

국책과제, 국가연구개발사업에서 결과실패 but 성실수행 쟁점 - 성실실패 여부 쟁점 관련 판결 및 실무적 포인트 몇 가지



1. 과제의 실패평가 통보 자체를 행정소송, 행정심판으로 다룰 수 없음 + 소송요건 위반을 이유로 소각하 판결: 서울행정법원 2015. 5. 7. 선고 2014구합55359 판결

국가연구개발사업에 관해 전담기관이 과제수행결과에 대하여 하는 실패 평가 및 불성실수행 평가는 그 자체로서 국민의 권리 또는 의무에 영향을 미치는 행정처분은 아닙니다. 뒤따라오는 참여제한 및 정부출연금의 환수 처분을 하는데 필요한 기초 자료에 불과합니다.

그런데, 국가연구개발사업 연구책임자 등 당사자는 실패판정 자체에 동의하지 않거나 불만이 많기 때문에 실패판정 자체를 행정소송으로 다투는 경우가 종종 있습니다. 법적으

로 잘못된 행정소송 제기입니다.

서울행정법원 2015. 5. 7. 선고 2014구합55359 판결 사안도 동일한 이슈를 다루고 있습니다. 서울행정법원은 연구과제 실패판정 통보는 "이 사건 과제가 실패하였음을 알려준 사실의 통지행위에 불과하고, 원고의 권리 의무에 직접적인 변동을 초래하거나 권리를 행사함에 지장을 초래한다고 볼 수 없으므로(이 사건 과제가 실패하였음을 이유로 국가 연구개발사업의 참여를 제한한 처분에 의하여 권리가 제한된다), 실패판정 통보는 항고소송의 대상이 되는 처분으로 볼 수 없다"고 명확하게 판결하였습니다.

위 괄호 부분에서 설명하고 있듯, 실패판정을 이유로 그 다음 이어지는 국가연구개발사업의 참여제한 통보 또는 국가출연금 환수조치 통보가 당사자의 권리, 의무에 직접적인 변동을 초래하는 처분에 해당합니다. 그와 같은 통보를 받은 날로부터 90일 이내에 항고소송으로서 처분취소를 청구하는 행정소송을 제기해야 맞습니다.

2. 심사평가위원회의 재량범위 쟁점 - 행정행위의 재량성 및 재량행위에 대한 사법심사

기준 - 재량권의 일탈 또는 남용 여부

대법원 2018. 10. 4. 선고 2014두37702 판결

“행정행위가 재량성의 유무 및 범위와 관련하여 이른바 기속행위 내지 기속재량행위와 재량행위 내지 자유재량행위로 구분된다고 할 때, 그 구분은 당해 행위의 근거가 된 법규의 체재·형식과 문언, 당해 행위가 속하는 행정 분야의 주된 목적과 특성, 당해 행위 자체의 개별적 성질과 유형 등을 모두 고려하여 판단하여야 한다.

이렇게 구분되는 양자에 대한 사법심사는, 전자의 경우 그 법규에 대한 원칙적인 기속성으로 인하여 법원이 사실인정과 관련 법규의 해석·적용을 통하여 일정한 결론을 도출한 후 그 결론에 비추어 행정청이 한 판단의 적법 여부를 독자의 입장에서 판정하는 방식에 의하게 된다.

후자의 경우 행정청의 재량에 기한 공익판단의 여지를 감안하여 법원은 독자의 결론을 도출함이 없이 당해 행위에 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되고, 이러한 재량권의 일탈·남용 여부에 대한 심사는 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배, 당해 행위의 목적 위반이나 동기의 부정 유무 등을 판단 대상으로 한다.”

대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 판결

재량행위에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적

으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하는데, 판단 기준은 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 된다. 이러한 재량권 일탈·남용에 관하여는 행정행위의 효력을 다투는 사람이 주장·증명책임을 부담한다.

대전지방법원 2018. 12. 12. 선고 2018구합101740 판결

(1) 행정법규에 불확정개념으로 규정된 부분이 많아 그 요건·기준에 부합하는지의 판단에 관하여 행정청에 재량권이 부여되어 있으므로, 그 요건에 해당하는지 여부는 행정청의 재량판단의 영역에 속한다(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두48956 판결 참조). 그리고 재량행위에 해당하는 행정행위에 대한 사법심사는 기속행위에 대한 사법심사와는 달리 행정청의 재량에 기초한 공익 판단의 여지를 감안하여 법원이 독자적인 결론을 내리지 않고 해당 행위에 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되고, 이러한 재량권의 일탈·남용 여부에 대한 심사는 사실오인, 비례·평등의 원칙 위반 등을 그 판단 대상으로 하며, 이러한 재량권의 일탈·남용에 대하여는 그 행정행위의 효력을 다투는 사람이 증명책임을 진다(대법원 2016. 10. 27. 선고 2015두41579 판결 참조). 한편 중소기업기술혁신법에 따른 연구개발이 당초 계획에 따라 적정하게 이루어졌는지에 대한 판단은 과학기술적으로 고도의 전문성을 요하므로, 연구개발결과나 과정을 평가함에 있어 전문가로 구성된 위원회를 구성하여 평가를 거치고 그 평가결과에 대한 재심절차까지 거쳤음에도 연구개발결과가 극히 불량하다고 판단되었고, 나아가 연구개발과정 또한 불성실하다고 판단되었다면, 그 판단의 사실적 기초가 없거나 재량권을 일탈·남용하였다고 할 수 있을 정도로 사회통념상 현저히 부당하다는 특별한 사정이 인정되지 않는 이상, 그와 같은 피고의 재량판단은 최대한 존중될 필요가 있다고 하겠다.

3. **국책과제 사업기간 종료까지 결과 데이터를 제출하지 못하여 결과실패 및 불성실 수행 판정 BUT 추가 결과 및 데이터 감안하여 제재처분 취소 판결 사례**

대전지방법원 2013. 10. 30. 선고 2013구합1050 판결 (1심) 및 대전고등법원 2014. 6. 12. 선고 2013누3410 판결 (2심) 요지

2차에 걸친 최종평가위원회에서는 사업기한 종료시까지 그 성능을 검증할 수 있는 근거 자료 등이 전혀 준비되지 못한 상황을 이유로 "실패" 및 "불성실 수행"으로 판정하였습니다. 이에 따라, 3년 동안 국책과제 참여제한 및 정부출연금 환수처분이 내려졌습니다.

이에 불복하여 행정심판을 제기하였으나 행정심판에서도 동일한 결론으로 결과실패 및 불성실 수행으로 보았습니다. 행정심판에 패소한 후 다시 불복하여 법원에 행정소송을 제기한 것이고, 법원은 앞선 판정과 달리 사업기간 내 완성은 실패하였지만 그 다음 구체적 사실관계를 고려할 때 사업기간 내에 거의 완성되었다고 볼 수 있고, 따라서 불성실수행으로 볼 수는 없다는 이유로, 결국 참여제한 및 환수처분을 취소하는 판결을 하였습니다.

이와 같은 결론을 내리게 된 판결이유 중 핵심부분을 인용하면 다음과 같습니다.

"그러나, 사업기한 종료시까지 시제품이 제작되었고, 사업기한 종료 직후 사업과제의 개발목표에 따른 제품화에 성공하여 필요한 인증을 획득하고, 식약처로부터 의료기기 제조 신고 및 KFDA 인증도 받았고, 그 이후 정식판매에 들어갔다.

비록 이 사건 사업과제는 그 **사업기간 내에** 완전히 성공하지는 못하였다고 하더라도 그 **목표를 상당 부분 달성한 것** 혹은 **성실히 노력하였음에도 불구하고** **협약에서 정한 사업기간이 다소 짧아서** 그 **기간 내에 목표를 완전히 달성할 수 없었던 것**이라 볼 여지가 충분하므로,

이 사건 사업과제가 그 **사업기간 내에 완전히 성공하지 못한 점만을 들어 '연구개발과정을 불성실하게 수행함으로써 그 결과가 극히 불량한 경우'에 해당한다고 볼 수는 없다.**"

4. 국책과제, 국가연구개발사업 불성실수행 중단 평가결과, 사업비환수 및 참여제한 처분

BUT 결과 미흡이나 불성실 수행으로 볼 수 없다는 이유로 제재처분 취소한 사례: 서울

행정법원 2018. 1. 19. 선고 2017구합64293 판결

판결요지 - 판단기준

공통운영요령 제49조 제1항 제1호에서 말하는 '과제 수행이 극히 불량'하다는 것과 '연구개발의 결과가 극히 미흡'하다는 사유는 서로 별도로 판단되어야 하고, 연구개발의 결과가 극히 미흡하다는 점이 인정된다고 하여 과제 수행이 극히 불량하다는 사실이 추정되는 것은 아니다. 그리고 과제 수행이 극히 불량한지는 연구개발사업의 전제가 된 사업계획서의 내용, 사업추진의 구체적 경과, 사업의 기초가 된 협약의 위반 여부 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 사회통념에 따라 합리적으로 판단하여야 한다(대법원 2015. 4. 23. 선고 2014두47969 판결 등 참조).

구체적 사안의 판단

3) 피고는 원고들이 정량적 목표 대부분을 달성하지 못하였다는 것을 주된 이유로 하여 불성실중단으로 평가한 것으로 보인다. 그런데 원고는 숙취해소상품 2종을 개발하여 최종평가가 이루어진 2016. 8. 23. 이전에 제조품목등록을 하고, 공정기술 및 숙취해소용 정제에 관한 특허 출원, 학회 발표를 하였으므로 정량적 목표 8개 항목 중 5개 항목을 달성하였다. 혈중 알코올 농도 감소율 평가항목의 경우 원고들은 당초 사업계획서에서 계획한 숙취해소효력예비실험보고서를 제출하지는 않았으나, 그 대신 효능 검증을 위한 임상시험, 동물실험 등을 실시하여 그 결과를 제출한 점에 비추어 보면

위 목표를 완전히 달성하지 못하였다고 보기는 어렵다. 이처럼 원고들이 정량적 목표 8개 항목 중 65%의 비중을 차지하는 5개 항목을 달성하고 20% 비중을 차지하는 1개 항목을 어느 정도 수행한 이상, 참여제한 및 환수처분의 요건인 '연구개발의 결과가 극히 불량'한 경우에 해당하지 않는다(그 밖에 피고는 차별화된 소재 또는 기술이 없고, 제품의 효능효과, 안전성에 관한 시험평가가 이루어지지 않았다는 이유로 기술성 및 사업성도 낮게 평가하였으나, 원고들은 사업계획서에서 계획한 대로 숙취해소음료에는 제주 용암해수를, 숙취해소용 정제에는 제주 보리의 부산물인 보리등겨, 백년초 등을 이용하였고, 원고들이 제품 개발에 이용한 재료들은 모두 식용식물이고 그 중에는 숙취해소에 효능이 있다고 알려져 있는 재료가 포함되어 있어 효능효과나 안전성에 별다른 문제가 없어 보이므로, 기술성, 사업성이 낮다는 평가도 그대로 받아들이기 어렵다). 따라서 원고들이 과제를 불성실하게 수행한 것으로 볼 수 없어 처분사유가 존재하지 않는다는 취지의 원고들 주장은 이유 있다(원고들의 주된 주장은 받아들이는 이상 재량권을 일탈·남용하였다는 취지의 주장에 관하여는 나아가 살펴보지 아니한다).

5. 결과평가 - 미흡, 실패 판정 및 불성실수행 판정 + 참여제한 및 사업비 전액 환수처분 + 법령상 미흡, 불량 vs 매우 미흡, 매우 불량 구별해야 함 + 똑같이 전액환수는 비례원칙에 반하는 가혹한 제재처분 + 재량의 일탈 남용으로 위법함: 서울행정법원 2018.

5. 5. 선고 2017구합67933 판결

1) 수행결과 평가 - 미흡, 불량

2) 전문기관 제재처분 - 사업비 전액환수 (매우 불량과 구별 차이 없음)

3) 서울행정법원 판결 - 미흡, 불량 vs 매우 미흡, 매우 불량과 구별하지 않은 제재처분
은 재량의 일탈 남용에 해당하여 위법한. 제재처분 취소 판결

서울행정법원 판결요지 - 사업비 전액환수처분은 비례원칙에 반하는 가혹한 제재처분으로 재량의 일탈 남용에 해당하는 위법한 제재처분

판단이유: “[별표6] 사유별 제재기준상 원고들의 이 사건 위반행위는 가장 경미한 위반행위의 유형에 속함에도 그보다 중한 위반행위와 구별 없이 사업비를 전액 환수하는 것은 제재기준 범위 내이기는 하나 참여제한처분의 경우와 다르게 정성적 성과조차 전혀 고려하지 않는 셈이 되어 비례원칙에 어긋나 과중해 보이는 점 등을 고려할 때, 사업비 전액 환수를 명한 이 사건 환수처분은 지나치게 가혹하다. 따라서 산학협력단에 대한 이 사건 환수처분은 재량권을 일탈 남용하여 위법하다고 판단된다.”

6. 결과평가 “미흡” BUT 사업비 전액환수처분은 비례원칙에 반하는 가혹한 제재처분 +
재량의 일탈 남용으로 위법함: 서울행정법원 2018. 5. 5. 선고 2017구합67933 판결

1) 총 기간 2년의 연구개발과제 및 1차년도 수행결과 평가

1차년도 보고서 제출 및 서면평가 결과: 평균 51.86 점 + 평가 기준 - "미흡" 단계 (기준상 50점 이상 60점 미만, 평가 기준에 "매우 미흡" 또는 "매우 불량"도 있음) + 이의신청 및 재차 중간발표평가 시행 및 평가 결과: 평균 53.26 점 + 평가 기준 - "미흡" 단계 (기준상 50점 이상 60점 미만)

2) 전문기관의 제재처분

평가결과 "미흡" 이유로 연구개발과제의 "중단" 통지 + 산학협력단에 대해 사업비 전액 환수 + 연구책임자에 대해 1년 참여제한 처분

3) 서울행정법원 판결요지 - 사업비 전액환수처분은 비례원칙에 반하는 가혹한 제재처분으로 재량의 일탈 남용에 해당하는 위법한 제재처분

[별표 6]

사유별 제재 기준

| 제재 사유 | 위반 누적 횟수별 참여제한 기간 ⁸⁾ | | | 출연금환수 ¹⁾ |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------|
| | 1회 | 2회 | 3회 이상 | |
| 1. 연구개발의 결과가 극히 불량하여 평가에 따라 실패한 과제로 결정된 경우 | | | | |
| 가. 중간평가 결과 "미흡" 또는 최종평가 결과 "불량"인 과제 | 1년 | 1년 | 1년 | 해당 연도 출연금 전액 이내 |
| 나. 중간평가 결과 "매우 미흡" 또는 최종평가 결과 "매우불량"인 과제 | 3년 | 3년 | 3년 | |
| 2. 정당한 절차 없이 연구개발 내용을 국내외에 누설하거나 유출한 경우 | | | | |
| 가. 국내에 누설하거나 유출한 경우 | 2년 | 3년 | 4년 | 총 수행기간 동안 지급된 출연금 전액 이내 |
| 나. 해외로 누설하거나 유출한 경우 | 5년 | 7년 6개월 | 10년 | |
| 3. 정당한 사유 ²⁾ 없이 연구개발과제의 수행을 포기 ⁷⁾ 한 경우 ³⁾ | 3년 | 3년 | 3년 | 총 수행기간 동안 지급된 출연금 전액 이내 |
| 4. 정당한 사유 ⁴⁾ 없이 기술료를 납부하지 아니한 경우 ³⁾ | 2년 | 2년 | 2년 | 환수하지 않음 |
| 5. 정당한 사유 없이 사업비 환수금을 납부하지 아니한 경우 | 2년 | 2년 | 2년 | 추가 환수하지 않음 |
| 6. 연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우 ⁵⁾ | | | | |
| 가. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 이하인 경우 | 3년 이내 | 3년 초과 4년 6개월 이내 | 4년 6개월 초과 6년 이내 | 해당 연도 출연금 전액 이내 |
| 나. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 초과 30퍼센트 이하인 경우 | 4년 이내 | 4년 초과 6년 이내 | 6년 초과 8년 이내 | |
| 다. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 30퍼센트 초과인 경우 | 5년 이내 | 5년 초과 7년 6개월 이내 | 7년 6개월 초과 10년 이내 | |
| 라. 용도 외 사용금액에 학생인건비가 포함 | 5년 | 7년 | 10년 | |

판단이유: 판결문에서 해당부분을 그대로 인용하면 "[별표6] 사유별 제재기준상 원고들의

이 사건 위반행위는 가장 경미한 위반행위의 유형에 속함에도 그보다 중한 위반행위와

구별 없이 사어비를 전액 환수하는 것은 제재기준 범위 내이기는 하나 참여제한처분의 경우와 다르게 정성적 성과조차 전혀 고려하지 않는 셈이 되오 비례원칙에 어긋나 과중해 보이는 정 등을 고려할 때, 사업비 전행 환수를 명한 이 사건 환수처분은 지나치게 가혹하다. 따라서 산학협력단에 대한 이 사건 환수처분은 재량권을 일탈 남용하여 위법하다고 판단된다.”

4) 실무적 포인트 - 위 별표6에서 1 및 2항에서 위반정도에 따라 가항과 나항으로 구분하고, 6항에서는 가, 나, 다항으로 구분하여 그 경중에 비례하는 참여제한 기간을 정한 제재처분을 규정함. 출연금환수 항목에서는 “~ 전액 이내”로 규정하여 위반정도에 비례하는 환수액수를 구체적으로 정할 것을 예정함. 그럼에도 불구하고 위반정도를 고려하지 않고 기계적으로 “전액 환수” 처분을 하였다면 비례원칙에 반하는 위법한 제재처분에 해당함.

7. 결과실패 but 성실수행 인정 사례 - 제재처분 임의적 감면사유: 서울고등법원 2016.

12. 6. 선고 2016누37500 판결

1) 관련 법 조항 및 해석

서울고등법원 판결은 성실수행 but 실패 판정인 경우 참여제한과 사업비 환수 제재처분의 **임의적 감면** 사유로 해석합니다. 판결문을 인용하면 다음과 같습니다.

“과학기술기본법 제11조의2 제1항 제1호는 ‘중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업에 참여한 기관, 단체, 기업, 연구책임자·연구원 또는 소속 임직원에 대하여 연구개발의 **결과가 극히 불량**하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 **중단**되거나 **실패**한 연구개발과제로 결정된 경우 5년의 범위에서 소관 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있고, 이미 출연하거나 보조한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있으며, 다만 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 참여제한 기간과 사업비 환수액을 감면할 수 있다’고 규정하고 있다.

위 제재규정의 체계와 내용 등에 비추어 볼 때 연구개발의 **결과가 극히 불량**하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 실패한 연구개발과제로 결정된 경우에는 **비록 연구개발을 성실하게 수행한 것으로 인정되더라도 위 규정에 따른 참여제한 및 출연금 환수 제재가 가능하고, 연구개발의 성실한 수행은 단지 임의적 감면 사유에 불과하다.**”

2) 구체적 사안에 대한 적용

① 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조 제1항 제1호는 연구개발의 결과가

극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 과제로 결정된 경우의 참여제한 기간을 '3년'으로 정하고 있고, 제11항 [별표 5] 제1호는 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 과제로 결정된 경우의 사업비 환수기준을 '해당 연도 출연금 전액 이내'로 정하고 있는데, 산학협력단이 연구개발을 **성실하게 수행한 것으로 인정하여 과학기술기본법 제11조의2 제1항 단서에 따라** 참여제한 기간을 '2년', 사업비 환수금액을 '최종연도 정부출연금 70%'로 **감경**해 준 점, ② 이 사건 사업에 약 10년에 걸쳐 32,683,546,000원의 정부출연금이 지급되었음에도 최종목표인 산업화를 위한 신약 후보물질 및 신기술의 기술이전이 단 1건도 이루어지지 못하였고, 연구 성과를 다른 연구에 활용하기 위해 필요한 라이브러리 작업도 제대로 이루어 지지 않은 점, ③ 진흥원은 협력단의 연구개발결과에 대한 2011년 심층평가 이래 위와 같은 결과를 우려하여 협력단에 연구전략 및 연구체계 개선 등을 지속적으로 요청하였음에도 협력단은 지적된 문제를 제대로 해결하지 못하여 이후 사업연도에서 계속 낮은 평가를 받았고, 결국 이 사건 사업이 최종목표를 달성하지 못한 채 실패로 끝난 점, ④ 국가연구개발사업을 수주하여 거액의 정부출연금을 사용하고도 **연구개발 결과가 극히 불량하여 연구개발과제가 실패로 끝난 경우** 연구개발사업에 참여한 단체와 연구책임자에 대하여 제재를 가함으로써 국가연구개발사업의 적정한 수행과 정부출연금의 엄정한 집행을 도모해야 할 공익상의 필요가 큰 점, ⑤ 협력단에 대한 위 **환수처분 금액은 산학협력단에 지급된 이 사건 사업 총 연구개발비의 약 4.47% 수준에 불과**한 점,

⑥ 연구책임교수에 대한 위 참여제한처분은 2년간 국가연구개발사업에 참여하는 것을 제한하는 것일 뿐 그 밖의 연구활동 등 대학교수로서의 본연의 업무수행을 제한하는 것은 아닌 점 등을 종합하여 보면, 이 사건 처분으로 달성하고자 하는 공익 목적이 그로 인하여 입게 될 불이익보다 결코 가볍다고 볼 수 없으므로, 이 사건 처분이 **비례의 원칙**에 반하거나 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분이라고 볼 수 없다.”

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

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