

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2024두35989 교육·연구 및 학생지도 비용 환수처분 취소  
원고, 상고인 원고 1 외 3인  
원고들 소송대리인 변호사 박정민  
피고, 피상고인 ○○대학교 총장  
소송대리인 법무법인 씨앤아이  
담당변호사 문성식 외 2인  
원 심 판 결 대전고등법원 2024. 2. 1. 선고 2023누12949 판결  
판 결 선 고 2025. 5. 15.

주 문

원심판결을 파기한다.

제1심판결을 취소하고, 사건을 대전지방법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 관련 법리 및 법령

가. 항고소송의 대상인 '처분'이란 "행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로

서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용"을 말한다(행정소송법 제2조 제1항 제1호). 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 관련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 참조).

나. 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」(이하 '국립대학회계법'이라 한다)에 따르면, 국립대학의 장은 법령의 범위에서 재정 및 회계의 운영에 관한 규정(이하 '재정·회계규정'이라 한다)을 제정하고(제7조 제1항), 국립대학의 재정을 안정적으로 확보하고 그 운용의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 각 국립대학에 국가 및 지방자치단체의 지원금과 대학의 자체수입금을 통합·운영하는 대학회계를 둔다(제11조 제1항). 국립대학의 장은 소속 교직원에게 대학회계의 재원으로 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용을 지급할 수 있고(제28조 제1항), 그 비용 지급에 관한 기본적인 사항은 교육부령으로 정하며, 국립대학의 장은 교육부령으로 정하는 범위에서 세부적인 사항을 재정·회계규정으로 정할 수 있다(제28조 제2항).

이러한 위임을 받아 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률 시행규칙」(이하 '국립대학회계법 시행규칙'이라 한다) 제22조는, 국립대학의 장은, 국립대학회계법 제28조에 따른 교육·연구 및 학생지도 등을 위한 비용(이하 '교육·연구 및 학생지도 비용'이라 한다)을 교직원에게 지급할 때에는 '교육·연구·학생지도 등을 위한 계획서와 그 계획서에 따른 실적에 따라 심사위원회의 심사를 거쳐 개인별로 차등지급할 것',

'통상의 업무 수행은 실적으로 인정해서는 안 되며, 급여보조성 경비로 지급하지 아니 할 것' 등의 일정한 사항을 준수하여야 하고(제1항), 교육·연구 및 학생지도 비용을 지급받는 개인별로 지급 명세를 작성하여 별도로 관리하여야 하며, 부당한 방법으로 지급받은 사람에 대한 환수조치 등의 방안을 마련하여야 하고(제5항), 실적의 인정 기간 및 인정 방법, 영역별 지급액, 지급시기 등 교육·연구 및 학생지도 비용의 지급에 필요한 세부적인 사항은 교육부장관과 협의하여 정한다(제6항)고 규정하고 있다.

한편 국립대학인 ○○대학교(「국립학교 설치령」이 2023. 11. 16. 대통령령 제33862 호로 개정되면서 교명이 '국립○○대학교'로 변경되었다. 이하 '○○대학교'라고만 한다)의 장인 피고가 국립대학회계법 제7조 제1항, 제28조 제2항 등에 따라 제정한 「○○대학교 재정 및 회계의 운영에 관한 규정」(이하 '○○대학교 재정·회계규정'이라 한다) 제11조는, 총장은 예산의 범위 내에서 교직원에게 교육·연구 및 학생지도 비용을 지급할 수 있고(제1항), 교육·연구 및 학생지도 비용을 지급받으려는 교직원은 교육, 연구, 학생지도 등을 위한 각 영역별 활동 계획서를 총장에게 제출하여야 하며(제2항), 총장은 계획서를 제출하지 아니하거나 부정한 방법으로 실적을 제출한 경우와 계획서상의 목표를 달성하지 못한 경우에는 지급된 교육·연구 및 학생지도 비용을 환수하여야 한다(제5항)고 규정하고 있다.

## 2. 사실관계

원심판결 이유와 기록에 따르면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 원고들은 ○○대학교에 재직 중인 교원들이다. 원고들은 2018년도부터 2020년도 까지 국립대학회계법 제28조에 따른 교육·연구 및 학생지도 비용을 지급받았다. 한편 피고가 국립대학회계법 시행규칙 제22조 제6항 등에 근거하여 2018년도부터 2021년도

까지 매년 정한 각 '교육·연구(산학협력) 및 학생지도 비용 지급 기준'(이하 '이 사건 각 지급 기준'이라 한다)에는 '부정한 방법으로 실적을 제출하거나 심사위원회의 평가 결과 부적합으로 판정된 경우 지급된 교육·연구 및 학생지도 비용을 환수한다.', '환수 명령을 받은 교직원이 지정된 기한까지 해당 금액을 반납하지 아니하면 해당 금액을 완납할 때까지 교육·연구 및 학생지도 비용의 지급을 중지한다.'는 내용이 포함되어 있다.

나. 교육부는 2021. 5. 24.부터 2021. 7. 16.까지 ○○대학교를 포함한 전국의 국·공립대학에 대하여 교육·연구 및 학생지도 비용 감사를 실시하였다. 교육부는 감사 결과를 바탕으로 2021. 11. 25. 피고에게 '학생지도비 실적 제출 부적정', '연구영역 동일 실적물 중복 제출 부적정' 등을 사유로 원고들에 대하여 교육·연구 및 학생지도 비용 환수 및 신분상 조치를 하도록 요구하였다.

다. 피고는 2022. 4. 27. 교내 이메일을 통하여 원고들에게 각각 '환수금 납입 안내'라는 제목의 문서를 첨부하여 교육·연구 및 학생지도 비용에 관한 환수금을 납부해달라는 요청을 통지하였다(이하 '이 사건 각 환수 통지'라 한다). 이 사건 각 환수 통지에 첨부된 각 문서에는, 원고 1에 대해서 '학생지도비 실적 제출 부적정'을 사유로 교육·연구 및 학생지도 비용 552,000원을 환수한다는 내용이, 원고 2, 원고 3, 원고 4에 대해서 각각 '연구영역 동일 실적물 중복 제출 부적정'을 사유로 교육·연구 및 학생지도 비용 3,100,000원을 환수한다는 내용이 기재되어 있다.

### 3. 판단

가. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리와 법령 등에 비추어 살펴보면, 이 사건 각 환수 통지는 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사인 '처

분'에 해당한다고 보아야 한다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

1) 국립대학회계법 제28조에 따른 교육·연구 및 학생지도 비용은 국립대학의 장이 대학회계의 재원으로 구성되는 예산의 범위에서 계획서와 실적에 따라 차등적으로 지급할 수 있는 성격의 돈으로서 통상의 업무 수행에 대한 대가로 교직원에게 당연히 주어지는 것이 아니다. 교육·연구 및 학생지도 비용은 계획서와 실적을 비롯한 지급 요건에 대한 심사와 판단을 거친 후 국립대학의 장의 결정에 따라 지급된다. 지급된 교육·연구 및 학생지도 비용의 환수 역시 부당한 방법으로 이를 지급받았는지, 부정확한 방법으로 실적을 제출하였는지, 계획서상의 목표를 달성하지 못하였는지 등의 환수 요건에 관한 판단이나 정성적 평가를 거쳐 이루어지고, 그 환수 여부나 범위 등이 법령에 일의적으로 규정되어 있지 않다.

결국 국립대학의 장의 지급 결정이나 환수 통지는 교육·연구 및 학생지도 비용의 지급과 환수에 관한 교직원의 권리·의무에 영향을 미친다.

2) 교육공무원인 원고들은 국가공무원법상 성실 의무(제56조), 복종의 의무(제57조) 등을 부담하므로 이 사건 각 환수 통지를 따라야 한다. 나아가 이 사건 각 환수 통지에 따라 정해진 기한까지 환수금을 납부하지 아니하면, 원고들은 이 사건 각 지급 기준에 의하여 환수금을 완납할 때까지 교육·연구 및 학생지도 비용을 지급받지 못한다. 즉 이 사건 각 환수 통지로 원고들은 직접적인 법적 불이익을 입는다.

3) 피고의 이 사건 각 환수 통지는 국립대학회계법 제28조 제2항, 국립대학회계법 시행규칙 제22조 제5항의 순차 위임을 받아 피고가 제정한 ○○대학교 재정·회계규정 제11조 제5항에 따라 이루어진 것이다.

4) 국립대학의 장의 환수 행위의 처분성을 인정하지 아니하면, 교직원이 교육·연구

및 학생지도 비용 환수에 관하여 다툼이 있는 경우에 법적 분쟁을 실효적으로 해결할 다른 구제수단을 찾기도 어렵다.

나. 그런데도 원심은 국립대학회계법상 이 사건 각 환수 통지를 할 수 있는 근거 조항이 없다거나 원고들의 교육·연구 및 학생지도 비용 반납 의무는 별개의 조치 없이도 이 사건 각 지급 기준에서 정한 환수 사유를 충족함으로써 발생한다는 등 그 판시와 같은 이유를 들어 이 사건 각 환수 통지가 항고소송의 대상인 '처분'에 해당하지 않는다고 판단하여, 이 사건 소를 각하한 제1심판결을 유지하였다. 이러한 원심의 판단에는 항고소송의 대상인 '처분'에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

#### 4. 결론

원심판결을 파기하고, 같은 취지의 제1심판결을 취소하며, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제425조, 제418조 본문에 따라 사건을 다시 심리·판단하도록 제1심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            이숙연

                  대법관            이흥구

주    심            대법관            오석준

대법관      노경필