



## 대전지방법원

### 제 2 행정부

#### 판 결

사 건 2015구합103264 국가연구개발사업참여제한처분 취소  
원 고 A  
피 고 국토교통부장관  
변 론 종 결 2016. 3. 3.  
판 결 선 고 2016. 3. 24.

#### 주 문

1. 피고가 2015. 6. 11. 원고에 대하여 한 국가연구개발사업참여를 3년간 제한한다는 처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

#### 청 구 취 지

주문과 같다.

#### 이 유

##### 1. 처분의 경위

가. 원고는 한국철도연구원 B연구팀의 'C'와 관련한 협동연구개발과제(D 연구, 이하



'이 사건 협동연구개발과제'라 한다) 책임자이다.

나. 2012. 8. 23. 원고가 협동연구책임자로 된 'E'가 작성되었는데, 위 협약서상 총 연구개발기간은 2012. 4. 23.부터 2014. 6. 22.까지로 되어 있고, 3차년도(2012년도)의 협약연구개발비는 정부출연금 4,900,000,000원, 기업부담금 4,900,000,000원, 총합계 9,800,000,000원이었다.

다. 이 사건 협동연구개발과제와 관련하여 2013. 12. 12.부터 12. 13.까지 연구단의 1 ~ 3차년도 직접비 집행내역에 대한 정밀정산이 실시되었고, 원고가 연구책임자인 4세부의 경우 “외부인건비 : 74,673,518원 (간접비로 집행하여야 할 지원인력의 인건비를 직접비(외부인건비)로 지급), 국내출장비 : 2,190,690원 (간이영수증 첨부 등 출장 증빙자료 미흡), 회의비: 78,000원 (회의참석자 서명 임의기재)” 라는 정밀정산결과가 한국철도기술연구원에 통지되었다.

라. 원고는 2014. 1. 13. 출장과 관련하여 기존에 간이영수증으로 출장을 증빙하였던 16건 중 10건에 대하여 카드영수증 등을 증빙자료로 제출하는 등 소명자료를 제출하였으나 2014. 11. 26. 국토교통과학기술진흥원장은 원고가 연구책임자인 4세부 과제수행과 관련하여 제재조치평가단 심의결과인 ‘사문서 위·변조 등에 의한 연구비 부당집행’을 이유로 한 참여제한 5년을 통지하였고, 2014. 12. 10. 원고는 위 심의결과에 대하여 이의신청하였다.

마. 그 이후 원고는 피고로부터 2015. 6. 11.자로 ① 과학기술기본법 제11조의 2 (국가연구개발사업에 대한 참여제한 등), ② 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조 (참여제한 기간 및 사업비환수 기준), ③ 국토교통부소관 연구개발사업 운영 규정 제51조 (참여제한 기간 및 사업비환수 기준)를 근거로 사문서 위·변조 등에 의한 연구



비 부당집행을 사유로 한 3년(2015. 6. 11.~2018. 6. 10.)의 참여제한 제재처분 통지를 받았다(이하 위 제재처분 통지를 ‘이 사건 처분’이라 한다).

바. 국토교통과학기술진흥원은 2015. 6. 26. 한국과학기술진흥원장에게 환수금 1,658,290원에 대하여 국가연구개발사업 제재처분에 따른 연구비 반납요청을 하였고, 원고는 한국철도기술연구원 명의 계좌에 위 환수금 상당액을 입금하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 7, 9, 10호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 관련 규정

별지 기재와 같다.

## 3. 원고의 주장

원고는 이 사건 협동연구개발과제의 연구책임자로서 연구개발비를 정당한 용도 외로 사용하거나 횡령한 사실이 없고 다만 일부 비용지출과 관련한 증빙자료가 미비하였을 뿐이다. 원고는 실제로 출장 목적으로 비용을 지출한 후 출장증빙서류 첨부과정에서 숙박업소의 영수증이 누락되어 기존에 동일한 숙박업소로부터 받은 간이영수증을 사용한 것이어서 실제 사용액을 기재하는 데 대한 숙박업소 주인의 묵시적 동의가 있다고 할 것이므로 사문서변조에 해당하지 않는다.

나아가 피고는 원고가 서명당사자의 동의나 위임 없이 그 서명을 임의로 기재한 회의참석자 서명록을 회의비용 지출 증빙으로 제출한 것이라고 주장하나, 회의록 서명은 회의비 정산 처리를 위한 전제인 이상 해당 연구원으로부터 회의록 서명과 관련한 묵시적 동의 내지는 추인이 있었다고 봄이 상당하므로 이 사건 처분은 재량권 일탈·남용에 해당하여 위법하다.



#### 4. 판단

재량행위에 해당하는 제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지 여부는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익 목적 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교 교량하여 판단하여야 한다 (대법원 2006. 2. 9. 선고 2005두11982 판결 등).

피고는 이 사건 처분사유로 "사문서 위·변조 등에 의한 연구비 부당집행"을 들고 있고, 피고가 근거규정으로 제시한 과학기술기본법 제11조의 2, 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조, 국토교통부소관 연구개발사업 운영규정 제51조는 "연구개발비를 사용 용도 외의 용도로 사용한 경우"를 국가연구개발사업에 대한 참여제한 사유로 규정하고 있으므로 이에 대하여 살펴본다.

##### 가. 인정사실

갑 제1 내지 7, 9, 10, 11, 18호증, 을 제8, 9호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면 다음 각 사실이 인정된다.

1) 이 사건 협동연구개발과제와 관련한 정밀정산 결과 원고의 연구비 부당집행으로 문제되었던 부분은 원고가 간이영수증을 복사한 후 작성년월일을 임의로 변경하고, 회의 참석자 서명록에 서명 당사자의 동의나 위임 없이 임의로 서명하여 국내출장비 및 회의비의 증빙으로 사용하였다는 것이었는데, 국내출장비의 경우 당초 출장사실을 확인할 수 있는 구체적인 증빙서류가 미비하다고 하여 출장비로 불인정된 금액은 2,196,690원이었으나 1차 조사 이후 원고가 카드영수증, 카드전표, 열차표, 하이패스 내역 등으로 소명자료로 제출하여 일부 출장비 지출 사실이 소명되어 출장비 관련 최



총 불인정금액은 1,580,290원이다.

2) 원고는 2012. 9. 20.자 블루힐 모텔에서의 숙박내역이 출장에 의한 것이었음을 증빙하기 위하여 간이영수증을 제출하였는데, 위 간이영수증은 2014. 9. 3.에 동일한 숙박업소를 이용한 후 공급받은 간이영수증의 작성년월일을 수정하여 증빙자료로 제출한 것이었다.

3) 원고는 2013. 2. 19.에 열린 '무선기반 지능형 철도시스템 예비타당성 평가항목 협의' 관련 회의와 2013. 2. 20.에 열린 '2단계 무선기반 지능형철도시스템 관련 사업계획(안) 협의' 관련 회의에 참석하였고 원고와 국토교통과학기술진흥원 연구원인 F의 서명이 기재된 회의참석자 서명록을 회의비의 증빙자료로 제출하였다. 피고는 원고가 제출한 위 2건의 회의참석자 서명록상 F의 서명이 F의 동의나 위임 없이 임의로 기재된 것이어서 사문서 위조에 해당한다는 이유로 회의와 관련하여 지출된 식대인 78,000원을 불인정하였다.

#### 나. 판단

위 인정사실에 더하여 인정되는 다음과 같은 각 사정을 종합하면, 피고의 원고에 대한 3년간의 국가연구개발사업 참여제한처분은 재량을 일탈·남용한 것으로서 위법하다.

1) 회의참석자 서명록 기재와 관련하여, 회의록 서명은 회의비 처리 관련 연구비 정산의 전제가 되는바, 국토교통과학기술진흥원의 연구원인 F은 국토교통부 철도기술안전과 과제담당관의 요청에 따라 위 각 회의에 참석하였고, 한국철도기술연구원의 해당 과제책임자였던 원고 역시 국토교통과학기술진흥원 측에 회의 참여 통보에 따라 위 각 회의에 참석하게 된 것이고 실제로 국토교통부, 국토교통과학기술진흥원, 한국철도기술연구원 측이 모두 당해 회의에 참석하였다. 회의 종료 후 식대 78,000원은 원고가 연



구비 카드로 계산하였는데, 원고와 동행하였던 한국철도기술연구원 소속 G가 관련 비용을 회의비로 처리할 것이라고 F에게 통보한 사실에 비추어 보면 회의 및 그 식비지출은 진정한 것으로서 정당한 연구비 집행에 해당할 뿐만 아니라, F으로서도 회의비 관련 연구비 정산을 위해 자신의 이름을 회의록에 서명한다는 점에 대한 묵시적 동인 내지는 추인이 있었다고 봄이 상당하다. 즉 당시 F이 회의 참석 이후 식비 지출을 회의비로 처리한다는 점에 대해서 명확한 인식이 있었던 이상, 그 당연한 전제가 되는 회의록 참석 서명에 대해서도 인식하고 있었다고 보아야 할 것이므로 회의록 작성행위를 연구비 부당집행으로서의 사문서 위조행위라고 단정하기는 어렵다.

2) 원고가 2012. 9. 20.자 출장에 대한 증빙자료로 제출한 숙박업소 간이영수증의 경우, 공급자 정보가 기재된 간이영수증을 숙박업소로부터 제공받아 날짜를 2012. 9. 20.로 기재하여 제출하였던 것인데, 원고는 이미 앞선 2012. 9. 3.자에 동일한 숙박업소를 출장 목적으로 이용한 바 있었고 당시 당해 숙박업소로부터 제공받았던 간이영수증의 날짜를 수정하여 제출하였다. 그런데 백지 간이영수증을 제공하는 숙박업소로서는 공급자 정보 이외의 사용금액(공급내용) 및 공급날짜에 대한 작성권한을 소비자에게 묵시적으로 위임하였다고 봄이 상당하여 이를 사문서위조 혹은 변조행위라고 하기 어려울 뿐만 아니라, 2012. 9. 20.자 출장비 인정은 위 간이영수증이 아닌 원고가 별도로 제출한 열차표를 증빙자료로 하여 이루어졌던 이상, 간이영수증 제출 행위를 연구비의 용도 외 사용행위라고 보기도 어렵다.

3) 피고는 원고에 대한 참여제한 처분이 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구를 수행한 경우'에 대한 조치라는 취지의 주장도 하고 있는데, 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조는 "거짓이나 그 밖의 부정한 방법(연구부정행위를 포함한다)으



로 연구개발을 수행한 경우" 3년 이내의 참여제한을 규정하고 있고, 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규칙 제3조는 연구부정행위를 "연구자 자신 또는 타인의 연구개발 자료나 연구개발성과를 허위로 만들어내거나 인위적으로 변형, 삭제하는 행위, 부당한 논문저자 표시, 표절, 그 밖에 과학기술계에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어나는 행위" 등으로 규정하고 있다.

따라서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구를 수행한 경우는 연구자 자신 또는 타인의 연구개발 자료나 연구개발결과를 허위로 만들거나 인위적으로 변형, 삭제하는 행위 등을 의미한다고 봄이 상당하고, 원고와 같이 국내출장 증빙 간이영수증 재사용 및 회의록 서명과 관련된 사항은 연구비와 관련된 일부 증빙이 미비한 것에 해당할 뿐이지, 이를 두고 참여제한 사유로서의 '거짓이나 그 밖의 부정한 행위로 연구개발을 수행한 경우'에 해당한다고 보기 어렵다.

4) 나아가 국토교통과학기술진흥원의 2015. 6. 26.자 환수금 1,658,290원 반납요청에 따라 원고는 위 환수금 상당액을 반환하였는바, 국토교통부소관 연구개발사업 운영규정 제51조 제10항에 따르면, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우에는 '부정행위가 이루어진 연도부터 부정행위가 적발된 해당 연도까지의 출연금 전액이내'를 환수하도록 되어 있는 점에 비추어 볼 때, 환수된 금원의 액수에 의하더라도 원고에 대한 참여제한 처분이 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우'를 사유로 하여 이루어지지 않는 것임을 알 수 있다.

5) 원고의 연구비 지출에 대한 증빙이 미비한 금액의 총합계는 1,658,290원(= 출장비 1,580,290원 + 회의관련 식비 78,000원)으로서 해당연도인 3차년도 2012년 연구개발비 총액인 9,800,000,000원의 약 0.0169% 정도의 경미한 금액인 점, 원고가 연구비를 사



적으로 유용한 것이 아니라 출장이나 회의 등 연구개발 목적으로 사용하였음에도 일부 증빙자료가 미흡한 경우에 불과한 것으로서, 이는 연구비를 부당집행한 경우와는 달리 보아야 할 것인 점, 원고가 2003. 4.부터 장기간 한국철도기술연구원에서 재직하면서 철도전용 통합무선망 연구를 수행하면서 국토교통부장관상을 받는 등 연구분야에 대한 기여가 인정되는 점, 피고는 처분사유로 사문서 위·변조에 따른 연구비 부당집행을 들고 있으나 간이영수증이나 회의 참석자 서명록 작성에 대한 명의자의 묵시적 동의 내지는 추인이 인정될 수 있는 사안이었던 점, 국토교통부소관 연구개발사업 운영규정 제51조는 연구개발비를 용도 외에 사용한 경우, 용도 외 사용금액이 해당 연구 연구개발비의 20퍼센트 이하인 경우에는 3년 이내의 참여제한 기간을 규정하고 있고, 다만 해당금액이 연구개발비 계좌에 이미 회복된 경우에는 참여제한 기간을 1년 이상 감경할 수 있다고 규정하고 있는 점 등을 종합하면, 이 사건 참여제한처분으로 인하여 달성하려는 공익보다 원고가 입게 되는 불이익이 훨씬 크다고 할 것이다.

따라서 이 사건 처분에는 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 할 것이다.

## 5. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장

판사

심준보





본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.  
영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2016-04-01

판사            조형목

판사            김선화



## 별지

### 관계법령

#### ▣ 과학기술기본법(2015. 12. 22. 법률 제13578호로 개정되기 전의 것)

제11조의2(국가연구개발사업에 대한 참여제한 등) ① 중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업에 참여한 기관, 단체, 기업, 연구책임자·연구원 또는 소속 임직원에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 5년의 범위에서 소관 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있으며, 이미 출연하거나 보조한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우로서 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 참여제한기간과 사업비 환수액을 감면할 수 있다.

1. 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 개발과제로 결정된 경우
2. 정당한 절차 없이 연구개발 내용을 국내외에 누설하거나 유출한 경우
3. 정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우
4. 정당한 사유 없이 기술료를 납부하지 아니한 경우
5. 연구개발비를 사용 용도 외의 용도로 사용한 경우
6. 정당한 사유 없이 연구개발성과인 지식재산권을 연구책임자나 연구원의 명의로 출원하거나 등록한 경우
7. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우
8. 그 밖에 국가연구개발사업을 수행하기 부적합한 경우로서 협약의 규정을 위반한 경우

#### ▣ 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조 (참여제한 기간 및 사업비 환수 기준)

① 법 제11조의2제1항에 따른 사유별 참여제한 기간은 다음 각 호와 같다.

1. 연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 과제로 결정된 경우 : 3년
2. 정당한 절차 없이 연구개발 내용을 누설하거나 유출한 경우 : 2년(해외로 누설·유출한 경우 5년)
3. 정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우 : 3년
4. 정당한 사유 없이 기술료를 납부하지 아니한 경우 : 2년
5. 연구개발비를 용도 외에 사용한 경우. 다만, 중앙행정기관의 장은 용도 외 사용 사실을 적발하였을 때에 해당 금액이 연구개발비 계정에 이미 회복된 경우에는 다음 각 목의 참여제한 기간을 년 이상 감경할 수 있다.
  - 가. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 이하인 경우 : 3년 이내
  - 나. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 초과 30퍼센트 이하인 경우 : 4년 이내
  - 다. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 30퍼센트 초과인 경우 : 5년 이내
6. 정당한 사유 없이 연구개발성과인 지식재산권을 연구책임자나 연구원의 명의로 출원하거나 등록한 경우 : 1년
7. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법(연구부정행위를 포함한다)으로 연구개발을 수행한 경우 : 3년 이



내

8. 그 밖에 국가연구개발사업을 수행하기 부적합한 경우로서 이 영 또는 협약을 위반한 경우 : 2년 이내

**▣ 국토교통부소관 연구개발사업 운영규정 제51조 (참여제한 기간 및 사업비 환수기준)**

① 법 제11조의2제1항에 따른 사유별 참여제한 기간은 다음 각 호와 같다.

1. 연구개발의 결과가 극히 불량하여 전문기관의 장이 실시하는 평가에 따라 실패한 사업으로 결정된 경우 : 3년. 다만, 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 기간을 단축하거나 참여제한을 하지 아니할 수 있다.
2. 정당한 절차 없이 연구개발 내용을 누설하거나 유출한 경우 : 2년(해외로 누설·유출한 경우 5년)
3. 정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우 : 3년
4. 정당한 사유 없이 기술료를 납부하지 아니한 경우 : 2년
5. 연구개발비를 용도 외에 사용한 경우. 다만, 장관은 용도 외 사용 사실을 적발하였을 때에 해당 금액이 연구개발비 계좌에 이미 회복된 경우에는 다음 각 목의 참여제한 기간을 1년 이상 감경할 수 있다.
  - 가. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 이하인 경우 : 3년 이내
  - 나. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 초과 30퍼센트 이하인 경우 : 4년 이내
  - 다. 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 30퍼센트 초과인 경우 : 5년 이내
6. 정당한 사유 없이 연구개발결과물인 지식재산권을 연구책임자나 연구원의 명의로 출원하거나 등록한 경우 : 1년
7. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법(연구부정행위를 포함한다)으로 연구개발을 수행한 경우: 3년 이내
8. 그 밖에 국가연구개발사업을 수행하기 부적합한 경우로서 이 영 또는 협약을 위반한 경우 : 2년 이내

② 하나의 연구개발과제에 대하여 제1항 각 호의 사항 중 둘 이상에 해당하는 경우에는 5년까지 참여제한 기간을 합산할 수 있다.

⑨ 장관은 법 제11조의2 제1항에 따라 사업비를 환수하는 경우 같은 조 제4항에 따라 참여제한 결정 사실 및 환수금액을 함께 통지하여야 하고, 통지를 받은 기관의 장은 통지를 받은 날부터 30일 이내에 해당금액을 전문기관에 이체하여야 한다.

⑩ 법 제11조의2제1항에 따른 사유별 사업비 환수기준은 별표4<sup>1)</sup>와 같다. 다만, 장관은 위반행위의 경중과 연구개발과제의 목표달성 가능성 등을 고려하여 사업비 환수금액을 감액할 수 있으며, 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 환수금액을 감액하거나 환수하지 아니할 수 있다.

**▣ 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규칙 제3조(연구부정행위의 범위)**

영 제30조제1항에 따른 연구부정행위(이하 "연구부정행위"라 한다)는 다음 각 호의 행위로 한다.

1) 위 [별표 4]에 의하면, 환수사유가 '연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우'에는 '해당연도 출연금 전액 이내'가 환수 기준이고, 환수사유가 '거짓 또는 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우'에는 '부정행위가 이루어진 연도부터 부정행위가 적발된 해당 연도까지의 출연금 전액 이내'로 규정되어 있다.



본 판결문은 판결서 인터넷열람 사이트에서 열람·출력되었습니다.

영리목적으로 이용하거나 무단 배포를 금합니다. 게시일자 : 2016-04-01

1. 영 제30조제1항제1호에 따른 위조: 연구자 자신 또는 타인의 연구개발 자료나 연구개발성과를 허위로 만들어 내는 행위
2. 영 제30조제1항제1호에 따른 변조: 연구자 자신 또는 타인의 연구개발 자료나 연구개발성과를 인위적으로 변형 또는 삭제하는 행위
3. 영 제30조제1항제1호에 따른 부당한 논문저자 표시: 연구자 자신 또는 타인의 연구개발 자료나 연구개발성과에 대하여 과학적·기술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 아니하거나 과학적·기술적 공헌 또는 기여를 하지 아니한 사람에게 논문저자 자격을 부여하는 행위
4. 영 제30조제1항제2호에 따른 표절: 연구자 자신 또는 타인의 연구개발 자료나 연구개발성과를 적절한 인용 없이 사용하는 행위
5. 영 제30조제1항제3호에 따른 그 밖에 부정한 방법으로 연구개발을 하는 행위: 과학기술계에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어나는 행위