

서면감사

# 감 사 보 고 서

- 변상판정청구사항 조사 및 처리 -

2020. 6.

감 사 원

# 목 차

I. 감사실시 개요 .....	1
1. 판정청구 배경 및 목적 .....	1
2. 감사중점 및 대상 .....	1
3. 감사실시 과정 및 감사결과 처리 .....	1
II. 감사결과 판정사항 .....	2
1. 계약이행보증보험금(계약보증금) 청구권 부당 소멸 처리 .....	2

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 판정청구 배경 및 목적

고양시는 ◆◆법인 ◆◆의 ●● 구내식당 임대차 계약 체결업무 담당자 A, B, C 등 3명이 구내식당 운영자에게 귀책이 있는 사유로 식당 운영을 포기하였는데도 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키지 않고 이행완료(보증채무소멸)확인서를 발급하여 준 결과 계약보증금을 회수하지 못하고 ◆◆법인 ◆◆의 재산에 손해를 끼친 것에 대해 2019. 5. 10. 변상을 명령하였다. 이에 위 사람들이 이의를 제기하여 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제6조 제3항에 따라 각각 2019. 7. 9.(A·C), 같은 해 7. 30.(B)에 감사원의 변상판정을 청구하였다.

## 2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 재단법인 ◆◆을 대상으로 판정요건에 따라 관련자가 회계관계 직원에 해당하는지 여부 및 고의 또는 중대한 과실로 법령을 위배하여 손해를 끼쳤는지 여부 등을 확인하는 데 중점을 두었다.

## 3. 감사실시 과정 및 감사결과 처리

이번 감사는 2020. 1. 29.부터 같은 해 1. 31.까지 서면감사를 하였고, 감사원의 내부검토과정을 거쳐 2020. 6. 11. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

# 감 사 원

## 판 정

분 류 번 호	2019-판청-13, 2019-판청-14
제 목	계약이행보증보험금(계약보증금) 청구권 부당 소멸 처리
소 관 기 관	재단법인 ◆◆
조 치 기 관	행정안전부
회 계 연 도	2015
회 계 명	일반회계
판정 대상자	① 경기도 ▲시 A (전 재단법인 ◆◆ 분임경리관·분임징수관의 보조자, 전 ◎본부 □팀 과장) ② 경기도 ▲시 B [전 재단법인 ◆◆ 분임경리관·분임징수관의 보조자, 전 ◎본부 □팀 팀장 직무대행(과장)] ③ 경기도 △시 C (전 재단법인 ◆◆ 분임경리관 및 분임징수관, 전 ◎본부 본부 장)
주 문	위 사람들 중 A는 12,420,000원, B는 2,070,000원, C는 6,210,000원을 재단법인 ◆◆에 변상할 책임이 있다.

## 이 유

### 1. 사실관계

가. 재단법인 ◆◆은 일반경쟁입찰을 통해 2015년 ●● 구내식당<sup>1)</sup> 운영사업자로 D(○○ 대표)을 선정하고, 2015. 1. 19. D과 계약기간 5년(2015. 1. 20.~2020. 1. 19.), 1차 연도 임대료 41,400,000원<sup>2)</sup>의 조건<sup>3)</sup>으로 “공유재산 임대(사용) 계약”(이하 “2015년 임대계약”이라 한다)을 체결하였다.

그리고 ◆◆은 계약기간 동안 계약을 성실히 이행할 수 있도록 하기 위해 D로부터 이행(계약)보증보험증권(보험가입금액: 20,700,000원, 보험기간: 2015. 1. 20.~2020. 1. 19., 보증기관: □□주식회사, 이하 “2015년 계약이행보증보험증권”이라 한다)을 제출받았다.

나. D는 2015년 7월경부터 ◆◆ 담당자 A에게 식당운영 수지가 맞지 않아 경영이 어렵다고 몇 차례 언급한 후 계약을 체결한 지 1년도 되지 않은 2015. 12. 15. ‘경영악화로 인하여 2016. 1. 19.(1년 계약만료일) 구내식당 운영을 중단하겠다’라는 내용의 운영포기신청서를 ◆◆에 제출하였다.

다. ◆◆은 2015년 임대계약의 계약이행보증보험금을 청구하는 방법으로 계약보증금을 귀속시키거나 D에 대한 입찰참가자격 제한 등의 조치를 하지 않은 채 새로운 구내식당 운영사업자를 선정하기로 하고 2016. 1. 5. “●●(구내식당) 임대시설 사용·수익 운영사업자 선정 공고”(◆◆ 공고 제2015-12-01호)를 하였는데

- 
- 1) ◆◆은 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조 및 같은 법 시행령 제19조의5, “고양시 문화시설(●●, ■■) 관리 운영 위·수탁 계약서”에 따라 고양시로부터 ●● 시설 등을 위탁받아 ●● 내 ☆☆의 일부 분(257㎡, 지하 1층)을 구내식당으로 운영하고 있으며 2015년부터 공개입찰을 통해 구내식당 운영사업자를 선정함
  - 2) ●● 구내식당 운영사업자 선정 공고 시 예정가액은 17,545,000원이었으며 D는 예정가액보다 2.36배 높은 41,400,000원의 입찰금액을 제출하여 1순위로 낙찰받음(2순위자의 입찰금액은 36,100,000원)
  - 3) 1차 연도 임대료는 낙찰금액(41,400,000원)을 기준으로 하며 2차 연도 이후의 임대료는 ‘당해 연도의 재산가액×입찰에 의해 결정된 최초 연도 사용료/입찰 당시의 재산가액’으로 하기로 계약함

이전의 공고와 달리 입찰방법을 일반경쟁입찰에서 지역제한경쟁입찰로 변경하고, 입찰참가자격에 ‘단일업장 1일 평균(실제운영일수) 300명 이상 공공기관, 학교 등에서 공급하고 있는 개인 또는 법인사업자’ 요건을 추가하였다.

이후 2015년 임대계약 이행을 중도에 포기하였던 ○○(대표 D)과 ○○(대표 E)<sup>4)</sup> 총 2개 업체가 입찰에 참여하였고 2016. 1. 12. ○○(대표 D)이 최종 낙찰자로 또다시 선정되었다.

라. ◆◆은 2016. 1. 18.(일요일인 1. 17. 다음 날) D와 새로운 “공유재산 임대(사용)계약”(계약기간: 2016. 1. 20.~2021. 1. 19., 1차 연도 임대료: 27,660,000원)을 체결하였다.

그러나 2016년 구내식당 운영사업자 선정 입찰공고에 따르면 낙찰일로부터 5일 이내에 실적증명원 등 구비서류를 제출받아 계약을 체결해야 하는데도 담당자 A는 관인 관리부서(▽팀) 팀장의 결재를 받지 않고 실적증명원에 임의로 관인을 찍어 D에게 발급<sup>5)</sup>한 후 다시 제출받았고, 계약일까지 이행(계약)보증보험증권은 제출받지도 않았다.<sup>6)</sup>

마. D는 □□주식회사로부터 새로운 이행(계약)보증보험증권을 발급받기 위해 2016. 1. 18.부터 1. 21. 사이(정확한 날짜는 모름)에 담당자 A에게 2015년 계약 이행보증보험증권에 대한 “이행완료(보증채무소멸)확인서”<sup>7)</sup>(이하 “보증채무소멸확

---

4) ○○(대표 E)의 연락처는 ㄱ, ㄴ으로, ○○(대표 D)의 연락처(ㄴ, ㄷ)와 한 개의 연락처(ㄴ)가 동일함  
5) 실적증명원에 발급일이 2016. 1. 18.로 기재되어 있으나 관인 관리부서(▽팀) 팀장의 결재일은 2016. 1. 21.로 되어 있음  
6) 입찰공고에 따르면 낙찰자가 정당한 이유 없이 낙찰일로부터 5일 이내에 구비서류를 갖추어 계약하지 아니할 때에는 그 낙찰을 무효로 하도록 되어 있음  
7) 이행완료(보증채무소멸)확인서 내용: 피보험자(◆◆) 본인은 2015년 계약이행보증보험증권과 관련하여 보험계약자가 주계약상 채무를 완전히 이행하지는 않았으나 기타 사유(신규 입찰)가 발생함으로써 “보증보험계약의 효력”과 “□□(주)의 보증채무 내지 보장책임”이 2016. 1. 19. 자로 완전히 소멸하였음을 확인함

인서”라 한다)를 발급해 줄 것을 요청하였다.

이에 A는 ◆◆ 「위임전결규정」 제4조 제1항 [별표]에 따라 채권·채무 관련 사항은 정수관인 대표이사의 전결사항인데도 분임정수관인 ◎본부장 C에게만 구두 보고 후 2016. 1. 20. 팀장 직무대행이었던 B의 전결로 관인 관리부서(▽팀)에 관인 날인을 신청하여 다음 날인 1. 21. D에게 보증채무소멸확인서를 발급하여 주었다.

그리고 D는 보증채무소멸확인서를 □□주식회사에 제출하고 2016. 1. 22. 새로운 이행(계약)보증보험증권(보험가입금액: 13,830,000원, 보험기간: 2016. 1. 20.~2021. 4. 29.<sup>8)</sup>)을 발급받아 ◆◆에 제출하였다.

바. 이와 같이 A와 B, C가 2015년 계약이행보증보험금에 대한 보증채무소멸확인서를 D에게 발급해 줌으로써 계약이행보증보험금(계약보증금) 20,700,000원은 ◆◆에 귀속되지 못하였다.<sup>9)10)</sup>

## 2. 변상명령 및 판정 청구

가. 고양시는 D가 2015년 임대계약 기간 중 경영악화로 계약이행을 중도 포기한 것은 정당한 이유 없이 계약상의 의무를 이행하지 아니한 것으로, 2015년 임대계약서 제15조 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 “지방계약법”이라 한다) 시행령」 제54조 제1항 등에 따라 계약이행보증보험금을

8) 보험기간은 2016. 1. 20.~2021. 4. 29.로 되어 있으나 주계약내용의 계약기간은 임대계약기간과 같은 2016. 1. 20.~2021. 1. 19.로 되어 있음

9) ◆◆에서는 2020. 5. 4. 2015년 계약이행보증보험의 보증회사인 □□주식회사에 보험금 지급을 청구하였으나 같은 해 5. 11. □□주식회사는 해당 보증보험이 ◆◆의 보증채무소멸확인서를 근거로 해지되었고 보증책임 또한 2016. 1. 19.자로 완전히 소멸된 상태라고 통보함

10) 고양시는 변상명령과 별개로 2019. 5. 7. ◆◆에 A와 C에게 대한 중징계를 요구하였으며 ◆◆은 같은 해 5. 15. A와 C에게 각각 과면, 해임처분을 하였음, 또한, 고양시는 ☞☞검찰청 ♣♣지청에 2019. 5. 9. A, B, C, D를 업무상 배임 혐의로 수사요청하였으나 같은 해 8. 12. ♣♣지청에서는 업무상 배임죄에 있어 배임의 고의를 인식하고 업무를 처리하였다고 볼 만한 객관적인 증거가 없다는 사유로 불기소 처분을 함

청구하는 방식으로 계약보증금 20,700,000원을 ◆◆에 귀속시켜야 했는데도 A 등 3명이 D에게 보증채무소멸확인서를 발급해 줌으로써 이를 받지 못하게 되어 같은 금액만큼 ◆◆의 재산에 손해가 발생하였다는 사유 등으로 2019. 5. 10. A에게 10,350,000원, B에게 2,070,000원, C에게 8,280,000원으로 나누어 변상하도록 명령하였다.

나. 이에 대하여 A와 C는 D의 구내식당 운영 포기가 정당한 이유 없이 계약상 의무를 불이행한 것으로 보기 어렵다는 등의 이유를 들어, B는 자신이 회계관계직원으로 정식 발령받은 사실이 없다는 등의 이유를 들어 각각 2019. 7. 9.과 같은 해 7. 30. 감사원에 변상판정을 청구하였다.

### 3. 변상책임 유무 검토

「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」(이하 “회계직원책임법”이라 한다) 제4조 제1항에서 규정한 회계관계직원의 변상책임 요건에 따라 ◆◆ ◎본부(□팀)에서 ●● 구내식당 임대계약업무를 담당한 과장 A, 팀장 직무대행 B, ◎본부장 C가 업무처리 과정에서 고의 또는 중대한 과실로 법령이나 그 밖의 규정과 예산에 정하여진 바를 위반하여 ◆◆의 재산에 손해를 끼쳤는지 여부를 다음과 같이 검토한다.<sup>11)</sup>

#### 가. 회계관계직원인지 여부

A, B, C는 [표]와 같이 ◆◆ ◎본부(□팀)에서 분임경리관 및 분임징수관의 보조자, 분임경리관 및 분임징수관으로서 ◆◆의 공유재산 임대계약업무를 담당하거나 총괄하였다.

11) A와 C는 변상판정 청구서에 제한경쟁입찰로 2016년 구내식당 운영사업자를 선정하는 것이 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 제2항을 위반한 것이 아니며 낙찰자가 제출기한을 지나 제출한 서류를 인정해 준 것이 중과실에 해당하지 아니한다고 주장하나, 이는 고양시에서 처분요구한 위 사람들의 징계사유와 관련된 사항으로 변상책임 성립 여부와는 무관하여 판단하지 아니함

[표] 관련자별 담당업무 및 기간

연번	성명	소속	직위	담당업무 (회계관계직원 구분)	담당시작	담당종료
1	A	◆◆ ◎본부 □팀	과장	공유재산 임대계약업무 담당 (분임경리관·분임징수관의 보조자)	2012. 9. 10.	2016. 10. 3.
2	B	◆◆ ◎본부 □팀	팀장 직무대행	공유재산 임대계약업무 총괄 보조 (분임경리관·분임징수관의 보조자)	2015. 4. 6.	2016. 10. 3.
3	C	◆◆ ◎본부	본부장	공유재산 임대계약업무 총괄 (분임경리관·분임징수관)	2011. 12. 29.	2016. 10. 3.

자료: 감사대상기관 자료 재구성

따라서 위 사람들은 모두 회계직원책임법 제2조 제3호 및 ◆◆ 「예산회계규정」(2018. 10. 11. 규정 제119호로 일부 개정되기 전의 것) 제5조 및 제6조에 따른 회계관계직원에 해당한다.

이에 대하여 B는 □팀 팀장 직무대행으로 따로 발령받은 적이 없고 ◆◆으로부터 자신이 회계관계직원이라는 사실을 통보받지 못하였으며, 재정보증보험에 가입되지도 않았으므로<sup>12)</sup> ◆◆ 「예산회계규정」에 따라<sup>13)</sup> 회계관계직원이 아니라고 주장한다.

그러나 회계관계직원인지 여부는 회계관계직원으로 발령받거나 재정보증보험에 가입되어 있는지 등에 따라 판단할 것이 아니고 업무의 실질에 있어 회계관계업무를 처리하는 경우에는 회계관계직원에 해당한다고 보아야 할 것<sup>14)</sup>이다.

또한, ◆◆ 「인사규정」 제16조에 따르면 상위 직위자가 결원 등으로 상당기간 부재인 경우 다음 하위자가 그 직무를 대행하게 할 수 있다고 되어 있고, 이

12) ◆◆은 2020년 1월 고양시로부터 변상을 명령받은 A, B, C에 대한 재정보증보험금 지급을 □□주식회사에 청구하였음

13) ◆◆ 「예산회계규정」 제11조 제1항에 회계관계직원은 재정보증 없이는 그 직무를 담당할 수 없도록 규정함

14) 회계직원책임법상 회계관계직원은 직명에 따라 구체적으로 지정되어 있지 않다고 하더라도 직제상 동일 부서에 근무하는지의 여부에 따라 결정할 것이 아니라 업무의 실질에 있어서 회계관계업무를 처리하는 경우에는 이에 해당하고 반드시 그 업무를 전담할 필요도 없으며, 직위의 높고 낮음도 불문함(대법원 2001. 2. 23. 선고 99두5498 판결, 대법원 2019. 11. 28. 선고 2019도11766 판결)

에 따라 B는 2015년 4월경 ○본부장 C로부터 □팀장 공석에 따른 팀장 직무대행을 맡으라는 지시를 받아 실제로 2016. 10. 3.까지 팀장 직무대행으로 ◆◆의 공유재산 임대계약업무를 처리하면서 전결권을 행사하였으므로 자신이 회계관계직원이 아니라는 B의 주장은 이유 없다.

#### 나. 고의 또는 중대한 과실로 법령 등을 위반하였는지 여부

회계직원책임법 제3조 및 ◆◆ 「예산회계규정」 제10조 제1항에 따르면 회계관계직원은 법령, 그 밖의 관계 규정 등에 정하여진 바에 따라 성실하게 직무를 수행하여야 한다.

그리고 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제17조 제6항과 같은 법 시행령 제12조 제1항 등에 따르면 ◆◆에서 계약사무를 처리할 때에는 지방계약법령을 준용하도록 되어 있고, ◆◆ 「예산회계규정」 제105조에 따르면 해당 규정에서 따로 정하는 사항을 제외하고 계약에 관한 기본사항 및 업무처리 기준은 지방계약법령 등을 준용하도록 되어 있다.

또한, 「공유재산 및 물품 관리법」 제97조 제1항에 따르면 공유재산의 계약을 위한 입찰공고 및 계약절차 등은 지방계약법을 준용하도록 되어 있고 지방계약법 시행령 제54조 제1항 등에 따르면 계약상대자가 정당한 이유 없이 계약상의 의무를 이행하지 아니한 경우 계약보증금을 세입조치하여야 하며, 2015년 임대계약서 제15조는 ‘을(임차인)은 사용허가 취소를 받고자 할 때에는 2개월 전에 원상복구계획을 첨부하여 서면(문서)으로 취소원을 제출하여야 하며 이때 계약이행보증금은 ◆◆에 귀속된다’라고 약정되어 있다.

한편, 2016. 6. 8. 구 행정자치부에서 지방계약법상 정당한 이유는 천재지변,

예기치 못한 돌발사태 등 계약상대방의 귀책사유가 아닌 명백하고 객관적인 사유로 부득이 계약을 이행하지 못할 경우 등을 의미하며, 위탁업체가 소속 직원에게 급여를 주지 못해서 계약을 포기하는 경우는 이에 해당하지 않는다고 질의 회신(회계제도과-2873)한 사실이 있다.<sup>15)</sup>

그리고 2015년 임대계약의 입찰유의서 11-1에는 ‘입찰자는 입찰공고, 입찰유의서, 임대조건 등 기타 필요한 사항에 관하여 입찰 전에 완벽히 숙지하여야 하며, 이를 숙지하지 못한 책임은 입찰자에게 있다’라고 기재되어 있고, 13-1에는 ‘임대재산의 용도에 따른 사업의 손익 발생은 전적으로 낙찰자의 책임’으로 기재되어 있다.

따라서 D가 2015년 임대계약과 관련하여 ◆◆에 제출한 운영포기신청서에 기재된 포기사유인 경영악화는 전적으로 D의 책임이며, 이는 5년간의 구내식당 운영이라는 계약상 의무를 이행할 수 없는 정당한 이유에 해당하지 않으므로 A와 B, C는 □□주식회사에 계약이행보증보험금을 청구<sup>16)</sup>하는 방법으로 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키려는 적절한 조치를 하여야 했다.

### 1) A의 경우

A는 2012. 9. 10.부터 2016. 10. 3.까지 ◆◆ ◎본부 □팀에서 공유재산 임대 계약업무를 담당하면서 2015년과 2016년 ●● 구내식당 운영사업자 선정 및 임대계약업무를 처리하였다.

15) 2014. 2. 5. 전주지방법원이 계약상대방이 ►►의 연간 사용료를 매년 선납하는 것으로 사용허가를 받고 계약을 한 것에 비추어 그 사용수익에 다른 손익의 발생은 전적으로 계약상대방의 자기책임에 달려 있는 것으로 해석되고, ►►을 운영하는 과정에서 적자가 발생하였다는 사유로 사용허가 취소 요청을 하고 계약을 해지한 것은 계약상 의무 불이행의 정당한 사유가 되기 어렵다고 판결(2013구합 410)한 사실도 있음

16) 2015년 계약이행보증보험 보통약관 제6조 및 제9조에 따르면 보증회사는 채무자인 계약자(D)가 보증증권에 기재된 계약에서 정한 채무를 정당한 이유 없이 이행하지 않음으로써 채권자인 피보험자(◆◆)가 입은 손해를 보상한다고 되어 있음

A는 2015년, 2016년 임대계약과 관련하여 최초 계획 수립부터 입찰공고, 계약서 작성 등 전체 업무를 담당하여 입찰공고문, 입찰유의서, 계약서의 내용을 알고 있었고, 고양시의 출연기관인 ◆◆이 계약사무를 처리할 때 지방계약법령을 준용하여야 한다는 사실 또한 알고 있었다.<sup>17)</sup>

그러나 A는 “1항-나”와 같이 D가 2015년 임대계약과 관련하여 운영포기신청서를 제출하자 ◎본부장 C에게 이를 구두 보고하면서 ‘운영포기신청서를 그대로 받아주어도 계약서 및 관련 법령에 따른 문제가 없는지 확인하라’라는 지시를 받았음에도 지방계약법령 등에 따라 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키기 위한 조치 및 입찰참가자격을 제한<sup>18)</sup>하는 방안을 마련하지 않은 채 “임대료 등을 다 잘 냈기 때문에 운영포기신청서를 받아주어도 문제없다”라고 보고한 후 2015. 12. 23. 대표이사(F)에게 접수결재를 받았다.

이후 A는 “1항-다”와 같이 2016년 구내식당 운영사업자 선정을 위한 입찰을 진행하였고, 최종 낙찰자로 또다시 선정된 ○○ 대표 D가 보증채무소멸확인서 발급을 요청하자 ◎본부장 C에게 이를 구두 보고하면서 ‘관인을 날인해 주어도 문제가 없는지 확인하라’라는 지시를 받고서도 보증채무소멸확인서가 새로운 이행(계약)보증보험증권 발급에 필요하다는 사실만 확인한 채 문제가 없는 것으로 보고하였다.<sup>19)</sup>

17) A가 작성한 2015년, 2016년 계약의 입찰공고문 중 4. 입찰참가자격, 12. 입찰무효에 관한 사항, 입찰유의서 중 제6조(입찰보증금), 제9조(입찰의 무효), 제12조(계약 체결 및 유의(준수)사항)에 지방계약법령을 적용하는 내용이 기재되어 있음

18) 지방계약법 제31조 제1항 제9호 등에 따르면 ◆◆은 정당한 이유 없이 계약의 이행 관련 행위를 하지 않는 등 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자에 대해서는 2년 이내의 범위에서 입찰참가자격을 제한하여야 함

19) A는 감사원 조사 시(2020. 1. 29.) 보증채무소멸확인서에 대해 C에게 보고하였는지 오래되어 기억나지 않는다고 진술하였으며, C는 감사원 조사 시(2020. 1. 30.) A로부터 보증채무소멸확인서에 대해 보고받은 적이 없다고 기존의 진술을 번복함, 그러나 ① C가 ◆◆에서 작성한 서면 답변서(2018. 5. 30.)와 고양시의 두 차례 조사(2019. 2. 22. 및 4. 19.)에서 일관되게 A로부터 보증채무소멸확인서에

그리고 A는 보증채무소멸확인서 발급이 대표이사의 전결사항인데도 “1항-마”와 같이 C에게만 보고한 후 대표이사의 결재를 받지 아니하고 2016. 1. 21. D에게 보증채무소멸확인서를 발급하여 주었다.

그 결과 “1항-마”의 내용과 같이 계약이행보증보험금(계약보증금) 20,700,000 원이 ◆◆에 귀속되지 못하여 그만큼의 재산상 손해가 발생하였다.

## 2) B의 경우

B는 2015. 4. 6.부터 2016. 10. 3.까지 ◆◆ ◎본부 □팀장 직무대행의 직위에서 공유재산 임대계약업무를 담당하면서 2015년과 2016년 ●● 구내식당 임대계약과 관련하여 A가 상신한 결재서류를 검토하고 중간결재하였다.

B는 2011년 10월부터 2013년 9월까지 ◎본부 ▽팀에서 계약업무를 담당하였고, 2012. 9. 4. 내자계약관 2급 자격(조달청 시행)까지 취득하였으므로 지방계약법상 계약상대방이 계약기간 중 계약을 포기한 경우에는 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키고 계약상대방에 대해 입찰참가자격을 제한하여야 한다는 것을 알고 있었다.

그런데 B는 2015. 12. 22. A가 “1항-나”와 같이 ◆◆에 제출된 운영포기신청서의 접수결재를 올리면서 ‘◎본부장 C와 대표이사에게 해당 사항이 모두 보고되었으며 운영포기신청서를 받아주기로 결정되었다’라고 하자 A에게 계약보증금의 ◆◆ 귀속 등 D에 대한 조치를 검토하도록 지시하거나 자신이 직접 검토하지 않은 채 그대로 중간결재하였다.

---

대해 보고를 받고 관인을 날인하여 주어도 문제가 없는지 확인하도록 지시하였다고 진술한 점, ② A도 3차례 ◆◆ 조사(2018. 4. 30. 사실확인서, 2018. 5. 18. 및 7. 2. 문답서)와 2차례 고양시 조사(2019. 2. 11. 및 4. 17.)에서 일관되게 C에게 보증채무소멸확인서에 대해 보고하였고 문제가 없는지 검토하라는 지시를 받았다고 진술한 점, ③ A·C의 변상판정청구서에도 ‘A가 C에게 보증채무소멸확인서를 보고하였다’라고 기재한 점, ④ ☞☞검찰청 ♠♠지청의 사건기록 및 불기소 결정서(2019. 8. 12.)에도 A가 C에게 보증채무소멸확인서를 보고한 사실에 대해 부인하지 않은 점, ⑤ B가 A로부터 관인 날인 신청결재를 요청받을 때 ‘C 본부장님에게 모두 보고된 사항’이라고 들었다고 진술한 점 등을 고려하면 A와 C의 진술 번복은 변상책임을 회피하기 위한 것으로 판단되므로 인정할 수 없음

한편, A가 “1항-마”와 같이 2016. 1. 20. 관인날인 신청서 결재를 올리면서 B에게 ‘새로운 낙찰자인 D와 계약을 하려는데 2015년 계약이행보증보험증권의 기간이 남아 있어 해당 보험증권의 효력이 소멸되었다는 확인서를 써 주어야 한다’라고 보고하였으므로 B는 A에게 ◆◆의 계약이행보증보험금 청구권이 일실되는 것은 아닌지 확인하도록 2015년 임대계약서나 보증보험 약관을 검토하라고 지시하거나 자신이 직접 검토하여야 했다.

그런데 B는 A가 ‘C 본부장님에게 모두 보고된 사항이고 아무런 문제가 없으니 결재해도 된다’라고 하자 C에게 이미 보고되어 문제가 없을 것이라 생각하여 관인날인 신청서에 해당 서류가 첨부되어 있지 않아 제목과 신청서 내용<sup>20)</sup>만으로는 정확한 내용을 알 수 없었는데도 검토는 물론 관인을 찍을 서류조차 직접 확인하지 않고 그대로 결재하여 보증채무소멸확인서가 발급되도록 하였다.

그 결과 “1항-바”의 내용과 같이 계약이행보증보험금(계약보증금) 20,700,000원이 ◆◆에 귀속되지 못하여 그만큼의 재산상 손해가 발생하였다.

### 3) C의 경우

C는 2011. 12. 29.부터 2016. 10. 3.까지 ◆◆ ◎본부 본부장의 직위에서 공유재산 임대계약업무를 총괄하면서 2015년과 2016년 ●● 구내식당 운영사업자 선정 및 임대계약과 관련하여 A로부터 직접 구두 보고를 받거나 A가 상신한 결재서류를 검토하고 중간 결재하였다.

C는 ◎본부장으로 재직하기 직전에도 2007. 4. 5.부터 2011. 12. 28.까지 ◆◆의 계약업무를 총괄하는 ◎본부 ▽팀장으로 재직하였으므로 ◆◆이 지방계약

---

20) 관인날인 신청서의 제목은 ‘이행완료 확인서 및 실적증명 확인용’이었으며, 사용목적 및 내용에는 ‘●● 구내식당 보증보험 이행완료 확인서 및 실적증명 확인용’이라고 되어 있음

법령을 준용하여 계약업무를 처리한다는 사실과 계약을 성실히 이행하지 않은 계약상대방에 대해서는 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키고 입찰참가자격을 제한하는 조치를 하여야 한다는 사실을 잘 알고 있었다.

이와 관련하여 C는 A로부터 “1항-나”와 같이 D가 2015. 12. 15. 운영포기신청서를 제출하였다는 보고를 받자 A에게 “운영포기신청서를 그대로 받아주어도 계약서 및 관련 법령에 따른 문제가 없는지” 물어보았고, A는 운영포기신청서를 받아주어도 문제가 없다고 보고하였다.

그런데 C는 계약을 성실히 이행하지 않은 계약상대방에 대해서는 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키는 등의 조치를 하여야 한다는 사실을 알고 있었으므로 A에게 계약보증금의 ◆◆ 귀속 등 D에 대한 조치 여부를 다시 검토하도록 지시하거나 직접 검토하여야 했는데도 A의 의견만 믿고 아무런 검토 없이 잘못된 보고 내용을 그대로 받아들여 대표이사(F)에게 아무런 문제가 없는 것으로 보고함으로써 D에 대하여 적절한 조치가 이루어지지 않았다.

한편, C는 “1항-마”와 같이 A가 ‘새로운 낙찰자인 D와 계약을 하려는데 기존 계약이행보증보험증권의 기간이 남아있어 해당 보험증권의 효력이 소멸되었다는 확인서를 써 주어야 한다’라고 보고하였으므로 ◆◆의 계약이행보증보험금 청구권이 일실되는 것은 아닌지 2015년 임대계약서나 보증보험 약관을 확인하여야 했다.

그런데 C는 A에게 “관인 날인을 해 주어도 이상이 없는지 확인하라”라고 지시한 후 A가 문제없다고 재차 보고하자 A에게 2015년 임대계약서나 보증보험 약관에 대해 검토하라고 지시하거나 자신이 직접 검토하지 않고 A의 잘못된 보고 내용을 그대로 받아들여 보증채무소멸확인서 발급을 승인하였다.<sup>21)</sup>

그 결과 “1항-바”의 내용과 같이 계약이행보증보험금(계약보증금) 20,700,000 원이 ◆◆에 귀속되지 못하여 그만큼의 재산상 손해가 발생하였다.

#### 4) 관련자의 주장 및 검토의견

(1) A와 C는 D가 수익성 산정 착오로 예정가액보다 2배가 넘는 가격에 응찰하여 낙찰자로 선정되었고 이후 11개월간 계속 적자가 누적되어 운영하기 힘든 상황이 되었으므로 이는 정상적인 계약 이행을 기대하기 어려운 객관적인 사정이 존재하는 것으로 볼 수 있어 지방계약법 시행령 제54조 제1항에 따른 ‘정당한 이유 없이 계약상의 의무를 이행하지 아니한 경우’에 해당하지 않는다고 주장한다.

그러나 A와 C의 주장은 “3항-나”의 내용과 같이 2015년 임대계약 입찰유의서 등에 따라 구내식당 운영에 따른 손익의 발생은 전적으로 D의 자기책임에 달려 있는 것으로 경영악화를 사유로 운영을 포기한 것은 지방계약법 시행령 제54조 제1항의 ‘정당한 이유’로 볼 수 없으므로 인정하기 어렵다.<sup>21)</sup>

(2) A와 C는 D가 5년의 계약기간 중 1년 동안 임대료 등을 연체하지 않고 구내식당을 잘 운영해주어 계약을 불성실하게 이행하였다고 생각하지 않았으며, 대표이사가 D의 운영포기신청서에 대해 보고받으면서 구내식당 운영에 공백이

21) 관련 판결을 보면, 과장으로서 토지보상업무의 전반을 감독하는 지위에 있으면서도 수용보상업무의 처리에 있어 기안책임자의 보고만 믿고 결재하였고 결재할 당시 조금만 주의를 기울여 서류만 면밀히 검토하여 보아도 쉽사리 해당 토지가 보상대상 토지가 아니라는 사실을 발견할 수 있었을 것으로 보이는 바 이를 게을리하여 보상금이 부당하게 지급되도록 한 것은 그 성실의무 위배의 정도가 중대하다고 본 판결(대법원 1994. 12. 13. 선고 93누98), 공유재산 취득을 관리하는 주무과장으로서 관련 법규에 정한 절차대로 진행하고 등기부등본과 출장보고서 등의 서류만 면밀히 검토해 보았다 라면 담당자가 보고한 토지에 관한 시가가 사실이 아니었음을 밝혀낼 수 있었을 것이며 그에 따라 매매계약을 시세보다 높게 체결하지 아니하는 등 손해를 피할 수 있었을 것이므로 위와 같은 주무과장의 과실은 그 성실의무 위배의 정도가 중대하다고 본 판결(서울행정법원 2005. 3. 29. 선고 2004구합18771)이 있음

22) 계약상대방의 귀책사유(적자발생, 매출부진 등)로 인한 계약해지는 계약상 의무 불이행의 정당한 이유에 해당하지 아니한다고 본 판결(전주지방법원 2014. 2. 4. 선고 2013구합410, 서울고등법원 2007. 12. 20. 선고 2007나42824)이 있음

발생하면 안 되니 다음 계약을 빨리 추진하라고 지시한 것은 대표이사가 합의로 계약을 해지한 것으로 이는 2015년 임대계약서 제15조에 따른 사용허가 취소가 아닌 제13조<sup>23)</sup> 제5호 및 제10호 또는 제23조<sup>24)</sup>에 따른 ◆◆과 D 간의 합의에 따른 계약해지라고 주장한다.

그러나 A와 C의 주장은 ① 2015년 임대계약서 제2조에 ‘본 계약은 2015. 1. 20.부터 2020. 1. 19.까지(5년)로 한다’라고 되어 있고, 제6조 제1항에 D는 ‘계약기간 동안’ 성실한 계약이행이 준수될 수 있도록 계약보증보험증권을 ◆◆에 제출하여야 한다고 되어 있으므로 D가 계약기간 전체가 아닌 일부인 1년 동안 구내 식당을 잘 운영하였다고 하여 계약을 성실하게 이행하였다고 볼 수 없는 점, ② ◆◆ 「예산회계규정」 제8조 제1항 등에 따르면 2015년 임대계약의 경우 예정가격이 10,000,000원을 초과(17,545,000원)하므로 D가 제출한 운영포기신청서는 마땅히 경리관인 대표이사에게까지 보고되어야 할 사항이었고, 보고를 받은 대표이

23) 제13조(계약해지) 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 “갑(◆◆)”은 사용 허가한 재산의 전부 또는 일부에 대하여 계약을 해지할 수 있다.

1. 공용·공공용 또는 공익사업을 위하여 필요한 때
2. 허가재산 등의 관리를 태만히 하거나 그 사용목적에 위배한 때
3. 사용허가 받은 재산을 전대 또는 권리를 처분한 때
4. 사용허가 받은 재산 등을 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 제3항의 규정에 위반하여 다른 사람으로 하여금 사용·수익하게 한 때
5. “을(○○)”이 민형사상 문제로 임대시설을 관리함에 상당한 지장이 있다고 판단되는 경우
6. 선의의 관리의무를 다하지 못하여 영업이 제한·중단되거나 시설 본연의 기능을 현저히 저하시켜 이용객 편의 제공이 곤란하게 되었을 때
7. 사전 승인 없이 허가받은 재산 등의 원상을 변경할 때
8. 「공유재산 및 물품 관리법」 제25조에 의하여 납부기한 내에 임대료를 납부하지 않고 연체되어 독촉고지를 2회 이상 받고도 납부하지 아니한 때
9. 허위진술이나 허위증빙서류의 제출, 그 밖의 부정한 방법에 의하여 당해 허가를 받은 사실이 발견된 때
10. 허가일로부터 1월이 경과하여도 사용목적에 사용하지 아니하거나 사용기간 만료일까지 사용목적 달성을 할 수 없다고 인정할 때

24) 제23조(계약조항의 해석 및 기타) 1. 본 계약서에서 약정한 조문의 해석은 “갑”의 해석에 따르며, 본 계약에 명시되지 아니한 사항 및 해석상 이견이 있을 때에는 쌍방의 합의하에 결정하되 합의가 이루어지지 않을 때에는 법령 및 일반적 관례에 의한다.

2. (생략)

사는 해당 시설이 구내식당이므로 운영에 공백이 발생할 것을 염려하여 다음 계약을 빨리 추진하라고 지시한 것이므로 해당 사실만으로 ◆◆과 D 간의 합의에 따른 계약해지라고 볼 수 없는 점, ③ D가 2015. 12. 15. ◆◆에 제출한 것은 구내식당 운영을 중단하겠다는 내용의 ‘운영포기신청서’이고 2018. 5. 15. ◆◆이 D로부터 받은 확인서 등에 따르면 D는 당시 경위와 관련하여 시종일관 운영을 ‘포기’한 것이라고 하면서 담당자 외에 어떠한 사람과도 구내식당의 계약해지와 관련해 협의한 사실이 없으며 ◆◆과 계약보증금을 귀속시키지 않겠다는 합의를 한 사실도 없다고 진술한 점, ④ 2015년 임대계약서 제13조는 제1호를 제외하고는 모두 계약상대방이 구내식당을 제대로 운영하지 못하는 경우에 ◆◆이 먼저 해지할 수 있는 경우를 규정한 것<sup>25)</sup>으로, A와 C는 D가 11개월간은 문제없이 구내식당을 운영하였다고 일관되게 진술하고 있는바 ◆◆이 2015년 임대계약서 제13조에 따라 계약을 해지할 이유가 없는 점, ⑤ D가 일방적으로 운영포기신청서를 ◆◆에 제출하였고 ◆◆은 이를 받아들일 수밖에 없었으므로 D의 운영포기신청서 제출은 2015년 임대계약서 제15조에 따른 사용허가 취소요청에 해당하는 점 등을 고려하였을 때 인정하기 어렵다.

(3) A는 D의 운영포기신청서를 접수하거나 보증채무소멸확인서를 발급할 당시 2015년 임대계약서나 지방계약법령은 살펴보지 않아 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키거나 입찰참가자격을 제한하는 등의 조치를 하여야 하는지 몰랐고, ◎ 본부장 C의 지시에 대해서는 「공유재산 및 물품 관리법」을 검토하고 법률자문

25) ◆◆이 제13조 제1호를 제외한 각 호의 사유로 계약해지를 하는 경우에는 제17조에 따라 D에게 손해배상책임이 있음[◆◆은 제13조에 의해 계약을 해지할 경우(제1호의 경우는 예외) “을(D)”에게 피해가 발생하더라도 이를 배상하지 않으며(제14조) 오히려 “을”이 계약 조건의 이행을 태만히 하거나 또는 위반하여 “갑”에게 손해를 입힌 경우에는 “갑”에게 배상의 책임을 져야 함(제17조)]

등을 하였다고 주장한다.

그러나 A의 주장은 ① A가 2012년부터 공유재산 임대계약업무를 수행하였고 2015년과 2016년 구내식당 임대계약업무 전체를 담당하는 등 해당 임대계약이 지방계약법령을 준용한다는 것을 잘 알고 있었던 점, ② 2015년부터 구내식당 임대계약을 수의계약에서 일반경쟁입찰로 변경하면서 A가 직접 임대계약서에 계약상대상의 사용허가 취소 요청 관련 조항(제15조)을 추가한 점, ③ A가 검토하였다고 주장하는 「공유재산 및 물품 관리법」을 살펴보면 계약상대방의 사용허가 취소 요청에 대한 조항은 없고 오히려 계약절차, 입찰참가자격 제한 등에 대해 지방계약법을 준용한다는 규정(제97조 제1항)이 있어 결국 2015년 임대계약서와 지방계약법령을 검토해야 한다는 결론에 이르는 점, ④ 별도로 법률자문을 한 증거를 제시하지 못하고 있는 점 등을 고려하였을 때 인정하기 어렵다.

따라서 A와 C의 주장은 ◆◆의 채권(계약이행보증보험금 청구권)을 소멸시킨 책임 등을 회피하기 위한 변명에 불과하다고 판단된다.

(4) B는 □팀 팀장 직무대행을 하던 시기에 ‘◆◆ 혁신을 위한 T/F’, ‘◇◇ 박물관 개관준비단’ 업무도 담당하게 되어 겸직업무를 수행하느라 바빴고, C가 □팀 업무를 직접 챙기고 있다고 생각<sup>26)</sup>하여 실질적인 팀장 직무대행으로 업무를 수행하지 아니하였다고 주장한다.

그러나 B는 이와 같은 진술을 하면서도 A가 대부분 본부장이나 대표이사에게 보고하여 방침을 받은 후 자신에게 문제가 없다고 보고하면서 결재를 요청하

26) B는 2015년 10월 말이나 11월 초경(정확한 날짜는 모름) C로부터 ‘□팀 업무는 신경쓰지 말고 ◇◇ 박물관 개관업무에 주력하라’라는 얘기를 들었다고 진술함, 이에 C는 B에게 ◇◇박물관 개관업무를 열심히 해 달라고 했을 뿐 □팀 업무에 신경 쓰지 말라는 얘기를 한 사실이 없다고 진술하나 B는 일관되고 구체적으로 C가 □팀 업무를 신경 쓰지 말라고 얘기하였다고 진술하고 있음

였기에 ◆◆에서 결정한 것을 자신이 다시 검토하여 거스를 수도 없다고 생각하여 잘 살펴보지 않고 그냥 결재하는 등 A로부터 보고받은 사항에 대해 형식적으로 결재하였다는 사실을 인정하였다.

#### 다. 법령 등 위반과 손해발생간 인과관계 여부

A와 B, C는 구내식당 임대계약업무를 소홀히 하여 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제17조 제6항과 같은 법 시행령 제12조 제1항, ◆◆ 「예산회계규정」 제105조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제97조 제1항에 따라 준용되는 지방계약법 시행령 제54조 제1항 및 2015년 임대계약서 제15조를 위반하여 D의 운영포기신청서를 받고도 계약이행보증보험금을 청구하는 방법으로 계약보증금을 ◆◆에 귀속시키거나 입찰참가자격 제한조치를 하지 않았고 그 결과 D가 2016년 구내식당 운영사업자 선정 공고에 재차 응찰하여 낙찰되었다.

또한, A와 B, C는 D와 2016년 새로운 구내식당 임대계약을 체결하기 위하여 2015년 계약이행보증보험증권의 보증기간 만료일(2020. 1. 19.)이 지나기 전에 보증채무소멸확인서를 발급함으로써 2015년 계약이행보증보험금 청구권을 소멸시켰으며, 이로 인해 계약보증금을 ◆◆에 귀속시킬 수 없게 된바 ◆◆에 계약이행보증보험금(계약보증금) 20,700,000원만큼의 손해를 끼쳤으므로 보증채무소멸확인서 발급과 손해 발생 간에는 인과관계가 있다.

이는 A, B, C가 ◆◆, 고양시, 감사원에서 주고받은 문답서 및 확인서, 고양시의 변상명령서, 계약상대방인 D가 □□주식회사에 제출한 보증채무소멸확인서 등 기타 관계 증거서류로 증명되었다.

#### 4. 변상책임액

◆◆이 ○○ 대표 D의 운영포기신청서 제출 및 보증채무소멸확인서 발급 요청에 대한 처리를 제대로 하였더라면 □□주식회사에 계약이행보증보험금(계약보증금)을 청구하여 받을 수 있었던 20,700,000원을 A, B, C가 변상할 책임액으로 한다.

그리고 위 업무를 처리한 각 담당자의 책임비율을 보면, □팀 과장 A는 2015년과 2016년에 ●● 구내식당 임대업무의 최초 계획 수립부터 계약서 작성까지 전체 업무를 수행하면서 운영포기신청서와 보증채무소멸확인서 등을 제대로 검토하지 아니한 채 법적으로 아무런 문제가 없어 이를 그대로 처리해도 된다고 C에게 보고하였고, 또한, 2016년 구내식당 운영사업자 선정방식을 일반경쟁입찰에서 제한경쟁입찰로 변경한 뒤 다시 낙찰자가 된 ○○ 대표 D와 새로운 임대계약을 체결하기 위하여 보증채무소멸확인서를 직접 발급하여 주었으므로 A의 책임이 가장 크며, ◎본부장 C는 A로부터 구내식당 임대 관련 주요 서류(운영포기신청서, 입찰공고서, 보증채무소멸확인서 등)를 직접 보고받은 후 A의 보고 내용대로 법적인 문제점이 없는 것으로 인정하는 등 지도·감독업무를 소홀히 한 책임이 있으므로, A로부터 아무런 문제점이 없다는 보고 내용만 믿고 형식적으로 결재만 한 □팀 팀장 직무대행 B보다 더 책임이 크다 할 것이다.

따라서 회계직원책임법 제4조 제1항과 제4항에 따라 A, B, C의 책임 한계는 각각 6:1:3 정도 있는 것으로 보아 A는 12,420,000원, B는 2,070,000원, C는 6,210,000원을 ◆◆에 변상할 책임이 있다고 인정하고 「감사원법」 제31조 제1항에 따라 주문과 같이 판정한다.

2020. 6. 11.