

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2024두36005 클린사업공급업체 참여배제처분 취소청구의소
원고, 피상고인 원고

소송대리인 변호사 송형모

피고, 상고인 한국산업안전보건공단

소송대리인 법무법인 제이피

담당변호사 김용욱 외 8인

원 심 판 결 부산고등법원 2024. 2. 1. 선고 (울산)2022누11152 판결

판 결 선 고 2026. 6. 5.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거에 따르면 다음 사실을 알 수 있다.

가. 피고는 산업재해 예방에 관한 사업 등의 수행을 목적으로 한국산업안전보건공단 법에 따라 설립된 법인으로, 산업안전보건법 제165조 제2항 제41호, 같은 법 시행령 제116조 제1항에 따라 고용노동부장관으로부터 산업재해 예방활동의 보조·지원 등 업무를 위탁받았다.

나. 피고는 산업안전보건법 제158조 제5항의 위임에 따른 「구 산업재해예방시설자금 융자 및 보조지원사업 운영규정」(2022. 2. 28. 고용노동부고시 제2022-23호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 운영규정'이라 한다)에 근거하여 보조금 지급사업인 클린사업장 조성지원사업(이하 '클린사업'이라 한다)을 시행하면서, 보조금 지급대상 품목을 공급하는 업체를 클린사업 공급업체(이하 '공급업체'라 한다)로 등록하고 보조금 지급대상 사업주로 하여금 등록된 공급업체로부터 보조금 지급대상 품목을 공급받을 수 있게 하는 '공급업체 등록제도'를 운영하였다.

다. 원고는 '○○○'라는 상호로 집진기, 환경장비 제조·도매업 등을 하는 사람으로, 2018년경 공급업체 등록을 마쳤다.

라. 피고는 2021. 11. 11. 원고에게 '원고가 사업주 부담금 및 부가세 대납(페이백) 등으로 사업장에서 보조금을 목적 외에 사용하도록 영업활동을 하였다.'라는 이유로 3년의 공급업체 참여제한 조치(이하 '이 사건 조치'라 한다)를 하였다.

2. 이 사건 조치의 항고소송 대상적격 유무

가. 항고소송의 대상인 '처분'이란 "행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용"을 말한다(행정소

송법 제2조 제1항 제1호). 행정청의 어떤 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, 법치행정 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정해야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 등 참조). 행정청의 행위가 '처분'에 해당하는지 불분명한 경우에는 그에 대한 불복방법 선택에 중대한 이해관계를 가지는 상대방의 인식 가능성과 예측 가능성을 중요하게 고려하여 규범적으로 판단해야 한다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2016두33537 판결, 대법원 2020. 4. 9. 선고 2019두61137 판결 등 참조).

나. 관련 규정

1) 산업안전보건법 제158조 제1항은 "정부는 사업주, 사업주단체, 근로자단체, 산업재해 예방 관련 전문단체, 연구기관 등이 하는 산업재해 예방사업 중 대통령령으로 정하는 사업에 드는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조하거나 그 밖에 필요한 지원(이하 '보조·지원'이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 고용노동부장관은 보조·지원이 산업재해 예방사업의 목적에 맞게 효율적으로 사용되도록 관리·감독하여야 한다."라고 규정한다. 같은 조 제5항은 "보조·지원의 대상·방법·절차, 관리 및 감독, 제2항 및 제3항에 따른 취소 및 환수 방법, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다."라고 규정하고, 그 위임에 따라 고용노동부장관이 이 사건 운영규정을 고시하였다.

2) 피고는 산업안전보건법 제165조 제2항 제41호, 같은 법 시행령 제116조 제1항 및 이 사건 운영규정에 근거하여 산업재해 예방활동에 관한 보조금 지급사업인 클린사업

을 시행하면서 공급업체 등록제도를 운영하였다.

3) 이 사건 운영규정 제39조 제1항은 '피고는 용자금 지원사업 및 보조금 지급사업을 수행함에 있어 허위서류 제출, 자부담금 또는 부가세 대납 등 부정수급 예방을 위해 필요하다고 인정할 때에는 용자금 지원사업장, 보조금 지급사업장, 공급업체 또는 그 밖의 관계인에게 거래내역 등 자료 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요청받은 각 당사자는 정당한 사유 없이 자료 제출을 거부할 수 없다.'라고 규정하고, 같은 조 제2항은 '피고는 제1항에 따라 제출된 자료가 위조 또는 변조된 자료이거나 기타 부정수급 확인을 위해 추가 조사가 필요한 경우에는 수사기관에 수사의뢰 또는 고발, 용자금 지원사업 및 보조금 지급사업 참여제한, 시정요구 등의 조치를 할 수 있다.'라고 규정하며, 같은 조 제3항은 '피고는 제1항 및 제2항에 따른 부정수급 확인 및 조치를 위해 필요한 사항을 따로 정하여 운영할 수 있다.'라고 규정한다.

그 위임에 따른 「구 산업재해예방시설자금 용자금 지원사업 및 보조금 지급사업 업무 처리규칙」(2022. 4. 18. 공단규칙 제997호로 개정되기 전의 것, 이하 '이 사건 처리규칙'이라 한다) 제2조 제6호는 '공급업체란 용자금 지원대상 품목 또는 보조금 지급대상 품목을 용자금 지원대상자 또는 보조금 지급대상자에게 공급하는 업체를 말한다.'라고 규정하고, 제46조 제1항은 '이사장은 이 사건 운영규정 제39조에 따라 허위서류 제출, 자부담금 또는 부가세 대납 등 부정수급 예방을 위해 필요하다고 인정할 때에는 용자금 지원사업장, 보조금 지원사업장, 공급업체 또는 그 밖의 관계인에게 거래내역 등 자료 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요청받은 각 당사자는 정당한 사유 없이 자료 제출을 거부할 수 없다.'라고 규정하며, 같은 조 제2항은 '제1항에 따라 제출된 자료가 위조 또는 변조된 자료이거나 기타 부정수급 확인을 위해 추가 조사가

필요한 경우에는 수사기관에 수사의뢰 또는 고발, 시정요구, [별표 4]에 따른 참여제한 등의 조치를 할 수 있다.'라고 규정한다. 위 [별표 4] 중 '공급업체 및 그 밖의 관계인' 항목 제3호에서는 부정당 행위의 하나로 '공급업체에서 사업주 부담금 및 부가세 대납(페이백) 등으로 사업장에서 보조금을 목적 외에 사용하도록 영업활동을 한 경우'를 규정하면서 그에 따른 참여제한기간을 3년으로 정하고 있다.

다. 앞서 본 법리에다가 관련 규정들의 내용과 체계 등을 더하여 보면, 피고의 공급업체 참여제한 조치는 상대방의 권리의무나 법률상 지위에 직접적으로 영향을 미치는 행위에 해당하므로 항고소송의 대상이 되는 '처분'이라고 봄이 타당하다. 구체적인 이유는 다음과 같다.

1) 피고가 운영하는 클린사업에 공급업체로 참여하는 경우, 공급업체는 클린사업 보조금 지급대상 사업주와 보조금 지급대상 품목의 공급에 관한 계약을 체결하여 거래할 수 있게 된다. 그런데 공급업체 참여제한 조치가 있으면 그 상대방은 클린사업에 일정기간 공급업체로 참여할 수 없고, 보조금 지급대상 사업주로서는 보조금을 지원받지 못하는 불이익을 감수하면서 해당 업체와 거래할 이유가 없다. 이에 따라 해당 업체는 영업의 자유가 제한되는 불이익을 받게 되는데, 이러한 불이익이 사실상 이익이나 경제적 이익을 상실하는 것에 불과하다고 보기는 어렵다.

2) 피고는 공급업체 참여제한 조치를 통해 부정당 행위 업체를 제재할 수 있고, 클린사업의 적정한 운영, 용자금 및 보조금 집행의 투명성과 실효성 확보 등 공익도 달성할 수 있게 된다.

3) 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거에 따르면, 피고가 이 사건 조치를 하기 전 원고에게 '부정당 행위를 이유로 공급업체 참여제한 조치를 할 예정'이라는 취지의

사전통지를 하면서 이에 대한 의견 제출을 요청하고 원고로부터 의견을 제출받는 절차를 거친 사실, 이후 피고가 원고에게 이 사건 조치의 처분서를 교부하였는데 그 문서의 제목이 '클린사업 공급업체 부정당 행위에 따른 참여제한 처분 확정 통보'이고 거기에 '원고가 사업주 부담금 및 부가세 대납(페이백) 등으로 사업장에서 보조금을 목적 외에 사용하도록 영업활동을 하였다.'라는 내용의 처분사유가 기재되어 있는 사실을 알 수 있다.

위와 같은 이 사건 조치의 과정과 형식을 살펴보면 피고 스스로 이 사건 조치를 행정절차법이 적용되는 '처분'이라고 인식하였음을 알 수 있고, 그 상대방인 원고로서도 이를 항고소송의 대상인 '처분'으로 인식할 수밖에 없었을 것으로 보인다.

4) 앞서 본 공급업체 참여제한 조치의 목적과 효력, 이 사건 조치에 대한 불복방법 선택에 중대한 이해관계를 가지는 원고의 인식 가능성과 예측 가능성 등에 비추어 볼 때, 이 사건 조치의 처분성을 인정하여 행정소송법에 따른 불복기회를 보장할 필요성도 크다.

라. 원심은 판시와 같은 이유로 이 사건 조치가 항고소송의 대상이 되는 '처분'에 해당한다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 거기에 상고이유 주장과 같이 공급업체 참여제한 조치의 처분성에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 이 사건 조치의 처분사유 인정 여부

이 부분 상고이유의 요지는, '원고가 사업주 부담금 및 부가세 대납(페이백) 등으로 사업장에서 보조금을 목적 외에 사용하도록 영업활동을 하였다'는 사실을 인정하지 않은 원심 판단에 심리미진, 채증법칙 위반, 사실오인 등의 잘못이 있다는 취지이다.

이는 사실심인 원심의 전권사항에 속하는 증거의 취사선택이나 사실인정을 다투는 것에 불과하여 적법한 상고이유에 해당하지 않는다. 나아가 원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보더라도 위와 같은 원고의 영업활동 사실이 증명되지 않았다고 본 원심의 판단을 충분히 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 필요한 심리를 다하지 않은 채 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어남으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 결론

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

재판장 대법관 오경미

 대법관 권영준

주 심 대법관 엄상필

 대법관 박영재