

발행번호 2-430-2013-2

### 제주지방검찰청

(전화번호 064)729-4123 )

분류기호 및  
분서번호

2013. 1. 2.

수신 사단법인제주참여환경연대

발신 제주 지방 검찰청

제목 불기소이유통지



귀하가 청구한 불기소이유를 아래와 같이 통지합니다.

① 사건 번호	제주지방검찰청 2012 형제12186호
② 고소인 성명	사단법인제주참여환경연대
피의자 (피고소인)	③ 성명 우근민
	④ 주민등록번호 421104-1*****
⑤ 죄명	가.특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령)
⑥ 처분 검사	전윤경
⑦ 처분 년월일	2012. 12. 18.
⑧ 처분 요지	가-혐의없음(증거불충분)
⑨ 불기소이유	별지 참조
⑩ 비고	

발행번호 2-430-2013-2

### 제주지방검찰청

(전화번호 064)729-4123 )

분류기호 및  
분서번호

2013. 1. 2.

수신 사단법인제주참여환경연대

발신 제주 지방 검 찰

제목 불기소이유통지



귀하가 청구한 불기소이유를 아래와 같이 통지합니다.

① 사 건 번 호	제주지방검찰청 2012 형제12186호
② 고 소 인 성 명	사단법인제주참여환경연대
피의자 (피고소인)	③ 성 명 부만근
	④ 주민등록번호 420516-1*****
⑤ 죄 명	가.특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령) 나.기부금품의모집및사용에관한법률위반
⑥ 처 분 검 사	전윤경
⑦ 처 분 년 월 일	2012. 12. 18.
⑧ 처 분 요 지	가-혐의없음(증거불충분) 나-혐의없음(범죄인정안됨)
⑨ 불 기 소 이 유	별지 참조
⑩ 비 고	



# 제주지방검찰청

2012. 12. 18.

사건번호 2012년 형제12186호

제 목 불기소결정서

검사 전윤경은 아래와 같이 불기소 결정을 한다.

### I. 피의자

1.가 우근민

2.가,나 부만근

### II. 죄 명

가. 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령)

나. 기부금품의모집및사용에관한법률위반

### III. 주 문

1. 피의자 우근민 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령) 증거불충분하여 혐의없음
2. 피의자 부만근 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령) 증거불충분하여 혐의없음, 기부금품의모집및사용에관한법률위반 범죄인정되지 아니하여 혐의없음

### IV. 피의사실과 불기소이유

1. 피의자 부만근의 기부금품의모집및사용에관한법률위반

피의자는 세계7대자연경관선정 범도민추진위원회(이하 '범도민위'라고 한다)의 위원장으로서, 행정안전부장관에게 등록하지 아니하고, 2011. 8. 16.부터 2011. 11. 11.까지 범도민위에서 기부금품인 현금투표 기탁금 33억1,609만원, 약정투표 기탁금 23억5,667만원 합계 56억7,276만원을 모집하여 기부금품의모집및사용에관한법률(이하 '기부금품법'이라 한다)위반

○ 인정되는 사실

- 범도민위의 전화 투표 기탁 추진 경위

2009. 7. 21. 제주도가 세계7대자연경관선정 28개 최종 후보지로 선정된 후 2010. 12. 30. 도내외 세계7대자연경관선정 결선투표 참여 홍보 등을 위하여 범도민위가 출범(읍면동추진위원회는 2010. 2.~3.경 출범)하여 홍보 활동 등을 전개하던 중 2011. 6.경부터 제주양돈발전협의회 등 도민, 단체들이 전화요금은 자신들이 납부할 테니 범도민위에서 전화 투표를 대행해 달라는 취지로 투표 기탁을 요청하여 2011. 6. 17.부터 범도민위가 아래와 같은 방법의 약정기탁을 받아 기탁자들을 대신하여 전화 투표 대행을 한 사실, 약정기탁을 진행하던 중 기탁자들이 시간적, 절차적 번거로움을 이유로 현금을 기탁할 테니 범도민위에서 전화투표 대행 뿐 아니라 전화요금 납부도 대행해 달라는 요청에 의하여 2011. 8. 16. 범도민 전화 투표기탁 관리계획을 수립하고, 아래와 같은 방법의 약정기탁 및 현금기탁을 받은 사실이 인정된다.

#### - 투표 기탁 종류

약정투표 기탁이라 함은 기탁자가 투표기탁 건수를 결정하여 투표 기탁서를 작성하여 범도민위에 접수하면 범도민위에서는 기탁받은 건수 만큼 전화 투표를 대행하고 전화요금은 기탁자가 KT에 직접 납부하는 것인 사실, 현금투표 기탁이라 함은 기탁자가 범도민위에 기탁건수를 결정하여 작성한 기탁서 및 현금을 접수하면 범도민위에서 기탁받은 건수 만큼 전화 투표를 대행하고 그 전화요금을 기탁받은 금원으로 대신 납부한 다음 기탁자에게 그 결과를 통보하는 것인 사실, 따라서 약정기탁은 투표 대행만을 기탁하는 것이어서 범도민위에서는 기탁자로부터 돈을 직접 받지 아니하므로 위 기탁금 중 현금투표 기탁금만이 실제로 범도민위에서 교부받은 금원인 사실이 인정된다.

#### ○ 고발인 진술

범도민위에서 기탁받은 금원은 1천만원 이상이므로 도지사 등에게 등록하여야 함에도 등록하지 않고 모집하였으므로 기부금품법을 위반한 것이라고 주장한다.

#### ○ 피의자 진술

피의자는, 범도민위 위원장으로 무보수로 봉사하면서 2011년 초부터 제주의 향후 100년의 발전을 위하여 제주가 세계7대 자연경관으로 선정될 수 있도록 적극적으로 전화투표에 참여해 달라고 홍보를 했고, 2011. 6. 17. 제주양돈발전협회로부터 9억원을 부담할 테니 범도민위에서 전화투표를 대신해 줄 수 없겠느냐는 제의를 받

은 후부터 7월에는 제주상공회의소, 제주관광협회 등 여러 단체에서 전화투표를 대신해 달라고 하였고 개인들로부터도 전화투표를 대신해 주었으면 좋겠다는 뜻을 알려오므로 전화투표를 대행하게 된 것이며, 처음에는 약정기탁 방식이었다가 나중에는 약정기탁 방식도 귀찮다며 투표는 물론 요금납부까지 범도민위에서 대행해 달라는 요구가 많아지므로 2011. 8. 16. 전화투표관리계획을 수립하여 투표 전화요금을 기탁 받아 투표 및 요금 납부를 모두 대행하기도 한 것으로, 기탁금을 한 푼도 다른 용도에 사용함이 없이 모두 전화투표에 대한 전화요금을 납부하는데 사용하였고, 경상비나 업무활동비에도 전혀 사용하지 않았으며, 명예직으로 보수는 고사하고 활동비조차 한 푼 받지 않고 1년 가까이 범도민위 위원장으로 활동했는데 지역사회에 대한 사심 없는 봉사가 이렇게도 왜곡될 수 있는 것인지 안타깝다고 진술한다.

○ 범도민위 사무국장 강성후의 진술

참고인 강성후는, 범도민위 사무국장으로서 범도민위 실무를 전반적으로 관리하였는바, 범도민위는 제주도가 세계7대자연경관에 선정되기 위하여 홍보활동을 강화하기 위하여 출범하였고, 읍면동추진위원회는 범도민위 만으로는 제주도민들에게 홍보활동을 하는데 어려움이 많다는 생각에서 지역 단위의 실질적인 홍보활동을 하고자 출범하게 되었고, 범도민위 등이 출범한 이후 홍보활동에 전념하다가 도민들로부터 기탁 요청을 받고 약정기탁을 받아 투표 대행을 하였고, 이후 돈을 범도민위에 기탁을 하겠으니 전화요금까지 대신 내달라고 요청하여 현금기탁도 받아 투표 대행 및 전화요금 납부 대행을 하였던 것으로, 당시 기탁금을 받으면 기부금품법상의 기부금품에 해당되는지에 대해 내부에서 기초적인 검토를 하고 법률전문가들로부터 자문을 구하여 기부금품에 해당되지 않는다는 결론을 내리고 기탁금을 접수하기 시작하였고, 이후 여러 군데의 로펌이나 변호사들에게도 자문한 결과 역시 기부금품법상의 기부금품이 아니라는 자문을 받았다고 진술한다.

○ 기부금품법상 모집 등록청인 행정안전부장관의 기부금품법 관련 질의회신

기부금품법 및 동시행령에 의하면 모집금액이 10억원을 초과하는 경우 행정안전부장관이 모집등록청이 되는 것으로 본건의 경우 현금기탁금이 10억원을 초과하므로 위 현금기탁금이 기부금품에 해당한다면 모집등록청은 행정안전부장관이 된다고 할 것인바, 세계7대자연경관 선정을 위한 현금투표기탁이 기부금품법의 적용

대상에 해당하는지 여부에 대한 질의 내용에 대하여 행정안전부장관은 제주도민이 범도민위에 자신을 대리하여 전화 투표에 참여해 줄 것을 요청한 것은 민법상 위임에 해당하고, 범도민위에 기탁한 금전은 기부금품이 아니라 범도민위가 제주도민들로부터 위임받은 사무인 전화 투표 참여에 따라 발생한 전화 요금을 보전하기 위한 것으로 위임 사무 수행 과정에서 발생한 사무처리 비용이라고 보는 것이 타당하므로 기부금품법의 적용대상이 아니라고 회신하였다.

○ 판단

- 기부금품법 제2조 제1호에 의하면 기부금품이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭 여하에 불구하고 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말하는 것인바, 본건의 쟁점은 범도민위가 받은 투표 기탁의 법률적 성격이 어떠한지, 그 법률적 성격에 따라 위 기탁금을 반대급부 없이 범도민위가 취득한 금전으로서 기부금품에 해당하는 것으로 볼 수 있는지 여부이다.

- 위 인정된 사실에 의하면, 범도민위는 2010. 12. 30. 홍보활동 등을 목적으로 출범하여 홍보활동 등을 전개하던 중 2011. 6. 17.부터 약정기탁을 받기 시작하였는바, 약정기탁의 내용을 보면 기탁자들이 범도민위에 투표의 대행을 의뢰하고 범도민위는 기탁자들을 대신하여 투표를 대행하는 것이므로 이는 당사자 일방(기탁자)이 상대방(범도민위)에 대하여 사무의 처리(투표 대행)를 위탁하고 상대방(범도민위)이 이를 승낙함으로써 효력이 생기는 민법상 위임(민법 제680조)에 해당하는 것이므로 기부금품법위반이 아니라고 할 것이다(더욱이 그 사무의 처리(투표 대행)로 발생한 전화요금(약정기탁금)은 기탁자가 직접 KT에 납부하는 것일 뿐 범도민위에 교부하는 것이 아니므로 범도민위가 취득한 금전이 없어 기부금품법위반이 아님은 당연하다).

- 또한 위 인정사실에 의하면, 위와 같은 약정기탁이 진행되던 중 기탁자들이 시간적, 절차적 번거로움을 이유로 현금을 기탁할 테니 범도민위에서 전화투표 대행 뿐 아니라 전화요금 납부까지도 대행해 달라는 요청에 의하여 약정기탁과 함께 현금기탁도 받게 되었던바, 현금기탁 역시 위 기탁자들이 범도민위에 투표 및 전화요금 납부 대행이라는 사무의 처리를 위탁하고, 범도민위는 기탁자들을 대신하여 위임받은 사무인 투표 및 전화요금 납부를 대행한 다음 그 사무처리 결과를 기탁자에게 통보하는 것으로 역시 민법상의 위임에 해당하는 것으로 봄이 상당하고, 현금기

탁금은 기탁자가 기탁한 투표 건수에 해당하는 전화요금을 납부하는 것으로만 사용되도록 그 목적과 용도가 정해져 있는바, 대법원 판례(대법원 2008. 10. 9. 선고 2008도3787 판결 등 참조)에 의하면 '목적과 용도를 정하여 위탁된 금전은 정해진 목적, 용도에 사용할 때까지는 이에 대한 소유권이 위탁자에게 유보되어 있다'고 판시하고 있어 범도민위가 교부받은 현금기탁금은 전화요금 납부라는 정해진 목적과 용도를 정하여 위탁된 금전으로 전화요금 납부에 사용될 때까지는 그에 대한 소유권이 유보되어 있는 것으로 보아야 하므로 기부금품이라고 보기 어렵고, 따라서 기부금품법위반이 아니라고 할 것이다(만약 현금기탁금 납부를 위임 관계가 아닌 조건부 증여로서 기부금품으로 본다면, 기탁자들이 전화비용을 미리 지급(현금기탁)하면 조건부 증여이고, 나중에 지급(약정기탁)하면 위임이라는 결론에 이르게 되는데 비용지급시기에 따라 당사자들의 의사를 위와 같이 다르게 해석하여야 할 합리적인 이유가 없을 뿐만 아니라 최초에는 약정기탁만이 시행되었으므로 당사자들의 법률관계가 위임관계임이 명백한데 이후에 현금기탁이 도입되면서 법률관계가 위임이 아닌 조건부증여로 변경되는 이유를 설명할 수 없게 되며, 더욱이 2011. 8. 16. 이후에는 약정기탁과 현금기탁이 함께 이루어지는데 똑같은 기탁 행위에 대하여 그 법률적 성질을 하나는 위임 관계로, 다른 하나는 조건부 증여 관계로 볼 아무런 근거가 없다고 할 것이다).

○ 범죄 인정되지 아니하여 혐의없다.

## 2. 피의자들의 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령)

피의자들은 공모하여, 범도민위에서 모집한 기탁금은 범도민위에서 전화투표를 하는데 사용하도록 정하여져 있음에도 불구하고, 2011. 10. 26. 기탁금 중 9억7,000만원을 기탁자들의 동의없이 기탁목적과 무관한 제주도 소속 공무원들의 전화투표에 부과된 전화요금을 납부하는데 임의로 사용하여 특정경제범죄가중처벌등에관한 법률위반(횡령)

○ 제주도 공무원들이 2011. 10. 4.부터 같은 달 24.까지 행정전화를 이용하여 투표한 것에 9억7,900만원의 전화요금이 부과된 사실, 위 전화요금에 대하여 2011. 10. 26. 위 현금기탁금 중 9억7,900만원을 사용하여 납부한 사실은 인정된다.

○ 고발인 진술

범도민위에서 받은 기탁금은 범도민위에서 전화 투표를 하고 그에 대해 부과

되는 전화요금을 납부하는데 사용되도록 그 목적과 용도가 정해져 있음에도 불구하고, 피의자들이 협의하여 기탁금 중에서 9억 7,900만 원을 제주도 공무원들의 전화투표에 부과된 전화요금을 납부하는데 사용한 것은 정해진 용도 외 사용한 것으로 횡령이라고 주장한다.

○ 피의자 부만근 진술

위에 기재한 내용과 동일하다.

○ 피의자 우근민 진술

범도민위 기탁금 중 9억7,900만 원을 제주도청 행정전화를 이용하여 투표 한 것에 부과된 전화요금을 납부한 것에 대해서는 전혀 모르고 있던 중 2012. 7. 제주도의회 예산결산특별위원회에서 이에 대한 문제 제기가 있는 후 부만근 위원장으로부터 관련 내용에 대한 설명을 듣고 알게 되었으며 범도민위의 전화투표 기탁금 집행에 대하여는 일체 관여하지 않았다고 진술한다.

○ 범도민위 사무국장 강성후의 진술

2011. 9. 하순경 전화투표 현금 기탁금 집행 잔액 및 향후 접수 예정 기탁금을 감안할 경우 범도민위가 구축한 전화투표 전용기기만으로는 투표마감일인 2011. 11. 11.까지 현금기탁금 전액을 투표 할 수 없을 것으로 예상됨에 따라 2011. 9. 30. 내부 협의를 거쳐 제주도청에 행정전화를 이용한 투표를 요청하고 전화요금은 현금기탁금에서 집행하기로 결정하였고, 이에 따라 제주도청이 2011. 10. 4.부터 같은 달 24.까지 행정전화를 이용하여 투표를 하였으며, 범도민위에서는 그에 대한 전화요금 납부고지서를 받아 2011. 10. 26. 현금기탁금에서 KT가 고지한 9억7,900만 원을 납부한 것으로, 자신이 제주도의회 예결위원회에서 9억7,900만 원을 행정전화를 이용한 전화투표 하는데 부과된 전화요금을 납부하는데 사용하였다고 보고한 것에 대해 문제를 삼으므로 부만근 위원장이 자초지종을 우근민 도지사에게 설명을 하였을 뿐 우근민 도지사 와 부만근 위원장이 애초부터 행정전화를 이용하여 전화 투표하는데 범도민위에서 기탁받은 돈을 사용하기로 협의한 것이 아니고, 기탁자들의 기탁의사도 투표마감일인 2011. 11. 11.까지 기탁된 금액에 해당하는 전화투표를 하여 제주도가 세계7대자연경관에 선정될 수 있도록 하는데 있으므로 기탁자들의 의사에도 부합하는 것이며, 부만근 위원장이나 우근민 도지사가 자기 또는 제3자의 이익을 꾀할 목적으로 위탁의 취지에 반하여 기탁금을 사용한 것이 아니므로 횡령



한 것이 아니라고 진술한다.

○ '제주-세계7대자연경관 선정 범도민추진위 간담회 결과'(기록 제194쪽 이하 참조)의 기재 내용에 의하면, 기탁금의 규모에 비추어 현재의 투표시스템으로는 기탁금에 해당하는 투표를 완료하지 못할 것으로 예상되자 기간 내 투표를 완료하는 것이 제주도가 세계7대자연경관으로 선정되기를 바라고 기탁을 하였던 도민과 국민들의 성원에 부응하는 것이라는 판단 하에 기간 내 투표 완료를 위한 대책으로 제주도에 행정전화를 이용한 투표를 요청하고 일정 금액을 기탁금에서 집행하기로 결정하였던 사실이 인정된다.

○ 고발인 대표 김아현도, 부만근 위원장이나 우근민 도지사가 자신들의 개인적인 이익을 위해서 기탁금을 사용했다고 보기는 어렵다고 생각한다고 진술한다.

○ 판단

위 인정된 사실에 의하면, 범도민위 간담회 결과, 공무원들에게 행정전화를 이용하여 투표하도록 요청하고, 그 행정전화요금에 대하여 현금기탁금 중 10억원 내에서 부담하기로 결정한 것으로서, 위 9억7,900만원은 범도민위가 도청에 요청한 투표 업무 대행에 따라 발생한 전화 요금이므로 해당 업무를 요청한 범도민위가 부담하는 것이 당연하다 할 것이고, 기탁금이 공무원이든 민간인이든 누가 전화를 하든지 상관없이 기탁자들을 대신하여 세계7대경관선정 투표를 한 다음 발생한 전화요금 납부에 사용되면 족하다는 것이 기탁자들의 의사에도 합치된다고 보아야 할 것이므로 위 기탁금이 기탁자들의 의사에 반하여 임의로 사용되었다고 보기 어렵고, 더욱이 피의자들에게 횡령의 범의 내지 불법영득의사를 인정하기 어렵다고 할 것이다.

○ 달리 피의사실을 인정할 증거가 없다.

○ 증거 불충분하여 혐의없다.

발행번호 2-430-2013-1

### 제주지방검찰청

(전화번호 064)729-4123 )

분류기호 및  
문서번호

2013. 1. 2.

수신 사단법인제주참여환경연대

발신 제주 지방 검찰

제목 불기소이유통지



귀하가 청구한 불기소이유를 아래와 같이 통지합니다.

① 사건 번호	제주지방검찰청 2012 형제12183호
② 고소인 성명	사단법인제주참여환경연대
피의자 (피고소인)	③ 성명 우근민
	④ 주민등록번호 421104-1*****
⑤ 죄명	가.특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(횡령)
⑥ 처분 검사	전윤경
⑦ 처분 년월일	2012. 12. 18.
⑧ 처분 요지	가-혐의없음(증거불충분)
⑨ 불기소이유	별지 참조
⑩ 비고	피의사실과 불기소이유는 수사사무관이 작성한 의견서에 기재된 내용과 같음

# 의견서

## 1. 피의자 인적사항

### 1) 우근민

주민등록번호 : 421104-1

주 거 : 제주특별자치도 제주시

등록기준지 : 제주특별자치도 제주시

전화번호 :

## 2. 범죄경력자료 및 수사경력자료

이 부분은 범죄사실 및 불기소 이유와  
관련이 없으므로 기재를 하지 않습니다.

## 3. 범죄사실

피고발인 우근민은 제주특별자치도지사이다.

피고발인은 2011. 1.경부터 2011. 11.경 사이에 세계7대 자연경관에 제주특별자치도(이하 '제주도'라고 칭함)가 선정(2011. 11. 12. 발표)되기 위하여 제주도 사무가 아님에도 불구하고 제주도 공무원들에게 행정전화를 사용하여 전화투표를 하도록 지시하고, 공과금 등 예산 지출업무를 담당하고 있는 공무원이 업무상 보관하고 있던 제주도의 예산에서 세계7대 자연경관에 선정되기 위하여 전화투표하는데 부과된 전화요금 중 2011. 11. 말까지 사이에 제주도의회 의결에 반하여 예비비 81억원을 전화요금으로 전용하여 사용하는 등 합계 104억 2,700만 원을 전화요금으로 납부하였고, 2012년 하반기 이후부터 65억 9,800여 만 원을 납부하게 할 구체적 위협을 부담하게 함으로써 총 170억 여 원을 전화투표 요금으로 납부하거나 하게 하여 제주도에 손해를 입힘으로써 횡령하였거나 또는 세계7대 자연경관과 관련 통신사업자인 kt에서 얻은 수익금 중에서 일부 금액을 교부받아 그 교부받은 금액만큼 횡령하였다는 것임

## 4. 적용법조

## 5. 증거관계

### 1. 수사한 결과

가. 제주도의회 의결에 반하여 예비비 81억원을 전화요금으로 전용하여 사용하는 등 제주도 예산 170억 원 상당을 전화요금으로 사용하여 횡령하였다는 혐의에 대하여

#### 1) 인정되는 사실

○ 피고발인 우근민이 2011. 11. 12. 발표된 뉴세븐원더스 재단이 주관한 세계7대 자연경관에 선정되기 위하여 공무원들에게 전화투표를 하도록 지시하였으며, 그 전화 투표한 것에 대해 부과된 전화요금인 211억 8,600만 원이고 이 중 kt의 이익금 41억 6,000만 원을 공제한 170억 2,700만 원을 제주도 본청, 2개 행정시 및 각 사업소가 납부해야 할 전화요금이고, 이 중 2011년도에 합계 104억 2,700만 원을 납부한 사실과 2012년 하반기 이후부터 65억 9,800만 원을 60개월 분할로 납부해야 한다는 사실은 인정된다.

#### 2) 고발인 대표 김아현의 주장

○ 뉴세븐원더스 재단은 유네스코와 관련이 있는 민간기구인 것처럼 알려져 있으나 유네스코와는 전혀 관련이 없는 재단으로 공신력이 없는 재단이며 그런 재단의 상업적 이벤트 행사는 제주도 사무가 아님에도 불구하고 피고발인 우근민이 공무원들에게 반복적으로 전화투표를 지시하고, 도의회 추가경정예산에서 삭감된 행정전화요금을 지방의회 의결에 반하여 81억원을 전화요금으로 사용하는 등 제주도 예산에서 170억원 상당을 전화요금으로 임의로 사용하여 횡령하였다고 주장

#### 3) 피고발인 우근민의 주장

○ 피고발인은 자신이 도지사로 취임하기 전인 2008. 12. 8. 제주도의 업무대행기관인 제주관광공사(공식후원회:OSC)와 세계7대 자연경관 선정 재단인 뉴세븐원더스 재단의 마케팅대행사인 NOWC 사이에 공식참여계약을 체결하고 범국민 투표참여 운동을 추진해 오고 있었고, 2010. 7. 도지사로 취임한 후에 도정 과제인 외국인 관광객 200만 명 유치, 수출 1조원 목표 달성, 외자 유치 확대

등을 통한 제주산업의 경쟁력 확보 및 제주 경제 도약 기반 확보를 위한 제주도의 국제적 인지도를 제고하기 위해서는 세계7대 자연경관 도전이 반드시 필요하다고 판단하여 전임 도정에서 추진해 오던 세계 7대 자연경관 도전을 도정 핵심과제로 선정하고 계속하여 추진했다.

○ 또한 제주가 세계7대 자연경관에 선정될 수 있도록 대통령, 국무총리 뿐만 아니라 행정각부, 해외공관, 타도의 각 지방자치단체 뿐만 아니라 해외의 노벨문학상수상자인 르 끌레지오, 미식축구 영웅인 하인즈 워드까지 홍보활동에 나섰으며, 특히 2011. 11. 12. 진행된 세계7대 자연경관 선정 발표 행사에는 정부대표로 최광식 문화체육부 장관이 참석하여 정부차원의 지원을 아끼지 않겠다고 천명하기도 하였으며, 제주가 세계7대 자연경관에 선정됨에 따라 그 효과가 현실로 나타나고 있는데, 삼성경제연구소와 국가브랜드위원회에 따르면 제주도의 세계7대 자연경관 선정으로 2011년 국가 브랜드 순위 상승에 기여('10년 18위 → '11년 15위)했다고 발표하였고, 2011년 중국 바오젠 그룹 인센티브 관광객 1만 1천명이 제주를 방문(900억 원 효과 창출)하였으며, 외국인 방문객 대상으로 제주도 마케팅을 하게 되면서, 외국인 관광객이 대폭 증가하였고, 이러한 관광객 증가에 따라 제주지역 화폐수급율은 304.9%로 전국 환수율 90.1%의 3배를 상회하는 것으로 지역경제가 활성화 되는 것으로 나타났다.

○ 행정전화를 이용하여 전화 투표한 것에 대해 제주도에 부과된 행정전화요금은 211억 원 이상이나 kt가 감액해준 41억 6,000만 원을 제외하면 약 170억 원 정도이며, 이는 혈세의 낭비가 아니라 세계7대 자연경관 선정참여를 통하여 제주도를 홍보하기 위한 투자비용이고, 제주도의 브랜드 가치 제고를 위한 홍보업무는 의당 제주도가 해야 할 사무이며, 제주도와 무관한 사무가 결코 아니다.

○ 예비비 사용과 관련해서는 세계7대 자연경관 투표 전화사용료는 공공요금으로서 이미 서비스 용역을 받고 경비가 발생한 상태에서 당초 예상치 못하게 큰 폭으로 증가한 공공요금 부족분을 충당하기 위하여 예비비를 사용하여 전화요금을 지출한 것으로서 예비비의 성격상 지방자치단체장의 재량이 허용되고 있으며 지방재정법 등 관계법령 및 제주도 재무회계규칙에서 정하고 있는 바에 따라 집행한 것으로 법적으로 정당하다고 생각하며, 도의회의 예산심의 과

정에서 삭감된 예산에 대해 예비비를 지출한 것이 예산편성 지침 상 내재적 제약에 저촉된다는 지적과 관련해서는 지방의회에서 삭감된 경비에 대해 예비비 지출을 제한하는 내재적 제약은 실정법상 규정이 없으며 행정안전부의 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준은 업무 참고용이고 법규적 효력이 없는 편람적 성격의 자료이므로 제주도가 예비비를 사용하여 공공요금을 납부한 것은 지방자치법 등 관계법령에 따라 행한 것으로서 아무런 위법이 없으며, 예비비 지출의 내재적 제약에도 해당하지 않는다. 게다가 2012년도 제297회 도의회 제1차 정례회 해당 상임위원회에서 종합심사를 거쳐 '공공요금으로 사용한 예비비 결산'이 의결 통과되었으며, 2012. 7. 20. 개최된 본회의에서 이를 최종 의결하여 승인하였기 때문에 예비비 집행의 정당성은 더 이상 논할 여지가 없다.

○ 예비비를 사용하여 공공요금을 결제한 것은 세계7대 자연경관 선정에 필요한 행정용 전화요금이 절대적으로 부족하여 이를 충당하기 위하여 사용한 것으로 도지사로서 7대 자연경관 선정이 제주도의 획기적인 발전을 이루어낼 것이라는 확신으로 최선의 노력을 기울이는 과정이지 예비비 사용액을 횡령한다든가 도지사로서의 임무에 위배하여 업무를 처리한다는 인식은 전혀 있을 수 없는 일이라고 진술(제394-400쪽).

#### 4) 참고인 부광진(제주특별자치도 정보정책과장)의 진술

○ 참고인 부광진은 제주도 소속 공무원들이 2011년 상반기에도 전화투표를 하였고, 그 전화 투표한 것에 대해 부과된 전화요금이 11억 8,300만 원이어서 2011년 하반기에도 공무원들이 전화투표를 많이 한다고 해도 추가경정예산으로 승인받은 23억 2,700만 원(2011. 7.에 제주도의회로부터 승인받음)정도이면 전화 투표한 것에 대해 부과되는 전화요금을 납부할 수 있을 것으로 예상되었으나 세계7대 자연경관 선정 발표(2011. 11. 12.)가 임박하면서 공무원들이 예산을 뛰어 넘는 많은 전화투표를 하게 되어 이로 인해 발생한 전화요금이 총 211억 여원이 되었고, Kt에서 일부라도 납부해 달라고 독촉하고 제주도의 입장에서 공공기관이 납부하지 않고 방관할 수 많은 없는 실정이라서 예비비에서 81억원을 전화투표 요금으로 납부하는데 사용하였으며, 지방자치법 제129조 제2항에 규정된 대로 다음연도(2012년도)에 제주도의회의 승인(2012. 7. 20.)을 받았

으며,

○ 예비비는 예측할 수 없는 예산외 지출이나 예산 초과지출에 충당하기 위하여 계상하도록 되어 있고, 그 지출결과는 다음해 의회의 승인을 받도록 되어 있으며, 세계7대 자연경관 투표 전화요금은 당초 예상 보다 훨씬 큰 폭으로 증가되어 추가정정예산으로 승인받은 23억 2,700만 원으로는 부과된 전화요금 중 일부 밖에 납부할 수 없게 되었으므로 그 부족분을 충당하기 위하여 예비비를 사용하여 전화요금을 지출한 것이라서 예상하지 못한 예산 초과지출에 예비비로 충당한 것이지 피고발인 우근민 도지사가 예비비를 전용하여 횡령한 것은 아니라고 진술

○ 또한 전임 김태환 도지사 때부터 제주도가 세계7대 자연경관에 선정되기 위한 노력을 시작하였고, 제주관광공사를 공식후원회(OSC)로 뉴세븐원더스재단에 등록(2008. 12. 8.)하면서 본격적인 해외 홍보활동과 투표 참여운동을 전개하였으며, 현 우근민 도지사도 외국인 관광객 200만 명 유치, 수출 1조원 달성, 외자유치확대 등을 통한 제주산업 경쟁력 확보 및 제주 경제 도약 기반을 확보하고, 제주도의 국제적 인지도 제고를 위하여 세계7대 자연경관 도전이 반드시 필요하다고 판단하고 전임 도지사가 추진해온 세계7대 자연경관 도전을 도정 핵심과제로 선정하고 '계속 사업'으로 추진하였을 뿐만 아니라 대통령이나 국무총리가 국무회의 등에서 제주도가 세계7대 자연경관 선정이 우리나라의 국가브랜드 가치 제고 및 관광객 유치 증대에 기여함으로 교민, 유학생 등도 투표에 많이 참가할 수 있도록 적극 홍보활동을 전개해 달라고 당부하였고, 문화체육관광부, 국방부 등 중앙부처, 그리고 국회에서도 제주도가 세계7대 자연경관에 선정되도록 지지결의안을 채택하기 까지 하였고, 이에 제주도 공무원들이 제주도가 세계7대 자연경관에 선정되도록 홍보활동을 하고 전화투표를 한 것인데도 이를 두고 공무원들의 사무가 아닌 전화 투표하는데 공무원들을 동원하였다는 고발인 측의 주장은 타당하지 않다고 진술(제129-130쪽).

○ 세계7대 자연경관 선정관련 통신사업자인 주식회사 Kt에서 제주도 공무원들이 전화투표를 한 것에 대해 부과한 전화요금이 총 211억 여 원이고, 그에 대한 매월 별 부과된 전화요금 자료가 있고, 미납된 전화요금 65억 9,800여 만 원에 대해 60개월 분할 납부하기로 하였으며(2012. 12.부터 분할 납부 고지서

발행 예정) Kt에서 밝힌 것처럼 Kt의 이익금이 41억 6,000만 원(제177쪽)인 것을 알 수 있으며 그 보다 많은 이익을 남겼는지에 대해서는 전혀 알지 못하고 (제160쪽), 납부고지서를 받으면 전화요금을 납부하였거나 앞으로도 납부할 뿐, 제주도 예산은 피고발인 우근민 도지사는 물론 어느 누구도 임의대로 사용할 수 없으므로 관련법령이나 규정에 따라 예비비 81억 원을 공공요금인 전화투표 요금을 납부하는데 사용하였던 것이지 부당하게 예비비를 사용하지 않았다고 진술(제164쪽).

나. 통신사업자인 kt의 수익금 중 일부를 피고발인 우근민이 분배받았을 것이 분명하므로 횡령하였다는 혐의에 대하여

1) 고발인 대표 김아현의 주장

○ 7대 자연경관과 관련 통신사업자인 kt에서 얻은 이익금 중에서 일부 금액을 피고발인 우근민이 분배받았을 것이 분명하므로 횡령한 것이라고 주장

2) 피고발인 우근민의 주장

○ 뉴세븐원더스 재단과의 계약은 제주도의 공식후원회(OSC)인 제주관광공사와 뉴세븐원더스 재단의 마케팅대행사인 NOWC가 체결한 계약서 외에는 어떠한 계약서도 존재하지 않으며 고발인 측이 주장하는 수익금 분배에 대해서도 그 누구와도 협의나 계약을 체결한 사실이 없다고 진술(제394-400쪽, 피고발인 진술서).

3) 참고인 양필수(제주관광공사 기획홍보파트장)의 진술

○ 뉴세븐원더스 재단이 주관한 세계7대 자연경관 선정과 관련하여 제주관광공사가 공식후원회(OSC)로 등록되었으며 뉴세븐원더스 재단과 제주관광공사 간에 표준참여계약을 체결(제449-454쪽)하고 제주도를 전 세계에 알리기 위한 홍보활동과 제주도민들이나 국민들에게 제주도가 세계7대 자연경관에 선정되도록 인터넷투표 독려 활동을 하였지만 표준계약서 내용대로 뉴세븐원더스 재단의 마케팅대행사인 NOWC와 스폰서 및 상업적 파트너로 계약을 맺도록 추진하지도 않았고, 소개하지도 않았으며 제주관광공사는 어떤 금전적 이익을 얻은 것이 없으며 뉴세븐원더스 재단이 어떤 금전적 이익을 얻었는지도 모르며 고발인 측이 주장하는 수익분배 구조는 제주도의 경우는 존재하지 않는다고 진술(제



446쪽)

4) 참고인 박영수(전 제주관광공사 사장)의 진술

○ 자신이 제주관광공사 사장으로 재임하던 2008. 12. 8. 뉴세븐원더스 재단의 마케팅 대행사인 NOWC와 참여표준협약을 체결(참고인 박영수는 계약이 아니고 협약이라고 진술)한 외에는 통신사업자로 선정된 kt나 NOWC와 수익분배에 대한 어떠한 협약이나 계약을 체결하지 않았으며 오히려 뉴세븐원더스 재단의 마케팅 담당이사 장풀이 공식 후원사(스폰서)를 소개해 달라고 하였지만 제주도에는 이렇다 할 기업이 없어서 소개하지 않았다고 진술(제383-386쪽).

5) 참고인 강왕귀(kt 국제전화국장)의 진술

○ 전화투표 시작 무렵인 2010. 1월부터 2010. 12. 28.까지 전화투표 1건 당 1,500원 정도 부과되었는데, 범국민추진위원회(위원장 정운찬 전 총리)와 kt의 노력으로 단축번호(001-1588-7715)를 사용하기 시작하였으며 전화투표 요금도 168원으로 대폭 인하하였지만 뉴세븐원더스 재단에서는 전화투표 요금을 1건 당 470원으로 인상하여 kt에서는 손해를 보면서도 168원을 적용하다가 2011. 4. 1. NOWC와 전화투표 시스템을 구축하고 전화투표요금을 1건 당 180원으로 하고, 문자메시지 투표요금은 150원을 적용하기로 하였는데, 공식후원기관인 제주도나 공식후원회인 제주관광공사는 전화 투표 요금인하과정이나 문자메시지 투표 요금을 각 180원과 150원으로 하는 것도 전혀 모르고 있다가 범국민추진위원회로부터 통지를 받고서야 알았으며, kt의 이익금 중 일부가 유근민 제주도지사에게 건네져서 정치자금으로 활용되었다는 소문이 있다는 것을 들었는데 상상도 할 수 없는 얘기이고,

○ 본건 전화투표 하는데 부과된 전화요금은 국제전화요금인데, 반드시 다른 나라 통신사를 경유하지 않더라도 kt에서 외국에 설치된 전용회선을 사용하여 전화하는 경우도 국제전화이므로 국제전화요금으로 부과된 것이라고 진술(제 417, 455쪽).

다. 기타 고발인 측의 제기한 의혹에 대하여

○ 세계7대 자연경관 선정을 위한 전화, 문자 투표 기간이 2009. 7.부터 2011. 11. 11.까지 2년 4개월간 지속되었던 점에 비추어 보면 행정전화를 이용하여 전화투표를 시작한 해에 행정전화요금이 부과될 것에 대비하여 채무부담행

위로서 의회의 의결을 받았어야 하는데, 제주도는 제주도의회의 의결을 받지 않았다는 주장에 대하여

- 지방재정법 제44조에서 정하고 있는 채무부담행위는 당해 연도 예산에 계상되지 않고 사업을 우선 발주하여 사업대금을 익년도 이후 지불하도록 하고 있는 사항으로 채무부담 원인이 될 계약 등 행위에 대해서는 미리 지방의회의 의결을 받아야 하고, 원인행위액 등을 명시하여 사업대금을 익년도 이후 지불하도록 한 사항이고(예를 들면, 당해 연도에 세출예산이 없어 외상공사를 한 후 다음연도에 예산을 확보하여 공사대금을 지출하는 경우를 말함), 전화요금은 공공요금으로써 서비스를 미리 받고 지출의무가 발생한 상태에서 납부고지서에 의해 지불해야 될 경비로 납부고지에 의한 공공요금은 사용량에 대해서 납부기한 내 지불해야 하는 당해 연도 경비에 해당되며, 채무부담행위와 같이 사용량의 한계를 미리 정할 수는 없는 사항으로 제주도가 납부해야 할 전화요금은 2011년도에 발생한 것이나 2012. 2. 7. Kt가 최종 정산 납부 고지한 것 일뿐, 지출기한이 도래하지 않은 상태에서 공공요금을 어떻게 납부해야 하는 등 납부방법에 따른 분할납부여부에 대한 협의사항 절차로 인한 미지급 경비로써 지난해에 성립된 채무부담행위에 해당되지 않으며, 지방의회의 의결사항에도 해당되지 않는다고 진술(정보정책과장 부광진의 진술서, 제33쪽)하고, 또한 앞으로 분할납부(5년간, 60개월)하게 되는 미지급 공공요금인 경우도 단지 Kt와 납부방법에 대해서 절차를 협의한 사항일 뿐 아니라 분납금도 매월 고지에 따라 납부하게 되는 것이므로 채무부담행위가 아닌 것이라고 진술(정보정책과장 부광진의 진술서, 제33쪽).

○ 당초 의회의 예산심의 시 삭감된 경비에 대하여 예비비를 사용해서는 안 된다는 주장에 대하여

- 예비비 지출 제한은 지방재정법 시행령 제48조에 따른 실정법 제약으로 보조금과 업무추진비에 한정하고 있으며, 행정안전부에서 배부한 '2011년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준' 책자 중 'IV. 예산편성 참고자료'에 보면 예비비 지출을 제한하는 내재적 제약으로서 예산편성이나 지방의회의 심의과정에서 삭감된 경비를 그 하나로 들고 있으나 위 예산편성 참고자료 표지에서는 '지방자치단체 예산편성업무의 편의를 위하여 제공하는 것이

므로 각 법정경비는 개별 관계법령의 내용을 준수해야 하며, 본 자료는 업무에 참고 활용하시기 바랍니다.'라고 명시하여 설명하고 있는데, 이는 법규적 효력이 있다는 것이 아니라 단순히 업무에 참고하라는 편람적 성격의 자료임을 나타내고 있는 것으로, 지방자치단체 예산편성 업무의 편의를 위하여 참고자료로 활용토록 한 것에 불과하기 때문에 지방자치단체에 대한 직접적인 기속력을 가지고 있다고 볼 수 없고, 그 수용 여부는 지방자치단체가 적절하게 합리적으로 판단할 사항이라고 보아야 할 것이고, 이를 수용하지 않았다고 하여 관계법령이나 부령 또는 훈령에 위반하여 형사 처분 대상이 되거나 공무원에 대한 징계사유가 된다고 볼 수 없다고 진술(정보정책과장 부광진의 진술서, 제35-36쪽)

○ 전화투표 요금은 추정 가능한 금액으로 추가경정예산에 반영을 안 하고 예비비로 지출한 사유에 대하여

- 2011. 7. 1차 추가경정예산(안) 심의 시에 세계7대 자연경관 전화투표로 발생하는 전화요금 예산으로 33억 5,800만 원을 편성하여 도의회에 제출하였으나 도의회 심의과정에서 20% 삭감된 23억 7,200만 원으로 확정되었으며 당시 상반기 전화요금(부과액 11억 8,300만 원) 지출추이로 볼 때 공공요금 지출에 큰 지장이 없을 것으로 보았으나 2011. 8. 이후 공무원들이 예산을 훨씬 뛰어 넘게 전화투표에 참여함으로써 부과된 전화투표 요금 합계가 211억 여 원에 이르렀고, 10월 말까지 21억 원을 납부하였으며, Kt로부터 2011. 11. 말까지 일정금액 이상을 중간 정산해 달라는 강한 요청이 있어 2011. 12.에 있을 2차 추가경정예산(안) 심의 때까지 기다릴 여유가 없는 긴박한 상황이었고, 제주도에서도 누적된 미납 전화요금을 계속 미룰 수 없는 입장이라서 우근민 도지사에게 보고를 하고 긴급하게 예비비를 사용하여 미납된 전화요금 중 81억 원을 납부하게 된 것이라고 진술(정보정책과장 부광진의 진술서, 제38쪽)

## 2. 의견

가. 피고발인 우근민이 예비비 81억원을 전화요금으로 전용하여 사용하는 등 제주도 예산 170억원 상당을 전화요금을 사용하여 횡령하였다는 주장에 대하여

○ 고발인 측은 피고발인 우근민 도지사가 공신력 없는 뉴세븐원더스 재단이 주관하는 세계7대 자연경관에 선정되기 위한 전화투표는 제주도 사무가 아님에도 불구하고 제주도 지방공무원들에게 반복하여 전화투표를 하도록 지시하고,

도의회 추가경정예산에서 삭감된 행정전화요금을 지방의회 의결에 반하여 예비비 81억원을 전화요금으로 전용하여 사용하는 등 제주도 예산 170억원 상당을 전화요금으로 사용하여 횡령하였다고 주장하나

○ 제주도가 세계7대 자연경관에 선정될 수 있도록 전임 김태환 도지사부터 도정 핵심과제로 추진하였고, 범정부적인 후원, 국회차원의 지원 및 타도 지방자치단체의 지원이 있었으며 제주도의 브랜드가치를 제고하기 위하여 피고발인 우근민이 공무원들에게 투표를 독려한 것으로 제주도 사무가 아니라고 단정할 수 없고, 전화투표요금이 총 211억 여 원이나 kt에서 감액해준 41억 6,000만 원을 제외하면 약 170억 원으로 행정용 전화요금이 절대적으로 부족한 상황에서 이를 충당하기 위하여 예비비 81억원을 사용한 것으로 도지사로서 7대 자연경관 선정이 제주도의 획기적인 발전을 이루어 낼 것이라는 확신으로 최선의 노력을 기울이는 과정이지 예비비 사용액을 횡령한다든지 도지사로서 임무에 위배하여 업무를 처리한다는 인식은 전혀 없었다는 피고발인 우근민의 진술,

○ 제주도 소속 공무원들이 2011년 상반기에도 전화투표를 하였고, 그 전화투표한 것에 대해 부과된 전화요금이 11억 8,300만 원이어서 2011년 하반기에도 공무원들이 전화투표를 많이 한다고 해도 추가경정예산으로 승인받은 23억 2,700만 원(2011. 7.에 제주도의회로부터 승인받음)정도이면 전화 투표한 것에 대해 부과되는 전화요금을 납부할 수 있을 것으로 예상되었으나 세계7대 자연경관 선정 발표(2011. 11. 12.)가 임박하면서 공무원들이 예상을 뛰어 넘는 많은 전화투표를 하게 되어 이로 인해 발생한 전화요금이 총 211억 여원이 되었고, Kt에서 일부라도 납부해 달라고 독촉하고 제주도의 입장에서도 공공기관이 납부하지 않고 방관할 수 많은 없는 실정이라서 예비비에서 81억 원을 전화투표요금으로 납부하는데 사용하였으며, 지방자치법 제129조 제2항에 규정된 대로 다음연도(2012년도)에 제주도의회의 승인(2012. 7. 20.)을 받았다는 참고인 부광진의 진술 등에 비추어 고발인 측 주장의 혐의 입증할 자료 없음

○ 고발인 측 주장의 피고발인 우근민에 대한 횡령혐의 입증 자료 없으므로 혐의없음

나. kt의 수익금 중 일부를 피고발인 우근민이 분배받았을 것이 분명하므로 횡

령하였다는 혐의에 대하여

○ 고발인 측은 세계7대 자연경관 선정 관련 통신사업자로 지정된 Kt의 수익금 중에서 일부 금액을 수익분배에 대한 이면계약서 내용대로 피고발인 우근민 도지사에게도 분배되었음이 분명하므로 그 분배된 금액만큼 횡령한 것이라고 주장하나,

○ 피고발인 우근민과의 수익분배구조 내용이 적시된 어떤 계약서(이면계약서)가 존재하지 않고, 고발인 측에서도 그와 관련된 증거는 가지고 있지 않으나 단지 수익분배 구조에 대한 이면계약서가 있을 것이라는 추측만으로 주장하고 (제115쪽),

○ 범도민위 사무국장 강성후(제주도 지방서기관), 제주도 정보정책과장 부광진, 제주관광공사 기획홍보파트장 양필수, 전 제주관광공사 사장 박영수도 고발인이 주장하는 것처럼의 수익분배구조나 수익금을 분배한다는 이면 계약서는 존재하지 않으며, 제주관광공사와 뉴세븐원더스 재단 간에 체결한 참여표준계약서(제449-454쪽)외 어떤 계약서도 존재하지 않는다고 진술하고, Kt 본사의 국제전화국장 강왕귀도 제주도가 세계7대 자연경관에 선정되기 위하여 한 전화투표요금이 합계 211억 여 원이나 Kt의 이익금 41억 6,000만 원을 제외하고 미납된 전화요금을 65억9,800여 만 원이라고 고지하고 6개월간 분할 납부하기로 하였을 뿐, 이익금 중 일부 금액을 피고발인 도지사 우근민에게 분배하였다는 내용은 전혀 근거 없는 주장이라고 진술.

○ 따라서 피고발인 우근민이 kt로부터 이익금의 일부를 배당받았으므로 그 배당받은 금액만큼 횡령하였다는 고발인 측의 주장은 받아들일 수 없고, 달리 피고발인의 횡령혐의 입증할 자료 없음

○ 고발인 주장의 피고발이 우근민에 대한 kt의 수익금 중 일부를 분배받았다는 근거 없으므로 혐의없음

(그 외 고발인 측에서 제기한 의혹에 대해서는 위 V.의 1. “다.”항에 실시한 것처럼 다른 관계법령이나 훈령 등을 위반한 사실이 없으므로 형사 처분 대상이 아님)

위와 같이 처분하는 것이 옳다고 생각합니다.

## 6. 수사결과 및 의견

2012. 11. 5.  
제주지방검찰청  
특별사법경찰관  
수사사      **정남수**  
            무관

제주지방검찰청 귀하