

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2015두264 환경기술개발사업중단처분취소
원고, 상고인 회생채무자 주식회사 정토지오텍의 관리인 원고 1 외 1인
원고들 소송대리인 법무법인 양재
담당변호사 표재진 외 6인
피고, 피상고인 한국환경산업기술원장
소송대리인 변호사 박홍서
원 심 판 결 서울고등법원 2014. 12. 17. 선고 2014누1217 판결
판 결 선 고 2015. 12. 24.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 과학기술기본법의 위임에 따라 국가연구개발사업의 관리 등에 필요한 사항을 규율하는 대통령령인 구 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(2014. 11. 28. 대통령

령 제25779호로 개정되기 전의 것, 이하 '국가연구개발사업규정'이라 한다)은, 중앙행정기관의 장은 국가연구개발사업에 참여한 주관연구기관이 수행한 연구개발과제를 절대평가 방법에 따라 중간평가를 한 결과 그 점수가 만점의 60% 미만에 해당하는 경우 연구개발을 중단시킬 수 있고(제17조 제1항 제2호), 그러한 연구개발 중단조치를 내린 경우 '연구비의 집행 중지 및 현장 실태조사 등 적절한 조치'를 하여야 하며(제11조 제2항, 제1항 제5호), 나아가 협약으로 정하는 바에 따라 협약을 해약할 수 있다(제11조 제1항 제5호)고 규정하고 있다. 그리고 국가연구개발사업규정은 중앙행정기관의 장으로 하여금 이 영에 저촉되지 아니하는 범위에서 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 세부규정을 제정·시행할 수 있도록 하고 있고(제34조), 이에 따라 환경부훈령인 「환경기술개발사업운영규정」(이하 '개발사업훈령'이라 한다) 제33조 제1항 제1호, 제24조 제2항, 제1항 제5호, 제29조 제6항(이하 이들 조항을 통틀어 '이 사건 훈령조항'이라 한다)은 전문기관의 장인 피고로 하여금 중간평가에서 만점의 60% 미만의 점수를 받은 주관연구기관 등에 대하여 국가연구개발사업규정에서 정한 바와 같은 연구개발 중단 조치와 연구비 집행중지 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다.

2. 원심은, 이 사건 훈령조항은 대통령령인 국가연구개발사업규정의 위임 없이 중앙행정기관의 장이 아닌 피고에게 연구개발 중단과 연구비 집행중지를 명할 수 있는 권한을 부여하였기 때문에 대외적 구속력을 갖는 법규명령이 아니라고 보았다. 그 결과 피고가 원고들에 대하여 한 이 사건 연구개발 중단 조치와 이 사건 연구비 집행중지 조치(이 둘을 합하여 '이 사건 각 조치'라 한다)는 법령의 근거 없이 이 사건 협약 당사자 간의 대등한 지위에서 한 의사표시에 불과하여 항고소송의 대상이 되는 행정처분이 아니고, 따라서 그 취소를 구하는 이 사건 소가 부적법하다고 판단하였다.

3. 그러나 원심의 이러한 판단은 받아들이기 어렵다.

(1) 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 권리·의무에 직접적으로 영향을 미치는 행위라는 점을 염두에 두고, 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익과의 실질적 관련성, 그리고 법치행정의 원리와 해당 행위에 관련한 행정청 및 이해관계인의 태도 등을 참작하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2007. 6. 14. 선고 2005두4397 판결, 대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 참조).

(2) 국가연구개발사업규정 제9조 제1항에 의하면, 중앙행정기관의 장은 주관연구기관의 장과 연구개발결과의 평가에 관한 사항(제8호), 협약의 변경 및 해약에 관한 사항(제10호), 협약의 위반에 관한 조치(제11호) 등을 포함하여 연구개발에 필요한 사항을 정한 협약을 체결해야 하고, 다만 같은 조 제2항에 따라 전문기관의 연구개발사업계획을 승인하여 국가연구개발사업을 추진하는 경우에는 전문기관의 장으로 하여금 직접 주관연구기관과 위와 같은 내용의 협약을 체결하도록 할 수 있다.

그런데 국가연구개발사업규정 제17조 제1항 제2호, 제11조 제2항에 따른 연구개발 중단 조치와 연구비의 집행중지 조치는 행정청이 최종적으로 협약의 해약 여부를 결정하기 전까지 일단 주관연구기관의 연구개발과 연구비 사용을 중지시킴으로써 연구비환수 등 해약에 따른 후속 조치의 실효성을 확보하기 위한 잠정적·임시적인 조치이므로 이러한 조치를 할 수 있는 권한은 협약을 체결한 행정청에게 부여되는 것이 그 성질에 부합한다. 따라서 국가연구개발사업규정 제9조 제2항에 따라 전문기관의 장인 피고가

환경부장관의 승인을 얻어 직접 주관연구기관과 협약을 체결한 국가연구개발과제에 관하여, 이 사건 훈령조항에서 피고에게 이 사건 각 조치를 할 수 있는 권한을 부여한 것은 개발사업규정의 해석상 가능한 것을 명시하거나 위임받은 범위 내에서 그 세부적인 내용을 정한 것으로 볼 수 있고, 이와 달리 이 사건 훈령조항이 국가연구개발사업 규정 제34조에 반하여 그 규정에 저촉되는 내용을 규정하였다고 볼 것은 아니다.

그리고 앞서 본 국가연구개발사업규정 제11조 제1항 제5호, 제2항, 제17조 제1항 제2호 등의 각 규정 내용을 위 법리에 따라 살펴보면, 이 사건 각 조치는 원고들에게 연구개발을 중단하고 기 지급된 연구비를 더 이상 사용하지 말아야 할 공법상 의무를 부과하는 것이고, 연구개발 중단 조치는 협약의 해약 요건에도 해당하며, 이러한 조치가 있는 후에는 주관연구기관이 연구개발을 계속 하더라도 그에 사용된 연구비는 환수 또는 반환 대상이 되므로, 이 사건 각 조치는 원고들의 권리·의무에 직접적인 영향을 미치는 행위로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다.

(3) 그럼에도 원심은 그 판시와 같은 이유로 이 사건 각 조치가 행정처분이 아니라고 판단하였으니, 이러한 원심의 판단에는 처분성에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

4. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이상훈

대법관 김창석

주 심 대법관 조희대

대법관 박상옥