

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2024두60701 제재부가금 부과 처분 등 취소
원고, 피상고인 원고
소송대리인 법무법인 가나다
담당변호사 김현환 외 2인
피고, 상고인 대구지방고용노동청장
원 심 판 결 대구고등법원 2024. 10. 25. 선고 2024누11304 판결
판 결 선 고 2026. 1. 29.

주 문

상고를 기각한다.
상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거에 따르면, 다음의 사실을

알 수 있다.

가. 원고는 '○○○전문학교'라는 상호로 교육서비스업을 영위하는 사람이다. 피고는 고용노동부장관의 하급행정관청으로, 고용노동부 소속 특별지방행정기관인 대구지방고용노동청의 청장이다.

나. 원고는 2020. 11. 5. 고용노동부 소관 보조사업인 '청년 디지털 일자리 사업'의 위탁운영기관인 소외 1 회사에 사업 참여 신청서를 제출하였고, 같은 날 소외 1 회사와 '표준 청년 디지털 일자리 사업 지원 협약'을 체결하였다.

다. 원고는 소외 1 회사에 참여청년 소외 2, 소외 3, 소외 4를 채용하였다는 채용자명단통보서를 제출하고, 2021. 2. 10. 및 2021. 3. 5. 소외 1 회사로부터 위 참여청년들에 대한 각 지원금 3,660,460원(2회분)의 합계 10,981,380원을 지급받았다.

라. 소외 1 회사는 2022. 12. 12. 원고가 위 참여청년들에 대하여 '수행업무 허위작성(비IT업무 수행), 사전근로, 퇴직사실 은닉,페이백'을 하였다는 이유로 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 '보조금법'이라 한다) 제33조에 따라 원고에게 10,981,380원의 반환 명령을 하였다.

마. 피고는 사전통지 절차를 거쳐 2023. 2. 28. 원고에게 보조금법 제31조의2 제2항 제1호, 제33조의2 제1항 제2호에 따라 5년간 보조금 지급을 제한하고 54,906,900원의 제재부가금을 부과하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

2. 제1 상고이유에 대하여

가. 관련 법리

행정권한의 위임은 행정관청이 법률에 따라 특정한 권한을 다른 행정관청에 이전하여 수임관청의 권한으로 행사하도록 하는 것으로서 권한의 법적인 귀속을 변경하는

것이므로, 법률이 위임을 허용하고 있는 경우에 한하여 인정된다. 이에 반하여, 행정권한의 내부 위임은 법률이 위임을 허용하고 있지 아니한 경우에도 행정관청의 내부적인 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그의 보조기관 또는 하급행정관청으로 하여금 그의 권한을 사실상 행사하게 하는 것이다. 그러므로 권한 위임의 경우에는 수임관청이 자기의 이름으로 그 권한행사를 할 수 있지만, 내부 위임의 경우 수임관청은 위임관청의 이름으로만 그 권한을 행사할 수 있을 뿐 자기의 이름으로는 그 권한을 행사할 수 없다(대법원 1986. 12. 9. 선고 86누569 판결, 대법원 1995. 11. 28. 선고 94누6475 판결 참조).

나. 보조금 지급 제한처분과 제재부가금 부과처분 권한의 위임을 허용하는 법률이 존재하는지 여부

1) 보조금법 제31조의2 제2항 제1호, 제33조의2 제1항 본문 제2호에 의하면, 고용노동부 소관 보조사업 또는 간접보조사업에 관한 보조금 지급 제한처분 및 제재부가금 부과처분 권한은 '중앙관서의 장'인 고용노동부장관에게 있다.

2) 피고가 권한 위임의 근거라고 주장하는 다음 각 법령의 규정들은 보조금 지급 제한처분 및 제재부가금 부과처분 권한을 지방고용노동청장 또는 그 지청장에게 위임할 수 있는 법령상 근거가 될 수 없고, 달리 고용노동부장관이 지방고용노동청장 또는 그 지청장에게 그러한 권한을 위임하는 것을 허용하는 법령상 근거를 발견할 수 없다.

가) 보조금법 제38조, 구 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」(2024. 11. 5. 대통령령 제34979호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 보조금법 시행령'이라 한다) 제17조 각 호는 '보조금법 제31조의2에 따른 보조금의 지급 제한', '보조금법 제33조의2에 따른 제재부가금의 부과'를 중앙관서의 장이 소속 관서의 장에게 위임할 수 있는 사무로 규정

하고 있지 않다.

구 보조금법 시행령 제17조 제6호가 '보조금법 제31조에 따른 보조금의 반환에 관한 처분'을 중앙관서의 장이 소속 관서의 장에게 위임할 수 있는 사무로 규정하고 있기는 하다. 그러나 보조금 반환처분과 보조금 지급 제한처분, 제재부가금 부과처분은 근거조항이 서로 다르고 각 처분의 실질도 다른 점, 이 사건 처분 이후 구 보조금법 시행령이 2024. 11. 5. 대통령령 제34979호로 개정되면서 보조금 지급 제한처분 및 제재부가금 부과처분에 대한 명시적인 권한 위임 근거가 규정된 것은 보조금 지급 제한처분, 제재부가금 부과처분 사무의 하급행정기관의 장 등에 대한 위임 근거가 없다는 반성적 고려에 의한 것으로 보이는 점(위와 같이 개정된 시행령 제17조 제7호, 제9호 참조) 등에 비추어 보면, 구 보조금법 시행령 제17조 제6호의 '보조금의 반환에 관한 처분' 사무에 보조금 지급 제한처분 및 제재부가금 부과처분에 관한 사무가 포함된다고 보기 어렵다.

나) 정부조직법 제6조 제1항과 이에 기한 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(이하 '행정위임위탁규정'이라 한다) 제3조 제1항은 행정권한의 위임에 관한 일반적인 근거 규정이 된다(대법원 1990. 2. 27. 선고 89누5287 판결, 대법원 2023. 10. 26. 선고 2023두38424 판결 등 참조). 그러나 행정기관의 장이 위 각 규정에 따라 하급행정기관의 장 등에게 위임할 수 있는 권한은 행정위임위탁규정 제3조 제1항에서 규정하고 있는 '허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무 및 일상적으로 반복되는 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외한 일부 권한'에 한정된다.

보조금 지급 제한처분 및 제재부가금 부과처분은 상대방의 권리를 제한하거나

의무를 부과하는 침익적 처분으로서 지급 제한기간이나 제재부가금액 등 처분의 내용에 관한 재량권이 행정청에게 부여되어 있으므로, 구체적인 사안에 따라 처분권한을 가진 행정청이 공·사익을 형량하여 재량판단을 하여야 할 재량행위에 해당한다. 따라서 위 각 처분에 관한 사무권한이 행정위임위탁규정 제3조 제1항에서 규정하고 있는 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무, 일상적 반복 사무에 관한 권한에 해당한다고 보기 어렵다.

다) 정부조직법 제3조 제1항, 「고용노동부와 그 소속기관 직제」 제2조 제1항, 「고용노동부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제14조 등은 특별지방행정기관의 설치 근거 또는 고용노동부 소속 특별지방행정기관인 지방고용노동청의 내부적인 사무분장을 정한 규정에 불과하다.

3) 따라서 고용노동부훈령인 「고용노동분야 국고보조사업 관리규정」(이하 '이 사건 관리규정'이라 한다) 제44조 제1항 제2호, 제47조 제1항이 고용노동부 소속 특별지방행정기관인 지방고용노동청장 또는 그 지청장을 보조금 지급 제한처분 및 제재부가금 부과처분의 주체로 규정하고 있다고 하더라도, 그 의미가 '행정권한의 위임'에 해당한다고 볼 수 없고, '행정권한의 내부 위임'에 불과하다고 보아야 한다.

다. 특별지방행정기관이 내부 위임된 권한을 자기의 이름으로 행사하는 것이 위법한지 여부

1) 앞서 본 관련 법리에 따르면, 행정권한의 위임 없이 내부 위임만 이루어진 위임관청의 권한을 수임관청이 자기의 이름으로 행사하는 행위는 처분권한의 귀속 주체를 정하고 있는 처분의 근거 법률을 위반한 것으로서 위법하다.

2) 한편 '특별지방행정기관'은 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역 내

에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방 행정기관으로서(정부조직법 제3조 제1항, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제2조 제2호), 중앙행정기관을 대신하여 당해 관할구역 내의 행정사무를 수행한다는 특수성을 지닌다.

3) 그러나 특별지방행정기관이 내부 위임된 것에 불과한 중앙행정기관의 권한을 자기의 이름으로 행사하는 행위가 처분권한의 귀속 주체를 정하고 있는 처분의 근거 법률을 위반한 것임은 다른 행정관청의 경우와 마찬가지로, 위와 같은 특수성만으로 내부 위임된 권한의 위법한 직접 행사가 정당화된다고 할 수 없다.

라. 판단

원심은, 판시와 같은 이유로 이 사건 관리규정 제44조 제1항 제2호, 제47조 제1항이 고용노동부장관에게 속하는 보조금법 제31조의2 제2항 제1호의 보조금 지급 제한 처분, 보조금법 제33조의2 제1항 제2호의 제재부가금 부과처분의 각 권한을 피고에게 '내부 위임'하고 있다는 전제에서, 이 사건 처분에 대한 권한은 고용노동부장관에게 있고, 피고가 고용노동부장관을 적법하게 대리하여 이 사건 처분을 하였다고 볼 수도 없으므로, 피고가 '특별지방행정기관'에 해당한다고 하더라도, 피고가 자기의 이름으로 한 이 사건 처분은 권한 없는 자에 의한 것으로서 위법하여 취소되어야 한다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 상고이유 주장과 같이 처분권한에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 제2 상고이유에 대하여

취소소송의 소송물은 그 처분의 취소원인이 되는 위법성 일반이고, 개개의 위법사유는 공격방어방법에 불과하므로, 개개의 위법사유를 판단할 때 원고가 정한 주장의 순서에 기속되어 그에 따라 판단할 필요는 없다.

원고는 주위적으로 이 사건 처분의 처분사유가 존재하지 않는다는 등의 주장을 하고, 예비적으로 피고가 적법한 처분권한을 보유하고 있지 않다는 주장을 하였는데, 원심이 원고의 예비적 주장을 받아들여 원고의 청구를 인용하고, 나머지 주장에 대하여는 판단하지 아니하였다고 하더라도, 그와 같은 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 주위적 주장에 관한 판단누락, 심리미진 또는 석명권의 불행사로 판결에 영향을 미친 잘못이 있다고 할 수 없다.

4. 제3 상고이유에 대하여

이 부분 상고이유는 원심이 판단하지 아니한 원고의 주위적 주장에 관한 것으로서 적법한 상고이유가 되지 못한다.

5. 결론

상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노태악

 대법관 서경환

주 심 대법관 신숙희

대법관 마용주