

정 부 합 동 감 사 결 과

징 계 · 시 정 요 구

제 목 발주처 승인 없이 불법 하도급 계약 묵인

기 관 명 울산광역시 울주군

징 계 대 상 자 울산광역시 ○○○○국 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○군 ○○과)

징계의 종류 경징계

훈 계 대 상 자 ① 울산광역시 울주군 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○과)

② 울산광역시 울주군 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○과)

내 용

지방○○○○○ ○○○은 2016. 1. 1.부터 2017. 12. 31.까지, 지방○○○○○ ○○○은 2014. 1. 15.부터 2016. 7. 13.까지, 지방○○○○○ ○○○은 2014. 1. 15.부터 2017. 1. 12.까지 울주군 ○○과에서 도로시설 업무 총괄책임자, 실무책임자, 실무담당자로 각각 근무하였다.

「건설산업기본법」 제28조제1항 내지 제3항의 규정에 따르면 건설업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 공사금액 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하여야 하고 건설공사를 직접 시공하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 직접시공계획을 발주자에게 통보하여야 하고 발

주자는 건설업자가 직접시공계획을 통보하지 아니한 경우나 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우에는 그 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있도록 되어 있다.

그리고 같은 법 제29조제1항 및 같은 법 시행령 제31조제1항의 규정에 따르면 건설업자는 그가 도급받은 건설공사의 전부 또는 주요 부분의 대부분¹⁾을 다른 건설업자에게 하도급(이하 “일괄 하도급”이라 한다)할 수 없도록 되어 있으며, 일괄하도급 금지규정을 위반하여 하도급한 건설업자에 대해서는 「건설산업기본법」 제82조제2항의 규정에 따라 영업정지 1년 이내의 처분을 하거나 영업정지를 갈음하여 과징금(그 위반한 공사 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하)를 부과처분할 수 있도록 되어 있으며, 지방계약법 제31조 및 같은 법 시행령 제92조의 규정 등에 따라 1개월 이상 2년 이하의 기간 동안 입찰참가 자격을 제한하도록 되어 있다.

그리고 같은 법 제29조제4항, 같은 법 시행령 제31조 및 「건설공사 하도급 심사기준」(건설교통부 고시) 제5조의 규정 등에 따르면 수급인은 도급받은 공사의 일부를 하도급할 경우 발주자에게 통보하도록 되어 있고 발주자는 통보 받은 하도급 계약내용의 적정성을 검토하여 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 하도급 계약내용의 변경을 요구하도록 되어 있다.

또한 「건설공사감독자 업무지침」(건설교통부 훈령) 제4조, 제10조, 제15조 등의 규정에 따르면 공사감독자는 공사 진행 단계별로 시공자가 제출하는 하도급통보서 등의 서류를 확인·검토하여 발주청에 보고하도록 되어 있고, 하도급

1) 도급받은 공사 중 부대공사(주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사 등)에 해당하는 부분을 제외한 주된 공사의 전부를 하도급하는 경우

통지 또는 승인사항에 위반하여 시공하거나 일괄 하도급하는 경우 즉시 소속기관의 장에게 보고하도록 되어 있으며, 공사 감독업무를 수행할 때에는 해당 공사의 설계도서·계약서 그 밖에 관계 서류 등의 내용을 숙지하여 감독에 임하도록 되어 있다.

따라서 발주처인 울주군(○○과)에서는 건설공사가 적정하게 시공될 수 있도록 수급인과 하수급인 간의 하도급계약내용이 적정한지 여부를 검토하여 일괄 하도급 등 「건설산업기본법」 위법사항을 확인한 경우 하도급계약내용의 변경을 요구하는 한편, 위법한 하도급계약으로 건설공사가 이루어진 경우 「건설산업기본법」 등 관계 법령 등에 따라 영업정지 등 적절한 조치를 하여야 한다.

울산광역시 울주군(○○과)에서는 2013. 6. 21. 농어촌도로 개설을 위하여 ‘○○ 농어촌도로 000호(○○선) 개설공사’ 사업²⁾ 추진계획을 수립하였고, 공개경쟁을 통하여 2013. 7. 25. ○○산업(주)(대표자 ○○○)와 계약(금액 : 915,266,000원)을 체결하고 2014. 5. 27. 준공 예정으로 사업을 시행하였다.

그리고 2013. 7. 31. 포장공 및 부대공을 제외한 주된 공종을 ○○산업(주)가 직접시공 하겠다고 아래 [표1]과 같이 직접시공 공종과 하도급(예정) 공종 세부내역의 ‘건설공사의 직접시공계획서’를 제출하였다.

[표1] ○○산업(주)가 제출한 직접시공계획서

2) ▪ 공 사 명 : ○○ 농어촌도로 000호(○○선) 개설공사
▪ 위 치 : ○○면 ○○리 ~ ○○리 일원
▪ 공사개요 : L=2.15km, B=8.0m
▪ 공사기간 : 착공일로부터 300일간
▪ 총공사비 : 2,020,000,000원(도급예정액 1,050,805,000원, 관급자재대 876,240,000원, 건설폐기물처리비 86,575,000원, 석면폐기물처리비 6,380,000원)

직접시공 계획			
직접시공 공종		하도급(예정) 공종	
⑥ 세부공종	금 액(원)	⑥ 세부공종	금 액(원)
1. 토공	189,075,472	1. 포장공	42,825,914
2. 배수공	76,982,882	2. 부대공	30,999,764
3. 구조물공	164,901,258		
4. 부대공	85,697,462		
소계	516,657,074	소계	73,825,678
⑦ 경비(공과잡비)	101,414,725	⑦ 경비(공과잡비)	15,153,925
⑧ 일반관리비	36,908,083	⑧ 일반관리비	5,515,001
⑨ 이윤	71,849,399	⑨ 이윤	10,736,118
⑩ 직접시공 금액 합계	799,512,209	⑩ 하도급(예정) 금액 합계	115,753,791

※ 울주군 제출자료 재구성

그런데 위 관서에서는 2013. 8. 1.부터 2014. 5. 27.까지 10개월 동안 ‘○○ 농어촌도로 ○○○호(○○선) 개설공사’를 준공하려고 하였으나, 아래 [표2]에서 보는 바와 같이 토지보상 지연 및 문화재 시굴조사, 동절기 공사 중지, 한전주 이설 지연, 추가 공종 시행 등으로 당초 계획보다 24개월이 지연된 2016. 5. 31. 공사를 준공하였다.

[표2] ○○ 농어촌도로 ○○○호(○○선) 개설공사 공기연장 내역

차 수	공사기간	사 유	비 고
최 초	2013. 8. 1. ~ 2014. 5. 27.		
1차 연장	2013. 8. 1. ~ 2015. 3. 26.	토지보상 지연 및 문화재 시굴조사로 인한 공기연장	
2차 연장	2015. 1. 1. ~ 2015. 2. 28.	동절기 공사 중지 통보	
3차 연장	2013. 8. 1. ~ 2015. 10. 15.	토지보상 및 한전주 이설 지연에 따른 공사기간 연장	
4차 연장	2013. 8. 1. ~ 2016. 4. 30.	보상 협의 지연에 따른 공사기간 연장	
5차 연장	2016. 1. 1. ~ 2016. 2. 29.	동절기 공사 중지 통보	
6차 연장	2013. 8. 1. ~ 2016. 5. 31.	추가 공종 시행에 따른 공기 연기	

※ 울주군 제출자료 재구성

그러나 위 사업 준공 약 2개월 전인 2016. 3. 22. (주)○○이 ‘공기연장에 따른 관리비 및 공사비 지급요청’ 민원을 발주처인 위 관서에 제출하였다.

그리고 민원 내용을 살펴보면 원도급자 ○○산업(주)과 하도급자 (주)○○이 [표1] 직접시공계획서 전체 공종에 대하여 2014. 6. 26.부터 2015. 3. 26.까지 준공하는 것으로 ‘○○ 농어촌도로 ○○○호(○○선) 개설공사’ 일괄 하도급 계약을 715,000,000원에 체결하였다.

그러나 토지보상 지연 및 문화재 시굴조사, 한전주 이설 지연 등으로 공사 진행에 막대한 차질이 발생되고 또한 간접공사비 상승으로 공사추진이 불가하여 2015. 10. 30. ‘○○ 농어촌도로 ○○○호(○○선) 개설공사’ 현장에서 철수하였다.

이후 (주)○○은 간접공사비 추가 발생액 202백만원³⁾을 원도급사에 청구하였으나, 원도급사는 전혀 책임이 없다는 입장만을 고수하여 부득이하게 발부처인 위 관서에 민원을 제기하였다.

따라서 위 관서에서는 (주)○○이 제출한 민원서류에 원도급사와 하도급사가 체결한 건설공사 하도급계약서 및 원가계산서를 보면 주된 공종(토공, 배수공, 구조물공, 부대공) 전부를 발주처의 승인 없이 불법적으로 일괄 하도급 계약을 체결한 사실을 잘 알 수 있다.

그리고 위 관서에서는 접수된 민원서류에 대하여 “「건설산업기본법」 제 29조에 의거 귀사와 시공사인 ○○산업(주)간에 하도급 계약에 대해 울주군에 통보된 사항이 없다.”고 2016. 3. 30. (주)○○에 회신하였다.

위 사실에 대하여 실무담당자(○○○)는 민원서류를 접수하고 불법하도급

3) 지반안정화(치환)를 위한 추가공사비(62백만원), 공정차질(민원처리 등)에 대한 과투입비(44백만원), 공기연장에 따른 현장관리비(96백만원)

사실에 대하여 담당계장(○○○)과 담당과장(○○○)에게 선람 및 보고하였고, 담당과장 ○○○은 민원사항에 대한 진위여부를 확인하라고 지시하였다.

그리하여 공사감독자 ○○○은 ‘○○ 농어촌도로 ○○○호(○○선) 개설공사’ 현장을 확인한 결과 (주)○○이 현장에서 이미 철수한 상태고 ○○산업(주)이 직접 시공 중이라고 담당계장 및 과장에게 보고하였으나, 담당과장 ○○○은 불법하도급에 대한 적법한 조치를 취하도록 별도의 지시를 하지 않았다.

위 관서에서는 불법하도급 계약이 체결된 사실을 파악하였으면 계약부서인 회계정보과와 민원서류를 공유하여 불법하도급 사실에 대하여 「건설산업기본법」 등 관계 법령을 검토하여 적법한 조치 방안을 강구하여야 했다.

그런데도 위 관서에서는 민원제기 시에는 이미 원도급사인 ○○산업(주)이 직접 시공 중에 있고 이전 공사에 대하여 소급처리 할 필요가 없다고 판단하여 불법하도급 공사가 이루어진 사실을 묵인하고 공사를 진행하였다.

특히 지방○○○○○ ○○○은 ‘○○ 농어촌도로 개설공사’ 사업의 총괄책임자로 발주처의 승인 없이 불법적으로 하도급 계약을 체결한 사실을 민원제기로 인하여 인지하고 있었으면 공사감독자(○○○)에게 현장을 확인하고 위법 사항에 대해서는 관련 법령에 따라 영업정지 등의 조치를 취하여야 함에도 별다른 조치 없이 공사를 강행하는 등 업무를 태만히 하였다.

따라서 위 사업의 총괄책임자인 지방○○○○○ ○○○의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조제1항제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 울산광역시 울주군수는

[징계] 위 관련자 중 지방○○○○○ ○○○을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분하시기 바랍니다.

[훈계] 위 관련자 중 지방○○○○○ ○○○와 지방○○○○○ ○○○을 훈계 처분하시기 바랍니다.

[시정] 불법적으로 일괄 하도급 계약을 체결한 ○○산업(주)과 (주)○○에 대하여 관련 법령 등을 검토하여 적의 조치하고, 앞으로 위와 같은 사례가 발생되지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.