

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2021다250025 채무부존재확인의 소
원고, 피상고인 피앤씨 주식회사
소송대리인 법무법인 이안
담당변호사 황은정
피고, 상고인 한국에너지기술평가원
피고 대한민국
피고들 소송대리인 법무법인(유한) 세한
담당변호사 고정욱 외 2인
제 1 심 판 결 서울중앙지방법원 2020. 9. 23. 선고 2019가단38077 판결
원 심 판 결 서울중앙지방법원 2021. 6. 8. 선고 2020나67799 판결
판 결 선 고 2023. 6. 29.

주 문

원심판결을 파기하고, 제1심판결을 취소한다. 사건을 서울행정법원에 이송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 제1 상고이유에 관한 판단

가. 사건의 경위

원심이 인용한 제1심판결 이유와 기록에 의하면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

1) 산업통상자원부장관은 2017. 7. 26. 에너지 환경변화에 대응하고 에너지산업의 신성장동력화를 달성하기 위한 기술개발 추진을 목적으로 신·재생에너지핵심기술 개발 사업 등을 지원대상분야로 하여 '에너지기술개발사업 신규지원 대상과제 공고'를 하였다. ○○대학교 산학협력단(주관연구기관)과 원고 등(참여기관)은 컨소시엄(이하 '원고 등 컨소시엄'이라 한다)을 구성하고 사업계획서를 제출하여 위 공고에 응모하였다.

2) 위 사업계획서에 기재된 과제(이하 '이 사건 과제'라 한다)가 신규지원 대상과제로 선정되었고, 이에 따라 원고 등 컨소시엄은 2017년 12월 「산업기술혁신 촉진법」(이하 '산업기술혁신법'이라 한다) 제11조 제4항에 의하여 산업통상자원부장관의 업무를 대행하는 전담기관인 주위적 피고와 이 사건 과제의 수행에 관한 협약(이하 '이 사건 협약'이라 한다)을 체결하였다.

3) 이 사건 협약에 의하여 정부출연금에 지급되었는데, 주위적 피고는 원고 등 컨소시엄이 집행한 사업비를 정산한 결과 원고가 외부 인력에 대한 인건비를 협약에 위반하여 집행하였다면서 원고에게 76,692,800원의 정산금을 납부할 것을 통보하였다.

4) 원고는 이 사건 협약에 위반하여 인건비를 집행하지 않았으면서 피고들을 상대로 위 정산금 반환채무가 존재하지 아니한다는 확인을 구하는 이 사건 소를 제기였고, 제1심과 원심은 본안에 대한 판단을 하였다.

나. 판단

1) 공법상 당사자소송이란 행정청의 처분 등을 원인으로 하는 법률관계에 관한 소송 그 밖에 공법상의 법률관계에 관한 소송으로서 그 법률관계의 한쪽 당사자를 피고로 하는 소송을 말한다(행정소송법 제3조 제2호). 공법상 계약이란 공법적 효과의 발생을 목적으로 하여 대등한 당사자 사이의 의사표시 합치로 성립하는 공법행위를 말한다. 어떠한 계약이 공법상 계약에 해당하는지는 계약이 공행정 활동의 수행 과정에서 체결된 것인지, 계약이 관계 법령에서 규정하고 있는 공법상 의무 등의 이행을 위해 체결된 것인지, 계약 체결에 계약 당사자의 이익만이 아니라 공공의 이익 또한 고려된 것인지 또는 계약 체결의 효과가 공공의 이익에도 미치는지, 관계 법령에서의 규정 내지 그 해석 등을 통해 공공의 이익을 이유로 한 계약의 변경이 가능한지, 계약이 당사자들에게 부여한 권리와 의무 및 그 밖의 계약 내용 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다. 공법상 계약의 한쪽 당사자가 다른 당사자를 상대로 그 이행을 청구하는 소송 또는 이행의무의 존부에 관한 확인을 구하는 소송은 공법상 법률관계에 관한 분쟁이므로 분쟁의 실질이 공법상 권리·의무의 존부·범위에 관한 다툼이 아니라 손해배상액의 구체적인 산정방법·금액에 국한되는 등의 특별한 사정이 없는 한 공법상 당사자소송으로 제기하여야 한다(대법원 2021. 2. 4. 선고 2019다277133 판결 등 참조).

2) 앞서 본 사실관계와 관련 법령의 내용 및 기록에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정을 위 법리에 비추어 보면, 이 사건 협약은 공법상 계약에 해당하고 그에 따른 계약상 정산의무의 존부·범위에 관한 원고와 주위적 피고의 분쟁은 공법상 당사자소송의 대상이라고 보아야 한다.

가) 이 사건 협약의 체결 경위와 공공의 이익

① 이 사건 협약은 산업통상자원부장관이 산업기술혁신 촉진 등을 통한 국가경쟁력

강화 등의 공적 목적을 위하여 산업기술촉진법에 따라 추진하는 산업기술개발사업을 원고 등 컨소시엄으로 하여금 수행하도록 하기 위하여 체결되었다.

산업기술혁신법은 산업기술혁신을 촉진하고 산업기술혁신을 위한 기반을 조성하여 산업경쟁력을 강화하고 국가 혁신역량을 높임으로써 국민경제의 지속적인 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다(산업기술혁신법 제1조). 산업통상자원부장관은 이 목적을 달성하기 위하여 과학기술기본법 제7조에 따른 과학기술기본계획에 따라 5년 단위의 산업기술혁신계획 및 연도별 시행계획을 수립하여야 하고, 이를 수행하기 위하여 신·재생에너지 개발 등 각종 산업기술분야에서 기술을 개발하는 산업기술개발사업을 추진할 수 있다(산업기술혁신법 제5조, 제11조).

산업통상자원부장관은 연구기관, 대학 등과 협약을 체결하여 이들로 하여금 산업기술개발사업을 수행하게 할 수 있고(산업기술혁신법 제11조 제2항), 위 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 전담기관으로 하여금 협약체결, 산업기술개발사업의 관리·평가 및 사업비 지급·정산 등 업무를 대행하게 할 수 있다(산업기술혁신법 제11조 제4항). 이 사건 협약은 이에 근거하여 체결되었다.

주위적 피고는 에너지기술 개발에 관한 사업의 기획·평가 및 관리 등을 효율적으로 지원하기 위하여 에너지법 제13조에 의하여 설립된 공법인으로, 이 사건 협약 체결 당시 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의한 위탁집행형 준정부기관이었다. 주위적 피고는 산업기술혁신법 제11조 제4항에 의한 전담기관으로서 원고 등 컨소시엄으로 하여금 신·재생에너지 개발 등 산업기술분야에서의 기술을 개발하는 산업기술개발사업인 이 사건 과제 수행을 위하여 이 사건 협약을 체결하였다.

② 이 사건 협약 체결 및 이행의 효과는 공공의 이익에도 영향을 미친다. 산업기술

혁신법의 취지에 따라 이 사건 협약은 에너지 환경변화에 대응하고 에너지산업의 신성장동력화를 달성하기 위한 기술개발 추진을 기본 목적으로, 재생에너지인 풍력 터빈 부품 및 발전시스템의 국산화를 촉진하기 위하여 국산 부품 및 시스템의 신뢰성 확보와 검증을 위한 시험평가기술을 개발하고 평가단지를 구축하는 것 등을 주요 내용으로 한다. 정부와 산업통상자원부장관은 이와 같은 산업기술개발사업을 통하여 얻어지는 기술혁신결과물을 활용할 수 있도록 시책을 수립·추진해야 하고, 기술혁신의 성과로 얻어지는 기술의 유출방지 및 보호 등을 위한 시책을 수립·추진해야 하며, 개발된 기술의 사업화 촉진을 위한 각종 사업을 실시할 수 있다(산업기술혁신법 제13 내지 제15조).

나) 이 사건 협약의 내용

① 이 사건 협약에는 여러 공법 관계 법령 및 규정이 적용된다. 즉 이 사건 협약은 근거 법률인 산업기술혁신법, 그리고 「산업기술혁신법 시행령」, 「산업기술혁신법 시행규칙」, 산업통상자원부 고시인 「산업기술혁신사업 공통 운영요령」, 「기술료 징수 및 사용·관리에 관한 통합 요령」, 「산업기술혁신사업 사업비 산정, 관리 및 사용, 정산에 관한 요령」과 「산업기술개발장비 통합관리요령」 및 산업통상자원부 예규인 「산업기술혁신사업 기술개발 평가관리지침」을 그 내용으로 편입시켰다.

② 이 사건 협약에 의하여 당사자들이 제공하는 급부나 협약의 이행으로 얻어지는 결과물의 귀속 등 당사자들 사이의 법률관계가 상호 대가성을 전제로 하고 있지 않다.

산업통상자원부장관은 산업기술개발사업에 관한 협약을 체결하는 경우 사업 수행에 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연할 수 있고(산업기술혁신법 제11조 제2항), 이 사건 협약에서도 1차년도에 경우 사업비 437,557,000원 중 약 80%인 350,000,000원을 출연

하였다. 이 사건 협약과 같은 과학기술기본법 제11조에 의한 국가연구개발사업에서의 출연금에 대하여 구 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(2020. 12. 29. 대통령령 제31297호 「국가연구개발혁신법 시행령」 부칙 제2조로 폐지)은 "국가 등이 반대급부 없이 예산이나 기금 등에서 연구수행기관에 지급하는 연구경비를 말한다."고 하였다(제2조 제10호). 이렇듯 국가가 이 사건 협약을 수행하는데 드는 비용 중 약 80% 정도를 원고 등 컨소시엄의 반대급부 없이 교부하였다.

또한 산업기술혁신법 제13조는 산업기술개발사업을 통하여 얻어지는 기술혁신성과물은 원칙적으로 주관연구기관의 소유로 한다고 규정하고, 이 사건 협약 제13조도 이에 관하여 위 규정을 따르도록 하고 있다.

③ 산업기술혁신법 및 「산업기술혁신법 시행령」은 이 사건 협약의 체결 과정부터 이행 및 종료 단계에 이르기까지 산업통상자원부장관이 이를 주도하도록 규정하고 있다. 또한 전담기관인 주위적 피고에게는 이 사건 협약에서 정한 권리 외에도 위 법령에 의하여 계약 상대방인 원고 등 컨소시엄을 상대로 행사할 수 있는 권한 등이 인정되는 바, 이렇게 관계 법령에 의한 주위적 피고의 권한 행사 등을 배제하지 않는다는 면에서 이 사건 협약은 사법상 계약과 다르다.

먼저 이 사건 협약은 산업통상자원부장관이 산업기술혁신법에 따라 수립한 산업기술혁신계획 및 연도별 시행계획의 수행을 위하여 산업기술개발사업을 추진하고자 체결되었다. 산업통상자원부장관은 이 과정에서 전담기관인 주위적 피고를 통하여 사업 목적, 지원대상분야, 사업비 지원 규모 및 기간 등에 관한 정책적 판단을 거쳐 지원자를 모집하는 공고물을 하였고 응모된 과제들에 대한 심사를 통해 지원대상을 선정한 다음 공고 내용을 기초로 이 사건 협약을 체결하였다.

또한 주위적 피고는 공적인 목적이나 사유가 있는 경우 원고 등 컨소시엄의 귀책사유가 없어도 그 동의나 승낙 없이 이 사건 협약의 내용을 변경하거나 해약할 수 있다. 「산업기술혁신법 시행령」에 의하면 산업통상자원부장관은 정부의 예산 사정, 관련 법령 개정이나 정부의 정책 변경 등이 있는 경우 협약이 정하는 바에 따라 협약의 내용을 변경할 수 있는데(제12조 제2항), 이 사건 협약은 같은 내용을 규정하면서 여기에 원고 등 컨소시엄의 동의나 승낙을 요건으로 하고 있지 않다(제9조). 또한 「산업기술혁신법 시행령」에 의하면 산업통상자원부장관은 협약 상대방의 귀책사유가 없어도 산업기술개발사업의 목표가 다른 사업에 의하여 이미 달성되어 사업을 계속할 필요가 없어진 경우 협약이 정하는 바에 따라 협약을 해약할 수 있는데(제12조 제3항), 이 사건 협약은 이와 유사한 사유(해당 과제에의 내용이 기 수행되었거나 진행 중인 타 과제와 내용이 중복되게 수행하는 경우)가 있을 때 협약을 해약할 수 있다고 하면서 원고 등 컨소시엄의 동의나 승낙을 요건으로 하고 있지 않다(제10조 제1항 가.목).

그리고 협약의 상대방은 출연금을 별도의 계정을 설정하여 관리하면서 산업통상자원부장관이 정하는 바에 따라 용도에 맞게 사용할 의무가 있고(「산업기술혁신법 시행령」 제13조), 사업비 사용실적 및 변경 내역을 전담기관에 보고하여야 한다(이 사건 협약 제7조). 또한 전담기관은 협약의 상대방이 집행한 사업비를 정산할 권한이 있고, 정산 결과 반환할 정산금이 있는 경우 협약의 상대방은 이를 납부하여야 한다(「산업기술혁신법 시행령」 제14조의2 제4호, 이 사건 협약 제7조 등). 산업통상자원부장관은 협약의 상대방이 출연금을 연구개발비의 연구용도 외의 용도로 사용하거나 정산금을 납부하지 않거나 또는 협약에 대한 중대한 위반 행위 등이 있는 경우 국가연구개발사업의 참여를 제한하거나 이미 출연한 사업비를 환수할 수 있다(산업기술혁신법 제11조의2 제1

항, 「산업기술혁신법 시행령」 제14조의3 제1항). 특히 협약의 상대방이 출연금을 연구 개발비의 연구용도 외의 용도로 부정사용한 경우에는 부정사용금액의 5배 이내의 범위에서 제재부가금을 부과·징수하여야 한다(산업기술혁신법 제11조의3). 반면 이 사건 협약에 일반 사법상 계약에서 당사자의 의무 불이행과 관련하여 사용되는 이행보증금, 하자보증금, 지체상금 규정 등이 있다는 자료는 제출되지 않았다.

다) 분쟁의 실질

주위적 피고는, 이 사건 협약에 편입된 「산업기술혁신사업 사업비 산정, 관리 및 사용, 정산에 관한 요령」에 의하면 외부인력이 비영리기관 소속인 경우에만 인건비를 현금으로 집행할 수 있는데, 원고가 영리회사 소속 외부인력에 대한 인건비를 현금으로 집행하였으므로 이에 관한 정산금 76,692,800원을 반납하여야 한다고 주장하고, 원고는 이 사건 협약에 위반하지 않고 인건비를 집행하였다고 주장한다. 이는 이 사건 협약에 의한 원고의 정산금 납부의무의 존부 및 범위에 관한 분쟁으로, 그 해결을 위하여 이 사건 협약에 적용되는 인건비 집행 관련 사업비 정산에 관한 규정의 내용 및 그 취지에 관한 검토, 그리고 위 규정에 의하여 달성하고자 하는 공익과 원고가 이 사건 협약을 통하여 얻는 사익의 비교·형량이 이루어질 필요가 있다.

3) 위와 같이 원고가 고의 또는 중대한 과실 없이 행정소송으로 제기하여야 할 사건을 민사소송으로 잘못 제기한 경우, 수소법원으로서만 약 그 행정소송에 대한 관할도 동시에 가지고 있다면 이를 행정소송으로 심리·판단하여야 하고, 그 행정소송에 대한 관할을 가지고 있지 아니하다면 관할법원에 이송하여야 한다(대법원 2017. 11. 9. 선고 2015다215526 판결 등 참조).

4) 그럼에도 제1심과 원심은 관할법원으로 이송하는 조치 등을 취하지 않은 채 본안

판단을 하였다. 이러한 제1심과 원심의 판단에는 이 사건 협약의 법적 성질과 쟁송 방식 및 행정소송법상 당사자소송에 관한 법리 등을 오해한 잘못이 있다. 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

2. 파기 및 취소 범위

이 사건 소는 예비적 공동소송으로서 주위적 피고의 상고에 의하여 예비적으로 병합된 청구 부분까지 이 법원의 심판대상이 되었다. 원고는 예비적 피고에 대하여도 위정산금 반환채무가 존재하지 아니한다는 확인을 구하고 있는데, 이 역시 앞서 본 바와 같이 공법상 당사자소송의 대상이라고 보아야 한다. 따라서 예비적 청구 부분을 포함하여 원심판결을 전부 파기하고 제1심판결 역시 전부 취소한다.

3. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 제1심판결을 취소하며, 사건을 관할법원으로 이송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 조재연

 대법관 민유숙

대법관 천대엽