

국책과제, 국가연구개발사업에서 성실실패 쟁점 - 결과실패 but 성실수행 인정 여부 -

판결요지 및 실무적 포인트



I. 국책과제, 국가연구개발사업 결과실패와 불성실수행 여부는 독립 평가요소 - 구별해

서 별도 평가해야 함: 대법원 2015. 4. 23. 선고 2014두47969 판결

대법원 2015. 4. 23. 선고 2014두47969 판결 요지:

- (1) 분리 판단기준 제시 - "연구결과가 극히 불량한 경우에도 그 연구개발과정 수행의 성실 여부에 따라 제재의 정도에 차이를 두고 있는 점 등을 고려할 때, 이 사건 시행령 조항의 제재사유 중 '연구개발과정의 불성실 수행 여부'와 '연구결과의 극히 불량 여부'는 별도로 판단하여야 하고, 연구결과가 극히 불량하다는 점이 인정된다고 하여 연구개발과정의 불성실수행이 추정되는 것은 아니다."

- (2) 성실수행 또는 불성실수행 여부 판단 기준: "이 사건 시행령 조항에서 정한 '연구

개발과정의 **불성실 수행 여부**'는 연구개발사업의 전제가 된 **사업계획서의 내용, 사업추진의 구체적 경과, 사업의 기초가 된 협약의 위반 여부 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 사회통념에 따라 합리적으로 판단**하여야 한다. 이 때 연구개발과정이 여러 진행단계를 거쳐 순차적으로 이루어지는 경우에는 전체적인 연구개발의 진행 과정과 각 진행 단계간의 연계성 등을 고려하여야 한다."

- (3) 구체적 사안의 판단: 최초 사업계획서에서 전제로 하고 있는 이전 단계의 연구개발결과가 늦어지거나 불량한 이유로 해당 연구개발사업에서도 불량한 결과가 나온 것이라면, 그것만으로 연구개발과정을 불성실하게 수행한 것으로 볼 수 없다고 판결하였습니다.

코멘트: 다수 전문가로 구성된 심사평가위원회의 판단과 결정을 1심 행정법원과 2심 고등법원에서는 그대로 수용하였으나, 대법원은 이와 같은 위원회 판단과 하급심 법원의 판결을 뒤집었다는 점에서 매우 중요한 의미가 있습니다. 산업기술평가원 등의 심사평가위원회 결정도 결과평가와 성실수행 평가를 각각 독립적으로 하지 않고 뭉뚱그려 한 것이라면 위법하다는 대법원 판결입니다.

II. 국책과제, 국가연구개발사업 불성실수행 중단 평가결과 BUT 결과 미흡이지만 불성실 수행으로 볼 수 없음, 사업비환수 및 참여제한 처분 취소: 서울행정법원 2018. 1. 19. 선

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 숙취해소효력에비실험보고서를 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).

Ⅲ. 결과평가 -법령상 미흡, 불량 vs 매우 미흡, 매우 불량은 엄격하게 구별해야 함: 서

울행정법원 2018. 5. 5. 선고 2017구합67933 판결

1. 수행결과 평가 - 미흡, 불량
2. 전문기관 제재처분 - 사업비 전액환수 (매우 불량과 구별하지 않고 차이 없음)
3. 서울행정법원 판결 - 미흡, 불량 vs 매우 미흡, 매우 불량과 구별하지 않은 제재

처분은 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.”

IV. 결과평가 “미흡” - 사업비 전액환수처분은 비례원칙에 반하는 가혹한 제재처분으로

위법: 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 (기준 상 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 (기준 상 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 - 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 정도를 고려하지 않고 기계적으로 “전액 환수” 처분을 하였다면 비례원칙에 반하는 위법한 제재처분에 해당함.

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

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