

감사원

주 의 요 구

제 목 한반도 외교문서 발굴 사업 협약 체결 및 관리 부적정

소 관 기관 한국국제교류재단

조 치 기관 외교부

내 용

1. 업무 개요

한국국제교류재단(이하 “교류재단”이라 한다)은 해외에 산재한 한반도 관련 외교 문서를 발굴하여 일반에 공개하기 위해 2017. 6. 22. 한국방송공사(이하 “KBS”라 한다)와 「한반도 외교문서 발굴 사업에 관한 업무협약」(협약금액: 4억 원, 사업기간: 2017. 6. 22.~2018. 5. 31.)을 체결하고 이를 추진하였다.

위 업무협약 및 사업계획¹⁾에 따르면 사업에 소요되는 경비는 교류재단이 부담 (4억 원)하되, 실제 업무는 [표 1]과 같이 미국에 소재한 **₩\$센터**가 외교문서를 발굴하고, **₩\$센터**와 사단법인 ☆☆²⁾ (이하 “☆☆”이라 한다)은 발굴된 문서 공개 세미나를 개최하며, ●●대학교는 발굴된 문서를 번역하고, KBS는 뉴스·프로그램 제작 및 웹사이트를 구축하는 등 협력기관들이 역할을 분담하여 2018. 5. 31.까지 사업을 종료하는 것으로 되어 있다.

[표 1] 업무협약 및 사업계획에 따른 기관별 업무내용 및 소요경비

(단위: 억 원)

1) 업무협약서 제2조에 따르면 사업의 구체적인 사항은 교류재단과 KBS가 상호 협의하여 확정한 사업계획서에 따르도록 되어 있음

2) 미국 주재 특파원 출신으로 구성된 전현직 언론인 모임

업무구분	업무내용	협력기관	소요경비(예산)
문서 발굴	▪ 한반도 관련 외교문서를 수집 · 발굴 ▪ 비영문 문서를 영문으로 번역	㈔한국센터	1.2
	▪ 발굴된 문서 공개 세미나(워싱턴, 서울)	㈔한국센터 ☆☆	0.5
번역	▪ 발굴된 영문 외교문서를 국문으로 번역 ▪ 번역문서 감수 ▪ 번역문서 책자제작	●●대학교 ■■연구소	1
방송제작	▪ 뉴스, 프로그램 제작 및 방영	KBS	1
웹사이트 구축	▪ 발굴자료를 공개할 웹사이트 구축 운영		0.3
합계			4

자료: 교류재단 제출자료 재구성

2. 업무협약 체결 시 대가 지급 방법 및 지체상금 부과에 관한 약정 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

「회계규정」(교류재단 내규) 제139조, 제144조 및 제145조에 따르면 계약상대자의 계약 이행의 완료 또는 기성 · 기납부분의 이행을 확인하기 위하여 필요한 검사를 한 후 대가를 지급하도록 되어 있다.

그리고 「회계규정」 제141조 및 「회계규정 시행세칙」 제16조에 따르면 계약 상대자가 계약상의 의무이행을 지체하였을 때에는 계약금액의 1,000분의 2.5에 지체 일수를 곱한 금액만큼의 지체상금을 계약 상대자에게 납부하게 하도록 되어 있다.

따라서 교류재단은 업무협약(계약)을 체결할 때는 계약의 이행 여부를 확인하고 기성부분의 대가 또는 최종 대가를 지급하도록 하는 한편, KBS가 계약상의 의무를 사업기간 종료일까지 이행하지 않을 경우 지체상금을 부과할 수 있도록 약정하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 교류재단은 2017. 6. 22. KBS와 업무협약을 체결하면서 협약서 서명일로부터 10일 이내에 사업비의 70%(2억 8천만 원)를 KBS에 지급하고, KBS가 사업착수 6개월 이내 제출하는 중간보고서³⁾를 교류재단이 승인한 이후 10일 이내에 사업비의 30%(1억 2천만 원)를 지급하기로 약정하는 등 계약의 이행 여부를 확인한 후 대가를 지급하도록 약정하지 않았다.

또한, 교류재단은 2017. 6. 22. KBS와 업무협약에 KBS가 계약이행 등 의무를 지체할 경우 지체상금⁴⁾을 부과한다는 약정을 하지 않았다.

한편, KBS는 협약상 사업기간 종료일인 2018. 5. 31. 이후 6개월여가 지난 2018. 12. 19.까지 외교문서 공개를 위한 웹사이트 구축, 뉴스·프로그램 제작 등 계약상의 의무를 이행하지 않은 채 일방적으로 교류재단에 사업 중단을 통보하였다.

그 결과 교류재단은 KBS에 2017. 6. 30. 2억 8천만 원을, 같은 해 12. 27. 1억 2천만 원을 지급하는 등 계약의 이행이 완료되지 않았는데도 4억 원을 모두 지급함으로써 KBS에 2019. 1. 10. 계약 미이행 부분에 대한 사업비(집행 잔액)를 반납하도록 요청하였으나 2019년 3월 감사일 현재까지 반납받지 못하고 있을 뿐만 아니라⁵⁾, 계약의 이행이 지체되고 있는데도 KBS에 지체상금을 부과하지 못하고 있는 실정이다.

3. 사업과 무관한 세미나 개최 등이 포함된 사업계획을 승인

가. 관계법령 및 판단기준

3) KBS는 협약서 서명 이후 6개월이 되기 전 2017. 12. 12. 중간보고서를 제출

4) 대법원 판례(2002다59764)에 따르면 지체상금의 약정은 「민법」 제398조에 따른 손해배상액의 예정으로 판시

5) 한편, 교류재단은 2019. 2. 27. KBS에 공문을 송부하여, 미집행된 ●●대학교의 2차 번역작업에 대한 대가는 ●●대학교와의 계약당사자인 KBS가 조속히 집행 완료하고 나머지 집행 잔액을 반납하도록 요구함

위 사업은 해외에 산재한 한반도 관련 외교문서를 발굴·번역하고, 이를 토대로 KBS 홈페이지에 공개하며 방송 프로그램을 제작하여 공개하는 것을 목적으로 한다. 따라서 사업계획 수립 시 세미나 및 행사 등은 외교문서 발굴기관인 ㈔한국외교문서센터⁶⁾와 번역기관인 ●●대학교 ■■연구소를 중심으로 하여 발굴된 외교문서에 대한 소개, 역사적 의의 등을 평가하기 위한 주제로 실시하는 한편, 사업과 직접 관련이 없는 세미나 및 행사 등은 포함되지 않도록 하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 KBS가 2017년 6월 교류재단에 제출한 사업계획에 따르면 [표 2]와 같이 외교문서 발굴과 무관한 ☆☆(언론인 모임)이 외교문서 발굴·번역이 완료되지 않은 시점인 2017년 7월 한국에서 사업 주제와도 관련없는 ‘한미관계 전망’을 주제로 워크숍을 개최하거나 미국에서 구체적 시기나 주제도 정하지 않은 채 세미나를 개최하는 것으로 되어 있었다.

[표 2] 사업계획상 ☆☆의 사업비 집행계획

(단위: 천 원)

구분	세부 내용	예산
서울 워크숍 개최경비	2017년 7월 중 ‘문서발굴사업기념 한미관계 전망 세미나’ 개최비	7,000
미국 워크숍 개최경비	항공료, 숙식비, 참가자 회의준비 사례비 등	35,000
홍보 및 서무	홍보 및 서무 등 사업 주관비용	8,000
	합계	50,000

자료: 교류재단 제출자료 재구성

그런데도 교류재단은 KBS가 제출한 사업계획을 그대로 첨부하여 2017. 6. 7. 이사장 결재를 받았고, 같은 해 6. 22. KBS와 업무협약을 체결하였다.

6) 외교문서 발굴 작업 책임자인 Q박사가 당초 ㈔한국외교문서센터에서 ▲▲로 2017. 10. 30. 이직함에 따라 KBS는 ㈔한국외교문서센터와 협약을 해지(2017. 11. 19.)하고 ▲▲와 협약을 체결(2018. 2. 26.)

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간(2019. 2. 25.~3. 15.) 중 ☆☆이 사업계획에 따라 실제 집행하였다고 2019. 3. 4. 교류재단에 보고한 집행내역에 따르면, [표 3]과 같이 국내에서 2017. 7. 6.과 같은 해 12. 19. 2차례에 걸쳐 외교문서 발굴과 직접적인 관련이 없는 주제로 세미나가 개최되었고, 미국 현지조사 및 토론회도 외교문서 발굴과 직접적인 관련이 없는 기관 방문 위주로 구성되었으며, 협약사업 중단일 (2018. 12. 19.)로부터 4개월이 지난 시점에 미국에서 현지조사를 실시하겠다며 항공권 구매비용을 집행⁷⁾하는 등 사업비가 외교문서 발굴 · 번역과 직접적인 관련이 없는 주제의 세미나 및 행사에 집행되었다.

[표 3] ☆☆의 세미나 실시를 위한 집행내역 및 검토결과

(단위: 원)

행사일자	집행내역	장소	금액	검토결과
2017. 7. 6.	문재인 정부와 한미동맹 (외교문서 프로젝트 출범기념)	한국 ▶▶	4,469,320	▪ 발굴, 번역이 이루어지기 전에 사업과 직접적인 관련이 없는 주제로 실시됨
2017. 12. 19.	▲▲ 방한팀 간담회 (프로젝트 담당 미국 측 파트너)	한국 ▶▶	4,017,430	▪ “위기의 한반도 해법, 어떻게 풀 것인가”라는 사업과 직접적인 관련이 없는 주제로 실시
2018. 4. 28. ~ 5. 4.	미 현지조사 및 간담토론회	워싱턴 DC 국회도서관외	16,670,541	▪ 외교문서 발굴과 직접적인 관련이 없는 다수 기관 방문 위주로 실시
2018. 10. 1. ~ 2019. 2. 28.	발굴자료정리/언론배포 (전담 인원 용역비)	-	8,000,000	▪ 사업중단 논의가 진행 중인 상황에서 계약체결 및 용역대가지급
2019. 4. 24. ~ 5. 1.(예정)	미 현지조사 및 간담토론회	-	12,261,000	▪ 2018. 12. 19. 사업중단 시점에서 4개월 이후의 토론회 개최 관련 항공료 구매비용 집행
합계			45,418,291 ^{주)}	

주: ☆☆은 KBS에서 지급받은 45,000,000원을 초과한 418,291원은 자체 예산으로 충당했다고 보고

자료: 교류재단 제출자료 재구성

4. 사업기간 종료 후 사업비 정산 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

7) 2019. 3. 27. 교류재단은 ☆☆에 항공권 구매비용을 반납하도록 요청

위 업무협약서 제7조에 따르면 KBS는 사업종료 후 1개월 이내에 예산집행 보고서와 최종사업 결과보고서를 교류재단에 제출하고, 비용 정산을 통해 집행 잔액을 교류재단에 반납하도록 되어 있다.

따라서 교류재단은 KBS의 사업중단 통보(2018. 12. 19.[8\)](#) 이후 협력기관들이 사업비를 추가 집행하지 않도록 하는 한편, 비용 정산 시 사업중단 이후 필수적인 지출을 제외한 집행액은 반납하도록 KBS에 요청하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 2018년 11월경 ☆☆이 2018년 말에 미국에서 현지조사 및 토론회를 개최 한다며 16,500,000원의 집행계획을 제출한 것에 대하여, 교류재단은 2018. 12. 19. 사업 중단 이후에도 집행을 중단하도록 KBS와 ☆☆에 요청하지 않았다.[9\)](#)

그리고 교류재단은 KBS가 2018. 12. 19. 제출한 예산집행명세[10\)](#)를 토대로 비용 정산을 하면서, 미국 토론회 개최를 위한 ☆☆의 집행 예정금액(16,500,000원)을 사업비 집행액으로 인정하여 2019. 1. 10. 협력기관들의 총집행금액(164,369,455원[11\)](#))을 산정한 후 나머지 집행잔액(241,231,387원[12\)](#))을 반납하도록 KBS에 통보하였다.

이후, ☆☆은 위 미국 토론회를 사업이 중단된 이후 4개월이 지난 2019년 4월 말 개최하는 것으로 변경하겠다며 2019. 3. 4. 항공료 12,261,000원을 집행금액으로 교류재단에 집행내역을 제출하였으나, 이에 대해 교류재단은 집행 중단 요청 등

8) [표 1]과 같이 쿠쿠센터, ☆☆, ●●대학교, KBS 등 협력기관들이 역할을 분담하여 사업을 추진하고 있음

9) 또한, 교류재단은 2019. 2. 23. ☆☆에 2018. 12. 19. KBS의 사업중단 통보를 재차 알리고, 집행결과보고서를 제출하도록 요청하면서도 사업중단 이후 시점에 ☆☆의 미국 토론회 개최 등에 대한 사업비 집행중단을 요구하지 않았음

10) KBS는 협력기관별 예산집행금액(▲▲ 56,970,015원, ●●대학교 59,279,440원, KBS 3,120,000원, ☆☆ 45,000,000원) 및 총집행금액(164,369,455원)을 제출

11) ▲▲ 56,970,015원, ●●대학교 59,279,440원, KBS 3,120,000원, ☆☆ 45,000,000원

12) 부가가치세 환급금(●●대학교) 5,389,040원, 이자수입 211,802원 포함

아무런 조치를 하지 않음에 따라, 사업이 중단된 이후 항공권 구매비용 12,261,000원이 불필요하게 집행¹³⁾되었다.

관계기관 의견 및 검토결과 교류재단은 감사결과를 받아들이면서 조속한 시일 내에 사업을 마무리하는 한편, 향후 유사 사업을 추진할 때에는 협약서에 자체상금을 부과하는 근거를 마련하고 사업 결과물을 접수한 후 사업비 잔금을 지급하도록 약정하는 방안을 강구하겠으며 사업과 관련이 없는 행사 등이 포함되지 않도록 사업계획서를 면밀히 검토하겠다고 하면서도, 다음과 같이 일부 의견을 제시하고 있다.

첫째, 교류재단은 KBS가 제출(사업착수 6개월 시점)한 중간보고서를 승인한 것은 「회계규정」 제139조에 따라 “이행을 확인하기 위하여 필요한 검사”를 한 것으로 볼 수 있어 나머지 잔금을 지급할 수 있다는 의견을 제시하였다.

그러나 「회계규정」 제139조는 기성 또는 사업완료 등 이행이 완료된 부분에 대한 대가를 제공하라는 것이므로, 중간보고서 승인 이후 이행이 완료되지 않은 부분에 대한 잔금을 지급하기로 약정하는 것은 위 규정에 반하는¹⁴⁾ 것으로 판단된다.

둘째, 교류재단은 ☆☆의 미국 현지조사 및 간담토론회(2018. 4. 28.~5. 4.)의 경우 미국 국립문서보관소, 의회도서관, 케네디 대통령 도서관 등을 방문해 한반도 외교 문서 보관 실태와 현황 등을 파악하고 구체적인 수집 및 협력 방안 등에 대해 논의하였고, ☆☆의 ▲▲대학교 방한팀 간담회(2017. 12. 19.)는 외교문서 수집을 담당하는

13) 2019. 3. 27. 교류재단은 ☆☆에 항공권 구매비용을 반납하도록 요청

14) 또한, 교류재단이 2016. 11. 14. 이사장 보고 시 KBS와 협의하여 관련예산(사업비)을 사업추진 이행에 따라 단계적으로 전도하겠다는 방침과도 배치됨

▲▲ ○팀이 방한하여 외교문서 관련 논의를 하였다며, 사업 연관성이 있다고 주장 한다.

그러나 ☆☆이 2018년 4월 실시한 미국 현지조사 및 간담토론회의 경우 사업 기간 종료일(2018. 5. 31.) 불과 1개월 전에 외교문서 발굴과 관련한 주제로 하는 토론회가 아니라 다수 기관 방문 위주로 현지조사를 실시했던 것이고, 2017년 12월 실시한 ▲▲ 방한팀 간담회는 “위기의 한반도 해법, 어떻게 풀 것인가”라는 주제로 토론회를 개최했다는 점에서 사업과의 직접적인 관련성을 인정하기 어렵다.

셋째, 교류재단은 2019. 1. 10. KBS에 ☆☆이 집행한 내역에 대한 보고가 미진 하여 추가 자료제출을 요청하는 등 사업중단 이후 ☆☆의 미국 토론회 개최를 위한 집행 예정금액(16,500,000원)을 인정한 것이 아니라, ☆☆과 정산 관련 협의를 진행하는 중이었다고 주장한다.

이와 관련하여 2019. 1. 10. KBS에 집행잔액 반납 통보 시 ☆☆의 사용 내역에 대한 추가 자료제출을 요청하는 문구를 포함한 사실은 있으나, 이후 ☆☆에 비용 집행을 중단하도록 요구하지 않은 점, 2019. 1. 10. KBS에 집행잔액(241,231,387원¹⁵⁾)을 반납하도록 통보¹⁶⁾하면서 총집행금액(164,369,455원¹⁷⁾)에 ☆☆의 위 집행예정 금액을 포함한 점 등을 고려할 때 교류재단이 ☆☆의 추가 집행을 인정하지 않았다는 주장 또한 받아들이기 어렵다. 참고로 교류재단은 2019. 3. 27. ☆☆에 미국 토론회 개최를 위한 항공권 구매비용(2019. 3. 4. 집행)을 반납하도록 요청한 사실은 있으나 이는 감사원 감사(2019. 2. 25.~3. 15.)에서 문제가 제기된 데 따른 후속조치로 보는

15)부가가치세 환급금(●●대학교) 5,389,040원, 이자수입 211,802원 포함

16)이에 대하여 KBS는 2019. 1. 18. 위 집행잔액을 반납하겠다고 교류재단에 회신함

17)▲▲ 56,970,015원, ●●대학교 59,279,440원, KBS 3,120,000원, ☆☆ 45,000,000원

것이 합리적이다.

조치할 사항 한국국제교류재단 이사장은 앞으로 한반도 외교문서 발굴사업과 유사한 사업을 추진할 때는 위 재단의 「회계규정」에 따라 계약의 이행 완료 여부를 확인한 후 사업비 대가를 지급하도록 약정하고 협약서 등에 계약상의 의무 이행을 지체할 경우 지체상금을 부과하는 근거를 마련하며, 사업계획 수립 시 사업과 직접적인 관련이 없는 세미나 및 행사 등이 포함되지 않도록 하는 등 사업협약 체결 및 관리를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)