

국책과제, 국가연구개발사업의 행정적 제재처분은 위반행위 시 시행 법령에 명시적 근거규정이 있어야만 가능: 판결사례 - 협약서 부가조건이 법령 규정에 어긋나는 경우 - 협약서 부가조건이 효력 불인정 + 후속 법령에 근거한 제재처분 - 불인정



1. 국가연구개발사업 과제협약서의 특약조건이 법령 규정과 맞지 않는 경우 - 협약서 부가조건이 효력 불인정: 서울행정법원 2018. 5. 10. 선고 2017구합5782 판결

가. 협약서 부가조건과 법령의 사업비 환수처분 규정 - 사업비 환수범위 불일치

■ 이 사건 제1차 협약
제26조(부가조건)
③ 갑(한국연구재단)은 병(원고 B)이 최초 연구개시일로부터 1년 이내에 D연구원(외부연구단 포함)의 연구단장, 그룹리더 등으로 선정되어 D연구원 수행 과제에 전념하는 경우 평가결과에 따라 지출한 인건비를 제외한 연구개발비 전액을 환수할 수 있다.

■ 이 사건 제2차 협약
제26조(부가조건)
③ 갑(한국연구재단)은 병(원고 B)이 연구 중에 D연구원 단장, 그룹리더 등 타 사업으로의 이동을 원칙적으로 불인정하고, 위반 시 불성실한 연구로 간주하여 참여제한 및 지급연구비를 전액 환수할 수 있다. 단, 연구과제가 종료 예정이거나 단계종료 시점에 연구목표를 달성하고 이동하려는 사업과 연계성이 있다고 검증되는 경우에는 중단을 허용할 수 있다.

나. 구 국가연구개발사업 관리규정 제27조 제10항 및 별표 5

[별표5] 사유별 사업비 환수 세부기준(제27조 제10항 관련)

환수사유	환수기준
정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우	총 수행기간 동안 지급된 출연금 전액 이내
그 밖에 국가연구개발사업을 수행하기 부적합한 경우로서 협약의 규정을 위반한 경우	해당 연도의 출연금의 범위에서 위반행위의 경중 및 위반사유를 고려한 금액

다. 협약서 부가조건 위반행위 발생과 환수범위에 관한 쟁점

해당 과제 2차년도 진행 중에 연구책임자가 다른 과제의 연구단장으로 가면서 협약서 제26조에서 정한 부가조건을 위반하였습니다. 협약서에서는 부가조건을 위반하면 출연연구비의 전액을 환수할 수 있다고 규정하였습니다.

한편, 아래에서 보듯, 연구책임자가 타 과제의 연구단장으로 자리를 옮긴 것은 “정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우”로 볼 수는 없습니다. “그 밖의 국가연구개발사업을 수행하기에 부적합한 경우로서 협약의 규정을 위반한 경우”에 해당합니다.

그런데 위 관리규정의 별표 5에서는 그 경우 환수범위를 "해당 연도의 출연금의 범위에서 위반행위의 경중 및 위반사유를 고려한 금액"이라고 정하고 있습니다.

이와 같이 당사자가 체결한 협약서 내용과 국가연구개발사업 관리규정의 법령 규정이 일치하지 않을 때, 협약서 위반행위에 대한 제재처분을 협약서에 규정에 따라 하는 것이 적법한지 여부가 쟁점입니다.

라. 서울행정법원 판결요지

서울행정법원은 "(1) 국가연구개발사업 관리규정의 환수규정은 상위법인 과학기술기본법의 위임에 따른 것으로 대외적 구속력이 있는 **법규명령**에 해당하고, (2) 위 법규명령이 정한 범위를 벗어난 해당 협약의 부가조건은 그 자체로 **위법**하다"고 판결하였습니다. 즉, **법령에 반하는 내용의 협약서 부가조건에 따른 제재처분은 위법하다**고 판시하였습니다.

마. 사실상 연구과제의 수행 포기에 해당하는지 여부 - 부정

또한, 피고는 주관연구책임자의 이탈은 연구개발과제의 수행 포기과 사실상 다를 것이 없고, 구 국가연구개발사업 관리규정 제27조 제10항 및 [별표5]에서 '정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우'에는 '총 수행기간 동안 지급된 출연금 전액'의 범위 내에서 환수처분을 할 수 있도록 규정하고 있음에 비추어 보면 이 사건 환수처분은 재량권의 범위를 일탈한 것이 아니라는 취지로 주장하고 있다. 살피건대, 피고가 이 사건 환수처분 당시 처분사유로 '협약규정 위반(이직)'만을 제시하였음은 앞에서 본 바와 같고, 피고 스스로도 이 사건 환수처분 당시 '정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우'를 처분의 법적근거로 삼지 아니하였음을 인정하고 있는 점, 피고의 위 주장을 처분사유의 추가 또는 변경으로 선택하여 보더라도 과제수행을 포기하였다는 사실은 협약상 겸직이 금지된 지위에 선임되었다는 사실과는 기본적 사실관계가 동일하지 않고, '과제수행 포기'가 당초의 처분사유인 '협약의 규정 위반'을 구체적으로 표시한 것에 불과하다고 볼 수도 없는 점, '포기'란 '하려던 일을 도중에 그만두어 버리는 행위'를 의미하는데, 원고들이 한국연구재단에 이 사건 연구과제 수행을 그만두겠다는 의사를 한 차례도 표시한 바 없고, 오히려 한국연구재단과 이 사건 제1차 협약에 이어 이 사건 제2차 협약을 체결하였으며, 현재까지도 적극적으로 이 사건 연구과제의 수행의지를 표명하고 있는 이상, 원고들이 이 사건 연구과제 수행을 포기하였다고 볼 수는 없는 점 등을 고려하여 보면, 피고의 이 부분 주장도 이유 없다.

2. 연구부정행위에 대해 출연금 환수 등 제재처분은 위반행위 시점에 시행 법령에

명시적 근거규정이 있어야만 가능, 후속 법령을 근거로 할 수 없다는 판결

가. 사실관계

A 회사는 정보통신연구진흥원과 나노기술 개발협약을 체결하고 2001년부터 2006년까지 정부출연금을 지원받아 과제를 수행하여 2006년 12월 과제수행을 모두 완료하였습니다. 그런데 산업기술혁신촉진법에 따라 2009년 1월경부터 정보통신연구진흥원을 승계한 한국산업기술평가관리원에서, 2011년 6월 연구부정행위가 발견되었다는 이유로 지식경제 기술혁신사업 연구윤리진실성 확보 등에 관한 요령 제 24조를 근거로 정부출연금 전액을 환수한다고 통보하였습니다.

나. 정부출연금 환수처분 근거규정에 대한 다툼

(1) A 회사 주장

위 요령의 부칙 제 1 조에서 2009. 1. 1.부터 시행된다고 규정하였으므로, 그 이전에 체결되어 수행기간이 종료된 과제에 적용할 수 없다.

(2) 한국산업기술평가원 주장

2011년 환수처분을 통보할 당시 시행 중이던 법령은 산업기술혁신촉진법이고 동법 제 11 조의 2 및 이 사건 요령에 연구부정행위가 있을 경우 정부출연금을 환수할 수 있다는 규정이 있으므로 정부출연금 환수 통보는 적법하다.

다. 서울행정법원 2011 구합 24958 판결

서울행정법원은 “행정청이 행정상의 제재처분을 하려면 근거법령의 부칙 등에 특별한 규정이 없는 한 위반행위 당시에 시행되던 법령에 의하여야 한다(대법원 1987. 1. 20. 선고 86 누 63 판결 등 참조)”는 일반적인 법리를 설시한 다음, 2003년부터 2006년까지 A 회사의 협약 상대방은 정보통신연구진흥원이었고, 구 정보화촉진기본법에 의하여 설립되었으며 관리 규정 역시 구 정보화촉진기본법, 동법 시행령 및 고시이므로 이 사안에 적용되는 근거법령은 구 정보화촉진기본법이라고 판단하였습니다.

그런데 위 기본법에는 정부 출연금을 지원받은 자가 정당한 사유 없이 그 지원 목적 이외에 지원금을 사용한 때에는 이를 회수할 수 있다고 규정하고 있을 뿐 연구부정행위가 있을 경우 정부출연금을 환수할 수 있다는 내용의 근거규정은 없으므로 2006년 말에 이미 종료된 이 사건에 산업기술혁신촉진법 제 11 조의 2 및 이 사건 요령을 적용할 수 없다고 판결하였습니다. 즉, 잘못된 법령에 근거한 위법한 정부출연금 환수처분을 취소하라는 판결을 선고하였습니다.

라. 시사점

가. 법령변경이 있는 경우 위반시와 처분시에 적용되는 법령이 서로 달라질 수 있는데, 근거법령의 부칙 등에 특별한 규정이 없는 한 위반행위 당시에 시행되던 법령에 의한 처분만이 적법하다고 판시한 것입니다.

나. 산업기술촉진법 부칙 제 2 조는 “동법 제 11 조의 2(국가연구개발사업의 참여제한 등)의 개정규정은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 사업비를 출연받아 사업을 수행하고 있는 자에 대하여 적용한다”고 규정합니다. 따라서 이미 사업을 완료한 경우에는 적용되지 않습니다.

다. 한편, 위반행위 당시 법률에는 지원 목적 이외에 지원금을 사용한 경우 회수할 수 있다는 규정만 있을 뿐, 연구부정행위가 있을 경우의 제재조치에 대해서는 명시하고 있지 않습니다.

라. 지원 목적 이외의 지원금을 사용하는 경우나 연구부정행위가 모두 과제 수행에 부적절한 행위라도 두 경우를 같이 취급할 수는 없고 법령에 명확한 근거규정이 있을 경우에만 제재처분을 할 수 있습니다.

마. 따라서, 한국산업기술평가원으로부터 정부출연금 환수처분을 받는 경우, 위반행위에 적용되는 법령을 정확하게 파악하고, 위반행위에 대한 제재규정을 정확하게 파악하는 것이 중요합니다.

3. 국책과제 선정과정의 위법 문제로 인한 제재처분

과학기술기본법 및 국가연구개발과제 공동관리규정 등 상위 법령뿐만 아니라 각 해당 법령에서의 구체적 제재사유 중에는 "거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발에 참여하거나 수행한 경우"가 있습니다. 법문 표현이 상당히 추상적이고 포괄적이어서 그 적용 범위를 명확하게 파악하기 어렵습니다.

최근 미래창조과학부에서 주도하여 국가 R&D 관련 규정과 실무지침의 표준화 작업을 진행하고 있습니다. 2015년 7월 공표된 "국가연구개발사업 제제조치 매뉴얼"도 그 결과물입니다.

여기에 "연구부정행위"도 포함한다고 명시하고 있습니다. 그리고 그 범주를 "거짓 또는 부정한 방법으로 선정된 경우"와 "거짓 또는 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우"로 나누고 사업비 환수 범위를 다음과 같이 구별하여 규정하고 있습니다.

세부내용		제제조치	
		연구자	연구기관
7) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법(연구부정행위를 포함한다)으로 연구개발에 참여하거나 수행한 경우	거짓 또는 부정한 방법으로 선정된 경우	참여제한 3년	총 수행기간 동안 지급된 출연금 전액 이내
	거짓 또는 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우	참여제한 3년	부정행위가 이루어진 연도부터 부정행위가 적발된 해당 연도까지의 출연금 전액 이내

실제 국가연구개발과제 관련 실무에서 흔히 문제되는 상황은, 회사에서 제출하는 신청관련 서류나 발표자료 등에서 대학교수의 연구결과를 잘못 인용하거나 과대 포장하는 경우입니다.

예를 들면, 협력하는 대학교수의 연구결과물을 회사에서 정식으로 기술이전 받지 않은 채 회사의 연구개발결과물로 표현하여 마치 회사보유 기술처럼 제출하거나 발표하는 경우가 종종 있습니다. 또한 법상 대학교수 연구결과에 대한 특허권은 대학의 산학협력단 소유인데도 교수 개인의 승낙만 받고 산학협력단과는 정식 기술이전 계약도 없는 상태에서 회사보유 기술처럼 기재하거나 발표하는 경우도 있습니다. 이와 같은 경우 기술이전의 법적 효력이 없기 때문에 여전히 대학 산학협력단 소유기술입니다.

이와 같이 경과로 국책과제에 선정된 회사는 "거짓 또는 부정한 방법으로 선정된 경우"에 해당하여 제재처분을 받을 소지가 다분합니다. 특히 추상적이고 포괄적 표현이기 때문에 경우에 따라서는 일단 문제가 제기된 후에는 이를 방어하기 매우 어렵다고 보아야 할 것입니다.

제재수준도 **참여제한 3년과 총 수행기간의 정부출연금 전액 환수**로 매우 중대합니다. 따

라서 대학이나 공공연구기관의 특허권, 연구결과, 보유기술내용 등을 활용하는 국책과제에서는 처음부터 관련 법령과 규정, 특허법 등 관련 법리 등을 신중하게 확인하고 검토하여 정확한 내용으로 과제신청 및 수행하는 등 철저한 관리가 필요합니다.

만약 나중에 문제소지를 발견한 경우라면 사안을 중대하게 보고 전문가와 협의하면서 최선의 대응방안을 검토해 보아야 할 것입니다. 가능하면 전문기관에서 해결할 수 있도록 충실한 소명자료 준비 및 설득작업이 필요합니다. 전문기관의 단계를 넘어 행정소송까지 갈 수도 있으므로 처음부터 큰 그림의 대응방안을 함께 검토해 두는 것이 바람직합니다.

국책과제, 행정소송, 행정심판, 이의신청, 집행정지, 민형사소송, 법률자문, A~Z 수행경력

T. 02-591-0657 E. kkh@kasanlaw.com H. www.kasanlaw.com