

출자·출연기관 종합감사

2022년도 경상남도람사르환경재단 종합감사 결과 공개문

 경상남도
(감사위원회)

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상기관 현황	3
III. 감사결과	4
1. 감사결과 총괄	4
2. 처분요구와 통보사항	4
1) 인사관리규정 등 내부규정 개정업무 부적정	5
2) 업무추진비 집행 및 관리 부적정	10
3) 국내여비 지급 부적정	14

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

2022년도 연간 감사계획에 따라 경상남도람사르환경재단의 조직·인사·예산 등 업무 전반에 대한 종합적인 점검을 통해 기관 업무의 적정성과 효율성을 제고하고, 기관 운영의 건전성과 효율성을 확보하고자 이번 감사를 실시하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 2019년 1월부터 2022년 2월까지 경상남도람사르환경재단이 수행한 업무를 대상으로 조직·인사 전반, 예산 편성 및 집행, 주요사업의 추진에 관한 사항, 2021년 채용실태조사 병행 등 기관 운영의 적정 여부를 점검하고 개선방안을 제시하는 데 중점을 두었다.

3. 감사실시 과정

이번 감사에 앞서 경상남도람사르환경재단에 대한 기존 감사결과 및 언론 보도 등 관련 자료를 수집·분석하였고, 2022. 2. 14.부터 2. 18.까지 5일간 감사인원 5명을 투입하여 종합감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2022. 2. 18. 경상남도람사르 환경재단 이사장이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무 처리 경위, 향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 경상남도 감사위원회에서는 감사마감 회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사대상기관 현황

1. 일반 현황

- 설립현황 : '08. 6. 25. 법인 설립 등기
- 위 치 : 경남 창원군 유어면 다부터길 13
- 설립목적 : 2008 람사르총회의 성공적 개최와 총회 개최 이후 지속적인 환경경남의 브랜드 구축

2. 조직 및 인력

- 조 직 : 경영관리팀 등 4개 기구
- 인 력 : 정원 14명 / 현원 14명

3. 재정 현황

- 예 산 : 1,656백만 원(2021년도 당초예산 기준)
- 자 본 금 : 9,716백만 원(도 출연 61%)

4. 주요 사업

- 자연환경 조사·연구 수행 등 습지정책지원
- 국내·외 습지센터 네트워크 구축 등 습지정보 교류
- 습지 과학인력 양성지원 등 습지활동 지원
- 습지관리 도민 참여 프로그램 개발 등 도민인식 증진

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표]와 같이 총 6건의 위법·부당사항이 확인되어 감사결과 처분요구서를 통지하였고, 향후 이행실태를 점검할 계획이다.

[표] 감사결과 총괄

구분	행정상(건)					신분상(명)				재정상(천 원)				
	계	시정	주의	통보	경고	계	징계	훈계	주의	계	회수	추징	감액	부과
계	6	1	4	1	0	0	0	0	2	988	988	0	0	0
처분요구	4	1	2	1					2	988	988			
현지조치	2		2											

2. 처분요구와 통보사항

명세 : 붙임

경상남도 감사위원회

주의 요구 및 통보

제 목 인사관리규정 등 내부규정 개정업무 부적정
소 관 기 관 (재)경상남도람사르환경재단
조 치 기 관 (재)경상남도람사르환경재단
내 용

1. 현황(업무개요)

경상남도람사르환경재단(이하 “람사르재단”이라 한다)에서는 정관에 근거하여 재단의 운영에 필요한 사항을 이사회 의결을 거쳐 규정으로 정하고 있고, 규정에서 위임한 사항 등은 대표이사의 결재를 받아 규칙으로 정하고 있으며, 규정 및 규칙에 있어 개정할 사항이 발생할 경우 수시로 개정 업무를 처리하고 있다.

2. 음주운전 징계기준 관련 인사관리규칙 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제27조(운영지침의 통보) 및 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」(’19. 7. 9. 시행) III. 직원의 인사, 7. 징계 등에 따르면 출자·출연기관의 장은 소속 임직원에게 대한 징계에 관한 사항을 「지방공무원 징계규칙」을 참고하여 자체 인사규정 등으로 정하여야 하되 음주운전 징계기준¹⁾은 [표 1]에 따라 징계의결 하여야 한다고 되어 있다.

1) 음주운전 단속기준이 기존 혈중알콜농도 0.05%에서 0.03%로 강화되는 「도로교통법」이 지난 2019. 6. 25. 시행됨에 따라 「지방공무원 징계규칙」도 기존 0.1%에서 0.08%로 기준을 변경하여 0.08% 미만일 경우 “정직~감봉”, 0.08% 이상일 경우 “정직~강등”으로 징계양정이 강화되어 개정되었음

[표 1] 최초 음주운전을 한 경우 징계기준 개정('19. 7. 9. 지침)

유형별	(기준)		(개정)	징계기준
최초 음주운전 한 경우	혈중알콜농도 0.1% 미만인 경우	➡	혈중알콜농도 0.08% 미만인 경우	감봉~견책
	혈중알콜농도 0.1% 이상인 경우 또는 음주측정에 응하지 않은 경우		혈중알콜농도 0.08% 이상인 경우 또는 음주측정에 응하지 않은 경우	정직~감봉

그리고 람사르재단 「인사관리규정」 제80조(징계의 양정기준) 및 「인사관리규칙」 제36조(징계요구)의 [별표 12의3] 음주운전 징계기준에 따르면 직원들이 최초 음주운전을 한 경우 혈중알콜농도 0.1% 미만인 경우 ‘감봉~견책’으로, 혈중알콜농도 0.1% 이상 또는 음주측정 불응일 경우 ‘정직~감봉’으로 인사위원회에 징계의결을 요구하여야 한다고 되어 있다.

따라서 람사르재단은 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」과 「지방공무원 징계규칙」에 규정되어 있는 음주운전 징계기준에 어긋나지 않게 내부 「인사관리규칙」에 있는 음주운전 징계기준을 개정한 후 운영하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 람사르재단은 2018. 4. 26. 처음으로 「인사관리규칙」 제36조에 [표 2]와 같이 음주운전 징계기준을 신설한 후 2019. 6. 25. 「도로교통법」 개정에 따라 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」과 「지방공무원 징계규칙」의 최초 음주운전 징계기준이 혈중알콜농도 0.1%에서 혈중알콜농도 0.08%로 강화되었음에도 2022. 2. 18. 감사일 현재까지 음주운전 징계기준을 개정하지 않은 채 기존 혈중알콜농도 0.1%를 기준으로 운영하고 있다.

[표 2] 음주운전 징계기준 현황(인사관리규칙과 지방공무원 징계규칙 비교)

구분	유형별		징계요구 (처리기준)	징계기준	비 고
람사르재단 「인사관리규칙」	최초 음주운전을 한 경우	혈중 알코올농도가 0.1% 미만	경·중징계	감봉~견책	'18. 4. 26. 신설
		혈중 알코올농도가 0.1% 이상 또는 음주측정 불응		정직~감봉	
「지방공무원 징계규칙」	최초 음주운전을 한 경우	혈중 알코올농도가 0.08% 미만	경·중징계	정직~감봉	'19. 6. 25. 개정
		혈중 알코올농도가 0.08% 이상 또는 음주측정 불응		강등~정직	

그 결과 음주운전 단속기준이 기존 혈중알콜농도 0.05%에서 0.03%로 강화되는 「도로교통법」이 지난 2019. 6. 25. 시행됨에 따라 「지방공무원 징계규칙」도 기존 혈중알콜농도 0.1% 기준으로 경징계와 중징계로 구분하던 것을 혈중알콜농도 0.08% 기준으로 개정하여 강화되었고, 이에 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」(’19. 7. 9. 시행)에서도 음주운전 징계기준을 기존 0.1%에서 0.08%로 강화되었음에도 람사르재단에서는 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」의 음주운전 징계기준에 맞지 않게 [표 2]와 같이 여전히 0.1%를 기준으로 징계양정을 구분·운영하고 있다.

3. 승진 및 승급 관련 인사관리규정 부적정

가. 관계법령(판단기준)

람사르재단 「직제규정」 제5조(직급별 정원) 및 「연봉제 규칙」 제8조(승진 시 기본연봉 책정)에 따르면 직원은 사무국장, 과장, 대리 및 사원으로 구분되고 직원이 승진하는 경우 승진 당시의 기본연봉에 [표 3]의 승진가산급을 적용하여 기본연봉을 책정한다고 되어 있다.

[표 3] 승진가산급

(연액, 단위 : 천원)

구분	승진가산급
과장에서 사무국장 승진 시	3,950
대리에서 과장 승진 시	3,850
사원에서 대리 승진 시	3,800
비고 : "승진 후 기본연봉" = "승진 전 기본연봉" + "승진가산급"	

한편 「지방공무원 보수규정」 제3조(용어의 정의)에 따르면 ‘승급’이란 일정한 재직기간의 경과 기타 법령의 규정에 의하여 현재의 호봉보다 높은 호봉을 부여하는 것이고, 「지방 출자·출연기관 예산편성지침」 Ⅲ. 주요 항목별 편성기준 1.인건비 1)총인건비 내용에는 “총인건비는 행정안전부장관이 제시하는 인상을

(정책인상률+호봉승급분) 범위 내에서 승진, 승급, 채용 등에 따른 추가 소요분을 모두 반영”이라 규정하고 있다.

따라서 람사르재단에서는 「인사관리규정」 등 내부규정 및 규칙 등을 개정하면서 직급이 단계적으로 올라가는 ‘승진’과 일정한 재직기간의 경과 등으로 호봉이 높은 호봉으로 올라가는 ‘승급’을 명확히 구분하여 규정하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 람사르재단에서는 임직원의 보수체계가 매년 연봉계약을 체결하는 연봉제를 적용하여 호봉 승급과는 차이가 있음에도 [표 4]와 같이 직급이 단계적으로 올라가는 ‘승진’ 최소 연한을 ‘승급’ 최소 연한이라 규정하는 등 「인사관리규정」 제19조(승진과 승급의 분리), 제21조(승급 절차), 제22조(승진 및 승급의 제한), 제23조(특별승급) 및 「인사관리규칙」 제12조(승급) 등에 ‘승진’과 ‘승급’에 대한 규정들을 명확히 구분하지 않고 혼용하여 사용하고 있다.

[표 4] 직원의 표준 연봉표(「인사관리규칙」 제10조(연봉수준) 제2항 관련)

(단위 : 만원)

직급	사원	대리	과장	사무국장
연봉 범위	2,600~3,600	3,000~4,500	3,900~5,500	4,000~6,500
‘승급’ 최소 연한	2년	3년	4년	-

관계기관 의견

람사르재단에서는 잦은 ○○○○팀장의 교체로 관련 규정 숙지가 미흡하였다고 하면서 감사결과를 수용하였다.

조치할 사항 (재)경상남도람사르환경재단 대표이사는

① 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」에 저촉되지 않도록 음주운전 징계양정 기준을 개정하시고, 「지방공무원 보수규정」 등 상위 법령을 참고하여 승진 및 승급 규정이 혼용되어 사용되지 않도록 내부규정을 개정하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무 처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

주의 요구

제 목 업무추진비 집행 및 관리 부적정

소 관 기 관 (재)경상남도람사르환경재단

조 치 기 관 (재)경상남도람사르환경재단

내 용

1. 현황(업무개요)

경상남도람사르환경재단(이하 “람사르재단”이라 한다)에서는 각종 회의·간담회·행사 및 시책사업의 원활한 추진을 위하여 업무추진비를 집행하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방 출자·출연기관 예산집행 기준」(행정안전부) Ⅱ. 주요 항목별 집행지침에 따르면 업무추진비 사용 관행을 개선하고 투명한 사용을 위해 특별한 사유가 없는 한 「지방자치단체 세출예산 집행기준」을 준용하고, 기관장 및 임원의 업무추진비 사용내역은 매월 각 기관홈페이지에 공개하도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 세출예산 집행기준」¹⁾(행정안전부) Ⅲ. 세출예산 성질별 분류에 의한 세부집행지침에 따르면 기관운영·정원가산·시책추진 업무추진비는 연간 집행계획을 수립하고 그 계획에 근거하여 월별 또는 분기별 균형 있게 집행하고, 업무추진비로 상품권, 기념품, 특산품 등을 구매할 경우에는 지급관리대장에 지급일시, 대상자 및 수량을 반드시 기재하여 결재를 받아 관리함으로써 사적으로

1) 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 시행(2021.1.1.)과 동시에 행안부 예규 제99호로 폐지되어 2021.1.1.부터는 같은 훈령 [별표5] 세출예산 성질별 분류에 따른 세부집행기준을 적용(내용은 변동 없음)

사용되지 않도록 하여야 하며, 「지방회계법 시행령」 제64조에 의한 「지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙」(행정안전부)에 따라 집행하도록 되어 있다.

한편 「지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙 조문별 해설」(행정안전부, 2017. 7. 26.)에 따르면 소속 상근 직원에 대한 격려 및 지원은 기관운영업무추진비로 지급하는 것이 타당하고, 「경상남도 회계실무」에 따르면 부서운영업무추진비로 직원 명절선물 집행은 불가한 것으로 되어 있다.

따라서 람사르재단에서는 기관장의 업무추진비 사용내역을 매월 홈페이지에 공개하여야 하고, 기관운영·정원가산·시책추진 업무추진비는 연간 집행계획을 수립 후 집행하여야 한다.

또한 업무추진비로 구입한 상품권, 기념품 등은 사적으로 사용되지 않도록 지급 관리대장에 결재를 받아 관리하여야 하고, 소속 상근직원에 대한 명절 선물은 기관운영업무추진비로 집행하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 람사르재단에서는 2021년 3월부터 2022년 1월까지 11개월간 기관장의 업무추진비 집행내역을 기관홈페이지에 공개하지 않았고, 2019년부터 2020년까지 2년간 업무추진비 연간 집행계획을 수립하지 않고 [표 1]과 같이 기관운영·정원가산·시책추진 업무추진비 45,067천 원을 집행하였다.

[표 1] 업무추진비 집행 현황

(단위: 천원)

연도	계	기관운영	정원가산	시책추진
계	45,067	6,914	1,215	36,938
2019	23,252	3,515	630	19,107
2020	21,815	3,399	585	17,831

[출처 : 람사르재단 제출자료 재구성]

또한 2019년부터 2021년까지 3년간 업무추진비로 총 30건의 기념품, 상품권, 특상품 등을 구입하면서 [표 2]의 ②, ⑤~⑩, ⑳, ㉘, ㉚과 같이 10건에 대해서 지급관리대장을 작성하지 않았고, 나머지 20건에 대해서도 지급관리대장에 결재를 받지 않았으며, 소속 직원의 명절 선물을 [표 2]의 ③, ④와 같이 부서운영업무추진비로 집행하였다.

[표 2] 기념품 등 구입 내역

(단위: 개, 천원)

연도	구분	건명	품명	수량	집행액	비고
2019	①	임원 명절 선물	참기름	11	550	
	②	벤치마킹 기관방문 기념품	탈시계	20	393	지급대장 미작성
	③	직원 명절(설날) 선물	상품권	8	240	부서운영
	④	직원 명절(추석) 선물	상품권	12	360	부서운영
	⑤	2019 ○○○○ ○○○○ 참석자 기념품	반팔티	100	1,900	지급대장 미작성
	⑥	2019 ○○○○ ○○○○ 책임자 기념품	명필함	5	148	지급대장 미작성
	⑦	○○○ ○○○ ○○○○○ 워크숍 기념품	후리스	40	796	지급대장 미작성
	⑧	○○○ ○○○ ○○○○○ 기념품 자수	실사패치	5	165	지급대장 미작성
	⑨	○○○○센터 심포지엄 외빈 기념품	액자	16	205	지급대장 미작성
	⑩	○○○○센터 심포지엄 참가자 기념품	에코백	100	1,100	지급대장 미작성
2020	⑪	임원 명절(설날) 선물	곶감	11	539	
	⑫	직원 명절(설날) 선물	상품권	11	330	
	⑬	설립일 기념 임직원 선물	상품권	13	390	
	⑭	임직원 명절(추석) 선물	상품권	12	324	
	⑮	직원 생일 격려품	상품권	12	540	
	⑯	대표이사 생일 격려품	상품권	1	45	
	⑰	○○○○○센터 업무협의 관련 특상품	양파즙	6	60	
	⑱	○○○○○센터 업무협의 관련 특상품	양파즙	9	90	
	⑲	○○○○○센터 업무협의 관련 특상품	양파즙	4	40	
	㉀	○○○ ○○○○ 전문가 워크숍 기념품	특상품	16	232	지급대장 미작성
	㉁	EAAFP2)간 업무협약 기념품	국화차	5	100	
	㉂	○○○○○센터 네트워크 워크숍 기념품	우산	100	3,600	
2021	㉓	임원 명절(설날) 선물	홍삼	10	553	
	㉔	직원 명절(설날) 선물	상품권	12	324	
	㉕	직원 명절(추석) 선물	상품권	15	428	
	㉖	자매결연 독립유공자유족 추석맞이 위문품	과일 등	1	85	
	㉗	임원 명절(추석) 선물	홍삼	10	481	
	㉘	임직원 생일 격려품	상품권	13	618	
	㉙	○○○ 시민모니터링단 수료 기념품	친환경키트	24	600	지급대장 미작성
	㉚	주민 상영회 기념품	견과류바	10	80	지급대장 미작성

[출처 : 람사르재단 제출자료 재구성]

2) East Asian-Australasian Flyway(동아시아-대양주 철새 이동경로 파트너십)

관계기관 의견

람사르재단에서는 담당자의 업무 과중으로 관련 규정에 대한 업무 연찬 부족 및 관리·감독이 미흡했던 것으로, 앞으로는 담당자 교육 및 관리·감독을 철저히 하여 재발 방지에 최선을 다하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 (재)경상남도람사르환경재단 대표이사는

기관장의 업무추진비 사용내역을 매월 홈페이지에 공개하고 연간 집행계획을 수립하는 등 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

시정·주의 요구

제 목 국내여비 지급 부적정
소 관 기 관 (재)경상남도람사르환경재단
조 치 기 관 (재)경상남도람사르환경재단
내 용

1. 현황(업무개요)

경상남도람사르환경재단(이하 “람사르재단”이라 한다)에서는 람사르재단 「여비 규정」, 「공무원 여비 규정」 등에 따라 임·직원에게 여비를 지급하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

람사르재단 「여비규정」 제2조(여비의 종류), 제5조(여비지급의 제한) 및 제9조(지급기준)에 따르면 여비는 업무출장에 소요되는 운임(철도, 선박, 항공, 자동차), 일비, 숙박비, 식비를 말하고 자동차 운임에 있어 재단 차량을 이용하거나 요금의 지불을 요하지 아니하는 교통수단을 이용하는 때에는 교통비는 지급하지 아니하며, 지급기준은 「공무원 여비 규정」에서 정한 기준을 따르도록 되어 있다.

그리고 「공무원 여비 규정」 제8조2(여비의 결제와 정산 등)에 따르면 국내 여행자 및 국외 여행자는 여행을 마친 날의 다음 날부터 기산(起算)하여 2주일 이내에 운임과 숙박비의 세부 사용내용을 확인할 수 있는 증거서류를 갖추어 회계 관계 공무원에게 정산을 신청하여야 하고, 정산 신청을 받은 회계 관계 공무원은 여비의 정산 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 인사혁신처장이 정하는 기준¹⁾에 따라 여비를 정산하도록 되어 있다.

또한 「공무원보수 등의 업무지침」에 따르면 자가용을 이용한 경우²⁾ 출장자는 고속도로 통행영수증, 출장지에 소재한 주유소에서 결제한 신용카드매출전표, 주차영수증 등 자가용을 이용하여 출장을 이행한 사실을 확인할 수 있는 증거서류를 갖추어 제출하여야 한다.

따라서 람사르재단에서는 직원들이 자가용을 이용하여 출장한 경우 고속도로 통행영수증, 주유영수증 등 자가용을 이용하였다는 사실을 확인할 수 있는 증거서류를 제출한 경우에 한해 운임(교통비)을 지급하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 람사르재단에서는 [표]와 같이 감사대상 기간인 2019년부터 2021년까지 3년 동안 직원 출장여비 지급 시 자가용 이용 증거서류가 아닌 편의점, 식당, 카페 등의 영수증만 첨부되었음에도 2019년 82건 878,200원, 2020년 7건 101,400원, 2021년 1건 8,800원 등 총 90건에 988,400원의 운임을 부적정하게 지급하였다.

[표] 국내여비 부적정 지급 현황

(단위 : 원)

구분	연도	월	국내여비 부적정 지급 내역		
			건	지급액	
	합계		90	988,400	
운임 지급 부적정	2019	1월	5	48,800	
		2월	3	22,200	
		3월	5	50,000	
		4월	1	7,400	
		6월	18	237,000	
		7월	10	116,600	
		8월	21	219,000	
		10월	19	177,200	
		2020	2월	1	8,800
			9월	1	8,800
	12월		5	83,800	
	2021	2월	1	8,800	

[출처 : 람사르재단 제출자료 재구성]

1) 「공무원보수 등의 업무지침」
 2) 자가용 동승자에 대해서는 운임을 지급하지 않음

관계기관 의견

람사르재단에서는 이 건 발생의 원인이 직원들의 재단 「여비규정」에 대한 숙지와 관리·감독의 미흡함에 있고, 이 건의 책임은 국내여비 지급 담당자에게 있는 것으로 판단되므로 담당자 교육 및 업무연찬을 통하여 향후 국내여비 지출 증빙을 철저히 하여 재발 방지에 최선을 다하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 (재)경상남도람사르환경재단 대표이사는

- ① 국내여비를 부적정하게 지급한 실무담당자 ○○○○○ 팀원 ○○○ (현 ○○○○○), ○○○○○ 팀원 ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)
- ② 람사르재단 「여비규정」 제9조 및 「공무원 여비 규정」 제8조의2를 위반하여 지급된 국내여비 988,400원을 회수하시고, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무 처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(시정)