

국책과제 협약금액 초과비용 청구는 민사소송이 아닌 행정소송: 대법원 2017. 11. 9. 선고 2015다215526 판결



## 1. 쟁점 및 실무적 포인트

국책과제, 국가연구개발사업에 적용되는 법령과 규정은 매우 복잡합니다. 실무담당자는 물론 법률전문가인 변호사도 혼동하는 일이 흔합니다. 본 사안처럼 법원판결도 엇갈리는 경우도 있습니다. 따라서 실무담당자는 선불리 판단하지 말고 법률전문가와 상의하고, 또 신중하고 안전한 방향으로, 1차 판단이 잘못되었을 때 그에 대한 대비책, 소위 플랜 B까지 고려해서 대응방안을 검토하는 것이 바람직할 것입니다.

판결사안은 국책과제 협약 중 물가변동 등으로 인한 협약금액의 증액할 수 있다는 조항에 근거하여 해당 정부기관에 대해 사업비 증액을 민사소송으로 청구한 사건입니다. 사

업비 증액청구가 정당한지 판단에 앞서 민사소송이 적법한지를 다투는 사안입니다. 대법원 판결이유는 복잡하지만 아래에서 인용합니다. 실무적 관점에서 보면 변호사 등 법률가에게 맡길 문제이므로, 실무담당자로서는 너무 깊이 공부할 필요까지는 없다 싶습니다.

## 2. 대법원 판결요지

“1. 과학기술기본법은 제11조에서 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 맡은 분야의 국가연구개발사업과 그 시책을 세워 추진하여야 한다고 규정하고 있고, 과학기술기본법의 위임에 따라 국가연구개발사업의 기획 등에 필요한 사항을 규정한 구 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(2010. 8. 11. 대통령령 제22328호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 ‘국가연구개발사업규정’이라고 한다)은, 국가연구개발사업이란 중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발과제를 특정하여 그 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연하거나 공공기금 등으로 지원하는 과학기술 분야의 연구개발사업을 말하고, 출연금이란 국가연구개발사업의 목적을 달성하기 위하여 국가 등이 반대급부 없이 예산이나 기금 등에서 연구수행기관에 지급하는 연구경비를 말한다고 규정하고 있다(제2조 제1호, 제10호). 국가연구개발사업규정에 의하면, 중앙행정기관의 장은 연구개발과제에 대하여 주관연구기관의 장과 연구개발계획서, 참여기업에 관한 사항, 연구개발비의 지급방법 등에 관한 사항이 포함된 협약을 체결하여야 하고(제7조 제1항), 중앙행정기관의 장은 연구개발비의 전부 또는 일부를 출연할 수 있으며, 국가연구개발사업에 참여기업이 있는 경우 중앙행정

기관과 참여기업의 연구개발비 출연·부담 기준에 의하고(제10조), 국가연구개발사업의 수행결과로 얻어지는 지식재산권 등 무형적 결과물은 협약에서 정하는 바에 따라 주관연구기관 또는 참여기관의 소유로 하거나 주관연구기관과 참여기관의 공동소유로 할 수 있고, 국가 안보상 필요한 경우 등에는 국가의 소유로 할 수 있으며(제15조), 중앙행정기관의 장은 연구기관 또는 참여기업에 대하여 협약의 규정을 위반한 경우에는 국가연구개발사업에의 참여를 제한할 수 있다(제20조).

한편 항공우주산업개발 촉진법(이하 '항공우주산업법'이라고 한다)은 제4조 제1항 제2호에서 정부는 기동용회전익항공기·공격용회전익항공기의 개발에 관한 사업 등에 관한 시책을 추진하여야 한다고 규정하고 있고, 제4조 제2항에서 정부는 이를 위하여 국·공립연구기관, 국방과학연구소, 항공우주산업 및 관련 기술과 관련된 기관·단체 또는 사업자 등으로 하여금 사업을 실시하게 할 수 있다고 규정하고 있으며, 제4조 제3항에서 정부는 항공우주산업의 육성을 위한 사업을 실시하는 자에 대하여 그 사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 출연할 수 있다고 규정하고 있다.

그리고 이 사건 협약 특수조건에 의하면, 이 사건 협약의 목적은 KHP사업 공동규정(산업자원부 및 방위사업청 공동훈령) 등에 의거하여 원고가 그 하도급업체들과 함께 한국형 헬기 민·군 겸용 핵심구성품을 연구·개발하여 납품하는 데 있으며, 피고는 원고에게 그 대가를 지급한다는 것이고(제2조), 원고는 협약체결시 협약이행의 보증으로 협약금액

의 100분의 10 이상의 금액을 국가계약법 시행령 제37조 제2항의 규정에 의한 증권 또는 보증서로 납부하여야 하는데, 협약보증금의 반환, 국고귀속 등에 대해서는 국가계약법 상의 계약보증금 반환, 국고귀속 등의 조항을 준용하고(제7조), 협약체결 시의 협약금액 이외의 초과비용은 인정하지 않는데, 다만 협약목적물 및 개발계획의 변경에 따른 초과비용이나 개발계획서 상의 물가상승, 환율변동, 기술변경, 소요변경 등의 차이에 의한 초과비용 등은 피고와 협의하여 사업비 증가에 따른 협약변경을 할 수 있으나 피고(사업단)의 승인분에 한하고(제9조), 원고와 피고 간에 분쟁이 발생하여 30일 이내에 협약당사자 간의 합의가 이루어지지 아니한 때에는 소송에 의하여 해결하되 그 관할법원은 서울중앙지방법원으로 한다는 것이다(제44조).

2. 위 각 법령의 입법 취지 및 규정 내용과 함께 이 사건 협약 제2조에서 피고는 원고에게 '그 대가'를 지급한다고 규정하고 있으나 이는 국가연구개발사업규정에 근거하여 피고가 원고에게 연구경비로 지급하는 출연금을 지칭하는 데 다른 아니라는 점, 이 사건 협약에 정한 협약금액은 정부의 연구개발비 출연금과 참여기업의 투자금 등으로 구성되어 있는데 이 사건 협약 특수조건 제9조 제1항에 의하여 참여기업이 물가상승 등을 이유로 피고에게 협약금액의 증액을 내용으로 하는 협약변경을 구하는 것은 실질적으로는 이 사건 KHP사업에 대한 정부출연금의 증액을 요구하는 것으로서 이에 대하여는 피고의 승인을 얻도록 되어 있는 점, 이 사건 협약은 정부와 민간이 공동으로 한국형헬기 민·군 겸용 핵심구성품을 개발하여 그 기술에 대한 권리는 방위사업이라는 점을 감안하여 국가에

귀속시키되 장치 그 기술사용권을 원고에게 이전하여 군용 헬기를 제작·납품하게 하거나 또는 민간 헬기의 독자적 생산기반을 확보하려는 데 있는 점, 이 사건 KHP사업의 참여기업인 원고로서도 민·군 겸용 핵심구성품 개발사업에 참여하여 기술력을 확보함으로써 향후 군용 헬기 양산 또는 민간 헬기 생산에서 유리한 지위를 확보할 수 있게 된다는 점 등을 종합하여 살펴보면,

국가연구개발사업규정에 근거하여 피고 산하 중앙행정기관의 장과 참여기업인 원고 사이에 체결된 이 사건 협약의 법률관계는 **공법관계**라고 보아야 하고(대법원 1997. 5. 30. 선고 95다28960 판결, 대법원 2014. 12. 11. 선고 2012두28704 판결, 대법원 2015. 12. 24. 선고 2015두264 판결 등 참조),

이 사건 협약 특수조건 제7조에서 협약보증금의 반환, 국고귀속 등에 대하여, 제15조에서 지체상금에 대하여 각기 국가계약법의 관련 조항을 준용하도록 정하고 있다거나 나아가 제44조에서 원고와 피고 간의 분쟁에 관하여 관할법원을 서울중앙지방법원으로 정하였다고 하여 달리 볼 것은 아니다.”

☞ 원고가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 근거로 한국형 헬기 민군겸용 핵심구성품 개발 협약을 이행하는 과정에서 물가상승 등으로 발생하게 된 초과비용의 지급을 구한 사건에서, 위 협약이 사법상 계약이고 이에 관한 법률상의 분쟁은 민사소송의

대상이 된다고 판단한 후 본안판단으로 나아간 원심판결을 파기한 사례

첨부: 대법원 2017. 11. 9. 선고 2015다215526 판결

연구개발경력 변호사, 제재처분, 이의신청, 행정심판소송, 형사소송, 다수사건 A~Z 수행

---

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