

서울 행정법원

제 5 부

판 결

사 건 2021구합50246 참여제한 처분 취소
원 고
피 고 교육부장관
변 론 종 결 2022. 4. 21.
판 결 선 고 2022. 5. 12.

주 문

1. 피고가 2020. 10. 13. 원고에게 한 [별지1] 목록 제1항 내지 제3항 기재 각 처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2012. 3. 1. A대학교 식물자원학과 교수로 임용되어 재직 중인 사람으로, 2015. 6. 1.부터 2018. 12. 31.까지 피고가 연구비를 지원하는 '산학협력 선도대학 육성사업(LINC)' 및 '사회맞춤형 산학협력 선도대학 육성사업(LINC+)'의 일환으로 추진한 아래 <표1> 순번 ① ~ ③ 기재 각 산학공동기술개발과제의 연구책임자로 참여하여 이를 수행하였다(이하 개별과제를 지칭할 때는 '①과제', '②과제', '③과제'로 약칭하고, 통틀어 '이 사건 각 과제'라 한다).

<표1>

순번	과제명	협약기간 (연구개발사업비)	협약체결일
①	“혼합 미생물 균주의 잡초 종자 발아 억제 효과”	2015. 6. 1. ~ 2015. 12. 31. (22,000,000원)	2015. 6. 23.
②	“천연자원인 초두구로부터 탐색한 환경친화적 살충제 제조방법”	2016. 6. 1. ~ 2016. 12. 31. (44,000,000원)	2016. 6. 13.
③	“친환경 작물보호제 개발”	2018. 7. 10. ~ 2018. 12. 31. (22,000,000원)	2018. 7.경

나. 피고는, 원고가 학생연구원에게 지급된 인건비를 돌려받아 공동관리(유용)하는 방법으로 연구비를 용도 외로 사용하였다는 이유로 감사를 진행하였고, 그 결과 이 사건 각 과제를 포함하여 원고가 수행한 50여 개의 연구과제들(전체 연구비 약 25억 5,693만 원)과 관련하여 2013. 3.경부터 2019. 4.경까지 12명의 학생연구원들에게 지급된 인건비 789,385,165원 중 총 241,836,361원(이하 '이 사건 공동관리금'이라 한다)을 돌려받아 학생연구원 등록금, 연구실 운영비 등으로 161,798,002원을 사용하고, 나머지는 알 수 없는 용도에 사용하거나 현금(1,876만 원)으로 보관한 사실을 확인하였다.

다. 이에 피고는 2020. 10. 13. 위와 같은 용도 외 사용금을 연구과제별로 안분하여 이 사건 각 과제와 관련해서는 책임연구자인 원고 및 A대학교 산학협력단에 대하여

아래 <표2> 기재와 같은 내용의 각 참여제한 처분, 연구비 환수 및 제재부가금 처분을 하였다(위와 같은 각 처분 중 원고에 대한 각 참여제한 처분만을 통틀어 '이 사건 처분'이라 한다).

(표 - 생략)

라. 한편, 원고는 ① 그 참여제한기간을 2020. 10. 13.부터 2033. 10. 12.까지로 예정하고 있는 이 사건 처분 외에도, 이 사건 공동관리금 운영과 관련한 제재조치로서 아래 <표3> 기재와 같이, ② 과학기술정보통신부장관(이하 '과기부장관'이라 한다)으로부터 4건의 연구과제와 관련한 합계 14년의 참여제한 처분(순번1~4), ③ 피고로부터 2건의 연구과제와 관련한 합계 8년의 참여제한 처분(순번5, 6)을 받았으나, 이에 대한 제소기간을 준수하지 못함에 따라 위 총 22년의 참여제한 처분(제재기간 2033. 10. 13.부터 2055. 10. 12.까지)에 대하여는 불가쟁력이 발생하였다. 또한 원고는, ④ 농촌진흥청장으로부터 10건의 연구과제와 관련한 합계 29년의 참여제한 처분을 받았으나, 이에 대한 제소기간 내에 그 취소를 구하는 소를 제기하였고(서울행정법원 2021구합62164), 2022. 4. 15. 위 법원으로부터 원고의 청구를 받아들여 농촌진흥청장의 처분을 취소한다는 판결을 선고받았다.

<표3>

순번	처분청	과제명/수행기간	참여제한기간	제재기간
1	과기부장관 (2)	시험·연구용 LMO 환경방출실험 시설 안전관리 가이드라인 개발 (2013. 5. 1.~2016. 2. 29.)	3년	2033. 10. 13. ~2036. 10. 12.
2		시험·연구용 LMO 포장시험 안전관리 가이드라인 개발 (2014. 3. 1.~2015. 2. 28.)	3년	2036. 10. 13. ~2039. 10. 12.
3		시험·연구용 LMO 환경방출실험 시설 안전관리 가이드라인 개발 (2015. 3. 1.~2016. 2. 29.)	3년	2039. 10. 13. ~2042. 10. 12.
4		LMO 연구시설의 생물학적 위해요인 분석	5년	2042. 10. 13.

		(2016. 5. 10.~2016. 12. 31.)		~2047. 10. 12.
5	피고 (③)	Acetolactate synthase(ALS) 저해 제초제 저항성 잡초 분포조사 및 ALS 효소 검정법을 이용한 조기판별 진단키트 개발 (2013. 6. 1.~2016. 5. 31.)	3년	2047. 10. 13. ~2050. 10. 12.
6		미생물 대사체 기반 친환경 제초제 개발 (2018. 6. 1.~2020. 2. 29.)	5년	2050. 10. 13. ~2055. 10. 12.
합계			22년	2033. 10. 13. ~2055. 10. 12.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 7, 11 내지 14호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

이 사건 처분은 다음과 같은 이유로 비례원칙 등에 위배되고 재량권을 일탈·남용하여 위법하다.

1) 피고는 일정기간 이루어진 인건비의 공동관리를 통한 '연구비의 용도 외 사용'이라는 동일한 사실관계를 원인으로 총 13년의 참여제한 처분을 하였고, 현재 제소기간이 도과된 22년의 참여제한 처분까지 고려하면 총 35년의 참여제한을 받게 되어 지나치게 장기간이므로 처분의 상한을 5년 또는 10년으로 규정한 것과는 배치된다.

2) 원고는 이 사건 공동관리금을 학생들의 식비, 연구실 경비 등 용도로 사용하였을 뿐 사적 용도로 유용하지 아니하였고, 전체 연구비 대비 이 사건 공동관리금 중 용도 외 사용금액의 비율은 각 과제별로 '과제① 5.4%', '과제② 19.2%', '과제③ 9.3%'에 불과하다.

3) 구 과학기술기본법을 대체하여 신설된 국가연구개발혁신법 시행령 [별표6]의 새로운 처분기준에서는 둘 이상의 위반행위가 서로 다른 연구개발과제에서 발생한 경우에

도 과제별로 산출된 참여제한기간을 모두 합산하여 1건의 참여제한 처분을 하되 법정 상한인 10년을 넘지 않도록 규정하는바, 이는 기존의 참여제한기준과 방식이 지나치게 가혹하여 위법하다는 인식에서 비롯되었음을 알 수 있다.

나. 판단

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).

2) 구 과학기술기본법(2015. 12. 22. 법률 제13578호로 개정되기 전의 것) 제11조의2 제1항은 5년(③과제의 경우 2020. 6. 9. 법률 제17343호로 개정된 구 과학기술기본법에 따라 과거 동일한 참여제한 사유로 다른 국가연구개발사업 과제에서 참여를 제한받은 자에 대하여는 10년)의 범위에서 참여제한을 할 수 있도록 규정하고, 제9항에서 참여제한기간에 대한 구체적인 기준 등 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다.

① 이에 따라 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2015. 8. 24. 대통령령 제26500호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 연구사업관리규정'이라 한다) 제27조 제1항 제5호는 (가)목 내지 (다)목에서 '연구개발비를 용도 외에 사용한 경우'를 용도 외 사용 금액의 비율에 따라 20% 이하인 경우 3년 이내, 20~30% 이하인 경우 4년 이내, 30% 초과인 경우 5년 이내로 규정하고 있었는데, 2015. 8. 24. 대통령령 제26500호로 개정되면서(이하 '2015년도 개정'이라 한다) 제27조 제1항 제5호에 (라)목을 추가하여 '학생

인건비가 포함된 경우에는 5년'으로 일률적인 참여제한기간을 정하게 되었다. 또한 그 부칙(대통령령 제26500호, 2015. 8. 24.) 제5조는 '위 (라)목의 개정규정은 2015. 8. 24. 시행일 이후 협약을 체결하는 연구개발과제에 참여한 기관, 단체, 기업, 연구책임자 등 부터 적용한다'는 경과규정을 두었다.

② 한편, 구 연구사업관리규정 제27조는 제2항에서 '하나의 연구개발과제에 대하여 제1항 각 호의 사항 중 둘 이상에 해당하는 경우에는 5년까지 참여제한기간을 합산할 수 있다', 제3항에서 '둘 이상의 연구개발과제를 수행하던 중 하나의 연구개발과제로 인하여 참여제한을 받은 자에 대하여 다른 연구개발과제로 인하여 다시 참여제한을 하는 경우 그 기간의 기산일은 진행 중인 참여제한기간이 종료되는 날의 다음 날로 하여야 한다'고 직접 규정하고 있었다.

③ 그런데 그 후 2016. 7. 22. 대통령령 제27369호로 개정된 구 연구사업관리규정 (이하 '2016년도 개정규정'이라 한다)은 제27조 제1항 본문의 내용을 '법 제11조의2 제1항에 따른 참여제한기간은 [별표4의2]와 같다'고 변경하면서, 제27조 제2항 및 제3항을 삭제하는 한편, [별표4의2]를 신설하여 제1호 (가)목에서 '하나의 연구개발과제'에 대한 참여제한기간의 한도를 5년(과거 동일 사유로 참여제한을 받은 경력이 있는 경우 10년)으로 정하고, 제2호 (나)목에서 참여제한 처분의 누적회수에 따라 제재기준을 정하면서 2)의 라)에서 학생인건비가 포함된 경우의 처분기준을 "1회 위반 시 5년, 2회 위반 시 7년 6개월, 3회 위반 시 10년"으로 각각 정하고 있는바, '학생인건비'를 포함한 연구비의 용도와 사용에 대하여 1회차 제재기준의 상한을 '5년'으로 규정하였다.

④ 2016년도 개정규정에서 신설된 [별표4의2] 제1호 (다)목은 '둘 이상의 연구개발과제를 수행하던 중 하나의 연구개발과제로 인하여 제2호에 따라 참여제한을 받은 자

에 대하여 다른 하나의 연구개발과제로 인하여 다시 참여제한을 하는 경우 그 참여제한기간의 기산일은 진행 중인 참여제한기간이 끝나는 날의 다음 날로 한다."고 규정하는 한편, 두 개 이상의 법 위반행위에 대한 기타 규정은 별도로 두고 있지 아니하다.

⑤ 이러한 2016년도 개정규정 부칙(대통령령 제27369호, 2016. 7. 22.) 제2조, 제3조에서는 '제27조 제1항부터 제3항까지 및 [별표4의2] 개정규정은 시행일인 2016. 7. 22. 이후 협약이 체결되는 국가연구개발사업부터 적용'하되, 그 '시행 전에 협약이 체결된 국가연구개발사업에서 받은 참여제한은 [별표4의2]의 개정규정에 따른 참여제한의 누적 횟수 산정에 포함하지 아니한다'는 경과규정을 두고 있다.

3) 위와 같은 규정들을 종합하면, '여러 개의 국가연구개발사업'에 대하여 각각 '연구비 용도의 사용(인건비 포함)'으로 인한 참여제한 처분을 하는 경우 각 사업별로 협약 체결일을 기준으로 적용법령과 제재조치의 상한이 달라진다. 즉, 2015. 8. 24. 시행일 이전에 협약이 체결된 ①과제의 경우 2015년도 개정규정 제27조 제1항 제5호 (라)목의 적용이 배제되므로 용도 외 사용금액의 비율에 따른 '상한 3년' 이내의, ②과제의 경우 2016년도 개정규정 시행일인 2016. 7. 22. 이전에 협약이 체결되어 그 적용이 배제되고 2015년도 개정규정 제27조 제1항 제5호 (라)목이 적용되므로 '상한 5년' 이내의, ③과제의 경우 구 연구사업관리규정(2021. 1. 1. 대통령령 제31297호로 폐지되기 전의 것) 제27조 제1항, [별표4의2]에 따라 '상한 5년' 이내의 참여제한 처분을 각각 할 수 있다고 해석할 수 있으므로, 합계 13년이 이 사건 각 과제에 대한 참여제한 처분의 상한이 된다.

그러나 이러한 해석에 따라 그 상한이 늘어날 수는 있다고 하더라도, 제재적 행정처분에 해당하는 참여제한 처분의 특성상 개별 과제의 성격과 내용, 위반행위의 성격

과 내용, 부과된 개별과제와 위반행위 사이의 관련성과 밀접성의 강약, 위반행위자의 귀책사유와 인식의 정도, 다른 형태의 참여제한 처분 양정 수준과의 형평 등 제반사정을 종합적으로 고려하여 병산된 최종적 처분의 양정을 정하여야 한다고 봄이 타당하다. 나아가 여러 개의 과제를 수행하는 경우 사실상 무한정으로 제재기간이 병산될 여지가 크므로 과잉금지원칙 내지 형평의 원칙에 위배되지 않도록 이러한 병산과 관련한 참여제한 처분 양정 재량권을 행사함에 있어서는 신중을 기하여야 한다.

4) 이러한 법리에 비추어 앞서 본 사실과 증거들의 각 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 아래와 같은 사정을 종합하여 보면, 이 사건 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 처분은 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈하거나 남용한 것으로서 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 처분은 역량 있는 주관 연구기관 또는 연구책임자를 일정 기간 국가연구개발사업에서 배제하는 행정처분으로서, 그 적극적 활용이 오히려 구 과학기술기본법의 궁극적인 목적을 저해할 우려도 있으므로 참여제한 여부 및 그 기간 등을 정함에 있어서는 행정청의 신중한 판단이 요구된다.

나) 구 과학기술기본법 및 구 연구사업관리규정에서 학생인건비의 공동관리를 금지

하고 보다 엄격히 제재하는 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 처분의 사유가 된 공동관리금액은 대부분 학생연구원의 인건비나 등록금, 연구실의 통상의 운영경비 등 연구실 소속 전체 학생들을 위하여 사용된 것으로 보인다. 여기에 원고가 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. 특히 그 위반행위에 대한 비난가능성이나 비도덕성의 정도가 도합 13년간의 참여제한을 받아야 할 정도에 이르렀다고는 보기 어렵고, 불가쟁력이 발생한 참여제한 처분 22년과 취소판결이 선고되기는 하였지만 29년의 참여제한 처분이 별도로 있다는 사정까지 고려하면, 일정기간 계속되어 온 약 2억 4,000만 원 가량의 이 사건 공동관리금에 대한 부적절한 운영 사실 하나로 최대 64년간의 국가연구개발사업에 대한 참여를 제한한다는 것은 지나치게 균형을 상실한 제재인 것으로 볼 수 있다.

다) 한편, 원고가 공동관리계좌 조성 및 사용에 구체적, 적극적으로 관여하지는 않은 것으로 보이는 점, 학생연구원들이 공동관리계좌 운영에 관하여 원고에게 이의를 제기한 사정은 엿보이지 않는 점, 원고가 위 공동관리금액으로부터 사적 이익을 취한 것은 확인되지 아니하고, 그럼에도 원고가 이 사건 처분으로 인한 사업비를 반환한 점도 원고에 대한 개인적 비난가능성이 크지 아니한 점과 더불어 이익형량에 있어 고려되어야

할 사정으로 판단된다.

라) 이상의 사정들을 종합하여 보면, 원고에 대하여 합계 13년의 참여제한 처분을 하는 것은 지나치게 가혹하므로, 결국 이 사건 처분은 공익과 사익의 형량을 현저하게 그르친 것으로서 비례원칙을 위반하였다고 봄이 타당하다.

5) 따라서 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하므로 취소되어야 한다. 이 점을 지적하는 원고의 주장은 이유 있고, 피고의 주장은 이유 없다.

3. 결론

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

[별지1]

목 록

가. ‘혼합 미생물 균주의 잡초 종자 발아 억제 효과’ 과제를 원인으로 한 3년의 참여 제한 처분

나. ‘천연자원인 초두구로부터 탐색한 환경친화적 살충제 제조방법’ 과제를 원인으로 한 5년의 참여제한 처분

다. ‘친환경 작물보호제 개발’ 과제를 원인으로 한 5년의 참여제한 처분.

끝.