



수 원 지 방 법 원

제 3 행정 부

판 결

사 건 2015구합64023 사업중단 및 해약처분 취소 청구
원 고 주식회사 A
피 고 B사업단장
변 론 종 결 2016. 5. 17.
판 결 선 고 2016. 6. 14.

주 문

1. 이 사건 소를 각하한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 원고와 체결한 C 연구 협약에 의한 사업에 대하여 원고에게 한, 2015. 1. 9. 사업중단 결정과 2015. 2. 17. 협약 해약 처분을 각 취소한다.

이 유

1. 기초사실



가. 한국환경산업기술원은 2013. 9.경 D대학교 E산학협력단 및 D대학교 F과 교수 G 과 사이에 B 기술개발사업에 관하여 전문기관의 장을 'H', 유치기관의 장을 'D대학교 E산학협력단장 I', 사업단장(피고)을 'G'으로 하고, 총 연구개발비를 27,734,000,000원 (정부출연금 20,800,000,000원 포함)으로 하며, D대학교 E산학협력단의 지원 하에 사업 단장인 피고가 B 사업단 과제를 수행하기로 하되, 피고는 세부과제를 주관하여 수행하 는 연구기관 및 연구책임자를 공모하거나 지정할 수 있고, 한국환경산업기술원의 승인 을 얻은 후 세부과제를 수행하는 주관연구기관의 장과 세부과제협약을 체결하여야 하 는 내용의 사업단과제 협약을 체결하였다.

나. D대학교 E산학협력단과 피고는 위 사업단과제 협약에 따라 2013. 12. 30. 원고 와 사이에 B 사업의 세부과제인 'C 연구'(이하 '이 사건 연구'라고 한다)에 관하여 총 연구개발기간(2013. 12. 1. ~ 2019. 5. 31.) 중 1차년도 협약기간(2013. 12. 1. ~ 2014. 5. 31.)에 대해 연구개발비 700,000,000원(정부출연금 420,000,000원 포함)을 지원하는 내용의 1차 B 사업단 세부과제 협약을 체결하였다.

피고는 1차년도 협약기간이 종료하자 2014. 6.경 원고와 사이에 2차년도 협약기간 (2014. 6. 1. ~ 2015. 5. 31.)에 관하여 연구개발비 1,625,913,000원(정부출연금 975,000,000원 포함)을 지원하기로 하는 내용의 2차 B 사업단 세부과제 협약(이하 '이 사건 협약'이라 한다)을 체결하였다.

다. 이 사건 협약의 구체적인 내용은 다음과 같다.

제3조 (연구개발비의 지급 및 관리)

- ② (세부과제 주관기관의 장)(원고의 대표자인 J을 지칭한다, 이하 같다)은 참여기업이 부담 한 민간부담금을 포함하여 (사업단 유치기관의 장)(D대학교 E산학협력단장을 지칭한다, 이하 같다)이 지급한 연구개발비를 「환경기술개발사업 운영규정」 및 지침(이하 "운영규



정 등"이라 한다)의 제반규정에 따라 관리하여야 한다.

제6조 (연구개발결과의 평가)

- ① (사업단 유치기관의 장)은 (세부과제 주관기관의 장)이 제출한 목표관리 계획에 따라 (세부과제 주관기관의 장)이 수행하는 과제에 대한 진도관리를 실시하여야 하며, 그 결과에 따라 과제의 계속지원여부를 결정하고 성과가 미흡한 과제는 지원을 중단할 수 있다.
- ③ (사업단 유치기관의 장)은 (세부과제 주관기관의 장)이 제출한 연차(단계)실적계획서 또는 연구개발 최종보고서에 대하여 중간평가 또는 최종평가를 실시한다.
- ④ (사업단 유치기관의 장)은 계속과제 중 연구개발의 조기완료가 필요하다고 인정되는 과제의 경우에는 최종평가를 실시할 수 있다.
- ⑤ (사업단 유치기관의 장)은 제1항에 따른 중간평가결과가 극히 불량한 연구개발과제의 경우 연구비 지원중단, 차년도 연구개발비 삭감, 연구책임자의 교체를 요구하거나 연구개발의 목표 또는 내용의 수정·보완을 요구할 수 있다.

제8조 (협약의 변경 및 해약)

- ② (사업단 유치기관의 장)은 운영규정 등에서 정하는 바에 따라 협약의 해약사유가 발생하는 경우 본 협약을 해약할 수 있다.
- ③ 본 협약이 해약되었을 경우에 (세부과제 주관기관의 장)은 당해 세부과제에 기 교부된 정부출연금 잔액을 (사업단 유치기관의 장)에게 지체없이 반납하여야 하며, (사업단 유치기관의 장)은 운영규정 등에서 정하는 바에 따라 당해 세부과제에 이미 교부된 정부출연금 범위 내에서 이에 상당하는 금액 또는 연구기자재 등의 유형적 발생품을 (세부과제 주관기관의 장)으로부터 환수할 수 있다.

라. 피고는 2015. 1. 8. 원고에 대하여 2차 현장평가를 실시하였고, 2015. 1. 9. 원고에 대하여 2차 현장평가 결과 이 사건 연구를 중단하기로 결정하였다고 통보하였다(이하 '이 사건 중단 통보'라고 한다). 이에 대하여 원고가 이의를 신청하였고, 피고는 2015. 2. 9. 원고에 대하여 'Pilot plant 실험결과로 얻은 설계·운전 인자와 전혀 다른 인자 값을 적용한 설계도서는 신뢰성이 없고, 원고가 주장한 단위소요열량(411kcal/kg·H2O)은 계산방법에 과학적 근거가 없고 이론적으로도 설명되지 않으며, 이를 검증



하기 위한 향후 조치사항도 이행하지 않아 원고의 이의신청 내용은 합당하지 않다'는 이유로 이 사건 연구를 중단한다고 통보하였다.

마. 피고는 2015. 2. 17. 원고에 대하여 환경기술개발사업 운영규정 제24조 제1항, 이 사건 협약 제8조 제2항에 따라 이 사건 협약을 해약한다고 통보하였다(이하 '이 사건 해약 통보'라고 하고, 위 해약 통보와 이 사건 중단 통보를 합하여 '이 사건 각 통보'라고 한다).

【인정근거】 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 6호증(가지번호 붙은 호증 모두 포함), 을 제36, 37호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 소의 적법 여부에 대한 판단

가. 피고의 본안전항변

원고가 이 사건 각 통보가 처분에 해당함을 전제로 피고에 대하여 위 각 통보의 취소를 구하는 것에 대하여, 피고는 이 사건 중단통보는 이 사건 협약 제6조에 따른 것이고, 이 사건 해약 통보는 이 사건 협약 제8조 제2항에 따른 것이어서 각 항고소송의 대상이 되는 처분이라고 볼 수 없다고 항변한다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 판단

1) 행정소송의 대상이 되는 행정처분은, 행정청 또는 그 소속기관이나 법령에 의하여 행정권한의 위임 또는 위탁을 받은 공공기관이 국민의 권리의무에 관계되는 사항에 관하여 공권력을 발동하여 행하는 공법상의 행위를 말하며, 그것이 상대방의 권리를 제한하는 행위라 하더라도 행정청 또는 그 소속기관이나 권한을 위임받은 공공기관



의 행위가 아닌 한 이를 행정처분이라고 할 수 없다(대법원 1999. 2. 9. 선고 98두 14822 판결, 대법원 2010. 11. 26.자 2010무137 결정 등 참조).

2) 위 법리와 아래와 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 각 통보는 이 사건 협약의 당사자인 피고가 대등한 당사자의 지위에서 하는 의사표시로 보아야 하고, 이를 행정청 또는 그 소속기관이나 권한을 위임받은 공공단체가 우월한 지위에서 행하는 공권력의 행사로서 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수는 없다.

가) 환경기술 및 환경산업 지원법(이하 '환경기술산업법'이라 한다)은, 정부는 국·공립연구기관 등으로 하여금 환경기술개발사업을 하게 할 수 있고(제5조 제1항), 환경부장관은 제5조에 따라 개발사업에 참여한 기관, 단체, 사업자 또는 그 소속 임직원에게 대하여 과학기술기본법 제11조의2 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 5년의 범위에서 개발사업과 환경부장관이 발주하는 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있으며, 환경부장관이 이미 출연한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있고(제5조의2 제1항), 환경기술개발의 효율적 지원과 환경산업육성을 위하여 한국환경산업기술원을 설립하며(제5조의3 제1항), 환경부장관은 제5조의2에 따른 참여제한 및 사업비의 환수에 관한 업무를 한국환경산업기술원에 위탁할 수 있다(제31조 제2항 제1호)고 규정하고 있다. 그러나 환경기술개발사업에 참여한 기관, 단체, 사업자 또는 그 소속 임직원에게 그 개발사업의 수행을 위한 하위 협약의 체결에 관한 권한을 위임하거나 사업비의 환수 등에 관한 업무를 위임하는 규정을 두고 있지 않다.

나) 한국환경산업기술원과 사업단과제 협약을 체결한 사업단 유치기관의 장인 D 대학교 E산학협력단장이 사업단과제를 수행하기 위하여 그 협약에서 정한 바에 따라



체결한 세부과제 협약인 이 사건 협약은 사법상 대등한 당사자 사이의 의사표시의 합치로 성립하는 사법상 계약에 해당한다고 보아야 한다.

다) 환경기술산업법 등에 따른 환경기술개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항 등을 정하고 있는 환경부 훈령인 환경기술개발사업 운영규정은 환경부장관 또는 한국환경산업기술원의 사업단과제 협약 체결, 그 협약 해약 및 정부출연금 회수 등에 관하여 정하고 있으나, 그 규정이 사업단과제 협약에 터 잡은 세부과제 협약에도 직접 적용된다고 볼 수 있는 근거는 없다. 이 사건 협약 제8조 제2항은 사업단 유치기관의 장인 D대학교 E산학협력단장이 위 운영규정 등에서 정하는 해약사유가 발생한 경우 이 사건 협약을 해약할 수 있다고 정하고 있으나, 위 조항에 따라 위 운영규정이 정한 해약사유가 이 사건 협약의 내용으로 편입되어 위 협약이 정한 해약사유를 구성하고 있을 뿐이고, 이 사건 협약의 당사자 사이의 법률관계가 당연히 직접적으로 위 운영규정의 적용을 받게 된다고 볼 수는 없다.

라) 사업단 유치기관의 장인 D대학교 E산학협력단장은 이 사건 협약 제8조에 따라 이 사건 협약을 해약할 수 있고, 그 경우 원고는 세부과제에 이미 교부된 정부출연금 잔액을 지체없이 반납하고, D대학교 E산학협력단장은 이미 교부된 정부출연금의 범위 내에서 이에 상당하는 금액을 환수할 수 있으나, 이는 이 사건 협약이 정한 바에 따라 형성된 법률관계에 불과하고 환경기술산업법 등의 법령에 그에 관한 근거 규정이 마련되어 있는 것은 아니다. 더구나 사업단 유치기관의 장이 아니라 사업단장인 피고가 이 사건 협약에 따른 지원을 중단하거나 이 사건 협약을 해약할 수 있는 권한을 가진다고 볼 수 있는 법령상의 근거나 이 사건 협약상의 조항은 마련되어 있지 않으므로, 피고가 이 사건 각 통보를 할 수 있는 권한이 있다고 볼 수도 없다.



마) 과학기술기본법 제11조의2는 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우 중앙행정기관의 장은 5년의 범위에서 소관 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있다고 규정하고 있는바, 설령 원고가 이 사건 각 통보로 인하여 추후 환경부장관으로부터 그 소관의 국가연구개발사업의 참여를 제한받게 되더라도 이는 환경부장관의 별도의 처분에 따른 것이고 그러한 사정만으로 이 사건 각 통보가 그 자체로서 국민의 권리와 의무에 직접 영향을 미치는 항고소송의 대상이 되는 처분이라고 볼 수 없다.

3) 따라서 원고의 이 사건 소는 행정처분에 해당하지 않는 행위를 대상으로 한 것이어서 부적법하다.

3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 소를 각하하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 오민석

 판사 김유진

 판사 박수현



별지

관계 법령

[구 환경기술 및 환경산업 지원법(2015. 12. 1. 법률 제13534호로 개정되기 전의 것)]

제5조(환경기술개발사업의 추진)

- ① 정부는 환경보전 및 국민경제의 지속가능한 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관이나 단체 또는 사업자(이하 이 조에서 "연구기관 등"이라 한다)로 하여금 환경기술개발사업(이하 "개발사업"이라 한다)을 하게 할 수 있다.
1. 국·공립연구기관
 2. 「특정연구기관 육성법」의 적용을 받는 연구기관
 3. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 과학기술분야 정부출연연구기관
 4. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
 5. 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업부설연구소
 6. 「산업기술연구조합 육성법」에 따른 산업기술연구조합
 7. 제10조에 따른 녹색환경지원센터
 8. 환경산업을 영위하는 사업자(이하 "환경산업체"라 한다)
 9. 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 외국연구기관. 다만, 국내의 기관이나 단체 또는 사업자와 공동으로 연구개발을 하는 외국연구기관으로 한정한다.
 10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관이나 단체 또는 사업자
- ② 개발사업에 필요한 비용은 정부의 출연금(출연금)이나 정부 외의 자의 출연금, 그 밖에 기업의 연구개발비로 충당한다.
- ③ 정부는 개발사업을 추진하기 위하여 제1항에 따라 개발사업을 하는 연구기관등에 출연금을 지급할 수 있다.
- ④ 제3항에 따라 출연금을 받아 개발사업을 하는 연구기관등의 장은 개발사업이 끝난 후 연구개발 결과를 사용, 양도(양도), 대여(대여) 또는 수출하려는 자와 기술실시계약을 체결하여 기술료를 징수할 수 있다.
- ⑤ 제4항에 따라 징수한 기술료는 개발사업 등 대통령령으로 정하는 용도에 사용하여야 하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정 비율에 해당하는 금액을 제5조의3에 따른 한국환경산



업기술원에 내야 한다.

- ⑥ 제3항에 따른 출연금의 지급·사용 및 관리와 제4항 및 제5항에 따른 기술료의 징수와 사용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[환경기술개발사업 운영규정]

제2조(정의)

이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "연구개발과제"란 연구개발사업을 구성하는 단위과제를 말하며, 다음 각목과 같이 구분한다.
 - 가. "사업단과제"란 선택과 집중의 원칙에 따라 시장성 또는 파급효과가 큰 유망 환경기술개발을 사업단장의 책임 하에 추진하는 과제를 말한다.
 - 나. "연구단과제"란 환경정책의 실현을 위해 장기, 집중투자가 필요한 공익성격의 기술을 연구단장 책임하에 개발하는 과제를 말한다.
 - 다. "통합형과제"란 "총괄과제"와 "세부과제"로 구성·수행되는 단위과제를 말한다.
2. 연구개발사업에 참여하는 기관은 다음 각목과 같이 구분한다.
 - 가. "전문기관"이란 환경기술개발사업에 대한 기획·평가·관리 등의 업무를 수행하기 위하여 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제5조의2에 의해 설립된 한국환경산업기술원을 말한다.
 - 나. "주관연구기관"이란 당해 과제를 주관하여 수행하는 기관을 말한다.
 - 다. "위탁기관"이란 협약으로 정하는 바에 따라 주관연구기관으로부터 연구과제의 일부를 위탁받아 수행하는 기관을 말한다.
 - 라. "참여기업"이란 연구개발결과를 실시할 목적으로 당해 과제에 소요되는 연구개발비의 일부를 부담하는 기업, 산업기술연구조합, 그 밖에 환경부장관이 정하는 기관을 말한다.

제9조(주관연구기관 및 위탁기관)

- ① 주관연구기관의 장은 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 연구개발과제 총괄 수행 및 관리
 2. 연구개발비의 관리
 3. 연구개발과제 성과의 활용 및 활용결과의 보고
 4. 기술료의 징수·납부·사용계획 및 사용실적의 보고 등
 5. 위탁과제 수행에 관한 전반적인 감독
 6. 연구개발과제 수행에 필요한 연구인력, 시설의 관리 및 행정지원



7. 통합형과제의 세부과제에 대한 정산 및 연구진행의 총괄관리 등

- ② 주관연구기관은 연구개발과제 중 일부를 다른 연구기관에 위탁(이하 "위탁기관"이라 한다) 하여 수행할 수 있다.
- ③ 제2항의 위탁기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 - 1. 위탁과제의 수행 및 관리
 - 2. 위탁연구개발비의 관리
 - 3. 위탁과제 결과의 보고 및 관련 자료의 제출
 - 4. 위탁과제의 종료시 해당 기술의 이전 등
- ④ 연구개발과제의 참여기업은 당해 연구개발과제를 위탁받아 수행할 수 없다.

제22조(협약의 체결)

- ① 환경부장관은 제20조 제1항의 규정에 의하여 확정된 연구개발과제에 대하여 특별한 사유가 없는 한 전문기관의 장과 지침에서 정하는 서식에 따라 일괄하여 협약을 체결하거나 전문기관의 연구개발계획을 승인하여 사업을 추진할 수 있다. 다만, 사업별 특성에 따라 관련 부처의 장과 공동으로 협약을 체결할 수 있다.
- ② 전문기관의 장은 제20조 제1항의 규정에 의하여 확정통보를 받은 날부터 1개월 이내에 연구개발과제별로 지침에서 정하는 서식에 따라 주관연구기관의 장 등과 다음 각 호의 사항이 포함된 개별 협약을 체결하여야 한다. 다만, 협약서에 따른 첨부 서류는 협약체결 후에 보완하게 할 수 있다.

(각호 생략)

- ③ 주관연구기관이 기업부설연구소로서 대표권이 없는 경우에는 당해 기업의 대표자와 협약을 체결한다. 이 경우 당해 기업의 대표자가 당해 연구개발과제에 대한 권리와 의무를 갖는다.
- ④ 전문기관의 장은 주관연구기관이 국·공립연구기관, 정부출연연구기관, 특수법인 또는 대학 등의 독립된 단위부속기관으로서 당해 주관연구기관의 장이 단위 부속기관의 장에게 당해 연구개발과제의 수행에 따르는 모든 권리와 의무를 위임한 경우에는 동 부속기관의 장과 협약을 체결할 수 있다.
- ⑤ 통합형과제의 연구계약은 총괄주관기관의 장과 세부주관기관의 장 사이에 체결하며, 위탁연구계약은 주관기관의 장과 위탁기관의 장 사이에 체결한다.
- ⑥ 신규과제의 협약기간은 협약서상의 협약기간에 따라 기산한다. 다만, 주관연구기관의 장이 특별한 사유로 협약기간을 조정하고자 하는 경우에는 달리 기산할 수 있다.



- ⑦ 계속과제의 협약기간은 특별한 사유가 없는 한 전년도 협약기간의 종료일 다음날부터 기산한다.
- ⑧ 전문기관의 장은 제20조제3항의 규정에 의하여 선정된 계속과제에 대하여는 다년도 협약을 체결할 수 있다.
- ⑨ 전문기관의 장은 협약을 체결한 연구개발과제의 효율적인 관리를 위하여 그 과제의 최초 협약연도 및 사업구분 등을 알 수 있도록 연구개발과제별 고유번호를 부여하여야 한다.
- ⑩ 전문기관의 장은 제2항에 의한 협약을 전자문서(「전자서명법」제2조제3호에 따른 공인전자서명이 있는 것만 해당한다)로 체결할 수 있다.

제24조(협약의 해약)

- ① 환경부장관 또는 전문기관의 장은 주관연구기관 또는 연구개발과제가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 협약으로 정하는 바에 따라 협약을 해약할 수 있다. 이 경우 사업별 특성에 따라 관련 부처가 있는 경우에는 해약 전에 관련 부처의 장과 협의하여야 하며, 참여기업이 있는 연구개발과제에 대하여는 주관연구기관의 장 및 참여기업의 대표와 사전에 협의하여야 한다.
 1. 연구개발 목표가 다른 연구개발에 의하여 성취되어 연구개발을 계속할 필요성이 없어지거나 환경기술정책 수행상 연구개발의 계속 수행이 필요하지 않다고 인정되는 경우
 2. 주관연구기관 또는 참여기업의 중대한 협약위반으로 연구개발을 계속 수행하기가 곤란한 경우
 3. 주관연구기관 또는 참여기업이 연구개발의 수행을 포기하는 경우
 4. 주관연구기관 또는 참여기업에 의하여 연구개발의 수행이 지연되어 소기의 개발성과를 기대하기 곤란하거나 완수할 능력이 없다고 인정되는 경우
 5. 다년도 협약 과제의 경우에는 제32조의 규정에 따른 연차 또는 단계평가 결과 "중단" 조치가 내려진 경우
 6. 부도·법정관리·폐업 등의 사유로 주관연구기관 또는 참여기업이 연구개발과제의 계속 수행이 불가능하거나 이를 계속 수행할 필요가 없다고 환경부장관이 인정하는 경우
 7. 제45조에 따른 보안관리가 허술하여 중요 연구정보가 외부로 유출되어 연구수행을 계속하는 것이 불가능하다고 환경부장관이 인정하는 경우
 8. 제43조 제3항에 따라 연구부정행위로 판단되어 연구개발과제의 계속적인 수행이 불가능하다고 환경부장관이 인정하는 경우



9. 연구책임자가 다른 연구개발과제 수행과정에서 별표 3에 따라 연구개발비의 용도 외 사용 등의 사유로 참여제한이 확정된 경우
- ② 전문기관의 장은 제1항 각 호의 사유가 발생하였을 때에는 연구개발비 집행중지, 현장실태 조사 등 필요한 조치를 취하여야 하며, 실제 연구개발에 사용한 금액을 제외한 나머지 연구개발비중 정부출연금 지분에 해당하는 금액을 회수할 수 있고, 필요한 경우 과학기술기본법 제11조2에 따른 참여제한을 할수 있다. 다만, 불가피한 사유로 협약을 해약하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - ③ 제2항 규정에 따라 회수하여야 할 정부 출연금의 금액을 정할 때에는 제재조치 평가단을 구성·운영하여 연구의 달성도에 대한 평가 등 심의를 거쳐야 한다.
 - ④ 전문기관의 장은 제3항의 규정에 의하여 회수한 연구기자재 및 연구시설 등을 환경부장관의 승인을 얻어 연구기관, 학교 등 관련 기관에 무상 또는 유상으로 양도할 수 있으며, 환수한 정부출연금에 대하여는 환경부장관에게 보고하여야 한다. 끝.