



대 전 지 방 법 원

제 2 행정 부

판 결

사 건	2024구합200112	중소기업기술개발 지원사업 참여제한 및 출연금 환수 처분 취소
원 고	주식회사 A	소송대리인 변호사 정승욱
피 고	중소기업기술정보진흥원장	소송대리인 법무법인(유한) 금성 담당변호사 부효준
변 론 종 결	2024. 10. 24.	
판 결 선 고	2025. 2. 13.	

주 문

1. 피고가 2023. 11. 8. 원고에게 한 3년의 중소기업기술개발지원사업 참여제한 처분을 취소한다.
2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.
3. 소송비용은 각자 부담한다.

청 구 취 지



피고가 2023. 11. 8. 원고에게 한 3년의 중소기업기술개발지원사업 참여제한처분과 43,580,205원에 대한 출연금 환수처분을 각 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 협약의 체결

1) 원고는 2017. 9. 22. 설립되어 유기금속 화합물 연구, 제조 및 판매를 주업으로 하는 회사이고, 피고는 중소기업 기술혁신 촉진법(이하 ‘중소기업기술혁신법’이라 한다) 제7조 제1항, 같은 법 시행령 제5조 제1항 제1호에 따라 지정된 기술진흥전문기관의 장이다. 피고는 중소벤처기업부장관으로부터 같은 법 제31조 제1항에 따른 기술혁신촉진지원사업에 대한 참여제한 및 제32조 제1항에 따른 출연금의 환수 업무 등을 위탁받았다(위탁 근거 규정 : 중소기업기술혁신법 제29조 제1항, 같은 법 시행령 제19조 제1항 제3호 및 제4호).

2) 중소기업청장(현 중소벤처기업부장관)은 2017. 4. 7. 아래와 같은 내용의 ‘2017년 중소기업 기술혁신개발사업 중 혁신형기업기술개발(글로벌 스타벤처 육성 R&D 과제) 시행계획 공고’를 게시하면서 중소기업기술정보진흥원(이하 ‘진흥원’이라고 한다)을 전문기관으로 지정하였다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- 사업개요 : 글로벌 시장에서 성공가능성이 높은 기업의 기술개발 과제를 지원- 지원분야 : 중소기업이 자유롭게 개발하고자 하는 기술을 선별 지원(자유응모)- 신청자격 : 중소기업청의 ‘글로벌 스타기업 선정위원회’에서 추천된 중소기업- 지원내용 및 한도 : 지원과제당 총사업비의 65%이내에서 최대 2년, 5억 원(연간 2.5억 원) |
|---|



이내)까지 정부출연금을 지원하고, 해당 중소기업이 정부출연금 이외에 총사업비의 35% 이상(이중 60%이상은 현금으로 부담)을 부담하며, 필요시 프로그램당 500만 원의 한도 내에서 멘토링 프로그램 제공

- 선정절차 : 대면평가에서 심의조정위원회 추천대상으로 선정된 과제에 대해 '심의조정위원회'에서 지원예산 규모를 고려하여 지원과제 확정
- 협약체결 및 정부지원금 지급 : 심의조정위원회에서 최종 확정된 신규과제의 주관기관은 전문기관(중소기업기술정보진흥원)과 협약체결
- 기술료 납부 : 기술개발 결과에 대한 최종평가가 "성공" 판정인 경우 정액 또는 경상기술료 중 납부방식을 선택하여 납부

3) 원고는 'B'이라는 과제(이하 '이 사건 과제'라고 한다)로 공모에 참여하였고, 진흥원은 2017. 4. 7. 이 사건 과제를 지원과제로 선정하였다. 원고는 2017. 6. 26. 진흥원과 사이에, 개발기간 2017. 6. 20.부터 2019. 6. 19.까지, 정부출연금 500,000,000원으로 하는 내용의 협약을 체결하였다(이하 '이 사건 협약'이라고 한다). 이 사건 협약의 주요 내용은 아래와 같다.

나. 과제 심사 등

사업명: 혁신형기술개발사업

과제명: B

총 기술개발기간: 2017. 6. 20. ~ 2019. 6. 19. (총 24개월)

총 기술개발 사업비

(단위: 천 원)

구분	정부출연금	민간(기업부담금)			합계
		현금	현물	소계	
2017. 6. 20. ~ 2019. 6. 19.	500,000	162,000	108,000	270,000	770,000

과제책임자: 소속 A 직위 상무이사 성명 C

협약당사자

전문기관의 장 : 중소기업기술정보진흥원 D

주관기관의 장 : A회사 E



제3조(기술개발사업비의 지급)

(1) 전문기관은 주관기관에게 다음과 같이 기술개발사업비(정부출연금)를 지급하여야 한다. 다만, 정부의 예산 및 자금사정과 본 협약서 제7조에 따라 협약이 해약되었을 경우에는 이를 변경할 수 있다.

총 정부출연금 : 500,000천 원

(제1차년도 250,000천 원, 제2차년도: 250,000천 원, 제3차년도: 0천 원)

(2) 주관기관은 지급받은 기술개발사업비를 요령 제21조의 규정에 의하여 다른 사업자금과 분리하여 사업계획서에서 정한 비목별로 사용하되, 전문기관이 지정한 방식에 따라야 한다. 또한, 선량한 관리자의 의무를 다하여야 하며, 본 기술개발 이외의 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다.

제11조(관계법령의 준수)

(1) 주관기관은 본 개발사업을 수행함에 있어서 중소기업기술혁신 촉진법 및 동법 시행령 시행규칙, 중소기업기술개발 지원사업 운영요령 및 중소기업 기술개발사업 관리지침 및 중소기업기술개발지원사업 기술료 관리규정을 준수하여야 한다.

(2) 관련 법령 및 규정이 개정되거나 기타 본 협약을 규율하는 새로운 법령이 제정되는 경우에는, 전문기관의 서면 또는 전자문서에 의한 고지로서 제6조에 따른 협약 변경 절차에 갈음하며, 변경된 규정은 별도의 협약 변경 절차 없이 본 협약의 내용으로 인정된다.

(3) 주관기관이 본 협약의 내용 또는 상기 관계법령을 위반하였을 경우 전문기관은 주관기관 또는 기타 관련된 자에 대하여 요령 제30조, 제31조의 규정에 의한 제재조치를 취할 수 있다.

(4) 수행기관은 지급받은 기술개발사업비를 부정한 목적이나 용도로 사용하지 않고 청렴하고 투명하게 집행하여야 한다.

(5) 수행기관은 기술개발사업비를 부정한 방법으로 사용하여 적발될 경우에는 부정사용금액의 5배 범위 내에서 제재부가금이 부과됨을 유념하여야 한다.

피고는 2020. 2. 17. 최종평가위원회를 개최하여 이 사건 과제의 성공여부에 대하여 '실패'로 판정하고, 2020. 3. 5. 원고에게 그 결과를 통보하였다. 이후 피고는 2021. 3. 4. 성실성검증위원회를 개최하여 이 사건 과제의 성실 수행 여부를 검증한 결과 원고가 이 사건 지원과제를 '성실수행'하였다고 판정하고, 2021. 3. 17. 원고에게 '제재조치위원회 개최를 생략하고 참여제한 및 출연금 환수 조치가 면제된다'고 통보하였다.



다. 출연금 환수처분 및 이의신청에 대한 결정 등

1) 피고는 2022. 4. 22. 이 사건 과제에 대하여 특별점검을 실시하였고, 2022. 6. 7. 원고에게, 위 특별점검 결과 과제 종료 시점이 임박한 2019. 4. 24.부터 2019. 5. 7.까지 사이에 원고가 집행한 재료비 사용액 108,812,240원이 “특별평가 대상”이라고 통보하였다. 피고는 2022. 7. 15. 특별평가 결과 위 재료비 사용액 중 104,812,240원은 이 사건 과제 관련성에 대하여 소명이 이루어지지 않은 것으로 판단하였다. 이에 대하여 원고가 이의신청을 하였고, 피고는 특별평가 이의신청평가위원회를 거쳐 2022. 10. 25. 위 104,812,240원 중 57,706,840원(이하 ‘이 사건 재료비’라고 한다)은 이 사건 과제와 관련성이 인정되지 않는다며 이를 용도외 사용한 것으로 판단하였다.

2) 피고는 제재조치위원회를 개최한 후, 2023. 7. 21. ‘원고에 대하여 이 사건 재료비 57,706,840원 중 정부지분을 75.52%에 해당하는 43,580,205원(이하 ‘이 사건 출연금’이라 한다) 상당액을 환수조치 하니 원고는 이를 2023. 8. 21.까지 납부하고, 원고 및 원고 대표이사과 이 사건 과제책임자(이하 ‘원고등’이라 한다)에 대하여 각 2023. 8. 9.부터 2026. 8. 8.까지 3년간 중소기업기술개발지원사업 참여를 제한한다’는 내용의 통지(이하 ‘이 사건 1차 통지’라고 한다)를 하였다.

3) 원고등이 2023. 7. 28. 이 사건 1차 통지에 대하여 이의신청을 하자 이의신청 제재조치위원회가 개최되었는데, 위 위원회는 이 사건 1차 통지 내용을 그대로 유지하기로 하였다. 이에 피고는 2023. 11. 8. 원고등에게, 이 사건 1차 통지의 내용 중 환수금 납부기한을 2023. 12. 5.까지로 변경하고, 참여제한 기간을 2023. 11. 27.부터 2026. 11. 26.까지로 변경하고 나머지는 이 사건 1차 통지와 같은 내용의 통지(이하 ‘이 사건 2차 통지’라 한다)를 하였다.



[인정근거]

다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 19호증, 을 제8, 9, 10, 11호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고의 주장

이 사건 2차 통지는 아래와 같은 이유로 위법하므로 취소되어야 한다.

가. 처분사유의 부존재¹⁾

원고는 이 사건 과제를 성실히 수행하였다는 판정을 받았고, 이 사건 출연금은 이 사건 과제 수행을 위하여 선지출한 비용을 회수한 것에 불과하므로 중소기업기술혁신법 제31조 제1항 제4호의 ‘출연금을 사용용도 외의 용도에 사용’한 경우에 해당하지 않는다.

나. 재량권 일탈 남용 : 참여제한 처분에 대하여

설령 이 사건 2차 통지의 처분사유가 인정된다고 하더라도, 원고는 이 사건 과제를 성실하게 수행하였고, 이 사건 출연금은 정부출연금 총액의 8.7%에 불과하다. 원고가 행한 위법의 정도에 비하여 3년의 참여제한은 지나치게 중하고 이로 인한 원고의 불이익이 심대한 데 비해, 참여제한 처분으로 달성하려는 공익적 목적은 불분명하고 추상적이므로 비례의 원칙에 반하여 부당하다.

3. 관련 법규

별지 기재와 같다.

4. 본안 전 항변에 관한 판단

가. 본안 전 항변의 요지

1) 원고는 소장에서 ‘이 사건 처분 중 출연금 제한 처분의 경우는 처분사유가 인정되지 않는 사실오인의 위법이 있고, 참여제한 처분은 피고의 재량권을 일탈·남용하여 각 위법하다’는 취지로 주장하는바, 논리 전개 상 참여제한 처분에 관련하여서도 처분사유가 인정되지 않는다는 주장을 한 것으로 선해한다.



이 사건 2차 통지는 원고의 편의를 위하여 참여제한기간의 시기와 종기만을 달리하였을 뿐, 원고의 이의신청을 받아들이지 아니하고 이 사건 1차 통지의 내용을 그대로 유지한다는 통보에 불과하여 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다고 할 수 없다.

나. 관련 법리

1) 항고소송의 대상인 ‘처분’이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용(행정소송법 제2조 제1항 제1호)을 말한다. 행정청의 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익 사이의 실질적 견련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다. 행정청의 행위가 ‘처분’에 해당하는지가 불분명한 경우에는 그에 대한 불복방법 선택에 중대한 이해관계를 가지는 상대방의 인식가능성과 예측가능성을 중요하게 고려하여 규범적으로 판단하여야 한다.

2) 선행처분의 내용 중 일부만을 소폭 변경하는 후행처분이 있는 경우 선행처분도 후행처분에 의하여 변경되지 아니한 범위 내에서 존속하고, 후행처분은 선행처분의 내용 중 일부를 변경하는 범위 내에서 효력을 가지지만, 선행처분의 주요 부분을 실질적으로 변경하는 내용으로 후행처분을 한 경우에는 선행처분은 특별한 사정이 없는 한 그 효력을 상실한다.

(대법원 2022. 7. 28. 선고 2021두60748 판결 등 참조)

다. 판단

앞서 인정한 증거들과 사실들에 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같



은 사정들에 비추어 보면, 이 사건 2차 통지는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다. 피고의 본안 전 항변은 받아들일 수 없다. (이하 제4항에서부터는 이 사건 2차 통지를 이 사건 처분이라 한다)

1) 우선 이 사건 1차 통지는 제재적 행정처분이 가지는 외관을 모두 갖춘 것으로 국민의 권리·의무에 직접적으로 영향을 미치는 공권력의 행사로서 처분에 해당한다. 피고는 제재조치위원회를 개최하여 원고등에 대한 제재를 심의한 다음 2023. 7. 21. 원고등에게 ‘제재조치위원회 심의결과 안내’라는 제목으로 이 사건 1차 통지를 발송하였고, 위 문건에는 주관기관(원고), 주관기관 대표자, 주관기관 과제책임자에게 각 참여제한 3년(2023. 8. 9.부터 2026. 8. 8.까지)의 제재를 적용하며, 주관기관으로부터 연구비부정 사용금액 43,580,205원을 환수한다는 내용이 기재되어 있다.

2) 다음으로 이 사건 2차 통지는 이 사건 1차 통지의 주요 부분을 실질적으로 변경하는 새로운 처분으로 볼 수 있고, 따라서 이 사건 2차 통지로 인하여 선행처분인 이 사건 1차 통지는 소멸하였다고 봄이 타당하다. 즉, 이 사건 1차 통지서(을 제10호증의 1, 2)에는 이의신청을 2023. 7. 31. 24:00까지 할 수 있다는 취지로 기재되어 있고, 이 사건 2차 통지서(을 제11호증의 1, 2)에는 이의신청 제재조치위원회에서 심의한 결과를 통지한다는 취지로 기재되어 있는데, 그 문언상 종전 통지와 별도로 심의·의결하였다는 내용임이 명백하다. 또한 이는 단순히 이의신청을 받아들이지 않는다는 내용에 그치는 것이 아니라, 이의신청의 내용을 기초로 원고등에 대한 제재사유의 존부 및 제재의 내용에 대하여 다시 심의한 결과에 따라 참여제한 및 환수처분을 한다는 내용을 알리는 것이므로, 새로운 제재조치의 통지에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 참여제한 기간이 ‘2023. 8. 9.부터 2026. 8. 8.까지’에서 ‘2023. 11. 27.부터 2026. 11. 26.까지’로,



환수금 납부기한이 '2023. 8. 21.까지'에서 '2023. 12. 5.까지'로 각 변경되었다.

3) 피고는 당초 원고등에게 이 사건 1차 통지를 하면서 위 처분에 이의가 있는 경우 이의신청을 할 수 있다는 사실만 고지하고 이에 대하여 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 등의 불복방법은 고지하지 않았다. 이러한 불복방법에 관한 고지를 받은 당사자로서는 이 사건 1차 통지에 대해서는 이의신청을 하여 재심의를 받는 방법만으로 불복을 할 수 있다고 이해하게 될 것이고, 그에 따라 이의신청을 한 당사자가 그에 따른 재심의 결과에 대하여 따로 행정소송 등을 제기하여 다툴 수 있을 것으로 기대한다고 하여 이를 잘못이라고 할 수는 없다. 이와 같은 피고의 명시적인 불복방법의 안내는 그 상대가 된 원고등에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해를 표명한 것에 해당한다 할 것인데, 원고가 그 안내 및 기대를 신뢰하고 이의신청을 한 다음, 그 결과에 대하여 90일의 기간 내에 이 사건 행정소송을 제기하였음에도 이 사건 2차 통지가 행정소송의 대상으로서의 처분성이 없다고 한다면, 원고로서는 피고의 견해표명을 신뢰한 데 따른 이익을 침해받게 될 것임이 명백하다. 그러므로 행정상 법률관계에서의 신뢰보호의 원칙에 비추어 보더라도 이 사건 2차 통지는 항고소송의 대상이 되는 처분이라고 봄이 상당하다.

4) 한편, 피고는 이 사건 1차 통지일로부터 90일이 지난 시점에 원고등에게 이 사건 2차 통지를 하면서 비로소 행정심판 또는 행정소송으로 불복을 할 수 있다고 고지하면서도, '행정심판이나 행정소송은 이 사건 1차 통지에 대하여 제기해야 하고, 제소 기간도 이 사건 1차 통지를 기준으로 기산한다.'고 고지하였다. 그러나 이러한 고지는 1차 통지에 대한 제소기간이 이미 지난 후의 고지로서 행정절차법이 불복방법을 고지하게 한 취지에 전혀 맞지 않는다. 따라서 이를 근거로 이 사건 2차 통지의 처분성을 부정



하는 것은 타당하지 않다.

5. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 처분사유의 인정 여부

1) 관련 법리

행정법규 위반에 대하여 가하는 제재조치는 행정목적의 달성을 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 제재이므로, 위반자의 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 등의 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없다고 하더라도 부과될 수 있다(대법원 2003. 9. 2. 선고 2002두5177 판결 등 참조).

2) 구체적 판단

앞서 든 증거에 갑 제 13, 15, 17, 18호증, 을 제12, 13호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음의 사정들에 비추어 보면, 피고가 이 사건 처분사유로 삼은 중소기업기술혁신법 제31조 제1항 제4호의 처분사유가 인정된다. 원고의 이 부분 주장은 받아들이지 않는다.

가) 중소기업기술혁신법 제31조 제1항 제4호는 '출연금을 사용용도 외의 용도에 사용한 경우'를 기술혁신 촉진 지원사업의 참여제한 사유로 규정하고 있고, 같은 법 제32조 제1항은 제31조 제1항 각 호의 사유를 출연금의 환수사유로 규정하고 있다. 그런데 위 규정들에 행위자의 내심의 의사나 목적 등을 묻는 규정은 존재하지 않으므로, 위 조항에 따른 제재조치 결정 시 원고에게 연구비 유용에 대한 고의가 있었는지 여부는 고려할 사항이 아니다.

나) 한편, 이 사건 협약 제3조 제2항에 따르면, 주관기관은 지급받은 기술개발사업비를 요령 제21조의 규정에 의하여 다른 사업자금과 분리하여 사업계획서에서 정한 비



목별로 사용하되, 전문기관이 지정한 방식에 따라야 한다. 또한 선량한 관리자의 의무를 다하여야 하며 본 기술개발 이외의 다른 용도로 사용하여서는 안 된다. 그리고 이 사건 협약 제11조에 따라 이 사건 협약의 내용으로 편입된 중소기업 기술개발사업 관리지침(이하 '이 사건 지침'이라고 한다)에 따르면, 사업비는 기술개발에 직접적인 관련이 있는 것으로 사용되어야 하며, 협약시 사업계획서에 명기되어 있더라도 기술개발과 직접적인 관련성이 없거나 과다책정 등 부적절하게 사용하여서는 안 되고, 10만 원 이상의 사업비 지급 거래 건에 대해서는 의무적으로 증빙자료를 종합관리시스템에 등록하여야 한다(을 제13호증 47~50면).

다) 그런데 원고 스스로 '원고가 2017. 7. 5. 진흥원과 협약을 체결하기 이전인 같은 해 6. 20.부터 이 사건 과제를 수행하였기 때문에 기존에 원고의 비용으로 구입하여 보유하고 있던 재료를 사용하여 먼저 이 사건 과제를 수행하기 시작하다가 이후에 출연금으로 구입한 재료를 사용하였고, 2019. 4. 24.에 구입하여 사용하지 못한 이 사건 재료비 57,706,840원은 원고가 이 사건 과제를 수행하면서 초반에 원고의 비용으로 구입하여 사용한 재료비를 회수한 것'이라고 하여, 이 사건 재료비가 이 사건 과제 수행을 위해 직접 사용한 재료의 구입비용으로 지출되지 않은 것은 인정하고 있다. 그리고 이 사건 재료비는 이 사건 과제 종료 시점 전 13일간이라는 단기간 동안 집행되었다. 이러한 사정들을 위 협약 및 이 사건 지침의 규정들에 비추어 보면, 원고의 주장처럼 이 사건 과제 수행 초기에 원고의 비용으로 구입하여 보유하고 있던 재료를 이 사건 과제에 사용한 사실과 그 재료비가 이 사건 재료비 상당액이라는 반증을 제출하지 못하는 한 이 사건 재료비는 용도 외에 사용된 것으로 추정하는 것이 타당한데, 이를 뒤집을 만한 반증이 없다.



라) 이에 대하여 원고는, 이 사건 과제에 대하여 성실성검증평가를 한 결과 원고가 '성실수행'한 것으로 판정이 되었고, 이에 따라 참여제한 및 출연금 환수가 면제된다는 것을 통보받았으므로 이 사건 재료가 이 사건 과제를 위하여 모두 사용한 것이 확인되었다고 주장하나, 성실성검증평가는 중소기업기술혁신법 제31조 제1항 제1호의 사유가 발생한 경우에 하는 것으로서 주로 연구개발 수행행위를 성실하게 하였음에도 불구하고 과제가 실패하였는지를 집중적으로 판단하는 것이고, 같은 항 제4호의 사유(이 사유로 행정처분을 할 경우에는 연구개발을 성실하게 수행하였다고 하여 참여제한 기간 및 환수액을 감면할 수 있는 법률의 규정이 없으므로, 성실성검증평가도 하지 않는다)에 대하여는 이 사건 출연금이 사용용도에 적합하게 사용되었는지 여부에 대해서 까지 면밀한 검토가 이루어졌다고 볼 수 없다. 따라서 원고 주장과 같은 사정만으로는 앞서 본 추정을 뒤집기 어렵다.

나. 참여제한 처분의 재량권의 일탈·남용 여부

1) 관련 법리

재량행위에 대한 사법심사는 행정청의 공익판단에 관한 재량의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하는데, 판단 기준은 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 된다(대법원 2017. 10. 12. 선고 2017두 48956 판결 참조).

2) 판단

앞서 든 증거에 갑 제7호증, 을 제5호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음의 사정들에 비추어 보면, 이 사건 참여제한 처분에는 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다. 원고의 이 부분 주장은 이유 있다.



가) 중소기업기술혁신법 제31조 제1항 제4호는, 출연금을 사용용도 외의 용도로 사용한 경우, 사업에 참여한 기관 또는 그 임직원 등에게 5년 이내의 범위에서 기술혁신 촉진 지원사업에의 참여를 제한할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 같은 조 제4항의 위임을 받은 같은 법 시행령 제20조 제2항 [별표 2]의 '2. 나. 2) 가)'는, 사용용도 외 사용금액이 해당 연도 사업비의 20% 이하인 경우, 제한기간을 '3년 이내'(1회 제한시)로 정하고 있을 뿐 하한은 정하고 있지 않다. 따라서 이는 재량행위이므로 처분청은 재량권을 행사하여 용도외 사용 금액의 비율 및 규모와 사용하게 된 경위 및 사용처, 비난가능성의 정도, 기타 여러 사정들을 참작하여 3년의 범위 내에서 적절한 참여제한 기간을 정하여야 한다.

한편, 중소기업기술혁신법 시행령 제20조 제5항의 위임에 따른 중소기업기술개발 지원사업 운영요령 제29조 [별표3]에서는 용도 외 사용금액이 해당연도 사업비의 20% 이하인 경우, 위 시행령의 규정과 달리 참여제한 기간을 '3년'이라고만 정하고 있어 마치 기속행위처럼 보인다. 그러나 위임근거 규정인 위 시행령 제20조 제5항이 '위 시행령 제20조 제2항에서부터 제4항까지에서 규정한 사항 외의 세부기준 및 절차'에 대해서만 위임을 하고 있으므로, 그 위임에 따른 위 운영요령이 위 시행령에서 정한 내용을 변경할 수는 없다. 따라서 위 운영요령의 규정은 위 시행령의 규정 내용과 동일한 내용을 주의적으로 다시 규정해 둔 것으로 보아야 하고, 용도 외 사용금액이 해당연도 사업비의 20% 이하인 경우, 무조건 3년으로 참여제한을 하도록 규정한 것으로 볼 수는 없다.

나) 앞서 본 바와 같이 위 시행령 [별표 2]의 '2. 나. 2) 가)'는 '사용용도 외 사용금액이 해당 연도 사업비의 20% 이하인 경우'에 3년 이내로 참여제한을 할 수 있도록



규정하고 있다.

이 때 '사용용도 외 사용금액'이란 사용용도 외로 사용한 사업비 전액을 말하는 것이 아니라 그 중 '사용용도 외로 사용한 출연금'만을 의미하는 것으로 해석된다. 왜냐 하면, 갑 제7호증(정산결과서)의 기재를 비롯하여 이 사건 과제 및 협약의 전 과정에서 '출연금'과 '사업비'를 명확히 구분하고 있는데, 위 규정은 '2) 출연금을 사용용도 외의 용도에 사용한 경우'의 하위 규정이고, 또 위 규정에 해당하는 출연금 환수 범위 란에 '해당 금액'이라고 기재되어 있는데, 이는 '사용용도 외 사용금액'을 가리키는 것으로 보이기 때문이다.

그리고 위 규정의 '해당 연도 사업비의 20%'란 해당 연도의 정부출연금과 민간부담금을 모두 합한 '사업비'를 말한다.

다) 이 사건에서, 사용용도 외로 사용한 출연금은 43,580,205원이고, 이 사건 과제의 2년차에 배정된 사업비는 385,000,000원이므로(갑 제7호증), 그 비율은 11.32%에 해당하는데, 이는 참여제한 3년의 상한선인 20%의 약 절반에 불과하다. 우선 이러한 정량적(定量的)인 측면만 볼 때, 피고가 원고에게 참여제한 기간을 3년으로 한 것은 지나치게 과중한 것으로 보인다.

라) 나아가 정성적(定性的)인 측면을 더하여 보더라도, 피고의 위와 같은 참여제한 기간 3년이 정당하다고 판단되기는커녕 오히려 더욱 과중한 것으로 판단된다.

① 즉, 원고가 이 사건 출연금을 적극적으로 횡령하거나 이 사건 과제와 전혀 무관한 다른 용도로 전용한 것이 아니라, 이 사건 과제와 관련된 재료를 구입하는 데에 사용하기는 하였으나 그 구입한 재료가 이 사건 과제 수행에 사용되지 않아서 결과적으로 사용용도 외로 사용하게 된 것으로 보이고, 피고 역시 원고에게 사업비 부정사



용의 고의가 있었던 것으로는 보이지 않는다고 평가하고 있다(을 제9호증의3). 여기에다가 원고는 이 사건 과제에 대한 성실성검증평가 결과 성실수행 판정까지 받았다. 나아가 원고는 이 사건 처분 이전에 피고에게 이 사건 출연금을 반환하겠다는 의사를 적극적으로 피력하였다. 이러한 사정들에 비추어 보면, 원고에 대한 비난 가능성이 높지 않다.

② 한편, 행정기본법 제18조와 제19조는, 위법 또는 부당한 처분의 취소나 적법한 처분의 철회 시에 그로 인하여 당사자가 입게 될 불이익을 그로 인하여 달성되는 공익과 비교·교량하도록 규정하고 있는데, 이는 기존의 처분이 유지될 것을 전제로 법률적, 경제적, 사회적 관계를 형성해 온 당사자에게 갑작스러운 처분의 취소 또는 철회로 인하여 불측의 손해가 발생할 우려가 있기 때문에 이를 최소화하기 위하여 특별히 둔 규정이다. 이 사건에서 원고는 피고로부터 이미 성실수행 판정을 받아 '참여제한 및 출연금 환수 조치가 면제된다'는 통지를 받았는데, 그로부터 1년이 지난 후에 갑작스럽게 이 사건 처분을 받게 되었는바, 이로 인하여 원고에게 불측의 손해가 발생할 우려가 있을 뿐만 아니라 원고로서는 그 사이에 소명자료가 산일됨으로써 이 사건 처분에 대한 제대로 된 방어권을 행사하기 어려웠을 수도 있다.

③ 나아가 중소기업인 원고는 이 사건 참여제한 처분으로 인하여 3년이라는 긴 기간 기술혁신 촉진 지원사업에 참여하지 못함에 따라 중대한 손해를 입게 될 것으로 보인다. 중소기업의 기술경쟁력을 강화하기 위하여 시혜적으로 지급되는 중소기업기술혁신법 제10조에 따른 출연금이 그 목적과 용도에 따라 적정하게 지출되도록 할 공익을 감안하더라도 이 사건 참여제한 처분으로 달성할 공익이 원고가 입게 될 불이익에 비하여 크다고 할 수도 없다.



다. 소결론

이 사건 처분 중 출연금 환수 처분은 처분사유가 인정되어 적법하고, 참여제한 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하므로 취소하여야 한다.

6. 결론

원고의 청구는 위 인정범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고, 나머지 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 정선오

 판사 김성하

 판사 박지원



별지

관련 법령

■ 중소기업 기술혁신 촉진법

제7조(중소기업 기술진흥 전문기관의 지정 등)

- ① 중소벤처기업부장관은 제9조에 따른 기술혁신 촉진 지원사업을 효율적으로 지원하기 위하여 전문인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 기준을 갖춘 기관을 중소기업 기술진흥 전문기관(이하 "기술진흥전문기관"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

제10조의2(기술혁신 촉진 지원사업에 대한 평가)

- ① 중소벤처기업부장관은 기술혁신 촉진 지원사업의 투자효율성 제고 및 성과의 활용 촉진을 위하여 기술혁신 촉진 지원사업에 대한 평가를 실시하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 평가에는 기술혁신 촉진 지원사업의 성과 검증 및 실패사유 분석이 포함되어야 한다.
- ③ 중소벤처기업부장관은 제2항에 따른 기술혁신 촉진 지원사업의 성과 검증 및 실패사유 분석 등을 위하여 필요한 경우에는 현장방문조사를 실시할 수 있다. 이 경우 기술혁신 촉진 지원사업을 수행하거나 참여한 기관, 단체 또는 기업의 장은 현장방문조사에 성실히 응하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 평가의 지표, 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(중소기업기술정보진흥원)

- ① 중소기업의 기술혁신 및 정보화경영을 효율적으로 촉진하기 위하여 중소기업기술정보진흥원(이하 "기술정보진흥원"이라 한다)을 둔다.
- ④ 기술정보진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.
 7. 그 밖에 관계중앙행정기관의 장이 위탁하는 사업

제29조(업무의 위탁)

- ① 중소벤처기업부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 기술진흥전문기관의 장에게 위탁할 수 있다.

제31조(기술혁신 촉진 지원사업에의 참여 제한 등)

- ① 중소벤처기업부장관은 제10조 제1항에 따른 기술혁신사업 및 제11조 제1항에 따른 산학협



력 지원사업에 참여한 중소기업자·학교·기관·단체 또는 그 소속 임직원이나 소속 외의 연구책임자·연구원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 5년(동일한 참여제한 사유로 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업 과제에서 참여를 제한받은 자에 대하여는 10년) 이내의 범위에서 기술혁신 촉진 지원사업에의 참여를 제한할 수 있으며, 관계중앙행정기관의 장에게 참여 제한 사실을 통보할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우로서 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 참여 제한기간을 감면할 수 있다.

4. 출연금을 사용용도 외의 용도에 사용하였거나 사용명세를 거짓으로 보고한 경우

- ④ 제1항 단서에 따른 연구개발을 성실하게 수행한 사실의 인정 및 참여 제한기간의 감면에 관한 기준, 같은 항 제1호에 따른 연구개발 결과의 평가기준, 평가절차, 같은 항 각 호의 참여 제한 사유별 참여 제한기간의 구체적 기준 및 제2항의 제재부가금을 부과하는 위반행위의 종류·정도 등에 따른 제재부가금의 금액 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제32조(출연금의 환수)

- ① 중소벤처기업부장관은 제10조 제1항에 따른 기술혁신사업 및 제11조 제1항에 따른 산학협력 지원사업에 참여한 중소기업자·학교·기관·단체 또는 그 소속 임직원이나 소속 외의 연구책임자·연구원이 제31조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이미 출연한 사업비의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. 다만, 제31조 제1항 제1호에 해당하는 경우로서 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우에는 이 조에 따른 사업비 환수액을 감면할 수 있다.
- ③ 제1항 본문에 따른 환수 기준 및 절차, 같은 항 단서에 따른 연구개발을 성실하게 수행한 사실의 인정 및 사업비 환수액의 감면에 관한 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 중소기업 기술혁신 촉진법 시행령

제5조(기술진흥전문기관의 지정 등)

- ① 법 제7조 제1항에서 “전문인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 기준을 갖춘 기관”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 법 제20조 제1항에 따른 중소기업기술정보진흥원

제8조의2(기술혁신촉진지원사업에 대한 평가지표 등)



- ① 법 제10조의2제1항에 따라 평가를 하는 경우 그 평가지표는 다음 각 호와 같다.
 1. 기술혁신촉진지원사업을 통해 지원받은 중소기업의 경제적 성과
 2. 기술혁신촉진지원사업을 통해 지원받은 중소기업의 기술적 성과
 3. 그 밖에 중소벤처기업부장관이 기술혁신촉진지원사업의 성과 검증 및 실패사유 분석 등을 위해 필요하다고 인정하여 고시하는 사항
- ② 법 제10조의2제1항에 따라 평가를 하는 경우 그 평가대상은 다음 각 호와 같다.
 1. 법 제9조제1항제1호·제3호 또는 제9호에 따른 기술혁신촉진지원사업
 2. 그 밖에 중소벤처기업부장관이 평가할 필요가 있다고 인정하는 기술혁신촉진지원사업
- ③ 중소벤처기업부장관은 제2항에 따른 평가대상 사업을 통해 지원받은 중소기업에 제1항에 따른 평가지표별 성과를 확인할 수 있는 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 기술혁신촉진지원사업의 평가에 필요한 세부사항은 중소벤처기업부장관이 정하여 고시한다.

제19조(업무의 위탁)

- ① 중소벤처기업부장관은 법 제29조 제1항에 따라 다음 각 호의 업무를 기술진흥전문기관의 장에게 위탁한다.
 3. 법 제31조 제1항에 따른 기술혁신촉진지원사업에 대한 참여 제한에 관한 업무
 4. 법 제32조 제1항에 따른 출연금의 환수에 관한 업무

제20조(기술혁신촉진지원사업에 대한 참여제한 기간 등)

- ② 법 제31조 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 중소벤처기업부장관이 기술혁신촉진지원사업에 대한 참여를 제한하는 경우 그 사유별 참여제한 기간은 별표 2와 같다.
- ⑤ 제2항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 참여제한에 관한 세부기준 및 절차 등에 관한 사항은 중소벤처기업부장관이 정하여 고시한다.

제21조(출연금의 환수기준 및 절차 등)

- ① 법 제32조제1항 본문에 따라 중소벤처기업부장관이 이미 출연한 사업비를 환수할 수 있는 사유와 환수금액의 범위는 별표 2와 같다.
- ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 출연금 환수에 관한 세부기준 및 절차 등은 중소벤처기업부장관이 정하여 고시한다.



[별표 2] 참여제한 사유별 제한기간 및 출연금 환수범위(제20조제2항 및 제21조제1항 관련)

2. 참여제한 기간 및 출연금 환수범위

나. 법 제31조 제1항 제2호·제4호·제6호 및 제8호에 따른 참여제한 사유에 대한 참여제한 기간 및 출연금 환수범위

참여제한 사유	근거 법조문	제한기간			출연금 환수범위
		1회 제한	2회 제한	3회 이상 제한	
2) 출연금을 사용용도 외의 용도에 사용하였거나 사용명세를 거짓으로 보고한 경우	법 제31조 제1항 제4호				
가) 사용용도 외 사용금액이 해당 연도 사업비의 20퍼센트 이하인 경우		3년 이내	3년 초과 4년 6개월 이내	4년 6개월 초과 6년 이내	해당 금액

■ 중소기업기술개발 지원사업 운영요령(2024. 7. 29. 중소벤처기업부고시 제2024-54호로 개정하기 전의 것)

제24조(최종평가)

- ① 전문기관의 장은 주관연구개발기관의 장이 제출한 최종보고서의 내용에 대한 현장실태조사를 실시할 수 있다.
- ② 전문기관의 장은 주관연구개발기관이 제출한 최종보고서 및 증빙자료 등을 바탕으로 최종평가를 실시하여야 한다.
- ③ 최종평가에 대한 결과는 최종보고서, 연구노트, 발표내용 등을 종합적으로 고려하여 "우수", "보통", "미흡", "극히 불량", "현장점검대상"으로 구분하며, 판단기준 아래 각호와 같다.
 1. 우수 : 기술개발을 성실하게 수행하여 계획된 최종 개발목표를 달성하였으며 연구수행결과 사업화 가능성이 높은 경우
 2. 보통 : 기술개발을 성실하게 수행하여 계획된 최종 개발목표를 달성하였으며 연구수행 결과 사업화 가능성이 보통인 경우
 3. 미흡 : 최종 개발목표는 미달성하였으나 기술개발 과정을 성실하게 수행하였음이 인정되는 경우



4. 극히불량 : 기술개발 과제의 수행과정이 불성실하고 기술개발 성과가 그 수행계획에 비하여 매우 미흡한 경우

5. 현장점검대상 : 평점과 무관하게 기술개발 과제의 목표달성 여부 및 과정의 성실성을 심층적으로 판단하기 위해 현장조사가 필요한 경우

④ 제1항에서 제3항의 최종보고서에 대한 현장실태조사, 최종평가 등 세부사항은 사업별 관리지침에 따른다.

⑤ 전문기관의 장은 평가를 받은 연구개발기관과 연구책임자에게 평가결과를 통보하고 이를 중소벤처기업부 장관에게 보고하여야 한다.

⑥ 전문기관의 장은 최종평가 결과 우수하다고 판단되는 경우 1년 이내의 범위에서 추가 지원할 수 있으며, 세부사항은 사업별 관리지침에 따른다.

제24조의2(특별평가)

① 전문기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 연구개발과제의 변경 및 중단 여부를 결정하기 위한 평가(이하 "특별평가"라 한다)를 거쳐 해당 연구개발과제를 변경 및 중단할 수 있다. 이 경우 특별평가의 실시를 통보받은 연구개발기관은 평가의 대상이 되는 연구개발과제에 대하여 그 결과가 확정되기 전까지 연구개발비를 추가적으로 집행하여서는 아니 된다.

1. 연구개발과제의 수행 과정에서 국가연구개발사업 관련 부정행위가 발생한 경우
2. 연구책임자의 국가연구개발활동에 대한 참여제한이 확정된 경우
3. 연구개발 환경이 변경되어 연구개발과제를 계속하여 수행하는 것이 불필요하다고 판단되는 경우
4. 전문기관 장이 제3항에 따른 연구개발기관 또는 연구책임자의 요청을 인정한 경우
5. 연구개발과제를 수행하는 연구자 또는 연구개발기관이 혁신법 또는 협약에 따른 의무를 이행하지 아니하거나 연구개발과제를 계속하여 수행하는 것이 불가능하다고 인정되는 경우
6. 그 밖에 연구개발과제의 변경 및 중단이 필요한 경우로서 혁신법 시행령에서 별도로 정하는 경우

③ 연구개발기관 또는 연구책임자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전문기관의 장에게 해당 연구개발과제의 연구개발 목표 또는 연구책임자 등의 변경을 요청하거나 연구개발과제의 중단을 요청할 수 있다.

1. 연구개발 환경이 변경되었거나 연구개발과제 목표를 조기에 달성하여 연구개발과제를 계속



하여 수행하는 것이 필요하지 아니하다고 판단되는 경우

2. 연구개발과제를 계속하여 수행하는 것이 불가능하다고 판단되는 경우

④ 전문기관의 장은 특별평가를 실시하려면 다음 각 호의 사항을 연구개발기관과 연구책임자에게 통보해야 한다.

1. 특별평가 실시 시기

2. 특별평가 실시 사유

3. 소명 자료의 제출 시한

4. 특별평가에 따라 해당 연구개발과제가 변경되거나 중단될 수 있다는 사실

⑤ 특별평가와 관련된 세부사항은 관리지침을 따른다.

제30조(제재 등)

① 전문기관의 장은 다음 각 호에 해당되는 경우 귀책사유에 따라 대상기관 및 대상자에 대하여 별표 3의 기준에 의해 국가연구개발사업에 참여를 제한할 수 있으며, 이미 지급한 출연금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다. 이때 참여제한의 사유를 둘 이상 적용하여야 할 경우에는 참여제한 기간을 5년까지 합산할 수 있으며, 둘 이상의 연구개발과제를 수행하던 중 하나의 연구개발과제로 인하여 참여제한을 받은 자에 대하여 다른 연구개발과제로 인하여 다시 참여제한을 하는 경우 그 기간의 기산일은 진행 중인 참여제한 기간이 종료되는 날의 다음 날로 하여야 한다.

4. 출연금을 사용용도 외의 용도에 사용하였거나 사용명세를 거짓으로 보고한 경우(다만, 사용 목적 외로 집행하였으나 해당 금액을 연구개발비 계정에 이미 회복한 경우에는 별표 3의 기준에 의한 참여제한 기간을 1년 이상 감경할 수 있다.)

② 제1항에 따른 제재조치 및 출연금 환수와 관련된 사항은 전문위원회를 구성하여 심의할 수 있다.

③ 전문기관의 장은 제2항의 결과에 따라 참여제한 및 환수를 결정한 때에는 지체 없이 해당기관의 장, 다른 관계 중앙행정기관의 장 또는 관련기관의 장에게 그 사실을 통보할 수 있다.

④ 전문기관의 장은 관계 중앙행정기관 또는 관련기관으로부터 제재조치를 통보받은 경우에는 기술개발사업의 참여를 제한 할 수 있다.

⑤ 전문기관의 장은 제1항제7호, 제10호 또는 제11호의 사유로 참여제한을 받은 자가 해당 금액을 납부하는 등 참여제한 사유를 해소한 경우, 참여제한을 해제 할 수 있다



- ⑥ 전문기관의 장은 제1항에 따라 출연금을 환수할 필요가 있을 경우, 해당 과제에 이미 교부된 출연금의 범위에서 이에 상당하는 금액을 주관기관 또는 참여기업 등으로부터 환수할 수 있다. 이때 환수 통보를 받은 기관은 통보를 받은 날부터 30일 이내에 해당 금액을 전문기관에 납부하여야 한다.
- ⑦ 전문기관의 장은 제1항에 따라 출연금을 환수할 경우에는 현금으로 환수함을 원칙으로 하고, 환수된 출연금에 대하여 분기별로 중소기업청장에게 보고하여야 한다.
- ⑧ 중소기업청장은 유용·횡령 등 사업비를 부정 사용한 경우에는 해당기관, 과제책임자·참여연구원 또는 임직원에게 대하여 부정 사용 금액의 최고 5배 이내의 범위에서 제재부가금을 부과·징수 할 수 있다. 이때, 제재부가금 부과 처분을 받은 자가 제재부가금을 기한까지 납부하지 않으면 국세체납 처분의 예에 따라 징수한다.
- ⑨ 중소기업청장, 관리기관의 장 또는 전문기관의 장은 제1항 각 호의 행위가 범죄행위에 해당된다고 판단하는 때에는 수사기관에 수사 의뢰, 형사고소·고발 등의 조치를 취할 수 있다.

제31조(출연금 관리 및 환수)

- ① 전문기관의 장은 다음 각 호에 의해 반납·환수된 출연금에 대하여 매 분기별로 중소기업청장에게 보고하고 중소기업청장은 이를 국고에 세입 조치하여야 한다.
 - 1. 제26조에 따른 정산금액(정산잔액 중 출연금 지분)으로 반납된 금액 및 관리에 따른 이자(분기별 보고)
 - 2. 제30조제1항에 따른 출연금 지분으로 환수된 금액 및 관리에 따른 이자(분기별 보고)
- ② 제30조제1항에 따라 출연금을 환수할 경우 중소기업청장은 전문기관으로 하여금 해당 개발 사업에 이미 교부된 출연금의 범위에서 이에 상당하는 현금을 주관기관 또는 참여기업 등으로부터 환수하도록 할 수 있으며, 환수방법 및 절차의 사업별 세부사항은 사업별 관리지침에 따른다.
- ③ 중소기업청장은 제2항의 규정에도 불구하고 필요시 유형적 결과물(연구시설·장비 및 시제품 등)로 환수할 수 있으며, 환수한 유형적 결과물을 연구기관, 대학 등 관련기관에 무상으로 양도하거나 공익을 위하여 사용할 수 있다. 끝.