감 사 원

통보(모범사례)

제 목 기금 정비를 통한 지방재정의 효율성 제고 및 건전성 확보

소 관 청 행정자치부

관 계 기 관 경상남도 본청

모 범 기 관 경상남도 본청

모 범 내 용

1. 업무 개요

위 관서에서 2015. 9. 4. 현재 운용 중인 총 19개 기금 중 일반회계에 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 중소기업육성기금 등 12개 기금을 폐지하는 내용의 “기금 일제정비 계획”을 수립하고, 같은 해 11. 30. 도의회 의결 등을 거쳐 기금을 정비하였다.

2. 관계법령

「지방자치단체 기금관리기본법」 제15조의 규정에 따르면 지방자치단체는 기금 설치의 목적 달성이 불가능하거나 재정운영의 효율성 및 투명성을 높이기 위해 일반회계에서 통합하여 운영하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우 조례의 폐지·개정 등의 절차에 따라 이를 폐지하거나 다른 기금과 통합하여야 한다고 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 사실

위 관서에서는 1971년 재해구호기금을 최초 설치한 이후 2015년 9월 현재까지

[별표 1] “경상남도 기금 운용 현황”과 같이 총 19개 5,174억 원 규모(2015년 8월 기준)의 기금을 운용하여 왔다.

그런데 최근에 사업을 실시하지 않거나 사업 실적이 미미하여 재원을 거의 활용하지 않고 적립만 계속되는 기금과 수입액 전부가 일반회계로부터 전입되는 기금 등의 존속 필요성에 대한 재검토 요구가 꾸준히 있었고, 최근 금리가 계속 하락하여 기존과 같이 이자수입을 위해 기금을 운용하는 것은 효율적이지 않다는 등의 문제점이 제기되었으며, 위 관서에서 추진하고 있는 “채무 제로 도전” 목표 달성을 위해 채무(2014년 말 기준 7,687억 원) 조기상환이 절실한 상황이었다.

이에 위 관서에서는 본격적으로 기금 정비를 위한 준비에 착수하여 2013년 5월 지방재정 건전화를 위한 컨설팅을 통해 고유 목적사업의 집행금액에 비해 과다한 적립금은 재원 자체를 다양하게 활용하고 일반회계로 집행 가능한 기금은 폐지하여야 한다는 결론을 도출하였다.

또한 2015년 6월 “2014년 회계연도 기금운용 성과분석”을 통해 시중금리 하락으로 이자수입이 감소하고 있어 이자수입으로 목적사업을 수행하는 기금의 일반회계 출연 요구액이 늘어나 향후 기금 잠식 및 재정 부담요인으로 작용될 것으로 예상하였고, 이에 따라 기금 존치 여부를 종합적으로 검토한 후 통폐합하여 필요한 재원은 일반회계에서 직접 지원하는 것이 타당하다는 결론을 내렸다.

이후 위 관서에서는 2015. 7. 15. 행정자치부의 기금운용계획 수립기준(안) 검토회의에 참석하여 폐지 기금의 재원 활용에 대한 의견을 적극적으로 건의함으로써 2016년도 「지방자치단체 기금운용계획 수립 기준」에 ‘기금의 폐지에 따른 자금은 지방채 원리금 상환 및 폐지 기금의 목적사업에 우선 사용한다’는 규정이

반영되도록 하는 등 기금 정비를 통해 재정건전화를 위한 재원으로 활용할 수 있도록 정비 계획을 적극적으로 수립하였다.

그리하여 2015. 9. 4. 현재 운용 중인 19개 기금에 대해 기금 운용 부서와의 실무협의 및 강도 높은 기금운용분석을 통하여 일반회계로 통합하여 사업을 추진하는 것이 타당하다고 판단되는 청소년육성기금을 폐지하는 등 [별표 2] “기금별 존치 또는 폐지 여부 분석 결과 명세”와 같이 재정운영의 효율성 및 투명성을 높일 수 있고 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 12개 기금을 폐지하고 기금 폐지에 따른 자금을 채무 감소를 위한 지방채 원리금 상환 및 폐지 기금의 목적사업에 우선 사용한다는 것 등을 주요 내용으로 하는 “기금 일제정비 계획”을 수립·시행하였다.

그러나 수년간 상대적으로 일반회계 예산보다는 집행에 탄력성이 있는 기금 운용사업의 업무가 편리하다는 사유로 일부 기금 운용 부서에서는 존치를 요구하였으나 수차례 실무협의와 설득을 거쳐 기금 정비를 유도하였고, 양성평등기금, 환경보전기금 등에 대하여 여성단체, 환경단체 등 유관단체가 기금 상징성의 훼손 및 실질적인 사업비 지원의 저조를 우려하여 기자회견 및 찬반토론회를 개최하는 등 기금폐지에 대한 강력한 반발에 부딪히기도 하였다.

이에 위 관서에서는 조례 제·개정을 통해 기금예산으로 추진하던 보조사업이 일반회계로 계속 지원될 수 있도록 근거를 마련하고, 여성단체와의 간담회(1회), 보도자료 제공(5회), 기자회견(3회), 도의회와의 사전협의 등을 통하여 일반회계 예산으로 더욱더 안정적으로 기금사업을 지원하고자 노력하겠다는 의지를 보여주는 등 기금 폐지에 대한 우려와 반발을 극복하였다.

그런 후 2015. 11. 30. 도의회 의결 등을 거쳐 청소년육성기금 등 12개 기금을 폐지하게 되었다.

그 결과 위 관서에서는 폐지되는 12개 기금 적립액 계 1,377억 원[1]을 채무 조기상환 등에 활용토록 함으로써 지방재정의 건전성을 확보할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 기금 정비를 선제적으로 추진하여 다른 시·도에 모범이 되었다.

조치할 사항 **행정자치부장관**은 위 모범사례를 널리 알리고 위 기관에는 표창 등을 하여 사기를 높여 주시기 바랍니다.**[통보(모범사례)]**

1) 2015. 11. 30. 기금 적립액을 일반회계로 전입시키는 내용의 "2015년도 제2회 추가경정예산"이 도의회에서 의결됨

[별표 1]

경상남도 기금 운용 현황

(단위: 백만 원)

연번	기금명	설치 근거	설치 연도	조성규모 (2015년 8월 기준)	최근 집행실적		
					2013년	2014년	2015년 11월
계		19개		517,451	94,997	108,315	62,706
1	재해구호기금	·「재해구호법」 제15조 ·「재해구호기금운용 관리 조례」	1971	45,808	237	368	6
2	청소년육성기금	·「청소년기본법」 제56조 ·「청소년육성기금설치 및 운용 조례」	1986	2,128	48	49	39
3	식품진흥기금	·「식품위생법」 제89조 ·「식품진흥기금 설치 및 운용 조례」	1989	20,921	2,794	1,341	808
4	기초생활보장 수급자장학기금	·「기초생활보장수급자 장학금 지급 조례」	1991	2,817	138	130	44
5	중소기업육성기금	·「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제43조 ·「중소기업육성기금 설치 및 운용 조례」	1993	117,916	27,234	39,220	20,826
6	출산아동양육기금	·「출산아동양육기금 설치 및 운용 조례」	1993	2,122	60	60	60
7	체육진흥기금	·「체육진흥기금 조성 운용 조례」	1993	10,936	329	329	329
8	근로자자녀장학 기금	·「근로자자녀장학기금 설치 및 운용 조례」	1995	5,350	132	158	104
9	농어촌진흥기금	·「농어촌진흥기금 설치 및 운용 조례」	1995	108,309	26,917	25,848	15,664
10	도립남해대학 장학기금	·「도립대학 운영 조례」	1996	383	1,122	39	111
11	도립거창대학 장학기금	·「도립대학 운영 조례」	1996	628	1,152	1,350	128
12	양성평등기금	·「양성평등 기본 조례」	1997	5,660	137	145	123
13	노인복지기금	·「노인복지기금 설치 및 운영관리 조례」	1997	4,584	0	0	0
14	환경보전기금	·「환경보전기금 설치 및 운용 조례」	1998	8,178	195	198	238
15	재난관리기금	·「재난 및 안전관리 기본법」 제67조 ·「재난관리기금운용·관리조례」	1998	68,980	9,091	12,433	8,944
16	농업전문인력 육성기금	·「농업전문인력육성 기금 설치 및 운용 조례」	1999	5,268	134	170	77
17	자활기금	·「국민기초생활 보장법」 제18조의3 ·「자활기금설치 및 운용 조례」	2001	3,300	442	102	70
18	투자유치진흥기금	·「기업 및 투자유치 등에 관한 조례」	2004	97,499	24,835	26,375	15,135
19	남북교류협력기금	·「남북교류협력 조례」	2005	6,664	0	0	0

자료: 경상남도 제출자료 재구성

[별표 2]

기금별 존치 또는 폐지 여부 분석 결과 명세

(단위: 백만 원)

연번	기금명	2015년 8월 기준 조성액(A)	검토 결과	존폐 여부	2015. 11월 기준 일반회계 전환액(B)	차액(B-A) 및 증감사유
계		517,451			137,725	
소계		174,923			137,725	
1	청소년육성기금	2,128	- 취약계층 모범청소년을 지원하는 일반회계 사업과 유사하고, 이자수입에 의존	폐지	2,135	증 7(기금 이자)
2	기초생활보장 수급자장학기금	2,817	- 민간단체들의 유사사업 시행으로 실효성이 떨어지고, 재원 불안정	폐지	2,837	증 20(기금 이자)
3	중소기업육성기금	117,916	- 일반회계에서 지원 가능하고, 금리하락으로 운용 전략 변경 필요	폐지	82,359	증 630(기금 이자) 감 36,187(사업비)
4	출산아동양육기금	2,122	- 출산장려 지원사업이 일반예산으로 기지원 중이고, 수입액을 이자수입에 의존	폐지	2,137	증 15(기금 이자)
5	체육진흥기금	10,936	- 일반회계의 도 체육회 운영지원사업과 유사하고, 재원 불안정적	폐지	11,012	증 76(기금 이자)
6	근로자자녀 장학기금	5,350	- 이자수입 적어 기금 잠식 우려가 있고, 다른 재원 발굴가능성 없음	폐지	5,254	증 18(기금 이자) 감 114(사업비)
7	양성평등기금	5,660	- 여성단체 활동 지원 등 일반회계 사업과 유사하고, 수입액을 이자수입에 의존	폐지	5,699	증 39(기금 이자)
8	노인복지기금	4,584	- 적립성 기금, 적립금액 미미하고, 사업실적 없음(단체출연금은 반환 대상)	폐지	4,491	증 32(기금 이자) 감 125(출연금 반환)
9	환경보전기금	8,178	- 일반회계 사업의 보충적인 성격으로 기준이 모호하고, 재원 불안정적	폐지	8,235	증 57(기금 이자)
10	농업전문인력 육성기금	5,268	- 2014, 2015년에 도 출연금 없음(단체출연금은 반환 대상)	폐지	3,823	증 34(기금 이자) 감 1,479(출연금 반환 등)
11	자활기금	3,300	- 희망 키움 통장사업과 유사하고, 재원을 이자수입에 의존	폐지	3,031	증 73(기금 이자 등) 감 342(사업비)
12	남북교류협력기금	6,664	- 최근 3년간 사업실적 없고, 도 자체수입 재원 없음	폐지	6,712	증 48(기금 이자)
소계		342,528			-	
13	재해구호기금	45,808	- 일반회계(예비비)에 통합 필요	폐지 건의	-	
14	식품진흥기금	20,921	- 법정기금, 융자성 기금이고 과징금 징수 수입이므로 재원 안정적	존치	-	
15	농어촌진흥기금	108,309	- 농어업인을 위한 저금리 융자성 기금으로 존치 필요	존치	-	
16	남해대학장학기금	383	- 교외 장학금출연금이 있어 재원 안정적	존치	-	
17	거창대학장학기금	628	- 교외 장학금출연금이 있어 재원 안정적	존치	-	
18	재난관리기금	68,980	- 법정의무기금	존치	-	
19	투자유치진흥기금	97,499	- 기금형태 유지 필요하고, 사군 출연금으로 재원 안정적, 융자성 기금	존치	-	

자료: 경상남도 제출자료 재구성

감 사 원

시 정 요 구

제 목 **직급보조비 과다 지급**

소 관 청 경상남도

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

1. 업무 개요

경상남도에서 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제18조의6의 규정에 따라 소속 공무원에게 직급보조비를 지급하고 있다.

2. 관계법령

위 규정 [별표 14] “직급보조비 지급구분표”에 따르면 5급, 6급 공무원 및 일반임기제 공무원(8급 상당)[1]에게는 각각 250,000원, 155,000원 및 140,000원의 직급보조비를 매월 지급하되, 재외근무수당을 지급받는 경우에는 직급보조비에서 각각 140,000원(5급) 및 130,000원(6급, 일반임기제 공무원 8급 상당)을 감액하여 지급[2]하도록 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 관서에서는 2011. 8. 1.부터 2013. 12. 31.까지 위 관서 해외사무소(ㄹ)에 파견되어 재외근무수당을 지급받는 H에게 직급보조비를 매월 140,000원씩 감액하지 아니한 채 파견 기간 동안(29개월) 정당지급액 계 3,190,000원보다

1) 「지방공무원법」(2013. 12. 12., 법률 제11531호) 제2조 제3항 개정으로 계약직이 폐지되고 일반직으로 통합되어 ‘전임계약직 라급’이 ‘일반임기제공무원(8급 상당)’으로 변경

2) 위 [별표 14]의 ‘비고 4’의 규정, 2011. 1. 10. 개정 시행

4,060,000원 많은 계 7,250,000원을 지급하는 등 [별표] “직급보조비 과다 지급 명세”와 같이 2011년 1월부터 2015년 12월 사이에 재외근무수당을 지급받는 5·6급 및 일반임기제 공무원 16명에게 매월 직급보조비를 감액하지 아니한 채 정당 지급액보다 계 46,661,780원을 과다 지급[3]하였다.

관계기관 의견 경상남도에서는 과다 지급된 직급보조비 46,661,780원에 대하여 전액 환수 조치하겠다는 의견을 제시하였다.[4]

조치할 사항 **경상남도지사**는

① 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제18조의6 등에 따라 H 등 16명으로부터 과다 지급한 직급보조비 계 46,661,780원을 환수하고

② 앞으로 재외근무수당을 지급받는 소속 공무원에게 직급보조비를 감액하지 아니하고 지급하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(시정)**

3) 감액분을 적용한 정당 지급액 계 28,297,150원보다 계 46,661,780원이 많은 계 74,958,930원을 지급(위 관서 2015년 12월분 직급보조비는 같은 달 1일 지급 완료)

4) 「지방재정법」 제82조 및 제84조에 따라 위 직급보조비 재정시효 중단을 위하여 2015. 12. 16. 당사자들에게 납입고지(◇과-22397)

[별표]

직급보조비 과다 지급 명세

(단위: 원)

연번	파견 사무소	성 명	파견 기간 직급	현 직급	현 근무부서	파견기간	직급보조비 과다 지급기간	실지급액 (A)	정당 지급액 (B)	과다 지급액 (A-B)
계		16명						74,958,930	28,297,150	**46,661,780**
1	ㄹ	-	-	-	-	'10. 2. 2.~ '11. 7. 31.	'11. 1. 1.~ '11. 7. 31.	1,750,000	770,000	980,000
2		H	-	-	-	'11. 8. 1~ '13. 12. 31.	'11. 8. 1.~ '13. 12. 31.	7,250,000	3,190,000	4,060,000
3		-	-	-	-	'14. 1. 3~ '15. 4. 30.	'14. 1. 3.~ '15. 4. 30.	4,000,000	1,769,030	2,230,970
4		-	-	-	-	'15. 5. 1~ '17. 4. 30.	'15. 5. 1.~ '15. 12. 31.	1,240,000	200,000	1,040,000
5	-	-	-	-	-	'13. 1. 1.~ '15. 4. 30.	'13. 1. 1.~ '15. 4. 30.	4,340,000	700,000	3,640,000
6		-	-	-	-	'15. 5. 1~ '17 .4. 30.	'15. 5. 1.~ '15. 12. 31.	2,000,000	880,000	1,120,000
7	-	-	-	-	-	'11. 1. 1.~ '12. 12. 31.	'11. 1. 1.~ '12. 12. 31.	6,000,000	2,640,000	3,360,000
8		-	-	-	-	'11. 4. 15.~ '13. 4. 14.	'11. 4. 15.~ '13. 4. 14.	3,875,000	755,000	3,120,000
9		-	-	-	-	'13. 1. 1.~ '15. 12. 31.	'13. 1. 1.~ '15. 12. 31.	9,000,000	3,960,000	5,040,000
10	-	-	-	-	-	'11. 6. 7.~ '12. 12. 26.	'11. 6. 7.~ '12. 12. 26.	2,613,930	186,380	2,427,550
11	-	-	-	-	-	'11. 1. 1.~ '13. 1. 30.	'11. 1. 1.~ '13. 1. 30.	6,250,000	2,754,510	3,495,490
12		-	-	-	-	'13. 2. 12.~ '15. 2. 12.	'13. 2. 12.~ '15. 2. 12.	3,875,000	750,350	3,124,650
13		-	-	-	-	'15. 4. 17.~ '17. 4. 16.	'15. 4. 17.~ '15. 12. 31.	2,250,000	1,064,660	1,185,340
14	-	-	-	-	-	'12. 1. 10.~ '14. 1. 9.	'12. 1. 10.~ '14. 1. 9.	6,000,000	2,640,000	3,360,000
15		-	-	-	-	'14. 1. 10.~ '16. 1. 9.	'14. 1. 10.~ '15. 12. 31.	6,000,000	2,680,640	3,319,360
16	-	-	-	-	-	'09. 4. 1.~ '12. 1. 9.	'11. 1. 1.~ '12. 1. 9.	2,015,000	417,250	1,597,750
17		-	-	-	-	'13. 11. 18.~ '16. 11. 17.	'13. 11. 18.~ '15. 12. 31.	6,500,000	2,939,330	3,560,670

주: 「지방공무원 보수규정」 제21조에 따라 발령일을 기준으로 그 달의 일수로 나누어 일할 계산
자료: 경상남도 제출자료 재구성

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **글로벌테마파크 조성사업 관련 용역비 부담 협의 부적정**

소 관 청 경상남도

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

1. 업무 개요

경상남도에서 부산·진해경제자유구역 웅동지구 및 웅천·남산지구 내 부지(면적 2.85㎢)에 외국인 전용 카지노, 호텔, 테마파크 등을 건립하는 “진해 글로벌 테마파크 조성사업”(총사업비 5.1조 원, 전액 민자)을 문화체육관광부의 복합리조트 개발사업자 선정 절차에 따라 추진하고 있다.

2. 판단기준

정부에서 관계부처 합동으로 2015. 1. 19. 발표한 “투자활성화 대책(관광인프라 및 기업혁신투자 중심)”에 따르면 문화체육관광부에서는 복합리조트 개발사업자를 선정하기 위해 먼저 개발 콘셉트 제안요청[1](Request for Concepts, 이하 “RFC”라 한다)을 하고 RFC 제안서를 제출받아 평가하여 개발대상지(후보지) 등을 결정한 후 사업계획서를 제출받아 2개 내외의 사업자를 선정하는 것으로 계획하였다.

그리고 「복합리조트 사업자 선정을 위한 RFC」(2015. 2. 27. 문화체육관광부 공고 제2015-38호) 제2부 ‘1. 목적’ 및 ‘8. 비용부담’에 따르면 RFC의 목적은 개발대상지에 대한 잠재 투자자의 의향을 파악하여 사업계획서를 제출하도록 요청할

1) 공식 제안서 요청(RFP, Request for Proposals) 이전에 비공식적으로 전체적인 개발 콘셉트 제안을 요청

대상지를 확인(선정)하기 위한 것[2] 등이라고 되어 있고, 제안서 작성과 관련하여 발생하는 모든 비용은 제안자가 부담하도록 되어 있다.

한편, 위 관서와 경남개발공사(이하 "위 공사"라 한다)에서는 2015년 3월 위 사업의 RFC 제안서가 위 공고에 따른 기한(2015. 6. 30.) 내에 제출되지 못할 것을 우려하여 제안자가 아닌 위 공사가 제안서를 미리 작성하는 것으로 협의[3]하였고, 위 공사에서 같은 해 5. 18. 및 6. 25. 제안서 작성 용역계약(총 계약금액: 607백만 원)을 체결[4]하였으며, 위 관서에서는 위 용역계약을 통해 작성된 2개의 제안서를 당시 투자의향을 보인 ▽▽ 및 ▷▷주식회사·◇◇(공동투자자)이 각각 문화체육관광부에 제출하는 것으로 위 2개 업체와 협의하였다.

따라서 위 관서에서는 제안서를 제출하기로 한 위 2개 업체가 해당 제안서 작성 용역비도 부담하도록 조치하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 관서에서는 2015. 6. 13. 및 같은 해 6. 26. 위 2개 업체와 위 사업에 대한 투자 양해각서(MOU)를 각각 체결하면서 위 2개 업체가 위 공고를 준수하여 RFC 제안서 작성에 참여하여야 한다는 내용만 포함하였을 뿐 제안서 작성 용역비를 부담한다는 내용을 명시하지 아니하였다.

그 후 위 2개 업체가 제안서를 문화체육관광부에 제출하였고[5] 같은 해 8.

---

2) 위 목적 이외에도 ① 실질적인 투자자 확인, ② 투자자의 개발 콘셉트와 투자규모 등 사전 파악, ③ 시설 기준 등에 대한 투자자 의견 확보, ④ 국내 제도 및 카지노 감독 등에 대한 투자자 의견 수렴 등을 목적으로 제시

3) 위 관서에서 2015. 3. 12. 위 공사에 RFC 제안서 작성 용역비를 자체사업비로 확보하도록 요청하는 공문 시행

4) 위 공사에서는 RFC 공고 전인 2014. 8. 29. ●●(대표이사 I)와 위 사업에 대한 기본구상 및 타당성조사 용역계약(계약금액 279,510,000원)을 체결한 바 있었고, 이후 RFC 공고가 있자 RFC 제안서가 보다 빨리 작성될 수 있도록 당초 위 사업에 대한 용역을 수행하던 위 업체와 2015. 5. 18. RFC 제안서 작성 용역계약(계약금액 497,511,000원)을 체결하였고, 위 관서에서 같은 해 6. 17. RFC 제안서를 1건 더 작성하도록 요청함에 따라, 위 공사에서 같은 해 6. 25. 위 업체와 변경계약(최종 계약금액 607,511,000원)을 체결하였음

5) 위 관서에서는 위 2개 업체 외에 ■■와도 2015. 6. 24. 위 사업에 대한 투자 양해각서(MOU)를 체결하였고, ■■는 위 사업에 대한 RFC 제안서를 직접 작성하여 문화체육관광부에 제출하였음

27. 위 사업부지가 사업계획서 제출 대상지 중 하나로 선정되었으나[6] 위 2개 업체는 사업계획서 제출에 참여하지 아니하였고 당초 RFC 제안서를 제출하지 않았던 특수목적법인(SPC)인 주식회사 ▲▲(대표이사 J)가 같은 해 11. 27. 사업계획서를 문화체육관광부에 제출하였다.[7]

그 결과 위 2개 업체가 부담하였어야 할 RFC 제안서 작성 용역비 607백만 원을 위 공사에서 부담하게 되었다.[8]

관계기관 의견 및 검토결과 경상남도에서는 제안자가 RFC 제안서 작성 용역비 부담 주체라는 점에 동의하고 용역비가 조속히 보전될 수 있도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

다만, 위 관서에서는 경남개발공사가 RFC 제안서 작성 용역을 발주하였으므로 용역비 보전에 대한 책임은 위 공사에 있다고 주장하나, 위 관서에서 위 용역계약을 통해 작성된 RFC 제안서를 ▽▽ 등 2개 업체가 제출할 수 있도록 위 2개 업체와 협의하고 투자 양해각서(MOU)도 직접 체결하였다는 점을 고려할 때 이와 같은 주장은 받아들이기 어렵다.

그리고 위 관서에서는 ▽▽ 등 2개 업체와의 협상 과정에서 용역비 관련 내용을 고지하였고 투자 양해각서(MOU)에 "「복합리조트 사업자 선정을 위한 RFC」를 준수하여 제안서 작성에 참여하여야 한다"고 명시하여 위 2개 업체가

---

6) 문화체육관광부에서는 RFC 제안서를 평가하여 위 사업부지를 비롯한 9개 지역(경남 1개, 부산 1개, 인천 6개, 전남 1개)을 사업계획서 제출 대상지로 선정

7) 문화체육관광부에서는 사업계획서를 평가하여 2016년 3월경 2개 내외의 복합리조트 개발사업자를 선정할 예정

8) 2015. 12. 18. 감사원 감사일 현재 위 2개 업체로부터 용역비를 회수할 계획은 없는 상태이고, 위 공사에서는 만약 주식회사 ▲▲(SPC)가 복합리조트 개발사업자로 선정되면 위 사업부지 중 위 공사 소유 부지를 매각하거나 SPC에 참여하면서 위 사업자로부터 용역비를 회수하는 것으로 계획하고 있음

용역비를 부담할 근거를 마련하였다고 주장하나, MOU에 용역비 부담 주체가 명시되어 있지 않고 위 2개 업체가 2015. 12. 18. 감사원 감사일 현재까지 용역비를 부담하지 않고 있는 것으로 볼 때 용역비 부담에 대한 협의가 제대로 이루어졌다고 볼 수 없어 이와 같은 주장은 받아들이기 어렵다.

또한, 위 관서에서는 주식회사 ▲▲가 복합리조트 개발사업자로 최종 선정되면 위 업체로부터 용역비를 회수할 수 있다고 주장하나, 위 업체가 사업자로 선정되지 못하였을 경우의 회수방안은 없는 실정이다. 그리고 용역성과품인 RFC 제안서가 제출된 날(2015. 6. 30.)로부터 5개월 이상 경과되어 사업자 선정과 관계없이 이미 용역비가 회수되었어야 하므로 이와 같은 주장은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항 **경상남도지사**는 제안자가 비용을 부담하여 작성하여야 할 제안서를 대신하여 작성·제공하기로 하면서 작성비용을 제안자가 부담하도록 명확하게 협의하지 않아 제안자가 부담하여야 할 작성비용을 부담하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **모자이크 프로젝트 사업별 재평가 부적정**

소 관 청 경상남도

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

1. 업무 개요

경상남도에서 2013. 1. 11. 모자이크 프로젝트[1](18개 시·군 21개 사업)를 재평가[2]하는 방침(결재권자: 행정부지사)을 결정하여 평가를 실시한 후 같은 해 2. 28. 위 21개 사업 중 11개 사업(평가점수 70점 이상 사업)에 대해 사업타당성이 있는 것으로 판단하여 관련 예산을 조기 지원하고, 나머지 10개 사업은 사업성을 확보한 후 추진(장기과제로 검토 추진)하는 것으로 결정하였다.

2. 판단기준

위 관서의 모자이크 프로젝트 재평가 방침(2013. 1. 11.)에 따르면 재평가의 기본원칙은 객관적이고 형평성 있는 평가를 실시하는 것으로 되어 있고, 이러한 원칙하에 평가항목[3](경제성 분석 35점, 정책적 분석 35점, 종합평가 30점 등 총 100점) 중 “경제성 분석”은 비용편익비율[4](B/C 비율, benefit-cost ratio)을 기준으로 계량화

---

1) 각 시·군에서 지역의 특성을 고려하여 자율적으로 사업을 구상·추진하고, 경상남도에서 200억 원을 한도로 사업 보조금을 지원하는 프로젝트로 2011년부터 시행

2) 비용편익비율(B/C비율) 등 평가의 기본자료는 우선 각 시·군에서 자체 산출하고 경남발전연구원 등에서 이를 검증하는 방식으로 평가 시행

3) “경제성 분석” 항목 이외 나머지 “정책적 분석”과 “종합평가”는 각 시·군에서 제출한 자료 등을 토대로 평가자의 주관적 판단에 따라 점수를 부여하는 방식으로 평가

4) 정책분석의 기법인 비용편익분석에서 가장 널리 이용되고 있는 비교·평가 기준 중의 하나로 편익의 현재가치와 비용의 현재가치의 비율로 나타내며 비율이 1보다 큰 대안은 경제성이 있는 투자사업으로 판단

(객관적) 평가[5]하는 것으로 되어 있으며, 위 관서에서 같은 날 각 시·군에도 “경제성 분석” 항목은 계량화(객관적) 평가하는 것으로 통보하였다.

따라서 이와 같은 3개 평가 항목 중 평가자의 주관이 개입되지 않는 항목은 “경제성 분석” 항목이 유일하므로 재평가의 기본원칙인 객관적이고 형평성 있는 평가를 위해서는 모자이크 프로젝트 재평가 방침과 각 시·군에 통보한 내용대로 “경제성 분석” 항목은 비용편익비율 등을 활용하여 계량화(객관적) 평가하여야 했다.

또한 사업별 재평가 결과를 심의위원회에 상정할 때에는 관련 안건에 평가방식 등을 실제 시행한 내용 그대로 기재하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

위 관서에서는 2013년 1월부터 2월 사이에 시행한 실제 평가 과정에 “경제성 분석” 항목(35점)의 평가방식을 모자이크 프로젝트 재평가 방침 및 각 시·군에 통보한 내용과 달리 각 시·군에서 자체 산출한 비용편익비율의 정확도가 떨어진다는 사유를 들어 일률적으로 모든 사업에 기본점수 30점을 부여하고 나머지 5점은 평가자의 주관적인 판단에 따라 평가하는 방식으로 변경하여 평가를 실시한 후 같은 해 2. 28. [별표] “모자이크 프로젝트 현황 및 사업별 재평가 결과”와 같이 모자이크 프로젝트의 18개 시·군 21개 사업 중 평가점수 70점 이상인 11개 시·군 11개 사업은 사업타당성이 있는 것으로, 나머지 사업은 사업타당성이 결여되어 장기과제로 추진하는 것으로 결정하였다.

그 결과 [별표]와 같이 21개 사업 중 비용편익비율이 0.28로 가장 낮은 “밀양 아리랑파크 조성” 사업의 경우 평가결과 사업타당성이 결여되어 장기과제로 추진

5) 비용편익비율(B/C비율)을 활용한 구체적인 점수산정 방식은 결정되지 않음

하는 것으로 결정된 사업 중 비용편익비율이 1.784로 가장 높은 “함안 One Stop Biz Plaza 건립” 사업과 같은 “경제성 분석” 점수(31.83점)를 받아 사업타당성이 있는 것으로 결정되어 도비 보조금 우선 지원 대상에 포함되는 등 평가의 객관성과 형평성이 결여되었다.

또한 위 관서에서는 이와 같이 평가를 완료한 후 2013. 3. 15. 모자이크 프로젝트 사업성 재평가 심의위원회[6]에 관련 안건[“모자이크 프로젝트 사업성 재평가 심의(안)”]을 상정하면서 “경제성 분석” 평가항목을 계량화(객관적) 평가한 것으로 사실과 다르게 기재하는 등 행정의 투명성을 떨어뜨렸다.

관계기관 의견 및 검토결과 경상남도에서는 앞으로 유사한 사례가 발생하지 않도록 하겠다고 하면서 각 시·군에서 자체 산출한 비용편익비율 등에 대한 정확도와 신뢰성에 문제점이 제기되어 “경제적 분석” 평가항목의 평가방식을 계량화(객관적) 평가에서 평가자의 주관적 평가로 변경하였다는 의견을 제시하였다.

그러나 위 관서에서 각 시·군이 자체 산출한 비용편익비율을 그대로 평가에 활용한 것이 아니라 전문기관인 경남발전연구원의 검증을 거쳐 비용편익비율을 확정하였으므로 위 관서의 의견은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항 **경상남도지사**는 앞으로 각종 사업에 대한 평가 시 평가방식을 불합리하게 변경하거나 평가결과를 심의위원회 등에 상정할 때 평가방식을 사실과 다르게 기재하는 등의 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

---

6) ▼▼대학교 행정학과 교수 K 등 외부위원 4명, 경상남도 행정부지사 L 등 경상남도 공무원 10명 등 총 14명으로 구성하여 재평가 결과를 최종 심의·결정

[별표]

모자이크 프로젝트 현황 및 사업별 재평가 결과

(단위: 억 원, 점)

연번	시·군	사업명	총사업비					재평가 결과					
			계	국비	도비	시비	민자	B/C 비율	경제성 분석 점수	정책적 분석 점수	종합평가 점수	총점	보조금 우선 지원 여부
계	**18개 시·군 21개 사업**		**6,805**	**830**	**3,600**	**2,105**	**270**	-	-	-	-	-	-
1	산청군	한방 휴양체험 특화 도시 조성	280	-	200	80	-	2.292	32.17	27.33	19.67	79.17	우선 지원
2	**함안군**	**함안 One Stop Biz Plaza 건립**	**260**	**-**	**200**	**60**	**-**	**1.784**	**31.83**	**20.34**	**13.5**	**65.67**	**-**
3	통영시	통영 국제음악당 건립	439	240	125	74	-	1.564	33	30	24.67	87.67	우선 지원
4	거창군	경관 테마랜드 조성	286	40	200	46	-	1.381	31.67	20.83	13.5	66	-
5	양산시	천성산 치유·생명 단지 프로젝트	242	-	200	42	-	1.326	31.33	15.83	17.17	64.33	-
6	남해군	재일동포마을 및 휴양단지 조성	410	20	130	50	210	1.299	31.33	23.67	13.33	68.33	-
7	진주시	동남권 뿌리산업 기술혁신센터 건립	405	150	200	55	-	1.28	33.67	23	26.33	83	우선 지원
8	거제시	장승포 호국평화 공원 조성	280	50	100	130	-	1.267	31.50	18.5	14.83	64.83	-
9	김해시	중소기업 비즈니스 센터 설립	290	-	200	90	-	1.246	33.67	22.5	25.17	81.33	우선 지원
10	통영시	욕지섬 고구마 관광자원화	90	-	75	15	-	1.185	31.83	20.5	14.5	66.83	-
11	함양군	불로장생 산삼휴양 밸리 조성	250	10	200	40	-	1.177	33.17	26.17	19.33	78.67	우선 지원
12	합천군	대장경 기록문화 테마파크 조성	290	40	200	50	-	1.157	32.83	25.5	19.33	77.67	우선 지원
13	거제시	거제 자연생태테마 파크 조성	235	50	100	85	-	1.156	32.67	25.5	24.5	82.67	우선 지원
14	고성군	공룡 어린이타운 조성	290	-	200	90	-	1.134	32.17	21.67	12.66	66.5	-
15	의령군	호국의병 문화밸리 조성	250	10	200	40	-	1.129	31.83	22.5	12.34	66.67	-
16	창원시	프로야구 신규 야구장 건립	1,000	200	200	600	-	1.07	33.16	20	23.67	76.83	우선 지원
17	하동군	해양육상 플랜트산업 연구클러스터 구축	390	-	200	190	-	1.067	32.33	22.17	11.83	66.33	-
18	사천시	삼천포 해상거북선 케이블카 설치	400	-	200	200	-	1.048	34.17	25.83	24.5	84.5	우선 지원
19	남해군	남해 다이어트 보물섬 조성	160	-	70	30	60	0.993	31.83	20.17	14.83	66.83	-
20	창녕군	우포늪 으뜸명소 가꾸기	268	-	200	68	-	0.848	31.50	22.17	20.67	74.33	우선 지원
21	**밀양시**	**밀양 아리랑파크 조성**	**290**	**20**	**200**	**70**	**-**	**0.28**	**31.83**	**24.33**	**19.17**	**75.33**	**우선 지원**

자료: 경상남도 제출자료 재구성

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **승진임용 업무처리 부적정**

중앙행정기관 행정자치부

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

1. 업무 개요

경상남도에서 2015. 1. 12.부터 같은 해 2. 3. 사이에 3차례에 걸쳐 4급 공무원 3명을 3급으로 승진임용하였다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제30조 제2항 및 제4항의 규정에 따르면 지방자치단체의 장은 조례로 정한 직급의 정원 범위 안에서 공무원을 승진임용하도록 되어 있고, 다만 상위 직급에 결원이 있을 때에는 그 결원의 범위 안에서 동일 직렬의 직근 하위 직급을 승진임용하도록 되어 있다.

따라서 위 관서에서 소속 공무원을 승진임용하는 경우에는 해당 직급(또는 상위직급)의 정원을 초과하여 승진임용할 수 없으므로 반드시 결원이 발생했을 때 승진임용하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

위 관서에서는 2015. 2. 3. 현재 3급 정원이 13명이고 현원이 15명이어서 4

급에서 3급으로 승진임용할 결원이 없는데도 장기국외훈련 파견(3급 M[1])이 예정되어 있다는 사유로 4급 N을 3급으로 승진임용하는 등 2015. 1. 12.부터 같은 해 2. 3. 사이에 [표]와 같이 3회에 걸쳐 4급 공무원 3명을 결원이 없는데도 3급으로 승진임용하였다.

[표] 3급 공무원 정원 초과 승진임용 현황

(단위: 명, 일)

연번	3급		과원 (C=B-A)	직급·성명	승진임용 직급	승진임용일(D)	과원해소일(E)	과원 유지기간 (F=D-E)
	정원(A)	현원(B)						
1	13	14	1	4급 –	3급	2015. 1. 12.	2015. 2. 11.[1]	30
2	13	15	2	4급 –	3급	2015. 1. 20.		22
3	13	15	2	4급 N	3급	2015. 2. 3.	2015. 5. 12.[2]	98

주: 1. 2015. 2. 11. 지방행정연수원 교육 파견 2명으로 과원 해소
2. 2015. 5. 12. 장기국외훈련 파견 1명으로 과원 해소
자료: 경상남도 제출자료 재구성

그 결과 위 관서에서는 3급 공무원을 최소 22일에서 최대 98일까지 정원을 초과하여 운영하고 있었다.

관계기관 의견 경상남도에서는 감사결과에 대해 이견을 제시하지 않으면서 앞으로 인사 시 결원이 발생하는 시점에 승진임용하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **경상남도지사**는 앞으로 승진임용을 할 때에는 해당 직급에 결원이 있을 때에만 승진임용을 하도록 하는 등 승진임용 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

1) 2014. 12. 17. 2015년도 장기국외훈련 대상자로 선발되었으나 2015. 4. 24.에 파견기간(2015. 5. 12.~2016. 5. 11.)이 확정되어 2015. 5. 12.부터 장기국외훈련 실시

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **승진예정인원 산정 불철저**

중앙행정기관 행정자치부

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

1. 업무 개요

경상남도에서 2013. 6. 24.과 같은 해 12. 19.「지방공무원법」제26조의 규정에 따라 승진임용 하는 방법으로 결원을 보충하고자 정기승진인사 운영계획(안)을 마련하면서 잔여 파견기간이 2개월 이하인 경우에도 파견자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것(별도 정원)으로 보고 승진예정인원을 산정하였다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방공무원법」제41조 제2항의 규정에 따르면 공무원이 같은 법 제30조의4에 따라 국가기관, 국내외의 교육기관 등으로 파견된 경우에는 파견기간 중 그 파견자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충하거나 파견자를 승진임용할 수 있다. 다만, 남은 파견기간이 2개월 이하인 경우에는 그러하지 아니하다고 되어 있다.

따라서 위 관서에서 승진임용하는 방법으로 공무원의 결원을 보충하고자 승진예정인원을 산정할 때에는 승진요인 산정기준일[1]로부터 남은 파견기간이 2개

1)「지방공무원 임용령」제38조 제3항에 인사위원회 개최일 3일 전을 기준으로 인사위원회 승진의결 심사대상자를 선정하도록 규정되어 있어 정기승진인사 운영계획(안)을 마련할 때는 인사위원회 개최일전 3일을 기준일로 설정하여 승진예정인원을 산정함

월 이하인 경우에는 파견자의 직급에 해당하는 정원이 따로 있는 것(별도 정원)으로 보지 않아야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 관서에서 2013. 6. 24. “2013년 하반기 정기승진인사 운영계획(안)”을 마련하면서 「지방공무원 임용령」 제27조의2의 규정에 따라 구 지식경제부에 파견근무 중이던 O(파견기간 2011. 7. 15.~2013. 7. 14.)[2]는 승진요인 산정기준일인 2013. 6. 27.로부터 파견 잔여기간이 2개월 이하이므로 정원이 따로 있는 것으로 보아서는 아니 되는데도 정원이 따로 있는 것(별도 정원)으로 보아 승진예정인원을 산정하는 등 [별표] “승진예정인원 산정 시 파견 잔여기간 2개월 이하자의 정원 인정 내역”과 같이 O 등 파견 잔여기간이 2개월 이하인 파견자 4명의 정원이 따로 있는 것(별도 정원)으로 보고 승진예정인원을 산정하였다.

그 결과 위 관서에서 2013. 7. 15. 및 2014. 1. 14. 위 파견자(4명)의 직급에 4명을 과다하게 승진임용 하였다.

관계기관 의견 경상남도에서는 감사결과에 대해 별다른 이견을 제시하지 않으면서 향후 승진예정인원 산정 시 면밀히 검토하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **경상남도지사**는 향후 정기승진인사 운용계획 마련 시 「지방공무원법」 제41조 제2항의 규정에 따라 파견자의 잔여 파견기간이 2개월 이하인 경우 정원이 따로 있는 것으로 보아 승진예정인원을 산정하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

2) O는 「지방공무원 임용령」 제27조의2의 규정에 따라 구 지식경제부에 2011. 7. 15.부터 2012. 7. 14.까지 파견근무하였고, 2012. 7. 15.부터 2013. 7. 14.까지 파견연장근무 발령 후에 2013. 7. 12. 경상남도 ◇실로 파견복귀하였음

[별표]

승진예정인원 산정 시 파견 잔여기간 2개월 이하자의 정원 인정 내역

연번	승진요인 산정기준일	성명	직급	별도정원 여부	파견 내용			파견 복직	
					파견 기관	파견 기간			
						시작일	종료일	발령부서	발령일자
1	2013. 6. 27.	O	-	별도정원	구 지식경제부	2011. 7. 15.	2013. 7. 14.	경상남도 ◇실	2013. 7. 12.
2	2013. 6. 27.	-	-	별도정원	▤▤대학교	2011. 7. 20.	2013. 7. 19.	-	2013. 7. 20.
3	2013. 12. 30.	-	-	별도정원	▥▥위원회	2012. 12. 31.	2013. 12. 31.	-	2013. 12. 31.
4	2013. 12. 30.	-	-	별도정원	구 행정안전부	2013. 1. 10.	2014. 1. 9.	-	2014. 1. 10.

자료: 경상남도 제출자료 재구성

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **거북선모형 체험시설 위탁운영 보조금 지급 및 정산 부적정**

소 관 청 ① 경상남도 ② 통영시

관 계 기 관 ① 경상남도 본청 ② 통영시 본청

내 용

경상남도와 통영시에서 ▶▶연구소(소장 P)로 하여금 거북선모형 창작체험장 및 전시판매장[1](이하 “체험시설”이라 한다)을 운영하도록 하면서 2011년부터 2015년까지 체험시설 운영비 보조금을 매년 60백만 원(도비 30백만 원, 시비 30백만 원)씩 총 300백만 원(도비 150백만 원, 시비 150백만 원) 지급하고, 그 집행에 대한 정산업무를 수행하고 있다.

1. 보조금 지급 부적정

구 「지방재정법」(2014. 5. 28. 법률 제12687호로 개정되기 전의 것) 제17조 제1항의 규정에 따르면 지방자치단체는 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우 또는 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등에 한해 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에 보조금을 지출할 수 있도록 되어 있다.[2]

한편, 체험시설 운영이 2009년과 2010년에는 문화체육관광부 소관 “상설문

1) 경상남도에서 추진한 “이순신프로젝트 사업”의 일환으로 통영시에서 총사업비 1,230백만 원(국비 300백만 원, 도비 300백만 원, 시비 330백만 원, 민자 300백만 원)을 투입하여 건립

2) 2014. 5. 28.「지방재정법」 제17조가 개정되어 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되더라도 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우에 한해 보조금을 지출하도록 되어 있으나, 같은 법 부칙 제5조에 따르면 위 개정규정은 2016회계연도에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 하는 경우부터 적용하도록 되어 있어 2015회계연도까지는 적용되지 않음

화관광프로그램” 국고보조사업으로 선정[3]되었으나 2011년 이후에는 국고보조사업으로 선정되지 못하여 체험시설 운영에 보조금을 지급할 수 없었다.

그리고 통영시에서 2008. 3. 26. 위 연구소와 체결한 「거북선모형 창작체험장 및 전시판매장 위탁 관리·운영 협약서」 제6조의 약정에 따르면 위탁운영에 소요되는 제세공과금, 부담금 등 모든 비용을 수탁자가 부담하고 위탁운영 수익도 모두 수탁자에게 귀속하도록 되어 있고, 재난복구비용 또는 위탁자인 통영시가 필요로 하는 사업의 비용에 한해 재정을 지원할 수 있도록 되어 있다.

따라서 2011년 이후에는 당초 위 연구소가 부담하는 것으로 약정된 체험시설 위탁운영 비용에 대하여 보조금을 지급하지 않아야 했다.

그러나 경상남도에서는 체험시설 위탁운영 자체를 하나의 사업으로 보고 위탁운영 전반에 소요되는 공과금, 유지보수비, 체험재료비, 홍보비 등과 연구소장 등의 인건비(3개월분) 용도로 2011년부터 2015년까지 통영시에 보조금 총 150백만 원을 지급하였고, 통영시에서는 도비 보조금 150백만 원과 자체예산 150백만 원으로 위 연구소에 보조금 총 300백만 원을 지급하였다.[4]

그 결과 당초 위 연구소가 부담하는 것으로 약정된 체험시설 위탁운영 비용 총 296백만 원(재난복구비용 4백만 원 제외[5])이 경상남도와 통영시의 예산에서 지출되었다.

---

3) 위 연구소에 2009년에는 보조금이 90백만 원(국비 30백만 원, 도비 30백만 원, 시비 30백만 원) 지급되었고, 2010년에는 70백만 원(국비 35백만 원, 시비 35백만 원) 지급되었음

4) 경상남도에서 매년 초 통영시에 도비 및 시비 보조금 예산을 먼저 확정 통보하면 통영시에서도 시비 보조금 예산을 편성하고 위 연구소로부터 보조금 교부신청서를 제출받아 보조금 지급

5) 위 협약서 제6조에 재난복구비용을 지원할 수 있도록 명시된 점을 고려하여 위 연구소가 2012년 9~10월에 집행한 태풍 산바 피해복구비용 4백만 원을 제외

2. 보조금 정산 부적정

구 「통영시 보조금 관리 조례」(2014. 11. 11. 조례 제1076호 「통영시 지방보조금 관리 조례」로 개정되기 전의 것) 제14조 제1항의 규정에 따르면 시장은 보조사업의 사업연도가 종료되었을 때에는 정산검사를 하도록 되어 있고, 같은 조례 제17조의 규정에 따르면 보조금을 교부받은 자가 법령 또는 보조금 교부조건을 위배하였을 때에는 이미 교부한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있도록 되어 있으며, 보조금의 교부조건에 따르면 보조금 집행 잔액은 통영시에 반납하도록 되어 있다.

그런데 위 연구소에서는 2012년에 연구소장 P의 처 Q가 운영하는 ◆◆[6](업종: 원목가공, 모형배 재료 등)를 통해 다른 업체[7]로부터 목재(집성목 72장)를 14,480,000원(부가세 포함)을 들여 구입한 후 실제 구입업체로부터 후원금 명목으로 1,500,000원을 돌려받고도, 위 재료를 14,480,000원에 구입한 것으로 보조금 정산보고서를 작성[8]하여 통영시에 제출하였다.

그러나 통영시에서는 2012년 보조금 정산검사를 하면서 이와 같은 사실을 확인하지 못하고 정산보고서를 그대로 인정하여 정산 확정함으로써 위 연구소로부터 보조금 집행 잔액에 해당하는 1,500,000원을 회수하지 아니하였다.

관계기관 의견 및 검토결과 경상남도와 통영시에서는 보조금 정산에 대하여는 별다른 이견을 제기하지 아니하면서, 2016년부터 체험시설 위탁운영 비용 보조금 지원을 중단하여야 한다는 의견을 제시하였다.

---

6) 인천광역시에 소재한 업체로서, 2008년까지는 연구소장 P가 직접 운영하였음

7) ◆◆에서 부가세 1,316,362원을 직접 신고·납부하고 실제 구입업체와는 현금거래(부가세 미신고)를 하여 실제 구입업체명, 구입일 등을 확인할 세금계산서 등이 없음

8) 실제 구입업체가 아닌 ◆◆가 위 연구소에 발급한 세금계산서를 보조금 정산보고서에 첨부하였음

다만, “1항”과 관련하여 2011년부터 2015년까지는 「거북선모형 창작체험장 및 전시판매장 위탁 관리·운영 협약서」 제6조의 약정에 따라 위탁자인 통영시가 필요로 하는 사업의 비용으로 판단하여 보조금을 지급한 것이라고 주장하나, 같은 조항에 위탁운영 비용을 ▶▶가 부담한다고 명시되어 있었는데도 위탁운영 자체를 하나의 사업으로 보고 보조금을 지급한 것은 위탁운영 비용을 위 연구소가 부담하도록 한 취지와 모순된다는 점을 고려할 때 이와 같은 주장은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항

경상남도지사는 앞으로 경상남도 또는 관내 시·군 등에서 체결한 위·수탁 협약서에 수탁자가 부담하기로 약정된 위탁운영 비용을 해당 수탁자에게 보조금으로 지급하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(**주의**)

통영시장은

① 앞으로 위·수탁 협약서에 수탁자가 부담하기로 약정된 위탁운영 비용을 해당 수탁자에게 보조금으로 지급하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고

② ▶▶로부터 「통영시 지방보조금 관리 조례」 제27조 제4항 등에 따라 보조금 집행 잔액 1,500,000원을 회수하는 등 적정하게 조치하고, 앞으로 사실과 다르게 작성된 보조사업 실적보고서를 그대로 인정하여 정산 확정하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(**주의**)

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **「건설산업기본법」위반업체 대상 행정처분 미이행**

중앙행정기관 국토교통부

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

1. 업무 개요

경상남도에서「건설산업기본법」제82조 등의 규정에 따라 건설업 등록기준에 미달하는 등 관련 규정을 위반한 업체에 대한 행정처분 업무를 수행하고 있다.

2. 관계법령

「건설산업기본법」제10조 및 제83조 제3의3호, 같은 법 시행령 제13조 제1항 제1호 [별표 2] “건설업의 등록기준”에 따르면 토목공사업 등록건설업체(법인)의 자본금이 건설업 등록기준인 7억 원에 미달하여 영업정지처분을 받은 후 3년 이내에 다시 미달하게 된 업체에 대해서는 ‘건설업 등록말소’의 행정처분을 하도록 되어 있다.

그리고「건설산업기본법」제28조의2 제1항 및 제82조 제2항 제2호, 같은 법 시행령 제30조의2 제2항 및 제80조 제1항 [별표 6] “영업정지 및 과징금의 부과기준”[1]에 따르면 건설업자가 3억 원 미만의 건설공사를 도급받았으나 직접시공 비율이 50%에 미달할 경우 ‘영업정지 6개월’의 처분 또는 ‘도급금액의 100분의 12에서 100분의 18(도급금액 1억 원 이상, 5억 원 미만)의 과징금’ 부과처분을 하도

1) ‘2. 개별기준 - 나.-2)’

록 되어 있다.

또한 「건설산업기본법」 제22조 제6항, 제81조 제3호, 제99조 제3호, 같은 법 시행령 제89조 [별표 7] “과태료의 부과기준”[2], 「질서위반행위규제법」 제18조 제1항 및 같은 법 시행령 제5조의 규정에 따르면 건설공사대장을 발주자에게 통보하지 아니하여 ‘시정명령’을 한 후에도 이를 미이행할 경우 ‘과태료 100만 원’ 부과처분을 하되, 위반행위가 건설업자의 경미한 과실 또는 부주의로 발생한 경우 또는 최근 3년 이내에 「건설산업기본법」에 따른 과태료 처분을 받은 사실이 없는 경우 각 사유마다 과태료의 4분의 1씩을 감경할 수 있으며, 의견제출 기한 내에 과태료를 자진하여 납부하고자 하는 경우 과태료의 100분의 20의 범위 이내에서 감경할 수 있도록 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 관서에서는 2013. 1. 1.부터 2014. 12. 31.까지 건설업 등록기준 미충족 등 규정 위반이 의심되는 3,093건을 국토교통부로부터 건설행정정보시스템(CIS)[3]을 통해 통보받은 후 2,830건에 대해서는 사실관계 확인 및 행정처분 등(영업정지 등 처분 1,033건, 정상 확인 등 1,797건) 업무를 수행한 반면, 263건에 대해서는 [표 1]과 같이 통보일로부터 짧게는 372일, 길게는 982일(2015. 12. 9. 감사일 기준)이 지나도록 사실관계 확인 등 행정처분을 위한 조치를 하지 않고 있다.

---

2) ‘1. 일반기준 - 나.·다.’, ‘2. 개별기준 - 마.’

3) 건설행정정보시스템(CIS, Constructive administration Information System)은 지방자치단체 건설업 행정업무의 효율화 등을 위하여 구축되었고, 건설업 등록·신고수리 및 건설업체 영업정지·과태료 부과 등의 정보를 관리하는 시스템으로 업무 담당자가 시스템을 접속하여 관련 업무처리

[표 1] 규정 위반 혐의 통보 후 사실관계 확인 등 미이행 건수 및 경과일수

(단위: 건, 일)

혐의 통보일자	미이행 건수	경과일수 (2015. 12. 9. 기준)
합 계	263	-
2013. 4. 1.	7	982
2013. 7. 26.	30	866
2013. 10. 31.	2	769
2013. 11. 29.	1	740
2014. 8. 12.	101	484
2014. 9. 19.	119	446
2014. 10. 19.	2	416
2014. 12. 2.	1	372

자료: 경상남도 제출자료 재구성

이와 관련하여 감사원 감사기간(2015. 11. 30.~12. 18.) 중 사실관계 등을 확인한 결과, 토목공사업 등록건설업체인 주식회사 ◉◉(대표이사 R)의 경우 2012년 중 취득한 것으로 주장하는 토지(4.2억여 원)의 취득사실 및 소유권을 확인할 수 있는 근거서류를 제시하지 못하고 있어[4] 이를 제외할 경우 2013년 말 기준 자본금은 3.2억여 원으로 자본금 등록기준 7억 원에 미달하여 건설업 등록말소 대상(2012. 5. 26. 영업정지 처분 후 3년 이내 다시 미달)에 해당하는 것으로 확인되는 등 [표 2]와 같이 45건의 위반혐의가 사실인 것으로 확인되는데도 위 관서에서는 행정처분을 위한 조치를 하지 않고 있다.

4) 2015. 11. 12. 사실관계 확인을 위한 서류 제출을 요청받고, 같은 해 11. 26. 실질자본금 심사자료를 제출하였으나 토지의 소유권 등 증빙자료를 제출하지 못하였으며, 위 관서에서 같은 해 12. 9. 증빙자료 보완을 요청함

[표 2] 실태조사 결과 위반사항 확인 내역

위반업체	대표이사	혐의 통보일	위반사항	행정처분
주식회사 ◉◉[1]	R	2014. 12. 2.	건설업 등록기준 미충족 재발	건설업 등록말소
주식회사 ▣▣[2]	-	2014. 8. 12.	직접시공 규정 위반	영업정지 또는 과징금 부과
주식회사 ◎◎ 등 43건[3]	-	-	건설공사대장 통보의무 위반	과태료 부과

주: 1. 위 업체는 2014. 12. 2. 혐의통보일 이후 2015. 1. 20. 경상남도로 주소지를 변경. 혐의통보일인 2014년 12월 이후 총 2건의 공사(계약금액: 818백만 원)를 신규로 수주

2. 도급공사(계약금액: 175백만여 원) 중 110백만여 원을 하도급하여 직접시공 의무비율 미달

3. [별표] “건설공사대장 통보의무 위반업체 과태료 부과 명세” 참조. 감사원 감사기간 중인 2015. 12. 9. 과태료 부과처분 완료

자료: 경상남도 제출자료 재구성

관계기관 의견 경상남도에서는 담당자가 자주 변경되어 위반 혐의 업체에 대한 사실관계 조사 및 행정처분 등 처리가 지연된 사실을 인정하고, 앞으로 행정처분 관련 업무를 철저히 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 **경상남도지사**는 앞으로 「건설산업기본법」 제83조 제3의3호 등의 규정에 따라 건설업 등록기준 미달 등 혐의로 통보받은 업체에 대하여 지체 없이 사실관계 확인을 거쳐 행정처분 절차를 이행하는 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

[별표]

건설공사대장 통보의무 위반업체 과태료 부과 명세

(금액단위: 만 원)

연번	업체명	대표이사	협의 통보일자	미통보 공사명	과태료 부과금액
계					2,460
1	(주)◎◎	-	2014. 9. 19.	-	80
2	-	-	2014. 9. 19.	-	40
3	-	-	2014. 9. 19.	-	60
4	-	-	2014. 9. 19.	-	40
5	-	-	2014. 9. 19.	-	40
6	-	-	2014. 9. 19.	-	80
7	-	-	2014. 9. 19.	-	60
8	-	-	2014. 9. 19.	-	80
9	-	-	2014. 9. 19.	-	80
10	-	-	2014. 9. 19.	-	80
11	-	-	2014. 9. 19.	-	80
12	-	-	2014. 9. 19.	-	40
13	-	-	2014. 9. 19.	-	80
14	-	-	2014. 9. 19.	-	40
15	-	-	2014. 9. 19.	-	40
16	-	-	2013. 4. 1.	-	40
17	-	-	2014. 9. 19.	-	40
18	-	-	2014. 9. 19.	-	40
19	-	-	2014. 9. 19.	-	40
20	-	-	2014. 9. 19.	-	80
21	-	-	2014. 9. 19.	-	80

연번	업체명	대표이사	협의 통보일자	미통보 공사명	과태료 부과금액
22	-	-	2014. 9. 19.	-	60
23	-	-	2014. 9. 19.	-	60
24	-	-	2014. 9. 19.	-	80
25	-	-	2013. 4. 1.	-	80
26	-	-	2014. 9. 19.	-	80
27	-	-	2014. 9. 19.	-	40
28	-	-	2014. 9. 19.	-	40
29	-	-	2014. 9. 19.	-	60
30	-	-	2014. 9. 19.	-	40
31	-	-	2014. 9. 19.	-	40
32	-	-	2014. 9. 19.	-	60
33	-	-	2014. 9. 19.	-	60
34	-	-	2014. 9. 19.	-	80
35	-	-	2014. 9. 19.	-	40
36	-	-	2014. 9. 19.	-	40
37	-	-	2014. 9. 19.	-	40
38	-	-	2014. 9. 19.	-	80
39	-	-	2014. 9. 19.	-	40
40	-	-	2014. 9. 19.	-	40
41	-	-	2014. 9. 19.	-	40
42	-	-	2014. 9. 19.	-	40
43	-	-	2014. 9. 19.	-	80

자료: 경상남도 제출자료 재구성

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **도로보상용지 관련 수용재결 신청업무 처리 소홀**

소 관 청 경상남도

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

1. 업무 개요

경상남도에서 국가지원지방도 60호선 한림-생림 간 도로 건설공사를 시행하면서 2007. 3. 22. 대상토지 보상 및 관련 업무를 한국감정원에 위탁하는 “국가지원지방도 확포장 건설사업 공익사업용지의 취득 및 손실보상업무 위·수탁 협약서”(이하 “협약”이라 한다)를 체결하였다.

2. 관계법령(판단기준)

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 한다) 제30조의 규정에 따르면 사업시행자는 토지소유자와 협의가 성립되지 아니하여 토지소유자로부터 재결신청을 청구받은 때에는 60일 이내에 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하도록 되어 있으며, 신청 기간을 경과하는 경우 보상금에 법정이율을 초과기간만큼 적용한 가산금을 지급하도록 되어 있다.

그리고 위 협약 제6조 제2항의 약정에 따르면 한국감정원이 수행할 업무로 보상계획 수립, 공부 조사, 토지 현황 측량, 토지조서·물건조서 내용 조사, 보상감정평가서 검토, 보상액 산정, 보상 협의, 보상금 지급, 보상 관련 민원처리, 소

송수행 관련 업무 지원 및 손실보상과 직접 관련된 부대업무 등이 명시되어 있을 뿐 수용재결 신청 업무에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않았고 이에 대해 별도로 위임하지도 않았기 때문에 재결신청의 주체는 사업시행자인 위 관서가 된다.

따라서 위 관서에서 토지소유자로부터 재결신청을 청구받았을 때에는 60일 이내에 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

그러나 위 관서(●국 ■과)의 도로보상업무 담당자 S는 위 사업 부지로 수용되는 토지[1] 소유자 T가 2009. 4. 6. 위 관서에 수용재결의 신청을 청구하는 민원[2](내용증명 우편)을 제출하였는데도 위 협약을 근거로 같은 해 4. 10. 한국감정원에 민원을 검토할 것을 통보만 하였을 뿐이었으며 [별표] “T 토지 보상 관련 수용재결 신청 부적정 업무처리 관련자 명세”와 같이 이후 위 관서의 도로보상업무 관련자 5명은 재결신청을 위한 별다른 조치를 하지 않고[3] 있다가 2011. 1. 12. 한국감정원에서 재결신청을 요청[4]하자 최초 재결신청 청구일로부터 647일(재결신청기간 경과일: 587일)이 지난 2011. 1. 13.에서야 중앙토지수용위원회에 수용재결을 신청하였다.

그 결과 중앙토지수용위원회의 재결(2011. 6. 24.)에 따라 위 관서에서는 T가 소유한 토지 관련 보상금 1,974,009,950원에 대한 587일(2009. 6. 6.~2011. 1. 13.)의

---

1) 경상남도 김해시 ♥면 ♣리 외 11필지 18,295.3㎡

2) 인근 토지 소유주와 보상액 차이가 크므로 이를 재조정해 주고, 수용된 도로를 대신할 대체도로를 개설해 주기 바라며, 수용되지 못한 잔여지 등도 수용해 주기를 요청하면서도 동시에 이와 같은 이유로 보상을 받을 수 없다며 중앙토지수용위원회에 재결신청을 청구한다는 내용을 병기

3) 심지어 한국감정원에서 2010. 5. 17. T 소유 토지와 관련하여 재결신청 청구기한(60일)을 경과하여 재결 신청 시에는 토지보상법에 따라 지연가산금이 추가된다고 통보했음에도 불구하고 재결신청을 위한 조치를 취하지 않았음

4) 2010. 11. 19. T가 재결신청 청구서를 내용증명 우편 형식으로 한국감정원에 다시 제출

재결신청 지연 가산금 634,928,130원을 지급하게 되었다.[5]

관계기관 의견 및 검토결과

① 경상남도에서는 한국감정원에서 2009년 2월 T와 손실보상 협의 시 2009년 확보된 예산을 초과하여 무리한 손실보상 협의를 진행하였으며, T가 내용증명을 제출한 시기에 한국감정원이 확보하고 있던 보상예산은 약 56억 원으로 수용재결액 약 20억 원을 충분히 확보할 수 있었는데도 다른 토지 등에 대한 보상비로 집행하는 등 한국감정원의 부적정한 보상계획 및 보상비 집행이 수용재결 지연의 원인이라고 답변한다.

그러나 위 협약에 따르면 재결신청의 주체는 위 관서이기 때문에 한국감정원에 재결신청에 따른 보상업무 소홀 책임을 물을 수 없는 것이며, 비록 집행계획 금액이 예산액보다 많더라도[6] 예산확보 책임 또한 위 관서에 있기 때문에 T의 재결신청 청구가 있은 이후에라도 조속히 예산 확보 노력을 기울였어야 하는데도 2010년에도 예산을 확보하지 않는 등 별다른 추가 조치를 하지 않았던 점을 고려하면 위 관서의 답변은 받아들이기 어렵다.

② 위 관서에서는 감사결과에 대하여 향후 수용재결과 관련하여 지연가산금이 발생하는 일이 없도록 관련 공무원들에게 업무내용을 숙지시키고 관련 예산 확보 및 보상 추진에 최선을 다하겠다는 의견을 제시하였다.

---

5) 더욱이 위 관서에서는 중앙토지수용위원회에서 수용재결 이의신청에 대하여 기각결정(2011. 10. 28.)을 내리자 지연 신청의 책임소재를 잘못 판단하여 자문 변호사의 부정적인 법률 검토 의견에도 불구하고 2013. 4. 5. 보상비 예산보다 더 많이 집행하는 계획을 수립하고 위 협약상의 보상금 지급업무를 게을리 한 책임을 물어 한국감정원을 상대로 손해배상 소송을 제기하여 1심에서 일부 승소(한국감정원 책임 80% 237,747,832원 배상판결)하였으나 2심(2014. 10. 2.) 및 3심(2015. 1. 20.)에서 패소하여 36,631,171원의 소송비용을 낭비하는 결과를 가져옴

6) 오히려 협약 제11조 제2항에는 한국감정원이 제출한 예산집행계획 및 자금청구서에 의거 자금 소요 청구일로부터 14일 이내에 경상남도에서는 소요자금을 한국감정원에 선지급하도록 되어 있음

조치할 사항 **경상남도지사**는

① 앞으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제30조에서 정한 수용재결 신청 기간을 넘겨 재결 신청하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고

② 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.**(주의)**

[별표]

T 토지 보상 관련 수용재결 신청 부적정 업무처리 관련자 명세

소속	직급/성명	근무기간	비고
-	S	2008. 7. 14. ~ 2009. 7. 21.	▪ 내용증명 형식으로 제출된 재결신청 청구를 기한 내 미신청
-	-	2009. 2. 2. ~ 2010. 3. 21.	▪ 재결신청 미실시
-	-	2009. 7. 22. ~ 2010. 1. 25.	▪ 재결신청 미실시 및 예산 확보 조치 미흡
-	-	2010. 1. 26. ~ 2010. 3. 21.	▪ 재결신청 미실시 및 예산 확보 조치 미흡
-	-	2010. 3. 22. ~ 2010. 12. 31.	▪ 재결신청 미실시
-	-	2010. 3. 22. ~ 2011. 7. 14.	▪ 재결신청 미실시 및 예산 확보 조치 미흡