



: 2016-08-29

대 구 고 등 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2016누4394 국비환수 등 처분 취소 청구의 소
원고, 피항소인 1. 주식회사 A
2. B
피고, 항소인 한국산업단지공단 이사장
제 1 심 판 결 대구지방법원 2016. 1. 20. 선고 2015구합21591 판결
변 론 종 결 2016. 6. 24.
판 결 선 고 2016. 7. 22.

주 문

1. 피고의 원고들에 대한 항소를 모두 기각한다.
2. 항소비용은 피고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

1. 청구취지

피고가 2015. 1. 13. 및 2015. 2. 24. 원고 주식회사 A(이하 '원고 회사'라 한다)에 한 3년간의 참여제한처분 및 국비전액환수처분, 원고 B에게 한 3년간의 참여제한처분을



각 취소한다.

2. 항소취지

제1심 판결 중 피고 패소부분을 취소하고, 위 취소부분에 해당하는 원고들의 청구를 모두 기각한다.

이 유

1. 이 법원의 심판범위

제1심 법원은 원고들의 피고에 대한 각 청구 중 2015. 1. 13.자 각 처분 취소청구 부분을 각하하고, 2015. 2. 24.자 각 처분 취소청구 부분을 인용하였는데, 이에 대하여 피고만 불복하여 항소하였으므로, 이 법원의 심판범위는 피고의 패소부분인 2015. 2. 24.자 각 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다) 취소청구 부분에 한정된다.

2. 제1심 판결의 인용

이 법원이 이 사건에 관하여 실시할 이유는 아래와 같이 일부 내용을 고치거나 추가하고, 피고가 당심에서 새로이 하거나 거듭하여 강조하는 주장에 대하여 아래 제3항 기재와 같은 판단을 추가하는 외에는 제1심 판결의 이유 기재와 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 그대로 인용한다.

○ 제1심 판결문 제3쪽 마지막 행의 "2014. 12. 18."을 "2014. 12. 17."로 고친다.

○ 제1심 판결문 제5쪽 제20행, 제8쪽 제13행, 제9쪽 제11행, 제10쪽 제14 내지 15행의 각 "같은 법 시행령"과 제12쪽 제34행의 "산업기술혁신 촉진법 시행령"을 각 "구 산업기술혁신 촉진법 시행령(2016. 1. 12. 대통령령 제26889호로 개정되기 전의 것)"으로 고친다.



○ 제1심 판결문 제7쪽 제14행의 "사업통상자원부장관의"를 "산업통상자원부장관의"로 고친다.

○ 제1심 판결문 제7쪽 제21행, 제8쪽 제1행의 각 "C"을 "D"으로 고친다.

○ 제1심 판결문 제10쪽 제13행의 "없다." 뒤에 "(2016. 1. 12. 산업기술혁신 촉진법 시행령이 대통령령 제26889호로 개정되면서 제57조 제4항 제3호로 산업통상자원부장관이 국가연구개발사업의 참여제한에 관한 업무 및 출연·보조한 사업비의 전부 또는 일부의 환수에 관한 업무를 위탁하는 기관 또는 단체에 '산업기술혁신 촉진법 시행령 제14조 각 호에 따른 기관·단체'가 추가됨에 따라 비로소 국가연구개발사업의 참여제한 및 환수처분 권한이 피고에게 위임·위탁될 수 있는 법적 근거가 마련되었다.)"를 추가한다.

○ 제1심 판결문 제10쪽 제14행의 "피고는"과 "산업기술혁신" 사이에 "이 사건 처분 당시"를 추가한다.

3. 추가 판단

가. 피고의 주장

1) 피고는 산업통상자원부장관을 대행 내지 대리하여 이 사건 처분을 하였고, 원고들 역시 이와 같은 사정을 알았거나 알 수 있었으므로, 이 사건 처분의 주체는 피고가 아니라 산업통상자원부장관이다. 따라서 이 사건 소는 피고적격이 없는 자를 상대로 한 것이어서 부적법하다.

2) 이 사건 처분 중 국비전액환수처분(이하 '이 사건 환수처분'이라 한다)은 피고가 원고 회사와 체결한 공법상의 계약인 제품제작 지원사업 협약(이하 '이 사건 협약'이라 한다)의 대등한 당사자로서 위 협약과 그 내용에 포함된 산업집적지경쟁력강화사업 세



부관리지침에 따른 정부출연금 환수사유가 발생하였음을 이유로 원고 회사에 이미 지급한 정부출연금의 환수를 통보한 의사표시에 불과할 뿐 공권력을 행사한 행정처분이 아니어서 항고소송의 대상이 될 수 없다.

나. 판단

1) 피고적격에 관한 주장에 대하여

행정처분의 취소 또는 무효확인을 구하는 행정소송은 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 소송의 대상인 행정처분 등을 외부적으로 그의 명의로 행한 행정청을 피고로 하여야 하는 것으로서 그 행정처분을 하게 된 연유가 상급행정청이나 타행정청의 지시나 통보에 의한 것이라 하여 다르지 않다고 할 것이며, 권한의 위임이나 위탁을 받아 수임행정청이 정당한 권한에 기하여 그 명의로 한 처분에 대하여는 말할 것도 없고, 내부위임이나 대리권을 수여받은 데 불과하여 원행정청 명의로 대리관계를 밝히지 아니하고는 그의 명의로 처분 등을 할 권한이 없는 행정청이 권한 없이 그의 명의로 한 처분에 대하여도 처분명의자인 행정청이 피고가 되어야 할 것이다(대법원 1995. 12. 22. 선고 95누14688 판결 등 참조). 다만, 비록 대리관계를 명시적으로 밝히지는 아니하였다 하더라도 처분명의자가 피대리 행정청 산하의 행정기관으로서 실제로 피대리 행정청으로부터 대리권한을 수여받아 피대리 행정청을 대리한다는 의사로 행정처분을 하였고, 처분명의자는 물론 그 상대방도 그 행정처분이 피대리 행정청을 대리하여 한 것임을 알고서 이를 받아들인 예외적인 경우에는 피대리 행정청이 피고가 되어야 한다고 할 것이다(대법원 2006. 2. 23.자 2005부4 결정 등 참조).

위 법리에 비추어 이 사건을 보건대, ① 행정행위는 법령에 달리 특별한 규정이 없는 한 문서로 하여야 하고(행정절차법 제24조), 문서에는 처분권자의 관인을 찍도록



되어 있는바[구 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정(2016. 4. 26. 대통령령 제27103호 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정으로 제명 변경되기 전의 것) 제14조 제1항], 이 사건 처분서인 '산업집적지경쟁력강화사업 국비 환수 조치 통보'(갑 제2호증의 2)에는 그 상단에 '한국산업단지공단'으로 기재되어 있고, 하단에 피고의 명칭과 함께 피고의 인장이 날인되어 있을 뿐 대리관계 등이 전혀 표시되어 있지 아니한 점, ② 이 사건 처분의 상대방인 원고들이 피고가 산업통상자원부장관을 대행 내지 대리하여 이 사건 처분을 한 것임을 알고서 이를 받아들였음을 인정할 아무런 증거가 없고, 오히려 원고들은 한국산업단지공단(당사자표시정정 전) 또는 피고(당사자표시정정 후)를 처분청으로 인식하고 이 사건 소송을 계속하여 온 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 피고가 산업통상자원부장관을 대행 내지 대리하여 이 사건 처분을 하였다고 하더라도, 그 취소를 구하는 소송은 이 사건 처분의 처분명의자인 피고를 상대로 제기하여야 한다고 봄이 상당하다. 따라서 피고의 이 부분 주장은 받아들일 수 없다.

2) 처분성에 관한 주장에 대하여

행정청의 어떤 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지의 문제는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우 행정처분이 행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 염두에 두고, 관련 법령 내용과 취지, 행위 주체·내용·형식·절차, 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익의 실질적 견련성, 그리고 법치행정의 원리와 당해 행위에 관련된 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 할 것인바(대법원 2011. 6. 10. 선고 2010두7321 판결 등 참조), 행정청이 자신과 상대방 사이의 법률관계를 일방적인 의사표시로 종료시킬 경우 그 의사표시가 행정청이 우월



한 지위에서 일방적으로 행하는 공권력의 행사로서 처분에 해당하는지, 아니면 계약관계의 일방 당사자로서 대등한 지위에서 그 계약에 근거하여 행하는 의사표시인지 여부 또한 관계 법령이 규정하고 있는 내용 등을 살펴 개별적으로 판단하여야 한다(대법원 2014. 4. 24. 선고 2013두6244 판결, 대법원 2015. 8. 27. 선고 2015두41449 판결 등 참조).

살피건대, ① 이 사건 환수처분은 원고 회사에 대하여 국비지원금을 반환하여야 할 공법상의 의무를 부과하는 것인 점, ② 이 사건 환수처분은 산업기술혁신 촉진법 제11조의2 제1항, 산업기술혁신사업 공통운영요령(산업통상자원부고시 제2014-247호) 제44조 제2항, 제4항, 지역산업지원사업 공통운영요령(산업통상자원부고시 제2014-186호, 이하 '지역산업지원 요령'이라 한다) 제50조 제2항, 제4항에 기초한 것으로서 구체적인 법령상의 근거가 존재하는 점, ③ 위 법률 및 고시 조항은 출연금의 환수사유가 있을 경우 산업통상자원부장관이 '출연금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.'고 규정하여 출연금의 환수 여부 및 환수금액을 얼마로 정할 것인지를 산업통상자원부장관의 재량에 맡겨두고 있는 점(대법원 2016. 3. 24. 선고 2015두53657 판결 등 참조), ④ 이 사건 협약서(갑 제5호증의 1) 제9조 제2항은 '본 협약서에 명시되어 있지 아니한 상황에 대하여는 산업집적지경쟁력강화사업 세부관리지침을 준용한다.'라고 규정하고 있으나, 위 세부관리지침은 지역산업지원 요령에서 규정하지 않은 세부사항을 정함을 목적으로 하는 내부지침으로서 이 사건 협약서에 첨부되어 있지 아니하여 원고 회사로서는 이를 쉽게 알기 어려울 뿐만 아니라 그 내용 또한 이 사건 환수처분의 주체는 산업통상자원부장관이고 피고는 위 환수처분에 필요한 조치를 하여야 한다는 것이어서, 위 협약서 제9조 제2항의 규정만으로는 이 사건 환수처분이 이 사건 협약에 따라 대등한



당사자의 지위에서 행한 의사표시에 해당한다고 볼 수 없는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 환수처분은 행정청이 우월적인 지위에서 한 행정처분으로서 항고소송의 대상이 된다고 봄이 타당하다. 따라서 피고의 이 부분 주장도 받아들일 수 없다.

4. 결론

그렇다면 피고의 이 사건 처분은 위법하므로, 그 취소를 구하는 원고들의 청구는 이유 있어 이를 인용할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로, 피고의 원고들에 대한 항소는 이유 없어 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 정용달

 판사 왕해진

 판사 이은정