

전라남도 행정심판위원회 재 결			
① 사 건	전남행심 제2022-126호 농업농촌공익직불법상 기본직접지불금 환수처분 등 취소청구		
청 구 인	② 이 름		
	③ 주 소		
대 리 인	④ 이 름		
	⑤ 주 소		
⑥ 피청구인		⑦ 참 가 인	
⑧ 주 문	청구인의 청구를 기각한다.		
⑨ 청구취지	피청구인이 2022. 2. 24. 청구인에게 한 2021. 모든 농지의 직불금 수령액(○원) 환수, 2021. 부정행위 농지 수령액 2.5배 제재부가금(○원) 징수, 직불금 지급대상자 등록 제한(5년) 처분을 모두 취소한다.		
⑩ 이 유	별지에 적은 내용과 같음		
⑪ 근거법조	「행정심판법」 제46조		
위 사건에 관하여 주문과 같이 재결합니다. 2022. 9. 2. 전라남도 행정심판위원회 			

이 유

【제2022-126호, 농업농촌공익직불법상 기본직접지불금 환수처분 등 취소청구】

1. 사건 개요

청구인은 ○○군 ○○면 ○○리 ○-2(답, ○㎡), ○-3(답, ○㎡) 2필지(이하 ‘이 사건 농지’라 한다)에 대해 2021. 기본직접지불금(○원, 이하 ‘이 사건 직불금’이라 한다)을 수령한 사람이다.

피청구인은 2022. 2. 24. 위 직불금을 부정한 방법으로 신청·수급하였다는 이유로 청구인에게 ‘① 2021 모든 농지의 직불금 수령액(○원) 환수, ② 2021 부정행위 농지 수령액 2.5배 제재부가금(○원) 징수, ③ 직불금 지급대상자 등록 제한(5년)’ 처분(이하 위 ①~③을 통틀어 ‘이 사건 처분들’이라 한다)을 하였다.

청구인은 2022. 5. 12. 이 사건 처분들의 취소를 구하는 행정심판을 청구하였다.

2. 청구 취지

피청구인이 2022. 2. 24. 청구인에게 한 2021. 모든 농지의 직불금 수령액(○원) 환수, 2021. 부정행위 농지 수령액 2.5배 제재부가금(○원) 징수, 직불금 지급대상자 등록 제한(5년) 처분을 모두 취소한다.

3. 당사자 주장 요지

가. 청 구 인

1) 청구인은 이 사건 직불금을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 신청하여 수령하지 않았으며, 청구인이 관계법령을 위반하였다고 인정하는 확인서는 배우자 별세로 인한 심신미약 상태의 청구인이 의사능력이 없는 상태에서 국립농산물품질관리원 ○○지원 직원이 작성한 문서에 청구인이 이름만

기재한 것이므로 이는 무효이다.

2) ○○경찰서는 이 사건 처분들의 사유와 동일한 내용으로 청구인에 대해 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 ‘농업농촌공익직불법’이라 한다) 위반 혐의에 관한 조사를 하였으나, 2022. 2. 22. ‘불송치(혐의없음)’ 결정을 하였다. 행정처분과 형사처분이 별도의 대상이라고는 하나 형사처분 사유에 기재된 내용처럼 이 사건은 배우자의 사망 후 발생한 점, 배우자가 뇌수술로 인해 몸이 마비된 상황에서 임시로 농사를 부탁한 상황인 점이 고려되어야 한다. 또한 집안의 가장인 배우자의 사망(○. ○. ○.)으로 배우자 명의로 되어있는 모든 통장이 정지되었고, 청구인은 서둘러 승계를 처리할 수밖에 없는 상황이었다.

3) 사회 통념상 허위, 기만, 은폐 등 고의에 의한 부정행위는 부정수급에 해당되나 단순한 착오나 사실오인 등으로 요건이 갖추어지지 아니하였음에도 불구하고 금액을 수령한 경우는 잘못 지급된 금액에 대한 반환 명령 규정을 적용하면 되므로 부정수급으로 까지는 볼 수 없는바(대법원 2017. 8. 23. 선고 2015두 51651 등 참조), 청구인이 이 사건 직불금을 수령한 것은 고의성이 없는 단순한 착오이므로 이를 부정수급으로 볼 수 없다.

나. 피청구인

1) 피청구인은 국립농산물품질관리원 ○○지원으로부터 이 사건 직불금 부당 수령 관련 확인서를 받았는데, 해당 확인서에는 청구인이 이 사건 농지에 대하여 본인이 경작하지 않고 타인에게 임대하였다는 내용이 기재되어 있으며, 확인서는 청구인 동의하에 조사공무원이 대필하고 청구인이 읽어본 후 확인서에 서명하는 방식으로 작성되었다.

또한 청구인이 행정심판 청구 시 제출한 자료에 따르면 이 사건 농지를 경작하지 않고 타인에게 임대해주고 직불금을 수령했다는 점을 스스로 인정하고 있다.

2) ○○경찰서는 2022. 2. 22. 청구인의 행위에 대하여 고의가 인정되지 않

아 ‘불송치(혐의없음)’ 한 바 있다. 그러나 이 사건 처분들과 같은 제재적 행정처분은 고의나 과실과 무관한 행위책임에 따른 처분이다.

4. 관계 법령

- 1) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제16조 제3항, 제19조 제1항 및 제2항, 제20조 제1항 및 제2항, 제43조
- 2) 「같은 법 시행령」 제18조 [별표4], 「같은 법 시행규칙」 제20조 제1항 [별표3]

5. 판 단

가. 인정 사실

청구인과 피청구인이 제출한 행정심판청구서, 답변서, 각종 증거자료 등 각 사본의 기재 내용과 전라남도행정심판위원회가 직권으로 조사한 내용을 종합하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인의 배우자는 2021. 4. 1.경 피청구인에게 직불금 신청을 하였고, 청구인은 배우자 사망(○. ○. ○.) 이후 2021. 12.경 직불금 등록자의 지위를 승계하여 2021. 12. 6. 이 사건 직불금(○원)을 수령하였다.

2) 피청구인은 2022. 1. 18. 농산물품질관리원 ○○지원으로부터 청구인이 2021. 직불금을 부정 신청·수급하였다는 통보를 받았다.

3) 피청구인은 2022. 2. 24. 청구인의 부정수급을 확인하고 청구인에게 ‘2021 모든 농지의 직불금 수령액(○원) 환수, 2021 부정행위 농지 수령액 2.5배 제재부가금(○원) 징수, 직불금 지급대상자 등록 제한(5년)’ 처분들을 하였다.

4) 한편, 국립농산물품질관리원 ○○지원은 청구인을 농업농촌공익직불법 위반자로 수사 의뢰를 하였고 전남화순경찰서에서는 2022. 2. 22. 청구인에 대해 ‘불송치(혐의없음)’ 결정을 하였다.

5) 청구인은 2022. 5. 12. 이 사건 처분들의 취소를 구하는 행정심판을 청구하였다.

나. 이 사건 처분들의 위법·부당 여부

1) 관계 법령

【농업농촌공익직불법】

제16조(기본직접지불금 등록사항의 변경 신고 등)

①~ ② 생략

③ 기본직접지불금 등록자가 사망하거나 「장기등 이식에 관한 법률」 제18조에 따라 뇌사판정을 받은 경우 그 직접지불금 등록자의 지위를 승계하고자 하는 농업인등은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 관련 서류를 갖추어 농림축산식품부장관에게 신고하여야 한다.

④ 농림축산식품부장관은 제2항 및 제3항에 따라 신고를 한 농업인등이 제9조에 따른 지급대상자로 인정되면 해당 농지등에 대한 기본직접지불금 등록자로 변경등록을 하여야 한다.

⑤ 생략

제19조(기본직접지불금의 감액지급 또는 등록제한) ① 농림축산식품부장관은 기본직접지불금 등록자 또는 수령자가 다음 각 호 중 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하면 등록된 모든 농지등의 기본직접지불금 전부를 지급하지 아니하고, 제5호부터 제9호까지의 어느 하나에 해당하면 해당 농지등의 기본직접지불금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 경우

2. ~ 9. 생략

② 농림축산식품부장관은 제1항제1호, 제2호, 제6호 및 제7호에 해당하여 기본직접지불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자(제10조에 따른 소농직접지불금을 등록신청한 경우에는 그 농가의 구성원 모두를 말한다)에 대하여는 8년 이내의 범위에서 제15조에 따른 기본직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다.

③ 제1항 각 호의 구분에 따른 세부항목별 지급제한의 세부적인 기준, 제2항에 따른 등록제한의 세부적인 기준 및 제한기간은 그 위반행위의 유형과 위반 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

제20조(부당이득금 및 가산금) ① 농림축산식품부장관은 제19조제1항 각 호에 해당하는 사유가 있음에도 불구하고 기본직접지불금의 전부 또는 일부를 이미 지급한 경우에는 해당 기본직접지불금 등록자에게 등록된 모든 농지등에 대하여 이미 지급한 금액을 즉시 환수하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 농림축산식품부장관은 제19조제1항제1호 또는 제2호의 사유가 있는 경우에는 해당 사유와 직접 관련된 농지등에 대하여 이미 지급한 금액의 5배 이내의 범위에서 제1항에서 정한 부당이득금에 추가하여 제재부가금을 징수할 수 있다. 이 경우 제재부가금의 산정기준, 부과 및 납부에 관한 그 밖의 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

③ ~ ④ 생략

제43조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공익직접지불금을 신청하거나 수령한 자
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제14조제2항에 따른 공익직접지불금 등록을 신청하거나 제16조에 따른 변경신고 등을 한 자
3. 제14조제2항 및 제16조에 따라 제출하는 서류의 내용이 거짓임을 알고도 증명하여 준 자
4. 제37조제2항을 위반하여 직무상 알게 된 정보를 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 해당 목적 외의 용도로 사용한 자

【농업농촌공익직불법 시행령】

제18조(기본직접지불금의 지급제한 및 등록제한 기준) 법 제19조제1항 및 제2항에 따른 기본직접지불금의 지급제한 및 등록제한의 세부적인 기준은 별표 4와 같다.

■ 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령 [별표 4]

기본직접지불금의 지급제한 및 등록제한의 세부적인 기준(제18조 관련)

1. 일반기준

가. ~ 다. 생략

라. 처분권자는 위반행위의 동기, 내용, 위반의 정도 등을 고려하여 지급제한 기준(제2호가목부터 라목까지에 따른 지급제한 기준은 제외한다) 또는 등록제한 기준의 2분의 1 범위에서 처분을 가중하거나 감경할 수 있다. 이 경우 제2호가목 및 나목에 따른 등록제한 기간은 연 단위로 감경하며, 가중하는 경우에도 법 제19조제2항에 따른 등록제한 기간을 초과할 수 없다.

마. 생략

2. 개별기준

위반행위	근거 법조문	지급제한 기준	등록제한 기간
가. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 경우	법 제19조 제1항제1호		
1) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우			
가) 소농직접지불금 지급대상자로 등록한 경우		기본직접지불금 전부 미지급	5년
나) 면적직접지불금 지급대상자로 등록한 경우		기본직접지불금 전부 미지급	3년
2) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수령한 경우			

가) 소농직접지불금을 수령한 경우	기본직접지불금 전부 미지급	8년
나) 면적직접지불금을 수령한 경우	기본직접지불금 전부 미지급	5년

【농업농촌공익직불법 시행규칙】

제20조(제재부가금의 산정 기준 등) ① 법 제20조제2항에 따른 제재부가금의 산정기준은 별표 3과 같다.

[별표3]

제재부가금의 산정기준
(제20조제1항 관련)

1. 제재부가금은 가목 또는 나목에 해당하는 사유와 직접 관련된 지급대상 농지등에 대하여 이미 지급한 금액에 가목 또는 나목의 구분에 따른 제재부가금 부과율을 곱하여 산정한다.

위반행위	제재부가금 부과율
가. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 기본직접지불금 지급대상자로 등록하거나 기본직접지불금을 수령한 경우	500퍼센트
나. 기본직접지불금을 수령하기 위해 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지등을 분할하는 경우	300퍼센트

2. 부과권자는 그 행위가 경미한 부주의로 인한 경우에는 제1호에 따라 산정된 제재부가금의 2분의 1 범위에서 그 금액을 감경할 수 있다.

2) 판 단

가) 농업농촌공익직불법 제19조 제1항 및 제2항에는 ‘기본직접지불금 등록자 또는 수령자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 경우 등록된 모든 농지 등의 기본직접지불금 전부를 지급하지 아니하고, 8년 이내의 범위에서 기본직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다’고 규정하고 있다. 또한 같은 법 제20조 제1항 및 제2항에는 ‘기본직접지불금의 전부 또는 일부를 이미 지급한 경우에 해당 기본직접지불금 등록자에게 등록된 모든 농지등에 대하여 이미 지급한 금액을 즉시 환수하여야 하며, 이미

지급한 금액의 5배 이내의 범위에서 부당이득금에 추가하여 제재부가금을 징수할 수 있다’고 규정하고 있다.

나) 위 규정의 ‘거짓 그 밖의 부정한 방법’이라 함은 정상적인 절차에 의하여는 직불금을 지급받을 수 없음에도 위계 기타 사회통념상 부정이라고 인정되는 행위로서 직불금 교부에 관한 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 적극적 및 소극적 행위를 뜻하고, 직불금의 등록 및 수령절차, 지급 목적, 대상 및 요건 등에 비추어 보면 이는 조세범처벌이나 퇴직연금 반환 등에서 문제 되는 ‘사기 기타 부정한 행위’나 ‘허위 기타 부정한 방법’의 경우와 같이 반드시 적극적인 부정행위가 있어야만 하는 것은 아니라고 할 것이다(대법원 2012. 12. 27. 선고 2011두30182 판결 등 참조).

다) 위 법령과 판례의 법리와 인정사실을 종합하여 살펴건대, 청구인은 이 사건 농지의 실경작자가 아님에도 2021. 12.경 이 사건 농지 관련 직불금 승계 의사 확인서를 피청구인에게 제출함은 물론 위 신청서에는 본인이 이 사건 농지를 실경작하고 있다는 내용이 기재된 경작사실 확인서가 첨부되어 있다. 이후 청구인은 직불금 등록 및 수령자 지위를 승계하여 피청구인으로 부터 2021. 12. 6. 이 사건 직불금을 수령한 것을 확인할 수 있고 이는 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 직불금을 수령한 경우에 해당한다.

라) 또한, 청구인은 이 사건 직불금 부당수령 관련 확인서는 심신미약 상태에서 타인에 의해 작성된 것에 청구인이 서명한 것이어서 무효라 주장하나, 심신상실은 심신장애로 인하여 사물의 이비선악을 변식할 능력이나 또 그 변식하는 바에 따라 행동할 능력이 없는 것을 말하고 심신미약은 위와 같은 능력을 결여하는 정도에는 이르지 않으나 그 능력이 미약한 경우를 말하는 것인바(대법원 1985. 5. 28. 선고 85도361 판결), 배우자 사망진단서 등 청구인이 제출한 자료만으로는 청구인이 직불금 부당수령 관련 확인서 내용을 확인하고 서명할 당시 심신 미약상태였다고 인정하기 어렵고, 따라서 본인이 기재된 내용을 확인하고 서명을 한 위 확인서를 무효라고 볼 수 없다.

6. 결 론

그렇다면, 청구인의 이 사건 청구는 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 재결한다.