

시·군종합감사

2023년도 창원시 종합감사 결과 공개문

 경상남도
(감사위원회)

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상기관 현황	3
III. 감사결과	5
1. 감사결과 총괄	5
2. 처분요구와 통보사항	6
1) 공로연수(퇴직준비교육) 파견자 복무관리 및 겸직허가 부적정 ..	7
2) 출자·출연기관 파견 업무처리 및 정원 관리 부적정	15
3) ○○○○ ○○○○ 조형물 디자인 및 제작설치 용역사업 계약업무 소홀 및 감독업무 부적정	21
4) 주택신축 진입로 설치 목적의 소하천 점용허가 부적정	32
5) 저수지(댐) 등 농업생산기반시설 안전관리 부적정	37
6) ○○파크골프장 운영·관리 부적정	42
7) ○○○○ 수거·세척시스템 구축 및 운영 보조금 지원사업 관리 부적정	46
8) 보건소 의료폐기물 관리 부적정	56
9) 대형 건축물의 저수조 위생관리 및 저수조청소업 지도·감독 부적정	60
10) 공무원의 농지 소유 제한 미준수 및 농지취득자격증명 신청 소홀 ...	68

11) 불법산지 전용지 사후관리 등 부적정	77
12) ○○○○○○ 상징 조형물 및 ○○○○ 미디어콘텐츠 제작· 설치 부적정	82
13) ○○○○페스티벌 추진대행 용역사업 등 수행 부적정	92
14) 긴급지원심의위원회 연장지원 심의지연	100
15) 장애수당 책정 미흡으로 장애수당 미지급	105
16) 허위 증빙자료를 통한 국외여비 부정수령 및 항공마일리지 관리 부적정	111
17) 물품 다수공급자 2단계 경쟁 미실시 및 분할 수의계약 부적정 ..	116
18) 유찰 후 수의계약 시 평가위원회 미개최 등 협상에 의한 계약 부적정	123
19) 창원○○센터 ○○○ 제작·설치 업체 입찰참가 부적격자 계약 체결 등	131
20) ○○ 우수조달물품 선정 등 1인 수의계약 부적정	141
21) ○○센터 공사 1인 견적 수의계약 등 부적정	148
22) 현업공무원 지정·운영 및 초과근무수당 지급 등 부적정	154
23) ○○ ○○○○ 보조금 예산 편성 및 특정 농가와 수의계약 체결 등 부적정	164
24) 창원 ○○○○ ○○○○○○ 보조금 정산 및 지도·감독 부적정	175
25) 공유재산 기부채납 등 관리 부적정	181
26) 행정재산 목적 외 용도 사용허가 등 업무 부적정	189
27) 무단점유 일반재산 관리 및 변상금 미징수 부적정	194
28) 종업원분 주민세 부과 누락 등 부적정	198

29) 취득세 부과 누락 부적정	204
30) 생활체육지도자 배치사업 추진 부적정	211
31) 시설부대비(공사감독 피복비) 집행 부적정	215
32) ○○지구 도시개발사업 설계용역 및 공사 관리감독 부적정	219
33) 수도 누수복구 선(先) 공사 후 대가지급 지연 등 부적정	230
34) ○○○○○○단지 개발 및 ○○○ ○○○○ 추진 부적정	235
35) ○○ ○○○○○ ○○○(○○○) 설계 및 공사 관리감독 부적정 ...	244
36) 창원시 ○○○○ 정비공사(3단계) 공사중지 등 부적정	251
37) ○○천 ○○○○○○사업 등 4개 공사 관리감독 부적정	256
38) ○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역외 3건 사업수행능력평가(PQ) 전차용역 평점 적용 부적정	264
39) ○○○○○○ 건립공사 국·공유지 교환 등 부적정	280
40) 건축물의 도로기준 및 진입로 검토 등 건축허가 부적정	288
41) ○○○○ 조성사업 주차장 입구변경 등 공사기간연장 승인 부적정 ...	293
42) ○○ ○○ ○○○○○○ 조성사업 설계도서 검토 부적정	298
43) ○○○○ ○○○○○○○○ 운영·관리 개선요구	302
44) 관광농원사업 승인 및 지도·감독 업무 처리 부적정	311
45) ○○○○○○단지 확장사업 기본 및 설계용역 감독 등 부적정 ..	322

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

2023년도 연간 감사계획에 따라 창원시의 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 2020년 8월부터 2023년 9월까지 창원시가 수행한 업무를 대상으로 조직·인사 전반, 예산편성 및 집행, 보조금 등 회계 운영 적정성, 각종 사업 승인, 인·허가, 행정처분의 위법·부당 처리 실태, 주요 투자사업 및 대형공사 추진실태 등 기관운영의 적정 여부를 점검하고 개선방안을 제시하는 데 중점을 두었다.

3. 감사실시 과정

이번 감사에 앞서 창원시가 제출한 감사자료, 지방의회 논의사항 및 언론 보도 등에 따라 관련 자료를 수집·분석하였고, 2023. 9. 4.부터 9. 7.까지 4일간 사전조사를 실시하였으며, 2023. 9. 11.부터 9. 22.까지 10일간 감사인원 20명을 투입하여 종합감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2023. 9. 22. 창원시 부시장이 참석한 가운데 감사 마감 회의를 실시하고, 업무처리 경위, 향후 처리 대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 경상남도 감사위원회에서는 감사 마감 회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2023. 11. 24. 감사위원회 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사대상기관 현황

1. 일반 현황

창원시는 경상남도 중부남단 지역에 위치하고, 2010년 창원·마산·진해가 통합하였으며, 2022년 지방자치법 개정으로 창원특례시가 되었다. [표 1]과 같이 2022년 12월 기준 인구는 1,035,475명이고, 면적은 749.14km²이며, 관할 행정구역은 5개 행정구, 55개 읍·면·동이다.

[표 1] 일반현황('22. 12월 기준)

인구(명)			면적(km ²)	행정구역			
계	남	여		행정구	읍	면	동
1,035,475	525,526	509,949	749.14	5	2	6	47

[자료 : 창원시 누리집]

2. 행정조직

창원시의 행정조직은 [표 2]와 같이 본청은 10실·국, 7보조·보좌기관, 41과, 소속기관은 8직속기관, 8사업소가 있고, 시의회와 55개 읍면동이 있으며, 공무원 정원은 5,275명이다.

[표 2] 행정조직현황('24. 1월 기준)

구분	본청			의회 사무국	직속 기관	사업소	구청	읍면동			
	실·국	보조·보좌기관	과					소계	읍	면	동
기구	10	7	41	1	8	8	5	55	2	6	47
정원	995			72	1,478	563	1,201	966	72	121	773

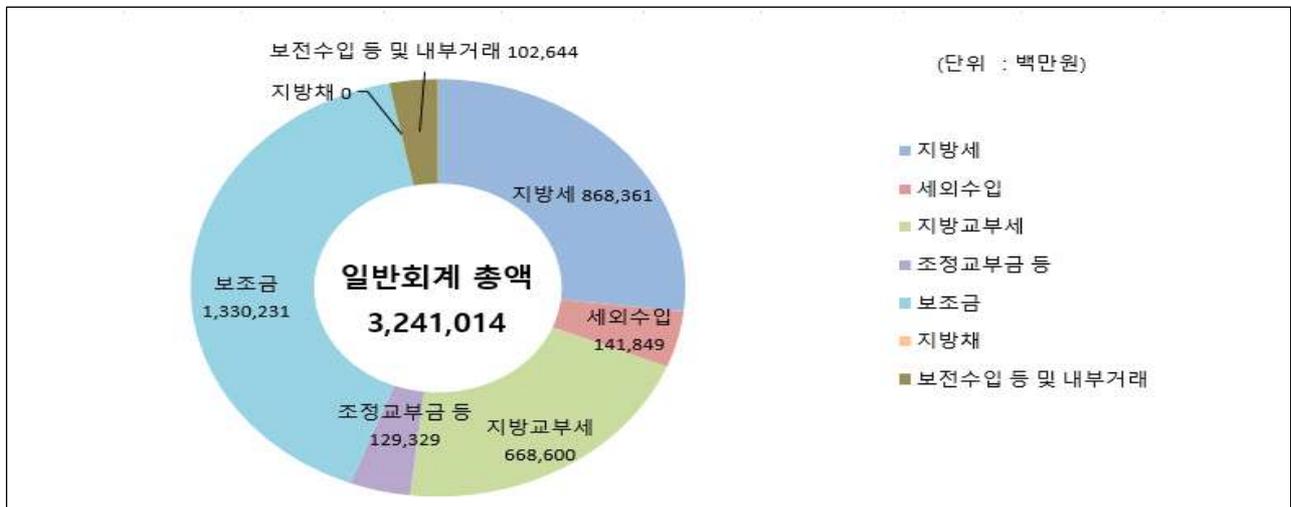
[자료 : 창원시 관련 조례 및 누리집]

3. 재정 현황

창원시의 2023년도 예산규모(세입예산)는 3조 9,913억 원으로 그중 일반회계 기준 세입재원별 예산편성 현황은 [그림]과 같이 자체수입(지방세 및 세외수입) 1조 102억 원, 이전재원(지방교부세, 조정교부금, 보조금) 2조 1,281억 원, 지방채·보전수입 등 내부거래 1,026억 원이다.

또한 일반회계 예산규모 대비 자체수입의 비율인 '재정자립도'는 31.17%이며, 자체수입에 자주재원을 더하여 계산한 비율인 '재정자주도'는 55.79%를 기록하고 있다.

[그림] 세입재원별 현황(2023년, 일반회계)



[자료 : 창원시 누리집-2023년 창원시 예산기준 재정공시]

4. 주요 현안 사업

- 창원경제 재도약 기틀 마련을 위해 방위·원자력 산업 특화 창원국가산단 2.0 추진 및 우주·모빌리티 산업, 바이오 등 미래 신산업 발굴 육성
- 의과대학 창원 유치, 명동 마리나 항만 조성, 국제학교 설립 기초 타당성 검토, 진해 근대역사문화공간 조성 등 품격있는 도시 조성
- 지구단위계획 정비, 원이대로 S-BRT 구축, 도시철도 도입 추진 등 도시 공간 유기적 연결·재편으로 지속가능 성장기반 구축

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표]와 같이 총 106건의 위법·부당사항이 확인되어 처분요구서를 통지하였고 향후 이행실태를 점검할 계획이다.

[표] 감사결과 총괄

구분	행정상(건)					신분상(명)				재정상(백만 원)					
	계	시정	주의	통보	경고	계	징계	훈계	주의	계	회수	추징	감액	부과	기타
계	106	20	52	33	1	316	11	103	202	3,217	40	21	2,134	811	211
처분 요구	70	8	35	26	1	316	11	103	202	3,175	20	21	2,134	792	208
현지 조치	36	12	17	7	-	-	-	-	-	42	20	-	-	19	3

감사결과 확인된 분야별 주요 문제점은 다음과 같다.

일반행정분야

- 주택신축 진입로 설치 목적의 소하천 점용허가 부적정
- 다회용기 수거·세척시스템 구축 및 운영 보조금 지원사업 관리 부적정
- 현업공무원 지정·운영 및 초과근무수당 지급 등 부적정

계약·세무분야

- ○○○ ○○○ 조형물 디자인 및 제작설치 용역사업 계약업무 소홀 및 감독업무 부적정
- 창원○○센터 ○○○ 제작·설치 업체 입찰참가 부적격자 계약 체결 등
- 종업원분 주민세 부과 누락 등 부적정

건설행정분야

- ○○지구 도시개발사업 설계용역 및 공사 관리감독 부적정
- 수도 누수복구 선(先) 공사 후 대가지급 지연 등 부적정
- ○○천 ○○○○○○사업 등 4개 공사 관리감독 부적정

기타분야

- 장애수당 책정 미흡으로 장애수당 미지급
- 허위 증빙자료를 통한 국외여비 부정수령 및 항공마일리지 관리 부적정
- 공유재산 기부채납 등 관리 부적정

2. 처분요구 및 통보사항

명세 : 별첨

【일련번호 : 1】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 공로연수(퇴직준비교육) 파견자 복무관리 및 겸직허가 부적정
 소 관 기 관 창원시(○○과, ○○○○과)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○과에서는 정년퇴직예정자의 사회적응 준비를 위하여 공로연수(퇴직준비교육)¹⁾ 제도를 시행하고 있고, ○○○○과에서는 소속 공무원이 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하기 위해 겸직허가 신청을 할 경우 허가하는 업무를 처리하고 있으며, [표]와 같이 ○○○○국장 지방기술서기관 ○○○, ○○○○○○국장 지방서기관 ○○○에 대하여 ○○과에서는 2022년 상반기 공로연수 파견 인사발령을 내고, ○○○○과에서는 겸직허가를 하였다.

[표] 공로연수(퇴직준비교육) 및 겸직허가 현황

대상자		공로연수 파견			겸직 허가 사항					
소속 및 직급	성명	신청일 (확정일)	파견기간	담당 부서	신청 부서	신청일 (허가일)	신청기간 (실 근무)	기관 및 직위	월 보수 (실제)	담당 부서
○○○○과 지방기술서기관	○○○	'21.11.15. ('21.12.18.)	'22.1.7.~ 12.31.	○○과	○○○○ 담당관	'21.12.21. ('21.12.24.)	'22.1.1.~12.31. ('22.1.10.~6.7.)	○○○○○○원 ○○○○실장	980천원 (800천원)	○○ ○○과
○○○○과 지방서기관	○○○	'21.10.19. ('21.12.18.)			○○ ○○과	'22.3.17. ('22.3.22.)	'22.1.7.~12.31. ('22.1.7.~6.17.)	○○○○○○원 ○○○○본부장		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

1) 지방공무원 인사분야 통합지침(행정안전부 예규 제152호, 2021. 2. 16. 시행)에 따라 당시에는 '공로연수'라고 규정하였고, 이후 지방공무원 인사제도 운영지침(행정안전부 예규 제187호, 2022. 1. 13. 시행)으로 개정 후 '퇴직준비교육'으로 변경됨

2. 공로연수(퇴직준비교육) 파견자 복무관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방공무원 임용령」 제27조의3(파견 등으로 인한 결원 보충) 제1항 제2호에 따라 지방자치단체의 장은 정년이 될 때까지 남은 근무기간이 1년 이내인 사람이 퇴직 후의 사회적응 능력을 기를 수 있도록 정규 인사시기 등을 감안하여 상반기, 하반기로 나누어 공로연수 계획을 수립하여 시행할 수 있다.

또한 「지방공무원 인사분야 통합지침(행정안전부 예규 제152호, 2021. 2. 16. 시행)」 ‘Ⅷ. 공로연수’에 따르면 지방자치단체의 장은 연수대상자의 개인별 연수 계획을 제출받아 자체 심의를 통해 승인·확정하고 공로연수 파견에 따라 “공로연수 파견근무를 명함”으로 인사발령을 명하고, 공로연수 대상자는 개인별 공로연수 일정계획에 따라 차질 없이 연수를 실시해야 한다.

그리고 공로연수담당 부서장은 공로연수 대상자가 공로연수 일정계획에 따라 연수를 실시하고 있는지 중간실적점검 등 지속적인 관심을 가지고 최대한 지원을 하여야 하고, 공로연수 대상자는 연수 종료 시 개인별 연수계획에 대한 성과물을 제출하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 공로연수 대상자가 개인별 공로연수 일정계획에 따라 연수를 실시하고 있는지 중간실적점검 등 복무관리 등 지속적으로 관리·감독하여야 한다.

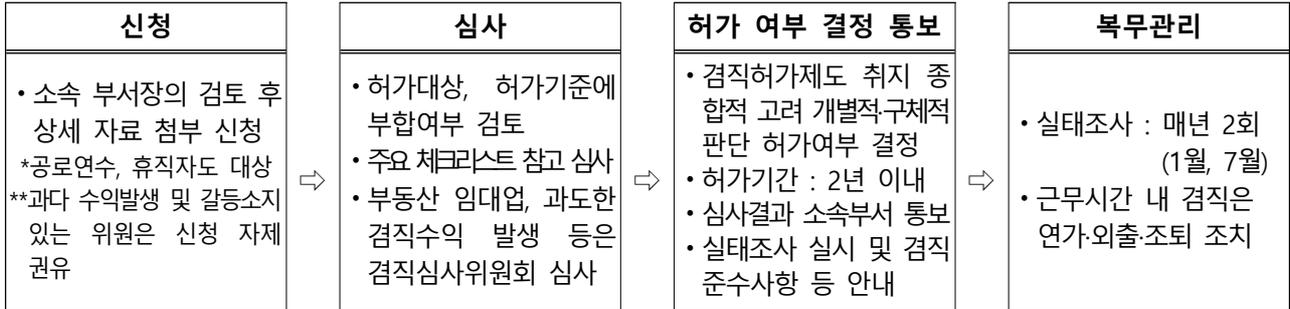
나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○과에서는 공로연수 대상자 지방기술서기관 ○○○과 지방서기관 ○○○이 개인별 공로연수 계획에도 없는 ○○○○○○원 ○○○○ 실장과 ○○○○○○원 ○○○○본부장으로 근무한 사실을 인지하지 못하였고, 특히 ○○○○○○원과 ○○○○○○원은 창원시의 ○○○○기관으로서 창원시 공무원은 직무파견 인사발령 절차를 통해 근무를 할 수 있으나 이러한 절차없이 부적정하게 근무한 사실이 있음에도 이에 대한 관리·감독을 실시한 사실이 없다.

3. 겸직허가 부적정

가. 관계법령(판단기준)

[표 2] 창원시 겸직허가 처리흐름도



[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

「지방공무원법」 제56조(영리 업무 및 겸직 금지), 「지방공무원 복무규정」 제10조(영리업무의 금지), 제11조(겸직 허가), 「지방공무원 복무에 관한 예규」 IX. 영리업무 금지 및 겸직허가에 따르면 공무원은 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 소속 기관장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없고, 영리업무 금지대상이 되지 않는 다른 직무에 종사하고자 할 때에는 소속 지방자치단체의 장의 허가를 받아야 한다고 되어 있다.

그리고 공로연수나 휴직 중에 있는 공무원도 공무원 신분을 보유하고 있는 이상 영리업무 금지 및 겸직허가에 관한 규정을 적용받는다고 되어 있다.

또한 복무담당 부서의 장은 소속 공무원이 겸직허가 신청을 하면 신청 자료 등을 토대로 복무규정 상 겸직허가 대상인지, 허가기준에 부합하는지 여부를 검토하고, 겸직심사 주요 체크리스트를 참고하여 심사하여 영리업무 금지와 겸직허가 제도의 취지를 종합적으로 고려하여 개별적·구체적으로 판단하여 허가여부를 결정하여야 한다고 되어 있다.

특히 정치적 중립성 확보에 주의가 필요한 활동으로서 겸직기관의 정관상 목적이 공무원의 정치적 중립의무를 해할 우려가 있는 경우, 겸직기관이 공직선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지·반대하는 활동 등을 하는 경우, 특정 지방자치단체의 정책을 지역주민에게 홍보하는 활동 등 면밀한 심사가 필요한 겸직사항에 대해서는

겸직심사위원회를 구성하여 심사하여야 한다고 되어 있으며, 겸직 활동 신청 기간 중 공직선거기간이 포함되는 경우에는 신중한 허가가 필요하다고 되어 있다.

겸직을 허가하는 경우, 복무담당부서의 장은 공문을 통해 겸직허가 신청에 대한 심사 결과를 해당 공무원에게 통보하여야 하고 통보 시 허가여부, 허가기간 등 심사결과를 명확히 전달하고 실태조사 실시(매년 1월, 7월) 및 겸직 시 준수사항(겸직 허가 범위 내 활동, 인터넷 개인방송 시 금지 및 준수사항 등) 등을 사전에 안내하여야 한다고 되어 있다.

한편 창원시의 ○○○○기관인 ○○○○○○원의 「직제 규정」 제5조(지원부서) 제1항에 따르면 지원부서에는 ○○○○실을 두고 실장은 창원시청 파견 공무원 또는 공개채용으로 원장을 보좌하여 연구원 업무를 종합·조정한다고 되어 있고,

○○○○○○원의 「인사 규정」 제11조(파견) 제1항에 따르면 원장은 필요한 경우 지방자치단체의 장에게 소속 직원의 파견 근무를 요청하여 근무하게 할 수 있으며, 파견된 사람에게 재단 직제상의 직위를 부여하거나 특정한 임무를 수행하게 할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 겸직허가 신청이 들어오면 겸직허가 대상인지 여부 등을 면밀히 검토하여 겸직허가 여부를 결정하여 신청자에게 직접 통보하여야 하고, 매년 2회(1월, 7월) 실태조사를 통해 겸직허가를 받은 공무원의 실제 겸직 내용을 확인하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 겸직허가 후 실태조사 미실시

이에 따라 창원시 ○○○○과에서는 매년 1월(전년도 12월말 기준), 7월(당해연도 6월말 기준)에 겸직허가를 받은 공무원의 실제 겸직내용을 확인하여 허가내용과 동일한지, 영리업무 금지 규정 및 공무원의 겸직활동 준수 사항 등의 위반사항이 없는지 등을 조사하여야 하고,

실태조사 결과 위반사항 발견 시 그 위반 정도에 따라 검직허가 취소, 재심사, 징계의결 요구 등 적절할 조치를 수행하여야 함에도 2021년, 2022년에는 실태 조사를 실시하지 않았고, 2023년부터 실태조사를 실시한 사실이 있다.

2) 검직허가 신청권한 없는 자에 의한 신청

가) ○○○○국장 ○○○ 검직허가

○○○○○○원 ○○○○실장 검직허가를 신청한 ○○○○국장 지방기술서기관 ○○○은 2021. 12. 18.자로 공로연수 대상자로 확정되었고, 소속 부서인 ○○○과가 아닌 ○○○○담당관에서 2021. 12. 23.자로 공문으로 검직허가 신청을 하였으며 2021. 12. 24.자로 검직허가가 승인되었는바, ○○○○담당관은 공로연수 복무담당부서도 아니고 ○○○의 소속 부서도 아니어서 복무관리 등 검직허가를 신청할 수 없음에도 부당하게 신청하였다.

○○○○과에서는 이에 대한 별도의 검토나 조치 없이 검직허가를 검토하였고, 검직허가 승인 사항은 공문을 통해 신청자 본인에게 직접 통보하여야 하고 이러한 실무적인 절차는 신청자의 소속 부서에 통보하고 있으나 이 건의 경우 신청자 ○○○의 소속 부서인 ○○○○과와 신청서상의 공로연수 복무담당부서인 ○○○과에는 통보하지 않았고, 검직허가를 부당하게 신청한 ○○○○담당관에만 통보하여 해당 공무원의 복무관리 등을 적정하게 관리·감독할 수 없도록 한 사실이 있다.

그 결과 ○○○과와 ○○○○과에서는 공로연수 파견근무 중인 ○○○이 ○○○○원에서 ○○○○실장으로 근무하고 있는 사실을 인지하지 못하였고 이에 대한 복무관리 등도 적정하게 이루어지지 못하였다.

특히 당시 ○○○은 공로연수 대상자로 확정되어 있었지만 실제 인사발령이 난 상태가 아니어서²⁾ 공로연수 파견 공무원이 아니었고 ○○○○담당관 공문에

2) 공로연수 인사발령은 2022. 1. 6.에 공개되었고, 시행일자는 2022. 1. 7.이었음

서도 소속은 ○○○○과로 적시하고 있었음에도 검직허가 요청 내용에서는 ‘소속 공로연수 파견 공무원’으로 부당하게 규정한 사실이 있음에도 이에 대하여 ○○○○과에서는 검토한 사실이 없다.

나) ○○○○과 기술서기관 ○○○ 검직허가

○○○○○○원 ○○○○본부장 검직허가를 신청한 ○○○○국 ○○○○과 지방서기관 ○○○은 2022. 1. 7.자로 공로연수 파견근무 발령을 받은 동시에 ○○과의 ○○○○○○원 파견근무 인사발령 공문도 없이 같은 날짜에 ○○○○ ○○원 ○○○○본부장으로 근무를 시작하였고, 근무 개시 2개월 후인 2022. 3. 17.자로 소속 부서인 ○○○○과가 아니라 ○○○○과에서 검직허가를 부당하게 신청한 사실이 있다.

○○○○과의 검직허가 신청 공문을 살펴보면 앞의 ○○○과 마찬가지로 ‘소속 공로연수 파견 공무원’이라고 적시하면서 임기는 2022. 1. 7.부터 2022. 12. 31.까지로 되어 있는바 이는 공로연수 파견일자와 일치하나, 검직허가 신청일이 2022. 3. 17.자로 이미 2개월 전부터 불법적으로 ○○○○○○원에서 근무를 하고 있었음을 충분히 알 수 있었음에도 이에 대한 검토는 하지 않았다.

또한 ○○○○과에서는 검직허가 검토 시 공로연수 파견 공무원의 복무관리 부서, 공로연수 파견 인사발령과 출자출연기관에의 파견근무 인사발령의 중복 문제, 검직허가 없이 검직업무 수행 등 관련 사항에 대한 검토를 통해 승인여부를 결정하여야 했음에도 이러한 검토는 전혀 이루어지지 않았고, 일반적인 검직 허가와 동일하게 주요 체크리스트에 따라 검토하여 적정한 것으로 판단하고 승인처리 하였고,

승인 통보 공문은 부당하게 검직허가를 신청한 ○○○○과에만 통보하고 공로 연수 복무담당부서인 ○○과, 당시 소속 부서인 ○○○○과에는 통보하지 않아 ○○○에 대한 복무관리 등을 적정하게 관리·감독할 수 없도록 한 사실이 있다.

3) 겸직허가 승인 부적정

○○○○○○원 「직제 규정」에 따라 ○○○○실장은 창원시 공무원의 파견 또는 공개채용을 통해 임용할 수 있고, ○○○○○원 「인사 규정」에 따라 ○○○○지원본부장은 창원시 공무원의 파견 또는 공개채용을 통해 임용할 수 있으므로 두 직위는 겸직허가를 통해 임용할 수 있는 직위가 아님이 명백함에도 창원시 ○○○과에서는 이에대한 검토 없이 부당하게 겸직허가를 승인하였다.

또한 「지방공무원 복무에 관한 예규」에 따르면 겸직허가는 겸직 활동 신청 기간 중 공직선거기간이 포함되는 경우에는 신중한 허가가 필요하다고 되어 있고 2022. 6. 1.에는 제8회 전국동시지방선거가 예정되어 당시 시장인 ○○○가 ○○○○선거에 다시 출마할 예정이었고 실제 2022. 4. 26.자로 예비후보로 등록하고 선거에 출마하였는바,

창원시의 ○○○기관인 ○○○○○○원과 ○○○○○○원은 창원시의 싱크탱크 역할을 하는 기관으로서 이사장이 창원시장이고, ○○○○실장과 ○○○○본부장의 직위는 각 재단 운영의 중추적인 역할을 하므로 선거를 앞두고 정치적 중립을 훼손할 우려가 크므로 겸직허가 검토 시 이를 고려하여 허가하지 않았어야 했다.

과거 사례를 살펴보다라도 공로연수 파견근무 중인 고위직 공무원이 출자출연기관의 관리자로 근무하기 위하여 겸직허가 신청한 사례는 없었고, 그 이후에도 겸직허가를 신청한 사례가 없는바 이는 지방자치단체의 출자출연기관의 직원으로 해당 지방자치단체의 공무원이 근무하기 위해서는 겸직허가가 아니라 파견 절차를 통해서 이루어지고 있기 때문이다.

특히 ○○○과 ○○○은 겸직허가 신청 시 공로연수 파견근무 기간인 2022. 1. 7.부터 2022. 12. 31.까지 겸직한다고 신청하였으나, ○○○은 2022. 6. 7.자(2022. 5. 31. 겸직해제 신청), ○○○은 2022. 6. 17.자(2022. 6. 17. 신청)로 겸직해제 되었다.

4) 출자출연기관의 직원임용 절차 위반

○○○○○○원과 ○○○○○○원의 관련 규정에 따르면 공무원 파견요청에 따라 창원시가 적합여부를 검토하여 파견여부를 결정하여 검직파견 인사발령을 통해서 출자출연기관에 공문을 시행하면 이를 근거로 출자출연기관에서는 공무원을 임용하여야 함에도,

두 출자출연기관은 창원시에 공무원 파견요청도 하지 않았고, 이에 따라 ○○과는 당연히 파견 관련 검토 및 파견 인사발령을 통지한 사실이 없음에도 ○○○○○○원은 창원시의 2022년 1월 인사발령(겸임발령)을 근거로 ○○○을 ○○○○실장으로 임용하였고, ○○○○○○원은 아무런 근거없이 ○○○을 신규 임용 발령한 사실이 있다.³⁾

조치할 사항 창원시장은

① 「지방공무원법」 제56조 등을 위반하여 검직허가 업무를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○동, ○○○○○○○), 감독책임자 ○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, 실무담당자 ○○○○○○○ ○○○, 실무담당자 ○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 공로연수 파견 공무원에 대한 복무관리를 철저히 하도록 하고, 검직허가 시 해당 공무원의 소속부서 외에 감사, 인사 등 관련 부서에도 통보하여 복무관리가 될 수 있도록 개선방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이러한 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무 처리를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

3) ○○○은 ○○○과에 검직허가(2021. 12. 24.자)라도 받았으나, ○○○은 검직허가 등 아무런 조치가 없었음

【일련번호 : 2】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 출자·출연기관 파견 업무처리 및 정원 관리 부적정

소 관 기 관 창원시(○○과, ○○○○관)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○과에서는 「지방공무원법」, 「지방공무원 임용령」에 따라 소속 공무원을 다른 기관이나 단체 등에 파견하는 업무를 하고 있으며, 2023. 9. 22. 감사일 현재 창원시 출자·출연기관에 [표 1]과 같이 소속 공무원을 파견하고 있다.

[표 1] 출자·출연기관 파견 소속 공무원 현황

구분	설립일	파견자 현황			파견사유	창원시 소속 부서
		파견일	직 급	성 명		
(재)○○○○○○원	2015. 4. 3.	2023. 7. 3.	○○○○○○	○○○	직무파견 (현원)	○○○○관
		2022. 7. 25.	○○○○○○	○○○	직무파견 (현원)	○○과
(재)○○○○○○원	2015. 5. 19.	2022. 7. 25.	○○○○○○	○○○	직무파견 (현원)	○○○○과
			○○○○○○	○○○	직무파견 (현원)	
		2020. 7. 1.	○○○○○○	○○○	직무파견 (현원)	○○과
(재)○○○○재단	2020. 9. 23.	2023. 7. 1.	○○○○○○	○○○	직무파견 (별도정원)	○○○○과
		2022. 7. 25.	○○○○○○	○○○	직무파견 (현원)	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단기준)

「지방공무원법」 제30조의4(파견근무), 「지방공무원 임용령」 제27조의2(파견근무)에 따르면 임용권자는 그 업무수행과 관련된 행정 지원이나 연수, 그 밖에 능력개발 등을 위하여 소속 공무원을 지방자치단체의 다른 기관, 다른 지방자치단체, 국가기관, 공공단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항 각 호에 해당하는 기관 등에 일정 기간 파견근무하게 할 수 있으며, 파견권자는 파견 사유가 소멸되거나 파견 목적이 달성될 가망이 없으면 그 공무원을 지체없이 원래의 소속 기관에 복귀시켜야 한다고 되어 있다.

[표 2] 파견사유 및 파견기간

구분	파견 사유	대상기관	파견기간	비고
1호	• 해당 지방자치단체가 아닌 다른 기관이나 단체에서 지방자치단체의 사업을 수행하기 위하여 특히 필요한 경우	국가기관, 지방자치단체, 공공기관(공사, 공단 등)	2년 (최대 5년)	파견받을 기관장의 요청
2호	• 업무 폭주 상태인 다른 지방자치단체나 국가기관에 행정지원을 하는 경우	국가기관, 지방자치단체		
3호	• 사무의 소관이 명백하지 아니하거나 관련 기관간의 긴밀한 협조가 필요한 특수업무를 공동수행하기 위하여 필요한 경우	국가기관, 지방자치단체		
4호	• 지방공무원 교육훈련법에 따른 소속 공무원의 교육훈련을 위하여 필요한 경우	교육훈련기관	필요기간	
5호	• 지방공무원 교육훈련법에 따른 공무원 교육훈련기관의 교수요원으로 선발된 경우	교육훈련기관	1년 (최대 2년)	파견받을 기관장의 요청
6호	• 국제기구, 외국의 정부나 연구기관에서 업무수행 및 능력개발을 하기 위하여 필요한 경우	국제기구, 외국의 정부 또는 연구기관	필요기간	
7호	• 국내 연구기관, 민간기관과 국내 단체에서 관련 업무수행 및 능력개발을 하거나 지방정책 수립과 관련된 자료수집 등을 하기 위하여 필요한 경우	국내 연구기관, 민간기관 및 단체	2년 (최대 5년)	

[출처 : 지방공무원 임용령 제27조의2, 제27조의3, 제27조의4 발체 및 재구성]

그리고 지방자치단체 소속의 출자·출연기관에 공무원을 파견할 경우 2년 이내 기간동안 파견할 수 있으나 파견의 목적이 당해 지방자치단체의 사업을 수행하기 위해 특별히 필요한 경우여야 하고, 파견기간은 최대 5년을 넘을 수 없다.

일반적으로 출자·출연기관의 설립 초기에 해당 기관의 조직 안정화와 지방자치단체와의 협력을 위해 지방자치단체 공무원을 파견하고 있고, 출자·출연기관의 조직이 안정되면 파견된 공무원은 복귀하여야 한다.

한편, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조(기구와 정원의 관리목표)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원을 관리할 때 [표 3]의 기준에 따라야 한다고 되어 있다.

[표 3] 행정기구 및 정원 관리 기준

제1호	소관 행정사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 지역여건·업무의 성질과 양 등에 따라 정원을 적정하게 관리하여야 한다.
제2호	지방행정기관의 조직은 서로 기능상의 중복이 없도록 하여야 하며, 종합적이고 체계적으로 편성하여야 한다.
제3호	지방행정기관의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 지방행정기관의 조직과 정원도 조정하여야 한다.

[출처 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 발췌]

따라서 창원시 ○○과에서는 소속 출자·출연기관 등에 공무원을 파견할 수 있고 파견 목적을 달성하거나 파견기간이 경과한 경우에는 해당 기관에 파견을 해서는 아니 되고, 지속적으로 출자·출연기관에 현원 파견을 하고 있는 경우 해당 부서의 업무량이 없는 경우에 해당하므로 정원을 조정해야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

가. 파견 업무처리 부적정

그런데도 창원시 ○○과에서는 설립 후 8년이 지나 재단 운영이 안정되어 파견자들이 수행하고 있는 경영지원 업무는 출자·출연기관 자체 인력으로 수행할 수 있어, 소속 공무원을 파견할 사유가 없음에도 ○○○○○○원에 2명, ○○○○○○원에 3명을 부당하게 계속하여 파견하고 있다.

[표 4] ○○○○○○원 및 ○○○○○○원 파견자 업무분장

구분	파견자 현황		파견지 직위(급)	분장업무 (홈페이지)	비고
	직급	성명			
(재)○○○○○ ○○원 (○○○○○실)	○○ ○○○○○	○○○	○○○○○ 팀장	•○○○○○팀 업무 총괄(감사, 복무관리, 지출원, 인사, 예·결산, 이사회, 공인관리, 경영평가 등)	
	○○ ○○○○○	○○○	직원	•원장 일정관리, 월례회의 운영 •공용차량 관리, 대외업무 지원 •원장 업무추진비에 관한 사항	
(재)창원산업 진흥원 (○○○○○실)	○○ ○○○○○	○○○	○○○○○ 팀장	•○○○○○팀 업무 총괄 •지출원 및 물품 출납원 •○○○○○팀 관련 규정 제·개정 등	
	○○○○○ ○○○	○○○	○○○○○ ○○○ 팀장	•방산혁신클러스터 시범사업 인프라 구축 총괄 •경남창원방위산업진흥센터 실행계획 수립 및 관리 총괄 •공공임대형 지식산업센터 건립 추진 •안전관리 기본계획 수립 및 시설 안전관리	팀원 없음
	○○ ○○○○○	○○○	서기	•재단업무 지원 및 관용차량 관리 •원장님 수행	

[출처 : ○○○○○○원 및 ○○○○○○원 홈페이지 발췌]

특히 두 기관에 창원시 ○○과 소속의 운전직 2명을 각각 현원 파견하여 원장 수행 업무를 하고 있는바 ○○○○○○원과 ○○○○○○원의 정관 등 관련 규정에는 원장이 운전직을 수행원으로 임용할 수 있는 근거가 없어 창원시 공무원을 파견받아 업무를 수행하게 하고 있는 것으로 판단되나,

창원시가 직무파견의 근거 법률로 제시하고 있는 「지방공무원 임용령」 제27조의2 제1항 제1호는 해당 지방자치단체가 아닌 다른 기관이나 단체에서 지방자치단체의 사업을 수행하기 위하여 특히 필요한 경우에 직무파견을 하는 것으로서 운전직의 파견이 지방자치단체 사업 수행과 연관성이 없고, 각 출자·출연기관에 운전직 공무원을 파견하지 않더라도 기관운영에 아무런 지장이 없어 파견사유가 없으므로 직무파견을 해서는 아니 된다.

뿐만 아니라 ○○○○○○원에 2020. 7. 1.부터 파견하고 있는 ○○○○○○ ○○○은 처음 파견 시에 파견기간을 정하지 않고 파견하였으나, 「지방공무원 임용령」 제27조의2 제2항 제1호에 따라 파견기간은 2년 이내로 하고, 5년을 초과하지 않는 범위에서 파견기간을 연장할 수 있다고 되어 있으므로 파견기간을 정하지 않고 파견을 한 것도 부당하고,

파견기간 연장을 위해서는 창원시 ○○과가 파견연장 검토를 통해 적합여부를 결정하고 파견연장 인사발령을 하는 등 파견연장 절차를 이행하였어야 하나 이러한 절차 없이 계속하여 부당하게 파견하고 있다.

나. 정원관리 부적정

○○○○관실 ○○○○○○ ○○○ 등 5명은 ○○○○관, ○○○○과, ○○과 소속 현원 파견자로 되어 있어 해당 부서에서는 위 직원이 없어도 부서업무에 지장을 초래하지 않는 것으로 확인되는바, ○○○○관은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조 제1항에 따라 창원시의 효율적 조직 운영을 위해 정원을 적정하게 관리하여야 하나 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 현원파견을 방치함으로써 부적정하게 인력을 운용하는 결과를 초래하였다.

조치할 사항 창원시장은

① 「지방공무원법」 제30조의4 등을 위반하여 당시 운전직 파견등 파견업무를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과, ○○○○○○○○), 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○단)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

② 또한 파견 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과), 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○과), 실무담당자 ○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, 실무담당자 ○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, 관리·감독의무를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○과), 감독책임자 ○○○과 ○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도

행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

③ 소속 출자·출연기관에 부적정하게 파견된 운전직 직원은 관련 법령에 따라 적정한 조치를 하는 등 적정한 파견업무를 위한 개선방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

④ 정원 외 해당 출자·출연기관에 현원파견을 하는 부적절한 인사운용과 관련하여 직무분석 등을 통해 합리적인 조직관리를 할 수 있도록 개선방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

⑤ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무 처리를 철저히하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 3】

감사결과 처분요구서

경징계·훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○○ ○○○ 조형물 디자인 및 제작설치 용역사업 계약업무
소홀 및 감독업무 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○과에서는 [표 1]과 같이 ○○○ ○○○ 조형물 디자인 및 제작설치 용역사업(이하 “○○○ ○○○ 조형물 설치사업”이라 한다)을 수행하고 있다.

[표 1] ○○○ ○○○ 조형물 디자인 및 제작설치 용역 사업 현황

사업 개요					사업위치
사업내용	계약금액 (천 원)	계약기간	계약방법	도급사 (분담이행방식)	
○○○ 조형물 디자인 및 제작설치 1식	1,620,000	'21. 07. 06. ~ '23. 11. 28.	협상에 의한 계약	- ○○(대표업체) - (주)○○○○○○○○○ - (주)○○○○○	○○구 ○○동 산 ○번지(○○○)

[출처 : 창원시 ○○○과 제출자료 재구성]

2. 용역·공사가 혼재된 계약의 분할발주 검토 미흡 및 협상에 의한 계약업무 소홀

가. 관계법령(판단근거)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 “지방계약법”이라

한다) 시행령」 제43조(협상에 의한 계약체결) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 물품(단순 물품구매는 제외한다)·용역(청소·경비 등 단순한 노무를 제공하는 용역은 제외한다) 계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·예술성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상 절차를 통하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 제1절(총칙) 제10호(물품·용역·공사가 혼재된 계약의 집행)에 따르면 계약담당자는 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는 사업의 계획단계부터 계약목적물의 일부에 공사가 포함된 계약의 경우 「건설산업기본법」 등 공사관련 법령의 준수 여부, 물품·용역·공사 등 각 목적물 유형별 독립성·가분성, 하자 등 책임구분의 용이성, 이행관리의 효율성 등을 고려하여 분할발주 여부를 검토하여야 하고, 「건설산업기본법」 등 공사 관련 법령에 따라 계약목적물이 공사가 명백함에도 용역·공사의 혼재된 계약으로 판단하여 용역으로 발주하지 않도록 주의하여야 한다고 되어 있다.

또한 행정안전부가 2020년 발간한 ‘지방 계약 질의회신 사례집’의 제4장 낙찰자 결정 기준을 살펴보면, 지자체가 물품 또는 용역을 협상에 의한 계약으로 발주하면서 공사계약을 포함하여 발주하는 것이 적정한 지에 대한 여부 질의에 대하여 「지방계약법 시행령」 제43조 제1항에 따라 협상에 의한 계약의 대상에서 제외하고 있는 공사계약을 협상에 의한 계약내용에 포함하여 발주하는 것은 적정하지 아니할 것으로 판단된다고 답변되어 있다.

아울러 「건설산업기본법」 제2조(정의) 제4호에 따르면 “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다고 되어 있다.

한편 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제7장(협상에 의한 계약 낙찰자 결정기준) 제2절(협상에 의한 계약의 절차) 제1호(협상에 의한 계약의 신청)에 따르면 협상에 의한 계약으로 추진하는 사업부서에서는 일상감사 대상에 해당하는 경우 계약부서를 경유하여 일상감사 부서에 협상에 의한 계약의 타당성 검토를 요청하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 용역·공사가 혼재된 계약건을 발주할 때는 공사 관련 법령의 준수 여부 등을 검토하여 계약목적물이 공사가 명백할 때는 용역과 공사를 분할하여 발주하여야 하고, 공사를 협상에 의한 계약내용에 포함하여 발주하여서는 아니된다.

그리고 협상에 의한 계약을 발주할 때 일상감사 대상에 해당하는 경우에는 일상감사 부서의 타당성 검토를 거쳐야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업을 발주하면서, [표 2]와 같이 계약내용 일부인 조형물 제작, 기초구조물 설치는 「건설산업기본법」 제2조에 따른 건설공사가 명백한데도, 용역과 공사를 분할하지 않고 공사를 용역에 포함한 협상에 의한 계약으로 부적정하게 발주·계약하여 시행한 것으로 확인된다.

[표 2] ○○○ ○○○ 조형물 설치사업 발주 시 제안서 내용

구분	사업내용	입찰 자격
용역	- 조형물 디자인 - 설계(조형물, 기초구조물)	- 조형물 디자인 및 제작설치 : 산업디자인 전문회사, (직접생산증명 소지 업체)
공사	- 조형물 제작설치 - 기초구조물 설치(토목공사)	- 기초구조물 설계 : 엔지니어링(건설부문) - 기초구조물 시공 : 토목공사업 또는 토목건축공사업

[출처 : 창원시 ○○○○과 제출자료 재구성 및 도 감사위원회 자체 작성]

그리고 2021. 3. 3. 일상감사 및 계약심사 요청 시 입찰 자격을 ‘토목공사업 또는 토목건축공사업’을 포함하여 제안요청서(안)를 검토 의뢰하였고, 2021. 3. 9. 일상감사부서로부터 요청(안)대로 의견 회신받았으나, 2021. 3. 22. 창원시 계약 심의위원회 심의 상정 시 입찰자격을 당초(일상감사 요청 및 회신안)와 달리 ‘건축공사업 또는 토목건축공사업’으로 임의 변경하여 서면심의한 후, 변경된 입찰자격 기준에 대하여 일상감사 재검토 절차없이 제안요청서를 확정 및 입찰 공고하고 부적정하게 협상에 의한 계약방식으로 계약처리 한 사실이 있다.

위와 같이 용역과 공사가 혼재된 계약건의 협상에 의한 계약으로 인해 계약이행 관리의 효율성이 저해된 결과, 2023. 9. 22. 감사일 현재 공사기간이 당초 220일 ('21. 7. 6. ~ '22. 2. 10.)에서 876일('21. 7. 6. ~ '23. 11. 28.)로 656일 증가된 상태로 사업이 지연되고 있는 실정이고,

이 사업 시행방침(설계·시공방법 검토)¹⁾ 결정시 예술성과 상징성이 필요한 조형물에 대해 전문디자인 업체가 일괄 설계·제조 및 책임시공의 필요성으로 협상에 의한 계약으로 추진하겠다는 목적과 달리, 이번 감사 결과 「건설산업 기본법」 등 각종 공사관련 법령 미준수, 계약조건 위반, 과업수행 부적정 등 다수의 문제점²⁾이 확인되었다.

3. 용역(공사) 감독 업무 부적정

가. 직접생산 계약조건 위반에 대한 미조치 및 자재검수 부적정

(1) 관계법령(판단근거)

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(이하 “건설공사 업무수행 지침”이라 한다) 제116조(시공자가 비치하는 서류의 확인)에 따르면 공사감독자는 시공자가 작성한 주요 자재 수불부 및 검사부를 검토 확인하여야 한다고 되어 있으며, 같은 지침 제155조(자재의 보관관리 등) 제1항 및 제2항, 제3항에 따르면

1) ○○○○과(현 ○○○○과)-1660호(2021. 2. 24.) : ○○○ ○○○ 경관조명 설치사업 추진계획(시장방침)
2) 본 확인서 「용역(공사)감독 업무」 부적정 부분 참조(불법 하도급, 건설공사 업무수행지침 위반 등)

공사감독자는 공사현장에 반입된 모든 검수자재를 시공자 책임하에 보관 및 품질 관리토록 하여야 하고,

현장에 반입되는 자재에 대하여 현장대리인으로 하여금 자재반입검사 및 수불 대장에 수불 년월일, 수량, 사용처, 재고량 등을 항상 기록토록 하고 보관 및 품질관리상태를 수시 확인하여야 하며,

공사현장에 반입된 검수재료 또는 시험합격재료는 공사감독의 서면승인 없이는 공사현장 외에 반출하지 못하도록 하며, 불합격된 재료는 현장대리인으로 하여금 지체없이 현장 외로 반출하도록 하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「건설산업기본법」 제29조(건설공사의 하도급 제한) 제2항에 따르면 수급인은 그가 도급받은 전문공사를 발주자의 서면 승낙을 받을 경우 등 단서에서 정하는 요건을 충족하는 경우 외에는 하도급할 수 없다고 되어 있고,

「○○○ ○○○ 조형물 설치용역」 제안서에 따르면 업체의 입찰참가 자격은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제9조 및 같은 법 시행령 제10조에 의한 직접생산확인증명서[세부품명:조형물]를 소지한 업체로서 조형물은 직접 생산·제작하여야 하는 것으로 되어 있으며,

「○○○ ○○○ 조형물 설치용역」 과업지시서에 따르면 사업수행자가 도급받은 사업의 전부 또는 주요 부분의 대부분을 다른 업자에게 하도급 하는 것을 금한다고 되어 있다.

또한 「지방계약법」 제30조의2(계약의 해제·해지 등) 제1항에 따르면 지방자치 단체의 장 또는 계약담당자는 계약 내용에 포함된 해제 또는 해지 사유가 발생 하면 계약을 해제 또는 해지할 수 있다고 되어 있다.

아울러 「건설산업기본법」 제83조의2(시정명령 등의 요구 및 보고) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 건설사업자가 관할구역에서 이 법을 위반한 사실을 발견하면 그 건설사업자의 등록관청으로 하여금 같은 법 제82조(영업정지 등)에 따라 그 건설사업자에 대한 영업정지 등을 하도록 요구할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업을 수행할 때는 현장 시공 자재에 대한 검수 상태 확인 등 필요한 감독을 성실하게 수행하여야 한다.

그리고 계약조건에 따른 사업수행자(도급자)가 조형물을 직접 생산·제작하여야 하는 의무를 확인하여야 하고, 사업의 전부 또는 주요부분의 대부분을 다른 업자에게 하도급하지 않도록 계약상대자의 계약의무 이행 여부를 관리하여야 하며, 위반사항이 발생할 경우에는 계약 해지 검토 및 관련 법률에 따른 제재 조치를 취하여야 한다.

(2) 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 ○○○ ○○○ 조형물 설치용역을 감독하면서 이 사업 도급자가 계약 시 등록한 ○○○도 ○○시 소재의 조형물 제작 공장이 아닌 ○○○도 ○○시 소재의 다른 업체(공장)를 통해 조형물을 제작하는데도 제대로 관리·확인하지 않은 것으로 확인되며,

2022. 10. 5. 최초 공장검수일 이전까지 조형물 주요 자재에 대하여 도급자의 자재 수불 및 보관 사항을 한차례도 검사·확인하지 않은 사실이 있다.

이 사업 도급자인 ○○는 ○○○도 ○○시 ○○○읍 ○○○길 ○○○-○○번지 소재의 제작 공장에서 본 과업의 조형물을 직접 생산·제작하는 것으로 계약되었으나, 2022. 10. 5.부터 2022. 12. 15.까지 창원시 ○○○○과에서 시행한 세 차례의 공장 검수 결과보고서에 따르면, 공장검수 위치는 ○○○도 ○○시 ○○○읍 ○○○리 ○○○-○○번지로 기재되어 있어, 등록된 공장이 아닌 다른 업체의 공장에서 조형물을 검수한 사실이 확인된다.

그리고 실제 제작 공장의 상호는 “○○○○”로 되어 있고, 선금정산내역서에 첨부된 전자세금계산서에 따르면 도급사 ○○가 “○○○○”에게 금속 자재 구입 명목으로 155백만 원³⁾ 상당의 대금을 지급한 사실이 있다.

또한 도급사 ○○는 창원시 ○○○○과의 최초 공장검수일 4일전인 2022. 10. 1. “○○○○” 공장에 임대차 계약을 하여 2022. 12. 20. 공장등록하였으나, 해당 공장은 직접생산확인증명서를 발급 받지 않은 것으로 확인되어 계약조건에 위반된다.

아울러 금회 감사기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 중 제출된 도급사의 의견에 따르면 2022. 8월 ~ 9월까지 계약 시 명시된 직접생산확인 등록된 공장(○○도 ○○시)에서 조립 가공하고 같은 해 10월 신규 등록한 공장(○○도 ○○시)으로 조형물을 이동하였다고 확인서를 제출하였으나,

공장검수 이전까지의 자재 수불 및 조형물 제작 상황은 창원시 ○○○○과에서 확인한 바가 없고, 발주처(공사감독)의 서면승인 없이 등록공장(현장) 외에 임의로 반출하거나 이동하는 것은 매우 부적정한 것으로서 이 또한 과업지시 및 계약이행 위반에 해당된다.

한편 금회 감사기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 중 도급사의 의견(확인서)에 대한 소명자료(자재구입 명세, 운송비 지급 증빙)를 창원시 ○○○○과에 요구하였으나, 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 제출하지 않았다.

또한 2022. 2. 15. 창원시 ○○○○과(현 ○○○○과)-1385호 공작물축조신고서에 첨부된 신고서 내용에 따르면 조형물의 설계자는 “○건축사사무소”로 되어 있고, 선금정산내역서에 첨부된 전자세금계산서에 따르면 도급사 ○○가 ○건축사사무소로 ○○○ 업무협조비 명목으로 4,400천 원을 지급한 사실이 있다.

위 사실로 볼 때 도급사 ○○는 조형물을 등록된 공장에서 직접생산·제작하지 않고 부적정하게 하도급 하였고, 공동도급사 ○○○○○○○○은 조형물 설계의 일부 또는 전부를 하도급한 것으로 파악됨에도, 창원시 ○○○○과에서는 이에 대한 제재나 시정 조치를 하지 않은 것으로 확인된다.

3) [표 4] 선금정산내역서 금속자재비 지출내역 참조

나. 계약 목적 외 선금 사용에 대한 관리감독 및 공정관리 부적정

(1) 관계법령(판단근거)

「건설공사 업무수행지침」 제4조(성실 및 청렴의무) 제1항에 따르면 공사감독자는 감독 업무를 수행할 때에는 해당 공사의 설계도서·계약서 그 밖에 관계서류 등의 내용을 숙지하고 그 공사의 특수성을 파악한 후 성실하고 효율적으로 업무를 수행하여야 하고, 해당공사가 설계도서, 계약서, 공정계획표, 그 밖에 관계서류의 내용대로 시공되는지를 공사시행 단계별로 확인·검측하고 품질·시공·안전·환경관리에 필요한 감독을 성실하게 수행해야 한다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 제2절(선금 및 대가 지급) 제5호(선금의 사용과 정산) 가목(선금지급조건) 및 나목(선금사용방법)에 따르면 계약상대자는 계약목적 달성을 위한 용도 이외의 다른 목적에 사용해서는 안되고 노임 지급과 자재 확보에 우선 사용해야 한다고 되어 있으며,

계약담당자가 계약상대자에게 선금을 지급할 때에는 계약상대자가 수령한 선금을 해당 계약의 노임 지급과 자재 확보 등 해당 계약목적 달성을 위한 용도로 사용하게 해야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업을 수행할 때는 해당공사가 계약서, 공정계획표, 관계서류의 내용대로 시공되는지 단계별로 확인하는 등 감독업무를 성실하게 수행하여야 하고,

계약상대자가 지급받은 선금을 계약목적 달성을 위한 용도로 사용하게 하고 노임 지급과 자재 확보에 우선 사용하게 하도록 하여야 한다.

(2) 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 도급자 ○○가 2021. 9. 30. 자재 확보 등 목적으로 지급받은 선금에 대하여 계약의 목적대로 사용하는지 등에 대하여 관리를

하여야 함에도, 도급자가 계약의 목적과 범위에 맞지 않게 부적정하게 선금을 사용하는데도 이를 제대로 관리하지 않은 것으로 확인된다.

2021. 9. 30. 도급자 ○○가 제출한 선금 사용계획서에 따르면 [표 3]과 같이 자재 구입을 주목적으로 선금 사용을 계획하였으나,

[표 3] 2021. 9. 30. 도급자의 선금사용 계획서

내용(품목)	선금 사용계획(천 원)	비고
계	662,625	
디자인 설계	83,000	인건비
기초	20,000	
금속	535,000	자재비
도장, 기타공사, 장비임차료	-	
여비	8,000	
기타경비	16,625	
이윤, 부가세 등	-	

[출처 : 창원시 ○○○○과 제출자료 재구성]

[표 4] 2022. 11월 선금 사용내역서에 따르면 도급자는 자재구입에 2022. 10월 까지 155,000천 원을 사용하는데 그쳤고, 이 사업 계약과 직접적인 관계가 없는 불필요한 인허가 비용으로 4,400천 원(조형물 설계 하도급 대금 추정), 도급자 ○○의 ○○ 본사 사무실 복합기 렌탈료로 6,160천 원을 사용하였고, 참여기술자 급여는 선금 사용계획 및 용역 인건비 범위를 넘어선 126,768,657원을 사용한 것으로 확인된다.

[표 4] 도급자의 선금정산 내역서

날짜, 기간	거래처	내 용	금액(원)
계			300,719,207
'21.07.19.	○○○○○(주)	통선료	110,000
'21.07.23. ~ '22.02.25.	○○○○○(주)	복합기임대(서울 본사)	6,160,000
'21.12.10.	○○○○	탄성파굴절탐사비용	3,520,000
'21.12.14. / '21.01.25.	○○○○○○(주)	도면 제본	107,000
'22.01.26.	○건축사사무소	인허가비용	4,400,000
'22.08.18. / '22.10.01.	주식회사 ○○○○	금속자재	155,000,000
'21.12.13. / '21.12.20.	○○○	구조검토 인건비	4,653,550
'21.07.30. ~ '22.02.28.	○○○ 외 7명	급여	126,768,657

[출처 : 창원시 ○○○○과 제출자료 재구성]

그리고 2021. 7. 6. 도급자가 제출한 착수계 및 예정공정표에 따르면 자재 수급은 사업착수일로부터 90일 이내로 사업초기에 완료하는 것으로 되어 있으나, 도급자가 서류상 자재를 구입한 시기는 당초예정 시기보다 1년 지체된 2022. 8월 부터로 파악되었고, 자재구입 증빙서류(자재구입 명세서, 검수서류)가 없어 실제 자재의 구입여부 및 시기조차 파악이 불투명한 실정이다.

한편 창원시 ○○○○과에서는 2022. 1. 13. 최종 디자인 및 도면의 확정이 완료된 이후에도 도급자의 과업수행의 부진이 지속된 상황에 대하여, 2022. 5. 12. 한 차례 과업 수행 촉구 공문만 시행하였을 뿐, 도급자의 부진공정 만회 대책 미수립 등에 대하여 아무런 조치를 하지 않은 것으로 확인된다.

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조 등을 위반하여 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업을 협상에 의한 계약으로 부적정하게 시행 처리하고 감독업무를 소홀히 한 **실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○** (현 ○○○○○○소 ○○○○○과, ○○○○○○○)를 「지방공무원법」 제72조에 따라 ‘경징계’ 처분하시기 바랍니다.(경징계)

② 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조 등을 위반하여 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업을 협상에 의한 계약으로 부적정하게 시행 처리하고 감독업무를 소홀히 한 **실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○**(현 ○○○○○○소 ○○○○○과)와 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제4조 등을 위반하여 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업의 감독업무를 소홀히 한 **실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○**(현 ○○○○ ○○○)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

③ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조 등을 위반하여 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업을 협상에 의한 계약으로 부적정하게 시행 처리하고 감독업무를 소홀히 한 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○관)과 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행 지침」 제4조 등을 위반하여 ○○○ ○○○ 조형물 설치사업의 감독 업무를 소홀히 한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○소 ○○○○과장, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○과 감독 책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○과장), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

④ 직접생산위반 등 계약조건 및 하도급 금지규정을 위반한 도급자에 대한 제재 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

⑤ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화 하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 4】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 주택신축 진입로 설치 목적의 소하천 점용허가 부적정

소 관 기 관 창원시(의창구 ○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 의창구 ○○○○과에서는 「소하천정비법」에 따른 점용허가 등 소하천 유지관리에 관한 업무를 관리청(창원시 ○○과)으로부터 사무위임을 받아 업무를 수행하고 있다.

2. 관계법령(판단근거)

「소하천정비법」 제14조(소하천등의 점용 등) 제1항에 따르면 소하천에서 유수(流水)의 점용, 토지의 점용 등 각 호¹⁾의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 관리청의 허가를 받아야 한다고 되어 있으며, 같은 법 제2항에 따르면 관리청은 제1항에 따른 허가를 하려는 때에는 [표 1]과 같이 같은 법 제10조 제2항 각 호의 사항을 검토하여야 한다고 되어 있다.

1. 유수의 점용 2. 토지의 점용 3. 소하천시설의 점용·신축·개축·변경 또는 제거 4. 그 밖의 인공구조물의 신축·개축 또는 변경 5. 토지의 굴착·성토(盛土) 또는 절토(切土), 그 밖에 토지의 형상 변경 6. 토석(土石)·모래·자갈·죽목(竹木), 그 밖의 소하천등 산출물의 채취 7. 그 밖에 소하천등의 형상과 기능에 지장을 줄 수 있는 행위

[표 1] 소하천 점용허가 시 관리청의 검토사항

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 공사가 종합계획·중기계획 및 시행계획에 지장을 주는지 여부 2. 제14조(소하천등의 점용)에 따른 허가를 받은 자(이하 “권리자”라 한다)에게 손실이 발생하는 경우에는 권리자가 해당 공사의 시행에 동의하였는지 여부 3. 공사비와 공사기간이 적정한지 여부 4. 소하천에 설치하려는 인공구조물이 관계 설계기준에 적합한지 여부 |
|--|

[출처 : 소하천정비법 제10조 제2항 발췌]

그리고 「행정안전부 소하천 점용허가 업무처리요령(이하 “업무처리요령”이라 한다), 소하천 점용허가의 기본원칙에 따르면 소하천의 점용은 소하천의 유지·관리에 지장이 없다고 인정되는 경우에 한하여 허가하여야 한다고 되어 있고, 소하천의 부속물 및 인공구조물의 설치 등이 수반되는 소하천의 점용은 치수 및 이수에 지장을 초래하지 않아야 하고 소하천의 유수소통 능력에 지장을 미치지 않아야 하며,

「건축법」 등 다른 법률에 의한 인·허가 요건 충족을 위한 소하천의 점용은 소하천을 개인에게 전속되게 하여 소하천에 대한 공익적 이용에 지장을 초래하거나 사권(私權)을 행사할 우려가 없는 경우에 한하여 허가하여야 하고, 소하천의 점용은 소하천정비종합계획 등 소하천의 정비·보전 또는 이용에 관한 계획이 정해져 있는 경우 해당 계획에 맞도록 하여야 한다고 되어 있다.

또한 「업무처리요령」 점용의 유형(교량 등 구조물)에 따르면 교량을 설치하는 때에는 [표 2]와 같이 기술적인 사항을 검토하여야 한다고 되어 있다.

[표 2] 교량 설치 시 기술적인 검토사항

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 교량설치에 따른 상·하류 지점의 수위변동 사항, 계획홍수위에 대한 기준 여유고 확보 여부, 경간장의 적정여부, 교량의 길이가 소하천정비종합계획상 계획하폭과의 적정여부 등 |
|--|

[출처 : 소하천 점용허가 업무처리 요령 발췌]

따라서 의창구 ○○○○과에서는 소하천 점용허가 업무를 할 때에는 점용허가 신청 내용이 「건축법」 등 다른 법률에 의한 인·허가 요건을 충족되게 하고 사권을 행사할 우려가 있거나 공익적 이용에 지장을 초래할 우려가 있을 경우 허가하여서는 아니되며, 교량 구조물 등의 설치계획에 대하여 소하천정비종합계획 등 관련 계획과의 저촉여부 및 유수소통 지장여부 등 기술적 검토를 거쳐 해당 내용이 충족될 때만 이를 허가하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

가. 맹지에 대한 건축 인허가 충족 목적의 점용허가 부적정

그런데 창원시 의창구 ○○○○과에서는 2022. 5. 9. 주택 신축 목적의 진입로 설치를 위한 ○○천 소하천구역 내 점용허가건이 허가기준에 맞지 않는데도 이를 적합한 것으로 부당하게 점용허가 및 건축협의 처리한 것으로 확인된다.

해당 소하천점용허가건은 2022. 5. 6. 농사용 진출입로 개설 목적으로 신청되었고, 2022. 5. 9. 허가목적(농사용 진출입 목적)외 점용·사용은 불가능한 것으로 조건을 붙여 점용허가 통지하였으므로 이후 별도 건축 진출입 목적의 건축협의 시에는 점용취소 및 건축 목적 진출입은 불가능한 것으로 협의 회신하여야 함에도,

2022. 5. 18. 건축신고(신축) 수리 통지 문서(○○구 ○○○○과-○○○)에 따르면, 위 기존 농사용 진출입 목적의 점용허가(○○○○과-○○○)를 건축허가 진출입 목적의 건축협의로 갈음하여 회신 처리한 사실이 있다.

이에 따라 해당 주택 신축부지는 당초 지목이 답인 맹지²⁾로서 소하천 횡단을 통한 주택 진출입 목적의 소하천 점용허가를 통해 「건축법」에서 요구되는 도로의 요건을 충족하는 등 인·허가 요건이 충족하게 되었고,

이로인해 소하천을 개인에게 전속되게 하여 사권(私權)이 행사되게 하고 공공 시설의 공익적 이용에 지장을 초래하게 되었다.

나. 교량구조물의 소하천정비종합계획 저촉여부 등 기술검토 부적정

그리고 위 소하천점용허가건의 구조물(교량) 설치계획이 소하천정비종합계획(2000년 창원시 수립)과 설치단면 계획이 맞지 않는데도 통수단면 확보 등에 대한 기술검토를 제대로 하지 않은 채 이를 적합한 것으로 허가 처리한 것으로 확인된다.

2) 사방이 도로에 접하는 부분이 전혀 없는 토지

점용시설(교량) 설치계획 위치는 ○○소하천 정비종합계획(2000년 수립)상 측정 NO.2 ~ NO.3 구간으로 계획하폭 8m, 교량 여유고³⁾ 0.6m를 확보하여야 함에도, 점용시설 단면 계획에는 길이 8m 상당의 슬라브를 기존 형성된 하천단면 그대로 거치하였을 뿐, 슬래브 하단의 통수단면, 교량 여유고 등 하천정비 계획을 전혀 고려하지 않았다.

또한 2022. 5월 허가 당시 재수립중인 소하천정비종합계획은 계획홍수량 등의 기본적인 수리자료가 이미 산정되어 있어 하천관리청(창원시 ○○과)과 협의를 통해 재수립될 홍수량 등을 감안하여 수리계산하고, 통수단면 등 교량 구조물이 장래 정비계획과 저촉되지 않게 하여야 함에도, 이에 대해 아무런 협의를 하지 않고 허가처리한 사실이 있다.

한편, 2023년 현재 재수립중인 ○○천 정비종합계획의 계획 홍수량은 2000년에 수립된 정비종합계획상의 당초 홍수량 계획보다 6.4m³/s 보다 많은 26m³/s로 산정되어 계획홍수위가 더 높아지고 축제계획까지 추가되는 등 해당 점용시설물이 소하천정비계획과 저촉되어 장래 정비사업 시 철거되어야 하나,

위와 같이 소하천점용허가를 부적정하게 처리한 행정과실로 인해 시정이 불가능하게 되었고, 장래 정비사업 시 행정기관에서 재정부담으로 교량(사유시설)을 재가설 해야하는 결과를 초래하였다.

조치할 사항 창원시장은

- ① 「소하천정비법」 제14조 등을 위반하여 소하천점용허가를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○구 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○소 ○○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

3) 계획홍수위 보다 여유를 둔 높이

② 「소하천정비법」 제14조 등을 위반하여 소하천점용허가를 부적정하게 처리한 감독책임자 ○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 5】

감사결과 처분요구서

훈계·주의·시정 요구

제 목 저수지(댐) 등 농업생산기반시설 안전관리 부적정

소 관 기 관 창원시(○○○○센터 ○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○센터 ○○○○과에서는 「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반 시설의 관리자로서 [표 1]과 같이 저수지(댐) 등 주요 농업생산기반시설에 대한 안전관리 업무를 수행하고 있다.

[표 1] 창원시 관리 농업생산기반시설 현황

(단위 : 개소)

저수지(댐)				양수장	취입보	방조제	농업용 공공관정
계	총 저수용량						
	30만㎡이상 (1종 시설)	30만㎡미만 (2종 시설)					
			5만㎡이상 (정밀안전진단 대상)	5만㎡미만			
157	-	7	150	16	207	2	524

[출처 : 창원시 ○○○○센터 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단근거)

「농어촌정비법」 제18조(농업생산기반시설의 관리) 제1항에 따르면 농업생산기반시설관리자는 농업생산기반시설에 대하여 항상 선량한 관리를 하여야 하며,

대통령령으로 정하는 바에 따라 농업생산기반시설의 안전관리계획을 수립하여야 한다고 되어 있고,

같은 법 시행령 제26조(농업생산기반시설의 안전관리) 제1항 및 제2항에 따르면 농업생산기반시설관리자는 농업생산기반시설의 안전점검 또는 정밀안전진단 실시계획 및 보수·보강에 관한 사항 등 각 호1)의 내용을 포함한 농업생산기반시설의 안전관리계획을 5년마다 세우되, 「재난 및 안전관리기본법」 제22조에 따른 국가안전관리기본계획과 연계되도록 하여야 한다고 되어 있으며, 안전관리계획에 따라 매년 안전관리 시행계획을 세우고 시행하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「농어촌정비법」 제18조(농업생산기반시설의 관리) 제2항에 따르면 농업생산기반시설관리자는 농업생산기반시설의 정비, 시설물의 개수·보수 등의 조치를 하여야 하고, 안전관리계획에 따라 안전 점검과 정밀안전진단을 하여야 한다고 되어 있으며, 다만, 농업생산기반시설 중 총저수용량 5만세제곱미터 이상인 저수지에 대해서는 [표 2]와 같이 2022. 1. 21. 개정시행 된 대통령령으로 정하는 기간마다 정밀안전진단을 실시하여야 한다고 되어 있다.

[표 2] 저수지 정밀안전진단의 대상시설 및 실시 시기('22. 1. 21. 개정시행)

대 상 시 설	실 시 시 기
총저수용량 5만㎡ 이상 30만㎡ 미만 저수지 (2종 저수지)	준공 후 10년이 경과한 날로부터 1년 이내에 최초로 실시하고, 그 이후에는 정밀안전진단이 완료된 날로부터 10년 이내에 1회 이상 정기적으로 실시

[출처 : 농어촌정비법 시행령 별표 1 발췌]

또한 「농어촌정비법 시행령」 제26조(농업생산기반시설의 관리) 제4항에 따르면 농업생산기반시설관리자는 안전 점검과 정밀안전진단을 실시한 결과 결함이 발견된 농업생산기반시설에 대해서는 손상된 부분을 원상복구하고 개수·보수 등의 조치를 하여야 한다고 되어 있다.

1) 1. 농업생산기반시설의 안전관리에 관한 기본방향 2. 농업생산기반시설의 안전관리를 위한 조직, 인원, 장비의 확보에 관한 사항 3. 농업생산기반시설의 안전관리에 관련된 정보 체계의 구축에 관한 사항 4. 농업생산기반시설의 안전점검 및 정밀안전진단 실시계획 및 보수·보강에 관한 사항, 5. 농업생산기반시설의 안전관리에 필요한 내용

따라서 창원시 ○○○○센터 ○○○○과에서는 농업생산기반시설의 안전관리 계획을 5년마다 수립하고, 매년 안전관리 시행계획을 세우고 시행하여야 하며, 총저수용량 5만^m 이상 30만^m 미만 저수지(2종시설)는 정밀안전진단을 주기(10년)에 맞게 실시하고, 진단결과 결함이 발견된 경우에는 개수·보수 등의 조치를 하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○센터 ○○○○과에서는 저수지 등 농업생산기반시설에 대하여 법정 안전관리계획을 수립하지 않고 정밀안전진단 의무 대상시설에 대해 분기별 육안 점검만 시행하는 등 농업생산기반시설의 안전관리 업무를 부적정하게 수행한 것으로 확인된다.

가. 농업생산기반시설 안전관리계획 미수립

창원시 ○○○○센터 ○○○○과에서는 농업생산기반시설의 안전관리 주요내용(안전점검 및 정밀안전진단 실시계획 및 보수·보강에 관한 사항 등)에 대하여 국가안전관리 기본계획과 연계하여 안전관리계획을 5년마다 수립하고 매년 시행계획을 수립하여야 함에도,

2017. 2월 수립한 기존의 농업생산기반시설 안전관리계획이 2022. 2월에 재수립 시기가 경과되었음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 안전관리계획을 수립하지 않았으며, 매년 안전관리 시행계획을 수립하고 시행하여야 함에도 한차례도 이행하지 않은 사실이 있다.

나. 저수지 정밀안전진단 미실시

또한 2022. 1. 21. 개정시행 된 저수지 정밀안전진단의 대상시설 및 실시 시기에 따라 총저수용량 5만^m 이상 30만^m 미만의 저수지는 준공 후 10년이 경과한 날로부터 1년 이내에 최초로 정밀안전진단을 실시하고, 그 이후에는 정밀안전진단이 완료된 날로부터 10년 이내 1회이상 정기적으로 정밀안전진단을 실시하여야 함에도,

2023. 9. 22. 감사일 현재까지 [표 3]과 같이 정밀안전진단 대상 저수지 7개소 중 6개소에 대하여 정밀안전진단을 실시하지 않은 것으로 확인된다.

이 중 4개소(연번 2, 3, 4)는 준공 후 약 80~90년이 경과하였으나 최초 정밀 안전진단을 실시하지 않았으며, 2개소(연번 1, 5)는 실시주기(10년)가 경과되었으나 정밀안전진단을 실시하지 않고 있다.

[표 3] 창원시 5만³이상 30만³미만 저수지 정밀안전진단 실시 현황

연번	저수지명	준공 연도	시설제원			정밀안전진단 시행 여부	최근 3년간 육안 안전점검 결과 및 정비 내역	
			총 저수용량 (만 ³)	제체(담) 높이 (m)	길이 (m)		평가등급	정비 내역
계	7개소	6개소 정밀안전진단 미실시 등 부적정						
1	○○	1933	29.5	10	120	시행연도 경과 (2011년 시행)	C	-
2	○○	1945	11.0	13	90	미시행	C	-
3	○○○	2007	9.5	3	120	미시행	C	-
4	○○	1996	6.6	19	198	미시행	C	-
5	○○	1945	6.0	14	135	시행연도 경과 (2011년 시행)	C	호안사석 불임 (2020. 10.)
6	○○○	1938	5.2	20	140	시행 (2019년 시행)	C	-
7	○○(○○)	1941	5.0	11	140	미시행	C	스핀들(보조부재) 보수 (2020. 4.)

[출처 : 창원시 ○○○○센터 ○○○○과 제출자료 재구성]

이와 관련하여 금회 감사기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 중 정밀안전진단 대상 저수지에 대한 최근 3년간 분기별 육안(외관) 안전점검 실시 결과와 정비 내역을 파악한 결과, 위 7개소 모두 안전 평가등급 “C”등급²⁾을 부여한 것으로 확인되었으며, 위 정비 내역과 같이 1개소(평성저수지)를 제외하고는 주요 부재의 보수·보강 등의 내역 또한 전혀 없는 실정인 것으로 확인된다.

2) 「농림축산식품부 저수지 안전점검 매뉴얼」

안전등급	시설물의 상태
C (보통)	주요부재에 경미한 결함 또는 보조부재에 광범위한 결함이 발생하였으나 전체적인 시설물의 안전에는 지장이 없으며, 주요부재에 내구성, 기능성 저하 방지를 위한 보수가 필요하거나 보조부재에 간단한 보강이 필요한 상태

이에 따라 해당 저수지의 제방 누수여부, 주요부재의 구조적 결함·손상 여부가 파악되지 못한 채 육안(외관) 점검에 따른 일부 기능적 보수에 그치고 있어 재해위험으로부터 안정성이 확보되지 못하는 결과를 초래하였다.

조치할 사항 창원시장은

① 「농어촌정비법」 제18조를 위반하여 농업생산기반시설의 안전관리계획 및 저수지 정밀안전진단을 수립·실시하지 않은 실무책임자 ○○○○센터 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○과 ○○○○ ○○○(현 ○○○○○소 ○○○○과), 감독책임자 ○○○○센터 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○센터, ○○○○○○○○), ○○○○센터 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계**)

② 「농어촌정비법」 제18조를 위반하여 농업생산기반시설의 안전관리계획 및 저수지 정밀안전진단을 수립·실시하지 않은 실무담당자 ○○○○센터 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○소 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**주의**)

③ 「농어촌정비법」 제18조에 따른 농업생산기반시설의 안전관리계획을 수립하시고, 수립된 안전관리계획에 따라 저수지 정밀안전진단을 실시하시기 바라며, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(**시정**)

【일련번호 : 6】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○파크골프장 운영·관리 부적정

소 관 기 관 창원시(○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○과에서는 [표 1]과 같이 낙동강 국가하천구역 내 하천점용허가를 받아 조성된 ○○파크골프장에 대하여, 관리주체로서 운영·관리 전반에 관한 업무를 수행하고 있다.

[표 1] ○○파크골프장 현황

명 칭	위 치	시설규모	설치자	관리주체	운영·관리자 (운영관리방식)
○○ 파크골프장	○○시 ○○구 ○○면 ○○리 ○○○-○ 일원 국가하천 내	- 면적 : 19,390㎡ - 규모 : 18홀	창원시	창원시	창원시 ○○○○○○ (위탁)

[출처 : 창원시 ○○과 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단근거)

「하천법」 제33조(하천의 점용허가 등) 제5항에 따르면 하천점용허가를 받은 자는 해당 허가를 받아 점용하고 있는 토지 또는 시설을 다른 사람에게 임대

하거나 전대(轉貸)해서는 아니 된다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 소유한 국유재산·공유재산의 일부 또는 전부를 하천점용허가를 받은 목적에 지장이 없는 범위에서 공공의 이익 증진을 위해 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품관리법」에 따라 사용허가 또는 사용·수익허가 하는 경우 등 환경부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 하천관리청의 승인을 받아 임대하거나 전대할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「○○파크골프장 하천점용 허가(부산지방국토관리청(현 낙동강유역환경청) ○○○○○과-○○○호(2020. 6. 2.))」 조건 제14항에 따르면 점용시설물 유지관리는 피허가자 책임하에 시행하여야 한다고 되어 있으며, 같은 허가조건 제21항에 따르면 파크골프장 운영 시 민원발생이 없도록 창원시에서 직접 유지관리하여야 한다고 되어 있다.

또한 「하천법」 제66조(수입금의 사용제한)에 따르면 지방자치단체는 하천에서 생기는 부담금·점용료·사용료 및 변상금, 그 밖의 수입을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 하천의 유지·보수에 관한 비용에 사용하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 국가하천 구역 내 점용허가를 받아 조성한 파크골프장에 대하여, 하천관리청으로부터 허가조건 변경 등 별도 승인을 받지 않는 한 창원시에서 직접 운영·관리되도록 조치하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○과에서는 국가하천구역 내 하천점용허가를 받아 설치·운영·관리 중인 ○○파크골프장에 대해서 창원시에서 직접 운영·관리되도록 조치하여야 함에도, 2019. 9. 5.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 [표]와 같이 창원시 ○○○○ ○○와 위·수탁 협약을 체결하여 시설을 부적정하게 운영·관리하고 있다.

[표] ○○파크골프장 관리·운영 위·수탁 협약서 내용

구분	협약내용
협약당사자	위탁자 : 창원시장 / 수탁자 : 창원시○○○○○○장
위·수탁시설	9,480㎡, 9홀, 부속시설(관리동, 창고, 의자, 안내판 등)
운영·관리기간	2019. 9. 5.부터 2020. 12. 31.까지 (단 상호 협의하여 27홀 추가 조성이 완료될 때까지 관리기간은 자동으로 연장)
사용료	무료
위탁운영 주요조건	일반시민들이 사용할 수 있도록 수탁 시설을 개방 잔디관리, 잡초제거는 수탁자가 시행, 전기시설, 관수 등은 위탁자가 지원할 수도 있고 대규모 사업이나 대수선이 필요한 경우는 위탁자와 수탁자가 별도 협의하에 시행

[출처 : 창원시 제출자료(위·수탁 협약서) 재구성]

그리고 협약서상 일반시민들이 사용할 수 있도록 시설을 개방하고 사용료는 무료로 한다고 되어 있음에도, 2023. 9. 13. 창원시의회 시정질문 및 최근 각종 언론보도에 따르면 수탁자는 3년여 동안 입회비 명목으로 1인당 11만 원에서 19만 원을 징수하고 시설비 운영 명목으로 1인당 월 6천 원을 매달 부적정하게 징수하고 협회 회원외 일반시민은 사용을 거의 할 수 없는 것으로 확인된다.

또한 하천 내 사용료(입장료) 징수 방식의 시설 운영은 수입·사용(지출) 명세 등 회계를 투명하게 하여, 수입금을 하천 및 시설의 유지·보수에 사용하여야 함에도, 수탁자의 잔디 등 시설관리를 위한 지출 현황을 확인하지 않고 있으며, 사용료 등 부적정한 징수 행위 및 협회 회원외 일반시민의 사용 어려움에 대해 아무런 제재 조치를 하지 않은 것으로 확인된다.

조치할 사항 창원시장은

① 「하천법」 제33조 등을 위반하여 ○○파크골프장을 부적정하게 위탁하여 운영·관리한 실무책임자 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과, ○○○○ ○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

② 「하천법」 제33조 등을 위반하여 ○○파크골프장을 부적정하게 위탁하여 운영·관리한 실무담당자 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○ ○○○ ○○○단), ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○과 ○○○○ ○○○ ○○○(현 ○○○○○○○관), ○○과 ○○○○○○ ○○○(현○○○○과, ○○○○○○○○), ○○과 ○○○○○○ ○○○, 실무책임자 ○○과 ○○○ ○○○ ○○○, ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○과 ○○○○○ ○○○, 감독책임자 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○과 ○○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

③ ○○ 파크골프장의 「하천법」 및 하천점용 허가조건의 준수 등 정상적인 관리방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

④ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 7】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 ○○○○시스템 구축 및 운영 보조금 지원사업 관리 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과, ○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과 및 ○○○○과에서는 「창원시 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 조례」 및 「창원시 자활기금 설치 및 운용에 관한 조례」에 따라 ○○○○시스템 구축으로 1회용품 사용 절약과 창원○○○○○○(이하 ‘○○○○’라고 한다)의 기능 보강을 위해 [표 1]과 같이 ○○○○에 보조금을 지원하였고, 이에 따른 보조금 관리·감독 업무를 수행하고 있다.

[표 1] 2022년 ○○○○시스템 구축 및 운영 보조금 지원 현황

(단위 : 백만원)

사업명	지원기관	사 업 비					용 도	비고
		계	도비	시비	기타	자부담		
○○○○ 시스템 구축 및 운영	계	660	150	240	200	70		
	창원시 (○○○○과)	300	150	150			세척장비 구입	보조금
	창원시 (○○○○과)	90		90				보조금
	○○○○	100			100		세척장 구축 (건축물)	펀드
	○○○○	100			100			후원금
	창원○○ ○○○○	70				70		자부담

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 보조사업 신청자 제출서류 검토 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방보조금 관리기준」 제4조(지방보조사업자 공모 및 선정)에 따르면 지방자치단체의 장은 2개 이상의 법인·단체 또는 개인이 수행할 수 있는 지방보조사업은 공모를 통해 지방보조사업자를 선정해야 한다. 다만, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하 ‘지방보조금법’이라 한다.) 제7조제2항 각 호1)에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다고 되어 있고, 지방자치단체의 장이 공모방식을 통해 지방보조사업자를 선정하고자 하는 경우에는 사업추진 기본방향, 지원대상 사업, 지원사업 대상 기관 및 응모 방법, 지원 및 선정 절차, 수행일정 등의 내용을 포함한 사업자 선정 공고문을 해당 자치단체의 홈페이지, 공보 또는 지방보조금 통합관리망 등을 통해 공고하여야 한다고 되어 있으며, 지방자치단체의 장은 예산의 범위 내에서 「지방보조금법」 제7조 제2항의 공모 절차에 따른 신청자를 대상으로 위원회의 심의를 거쳐 지방보조사업자를 선정한다고 되어 있다.

그리고 같은 법 제7조(지방보조금의 교부신청)에 따르면 지방보조금을 교부받으려는 자는 대통령령²⁾으로 정하는 바에 따라 지방보조사업의 목적과 내용, 지방보조 사업에 드는 경비, 그 밖에 필요한 사항을 적은 신청서에 지방자치단체의 장이 정하는 서류를 첨부하여 제출하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 법 제8조(지방보조금의 교부 결정)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조금의 교부신청서가 제출된 경우 법령, 조례 및 예산의 목적에의 적합 여부, 지방보조사업 내용의 적정 여부, 금액 산정의 착오 유무, 자기자금 부담능력 유무(자금의 일부를 지방보조사업자가 부담하는 경우만 해당한다.)를 조사하여 지체없이 지방보조금의 교부 여부를 결정하여야 한다고 되어 있다.

-
- 1) 1. 법령이나 조례에 지원 대상자 선정방법이 다르게 규정된 경우, 2. 국고보조사업으로서 대상자가 지정되어 있는 경우, 3. 용도가 지정된 기부금의 경우, 4. 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우, 5. 지방보조사업을 수행하려는 자가 지방자치단체의 장인 경우 등
- 2) 「지방보조금법 시행령」 제5조에 따라 교부신청서에 포함되어야 하는 사항 : 1. 신청자의 성명·상호와 주소, 2. 지방보조사업의 목적과 내용, 3. 지방보조사업에 드는 경비와 교부받으려는 지방보조금의 금액, 4. 신청자가 부담해야 할 금액, 5. 지방보조사업의 착수 예정일과 완료예정일 등

아울러 「창원시 자활기금 설치 및 운용에 관한 조례 시행규칙」 제5조(지원결정)에 따르면 시장은 기금지원신청서를 접수한 경우에는 기금의 설치목적에의 부합 여부, 지원 사업 내용의 적정 여부, 지원 금액 산정의 적정 여부, 자기자금의 부담능력 여부 등을 검토한 후 지원 금액을 결정하여야 한다고 되어 있다.

한편 「창원시 일상감사 규정」 제2조(일상감사의 대상 및 기준) [별표]에 따르면 1천만 원 이상의 물품, 5천만 원 이상의 용역, 2억 원 이상의 종합(전문) 공사, 3천만 원 이상의 전기, 소방, 정보통신 공사에 해당하는 민간자본사업보조금은 교부결정 전 일상감사를 받아야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 「○○○○시스템 구축 및 운영」사업에 대한 보조금 지원 사업자 공모시, 보조사업자가 제출한 서류에 대하여 자기 자금 부담능력 유무 및 제출서류에 대한 적정여부를 검토하여 최종 보조사업자를 선정하여야 하며, ○○○○과에서는 기금지원신청서의 지원사업 내용 적정여부 등을 검토한 후 사업비를 지원하고, 두 개 부서 모두 사업의 지도점검을 철저히 하여 보조사업자가 목적에 맞게 사업을 할 수 있도록 지도 감독하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) ○○○○과

창원시 ○○○○과에서는 2022. 3. 7. 보조사업자 모집공고시 사업내용으로 세척장 부지 마련, 건축물 설치 및 작업공간 구축 등 수거·세척 시스템 구축 관련 공사 일체 등에 대한 보조사업자의 자기 부담률을 50%로 하여 공고하였으며, 공모 결과 ○○○○가 단독으로 응모하여 사업자로 선정되었다.

그 결과 2022. 3. 23. ○○○○에서 [표 2]와 같이 최초 제출한 사업비 산출내역에는 자부담이 560백만 원으로 보조금 대비 50%가 넘는다고 제출하였으나, 감사 중 확인결과 당초 자부담으로 제출한 창원시 ○○○○과의 자활기금 70백만 원은 보조금으로 이후 20백만 원이 추가 지원되었으며, 실제 자부담은 2022. 12. 19. ○○○○ 100백만 원, ○○○○ 지원금 100백만 원, ○○○○지원금(자체 자금) 70백만 원으로 실제 보조사

업자의 총 자부담이 270백만 원³⁾으로 보조사업비 390백만 원 대비 50%가 되지 않음에도 이에 대한 정확한 확인 없이 적정하다고 검토하였다.

또한 당초 사업계획부터 사업운영 실적에 따른 평가항목이 일부 중복으로 평가할 수 있도록 평가표를 작성하였고, 건수별 정량평가가 가능함에도 활동실적에 대하여 심사위원 재량으로 [표 3]과 같이 정성평가를 실시하였다.

[표 2] ○○○○에서 최초 제출한 사업비 대비 검증사업비 내역

(단위 : 백만원)

구 분	산출내역	제출 사업비			검증 사업비		
		계	도·시비	자부담	도·시비	자부담	
계		860	300	560	390	270	
후원금	구조물건축 (○○○○)	264m ² ×3,750천원	300	-	300	-	100
공모 사업비	창원시 보조금 (○○○○과)	세척장비설치	250	250	-	250	
		다회용기구입	50	50	-	50	
	○○○○ (○○○○펀드)	내부시설 구축 및 세척장비 추가 설치	100	-	100		100
	창원시 보조금 (○○○○과 자활기금)		70	-	70	90	
	○○○○지원금		30	-	30	-	10
	경남광역○○○○		30	-	30	-	-
○○○○지원금	식기세척기 외 세척장비 추가	30	-	30	-	60	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

[표 3] 제출서류 평가 내역

평가위원	평가항목	배점	심사결과	비 고
1	차량유류, 최근 3년 이내 사업운영실적 등	10	10	
	다회용기 세척사업 또는 유사 세척사업 실적	30	26	
2	차량유류, 최근 3년 이내 사업운영실적 등	10	8	
	다회용기 세척사업 또는 유사 세척사업 실적	30	24	
3	차량유류, 최근 3년 이내 사업운영실적 등	10	8	
	다회용기 세척사업 또는 유사 세척사업 실적	30	27	
4	차량유류, 최근 3년 이내 사업운영실적 등	10	8	
	다회용기 세척사업 또는 유사 세척사업 실적	30	27	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3) ○○○○에서 지원한 100백만 원은 창원○○○○센터에서 '2022년 ○○○○ 구축 및 ○○○○ 사업' 공모에 선정되어 ○○○로 후원을 받았으나, ○○○○에서 ○○○ 운영으로 발생한 매출액의 30%를 ○○○에 적립을 하고 있어 자부담으로 간주(2021년 ○○○○ 수익금은 약 9억 원으로 2.7억 원을 ○○○에 적립)

또한 사업수행능력 중 사업부지 확보계획의 경우 사업부지 확보 여부를 평가항목으로 구성하여 제대로 된 평가를 할 수 있도록 하여야 하였으나, 당초 사업계획서상에 사업부지 확보계획을 평가항목으로 구성하여 [표 4]와 같이 창원교육지원청에 신청된 공유재산 대부신청서(○○초등학교 ○○분교장, 지목 : 임야, 답, 전, 학교용지)만으로 사업수행 능력이 있음으로 검토하면서 부적정하게 ○○○○로 보조사업자를 선정하는 결과를 초래하였다.

[표 4] 사업부지 확보계획에 대한 자체 검토 내역

구 분	검 토 의 건		비 고
사업부지 확보계획	있음	<ul style="list-style-type: none"> · ○○초등학교 ○○분교장(폐교) ⇒ 창원교육지원청에 대부 신청 진행 중('22. 1. 27. 신청서 제출) * 향후 대부 완료시 증빙서류 제출('22. 3월말 경) ※ 주소 : 의창구 ○면 ○○리 ○○○-○ 	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2) ○○○○과

창원시 ○○○○과에서는 2021. 9. 30. '2022년 창원시 자활기금 운용계획(안)을 심의하면서 ○○○○에 지원하는 사업이 시설장비 구입비로 명기하였음에도 민간자본보조금으로 편성하지 않고 민간경상보조금으로 예산을 부적정하게 편성하였다.

그리고 2022. 6. 27. ○○○○로부터 ○○○○ 사업단 자활기금 시설보강 기금 지원신청서를 접수받고, 해당 보조금이 다회용기 전용 세척센터를 건축하기 위한 건축비로서 ○○○○가 ○○○○으로부터 '2022년 자활근로 사업장 공간 확보 및 환경개선 사업' 공모에서 '○○○○ 구축 및 ○○○○ 사업'으로 선정되어 1억원의 보조금(○○○○펀드)을 받아 ○○○○펀드와 창원시 자활기금 또는 ○○○○센터 자부담금과 1:1 매칭 사업이라는 이유로 사업계획서 검토를 소홀히 하여, 민간자본보조 사업에 대하여 2022. 7. 4. 창원시 자활기금 90백만 원을 민간경상보조사업비로 ○○○○에 부적정하게 교부결정 및 교부하였다.

또한 ○○○○를 건축하기 위한 건축비는 자본재적 사업임에도 민간경상보조사업이라는 이유로 교부결정 전 일상감사를 이행하지 않은 사실이 있다.

3. 보조사업자 지도감독 및 사후관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방보조금법」 제16조(지방보조사업 수행 상황 점검 등) 제2항에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업의 수행 상황을 파악하기 위하여 필요한 경우 현지 조사를 할 수 있다고 되어 있고, 「지방보조금 관리기준」 제20조(지방보조사업 집행점검)에 따르면 지방자치단체의 장은 보조사업 등의 수행상황을 점검하고 점검 결과에 따라 필요한 경우 현장 조사를 실시 할 수 있으며, 조사 결과에 따라 지방보조사업 수행 제한 등의 필요한 조치를 하여야 한다고 되어 있다.

그리고 창원시 ○○○○과에서는 「창원시 일상감사 규정」 제2조 및 제6조에 따라 2022. 12. 5. 창원시 ○○○에 ‘○○○○시스템 구축 공사(건축, 기계)’에 대하여 일상감사 요청을 하였고, 2022. 12. 13. 창원시 감사관으로부터 ‘일상감사 및 계약심사 의견서’를 [표 5]와 같이 회신받았다.

[표 5] 창원시 일상감사 및 계약심사 의견

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">· 건축법 또는 관련법에 따른 허가·협의 절차 이행 후 공사 착수· 공사준비기간 등을 포함한 적정 공사기간 재산정· 건설기술진흥법에 따른 안전관리비 반영· 설계서상 사급자재는 공사와 직접관련이 없으므로 별도의 물품구입으로 일상감사 신청 절차 이행· 자부담 부분의 식기세척실 건축기계공사 설계서는 2022년 건설공사 표준품셈을 준수하여 재작성 하고 가격은 시중의 물가정보지 중 가장 합리적인 가격을 선정하여 사업시행· 준공정산시 보조금 및 자부담 비율 및 사용처를 철저히 확인하여 준공처리※ 제 법령과 규정을 준수하여 정당하게 추진하였다는 전제하에 판단하였음 |
|---|

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

이에 따라 ○○○○과에서는 2022. 12. 14.에 ○○○○로 ‘일상감사 및 계약심사 의견서’를 통보하여 조치 결과를 제출하도록 하였으며 2022. 12. 15.에 ○○○○로부터 [표 6]과 같이 건축법 관련 의견을 회신받았다.

[표 6] ○○○○ 감사의견에 대한 회신내용

회 신 내 용
· 경상남도교육비특별회계 소관 공유재산인 폐)○○초등학교 ○○분교장을 환경체험 프로그램 교육장 및 다회용기 세척사업에 활용하고자 대부받은 자로서 시설물 설치 등이 필요한 경우에는 대부자의 사전 승인을 받아 진행하며, 학교시설사업 촉진법에 따라 교육청 승인사항임으로 관련법에 따라 허가·협의 절차 이행 후 공사를 착수할 예정임

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

따라서 창원시 ○○○○과에서는 사업장 부지인 ○○초등학교 ○○분교장 (폐교, 임야, 답, 전)에 대하여 건축법, 산지관리법, 국토계획법 등 관련 법에 대한 허가·협의 이행 여부를 확인하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○과에서는 ○○○○에서 2022. 12. 28. ○○○○ 시스템 구축 공사를 착공하였고, 2023. 5. 18. 자체 준공식까지 개최하였음에도, ○○○○에서 건축관련 허가 및 협의를 진행할 것이라는 공문과 ○○○○에서 ○○구 ○○○○과와 협의를 진행중이라는 말만 믿고 당연히 건축이 제대로 진행되었다고 판단하여 관련 부서와 이에 대한 인허가 및 협의 이행 여부를 확인하지 않아, 2023. 9. 22. 감사일 현재 보조금으로 지원된 세척장비와 다회용기 구매는 사업목적대로 추진되었으나, 자부담으로 이행하기로 했던 ○○○○ 시설이 [표 7]과 같이 관련 법을 저촉하여 무허가 건축물로 양산되는 결과를 초래하였다.

[표 7] ○○초등학교 ○○분교 공공세척장 건축물 설치 관련 법 저촉사항

관 련 법	위 반 내 용	비 고
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시계획시설 「노외주차장」 부지에 공공세척장 건축	○○○○과
	개방행위 허가 미이행	
건축법	건축 허가 미이행	○○구 ○○○○과
산지관리법	산지전용 허가 미이행	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

4. 자활기금(보조금) 정산 검사 및 관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방보조금법」 제17조(지방보조사업의 실적보고) 및 같은 법 시행령 제9조(지방보조사업의 실적보고서 제출)에 따르면 지방보조사업자는 지방보조사업을 완료하였을 때, 지방보조사업 폐지의 승인을 받았을 때, 회계연도가 끝났을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 2개월 이내에 그 지방보조사업의 실적보고서를 작성하여 지방자치 단체의 장에게 제출하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「지방보조금법」 제20조(지방보조사업의 시정명령)에 따르면 지방자치 단체의 장은 실적보고서를 받은 경우 그 지방보조사업의 실적이 법령, 조례, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합하지 아니하다고 인정될 때에는 그 지방보조사업자에게 지방보조사업의 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다고 되어 있다.

또한 「창원시 자활기금 설치 및 운용에 관한 조례 시행규칙」 제13조(지도감독)에 따르면 시장은 기금 집행의 적정여부를 지도·감독하기 위하여 지원대상자에게 지원 사업에 관한 보고를 명할 수 있고, 담당공무원으로 하여금 관계 장부 및 서류 또는 사업내용을 검사하게 하여 필요할 경우 시정을 요구할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ‘○○○○ 시스템 구축 및 운영’ 자활기금 지원금 정산서를 제출받은 경우 해당 사업의 실적이 법령, 조례, 지방보조금 교부 결정의 내용 등과 맞는지 면밀히 검토하여 정산검사를 하여야 하고 기금 집행의 적정 여부를 검사하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○과에서는 ○○○○에서 2023. 2. 9.에 제출한 자활기금 지원금 정산서에 대하여 [표 9]와 같이 단순히 다회용기 세척센터 건축 선급금으로 지급되었다는 내용만 확인하고 해당 건축물에 대한 관계 법령 이행 여부 등을 확인하지 않고 목적사업에 부합되지 집행하였다고 정산검사를 완료하였다.

[표 9] ○○○○ 건축 정산내역

(단위 : 천 원)

사 업 명	예 산 액				집 행 액				집행 잔액
	계	보조금	자부담	기타	계	보조금	자부담	기타	
○○○○ 사업단 자활기금 시설 보강사업	759,156	90,000	469,156	200,000	200,000	90,000	10,000	100,000	559,156

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

또한 2023. 5. 3. ○○○○가 ‘2023년 창원○○○○센터 ○○○○ 자활기금 추가신청 승인 요청’을 한 건에 대하여 신청서 외 아무런 제출서류가 없음에도 이에 대한 추가자료 요청 등 검토 없이 2023. 5. 8. ‘2023년 창원○○○○센터 ○○○○ 센터 자활기금 추가 신청’ 승인 통보 하였고, 2023. 5. 17. ○○○○로부터 제출된 ‘2023년 창원○○○○센터 자활기금 신청서’상 사업계획서 소요사업비 내역에 구조물 건축비 및 전기공사에 자활기금을 사용하겠다고 했음에도 공공세척장 건축물 축조 진행 상황 및 인허가 사항 등에 대한 아무런 검토 없이 2023. 5. 17. 자활기금 100 백만 원을 교부결정 및 교부함으로서 세척센터의 건축물이 무허가 건축물로 양산되는 결과를 초래하였다.

조치할 사항 창원시장은

- ① 「지방보조금법」 제7조 등을 위반하여 보조사업 제출서류 검토를 부적정하게 처리하고 보조사업자에 대한 관리감독을 부당하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), 실무담당자 ○○○○과 ○○○○ ○○○○○○ ○○○, 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과, ○○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분 하시기 바랍니다.(훈계)

【일련번호 : 8】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 보건소 의료폐기물 관리 부적정
소 관 기 관 창원시(○○·○○·○○ 보건소)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○보건소 ○○○○과 및 ○○○○과, ○○보건소 ○○○○과, ○○보건소 ○○○○과(이하 “보건소”라 한다)에서는 보건소 내 진료실 등에서 발생하는 의료폐기물을 관리하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「폐기물관리법」 제2조(정의) 제4호에 따르면 “지정폐기물이란”이란 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물 등 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령¹⁾으로 정하는 폐기물을 말하고, 같은 법 제13조(폐기물의 처리 기준 등)에 따르면 누구든지 폐기물을 처리하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 따라야 한다고 되어 있으며, 같은 법 시행령 제7조(폐기물의 처리기준 등)에 따르면 폐기물의 종류와 성질 등에 따라 구분하여 보관하여야 하고, 폐기물의 처리에 관한 구체적인 기준과 방법은 환경부령으로 정한다고 되어 있다.

그리고 「폐기물관리법 시행규칙」 제14조(폐기물 처리 등의 구체적인 기준·방법) [별표 5]에 따르면 “1. 보건소에서 발생하는 의료폐기물은 밀폐된 전용의 보관창고에

1) 지정폐기물의 종류(폐기물관리법 시행령 제3조) : 부식성 폐기물(폐산, 폐알칼리), 폐유기용제, 폐유독물질 등

보관하여야 하고, 보관창고의 바닥과 안벽은 타일·콘크리트 등 물에 견디는 성질의 자재로 세척이 쉽게 되는 것으로 설치하여야 하며, 보관창고에는 약물 소독에 쓰이는 소독약품 및 분무기 등 소독장비와 이를 보관할 수 있는 시설을 갖추어 주 1회 이상 약물 소독의 방법으로 소독하여야 하고, 냉장시설은 내부 온도를 섭씨 4도 이하로 유지하여야 하며, 보관창고와 냉장시설은 의료폐기물이 밖에서 보이지 않는 구조로 되어 있어야 하고, 외부인의 출입을 제한하여야 하며, 보관 중인 의료폐기물의 종류·양 및 보관기간 등을 확인할 수 있는 표지판을 설치하여야 함.”, “2. 봉투형 용기에는 그 용량의 75% 미만으로 의료폐기물을 넣어야 함.”, “3. 의료폐기물 별로 [표]와 같이 보관기간을 초과하여 보관하여서는 아니 되며, 의료폐기물을 전용 용기에 최초로 넣은 날을 적어야 됨.”, “4. 격리의료폐기물 중 성질과 상태가 조직물류 폐기물과 같은 폐기물과 위해 의료폐기물 중 조직물류 폐기물은 전용의 냉장시설에서 섭씨 4도 이하로 보관하여야 함.”, “5. 의료폐기물의 투입이 끝난 전용 용기는 밀폐 포장하여야 함.”이라고 되어 있다.

[표] 의료폐기물 보관기간 등 관리기준

의료폐기물종류		대상 의료폐기물	보관시설	전용용기	보관기간
격리의료폐기물		격리된 사람에 대한 의료행위에서 발생한 일체의 폐기물	- 4°C이하 전용 냉장시설 (조직물류폐기물과 성상이 같은 폐기물) - 밀폐된 전용 보관창고 (그 밖의 폐기물)	상자형 (합성수지)	7일
위해 의료 폐기물	조직물류	인체 또는 동물의 조직, 장기, 기관, 신체일부, 동물의사체, 혈액, 혈액이 담긴 검사튜브 등	- 4°C 이하 전용 냉장시설	상자형 (합성수지)	15일
	병리계	시험검사 등에 사용된 배양액, 배양용기, 보관균주, 폐시험관, 슬라이드, 커버글라스, 폐배지, 폐장갑	- 밀폐된 전용 보관창고	봉투형, 상자형(골판지)	15일
	손상성	주사바늘, 수술용 칼날, 한방침, 치과용침, 봉합바늘, 파손된 유리재질의 시험기구		상자형 (합성수지)	30일
	생물·화학	백신, 항암제, 화학치료제를 담았던 용기 등		봉투형, 상자형(골판지)	15일
	혈액오염	혈액투석 백, 폐혈액백, 혈액투석 시 사용된 폐기물 등		봉투형, 상자형(골판지)	15일
일반의료폐기물	혈액, 체액, 분비물, 배설물이 함유되어 있는 탈지면, 붕대, 거즈, 일회용 기저귀, 일회용 주사기, 생리대, 수액세트	봉투형, 상자형(골판지)		15일	

[출처 : 의료폐기물 관리요령(금강유역환경청) 발체]

또한 「폐기물관리법」 제18조(사업장폐기물의 처리)에 따르면 의료폐기물을 배출하는 자는 그 폐기물을 배출할 때마다 인계·인수에 관한 사항과 계량값, 위치정보, 영상정보 등 폐기물 처리 현장 정보를 무선주파수인식방법을 이용하여 그 내용을 전자정보처리 프로그램에 입력하여야 한다고 되어 있고, 「무선주파수인식방법을 이용한 의료폐기물의 인계·인수 등에 관한 고시」(환경부고시 제2023-124호)에 따르면 배출자는 보관창고 입고 전까지 폐기물 종류, 성상, 중량 등 폐기물 정보가 담긴 전자태그를 전용 용기에 부착한다. 이 경우, 전자태그는 전용 용기 1개당 1개를 붙이는 것을 원칙으로 하되, 소형 전용 용기 또는 봉투형 용기를 다시 대형용기에 담아 배출하는 경우에는 소형 전용 용기와 봉투형 용기에는 전자태그를 부착하지 않고, 대형 전용 용기에만 전자태그 1개를 부착한다고 되어 있다.

아울러 「폐기물관리법」 제66조(벌칙)에 따르면 같은 법 제13조(폐기물의 처리 기준 등)을 위반하여 폐기물을 처리한 자 및 같은 법 제18조제3항(사업장폐기물의 처리)을 위반하여 폐기물의 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리현장정보를 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력한 자는 2년 이하의 징역이나 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○에서는 「폐기물관리법」에 따라 의료폐기물의 보관기간을 준수하여야 하고, 전용 보관창고를 적정하게 관리하여야 하며, 의료폐기물 투입이 끝난 전용 용기는 밀폐 포장하여야 하고, 보관창고 입고 시 무선주파수인식방법을 통하여 폐기물의 종류, 성상, 중량 등을 입력한 전자태그를 붙여서 관리하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○에서는 시민들의 보건·위생을 위하여 감염 우려가 있는 의료 폐기물 관리를 철저히 해야 함에도 불구하고 사전감사 기간 중 2023. 9. 4. 의료폐기물 관리 실태 점검 결과 의료폐기물과 일반 사업장폐기물(포장재 등)을

혼합 투입하고 있고, 폐기물 보관기간²⁾을 준수하지 않고 있으며, 보관창고 입고 시 전자태그를 붙이지 않고 입고하거나 밀폐하지 않고 입고하여 관리하고 있고, 전용 냉장시설은 일반 검체 냉장시설과 같이 사용하고 있는 등 의료폐기물 처리기준을 준수하지 않고 있다.

조치할 사항 창원시장은

- ① 「폐기물관리법」 제13조 등을 위반하여 ○○○ 내 의료폐기물을 부적정하게 관리한 실무담당자 ○○보건소 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○보건소 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○보건소 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○보건소 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)
- ② 의료폐기물 관리를 부적정하게 처리한 실무담당자의 지도·감독을 소홀히 한 감독책임자 ○○보건소 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○보건소 ○○○○과 ○○○○○○○○○ ○○○, ○○보건소 ○○○○과 ○○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)
- ③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

2) ○○보건소의 경우 실태점검 기간 중 사용개시 일 임의 작성

【일련번호 : 9】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 대형 건축물의 저수조 위생관리 및 저수조청소업 지도·감독 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○○소)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○○소 ○○·○○·○○ ○○센터(이하 ‘○○센터’라 한다)에서는 관할 구역의 주민이 질 좋은 물을 공급받을 수 있도록 하기 위하여 「수도법」 제33조에 따라 5층 이상의 공동주택 등 규모 이상 건축물 등의 소유자 또는 관리자에게 저수조 및 급수관에 대한 세척과 소독 등 위생조치를 하도록 지도·감독하는 업무를 수행하고 있고, ○○○○○소 ○○○○과에서는 저수조청소업에 대한 지도·감독을 수행하고 있다.

2. 5층 이상 공동주택 등 대형 건축물 저수조 위생조치 지도·감독 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「수도법」 제33조(위생상의 조치) 제2항 및 제4항에 따르면 수도물을 다량으로 사용하는 건축물 또는 시설로서 대통령령¹⁾으로 정하는 5층 이상의 공동주택 등

1) 대통령령 : 연면적 5천㎡ 이상인 건축물, 2천㎡ 이상인 음식점, 2천㎡ 이상인 학원, 2천㎡ 이상인 둘 이상의 용도에 사용되는 건축물, 3천㎡ 이상인 업무시설, 대규모점포, 관람석 1천석 이상 실내체육시설, 객석수 1천석 이상 공연장, 5개층 이상인 아파트 등

규모 이상 건축물 등의 소유자나 관리자는 급수설비에 대한 소독 등 위생조치를 하도록 되어 있고, 시장·군수는 제2항에 따른 규모 이상의 건축물 등의 소유자나 관리자가 급수설비에 대한 소독 등 위생조치를 하는지에 대하여 지도·감독 하도록 되어 있다.

그리고 「수도법 시행규칙」 제22조의3(대형건축물등의 소유자등이 해야 하는 소독등위생조치 등)에 따르면 대형 건축물등의 소유자등은 반기 1회 이상 저수조 청소를 하여야 하고, 저수조 청소 후에 청소용 약품으로 인하여 먹는물의 수질기준²⁾이 초과되지 않은지 잔류염소, 수소이온농도, 탁도를 검사해야 하며, 월 1회 이상 저수조의 위생상태를 점검하여야 하고, 매년 마지막 검사일부터 1년이 되는 날이 속하는 달의 말일까지의 기간 중에 1회 이상 먹는물 수질검사기관에 의뢰하여 수질검사³⁾를 하도록 되어 있다.

또한 「수도법」 제36조(교육) 및 같은 법 시행령 제52조(수도시설의 관리에 관한 교육 등)에 따르면 저수조 관리대상 건축물 또는 시설의 소유자나 관리자는 5년마다 8시간의 수도시설 관리에 관한 교육을 받아야 한다고 되어 있다.

한편 「수도법」 제83조(벌칙) 제6호에 따르면 소독 등 위생조치를 하지 아니한 건축물 등의 소유자 또는 관리자는 2년 이하의 징역에 처하거나, 2천 만 원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있고, 같은 법 제87조(과태료) 제4항에 따르면 수도시설 관리에 관한 교육을 받지 아니하거나 받지 아니하게 한 자는 100만 원 이하의 과태료를 부과한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○센터에서는 5개 층 이상의 아파트 등 대형건축물의 소유자나 관리자가 해당 건축물의 저수조에 대하여 위생조치와 수질검사 이행 등의 지도·감독 하여야 한다.

2) 잔류염소(L당 0.1mg 이상 4.0mg 이하), 수소이온농도(pH 5.8 이상 8.5 이하), 탁도(0.5NTU 이하)
3) 수질검사 항목 : 탁도, 수소이온농도, 잔류염소, 일반세균, 총대장균군, 분원성대장균군

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

이번 감사기간(2023. 9. 11.~9. 22.) 중 실태조사를 통해 [표 1]과 같이 2023년 기준 창원시에서 지도·점검 해야하는 규모 이상의 건축물 2,120개소가 확인되어 저수조에 대한 위생조치 이행여부를 확인한 결과 반기 1회 이상 저수조 청소 미이행 건축물은 최대 1,531개소, 2021년 수질검사 미이행 771개소, 수도시설 관리 교육 미이행 1,662개소 등 위반사항이 발견되었다.

[표 1] 관리대상 저수조 건축물 수질검사 등 미이행 현황

(단위 : 개소)

구분	대상 시설	수질검사 미이행		청소 미이행				교육 미이행	지도점검	비고
		2021	2022	2021년 상반기	2021년 하반기	2022년 상반기	2022년 하반기			
계	2,120	771	678	1,256	851	1,531	674	1,662		
○○	1,084	416	345	909	411	947	290	933	수질검사 및 청소 성적서 증빙으로 필증없음	
○○	727	243	238	186	215	312	224	496		
○○	309	112	95	161	225	272	160	233		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그런데도 창원시 ○○센터에서는 감사기간 중 제출한 창원시 내 규모이상 저수조 관리대상을 [표 2]와 같이 제출하여 실제 관리대상 시설이 실태조사 결과와 맞지 않음에도 대상시설 전체를 관리하고 있다거나 청소 이행 여부를 제대로 확인하지 않고 제출하는 등 관내 저수조 관리대상 시설을 부실하게 관리하고 있고, 2022년 7월 경 창원시 갈따구 유충 발생으로 상수도 시설에 대하여 집중 관리가 필요한 시기에 대형 건축물에 상수도를 저장하는 저수조에 대한 지도·감독을 이행하지 않고 있어 관리대상 건축물의 저수조가 이끼 등 이물질이 있거나 일반세균 등의 수질기준⁴⁾을 초과하여 수돗물을 이용할 수 있는 결과를 초래하였다.

4) 먹는물의 수질기준 : 잔류염소(4mg/L를 넘지 아니할 것), 일반세균(1mL 중 100CFU를 넘지 아니할 것), 총 대장균군(100mL에서 검출되지 아니할 것) 등

[표 2] 창원시 ○○센터에서 제출한 저수조 관리현황

(단위 : 개소)

구 분	년도	대상시설	청소실시		시설점검	수질검사	비고
			상반기	하반기			
○○ ○○센터	'20	1,171	147	92	1,171	64	
	'21	1,171	516	728	1,171	684	
	'22	1,171	804	838	1,171	766	
	'23	1,171	629	-	1,171	498	
○○ ○○센터	'20	680	606	606	680	642	
	'21	697	619	619	697	659	
	'22	725	612	612	725	680	
	'23	740	595	-	740	687	
○○ ○○센터	'20	349	13	198	-	26	
	'21	349	147	88	25	199	
	'22	349	27	153	42	221	
	'23	349	163	-	22	126	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. 대형건축물 급수관 일반검사 등 이행 지도·감독 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「수도법」 제33조(위생상의 조치) 제3항 및 제4항에 따르면 연면적 5천㎡ 이상인 학교 등 대통령령⁵⁾으로 정하는 규모 이상 건축물 등의 소유자나 관리자는 급수관을 주기적으로 검사하고, 그 결과에 따라 세척·갱생·교체 등 필요한 조치를 하도록 되어 있고, 시장·군수는 해당 건축물의 소유자나 관리자가 급수관에 대한 일반검사 및 세척조치 등을 하는지에 대하여 지도·감독 하도록 되어 있다.

그리고 「수도법 시행규칙」 제23조(급수관의 상태검사 및 조치 등)에 따르면 연면적 5천㎡ 이상 학교 등 규모 이상 건축물 등의 소유자나 관리자는 해당 건축물의 준공검사를 실시한 날부터 5년이 경과한 날을 기준으로 6개월 이내에 최초 일반검사를 실시해야 하고, 일반검사를 받은 날부터 2년이 되는 날까지 매 2년마다 일반검사를 실시하도록 되어 있다.

5) 대통령령 : 연면적 5천㎡ 이상(의료시설, 교육연구시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 공공업무시설), 연면적 6만㎡ 이상(대규모점포, 5개층 이상인 아파트, 일반업무시설 등)

또한 「수도법」 제83조(벌칙) 제6호에 따르면 급수관에 대한 세척 등 조치를 하지 아니한 건축물 등의 소유자 또는 관리자는 2년 이하의 징역에 처하거나 2천만 원 이하의 벌금을 부과하도록 되어 있다.

따라서 창원시 ○○센터에서는 연면적 5천㎡ 이상의 학교 등 대형건축물의 소유자나 관리자가 해당 건축물의 급수관에 대하여 일반검사를 정기적으로 하는지, 그 검사 결과에 따른 후속 조치를 하는지에 대하여 지도·감독하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 이번 감사기간(2023. 9. 11.~ 9. 22.) 중 실태조사를 통해 [표 3]과 같이 창원시 ○○센터에서 지도·점검해야 하는 급수관 관리대상 시설 623개소 중 445개소가 급수관 일반검사를 이행하지 않고 있음이 확인되었으며, ○○센터에서는 일반검사를 미이행한 건축물에 대한 지도·감독을 제대로 하지 않아 학생 등 해당 시설에서 수도물을 사용하는 이용자가 급수관 내의 위생상태가 확인되지 않은 상태로 이용하는 결과를 초래하였다.

[표 3] 급수관 일반검사 미이행 건축물 현황

(단위 : 개소)

구 분	계	○○ ○○센터	○○ ○○센터	○○ ○○센터	비고
대상시설	623	292	270	61	
급수관 일반검사 미이행	445	258	167	20	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

4. 저수조 청소업 관리·감독 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「수도법」 제34조(저수조청소업의 신고)에 따르면 저수조의 위생적 관리를 위한

청소업(이하 ‘저수조청소업’이라한다)을 경영하려는 자는 환경부령으로 정하는 인력·시설 및 장비 등의 기준을 갖추고 시장·군수에게 신고하여야 한다고 되어 있고, 같은 법 시행규칙 제23조의2(저수조청소업의신고)에 따르면 저수조 청소업을 경영하려는 자가 갖추어야 할 인력·시설 및 장비 등의 기준은 [별표 7의2]와 같다고 되어 있으며, 내용은 [표 4]와 같다.

[표 4] 저수조 청소업의 인력·시설 및 장비 기준

구분	기 준
인 력	<p>다음 각 호의 인력을 각각 갖추 것</p> <p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 청소감독원 1명 이상</p> <p>가. 환경(수질부분)·토목·위생·화공 등 산업기사 이상의 자격이 있는 사람 또는 정수 시설운영관리사의 자격이 있는 사람</p> <p>나. 「고등교육법」에 따른 전문대학 또는 이에 준하는 각종 학교의 이공계통 관련 학과 졸업자로서 환경이나 수질관련 과목을 20학점 이상 이수한 사람</p> <p>다. 상수도 분야 3년 이상 경력소유자</p> <p>2. 청소종사자 3명 이상</p>
시 설	-창고
장 비	<p>-연속토출식 습식진공청소기 : 1대 이상</p> <p>-운반차량 : 1대 이상</p> <p>-고압세정기(18ℓ/min, 150kg/cm² 이상) : 1대 이상</p> <p>-배수펌프(1마력 이하, 5마력 이상) : 각 1대 이상</p> <p>-환기기구(200m²/hr) : 1대 이상</p> <p>-조명기구(DC 24V 이하) : 1대 이상</p> <p>-고무재질의 옷·안전모·안전벨트·로프 : 작업인원수에 맞게 확보</p> <p>-간이수질검사 기구(수소이온농도측정기·잔류염소측정기·색도계·탁도계) : 각 1대 이상 (제22조의4에 따라 위생상태의 점검을 대행하는 저수조 청소업자로 한정한다)</p> <p>-누전차단기 : 1대 이상</p>

[출처 : 수도법 시행규칙 별표 7의2]

그리고 「수도법」 제35조(저수조청소업의 영업정지 등)에 따르면 [별표 7의2]의 신고기준을 충족하지 못한 경우 3개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 사업장의 폐쇄를 명할 수 있다고 되어 있다.

또한 「수도법」 제36조(교육) 및 같은 법 시행령 제52조(수도시설의 관리에 관한 교육 등)에 따르면 저수조청소업자, 저수조 청소업에 직접 종사하는 종업원 및 현장에서 직접 지도하는 감독자는 5년마다 8시간의 수도시설 관리에 관한 교육을 받아야 한다고 되어 있다.

아울러 「수도법」 제35조(저수조청소업의 영업정지 등) 및 같은 법 시행규칙 제23조의3(저수조청소업자에 대한 행정처분기준)에 따르면 같은 법 제34조 제1항에 따른 신고 기준을 충족하지 못한 경우 1차 경고, 2차 영업정지 15일, 3차 영업정지 1개월, 4차 사업장 폐쇄 명령으로 되어 있고, 「수도법」 제87조(과태료) 제4항에 따르면 수도시설 관리에 관한 교육을 받지 아니하거나 받지 아니하게 한 자는 100만 원 이하의 과태료를 부과한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 저수조 청소업자에 대한 시설기준 충족 여부 및 저수조 청소업자의 수도시설 관리에 관한 교육 이수 여부 등을 확인하고 관리·감독 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○과에서는 [표 5]와 같이 창원시 관내 저수조 청소업의 시설기준이 제대로 지켜지고 있는지 확인조차 하지 않고 있고, 수도시설 관리 교육을 받지 않은 사업장이 75개소가 있음에도 이에 대한 관리·감독을 하지 않고 있다.

[표 5] 저수조 청소업 관리현황

(단위 : 개소)

구 분	사업장 수	시설기준 준수여부 미확인 사업장 수		수도시설 관리교육 미이행 (저수조 청소업자 및 종사자 등)	비 고
		인력 (미충족 포함)	장비		
계	124	53	124	75	
○○ ○○센터	74	14	74	43	인력미충족
○○ ○○센터	38	38	38	24	
○○ ○○센터	12	1	12	8	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「수도법」 제33조를 위반하여 대형 건축물의 저수조 및 급수관에 대한 관리·감독을 부적정하게 처리하고 저수조 청소업자 지도·감독을 소홀히 한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○단), ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○), ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○○○○○ ○○○은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

② 저수조 및 저수조 청소업자 관리·감독을 소홀히 한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과, ○○○○○○), ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○)과 실무담당자의 관리·감독을 하지 않은 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○○○○○ ○○○은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

감사결과 처분요구서

중징계·훈계·주의 요구 및 통보

제 목 공무원의 농지 소유 제한 미준수 및 농지취득자격증명 신청 소홀
 소 관 기 관 창원시(○○○○과)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○○○○○ ○○○ 등 9명은 [표 1]과 같이 현재 창원시에서 근무하고 있는 자로서, 최근 5년간 「농지법」 제8조 등에 따라 농지 소재지를 관할하는 구청장, 읍장 또는 면장 등에게 농지취득자격증명을 발급받은 사실이 있다.

[표 1] 농지취득 공무원 현황

번호	소 속		행위시 직급 (현재 직급)	성 명 (생년월일)	소유기간
	행 위 시	현 재			
1	○○○○과	○○○○과	○○○○○○ (○○○○○○○○)	○○○ (‘○○. ○. ○.)	‘08. 5. 16. ~ 현재
2	○○구 ○○동	○○구 ○○과	○○○○○○○ (○○○○○○○)	○○○ (‘○○. ○○. ○○.)	‘09. 11. 2. ~ 현재
3	○○○○과	○○구 ○○과	○○○○○○○ (○○○○○○○)	○○○ (‘○○. ○. ○○.)	‘20. 6. 1. ~ 현재
4	○○구 ○○○○과	○○본부	○○○○○○○	○○○ (‘○○. ○. ○○.)	‘20. 5. 31. ~ 현재
5	○○○○과	○○구 ○○○○과	○○○○○○○ (○○○○○○○)	○○○ (‘○○. ○○. ○○.)	‘17. 5. 16. ~ 현재
6	○○○○구 ○○과	○○○○실 ○○과	○○○○○○○	○○○ (‘○○. ○○. ○○.)	‘22. 3. 25. ~ 현재
7	○○구 ○○동	○○○○과	○○○○○○○	○○○ (‘○○. ○. ○○.)	‘16. 5. 3. ~ 현재
8	○○구 ○면	○○○○국	○○○○○○○	○○○ (‘○○. ○○. ○.)	‘22. 3. 24. ~ 현재
9	○○과	○○○○구청 ○○○○과	○○○○○○○ (○○○○○○○○)	○○○ (‘○○. ○. ○.)	‘20. 08. 13. ~ 현재

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단기준)

「농지법」 제6조(농지 소유 제한) 제1항에 따르면 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못하도록 되어 있고, 제1항에도 불구하고 주말·체험영농을 하려고 농업진흥지역 외의 농지를 소유하는 경우와 상속으로 농지를 취득하여 소유하는 경우 등을 제외하고는 농지를 소유할 수 있으나 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 법 제8조(농지취득자격증명의 발급) 제1항 및 제2항에 따르면 농지를 취득하려는 자는 농지 소재지를 관할하는 구청장, 읍장 또는 면장에게서 농지취득자격증명을 발급받아야 하고, 제1항에 따른 농지취득자격증명을 받으려는 자는 취득 대상 농지의 면적, 농업경영을 하는데 필요한 노동력 확보방안, 농지취득자격 증명을 발급받으려는 자의 직업 등을 포함한 농업경영계획서를 작성하여 농지 소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 장에게 발급신청을 하여야 한다고 되어 있다.

한편 같은 법 제9조(농지의 위탁경영)에 따르면 농지 소유자는 「병역법」에 따라 징집 또는 소집된 경우, 3개월 이상 국외 여행 중인 경우, 농업법인이 청산 중인 경우, 질병, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 자경할 수 없는 경우, 같은 법 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획에 따라 위탁경영하는 경우, 농업인이 자기 노동력이 부족하여 농작업의 일부를 위탁하는 경우외에는 소유 농지를 위탁경영할 수 없도록 되어 있고,

같은 법 제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) 제1항에 따르면 국가나 지방자치단체 소유의 농지, 상속 농지, 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 자가 이농한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우, 농지이용증진사업 시행계획에 따라 농지를 임대하거나 사용대 하는 경우, 질병, 징집, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 인하여 일시적으로 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가 소유하고 있는 농지를 임대하거나 사용대 하는 경우, 한국농어촌공사에게 위탁하여 임대하는 경우 등 이외에는 농지를 임대하거나 무상 사용할 수 없도록 되어 있다.

아울러 「지방공무원 복무규정」 제10조(영리업무의 금지) 및 제11조(겸직 허가)에 따르면 공무원이 상업·공업·금융업 또는 그 밖의 영리적인 업무를 스스로 경영하여 영리를 추구함이 현저한 업무를 행하는 것을 금지하고, 영리업무에 해당하지 아니하는 다른 직무를 겸직하려는 경우에는 지방단체의 장의 사전 허가를 받아야 한다고 되어 있으며,

「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조(정의) 및 제4조(농어업경영체 정보의 등록) 제1항에 따르면 “농업경영체”란 농업인⁶⁾과 농업법인을 말하고, 농어업·농어촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원받으려는 농어업경영체는 농지, 축사 등 생산농산물, 생산방법 등 농업경영 관련 정보 및 용자·보조금 등의 수령정보로서 농업경영체를 등록하여야 한다고 되어 있다.

한편 ‘영농자재 구입시 세금감면 등의 혜택을 받기위해 공무원이 농업경영체를 등록할 수 없는지, 농업이 공무원 겸직허가 대상인지’관련 질의에 대하여 행정안전부 지방인사제도과(’23. 6. 17, ’23. 8. 18.)의 회신⁷⁾에 따르면 「지방공무원법」 제56조에 따라 공무원은 공무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 소속 기관장의 허가 없이는 다른 직무를 겸할 수 없다고 하면서,

이는 공무원이 직무에 전념할 수 있도록 하기 위해 공무 이외 다른 직무에 종사하는 것을 제한하는데 그 취지가 있으며, 영리업무가 해당 지방자치단체에 대하여 불명예스러운 영향을 초래할 우려가 있는 경우는 종사할 수 없을 것이며, 영리업무 요건에 해당되지 않는 경우에는 소속 지방자치단체장에게 겸직 허가를 받아야 할 것으로 사료된다고 답변하였다.

따라서 농지를 취득하려는 자는 자기의 농업경영에 이용할 자가 아니면 농지를 소유하지 못하며, 취득 대상 농지의 노동력 확보방안, 직업 등이 포함된 농업경영계획서를 첨부한 농지취득자격증명신청서를 작성하여 농지취득자격증명을 발급받아야 하며,

6) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」 제3조(농업인의 기준) 제1항에 따르면 농업인의 기준은 1천제곱미터 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람, 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 등 어느 하나에 해당하는 사람을 말함

7) 민원신청번호(1AA-2308-0027503, 1AA-2306-0064840)

법령에서 정하는 특별한 경우를 제외하고는 임대차, 사용대차 및 위탁경영을 하여서는 아니되고, 농업경영체를 등록하고 농업경영을 하려는 자는 지방자치단체장의 사전 허가를 받아야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

가. 농지소유제한 미준수 및 불법 임대 경작 등 농지법 위반

그런데도 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○은 [표 2]와 같이 14,581㎡(공부면적 24,219㎡)의 농지를 취득하면서 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유하지 못함에도 농지취득자격증명을 발급받으면서 신청계획서에 직업을 ‘주부’, 노동력 확보 방안은 ‘자기노동력’으로 작성하여 농지취득자격증명을 발급받은 후, 10,844㎡의 농지를 자기 농업경영에 이용하지 않고 불법 임대하여 부적정하게 농지를 소유하고 있는 것으로 확인되었다.

[표 2] ○○○○○과장 ○○○○○○○ ○○○ 농지소유 현황

(단위 : ㎡)

연번	취득일	농지 소재지		지목 (농지법)	공부 면적	취득 면적	공유 자	취득목적 (농취증 기재)	경작 여부	직불금 수령자
		시도	지번							
	합계		15필지		24,219	14,581			임대 (10,844)	
1	'16.05.11.	○○ ○○	○○군 ○○면 ○○리 ○○○-○	전 (진흥부)	404	202	○○○	-	임대	'20년~23년 ○○○
2	'16.02.23.	○○ ○○	○○군 ○○면 ○○리 ○○○	전 (진흥부)	1,881	1,881		-	임대	'16~20년 ○○○
3	'14.06.05.	○○ ○○	○○시 ○○구 ○○면○○리○○○	과수원 (진흥부)	890	498	○○○ (세대원)	농업경영 (자기노동력)	자경	
4	'20.01.23.		○○시 ○○구 ○○면○○리○○○	답 (진흥부)	1,012	506	○○○	농업경영 (직업주부/ 자기노동력)	자경	
5	'20.03.09.		○○시 ○○구 ○○면○○리○○○	답 (진흥부)	562	562	-	농업경영 (직업주부/ 자기노동력)	자경	
6	'13.10.07.		○○시 ○○구 ○○면○○리○○○	전 (진흥부)	208	170.1	-	-	자경	
7	'13.10.07.		○○시 ○○구 ○○면○○리○○○	전 (진흥부)	66	66		-	자경	
8	'10.08.02		○○시 ○○구 ○○면○○리○○○	과수원 (진흥부)	3,359	165	○○○	-	자경	

연번	취득일	농지 소재지		지목 (농지법)	공부 면적	취득 면적	공유 자	취득목적 (농취증 기재)	경작 여부	직불금 수령자
		시도	지번							
9	'15.05.20.		○○시○○○○구 ○○면 ○○리 ○○○-○○	답 (진흥구역)	2,000	2,000		농업경영 (직업주부/ 자기노동력)	임대	
10	'15.04.10.		○○시 ○○동 ○○	전 (진흥밖)	1,018	1,018		농업경영 (직업미기재/ 자기노동력/ 채소류)	자경	
11	'12.01.06.		○○군 ○○면 ○○리 ○○○	답 (진흥밖)	1,455	1,455		-	임대	
12	'08.05.16.		○○군 ○○면 ○○리○○○○	전 (진흥밖)	5,762	2,881	○○○	농업경영 (직업 노동력 '미기재/벼)	임대	'16~19년 ○○○
13	'08.05.16.		○○군 ○○면 ○○리 ○○○	전 (진흥밖)	1,355	677.5	○○○		임대	
14	'08.05.16.		○○군 ○○면 ○○리 ○○○	전 (진흥밖)	3,494	1,747	○○○		임대	'16~19년 ○○○
15	'15.06.17.		○○군 ○○면 ○○리○○○○	답 (진흥밖)	753	753		농업경영 (직업'미기재/ 자기노동력/ 고추 등)	자경	

[출처 : 농지 소재지 시·군 제출자료 재구성]

그리고 ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○은 [표 3]과 같이 6,945㎡(공부면적 8,439㎡)의 농지를 취득하면서 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유하지 못함에도 자기 농업경영에 이용하지 않고 5,124㎡의 농지를 소유하고 있고, 농지취득자격증명 신청서의 영농계획서에 직업은 기재하지 않고, 노동력 확보 방안은 '자기노동력'으로 기재하였으나, 정작 본인이 경작하지 아니하고 '임대'를 통해 경작하는 등 「농지법」을 위반한 것으로 확인되었다.

[표 3] ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○ 농지소유현황

(단위 : ㎡)

연번	취득일	소재지(지번)	지목	공부 면적	취득 면적	취득 원인	취득목적 (농취증 기재)	경작 여부
	합계	12필지		8,439	6,945			임대 (5,124)
1	'17.03.14.	○○시 ○○면 ○○리 ○○○	전	486	486	매매	-	임대
2	'11.05.19.	○○시 ○○구 ○동 ○○○	전	655	655	매매	-	자경
3	'09.11.02.	○○시 ○○면 ○○리 ○○○-○	전	1,100	515	매매	-	휴경
4	'09.11.02.	○○시 ○○면 ○○리 ○○○	전	1,100	651	매매	-	휴경

연번	취득일	소재지(지번)	지목	공부 면적	취득 면적	취득 원인	취득목적 (농취증 기재)	경작 여부
5	'22.04.04	○○시 ○○면 ○○리 ○○○-○	답 (진흥)	1,330	1,330	매매	농업경영 (직업'미기재'/ 자기노동력)	임대
6	'22.04.04	○○시 ○○면 ○○리 ○○○-○	답 (진흥)	558	558	매매	농업경영 (직업'미기재'/ 자기노동력)	임대
7	'22.04.04	○○시 ○○면 ○○리 ○○○-○	답 (진흥)	1,027	1,027	매매	농업경영 (직업'미기재'/ 자기노동력)	임대
8	'22.04.04	○○시 ○○면 ○○리 ○○○-○	답 (진흥)	1,264	1,264	매매	농업경영 (직업'미기재'/ 자기노동력)	임대
9	'20.12.23.	○○시 ○○면 ○○리 ○○○-○○	답 (진흥)	919	459	매매	농업경영 (직업'공무원'/ 자기노동력)	임대

[출처 : 농지 소재지 시·군 제출자료 재구성]

나. 농지취득자격증명 허위 발급 등 농지법 위반(○○구 ○○과 ○○○, ○○본부 ○○○)

위 사람은 [표 4]와 같이 경락(경매)을 통해 개인별 133.4㎡(공부면적 667㎡)의 농지를 주말영농체험 및 농업경영을 목적으로 취득하면서 해당 농지의 임야화로 인해 농지 원상 복구계획서를 농지취득자격증명신청 첨부서류로 ○○구 ○○동 장에게 제출하였으나, 2023. 9. 22. 감사일 현재, 2023. 8.월에 촬영된 아래 농지 소재지 확인 결과 해당 농지는 복구계획을 이행하지 않은 채 여전히 임야화로 남겨져 농지로 이용되지 않고 있었고, 경작을 위한 농지 정리의 노력조차 하지 않는 등 주말체험영농 및 농업경영의 계획과는 상반되게 해당 농지를 방치하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

[표 4] ○○동 ○○○-○번지 농지취득내역

(단위 : ㎡)

신청인	소재지	신청일	지목	공부면적	취득면적	취득 원인	취득목적 (농취증 기재)	실제 경작	비 고
○○○	○○시 ○○구 ○○동 ○○○-○	'20.06.01.	전	667	133.4	경락	주말영농체험 (채소재배 등)	미경작	임야화로 인한 농지 원상복구 필요
○○○		'20.05.31.			133.4		농업경영 (직업'미기재'/ 자기노동력/채소)		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

다. 사전 검직허가 없이 농업경영체 등록 및 농지취득자격 신청 부적정

창원시 공무원 ○○○, ○○○, ○○○, ○○○, ○○○ 5명의 아래 농지취득자격 신청인은 [표 5]와 같이 농업경영체를 등록하고도 사전에 자치단체장의 검직허가를 받지 않고 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 부적정하게 농업경영을 영위하고 있다.

그리고 ○○○, ○○○, ○○○, ○○○ 4명의 농지취득자격 신청인은 매매 등을 통해 농지를 취득하면서 본인의 직업이 공무원임에도 농업경영계획서상 직업을 농업, 직장인, 미기재 등으로 작성하여 농지취득자격증을 부적정하게 취득하였다.

[표 5] 검직허가 없이 농업경영체 등록 및 농지취득자격 신청내역

(단위 : m²)

연번	부서명	신청인	농지소재지	취득면적	지목	농지취득자격신청		농업 경영체 등록일자
						발급일자	기재직업	
1	○○구 ○○○○과	○○○	○○시 ○○○○구 ○○면 ○○리 ○○○	1,165	답	'17.05.16.	미기재	'18.09.19.
2	○○○○실 ○○과	○○○	○○시 ○○○○구 ○○동 ○○○	1,035	답	'22.03.25.	공무원	'23.08.24.
3	○○○○국 ○○○○과	○○○	○○시 ○○구 ○읍 ○○리 ○○○	344	답	'16.05.03.	농업	'18.08.20.
			○○시 ○○구 ○읍 ○○리 ○○○-○	288	답	'16.05.03.	농업	
			○○시 ○○구 ○읍 ○○리 ○○○-○	51	답	'16.10.25.	농업	
			○○시 ○○구 ○읍 ○○리 ○○○-○	11	답	'16.10.25.	농업	
4	○○○○국 ○○○○ ○○○○실	○○○	○○시 ○○구 ○면 ○○리 ○○○-○	1,501	답	'22.03.24.	직장인	'22.07.12.
5	○○○○구 ○○○○과	○○○	○○시 ○○구 ○○동 ○○○	625	답	'20.08.13.	미기재	'15.09.18.
			○○시 ○○구 ○○동 ○○○	113	답	'20.08.13.	미기재	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「농지법」 제6조 등을 위반하여 자기 농업경영에 이용하지 아니함에도 농지를 초과하여 소유하고, 농지취득자격증명 신청을 부적정하게 작성하여 농지를 취득하였으며, 계약서 작성없이 임대를 통해 농업경영을 영위한 ○○○○○과 ○○○○○○ ○○○과 ○○구청 ○○○과 ○○○○○○ ○○○을 「지방공무원법」 제55조 품위 유지의 의무 위반으로 같은 법 제69조 제1항의 징계사유에 해당되어 「지방공무원법」 제72조에 따라 ‘중징계’ 처분하시기 바랍니다.(중징계)

② 「농지법」 제8조 등을 위반하여 농지취득자격증명 신청을 부적정하게 작성하여 농지를 취득하는 등 당시 농지취득 관련자 ○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○구청 ○○○과, ○○○○○○○), ○○○구 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○본부)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, 「지방공무원 복무규정」 제11조 및 「농지법」 제8조 등을 위반하여 농지취득자격 증명신청 시 본인의 직업을 제대로 작성하지 않고 농지를 부적정하게 취득하고, 농업경영체를 등록하면서 사전 검직허가 여부를 확인하지 않은 당시 관련자 ○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○구 ○○○○○과 ○○○○○○○), ○○○구 ○○○동 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과), ○○○구 ○○○면 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○국), ○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○구 ○○○○○과, ○○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

③ 「지방공무원 복무규정」 제11조 등을 위반하여 농업경영체를 등록하면서 사전 검직허가 여부를 확인하지 않은 당시 관련자 ○○○○○구 ○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○실 ○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 조치하시기 바랍니다.(주의)

④ ○○○○○과에서는 「농지법」 제8조 등 및 「농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분 관련 업무 처리요령」에 따라 소속 공무원이 허위로 농지취득 자격증명

신청을 하지 않도록 안내하고, 읍·면·동에서 농지취득자격증명 발급 심사시 농지를 취득하는 자의 농업경영계획서 및 첨부서류 등을 면밀히 검토하여 발급할 수 있도록 조치하고, 매년 농지이용실태 조사 시 임야화된 농지가 원상복구계획대로 이루어졌는지 누락되는 일이 없도록 자체 계획을 수립하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

⑤ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련법령 준수와 직무교육을 강화하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 11】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구 및 주의

제 목 불법산지 전용지 사후관리 등 부적정

소 관 기 관 창원시(○○○○○○소 ○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○○소 ○○○과에서는 산지전용허가 등의 처분을 받지 않고 불법으로 산지를 전용한 경우 그 행위를 한 자에게 「산지관리법」 제44조 등에 따라 시설물을 철거하는 등의 원상복구 업무를 담당하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「산지관리법」 제14조(산지전용허가) 및 제15조(산지전용신고) 및 제15조의2 (산지 일시사용허가·신고)에 따르면 산지를 전용하려는 자는 허가권자에게 허가 또는 신고를 하여야 하고,

같은 법 제44조(불법산지전용지의 복구 등) 제1항에 따르면 산림청장 등은 법 제37조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 허가 등의 처분을 받지 아니하고 산지전용 등을 한 경우에는 그 행위를 한 자에게 시설물을 철거하거나 형질 변경한 산지를 복구하도록 명령할 수 있고, 명령을 받은 자가 이를 이행하지 아니하면 「행정대집행법」에 따라 대집행할 수 있도록 되어 있으며,

제1항에 따라 복구를 하는 경우 복구비의 예치에 관하여는 제38조를, 복구 의무의 면제 및 면제신청에 관하여는 제39조제3항 및 제5항을, 복구 방식에 관하여는 제39조 제4항을, 복구설계서의 승인 등에 관하여는 제40조를, 복구공사의 준공검사와 하자보수보증금의 예치 및 면제에 관하여는 제42조를 각각 준용하도록 되어 있다.

그리고 같은 법 제38조(복구비의 예치 등) 제1항에 따르면 제37조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 허가 등의 처분을 받거나 신고 등을 하려는 자는 미리 토사유출의 방지조치 등 재해의 방지나 산지경관 유지에 필요한 조치 또는 복구에 필요한 비용을 산림청장 등에게 예치하여야 하고,

같은 법 시행규칙 제40조(복구비의 예치시기·절차 등) 제1항 및 제3항에 따르면 관할청은 복구비를 예치할 때에는 미리 복구비 예치통지서를 송부하여야 하고, 현금으로 예치하거나 지급보증서 등을 예치하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 법 시행규칙 제43조(복구준공검사) 제2항 및 제44조(하자보수보증금의 예치 등) 제2항에 따르면 복구준공검사신청을 받은 경우에는 복구설계서에 따라 적합하게 복구되었는지 여부를 검사하여야 한다고 되어 있고, 복구준공 검사를 신청하는 자에게 그 복구준공검사 완료일전까지 하자보수보증금을 예치하게 하여야 한다고 되어 있다.

아울러 같은 법 제39조(산지전용지 등의 복구) 및 제40조(복구설계서의 승인 등)에 따르면 산지를 복구하여야 하는 자는 산지복구 명령일로부터 30일 이내에 산지복구설계서¹⁾를 제출하여 승인을 받아야 하고, 이를 위반하는 경우에는 [표 1]과 같이 과태료를 부과하도록 되어 있다.

1) 복구전문기관 또는 산림기술용역업자 소속 산림기술자가 작성하여야 하고, **660제곱미터 미만**의 산지 전용·산지일시사용인 경우: 복구대상산지의 종단도 및 횡단도와 복구공종·공법 및 겨냥도 등이 포함된 **복구개요서**를 작성하여 제출하여야 함

[표 1] 산지복구설계서 미제출에 따른 과태료 처분

불법 산지전용면적	과태료(천 원)		
	1차 위반	2차 위반	3차 이상 위반
1,000㎡ 미만인 경우	250	500	1,000
1,000㎡ 이상 10,000㎡ 미만인 경우	500	1,000	2,000
10,000㎡ 이상 100,000㎡ 미만인 경우	1,500	3,000	6,000
100,000㎡ 이상인 경우	2,500	5,000	10,000

[출처 : 산지관리법 시행령 제53조(과태료의 부과) 재구성]

따라서 창원시 ○○○○과에서는 산지전용허가 등을 받지 않고 불법으로 산지를 훼손하거나 전용한 자에 대하여 산지복구 명령을 하고 복구의무를 이행하지 않으면 행정대집행, 고발 등의 필요한 조치를 하여야 하고,

산지복구 명령일로부터 30일 이내에 산지복구설계서를 제출하지 않으면 과태료를 부과하여야 하며, 복구비를 예치할 때에는 미리 복구비 예치통지서를 송부하여 현금 또는 지급보증서를 받아야 한다.

그리고 복구준공검사를 신청하는 자에게 복구준공검사 완료일전까지 하자보수 보증금을 예치하게 하여야 하고, 복구준공검사신청서를 받은 경우에는 복구설계서에 따라 적합하게 복구되었는지 여부를 검사하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

가. 불법산지전용지 복구설계서 미제출 과태료 미부과 등 사후관리 부적정

그런데도 창원시 ○○○○과에서 최근 5년간(2018년 ~ 2022년) 적발된 58건 (훼손면적 : 68,563㎡)의 불법산지전용지 사후관리를 확인한 결과, [표 2]와 같이 2018. 3. 27.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 8건의 불법전용 산지가 원상복구 되지 않고 있고, 25건의 불법산지 복구설계서(복구개요서)를 제출받지 않았다.

그리고 19건의 불법 산지전용지에 대한 복구비(보증서)를 받지 않고 있고, 15건의 산지 복구설계서가 기간 이내에 제출되지 않았음에도 과태료 7,500천원의 부과 등 행정적 조치를 취하지 않고 있으며, 22건의 복구설계서(복구개요서)가 제출되지 않았음에도 복구준공을 승인하였다.

[표 2] 불법 산지전용 사후관리 현황

행위자	산림 소재지	면적(m ²)	미복구	복구설계서 (개요서) 미제출	복구비 미예치	미부과 과태료	설계서 (개요서) 미제출 복구준공
○○○ 등 58명	○○○○구 ○○면 ○○리 ○○등 58건	68,563	8건	25건	19건	15건 (7,500천원)	22건

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

나. 불법산지전용지 복구비 미예치 및 복구준공검사 부적정

또한 창원시 ○○○○과에서는 2021. 2. 26. 적발된 ○○구 ○면 ○○리 산○○○번지 (훼손면적 : 3,700m², 행위자 : ○○○)의 경우 ‘농지조성의 목적’으로 불법산지를 전용하였으나, [표 3]과 같이 행위자가 제출기간 이내에 복구설계서가 미제출 되었음에도 과태료를 부과하지 않았고,

[표 3] 불법 산지전용(○○구 ○면 ○○리 산○○○번지) 사후관리 내역

(단위 : 천원, m²)

복구명령 (면적)	복구설계서				복구기간		복구비 (보증기간)	하자보수 보증금
	회차	제출기간	제출 여부	미부과 과태료	구분 (명령일)	기간		
'21.03.30. (3,700m ²)	계	4건		500				부
	1차	'21.03.30.~ '21.04.16.	부	500	복구명령 (21.11.16.)	'21.11.19.~ '22.01.18.	78,180 (21.11.19~ '22.01.18.)	
	2차	'21.04.26. ~ 조속한 시일	여	반려	연장승인 (22.1.19.)	'21.11.19.~ '22.03.31.	78,180 (21.11.19~ '22.03.31.)	
	3차	'21.08.17. ~ '21.9.24.	여	반려	보완명령 (22.4.25.)	'21.11.19.~ '22.05.27.	78,180 (미연장)	
	4차	'21.10.06. ~ '21.11.06.	여	승인	연장승인 (22.6.23.)	'21.11.19.~ '22.08.31.	78,180 (21.11.19~ '22.08.31.)	
	-	-	-	-	설계변경승인 (22.12.14.)	'21.11.19.~ '23.03.30.	65,255 (미연장)	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2022. 4. 25. 및 같은 해 12. 14. 복구설계서의 보완명령 및 변경승인을 검토하면서 복구비를 현금 또는 보증서를 제출받지 않고 부적정하게 복구기간을 연장 및 설계변경 승인해 주었다.

아울러 복구기간('21. 11. 19.부터 '23. 3. 30.까지)이 만료하였으나, 2023. 6. 23. 행위자의 복구준공 검사신청서를 접수하고, 복구준공검사를 신청하는 자에게 복구준공검사 완료일전까지 하자보수보증금²⁾을 예치하게 하지 않았다.

조치할 사항 창원시장은

① 「산지관리법」 제44조 등을 위반하여 불법산지 전용지에 대한 사후관리 업무를 부적정하게 처리한 당시 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○구 ○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

② 「산지관리법」 제44조 등을 위반하여 불법산지 전용지에 대한 사후관리 감독 업무를 부적정하게 처리한 당시 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○구 ○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과, ○○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 조치하시기 바랍니다.(주의)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하고, 산림사고 대장 관리 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

2) 복구설계서에 계상된 복구공사비(65,225천원) 총액의 100분의 4에 해당하는 금액(1,630천원)

【일련번호 : 12】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 ○○○○○○ 상징 조형물 및 ○○○○ 미디어콘텐츠 제작·설치 부적정
소 관 기 관 창원시(○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○과에서는 연안 정비 사업의 일환으로 ○○○○○○ 일원에서 상징 조형물을 설치하였고 ○○○○ 미디어콘텐츠 사업 등의 업무를 수행하고 있다.

2. ○○○○○○ 입구 상징 조형물 제작 설치 부적정

2-1. 설치 불가 지역에 조형물 제작 설치

가. 관계법령(판단기준)

「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 ‘옥외광고물법’이라 한다) 제2조(정의) 제1항 및 같은 법 시행령 제3조(옥외광고물의 분류) 제1항 제6호에 따르면 ‘옥외광고물’이란 공중에게 항상 또는 일정 기간 계속 노출되어 공중이 자유로이 통행하는 장소에서 볼 수 있는 것으로서 간판·디지털 광고문·입간판·현수막 등과 그 밖에 이와 유사한 것을 말한다고 되어 있고, 옥외광고물을 분류하면서 지주 이용 간판은 문자·도형 등을 표시한 금속재 등의 판을 지면에 따로 설치한 지주에 붙이는 광고물이라고 되어 있다.

그리고 「옥외광고물법」 제4조(광고물등의 금지 또는 제한 등) 제1항 및 같은 법 시행령 제24조(광고물등의 표시가 금지되는 지역·장소 또는 물건) 제1항 제1호에 따르면 아름다운 경관과 미풍양속을 보존하고 공중에 대한 위해를 방지하며 건강하고 쾌적한 생활환경을 조성하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 일반주거지역·녹지지역 및 중요시설물보호지구 등에 광고물등을 표시하거나 설치하여서는 아니 된다고 되어 있다.

또한 「옥외광고물법」 제6조(다른 법령 또는 국가등의 광고물 제한) 제2항에 따르면 대통령령으로 정하는 광고물¹⁾등을 제외하고는 국가, 지방자치단체 등이 공공의 목적으로 광고물등을 표시·설치하려는 경우에도 제4조 등을 적용한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 상징 조형물 제작 설치 업무를 수행하면서 해당 조형물의 형태가 「옥외광고물법」상 정의하고 있는 옥외광고물 중 하나인 지주 이용 간판에 해당할 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역에서는 설치하여서는 아니된다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○과에서는 2022. 8. 12. ~ 11. 10. ○○○○○○ 입구에 위치한 창원시 ○○구 ○○동 ○○○번지 및 ○○동 ○○○-○○번지에 상징 조형물 제작 설치 업무를 수행하면서, 해당 설치 부지가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역이고, 위 지번에 설치하는 상징 조형물은 「옥외광고물법」상 정의하고 있는 옥외광고물 중 하나인 지주 이용 간판에 해당하여 사업 착수가 불가함에도, 관련 법령 및 관계 부서²⁾와의 협의 등 사전 검토를 소홀히 한 채 부적정하게 사업을 추진하였다.

1) 「옥외광고물법」 제29조 제1항에 따르면 ① 국가등의 청사 또는 건물 벽면을 이용하는 간판, ② 국가등의 청사 또는 건물의 부지 안에 설치하는 현수막 게시대와 벽보판 및 그 게시 광고물, ③ 시설물 또는 장소 등의 위험경고·안전의 안내를 위하여 전기를 사용하지 아니하고 설치하는 안내표지판이라 되어 있음
2) 창원시 ○○○○과

2-2. 전기공사 분할발주 미이행

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 ‘제1장 입찰 및 계약일반기준, 제1절 총칙’에 따르면 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약 중 계약목적물의 일부에 공사가 포함된 계약을 발주하려는 경우 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 등 공사 관련 법령의 준수 여부를 고려하여 사업의 계획단계부터 분할발주 여부를 검토하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「전기공사업법」 제3조(전기공사의 제한 등) 제1항에 따르면 전기공사는 대통령령으로 정하는 경미한 전기공사를 제외하고는 전기공사업자가 아니면 도급받거나 시공할 수 없다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 상징 조형물 제작 설치 업무를 수행하면서 계약 목적물의 일부에 전기공사가 포함되어 있을 경우 해당 공사는 분할발주를 하여야 하고, 전기공사업자가 시공할 수 있도록 하여 전기공사의 안전하고 적절한 시공을 담보할 수 있도록 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○과에서는 2022. 8. 12. ~ 11. 10. ○○○○○○ 입구에 상징 조형물 제작 설치 업무를 수행하면서 [표 1]과 같이 계약목적물의 일부에 전기 공사가 포함되어 있음에도 해당 공사에 대한 분할발주를 검토하지 않았고, 상징 조형물 제작 설치에 대한 계약당사자로 선정된 조형물 제조업체로서 주식회사 ○○○○○가 전기공사 시공자격이 없음에도 13,024천 원 상당의 전기공사업을 수행하게 하여 전기공사의 안전하고 적절한 시공을 담보하지 못하는 결과를 초래하였다.

[표 1] ○○○○○○ 입구 상징 조형물 제작설치 계약 내역

(단위 : 천 원)

계약 개요				(전체 계약 중)전기공사 부문	
계약명	계약금액	계약기간	조형물 위치	금액	내역
○○○○○○○ 입구상징 조형물 제작설치	245,850	'22. 08. 12. ~ 11. 10.	- ○○동 ○○○번지 - ○○동○○○○번지	13,024	- 잔넬문자(LED조명) - SMPS부착 및 전기배선연결 - 전기공(내선전공)

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. ○○○○○○ ○○○○ 미디어콘텐츠 제작·설치 사업 부적정

3-1. 협상에 의한 계약에 따른 분리발주 검토 미흡

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 ‘지방계약법 시행령’이라 한다) 제43조(협상에 의한 계약체결) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 물품(단순 물품구매는 제외한다)·용역(청소·경비 등 단순한 노무를 제공하는 용역은 제외한다)계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·예술성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 ‘제1장 입찰 및 계약일반기준, 제1절 총칙’에 따르면 입찰 및 계약 과정에서 금지해야 할 사항으로 전문성, 기술성, 창의성, 예술성, 안정성 등이 요구되지 않는 물품, 용역을 협상에 의한 계약으로 체결하는 사례를 제시하고 있고, 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우 사업의 계획단계부터 물품·용역·공사 등 각 목적물 유형별 독립성·가분성, 하자 등 책임구분의 용이성, 계약이행관리 효율성, 각

발주방식에 따른 해당 시장의 경쟁제한 효과 등을 고려하여 분할발주 여부를 검토하여야 한다고 되어 있다.

또한 행정안전부가 2020년 발간한 ‘지방 계약 질의회신 사례집’의 제4장 낙찰자 결정 기준을 살펴보면, 지자체가 물품 또는 용역을 협상에 의한 계약으로 발주하면서 공사계약을 포함하여 발주하는 것이 적정한 지에 대한 여부 질의에 대하여 「지방계약법 시행령」 제43조 제1항에 따라 협상에 의한 계약의 대상에서 제외하고 있는 공사계약을 협상에 의한 계약내용에 포함하여 발주하는 것은 적정하지 아니할 것으로 판단된다고 답변하였다.

따라서 창원시 ○○과에서는 물품·용역·공사 등 2개 이상이 혼재된 계약건에 대하여 협상에 의한 계약의 방식으로 추진할 때에는 각 목적물의 독립성·가분성 및 전문성, 기술성, 창의성, 예술성 유무 등을 종합적으로 판단하여 분할발주를 검토하여야 하고, 만약 목적물 중 공사계약이 포함되어 있다면 분할발주를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○과에서는 2021년 ‘○○○○○○ ○○○○ 미디어콘텐츠 제작·설치 사업’을 협상에 의한 계약의 방식으로 추진하였으나, [표 2]와 같이 해당 사업의 경우 영상매핑 시스템 설치, 컨트롤실 구축 등 물품 구매 및 설치로 구성된 하드웨어 부문³⁾과 미디어 콘텐츠 제작을 위한 영상 기획 및 그래픽 디자인 등 용역으로 구성된 소프트웨어 부문⁴⁾으로 나누어 지는데, 그 중 하드웨어 부문의 세부과업은 DLP 레이저 프로젝터 구입 설치, 컨테이너 형태의 프로젝터 시스템 타워 구축 등 별도의 전문성, 기술성, 창의성, 예술성 등을 요하지 않는 부분으로 협상에 의한 계약 대상이 아님에도 소프트웨어 부문과 분할하여 발주하지 않고 부적정하게 통합발주하였다.

3) 하드웨어 내역 : 영상매핑 시스템, 컨트롤실 구축 등(305,495천 원으로 총계약금액의 63.4%를 차지)

4) 소프트웨어 내역 : 메인콘텐츠 및 서브콘텐츠 제작(176,333천 원으로 총계약금액의 36.6%를 차지)

[표 2] 2021년 ‘○○○○○○ ○○○○ 미디어콘텐츠 제작·설치 사업’ 계약 내역

(단위 : 천 원)

계약명 (계약일)	계약 금액	계약 상대자	세부 내역		
			HW/SW 구분	금액	세부내역
○○○○○○ ○○○○ 미디어콘텐츠 제작·설치 (21. 10. 12.)	530,000	㈜○○○ ○○○	[HW] 영상매핑 시스템 (영상 가동 각종 기기 설치 등)	255,145	DLP LASER PROJECTOR, OPTION LENS 등
			[HW] 컨트롤실 내부 시스템 (매핑 시스템 설치 장소 구축 등)	50,350	PROJECTOR System Tower, CONTROL PC 등
			[SW] 메인쇼 1 (메인콘텐츠-7분 영상)	68,604	기획 구성, 2D 그래픽디자인, 3D 애니메이션, 사운드제작 등
			[SW] 메인쇼 2 (메인콘텐츠-7분 영상)	68,604	기획 구성, 2D 그래픽디자인, 3D 애니메이션, 사운드제작 등
			[SW] 추가콘텐츠 (서브콘텐츠-5분 영상)	39,125	기획 구성, 2D 그래픽디자인, 3D 애니메이션, 사운드제작 등

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그리고 다음연도인 2022년에는 새롭게 기획된 영상을 추가로 구현하기 위하여 협상에 의한 계약으로 미디어 콘텐츠 제작물을 추가 제작 및 납품받았고, 해당 납품물을 기존 2021년 설치된 DLP 레이저 프로젝터로 가동하여 사업을 진행한 점으로 미루어 보아 하드웨어 부문과 소프트웨어 부문을 분할하여 발주하였어도 목적물 완성에 지장이 없었을 것이며 두 부문 간의 가분성 또한 충족한다고 할 수 있다.

또한 DLP 레이저 프로젝터 구입 설치, 컨테이너 형태의 프로젝터 시스템 타워 구축 등 물품 구매 및 설치로 구분한 하드웨어 부문 같은 경우에는, 물품의 납품만으로 그 목적물이 완성되지 아니하고 정보통신공정 등이 포함된 행위가 수반됨으로써 완성될 수 있을 뿐만 아니라, 해당 일위대가표에 따르면 재료비에 더해 시중노임단가에 따른 노무비, 경비 등이 포함되어 있어 정보통신공사에 해당하는 바, 목적물에 공사계약이 포함됨으로써 협상에 의한 계약 대상이 아님이 더욱 명백하다 할 수 있을 것이다.

특히 2021. 9. 1. ‘○○○○○○ ○○○○ 미디어콘텐츠 제작·설치 사업’의 공고

기관인 ○○○○○○○○○5)에서는 본 사업이 디지털콘텐츠 개발에 관련된 용역으로 발주되었으나 사업에 포함된 H/W의 비중이 상당하므로 해당 물품의 분리발주 가능 여부, 분리발주 불가시 그 사유 및 해당 물품 설치에 공사업 면허 필요 여부 등을 재검토하여 회신을 하도록 구매업무 협의요청을 하였으나, ○○과에서는 하드웨어 및 소프트웨어 간 상호호환이 필수이고 분리발주시 목적물 완성에 곤란을 초래하며 H/W 물품의 단순 설치이기 때문에 공사업 면허가 불필요하다고 회신한 바 있어 상기 기술한 사항에 대하여 당시 면밀히 검토하였다면 적정하게 업무를 추진할 수 있었을 것이다.

이에 따라 계약목적물의 일부가 협상에 의한 계약 대상이 아니고 가분성 또한 있음에도 최초 사업 발주 전 (주)○○○○○○의 설계내역서6)를 참고하여 분할 발주에 대한 검토를 소홀히 한 채 그대로 통합발주를 하였고, 결과적으로도 해당 설계내역서대로 과업을 수행할 수 있는 (주)○○○○○○만이 단독응찰하여 계약상대자로 선정된 후, 최초 사업 발주전 ○○과에서 참고하였던 설계내역서가 그대로 제출되어 사업이 진행되었으며, 분할발주를 하였다면 다수 정보통신공사업자나 소프트웨어사업자가 해당 과업에 참여할 수 있었으나 그 기회를 상실시켜 시장의 공정한 경쟁을 제한하는 등 관련 법령의 취지를 훼손하였다.

3-2. 협상에 의한 계약 제안서 평가(정성적 기술능력평가) 미실시

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 ‘지방계약법 시행령’이라 한다) 제26조(재공고입찰과 수의계약) 제1항 및 제2항에 따르면 재공고입찰을 할 때 성립하지 아니하거나 낙찰자가 없는 경우 수의계약에 의할 수 있다고 되어 있고, 국가 또는 해당 지역의 경제위기를 극복하기 위해 행정안전부

5) 본사업의 수요기관은 창원시 ○○과이고 공고기관(계약대행기관)은 ○○○○○○○○○임

6) 2020년 5월 창원시 ○○○○과에서 추진하였던 ‘○○○ ○○○○ 미디어 콘텐츠 제작·설치사업’(계약 상대자 : (주)○○○○○○)의 설계내역서로, H/W 부문과 S/W 부문이 통합되어 그 내역이 구성되어 있고, (주)○○○○○○는 소프트웨어사업자임

장관이 기간을 정하여 고시⁷⁾한 경우에는 경쟁입찰을 실시했으나 입찰자가 1인
뿐인 경우 재공고입찰을 실시하지 않고 수의계약을 할 수 있다고 되어 있으며,
같은 조 제3항에 따르면 제1항 및 제2항에 따른 수의계약의 경우 보증금과
기한을 제외하고는 최초 입찰에 부칠 때에 정한 가격과 그 밖의 조건을 변경할
수 없다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 ‘제7장 협상에 의한 계약
낙찰자 기준, 제3절 입찰과 계약상대자 결정절차 및 제4절 제안서평가위원회
구성·운영’에 따르면 협상에 의한 계약의 제안서 평가는 가격평가와 기술능력
평가로 구분⁸⁾하며 기술능력평가는 정량적 지표에 의한 평가와 정성적 평가로
구분한다고 되어 있고, 가격평가 및 기술능력평가 중 정량적 지표에 의한 평가는
계약담당자(필요한 경우 사업담당자에게 위임한다)가 심사기준에 따라 평가하고
정성적 평가는 7인 이상 10인 이내 평가위원들이 평가한다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 ‘제7장 협상에 의한 계약 낙찰자
기준, 제3절 입찰과 계약상대자 결정절차’에 따르면 제안서 평가결과 기술능력과
가격 평가점수의 합산점수가 70점 이상인자를 협상적격자로 선정한다고 되어
있는데, 「소프트웨어산업진흥법」 제2조제3호에 의한 소프트웨어의 개발·제작·
생산·유통 등과 이에 관련된 서비스(소프트웨어 사업)에 대해서는 제안서 평가
결과 기술능력 평가 점수가 기술능력 평가분야 배점한도의 85%이상인 자를
협상적격자로 선정한다고 되어 있다.

아울러 ‘○○○○○○ ○○○○ 미디어 콘텐츠 제작·설치 사업’에 대한 입찰
공고문에 따르면 해당 사업의 입찰참가자격을 소프트웨어사업자로 제한하였고,
협상대상자 선정 기준으로 제안서 기술평가 90%, 가격평가 10%를 종합평가한
결과 고득점자 순으로 하되, 제안서 평가결과 기술능력 평가 점수가 기술능력
평가분야 배점한도의 85% 이상인 자를 협상적격자로 선정한다고 되어 있다.

7) 「지방계약법 시행령의 수의계약 등 한시적 특례 적용기간에 관한 고시」에 따르면 경쟁입찰을 실시
했으나 입찰자가 1인뿐인 경우 재공고입찰을 실시하지 않고 수의계약을 할수 있는 특례기간을 2020.
7. 15.부터 2023. 12. 31.까지로 정하고 있음(코로나19 수의계약 한시적 특례)

8) 가격평가에 20점을 배점하고, 기술능력평가에 80점(정량 20, 정성60)을 배점하되 10점의 범위 내에서
가감 조정가능함

따라서 창원시 ○○과에서는 유찰로 인한 단독응찰자와 협상에 의한 계약을 진행할 때에도 제안서 평가를 실시하여야 하고, 제안서 기술능력평가를 하면서 정량적평가는 사업담당자가 하고 정성적평가는 7인 이상 10인 이내 평가위원들이 평가하도록 한 후, 평가 점수가 배점한도의 85%이상인 자를 협상적격자로 선정하도록 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○과에서는 공고기관인 ○○○○○○○○으로부터 ‘○○○○○○○○○○○○ 미디어 콘텐츠 제작·설치 사업’에 대한 협상에 의한 계약 입찰권이 단독응찰로 유찰됨에 따라 수의계약을 한다면 제안서 적합 여부 검토를 하도록 요구받음에 따라, 2021. 9. 27. 본 사업에 대해 제안서 평가를 실시하였는데, 제안서 기술능력평가를 하면서 정량적평가는 배점 20점 중 19.4점을 부여하였으나, 정성적평가는 7인 이상 10인 이내 평가위원들이 평가하도록 하지 않고 사업담당자 단독으로 점수부여도 하지 않은 채 부적정하게 적합이라고 평가서에 명기하여 같은 날 ○○○○○○○○에 검토 결과를 적합으로 회신⁹⁾하였다.

이에 따라 관련 법령 및 입찰공고문에 명기한 바를 준수하여 제안서의 기술능력 평가 점수가 기술능력 평가분야 배점한도의 85% 이상인 자를 협상적격자로 선정하였어야 함에도 평가 일부를 부적정하게 누락하였고, 실제 해당 과업을 수행할 수 있는 능력을 정당하게 평가받지 못한 단독응찰자 (주)○○○○○○○가 계약 상대자로 결정됨으로써, 행정의 신뢰도를 실추시키는 결과를 초래하였다.

9) ○○○○○○○○에 제안서 평가결과를 회신할 시 평가표는 별도 첨부하지 않고 적합·부적합 여부만 기재하여 공문으로 회신

조치할 사항 창원시장은

① 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등을 위반하여 ○○○○○○에 상징 조형물을 부적정하게 제작·설치하고, ○○○○ 미디어콘텐츠 제작·설치 사업을 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, 관리책임자 ○○과 ○○○○ ○○○ ○○○(현 ○○○구 ○○○○과), 관리책임자 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과), 실무책임자 ○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

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

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 ○○○○페스티벌 추진대행 용역사업 등 수행 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과에서는 연례 반복 행사인 ‘○○○○페스티벌 추진대행 용역사업’을 수행하면서 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조(협상에 의한 계약체결) 등에 따라 관련 용역 업체에 대한 과업 수행능력을 평가하는 등의 업무를 수행하고 있다.

2. 제한입찰시 지역제한 범위 축소

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘지방계약법’이라 한다) 제9조(계약의 방법) 제1항 및 제2항에 따르면 지방자치단체의 장은 계약을 체결하려는 경우 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 하나, 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 법인등기부상본점소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방계약법 시행령」 제20조(제한입찰에 의할 계약과 제한사항 등) 제1항 제6호 및 같은 법 시행규칙 제24조(지역제한입찰의 대상) 제2호 나목에 따르면 용역 또는 물품의 제조·구매 등이 5억 원 미만인 계약의 경우에 해당

한다면 입찰참가자의 자격을 법인등기부상 본점소재지로 제한할 수 있도록 기준을 정하고 있다.

또한 「지방계약법 시행규칙」 제25조(제한입찰의 제한기준) 제3항 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 ‘제4장 제한입찰 운영요령, 제3절 제한기준과 방법’에 따르면 법인등기부상 본점소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 법인등기부상 본점이 용역의 최종결과물 납품지가 소재하는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 관할구역 안에 있는자로 제한하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ‘○○○○페스티벌 추진대행 용역사업’에 대한 입찰공고를 하면서 계약금액이 5억 원 미만인 경우에 해당되어 법인등기부상 본점소재지로 지역을 제한한다면, 경상남도의 관할구역으로 정하여 도내 다수업체의 정당한 과업참여 기회를 보장하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2020. 8. 1. ~ 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 [표 1]과 같이 총 3차례 ‘○○○○페스티벌 추진대행 용역사업’에 대한 입찰공고를 하면서, 계약금액이 5억 원 미만인 경우에 해당하여 법인등기부상 본점소재지로 지역을 제한하였으나 그 범위를 경상남도가 아닌 창원시의 관할구역으로 축소하여 제한하였고, 그 결과 도내 다수업체가 본 사업에 대한 과업참여 기회를 상실하게 되는 결과를 초래하였다.

[표 1] ○○○○페스티벌 추진대행 용역사업 지역제한 범위 축소에 따른 입찰결과
(단위 : 천 원)

연번	계약명	추정가격	공고일	지역제한	입찰참가 업체	낙찰업체
1	2021 ○○○○페스티벌 추진대행 용역	110,000	'21. 09. 28.	창원시	- ○○○ ○○○ ○○○ (단독 응찰)	○○○ ○○○ ○○○ (협상에 의한 계약)
2	2022 ○○○○페스티벌 추진대행 용역	120,000	'22. 08. 29.	창원시	- ○○○ ○○○ ○○○ - (주)○○○○○○○○○ - ○○○○○○	○○○ ○○○ ○○○ (협상에 의한 계약)
3	2023 ○○○○예술축제 행사대행 용역	70,000	'23. 08. 02.	창원시	- ○○○ ○○○ ○○○ - ○○○○○○ - ○○○○	○○○ ○○○ ○○○ (협상에 의한 계약)

[출처 : 나라장터 및 창원시 제출자료 재구성]

3. 협상에 의한 계약 기술능력평가 채점 오류 및 제안서평가위원 수 미충족

가. 관계법령(판단기준)

「지방계약법 시행령」 제43조(협상에 의한 계약체결) 제1항 및 제8항에 따르면 지방자치단체의 장은 물품·용역계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·예술성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 다수의 공급자들로 부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다고 되어 있고, 평가를 위한 계약이행능력 심사는 해당 계약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업 수행계획, 재무상태 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행정안전부장관이 정한 기준에 따라 지방자치단체의 장이 정한 세부 심사 기준 및 절차에 따른다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 ‘제7장 협상에 의한 계약 낙찰자 기준, 제3절 입찰과 계약상대자 결정절차’에 따르면 제안서의 평가는 가격평가와 기술능력평가로 구분¹⁾하며 기술능력평가는 정량적 지표에 의한 평가와 정성적 평가로 구분한다고 되어 있고, 가격평가 및 기술능력평가 중 정량적 지표에 의한 평가는 사업담당자가 심사기준에 따라 평가하고 정성적 평가는 평가위원들이 평가한다고 되어 있다.

또한 「지방계약법 시행령」 제43조(협상에 의한 계약체결) 제9항 및 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 ‘제7장 협상에 의한 계약 낙찰자 기준, 제4절 제안서평가위원회 구성·운영’에 따르면 제안서를 평가하기 위하여 제안서평가위원회를 구성하여 운영하여야 하고, 위원장을 포함하여 7인 이상 10인 이내로 구성하도록 되어 있으며, 3배수 이상의 평가위원 예비명부를 작성하고 미리 정한 심사위원 수(7인 이상 10인 이내)만큼 추첨을 통해 선정된 위원을 평가위원으로 한다고 되어 있다.

1) 가격평가에 20점을 배점하고, 기술능력평가에 80점(정량 20, 정성60)을 배점하되 10점의 범위 내에서 가감 조정가능함

한편 창원시 ○○과에서는 행정안전부 회계제도과-43085호(2021.09.13.)에 따라 ‘협상에 의한 계약의 제안서평가위원회 개최 관련 주의사항 통보’라는 공문을 창원시 내 전 부서에 발송(2021. 9. 17.)한 바 있는데, 해당 공문에 따르면 내부 규정 등에 제안서 평가를 위해 선정된 위원 중 2/3 이상 위원이 출석한 경우 위원수에 관계없이 제안서평가위원회를 개최할 수 있도록 되어 있어 평가위원이 7인 미만임에도 제안서를 평가하는 사례를 사전 방지하고자, 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」과 달리 최소인원 수 미만으로 제안서평가위원회를 개최하여 제안서를 평가하는 일이 없도록 주의를 촉구하는 내용이 포함되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 협상에 의한 계약 제안서 평가를 실시하면서 기술능력평가 중 정량적 지표에 의한 평가는 자체적으로 정한 세부 심사 기준에 따라 면밀하게 평가하여야 하고, 기술능력평가 중 정성적 지표에 의한 평가는 최소 7인 이상으로 제안서평가위원회를 구성하여 평가하도록 하여 제안서 평가의 신뢰성 및 객관성을 담보하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 ‘2022년 ○○○○페스티벌 추진대행 용역’을 협상에 의한 평가 방식으로 계약을 추진하여 기술능력평가 중 정량적 지표에 의한 평가를 진행하면서, 자체적으로 정한 세부심사 기준 중 ‘누적 수행실적’ 부문에 대하여 ‘공고일 현재 최근 3년 이내 행사용역 관련 단일건 5천만 원 이상 실적 합산 기준’으로 배점을 3점으로 설정하였고, ‘유의사항’으로 ‘공공기관 실적은 나라장터를 통한 실적증명서만 가능하며 민간 실적은 실적증명서 및 세금계산서, 계약서 사본 등 증빙자료를 반드시 첨부’하도록 명기하였음에도, 입찰참가 업체 중 ‘○○○ ○○○ ○○○’이 제출한 27건의 실적 증빙자료 중 실적증명서를 누락한²⁾ 25건(이 중 24건마저도 단일건 5천만 원 미만 실적으로 실적 인정 불가) 모두를 전자세금계산서만으로 평가점수를 부적정하게 반영하였다.

2) 실적증명서 없이 전자세금계산서만 첨부

그 결과 [표 2]와 같이 정당하게 평가하였다면 인정 가능한 누적실적 158,499천원(2건)³⁾만 반영하여 ‘1억 원 이상’에 해당하는 실적점수인 2점을 부여하였어야 하는데도, 인정할 수 없는 누적실적 397,455천 원(25건)도 함께 부적정하게 반영하여 누적실적 ‘5억 원 이상’에 해당하는 실적점수인 3점을 부여하게 되면서 제안서 평가의 신뢰성을 담보하지 못하였다.⁴⁾

[표 2] ‘○○○○’에 대한 기술능력평가 정량 평가표(수행실적 부문)

구분		배점	(실제)평가	(정당)평가	비고	
수행 실적 (6점)	총계	6.0	5.5	4.5		
	최대 실적 (3점)	1.5억 원 이상	3.0	-	-	평가 적정
		1억 원 이상	2.5	2.5	2.5	
		5천만 원 이상	2.0	-	-	
		5천만 원 미만	0	-	-	
	누적 실적 (3점)	5억 원 이상	3.0	3.0	-	평가 부적정 (합당하게 평가시 2건 158,499천 원만 실적으로 인정, 2점 부여)
		3억 원 이상	2.5	-	-	
		1억 원 이상	2.0	-	2.0	
		1억 원 미만	1.5	-	-	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그리고 2022. 9. 21. ‘2022년 ○○○○페스티벌 추진대행 용역’에 대한 기술능력평가 중 정성적 지표에 의한 평가를 진행하면서 [표 3]과 같이 당초 정한 7인의 제안서평가위원 중 2인이 코로나19로 인하여 불참하였고, 이에 따라 사전에 확보한 예비명부를 활용⁵⁾하여 7인으로 구성하고 평가를 실시하였어야 함에도, 5인만으로 그대로 평가를 완료하게 하여 제안서 평가의 객관성을 확보하지 못하였다.

3) ○○○○○○○○○○○○○ 행사용역(52,199천 원), 2021년 ○○○○페스티벌 행사용역(106,300천 원)

4) 3개의 입찰참가 업체 중 협상적격자(낙찰자)로 ‘○○○ ○○○ ○○○’이 선정되었고 해당 업체에 대한 누적실적 점수를 합당하게 평가하였다면 최종 점수(가격평가+기술능력평가)가 89.38이 아닌 88.38이 되었어야 하나, 최종 점수 87.75점을 부여받은 2순위 업체 (주)○○○○○○○○○○와 순위 변동은 없음

5) 2022. 9. 20. ‘2022년 ○○○○페스티벌 추진대행 용역’ 관련 제안서평가위원 7인을 선정하였고, 그 외 21명의 예비명부가 확정되어 있었음

[표 3] '2022년 ○○○○페스티벌 추진대행 용역' 제안서평가위원회 명단

연번	성명	전문분야	소속	평가참여 여부	비고
1	○○○	행사기획·연출	○○○○○	참여	예비위원 ○○○ (○○○○○○) 외 21명 既 구성
2	○○○	행사기획·연출	○○○○○	참여	
3	○○○	행사기획·연출	○○ ○○○○○	참여	
4	○○○	행사기획·연출	○○○ ○○○○○○○○○	참여	
5	○○○	관광	○○○○○○○○	참여	
6	○○○	문화예술 공연 및 전시	○○○○○	미참여(코로나 19)	
7	○○○	마케팅	○○○○○○○○	미참여(코로나 19)	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

4. 지방재정 투자심사 미이행

가. 관계법령(판단기준)

「지방재정법」 제36조(예산의 편성) 제4항 및 제37조(투자심사) 제1항 제1호에 따르면 지방자치단체의 장이 재정투자사업에 관한 예산을 편성할 때에는 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 투자심사를 하여야 한다고 되어 있고, 같은 법 시행령 제41조(지방재정투자사업에 대한 심사) 제1항 제2호 및 「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조(투자심사의 구분 등) 제1호에 따르면 시·군·구의 총사업비 1억 원 이상 3억 원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업의 경우 자체 투자심사를 받도록 되어 있다.

그리고 「지방재정투자사업 심사규칙」 제4조(투자심사의 절차 등) 제1항에 따르면 투자심사는 다음 회계연도부터 시행하는 사업을 대상으로 하되, 매년 또는 격년제로 개최되는 행사성사업의 경우에는 사업비가 직전 대비 20퍼센트 이상 증액된 경우를 제외하고는 3년마다 투자심사를 실시하도록 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 매년 개최되는 1억 원 이상의 행사성사업인 ‘○○○○페스티벌’을 추진하면서 3년마다 창원시에 자체 투자심사를 의뢰하여 사업예산을 편성·집행하여야 했다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2020. 8. 1. ~ 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 매년 ‘○○○○페스티벌’을 추진하면서 [표 4]와 같이 해당 사업의 직전 자체 투자심사 의뢰일자가 2018. 9. 21.이었고, 해당 연도로부터 3년이 경과한 2021년부터는 다시 자체 투자심사를 의뢰하여 사업예산을 편성·집행하여야 했음에도 2022년까지 투자심사를 의뢰하지 아니하였다.

[표 4] ‘○○○○페스티벌’에 대한 지방재정 투자심사 미의뢰 현황

(단위 : 백만 원)

연도	사업명	예산요구액	예산편성액	심사의뢰일 (심사결과)	예산편성 내역	비고
2018	2019년 ○○○○페스티벌	130	130	'18. 09. 21. (적정)	본예산 편성 ('18. 12월)	직전 심사
2021	2022년 ○○○○페스티벌	130	130	심사 미의뢰	본예산 편성 ('21. 12월)	심사 시기 도래
2022	2023년 ○○○○페스티벌	120	-	심사 미의뢰	예산 편성 반려	심사 시기 도래
2023	2023년 ○○○○페스티벌	130	130	'23. 03. 31. (조건부)	1회 추경 예산 편성 ('23. 7월)	심사 실시

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

특히 2022년 사업(2021년 투자심사건)의 경우 투자사업의 필요성 및 타당성, 효율성 등에 사전 검토없이 예산이 편성·집행되는 결과를 초래하였다.

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방재정법」 등을 위반하여 제한입찰시 지역제한 범위를 축소하였고, 협상에 의한 계약 제안서 평가를 부적정하게 처리하였으며, 지방재정 투자심사를 이행하지 않은 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○, 실무담당자 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, 제한입찰시 지역제한 범위를 축소하고, 지방재정 투자심사를 이행하지 않은 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○소), 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

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

감사결과 처분요구서

주의 요구

제 목 긴급지원심의위원회 연장지원 심의지연
소 관 기 관 창원시(5개 구청 ○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 5개 구청¹⁾ ○○○○과에서는 「긴급복지지원법」에 따라 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람에게 긴급생계비 등을 신속하게 지원하는 긴급복지 지원사업을 실시하고 있고, 매월 긴급지원 대상자의 위기상황 해소 등 변동사항을 확인하여 긴급지원대상자에 대한 추가연장 지원이 필요할 시 긴급지원심의위원회가 이를 심의·결정²⁾할 수 있도록 심의 의뢰하는 등의 업무를 수행하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「긴급복지지원법」 제10조(긴급지원의 기간 등) 제1항에 따르면 제9조 제1항 제1호³⁾에 따른 긴급지원은 1개월간의 생계유지 등에 필요한 지원으로 하되, 시장·군수·구청장이 긴급지원대상자의 위기상황이 계속된다고 판단하는 경우에는 1개월씩 두 번의 범위에서 기간을 연장할 수 있다고 되어 있고, 같은 조 제3항에 따르면 제1항에 따른 지원에도 불구하고 위기상황이 계속되는 경우에는 제12조에

1) 의창구, 성산구, 마산합포구, 마산회원구, 진해구

2) 창원시 ○○○○과에서는 각 구청 ○○○○과에서 의뢰한 긴급지원 추가연장 심의건에 대하여 이를 접수하고, 심의 권한을 가진 위원회에 상정하는 업무를 수행하고 있음

3) 생계지원, 주거지원, 사회복지시설 이용지원, 그 밖의 지원

따른 긴급지원심의위원회의 심의를 거쳐 지원을 연장할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「긴급복지지원법」 제12조(긴급지원심의위원회)에 따르면 제10조 제3항에 따른 긴급지원연장 결정 등에 대한 사항을 심의·의결 하기 위하여 시장·군수·구청장이 임명하거나 위촉한 긴급지원심의위원회를 둔다고 되어 있고, 시·군·구에 「국민기초생활 보장법」 제20조 제1항에 따른 생활보장위원회가 있는 경우 그 위원회는 조례⁴⁾로 정하는 바에 따라 긴급지원심의위원회의 기능을 대신할 수 있도록 되어 있다.

또한 「긴급복지지원법 시행규칙」 제4조(긴급지원의 추가 연장)에 따르면 법 제10조 제3항에 따라 위기상황이 계속되는 긴급지원대상자에 대하여 지원연장이 필요한 사유, 지원연장 기간 및 지원 내용 등을 기재하여 법 제12조에 따른 긴급지원심의위원회의 심의에 부쳐, 지원연장 여부에 대하여 지원기간이 끝나기 3일 전까지 심의를 마쳐야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 5개 구청 ○○○○과에서는 긴급지원대상자의 추가연장 지원 업무를 수행하면서, 3회차 연장시기부터는 이전 지원기간이 끝나기 3일 전까지 긴급지원심의위원회가 추가연장 지원 여부에 대한 심의·의결을 할 수 있도록 신속히 심의 의뢰를 하여, 위기상황 해소가 긴급하게 필요한 이들이 적기에 생계 유지 등을 위한 지원을 받을 수 있도록 하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 5개 구청 ○○○○과에서는 2020. 8. 1. ~ 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 긴급지원대상자의 추가연장 지원 업무를 수행하면서, 3회차 연장시기부터는 이전 지원기간이 끝나기 3일 전까지 긴급지원심의위원회가 추가연장 지원 여부를 심의·의결할 수 있도록 신속히 심의 의뢰를 하였어야 함에도 지연하여,

4) 창원시의 경우 「창원시 생활보장위원회 설치 및 운영 조례」에 따라 긴급지원심의위원회의 기능을 대신 하는 생활보장위원회를 운영하고 있다.

[표 1]과 같이 2020년에는 연장심의 건수 115건 중 의결지연 건수가 90건 (78.26%), 2021년에는 연장심의 건수 362건 중 의결지연 건수가 236건(65.19%), 2022년에는 연장심의 건수 358건 중 의결지연 건수가 173건(48.32%), 2023년에는 연장심의 건수 355건 중 의결지연 건수가 142건(40%)에 이르러, 생계 곤란 등 위기상황에 처하여 지원이 긴급하게 필요한 이들이 적기에 필요한 지원을 받지 못하는 결과를 초래하였다.

[표 1] 긴급지원심의위원회 연장지원 심의 지연 현황

(단위 : 건)

구분	2020	2021	2022	2023
연장심의 건수	115	362	358	355
연장심의 지연 건수	90	236	173	142
비율(%)	78.26	65.19	48.32	40.00
30일 이상 지연 건수	5	16	6	7

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

특히 상기 [표 1]과 같이 직전 지원 종료일을 기준으로 하여 30일 이상 심의·의결을 지연한 건수는 총 34건으로 확인되는데 그 상세 내역은 [표 2]와 같다.

[표 2] 긴급지원심의위원회 연장지원 심의 30일 이상 지연 상세 내역

구분	연번	대상자	지원기간 종료일 [A]	지원연장 의결일자 [B]	심의결과 (추가연장기간)	심의지연일수 [B-(A-3)]
의창구 (12건)	1	○○○	2020-09-23	2020-10-20	적합(3개월)	30
	2	○○○	2020-10-02	2020-10-30	적합(3개월)	31
	3	○○○	2020-12-17	2021-01-13	적합(3개월)	30
	4	○○○	2020-12-27	2021-02-02	적합(3개월)	40
	5	○○○	2021-01-19	2021-02-23	적합(3개월)	38
	6	○○○	2021-01-25	2021-02-23	적합(3개월)	32
	7	○○○	2021-02-12	2021-03-25	적합(3개월)	44
	8	○○○	2021-03-10	2021-04-13	적합(3개월)	37
	9	○○○	2021-03-15	2021-04-13	적합(3개월)	32
	10	○○○	2021-12-09	2022-01-24	적합(3개월)	49
	11	○○○	2023-01-30	2023-03-09	적합(3개월)	41
	12	○○○	2023-03-07	2023-04-11	적합(3개월)	38

구분	연번	대상자	지원기간 종료일 [A]	지원연장 의결일자 [B]	심의결과 (추가연장기간)	심의지연일수 [B-(A-3)]
성산구 (9건)	13	○○○	2020-12-08	2021-01-22	적합(3개월)	48
	14	○○○	2020-12-16	2021-01-22	적합(3개월)	40
	15	○○○	2021-01-05	2021-02-02	적합(3개월)	31
	16	○○○	2021-01-29	2021-03-04	적합(3개월)	37
	17	○○○	2021-03-07	2021-04-13	적합(3개월)	40
	18	○○○	2021-03-13	2021-04-13	적합(3개월)	34
	19	○○○	2021-04-17	2021-05-27	적합(3개월)	43
	20	○○○	2021-04-27	2021-05-27	적합(3개월)	33
	21	○○○	2021-12-23	2022-01-24	적합(3개월)	35
마산 합포구 (4건)	22	○○○	2022-03-27	2022-04-26	적합(3개월)	33
	23	○○○	2023-02-16	2023-04-25	적합(3개월)	71
	24	○○○	2023-03-11	2023-04-11	적합(3개월)	34
	25	○○○	2023-04-04	2023-06-08	적합(3개월)	68
마산 회원구 (6건)	26	○○○	2020-10-28	2020-12-04	적합(3개월)	40
	27	○○○	2020-11-30	2020-12-30	적합(3개월)	33
	28	○○○	2020-12-01	2020-12-30	적합(3개월)	32
	29	○○○	2022-11-10	2022-12-12	적합(3개월)	35
	30	○○○	2022-12-14	2023-01-12	적합(3개월)	32
	31	○○○	2023-03-28	2023-05-11	적합(3개월)	47
진해구 (3건)	32	○○○	2021-04-06	2021-05-27	적합(3개월)	54
	33	○○○	2022-04-02	2022-05-10	적합(3개월)	41
	34	○○○	2022-05-07	2022-06-09	적합(3개월)	36

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

【일련번호 : 15】

감사결과 처분요구서

시정 요구 및 통보

제 목 장애수당 책정 미흡으로 장애수당 미지급
소 관 기 관 창원시(5개 구청 ○○○○과, ○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 5개 구청¹⁾ ○○○○과(○○○○과)에서는 「장애인복지법」 제49조(장애수당) 제1항 등에 따라 생계급여 또는 의료급여를 받는 장애인들이 장애수당을 지급받을 수 있도록 장애수당을 책정(지급)하는 등²⁾의 업무를 수행하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「장애인복지법」 제49조(장애수당) 제1항에 따르면 지방자치단체는 장애인의 장애 정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전하게 하기 위하여 장애수당을 지급할 수 있고, 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항 제1호에 따른 생계급여 또는 같은 항 제3호에 따른 의료급여를 받는 장애인에게는 장애수당³⁾을 반드시 지급하도록 되어 있다.

1) 의창구, 성산구, 마산합포구, 마산회원구, 진해구

2) 창원시 5개 구청 ○○○○과에서는 구별 장애수당을 책정하는 업무를 담당하고 있고, 5개 구청 ○○○○과에서는 구별 장애수당을 지급하는 업무를 담당하고 있음

3) 「장애인연금 사업안내」 “제2부 장애(아동)수당, 제1편 장애수당, 1 장애수당”에 따르면 장애수당(생계, 의료)은 월 6만 원(23년 이전 월 4만 원), 장애수당(시설)은 월 3만 원(23년 이전 월 2만 원)을 지급

그리고 「장애인복지법 시행규칙」 제38조(장애수당 등의 지급신청)에 따르면 장애수당을 지급받으려는 사람은 장애수당 등 지급신청서에 소득·재산신고서 및 금융정보등의 제공 동의서를 첨부하여 읍·면·동장을 거쳐 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다고 되어 있고, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 ‘사회보장급여법’이라 한다) 제19조(사회보장급여의 적정성 확인조사)에 따르면 보장기관의 장은 수급자에 대한 사회보장급여의 적정성을 확인하기 위하여 인적사항 및 가족관계, 소득·재산·근로능력, 사회보장급여 수급이력에 관한 사항 등에 대하여 정보를 조사할 수 있도록 되어 있다.

또한 보건복지부에서 매년 발간하는 「장애인연금 사업안내」 제Ⅱ부 장애수당, 제1편 장애수당에 따르면 ‘행복e음’에서 공적자료를 활용하여 장애수당 수급가능자를 추출, 검토하여 장애수당 안내 대상자를 확정하고, 안내 대상자에 대하여 장애수당 지급 신청의 방법 및 절차를 안내⁴⁾하도록 되어 있다.

따라서 창원시 5개 구청 ○○○○과(○○○○과)에서는 장애수당을 책정(지급)하는 업무를 수행하면서 생계급여 또는 의료급여를 받는 장애인에게는 장애수당이 반드시 지급될 수 있도록 ‘행복e음’의 공적자료 등을 면밀히 확인하고 사회보장급여의 적정성 확인조사 등을 통하여 장애수당 지급이 누락되지 않도록 하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 5개 구청 ○○○○과(○○○○과)에서는 2020. 8. 1. ~ 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 장애수당을 책정(지급)하는 업무를 수행하면서 ‘행복e음’의 공적자료 활용 및 사회보장급여의 적정성 확인 조사 등을 통하여 장애수당 지급이 누락되지 않도록 하여야 함에도, [표 1]과 같이 생계급여 또는 의료급여를 받는 장애인 67명에게 길게는 49개월간 짧게는 1개월간 총46,240천 원의 장애수당이 지급되지 않았다.

4) 서비스 수급을 위해서는 주소지 읍·면·동으로 신청서 및 구비서류를 갖춰 신청하여야 함

[표 1] 장애수당 미지급 현황

(단위 : 월, 천 원)

대상자 정보 및 보장구분					장애수당			
연번	성명	읍면동	책정일		장애인 등록일	미지급 기간	미지급 개월수	미지급 금액
			생계급여	의료급여				
합계	67명							46,240
1	○○○	○○동	'19.08.14.	-	'02.06.25.	'19.09. ~ '23.08.	49	2,120
2	○○○*	○○동	-	'20.08.12.	'06.10.17.	'20.08. ~ '23.08.	37	820
3	○○○	○○면	'20.11.25.	-	'04.03.12.	'20.11. ~ '22.08.	34	1,520
4	○○○	○○동	'21.01.28.	-	'21.02.22.	'21.02. ~ '23.08.	31	1,400
5	○○○	○○동	'21.01.29.	-	'08.11.14.	'21.01. ~ '23.08.	32	1,440
6	○○○	○○동	'21.03.30.	-	'04.05.18.	'21.03. ~ '23.08.	30	1,360
7	○○○	○○동	'21.02.16.	-	'21.03.12.	'21.03. ~ '23.08.	30	1,360
8	○○○	○○동	'21.05.27.	-	'20.03.11.	'21.05. ~ '23.08.	28	1,280
9	○○○*	○면	-	'21.04.01.	'02.01.26.	'21.05. ~ '23.08.	28	640
10	○○○	○○동	'21.06.09.	-	'21.02.04.	'21.06. ~ '23.08.	27	1,240
11	○○○	○면	'21.06.24.	-	'07.03.19.	'21.06. ~ '23.08.	27	1,240
12	○○○	○○동	'21.07.01.	-	'19.09.17.	'21.07. ~ '23.08.	26	1,200
13	○○○	○○동	'13.12.19.	-	'21.07.26.	'21.07. ~ '23.08.	26	1,200
14	○○○	○○○동	'20.10.22.	-	'04.11.09.	'21.10. ~ '23.08.	23	1,080
15	○○○*	○읍	'21.03.11.	-	'02.05.24.	'21.10. ~ '23.08.	23	540
16	○○○	○○동	'21.11.15.	-	'18.08.21.	'21.11. ~ '23.08.	22	1,040
17	○○○	○○동	'21.11.15.	-	'07.11.21.	'21.11. ~ '23.08.	22	1,040
18	○○○	○동	'21.11.23.	-	'06.07.18.	'22.11. ~ '23.08.	10	560
19	○○○	○○동	'21.11.19.	'21.03.08.	'20.01.10.	'21.03. ~ '23.08.	30	1,360
20	○○○	○○동	'21.12.10.	-	'17.06.01.	'21.12. ~ '23.08.	21	1,000
21	○○○	○○동	-	'21.12.14.	'00.04.29.	'21.12. ~ '23.08.	21	1,000
22	○○○	○동	'21.12.29.	-	'99.11.14.	'22.01. ~ '23.08.	20	960
23	○○○	○○동	'22.01.24.	-	'20.05.13.	'22.01. ~ '23.08.	20	960

대상자 정보 및 보장구분					장애수당			
연번	성명	읍면동	책정일		장애인 등록일	미지급 기간	미지급 개월수	미지급 금액
			생계급여	의료급여				
24	○○○	○면	'22.02.11.	-	'19.10.17.	'22.02. ~ '23.08.	19	920
25	○○○	○○동	'22.02.28.	-	'00.05.12.	'22.04. ~ '23.08.	19	920
26	○○○	○읍	'22.02.08.	'22.02.08.	'09.07.27.	'22.02. ~ '23.08.	19	920
27	○○○	○○○동	'22.03.03.	-	'09.03.26.	'22.03. ~ '23.08.	18	880
28	○○○	○○동	'21.10.13.	-	'98.04.02.	'22.03. ~ '23.08.	18	880
29	○○○	○○동	'20.10.05.	-	'22.02.23.	'22.02. ~ '23.08.	19	920
30	○○○	○○동	'22.05.13.	-	'06.02.21.	'22.05. ~ '23.08.	16	800
31	○○○	○○동	'22.05.30.	-	'03.04.29.	'22.05. ~ '23.08.	16	800
32	○○○*	○○동	'22.06.24.	-	'20.12.16.	'22.06. ~ '23.08.	15	760
33	○○○○	○○동	'22.06.24.	-	'21.08.17.	'22.06. ~ '23.08.	15	760
34	○○○	○○동	'22.06.10.	'22.09.26.	'08.02.16.	'22.06. ~ '23.08.	15	760
35	○○○	○○동	'22.02.14.	-	'99.09.21.	'22.07. ~ '23.08.	14	720
36	○○○	○○동	'22.10.21.	'22.07.01.	'06.10.17.	'22.07. ~ '23.08.	14	720
37	○○○*	○○동	-	'22.07.11.	'18.04.09.	'22.07. ~ '23.08.	14	360
38	○○○	○○○동	-	'21.02.01.	'22.07.18.	'22.07. ~ '23.08.	14	720
39	○○○	○○동	'22.08.29.	-	'10.09.28.	'22.08. ~ '23.08.	13	680
40	○○○	○○읍	-	'22.08.01.	'01.06.11.	'22.08. ~ '23.08.	13	680
41	○○○	○○면	'22.09.27.	-	'02.11.27.	'22.09. ~ '23.08.	12	640
42	○○○	○○동	'22.09.22.	'22.11.10.	'21.02.19.	'22.09. ~ '23.08.	12	640
43	○○○	○○읍	'23.04.06.	'22.07.06.	'22.09.16.	'22.09. ~ '23.08.	12	640
44	○○○	○○읍	'20.10.30.	-	'22.11.02.	'22.11. ~ '23.08.	10	560
45	○○○	○○동	'23.01.10.	'23.05.30.	'07.03.27.	'23.01. ~ '23.08.	8	480
46	○○○	○○○동	'21.11.05.	-	'20.08.07.	'21.11. ~ '22.05.	7	280
47	○○○	○○동	'23.02.28.	-	'20.06.11.	'23.02. ~ '23.08.	7	420
48	○○○	○○읍	'23.03.20.	-	'98.12.26.	'23.03. ~ '23.08.	6	360
49	○○○	○○동	'23.03.17.	-	'23.02.08.	'23.03. ~ '23.08.	6	360

대상자 정보 및 보장구분					장애수당			
연번	성명	읍면동	책정일		장애인 등록일	미지급 기간	미지급 개월수	미지급 금액
			생계급여	의료급여				
50	○○○	○○동	'23.04.28.	-	'04.07.19.	'23.04. ~ '23.08.	5	300
51	○○○	○동	-	'23.04.18.	'03.03.26.	'23.04. ~ '23.08.	5	300
52	○○○	○○동	'21.11.25.	-	'20.09.10.	'21.11. ~ '22.02.	4	160
53	○○○	○○동	-	'23.05.10.	'20.02.27.	'23.05. ~ '23.08.	4	240
54	○○○	○○동	'20.11.30.	-	'88.11.18.	'21.02. ~ '21.03.	2	80
55	○○○	○○○동	'23.06.21.	-	'96.03.15.	'23.06. ~ '23.08.	3	180
56	○○○	○○동	'23.06.16.	-	'23.06.23.	'23.06. ~ '23.08.	3	180
57	○○○	○○○동	'21.02.02.	-	'23.07.25.	'23.07. ~ '23.08.	2	120
58	○○○	○○동	'21.02.22.	-	'23.06.27.	'23.06. ~ '23.07.	2	120
59	○○○	○○동	'22.01.27.	-	'92.09.25.	'22.01. ~ '22.02.	2	80
60	○○○	○○동	'22.09.28.	-	'11.12.26.	'22.09. ~ '22.10.	2	80
61	○○○	○○○동	'23.07.05.	-	'03.08.04.	'23.07. ~ '23.08.	2	120
62	○○○	○○동	'23.07.07.	-	'05.09.05.	'23.07. ~ '23.08.	2	120
63	○○○	○○동	'21.03.23.	-	'04.07.07.	'22.05.	1	40
64	○○○	○○동	'21.12.07.	-	'21.11.30.	'21.11.	1	40
65	○○○	○○동	'21.11.11.	-	'21.12.03.	'22.01.	1	40
66	○○○	○○동	'21.05.31.	-	'21.12.21.	'22.01.	1	40
67	○○○	○○동	-	'21.06.08.	'23.08.09.	'23.08.	1	60

* ○○○, ○○○, ○○○, ○○○은 장애수당(시설) 지급대상으로, 1개월 기준 2022년 이전에는 2만 원, 2023년 이후에는 3만 원으로 책정하여 미지급금액 계산

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「장애인복지법」 제49조를 준수하여 장애수당 지급 대상자 67명에게 미지급된 장애수당 46,240,000원을 지급하시기 바랍니다.(시정)

② 장애수당 관련 업무 처리 과정에서 향후 장애수당 지급이 누락되지 않게 각 부서간 유기적 협조체계를 구축하고, 관련 시스템이 개선되도록 건의하는 등 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감사결과 처분요구서

경징계·주의·시정 요구

제 목 허위 증빙자료를 통한 국외여비 부정수령 및 항공마일리지 관리 부적정
 소 관 기 관 창원시(○○과 등 3개 부서)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현황(업무개요)

창원시에서는 「창원시 공무국외출장 규정」에 따라 각종 해외시찰, 견학 등을 위해 공무국외출장을 실시하고 있고, 이에 따른 국외출장 경비를 「창원시 공무원 여비 조례」, 「공무원 여비 규정」 등에 따라 지원하고 있으며, 항공운임에 대한 사후정산과 항공마일리지 관리 등의 업무를 수행하고 있다.

그리고 창원시 ○○과에서 수립한 ‘해외 선진도시 현지 시찰 계획’에 따라 ○○○○○○○○○○○○○○○○○ 외 ○명은 [표 1]과 같이 ‘○○○○○○○○’로 국외출장을 실시하였다.

[표 1] ○○○ 외 ○명 공무 국외출장 현황

(단위 : 원)

출장명	출장지역	출장기간	출장목적	출장자	개인별 여비수령액
합 계				○명	15,560,960
해외 우수 시책 접목을 위한 ○○○○○○○ 국외 출장	○○○○○○○ (○○○, ○○○○)	'23. 4. 30.(일) ~ 5. 3.(목) [3박 5일]	시 ○○○○ 관련 해외 수수사례 벤치 마킹을 통한 시장접목 방안 모색	○○○○○ ○○○급 ○○○	3,111,760 (항공료 2,139,900, 숙박비 등 971,860)
				○○○○과 ○○7급 ○○○	3,112,020 (항공료 2,139,900, 숙박비 등 972,120)
				○○○○과 ○○7급 ○○○	3,112,420 (항공료 2,139,900, 숙박비 등 972,520)

출장명	출장지역	출장기간	출장목적	출장자	개인별 여비수령액
해외 우수 시책 접목을 위한 ○○○○○○○ 국외 출장	○○○○○○○ (○○○, ○○○○)	'23. 4. 30.(일) ~ 5. 3.(목) [3박 5일]	시 ○○○○ 관련 해외 수수사례 벤치 마킹을 통한 시장접목 방안 모색	○○과 ○○6급 ○○○	3,113,980 (항공료 2,139,900, 숙박비 등 974,080)
				○○○○과 ○○8급 ○○○	3,110,780 (항공료 2,139,900, 숙박비 등 970,880)

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 허위 증빙자료를 통한 국외여비 부정수령

가. 관계법령(판단기준)

「창원시 공무원 여비 조례」 제9조(공무원 여비 규정의 준용), 「공무원 여비 규정」 제8조의2(여비의 결제와 정산 등), 「공무원보수 등의 업무지침」 제9장 V. 국외 출장시의 여비에 따르면 국외 여행자는 여행을 마친 날의 다음 날부터 기산(起算)하여 2주일 이내에 숙박비의 세부 사용내역을 확인할 수 있는 증거서류를 갖추어 회계 관계 공무원에게 정산을 신청하여야 한다고 되어 있고, 회계 관계 공무원은 항공운임 영수증, 항공권 사본, 항공사에서 발행하는 전자항공권(E-ticket) 등으로 국외항공운임의 지출이 적정하게 이루어졌는지 여부를 확인하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「공무원 여비 규정」 제12조(항공운임의 지급)에 따르면 항공운임은 실비로 지급하도록 되어 있고, 「창원시 공무원 행동강령 규칙」 제14조(예산의 목적 외 사용 금지)에 따르면 공무원은 여비·업무추진비 등 공무활동을 위한 예산을 목적 외의 용도로 사용하여 시에 재산상 손해를 입혀서는 안 된다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과¹⁾에서는 여행사 견적서(인보이스) 등을 통하여 항공운임비를 지급한 경우 국외여행 종료 후 출장자로부터 항공운임 영수증, 항공권 사본 등의 증빙서류를 제출받아 실제 지급된 금액과의 차액에 대하여는 사후정산을 실시하여야 하며, 국외 출장자는 거짓으로 여비를 부정수령하거나 목적 외의 용도로 사용하여 창원시에 재산상 손해를 입혀서는 아니 된다.

1) 국제화여비는 일상경비 통계목이나, 1건당 1천만 원 이상의 경우 일반지출로 ○○과에서 집행

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○과에서는 2023. 4. 27. ‘해외 우수 시책 접목을 위한 ‘○○○○○○○ 국외 출장’ 건에 대한 국제화여비 15,560,960원을 여행사 견적서(인보이스)를 기준으로 지급하고, 여행종료 후 실제 항공운임 영수증, 전자항공권 등을 제출받아 이를 확인하여 정산하는 조치를 하지 않았다.

특히 ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○ 외 ○명은 2023. 4. 7. 관내 ○○○○○사를 통해 1,604,700원에 항공권²⁾을 발행·이용하였으면서도, 같은 해 4. 13. 관내 다른 ○○○○○○사에서 발행한 항공료 2,139,900원의 ‘허위 견적서(인보이스)’를 여비 청구 시 제출하여 1인당 535,200원, 총 2,676,000원의 여비를 ‘부정 수령’하여 창원시의 재산상 손해를 입혔으며, 감사기간(’23. 9. 11. ~ 9. 22.) 중 전자항공권, 탑승확인서³⁾ 자료요구에 대해 ○○○○○○사에서 발행한 2,139,900원의 ‘허위 전자항공권’을 제출한 사실이 있다.

3. 항공마일리지 관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「창원시 공무국외출장 규정」 제22조(항공 마일리지)에 따르면 공무상 국외출장으로 발생한 항공 마일리지는 사적인 용도로 사용할 수 없으며, 귀국 후 14일 이내에 허가부서의 장이 지정하는 전산행정 시스템에 개인별로 항공 마일리지를 등록하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「공무원 여비 규정」 제12조(항공운임의 지급) 및 「공무원보수 등의 업무지침」 제9장 공무원여비업무 처리기준 ‘공적 항공마일리지 관리 및 활용기준’에 따르면

2) ① '23. 4. 30. 부산 → ○○(○○○○), ② '23. 4. 30. ○○ → ○○○(○○○○), ③ '23. 5. 3.~5. 4. ○○○ → ○○(○○○○), ④ '23. 5. 4. ○○ → 부산(○○○○)

3) ○○○○ 탑승확인서에 전자항공권 상의 항공권번호가 기재되며, ○○○ 외 ○명의 탑승확인서에 항공권 번호는 ○○○○○○사에 발행한 1,604,700원 전자항공권과 일치함 (○○○○○○○사에서 발행한 2,139,900원 전자항공권의 항공권번호와 불일치)

공무원이 공무상 출장으로 적립한 항공마일리를 활용하여 항공권을 확보하거나, 항공기 좌석 등급을 상향 조정할 수 있는 경우에는 공적 항공마일리를 우선적으로 사용하여야 하며, 마일리는 부여받은 날로부터 10년간 관리하며 출장의 명을 받은 공무원은 공무출장 전에 「전자인사관리시스템」에 공적 항공마일리의 적립, 활용 등 변경사항을 입력하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○○ 및 ○○○○○⁴⁾에서는 국외출장자들이 공무상 국외출장으로 발생한 항공 마일리를 차세대인사랑시스템에 등록하도록 하고, 항공운임 집행 시 항공마일리를 우선 활용하도록 적극 관리하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○○ 및 ○○○○○에서는 2022. 1. 1.부터 2023. 9. 22 감사일 현재까지 [표 2]와 같이 54명의 국외출장자가 공무상 국외출장으로 발생한 항공마일리 561,741마일리(추산액 : 11,234,820원⁵⁾)를 차세대인사랑시스템에 등록하지 않고 있는데도 이를 그대로 두고 있는 등 항공마일리를 부적정하게 관리하고 있다.

[표 2] 항공마일리 발생 및 관리누락 현황

구분	마일리 발생현황		마일리 등록		관리누락	
	인원	발생 마일리	인원	등록 마일리	인원	누락 마일리
계	107	1,097,410	53	535,669	54	561,741
2022년	26	246,299	7	87,150	19	159,149
2023년	81	851,111	46	448,519	35	402,592

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

4) 공무 국외출장 허가 부서

5) 「공무원보수등의 업무지침」에 따르면 1마일리의 상한액을 20원으로 산정함.

조치할 사항 창원시장은

① 「지방공무원법」 제48조, 「창원시 공무원 행동강령 규칙」 제14조, 「공무원 여비 규정」 제8조의2 및 제12조 등을 위반하여 거짓 등 부정한 방법으로 국외여비를 부정 수령한 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○동), ○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○ ○○○를 「지방공무원법」 제72조에 따라 ‘경징계’ 처분하시기 바랍니다.(경징계)

② 「공무원 여비 규정」 제8조의2 등을 위반하여 공무국외여비 정산 업무를 부적절하게 처리한 실무담당자 ○○과 ○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

③ 「공무원 여비 규정」 제31조(가산징수 등) 등에 따라 국외여비 부정수령액 2,676,000원(개인별 535,200원)은 회수, 부정수령액의 5배에 해당하는 13,380,000원(개인별 2,676,000원)을 가산 징수하도록 하고, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(시정)

【일련번호 : 17】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 물품 다수공급자 2단계 경쟁 미실시 및 분할 수의계약 부적정
소 관 기 관 창원시(○○과 등 12개 부서)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시에서는 각종 공사 관급자재, 기타 물품 구입에 따른 계약업무를 수행하고 있다.

2. 다수공급자 2단계 경쟁 미실시

가. 관계법령(판단기준)

「조달사업에 관한 법률」 제13조(다수공급자계약) 제1항에는 조달청장은 수요기관이 필요로 하는 수요물자를 구매하기 위하여 품질·성능 또는 효율 등이 같거나 비슷한 종류의 수요물자를 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 하는 다수공급자계약을 체결할 수 있다고 규정하고 있다.

그리고 같은 법 시행령 제13조(다수공급자계약) 제3항에 따르면 수요기관의 장은 다수공급자계약을 체결한 계약상대자로부터 조달청장이 정하여 고시하는 금액 이상의 수요물자를 구매하려는 경우 조달청장이 기획재정부장관과 협의하여 정하는 기준에 따라 둘 이상의 계약상대자로 하여금 제안서를 제출하도록 하고,

그 제안서의 심사 결과에 따라 해당 수요물자를 납품할 자를 선택해야 한다고 되어 있다.

또한 「물품 다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준」(조달청 고시) 제3조(2단계 경쟁 대상) 및 제6조(2단계경쟁 제안요청)에 따르면 수요기관의 장은 다수공급자 계약이 체결된 물품에 대한 수요기관의 1회 납품요구대상 구매예산(한번에 다수의 세부품명·품목에 해당하는 물품들을 구매할 경우 각 물품별 금액을 모두 포함)이 5천만 원 이상인 경우(중소기업자간 경쟁제품인 경우에는 1억 원 이상)에는 나라장터 종합쇼핑몰을 통하여 5인 이상의 계약상대자를 대상으로 제안요청(이하 ‘2단계 경쟁’이라 한다)하여 납품업체를 선정하여야 한다고 되어 있다.

아울러 같은 기준 제4조(2단계경쟁 예외) 제2항에 따르면 수요기간 선호도가 우선시 되거나 국민의 생명과 안전에 직결된 물품으로써 구매업무심의회를 거쳐 2단계 경쟁 예외로 승인된 경우에는 2단계 경쟁 예외를 원칙으로 한다고 되어 있고, 같은 기준 제5조(2단계경쟁 회피금지) 제1항에 따르면 수요기관의 장은 2단계 경쟁 회피를 목적으로 1회 납품요구대상 구매예산을 제3조 제1항의 기준 금액 미만으로 분할하여 납품요구해서는 아니 된다고 되어 있다.

한편 같은 기준 제10조(가격 제안)에 따르면 계약상대자는 제9조 제1항에 따라 제안서를 제출하는 경우에는 수요기관이 제안요청서를 생성한 시점을 기준으로 종합쇼핑몰에 등록된 계약가격 이하로 제한하여야 하고, 수요물자가 중소기업자간 경쟁제품인 경우에는 10% 범위 내에서 가격을 할인하여 제안하도록 되어 있다.

따라서 창원시에서는 다수공급자계약이 체결된 물품을 구매할 때에는 1회 납품요구대상 구매예산이 5천만 원 이상인 경우 2단계 경쟁으로 납품업체를 선정하여야 하고, 물품의 선호도가 우선시 될 경우에는 구매업무심의회를 거쳐 2단계 경쟁 예외로 승인을 받아야 하며, 2단계 경쟁 회피를 목적으로 분할하여 납품요구해서는 아니 된다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과 등 4개 부서에서는 다수공급자계약이 체결된 ‘도막형 바닥재’ 등을 구매하면서 1회 납품요구대상 구매예산이 5천만 원 이상인데도 조달청 2단계 경쟁 예외 승인도 받지 않고 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 [표 1]과 같이 업체를 특정하여 총 11회에 걸쳐 분할 구매 요청하였고, 창원시 ○○○과 등 3개 부서에서는 2단계 경쟁을 검토하지 않은 채 발주부서 요청 그대로 총 473,629천 원을 나라장터 종합쇼핑몰에서 부적정하게 구매하였다.

[표 1] 다수공급자 2단계 경쟁 미실시 내역

(단위 : 천 원)

계약일자	계약부서 (발주부서)	계역명	물품명 (세부품명번호)	계약금액	업체명
합계		11회		473,629	
'22. 4.19.	○○과 (○○과)	○○구 신축 전기공사 관급자재 - 조명기구(기타조명등)	LED실내조명등 (3911210201)	5,879	(주)○○○○○
		○○구 신축 전기공사 관급자재 - 조명기구(LED실내조명)	LED실내조명등 (3911210201)	36,236	(주)○○○○○○○
		○○구 신축 전기공사 관급자재 - 조명기구(LED평판등)	LED실내조명등 (3911210201)	47,616	(주)○○○
		○○구 신축 전기공사 관급자재 - 조명기구(인테리어조명)	LED실내조명등 (3911210201)	28,467	(주)○○○
'22. 6. 3.	○○과 (○○○○과)	○○지구 새뜰마을사업 보행환경개선공사 관급자재 - 도막형바닥재	도막형바닥재 (3012999701)	82,204	○○○ ○○○○(주)
		○○지구 새뜰마을사업 보행환경개선공사 관급자재 - 미끄럼방지	도막형바닥재 (3012999701)	14,035	(주)○○○○○
		○○지구 새뜰마을사업 보행환경개선공사 관급자재 - 스텝프	도막형바닥재 (3012999701)	11,700	(주)○○○○○
'22. 7.15.	○○○○과 (○○○○과)	○○지구 도시개발사업 전기공사-가로등주	스테인리스가로등주 (3911152602)	84,900	(주)○○○○○ ○○○
		○○지구 도시개발사업 전기공사-공원등주(5m, 2등용)	스테인리스가로등주 (3911152602)	88,149	(주)○○○
'23. 2. 2.	○○○○과 (○○과)	2023년 풀벌 기생충 구제약품(3종) - 비해피바로액	따로분류되지않은 대사성의약품 (5128050801)	24,453	(주)○○○○○
		2023년 풀벌 기생충 구제약품(3종) -후미딜비	따로분류되지않은 대사성의약품 (5128050801)	49,990	○○○○○○○(주)

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그 결과 다수공급자 2단계 경쟁 시 계약에 참여할 수 있었던 타 업체의 입찰 참여 기회를 박탈하였을 뿐만 아니라, 최대 47,362천 원¹⁾의 예산을 절감할 수 있는 기회를 상실하는 결과를 초래하였다.

3. 물품 분할 수의계약 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘지방계약법’이라 한다) 제9조에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다고 되어 있고, 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방계약법 시행령」 제25조(수의계약에 의할 수 있는 경우) 및 제30조(수의계약대상자의 선정절차 등)에 따르면 소기업·소상공인과 체결하는 물품 구매의 경우 추정가격 1억 원²⁾ 이하는 수의계약 체결할 수 있으며, 2천만 원을 초과할 때에는 지정정보처리장치(G2B)를 이용하여 2인 이상으로부터 견적서를 제출받아 수의계약 대상자를 선정해야 한다고 되어 있다.

또한 「지방계약법」 제25조(단가계약) 및 같은 법 시행령 제79조(단가계약)에 따르면 계약담당자는 일정한 기간 계속하여 구매 계약을 체결할 필요가 있을 때에는 해당 회계연도 예산의 범위에서 미리 단가에 대하여 계약을 체결할 수 있으며, 단가계약을 체결하려는 경우에는 입찰 전에 계약목적물의 특성, 계약수량 및 이행 기간 등 필요한 기준 및 절차 등을 정하여야 하며, 이를 입찰에 참가하려는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다고 되어 있다.

1) 총 계약금액 473,629천 원 - (총 계약금액 473,629천 원 × 90%*) = 47,362천 원

* 수요물자가 중소기업자간 경쟁제품인 경우 계약가격의 100분의 90미만 제안 불가

2) 수의계약 상한액 : 추정가격 5천만 원(~'20. 7. 13.), **추정가격 1억 원('20. 7. 14. 이후)**

- 추정가격 1억 원 상향 : '20. 7. 14. ~ '22. 12. 31.(코로나19 한시적 특례), '23. 1. 1. 이후(시행령 개정)

한편 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 입찰 및 계약집행기준, 제1절 총칙, 5. 분할계약의 금지에 따르면 계약담당자는 물품 계약 시 단일사업을 부당하게 분할하거나 시기적으로 나누어 계약을 체결하지 않도록 해야 한다고 되어 있고,

같은 기준 제5장 수의계약 운영요령, 제3절 수의계약 대상과 운영요령에 따르면 추정가격이 2천만 원 초과 1억 원 이하의 물품을 지정정보처리장치(G2B)를 이용하여 2인 이상으로부터 견적서를 제출 받을 경우 계약담당자는 예정가격 대비 견적가격을 88%³⁾ 이상으로 제출한 자 중 최저가격을 제출한 자를 계약상대자로 결정한다고 되어 있다.

아울러 일반입찰의 경우 「지방계약법 시행령」 제42조 및 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제4장 물품 적격심사 세부기준 제7절 낙찰자 결정에 따라 계약담당자는 예정가격 이하로서 최저가⁴⁾ 입찰자부터 순서대로 심사한 결과 종합평점이 85점 이상인 자를 낙찰자로 결정한다고 되어 있다.

따라서 창원시에서는 일정한 기간 계속하여 구매 계약을 체결할 필요가 있을 때에는 사전 구매 예정량을 추정하여 추정가격이 2천만 원을 초과할 경우 지정정보처리장치(G2B)를 이용하여 2인 이상 견적서 제출에 의한 수의계약 또는 일반입찰(추정가격 1억 원 초과 시)을 통한 단가계약으로 계약상대자를 선정하도록 하고, 단일사업을 부당하게 분할하거나 시기적으로 나누어 계약을 체결하지 않도록 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○과 등 6개 부서에서는 예산 절감을 위해 일정한 기간 계속하여 구매계약을 체결할 필요가 있는 물품에 대해 사전 구매 예정량을 추정

3) 추정가격 2천만 원 이하는 90%

4) 일반경쟁입찰 낙찰하한율(추정가격 기준)

- 2.1억 원 미만 : 84.245%, 2.1억 원 이상 10억 원 미만 **80.495% 이상**, 10억 이상 80.495% 이상

하여 2인 이상 견적서 제출에 의한 수의계약 또는 일반 입찰을 통해 단가계약 등을 체결하지 않고 [표 2]와 같이 총 2,194,235천 원의 물품을 총 221회로 분할하여 특정 업체와 1인 수의계약을 부적정하게 체결하였다.

[표 2] 물품 1인 수의계약 부적정 내역(단가계약 미체결)

(단위 : 천 원)

발주부서	계약월 (분할횟수)	구입 건명	물품계약 금액			2인 수의(일반입찰) 입찰 시		계약업체
			예정가격 (a)	계약금액 (b)	비율 (b/a)	낙찰 하한율 (c)	최저가 낙찰 금액 (a×c)	
합 계			2,194,235	2,035,657	92.4%		1,772,986	
○○○○과	'21.1.~12. (18회)	코로나19 자가격리자 재해구호물품 포장용 박스	89,790	81,038	90.2%	88%	79,015	(주)○○ 등 10개사
○○구 ○○○○과	'21.2.~12. (28회)	코로나19 자가격리자 재해구호 비상식량세트	460,295	414,315	90.0%	80.495%	370,514	○○○○ ○ 등 6개사
○○구 ○○○○과	'21.2.~12. (37회)	코로나19 자가격리자 재해구호 비상식량세트	528,526	481,996	91.1%	80.495%	425,437	○○○○ ○ 등 6개사
○○○○구 ○○○○과	'21.2.~12. (45회)	코로나19 자가격리자 재해구호 비상식량세트	275,423	275,423	100%	80.495%	221,701	○○○○ ○○○ 등 3개사
○○○○구 ○○○○과	'21.2.~12. (36회)	코로나19 자가격리자 재해구호 비상식량세트	408,324	374,417	91.7%	80.495%	328,680	○○○○ ○○○○ ○ 등 3개사
○○구 ○○○○과	'21.1.~12. (57회)	코로나19 자가격리자 재해구호 비상식량세트	431,877	408,468	94.6%	80.495%	347,639	○○○○ ○ 1개사

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그 결과 지정정보처리장치(G2B)를 이용한 2인 이상 견적제출 수의계약 또는 일반입찰 시 계약에 참여할 수 있었던 타 업체의 입찰 참여 기회를 박탈하였을 뿐만 아니라, 최대 271,039천 원⁵⁾의 예산을 절감할 수 있는 기회를 상실하는 결과를 초래하였다.

5) 총 계약금액 2,358,342천 원 - 최저가 낙찰금액 2,087,303 = 271,039천 원

조치할 사항 창원시장은

① 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제13조 등을 위반하여 물품 다수공급자 2단계 경쟁을 실시하지 않고 물품구매 계약한 실무담당자 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 '훈계' 처분하고, 실무담당자에 대한 지도·감독 업무를 제대로 하지 않은 실무책임자 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○과)와 물품구매 발주부서 실무담당자 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 '주의' 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 「지방계약법」 제25조 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 등을 위반하여 물품을 분할 구매한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○, ○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○동, ○○○○○○○○○○○), ○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○○○과), ○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○○○과), ○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○동, ○○○○○○○○○), ○○○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○면, ○○○○○○○○○○○), ○○○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○동), ○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○구 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 '주의' 처분하시기 바랍니다.(주의)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 계약 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

감사결과 처분요구서

주의 요구

제 목 유찰 후 수의계약 시 평가위원회 미개최 등 협상에 의한 계약 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○ 등 19개 부서)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시에서는 각종 용역 계약상대자 선정을 위해 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘지방계약법’ 이라 한다) 제9조 및 같은 법 시행령 제43조에 따라 ‘협상에 의한 계약방법’으로 입찰을 실시하고 있다.

2. 유찰에 따른 수의계약 시 제안서 평가위원회 미개최

가. 관계법령(판단기준)

「지방계약법 시행령」 제43조(협상에 의한 계약체결) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 물품·용역 계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·예술성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 추정가격에 부가가치세를 더한 금액(예정가격을 정한 경우에는 예정가격) 이하로 입찰한 자 중에서 해당 출연기관에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방계약법 시행령」 제26조(재공고입찰과 수의계약) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 같은 법 시행령 제19조 제2항에 따라 재공고 입찰을 할 때 입찰이 성립하지 아니하거나 낙찰자가 없는 경우에는 수의계약에 의할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 법 시행령 제26조 제3항에 따르면 제1항에 따른 수의계약의 경우 보증금과 기한을 제외하고는 최초 입찰에 부칠 때에 정한 가격과 그 밖의 조건을 변경할 수 없다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」 제5장 협상에 의한 계약체결기준에 따르면 계약담당자는 협상에 의한 계약 입찰 공고에 사업내용·기간·예산액·계약 체결에 필요한 기준과 절차를 명시해야 하고, 제안요청서에는 과업내용·요구사항·계약조건·제안서에 대한 평가요소와 평가방법 등을 포함하도록 되어 있으며, 제안서 평가결과 기술능력과 가격 평가점수의 합산점수가 70점 이상인 자(소프트웨어 사업에 대해서는 제안서 평가결과 기술능력 평가 점수가 기술능력 평가분야 배점한도의 85% 이상인 자)를 협상적격자로 선정하도록 되어 있다.

따라서 창원시에서는 「지방계약법 시행령」 제26조(재공고입찰과 수의계약)에 의거 재공고입찰 유찰¹⁾에 따른 수의계약을 진행할 때에는 당초 입찰 공고문과 제안요청서에 명시된 입찰 참가 자격, 제안서 평가요소와 평가방법 등의 조건을 동일하게 유지²⁾하여 수의계약 체결하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○ 등 4개 부서에서는 [표 1]과 같이 ‘2022년 소셜○○ 추천 창원 운영용역’ 등 11건의 용역을 경남지방조달청에 계약 의뢰하면서, 입찰 공고 시 제안서평가위원회 심의 결과 기술능력과 가격 평가 점수의 합산점수가 70점 이상인 자 등을 협상적격자로 선정한다고 명시하였는데도, 단일 응찰로 수의계약에 따른

1) 코로나19 한시적 특례에 따라 1회 유찰 시 수의계약 가능(‘20. 7. 14. ~)

2) 법제처 법령해석(2019. 1. 28.) : 협상에 의한 계약 시 재공고 입찰에 부쳤음에도 입찰자 또는 낙찰자가 없어 수의계약으로 계약을 체결하려는 경우에는 제안서평가위원회 심의를 거쳐야 함

경남지방조달청의 제안서 적합 여부 검토요청에 대해 제안서평가위원회 심의를 거치지 않은 채 적합한 것으로 검토하여 회신한 사실이 있다.

[표 1] 수의계약 시 제안서평가위원회 미개최 현황

소관 부서	계 약 명	계약 일자	당초 일찰공고		계약방법	계약업체명	제안서 평가위원회 개최여부
			낙찰자 선정방법	협상적격자			
○○○	2022년 ○○ 운영용역	'22.1.24.	협상에 의한 계약	기술능력+가격평가 70점 이상인 자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○○○ ○○○	미개최
○○ ○○과	2021년 ○○ 유지관리 용역	'21.1.1.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○	미개최
○○ ○○과	2022년 ○○관리 시스템 유지관리 용역	'22.1.1.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○	미개최
○○ ○○과	2023년 ○○관리 시스템 유지관리 용역	'23.1.1.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○	미개최
○○ ○○과	창원 ○○○○ 사업	'21.5.17.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○	미개최
○○ ○○과	창원○○○○ 데이터베이스 구축 사업	'22.6.27.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○	미개최
○○ ○○과	2021년 중요○○○ 데이터베이스 구축 사업	'21.6.1.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	(주)○○○○○ ○	미개최
○○ ○○과	2022년 중요○○○ 데이터베이스 구축 사업 용역	'22.6.27.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	(주)○○○○○ ○	미개최
○○ ○○과	2022년 ○○○○○○운영 용역	'22.2.24.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○ 주식회사	미개최
○○ ○○과	2023 창원-○○○○ 시스템 운영 용역	'23.2.27.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	○○○○○ 주식회사	미개최
○○ ○○과	2022 ○○○○○○ 전산화	'22.6.5.	협상에 의한 계약	기술평가 점수가 배점한도의 85% 이상인자	수의계약 (단일응찰)	(주)○○○○	미개최

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그 결과 해당 용역을 수행하기에 적합한지 확인되지 않은 업체와 수의계약을 체결하는 결과를 초래하였다.

3. 제안서 평가위원회 구성 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제5장 협상에 의한 계약체결기준, 제4절 제안서평가위원회 구성·운영에 따르면 계약담당자는 국가와 다른 지방자치단체의 공무원, 계약에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 제안서 평가위원회를 구성하여야 하며, 평가위원은 위원장을 포함하여 7인 이상 10인 이내로 구성하되, 평가위원 불참자를 예상하여 예비평가위원을 추가 지정할 수 있다고 되어 있다.

그리고 행정안전부에서는 일부 자치단체에서 내부규정 등으로 제안서 평가를 위해 선정된 위원 중 2/3 이상 위원만 출석한 경우 위원 수에 관계없이 제안서 평가위원회를 개최할 수 있도록 명시하여 평가위원이 7인 미만인 경우에도 제안서를 평가하는 사례가 발생하고 있으니, 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」과 달리 평가위원 최소인원 수 미만으로 제안서평가위원회를 개최하여 제안서를 평가하는 일이 없도록 주의하고 해당 규정을 개정하도록 2021. 9. 13. 공문 통보³⁾ 하였다.

또한 같은 기준에 따르면 입찰참가자가 제안서 제출 시 계약담당자가 미리 정한 심사위원 수만큼 번호를 추첨하게 하여 다빈도 순으로 선정된 위원을 평가위원으로 정하여야 하고, 이 경우 특별한 사유가 없는 한 다른 시·도(주된 근무지 기준)의 위원을 20% 이상 선정해야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시에서는 협상에 의한 계약 방법으로 협상적격자를 결정할 때에는 평가위원은 7인 이상 10명 이내로 구성하여 제안서 평가위원회를 개최하되, 평가위원 불참자를 예상하여 예비평가위원을 추가 지정하여야 하며, 전체 평가위원 중 경남 외 다른 시·도 위원을 20% 이상(7명의 경우 2명 이상) 선정하여야 한다.

3) 회계제도과-3858호(2021. 9. 13.) "협상에 의한 계약의 제안서평가위원회 관련 주의사항 통보"
- 위 공문에 의거 경상남도에서 전 시군으로 관련 내용 통보(경상남도 ○○과-43287호, 2021.9.14.)

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과 등 3개 부서에서는 [표 2]와 같이 다른 시·도 평가위원 수를 20% 미만으로 하여 부적정하게 제안서 평가위원회를 개최하였으며, 창원시 ○○○○과 등 6개 부서에서는 긴급 또는 평가위원 불참 통보라는 이유로 평가위원 수를 5명 내지 6명으로 하여 부적정하게 제안서 평가위원회를 개최한 사실이 있다.

[표 2] 제안서 평가위원회 구성 부적정 내역

소관 부서	계 약 명	계약 일자	낙찰자 선정방법	제안서 평가위원회		계약업체명
				전체 평가위원수	다른 시도 평가위원 수 (비율)	
○○ ○○과	창원특례시 ○○○○수립 용역	'23.4.17.	협상에 의한 계약	7	1 (14.3%)	○○○
○○ ○○과	창원시 ○○○○ 수립 연구 용역	'22.4.22.	협상에 의한 계약	7	1 (14.3%)	(사)○○○○○ ○○○
○○ ○○과	2022 창원 ○-○○○ 행사 대행 용역 시행	'22.8.2.	협상에 의한 계약	7	0 (0%)	(주)○○○
○○ ○○과	2023 창원 ○-○○○ 행사 대행 용역 시행	계약 전	협상에 의한 계약	7	1 (14.3%)	(주)○○○
○○ ○○과	2021 ○○ 문화재 ○○ 대행 용역	'21.9.8.	협상에 의한 계약	5	충족	(주)○○○○○
○○ ○○과	2022 ○○ 문화재 ○○ 대행 용역	'22.8.29.	협상에 의한 계약	6	충족	(주)○○○○○
○○과	2021년 창원 ○○○○ 조성 및 운영 용역	'21.10.8.	협상에 의한 계약	6	충족	(주)○○○ 외 1개사
○○과	2022년 창원 ○○○○ 조성 및 운영 용역	'22.10.7.	협상에 의한 계약	5	충족	(주)○○○○○ 외 1개사
○○○○ ○○관	○○○○ 서비스 개발	'22.6.21.	협상에 의한 계약	6	충족	(주)○○○○○
○○ ○○과	창원시 ○○·○○항 ○○○○(SW) 용역	'22.11.18.	협상에 의한 계약	6	충족	(사)○○○○○ ○○
○○ ○○과	창원시 ○○항 ○○○○(SW) 용역	'22.12.2.	협상에 의한 계약	5	충족	(사)○○○○○ ○○
○○ ○○과	창원 ○○○○ ○○○ 관리·운영 전략 수립 용역	'23.4.21.	협상에 의한 계약	6	충족	(주)○○○○○

소관 부서	계 약 명	계약 일자	낙찰자 선정방법	제안서 평가위원회		계약업체명
				전체 평가위원수	다른 시도 평가위원 수 (비율)	
○○ ○○과	창원○○○○○○○○○○처리 관리용역	'23.3.31.	협상에 의한 계약	6	충족	○○○○○○○ ○(주) 외 1개사
○○ ○○과	2022년 창원(○○,○○) ○○○○○○○ 운영사업 용역	'22.3.28.	협상에 의한 계약	6	충족	(주)○○○○○
○○ ○○과	2023년 ○○○○○○ ○○○ 운영사업 용역	'23.3.10.	협상에 의한 계약	6	충족	○○○○○ 협동조합
○○ ○○과	2023년 창원 ○○ ○○○○○ ○○○○○○사 운영사업 용역	'23.3.10.	협상에 의한 계약	6	충족	(주)○○○○○
○○ ○○과	2023년 창원(○○,○○)○○ ○○○○○ 운영사업용역	'23.3.13.	협상에 의한 계약	6	충족	(주)○○○○○
○○ ○○과	2023년 마산(○○,○○,○○) ○○○○○○○ 운영 사업 용역	'23.3.10.	협상에 의한 계약	6	충족	○○○○○ 협동조합
○○ ○○과	2023년 진해(○○,○○) ○○○○○○○ 운영사업 용역	'23.3.10.	협상에 의한 계약	6	충족	○○○○○○○ 협동조합

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

4. 제안서 평가항목 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제5장 협상에 의한 계약 체결기준, <별표 1> 제안서 평가항목과 배점한도에 따르면 추정가격 2억 원 미만인 소규모 사업 평가 시 원활한 계약이행을 위해 필요하다고 판단되는 경우 이외에는 기술 능력평가 정량적 평가분야 중 사업 수행실적 평가는 제외⁴⁾하도록 되어 있다.

따라서 창원시에서는 협상에 의한 계약에 따른 기술능력평가 평가 시 추정가격 2억 원 미만인 소규모 사업은 사업 수행실적 평가는 제외하여야 하고, 원활한 계약이행을 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 제안요청서 작성 등 평가계획 수립 시 그 사유를 명시하여야 한다.

4) 다만, 원활한 계약이행을 위해 필요하다고 판단되는 경우 수행실적을 평가 가능

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과 등 10개 부서에서는 [표 3]과 같이 추정가격 2억 원 미만의 소규모 사업은 기술능력평가 시 수행실적 평가는 제외하여야 하는데도, 원활한 계약이행을 위해 필요한지 별도의 검토도 없이 사업 수행실적을 기술능력평가 항목에 포함시켜 부적정하게 평가하였다.

[표 3] 제안서 평가항목 부적정 내역(추정가격 2억 원 미만, 수행실적 평가)

(단위 : 천 원)

소관부서	계 약 명	계약일자	추정가격	사업수행 실적평가배점
○○○○과	제2차 창원시 ○○○○ ○○ 수립 용역	'23.5.2.	147,080	4
○○○○○과	창원시 ○○○○○○ ○○ 개편 용역	'22.4.6.	45,454	6
○○○○○과	제21회 ○○ 대행 용역	'22.10.4.	90,000	6
○○○○과	○○○○ ○○○○○○ 콘텐츠 개발 용역	'22.5.10.	96,800	5
○○○○○과	○○○○○ 대국민 홍보 사업 행사 대행 용역	'23.7.31.	199,557	5
○○○○○과	2022 창원 ○-○○○ 행사 대행 용역 시행	'22.8.2.	124,773	5
○○○○○과	2023 창원 ○-○○○ 행사 대행 용역 시행	계약 전	129,943	5
○○○○관	창원○○○○○ ○○ 개선용역	'21.11.19.	88,946	6
○○○○관	창원시 ○○○○ 및 ○○ 연구 용역	'22.4.7.	96,470	10
○○○○관	「창원 ○○ ○○ ○○ ○○」 제작 용역	'20.3.11.	91,511	6
○○○○관	「창원 ○○ ○○ ○○ ○○」 제작 용역	'21.2.26.	91,608	6
○○○○관	「창원 ○○ ○○ ○○ ○○」 제작 용역	'22.3.4.	91,854	6
○○○○과	○○○○○○○○ 대학생 ○○○○ ○○ 운영 용역	'20.9.28.	198,022	5
○○과	2022 창원 ○○○○ ○○ 행사대행 용역	'22.9.2.	160,000	6
○○○○과	2021년 창원○○○○○ 운영 용역	'21.3.26.	99,506	5
○○○○과	2022년 창원○○○○○ 운영 용역	'22.4.20.	89,463	6
○○○○과	2023년 창원○○○○○ 운영 용역	'23.4.12.	64,966	6

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방계약법 시행령」 제26조 등을 위반하여 협상에 의한 계약 유찰 후 당초 공고한 제안서 평가기준에 따라 제안서평가위원회 심의를 거치지 않고 수의계약 대상자를 부적정하게 선정한 실무담당자 ○○○ ○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○동, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 계약 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

감사결과 처분요구서

경징계·훈계·주의 요구 및 통보

제 목 창원○○센터 ○○○ 제작·설치 업체 입찰참가 부적격자 계약 체결 등
 소 관 기 관 창원시(○○○○과, ○○과)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○과에서는 「국민체육진흥법」 제22조(기금의 사용 등)에 따라 국내 전지훈련 유치 등 스포츠관광의 새로운 모델로서 지역경제 활성화를 도모하고자 [표 1]과 같이 문화체육관광부 공모를 통해 선정된 ‘창원○○센터 전지훈련 특화시설(○○○) 설치 지원 사업’을 추진하고 있다.

창원시 ○○과에서는 해당 사업에 대한 선금 지급업무를 하고 있다.

[표 1] 창원○○센터 ○○시설(○○○) 설치 지원 사업 현황

(단위 : 백만 원)

위 치	기 간	사업비(백만원)			세부사업			
		계	국비	시비	구분	창원○○센터 ○○○ 신축공사	창원○○센터 ○○○○ 시설 ○○○ 공급제작설치	기타
○○구 ○○○동 ○○○번지 일원	2020.~ 2023.12.	12,950	5,000	7,950	사업내용	○○장 조성 및 ○○○ 기초공사	○○○ 공급-제작-설치	설계, 전기, 감리 용역 등
					사업기간	'23.1.6.~'24.2.23.	'21.8.6.~'23.12.31.	~'23.12.31.
					사 업 비	6,994	5,437	519
					계약방법	일반입찰	협상에 의한 계약	2인수의 등
					계약일자	'22.12.28.	'21.8.6.	-

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. ○○○ 제작·설치 업체 입찰참가 부적격자 계약 체결

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법)에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 하고, 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조(제한 입찰에 의할 계약과 제한사항 등)에 따르면 특수한 설비 또는 기술이 요구되는 물품제조계약의 경우에는 해당 물품제조에 필요한 설비 및 기술의 보유상황 또는 계약 대상 물품과 같은 종류의 물품제조실적으로 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있다고 되어 있다.

그리고 창원시 공고¹⁾ 제2021-972호 ‘창원○○센터 ○○시설 ○○○ 공급·제작·설치’ 제안서 제출 안내 공고(협상에 의한 계약)에 따르면 입찰참가자격으로 ‘공기막구조(○○○) 공법으로 최근 5년간 설치 실적(국내·외 포함)이 있는 국내 업체(해외공법사와 에이전시 계약된 국내업체의 경우 독점 총판 계약자에 한함)’로 실적을 제한한다고 되어 있다.

그리고 ‘창원○○센터 ○○시설 ○○○ 공급·제작·설치 제안요청서’에 따르면 사업수행실적 등의 증빙자료는 관련기관에서 발행한 증명서를 반드시 첨부하여야 인정된다고 되어 있고, 실적증명서는 제안업체의 해당사업 참여 완료실적으로, 해외 설치 실적의 경우 해당 국가 주재 대한민국 공관에서 공증한 실적증명서를 필수 제출하도록 되어 있고, 실적 확인이 어려운 경우에는 실적으로 인정하지 않는다고 되어 있다.

1) 창원시 입찰공고 후 약 4개월 뒤 같은 ○○○ 제작·설치를 위해 공고한 ○○시 입찰공고(‘21.9.24.)와의 비교
- 경주시 입찰참가자격 : 최근 5년 이내 국내 또는 국외에 공기막구조(○○○)를 제작·공급·설치 실적이 있는 업체(또는 해외업체로부터 국내공급에 대한 독점·총판 계약한 국내업체의 경우에는 공급계약한 해외업체의 실적을 포함한다)

※ 창원시는 국내업체 실적만 인정, ○○시는 국내업체 또는 국내업체와 독점·총판 계약한 해외공법사의 실적도 인정

아울러 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제12조(입찰의 성립) 및 제14조(입찰 참가자격 사전심사), 제19조(재입찰 및 재공고입찰)에 따르면 계약담당자는 입찰 참가자격을 사전 심사할 수 있고, 입찰 참가자격을 가진 사람이 2인 이상의 유효한 입찰로 성립하며 2인 미만일 경우에는 재공고한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ‘창원○○센터 ○○시설 ○○○ 공급·제작·설치(이하 ‘○○○ 제작·설치’라고 한다.)’ 제안서를 제출 받을 때에는 사업수행실적 등의 증빙자료는 공인된 실적 증명서를 제출받아야 하고, ○○○ 공법으로 최근 5년간 설치 실적이 있는 국내업체만 입찰 참가하도록 하여야 하며, 해당 업체가 없을 경우 입찰 재공고 해야 하고, 입찰 참가자격이 없는 업체에 대해서는 제안서 평가를 하지 않아야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2021. 6. 15. ‘○○○ 제작·설치’ 제안서를 제출 받으면서 [표 2]와 같이 ○○○ 공법으로 최근 5년간 설치 실적이 있는 국내업체(제안사)가 없는데도 입찰 재공고를 하지 않았고,

입찰참가자격에 대한 입찰공고문을 임의 해석하여 국내업체와 독점·총판 계약한 해외공법사의 실적도 인정하여 유효한 입찰로 처리하였으며, 그 실적을 기준으로 제안서 평가 전에 실적에 대한 정량평가한 결과 ○○○○○○○○○(주), (주)○○○, (주)○○○○○○○는 각 2점, 2점, 1점, (주)○○○ 등 4개 업체는 공인 실적 증명서를 제출하지 못하여 0점으로 실적점수를 부여하였다.

이와 같이 사전에 정량평가를 통해 실적유무를 확인하였고, 이 중 (주)○○○ 등 4개 업체는 공인 실적 증명서를 제출하지 못하여 입찰참가자격이 없는데도 입찰참가자격에 대한 어떠한 검토 없이 2021. 6. 22. 제안서 평가 대상에 포함시켜 평가를 진행하였다.

[표 2] ○○○ 제작·설치 제안서 제출 및 평가 내역

(단위 : 백만 원)

구분	공인 실적 증명서 제출			공인 실적 증명서 미제출			
	○○○○○ ○○○○(주)	(주)○○○	(주)○○○○ ○○	(주)○○○	○○○○○ ○(주)	(주)○○○○ ○○○	(주)○○○○○
최근5년실적	제안사 실적 無 2건(2점) (해외공법사)	제안사 실적 無 2건(2점) (해외공법사)	제안사 실적 無 1건(1점) (해외공법사)	제안사 실적 無 -	제안사 실적 無 -	제안사 실적 無 -	제안사 실적 無 -
제안금액	6,180	6,200	4,600	5,437	4,599	5,600	5,424
평가점수	71.83	68.79	61.88	83.53	64.33	53.16	45.03

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

특히 창원시 공고 제2021-1066호 ○○○ 제작·설치 서면질의 답변 공고(2021. 5. 18.)에서 입찰공고문에 있는 입찰참가자격을 모두 충족해야만 하고, 실적증명과 관련된 사항은 제안요청서에 따라 공인된 실적 증명서를 제출하여야 한다고 답변하면서도, 실제로는 공인된 실적 증명서에 따른 실적 유무로 입찰참가자격을 판단한 것이 아니라 국내업체와 해외공법사의 독점·총판 계약여부²⁾만 확인하고 입찰참가를 제한하지 않았다.

이로 인해 입찰 참가자격이 없는 (주)○○○이 제안서 평가를 통해 최종 선정되어 협상을 통해 5,437백만 원에 이르는 부당한 계약을 하게 되는 결과를 초래하였다.

3. ○○○ 제작 도서 승인 지연으로 예산 불용 초래

가. 관계법령(판단기준)

「지방회계법」 제6조(회계연도) 및 제7조(출납 폐쇄기한 및 출납사무 완결기한)에 따르면 지방자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날인 12월 31일에 폐쇄한다고 되어 있고, 2023년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 [별표 13] 사업예산 운영기준 4. 예산의 이월 편에 따르면 사고이월은 회계연도가 끝나는 날까지 집행가능하고 연장은 불가하다고 되어 있다.

2) 당시 실무담당자 ○○○ 문답 진술(2023. 9. 22.)에 따르면 국내업체와 해외 공법사의 독점·총판 계약여부로 입찰참가자격을 제한하였고, 실적에 대해서는 제안서 정량평가 시 검토하는 부분으로 생각했다고 진술

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제9장 계약 일반조건 제6절 및 제7절에 따르면 계약담당자는 필요에 따라 계약된 물품(품목·규격)의 수량을 100분의 10 범위 안에서 계약상대자와 협의하여 증감 조절하고 계약금액을 조정할 수 있다.

한편 창원시 ○○○○과에서는 ‘○○○ 제작·설치’ 예산 2,718백만 원을 ○○○○과-847호(2023. 1. 14.)에 따라 사고이월 하였다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ‘○○○ 제작·설치’를 할 때에는 사고이월 예산이 불용되지 않도록 2023. 12. 31.까지 설치를 완료하여 예산을 집행하여야 하고, 예산 불용이 가시화될 때에는 제작도서 승인을 검토하면서 공정 만회대책을 주문해야 하며, 계약 수량의 변동이 있을 때에는 계약금액을 조정하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 ‘○○○ 제작·설치’를 추진하면서 사고이월 예산이 불용되지 않도록 2023. 12. 31.까지 설치를 완료하여야 하는데도 [표 3]과 같이 2023. 3. 21. ‘○○○ 제작·설치’ 제작도면에 대하여 (주)○○○에서 창원시 ○○○○과에 최초로 승인 신청한 후 2차례 보완을 하는 동안 공정만회대책을 주문하지 않았고, 2023. 7. 14. 최종적으로 승인요청서가 보완되어 제출된 날부터 2023. 9. 22 감사일 현재까지 제작도면에 대한 검토 및 승인 등 아무런 조치를 취하지 않고 있다.

[표 3] ‘○○○ 제작·설치’ 제작도면 승인 지연 내역

승인요청일	승인요청자	검토결과	보완내용	보완요청일	비고
2023. 3. 21.	(주)○○○	보완	조도 시뮬레이션 등	2023. 3. 31.	공정만회대책 주문 無
2023. 5. 19.	(주)○○○	보완	물품별 사양서 등	2023. 6. 13.	"
2023. 7. 14.	(주)○○○	-	-	-	이후 창원시 조치 無

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

이와 관련 2023. 9. 14. (주)○○○에서 창원시에 제출한 ‘○○○ 제작·설치’ 예정 공정표에 따르면 [표 4]와 같이 2023. 9. 17. 제작에 들어갔을 경우 2024. 5. 10. 에서야 ‘○○○ 제작·설치’가 완료될 예정으로 2023. 12. 31.까지 사고이월 예산 2,718백만 원을 집행하지 못하고 불용될 처지에 놓였다.

[표 4] ‘○○○ 제작·설치’ 예정공정표(○○○→창원시 제출)

제출일자	제작	운반	설치	시운전	인수인계(완료)
'23. 9. 14.	'23.9.17.~'24.2.15.	~'24.3.10.	~'24.4.25.	~'24.5.5.	~'24.5.10.

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

아울러 (주)○○○에서 제출한 ‘○○○ 제작·설치’ 제작도면에 따르면 당초 협상 하였을 때 기준 면적 10,519㎡보다 410㎡(전체 면적대비 약3.9% 감, 금액 기준 약 211백만 원 감)가 감소한 10,109㎡로 제출되었으나 보완 요구 시 별도 가격 조정 등의 조치를 하지 않았다.

4. ○○보조구장 ○○○ 설치 실시설계 및 공사비산출 용역 예산 낭비

가. 관계법령(판단기준)

「지방재정법」 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) 제1항에서는 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하고, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 안된다고 되어 있다.

또한 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」 제5조(업무의 범위)에 따르면 설계업무는 기획업무, 계획설계, 중간설계, 실시설계로 나뉘며, 계획설계는 설계목표를 정하고 가능한 해법을 제시하는 단계이고, 실시설계는 입찰, 계약 및 공사에 필요한 설계도서를 작성하는 단계이며, 개략공사비 산정은 같은 기준 [별표2] 건축설계에서의 도서작성에 따라서 계획설계단계에서 한다고 되어 있다.

한편 창원시 ○○○○과에서는 2022. 3. 2.부터 2022. 5. 9.까지 경남도, 서울 올림픽기념국민체육진흥공단, 문화체육관광부³⁾에 ○○○ 설치 위치에 대하여 ○○보조구장⁴⁾과 ○○보조구장 2개의 안을 가지고 검토중에 있다고 하였으며, 2개의 안중 하나인 ○○보조구장에 대하여 2022. 4. 19. 계약한 ‘창원○○센터 ○○보조구장 ○○○ 설치 실시설계 및 공사비산출 용역(이하 ‘○○보조구장 실시설계 용역’이라 한다.)’ 완료 시점인 2022. 7월경 최종 사업지 확정이 가능하다고 보고하였다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ○○○ 설치 장소를 결정하기 위한 검토를 할 때에는 지방 재정을 효율적으로 운용하기 위하여 (안)이 확정되기 전에는 개략 공사비로 (안)을 검토하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2022. 4. 19. ○○○ 설치 장소를 결정하기 위한 ‘○○보조구장 실시설계 용역’을 시행하면서 [표 5]와 같이 (안)이 확정되지 않았는데도 개략공사비 산정을 위한 용역(이하 ‘계획 설계비’라 한다.)이 아닌 실시설계 용역을 시행하였고, 최종적으로 ○○보조구장이 ○○○ 설치 장소로 결정됨에 따라 ‘○○보조구장 실시설계 용역’의 과업은 필요없게 되어 9,220천 원의 예산 낭비를 초래하게 되었다.

[표 5] ○○보조구장 실시설계 용역 세부 내역

(단위 : 천 원)

○○보조구장 실시설계 용역			○○○ 위치 최종 확정	계획설계비 ⁵⁾ (b) (개략공사비만 산정시)	예산낭비 (a-b)
계약일자	용역비(a)	용역기간			
'22.4.19.	19,760	'22.4.21.~7.19.	위치 : ○○보조구장 시장방침 : '22.11.22. (○○○○과-2350호)	10,540	9,220

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3) <경남도> ○○○○과-○○○○호(2022.3.2), <서울올림픽기념국민체육진흥공단> ○○○○과-○○○○호(2022.4.18), <문화체육관광부> ○○○○과-○○○○호(2022.05.10.)

4) 당초 ○○보조구장 문체부 승인(2020. 4. 7.) → ○○보조구장으로 문체부 변경 승인(2020. 12. 10.) → ○○보조구장 ○○○ 설계중 사업비 과다로 ○○보조구장 창원시 자체 대안 검토(2021. 12. 16.) → ○○보조구장 창원시 자체 최종 확정(2022. 11. 22.)

5) 공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준에 따른 설계 및 감리대가 시스템에서 계획설계비 산출

5. ○○○ 제작·설치 선금지급 관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 계약 일반조건 제2절 선금 및 대금지급에 따르면 선금은 계약금액의 100분의 70을 초과하지 않는 범위에서 계약상대자에게 지급하고, 선금지급조건으로 계약상대자는 계약목적에 달성하기 위한 용도 이외의 다른 목적에 사용해서는 안 되고 노임 지급과 자재 확보, 보험료 등에 우선 사용해야 한다고 되어 있다.

이어서 계약담당자는 계약이행이 원활하지 않아 선금이 다른 목적에 사용되었는지 확인할 필요가 있다고 판단되는 경우 사용내역을 제출하게 할 수 있고, 선금을 지급한 후 선금지급조건을 위배한 경우 해당 선금잔액에 대하여 계약상대자에게 지체 없이 그 반환을 청구해야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ‘○○○ 제작·설치’ 선금을 지급한 후 사용내역을 확인할 필요가 있어 사용내역을 제출받았을 때에는 ‘○○○ 제작·설치’ 목적에 맞게 사용한 부분만 인정하고, 목적에 맞지 않는 부분은 지체 없이 반환을 청구하든지 사용내역을 인정할 수 없다고 통보하여야 하며, 잔여 금액에 대해서는 다른 목적에 사용하지 않았는지 확인하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○과에서는 2023. 7. 21. (주)○○○으로부터 제출된 ‘○○○ 제작·설치’ 선금 사용내역을 확인하면서 선금 사용 후 잔여 금액에 대해서 다른 목적에 사용하지 않았는지 확인하지 않았고, 감사기간(2023. 9. 11. ~ 9. 22.) 확인한 바에 따르면 [표 6]과 같이 선금 사용후 잔액이 1,022,261천 원이고 (주)○○○의 현재 통장 잔고는 810,366천 원으로 211,895천원이 부족한 상태이며, 이에 대하여 (주)○○○에 증빙자료를 요구하자 미국 ○○○ 제작사인 ○○○에 70만달러(2023. 9. 22.기준 937,300 천 원)를 최근 보냈다고 하고 있으나 감사 종료(2023. 9. 22.) 시까지 송금내역을 제출하지 못하였다.

[표 6] (주)○○○ 법인 통장 잔고 내역

(단위 : 천 원)

잔고일자	선금 사용후 잔액(a)	통장잔액(b)	부족액(a-b)	비고
2023. 9.20.	1,022,261	810,366	211,895	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

- ① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법) 및 제20조(제한입찰에 의할 계약과 제한사항 등) 등을 위반하여 ○○○ 제작·설치 업체 입찰참가 부적격자와 계약을 체결하는 등의 업무를 소홀하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○과, ○○○○ ○○), 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과, ○○○○ ○○○)은 「지방공무원법」 제72조에 따라 ‘경징계’ 처분하시기 바랍니다.(경징계)
- ② 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법) 및 제20조(제한입찰에 의할 계약과 제한사항 등) 등을 위반하여 ○○○ 제작·설치 업체 입찰참가 부적격자와 계약을 체결하는 등의 업무를 부적정하게 처리한 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○), 실무 담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○)은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고, 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, 실무담당자 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)
- ③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직무교육을 강화 하시기 바랍니다.(주의)
- ④ 통장 잔고에 선금 잔여금액이 부족한데도 소명이 되지 않아 선금의 다른 목적

유용이 의심되는 ○○○ 제작·설치 업체인 (주)○○○에 대해서 「형법」 제356조에 따라 업무상 횡령 혐의로 수사의뢰 하는 등 방안을 마련하고, 만회공정 수립 등 사고이월 예산 불용에 대한 대책을 마련하시기 바랍니다.(통보)

【일련번호 : 20】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 ○○○ 우수조달물품 선정 등 1인 수의계약 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과, ○○○과, ○○○)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○과 및 ○○○과에서는 창원○○센터와 창원○○운동장 노후 ○○○을 교체하여 시민 불편을 해소하고, ○○해수욕장 이용객들에게 재난재해 등 정보제공과 특색있는 디자인을 통한 휴양명소가 될 수 있도록 [표 1]과 같이 ○○○을 제작·설치하였다.

[표 1] ○○○ 제작·설치 현황

(단위 : 천 원)

구분	사업명	사업비	계약일자	납품일자	계약상대자	비고
○○○○과	창원○○센터 주경기장 ○○ 제작구매설치	1,089,800	2021. 4.26.	2021.12.29.	○○○○○○(주)	상호 비교견적
	창원○○운동장 ○○ 교체 설치공사	1,031,000	2022.12.22.	2023. 6. 2.	(주)○○○○○	
○○○○과	○○해수욕장 안내○○ 제작.설치	401,000	2020. 9.24.	2020.12.21.	(주)○○○○○	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

창원시 ○○○에서는 시정홍보 등을 위해 [표 2]와 같이 ○○○ 유지보수 용역을 수행하고 있다.

[표 2] 2023년 ○○○ 유지보수용역 현황

(단위 : 천 원)

구분	건수	전광판명	사업비	비고
내용	3건	시정홍보(○○, ○○동), ○○홀	74,861	계약상대자 (주)○○○

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 우수조달물품(○○○) 선정 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제5장 수의계약 운영요령 제3절 4. 천재지변 등에 따른 1인 견적서 제출 가능 수의계약에 따르면 2인 이상 중에서 선택하는 경우 계약담당자는 상대방의 신용도, 기술능력, 경험, 접근성 등을 고려하여 가장 적합하다고 판단되는 자를 선정한다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」 제5조(일반원칙) 제1호에서는 회계처리와 보고는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 의하여 공정하게 처리하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ○○○을 설치할 때에는 2인 이상의 견적 제출자 중에서 선택하는 경우 신용도, 기술능력, 경험, 접근성 등을 고려한 자료의 신뢰성을 바탕으로 작성한 비교표를 사용하여 가장 적합하다고 판단되는 업체를 선정하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2021. 4. 26., 2022. 12. 22. 창원○○센터와 창원○○운동장에 ○○○ 설치 계약을 하면서 [표 3]과 같이 두 제품 모두 우수조달 규격서상 휘도가 6,000nit 이상¹⁾이라고 되어 있는데도 각각 10,000nit 이상, 9,000nit 이상이라고 표기하여 비교표를 작성하였고,

1) ○○○○과-○○○○호(2023.7.15.) 출장보고서상 공장검사 결과서에도 휘도는 7,000nit이상이라고 하는 등 비교표 물품 사양과 상관없이 사업추진

[표 3] 우수조달물품(○○○) 비교표 휘도 표기 부적정

(단위 : 천 원)

구분	계약상대자	계약일자	계약금액	휘도 표기 부적정	
				당초(비교표)	정당(규격서)
계	2건		2,120,800		
창원○○센터	○○○○○○○(주)	2021. 4.26.	1,089,800	10,000nit	6,000nit
창원○○운동장	(주)○○○○○	2022.12.22.	1,031,000	9,000nit	6,000nit

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

또한 위 비교표에 업체별 납품실적을 표기하면서 비교군 간 실적을 공정한 기준으로 작성하여야 함에도 [표 4]와 같이 창원○○센터 ○○○ 선정 시에서는 ○○○○○(주), 그리고 창원○○운동장 ○○○ 선정 시에서는 (주)○○○○의 실적을 부각하였고, 두 업체 또한 상호간 비교군으로 참여할 때에는 실적을 낮추는 등 객관성과 신뢰성이 떨어지는 비교표를 창원시 자체 관급자재선정위원회(2021-제1차, 2022-제11차)에 상정하여 결국 두 업체를 각각 부적정하게 선정하였다.

[표 4] 우수조달물품(○○○) 비교표 납품실적 부적정 내역

(단위 : 천 원)

구분	계약상대자	계약일자	비교표상 납품실적	
			선정 시	상호간 비교군 참여시
계	2건			
창원○○센터	○○○○○○○(주)	2021. 4.26.	○○○○ 경기장 외 7개소 창원○○○○장 외 6개소	○○월드컵 경기장 외 2개소
창원○○운동장	(주)○○○○○	2022.12.22.	○○○○구장 외 4개소	○○축구전용구장

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. 우수조달 부속물품 미분할 수의계약 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제5장 수의계약 운영요령 제3절 4. 천재지변 등에 따른 1인 견적서 제출 가능 수의계약에 따르면 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제30조에 따라 우수조달물품으로 지정·고시된 제품은 1인 견적서 제출로 수의계약이 가능하고, 이 경우 그 규격을 명확하게 확인하여 우수조달, 성능 등 인증제품이 아닌 유사한 규격의 제품이 수의계약 대상으로 포함되지 않도록 주의하여야 하며, 이러한 제품의 설치 등에 수반되는 부속적인 성격의 제품을 수의계약 대상으로 포함할 수 없다고 되어 있다.

또한 「건설산업기본법」 제9조(건설업 등록 등) 및 「건설산업기본법 시행령」 제7조(건설업의 업종, 업종별 업무분야 및 업무내용) 별표1에 따르면 건설업을 하려는 자는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 하고, 철재프레임 공사는 금속·창호·지붕·건축물조립공사업을 등록한 자가 수행하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과 및 ○○○○과에서는 ○○을 설치할 때에는 우수조달물품 지정 당시 규격서를 확인하여 부속물품에 대해서는 우수조달물품 수의계약에 포함하지 않고 분할계약 해야 하고, ○○ 부속공사인 철재프레임 공사는 금속·창호·지붕·건축물조립공사업을 등록한 자가 수행하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과 및 ○○○○과에서는 2020. 9. 24., 2021. 12. 22. ○○해수욕장과 창원○○운동장에 ○○ 설치 계약을 하면서 [표 5]와 같이 우수조달물품 규격서에 반영되지 않은 총 180,512천 원에 이르는 부속물품을 분할계약하지 않고 해당 우수조달물품에 포함하여 수의계약하였다.

[표 5] 우수조달물품(○○) 부속물품 분할계약 미실시 내역

(단위 : 천 원)

구분	부서명	계약상대자	계약일자	당초 계약	정당 계약		비고
				우수조달+부속	우수조달	부속	
계		2건		1,426,976	1,246,464	180,512	
○○해수욕장	○○○○과	(주)○○○○○	2020. 9.24.	401,000	374,580	26,420	최종 정산 금액 기준
창원○○운동장	○○○○과	(주)○○○○○	2022.12.22.	1,025,976	871,884	154,092	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

특히 부속물품은 ○○을 지지하는 철재프레임 구조물로서 금속·창호·지붕·건축물조립공사업을 등록한 자가 수행하여야 함에도 면허가 없는 정보통신공사업 자가 사업을 수행하였다.

4. 시정홍보 LED전광판 유지보수용역 1인 수의계약 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조(수의계약에 의할 수 있는 경우)에 따르면 특정인의 기술·용역 또는 특정한 위치·구조·품질·성능·효율 등으로 인하여 경쟁을 할 수 없는 경우로서 해당 물품을 제조·공급한 자가 직접 그 물품을 설치·조립 또는 정비하는 경우 수의계약할 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제4장 제한입찰 운영요령에 따르면 특수한 성능·품질의 납품능력을 가진 자가 공급하는 것이 적합하다고 인정되고 특수한 설비와 기술을 필요로 하는 경우 수의계약 할 수 있음에도 불구하고 특수한 성능 및 품질 등이 일부만 포함되어 있는 경우 특수한 성능 등으로 입찰참가자격을 제한할 수 없고 발주기관이 입찰공고 전에 제조사·기술지원사와 물품공급·기술지원 협약을 체결하고 협약내용을 입찰공고에 명시하여 낙찰자가 제조사 등으로부터 물품공급·기술지원 약속서를 발급받을 수 있도록 하여 입찰하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○에서는 ○○ 유지보수용역 계약을 할 때에는 특수한 설비와 기술이 일부 포함되어 있는 경우로서 제조사·기술지원사와 물품공급·기술지원 협약을 체결하여 협약내용을 입찰공고에 명시하여 입찰하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○에서는 2022. 1. 1., 2023. 1. 1. 시정홍보전광판시스템 유지보수 용역 계약을 체결하면서 [표 6]과 같이 제조사·기술지원사와 물품공급·기술지원 협약을 체결하여 입찰에 의한 계약방법에 대해 검토하지 않았고, 해당 물품을 제조·공급한 자가 직접 그 물품을 설치·조립 또는 정비하는 경우라는 이유로 1인 견적서를 제출받아 총 76,535천 원의 용역을 부적정하게 수의계약 하였다.

[표 6] ○○ 유지보수용역 1인 수의계약 부적정 내역

(단위 : 천 원)

구분	계약상대자	계약일자	용역기간	계약금액	제조사·기술지원사	계약방법	
						당초	정당
계	2건			76,535			
2022년○○○ 시스템 유지보수 용역	(주)○○○	2022. 1. 1.	2022. 1. 1. ~2022.12.31.	37,235	○○○ ○○○○	1인 견적	2인 견적 (기술지원협약)
2023년○○○ 시스템 유지보수 용역	(주)○○○	2023. 1. 1.	2023. 1. 1. ~2023.12.31.	39,300	○○○ ○○○○	1인 견적	2인 견적 (기술지원협약)

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

【일련번호 : 21】

감사결과 처분요구서

훈계·주의·시정 요구 및 통보

제 목 ○○센터 공사 1인 견적 수의계약 등 부적정
소 관 기 관 창원시(○○·○○·○○○○센터)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 하수도사업소 ○○·○○·○○○○센터(이하 ‘창원시 ○○센터’라 한다)에서는 「창원시 하수도사업 설치 조례」 제12조(재정지원)에 따라 [표 1]과 같이 공공하수도 긴급누수, 준설 등의 사업을 하고 있다.

[표 1] 창원시 ○○센터 사업비 현황

(단위 : 백만 원)

부서명	사업비				
	계	'20.8.1.~12.31.	'21.	'22.	'23.1.~8.25.
계	23,128	3,366	8,562	6,207	4,993
○○	9,544	806	3,606	3,016	2,116
○○	10,130	1,876	3,863	2,449	1,942
○○	3,454	684	1,093	742	935

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. ○○센터 공사 1인 견적 수의계약 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법) 및 제25조(단가계약)에 따르면 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 입찰에 부쳐야 하고, 계약담당자는 일정한 기간 계속하여 제조·구매·수리·보수·복구·가공·매매·공급·사용 등의 계약을 체결할 필요가 있을 때에는 해당 회계연도 예산의 범위에서 미리 단가에 대하여 계약을 체결할 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제30조(수의 계약대상자의 선정절차 등)에 따르면 추정가격이 2천만 원 이하인 공사는 1인 견적서에 의하여 수의계약할 수 있고, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제5장 수의계약 운영요령 제3절 4. 천재지변 등에 따른 1인 견적서 제출 가능 수의계약에 따르면 입찰에 부칠 여유가 없는 응급복구, 응급복구와 관련한 장비임차와 자재 구입, 시설물 붕괴 우려 등을 예방하기 위한 응급조치의 경우 1인 견적서 제출로 수의계약이 가능하다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조(공사의 분할계약 금지)에 따르면 계약담당자는 동일구조물 공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 구조별·공종별로 분할하지 아니하고 일괄하여 계약을 체결해야 하고, 1인 견적 수의계약을 체결하기 위하여 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여서는 아니 된다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○센터에서는 공공하수도 긴급누수, 준설 등의 사업을 할 때에는 일정 기간 계속하여 공공하수도에 대하여 수리·보수·복구 계약을 하는 경우 입찰을 통한 단가계약을 체결하여야 하고, 입찰에 부칠 여유가 없는 응급복구 상황을 제외하고는 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 1인 견적 수의계약을 체결하면 안 된다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○센터에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 8. 25.까지 공공하수도 긴급 누수 및 준설 등의 사업을 하면서 [표 2]와 같이 사업내용이 관로보수 및 준설로서 매년 유사, 반복되는데도 단가계약 시행이 미진하여 전체 발주 대비 1인 견적 수의계약¹⁾ 비율이 2020년 창원○○센터의 경우 전체 사업비 대비 89%에 달하고 전체적으로는 46%에 달하는 등 단가계약 및 수의계약관리가 부실하였고,

[표 2] 단가계약 미진에 따른 전체발주 대비 1인 견적 수의계약 내역

(단위 : 천 원)

구분	계(%)	○○○○센터			○○○○센터			○○○○센터		
		총발주금액	1인수의금액	비율(%)	총발주금액	1인수의금액	비율(%)	총발주금액	1인수의금액	비율(%)
계	46	9,545,070	5,571,000	58	10,129,388	3,476,861	34	3,454,618	1,515,113	44
2020.8.~12.	70	806,418	722,301	89	1,875,765	1,145,740	61	684,084	481,601	70
2021	52	3,606,416	2,558,334	71	3,862,739	1,323,525	34	1,093,441	608,586	56
2022	42	3,015,783	1,716,336	57	2,449,210	617,038	25	741,661	274,953	37
2023.1.~8.25.	22	2,116,453	574,029	27	1,941,674	390,558	20	935,432	149,973	16

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

또한 위 1인 견적 수의계약 중 [표 3]과 같이 응급복구 상황이 아닌데도 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할²⁾하여 149건 2,650백만 원을 1인 견적 수의계약으로 부적정하게 체결하였다.

[표 3] 분할금지 위반 1인 견적 수의계약 부적정 내역

(단위 : 천 원)

구분	계		○○		○○		○○	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	149	2,650,542	79	1,483,521	58	963,680	12	203,341
2020.8.~12.	50	834,038	7	133,650	35	569,353	8	131,035
2021	68	1,251,792	45	856,797	21	361,339	2	33,656
2022	29	528,832	25	457,194	2	32,988	2	38,650
2023.1.~8.25.	2	35,880	2	35,880	-	-	-	-

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

- 1) 이 단락에서 말하는 1인 견적 수의계약은 모두 부적정하다는 의미는 아니고 계약실태를 분석하기 위한 통계자료로서 응급복구 상황에 따른 정당한 1인 견적 수의계약이 포함되어 있음
- 2) 동일 발주 시기(1달 이내), 동일 지역(같은 읍면동), 같은 건설업 면허를 가진 공사 건을 조회한 후 발주 부서 응급복구 상황 소명을 거친 후 분할금지 위반 자료 추출

다만 앞서 [표 2]와 같이 자체적인 자구방안으로 단가계약으로 전환하여 1인 견적 수의계약을 2020년 70%에서 2023년 22%로 크게 줄이고 있는 점 또한 확인하였다.

3. 안전관리비 정산 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「산업안전보건법」 제72조(건설공사 등의 산업안전보건관리비 계상 등) 및 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」 제7조(사용기준)·제8조(목적 외 사용금액에 대한 감액 등)에 따르면 수급인(이하 ‘시공사’라 한다)은 산업안전보건관리비(이하 ‘안전관리비’라 한다)를 건설사업장에서 근무하는 근로자의 산업재해 및 건강장해 예방을 위한 목적으로만 사용하여야 하며, 발주자는 시공자가 다른 목적으로 사용하거나 사용하지 않은 안전관리비에 대하여 계약금액에서 감액조정하거나 반환을 요구하도록 되어 있다.

또한 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독 의무) 및 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제116조(시공자가 비치하는 서류의 확인)·제162조(준공검사 등의 절차)에 따르면 공사감독자는 시공자가 작성한 안전관리비 사용실적 관계서류 등을 검토확인하여야 하고 공사가 준공된 때에는 준공보고서 및 정산설계도서 등을 검토·확인하도록 되어 있다.

따라서 창원시 ○○센터에서는 안전관리비를 준공정산 할 때에는 안전관리비를 사용하지 않았을 경우 계약금액에서 감액조정하거나 반환 등의 조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○센터에서는 2020. 8. 14.부터 2021. 7. 30.까지 ‘○○동 ○○○○ 외 14개소 하수도 정비공사’ 등 5개소에 대하여 준공정산하면서 [표 4]와 같이 안전관리비를 사용하지 않았음에도 1,459천 원을 감액하지 않고 과다지급하는 등 부적정하게 정산하였다.

[표 4] 안전관리비 과다 지급내역

(단위 : 천 원)

사업명	계약일자	공사기간	계약금액	안전관리비		과 다 지급액
				청구 및 지급	실제사용	
계	5건		97,655	인건비 1식 개인보호구 등 1식	-	1,459
○○동 ○○○ 외 14개소 하수도 정비공사	'20. 8. 4.	'20. 8. 7. ~'20. 8.14.	19,584	349	-	349
○○ ○○리 ○○○ 외 14개소 하수도 긴급준설공사	'21. 1.27.	'21. 2. 1. ~'21. 2.10.	19,404	317	-	317
○○구 ○○초등학교 일원 하수도준설 및 나무뿌리제거 공사	'21. 5.18.	'21. 5.21. ~'21. 5.30.	19,661	236	-	236
○○구 ○○○○○○○번길 ○○번지 외 1개소 긴급준설공사	'21. 6. 7.	'21. 6. 8. ~'21. 6.17.	19,404	262	-	262
○○○○번길 ○○ 외 2개소 하수도 긴급준설공사	'21. 7.19.	'21. 7.21. ~'21. 7.30.	19,602	295	-	295

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제25조(단가계약) 및 같은 법 시행령 제77조(공사의 분할계약 금지) 등을 위반하여 1인 견적 수의 계약 등의 업무를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고, 실무담당자 ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 휴직), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○, ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○

○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과, ○○○○○○○), ○○○○센터
○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○
(현 ○○○○과), ○○○○센터 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)는
「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기
바랍니다.(훈계, 주의)

② ‘○○동 ○○○ 외 14개소 하수도 정비공사’ 등 5개소에 대하여 준공정산
하면서 안전관리비를 사용하지 않았음에도 감액하지 않고 과다지급한 안전
관리비 1,459천 원에 대해서는 회수하고, 앞으로 이와 같은 사례의 재발 방지를
위해 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하시기 바랍니다.
(시정)

③ 단가계약 확대, 공사 분할 금지 등을 통한 1인 견적 수의계약을 부적정하게
체결하는 관행 근절 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

【일련번호 : 22】

감사결과 처분요구서

기관경고 및 훈계·주의·시정 요구·통보

제 목 현업공무원 지정·운영 및 초과근무수당 지급 등 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과 등 17개 부서)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과에서는 「지방공무원 복무규정」 제5조 등에 따라 [표 1]과 같이 21개 부서 153개 직무에 대해 현업공무원 등으로 지정하였고, 각 부서에서는 현업공무원 등으로 지정된 자(이하 ‘현업공무원’이라 함)에게 초과근무수당 지급 업무 등을 수행하였다.

[표 1] 현업공무원 지정 및 운영 현황

현업공무원 지정현황				
부서명	지정인원	지정일자	담당업무	지정사유
○○○○○○과 등 21개 부서	153	'20. 10. 7.	○○○, ○○○ 운영 등	- 상시근무체제 유지 필요 - 휴일일수 1/4 이상 근무 등

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 현업공무원 지정·운영 관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방공무원 복무규정」 제5조(현업 공무원 등의 근무시간과 근무일)에 따르면 지방자치단체의 장은 현업 기관 및 직무의 성질상 상시근무체제를 유지할 필요가

있거나 토요일 또는 공휴일에도 정상근무를 할 필요가 있는 기관 소속 공무원에 대해서는 그 근무시간과 근무일을 따로 정할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방공무원 복무에 관한 예규」 IV. 근무일과 공휴일, 4. 현업공무원에 따르면 현업공무원 지정요건은 직무 성질상 토요일 또는 공휴일에도 반드시 정상근무를 할 필요가 있는 업무를 수행하는 공무원으로, 기관 운영(이용) 시간이 토요일 또는 공휴일도 포함되어 있으며 상시적으로 토요일 또는 공휴일에도 초과근무를 하는 것이 제도화·정형화 되어 있는 경우¹⁾ 등으로 규정되어 있다.

또한 「지방공무원 복무에 관한 예규」 IV-4-나. ‘현업공무원 지정·해제 기준’에 따르면 현업공무원 지정요건의 적합성, 시간외 근무의 필요성 및 적정성 등을 고려하여 기관별 현업공무원 자체 지정 기준을 수립하도록 하고, 기관 내 현업공무원 지정에 대해서는 각 기관장이 그 필요성을 면밀히 검토하여 기관 운영상 필요한 최소한의 인원을 현업공무원으로 지정하도록 되어 있다.

아울러 「지방공무원 복무에 관한 예규」 IV-4-다. ‘현업공무원 지정·운영에 대한 자체 점검’에 따르면 지방자치단체는 각 소속기관의 현업공무원 지정·운영 실태를 연 1회 이상 정기적으로 점검하여야 하고, 현업공무원 지정 요건에 충족하는 직무인지 여부 등을 확인하여 복무규정 제5조 등에 위배되는 사항이 있는 경우에는 지체 없이 필요한 조치를 하여야 한다고 되어 있다.

특히 창원시 ‘현업공무원 등 지정 및 운영지침’²⁾에 따르면 [표 2]와 같이 현업공무원 지정기준을 휴일일수가 1/4 이상이거나 근무자 1/3 이상 휴일근무하는 경우로 정하고, 토요일·공휴일에 정상근무를 하더라도 일부 직원이 근무하거나 평일에 휴무일이 있는 기관 등은 지정 제외하도록 되어 있으며, 직제개편 및 업무이관, 그 밖에 근무형태의 변화 등에 따라 지정(변경)이 필요한 경우 ‘지정신청(해당부서 장)-검토(○○○○과장)-결재(시장)’(연 1회) 또는 ‘변경요청(해당부서 장)-검토(○○○○과장)-결재(시장)’(수시)의 절차를 거치도록 되어 있다.

1) 일시적으로 사유가 발생할 경우에 근무하는 것이 아니라 토요일 또는 공휴일에도 장기적이고 규칙적으로 정상근무를 할 필요가 있어야 함

2) 창원시 ○○과-5286호(‘17. 2. 21.)(현 ○○○○과)

[표 2] 창원시 현업공무원 지정요건 및 제외 기준

현업공무원 등 지정요건		지정 제외
현업	준현업	
① 규정 근무시간 이외 상시근무체제 유지	① 휴일일수 1/4 이상 근무	① 토요일, 공휴일에 정상근무를 하더라도 일부 직원이 근무 ② 당직근무형태 ③ 재해·재난 대비 비상(상황)근무 ④ 근무형태가 변경된 기관(평일에 휴무일이 있는 기관) ⑤ 일시적인 필요 또는 기관장의 지시에 따른 근무
② 휴일일수 1/2 이상 근무	② 근무자 1/3 이상 휴일 근무	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

따라서 창원시 ○○○○과에서 현업공무원 지정 운영현황을 관리할 때에는 휴일일수 1/4 이상 근무 등 지정요건에 해당하는지, 평일 휴무일이 있는 기관 등 지정 제외 요건에 해당하는지 여부를 면밀히 검토하여 지정하여야 하고, 현업공무원 운영실태를 연 1회 이상 정기적으로 점검하여 현업공무원 등 지정요건에 충족되지 않는 경우 지정해제 등 필요한 조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 현업 공무원 등 지정 및 관리 업무를 수행하면서 현업공무원 운영실태 점검을 단 1회도 실시하지 않은 결과, ○○○○과 등 8개 부서에서는 [표 3]과 같이 월 0~2회 정도의 휴일근무 실시로 휴일근무일수가 총 휴일일수의 1/4 이하이거나, ○○○·○○○○○ 등의 기관은 별도의 휴관일이 있어 현업공무원 지정요건에 충족되지 않는 소속 직원 54명이 현업공무원으로 부적정하게 지정·운영된 사실을 확인하였다.

[표 3] 현업공무원 지정요건 미충족자에 대한 현업공무원 지정 부적정 내역

부서명	현업공무원 지정현황			부적정 사유
	지정인원	직무내용	지정사유	
계	54			지정요건 미충족
5개 구청 ○○○○과	26	○○○○담당	휴일일수 1/4 이상 휴일근무	휴일근무일수 미달
○○○○과, ○○○○○○과, ○○○○○○○	28	○○○, ○○○ 등 운영	근무자 1/3 이상 휴일근무	지정 제외사유 해당 (평일 휴관)

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

이뿐 아니라 창원시 ○○○○과에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 조직개편 등에 따른 현업공무원 직무 변경사항을 확인하거나 반영하는 등의 관리를 전혀 하지 않았고, 그 결과 ○○○○과 등 2개 부서에서는 [표 4]와 같이 소속 직원 21명에 대하여 현업공무원 지정 승인 없이 휴일근무수당을 지급하는 등 현업공무원으로 운영한 사실을 감사기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 중 확인하였다.

[표 4] 조직개편 등 미반영으로 인한 현업공무원 미지정 운영 부적정 내역

현업공무원 지정 내역			현업공무원 실제 운영내역			부적정 사유	비고
부서명	지정인원	직무내용	부서명	운영인원	직무내용		
○○○○ ○○과	28	○○○○○, ○○○○, ○○○○, ○○○, ○○○ 등 운영	계	39		지정인원 초과	
			○○○○과	7	○○○, ○○○○ 운영	현업 미지정 (조직개편 ³⁾ 미반영)	'23.7~8월
			○○○○○○○	14			
			○○○○○○○과	18	○○○○○, ○○○ 등 운영	-	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. 초과근무수당 지급 등 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제15조(시간외근무수당) 제1항에 따르면 근무명령에 의하여 규정된 근무시간외에 근무한 자에 대하여는 예산의 범위 안에서 시간외근무수당을 지급한다고 되어 있고, 같은 규정 제15조 제6항 및 「지방공무원 보수업무 등 처리지침」 제5장. 지방공무원수당 등의 업무 처리기준, VI-1-라. 지급액에 따르면 일반대상자⁴⁾ 중 정규 근무일을 기준으로 월간 출근(또는 출장) 근무일수가 15일 이상인 공무원에게 별도의 시간외근무명령이나 승인 없이 월 10시간분의 시간외근무수당을 정액으로 지급할 수 있다고 되어 있다.

3) '19. 7. 조직개편 - (○○○ 운영업무) ○○○○○○과 → ○○○○과

'23. 7. 조직개편 ▮ (○○○ 운영업무) ○○○○과 → ○○○○○○

↳ (○○○ 등 운영업무) ○○○○○○과 → ○○○○○○

4) 현업공무원 등(「지방공무원 복무규정」 제5조에 따른 공무원) 이외에 일반적인 출·퇴근시간 내 근무를 원칙으로 하는 공무원(「지방공무원 복무규정」 제2조의 근무시간이 적용되는 공무원)

그리고 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제15조(시간외근무수당) 제5항 및 「지방공무원보수업무 등 처리지침」 제5장. 지방공무원수당 등의 업무 처리기준, VI-1-다. ‘시간외근무시간 산정’ 및 라. ‘지급액’에 따르면 [표 5]와 같이 현업공무원 등에 대해 시간외근무시간을 산정하여 시간외근무수당을 지급하도록 되어 있고, 다만 현업공무원의 식사·수면·휴식 시간이 업무상 지휘·감독 아래 있었다고 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장이 인정하는 경우는 빼지 않는다고 되어 있다.

[표 5] 시간외근무시간 산정 기준

구분	시간외근무시간 산정 방법	상한시간	비고
현업 공무원	실제 총 근무시간 - (정규 근무시간 + 휴일근무수당이 지급된 시간 + 식사시간 + 수면시간 + 휴식시간)	해당없음	월간 계산 시 분단위 이하는 제외
일반 대상자	(평일) 1일 1시간 이상 시간외근무를 한 경우, 1시간 공제 후 분단위까지 합산 (휴일 및 토요일) 공제 없이 분단위까지 합산	1일 4시간, 1개월 57시간	

[출처 : 지방공무원보수업무 등 처리지침 재구성]

또한 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제17조(현업공무원등에 대한 휴일근무수당) 및 「지방공무원보수업무 등 처리지침」 제5장, VI-3. 휴일근무수당에 따르면 휴일근무수당 지급대상자는 「지방공무원 복무규정」 제5조에 따라 휴일 및 토요일에 근무하는 공무원으로 현업대상자만 해당되고, 근무일의 산정방법은 9시부터 18시까지 전체시간에 대해 정상근무한 경우를 1일로 하여 산정하되, 휴일 9시부터 18시 중 일부 시간만 근무하거나 그 외 시간에 근무한 경우 같은 규정 제15조에 따른 시간외근무수당으로 계산하도록 되어 있다.

특히 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제15조 제7항에 따르면 지방자치단체의 장은 시간외근무수당의 적절한 지급을 위하여 시간외근무수당 지급실태를 정기적으로 점검하고 소속 공무원에 대한 교육을 실시하는 등 필요한 조치를 해야 한다고 되어있고, 「지방공무원보수업무 등 처리지침」 제5장, VI-9. 초과근무수당 관리강화 대책에 따르면 초과근무수당의 적절한 운영을 위해 지방자치단체의 장은 자체 복무점검 및 감찰활동 강화, 안내방송 실시, 지문인식기 등 인증장비의 당직실 설치 등 기관의 실정에 맞는 다양한 대책을 강구하여야 한다고 되어 있다.

아울러 「지방공무원보수업무 등 처리지침」 제5장, VI. 초과근무수당 등에 따르면 초과근무를 한 공무원은 근무종료 후 출입구나 당직실에 비치된 초과근무 확인대장에 자필 기재·서명하고, 당직근무자는 초과근무 확인대장에 본인여부를 확인·서명 후 확인대장을 마감하여 당직담당부서에 인계하여야 하며, 개인별 자기입력장치(마그네틱 카드, 지문인식기) 등 전산시스템을 활용하여 초과근무를 관리하는 기관의 경우에도 초과근무명령권자의 사전명령 또는 사후승인을 받고 익일 초과근무 내역 보고(생략가능)을 한 경우에 한하여 초과근무시간을 인정받을 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○○과 등 17개 부서에서는 현업공무원으로 지정된 자 중 초과근무 확인대장 또는 전산시스템 등을 통하여 9시부터 18시까지 근무한 사실이 확인된 경우에 한하여 휴일근무수당을 지급하여야 하고, 현업공무원에게 지급되는 휴일근무수당과 일반대상자에게 지급되는 월 10시간 정액분의 시간외근무수당을 병급하여서는 아니 되며, 창원시 ○○○과에서는 초과근무수당의 적정한 운영을 위해 관련 안내 및 교육, 자체 복무점검 등을 실시하고 위반사항이 확인된 경우 시정 등 조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 현업공무원에 대한 시간외근무수당 정액분 지급 부적정

그런데 창원시 ○○○ ○○○과 등 10개 부서에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 초과근무수당 지급 업무를 수행하면서 [표 6]과 같이 현업공무원 155명에게 병급할 수 없는 월 10시간분의 시간외근무수당 정액분 총 134,761천 원을 지급하였고, 그 결과 창원시 ○○○ ○○○과와 ○○○○○ ○○○과에서는 소속 직원 6명에게 15,696천 원의 시간외근무수당을 과다지급한 사실을 확인하였다.

[표 6] 현업공무원에 대한 시간외근무수당 정액분 지급 부적정 내역

(단위 : 명, 원)

연번	구분	부서명	지급 대상자	시간외근무수당 정액분 지급금액(원)				
				계	'20년	'21년	22년	23년
계		10개 부서	155	134,761,260	22,505,360	43,518,050	40,077,350	28,660,500
1	병급	○○○ ○○○○과	2	6,571,940	879,800	1,972,880	2,180,060	1,539,200
2		○○○○○ ○○○○과	4	9,123,590	1,318,200	2,565,390	2,931,200	2,308,800
3	초과근무수당 지급기준 오적용 ⁵⁾	○○○○ ○○과	45	40,575,960	4,858,030	11,633,950	13,318,920	10,765,060
4		○○○○과	22	26,214,370	2,486,950	8,978,230	8,494,310	6,254,880
5		○○○○○○ ○○○○○○	6	3,076,340	3,076,340	-	-	-
6		○○○○ ○○○	17	6,722,100	-	-	-	6,722,100
7		○○○ ○○○○과	5	2,664,850	2,226,250	438,600	-	-
8		○○○○○ ○○○○과	16	9,581,010	2,493,690	5,514,400	1,572,920	-
9		○○○○○ ○○○○과	21	14,457,360	2,508,600	6,081,840	5,328,980	537,940
10		○○○ ○○○○과	17	15,773,740	2,657,500	6,332,760	6,250,960	532,520

[출처 : 창원시 제출자료 재구성] 현업공무원 시간외근무수당 과다지급내역 [별첨] 참조

2) 휴일근무수당 지급 시 출퇴근 관리 부적정

창원시 ○○○○○과 등 13개 부서에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 [표 7]과 같이 휴일근무 시 초과근무 확인대장을 작성하거나⁶⁾ 전산 시스템을 활용하여 출퇴근 시각을 입력하지 않아 휴일 9시부터 18시까지의 근무 상황이 확인되지 않음에도 소속 직원 172명에게 휴일근무수당 총 415,254천 원을 지급하였고, 창원시 ○○○과에서는 자체 복무점검 등을 통해 시정 등 조치를 하지 않았다.

5) 창원시 ○○○○○과 등 8개 부서에서는 소속 직원 149명에 대해 평일에는 일반대상자의 초과근무수당 지급 기준(평일 초과근무시간 1시간 공제, 월 10시간 초과근무수당 정액분 지급, 월 초과근무시간 57시간 상한 등)을 적용하고 휴일에는 현업공무원 기준을 적용하여 휴일근무수당을 지급하였음

6) 초과근무수당 지급을 위한 초과근무 확인을 위해서는 「지방공무원보수업무 등 처리지침」에 정해진 '초과근무 확인대장' 서식에 따라 출퇴근시각을 기록하고 당직자의 확인을 받는 등 관리하여야 하나, 각 부서에서는 해당 서식이 아닌 휴일근무일지 또는 단속근무명령부 등을 작성하고 내부결재를 받아 초과근무수당을 지급하였음

[표 7] 휴일근무수당 지급 시 출퇴근 미관리 내역

연번	부서명	휴일근무수당 지급내역		부적정 사유	비고
		지급인원	지급금액(원)		
계	13개 부서	172	415,254,160	초과근무 확인대장 또는 전산시스템 통한 출퇴근 미관리	
1	○○○○○○과	45	66,123,280		
2	○○○○과	22	58,068,360		
3	○○○○○○ ○○○○○과	6	534,410		
4	○○○○○○○	17	6,383,290		
5	○○○○○ ○○○과	5	830,340		'22. 3.
6	○○○ ○○○과	17	24,891,540		
7	○○○ ○○○과	2	14,742,810		
8	○○○ ○○○과	16	16,922,500		'20.8.~'22.3.
9	○○○○과	4	47,431,080		
10	○○○○과	14	42,328,930		
11	○○○○과	1	10,776,990		
12	○○○○과	12	63,307,190		
13	○○○○과	11	62,913,440		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방공무원 복무에 관한 예규」 등을 위반하여 현업공무원 지정 및 운영 관리 등의 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○○○○○○○(현 ○○○○○○ ○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○○○○○○○○○○(현 ○○○○○○ ○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○○○○○○○○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고, 이에 대한 지도·감독 업무를 부적정하게 한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○○○○○○○○○○(현 ○○○○○○ ○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○○○○○○○○○○(현 ○○○○○○ ○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○○○○○○○○○○(현 ○○○○○○ ○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○○○○○○○○○○(현 ○○○○○○ ○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에

따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제15조(시간외근무수당) 등을 위반하여 현업공무원 초과근무수당 지급 등의 업무를 부적정하게 처리하였으므로 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제2호에 따라 ‘기관경고’ 처분하오니, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제18조에 따라 처분 내용을 창원시 인터넷 홈페이지에 공개하시기 바랍니다.(기관경고)

③ 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제15조(시간외근무수당) 등을 위반하여 부적정하게 지급한 월 10시간분의 시간외근무수당 정액분 총 15,696천 원을 회수하고, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령을 준수하여 업무 처리를 철저히 하시기 바랍니다.(시정)

④ 기관별 현업공무원 운영실태를 재검토하고 ‘창원시 현업공무원 지정 및 운영지침’을 개선하는 등 현업공무원 지정 및 운영의 적정성 확보방안을 마련 하시기 바랍니다.(통보)

[별첨] 현업공무원 시간외근무수당 과다 지급 내역

연번	부서명	지급 대상자	시간외근무수당 정액분 지급금액(원)				
			계	'20년	'21년	22년	23년
계	2개 부서	6명	15,696,000	2,198,000	4,538,000	5,111,000	3,848,000
1	○○○	○○○	3,369,000	439,900	1,066,440	1,093,060	769,600
2	○○○○과	○○○	3,202,940	439,900	906,440	1,087,000	769,600
3		○○○	3,283,040	439,400	1,066,440	1,007,600	769,600
4	○○○○○	○○○	883,750	439,400	444,350	-	-
5	○○○○과	○○○	1,685,600	-	-	916,000	769,600
6		○○○	3,271,200	439,400	1,054,600	1,007,600	769,600

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○ ○○○○ 보조금 예산 편성 및 특정 농가와 수의계약 체결 등 부적정
 소 관 기 관 창원시(○○과, ○○○○○○)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○과와 ○○○○○○ ○○○○과에서는 「창원시 축제의 육성 및 지원에 관한 조례」 제4조 등에 따라 관광 진흥 및 지역 경제 활성화를 위하여 [표 1]과 같이 ○○ ○○○○ 개최를 위한 예산을 집행하면서 ‘○○○○○○○○○○’¹⁾(대표 ○○○)에 보조금을 지원하고 보조금 정산 및 관리·감독 업무 등을 수행하고 있다.

[표 1] ○○ ○○○○ 관련 예산 집행현황

(단위 : 천 원)

연도	보조 사업자	총계	보조금 지원내역					○○과 예산	○○ ○○○○ 예산
			계	국비	도비	시비	자부담		
계		5,325,707	3,479,547	30,000	58,000	3,319,000	72,547	435,797	1,410,363
'20년	○○ ○○○○	1,819,471	1,150,872	30,000	25,000	1,089,000	6,872	246,275	422,324
'21년	○○○	1,497,138	1,010,745	-	18,000	970,000	22,745	77,503	408,890
'22년		2,009,098	1,317,930	-	15,000	1,260,000	42,930	112,019	579,149

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

1) 사무실 소재지 : ○○○○○청 ○○○○○

2. ○○ ○○○○ 보조금 예산 편성 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제6조(세출예산 과목구분과 설정) [별표 11] 세출예산 성질별 분류 및 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」에 따르면 행사운영비(201-03)는 자치단체가 직접 주관하는 행사에 소요되는 일반수용비, 임차료, 행사지원을 위해 참여한 공무원에게 지급되는 식비 등의 경비를 집행하도록 되어 있고, 자치단체가 사실상 직접 운영하는 행사는 행사운영비 등으로 목적에 맞도록 편성하여 직접 집행하고 보조금²⁾으로 편성·집행하지 않도록 유의하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「지방재정법」 제17조(기부 또는 보조의 제한) 제1항 제4호에 따르면 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방보조금 관리에 관한 법률」 제7조(지방보조금의 교부 신청) 제2항에 따르면 지방자치단체의 장은 공모 절차를 통하여 지방보조금 교부신청서를 제출 받아야 하고, 다만 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우 등에는 그러하지 아니하다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 ○○ ○○○○ 관련 예산을 편성할 때에는 자치단체가 사실상 직접 운영하는 행사의 경우 행사운영비로 편성하여야 하고, 보조금 예산을 편성할 때에는 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우 등이 아니라면 공모 절차를 통하여 지방보조금 교부신청서를 제출받아야 한다.

2) 「지방보조금 관리에 관한 법률」 제2조(정의)에 따르면 '지방보조금'이란 지방자치단체가 법령 또는 조례에 따라 법인·단체·개인 등이 수행하는 사무나 사업 등을 조성하거나 이를 지원하기 위하여 교부하는 보조금 등을 말함

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 시 직접 운영 행사 예산의 보조금 편성 부적정

그런데 창원시 ○○과에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 ○○○○○○ 관련 예산을 편성하면서 ○○○○○○가 매년 창원시 ○○과와 ○○○○○○ ○○○○○○과에서 계획을 수립하고 추진하는 사업으로 사실상 창원시에서 직접 운영하는 행사임에도 관련 예산 3,407,000천 원을 행사운영비가 아닌 보조금(민간행사사업보조)으로 편성하였고, [표 2]와 같이 창원시 직접 집행예산과 보조금 예산이 명확한 구분 없이 혼재되어 집행되고 있는 사실을 확인하였다.

[표 2] ○○○○○○ 관련 예산 편성 및 집행 혼재 내역

(단위 : 천 원)

구분	예산집행주체	예산과목	집행금액				집행내용
			계	'20년	'21년	'22년	
보조금	○○○○○ ○○○○○	민간행사사업보조	3,407,000	1,144,000	988,000	1,275,000	○○ 구입 및 재배 용역, 행사장 구조물 제작, 근무자 식비, 화장실 임차, 홍보비, 행사 프로그램 용역, 화보집 등
시 직접 집행	○○과	계	435,797	246,275	77,503	112,019	
		인건비	10,340	1,070	4,366	4,904	방문예약 접수 보조인력
		사무관리비	81,615	9,932	21,478	50,206	현수막, 행사 근무자 급식비, 화보집, 홍보비 등
		행사운영비	229,015	172,005	37,760	19,250	행사장 임시화장실 임차, 언론사 홍보비, 행사 물품 등
		일반보전금	68,878	43,268	13,900	11,710	자원봉사자 실비보상금 등
		기타	45,949	20,000	-	25,949	시상금, 축제장 입지 타당성 검토 연구용역비
	○○○○○○ ○○○○○과	계	1,410,363	422,324	408,890	579,149	
		재료비	815,700	236,325	237,084	342,291	행사장 및 ○○거리 전시용 ○○, 작품 제작용 물품 등
		공공운영비	7,777	7,750	27,430	-	행사장 상하수도 요금
		사무관리비	74,426	19,548	23,319	31,559	축제 사진 촬영비용, 행사장 정비용 차량 임차 등
		행사관련 시설비	449,476	158,701	148,460	142,314	행사장 및 주요 시가지 조형물 설치 비용
		시설비	62,984	-	-	62,984	행사장 포토존 설치, 전시 공간 연출 ○○작품관 비닐 교체

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2) 공모 절차 미이행

또한 창원시 ○○과에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 ○○○○○○ 보조금 교부 업무를 수행하면서, ○○○○○○○○○○에서 예산 신청을 하지 않았고 ○○○○○○○○○○가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되지 않음에도³⁾ 공모 절차 없이 ○○○○○○○○ ○○를 보조사업자로 선정하여 총 3,407,000천 원의 보조금을 교부하였다.

3. 특정 농가 등과 분할 수의계약 체결 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법)에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 하고 같은 법 시행령 제25조(수의계약에 의할 수 있는 경우)와 제30조(수의계약 대상자의 선정절차 등) 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규) 제5장에 따르면 계약담당자는 추정가격이 2천만 원 초과 5천만 원 이하인 물품을 구입하는 경우 지정정보처리장치(G2B)를 이용하여 2인 이상으로부터 견적서를 제출받아 수의계약 대상자를 선정하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제30조 제2항 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규) 제5장에 따르면 음식물의 구입, 농·축·수산물의 구매 등 품질을 우선적으로 고려해야 하는 경우 등 품질확인이 필요한 추정가격 5천만 원 이하의 물품·용역 계약의 경우 지정정보처리장치를 이용하지 않고 2인 이상으로부터 직접 견적서를 받아 수의계약을 체결할 수 있다고 되어 있다.

3) ○○○○○○○○는 ○○ 재배 농가와 문화예술단체 관련자, ○○○○과장 등으로 구성되어 있어 대규모 축제를 개최할 전문인력으로 보기 어렵고, ○○○○○○ 보조금으로 집행되고 있는 행사장 구조물 제작 및 조형물 임차, 행사장 연출(차량 임차, 전기 설비 등), 행사 프로그램 운영 등은 대부분 타 업체와 용역계약을 체결하고 있으며, 관련 지출 및 계약관련 업무처리는 ○○○○○○ ○○○○○○에 파견된 ○○○과 직원 1명이 보조하여 처리하고 있음

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 입찰 및 계약집행기준, 제1절 총칙, 5. 분할계약의 금지에 따르면 계약담당자는 물품 계약 시 단일사업을 부당하게 분할하거나 시기적으로 나누어 체결하지 않도록 해야 한다고 되어 있다.

한편 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제19조(지방보조금의 금액 확정) 및 같은 법 제20조(지방보조사업의 시정명령)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 작성한 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령, 조례, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하여야 하고, 심사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정하여 해당 지방보조사업자에게 통지하여야 하며, 적합하지 아니하다고 인정될 때에는 그 지방보조사업자에게 지방보조사업의 시정을 위하여 필요한 조치를 명하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제16조(지방보조사업 수행 상황 점검 등)에 따르면 지방보조사업자는 지방자치단체의 장이 정하는 바에 따라 지방보조사업의 수행 상황을 지방자치단체의 장에게 보고하여야 하고, 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 법령, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니한다고 인정할 때에는 그 지방보조사업자에게 지방보조사업 수행에 필요한 명령을 할 수 있다고 되어 있다.

아울러 「지방보조금 관리기준」 제8조(지방보조금 교부조건) 제4항에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 사업수행자를 선정하는 경우 「지방계약법령」에서 정한 절차에 따라 계약을 체결하여 이행하도록 이를 보조금 교부조건에 명시하도록 하여야 한다고 되어 있고, ○○○○○○ 보조금 교부 조건에 따르면 사업비를 집행하는 경우 지방계약법을 적용하여 대행사업자 등을 선정하고 계약을 하여야 하며, 공사·물품구매 등 자금 지출 시 지출결의서에 견적서, 타 업체 견적서(100만원 이상) 등 지출 증빙서류를 첨부 보관하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○○○ ○○○○과에서는 ○○ 구입 계약 업무를 수행할 때에는 추정금액이 5천만 원을 초과할 경우 입찰에 부치되, 단일사업을 부당하게 분할하거나 시기적으로 나누어 체결하지 않도록 하여야 하며, ○○○○○○○○○에서 보조금을 집행하면서 100만원 이상의 자금 지출 시 타 업체 견적서를 첨부하고 추정가격이 5천만 원을 초과하는 계약을 체결하는 경우 입찰에 부치며 분할 수의 계약을 체결하지 않도록 지도·감독하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 분할 수의계약 등을 체결한 보조사업자 지도·감독 부적정

그런데 창원시 ○○○○○○ ○○○○과와 ○○과에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 ○○ ○○○○ 보조사업 지도·감독 및 보조금 정산검사 업무를 수행하면서 ○○○○○○○○○에서 [표 3]과 같이 3억 원 상당의 ○○ 재배 계약을 ○○○○○○○○○ 사무국장이 대표인 (사)○○○○○○○○(대표 ○○○) 외 12개 특정 농가와 매년 5천만 원 이하로 분할하여 수의계약을 체결하는 등 총 910,150천 원의 수의계약을 부적정하게 체결하였음에도 이에 대해 시정 등 조치를 하지 않았다.

[표 3] 분할 수의계약 등 보조금 지도·감독 부적정 내역

(단위 : 천 원)

연도	계약내용	집행일자	계약금액	거래처	계약건수	부적정사유	비고
계			910,150				
'20년	○○ 재배 계약	'20. 7. 29.	317,150	(사)○○○○○○○○ 등 14	14	분할 수의 계약	13개 거래처 매년 동일
'21년		'21. 6. 23.	280,000	(사)○○○○○○○○ 등 15	15		
		'22. 8. 2.	290,000	(사)○○○○○○○○ 등 15	15		
'22년	○○○○○ 전시회	'22. 12. 5.	13,000	(사)○○○○○○○○ (○○○)	1	타 업체 견적 누락	
	○○○○○행사		10,000		1		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2) 특정 농가와 분할 수의계약 체결 부적정

창원시 ○○○○○○ ○○○○과에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 ○○ ○○○○ 개최를 위한 ○○ 구입 업무를 직접 수행하면서 추정금액이 총 5천만 원을 초과하여 입찰에 부쳐야 함에도, [표 4]와 같이 특정 농가와 수의 계약을 체결할 목적으로 2천만 원 이하로 분할하여 매년 11개 특정 농가와 총 558,532천 원의 수의계약을 부적정하게 체결하였다.

[표 4] 분할 수의계약 체결 부적정 내역

(단위 : 천 원)

연도	분할 수의계약 체결 내역					비고
	계약건수	집행일자	계약금액	구입 물품	거래처	
계	35건		558,532			
'20년	13건	'20. 10. 28. ~ 11. 2.	182,400	○○○○	○○○○○ 등 11	매년 거래처 동일
'21년	11건	'21. 11. 23. ~ 11. 30.	172,150	○○○○ 전시용 ○○	○○○○○ 등 11	
'22년	11건	'22. 11. 11. ~ 11. 14.	173,400		○○○○○ 등 11	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

특히 감사기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 동안 확인한 결과, 창원시 ○○○○○○ ○○○○과의 ○○ 구입 업무 담당자는 ○○○○○○ 보조금 정산검사 담당자로서 ○○○○○○○○○에서 위 ○○ 재배 계약을 체결할 당시 신청 안내, 신청서 접수, 계약상대자별 계약물량 결정을 위한 회의자료 작성, ○○재배 농가에 대한 컨설팅 업무 등을 수행하여 위 분할 수의계약 체결 건에 대하여 충분히 인지할 수 있는 상황이었고, [표 5]와 같이 창원시 ○○○○○○ ○○○○과와 ○○○○○○ ○○○에서 매년 분할 수의계약을 체결한 농가 중 8곳이 동일한 농가였으며, 해당 농가는 ○○○○○○○○○ 전 ○○○, 전 ○○○○, 그 배우자, 자녀 등 보조사업자와 관계있는 자인 사실을 확인하였다.

[표 5] ○○○○○○ 및 ○○○○○○○와 분할 수의계약 체결한 특정 농가 현황

(단위 : 천 원)

연번	거래처	계약금액 (계)	○○○○○○ 수의계약 내역		○○○○○○○ 수의계약 내역		비고
			계약 기간	계약금액	계약 기간	계약금액	
계		1,312,800		446,700		866,100	
1	○○○○(○○○)	108,950	3년	42,000	3년	66,950	
2	○○○○(○○○)	121,350	3년	45,000	3년	76,350	○○○○○○○ 전 ○○○(○○○)의 처
3	○○○○(○○○)	181,600	3년	59,250	3년	122,350	
4	○○○○(○○○)	103,400	3년	51,000	3년	52,400	○○○○○○○ 전 ○○○
5	○○○○(○○○)	120,400	3년	42,000	3년	78,400	○○○○○○○ 전 ○○○(○○○)의 자
6	○○○○(○○○)	85,950	3년	48,750	3년	37,200	○○○○○○○ 전 ○○○○
7	○○○○(○○○)	151,150	3년	58,500	3년	92,650	(사)○○○○○○○ 임원(○○○)의 처
8	○○○○(○○○)	104,450	3년	49,800	3년	54,650	
9	○○○○○○(○○○)	50,400	3년	50,400		-	○○○○○○○ 전 ○○○○
10	○○○	91,100		-	3년	91,100	(사)○○○○○○○ 임원
11	○○○	39,700		-	3년	39,700	(사)○○○○○○○ 임원
12	○○○	37,500		-	3년	37,500	(사)○○○○○○○ 회원
13	○○○	62,200		-	3년	62,200	
14	○○○	54,650		-	3년	54,650	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

4. 보조사업 수입금 처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제7조(지방보조금의 교부 신청) 및 「지방보조금 관리기준」 제5조(지방보조금의 교부 신청)에 따르면 지방보조금의 교부를 받고자 하는 자는 교부신청서와 함께 지방보조사업을 수행함에 따라 발생할 수입금액에 관한 사항, 지방보조사업에 드는 경비 중 지방보조금으로 충당되는 부분 외의 경비를 부담하는 자의 성명 또는 명칭과 부담하는 금액 및 부담하는 방법 등을 기재한 사업계획서를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제9조(지방보조금의 교부 조건)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조금의 교부를 결정하는 경우 지방보조사업이 완료된 때에 그 지방보조사업자에게 상당한 수익이 발생하는 경우에는 그 지방보조금의 교부 목적에 위배되지 아니하는 범위에서 이미 교부한 지방보조금의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 반환하게 하는 조건을 붙일 수 있다고 되어 있다.

또한 2020년과 2021년 ○○○○○○ 보조금 교부신청서(사업계획서)에 따르면 보조금 이외의 경비 부담(이하 ‘자부담’이라 함)에 대해 광고 수입, 부스임대료, 기부금품 후원 등으로 행사를 진행한다고 되어 있고, 보조사업 수행에 따른 수입금에 대하여는 집행잔액 발생 시 창원시 세외수입으로 입금한다고 되어 있으며 2020년 ○○○○○○ 보조금 교부결정서에 따르면 보조사업자 자부담은 차후 결정 후 확정한다고 되어 있고, 2021년 ○○○○○○ 보조금 교부결정서에 따르면 사업기간은 2021. 3. 1.부터 11. 30.까지로 되어 있다.

아울러 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제19조(지방보조금의 금액 확정) 및 같은 법 제20조(지방보조사업의 시정명령)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 제출한 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령 및 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하여야 하고, 심사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정하여 해당 지방보조사업자에게 통지하여야 하며, 적합하지 아니하다고 판단된 때에는 해당 지방보조사업자에게 시정 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 ○○○○○○ 보조금 정산 업무를 수행할 때에는 보조사업 수행에 따라 발생한 수입금액을 기준으로 자부담 금액을 확정하되, 자부담 집행잔액이 발생하는 경우 반납하도록 하여야 하고, 보조금이 보조사업 기간 종료 이후 집행되는 등 교부결정의 내용에 적합하지 않은 경우 시정 등 필요한 조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○과에서는 2020년과 2021년 ○○○○○○ 보조금 정산업무를 수행하면서 2020년 ○○○○○○ 수입금액인 10,500천 원으로 자부담 정산액을 확정하고 집행잔액은 반납하도록 하여야 함에도 자부담 집행금액인 6,872천 원으로 자부담 정산액을 확정하고 집행잔액 3,745천 원을 반납하도록 하지 않았으며, ○○○○○○○에서 2020년 수입금 집행잔액을 2021년으로 이월하고 2021년 보조사업 기간 종료 후인 2021. 12. 8. 급식비로 8,376천 원을 집행하여 수입금 집행잔액을 전액 소진하였음에도 이에 대해 시정 등 조치를 하지 않았다.

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법) 등을 위반하여 ○○ 구입 계약 및 보조사업 지도·감독 등의 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과)은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분 요구하고, 이에 대한 지도·감독 업무를 부적정하게 한 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과)는 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분 요구하며, 「지방자치단체보조금 관리에 관한 법률」 제7조(지방보조금의 교부신청) 등을 위반하여 보조금 편성·교부 및 정산 등의 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과)는 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② ○○○○○○와 관련하여 창원시에서 수행하는 사업과 보조사업을 구분하여 예산을 편성하고, 관내 농가의 의견을 수렴하여 ○○ 구입계약 체결 시 특정

농가에 특혜를 부여하지 않는 방안을 모색하는 등 ○○○○○○ 보조금 예산
편성 및 ○○ 구입계약의 적정성 확보방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한
직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 24】

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 창원 ○○○○ ○○○○○○ 보조금 정산 및 지도·감독 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과에서는 문화예술진흥을 위한 육성 지원을 위하여 「창원시 문화예술진흥 및 예술인 복지증진에 관한 조례」 제15조 등에 따라 ○○○○○○ (이하 ‘○○○’라 한다)에 [표 1]과 같이 ‘창원 ○○○○ ○○○○○○’ 보조금을 지원 하고 정산 및 지도·감독 업무 등을 수행하고 있다.

[표 1] ‘창원 ○○○○ ○○○○○○’ 보조금 지원현황

(단위 : 천 원)

연도	보조사업자	보조사업명	지원금액	사업내용
계	○○○○○○○ (○○○)	창원 ○○○○ ○○○○○○○	1,800,000	- 글로벌 오디션 예선 개최 및 본선 참가단 선발 - ○○○○ 개최 등
'21년			900,000	
'22년			900,000	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제19조(지방보조금의 금액 확정) 및 같은 법 제20조(지방보조사업의 시정명령)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방

보조사업자가 작성한 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령, 조례, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하여야 하고, 심사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정하여 해당 지방보조사업자에게 통지하여야 하며, 적합하지 아니하다고 인정될 때에는 그 지방보조사업자에게 지방보조사업의 시정을 위하여 필요한 조치를 명하도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제16조(지방보조사업 수행 상황 점검 등)에 따르면 지방보조사업자는 지방자치단체의 장이 정하는 바에 따라 지방보조사업의 수행 상황을 지방자치단체의 장에게 보고하여야 하고, 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 법령, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니한다고 인정할 때에는 그 지방보조사업자에게 지방보조사업 수행에 필요한 명령을 할 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방보조금 관리기준」 제12조(사전 사용승인 제도)에 따르면 지방보조금은 보조결정 통지일(사업개시일) 이전에 집행한 사업비를 지방보조금으로 보전하는 형태로 집행하여서는 아니 되고, 다만 지방자치단체의 장은 지방보조사업의 시급성·타당성 등을 종합 검토하여 제한적으로 사전 사용승인 제도를 운용할 수 있으며, 사전승인제도를 운영함에 있어서 교부결정 전 집행액은 당초 지방보조사업계획에 포함된 자부담 외 별도의 추가 자부담으로 처리해야 하고, 지방자치단체의 장은 지방보조금 교부 후에 사전승인을 위반한 집행액 발견 시에는 해당 금액만큼 환수하여야 한다고 되어 있다.

아울러 「지방보조금 관리기준」 제2조(지방보조금 예산편성의 원칙)에 따르면 강사료, 원고료, 출장여비 등은 지방자치단체가 적용하는 공통기준을 지방보조사업자에게 제시하여 동일 지방자치단체 내에서 지급단가를 통일하도록 되어 있고, 「창원시 공무원 여비 조례」 제6조(여비의 지급구분) 제2항 [별표] 및 「공무원 여비 규정」 제8조의2(여비의 결제와 정산 등)에 따르면 철도, 자동차(버스) 운임과 숙박비¹⁾는

실비로 지급하되 여행자는 운임과 숙박비의 세부 사용내용을 확인할 수 있는 증거서류를 갖추어 회계관계공무원에게 운임과 숙박비의 정산을 신청하여야 한다고 되어 있으며, 「공무원보수 등의 업무지침」 제9장. 공무원여비업무 처리기준에 따르면 출장자는 고속도로 통행영수증, 출장지에 소재한 주유소에서 결제한 신용카드 매출전표, 주차영수증 등 자가용을 이용하여 출장을 이행한 사실을 확인할 수 있는 증거서류를 갖추어 제출해야 한다고 되어 있다.

한편 「지방보조금 관리기준」 제8조(지방보조금 교부조건) 제4항에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 사업수행자를 선정하는 경우 「지방계약법령」에서 정한 절차에 따라 계약을 체결하여 이행하도록 이를 보조금 교부조건에 명시하도록 하여야 한다고 되어 있으며, ‘창원 ○○○○ ○○○○○○’ 보조금 교부 조건에 따르면 지방보조사업자가 시공 및 구매계약을 체결하는 경우 지방계약법령 등에 따라 계약을 체결하고 집행하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법)에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 하고 같은 법 시행령 제25조(수의계약에 의할 수 있는 경우)와 제30조(수의계약 대상자의 선정절차 등) 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규) 제5장에 따르면 계약담당자는 추정가격이 2천만 원 초과 5천만 원 이하인 물품을 구입하는 경우 지정정보처리장치(G2B)를 이용하여 2인 이상으로부터 견적서를 제출받아 수의계약대상자를 선정하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 창원 ○○○○ ○○○○○○ 보조금 정산 및 지도·감독 업무를 수행할 때에는 보조사업자가 추정가격이 5천만 원을 초과하는 용역계약을 체결하는 경우 입찰에 부치도록 지도·감독하여야 하고, 보조결정 통지일 이전에 집행한 사업비를 보조금으로 보전하는 형태로 집행한 경우 해당금액을 환수하여야 하며, 출장비 집행 시 관련 증빙서류 없이 교통비·숙박비 등이 지급된 경우 시정 등 조치를 하여야 한다.

1) 상한액 : 서울특별시 70,000원, 광역시 60,000원, 그 밖의 지역은 50,000원

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

가. 지방계약법 위반 부적정

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2021년과 2022년 창원 ○○○○ ○○○○○○ 보조금 정산 및 지도·감독 업무를 수행하면서 ○○○가 [표 2]와 같이 2022년 보조금 예산 전체 9억 원 중 8.9억 원의 외주 제작 용역계약을 ○○○○○(대표 ○○○, ○○○)와 체결하면서 입찰에 부치지 않고 수의계약을 체결하는 등 지방계약법을 위반하여 총 1,570,976천 원을 부적정하게 집행하였음에도 이에 대해 시정 등 조치를 하지 않았다.

[표 2] 지방계약법을 위반한 수의계약 체결 부적정 내역

(단위 : 천 원)

연도	지방계약법 위반 부적정 내역			부적정 사유
	계약내용	계약금액	거래처	
계		1,570,976		수의계약 체결
'21년	○○○○ ○○○○○○ 프로그램 제작	56,206	○○	
		224,770	○○○○○	
	무대 제작	400,000	○○○○○○○	
'22년	○○○○ ○○○○○○ 외주 제작비	890,000	○○○○○	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

나. 보조금 교부 전 집행 사업비 보전 부적정

창원시 ○○○○과에서는 2021년 창원 ○○○○ ○○○○○○ 보조금 정산검사를 실시하면서 ○○○가 [표 3]과 같이 2021. 7. 12. 보조금 교부 결정일 이전에 집행한 식비, 비품구입비 등을 보전하는 형태로 총 4,518천 원을 부적정하게 집행하였음에도 해당 금액만큼 환수하는 등의 필요한 조치를 하지 않았다.

[표 3] 보조금 교부 전 집행 사업비 보전 부적정 내역

보조금 교부 전 집행내역				부적정 사유	비고
집행일자	집행건수	집행금액(원)	집행내용		
'21. 6. 1. ~ '21. 7. 10.	126건	4,517,842	식비, 사무 비품 등2)	'21. 7. 12. 보조금 교부결정 전에 집행한 사업비 보전	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

다. 관련 증빙서류 없이 여비 집행 부적정

창원시 ○○○○과에서는 2022년 창원 ○○○○ ○○○○○○ 보조금 정산 검사를 실시하면서 ○○○에서 [표 4]와 같이 관련 증빙서류 없이 교통비와 숙박비를 지급하는 등 총 1,216천 원의 여비를 부적정하게 집행하였음에도 이에 대해 시정 등 조치를 하지 않았다.

[표 4] 관련 증빙서류 없이 여비 집행 부적정 내역

(단위 : 원)

연번	여비 지급대상자	지급항목	지급금액	출장지	출장기간	부적정 사유	비고
	계		1,215,800				
1	○○○	교통비	104,200	창원	2일	관련 증빙서류 부재	
2	○○○	교통비	99,800		2일		
3	○○○	교통비	120,200		2일		
4	○○○	교통비	104,200		2일		
5	○○○	교통비	145,800		2일		
6	○○○	교통비	104,200		2일		
7	○○○	교통비	104,200		2일		
8		숙박비	120,000		3일		20천 원 과다지급
9	○○○	숙박비	60,000		2일		10천 원 과다지급
10		교통비	81,100		2일		
11	○○○	숙박비	120,000		3일		20천 원 과다지급
12		교통비	52,100		2일		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제19조(지방보조사업의 금액 확정) 등을 위반하여 보조금 정산 및 지도·감독 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고, 실무담당자에 대한 지도·감독 업무를 부적정

2) 세부내역 확인할 수 없음(지출품의서 또는 지출 세부내역 없음)

하게 한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 창원 ○○○○ ○○○○○○ 보조금을 집행하면서 「지방보조금 관리기준」 제12조(사전 사용승인 제도)를 위반하여 교부 결정 전 집행 사업비를 보전하는 형태로 부적정하게 집행한 4,517,842원과 「지방보조금 관리기준」 제2조(지방보조금 예산편성의 원칙)를 위반하여 증빙서류 없이 지급한 여비 1,215,800원을 회수하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 공유재산 기부채납 등 관리 부적정

소 관 기 관 창원시(○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 상수도사업소 ○○○○과(이하 ‘창원시 ○○○○과’라 한다)에서는 (주) ○○○○○○○○○(이하 ‘사용자’라 한다)과 투자양해각서(MOU)¹⁾를 체결하고 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조(사용허가) 등에 따라 [표 1]과 같이 2008. 9. 18. 부터 2028. 9. 17.까지 창원시 공유재산(창원시 ○○구 ○○동 ○○○번지 토지 7,263㎡, ○○○번지 건물 70㎡)에 대하여 사용허가 하였다.

[표 1] 공유재산 사용허가 현황

공유재산			면적(㎡)	사용료/연	허가기간	사용목적	피허가자
구분	소재지 ²⁾						
행정재산	토지	창원시 ○○구 ○○동 ○○○	7,263	공시지가 × 면적 × 1%	'08.9.18.~ '28.9.17.	벤처기업집적시설 (연구소 및 공장)	(주)○○○○ ○○○○ 대표 ○○○
	건물	창원시 ○○구 ○○동 ○○○	70	감정평가액 × 면적 × 5%			

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

1) '08.8.22. (주)○○○○○○○○○○은 향후 45억 원을 투자하여 ○○에 ○○○ ○○ 연구소 및 시범공장을 조성하고 ○○시는 필요부지 확보와 기반시설 설치 등에 필요한 편의를 제공하기로 MOU를 체결함
2) 구 ○○○○○ 부지

2. 공유재산 사용허가 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「공유재산 및 물품 관리법³⁾」 제20조(사용·수익허가)에 따르면 행정재산등은 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위 안에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다고 되어 있다.

그리고 같은 법 제11조(용도의 변경 또는 폐지) 및 같은 법 시행령 제8조(용도의 변경 또는 폐지)에 따르면 도로, 하천, 제방, 구거 등 공공용재산이 사실상 공공용으로 사용되지 아니하게 되어 행정재산으로 계속 존치할 필요가 없는 경우 당해 재산에 대하여 공유재산심의회 심의를 거쳐 전부 또는 일부에 대하여 그 용도를 폐지할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 법 제12조(회계 간의 재산 이관)에 따르면 지방자치단체의 각 회계 중 어느 하나의 회계에 속하는 재산을 다른 회계의 재산으로 이관하는 경우에는 유상으로 하여야 하며, 공용재산 또는 공공용재산으로 사용하기 위하여 이관하는 경우에는 지방자치단체 공유재산심의회 심의를 거쳐 무상으로 할 수 있다고 되어 있다.

아울러 같은 법 제20조 및 같은 법 시행령 제13조(사용·수익허가의 방법)에 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우, 기부자에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우 등에 대하여 수의의 방법으로 행정재산의 사용허가를 할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용허가를 하여야 하고, 건물을 신축하여 기부하려는 자에게 신축한 건물의 기부를 받지 않은 경우 신축기간 동안에 한하여 해당 토지(공유재산)를 수의의 방법으로 사용허가 하여야 한다.

3) 2008.2.29. 시행한 「공유재산 및 물품 관리법」

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 해당 공유재산의 사용용도가 ○○○ ○○ 연구소 및 시범공장을 조성하기 위한 벤처기업집적시설(연구소 및 공장)로 상수도 사업특별회계⁴⁾ 공유재산의 목적 또는 용도에 적합하다고 볼 수 없어 행정재산으로 계속 존치할 필요가 없는 경우 당해 재산에 대하여 공유재산심의회의 심의를 거쳐 용도를 폐지하거나 회계 간의 재산 이관⁵⁾ 절차를 이행했어야 했는데도 상수도 사업특별회계 공유재산 사용목적과 타당한 것으로 검토하여 2008. 9. 18. 사용허가 하였고,

사용허가한 부지에 사용자가 신축하고 기부하기로 한 건물(3,225.23㎡)을 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 기부⁶⁾를 받지 않고 2008. 9. 18. 최초 사용허가 시 사용기간을 20년⁷⁾이라는 장기간 부당하게 허가함으로써 [표 2]와 같이 건물 준공시점(신축기간) 2014. 7. 31. 이후부터는 법령에 수의의 방법으로 사용허가할 근거 없는 대부계약⁸⁾(이하 ‘사용허가’라 한다)을 체결하게 되는 결과를 초래하였다.

[표 2] 법령에 근거없는 수의의 방법 사용허가 부적정 내역

건축물 준공일	계약방법	허가일자	사용허가기간	비고
2014.7.31.	대부계약 갱신 (수의계약)	2017.1.2.	2017.1.1.~2021.12.31.	최초 사용허가 20년간 (’08.9.18.~ ’28.9.17.)
		2021.12.24.	2022.1.1.~2026.12.31.	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. 기부채납 관련 업무 부적정

가. 관계법령(판단기준)

- 4) 창원시 상수도사업 설치 조례 제2조(사업의 범위)에 상수도사업, 공업용 상수도사업, 온탕 급수사업 및 그 밖에 이와 유사한 사업과 그에 부대되는 사업을 규정하고 있음
- 5) 특별회계 ↔ 일반회계 등 회계 간 재산 이관을 말함
- 6) 사용허가 기간 만료 후 사용자가 기부채납을 하도록 허가함
- 7) 20년 기간 1회 더 연장할 수 있도록 사용허가하여 최대 40년 기간 사용할 수 있도록 허가함
- 8) 해당부지는 행정재산(공공용재산)으로 관리하고 있고, 최초에 사용허가를 하다가 2017년 이후 공유재산 법상 일반재산을 일정기간 사용할 수 있도록 하는 대부계약을 체결함

「공유재산 및 물품 관리법⁹⁾」 제3조(공유재산 및 물품을 관리하는 공무원의 주의 의무)에 따르면 공유재산 사무에 종사하는 공무원은 이 법과 그 밖의 공유재산 관리에 관한 법령 및 선량한 관리자의 주의의무를 준수하여야 한다고 되어 있다.

그리고 같은 법 제13조(영구시설물의 축조 금지) 및 같은 법 시행령 제9조(영구시설물의 축조 금지)에 따르면 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조할 수 없으나, 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 영구시설물의 준공과 동시에 그 시설물을 해당 지방자치단체에 기부하는 조건으로 축조하는 경우 영구시설물을 축조할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 법 제7조(기부채납) 및 같은 법 시행령 제5조(기부채납)에 따르면 지방자치단체의 장은 재산을 지방자치단체에 기부하려는 자가 있으면 받을 수 있고 기부를 받아들일 때에는 기부자로부터 기부할 물건의 표시, 기부자의 명칭, 기부의 목적, 기부할 물건의 가격 등의 사항을 분명하게 적은 기부서와 권리 확보에 필요한 서류를 받도록 되어 있으며 기부를 조건으로 건물이나 그 밖의 영구시설물을 축조하는 경우에는 사용허가를 하기 전에 기부 등에 관한 계약을 체결하거나 이행 각서를 받아야 한다고 되어 있다.

그리고 같은 법 제8조(사권설정 재산의 취득 제한)에 따르면 사권이 설정된 재산은 그 사권이 소멸되기 전에는 공유재산으로 취득하지 못한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 사용허가자가 사용허가한 공유재산에 기부를 조건으로 영구시설물을 축조하는 경우에는 기부에 관한 계약을 체결하거나 이행 각서 및 기부할 물건의 표시, 기부자의 명칭, 기부의 목적, 기부할 물건의 가격 등을 작성한 재산기부서와 권리 확보에 필요한 서류를 제출받아 준공과 동시에 기부채납을 받아야 한다.

9) 2014.7.8. 시행한 「공유재산 및 물품 관리법」

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○과에서는 사용허가한 부지에 축조한 건축물에 대한 기부채납을 조건으로 2008. 9. 18. (주)○○○○○○○○○○에게 사용허가하면서 허가 당시 기부에 관한 계약을 체결하거나 이행각서 및 기부할 물건의 표시, 기부자의 명칭, 기부의 목적, 기부할 물건의 가격 등을 작성한 재산기부서와 권리 확보에 필요한 서류를 받지 않았다.

또한 창원시 ○○○○과에서는 [표 3]과 같이 (주)○○○○○○○○○○에서 신축한 건물(3,225.23㎡)이 2014. 7. 31. 사용승인(준공)되어 준공과 동시에 즉시 소유권을 창원시로 이전했어야 함에도 허가 조건에 사용수익허가 기간이 만료 시 1개월 이내 시설물 일체¹⁰⁾에 대하여 기부채납하여 소유권 이전 등기를 하여야 한다는 조건을 부당하게 명시하여 사용허가 하였으며 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 시가표준액이 12억 원에 상당하는 건축물을 기부채납을 받지도 않았고 기부채납을 받기 위한 그 어떠한 조치도 취하지 않아 공유재산 기부채납 관련 업무를 소홀히 하는 등 선량한 관리자의 주의의무를 준수하지 않았다.

[표 3] 신축 건물 내역

구분	건물 번지	건축물 명칭	신축한건물 총 면적(㎡)	건물내역	'22년 시가표준액	일자	
						사용승인	등기
건물	창원시 ○○구 ○○동 ○○○	○○○○○○○ ○○○○○공장	3,225.23 (2동 3,216.73, 3동 8.5)	○○○○공장 1층 1262.2㎡ 2층 646.61㎡ 3층 653.96㎡ 4층 653.96㎡ 관리실 8.5㎡	1,230백만 원	2014.7.31.	2016.7.26.

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

이에 감사기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 중 신축한 건물에 대해 확인한 결과 2016. 7. 26. 등기가 되어 있으나 채권최고액이 1,664백만 원¹¹⁾인 근저당권이 2016. 8. 8. 자료

10) 허가조건에도 구체적으로 기부채납할 시설물에 대해 명시하지 않고 일체라고 기재하여 허가함

11) 업무담당자가 현재 (주)○○○○○○○○○○과 해당 채무액에 대해 구두 문의한 결과 현재 9억 원 정도의 채무가 있다고 진술함

설정되어 있는 등 사권이 설정되어 있어 즉시 기부채납을 받을 수 없는 재산 상태인데다 사용허가 기간 만료 시점에 해당 건물을 기부채납을 받을 수 있는지 여부가 불투명한 상태에 놓여있다.

4. 공유재산 관리업무 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「공유재산 및 물품 관리법」 제3조(공유재산 및 물품을 관리하는 공무원의 주의의무)에 따르면 공유재산 사무에 종사하는 공무원은 이 법과 그 밖의 공유재산 관리에 관한 법령 및 선량한 관리자의 주의의무를 준수하여야 한다고 되어 있다.

또한 같은 법 제20조(사용허가) 및 제25조(사용허가의 취소)에 따르면 사용허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 되고 사용허가를 받은 행정재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 한 경우 그 허가를 취소할 수 있다고 되어 있다.

그리고 창원시 ○○○○과 「공유재산 사용허가 허가 조건」에 따르면 사용목적은 사용자의 벤처기업집적시설의 설치·운영을 위한 시설(연구소 및 공장)로 하고 허가조건에 위배한 때나 허가 받은 재산을 전대한 경우 허가한 재산의 전부 또는 일부에 대하여 사용허가를 취소할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 사용허가한 행정재산에 대하여 사용목적 등 허가조건을 위배했는지 여부와 사용허가를 받은 자가 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하는지 점검하여 위반사항이 있을 경우 필요한 조치를 취하는 등 선량한 관리자의 주의의무를 준수하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○과에서는 사용허가자가 벤처기업도 아닌 데다 신축한 건물은 벤처기업집적시설로 지정¹²⁾·운영되고 있지도 않았으며, [표 4]와 같이 벤처기업도 아닌 ○○○○○ 주식회사¹³⁾에게 건물 중 일부를 임대하여 행정재산인 토지를 불법으로 전대하고 있었음에도 건축물이 사용목적 등 허가조건을 위배했는지 여부와 사용허가자가 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하는지 등을 확인하여 필요한 조치를 취하지 않은 채 2021. 12. 24. 부적정하게 사용허가를 갱신하였다.

더욱이 현지 출장 시에도 불법으로 전대하고 있는 사실이 없다고 출장결과를 보고하는 등 이러한 사실에 대해 제대로 점검하지 않았다.

[표 4] 공유재산 불법 전대 내역

임차인	불법 전대한 재산	불법 전대기간	비고
○○○○○(주)	토지	2021.5.2.~2022.5.1.	○동 ○○○호 153.91㎡ 임대 한 것으로 토지(공유재산) 불법 전대
		2022.5.2.~감사일 현재	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

- ① 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 등을 위반하여 공유재산 관리 업무를 부적정하게 한 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과), 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하고, 감독책임자 ○○○

12) 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」에 따른 ‘벤처기업집적시설’이란 벤처기업의 영업활동을 활성화하기 위하여 제18조(벤처기업집적시설의 지정 등)에 따라 지정된 건축물을 말하며, 건축물의 연면적이 600 제곱미터 이상인 경우로서 지정받은 날로부터 벤처기업이 3개 이상 입주하고 연면적의 100분의 70 이상을 벤처기업 등이 사용하게 할 것 등을 요건으로 함
 13) 석면조사, 석면분석, 석면감리를 주업종으로 하는 법인

○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○), 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○), 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○동, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직무교육을 강화하시기 바랍니다.(주의)

③ 효율적인 공유재산 관리를 위한 재산관리부서 변경 등의 적절한 조치와 건축물에 대한 기부채납 및 사용허가 관련 위법사항 해소 등 관리정상화 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 행정재산 목적 외 용도 사용허가 등 업무 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○○○소 ○○○○○과(이하 ‘창원시 ○○○○○과’라 한다)에서는 「○○○○○ 협동조합 활성화 계획¹⁾」과 「2023년 ○○○○○ 사용허가 계획²⁾」을 수립 하였고 「공유재산 및 물품 관리법」 등에 따라 ○○○○○ 협동조합(이하 ‘협동조합’이라 한다)과 조합원인 농업인에게 공유재산을 사용허가하였다.

[표 1] 공유재산 사용허가 현황

공유재산			면적(m ²)	사용료/연	허가기간	사용목적
피허가자	소재지					
○○○○○ 협동조합	토지	창원시 ○○구 ○○ ○○리 ○○○	154.23	(토지+건물 평정가액) × 5%	'23.4.1.~ '26.3.31.	○○○○○센터 내 편의점
	건물		53.68			
○○ 외 34	토지	창원시 ○○구 ○○ ○○리 ○○○ 외 90필지	183,521	공시지가 × 면적 × 1%	'23.5.26.~ '23.10.3.	경작

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

- 1) ○○○○○과에서는 ○○○○○ 인근 주민 출자로 설립한 협동조합에게 ○○○○○센터 운영을 위탁 ('17.10.~'21.10.)하였으나 운영미숙 등으로 위탁운영이 중단됨에 따라 이에 장기간 침체된 협동조합의 활성화를 위한 계획임
- 2) 주남저수지 철새먹이터 및 쉼터조성을 위해 매입한 토지 일부를 인근 농민에게 사용허가 하기 위한 계획임

2. 공유재산 목적 외 용도 사용허가 부적정

가. 관계 법령(판단기준)

「공유재산 및 물품 관리법」 제3조(공유재산 및 물품을 관리하는 공무원의 주의 의무)에 따르면 공유재산의 관리에 관한 사무에 종사하는 공무원은 이 법과 그 밖의 공유재산 관리에 관한 법령 및 선량한 관리자의 주의의무를 준수하며 사무에 종사하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조(사용허가) 및 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제13조(사용허가의 방법)에 따르면 지방자치단체의 장은 사용허가를 하려면 일반입찰로 하여야 하나 일단의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 해당 지방자치단체에 거주하는 농업인 등에게 사용허가를 하는 경우 수의의 방법으로 행정재산의 사용허가를 할 수 있다고 되어 있다.

또한 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조(사용허가) 및 제25조(사용허가의 취소)에 따르면 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용허가를 할 수 있고, 사용 목적에 위배되게 사용한 경우, 행정재산의 사용허가를 받은 자가 사용허가를 받은 행정재산의 원상을 지방자치단체의 장의 승인 없이 변경한 경우 등에 해당하면 그 허가를 취소할 수 있다고 되어 있다.

그리고 창원시 ○○○○○과에서는 주남저수지 철새먹이터 및 쉼터조성을 위해 매입한 토지 일부를 인근 농업인에게 사용허가하였고, 「공유재산 사용허가 일반조건」에 사용목적은 경작용으로 하고 창원시의 승인없이 사용허가 받은 재산의 원상을 변경하는 행위를 하지 못하며 허가조건에 위배한 때에는 사용허가의 전부 또는 일부에 대하여 사용허가를 취소할 수 있다고 되어 있다.

한편 「창원시 주남저수지 관리 및 운영 조례」에 따라 2021. 3월 수립한 「주남저수지 종합관리계획」에는 먹이터인 논습지의 감소는 채두루미 서식에 치명적인 영향을 주고 현재 논습지를 논습지로 유지하는 정책이 매우 중요하며 추수를 마친 상태 그대로의 논습지와 이 논보다는 벼짚이 존치되어 있는 논습지를 선호하여 이에 따른 벼짚 존치 정책을 고려해야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○○과에서는 공유재산을 사용허가할 때에는 「주남저수지 종합관리계획」에 따라 논습지 유지를 위한 벚짚 존치 정책을 고려하여야 하고, 농업인의 경작 목적에 한하여 수의의 방법으로 사용허가 하여야 하며, 사용허가를 받은 자가 사용목적에 반하는 행위를 하거나 사용허가를 받은 행정재산의 원상을 지방자치단체의 장의 승인 없이 변경한 경우 그 허가를 취소하는 등 선량한 관리자의 주의의무를 준수하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○○과에서는 ○○3)(이하 ‘피허가자’라 한다)이 창원시 ○○ ○○리 ○○○번지(4,046㎡)의 공유재산에 대하여 신청서상으로는 경작용이나 해당 공유재산을 사실상 협동조합을 위하여 친환경 텃밭을 조성 후 제3자에게 분양할 목적으로 사용허가를 신청하였음에도 2023. 4. 17. 농업인의 경작목적으로 하여 수의의 방법으로 사용허가⁴⁾하였다.

아울러 「주남저수지 협동조합 활성화 계획」에 협동조합 활성화를 위하여 해당 필지에 친환경 텃밭을 조성할 계획을 수립하는 등 「주남저수지 종합관리계획」에 따른 논습지 유지를 위한 벚짚 존치 정책 등을 고려하지 않았고, 피허가자가 친환경 텃밭 등을 조성할 것을 허가 당시 인지하고 있었음에도 부당하게 사용허가하는 등 선량한 관리자의 주의의무를 다하지 않았다.

또한 창원시 ○○○○○과에서는 피허가자가 사용허가 받은 공유재산의 토지를 친환경 텃밭을 조성하기 위하여 사용허가받은 공유재산을 절토하고 낙동강변 토사를 반입하여 성토하는 등 사용목적에 위배되고 원상을 변경⁵⁾하는 행위를 하였음에도 외부의 민원 제기가 있기 전까지 원상회복이나 사용허가를 취소하는 등 필요한 조치를 취하지 않았다.

3) ○○○○○ 협동조합 조합원임

4) 「공유재산 및 물품 관리법」상 협동조합에게는 수의의 방법으로 사용허가할 법적 근거 없음

5) ○○단체의 반발 등 외부의 민원 제기가 있고 갈등이 지속됨에 따라 피허가자와 논의를 하고 '23. 8. 3. 피허가자가 원상복구함

이에 감사기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 중 확인한 결과 사용허가 이후 피허가자가 토질 문제로 절토·성토 행위를 하겠다고 ○○○○○과에 구두로 얘기하여 사전에 해당 행위를 인지하고 있었음에도 아무런 조치를 취하지 않아 친환경 텃밭 조성을 위해 절토 및 성토한 공유재산을 피허가자가 원상회복하면서 재정적 손해를 발생시켰고, 올해는 더 이상 논농사를 짓지 못해 철새 먹이터로 활용할 수 없는 결과를 초래하였다.

3. ○○○○○센터 수의의 방법 사용허가 부적정

가. 관계 법령(판단기준)

「공유재산 및 물품 관리법」 제20조(사용허가) 및 같은 법 시행령 제13조(사용허가의 방법)에 따르면 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용허가를 할 수 있고, 사용허가를 하려면 행정안전부장관이 지정·고시하는 정보처리장치를 이용하여 일반입찰로 하여야 한다고 되어 있다.

그리고 같은 법 시행령 제13조에는 국가·지방자치단체 등이 직접 사용하려는 경우, 법률에 따라 해당 재산의 무상 사용허가를 받을 수 있는 자에게 그 재산의 유상 사용허가를 하는 경우, 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용허가를 하는 경우 등에 한하여 행정재산을 수의의 방법으로 사용허가를 할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○○과에서는 행정재산을 사용허가할 때에는 행정안전부장관이 지정·고시하는 정보처리장치를 이용하여 일반입찰 공고 절차를 통해 사용허가 하여야 하며, 공유재산 관련 법령에 따라 수의의 방법으로 사용허가를 할 수 있는 대상인 경우에 한하여 수의의 방법으로 사용허가 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○○과에서는 ‘○○○○○센터’(○○구 ○○ ○○리 ○○○) 행정재산에 대하여 일반입찰 절차 공고를 통해 사용허가 하지 않고 협동조합에 공유재산 관련법령에 따른 수의의 방법으로 사용허가할 아무런 법적 근거도 없이 침해된 협동조합을 활성화한다는 명목으로 2023. 3. 31. 부적정하게 수의의 방법으로 사용허가하였다.

조치할 사항 창원시장은

- ① 「공유재산 및 물품 관리법」 제20조 등을 위반하여 공유재산 사용허가 등 관련업무를 부적정하게 한 감독책임자 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○구 ○○○○과), 실무책임자 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하고, 실무담당자 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)
- ② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직무교육을 강화하시기 바랍니다.(**주의**)

【일련번호 : 27】

감사결과 처분요구서

훈계·주의·시정 요구 및 통보

제 목 무단점유 일반재산 관리 및 변상금 미징수 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○구 ○○과 등 3개 부서)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○구 ○○과·○○○○구 ○○과·○○구 ○○과(이하 ‘창원시 ○○과’라 한다)에서는 「공유재산 및 물품 관리법」 및 「창원시 공유재산 관리 조례」에 따라 창원시 공유재산에 대하여 매년 실태조사 및 변상금 징수 업무를 수행하고 있다.

2. 관계 법령(판단기준)

「공유재산 및 물품 관리법」 제3조(공유재산 및 물품을 관리하는 공무원의 주의의무)에 따르면 공유재산 관리 사무에 종사하는 공무원은 이 법과 선량한 관리자의 주의의무를 준수하며 사무에 종사하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「공유재산 및 물품 관리법」 제44조(대장과 실태조사)에 재산관리관은 매년 소관 공유재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하여야 하고, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제25조(실태조사 대상 선정기준)에 무단점유 재산은 1년마다 실태조사를 하여야 한다고 되어 있다.

또한 「창원시 공유재산 관리 조례」 제8조(실태조사)에 따르면 공유재산에 대한 실태조사를 하는 경우 공유재산의 관리 및 이용 현황, 원상변경 여부, 무허가건물 등 영구시설물 설치 여부 등을 조사하여야 한다고 되어 있다.

아울러 「공유재산 및 물품 관리법」 제81조(변상금의 징수) 및 같은 법 시행령 제81조(변상금)에 따르면 지방자치단체장은 무단 점유자가 점유하거나 사용·수익한 기간에 대한 사용료 또는 대부료의 100분의 120에 해당하는 금액(이하 ‘변상금’이라 한다)을 징수하고, 같은 법 제83조(원상복구명령 등)에는 정당한 사유 없이 공유재산을 점유한 경우에는 원상복구 등을 명하거나(이하 ‘원상회복 명령’이라 한다) 이에 필요한 조치를 할 수 있다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 매년 실태조사 시 공유재산의 관리 및 이용 현황, 원상변경 여부, 무허가건물 등 영구시설물 설치 여부 등을 조사하여야 하고, 무단 점유가 확인된 재산에 대해서는 변상금을 징수하거나 그 외 원상회복 명령 등 필요한 조치를 이행하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○과에서는 매년 실태조사를 실시하면서 [표 1]과 같이 ○○구 ○○면 ○○리 ○○○(465㎡) 등 7필지에 대하여 2020년부터 2023년까지 무단 점유하고 있는 재산에 대한 변상금 총 21,399천 원을 징수하지 않고 원상회복 명령을 하지 않은 등 공유재산 관리 업무를 부적정하게 하였다.

[표 1] 공유재산 무단점유 및 변상금 미징수 내역

(단위 : 원)

토지 소재지		면적(㎡)		무단점유 현황	무단점유 내용	변상금 미징수액
		공부	무단사용			
계(7건)						21,399,750
○○○○구	○○면 ○○리 ○○○	465	465	공동작업장 (○○○○○)	위반건축물 축조 무단점유	4,886,890
	○○면 ○○리 ○○○	661.4	661.4	경작	공동 경작지 무단점유	6,339,480
○○○○구	○○동 ○○○	520	520	경작	공동 경작지 무단점유	8,795,140

토지 소재지		면적(m ²)		무단점유 현황	무단점유 내용	변상금 미징수액
		공부	무단사용			
○○구 ¹⁾	○○동 ○○○	321	100	경작	개인 무단점유	41,770
	○동 ○○○	348	150	경작	개인 무단점유	290,530
	○○동 ○○○	429	10	경작	개인 무단점유	19,310
	○○동 ○○○	1,306	530	경작	개인 무단점유	1,026,630

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

또한, 창원시 ○○과에서는 매년 실태조사 계획을 수립하여 실시해오면서 일반 재산인 위 7필지에 대하여 일반재산 실태조사 외부 용역을 통해 공유재산관리 시스템 내 무단점유 하고 있는 사실을 관리해오고 있었으며,

창원시 ○○과에서는 위 7필지에 대하여 ‘일반재산 실태조사 용역 완료에 따른 후속 조치사항 제출²⁾’ 공문을 '21. 11. 16.자로 통보 받았음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 아무런 필요한 조치³⁾를 이행하지 않았고,

특히 감사기간('23. 9 11. ~ 9. 22.) 중 확인한 결과 무단점유하고 있는 ○○○○구 ○○○면 ○○○리 ○○○번지 지상 위 위반건축물에 대해서는 현지출장 등을 통해 위반 사실을 인지하고 있었음에도 이를 방치하고 있는 사실을 확인하였다.

조치할 사항 창원시장은

- ① 「공유재산 및 물품 관리법」 제81조 및 제83조 등을 위반하여 무단 점유재산에 대한 관리를 부적정하게 한 실무담당자 ○○○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○소)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고, 실무책임자 ○○○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○과), ○○○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과), ○○○○구

1) ○○○구에서는 감사 지적 직 후 무단점유자에게 무단점유 행위 시정 지시 공문 통보함('23.9.14.)

2) 창원시 ○○○과에서는 2021년도에 외부 용역을 통해 일반재산에 대한 실태조사를 실시하였으며, 무단 점유하고 있는 해당 필지에 대하여 창원시 ○○○과에 공문을 통보하였음

3) ○○○○구 ○○○과 : 후속조치 계획만 수립, ○○○○구 ○○○과 : 아무런 조치 없음, ○○○구 ○○○과 : 무단사용 금지 안내문만 부착

○○과 ○○○○○○ ○○○, 실무담당자 ○○○○○구 ○○과 ○○○○○○
○○○, ○○○○○구 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과), ○○○구
○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과), ○○○구 ○○과 ○○○○○○ ○
○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기
바랍니다.(훈계, 주의)

② 「공유재산 및 물품 관리법」 제81조 등에 따라 무단점유하고 있는 공유재산에
대한 변상금 21,399천 원을 징수하시기 바랍니다.(시정)

③ 무단경작 중인 공유재산(○○○○○○구 ○○면 ○○리 ○○○ 외 5필지)에
대해서는 원상복구 명령 등 적절한 조치와 무단점유 위반건축물이 있는 공유재산
(○○○○○○구 ○○면 ○○리 ○○○)에 대해서는 공유재산 유지·보존 등 관리를
정상화할 수 있는 적절한 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감사결과 처분요구서

훈계·주의·시정 요구

제 목 종업원분 주민세 부과 누락 등 부적정
소 관 기 관 창원시(○○구 ○○과 등 5개 부서)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○구 ○○과·○○구 ○○과·○○○○구 ○○과·○○○○구 ○○과·○○구 ○○과(이하 ‘창원시 ○○과’라 한다)에서는 「지방세법」 제7조(납세의무자 등) 등 관련 법령에 따라 납세의무자가 신고·납부하여야 하는 지방세¹⁾를 미신고한 경우 이를 직권으로 부과하고, 보통징수의 방법으로 부과·징수하여야 하는 지방세²⁾에 대해서는 관계법령에 따라 이를 부과·징수하는 업무를 수행하고 있다.

2. 종업원분 주민세 부과 누락

가. 관계법령(판단기준)

「지방세법」 제74조(정의) 제3호에 따르면 종업원분 주민세는 지방자치단체에 소재한 사업소 종업원의 급여총액을 과세표준으로 하여 부과하며, 같은 법 제84조의6(징수방법과 납기 등)에 납세의무자³⁾는 매월 납부할 세액을 다음 달 10일까지

1) 신고납부 세목 : 취득세, 주민세 종업원분 등

2) 보통징수 세목 : 재산세, 자동차세, 소방분 지역자원시설세 등

3) 종업원에게 급여를 지급하는 사업주

납세지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 신고·납부하여야 하고, 납세의무자가 신고·납부 의무를 다하지 아니하면 산출한 세액 또는 그 부족세액에 가산세를 더하여 부과하도록 되어 있다.

또한 「지방세법」 제84조의4(면세점) 및 같은 법 시행령 제85조의2(종업원 급여 총액의 월평균금액 산정기준 등)에 따라 최근 1년간 해당 사업소 종업원 급여 총액의 월평균금액이 150,000천 원 이하인 경우에는 종업원분을 부과하지 아니한다고 되어 있다.

한편 표준지방세정보시스템에서는 과세관청이 종업원분 주민세 부과 기초 자료로 활용할 수 있도록 국민건강보험공단으로부터 사업장, 근로자수, 월간보수 총액, 평균보수총액 등 정보를 연계하여 제공하고 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 표준지방세정보시스템 내 국민건강보험공단으로부터 제공된 연계 자료를 활용하여 종업원 급여총액의 월평균금액이 150,000천 원을 초과하는 종업원분 주민세 납세의무가 있는 사업주인지 여부를 확인한 후 종업원분 주민세 납세의무가 있는 사업주가 기한 내에 정당한 세액을 신고·납부하지 아니한 경우에는 누락된 주민세를 부과하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○과에서는 표준지방세정보시스템 내 국민건강보험공단으로부터 제공된 연계 자료를 활용하여 종업원분 주민세 신고·납부를 누락한 사업주에 해당하는지 여부를 제대로 확인하지 않았으며, 이에 [표 1]과 같이 종업원분 주민세의 신고·납부 의무가 있는 ○○○○○○(주) 등 21개 사업주에 대하여 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 총 513건, 648,572천 원을 부과하지 않았다.

[표 1] 주민세 종업원분 부과누락 내역

(단위 : 천 원)

구분	사업주명	사업장주소	과세대상 기간	예정 부과건수	예정 부과액
계	21개 사업주(4개 중복)			513	648,572
소계	6개 사업주			129	173,187
○○구	○○○○○○(주)	○○구 ○○ ○리 ○○○	'22.4.~'23.5.	14	16,031
○○구	○○○○(주)	○○구 ○○길 ○○번길 ○○	'23.1.~'23.5.	5	7,570
○○구	○○○○ ○○○○재단	○○구 ○○ ○○○○로 ○	'19.1.~'23.5.	53	96,330
○○구	○○○○(주)	○○구 ○○○○ ○○○, 5층	'19.3.~'23.5.	15	16,418
○○구	○○○○○○(주)	○○구 ○○○○ ○○○, ○○○호	'19.4.~'23.5.	13	388
○○구	창원시○○○	○○구 ○○대로 ○○○	'19.1.~'23.5.	29	36,450
소계	13개 사업주			267	300,073
○○구	○○○○(주)	○○구 ○○동 ○○○	'19.6.~'23.5.	7	6,720
○○구	주식회사○○○○○○○	○○구 ○○로 ○○○	'21.1.~'23.5.	29	22,559
○○구	○○○○(주)	○○구 ○○동 ○○○	'23.4.~'23.5.	14	28,102
○○구	○○○○	○○구 ○○○○○○번길 ○○	'19.1.~'23.5.	20	20,237
○○구	(주)○○○○○○○	○○구 ○○○○○○번길 ○○, ○○○호	'23.5.	1	1,125
○○구	○○○○(주)	○○구 ○○대로 ○○○ 5층	'19.3.~'23.5.	23	25,152
○○구	○○○○○(주)	○○구 ○○○○○○번길 ○○	'19.1.~'23.5.	42	52,065
○○구	○○○○○○주식회사	○○구 ○○대로 ○○	'22.8.~'23.5.	8	8,144
○○구	○○○○○○(주)	○○구 ○○대로 ○○○, ○○○호	'19.4.~'23.5.	21	17,432
○○구	창원시○○○	○○구 ○○대로 ○○○	'19.1.~'23.5.	23	26,580
○○구	법무법인○○○○○	○○구 ○○○○○○번길 ○○○, ○○○호	'21.9.~'23.5.	21	23,358
○○구	(주)○○○○○○○○○	○○구 ○○○○○○번길 ○, ○○○호	'23.1.~'23.5.	5	4,608
○○구	○○○○(주)	○○구 ○○로 ○○, ○○○호	'19.1.~'23.5.	53	63,991
소계	3개 사업주			60	103,405
○○○○구	○○○○(주)창원지사	○○○○구 ○○로 ○○○	'21.9.~'23.5.	21	59,760
○○○○구	(주)○○○○○○○○○	○○○○구 ○○면 ○○○길 ○○○	'19.4.~'23.5.	32	35,634
○○○○구	○○○○(주)	○○구 ○○동 ○○○	'19.6.~'23.5.	7	8,011
소계	1개 사업주			6	14,003
○○○○구	(주)○○○	○○○○구 ○○○○○○길 ○○○	'22.12.~'23.5.	6	14,003
소계	2개 사업주			51	57,904
○○구	(주)○○○○○	○○구 ○○로 ○○○	'19.1.~'23.5.	37	41,961
○○구	○○○○○(주)	○○구 ○○○○○○번길 ○○○	'19.7.~'23.5.	14	15,943

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. 화재위험 건축물 소방분 지역자원시설세 과소 부과

가. 관계법령(판단기준)

「지방세법」 제142조(과세대상), 제143조(납세의무자)에 따르면 소방분 지역자원 시설세는 소방시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물 및 선박을 과세대상으로 한다고 되어 있다.

그리고 「지방세법」 제146조(과세표준과 세율) 제3항 제2호 및 같은 법 시행령 제138조(화재위험 건축물 등) 제1항에 따르면 주거용이 아닌 4층 이상 10층 이하 건축물, 바닥 면적의 합계가 200제곱미터 이상인 학원, 노래연습장, 객실로 사용되는 부분의 바닥면적 합계가 60제곱미터 이상인 숙박시설, 영업용 창고, 위험물 저장 및 처리 시설 등 화재위험 건축물에 대해서는 소방분 지역자원시설세의 표준세율⁴⁾로 산출한 금액의 100분의 200을 세액(이하 ‘표준세율의 2배 중과’라 한다)으로 부과한다고 규정하고 있다.

[표 2] 소방분 지역자원시설세 2배 중과대상 화재위험 건축물

종류	내용
일반대상물	주거용이 아닌 4층 이상 10층 이하의 건축물
특정대상물	
근린생활시설	바닥면적 합계 200제곱미터 이상 학원, 노래연습장 등
위락시설	바닥면적 합계 33제곱미터 이상 유흥주점 바닥면적 합계 150제곱미터 이상 단란주점 등
문화 및 집회시설	극장, 영화상영관, 예식장 등
판매시설	도·소매시장, 여객자동차터미널
숙박시설	객실 바닥면적 합계 60제곱미터 이상 숙박시설
공장	생산설비를 갖춘 건축물의 연면적이 500제곱미터 이상 공장
창고시설	영업용 창고, 집배송시설 및 하역장 등
위험물 저장 및 처리시설	저유조, 저장조 등
의료시설	병원, 치과병원, 종합병원, 요양병원 등 병원급 의료기관 등
교육연구시설	학원

[출처 : 「지방세법」 재구성]

4) 과세표준 600만원 이하 10,000분의 4, 600만원 초과 1,300만원 이하 2,400원 + 600만원 초과금액의 10,000분의 5 등 6단계 누진세율

또한 「지방세법」 제146조 제3항 제2의2호 및 같은 법 시행령 제138조 제2항에 따르면 주거용이 아닌 11층 이상의 고층 건축물, 의료법 제3조제2항제3호에 따른 병원급 의료기관 중 5층 이상의 종합병원·요양병원·한방병원으로서 병상이 100개 이상인 의료기관, 공장 및 창고시설 중 1구 또는 1동의 건축물로서 연면적 1만 5천 제곱미터 이상의 공장 및 창고⁵⁾ 등 화재위험 건축물에 대해서는 소방분 지역 자원시설세의 표준세율로 산출한 금액의 100분의 300을 세액(이하 ‘표준세율의 3배 중과’라 한다)으로 부과한다고 규정하고 있다.

[표 3] 소방분 지역자원시설세 3배 중과대상 화재위험 건축물

종류	내용
일반대상물	주거용이 아닌 11층 이상의 건축물
특정대상물	
위락시설	바닥면적의 합계가 500제곱미터 이상인 유흥주점
문화 및 집회시설	상영관 10개 이상인 영화상영관 등
판매시설	연면적 1만제곱미터 이상인 도·소매시장 등
숙박시설	5층이상으로 객실이 50실 이상인 숙박시설
공장 및 창고시설	공장 및 창고시설 중 1구 또는 1동의 건축물로서 연면적 1만5천제곱미터 이상의 공장 및 창고
의료시설	의료법 제3조제2항제3호에 따른 병원급 의료기관 중 5층 이상의 종합병원·한방병원·요양병원으로서 병상이 100개 이상인 의료기관

[출처 : 「지방세법」 재구성]

따라서 창원시 ○○과에서는 지방세 관계법령에 따른 화재위험 건축물에 대해서는 표준세율의 100분의 200 또는 100분의 300을 중과하여 소방분 지역자원시설세를 부과하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○과에서는 [표 4]와 같이 ○○○ 등 59명이 소유하고 있는 건물이 화재위험 건축물에 해당하여 소방분 지역자원시설세를 표준세율의 2배 또는 3배를 중과하여 부과하여야 함에도 표준세율로 적용하여 2020년부터 2023년까지 지원자원시설세 총 151건, 29,903천 원을 과소부과 하였다.

5) 창고시설의 경우 건축물의 벽이 샌드위치 패널로 된 물류창고 또는 냉동·냉장창고에 한함

[표 4] 화재위험 건축물에 대한 지역자원시설세 과소부과 내역

(단위 : 천 원)

과세기간	부과대상	부과건수	기 부과액(a)	정당 부과액(b)	과소 부과액 (c=b-a)	중과세율
2020~2023	계(59명)	151	21,019	50,922	29,903	
	○○○ 등 52명	144	19,170	43,539	24,369	2배
	(재)○○○○○○○○ ○○○○○ 등 7명	7	1,849	7,383	5,534	3배

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방세법」 제84조의6 등을 위반하여 종업원분 주민세 부과를 누락한 실무담당자 ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, 실무책임자 ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○, ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○구 ○○과), 실무담당자 ○○○○○○ 구 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○○○ 구 ○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○과, ○○○○○○○○), ○○○○○○ 구 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○ 구 ○○과, ○○○○○○○○), ○○구 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○), ○○구 ○○과 ○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.

(훈계, 주의)

② 「지방세법」 제84조의6에 따라 종업원분 주민세 부과 누락분 총 513건, 648,572천 원과 소방분 지역자원시설세 과소부과분 총 151건, 29,903천 원은 부과하고, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직무교육을 강화하시기 바랍니다.(시정)

【일련번호 : 29】

감사결과 처분요구서

주의·시정 요구 및 통보

제 목 취득세 부과 누락 부적정
소 관 기 관 창원시(○○구 ○○과 등 5개 부서)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○구 ○○과·○○구 ○○과·○○○○구 ○○과·○○○○구 ○○과·○○구 ○○과(이하 ‘창원시 ○○과’라 한다)에서는 「지방세법」 제7조(납세의무자 등) 등 관련 법령에 따라 납세의무자가 신고·납부하여야 하는 취득세를 미신고한 경우 이를 직권으로 부과하는 업무를 수행하고 있다.

2. 취득세 부과 누락 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방세법」 제6조(정의)에 따르면 취득이란 매매, 건축, 개수 등 그 밖에 이와 유사한 취득으로서 원시취득 또는 유·무상의 모든 취득을 말한다고 되어 있고, ‘건축물’이란 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물과 토지에 정착하는 저장 시설 및 에너지 공급시설 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다고 되어 있고, ‘개수’란 건축물에 딸린 시설물 중 대통령령으로 정하는 시설물을 한 종류 이상 설치하거나 수선하는 것을 말한다고 되어 있다.

그리고 「지방세법 시행령」 제5조(시설의 범위)에는 저유조, 저장창고 등 저장시설 및 주유시설, 환경친화적 자동차 충전시설 등 에너지 공급시설을 「지방세법」에 따른 ‘건축물’로 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제6조(시설물의 종류와 범위)에 따르면 대통령령으로 정하는 시설물이란 승강기 등의 시설물을 설치하거나 수선하는 것을 「지방세법」에 따른 ‘개수’로 규정하고 있다.

그리고 「지방세법」 제7조(납세의무자 등) 제1항 및 제2항에 따르면 취득세는 부동산, 차량, 기계장비 등을 취득한 자 등에게 부과하고, 부동산 등의 취득은 「민법」, 「자동차관리법」 등 관계 법령에 따른 등기·등록 등을 하지 아니한 경우라도 사실상 취득하면 각각 취득한 것으로 본다고 되어 있고, 같은 법 제7조 제4항에 따르면 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우에는 취득으로 본다고 되어 있다.

또한 「지방세법」 제20조(신고 및 납부) 및 제21조(부족세액의 추징 및 가산세)에서 취득세 과세대상 물건을 취득한 자는 취득한 날부터 60일 이내에 취득세를 신고·납부하여야 하고, 취득세 납세의무자가 신고 또는 납부 의무를 다하지 아니한 경우에는 가산세를 합한 금액을 세액으로 하여 보통징수의 방법으로 징수한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○과에서는 등기·등록을 하지 아니한 경우라도 건축물을 사실상 취득한 자, 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 가액이 증가한 자, 승강기 등 시설을 설치한 자 등 취득세 납세의무가 있는 자가 기한 내에 신고·납부 의무를 다하지 아니한 경우에는 가산세를 합한 금액을 세액으로 하여 취득세를 부과하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 위반건축물에 대한 취득세

그런데 창원시 ○○과에서는 2020. 1. 1.부터 2023. 6. 30. 까지 [표 2]와 같이 ○○○ 등 48명의 납세자가 등기·등록을 하지 아니하고 사실상 건축물을 신축한 위반건축물에 대하여 취득세를 신고·납부하지 않았음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 총 28,734천 원을 부과하지 않았다.

[표 2] 위반건축물 취득세 부과누락 내역

(단위 : 천 원)

구분	해당연도	납세자	예정 부과액		
			계	취득세	교육세 등
계		48명	28,734	25,266	3,467
○○구	2020~2023	○○○ 외9	3,811	2,215	1,596
○○구	2022~2023	○○○ 외1	952	858	94
○○○○구	2020~2022	○○○ 외19	11,370	10,249	1,121
○○구	2021~2022	○○○ 외15	12,601	11,944	656

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2) 지목변경에 따른 취득세

그런데 창원시 ○○과에서는 [표 3]과 같이 2020. 1. 1.부터 2022. 12. 31.까지 ○○○ 등 16명의 납세자가 개발행위허가에 따른 건축물 준공 등으로 농지에서 대지 등으로 토지의 가액이 사실상 증가하여 취득세를 신고·납부하지 않았음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 총 24,924천 원을 부과하지 않았다.

[표 3] 지목변경에 대한 취득세 부과누락 내역

(단위 : 천 원)

구분	피허가자	목적	허가위치	준공일자	예정 부과액		
					계	취득세	교육세 등
계	16명				24,924	17,891	7,033
소계	13명				20,233	13,566	6,667
○○구	○○○	제2종근린생활시설 (제조업소) 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2021.04.21.	497	328	169
	○○○	단독주택 증축	○○ ○○리 ○○○	2021.02.18.	1,713	1,121	592
	○○○, ○○○	버섯재배사지붕 태양광설비 설치	○○구 ○○면 ○○리 ○○○	2021.01.12.	1,696	1,007	689
	○○○	농업용창고 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2021.01.14.	160	104	56
	○○○	동물 및 식물 관련시설 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○, ○○○	2021.06.30.	1,521	1,017	504

구분	피허가자	목적	허가위치	준공일자	예정 부과액		
					계	취득세	교육세 등
	○○○	공장(농수산물가공 처리업) 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2021.08.30	7,877	5,329	2,548
	○○○	창고시설 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2021.09.16.	3,160	2,148	1,012
	○○○	1종근린(소매점) 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2021.07.10.	210	141	69
	(주)○○○○○	제2종근린생활시설 (제조업소) 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2021.08.13	317	214	103
	○○○ 외1	동물및식물관련시설 (축사·퇴비사)증축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2022.07.12.	90	65	25
	○○○	단독주택 신축	○○구 ○○ ○○리 산○○○	2022.01.27.	571	398	173
	(주)○○○○○	제1종근린생활시설 (소매점) 신축	○○구 ○○ ○○리 ○○○	2022.02.08.	2,162	1,506	656
	○○○	동식물관련시설(축사) 증축 및 가설건축물 (퇴비사) 신축	○○구 ○○면 ○○리 ○○○	2022.09.23.	259	188	71
소계	3명				4,691	4,325	366
○○ 구	○○○	제1,2종 근린생활시설 신축	○○구 ○○동 ○○○	2022.01.26.	2,408	2,220	188
	○○○	제2종 근린생활시설 신축	○○구 ○○동 ○○○	2021.12.06.	1,588	1,464	124
	○○○	주차장 신축	○○구 ○○동 ○○○	2022.06.24.	695	641	54

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3) 승강기 설치에 대한 취득세

그런데 창원시 ○○과에서는 [표 4]와 같이 2020. 1. 1.부터 2023. 6. 30.까지 ○○○ 등 41명의 납세자가 기존 건축물에 설치되어 있던 승강기(엘리베이터)를 신규로 교체 설치하여 취득세를 신고·납부하지 않았음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 총 39,662천 원을 부과하지 않았다.

[표 4] 승강기 교체설치 취득세 부과누락 내역

(단위 : 천 원)

구분	건물주명	건물명	설치일자	예정 부과액		
				계	취득세	교육세 등
계	41명			39,662	36,545	3,117
소계	29명			27,149	25,017	2,132
○○구	○○○	○○○○	2021.07.19.	1,043	961	82
	○○○	○○○○○○○○	2023.03.16.	792	730	62
	○○○외1명	(주)○○○○	2021.07.05.	1,216	1,120	96
	○○○	○○○○	2020.12.31.	671	618	53
	○○○	○○○	2020.12.30.	604	557	47
	○○○	○○○○○	2021.02.24.	980	903	77
	○○○	○○○○○	2021.01.18.	980	903	77
	○○○	○○○	2020.12.08.	1,115	1,027	88
	○○○	○○○○	2021.03.10.	686	632	54
	○○○	○○○○○	2020.11.02.	678	625	53
	○○○	○○○(구.○○○○)	2020.12.04.	1,087	1,001	86
	○○○	○○○○○	2021.02.03.	727	670	57
	○○○	○○○○○	2022.12.28.	721	664	57
	○○○	○○○○○○(주)○○지점	2023.02.28.	1,625	1,497	128
	○○○	○○○○	2021.02.18.	686	632	54
	○○○	○○○○	2020.12.29.	685	631	54
	○○○	○○○○	2021.06.07.	692	638	54
	○○○	○○○○○○○	2022.11.28.	1,144	1,055	89
	○○○	○○○○	2021.06.09.	742	684	58
	○○○	○○○○	2022.02.24.	898	827	71
	○○○	○○○○○	2021.02.10.	788	726	62
	○○○	○○○○	2021.04.16.	742	684	58
	○○○	○○○○○○○	2021.10.22.	867	799	68
○○○	○○○○○	2023.03.27.	854	787	67	
○○○	○○○○○	2023.03.27.	854	787	67	
○○○	○○○○○	2023.03.27.	854	787	67	
○○○	○○○○○○○○○○○	2021.02.25.	1,168	1,076	92	
○○○	○○○○	2021.01.25.	727	670	57	
○○○	○○○○○○○○○○○	2021.11.09.	2,523	2,326	197	
소계	3명			4,005	3,686	319
○○○○구	○○○○	○○○○○○○○○○○	2020.09.07.	1,323	1,208	105
	○○○○○	○○○○○○○○○○○	2020.05.29.	1,346	1,239	107
	○○○○○	○○○○○○○○○○○	2020.05.29.	1,346	1,239	107
소계	9명			8,508	7,842	666
○○○○구	○○○○○	(재)○○○○○○○○○	2021.02.10.	1,066	982	84
	○○○○○	(재)○○○○○○○○○	2021.02.10.	1,066	982	84
	○○○○○	○○○○(주)	2023.05.08.	842	777	65
	○○○○○	(주)○○	2022.08.12.	910	839	71
	○○○○○	○○○○○	2023.03.22.	1,006	928	78
	○○○ 외1	○○○○○	2021.11.29.	834	769	65
	○○○	○○○○○	2020.11.11.	935	861	74
	○○○	○○○○	2021.02.10.	1,024	943	81
	○○○	○○○○	2023.05.22.	825	761	64

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

4) 환경친화적 자동차 충전시설 설치에 대한 취득세

그런데 창원시 ○○과에서는 [표 5]와 같이 2020. 1. 1.부터 2023. 6. 30.까지 ○○○ 등 26명의 납세자가 보조금을 지원받아 환경친화적 자동차 충전시설을 설치하여 취득세를 신고·납부하지 않았음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 총 6,741천 원을 부과하지 않았다.

[표 5] 환경친화적 자동차 충전시설 취득세 부과누락 내역

(단위 : 천 원)

구분	신청자명	설치 주소	공사완료일	총 공사비	예정 부과액
계	26명				6,741
소계	6명				2,895
○○구	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○ ○○○○○○○번길 ○○○	2020.08.17.	8,271	262
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○○○○○○번길 ○	2020.07.17.	9,062	288
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○ ○○로 ○○○	2020.07.01.	6,754	216
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○면 ○○○○○○○○번길 ○○○	2020.10.27.	11,200	350
	○○○○○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○○○○번길 ○	2022.12.29.	49,950	1,353
	(주)○○○○○ ○○○○○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○○○○번길 ○○	2022.11.01.	15,554	426
소계	3명				308
○○구	○○○○○○○ ○○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○대로 ○○	2020.06.12.	10,901	102
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○대로 ○○○	2022.12.26.	8,229	29
	○○○○○ 주식회사	경상남도 창원시 ○○구 ○○대로 ○○	2022.11.01.	15,970	177
소계	2명				111
○○○○구	○○○	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○면 ○○○길 ○○	2022.11.03.	4,947	27
	○○○○○○○ ○○○	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○대로 ○○○	2022.09.20.	26,706	84
소계	6명				1,028
○○○○구	○○○	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○읍 ○○○로 ○○○	2020.09.22.	8,061	252
	○○○	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○○길 ○○○	2020.08.17.	8,341	263
	○○○○○○○ ○○	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○읍 ○○○로 ○○○	2020.06.06.	6,478	207
	○○○○○○○	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○읍 ○○○로 ○○○	2020.06.20.	3,658	116
	○○○○○	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○읍 ○○대로 ○○○	2022.10.31.	3,376	92
	○○○○○○○ ○○ ○○지부	경상남도 창원시 ○○○○구 ○○로 ○○○	2022.10.24.	3,591	98

구분	신청자명	설치 주소	공사완료일	총 공사비	예정 부과액
소계	9명				2,399
○○구	○○○○○○○ 협동조합	경상남도 창원시 ○○구 ○○○○○○○번길 ○	2020.11.06.	6,095	191
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○로 ○○○	2020.07.17.	6,835	219
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○○○○○○번길 ○	2020.08.17.	9,103	290
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○로 ○	2020.08.17.	7,483	238
	○○○○(주)	경상남도 창원시 ○○구 ○○대로○○○○○번길 ○	2020.07.01.	5,616	180
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○로 ○○○	2020.08.28.	7,976	253
	○○○○(주)	경상남도 창원시 ○○구 ○○로 ○○○	2023.03.01.	32,267	869
	○○○	경상남도 창원시 ○○구 ○○○○○번길 ○○○	2022.11.03.	4,671	128
	○○○○○○○ ○○(주)	경상남도 창원시 ○○구 ○○로 ○○○	2022.09.28.	4,551	31

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

- ① 「지방세법」 제21조 등을 위반하여 취득세 부과를 누락한 실무담당자 ○○구 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○구 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○구 ○○과 ○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)
- ② 「지방세법」 제21조 등에 따라 취득세 부과 누락분 총 131건, 100,061천 원을 부과하고, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직무교육을 강화하시기 바랍니다.(시정)
- ③ 창원시에서는 지방세 부과 누락을 최소화하기 위하여 세목별로 정기적으로 확인하고 점검하여야 할 사항에 대한 자체 점검표나 매뉴얼 수립 등 개선방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감사결과 처분요구서

주의 요구 및 통보

제 목 생활체육지도자 배치사업 추진 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과에서는 문화체육관광부에서 주관하는 「2022년 생활체육지도자¹⁾ 활동지원 사업지침²⁾」에 따라 [표 1]과 같이 창원시○○○에서 고용하는 생활체육 지도자의 인건비를 지원하였으며, 이에 따른 보조사업자 지도·감독 및 보조금 정산 업무를 수행하였다.

[표 1] 2022년 생활체육지도자 배치사업 보조금 지원현황

(단위 : 백만 원)

보조사업자	보조사업명	예산과목	사 업 비				지원내용	지원인원
			계	기금	도비	시비		
○○○○○○ (대표 ○○○)	2022년 일반생활체육지도자 배치사업	민간경상 사업보조	906	453	0	453	지도자 급여 및 보험료 등 지원	30명
	2022년 어르신생활체육지도자 배치사업	민간경상 사업보조	292	146	0	146	지도자 급여 및 보험료 등 지원	8명

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

1) 생활체육지도자 : 체육지도자 자격증을 보유하고 체육회에 채용되어 지역의 생활체육 지도와 진흥을 위한 각종 사업을 위해 근무하는 체육지도자(○○○○○○ 생활체육지도자 운영 규정)
2) 사업 주관기관인 문화체육관광부에서 2022년 4월 시달하였으며, 이하 '사업지침'이라 함

2. 보조금 교부신청에 따른 사업계획서 검토 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하 ‘지방보조금법’이라 한다) 제7조(지방보조금의 교부 신청) 및 제8조(지방보조금의 교부 결정), 「지방보조금 관리기준」 제5조(지방보조금의 교부 신청)에 따르면 지방보조금을 교부받으려는 자는 지방보조사업의 목적과 내용, 지방보조사업에 드는 경비, 그 밖에 필요한 사항을 적은 교부신청서와 함께 지방보조사업 수행계획에 관한 사항, 교부받으려는 지방보조금 금액의 산출기초, 지방보조사업에 드는 경비의 사용방법 등을 기재한 사업계획서를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 하고, 지방자치단체의 장은 지방보조금의 교부신청서가 제출된 경우 법령, 조례 및 예산의 목적에의 적합 여부, 지방보조사업 내용의 적정 여부, 금액산정의 착오 유무 등을 조사하여 지방보조금의 교부 여부를 결정하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 보조금 교부를 신청하는 보조사업자로부터 지방보조사업 수행계획에 관한 사항이 명시된 교부신청서를 제출받아야 하고, 지방보조사업 내용의 적정 여부 등을 조사하여 적정할 경우 지방보조금을 교부 결정하여야 하고 적정하지 않을 경우에는 보조금 교부신청서의 보완을 요구하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 보조사업자인 창원시○○○가 보조금 교부신청 당시 사업비 산출내역 외에 보조사업 수행계획에 관한 구체적 내용이 부실한 사업계획서를 제출하여 사업 목표량이 적정한지 등 지방보조사업 내용의 적정 여부를 판단할 수 없는데도, 이를 보완하도록 요구하지 않고 지방보조금을 부적정하게 교부 결정하였다.

3. 증빙자료 미비 등 보조금 정산 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방보조금법」 제17조(지방보조사업의 실적 보고) 및 「지방보조금 관리기준」 제19조(지방보조사업 실적보고 및 집행잔액 등 반납)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업이 완료되었을 때, 폐지의 승인을 한 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 지방보조사업자등³⁾으로부터 실적보고서를 제출받아야 하며, 이 경우 실적보고서에는 그 지방보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 정산보고서 및 지방자치단체의 장이 정하는 서류를 첨부하여야 한다고 되어 있다.

그리고 같은 법 제19조(지방보조금의 금액 확정) 및 제20조(지방보조사업의 시정명령)에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 제출한 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령 및 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하여야 하고, 심사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정하여 해당 지방보조사업자에게 통지하여야 하며, 적합하지 아니하다고 판단된 때에는 해당 지방보조사업자에게 시정 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 되어 있다.

한편 사업지침 II. 세부 운영지침에 따르면 생활체육지도자는 1일 2개소에서 3회 이상⁴⁾ 현장 지도활동을 하여야 하고, 장거리 지도자⁵⁾ 및 단축시간근로자 등의 특수한 경우 1일 2회 이상으로 지도 횟수 조정은 가능하나 행정업무 등 지도와 무관한 업무를 위한 지도횟수 조정은 불가하다고 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 지방보조사업이 완료되었을 때 지방보조사업자 등으로부터 정산보고서 및 지출 증빙자료 등을 첨부한 실적보고서를 제출받아야 하며, 제출받은 실적보고서를 토대로 정산검사를 실시하되 교부 결정의 내용 등에 적합하지 않은 경우 지출증빙 자료의 보완을 요구하는 등 시정조치를 하여야 한다.

3) 지방보조금수령자등 : 지방보조사업자, 지방보조금수령자(「지방보조금법」 제28조의2)

- 지방보조사업자 : 지방보조사업을 수행하는 자

- 지방보조금수령자 : 지방자치단체 및 지방보조사업자로부터 지방보조금을 지급받은 자

4) 1회 기준 40분 이상이며, 하루 총 2시간 이상 지도활동을 하여야 함

5) 장거리 지도 시 편도 기준 이동거리 50km 또는 이동시간 60분 이상인 지도활동 장소에 한함

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는, 창원시○○○에서 제출한 생활체육지도자 배치사업 정산보고서에 생활체육지도자들의 월별 근무횟수 합계치 등만 기재되어 있어 실제 근무자별 활동내역에 이상이 없는지 충분히 확인할 수 없는데도 자료 보완 등의 시정 조치 없이 정산을 확정하였다.

이에 감사 기간('23. 9. 11. ~ 9. 22.) 일반 및 어르신 생활체육지도자의 근무내역을 확인한 결과, 생활체육지도자는 사업지침에 따라 하루 총 2시간 이상 지도활동을 하여야 하는데도 ○○○ 등 생활체육지도자 19명은 [표 2]와 같이 총 209회에 걸쳐 105시간 50분 상당의 지도근무 시간을 준수하지 않는 등 근태 관리가 부적정한 사실을 확인하였다.

[표 2] 지도근무 시간 미준수 내역(요약)

구분	인원	사업지침미준수일	지도활동의무시간	실제 지도시간	부족시간
계	19명	209일	418시간	312시간 10분	105시간 50분
일반지도자	15명	189일	378시간	283시간 10분	94시간 50분
어르신지도자	4명	20일	40시간	29시간 00분	11시간 00분

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

- ① 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제16조 및 제19조 등을 위반하여 보조사업 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○, ○○○○○○○○), ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)
- ② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 근무내역 등 보조사업자의 사업 추진실적을 구체적으로 확인·점검하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

【일련번호 : 31】

감사결과 처분요구서

주의 요구

제 목 시설부대비(공사감독 피복비) 집행 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○○○과 등 6개 부서)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 각 부서에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 시설부대비로 [표 1]과 같이 총 129건, 46,927천 원의 공사감독 피복비를 집행하였다.

[표 1] 공사감독 피복비 전체 집행내역

(단위 : 천 원)

구분	부서명	예산과목	집행건수	집행금액
합계			129	46,927
본청	○○○○○○과 등 8개 부서	시설부대비	13	3,467
사업소	○○○○과 등 6개 부서		30	7,205
구청	○○구 ○○과 등 16개 부서		86	36,255

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단기준)

「지방회계법」 제1조(목적) 및 제5조(지방자치단체 회계의 원칙)에 따르면 지방자치단체의 회계는 투명하고 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증명서류에

의하여 공정하게 처리되어야 하며, 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 제13조(세출예산 집행 기준)에 따르면 시설부대비(401-03)를 현장감독공무원 피복비 등으로 집행할 경우에는 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에 따라 감독공무원으로 명을 받은 자에 한한다고 되어 있으며 일시적으로 현장감독 또는 점검에 참여하는 자와 기성, 준공검사자 및 입회자 등에게는 여비만을 지급할 수 있다고 되어 있다.

그리고 같은 훈령 및 기준에 따르면 지방자치단체의 장은 현장감독공무원의 피복비를 집행하는 경우 공사기간¹⁾, 구매대상 물품의 내용연수, 구매의 타당성²⁾, 가격의 적정성을 고려하여 합리적으로 집행하여야 하고, 조달청을 통해 우선 구매하도록 해야 하며 고가의 등산용품 등은 구입할 수 없다고 되어 있다.

한편 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조(감독)에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사, 물품, 용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정되면 계약서, 설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 감독하거나 소속 공무원 등에게 그 사무를 위임하여 감독하게 하여야 하고, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제9장 계약 일반 조건에 따르면 ‘공사감독관’이란 지방자치단체의 장이 임명한 기술직원이나 그 대리인을 말하는 것으로 계약된 공사의 수행과 품질의 확보와 향상을 위하여 「건설기술진흥법」 제39조(건설사업관리 등의 시행) 제6항과 같은 법 시행령 제59조(건설사업관리의 업무범위 및 업무내용)에 따른 건설사업관리의 업무범위에서 정한 내용과 이 조건에서 정한 업무를 이행하여야 한다고 되어 있다.

따라서 창원시에서는 시설부대비를 현장감독공무원의 피복비로 지급하는 경우 공사기간 내에 공사현장 감독공무원의 업무수행에 필요한 피복인지 검토하여야 하고 적법한 절차에 따라 조달청을 통하여 피복을 우선 구매하여 지급하여야 하며, 고가의 등산용품 등은 구매하지 않아야 한다.

1) 동일기간 다수현장 감독자에 대한 중복지급 제한
2) 공사감독용 안전모, 안전화 등의 실제 필요성

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 창원시 ○○○○○○과 등 6개 부서에서는 2020. 1. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 다음과 같이 시설부대비를 부적정하게 피복비로 집행하였다.

가. 현장 공사감독공무원이 아닌 자에게 피복비 지급 부적정

창원시 ○○○○○○과 등 5개 부서에서는 시설부대비를 집행하면서 공사현장 감독공무원이 아닌 준공검사 공무원, 담당 계장 등에게 피복을 지급하여 [표 2]와 같이 총 7건, 1,794천 원을 부적정하게 집행한 사실이 있다.

[표 2] 공사현장감독공무원이 아닌 자에게 지급한 내역

(단위 : 천 원)

구분	부서명	지급일자	지급금액	지급자		비고
				직급	성명	
총계	7건		1,794	7명		
1	○○○○○○과	2020.11.10.	208	○○○○○○○○	○○○	용역감독공무원
2		2021.11.22.	378	○○○○○○○○	○○○	용역감독공무원
3		2021.11.22.	378	○○○○○○○○	○○○	용역감독공무원
4	○○과	2023.05.12.	210	○○○○○○○	○○○	용역감독공무원
5	○○구 ○○○○과	2020.03.10.	200	○○○○○○○○	○○○	담당계장
6	○○구 ○○○○과	2022.07.21.	210	○○○○○○○○	○○○	용역감독공무원
7	○○○○구 ○○○○과	2021.12.13.	210	○○○○○○○	○○○	용역감독공무원

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

나. 준공일 이후 피복비 지급 부적정

창원시 ○○○○○구 ○○○○○과에서는 공사가 준공되어 현장감독 업무수행을 위한 피복비를 공사감독 공무원에게 지급해야 할 합당한 사유가 없는데도 [표 3]과 같이 시설부대비를 부적정하게 지급한 사실이 있다.

[표 3] 준공일 이후 피복 지급내역

(단위 : 천 원)

부서명	지급일자 ³⁾	공사기간	지급금액	지급자		비고
				직급	성명	
○○○○구 ○○○○과	2022.06.30.	2022.05.24.~06.17.	200	○○○○○○○	○○○	준공 후 13일 경과

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 제13조 등을 위반하여 현장 공사감독공무원이 아닌데도 피복비를 지급받은 실무담당자 ○○○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○), ○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○구 ○○면, ○○○○○○○), ○○○구 ○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○구 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하며, 공사 준공일 이후 피복을 지급 받은 실무책임자 ○○○○○구 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○구 ○○○○○과), 공사 준공일 이후 피복비를 지출 처리한 실무담당자 ○○○○○구 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○소 ○○○○○센터)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령을 준수하고 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

3) 준공일 : '22. 6. 17. / 시설부대비 품의일 : '22. 6. 20. / 카드결제일 : '22. 6. 30.

【일련번호 : 32】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○지구 도시개발사업 설계용역 및 공사 관리감독 부적정
소 관 기 관 창원시 (○○○○사업소 ○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○사업소 ○○○○과(이하 ‘○○○○사업소 ○○○○과’라 한다)에서는 [표 1]과 같이 ○○지구 도시개발사업을 위해 보완설계 용역¹⁾을 완료하고 부지조성공사와 근린공원 설치를 위한 조경공사를 발주해 공사 관리감독 업무를 수행하고 있다.

[표 1] ○○지구 도시개발사업 부지 및 조경공사 현황

사 업 명	계약일자	위 치	사업량	사업비 (백만 원)			공사기간 (용역기간)	계약 상대자	공정률
				계	도급	관급			
○○지구 도시개발사업 (부지공사)	'22. 2. 7.	창원시 ○○구 ○○, ○○○, ○○, ○○동 일원	도시개발 352,794㎡ (2공구)	35,939	27,112	8,827	'22. 2. 7. ~ '24.12. 7.	○○건설(주) 외 1 대표 ○○○	23%
○○지구 도시개발사업 (조경공사)	'22. 11. 11.			8,019	3,955	4,064	'22.11.24. ~ '24. 5.16.	○○ 종합건설(주) 대표 ○○○	4%
○○지구 도시개발사업 보완설계용역	'18. 11. 1.			660	660	-	'18.11. 2. ~ '21. 5.31.	(주)○○ 엔지니어링 외 1 대표 ○○○	100% (준공)

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○과 제출자료 재구성]

1) 최초설계 용역은 2012~2014년에 시행하고 2018~2021년 동안 보완설계 용역을 하였음

2. 설계용역 다수(多數) 누락 등 감독 및 준공처리 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「지방계약법」 이라 한다) 제16조(감독) 제1항, 제17조(검사) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 용역 계약을 체결한 경우 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 소속 공무원 등에게 그 사무를 위임하여 감독 또는 검사를 하도록 되어 있고, 같은 법 시행규칙 제65조(감독 및 검사)에 따라 감독 또는 검사를 한 자는 감독 또는 검사의 결과 계약 이행의 내용이 당초 계약내용에 적합하지 아니한 경우에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 적어 소속 지방자치단체의 장에게 제출하도록 되어 있다.

그리고 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제43조(용역의 준공) 제1호, 제2호, 제3호에 따르면 용역감독자는 용역 완료 전에 충분한 기간을 두고 용역성과를 정밀히 확인·점검하여 지적사항을 미리 시정조치하도록 되어 있고, 설계자가 제출한 준공검사원을 검토하여 계약대로 완료되었는지 여부를 확인하고 감독조서를 첨부해 발주기관의 장에게 접수될 수 있도록 해야 하며, 준공보고서 등을 검토·확인하여 설계용역 목적물이 발주기관의 장에게 차질없이 인계하도록 하여야 한다.

또한 「자연재해대책법」 제19조의6(개발사업 시행자 등의 우수유출저감시설 설치)에 따르면 개발사업 등을 시행하는 자는 우수유출저감대책을 수립하고 우수유출저감시설²⁾을 설치하도록 되어 있고, 같은 법 시행령 제16조의2(우수유출저감대책의 수립 등) 제1항에 따르면 도시개발사업을 하거나, 건축물의 대지면적이 2,000㎡ 이상이거나 연면적이 3,000㎡ 이상인 건축사업을 시행하는 경우에는 우수유출저감시설을 설치하도록 되어 있다.

2) “우수유출저감시설”은 자연재해대책법 제2조(정의) 제7호에 따라 우수(雨水)의 직접적인 유출을 억제하기 위하여 인위적으로 우수를 지하로 스며들게 하거나 지하에 가두어 두는 시설과 가두어 둔 우수를 원활하게 흐르도록 하는 시설을 말함

아울러 「방음시설의 성능 및 설치기준」 제5조(방음시설 설치대상지역의 선정)에 따르면 방음시설은 주택 등 주변지역의 조용한 환경을 요하는 지역 중 소음의 영향을 크게 받는 지역으로서 소음이 환경기준을 초과하여 소음문제가 발생할 우려가 큰 지역부터 우선하여 설치하도록 되어 있고, 같은 기준 제14조(방음시설의 크기결정)에 따라 방음시설의 높이는 방음시설에 의한 삽입손실³⁾에 따라 결정되며, 계획시의 삽입손실은 방음시설 설치대상지역의 소음목표기준과 수음점의 소음실측치(또는 예측치)와의 차이 이상으로 한다고 되어 있다.

한편 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」(이하 「건설공사 업무수행지침」이라 한다) 제4조(성실 및 청렴의무) 제1항에 따르면 건설사업관리기술인, 공사관리관은 감독업무를 수행할 때에는 해당 공사의 설계도서·계약서 그 밖에 관계서류 등의 내용을 숙지하고 그 공사의 특수성을 파악한 후 성실하고 효율적으로 업무를 수행하도록 되어 있고, 같은 지침 제10조(발주청, 건설사업관리기술인, 시공자, 설계자의 기본임무) 제1항 제1호에 따라 발주청은 건설사업관리용역 계약에 규정된 바에 따라 건설사업관리가 성실히 수행되고 있는지에 대한 지도·점검을 실시해야 한다고 되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법」 제46조(건설공사의 시행과정)에 따르면 발주청은 건설공사를 안전하고 경제적·능률적으로 시행하도록 되어 있고, 「건설공사 업무수행지침」 제51조(공사착수단계 설계도서 등 검토업무) 제2항 및 제3항에 따라 건설사업관리기술인은 설계서 등의 공사 계약문서 상호간의 모순되는 사항, 현장실정과의 부합 여부 등에 대해 해당 건설공사 시공이전에 적정성을 검토해야 하며, 특히 기술지원기술인은 주요구조부(가시설물을 포함한다)를 포함한 기술적 검토(현장조건의 부합여부, 시공의 실제가능여부, 설계도서에 누락, 오류 등 불명확한 부분의 존재 여부, 시공 시 예상 문제점, 사업비 절감을 위한 구체적인 검토 등)를 해야하며 검토한 결과 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청(공사감독자)에 보고하도록 되어 있다.

3) "삽입손실"이라 함은 「방음시설의 성능 및 설치기준」 제3조제5호에 따라 동일조건에서 방음시설 설치 전후의 음압레벨 차이를 말함

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장(계약 일반조건) 제6절(공사의 설계변경)과 제7절(계약금액의 조정)에 따르면 ①설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우 ② 그밖에 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우는 설계를 변경하고 계약금액을 조정하도록 되어 있다.

따라서 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ○○지구 도시개발사업의 설계용역 감독 및 준공검사를 할 때에는 충분한 시간을 두고 설계자의 용역성과를 정밀하게 확인·점검하고 지적할 사항은 미리 시정 조치하여 발주기관의 장에게 목적물을 차질없이 인계되도록 하여야 한다.

그리고 ○○지구 도시개발사업의 공사를 시행할 때에는 불명확하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점을 검토·확인하여 경제적·능률적으로 시공되도록 설계 변경 및 계약금액을 조정해야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

① 설계용역 내역 다수 누락에도 감독 및 준공처리

그런데 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ‘○○지구 도시개발사업 보완설계 용역(조경공사)’을 추진하면서 [표 2]와 같이 설계자가 근린공원 조성을 위해 조경식재하기 전 반드시 필요한 토목공사(임목폐기물 처리, 시설물 철거, 토공사, 상하수도 설치, 포장공사 등)가 대부분 누락되어 최초 납품한 내역서에 2,144,000천 원이 누락(최초 공사비 대비 25% 증가 예상) 되었음에도 설계도서의 수정 등 시정 조치하지 아니하고 2021. 5. 31. 감독조서 및 준공검사조서에 ‘이상없음’으로 작성하고 준공처리 하였다.

[표 2] 조경공사 설계용역 주요누락 내역

(단위: 백만 원)

설계 누락공종	조경공사 설계 주요 누락 내용	누락한 공사비	공사비 증감 대비
합 계		2,144	
토목공	① 공원부지 내 존치하는 철거시설물 철거물량 모두 미반영 ② 공원부지내 절토 및 성토 등 토공 물량 모두 미반영 ③ 공원부지내 오수, 우수, 상수도, 포장 물량 모두 미반영	1,522	당초공사비 : 8,560 변경공사비 : 10,704 증액공사비 : 2,144 당초 설계 대비 누락 공종으로 25% 증액 초래
철거공	④ 공원부지내 임목폐기물 및 폐합성수지 처리비 모두 미반영	302	
부대공	⑤ 환경영향평가 협의(소음, 강우)에 따른 가설방음벽, 침사지 모두 누락 등	320	

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○과 제출자료 재구성]

또한 ‘○○지구 도시개발사업 보완설계 용역(부지공사)’에서도 [표 3]과 같이 설계자가 단지내 토공물량, 우수암거 터파기 물량, 영구방음벽 기초 물량 등이 누락되어 공사비 802,000천 원을 증액해야 함에도 설계도서의 수정 등 시정 조치 하지 아니하고 2021. 5. 31. 감독조서 및 준공검사조서에 ‘이상없음’으로 작성하고 준공처리 하였다.

[표 3] 부지공사 설계용역 주요누락 내역

(단위: 백만 원)

설계 누락 공종	부지공사 설계 주요누락 내용	누락한 공사비
합 계		802
토 목 공	① 단지내 토공물량 일부 미반영 및 누락 등	687
오 수 공	④ 우수암거 터파기 물량 누락 등	
부대공(방음벽)	⑤ 영구방음벽 기초공 수량오류 (75경간 → 144경간)	115

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○과 제출자료 재구성]

② 우수유출저감시설(저류조) 중복유역 용량과다 계획

또한 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ‘○○지구 도시개발사업 보완설계 용역(부지공사)’을 추진하면서 [표 4]와 같이 사업부지에 포함된 ○○○○○ 아파트 (주택건설사업 승인 2019. 12. 27.)에 우수유출저감시설(V=547m³)이 적용되어 ○○○지구 저류용량 산정 시 아파트 저류용량을 제외하여야 함에도 이를 반영하지 않아 우수유출저감시설 용량(V=2,700m³)이 과다계획 되었음에도 2021. 5. 31. 감독조서 및 준공검사조서에 ‘이상없음’으로 작성하고 용역성과서를 납품하게 하였다.

그 결과 ○○○○○ 아파트 중복유역을 제외하여 ○○○지구 도시개발사업의 우수유출저감시설 용량을 재산정하면 1,100m³ 정도로 규모 축소가 가능하며, 공사비(예산) 약 1,350,000천 원을 절감할 수 있음에도 2021. 5. 31. 용역감독 및 준공검사 당시 확인하지 않았고, 2023. 9. 22. 감사일 현재까지도 저류조 공사를 보류하고 그 내용에 대해 설계변경 및 계약금을 감액하지 않고 있다.

[표 4] 우수유출저감시설 중복구역도 및 용량과다 설계 내역

○○ 도시개발사업 우수유출저감시설 용량 (SP4-1)	○○○○○○ 아파트 우수유출저감시설	유역중복에 따른 저류용량 재산정	공사비 절감액
목표저류용량* : 2,700m³ 저류조 위치 : 아파트 앞 (※ 전체부지 내 총 3개소 중 1개소임)	사업승인 : 2019년 12월 준공일자 : 2022년 3월 대지면적 : 62,343m² 건축연면적 : 157,329m² (저류용량 : 547m³)	1,100m³**	1,350백만원

* 목표저류용량은 당초 설계에는 2,700m³이나 2022년 발주한 재해영향평가 보완용역에 따라 홍수량 재산정, 초기우수도달시간 등 조정하면 1,500m³으로 가능

** 유역중복(6.23ha) 등 제외한 저류용량 재산정 = 1,500m³ - 547m³ + 147m³(여유율) = 1,100m³

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○과 제출자료 재구성]

③ 토지이용계획 변경에도 영구방음벽 과다설계

또한 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ‘○○지구 도시개발사업 보완설계 용역(부지공사)’을 추진하면서 [표 5]와 같이 2020. 12. 31. ○○지구 실시계획이 변경(고시)되어 공공청사 및 교육연구시설부지의 이격거리(5m)가 조정됨에 따라 국도 ○○호선 변의 영구방음벽 높이를 조정(H=10m→7m)하면 462,000천 원의 공사비(예산)를 절감할 수 있음에도 설계도서 검토 및 시정 조치하지 아니하고 2021. 5. 31. 감독조서 및 준공검사조서에 ‘이상없음’으로 작성해 준공처리하였고, 2023. 9. 22. 감사일 현재까지도 실정보고하거나 그 내용에 대해 설계변경 및 계약금을 감액하지 않고 있다.

[표] 토지이용계획 변경, 영구방음벽 당초설계 및 조정 내역

실시계획 변경고시일 (설계완료일)	토지이용계획 주요변경 내용	영구방음벽 규모		조정으로 인한 소음기준 충족여부	공사비 절감액
		당초설계	조정		
20.12.31. (21. 5.31.)	국도 ○○호선 변으로부터 공공청사, 교육연구시설부지 5m 추가 이격거리 발생	H = 10m L = 530m	H = 7m L = 530m	충족*	462백만원

*소음기준충족여부 : 2차원 분석결과 방음벽 높이 7m인 경우 야간기준 55dB 충족
 납품한 용역보고서에는 토지이용계획 변경 前 내용으로 방음벽이 계획되어 있음
 [출처 : ○○○○사업소 ○○○○과 제출자료 재구성]

3. S-BRT 공사에 따른 반출수목 미활용으로 공사비 절감노력 부족

가. 관계법령(판단근거)

「지방재정법」 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) 제1항에 따르면 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하도록 되어 있고, 「건설기술 진흥법」 제46조(건설공사의 시행과정)에 따라 발주청은 건설공사를 경제적·능률적으로 시행하도록 되어 있다.

따라서 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ‘○○지구 도시개발사업 조경공사’를 추진할 때에는 창원시 관내 공공 공사에서 발생한 반출수목의 활용 가능성을 적극 검토하여 예산을 절감하도록 노력해야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 [표 6]과 같이 ‘○○지구 도시개발사업 (조경공사)’에 필요한 소나무 등 216,195주(그루)의 나무를 1,851백만 원에 구입하는 것으로 되어 있으며, 창원시 ○○○에서는 2022. 7. 18. ○○○ 설치공사에 따라 발생하는 반출수목(소나무 등 791주)에 대하여 ○○○○사업소 ○○○○과 등에 수요처 조사 공문을 발송하였다.

이에 따라 양 부서간 적극적인 협치행정을 통하여 ‘○○지구 도시개발사업 조경공사’ 현장에 ○○○ 설치공사에서 발생한 수목을 활용하면 수목구입비를 상당히 절감할 수 있음에도 23주만 반입 받는 등 공사비를 절감하기 위한 적극적인 노력을 하지 않았다.

그 결과 [표 6]과 같이 ‘○○지구 도시개발사업(조경공사)’ 현장에 ○○○ 설치공사에 따른 대형 수목(근원직경 R=10~40)을 이식 받으면 근린공원 녹화에 상당히 유리하고, 많은 수목 구입비를 절감할 수 있음에도 그 기회를 상실하였고, 또한 ○○○ 설치공사에서는 반출수목을 ○○○지구(5km) 등 인근지역이 아닌 ○○○ ○동으로 반출하는 등 운반거리 증가(10→21km)로 인하여 운반비 총 131,000천 원이 증가하는 결과를 초래하였다.

[표 6] ○○○공사 현황도 및 반출수목, 사과 조경공사 수목구입 내역

○○지구 ○○○ 조성공사 수목구입 계획			○○○ 공사에 따른 반출 수목 현황*		
구입수량	수목규격 (근원직경)	구입비	반출수량	수목규격 (근원직경)	반출협의 및 시기
소나무 등 216,196주	R=10~20cm	1,851 백만원	소나무 등 791주	R=10~40cm	실과 반출협의 : `22. 7~12월 관내 반출시기 : `23. 3 ~ 6월

* ○○○공사의 수목반출조건은 10km이내 이나 ○○○지구 등 인접한 지역으로 반출되지 못해 결국 21km 거리인 ○○○ ○동 완충녹지(304주)로 반출하는 등 운반비 전체 131백만원 증가하게 되었음

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○과, ○○○○○○ 제출자료 재구성]

4. 태풍 ‘카눈’ 내습시 호우로 인해 사업부지 외로 토사유출

가. 관계법령(판단근거)

「건설공사 업무수행지침」 제4조(성실 및 청렴의무) 제1항에 따르면 건설사업관리 기술인, 공사관리관은 감독업무를 수행할 때에는 해당 공사의 설계도서·계약서 그 밖에 관계서류 등의 내용을 숙지하고 그 공사의 특수성을 파악한 후 성실하고 효율적으로 업무를 수행하도록 되어 있고, 같은 지침 제10조(발주청, 건설사업관리 기술인, 시공자, 설계자의 기본임무) 제1항 제1호에 따라 발주청은 건설사업관리 용역계약에 규정된 바에 따라 건설사업관리가 성실히 수행되고 있는지에 대한 지도·점검을 실시하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「자연재해대책법」 제6조(재해영향평가 등의 협의 내용의 이행)에 따라 재해영향평가 등의 협의 결과를 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이를 해당 개발계획 등에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다고 되어 있고, 재해영향평가 등의 협의 결과가 해당 개발계획 등에 반영된 경우 개발사업의 허가 등을 받은 자는 이를 성실히 이행해야 한다고 되어 있다.

또한 「건설공사 업무수행지침」 제66조(환경관리) 제1항에 따르면 건설사업관리 기술인은 사업시행으로 인한 피해를 방지하고 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가한 내용과 이에 대한 협의내용을 충실히 이행해야 한다고 되어 있다.

따라서 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ○○지구 도시개발사업을 추진할 때에는 재해 및 환경영향평가 협의내용을 충실히 이행하여 공사로 인한 주변피해가 발생하지 않도록 관리감독해야 한다.

나. 위법부당사황(확인된 문제점)

그런데 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ‘○○지구 도시개발사업’을 추진하면서 [표 7]과 같이 2023. 8. 9. 태풍 ‘카눈’으로 호우 발생시 대규모 토공작업으로 인해 다량의 토사(흙탕물)가 유출되어 인근 상가 11개 가구가 피해를 입는 등 재해 및 환경영향평가 협의 내용을 충실히 이행하지 못하였다.

[표 7] 재해 및 환경영향평가 협의 위반 내용

태풍 '카눈'으로 인한 호우 발생시기	재해 및 환경영향평가 주요 협의내용	협의위반 및 피해 사항
'23. 8. 9.	① 재해영향평가 - 사업지구와 접하여 시가지가 형성되어 있으므로 토사유출 등 피해를 입지 않도록 할 것	대규모 토공작업에 따른 다량의 토사(흙탕물) 유출로 인근상가 11가구 피해 발생
	② 환경영향평가 - 토사유출로 인한 민원이 발생하지 않도록 토사유출 저감방안 충실히 이행	

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○과, 재난대응담당관 제출자료 재구성]

그리고 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 2023. 8. 8. 태풍 '카눈' 복상에 대비해 [표 8]과 같이 건설사업관리기술인과 시공사에게 “외부로 토사유출 방지 등 사전 대비를 철저히 하라”는 공문을 시달하였으나 호우피해에 대한 대비가 부족하여 다량의 토사(흙탕물)가 유출되는 등 현장 관리·감독을 소홀히 하였다.

[표 8] 태풍'카눈'에 따른 외부 토사유출 방지문서 및 미이행 사항

일자	공문 내용	공문 발신 및 수신처	미이행 및 확인된 문제점
'23. 8. 8.	토사유출 등 점검 및 보완조치	창원시 ○○○○과 → 창원시 ○○○○사업소 등	대규모 토공작업에 따른 다량의 토사(흙탕물) 유출
	외부 토사유출 방지 등 사전조치 철저	창원시 ○○○○사업소 → ○○도시개발 건설사업관리인, 도급사	

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○과, ○○○○과 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제43조 등을 위반하여 ○○지구 도시개발사업 설계용역 및 공사 관리감독 업무를 부적정하게 처리한 당시 **실무책임자 ○○○○사업소 ○○○○과 ○○○○ ○○○○(현 ○○○○과)**, 당시 **실무담당자 ○○○○○○○○ ○○○○(현 ○○○○○○)**, **○○○○○○○○○ ○○○○, ○○○○○○○○ ○○○○(현 ○○○○과)**, **○○○○○○○○○ ○○○○(현 ○○○○○○○○과)**을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1항에 따라 ‘**훈계**’ 처분하고, 당시 감독책임자 **○○○○사업소 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○○(현 ○○○○○○○○)**, **○○○○○ ○○○○**, 당시 **실무책임자 ○○○○○○○○ ○○○○(현 ○○○○과)**, **○○○○○○○ ○○○○(현 ○○○○○○○○)**을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3항에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)

② 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 제6절(설계변경)과 제7절(계약 금액 조정)에 따라 ①우수유출저감시설(저류조) 중복구역 용량 과다계획에 따른 공사비 약 1,350,000천 원과 ②토지이용계획 변경에도 영구방음벽 과다계획에 따른 공사비 약 462,000천 원은 예산절감을 위해 설계변경하여 계약금 총 1,812,000천 원 상당을 감액하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

③ 건설사업관리인과 시공사로 하여금 토사(흙탕물)유출 등으로 주변 피해가 발생하지 않도록 대책을 마련하고 현장 관리를 철저히 하시기 바랍니다.(**통보**)

④ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(**주의**)

【일련번호 : 33】

경상남도 감사위원회

훈계·주의·개선 요구

제 목 수도 누수복구 선(先) 공사 후 대가지급 지연 등 부적정

소 관 기 관 창원시(○○○사업소 ○○○○)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○사업소 ○○, ○○, ○○ ○○○○(이하 ‘○○○사업소 ○○○○’ 라 한다)에서는 매년 연례 반복적으로 발생하는 상수도 누수복구공사를 위해 공사 발주 및 감독업무를 수행하고, 공사가 완료되면 도급자에게 대금지급을 위한 준공 (완료확인)처리 업무를 하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 (이하 ‘지방계약법’이라 한다) 제6조(계약의 원칙) 제1항과 제14조(계약서의 작성 및 계약의 성립) 제1항 내지 제3항에 따르면 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 또한 지방자치단체의 장은 계약을 체결할 때에는 계약의 목적, 계약금액, 이행기간 등을 명백히 기재한 계약서를 작성하여야 하고 그 담당공무원과 계약상대자가 계약서에 기명·날인 또는 서명함으로써 계약이 확정되며, 같은 법 제25조(단가계약) 제1항에 따라 지방자치단체의 장은 일정한 기간 계속하여 수리·보수·복구 등의 계약을 체결할 필요가 있을 때에는 해당 회계연도 예산의 범위에서 미리 단가(單價)에 대하여 계약을 체결할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방계약법」 제16조(감독) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 공사 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 감독하거나 소속 공무원 등에게 그 사무를 위임하여 감독하게 하여야 한다고 되어 있다.

또한 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제138조(시공 확인) 제1항 제3호에 따르면 공사감독자는 수중 또는 지하에서 행하여지는 공사나 외부에서 확인하기 곤란한 시공에는 직접 검측하도록 되어 있다.

아울러 「지방계약법」 제18조(대가의 지급) 제1항 및 같은 법 시행령 제67조(대가의 지급) 제1항 및 제68조(대가 지급 지연에 대한 이자)에 따르면 지방자치단체의 장은 검사한 후 또는 검사조서를 작성한 후에 공사계약에 대한 대가를 지급하도록 되어 있고 계약의 대가는 검사를 완료한 후 계약상대자의 청구를 받은 날부터 5일 이내에 지급하도록 되어 있으며, 대가를 지급하지 못하는 경우에는 다음과 같이 계산하여{지급기한의 다음 날부터 지급하는 날까지의 일수 × 해당 미지급금액 × 지방자치단체의 장이 지정한 금고의 일반자금 대출 시 적용되는 연체이자율¹⁾} 이자를 지급하여야 한다고 되어 있다.

한편 「창원시 관급공사 임금체불 방지 등에 관한 조례」 제1조(목적) 및 제3조(적용대상) 제3항에 따르면 시장은 체불임금 등을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업에 대해 노동자를 보호하기 위한 목적으로 관련 조례를 제정해 운영하고 있다.

따라서 ○○○사업소 ○○○○에서는 연례 반복적인 누수복구공사를 시행할 때에는 「지방계약법」에 따른 발주 및 계약절차(단가계약, 1인 수의계약)와 대금지급 기한을 준수해 지연하지 않도록 해야 하며, 공사감독으로 임명된 공무원은 지하에 매설된 누수복구공사의 시공 상황을 직접 검측하는 등 관리감독해야 한다.

1) 창원시가 지정한 금고의 일반자금 대출시 적용되는 연체이자율은 8%/년 임(출처: 창원시 회계과)

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 ○○○사업소 ○○○○에서는 2020. 8. 1.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재 까지 ① 상수도에 누수가 발생하면 ② 수도 대행업체²⁾에 먼저 시공하도록 지시 하고 ③ 그 이후 1인 수의 계약이 가능한 금액³⁾으로 발주의뢰 및 계약을 체결 하고 ④ 이미 공사가 종료된 이후에 공사감독을 임명하며 ⑤ 실제 선(先) 공사 한후 1개월에서 15개월이 경과한 이후 대가를 지급하였다.

그 결과 [표 1]과 같이 수도 누수복구공사 1,138건에 대하여 계약을 체결하기 전(前) 대행업체에 선(先) 공사하도록 조치하고 실제 공사대가 지급시기는 적게는 1개월 에서 최대 15개월이 경과한 이후 공사대금 19,458백만 원을 지연해 지급함으로써 인해 도급자(대행업체)가 선공사로 투입한 비용(임금, 장비대, 자재비 등) 전부를 자기 자금으로 부담하였고, 실제 대가 지연이자 최소 389백만 원도 지급받지 못하였다.

또한 선공사 이후 임명된 공사감독은 이미 공사가 완료된 후 임명되어 누수복구 공사의 특성상 지하 1미터 내외에서 보수가 이루어짐에 따라 외부에서 확인할 수 없는 공사임에도 직접 검측하는 등 관리감독하지 않았다.

[표 1] 수도 누수복구 선(先) 공사 후 대가지급 지연 내역

선공사 지시부서	선공사 건수	선공사 후 1인 수의계약 건수	선공사 후 공사감독 임명 건수	선공사 후 대가지급 지연금액	선공사 후 대가지급 지연기간 (월)	지연이자* (3개월기준)
○○○사업소 (○○○○○○) (○○○○○○) (○○○○○○)	1,138건	1,138건	1,138건	19,458백만원	1개월 ~ 15개월	최소 389백만원

* 지연이자 산정조건 : 19,458백만원 × 8% × 3/12개월 = 최소 389백만원

[출처 : ○○○사업소 ○○, ○○, ○○ ○○○○ 제출자료 재구성]

2) 창원시 ○○○사업소에서는 창원시 관내 권역별(창원, 마산, 진해)로 총 19개 업체를 수도 대행업체로 지정해 급수공사 및 누수복구공사를 대행하고 있음
3) 「지방계약법」 상 추정가격 2천만 원 이하

특히 ○○○사업소 ○○○○○○에서는 누수복구공사에 대하여 [표 2]와 같이 총 78건 1,207백만 원을 선공사하게 한 이후 1년 이상 경과하여 대가를 지급 하였고, 실제 대가 지연이자 최소 96백만 원도 지급한 바 없다.

[표 2] 수도 누수공사 선(先) 공사 후 대가지급 1년 이상 지연 내역

선공사 지시부서	선공사 후 1년 이상 대가지급 지연			
	발주 및 계약건수	대가지급 지연기간	지연지급금액	지연이자* (1년기준)
○○○사업소 (○○○○○○○)	78	12월 ~ 15개월	1,207백만원	최소 96백만원

* 지연이자 산정조건 : 1,207백만원 × 8%/년 = 최소 96백만원

[출처 : ○○○사업소 ○○○○○○ 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 등을 위반하여 수도 누수복구 선(先) 공사 후 대가지급을 지연하는 등 업무를 부적정하게 처리한 당시 실무책임자 ○○○사업소 ○○○○○○ ○○○○○○ ○○○, ○○○○○○ ○○○○○○ ○○○, 당시 실무담당자 ○○○○○○ ○○○○○○ ○○○(현 ○○○사업소 ○○○○과), ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○), ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○사무소)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고,

당시 감독책임자 ○○○사업소 ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○), 당시 실무책임자 ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○사업소 ○○○○과), 당시 실무담당자 ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○), ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○사업소 ○○○○과), ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○

(현 ○○과), ○○○○○○ ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○
○○○ ○○○○○○ ○○○(현 ○○○ ○○○○과), ○○○○○○ ○○○○
○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항
제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 등을 위반하여
수도 누수복구 선(先) 공사 후 대가지급을 지연하는 등 업무를 부적정하게
처리한 사항에 대하여 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제1항 제5호에 따라
해당 업무를 개선하시기 바랍니다.(개선)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한
직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 34】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○○○○○단지 개발 및 ○○○ ○○○ 추진 부적정

소 관 기 관 창원시(○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과(이하 ‘○○○○과’ 라 한다)에서는 [표 1]과 같이 ○○○○ ○○단지 개발을 위해 「관광진흥법」에 따른 사업시행자 자격으로 사업을 추진하고 있고, ○○○○○○단지 내 도로개설공사와 ○○○ ○○○ 사업은 국비, 도비, 시비를 확보해 사업을 추진하고 있다.

[표 1] ○○○○○○단지 개발 및 ○○○ ○○○○ 사업 현황

사업명	위치	사업규모	사업기간	사업비 (백만원)	사업시행자 (관련법)	위탁사업자	공정률
○○○○ ○○단지 조성사업	○○○○○ ○○면 ○○리, ○리 일원	○○단지 조성 A=2,847,253㎡	2009년~ 2022년 (목표연도: 2028년)	5,113,000	창원시장 (관광진흥법)	(주)○○○○ ○○○○○○	민간 0% 공공 6%
○○○ ○○○사업	○○구 ○○○ ○○○번길 일원	수변공원 조성 A=1,650㎡, ○○○○회관 신축 등	'20.01.01. ~ '23.12.31.	7,876	창원시장 (보조금법)	○○○○○○○○○ 이사장 ○○○	30%

사 업 명	계약일자	위 치	사업량	사업비 (백만원)			공사기간	계약상대자	공정률
				계	도급	관급			
○○○○ ○○단지(○○) 도로개설공사	'20. 1. 17.	○○○○○ ○○면 ○○리 일원	도로개설 L=1.83km, 상수도 L=0.8Km 하수도 L=1.7Km 비치로드 L=0.43km	5,495	3,992	1,503	'20. 1. 22. ~ '22. 5. 22. ('21.12.29. 공사 일시중지)	○○건설(주) 대표 ○○○	16%

※ ○○○○○○단지 도로개설공사 보조사업 재원비율 : 국비(균특) 50%, 도비 15%, 시비 35%

※ ○○○ ○○○사업 보조사업 재원비율 : 국비 70%, 도비 9%, 시비 21%

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

2. ○○○○○○단지 사업인정(인허가) 10년간 장기 지연

가. 관계법령(판단기준)

「관광진흥법」 제54조(조성계획의 수립 등) 제1항 및 제55조(조성계획의 시행) 제1항에 따르면 관광단지 등을 관할하는 시장은 조성계획을 작성하여 도지사의 승인을 받도록 되어 있고 조성계획 사업은 조성계획의 승인을 받은 자가 행하도록 되어 있으며, 같은 법 제58조(인·허가 등의 의제) 제1항 제13호에 따라 공익 사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하“「토지보상법」”이라 한다) 제20조 제1항에 따른 사업인정 등 관계 행정기관의 장과 협의하여 조성계획을 수립한 때에는 인·허가 등을 받은 것으로 본다”고 되어 있고, 「토지보상법 시행령」 제10조(사업인정의 신청)에 따라 사업인정을 받으려는 자는 사업인정신청서를 도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출해야 한다고 되어 있다.

그리고 「관광진흥법」 제61조(수용 및 사용) 제1항 및 제3항에 따르면 사업 시행자는 제55조에 따른 조성사업의 시행에 필요한 토지와 다음 각 호의 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있고, 수용 또는 사용의 절차, 그 보상 및 재결 신청은 「토지보상법」을 적용하도록 되어 있고, 「지방공무원법」 제48조(성실의 의무)에 따라 모든 공무원은 법규를 준수하며 성실히 그 직무를 수행해야 한다고 되어 있다.

따라서 ○○○○과에서는 「관광진흥법」에 따라 ‘○○○○○○단지 조성계획(변경포함)’을 수립할 때에는 「토지보상법」에 따른 사업인정 인허가를 받아 정상적으로 사업이 추진되도록 해야 하며, 관광단지 조성에 따른 관련 인허가를 받지 않아 사업이 장기적으로 지연되지 않도록 해야 한다.

나. 확인된 문제점

그런데 ○○○○과에서는 ○○○○○○단지 조성사업을 추진하면서 [표 2]와 같이 2013. 4. 16. 도지사에게 관광단지 조성계획의 인허가 의제사항을 포함한

사업 승인을 받기 위해 관련 서류를 제출하면서 「토지보상법」에 따른 사업인정 관련 서류를 제출하지 않아 사업인정을 받지 못했고¹⁾, 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 10년이 경과하는 동안 관광단지 조성계획의 인허가 의제사항인 (공익)사업으로 인정받기 위한 요건에 부합하도록 조성계획을 변경하거나 조정하지 않아, 결국 사업인정 인허가 협의 지연으로 ○○○○○○단지 조성사업(민간부분)을 착수 하지 못하고 있다.

[표 2] ○○○○○○단지 사업인정(인허가) 장기지연 내역

사업 시행자	조성계획 최초신청일 (승인일)	조성면적	사업비 (억 원)	사업기간	확인된 문제점	공정률
창원 시장	'13. 4.16. ('15. 3.26.)	2,842천㎡	5,113	2009년~ 2022년 (연장신청 : 2028년)	10년간* 사업인정을 받지 못해 민간부분 미착수 (*'13. 4.16. ~'23. 9.22.)	민간부분 0% (공공부분 6%)

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

3. ○○○○○○단지 사업인정 및 토지수용 지연에 따른 민간사업자의 자금부담

가. 관계법령(판단기준)

「○○○○○○○단지 조성사업 실시협약」 제40조(토지등의 보상 및 공급) 제1항과 제2항에 따르면 주무관청(창원시)은 「관광진흥법」 제63조(선수금), 같은법 시행령 제52조(선수금)에 의거 민간사업자 또는 사업법인이 납부한 자금(선수금)으로 「관광진흥법」 제61조 (수용 및 사용) 및 「토지보상법」에 따라 토지 등을 취득하고 보상이 완료되면 사업법인에게 소유권을 이전하도록 되어 있고, 민간사업자는 사업협약 체결 후 사업법인을 통하여 토지 등의 보상을 위한 자금(선수금)을 주무관청이 지정한 금융기관에 현금으로 납부하도록 되어 있다.

그리고 「○○○○○○○단지 조성사업 실시협약」 제41조(주무관청의 비재정적 지원) 제1항에 따르면 주무관청(창원시)은 사업법인이 본 사업시설의 원활한

1) 창원시는 2018.11. 8. 경상남도에 ○○단지 조성계획(변경) 신청하면서 사업인정 의제 협의를 했으나 2023. 9.22. 감사일 현재까지 관계 행정기관의 장(국토교통부, 중앙토지수용위원회)로부터 사업인정을 받지 못했음

진행을 위하여 건설과 관리 및 운영 등에 필요한 인·허가 등 관계 관청에 대한 제반 절차를 적기에 완료할 수 있도록 적극 지원하도록 되어 있다.

따라서 ○○○○과에서는 ‘○○○○○○단지 조성사업’을 위해 민간사업자와 체결한 실시협약에 따라 조성계획 및 사업인정 등 인·허가 절차를 이행해 민간사업자로부터 토지보상을 위해 납부받은 선수금으로 보상하는 등 사업이 적기에 완료되도록 적극 지원해야 한다.

나. 확인된 문제점

그런데 ○○○○과에서는 [표 3]과 같이 ‘○○○○○○단지 조성사업’을 추진하기 위해 2017. 11. 2. 민간사업자[주○○○○○○○○○○○○○○○○○○]와 실시협약을 체결하고 민간사업자로부터 2018. 1. 2.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 토지보상을 위해 선수금(총 18회) 1,160억 원을 납부받았음에도, 협약상 행정(창원시)에서 지원할 인·허가(사업인정) 및 토지수용 절차를 완료하지 못하고 있다.

그 결과 민간사업자는 당초 계획한 2019년부터 사업을 착수²⁾하지 못함에 따라 운영개시 및 투자금 회수 지연[4년 이상('21 ~ '24년)]으로 상당한 자금(원금+이자) 부담을 초래하고 있다.

[표 3] 민간사업자의 토지보상 선수금 납부 및 사업추진 내역

협약당사자 (협약체결일)	민간사업자가 보상을 위해 창원시에 납부한 선수금		사업기간 (4회 연장)	현재 사업단계	확인된 문제점
	납부액	납부기간			
창원시 ↓ (주○○○○○ ○○○○○○○ (17.11. 2.))	1,160억원	'18. 1. 2. ~ '23. 6. 2. (18회)	당 초 '09~'16년(8년) 1차변경 '09~'20년(12년) 2차변경 '09~'22년(14년) 3차 변경신청 '09~'28년(20년)	공익사업 미인정 및 토지수용 절차 지연 민간부분 미착수	4년 이상 투자금 회수지연으로 민간사업자 자금부담 발생

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

2) ○○○○○○단지 사업계획서(2017. 2월)에 따르면 민간부분 공사는 2019년 착수해 2020년 완공한 후 2021년 1월 운영한다고 되어 있음. 따라서 인허가 지연으로 실제 2023년 착공한다고 가정해도 운영개시는 2025년 1월 이후 가능

4. ○○○○○○단지 도로공사 및 ○○○ ○○○ 부진에 따른 재정부담 초래

가. 관계법령(판단기준)

「지방보조금 관리기준」 제8조(사업예산의 운영관리) 제2항에 따르면 지방자치단체는 「지방재정법」 제3조(지방재정 운용의 기본원칙)에 따라 재정을 건전하고 효율적으로 운용하도록 되어 있다. 또한 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조(보조사업 또는 간접보조사업의 실적보고) 및 제31조(보조금의 반환), 「국고보조금 통합 관리기준」 제25조(보조사업비의 이월) 제1항 및 제2항에 따르면 보조사업자는 보조금을 교부받은 후 원칙적으로 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 없으며, 다음 연도로 이월과 재이월을 하려면 중앙관서의 장의 승인을 거쳐야 한다고 되어 있고, 같은 기준 제26조(보조사업 실적보고 및 집행잔액 등 반납)에 따라 중앙관서의 장은 보조사업이 완료되거나 회계연도가 끝났을 때에는 집행잔액과 보조금으로 발생한 이자 등을 반납받아야 한다고 되어 있다.

그리고 「창원시 예산편성 지침」 기본원칙 제2항 제6호에 따르면 사업부서는 과도한 불용 및 이월액이 발생하지 않도록 대책을 강구해야 하고, 연내 집행가능성을 면밀히 검토하여 예산을 요구해야 하며, 연도 내에 사업이 중단되거나 완료되지 못하여 과도한 불용 및 이월액이 발생하지 않도록 사업추진 시 지속적인 모니터링을 해야 한다고 되어 있다.

따라서 ○○○○과에서는 ○○○○○○단지 도로개설공사 및 ○○○ ○○○ 사업을 추진할 때에는 교부받은 보조금을 특별한 사유가 없는 한 회계연도 말까지 집행하도록 예산관리 및 공정관리를 해야 하며, 또한 이월 및 재이월한 이후 불용(반납)하지 않도록 효율적으로 예산을 편성하고 집행하도록 해야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

① ○○○○○○단지 도로공사 부진에 따른 불용예산 발생

그런데 ○○○○과에서는 ‘○○○○○○단지 도로개설공사’를 추진하면 [표 4]와 같이 인허가(조성계획변경 등) 지연 등의 사유로 2021. 12. 29. 공사를 중지한 이후 2023. 9. 22. 감사일 현재 21개월 동안 공사를 재개하지 못하고 있다.

[표 4] ○○○○○○단지 (○○) 도로개설공사 중지기간 및 사유

중지일자	지연기간	중지사유
21.12.29. ~ 현재 (23. 9.22.)	21개월	중앙토지수용위원회 사업인정 및 낙동강환경청 협의 지연으로 조성계획 변경 승인 후 도로노선 변경 (4지구의 골프장 공익성 미인정으로 지연)

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

그러나 ○○○○○○단지 조성사업은 전체 2,842천㎡ 중 4개 지구로 나누어 단계적으로 개발하는 사업으로 2021. 12. 29. 도로개설공사를 중지할 당시 4지구(○○ 일원)는 골프장이 「토지보상법」에 따른 공익성 미인정으로 토지수용 절차가 지연되고 있었던 점을 감안하면, 1지구와 2지구(○○ 일원)의 도로개설공사는 4지구(골프장)와 중첩(간섭)되는 구간도 없고 대부분 토지 협의 보상이 완료되어 도로개설노선 변경을 위한 조성계획만 변경하면 공사 중지없이 사업 추진이 가능함에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 문제점을 해결하지 않고 계속 공사를 중지하고 있다.

그 결과 ○○○○과에서는 ○○○○○○단지 도로개설공사 추진을 위해 [표 5]와 같이 2019년부터 2021년까지 11,659백만 원의 예산(균특예산, 도비, 시비)을 확보했으나 2021년 12월 말부터 조성계획을 변경하지 않고 공사를 중지함으로써 인해 2020년도에 확보한 예산 중 집행하지 못한 2,665백만 원은 2022년 12월 말 불용(반납) 처리되었고, 2023년 12월 말에도 집행하지 못한 2021년도 예산 1,950백만 원도 불용(반납) 처리되며, 연차별 확보한 예산이 불용됨으로 인해 4,615백만 원의 예산을 다시 시비로 편성하게 되면 상당한 창원시 재정 부담을 초래하게 된다.

[표 5] ○○○○○○단지 도로개설공사 예산집행 및 불용 내역

(단위: 백만원)

회계연도	2020년도 예산			2021년도 예산		
구 분	예산액	집행액	불용확정액	예산액	집행액	불용예정액
소 계	6,791	3,558	2,665	3,568	521	1,950
균특(전환)	2,500	450	2,050	1,500	0	1,500
도 비	750	135	615	450	0	450
시 비	3,541	2,973	계속비이월	1,618	521	계속비이월
비 고	2023. 3.17. 경남도 ○○○○과로부터 2020년도 예산 불용 및 반납 처리 통보			2023. 9.22. 감사일 현재 2023년 12월말 불용예정액 산정		

※ 19년도 예산 1,300백만원(균특 1,000, 도비 300)은 집행완료
[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

② ○○○ ○○○ 부진에 따른 불용예산 발생

또한 ○○○○과에서는 [표 6]과 같이 ‘○○○ ○○○ 사업’을 위해 ○○○ 물양장 상부에 건축물 신축(○○○○, 낚시보관시설)하는 등 관련 사업계획을 수립하고 2020년 1월부터 예산(국비, 도비, 시비)을 확보해 추진하려 했으나, 부산지방해양수산청에서 시행하는 ○○○ 물양장 조성공사가 2020. 7. 31.부터 시작해 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 완료되지 못하여 ○○○ ○○○ 사업에 따른 건축공사도 착수하지 못하고 있다.

[표 6] ○○○ ○○○ 사업 현황 및 추진경과

○○○ 물양장 조성공사 (시행청 : 부산지방해양수산청)	○○○ ○○○ 사업 (시행청 : 창원시)
`20. 7.31. 공사착수 `23. 9.22. 물양장 토공(매립) 완료 `23.12.31. 물양장 상부공 완료 및 준공 예정	`20. 1월 `20년도 예산확보 (균특, 도비, 시비) `20.12.31. 기본계획 고시 (물양장 상부에 신축 등) `22.12.31. 물양장 미준공으로 `20년 예산 불용 `23. 9.22. 물양장 미준공으로 건축 미착공

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

그 결과 ○○○○과에서는 ‘○○○ ○○○ 사업’이 부산지방해양수산청에서 시행하고 있는 ○○○ 물양장 조성공사가 완료되어야 상부 건축물(○○○○, 낚시보관시설) 착공이 가능함에도 ① 건축 착공 가능일로부터 3년 전인 2020년부터 2,061백만 원의 예산을 확보하였고 ② 예산편성 및 공정관리가 되지 않아 2022년 12월 말까지 건축공사를 착수하지 못해 결국 [표 7]과 같이 1,066백만 원의 예산이 불용(반납) 처리 되었다.

또한 2023년 12월 말까지도 건축공사가 착수되지 못하면 집행하지 못한 2021년도 예산 2,454백만 원도 불용(반납) 처리되며, 연차별 확보한 예산이 불용되어 다시 3,520백만 원을 시비로 예산 편성 시 창원시의 상당한 재정 부담을 초래하게 된다.

[표 7] ○○○ ○○○예산집행 및 불용 내역

(단위: 백만원)

회계연도	2020년도 예산			2021년도 예산		
	예산액	집행액	불용확정액	예산액	집행액	미집행액*
소 계	2,061	995	1,066	3,150	696	2,454
국 비	1,443	809	634	2,205	486	1719
도 비	185	56	130	284	63	221
시 비	432	130	302	662	147	514

* 2021년도 예산 미집행액은 2023. 9. 22. 감사일 현재 기준임

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「관광진흥법」 제54조 등을 위반하여 ○○○○○○단지 개발 업무를 부적정하게 처리하고, 「창원시 예산편성 지침」 기본원칙 제2항 제6호를 위반하여 ○○○○○○단지 도로공사 및 ○○○ ○○○ 사업을 부적정하게 처리한 당시 실무책임자 ○○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○ ○○○○○과), ○○○○○○ ○○○, ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○ ○○○○○과), 당시 실무담당자 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과)를 「경상남도 행정감사

규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고,

당시 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), 당시
실무책임자 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○○○ ○○○
(현 ○○○○○○○○ ○○○○과), 당시 실무담당자 ○○○○○○ ○○○
(현 ○○○○과), ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○○○○○ ○○○
(현 ○○○○과), ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○○○○○ ○○○
(현 ○○○○○○ ○○○○과), ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○ ○○○○과),
○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○○○
○○○(현 ○○○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라
‘주의’ 처분 하시기 바랍니다. (훈계, 주의)

② ○○○○○○단지 개발사업 및 도로공사, ○○○ ○○○사업을 정상적으로
추진하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한
직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 35】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○ ○○○○○ ○○○(○○○) 설계 및 공사 관리감독 부적정
 소 관 기 관 창원시(○○○○사업소 ○○○○○과)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현 황(업무개요)

창원시 ○○○○사업소 ○○○○○과(이하 ‘○○○○사업소 ○○○○○과’라 한다)에서는 기존 운영중인 ○○ ○○○○○ ○○○(○○○)의 사용종료 시기가 임박함에 따라 연접한 지역에 ○○ ○○○○○ ○○○ 조성공사(○○○)를 위해 [표 1]과 같이 설계용역, 조성공사, 건설사업관리용역 등 발주해 관리감독 업무를 수행하고 있다.

[표 1] ○○ ○○○○○ ○○○(○○○) 조성사업 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사업량	사업비 (백만원)			공사기간 (용역기간)	계약 상대자	공정률
				계	도급	관급			
○○ ○○○○○ ○○○(○○○) 조성사업	'22. 3.22.	창원시 ○○구 ○○동 ○○○○일원 (공유수면)	매립면적 25,295㎡ 매립용량 199,850㎡	12,540	9,175	3,365	'22. 3.28. ~ '24.12.24.	(주)○○○○ 외 1 대표 ○○○	2%
○○ ○○○○○ ○○○(○○○) 조성사업 건설사업 관리용역	'22. 1. 7.			1,176	1,176	-	'22. 1.14. ~ '24.10.13.	(주)○○엔지니어링 외 1 대표 ○○○	29%
○○ ○○○○○ ○○○(○○○) 조성사업 설계용역	'20. 7. 3.			343	343	-	'20. 7.10. ~ '21.12.14.	(주)○○ 외 1 대표 ○○○	100% (준공)

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○○과 제출자료 재구성]

2. ○○○ 설계용역에 기존 2공구 침출수 차수공법 등 타당성 미검토

가. 관계법령(판단기준)

「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제43조(용역의 준공) 제1호, 제2호, 제3호에 따르면 용역감독자는 용역 완료 전에 충분한 기간을 두고 용역성과를 정밀히 확인·점검하여 지적사항을 미리 시정조치하도록 되어 있고, 설계자가 제출한 준공검사원을 검토하여 계약대로 완료되었는지 여부를 확인하고 감독조서를 첨부해 발주기관의 장에게 접수될 수 있도록 하여야 하며, 준공보고서 등을 검토·확인하여 설계용역 목적물이 발주기관의 장에게 차질없이 인계하도록 되어 있다.

그리고 「폐기물관리법」 시행규칙 제35조(폐기물처리시설의 설치기준) 및 「폐기물 처분시설 또는 재활용시설의 설치기준」(별표 9) 제2조 나항 제2호(관리형 매립시설)에 따르면 매립시설은 침출수가 흘러 나가는 것을 방지하기 위하여 매립시설의 바닥과 측면은 폐기물의 성질·상태, 매립 높이, 지형조건 등을 고려하여 점토·점토 광물혼합토 등 점토류 라이너, 고밀도폴리에틸렌 또는 이에 준하는 재질의 토목 합성수지 라이너를 사용하여 차수시설을 설치하도록 되어 있다. 다만, 매립시설의 바닥 및 측면이 점토류 라이너를 사용하여 차수시설을 설치한 것과 같은 수준 이상의 차수효과를 가지는 경우 또는 「환경기술 개발 및 지원에 관한 법률 시행령」 제18조제1항제2호에 따른 기술검증(이하 "환경기술검증"이라 한다)을 받은 매립 시설의 설치공법으로 토목합성수지 라이너, 점토류 라이너를 사용하여 차수시설을 설치한 것과 같은 수준 이상의 침출수 유출 방지효과가 있는 경우로서 시·도지사나 지방환경관서의 장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다고 되어 있다.

따라서 ○○○○사업소 ○○○○○과에서는 매립시설을 설계 용역할 때에는 다른 ○○○에 적용된 침출수 차수공법 등과 비교검토하고 타당성(시공성, 경제성, 안정성, 환경성, 유지관리, 장단점 등) 분석을 통해 최적의 공법을 설계용역에 반영해 성과를 납품받도록 해야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 ○○○○사업소 ○○○○○과에서는 ‘○○ ○○○○○ ○○○(○○○) 조성을 위한 실시 설계용역’을 추진하면서 [표 2]와 같이 인접한 ○○ ○○○○○ ○○○(○○○)에 적용된 침출수 차수공법(환경기술검증)을 적용하면 697백만 원의 예산(공사비)이 절감 됨에도 ○○○에 적용된 침출수 차수공법 등과 비교 검토하거나 타당성(시공성, 경제성, 안정성, 환경성, 유지관리, 장단점 등)을 분석하지 아니하고 2021. 12. 14. 설계용역을 준공처리 하였다.

특히 국내 폐기물 ○○○의 다수는 산지 및 평지 ○○○이 많고, 공유수면을 활용한 ○○○은 드물어 그간 ○○ 폐기물 ○○○ 2공구(공유수면 매립형)에 적용된 공법을 비교검토하여 ○○○에 현장 적용성을 검토하는 것이 합리적인데 설계용역 성과서에 이를 반영하지 않았다.

[표 2] ○○○, ○○○ 침출수 차수공법 비교

구 분	○○ ○○○○○ ○○○ ○○○	○○ ○○○○○ ○○○ ○○○
침출수 차수공법	부분 연직차수벽과 지하수위 조절에 의한 매립시설 침출수 누출 억제 기술 (환경기술검증서 제○○호)	점토류 라이너(벤토나이트) + PE시트
공법 개요도		
공사비	5,460 백만원	6,157 백만원
확인된 문제점	○○○ 설계용역 시 ○○○에 적용된 침출수 차수공법에 대한 타당성(경제성, 시공성, 안전성, 환경성, 유지관리, 장단점 등) 비교검토 미 반영	

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○○과 제출자료 재구성]

3. 현장여건상 ○○○ 흙쌓기 다짐공종 등 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제4조(성실 및 청렴의무) 제1항에 따르면 건설사업관리기술인, 공사관리관은 감독업무를 수행할 때에는 해당 공사의 설계도서·계약서 그 밖에 관계서류 등의 내용을 숙지하고 그 공사의 특수성을 파악한 후 성실하고 효율적으로 업무를 수행하도록 되어 있고, 같은 지침 제10조(발주청, 건설사업관리기술인, 시공자, 설계자의 기본임무) 제1항 제1호에 따라 발주청은 건설사업관리용역계약에 규정된 바에 따라 건설사업관리가 성실히 수행되고 있는지에 대한 지도·점검을 실시하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제51조(공사착수단계 설계도서 등 검토업무) 제2항 및 제3항에 따르면 건설사업관리기술인은 설계서 등의 공사 계약문서 상호간의 모순되는 사항, 현장 실정과의 부합 여부 등 현장 시공을 중심으로 하여 해당 건설공사 시공이전에 적정성을 검토하여야 하며, 특히 기술지원기술인은 주요구조부(가시설물을 포함한다)를 포함한 기술적 검토(현장 조건의 부합여부, 시공의 실제가능여부, 설계도서에 누락, 오류 등 불명확한 부분의 존재 여부, 시공 시 예상 문제점, 사업비 절감을 위한 구체적인 검토 등)를 해야하며 검토한 결과 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청(공사감독자)에 보고하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장(계약 일반조건) 제6절(공사의 설계변경)과 제7절(계약금액의 조정)에 따르면 ① 설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우 ② 그밖에 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우는 설계를 변경하고 계약금액을 조정하도록 되어 있다.

따라서 ○○○○사업소 ○○○○○과에서는 ‘○○ 생활폐기물 ○○○ 조성공사(○○○)’ 건설사업관리용역을 할 때에는 건설사업관리기술인이 공사착수단계에서 설계도서를 검토(현장조건의 부합여부, 시공시 예상 문제점 및 가능여부, 사업비 절감 등)하여 발주청에 실정보고하도록 관리감독을 해야하며, 실정보고된 사항은 설계변경 및 계약금액을 조정해야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

① 현장 여건상 ○○○ 흙쌓기 다짐 공종 반영 부적정

그런데 ○○○○사업소 ○○○○○과에서는 ‘○○ ○○○○○ ○○○ 조성공사(○○○)’에 대하여 [표 3]과 같이 ○○○ 흙쌓기 시공 시 ① 현장 여건상 수중 매립토 부설로 다짐작업이 불가하며, ② 2023. 9. 15. 관련기관(발주청, 설계자, 건설사업관리기술인)에서 시공성, 경제성, 공정관리 차원에서 다짐공정이 필요하지 않으며 시공도 불가하다는 의견을 종합하면 비다짐 흙쌓기 시공으로 변경할 경우 102백만 원의 공사비(예산)를 절감할 수 있음에도 2023. 9. 22 감사일 현재까지 설계서 검토를 누락하고 실정보고하지 않았고, 이에 대한 설계변경 및 계약금을 감액하지 않고 있다.

[표 3] ○○○ 흙쌓기 당초 설계 및 조정, 예산절감 내역

위 치	당초 설계	현장여건에 따른 변경	공사비 감액
공유수면매립 사면보강 구간 (해수담수 구간)	① 해수제거 후 매립사면 흙쌓기 층다짐(90%) (V=96,520㎡) ② 차수벽설치를 위한 장비작업로 미반영	① 차수벽설치를 위해 수중 매립토 부설작업 선행할 필요 있음 ② 수중에서 매립토 층다짐 불가하며 매립토 제거 등 2중 작업 불요 ③ 감사기간 중 관계기관(설계자, 건설사업관리기술인, 발주청)에서 시공성, 경제성, 공정관리를 위해 층다짐 불요의견 제시 ⇒ 매립사면 흙쌓기 비다짐으로 변경	102백만원

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○○과 제출자료 재구성]

② 가설사무소 규모축소에 따른 설계감액 미조치

또한 ○○○○사업소 ○○○○○과에서는 ‘○○ ○○○○○ ○○○ 조성공사(○○○)’에 대하여 [표 4]와 같이 시공자가 사업부지가 협소해 당초 가설사무소 면적보다 축소하여 건축(2022. 7. 28.) 했음에도 14개월이 경과한 2023. 9. 22 감사일 현재까지 실정보고하지 않았고, 이에 대한 공사비(예산) 절감액 22백만 원에 대한 설계변경 및 계약금을 감액하지 않고 있다.

[표 4] 가설사무소 당초 설계 및 변경, 예산절감 내역

공 종	건축 완료일	당초 설계		조정		사 유	공사비 감액
		규격	공사비	규격	공사비		
부대공 가설사무소	'22. 7. 28.	A=630m ²	77백만원	A=410m ²	55백만원	사업구역내에 공간 협소로 가설사무소 축소해 건축	22백만원

[출처 : ○○○○사업소 ○○○○○과 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제 43조 등을 위반하여 ‘○○ ○○○○○ ○○○ 조성공사(○○○) 설계용역 및 공사’의 관리감독 업무를 부적정하게 처리한 당시 실무담당자 ○○○○사업소 ○○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하고, 당시 실무책임자 ○○○○○과 ○○○○○○○ ○○○, ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○), ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)

② 「폐기물관리법 시행규칙」 제35조 등에 따라 ‘○○ ○○○○○ ○○○ 조성공사(○○○)’에 대하여 인접한 ○○ ○○○○○ ○○○(○○○)에 적용된 침출수 차수공법 등과 타당성(시공성, 경제성, 안정성, 환경성, 유지관리, 장단점 등)을 비교·검토하여 최적의 공법으로 시공하는 ‘방안’을 마련하시기 바랍니다.
(**통보**)

③ 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장(계약 일반조건) 제6절(설계 변경)과 제7절(계약금액 조정)에 따라 ①○○○ 흙쌓기 시공 시 불필요한 다짐 공사비 약 102,000천 원과 ②현장 가설사무소 축소 시공에 따른 공사비 약 22,000천 원 등 총 124,000천 원 상당을 설계변경 및 계약금 감액조치하시기 바랍니다.(**통보**)

④ 현재 ○○○관리과에 근무하는 사업관련 전문직종(시설)은 1명에 불과하므로 시공중인 대규모 건설공사의 기술적 검토와 효율적인 사업추진을 위해 담당부서의 구성원을 조정하는 방안을 검토하시기 바랍니다.(통보)

⑤ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 36】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 창원시 ○○○○ 정비공사(3단계) 공사중지 등 부적정

소 관 기 관 창원시 (○○○사업소 ○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○사업소 ○○○○과(이하 ‘○○○사업소 ○○○○과’ 라 한다)에서는 관내 ○○○○ 정비를 위해 [표 1]과 같이 창원시 ○○○○ 정비공사(○○○)를 발주해 관리감독 업무를 수행하고 있다.

[표 1] 창원시 ○○○○ 정비공사(3단계) 7차분 현황

사 업 명	계약일자	위 치	사업량	사업비 (백만원)			공사기간 (용역기간)	계약 상대자	공정률
				계	도급	관급			
창원시 ○○○○ 정비공사 (○○○)-7차분	'21.11.11.	창원시 ○○구 및 ○○구 일원	노후 ○○○○ 교체 및 정비 L=89.5km	2,038	1,909	129	'21.11.15. ~ '22.10.31. (22.10.28. 공사중지 중)	(주)○○건설 외 1 대표 ○○	99%
창원시 ○○○○ 정비공사 (○○○) 건설사업관리 용역-6차분	'20.12.18.			879	879	-	'20.12.24. ~ '23. 3.31.	(주)○○ 엔지니어링 외 1 대표 ○○○	94%

[출처 : ○○○사업소 ○○○○과 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단기준)

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」(이하 「건설공사 업무수행지침」이라 한다) 제4조(성실 및 청렴의무) 제1항에 따르면 건설사업관리기술인, 공사관리관은 감독업무를 수행할 때에는 해당 공사의 설계도서·계약서 그 밖에 관계서류 등의 내용을 숙지하고 그 공사의 특수성을 파악한 후 성실하고 효율적으로 업무를 수행하도록 되어 있고, 같은 지침 제10조(발주청, 건설사업관리기술인, 시공사, 설계자의 기본임무) 제1항 제1호에 따라 발주청은 건설사업관리용역계약에 규정된 바에 따라 건설사업관리가 성실히 수행되고 있는지에 대한 지도·점검을 실시하여야 한다고 되어 있고, 같은 지침 제64조(공정관리) 제1항에 따라 건설사업관리기술인은 해당 공사가 정해진 공기 내에 시방서, 도면 등에 따른 품질을 갖추어 완성될 수 있도록 공정관리를 해야 한다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제30조(지연배상금 등) 제1항 및 같은 법 시행령(지연배상금) 제1항 및 같은 법 시행규칙 제75조(지연배상금률) 제1호에 따르면 지방자치단체의 장은 정당한 사유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자로 하여금 지연배상금을 내도록 되어 있고, 공사의 경우 지연배상금률은 1000분의 0.5로 정하고 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장(계약 일반조건) 제8절 제1항(지연배상금)에 따르면 계약상대자는 계약서에 정한 기한 안에 계약을 완성하지 아니한 때에는 매 지체일수(법정공휴일, 일요일 포함)마다 계약서에 정한 지연배상금률을 계약금액(장기계속 계약은 연차별 계약금액)에 곱하여 산출한 금액(이하 “지연배상금”이라 한다)을 현금으로 납부하도록 되어 있고, 같은 기준 제9장 제8절 제6항(공사의 일시정지)에 따르면 공사감독관 등은 공사의 전부 또는 일부 안전을 위하여 정지가 필요한 경우 공사 이행을 정지시킬 수 있다고 되어 있다.

한편 「건설기술 진흥법 시행령」 제87조(건설공사 등의 부실 측정에 따른 벌점 부과 등) 제5항 [별표8] 가.(건설사업자에 대한 벌점). 9)에 따르면 공정관리의 소홀로 공기가 지연되고 있으나 정당한 사유없이 대책이 미흡한 경우와 같은

시행령 [별표8] 나.(건설사업관리인에 대한 별점) 9)에 따라 시공자가 제출한 서류를 검토하면서 관련기준과 다르게 하여 계획공정에 차질이 발생한 경우는 건설사업관리기술인에게 별점을 주도록 되어 있다.

따라서 ○○○사업소 ○○○○과에서는 ○○○○ 정비공사를 하면서 시공사, 건설사업관리기술인이 ○○○○ 설치에 필요한 장비의 고장으로 공사중지를 요청할 때에는 관련법령에 적합한지 검토해야 하고, 공사중지 대상이 아니면 조속히 장비를 정비해 공사기간 내에 완료하도록 해야 하며, 공사기간 내에 공사를 완료하지 못하면 지연배상금을 부과하도록 해야 하며, 장기간 공사 중지로 교통안전에 문제가 발생하지 않도록 관리감독해야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 ○○○사업소 ○○○○과에서는 ‘창원시 ○○○○ 정비공사(○○○) 7차분’을 시행하면서 [표 2]와 같이 2022. 9. 16.~10. 11.까지 ○○○○ 비굴착 장비(세미셴드)가 5회 고장이 발생하자 시공자는 2022. 10. 27. 건설사업기술인에게 공사중지 요청하였고, 건설사업관리기술인과 발주청(○○○)에서는 이를 검토하면서 공사중지의 주원인이 장비의 잦은 고장으로 안전과 무관해 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에 따른 공사 중지사유가 되지 않음에도 준공예정일로부터 3일 전인 2022. 10. 28. 공사중지 통보하였다.

그 결과 2022. 10. 28.부터 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 약 11개월 동안 시공자는 공사를 재개하지 않고 있으며, 시공자의 작업 장비 고장은 공사중지 대상이 아님에도 발주청에서 공사중지 통보로 인해 지연배상금 311,248천 원도 부과하지 못하게 되었다.

그리고 오히려 공용중인 도로 상에 비굴착 장비의 추진구, 도달구가 1년 이상 1차선을 점용하고 있어 차량 통행 및 안전에 문제가 있어 조속한 공사 재개가 필요함에도 공사를 하지 않고 있다.

[표 2] 공사중지 적법성 및 지연배상금 미부과 내역

검토보고서 근거	주요 추진경과	공사중지 적법성
시공자 중지요청 (‘22.10.27.) 건설사업기술인 검토 (‘22.10.28.) 발주청 검토 (‘22.10.28.)	‘21.11.15. : 7차분 착수 ‘22. 9.16. ~ 10.11.: 비굴착장비 5회 고장 ‘22.10.27. : 시공자의 중지요청 ‘22.10.28. : 건설사업기술인 중지요청 ‘22.10.28. : 발주청 중지검토 및 통보 ‘22.10.28. ~ ‘23.9.22. : 11개월 동안 중지	① 공사중지 주된 원인이 도급자의 비굴착 장비(세미실드) 5회 고장으로 안전에 직접적 상관관계 미미 ② 준공예정 3일전 공사중지 후 11개월 경과에도 공사 미재개 ⇒ 공사중지 검토 부적정

공 사 명	계약금액	착 공 일 (준공예정일)	지연배상금 산출근거	지연배상금 미부과액
창원시 ○○○○ 정비공사(○○○) 7차분	1,909백만원	‘21. 4. 5. (‘22.10.31.)	1,909백만원× 0.05×326일	311,248천원 (‘23. 9.22. 기준)

[출처 : ○○○사업소 ○○○과 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 제8절 제6항(공사의 일시정지)등을 위반하여 시공자가 공사에 사용된 장비의 잦은 고장에도 공사를 중지하고 이후 장기간 공사를 재개하지 않은 당시 실무담당자 ○○○사업소 ○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○ ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하고, 당시 감독책임자 ○○○사업소 ○○○과 ○○○○○○○ ○○○, 당시 실무책임자 ○○○○○○○(현 ○○○), ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○), 당시 실무담당자 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)

② 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 제8절 제6항(공사의 일시정지)에 따라 장기간 공사를 중지한 사항에 대하여 발주청, 건설사업관리기술인, 시공사와 대책을 조속히 수립해 공사 재개 및 완료하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

③ 장비고장으로 공정관리를 소홀히 한 시공자와 시공사가 제출한 공사중지 요청서를 부적정하게 검토한 건설사업관리기술인에 대하여 「건설기술 진흥법」

등에 따른 제재 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

④ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 37】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○천 ○○○○○○사업 등 4개 공사 관리감독 부적정

소 관 기 관 창원시 (○○과 등 4개 부서)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○과 등 4개 부서에서는 [표 1]과 같이 ‘○○천 ○○○○○○사업’ 등 4개 공사에 대하여 관리감독 업무를 하고 있다.

[표 1] ○○천 ○○○○○○사업 등 4개 사업 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사업량	사업비 (백만원)			공사기간	계약상대자	공정률
				계	도급	관급			
○○천 ○○○○○○ 사업 (토목공사)	'21.12..23	○○동 일원	○○○○ 복원 L=1.8km	5,870	3,922	1,948	'21.12.28. ~ '24. 2..14.	(주)○○○○ 대표 ○○○	69%
○○○지구~ ○○○간 도시계획도로 개설공사	'20.12.14.	○○구 ○○동 ~ ○○동	도로개설 L=1.34km B=25m	18,368	14,362	4,006	'22.12.23. ~ '24. 9.30.	○○건설(주)	52%
○○○○○ ○○○○○ 복원(보수) 공사	'20. 9.16.	○○구 ○○동 일원	○○○○○ 복원 1식	1,300	1,106	193	'20.10. 5. ~ '22.10.31.	(주)○○종합 건설 대표 ○○○	100%
창원 ○○○○ ○○○○○ 설치공사 토목 (○○○)	'23. 3.16.	○○구 ○○동 일원	○○○○ ○○○○구축 L=3.2km	9,004	3,842	5,162	'23. 3.27. ~ '24. 3.20.	○○건설(주) 외1 대표 ○○○	28%

[출처 : ○○과, ○○○○과, ○○○○사업소 ○○○○과, ○○○○○○ 제출자료 재구성]

2. 설계와 현장의 불합리한 부분 설계변경 및 계약금액 미감액

가. 관계법령(판단근거)

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」(이하 「건설공사 업무수행지침」이라 한다) 제2절 공사착수단계 업무 중 제124조(설계서 등의 검토) 제2항과 3항에 따르면 공사감독자는 시공자로 하여금 ①설계서와 현장 조건의 불합리한 부분이나 의문사항, ②다른 사업과 상호 부합여부 등이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청에 보고하고, 필요시 설계자의 의견을 묻도록 되어 있고, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장(계약 일반조건) 제6절(공사의 설계변경)과 제7절(계약금액의 조정)에 따르면 ①설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우 ② 그밖에 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우는 설계를 변경하고 계약금액을 조정하도록 되어 있다.

그리고 「하천의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 제8조(하상유지시설)에 따르면 하상유지시설이라 함은 하상의 안정과 하천의 종단·횡단 형상을 유지하기 위하여 하천 바닥에 설치하는 구조물을 말하며, 하상유지시설을 설치하는 경우에는 시설상류·하류의 하천 세굴 방지를 위하여 보호공(保護工)을 설치하도록 되어 있고, 같은 규칙 제6조(호안)에 따르면 호안[호안: 제방과 하안(河岸)을 보호하기 위하여 비탈면에 설치하는 구조물을 말한다. 이하 같다]은 계획홍수위 이하의 유수(流水) 작용에 대하여 안정성이 확보되도록 계획해야 하며, 호안의 형태 및 종류는 수리적(水利的) 안정성, 사용 재료의 확보 용이성, 경제성, 시공성, 조도(粗度), 내구성 및 자연친화성 등을 고려하여 계획해야 한다고 되어 있다.

따라서 ○○과 등 4개 부서에서는 건설공사를 관리감독할 때에는 공사 착공 단계에서 시공사로 하여금 설계서를 검토하도록 해야 하며, 설계와 현장 조건의 불합리한 부분이나 상호 모순된 점이 있는 경우 발주청에 실정보고하도록 그 내용을 대해 설계변경 및 계약금액을 조정하도록 해야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

① 하상유지시설 과다 설치 계획

그런데 ○○과에서는 ‘○○천 ○○○○○○공사’를 시행하면서 [표 2]과 같이 당초 설계에는 하천바닥이 토사지반으로 전석깔기 시공을 하도록 되어 있으나 ① 실제 현장에는 암반층으로 되어 있고 ② 주변 지역이 주택 및 아파트 밀집 지역으로 하천바닥의 암반 깨기 시 소음 및 진동으로 상당한 민원이 예상되고 ③ 하천바닥이 암반이고 계획 단면적을 확보한 경우 하상유지공사가 필요하지 않아 설계에 반영된 전석깔기 시공을 제외하면 97,000천 원의 공사비(예산)를 절감할 수 있음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 설계서 검토를 누락하여 실정보고 하지 않았고, 그 내용에 대한 설계변경 및 계약금액을 감액하지 않고 있다.

[표 2] 하상유지시설 당초 및 조정, 공사비 절감 내역

위 치	당초 설계	현장여건에 따른 조정	공사비 절감액
하천바닥 L=146m No.15+0~16+10 No.16+19~17+25 No.18+20~19+0 No.21+32~22+22	하천바닥이 토사지반으로 터파기 후 전석깔기 시공 (A=5,713㎡)	하천주변이 주택 및 아파트 밀집지역 이며 통수 계획 면적을 확보 하고 하천바닥이 암반으로 전석깔기 불필요 (감소면적 A=285㎡)	97,000천 원

[출처 : ○○과 제출자료 재구성]

② 호안시설 과다설치 계획

또한 ○○과에서는 ‘○○천 ○○○○○○사업’을 시행하면서 [표 3]과 같이 당초 설계에는 홍수위까지 설치된 강성호안(돌붙임)을 철거 후 재설치하는 것으로 계획되어 있으나 ① 실제 현장에는 기존의 강성호안(돌붙임) 상태가 쇄굴 등 피해가 없고 양호하여 ② 철거 후 재설치에 따른 64,000천 원의 공사비(예산)를 낭비할 필요가 없음에도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 설계서 검토를 누락하여 실정보고하지 않았고, 그 내용에 대해 설계변경 및 계약금액을 감액하지 않고 있다.

[표 3] 호안시설 당초 및 조정, 공사비 절감 내역

위 치	당초 설계	현장여건에 따른 조정	공사비 절감액
우안 하류 L=334m No.2+30~11+3	홍수위까지 설치된 강성호안 철거 후 재설치 계획 (돌붙임 A=1,224㎡)	① ○○천 하류구간으로 기존 돌붙임 호안이 존치하고 쇄굴 등 피해가 없음 ② 돌붙임 철거 후 재설치 비용 절감을 위해 시공 불요 (감소면적 A=557㎡)	64,000천 원

[출처 : ○○과 제출자료 재구성]

③ 다른 사업 연접구간 옹벽 과다설치 계획

또한 ○○○○과에서는 ‘○○○지구 ~ ○○○간 도시계획도로 개설공사’를 시행하면서 [표 4]과 같이 당초 설계에는 ‘○○ 이주단지공사’와 연접한 구간에 옹벽을 설치하도록 계획되어 있으나 2022. 6월말 ‘○○ 이주단지공사’의 완료된 설계도서를 보면 연접한 구간에 옹벽설치가 필요없어 졌음에도 불구하고 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 30,000천 원의 공사비(예산)에 대해 설계서 검토를 누락하고 실정보고하지 않았고, 설계변경 및 계약금을 조정하지 않고 있다.

[표 4] ○○ 이주단지공사 연접구간 옹벽설계 및 조정, 공사비절감 내역

위 치	당초 설계	현장여건에 따른 조정	공사비 절감액
STA 1+140 (○○ 이주단지 연접구간)	① 도로개설외 구간 옹벽설치 설계 (L=30m, H=1~4m)	① 도로개설에 인접해 ○○ 이주단지 조성공사 설계완료 (22. 6월말) ② ○○ 이주단지와 중첩되는 구간 옹벽설치 불요 ⇒ 他 사업 중첩구간 옹벽시공 삭제	30,000천 원

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

④ 설계와 다른 거푸집 시공에도 계약금액 미감액

또한 ○○○○사업소 ○○○○과에서는 ‘○ ○○○○ ○○○○○ 복원(보수)공사’ 관리감독 업무를 하면서 도급자가 시공하기로 한 합판거푸집 총 109㎡의 물량을 가격이 저렴하고 시공이 간편한 유로폼으로 설계서와 다르게 시공하였음에도 설계변경 및 계약금을 감액하지 않고 도급액 5,067천 원을 2022. 11. 25. 과다 지급하였다.

[표] 설계서와 다른 거푸집을 시공한 내역

(금액단위 : 천 원)

공 사 명	공사기간	임의 변경 내용			임의시공 위치	도금액 지급일자	과다지급 도금액*
		설계	시공	물량			
○ ○○○○ ○○○○○ 복원(보수)공사	'20.10. 5. ~ '22.10.31.	합판거푸집 4회	유로폼	109m ²	건축물 기초 콘크리트	'22.11.25.	5,067

* 과다 지급 도금액은 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등 할증 비율을 반영한 것임

[출처 : ○○○○과 제출자료 재구성]

3. ○-○○○ 설치공사 순환골재 의무 사용량 미준수 및 공사비 미절감

「건설공사 업무수행지침」 제4조(성실 및 청렴의무) 제1항에 따르면 건설사업 관리기술인, 공사관리관은 감독업무를 수행할 때에는 해당 공사의 설계도서·계약서 그 밖에 관계서류 등의 내용을 숙지하고 그 공사의 특수성을 파악한 후 성실하고 효율적으로 업무를 수행하도록 되어 있고, 같은 지침 제10조(발주청, 건설사업관리 기술인, 시공자, 설계자의 기본임무) 제1항 제1호에 따라 발주청은 건설사업관리 용역계약에 규정된 바에 따라 건설사업관리가 성실히 수행되고 있는지에 대한 지도·점검을 실시하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「건설공사 업무수행지침」 제51조(공사착수단계 설계도서 등 검토업무) 제2항 및 제3항에 따르면 건설사업관리기술인은 설계서 등의 공사 계약문서 상호간의 모순되는 사항, 현장 실정과의 부합 여부 등 현장시공을 중심으로 하여 해당 건설공사 시공 이전에 적정성을 검토하여 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청(공사감독자)에 보고하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장(계약 일반조건) 제6절(공사의 설계변경)과 제7절(계약금액의 조정)에 따르면 ①설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우 ② 그밖에 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우는 설계를 변경하고 계약금액을 조정하도록 되어 있다.

아울러 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제38조(순환골재 및 순환골재 재활용제품의 사용 의무) 제1항 및 제3항에 따르면 발주자는 순환골재 의무사용 건설공사를 발주할 때에는 건설업자에게 제35조(순환골재의 품질기준 등)에 따른 품질기준에 맞는 순환골재 및 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 순환골재 재활용 제품을 사용하도록 되어 있고, 도로공사에 따른 순환골재 및 사용량 등에 관한 사항의 고시는 아래와 같다.

순환골재 의무사용 건설공사	사용용도	순환골재 의무사용량
가. 시군도, 도시계획도로 등 - 공사구간 폭이 2.75미터 이상이고 길이가 1킬로미터 이상 나. 농어촌도로 - 공사구간 폭이 2.75미터 이상이고 길이가 200미터 이상	도로 보조기층용, 동상방지층 및 차단층용 아스팔트콘크리트 포장용	사용용도별로 각각 골재소요량의 40% 이상

따라서 ○○○○○○에서는 ‘창원 ○○○○ ○○○○○○ 설치공사(토목·조경, ○○○)’의 건설사업관리 용역감독을 할 때에는 건설사업관리기술인이 공사 착수단계에서 설계도서를 검토(설계도서에 누락, 오류 등 불명확한 부분의 존재 여부, 사업비 절감 등)하여 발주청에 실정보고하도록 관리감독을 해야하며, 실정보고된 사항은 설계변경 및 계약금액을 조정해야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 ○○○○○○에서는 ‘창원 ○○○○ ○○○○○○ 설치공사(토목·조경, ○○○)’를 시행하면서 [표 5]와 같이 건설사업관리기술인이 도로 확포장에 사용하는 순환골재(보조기층)의 의무 사용량(40%)이 관련 규정에 충족하지 않음에도 2023. 4월 공사 착수단계에서 설계서 검토를 누락하고, 이후 2023. 9. 11. 본 감사기간에 이를 지적하자 7,317천 원을 감액하는 것으로 뒤늦게 실정보고 하였으나 설계변경 및 계약금액은 감액하지 않고 있다.

[표 5] 순환골재 의무 사용량을 반영한 공사비 조정내역

공 종	사업 개요	순환골재 사용량 (m³)			공사비(천원)		
		당초	조정	증감	당 초	조 정	증 감
포장공	L=3.2km B=3.0m	보조기층 1,566m³ (32% 반영)	보조기층 1,985m³ (40% 반영)	보조기층 증419m³ 조정	117,000	109,683	감) 7,317

[출처 : ○○○○○○ 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

[1. ○○천 ○○○○ 복원사업 관련]

① 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제124조 등을 위반하여 ‘○○천 생태하천 복원공사’의 설계서 검토 누락으로 설계변경 및 감액 처리하지 않은 당시 **실무담당자 ○○과 ○○○○○○○ ○○○**을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하고, 당시 **실무책임자 ○○과 ○○○○○○○ ○○○**을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)

② 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 제6절(설계변경)과 제7절(계약 금액조정)에 따라 하천 암반구간 전석깔기 공사비 약 97,000천 원과 기존 강성호안 (돌붙임) 철거 후 재설치 공사비 약 64,000천 원 등 총 161,000천 원 상당을 설계 변경 및 계약금 감액 조치하시기 바랍니다.(**통보**)

[2. ○○○지구~○○○간 도시계획도로 개설공사 관련]

① 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제124조 등을 위반하여 ‘○○○지구 ~ ○○○간 도시계획도로 개설공사’의 설계서 검토 누락으로 설계변경 및 감액하지 않은 당시 **실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○**

(현 ○○○ ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 제6절(설계변경)과 제7절(계약 금액 조정)에 따라 다른 사업 연결구간에 옹벽을 과다 설치 계획한 공사비 약 30,000천 원을 설계변경 및 계약금 감액 조치하시기 바랍니다.(통보)

[3. ○ ○○○○ 근대건조물 복원(보수) 공사 관련]

① 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 제6절(설계변경)과 제7절(계약금액 조정)을 위반하여 도급자가 거푸집 설치를 다르게 했음에도 설계 변경 및 감액하지 않은 당시 실무담당자 ○○○○사업소 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장(계약 일반조건) 제6절(설계 변경)과 제7절(계약금액 조정)에 따라 거푸집을 다르게 시공하고 설계변경 및 계약금 감액없이 시공자에게 과다 지급한 공사비 5,067천 원을 회수하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[4. ○○○○○○ 설치공사 순환골재 관련]

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 제6절(설계변경)과 제7절(계약금액 조정)에 따라 순환골재(보조기층) 의무 사용량(40%) 관련규정 준수를 위해 절감된 공사비 약 7,317천 원을 설계변경 및 계약금 감액 조치하시기 바랍니다.(통보)

[5. 지적된 사업 공통 주의 조치]

앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관계법령 준수와 직원에 대한 직무 교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 38】

경상남도 감사위원회

경징계·훈계 및 주의 요구

제 목 ○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역의 3건
사업수행능력평가(PQ) 전차용역 평점 적용 부적정

소 관 기 관 창원시(○○○사업소 ○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

가. 사업수행능력 평가 용역현황

창원시 ○○○사업소 ○○○○과에서는 아래 [표 1]과 같이 「○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역」 등 4건의 기본 및 실시설계용역 사업에 대하여 사업수행능력평가(PQ)를 실시하고 업체를 선정하였다.

[표 1] 사업수행능력평가 용역현황

(단위 : 백만 원)

공고일	용역명	용역 금액	위 치	용역개요	용역기간	비고 (선정)
① 2020.05.15.	○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역	1,987	○○○○○ ○○면 일대	기본 및 실시설계용역 1식	2020.9.10.~ 2022.9.29.	○○ 등
② 2021.05.24.	○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역	1,132	○○○ ○○ ○○○○○일대	하수처리장 증설 Q=5,000m ³	2021.7.28.~ 2023.6.27.	○○ 등
③ 2022.01.21.	창원시 노후○○○○○ 정비공사(○○_○○/○○) 기본 및 실시설계용역	1,864	창원시 관내	기본 및 실시설계용역 1식	착수일로부터 12개월	○○ 등
④ 2022.02.03.	창원시 노후○○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역	1,243	창원시 관내	기본 및 실시설계용역 1식	착수일로부터 12개월	○○ 등

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

나. 전차용역 현황

상기 ❶, ❷ 용역의 전차용역은 「창원시 ○○○○○ 기본계획(변경) 수립 용역」으로 「하수도법」 제6조(○○○○○기본계획의 수립 등) 제3항의 규정에 따라 5년마다 ○○○○○기본계획의 타당성을 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하기 위해 수행하는 용역이며 현황은 아래 [표 2]와 같다.

[표 2] 전차용역 창원시 ○○○○○기본계획(변경) 용역 현황

(단위: 백만 원)

용역명	도급자	용역금액	위 치	용역개요
창원시 ○○○○○ 기본계획(변경) 수립 용역	○○엔지니어링 대표 ○○○	2,780	창원시 일원	기본계획 변경 1식

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

상기 ❸, ❹ 용역의 전차용역은 「창원시 노후○○○○ 정밀조사용역(3단계)」으로 아래 [표 3]의 용역은 도심지를 중심으로 지반침하(싱크홀) 현상이 크게 증가하고 국민의 불안감이 확산되어 사회문제로 대두됨에 따라 지반침하와 개연성이 높은 ○○○○에 대한 정밀조사 용역이다.

[표 3] 전차용역 창원시 노후○○○○ 정밀조사용역(3단계) 용역 현황

(단위: 백만 원)

용역명	도급자	용역금액	위 치	용역개요	용역기간
창원시 노후○○○○ 정밀조사용역(3단계)	○○엔지니어링 대표 ○○○	2,575	창원시 일원	정밀조사용역 노후○○○○ 490km CCTV L=490km GPR탐사 ¹⁾ N=24개소 시추조사 N=10개소	2019.12. ~ 2021.06.

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

다. 참여업체별 지분율

「○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역」과 「○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역」에 참여업체별 지분율은 아래 [표 4]와 같다.

1) GPR(Ground Penetrating Radar)은 땅속을 투과하는 레이더를 뜻하며, 지표상에서 안테나로부터 출발한 전자기파가 지하를 투과했다가 반사되어 오는 파장을 저장하며, 이때 수신된 신호로 이 것과 같이 지하의 공동현상 발생 여부를 파악 함

[표 4] ①, ② 용역별 참여업체별 지분율

○○면 일대 ○○○○		○면 ○○○○	
연번	업체명(지분%)	연번	업체명(지분%)
1	○○(49.54),○○(17.58),○○(12.79),○○(20.09)	1	○○(69),○○○(31)
2	○○(47.94),○○○(15.98),○○(15.98),○○○(11.3),○○○(8.79)	2	○○(70),○○(30)
3	○○(47.94),○○○(31.96),○○(20.09),	3	○○(80),○○(20)
4	○○(63.92),○○(15.98),○○(11.3),○○(8.79)	4	○○○(60),○○(40)
5	○○(55.94),○○(23.97),○○(20.09)	5	○○(60),○○(40)
6	○○(39.95),○○(19.97),○○(10.38),○○○(9.58),○○(20.09)	6	○○(45),○○(20),○○(20),○○(15)
7	○○○(55.94),○○(23.97),○○(11.3),○○(8.79)	7	○○(60),○○(40)
8	○○(49.54),○○(30.37),○○(20.09)	8	○○(70),○○(30)
9	○○(49.54),○○(23.97),○○(19.97),○○(20.09)	9	○○(50),○○(30),○○(20)
10	○○(35.95),○○(23.97),○○(19.97),○○(20.09)	10	○○(69),○○(31)
11	○○(55.94),○○(23.97),○○(20.09)	11	○○(70),○○(30)
12	○○(55.93),○○(23.97),○○○○(20.09)	12	○○(60),○○(40)
13	○○(47.95),○○(31.96),○○(11.3),○○(8.79)	13	○○(70),○○(30)

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」과 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」에 참여업체별 지분율은 아래 [표 5]와 같다.

[표 5] ③, ④ 용역별 참여업체별 지분율

○○○○(3단계 창원_진해)		○○○○(3단계 창원_마산)	
연번	업체명(지분%)	연번	업체명(지분%)
1	(주)○○엔지니어링(80),주)○○엔지니어링(20)	1	(주)○○엔지니어링(80),주)○○엔지니어링(20)
2	(주)○○○○○○○○(70), (주)○○엔지니어링(30)	2	(주)○○(50),주)○○엔지니어링(30),주)○○엔지니어링(20)
3	(주)○○(50), (주)○○엔지니어링(30),주)○○엔지니어링(20)	3	(주)○○○○○○○○(60), (주)○○○○엔지니어링(40)
4	(주)○○○○○○○○(60), (주)○○○○엔지니어링(40)	4	(주)○○엔지니어링(60), (주)○○엔지니어링(40)
5	(주)○○엔지니어링(60), (주)○○엔지니어링(40)	5	(주)○○(70), (주)○○엔지니어링(30)
6	(주)○○(70), (주)○○엔지니어링(30)	6	(주)○○(65), (주)○○(25), (주)○○○○엔지니어링(10)
7	(주)○○(65), (주)○○(25), (주)○○○○엔지니어링(10)	7	○○엔지니어링(60), (주)○○○○○○○○(40)
8	○○엔지니어링(60), (주)○○○○○○○○(40)	8	(주)○○○○○○○○(70), (주)○○○○(30)
9	(주)○○○○○○○○(70), (주)○○○○(30)	9	(주)○○(60), (주)○○엔지니어링(40)
10	(주)○○(60), (주)○○엔지니어링(40)	10	(주)○○엔지니어링(50), (주)○○엔지니어링(30), (주)○○엔지니어링(20)
11	(주)○○엔지니어링(50), (주)○○엔지니어링(30), (주)○○엔지니어링(20)	11	(주)○○엔지니어링(65), (주)○○○○○○○○(20), ○○○○○○○○○(주)(15)
12	(주)○○엔지니어링(65), (주)○○○○○○○○(20), ○○○○○○○○○(주)(15)	12	(주)○○엔지니어링(40), (주)○○(36), (주)○○○○○○○○(24)
13	(주)○○엔지니어링(40), (주)○○(36), (주)○○○○○○○○(24)		

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

2. 전차용역 인정을 중복하여 100% 반영 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건설기술 진흥법 시행령」 제52조(건설엔지니어링사업자 등의 선정) 제1항에서 발주청은 공고된 건설엔지니어링을 발주할 때에는 참여하는 자의 능력, 사업의 수행실적, 신용도 등을 종합적으로 고려한 사업수행능력 평가기준에 따라 평가하여 입찰에 참가할 자를 선정해야 한다.

그리고 「건설기술 진흥법 시행령」 제52조 제3항에서 발주청은 건설엔지니어링을 발주할 때 특별히 기술이 뛰어난 자를 낙찰자로 선정하려는 경우에는 먼저 기술 평가기준에 따라 입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정하고 기술과 가격을 분리하여 입찰하게 할 수 있으며 제5항에서 사업수행능력 평가기준, 설계공모, 심사기준, 기술평가기준 등에 관하여 국토교통부령으로 정하는 범위에서 세부평가기준을 정할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 「건설엔지니어링사업자 사업수행능력 세부평가기준」 제4조(세부평가기준 작성 절차) 제1항에서 발주청은 사업분야별 세부평가기준을 정하는 경우에는 1. 사업분야별 세부평가기준(안)을 작성한 후 그 내용을 최소 7일 이상 홈페이지 등을 통해 일반에 공개하여 의견수렴 과정을 거쳐야 하며, 2. 사업분야별 세부평가기준(안) 제1호의 의견수렴결과 및 검토보고서를 「건설기술 진흥법」제5조에 따른 건설기술심의위원회 또는 기술자문위원회에 제출하여 심의를 거쳐야 한다. 다만, 지방자치단체는 지방건설기술심의위원회²⁾ 심의를 거쳐야 한다라고 규정하고 있다.

아울러 「건설엔지니어링사업자 사업수행능력 세부평가기준」 제4조(세부평가기준 작성 절차) 제3항에서 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도에서 정한 기준을 소속 자치단체에서 그대로 준용하는 경우에는 제1항의 절차를 생략할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 「건설기술 진흥법」제5조(건설기술심의위원회) 제1항에서 건설기술의 진흥·개발·활용 등 건설기술에 관한 사항을 심의하기 위하여 국토교통부에 중앙건설기술심의위원회를 두고, 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 지방건설기술심의위원회를 둔다라고 규정

한편 [표 6]과 같이 「경상남도 건설기술용역사업자 사업수행능력 세부평가기준」(공고 2019-554호, 2019.03.28.)의 전차용역의 인정률(%)은 업체의 전차용역의 용역수행 정도(용역의 종류, 용역수행 후 경과기간, 단독·공동·하도급 여부, 용역규모 등)에 따라 평가하도록 규정하고 있다.

[표 6] 전차용역 인정률 산정방식

○○○ 정비기본계획 용역 (전차용역 범위)		00지역 ○○○○ 정비사업 실시설계 용역(당해용역)	비고
25%	25%		예시) 인정률 산정방식 당해용역 면적 25/전차용역 면적 100 = 인정률 25% 적용을 의미함
25%	25%	25%	

그럼에도 전차용역이 시·군 전체를 범위로 하는 용역에 대하여 일부 지역의 실시설계에서 전차용역 인정률을 부적정하게 적용하는 사례가 있어 경상남도에서는 기준을 상세하게 설명하고자 내용의 변경없이 예시와 용역설명 등을 추가하는 1차 개정(공고 제2020-635호, 2020.03.26.), 2차 개정(공고 제2021-988호, 2021.06.03.)을 하였다.

덧붙여 「경상남도 건설기술용역사업자 사업수행능력 세부평가기준」에 따르면 전차용역 수행실적의 평가방법은 절대평가로 실시토록 정하고 있다.

[표 7] 전차용역 배점 및 평가방법

평가항목	세부평가항목	배점	평가방법	
	합 계	100		
가. 참여기술인 [50]	(1) 책임기술인 <15>	가 등급	3	절대평가
		나 경력	4	
		다 실적	5	
		라 기술능력 및 업무관리능력	3	
	(2) 분야별 책임기술인 <19>	가 등급	4	절대평가
		나 경력	7	
		다 실적	8	
		라 실적	4	
	(3) 분야별 참여기술인 <14>	가 등급	4	절대평가
		나 경력	5	
다 실적		5		
라 교육훈련		1		
나. 용역수행실적 [15]	(4) 전차용역수행실적	가 교육훈련	1	절대평가
		나 유사용역수행실적(건수)	6	
		다 유사용역수행실적(금액)	6	
		라 실적	1	
다. 신용도 [10]	(1) 임찰참가제한, 업무정지, 벌점 등	가 교육훈련	1	절대평가
		나 경력	5	
		다 실적	5	
		라 실적	1	
라. 기술개발 및 투자실적 [15]	(2) 투자실적	가 등급	3	절대평가
		나 경력	7	
		다 실적	8	
		라 실적	4	
마. 업무중목도 [10]	(3) 분야별 참여기술인	가 등급	3	절대평가
		나 경력	5	
		다 실적	5	
		라 실적	1	
가점[0.5]	건설기술인 신규고용 젊은기술인 참여	가 등급	0.3	절대평가
		나 경력	0.2	

따라서 창원시 ○○○사업소 시설사업과는 건설기술용역(엔지니어링)에 대한 사업수행능력평가(PQ)를 수행하면 경상남도 건설기술심의위원회에서 결정한 「경상남도 건설기술용역사업자 사업수행능력 세부평가기준」에 따라야 하고, 세부평가기준 중에서 전차용역에 대한 평점은 전차용역이 수행한 과업에 대한 규모(면적, 길이, 사업비 등) 범위 내에서 당해용역이 수행하는 과업이 해당하는 규모의 비율만큼만 적용하여야 한다.

이는, 전차용역을 수행한 사업자에게 한건의 전차용역 수행실적으로 여러건의 당해용역을 발주할 경우, 특정업체에게 전차용역이 수행한 과업 범위 내에서 중복 또는 과중하여 평점을 부여하게 되면 특혜 제공과 공정 경쟁을 원칙으로 하는 계약질서를 문란하게 하는 것을 방지하기 위함이다.

그러므로 「○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역」과 「○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역」에 대한 사업수행능력평가 항목 중 전차용역 수행실적에 대한 평가는 전차용역(「창원시 ○○○○○ 기본계획(변경) 수립 용역(2019.12. 준공)」이 수행한 규모(면적, 길이, 사업비 등) 중 면적으로 비율을 산정하면 전차용역이 수행한 창원시 전체 면적 1만 541.73km²에서 당해용역이 수행한 ○○면 면적 43.64km²를 적용하여 인정률은 0.4%를 적용하고, 「○면 ○○○○○ 증설사업」의 경우 전차용역인 기본계획에서 500m³/일 이상 공공하수처리구역에서 처리시설용량 624,500m³/일 중에 차지하는 비율인 0.8%³⁾를 적용하여 그 비율만큼만 평점에 곱하여 적용하여야 한다.

또한 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」과 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」에 대한 사업수행능력평가 항목 중 전차용역 수행실적에 대한 평가는 전차용역(「창원시 노후 ○○○○ 정밀조사용역(3단계)」이 수행한 규모(면적, 길이, 사업비 등) 중 길이로 비율을 산정하면 전차용역이 수행한 길이 중에서 당해용역이 수행하는 길이중 전차용역이 수행한 길이만을 구분하여 그 해당하는 길이만의 비율을 산정하여 적용하여야 한다.

3) 하수도 정비기본계획 변경내용에서 500m³/일 이상 공공하수처리구역에서 당초 624,500m³/일에서 637,000m³/일 증설계획이었으며 복면의 증설은 5,000m³/일 이며 당해용역의 전차용역 인정률은 당해 용량5,000/전체용량624,000을 적용

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) [창원시 ○○○○○ 기본계획(변경) 수립 용역]에 대한 전차용역 적용 부적정

그런데 창원시 ○○○사업소 ○○○○과는 ‘20.7.17.에 평가한 『○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역』과 ‘21.6.21.에 평가한 『○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역』에 대한 사업수행능력평가를 수행하면서 [표 8]과 같이 전차용역인 『창원시 ○○○○○ 기본계획(변경) 수립 용역(2019.12. 준공)』에 대한 평점을 규모에 대한 비율로 나누어 당해용역이 수행한 비율만큼만 적용하여야 하는데도 각각의 당해용역 사업수행능력평가에 100%씩인 1.88점(기술인 0.88, 용역사 1.0)의 평점을 이중으로 중복하여 평가하였다.

[표 8] ○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역 외 1건 평가결과

○○면 일대 '20.5	○○ ○○○	○○ ○○	○○ ○○	○○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○
순 위	5	11	1	6	10	13	3	7	12	9	2	8	4
총 점	97.8	97.3	99.98	97.8	97.54	97.17	97.99	97.71	97.24	97.6	98.07	97.62	97.86
관리능력	2.6	2.0	2.8	2.5	2.2	2.0	2.7	2.5	2.0	2.3	2.6	2.4	2.6
전차(기술인)	-	-	0.88	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전차(용역)	-	-	1.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
○면 ○○○ '21.5	○○ ○○	○○ ○○○	○○ ○○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○
순 위	13	12	2	1	8	10	2	11	6	7	8	2	2
총 점	97.13	97.58	97.8	100	97.64	97.63	97.8	97.62	97.76	97.65	97.64	97.8	97.8
관리능력	2.8	2.4	2.3	2.9	2.2	2.4	2.3	2.4	2.5	2.2	2.2	2.3	2.3
전차(기술인)	-	-	-	0.88	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전차(용역)	-	-	-	1.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

그 결과, 『○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역』 낙찰자 결정 방법은 예정가격 이하 낙찰하한율(77.995%) 이상으로 입찰한 자 중에서 최저가 입찰자부터 순서대로 심사한 결과 종합평점(기술+가격) 90점 이상인 자를 낙찰자로 결정하고, 『○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역』은 낙찰하한율 (79.995%) 이상으로 종합평점 92점 이상인 자를 낙찰자로 결정하므로,

「○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역」에서 [표 9], [표 10]와 같이 전차용역의 평점을 100% 인정받은 1순위 업체의 기술평가 환산점수는 69.986점이며, 가격 투찰점수는 20.78점으로 종합평점을 90.766점을 받아 낙찰되었으며, 한편 이 건의 기초금액은 1,987,000천 원이고 예정가격은 기초금액 대비 99.85%에 형성되어 1,984,006천 원으로 결정되었으며, 이에 투찰업체 중 5개 업체가 1순위 업체보다 낮은 금액으로 투찰하였으나 적격점수미달(종합평점 90점)되었다.

[표 9] ○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역 평점결과

○○면 '20.5	○○	○○	○○	○○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
	○○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
기술점수	68.46	68.11	69.98	68.46	68.27	68.01	68.59	68.39	68.06	68.32	68.64	68.33	68.50
가격점수	20.67	20.56	20.78	20.79	23.49	23.37	22.56	20.38	23.19	20.50	20.50	22.39	20.87
종합평점	89.13	88.67	90.76	87.25	91.77	91.39	91.16	88.78	91.25	88.82	89.15	90.72	89.37

※ 기술점수는 가점(신규고용, 젊은 기술인 참여)포함한 환산점수임 [총점*0.7]

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

[표 10] ①,② P.Q 가격투찰 현황 및 가격평점

(단위: 천원)

○○면 일대					○면 ○○○○○				
순위	업체명	입찰금액	투찰률(%)	가격평점	순위	업체명	입찰금액	투찰률(%)	가격평점
1	○○	1,563,000	78.780	20.780	1	○○	912,300	81.020	23.020
2	○○	1,595,000	80.392	22.392	2	○○	930,730	82.656	24.825
3	○○	1,598,500	80.569	22.569	3	○○	930,840	82.666	24.666
4	○○	1,610,817	81.190	23.190	4	○○○	932,630	82.825	24.825
5	○○	1,614,440	81.372	23.372	5	○○	937,310	83.241	25.241
6	○○	1,616,900	81.496	23.496	6	○○	939,400	83.426	25.426
	○○	1,555,171	78.385	20.385	7	○○	941,200	83.586	25.586
	○○	1,557,480	78.501	20.501	8	○○	947,000	84.101	26.101
	○○	1,557,600	78.507	20.507	9	○○	947,000	84.485	26.185
	○○	1,558,647	78.560	20.560		○○	908,390	80.672	22.672
	○○	1,560,890	78.673	20.673		○○	909,600	80.780	22.780
	○○○	1,563,260	78.793	20.793		○○	911,400	80.940	22.940
	○○	1,564,900	78.875	20.875		○○	912,930	81.076	23.076

[출처 : 나라장터 자료 재구성] ※ 음영 부분은 적격점수 미달

그리고, 「○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역」은 [표 11]과 같이 1순위 업체의 기술평가 환산점수 70점이며 가격 투찰점수는 23.02점으로 종합 평점은 93.02점으로 낙찰되었으며, 이 건의 기초금액은 1,132,300천 원이고 예정 가격은 기초금액 대비 99.44%에 형성되어 1,126,018,260원으로 결정되었다.

이에 투찰업체 중 3개 업체가 낙찰하한선 (79.995%)보다 높고 1순위 업체보다 낮은 금액으로 투찰하였으나 적격점수미달(종합평점 92점)로 낙찰자로 결정되지 못하였고, 나머지 8개 업체는 적격점수 미달을 피하기 위해 투찰금액을 낙찰 하한선(79.995%) 보다 2.66%~4.19% 높여 투찰하여 1순위 업체보다 높은 투찰 가격이 높아 전차용역 인정률을 100% 적용 평점을 받은 1위 업체가 낙찰자로 결정되었다.

[표 11] ○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역 평점결과

○면○○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
'21.5	○○	○○○	○○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
기술점수	67.99	68.30	68.46	70.0	68.34	68.34	68.46	68.33	68.43	68.35	68.34	68.46	68.46
가격점수	26.18	25.42	22.78	23.02	23.07	22.67	23.32	23.32	24.65	25.24	25.58	22.94	24.66
종합평점	94.17	93.73	91.24	93.02	91.42	91.01	91.78	94.43	93.08	93.59	93.93	91.4	93.12

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

참고로, 추정가격이 10억 원 이상인 P.Q(Pre-qualification) 대상 기술용역의 「지방 자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제2장의2 기술·학술연구 용역 적격심사 세부기준에 따르면 입찰가격 평가는 30점을 만점으로 입찰가격 평점산식은 아래와 같다.

□ 입찰가격 평점산식

$$\text{입찰가격 평점} = 30 - \left| \left(\frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right|$$

※ ||는 절대값 표시임

2) [창원시 노후○○○○ 정밀조사용역(3단계)]에 대한 전차용역 적용 부적정

[표 12] 창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역 외 1건 평가결과

창원/진해	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○○	○○ ○○								
순 위	1	2	3	3	3	3	7	8	8	10	11	12	13
총 점	99.65	98.00	97.64	97.64	97.64	97.64	97.59	97.58	97.58	97.56	97.55	97.54	97.46
관리능력	3.0	2.7	2.34	2.34	2.34	2.34	2.34	2.28	2.34	2.34	2.28	2.28	2.28
전차(기술인)	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전차(용역)	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
창원/마산	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○
순 위	1	2	2	2	2	6	7	8	9	10	10	12	
총 점	99.70	97.70	97.70	97.70	97.70	97.65	97.64	97.61	97.60	97.58	97.58	97.56	
관리능력	3.0	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.34	2.34	2.34	2.4	2.34	2.34	
전차(기술인)	0.5												
전차(용역)	1.0												

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

또한 창원시 ○○○사업소 ○○○○과는 ‘21.12.20.에 평가한 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」과 ‘21.12.31.에 평가한 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」에 대한 사업수행 능력평가를 수행하면서 [표 12]와 같이 전차용역인 「창원시 노후○○○○ 정밀 조사용역(3단계)」에 대한 평점을 규모에 대한 비율로 나누어 당해용역이 수해한 비율만큼만 적용하여야 하는데도 각각의 당해용역 사업수행능력평가에 100%씩 1.5점(기술인 0.5, 용역사 1.0)을 중복으로 평점을 부여하여 평가하였다.

그리고 창원시 ○○○사업소 ○○○○과는 「경상남도 건설기술용역 사업수행 능력평가 세부기준」에 당해용역을 수행하는 전차용역에 대한 실적 인정은 당해 용역이 전차용역에서 해당하는 비율(면적, 길이, 금액 등)을 명시하도록 하고 있는데도 전차용역이 수행한 규모가 연장 74,112m이고, 2건으로 분리발주한 당해용역 규모가 각각 ③용역이 122,128m, ④용역이 76,023m로 전차용역보다 크니까 두 건을 모두 인정률 100%씩 과다하게 적용하였다.

[표 12] 창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역 외 1건 평가결과

창원/진해	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○○	○○ ○○								
순 위	1	2	3	3	3	3	7	8	8	10	11	12	13
총 점	99.65	98.00	97.64	97.64	97.64	97.64	97.59	97.58	97.58	97.56	97.55	97.54	97.46
관리능력	3.0	2.7	2.34	2.34	2.34	2.34	2.34	2.28	2.34	2.34	2.28	2.28	2.28
전차(기술인)	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전차(용역)	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
창원/마산	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	○○ ○○	
순 위	1	2	2	2	2	6	7	8	9	10	10	12	
총 점	99.70	97.70	97.70	97.70	97.70	97.65	97.64	97.61	97.60	97.58	97.58	97.56	
관리능력	3.0	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.34	2.34	2.34	2.4	2.34	2.34	
전차(기술인)	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
전차(용역)	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

이로 인하여 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시 설계용역」에 있어 [표 13]과 같이 전차용역 인정률을 100% 인정받아 기술인(전차) 0.5점, 용역(전차) 1.0점을 받은 1순위 업체의 기술평가 환산점수는 69.755점이며, 가격 투찰점수는 22.682점으로 종합평점을 92.437점을 받아 낙찰되었으며, 한편 이 건의 기초금액은 2,305,350천 원이고 예정가격은 기초금액 대비 100.25%에 형성되어 2,311,036천 원으로 결정되었으며, 이에 투찰업체 중 4개 업체가 1순위 업체보다 낮은 금액으로 투찰하였으나 적격점수미달(종합평점 92점)되어 선정되지 않았다.

그리고 1개 업체는 투찰율이 1순위보다 0.065% 높여 투찰하였으나 적격점수 미달 되었으며, 나머지 7개 업체는 적격점수미달을 피하기 위해 투찰금액을 낙찰 하한선(79.995%) 보다 2.14%~13.77% 높여 투찰하였으며, 이로인하여 1순위 업체 보다 높은 가격을 투찰하였으며 결과적으로 전차용역 인정률을 100% 적용하여 평점을 받은 1위 업체가 낙찰자로 결정되었다.

[표 13] 창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역 평가결과

창원/진해	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
	○○	○○	○○	○○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
기술점수	69.75	68.6	68.34	68.34	68.34	68.34	68.31	68.30	68.30	68.29	68.28	68.27	68.22
가격점수	22.68	미투찰	미투찰	22.42	22.74	24.27	24.14	22.38	22.33	24.53	22.25	24.42	35.76
종합평점	92.43	-	-	90.77	91.09	92.58	92.45	90.69	90.63	92.82	90.54	92.70	103.9

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

또한 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」에서도 전차용역의 인정률을 100% 인정받아 기술인(전차) 0.5점, 용역(전차) 1.0점을 받은 1순위 업체의 기술평가 환산점수는 69.88점이며, 가격 투찰점수는 22.119점으로 종합평점을 92.999점을 받아 낙찰되었으며, 이 건의 기초금액은 1,518,470천 원이고 예정가격은 기초금액 대비 101,46%에 형성되어 1,540,616천 원으로 결정되었으며, 이에 투찰업체 중 2개 업체가 1순위 업체보다 낮은 금액으로 투찰하였으나 적격점수미달(종합평점 92점)되었다.

[표 14] ③, ④ P.Q 가격투찰 현황 및 가격평점

(단위: 천원)

노후○○○○ ○○/○○(3단계)					노후○○○○ ○○/○○(3단계)				
순위	업체명	입찰금액	투찰률(%)	가격평점	순위	업체명	입찰금액	투찰률(%)	가격평점
1	○○	1,864,590	80.682	22.682	1	○○	1,243,000	81.119	23.119
2	○○	1,898,360	82.143	24.143	2	○○	1,248,800	81.498	23.498
3	○○	1,900,600	82.240	24.240	3	○○	1,248,990	81.510	23.510
4	○○	1,904,850	82.424	24.424	4	○○	1,256,290	81.986	23.986
5	○○	1,907,400	82.534	24.534	5	○○	1,442,540	94.141	36.141
6	○○	2,167,000	93.767	35.757	6	○○	1,218,054	79.491	21.491
7	○○	1,854,785	80.258	22.258	7	○○	1,220,405	79.644	21.644
8	○○	1,856,500	80.332	22.332	8	○○	1,220,600	79.657	21.657
9	○○	1,857,710	80.384	22.384	9	○○	1,221,963	79.746	21.746
10	○○	1,858,600	80.423	22.423	10	○○	1,224,900	79.938	21.938
11	○○	1,866,100	80.747	22.747	11	○○	1,225,790	79.996	21.996
	○○	미 투찰			12	○○	1,229,690	80.250	22.250
	○○	미 투찰							

[출처 : 나라장터 자료 재구성] ※ 음영 부분은 적격점수 미달

아울러 5개 업체는 투찰율이 낙찰하한선 아래로 투찰하여 적격점수미달 되었 으며 나머지 4개 업체는 적격점수미달을 피하기 위해 투찰금액을 낙찰하한선 (79.995%) 보다 1.5%~14.14% 높여 투찰하고 이로인하여 1순위 업체보다 높은 가격을 투찰하였으며 결과적으로 전차용역 인정률을 100% 적용하여 평점을 받은 1위 업체가 낙찰자로 결정되었다.

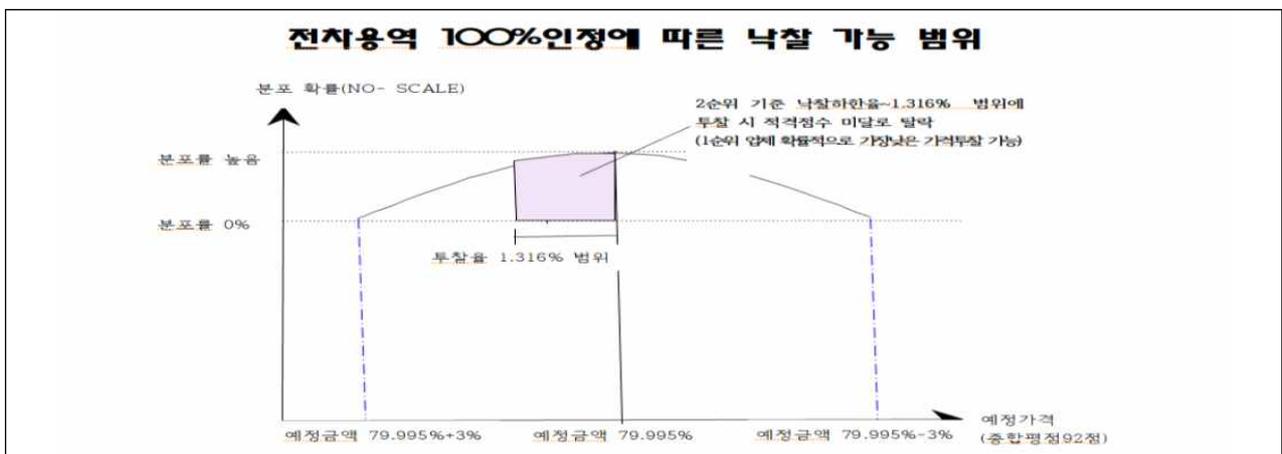
[표 15] 창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_창원/마산) 기본 및 실시설계용역 평가결과

○○/○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○	○○
기술점수	69.88	68.54	68.54	68.54	68.54	68.475	68.49	68.44	68.47	68.45	68.45	68.44
가격점수	23.119	23.51	21.938	23.49	21.996	22.25	21.65	21.74	23.98	21.49	21.64	36.14
종합평점	92.99	92.05	90.47	92.03	90.38	90.60	90.00	90.19	92.45	89.79	90.1	104.58

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

사업수행능력평가에서 전차용역의 평점 2점(기술인 1, 용역사 1)으로 특정업체가 다른 경쟁 업체에 비하여 더 받게 될 경우에는 [그림 1]과 같이 낙찰가능 확률적 범위를 분포도로 구분하는 것처럼 그 업체는 절대적으로 낙찰 확률이 높아지게 되며, 실제로 상기 4건의 당해용역은 전차용역에 대한 평점을 받은 업체가 낙찰자로 결정되는 것과 같이 불합리하고 불공정한 경쟁이 되므로 특정업체에만 점수를 부여할 경우에는 그 제한을 최소한으로 두어야 하는데도 지속적으로 특정업체에 유리하게 특혜를 제공하였다.

[그림 1] CASE 1,2 전차용역 적용에 따른 낙찰가능 확률적 범위



[출처 : 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 내용 및 CASE 1, 2 평점 재구성]

결과적으로 창원시에서 전차용역의 인정률을 부적정하게 적용(100%)함에 따라 우수한 기술능력을 가진 업체의 기술능력을 평가하고 기술능력이 있다고 인정되는 용역업체에 대하여 가격경쟁으로 업체를 선정하려는 「경상남도 건설기술용역사업자 사업수행능력평가」 본래의 취지와 다르게 가격투찰의 의미가 없도록 하였다.

특히 「창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역」의 경우 다른 경쟁사의 민원으로 경남도 건설기술용역사업자 사업수행능력평가 세부 평가기준을 제정하고 관리하는 경남도 건설지원과의 전차용역 평점 적용 비율의 부적정 사실을 알렸는데도 이를 무시하고 특정업체에 유리한 점수를 부적정하게 부여하여 가격투찰에서 2개 업체가 참여를 포기하고 1개 업체는 낙찰 확률이 극히 없는 높은 가격(낙찰하한선 대비 13.77%)을 투찰하여 결과적으로 참여를 포기하였고, 전차용역 평점을 받은 특정업체만 낙찰받는 결과를 가져왔다.

3. 기술자 평가 미공개 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「설계용역 평가업무(PQ, SOQ, TP) 매뉴얼」Ⅱ. 사업수행능력(PQ) 평가, 7. 사업수행능력평가의 평가 운영에 따르면 발주청은 건설기술용역 사업수행능력 세부 평가기준에 따라 PQ평가를 위한 평가위원회를 구성하여 사업수행능력평가를 시행하며, 발주청은 책임기술자의 기술능력, 업무관리능력을 평가할 경우에는 낙찰자 선정 후 평가위원 명단, 위원별 평가사유서 및 평가결과를 홈페이지 등을 통해 일반에 공개하여야 한다.

이에 ○○○○과-○○○(○○○) 내부결재 문서로 『○면 ○○○○○○ 증설 사업 기본 및 실시설계용역』과 ○○○○과-○○○) 내부결재 문서로 『○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역』에 대한 평가위원을 아래 [표 16]과 같이 구성하였다.

[표 16] 용역 평가위원 구성현황

○면 ○○○○ 증설사업				○○면 일대 ○○○○ 정비			
구분	소속	직급	성명	구분	소속	직급	성명
위원장	○○○사업소 ○○○○과(제외)	시설○급	○○○	위원장	○○○사업소 ○○○○과(제외)	시설○급	○○○
위원	○○○○사업소 ○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○○과	시설○급	○○○
위원	○○○사업소 ○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○○○○	시설○급	○○○
위원	○○○ ○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○ ○○○○과	시설○급	○○○

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

『창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역』 및 『창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역』의 평가위원 구성은 아래 [표 17]과 같다

[표 17] 용역 평가위원 구성현황

3단계 ○○/○○				3단계 ○○/○○			
구분	소속	직급	성명	구분	소속	직급	성명
위원장 (평가제외)	○○○사업소 ○○○○과	시설○급	○○○	위원장 (평가제외)	○○○사업소 ○○○○과	시설○급	○○○
위원	○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○○과	시설○급	○○○
위원	○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○○과	시설○급	○○○
위원	○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○○과	시설○급	○○○
위원	○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○○과	시설○급	○○○
위원	○○○○과	시설○급	○○○	위원	○○○○과	시설○급	○○○

[출처 : 창원시 감사자료 재구성]

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그러나 『○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역』은 능력평가서에 평가사유가 누락되었으며 『○면 ○○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역』의 2건에 대하여 평가위원, 배점, 사유에 대하여 감사일 현재까지 공개하지 않았다.

조치할 사항 창원시장은

① 『○○면 일대 ○○○○ 정비공사 기본 및 실시설계용역』 및 『○면 ○○○○ 증설사업 기본 및 실시설계용역』의 평가 시 경력이 짧고 직급이 낮은 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○(현 ○○○○과) ○○을 제외한 관련자 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○), 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○과), 실무담당자 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하시고(**훈계**)

『창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역』 및 『창원시 노후○○○○ 정비공사(3단계_○○/○○) 기본 및 실시설계용역』의 감독책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○)와 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하시며, PQ평가의 경험과 검토의 책임성, 고의성이 있는 ○○○○과 ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○)은 「지방공무원법」 제72조 규정에 따라 ‘**경징계**’ 처분하시기 바랍니다.(**경징계, 훈계**)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○○○○○ 건립공사 국·공유지 교환 등 부적정
 소 관 기 관 창원시(○○○○과)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과에서는 [표 1]과 같이 2021. 4. 6. 주식회사○○○○○건축사사무소 대표 ○○○와 도금액 1,133백만 원에 ‘○○○○○○○ 건립공사’의 실시설계용역을 계약을 체결하여 2022. 3. 7. 용역을 준공하였고, 같은 해 4. 4. (주)○○○건설 대표 ○○○ 외 1인과 도금액 13,272백만 원에 건립사업 공사를 계약하여 2024. 7. 25. 준공예정으로 공사 중에 있다.

[표 1] ○○○○○○ 건립공사 추진현황

사 업 명	계약일자	위 치	사업내용	사업비 (백만원)			기 간	계약상대자	비 고 (현공정)
				계	도급	관급			
실시설계 용역	2021. 4. 6.		실시설계 용역 1식	1,133	1,133	-	2021. 4. 9. ~ 2022. 3. 7.	주식회사○○○○○ 건축사사무소 대표 ○○○ (주)○○○○○ 대표 ○○○	100%
건립사업	2022. 4. 4.	○○○○○ ○○동 ○-○○ 번지 일원	지상3층, 연면적 7,985㎡	20,460	13,272	7,188	2022. 4.11. ~ 2024. 7.25.	(주)○○○건설 대표 ○○○ ○○종합건설(주) 대표 ○○○	28%
건설사업 관리용역	2022. 6. 2.		건설사업 관리용역 1식	2,199	2,199	-	2022. 6. 3. ~ 2024. 7.30.	(주)○○엔지니어링 건축사사무소 대표 ○○○ 주식회사○○이앤씨 대표 ○○○	28%

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 국·공유지 교환 업무 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「지방재정법」 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) 제1항에 따르면 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하도록 되어 있다.

그리고 「공유재산 및 물품 관리법(이하 ‘공유재산법’이라 한다)」 제39조(교환)에 따르면 지역 주민의 복리 증진 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 지방의회가 동의한 경우 지방자치단체의 장은 토지, 건물, 그 밖의 토지의 정착물을 국유재산 또는 사유재산과 교환할 수 있게 되어 있다.

또한, 「공유재산법」 제19조(처분 등의 제한), 같은 법 시행령 제11조의2(교환하는 행정재산의 종류·가격 등) 및 제27조(일반재산가격의 평정 등)에 따르면 국가와 재산을 교환할 때에는 행정재산의 가격결정에 관하여 감정평가를 생략하고 토지는 개별공시지가를 적용하고, 해당 토지의 개별공시지가가 없으면 표준지공시지가를 적용하며, 토지 및 주택 외의 재산은 시가표준액으로 적용할 수 있게 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 지방재정에 해당하는 토지 및 건물을 국유재산과 교환 할 때에는 행정재산의 평정 방식을 공시지가, 시가표준액 또는 감정평가와 면밀히 비교·검토하여 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 [표 2]와 같이 2019. 10. 29. ○.○○○○부지와 토지 내 건물²⁾인 창원시 공유재산을 해양수산부 토지³⁾와 교환하는 것으로 국·

1) 「지방재정법」 제2조(정의) 제1항에 따르면 “지방재정”이란 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 말함

공유재산 교환 및 취득을 위한 공유재산 심의의결 요구하면서 공유재산법에 따라 재산가격 평정방식을 토지 및 건물을 국유재산과 교환 할 때에는 토지는 감정평가를 생략하고 개별공시지가를 적용하며, 건물은 시가표준액으로 적용할 수 있는데도 개별공시지가로 가격 평정 시 창원시 소유 토지가격이 낮으므로 감정가로 교환 추진 할 것으로 검토하였다.

[표 2] 2019년 공유재산 심의요구 시 국·공유재산 교환 검토 현황

구분	재산	공시지가+시가표준액	추정가액 검토					
공유재산 (창원시 ○○○○과)	토지	7,369백만 원	6,989백만 원(공시지가) = 8,222.4m ² ×850,000원					
	건물		380백만 원(시가표준액) ※ 1,162백만 원(감정취득가격)					
국유재산 (해양수산부)	토지	연번	지번	지목	면적(m ²)		'19년 공시지가 (m ² 당)	추정가액 (백만 원)
					대장	교환(예정)		
		1	○○동 ○-○	대	7,808.4	4,482	936,700원	4,198
		2	○○동 ○-○	잡	3,935.1	2,243	874,600원	1,962
		3	○○동 ○-○	잡	5,986.8	2,277	874,600원	1,991
합계	3필지			9,002		8,151		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그 후 창원시 ○○○○과에서는 2020. 9. 14. ○○○○○○ 건립부지 확보 계획을 2020년 국유지의 공시지가를 기준으로 추정가액 대비 교환예정 면적을 9,000 ~ 9,500m²으로 검토하여 국·공유재산을 감정평가⁴⁾로 등가교환 할 것으로 창원시장의 결재를 받았고,

그 당시에는 2020년 공시지가 기준으로 공유재산과 국유재산을 재검토하면 [표 3]과 같이 국유재산이 공유재산보다 약 644백만 원('21년도 782백만 원 대비 138백만 원 감소) 상당 더 금액이 높은 것으로 확인되었다.

2) ○○○○○ ○○동 ○-○○○번지(대지, 8,222.4m²) : 추정가액 6,989백만 원(공시지가)
 ○○○○○ ○○동 ○-○○○번지(건물, 1,814.48m²) : 추정가액 1,162백만 원(감정가격)
 3) ○○○○○ ○○동 ○-○ 외 2필지(대지, 잡종지 등 9,002m²) : 추정가액 8,151백만 원(공시지가)
 4) 감정평가비 26백만 원을 추가경정예산 확보 후 감정평가를 시행하여 국공유지 등가교환 할 것으로 결재를 득함

[표 3] 2020년 국·공유재산 공시지가 비교검토 현황

구분	재산	공시지가+시가표준액	추정가액 검토					
공유재산 (창원시 ○○○○과)	토지	7,328백만 원	6,948백만 원(공시지가) = 8,222.4㎡×840,000원					
	건물		380백만 원(시가표준액) ※ 1,162백만 원(감정취득가격)					
국유재산 (해양수산부)	토지	연번	지번	지목	면적(㎡)		'20년 공시지가 (㎡당)	추정가액 (백만 원)
					대장	교환(예정)		
		1	○○동 ○-○	대	7,808.4	4,495	913,400원	4,106
		2	○○동 ○-○	잡	3,935.1	2,250	852,600원	1,918
		3	○○동 ○-○	잡	5,986.8	2,285	852,600원	1,948
합계	3필지			9,030		7,972		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

이에 따라 2020. 11. 3. 창원시 ○○○○과에서는 마산지방해양수산청장(○○○○○○)에게 2020. 10. 21. ~ 2020. 10. 26. 실시한 감정평가 결과 회신 통보 및 부지확정 협의 요청하면서 국유재산(9,018㎡)의 감정가는 공유재산(12,874백만 원)보다 4백만 원 낮은 12,870백만 원으로 통보하였다.

그리고 2020. 12. 18. ○○○○○○ 건립부지 확정에 따른 업무협조 요청 시 제출한 부지확정(안)은 기존에 검토한 부지와 달리 형상이 변경되었으나, 변경된 부지 여건을 반영한 재감정 평가 등의 검토없이 2020. 12. 23. 현황측량 결과에 따라 최종부지로 확정하였다.

그 결과 2020. 12. 23. 현황측량으로 최종 부지위치를 확정하여 2021. 7월경 교환 완료한 국유지의 2021년 공시지가를 감사기간 중 재확인 해 본 결과 [표 4]와 같이 국·공유지를 감정평가로 교환한 사항을 공시지가(건물은 시가표준액)로 교환하는 것과 비교하면 교환하기 전의 공유지보다 국유지가 약 2,400백만 원 하락한 5,572백만 원이 된 것으로 확인되었다.

[표 4] 2021년 최종 확정된 국·공유재산 공시지가 비교검토 현황

구분	재산	공시지가+시가표준액	추정가액 검토					
공유재산 (창원시 ○○○○과)	토지	7,776백만 원	7,396백만 원(공시지가) = 8,222.4㎡×899,500원					
	건물		380백만 원(시가표준액) ※ 1,162백만 원(감정취득가격)					
국유재산 (해양수산부)	토지	연번	지번	지목	면적(㎡)		'21년 공시지가 (㎡당)	추정가액 (백만 원)
					대장	교환(예정)		
		1	○○동 ○-○	대	7,808.4	2,850.8	619,000원	1,765
		2	○○동 ○-○	잡	3,935.1	2,435.7	619,000원	1,508
		3	○○동 ○-○	잡	5,986.8	3,713.5	619,000원	2,299
합계	3필지			9,000		5,572		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. ○○○○ 등 특허자재 공급자 선정 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조(수의계약에 의할 수 있는 경우)에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 특정인의 기술·용역 또는 특정한 위치·구조·품질·성능·효율 등으로 인하여 경쟁을 할 수 없는 경우로서 특허를 받았거나 실용신안등록 또는 디자인등록이 된 물품을 제조하게 하거나 구매하는 경우로서 적절한 대용품이나 대체품이 없는 경우에 수의계약을 할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공자격) 제1항 및 같은 법 시행령 제7조(건설업의 업종, 업종별 업무분야 및 업무내용)에 따르면 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하도록 되어 있고, 공장에서 제조된 판넬과 부품 등으로 건축물의 내벽·외벽·바닥 등을 조립하는 공사는 금속 및 건축물조립공사업종의 전문공사분야 업종을 등록하도록 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 특허를 받은 ○○○○을 제조하게 하거나 구매하는 경우로서 적절한 대용품이나 대체품이 없는 경우에만 수의계약을 해야 하고, ○○○○의 제조 및 구매 시 설치내역을 포함하는 경우에는 금속 및 건축물조립공사업종의 전문공사분야 업종을 등록한 자와 계약을 해야만 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2022. 2. 11. 특허물품 선정 심의위원회 개최 계획을 수립하면서 [표 5]와 같이 선정물품 대상 중 ○○○○의 내역서에는 재료비 외에 노무비, 경비가 포함되어있으므로 시공대가를 포함한 1,870백만 원으로 제조 구매하는 것으로 수의계약을 할 때에는 이에 해당하는 전문공사업종을 등록한 자를 계약의 상대방으로 선정해야 하는데도 2022. 2. 18. 특허물품 선정 심의위원회에서 금속 및 건축물조립공사업종의 전문공사분야에 대한 시공자격이 없는 ○○○○의 1,870백만 원 상당 ○○○○ 물품선정이 적정한 것으로 검토하여 심사 요청하였다.

그리고 ○○○○을 포함한 특허선정물품 심의대상 8종은 대체품 구매가 가능하고, 공사현장 실정 및 여건을 반영하여 일반제품으로 시공이 가능한 사항임에도 이에 대해 검토되지 않았다.

또한 2022. 2. 18. 특허물품 선정 심의위원회 심의 결과를 보고하면서 9개 특허물품(제품)을 공사추진 시 해당 공정에 맞게 수의계약 구매하여 추진하겠다고 하면서도 이와 관련한 행정절차를 이행한 사실은 없다.

[표 5] 특허물품 선정 심의위원회 및 설계내역 현황

특허선정물품 심의대상					
구분	물품명	금액 (백만 원)	업체명(특허번호)	발명의 명칭	심의의견
기초	○○○○○○○○ (D660/T20 공장체결형)	35	○○○○○○○○○ (제○○-○○○○○○○○호)	내외 보강부를 가지는 헤드 확장형 파일	적정함 (기시공분)

특허선정물품 심의대상										
구분	물품명	금액 (백만 원)	업체명(특허번호)		발명의 명칭				심의의견	
방수 방습	○○○○○ 복합방수	159	○○○○○○(주) (제○○-○○○○○○○○호)		비노출 폴리우레탄 도막방수재와 방근용 폴리비닐시트를 이용한 부분절연 블록형 비노출 복합방수				적정함	
	○-○○○○ 침투성방수	20	○○○○○○(주) (제○○-○○○○○○○○호)		분말형 무기질 도포 방수제, 그 제조방법 및 시공방법				적정함	
	○-○○○○ 침투식액체방수	5	○○○○○○(주) (제○○-○○○○○○○○호)		폴리옥시에틸렌라우릴에스테르계 에멀전과 실란 변성 수성 에폭시를 포함하는 액체 도포 방수제의 제조방법				적정함	
금속	○○○○ (0.5T)	1,870	○○○○ (제○○-○○○○○○○○호)		산화피막 고정용 동판의 제조장치				적정함	
창호	폴리카보네이트 (T12/T22 MC DG)	199	㈜○○○○○ (제○○-○○○○○○○○호 /제○○-○○○○○○○○호 /제○○-○○○○○○○○호)		외장패널 조립용 프레임 외장패널 조립구				적정함	
	방화스크린셔터 (FSS 03, FSS 04)	31	㈜○○○○○ (제○○-○○○○○○○○호)		수직방향으로 개폐되는 방화 스크린셔터의 곡면 개폐라인을 구성하는 장치				적정함	
수장	저방사단열재(준불 연로이단열재T20)	10	㈜○○○○○ (제○○-○○○○○○○○호 /제○○-○○○○○○○○호 /제○○-○○○○○○○○호 /제○○-○○○○○○○○호)		열반사단열재 제조장치 및 방법 열반사단열재 제조장치, 단열재용 알루미늄 표면재 및 그 제조방법, 단열재용 알루미늄 표면재의 제조방법 및 그 알루미늄 표면재				적정함	
기타	슬라이딩 차수문 OS	133	㈜○○○○○○○○○ (제○○-○○○○○○○○호)		차수문의 개폐시스템				적정함	
○○○○ 설계내역(건적, 설치도)										
품명	규격	수량 (㎡)	재료비(원)		노무비(원)		경비(원)		합계(원)	
			단가	금액	단가	금액	단가	금액	단가	금액
메탈 시트 설치 (타입A1, 외벽)	○○○○0.5t+파 이프틀+CRC6t+차 수판0.8t+브라켓+ 코킹포함, 단열제외	4,423 ㎡	245,910	1,087,659,930	77,254	341,694,442	2,195	9,708,485	325,359	1,439,062,857
메탈 시트 설치 (타입A2, 외벽)	○○○○0.5t+파 이프틀+CRC6t+차 수판0.8t+브라켓+ 코킹포함, 단열제외	1,324 ㎡	245,910	325,584,840	77,254	102,284,296	2,195	2,906,180	325,359	430,775,316

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

- ① 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공자격) 등에 대한 검토를 부적정하게 한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○ ○○○○과, ○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, 실무자의 업무처리에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)
- ② ○○○○ 등 8개 특허물품에 대하여 설계도서, 현장 여건과의 부합여부 및 특허물품 선정의 타당성 여부 등을 종합적으로 재검토하여 「지방계약법」 및 관계법령에 따라 적정한 자재를 선정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)
- ③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 40】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 건축물의 도로기준 및 진입로 검토 등 건축허가 부적정

소 관 기 관 창원시(○○○ ○○○○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○ ○○○○과에서는 [표 1]과 같이 2020. 8. 1. ~ 2022. 12. 31. 총 659건의 건축허가 업무를 하였다.

[표 1] ○○○ ○○○○과 건축 인·허가 업무 추진 현황

(기간 : 2020. 8. 1. ~ 2022.12.31.)

구분 (민원별)	합계	신축 (가설건축물 축조허가 포함)	증축	용도변경	대수선
건수	659	331건	96건	189건	40건

구분 (시설별)	합계	자동차산업	문화집회	영업	교육·복지	근린생활	주거	기타 (가설포함)
건수	659	110건	4건	84건	46건	220건	36건	159건

[출처 : 창원시 건축행정시스템 추출자료 재구성]

2. 노유자시설(○○○ ○○면 ○○리 ○○○-○) 건축허가 부적정

1) 건축물의 도로기준 및 진입로 검토 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건축법」 제2조(정의) 제11호에 따르면 “도로”란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4M 이상의 도로로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「사도법」, 그 밖의 관계 법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로 또는 건축허가 또는 신고 시에 시장·군수·구청장이 위치를 지정하여 공고한 도로라고 규정하고 있다.

그리고 「건축법」 제44조(대지와 도로의 관계)에 따르면 건축물의 대지는 2M 이상이 도로에 접하여야 한다고 되어 있다.

또한, 「건축법」 제3조(적용 제외) 제3항에 따르면 도시지역 및 지구단위계획구역 외의 지역으로서 동이나 읍이 아닌 지역은 대지와 도로의 관계를 적용하지 않는다고 규정하고 있다.

따라서 창원시 ○○○ ○○○○과에서는 건축허가 신청 부지가 도시지역에 해당하는 경우에는 대지와 도로의 관계를 적용하여 건축물의 대지가 2M 이상이 도로에 접하는지 여부와 도로의 기준을 면밀하게 검토하여 그 기준에 적합한 경우에만 건축허가를 수리하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○ ○○○○과에서는 건축허가신청서 및 관련 서류를 검토하면서 [표 2]와 같이 건축허가 신청 부지가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법령」에 따른 도시지역인 제1종일반주거지역에 해당하므로 대지와 도로의 관계를 적용하여 건축법에서 정의하는 도로의 기준에 적합한지 여부를 확인하여야 하는데도 그 여부를 면밀히 확인하지 않았다.

그리고 건축허가부지에 진출입을 목적으로 개설하는 도로가 한국자산관리공사의

부지(○○○ ○○면 ○○리 ○○○번지 소재, 지목 : 묘)¹⁾로 인하여 도시계획 도로와 단절되어 있으며,

또한, 개설하는 도로가 한국자산관리공사 부지와 접속하는 부위에는 부지 경사와 비포장 상태 등 현장여건이 진출입에 지장²⁾이 있는 등 도시지역에서의 건축법에 따른 적정한 도로로 인정되지 않는데도 2021. 7. 13. 건축허가가 수리³⁾되었다.

[표 2] 건축허가 신청서(대지조건 현황)

③대지조건	대지위치	경상남도 창원시 ○○○ ○○면 ○○리	
	지번	○○○ - ○	관련지번
	지목	전	용도지역 가축사육제한구역/제1종일반주거지역/공장 설립승인지역/배출시설설치제한지역
	용도지구		용도구역

[출처 : 창원시 건축행정시스템 및 토지E음 재구성]

2) 노유자시설의 복도의 너비 기준 미달

가. 관계법령(판단근거)

「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제15조의2(복도의 너비 및 설치기준) 제2항에 따르면 노유자시설 중 노인복지시설에 설치하는 복도의 유효너비는 해당 층에서 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500㎡ 미만인 경우에도 1.5m 이상으로 설치하도록 되어 있다.

- 1) ① 한국자산관리공사 ○○○○본부-○○○○○호(2021. 5. 18.) 회신사항 : 국유재산법 등 관련법령에 따라 향후 국유재산 사용에 영구적 제한이 가해지는 사인토지 출입을 위한 진입로를 목적으로 하는 대부는 원칙적으로 허용되지 않음. 다만, 도로는 국가나 지자체가 직접 공중의 통행에 제공 하는 것으로서 일반 국민은 누구나 이를 자유로이 이용할 수 있는 바 불특정 다수가 통행목적에 이용중인 현황 도로의 경우 별도의 대부없이 현황대로 이용할 수 있음.
- ② 한국자산관리공사 ○○○○본부-○○○○○호(2022. 11. 11.) 회신사항 : 기존 건축허가 신청에 따른 협의요청에 대하여 진입로 목적의 대부는 허용되지 않으나 공중의 통행에 이용되는 도로는 현황대로 누구나 자유로이 이용할 수 있음을 회신한 바 있음. 현황대로 도로로 이용은 가능하나 국유재산을 무단으로 개발하거나 현상을 변경하는 행위는 불가함을 회신
- 2) '22. 10. 27. 해당 허가건의 설계변경 신청 당시 ○○리 ○○○번지 상 불법 형질 변경사항(옹벽, 쇠석 포장)을 시정 조치함
- 3) ○○○○-○○○○과-건축허가-○○(2021. 7. 13.)

그리고 「건축법」 제11조(건축허가) 제4항에 따르면 허가권자는 건축허가를 하고자 하는 때에는 「한국건축규정」에 따라 관계 법령에서 정한 기준의 준수 여부를 확인하여야 한다.

따라서 창원시 ○○구 ○○○○과에서는 건축사가 작성한 건축허가 신청서 및 관련 서류가 건축법 또는 그 밖의 관계 법령에서 정한 기준의 준수 여부를 확인하고 적합한 경우에만 건축허가를 수리하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○구 ○○○○과에서는 [표 3]과 같이 지하 1층의 노인복지 시설의 바닥면적의 합계가 500㎡ 미만인 경우에도 복도가 1.5m 이상으로 설치되었는지 여부를 확인하여 그 기준에 적합한 경우에만 건축허가를 수리하여야 하는데도 해당 시설의 복도의 너비가 1.33m로 설치하는 것으로 계획되었음에도 2021. 7. 13. 건축허가를 수리하였다.

[표 3] 지하 1층 노인복지시설의 바닥면적 현황

층별개요				
구분		건축물의 층별 개요		
층구분	건축구분	구조	용도	면적(㎡)
- 1	신축	철근콘크리트구조	노유자시설 노인복지시설	417.06
- 1	신축	철근콘크리트구조	노유자시설 노인복지시설(주차장)	429.42
1	신축	철근콘크리트구조	노유자시설 노인복지시설	976.11
2	신축	철근콘크리트구조	노유자시설 노인복지시설	883.6
3	신축	철근콘크리트구조	노유자시설 노인복지시설	829.6

[출처 : 창원시 건축행정시스템 추출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제15조의2(복도의 너비 및 설치기준) 등을 위반하여 건축허가 업무를 부적정하게 처리한 **실무담당자** ○○○ ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하시고, 실무자의 업무처리에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 **실무책임자** ○○○ ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○ ○○○○○○)은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)

② 해당 건축물의 복도의 너비가 관련 기준에 따라 시공되도록 적정한 조치 방안 및 복도의 너비 기준을 위반하여 설계한 설계용역사업자에 대하여 건축사 위법보고 또는 주의조치 등의 적정한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(**주의**)

【일련번호 : 41】

경상남도 감사위원회

주의 요구

제 목 ○○○○ 조성사업 주차장 입구변경 등 공사기간연장 승인 부적정
소 관 기 관 창원시(○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과에서는 [표 1]과 같이 2021. 2. 5. 건축사사무소 ○○ 대표 ○○○과 도급액 69백만 원에 ‘○○○○ 조성사업’ 실시설계용역 계약을 체결하여 같은 해 9. 13. 준공하여, 같은 해 12. 28. (주)○○종합건설 대표 ○○○과 도급액 1,210백만 원에 조성사업 건축공사를 계약하여 2023. 11. 30. 준공예정으로 공사 중에 있다.

[표 1] ○○○○ 조성사업 추진 현황

사 업 명	계약일자	위 치	사업내용	사업비 (백만원)			기 간	계약상대자	비 고 (현공정)
				계	도급	관급			
실시설계용역	2021. 2. 5.	○○○ ○○동 ○○○-○ 번지 일원	실시설계 1식	69	69	-	2021. 2. 16. ~ 2021. 9. 13.	건축사사무소 ○○ 대표 ○○○	100%
○○○○ 조성사업 (건축 토목)	2021.12.28.		지하1층 주차장(33면→24면), 지상1층 어린이공원	1,801	1,210	601	2022. 1. 5. ~ 2023. 11. 30.	(주)○○종합건설 대표 ○○○	75%
감리용역	2022. 1.19.		건축감리용역 1식	17	17	-	2022. 1. 20. ~ 2023. 11. 30.	○○건축사사무소 대표 ○○○	75%

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 민원 사유로 주차장 출입구 변경 및 공사기간 연장승인 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독의무) 및 「건설공사 사업관리 방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부 고시)」에 따르면 공사감독자는 공사 진행 단계별로 시공자가 제출하는 서류의 적정여부를 검토하고 설계도서와 현장 조건과의 부합여부 및 현장여건에 맞는 공법의 비교·검토 등을 통해 예산절감과 합리적인 시공이 되도록 감독업무를 수행하도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제9장 계약 일반조건 제8절 계약 이행의 지체와 계약의 해제·해지에 따르면 불가항력의 사유, 관급자재 공급지연, 공사 설계변경으로 인한 준공기한 안에 계약을 이행할 수 없을 경우 등으로 공사가 지체되었다고 인정 될 때에는 지체일수에 산입하지 아니한다고 규정하고 있다.

또한, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 한다) 제22조(물가 변동 등에 따른 계약금액의 조정) 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제9장 계약 일반조건 제6절 공사 설계변경, 용역 과업내용 변경 및 물품수량조절 등에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사·물품·용역 등의 계약을 체결한 후 물가변동 및 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 경우에는 계약금액을 조정하도록 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 공사감독 업무를 할 때에는 설계도서와 현장 조건과의 부합여부 및 현장여건에 맞는 공법의 비교·검토 등을 통해 예산절감과 합리적인 시공이 되도록 감독업무를 수행해야 하며,

불가항력의 사유, 관급자재 공급지연, 공사 설계변경으로 인한 준공기한 안에 계약을 이행할 수 없는 경우 등으로 공사가 지체되었다고 인정되는지 사유를 면밀하게 확인하고 지체일수에 산입 여부를 검토하여 공사기일 등의 설계변경을 시행하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2022. 1. 5. 공사감독업무를 하면서 공사감독자는 설계도서와 현장조건과의 부합여부 및 현장여건에 맞는 공법의 비교·검토 등을 통해 예산절감과 합리적인 시공이 되도록 감독업무를 수행해야 하는데도 설계용역이 진행 중이던 2021. 8. 9. 민원인의 진정서¹⁾와 관련하여 2021. 10. 13. 지하주차장 출입구 위치 변경은 어려운 것으로 답변하였으나,

2022. 2. 14. 지적경계측량 시 주차장 출입구 변경 요구 민원²⁾에 대하여 위치 변경 검토 및 다각적인 방안 마련 후 민원인과 재협의 할 것으로 설계용역 당시 진정서에 대한 답변을 반복하여 출장 결과를 보고하였다.

그 후 2022. 2. 23. 현장 확인 및 민원 협의 시 기존 지하주차장 출입구를 주택에서 13M 이격 설치가 가능한 것으로 검토하여 변경(안)으로 설계변경 등 후속 조치 이행할 것이라고 보고하였다.

이에 따라 2022. 10. 21. 공사 기간 변경³⁾ 시행하면서 민원사항 협의 및 반영을 위한 도면 수정작업을 사유로 공사 중지 기간 2022. 1. 5. ~ 2022. 5. 10. (126일)을 포함하여 총 242일을 연장 승인되었고, 2023. 6. 22. 공사 기간 변경 시행⁴⁾하면서 [표 2]와 같이 지하주차장 진입램프 위치변경 민원에 따른 전면 구조변경을 사유로 2023. 1. 1. ~ 2023. 1. 26. (26일)을 포함하여 총 153일을 연장 승인되었다.

그 결과 최초 공사 기간(2022. 1. 5. ~ 2022. 10. 31.)보다 총 396일이 연장되었으며, 민원요구(지하주차장 진입램프 위치 변경) 수용에만 152일의 공기가 지연되어 [표 3]과 같이 준공기한 이후 ‘○○○○ 조성사업’ 추진을 위한 16백만 원 상당의 주택도시기금(지방채)⁵⁾에 대한 이자를 납부 중에 있다.

1) 민원인 ○○○(○○동 ○○○-○○번지)

2) 민원인 ○○○(○○동 ○○○-○○번지) 외 4명

3) 당초 2022. 1. 5. ~ 2022. 10. 31. / 변경 2022. 1. 5. ~ 2023. 6. 30.(242일 연장)

4) 추가변경 2022. 1. 5. ~ 2023. 11. 30.(153일 연장)

5) '19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 공모부터 국비의 10% 기금사용 의무화(해당사업의 국비 10억 원)/ 주택도시보증공사 용자조건 : 거치기간 7년, 이율 연1.5%(매월납), 만기일시상환, 중도상환수수료 3%

[표 2] 공사기간 연장 요청 사유 및 기간

사유	기간	소요 공기	비고
합계		153일	
○ 지표수 유입에 따른 그라우팅공사 추가 관련 공기 연장 - 그라우팅 구간 및 깊이 결정 관련 자문, 그라우팅 관련 공사 기간 추가발생	2022.11.07. ~ 2022.12.31.	55일	
○ 지하주차장 진입램프 위치 변경 민원에 따른 전면 구조변경 (주차장, 가시설, 물탱크 등 변경) 설계기간 및 복공판 설치 등 추가 소요	2023.01.01. ~ 2023.01.26.	26일	민원
○ 연약지반 노출에 따른 지반치환 및 기초매트 보강공사 등에 따른 공사기간 추가 소요	2023.02.10. ~ 2023.02.25.	15일	
○ 시멘트 제조사 수급 불안정에 따른 레미콘 공급지연 - 시멘트 제조사 내부설비 정비로 인한 생산차질	2023.03.05. ~ 2023.03.20.	15일	
○ 지하수 유출을 고려 벽체 콘크리트 강도확보 위한 철저한 양생기간 추가 소요 - 당초 설계시 지하수 유출을 고려한 철저한 콘크리트 양생기간 미반영	2023.04.01. ~ 2023.04.27.	27일	중빙 없음
○ 한국철강 생산지연에 따른 관급자재(철근) 수급차질(57톤)로 인한 공사기간 연장	2023.05.01. ~ 2023.05.15.	15일	

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

[표 3] 지방채 상환계획 조회 결과

순번	납부예정일	약정납입일	상환계획	상환예정			
				원금	이자	절사금액	합계
1	2022-04-20	2022-04-20	원리금상환	-	1,109,580	9	1,109,580
2	2022-05-20	2022-05-20	원리금상환	-	1,232,870	6	1,232,870
3	2022-06-20	2022-06-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
4	2022-07-20	2022-07-20	원리금상환	-	1,232,870	6	1,232,870
5	2022-08-22	2022-08-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
6	2022-09-20	2022-09-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
7	2022-10-20	2022-10-20	원리금상환	-	1,232,870	6	1,232,870
8	2022-11-21	2022-11-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
9	2022-12-20	2022-12-20	원리금상환	-	1,232,870	6	1,232,870
10	2023-01-20	2023-01-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
11	2023-02-20	2023-02-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
12	2023-03-20	2023-03-20	원리금상환	-	1,150,680	4	1,150,680
13	2023-04-20	2023-04-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
14	2023-05-22	2023-05-20	원리금상환	-	1,232,870	6	1,232,870
15	2023-06-20	2023-06-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
16	2023-07-20	2023-07-20	원리금상환	-	1,232,870	6	1,232,870
17	2023-08-21	2023-08-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
18	2023-09-20	2023-09-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970

순번	납부예정일	약정납입일	상환계획	상환예정			
				원금	이자	절사금액	합계
19	2023-10-20	2023-10-20	원리금상환	-	1,232,870	6	1,232,870
20	2023-11-20	2023-11-20	원리금상환	-	1,273,970	2	1,273,970
공사기간 연장에 따른 추가이자분					16,273,920		16,273,920

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」을 위반하여 지하주차장 출입구 설계변경과 공기연장 승인 등 공사감독 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과), ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)과 실무담당자에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 42】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 조성사업 설계도서 검토 부적정

소 관 기 관 창원시(○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○과)

조 치 기 관 창원시

내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○과에서는 [표 1]과 같이 2021. 6. 21. 건축사사무소 ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 대표 ○ ○ ○과 도급액 190백만 원에 ‘○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 조성사업’ 실시설계용역 계약을 체결하여 같은 해 12. 24. 준공하였고,

2022. 6. 30. 실시설계 변경용역을 도급액 19백만 원에 체결하여 같은 해 9. 28. 준공하여 같은 해 12. 8. (주)○ ○ ○ ○ ○ 대표 ○ ○ ○와 도급액 2,811백만 원에 건축공사를 계약하여 2024. 1. 30. 준공예정으로 공사 중에 있다.

[표 1] ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 조성사업 추진 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사업내용	사업비 (백만원)			기 간	계약상대자	비 고 (현공정)
				계	도급	관급			
실시설계용역	2021. 6.21.	○○읍 ○리 ○○○○-○ 번지 일원	실시설계 1식	190	190	-	'21. 6. 23. ~ '21. 12. 24.	건축사사무소 ○○○○○○ 대표 ○○○	100%
실시설계 변경용역	2022. 6.30.		변경설계 1식	19	19	-	'22. 7. 1. ~ '22. 9. 28.	건축사사무소 ○○○○○○ 대표 ○○○	100%
○○ ○○ ○○○○○○○ 조성사업(건축)	2021.11.29.		자주식 주차타워 조성 (3층 4단 113면)	3,693	2,811	883	'22. 12. 8. ~ '24. 1. 30.	(주)○○○○ 대표 ○○○	25%
건설사업관리 용역	2023. 2. 8.		감독관한대행 등 건설사업관리 1식	750	750	-	'23. 2. 20. ~ '24. 1. 15.	○○엔지니어링 건축사사무소(주) 대표 ○○○	25%

[출처 : 창원시 ○ ○ ○ ○ ○ 제출자료 재구성]

2. 자동차 관련 시설의 내화구조 성능기준 검토 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건축법 시행령」 제56조(건축물의 내화구조) 제1항 제2호에 따르면 자동차 관련 시설 용도로 쓰는 건축물로서 바닥면적의 합계가 500㎡ 이상인 건축물의 주요 구조부와 지붕은 내화구조로 하게 되어 있다.

그리고 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제3조(내화구조) 제8호 및 [별표 1]에 따르면 자동차 관련 시설 용도의 4층 이하 최고높이 20M 이하의 건축물의 보와 기둥은 1시간 이상의 내화성능 기준에 적합하여야 한다고 되어 있다.

또한, 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침(국토교통부고시)」 제29조(용역감독자의 임무) 및 제43조(용역의 준공)에 따르면 용역감독자는 설계도서의 내용이 설계용역 과업지시서 등에 따라 용역 과업이 적합하게 수행되도록 성실한 자세로 임하여야 하며, 준공검사 전에 충분한 기간을 두고 용역성과를 정밀히 확인·점검하여 지적사항을 미리 시정조치 하도록 되어 있다.

아울러 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독 의무) 및 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부고시)」에 따라 공사감독자는 공사진행 단계별로 건설사업자와 건설사업관리기술인이 제출하는 서류의 적정 여부를 검토하고 설계도서와 현장조건과의 부합여부, 설계도면·시방서·산출내역서 등의 상호 일치여부 등을 검토한 결과 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문 사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청에 보고하도록 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○○ ○○○○과에서는 설계용역감독 및 준공검사 업무를 할 때에는 자동차 관련 시설 용도의 4층 이하 최고높이 20M 이하의 건축물의 보와 기둥은 1시간 이상의 내화성능 기준에 적합하게 설계용역 과업이 수행되도록 성실한 자세로 임하여야 하며, 준공검사 전에 충분한 기간을 두고 용역성과를 정밀히 확인·점검하여 지적사항을 미리 시정조치 해야 하며,

공사감독자는 건설사업자와 건설사업관리기술인이 제출하는 서류의 적정 여부를 검토하고 설계도서와 현장조건과의 부합여부, 설계도면·시방서·산출내역서 등의 상호 일치여부 등을 검토한 결과 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청에 보고하도록 관리·감독하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○○ ○○○○과에서는 “○○ ○○ ○○○○○○ 조성사업” 일상감사 결과 당초 예산 50억 원에서 40억 원 이상 추가예산 소요가 예상되는 것으로 검토¹⁾되어 공영주차장의 규모를 축소하는 것으로 2022. 7. 1. ~ 2022. 9. 28. 해당 사업의 실시설계 변경용역을 추진하면서 [표 2]와 같이 건축물의 층수는 지상 5층에서 지상 3층으로 건축물의 높이는 16.4M에서 12.6M로 변경되어 해당 건축물의 보·기둥에 적용하는 내화구조의 성능기준을 2시간에서 1시간으로 변경하여 적용해야 하는데도 규모 변경에 따른 관련 법령과 내역서 검토를 면밀히 하지 않았다.

[표 2] 건축규모 축소(변경) 현황

대지면적	용도	건축면적	연면적	층수	높이	내화기준 (보·기둥)
변경전	자동차관련시설 (주차장)	1,064.82㎡	5,241.66㎡	지상 5층	16.4m	2시간
변경후	자동차관련시설 (주차장)	1,064.82㎡	3,135.42㎡	지상 3층	12.6m	1시간

[출처 : 창원시 ○○○○○ 제출자료 재구성]

그 결과 [표 3]과 같이 설계내역서에는 보와 기둥의 내화페인트 시공면적과 자재의 내화성능이 변경된 건축물의 적정한 기준으로 변경되지 않아 156백만 원 상당의 예산이 과다 산정되었는데도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 설계변경을 하지 않았다.

1) ○○○○○ ○○○○과-17664(2022. 5. 12.)호 “○○ ○○ ○○○○○○ 관련 실무회의 협조 요청”

[표 3] 내화페인트 과다산정 내역 현황(2023. 4. 3. 조달청 시장시공가격 기준)

구분	품명	규격	단위 및 수량 ①	재료비 ②	노무비 ③	경비	합계 ④ =②+③	공사비 ⑤ =①×④
기존	내화페인트	2시간, 기동	3,595.4m ²	37,180	27,250	-	64,430	231,651,622원
재산정	내화페인트	1시간, 기동	2,642.5m ²	18,507	9,993	-	28,500	75,311,820원
기존내역서 - 재산정 =								156,339,802원

[출처 : 창원시 ○○○○○○ 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제29조(용역감독자의 임무) 등을 위반하여 실시설계용역 감독 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○○○ ○○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○ ○○○○○과), ○○○○○○ ○○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○ ○○○)은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하고, 실무담당자에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○○○○○ ○○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○ ○○○과)은 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)

② 과다설계된 내화페인트 공사비 156,339천 원은 현재 확정된 사업규모와 내화 성능 기준에 적합하도록 설계변경 등의 적절한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.
(**통보**)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(**주의**)

【일련번호 : 43】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○○○ ○○○○○○○○ 운영·관리 개선요구
 소 관 기 관 창원시(○○○○사업소 ○○○○과)
 조 치 기 관 창원시
 내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○과(현 ○○○○과)에서는 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침(국토교통부 훈련 제922호)」 등의 규정에 따라 [표 1]과 같이 2018. 3. 5. ‘민간사업자 공모지침 변경 공고 계획1’을 수립하여 같은 해 5. 8. ○○○○○○ ○○○○을 우선협상대상자로 선정 한 후 ‘2020. 5. 11. 실시협약을 체결하였고, 2022. 3. 30. ○○○○사업소 ○○○○과에서는 변경협약(1차)을 체결하여 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 ○○○○사업단과 ‘○○○○ ○○○○○○○○’을 추진 중에 있다.

[표 1] ○○○○ ○○○○○○○○ 공모개요

<ul style="list-style-type: none"> ○ 공모방식 : 다수제안공모 ○ 사업위치 : ○○○ ○○동, ○○동, ○○구 내동 일원 ○ 대상면적 (면적단위 : m²) 					
전체	사업대상면적				사업제외 면적
	합계	국유지	시유지	사유지	
1,095,357	970,121	23,284	340,559	606,278	125,236
<ul style="list-style-type: none"> ※ 비공원시설 면적은 사유지 면적의 30%(181,834m²)이내 ○ 공모기간 : '18. 1. 16 ~ 4. 15.(90일간) ○ 사업계획서 접수 : '18. 4. 16.(월) 09:00 ~ 18:00 ○ 우선협상대상자 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 방법 : 자체 선정심의위원회 구성 - 기한 : 사업계획서 접수 후 30일 또는 60일 이내 					

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

1) 창원시 공고 제○○○○-○○○호 '창원시 ○○○○ ○○○○○○○○ 민간사업자 모집 공고'

2. 공원시설 사업비 증액에 따른 사업이행보증증권 변경수납 미이행

가. 관계법령(판단근거)

「사업협약」 제26조(사업이행보증금) 제1항에 따르면 민간공원추진자는 본 협약에 따른 사업이행을 보증하기 위하여 민간공원추진자 지정일로부터 30일 이내에 공원시설 사업비(공원시설 부지조성비 포함)의 10%에 해당하는 보증금[금일백일십일억원(금11,100,000,000원)]을 현금으로 납부하거나 보증금에 준하는 본 사업 시행에 대한 지급보증서로서 지방계약법시행령 제37조 제2항에 규정하는 기관의 지급보증서 또는 사업이행보증보험증권을 창원시장에게 제출하도록 되어 있다.

그리고 「사업협약」 제26조(사업이행보증금) 제4항에 따르면 사업이행보증금 대상금액이 증액된 경우에는 그 날로부터 15일 이내에 증액된 대상 금액에 해당하는 이행보증금을 추가로 제1항이 정하는 방법에 따라 창원시장에게 납부하거나, 기 제공된 지급보증서 또는 보험증권을 대체하여 창원시장에게 제공하도록 되어 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 ‘○○○○ ○○○○○○○○’의 공동사업시행자로서 민간공원추진자가 협약에서 정한 바를 성실히 이행하도록 지도·감독하여 사업이행보증금 대상금액이 증액된 경우에는 그 날로부터 15일 이내에 증액된 대상 금액에 해당하는 이행보증금을 추가 납부하거나 기 제공된 지급보증서 또는 보험증권을 제출하도록 청구하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 기존 2020. 5. 11. 실시협약 체결한 사항에 대하여 2022. 3. 30. 실시협약을 변경하면서 [표 2]와 같이 공원시설의 공사비가 1,108억 원에서 1,128억 원(증 20억 원)으로 증액이 되었는데도 2023. 9. 22. 감사일 현재까지 증액된 대상 금액에 해당하는 추가금 5,673천 원²⁾ 상당의 보험증권을 주식회사 ○○○○개발사업단에게 제출하도록 지도·감독 하지 않았다.

2) 당초 보험료 349,852,150원 : 공원시설 사업비(10%) 1,100억 원 × 보험요율(0.03152%)

[표 2] 사업계획 변경 현황

구분		○○○	○○○ (0000. 0. 00.)	○○○ (0000. 0. 00.)
총 사업비		8,577억 원	8,151억 원	9,553억 원
○○○	○○○	1,985	1,735	1,779(증 44세대)
	○○○	1,250만 원/3.3m ²	1,350만 원/3.3m ²	1,458만 원/3.3m ² (증 108만 원/3.3m ²)
○○○	○○○	1,377억 원	1,108억 원	1,128억 원 (증 20억 원)
	○○○	○○○, ○○○○, ○○○(12개소), ○○○○○, ○○○○, ○○○○○, ○○○○, ○○○○○○, ○○○○○○	○○○, ○○○○, ○○○(6개소), ○○○○○, ○○○○, ○○○○○, ○○○○, ○○○○○, ○○○○, ○○○○○○, ○○○○○○	○○○, ○○○○, ○○○(6개소), ○○○○○, ○○○○, ○○○○○, ○○○○, ○○○○○, ○○○○, ○○○○○○, ○○○○ ○○○(신규추가)
○○○	○○○	6.20%	6.19%	6.19%
	○○○	567억 원	539억 원	631억 원(증 93억 원)

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

3. 사업협약 세부조항 관련

가. 지역업체 참여도 미달 시 제재방안 및 패널티 조항 부재

1). 관계법령(판단근거)

「사업협약」 제9조(도급·하도급 계약으로 인한 책임) 제4항에 따르면 「창원시 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례」에 따라 민간공원추진자는 공원 및 비공원 시설 공사 시 최대한 관내 업체의 물품을 사용하여야 하고, 지역업체 참여도(시공, 지분, 하도급 포함)가 40%이상 되도록 하여야 하며, 그 결과와 증빙자료를 창원시장에게 제출하도록 되어 있다.

그리고 「창원시 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례」 제7조(지역건설노동자 우선고용)에 따르면 시장은 지역건설산업에 참여하는 건설업체가 지역건설 노동자를 고용하도록 권장해야하고 지역건설산업에 참여하는 건설업체는 공사에

투입되는 보통 인부의 50% 이상을 지역건설노동자가 우선적으로 고용되도록 노력해야 한다고 규정하고 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 민간공원추진자가 민간공원추진자는 공원 및 비공원시설 공사 시 최대한 관내 업체의 물품을 사용하고, 지역업체 참여도가 40%이상 되도록 하여야 하며, 창원시장은 지역건설산업에 참여하는 건설업체가 공사에 투입되는 보통 인부의 50% 이상을 지역건설노동자가 우선적으로 고용 되도록 노력해야한다.

2) 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 ○○○○과에서는 최초협약 전(2020. 5. 11.) 2020. 3. 31. 사업협약(안)에 대하여 (재)대한자치행정연구원에 실시협약서(안)을 검토 요청하여 「사업협약」 제9조에 관한 사항이 걱정된 것으로 의견을 회신 받았으나,

감사일 현재 사업협약에는 지역업체 참여도를 시공, 지분, 하도급 포함하는 것으로 되어 있어, 현재 민간사업자의 경우 지역업체 참여도가 지분참여로 정량평가 받은 사항을 고려하면 지분참여에 따른 지역건설산업 활성화 촉진에 실질적인 기여도가 재고될 수 있도록 향후 우선협상자 선정평가 및 실시협약에는 하도급 및 지역건설 노동자 참여율에 대한 의무사항과 더불어 미이행에 따른 이익률(또는 이익금) 차감 등의 패널티 조항을 추가하는 등의 개선이 필요하다.

나. 초과 사업수익의 제한, 정산방법 및 자기자본금(또는 비율) 유지의무 사항 부재

1) 관계법령(판단근거)

「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침(국토교통부훈령 제1504호, 2022. 1. 28.)」(이하 “도시공원 특례지침”이라 한다) 제3장(제안에 의한 행위특례

사업 시행절차) 제6절 3-6-3. (12)에 따르면 공원관리청과 민간공원추진자가 협의한 이익률(또는 이익금액) 및 이를 초과하는 경우 해당 이익에 대한 공공기여 등 처리방법에 관한 사항을 협약하게 되어 있다.

그리고 도시공원 특례지침 제6절 3-6-4.에 따르면 시장과 민간공원추진예정자는 협의에 의하여 3-6-3.의 협약사항의 항목을 조정할 수 있게 되어 있다.

또한 도시공원 특례지침 부칙 제1조(적용례)에 따르면 제2장부터 제4장까지의 개정규정은 훈령 발령일 이후에 제안서를 접수하거나 공고하는 사업부터 적용하도록 되어 있다.

아울러 「사업협약(변경 2022. 3. 30.)」 제18조(사업비 정산 및 집행잔액 반환 등) 제3항에 따르면 민간공원추진자는 [별지 1] 사업비 내역의 수익률³⁾을 취하기로 하며, 초과하는 사업수익에 대하여는 전체 사업준공 이전에 창원시 특별회계에 현금으로 납부하거나 이에 준하는 지급보증서 또는 이행보증보험증권을 창원시장에게 제출하여야 하며, 세부적인 사항은 추후 별도 정산합의서에서 정하도록 되어 있다.

한편 「공유재산 및 물품 관리법」 제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본 원칙)에 따르면 지방자치단체가 공유재산을 관리⁴⁾·처분하는 경우에는 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 하고, 취득과 처분이 균형을 이루고, 공공가치와 활용가치를 고려하며 투명하고 효율적인 절차를 따르게 되어 있다.

따라서 민간공원추진자는 본 사업에 소요되는 비용은 도시공원 특례지침 및 사업협약에 따라 처리 및 부담하고 초과하는 사업수익에 대하여는 전체 사업준공 이전에 지급보증서 또는 이행보증보험증권을 창원시장에게 제출하여야 하며, 세부적인 사항은 추후 별도 정산합의서에서 정하여야 한다.

3) [별지 1] 사업비 내역에 따르면 민간사업시행자는 6.9%를 취하게 되어 있음

4) 「공유재산 및 물품 관리법」 제2조(정의)

4. "관리"란 공유재산 및 물품의 취득·운용과 유지·보존을 위한 모든 행위를 말함

6. "처분"이란 공유재산 및 물품의 매각, 교환, 양여(讓與), 신탁, 현물 출자 등의 방법으로 공유재산 및 물품의 소유권이 해당 지방자치단체 외의 자에게 이전되는 것을 말함

2) 위법부당사항(확인된 문제점)

① 초과 사업수익 정산방법 부재

○○○○과에서는 최초협약 전(2020. 5. 11.) 이후 2022. 3. 30. 사업협약변경(안)에 대하여 전문 회계사 자문 2회를 실시하여 [표 3]과 같이 사업비부담 등의 3개 분야 4개 조항 신설을 하는 것으로 검토받고 이를 반영하였다.

[표 3] 협약변경 주요내용

조항	조문
제3조 사업비부담	- 소요 비용 일체 민간공원추진자 부담 - (신설) 공동주택 분양공고 후 초과 사업비는 민간공원추진자 부담 및 창원시에 요구 할 수 없음
제18조 사업비정산	- 사업준공 3개월 전 민간공원추진자는 자금 집행 근거자료 제출 - (신설) 창원시장은 사업비 정산 시 사업비 지출내역 등에 대하여 외부전문회계감사법인을 통해 검증 - 사업비 내역의 수익률 외 초과 수익이 발생할 경우 창원시로 환원
제19조 사업관리(신설)	- (신설) 민간공원추진자는 본 사업에 대하여 관리형토지신탁에 위탁하여 사업시행 - (신설) 민간공원추진자는 매년 외부회계감사를 실시하고 보고서를 창원시에 제출, 외부 회계감사기관 선정 시 창원시와 상의

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

한편, 2020. 5. 11. 최초 사업협약 당시에는 도시공원 특례지침(2022. 1. 28. 일부개정) 제3장 제6절 3-6-3. (12)에 따른 “이익률(또는 이익금액) 및 이를 초과하는 경우 해당 이익에 대한 공공기여 등 처리방법에 관한 사항”이 존재하지 않아 이에 대하여 법적 구속력은 없지만,

사업협약에 따르면 초과하는 사업수익에 대하여는 세부적인 사항은 추후 별도 정산합의서에서 정하도록 되어 있으므로 [표 4]와 같이 민간공원추진자가 취할 경상이익률은 사업협약에 따라 변동사항은 없으나, 이익금액은 9,278백만 원이 증가한 사실을 고려하여 향후 사업비 정산과정에서 초과하는 사업수익에 대하여는 세부적인 사항은 추후 별도 정산합의서에서 정하도록 되어 있음을 근거로 공공기여도를 높일 수 있는 정산 합의를 시행하는 것이 필요하다.

그리고 차후 공모 단계에서는 제안서에 초과이익금액의 상한제 및 총사업비 연동 초과이익금 차등제 등의 세부적인 사항을 마련하는 등의 개선이 필요하다.

[표 4] 사업비 변경내역

(단위 : 백만 원)

구분		당초	변경	주요내용
○○	○○○	859,052	1,005,488	- ○○○ ○○○ ○○○
	○○○	7,623	10,850	
	○○○	2,174	2,075	
	소계(A)	868,849	1,018,413	
○○	○○○	96,985	144,891	- ○○○ ○○○ ○○○
	○○○	506,703	579,987	- ○○○ ○○○ ○○○ - ○○○ ○○○ ○○○ - ○○○ ○○○ ○○○
	○○○	33,132	37,343	- ○○○ ○○○ ○○○
	○○○	36,372	42,836	- ○○○ ○○○ ○○○
	○○○	55,504	26,163	- ○○○ ○○○ ○○○
	○○○	36,167	61,956	- ○○○ ○○○ ○○○
	○○○	50,188	62,162	- ○○○ ○○○ ○○○
	소계(B)	815,051	955,338	
○○○	53,797	63,075		
○○○	6.19%	6.19%		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

② 자기자본금(또는 비율) 유지 의무 부재

해당 사업의 우선협상대상자와 공모단계에서부터 현재 사업수지검토 자료에 따르면 민간공원추진자는 2019년 5월부터 50억 원의 자기자본은 투입하여 2021. 8월 주택건설사업계획승인 시점에는 총 700억 원의 자기자본을 보유하고 있는 것으로 확인되었으나,

2020. 5. 11. 최초협약일 기준 총사업비 8,151억 원 대비 8.59%를 보유하여 2022. 3. 30. 변경협약일 기준 총사업비 9,553억 원 대비 7.33%로 하락하였으며 [표 5]와 같이 수입 및 지출의 증가비율이 17.21%인 반면 금융비용 증가율은 23.86%가 되어 민간공원추진자의 자기자본 비율 및 금액이 낮아지는 경우 프로젝트파이낸싱조달에 대한 의존도가 높아져서 민간공원추진자의 이익률은 보전되는 반면 그에 대한 지출비용 증가로 사업의 공공기여시설에 대한 투자비가 낮아질 수밖에

없으므로 사업협약에서는 민간공원추진자의 자기자본비율 유지의무 부여 또는 자기자본비율 변동에 대한 관리·감독 사항을 반영하는 등의 개선이 필요하다.

[표 5] 사업비 변경내역

(단위 : 백만 원)

구분		당초	변경	증가비율
○○	○○○	859,052	1,005,488	
	○○○	7,623	10,850	
	○○○	2,174	2,075	
	소계(A)	868,849	1,018,413	○○○ ○○○ ○○○
○○	○○○	96,985	144,891	
	○○○	506,703	579,987	
	○○○	33,132	37,343	
	○○○	36,372	42,836	
	○○○	55,504	26,163	
	○○○	36,167	61,956	
	○○○	50,188	62,162	○○○ ○○○ ○○○
	소계(B)	815,051	955,338	○○○ ○○○ ○○○
○○○	53,797	63,075	○○○ ○○○ ○○○	
○○○	6.19%	6.19%		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

조치할 사항 창원시장은

① 「사업협약」 제26조(사업이행보증금)에 따라 사업비가 변경되었음에도 추가 사업이행보증증권을 민간사업시행자에게 요구하지 않고 관리감독 업무를 부적정하게 처리하였으며, 협약 변경시 공공복리 증진방안에 대한 검토가 미흡했던 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○)과 실무담당자에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○○○ ○○○는 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

② 추가공사분에 대한 사업이행보증증권을 민간사업시행자에게 수납하는 등

적정한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 향후 실시협약변경 및 타 민간특례사업에 지역업체 참여도 관련 패널티 조항, 초과 사업수익 정산방법, 자기자본금 유지 의무 사항을 반영 또는 개선할 수 있는 적정한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

④ 해당 사업의 9,278백만 원 상당의 민간사업시행자의 추가 경상이익에 대하여 관련분야 교수 등 전문가 자문 및 전문기관에 정산 검증과 더불어 공공복리 증진 방안에 대해서도 검토 의뢰하여 그 결과에 따라 공공기여도를 높일 수 있는 정산 합의를 시행하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

⑤ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

감사결과 처분요구서

훈계·주의 요구

제 목 관광농원사업 승인 및 지도·감독 업무 처리 부적정
소 관 기 관 창원시(농업기술센터 ○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 농업기술센터 ○○○○과에서는 농어촌의 자연자원과 농림축산생산기반을 이용하여 도시민 등에게 농촌체험 기회를 제공하기 위하여 [표 1] 및 [표2]와 같이 관광농원을 승인하고, 그 시설 및 운영사항에 대한 지도·감독 등 관리업무를 담당하고 있다.

[표 1] ○○○○○ 관광농원 사업계획 및 변경 현황

구분	신청일	승인일	사업자	소재지	개발사업기간	사업비 (백만원)	면적 (㎡)	주요사업
신규	'17.04.03.	'17.05.19.	○○○	○○○○구 ○○면 ○○리 산 ○○○번지	'17.05.19.~ '18.12.31.	420 (자부담)	4,833	• 영농체험시설(2,673㎡) - 허브, 블루베리, 쌈채소 • 자율시설 - 주차장, 기타
변경	'18.11.15.	'18.12.03	"	"	'17.05.24.~ '19.12.31.	"	"	"
변경	'19.12.24.	'19.12.31	"	"	'17.05.24.~ '20.12.31.	"	"	"
변경	'20.12.15.	'20.12.29	"	"	'17.05.24.~ '22.12.31.	"	"	"
변경	'21.11.30.	'22.01.27	"	○○○○구 ○○면 ○○리 산 ○○○번지 외 1필지	'17.05.19.~ '22.12.31.	630 (투자금 253, 자부담 377)	4,990	• 영농체험시설 - 허브, 블루베리, 쌈채소 (2,673㎡→2,191㎡) • 자율시설 - 1.2중근생, 주차장, 기타 (2,160㎡→2,799㎡)

구분	신청일	승인일	사업자	소재지	개발사업기간	사업비 (백만원)	면적 (㎡)	주요사업
변경	'22.05.25.	'22.07.01	○○○ (사업자 변경)	"	"	630 (자부담)	"	<ul style="list-style-type: none"> • 영농체험시설 - 허브, 블루베리, 쌈채소 (2,191㎡→2,272㎡) • 자유회관 - 1.2종근생 주차장 기타 (2,799㎡→2,718㎡)
변경	'22.08.22.	'22.09.22.	"	"	"	630 (자부담)	5,213.6	<ul style="list-style-type: none"> • 영농체험시설 - 허브, 블루베리, 쌈채소 (2,272㎡→2,191㎡) • 자유회관 - 1.2종근생 주차장 기타 (2,799㎡→3,022㎡)
변경	'22.10.17.	'22.10.20.	"	○○○○구 ○○면 ○○리 ○○○번지	"	"	"	"
준공	'22.10.24.	'22.11.11.	"	"	"	"	"	"

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

[표 2] ○○○○ 관광농원 현황

구분	신청일	승인일	사업자	소재지	개발사업기간	사업비 (백만원)	면적 (㎡)	주요사업
신규	'22.10.11.	'23.04.10.	○○○ ○○○	○○○○구 ○○면 심리 산 ○○○번지 외 8필지	'23.04.10.~ '24.12.31.	1,111	11,507	<ul style="list-style-type: none"> • 영농체험시설 - 발작물 • 자유회관 - 야영장, 운동시설
변경	'23.08.21.	검토 중	○○○ ○○○	"	"	"	"	"

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. ○○○○○○ 관광농원 준공 승인 및 지도·감독 업무 처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「농어촌정비법」 제81조제1항에 따르면 시·도지사 또는 시장·군수는 농어촌 관광휴양을 지원·육성하여 농어촌지역과 준농어촌지역의 자연경관을 보존하고 농어촌의 소득을 늘리기 위하여 농어촌의 자연환경, 영농활동, 전통문화 등을 활용한 시책을 추진할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「농어촌정비법」 제83조 및 「관광농원 사업시행지침(이하 ‘시행지침’이라 한다)」에 따르면 농어업인, 농업인단체 등이 관광농원을 개발하려는 경우 사업

계획을 세워 시장·군수 등의 허가를 받아야 하며, 개발할 수 있는 사업규모는 100,000m² 미만으로 제한된다.

또한 「농어촌정비법 시행규칙」 제47조 [별표 3] 농어촌관광휴양사업의 규모 및 시설기준 제2호에 따르면 관광농원의 시설기준은 영농체험시설(기본시설), 지역특산물 판매시설, 체육시설, 휴양시설, 음식물제공시설, 기타시설이 있고, 시행지침에 따르면 영농체험시설은 기본시설로 사업자가 반드시 설치해야 하는 시설을 말하고, 영농체험시설면적은 2,000m²이상이면서 관광농원 개발 승인 면적의 20%이상으로 설치 운영하도록 되어 있다.

아울러 시장·군수 등은 관광농원 사업시행자가 준공검사를 신청하면 「농어촌정비법」 제114조에 따라 준공검사를 실시하고 사업 준공 후에는 사업자에게 ‘사업자 신고 필증’을 교부하여야 하며, 같은 법 제88조와 시행지침에 따라 반기별 1회 이상 사업취지 부합·건전운영 실태, 작목입식·부대편의시설 등의 조성·운영 실태, 시설 및 위생안전관리 실태 등을 점검하여야 한다.

한편 그 점검결과 관광농원이 「농어촌정비법」, 「공중위생관리법」, 「식품위생법」 등 관련 법령을 위반한 경우에는 사업 정지 또는 사업장폐쇄, 허가 취소 등 필요한 시정조치를 하도록 되어 있다.

따라서 ○○○○과에서는 관광농원의 규모 및 시설 기준, 조성 및 운영 계획 등을 검토하여 관광농원을 적법하게 승인 및 준공 처리하여야 하며, 준공 후에는 사업 추진 부합·운영 현황 및 안전관리 실태 점검 등 사후관리를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 [표 3]과 같이 농어촌관광휴양사업의 기본시설인 영농체험시설에 2017. 4. 3. 관광농원개발 당초 사업계획서 상에는 사업비 50백만 원 (자부담 35, 용자 15)으로 허브, 블루베리, 쌈채소 등을 2,673m² 규모로 준공예정일인 2018. 12. 31. 이전에 설치하는 것으로 계획되어 있었지만, 첨부서류(관광농원 관리

운영 계획 등)에는 사업자가 반드시 설치해야 하는 시설인 기본시설을 주말농장으로 분양하여 준공일 이후에 운영하는 것으로 계획되어 있었다.

그리고 2022. 10. 17. 준공 전 사업계획승인 변경 신청서까지 5년간 7차례의 변경 신청이 있었으며, [표 4]와 같이 2022. 10. 17.자 신청된 변경 사업계획서 6페이지와 11페이지에 영농체험시설에 대한 사업비 조달계획이 다르고, [표 4] 3)사업비 조달 계획서에는 영농체험시설의 준공예정일 2022. 12. 31. 이후 인 2023. 12.에 자부담으로 영농체험시설을 설치 계획하는 것으로 변경 신청하는 등 많은 오류가 있었음에도 변경사업계획서에 대해 정정·변경요청이나 반려 등 별도의 시정조치 없이 접수하여 승인하였다.

[표 3] 당초 사업계획승인 신청서

1) 당초 사업계획서

사업내용		총계획				연차별 계획												비고	
						2016년				2017년				2018년					
						사업물량	사업비			사업물량	사업비			사업물량	사업비				사업물량
합계	용자	지방비	자부담	합계	용자		지방비	자부담	합계		용자	지방비	자부담						
합계		4,833㎡																	
작물재배지 소매면적	작물재배지	2,673㎡ (석류, 썬채소, 블루베리)	50							2,673㎡ (석류, 썬채소, 블루베리)	35			35	15	15			자연습·소공형 장제형
	소계	2,673㎡	50							2,673㎡	35			35	15	15			

2) 사업비 조달계획서(소요시기)

(단위 : 백만원)

NO	소요시기 (2017년)	용도	소요액	조달방법	비고
1	2017.05월	기반시설	10	보유	현금증빙참조
2	06월	기반시설	10	"	"
3	09월	기반시설	10	"	"
		건축물	100		
		작목입식	35		
4	10월	건축물	100	"	"
5	11월	건축물	80	소득 외	소득증명원참조
6	2018.03월 ~	비닐하우스	20	건축물용자	기존보유주택 또는 농원내 양광분
		본재	30		
		작목입식	15		
		홍보비	10		
합 계			420		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

[표 4] 사업계획승인 변경 신청서

1) 변경 사업계획서(6 페이지)

사업내용		총계획				연차별 계획												비고		
분야	세부사업명	사업물량	사업비			2017년				2018년				2021년~2022년						
			합계	용자투자	지방비	자부담	사업물량	합계	용자	지방비	자부담	사업물량	합계	용자투자	지방비	자부담				
합계		4,990㎡																		
작목 임식	작물 재배지	2,272㎡ (석류, 쌈채소, 블루베리)	50												2,272㎡ (석류, 쌈채소, 블루베리)	50			50	자연 학습형 · 장소 제공형
	소계	2,272㎡	50												2,272㎡	50			50	

2) 변경 사업계획서(11 페이지)

㉔ 작목별, 시설별 사업비 조달계획

1) 작목별, 시설별 사업비 조달계획

사업내용		총계획				연차별 계획												비고		
분야	세부시설명	사업물량	사업비			2017년				2018년				2021년~2022년						
			합계	용자투자	지방비	자부담	사업물량	합계	용자투자	지방비	자부담	사업물량	합계	용자투자	지방비	자부담				
합계		4,990㎡ 5,213.6㎡																		
작목 임식	작물 재배지	2,272㎡ (석류, 쌈채소, 블루베리)	50												2,191㎡ 2,272㎡ (석류, 쌈채소, 블루베리)	50	15		35	자연 학습형 · 장소 제공형
	소계	2,272㎡	50												2,191㎡ 2,272㎡	50	15		35	

3) 사업비 조달계획서(12페이지, 소요시기)

[단위 : 백만원]

NO	소요시기 (2021년)	용도	소요액	조달방법	비고
1	2018.01월	기반시설	10	기 투자완료	
2	05월	기반시설	10	*	
3	2021.03월	기반시설	200	*	소득증명원장조
		건축물 작목임식	-	소득 외 (투자금)	
4	12월	건축물	50	자부담	
5	2022.01월	건축물	300		
6	2023.12월	작목임식	50		
		홍보비	10		
합 계			630		

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

또한 2022. 10. 24. 접수된 관광농원 개발사업 준공검사신청서에는 관광농원 사업계획 승인내용대로 작목입식 등 관련시설물을 설치 완료하였기에 준공검사를 신청하였다고 되어 있으나, 2022. 11. 7. 준공검사신청에 따른 현지 확인 출장 보고서에는 준공일 이전에 사업자가 반드시 설치하여야 하는 시설인 영농체험시설(작목입식)이 설치되지 않았음을 현지 확인(사진 상 작목입식 없음)하고도 조건부 승인 처리하고자하는 의견으로 보고하였고, 2022. 11. 11. 관계부서 및 사업자에게 관광농원 개발사업 준공을 승인하였다.

그리고 2023. 5. 24. 하절기 농촌관광 휴양시설 점검에 대한 결과보고서에 일반음식점 및 휴게음식점으로 승인받은 시설에서 사업계획서에도 없는 숙박업을 운영하고 있어 「농어촌정비법」 제83조 제2항 및 같은 법 시행령 제72조 제2항을 위반한 사실이 있었으며, 영농체험시설은 일부 미이행하였음을 확인하였다고 보고하였다.

그 결과 관광농원 개발사업의 승인기준에 맞지 않는 관광농원을 승인하여 불법 시설을 운영하고 있고, 관광농원에 대한 사후관리가 제대로 이루어지지 않고 있는 등 「농어촌정비법」에서 정한 지정조건을 위반하여 운영되고 있었다.

3. ○○○○ 관광농원 사전 절차 및 협의 부적정

가. 소규모 환경영향평가 절차 미이행

1) 관계법령(판단기준)

「농어촌정비법」 제81조 제1항에 따르면 시·도지사 또는 시장·군수는 농어촌 관광휴양을 지원·육성하여 농어촌지역과 준농어촌지역의 자연경관을 보존하고 농어촌의 소득을 늘리기 위하여 농어촌의 자연환경, 영농활동, 전통문화 등을 활용한 시책을 추진할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「농어촌정비법」 제106조(다른 법률에 따른 지정 등의 의제), 「국토의

계획 및 이용에 관한 법률」 제6조(국토의 용도 구분), 「환경영향평가법」 제43조(소규모 환경영향평가의 대상) 및 「환경영향평가법 시행령」 제59조(소규모 환경영향평가 대상사업 및 범위) 별표 4 [표 5]와 같이 사업계획 면적이 보전관리지역은 5,000㎡ 이상, 농림지역은 7,000㎡ 이상이면 사업의 승인 등 전에 협의를 요청해야 하며, 둘 이상의 용도지역에 걸쳐 있는 경우에는 산출한 수치의 합이 1 이상이면 소규모 환경영향평가대상에 포함한다고 규정하고 있다.

[표 5] 소규모 환경영향평가 대상사업의 종류, 범위 및 협의 요청시기

구분	소규모 환경영향평가 대상사업의 종류·규모	협의 요청시기
1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 적용지역	나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제2호에 따른 관리지역의 경우 사업계획 면적이 다음의 면적 이상인 것 1) 보전관리지역: 5,000제곱미터 2) 생산관리지역: 7,500제곱미터 3) 계획관리지역: 10,000제곱미터 다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제3호에 따른 농림지역의 경우 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것	사업의 승인등 전 사업의 승인등 전
비고 9. 개발사업이 위 표의 소규모 환경영향평가 대상사업의 종류·규모란의 지역·지구·구역·지구 등 지역의 구분(이하 "용도지역"이라 한다) 중 둘 이상의 용도지역에 걸쳐 있는 경우에는 다음 계산식에 따라 산출한 수치의 합이 1 이상이면 위 표에 따른 소규모 환경영향평가대상에 포함한다. $\frac{\text{해당 용도지역의 사업계획 면적}}{\text{해당 용도지역의 최소 소규모 환경영향평가 대상면적}} + \frac{\text{해당 용도지역의 사업계획 면적}}{\text{해당 용도지역의 최소 소규모 환경영향평가 대상면적}} + \dots$		

[출처 : 환경영향평가법 시행령 제59조 별표4]

또한 「환경영향평가법」 제44조(소규모 환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등)에 따르면 승인 등을 받아야 하는 사업자는 소규모 환경영향평가 대상사업에 대한 승인 등을 받기 전에 소규모 환경영향평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 「농어촌정비법 시행령」 제72에 따른 관광농원 개발자의 사업계획 승인 시 「농어촌정비법」 제106조에 따른 의제 여부와 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「환경영향평가법」 등 개별법 규정에 따라 용도지역 내 개발행위가 가능한 시설인지 여부를 관련 부서 협의 등을 통해 면밀히 검토하여 승인하여야 한다.

2) 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2022. 10. 20. ○○○○ 관광농원개발 사업계획 승인신청에 따른 관계부서에 협의 요청하여, 2022. 11. 17. 창원시 ○○○○과(문서번호-33229, 2022. 11. 17.)에서는 소규모 환경영향평가 대상에 해당되지 않는다는 의견이 있었지만, ○○○○구 ○○○○과(문서번호-33043, 2022. 12. 28.)에서는 소규모 환경영향평가 대상사업임에 따라 개발행위 관련 보완을 요청하였음에도, [표 6]과 같이 사실관계 확인없이 2023. 4. 11.에 ○○○○ 관광농원 사업계획을 승인하였다.

[표 6] 소규모 환경영향평가 대상 여부

□ 토지별 사업계획 면적					
번호	지번	지목	면적(m ²)	용도지역	소규모 영향평가 대상 최소 면적
1	산○○○	임	3,919	농림지역	농림지역 : 7,500m ²
2	산○○○-○	임	4,249		
3	산○○○-○	임	536		
4	산○○○-○○	임	30		
5	산○○○-○	임	253		
6	산○○○-○○	임	108		
소계			9,095		
7	○○○-○	전	1,444	보전관리지역	보전관리지역 : 5,000m ²
8	○○○-○○	전	320		
9	○○○	답	648		
소계			2,412		
합계			11,507		

□ 산정결과

- 산정식에 따른 산정결과 1.7로 1이상임에 따라 소규모 환경영향평가 대상
- 산정식 : 해당 용도지역의 사업계획 면적 / 해당 용도지역의 최소 소규모 환경영향평가 대상면적 + 해당 용도지역의 사업계획 면적 / 해당 용도지역의 최소 소규모 환경영향평가 대상면적 >=1 **대상**
- 산정근거 : 농림지역 사업계획면적 (9,095m²) / 농림지역 대상면적 (7,500m²) + 보전관리지역 사업계획면적(2,412m²) / 보전관리지역 대상면적(5,000m²) =1.7

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

그리고 창원시 ○○○○과에서는 협의요청 건이 소규모 환경영향평가 대상사업 인데도 면밀히 검토하지 않고 대상이 아니라고 회신하였고, 사업계획 승인 후 정정 회신(문서번호-9631, 2023. 5. 2.)을 통해 ○○○○ 관광농원이 소규모 환경영향평가 대상임을 알리는 등 업무를 부적정하게 처리하였다.

나. 도시계획도로(소로1-174)개설 시기 및 계획 협의 부적정

1) 관계법령(판단기준)

「농어촌정비법」 제83조 및 「같은 법 시행령」 제72조(농어촌관광 휴양지 개발계획의 승인 등), 「민원처리에 관한 법률」 제31조(복합민원의 처리)에 따라 관광농원개발 사업계획 승인신청에 따라 관련법령 적합여부 등 해당부서와 협의하여야 한다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 관광농원을 승인하기 위해서는 관계부서와 협의하여 의견 받아서 이를 면밀하게 검토한 후에 승인하여야 한다.

2) 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2023. 4. 11. ○○○○ 관광농원 사업계획 승인 전 해당 관광농원의 진입도로가 포함된 도시계획도로(소로1-174) 개설 시기 및 계획에 대한 협의가 완료되지 않은 상황인데도 [표 7]과 같이 별도 조치 없이 승인하였다.

[표 7] 도시계획도로(소로1-174) 개설 시기 및 계획에 대한 협의 경과

순번	일 자	문서명	발신자 및 수신자	내 용
1	'22.10.11.	관광농원개발 사업계획 승인신청서제출	○○○ → ○○○○과	• 규모 11,507㎡ (영농체험시설 2,476, 편의시설 7,224, 부대시설 305, 기타 1,502)
2	'22.10.20.	관광농원개발 사업계획 승인신청에 따른 관계부서 일괄 협의 요청(○○○○과-19996)	○○○○과 → 관계부서	• ○○○○과 : (소규모)환경영향평가, 수질 오염총량관리 등 관련법령 적합여부 • ○○○○구 ○○○○과 : 건축, 농지전용, 개발행위 등 관련법령 적합여부 • ○○○○구 ○○○○과 :도시계획도로(소로1-174) 개설 시기 및 계획
3	'22.10.28.	관광농원개발 사업계획 승인신청 따른 협의 회신(안전건설과-22588)	○○○○구 ○○○○과 → ○○○○과	• 구산해양관광단지 내 도시계획도로(소로1-174)로 ○○○○과와 협의 바람.
4	'22.11.11.	관광농원개발 승인신청에 따른 의견 회신(○○○○과-28270)	○○○○구 ○○○○과 → ○○○○과	• 농지전용 관련 의견 [보완] • 산지전용 관련 의견 [보완]

○○○○○○ ○○○(현 ○○○면), ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과),
○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항
제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② ‘○○○○ 관광농원의 소규모 환경영향평가 절차 미이행’업무 과정에서 사전
절차 및 협의를 부적절하게 업무 처리한 당시 실무책임자 ○○○○과 ○○
○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에
따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(훈계)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무
교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 45】

감사결과 처분요구서

주의 요구

제 목 ○○○○○○단지 확장사업 기본 및 설계용역 감독 등 부적정
소 관 기 관 창원시(도시개발사업소 ○○○○과)
조 치 기 관 창원시
내 용

1. 현황(업무개요)

창원시 ○○○○ ○○○○과에서는 [표 1]과 같이 2019. 1. 9. (주)○○○○○○○
외 1개사와 도급액 1,335백만 원에 기본 및 실시설계 용역계약을 체결하여 2021. 6.
19. ‘○○○○○○단지 확장사업 기본 및 실시설계용역’을 완료하였고, 같은 해
2021. 9. 16. (주)○○○○○ 외 1개사와 도급액 23,895백만 원에 ○○○○○○단지
추가 확장분 조성공사를 계약하고 같은 해 9. 27. 착공하여 2024. 3. 14. 준공예정
으로 사업을 추진 중에 있다.

[표 1] ○○○○○○단지 추가 확장분 조성공사 현황

사업명	계약일자	위 치	사업내용	사업비 (백만원)			용역기간	계약상대자	비 고 (현공정)
				계	도급	관급			
기본 및 실시설계 용역	2019. 1. 9.	창원시 ○○구 ○○동, ○○동, ○○동 일원	기본 및 실시설계 1식	1,335	1,335	-	2019. 1. 14. ~ 2021. 6. 19.	(주)○○○○ ○○ 외 1	100%
조성공사	2021. 9. 16.		산업단지 조성 1식	23,895	18,185	5,710	2021. 9. 27. ~ 2024. 3. 14.	(주)○○○○ 외 1	50%

[출처 : 창원시 제출자료 재구성]

2. 설계용역감독 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조(감독) 제1항, 제17조(검사) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 용역 계약을 체결한 경우 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 감독 또는 검사하거나 소속 공무원 등에게 그 사무를 위임하여 감독 또는 검사를 하도록 되어 있고, 같은 법 시행규칙 제65조(감독 및 검사)에 따르면 같은 법 제16조 및 제17조에 따라 감독 또는 검사를 한 자는 감독 또는 검사의 결과 계약이행의 내용이 당초의 계약내용에 적합하지 아니한 경우에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 적어 소속 지방자치단체의 장 또는 계약담당자에게 제출하도록 되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법」 제48조(설계도서의 작성 등), 제49조(건설공사감독자의 감독 의무), 같은 법 시행령 제73조(실시설계) 및 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제25조(실시설계의 내용)에 따르면 실시설계는 관계 법령 및 기준 등에 적합하게 공사에 필요한 설계도서 등을 작성하여야 하고, 발주청은 설계도서의 내용이 설계용역 과업지시서 등에 따라 현장조건과 일치하는지와 설계도서대로 시공할 수 있는지 여부 등을 검토하여 설계용역업자에게 시정·보완 등 필요한 조치를 요구하여야 한다.

또한 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제43조(용역의 준공) 제1호, 제2호, 제3호에 따르면 용역감독자는 용역 완료 전에 충분한 기간을 두고 용역성과를 정밀히 확인·점검하여 지적사항을 미리 시정 조치하도록 되어 있고, 설계자가 제출한 준공검사원을 검토하여 계약대로 완료되었는지 여부를 확인하고 감독조서를 첨부해 발주기관의 장에게 접수될 수 있도록 하여야 하며, 준공보고서 등을 검토·확인하여 설계용역 목적물이 발주기관의 장에게 차질없이 인계될 수 있도록 하여야 한다.

아울러 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제9절(검사와 대가지급)-1-가에서는 계약담당자는 검사에 있어서 계약상대자의 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되는 경우 시정조치를 하도록 되어 있다.

한편 ‘○○○○○○단지 기본 및 실시설계 용역’ 과업지시서 II. 과업의 일반 사항 3. 수급인의 책임에 따르면 감독원의 승인을 받은 성과품이라 할지라도, 수급인의 잘못으로 발생한 모든 하자에 대하여 수급인의 책임이 면제되는 것은 아니며, 수급인은 용역 준공 후에도 이러한 사항에 대해 발주자의 수정·보완요구가 있을 때에는 수급인 부담으로 시정·조치하여야 한다고 규정되어 있다.

「건설기술 진흥법」 제53조(건설공사 등의 부실측정), 「같은 법 시행령」 제87조(건설공사 등의 부실 측정에 따른 벌점 부과 등) 및 [별표 8] 「건설공사 등의 벌점관리기준」 5(벌점 측정기준). 다. 그 밖의 건설엔지니어링사업자 및 건설기술인 등에 대한 벌점 측정기준 - 5)수량 및 공사비(설계가격을 기준으로 한다) 산출의 잘못, 6)설계도서 작성의 소홀 등에 해당하는 경우에는 벌점을 부과하여야 한다.

따라서 창원시 ○○○○과에서는 설계용역의 감독과 검사를 할 때에는 계약서, 설계서 및 그 밖의 관계서류에 따라 이행한 내용이 당초의 계약내용에 적합하지 아니한 경우에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 적어 소속 지방자치단체의 장 또는 계약담당자에게 제출하여야 하며, 설계도서의 내용이 관계 법령 및 현장조건과 일치하는지와 설계도서대로 시공할 수 있는지 여부 등을 검토하여 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되는 경우 설계용역업자에게 시정조치를 하여야 한다.

그리고 설계용역 준공 이후라도 설계의 과오나 오류가 확인되면 계약상대자의 부담으로 설계도서를 수정·보완하도록 시정·조치하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 창원시 ○○○○과에서는 2019. 1. 14.부터 2021. 6. 19.까지 ‘○○○○○○○○단지 추가 확장분 조성공사’의 실시설계용역을 추진하면서 [표 2]와 같이 정기안전점검, 낙차공, 오수분관이음 등 총 3건, 466,504천 원이 설계내역에 누락이 있었는데도 설계용역감독자 및 준공검사자는 실시설계용역 성과품을 면밀히 검토하지 않아 누락된 사항에 대하여 시정·보완 등 필요한 조치를 요구하지 않은 채 2021. 6. 25. 실시설계용역을 준공 처리하였다.

또한 설계용역 누락된 내역에 대하여 「건설기술진흥법」 제53조(건설공사 등의 부실측정), 「같은법 시행령」 제87조(건설공사 등의 부실 측정에 따른 벌점 부과 등) 및 [별표 8] 「건설공사 등의 벌점관리기준」 5(벌점 측정기준). 다. 그 밖의 건설 엔지니어링사업자 및 건설기술인 등에 대한 벌점 측정기준에 부합할 시 설계용역사와 해당 건설기술자에 대한 벌점 부과 등 조치를 하여야 한다.

[표 2] 당초 설계용역 누락한 주요 내역

(단위: 원)

구 분	정기안전점검 ¹⁾	낙차공	오수분관 이음관	합 계	비고
직접공사비	9,755,000	175,583,406	-	185,338,406	
제 경 비	2,359,000	115,608,594	-	117,967,594	
도 급 금 액	12,114,000	291,192,000	-	303,306,000	
관급자재비	-	138,248,000	24,500,200	162,748,200	
총 공사비	12,114,000	429,440,000	24,500,200	466,054,200	

1) 「건설기술 진흥법 시행령」 제62조(건설공사의 안전관리), 같은 법 시행령 제98조(안전관리계획의 수립) 및 제101조의2(가설구조물의 구조적 안정성 확인)에 따라 건설기계 작업 중 향타 및 향발기를 작업하는 경우와 가설구조물 중 높이 2m 이상인 흙막이 지보공은 정기안전점검을 실시하여야 함

조치할 사항 창원시장은

① 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독의무) 등을 위반하여 설계
용역감독 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 ○○○○○○
○○○(현 ○○○○과)과 실무담당자의 업무에 대해 지도·감독을 철저히 하지
못한 실무책임자 ○○○○과 ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)을 「경상남도
행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한
직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)