

기관운영감사

감 사 보 고 서

- 오산시·여주시 기관운영감사 -

2019. 10.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상기관 현황	2
III. 감사결과	4
1. 감사결과 총괄	4
2. 처분요구와 통보사항	5
(1) 오산장터 주거환경관리사업 업무 부당 처리(징계·주의·통보)	6
(2) 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약업무 부당처리 (징계·통보)	23
(3) 시간선택제임기제 공무원 채용업무 부당 처리(징계·통보)	32
(4) 주택부지 조성사업의 소규모 환경영향평가 협의 누락(징계·통보)	43

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

오산시와 여주시는 재정자립도가 낮고(오산시: 33.8%, 여주시: 21.2%) 인구 및 면적이 작은 기초지방자치단체로서 장기간 기관운영감사를 미 실시(오산시: 1999년, 여주시: 2000년 실시)하여 2019년 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 계약·인허가, 인사분야 등 기관운영의 주요 분야를 점검하는 데 중점을 두었고, 이를 위해 오산시·여주시 본청을 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

이번 감사는 2019. 4. 15.부터 같은 해 5. 3.까지 15일간 감사인원 10명을 투입하여 실지감사를 실시하고, 같은 해 5. 7.부터 5. 16.까지 8일간 감사기간을 연장(감사인원 6명)하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항 등과 관련하여 2019. 5. 9. 오산시장, 2019. 5. 14. 여주시장이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하였다. 이후 감사원에서는 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2019. 10. 17. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상기관 현황

1. 일반 현황

[표 1]과 같이 오산시는 인구가 22만여 명이고 면적은 42.7km²이며 6동의 행정구역으로 이루어져 있고, 여주시는 인구가 11만 4천여 명이고 면적은 608.3km²이며 1읍 8면 3동의 행정구역으로 이루어져 있다.

[표 1] 인구·면적·행정구역 현황

기관명	인구	면적	행정구역
오산시	220천 명	42.7km ²	6동
여주시	114천 명	608.3km ²	1읍 8면 3동

자료: 오산시·여주시 제출자료 재구성

[표 2]와 같이 오산시는 4국 3담당관 23과의 조직으로 구성되어 있고 691명이 근무하고 있으며, 여주시는 3국 4담당관 21과의 조직으로 구성되어 있고 884명이 근무하고 있다.

[표 2] 조직·인력 현황

(단위: 명)

구분	오산시	여주시
조직	4국 3담당관 23과	3국 4담당관 21과
정원(현원)	715(691)	889(884)
최근 4년간 증원 인원	117	75

자료: 오산시·여주시 제출자료 재구성

[표 3]과 같이 오산시의 세출예산 규모는 7,331억 원이고 지방세 수입은 1,304억 원이며 여주시의 세출예산 규모는 7,849억 원이고 지방세 수입은 1,208억 원이다.

[표 3] 재정 현황(2018년 말 기준)

(단위: 억 원, %)

오산시			여주시		
세출예산	재정자립도	지방세 수입	세출예산	재정자립도	지방세 수입
7,331	33.8	1,304	7,849	21.2	1,208

자료: 오산시·여주시 제출자료 재구성

2. 주요 공약사업 추진 현황

[표 4]와 같이 오산시는 ‘더 활기찬 일자리 경제도시’ 분야에서 ‘오산형 청년수당 3대 패키지 지원’ 등 21개 사업, ‘더 행복한 복지문화도시’ 분야에서 ‘국공립 어린이집 이용률 확대’ 등 46개 사업을 추진 중이다.

그리고 여주시는 ‘아이 키우기 좋은 여주’ 분야에서 청소년 수련관 건립 등 13개 사업, ‘농촌과 도시가 조화로운 여주’ 분야에서 역세권 개발 등 24개 사업을 추진 중이다.

[표 4] 주요 공약 추진분야별 예산 현황(2018~2019년)

(단위: 개, 백만 원)

오산시			여주시		
추진분야	진행사업	예산 총액	추진분야	진행사업	예산 총액
더 활기찬 일자리 경제도시	21	1,537,052	아이 키우기 좋은 여주	13	66,833
더 행복한 복지문화도시	46	102,718	농촌과 도시가 조화로운 여주	24	82,071
계	67	1,639,770	계	37	148,904

주: 현 시장의 임기가 시작된 2018년도부터 2019년도 2개년도의 주요 공약사업에 대한 예산총액임
 자료: 오산시·여주시 제출자료 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

(가) 오산시 계약 분야

① 오산장터 주거환경관리사업 업무 부당 처리

국유지를 무단 점유하여 국가보조금 집행지침에 위배되는 내용으로 사업을 추진하면서 미시공되거나 임의시공된 부분까지 기성금을 지급하는 등 예산 낭비

② 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약업무 부당 처리

모니터링 용역의 계약상대자는 경비업 허가를 받아야 하는데도 경비업 허가를 받지 아니한 특정 사회복지법인과 수의계약을 체결하는 등 계약업무 부당 처리

(나) 여주시 인사 및 허가 분야

① 시간선택제임기제 공무원 채용업무 부당 처리

사실과 다른 경력증명서를 제출한 자를 채용하는가 하면, 지방의회 등에서 의혹을 제기하여 이를 인지하고도 정당한 조치 없이 방치

② 주택부지 조성사업의 소규모 환경영향평가 협의 누락

법령상 동일인(같은 회사 지분을 30% 이상 소유한 자 등)이 신청한 연접부지에 개발행위를 허가하면서 소규모 환경영향평가를 누락한 채 개발행위 허가

이에 대하여 오산시장과 여주시장에게 각각 계약업무를 부당하게 처리한 관련자와 채용업무 및 개발행위허가 협의 업무를 부당하게 처리한 관련자에 대하여 징계요구하는 등 조치기관에 총 14건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 처분요구와 통보사항

가. 명세: 별첨

감 사 원

징계·주의요구 및 통보

제 목 오산장터 주거환경관리사업 업무 부당 처리

소 관 기 관 ① 오산시 ② 한국자산관리공사 ③ 국토교통부

조 치 기 관 ① 오산시 ② 한국자산관리공사 ③ 국토교통부

내 용

1. 사건 개요

오산시는 2014. 4. 22.¹⁾부터 2019. 5. 16. 현재까지 관내 오산동 354-4 일원(사업지구 면적: 49,977㎡)에서 오산장터(2018. 10. 4. “오매장터”에서 “오산장터”로 명칭 변경) 주거환경관리사업²⁾(이하 “오산장터사업”이라 한다)을 추진하였다.

오산장터사업은 주거환경개선³⁾, 테마거리조성⁴⁾ 및 주민공동체 활성화⁵⁾를 주요 세부사업으로 하여 2014. 6. 25. 국토교통부의 “도시활력증진지역 개발사업”(이하 “도활사업”이라 한다)에 선정되었다.

한편, 국토교통부의 도활사업은 「국가균형발전특별법」에 근거하여 도시활력증진 지역에 해당하는 기초지자체에 예산을 포괄적으로 지원하되, 각 세부사업은 개별 법령 및 지자체 조례 등에 따라 추진되는 사업으로 오산시는 2014. 4. 22. 오산장터

1) 오산시가 경기도에 2015년 도시활력증진지역 개발사업으로서 오산장터사업을 제안한 시기임

2) 주거환경관리사업은 기존 전면철거형 정비방식에서 벗어나 기존 도시구조를 유지하며 보전·정비·개량을 병행할 수 있는 새로운 정비방식으로 2012년 「도시 및 주거환경정비법」 개정 시 도입됨

3) CCTV·쓰레기분리수거함 설치 등 사업비 16억 원

4) 광장조성 등 사업비 16억 원

5) 주민공동이용시설 설치 등 사업비 18억 원

주거환경개선 등의 목적으로 도활사업을 신청하여 선정되었고, 총사업비 50억 원 중 25억 원의 국비를 보조⁶⁾받으며 오산장터사업을 추진⁷⁾하였다.

그리고 오산시는 2017. 11. 22. 주식회사 ○○건설(대표이사 F, 이하 “○○건설”이라 한다)과 테마거리조성사업 광장조성 공사⁸⁾에 대한 도급계약(금액: 2,341,456,700원, 이하 “이 건 도급계약”이라 한다)을 체결하였고, ○○건설은 2018. 1. 26. □□ 주식회사(대표 G, 이하 “□□”이라 한다)와 조경공사 및 부대공사에 대한 하도급 계약(금액: 1,588,400,000원)을 체결하였다.

2. 테마거리조성사업 부지 내 국유지 무단 전용

가. 관계 법령(판단기준)

「국유재산법」 제42조 제1항 및 같은 법 시행령 제38조 제3항 등에 따르면 일반재산⁹⁾ 등의 관리·처분에 관한 사무는 한국자산관리공사에 위탁되어 있다. 또한 같은 법 제47조 제1항에 따라 준용되는 같은 법 제36조 제1항에 따르면 해당 재산의 사용 목적을 위배하거나 승인 없이 재산의 원래 상태를 변경한 경우 대부계약을 해제·해지할 수 있도록 규정되어 있다.

따라서 오산시는 테마거리조성사업 부지 내 주차장 용도로 대부하여 사용 중인 국유재산(일반재산)을 다른 용도로 사용할 경우 한국자산관리공사와 협의를 거쳐 해당 부지를 사업 목적에 따라 개발·조성하여야 했다.

나. 감사결과 나타난 문제점

6) 도활사업의 포괄보조금 매칭비율은 50:50(국비:지방비), 경기도에서 지방비 25억 원 중 30%를 지원

7) 오산시는 2019. 5. 16. 현재 오산장터사업에서 주거환경개선 세부사업을 제외하고 테마거리조성(3,896백만 원) 및 주민공동체 활성화(3,038백만 원) 세부사업에 예산을 증액하는 등 사업계획을 변경하여 시행하고 있음

8) 입찰공고('17. 10월)에 따른 공사명은 “오매장터 주거환경 관리사업 공사(조경, 토목, 기계)”임

9) 「국유재산법」 제41조에 따르면 일반재산은 대부 또는 처분할 수 있도록 규정되어 있음

오산시는 2009. 9. 23. 관내 오산동 382-1(152㎡), 382-2(26㎡) 및 382-4(317㎡) 소재 3필지의 국유지(일반재산, 계 495㎡, 이하 “이 건 국유지”라 한다)를 한국자산관리공사로부터 대부받아 공용주차장으로 인근 주민들에게 제공하고 있었다.

그리고 오산시는 2017. 2. 28. 조달청¹⁰⁾에 이 건 국유지를 광장부지로 사용하기 위해서 무상으로 귀속받을 수 있는지 여부를 협의한 결과, 2017. 4. 6. 조달청으로부터 ‘오산장터사업에 무상으로 귀속될 수 없으며, 한국자산관리공사에 협의·매수 절차를 거쳐야 한다’는 답변을 받았다.

그런데도 오산시는 한국자산관리공사와 이 건 국유지 매수에 대한 협의를 하지 않은 채 2017. 11. 30. 주차장 용도의 국유지에 임의로 광장 조성공사를 착공하였고, 2019년 5월 현재 화강암 포장공사, 조형물 설치를 하는 등 대부받은 국유지(감정가액 8억여 원 상당)를 무단으로 변경하였다.

3. 도시활력증진지역 개발사업비 목적 외 집행

가. 관계 법령(판단기준)

국토교통부의 「도시활력증진지역 개발사업 계획수립 및 사업시행 지침」에 따르면 도화사업의 예산은 기초지자체의 주거지역 재생사업 등¹¹⁾에 사용하도록 지원하는 예산으로서 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항 [별표 2]에서 정한 유명예술인 기념조형물 설치(28), 문화의 거리 조성(36) 등의 목적으로는 사용하지 않도록 규정되어 있다.¹²⁾

10) 구 「국유재산법 시행령」(2017. 3. 1. 대통령령 제27926호로 개정되기 전의 것) 제16조 제1항 제7호에 따라 2017. 2. 28. 당시 기획재정부 소관 일반재산에 대한 무상귀속 협의 사무는 조달청에 위임되어 있었음. 그러던 중 구 같은 시행령(2018. 9. 18. 대통령령 제29178호로 개정되기 전의 것) 제16조 제2항 제3호에 따라 2018. 6. 27.부터 한국자산관리공사에 위탁되고 있음

11) 도화사업은 주거지역 재생사업, 중심시가지 재생사업, 기초생활기반 확충사업, 지역역량 강화사업 등으로 구분

12) 2005년 국고보조금이 개편되면서 보조금 지급대상이었던 지자체의 사업 중 문화의 거리 조성 등 163개 사업이 소요 재원과 함께 지자체로 완전히 이양되었기 때문에 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항 [별표 2]에서 국고보조금 지원 제외 사업을 열거

나. 감사결과 나타난 문제점

그런데 오산시는 2017년 7월경 오산장터사업의 세부내용을 [별표 1] "오산장터 사업 세부내용 변경 현황"과 같이 '썰시봉 문화거리' 조성을 위한 통기타 조형물 설치, 뮤직홀 썰시봉 조성 등 보조금 지원 제외 사업으로 변경¹³⁾·추진하였다.

4. 테마거리조성사업 광장조성 공사 감독 및 검사 업무 태만

가. 관계 법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 "지방계약법"이라 한다) 제17조 제1항, 제3항 및 제18조 제1항과 「지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준」 제13장 공사계약일반조건 제5절 등에 따르면 공사에 사용할 자재의 품질·규격 등은 반드시 설계서와 일치되어야 하고, 공사감독관의 검사를 받도록 되어 있으며, 검사조서를 작성한 후에 그 대가를 지급하도록 규정되어 있다.

따라서 오산시는 이 건 도급계약자인 ○○건설이 기성검사 요청을 하면 설계서¹⁴⁾ 등에 따라 시공되었는지 검사하고 설계서와 동일하게 시공된 공정만 검사 처리한 후 기성금을 지급하여야 했다.

나. 감사결과 나타난 문제점

오산시는 ○○건설로부터 [표 1]과 같이 3차례(2018. 5. 14., 같은 해 6. 6. 및 같은 해 6. 25.)에 걸쳐 주요 자재(판석 및 석재류)에 대한 검사 요청을 받고도 검사를 하지 않거나 일부 자재의 단순 반입 여부만 확인하는 등 자재가 설계서의 품질·규격과

13) '14년 6월 국유지를 주차장, 장터 등 다목적 광장으로 활용하는 계획을 세웠으나 '16년 2월 가수 이장희 광장을 조성하는 것으로 변경, '17년 7월경 다시 '썰시봉 문화거리' 조성 목적으로 통기타 모형 등 조형물을 설치하는 것으로 계획 변경

14) 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」(국토교통부 고시) 제2조 제12호에 따르면 설계서란 공사 시방서, 설계도면 및 현장설명서를 말하며, 공사 추정가격이 1억 원 이상인 공사에 있어서는 공정별 목적물 물량이 표시된 내역서를 포함

일치하게 납품되었는지를 제대로 검사하지 않았다.¹⁵⁾

[표 1] 자재검사 내역

자재명 ^{주)}	규격	반입일	검사 요청일	현장 점검일	검사 여부	자재 불량 내역
화강석(포천석) 판석	70T	'18. 5. 9.	'18. 5. 14.	'18. 5. 10.	규격 실측	원산지 불일치 (중국산 사용)
철평석	70T	'18. 5. 14.	'18. 5. 14.	-	미검사	두께 축소 (70mm→50mm)
화강석 판석(포천석, 고흥석)	70T	'18. 6. 6.	'18. 6. 6.	'18. 6. 21.	규격 실측	원산지 불일치 (중국산 사용)
철평석	70T	'18. 6. 6.	'18. 6. 6.	'18. 6. 21.	미검사	두께 축소 (70mm→50mm)
화강석 판석(포천석, 고흥석)	70T	'18. 6. 25.	'18. 6. 25.	'18. 6. 29.	미검사 (반입적치만 확인)	원산지 불일치 (중국산 사용)
기타 석재류 (두겹석, 마천석, 가공석 등)	30T 50T	'18. 6. 25.	'18. 6. 25.	'18. 6. 29.	미검사 (반입적치만 확인)	-

주: 포천석은 국내 포천 지역에서 나는 석재, 고흥석은 국내 고흥 지역에서 나는 석재

자료: 오산시 제출자료 재구성

또한, 오산시는 2018. 10. 1. ○○건설로부터 기성검사 요청을 받고 현장을 방문하면서, 육안으로만 조형물을 확인하거나 시공되지 아니한 조형물(미스트 트리¹⁶⁾)을 현장대리인의 설명만 듣고 기성을 인정하는 등 기성검사를 부실하게 하여 같은 해 10. 25.까지 기성대금으로 1,830,070,000원을 지급(선금 464,267,000원¹⁷⁾, 기성금 1,365,803,000원)하였다.

이에 감사원 감사기간 중(2019. 4. 15.~같은 해 5. 16.) 기성검사 처리된 부분의 실제 시공 내역을 확인한 결과, [별표 2] “부실 시공 및 기성금 과다 지급 내역”과 같이 미스트 트리 미시공, 화강석 판석 축소 시공 등 총 7건의 부실시공(미시공 1건, 축소 시공 6건)이 확인되었고, 이러한 부실시공에 대해 기성금 202,009,394원이 과다 지급되었다.¹⁸⁾

15) 일부 실측한 자재의 경우 오산시 감독공무원(A)은 현장대리인에게 확인했다고 유선으로 통보만 하였고, 자재검사를 서면 등의 방식으로 명시적으로 한 사실이 없음

16) 여름철 온도를 낮추기 위하여 안개를 분사하는 장치가 포함된 조형물

17) 2018. 3. 28. 지급한 선금 594,000,000원 중 기성금 지급 당시 정산된 금액

18) 기성검사 당시 기성률은 78.16%였으나 축소시공, 미시공 등을 고려하면 실제 기성률은 69.53%에 불과

5. 테마거리조성사업 광장조성 공사 하도급에 대한 관리·감독 부적정

가. 관계 법령(판단기준)

「건설산업기본법」 제28조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제30조의2에 따르면 건설업자는 도급금액이 10억 원 이상 30억 원 미만인 경우 공사금액 중 20% 이상에 해당하는 공사를 직접 시공¹⁹⁾하도록 되어 있고,²⁰⁾ 같은 법 제29조 제1항 및 같은 법 시행령 제31조 제1항에 따르면 건설업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 부대공사²¹⁾에 해당하는 부분을 제외한 주된 공사의 전부를 하도급(이하 “일괄 하도급”이라 한다)할 수 없도록 규정되어 있다.

따라서 오산시는 이 건 도급계약을 관리하면서 ○○건설이 직접시공 비율 준수 의무와 일괄 하도급 금지 의무를 준수하고 있는지 관리·감독하여 위반 사항이 확인될 경우 영업정지 또는 과징금 부과 및 입찰참가 자격 제한 조치를 검토하여야 했다.²²⁾

나. 감사결과 나타난 문제점

오산시는 ○○건설로부터 2차례(2017. 11. 17., 2018년 10월) 직접시공 계획서(직접시공 내역서 포함)를 제출받으면서 시공 내역에 대한 자세한 검토 없이 계획서를 접수·결재하였고, 3차례²³⁾ 하도급 계약을 통보받고서 조정공사가

19) 국토교통부 유권해석(2008. 5. 20., 국토해양부 건설산업과-99)에 따르면 '직접시공'이란 수급인이 해당 공정에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 이른바 '직영시공'을 의미한다고 되어 있음

※ 건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 FAQ(2006년 3월 구 건설교통부)

20) 「건설산업기본법 시행령」 제30조의2 등에 따르면 도급계약을 체결한 날부터 30일 이내에 직접시공계획을 발주자에게 통보하도록 되어 있고, 같은 법 시행규칙 제25조의6 등에 따르면 발주자인 지방자치단체가 직접시공계획서를 통보받은 경우 직접시공계획을 기준으로 노무비 지급, 자재납품 등의 증빙서류를 통해 직접시공 준수 여부를 확인하도록 되어 있음

21) 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로써 인하여 필요하게 되는 종된 공사

22) 「건설산업기본법」 제82조 등에 따르면 시·도지사는 건설업자가 같은 법 제28조의2를 위반하여 건설공사를 직접 시공하지 아니한 경우와 같은 법 제29조 제1항에 따른 하도급 제한을 위반한 경우에는 해당 건설업자에게 영업정지(1년 이내) 또는 과징금(하도급계약금액의 100분의 30 이하)을 부과할 수 있도록 되어 있으며, 지방계약법 제31조 제1항 등에 따르면 일괄 하도급한 자의 경우 지방자치단체 계약심의위원회 심의를 거쳐 입찰참가 자격을 제한하도록 규정

23) 2018년 2월, 같은 해 5월 및 같은 해 10월

이 건 도급계약의 주된 공정에 해당²⁴⁾하는데도 조경공사를 □□에 하도급하는 내용을 승인하였다.

이에 이번 감사원 감사기간 중 이 건 도급계약의 실제 시공 주체를 확인한 결과, [표 2] “직접시공 확인 내역”과 같이 직접시공계획서상에는 미스트 트리 등 9건(금액: 340,695,431원)의 조경공사를 ○○건설에서 시공하는 것으로 되어 있지만, 실제로는 미스트 트리 등 7건(금액: 324,351,056원)은 하도급사인 □□에서 시공했거나 시공할 예정(화강석, 철평석 포장 공정의 경우 자재는 ○○건설에서 공급하고 시공은 □□에서 수행)인 것으로 확인되었다.

[표 2] 직접시공 확인 내역

(단위: 원)

연번	공종명	직접시공 계획서			시공현황	시공회사	시공금액
		수량	단가	금액			
1	디자인문양C ^{주)}	1식	10,350,000	10,350,000	공정 삭제 예정	○○건설 (직접시공)	16,344,375
2	종합안내 사인물	1식	5,994,375	5,994,375	시공 예정		
3	구조물(아케이드)	1개소	26,259,675	26,259,675	시공 중	□□ (하도급)	324,351,056
4	미스트 트리	4식	16,473,750	65,895,000	시공 예정		
5	청년물 디자인 볼라드 A	8식	2,941,125	23,529,000	시공 완료		
6	청년물 디자인 볼라드 B	8식	1,768,125	14,145,000	시공 완료		
7	화강석 판석(포천석) 포장	2,292.4㎡	58,458	134,009,119	시공 중		
8	화강석 판석(고흥석) 포장	65㎡	180,847	11,935,902	시공 완료		
9	철평석 포장	407.6㎡	119,179	48,577,360	시공 완료		
합 계				340,695,431			

주: 디자인문양C의 경우 설계변경을 통해 공종이 삭제될 예정

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그 결과, 오산시는 ○○건설이 직접시공 계획(비율 20.14%²⁵⁾)에 못 미치게 직접 시공(6.28%²⁶⁾)하며 주요 공정 대부분을 □□에 하도급하고 있는데도 이를 방치하였다.

24) 오산장터사업의 경우 입찰공고 당시 낙찰자 적격심사 평가 대상 업종을 조경공사업 100%로 적용하여 낙찰자를 결정하도록 공고하였으며, 조경공사비(2,192,714,000원)가 전체 공사비(2,341,456,700원 = 토목 114,970,700원 + 조경 2,192,714,000원 + 기계 126,775,000원 - 관급자재비 93,003,000)의 93.6%를 차지할 정도로 조경공사가 주된 공정임

25) 계획상 비율 20.14% = 직접시공금액(471,476,398원) ÷ 도급금액(2,341,456,700원)

26) 실제 시공 비율 6.28% = 직접시공금액(147,125,342) ÷ 도급금액(2,341,456,700원)

6. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

오산시 ○국 □과 △팀 A는 2017. 5. 3.부터 2018. 12. 31.까지 같은 시 ▷국 ▽과에서, 같은 시 ◁국 ◇과 ♥팀장 B는 2017. 4. 18.부터 2018. 12. 31.까지 같은 시 ▷국 ▽과 ♠팀장²⁷⁾으로, 같은 시 ⚡동장 C는 2014. 7. 1.부터 2018. 12. 31.까지 같은 시 ▷국 ▽과 과장의 직위에서 각각 오산장터사업 및 이 건 도급계약 업무를 담당 및 주관하거나 총괄하였다.

가. A의 경우

1) 자재검수 업무 태만

A는 이 건 도급계약의 공사감독관으로서 ○○건설의 현장대리인 D로부터 2018. 5. 14., 같은 해 6. 6. 및 같은 해 6. 25. 총 3차례에 걸쳐 주요 공사 자재(석재류)에 대한 자재검사 요청을 받으면서 「지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준」 제13장 공사계약일반조건 제5절의 지침에 따라 공사 자재의 규격과 원산지 등이 설계서와 일치하는지 확인한 후 검사에 통과한 자재만 공사에 사용되도록 하여야 했다.

그런데 A는 D의 자재검사 요청에도 현장을 방문하지 않거나 현장에 방문한 경우에도 시공 현장에 자재가 반입된 사실만 확인하였고, 일부 검사를 한 자재의 경우에도 단순한 규격 실측(현장대리인과 함께 자재의 일부에 대해 줄자로 두께를 측정하는 정도)만 한 채 자재의 원산지는 확인하지 않는 등 자재검사 업무를 태만히 하였다.

그 결과 “4항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

2) 직접시공 비율 준수 의무 및 하도급계약에 대한 관리·감독 업무 태만

27) 2018. 3. 23. ☆팀에서 ♠팀으로 명칭 변경

A는 2017. 11. 17.과 2018년 10월 총 2차례에 걸쳐 직접시공계획서를 시공사인 ○○건설로부터 제출받으면서, 2018년 10월경(정확한 날짜 모름) 현장대리인 D로부터 직접시공 의무 비율(20%)을 준수했다고 통보받았다.

그 후 A는 2018. 10. 22. ■과에 직접시공계획서를 제출할 때 ○○건설이 「건설산업기본법」 제28조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제30조의2에 따른 시공자의 직접시공 비율을 준수했다는 취지로 직접시공 비율 준수 여부를 검토했다고 설명하였다.

또한, A는 공사감독관으로서 조경공사가 오산장터사업의 주된 공사라는 사실을 알고 있는 가운데 2018년 2월, 같은 해 5월 및 같은 해 10월 총 3차례에 걸쳐 하도급계약을 통보받았다.

따라서 A는 공사감독관으로서 「건설산업기본법」 제28조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제30조의2에 따라 ○○건설이 직접시공 의무 비율을 준수하고 있는지 여부와 같은 법 제29조 제1항 및 같은 법 시행령 제31조 제1항에 따라 ○○건설이 □□과 체결한 하도급 계약으로 조경공사를 일괄 하도급하는지 여부를 관리·감독하여야 했다.

그런데 A는 ○○건설에서 제출한 직접시공계획서대로 실제 시공하는지 감독하지 않았고, ○○건설에서 통보한 3차례의 하도급계약과 관련하여 □□에서 이 건 도급계약의 대부분을 시공하는 사실을 알면서도 ○○건설의 일괄 하도급 여부를 검토하지 않았다.

그 결과 “5항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

나. B의 경우

1) 기성검사 업무 태만 및 기성금 과다 지급

B은 이 건 도급계약의 기성검사 공무원으로서 지방계약법 제17조 제1항, 제3항 및 제18조 제1항에 따른 기성검사를 수행할 때 계약서·설계서 등에 맞게 시공된 부분에 맞추어 기성이 인정되도록 기성검사를 하여야 했다.

그런데 B은 2018. 10. 1. ○○건설로부터 기성검사 요청을 받고 같은 날 오후(1시경)에 공사현장을 방문해 ○○건설 현장대리인 D, □□ 현장대리인 E 등과 함께 기성검사를 하면서 조경공사의 판석 포장 면적 등이 설계서대로 시공되었는지 실측하지 않고 육안으로만 확인하였고, 현장대리인의 설명만 듣고 시공되지 않은 미스트 트리의 기성을 인정하는 등 부실하게 기성검사 업무를 처리하였다.

그 결과 “4항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

2) 직접시공 비율 준수 의무 및 하도급계약에 대한 관리·감독 업무 태만

B은 이 건 도급계약 입찰에서 적격심사 평가대상 업종을 조경공사업 100%로 하기로 결정하였고, 조경공사가 주요 공정이라는 사실을 알고 있었으며 실제 대부분의 시공을 하도급 업체인 □□에서 한다는 사실을 알고 있었다.

따라서 B은 이 건 도급계약의 담당 팀장으로서 공사감독관인 A로부터 ○○건설이 제출한 직접시공계획과 하도급계약에 관한 사항을 보고받았을 때 직접시공계획서의 직접시공 내역과 실제 시공이 일치하는지 여부 및 주요 공정 대부분을 일괄 하도급하였는지 여부를 확인하도록 A에게 지시하거나 직접 점검하여야 했다.

그런데도 B은 ○○건설로부터 직접시공계획서를 2차례(2017. 11. 17., 2018년 10월), 하도급계약서를 3차례(2018년 2월, 같은 해 5월 및 같은 해 10월) 통보받으면서, 제대로 검토를 하지 않고 직접시공계획 및 하도급계약을 승인하였고, 현장점검을 하면서도 ○○건설의 직접시공계획과 실제 시공의 일치 여부 및 일괄 하도급 여부에 대해 관리·감독하지 않았다.

그 결과 “5항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

다. C의 경우

1) 기성검사 업무 태만 및 기성금 과다 지급

C은 이 건 도급계약의 담당 과장으로서 지방계약법 제17조 제1항, 제3항 및 제18조 제1항에 따라 기성검사를 위해서는 계약서·설계서 및 그 밖의 서류에 따라 검사하고, 검사 후 검사조서를 작성하여 그 대가를 지급하여야 한다는 사실을 알고 있었다.

따라서 C은 담당 팀장 B이 작성한 기성검사 조서를 결재하면서 계약서·설계서 등에 맞게 시공된 부분에 대해서만 기성금을 지급하는 것인지 확인한 후 결재하여야 했다.

그런데 C은 2018. 10. 8. B이 기안한 기성검사 조서를 검토하지 않은 채 그대로 결재하였다.

그 결과 “4항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

2) 직접시공 비율 준수 의무 및 하도급계약에 대한 관리·감독 업무 태만

C은 이 건 도급계약의 담당 과장으로서 B 및 A가 보고한 ○○건설의

직접시공계획서와 하도급계약서를 검토·승인할 때 ○○건설에서 직접시공비율을 준수하고 □□에 이 건 도급계약의 주요 공정을 일괄 하도급하지 않도록 담당 팀장인 B 등에게 지시하는 등 ○○건설이 관련 법령에 맞게 이 건 도급계약을 이행하도록 관리·감독하여야 했다.

그런데 위 사람은 2018. 10. 12. 감독공무원 A가 접수하고 B이 검토·상신한 직접시공계획서 및 하도급계약서를 제대로 검토하지도 않고 결재하였다.

그 결과 “5항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

이 건 관련자들은 지적사항에 대하여 이견 없이 자재검수 및 기성검사 태만 등의 잘못을 인정하였다.

② 관계기관 의견

가. ‘테마거리조성사업 부지 내 국유지 무단 전용’ 관련

오산시 및 한국자산관리공사는 이견이 없으며, 한국자산관리공사에서는 2019. 6. 5. 오산시에 이 건 국유지에 대한 대부계약을 해지하며 원상회복하도록 통보하였다.

나. ‘도시활력증진지역 개발사업비 목적 외 집행’ 관련

오산시는 감사기간 중 도활사업에 부합하도록 국토교통부의 승인을 받아 사업계획을 변경하겠다고 답변하였다. 그리고 국토교통부도 오산시에서 사전협의 없이 사업내용을 변경하여 추진하고 있는 이른바 ‘썰시봉 문화거리’

조성 시설은 도활사업 목적에 맞게 변경이 필요한 사항으로 판단하며, 현재 사업이 진행 중에 있어 향후 사업 완료 후 정산시에 도활사업 목적에 위배된 국비 보조금을 환수하겠다고 답변하였다.

다. ‘공사자재 검수 업무, 기성검사 및 하도급계약 관리 등’ 관련

오산시는 감사결과를 받아들이고²⁸⁾ 향후 공사의 관리·감독 업무를 철저히 하도록 하겠으며 직접시공비율 준수 의무 및 일괄 하도급 금지 의무를 위반한 ○○건설에 대해 청문절차 등을 거쳐 「건설산업기본법」 등에 의거, 적절한 조치를 하겠다는 의견을 제시하였다.

징계요구 양정 자재검사 및 기성검사 업무 등을 태만히 한 A, B, C의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제1호 및 제2호의 징계사유에 해당한다. 특히 B의 경우 오산장터 주거환경관리사업의 담당 팀장으로서 기성검사를 부실하게 하여 기성금이 과다 지급되도록 하였고, 하도급업체에서 거의 모든 시공을 하고 있다는 사실을 알면서도 직접시공 및 하도급 계약과 관련된 규정도 검토하지 않는 등 업무를 태만하게 하여 「건설산업기본법」을 위반하고 있는 업체를 관리·감독하지 않았으므로 정직에 해당하는 중징계 처분하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항

오산시장은

28) 기성금 과다 지급과 관련해서는 2019. 3. 18., 같은 해 4. 24., 같은 해 5. 20. 3차에 걸쳐 재시공하도록 하는 등 시정명령 완료

① 자체검사 및 기성검사 업무를 태만히 하고, 직접시공 및 하도급 계약에 대한 관리·감독을 부실하게 하는 등 오산장터 주거환경관리사업 업무를 부당하게 처리한 A, B, C을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(B: 정직, A·C: 경징계 이상)하고(징계)

② 테마거리조성사업 광장조성 공사 계약을 이행하면서 「건설산업기본법」에 따른 직접시공비율 준수 의무, 일괄 하도급 금지 의무를 위반한 (주)○○종합건설에 대하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 제1항 제3호 등에 따라 부정당업체로 제재하고 「건설산업기본법」 제82조 제2항 제2호 및 제3호 등에 따라 영업정지 또는 과징금을 부과하는 방안을 마련하시기 바람(통보)

③ 앞으로 한국자산관리공사가 위탁·관리하는 국유지(일반재산)를 사용하는 경우에는 한국자산관리공사와 협의를 거쳐 해당 부지를 사업 목적에 따라 개발·조성하는 등 국유재산 관리 업무를 철저히 하고, 도시활력증진지역 개발사업의 목적에 맞게 사업을 추진하는 등 도시활력증진지역 개발사업 집행업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

한국자산관리공사 사장은 오산시에서 주차장 용도의 국유지를 대부계약과 달리 불법 전용하고 있으므로 「국유재산법」 제47조 제1항 등에 따라 대부계약을 해지하는 등 적절한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

국토교통부장관은 오산시에서 도시활력증진지역 개발사업 국비를 지원받는 오산장터 주거환경관리사업의 내용을 해당 국비를 지원받을 수 없는 조형물 제작 등 문화거리 조성으로 부당하게 변경·조성하고 있으므로 「보조금 관리에

관한 법률」 제30조 제1항 제2호 등에 따라 보조금 교부 결정을 취소하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[별표 1]

오산장터사업 세부내용 변경 현황

(단위: 백만 원)

세부 사업	당초(2015년 초 기준)		변경(2019년 5월 기준)		
	사업내용	사업비	사업내용	사업비	
주거환경개선	· 도로정비 · CCTV, 가로등, 쓰레기분리수거함 등	1,600	-	-	
테마거리조성	· 광장 조성 · 커뮤니티로드 조성 · GATE · 안내표지판 설치	1,600	· 지역 관광자원 개발 목적의 스토리텔링 및 콘텐츠 용역	21	
			· 지역개발 활성화를 위한 캐릭터 개발용역	20	
			· 광장 조성 (3,555)	· 광장 내 사유지 매입	180
				· 광장용 국유지 매입	800
				· 테마거리 및 광장조성 실시설계 용역	135
			· 테마거리 및 광장조성 공사 ^{주)}	2,440	
			· 그 외 테마거리조성 물리적 사업비	300	
소계	3,896				
주민공동체 활성화	물리적 사업	1,500	· 뮤직홀 췌시봉 (2,021)	· 실시설계 용역	40
			· 조성 및 공사	1,981	
			· 경로당 등 부지 및 건물 매입	602	
			· 그 외 주민공동체 활성화 물리적 사업비	115	
	소계	2,738			
	프로그램 사업	300	· 주민화합 지원	70	
· 스토리텔링 북, 마을신문 발간 주민교육 및 자문			130		
· 마을기업 육성 지원			100		
소계			300		
총 계		5,000		6,934	

주: 광장조성공사의 주요 지출계획은 기타 조형물(백월, 499,387,500원), 시계탑(거꾸로 가는 시계, 181,002,268원) 등의 조형물과 화강석 바닥포장공사(438,602,869원) 등으로 구성

자료: 오산시 제출자료 재구성

[별표 2]

부실 시공 및 기성금 과다 지급 내역

(단위: 원)

연 번	부실 시공 ¹⁾ 등에 대한 기성청구 지급금액			조사결과		기성금 과다 ¹⁾ 지급액 (기성 - 조사결과)			
	내역서 공정	실시설계 계약금액	기성지급 공사금액 (A)	조사결과 공사내용	조사결과 공사금액 (B)	기성과 조사결과의 차이	과다 기성 공사금액 (C)=(A)-(B)	간접비 ²⁾ (D)	기성금 과다지급액 (C+D)
1	판석포장 (포천석70T, 2,294.4m ²)	316,715,691	260,899,455	중국석 ³⁾ 70T 1,488.4m ²	190,070,168	축소시공 806m ² , 원산지 불일치	70,829,287	24,145,703	94,974,990
2	판석포장 (고흥석70T, 66m ²)	17,196,168	17,196,168	고흥석70T 48.4m ²	12,610,523	축소시공 17.6m ²	4,585,645	1,721,160	6,306,805
3	판석포장 (철평석70T, 407.6m ²)	81,067,970	81,067,970	철평석50T 322.9m ²	64,221,903	축소시공 84.7m ² 두께축소 (20mm)	16,846,067	6,944,670	23,790,737
4	경계석 계획 (L형측구 보강, 213.2m)	1,692,380	1,692,380	43.1m	342,127	축소시공 170.1m	1,350,253	866,242	2,216,495
5	인공수로A (L=66m)	29,241,168	29,241,168	L=56.9m	25,209,431	축소시공 9.1m	4,031,737	1,726,079	5,757,816
6	인공수로B ⁴⁾ (L=13.4m)	10,189,415	10,189,415	L=11.3m	8,151,532	축소시공 2.1m -1단	2,037,883	694,712	2,732,595
7	미스트 트리	65,895,000	52,716,000	미시공	0	미설치 3.2개소	52,716,000	13,513,956	66,229,956
합 계		521,997,792	453,002,556	-	300,605,684	-	152,396,872	49,612,522	202,009,394

- 주: 1. 부실 내역과 과다 기성금액은 1회 기성 지급 기준이며, 최종 준공되지 않은 상태에서 산출
 2. 간접비는 실제 시공 여부와 상이한 물량 산정 후 지방계약법 시행규칙 제6조에 따라 일반관리비 (6.0%), 기타경비(6.0%), 이윤(15%)을 기준으로 산출
 3. 중국석 화강석 단가는 한국석재협회 홈페이지상 석재가격 및 석재수입상 견적가격 등의 평균단가로 산정
 4. 인공수로B는 미시공 부분(수로 1단)을 20% 축소 시공된 것으로 산출하였고, 추후 설계 변경 가능

자료: 오산시 제출자료 재구성

감 사 원

징계요구 및 통보

제 목 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약업무 부당 처리

소 관 기 관 ① 오산시 ② 경상북도

조 치 기 관 ① 오산시 ② 경상북도

내 용

1. 사건 개요

오산시는 범죄예방, 어린이 보호, 화재, 쓰레기 무단 투기 등에 신속하게 대응하기 위한 목적으로 오산시 내 538개소에 설치된 1,950대²⁹⁾의 CCTV를 모니터링하기 위하여 2018. 12. 31. **㈜복지재단**³⁰⁾(이하 “**복지재단**”이라 한다)과 “스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약”³¹⁾(이하 “**모니터링 용역계약**”이라 한다)을 수의계약으로 체결하였다.

2. 경비업 허가를 받지 않은 사회복지법인과 수의계약

가. 판단기준

「경비업법」 제2조 제1호 가목에 따르면 모니터링 용역은 경비업에 해당하고 같은 법 제7조의2 제1항에 따르면 누구든지 같은 법 제4조 제1항에 따른

29) 2018년 11월 기준

30) **복지재단**은 장애인의 복지 증진을 목적으로 「사회복지사업법」 제16조에 따라 세워진 사회복지법인으로 사회복지시설 등 지원사업, 장애인 재활사업 지원 등의 목적사업을 수행, 다만 목적사업의 경비 충당을 위하여 세차업, 광고업, 청소용역 등 수익사업을 영위하며, 「사회복지사업법」 제51조에 따라 경상북도지사의 관리·감독을 받음

31) 오산시 스마트시티 통합운영센터 내 실시간으로 전송되는 관내 CCTV 영상에 대한 24시간 감시업무를 수행하는 용역(계약기간: 2019. 1. 1.~같은 해 12. 31., 계약금액: 74,330만 원)

허가³²⁾를 받지 아니한 자에게 경비업무를 도급하여서는 아니 된다고 규정되어 있고, 「오산시 영상정보처리기기 설치 및 운영지침」(2014. 3. 27.제정, 예규 제58호) 제16조 제1항에 따르면 CCTV 관제업무는 외부 전문기관에 위탁하거나 직접 수행할 수 있도록 규정되어 있다.

이에 따라 오산시는 “CCTV 모니터링 용역 과업지시서”에 모니터링 용역의 수행은 “「경비업법」 제4조에 의한 시설경비업 허가³³⁾를 받은 자”가 하도록 전문자격 요건을 제한하였다.

따라서 오산시에서 모니터링 용역계약을 체결할 때에는 경비업 허가를 득한 계약상대방과 계약을 체결하여야 했다.

나. 감사결과 나타난 문제점

그런데도 오산시는 2018. 12. 31. 경비업 허가를 받지 않아 모니터링 용역을 수행할 자격이 없는 ☞☞재단과 모니터링 용역계약을 체결하였다.

그 결과 오산시는 2019. 1. 1.부터 같은 해 7. 1. 현재까지 용역수행 자격이 없는 ☞☞재단에 기성금 계 309,705,000원을 지급하는 등 무허가 경비업 영위를 방조³⁴⁾하였다.

다. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

오산시 H은 2018. 7. 26.부터 2019. 5. 23. 현재까지 오산시 ●국 ■과 ▲팀에서,

32) 「경비업법」 제3조에 따르면 경비업은 법인이 아니면 이를 영위할 수 없고 같은 법 제4조 제1항에 따르면 경비업을 영위하고자 하는 법인은 도급받아 행하고자 하는 경비업무를 특정하여 그 법인의 주사무소의 소재지를 관할하는 지방경찰청장의 허가를 받아야 함

33) 「경비업법」 제2조에 따르면 경비업은 시설경비업무, 기계경비업무 등으로 분류되고, 단순 인력을 요구하는 시설경비업과는 달리 기계경비업은 관제시설, 감지장치, 출동차량 2대 이상 등 시설을 요구하여 일정 규모의 기업이 아닌 이상 해당 요건을 충족하기 어려운 실정, 이에 대부분 지자체는 모니터링 용역의 자격 요건으로 시설경비업 허가를 요구

34) ☆☆☆ 소속 K은 ☞☞재단 대표이사 M 및 사업본부장 N과 사전 공모하여 사회복지법인인 ☞☞재단의 명의를 빌려 2019. 1. 1.부터 같은 해 6. 3. 현재까지 오산시가 도급한 모니터링 용역사업을 경비업 허가를 받지 않고 실제 영위하는 등 「경비업법」 제4조 제1항을 위반하여 같은 법 제28조 제2항 제1호에 해당하는 범죄혐의가 있음

오산시 △실 ◎팀장 I은 2018. 3. 23.부터 같은 해 12. 31.까지 오산시 ●국 ■과 ▲팀장으로, 오산시 ●국 ▶과장 J은 2017. 7. 7.부터 2018. 12. 31.까지 오산시 ●국 ■과장의 직위에서 모니터링 용역계약 업무를 담당 및 주관하거나 총괄하였다.

1) H의 경우

H은 오산시 계약 실무를 담당하면서 입찰참가 자격을 제한하는 제한경쟁 계약업무도 수행하는 등 법령상 자격이 제한되는 계약에서 자격요건은 중요사안이라는 사실을 잘 알고 있었다.

또한 2018. 12. 12. 사업부서인 ○과에서 송부한 “2019년 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약 의뢰” 문서(○과-15259)를 결재하면서 위 문서에 첨부된 과업지시서를 검토하였으므로 모니터링 용역계약의 계약상대자는 경비업 허가를 득하여야 한다는 내용을 알고 있었다.

따라서 H은 모니터링 용역계약의 계약상대자를 선정할 때 공정한 절차에 따라 「경비업법」상 자격요건을 갖춘 업체를 계약업체로 선정하고 계약체결 전 자격요건을 갖추지 못한 것을 알게 된 경우 상급자에게 보고하고 계약절차의 진행을 중단하여야 했다.

그런데도 H은 ☆☆회³⁵⁾ 소속 K이 2018년 10월경부터 몇 차례 오산시에 방문하여 ☞☞재단과 모니터링 용역계약을 체결하여 줄 것을 지속적으로 요구³⁶⁾ 하자 2018년 12월 중순경 2019년도 모니터링 용역계약은 ☞☞재단과 체결할 것을 담당 팀장 I 및 과장 J에게 건의하는 등 특정 업체와의 수의계약을 추진하였

35) 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제54조에 따라 특수임무유공자와 유족 상호 간의 친목을 도모하고 자활 능력을 배양하는 등의 목적으로 설립된 단체

36) K은 자신을 ☞☞재단의 영업부장이라고 소개하면서 오산시에 자주 드나들며 특수미래재단이 모니터링 용역을 오랫동안 수행한다며 불만을 제기하는 등 모니터링 용역계약에 지속적인 관심을 표명함

다.

그뿐만 아니라 H은 2018. 12. 28. 계약체결 전 ☞☞재단 측과 만나 계약금액을 결정하고 계약 관련 서류를 제출받기 위한 수의계약 가격협의를 진행하면서 ☞☞재단이 경비업 허가를 받지 않은 사실을 알게 되었다.

그런데도 H은 ☞☞재단 측이 경비업 허가가 없어도 용역을 수행할 수 있다고 주장하는 것을 그대로 인정하여 2018. 12. 28. ☞☞재단과 모니터링 용역계약을 체결한다는 내용으로 “2019년 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역 수의계약 건의”(■과-22659) 문서를 기안하여 팀장 I, 과장 J, ●국장 L의 결재를 받은 후 2018. 12. 31. ☞☞재단과 모니터링 용역계약(계약금액: 743,300천 원, 계약기간: 2019. 1. 1.부터 2019. 12. 31.까지)을 체결하였다.

그 결과 “2항-나”과 같은 결과를 가져왔다.

2) I의 경우

I은 “2항-다-1)”과 같이 2018. 12. 12. 사업부서인 ●과에서 시행한 모니터링 용역계약 의뢰 문서(●과-15259)를 결재하였으므로 과업지시서상 모니터링 용역계약은 경비업 허가가 있어야 자격요건이 된다는 것을 알 수 있었고, 부하직원인 H이 2018년 12월 중순경 모니터링 용역계약 상대자로 ☞☞재단을 선정하자고 건의했을 때와 2018. 12. 28. H이 기안한 모니터링 용역 수의계약 건의 문서(■과-22659)를 결재할 때에 ☞☞재단이 경비업 허가를 받았는지 여부 등 계약을 수행할 자격이 있는지 확인하거나 H에게 검토하도록 지시하여야 했다.

그런데도 I은 2018. 12. 28. 모니터링 용역계약의 계약상대자가 경비업 허가를 받았는지 여부에 대하여 검토·확인하거나 부하직원인 H에게 검토·확인하도록 지시하지 아니하고 H이 기안한 모니터링 용역 수의계약 건의 문서를 결재하였다.

그 결과 “2항-나”과 같은 결과를 가져왔다.

3) J의 경우

J은 “2항-다-2)”와 같이 2018. 12. 12. 사업부서인 ○과에서 시행한 모니터링 용역계약 의뢰 문서를 결재하였으므로 과업지시서상 경비업 허가를 받지 않은 자는 계약상대자가 될 수 없다는 것을 알 수 있었으므로 ☞☞재단이 경비업 허가를 받는 등 계약을 수행할 자격이 있는지 H 및 I에게 검토하도록 지시하여야 했다.

그런데도 J은 “2항-다-2)”와 같이 모니터링 용역계약의 계약상대자가 경비업 허가를 받았는지 여부에 대하여 검토·확인하거나 부하직원인 H 및 I에게 검토·확인하도록 지시하지 아니하고 2018. 12. 28. H이 기안한 모니터링 용역 수의계약 건의 문서를 결재하였다.

그 결과 “2항-나”과 같은 결과를 가져왔다.

3. 정관에 정해지지 않은 수익사업에 ☞☞재단 명의 대여 등

가. 판단기준

☞☞재단은 「사회복지사업법」 제16조에 따라 설립된 사회복지법인으로 같은 법

제26조 제1항 제11호에 따르면 정관에 정해지지 않은 수익사업을 하는 경우 관할 시·도지사는 기간을 정하여 시정명령을 하거나 설립허가를 취소할 수 있고, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조 제1항 제7의2호 다목에 따르면 「사회복지사업법」에 따라 설립된 법인이 직접 수행하는 용역계약을 하는 경우에 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 수익계약을 체결할 수 있도록 규정되어 있다.

그리고 ♣♣재단 「정관」 제32조 제1항 제1호에도 ♣♣재단이 운영할 수 있는 수익사업의 종류는 폐기물 수집·운반 및 지정폐기물 중간처리업, 청소용역, 방역업, 장례식장 운영 등으로 경비업은 포함되어 있지 않다.

따라서 ♣♣재단이 사회복지법인의 자격으로 모니터링 용역계약을 수익계약할 때에는 '경비업'을 정관의 수익사업 종류에 포함시키고 “2항”에서 기술한 바와 같이 경비업 허가를 받는 등 자격요건을 갖춘 후 용역을 직접 수행해야 했다.

나. 감사결과 나타난 문제점

♣♣재단 대표이사 M 및 사업본부장 N은 평소 친분이 있던 ☆☆회 소속 K이 오산시의 모니터링 용역계약을 수주하게 되면 ♣♣재단 명의로 계약을 체결하고 그 대가로 계약금액의 2%에 해당하는 수수료를 ♣♣재단 측에 지급하며 용역의 실제 운영은 K이 하기로 사전합의³⁷⁾하였다.

그리고 ♣♣재단이 오산시의 모니터링 용역계약 상대자로 결정되자 2018.

12. 31. 경비업 허가도 없는 채로 모니터링 용역계약을 오산시와 체결하였다.

37) K은 M와는 약 3~4년 전 해외전적비 순례견학에서 알게 되어 2~3년 전부터 모니터링 용역에 대하여 협의하였고 N과는 2018년경부터 오산시의 모니터링 용역계약 수주 계획을 협의하였다고 진술함

한편 ㉿재단 M와 N은 K과 사전협의한 대로 [표]와 같이 오산시에서 매달 지급한 기성금 중 계약금액의 2%에 해당하는 123만여 원의 수수료를 받았고³⁸⁾, K은 그 외 계약대금을 오산시로부터 ㉿재단 명의 계좌로 입금받아 관리하면서 모니터링 요원의 출결관리 등을 담당하는 현장대리인을 자신이 직접 고용하여 월급을 주고 모니터링 요원의 채용 및 관리, 사무용품 등 사업경비의 지출, 기성금의 청구 등 오산시의 모니터링 용역을 실제 운영³⁹⁾하였다.

[표] ㉿재단 이윤금 계좌의 월별 지출내역

(단위: 원)

입금	지출		비고
	적요	금액	
6,792,281	오산법인사용료 ^{주)}	1,238,820	㉿재단에 지급하는 수수료
	K	1,800,000~2,179,350	
	O, P, Q	700,000	K이 직접 고용한 직원
	R, S, T	약 2,200,000	신원 미상
	기타 △△ 등	약 800,000	사무용품, 경조사비 등

주: K과 ㉿재단 간 협의한 수수료인 계약금액의 2%에 해당(74,330만 원*2%/12)하는 금액으로 사회복지법인인 ㉿재단의 명의를 사용하여 계약을 체결한 대가

자료: 금융거래정보자료

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

이 건 관련자들은 지적사항에 대하여 이견 없이 자격을 갖추지 못한 ㉿재단과의 계약 등 잘못을 인정하였다.

② 관계기관 의견

38) 실제, ㉿재단 이윤금 계좌의 지출 내역을 보면, 매월 오산시가 지급하는 5,943,281원의 이윤과 849,000원의 일반관리비 중 1,238,820원(계약금액의 2%÷12)이 매월 오산법인사용료로 ㉿재단에 지급됨(감사를 인정한 5월 이후 목적사업비로 적요 변경)

39) ㉿재단은 위 용역과 관련하여 K과 모니터링 요원의 4대보험 가입 등 명의대여자로서의 형식적 업무를 처리하였을 뿐 모니터링 요원의 채용 및 관리, 사업경비 지출 결의 등은 모두 K이 담당하고 기성금 청구 시에는 ㉿재단의 도장을 받아 K이 직접 날인하는 등 K이 모니터링 용역을 실제 운영하였음

가. ‘경비업 허가를 받지 않은 사회복지법인과 수익계약 체결’ 관련

오산시는 자격이 없는 업체와 계약을 체결한 데 대하여 계약을 해지하고
☞☞재단을 부정당업체로 제재하였으며, 무허가 경비업 영위에 대하여 관련
법에 의하여 수사기관에 고발하겠다고 답변하였다.

나. ‘정관에 정해지지 않은 수익사업에 ☞☞재단 명의 대여 등’ 관련

☞☞재단에 대한 지도·감독 권한이 있는 경상북도는 ☞☞재단의 정관 외
수익사업 계약 및 ☞☞재단의 명의 대여 의혹 등에 대하여 조사하고 위법·부당
사항이 발견되는 경우 행정처분하는 등 적절히 조치하겠다고 답변하였다.

징계요구 양정 모니터링 용역계약 업무를 부당하게 처리한 H, I, J의
행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항의
징계사유에 해당한다. 이 중 H은 CCTV 모니터링 용역계약의 상대자는 경비업
허가를 득하여야 한다는 사실을 알고 있었고, 계약체결 전 수익계약 가격협의를
☞☞복지재단이 경비업 허가를 받지 않았다는 것을 알았는데도 상급자에게
보고하지 않고 그대로 계약을 진행한 점⁴⁰⁾ 등을 고려할 때 정직에 해당하는
중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항

오산시장은

- ① 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약 업무를 부당하게 처리한
H, I, J을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(H: 정직, I·J: 경징계
이상)하고(징계)

40) 앞선 CCTV 모니터링 용역계약에서는 시설경비업 허가를 득한 업체와 계약을 체결

② ☎☎복지재단에 대하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제30조의2 제6호 및 제7호 및 같은 법 제31조 제1항 제9호 가목 등에 따라 계약을 해지하고 청문 절차 등을 거쳐 부정당업체로 제재⁴¹⁾하며, K, M, N, ☎☎복지재단에 대하여 「경비업법」 제28조 제2항 제1호 및 제30조에 따라 같은 법 제4조 제1항에 의한 허가를 받지 않고 경비업을 영위한 데 대하여 고발조치 하시기 바랍니다.(통보)

경상북도지사는 ☎☎복지재단이 정관에 정하지 않은 수익사업인 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약을 체결하고 ☎☎복지재단 명의로 계약을 체결하여주는 대가로 수수료를 지급받은 데 대하여 명의 대여 혐의, 지급 받은 수수료의 실제 사용처, 수익금 회계처리의 적정성 등을 「사회복지사업법」 제51조 제1항 등에 따라 점검하여 그 조사결과에 따라 행정처분하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

41) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 제1항 제9호 가목, 같은 법 시행령 제92조 제2항 제1호 가목, 같은 법 시행규칙 제76조 제1항 [별표2] 에 따르면 계약에 관한 서류를 위조·변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 거짓 서류를 제출한 자는 5개월 이상 7개월 미만 동안 입찰참가를 제한하도록 규정되어 있음. 그리고 ☎☎재단은 경비업 허가를 받지 않아 해당 계약의 자격요건을 갖추지 못하였는데도 2018. 12. 31. 모니터링 용역계약 부속서류로 "상기 법인은 귀 기관과 수익계약을 체결함에 있어 결격사유 중 어느 사유에도 해당하지 않으며 차후에 이러한 사실이 발견된 경우 계약의 해제·해지 및 부정당업자 제재 처분을 받아도 하등의 이유를 제기하지 않겠습니다"라고 기재한 각서도 오산시에 제출한 바 있음

감 사 원

징계요구 및 통보

제 목 시간선택제임기제 공무원 채용업무 부당 처리

소 관 기 관 여주시

조 치 기 관 여주시

내 용

1. 사건 개요

여주시는 2018. 8. 13. 공보분야 시간선택제임기제 나급 공무원을 채용하기 위해 “2018년도 제5회 임기제공무원 임용시험 공고”⁴²⁾(이하 “임용시험 공고”라 한다)를 하고, 응시자를 대상으로 서류전형 및 면접전형을 거쳐 같은 해 9. 17. 공보분야 시간선택제임기제 나급⁴³⁾ 최종합격자로 프리랜서 기자인 U을 결정한 후 같은 해 10. 15. 채용하였다.

임용시험 공고에 따르면 공보분야 시간선택제임기제 나급의 응시자격 요건은 5년 이상 관련 분야(공보분야) 경력이 있는 사람으로 되어 있다.

그런데 여주시는 프리랜서 기자이던 U이 언론사에서 마치 상근으로 근무한 것처럼 주 단위 근무시간을 40시간 이상으로 명시한 경력증명서를 제출하자 이를 그대로 받아들여 최종합격 처리하였는바, 그 자세한 내용은 다음과 같다.

42) 「지방공무원 임용령」 제21조의3 제3항에 따라 직급과 관계없이 임용권자별로 설치된 인사위원회가 임용시험을 실시하도록 되어 있어 여주시 인사위원회의 의결을 거쳐 공보분야 시간선택제임기제 나급 임용시험을 여주시가 직접 실시함

43) 공보분야, 관련 분야 경력 5년 이상의 자격요건 등 필요, 주 단위 35시간 근무 조건, 연봉 42,043천 원과 별도 수당을 지급한다고 공고함

2. 허위경력을 제출한 자를 시간선택제임기제 공무원으로 채용

가. 채용절차 및 경력증명서 검토 부적정

1) 판단기준

「지방공무원법」 제42조 및 「공무원 행동강령」 제6조에 따르면 공무원은 시험 또는 임용에 관하여 부당한 영향을 미치는 행위를 하거나 직무를 하면서 지연·혈연 등의 사유로 특정인에게 특혜를 주면 아니 된다고 되어 있다.

그리고 임용시험 공고에 따르면 비정규직·비상근 경력은 반드시 주 단위 근무시간을 명시하고, 프리랜서 등 근무기간 및 근무시간이 불분명한 경우 보수내역 등 입증자료를 제출하며, 미제출 시 불인정하도록 되어 있다.

2) 감사결과 나타난 문제점

그런데 여주시 ▼과 ◀팀(이하 "▼과"라 한다)는 2018년 7월 중순경(날짜 모름) 공보분야 시간선택제임기제 공무원 채용계획도 수립되기 이전에 여주시장(AP) 선거캠프에서 선거운동을 하고, 시장직 인수위원회 인수위원으로 근무한 경력이 있는 U에게 채용계획⁴⁴⁾을 미리 알려주는가 하면, 제출서류인 이력서와 경력증명서 양식을 이메일로 송부해 주는 등 특정인에게 유리하도록 채용절차를 진행하였다.

그리고 U이 인터넷 신문사인 '▷▷뉴스'와 '▽▽'에서 주 단위 근무시간을 확인할 수 없고, 고정급여와 고정근무시간도 없는 비상근 프리랜서 형식으로 근무하고도 [표]와 같이 상근직으로서 총 12년 4개월여 동안 주당 50시간과 52시간을 근무한 것으로 각각 기재한 경력증명서를 제출하자 이를 그대로 인정하였다.

[표] U이 제출한 경력증명서 내역

44) 사전 채용약속 여부는 확인되지 아니함

업체명	근무기간	주 단위 근무시간	발급일
▷▷뉴스	2006년 3월~2013년 5월	52시간	2018. 7. 27.
▽▽	2013년 6월~2018년 7월	50시간	2018. 7. 27.

자료: 여주시 제출자료 재구성

한편, 다른 지원자 4명이 제출한 대부분의 경력증명서는 서식이 다른 반면, U이 제출한 두 건의 경력증명서는 서식이 같을 뿐만 아니라 발급일자도 임용시험공고 17일 전(2018. 7. 27.)으로 일치하므로 경력직 채용업무를 주관한 ▼과는 U이 제출한 경력증명서의 진위 여부를 의심하고 확인하여야 할 이유가 상당하였다.⁴⁵⁾

또한 U은 ‘▷▷뉴스’ 근무기간(2006년 3월~2013년 5월) 중 작성한 기사⁴⁶⁾가 한 건도 없는 반면, 2012년 9월부터 2013년 5월까지 타 신문사(◁◁)에는 약 660건의 기사를 게시하는 등 인터넷만 검색하더라도 U이 ‘▷▷뉴스’에 상근직으로 근무하지 않았다는 사실을 손쉽게 확인할 수 있었다.

그런데도 ▼과는 공보분야의 경력 여부에 따라 임용 여부를 결정하는 경력직 채용시험 업무를 주관하면서 인터넷 언론사에서 상근직으로 근무하지 않은 것으로 의심되는 U으로부터 제출받은 경력증명서에 상근직(40시간 이상)으로 12년간 근무한 것으로 기재되어 있는 것을 제대로 검토하지 않고 있을 뿐만 아니라 근무 경력을 입증할 보수내역 등의 추가자료⁴⁷⁾를 요구하거나 확인하지 않고 U을 서류전형에 합격한 것으로 처리하였다.

그 결과 인터넷 언론사의 프리랜서로 근무하였기 때문에 근무시간이

45) 제출된 경력증명서를 검토한 인사업무 담당자 W은 전임자인 V이 경력증명서 서식을 U에게 보내준 사실을 알지 못하였다고 주장

46) 작성자가 U으로 되어 있는 기사

47) 여주시는 임용시험 공고에 비상근 경력자의 경우 보수내역 등 경력 입증자료를 제출하고 미제출 시 경력을 불 인정한다고 명시함

불분명하여 공고한 대로 보수내역을 제출받아 확인하였다면 서류전형에서 불합격 처리될⁴⁸⁾ U이 서류전형에 합격처리 되었다.

나. 사실과 다른 내용의 경력증명서임을 알고도 합격취소 등 미조치

1) 판단기준

「지방공무원 임용령」 제65조 제1항 제5호에 따르면 시험에 관한 증명서류에 거짓 사실을 적거나 그 서류를 위조·변조하여 시험결과에 부당한 영향을 주는 행위를 한 경우 그 시험을 정지 또는 무효로 하거나 합격결정을 취소하도록 되어 있고, 임용시험 공고에 따르면 제출한 서류상의 경력 등이 사실과 다를 경우 합격을 취소하거나 임용을 무효로 한다고 규정되어 있다.

그리고 ▼과는 U이 채용되고 14일이 지난 2018. 10. 29. U을 채용한 사실이 인맥인사라며 논란이 된다는 사실이 ◇◇뉴스⁴⁹⁾에 보도되고, 같은 해 11. 5. ♥♥일보에도 U이 시장직 인수위원회 인수위원을 지낸 사람이며 과거 경력을 정확히 검증할 필요가 있다는 내용이 보도된 사실을 알았다.

또한 2018. 11. 27., 같은 해 11. 30. 제36회 여주시의회 정례회에서 여주시의원(AB, AA)으로부터 U의 경력에 대한 정확한 검증과 보은인사 논란에 대한 해명과 함께 U의 4대 보험 및 월급 통장 사본 등 경력을 증명할 수 있는 서류 제출을 요구받았다.

이에 따라 ▼과가 2018년 11월 하순경 U의 경력증명서를 검증하기 위해 U에게 보수 내역과 4대 보험 가입 내역 자료를 요구하자, U은 자신이 급여를

48) 임용시험 공고에 따르면 U은 비상근 경력자인데도 보수내역 등 입증자료를 제출하지 않아 경력을 인정받을 수 없으므로 여주시가 자격요건을 제대로 검토하였다면 서류전형 탈락대상임(U은 인터넷 언론사에서의 근무 기간 및 근무 시간 등을 입증할 자료가 없다고 진술함)

49) 여주지역을 기반으로 하는 인터넷 신문사

받지 않고 근무하여 보수내역을 제출할 수 없고, 자신이 근무한 2개 신문사의 수입이 거의 없어 4대 보험에 가입되지 않았으며, 기타 다른 증빙으로도 주 단위 근무시간 및 상근을 증명할 수 없다고 한 사실을 확인하였다. 이와 같이 ▼과는 U이 경력증명서에 주단위 근무시간을 50시간과 52시간으로 기재한 것이 사실과 다르고 경력증명서를 사실과 다르게 작성한 것은 합격취소 사유에 해당한다는 것을 알게 되었다.

2) 감사결과 나타난 문제점

그런데도 ▼과는 합격취소를 위한 절차를 진행하지 않는 것은 물론, 임용권자인 시장에게도 경력증명서에 특별한 문제가 없다는 취지로 보고하는 등 임용시험 공고의 자격요건에 맞지 아니한 자를 채용한 사실을 알고도 그대로 둔 사실이 있다.

3. 업무담당자의 부당한 업무 처리

여주시 ♣면 V은 2016. 1. 15.부터 2018. 7. 22.까지, 여주시 ◆국 ▼과 W은 2018. 8. 20.부터 2019. 5. 8. 현재까지 인사업무 담당자로, 여주시 ◆국 ▼과 X은 2018. 7. 9.부터 2019. 5. 8. 현재까지 ◀팀장으로, 여주시 ♠국장 Y은 2018. 7. 9.,부터 2019. 2. 1.까지 여주시 ◆국 ▼과장으로 근무하면서 각각 2018년도 제5회 임기제공무원 임용시험 관련 실무를 주관 및 총괄하거나 이를 지도·감독하면서 채용계획을 수립하여 임용권자인 시장의 결재를 받아 서류전형 및 면접전형을 실시하고 최종합격자를 결정하는 업무 등을 처리하였다.

가. V의 경우

V은 채용 및 조직업무 담당 실무자로서 채용계획 수립⁵⁰⁾ 업무를

담당하면서 여주시장 ♥실⁵¹⁾로부터 U의 이름과 전화번호 및 U에게 공보분야 채용안내를 해주라는 요청을 받았기 때문에 U이 공보분야 채용 응시예정자라는 것을 잘 알고 있었다.

그리고 V은 ▼과에서 채용업무를 담당하면서 ♥실에서 요청을 받았더라도 특정인에게만 채용계획을 미리 알려주고, 제출양식을 보내주는 등의 도움을 주는 것은 특혜 소지가 있다는 것도 잘 알고 있었다.

그런데도 V은 2018. 7. 19. U에게 전화를 하여 향후 공보분야 채용일정 및 계획 등을 미리 알려주었고, U이 공무원 채용시험에 응시한 경험이 없어 경력증명서를 어떻게 작성해야 하는지 문의하자 경력증명서 양식⁵²⁾을 이메일로 송부해 주는 등 채용응시자 5명 중 U에게만 편의를 제공⁵³⁾하였다.

나. W의 경우

1) 서류전형 업무 부당 처리

W은 임용 실무자로서 서류전형 업무를 담당하면서 2018. 8. 24.부터 같은 해 8. 28.까지 3일간 “2018년도 제5회 여주시 임기제공무원 임용시험”의 응시원서를 접수하였다.

그리고 2018. 8. 29.부터 같은 해 9. 2.까지 서류전형위원으로서 총 5명의 응시원서 및 경력증명서 등 첨부서류를 검토한 후 응시자의 경력 등에 따라 자격요건 충족 여부를 기재한 서류전형심사표를 작성하여 상급자인 ◀팀장 X의

50) V은 채용계획 수립 후인 2018. 7. 2. ♣으로 인사발령되어 전보하였고, 후임자인 W이 ▶팀에 오기 전까지 다른 인사 업무(승진 등)를 하던 AH가 V 대신 채용업무를 수행하면서 V이 수립해 놓은 채용계획을 그대로 기안하여 팀장 X, 과장 Y, 부시장 Z 및 시장 AC의 결재를 받음

51) V은 ♥실의 누구로부터 채용안내를 해 주라는 요청을 받았는지는 기억이 나지 않는다고 진술

52) U은 V으로부터 받은 경력증명서 양식에 내용을 작성하여 그대로 여주시에 제출함

53) 채용응시자는 5명(AD, U, AE, AF, AG)이었음

확인을 받고 나서 그 내용을 그대로 “2018년 제5·6회 여주시 임기제공무원 임용시험 서류전형 합격자 결정 및 면접시험 시행계획” 문서에 포함하여 팀장 X, 과장 Y 및 부시장 Z(인사위원장)에게 결재를 올렸다.

한편, W은 U이 제출한 경력증명서를 검토하여 요약하고 자격요건을 충족하는지 검토하는 과정에서 임용시험공고 내용에 따라 경력의 진위를 정확히 확인하여야 할 채용부서의 실무자로서 “2항-가”와 같이 2건의 경력증명서 양식과 발급일자가 동일하여 경력증명서의 진위가 의심되므로 임용시험 공고에 명시한 추가입증자료인 보수내역 또는 4대 보험 가입내역 등을 제출받아 경력증명서의 진위여부를 확인하여야 했다.

더욱이 인터넷을 검색하면 ◁◁에 게재한 U의 기사가 확인되는 등 U이 어디에 상근으로 근무하지 않았다는 것을 쉽게 알 수 있었다.

그런데도 W은 총 5명에 대한 서류전형을 실시하면서 서류검토 등을 제대로 하지 않아 “2항-가”와 같은 결과를 가져왔다.

2) 사실과 다른 경력증명서를 알고도 합격취소 미조치

W은 2018. 11. 5. U을 채용한 것이 보은인사이며, 경력이 의심된다는 내용의 언론보도를 확인하고 나서 U에게 4대 보험 가입내역과 급여 내역 제출을 요구하였다.

그리고 같은 해 11월 중순경 U으로부터 ‘▷▷뉴스’와 ‘▽▽’에서 근무한 기간의 4대 보험 가입 내역과 급여 내역이 없고, 다른 방법으로도 상근을 입증할 증거는 없다는 사실을 확인하여 U의 경력증명서상 주 단위 근무시간이 불분명하다는 사실을 알게 되었다.

또한, W은 주당 근무시간이 불분명할 경우 보수내역을 제출받아야 했는데 자신이 서류전형 시 경력증명서를 제대로 검토하지 않아 보수 내역을 제출받지 못하였고, U이 결국 사실과 다른 경력증명서를 제출하여 합격처리된 것을 알게 되었다.

따라서 W은 U의 합격취소 사유가 발생한 사실을 알았으므로 합격취소 절차를 진행하고 이를 상급자인 팀장 X 등에게 보고하여야 했다.

그런데도 W은 팀장 X과 과장 Y에게 U의 4대 보험 가입 내역과 급여 내역이 없으며, 다른 어떠한 방법으로도 상근을 입증할 수 없다는 사실만을 보고하고 5개월여⁵⁴⁾ 동안 그대로 두었다.

그 결과 “2항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

다. X의 경우

1) 서류전형 업무 부당 처리

X은 ▼과 ◀팀장이자 서류전형위원으로서 서류전형 업무 등을 하면서 “3항-나-1)”과 같이 서류전형위원으로서 U이 제출한 경력증명서의 진위를 확인할 수 있었다.⁵⁵⁾

그런데도 X은 응시자의 원서 등 서류를 검토하지 아니한 채 실무자인 W에게만 서류를 검토하도록 하였고, W이 정리하여 보고한 서류전형심사표에 U이 ▷▷뉴스와 ▽▽에서 12년 4개월여 동안 상근으로 근무하였다는 내용을 보고서도 상근 여부를 확인하도록 지시하지 아니하고 그대로 두었다.

그리고 나서 2018. 9. 3. W이 결재품의한 “2018년 제5·6회 여주시 임기제공무원

54) 2018년 11월 중순경부터 2019. 4. 15.(감사원 감사착수일 현재)까지

55) X은 20년 이상 공무원으로 재직하면서 지방신문사 기자와 접촉한 일이 잦아 지방신문사 기자가 일반 직으로 고정급을 받지 않으며, 상근으로 근무하는 경우가 거의 없다는 사실을 인지

임용시험 서류전형 합격자 결정 및 면접시험 시행계획” 문서를 결재하였다.

그 결과 “2항-가”와 같은 결과를 가져왔다.

2) 사실과 다른 경력증명서를 알고도 합격취소 미조치

X은 ▼과 ◀팀장으로 근무하면서 “3항-나-2)”와 같이 W으로부터 U이 4대 보험 가입내역과 급여 내역이 없으며, 다른 방법으로도 상근을 입증할 수 없다는 보고를 받았다.

이에 따라 X은 U이 사실과 다른 경력증명서를 제출하였으며, 이 경우에는 임용시험 공고에 따라 합격취소 조치를 하여야 한다는 사실을 잘 알고 있었다.

그런데 X은 합격취소 등 조치를 하도록 지시하거나 상급자인 ▼과장 Y에게 보고하지 않고 그대로 두었다.

또한, X은 2018. 11. 30. 시의회에서 AA 의원이 시장에게 U의 4대 보험 가입 내역과 급여 내역을 요청하였는데도 해당 내역이 없다는 사실을 감춘 채 「개인정보 보호법」상 4대 보험 및 급여 내역을 제출할 수 없다는 사실과 다른 내용을 시장에게 보고하였다.

그 결과 “2항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

라. Y의 경우

Y은 “3항-나-2)”와 같이 W으로부터 보고받아 U이 사실과 다른 경력증명서를 제출하였다는 사실을 알게 되었고, 임용시험공고에 따르면 U의 합격을 취소하여야 한다는 사실도 잘 알고 있었을 뿐만 아니라⁵⁶⁾ ▼과장으로서는 인사 업무가 공정하고 객관적으로 이루어지도록 지휘·감독할 책임이 있다.

56) 이외에도 Y은 시장직 인수위원회 해단식에 U과 함께 참석하였고, U의 신분증, 이름이 있는 인수위원 활동수당 지급 문서 등에도 총 8차례 결재하는 등 U의 신분을 잘 알 수 있는 상황인데도 U에 대한 면접을 회피하지 않고 그대로 면접에 참여하여 최고점을 부여

그런데도 Y은 부하직원들에게 합격취소 등 조치를 하도록 지시하지 않은 것은 물론, 임용권자인 시장에게 U이 사실과 다른 경력증명서를 제출하였다는 사실을 보고하지 않았다.

그 결과 “2항-나”와 같은 결과를 가져왔다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

가. “2항-가” 경력증명서 검토 부적정 관련

여주시는 답변서에서 U이 제출한 상근 경력증명서가 사실과 다르다는 것을 채용과정에서 알 수 없었다고 답변하였다.

그러나 ▼과(◀팀) 담당자 등은 공정하고 객관적인 채용을 위해 지원자가 제출한 서류를 면밀히 확인할 책임 및 의무가 있고, 감사과정 중 채용과정에서 주의를 기울였으면 U이 사실과 다른 경력증명서를 제출한 사실을 알 수 있었다고 인정한 바 있으므로 여주시의 주장을 인정하기는 어렵다.

나. “2항-나” 사실과 다른 경력증명서임을 알고도 합격취소 등 미조치 관련

여주시는 답변서에서 '18. 11월 중순경 U이 4대 보험 가입 및 급여지급 내역이 없다는 사실은 확인하였으나 이를 허위경력으로 단정짓고 합격취소를 할 수 있는 것인지 여부를 행자부 등에 질의하고 있던 중 감사원 감사를 받았다고 답변하였다.

그러나 '2018년 제5회 여주시 임기제공무원 임용시험 공고'('18. 8. 13.)에 따르면 근무기간과 시간이 불분명한 경우 보수내역 및 주당 근무시간 등 입증 자료를 제출해야 하고, 미제출시 불인정하도록 되어 있다는 점, 그리고 행자부

질의시에도 합격 취소 여부 질의가 아닌 단순 "채용공고시 4대 보험 제출 명시가 의무사항인지?"에 대한 질의를 하였다는 점, 더욱이 '18. 11. 27. 시의회에서 U의 과거 경력 검증 등을 요구하여 U이 4대 보험 가입 및 급여 내역이 없다는 사실을 확인하고도 이를 사실대로 답변하지 아니하였을 뿐만 아니라 감사원 감사가 시작되기 전 5개월간('18. 11월~'19. 4월) 합격 취소 조치를 검토하지 않았다는 점 등을 고려할 때 위 주장을 인정하기 어렵다.

징계요구 양정 V, W, X 및 Y의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제1호 및 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항

여주시장은

- ① 2018년 제5회 임기제공무원 임용시험 업무를 부당하게 처리한 V, W, X 및 Y을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하고(**징계**)
- ② 사실과 다른 경력증명서를 제출한 U의 합격을 취소하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

감 사 원

징계요구 및 통보

제 목 주택부지 조성사업의 소규모 환경영향평가 협의 누락

소 관 기 관 여주시

조 치 기 관 여주시

내 용

1. 사건 개요

여주시는 ♣♣건설 주식회사(대표이사 AI, 이하 “♣♣건설”이라 한다)에 대하여 2017. 1. 4. 관내 ㄱ면 ㄴ리 ㄷ 일원 9,740㎡를 단독주택 및 진·출입로 부지조성 목적으로 개발행위허가를 한 후 [표]와 같이 2017. 5. 8. ♣♣건설에 허가한 개발부지와 연결한 관내 ㄱ면 ㄴ리 ㄹ 일원 9,102㎡에 ♣♣건설의 사내이사이자 출자지분 40% 소유자인 AK에게 단독주택 및 진입로 부지조성 목적으로 개발행위허가를 하였고, 다시 2017. 7. 18. 관내 ㄱ면 ㄴ리 ㅁ 일원 9,846㎡에는 ♣♣건설의 대표이사이자 출자지분 40% 소유자인 AI의 배우자 AJ에게 일반창고 및 진·출입로 부지조성을 목적으로 개발행위허가를 하는 등 ♣♣건설과 그 관계인에게 연결한 사업지 계 28,688㎡에 해당하는 사업면적에 대하여 개발행위허가를 하였다.

[표] ♪♪건설 및 그 관계인의 인접부지 개발행위허가 현황

(단위: m²)

신청인	신청일	허가일	소재지	용도지역·사업면적	비고
	협의일				
♪♪건설	'16. 12. 1	'17. 1. 4.	ㄱ면 ㄴ리 ㄷ 등	계획관리지역, 9,740	
	-				
AK	'17. 4. 6	'17. 5. 8.	ㄱ면 ㄴ리 ㄹ 등	계획관리지역, 9,102	♪♪건설 사내이사(출자 지분 40% 소유)
	'17. 4월*				
AJ	'17. 6. 19	'17. 7. 18.	ㄱ면 ㄴ리 ㄹ 등	계획관리지역, 9,846	♪♪건설 대표이사 A(출자 지분 40% 소유)의 배우자
	'17. 6월*				
합계				계획관리지역, 28,688	

자료: 여주시 제출자료 재구성

2. 소규모 환경영향평가 협의업무 부당 처리

「환경영향평가법」 제43조 제1항 및 같은 법 시행령 제59조 [별표 4] 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 적용지역 나.에 따르면 계획관리지역에서 사업계획면적이 1만 m² 이상인 개발사업은 소규모 환경영향평가 대상이 되고, 사업승인 전에 환경부장관에게 협의를 요청하도록 되어 있으며, 같은 법 시행령 제59조 [별표 4] 비고 11.에 따르면 동일인이 10년 이내에 승인 등을 받은 지역과 연접하여 추가로 승인을 받으려는 경우에는 면적을 합하여 사업계획면적을 산정하도록 규정되어 있다.

그리고 사업자와 그 본인 및 배우자가 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 30 이상을 소유하고 있는 회사는 「은행법」 제2조 제1항 제8호 및 같은 법 시행령 제1조의4 제1항 제3호의 규정을 준용⁵⁷⁾하여 개발사업 신청자와 동일인으로 보도록 규정되어 있다.

따라서 여주시(★과 ◆팀)는 개발행위허가 신청을 받은 경우 동일인이 연접한 지역에 기존에 허가받은 사업이 있었는지 확인하기 위하여 그 사업자의 법인등기부, 가족관계증명서 등을 확인하고, 동일인으로 확인되면 환경영향평가

57) 동일인의 범위는 「환경영향평가법 시행령」 [별표 4] 비고 제11호 가목에 따라 「은행법」 제2조 제1항 제8호를 준용함

대상인 경우 관할 환경청과 소규모 환경영향평가 협의절차를 완료한 후 개발행위허가를 하여야 했다.

그런데 이번 감사원에서 여주시가 ♣♣건설 등에 개발행위허가한 과정을 감사한 결과, 여주시(□과)는 동일인으로 보아야 하는 ♣♣건설, ♣♣건설의 지분 30% 이상을 소유한 AK⁵⁸⁾, ♣♣건설 대표이사의 배우자 AJ⁵⁹⁾에게 연접한 부지의 개발행위를 허가하였고, 허가받은 사업면적도 총 28,688㎡에 이르러 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가 대상인데도 관할 한강유역환경청장과 별도의 협의를 거치지 않은 채 개발행위허가를 하였다.

3. 업무 담당자 AL의 부당한 업무 처리

여주시 ○과 AL는 2014. 1. 13.부터 2017. 7. 19.까지 위 관서 ★과에 근무하면서 2017. 6. 19. AJ가 경기도 여주시 ㄱ면 ㄴ리 ㄹ의 8필지(사업계획면적 9,846㎡)에 일반창고 등 부지조성을 위한 개발행위허가를 신청하자 허가부서인 □과로부터 환경영향평가법령 저촉 여부에 대한 검토를 요청받고 검토 후 의견을 제시⁶⁰⁾하였다.

AL가 2017. 6. 21.부터 같은 달 28. 사이에 종합실무 심의회에 참석하여 AJ의 개발행위가 환경영향평가법령에 저촉되는지 검토를 요청받았을 때에는 허가신청받은 사업지에 연접한 ㄱ면 ㄴ리 ㄷ 일원(사업면적 9,740㎡)과 같은 면 ㄴ리 ㄹ (9,102 m²) 2017. 1. 4. ♣♣ , 5.

8. AK에게 각각 단독주택 등의 부지조성 목적으로 개발행위허가를 한 바 있었다.

58) AK은 ♣♣건설의 출자지분 40%를 2016. 1. 17.부터 2017. 11. 9.까지 소유하였으며 이후는 AK의 장모 AN가 그 지분을 승계하여 2018. 12. 31. 현재까지 소유하고 있음

59) AJ는 ♣♣건설의 출자지분 40%를 소유한 ♣♣건설의 대표이사 AI의 배우자임

60) 소규모 환경영향평가 대상 여부에 대한 판단업무는 협의 부서인 ★과 ◆팀에서 제시한 의견을 수용하여 허가부서인 □과에서 허가처리함

따라서 환경영향평가 대상 여부를 결정할 때에는 연접한 개발행위허가 대상자와 동일인인지 확인하여야 했다.

한편, AK은 ♣♣건설의 출자지분 40%를 소유한 출자자이고, AJ는 ♣♣건설의 대표이사이자 출자지분의 40%를 소유한 AI의 배우자이므로 환경영향평가법령 및 은행법령에 따라 ♣♣건설, AK, AJ는 동일인에 해당하였다.

그런데도 AL는 허가신청서에 첨부된 현황실측도, 공사계획도 등 도면을 검토하여 인접지에 이미 개발행위 허가된 사실을 확인할 수 있었고 ▣과의 허가담당 AM에게 인접지 사업자가 어떤 사업자인지 문의도 하였으면서도 동일인의 개발행위 여부를 파악할 수 있는 법인등기부 및 지분등변동상황명세서, AJ의 가족관계증명서 등을 요구하거나 확인하지 아니한 채 소규모 환경영향평가 대상이 아니라고 협의의견을 제시하였다.

그 결과 위 사업지에 대하여 소규모 환경영향평가 협의절차를 거치지 아니한 채 개발행위허가를 하게 되었다.

관계기관, 관련자 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

AL는 감사결과 검토사항의 사실관계나 법령 적용에 이견이 없으나, 개발사업자가 소규모 환경영향평가를 회피할 의도로 외형상 각기 다른 사업자인 것처럼 허가신청을 하고 허가신청서류에는 같은 사업자인지를 확인할 수 있는 서류가 첨부되어 있지 않기 때문에 이를 제대로 확인하기 어려웠던 점과 원래

담당자의 해외출장으로 업무를 대행하던 중 이루어진 점을 고려해주길 바란다는 의견을 제시하였다.

그러나 AL는 허가신청서의 도면만 보더라도 [그림]과 같이 각 신청부지가 연결해 있다는 사실을 알 수 있었으므로 신청인이 환경영향평가법 등에 따른 동일인인지 여부를 검토하여야 할 책임이 있다는 점, 환경직으로 20년간 환경부서에서 근무하였고, 원래 담당자인 AO의 업무 대행자로서 2014년 1월부터 3년여간 해당 업무를 보조하여 수행하였으며, 2016. 1. 13. 이후 2017. 6. 30.까지 소규모 환경영향평가 협의업무 26건 중 4건을 직접 수행하였던 점, 허가사항 처리기간이 1개월이었다는 점 등을 고려할 때 환경영향평가법령에 관한 협의 의견을 제시하면서 소규모 환경영향평가 대상 여부를 판단하기 위해 관계 법령에 규정된 같은 사업자의 요건을 확인하는 법인등기부, 가족관계증명서 등 자료를 요구하여 충분히 검토할 수 있었으므로 다른 사람의 업무를 대행하였다고 하여 업무를 몰랐거나 시간이 촉박하였다고 인정할 수 없다.

[그림] ♣♣건설 및 그 관계인의 개발행위신청 부지현황



② 관계기관 의견

여주시는 이 건 지적사항에 대하여 이견 없이 개발행위허가업무에 잘못이 있었다는 점을 인정하였다.

징계요구 양정 소규모 환경영향평가 협의 대상사업 여부에 대한 협의업무를 태만히 한 AL의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항

여주시장은

- ① ♡♡건설 주식회사 등이 신청한 주택부지 등 조성을 위한 개발행위허가에 대한 협의업무를 하면서 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업에 해당하는데도 관련 자료를 제대로 확인하지 아니하여 대상사업이 아니라는 의견을 제시한 AL를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하고(징계)
- ② ♡♡건설 주식회사 등이 주택부지 등 조성을 위한 개발행위허가를 받으면서 「환경영향평가법」에 따른 소규모 환경영향평가서의 작성 및 이에 대한 협의절차를 누락하고 개발행위를 진행한 데 대하여, ♡♡건설 주식회사 등으로 하여금 환경 대책을 수립하고 소규모 환경영향평가서를 작성하도록 하며, 한강유역환경청장과 협의절차를 이행하여 환경보호에 필요한 조치를 하는 등⁶¹⁾의 적정한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

61) 여주시는 「환경영향평가법」 제47조 제3항 및 제74조 제2항 제1호에 따라 2019. 5. 29. 공사중지명령, 같은 해 5. 31. 여주경찰서에 고발 조치함