



: 2020-05-29

서울고등법원

제 4 행정부

판 결

사 건 2018누36440 국가연구개발사업 참여제한 등 처분 취소소송
2018누36457(병합) 국가연구개발사업 참여제한 등 처분 취소소송
원고, 피항소인 1. 주식회사 A
2. B
원고들 소송대리인 법무법인(유한) 화우
담당변호사 정경인, 김근호
피고, 항소인 국토교통부장관
소송대리인 법무법인(유한) 지평
담당변호사 이소영,곽경란
제 1 심 판 결 서울행정법원 2018. 1. 11. 선고 2016구합82959, 2016구합83488
(병합) 판결
변 론 종 결 2019. 11. 19.
판 결 선 고 2019. 12. 24.

주 문

1. 피고의 항소를 모두 기각한다.



2. 항소비용은 피고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

청구취지

피고가 2016. 9. 8. 원고 주식회사 A에 대하여 한 985,000,000원의 출연금환수처분 및 원고 B에 대하여 한 3년간의 국가연구개발사업 참여제한처분을 모두 취소한다.

항소취지

제1심판결을 취소한다. 원고들의 청구를 기각한다.

이 유

1. 제1심판결의 인용 부분

이 법원이 '1. 처분의 경위', '2. 이 사건 각 처분의 적법 여부' 중 '가. 원고들의 주장'에 관하여 실시할 이유는, 제1심판결의 일부를 다음과 같이 변경하는 이외에는 제1심판결의 이유 중 해당 부분(제1심판결 제2쪽 제7행 내지 제6쪽 제15행) 기재와 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 그대로 인용한다.

다 음

가. 제4쪽 제19행과 제20행 사이에 아래 내용을 추가한다.

"4) 한편 피고는 위와 같이 출연금환수 및 참여제한처분을 하면서 그 제재사유에 관하여, G에 대하여는 '성실실패'로, G의 연구책임자 I과 원고 회사 및 원고 B에 대하여는 '불성실실패'로 각 판정하였다."



나. 제4쪽 제20행의 "24호증"을 "24, 41호증"으로 고친다.

다. 제5쪽 제19행의 "이 사건"부터 제20행까지를 아래와 같이 고친다.

"이 사건 각 처분은 자기책임의 원칙에 따라 처분 대상자에게 귀책사유가 있을 것을 전제하고 있으므로, 아무런 귀책사유가 없는 원고들에 대하여는 처분사유가 인정되지 아니하여 위법하다."

2. 당심에서 변경하는 부분(제1심판결의 이유 중 제2의 나.항 및 다.항 부분)

"나. 관계 법령

별지 기재와 같다.¹⁾

다. 판단

1) 인정사실

이 법원이 이 부분에 관하여 실시할 이유는, 제1심판결 중 제8쪽 제18행의 "이 법원"을 "제1심법원"으로 고치는 이외에는 제1심판결 중 제8쪽 제17행 내지 제10쪽 제16행 기재와 같으므로, 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 그대로 인용한다.

2) 처분사유의 존재 여부

가) 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항은 '중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업에 참여한 기관, 단체, 기업, 연구책임자·연구원 또는 소속 임직원에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 5년의 범위에서 소관 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있으며, 이미 출연하거나 보조한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수

1) 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정이 2015. 12. 22. 대통령령 제26729호로 개정되면서 종전의 제27조의2 제10항이 같은 조 제11항으로 조문 위치만 변경되었을 뿐 그 내용은 변함이 없으므로 관계 법령에서는 이를 별도로 구분하지 않고 변경된 조문으로만 표시한다.



있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우로서 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 참여제한기간과 사업비 환수액을 감면할 수 있다.'라고 규정하고 있고,²⁾ 같은 항 제1호는 위 참여제한 및 사업비 환수의 사유로서 '연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우'를 들고 있으며, 같은 조 제9항은 '사유별 참여제한기간과 사업비 환수액에 대한 구체적인 기준, 제1항 단서에 따른 연구개발을 성실하게 수행한 사실의 인정, 참여제한기간 및 사업비 환수액의 감면 등에 관한 기준, 제7항에 따라 제재부가금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 제재부가금의 금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'고 규정하고 있다.

그리고 구 과학기술기본법 제11조의2 제9항의 위임에 따른 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2016. 7. 22. 대통령령 제27369호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국가연구개발사업 관리규정'이라 한다) 제17조 제1항 제2호 및 제4항에 의하면, 중앙행정기관의 장은 연구개발성과의 활용 계획·실적에 대한 중간평가 결과 만점의 60퍼센트 미만에 해당한다고 판단된 연구개발과제에 대해서는 연구개발을 중단시킬 수 있고, 위 평가 결과 연구개발의 결과가 극히 불량하다고 판단하는 경우에는

2) 과학기술기본법이 2014. 5. 28. 법률 제12673호로 일부개정되면서 제11조의2 제1항 단서를 신설하여 '제1호에 해당하는 경우로서 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 참여제한기간과 사업비 환수액을 감면할 수 있다'는 규정을 신설하였으나, 같은 법 부칙(2014. 5. 28.) 제1조 및 제2조에 의하면 위 개정 규정은 공포 후 6개월이 경과한 날인 2014. 11. 29. 시행 후 최초로 협약을 체결하는 연구개발과제부터 적용되므로 그 이전에 이 사건 세부과제에 관한 협약이 체결된 이 사건의 경우에는 위 개정 규정이 적용되지 않는다고 하더라도, 그 당시 적용되는 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2014. 11. 28. 대통령령 제25779호로 일부개정되기 전의 것) 제27조 제1항 제1호 단서 및 같은 조 제10항 단서에 따르더라도 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 참여제한 기간을 단축하거나 참여제한을 하지 아니할 수 있고, 환수금액을 감액하거나 환수하지 아니할 수 있도록 규정되어 있다.



해당 연구개발과제를 실패한 연구개발과제로 결정할 수 있다. 또한 구 국가연구개발사업 관리규정 제27조의2에 의하면, 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항 각 호 외의 부분 단서가 정하고 있는 '성실한 수행'의 기준에 관하여 '1. 당초 목표를 도전적으로 설정하여 목표를 달성하지 못한 경우, 2. 환경 변화 등 외부요인에 따라 목표를 달성하지 못한 경우, 3. 연구수행 방법 및 과정이 체계적이고 충실하게 수행된 경우'로 규정하고 있다.

한편, 구 과학기술기본법 제11조 제4항, 구 국가연구개발사업 관리규정 제28조에 의하면, 중앙행정기관의 장은 전문기관에게 연구개발과제의 평가 등의 업무를 대행하도록 할 수 있는데, 국토교통부소관 연구개발사업 운영규정(국토교통부훈령 제788호) 제28조 제4항에 따르면 전문기관의 장이 위 평가 결과 연구개발의 결과가 극히 불량하다고 판단하여 해당 연구개발과제를 실패한 연구개발과제로 결정하기 위해서는 해당 연구개발과제의 수행실태 등을 점검하고 성실수행 여부를 확인하여야 한다.

나) 피고가 2015. 6. 15. 이 사건 세부과제에 대하여 2차년도 중간평가를 시행한 결과 100점 만점 중 49점으로 평가되었고, 원고 회사의 경우에도 연구비 집행이 미흡하고 그나마 집행한 연구장비·재료비의 98%가 과제 종료 월인 2015. 6.에야 사용되는 등 이 사건 세부과제의 진도가 계획에 대비하여 상당히 지연되었던 사실, 그 뒤 2015. 7. 20. 및 21. 현장실사를 거쳐 2015. 9. 23. 국토교통과학기술진흥원에서 개최된 운영위원회 결과에 따라 피고가 이 사건 과제에 관한 중단 결정을 한 사실, 그 후 피고는 2015. 11. 6. 과제 성실수행 여부 점검 회의를 통해 이 사건 세부과제에 참여한 기관 중 G은 연구과제를 성실히 수행하였으나 G의 연구책임자인 I과 원고들이 연구과제를 불성실하게 수행하여 이 사건 과제가 실패에 이르렀다고 판단하고 제재조치평가



단 회의 등을 거쳐 2016. 9. 8. '연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우'에 해당함을 이유로 이 사건 각 처분을 한 사실은 앞서 본 바와 같거나 당사자들 사이에 다툼이 없다.

위 인정사실과 아래에서 보는 바와 같은 이 사건 세부과제의 내용 및 범위, 그 과제의 수행 경과 등을 종합하여 보면, 원고들이 공동연구기관 또는 공동연구책임자로 참여한 이 사건 세부과제에 관한 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우에 해당한다고 봄이 타당하므로, 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항 제1호의 요건에 따른 처분사유가 인정되고, 이러한 경우 피고는 다른 특단의 사정이 없으면 관련 규정에 따라 사업참여를 제한하거나 이미 출연한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.

다) 이에 대하여 원고들은, 비록 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항 등 관련 규정에 명시적인 규정이 없더라도, 헌법상 법치국가 원리에서 요청되는 자기책임의 원칙상 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 데에 귀책사유가 없는 원고들에 대하여는 제재처분을 할 수 없다는 취지로 주장한다. 그러나 앞서 본 사실관계와 증거들 및 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 원고들에게 이 사건 세부과제에 관한 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 데에 책임이 전혀 없다고 볼 수는 없으므로, 이 부분 원고들의 주장은 받아들이지 아니한다.

① 구 국가연구개발사업 관리규정 제2조에서는 '협동연구기관'이란 연구개발과제가 2개 이상의 세부과제로 나누어질 경우 협약으로 정하는 바에 따라 연구개발과제의 세부과제를 주관하여 수행함으로써 주관연구기관과 협동으로 연구개발과제를



수행하는 기관(제3호)으로, '공동연구기관'이란 협약으로 정하는 바에 따라 연구개발과제를 주관연구기관과 분담하거나 세부과제를 협동연구기관과 분담하여 공동으로 추진하는 기관(제4호)으로 각 정의하고 있다. 이에 따라 이 사건 세부과제 수행과 관련하여 체결된 전문기관 국토교통과학기술진흥원과 주관연구기관 E연구원 사이의 각 협약서(을 제1호증), 주관연구기관 E연구원과 협동연구기관 G 사이의 각 협약서(갑 제2호증), 협동연구기관 G과 공동연구기관 원고 회사 사이의 각 협약서(갑 제3호증)에는 모두 원고 회사가 공동연구기관으로, 원고 B이 공동연구책임자로 명시되어 있다. 이러한 사정에 비추어 보면, 이 사건 세부과제와 관련하여 G이 단독으로 이를 책임지고 수행하면서 업무의 일부를 원고 회사에 하도급하는 방식으로 진행된 것이 아니라, 원고들도 이 사건 세부과제 수행에 참여한 기관 또는 연구원으로서 G과 긴밀하게 협력하여 이 사건 세부과제를 성공적으로 수행하여야 할 공동의 책임이 있다.

② 원고들은 G 측이 차체 등 관련 단면도를 예정된 기한까지 제공하지 아니하여 원고 회사의 2차년도 수행과제의 수행이 지연된 것이고, 원고들은 이를 해결하기 위하여 주관연구기관인 E연구원이 진행하는 공정회의에 참석하여 G 측에 수차례 차체 단면도의 제공을 요청하기까지 하였으므로 이 사건 세부과제의 중단에 아무런 귀책사유가 없다고 주장한다. 그러나 원고들은 이 사건 세부과제의 2차년도 기간이 6개월가량 경과하도록 위와 같이 공정회의에 참석하여 G 측에 차체 단면도의 제공을 요청한 것 외에는 달리 G에 지속적으로 공문을 보내 설계 절차의 진행을 독촉하거나 G과 따로 회의를 열어 대책을 논의하는 등의 적극적인 노력을 기울이지 않았고, 정해진 기한 내에 목표를 달성하는 것이 불가능하다는 사실을 알면서도 전문기관 또는 주관연구기관 등에 그러한 사정을 알리고 협약변경 절차를 밟는 등의 별도의 대책을 강구하



지 않은 채 2차년도 종료 직전까지도 그대로 방치한 점(갑 제27호증의 기재에 의하면, 원고 회사가 E연구원이 제공한 서식에 따라 2차년도 사업비 이월 집행의 근거자료를 송부한 사실은 인정되나, 그러한 사실만으로 협약변경 절차를 취하였다고 보기는 어렵다) 등에 비추어 보면, 원고들이 이 사건 세부과제의 중단을 회피하기 위한 모든 조치를 다하였다고까지 보기는 어렵다.

③ 원고 회사 외에 이 사건 세부과제에 참여한 다른 공동연구기관들의 경우 이 사건 세부과제의 중단에 공동 책임이 인정되지 아니하여 제재조치를 면하였다 기보다는, 이 사건 세부과제에 관하여 자기가 맡은 업무를 성실하게 수행한 사실이 인정되어 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항 단서에 따라 면책된 것으로 보인다.

3) 재량권의 일탈·남용 여부

가) 앞서 본 관련 규정의 내용 및 취지에 비추어 보면, 국가연구개발사업에 따른 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우에 참여 기관 및 연구책임자에 대한 국가연구개발사업의 참여제한 여부 및 출연금의 환수 여부는 관할 행정청의 재량에 속한다 할 것이나, 다만 재량을 행사할 때 판단의 기초가 된 사실인정에 중대한 오류가 있는 경우 또는 비례·평등의 원칙을 위반하거나 사회통념상 현저하게 타당성을 잃는 등의 사유가 있다면 이는 재량권의 일탈·남용으로서 위법하다고 보아야 한다. 또한 위와 같은 참여제한 및 출연금 환수에 관한 법령의 규정 체계 및 내용, 연구개발의 결과가 극히 불량한 경우에도 그 연구개발과정에서 수행의 성실 여부에 따라 제재의 정도에 차이를 두고 있는 점 등을 고려할 때, '연구개발과정의 성실 수행 여부'와 '연구개발 결과의 극히 불량 여부'는 별도로 판단하여야 하고, 연구개발의 결과가 극히 불량하다는 점이 인정된다고 하여 연구개발과정의 불성



실 수행이 추정되는 것은 아니다. 나아가 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항 단서에서 정한 '연구개발을 성실하게 수행한 사실' 여부는 연구개발사업의 전제가 된 개발계획서의 내용, 연구개발의 구체적 진행 경과, 사업의 기초가 된 협약의 위반 여부 등 제반사정을 종합적으로 고려하여 사회통념에 따라 합리적으로 판단하여야 한다.

나) 원고 B에 대한 국가연구개발사업 참여제한 처분에 대한 판단

앞서 본 사실관계에다가 앞서 든 증거 및 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 보태어 보면, 원고 B은 이 사건 세부과제에 대한 연구개발을 성실하게 수행하였음에도 구 국가연구개발사업 관리규정 제27조의2 제2호에 규정된 '외부요인에 따라 목표를 달성하지 못한 경우'에 해당한다고 봄이 타당함에도, 이와 같은 점을 고려하지 않고 원고 B에 대하여 불성실 수행으로 보아 참여제한 처분을 한 것은 재량권 행사의 기초가 된 사실을 오인하거나 재량권을 일탈·남용한 경우에 해당한다고 판단된다.

① 공동연구기관인 원고 회사가 협동연구기관인 G과 협력하여 공동으로 이 사건 세부과제를 수행할 의무가 있다고 하더라도, 이 사건 세부과제의 수행을 주관하는 협동연구기관의 주된 책임으로 인하여 이 사건 세부과제의 수행이 중단된 경우라면, 원고들 입장에서는 이 사건 세부과제의 중단은 국가연구개발사업 관리규정 제27조의2 제2호가 정하고 있는 '외부요인에 따라 목표를 달성하지 못한 경우'에 해당한다고 볼 여지가 충분하다.

② 앞서 본 G 및 원고 회사의 협업 과정에 비추어 볼 때, G의 차체 등 관련 단면도의 제작이 선행되지 않은 상태에서 그 구성품인 압출재를 상세 설계한다는 것은 상정하기 어렵다. 그런데 G은 2015. 2. 23.에 이르러서야 원고 회사에 차체 관련



단면도 초안을 제공하였고, 그 단면도가 확정된 것은 2015. 4. 9.이고, 그 후에도 단면도의 세부 수정이 이루어졌다. 그 후 원고 회사가 차체 관련 압출재 25종의 상세 설계도를 G에 전달한 시기(2015. 4.경)는 위 단면도 초안을 제공받은 때부터 2월차에 해당하고, G의 승인을 받고 금형을 발주하여 제작까지 완료한 시기(2015. 5.경 ~ 2015. 9.경)는 위 단면도 초안을 제공받은 때부터 3월차 내지 7월차에 해당하는데, 이는 당초 협약 시 수행 계획에서 정한 소요기간(상세 설계는 1월차 내지 4월차, 정밀 압출 금형 설계 및 제작은 3월차 내지 7월차)에 부합한다. 또한 G은 2015. 4.경에 이르러서야 객차 출입문 관련 단면도(관련된 압출재는 3종)와 단부 및 하부 강도부재 관련 단면도(관련 압출재는 각각 8종 및 3종)를 원고 회사에 제공하였고, 그 후 원고 회사가 위 각 단면도와 관련한 압출재 상세 설계도를 G에 전달한 시기(2015. 5.경 ~ 2015. 9.경)는 위 각 단면도의 제공 시점을 기준으로 1월차 내지 5월차에 해당하는데, 이것도 당초 협약 시 수행 계획에서 정한 소요기간(상세 설계는 1월차 내지 4월차)에 대체로 부합하는 것으로 보인다. 이처럼 원고 회사로서는 G의 차체 등 관련 단면도의 제공 지연으로 인하여 2차년도 수행 과제 of 수행이 지연되었으나 뒤늦게나마 상세설계와 금형 설계·제작 등의 성과물을 제출하여 연구실적을 상당 부분 만회하였다.

③ 원고 회사가 수행 과제와 관련하여 작성하였던 연구개발계획서(갑 제 36호증)에 따르면, 원고 회사의 2차년도 수행 과제 중 전항에서 언급한 압출재 상세설계 및 금형 설계·제작이 차지하는 비중은 90% 정도인데, 이러한 점에 비추어 G의 차체 등 관련 단면도의 제공 지연으로 압출재 상세설계 일정이 늦어진 상황에서 원고 회사의 2차년도 수행 과제의 진행을 서두르기 위하여 상대적으로 비중이 작은 압출 성형 해석 등을 생략하고 곧바로 금형 설계·제작에 들어간 것을 탓하기는 어려워 보인다.



④ 피고는 원고들이 적극적으로 G의 차체 등 관련 단면도의 제공을 촉구하지 아니하였음을 문제 삼고 있다. 그러나 원고들은 G과의 공정회의 등을 통하여 차체 단면도의 제공을 요청하였던 것으로 보이는데(특히 2014. 11.경 열린 2차년도 2차 공정회의에서는 구체적으로 압출재 상세 설계를 위해 '차체 기본 도면(차체 주요 구조 및 측창, 출입문, 실내외 인터페이스 등이 반영된 도면)'이 필요함을 강조하기도 하였다(갑 제19호증의 2)), ㉠ 이 사건 세부과제는 2층 고속열차 차체를 개발하는 것이고, 원고 회사 수행 과제는 그 차체에 들어갈 구성품을 개발하는 것으로서 이 사건 세부과제의 일부를 구성하고 있고, 그 연구개발 과정은 이 사건 세부과제 수행을 위한 여러 진행 단계와 긴밀하게 연계되어 작업이 이루어질 수밖에 없는 점, ㉡ 이 사건 세부과제에 관한 협약 당사자로서 주관연구기관인 E연구원의 장과 협동연구기관인 G의 장이 공동연구기관 및 공동연구책임자를 지정하도록 되어 있는 점, ㉢ 원고 회사 수행 과제에 관한 협약에 따라 원고 회사는 G에 보고서를 제출하여야 하고, G은 이를 평가하여 연구비 지원 중단, 개발비 삭감, 공동연구책임자 교체 요구 등을 할 수 있는 점 등을 고려할 때, 원고들로서는 G이 이 사건 세부과제의 진행 과정에서 발생한 여러 문제로 인하여 차체 등 관련 단면도의 제공을 지체하는 상태에서 앞서 본 바와 같이 그 제출을 촉구하는 것 이외에 적극적으로 나서서 협동연구기관이나 연구기간의 변경 등과 같은 조치를 강구하기가 현실적으로 쉽지 않았을 것으로 보인다.

⑤ 이처럼 이 사건 세부과제 수행에 차질을 빚게 된 주된 사유는 G이 차체 등 관련 단면도의 제공을 지체한 것에 기인하는데, 이는 원고들의 입장에서는 외부적 요인에 해당한다고 봄이 상당한데도, 원고 B에 대하여 이 사건 세부과제 수행이 불성실하였다고 판단하는 것은 부당하고, 그와 같은 판단을 전제로 하여 참여제한 처



분을 하는 것은 그 책임의 정도에 비추어 지나치게 불이익을 가하는 것이어서 비례의 원칙에도 어긋나며, 연구책임자들의 활동의 위축을 가져와 과학기술을 혁신하고 국가 경쟁력을 강화하려는 과학기술기본법의 입법취지에도 반할 우려가 있다.

⑥ 또한 피고는 이 사건 세부과제를 중단함에 있어 이 사건 세부과제를 통틀어 평가하였을 뿐, 원고 회사를 비롯한 공동연구기관들에 대하여 개별적으로 점수화된 평가를 하지는 아니하였고, 다만 중간평가 및 현장실사 등을 통하여 원고 회사 측의 문제를 지적하고 있는데, 특히 피고는 이 사건 세부과제 중간평가 과정에서 원고 회사 측에 대하여 압출 성형 해석 부분이 진행되지 않았음을 지적하고 있으나 위에서 본 바와 같이 그 경위에 참작할 만한 사정이 있다. 또한 현장실사에서 원고 회사 측에 대하여 지적된 내용은 주로 2차년도 연구목표를 달성하지 못하였고 연구비 집행이 미흡(대규모 이월, 연차 후반기에 연구비 집중 집행)하다는 것인데, 위에서 본 바와 같이 이러한 지적 사항이 발생하게 된 것은 G이 차체 등 관련 단면도의 제공을 지체한 것이 주된 원인이 되었다고 봄이 상당하다. 그런데도 정작 피고는 이 사건 세부과제의 중단에 대하여 주된 책임이 있는 G에 대하여는 '성실 수행'을 인정하면서도 원고들에 대하여는 '불성실 수행'으로 판단하여 원고 B에게 참여제한 처분을 하였는데, 이러한 조치는 형평의 원칙에도 반한다고 볼 수 있다.

다) 원고 회사에 대한 출연금 환수처분에 대한 판단

위 나)항에서 인정한 사정들에다가 앞서 본 사실관계와 증거들 및 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 원고 회사는 2차년도 과제를 수행하는 과정에서 이미 연구 장비 및 금형 제작을 위한 재료비 등으로 합계 429,493,741원을 지출하였고, 그 외에도 협약에 따라 예정된 금형의 제작을 발주하였



다가 이 사건 세부과제가 중단되는 바람에 그 대금 상당의 손해를 입게 될 것으로 보이는 점(이와 관련하여 원고들은 금형 제작과 관련한 잔금 313,100,000원을 미지급하여 손해배상책임을 지게 될 처지에 있다고 주장한다) 등을 더하여 보면, 피고가 이 사건 세부과제에 관하여 원고 회사에게 '불성실실패'의 책임이 있는 것으로 인정하여 원고 회사에 대한 2차년도 출연금 전액에 대하여 환수처분을 한 것은 처분사유에 관한 사실인정을 일부 그르치고, 그 처분으로써 달성하고자 하는 공익에 비하여 이로 인하여 원고 회사가 입게 되는 불이익이 지나치게 커서 비례의 원칙에도 반하여 재량권의 범위를 벗어나거나 재량권을 남용한 경우에 해당한다. 이와 같이 관할 행정청이 출연금 환수 여부 및 환수 금액을 판단함에 있어서 재량권을 일탈·남용하여 출연금 환수 처분이 위법하다고 인정될 경우, 법원으로서 재량권의 일탈·남용 여부만 판단할 수 있을 뿐 재량권의 범위 내에서 어느 정도가 적정한 것인지에 관하여는 판단할 수 없어 출연금 환수처분 전부를 취소할 수밖에 없다(대법원 2009. 6. 23. 선고 2007두18062 판결, 대법원 2016. 3. 24. 선고 2015두53657 판결 등 참조).

4) 소결론

따라서 이 사건 각 처분은 재량권을 일탈·남용한 위법이 있어 취소되어야 한다."

3. 결론

그렇다면 원고들의 이 사건 청구는 모두 이유 있어 인용하여야 하는데, 제1심판결은 그 이유 설시는 적절하지 아니하나 그 결론에 있어서는 정당하므로, 피고의 항소는 모두 이유 없어 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.



.
.
: 2020-05-29

재판장 판사 이승영

 판사 박선준

 판사 한소영



별지

관계 법령

■ 구 과학기술기본법(2015. 12. 22. 법률 제13578호로 개정되기 전의 것)

제11조(국가연구개발사업의 추진)

- ① 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 맡은 분야의 국가연구개발사업과 그 시책을 세워 추진하여야 한다.
- ③ 정부는 국가연구개발사업을 투명하고 공정하게 추진하고 효율적으로 관리하며 각 부처가 추진하는 국가연구개발사업을 긴밀히 연계하기 위하여 다음 각 호에 관한 사항을 정하여야 한다.
 1. 국가연구개발사업의 기획, 공고 등에 관한 사항
 2. 국가연구개발사업의 과제의 선정, 협약 등에 관한 사항
 3. 연구개발 결과의 평가 및 활용 등에 관한 사항
 4. 국가연구개발사업의 보안, 정보관리, 성과관리, 연구윤리의 확보 등 연구수행의 기반에 관한 사항
 5. 그 밖에 국가연구개발사업의 기획·관리·평가 및 활용 등(이하 "기획등"이라 한다)에 관하여 필요한 사항
- ④ 중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 소관 법령으로 정하는 기관 또는 단체에 국가연구개발사업의 과제 기획등에 관한 업무를 대행하게 할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 기획등을 대행하는 자(이하 "전문기관"이라 한다)에 대하여 기획등의 수행에 사용되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ⑤ 국가연구개발사업의 원활한 추진을 위하여 제3항에 따른 국가연구개발사업의 기획등에 관한 사항과 제4항에 따른 전문기관의 업무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조의2(국가연구개발사업에 대한 참여제한 등)

- ① 중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업에 참여한 기관, 단체, 기업, 연구책임자·연구원 또는 소속 임직원에게 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 5년의 범위에서 소관 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있으며, 이미 출연하거나 보조한 사업비의 전부 또



는 일부를 환수할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우로서 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 참여제한기간과 사업비 환수액을 감면할 수 있다.

1. 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우

- ⑨ 제1항 본문에 따른 참여제한 사유별 참여제한기간과 사업비 환수액에 대한 구체적인 기준, 제1항 단서에 따른 연구개발을 성실하게 수행한 사실의 인정, 참여제한기간 및 사업비 환수액의 감면 등에 관한 기준, 제7항에 따라 제재부가금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 제재부가금의 금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2016. 7. 22. 대통령령 제27369호로 개정되기 전의 것)

제2조(정의)

이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "국가연구개발사업"이란 중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하여 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술 분야의 연구개발사업을 말한다.
2. "주관연구기관"이란 국가연구개발사업의 연구개발과제(이하 "연구개발과제"라 한다)를 주관하여 수행하는 기관을 말한다.
3. "협동연구기관"이란 연구개발과제가 2개 이상의 세부과제로 나누어질 경우, 협약으로 정하는 바에 따라 연구개발과제의 세부과제(이하 "세부과제"라 한다)를 주관하여 수행함으로써 주관연구기관과 협동으로 연구개발과제를 수행하는 기관을 말한다.
4. "공동연구기관"이란 협약으로 정하는 바에 따라 연구개발과제를 주관연구기관과 분담하거나 세부과제를 협동연구기관과 분담하여 공동으로 추진하는 기관을 말한다.
6. "전문기관"이란 「과학기술기본법」(이하 "법"이라 한다) 제11조 제4항에 따라 중앙행정기관의 장이 소관 국가연구개발사업에 대한 기획·관리·평가 및 활용 등의 업무를 대행하도록 하기 위하여 설립하거나 지정한 기관을 말한다.

제16조(연구개발성과의 평가)

- ① 중앙행정기관의 장은 국가연구개발사업의 투자효율성 제고, 연구개발성과의 목표 관리 및



활용 촉진을 위하여 연구개발성과의 활용 계획·실적에 대한 중간평가 및 최종평가를 하고, 연구개발성과의 활용을 위한 추적평가(제15조 제2항 제5호에 따른 연구개발성과의 활용계획이 제대로 이행되고 있는지를 제21조 제3항에 따른 연구개발성과 활용 보고서 등을 통하여 조사·분석하는 것을 말한다. 이하 같다)를 할 수 있다. 다만, 제7조 제8항에 따른 계속과제로서 연구기간을 단계로 나누어 협약한 연구개발과제의 경우에는 단계 중의 중간평가를 하지 아니하고 연차실적·계획서에 대한 검토로 대체하며, 단계가 끝나는 때에 단계평가를 한다.

제17조(평가에 따른 조치)

- ① 중앙행정기관의 장은 제16조 제1항에 따른 중간평가 및 단계평가 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연구개발과제에 대해서는 연구개발을 중단시킬 수 있으며, 단계평가에서 지적된 사항을 반영하여 다음 단계의 연구개발계획을 수립하도록 하여야 한다.
 - 2. 절대평가의 방법을 사용할 때에는 만점의 60퍼센트 미만에 해당하는 경우
- ④ 중앙행정기관의 장은 제16조 제1항에 따른 평가 결과 연구개발의 결과가 극히 불량하다고 판단하는 경우에는 해당 연구개발과제를 실패한 연구개발과제로 결정할 수 있다.

제27조(참여제한 기간 및 사업비 환수 기준)

- ① 법 제11조의2 제1항에 따른 사유별 참여제한 기간은 다음 각 호와 같다.
 - 1. 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 과제로 결정된 경우: 3년
- ⑪ 법 제11조의2 제1항에 따른 사유별 사업비 환수기준은 별표 5와 같다. 다만, 중앙행정기관의 장은 위반행위의 경중과 연구개발과제의 목표달성 가능성 등을 고려하여 사업비 환수금액을 감액할 수 있다.

[별표 5]

사유별 사업비 환수 세부기준(제27조 제10항 관련)

환수사유	환수기준
1. 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 과제로 결정된 경우	해당 연도 출연금 전액 이내



제27조의2(성실한 연구개발 수행의 인정기준)

법 제11조의2 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 기준에 따라 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 제27조 제1항 제1호 및 같은 조 제11항에 따른 참여제한기간을 단축하거나 참여제한을 하지 아니할 수 있으며, 사업비 환수액의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

1. 당초 목표를 도전적으로 설정하여 목표를 달성하지 못한 경우
2. 환경 변화 등 외부요인에 따라 목표를 달성하지 못한 경우
3. 연구수행 방법 및 과정이 체계적이고 충실하게 수행된 경우

■ 국토교통부소관 연구개발사업 운영규정(국토교통부훈령 제788호)

제12조(주관연구기관 등)

- ④ 주관연구기관의 장은 연구개발사업의 연구개발과제가 2개 이상의 세부과제로 구성되어 있을 경우에는 협동연구기관과 협동연구책임자를 지정하여야 한다. 이 경우 협동연구기관의 장은 연구개발과제의 수행에 적극 참여하고 협력하여야 한다.
- ⑤ 주관연구기관의 장 및 협동연구기관의 장은 연구개발과제를 분담하여 다른 연구기관과 공동으로 수행하고자 하는 경우에는 공동연구기관 및 공동연구책임자를 지정하여야 한다. 이 경우 공동연구기관의 장은 연구개발과제의 수행에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

제28조(평가에 따른 조치)

- ① 전문기관의 장은 제27조 제1항에 따른 중간평가 및 단계평가 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연구개발과제에 대해서는 연구개발을 중단시킬 수 있으며, 단계평가에서 지적된 사항을 반영하여 다음 단계의 연구개발계획을 수립하도록 하여야 한다.
 2. 절대평가의 방법을 사용할 때에는 만점의 60퍼센트 미만에 해당하는 경우
- ④ 전문기관의 장은 제27조 제1항 및 제2항에 따른 평가 결과 연구개발의 결과가 극히 불량하다고 판단하는 경우에는 해당 연구개발과제를 실패한 연구개발과제로 결정할 수 있다. 이 경우 전문기관의 장은 해당 연구개발과제의 수행실태 등을 점검하고 성실수행 여부를 확인하여야 한다. (끝)