



: 2016-09-26

서울고등법원

제 3 행정부

판 결

사 건	2016누39759 출연금 환수처분 취소 청구
원고, 항소인	주식회사 A
피고, 피항소인	한국산업기술평가관리원
제 1 심 판 결	서울행정법원 2015. 1. 15. 선고 2014구합65509 판결
환송전 판결	서울고등법원 2015. 9. 15. 선고 2015누33334 판결
환 송 판 결	대법원 2016. 3. 24. 선고 2015두53657 판결
변 론 종 결	2016. 7. 14.
판 결 선 고	2016. 9. 1.

주 문

1. 제1심 판결을 취소한다.
2. 피고가 2014. 6. 25. 원고에게 한 정부출연금 924,401,027원 환수처분을 취소한다.
3. 소송총비용은 피고가 부담한다.

청구취지 및 항소취지

주문과 같다(원고는 이 사건 청구취지를 주위적으로는 위 환수처분의 전부에 대한 취



소를 구하고, 예비적으로는 286,013,339원을 초과하는 부분에 대한 취소를 구하는 것처럼 표시하였으나, 그 내용이 처분의 근거법령에 대한 해석 등을 달리하면서 취소를 구하는 처분의 범위만을 달리하는 것이어서 성질상 서로 양립할 수 없는 별개의 청구를 병합하는 것이 아니라 단지 취소를 구하는 동일한 처분의 위법사유에 관한 공격방어방법으로서의 주장을 달리하는 것에 불과하다).

이 유

1. 처분의 경위

이 법원이 이 부분에 관하여 실시할 이유는 제1심 판결의 이유 1.항 기재와 같으므로 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 인용한다.

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고 주장의 취지

원고는 다음과 같은 사유로 이 사건 처분이 위법하다고 주장한다.

1) 근거 법령 적용 오류

가) 제1심에서 한 주장

(1) 주위적 주장

아래와 같은 이유로 이 사건 처분의 근거 규정은 구 부품·소재기술개발사업운영요령(산업자원부고시 제2005-24호, 이하 '구 부품소재요령'이라 한다) 제35조 제1항 제2호 및 [별표 4] 가)항이다. 위 [별표 4] 가)항을 보면 협약을 포기하거나 중단 또는 실패한 경우 중 '기술개발사업비를 사용용도 이외로 사용한 경우'에만 정부출연금을 환수할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 원고가 이 사건 정부출연금을 이 사건 사업과



제 수행과 무관한 용도로 사용하였더라도 이 사건 사업과제 수행에 성공하였으므로 피고는 원고로부터 이 사건 정부출연금을 환수할 수 없어 이 사건 정부출연금의 환수를 명하는 내용의 이 사건 처분은 위법하다.

① 원고가 부품·소재기술개발사업 관계 법령 및 규정을 위반한 경우 부품·소재기술개발사업운영요령 제35조를 적용하기로 하는 내용의 이 사건 협약을 체결하였으므로 이 사건 협약 체결 당시 시행되던 구 부품소재요령 제35조 제1항 제2호 및 [별표 4] 가)항이 적용되어야 한다.

② 행정청이 행정상의 제재처분을 하려면 근거 법령의 부칙 등에 특별한 규정이 없는 한 위반행위 당시에 시행되던 법령에 의하여야 하고, B이 2006. 11. 14.경부터 2009. 5. 14.경까지 이 사건 정부출연금 중 일부를 횡령하였으므로 그 무렵 시행되던 구 지식경제 기술혁신사업 공통 운영요령[지식경제부고시 제2008-240호, 2009. 1. 1. 시행, 이하 '구 지식경제요령(제2008-240호)'이라 한다]이 적용되어야 한다. 그런데 구 지식경제요령(제2008-240호) 부칙 제2조 제2항에서는 '위 요령 시행 이전에 시작된 사업비의 환수에 관한 사항은 협약서 또는 협약 당시의 규정에 따라 처리한다.'라고 규정하고 있으므로, 위 부칙 조항에 따라 이 사건 협약 체결 당시 시행되던 구 부품소재요령 제35조 제1항 제2호 및 [별표 4] 가)항이 적용되어야 한다.

(2) 예비적 주장

① 이 사건 처분의 근거 규정을 B이 이 사건 정부출연금을 횡령할 당시 시행되던 구 지식경제요령(제2008-240호) 제38조 제1항 제6호 [별표 3]이라고 보면, 위 [별표 3]에서는 '사업비를 횡령한 경우' 정부출연금 환수액은 해당 금액, 즉 횡령 금액으로 제한하고 있으므로 이 사건에서 피고의 환수액은 B의 횡령액인 286,013,339원에



국한되어야 한다.

② 이 사건 처분의 근거 규정을 이 사건 협약 종료 당시(2010. 5. 31.) 시행되던 구 지식경제 기술혁신사업 공통 운영요령[지식경제부고시 제2010-111호, 2010. 5. 26. 시행, 이하 '구 지식경제요령(제2010-111호)'이라 한다] 제41조 제1항 제8호 및 [별표 3]이라고 보더라도, ㉠ 위 [별표 3]에서 '사업비를 횡령한 경우'에는 정부출연금을 환수한다고 규정하고 있을 뿐 그 환수액을 구체적으로 규정하고 있지 않은 반면에 '사업비를 다른 용도로 일시 전용하여 사용한 경우'에는 해당금액의 30%를 환수한다고 규정하고 있는바, 사업비 전용과 비교할 때 사업비 횡령의 경우 환수액은 '해당 금액', 즉 횡령 금액이라고 해석함이 타당한 점, ㉡ 사업비 중 극히 적은 금액을 횡령하였다고 하여 정부출연금 전액을 환수하는 것은 사업과제 수행자에게 지나치게 가혹한 점 등을 고려하면, 사업비 횡령을 이유로 구 지식경제요령(제2010-111호) 제41조 제1항 제8호 및 [별표 3]에 따라 정부출연금을 환수하는 경우에도 그 환수액은 해당 금액, 즉 횡령 금액으로 제한된다고 봄이 타당하다. 따라서 피고의 환수액은 B의 횡령액인 286,013,339원에 국한되어야 한다.

나) 환송전 당심에서 추가한 주장

(1) 2009. 1. 30. 법률 제9369호로 개정되어 2009. 5. 1.부터 시행된 구 산업기술혁신 촉진법에는 제11조의2가 신설되었고, 제11조의2 제1항 제5호는 '산업기술개발사업에 참여한 기업 소속 임직원이 출연금을 연구개발비의 연구용도 외의 용도로 사용한 경우 이미 출연한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.'라고, 부칙 제2조는 '제11조의2 개정규정은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 사업비를 출연받아 사업을 수행하고 있는 자에 대하여도 적용한다.'라고 각 규정하고 있고, 구 지식경제요령



(제2010-111호) 제41조 제1항 [별표 3]에서는 사업비를 횡령한 경우 출연금을 환수한다고 규정하고 있기는 하다.

(2) 그러나 이 사건 협약의 체결과 출연금의 지급·사용·관리 등은 2004. 12. 31. 법률 제7298호로 개정되어 2005. 7. 1.부터 시행된 구 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법(이하 '부품소재기업법'이라 한다)에 근거하여 이루어진 것이고, 부품소재기업법은 그 후 몇 차례 개정되었지만 현재까지 시행되고 있다. 따라서 산업기술혁신 촉진법이 부품소재기업법의 특별법도 아닌 점 등에 비추어 구 산업기술혁신 촉진법 부칙에서 구 부품소재기업법의 폐지 또는 이를 대체하는 규정을 두지 않은 이상 근거 법령이 애초에 적용된 구 부품소재기업법에서 구 산업기술혁신 촉진법으로 변경될 수는 없으므로, 구 산업기술혁신 촉진법 제11조의2 및 구 지식경제요령(제2010-111호)에 근거한 이 사건 처분은 근거 법령을 잘못 적용하였기 때문에 위법하다.

(3) 나아가 구 부품소재기업법 제19조는 '출연금의 지급·사용·관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'라고 규정하고 있어 출연금의 환수에 대하여는 위임을 하였다고 볼 수 없음에도, 같은 법 시행령에서는 출연금의 환수(제18조, 제24조)에 관한 사항을, 구 부품소재요령 제35조 제1항 [별표 4] 가)항에서는 정부출연금의 환수에 관한 구체적인 기준을 각 규정하고 있어, 구 부품소재기업법 시행령과 구 부품소재요령은 위임의 범위와 한계를 벗어나 무효이므로 결국 이 사건 처분은 위법하다.

(4) 설령 구 산업기술혁신 촉진법 제11조의2가 적용된다고 하더라도 사업비를 횡령한 경우 해당 금액을 환수하도록 규정한 구 지식경제요령(제2008-240)이 적용되어야 하므로 횡령금액에 한정하지 하지 않고 출연금 전액의 환수를 명하는 내용의 이 사건 처분은 위법하다.



2) 이유제시의무(행정절차법 제23조 제1항) 위반

구 산업기술혁신 촉진법 제11조의2는 이 사건 처분의 근거 법령이 될 수 없음에도 이에 근거한 이 사건 처분은 처분의 법적 근거와 이유를 제시하도록 규정한 행정절차법 제23조 제1항에 위배되어 위법하다.

3) 신뢰보호원칙 위반

피고가 원고에게 이 사건 정부출연금 중 일부를 이 사건 사업과제 수행과 무관한 용도로 사용하였다는 이유로 중전 처분을 함에 따라 원고가 이 사건 사업과 관련하여 더 이상 행정제재가 없을 것이라고 신뢰하였는데, 피고가 원고에게 환수액을 증액하여 다시 이 사건 처분을 한 것은 원고의 정당한 신뢰를 침해하는 것으로서 신뢰보호원칙에 위배된다.

4) 재량권의 일탈·남용

① 원고가 이 사건 사업과제의 수행에 성공한 점, ② 원고가 이 사건 정부출연금 1,108,654,000원 중 286,013,339원만 이 사건 사업과제 수행과 무관한 용도로 사용하였고 대부분은 이 사건 사업과제 수행을 위해 사용한 점, ③ 또한 원고는 위 286,013,339원을 용해로 보수공사, 주조기 개보수 공사 등에 사용하였는데, 위와 같은 비용은 이 사건 사업의 계획에는 포함되어 있지 않지만 이 사건 사업과제 수행에 필요한 비용이었던 점, ④ 정부출연금이 전액 환수될 경우 원고는 도산의 위험성이 있는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 처분으로 달성하고자 하는 공익보다 원고가 입는 불이익이 훨씬 크므로 피고가 재량권을 일탈·남용하여 이 사건 처분을 하였다. 따라서 이 사건 처분은 위법하다.

나. 판단



1) 위 1), 2)항 주장에 관한 판단

가) 판단의 전제

이 부분 원고의 주장은 결국 다음과 같은 사항을 전제로 한 것으로 보인다.

① 피고가 이 사건 처분의 근거 법령으로 구 산업기술혁신 촉진법 제11조의2를 적용할 수 없음에도 적용하였다. ② 설령 위 규정을 적용할 수 있다 하더라도 구 지식경제요령(제2008-240호) 부칙 제2조 제2항에 따라 구 부품소재요령이 적용되어야 하고 구 부품소재요령 제35조 제1항 [별표 4] 가)항을 보면 사업에 성공한 경우에는 사업비를 사용용도 외로 사용한 경우에도 환수할 수 있다는 규정이 없으므로 피고는 환수를 명할 수 없다. ③ 설령 이 사건 처분의 근거 규정으로 위 규정이 적용되고 구 부품소재요령 제35조 제1항 [별표 4] 가)항이 적용되지 않는다고 하더라도 구 지식경제요령(제2008-240호)은 적용되어야 하고, 구 지식경제요령(제2008-240호) 제38조 제1항 [별표 3]에 따라 횡령액에 한해 환수를 명할 수 있음에도 피고가 전액의 환수를 명하였다. 따라서 아래에서는 이 사건 처분의 근거 법령으로 구 산업기술혁신 촉진법 제11조의2 등이 적용될 수 있는지 살펴보기로 한다.

나) 구 산업기술혁신 촉진법 제11조의2의 적용 여부

(1) 급변하는 산업기술환경에 능동적으로 대응하고 국가의 산업기술력을 강화하기 위하여 국가 차원의 종합적인 산업기술혁신과 기반조성, 산업기술개발 등에 대한 법률적 기반을 마련하고자 산업기술혁신 촉진법이 2006. 4. 28. 전부 개정돼 이 사건 협약이 체결된 이후인 2006. 10. 29.부터 시행되었고, 구 산업기술혁신 촉진법과 구 부품소재기업법 중 이 사건과 관련된 규정은 다음과 같다.

(가) 구 산업기술혁신 촉진법(2006. 4. 28. 법률 제7949호로 전부개정된 것)



제11조를 보면 '산업자원부장관은 중앙행정기관의 장과 협의하여 부품소재기술개발사업 등 산업기술개발사업을 추진할 수 있다(제1항). 산업자원부장관은 기업 등으로 하여금 산업기술개발사업을 실시하게 할 수 있고, 이 경우 산업기술개발사업을 실시하는 자와 산업기술개발사업에 관한 협약을 체결하며, 당해 사업의 수행에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 출연할 수 있다(제2항). 산업자원부장관은 산업기술개발사업의 효율적인 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제38조의 규정에 의한 한국산업기술평가원 등으로 하여금 산업기술개발사업의 기획·관리 및 평가에 관한 업무를 대행하게 할 수 있다(제3항). 출연금의 지급·사용·관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제4항).'라고 규정하고 있고, 같은 법 제38조를 보면 '산업기술혁신사업의 기획·관리 및 평가 등을 효율적으로 지원하기 위하여 한국산업기술평가원을 설립한다(제1항). 평가원은 법인으로 하고 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다(제2항).'라고 규정하고 있었다.

(나) 그 후 개정된 산업기술혁신 촉진법(2009. 1. 30. 법률 제9369호로 개정돼 2009. 5. 1.부터 시행된 것) 제11조 제3항은 '지식경제부장관은 산업기술개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제39조에 따른 한국산업기술평가관리원(피고) 등으로 하여금 산업기술개발사업의 과제기획·관리 및 평가에 관한 업무를 대행하게 할 수 있다.'라고, 제11조의2 제1항 제5호는 '지식경제부장관은 제11조에 따라 산업기술개발사업에 참여한 기업의 임직원 등이 출연금을 연구개발비의 연구용도 외의 용도로 사용한 경우에는 이미 출연한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.'라고, 제39조 제1항은 '산업기술혁신사업의 과제기획·관리 및 평가 등을 효율적으로 지원하기 위하여 한국산업기술평가관리원(피고)을 설립한다.'라고 각 규정



하고 있다.

(다) 위 개정법률의 부칙 제1조는 '이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.'라고, 제2조는 '제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 사업비를 출연받아 사업을 수행하고 있는 자에 대하여도 적용한다.'라고, 제3조 제1항은 '지식경제부장관은 이 법 공포일부터 30일 이내에 종전의 38조에 따른 한국산업기술평가원, 부칙 제8조 제4항에 따라 개정된 종전의 「부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법」 제36조의2에 따른 한국부품·소재산업진흥원 등의 해산, 부칙 제6조 제1항 각 호의 기관이 수행하는 연구개발사업의 재편성과 기술진흥원 및 평가관리원의 설립에 관한 사무 등을 처리하기 위하여 지식경제부에 기술개발지원기관설립위원회를 설치한다.'라고, 제4조 제1항은 한국산업기술평가원 등은 해당 법률에 따라 준용되는 「민법」 중 법인의 해산 및 청산에 관한 규정에도 불구하고 기술진흥원 및 평가관리원의 설립과 동시에 해산된 것으로 보며, 한국산업기술평가원 등의 모든 권리와 의무 및 직원은 부칙 제3조 제3항 제2호에 따라 지식경제부장관의 인가를 받은 계획(이하 "개편계획"이라 한다)의 내용에 따라 각각 기술진흥원 또는 평가관리원이 승계한다.'라고, 같은 조 제4항은 '이 법 시행 전에 한국산업기술평가원 등이 행한 행위는 개편계획의 내용에 따라 기술진흥원 또는 평가관리원이 행한 행위로 본다.'라고 각 규정하고 있다.

(라) 한편 구 부품소재기업법(2006. 4. 28. 법률 제7946호로 개정되기 전의 것) 제19조는 '정부는 부품·소재기술력 향상을 효율적으로 추진하기 위하여 사업자 등을 부품·소재기술개발사업자로 지정하여 부품·소재기술의 개발사업을 실시하게 할 수 있다(제1항). 정부는 제1항의 규정에 의하여 부품·소재기술개발사업자로 지정된 자가



실시하는 부품·소재기술의 개발사업에 출연할 수 있다. 부품·소재기술개발사업자의 지정요건·절차 등에 관한 사항과 제2항 및 제3항의 규정에 의한 출연금의 지급·사용·관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제4항).'라고 규정하고 있고, 같은 법 제36조의2 제1항은 '정부는 부품·소재분야의 기술개발촉진 및 진흥을 위한 사업을 체계적으로 추진하고 부품·소재 관련 정책의 개발을 지원하기 위하여 한국부품·소재산업진흥원을 설립한다.'라고 각 규정하고 있다.

(2) 따라서 원고가 부품·소재기술개발사업 관계 법령 및 규정을 위반한 경우 부품·소재기술개발사업운영요령 제35조를 적용하기로 하는 내용의 이 사건 협약을 체결한 다음 그에 근거하여 한국부품·소재산업진흥원으로부터 사업비를 출연받았다고 하더라도, 구 산업기술혁신 촉진법(2009. 1. 30. 법률 제9369호로 개정된 것) 제39조, 부칙 제2조, 제3조 제1항 제4호, 제3조 제3항 제2호, 제4조 제1항, 제4조 제4항 등에 의하면, 한국산업기술평가관리원(피고)이 설립된 것과 동시에 부품소재기업법에 근거하여 설립된 한국부품·소재산업진흥원은 해산되고, 한국부품·소재산업진흥원의 권리와 의무 등은 피고 등이 승계하며, 구 산업기술혁신 촉진법(2009. 1. 30. 법률 제9369호로 개정된 것) 시행 전에 한국부품·소재산업진흥원이 행한 행위는 피고 등이 행한 행위로 보게 되므로, 위 법이 시행되어 피고가 2009. 5. 4. 설립된 이후에는 피고가 원고에게 이 사건 협약에 따라 사업비를 출연한 것으로 보게 되는 것이다. 그리고 2009. 5. 1.부터 시행된 구 산업기술혁신 촉진법 제11조의2 제1항 제5호는 '지식경제부장관은 제11조에 따라 산업기술개발사업에 참여한 기업의 임직원 등이 출연금을 연구개발비의 연구용도 외의 용도로 사용한 경우에는 이미 출연한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.'라고, 부칙 제2조는 '제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라



사업비를 출연받아 사업을 수행하고 있는 자에 대하여도 적용한다.'라고 각 규정하고 있고, 이 사건 사업의 기간이 2006. 6. 1.부터 2010. 5. 31.까지이고 원고의 대표이사인 B이 사업 기간 중인 2006. 11. 14.경부터 2009. 5. 14.경까지 이 사건 정부출연금 중 286,013,339원을 이 사건 사업과제 수행과 무관한 용도로 사용한 사실은 앞서 본 바와 같으므로, 피고는 2009. 5. 1.부터 시행된 구 산업기술혁신 촉진법(2009. 1. 30. 법률 제9369호로 개정된 것) 제11조의2에 근거하여 원고에게 출연금의 환수를 명할 수 있다.

다) 구 부품소재요령을 적용하지 않은 것 자체가 위법한지 여부

원고가 부품·소재기술개발사업 관계 법령 및 규정을 위반한 경우 부품·소재 기술개발사업운영요령 제35조를 적용하기로 하는 내용의 이 사건 협약을 체결한 사실은 앞서 본 바와 같다. 또한 2009. 1. 1.부터 시행된 구 지식경제요령(제2008-240호) 부칙 제2조 제2항은 '이 요령 시행 이전에 시작된 사업의 사업비 집행 및 사업기준, 기술료 징수 등 사후관리 및 제재·환수에 관한 사항은 협약서 또는 협약 당시의 규정에 따라 처리한다.'라고 규정하고 있고, 이 사건 협약 체결 당시 시행된 구 부품소재요령 제35조 제1항 및 [별표 4] 제재 및 정부출연금 회수 기준(별지 관계 규정 기재와 같다)을 보면 협약포기, 중단, 실패 시 기술개발사업비를 사용용도 이외로 사용한 경우에 정부출연금을 환수하도록 규정되어 있기는 하다.

그러나 을 제4, 6호증의 각 기재에 비추어 보면, 연구기관 등의 출연금 부정 사용 등에 대한 제재규정의 필요성이 지속적으로 지적되어 왔고, 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 등에 의해 출연금 환수가 이루어지고 있으나 법률에 명시적인 규정을 둘 필요가 있어, 구 산업기술혁신 촉진법(2009. 1. 30. 법률 제9369호로 개정된



것)을 개정하면서 제11조의2를 신설하는 한편 부칙 제2조에 '제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 사업비를 출연받아 사업을 수행하고 있는 자에 대하여도 적용한다.'라고 규정한 것이다. 위와 같이 구 산업기술혁신 촉진법(2009. 1. 30. 법률 제9369호로 개정된 것) 제11조의2가 신설된 경위나 이유, 이 사건 처분은 위 규정에 근거한 행정처분인 점, 구 부품소재요령 제35조 제1항 [별표]에서 정한 환수기준은 행정청 내의 사무처리에 관한 재량준칙에 불과할 뿐 법규적 효력을 가지는 것은 아닌 점, 이 사건 협약에서 관계법령의 준수여부와 함께 위반 시 제재기준을 제시한 것은 대등한 계약당사자로서 제재기준에 관한 기속력 있는 합의를 한 것이 아니라 정부출연금을 받는 원고로 하여금 관계법령의 내용을 환기시킴과 아울러 그 규정을 위반한 경우에 받게 될 제재에 대한 피고 측 내부의 재량준칙을 알린 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 구 부품소재요령을 막바로 적용하지 않았다고 하여 그 자체로 이 사건 처분이 위법한 처분이 되는 것은 아니다.

라) 구 지식경제요령(제2008-240호)을 적용하지 않은 것 자체가 위법한지 여부

2009. 1. 1.부터 시행된 구 지식경제요령(제2008-240) 제38조 제1항 [별표 3]에서 규정한 문제과제에 대한 제재 및 환수기준을 보면 사업비를 횡령한 경우 '해당금액'을 환수하도록 규정되어 있기는 하다. 그러나 구 지식경제요령(제2008-240호) 부칙 제2조 제2항은 '이 요령 시행 이전에 시작된 사업의 사업비 집행 및 사업기준, 기술료 징수 등 사후관리 및 제재·환수에 관한 사항은 협약서 또는 협약 당시의 규정에 따라 처리한다.'라고 규정하고 있으므로 위 요령 시행 이전에 시작된 이 사건 사업의 사업비 환수에 관하여는 위 요령이 적용된다고 보기 어렵다. 설령 적용된다고 하더라도 환수기준은 행정청 내의 사무처리에 관한 재량준칙에 불과할 뿐 법규적 효력을 가지는 것



은 아니므로 위 요령을 적용하지 않았다고 하여 그 자체로 이 사건 처분이 위법한 처분이 되는 것은 아니다.

마) 소결

따라서 이와 다른 전제에 선 원고의 위 1), 2)항 주장은 모두 이유 없다.

2) 신뢰보호원칙 위배 여부

이 법원이 이 부분에 관하여 실시할 이유는 제1심판결의 이유 2.의 다.3)항 부분 기재와 같으므로 행정소송법 제8조 제2항, 민사소송법 제420조 본문에 의하여 이를 인용한다.

3) 재량권 일탈·남용 여부

가) 부품·소재전문기업에 사업비를 출연하는 목적은, 산업의 공통적인 기반이 되는 부품·소재 산업의 발전기반을 조성하여 산업경쟁력을 강화하고 국민경제의 균형있는 발전을 도모하고자 하는 것이지 사적으로 유용하라고 출연하는 것이 아니므로, 그와 같은 목적 달성, 즉 공익을 위해 출연금을 횡령한 부품·소재전문기업으로부터 출연금을 전액 환수하여할 필요성이 크다고 볼 수도 있다.

그러나 갑 제10, 11, 13호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 더하면 아래의 사정들이 인정되고, 그 사정들에 비추어 보면, 출연금 전액의 환수를 명한 이 사건 처분은 그로 인해 달성하려는 공익보다 원고가 입게 되는 불이익이 훨씬 크다고 보이므로 재량권을 일탈·남용하였다고 봄이 타당하다.

① 원고의 대표이사가 사적으로 유용하기 위해 출연금 중 일부를 횡령한 것이 아니라 원고의 생산설비 등을 보수하는 데 사용하기 위하여 횡령한 점 등에 비추어 볼 때 횡령한 돈이 이 사건 사업과 전혀 관련 없는 데에 사용되었다고 보이지 않는다. ②



이 사건 협약을 체결할 당시 원고가 부품·소재기술개발사업 관계 법령 및 규정을 위반한 경우에는 부품·소재기술개발사업운영요령 제35조를 적용하도록 그 협약서에 명시하였는데 그 당시 시행되던 부품소재기업법 제19조 제4항, 같은 법 시행령 제18조 제3항, 제24조에 의하면, 원고와 같은 지정기술개발사업자가 정당한 이유 없이 용도 외의 목적으로 출연금을 사용한 경우에는 출연금의 전부 또는 일부를 회수할 있다고 규정하는 한편, 구 부품소재요령 제35조 제1항 제2호 및 [별표4] '제재 및 정부출연금 회수 기준' 가)항에 의하면 우선 그 제목을 "협약포기, 중단, 실패"로 표시함과 아울러 그 안에 2등급 제재로 "환수" 사유를 규정하면서 그 중 하나로 "출연금(기술개발사업비로 표시되어 있으나 이 규정이 출연금에도 준용된다)을 사용용도 이외로 사용한 경우"를 들고 있어 그 자체만 보면 마치 정부출연금을 유용한 경우라도 그 대상이 된 개발사업을 중도에 포기하거나 중단 또는 실패한 경우에 한하여 위 회수기준이 적용되는 것처럼 오해할 소지가 있고, 사업과제를 성공적으로 수행한 경우에도 위 제재규정이 적용된다고 할지라도 그 환수 범위가 어디까지 미치느냐에 관하여 여전히 해석의 여지가 남는 것으로 보인다. ③ 원고가 이 사건 정부출연금 중 49,141,555원을 유용한 것이 적발돼 피고가 2013. 5. 9. 위 해당금원만을 환수하는 내용의 종전 처분을 하였고, 원고가 이를 그대로 수용하였는데, 이는 이 사건 협약의 일부로 포섭된 구 부품소재요령 제35조 제1항 제2호 및 [별표4] '제재 및 정부출연금 회수 기준'에 관하여 원고로서도 유용한 금액의 환수라는 제재기준을 정당한 해석으로 받아들인 것으로 여겨진다. ④ 나아가 비록 행정청 내의 사무처리에 관한 재량준칙에 불과할 뿐 법규적 효력을 가지는 것이 아니라고 하더라도, 행정의 경우 구 지식경제요령 [별표]에서 정한 환수기준을 보면 2009. 1. 1. 시행된 구 지식경제요령(제2008-240호)에서는 '해당금액 환수'로, 2010. 5.



26. 시행된 구 지식경제요령(제2008-111호)에서는 '환수'로, 2012. 7. 12. 시행된 구 지식경제요령(제2012-170호)에서는 일반적 기준으로 '위반행위의 경중과 목표 달성 가능성 등을 고려하여 사업비 환수 금액을 감액할 수 있다.'라는 규정을 새로 신설하고, 부정사용 금액이 해당연도 사업비에서 차지하는 비율(20% 이하, 20% 초과 30% 이하, 30% 초과)에 따라 '해당금액 출연금 전액 이내', '해당연도 출연금 전액 이내', '총수행 기간 동안 지급된 출연금 전액 이내'로, 2015. 1. 1. 시행된 산업기술요령(제2014-247호)에서는 부정사용 금액이 해당연도 사업비에서 차지하는 비율과 상관없이 '해당연도 출연금 전액 이내'라고 각 규정함으로써 환수기준의 적정한 행사를 위하여 기준을 점진 구체화시켜 왔으며, "환수"라는 표현을 사용하였더라도 그 의미가 반드시 전액 환수를 뜻하는 것은 아니라고 보인다. ⑤ 이러한 사정들에다가 원고가 이 사건 사업과제를 성공적으로 수행한 점 등을 더하여 보면, 목적 달성을 위한 수단으로 출연금액 전액의 환수를 명하는 것은 원고에게 가혹하다고 보인다.

나) 다만, 이 사건 조항에 따른 출연금 환수사유가 있는 경우 출연금 환수 여부 및 환수금액을 얼마로 정할 것인지는 관할 행정청의 재량에 속하는 것이므로, 관할 행정청이 이를 판단함에 있어서 재량권을 일탈·남용하여 출연금 환수처분이 위법하다고 인정될 경우, 법원으로서도 재량권의 일탈·남용 여부만 판단할 수 있을 뿐 재량권의 범위 내에서 어느 정도가 적정한 것인지에 관하여는 판단할 수 없어 출연금 환수처분 전부를 취소할 수밖에 없고, 법원이 적정하다고 인정되는 부분을 초과한 부분만 취소할 수는 없다고 할 것이다(대법원 2009. 6. 23. 선고 2007두18062 판결, 대법원 2010. 7. 15. 선고 2010두7031 판결 등 참조).

3. 결 론



: 2016-09-26

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 있어 인용할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론을 달리하여 부당하므로 원고의 항소를 받아들여 이를 취소하고, 이 사건 처분을 취소하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장	판사	정형식
	판사	김복형
	판사	남양우



관계 규정

■ 부품·소재기술개발사업운영요령(산업자원부고시 제2005-24호, 2005. 3. 2. 시행)

제35조 (제재 및 정부출연금 회수)

- ① 산업자원부장관은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우 심의위원회의 심의를 거쳐 부품·소재기술개발사업자 및 그 대표, 참여기업 및 그 대표, 실시기업 및 그 대표, 총괄책임자, 위탁기관 연구원 등에 대하여 별표4의 제재 및 정부출연금 회수기준에 따라 제재 및 정부출연금 회수, 제재 사실 공표, 기타 행정행위에 의한 제재 등의 조치를 취할 수 있다. 이 때 기술개발기간 종료 이후라 하더라도 허위사실 보고 등의 문제가 발견될 시에는 협약기간에 관계없이 재심의하여 제재 및 정부출연금 환수 등의 조치를 취할 수 있다.

2. 정부출연금을 사용용도 외에 사용한 경우



[별표4] 제재 및 정부출연금 회수 기준
가) 협약포기, 중단, 실패

분류 등급	제재사유	정부출연금	참여제한	
		환수	구분	대상
1 등급	○정부출연금 전액을 반납하고 포기한 경우	면제	면제	-
	○중단, 실패 등의 귀책사유가 해당기관에 없다고 인정되는 경우 -정부의 기술개발정책상 중단(기개발 등)			
	○기술개발을 성실히 수행하였으나 기술성 및 사업성이 미흡하여 중단, 실패한 경우 -시장 미성숙, 기술 환경 변화, 활용 불투명			
	○기술개발은 성실히 수행하였으나 차기 단계 주관기관인 기업을 찾지 못한 경우			
	○주관기관 또는 참여기업의 부도, 폐업 등 경영악화로 인한 중단, 실패되는 경우	면제	1년	귀책대상기관 및 대표자
2 등급	○기술개발사업비 사용 내역을 허위로 보고한 경우	환수	2년	귀책대상기관, 대표자 및 총괄책임자
	○정당한 절차없이 기술개발내용을 누설·유출한 경우			
	○기술개발사업비를 사용용도 이외로 사용한 경우	환수	3년	
	○기술개발결과가 불량하여 중단, 실패한 경우			
	○정당한 사유 없이 협약을 포기한 경우 -임의 협약 포기후 정부출연금을 전액 반납하지 않은 경우			
	○보고서 미제출 등 제규정 위반사항의 시정조치를 불이행한 경우			

※ 1등급의 경우는 2등급 제재사유에 해당되지 않는 경우에만 적용하는 것을 원칙으로 한다. 끝.