

감 사 원

징계·주의요구 및 통보·통보(시정완료)

제 목 구름다리 설치사업 추진 부적정 및 직무 관련 금품수수 등
소 관 기 관 구례군
조 치 기 관 구례군
내 용

1. 사건 개요

구례군은 2013. 1. 14.부터 “구례 오산 선바위 구름다리 설치사업”(이하 “위 사업”이라 한다)을 추진하면서 2013. 3. 25.부터 같은 해 4. 23.까지 주식회사 △△기술(대표이사 O¹⁷⁾)과 타당성 조사 및 기본계획 수립 용역을 수행한 후 같은 해 5. 30. 주식회사 ◎◎(대표이사 P)과 실시설계 용역계약을 체결하는 등 [표 1]과 같이 위 사업을 추진하였다.

[표 1] 구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 관련 주요 계약

(단위: 만 원)

계약일자	계약명	계약업체	계약금액	계약방법
2013. 3. 20.	구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 타당성 조사 및 기본계획 수립 용역	주식회사 △△기술	1,860	수의계약
2013. 5. 30.	구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 실시설계 용역	주식회사 ◎◎	7,703	제한경쟁계약(지역)
2014. 6. 24.	구례 오산 선바위 구름다리 설치사업	●●건설주식회사	56,377	제한경쟁계약(지역)
2014. 7. 14.	구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 관급자재 케이블시스템 구입	●●주식회사	72,271	수의계약

자료: 구례군 제출자료 재구성

17) 2013. 6. 7. 주식회사 △△기술의 대표이사는 Q으로 변경

구례군은 2014년 4월 말경(날짜 모름) 위 사업의 구름다리(현수보도교, 길이 56m)를 구성하는 핵심 자재인 케이블시스템¹⁸⁾ 등 4건¹⁹⁾에 대하여 관급자재로 분리 발주하기로 한 후 구름다리 기초 시공 등의 도급공사²⁰⁾는 2014. 6. 24. ○○건설주식회사(대표이사 R)와 계약을 체결하였고 케이블시스템은 2014. 7. 14. ○○주식회사(대표이사 S, 이하 “○○”라 한다)와 구매계약²¹⁾(수의계약)을 체결하였다.

그런데 구례군은 2014. 6. 25. 도급공사에 착수한 이후 산림청 산림항공본부 헬기를 이용한 공사용 자재 운반 일정이 지연되는 등²²⁾의 문제로 위 사업의 공사를 진행하는 것이 어려워지자 2014. 12. 19. 위 도급공사를 정지하였다.

이후 구례군은 자재운반 협의 지연 및 잦은 설계변경 등으로 위 사업을 계속 추진하는 것이 불가능하게 되자 2017. 2. 27. 주식회사 ○○건설²³⁾(대표이사 R)과 계약을 해지하는 등 위 사업을 중단하였다.

한편 ○○와 2014. 7. 14. 체결한 케이블시스템 제작 및 설치계약에 대해서는 2015. 5. 27. 기성금 344,502,900원을 지급하는 등 계약금액 722,715,900원 중 계 630,502,900원²⁴⁾을 지급하였다.

2. 감사결과 확인된 문제점

18)케이블, 정착구, 재인장장치 등으로 구성

19)철근, 강재, 난간, 바닥재

20)구름다리의 기초와 주탑 등을 시공

21)케이블시스템을 제작하여 공사 현장에 설치하는 조건

22)그 외 구름다리가 설치되는 주탑의 시공방법을 당초 앵커고정식으로 시공하는 것으로 설계가 되었으나 현장상황상 시공이 어려워 기초 콘크리트 고정식으로 시공하는 것으로 설계가 변경되어 공사일정이 지연됨

23)2015. 1. 8. ○○건설주식회사에서 주식회사 ○○건설로 법인명 변경

24)선금은 2014. 7. 18.에 286,000,000원 지급

가. 실시설계 용역 불법 하도급 묵인

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 제1항 및 같은 법 시행령 제92조 제1항 제2호 등에 따르면 지방자치단체의 장은 발주관서의 승인 없이 하도급한 자에 대하여는 부정당업자로 입찰참가자격을 제한하도록 되어 있다.

그리고 구례군이 2013. 5. 30. 주식회사 ○○과 체결한 “구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 실시설계 용역”(이하 “실시설계 용역”이라 한다)의 과업지시서에 따르면 계약대상자는 용역을 다른 업체에 일괄하여 하도급할 수 없도록 되어 있다.

그런데 주식회사 ○○은 2013. 5. 30. 실시설계 용역을 낙찰받아 계약을 체결하였으나 실시설계를 수행할 능력이 없자²⁵⁾ 같은 해 6. 5. 주식회사 △△기술²⁶⁾과 ‘기술지원약정’을 체결(계약금액 47,551,000원)하여 실시설계 용역을 일괄²⁷⁾ 하도급하였으며, 주식회사 △△기술²⁸⁾은 같은 날 ●●엔지니어링²⁹⁾(대표 T)에 실시설계 용역 전부를 다시 일괄하여 하도급(계약금액 43,456,000원)하였다.

당시 구례군 ♡과 팀장 U(현 ♡)는 2014년 1월경(날짜 모름) 주식회사 △△기

25) 2013. 5. 23. 구례군이 실시설계 용역을 발주하자 주식회사 ○○은 용역입찰공고문의 입찰참가자격 요건에 해당되는지만 확인하고 실제로 실시설계 용역을 이행할 수 있는지 여부는 검토하지도 않은 채 2013. 5. 28. 입찰에 참가하였음

26) 주식회사 ○○은 2013년 6월 초경(날짜 모름) “구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 타당성 조사 및 기본계획 수립 용역”을 수행한 주식회사 △△기술에 실시설계 용역 전체를 맡기고 싶다고 연락함

27) 주식회사 ○○의 책임기술자 V의 진술에 따르면 구름다리 설치사업 실시설계 용역 전체를 일괄하여 주식회사 △△기술에 하도급을 주었고, 실시설계에 주식회사 ○○이 검토한 부분은 없다고 함

28) 2013년 6월 초경(날짜 모름)에 주식회사 △△기술의 대표 Q은 그전부터 알고 지내온 ●●엔지니어링 대표 T과 상의를 하여 주식회사 ○○으로부터 실시설계 용역을 하도급받기로 함

29) ●●엔지니어링은 2011년 12월부터 주식회사 △△기술 내에 별도의 사무실에서 6명 정도가 근무하면서 주식회사 △△기술의 구조물 설계 등을 하도급받아서 수행하였고, 대표 T은 당시 주식회사 △△기술의 명함을 가지고 활동하였으며, 주식회사 △△기술이 2013. 3. 25. ~ 4. 23. 실시한 “구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 타당성 조사 및 기본계획 수립 용역”에서도 ●●엔지니어링이 주식회사 △△기술로부터 일괄 하도급 받아 T이 용역 책임자로 용역을 수행함

술 상무로 행세³⁰⁾하던 ●●엔지니어링 대표 T으로부터 주식회사 ○○이 아니라 주식회사 △△기술이 실시설계 용역을 하도급받아 수행하게 되었다는 사실을 직접 들었고 이후에도 T과 실시설계 용역 업무를 협의하였기 때문에 주식회사 ○○의 하도급 사실을 잘 알고 있었으며 위 부서 업무담당자 W도 T이 실시설계를 하고 있다는 것을 알고 있었다.

그런데도 U는 설계 업계 관행이라는 이유 등으로 주식회사 ○○에 대한 입찰참가자격 제한 조치를 하지 않았을 뿐만 아니라 주식회사 ○○의 불법 하도급 사실을 ♢과장 X³¹⁾ 등에게 보고하지도 않는 등 하도급 사실을 알고도 묵인하였다.

또한 W은 2014. 6. 2. 전라남도에 “구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 계약심사 의뢰”(♢과-8259) 공문을 기안하면서 “공사계약 심사요청서”의 설계자 항목에 T³²⁾을 책임기술자로, 소속은 주식회사 ○○으로 허위³³⁾ 기재하였고, U는 이러한 사실을 알고 있으면서도 위 공문에 대해 그대로 검토 서명을 한 후 산림경영소득담당 Y의 결재를 받아 전라남도에 계약심사를 요청하였다.

나. 케이블시스템에 대한 특정업체·제품 부당 선정

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 제1절 7-나-7)에 따르면 설계서 등에 부당하게 특정 규격·모델·상표 등을 지정하지 못하도록 되어 있다.

30) T은 구례군의 W과 U에게 주식회사 △△기술 상무로 기재되어 있는 명함을 주는 등 주식회사 △△기술 상무로 행세

31) 2015. 6. 30. 퇴직

32) U의 진술에 따르면 전라남도에 계약심사를 받을 때 설계자가 설계서에 대한 설명을 하는 경우도 있는데 이를 대비해 설계자에는 V이 아닌 T으로 기재하였다고 함

33) W은 T의 소속을 구례군과 실시설계 용역 계약을 맺은 업체가 아닌 주식회사 △△기술로 기재하면 전라남도로부터 계약심사 승인을 받지 못할 것을 우려하여 소속을 주식회사 ○○으로 기재하였다고 진술

한편, 주식회사 △△기술로부터 실시설계 용역을 하도급받은 ○○엔지니어링의 대표 T은 2009년경부터 강구조물, 케이블시스템 설계·시공 사업을 하고 있는 ○○와 입찰정보를 교환하는 등의 인연을 맺어오다가³⁴⁾ 2013년 하반기경(정확한 월 모름) ○○로부터 실시설계 용역을 대신해주는 조건으로 ○○의 케이블시스템이 납품될 수 있게 설계서에 넣어달라는 부탁을 받았다.

이에 따라 T은 2014년 2월 중순경(날짜 모름)에는 구례군 ♡과 사무실을 방문하여 ○○의 케이블시스템이 가장 우수하다고 U에게 설명하였고, 같은 해 2월 말경(날짜 모름)에는 ○○로부터 건네받은 자료로서 다른 경쟁업체 제품에 비해 ○○의 케이블시스템이 유리³⁵⁾하게 작성된 “케이블비교”³⁶⁾ 자료를 U 등에게 보여주면서 ○○의 케이블시스템을 설계서에 반영할 수 있도록 추천하였다.

그런데도 U는 “3항”의 내용과 같이 2014. 1. 31. 설 명절 며칠 전에 T으로부터 15만 원 상당의 한우세트를 받거나 현금 등을 받으면서 각 케이블시스템의 특허 보유 여부나 경제성 등에 대해 면밀히 검토하지 않고 특정 업체 제품을 설계서에 반영하는 것이 적정한지 여부도 검토하지 않은 채 단지 T을 신뢰하였다면서 2014년 2월 말경(날짜 모름) T이 추천해준 대로 ○○의 케이블시스템을 구름다리 설치공사 설계서에 반영하기로 결정하였다. 그러고는 군수 AA에게 ○○의 케이블시스템을

34) T과 ○○ 이사 Z의 진술에 따르면 T은 전라남도 내의 구조물 관련 입찰정보가 있으면 다른 업체보다 ○○에 먼저 알려주었고, ○○는 명절에 T에게 선물을 보내거나 종종 찾아가서 인사를 하는 등 긴밀한 인연을 맺어왔다고 함

35) ○○ 외의 다른 업체 케이블시스템의 특허가 기재되어 있지 않고 경제성 또한 명확한 근거 없이 ○○의 케이블시스템이 가장 우수하다고 기재되어 있음. 그리고 당시 ○○의 Z과 AB은 “케이블비교” 자료는 ○○에 유리한 내용으로 작성되어 있기 때문에 공식적인 자료로 사용되면 다른 업체에서 공정성 등에 대해 문제 제기가 있을 수 있다고 진술

36) “케이블비교” 자료는 케이블시스템의 종류가 다섯 가지로 나누어져 있고 각 케이블시스템별로 장단점, 지적재산 여부, 경제성 등이 기재되어 있으며 ○○의 케이블시스템이 제1안으로 제시되어 있음

위 사업에 사용하는 것으로 보고하였다.

이후 U는 철저적인 정당성을 확보하려는 목적으로 T으로부터 자문위원을 추천 받아 2014. 3. 5. 주식회사 ■■■ 이사 AC 등 3명³⁷⁾의 자문위원으로 구성된 자재·공법자문위원회를 개최하였고, 이 위원회에서 T은 자문위원들에게 구름다리 설치공사에 ○○의 케이블시스템을 사용한다는 것을 설명하였고 자문위원회는 별다른 논의가 이루어지지 않은 채 끝났다.

이에 따라 구례군은 2014. 5. 16. ○○의 케이블시스템이 반영³⁸⁾된 설계서를 주식회사 ◎◎³⁹⁾으로부터 그대로 납품받고서 설계서를 근거로 같은 해 7. 14. ○○와 관급자재로 케이블시스템을 구입하는 수의계약(계약금액: 722,715,900원)을 체결하였다.

다. 계약해지에 따른 선금 정산 부적정

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제6장 제2절 5.(나, 라)에 따르면 선금을 지급한 이후 기성대가를 지급할 때에는 기성대가에서 선금 정산액[선금액×(기성·기납 부분의 대가 상당액/계약금액)] 이상을 차감한 후 지급하도록 되어 있고 계약을 해지할 때에는 계약 상대방에게 지체 없이 선금 잔액의 반환을 청구하도록 되어 있다.

한편, 구례군은 2014. 7. 18. ○○에 선금 286,000,000원을 지급하였고, 2015. 5. 21. ○○가 케이블시스템 제작을 완료했다면서 기성액 570,113,720원에서 선금

37) 주식회사 ■■■ 이사 AC, 주식회사 ■■■ 부사장 AE, ■■■건설 주식회사 상무 AD

38) 설계서에 CABLE SET는 특허 제10-○○○○○○○○호를 사용하고, 재인장장치는 신기술 제○○○호를 사용한다고 명시하는 등 ○○의 케이블시스템을 설계서에 반영

39) 실시 설계는 ○○엔지니어링 대표 T이 하였으나, 설계 계약업체가 주식회사 ◎◎이어서 ◎◎ 명의로 설계서가 납품됨

정산액 225,610,820원⁴⁰⁾을 차감한 344,502,900원을 기성대가로 청구하자 2015. 5. 27. 이를 지급하였다.

따라서 구례군은 ○○와 체결한 케이블시스템 계약을 해지하고자 할 때에는 2014. 7. 18.에 지급한 선금 286,000,000원에서 선금 정산액 225,610,820원을 제외한 미정산 잔액 60,389,180원을 반환 청구하여야 했다.

그런데도 구례군 ☆과 계약담당자 AF은 2016. 12. 31. 계약이 종료⁴¹⁾되었는데도 선금 잔액 60,389,180원(286,000,000원-225,610,820원)을 감사원 감사 기간 중인 2018. 10. 12. 현재까지 환수조치를 하지 않은 채 그대로 두고 있었다.⁴²⁾

3. U의 직무관련 금품수수 및 부당한 업무 처리

구례군 읍읍 U는 2010. 9. 7.부터 2017. 1. 8.까지 ♡과에서 근무⁴³⁾하면서 위 사업을 추진하였다.

「지방공무원법」 제53조 제1항에 따르면 공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없도록 되어 있다.

그런데 U는 “2항 가”와 같이 2014년 1월경(날짜 모름)에 T이 구름다리 설치사업의 실시설계 용역을 총괄하게 됐다는 것을 알게 된 후, T의 사무실 직원(이름 모름)이 U에게 자택 주소(구례군 ■■■아파트 거주)를 물어보자 알려주었고 이후 2014.

40) $[286,000,000\text{원} \times (570,113,720\text{원} / 722,715,900\text{원})] = 225,610,820\text{원}$

41) 구례군은 2016. 12. 31.까지 케이블시스템 구매계약 기간을 연장하였으나, 그 이후에는 더 이상 연장 계약을 체결하지 않아 2016. 12. 31. 계약이 종료되어 해지됨

42) 구례군은 2018. 11. 17. ○○로부터 60,389,180원 환수조치

43) 2010. 9. 7.부터 2014. 8. 19.까지는 ●팀장, 2014. 8. 20.부터 2017. 1. 8.까지는 산림휴양담당으로 근무

1. 31.(설 명절) 며칠 전(날짜 모름) T 명의로 배송된 15만 원 상당의 한우세트를 자택에서 수수하였다.

그리고 U는 2014년 2월경(날짜 모름)에는 T과 구례군 ♀과 사무실에서 구름다리 설치사업에 사용할 케이블시스템 선정을 위한 회의를 한 후 T이 U에게 차 한 잔 마시자고 하면서 사무실 밖으로 함께 나가 구례군청 본관 3층 대회의실 창문 근처에서 다른 사람의 눈에 띄지 않도록 현금 50만 원이 담긴 황색 행정 각대봉투를 건네주자, 이를 수수하였다.

그러면서 U는 위 “2항 나”와 같이 T의 추천대로 ○○의 케이블시스템을 설계서에 반영하기로 하고 2014년 2월 말경 군수 AA에게 T 등으로부터 건네 받은 “케이블비교” 자료의 내용을 보고하면서 ○○의 케이블시스템이 우수하여 위 사업에 사용하는 것으로 보고하였고, 이후 ○○의 케이블시스템이 반영된 설계서를 그대로 납품받고 이를 근거로 2014. 7. 14. ○○와 관급자재 구매계약을 체결하였다.

이후에도 U는 2014년 7월경(날짜 모름) 산림청 헬기를 이용한 자재운반 방법을 논의하기 위해 구름다리 설치사업 공사현장을 확인하면서 T이 U에게 “계장님 휴가 잘 다녀오십쇼”라고 하면서 현금 30만 원이 들어 있는 흰 봉투를 바지에 넣자 이를 그대로 수수하였다.

이를 비롯하여 U는 [표 2]와 같이 T으로부터 9차례에 걸쳐 현금 170만 원과 39만 원 상당의 물품을 수수하였다.

[표 2] 구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 관련 U의 금품수수 명세

연번	일시	금품내용	금품 수수 장소	수수액
1	2014. 1. 31.경	한우	U 자택	15만 원 상당
2	2014년 2월경	현금	구례군청 본관 3층 대회의실 근처	50만 원
3	2014년 7월경	현금	구름다리 설치사업 현장	30만 원
4	2014. 9. 9.경	한우	U 자택	10만 원 상당
5	2014년 10월경	현금	구례군청 본관 3층 자판기 앞	30만 원
6	2015. 2. 19.경	표고버섯	U 자택	7만 원 상당
7	2015년 2월경	현금	구름다리 설치사업 현장	30만 원
8	2015년 7월경	현금	구름다리 설치사업 현장	30만 원
9	2015. 9. 28.경	표고버섯	U 자택	7만 원 상당
계				209만 원 상당

자료: U의 진술 내용을 기초로 재구성

한편 징계시효가 완성된 사항이지만, “2항 가”와 관련하여 U는 주식회사 ◎◎이 주식회사 △△기술에 위 사업을 하도급한 사실을 알고 있으면서도 묵인하여 부정당업자로 제재하는 등 행정조치를 하도록 하지 않았다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

관계기관 의견 구례군은 감사결과를 받아들이면서 향후 계약 업무에 만전을 기하겠다는 의견을 제시하였고, 부당하게 업무를 처리한 담당자 등에 대해서는 감사결과에 따라 법령이 정한 대로 처리하겠다는 의견을 제시하였다.

관련자 주장 및 판단 U는 “3항”과 관련하여 T으로부터 170만 원의 현금과 39만 원 상당의 물품을 수수한 사실은 인정하면서도 T에게 그 대가로 편의를 봐준 것은 없다고 주장한다.

그러나 U와 T은 위 사업을 추진하면서 알게 된 사이로 이 둘 사이에 사적인 친분관계가 없었다는 점, U는 T이 케이블시스템 선정에 대한 설명을 위해 구례군 ♠과에 찾아왔을 때 금품을 수수하는 등 실시설계 용역 수행기간에 금품을 수수한 점, T이 추천한 ㉠㉠의 케이블시스템을 별다른 검토 없이 설계서에 반영한 점 등으로 보았을 때, U는 케이블시스템 선정 등 실시설계 용역 과정에서 T에게 편의를 제공한 것으로 판단된다.

징계요구 양정 앞에서 기재한 바와 같이 직무관련자인 T으로부터 금품을 수수한 U의 행위는 「지방공무원법」 제53조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

특히, U는 불법하도급을 묵인하고 T이 추천한 ㉠㉠의 케이블시스템을 별다른 검토 없이 그대로 위 사업의 설계서에 반영하는 등 T에게 금품수수의 대가로 업무상 편의를 제공한 행위는 그 비위의 정도가 매우 중하므로 정직에 해당하는 중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항 구례군수는

- ① 직무관련자로부터 금품 등을 수수한 U를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(정직)하고(징계)
- ② 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 등에 따라 구례군의 승인 없이 “구례 오산 선바위 구름다리 설치사업 실시설계 용역”을 일괄 하도급한

주식회사 ○○에 대해 입찰참가자격 제한 등 적절한 제재조치 방안을 마련하며(통보)

③ 위 감사결과 지적내용에 대하여 구례군이 2018. 11. 17. ○○ 주식회사로부터
선금에 대한 미정산 잔액 60,389,180원을 환수조치함에 따라 시정이 완료되었으나,
향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고하며
[통보(시정완료)]

④ 앞으로 하도급 감독 업무를 철저히 하도록 하고, 설계서 등에 부당하게 특정규격을
지정하는 일이 없도록 하는 한편 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)