

행정행위의 효력

행정행위의 효력

- 행정행위가 관계자에 대하여 갖는 구속적 효력
 - ① 내용상 구속력(구속력)
 - ② 공정력
 - ③ 구성요건적 효력
 - ④ 존속력(확정력)
 - ⑤ 강제력(집행력)

내용상 구속력

- 행정행위가 적법요건을 갖추어 행위의 내용에 따른 법적 효과를 발생시키고 당사자(행정청과 이해관계인)를 구속하는 힘
 - 예: 허가라는 법적 효과가 행정청뿐만 아니라 상대방구속
- 내용상 구속력은 통상 행정행위의 성립·발효와 동시에 발생하고, 행정행위가 폐지되지 않은 한 당연히 인정되는 실체법상의 효력

공정력

- 전통적 견해 & 판례
 - 행정행위에 비록 하자가 있더라도 그것이 중요하고 명백하여 당연무효가 아닌 한 **권한을 가진 기관**(처분청, 재결청, 수소법원)에 의해 취소될 때까지 행위의 상대방이나 제3자가 그 효력을 부인할 수 없는 구속력
 - 예선적 효력
 - 공정력은 행정행위의 상대방, 다른 행정청, 법원 및 제3자에게도 발생

공정력과 구성요건적 효력을 구별하는 견해

- 다수설

- 공정력은 행위의 상대방과 이해관계인에게만 미치고, 처분청 이외의 행정청이나 법원에 대해서는 공정력이 아니라 구성요건적 효력이 문제된다고 봄
- 공정력은 공정력을 제거하기 위한 수단으로서의 취소소송과 관련되므로, 취소소송을 제기할 수 있는 행정행위의 상대방과 이해관계인만을 구속한다는 것을 논거로
- 취소권을 가진 기관 이외의 다른 국가기관에게 미치는 힘은 **구성요건적 효력**으로 구별

	공정력	구성요건적 효력
내 용	행정행위가 당연 무효가 아닌 한 상대방 및 이해관계인이 권한 있는 기관에 의하여 취소되기 전까지는 효력을 부인할 수 없는 힘	행정행위가 당연 무효가 아닌 한 권한 있는 기관에 의하여 취소되기 전까지 모든 국가기관 은 하자 있는 행정행위의 유효성을 존중하여야 하고, 자신들의 결정의 판단의 기초로 삼아야 하는 힘
범 위	상대방 또는 이해관계인	처분청 외의 행정청과 법원 등
이론적 근거	법적 안정성	기관간 상호권한존중, 권력분립
법적 성질	절차상 구속력	내용상 구속력
실정법상 근거	쟁송취소에 관한 규정, 직권 취소에 관한 규정	행정권과 사법권의 분립규정, 행정기관상호간의 사무분장규정

공정력의 이론적 근거

1. 자기확인설 - 행정청이 행정행위를 발하면, 행정청은 그와 동시에 그 행위의 효력발생요건이 구비되었음을 확인한다는 견해
2. 적법성·유효성추정설 - 국가의 행위는 적법성이나 유효성이 추정된다는 견해
3. 취소소송의 배타적 관할의 반사적 효과설 - 행정소송법이 행정행위에 대한 취소소송을 인정하고 있으므로, 공정력이란 행정행위에 대한 취소소송의 배타적 관할이 인정됨으로 인한 반사적 효과라고 봄
4. 국가권위설 - 행정행위는 국가권위('법적 안정성에 대한 법적 공동체의 이익')의 표현이고, 국가권위가 유효성을 부여하기에 효력을 갖는것이기 때문에, 하자 있는 행정행위의 효력이 의심스러울 때는 일단 유효한 것으로 추정하여야 한다는 견해
5. 법적 안정설(행정정책설) - 행정법관계의 안정성, 행정의 원활한 운영, 상대방의 신뢰보호는 정책적 관점에서 절차법상 행정청의 결정에 잠정적인 통용력을 인정한 것이 바로 공정력
6. 예선적 특권설 - 행정행위에 대하여 법원의 위법성의 판단 전에 미리 정당한 통용력을 인정한 것(재판상의 판결은 우위, 행정행위에 대해서는 임시로 특수한 효력 부여)

한계 및 입증책임

- 한계

- 공정력은 부당한 행위 또는 단순위법의 행정행위의 경우에 인정
- 무효인 행정행위까지 법적 안정성을 들어 잠정적 유효성을 인정할 수는 없기 때문
- 공정력은 **사법행위나 사실행위**에서의 문제 아님
- 권력적 행정작용인 행정행위에 인정되는 효력이므로 **비권력적 공법작용**에는 인정되지 않음

- 입증책임

- 입증책임분배의 원리에 따름(**입증책임무관설**) - 通

구성요건적 효력

- 행정행위가 당연무효가 아닌 한 모든 행정기관과 법원이 그 행위와 관련된 자신들의 결정에 그 행위의 법적 효력을 인정해야 하는 구속력
- 하자 있는 행정행위가 처분청 이외의 다른 행정기관과 법원의 결정의 전제요건으로 구속력을 갖는다는 점에서 구성요건적 효력이라 함
- 성질 - 구성요건적 효력도 행정행위의 내용과 관련된 효력의 일종
 - 내용적 구속력은 당해 행위 그 자체의 내용상의 문제
 - 구성요건적 효력은 A행위와 B행위와의 관계에서 A행위가 B행위의 구성요건요소가 되는 경우의 효력을 의미

근 거

- 다른 행정청에 구성요건효가 미치는 것은 행정기관의 상호간의 권한존중과 권한의 불가침이 요구되기 때문
- 법원에 구성요건효가 미치는 것은 헌법상의 권력분립원리에서 나옴
 - 행정행위의 존재와 내용을 법원이 존중하는 것이 권력분립원리에 합당한 것이기 때문

선결문제

- 특정사건에 대한 재판의 본안을 판단하기 위해서 본안판단에 앞서 특정한 행정행위의 효력유무·존재여부 또는 위법여부가 먼저 해결되어야 하는 경우를 말함
- 민사사건과 형사사건을 의미

행정소송법 제11조 (선결문제) ① 처분등의 효력 유무 또는 존재 여부가 민사소송의 선결문제로 되어 당해 민사소송의 수소법원이 이를 심리·판단하는 경우에는 제17조, 제25조, 제26조 및 제33조의 규정을 준용한다.

민사사건의 경우

- 행정행위의 **위법여부**가 선결문제인 경우
 - 처분이 위법함을 이유로 한 국가배상청구 소송에서 법원이 선결문제인 행정행위의 위법여부를 판단할 수 있는가?
 - 다수설과 판례는 처분의 위법성을 법원이 심판하는 것은 하자있는 행정행위의 효력을 부인하는 것은 아니므로 민사법원이 선결문제를 심사할 수 있다고 봄
- 손해배상청구소송에서 행정처분의 취소판결이 있어야 행정처분의 위법임을 이유로 한 손해배상청구를 할 수 있는 것은 아니다(대판 1972. 4. 28, 72다337).

- 행정행위의 **효력유무**가 선결문제인 경우

- 조세부과처분이 무효임을 이유로 조세금반환청구소송(부당이득금반환 청구소송)을 제기한 경우, 민사법원이 선결문제로 행정행위의 효력유무를 판단할 수 있는가?
- 행정행위가 당연무효이면 공정력 또는 구성요건적 효력이 발생하지 않으므로, 법원은 공정력 또는 구성요건적 효력에 구속됨이 없이 행정행위의 효력유무를 심사하여 판결할 수 있음 (판례, 학설, 행소법 제11조 제1항)
- 행정행위가 단순위법한 취소할 수 있는 행정행위에 불과한 경우에는 법원에 공정력 또는 구성요건적 효력이 발생하므로, 법원은 그 하자 있는 행정행위가 권한 있는 행정기관에 의하여 취소되지 않는 한 단순위법한 행정행위의 효력이 유효함을 전제로 판결을 하여야 함
 - 단순위법한 행정행위의 효력이 없음을 전제로, 즉 그 효력을 부인하여 판결을 할 수 없음(학설, 판례)

부당이득반환청구소송에서 행정처분의 효력유무가 선결문제인 경우 민사법원의 판단

- [1] 조세의 과오납이 부당이득이 되기 위하여는 납세 또는 조세의 징수가 실제 법적으로나 절차법적으로 전혀 법률상의 근거가 없거나 과세처분의 하자가 중대하고 명백하여 당연무효이어야 하고, 과세처분의 하자가 단지 취소할 수 있는 정도에 불과할 때에는 과세관청이 이를 스스로 취소하거나 항고소송절차에 의하여 취소되지 않는 한 그로 인한 조세의 납부가 부당이득이 된다고 할 수 없다.
- [2] 행정처분이 아무리 위법하다고 하여도 그 하자가 중대하고 명백하여 당연무효라고 보아야 할 사유가 있는 경우를 제외하고는 아무도 그 하자를 이유로 무단히 그 효과를 부정하지 못하는 것으로, 이러한 행정행위의 공정력은 판결의 기판력과 같은 효력은 아니지만 그 공정력의 객관적 범위에 속하는 행정행위의 하자가 취소사유에 불과한 때에는 그 처분이 취소되지 않는 한 처분의 효력을 부정하여 그로 인한 이득을 법률상 원인 없는 이득이라고 말할 수 없는 것이다(대판 1994. 11. 11, 94다28000).

형사사건의 경우

- 행정행위의 위법여부가 선결문제인 경우
 - 형사법원이 범죄성립을 인정하기 위한 선결문제로서 행정청의 의무부과행위의 위법성을 심사할 수 있는가?
 - 행정법상의 의무위반을 이유로 인한 형사처벌이 문제되는 경우에, 의무위반자가 형사처벌을 받기 위해서는 행정청의 의무부과행위가 적법하여야 함
 - 하자있는 행정행위의 위법성의 심사는 행정행위의 효력을 부인하여야 할 수 있는 것은 아니므로, 형사법원이 행정행위의 위법성 여부를 판단할 수 있음(다수설·판례)

- 행정행위의 효력유무가 선결문제인 경우
 - 법원이 단순위법한 처분의 효력이 없음을 전제로 판결을 할 수 있는가?
 - 영업정지처분을 받은 자의 영업정지중의 영업
 - 행정행위가 무효라면 공정력 또는 구성요건적 효력이 발생하지 않으므로, 형사법원은 행정행위의 효력이 없음을 전제로(행정행위의 효력을 부인하고) 판결할 수 있음(다수설 · 판례)
 - 행정행위가 단순위법의 경우에는 공정력 또는 구성요건적 효력이 법원을 구속하므로, 형사법원은 단순위법한 행정행위가 권한있는 기관에 의하여 취소되지 않는 한 그 행정행위의 효력이 있음을 전제로 판결을 해야 함(단순위법한 행정행위의 효력을 부인하여 판결을 할 수 없음)

중요판례

- 체납범은 정당한 과세에 대하여서만 성립되는 것이고, 과세가 당연히 무효한 경우에 있어서는 체납의 대상이 없어 체납범 성립의 여지가 없다고 볼 것이니, 원심이 같은 취지에서 당연 무효의 실시 과세를 실시 체납의 대상에서 제외한 판단은 옳다(대판 1971. 5. 31, 71도742).
- 연령미달의 결격자인 피고인이 소외인의 이름으로 운전면허 시험에 응시, 합격하여 교부받은 운전면허는 당연무효가 아니고 도로교통법 제65조 제3호의 사유에 해당함에 불과하여 취소되지 않는 한 유효하므로 피고인의 운전행위는 무면허운전에 해당하지 아니한다(대판 1982. 6. 8, 80도2646).

존속력

- 일단 발령된 행정행위를 존속시키기 위한 제도
 - 그 행위를 근거로 하여 많은 법률관계가 형성되므로, 행정행위의 자유로운 취소, 철회 등은 바람직하지 X
- **형식적 존속력(불가쟁력)**
 - 행정행위의 상대방 등 더 이상 그 행정행위의 효력을 다툴 수 없게 되는 경우
 - 쟁송기간의 도과 · 판결을 통한 행정행위의 확정
 - 행정행위에 인정되는 절차법적 효력
- 구속력의 발생범위
 - 무효의 행정행위에 대해서는 형식적 존속력이 문제되지 X
 - 행정행위에 상대방 및 이해관계자를 구속하는 효력으로서 처분청을 구속X
 - 형식적 존속력이 생긴 행위일지라도 실질적 존속력이 없는 한 권한을 가진 행정청은 그 행위를 취소 · 변경할 수 있음

실질적 존속력(불가변력)

- 처분청도 당해 행위에 구속되어 더 이상 직권으로 취소·변경할 수 없게 되는 효력
- 실체법적 효력
- 모든 행정행위에 공통하는 효력 X
- 특별한 행정행위에만 인정(행정심판의 재결 -준사법적 행위에 발생)
- 실질적 존속력은 처분청 등 행정기관에 대한 구속력을 가지고, 행정행위 상대방 및 이해관계인을 구속하는 효력은 X
- 따라서 실질적 존속력이 발생하는 행위라도 형식적 존속력이 발생하지 않는 한 행정행위의 상대방은 쟁송을 통한 구제를 받을 수 있음

강 제 력

- 자력집행력

- 행정법상의 의무를 불이행하는 경우 행정청이 법원의 원조를 받음이 없이 스스로 강제력에 의해 직접 의무의 내용을 실현할 수 있는 행정행위의 효력
- 성질: 법규설
 - 강제가 사법권에 고유한 것임을 전제로 행정청의 집행력은 특정 법률에서 집행력을 인정하였기 때문에 인정된다고 봄(通)

- 제재력

- 행정행위에 의해 부과된 의무를 위반하면 행정벌이 부과되기도 함
- 법률상 근거를 요함