

행정제재의 구체적 내용에 대한 서면 사전통지 의무 - 국책과제, 국가연구개발사업의 제재처분 관련 행정절차법 위반 판결 사례 및 실무적 포인트 몇 가지



1. 제재사유를 기재하여 문서로 사전 통지 및 의견제출 기회 부여 의무 - 위반 시

취소사유: 대전지방법원 2016. 10. 27. 선고 2015구합104250 판결

국책과제, 국가연구개발사업에서 참여제한 또는 연구비환수 제재처분을 하려면 당사자에게 미리 처분내용을 통지하고 의견제출의 기회를 부여하는 등 방어할 권리를 보장해야 합니다. 국민의 권익보호를 위해 행정절차법상 반드시 요구되는 필수적 사항입니다. 만약 절차상 방어기회를 보호받지 못했다면 그 제재처분은 위법하므로 취소해야 한다는 판결입니다. 판결요지를 인용하면 다음과 같습니다.

“행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 **미리 처분하고자 하는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, 이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 하고, 다른 법령 등에서 필요적으로 청문을 실시하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 하되, “당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우”** 등에는 처분의 사전통지나 의견 청취를 하지 아니 할 수 있다.

따라서 행정청이 **침해적 행정처분을 하면서, 당사자에게 위와 같은 사전 통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 아니하였다면** 사전통지를 하지 않거나 의견제출의 기회를 주지 아니하여도 되는 예외적인 경우에 해당하지 아니하는 한 **그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다**(대법원 2012. 9. 13. 선고 2012두9703 판결 참조).“

“행정절차법 시행규칙 제8조는 행정절차법 규정에 의한 처분의 사전통지는 동조에서 규정하는 별지 제8호 서식[위 서식의 제목은 **“처분사전통지서(의견제출통지)”**이고 서식의 내용에는 행정절차법 제21조 제1항에 따라 처분의 내용을 통지하니 의견을 제출하여 줄 것을 명시하면서 **예정된 처분의 제목, 처분의 원인이 되는 사실, 처분하고자 하는 내용,**

법적근거, 의견제출처의 주소, 전화번호, 제출기한 등이 상세하게 기재되어 있다]에 의하도록 규정하고 있다.”

해당 사안에서 법원은 경찰서 수사결과를 통보받은 것에 대해 연구책임자의 의견을 제출하라는 소명자료 제출요청이나 이의신청 안내는 구체적인 처분내용에 대한 안내가 아니라 자료 제출기한도 이들에 불과하여 의견제출에 필요한 상당한 기간이라고 할 수 없는 등 그 내용이나 형식의 면에서 행정절차법상의 사전통지에 해당하지 않는다고 판단하였습니다.

또한, 청문기회의 부여와 처분에 대한 사전통지 및 의견제출 기회 부여는 행정절차법상

별개의 절차이므로, 전문위원회 심의결과에 대한 이의신청 및 소명자료 제출 등은 의견 제출의 시기와 내용 등을 고려할 때 수사결과 통보 이전에 이루어진 것으로서 경찰 수사결과 통보를 바탕으로 이루어진 이 사건 처분에 대한 의견제출의 기회를 부여한 것이라고 할 수 없다고 양자를 구별하였습니다. 특히 수사결과 통보내용과 국민권익위원회로부터 이첩 받은 내용이 완전 동일하지 않다는 사실을 중요한 요소로 보았습니다. 결국 제재처분을 하는 과정에서 당사자의 절차적 권리가 준수되지 못하였다는 이유로 제재처분을 위법하다고 보아 취소한다고 판결하였습니다.

2. 국책과제, 국가연구개발사업에서 행정처분의 사전통지 발송 but 당사자에게 송달

되었다는 증명 없음 + 그 다음 단계의 제재처분 위법함: 서울행정법원 2017구합

86828 판결

가. 사안의 개요

요양병원을 운영하다 폐업한 후 보건복지부 현지조사를 거부한 의사에게 복지부에서 등기우편으로 업무정지처분 사전통지서 발송함. 그러나 당사자 의사는 업무정지처분 사전통지서 받은 적 없다고 주장. 송달사실 입증하지 못함.

당사자 의사는 사전통지서를 받지 못해 의견제출 기회를 부여받지 못한 것이므로, 그 다음 단계의 복지부장관이 한 업무정지 처분은 절차상 하자가 있어 위법한 행정처분으로서 취소되어 한다고 주장한 소송.

나. 판결요지

"행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 미리 '처분의 제목', '처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거' 등을 사전통지 하거나 의견제출 기회를 주지 않았다면 사전통지나 의견제출의 예외적인 경우에 해당하지 않는 한 그 처분은 **위법**하다.

보건복지부는 A씨에게 요양기관 업무정지 처분이라는 침해적 행정처분을 하는 과정에서 당연히 사전통지를 하고 의견제출 기회를 부여했어야 한다. 보건복지부가 A씨 측에 사전통지서를 등기우편으로 발송한 사실이 인정되나 그와 같은 발송 사실만으로는 사전통지서가 A씨에 송달됐다고 인정하기 부족하고 A씨가 사전통지서를 수령했음을 인정할 객관적 증거도 없다.

3. 제재처분의 구체적 이유 사전통지 의무위반 - 제재처분 취소사유: 대전고등법원

2015 누 10283 판결

가. 사안의 개요

A는 정형외과용 임플란트 등을 생산하는 사업체를 운영하는 자로서 중소기업청이 공고한 2011년도 중소기업 창업성장기술개발사업에 지원하여 지원대상자로

선정되었습니다. 이 사건 과제에서 A는 폴리에테르에테르케톤(PEEK)과 탄소섬유강화 폴리머(CFRP)의 융합소재를 이용하여 최소 침습 시술이 가능한 추간체 유합보형재(Spinal cage)를 개발하는 것을 목표로 하였습니다. 과제의 연구기간은 2011. 11. 1.부터 2012. 10. 31.까지 1년입니다.

전담기관 중소기업기술진흥원은 2012. 11. 30. 최종보고서를 받고, 2013. 4. 30. 실패 판정 후, 그 결과를 5. 15. A(원고)에게 통보하였습니다. 이어 이의신청과 전문위원회를 거쳐 중소기업기술진흥원은 2013. 7. 30. A에게 참여제한 3년 및 정부출연금 전액 환수처분을 하였습니다.

나. 법원의 판단

(1) 제재처분에 대하여 사전통지 및 의견제출 기회 부여 문제

(i) 2013. 5. 15. 평가위원회 평가결과를 통보한 문서에 이의신청이 없는 경우 전문위원회를 통해 참여제한 및 정부출연금 환수 결정을 한다는 취지가 기재된 사실, (ii) 2013. 7. 1. 이의신청 평가위원회의 평가결과를 통보한 문서에 향후 전문위원회를 통해 제재사항을 심의할 예정이라는 취지가 기재되어 있는 사실, (iii) 전문위원회 개최 며칠 전에 전화로 후속조치로 관련된 제재사항을 심의하기 위한 전문위원회가 2013. 7. 24. 개최된다는 취지로 통지한 사실, (iv) 2013. 7. 24. 전문위원회에서 향후 내려질 처분의 내용이나 그 법적 근거 등은 알지 못한 채 이 사건 과제의 완료평가 결과 사업 실패로

판정된 점이 부당하다는 점에 대하여만 재차 소명하였습니다. (v) 그 다음으로 2013. 7. 30. 이 사건 제재처분을 한 것입니다.

그러나 법원은 다음과 같은 사유로 위와 같은 사전통지 및 의견제출절차에 하자가 있다고 판단하였습니다.

(i) 이 사건 처분의 사유는 사업실패 자체가 아니라 연구개발결과의 극히 불량 및 연구개발과정의 불성실 수행이므로 사전통지 및 의견제출절차는 이러한 처분 사유를 대상으로 이루어지지 않은 점, (ii) 사업실패로 판정되었다고 하여 당연히 연구개발결과가 극히 불량하다고 단정할 수는 없고, 연구개발결과가 극히 불량하다고 하여 연구개발과정의 불성실 수행이 추정되는 것은 아니므로, 피고는 어떤 처분사유를 이유로 어떤 처분을 하게 되는지, 사업 실패 판정의 어떤 근거 사유가 어떤 처분사유의 근거가 되는지를 구체적으로 밝혀 사전통지하고 그에 관한 의견제출절차를 거칠 필요가 있는 점, (iii) 2013. 7. 24. 전문위원회는 제출 증거만으로는 피고가 위와 같은 구체적인 처분사유와 근거를 제시하면서 원고에게 이에 관한 의견진술의 기회를 부여하였다고 인정하기에 부족한 점 등이 인정되었습니다.

따라서 법원은 행정절차법 제21조 제1항 소정의 '처분하려는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거' 등 처분을 하기 전에 당사자에게 미리 알려야 할 사항을 통지한 것이라고 볼 수 없다고 판단하였습니다.

(2) 연구개발결과 시험보고서 제출시점과 실체적 하자 판단

(i) 2012. 11. 30. 최종보고서에서 주요성능지표에 관하여 자체 시험 결과 등을 제출하여 2013. 4. 30. 평가위원회에서 '시험결과에 대한 객관적인 데이터나 공인성적서 부족' 등을 이유로 하여 사업 실패 판정을 받았지만, 그 이후 2013. 6. 4. 이의신청 평가위원회의 평가 당시까지 13개 주요성능지표 중 2, 6에 관한 한국산업기술시험원의 시험성적서와 9-13번에 관한 인제대학교 의용공학과 의 시험성적서를 제출하는 등 자료를 보완한 점, (ii) 원고가 이 사건 사업에 포함된 '관련 수술기구의 개발'을 제대로 수행하지 못하였으나, 주된 과제에 대해서는 수행한 것으로 보이는 점, (iii) 원고가 2012. 10. 26. 식약처에 개발된 추간체 유합보형체 등에 관한 의료기기제조허가신청을 하였고, 최종적으로 2014. 9. 24. 허가를 받은 점, 등 사후적 사정까지 종합적으로 고려하였습니다. 결국 항소심 법원은 연구개발사업의 연구개발결과가 극히 불량하다고 보기 어렵다고 판결하였습니다.

다. 시사점

연구개발 주체에게 중요한 사항은 실체적 판단에 있습니다. 위 판결에서 실체적 위법 사유에 대하여 법원은 최종보고서 제출 기한과 평가위원회가 지난 이후에도 연구개발의 주요 목표치에 대하여 공인기관의 시험성적서 등을 받는 노력을 기울인 점을 주목하였습니다. 단기간 안에 공인기관의 시험성적서 등을 받을 수 있다는 것은 연구개발의 결과가 극히 불량하다거나 연구개발과정이 불성실하지 않았다는 증빙자료가

된다는 점입니다.

따라서 연구개발 기한 내에 성과를 내지 못하였다고 하더라도 평가와 제재 처분의 절차가 진행되는 동안에는 연구개발을 가능한 완료하고 성적서 등을 받을 수 있도록 노력할 필요가 있습니다.

4. 제재처분의 사전통지 및 의견청취 위반 - 제재처분 취소 판결: 서울고등법원

2015 누 38810 판결

가. 사안의 개요 및 판결요지

(1) 피고의 업무담당자인 E가 법정에서 증언으로 전문위원회 개최 전에 원고의 D에게 **전화**로 전문위원회의 개최 일시, 장소, 참석 여부 등을 알려주었다고 진술하나 (i) D는 이를 통지받은 적이 없다고 일관되게 진술하고 있는 점, (ii) E가 D를 지목한 이유가 전문위원회와 관련 처음 **통화**한 제3자라고 진술하였으나, D는 2014. 4. 이전에 E와 이미 여러 번 통화하였다고 진술하고 있는 점, (iii) 처분을 통보하면서는 공문과 이메일을 송부하고 재차 원고 대표이사에게 전화 확인하였다고 하나, 전문위원회 개최 통보에는 이러한 객관적인 절차를 취하지 않은 점 등에 비추어 E의 진술을 신빙할 수 없다고 판단하였습니다.

(2) 피고는 원고에게 전문위원회 개최를 통보하고 참석하여 의견을 밝힐 것을 물었으나

원고가 참석하지 않겠다고 하여 의견진술포기 등에 해당한다고 주장하나, 위 (1)로 전문위원회 개최사실을 통지하였다고 볼 수 없고, 행정절차법 시행령 제14조는 의견진술의 기회를 포기한 때에는 **의견진술포기서 등의 문서를 제출해야** 하는 데 피고 이를 증명할 만한 서면을 확보하지 못하였으므로, 법원은 이를 인정하지 않았습니다.

(3) 처분의 사전통지 및 의견청취 제도의 취지는 불이익 당사자에게 미리 변명과 유리한 자료를 제출할 기회를 부여함으로써 부당한 권리침해를 예방하려는 데에 있으므로, 피고가 행정절차법 제21조 제1항 소정의 처분하려는 원인이 되는 사실, 처분의 내용 및 법적 근거나 상당한 기간을 정하여 미리 변명과 유리한 자료를 제출할 기회를 제대로 부여하였다는 점이 구체적으로 증명되지 않았다고 판단하였습니다.

결론적으로 서울고등법원은 이러한 점을 간과하고 원고의 청구를 기각한 1심 판결을 취소하고 원고의 청구를 인용하여 이 사건 처분의 취소를 인정하였습니다.

나. 시사점

처분의 사전통지 및 의견제출의 기회를 제공하는 것은 처분을 받는 당사자가 자신을 변명하고 변호할 수 있는 기회를 제공하여 불공정한 처분을 방지하는 데에 목적이 있습니다. 이는 비록 절차적 위법 사유로서 해당 처분에 실체적 위법이 없어 다시 처분한다고 하더라도 동일한 처분이 나올 수는 있습니다. 그러나 당사자가 변명하고 의견을 제출할 경우에 충분히 다른 처분이 나올 수 있다는 취지인 것입니다.

전담기관의 과제 관리 능력이 개선되어 이러한 절차 위반이 거의 사라지는 추세입니다.
그러나 위와 같이 국책 과제 등에서 실패하거나 불성실 판정을 받고 제재 처분을 받았다고 하더라도 그 평가와 제재처분 결정의 과정에서 사전에 그 이유와 근거와 예정 처분의 내용을 통지 받고 이에 대하여 변명하고 의견제출을 할 기회를 부여 받았는지 여부는 법원이 인정하는 확고한 처분의 취소사유이므로 행정처분을 받은 경우 반드시 확인하여야 할 것입니다.

행정소송, 이의신청, 소청심사, 집행정지, 민형사소송, 법률자문, 손해배상, A~Z 수행경력

T. 02-591-0657 E. kkh@kasanlaw.com H. www.kasanlaw.com