특정감사

감 사 보 고 서

- 포항시 국지도 ○호선 노선 변경 관련 -

2019. 10.

감 사 원

목 차

Ⅰ. 감사실시 개요 ····· 1

1. 감사 배경 및 목적 ····· 1

2. 감사 중점 및 대상 ····· 1

3. 감사실시 및 감사결과 처리 ····· 1

Ⅱ. 감사대상 업무 현황 ····· 2

1. 국지도 ○호선(포항 효자～상원) 건설사업 개요 ····· 2

2. 사업 추진 경과 ····· 3

Ⅲ. 감사결과 ····· 4

1. 감사결과 총괄 ····· 4

2. 처분요구사항 ····· 5

(1) 국가지원지방도 ○호선 기본계획 수립 고시 등 부적정(주의) ····· 6

3. 종결처리한 사항 ····· 10

Ⅳ. 감사 미실시(기각, 각하) 청구사항 명세 ····· 12

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사 배경 및 목적

청구인 400명은 부산지방국토관리청이 국지도 ○호선 건설사업과 관련하여 권한도 없이 기본계획 수립 용역을 발주하는 등 부산지방국토관리청, 경상북도와 포항시가 6개 사항[1)]에 대해 위법·부당한 업무 처리를 하였다며 2018. 6. 4. 감사원에 공익감사청구를 하였다.

이에 대하여 감사원은 2019. 6. 27. 청구사항에 대한 검토를 거쳐 감사의 필요성이 있는 2개 사항(① 기본계획 용역 발주처와 노선 변경을 통한 최적 노선 선정의 적정 여부, ② 기본계획 수립 관련 행정예고와 고시를 제대로 이행하였는지 여부)에 대해 감사실시를 결정하였으며 나머지 4개 사항에 대해서는 감사의 실익이 없다고 판단하여 종결처리(Ⅳ. 감사 미실시(기각, 각하) 청구사항 명세 참조)하였고 2019. 6. 27. 이를 청구인에게 회신하였다.

2. 감사 중점 및 대상

이번 감사는 감사 실시로 결정된 위 2개 사항을 중심으로 부산지방국토관리청이 업무를 적정하게 처리하였는지에 중점을 두었다.

3. 감사실시 및 감사결과 처리

감사원은 2019. 7. 15.부터 같은 해 7. 24.까지 8일간 감사인원 3명을 투입하여 실지감사를 실시하였고 지적사항에 대한 부산지방국토관리청의 의견수렴과 내부 검토절차를 거쳐 2019. 10. 18. 감사결과를 확정하였다.

---

1) 총 6개 사항은 ①항 가~다목, ②항 가~사목, ③항, ④항, ⑤항, ⑥항으로 14개 세부 항목으로 구성되어 있고, 이 중 ①항 가,나목, ②항 사목(3개의 세부 항목)은 감사사항으로 분류하였고 그 외 11개 세부 항목은 감사 미실시로 분류함

Ⅱ. 감사대상 업무 현황

1. 국지도 ○호선(포항 효자~상원) 건설사업 개요

○ 공사명: 효자～상원 간 도로 건설공사(해상교량, 가칭: 동빈대교)

○ 공사현장: 포항시 남구 송도동～북구 항구동

○ 공사내용: L=1.35㎞, B=16.5m(4차선)

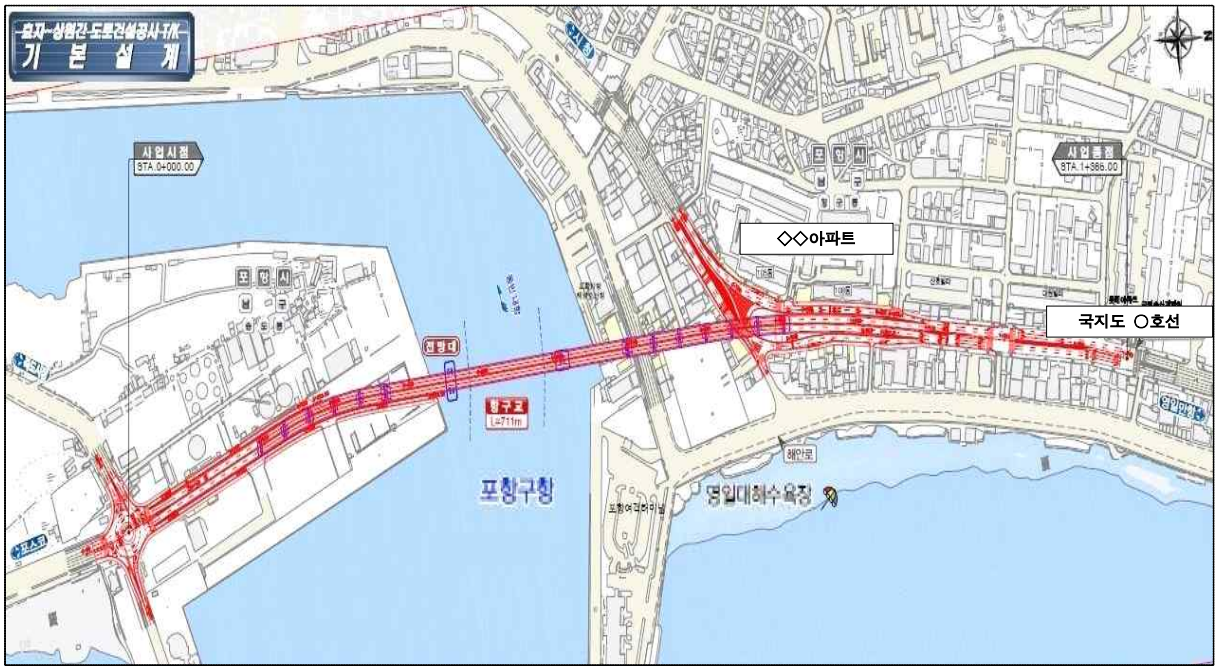
○ 사업기간: 2011년부터 2022년(현재 실시설계 중)

○ 사업주체: 경상북도, 포항시

○ 발주처: 경상북도(일괄입찰방식)

○ 사업비: 612억 원(공사비: 475억 원, 보상비: 89억 원, 시설부대경비: 48억 원)

[그림] 국지도 ○호선 건설사업 노선 선정안



자료: 대상기관 제출 자료(기본계획 최종보고서 발췌)

2. 사업 추진 경과

○ 2015. 2. 9. 기본계획수립연구 용역 발주(부산청, 국토연구원 수행)

○ 2015. 10. 5. 총사업비 조정 요청(부산청 → 국토교통부, 기획재정부)

○ 2015. 10. 6. 기본계획수립연구 용역 완료

○ 2016. 3. 2. 총사업비 협의 완료(기획재정부, 국토교통부 → 부산청)

○ 2016. 3. 16. 기본계획수립연구 용역 최종보고서 제출

○ 2016. 3. 22. 기본계획 인수·인계(부산청 → 경상북도)

○ 2016. 4. 23. 건설기술심의위원회 개최(경상북도, 일괄입찰방식 추진)

○ 2017. 3. 21. 일괄입찰 공고(참여업체 없음)

○ 2017. 4. 17. 일괄입찰 재공고(1개 업체 참여)

※ 유찰 후 단독 참여업체와 수의계약 전환 검토

○ 2017. 8. 4. 수의계약 의사 회신 및 입찰참가자격 사전심사 접수(△△건설 → 경상북도)

○ 2018. 2. 1. 기본설계 평가회의

○ 2018. 2. 22. 예비계약 체결(경상북도, △△건설)

○ 2019. 2. 28. 실시설계 변경 추진 방침 통보(경상북도 → △△건설)

※ ◇◇아파트 주민들의 민원 제기에 따라 교량의 평면교차로 변경, 설계속도 변경(60㎞→50㎞), 종단선형 변경

○ 2019. 5. 17. 주민설명회 개최

○ 2019. 6. 11. 주민설명회 결과 공지(경상북도, 포항시 홈페이지)

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사 실시로 결정한 2개 사항 중 ‘기본계획 수립 관련 행정예고와 고시를 제대로 이행하였는지 여부’ 사항과 관련하여 1건의 위법·부당한 사항이 확인되었고 감사 결과 확인된 문제점은 다음과 같다.

① 기본계획 수립 관련 고시 업무 등 부적정

○ 「행정절차법 시행령」 제24조에 따르면 사회기반시설의 건설·설치 계획은 관보 등을 통해 행정예고 하고 「건설기술 진흥법 시행령」 제69조 제5항에 따르면 건설공사 기본계획을 수립하였을 때에는 그 사실을 고시하도록 규정

– 그런데도 부산지방국토관리청은 위 건설사업 기본계획을 수립하면서 행정예고를 하지 않았고 기본계획 수립이 완료(2015. 10. 9.)된 이후에도 이를 고시하지 않고 있다가 뒤늦게(2019. 2. 15.) 고시

이에 대하여 부산지방국토관리청장에게 앞으로 기본계획을 수립하면서 관련 법령에 따른 행정예고와 고시를 미이행하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하도록 주의 요구하였다.

이와 달리 ‘기본계획 용역 발주처와 노선 변경을 통한 최적 노선 선정의 적정 여부’ 사항에 대하여 점검한 결과, 부산지방국토관리청의 사무처리 과정이 위법·부당하다고 보기 어려워 종결처리하였는데 구체적인 사유를 정리하면 다음과 같다.

○ 「도로법」 제31조 제3항에 따르면 국가지원지방도의 도로공사에 필요한 조사·설계는 국토교통부 장관이 실시한다고 규정하고 있어 국토교통부 소속기관인 부산지방국토관리청에서 위 건설공사 기본계획 수립 용역을 발주한 사항을 위법·부당하다고 보기 곤란하고

– 위 기본계획에는 기존에 고시된 도시계획시설 노선(해안로)과 최적 노선(삼호로)에 대한 객관적인 교통량 예측을 수행한 결과 교통량 저감효과는 삼호로 노선이 더 우수한 것으로 분석되는 등 삼호로 노선이 유리한 것으로 판단

⇒ **이 건 부산지방국토관리청의 기본계획 수립 용역 발주와 최적 노선 선정과정이 위법·부당하다고 보기 어려워 종결처리**

2. 처분요구사항

○ 명세: 별첨

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **국가지원지방도 ○호선 기본계획 수립 관련 고시 등 부적정**

소 관 기 관 국토교통부

조 치 기 관 부산지방국토관리청

내 용

1. 업무 개요

부산지방국토관리청은 국가지원지방도(이하 “국지도”라 한다) ○호선(포항 효자~상원) 건설공사[2]사업을 추진하면서 2015. 10. 6.[3] 위 건설공사에 대한 기본계획을 수립하였으며 같은 해 10. 5. 기획재정부에 위 건설공사와 관련하여 총사업비 조정을 요청하였고 2016. 3. 2. 기획재정부로부터 총사업비 조정결과를 통보받은 후 같은 해 3. 22. 일괄입찰방식으로 발주하도록 위 기본계획을 경상북도[4]에 인계[5]하였다.

2. 관계법령 및 판단기준

위 건설공사는 국지도 ○호선 중 경상북도 남구와 북구의 미연결 구간을 해상교량으로 연결하는 사업으로 1993. 3. 22. 고시된 “포항 도시계획 변경결정(재정비)”(경상북도 고시 제1993-92호)에서 결정된 노선은 해안로에 접속하는 노선으로 되

---

2) 국지도 ○호선 중 경상북도 포항시 남구와 북구의 미연결 구간을 해상교량(총 연장 1.2km, 4차로 확장)으로 연결하는 사업

3) 부산지방국토관리청은 2015. 10. 6. 국토연구원(기본계획 수립용역 수행기관)으로부터 위 기본계획 용역보고서를 제출받아 준공처리 완료

4) 「국고보조 도로건설사업 시행지침」(국토교통부) 제15조에 따르면 설계자가 지방국토관리청인 경우에는 총사업비 협의가 완료되는 즉시 설계도서 일체를 보조사업시행자에게 인계하도록 규정

5) 국지도 ○호선 건설공사는 도로관리청인 경상북도가 일괄입찰공사로 발주하여 현재 실시설계 단계

어 있었는데 위 기본계획에서는 아래 [그림]과 같이 해안로가 아닌 삼호로로 접속시키는 새로운 노선으로 변경하는 내용이었다.

[그림] 기본계획 수립 당시 선정된 최적 노선(삼호로 접속)

자료: 대상기관 제출 자료(기본계획 수립 보고서) 재구성

한편 「행정절차법」 제42조 제1항, 제46조 제1항, 제47조 및 같은 법 시행령 제24조에 따르면 행정청은 사회기반시설[6] 등의 건설·설치, 학사제도·전용차로제의 조정 변경 등 널리 국민의 의견수렴에 필요한 정책·제도 및 계획을 수립·시행하거나 변경하려는 경우 20일 이상 주요 내용 또는 전문을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등을 통하여 행정예고[7]하도록 규정되어 있다.

또한 「총사업비관리지침」 제14조 제4항의 규정에 따르면 중앙관서의 장은 기본계획이 수립되면 기본계획 고시 이전에 기획재정부장관과 사업규모, 총사업비

6) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따르면 "사회기반시설"이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서 「도로법」에 따른 도로가 이에 해당함

7) 행정예고 제도는 행정청이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 사안에 대하여 일정한 정책 또는 제도를 수립·변경 또는 폐지하고자 할 경우, 법령, 계획 등 특정한 법형식에 국한되지 아니하고 사회, 경제, 기술적 입장 등 다양한 입장에서 행정청이 국민에게 예고한다는 점에서 다른 제도와 구분됨

또는 사업기간 등을 협의하도록 규정되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법 시행령」 제69조[8] 및 제70조에 따르면 발주청은 공사의 목표 및 기본방향, 공사내용 등의 내용을 포함한 기본계획을 수립하였을 때에는 그 사실을 고시하고 이를 고시한 후 해당 건설공사의 규모와 성격을 고려하여 일괄입찰방식 등의 공사수행방식을 결정하도록 규정되어 있다.

따라서 위 관서가 기존 고시된 도시계획도로 노선이 아닌 새로운 노선으로 위 건설공사 기본계획을 수립하고자 할 때에는 그 기본계획이 수립되기 전에 행정예고를 이행한 후 수립하여야 하며 기본계획이 수립되어 기획재정부장관과 총사업비 등에 대한 협의를 마치면 기본계획 내용을 지체없이 고시하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 위 관서는 위 건설공사 기본계획 수립과 관련하여 기본계획 수립 시점인 2015. 10. 6. 이전에는 그 기본계획 내용을 행정예고 하여야 하는데도 이를 이행하지 않았고 기획재정부로부터 위 건설공사의 총사업비 조정결과를 통보받은 2016. 3. 2. 이후에는 기본계획의 내용을 고시하여야 하는데도 이를 고시[9]하지 않은 채 같은 해 3. 22. 경상북도가 위 건설공사를 일괄입찰방식으로 발주하도록 위 기본계획을 인계하였다.

그 결과 이해관계자들의 의견수렴 절차를 거치지 아니한 채 9차례에 걸친 민원 발생과 2018. 4. 24. 주민설명회가 주민 반대로 진행이 중단되는 등 인근 지역민들의 집단 반발을 초래하였다.

---

8) 「도로 건설사업명 관리지침」(국토교통부예규 제555호) 제2조 제2호에 따르면 “도로 건설공사”는 「도로법」, 「건설기술진흥법」, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 등 관련 법률의 적용을 받는다고 되어 있고 「도로법」에서 개별 도로공사 기본계획에 대한 고시 절차를 규정하고 있지 않아 기본계획 고시 관련 내용은 「건설기술 진흥법」을 적용함

9) 2018. 6. 4. 위 건설공사와 관련하여 감사원에 공익감사청구가 접수된 이후 감사실시 여부에 대하여 검토·확인 과정에서 부산지방국토관리청이 위 기본계획에 대해 고시를 하여야 한다고 판단하여 2019. 2. 15. 고시 완료

관계기관 의견 부산지방국토관리청은 앞으로 건설공사 기본계획을 수립하면서 행정예고와 고시 관련 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **부산지방국토관리청장**은 앞으로 건설공사 기본계획을 수립하면서 관련 법령에 따른 행정예고와 고시를 미이행하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(**주의**)

3. 종결처리한 사항

가. 기본계획 수립 용역 발주 부적정

청구인은 「건설기술 진흥법 시행령」 제69조의 '발주청은 기본계획을 수립하여야 한다'는 규정에 따라 경상북도가 발주청이라고 주장하며 부산지방국토관리청이 2015. 2. 9. 위 건설사업 기본계획을 수립하기 위하여 용역 계약을 체결한 데 대해 위법·부당하다며 감사를 청구하였다.

이와 관련하여 「도로법」 제31조 제3항과 제4항에 따르면 국토교통부 장관이 국지도의 건설·관리 계획과 도로공사에 필요한 조사·설계를 실시하고 국지도의 도로관리청은 국토교통부장관이 수립한 조사·설계에 따라 국지도의 도로공사를 시행하도록 하고 있으며 「도로법 시행령」 제85조 제3항에 따르면 국지도 건설에 필요한 공사비는 국고에서 보조하도록 하고 있다.

따라서 위 건설사업의 도로공사는 국지도 ○호선의 도로관리청인 경상북도가 시행하고 조사·설계는 국토교통부장관이 실시하여야 하며 국토교통부 소속기관인 부산지방국토관리청이 설계보다 앞 단계인 도로공사 기본계획 수립을 위한 용역을 발주한 사항을 위법·부당하다고 볼 수 없어 종결처리하였다.

나. 기본계획 수립 시 노선 변경 부적정

청구인은 국지도 ○호선 건설사업 기본계획을 수립하면서 포항시 도시계획도로 노선으로 기존에 결정·고시(1993. 3. 22.)된 노선(이하 "해안로"라 한다)과 최적 노선으로 선정된 노선(이하 "삼호로"라 한다)과의 객관적인 교통량 조사나 사업비 비교·검토 없이 새로운 노선을 최적 노선으로 선정한 데 대해 부당하다며 감사를 청구하였다.

이와 관련하여 부산지방국토관리청은 국지도 ○호선 건설사업 기본계획을 수립

하면서 [표]와 같이 삼호로와 해안로의 장래 교통량을 예측하여 최종보고서에 반영하였고 [표]에 따르면 2022년의 경우 삼호로를 연결할 경우 예측 교통량이 36,016대/일로서 해안로 연결 시 19,010대/일보다 17,006대/일 많은 것으로 확인되었다.

[표] 장래 교통수요 예측 결과

(단위: 대 /일)

노선안	접속 도로	관측 교통량	예측 교통량			
		2014년	2022년	2030년	2036년	2040년
최적노선 선정	삼호로	40,061	36,016	34,933	34,806	34,721
기존의 포항시 도시계획도로	해안로	21,582	19,010	18,086	17,082	16,413

자료: 부산지방국토관리청 제출자료(기본계획 최종보고서) 재구성

그리고 부산지방국토관리청은 포항시로부터 해안로는 수시로 교통이 통제되기 때문에 간선도로의 역할을 수행하기 위해서는 삼호로에 접속하는 것이 적합하다는 의견을 제시받고 이를 기본계획 보고서에 반영하였다.

또한 부산지방국토관리청은 4차로인 해상교량을 삼호로(6차로)가 아닌 해안로(4차로)에 접속할 경우 도로 확장[10]이 불가피하고 해수욕장 주변에 밀집한 상업시설에 대한 보상비와 공사비가 추가로 발생할 것으로 예상되며, 모래사장을 도로로 편입하여 확장하더라도 새로운 민원이 발생할 소지가 있어 삼호로에 접속하는 것이 타당하다고 판단한 사항이므로 이를 위법·부당하다고 볼 수 없어 종결처리하였다.

10) 해안로에 접속할 경우 최소 500m 이상, 편도 1차로(왕복 2차로)를 추가로 확보하여야 하고 약 500m 구간에 2차로의 도로를 확보할 경우 예상되는 추가 비용은 약 43.5억 원으로 추정됨(2015년 국토교통부 도로업무편람)

Ⅳ. 감사 미실시(기각, 각하) 청구사항 명세

구분	청구요지	미실시 사유
1	다. 도시계획도로 변경·폐지 관련 - 포항시 도시계획도로로 기존에 결정 고시(1993년 3월)된 해안로 노선에 대한 변경·폐지절차 없이 해당 노선을 삼호로로 변경	○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조와 제32조에 따르면 도시관리계획을 결정(변경·폐지)할 때에는 지형도면을 작성하여 고시하도록 규정 - 국지도 ○호선 건설사업의 경우 현재 실시설계 단계로 실시설계 완료 후 세부지형도면이 작성되면 이를 첨부하여 기존 도시계획도로 변경·폐지 절차를 진행할 예정 △ 기본계획 수립만으로 노선 변경이 확정되는 것은 아님
2	가. 국지도 노선 지정령 및 국지도 5개년 계획 관련 - 도로노선지정이유서와 지형도를 고시하지 않고 노선변경에 대한 행정예고 없이 국지도 ○호선 지정	○ 해당 사무처리가 있던 날부터 5년이 지나 종결처리
	나. 국지도 ○호선 도로구역 결정고시 관련 - 노선변경에 대한 도로구역 결정고시 미이행	○ 국지도 ○호선 건설사업은 현재 실시설계 용역 중으로 현재 주민 의견 등을 청취 중이며 실시설계 후 도로구역으로 결정고시할 예정
	다. 기본계획 이관 행정예고 미이행 관련 - 경상북도는 부산청으로부터 기본계획을 이관받고도 이해관계인에게 고지 미이행	○ 부산청으로부터 기본계획을 이관받은 경상북도가 이를 이해관계인에게 고지할 의무는 없음
	라. 사업비 확보 통보 관련 - 경상북도는 국지도 ○호선 건설사업에 대한 국고보조금을 확보하고서도 이를 고지하지 않음	○ 경상북도가 국지도 ○호선 건설사업비를 확보한 사실만으로 이해관계자에게 이를 별도로 고지할 의무는 없음

구분	청구요지	미실시 사유
	마. 기본계획 수립 시 주민의견 청취 관련 - 노선변경에 대한 주민의견 청취 미실시	○ 「건설기술 진흥법 시행령」 제71조에 따르면 일괄입찰 공사의 경우 실시설계 단계에서 주민의견을 청취하도록 규정 - 따라서 기본계획 수립 시 주민의견을 청취하지 않은 데는 위법·부당 사항이 없음
2	**바. 교통영향평가와 환경영향평가 실시 관련** - 국지도 ○호선 건설사업은 교통영향평가와 환경영향평가 대상인데도 이를 실시하지 않고 위 사업을 추진	○ 「도시교통정비 촉진법 시행령」 제13조의 2 제3항 [별표 1]에 따르면 총길이 5㎞이상인 신설노선 중 다른 간선도로와의 접속부 등에 대하여 교통영향평가를 시행하도록 규정 - 또한 「환경영향평가법 시행령」 제31조 관련 [별표 3]에 따르면 4㎞이상 신설하는 도로 건설사업의 경우 환경영향평가를 실시하도록 규정 △ 국지도 ○호선 건설사업은 총 길이가 1.365㎞에 불과하므로 교통영향평가 및 환경영향평가 대상이 아님
3	**○ 노선 변경 민원 처리의 적정성 관련** - ◇◇아파트 주민들은 경상북도와 포항시에 지속적으로 노선 변경을 요청하였는데 경상북도는 이를 반영하지 않고 있음	○ 경상북도와 포항시는 2017. 6. 14.부터 2018. 9. 10.까지 아파트 관리실, 시청 도청 등에서 23회에 걸쳐 주민들과 면담을 하였고 현재는 주민 요구사항을 반영하여 교량 종점이 ◇◇아파트까지 연결되지 않는 교량형식으로 변경하는 등 민원 해결을 위한 조치를 하고 있는 것으로 확인
4	**○ 국고보조금 집행의 적정성 관련** - 국지도 ○호선 건설사업명을 동빈대교 건설사업의 사업명을 혼용하는 등 국고보조금을 목적 외로 사용	○ 국지도 ○호선(포항 효자~상원) 건설사업명과 동빈대교 건설사업은 국고보조금을 용도 외로 사용하였다고 보기 어려움

구분	청구요지	미실시 사유
5	○ **도로 편입 부지 매각의 적정성 관련** - 경상북도는 국지도 ○호선에 편입이 예정된 부지를 포항시에 공용주차장으로 임대해주다 정당한 사유 없이 이를 민간에 매각	○ 행정안전부 정부합동감사에서 “포항 항구동 부지(주차장) 매각 업무 부적정”으로 통보 처분된 사실이 있어 각하 처리
6	○ **교통혼잡 실태 조사 적정성 관련** - 국토교통부는 주요 간선도로의 교통혼잡 실태를 조사하지 않아 국지도 ○호선이 주요 간선도로로 지정받지 못함	○ 「도로법」 제8조 제7항에 따른 교통혼잡 실태에 따른 규정은 임의 규정으로 국토교통부장관이 교통혼잡 실태를 조사하지 않은 것을 법령을 위반하였다고 보기 어렵고 - 「도로법 시행령」 제6조에 따라 교통혼잡 도로로 지정되는 도로는 광역시 소재 도로에 한하므로 포항시에 개설된 국지도 ○호선은 간선도로 지정대상에 해당되지 않음