

## 제재조치요구처분취소

[서울행정법원 2020. 6. 12. 2019구합80251]



### 【전문】

【원 고】 농협은행 주식회사 외 2인(소송대리인 법무법인(유한) 태평양 담당변호사 김종필 외 1인)

【피 고】 금융위원회(소송대리인 정부법무공단 담당변호사 류태경)

【변론종결】2020. 4. 24.

### 【주문】

】

1. 피고가 2019. 6. 18. 원고 농협은행 주식회사에 대하여 한 제재조치 요구처분 중 원고 2, 원고 3에 관한 부분을 취소한다.

2. 소송비용은 피고가 부담한다.

【청 구 취 지】주문과 같다.

### 【이유】

#### 】1. 처분의 경위

가. 원고 농협은행 주식회사(이하 '원고 은행'이라 한다)는 논산시장과 금고업무취급 약정을 체결하고 논산시 세입세출외현금의 수납·지급·보관 등의 업무를 수행해 왔다.

나. 논산시는 위 약정에 따라 2006. 8. 25. 소외 1이 논산시에 납입한 개발행위허가 이행보증금 31만 원을 원고 은행에 별단예금으로 예치해 두었다가, 2015. 1. 12. 원고 은행에 위 이행보증금 원금 31만 원 및 그 이자(이하 '이 사건 예치금'이라 한다)를 소외 1 명의(예금주를 소외 1로 함을 의미한다) 정기예금 계좌에 재예치할 것을 요청하였다.

이에 원고 은행 논산시청출장소의 과장대리 원고 2는 같은 날 이 사건 예치금을 신규금액으로 하여 소외 1 명의 정기예금 계좌(번호 생략, 이하 '이 사건 계좌'라 한다)를 개설하였다.

다.

피고는 2019. 6. 18. 원고 은행에 '원고 2가 이 사건 계좌를 개설하면서 예금 명의인 소외 1의 인감증명서 등을 징구하는 등 실명확인 의무를 이행하지 않았고, 원고 3은 원고 은행 논산시청출장소의 팀장으로서 원고 2의 실명확인 의무 이행에 대한 감독을 소홀히 하였다'는 이유로 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률(이하 '금융실명법'이라 한다) 제3조, 제5조의2에 따라 원고 2에 대하여 '견책', 원고 3에 대하여 '주의'의 제재조치를 할 것을 요구하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2, 6 내지 10호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

#### 2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 당사자들의 주장 요지

##### 1) 원고들

이 사건 계좌에 관한 예금계약에서 원고 은행의 상대방 당사자는 소외 1이 아닌 논산시인바, 원고 2는 계약당사자인 논산시의 담당 공무원에 대하여 실명확인절차를 거침으로써 금융실명법상 실명확인 의무를 이행하였다.

따라서 이 사건 처분은 처분사유가 존재하지 않아 위법하다.

설령 원고 2가 소외 1에 대하여 실명확인절차를 거치지 않은 것이 금융실명법상 실명확인 의무 위반에 해당하더라도, 원고 은행의 내부 규정 및 업무관행, 위반의 정도 등에 비추어 보면 이 사건 처분은 비례의 원칙 및 평등원칙에 반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다.

## 2) 피고

이 사건 계좌에 관한 예금계약의 당사자는 원고 은행과 소외 1로 논산시는 소외 1의 대리인에 불과한바, 원고 2가 계약 당사자인 소외 1에 대한 실명확인절차를 거치지 않은 것은 금융실명법상 실명확인 의무 위반에 해당한다.

원고들 주장처럼 논산시가 계약당사자라면 원고 은행은 논산시와 소외 1 명의 계좌를 사용하여 차명거래를 한 것이므로 이 역시 금융실명법 위반에 해당한다.

나아가 금융실명법의 취지, 원고들의 법 위반 정도, 피고의 제재기준 등에 비추어 이 사건 처분은 피고의 재량권의 범위 내에서 적정하게 이루어졌으므로 적법하다.

## 나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다.

판단

## 1) 예금계약의 당사자 확정

일반적으로 계약의 당사자가 누구인지는 그 계약에 관여한 당사자의 의사해석의 문제에 해당한다.

의사표시의 해석은 당사자가 그 표시행위에 부여한 객관적인 의미를 명백하게 확정하는 것으로서, 계약당사자 사이에 어떠한 계약 내용을 처분문서인 서면으로 작성한 경우에는 그 서면에 사용된 문구에 구애받는 것은 아니지만 어디까지나 당사자의 내심적 의사의 여하에 관계없이 그 서면의 기재 내용에 의하여 당사자가 그 표시행위에 부여한 객관적 의미를 합리적으로 해석하여야 하며, 이 경우 문언의 객관적인 의미가 명확하다면, 특별한 사정이 없는 한 문언대로 의사표시의 존재와 내용을 인정하여야 한다.

본인인 예금명의자의 의사에 따라 예금명의자의 실명확인 절차가 이루어지고 예금명의자를 예금주로 하여 예금계약을 작성하였음에도 불구하고, 위에서 본 바와 달리 예금명의자가 아닌 출연자 등을 예금계약의 당사자라고 볼 수 있으려면, 금융기관과 출연자 등과 사이에서 실명확인 절차를 거쳐 서면으로 이루어진 예금명의자와의 예금계약을 부정하여 예금명의자의 예금반환청구권을 배제하고, 출연자 등과 예금계약을 체결하여 출연자 등에게 예금반환청구권을 귀속시키겠다는 명확한 의사의 합치가 있는 극히 예외적인 경우로 제한되어야 할 것이고, 이러한 의사의 합치는 금융실명법에 따라 실명확인 절차를 거쳐 작성된 예금계약서 등의 증명력을 반복하기에 충분할 정도의 명확한 증명력을 가진 구체적이고 객관적인 증거에 의하여 매우 엄격하게 인정하여야 한다(대법원 2009. 3. 19. 선고 2008다45828 전원합의체 판결 참조).

한편, 구 지방재정법(2016. 5. 29. 법률 제14197호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지방재정법'이라 한다) 제77조 제1항은 지방자치단체의 장은 은행으로 하여금 소관 현금의 보관 등 금고업무를 취급하게 하기 위하여 금고를 지정하여야 한다고 규정하고 있고, 구 지방재정법 시행령(2016. 11. 29. 대통령령 제27621호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 지방재정법 시행령'이라 한다) 제102조 제1항은 지방자치단체의 장이 금고를 지정하는 경우에는 해당금융기관과 금고업무에 관한 약정을 하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 구 지방재정법 시행령 제104조 제1항은 지방자치단체의 세입세출외현금은 세입세출외현금출납원이 그 종류별로 명확히 구분하여 금고에 보관하여야 한다고 규정하고 있고, 구 지방재정법 제96조, 구 지방재정법 시행령 제141조 제1항 제1호는 지방자치단체의 금고는 세입·세출 및 세입세출외현금의 출납에 관한 장부를 비치해 두고 지방자치단체를 위하여 취급하는 현금의 출납 등을 기록하여야 하며 지방자치단체의 장에게 소관 사무에 관하여 보고서를 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

앞서 본 인정 사실 및 갑 제2 내지 10호증, 을 제3호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사실들을 종합하면, 이 사건 계좌에 관한 예금계약의 당사자는 소외 1이 아닌 원고 은행이라고 봄이 상당하다.

① 논산시장은 구 지방재정법 제77조 제1항에 따라 원고 은행을 금고로 지정하고 구 지방재정법 시행령 제102조 제1항에 따라 원고 은행과 금고업무취급 약정을 체결하여 논산시 세입세출외현금의 수납·지급·보관 등 금고업무를 위탁하였다.

위 금고업무취급 약정 제8조 제1항은 "원고 은행은 논산시의 금고보관 현금 중 논산시의 지급상 지장이 없는 한도 내에서 이를 운용할 수 있다.

이 경우 원고 은행은 논산시의 요구에 의하여 원고 은행이 취급하는 예금(정기예금, 정기적금 등 저축성예금) 중 논산시가 요구하는 예금으로 예치할 수 있다"고 정하고 있고, 제10조 제1항은 "원고 은행은 논산시의 지급명령이 있을 때에는 즉시 이를 이행하여야 한다"고 정하고 있다.

② 이 사건 예치금의 원금은 당초 소외 1이 2006. 8. 25. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제60조 제1항에 따라 논산시에 납부한 개발행위 이행보증금을 논산시가 위 금고업무취급 약정에 따라 원고 은행에 별단예금으로 예치한 것이었다.

논산시는 2013. 1. 30. 위 별단예금의 만기가 도래하자 원고 은행에 "세입세출외현금 정기예금, 별단예금 만기해지 및 재예치 의뢰"라는 제목의 공문을 보내 이 사건 예치금을 별단예금으로 "재예치"할 것을 요청했고, 2015. 1. 9. 원고 은행에 "세입세출외현금(복구예치금 등) 예치기간연장 요청"이라는 제목의 공문을 보내 이 사건 예치금의 예치기간을 2015. 12. 31.까지로 연장할 것을 요청했다.

③ 원고 은행이 이 사건 계좌를 개설한 것도 논산시가 2015. 1. 12. 원고 은행에 "세입세출외현금(정기·별단예금) 만기해지 및 재예치 의뢰"라는 제목의 공문을 보내 이 사건 예치금을 정기예금 계좌에 재예치할 것을 요청한 데 따른 것이었다.

위 공문에서 논산시는 이 사건 예치금이 "세입세출외현금 보관금"임을 명시하였다.

이에 원고 은행은 앞서 본 금고업무취급 약정 제8조 제1항에 따라 논산시가 요구하는 대로 이 사건 예치금을 예치할 정기예금 계좌로서 이 사건 계좌를 개설하였다.

④ 이 사건 계좌 개설 당시 작성된 거래신청서에는 계좌개설 '신청인'란에 "논산시세입세출외 현금출납원 소외 2"라는 이름과 함께 소외 2 및 논산시의 인감이 날인되어 있고, 금융실명법 제3조 제3항에 관한 '설명 의무', '상품 설명' 등 확인란에도 마찬가지로 "논산시세입세출외 현금출납원 소외 2"라는 이름과 함께 소외 2 및 논산시의 인감이 날인되어 있다.

또한 '실명확인자'란에는 원고 2가 기명날인을 하여 실명확인절차를 마친 것으로 표시하였는데, 거래신청서에는 논산시 세입세출외 현금출납원인 소외 2의 공무원증 사본이 "실명확인증표"로 첨부되어 있다.

즉, 원고 2는 소외 1이 아닌 논산시를 거래신청인으로 보아 논산시에 대한 실명확인절차를 진행하였으나, 논산시의 요청에 따라 계좌의 예금주는 소외 1로 표시되도록 하였다(앞서 관련 법리 설시를 위해 든 2008다45828 판결 사안에서는 이 사건과 달리 예금주, 즉 예금명의자 명의로 거래신청서가 작성되고 예금주의 신분증 사본이 첨부되었으며 그에 대한 실명확인절차가 마쳐져 있어 이 사건과는 예금계약의 체결 구조와 실명확인 절차가 상이하다).

⑤ 원고 은행이 관리하는 이 사건 계좌의 '저축성 예금 조회표'에는 이 사건 계좌의 상품명이 '정부보관금'으로 명시되어 있고, '과세코드'란에는 "국고단수적용 면세법인"이, 상품가입정보에는 출납공무원 번호 등이 기재되어 있다.

⑥ 위와 같은 이 사건 계좌 개설의 경위, 공문 및 거래신청서의 객관적인 내용 등에 비추어 이 사건 계좌에 관한 예금계약은 구 지방재정법에서 정한 금고업무의 일환으로 원고 은행과 논산시장 사이의 금고업무취급 약정에 따라 체결된 것으로서, 금고업무라는 특수성에 비추어 보면 세입세출외현금인 이 사건 예치금을 논산시 금고로 지정된 원고 은행에 보관 위탁한 계약당사자는 논산시라고 보는 것이 당사자들의 의사에 부합한다.

⑦ 원고 은행이 이 사건 계좌를 소외 1 명의로 개설하기는 하였으나, 이는 논산시가 이 사건 예치금을 정기에금으로 재예치할 것을 요청하는 공문을 보내면서 "예치자명"으로 재예치해 달라고 요구하여 이에 응한 것으로, 금고업무를 처리함에 있어 계약당사자인 원고 은행과 논산시가 납부자별로 보관금을 분리하여 관리하기 위해 편의상 취한 조치일 뿐이라고 보인다.

원고 은행은 지방자치단체의 금고업무를 수행하면서 정부보관금취급규칙과 이에 근거해 마련한 업무처리절차를 준용하고 있는데, 이 사건 계좌 개설 당시 구 정부보관금취급규칙(2018. 12. 28. 기획재정부령 제703호로 개정되기 전의 것) 제4조 제2항, 제6조는 출납공무원은 금융기관에 예치하는 보관금을 납부자별로 각각 예치할 수 있고, 위 예치한 보관금에서 발생한 이자는 납부자별로 계산·관리하여야 한다고 규정하고 있었다.

즉, 논산시는 위 공문으로써 자신이 소외 1의 대리인으로서 예금계약을 체결하여 예금계약의 법률효과를 소외 1에게 귀속시킨다거나 논산시가 금고업무와 무관하게 소외 1의 대리인으로서 소외 1을 당사자로 한 예금계약을 체결한다는 의사를 표시한 것이 아니라, 금고업무의 일환으로 원고 은행에 이 사건 예치금의 보관을 위탁하면서 다만 정부보관금취급규칙에 따라 납부자별 관리를 위한 방편으로 납부자 개인 명의 계좌를 개설할 것을 요청한 것에 불과하고, 원고 은행 역시 금고업무의 특성에 비추어 그와 같은 사정을 잘 알고 있었을 것으로 보인다(앞서 본 바와 같이 논산시장과 원고 은행 사이 금고업무취급 약정 제10조 제1항은 세입세출외현금 등의 예금반환채권자가 논산시임을 명확히 하고 있고, 실제 원고 은행의 전산시스템에도 이 사건 계좌는 '정부보관금' 계좌로 분류되어 있어 논산시 외 제3자의 인출이 불가능하다).

## 2) 원고들의 금융실명법 위반 여부

가) 우선 원고 2가 금융실명법 제3조의 실명확인 의무를 위반했는지 보건대, 앞서 본 바와 같이 이 사건 계좌에 관한 예금계약의 당사자는 논산시이고 원고 2는 거래당사자인 논산시에 대하여 실명확인 절차를 거쳤으므로 정부보관금 관리를 위한 편의상 예금주의 표시가 소외 1의 명의로 되어 있었다 하더라도 실명확인 의무를 이행한 것으로 볼 것이다.

나) 다음으로 피고는 논산시가 계약당사자라면 원고 은행은 논산시와 사이에 소외 1 명의 계좌를 사용하여 차명거래를 한 것이어서 이는 금융실명법 제3조 제1항의 의무위반에 해당한다고 주장하고 있고, 이는 당초 처분사유인 실명확인 의무 위반과 다른 처분사유를 추가한 것이라 할 것이나, 논산시의 요청에 따라 소외 1 명의 예금계좌를 개설한 것을 문제 삼고 있다는 점에서 기본적 사실관계의 동일성이 인정된다고 보이므로 피고의 위 주장도 처분사유로 인정

하여 판단한다.

앞서 본 바와 같이 이 사건 계좌는 논산시가 자신의 명의로 거래신청을 하여 개설된 것이고 다만 정부보관금취급 규칙에 따른 납부자별 관리를 위한 금고업무의 편의를 위해 납부자 개인 명의가 계좌에 예금주로 표시되도록 한 것으로서 엄밀한 의미의 차명계좌 개설에 해당하는 것으로 보기 어렵다.

즉, 금융실명법 제3조 제1항은 "금융회사등은 거래자의 실지명의로 금융거래를 하여야 한다"고 규정하고 있고, 제5조의 2 제3항은 피고는 금융회사등의 직원이 이 법을 위반한 사실을 발견하였을 때 해당 금융회사등의 장에게 직원에 대한 제재조치를 요구할 수 있다고 규정하고 있는데, 위와 같은 법 규정의 취지는, 타인 명의 금융거래가 불법·탈법행위나 범죄의 수단으로 악용될 수 있어 그러한 차명거래를 금지하고 위반시 행정적 제재를 부과함으로써 불법·탈법적 목적의 차명거래를 방지하려는 것으로, 이와 같은 입법취지, 이익침해적 제재규정의 엄격해석 원칙 등에 비추어 보면, 지방자치단체가 구 지방재정법에 따라 금융기관과 금고업무의 약정을 체결하고 세입세출외현금의 보관을 위탁한 경우, 해당 금융기관으로서는 거래자인 지방자치단체에 대한 실명확인 절차를 거친 후 위탁받은 현금을 해당 지방자치단체의 "금고"로 표시한 계좌에 예치하면 예금주 표시가 비록 타인 명의로 되어 있다 하더라도 "거래자의 실지명의로 금융거래"할 의무를 이행하였다고 해석함이 타당하다.

따라서 앞서 본 바와 같이 이 사건 계좌가 상품명이 '정부보관금'으로서 논산시의 금고에 해당함을 명백히 알 수 있는 이상[이 사건 처분에 관한 피고의 의견 역시 "개인 명의로 개설이 된다고 하더라도 정부보관금으로 꼬리표가 달려 있기 때문에 (인출은) 지방자치단체를 통하게 되어 있음"을 전제로 이루어졌다(을 제3호증)], 관리의 편의상 그 예금주 명의를 납부자로 표시하였다 하여 이를 두고 차명거래라거나 "거래자의 실지명의로 금융거래"를 할 의무를 위반한 것으로 보기는 어렵다.

### 3) 소결론

따라서 이 사건 처분은 처분사유가 존재하지 않아 위법하므로, 재량권 일탈·남용 여부에 관하여 더 나아가 판단할 필요 없이 취소되어야 한다.

### 3. 결론

원고들의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

(별지 생략)

판사 박 형 순(재판장) 김 송 이디모데