

국가연구개발과제, 국책과제의 연구비, 사업비의 부당집행, 비용 불인정에 따른 정산금 반환통지는 행정처분이 아닌 협약 당사자의 청구 - 불복하는 경우 행정소송 아닌 민사소송 제기



정산금 반환통지 vs 환수처분의 구별 - 국책과제, 국가연구개발사업 분쟁: 대전고등법원

2017. 2. 9. 선고 2016누12996 판결

### 1. 연구비 정산통지와 연구비 환수처분은 구별해야 함

대학연구단에 대해 연구장비 구입기간 미준수로 인해 관련 장비 구입비중 정부출연금 지분에 해당하는 금액을 반납하는 감사원 감사결과 통지를 받은 사안입니다. 통지서에는 처분사항에 대한 이의신청 건과 관련하여 실시한 이의신청 검토결과를 고지한다고 하면서, 이의신청 기각 결정한다고 기재되어 있어, 협약에 위반되는 방식으로 잘못 지출된 사업비에 대한 반납을 요청하는 내용을 담고 있습니다.

그런데, 협약서 제11조에는 사업종료 후 3개월이 되는 시점까지 국고지원금 및 이자사용 실적보고서를 한국연구재단에 제출하도록 규정하고 있고, 협약기간 종료 후 한국연구재

단에서 사업비 사용실적을 검토하여 사용잔액을 정산한 후 협약에 따른 사용실적으로 인정할 수 없는 부당하게 지출된 금액을 반환하도록 하는 것은 협약에 따른 정산절차의 일부분일 뿐 이를 구체적 사실에 관한 법집행으로서 **공권력의 일방적인 행사작용인 행정처분**이라고 할 수 없습니다.

통지는 전문기관이 지급한 정부출연금 중 협약에 위반하여 지출된 금액이 있는 경우 그와 같이 부당집행된 금액을 부당이득으로 반환할 것을 통보하는 내용의 사업비정산 행위에 불과하다고 보았습니다.

## 2. 연구비 정산과 제재처분 환수처분을 구별하는 법적 근거

“① 과학기술기본법은 중앙행정기관의 장이 소관 국가연구개발사업에 참여한 기관, 단체 등이 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우 등에 해당하면 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있으며 이미 출연하거나 보조한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다는 규정을 두고 있는 반면, 피고와 연구개발 협약을 체결한 상대방이 연구개비를 부당집행한 경우 해당 연구개발비의 정산에 관하여는 규정을 두고 있지 않는 점, ② 이 사건 협약은 원고와 피고가 대등한 당사자의 지위에서 그 의사표시의 합치로 체결한 계약이라고 할 것이고, 이 사건 협약 당사자인 원고가 연구개발비를 협약에 위반되는 방식으로 부당집행하더라도 그 효과는 이 사건 협약에 정한 바에 따라 정해지는 것인 점, ③ 달리 그러한

경우에 대하여도 행정상의 제재 등 처분을 할 수 있는 공법상 근거규정이 없는 점 등에 비추어 보더라도 피고가 한 이 사건 이의신청 기각결정 통보는 협약상대방인 원고에게 계약상 의무인 정산금 반환을 최고한 것에 불과하다.

또한 부당집행 금액에 대한 정부출연금 지분 회수 조치에 원고가 응하지 않을 경우 즉시 강제 등 행정상 제재수단이 없고, 다만 집행잔액 반납통보 후 주관연구기관이 3개월 이상 반납을 지연하는 경우 별도의 채권추심을 위한 법적 절차가 개시될 수 있을 뿐이다.”

### **3. 통지서 기재된 “환수” 표현과 무관함**

이의신청 기각결정 통보에서 ‘환수’라는 용어를 사용한 이상 이는 원고의 재산을 제약하는 효과를 가지는 침익적, 제재적 행정처분에 해당한다는 주장에 대해, 법원은 그와 같은 표현에도 불구하고 이의신청 기각결정 통보가 과학기술기본법 제11조의2가 아닌 관리규정 제19조, 처리규정 제30조에 근거를 두고 있는 점, 과제 출연금 전액이 아닌 부당 집행된 금액 중 정부출연금 지분만큼만 반납 대상인 점, 환수처분과 이 사건 이의신청 기각결정 통보는 그 근거규정, 내용, 법적 효과가 상이한 점 등에 비추어 보면 이를 항고 소송의 대상이 되는 처분이라고 할 수 없다고 판단하였습니다.

### **4. 이의신청 기각결정 통보를 행정소송 대상으로 하면 부적법**

실무적으로 이의신청까지 기다려보고 이의신청 기각결정 통보를 받은 후 행정소송을 제

기하려는 경우를 자주 봅니다. 행정소송의 대상 제재처분에 해당하지 않습니다.

판결에서도 법원은 “이 사건 환수통보에 대한 이의신청을 기각한다는 통보에 불과하고, 이 사건 환수통보와 별개로 원고의 권리, 의무에 직접적인 변동을 초래하는 것이 아니므로, 이러한 점에서도 이 사건 환수통보가 아닌 이 사건 이의신청 기각결정 통보의 취소를 구하는 청구는 부적법하다”고 명확하게 판결하였습니다.

## 5. 연구비환수 채무부존재 확인청구의 대상

국책과제, 국가연구개발사업에서 전문기관이 연구비 환수처분을 할 수 있지만, 그 환수 연구비의 귀속주체는 국가이지 전문기관이 아닙니다. 따라서 전문기관을 대상으로 하는 연구비환수 채무부존재 확인청구는 부적법합니다. 판결문은 인용하면 다음과 같습니다.

“공법상의 법률관계 그 자체를 다투는 소송인 당사자소송의 경우 행정소송법 제3조 제2호, 제39조에 의하여 그 법률관계의 한쪽 당사자인 국가·공공단체 그 밖의 권리주체가 피고적격을 가진다. 그런데 관련 규정들을 종합하여 보면, 한국연구재단이 교육과학기술부 장관으로부터 연구개발비 환수업무를 위탁받는 등의 방법으로 이를 수행한다고 하더라도, 한국연구재단이 연구개발비를 환수받아 국고에 산입하는 것은 국가사무의 처리에 불과하여 이로 인한 환수금의 귀속주체는 국가라 할 것이므로(대법원 2000. 9. 8. 선고 99두2765 판결 참조), 결국 전문기관 한국연구재단은 환수금의 귀속주체가 아니어서 피고

적격이 없다.

따라서 환수금의 귀속주체가 아닌 한국연구재단을 상대로 연구비환수채무의 부존재 확인을 구하는 청구는 부적법하다.”

**국책과제, 국가연구개발사업에서 사업비, 연구개발비의 정산금 반환 관련 소송은 행정소송 아닌 민사소송: 서울행정법원 2016. 2. 4. 선고 2015구합58645 판결**

국책과제, 국가연구개발사업의 사업비, 국가연구개발사업의 연구개발비 정산에 관한 법적 분쟁은 원칙적으로 행정소송이 아니라 민사소송 대상입니다. 원칙적으로 협약에 따른 법적 분쟁이 때문입니다.

## **6. 행정소송 대상 - 처분성 판단 법리**

"행정청의 어떤 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지의 문제는 추상적 • 일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우 행정처분은 행정청이 공권력의 주체로서 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 염두에 두고, 관련 법령 내용과 취지, 행위, 주체 • 내용 • 형식 • 절차, 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익의 실질적 건련성, 그리고 법치행정의 원리와 당해 행위에 관련된 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원

2015. 12. 23. 선고 2013두8806 판결 등 참조)."

행정소송으로 할 것인지를 단순하게 판단하거나 쉽게 단정할 수 없다는 의미입니다. 구체적 사정을 종합적으로 잘 살펴 공권력의 행사인지 여부로 판단해야 합니다. 따라서 국책과제 사업비, 연구개발비 정산에 관한 분쟁은 모두 민사소송으로 해결해야 한다고 단정하면 성급합니다. 구체적 상황을 따져 보아야 할 것이지만, 원칙적으로 대부분 사례는 협약적용 문제로서 민사소송 대상이라는 의미입니다.

#### 7. 연구개발비 정산분쟁 - 협약 당사자 사이의 민사문제

"협약은 전문기관과 연구기관이 대등한 지위에서 그 의사표시의 합치로 체결한 계약이라고 할 것이고, 이 사건 협약 당사자인 원고가 **연구개발비 사용액을 증빙하지 못한 경우**의 효과는 전적으로 이 사건 협약이 정한 바에 따라 정해지는 것일 뿐 달리 그 효과 또는 이에 수반되는 행정상의 제재 등에 관하여 공법상 아무런 규정이 없으므로, 전문기관이 한 연구개발비 정산통지는 대등한 당사자의 지위에서 이 사건 협약에 따라 계약상대방인 원고에게 **계약상 의무인 정산금 반환을 최고한 것에 불과하고**, 이를 행정청이 우월한 지위에서 행한 공권력의 행사로서 행정처분에 해당한다고 볼 수는 없다. 따라서 위 정산금 반환통지가 행정처분에 해당함을 전제로 그 취소를 구하는 행정소송은 부적법하다." 본안심리에 들어가지 않고 사건을 소각하로 종결합니다.

국책과제, 국가연구개발사업의 사업비, 연구비 집행불인정 관련 분쟁은 행정소송 아닌 민

사소송: 서울행정법원 2019. 2. 1. 선고 2018구합70431 판결

국책과제의 사업비, 국가연구개발사업의 연구개발비 정산에 관한 법적 분쟁은 행정소송  
이 아니라 민사소송 대상입니다. 위 서울행정법원 판결문을 인용하면 다음과 같습니다.

가) 이 사건 협약은 원고와 피고가 대등한 위치에서 체결한 공법상 계약이고, 운영규정 및 관리지침 또한 원고와 피고 사이의 자율적 합의에 따라 이 사건 협약의 내용으로 편입된 것이다(운영규정 및 관리지침이 이 사건 협약의 내용으로 편입된 것이 법령상 요구에 의한 것이라거나 피고의 공권력에 기한 우월적 지위에서 일방적으로 이루어진 것이라고 볼 만한 사정이 없다).

나) 운영규정 제41조, 제42조에서 연구개발비의 정산 및 부당집행 금액의 회수에 관하여, 관리지침 제44조, 제48조에서 연구개발비의 정산에 따른 반납에 관하여 각 규정하고 있으나, 위 각 규정에 구체적인 법령상의 위임근거가 없는 이상 원고에 대하여 직접적인 구속력을 가진다고 할 수 없고, 위 각 규정은 이 사건 협약의 내용에 편입됨으로써 원고에 대하여 규범적 효력을 미치게 될 뿐이다.

이 사건 협약의 내용에 편입된 운영규정 및 관리지침에 근거하여 정산절차를 거친 후 원고에게 정산금의 반환을 구하는 이 사건 통보를 한 것이지 관계 법령에 기초하여 일방적으로 이 사건 통보를 하였다고 볼 수 없다.

라) 원고가 피고에게 정산금을 반환하지 않더라도, 피고가 해당 금액을 채납처분의 예에 따라 징수하거나, 원고에 대하여 공법상 제재를 할 수 있는 법령상 근거가 없다. 관리지침 제48조 제1항은 "전문기관의 장은 운영규정 제42조 제4항에 따른 정산액 반납통보 후 주관 또는 협동연구기관의 장이 정당한 사유 없이 3개월 이상 반납을 늦추는 경우 채권추심 등 정산액의 회수를 위한 법적 조치를 취할 수 있다."고 규정하고 있을 뿐이다.

원고와 대등한 당사자로서 체결한 이 사건 협약에서 정한 정산절차를 거쳐 정산금의 반환을 최고한 것에 불과하고, 피고가 우월적 지위에서 일방적으로 행하는 공권력의 행사나 이에 준하는 행정작용이라고 볼 수 없으므로 이 사건 통보는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하지 않는다. 따라서 이 사건 통보가 행정처분에 해당함을 전제로 그 취소를 구하는 이 사건 소는 부적법하다.

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)