

정 부 합 동 감 사 결 과

정 계 · 시 정 요 구

제 목 예산 ○○ ○○○○ 조성사업 추진 부적정

기 관 명 충청남도 예산군

정 계 대 상 자 충청남도 예산군 ○○○○사업소 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○○○과)

정 계 의 종 류 경정계

훈 계 대 상 자 충청남도 예산군 ○○○○사업소 지방○○○○○ ○○○
(전 ○○○○과)

내 용

지방○○○○○ ○○○은 2017. 1. 1.부터 감사일 현재까지 충청남도 예산군 ○○○○사업소(전 ○○○○과)에서 ○○ ○○○○ 조성사업공사 추진 실무담당자로 근무하였고, 지방○○○○○ ○○○은 2017. 1. 1.부터 감사일 현재까지 충청남도 예산군 ○○○○사업소(전 ○○○○과)에서 동 공사 추진 실무책임자로 근무하였다.

충청남도 예산군에서는 예산군 ○○면 ○○리 ○○○-○번지 일원에 총사업비 44,700백만원(국비 18,367, 도비 21,066, 군비 5,267)의 ○○○○○○ 조성사업을 2013년부터 추진하고 있다.

1. 공사분리계약으로 인한 예산낭비

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조제1항의 규정에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없고, 다만 ①다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사, ②공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구나 구조물을 적정규모로 분할 시공하는 것이 효율적인 공사, ③공사의 성격상 공종을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이 없는 설계서가 별도로 작성되는 공사이거나, 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사로서 공종을 분리 시공하는 것이 효율적이라고 인정되는 공사의 경우에는 분할하여 계약할 수 있도록 되어 있다.

그리고 같은 법 시행령 제77조제2항 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행 기준」 제1장 입찰 및 계약집행기준. 제1절 총칙 5호에 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사의 예산편성과 기본설계 등 사업의 계획 단계부터 제1항 각 호에 따른 분할·분리 계약 가능 여부를 검토하도록 되어 있다.

위 관서에서는 시설공사를 발주하면서 2015. 10. 21. 보상협의 지연으로 인한 건축허가 지연을 이유로 기반시설(토목)공사를 우선 발주하고 토지수용하여 건축 및 조경공사를 발주하는 것으로 내부방침을 정하고¹⁾, 2015. 11. 24. 기반시설공사에 대하여 입찰공고²⁾하였다.

1) 예산군 ○○○○○○추진단-○○○○(2015. 10. 21.) “○○○○○○ 조성사업 추진계획 보고”

2) 예산군 공고 제2015-○○○○호

[표1] ○○○○○○ 조성사업 입찰 현황

구 분	입찰일시	추정가격 (천원)	입찰참자자격 (지역/업종)	낙찰률 (%)	참가업체	비고
건축 및 조경	'16.06.17	10,896,300	전국/ 건축공사업	81.395	292	○○건설(주)
기반시설(토목)	'15.11.30	1,647,091	충남/ 토목공사업	86.769	273	○○건설(주)

그런데 위 관서에서는 기반시설(토목)공사와 건축 및 조경공사를 분리하여 발주하면서 공종을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이 없는지 등을 검토하여야 함에도 이를 소홀히 한 채 분리발주를 하였고, 이로 인해 토목·건축·조경을 함께 발주했을 때에 비해 최대 122백만원³⁾의 예산을 절감할 수 있는 기회를 상실하였다.

[표2] 추정가격에 따른 시설공사 낙찰하한율⁴⁾

추정가격(원)	300억 미만 100억 이상	100억 미만 50억 이상	50억 미만 10억 이상	10억미만
낙찰하한율(%)	79.995	85.495	86.745	87.745

2. 중복공정 설계변경(감액) 미 조치

「건설기술 진흥법」 제49조의 규정에 따르면 공사감독자는 건설공사의 감독 업무를 성실히 수행하도록 되어 있다.

그리고 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」(국토교통부 고시) 제10조 및 제81조의 규정에 따르면 발주청은 건설공사의 계획·설계·발

3) 추정금액 * 낙찰하한율 차이(10억~50억 - 100억 이상) * 1.1(부가세 반영)
=1,647,091천원 * (86.745% - 79.995%) * 1.1(부가세) = 1,647,091천원 * 6.75% * 1.1 = 122,296천원

4) '지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준' 제2장 시설공사 적격심사 세부기준 제6절 낙찰자 결정기준에 따른 적격심사 통과 가능한 최저입찰률

주·건설사업관리·시공·사후평가 전반을 총괄하고, 건설사업관리, 설계 및 시공계약 이행에 필요한 사항을 지원, 협력하여야 하며, 건설사업관리용역계약에 규정된 바에 따라 건설사업관리가 성실히 수행되고 있는지에 대한 지도·점검을 실시하고, 건설사업관리기술자는 설계도면, 시방서, 구조계산서, 산출내역서, 공사계약서 등의 계약내용과 해당 공사의 조사설계보고서 등의 내용을 숙지하여 새로운 방향의 공법개선 및 예산절감을 기하도록 노력하여야 하며, 시공자가 현 지여건과 설계도서가 부합되지 않거나 공사비의 절감과 건설공사의 품질향상을 위한 개선사항 등 설계변경이 필요하다고 판단하여 설계변경사유서, 설계변경도면, 공사비 증감내역 등의 서류를 첨부하여 제출하면 이를 검토·확인하여 필요 시 기술검토의견서를 첨부하여 발주청에 실정보고하고, 발주청의 방침을 득한 후 시공하도록 조치하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조의 규정에 따르면 계약담당자는 공사 등 재정지출의 원인이 되는 계약을 체결한 후 물가 변동 및 설계 변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있으면 그 계약금액을 조정하도록 되어 있으며, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제13장 공사계약일반조건 제6절 공사 설계의 변경 5.(발주기관의 필요에 따른 설계변경 통보)에 따르면 특정공종의 삭제, 공정계획의 변경 등 사유로 인하여 설계변경 할 필요가 있다고 인정 될 경우 계약상대자에게 통보하여 계약내용을 변경 하도록 되어 있다.

그런데도 위 관서 실무담당자자는 ‘○○○○○○ 조성사업’을 추진하면서, ‘○○○○○○ 조성사업 건축 및 조경공사’와 ‘○○○○○○ 기반시설공사’에 가

설사무실 설치비 40,260천원이 중복 계상되어 있음을 사전에 인지하였다고 감사 중에 진술하면서도 2회에 걸쳐 설계변경을 추진하면서 동 금액을 계약금액 조정의 감액 조치를 하지 않는 등 관련 업무를 태만히 하였다.

3. 공사현장 안전관리 업무 태만

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부고시 제 2015-473호)」 제4조제1항의 규정에 따르면 건설사업관리기술자, 공사감독자 및 공사관리관(이하 "건설사업관리기술자 등")은 해당공사가 설계도서, 계약서, 공정계획표, 그 밖에 관계서류의 내용대로 시공되는지를 공사시행 단계별로 확인·검측하고 품질·시공·안전·환경관리에 필요한 감독을 하는 등 성실하게 업무를 수행하도록 되어 있다

그리고 같은 지침 제95조에 따르면 건설사업관리기술자는 산업재해 예방을 위한 제반 안전관리 지도에 적극적인 노력을 경주하도록 함과 동시에 안전관계 법규를 이행하도록 하기 위하여 안전관리 예산편성 및 집행계획의 적정성 검토 하는 등의 업무를 수행하여야 하고, 건설공사 안전관리계획 내용에 따라 안전조치·점검 등 이행을 하였는지의 여부를 확인하고 미이행 시 시공자로 하여금 안전조치·점검 등을 선행한 후 시공하도록 되어 있다.

또한 같은 지침 제85조에 따르면 건설사업관리기술자는 공사 착공 후 빠른 시일 안에 공사추진에 지장이 없도록 시공자와 합동으로 진입도로 현황 등을 현지 조사하여 시공 자료로 활용하고 당초 설계내용의 변경이 필요한 경우에는 설계변경 절차에 따라 처리하여야 하고, 현지조사 내용과 설계도서의 공법 등을 검토하여 인근 주민 등에 대한 피해 발생 가능성이 있을 경우에는 시공자에게

인근 도로 등의 손괴 대책, 통행지장 대책 등을 강구하도록 되어 있다

「충청남도 도로와 다른 시설의 연결에 관한 조례」 제14조의 규정 따르면 해당 변속차로 등을 제외하고 차량의 진출입로가 없는 경우에는 공사시행의 효율성을 높이고 공사용 차량의 안전한 진입을 위하여 변속 차로 등의 공사를 먼저 시행하도록 되어 있다.

그런데 ‘○○○○○○ 건설사업관리용역’을 수행하는 (주)○○엔지니어링의 1개사에서는 기존 보도를 철거하여 공사장 진출입로를 설치하면서 단차발생 및 미포장으로 인한 보행자 통행불편 및 안전사고 위험이 있음에도 불구하고 시공사에게 이에 대한 대책강구를 지시하지 아니하였고, 진출입로 변속차로 등의 공사시기를 검토하여 공사용 차량의 안전한 진입을 위한 조치를 하였어야 함에도 불구하고 감사일 현재까지 조치하지 아니하였으며, 또한 공사현장 시설물 보호 및 출입자 안전을 위하여 출입통제시설을 설치하여야 함에도 일부구간에 출입통제시설이 누락되어 방치되는 등 공사장 안전 관리·감독을 소홀히 한 사실이 있다.

아울러 이와 관련하여 위 관서 실무담당자는 여러 차례 현장을 출장하여 안전시설이 설치되어 있지 않음을 쉽게 알 수 있는 사항이었음에도 사업관리책임자와 시공사 등에 대한 시정조치 요구를 한 사실이 없으며 내부 보고도 하지 않는 등 관련 업무를 태만히 하였다.

4. 산업안전보건관리비 목적 외 사용

「산업안전보건법」 제30조 및 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기

준」(고용노동부 고시)의 규정에 따르면 건설 사업을 타인에게 도급계약을 체결하여 시행하는 경우에는 산업재해 예방을 위해 총 공사금액 4천만원 이상인 공사에 대해 산업안전보건관리비(이하“안전관리비”라 한다)를 도급금액에 계상⁵⁾하도록 되어 있다.

또한 같은 기준 제7조 내지 제8조의 규정에 따르면 안전관리비는 근로자의 산업재해 및 건강장해 예방을 위한 목적으로만 사용하도록 되어 있고, 발주자는 수급인(계약자)이 안전관리비를 목적 외로 사용한 금액에 대하여 이를 감액조정하거나 반환을 요구할 수 있도록 되어 있으며, 목적 외로 사용할 수 없는 내용은 같은 기준 별표 2(안전관리비 항목별 사용 불가내역)에서 정하고 있다.

한편 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 “지방계약법”이라 한다)」 제6조의 규정에 따르면 계약당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하도록 되어 있고, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정부 예규) 제13장 공사계약일반조건 제9절(검사와 대가지급)에 따르면 검사에서 계약상대자의 계약이행내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 계약상대자에게 필요한 시정조치를 요구하도록 되어 있다.

따라서 위 관서에서는 공사를 추진하면서 계약상대자가 준공 또는 기성요청 시 ‘안전관리비 사용내역(정산)서’를 제출받아 상기 기준에 따라 사용여부를 확인하고, 목적 외로 사용된 금액에 대하여는 감액조정하거나 반환을 요구하여야 했다.

5) 산업안전보건관리비 계상 요율 : 조달청에서는 조달청 발주공사(‘건축, 토목, 조경, 산업환경설비공사 등)에 적용하는 “원가계산 제비율 적용기준”을 매년 2월경 발표하며, 공사금액 및 종류의 따라 계상요율을 정하고 ‘재료비(관급포함)+ 직접노무비 합계액의 2.93%,~1.33%까지 적용함.

그런데 ‘○○○○○○ 조성사업 기반시설공사’ 및 ‘○○○○○○ 조성사업 건축 및 조경공사’의 2015. 12월부터 감사일 현재까지 안전관리비 집행내역을 확인한 결과, 위 관서에서는 [붙임]와 같이 안전관리비로 사용이 불가능한 ‘교통안전 시설물, 보냉·보온 장구, 천막 등’으로 사용하였다.

이와 같이 위 관서 안전관리비 정산 업무를 실질적으로 검사 확인하여야 하는 실무담당자(○○○)자가 안전관리비로 사용이 불가능 항목으로 집행한 내용의 확인 및 정산 등을 소홀히 한 결과, 6,490천원을 감액하거나 반환 요구하지 않은 채 부당하게 집행하였다.

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

조치할 사항 충청남도 예산군수는

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

[훈계] 위 관련자 ○○○을 훈계처분하시기 바랍니다.

[시정] ○○○○ 조성공정 중 가설사무소 설치비 중복 설계금액에 대하여는 감액조치하고, 공사장 진·출입부 안전조치 등에 대하여는 즉시 시정조치 등 안전 관리에 철저를 기하고, 산업안전보건관리비 목적 외 사용분에 대하여는 회수 등 시정조치 하시기 바랍니다.

[통보] 설계발주 시 중복 반영된 가설건축사무소 공사비를 2차례 설계변경을 하면서도 감액조치 하지 않았고, 가감속차로 설치 지연, 야간 왕카 등 안전시설 미설치 등에 대한 현장 관리·감독 실질적 책임자인 사업책임관리자 등에 대하여 벌점부과 등 행정조치 방안을 강구하시기 바랍니다.

[붙임]

산업안전보건관리비 목적 외 사용 등 내역 현황

(단위 : 천원)

부서	사 업 명	사업기간	계약자	안전관리비 계약액	목적 외 사용액	사용불가 내역
총계	2건			161,087	6,490	(4.03%)
예산군 ○○ ○○ 사업소	○○○○○○○ 조성사업 건축 및 조경공사	‘16.06.23. ~ ‘18.08.28.	○○건설(주) ○○○	127,944	400	천막10*10
					200	천막5*10
					100	모래마대
					400	PP로프 16mm
					85	PP로프 16mm
					1,800	PE드럼
					480	윙카호스
					150	천막5*10
					150	천막10*10
					90	천막5*10
					300	천막10*10
					150	천막5*10
					70	햇팩
					100	방한귀덮개
					160	방한워머
					100	근로자안전통로 설치
					25	쿨토시
					40	번호키
					12	번호키걸이
					4,182	[소 계]
					757	제경비
					557	VAT
					6,126	[합 계]
	○○○○○○○ 조성사업 건축 및 조경공사	‘15.12.11. ~ ‘18.03.02. .	○○건설(주) ○○○	33,143	220	안전바리게이트
					28	쇠사슬
					24	pe휼스
					272	[소 계]
					59	제경비
					33	VAT
					364	[합 계]