

행정소송의 제소기한 준수 여부- 행정소송 중에 선행처분을 변경하여 그에 따라 청구취지를 변경한 경우 후행처분에 대한 제소기한 준수여부 판단: 대법원 2019. 7. 4. 선고 2018두58431 판결



1. 사안의 개요 및 쟁점

한국연구재단은 수신자를 '서울대학교 총장 (경유) 산학협력단장'으로 하여, 2015. 4.경 이 사건 연구과제에 관한 2015년 연구비 집행 정밀정산 현장점검 실시 알림을, 2015. 8.경 소명자료 검토결과 알림을 각 통지하였다.

한국연구재단은 2016. 3. 15. 원심 공동원고 소외인(이하 '소외인'이라고 한다)과 서울대학교에 피고의 승인을 받은 제재조치 평가단의 심의결과를 각 통보하였다(이하 '제재조치

결과 통보'라고 한다). 위 각 통보에는, 처분주체는 '미래창조과학부장관', 처분대상자는 '소외인(서울대학교)', 처분사항은 '(참여제한) 국가연구개발사업 참여제한 3년, (환수금액) 총 126,356,839원 ※ 제재부가금 116,667원 포함'이라고 각 기재되어 있다.

피고는 2016. 5. 27. 소외인에게 3년간의 국가연구개발사업 참여제한 처분을 하는 한편, 같은 날 수신자를 '서울대학교 총장'으로 기재하여 연구비 126,240,172원(제재부가금 116,667원 별도)의 환수처분을 통지하였다(이하 '이 사건 각 처분'이라 하고, 그중 환수처분을 '선행 처분'이라고 한다).

원고 산단과 소외인은 이 사건 각 처분을 통지받은 날부터 90일 이내인 2016. 6. 10. 피고와 한국연구재단을 상대로 2016. 3. 15.자 제재조치 결과 통보의 취소를 구하는 소를 제기하면서, 소장에서 '한국연구재단이 피고로부터 처분의 권한까지 위임받았는지 여부 등이 불분명하므로, 피고들이 처분의 주체 및 처분의 상대방을 분명히 소명하는 경우 소 취하 등을 통하여 청구취지를 정리하겠다'는 의사를 표시하였다.

피고와 한국연구재단은 답변서에서 제재조치 결과 통보를 이 사건 처분이라고 칭하면서, 제재조치 결과 통보는 피고가 소외인에 대하여 한 국가연구개발사업 참여제한 처분, 원

고에 대하여 한 사업비 환수처분이라고 답변하였다.

피고는 이 사건 소송 중인 2016. 8. 31. 선행 처분을 '처분상대방을 서울대학교 총장으로 오기하였다'는 이유로 직권취소하고 재처분의 사전 통지를 하면서, 관련 규정으로 처분의 사전 통지에 관한 행정절차법 제21조와 처분의 정정에 관한 행정절차법 제25조를 기재하였다. 피고는 2016. 9. 20. 원고에 선행 처분과 동일한 내용의 사업비 환수처분을 하였다(이하 '이 사건 후행 처분'이라고 한다).

제1심은 2017. 11. 17. 제재조치 결과 통보를 소외인에 대한 참여제한과 사업비 환수처분이라고 판단하고, 제재조치 결과 통보의 취소를 구하는 원고의 소를 각하하였다.

피고는 원심 소송계속 중인 2018. 5. 9.자 준비서면에서 비로소 '제재조치 결과 통보는 처분이 아니라 처분의 사전통지이고, 이 사건 각 처분이 대외적인 처분에 해당하며, 원고에 대하여는 선행 처분을 직권취소하고 이 사건 후행 처분을 하였으므로, 이 사건 소 중 원고의 제재조치 결과 통보 취소 청구 부분은 각하되어야 한다'는 본안전항변을 하였다.

이에 원고는 2018. 5. 21. 이 사건 후행 처분의 취소를 구하는 것으로 청구취지 및 원인 변경신청서를 제출하였다.

2. 대법원 판결요지

행정소송법상 취소소송은 처분 등이 있음을 안 날부터 90일 이내에 제기하여야 하고, 처분 등이 있는 날부터 1년을 경과하면 제기하지 못한다(행정소송법 제20조 제1항, 제2항). 그리고 청구취지를 변경하여 구 소가 취하되고 새로운 소가 제기된 것으로 변경되었을 때에 새로운 소에 대한 제소기간의 준수 등은 원칙적으로 소의 변경이 있는 때를 기준으로 하여야 한다(대법원 2004. 11. 25. 선고 2004두7023 판결 등 참조).

그러나 선행 처분에 대하여 제소기간 내에 취소소송이 적법하게 제기되어 계속 중에 행정청이 선행 처분서 문언에 일부 오기가 있어 이를 정정할 수 있음에도 선행 처분을 직권으로 취소하고 실질적으로 동일한 내용의 후행 처분을 함으로써, 선행 처분과 후행 처분 사이에 밀접한 관련성이 있고 선행 처분에 존재한다고 주장되는 위법사유가 후행 처분에도 마찬가지로 존재할 수 있는 관계인 경우에는 후행 처분의 취소를 구하는 소변경의 제소기간 준수 여부는 따로 따질 필요가 없다(대법원 2012. 11. 29. 선고 2010두7796

판결 등 참조).

사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원고가 원심에 이르러 비로소 청구취지를 이 사건 후행 처분의 취소를 구하는 것으로 교환적으로 변경하였다 하더라도 변경된 소의 제소기간 준수 여부는 따로 따질 필요가 없다고 봄이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

가. 산학협력단은 대학의 지도·감독을 받는 대학의 하부조직이자 특수법인으로서 산학협력에 관한 업무를 관장하는 조직이다. 이러한 산학협력단의 법적 성격에 더하여 이 사건 각 처분의 내용 및 처분 경위, 소송의 진행 경과 등에 비추어 보면, 피고는 선행 처분 당시에도 서울대학교가 아닌 원고를 처분의 상대방으로 삼을 의도였던 것으로 보이고, 선행 처분서의 수신자란에 '서울대학교 총장'이라고 기재된 부분은 행정절차법 제25조에 따른 처분의 정정사유인 오기에 해당한다고 볼 수 있다.

나. 원고는 제재조치 결과 통보를 쟁송대상으로 특정하여 이 사건 소를 제기하면서도, 쟁송의 취지는 소외인의 연구비 용도 외 사용과 관련된 사업비 환수처분을 취소하여 달라는 것이고 청구취지는 쟁송대상인 처분의 주체 및 처분의 상대방이 확인될 때까지 잠정

적으로 기재하는 것임을 분명하게 밝혔으므로, 원고는 선행 처분을 취소하는 것으로 청구취지를 정정함으로써 선행 처분의 취소를 구할 수 있었다.

다. 피고가 선행 처분을 직권으로 취소한 후 이 사건 후행 처분을 재처분하는 방식을 취한 이상 원고는 쟁송대상을 이 사건 후행 처분으로 변경하여야 함이 원칙이다. 그러나 선행 처분서상 수신자란의 오기는 행정절차법 제25조에 따른 처분의 정정으로 시정할 수 있는 사항이므로, 이 사건 후행 처분은 형식적으로는 별도의 처분이지만 실질적으로는 선행 처분과 동일한 내용의 처분이고, 선행 처분에 존재한다고 주장되는 위법사유가 후행 처분에도 마찬가지로 존재할 수 있는 관계에 있다.

라. 피고는 답변서에서 '제재조치 결과 통보가 원고에 대하여 한 사업비 환수처분이다'라고 잘못 해명하였고, 원고는 피고의 해명에 따라 제재조치 결과 통보를 쟁송대상으로 그대로 유지하여 왔다. 따라서 피고가 제1심 소송계속 중 선행 처분을 직권 취소하고 이 사건 후행 처분을 하였더라도, 원고가 당시 쟁송대상이 아니었던 선행 처분의 취소에 뒤이은 이 사건 후행 처분으로 쟁송대상을 변경하여 확정하기는 어려웠을 것으로 보인다. 원고는 피고가 본안전항변을 제기한 후 비교적 신속하게 2018. 5. 21. 청구취지 및 원인 변경신청서를 제출하여 소변경을 하였으므로, 행정청인 피고의 잘못은 탓하지 않으면서

원고의 소변경이 늦었다는 점만을 탓하는 것은 형평에도 반한다.

그럼에도 원심은 그 판시와 같은 사정만을 들어 원심에서 교환적으로 변경된 원고의 소가 제소기간을 준수하지 못하여 부적법하다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 제소기간에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

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

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