

[국책과제분쟁] 행정소송의 피고적격 쟁점 + 행정처분 전문기관, 기관장, 또는 상급부처의 장관 중

특정 문제: 대구고등법원 2016. 7. 22. 선고 2016 누 4394 판결



전문기관이 법인이지만 통상 관련 법령에서 제재처분 권한을 법인인 전문기관에게 직접 위임하기 보다는 그 전문기관의 장에게 위임한 경우가 대부분입니다. 또한, 통상 제재처분의 통지서 상단에는 전문기관 또는 전담기관 명칭이 표시되어 있지만 그 문서의 하단에 전문기관의 장 명의를 표시하고 기관장 관인이 날인하여 전문기관의 장 명의로 처분문서가 발행되었음을 표시합니다. 이 때 제재처분에 대한 불복 행정소송의 피고는 전문기관의 장입니다.

한편, 법령상 제재처분 권한은 전문기관의 장으로 규정되어 있음에도 제재처분 통지서를 법인인 전문기관 명의로 발행한 경우에 행정소송의 피고를 전문기관의 장이 아닌 처분문서 명의자인 전문기관으로 한다면 피고적격 위반으로서 부적법한 소송인지 문제됩니다. 제재처분의 취소를 구하는 행정소송은 90 일이라는 엄격한 소제기 기한이 있는데, 자칫 피고 지정을 잘못하면 소제기 기간이 도과될 수도 있기 때문입니다.

피고지정을 잘못된 이유로 제재처분의 위법여부를 행정소송으로 다투어 볼 기회를 상실할 수도 있기 때문입니다.

법원은 피고적격을 넓게 인정하고, 잘못된 피고를 올바르게 경정하는 것을 허용하는 등 민원인의 이익을 보호하는 태도를 취합니다. 피고적격에 관한 판결요지를 참고로 소개합니다.

1. 행정소송의 피고적격에 관한 법리

"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 명이나 대리권계를 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 95 누 14688 판결 등 참조).

다만, 비록 대리관계를 명시적으로 밝히지 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 2005 부 4 결정 등 참조)."

2. 처분권한 없는 기관명의 제재처분에 대한 행정소송의 피고적격 판단 사례

"① 행정행위는 법령에 달리 특별한 규정이 없는 한 문서로 하여야 하고(행정절차법 제 24 조), 문서에는 처분권자의 관인을 찍도록 되어 있는바[구 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정(2016. 4. 26. 대통령령 제 27003 호 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정으로 제명 변경되기 전의 것) 제 14 조 제 1 항], 이 사건 처분서인 '산업집적지경쟁력강화사업 국비 환수 조치 통보'(갑 제 2 호증의 2)에는 그 상단에 '**한국산업단지공단**'으로 기재되어 있고, 하단에 공단의 이사장(피고)의 명의로 함께 피고의 인장이 날인되어 있을 뿐 대리관계 등이 전혀 표시되어 있지 아니한 점,

- 관련 법령상 해당 제재처분 권한을 공단이나 공단의 이사장에게 위임한다는 규정 없음 + 권한 없는 제재처분으로 무효사유에 해당함 + 이 때 그 제재처분의 취소 또는 무효를 주장하는 행정소송을 제기하는 경우 상대방 피고를 법령상

제재처분을 할 수 있는 상급 행정청으로 해야 하는지 아니면 처분문서의 명의자
공단 또는 공단의 이사장으로 해야 하는지 문제됨

② 이 사건 처분의 상대방인 원고들이 피고가 **산업통상자원부장관**을 대항 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,

➔ 법령상 제재처분의 권한자인 산자부 장관을 공단 또는 공단의 이사장이
대리한다는 표시 없음 + 통상의 공문서 형식 + 그 외 특별한 사정 없음

피고가 산업통상자원부장관을 대항 내지 대리하여 이 사건 처분을 하였다고 하더라도,
그 취소를 구하는 소송은 이 사건 처분의 **처분명의자**인 한국산업단지공단
이사장(피고)를 상대로 제기하여야 한다고 봄이 상당하다."

➔ 법령상 제재처분 권한이 산자부 장관에게 있고 공단 또는 공단의 이사장에게는
제재처분 권한이 없어서 위법한 처분이더라도 그 위법성을 다투기 위한
행정소송은 해당 처분의 명의자인 공단의 이사장을 피고로 특정해서 제기해야 함
+ 최초 공단을 피고로 잘못 정한 경우에는 공단의 이사장으로 바르게 고치는
피고 경정신청을 해야 하고, 법원은 피고 경정 결정함.

행정소송, 이의신청, 집행정지, 민형사소송, 기술료, 대응자문, A~Z 수행경력

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