

국책과제, 국가연구개발사업 쟁점 - 과제 진행 중 목표변경, 사업계획변경과 결과평가 기준 쟁점 및 실무적 포인트 몇 가지



#### 1. 실무적 쟁점 및 유의사항 - 서울고등법원 2017. 10. 18. 선고 2016누78167 판결

실무상 국책과제의 사업목표 또는 연구계획의 변경에 관한 분쟁이 자주 있습니다. 보통 1차년도 사업결과를 보고 최초 설정한 과제의 목표를 달성하는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단되는 경우, 2차년도 또는 그 이후 차년도 연구개발 목표를 현실적 수준으로 변경하는 과정에서 분쟁이 발생합니다.

연구자 단독으로 전문기관이나 주관기관과 상의 없이 무단으로 변경하는 경우는 위법하다는 점은 분명합니다.

실무상 쟁점은 연구책임자가 주관기관이나 참여기관은 물론 전문기관의 간사 등 실무 담당자와 회의, 구두협의, 이메일 등으로 사업목표를 변경할 수 밖에 없는 사정을 설명하는 과정을 거쳐 어느 정도 동의를 얻었다고 믿는 경우에 있습니다. 연구자는 그와 같은 실무협의 과정을 통해 연구개발 목표 변경에 관한 양해를 받았다고 믿고 변경된 목표를 전제로 연구개발을 진행하는 경우가 있습니다. 통상 그 결과는 최초 사업목표에 무관하거나 결과 미달하지만 변경된 목표는 달성하는 경우가 많습니다.

결론부터 말씀드리면, 특별한 사정이 없는 한 위와 같은 경우에도 원칙적으로 적법한 목표변경으로 인정받기 어렵습니다. 결과실패, 불성실 수행으로 참여제한 및 사업부환수라는 제재처분을 받을 가능성이 높기 때문에 연구책임자는 이점에 각별히 유의해야 합니다.

국가연구개발사업 관련 법령과 사업협약서에서 국가연구개발사업의 사업목표 또는 내용의 변경에 대한 상당히 엄격한 규정을 두고 있습니다. 위 판결에서 판시한 것처럼 **연구 목표의 변경이 필요한 사정이 있더라도, 연구목표 및 내용 변경에 관한 법령과 협약서에 정한 절차를 따르지 않았다면 적법한 변경으로 인정하지 않습니다.** 실무상 상당히 엄격하게 판단한다고 보아야 할 것입니다.

즉, 주관기관에서 전문기관에 목표 변경요청서를 제출해야 하고, 이때 목표의 변경 전후 비교표 및 세부내역을 상세하게 기재한 서류를 **변경승인요청서**와 함께 제출해야 합니다. 전문기관의 담당간사 등 실무담당자와 전화, 회의, 또는 이메일로 설명한 것으로는 부족합니다. 특히 아래 판결사안은 연구자가 전문기관에 연구개발 목표가 변경된 사업계획서를 송부했다는 사정이 있었음에도 서울고등법원은 적법한 단계목표의 변경으로 인정하지 않았습니니다.

**2. 국책과제 진행 중 보완대책회의에 따라 사업계획 변경 - 전담기관의 승인 서면 없는 상황 - 사업계획 변경 불인정: 서울행정법원 2018. 4. 20. 선고 2017구합69748 판결**

#### **가. 사업계획 변경절차 및 실무상 쟁점**

최초 사업계획서 내용대로 잘 진행되지 않는 경우 사업계획 변경여부가 문제됩니다. 사업계획서 변경은 협약변경에 해당하므로 실무상 매우 중요합니다. 통상 다음과 같이 전문기관의 사전 승인을 요건으로 정하고 있습니다.

③ 주관기관 또는 참여기관은 이 사건 협약의 내용 및 사업협약서의 내용을 변경하고자 할 경우에는 제16조의 관련 법령 및 규정에 정하는 방법에 따라 해당기관의 사전 승인을 얻어야 한다.

사전 승인을 반드시 서면으로 받아야 한다는 규정은 없습니다. 평가회의, 대책회의 등 회의 석상에서 구두로 논의된 사항, 전문기관 담당자와 전화로 협의한 사항, 또는 이메일 등으로 주고 받은 사항 등이 사업계획의 변경으로 인정되는지 쟁점입니다.

입증의 문제에 해당하지만, 구체적 사안에서 연구책임자가 주장하는 사업변경으로 인정된 사례는 거의 없습니다. 판결사안도 마찬가지로 법원은 다음과 같이 사업계획의 변경으로 인정하지 않았습니다.

#### 나. 주관연구기관의 주장요지

른 보완대책회의에서 피고의 평가위원장과 평가위원들이 원고의 대표자 G과 총괄책임자 F, H에게 3차년도 과제에 풍력발전기 시스템 개발을 추가하여 진행하라고 강요하였다. 위 회의가 끝난 직후 피고 소속 담당자 I은 원고 소속 연구원 J에게 전화하여 풍력발전기 시스템 개발을 추가하여 진행하지 않으면 3차년도 과제 진행을 중단시키겠다고 말하였다. 이와 같은 피고의 강요에 의해 원고는 3차년도 과제에 풍력발전기 시스템 개발을 추가하여 진행할 수밖에 없었다.

2) 원고는 피고의 강요로 3차년도 과제에 풍력발전기 시스템 개발이 추가되었다고 신뢰하여 이를 수행하였다. 그런데 피고는 최종 평가에서 풍력발전기 시스템 개발에 대해서는 평가하지 않고 오히려 당초 과제였던 무단변속기 기어박스 개발에 대해서만 평가한 후 이 사건 처분을 하였다. 따라서 이 사건 처분은 원고의 신뢰를 현저히 침해한 것으로 위법하다.

3) 피고의 강요에 의해 3차년도 과제에 풍력발전기 시스템 개발이 추가되면서 그 성능평가를 위해 한국에너지기술연구원 E센터에 풍력발전기 시스템을 설치해야 했고, 이에 따른 추가 비용이 발생하였다. 그런데 피고는 원고의 요청에도 불구하고 정부출연금을 추가로 지급해 주지 않았다. 이에 원고는 당초 과제인 무단변속기 기어박스 개발과 추가 과제인 풍력발전기 시스템 개발을 모두 수행할 여력이 없었다. 결국 한국에너지기술연구원 E센터에 풍력발전기 시스템을 설치하는 데는 성공하였으나 무단변속기 기어박스의 정량적 목표는 일부 달성하지 못하였다. 피고가 풍력발전기 시스템 개발을 추가로 진행할 것을 강요하였음에도 별다른 추가 지원을 하지 않고 오히려 무단변속기 기어박스의 정량적 목표 달성 여부에 대해서만 최종 평가를 하여 이 사건 처분을 한 것은 재량권을 일탈, 남용한 것으로 위법하다.

#### 다. 서울행정법원 판단요지

나) 위 인정 사실에다가 을 제11호증의 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 아래와 같은 사실 및 사정들에 비추어 볼 때, 이 사건 과제의 2차년도 연차평가의 재평가에 따른 보완대책회의가 이루어질 무렵에 피고의 평가위원장과 평가위원들 및 피고 소속 담당자 I이 원고의 대표자 G과 총괄책임자 F, H에게 3차년도 과제에 풍력발전기 시스템 개발을 추가하여 진행하라고 강요하였다는 원고의 주장에 부합하는 듯한 갑 제6, 29, 31, 33, 36호증의 각 기재 및 증인 H의 증언은 믿기 어렵고, 원고가 제출한 나머지 증거들만으로는 위 주장 사실을 인정하기에 부족하다.

즉, 사업계획서, 평가회의 종합검토의견 등 공적 서류에는 변경내용 및 승인에 관련된 내용이 전혀 없다는 점을 중시한 것입니다.

#### 라. 실무적 포인트

- (1) 국가연구개발사업의 성공, 실패여부는 사업사업계획서 기재내용 기준으로 평가하여 판단함
- (2) 사업의 진행 중 연구개발내용의 변경이나 평가항목의 변경 등은 전담기관의 사전 승인을 받아야 한다고 규정.
- (3) 관련 법령이나 협약서에 사업계획의 변경을 반드시 서면승인을 받아야 한다는 규정은 없음.

- (4) 그러나 실무상 변경 승인 서면이 없는 경우 대부분 변경 승인으로 인정하지 않음
- (5) 회의석상의 논의사항, 전문기관 담당자와 협의한 정도로는 사업계획의 변경이나  
평가항목의 변경에 관한 전문기관의 사전 승인으로 인정되지 않음.

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

---

T. 02-591-0657 E. [kkh@kasanlaw.com](mailto:kkh@kasanlaw.com) H. [www.kasanlaw.com](http://www.kasanlaw.com)