움이 필요하신 경우 언제든지 아래 연락처로 연락하여 주시면 보다 자세한 내용을 상담해 드리도록 하겠습니다.

<sup>1</sup> 전기사업법 제49조 제1호에 따라 전력산업기반기금은 신재생에너지 지원사업에도 사용되는데, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」(이하 ‘신재생에너지법’) 및 같은 법 시행령, 시행규칙에 따른 「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정」 제42조는 전력산업기반기금을 활용하여 신재생에너지 사업에 대한 금융지원사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있습니다. 이번 전력산업기반기금사업 운영실태 조사에서는 위 금융지원사업과 관련한 부정 대출 사례도 크게 문제되었습니다.

<sup>2</sup> 참고적으로 보조금을 ‘거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금 등을 교부받거나 지급받은자’는 형사처벌을 하고(보조금법 제40조 제1호), ‘보조금 등을 다른 용도에 사용한 자’도 형사처벌을 받으며(보조금법 제41조 제1호), 개인 이외에 법인의 경우에도 양벌규정으로 형사처벌을 받을 수 있으므로

(보조금법 제43조), 위와 같은 사유로 개인 또는 법인이 형사입건이 되었을 경우에는 적극적으로 다투어 혐의없음 내지 무죄를 주장하여야 환수처분 대응에서도 유리할 것입니다.

## 관련구성원

### 이건주

변호사

02-316-4211

kjlee@shinkim.com

### 조춘

변호사

02-316-4213

ccho@shinkim.com

### 배호근

변호사

02-316-4006

hkbae@shinkim.com

### 이상현

변호사

02-316-4068

shlee@shinkim.com

### 김형수

변호사

02-316-4087

hsookim@shinkim.com