

국가연구개발과제 제재처분 취소소송 행정소송 제소기한 90일, 이의신청 결과의 통지일

기산 여부: 대법원 2022. 7. 28. 선고 2021두60748 판결



1. 제재사유, 이의신청 및 제제처분 통지 등 사안의 경위

(1) 국가연구개발과제 제재 사유 - 연구개발 자료, 결과를 위조 또는 변조하거나 표절하는 등의 연구부정행위 적발

(2) 2019. 7. 2. 제재처분 통지 (1차) - 회사 및 연구책임자에게 각 3년간(2019. 7. 19.부터 2022. 7. 18.까지) 참여 제한하고, 회사에게 정부출연금 전액 환수(납부기한: 2019. 8. 2.까지) 통지

(3) 2019. 7. 15. 이의신청

- (4) 2019. 10. 18. (1차 통지일로부터 90일 경과) 이의신청 심의결과 및 제재처분 통지
(2차) - 각 3년간(2019. 11. 8.부터 2022. 11. 7.까지) 참여제한 및 정부출연금 전부
환수(납부기한: 2019. 11. 18.까지) 통지
- (5) 2019. 12. 27. 행정소송 제기 (1차 통지일로부터 90일 경과 BUT 2차 통지일로부터
90일 이내)

2. 대전고등법원 항소심 판결요지 - 제재처분 통지일로부터 90일 제소기간 경과

이 사건 2차 통지는 이 사건 1차 통지에 대한 원고들의 이의신청을 받아들이지 아니한
다는 사실을 안내하는 취지로서, 이 사건 1차 통지를 그대로 유지함을 전제로 피고의 업
무처리 적정 및 원고들의 편의를 위한 조치에 불과할 뿐이므로 원고들의 권리 의무에 직
접적인 변동을 초래하지 않아 행정처분에 해당하지 않는다.

3. 대법원 판결요지 - 원심 파기 환송

- (1) 2차 통지는 1차 통지의 주요 부분을 실질적으로 변경하는 새로운 처분으로 볼
수 있음 - 참여제한 기간 및 환수금 납부기한 변경

(2) 2차 통지의 처분성 인정 및 2차 통지를 대상으로 하는 취소소송 인정

가. 행정소송 대상 판단기준 법리

(1) 항고소송의 대상인 '처분'이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용(행정소송법 제2조 제1항 제1호)을 말한다.

(2) 행정청의 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체, 내용, 형식, 절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익 사이의 실질적 견련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 참조).

(3) 행정청의 행위가 '처분'에 해당하는지가 불분명한 경우에는 그에 대한 불복방법

선택에 중대한 이해관계를 가지는 상대방의 인식가능성과 예측가능성을 중요하게 고려하여 규범적으로 판단하여야 한다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2016두33537 판결 등 참조).

- (4) 선행처분의 내용 중 일부만을 소폭 변경하는 후행처분이 있는 경우 선행처분도 후행처분에 의하여 변경되지 아니한 범위 내에서 존속하고, 후행처분은 선행처분의 내용 중 일부를 변경하는 범위 내에서 효력을 가지지만, **선행처분의 주요 부분을 실질적으로 변경하는 내용으로 후행처분을 한 경우**에는 선행처분은 특별한 사정이 없는 한 그 효력을 상실한다(대법원 2012. 12. 13. 선고 2010두20782, 20799 판결 등 참조).

나. 구체적 사안의 판결이유 - 주요부분의 실질적 변경 인정

- (1) 2차 통지는 선행처분인 1차 통지의 주요 부분을 실질적으로 변경한 새로운 처분으로서 항고소송의 대상이 된다.

(2) 1차 통지는 제재적 행정처분이 가지는 외관을 모두 갖춘 것으로 국민의 권리의
무에 직접적으로 영향을 미치는 공권력의 행사로서 처분에 해당한다.

(3) 2차 통지는 1차 통지의 주요 부분을 실질적으로 변경하는 새로운 처분으로 볼
수 있고, 따라서 이 사건 2차 통지로 인하여 선행처분인 이 사건 1차 통지는 소
멸하였다고 봄이 타당하다.

(4) 이 사건 1차 통지서에는 '이의신청 시 명기된 제재기간이 변경될 수 있습니다.'라
고 기재되어 있고, 이 사건 2차 통지서에는 제재조치위원회에서 심의한 결과를
통지한다는 취지로 기재되어 있는데, 그 문언상 종전 통지와 별도로 심의·의결하
였다는 내용임이 명백하다.

(5) 이는 단순히 이의신청을 받아들이지 않는다는 내용에 그치는 것이 아니라, 이의
신청의 내용을 기초로 원고들에 대한 제재사유의 존부 및 제재의 내용에 대하여
다시 심의한 결과에 따라 참여제한 및 환수처분을 한다는 내용을 알리는 것이므
로, 새로운 제재조치의 통지에 해당한다고 볼 수 있다. 참여제한기간이 '2019. 7.
19.부터 2022. 7. 18.까지'에서 '2019. 11. 8.부터 2022. 11. 7.까지'로, 환수금 납부기

한이 '2019. 8. 2.까지'에서 '2019. 11. 18.까지'로 각 변경되었다.

(6) 피고는 당초 원고들에게 이 사건 1차 통지를 하면서 위 처분에 이의가 있는 경우 이의신청을 할 수 있고 아울러 처분이 있음을 알게 된 날로부터 90일 이내에 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 등의 불복방법을 고지하였다. 그럼에도 피고는 이 사건 1차 통지일로부터 90일이 지난 시점에 원고들에게 이 사건 2차 통지를 하면서 다시 행정심판 또는 행정소송에 의한 불복방법을 고지하였다. 이에 비추어 보면, 피고도 이 사건 2차 통지가 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다고 인식하고 있었다고 할 것이다.

(7) 또한 위와 같이 이 사건 1차 통지와 이 사건 2차 통지 각각에 대하여 행정소송 등 불복방법에 관한 고지를 받은 당사자로서는 당초의 이 사건 1차 통지에 대해서는 이의신청을 하여 재심을 받거나 곧바로 행정소송 등을 제기하는 방법 중에서 선택할 수 있다고 이해하게 될 것이고, 그중 이의신청을 한 당사자가 그에 따른 재심의 결과에 대하여 따로 행정소송 등을 제기하여 다툴 수 있을 것으로 기대한다고 하여 이를 잘못이라고 할 수는 없다. 그러므로 피고가 이 사건 2차 통지를 하면서 그에 대한 행정소송 등을 처분이 있음을 알게 된 날부터 90일 내

에 제기할 수 있다고 명시적으로 안내한 것은 그 상대가 된 원고들에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해를 표명한 것에 해당한다 할 것인데, 원고들이 그 안내를 신뢰하고 90일의 기간 내에 이 사건 행정소송을 제기하였음에도 이 사건 2차 통지가 행정소송의 대상으로서의 처분성이 없다고 한다면, 원고들로서는 피고의 견해표명을 신뢰한 데 따른 이익을 침해받게 될 것임이 명백하다. 그러므로 행정상 법률관계에서의 신뢰보호의 원칙에 비추어 보더라도 이 사건 2차 통지는 항고소송의 대상이 되는 처분이라고 봄이 상당하다.

첨부: 대법원 2022. 7. 28. 선고 2021두60748 판결

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

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