



: 2018-02-21

서울 행정법원

제 1 1 부

판 결

사 건 2017구합67254 문화체육관광부 국가연구개발사업 참여제한처분
취소

원 고 주식회사 A(변경 전 상호 : 주식회사 B)

피 고 문화체육관광부장관

변 론 종 결 2017. 12. 15.

판 결 선 고 2018. 2. 2.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2016. 3. 22.¹⁾ 원고에 대하여 한 문화체육관광부 국가연구개발사업 참여제한 5
년 처분(2016. 3. 23. ~ 2022. 3. 22.)을 취소한다.

1) 원고는 소장 청구취지에서 처분일자를 '2016. 3. 23.'로 특정하였으나, 갑 제1호증의 기재에 의하면 원고가 취소를 구하는 참여제한 처분은 2017. 3. 22. 발령된 것으로 보이므로, 처분일자를 위와 같이 특정한다.



이 유

1. 처분의 경위

가. 원고(2017. 3. 31.자로 변경되기 전의 상호는 '주식회사 B'이다) 등은 2012. 7. 1. 서울올림픽기념국민체육진흥공단(이하 '공단'이라고 한다)과 사이에 원고 등이 정부지원금 등을 재원으로 아래와 같은 내용의 과제를 수행하는 것을 골자로 하는 스포츠산업 기술개발사업에 관한 협약(이하 위 사업을 '이 사건 사업'이라고 하고, 위 협약을 '이 사건 협약'이라고 한다)을 체결하였다.

과제명	C		
세부과제	1세부 : D 2세부 : E 3세부 : F		
총괄 주관연구기관	원고	연구책임자	G (원고의 당시 대표이사)
세부 주관연구기관	1세부 : 원고 2세부 : H대학교 산학협력단 3세부 : 주식회사 I	연구책임자	1세부 : G 2세부 : J 3세부 : K
기술개발기간	2012. 7. 1. ~ 2015. 6. 30. (2015. 7. 13. 개발기간이 2015. 9. 30.까지로 연장되었다)		

나. 원고는 당시 총괄 주관연구기관 및 1세부 주관연구기관으로서 대표이사였던 G을 연구책임자로 하여 2012. 7. 1.부터 2015. 9. 30.까지 3년 3개월간 위 해당 과제를 수행하면서 총 15억 3,000만 원의 연구개발비(국비)를 지급받았다.

다. G은 '책임연구원으로 이 사건 사업을 수행하면서 연구개발과 관련한 인건비와 부품 등 거래대금 등으로 사용할 것처럼 공단을 기망하여 그로부터 연구개발비 923,232,733원을 편취하였다.'는 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 위반(사기) 혐의로 기소(서울중앙지방법원 2015고합1130)되어 2016. 5. 19. 위 법원에서 유죄판결(징역 2년, 집행유예 3년)을 선고받았고, 위 판결(이하 '이 사건 형사판결'이라고 한다)은



G이 항소하지 않아 2016. 5. 27. 그대로 확정되었다.

라. 이에 피고는 '원고가 총 연구개발비(국가지원금) 15억 3,000만 원의 30% 초과하는 923,232,733원을 용도 외 사용하였고, 그 과정에서 사업비 사용실적보고서 등을 허위로 작성하는 등으로 부정하게 연구개발을 수행하였다.'는 이유로 2017. 3. 23 원고에 대하여 구 과학기술기본법(2015. 12. 22. 법률 제13578호로 개정되기 전의 것, 이하 '과학기술기본법'이라고 한다) 제11조의2 제1항 제5호, 제7호, 제9항, 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2016. 7. 22. 대통령령 제27369호로 개정되기 전의 것, 이하 '연구개발관리규정'이라고 한다) 제27조 제1항 제5호 (다)목, 제7호, 제2항, 제11항, [별표 5] 제6호, 제8호를 적용하여 사업비 923,232,733원의 환수처분²⁾ 및 5년의 국가연구개발사업 참여제한 처분(이하 위 참여제한 처분을 '이 사건 처분'이라고 한다)을 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2, 6호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

1) 처분사유에 관한 하자

가) 용도 외로 사용한 연구개발비 923,232,733원은 이 사건 사업에 관한 총 연구개발비 44억 1,392만 원(= 정부지원금 30억 원 + 민간부담금 14억 1,392만 원)의 약 20%에 불과하므로, 이 사건 처분의 근거가 된 연구개발관리규정에 의할 때 4년 이내의 참여제한 처분만이 가능하다(이하 '1-1 주장'이라고 한다).

나) 원고는 2016. 4. 15. 스포츠산업기술개발사업 최종평가위원회로부터 이 사건

2) 다만 G이 형사재판 도중이던 2016. 4. 22. 공단을 피공탁자로 하여 편취액 923,232,733원을 공탁함에 따라 위 환수처분액은 이미 환수된 것으로 간주되었다.



사업이 성공하였다는 최종 평가를 받았으므로, 원고가 거짓 또는 부정한 방법으로 연구개발을 수행하였다고 볼 수 없다(이하 '1-2 주장'이라고 한다).

2) 재량권 일탈·남용

피고가 이 사건 처분을 함에 있어 아래와 같은 감경사유를 고려하지 아니하였으므로, 이 사건 처분에는 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다.

가) 연구개발관리규정에 의할 때 중앙행정기관의 장이 사용용도 외의 사용 사실을 적발하였을 때 해당 금액이 연구개발비 계정에 이미 회복된 경우에는 해당 횟수에 따른 참여제한의 기간을 1년 이상 줄일 수 있다. 원고는 피고가 원고의 연구개발비 유용사실을 적발한 2016. 10. 17.경으로부터 6개월 이전인 2016. 4. 22. 공단을 피공탁자로 하여 용도 외 사용한 연구개발비 923,232,733원을 공탁하였으므로, 이로써 연구개발비 계정에 용도 외로 사용한 연구개발비가 이미 회복되었다고 할 것이다(이하 '2-1 주장'이라고 한다).

나) 또한 이 사건 사업이 성공으로 평가되었으므로 이러한 사정은 이 사건 처분의 양정에 있어서 고려될 요소이다(이하 '2-2 주장'이라고 한다).

나. 관계 법령

별지 관계 법령의 기재와 같다.

다. 판단

1) 처분사유 하자 주장에 관한 판단

가) 1-1 주장에 관하여

(1) 과학기술기본법 제11조의2 제1항 본문 제5호, 제7호는 '중앙행정기관의 장은 소관 국가연구개발사업에 참여한 기업 등에 대하여 연구개발비를 사용용도 외의 용



도로 사용한 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우 등에 해당하면 5년의 범위에서 소관 국가연구개발사업의 참여를 제한할 수 있으며, 이미 출연하거나 보조한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.'고 규정하고 있고, 제9항은 '제1항 본문에 따른 참여제한 사유별 참여제한기간과 사업비 환수액에 대한 구체적인 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'고 규정하고 있다.

위 위임에 따라 연구개발관리규정 제27조 제1항 제5호 본문³⁾은 연구개발비를 용도 외에 사용한 경우의 참여제한 기간으로, 용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 ① 20퍼센트 이하인 경우는 3년 이내((가)목), ② 20퍼센트 초과 30퍼센트 이하인 경우는 4년 이내((나)목), ③ 30퍼센트 초과인 경우 5년 이내((다)목)로 각 규정하고 있고, 이와 같은 연구개발비는 정부지원금과 민간부담금으로 구성된다.

이와 같은 제재기준은 해당 연구기관에 배정된 연구개발비의 유용 정도에 따라 처분의 정도를 달리하려는 취지에서 마련된 것으로서, 자기결정권의 한계논리로써 책임부담의 근거로 기능하는 동시에 자기가 결정하지 않은 것이나 결정할 수 없는 것에 대하여는 책임을 지지 않고 책임부담의 범위도 스스로 결정한 결과 내지 그와 상관관계에 있는 부분에 국한됨을 의미하는 자기책임원칙에 부합하는 것이다.

따라서 위와 같은 제재기준을 적용함에 있어서는 해당 주관연구기관에게 배정된 연구개발비 중에서 그가 용도 외 사용한 연구개발비가 차지하는 비율에 따라야 할 것이다.

(2) 갑 제6호증, 을 제1 내지 9호증(가지번호 있는 경우 가지번호 포함)의 각

3) 원고는 이 사건 처분 당시 시행되고 있던 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2016. 7. 22. 대통령령 제27369호로 개정 대통령령 제27482호) 제27조 제1항이 적용되어야 한다고 주장하나, 위 규정의 부칙(대통령령 제27369호, 2016. 7. 22) 제2조에 의하면 제27조 제1항의 개정규정은 위 규정 시행 이후 협약이 체결되는 국가연구개발사업부터 적용되므로 위 규정 시행 이전 협약이 체결된 이 사건 사업에 관하여는 위 규정이 적용되지 아니한다.



기재에 변론 전체의 취지를 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

(가) 이 사건 사업에 관한 총 연구개발비는 44억 1,392만 원(= 정부지원금 30억 원 + 민간부담금 14억 1,392만 원)이고, 그 구체적인 내역은 아래 표 기재와 같다.

연구개발비 (천원)	구 분		1차년도	2차년도	3차년도	합 계
		정부지원금		1,000,000	1,000,000	1,000,000
	민간 부담금	현 금	76,348	52,909	67,962	197,219
		현 물	380,471	420,437	415,795	1,216,703
	합 계		1,456,819	1,473,346	1,483,757	4,413,922

(나) 연구개발과제가 총괄과제 및 세부과제로 구분되는 경우에 총괄과제의 관리를 수행하는 기관을 '총괄주관연구기관', 세부과제를 주도적으로 수행하는 기관을 '세부주관연구기관'이라고 한다(스포츠산업기술개발사업 관리지침). 원고는 총괄주관연구기관 및 1세부주관연구기관으로서, H대학교 산학협력단은 2세부주관연구기관으로서, 주식회사 I는 3세부주관연구기관으로서 공단과 사이에 이 사건 사업에 관한 협약을 체결하였다. 각 세부과제주관기관은 연구개발비의 사용, 관리 및 사용실적을 보고할 책임을 부담한다(문화체육관광부 연구개발사업관리규정 제12조). 원고를 포함한 각 세부주관연구기관들은 각자가 맡은 세부과제에 따라 별도로 편성된 기술개발사업비를 독자적으로 관리하였고, 사업비정산 결과보고서 역시 독자적으로 제출하였다. 이 사건 사업과 관련하여 원고의 연구개발비는 2,339,890,000원(= 64,200,000원 + 2,275,690,000원)이고 그 내역은 아래 표 기재와 같다.

(단위 : 천 원)

구분	총괄과제	제1세부과제
정부지원금	0	1,530,000
민간부담금	64,200	745,690



(현금, 현물 포함)		
합계	64,200	2,275,690

(다) 원고는 이 사건 사업 기간(2012년 ~ 2015년) 중 제1세부과제를 수행하기 위하여 교부받은 정부지원금으로 연구개발과는 무관한 부품 거래대금, 인건비 등으로 923,232,733원을 사용하였고, 이 사건 형사판결에서 위 923,232,733원을 편취하였다는 범죄사실로 유죄판결을 선고받아 확정되었다.

(3) 위 인정 사실에 의하면, 원고의 연구개발비 중 용도 외 사용 금액이 차지하는 비율은 약 39.45%(= 923,232,733원/2,339,890,000원)에 이르므로, 용도 외 사용 금액이 연구개발비의 30%를 초과한다는 전제에서 이루어진 이 사건 처분사유에 하자가 있다고 볼 수 없다(피고는 이 사건 처분서에서 '연구개발비의 일부인 국가보조금에서 용도 외 사용 연구개발비가 차지하는 비율'인 60.3%를 연구개발비의 용도 외 사용비율이라고 명시하였으나, 앞서 본 바와 같이 연구개발비에는 민간부담금도 포함되므로 이는 잘못된 계산이다. 그러나 위와 같이 정당하게 계산된 연구개발비 용도 외 사용비율이 30%를 초과하는 이상 이와 같은 전제에서 이루어진 이 사건 처분사유에 어떠한 하자가 있다고 볼 수는 없다).

따라서 원고의 위 주장을 받아들일 수 없다.

나) 1-2 주장에 관하여

(1) 과학기술기본법 제11조의2 제1항 제7호에서 국가연구개발사업의 참여제한 사유로 들고 있는 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우'는 그 문언상 주관연구기관이 연구개발을 수행함에 있어 거짓이나 그 밖의 부정한 방법을 사용한 때를 의미하므로, 위 규정의 적용에 있어 연구개발의 성공 여부는 직접적인 관련



이 없다. 또한 과학기술기본법 제11조의2 제1항은 '연구개발의 결과가 극히 불량하여 중앙행정기관이 실시하는 평가에 따라 중단되거나 실패한 연구개발과제로 결정된 경우'(제1호), '정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우'(제3호) 등 해당 연구개발 사업이 실패한 경우를 위 제7호의 처분사유와는 별개의 처분사유로 두고 있다. 따라서 연구개발사업의 성공 여부와는 무관하게 연구개발의 수행과정에서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법을 사용한 때에 해당하는 경우에는 과학기술기본법 제11조의2 제1항 제7호를 적용할 수 있는 것이고, 연구개발사업이 실패한 경우에만 위 제7호를 적용할 수 있다고 볼 수는 없다.

(2) 갑 제2호증, 을 제1호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 보면, ① 이 사건 협약상 주관연구기관은 공단으로부터 지원받은 연구개발비를 연구개발계획에서 정한 사업목적에 필요한 용도로만 사용하여야 하고, 그 이외의 용도로는 사용할 수 없으며, 기술개발사업 종료일로부터 연차별 정산은 15일 이내, 최종년도 정산은 1개월 이내에 연구개발비의 사용실적을 보고하여야 하고, 실제 연구개발에 사용한 금액을 제외하고 나머지 금원은 반환하여야 하는 사실, ② 그럼에도 원고는 위와 같은 협약상 주관연구기관으로서의 의무를 위반하여 연구개발비를 용도 외로 사용하였을 뿐만 아니라 이러한 사실을 숨기고자 거짓된 내용의 연구개발비 사용실적보고를 하였던 사실이 인정되므로, 원고는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행하였다고 봄이 타당하다.

따라서 이와 다른 전제에서 하는 원고의 위 주장을 받아들일 수 없다.

2) 재량권 일탈·남용 주장에 관한 판단

가) 2-1 주장에 관하여



연구개발관리규정 제27조 제1항 제5호 단서는 연구개발비를 용도 외에 사용한 경우에도, 중앙행정기관의 장이 용도 외 사용 사실을 적발하였을 때에 해당 금액이 연구개발비 계정에 이미 회복된 경우에는 그 참여제한 기간을 1년 이상 감경할 수 있다고 규정하고 있으므로, 연구개발비의 용도 외 사용 사실이 적발된 이후 연구개발비 지급주체에게 해당 연구개발비를 공탁하는 등으로 반환한 경우에는 위 감면규정의 적용을 받을 수 없다. 즉 위 감면규정은 연구개발비를 다른 용도에 사용한 자가 사후에 이를 해당 연구개발비 계정에 회복시킴으로써 해당 연구개발비의 용도 외 사용을 '연구개발비의 일시 전용'으로 평가가 할 수 있는 경우를 그 적용대상으로 한다. 위 감면규정은 주관연구기관이 연구개발비를 용도 외로 사용하였더라도 그것이 적발되기 전에 스스로 해당 연구개발비를 해당 연구개발비 계정에 회복시킬 유인을 제공하고, 이로써 연구개발비 집행에 관한 관리감독 업무에 소모되는 행정력의 낭비를 줄이고자 하는 정책적 목적에서 마련된 규정으로 보이므로, 그 적발 이후 용도 외 사용 연구개발비를 그 지급주체에게 반환하였다는 사정만으로 당연히 위 감면규정의 적용을 받는다고 볼 수 없다.

갑 제5호증, 을 제12호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 보면, 피고는 2016. 2.경 이전에 이미 원고가 이 사건 사업 관련 연구개발비 편취 혐의로 검찰의 수사를 받고 있다는 사실을 인지함으로써 원고의 연구개발비 923,232,733원을 용도 외 사용하였음을 적발하였던 사실, 원고가 위 적발 당시 해당 연구개발비 계정에 위 923,232,733원을 회복시킨 적은 없었던 사실이 인정되므로, 원고가 형사재판 도중인 2016. 4. 22. 공단을 피공탁자로 하여 용도 외로 사용한 연구개발비 923,232,733원을 공탁하였다고 하더라도 위 감면규정의 적용을 받을 수는 없다.



이와 다른 전제에서 하는 원고의 위 주장도 받아들일 수 없다.

나) 2-2 주장에 관하여

연구개발관리규정 제27조 제11항, [별표 5] 제6호는 '연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우에는 해당 연도 출연금 전액 이내에서 환수하되, 중앙행정기관의 장은 위반행위의 경중과 연구개발과제의 목표달성 가능성 등을 고려하여 사업비 환수금액을 감액할 수 있다.'고 규정하고 있으므로, 연구개발과제의 성공 여부는 '사업비 환수처분'을 함에 있어 고려하여야 할 사정으로 보인다.

반면 이 사건 처분은 '연구개발비의 용도 외 사용' 및 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행'을 처분사유로 하여 국가연구개발사업에 관한 참여의 제한을 그 내용으로 하는 것으로서, 사업이 실패로 평가된 경우에는 과학기술기본법 제11조의2 제1항 제1호의 별개의 처분사유를 구성하므로, 이 사건 사업이 결과적으로 성공으로 평가되었는지 여부는 이 사건 처분의 양정에서 반드시 고려하여야 할 사정으로 볼 것은 아니다.

이와 다른 전제에서 하는 원고의 위 주장도 받아들일 수 없다.

3. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 하태흥



.
.
: 2018-02-21

판사 박용근

판사 이정훈



별지

관계 법령

■ 구 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 연구개발과제로 결정된 경우
 3. 정당한 사유 없이 연구개발과제의 수행을 포기한 경우
 5. 연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우
 7. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우
- ⑨ 제1항 본문에 따른 참여제한 사유별 참여제한기간과 사업비 환수액에 대한 구체적인 기준, 제1항 단서에 따른 연구개발을 성실하게 수행한 사실의 인정, 참여제한기간 및 사업비 환수액의 감면 등에 관한 기준, 제7항에 따라 제재부가금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 제재부가금의 금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2016. 7. 22. 대통령령 제27369호로 개정되기 전의 것)

제27조(참여제한 기간 및 사업비 환수 기준)

- ① 법 제11조의2제1항에 따른 사유별 참여제한 기간은 다음 각 호와 같다.
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 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
7. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법(연구부정행위를 포함한다)으로 연구개발을 수행한 경우: 3년 이내
- ② 하나의 연구개발과제에 대하여 제1항 각 호의 사항 중 둘 이상에 해당하는 경우에는 5년까지 참여제한 기간을 합산할 수 있다.
- ⑪ 법 제11조의2제1항에 따른 사유별 사업비 환수기준은 별표 5와 같다. 다만, 중앙행정기관의 장은 위반행위의 경중과 연구개발과제의 목표달성 가능성 등을 고려하여 사업비 환수금액을 감액할 수 있다.

[별표 5]

사유별 사업비 환수 세부기준(제27조제10항 관련)

환수사유		환수기준
6. 연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우		해당 연도 출연금 전액 이내
8. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 연구개발에 참여하거나 수행한 경우	가. 거짓 또는 부정한 방법으로 선정된 경우	총 수행기간 동안 지급된 출연금 전액 이내
	나. 거짓 또는 부정한 방법으로 연구개발을 수행한 경우	부정행위가 이루어진 연도부터 부정행위가 적발된 해당 연도까지의 출연금 전액 이내

부칙 <제27369호, 2016. 7. 22.>

제2조(참여제한 기간에 관한 적용례)

제27조제1항부터 제3항까지 및 별표 4의2의 개정규정은 이 영 시행 이후 협약이 체결되는 국가연구개발사업부터 적용한다.