

서울 행정 법 원

제 1 1 부

판 결

사 건 2020구합00000 국가연구개발사업 참여제한처분 등 취소  
원 고 A  
피 고 과학기술정보통신부장관  
변 론 종 결 2021. 11. 26.  
판 결 선 고 2022. 2. 15.

주 문

1. 피고가 2020. 7. 29. 원고에 대하여 한 15년의 국가연구개발사업 참여제한처분 및 oo 산학협력단에 대하여 한 165,468,094원의 연구비 환수·제재부가금처분을 각 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

## 1. 처분의 경위

가. 원고는 oo oo과 교수이다. 원고는 oo을 주관연구기관으로 하여 국가연구개발사업에 연구책임자로 참여해 다음 표 기재 각 과제(이하 통칭하여 '이 사건 각 과제'라 하고, 그중 한 개의 과제를 가리킬 때에는 순번에 따라 '제○ 과제'라고 칭한다)를 수행하였다.

순번	사업명	과제명	총 사업기간
1	중견연구 (도약후속)	oo 기반의 단백질 치료제 개발	2017. 3. 1. ~ 2020. 2. 29.
2	글로벌연구실	oo하는 환자 맞춤형 단백질치료제 개발	2015. 9. 1. ~ 2021. 6. 30.
3	바이오의료기술개발 (차세대신약기반 기술개발)	oo 기반 약물 전달 기술 개발	2017. 4. 1.~ 2020. 3. 31.

나. 피고는 2020. 7. 29. 원고가 '2016. 2.부터 2018. 12.까지 이 사건 각 과제의 학생 연구원에게 직접 지급된 인건비를 돌려받아 일괄관리하고, 학생 인건비를 추가 계상하여 초과된 금액을 반납받는 형식으로 공동관리금액을 조성(학생인건비 공동관리)'하였으며, '2016. 4.부터 2016. 5.까지 제2과제의 해외학회 출장비 중 참여연구원의 국외여비 일부를 현금으로 수령하여 공동관리금액으로 조성(연구활동비 부적정 집행)'함으로써 "연구비를 용도 외 사용하였다"는 이유로 구 과학기술기본법(2020. 6. 9. 법률 제 17434호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제11조의2 제1항 제5호, 같은 조 제7항에 따라 다음과 같이 원고에 대하여 합계 15년의 국가연구개발사업 참여제한처분(이하 '이 사건 참여제한처분'이라 한다)을, oo 산학협력단에 대하여 합계 165,468,094원(환수

110,534,253원 + 제재부가금 54,933,841원)의 연구비 환수·제재부가금처분(이하 '이 사건 환수·제재부가금처분'이라 한다)을 하였다.

과제	처분대상	참여제한	연구비 환수	제재부가금
제1과제	원고	5년	-	-
	oo산학협력단	-	30,591,450원	15,295,725원
제2과제	원고	5년	-	-
	oo산학협력단	-	58,277,153원	28,805,291원
제3과제	원고	5년	-	-
	oo산학협력단	-	21,665,650원	10,832,825원
합계	원고	15년	-	-
	oo산학협력단		110,534,253원	54,933,841원

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 3, 5호증(각 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 소의 적법 여부(피고의 본안전항변에 대한 판단)

### 가. 피고의 주장

이 사건 환수·제재부가금처분의 상대방은 oo산학협력단이고, 위 처분으로 인하여 원고의 법률상 직접적이고 구체적인 이익이 침해된다고 볼 수 없으므로, 원고에게는 위 처분의 취소를 구할 원고적격이 없다.

### 나. 판단

행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라고 하더라도 당해 행정처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 취소소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다. 여기에서 말하는 법률상 보호되는 이익은 당해 처분의 근거 법규와 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익보

호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익과 같이 사실적·경제적 이해관계를 갖는 데 불과한 경우는 포함되지 아니한다. 또 당해 처분의 근거 법규와 관련 법규에 의하여 보호되는 법률상 이익은 당해 처분의 근거 법규의 명문 규정에 의하여 보호받는 법률상 이익, 당해 처분의 근거 법규에 의하여 보호되지는 아니하나 당해 처분의 행정목적 달성을 위한 일련의 단계적인 관련 처분들의 근거 법규에 의하여 명시적으로 보호받는 법률상 이익, 당해 처분의 근거 법규 또는 관련 법규에서 명시적으로 당해 이익을 보호하는 명문의 규정이 없더라도 근거 법규와 관련 법규의 합리적 해석상 그 법규에서 행정청을 제약하는 이유가 순수한 공익의 보호만이 아닌 개별적·직접적·구체적 이익을 보호하는 취지가 포함되어 있다고 해석되는 경우 까지를 말한다(대법원 2014. 12. 11. 선고 2012두28704 판결 등 참조).

구 과학기술기본법은 제11조 제2항에서 '정부는 국가연구개발사업을 추진할 때에는 다음 각 호에 따라 수행하여야 한다'고 규정하면서, 연구기관과 연구자에게 최상의 연구환경을 조성하는 등 연구개발 역량을 높이기 위한 지원을 강화하여야 하고(제2호), 국가연구개발사업 관련 제도나 규정을 마련할 경우 연구기관과 연구자의 자율성을 최우선으로 고려하여야 한다(제3호)고 규정하고 있다.

위와 같은 과학기술기본법의 규정내용에 의하면, 국가가 국가연구개발사업의 주관 연구기관인 산학협력단에 연구비를 출연하는 것은 산학협력단의 육성은 물론 그와 별도로 산학협력단에 소속된 연구 인력의 역량 강화에도 그 목적이 있다고 볼 수 있다. 기본적으로 국가연구개발사업에 대한 연구비 지원은 산학협력단 자체가 아닌 산학협력단에 소속된 연구팀의 연구개발을 위해 이루어지는 것이고, 산학협력단은 연구비의 공식적 지원 대상이자 그 관리·집행의 대외적 주체로서 협약 당사자로 되어 있을 뿐이

며, 협약으로 인한 실질적 이해관계는 해당 연구개발의 수행주체인 연구팀에 귀속된다. 결국 구 과학기술기본법상 연구비 회수조치는 행정청이 우월적 지위에서 하는 행정처분으로서, 이로 인하여 구 과학기술기본법에 의하여 보호되는 연구자나 연구팀의 법률상 이익이 침해되고, 연구자 등은 적어도 그 이해관계를 대변하는 주관연구책임자를 통해서 연구비 환수처분의 효력을 다룰 수 있다고 볼 것이다. 따라서 이 사건 연구책임자인 원고는 연구비 환수처분을 다룰 법률상 이익이 있다고 봄이 타당하므로, 피고의 본안전항변은 이유 없다[연구책임자인 원고에게 연구비 환수처분을 다룰 법률상 이익이 존재하지 않는다고 본다면, 원고는 oo(산학협력단)이 연구비 환수처분의 적법 여부를 다투지 않는 이상 이를 다투어 보지 못하고 연구비 상당액을 구상 당할 수도 있다는 점에서도 그 취소를 구할 법률상 이익이 있다].

### 3. 처분의 적법 여부

#### 가. 원고의 주장

##### 1) 처분사유의 부존재

학생연구원들의 인건비 공동관리 사실 자체는 인정하나, 학생연구원들은 이 사건 각 과제로 지급받은 인건비 중 일부를 자발적으로 모아서 공동으로 관리하였을 뿐, 원고는 이를 전혀 몰랐고 관여한 바도 없다. 나아가 위와 같이 조성된 공동관리금액은 대부분이 학생들 사이의 재분배를 거쳐 다시 인건비로 지급되는 등 전액 학생연구원들을 위하여 사용되었으므로, 이를 들어 "용도 외 사용"이라고 볼 수는 없다.

또한 피고가 '연구활동비 부적정'이라고 본 국외여비는 이 부분 사업비가 지급되기 전에 학생연구원들이 숙박예약 등을 위해 공동관리계좌에서 비용을 선집행한 후 이를 충당한 것에 불과하여 실제 목적 용도로 사용되었다.

## 2) 재량권 일탈·남용

설령 처분사유가 인정되더라도, 학생연구원들은 연구비의 안정적인 수급과 공용 비용 충당을 위하여 자발적으로 공동관리를 시작한 점, 공동관리된 인건비의 90.1%는 학생들에게 등록금, 성과급 등으로 다시 지급되었고 나머지 9.9% 가량의 인건비도 비품 구입, 연구실 운영 경비 등 공동의 목적으로 사용된 점, 원고가 공동관리되는 공금을 개인적인 용도로 유용하거나 횡령한 사실이 없는 점, 공동관리된 금액이 이 사건 각 과제 사업비 중 차지하는 규모는 2% 정도에 불과한 점, 원고의 연구팀은 이 사건 각 과제에서 논문 발표 52편, 특허 29건, 기술이전 2건 등 높은 성과를 올린 점, 학생들도 연구비 용도의 사용에 대하여 문제를 제기한 바가 없고 오히려 원고에 대한 선처를 구하는 점 등을 고려하면, 원고를 사실상 연구계에서 영구 추방하는 것과 다름없는 이 사건 참여제한처분과 및 환수·제재부가금처분은 그 달성하고자 하는 공익보다 그로 인하여 원고가 입게 될 불이익이 지나치게 커 비례원칙에 위배된다.

### 나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

### 다. 처분사유의 인정 여부

#### 1) 관련 법리

행정법규 위반에 대한 제재처분은 행정 목적의 달성을 위하여 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 착안하여 가하는 제재이므로, 반드시 현실적인 행위자가 아니라도 법령상 책임자로 규정된 자에게 부과되고, 특별한 사정이 없는 한 위반자에게 고의나 과실이 없더라도 부과할 수 있다(대법원 2017. 5. 11. 선고 2014두8773 판결, 대법원 2021. 2. 25. 선고 2020두51587 판결 등 참조).

한편, 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2020. 12. 29. 대통령령 제 31297호로 폐지되기 전의 것, 이하 같다) 제12조 제5항 [별표2] 비고 2는 '학생연구원에 게 지급되는 학생인건비는 공동관리해서는 안 된다'고 정하였다. 이는 학생연구원에 게 지급되는 인건비가 학생연구원 본인에게 바로 귀속되게 하여 그의 자유로운 처분의 대상이 되도록 하고 나아가 학생연구원의 생활을 보호하고자 함에 있으므로, 학생연구원에 대한 인건비는 학생연구원에 게 직접 지급하는 것이 그 본래의 용도대로 사용하는 것에 해당한다. 따라서 학생연구원들이 지급받은 학생인건비가 그들을 떠나 공동관리 되는 순간 그 자체로 사용용도 외 사용 상태에 놓인다고 할 것이고, 사후적으로 인건비로서의 특정성이 상실된 공동자금에서 학생연구원들에 대한 인건비 등이 지급되었다고 하더라도 처음으로 돌아가 용도에 맞는 사용이 될 수는 없다.

## 2) '학생인건비 공동관리'를 통한 연구비 용도외 사용 여부

위 인정 사실, 갑 제1 내지 3호증, 을 제4, 5, 9호증의 각 기재, 증인 000의 증언, 이 법원의 00에 대한 2021. 11. 22.자 사실조회회신 결과에 변론 전체의 취지를 더하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사실 및 사정들을 종합하면, 원고는 학생연구원들의 인건비 공동관리 사실을 적어도 개괄적·추상적으로나마 인지하였다고 봄이 상당하고, 그럼에도 불구하고 학생연구원들에게 인건비가 지급·귀속되도록 관리할 책임이 있는 연구책임자로서 그 관리의무를 다하지 않음으로써 '학생인건비 공동관리'라는 법위반행위가 발생하게 하였으므로, 원고가 위와 같은 공동관리를 구체적으로 지시하지 않았더라도 연구책임자로서의 책임을 면할 수는 없다. 따라서 학생연구원들뿐 아니라 연구책임자인 원고에 대하여도 '연구비 용도외 사용'의 처분사유가 인정된다고 보아야 하므로, 원고의 이 부분 주장은 이유 없다[다만 구체적 관여 사실은 전혀 인정되지 않음]

므로 이러한 정상은 뒤에서 보는 재량권 일탈·남용 여부 판단에서 고려되어야 한다].

가) 앞서 본 바와 같이 '학생인건비를 회수하여 공동으로 관리'하는 행위는 국가 연구개발사업 관련 법령상 명백히 금지되는 행위로서, 연구책임자인 원고가 당사자로서 합의한 이 사건 각 과제 협약서에도 "인건비는 공동관리할 수 없다."는 취지가 명시되어 있다(제4조 제2항 단서). 종래 과거에는 연구실 운영의 편의 등을 목적으로 학생인건비를 포함한 연구비 공동관리 방식이 널리 이용되기도 하였으나, 그 오·남용으로 학생연구원에게 지급되어야 하는 인건비가 본래 용도가 사용되지 않음으로써 학생연구원의 최소한의 경제적 기반을 무너뜨리고 연구의욕을 저하시키는 등의 폐해가 발생하자, 이를 사전에 원천 차단하기 위하여 각종 법령 및 규정상 '학생인건비 공동관리' 자체를 금지하게 되었다. 현재에 이르러 '학생인건비 공동관리'는 더 이상 학계에서 일반적으로 이루어지고 있는 연구비 관리행태가 아니다.

나) 원고도 1988년부터 oo에서 재직하였던 교수로서 이와 같은 배경 및 연구책임자로서 학생인건비가 공동관리되지 않도록 할 의무가 있음을 잘 알고 있었고, 이에 별도의 행정원을 고용하여 법령에 따른 연구비 관리가 이루어질 수 있도록 관리해 왔다. 그런데 원고의 주장에 의하더라도, 원고는 '행정원의 잦은 이직' 등을 이유로 2015년경부터 별도로 행정원을 고용하지 않고 연구실에 소속된 학생들 중 1명이 6개월씩 돌아가면서 행정원 역할을 수행하도록 하였다는 것으로, 학생들이 과거 통용되던 방식처럼 위법하게 인건비를 공동관리하지 않도록 이를 관리·감독해야 하는 지위에 있었음은 명백하다.

다) 더구나 원고는 약 20명의 학생연구원들을 지도하고 연구실을 관리하는 총괄 책임자로서, 이 사건 각 과제에서 학생들에게 지급되는 인건비 내역은 물론, 연구실 내



실제 학생들에 대한 처우와 법령상 학생연구원들에게 지급될 수 있는 인건비 상한액 등에 대하여 대략적으로라도 파악하고 있었다고 보는 것이 경험칙상 합리적이다.

그런데 2018년경 원고의 연구실에서 행정원 역할, 즉 '계정담당자'를 맡았던 증인 oo은 "18년도 말까지 연구비 인건비 항목으로 계상해 놓은 금액이 많이 남아 있는 상황에서 이를 모두 소진하기 위해서는 연구원 구성원 모두가 연차나 기여도에 상관없이 최대 250만 원을 받아야 했으나 연구실 내부에는 연차에 따른 내부규정이 있었기 때문에 일단은 그 규정대로 본인의 몫을 받은 다음에 나머지는 다시 차등 분배하는 것이 옳다고 생각해서 그렇게 진행했다."라고 진술하고 있다. 이러한 진술 내용에 비추어 볼 때, 적어도 원고로서는 자신의 연구실 내부에 '법정 인건비 상한액에 못 미치는 연차별 인건비 지급 규정' 내지 그와 같은 관행이 존재함을 알고 있었다고 보는 것이 경험칙상 타당하다. 나아가 일반적으로 이공계 연구실에서 지도교수가 갖는 영향력 및 지위를 고려하면, 계정담당자인 증인 oo이 위와 같이 '다액의 잔여 인건비 소진'을 위해 '공동관리 방식으로 인건비를 재분배'하는 문제에 대하여 원고와 아무런 상의 없이 독단적으로 이를 진행하였다고 보는 것은 납득하기 어렵다.

라) 한편, 당초 원고의 연구실에 대한 내부감사를 진행한 oo의 2020. 2. 27. 자체제조치평가단 심의서에는 "연구책임자의 연구비 공동관리 인지 여부"에 대하여 원고가 "안정적으로 연구 과제를 수행할 수 없는 환경으로 학생인건비 지급이 중단될 우려가 있어 학생인건비를 공동 관리한 점은 있으나 개인적 용도로 사용한 사실은 없다."는 의견을 제시한 것으로 기재되어 있기도 하다.

원고는 2017. 12.말경에는 계정담당자 학생으로부터 '학생인건비 공동관리' 사실을 들어 알게 되었음을 인정하면서도, 당시 이를 중단하라고 지시하였고 이후에 또다

시 그와 같은 공동관리 사실이 발생한 것으로 몰랐다고도 주장하나, 앞서 본 원고의 연구책임자로서의 지위, 교수로서의 학생지도 및 연구실 운영 경력, 학생인건비 관리 관련 규정 및 관행의 변천 등을 고려하면, 원고가 2017. 12.말 위와 같은 보고를 받은 이후 학생들의 연구비 관리에 대한 관리·감독 없이 만연히 공동관리 관행이 계속되지 않을 것이라 믿었다는 원고의 주장은 납득하기 어렵다.

### 3) '연구활동비 부적정 집행'을 통한 연구비 용도의 사용 여부

을 제4호증의 기재에 의하면, 제2과제의 2016. 4.경 해외학회 출장비로 참여연구원 4명에게 지급된 국외여비 합계 6,932,116원 중 1,110,951원이 공동관리금액으로 연구실에 반납된 사실은 인정된다. 그러나 한편, 갑 제3, 4호증의 각 기재, 증인 00의 증언에 변론 전체의 취지를 더하면, 위 반납금액은 당시 계좌담당자였던 학생이 해외숙박 예약 등을 위해 사업비가 지급되기 전에 미리 공동관리계좌에서 위 참여연구원들의 여비를 선집행하였다가, 이후 국외여비 명목 사업비가 지급되자 이를 다시 공동관리계좌에 충당한 금액인 사실이 인정되므로, 이를 들어 단지 공동관리 방식에 의하였다는 이유만으로 '용도의 사용'에 해당한다고 볼 수는 없다(이는 학생인건비를 반납받아 두었다가, 사후적으로 다른 과제 등의 인건비에 사용하는 경우와는 구별된다).

따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 있다.

### 라. 재량권 일탈·남용 여부(처분사유 인정되는 부분에 관하여)

1) 제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 그 처분행위에 의하여 달성하려는 공익 목적 및 이에 따르는 여러 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 개인이 입게 될 불이익을 비교·형량하여 판단하여야 한다(대법원 2007. 7. 19. 선고 2006두

19297 전원합의체 판결, 대법원 2020. 1. 16. 선고 2018두56237 판결 등 참조).

또한, 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항 및 제7항에 따른 출연금 환수 및 제재 부가금 부과사유가 있는 경우 출연금 환수, 제재부가금 부과 여부 및 그 금액을 얼마로 정할 것인지는 관할 행정청의 재량에 속하는 것이므로, 관할 행정청이 이를 판단함에 있어서 재량권을 일탈·남용하여 출연금 환수처분 내지 제재부가금 부가처분이 위법하다고 인정될 경우, 법원으로서도 재량권의 일탈·남용 여부만 판단할 수 있을 뿐 재량권의 범위 내에서 어느 정도가 적정한 것인지에 관하여는 판단할 수 없어 출연금 환수 처분 전부를 취소할 수밖에 없고, 법원이 적정하다고 인정되는 부분을 초과한 부분만 취소할 수는 없다(대법원 2016. 3. 24. 선고 2015두53657 판결 등 참조).

2) 한편, 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항은 5년(과거 동일한 참여제한 사유로 다른 국가연구개발사업 과제에서 참여를 제한받은 자에 대하여는 10년)의 범위에서 참여제한을 할 수 있도록 하고 있고, 같은 법 제11조의2 제9항에 따라 참여제한기간 등에 관한 사항을 정한 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조 제1항 [별표 4의2]는 제1항 (가)목에서 '하나의 연구개발과제'에 대한 참여제한 기간의 한도를 5년(과거 동일 사유로 참여제한을 받은 경력이 있는 경우 10년)으로 정하고, 제2항 (나)목에서 참여제한 처분의 누적회수에 따라 제재기준을 정하면서 '학생인건비'를 포함한 연구비 용도의 사용에 대하여 1회차의 제재기준의 상한을 '5년'으로 규정하고 있다. 한편, 위 [별표 4의2] 제1항 (다)목은 '둘 이상의 연구개발과제를 수행하던 중 하나의 연구개발과제로 인하여 제2호에 따른 참여제한을 받은 자에 대하여 다른 하나의 연구개발과제로 인하여 다시 참여제한을 하는 경우 그 참여제한 기간의 기산일은 진행 중인 참여제한 기간이 끝나는 날의 다음 날로 한다.'고 규정하는 한편, 두 개 이상의 범위반행위

에 대한 기타 규정을 두고 있지 않다.

위와 같은 규정들에 비추어 보면, '여러 개의 국가연구개발사업'에 대하여 각각 '연구비 용도와 사용(인건비 포함)'으로 인한 참여제한 사유가 있어 참여제한 처분을 하는 경우에는, 각 사업별로 위 법령상 상한 5년의 참여제한처분을 할 수 있다고 해석할 수 있다. 따라서 이 사건 각 과제에 대하여는 각각 5년씩, 합계 15년이 참여제한처분의 상한이 된다(이는 동시에 각 5년의 법정 상한에 따라 3개의 참여제한처분을 하는 것과 같다).<sup>1)</sup> 그러나 이러한 해석에 따라 그 상한이 늘어날 수는 있다고 하더라도, 개별 과제의 성격과 내용, 위반행위의 성격과 내용, 부과된 개별과제와 위반행위 사이의 관련성과 밀접성의 강약, 위반행위자의 귀책사유와 인식의 정도, 다른 형태의 참여제한처분 양정 수준과의 형평 등 제반사정을 종합적으로 고려하여 병산된 최종적 처분의 양정을 정하여야 한다. 나아가 여러 개의 과제를 수행하는 경우 사실상 무한정으로 제재기간이 병산될 여지가 크므로 과잉금지원칙 내지 형평의 원칙에 위배되지 않도록 이러한 병산과 관련한 참여제한처분 양정 재량권을 행사함에 있어서는 신중을 기하여야 한다.

환수처분과 관련한 재량권 행사에 관하여 보건대, 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조 제11항 [별표5] 사유별 사업비 환수 세부기준에 따르더라도, 연구개발비를 사용용도 외로 사용한 경우의 환수기준은 해당 연도 출연금 전액 이내로만 규정되어 있을 뿐이고, '용도 외 사용'에는 횡령과 같은 제재의 필요성이 강력한 형태의 전형적 유형만이 포섭되는 것은 아니므로, 구체적 행위 태양과 취득한 이득액, 연구비의 사용처 등 제반사정을 종합적으로 고려하여 환수금액을 정하여야 한다.

나아가 제재부가금의 경우, 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제27조의

---

1) 서울행정법원 2020. 11. 12. 선고 2020구합55923 판결(대법원 2021. 11. 11. 선고 2021두45909 상고기각 판결로 확정) 참조.

4 제1항 [별표6] 제재부가금 부과기준에 따라 연구용도 외 사용한 금액의 다과에 따라 차등적으로 산정하게 되어 있으나, 연구에 대한 평가 결과가 우수한 것으로 판정되거나, 위반행위자가 조사 과정에서 성실하게 협조하고 용도 외 사용금액을 자발적으로 반납한 경우, 그 밖에 연구용도 외로 사용한 동기, 방법 및 그 결과 등을 고려하여 이를 감경할 수 있도록 정하고 있다. 따라서 이러한 제반 정상을 두루 고려하여 제재부가금을 산정하여야 한다.

3) 위와 같은 관련 법령 및 법리에 따라 위 인정 사실 및 앞서 든 증거들에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 아래와 같은 사정을 종합하여 보면, 이 사건 각 처분을 통해 얻게 될 공익보다 원고가 입게 될 불이익이 지나치게 크고, 그 결과가 처분사유인 위반행위의 내용 및 관계 법령의 규정과 취지에 비추어 현저히 부당한 경우에 해당하므로, 이 사건 각 처분은 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈하거나 남용한 것으로서 위법하다(특히 앞서 본 바와 같이 연구활동비 부적정 집행과 관련한 일부 처분사유가 인정되지 않으므로 그 점에서도 이미 그와 관련한 이 사건 각 처분은 위법하다).

가) 피고가 구 과학기술기본법에 따라 과학기술에 관한 연구·학술활동을 지원하기 위하여 대학, 연구기관, 학술단체 또는 연구자에게 지급하는 국가연구개발사업 과제 사업비는 궁극적으로 과학기술을 혁신하고 국가경쟁력을 강화함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 나아가 국민의 삶의 질을 높이기 위한 것으로서 그 지급 목적과 용도에 따라 적정하게 지출되도록 할 공익이 크다. 그러나 구 과학기술기본법 제11조의2 제1항에 따른 참여제한 및 환수처분, 같은 조 제7항에 따른 제재부가금 부과처분은 역량 있는 주관연구기관 또는 연구책임자를 일정 기간 국가연구개발사업에서 배제하고

그로부터 연구에 사용한 연구비를 환수하는 것으로서, 이의 적극적 활용이 오히려 구 과학기술기본법의 궁극적인 목적을 저해할 우려도 있으므로, 참여제한 여부 및 그 기간, 연구비 환수·제재부가금 부가 여부 및 그 범위 등을 정함에 있어서 행정청의 신중한 판단이 요구된다.

나) 구 과학기술기본법 및 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 등이 학생인건비의 공동관리를 금지하는 취지는 교수가 우월한 지위에서 학생인건비를 공동관리하고 이를 다른 용도로 전용함으로써 학생들에게 지급되어야 하는 인건비를 본래의 용도로 사용하지 아니하여 학생연구원의 최소한의 경제적 기반을 무너뜨리고 연구의욕을 저하시키는 것을 방지하는 데에 있다. 그런데 이 사건 각 처분의 사유가 된 공동관리금액은 대부분 학생연구원의 인건비나 등록금, 연구실의 통상의 운영경비 등 연구실 소속 전체 학생들을 위하여 사용되었다. 여기에 원고가 이 사건 공동관리계좌 운영을 통하여 학생인건비를 유용하는 등 개인적 용도로 사용한 흔적은 보이지 않는 점, 이 사건 각 과제의 총 학생인건비의 규모와 그중 공동관리금액의 비율 등을 종합해 보면, 이 사건 공동관리계좌의 운영에 의하여 위 각 법령에서 학생인건비의 공동관리를 금지하는 공익 목적을 침해하는 정도나 그 위법성의 정도가 높다고 보기는 어렵다.

다) 한편, 원고가 공동관리계좌 조성 및 사용에 구체적, 적극적으로 관여하지는 않은 것으로 보이는 점, 학생연구원들이 이 사건 공동관리계좌 운영에 관하여 원고에게 이익을 제기한 적도 없는 점, 원고가 위 공동관리금액으로부터 사적 이익을 취한 점은 없는 점 등을 종합해 보면, 공동관리계좌 운영에 관한 원고에 대한 개인적 비난 가능성이 매우 크다고 보기는 어렵다.

위와 같은 위법성 및 비난가능성의 정도와 자연과학 분야의 연구발전 속도를 고

려하면, 아무런 개인적 이익을 취득하지 아니한 원고에 대하여 이 사건 공동관리계좌 운영금액 "전액"에 대한 환수처분을 함과 아울러 이 사건 각 과제에 대하여 모두 법정 상한인 각 5년의, 합계 15년의 참여제한처분을 하는 것은 원고에게 지나치게 가혹하고, 결국 이 사건 각 처분은 공익과 사익의 형량을 현저하게 그르친 것으로서 비례원칙을 위반하였다고 봄이 타당하다.

#### 마. 소결

이 사건 참여제한처분 및 이 사건 연구비 환수·제재부가금처분은 재량권 일탈·남용으로 위법하므로 모두 취소되어야 한다.

#### 4. 결론

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

## 관계 법령

### ▣ 구 과학기술기본법(2020. 6. 9. 법률 제17343호로 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 5년(과거에 이미 동일한 참여제한 사유로 다른 국가연구개발사업 과제에서 참여를 제한받은 자에 대하여는 10년)의 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.

5. 연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우

⑦ 중앙행정기관의 장은 제1항제5호에 해당하는 행위가 있을 때에는 해당 기관, 단체, 기업, 연구책임자·연구원 또는 소속 임직원에 대하여 사용용도 외의 용도로 사용한 금액의 5배 이내의 범위에서 제재부가금을 부과·징수할 수 있다.

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.

부칙 <법률 제17347호, 2020. 6. 9.> (법률용어 정비를 위한 과학기술정보방송통신위원회 소관 32개 법률 일부개정을 위한 법률)

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

### ▣ 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2020. 12. 29. 대통령령 제31297호로 폐지되기 전의 것)

제12조(연구개발비의 지급)

⑤ 연구개발비의 비목은 직접비 및 간접비(연구개발과제 수행기관이 연구개발과제를 수행하는데 공통적으로 들지만 개별 연구개발과제에서 직접 산출할 수 없는 비용을 말한다. 이하 같다)로 구성하며, 각 비목별 계상기준은 별표 2와 같다. 다만, 국제공동연구의 경우 중앙행정기관의 장은 협약으로 정하는 바에 따라 해당 연구에 참여하는 외국 정부 또는 기관의 연구개발비 계상기준을 고려하여 별도의 비목별 계상기준을 적용할 수 있다.

[별표2]



연구개발비 비목별 계상기준(제12조제5항 관련)

비고

2. 지급된 학생인건비를 회수하여 공동으로 관리하거나 사용해서는 안 된다.

제27조(참여제한 기간 및 사업비 환수 기준)

- ① 법 제11조의2제1항에 따른 참여제한 기간은 별표 4의2와 같다.
- ② 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 4의2]

국가연구개발사업의 참여제한 기간(제27조제1항 관련)

1. 적용기준

- 가. 하나의 연구개발과제에 대하여 제2호가목1)부터 6)까지 및 같은 호 나목1)부터 3)까지의 사유 중 둘 이상의 참여제한 사유에 해당하는 경우에는 각각의 참여제한 기간을 합산할 수 있다. 이 경우 합산하여 정하는 참여제한 기간은 5년을 한도로 하되, 참여제한 사유 중 어느 하나와 동일한 사유로 과거에 다른 연구개발과제에서 이미 참여제한을 받은 경우에는 10년을 한도로 한다.
- 나. 제2호나목의 참여제한 횟수 누적에 따른 참여제한 기간은 이전의 참여제한 기간이 끝난 날부터 5년 이내에 같은 참여제한 사유로 적발된 경우에 적용한다.
- 다. 둘 이상의 연구개발과제를 수행하던 중 하나의 연구개발과제로 인하여 제2호에 따라 참여제한을 받은 자에 대하여 다른 하나의 연구개발과제로 인하여 다시 참여제한을 하는 경우 그 참여제한 기간의 기산일은 진행 중인 참여제한 기간이 끝나는 날의 다음 날로 한다.
- 라. 제2호나목2)의 경우 중앙행정기관의 장이 사용용도 외의 사용 사실을 적발하였을 때 해당 금액이 연구개발비 계정에 이미 회복된 경우에는 해당 횟수에 따른 참여제한 기간을 1년 이상 줄일 수 있다.

2. 참여제한 기간

- 나. 법 제11조의2제1항제2호·제5호 및 제7호에 따른 참여제한 사유에 대한 참여제한 기간

참여제한 사유		근거법조문	1회	2회	3회 이상
2) 연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우	가) 사용용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 이하인 경우	법 제11조의2 제1항제5호	3년 이내	3년 초과 4년 6개월 이내	4년 6개월 초과 6년 이내
	나) 사용용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 20퍼센트 초과 30퍼센트 이하인 경우		4년 이내	4년 초과 6년 이내	6년 초과 8년 이내

다) 사용용도 외 사용 금액이 해당 연도 연구개발비의 30퍼센트 초과인 경우	5년 이내	5년 초과 7년 6개월 이내	7년 6개월 초과 10년 이내
라) 가)부터 다)까지의 규정에도 불구하고 사용용도 외 사용금액에 학생인건비가 포함된 경우	5년	7년 6개월	10년

[별표5]

사유별 사업비 환수 세부기준(제27조제11항 관련)

환수사유	환수기준
6. 연구개발비를 사용용도 외의 용도로 사용한 경우	해당 연도 출연금 전액 이내

제27조의4(제재부가금 부과기준 등)

① 법 제11조의2제7항에 따른 제재부가금(이하 “제재부가금”이라 한다)의 부과기준은 별표 6과 같다.

[별표6]

제재부가금의 부과기준(제27조의4제1항 관련)

1. 제재부가금은 출연금 중 연구용도 외로 사용한 금액을 기준으로 다음 표에서 정하는 제재부가금 부과율에 따라 산정한다.

연구용도 외 사용 금액	제재부가금 부과율
5천만원 이하	50%
5천만원 초과 1억원 이하	2천5백만원 + 5천만원 초과금액의 100%
1억원 초과 3억원 이하	7천5백만원 + 1억원 초과금액의 150%
3억원 초과 5억원 이하	3억7천5백만원 + 3억원 초과금액의 200%
5억원 초과 10억원 이하	7억7천5백만원 + 5억원 초과금액의 250%
10억원 초과	20억2천5백만원 + 10억원 초과금액의 300%

2. 부과권자는 제재부가금 부과대상자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1호에 따라 산정된 제재부가금의 2분의 1 범위에서 그 금액을 가중할 수 있다.
  - 가. 제재부가금 부과대상자가 최근 5년 이내에 법 제11조의2에 따른 참여 제한, 출연금 환수 또는 제재부가금 부과 조치를 받은 경우
  - 나. 삭제 <2015.12.22.>
  - 다. 출연금의 50퍼센트 이상을 연구용도 외의 용도로 사용한 경우
  - 라. 그 밖에 연구용도 외로 사용한 동기, 방법 및 그 결과 등을 고려하여 제재부가금을 늘릴 필요가 있다고 인정되는 경우
3. 부과권자는 제재부가금 부과대상자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1호에 따라 산정된 제재부가금의 2분의 1 범위에서 그 금액을 감경할 수 있다.
  - 가. 제16조에 따른 평가 결과가 우수한 것으로 판정된 경우
  - 나. 위반행위를 한 자가 전문기관 등의 조사 과정에서 성실하게 협조하고, 조사 과정에서 연구용도 외로 사용한 금액을 자발적으로 반납한 경우
  - 다. 그 밖에 연구용도 외로 사용한 동기, 방법 및 그 결과 등을 고려하여 제재부가금을 줄일 필요가 있다고 인정되는 경우

부칙 <대통령령 제27369호, 2016. 7. 22.>

제2조(참여제한 기간에 관한 적용례) 제27조제1항부터 제3항까지 및 별표 4의2의 개정규정은 이 영 시행 이후 협약이 체결되는 국가연구개발사업부터 적용한다.

제3조(참여제한 기간 누적 횟수 산정에 관한 경과조치) 이 영 시행 전에 협약이 체결된 국가연구개발사업에서 받은 참여제한은 별표 4의2의 개정규정에 따른 참여제한의 누적 횟수 산정에 포함하지 아니한다.

## ▣ 국가연구개발혁신법

부칙 <법률 제17343호, 2020. 6. 9.>

제1조(시행일) 이 법은 2021년 1월 1일부터 시행한다.

제5조(이 법 시행 전의 행위에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 이루어진 제32조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위에 대한 제재처분에 관하여는 제32조에도 불구하고 종전의 「과학기술기본법」 제11조의2 또는 관계 법령에 따른다.

제6조(참여제한 처분에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 「과학기술기본법」 제11조의2에 따라 행한 참여제한 처분은 제32조에 따른 참여제한 처분으로 본다.

끝.