

감 사 원

징 계 요 구

제 목 일반회계 결산 업무 부당 처리

소 관 청 창원시

관 계 기 관 창원시 본청

징계 대상자 창원시 ※국

◇위원 CA

(전 창원시 면실 ■담당관 ■담당)

징 계 종 류

징 계 사 유

위 사람은 2010. 7. 30.부터 2014. 1. 12.까지 위 관서 면실 ■담당관실에서 창원시 일반회계 세입예산 편성 및 결산 업무¹⁾를 주관하였다.

지방자치단체의 결산은 세입·세출예산의 집행실적을 확정된 계수로 표시하는 행위로서 결산서는 다음 연도 예산 편성·심의자료로 활용될 뿐만 아니라 지방자치단체장의 예산집행 결과에 대한 책임을 명확히 하고, 주민에 대한 재정보고 및 지방의회의 재정통제 수단으로 활용되므로 결산 관련 법령 및 작성기준에 따라 사실대로 작성하여야 한다.

그리고 「지방재정법」 제7조의 규정에 따르면 회계연도 독립의 원칙에 따라 각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하도록 되어 있고, 같은 법 시행령 제2조의 규정에 따르면 교부금 수입은 그 예산이 속하는 연도의 세입으로

1) ① 예산 편성: 2011회계연도 본예산·추경예산(2회), 2012회계연도 본예산·추경예산(2회), 2013회계연도 본예산·추경예산(2회), 2014회계연도 본예산, ② 결산: 2010회계연도, 2011회계연도, 2012회계연도

처리하도록 되어 있다.

한편, 위 사람은 2013회계연도 귀속 세입을 2012회계연도 세입으로 분식 결산하는 행위가 「지방재정법」에 위반된다는 사실과 이와 같은 행위로 2012회계연도 순세계잉여금²⁾이 실제 규모보다 증가하고 2013회계연도 세입예산이 과다 계상되는 등 위 관서의 재정상태를 크게 왜곡시킨다는 것을 잘 알고 있었다.

또한, 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음 연도 수입을 앞당기어 결산한 경우에는 「지방재정법」 제55조와 같은 법 시행령 제65조의 규정에 따라 행정자치부로부터 재정건전화 계획의 수립 및 이행을 권고받거나 재정건전화를 위해 조직개편, 채무상환, 신규사업 제한 등의 조치를 받을 수 있다는 사실을 잘 알 수 있었다.

그런데도 위 사람은 2012회계연도에 세입예산안 대비 실제 세입이 부족하게 징수되고 순세계잉여금 결손이 발생할 것으로 예측되자 결손 상태로는 결산을 할 수 없다고 임의로 판단한 후 결손 사실을 감추기 위하여 ■담당관(과장) CB에게는 아무런 보고도 없이 2013년 2월(날짜 모름) 부하직원 CC에게 2013회계연도 1·2월분 재정보전금(2015년 조정교부금으로 명칭 변경) 세입을 2012회계연도 세입으로 결산하도록 지시하였다.

이에 따라 CC는 2013회계연도 1·2월분 조정교부금 각각 18,000백만 원 및 29,250백만 원 합계 47,250백만 원을 2012회계연도 세입으로 결산하도록 세입담당부서(□과)에 유선으로 통보³⁾하였다.

2) 순세계잉여금=세계잉여금(수납된 세입액-지출된 세출액)-(다음 연도 이월사업비+보조금 집행잔액) 즉, 순세계잉여금이란 매 회계연도의 세입·세출 결산 후 발생한 잔액(세계잉여금)에서 다음 회계연도에 지출하거나 반납할 것이 예정되는 잔액을 차감한 각 회계연도의 순수한 잉여금을 말하며, 순세계잉여금은 다음 회계연도의 세입예산으로 이입하도록 되어 있음

3) 세입담당부서(□과)에서는 조정교부금 소관부서인 ■담당관실에서 확정·통보한 금액으로 세입결산 수행

그 결과 2012회계연도의 경우 위 관서 일반회계 순세계잉여금이 47,250백만 원만큼 부풀려진 23,718백만 원으로 결손 사실이 감추어진 채 창원시장의 결재를 거쳐 창원시의회에 제출되었고, 창원시의회에서는 이를 그대로 믿고 결산을 심사·승인하여 창원시민에게 공시함으로써 지방의회의 정당한 결산 심사 및 예산 심의권 행사를 방해하였을 뿐만 아니라 시민에게 잘못된 재정정보를 제공하게 되었다.

또한, 위 관서의 재정상태가 결손이 아닌 것으로 공시되고 2013회계연도 세입예산이 과다 계상됨에 따라 위 관서에서 세출규모를 축소하는 등의 재정건전화 노력을 추진하지 않게 되었다.⁴⁾

이에 대하여 위 사람은 2012회계연도 출납기한이 종료되는 2013년 2월까지 수납되는 자금은 2012회계연도 세입으로 처리할 수 있는 것으로 판단하였다고 주장하나, 위 사람은 당시부터 위 행위가 「지방재정법」에 위반된다는 사실을 잘 알면서도 결손 사실을 감추기 위하여 고의로 처리하였으므로 그 주장은 인정할 수 없다.

따라서 위 사람의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 규정에 해당한다.

※참고사항

징계시효가 완성된 사항이지만, 위 사람은 2011회계연도에 이와 같은 분식 결산을 주도하였을 뿐만 아니라 세입예산을 부당하게 편성하여 위 관서의 재정건전성 악화의 주요 원인을 제공하였다.

4) 순세계잉여금 결손에 대하여 세출규모를 축소하는 등의 근본적인 해결노력 없이 다음 연도 수입을 앞당기어 사용하는 등의 분식 결산으로 대응함에 따라 재정건전성이 더욱 악화

1. 분식 결산 주도

위 사람은 2012년 1월경(날짜 모름) 2011회계연도에 세입예산안 대비 실제 세입이 부족하게 징수되고 순세계잉여금 결손이 발생할 것으로 예측되자 결손 상태로는 결산을 할 수 없다고 임의로 판단한 후 2012. 1. 20. 부하직원 CD에게 2012회계연도 1월분 재정정보전금을 2011회계연도 세입으로 결산하도록 지시하였다.

이에 따라 CD는 같은 날 2012회계연도 1월분 일반재정보전금 24,000백만 원을 2011회계연도 세입으로 결산하도록 하는 문서를 작성한 뒤 CA와 당시 ■ 담당관(과장) CE의 결재를 받아 □과에 통보하였다.

또한, 위 사람은 24,000백만 원으로는 결손규모를 충당할 수 없을 것으로 판단하고 같은 해 2. 20. CD에게 추가로 같은 행위를 지시하였고, CD는 같은 날 2012회계연도 2월분 재정정보전금 26,000백만 원도 2011회계연도 세입으로 결산하도록 하는 문서를 작성하여 위 사람들의 결재를 받아 □과에 통보하였다.

그 결과 2011회계연도의 경우 위 관서의 순세계잉여금이 50,000백만 원 만큼 부당하게 늘어나고 위 관서의 재정상태가 양호한 것처럼 공시되었으며 2012 회계연도 세입예산도 과다 계상됨에 따라 위 관서에서 세출규모를 더욱 확대할 수 있게 되었다.

2. 세입예산 부당 편성

「지방재정법」 제36조 제2항의 규정에 따르면 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제 현실에 맞도록 그 수입을 산정하여 예산에 계상하도록 되어 있다.

그리고 「창원시 재무회계 규칙」 제9조 및 제25조의 규정에 따르면 세입예산을 편성할 때에는 반드시 세입담당부서(□과)의 합의를 받도록 되어 있다.

그런데도 위 사람은 당시 창원시장(CF)이 누락된 세원 등을 발굴하여 세입예산을 확보하도록 지시하자 2011회계연도 일반회계 제1회 추가경정예산에서 세입담당부서와 아무런 합의도 없이 35,000백만 원을 임의로 증액 편성하였다.⁵⁾

그 결과 위 관서에서 실제로 증액 편성된 세입을 징수하지 못하고⁶⁾ 세수결손으로 이어짐에 따라 재정건전성 악화의 원인이 되었다.

조치할 사항 창원시장은 위 사람을 「지방공무원법」 제72조의 규정에 따라 징계처분하시기 바랍니다.

5) 위 사람은 감사원 감사기간(2015. 3. 23.~6. 26.) 동안 위 35,000백만 원의 증액 편성 근거자료를 제출하지 못함

6) 본예산에서 165,000백만 원의 세입예산을 편성한 후 제1회 추가경정예산에서 본예산 대비 35,000백만 원의 세입예산을 증액하여 총 200,000백만 원의 세입예산을 편성하였으나 실제 수납액이 144,383백만 원에 불과

감 사 원

주의요구 · 통보

제 목 분식 결산 및 예산 편성 등 부적정

소 관 청 창원시

관 계 기 관 창원시 본청

내 용

창원시에서 2010회계연도부터 2014회계연도까지 일반회계 세입·세출예산을 편성·집행하고 [표 1]과 같이 순세계잉여금¹⁾이 발생한 것으로 결산한 후 「지방재정법」 제60조의 규정에 따라 경상남도지사에게 보고하고 주민에게 공시하였다.

[표 1] 창원시 일반회계 순세계잉여금 공시 현황

(단위: 백만 원)

회계연도	2010	2011	2012	2013	2014
순세계잉여금	69,850	65,817	23,718	19,927	35,879

자료: 창원시 제출 자료 재구성

지방자치단체의 결산은 세입·세출예산의 집행실적을 확정된 계수로 표시하는 행위로서 결산서는 다음 연도 예산 편성·심의자료로 활용될 뿐만 아니라 지방자치단체장의 예산집행 결과에 대한 책임을 명확히 하고, 주민에 대한 재정보고 및 지방의회의 재정통제 수단으로 활용되므로 결산 관련 법령 및 작성기준에 따라 사실대로 작성하고 공시하여야 하며, 「지방자치법」 제122조 제1항의 규정

1) 순세계잉여금=세계잉여금(수납된 세입액-지출된 세출액)-(다음연도 이월사업비+보조금 집행잔액)

즉, 순세계잉여금이란 매 회계연도의 세입세출 결산 후 발생한 잔액(세계잉여금)에서 다음 회계연도에 지출하거나 반납할 것으로 예정되는 잔액을 차감한 각 회계연도의 순수한 잉여금을 말하며, 순세계잉여금은 다음 회계연도의 세입예산으로 이입하도록 되어 있음

에 따라 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.

그런데도 위 관서에서는 방만한 재정운영으로 수지균형을 달성하지 못하자 다음 “1항”의 내용과 같이 「지방재정법」 등 관련 법령을 위반하여 분식 결산하거나 “2항”의 내용과 같이 예산을 부당하게 편성·운영하여 순세계잉여금을 사실과 다르게 왜곡한 채 결산·공시하였다.

1. 분식 결산

「지방재정법」 제7조의 규정에 따르면 회계연도 독립의 원칙에 의거하여 각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하도록 되어 있다.

그런데도 위 관서에서는 2011회계연도 제1회 추가경정예산에서 본예산 대비 35,000백만 원의 세입예산을 증액 편성²⁾하였으나 실제 위 세입이 징수되지 아니하자³⁾ 2012회계연도 1·2월분 세입 50,000백만 원을 2011회계연도 세입으로 앞당겨 분식 결산⁴⁾하는 등 [표 2]와 같이 2011회계연도부터 2013회계연도까지 다음 연도 수입 총 112,664백만 원을 앞당겨 분식 결산하는 방법으로 각 회계연도의 순세계잉여금을 실제 규모보다 부풀려서 결산·공시하였다.

[표 2] 분식 결산 현황

(단위: 백만 원)

구분	2011	2012	2013	2014	합계
금액	50,000	47,250	15,414	-	112,664

자료: 창원시 제출 자료 재구성

- 2) 「창원시 재무회계 규칙」 제9조의 규정에 따라 반드시 거쳐야 하는 세입담당부서의 합의절차를 무시한 채 예산부서에서 임의로 증액 편성
- 3) 본예산에서 165,000백만 원의 세입예산을 편성한 후 제1회 추가경정예산에서 본예산 대비 35,000백만 원의 세입예산을 증액하여 총 200,000백만 원의 세입예산을 편성하였으나 실제 수납액이 144,383백만 원에 불과
- 4) CG·CH의 논문 「분식회계에 대응한 기업의 윤리와 감사인의 책임」(2003)에 따르면 이와 같이 “수익을 조기에 기록(recording revenues too soon)”하는 행위는 민간기업에서도 이루어지는 대표적인 분식회계 유형임

2. 예산 편성 등 부적정

가. 특별회계 자금 부당 전입 후 미반환

「지방재정법」 제9조의 규정에 따르면 특별회계는 일반회계와 별도로 구분하여 운영하고 회계처리하도록 되어 있고, 같은 법 제78조의 규정에 따르면 다른 회계로부터 전용한 자금은 그 회계연도에 변제하도록 되어 있다.

따라서 특별회계와 일반회계를 하나의 회계처럼 운영하여서는 아니 된다.

그런데도 위 관서에서는 2010. 7. 1. 창원시의회의 의결을 거쳐 「창원시 지방산업단지 조성사업 특별회계 설치 조례」 제3조 제5호에 특별회계 자금을 아무런 제한 없이 일반회계에 전출할 수 있도록 규정하고 위 특별회계에서 2011년 28,288백만 원을 부당하게 전출하여 일반재원으로 사용하는 등 [표 3]과 같이 2011회계연도부터 2014회계연도까지 5개 특별회계⁵⁾ 자금 총 74,288백만 원을 일반회계로 전출하여 일반사업비로 사용한 후 61,288백만 원을 회계연도 종료 시까지 변제하지 않아 같은 금액만큼 일반회계 순세계잉여금이 부풀려져 결산 및 공시되었다.⁶⁾

[표 3] 특별회계 자금 부당 전입 후 미반환 현황

(단위: 백만 원)

회계연도	2011	2012	2013	2014	합계
금액	28,288	16,000	10,000 (13,000 반환)	20,000	74,288 (잔액 61,288)

자료: 창원시 제출 자료 재구성

나. 법정 의무지출액 부족 편성

「지방재정법 시행령」 제39조 제1호의 규정에 따르면 법령에 따라 지출과 지

5) 지방산업단지조성사업특별회계, 창원도시개발사업특별회계, 마산기반시설특별회계, 새마을조성사업특별회계, 해양신도시건설사업특별회계

6) 한편, 위 관서는 2012년에 3개 특별회계 자금 총 13,000백만 원을 부당하게 일반회계로 전출·사용하여 감사원 감사(「지자체 주요사업 예산편성 및 집행실태」)에서 지적받은 바 있는데 2013년 이후 같은 유형의 행위 반복

출규모가 결정되는 경비는 지방자치단체의 의무지출로 정하고 있다.

따라서 위 관서에서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제67조, 「도시 및 주거환경정비법」 제82조, 「주차장법 시행령」 제15조의 규정에 따라 재난관리기금, 도시·주거환경정비기금 및 교통사업특별회계에 2010회계연도부터 2014회계연도까지 법정액⁷⁾ 총 47,518백만 원을 의무적으로 지출하여 적립하여야 했다.

그런데도 위 관서에서는 [표 4]와 같이 총 47,518백만 원의 법정 의무액을 지출 및 적립하지 않아 같은 금액만큼 위 관서의 일반회계 세출예산이 과소 계상되고 순세계잉여금이 부풀려져 결산 및 공시되었다.

[표 4] 법정 의무지출액 부족 편성 현황

(단위: 백만 원)

회계연도	2010	2011	2012	2013	2014	합계
금액	9,548	10,662	7,364	9,538	10,406	47,518

자료: 창원시 제출 자료 재구성

그 결과 위 “1~2항”의 효과를 제거한 위 관서의 정당한 순세계잉여금은 [표 5]와 같이 2011회계연도부터 2014회계연도까지 결손 상태인데도 결손 사실이 감추어진 채 창원시장의 결재를 거쳐 창원시의회에 제출되었고, 창원시의회에서는 이를 그대로 믿고 결산을 심사·승인하여 창원시민에게 공시함으로써 지방의회의 정당한 결산심사 및 예산심의권 행사를 방해하였을 뿐만 아니라 시민에게 잘못된 재정정보를 제공하게 되었다.

또한, 위 관서의 재정상태가 양호한 것처럼 공시되고 세입예산이 지속적으로 과다 계상됨에 따라 세출규모 축소 등의 재정건전화 노력을 추진하지 않고 방만

7) ① 재난관리기금: 최근 3년간 보통세 세입결산액 연평균액의 1%, ② 도시·주거환경정비기금: 재산세 도시지역 분 징수액의 10%, ③ 교통사업특별회계: 재산세 도시지역분 징수액의 10%

한 재정운영을 지속할 수 있는 원인을 제공하였다.

[표 5] 창원시 일반회계 순세계잉여금 왜곡 현황

(단위: 백만 원)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
결산서상 순세계잉여금(A)		69,850	65,817	23,718	19,927	35,879
내용	분식 결산	-	50,000	47,250	15,414	-
	특별회계 자금 미반환	-	28,288	44,288	41,288	61,288
	법정 의무지출액 부족 편성	9,548	20,210	27,574	37,112	47,518
	계(B)	9,548	98,498	119,112	93,814	108,806
정당한 순세계잉여금(A-B)		60,302	△32,681	△95,394	△73,887	△72,927

주: 특별회계 자금 미반환액 및 법정 의무지출 부족 편성액은 매 회계연도에 누적되므로 누계로 표시

자료: 창원시 제출자료 재구성

조치할 사항 창원시장은

[통보] ① 일반회계에서 부당하게 전입받은 뒤 2015년 5월 현재까지 변제하지 않고 있는 특별회계 자금 총 61,288백만 원을 소관 특별회계로 반환하는 방안을 마련하고

② 「지방재정법」에 위배되게 특별회계 자금을 일반회계로 전출할 수 있도록 되어 있는 「창원시 지방산업단지 조성사업 특별회계 설치 조례」 제3조 제5호의 규정을 개정하도록 하며

③ 분식 결산 내용을 수정하여 재정정보를 제공시키는 방안을 마련하고

[주의]

④ 앞으로 특별회계와 일반회계를 하나의 회계로 운영하고, 세입예산을 임의로 과다 계상하거나 관련 법령에서 정한 의무경비를 세출예산에 반영하지 않는 일이 없도록 예산 편성 및 운영 업무를 철저히 하고

- ⑤ 당해 회계연도 수입이 아닌데도 회계연도 독립의 원칙에 위배되게 다음 회계연도 수입으로 분식 결산하는 일이 없도록 하며
- ⑥ 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.

감 사 원

주 의 요 구

제 목 노도 문학의 섬 조성사업 추진 부적정

소 관 청 남해군

관 계 기 관 남해군 본청

내 용

남해군에서 한려해상국립공원 내 노도(橈島)에 서포문학관, 문화전시관, 테마공원 등을 설치하는 ‘노도 문학의 섬 조성사업’[총사업비 160억 원(국비 7,500백만 원, 도비 2,250백만 원, 군비 6,250백만 원)]을 추진하고 있다.

1. 설계 미보완 및 부지 일부 미매입 상태에서 공사계약 체결

「자연공원법」 제20조 제1항 및 제3항, 같은 법 시행규칙 제17조 제2항의 규정에 따르면 공원사업의 허가를 받으려는 자는 공원사업의 대상이 되는 토지(이하 “공원사업 대상지”라 한다)에 자기 소유가 아닌 토지가 있는 경우에는 그 토지 소유자의 사용승낙을 받도록 되어 있다.

그리고 「건설기술진흥법 시행규칙」 제40조 제1호의 규정에 따르면 발주청 또는 설계업무를 수행하는 건설기술용역업자는 설계도서(설계도면, 설계명세서 등)를 작성할 때에는 누락된 부분이 없고 현장기술자들이 쉽게 이해하여 정확하게 시공할 수 있도록 상세히 작성하여야 하고, 「건설공사 설계도서 작성기준」(2012. 1. 국토교통부) 4.3.6., 4.4.3., 4.4.4. 9-(2)에 따르면 발주청은 설계용역 공정 점검(최소 월 1회), 설계사항 점검, 각 설계성과품에 대한 검토를 하도록 되어 있다.

한편 위 관서에서는 위 사업부지 전체면적 85,200㎡(57필지) 중 25.1%에 해당하는 21,400㎡(32필지)에 대하여 토지소유권 확보 또는 토지사용 승낙을 받지 못한 상태였다.

또한, 위 관서에서는 위 사업 시행을 위해 2013. 7. 18. 주식회사 ♻️엔지니어링(대표이사 CM)과 “노도 문학의 섬 조성사업 실시설계 용역” 계약(계약금액 405백만여 원)을 맺고 2013. 12. 12. 용역결과를 납품받았으나 공사시행을 위한 필수 시설인 접안시설¹⁾이 포함되지 아니하였고 서포문학관 등²⁾에 대한 보완 설계도 필요한 상태였다.

따라서 위 관서에서 위 사업을 시행하기 위해서는 토지소유권 확보 등의 조치 및 실시설계를 보완한 후 공사 업체를 선정하여야 했다

그런데도 위 관서에서는 토지소유권 확보를 위한 토지수용 재결 신청 등의 절차도 이행하지 않고 실시설계에 대한 보완조치도 하지 아니한 채 2013. 12. 12. 실시설계 용역을 준공처리한 후, 같은 해 5. 27. 주식회사 ⓧⓧ과 본공사 계약(계약금액 4,200백만여 원)을 체결하는 등 위 사업 관련 6건의 공사계약을 체결하였고, 6건의 공사 선금급 1,953백만 원³⁾을 지급하였다.⁴⁾

그러나 위 관서에서는 위 사업인정 고시가 실효(2015. 3. 11.)될 때 까지 토지

1) 노도항에 조성사업 공사에 필요한 바지선이 상시 접안할 수 있도록 수심 1.5m을 이상 확보하여야 하나, 현재 노도항 수심은 이에 미치지 못하여(간조 시 약 0.5m) 바지선 접안이 불가능함

2) 서포문학관에서 발생하는 사토 3,451㎡중 2,546㎡를 15톤 덤프트럭을 이용하여 작가창작실 부지의 성토재로 운반하는 것으로 설계되어 있으나, 서포문학관에서 작가창작실까지(L=1.02km)의 도로는 산악 지형이고 폭(3.0m)이 좁아 15톤 덤프트럭의 운행이 어려워 철근콘크리트 구조를 경량철골 구조로, 작가창작실의 구조를 성토가 불필요한 필로티 구조로 변경할 필요가 있으며 이 경우 건축설계 변경에 따른 설계비 약 60백만 원 추가 소요
또한, 야외전시장 동정호 조성을 위한 콘크리트 242㎡와 공원·데크 조성을 위한 기초용 콘크리트 174㎡를 제공하기 위해 시멘트, 자갈, 모래를 인력으로 운반하여 현장 타설하는 것으로 설계되었고, 조경수 등 기타 자재 970톤을 인력으로 운반하는 것으로 설계되어 있으나 위 지역은 경사도가 35% 이상인 급경사지이므로 공사자재와 공사장비를 인력으로 운반하기에는 현실적으로 어려우므로 모노레일을 설치하여 운반하는 것으로 설계변경할 필요가 있음

3) 공사계약 내역

(단위: 백만 원)

수용 재결을 신청⁵⁾을 하지 아니한 채, 협의에 의하여만 토지를 취득하여 감사일 (2015. 6. 26.) 현재 전체 대상지 57필지 85,200㎡ 중 32필지 21,400㎡에 대하여 토지소유권을 확보하지 못하였고 실시설계 보완도 마치지 못하였다.

그 결과 2014년 6월부터 감사일(2015. 6. 26.) 현재까지 선금급 1,953백만 원 만금을 효율적으로 사용하지 못하고 있고, 해당 기간 만큼 이자⁶⁾ 21백만여 원 만금의 손실을 가져오고 있을 뿐만 아니라 위 관서의 책임으로 공사기간이 지연 되어 계약업체의 현장사무소 운영경비 등 간접비에 대한 비용 분담 문제가 대두 될 우려가 있다.

2. 조형물 제작설치사업 업체 선정 부적정

위 관서에서 2014. 6. 23. ㉠㉠조형연구소와 “서포문학관 야외전시장 조형물 구운몽원 제작설치사업”(이하 “구운몽원 사업”이라 한다) 계약(계약금액 460백만 원)

공사명	업체명	계약일	계약금액	선금지급일	선금
본공사	(주)○○건설	2014. 5. 27.	4,261	2014. 6. 10.	850
전기공사	●●전기	2014. 5. 27.	408	2014. 6. 10.	214
통신공사	(주)○○	2014. 5. 29.	167	2014. 6. 12.	80
상징조형물 제작설치	㉠㉠조형연구소 (□□종합건설(주) 공동수급)	2014. 6. 23.	630	2014. 6. 27.	315
서포문학관 야외전시장 조형물 제작설치 (구운몽원 조형물 제작설치)	㉠㉠조형연구소 (□□종합건설(주) 공동수급)	2014. 6. 23.	460	2014. 6. 27.	230
서포문학관 야외전시장 조형물 제작설치 (사씨남정기원 조형물 제작설치)	(주)☆☆ (주)●●종합건설 공동수급)	2014. 6. 24.	528	2014. 6. 27.	264
합계			6,454		1,953

자료: 남해군 제출자료 재구성

- 4) 「지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준」(구 안전행정부 예규) 제6장 ‘선금·대가 지급요령’ 제2절 1-가에 따르면 계약담당자는 계약상대자의 계약이행 전 또는 기성대가 지급 전에 미리 그 대금의 일부를 해당 계약의 노임이나 자재구입비 등에 우선 충당할 수 있게 하기 위해 계약체결 후 즉시 선금을 지급할 수 있도록 하고 있으나 같은 절 2-나-1)에 계약체결 후 불가피한 사유로 이행착수가 상당기간 지연될 것이 명백한 경우에는 선금을 지급하지 않을 수 있도록 예외를 허용
- 5) 위 관서에서 토지소유자 등과 협의가 되지 않을 경우 수용에 의하여 토지를 취득할 목적으로 2013. 7. 12. 사업 인정 고시를 신청하여 2014. 3. 11. 국토교통부로부터 사업인정 고시를 받은바 협의보상이 되지 아니한 토지들에 대해서 토지수용위원회 재결을 신청하지 아니하고 토지소유자 등과 개별 접촉하여 토지를 매입하는 방법으로 보상업무를 수행하였으나 1년이 지난 2015. 3. 11. 위 사업인정 고시가 실효되었음
- 6) 남해군 금고 연이자율 1% 적용

을 체결하여 사업을 추진하고 있다.

구운몽원 사업 계약업체를 선정하기 위하여 위 관서에서 작성한 제안요청서에는 제안서 평가기준이 마련되어 있으므로 그 기준에 따라 평가를 하여 계약업체를 선정하여야 한다.

그러나 구운몽원 사업의 제안요청서 V-3-가-(1)에 따르면 작가경력(배점 4점) 중 조각전공 학력이 박사일 경우 2점, 석사는 1.5점을 부여하도록 되어 있는데 위 관서에서는 위 사업에 응모한 ㉠㉠조형연구소의 제안서를 평가하면서 조각작가 CN에 대하여 석사학위에 해당하는 ㄴㄱ국립미술원 졸업장(IL DIPLOMA ACCADEMICO)을 박사학위로 인정하여 2점을 부여하는 등 [표]와 같이 위 관서에서 마련한 제안서 평가기준과 다르게 평가하였다.

[표] 평가 기준 및 부당 평가 내용

평가항목(배점)	평가기준	부당평가내용
작가경력(4)	▶ 조각전공 학력 · 박사: 2.0점, 석사: 1.5점	㉠㉠조형연구소의 경우 조각전공 작가경력자 CN이 석사학위를 취득하였으므로 1.5점인데도 2.0점으로 평가
경영상태(5)	▶ 조형물 공모에 당선되어 제작설치한 경력이 있는 업체의 신용등급확인서로 평가 ▶ 공동수급체인 건설회사의 신용등급확인서는 평가에서 제외 · BBB-미만 B-이상: 4.0점, 미제출: 3.0점	㉠㉠조형연구소의 경우 공동수급체인 □□종합건설(주)의 신용등급확인서를 제출하였으므로 미제출로 보아 3.0점으로 평가하여야 했는데도 ㉠㉠종합건설(주)의 신용평가 등급이 BB0라는 사유로 4.0점으로 평가 반면 ㉠㉠조형연구소의 경우 공동수급체인 (주)㉠㉠석재의 신용평가등급확인서를 제출하자 미제출로 보아 3.0점으로 평가
정성평가(60)	▶ 최고점수와 최저점수를 준 위원을 제외하고 나머지 위원의 평가 점수를 합산하여 산술평균 · 「남해군 협상에 의한 계약 제안서평가위원회 구성 및 운영 규칙」 제6조에 공정한 평가를 수행할 수 없다고 판단되는 이해관계자는 평가위원에서 제척하도록 규정	㉠㉠조형연구소의 경우 대표자 CN이 ㉠㉠협회 조각분과 부위원장으로 있는데도 위 협회 조각분과위원 2명(CO, CP)을 평가위원으로 선정 위 사람들의 평가를 제외할 경우 ㉠㉠조형연구소는 0.8점을 감하여야 하고 ㉠㉠조각연구소는 2.66점을 감하여야 함

자료: 남해군 제출자료 재구성

그 결과 조형물 제작 설치사업 업체 선정을 위한 제안서 평가의 공정성이 훼손⁷⁾되었다.

7) 구운몽원 조형물사업의 경우 이와 같이 잘못 평가된 부분을 다시 평가하고, CO와 CP를 평가위원에서 제외할 경우 ㉠㉠조각연구소가 협상대상 1순위가 됨

조치할 사항 남해군수는

- ① 실시절계 미보완 및 사업부지 일부 미매입 상태에서 공사계약을 체결하고 선급금을 지급하여 예산을 낭비하거나, 업체 선정에 위한 제안서 평가를 부실하게 하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하도록 하고
- ② 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.

야외전시장 조형물 사업 제안서 채점 조정표

평가항목		㉠조형연구소			㉡조각연구소		
		실제 평가점수	정당점수	차이	실제 평가점수	정당점수	차이
① 가격점수		14.35	14.35	0	15.00	15.00	0
② 정량평가 총점	작가학력	2.00	1.50	0.50	1.50	1.50	0
	사업수행실적(실적건수)	1.00	1.50	△0.50	2.00	1.50	0.50
	경영상태(신용등급)	4.00	3.00	1.00	3.00	3.00	0
	② 정량평가 총점	17.00	16.00	1.00	14.00	13.50	0.50
③ 정성평가 평균	다른 위원(7인) 평균	51.43	51.43	0	55.57	55.47	0
	CO	50.00	50.00	0	43.00	43.00	0
	CP	50.00	50.00	0	40.00	40.00	0
	정성평가 합계(A)	460.00	360.00	100.00	472.00	389.00	83.00
	최고점(B)	56.00	56.00	0	60.00	60.00	0
	최하점(C)	40.00	40.00	0	40.00	50.00	△10.00
	A-B-C	364.00	264.00	100.00	372.00	279.00	93.00
	③ 정성평가 평균	52.00	52.80	△0.80	53.14	55.80	△2.66
합계(①+②+③)		83.35	83.15	0.20	82.14	84.30	△2.16

감 사 원

주 의 요 구

제 목 일반회계 순세계잉여금 결산 부적정

소 관 청 김해시

관 계 기 관 김해시 본청

내 용

김해시에서 2011회계연도부터 2013회계연도까지 일반회계 세입·세출예산을 편성·집행하고 [표 1]과 같이 순세계잉여금¹⁾이 발생한 것으로 결산한 후 「지방재정법」 제60조의 규정에 따라 경상남도지사에게 보고하고 주민에게 공시하였다.

[표 1] 김해시 일반회계 순세계잉여금 공시 현황

(단위: 백만 원)

구분	2011년	2012년	2013년
순세계잉여금	27,967	32,133	25,960

자료: 김해시 제출자료 재구성

「지방재정법」 제7조의 규정에 따르면 회계연도 독립의 원칙에 따라 각 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당하도록 되어 있다.

그리고 지방자치단체의 결산은 세입·세출예산의 집행실적을 확정된 계수로 표시하는 행위로서 결산서는 다음연도 예산편성, 심의자료로 활용될 뿐만 아니라 주민에 대한 재정보고, 지방의회의 재정통제 수단으로 활용되므로 결산 관련 법령 및 작성기준에 따라 사실대로 작성하고 공시하여야 한다.

1) 순세계잉여금=세계잉여금(수납된 세입액-지출된 세출액)-(다음연도 이월사업비+보조금 집행잔액) 즉, 순세계잉여금이란 매 회계연도의 세입·세출 결산 후 발생한 잔액(세계잉여금)에서 다음 회계연도에 지출하거나 반납할 것이 예정되는 잔액을 차감한 각 회계연도의 순수한 잉여금을 말하며, 순세계잉여금은 다음 회계연도의 세입예산으로 이입하도록 되어 있음

그런데 위 관서에서는 2011회계연도 제1회 추가경정예산에서 본예산 대비 17,702백만 원의 세입예산을 증액 편성²⁾하였으나 실제 위 세입이 징수되지 않고³⁾ 순세계잉여금 결손이 나타날 것으로 예측되자 이를 감추기 위하여⁴⁾ 2012회계연도 1, 2월분 세입 20,400백만 원을 2011회계연도 세입에 포함하는 방법⁵⁾으로 [표 2]와 같이 2011회계연도부터 2013회계연도까지 다음 연도 세입 총 52,400백만 원을 결산 연도 세입에 포함시켜 분식 결산하였다.⁶⁾

그 결과 위 관서의 순세계잉여금이 [표 2]와 같이 실제 규모보다 과다하게 결산·공시되고 지방의회의 정당한 결산 심사 및 예산 심의권 행사를 방해하였을 뿐만 아니라 시민에게 잘못된 재정정보를 제공하였다.

[표 2] 김해시 일반회계 순세계잉여금 왜곡 현황

(단위: 백만 원)

구분	2011년	2012년	2013년	합계
결산서상 순세계잉여금(a)	27,967	32,133	25,960	86,060
정당한 순세계잉여금(b)	7,567	7,133	18,960	33,660
분식 결산(a-b)	20,400	25,000	7,000	52,400

자료: 김해시 제출자료 재구성

조치할 사항 김해시장은

① 앞으로 다음 회계연도 귀속 세입을 당해 회계연도에 포함시키는 등으로 순세

- 2) 「김해시 재무회계 규칙」 제9조에 따르면 세입예산을 편성하려면 세입담당과장 및 국장의 합의를 반드시 받아야 하는데 위 관서에서는 감사원 감사기간 중 위 합의를 받았다는 증거자료를 제시하지 못함
- 3) 본예산에서 68,766백만 원의 세입예산을 편성한 후 제1회 추가경정예산에서 본예산 대비 17,702백만 원의 세입예산을 증액하여 총 86,469백만 원의 세입예산을 편성하였으나 실제 수납액이 65,803백만 원에 불과
- 4) 「지방자치법」 제122조 제1항에 따르면 재정의 수지균형을 달성하도록 하고 있어서 지방자치단체는 순세계잉여금 결손이 발생하지 않도록 재정을 건전하게 운영하여야 함
- 5) CG·CH의 논문 「분식회계에 대응한 기업의 윤리와 감사인의 책임」(2003)에 따르면 이와 같이 “수익을 조기에 기록(recording revenues too soon)”하는 행위는 민간기업에서도 이루어지는 대표적인 분식회계 유형임
- 6) ① 그러나 예측과 달리 분식 결산을 하지 않았더라도 순세계잉여금 결손이 발생하지 않음
 ② 분식 결산은 출납정리기간 중인 1~2월경 이루어진 반면, 실제 순세계잉여금 결손 여부는 4월경에 확인됨에 따라 이미 출납정리기간이 종료되어 분식 결산 사항을 수정할 수 없었음

계잉여금을 과도하게 결산하는 일이 없도록 하고

② 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.

감 사 원

주의요구 · 통보

제 목 공공청사부지 매입사업 투융자 심사 등 추진 부적정
소 관 청 양산시
관 계 기 관 양산시 본청
내 용

양산시에서 2011. 6. 28. “금촌마을 청사부지 확보방안 검토”¹⁾를 마련하고 같은 해 7. 20. “도시계획시설 변경 입안 용역 실시” 계획을 수립²⁾한 후, 같은 해 10. 12. 제3회 지방재정 투융자심사위원회를 개최하는 등 “공공청사부지 매입(금촌마을)사업”³⁾을 추진하고 있다.

1. 공공청사부지 매입 심사 부적정

구 「지방재정법」(2011. 7. 25. 법률 제10898호로 개정되기 전의 것) 제37조의 규정에 따르면 지방자치단체장은 재정투융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에는 사전에 필요성과 타당성에 대한 심사를 하여야 하고, 구 「지방재정 투·융자사업 심사규칙」(2011. 9. 29. 행정안전부령 제240호로 개정되기 전의 것) 제3조의 규정에 따르면 사업비 전액을 자체 재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 본청 및 의회 청사의 신축사업도 상급기관인 시·도에 의뢰하여 심사를 받도록 하고 있다.

따라서 청사를 신축하기 위해 부지를 매입하는 경우에는 미리 부지 매입

1) 양산시의 향후 인구 30만 명 시대에 대비하여 부족한 청사부지를 확보하려는 의도에서 작성된 보고서로서 관내 일대 18,130㎡을 소요예산 7,459백만 원에 매입하는 것을 검토(시장 지지사항 제103호)

2) 소요예산을 당초 7,459백만 원에서 15,058백만 원으로 변경

3) 사업량: 토지 18,130㎡, 건물 27동, 사업기간: 2012~2014년, 사업비: 150억 원

관련 내용이 포함된 청사 신축 사업계획을 수립하고, 이에 대해 경상남도에 재정투자심사를 의뢰하여야 했다.

그런데도 위 관서에서는 청사 신축 사업계획을 수립하지 않은 채 공공청사 부지 매입이 청사 신축이 아니라고 임의로 판단하고는 경상남도에 지방재정투자사업 심사의뢰를 하지 않고 자체심사만을 거쳐 사업을 추진하고 있다.

그 결과 예산낭비를 방지하여 건전하고 생산적인 재정운영을 위해 도입된 투자심사제도의 실효성을 확보하지 못하였다.

2. 청사 리모델링 방안 미검토

구 「지방재정 투·융자사업 심사규칙」(2011. 9. 29. 행정안전부령 제240호로 개정되기 전의 것) 제4조 제3항 제4호의 규정에 따르면 시·군·구의 본청 신축사업의 경우에는 해당 청사의 리모델링이 가능한지 여부를 먼저 검토하도록 하는 등 엄격한 기준을 적용하여 지방자치단체의 무분별한 청사 신축을 억제하고 있다.

한편, 「공유재산 및 물품 관리법」 제94조의3 제2항 및 구 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」(2011. 11. 16. 대통령령 제23297호로 개정되기 전의 것) 제95조 제2항 제1호에 지방자치단체의 본청 청사의 기준면적을 규정하고 있는데, 위 관서의 본청 및 제2청사⁴⁾ 면적(계: 14,955㎡)은 “금촌마을 청사부지 확보방안 검토” 보고서에서 가정한 인구 20만 명 이상 30만 명 미만 시 본청 청사부지 기준면적(17,759㎡) 및 인구 30만 명 이상 50만 명 미만 시 본청 청사부지 기준면적(18,907㎡)과 비교해 볼 때 2,804~3,952㎡가량 부족한 상태였다.

[표] 인구 30만 명 이상 50만 명 미만 본청 청사 기준면적 비교

4) 2011. 6. 29. 구(舊)양산경찰서(제2청사) 부지 매입 완료(41여억 원, 3,199㎡)

(단위: m²)

기준면적		양산시 청사 면적			과부족	
20만 명 이상 30만 명 미만	30만 명 이상 50만 명 미만	계	본청	제2청사	20만 명 이상 30만 명 미만	30만 명 이상 50만 명 미만
17,759	18,907	14,955	11,756	3,199	2,804 부족	3,952 부족

자료: 양산시 제출자료 재구성

따라서 위 관서에서는 청사부지 매입에 앞서 청사 신축을 위한 기본계획 수립 시 이와 같이 부족할 것으로 추정되는 면적을 고려하여 기존 청사의 리모델링 등으로 청사부족 상태를 해결할 수 있는지 여부를 먼저 검토하고 청사 신축의 필요성을 결정하여야 했다.

그런데도 위 관서에서는 관계전문가의 공식적인 검토도 없이 현행 건축법령상 반영하게 되어 있는 내진설계를 기존청사에 적용하게 될 경우 수직 증축이 불가능하다고 임의로 판단하여 리모델링 여부를 검토조차 하지 않았다.

그 결과 위 관서에서는 부족이 예상되는 청사면적이 2,804~3,952m²에 불과한데도 청사 신축 부지로 토지 18,177m²를 도시관리계획 결정⁵⁾한 후 2013년부터 토지 보상을 추진 중⁶⁾(2015년 5월 현재 8,908m² 매입 완료)에 있다.

조치할 사항 양산시장은

[통보] 청사부지 매입과 청사 신축은 상호 연계성이 있는 사업이므로 1건의 사업으로 지방재정투자사업 심사를 받아 추진하는 방안을 마련하고

[주의] 앞으로 공공청사 건립 사업을 추진할 때 경상남도의 투융자심사를 받지

5) 양산시 고시 제2012-166호(2012. 7. 19.): 공공청사(시청)

6) 한편, 위 관서에서는 청사 신축 부지가 과다할 것으로 예상되자, '테크비즈타운' 및 '첨단하이브리드 기술지원센터'를 건립한다는 명목으로 해당 지역의 공공청사 부지를 축소하고 연구시설을 신설하는 것으로 도시관리계획 변경 절차를 이행하고 있는 등 부지 매입을 무분별하게 추진

않거나 기존청사의 리모델링 가능 여부를 검토하지 않고 신축을 추진하는 일이
없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

감 사 원

통 보

제 목 조정교부금 예산편성 및 지급 부적정

소 관 청 경상남도

관 계 기 관 경상남도 본청

내 용

경상남도에서 관내 18개 시·군에 조정교부금(2014년까지 명칭을 재정보전금으로 사용하다가 2015년부터 시·군 조정교부금으로 명칭 변경)을 배분하고 있다.

「지방재정법」 제29조 제1항 및 같은 법 시행령 제39조 제1호의 규정에 따르면 시·군에서 징수하는 도세 총액(취득세, 등록면허세, 레저세 등)과 도의 지방소비세액을 도의 인구로 나눈 금액에 해당 시·군의 인구를 곱한 금액의 27%(인구 50만 이상의 시는 47%)를 관할 시·군에 대한 조정교부금의 재원으로 확보하여 예산 편성 후 이를 관할 시·군에 의무적으로 지급하도록 하고 있다.

또한 「경상남도 조정교부금 배분 조례」 제5조의 규정에 따르면 도지사는 조정교부금 예산을 편성한 후에도 추가경정예산 편성 시 도세의 증감이 있을 경우 조정교부금도 증감하여야 하며 예산액과 결산액의 정산차액은 다음 다음 연도에 지급하도록 하고 있다.

따라서 조정교부금 지급대상 도세 등 징수액의 일정비율에 해당하는 조정교부금을 각 시·군에 지급하여야 한다.

그러나 위 관서에서는 가용재원이 부족하다는 등의 사유로 2010회계연도 본

예산 편성 시 관내 18개 시·군에 지급하여야 할 것으로 추계한 조정교부금 규모가 437,373백만 원인데도 28,532백만 원 부족한 408,841백만 원만 본예산에 편성하였을 뿐 아니라 2차 추경예산 편성 시에도 이를 시정하지 않아 조정교부금 추계액 516,686백만 원 대비 79,247백만 원 부족한 437,439백만 원만 예산에 편성하는 등 [표 1]과 같이 2010회계연도부터 2014회계연도까지 본예산 및 2차 추경예산에서 각각 554,642백만 원, 791,946백만 원을 부족하게 편성하였다.

[표 1] 조정교부금 예산 부족 편성 명세

(단위: 백만 원)

회계연도	예산편성 전 조정교부금 추계액		실제 예산편성액		조정교부금 예산 부족 편성액	
	본예산 (a)	추경예산 (최종기준) (b)	본예산 (c)	추경예산 (최종기준) (d)	본예산 (e=a-c)	추경예산 (최종기준) (f=b-d)
2010	437,373	516,686	408,841	437,439	28,532	79,247
2011	465,939	651,170	447,300	523,769	18,639	127,401
2012	575,632	530,444	475,615	475,615	100,017	54,829
2013	631,089	780,231	452,223	577,311	178,866	202,920
2014	767,020	942,674	538,432	615,125	228,588	327,549
합계					554,642	791,946

자료: 경상남도 제출자료 재구성

그 결과 2010년의 경우 세입 결산에 따른 조정교부금 의무지급 확정액 509,599백만 원 중 72,160백만 원을 당해 연도가 아닌 2011년 4월에 지연 교부하였고, 2011년의 경우 12,318백만 원을 3년여가 경과하였는데도 2015년 4월 감사일 현재까지 지급하지 않고 있는 등 [표 2]와 같이 2010회계연도부터 2014회계연도까지 총 440,533백만 원을 지연 지급하였을 뿐 아니라 344,332백만 원은 2015년 4월 감사일 현재까지 지급하지 않고 있어 관내 시·군 재정에 어려움을 초래하였다.

[표 2] 조정교부금 지연 지급 및 미지급 명세

(단위: 백만 원)

귀속 회계연도	결산 확정액 (a=b+c+d)	결산 지급액 (b)	경과 지급액			미지급액 (2015. 4. 24. 현재) (d)	지연분 최종 지급 완료일
			정산차액 ^{주)}	지연 지급액	합계(c)		
2010	509,599	437,439	-	72,160	72,160	-	2011. 4. 29.
2011	679,740	523,769	28,570	115,083	143,653	12,318	-
2012	536,263	475,609	5,819	54,835	60,654	-	2014. 12. 26.
2013	819,803	577,311	39,572	198,455	238,027	4,465	-
2014	999,347	615,125	56,673	-	56,673	327,549	-
합계	3,544,752	2,629,253	130,634	440,533	571,167	344,332	-

주: 정산차액은 정당 예산액(예산 편성 시점에서 추계액) 대비 결산 확정액과의 차이로 정산차액 발생 회계연도의 다음 다음 연도까지 지급하도록 되어 있음

자료: 경상남도 제출자료 재구성

또한 2015회계연도 본예산을 편성하면서 과년도 미지급 조정교부금 344,332백만 원 중 134,487백만 원만 예산에 편성함으로써 나머지 209,845백만 원의 경우 지급 시점 및 지급 가능성마저 불확실한 상황이다.

조치할 사항 경상남도지사는

- ① 그동안 관내 시·군에 미지급한 조정교부금을 빠른 시일 내에 지급하는 방안을 마련하고
- ② 앞으로 「지방재정법」 등의 규정에 따라 정확하게 산출된 조정교부금을 적기에 지급하여 관내 시·군 재정에 어려움을 주는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.