

시·군종합감사

2022년도 거창군 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) 질병휴직에 대한 승진요인 산정 부적정	7
2) 5급 이하 공무원 근무성적평정 실적가점 산정 부적정	10
3) 축산물 판매업소 등 위생관리 지도감독 부적정	16
4) 가축분뇨 배출시설 행정처분 및 지도점검 부적정	21
5) 개발행위허가 업무처리 부적정	25
6) 산지 내 토석채취 변경허가 면적산정 등 업무처리 소홀	33
7) 농지전용허가 및 타용도 일시사용허가 사후관리 부적정	51
8) 농지이용실태조사 결과 보고 누락 등 업무 처리 소홀	56
9) 양육수당 및 기초연금 지급 부적정	63
10) ○○○○ ○○○○ 조성사업 공사감독 등 부적정	67
11) 건설공사 산업안전보건관리비· 환경관리비 준공정산 부적정 ·	75
12) ○○○○○ 구입 및 운영시스템 유지·보수 용역 수의계약 등 부적정 ·	79

13) 부정당업자 입찰 참가자격 제한 처분 미이행 등 계약업무 처리 부적정 ..	87
14) 공유재산 교환 부적정	93
15) ○○○○○○ 관리위탁 등 업무 처리 부적정	97
16) 지방세 부과 및 감면 추정 누락	104
17) 거창군 ○○○○○○ 지원사업 지도·감독 및 정산 부적정 ...	110
18) 생활폐기물 수집·운반처리 및 가로청소 대행용역 원가산정 등 업무처리 부적정 ·	117
19) 업무추진비 집행 및 신용카드 사용 회계처리 등 부적정	123
20) 군도**호선(○○,☆☆) 확·포장공사 행정절차 미이행 등 감독업무 부적정 ·	129
21) ▲▲▲▲ 진입도로 개설공사 문화재 현상변경 등 행정절차 이행 부적정 ·	137
22) ○○○ 시설 유지관리사업 분할발주 및 수의계약 추진 부적정 ..	145
23) ▲▲▲▲진입도로(△△교) 개설공사 감독 및 준공검사 업무처리 등 부적정 ·	149
24) ○○○○ 등산로 연결사업 감독 및 자재구입 변경 등 부적정 ·	157
25) 산림사업 작업원 투입비율 및 안전관리 지도·감독 부적정	165
26) 하천환경교육센터 신축공사 유리온실 등 설계용역 및 공사감독 부적정 ..	171
27) 공립 치매전담형 노인요양시설 건립사업 설계용역감독 부적정 ·	177

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

2022년도 연간 감사계획에 따라 거창군의 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 2019년 8월부터 2022년 10월까지 거창군이 수행한 업무를 대상으로 조직·인사 전반, 예산 편성 및 집행, 보조금 등 회계 운영 적정성, 각종 사업 승인, 인·허가, 행정처분의 위법·부당 처리실태, 주요 투자사업 및 대형공사 추진실태 등 기관운영의 적정 여부를 점검하고 개선방안을 제시하는 데 중점을 두었다.

3. 감사실시 과정

이번 감사에 앞서 거창군에 대한 기존 감사결과, 지방의회 논의 사항 및 언론 보도 등 관련 자료를 수집·분석하였고, 2022. 10. 4.부터 10. 7.까지 4일간 사전조사를 실시하였으며, 2022. 10. 13.부터 10. 21.까지 7일간 감사인원 20명을 투입하여 종합감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2022. 10. 21. 거창군 부군수가 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무 처리 경위, 향후 처리 대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 경상남도 감사위원회에서는 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2022. 12. 26. 감사위원회 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상기관 현황

1. 일반 현황

거창군은 경상남도의 서북부에 위치하며, [표 1]과 같이 2022년 12월 기준 인구는 60,387명이고, 면적은 803.17km²이며, 관할 행정구역은 1개 읍, 11개 면이다.

[표 1] 일반현황('22. 12월 기준)

인구(명)			면적(km ²)	행정구역				
계	남	여		읍	면	동	법정	행정리
60,387	29,655	30,732	803.17	1	11	-	94	267

[자료 : 거창군 누리집]

2. 행정조직

거창군의 행정조직은 [표 2]와 같이 본청은 2담당관, 3국, 14과, 소속기관은 2직속기관, 3사업소가 있고, 군의회와 12개 읍면이 있으며, 공무원 정원은 793명이다.

[표 2] 행정조직현황('22. 12월 기준)

구분	본청			직속기관	사업소	읍면	의회
	담당관	국	과				
기구	2	3	13	2	3	12	1
정원	360			149	41	226	17

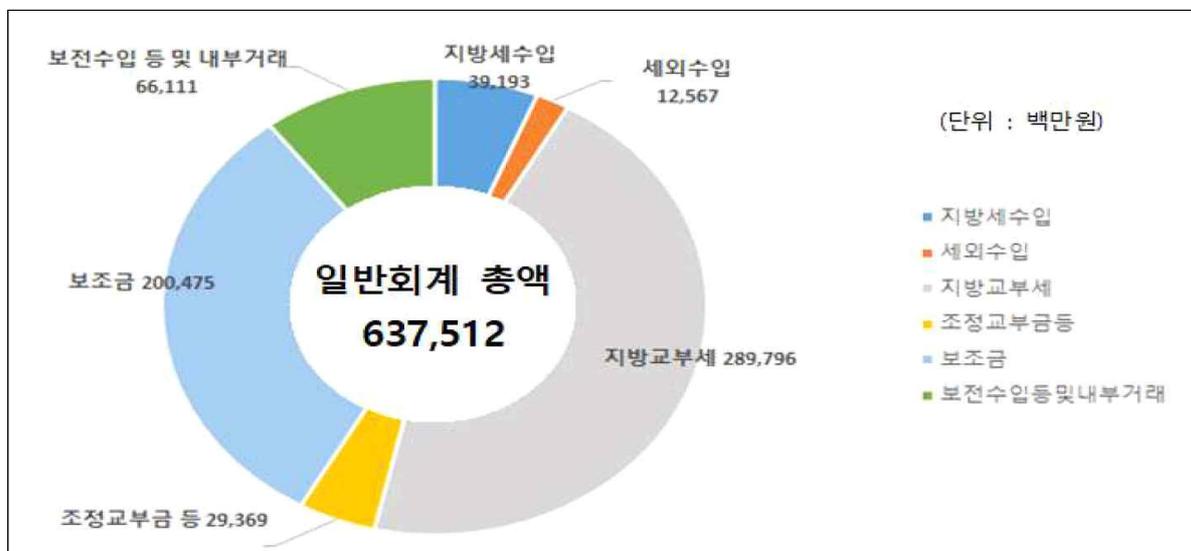
[자료 : 거창군 누리집]

3. 재정 현황

거창군의 2022년도 예산규모(세입예산)는 8,519억 원으로 그중 일반회계 기준 세입재원별 예산편성 현황은 [그림 1]과 같이 자체수입(지방세 및 세외수입) 518억 원, 이전재원(지방교부세, 조정교부금, 보조금) 5,196억 원, 지방채·보전수입 등 내부거래 661억 원이다.

또한 일반회계 예산규모 대비 자체수입의 비율인 ‘재정자립도’는 8.12%이며, 자체수입에 자주재원을 더하여 계산한 비율인 ‘재정자주도’는 58.18%를 기록하고 있다.

[그림 1] 연도별 예산규모



[자료 : 거창군 누리집-2022년 거창군예산기준 재정공시]

4. 주요 현안 사업

치유의 숲 및 숲속 야영장을 조성하는 등 감악산 정상의 웰니스 거점 산림관광지 조성을 통한 신성장동력 마련에 박차를 가하고 있으며, 낙동강유역환경청의 황강정비사업을 제2의 거창창포원 조성사업과 연계시켜 하천을 정비하고, 국내 제일 생태공원으로 발전시키기 위해 역량을 집중하고 있다.

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표]와 같이 총 87건의 위법·부당사항이 확인되어 감사결과 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	87	17	43	26	1	119	2	37	80	2,221	39	246	125	10	1,801
처분 요구 현지 조치	45	5	24	15	1	119	2	37	80	387	35	246	100	6	-
	42	12	19	11	-	0	-	-	-	1,834	4	-	25	4	1,801

감사결과 확인된 분야별 주요 문제점은 다음과 같다.

일반행정분야

- 질병휴직에 대한 승진요인 산정 부적정
- 5급 이하 공무원 근무성적평정 실적 가점 산정 부적정
- 보조사업자 지도·감독 및 정산 부적정
- 업무추진비 집행 및 신용카드 사용 회계처리 등 부적정

계약·세무분야

- 공영자전거 구입 및 운영시스템 유지·보수 용역 수의계약 등 부적정
- 부정당업자 입찰 참가자격 제한 처분 미이행 등 계약업무 처리 부적정
- 하수도 시설 유지관리사업 분할발주 및 수의계약 추진 부적정
- 지방세 부과 및 감면 추징 누락

건설분야

- 확·포장공사 행정절차 미이행 등 감독업무 부적정
- 진입도로 개설공사 감독 및 준공검사 업무처리 등 부적정
- 등산로 연결사업 감독 및 자재구입 변경 등 부적정
- 산림사업 작업원 투입비율 및 안전관리 지도·감독 부적정

기타분야

- 산지 내 토석채취 변경허가 면적 산정 등 업무처리 소홀
- 농지이용실태조사 결과 보고 누락 등 업무처리 소홀
- 공유재산 교환 부적정
- 양육수당 및 기초연금 지급 부적정

2. 처분요구와 통보사항

명세 : 별첨

【일련번호 : 1】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구

제 목 질병휴직에 대한 승진요인 산정 부적정
소 관 기 관 거창군(○○과)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 「지방공무원법」 제26조 등에 따라 승진요인을 산정하여 승진임용 등의 방법으로 공무원의 결원에 대해 보충하는 인사업무를 처리하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방공무원법」 제26조(결원 보충 방법)에 따르면 임용권자는 공무원의 결원을 신규임용·승진임용·강임·전직 또는 전보의 방법으로 보충하도록 되어 있다.

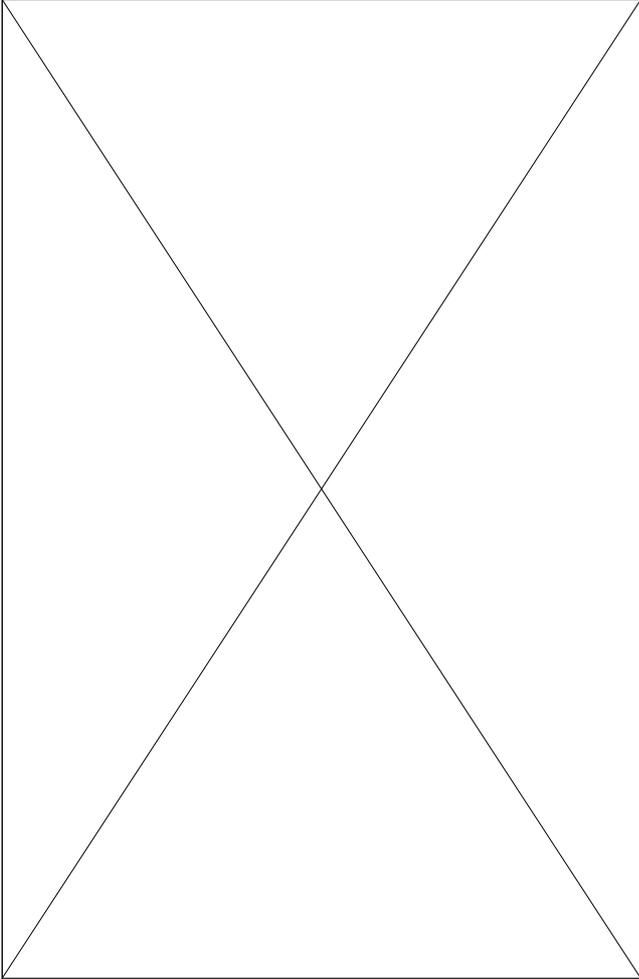
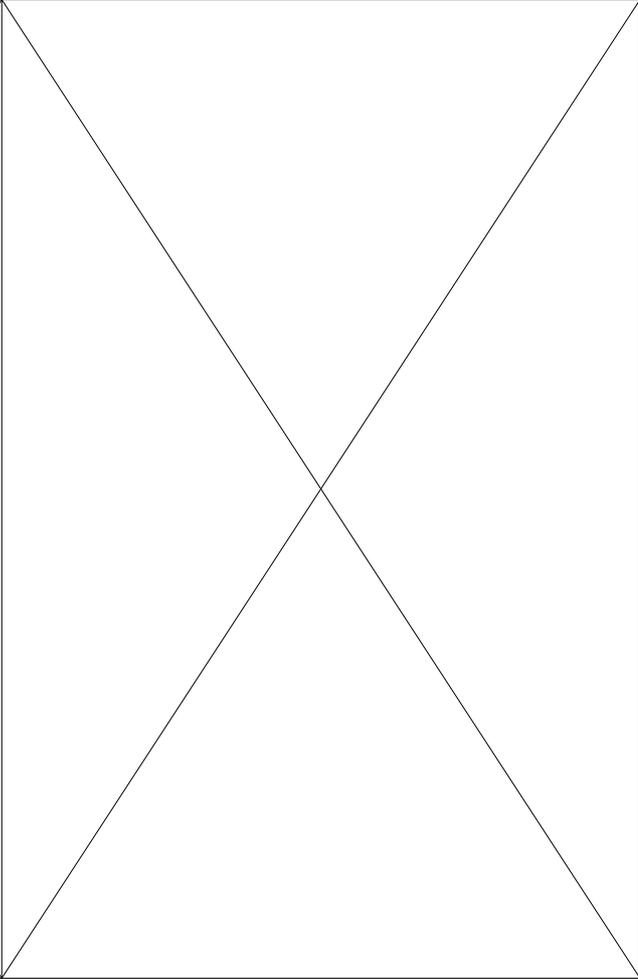
그리고 「지방공무원법」 제41조(휴직자·장기훈련자 등의 결원 보충) 제1항에 따르면 질병 휴직 등의 사유에 따라 6개월 이상 휴직한 경우에는 휴직일부터 그 휴직자의 직급·직위 또는 상당 계급에 해당하는 정원이 따로 있는 것으로 보고 결원을 보충할 수 있도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 소속 직원의 질병휴직으로 결원이 발생하였을 경우에는 6개월 이상의 질병휴직에 대해서만 승진요인을 산정하여 승진임용을 시행하여야 하고, 6개월 미만의 질병휴직에 대해서는 승진임용을 통해 결원을 보충하여서는 아니된다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○과에서는 ○○ ○급 ○○○이 '21. 7. 5.부터 같은 해 12. 31.까지 5개월 26일의 기간 동안 질병휴직을 신청하여 질병휴직 기간이 6개월 미만에 해당되어 결원을 보충할 수 없음에도 [그림]과 같이 자체 방침을 득하여 ○급 승진요인으로 산정하였다.

[그림] ○○○의 질병 휴직원 및 방침 서류

	
○○○의 질병 휴직원	'2021년도 하반기 정기인사 기본계획' 방침 서류

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

이로 인해 [표]와 같이 '2021년 하반기 정기인사'에서 실제 ○급 승진요인 보다 1명 많은 11명을 ○급으로 승진임용하는 결과를 초래하였다.

[표] '2021년 하반기 정기인사' ○급 인사요인 및 승진임용 현황

(단위 : 명)

직류	인사요인								승진인원
	계	상위직급 승진	명예 퇴직	공로 연수	의원 면직	육아 휴직	질병 휴직	복직	
합계	11	4	1	3	1	1	2	-1	11
○○	7	1	1	2	-	1	2	-	4
○○	1	1	-	-	-	-	-	-	1
○○	1	1	-	-	1	-	-	-1	2
○○	0	-	-	-	-	-	-	-	1
○○	0	-	-	-	-	-	-	-	1
○○	1	-	-	1	-	-	-	-	1
○○	1	1	-	-	-	-	-	-	-
○○○○	0	-	-	-	-	-	-	-	1

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군 ○○과에서는 감사 결과를 받아들이면서 관련 법령 숙지 및 업무연찬을 통해 최선을 다하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「지방공무원법」 제41조를 위반하여 승진임용 업무를 부적정하게 처리한 실무 담당자 ○○과 지방○○○○○보 ○○○(현 지방○○○○, ○○과)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분 하시기 바라고, 실무 책임자 ○○과 지방○○○○ ○○○(현 지방○○○○○, ○○면)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**)

【일련번호 : 2】

경상남도 감사위원회

주의 요구 및 통보

제 목 5급 이하 공무원 근무성적평정 실적가점 산정 부적정
소 관 기 관 거창군(○○과)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 「지방공무원 평정규칙」 제25조의2 등에 따라 5급 이하 공무원 실적에 대해 실적가점을 산정하는 등의 근무성적평정 업무를 처리하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「지방공무원 평정규칙」 제25조의2(실적 가산점)에 따르면 임용권자는 평정 대상 기간 중 탁월한 근무실적 또는 공헌이 있는 경우에는 실적 가산점을 부여할 수 있도록 되어 있고, 같은 규칙 제25조의3(가산점 부여 기준의 공개 등)에 따르면 가산점의 부여 기준·요건 및 가산점 평정 대상기간 등 가산점 부여에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 되어 있다.

그리고 「거창군 지방공무원 인사규칙」 제25조의4(실적 가산점) 및 「거창군 5급 이하 공무원 근무성적 평정업무 처리지침」(이하 “평정지침”이라 한다) IV.가산점평정 6.실적가점에 따르면 ‘상급기관 단위평가’, ‘업무유공 개인포상’, ‘공모사업 선정 및 국도비 확보’ 등의 분야에서 실적이 있는 공무원에게 차등하여 실적가점을 산정하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 ‘상급기관 단위평가’ 등의 실적이 있는 소속 공무원의 해당 실적에 대해 「거창군 5급 이하 공무원 근무성적 평정업무 처리지침」에 근거하여 적합하게 실적가점을 산정하는 등 5급 이하 공무원 근무성적 평정업무를 적정하게 처리하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○과에서는 2018. 9. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 총 4회의 근무성적평정을 하면서 ‘상급기관 단위평가’ 분야 실적의 경우 [표 1]과 같이 평가기간 동안 해당부서에서 근무한 기간의 비율만큼 실적가점을 인정하여야 함에도 근무 기간을 잘못 산정하여 [표 2]와 같이 ○○○ 등 총 12명의 실적에 대해 최소 0.03점에서 최대 0.3점의 실적가점을 부적정하게 산정하였다.

[표 1] ‘상급기관 단위평가’ 분야 실적가점 세부산정기준

분 야	세 부 산 정 기 준
상급기관 단위평가	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 방 법 <ul style="list-style-type: none"> - 소관업무와 관련하여 상급부서 및 공신력 있는 기관의 평가 등을 통해 기관표창을 받은 부서의 핵심적인 담당자에게 수상결과에 따라 차등 가점부여 ◦ 배 점 <ul style="list-style-type: none"> - 최우수(1위) : 0.8점 - 우수(2위) : 0.5점 - 장려(3위) : 0.3점 ◦ 적 용 <ul style="list-style-type: none"> - 수상에 핵심적인 역할을 한 담당주사 및 담당자(총2명)에만 적용 - 수상명이 다른 경우 그에 부합한 배점 부여 - 평가기간동안 해당부서에서 근무한 기간의 비율만큼 가점 인정 - 동일사안에서 도와 중앙의 기관표창을 동시에 받거나, 기관표창과 개인표창을 동시에 받았을 시 본인에게 유리한 1개만 가점

[출처 : 「거창군 근무성적평정업무 처리지침」 재구성]

[표 2] '상급기관 단위평가' 분야 실적가점 부적정 산정 현황

(단위 : 점)

연번	평정기간	직급	성명	산정가점 (A)	정상가점 (B)	부적정가점 (C=A-B)
계	4회		12명			
1	2019년 하반기	○○6	○○○	0.17	0.3	-0.13
2		○○7	○○○	0.29	0.5	-0.21
3	2020년 상반기	○○○○6	○○○	0.1	-	0.1
4	2021년 상반기	○○6	○○○	0.5	0.8	-0.3
5		○○7	○○○	0.5	0.8	-0.3
6		○○○○6	○○○	0.5	0.3	0.2
7	2021년 하반기	○○6	○○○	0.4	0.5	-0.1
8		○○7	○○○	0.4	0.5	-0.1
9		○○6	○○○	0.4	0.5	-0.1
10		○○9	○○○	0.4	0.5	-0.1
11		○○○○6	○○○	0.4	0.3	0.1
12		○○6	○○○	0.3	0.33	-0.03

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

그리고 '업무유공 개인포상' 분야 실적의 경우 [표 3]과 같이 평정지침 상에는 중복 포상 외에 별도의 단서조항 없이 대통령 등 5개 훈격의 포상에 대해서만 실적 가점을 산정하도록 되어 있음에도 [표 4]와 같이 2019년 하반기 등 총 6회의 근무성적평정을 하면서 신청은 등 12명의 실적에 대해 사단장, 지방법원장, 지방병무청장 등의 포상에 대해서도 최대 0.3점의 실적가점을 부적정하게 산정하였다.

[표 3] '업무유공 개인포상' 분야 실적가점 세부산정기준

분 야	세 부 산 정 기 준
업무유공 개인포상	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대 상 -업무와 관련된 공적으로 수상한 자 ◦ 배 점 -훈.포상 : 0.8점 -대통령 : 0.6점 -국무총리 : 0.4점 -장관,지사 : 0.3점 -군수 : 0.2점 ◦ 적 용 -업무와 관련된 공적으로 받은 포상만 인정하되 2개이상 중복 시 본인에게 유리한 1개만 적용

[출처 : 「거창군 근무성적평정업무 처리지침」 재구성]

[표 4] ‘업무유공 개인포상’ 분야 실적 가점 부적정 산정 현황

(단위 : 점)

연번	평정기간	직급	성명	표창 훈격	산정가점 (A)	정상가점 (B)	부적정가점 (C=A-B)
계	6회		12명				
1	2019년 하반기	○○6	○○○	사단장	0.3	-	0.3
2	2020년 상반기	○○7	○○○	문화재청장	0.3	-	0.3
3	2020년 하반기	○○7	○○○	사단장	0.3	-	0.3
4	2021년 상반기	○○6	○○○	사단장	0.3	-	0.3
5		○○6	○○○	균형발전위원장	0.3	-	0.3
6	2021년 하반기	○○6	○○○	사단장	0.2	-	0.2
7		○○8	○○○	행정안전위원장	0.2	-	0.2
8	2021년 상반기	○○6	○○○	지방법원장	0.3	-	0.3
9		○○6	○○○	지방병무청장	0.2	-	0.2
10		○○7	○○○	문화재청장	0.3	-	0.3
11		○○6	○○○	통계청장	0.3	-	0.3
12		○○○○6	○○○	질병관리청장	0.3	-	0.3

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

또한 ‘공모사업 선정 및 국도비 확보’ 분야의 경우 [표 5]와 같이 평정지침 상에는 공모사업 사업비 및 국·도비 확정 금액이라는 기준 외에 별도의 단서조항이 없음에도 [표 6]과 같이 2019년 하반기 등 총 5회의 근무성적평정을 하면서 ○○○ 등 6명의 실적에 대해 재원의 성격 및 노력의 정도 등을 임의로 판단하여 최대 0.6점의 실적 가점을 부적정하게 산정하였다.

[표 5] ‘공모사업 선정 및 국도비 확보’ 분야 실적가점 세부산정기준

분 야	세 부 산 정 기 준
공모사업 선정 및 국도비 확보	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대 상 - 도 및 중앙의 공모사업 선정 및 국·도비 확보 기여자 ◦ 배 점 - 30억원 이상 : 0.8점 -10억원 이상 : 0.6점 -5억원 이상 : 0.4점 -1억원 이상 : 0.2점 ◦ 적 용 - 핵심적인 역할을 한 담당주사 및 담당자(총2명)에만 적용 - 공모사업 사업비 및 국·도비 확정 금액 기준 배점 적용

[출처 : 「거창군 근무성적평정업무 처리지침」 재구성]

[표 6] ‘공모사업 선정 및 국도비 확보’ 분야 실적 가점 부적정 산정 현황

(단위 : 점)

연번	평정기간	직급	성명	산정가점 (A)	정상가점 (B)	부적정가점 (C=A-B)
계	5회		6명			
1	2019년 하반기	○○6	○○○	0.6	-	0.6
2	2020년 상반기	○○6	○○○	0.6	-	0.6
3	2020년 하반기	○○6	○○○	-	0.4	-0.4
4		○○7	○○○	-	0.4	-0.4
5	2021년 상반기	○○6	○○○	0.2	-	0.2
6	2021년 하반기	○○6	○○○	-	0.6	-0.6

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군 ○○과에서는 감사 결과를 받아들이면서 법령 및 지침을 준수하여 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

① 「지방공무원 평정규칙」 제25조의2 등을 위반하여 5급 이하 공무원 근무성적평정 실적가점 산정업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○과 지방○○○○○○○○○○(현 지방○○○○○○, ○○과), ○○과 지방○○○○○○○○○○(현 지방○○○○○○, ○○면)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 「지방공무원 평정규칙」 제25조의2 등을 위반하여 실적가점을 부적정하게 산정한 30건에 대한 조치 방안을 마련하시고, 실무담당자의 규정 해석의 오류를 방지할 수 있도록 「거창군 5급 이하 공무원 근무성적 평정업무 처리지침」을 개정하는 등의 개선 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

훈계·시정 요구

제 목 축산물 판매업소 등 위생관리 지도감독 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○○과)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○과에서는 「축산물 위생관리법」 제30조 등에 따라 축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 도모하기 위하여 축산물 판매업소 등의 영업자에게 위생교육을 이수하게 하는 등 지도·감독 업무를 수행하고 있다.

2. 축산물 판매업소 등 위생교육 미이수자 지도·감독 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「축산물 위생관리법」 제30조(위생교육) 제3항 및 같은 법 시행규칙 제49조(교육의 시기 및 방법 등) 제3항에 따르면 축산물 판매업소 등의 영업자¹⁾는 매년 축산물 위생교육을 받도록 되어 있다.

그리고 「축산물 위생관리법」 제47조(과태료) 및 같은 법 시행령 제32조(과태료의 부과기준)에 따르면 축산물 관련 영업자가 위생교육을 받지 않으면 20만 원의 과태료를 부과하여야 하며, 최근 2년간 같은 위반행위를 한 자에게는 적발된 날을 기준으로 가중처분²⁾하여 2차 위반 시 40만 원, 3차 위반 시 60만 원의 과태료를

1) 도축업, 집유업, 축산물가공업, 식용란선별포장업, 식육포장처리업, 축산물보관업, 축산물운반업, 축산물 판매업, 식육즉석판매가공업 등

부과하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 매년 축산물 위생교육을 받을 수 있도록 안내한 후 위생교육을 미이수한 영업자에게 과태료를 부과하는 등 행정조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○과에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 매년 말 다음 해 축산물 위생교육 대상자를 선발하여 안내한 후 [표 1]과 같이 2019년 교육대상 90명 중 1명, 2021년 교육대상 109명 중 5명 등 위생교육을 이수하지 않은 영업자 5명을 확인하였음에도 총 1,400천 원의 과태료를 부과하지 않고 있다.

[표 1] 위생교육 미이수자 과태료 미부과 현황

(단위: 천 원)

연번	사업장명(대표자)	업 종	미부과 과태료		
			계	'19년	'21년
계	5명		1,400	200	1,200
1	○○○○○○○○○○○○○○○○(○○○)	식육즉석판매가공업	200		200
2	○○○○(○○○)	식육즉석판매가공업	200		200
3	○○○○(○○○)	식육판매업	200		200
4	○○○○○○(○○○)	식육판매업	600	200	400
5	○○○○(○○○)	식육판매업	200		200

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 축산물 가공업 등 품목제조 및 생산실적 보고 지도·감독 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「축산물 위생관리법」 제25조(품목 제조의 보고)에 따르면 축산물 가공업의 허가를 받은 자가 축산물을 가공하거나 식육포장처리업의 허가를 받은 자가 식육을 포장처리하는 경우에는 그 품목의 제조방법 설명서 등 총리령³⁾으로 정하는 사항을

2) 축산물 위생관리법 시행령 [별표 4] 과태료 부과기준에 의하면 위반행위의 횟수에 따른 과태료의 가중된 부과기준은 최근 2년간 같은 위반행위로 과태료 부과처분을 받은 경우에 적용한다.
 3) 「축산물 위생관리법 시행규칙」 제37조(품목제조의 보고 등)에 따라 제조방법설명서, 성분규격검토서, 유통기한 설정 사유서 등을 제품생산 개시 전이나 제품생산 개시 후 7일 이내 제출

군수에게 보고하도록 되어 있고 같은 법 제34조(생산실적 등의 보고) 및 같은 법 시행규칙 제54조(생산실적 등의 보고)에 따르면 축산물 가공업 및 식육포장처리업자는 연도별 생산실적을 해당 연도 종료 후 1개월 이내에 군수에게 보고⁴⁾하도록 되어 있다.

그리고 「축산물 위생관리법」 제47조(과태료)에 따르면 품목 제조의 보고를 하지 아니한 자는 500만 원 이하의 과태료⁵⁾를 부과하여야 하고 생산실적 보고를 하지 아니한 자는 100만 원 이하의 과태료⁶⁾를 부과하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 축산물 가공업 등의 허가를 받은 자가 품목 제조의 보고를 하지 아니하거나 생산실적 보고를 하지 아니한 경우에는 관련 영업자에 대하여 과태료를 부과하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○과에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 2]와 같이 ○○○○법인 (주)○○○○○○○ 등 생산실적 보고⁷⁾를 하지 않은 영업자 2개소, 국내산육우에 대한 품목 제조 보고 없이 제품을 생산한 영업자 ○○○○법인 (주)○○○○○ 등 2개소에 대하여 식품행정통합시스템을 통하여 4개의 영업자가 보고를 하지 않았음을 확인하였음에도 과태료 총 4,600천 원을 부과하지 않고 있다.

[표 2] 품목제조 또는 생산실적 보고 미이행 영업장에 대한 과태료 미부과 현황
(단위: 천 원)

연번	사업장명(대표자)	위반사항 확인일시	위반사항	미부과 과태료	비고
계	4개소			4,600	
1	○○○○법인 (주)○○○○○○○(○○○)	'20. 1.31.	'19년 생산실적보고 미이행	300	1차
2	○○○○○○○○조합 ○○○○○○○○(○○○)	'21. 1.31.	'20년 생산실적보고 미이행	300	1차
3	○○○○법인 (주)○○○○○○(○○○)	'22. 1.31.	'21년 국내산육우 품목제조보고 미이행	2,000	1차
4	○○○○○○○○조합 ○○○○○○(○○○)	'22. 1.31.	'21년 돼지목살[냉장] 품목제조보고 미이행	2,000	1차

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

4) 식품의약품안전처 식품안전나라(<https://www.foodsafetykorea.go.kr>)에 보고하는 것으로 대체 가능

5) 1차 : 200만 원, 2차 : 350만 원, 3차 : 500만 원

6) 1차 : 30만 원, 2차 : 60만 원, 3차 : 90만 원

7) 생산실적 보고대상 : '19년도 11개소, '20년도 13개소

4. 축산물 위생관리법 위반업체 미공표

가. 관계법령(판단근거)

「축산물 위생관리법」 제37조(공표) 제4항에 따르면 시장·군수는 제27조(허가의 취소 등), 제28조(영업정지 등의 처분을 갈음하여 부과하는 과징금 처분), 제36조(압류, 폐기 또는 회수) 또는 제38조(폐쇄조치)에 따라 행정처분이 확정된 축산물 판매업소 등의 영업자에 대한 처분내용, 해당 영업소와 축산물의 명칭 등 처분과 관련한 세부 정보를 공표하도록 되어 있다.

그리고 「축산물 위생관리법 시행령」 제28조(공표의 방법 등) 제3항에 따르면 시장·군수는 행정처분이 확정된 영업자에 대하여 영업의 종류, 영업소의 명칭, 축산물의 제품명 및 위반내용 등을 지체없이 인터넷 홈페이지 또는 전국을 보급지역으로 하는 일반 일간신문에 게재하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 허가취소 및 압류, 폐기 또는 회수 등 행정처분이 확정된 축산물 판매업소 등의 영업자에 대하여 지체없이 거창군 누리집 또는 전국을 보급지역으로 하는 일반 일간신문에 게재하여 공표되도록 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○과에서는 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 3]과 같이 2020. 3. 16. 「축산물 위생관리법」 제36조에 따라 폐기 및 회수 명령을 한 (주)○○○○○에 대하여 영업의 종류, 영업소의 명칭, 축산물의 제품명 및 위반내용 등을 공표하지 않고 있다.

[표 3] 축산물 위생관리법 행정처분 미공표 현황

연번	업종	업소명 (영업자)	적발일자	위반내역	행정처분	비고
1	식육 포장 처리업	(주)○○○ ○○ (○○○)	'20. 3.16.	대장균군 기준 초과	품목제조정지 15일 (○○○ 마구리탕) ※ 254개 생산	회수 및 폐기처분 (91.7%) 출고 21개(미회수)
대장균군 기준 초과				품목제조정지 15일 (○○○ 1kg 갈비탕) ※ 1,074개 생산	회수 및 폐기처분 (97.1%) 출고 227개 중 196개 회수	
대장균군 기준 초과				품목제조정지 7일 (○○○ 일품 왕갈비탕 골구벵) ※ 6,037개 생산	출고 전 부적합 판정으로 전량 폐기(100%)	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군 ○○○○과에서는 감사결과를 받아들이면서 실무담당자와 실무책임자가 해당 업무 내용을 정확히 숙지하지 못하였기 때문에 실무진에 책임이 있다고 판단되며 관련 법령과 지침을 준수하여 불법행위를 지도·감독하고 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「축산물 위생관리법」 제30조 등을 위반한 축산물 판매업소 등의 위생관리에 대해 지도·감독을 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○○○과 지방○○○○○○○○, ○○○○과 지방○○○○○○○○(현 ○○과), ○○○○과 지방○○○○○○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계**)
- ② 「축산물 위생관리법」 제47조 등에 따라 축산물 위생교육 미이수자 5명과 품목 제조 또는 생산실적을 보고하지 않은 축산물 관련 영업장 4개소의 영업자 등 9명에 대하여 6,000천 원의 과태료를 부과하고, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(**시정**)

경상남도 감사위원회

주의 요구

제 목 가축분뇨 배출시설 행정처분 및 지도점검 부적정
소 관 기 관 거창군(○○과)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 가축분뇨를 적정하게 처리하고 환경오염을 방지하기 위해 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 “가축분뇨법”이라 한다) 제17조 등에 따라 가축분뇨 배출시설 지도점검 업무를 수행하고 있다.

2. 가축분뇨 배출시설 행정처분 등 사후관리 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「가축분뇨법」 제18조 (허가취소 등) 제4항 및 같은 법 시행규칙 제17조(행정처분기준) [별표 7]에 따르면 가축분뇨 배출시설의 설치가 금지된 장소¹⁾에 배출시설을 설치한 경우 1차 사용중지 명령, 2차 폐쇄명령의 행정처분을 하도록 되어 있다.

그리고 「환경오염물질 배출시설 등에 관한 통합지도 점검규정」 제22조(행정처분의 사후관리)에 따르면 조업정지·영업정지·사용중지·폐쇄명령·허가취소 등에 대하여

1) 「거창군 가축분뇨의 관리에 관한 조례」 [별표1](가축사육제한구역)에 따라 일부제한구역은 주거밀집지역 외곽에 위치한 가구의 대지 경계선에서 가축사육시설 예정부지 대지 경계선의 가장 가까운 직선 거리로서 소, 말은 200미터 이내, 젓소, 사슴 양은 300미터 이내, 돼지, 개, 닭, 오리, 메추리는 800미터 이내

같은 규정 [별표 6]의 행정처분 사후관리 기준²⁾에 따라 이행 완료시까지 1개월 간격으로 사후관리를 실시하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 가축분뇨 배출시설을 설치가 금지된 장소에 배출 시설을 설치하였을 경우 사용중지 명령을 하여야 하고, 사용중지 명령 등의 행정 처분을 한 시설에 대하여는 행정처분 사후관리 기준에 따라 이행 완료시까지 1개월 간격으로 사후 관리를 실시하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○과에서는 가축분뇨 배출시설의 설치가 금지된 장소인 ○○면 ○○길 ○○○-○에 가축분뇨 배출시설을 설치한 ○○○에게 사용중지 명령을 하여야 함에도 2022. 3. 11. 경고 처분에 그쳤다.

또한 [표]와 같이 가축분뇨 배출시설의 설치가 금지된 장소에 배출시설을 설치한 ○○○ 등 6명의 사업자에 대하여는 사용중지 명령 처분을 하였음에도 2019. 10. 21. 감사일 현재까지 이행여부 현장확인 등의 사후관리를 단 한번도 실시하지 않았다.

[표] 사용중지 명령 행정처분 이후 사후 관리 미실시 장소 현황

연번	사업자	소재지	처분일
계	6명	6개소	
1	○○○	○○읍 ○○리 ○○○-○	'20. 1. 2.
2	○○○	○○읍 ○○리 ○○○-○	'20. 1. 2.
3	○○○	○○읍 ○○리 ○○○	'21. 4. 14.
4	○○○	○○면 ○○리 ○○○-○	'21. 4. 14.
5	○○○	○○면 ○○리 산○○-○	'21. 4. 14.
6	○○○	○○면 ○○리 ○○○	'21. 12. 21.

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2) 사용중지, 폐쇄명령, 허가취소 : 최초확인(처분개시일로부터 2일 이내), 행정명령 이행 완료시까지 1개월 간격으로 현장확인

3. 가축분뇨 배출시설 지도·점검 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「환경오염물질배출시설에 관한 통합 지도·점검규정」 제5조(지도·점검 대상사업장의 분류)에 따르면 점검기관은 지도점검 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 점검 사업장을 우수관리, 일반관리, 중점관리 3등급³⁾으로 분류하여 관리하도록 규정되어 있다.

그리고 같은 규정 제19조(지도·점검의 종류 및 기준) 제1항에 따르면 지도·점검은 정기와 수시로 구분하여 실시하되 특별한 사유가 없는 한 정기 지도점검 대상사업장은 우수·일반·중점관리 3등급으로 분류하여 지도·점검⁴⁾을 실시하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 가축분뇨 배출시설에 대한 최근 2년간 지도점검 결과를 바탕으로 우수관리, 일반관리, 중점관리 3등급으로 분류한 후 정기 지도점검을 실시하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○과에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 2]와 같이 가축분뇨 배출시설에 대한 정기 지도점검을 단 한 번도 실시하지 않은 채 민원에 따른 수시 지도점검만 실시하였다.

3) 우수 : 최근 2년간 지도점검결과 위반이 없었던 사업장

일반 : 우수 및 중점관리 등급을 제외한 나머지 사업장 및 시설, 2년간 지도점검 미실시 사업장

중점 : 같은 위반행위 2회 이상 처분, 무허가·미신고, 약취기준 2회 이상 초과한 사업장 등

4) 가축분뇨배출시설 정기 지도점검 기준(점검횟수/연)

구분	등급별시설별	시설별	특정지역	기타지역	비고
가축분뇨 배출시설	우수관리	허가대상	2	1	
		신고대상	1	1/2	
	일반관리	허가대상	4	2	
		신고대상	2	1	
	중점관리	허가대상	4	4	
		신고대상	4	2	

※특정지역 : 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행령 제12조제1호부터 제5호까지 및 제8호에 해당하는 구역 또는 지역

관계기관 의견

거창군 ○○과에서는 감사결과를 받아들이면서 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록 법령 및 지침을 준수하여 불법행위를 관리하고 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제17조 등을 위반하여 가축분뇨 배출 시설에 대한 행정처분 및 지도점검을 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○과 지방○○○○ ○○○, ○○과 지방○○○○ ○○○, ○○과 지방○○○○ ○○○ (현 ○○면), 실무담당자 ○○과 지방○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)
- ② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 5】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 개발행위허가 업무처리 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○○과)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○과에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 한다) 제58조 등에 따라 개발행위허가 규모의 적정성, 기반 시설의 확보 여부, 주변경관 및 환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위허가 업무를 처리하고 있다.

2. 개발행위허가 규모의 적정성 등 검토 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「국토계획법」 제58조(개발행위허가의 기준)에 따르면 개발행위허가의 신청 내용이 용도지역별 특성을 고려하여 개발행위의 규모에 적합한 경우에만 개발행위허가를 하도록 되어 있다.

그리고 「국토계획법 시행령」 제55조(개발행위허가의 규모)에 따르면 보전관리 지역에서는 규모가 30,000㎡ 미만인 경우에만 개발행위허가를 하도록 되어 있고, 보전관리지역에 대하여는 도시계획조례로 따로 정할 수 있다고 규정되어 있으며, 「거창군 계획 조례」 제19조(개발행위허가의 규모)에 따르면 토지의

형질변경으로서 개발행위를 신청할 경우 허가할 수 있는 규모는 보전관리 지역 10,000㎡미만으로 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 보전관리지역에 대한 형질변경으로서 개발행위 허가 신청 면적이 10,000㎡이상인 경우에는 개발행위허가를 처리하지 않아야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 [표 1]과 같이 2020. 9. 16. ○○○이 보전관리지역에서 동식물관련시설(우사) 건축을 위한 부지조성을 목적으로 개발행위를 신청한 ○○면 ○○리 산○○-○번지 1필지에 대하여 규모¹⁾가 13,890㎡로 개발행위허가 가능 규모 10,000㎡보다 3,890㎡를 초과하였음에도 2020. 12. 23. 개발행위허가를 처리하였다.

[표 1] 개발행위 규모 초과 허가 현황

(단위 : m²)

신청자 (신청일)	위 치	용도 지역	지목	지적	면적	목 적	허가일	준공일
○○○ ('20. 9. 16.)	○○면 ○○리 산○○○	보전 관리 지역	목장	13,925	13,890 (도로 35제외)	동식물관련시설 (우사) 건축을 위한 부지조성	'20. 12. 23.	'21. 12. 28.

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

1) 개발행위허가의 기준이 되는 「국토계획법」 시행령 제55조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 “토지의 형질변경 면적”은 형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적을 기준으로 산정해야 함(법령해석사례, 안건번호 16-0097, 2016-06-02)

3. 부동산개발업 등록사실 확인 업무처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」(이하 “부동산개발업법”이라 한다) 제4조 및 같은 법 시행령 제3조에 따르면 타인에게 공급할 목적으로 토지 면적이 5,000㎡ 또는 연간 10,000㎡ 이상의 부동산개발²⁾을 업으로 영위하려는 자는 등록요건³⁾을 갖추어 관할 시·도에 등록하도록 되어 있다.

그리고 「부동산개발업 등록사실확인 업무처리 기준」(국토교통부 지침, '18. 3.)에 따르면 개발행위 허가권자는 등록대상에 해당하는지 여부를 확인하고 등록대상에 해당하는 경우 “부동산개발업 등록사실 확인 신고서” 등을 제출받아 등록 사실을 확인하도록 되어 있으며, 인·허가 면적기준으로 등록대상에 해당됨에도 인·허가 신청자가 “공급외 목적(직접사용)”을 이유로 등록을 하지 않겠다고 하는 경우 “부동산개발업 비등록 대상 확인서”를 제출받아 이후에는 인·허가 명의변경 등 일체의 공급행위가 제한됨”을 반드시 확인시켜 주고 인·허가와 동시에 그 사실을 관할 시·도지사에게 통보하도록 되어 있다.

한편 “공급외 목적(직접사용)”으로 신고하여 인·허가 등을 받고 준공 후 타인에게 공급한 사실이 객관적으로 입증되었을 경우 관련 증거자료를 구비하여 관할 시·도지사에게 통보하여 「부동산개발업법」 제36조에 따라 등록을 하지 않고 부동산 개발을 업으로 영위하는 자가 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 등 형사처벌을 받도록 사후관리를 하여야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 개발행위허가 신청자가 토지면적 5,000㎡(또는 연간 10,000㎡) 이상의 부동산개발을 하려는 경우에는 개발행위 인·허가 이전에 부동산

2) 「부동산개발업법」제2조(정의) 제1호에서 “부동산개발”이란 토지를 건설공사의 수행 또는 형질변경의 방법으로 조성하는 행위, 건축물 건축,대수선,리모델링 또는 용도변경하거나 공작물 설치하는 행위를 말함.

3) 부동산개발업 등록요건

가. 자본금이 3억원(개인인 경우에는 영업용자산평가액이 6억원) 이상으로서 주식회사는 자본금 3억원 이상, 주식회사 외의 회사는 출자금 3억원일 것

나. 사무실 및 부동산개발 전문인력(상근 2인 이상)을 확보할 것

개발업 비등록 대상 확인서를 제출받아 인·허가 명의변경 등 일체의 공급행위가 제한됨을 확인시켜 주어야 하고, 인·허가와 동시에는 이러한 사실을 도지사에게 통보하여야 하며 그 이후에 신청자가 명의를 변경하는 등으로 「부동산개발업법」 제36조를 위반한다면 도지사에게 통보하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 [표 2]와 같이 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 ‘동식물 관련 시설 조성’ 등의 목적으로 신청한 63건에 대하여 개발행위 토지면적이 5,000㎡ 이상이므로 부동산개발 등록사실 확인 대상임에도 부동산개발업 등록사실 확인 신고서 또는 부동산개발업 비등록 대상 확인서를 제출받지 않았고, “공급외 목적(직접사용)”의 경우 준공 후 명의변경 등 일체의 공급행위가 제한됨을 확인시켜 주지 않은 채 2019. 8. 17. 등 개발행위허가를 처리하였다.

[표 2] 토지면적 5,000㎡이상 개발행위 허가 전 부동산개발업 등록사실 미확인 현황
(단위 : 건)

연번	허가 목적	건	부동산개발업 등록사실 확인		
			등록확인	비등록	
				확인서징구여부	통보여부
계		63			
1	동식물관련시설(우사 등)	37	×	×	×
2	가설건축물 건립을 위한 부지조성	3	×	×	×
3	종교시설, 단독주택 등 건립을 위한 부지조성	6	×	×	×
4	공장설립을 위한 부지조성	5	×	×	×
5	우량농지 조성	1	×	×	×
6	태양광발전시설 건립을 위한 부지조성	11	×	×	×

※ 개발행위 허가 전 부동산개발업 등록사실 미확인 세부내역(별첨 1)
[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

또한 [표 3]와 같이 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 부동산개발업 미등록자 명의 변경 현황을 확인한 결과 부동산개발업을 등록하지 않은 (유)○○○○○ 대표 ○○○ 등 4명의 경우 개발행위 준공 이후 2022. 1. 7.과 같은 해 5. 2. 각각 ○○○ 등

3명에게 명의를 변경한 사실이 2022. 10. 21. 감사일 현재 확인되었으나, 개발행위 준공 이후 사후관리를 제대로 하지 않아 명의변경한 사실을 인지하지 못하고 도지사에 통보도 하지 않았다.

[표 3] 부동산개발업 미등록자 명의변경 현황

연번	개발행위자	위 치	개발행위 준공일	토지소유자 변경			발전사업 명의변경		
				일자	당초	변경	일자	당초	변경
계	4명								
1	(유)○○○○○ ○○○ ○○	○○면 ○○리 ○○○-○ 등 5필지	'21.12.23.	'22. 1.19.	(유)○○ ○○○ 외1	○○○ 외 1	'22 1. 7.	○○	○○○
2	○○○○○○○ ○○○	○○면 ○○리 ○○○-○ 등 3필지	'21.12. 3.	'22. 1.19.	○○○	○○○ (○○○와 거주지 주소 동일	'22 1. 7.	○○○	○○○
3	(주)○○○○○ ○○○○○ ○○ ○○○	○○면 ○○리 ○○○-○ 등 11필지	'22. 4.27.	'22. 1.19.	(주)○○ ○○○ 외2	○○○ ○○(주) ○○○ 외 3	'22 5. 2	○○○	○○○ ○○(주) ○○○
4	(주)○○○○○○○ ○○ ○○○	○○면 ○○리 ○○○-○ 등 10필지	'22. 4.27.	'22. 8.31.	(주)○○○ ○○○○ 외 3	○○○ ○○(주) ○○○ 외 2	'22 5. 2	○○○	○○○ ○○(주) ○○○

※ 부동산개발업 미등록자 명의변경 세부내역(별첨 2)

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

1. 개발행위허가 규모의 적정성 등 검토 부적정에 대하여

거창군 ○○○○과에서는 ○○면 ○○리 산○○-2(목)번지 ‘동식물관련시설(우사) 증축을 위한 부지조성’ 목적의 개발행위허가 규모가 13,890㎡(도로 35㎡ 제외)로 기준 면적 10,000㎡을 초과하여 허가 한 사실은 인정하나, 위 대상지는 1994. 8. 16. 동물관련시설 용도의 건축물 건축을 목적으로 하는 개발행위(당시 토지형질변경허가)허가를 득한 후 규모 28,108㎡으로 건축물 대장이 생성되어 현재까지 운영 중인 시설로, 2020. 12. 23. 당시 개발행위허가를 받은 면적에 확대 없이 건축을 위한 개발행위허가를 처리한 것은 적법하게 조성이 완료된 대지에 대한 행위로 판단하였다는 의견을 제시하였다.

그러나 적법하게 조성이 완료된 대지라 함은 ‘해당 대지에 절토나 성토행위가 없이 건축물 등을 건축할 수 있는 상태로 조성되어있는 대지를 의미4)’하지만 2020. 9. 16. 개발행위허가 신청 당시 제출된 서류를 보면 토지의 성토 등 형질변경5)이 계획되어 있어 조성이 완료된 대지라는 의견을 받아들이기 어렵고,

또한 「구 국토계획법 시행령6)」 제55조(개발행위허가의 규모) 제4항에 따라 “2003년 1월 1일 전에 개발행위가 완료된 경우”에는 면적산정에 포함되지 아니 하는 규정을 적용한 것은 2011. 3. 9. 일부개정·시행된 「국토계획법 시행령」에서 해당 조항이 삭제되어서 잘못 판단한 것이 명백해 보인다.

4) 개발행위허가운영지침 1-5-4-(3)-③에 따라 조성이 완료된 기존 대지 건축물이나 그 밖의 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경(절토 및 성토는 제외한다.)에 해당하지 않음

5) 개발행위허가 토지 형질변경 계획

구 분	단 위	규 격	수 량	비 고
콘크리트 포장계획	㎡	T=0.2m	250.0	
플룸관(C300)	m	C300	110.0	
PE이중벽관(우수)	m	PE300	12.0	
집수정	개소	0.6*0.6*0.6	4.0	
침사지	개소	2.0*2.0*1.0	1.0	
자연석(전석)쌓기	㎡	0.3㎡	172.5	
성토	m	0.5~1.9m	40.0	

(출처 : 거창군 제출자료 재구성)

6) 2011. 3. 9. 개정 전 「국토계획법 시행령」을 말함

따라서 개발행위허가 규모의 적정성 검토 시 형질변경이 이루어지는 해당 필지의 총면적이 13,890㎡(도로 35㎡ 제외)로 기준 면적 10,000㎡를 3,890㎡ 초과하여 개발행위를 부적정하게 허가한 사실이 명백하다고 판단된다.

다만 실무담당자 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○(현 지방○○○○, ○○면)은 2020. 11. 13.일자 인사발령으로 인한 이전 ‘건축관련(복합민원) 개발행위허가’ 업무 담당자 ○○○⁷⁾의 공석 발생으로 52일(’20. 11. 13. ~ ’21. 1. 4.) 동안 기존업무에 해당 업무를 추가로 담당⁸⁾하였던 점, 건축허가 등 기존에 맡은 업무처리에 집중하다 보니 개발행위허가 업무에 연찬이 부족하였던 것으로 고의적으로 업무를 처리하지 않았던 점이 고려된다.

이와 관련하여 보전관리지역에서의 개발행위허가 규모(10,000㎡ 미만)를 3,890㎡ 초과하여 허가 할 수 없음에도 2020. 12. 23. 개발행위허가를 한 것은 실무담당자도 책임이 있지만 실무담당자에 대한 지도·감독을 제대로 하지 않은 당시 실무책임자 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○에게도 신분상 처분을 할 필요가 있다.

2. 부동산개발업 등록사실 확인 및 사후관리 부적정에 대하여

거창군 ○○○○과에서는 「부동산개발업법」은 「국토계획법」에 따른 개발행위허가를 위해 검토(의제처리)하여야 하는 법률이 아닌 관계로 분양을 목적으로 한 개발행위가 아니어서 해당 법률 검토가 미흡하였다는 의견을 제시하였다.

그러나 (유)○○○○○ 대표 ○○ 등 4명이 개발행위 준공 이후 타인에게 공급한 사실이 객관적 입증자료를 통해 확인되었고, 만약 ‘공급 외 목적(직접사용)’을 이유로 등록을 하지 않겠다고 하는 경우에도 ‘부동산개발업 비등록 대상 확인서’를 제출받아 이후에는 ‘인·허가 명의변경 등 일체의 공급행위가 제한됨’을 반드시 확인시켜 주도록 되어 있으므로 분양을 목적으로 한 개발행위가 아니라는 의견은 받아들이기 어렵다.

7) ○○○○과 지방○○○○○ ○○○(현 ○○과)은 20○○. ○. ○○.부터 20○○. ○○. ○○.까지 ‘건축관련(복합민원) 개발행위허가’ 업무를 담당하였음.

8) 건○○○○○담당 업무분장 건의(○○○○과-55291, 2020. 11. 16.)

이와 관련하여 개발행위 인·허가 시 부동산개발업 등록사실 확인 업무는 개발행위 목적을 확인하여 무등록으로 인한 소비자 피해를 사전에 예방하고 제도의 실효성을 확보하기 위하여 개발행위 인허가 단계부터 개발업 등록 또는 비등록 대상을 확인하고 대상에 맞게 적절히 안내하는 계속·반복업무에 해당한다는 점, 경과실인 점에 비추어 볼 때 감독책임자보다는 실무담당자와 실무책임자의 책임을 물어야 한다고 판단된다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「국토계획법」 제58조(개발행위허가의 기준) 등을 위반하여 개발행위허가 규모의 적정성 등 검토업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○(현 지방○○○○, ○○○면)과 실무책임자 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계**)
- ② 「부동산개발업 등록사실 확인 업무처리 기준」을 위반하여 부동산개발업 등록사실 확인 및 사후관리 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○(현 지방○○○○, ○○○○과), ○○○○과 지방○○○○○ ○○○, ○○○○과 지방○○○○○ ○○○(현 ○○○과), 실무책임자 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○(현 지방○○○○○, ○○○면), ○○○○과 지방○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**주의**)
- ③ 개발행위허가 전 부동산개발업 등록을 하지 않고 준공 후 명의변경 사실이 확인된 (유)○○○○○ 대표 ○○ 등 4명에 대하여 도지사에게 통보하는 등 조치 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)
- ④ 앞으로 이러한 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(**주의**)

경상남도 감사위원회

경징계·훈계·주의 요구 및 통보

제 목 산지 내 토석채취 변경허가 면적산정 등 업무처리 소홀
 소 관 기 관 거창군(○○과)
 조 치 기 관 거창군
 내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 「산지관리법」 제25조(토석채취 허가 등) 등에 따라 [표 1]과 같이 (주)○○○○ 대표 ○○○(이하 “○○○○”이라 한다)에 대해 총 13회에 걸쳐 토석채취 허가, 토석채취 변경허가(신고포함), 토석채취 기간 연장 등의 업무를 처리하였다.

[표 1] ○○○○ 토석채취 허가 등 현황

구분	차수	허가일자	기간	목적	장소 (○○면 ○○리)		허가 면적 (㎡)	토석채취 수량 (㎡)	채취 계획고 (m)		
					지번	필지					
계		13회									
최초 변경 신고	1차	'02.11.11.	'02.11.11. ~ '09.11.10.	신규허가	산○○○, ○○○○ ○○○○	5	85,331	1,512,000	351		
변경 허가		'06. 9.12.	'02.11.11. ~ '09.11.10.	쇄골재용 용도추가							
변경 허가		'09.11.10.	'09.11.11. ~ '16.11.10.	기간연장	산○○○, ○○○○ ○○○-○, ○○○-○, ○○○, ○○○-○, ○○○	8	85,331	140,005	351		
변경 허가		'16.11. 9.	'16.11.11. ~ '19.11.10.	기간연장							
변경 신고		'16.12.21.	'16.11.11. ~ '19.11.10.	부대시설 변경							
변경 신고		'18. 8.17.	'16.11.11. ~ '19.11.10.	명의변경							
변경 신고		'19. 3.29.	'16.11.11. ~ '19.11.10.	쇄골재용 용도추가							
변경 허가		'19.11.14.	'19.11.11. ~ '22.11.10.	기간연장							
변경 허가		'21. 9.10.	'21. 9.10. ~ '27.12.31.	기간연장, 수량변경 등						85,331	269,725
				80,807						3,648,500	330

구분	차수	허가일자	기간	목적	장소 (○○면 ○○리)		허가 면적 (m ²)	토석채취 수량 (m ³)	채취 계획고 (m)
					지번	필지			
변경 허가		'22. 3.14.	'22.11.10. ~ '27.12.31.	부대시설 변경					
신규	2차	'20. 6.30.	'20. 7. 1. ~ '27.12.31.	신규허가	산○○○○, ○○○, ○○○, ○○○-○, ○○○-○	5	109,676	3,390,110	330
변경 신고		'21.11. 4.	'20. 7. 1. ~ '27.12.31.	명의변경					
변경 신고		'22. 3.14.	'20. 7. 1. ~ '27.12.31.	부대시설 변경					

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 토석채취 변경허가 면적산정 소출

가. 관계법령(판단기준)

「산지관리법」 제25조(토석채취 허가 등) 제1항에 따르면 국유림이 아닌 산림의 산지에서 토석을 채취하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사(토석채취 면적 10만 m² 이상) 또는 시장·군수(토석채취 면적 10만 m² 미만)에게 토석채취 허가를 받도록 되어 있고, 허가를 받은 사항을 변경하려는 경우에도 변경 허가를 받도록 되어 있다.

그리고 「산지관리법 시행령」 제32조(토석채취 허가의 절차 및 심사 등) 제1항, 제2항 및 같은 법 시행규칙 제24조(토석채취 허가의 신청 등)에 따르면 토석채취 변경 허가를 받으려는 자는 신청서와 사업계획서(토석채취 허가 구역 현황 등) 등의 서류를 첨부하도록 되어 있고 관할 허가권자가 신청을 받은 대상 산지에 대하여 현지조사를 실시하고, 「산지관리법」 제28조에 따른 토석채취 허가기준에 적합한 지 여부를 검토한 후 지방○○○○위원회의 심의를 거치도록 되어 있다.

또한 법제처 법령해석⁹⁾에 따르면 「산지관리법」 제25조 제1항 및 같은 항 각 호에서는 토석채취 면적이 10만 제곱미터 이상인지 여부에 따라 시·도지사 또는 시장·군수에게 토석채취 허가를 받아야 하고, 허가받은 사항을 변경하려는

9) 법제처 법령해석(안건번호 21-0278) : '토석채취 면적 확대를 위한 토석채취 변경허가의 허가권자'에 대한 회답

경우에도 또한 같다고 규정하고 있는바, 해당 조항은 토석채취 허가의 채취 면적을 기준으로 하여 관할 허가권자 자체를 구분한 것으로서, 변경허가를 통해 채취 면적의 합이 시장·군수의 관할 범위인 10만 제곱미터 이상이 되는 경우에는 「산지관리법」 제25조 제1항 제1호에 따라 해당 토석채취 허가의 관할이 시·도지사로 변경된다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 토석채취 변경허가를 할 때에는 신청자가 제출한 신청서와 사업계획서 등을 검토한 후 변경허가를 통한 토석채취 면적의 합이 시장·군수의 관할 범위인 10만 제곱미터 이상이 되는 경우에는 시·도지사에게 변경허가를 받도록 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

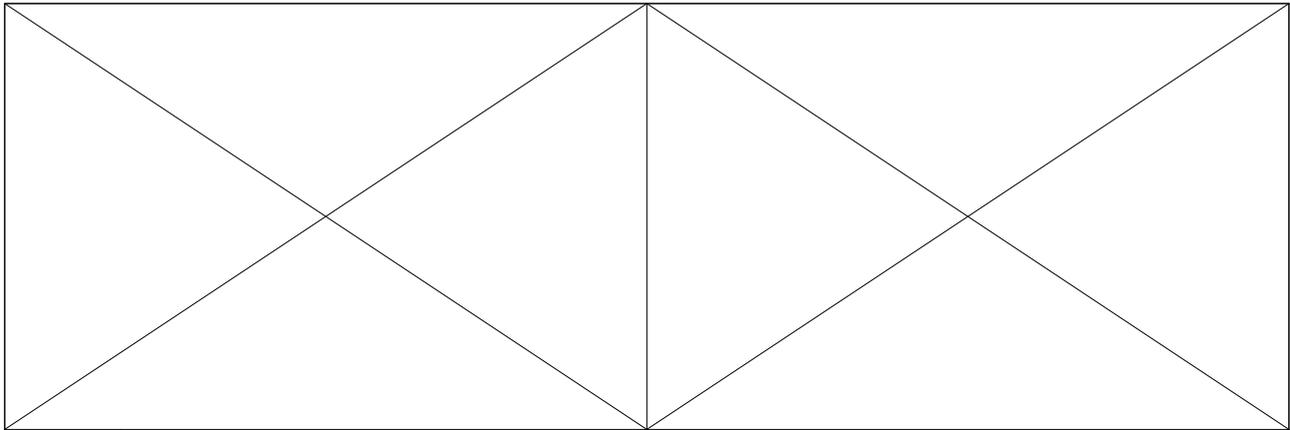
그런데 거창군 ○○과에서는 [그림 1]과 같이 2020. 1. 29. ○○○○이 종전에 토석채취 허가를 받은 ○○면 ○○리 산 ○○○번지 등 8필지에 연접하여 외곽으로 확장하는 개발행위허가 신청 건에 대해 종전 허가지의 진입로, 산물처리장과 같은 부대 시설 등을 활용하는 사실상 하나의 사업장이고, 종전에 허가한 산지 복구 사면이 채취구역 확장에 따라 토석채취 대상에 포함되는 변경허가 사항인데도 2020. 2. 5. 현장 확인¹⁰⁾ 후 제대로 된 검토를 하지 않고 ‘허가 기준에 적합’한 것으로 보고 하였다.

이에 따라 [표 2]와 같이 종전 토석채취 면적 ① 51,810㎡과 확장 토석채취 면적 ② 93,700㎡의 합이 145,510㎡로 군수가 허가할 수 있는 면적 100,000㎡보다 45,510㎡ 초과하여 변경허가 사항으로 권한¹¹⁾이 도지사에게 있음에도 2020. 6. 30. 허가 권한이 없는 군수의 결재로 신규 허가를 처리하였다.

10) 출장보고서(토석채취 허가 신청지 현지조사차) 출장자 의견 : (주)○○○○은 이미 허가된 사업장으로, 사업장 상단부, 하단부, 좌, 우측으로 신규 허가를 득하여 토석을 채취하고자 하며 산지관리법상 제한 사항이 없고 허가기준에 적합함.[○○과-2320, 2020. 2. 5.]

11) 종전의 토석채취 면적과 확대하려는 토석채취 면적의 합이 10만 제곱미터 이상이 되는 경우 「산지관리법」 제25조제1항제1호에 따라 도지사의 변경허가를 받아야 하며, 변경허가 시 도지사는 변경 허가권을 갖게 되는 것뿐만 아니라 종전 허가 및 변경허가에 따른 토석채취 대상 산지 전체에 대하여 관할 행정청으로서 가지는 관리 권한을 가지게 됨(법제처 법령해석례, 21-0278)

[그림 1] 종전 허가지 채취구역 및 복구계획 현황

	
설명 채취구역 현황(① 종전허가지, ② 확장지) ※ 채취면적 ①51,810㎡+②93,700㎡=145,510㎡	설명 종전 허가지역 복구 횡단면도('20. 6. 30. 이전)

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

[표 2] 토석채취 종전과 신규 허가 현황

(단위 : ㎡)

구 분 (허가일)	위치 (○○면 ○○리)	지목	지적면적	편입 면적							비고
				토석 채취장	산물 처리장	진입로	관리 사무소	그밖의 시설	완충 구역	소계	
종전 산규	합계		530,536	145,510	21,731	4,754	1,319	5,717	15,976	195,007	
종전 허가지 ('19.11. 14.)	산000	임	102,744	30,495	347	1,625	-	2,329	-	34,796	
	산000	임	27,471	2,622	9,704	965	-	3,388	-	16,679	
	산000	임	20,678	-	-	1,617	443	-	-	2,060	
	산000-1	임	1,572	-	-	374	-	-	-	374	
	산000-2	임	560	-	-	173	-	-	-	173	
	산000	임	13,330	-	-	-	722	-	-	722	
	산000-2	임	7,653	-	-	-	154	-	-	154	
	산000	임	52,066	18,693	11,680	-	-	-	-	30,373	
	소계			226,074	51,810	43,462	4,754	1,319	5,717	0	85,331
신규 허가지 ('20.6. 30.)	산000	임	102,744	36,100	(3,833)	-	-	-	6,818	42,918	
	산000	임	27,471	10,394	(10,394)	-	-	-	1,147	11,541	
	산000	임	52,066	7,516	(2,111)	-	-	-	2,260	9,776	
	산000-1	임	67,041	-	-	-	-	-	1,604	1,604	
	산000-2	임	55,140	39,690	-	-	-	-	4,147	43,837	
소계			304,462	93,700	(16,338)	-	-	-	15,976	109,676	

※ ()는 종전 허가지 산물처리장 사용으로 중복면적임

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

또한 2021. 9. 10. 종전에 토석채취 허가를 받은 ○○면 ○○리 산 ○○○번지 등 8필지에 대하여 토석채취 계획고 등을 변경할 때에도 권한이 없는 군수의 결재로 변경허가를 처리하였다.

3. 쇄골재용 토석채취허가(변경신고) 업무처리 소홀

가. 관계법령(판단기준)

「산지관리법」 제28조(토석채취 허가의 기준) 제1항, 같은 법 시행령 제36조(토석채취허가의 기준 등) 제4항 [별표 8의 2] “석재의 굴취·채취 장비 및 기술인력의 기준”에 따르면 시장·군수는 쇄골재용 석재의 토석채취를 허가하기 위해서는 「골재채취법」 제14조(등록)에 따라 산림골재 채취업에 등록¹²⁾한 자로서 「같은 법 시행령」 제19조(골재채취업의 등록) 제2항에 따라 시설·장비¹³⁾ 등의 기준에 적합한 경우에만 쇄골재용 석재의 토석채취를 허가하도록 되어 있다.

그리고 「골재채취법 시행령」 제19조(골재채취업의 등록) 제2항 [별표 1] 비고 2 시설·장비 가 및 다항에 따르면 장비 중 「건설기계관리법」 이외의 법령의 적용을 받는 장비는 해당 법령에 따라登記 또는 등록된 것으로 자기 소유이어야 하며, 다만 「여신전문금융업법」에 따른 시설대여업자와의 계약에 따라 대여시설을 사용하는 경우 등에 한하여는 그러하지 않도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 쇄골재용 석재의 토석채취를 허가하기 위해서는 산림골재 채취업에 등록된 자로서 시설·장비 등이 기준에 적합하고 해당 법령에登記 또는 등록된 것으로 자기 소유이거나 시설대여업자와의 계약에 따른 대여시설의 사용이 확인된 경우 등에만 허가하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 2019. 3. 18. ○○○○으로부터 쇄골재용 토석을

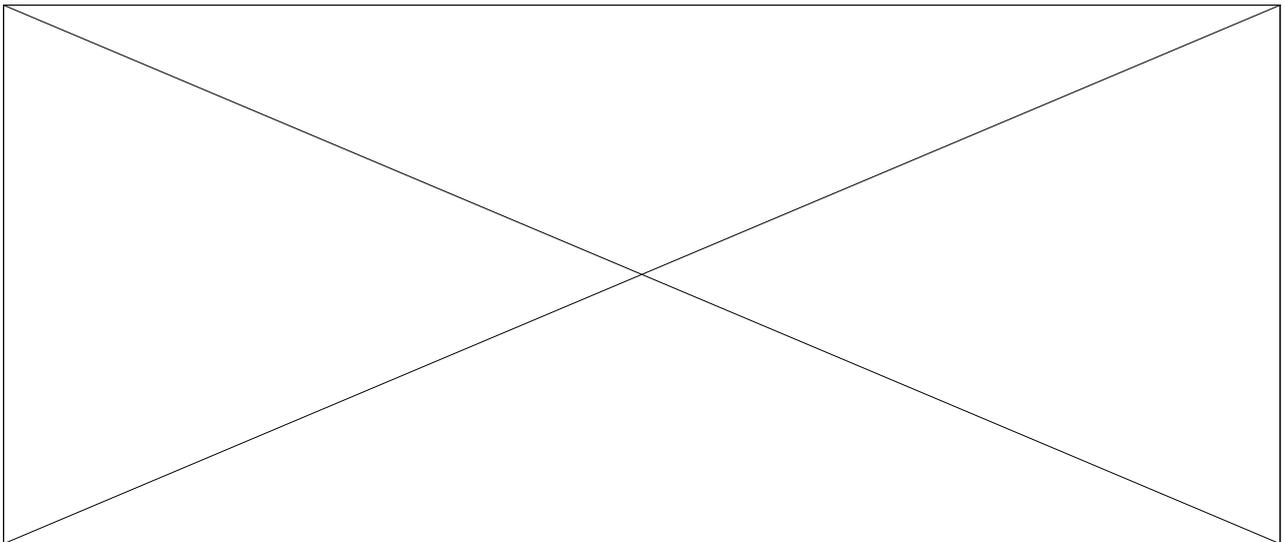
12) ○○○○이 2019. 1. 8. 산림골재채취업을 등록한 것에 대한 적정성 여부는 감사범위('19. 8. 1. ~ '22. 10. 21.) 이전으로 금번 감사 시 확인하지 않았고 쇄골재용 토석채취를 위한 변경신고 사항은 감사범위 이전('19. 3. 18.) 이지만 2020. 1. 29. 허가 시 업무 소홀이 확인되어 추가로 확인함

13) 시설·장비 및 자본금 기준은 쇄석시설 1식 이상, 로더 1대 이상, 굴착기 1대 이상, 천공기 1대 이상, 자본금 법인 10억 원(개인 20억 원) 이상이며, 「골재채취법 시행령」 [별표 1] 비고 2. 시설·장비 가 및 다항에 따르면 장비 중 「건설기계관리법」 이외의 법령의 적용을 받는 장비는 해당 법령에 따라登記 또는 등록된 것이어야 하고 자기 소유이어야 한다.

채취하기 위한 용도변경¹⁴⁾ 신고서를 접수받아 이를 검토¹⁵⁾하면서 [사진 1]과 같이 ○○○○이 제출한 쇠석기 제작 증명서 등의 서류¹⁶⁾만으로는 해당기업이 쇠석시설¹⁷⁾을 직접 소유한 사실이나 대여시설을 사용하는 사실을 확인할 수 없는데도 추가 자료요청 등의 별도 조치 없이 적합한 것으로 임의 판단하여 같은 해 3. 29. 쇠골재용 토석채취 용도변경 신고를 수리하였다.

그리고 2020. 1. 29. ○○○○이 종전의 허가구역에 연접한 지역 외곽으로 확장하여 쇠골재용 토석을 포함한 토석채취 허가 신청 당시에도 [사진 1]과 같이 해당기업이 제출한 쇠석기 제작 증명서 등 서류만으로는 쇠석시설을 직접 소유한 사실이나 대여시설을 사용하는 사실을 확인할 수 없는데도 추가자료를 요청하는 등 별도의 조치 없이 같은 해 6. 30. 군수에게 ‘관련 법령 검토 결과 적합’하다고 보고하고 같은 날 쇠골재용 토석을 포함한 토석채취 허가를 재차 처리하였다.

[사진 1] 쇠석시설 제작증명서('18. 11. 7.)



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

- 14) 용도변경 사유 : 석재 채취 중 발생하는 폐석을 처리하지 못하여 현장 내 야적하고 있는 실정으로 금회 쇠골재를 추가하여 폐석을 쇠골재로 가공하여 반출하고자 함.(출처 : 변경 신고서)
- 15) 출장 복명서 : 토석채취 용도변경 신고서에 따른 현지 확인 조사차(○○과-4996, 2019. 3. 21.)
※ 출장자 의견 : 산지관리법 시행령 제36조(토석채취 기준 등)에 적합하므로 토석채취 변경 신고 수리가 타당하다고 사료됨
- 16) 제출된 서류에는 쇠석시설(크러셔 플랜트)에 대한 제작 증명서(2018. 11. 7. 발행, 설치장소는 전북 익산시 낭산면임)와 사진이 첨부되어 있고 소유권을 증명할 수 있는 서류 또는 대여시설 사용을 증명할 수 있는 서류 등이 첨부되어 있지 않았음
- 17) 쇠석시설 1식에는 쇠석기(바위나 큰 돌을 작게 부수어 쇠석(자갈)을 만드는 기계), 선별기 및 동력설비가 포함되어야 함(「골재채취법 시행령」 [별표 1의 비교 2. 마.])

이와 관련하여 감사기간('22. 10. 13. ~ 10. 21.) 중 ○○○○의 채석시설 소유 사실관계를 확인한 결과 [표 3]과 같이 2022. 11. 10. 거창군 ○○과를 통해서 제출받은 2018. 10. 30. '매매계약서'에도 소유권¹⁸⁾을 확인할 수 없었으며, 갑((유)○○○○¹⁹⁾)과 을(○○○○) 사이 체결한 계약상의 잔금을 송금하지 않아 계약이 해지된 것으로 확인되는 등 사실상 '무자격 업체'에 신고 수리 및 허가를 하는 결과를 초래하였다.

[표 3] 매매계약서(○○○○ '22. 11. 10. 제출서류)

(단위 : 백만 원)

계약명 (계약일)	매도인	매수인	매매 물건	계약 금액	대금지불방법		특수조건	비고
					계약금	잔금		
○○○ ○○○매매 (18. 10. 30.)	(유)○○ ○○ (갑)	(주)○○ ○○ (을)	크래셔 플랜트 250TON /HR	500	50	450	제4조(계약물의 인수조건) 계약금이 입금 완료된 시점에 계약물은 인수되나 잔금이 모두 입금된 이후에 소유권이 이전된 것으로 본다. 제5조(계약금액의 지불) 상기 4번의 계약금액 지불방법과 같이 "갑"의 통장으로 지불하되 잔금 납입일까지 잔금이 납입되지 않을 경우 계약이 파기 된 것으로 하며 상호 협의가 있을 경우 잔금 납입일을 연장할 수 있다.	잔금 납입일은 계약서에 미명시

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

4. 불법 토석채취 지역 복구설계서 승인 및 복구준공 업무처리 소홀

가. 관계법령(판단기준)

「산지관리법」 제39조(산지전용지 등의 복구) 제1항에 따르면 토석채취 허가 산지에서 그 밖의 사유(계획고 이하 불법 토석채취)로 산지의 복구가 필요한 경우에는 산지를 복구하도록 되어 있고, 같은 법 제40조(복구설계서의 승인 등) 제1항 및 제42조(복구준공검사)에 따르면 산지를 복구하여야 하는 자(이하 "복구의무자"라 한다)는 산지복구설계서를 제출하여 승인받도록 되어 있으며, 시장·군수는 복구의무자가 복구를 완료하면 복구준공검사를 하도록 되어 있다.

18) 매매에 의한 매입 시 전자세금계산서 및 입금내역서 확인을 하여야 함

19) '매매계약서' 상의 갑(유)○○○○(대표 ○○)는 2021. 11. 5. 명의변경 신고 수리로 ○○○○, (유)○○○○(대표 ○○○)과 함께 공동으로 ○○면 ○○리 산 ○○○번지 일원에서 토석을 채취하는 업체임

그리고 「산지관리법 시행규칙」 제42조(복구설계서의 작성 기준 등) 제3항 [별표 6]의 ‘복구설계서 승인 기준’ 사항에 따르면 배수량이 적고 토사유출 또는 붕괴 우려가 없는 경우를 제외하고는 하천 또는 다른 배수시설 등으로 배수되도록 배수시설을 설치하고 적합한 경우 복구설계서를 승인하여야 하며, 같은 법 시행규칙 제43조(복구준공검사) 제2항에 따르면 같은 법 제40조(복구설계서의 승인 등) 제1항에 따라 승인한 복구설계서에 따라 적합하게 복구되었는지를 검사하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 불법 토석채취 지역에 대한 복구설계서를 승인할 때에는 복구설계서에 토사유출 또는 붕괴를 예방하기 위한 배수시설이 하천 또는 다른 배수시설 등으로 배수되도록 계획되었는지를 검토한 후 적합한 경우에만 승인하여야 하고, 복구 준공검사를 할 때에는 복구설계서에 따라 적합하게 복구되었는지에 대해 검사를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

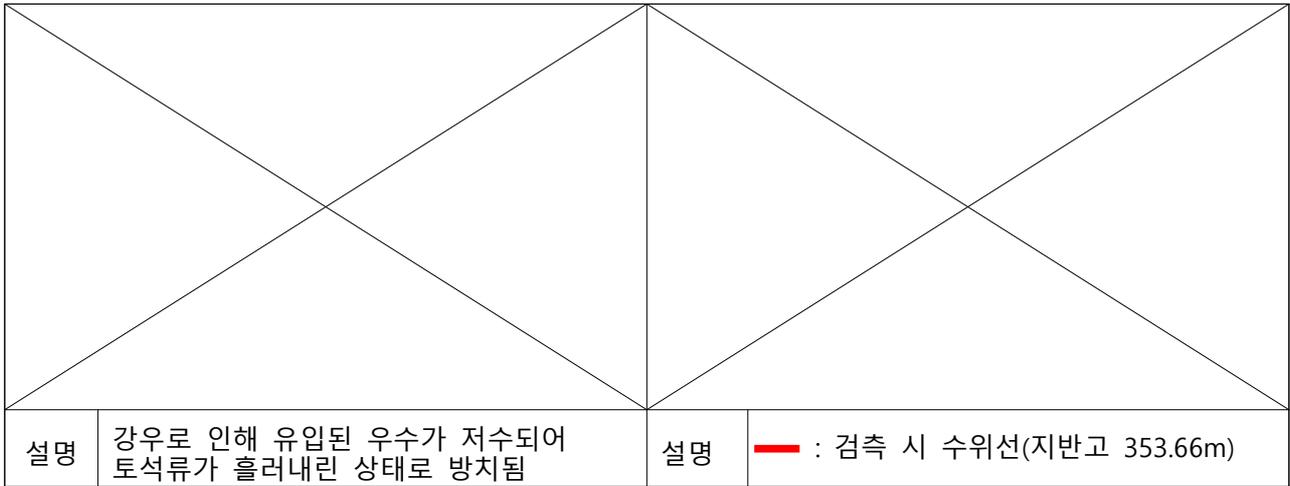
그런데 거창군 ○○과에서는 2019. 10. 29. ○○○○이 제출한 복구설계서²⁰⁾ 상에 배수시설이 계획되지 않았는데도 같은 해 11. 1. 현장을 확인²¹⁾한 후 별다른 조치 없이 ‘복구설계서 승인 기준에 적합’한 것으로 검토하였으며, 같은 날 해당 기업에 복구설계서 승인을 통보하였다.

그 결과 감사기간 중인 2022. 10. 18. 현장을 확인한 결과 [사진 2]와 같이 불법 토석채취 지역이 강우에 의해 유입된 우수가 배수되지 않아 수심이 평균 7.6m로 저수되고 토석류가 흘러내리는 등 재해에 취약한 상태로 방치되어 있었다.

20) ○○면 ○○리 산 ○○○번지 등 3필지 토석채취 허가지역 내부 허가 계획 지반고 351m 이하로 경계를 침범한 불법 토석채취 지역에 대한 복구설계서

21) 출장보고서(복구설계서 승인차) 출장자 의견 : 산지관리법 시행규칙 제42조제3항에 의거 복구설계서 승인 기준에 적합하므로 승인이 옳다고 사료됨. [○○과-118993, 2019. 11. 1.]

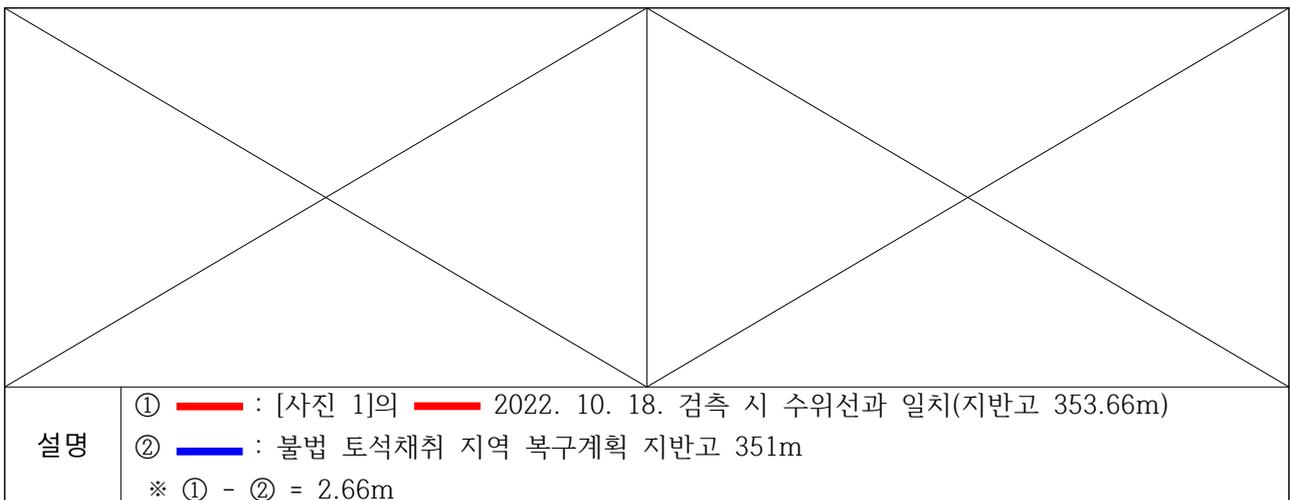
[사진 2] ○○○○ 불법 토석채취 지역 전경



[출처 : 감사기간 중 2022. 10. 18. 현장 확인 시 촬영]

그리고 복구준공검사를 위한 현장 출장을 할 때²²⁾에는 복구설계서에 적합하게 복구가 되었는지를 확인하고 준공검사를 하여야 함에도 [사진 3]과 같이 복구준공 검사 시 지반고를 확인하지 않은 정황이 있어 감사기간 중인 2022. 10. 18. 현장을 확인한 결과, [표 4]와 같이 복구준공 후 지반고가 복구설계서 상의 복구계획 지반고 351.0m 보다 평균 4.815m²³⁾ 낮게 복구된 것으로 확인되었는데도 2020. 4. 8. 준공검사 시 별도의 조치를 취하지 않고 같은 날 준공을 통보하였다.

[사진 3] 복구준공검사 현장 출장 전경('20. 4. 8.)



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

22) 출장보고서(산지 복구 준공검사차 (주)○○○○) 출장자 의견 : 수허가자가 제출한 설계서에 의거 적합하게 시공하였기에 준공함이 옳다고 사료됨. [○○과-7049, 2020. 4. 8.]

23) 평균 높이 산정 : (4.74m + 4.89m)/2 = 4.815m

[표 4] 현장 검측서('22. 10. 18.)

(단위 : m)

연 번	위 치	복구 계획 지반고 a	복구지역 수면 지반고 b	복구지 수심 c	추 설치 d	실제 복구지역 지반고 e=(b)-(c+d)	계획고 기준미달 f=e-a
	평균	351.00	353.66	7.675	-0.20	346.185	-4.815
1	○○면 ○○리 산○○○번지 외	351.00	353.66	7.60	-0.20	346.26	-4.74
2	5필지	351.00	353.66	7.75	-0.20	346.11	-4.89

☞ 불법 토석채취 지역 복구준공 지역은 강우로 인해 우수가 유입되어 수심이 7.6m~7.75m로 정확한 측점을 확인하기 어려웠으나 보트를 이용하여 측점 지역에 근접 후 GPS장비와 줄자를 사용하여 검측하였음

※ 현장검측서 세부내역(별첨)

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

이와 관련하여 감사기간 중 ○○○○이 복구하지 않은 물량에 대하여 확인한 결과 [표 5]와 같이 실제 복구 성토량 258,741.01m³ 중에 174,514.17m³는 성토하고 84,226.84m³는 성토하지 않은 사실이 확인되었고, 물량 대비 약 3.4억원 정도²⁴⁾ 추정되는 부당이익을 얻고 있었는데도 2021. 9. 10. 당초 351m인 토석채취 계획 지반고를 21m 낮은 330.0m로 변경허가²⁵⁾를 함으로써 해당기업이 복구하지 않은 성토량에 대하여 복구명령을 할 수 없게 되었다.

24) 부당이익 약 3.4억원(2019. 11. 1. 승인한 복구설계서 기준으로 산정)

구 분	금 액	산 출 근 거
① 직접 공사비	253,395,074	84,226.84m ³ × 3,007원/m ³ + 124,966원(중기운반비용)
② 환경 보전비	1,271,975	① × 0.5%
③ 하도급대금지급보증수수료	205,250	① × 0.081%
④ 건설기계대여대금지급보증서	1,038,920	① × 0.41%
⑤ 일반관리비	15,354,673	(① + ② + ③ + ④) × 6%
⑥ 이윤	40,145,453	(① + ② + ③ + ④ + ⑤) × 14.7993%
⑦ 공급가액	311,411,345	① + ② + ③ + ④ + ⑤ + ⑥
⑧ 부가가치세	31,141,134	⑦ × 10%
⑨ 총공사비	342,552,500	⑦ + ⑧

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

25) 토석채취 계획고 변경허가 사유 : 2020. 6. 30. 신규로 허가한 지역의 토석채취 계획 지반고가 330m임

[표 5] 복구 성토 수량산출서

측 점				거 리	실제 복구 성토량		미 복구 성토량		비고
					면적(m ²)	체적(m ³)	면적(m ²)	체적(m ³)	
계				321.00		258,741.01		84,226.84	
NO.	0	+	0.00	-	-	-	-	-	
NO.	1	+	2.00	22.00	-	-	-	-	
NO.	2	+	15.00	33.00	753.56	12,433.74	266.01	4,389.17	
NO.	4	+	0.60	25.60	943.80	21,726.21	271.10	6,875.01	
NO.	6	+	18.60	58.00	810.70	50,880.50	329.60	17,420.30	
NO.	7	+	14.50	15.90	1,100.59	15,194.76	390.46	5,724.48	
NO.	8	+	11.50	17.00	1,209.84	19,638.66	376.84	6,522.05	
NO.	10	+	12.90	41.40	1,057.82	46,940.56	276.69	13,528.07	
NO.	12	+	5.00	32.10	939.46	32,056.34	246.77	10,008.94	
NO.	14	+	5.00	40.00	1,081.08	40,410.80	390.09	12,737.20	
NO.	16	+	1.00	36.00	-	19,459.44	-	7,021.62	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

5. 토석채취 허가사항 이행실태 확인 업무처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「산지관리법」 제44조의2(불법전용산지 등의 조사) 제1항에 따르면 관할기관의 장은 토석채취 허가사항이 허가 취소 등의 사유에 해당하는지 조사하기 위하여 토석채취 허가를 받은 자에게 관련 자료의 제출 및 현지조사를 요구할 수 있고, 「산림의 보호·단속 등에 관한 규정」(산림청 훈령) 제4조(산림보호 담당구역의 지정 등) 및 제5조(순찰 시 확인사항) 등에 따르면 관할 기관의 장은 산림의 피해 예방 및 단속을 효율적으로 추진하기 위하여 산림관련 직무를 수행하는 자로 하여금 필요시 순찰하여 사업지 등의 허가사항 이행실태를 확인하도록 되어 있다.

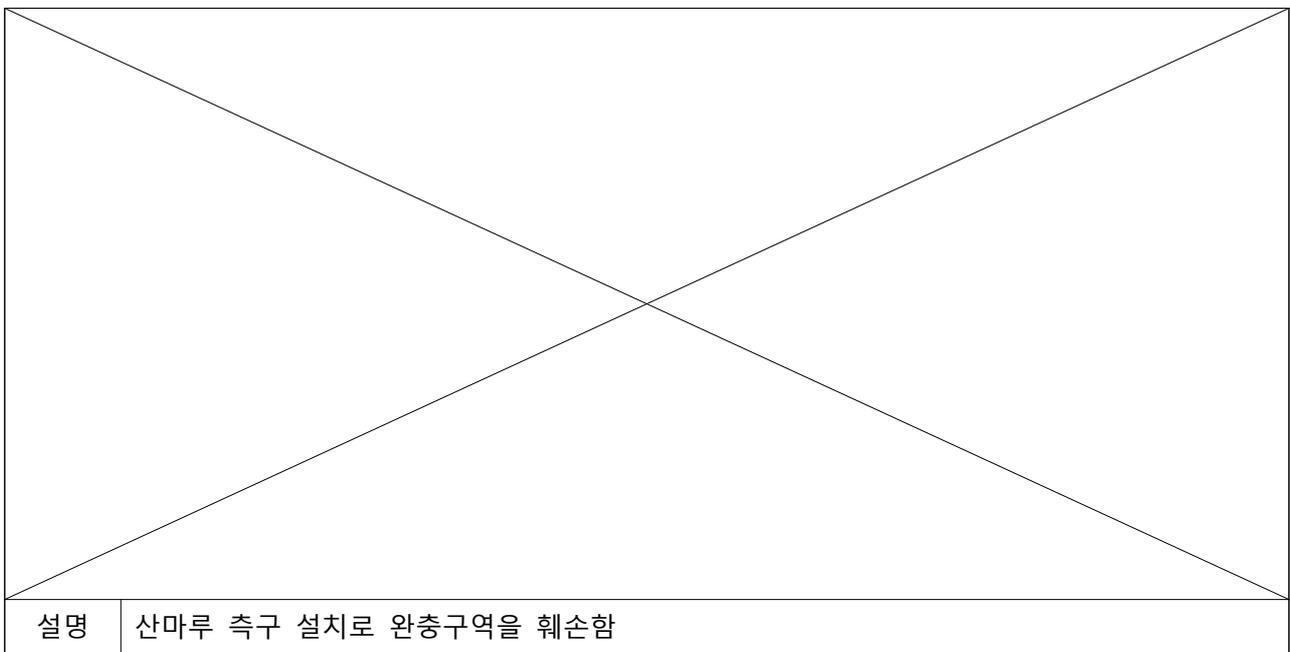
그리고 「산지관리법 시행령」 제36조(토석채취허가의 기준 등) 제1항([별표 8] “토석채취 허가기준” 제4호)에 따르면 완충구역은 채취 등으로 인한 인접지의 붕괴를 방지하기 위하여 허가 구역의 경계로부터 안쪽으로 너비 10미터의 범위로 설치하는 것으로 완충구역에서는 채취 등을 하여서는 아니 된다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 토석채취 피허가자가 허가사항을 이행하고 있는지 필요시 순찰하여 확인하여야 하며 완충구역에서는 채취하는 등의 행위를 하지 않도록 관리하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 ○○면 ○○리 산○○○번지 일원 ○○○○ 토석 채취 허가 지역에 대하여 정기적으로 순찰하지 않는 등 허가사항 이행실태 확인을 제대로 하지 않아 [사진 4]와 같이 완충구역²⁶⁾이 산마루 측구²⁷⁾ 설치로 훼손되어 있는데도 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 아무런 조치를 하지 않고 있다.

[사진 4] (주)○○○○ 완충구역 훼손 전경



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

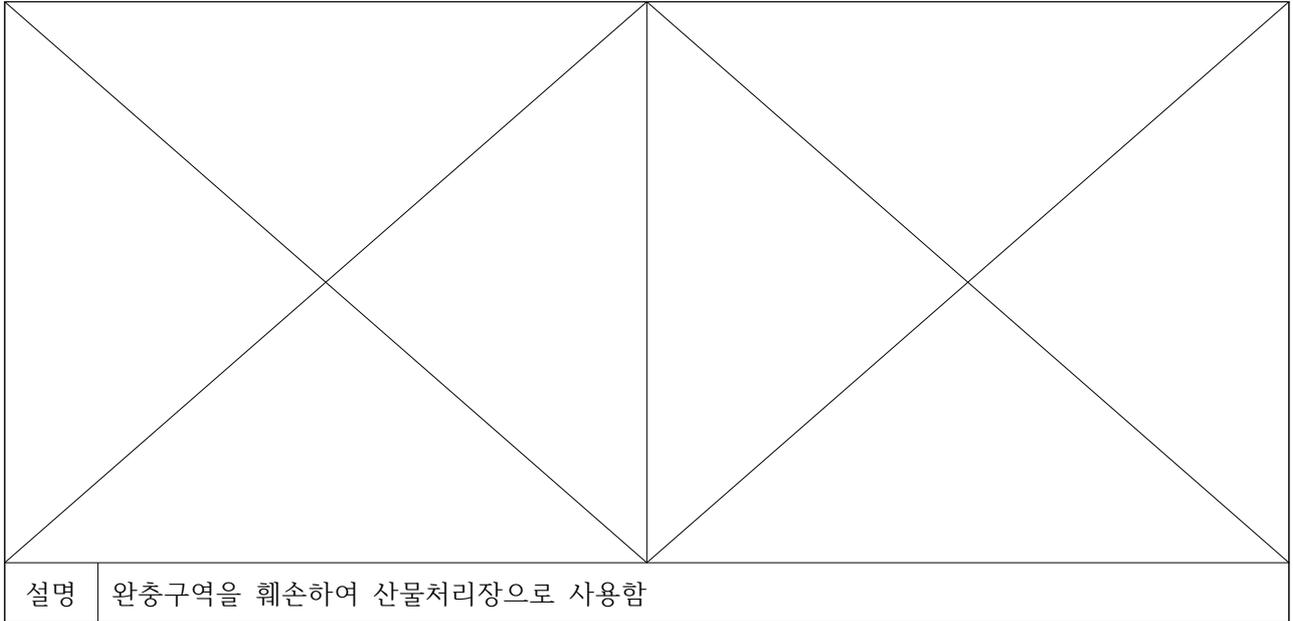
그리고 거창군 ○○과에서 토석채취를 허가한 관내 총 13개 토석채취장에 대하여 위반사항을 확인한 결과 [사진 5]와 같이 (주)○○○(대표 ○○○)이 허가받은

26) 완충구역에서는 채취 등을 하여서는 아니 되므로 산마루 측구 등의 시설을 설치할 수 없음 (산지관리법 질의 회신, 산림청 산지정책과-7057, 2021. 11. 10.)

27) 산마루 측구란, 우수 등이 비탈면에 유입되지 않도록 설치하는 배수시설을 말함[출처 : 건설공사 비탈면 설계기준, 국토교통부 2016]

지역인 ○○면 ○○리 산 ○○번지²⁸⁾ 일원의 완충구역까지 산물처리장²⁹⁾으로 이용되고 있었음에도 별도의 조치를 하지 않는 등 토석채취 허가지역에 대한 허가사항 이행실태 확인 업무를 부적정하게 처리하고 있었다.

[사진 5] (주)○○○ 완충구역 훼손 전경('22. 4. 22. 촬영)



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

28) (주)○○○은 2022. 3. 10. ○○면 ○○리 산 ○○번지 등 3필지에 토석채취(V=39,869m³) 허가를 득함
 29) 산물처리장 이란, 토석채취 작업으로 발생된 토석을 야적하고 처리하는 장소를 말함

관계기관 의견

1. 토석채취 변경허가 면적산정에 대하여

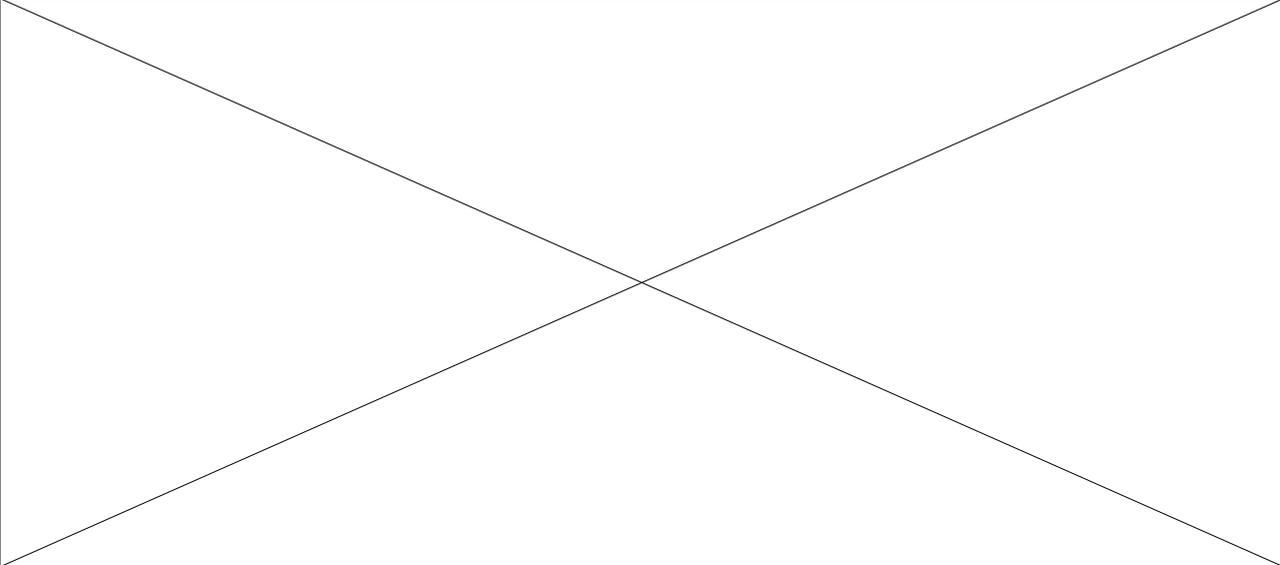
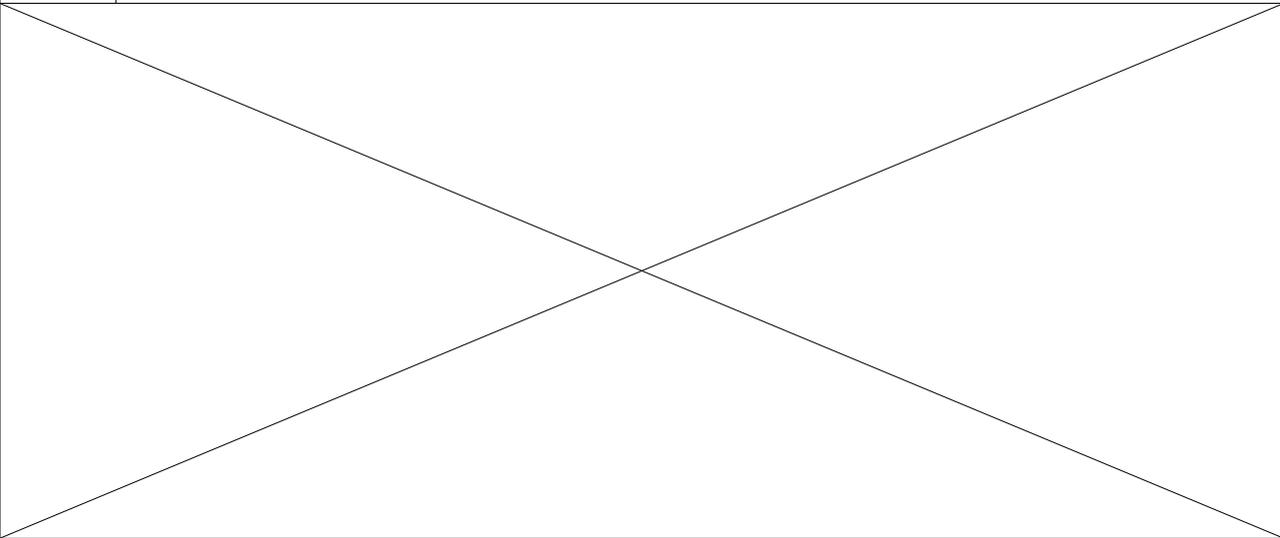
거창군 ○○과에서는 토석채취 허가 업무 소홀과 관련하여 산림청('17년)과 경상남도 ○○○○과('20년) 교육 시 '수차레 허가를 득한 면적 합산이 시장·군수 권한의 범위를 넘었다 하더라도 새로 신청한 면적을 감안하여 허가 권한을 결정하여야 한다'고 되어 있어, 신청 토석채취 면적(93,700㎡)이 10만 제곱미터 미만이라 거창군수가 허가를 하였다는 의견을 제시하였다.

그러나 교육 시 '수차레 허가를 득한 합산 면적이 시장·군수 권한의 범위를 넘었다 하더라도 새로 신청한 면적을 감안하여 허가 권한을 결정하여야 한다'고 되어 있는 것은 새로 신청한 토석채취 계획이 종전에 허가한 토석채취 계획과 중복이 되지 않고 별개의 사업장으로 관리가 가능한 경우에 해당될 것이고, 이 허가 건과 같이 당초 허가받은 지역과 연접하여 동일 사업자가 기존 허가지의 진입로, 산물처리장 등 부대시설을 활용하여 실질적으로 하나의 사업장으로 허가지가 관리될 경우 변경허가 대상으로 판단하는 것이 타당하다.

또한 [그림 2]와 같이 종전³⁰⁾ 허가지 복구계획 사면이 2020. 6. 30. 신규 허가 처리 건의 토석채취 계획에 포함되는 점, 새로 신청한 토석 채취계획고가 330.0m로 종전의 계획고 351.0m 보다 21.0m 낮아져 2021. 9. 10. 종전 허가지의 토석채취 계획고를 330.0m로 동일하게 변경허가 한 점을 고려해 볼 때 변경허가로 처리하는 것이 타당하다고 판단되므로 거창군 ○○과의 의견을 받아들이기 어렵다.

30) 종전이라 함은 신규 허가를 한 2020. 6. 30. 이전을 말함.

[그림 2] 산지 복구계획 도면

	
설명	'20. 6. 30. 이전 종전 허가지역 복구계획으로 복구 사면이 '20. 6. 30. 채취계획에 포함됨
	
설명	'21. 9. 10. 변경허가에 따라 채취계획선이 351m에서 21m 낮은 330m로 변경됨

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

따라서 거창군 ○○과에서 ‘새로 신청한 면적(93,700㎡)’만을 고려하여 허가 권한을 준수로 결정하여 허가한 것은 「산지관리법」 제25조 제1항을 위반한 것이 명백해 보이며, 토석채취 허가 권한이 없는 자가 허가를 하도록 토석채취 변경 허가 대상 검토 업무를 소홀히 한 실무담당자 겸 실무책임자³¹⁾에게 그 책임을 물어야 한다고 판단된다.

31) 거창군 ○○과에서 토석채취 허가(변경) 등 관련 업무는 실무책임자가 담당하고 있음

2. 쇄골재용 토석채취허가(변경신고) 업무처리에 대하여

거창군 ○○과에서는 향후 유사사례가 발생하지 않도록 업무추진에 철저를 기하겠으니 선처를 바란다는 의견을 제시하였으며 업무를 처리한 실무책임자 지방○○○○ ○○○(현 지방○○○○○)의 경우 2022. 11. 16. 문답 과정에서 2019. 3. 21. 토석채취 용도변경 신고 수리와 2020. 1. 29. 쇄골재용 토석(건축용 등 포함) 허가 신청 당시 쇄석시설 1식에 대하여 소유사실을 확인하면서 ‘산림골재채취업등록증’만 확인하여 장비에 대한 소유사실 확인 적합 여부 검토서에 각각 ‘적합’이라고 작성하고 신고 수리 및 허가하였다고 진술하였다.

그러나 산림골재 채취업에 등록한 자가 등록 이후 시설·장비 및 자본금 등의 자격이 변동될 수 있으므로 쇄골재용 토석채취 허가(변경신고) 신청 시에 반드시 쇄석시설이 확인하여야 할 사항에 해당됨에도 단지 ‘산림골재채취업등록증’만 확인한 것은 쇄골재용 토석채취허가(변경신고) 업무처리를 소홀히 하였음이 명백해 보인다.

만약 업체가 매매에 의한 쇄석시설 1식을 소유하였을 경우에도 매입 시 전자세금계산서 및 입금내역서를 확인하여 소유권 변동이 완료된 것을 확인하여야 하고, 이 건과 같이 담당자의 업무처리 소홀로 매매 계약이 잔금을 송금하지 않아 해지되었음에도 사실상 ‘무자격 업체’에 신고 수리 및 허가를 한 것은 행정의 신뢰를 떨어뜨리는 결과를 초래하였다고 판단된다.

따라서 「산지관리법」 제28조제1항 등을 위반하여 쇄골재용 토석채취 허가(변경신고) 업무검토를 소홀히 한 실무담당자 겸 실무책임자에게 그 책임을 물어야 한다고 판단된다.

3. 불법 토석채취 지역 복구설계서 승인 및 복구준공 업무처리에 대하여

거창군 ○○과에서는 현장 확인을 소홀히 하였으며 향후 유사 사례가 발생하지 않도록 업무연찬에 철저를 기하겠다는 의견을 제시하였고, 업무를 처리한 실무책임자 지방○○○○(현 지방○○○○○) ○○○의 경우 2022. 11. 16. 문답 과정에서 ○○○○ 토석채취 지역은 토사유출 및 붕괴우려 지역이 아니며 현재 수위가 평균 7.6미터로 토석채취 지역이 침수된 상태이나 안전한 상태이며

정상적인 토석채취 지역이라는 진술을 하였다.

이와 관련하여 [그림 3]과 같이 2020. 4. 24. 경상남도 ○○○○심의회³²⁾ 심의자료와 2021. 4. 29. 경상남도 ○○○○심의회 심의자료의 사면 안정성 검토 결과 일부 사면 한계평형 해석결과 기준안전율을 만족하지 못하는 것으로 확인되므로 토사유출 및 붕괴우려 지역이 아니라는 진술은 받아들이기 어려우며 배수계획을 소홀히 검토하여 토석채취 지역이 침수된 상태로 방치된 사실이 명백함에도 현재 상태가 안전한 상태이며 정상적인 토석채취 지역이라는 진술은 이해하기 어렵다.

[그림 3] ○○○○심의회 심의자료 中

[Redacted Content]	
설 명	2020년 4월 24일 경상남도 ○○○○심의회 심의자료 내용 중 일부사면이 기준안전율을 만족하지 못하고 보수보강이 필요하다고 되어 있으나 조치하지 않음
[Redacted Content]	
설 명	2021년 4월 29일 경상남도 ○○○○심의회 심의자료 내용 중 일부사면이 기준안전율을 만족하지 못하고 보수보강이 필요하다고 되어 있으나 조치하지 않음

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

따라서 「산지관리법」 제39조 제1항 등을 위반하여 불법 토석채취 지역 복구설계서 승인 및 복구준공 업무처리를 소홀히 한 실무담당자 겸 실무책임자에게 그 책임을 물어야 한다고 판단된다.

32) 「산지관리법 시행령」 제32조(토석채취허가의 절차 및 심사 등)에 따르면 같은 토석채취허가 또는 변경허가에 대하여 현지조사를 실시하고 법 제28조에 따른 토석채취 허가기준에 적합한지 검토한 후 토석채취의 타당성에 관하여 지방○○○○위원회의 심의를 거쳐야 함

4. 토석채취 허가사항 이행실태 확인 업무처리에 대하여

거창군 ○○과에서는 향후 유사사례가 발생하지 않도록 업무추진에 철저를 기하겠으니 선처를 바란다는 의견을 제시하였다.

이와 관련하여 토석채취 허가사항 이행실태 확인 업무는 정책 결정 사항이 아닌 불법행위에 따른 관리·단속 등 계속·반복 업무에 해당한다는 점, 경과실인 점에 비추어 볼 때 실무담당자 겸 실무책임자에게 그 책임을 물어야 한다고 판단되며 감독책임자도 일부 관리책임이 있다고 판단된다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「산지관리법」 제25조 등을 위반하여 산지 내 토석채취 변경허가 면적산정 업무 등을 소홀하게 처리한 실무책임자 ○○과 지방○○○○ ○○○(현 지방○○○○○, ○○과장)를 「지방공무원법」 제72조에 따라 ‘경징계’ 처분하시고, ○○과 지방○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(경징계, 훈계)
- ② 쇄골채용 토석채취를 위해 쇄석시설 1식 장비를 소유하지 않아 허가기준을 충족하지 못한 (주)○○○○에 대하여 「산지관리법」 제31조(토석채취허가의 취소 등) 등에 따른 토석채취허가를 취소하는 등의 방안을 마련하고, 완충구역을 무단 훼손한 (주)○○○○과 (주)○○○에 대하여 「산지관리법」 제53조(벌칙) 등에 따라 고발 등의 조치 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)
- ③ 앞으로 이러한 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 7】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 농지전용허가 및 타용도 일시사용허가 사후관리 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○○과)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○과에서는 「농지법」 제34조 등에 따라 농지의 전용허가(협의) 및 타용도 일시사용허가 사후관리 등의 업무를 수행하고 있다.

2. 농지전용허가 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「농지법」 제34조에 따르면 농지를 전용하려는 자는 시장·군수의 허가를 받아야 하고, 같은 법 제37조(농지전용허가 등의 제한) 및 같은 법 시행령 제44조(농지전용허가의 제한대상시설) 제3항 제2호에 따르면 시장·군수는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역·계획관리지역 및 개발진흥지구 외의 지역에 있는 농지를 단독주택(「건축법 시행령」 [별표 1] 제1호) 부지로 사용하려는 경우 1,000㎡를 초과한 농지의 전용을 허가할 수 없도록 되어 있다.

그리고 농림축산식품부 「농지업무편람」(제6장 농지의 전용, 다. 전용허가제한)에 따르면 2인 이상이 동일 농지(1필지)를 같은 종류의 시설 부지로 전용하고자 각각

농지전용을 신청할 경우는 1인이 신청하는 것으로 간주하여 제한면적을 적용¹⁾한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 도시지역·계획관리지역 및 개발진흥지구 외의 지역에 2인 이상이 동일 농지(1필지)를 단독주택 부지로 전용하고자 각각 농지전용을 신청한 경우에는 1인이 신청하는 것으로 간주하여 신청 면적의 합이 1,000㎡를 초과하는 농지에 대해 이를 허가하여서는 아니된다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 농지전용허가 업무를 처리하면서 [표 1]과 같이 2021. 2. 18. ○○읍 ○○리 ○○○번지에 단독주택 부지로 농지전용을 신청한 1건(852㎡)에 대하여 동일 농지(1필지)에 동일 부지로 2020. 6. 22. 농지전용허가가 한 차례 처리(940㎡)되었음에도 1인이 신청하는 것으로 간주하지 않고 신청면적의 합이 1,000㎡를 초과(792㎡)하여 농지전용허가를 처리하였고, 2022. 3. 27. ○○면 ○○리 ○○○번지에 단독주택 부지로 농지전용을 하고자 2인이 각각 신청한 2건(1,302㎡)에 대해서도 1인이 신청하는 것으로 간주하지 않고 신청면적의 합이 1,000㎡를 초과(302㎡)하여 허가를 처리하였다.

[표 1] 농지전용 허가 제한 면적 초과 현황

(단위 : ㎡)

연번	신청인	소재지	지목	전용목적	전용신청일 (전용허가일)	용도지역	전용면적	합산면적	허가제한 초과면적
계	4명	2필지					3,094		1,094
1	○○○	○○읍 ○○리 ○○○	답	단독주택	'20. 6.22. ('20. 6.22.)	보전관리	940	1,792	792
2	○○○				'21. 2.18. ('21. 2.26.)		852		
3	○○○	○○면 ○○리 ○○○	답	단독주택	'22. 3.27. ('22. 4. 4.)	보전관리	655	1,302	302
4	○○○				'22. 3.27 ('22. 4. 4.)		647		

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

1) 실질적인 사업주체는 동일한데도 시설별 허가제한면적 규정을 회피할 목적으로 가족이나 친척 또는 제삼자의 명의를 빌려 농지전용허가를 받는 등 당초 입법취지와 달리 불합리하게 적용하는 사례가 있어 농림축산식품부에서는 두 차례(2000. 6. 5. / 2000. 9. 7.)에 걸쳐 해당 적용지침을 시달한 바 있음

3. 타용도 일시사용기간 만료 농지 사후관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「농지법」 제36조(농지의 타용도 일시사용허가 등) 제2항에 따르면 농지의 타용도 일시사용 협의를 할 때에는 사업을 시행하려는 자에게 일정 기간 그 농지를 사용한 후 농지로 복구한다는 조건을 전제로 협의하도록 되어있다.

그리고 「농지법」 제42조(원상회복 등) 및 같은 법 시행령 제40조(복구계획 및 복구비용명세서의 제출) 내지 제42조(복구비용예치금 등의 사용)에 따르면 타용도 일시사용 협의를 하는 경우에는 복구계획 및 복구비용명세서를 제출하게 하고 복구비용(또는 보증서²⁾)을 예치하게 할 수 있으며, 복구의무자가 농지복구를 이행하지 아니한 때에는 원상복구 명령, 복구비용예치금의 직접 사용 등으로 해당 농지를 복구하게 할 수 있으며, 이를 위반하면 「행정대집행법」에 따른 대집행으로 원상복구를 할 수 있도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 타용도 일시사용기간 만료 농지가 허가시 제출한 복구계획에 따라 복구의무자가 농지복구를 이행하지 아니한 때에는 원상복구 명령, 복구 비용예치금의 직접 사용 등으로 농지를 복구하게 조치를 이행하여야 하고, 이를 지속적으로 위반한다면 행정대집행을 통한 원상복구가 되도록 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 [표 2]와 같이 타용도 일시사용허가 기간이 지난 ○○읍 ○○리 ○○○-○ 등 2필지에 대하여 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 미복구 상태로 방치되어 있는데도 특별한 사유 없이 복구의무자에게 원상복구 명령 및 복구비용예치금의 직접 사용 등 농지를 복구하게 하기 위한 조치를 이행하지 않고 있다.

2) 보증기간 : 농림축산식품부가 발간하는 「농지업무편람」에 따르면 보증서 등의 보증기간은 농지의 타용도 일시사용기간과 복구에 소요되는 기간(예상소요 기간)에 2개월을 가산한 기간을 기준으로 함

[표 2] 타용도 일시사용기간 만료 농지 현황

(단위 : m²)

복구의무자	대상농지		일시사용 면적	일시사용목적	허가일	타용도일시 사용기간	보증보험 만료일
	소재지	면적					
○○○	○○읍 ○○리 ○○○-○	323	323	공사용 가설건축물	'19. 1. 4.	'19. 1. 4.~ '21.12.31.	'22. 2.28.
○○○	○○읍 ○○리 ○○○	469	469	야적장	'20. 6.10.	'20. 6.27.~ '22. 6.30.	'22. 8.31.

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군 ○○○○과에서는 농지전용허가 부적정에 대해서 허가 업무를 처리할 당시 해당 농지를 분할할 계획을 가지고 각각 신청하여 추후 당연히 분할이 될 것이라 판단하여 허가를 하였고, 타용도 일시사용기간 만료 농지의 사후관리 부적정에 대해서는 구두상 여러 차례 원상복구 및 기간 연장을 독촉하였으나 원상복구의무를 이행하지 않아 실무담당자 및 실무책임자의 관련법령 및 지침 검토가 미흡했던 점을 인정하면서 감사결과를 수용하였다.

그리고 농지법 관련 법령 및 지침을 명확하게 숙지할 것이고 미복구 농지에 대해서는 원상복구가 되도록 최선을 다할 것이라고 의견을 제시하였다.

그러나 농지전용허가 업무를 처리할 때 2인 이상의 농지전용신청자가 해당 농지를 각각 분할할 계획으로 1필지에 허가를 신청하였어도, 발생하지도 않은 추후 계획은 고려 대상이 아니며 신청 당시 요건만을 엄격하게 판단하여 허가 여부를 검토하여야 했고, 타용도 일시사용기간 만료 농지의 사후관리 업무를 수행할 때 구두상 여러 차례 원상복구를 독촉하였다고 하지만, 이는 효력있는 행정조치가 아니며 결과적으로 감사일 현재까지 해당 농지는 원상복구가 되지 아니한 채로 방치되어 있으므로 이 같은 주장은 인정하기 어렵다.

조치할 사항 거창군수는

① 「농지법」 제37조 등을 위반하여 농지전용허가 및 타용도 일시사용허가 사후 관리 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방○○○○○○○○, ○○○○과 지방○○○○○○○○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘**훈계**’ 처분하시고, 실무책임자 ○○○○과 지방○○○○○○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘**주의**’ 처분하시기 바랍니다.(**훈계, 주의**)

② 타용도 일시사용기간이 만료되었음에도 미복구 상태로 방치되어 있는 농지에 대하여 「농지법」 제42조에 따라 원상복구 명령 등 필요한 행정조치를 이행하는 방안을 강구하시기 바랍니다.(**통보**)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(**주의**)

【일련번호 : 8】

경상남도 감사위원회

징계·훈계 및 주의 요구

제 목 농지이용실태조사 결과 보고 누락 등 업무 처리 소홀

소 관 기 관 거창군(○○읍)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무 개요)

거창군 ○○읍에서는 「농지법」 제49조 등에 따라 관내 농지를 대상으로 이용(경작, 휴경 등) 및 경작(자경, 임대 등) 현황을 현지조사하여 처분대상 농지를 파악하는 등 매년 농지이용실태조사 업무를 처리하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「농지법」 제54조(농지의 소유 등에 관한 조사)에 따르면 시장·군수는 농지취득 자격증명이 발급된 농지 등에 대하여 매년 1회 이상 소속 공무원에게 그 실태를 정기적으로 조사하게 하여야 하고, 같은 법 제49조(농지대장의 작성과 비치) 제3항에 따르면 읍·면장은 농지이용실태를 파악하기 위하여 관계 공무원에게 그 상황을 조사하게 할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「농지법」 제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분), 제11조(처분명령과 매수 청구) 제1항 및 제55조(청문)에 따르면 시장·군수는 농지 소유자가

정당한 사유 없이 자기의 농업경영에 이용하지 아니한 사실을 적발할 경우 청문절차를 거쳐 1년(이하 ‘처분의무 기간’이라 한다) 이내에 해당 농지를 처분하여야 함을 알려야 하고(이하 ‘처분의무 통지’라 한다) 처분의무 기간에 처분대상 농지를 처분하지 아니한 경우 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명할 수 있도록(이하 ‘처분명령’이라 한다) 되어 있으며, 같은 법 제63조 제1항에 따르면 처분명령을 받은 후 정당한 사유 없이 지정기간까지 처분을 이행하지 아니한 자에게는 해당 농지 토지가액의 100분의 25에 해당하는 이행강제금을 부과하도록 되어 있다.

또한 「농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분관련 업무처리요령」¹⁾에 따르면 읍·면장은 관할 구역 안의 농지취득자격증명이 발급된 농지 등 조사대상 농지에 대한 현지조사를 실시하고 처분대상에 해당하는 농지를 구별하여 작성한 ‘처분대상농지조사표’ 등 관련 자료를 시장·군수에게 송부하도록 되어 있고, 시장·군수는 농지이용실태조사를 총괄하면서 읍·면장으로부터 송부받은 관련 자료를 바탕으로 그 내용을 검토하여 처분대상 농지의 결정·통지를 하는 등 사후 관리 업무를 담당하도록 되어 있다.

한편 거창군 ○○읍의 ‘○○○○년 농지이용실태조사 자체계획’(‘○○. ○. ○○.)에 따르면 10년 이내 취득한 관내 농지 1,685건에 대하여 농지이용실태 현지조사를 직접 수행하고, 처분대상 농지를 선정하여 작성한 ‘처분대상농지조사표’ 등의 결과자료를 ○○○○과로 제출하도록 되어 있으며, ○○○○과의 ‘○○○○년 농지이용실태조사 계획’(‘○○. ○. ○○.)에 따르면 [표 1]과 같이 읍·면으로부터 제출받은 농지이용실태 현지조사 결과자료를 바탕으로 ○○○○과에서 재검토 후 청문 등의 절차를 거쳐 처분의무를 통지하는 등 사후관리 업무를 수행하도록 되어 있다.

1) 농림축산식품부 예규 제40호

[표 1] 거창군 농지이용실태조사 절차



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

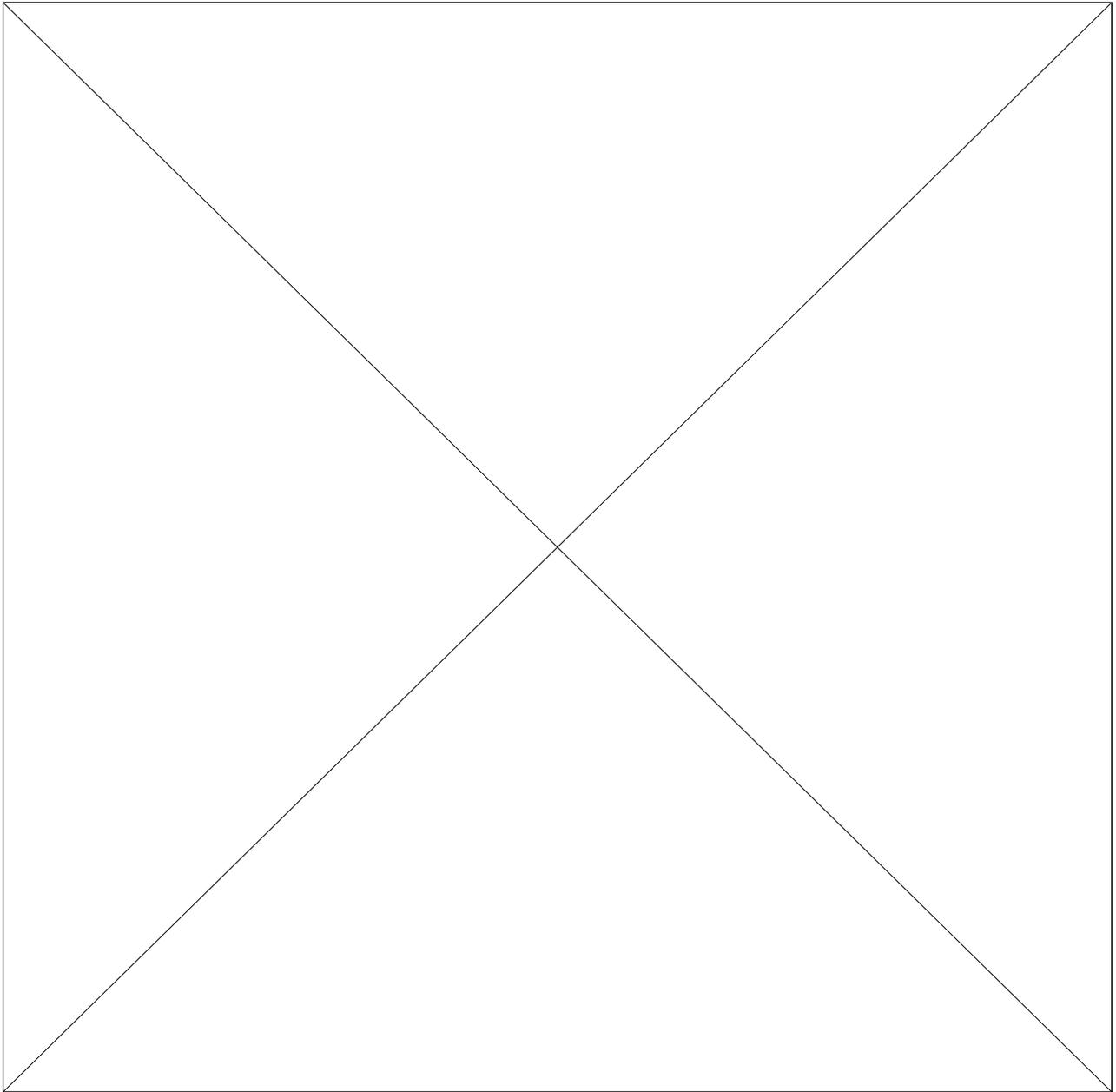
따라서 거창군 ○○읍에서는 매년 농지이용실태 현지조사를 직접 수행하여 결과를 보고하고 처리할 때에는 정당한 사유없이 자기의 농업경영에 이용되지 않아 처분대상 요건에 해당하는 농지는 처분의무 통지 등 사후관리가 이루어질 수 있도록 ‘처분대상농지조사표’에 빠짐없이 작성하여 그 결과를 ○○○○과로 통지하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○읍에서는 ○○○○. ○. ○○.부터 같은 해 ○○. ○○.까지 ‘○○○○년 농지이용실태 현지조사’ 결과 10년 이내 취득한 관내의 조사대상 농지 1,685건 중 처분대상 농지²⁾ 316건을 선정한 후 [그림 1]과 같이 ‘○○○○년 농지이용실태조사 결과보고’를 작성하고 처리하면서 읍장의 수기결재³⁾(내부 보고)를 받고 문서등록도 하지 않은 상태로 처분대상 농지 건 수가 많아 사후관리의 어려움이 예상된다는 사유로 [표 2]와 같이 당초 선정하였던 처분대상 농지 316건 중 304건을 임의⁴⁾로 누락한 채 12건에 대해서만 ‘처분대상농지조사표’를 첨부하여 같은 해 ○○. ○○. 부읍장의 전대결⁵⁾로 ‘○○○○년 농지이용실태조사 결과 제출’ 공문을 ○○○○과로 통지하였다.

2) 처분대상농지 : 정당한 사유없이 자기의 농업경영에 이용되지 않는 등 처분대상 요건에 해당하는 농지
 3) 농지이용실태조사 담당자가 작성한 ‘○○○○년 농지이용실태조사 결과 보고’ 문건은 문서등록대장에 등재하지 않은 채 수기 문서로서만 보관되어 있고, 해당 문건의 첨부서류인 ‘붙임1. 처분대상농지 현황 1부’는 분실한 상태이며 ‘붙임2. 처분대상농지 사진대장 1부’는 일부의 사진대장(139장)만 보관되어 있음
 4) ○○읍 관련자와의 문답 결과 처분대상 농지 건 수가 많아 사후관리의 어려움이 예상되어 본인의 재량적 판단 하에 누락한 부분도 있으며 실수로 누락한 부분도 있다고 진술함
 5) ○○○○. ○○. ○○. ○○○○과로 통지한 ‘○○○○년 농지이용실태조사 결과 제출(○○읍-24765호)’ 공문은 당시 읍장의 부재로 부읍장이 전대결하였음

[그림 1] ○○○○년 농지이용실태조사 결과 보고(내부 보고)



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

[표 2] ○○○○년 농지이용실태조사 처분대상 선정 및 통지 누락 농지 현황(○○읍)

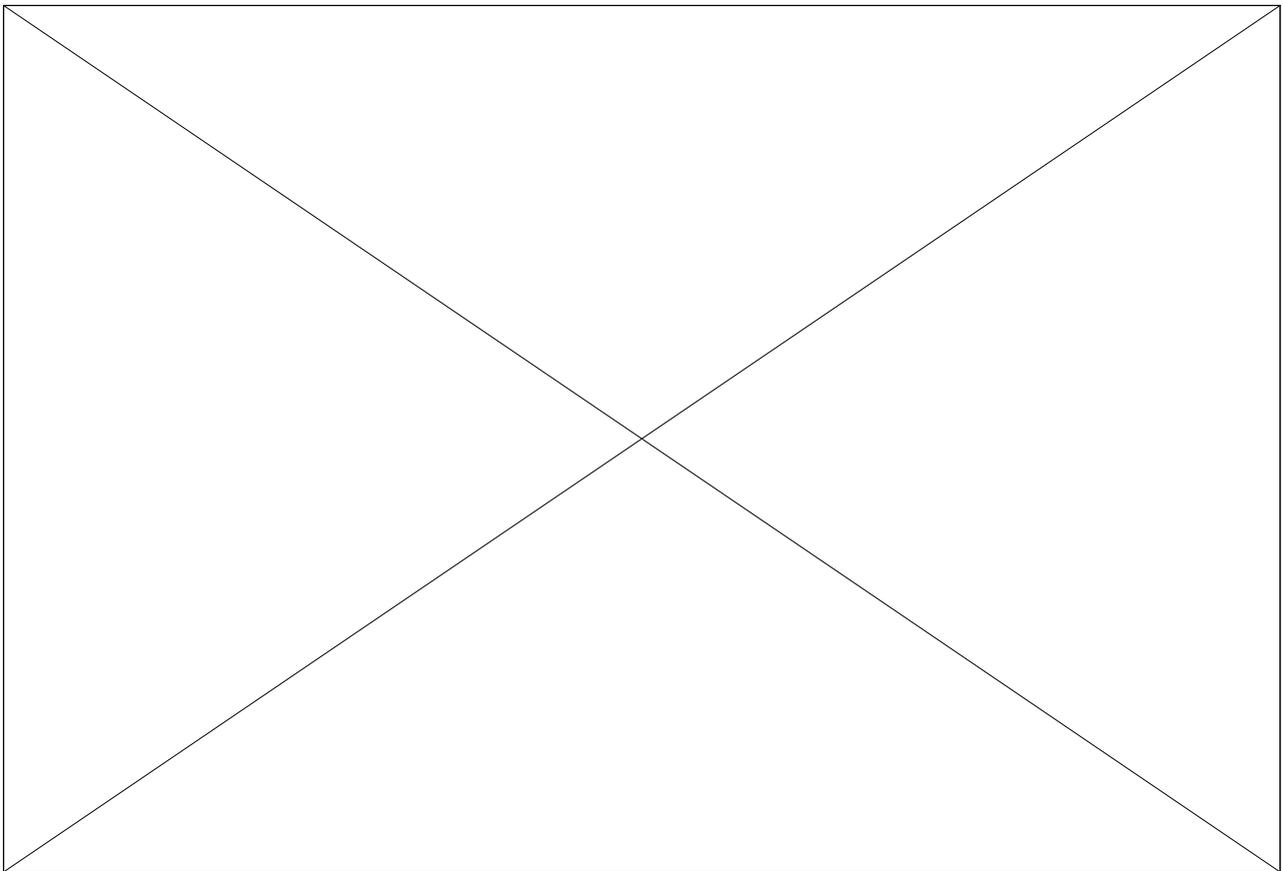
구분	전체 조사대상	처분대상 선정 및 ○○○○과 통지 내역 ⁶⁾		
		선정	통지	통지 누락
농지 수(건)	1,685	316 (100%)	12 (3.8%)	304 (96.2%)
면적(m ²)	2,138,892	313,697	4,788	308,909

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

6) 처분대상으로 선정된 316건 중 처분대상 농지 사진대장 상 185건(139장)만 확인 가능하고, 나머지는 확인 불가

이후에도 거창군 ○○읍에서는 ○○○○과로부터 [그림 2]와 같이 ‘처분대상농지 조사표’⁷⁾를 토대로 재검토된 [그림 3]의 ‘○○○○년 농지이용실태조사 결과 내역’⁸⁾을 ○○○○. ○. ○. 통보받고, 해당 내역에 당초 선정하였던 처분대상 농지 수 316건과 달리 처분의무 부과가 예정된 농지 수가 14건⁹⁾만 표기되어 있어 상당수가 누락된 사실을 확인¹⁰⁾하였음에도 이의를 제기하지 않았다.

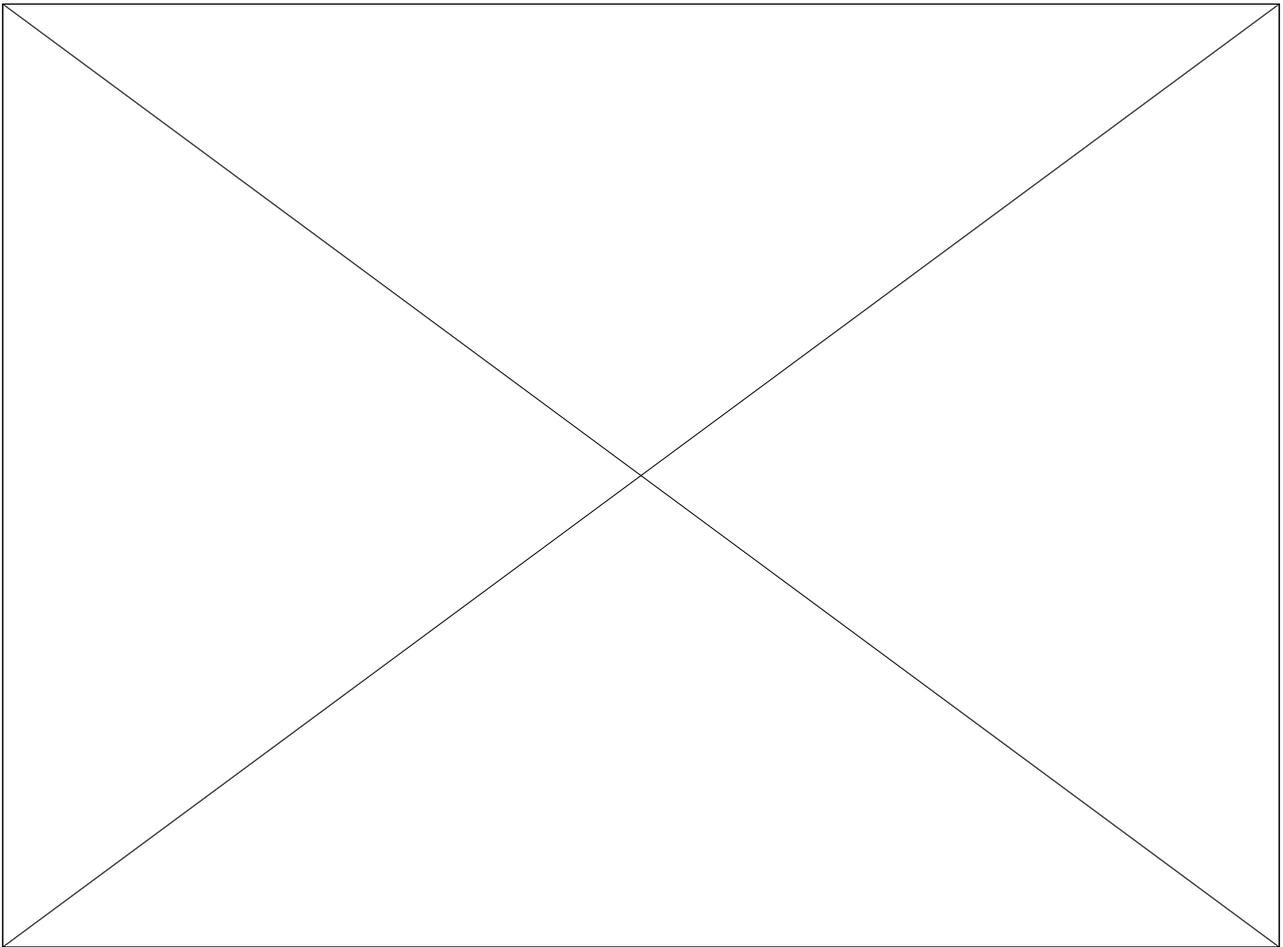
[그림 2] 처분대상농지조사표(견본)



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

- 7) ○○○○. ○○. ○○. 거창군 ○○읍에서 ○○○○과로 통지한 처분대상농지조사표(처분대상 농지 304건이 누락된 조사표)
- 8) ‘○○○○년 농지이용실태조사결과 농지처분 의무부과에 따른 청문 통보’(○○○○과-4353호)의 첨부 서류
- 9) 당초 ○○읍의 농지이용실태조사 담당자는 처분대상 농지 12건(7필지)에 대한 “처분대상농지조사표”를 작성하고 ○○○○과로 제출하였으나, ○○○○과의 농지이용실태조사 총괄담당자가 재검토한 바에 따르면 ○○리 ○○○-○번지 1필지에 5명의 농지 소유주(○○읍 담당자는 해당 필지에 3명의 소유주가 관계된 것으로 판단하고 처분대상 농지를 3건으로 기재)가 관계된 것으로 최종 확인하여 처분대상 농지를 14건(7필지)으로 정정(2건 증가)하여 통보하였음
- 10) ○○○○. ○. ○. ‘○○○○년 농지이용실태조사 결과 내역이 ○○읍으로 통보된 당시 ‘○○○○년 농지이용실태조사 결과 보고’(내부 보고) 문건에 처분대상 농지가 316건으로 기재되어 있는 것을 확인하고 결재하였던 읍장은 퇴직 상태였으며, 담당 계장은 ○○읍 총무계장으로 재직 중이어서 담당자 외에는 확인을 하지 않았음

[그림 3] ‘○○○○년 농지이용실태조사’ 결과 내역(○○읍 처분대상 농지 추출)



[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

이로 인해 농지이용실태조사를 통해 농업경영에 이용되고 있지 않은 것으로 확인된 농지 304건은 거창군 ○○○○과로 통지되지 않아 감사일 현재('22. 10. 21.)까지 ‘처분의무 통지’ 및 ‘처분명령’, ‘이행강제금 부과’ 등 일련의 행정처분을 이행하지 못한 채 방치되고 있다.

관계기관 의견

거창군 ○○○읍에서는 실무담당자의 업무 처리 미숙에 근본적인 원인이 있다고 하면서 감사결과를 수용하였고 관련 법규의 연찬을 철저히 하여 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 할 것이라고 의견을 제시하였다.

이와 관련하여 거창군 ○○읍에서는 농지이용실태 현지조사를 직접 수행하고 그 결과를 ○○○○과로 통지하는 과정에서 당초 316건의 처분 대상 농지를 선정 하였음에도, 이후 ○○○○과로 결과를 제출할 때에는 304건에 달하는 처분대상 농지를 임의로 누락한 채 ‘처분대상농지조사표’에 작성하고 ‘○○○○년 농지이용실태 조사 결과 제출’ 공문에 첨부하여 통지한 점에서 단순히 업무 처리 미숙에 근본적인 원인이 있다고 한정하기는 어려울 것이다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「농지법」 제10조 등을 위반하여 농지이용실태조사 결과 보고를 누락하는 등 업무 처리를 소홀히 한 실무담당자 ○○읍 지방○○○○ ○○○(현 ○○면)를 「지방공무원법」 제72조에 따라 ‘경징계’ 처분하시고, 실무책임자 ○○읍 지방○○○○ ○○○(현 ○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시기 바랍니다.(경징계, 훈계)
- ② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 9】

경상남도 감사위원회

주의 요구 및 통보

제 목 양육수당 및 기초연금 지급 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○○과)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○과에서는 「영유아보육법」 제34조의2 등에 따라 영유아에게 양육수당을 지급하는 업무 및 「기초연금법」 제10조 등에 따라 기초연금 수급자에게 기초연금을 지급하는 업무를 담당하고 있다.

2. 양육수당 지급 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「영유아보육법」 제34조의2(양육수당)에 따르면 지방자치단체는 어린이집이나 유치원을 이용하지 아니하는 영유아에 대하여 양육에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 되어 있고, 양육에 필요한 비용을 지원받는 영유아가 90일 이상 지속하여 해외에 체류하는 경우에는 그 기간 동안 양육에 필요한 비용의 지원을 정지하도록 되어 있다.

그리고 「양육수당의 지원 대상 및 기준 등에 관한 고시」 제7조(양육수당의 지급 정지) 및 제8조(양육수당의 환수 방법 및 절차 등)에 따르면 시장·군수는 수급아동의 국외 체류기간이 90일 이상 지속되는 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의

다음 달부터 양육수당 지급을 정지하도록 되어 있고, 지급이 정지되는 기간에 양육수당이 지급된 경우에는 양육수당을 환수하도록 되어 있다.

또한 「보육사업안내」 IX. 보육예산 지원에 따르면 지원대상자의 출입국 기록은 사회복지전산관리망(행복e음)을 통해 변동알림으로 제공되므로 시·군 담당자는 변동알림 발생 시 급여정지 여부 결정 및 통지 처리를 신속히 처리하고, 과오지급된 양육수당을 환수하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 국외 체류기간이 90일 이상 지속되는 영유아에 대하여 양육수당이 지급된 경우에는 지급된 양육수당을 환수하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○과에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 1]과 같이 국외 체류기간이 90일 이상 지속되는 영유아 ○○○ 등 11명에 대하여 총 8,200천 원의 양육수당을 과오지급 하였고 이를 환수하지 않고 있다.

[표 1] 양육수당 과오지급 현황

(단위 : 천 원)

연번	수급자	출국일자	입국일자	국외 체류기간 ¹⁾	과오지급 개월 수	과오지급액
계	11명					8,200
1	○○○	'19. 8.19.	미입국	1,142일	1개월	100
2	○○○	'19. 9.29.	미입국	1,101일	1개월	100
3	○○○	'19.10. 5.	미입국	1,095일	14개월	1,400
4	○○○	'19.10. 6.	'20. 1.17.	103일	1개월	100
5	○○○	'19.10.13.	'22. 2. 5.	846일	23개월	3,200
6	○○○○○○○	'21. 4.17.	미입국	535일	1개월	100
7	○○○	'21. 8.16.	'22. 6. 8.	296일	6개월	1,150
8	○○○	'21. 8.16.	'22. 6. 8.	296일	6개월	1,250
9	○○○	'21.11.25.	미입국	313일	6개월	600
10	○○○	'21.12. 5.	'22. 5.22.	168일	1개월	100
11	○○○	'21.12. 5.	'22. 5.22.	168일	1개월	100

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

1) 미입국자의 경우 거창군 사전감사 실시일('22. 10. 4.) 기준으로 국외 체류기간 계산

3. 기초연금 지급 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「기초연금법」 제10조(기초연금 지급의 신청)에 따르면 기초연금을 지급받으려는 사람 또는 보건복지부령으로 정하는 대리인은 시장·군수에게 기초연금의 지급을 신청할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「기초연금법」 제16조(기초연금 지급의 정지) 및 제19조(기초연금액의 환수)에 따르면 시장·군수는 기초연금 수급자의 국외 체류기간이 60일 이상 지속되는 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달부터 그 사유가 소멸한 날이 속하는 달까지 기초연금 지급을 정지하도록 되어 있고, 지급이 정지되는 기간에 기초연금이 지급된 경우에는 지급된 기초연금을 환수하도록 되어 있다.

또한 「기초연금 사업안내」 제7편 수급자 관리에 따르면 출입국 기록은 사회복지 전산관리망(행복e음)을 통해 변동알림으로 제공되므로 시·군 담당자는 변동알림 발생 시 확인 후 기초연금 지급을 정지하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 국외 체류기간이 60일 이상 지속되는 기초연금 수급자에 대하여 기초연금이 지급된 경우에는 지급된 기초연금을 환수하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○과에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 2]와 같이 국외 체류기간이 60일 이상 지속되는 기초연금 수급자 ○○○ 등 2명에 대하여 총 5,677천 원의 기초연금을 과오지급 하였고 이를 환수하지 않고 있다.

[표 2] 기초연금 과오지급 현황

(단위 : 천 원)

연번	수급자	출국일자	입국일자	국외 체류기간	과오지급 개월 수	과오지급액
계	2명					5,677
1	○○○	'20. 8.19.	'21. 2.23.	188일	4개월	1,110
		'21.11.25.	'22. 8.10.	258일	1개월	307
2	○○○	'21. 4.21.	'22. 8.22.	488일	14개월	4,260

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군 ○○○○과에서는 감사 결과를 받아들이면서 법령 및 지침을 준수하여 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

① 「영유아보육법」 제34조의2 및 「기초연금법」 제10조 등을 위반하여 양육수당 및 기초연금 지급 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방○○○○○ ○○ ○○○, ○○○○과 지방○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 지방○○○○○○ ○○○ ○○○(현 ○○면), ○○○○과 지방○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 지방○○○○○○○○ ○○○(현 ○○면), ○○○○과 지방○○○○○○○○ ○○○, ○○○○과 지방○○○○○○○○ ○○○(현 ○○면), ○○○○과 지방○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○과)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 「영유아보육법」 제34조의2 및 「기초연금법」 제10조 등을 위반하여 과오지급된 양육수당 및 기초연금 13,877천 원을 회수하는 방안을 마련하시기 바랍니다.
(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 10】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○○○ ○○○○ 조성사업 공사감독 등 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○)

조 치 기 관 거창군

내 용

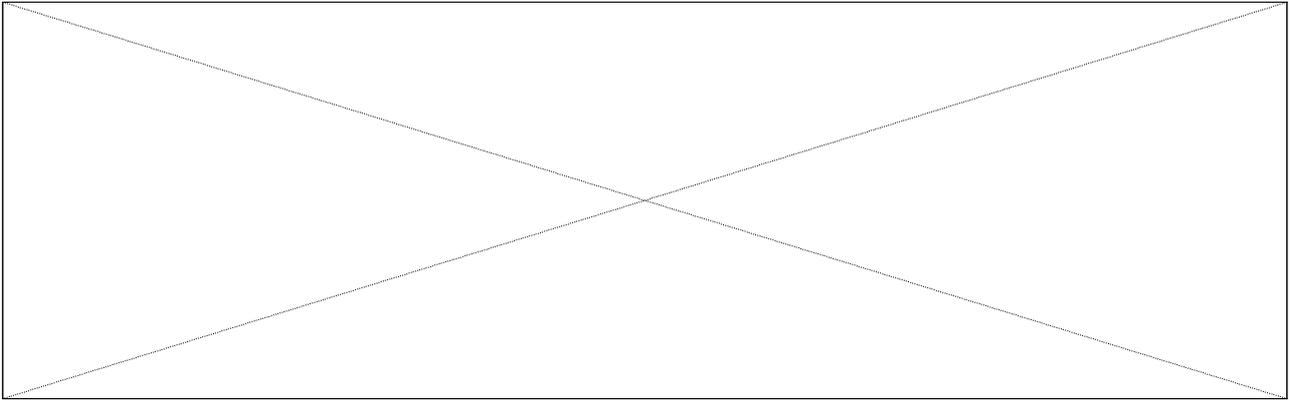
거창군 ○○○에서는 [표 1], [그림 1]과 같이 ‘○○○○ ○○○○ 조성사업²⁾’ 과 이 사업에 포함된 교량 공사인 ‘○○○외 1개교 ○○○○○’ 를 각각 분리 발주하여 사업을 시행하였다.

[표 1] ○○○○ ○○○○ 조성사업 시행 현황

사 업 명	위 치	사 업 량	사업기간	사업비(백만 원)			시공자
				계	도급	관급	

2) ○○○○ ○○○○ 조성사업은 총사업비 182억 원(도급액 123억 원, 관급액 59억 원)을 투입하여 최초 2015. 5. 21. 1차분 사업을 시작으로 최종 2020. 12. 15. 5차분 사업을 준공하였음

[그림 1] ○○○○ ○○○○ 조성사업 현황도



[출처 : 거창군 ○○○ 제출자료 재구성]

2. 공사 감독 및 검사 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조(감독), 제17조(검사) 및 같은 법 시행규칙 제65조(감독 및 검사)에 따르면 지방자치단체의 장은 공사계약을 체결한 경우 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 소속 공무원에게 감독하게 하여야 하고, 감독 또는 검사를 한 자는 감독 또는 검사 결과 당초 계약내용에 적합하지 아니한 경우에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 적어 소속 지방자치단체의 장에게 제출하도록 되어 있고, 「공사계약일반조건」 제27조(검사) 제2항 및 제3항에 따라 계약담당공무원은 검사에서 계약상대자의 계약이행내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 계약상대자(이하 “시공사”라 한다)에게 필요한 시정조치를 요구하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제70조(하자 검사) 제1항과 제3항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사의 도급계약에 대한 담보책임의 존속기간 중 연 2회 이상 정기적으로 하자를 검사하거나 소

속 공무원에게 그 사무를 위임하여 검사하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 공사 감독 및 검사한 결과가 설계서 및 계약서류 등에 적합하지 아니한 경우에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 적어 시공자에게 필요한 시정조치를 요구하여야 하며, 하자검사는 담보 책임의 존속기간 중 연 2회 이상 정기적으로 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 [표 2]와 같이 ‘○○○○ ○○○○ 조성사업(5차분)’의 ○○○○에 설계서 등에 따라 식재하기로 한 느티나무 4그루 중 2그루는 식재하지 않았음에도 2020. 12. 16. 감독조서 및 검사조서에 ‘이상없음’으로 작성하고 시공사[(주)○○○○○○]에게 필요한 시정조치 없이 미식재한 공사비 11,656천 원을 2021. 2. 2. 과다 지급하였다.

[표 2] ○○○○ 느티나무 미식재 내역

(금액단위 : 천 원)

공 종	식재종류 (규 격)	수량	단가	공 사 비		
				시공금액	제경비	합 계
조경 식재공	소 계	2				11,656
	느티나무 (H3 × R30)	1	2,793	2,793	790	3,583
	느티나무 (H3 × R40)	1	6,350	6,350	1,723	8,073

[출처 : 거창군 ○○○ 제출자료 재구성]

또한 ‘○○○○ ○○○○ 조성사업(5차분)’과 총괄분 준공이 2020. 12. 15. 된 이후 담보책임 존속기간인 같은 해 12. 30.부터 2022. 12. 29.까지 연 2회 이상 정기적인 하자검사를 하여야 함에도 2021년 상반기에는 이를 이행하지 않았다.

3. 군계획시설 실시계획 인가 등 행정절차 미이행

가. 관련법령(판단기준)

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조(군계획시설의 설치·관리) 제1항에 따르면 지상·수상·공중 등에 기반시설³⁾을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 군관리계획으로 결정⁴⁾하도록 되어 있고, 같은 법 제88조(실시계획의 작성 및 인가 등) 제1항과 제2항에 따라 군계획시설사업⁵⁾의 시행자는 그 군계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여 인가를 받도록 되어 있고, 같은 법 제92조(관련 인·허가등의 의제) 제1항 제8호에 따라 군수가 실시계획을 인가할 때는 「농지법」 제34조에 따른 농지전용 등 인·허가 의제 사항에 대하여 관계행정기관의 장과 협의하도록 되어 있고, 같은 법 제98조(공사완료의 공고 등) 제1항에 따라 군계획시설사업의 시행자는 군계획시설사업의 공사를 마친 때에는 공사완료보고서를 작성하여 준공검사를 받아야 한다고 되어 있다.

그리고 「토지이용규제 기본법」 제8조(지역·지구등의 지정 등) 제2항에 따르면 지방자치단체의 장이 지역·지구 등⁶⁾을 지정하는 경우에는 지형도면을 작성하여 그 지방자치단체의 공보에 고시하여야 하고, 「하천법」 제27조(하천관리청의 하천공사 및 유지·보수) 제7항 및 같은 법 시행령 제27조(다른 공작물의 공사 등) 제5항에 따르면 하천관리청은 제방(호안 및 배수시설을 포함한다) 공사 등을 준공한 때에는 하천공사의 명칭, 개요, 위치, 하천구역에 편입된 토지의 세목조서, 하천구역 지형도면, 준공된 시설물의 관리에 관한 사항 등을 관보 또는 공보에 고시하도록 되

3) 기반시설이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의) 6호 가에 따라 도로 등 교통시설을 말한다.

4) 군관리계획 결정은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조(군관리계획의 결정)에 따라 군수가 결정하여야 한다.

5) 군계획시설이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의) 7호에 따라 기반시설 중 군관리계획으로 결정된 시설을 말한다.

6) 지역·지구등이란 「토지이용규제 기본법」 제2조(정의) 제1호에 따라 군계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단(一團)의 토지를 말한다.

어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 ‘○○○외 1개교 ○○○○○’를 시행할 때에는 군계획시설의 결정 및 실시계획 인가, 농지전용 협의, 준공에 따른 지형도면 고시 등의 행정절차를 이행하여야 하며, ‘○○○○ ○○○○ 조성사업(1~5차분)’이 전체 준공한 때에는 준공된 사항 등을 관보 또는 공보에 고시하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 ‘○○○외 1개교 ○○○○○’를 계획하면서 ○○○○는 기반시설(도로)임에도 군계획시설 결정 및 실시계획 인가, 농지전용 협의를 하지 않았고, 2021. 12. 23. 준공 이후 지형도면 고시 등 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 3]과 같이 군계획시설의 결정 및 실시계획 인가 등 행정절차를 이행하지 않았다.

[표 3] ○○○ 군계획시설 실시계획 인가 등 행정절차 미이행 내역

행 정 절 차	관 련 법 규	미이행 사항

[출처 : 거창군 ○○○ 제출자료 재구성]

또한 ‘○○○○ ○○○○ 조성사업’이 2020. 12. 15. 최종 준공한 이후 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 1년 10개월이 경과하였음에도 하천공사의 준공된 사항을 관보 또는 공보에 고시하지 않고 있다.

4. 목적물 구조변경 등에 따른 설계자 의견 미수령

가. 관계법령(판단근거)

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제13장 공사계약일반조건 제6절 제7호 ‘설계변경에 따른 추가조치 등’에 따르면 계약담당자는 설계변경을 하는 경우 그 변경사항이 목적물의 구조변경 등으로 인하여 안전과 관련이 있는 때에는 하자발생시 책임한계를 명확히 하기 위하여 당초 설계자의 의견을 들어야 한다고 되어 있다.

또한 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제124조(설계서 등의 검토) 제2항과 3항에 따르면 공사감독자는 시공자로 하여금 설계서와 현장 조건의 부합여부를 검토하도록 하여야 하며 검토결과 불합리한 부분, 의문사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청에 보고하여야 하며, 필요시 설계자의 의견을 묻도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 공사의 설계변경을 하는 경우 그 변경사항이 목적물의 구조변경 등으로 인하여 안전과 관련이 있는 때에는 하자발생시 책임한계를 명확히 하기 위하여 당초 설계자의 의견을 들어야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 ‘○○○○ ○○○○ 조성사업(5차분)’과 ‘○○○ 외 1개교 ○○○○○’의 시공자가 공사기간 중 실정보고한 4건의 내용이 [표 4]와 같이 목적물의 구조변경 등으로 인하여 안전과 관련이 있어 하자발생시 책임

한계를 명확히 하기 위하여 당초 설계자의 의견을 들어야 함에도 설계자의 의견을 듣지 않고 설계변경을 통해 도금액 691백만 원을 증액 처리하였다.

[표 4] 목적물 구조변경에 따른 설계자 의견 미수렴 내역

(금액단위 : 백만 원)

사업명	변경 승인일	목적물 구조변경 내용		도급 증감액
		당초	변경	
합 계				

[출처 : 거창군 ○○○ 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군에서는 감사결과를 수용하면서 법령 및 지침 등 연찬 부족, 관계 법령 미숙지, 사업에 대한 인지부족으로 발생한 사안으로 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조 등을 위반하여 공사 감독 및 검사 업무 등을 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라

【일련번호 : 11】

경상남도 감사위원회

훈계·주의·시정 요구 및 통보

제 목 건설공사 산업안전보건관리비· 환경관리비 준공정산 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○ 등 7)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○ 등 7개 부서에서는 ‘거창 ○○○ ○○○○○ 조성공사’ 등 13건의 건설공사에 대하여 「산업안전보건법」 제72조(건설공사 등의 산업안전보건관리비 계상 등) 제3항에 따른 산업안전보건관리비와 「건설기술 진흥법」 제66조(건설공사의 환경관리) 제4항에 따른 환경관리비를 [표 1]과 같은 준공정산 절차에 따라 지급하였다.

[표 1] 건설공사 준공정산 절차

순 서	준공정산 절차	주 요 내 용
① 정산서류 제출	시공사→사업부서	산업안전보건관리비, 환경관리비 등 시공자가 실제 사용한 실적 제출
② 정산서류 확인	사업부서	시공자가 발주청에 정산을 위해 제출한 사용실적 확인
③ 계약 변경	시공사↔계약부서	계약금액에 계상된 정산 항목 중 사용실적에 따라 정산 후 변경계약 체결
④ 대가지급	계약부서→시공사	정산 및 준공검사 후 계약금액 대가지급

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단기준)

「산업안전보건법」 제72조(건설공사¹⁾ 등의 산업안전보건관리비 계상 등) 제3항 및 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」 제7조(사용기준) 제1항과 제2항에 따르면 수급인(이하 ‘시공자’라 한다)은 산업안전보건관리비(이하 ‘안전관리비’라 한다)를 건설사업장에서 근무하는 근로자의 산업재해 및 건강장해 예방을 위한 목적으로만 사용하여야 하며, 같은 기준 제8조(목적 외 사용금액에 대한 감액 등)에 따라 발주자는 시공자가 다른 목적으로 사용하거나 사용하지 않은 안전관리비에 대하여 이를 계약금액에서 감액조정하거나 반환을 요구하도록 되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법」 제66조(건설공사의 환경관리) 제3항, 제4항 및 같은 법 시행규칙 제61조(환경관리비의 산출 등) 제2항에 따르면 건설사업자(이하 ‘시공자’라 한다)는 환경관리비 사용계획을 환경오염 방지시설을 설치하기 전까지 발주자에게 제출하고, 발주자가 확인한 비용 중 간접공사비에 포함된 인건비²⁾ 등에 대하여 그 사용실적에 따라 정산하여야 하며, 같은 법 제91조(과태료) 제2항 제5호에 따르면 제66조(건설공사의 환경관리) 제4항에 따라 환경관리비의 사용방법 등에 관한 기준을 위반한 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 되어 있다.

한편 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독 의무) 제2항 및 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제116조(시공자가 비치하는 서류의 확인) 제8호에 따르면 공사감독자는 시공자가 작성한 안전관리비 사용실적 관계서류 등을 검토·확인하도록 되어 있고, 같은 지침 제162조(준공검사 등의 절차)

1) 「건설산업기본법」 제2조(정의) 4호에 따라 “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지 조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다.

2) 환경관리 인건비는 「환경관리비의 산출기준 및 관리에 관한 지침」 제5조(환경오염 방지시설) 제1항 1호(비산먼지 방지시설)에 따라 살수차량 등의 운영에 필요한 인건비를 말한다.

제1항 제3호에 따라 공사감독자는 공사가 준공된 때에는 준공보고서 및 정산설계도서 등을 검토·확인하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○ 등 7개 부서에서는 안전관리비와 환경관리비를 준공정산할 때에는 시공자가 안전관리 또는 환경관리 근무자로 근무하지 않은 사용실적 등을 제출한 경우 계약금액에서 감액조정하거나 반환 등의 조치를 하여야 한다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○에서는 ‘거창 ○○○ ○○○○○ 조성공사’에 대해 2021. 9. 29. 준공정산하면서 시공사[(주) ○○]가 2020. 11. 10. 안전관리 근무자로 근무하지 않은 ○○○의 안전관리 인건비 280천 원의 사용실적³⁾을 제출했음에도 안전관리비 사용실적 서류를 제대로 검토하지 않고 지급하는 등 [표 2]와 같이 거창군 ○○○ 등 7개 부서 13개 공사에 대해 안전관리비 34,387천 원과 환경관리비 9,481천 원 등 총 43,868천 원을 시공사에게 과다 지급하였다.

[표 2] 안전관리비 및 환경관리비 과다지급 내역

(금액단위: 천 원)

공사 건수	과다 지급액			준공정산 부서	시공사
	계	안전관리비	환경관리비		
‘거창 ○○○ ○○○○○ 조성공사’ 등 13개 공사	43,868	34,387	9,481	○○○ 등 7개 부서	(주)○○ 등 13개 업체

안전관리비 및 환경관리비 공사별 과다지급 총괄표 [별첨 1], 세부내역 [별첨 2]

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3) ‘거창 ○○○ ○○○○○ 조성공사’의 시공자는 2021. 9. 29. 준공정산 시 2020. 11. 10. 단순노무자로 근무하고 발주청으로부터 노무비를 지급받은 ○○○의 일용노무비지급명세서를 2020. 11. 10. 안전관리 근무자로 근무한 것처럼 사용실적 서류를 만들어 제출하였음

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구

제 목 ○○○○○ 구입 및 운영시스템 유지·보수 용역 수의계약 등 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○○○)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○○에서는 ○○○ 이용의 활성화를 위하여 [표 1]과 같이 ○○
○○○ “○○○”을 「거창군 ○○○이용 활성화에 관한 조례」 등에 근거하여 구축·
운영하고 있다.

[표 1] ○○○○○ “○○○” 운영 현황

구 분	터미널	보관장치	○○○				운 영 시스템	비 고
			소계	운영	폐기	분실		

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. ○○○○○ 구입 및 운영시스템 유지·보수 용역 수의계약 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 한다) 제9조(계약의 방법)에 따르면 지방자치단체의 장은 계약을 체결하는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부치되 다만 계약의 목적·성질·규모 및 지역의 특

수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 수의계약을 할 수 있다고 되어 있다.

또한 지방계약법 시행령 제25조(수의계약의 의할 수 있는 경우) 제1항 제4호 사목 및 타목에 따르면 특허를 받는 물품을 제조하게 되거나 구매하는 경우로서 적절한 대응품이나 대체품이 없는 경우, 이미 조달된 물품 등의 부품교환 또는 설비확충 등을 위하여 조달하는 경우로서 해당 물품 등을 제조·공급한 자 외의 자로부터 제조·공급을 받게 되면 호환이 되지 아니한 경우에 수의계약을 할 수 있다고 되어 있다.

한편 지방계약법 시행령 제30조(수의계약대상자의 선정절차 등) 제1항 제2호 및 제2항에 따르면 추정가격이 2천만 원 초과 5천만 원 이하인 물품의 제조·구매 및 용역에 대해 수의계약을 체결하는 경우에는 지정정보처리장치를 이용하여 2인 이상으로부터 견적서를 제출받아야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○○에서는 2천만 원 초과 5천만 원 이하의 ○○○○○ 구입계약을 체결할 때 계약업체가 ○○○ 자체에 대해 특허를 보유하고 있는 경우로서 대응품이나 대체품이 없는 경우에 1인 수의계약을 체결하여야 하며, ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 계약을 체결할 때에도 운영시스템을 제조·공급한 자 이외의 자로부터 유지·보수를 받을 경우 호환이 불가능한 경우에 1인 수의계약을 체결하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) ○○○○○ 구입 수의계약 부적정

그런데 거창군 ○○○○○에서는 [표 2]와 같이 2020. 4. 21. ○○○○○ 50대 (34,700천 원)를 구입하면서, 계약업체인 (주)○○○의 경우 [그림 1]과 같이 ○○○ 보관장치와 잠금부에 대한 특허를 보유하고 있을 뿐 계약대상인 ○○○ 자체에 대한 특허는 보유하고 있지 않을 뿐만 아니라, 해당업체 또한 ○○○○○ 업체에서 생산하는 ○○○를 공급⁴⁾받은 후 ○○○, 광고판 등만을 조립하여 거창

4) (주)○○○은 '20. 8. 18.과 '20. 10. 12. 두 차례에 걸쳐 거창군에 "○○○○○ 구입 준공일 연기 요청"을

군에 납품하는 것에 불과⁵⁾하고, (주)○○○ 외 다른 업체도 기존 보관장치와 호환이 되는 ○○○ 납품이 가능⁶⁾함에도 (주)○○○과 부적정하게 1인 수의계약을 체결하였다.⁷⁾

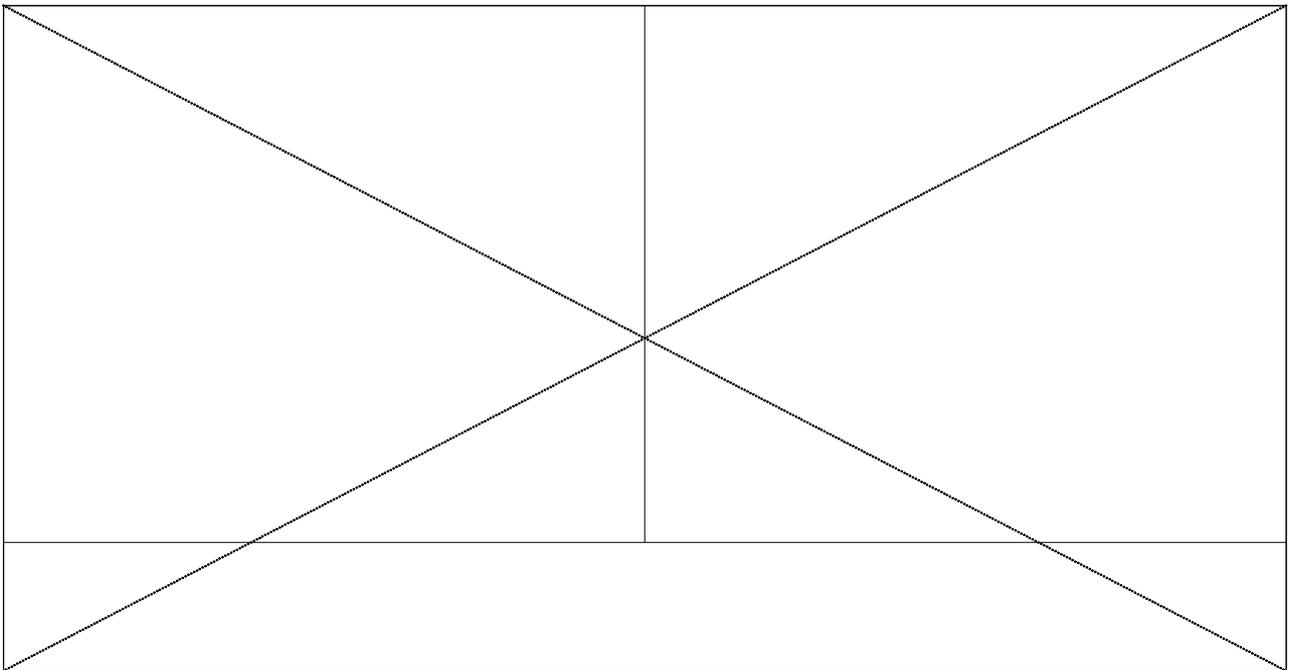
[표 2] ○○○○○ 구입 관련 부적정 계약 내역

(금액단위 : 천원)

계 약 명	구입수량	계약금액	계약업체	계약일자	계약방법	
					적정계약	실제계약
2020년 거창군 ○○○○○(○○○) 구입	50대	34,700	(주)○○○	'20. 4. 21.	전자견적 수의	1인수의

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

[그림 1] (주)○○○ 특허 보유 “○○○ 보관장치”(○○○○○○○ ○○-○○○○○○○○)



[출처 : ○○○○○○서비스 ○○○○ 등재 자료 재구성]

하면서 그 사유로 “코로나-19로 인해 중국내(○○○○○공장) ○○○ 생산 및 부품수급이 지연되어 준 공기일까지 납품이 불가할 것으로 예상”된다고 적시하였음

- 5) (주)○○○은 '20. 6. 30. 거창군으로부터 선금(24,290천 원)을 지급받은 후, ○○○ 제작(○○○○○, 14,300천 원), ○○○(○○○○, 2,917천 원), 광고판(인쇄후, 1,872천 원), ○○○(○○○○, 906천 원), ○○○(○○○○○, 6,182천 원) 구입 등에 사용하였음
- 6) 거창군 ○○○○○에서 '20. 4. 1.경 작성한 물품구매산출기초 조사서에 따르면 (주)○○○○○와 (주)○○○○○ 등 2개 업체도 기존 보관장치와 호환이 되는 ○○○ 납품이 가능한 것으로 확인됨
- 7) 나라장터(G2B) 조회 결과 ○○○○○를 운영하는 다수 지자체(○○, ○○, ○○, ○○, ○○ 등)에서 ○○○ 추가 구입 시 나라장터(G2B) 이용한 견적입찰 또는 경쟁입찰을 통해 구입하고 있음이 확인됨

2) ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 수의계약 부적정

아울러 거창군 ○○○○○에서는 [표 3]과 같이 매년 2천만 원 이상의 ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역⁸⁾ 계약을 체결하면서, 운영시스템 유지·보수 용역의 경우 지방계약법 시행령 제1항 제4호 타목⁹⁾에서 정하고 있는 기존 시스템과 호환성 등의 문제가 없어 수의계약 사유에 해당하지 않음¹⁰⁾에도, (주)○○○이 거창군 ○○○○○ 운영시스템 구축 업체이자 전문기술을 보유하고 있다는 부적정한 사유로 매년 위 조항을 적용하여 (주)○○○과 1인 수의계약을 체결하였다.¹¹⁾

[표 3] ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 관련 부적정 계약 내역

(금액단위 : 천 원)

연도별	계 약 명	계약일자	계약기간	계약금액	계약업체	계약방법	
						적정계약	실제계약

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

8) (과업내용) ○○○ 보관대 및 키오스크 고장 수리, ○○○ 운영시스템 관리 및 홈페이지 수정 등

9) 해당 물품을 제조·공급한 자 외의 자로부터 제조·공급을 받게 되면 호환이 되지 아니하는 경우

10) 거창군 ○○○○○의 경우 "○○○○○○○○ 통합유지보수 용역 계약(48,125천 원, '22년 기준)"을 매년 전자견적(수의)으로 진행하고 있으며, 거창군 ○○○ 또한 "○○○○○○○○ 통합유지보수 용역 계약(61,150천 원, '22년 기준)"을 매년 경쟁입찰로 진행하고 있음

11) 나라장터(G2B) 조회 결과 ○○○○○를 운영하는 다수 지자체(○○, ○○, ○○, ○○ 등)에서 ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 계약 시 나라장터(G2B)를 이용한 전자견적(수의) 또는 경쟁입찰을 시행하고 있음이 확인됨

3. 계약 없이 ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 이행에 대한 대가 지급 부적정

가. 관계법령(판단기준)

지방계약법 제14조(계약서의 작성 및 계약의 성립) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장은 계약을 체결하려는 경우에는 계약의 목적, 계약금액, 이행기간, 계약보증금, 위험부담, 지연배상금, 그 밖에 필요한 사항을 명백히 적은 계약서를 작성하여야 한다고 되어 있다.

아울러 지방계약법 제18조 제1항 및 제2항에 따르면 지방자치단체의 장은 공사·물품·용역, 그 밖에 재정지출의 부담이 되는 계약에서는 검사한 후 또는 검사조서를 작성한 후 그 대가를 지급하여야 하며, 그에 대한 대가는 계약상대자로부터 대가 지급의 청구를 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기한까지 지급하여야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○○에서는 ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역을 추진할 때 용역 업체와 계약을 체결한 후 용역을 이행토록 하여야 하고, 계약상대자로부터 대가 지급을 청구 받은 경우에 그에 대한 대가를 지급하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○○에서는 ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역을 시행하면서 (주)○○○이 ○○○○○로부터 2021. 1. 5.부터 같은 해 4. 4.까지 부정당업자 입찰참가자격 제한 처분¹²⁾을 받게 되어 해당업체와 계약을 체결하지 못하게 되자 2021. 2. 1.부터 같은 해 4. 4.까지(63일간) 별도 계약 없이 (주)○○○으로 하여금 유지·보수 용역을 이행하게 하고 2021. 7. 22. 용역 대금 4,932천 원을 지급하였다.¹³⁾

12) (제재사유) ○○○ 감사결과에 따라 공공○○○ 사업 중 안내간판 등 사업 시 설계상의 기준과 다르게 임의 축소시공을 한 바 있어 이에 따라 부정당업자 제재

13) (주)○○○의 부정당업제 제재기간 경과 후 거창군은 (주)○○○과 "2021년 ○○○○○(○○○) 시스템 유지·보수 용역"을 1인 수의계약으로 체결함(계약기간: '21. 4. 5. ~ 12. 31., 계약금액: 21,491천 원)

관계기관 의견 및 검토결과

거창군 ○○○○○에서는 감사결과를 받아들이면서도 ○○○ 구입 및 유지·보수 용역을 최초 구축업체인 (주)○○○과 수의계약을 체결한 것은 원활한 ○○○○○ 운영을 위한 조치였으며, 특히 유지·보수 용역과 관련하여 이를 수행할 만한 다른 업체가 없어 불가피하게 이루어진 측면이 있음을 감안하여 달라는 의견을 제시하였다.

먼저 ○○○ 구입 계약과 관련하여 살펴보면, (주)○○○의 경우 잠금장치 부분에 대한 특허만 보유하고 있을 뿐 계약대상인 ○○○ 자체에 대한 특허가 없음은 명백하고, 잠금장치는 ○○○의 일부 부품에 불과함에도 이에 대한 별도 검토 없이 특허를 이유로 수의계약을 체결한 것은 납득하기 어렵다.

뿐만 아니라 특허 보유라는 예외적인 사유로 특정업체와 수의계약을 체결하는 것은 타 업체로 하여금 경쟁 참여의 기회를 제한하는 것이므로, 관계법령에 대한 충분한 업무연찬과 다른 지방자치단체의 유사사례 등을 충분히 검토한 후 추진했어야 함이 마땅함에도, ○○, ○○, ○○을 비롯한 ○○○○○를 운영하는 다수 지자체에서 ○○○를 추가 구입하면서 구입금액에 따라 경쟁입찰 내지는 전자견적(수의)에 의해 구입하고 있음이 나라장터(G2B)를 통해 쉽게 확인¹⁴⁾됨에도, 이에 대한 면밀한 검토 없이 막연히 구축업체로부터 구입하지 않으면 기존 보관장치 등과 호환이 되지 않을 것이라 판단하였다는 의견은 받아들이기 어렵다.

다음으로 유지·보수 용역 계약과 관련하여 살펴보면, 이 건 또한 ○○, ○○, ○○을 비롯한 ○○○○○를 운영하는 다수 지자체에서 용역금액에 따라 경쟁입찰 내지는 전자견적(수의)에 의해 업체를 선정하고 있음이 나라장터(G2B)를 통해 쉽게 확인¹⁵⁾됨에도 단순히 기존 구축업체가 아니면 유지·보수 용역을 원활히 수행할 수 없다고 판단한 것은 납득하기 어렵고, 다른 업체가 이 건 용역에 참여하기를 꺼리는 경향이 있었다고 하나 이에 대해 이번 감사기간('22. 10. 13. ~

14) (○○) 입찰공고번호 -, (○○) 입찰공고번호 -, (○○) 입찰공고번호 -

15) (○○) 입찰공고번호 -, (○○) 입찰공고번호 -, (○○) 입찰공고번호 -

10. 21.) 중 그에 대한 근거자료를 제시하지 못했을 뿐만 아니라, 그러한 경우라 하더라도 지방계약법 시행령 제26조(재공고입찰과 수의계약)에 따라 재공고 이후 참여업체가 없을 경우 수의계약을 체결했어야 함이 타당하므로 위 의견 또한 받아들이기 어렵다.

끝으로 계약 없이 ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 이행에 대한 대가 지급 부적정과 관련하여 살펴보면, 거창군에서는 이 건 용역을 맡아 줄 다른 업체가 없었으며, ○○○○○ 운영 또한 멈출 수 없어 부득이 (주)○○○이 부정당업자 제재처분 기간 중이었음에도 유지·보수를 맡길 수밖에 없었다고 주장하나, 거창군의 경우 2012년 ○○○○○ 시스템 구축 이후 계속해서 (주)○○○과 1인 수의계약을 체결하였고, 이에 대해 한 번도 공개적으로 참여업체를 선정하지 않아 이 건 용역에 참여를 희망하는 업체가 있는지에 대해 파악하기 어려운 점은 있으나, ○○시 ○○○○○ 유지·보수 용역의 경우 매년 경쟁입찰을 실시하고 있고, 이에 대해 다수의 업체가 경쟁에 참여¹⁶⁾하고 있는 것으로 비추어 볼 때, 거창군 또는 인근 지역으로 제한하지 않고 도내로 넓혀 살펴본다면 이 건 용역에 참여를 희망하는 업체가 없다고 단정하기 어려워 보이는바, 이에 대한 면밀한 검토 없이 막연히 (주)○○○을 대체할 만한 지역 업체가 없다는 사유로 부정당업자 제재 처분 기간 중임에도 별도 계약 없이 이 건 유지·보수 용역을 이행하게 하고 그 대금을 지급한 것은 계약 및 회계 질서를 문란하게 한 것으로 그에 대한 책임을 면하기 어렵다고 판단된다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조(계약의 방법), 같은 법 시행령 제25조(수의계약의 의할 수 있는 경우) 등을 위반하여 ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 계약 업무를 부적정하게 처리한 실무담당

16) (2020년) 4개 업체 참여(입찰공고번호 -) / (2021년) 9개 업체 참여(입찰공고번호 -)

자 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○, ○○○○○ 구입 및 운영시스템 유지·보수 용역 계약 업무를 부적정하게 처리한 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○(현 휴직), 이에 대한 지도·감독 업무를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, ○○○○○ 운영시스템 유지·보수 용역 계약에 대한 지도·감독 업무를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 13】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구

제 목 부정당업자 입찰 참가자격 제한 처분 미이행 등 계약업무 처리 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○ 등 5)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○ 등 5개 부서¹⁾에서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 등에 따라 정당한 이유 없이 계약을 이행하지 아니하는 업체에 대해 입찰 참가자격을 제한하는 업무와 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 등에 따라 공사·용역 등에 대한 선금 지급 시 해당 업체로 하여금 증권 또는 보증서를 제출하게 하는 채권 보전 조치 업무를 수행하고 있다.

2. 부정당업자 입찰참가자격 제한 처분 미이행

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) 제1항 제9호 나목 및 같은 법 시행령 제92조 제2항 제2호 가목에 따르면 지방자치단체의 장은 정당한 이유 없이 낙찰된 후 계약을 체결하지 않은 자 또는 계약을 체결한 이후 계약이행을 하지 않거나 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행한 자에 대해서는 2년 이내의 범위에서 입찰 참가자격을 제한

1) 본청 ○○○, ○○○○○○ ○○○○○, ○○○○○, ○○○○○○○, ○○○○○○○○

하여야 한다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제76조 관련 [별표 2] ‘부정당업자의 입찰 참가자격 제한기준’에 따르면 정당한 이유 없이 계약을 체결하지 않은 자 또는 계약을 체결한 후 계약이행을 하지 않은 자의 경우 입찰참가자격 제한기간이 5개월 이상 7개월 미만으로 되어 있다.

아울러 「공유재산 및 물품 관리법」 제97조(지방재정법 등의 준용) 제1항에 따르면 공유재산 및 물품의 계약을 위한 입찰공고·계약서 작성 등 계약절차, 금전채권과 채무의 소멸시효, 부정당업자의 입찰참가자격 제한 등에 대하여 이 법에서 정한 사항 외에는 「지방재정법」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 공사 및 공유재산 관련 계약 업무를 처리하면서 정당한 이유 없이 낙찰된 후 계약을 체결하지 않거나 계약을 체결한 이후 계약이행을 하지 않은 자에 대해서는 부정당업자 입찰 참가자격 제한 처분을 이행하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 2018. 10. 1. ‘○○○ 접속도로(○○○○○○호선) 개설공사’ 계약을 ‘○○○○ ○○○○’와 체결하였으나, 2019. 9. 2. 계약 업체에서 “회사 사정”이라는 정당하지 않은 이유로 계약포기서를 제출하여 2019. 10. 28. 계약을 해지하였음에도 부정당업자 입찰참가자격 제한 처분을 하지 않는 등 [표 1]과 같이 감사대상 기간인 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 공사계약 후 정당하지 않은 사유로 계약을 이행하지 않은 2개 업체 및 공유재산 매매계약과 관련하여 정당하지 않은 사유로 낙찰 후 계약을 포기하거나 계약체결 후 계약을 이행하지 않은 2명에 대해 부정당업자 제재 조치를 이행하지 않았다.

[표 1] 부정당업자 입찰 참가자격 제한 처분 미이행 내역

(금액단위 : 천 원)

연번	대상자	계 약 명	계약금액	계약일	계약기간	계약해지일	계약해지 사 유

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 공사·용역 선금 지급 시 채권보전 조치 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제6장 선금·대가 지급요령, 제2절 선금의 지급, 4. 채권확보에 따르면 계약담당자는 선금을 지급할 경우에 계약상대자로 하여금 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제37조 제2항에 따른 증권 또는 보증서를 제출하게 해야 하며, 선금에 대한 보증·보험기간의 개시일은 선금지급일 이전이어야 하고 그 종료일은 이행기간의 종료일로부터 60일 이상으로 해야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○ 등 5개 부서²⁾에서는 공사·용역에 대한 선금을 지급할 경우 계약상대자로부터 증권 또는 보증서를 제출받아야 하며, 보증·보험기간이 적정하게 설정되어 있는지 면밀히 확인하는 등 선금에 대한 채권보전 조치를 철저히 하여야 한다.

2) 본청 ○○○, ○○○○○○ ○○○○○, ○○○○○, ○○○○○○○, ○○○○○○○

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○○○○에서는 2022. 6. 29. ‘○○ ○○○○ 및 ○○○○ ○ 관수시설 설치 공사’에 대한 선금 31,000천 원을 지급하면서 그에 대한 증권 또는 보증서를 징구하지 않는 등 ○○○○○○○와 ○○○○○○에서 [표 2]와 같이 총 3건의 공사·용역의 선금에 대한 증권 또는 보증서를 징구하지 않았다.

[표 2] 공사·용역 선금 지급 시 증권 또는 보증서 미징구 내역

(금액단위 : 천 원)

연번	계 약 명	계약업체	계약금액	계약기간	선 금 지급일	선 금 지급액	계약부서	비고

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

또한 거창군 ○○○에서는 ‘○○○○ 관광지 ○○○○ 설치공사’에 대한 선금을 지급하면서 선금에 대한 보증·보험기간 종료일을 2020. 1. 6.로 설정해야 함에도 20일이 부족한 2020. 12. 18.로 설정하는 등 ○○○ 등 5개 부서에서 [표 3]과 같이 선금 보증서의 보증·보증기간이 짧게는 5일에서 길게는 174일 부족하게 설정³⁾되었음에도 이에 대한 확인을 제대로 하지 않았다.

[표 3] 공사·용역 선금에 대한 보증·보험기간 부적정 내역

(금액단위 : 천 원)

연번	계 약 명	계약업체	계약금액	계약기간	선금 보증·보험기간			계약 부서	비고
					종 료 일		부 족 일 수		
					실제종료일	정당종료일			

3) 보증기간 단순 산정오류 및 계약기간 연장 시 선금 보증서의 보증기간을 갱신하지 않은 사례가 대다수임

조치할 사항 거창군수는

① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) 등을 위반하여 부정당업자 입찰참가자격 제한 처분 등의 계약 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○ ○○○○○○ ○○○ (현 ○○○), ○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○), ○○○○○○ ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하시고, 실무담당자 ○○○ ○○○○○○ ○○○(현 ○○○), ○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구

제 목 공유재산 교환 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

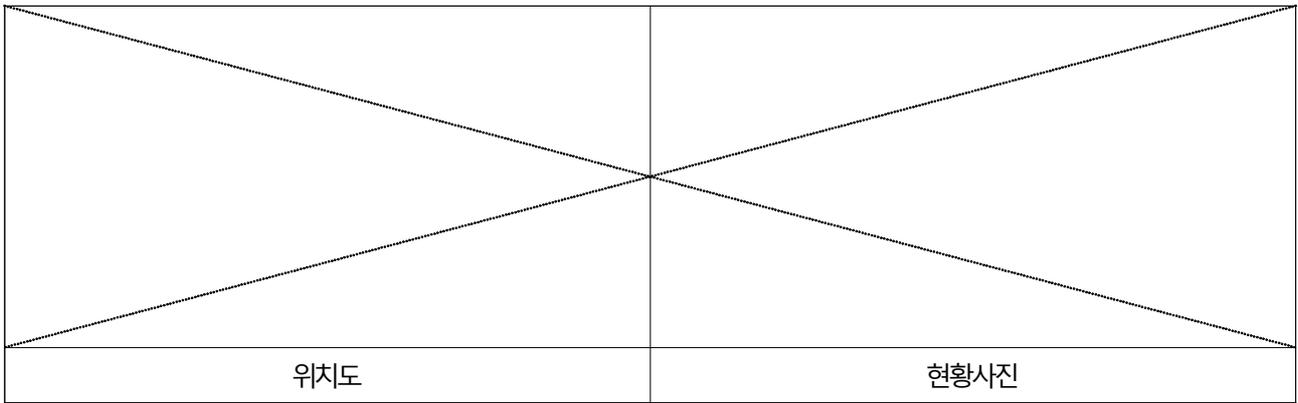
거창군 ○○○에서는 「거창군 공유재산 및 물품 관리조례 시행규칙」 제2조(총괄 재산관리관 및 재산관리관의 지정) 등에 따라 총괄재산관리관으로서 ○○○○회의 ○○○ 신축 사업부지 확보를 위한 교환신청에 따라 [표 1] 및 [그림]과 같이 공유 일반재산(○○○ ○○○○○)에 대한 교환업무를 추진하였다.

[표 1] 공유재산 교환 내역

교환대상	종류	재산소재지	지목/건물구조	면적 (토지/건물)	이용현황

[출처 : 거창군 제출 자료 재구성]

[그림] 교환대상 위치도와 이용 현황



2. 관계법령(판단기준)

「공유재산 및 물품관리법」 제39조(교환)에 따르면 지방자치단체장은 일반재산의 가치와 효용도를 높이는 데 필요한 경우로서 매각 등 다른 방법으로 해당 재산의 처분이 곤란한 경우, 지역 주민의 복리 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 지방의회가 동의한 경우 등에는 일반재산을 사유재산과 교환 할 수 있으며, 같은 법 시행령 제44조(교환)에서 일반재산을 사유재산과 교환할 때에는 서로 유사한 재산으로서 행정안전부장관이 정하는 기준에 맞는 재산과 교환하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제18조(교환)에서 일반재산을 교환하려는 경우 기준에 맞는 재산이라 함은 ① 토지를 토지와 교환하는 경우 ② 건물을 건물과 교환하는 경우 ③ 양쪽 또는 어느 한 쪽의 재산에 건물이 있는 토지인 경우에는 주된 재산(그 재산의 가액이 전체 재산가액의 2분의1 이상인 재산을 말함)이 서로 일치하는 경우를 말한다고 되어 있다.

그리고 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제27조(일반재산가격의 평정 등)에 일반재산을 교환하는 경우 해당재산의 예정가격은 2인 이상의 ○○○○○○에게 의뢰하여 평가한 감정평가액을 산술평균한 금액 이상으로 한 시가(이하 ‘감정평가액’이라 한다)로 결정하여야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 공유재산과 사유재산을 교환 할 때에는 양쪽 또는 어느

한 쪽의 재산에 건물이 있는 토지인 경우 교환대상 재산가액을 2인 이상 ○○○○
○○의 감정평가액으로 비교하여 주된 재산이 일치하는 경우에 교환하여야 한다.

3. 위법 부당 사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○에서는 공유재산과 사유재산을 교환하면서 2019. 3. 19.
[표 2]와 같이 1인 ○○○○○○에서 가감정⁴⁾한 재산가격을 기준으로 공유재산
토지와 ○○○○회의 주된 재산이 토지로서 교환이 가능하다고 검토하여 군수의
방침결재(○○○-○○○○호)를 받고, 같은 해 6. 20. 군의회의 조건부 동의를 받았다.

그리고 2019. 12. 20. 실제 2인 이상 ○○○○○○⁵⁾에게 의뢰하여 회신받은 감정
평가액은 [표 2]와 같이 ○○○○회의 주된 재산이 토지가 아닌 건물로 평가되어
공유재산 토지와 교환할 수 없는데도 교환가능 여부를 재검토하지 아니하고
2020. 1. 15. 교환계약을 체결하여 같은 날 소유권 이전을 완료하였다.

[표 2] 교환재산 가감정 및 실제 교환가액

(금액단위 : 천 원)

구분	가감정액			실제 교환가액 ⁶⁾ (감정평가액 기준 산정, 평가수수료 포함)		
	공유재산 (○○○ ○○○○○)	마을회 재산 (○○○ ○○○○)	비고	공유재산 (○○○ ○○○○○)	마을회 재산 (○○○ ○○○○)	비고
계						
토지						
건물						

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

4) 전화상 구두 가감정 의뢰(○○○○평가법인으로 추정), 의뢰 날짜 확인 불가, 가감정 관련 회신문서 없으며, 통상
가감정평가를 하더라도 실제 감정평가와 ± 20% 차이가 발생하나 본 건은 실제 감정평가액과 - 40% 이상 차이남
5) ○○○○평가법인, ○○○○평가법인
6) ○○○○회 재산 평가액과 차액인 15천 원은 세외수입 조치 함

관계기관 의견

거창군 ○○○에서는 감사결과를 수용하면서 이 건 발생의 근본 원인이 공유 재산 교환을 검토하면서 1개의 ○○○○○○의 가감정 평가액만을 토대로 교환 가능여부를 판단하는 등 관련 법령을 면밀히 검토하지 못하였으며, 실제 교환 시에도 전임 담당자의 검토 결과만을 믿고 업무를 처리했기 때문에 발생하였다며, 앞으로 법령 및 지침을 준수하여 철저히 공유재산을 관리하여 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「공유재산 및 물품관리법」 제39조 및 같은법 시행령 제44조 등을 위반하여 공유재산 교환 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○, ○○○), ○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○ ○)와 실무담당자의 공유재산 교환 업무처리의 지도·감독을 부적정하게 한 실무책임자 ○○○ ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○, ○○○○○○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분 하시기 바랍니다.(훈계)
- ② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 15】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구

제 목 ○○○○○○ 관리위탁 등 업무 처리 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○에서는 [표 1]과 같이 ○○○○○○○○ 등 시설물을 「공유재산 및 물품관리법」 제27조 및 「거창군 공유재산 및 물품조례」 등에 따라 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 관리위탁하여 운영해 오고 있다.

[표 1] ○○○○○○ 관리위탁 내역

마을명	소재지	관리위탁 시설물	면적(m ²)	위탁기간	수탁자

[출처 : 거창군 제출 자료 재구성]

2. 관리위탁 연간 관리상황 미보고 및 위탁기간 갱신처리 부적정

가. 관계 법령(판단기준)

「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제19조(관리위탁 행정재산의 수탁 자격 및 기간)에 따르면 행정재산을 수의계약⁷⁾의 방법으로 관리위탁을 한 경우에는 갱신할 때마다 관리위탁을 받은 자의 수행실적 및 관리능력 등을 평가한 후 그 기간을 두 번 이상 갱신할 수 있다고 되어 있다.

또한 「거창군 공유재산 및 물품 관리 조례」 제6조(공유재산심의회 구성 및 운영) 및 제18조(관리위탁 기간의 갱신)에 관리위탁 기간의 갱신여부를 결정할 때에는 군수가 관리위탁재산의 관리·운영 능력, 관리위탁 조건 위반여부 등 평가항목을 고려하여 공유재산심의회 심의를 거쳐 결정하도록 되어 있다.

그리고 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제22조(관리상황의 보고 등)에 따르면 관리수탁자는 수탁재산의 연간 관리상황을 다음 연도 1월 31일까지 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 행정재산을 관리위탁할 때에는 수탁자로부터 수탁재산의 연간 관리상황을 다음연도 1월 31일까지 보고하도록 하여야 하고, 관리위탁 기간을 갱신할 경우 수탁재산의 관리·운영 능력, 관리위탁 조건 위반 여부 등을 평가하여 공유재산심의회를 거쳐 결정하여야 한다.

나. 위법 부당 사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 거창군 ○○○ ○○○ ○○○○○○번지 외 3필지의 체험관 등(이하 ‘○○○○○○○○’이라 한다)을 ○○○○○○○○운영위원회(이하 ‘○○마을회’라 한다)에 관리위탁('16. 7. 1. ~ '26. 6. 30.)하고, 거창군 ○○

7) 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제19조의5(수의계약에 의할 수 있는 경우) 및 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제10조(행정재산의 관리위탁) [별표 4]에 따라 마을 공동이용시설 등의 관리·운영을 위해 해당지역 마을회 등 마을 공동체에 위탁하고자 하는 경우 수의계약 가능

○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 번지 외 3필지의 체험관 등(이하 ‘○○○○○○○○’이라 한다)을 ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 에게 관리위탁('17. 10. 1. ~ '22. 9. 30.)하면서 2019. 1. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 수탁재산에 대한 연간관리 상황을 보고 받지 않았다.

또한 2022. 9. 30. ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 의 관리위탁 기간만료에 따라 같은 해 9. 23. 위탁기간을 갱신처리 하면서 ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ 의 수탁재산 관리·운영 능력, 관리위탁 조건을 위반여부 등 평가와 공유재산심의회 심의를 거치지 아니하고 관리위탁기간을 연장처리 하였다.

3. 수탁재산 제3자 전대처리 부적정

가. 관계 법령(판단 기준)

「공유재산 및 물품관리법」 제27조(행정재산의 관리위탁) 따르면 행정재산의 관리위탁을 받은 자는 관리위탁의 조건에 위반되지 아니하는 범위에서 해당 행정재산을 제3자에게 전대(轉貸)할 수 있다.

그리고 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 제10조(행정재산 관리위탁)에는 관리위탁을 받은 자는 미리 해당 자치단체의 장의 승인을 받아 위탁받은 재산의 일부를 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있고, [별표 4] 행정재산의 관리위탁 세부 운영기준에 따르면 수탁자가 전대계획을 가지고 있는 경우 관리위탁의 조건에 반하지 않도록 전대사업계획서를 제출토록 하여 심사하여야 한다.

또한 위 기준 제10조의2(위탁재산의 관리·감독)에 따르면 지방자치단체의 장은 관리수탁자가 위탁시설을 운영함에 있어 선량한 관리자로서의 주의 의무를 다하도록 계약서에 명시하여야 하고, 위탁재산에 대한 관리·감독의 의무가 있다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○ ○ ○ 에서는 행정재산 관리수탁자가 제3자에게 수탁재산을 전대

할 때에는 미리 수탁자로부터 전대사업계획서를 제출받아 심사하여 승인하여야 하며, 사전 승인 없이 무단 전대하거나 수탁재산 전체를 전대(이하 ‘재위탁’이라 한다) 하지 않도록 관리·감독하여야 한다.

나. 위법 부당 사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 ○○○○○○○○ 수탁자 ○○마을회가 사전 승인을 받지 아니하고 2019. 8. 21. ○○○와 수탁재산을 운영하는 조건으로 부동산 임대 계약(연 임대료 8,000천 원)을 체결하였는데도 이에 대해 관리·감독 하지 않았다.

또한 ○○○○○○○○ 수탁자 ○○○○○○○○ 대표자 ○○○이 2021년 1월부터 ○○○○ ○○○에게 수탁재산 관리 및 수익금을 관리하도록 구두 협의하여 거창군의 승인없이 수탁재산을 재위탁하였음에도 2022. 9. 30. 관리위탁기간 만료에 따라 같은 해 9. 23. 관리위탁을 갱신처리 하면서 수탁자가 아닌 ○○○과 기간 연장 계약을 체결하는 등 관리위탁 업무를 부적정하게 하였다.

4. ○○○○○○ 운영매니저 운영 부적정

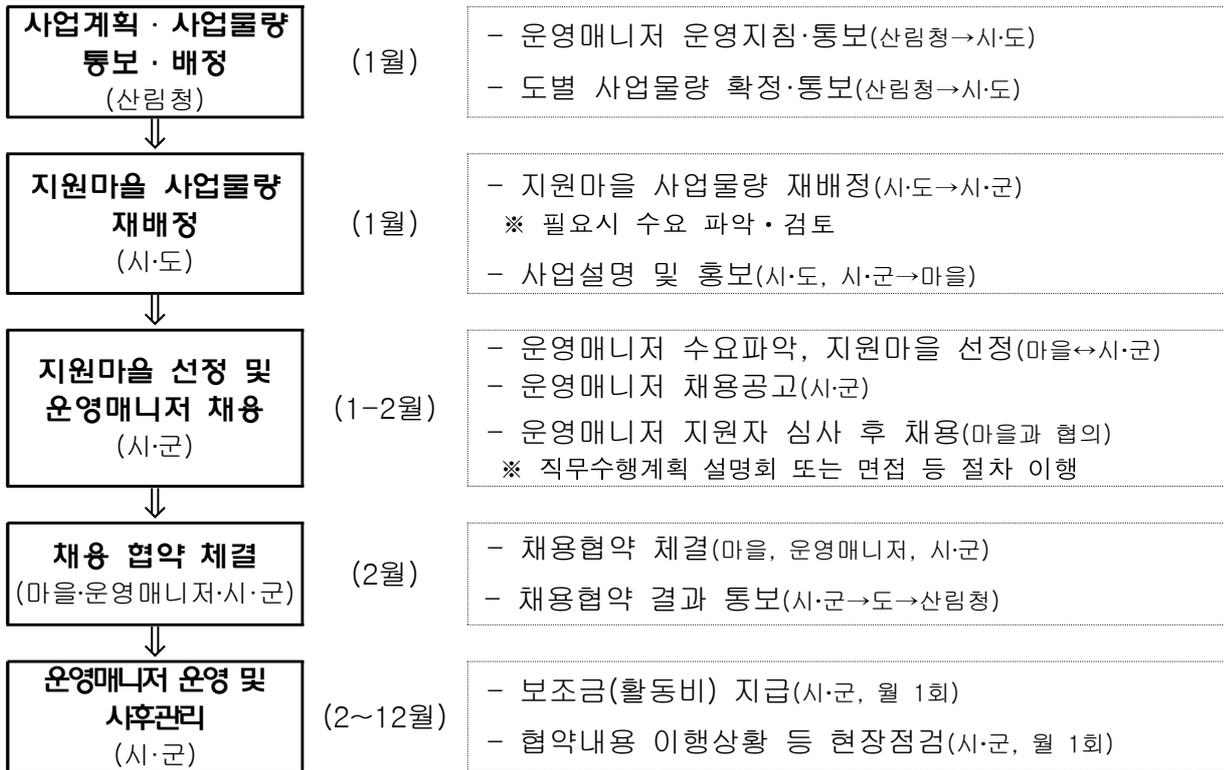
가. 관계 법령(판단 기준)

산림청에서는 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제29조(산촌진흥특화사업 시행지역의 사후관리 등)에 따라 ○○○○○○의 운영·관리 및 마을 업무를 지원하기 위하여 2019년부터 2022년까지 ○○○○○○ 운영매니저 운영지침을 수립·통보하고 있다.

위 운영지침에 따르면 운영매니저의 역할은 ○○○○○○의 운영·관리 등 제반 업무를 수행하는 것으로 ○○○○○○ 경영의 효과성을 높이고 시설을 체계적으로 관리하며, 마을 특산물의 유통 및 대외 홍보 등 주민소득사업 등을 지원하며 상근직으로 업무가 가능한 자를 자격조건으로 하고, [그림]과 같이 운영매니저는 시·군

및 마을사업자가 면접(심사) 등을 통해 선정하며, 시장·군수는 운영매니저의 협약 내용 이행상황 등 현장점검을 통해 사후관리를 하도록 되어 있다.

[그림] ○○○○○○ 운영매니저 선정 및 사후관리



따라서 거창군 ○○○에서는 ○○○○○○ 운영매니저를 선정할 때에는 운영매니저가 ○○○○○○의 운영·관리 지원 업무를 상근직으로 수행할 수 있는지 등 자격 요건을 검토하여야 하고, 협약내용 이행상황 등 현장점검을 통해 사후관리를 하여야 한다.

나. 위법 부당 사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 ○○○○○○ 운영매니저를 선정하면서 [표 2]와 같이 ○○○는 2019. 8. 21. ○○마을회와 수탁재산을 운영하는 조건으로 임대계약

을 체결하여 체험관(숙소 8동) 및 식당을 운영하는 자로서 ○○○○○○의 운영·관리 지원의 역할을 수행할 수 없는 자임에도 같은 해 11. 1. 2019년 ○○○○○○ 운영매니저로 선정하였고, 이후에도 협약이행사항 등 현장점검을 통해 이를 시정하지 아니하고 2020년(10개월), 2022년(5개월)에도 운영매니저로 선정하였다.

[표 2] ○○○○○○○○ 운영매니저 운영 내역

(금액단위 : 천 원)

년도	매니저	계약기간(활동 개월수)	보조금(활동비)	계약자
2019				
2020				
2022				

[출처 : 거창군 제출 자료 재구성]

관계기관 의견 및 검토결과

거창군 ○○○에서는 이건 발생의 근본원인이 업무연찬과 관리 미흡으로 발생하였으며 향후 유사한 사례가 재발하지 않도록 ○○○○○○ 조성취지와 관련법에 근거한 유지관리 및 사업추진이 되도록 관리·감독을 철저히 하겠다는 의견을 제시하면서, 담당자가 다수 교체되어 수탁자가 행한 이면계약에 대하여 인지하기 어려웠다는 점과 2022. 9. 16. ○○○○담당에서 ○○○○담당으로 업무가 이관되어 ○○○○○○○○의 2022. 9. 30. 위탁기간 만료에 따른 갱신시에 인수인계 소홀과 업무파악의 한계가 있었다고 답변하였다.

그러나 ○○○○○○○○ 등 2개 ○○○○○○의 관리 담당자로서 기본적으로 알아야 할 공유재산 관련법령 숙지가 전혀 되어 있지 않고 ① 감사대상기간 중('19. 8. 1. ~ '22. 10. 21.) 수탁재산에 대한 연간관리 상황을 한번도 보고 받지 않은 점 ② 2022. 9월 ○○○○○○○○의 위탁기간 갱신을 처리하면서도 수탁자의 수탁재산 관리운영 능력 등 평가나 공유재산심의회 심의를 거치지 않고 수탁자가

임의로 재위탁한 제3자와 기간연장 계약을 체결한 점 ③ ○○○○○○ 운영매니저 취지에 반하여 수탁자가 무단 전대하여 수탁재산을 관리하고 있는 자를 운영매니저로 선정 한 점 등에서 공유재산 관리위탁업무 전반에 관한 업무 소홀과 방치에 대한 책임이 인정된다.

다만, 본 위반 행위가 ○○○○○○의 관리위탁자가 마을회 등으로 개인의 이익 보다는 마을 공동체의 수익을 위해 공유재산을 수탁관리하는 과정에서 발생 한 점, 산촌마을 지역 특수성으로 운영상의 어려움이 있다는 점, 전임담당자에게 인수인계 받지 아니하고 업무 담당기간이 1개월이 채 되지 않아 관리위탁 기간을 갱신처리 하였다는 점 등은 참작할 필요가 있다고 판단된다.

조치할 사항 거창군수는

① 「공유재산 및 물품관리법」 제27조 등을 위반하여 ○○○○○○ 관리위탁 등 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○, ○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분 하시기 바랍니다.(훈계)

② 「공유재산 및 물품관리법」 제27조 등을 위반하여 ○○○○○○ 관리위탁 등 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○ ○○○○○○○○ ○○○과 ○○○○○○ 관리위탁 등 업무의 지도·감독을 부적정하게 한 실무책임자 ○○○ ○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○○○, ○○○), ○○○○○○ ○○○(현 ○○○), ○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분 하시기 바랍니다.(주의)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무처리를 철저히 하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 16】

경상남도 감사위원회

주의·시정 요구

제 목 지방세 부과 및 감면 추정 누락

소 관 기 관 거창군(○○○)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○에서는 「지방세법」 제7조(납세의무자 등) 및 「지방세특례제한법」 제11조(농업법인에 대한 감면) 등에 따라 납세의무자가 취득세를 신고·납부하지 아니한 경우 취득세를 부과하고 감면유예기간 이내 직접 미사용하는 경우 취득세를 추정하는 등 지방세 부과 및 감면 추정 업무를 수행하고 있다.

2. 상속재산에 대한 취득세 부과 누락

가. 관계 법령(판단기준)

「지방세법」 제7조(납세의무자 등) 제7항에 따르면 상속으로 인하여 부동산을 취득하는 경우에는 상속인 각자가 상속받는 취득물건(지분을 취득하는 경우에는 그 지분에 해당하는 취득물건을 말한다)을 취득한 것으로 본다 고 되어 있다.

또한 「지방세법」 제20조(신고 및 납부) 및 제21조(부족세액의 추정 및 가산세) 에서 상속인은 상속으로 취득한 재산에 대하여 상속개시일이 속하는 달의 말일

부터 6개월 이내(이하 ‘신고기한’이라 한다)에 취득세를 신고·납부해야 하며, 납세 의무자가 신고 또는 납부 의무를 다하지 아니한 경우에는 가산세⁸⁾를 합한 금액을 세액으로 하여 취득세를 부과하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 상속으로 인하여 과세물건을 취득한 자가 신고기한이 지난 후에도 취득세를 신고·납부하지 않은 경우 상속인에게 취득세를 부과하여야 한다.

나. 위법 부당 사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 [표 1]과 같이 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 상속인 ○○○ 등 112명⁹⁾이 ○○○ ○○○ ○○○○○번지 등 총 141건의 상속 취득물건에 대하여 신고기한 내에 취득세를 신고·납부하지 않았음에도 취득세 등 총 162,561천 원을 부과하지 않았다.

[표 1] 상속재산에 대한 취득세¹⁰⁾ 부과누락

(단위 : 명, 건, 천 원)

구분	대표상속인	건수	부과 누락액 (추징 예정세액, 가산세 포함)		
			합계	취득세	농특세 등
계					
2018					
2019					
2020					
2021					

[출처 : 거창군 제출자료 재구성] 상속재산 취득세 부과누락 세부내역(별첨 1) 참조

8) 무신고가산세(무신고납부세액 X 20%), 과소신고가산세(과소신고납부세액 X 10%),
 납부지연가산세(무신고납부·과소신고납부 세액 x 납부지연일수 x 0.025%)를 포함하여 부과
 9) 대표 상속인의 수
 10) 취득세 병기세목인 지방교육세, 농특세를 포함한 금액

3. 주민세 종업원분 부과 누락

가. 관계 법령(판단기준)

「지방세법」 제74조(정의) 제3호에 따르면 주민세 종업원분은 지방자치단체에 소재한 사업소 종업원의 급여총액을 과세표준으로 하여 부과하며, 같은 법 제84조의6(징수방법과 납기 등)에 납세의무자¹¹⁾는 매월 납부할 세액¹²⁾을 다음 달 10일까지(이하 ‘신고기한’이라 한다) 납세지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 신고·납부하여야 하고, 납세의무자가 신고·납부 의무를 다하지 아니하면 주민세 종업원분을 부과¹³⁾하도록 되어 있다.

또한 「지방세법」 제84조의4(면세점) 및 같은 법 시행령 제85조의2(종업원 급여총액의 월평균금액 산정기준 등)에 따라 최근 1년간 해당 사업소 종업원 급여총액의 월평균금액이 150,000천 원 이하인 경우에는 종업원분을 부과하지 아니한다고 되어 있다.

한편 표준지방세정보시스템¹⁴⁾에서는 과세관청이 주민세 종업원분 부과 기초자료로 활용할 수 있도록 사업장, 근로자수, 월간보수총액, 평균보수총액 등 정보를 2013. 2. 27.부터 국민건강보험공단으로부터 연계하여 제공하고 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 표준지방세정보시스템을 통해 종업원 급여총액의 월평균금액이 150,000천 원을 초과하는 주민세 종업원분 납세의무가 있는 사업주가 신고기한 내에 정당한 세액을 신고·납부하지 아니한 경우 누락된 주민세를 부과하여야 한다.

나. 위법 부당 사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 [표 2]와 같이 주민세 종업원분의 납세의무가 있

11) 종업원에게 급여를 지급하는 사업주

12) 과세표준(종업원 급여총액)의 1천분의 5

13) 무신고 가산세(주민세 신고대상세액x20%)+납부지연 가산세(납부지연일수x0.025%)를 포함하여 부과

14) 행정안전부 개발·운영 중인 전국 공통 지방세정보통신망 시스템(○○○ 제외)

는 ○○○○ 등 2개소의 사업주가 사업주가 신고기한 내에 주민세를 신고·납부하지 않았음에도 2019. 8. 1.부터 2022. 9. 21. 감사일 현재까지 총 12,426천 원을 부과하지 않았다.

[표 2] 주민세 종업원분 부과누락

(금액단위 : 천 원)

납세의무자	과세기간(횟수)	부과 누락액(추징 예정세액)		
		계	본세	가산세

[출처 : 거창군 제출자료 재구성] 주민세 종업원분 부과누락 세부내역(별첨 2) 참조

4. 취득세 감면 추징 누락

가. 관계법령(판단기준)

「지방세특례제한법」 제11조(농업법인에 대한 감면) 제1항 및 제3항에 따르면 ○○○○○○이 영농에 사용하기 위하여 법인설립등기일부터 2년 이내에 취득하는 농지에 대해서는 취득세를 2019년 12월 31일까지 면제하고, 해당 용도로 직접 사용한 기간이 3년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우에는 그 해당하는 부분에 대해서는 감면된 취득세를 추징한다고 되어 있다.

또한 「지방세특례제한법」 제20조(노인복지시설에 대한 감면)에 따르면 「노인복지법」 제31조에 따른 노인주거복지시설, 재가노인복지시설 등 무료복지시설을 설치·운영하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 2023년 12월 31일까지 면제하며, 같은 법 제178조(감면된 취득세의 추징)에 부동산에 대한 감면을 적용할 때 이 법에서 특별히 규정한 경우를 제외하고는 정당한 사유 없이 그 취득일 부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우에는 감면된 취득세를 추징한다고 되어 있다.

그리고 「경상남도 도세 감면 조례」 제7조(농공단지 대체입주자에 대한 감면)에 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 농공단지에서 휴업 또는 폐업된 공장을 취득하여 입주하려는 자(이하 ‘농공단지 대체입주자’라 한다)가 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 2024년 12월 31일까지 100분의 75를 경감하고, 공장 용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우에는 그 해당부분에 대해서는 감면된 취득세를 추징한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 ○○○○○○이 영농에 사용하기 위하여 취득한 농지를 감면받고 직접 사용한 기간이 3년 미만인 상태에서 다른 용도로 사용하는 경우, 무료 노인복지시설을 설치·운영하기 위하여 취득한 부동산을 감면받고 취득일로부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 않은 경우, 농공단지 대체입주자가 취득세를 감면받고 공장용도로 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 다른 용도로 사용하는 경우 등 추징 사유가 발생한 경우에는 그 해당하는 부분에 대하여 감면된 취득세를 추징하여야 한다.

나. 위법 부당 사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 3]과 같이 ○○○○○○○○○○○○○○○○○(대표자 ○○○)가 영농에 사용하기 위한 농지 취득으로 취득세를 감면 받았으나 직접 사용한 기간이 3년 미만인 상태에서 다른 용도로 사용(카페, 공장 신축)하였음에도 취득세 7,489천원을 추징하지 않는 등 감면조건을 위반 3건에 대한 취득세 총 71,362천 원을 추징하지 않았다.

[표 3] 취득세 감면 추징 누락

(금액단위 : 천 원)

납세의무자	감면구분	추징 사유	감면 추징 누락액 (추징 예정세액, 가산세 포함)			근거 조항
			계	취득세	농특세등	

납세의무자	감면구분	추징 사유	감면 추징 누락액 (추징 예정세액, 가산세 포함)			근거 조항
			계	취득세	농특세등	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성] 취득세 감면 추징 누락 세부내역(별첨 3)

관계기관 의견 및 검토결과

거창군 ○○○에서는 이건 발생의 근본원인이 지방세 관련 규정을 숙지하지 못하였으며, 업무 전반에 관한 처리 미숙으로 발생하였으며 향후 철저한 업무연찬과 지방세 과세자료에 대한 정기적 조사계획을 수립 후 과세자료의 수집 및 사후 관리를 통하여 동일 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「지방세특례제한법」 제20조 등을 위반하여 취득세 감면 추징을 누락한 실무 담당자 ○○○ ○○○○○○○○ ○○○과 실무책임자 ○○○ ○○○○○○ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분 하시기 바랍니다.(주의)
- ② 「지방세법」 제21조 및 「지방세특례제한법」 제11조 등에 따라 취득세 및 주민세 부과 누락분 174,987천 원과 취득세 감면 추징 누락분 71,362천 원 등 지방세 총 246,349천 원을 추징하고, 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무처리를 철저히 하여 주시기 바랍니다.(시정)

【일련번호 : 17】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구

제 목 거창군 ○○○○○○ 지원사업 지도·감독 및 정산 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○○○)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○○에서는 「거창군 ○○○○○ 지원조례」 제3조(지원대상 및 기준) 등에 따라 군민의 주거수준 향상에 이바지하고자 [표 1]과 같이 거창군 ○○○○○ 사업비를 지원하고 있으며, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제 16조(지방보조사업 수행 상황 점검 등)등에 따라 보조사업자에 대한 지도·감독 및 정산하는 등의 업무를 수행하고 있다.

[표 1] 거창군 ○○○○○ 지원사업 현황

(단위 : 개소, 천 원)

연 도	사업명	지원단지 수	예산액			집행액		
			계	보조금	자부담	계	보조금	자부담
합 계								
2019								
2020								
2021								
2022.10월								

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 전문건설업 미등록 업체와 계약체결에 대한 지도·감독 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「건설산업기본법」 제9조(건설업 등록 등) 제1항 및 제16조(건설공사의 시공자격) 제1항에 따르면 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하여야 하고, 같은 법 시행령 제8조(경미한 건설공사 등) 제1항 제2호에 따르면 전문공사에 해당되는 건설공사로서 공사예정금액이 1천 5백만원 미만인 경미한 건설공사인 경우에는 등록을 하지 않고 건설업을 할 수 있다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제16조(지방보조사업 수행상황 점검 등)에 따르면 군수는 지방보조사업 수행상황을 파악하기 위하여 필요한 경우 현지조사를 할 수 있으며 지방보조사업자가 법령 및 지방보조금 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 군수의 처분에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니할 때에는 지방보조사업자에게 필요한 명령을 할 수 있다고 되어 있다.

한편 거창군 ○○○○○에서는 매년 ○○○○ ○○○○사업 보조금 교부결정 통지 시 보조사업을 착수할 경우에는 설계, 시공 등 내용을 포함한 관계계약서를 첨부한 착공신고서를 제출하도록 ‘교부조건’을 부여하였다.

따라서 거창군 ○○○○○에서는 보조사업자가 ○○○○ ○○○○ 추진을 위해 착공신고서를 제출할 때에는 계약내용을 확인하여 공사예정금액이 15백만 원 이상의 전문공사에 해당되는 공사계약을 체결한 경우, 공사를 시공하는데 적합한 전문 건설업 면허를 보유한 업체를 계약상대자로 선정하도록 필요한 명령을 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○○에서는 2021년과 2022년 ○○○○ 관리 지원사업 추진을 추진하면서 [표 2]와 같이 ‘○○○○○○ 입주자대표회의’ 등 6개 지방보조사업자가

‘○○○ 외벽방수 및 도색 공사’ 등 1천 5백만 원 이상의 7건의 전문공사계약을 해당공정에 필요한 전문건설업 면허가 없거나, 해당 공사를 시공에 부적합한 면허를 보유한 ‘○○○○○○’ 등 6개 업체와 공사계약을 체결(총 223,017천 원)한 뒤 착공신고서를 제출하였음에도 해당내역에 대해 확인하거나 면허를 보유한 업체와 계약을 체결하도록 명령을 하지 않아 무자격 업체가 공사를 시공하는 결과를 초래하였다.

[표 2] 보조사업자가 무면허 공사업체와 계약체결 내역

(금액단위 : 천 원)

연도	보조사업자	착수신고일	공사명	업체명	계약일	계약금액	공사에 필요한 면허	계약업체 보유면허
합 계							-	
2021	소 계						-	-
2022								

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 보조사업 정산 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제17조(지방보조사업의 실적보고), 제19조(지방보조금의 금액 확정), 제20조(지방보조사업의 시정명령)에 따르면 지방보조사업자는 지방보조사업을 완료하였을 때 등 사유가 발생한 때로부터 2개월 이내에 그 지방보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 정산보고서를 포함한 실적보고서를 제출하여야 하고, 군수는 지방보조사업이 지방보조사업이 법령, 조례, 지방보조금 교부결정의 내용 등에 적합하지 아니하다고 인정될 때에는 지방보조사업의 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다고 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제14조(지방보조사업의 내용 변경 등)에 따르면 지방보조사업자는 지방보조사업의 내용을 변경하거나 지방보조사업에 드는 경비의 배분을 변경하려면 군수의 승인을 거쳐야 한다고 되어 있다.

또한 「지방보조금 관리기준」 제15조(지방보조사업자의 자기부담금 집행)에 따르면 지방보조사업자는 자기부담금을 포함하여 지방보조사업을 추진하는 경우 자기부담금 집행도 지방보조금의 집행기준과 동일하게 집행하여야 하고, 군수는 지방보조사업의 자기부담금 집행 비율이 당초 사업계획보다 낮을 경우, 총 집행액을 기준으로 지방보조금과 자기부담금 비율로 나누어 정산 후 반환토록 조치해야 한다고 되어 있다.

아울러 「지방보조금 관리기준」 제11조(지방보조금 사용 방법)에 따르면 지방보조금은 입출금 계좌에서의 계좌이체 또는 지방보조사업비 카드를 사용하여 집행하여야 하며, 지방보조금 지출거래 시 세금계산서는 전자세금계산서를 사용하여야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○○에서는 지방보조사업자가 제출한 실적보고서를 토대로 정산검사를 실시할 때에는 자기부담금 예산을 당초 승인받은 계획보다 과소집행한

경우 지방보조금과 자기부담금 비율로 나누어 정산 후 반환토록 조치하여야 하며, 보조금 집행 증빙서류(전자세금계산서 등)가 제대로 첨부되어 있는지 확인하여 구비서류가 제대로 구비 되지 않은 경우에는 시정 조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 자부담 과소집행에 대한 정산 부적정

그런데 거창군 ○○○○○에서는 2019년부터 2022년까지 ○○○○ 관리 지원사업 정산검사를 실시하면서 ‘○○○○아파트 입주민협의회’ 등 총 10개의 지방보조사업자가 [표 3]과 같이 당초 지방보조금관리위원회 심의¹⁵⁾로 최종 승인된 보조금과 자기부담금 집행비율을 준수하지 않았음에도 정산 시 총 집행액을 기준으로 보조금과 자부담 비율대로 정산을 실시하지 않아, 정산 시 반환받아야 할 52,808천 원을 반환받지 않고 정산을 최종 확정하였다.

[표 3] 자부담 과소집행에 따른 재정산 내역

(금액단위 : 천 원)

연도	보조사업자	승인된 사업계획서 집행계획			실제 집행액			정당 집행액	
		계	보조금	자부담	계	보조금(A)	자부담	보조금(B)	보조금 과다 집행액 (A-B)
합 계		0							
2019									
2020									
2021									

15) 2019년과 2020년은 거창군 ○○○○○위원회 심의로 결정, 2021년부터 지방보조금관리위원회 심의로 지원금액 및 지원대상자를 최종확정 함.

연도	보조사업자	승인된 사업계획서 집행계획			실제 집행액			정당 집행액	
		계	보조금	자부담	계	보조금(A)	자부담	보조금(B)	보조금 과다 집행액 (A-B)
2022									

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2) 종이계산서 및 미신고 계산서로 지출증빙

거창군 ○○○○○에서는 2019년부터 2021년까지 ‘○○○○ 입주자대표회의’ 등 5개 보조사업자가 [표 4]와 같이 총 7건, 124,386천 원에 대한 지출증빙서류로 부가가치세 일반과세자로부터 간이계산서를 첨부하거나 국세청에 최종 신고되지 않은 유효하지 않은 세금계산서를 증빙자료로 첨부하였음에도 정산 시 해당내역에 대한 보완 및 시정 등의 조치 없이 정산을 확정하였다.

[표 4] 간이세금계산서 등으로 지출증빙한 내역

(금액단위 : 천 원)

구분	보조사업자	지출내역	업체명	지출액			비고
				계	공금 가액	세액	
합 계							
2019							
2020							
2021							

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군 ○○○○○에서는 보조사업자와 업무담당자의 관련규정 미숙지 등 업무 미숙으로 발생한 사안으로 앞으로는 이러한 사례가 발생하지 않도록 업무연찬을 철저히 실시하는 하겠으며, 향후 자체 매뉴얼을 마련하여 업무처리에 철저를 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제16조 및 제20조 등을 위반하여 ○○○○○○ 지원 사업 보조사업자에 대한 지도·감독 및 정산 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○)과 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○, ○○○)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 '훈계' 처분하고, 실무담당자에 대한 지도·감독 업무를 부적정하게 처리한 실무책임자 ○○○○○ ○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 '주의' 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)
- ② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무 교육을 강화하시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

주의 요구 및 통보

제 목 생활폐기물 수집·운반처리 및 가로청소 대행용역 원가산정 등 업무처리 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○에서는 「폐기물관리법」 제14조(생활폐기물 처리 등) 등에 따라 거창군 관내에서 배출되는 생활폐기물 등을 처리하기 위하여 [표 1]과 같이 원가산정 용역기관을 통해 산출한 대행료를 기준으로 2019년부터 2022년까지 ‘○○○○○○’와 생활폐기물 수집·운반처리 및 가로청소 용역 대행계약을 체결하고 대행사업비를 지원하고 있다.

[표 1] 거창군 생활폐기물 수집운반 및 가로청소 대행용역 현황

(금액단위 : 천 원)

대행기간	대행사무	원가산정 용역 기관	대행업체	대행계약 금액
합 계				0

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 대행료 원가산정 업무처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「폐기물관리법」 제14조(생활폐기물 처리 등) 제8항 제1호에 따르면 생활폐기물 수집·운반을 대행하게 할 경우에는 원가계산용역기관에 의뢰하여 원가계산을 하도록 되어 있다.

그리고 「생활폐기물 수집·운반 대행계약을 위한 원가계산 산정방법에 관한 규정」 제3조(산정방법) 제2호에 따르면 수리수선비는 생활폐기물 수집·운반작업에 직접 사용되고 있는 차량의 수리수선비로서 차량가격에 일평균 운행시간 등을 곱하여 내용연수에 따른 가중치를 부여하여 산정¹⁾하고 개별 차량의 실적자료를 기준으로 산정할 경우 과대계상의 우려가 있기 때문에 표준품셈의 유사기종 차량유지관리비 중 정비비계수를 적용하여 산정하도록 되어 있다.

한편 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조(감독) 및 제17조(검사)에 따르면 군수는 용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요한 경우 관계서류에 따라 감독하거나 소속 공무원 등에게 그 사무를 위임하여 감독하게 하여야 하며, 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부의 이행을 끝내면 이를 확인하기 위하여 계약서·설계서 그 밖의 관계 서류에 따라 이를 검사하여야 한다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 ‘제14장 용역계약 일반조건’에 따르면 용역기관에서 용역을 완료한 경우에는 필요한 검사를 받아야 하고 계약담당자는 이행을 확인하기 위한 검사를 실시하여야 하며, 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 필요한 시정조치를 하여야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 원가계산용역기관을 통해 생활폐기물 수집·운반 대행을 위한 원가계산을 할 때에는 생활폐기물 차량의 수리수선비는 표준품셈의

1) 수리비 = 정비비계수 × 차량가격 × 10⁻⁷ × 일 운행시간 × 연간운행일수 × 가중치

유사기종 정비비계수를 적용하며 차량가격에 일평균 운행시간 등을 곱하고 내용연수에 따른 가중치를 부여하여 산정하도록 감독하여야 하며, 용역 성과품을 납품받았을 때에는 원가산정이 적정하게 되었는지 검사하여 부당한 사항 등이 발견된 때에는 시정조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○에서는 원가계산용역기관을 통해서 생활폐기물 수집·운반 대행을 위한 원가산정을 하면서 2019년(용역기관 : (사)○○○○○○○○○○, '20년 대행료 산정)의 경우 원가계산용역기관에서 [표 2]와 같이 차량의 수리수선비 산정²⁾ 시 '건설공사 표준품셈'의 장비별 연간표준가동시간보다 총 1,870시간을 과다 적용하여 수리수선비 총 10,860천 원을 과다 산정하고, 2020년과 2021년(용역기관 : (재)○○○○○○○○, '21년, '22년 대행료 산정)에는 [표 3]과 같이 대행업체에서 보유하고 있는 살수차(8톤)에 대한 차량취득가액을 실 구입 가격보다 과다(27,813천 원) 책정하여 수리수선비 총 549천 원을 과다 산정하였음에도 원가계산이 적정하게 이루어지도록 감독하거나 용역결과물에 대한 검수를 제대로 이행하지 않아 결과적으로 대행업체에 총 11,409천 원의 용역대금을 과다 지급하였다.

[표 2] 가동시간 과다 적용으로 수리수선비 과다 산정 내역

(금액단위 : 천 원)

구분	차량취득 가액	당초원가(A)		정당원가(B)		과다산정액(C=A-B)	
		가동시간	수리비	가동시간	수리비	가동시간	수리비
합 계							

2) 건설공사표준품셈의 시간당 정비비계수, 연간표준가동시간을 준용하여 산정함

구분	차량취득 가액	당초원가(A)		정당원가(B)		과다산정액(C=A-B)	
		가동시간	수리비	가동시간	수리비	가동시간	수리비
부가가치세(10%)							
일반관리비(7%)							
이윤(9%) = (수리수선비 + 일반관리비) × 9%							

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

[표 3] 차량가액 과다 적용으로 수리수선비 과다 산정 내역

(금액단위 : 천 원)

구분	차량번호 (종류)	당초원가(A)		정당원가(B)		과다산정액(C=A-B)	
		차량가액	수리비	차량가액	수리비	차량가액	수리비
합 계							
2021							
2022							
부가가치세(10%)							
일반관리비(7%)							
이윤(9%) = (수리수선비 + 일반관리비) × 9%							

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 용역 인적보험료 사후정산 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 8절 ‘보험료 사후정산 등’에 따르면 계약담당자는 국민건강보험료, 노인장기요양보험료, 국민연금보험료(이하 ‘국민건강보험료 등’ 이라 한다)의 사후정산에 대해 입찰공고 등에 명시하고, 계약상대자의 기성부분에 대한 대가지급 청구 시 국민건강보험료 등의 납입확인서 등의 첨부서류를 확인하여 보험료를 정산하도록 되어 있다.

그리고 「거창군 생활폐기물 수집·운반처리 및 가로청소 대행사업 협약서」 제4조(대행사업비 지급과 정산) 및 제5조(대행사업비 환수)에 따르면 대행업자는 비목 중 인적보험료 정산내역과 지출내역에 대한 증빙서류를 제출하여 군수에게 정산하여야 하고, 군수는 지급한 인적보험료보다 정산금액이 적을 때에는 대행업자에

계 남은 금액을 환수 조치한다고 되어 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 8절에 따른 「보험료 사후정산 요령」(행정안전부)³⁾에 따르면 해당 비목의 보험료 내에서 실제 납입금액을 확인하여 그 차액분을 감액 정산하도록 되어 있으며, 이때 정산 기준금액은 원가 계산서상 명시된 해당 보험료와 해당 보험료에 대한 일반관리비, 이윤 등을 합한 금액이라고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○에서는 생활폐기물 수집·운반 및 가로청소 대행용역에 대한 국민건강보험료 등의 사후정산을 할 때에는 보험료 지급에 포함된 일반관리비 및 이윤 등의 금액에 대해서도 함께 정산을 실시하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○에서는 2019년과 2020년 생활폐기물 수집·운반 및 가로청소 대행용역의 국민건강보험료 등에 대한 사후정산을 실시하면서 [표 4]와 같이 당초 산정된 보험료와 실제지급된 보험료와의 차액 총 71,835천 원을 감액하면서 국민건강보험료 등에 포함되어 지급된 일반관리비 및 이윤 총 11,946천 원은 감액하지 않고 정산 처리하였다.

[표 4] 보험료 정산 시 일반관리비 및 이윤 미정산⁴⁾ 내역

(금액단위 : 천 원)

구분	당초 정산한 금액			미정산 내역		
	계약금액	정산보험료	정산반환액	계	일반관리비 (정산반환액×7%)	이윤 [(정산반환액+일반관리비)×9%]
합 계						
2019						
2020						

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 제8절 '보험료 사후정산 등' 개정('12. 4. 2. 시행)에 따라 공사계약에 한정하였던 국민건강보험료 등에 대한 사후 정산이 용역, 물품제조 계약까지 확대되면서 행정안전부 재정관리과-1917호(2012. 6. 20.)호로 「보험료 사후정산 요령(표준안)」을 마련하여 공문 발송함

4) 2021년의 경우 실제 지급된 보험료가 계약한 보험료 보다 과다지급 되어 감액정산 미 실시

관계기관 의견

거창군 ○○○에서는 실무담당자 및 실무책임자의 관련규정 미숙지 등 업무 미숙으로 발생한 사안으로 업무연찬을 강화하여 앞으로 동일한 사례가 발생하지 않도록 최선을 다하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조 및 제17조 등을 위반하여 생활폐기물 수집·운반 처리 및 가로청소 대행용역 원가산정 등 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○ ○○○○○○○○ ○○○(현 ○○○○○○)와 ○○○ ○○○○○○○○ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 '주의' 처분하시기 바랍니다.(주의)
- ② 2019년과 2020년 생활폐기물 수집·운반 및 가로청소 대행 용역에 대한 국민건강보험료 등을 정산하면서 미정산 된 일반관리비 및 이윤 총 11,946천 원에 대해 회수하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)
- ③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무 교육을 강화하시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

기관경고 및 주의 요구

제 목 업무추진비 집행 및 신용카드 사용 회계처리 등 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○)
조 치 기 관 거창군
내 용

거창군에서는 군수 등의 직무수행과 행사, 시책추진사업 및 투자사업의 원활한 추진을 위해 업무추진비를 집행하면서, 세출예산 집행의 효율성과 책임성을 높이기 위해 지방자치단체구매카드⁵⁾를 발급 및 사용·관리하고 있다.

2. 업무추진비 지출 증빙 누락

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 제13조(세출예산 집행 기준) [별표3] ‘세출예산 성질별 분류에 따른 집행기준’에 따르면 업무추진비는 법정공휴일 및 토·일요일, 관련 근무지와 무관한 지역, 비정상 시간대(23시~다음날 6시), 사용자의 자택근처, 주류판매를 주목적으로 하는 업종에서 사용할 수 없고, 다만 직무 관련성이 입증되는 객관적인 증빙서류(출장명령서 등)⁶⁾를 제출한 경우에는 사용할 수 있다고 되어 있다.

5) 「여신전문금융업법」 제2조제3호 및 제6호에 따른 신용카드·직불카드 또는 「전자금융거래법」 제2조제13호에 따른 직불전자지급수단(제로페이 등), 「조세특례제한법」 제126조의3에 따른 현금영수증 증빙제도(현금영수증 카드)

6) 증빙자료 작성 시에는 일시, 장소, 목적, 집행대상, 구체적인 업무내용과 사유 등을 포함하여야 함

또한 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」에 따르면 업무추진비를 집행하고자 하는 경우에는 집행목적, 일시, 장소, 집행대상 등을 증빙서류에 기재하여 사용 용도를 명확히 하여야 하며 건당 50만 원 이상의 경우에는 주된 상대방의 소속 또는 주소 및 성명을 증빙서류에 반드시 기재하여야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군에서는 업무추진비를 집행할 때, 법정공휴일 및 토·일요일, 비정상시간대, 주류판매를 주목적으로 하는 업종에서 업무추진비를 사용하는 경우 직무관련성이 입증되는 객관적인 증빙서류를 구비하여야 하고, 건당 50만원 이상의 경우에는 주된 상대방의 소속 또는 주소 및 성명을 증빙서류에 반드시 기재하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○ 등 18개 부서⁷⁾에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 [표 1]과 같이 법정공휴일, 토·일요일, 비정상 시간대 또는 주류판매를 주목적으로 하는 업종에서 업무추진비를 사용하면서 직무 관련성이 입증되는 증빙서류를 구비하지 않거나, 건당 50만 원 이상의 업무추진비를 사용하면서 참석자를 확인할 수 있는 증빙서류를 기재하지 않는 등 총 114건, 59,327천 원을 증빙서류 없이 부적정하게 집행하였다.

[표 1] 업무추진비 지출 증빙서류 누락내역

(단위: 건, 천 원)

구분	부서명	총 집행내역		증빙서류 누락내역		
		건수	금액	건수	금액	누락 내용
계		138	74,200	114	59,327	
법정공휴일 및 토·일요일	○○○ 등 18개 부서	36	4,181	30	3,601	직무관련성 증빙서류
비정상시간대 (23시~06시)	○○○○○	1	79	1	79	
기타주점업 ⁸⁾	○○○○○ 등 4개 부서	10	686	10	686	
건당 50만원 이상	○○○ 등 15개 부서	91	69,254	73	54,961	참석자 명단

[출처 : 거창군 제출자료 재구성] 업무추진비 지출 증빙서류 누락 세부내역 [별첨 1] 참조

7) 거창군 ○○○○○, ○○○○○○○, ○○○○○○○ 제외 전 부서

8) '공무원 행동강령 업무편람'(국민권익위원회), 한국표준산업분류에 따르면 맥주전문점(치킨호프 포함),

3. 신용카드 사용 제한 및 회계처리 절차 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 제13조(세출예산 집행 기준) [별표5] ‘지방자치단체구매카드 발급 및 사용기준’에 따르면 회계관계공무원은 지방자치단체구매카드 사용에 따른 회계절차를 위반하는 부당한 사용이 발생하지 않도록 관리하여야 한다.

또한 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」에 따르면 「여신전문금융업법」에 따라 신용카드 발급이 가능한 금융기관에 해당부서별로 ‘클린카드(Clean Card)⁹⁾’를 공용카드로 발급하도록 하고, [표 2]와 같이 국민권익위원회가 권고한 의무적 제한업종과 각 기관이 자율적으로 추가하여 선정한 제한업종에서는 클린카드를 사용할 수 없다고 되어 있다.

[표 2] 클린카드 의무적 제한업종

분 류		예 시
유형업종 ¹⁰⁾	일반유흥주점	룸살롱, 단란주점, 가라오케, 가요주점, 요정, 비어홀, 바 등
	무도유흥주점	클럽, 극장식 주점, 나이트클럽, 스탠드바, 카바레 등
	위생업종	이·미용실, 피부미용실, 사우나, 안마시술소, 발마사지, 스포츠마사지, 네일아트, 지압원 등 대인 서비스
	레저업종	골프장, 골프연습장, 스크린골프장, 노래방, 사교춤, 전화방, 비디오방, 당구장, 헬스클럽, PC방, 스키장
	사행업종	카지노, 복권방, 오락실
	기타업종	성인용품점, 총포류 판매

[출처 : 지방자치단체 회계관리에 관한 훈령 재구성]

아울러 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 제13조(세출예산 집행 기준) [별표 5], 3. 지방자치단체구매카드 사용절차에 따르면 신용카드 사용 회계처리 절차를 [표 3]과 같이 ‘품의-원인행위-지출’ 순으로 정하고 있다.

민속주점, 투다리 등 접객시설을 갖추고 술을 판매하는 기타의 주점을 ‘기타주점업’으로 분류하고 있음

9) ‘클린카드’란 공공기관에서 공식적인 직무수행과 관련이 적은 단란주점, 골프장 등 특정 가맹점에서 사용이 제한되는 법인카드(신용카드)를 말함

10) ‘한국표준산업분류에 따라 접객요원을 두고 술을 판매하는 ‘일반유흥주점’, 무도시설을 갖추고 술을 판매하는 ‘무도유흥주점’으로 구분됨

[표 3] 신용카드 사용 회계처리 절차

연번	구분	내용
1	품의	지방자치단체에서 필요한 물품 및 재화의 생산 등에 대하여 예산의 범위 내에서 집행대상, 집행금액 등에 대한 의사결정
2	원인행위	가격 비교 후 신용카드를 사용한 후 지출을 결정
3	지출	신용카드 결제일이 도래하면 대금청구서 등에 의해 지급 결정 및 지급(해당 신용카드 결제 계좌에 대금을 입금)

[출처 : 지방자치단체 회계관리에 관한 훈령 재구성]

따라서 거창군에서는 신용카드를 발급·사용하여 세출예산을 집행할 때, 부서별로 클린카드를 발급하고 의무적 제한업종을 설정하여 해당업종에서 사용할 수 없도록 하고, 신용카드 사용 절차에 따라 ‘품의-원인행위-지출’ 순으로 회계 처리를 하여야 하며, 회계관계공무원은 신용카드 사용에 따른 회계절차를 위반하는 부당한 사용이 발생하지 않도록 관리하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 클린카드 의무적 제한업종 설정 부적정

그런데도 감사기간('22. 10. 13. ~ 10. 21.) 동안 거창군의 클린카드 업종 제한 현황을 확인한 결과 [표 4]와 같이 거창군 ○○○○○○○에서는 클린카드 의무적 제한업종을 전혀 설정하지 않았고, 그 외 거창군 전 부서에서는 최소 8종에서 최대 17종의 클린카드 의무적 제한업종을 설정하지 않았다.

[표 4] 클린카드 의무적 제한업종 미설정 내역

(’22. 10. 13. 기준)

부서명	의무적 제한업종 미설정 내역	비고
○○○○○○○○	[표 2] 의 모든 업종	
○○ ¹¹⁾ , ○○○, ○○○○○○○○,	이·미용실, 피부미용실, 사우나, 발마사지, 네일아트, 골프장, 사교춤, 전화방, 비디오방, 당구장, 헬스클럽, PC방, 스키장, 복권방, 오락실, 성인용품점, 총포류 판매점	17종
○○○○○○○	피부미용실, 사우나, 발마사지, 네일아트, 골프장, 노래방, 사교춤, 전화방, 비디오방, 헬스클럽, PC방, 스키장, 복권방, 오락실, 성인용품점, 총포류 판매점	16종
○○○○○	발마사지, 네일아트, 사교춤, 전화방, 비디오방, PC방, 복권방, 오락실	8종

[출처 : 거창군 및 거창군청 농협출장소, 경남은행 거창지점 제출자료 재구성]

11) 클린카드 제한업종은 사업자등록번호 기준으로 설정하므로, 본청 내 전 부서의 업종 제한현황은 동일

2) 신용카드 사용 회계처리 절차 부적정

거창군 ○○○ 등 21개 부서¹²⁾에서는 2019. 8. 1.부터 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 업무추진비를 집행하면서 [표 5]와 같이 3,052건(전체 사용건수 4,536건 대비 67%), 504,893천 원을 사전 품의 없이 신용카드를 사용하고 사후 품의 결재 승인을 받는 등의 방법으로 신용카드 사용 회계처리 절차를 위반하여 부적정하게 집행하였다.

[표 5] 업무추진비 집행 시 신용카드 사용 회계처리 절차 위반내역

(단위 : 건, 천 원)

부서명	집행건수	집행금액	위반건수	위반금액	위반사유	회계처리 순서
계						

[출처 : 거창군 제출자료 재구성] 부서별 업무추진비 신용카드 사용 회계절차 위반 현황 [별첨 2] 참조

더욱이 거창군 ○○○에서는 2019년부터 2021년까지 일상경비 출납사무 검사를 실시하고 [표 6]과 같이 사전 품의 승인 없이 신용카드를 사용하여 지적된 사례 등을 매년 전 부서에 시정하도록 통보¹³⁾하였음에도, 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 개선되지 않고 있다.

[표 6] 신용카드 회계처리 관련 일상경비 출납사무 검사 지적사항 통보내역

연도	지적건수	지적대상	지적사항
2019			
2020			
2021			

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

12) 거창군 ○○○를 제외한 ○ ○ ○

13) ○○○

거창군에서는 감사결과를 수용하면서 관련규정 미숙지와 실무담당자의 업무연찬 부족으로 인해 발생한 사안으로, 향후 법령 및 지침을 준수하여 동일한 사례가 발생하지 않도록 업무에 철저를 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」 제13조(세출예산 집행 기준) 등을 위반하여 업무추진비 집행 및 신용카드 사용 회계처리 등을 부적정하게 처리하였으므로 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제2호에 따라 ‘기관경고’ 처분하오니, 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제18조에 따라 처분 내용을 거창군 인터넷 홈페이지에 공개하시기 바랍니다.(기관경고)
- ② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 20】

경상남도 감사위원회

훈계·주의·시정 요구 및 통보

제 목 군도**호선(○○,☆☆) 확·포장공사 행정절차 미이행 등 감독업무 부적정

소 관 기 관 거창군(○○과)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 [표 1]과 같이 2020. 12. 30. △△종합건설(주) 대표 ***과 도급액 1,982백만 원에 계약을 체결하고 2021. 1. 4. 착공한 후 2023. 2. 17. 준공예정으로 「군도**호선(○○,☆☆) 확·포장공사(이하 ‘군도 확·포장공사’라 한다)」를 추진 중에 있다.

[표 1] 군도**호선(○○~☆☆) 확·포장공사 현황

사업(용역)명	계약일자	위 치	사 업 량	사업비 (백만원)				공사기간	도급사	비 고 (현공정)
				계	도급	관급	기타			
군도**호선 (○○,☆☆) 확·포장공사	'20.12.30.	○○면 ○○리 ○○면 ○○리	도로 확·포장 L=1.8km B=8.0m	2,766	1,982	784	-	2021. 1. 4.~ 2023. 2. 17.	△△종합 건설(주) 대표 ***	55%

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 사업구간 내 문화재지표조사 미실시

가. 관계법령(판단근거)

「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제6조(매장문화재 지표조사)에 따르면 건설공사 시행자는 토지에서 시행하는 건설공사로서 사업면적이 3만㎡ 이상이거나,

사업면적이 3만㎡ 미만이면서 과거에 매장문화재가 출토되었거나 발견된 지역 또는 역사서, 고증된 기록 등 문화재 매장가능성이 높은 지역에서 시행되는 건설공사 지역에 문화재가 매장·분포되어 있는지를 확인하기 위하여 사전에 매장문화재 지표조사를 실시하도록 되어 있고, 같은 법 제7조(지표조사의 절차 등) 제1항에 따르면 지표조사는 건설공사의 시행자가 요청하여 문화재청장에게 등록된 기관이 조사를 수행하도록 되어 있다.

그리고 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행규칙」 제3조(지표조사의 실시시기)에 따르면 도시·군계획시설사업이나 도로 건설사업의 경우에는 건설공사 시행자가 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획 작성 완료 전에 지표조사를 실시하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 사업면적이 3만㎡ 이상인 ‘군도 확·포장공사’를 시행 할 때에는 실시계획 작성 완료 전에 문화재청장에게 등록된 조사기관에 의뢰해서 문화재지표조사를 완료하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 [표 2]와 같이 ‘군도 확·포장공사’를 시행하면서 사업면적이 36,014㎡로써 문화재지표조사 대상면적인 3만㎡ 이상에 해당하여 건설공사 구간내에 문화재가 매장·분포하는지 여부에 대해 문화재지표조사 조사기관으로부터 지표조사를 실시해야 하는데도 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 문화재 지표조사를 실시하지 않고 있다.

[표 2] 문화재지표조사 대상 사업 현황

공사명	실시계획 인가일	대상위치	편입면적(㎡)	현공정
군도**호선(○○,☆☆) 확포장공사	2022. 5. 19.	거창군 ○○면 ○○리 ****-*번지, ○○면 ○○리 ***-*번지 일원	36,014	55%

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 편입토지에 대한 토지수용위원회 협의 미이행

가. 관계법령(판단근거)

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제19조(토지등의 수용 또는 사용) 제1항에 따르면 사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 필요할 경우 편입되는 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있고 같은 법 제20조(사업인정) 제1항에 따르면 사업시행자는 제19조에 따라 토지 등을 수용하거나 사용하려면 국토교통부장관의 사업인정을 받도록 되어 있다.

그리고 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제21조(협의 및 의견청취 등) 제2항에 따르면 사업인정이 있는 것으로 의제되는 공익사업의 허가·인가·승인권자 등은 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등을 하려는 경우 중앙토지수용위원회¹⁾와 협의하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 ‘군도 확·포장공사’의 편입토지 보상업무를 시행할 때에는 사업계획 승인 등 절차에 따라 편입예정인 토지를 사용할 수 있도록 사업 내용에 대해 중앙토지수용위원회와 사전 협의 절차를 이행하여 공익사업에 편입되는 토지에 대해 필요할 경우 수용하거나 사용할 수 있도록 조치하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○과에서는 2021. 1. 4. ‘군도 확·포장공사’의 보상업무를 시행하면서 [표 3]과 같이 편입토지의 수용 또는 사용에 필요한 중앙토지수용위원회와 사업계획에 대해 사전 협의를 이행하지 않아 공익사업으로 인정받지 못하고 있다.

그 결과 전체 편입토지 97필지(35,418㎡) 중 협의가 되지 않고 있는 26필지(7,329㎡)에 대해 토지 수용 등 절차를 이행할 수 없게 되어 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 토지보상이 지연되고 있다.

1) 토지 등의 수용과 사용에 관한 재결을 하기 위하여 국토교통부에 중앙토지수용위원회를 두고, 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 지방토지수용위원회를 둔다.

[표 3] 편입토지 및 보상 미협의 대상 현황

공사명	편입토지 소재지	편입토지 현황 (필지/면적,㎡)	미협의 토지현황		중토위 협의 여 부	보상률
			필지수	지적(㎡)		
군도**호선 (○○~☆☆) 확·포장공사	○○면 ○○리 ~○○면 ○○리	97 / 36,014	26	7,329	미협의	79.7%

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

4. 도로 구간 내 편입 국·공유지 사용 협의 미이행

가. 관계법령(판단근거)

「도로법」 제29조(다른 법률에 따른 인·허가등의 의제) 제2항에 따르면 도로 관리청은 도로구역을 결정하거나 변경하는 경우 도시군관리계획의 결정, 실시계획의 인가 등 개별법에서 정한 어느 하나에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정 기관의 장과 협의하도록 되어 있다.

또한 「국유재산법」 제7조(국유재산의 보호) 제1항에 따르면 누구든지 이 법 또는 다른 법률에서 정하는 절차와 방법에 따르지 아니하고는 국유재산을 사용하거나 수익하지 못하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 ‘군도 확·포장공사’ 시행구간에 국·공유토지를 사용하거나 수익할 때에는 해당 관리기관과 토지사용에 대해 사전 협의하고 공사를 시행하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○과에서는 ‘군도 확·포장공사’를 시행하면서 [표 4]와 같이 편입되는 국·공유지 32필지 6,177㎡에 대하여 특별한 사유 없이 유상 매입 또는 무상귀속에 대하여 국·공유지 관리기관과 협의를 거치지 않고 국·공유지를 편입하여 사용 중에 있다.

[표 4] 국·공유지 편입사용 미협의 현황

계		국토부		농림부(농어촌공사)		비고
필지수	면적(m ²)	필지수	면적(m ²)	필지수	면적(m ²)	
32	6,177	8	1,270	24	4,907	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

5. 순환골재 및 동상방지층 등 설계도서 검토 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독의무) 및 같은 법 시행령 제59조(건설사업관리의 업무범위 및 업무내용), 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부 고시)」에 따르면 공사감독자, 건설사업관리기술자 및 공사관리관은 공사진행 단계별로 시공자가 제출하는 서류의 적정여부를 검토하고 설계도서와 현장조건과의 부합여부 및 현장여건에 맞는 공법의 비교·검토 등을 통해 예산절감이 가능하며 합리적인 시공이 되도록 감독업무를 수행하여야 한다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조(물가 변동 등에 따른 계약금액의 조정)에 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.

또한 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제38조(순환골재 및 순환골재 재활용제품의 사용 의무)에 따르면 발주자는 도로법에 따른 도로공사 구간의 폭이 2.75m 이상이고 길이가 1km 이상으로써 순환골재 의무사용 건설공사를 발주할 때에는 건설업자에게 제35조에 따른 품질기준에 맞는 순환골재 및 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 순환골재 재활용제품을 사용²⁾하게 하여야 하며, 「도로동상방지층 설계지침(‘12. 8. 국토해양부 제정)」 제3장(도로 동상방지층 설치여부

2) 보조기층, 동상방지층 등 사용용도별 골재 소요량의 40% 이상을 순환골재로 의무적 사용

판정기준)에 따르면 동상방지층 설치 필요성 여부는 (1)동결깊이, (2)흙쌓기 높이, (3)지하수위, (4)노상토의 특성 순으로 검토를 수행하며, 흙쌓기 높이가 2m 이상 인 구간이 50m 이상 이어질 경우에는 동상방지층을 생략하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과는 ‘군도 확·포장공사’의 관리·감독 업무를 수행할 때에는 설계도서와 현장조건과의 부합여부, 설계도면·시방서·산출내역서 등의 상호 일치 여부 등을 확인하고, 공사에 착수한 후에는 공사진행 단계별로 설계도서와 현장 조건과의 부합여부를 검토하여 순환골재 의무사용 및 포장두께의 산정에 대해 보완이 필요할 경우 설계변경 등 계약금액을 조정하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 ‘군도 확·포장공사’를 시행하면서 [표 5]와 같이 공사 구간의 길이가 순환골재 의무사용에 해당하는 1km(폭 2.75m 이상) 이상인 1.8km 인데도 보조기층 등 소요량의 40%이상을 순환골재로 의무적으로 반영하지 않았고, 보조기층을 전량 구입하여 시공하는 것으로 계획하여 사업비 13,279천 원 상당 을 절감하지 못하는 결과를 초래하였다.

[표 5] 순환골재 의무 사용에 따른 공사비 조정내역

구 분	사업 개요	내 용	사업비(천 원)		
			당 초	조 정	증 감
계			119,792	106,513	감) 13,279
포장공	L=1.8km B=8.0m	순환골재 의무사용 반영 보조기층(5,983m³) → 순환골재(2,357m³)	119,792	106,513	감) 13,279

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

또한 도로 포장두께를 산정하면서 동상방지층 설치 판정 기준에 따라 성토구간 최종면을 기준으로 2m 이상 흙쌓기 구간은 동상방지층을 생략하도록 되어 있는 데도 [그림]과 같이 10cm 두께의 동상방지층을 설계에 반영하여 사업비 13,332천 원 상당을 절감하지 못하는 결과를 초래하였다.

[그림] 포장두께(동상방지층) 표준단면도

(당초)포장단면(동상층 포함), t=55cm	(변경)포장단면(동상층 제외), t=45cm
공사비 50,021천 원	공사비 36,689천 원
동상방지층 제외(1,703㎡→1,249㎡) 시 공사비 감 13,332 천 원	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군은 감사결과를 수용하면서 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등 관련법 업무 연찬 미흡과 이해가 부족하였으며 사업구간이 ○○지구와 ☆☆지구로 구분되며 대상면적 산출시 별개의 구간으로 판단하여 문화재지표조사를 실시하지 못하였고, 사업현황 등 편입토지에 대해 빠른 시일내 토지수용위원회와 협의하고 국·공유지 사용협약에 대해서도 관련기관과 협의하여 조치코자 하며 순환골재 의무사용 반영 및 동상방지층 제외 등 예산절감이 가능한 공사비 26,611천 원은 설계변경을 통해 계약금액을 조정하고 앞으로 매뉴얼 작성과 관련법 업무 연찬을 통하여 이러한 일이 재발되지 않도록 업무연찬 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

- ① 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제6조(매장문화재 지표조사) 등을 위반하여 사업구간 내 문화재지표조사 미실시, 편입토지에 대한 토지수용위원회 협의절차 미이행, 도로구간에 편입 국·공유지 협의 미이행, 순환골재 및 동상

방지층 등 설계도서 검토 등의 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면사무소)과 실무담당자에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면장, 지방◇◇◇◇)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호 따라 ‘훈계’ 처분하고, 순환골재 및 동상방지층 등 설계도서 검토 및 설계변경 등 예산절감 방안 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면사무소), 지방◇◇◇◇ ○○○과 실무담당자에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○과, 지방◇◇◇◇), ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○, 그리고 실무자들에 대한 지도·감독이 미흡한 감독 책임자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○국)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제6조(매장문화재 지표조사) 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제21조(협의 및 의견청취), 「국유재산법」 제7조(국유재산의 보호)에 따라 공익사업 추진에 따른 문화재 지표조사 등 해당기관과 누락된 각종 행정절차의 이행 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정 등)에 따라 순환골재는 보조기층 등 사용 용도별 소요량의 40% 이상 사용과 포장두께에 반영된 동상방지층 제외시공 등에 따른 공사비 26,611천 원은 설계변경에 반영하여 감액하시기 바랍니다.(시정)

④ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 실시하는 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 21】

경상남도 감사위원회

훈계·주의·시정 요구 및 통보

제 목 ▲▲▲▲ 진입도로 개설공사 문화재 현상변경 등 행정절차 이행 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○○과)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○과에서는 [표 1]과 같이 2021. 12. 2. 주식회사 △△△△ 대표 ***과 도금액 5,537백만 원에 계약을 체결하고 같은 해 12. 10. 착공한 후 2024. 5. 27. 준공 예정으로 「▲▲▲▲진입도로 개설사업」을 추진 중에 있다.

[표 1] ▲▲▲▲진입도로 개설사업 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사 업 량	사업비 (백만원)				공사기간	시공회사	비 고 (현공정)
				계	도급	관급	기타			
▲▲▲▲ 진입도로 개설사업 실시계획 용역	'13. 8.30.	○○읍 ○○리 일원	조사측량 및 실시계획 1식	1,005	1,005	-	-	2013. 9. 2.~ 2014. 6. 11.	(주)△△ 대표 ***	100%
▲▲▲▲ 진입도로 개설사업	'21.12. 2	○○읍 ○○리 ○○리	도로개설 L=1.72km, B=20.0m	8,130	5,537	2,593	-	2021. 12. 2.~ 2024. 5. 27.	(주)△△△△ 대표 ***	8%

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 국가지정(등록)문화재에 대한 현상변경 등 협의사항 미이행

가. 관계법령(판단근거)

「문화재보호법」 제35조(허가사항) 제1항 및 같은 법 시행령 제21조의2(국가지정

문화재 등의 현상변경 등의 행위) 제1항에 따르면 국가지정문화재, 보호물 또는 보호구역 안에서 건축물 또는 도로 등 각종 시설물을 신축, 개축, 용도변경 등에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화재청장의 허가를 받아야 하며, 허가사항을 변경하려는 경우에도 문화재청장의 허가를 받도록 되어 있다.

그리고 「문화재보호법」 제40조(신고 사항) 제1항에 따르면 국가지정문화재(보호물과 보호구역을 포함한다)의 소유자, 관리자 또는 관리단체는 해당 문화재의 허가(변경허가를 포함한다)를 받고 그 문화재의 현상변경 등 행위에 착수하거나 완료한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실과 경위를 문화재청장에게 신고하도록 되어 있고, 같은 법 시행령 제23조(관리자 선임 등의 신고) 제1항에 따르면 국가지정문화재에 관하여 신고하려는 자는 해당 국가지정문화재의 종류, 명칭, 수량 및 소재지 등을 적은 신고서를 그 사유가 발생한 날부터 15일 이내에 관할 시장·군수 등을 거쳐 문화재청장에게 제출하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 국가지정문화재 보호구역 안에서 도로 등 개설을 위해 문화재청으로부터 문화재 현상변경 허가를 받아 공사에 착공 할 때에는 허가조건을 이행하여야 하고, 현상변경 등 행위에 착수하는 경우에는 그 사유가 발생한 날로부터 15일로 이내에 신고서를 작성하여 문화재청장에게 착수 신고를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데도 거창군 ○○○○과에서는 ‘▲▲▲▲진입도로 개설공사’를 착공하면서 [표 2]와 같이 2014. 6. 23. 국가지정문화재인 보물 제378호(석조관음입상)의 보존과 관련하여 ‘진동에 대한 문화재 영향 검토 후 사업시행’ 하라는 조건부 허가를 받았는데도 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 조건부 허가사항을 이행하지 않고 공사를 시행 중에 있다.

[표 2] 국가지정(등록)문화재 현상변경 등 허가 현황

피허가자	대상문화재/명칭	문화재 등록번호	허가일	허가기간	허가조건	비고
거창군수 (○○○○과장)	보물/상림리 석조관음입상	제378호	'14. 6.23.	2014. 6. 24.~ 2019. 6. 30.	진동에 대한 문화재 검토 후 사업 시행	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

또한 2014. 6. 23. [표 3]과 같이 문화재청장이 거창군 ○○○○과를 경유하여 통보한 문화재 현상변경 허가서의 행정사항 5번 조건에 따라 허가기간¹⁾이 경과할 때까지 착수 신고를 하지 않아 당초 허가가 취소되었는데도 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 다시 현상 변경에 대한 허가를 받지 않고 공사를 시행 중에 있다.

[표 3] 국가지정(등록)문화재 현상변경 등 허가서(행정사항)

1. ~ 4. 생략
5. <u>착수신고를 하지 않고 허가기간이 지난 때에는 「문화재보호법」 제37조제2항(「문화재보호법」 제 59조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 이 허가가 취소된 것으로 봅니다.</u>
6.~ 7. 생략

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 개발사업에 따른 생태계보전부담금 미납부

가. 관계법령(판단기준)

「자연환경보전법」 제46조(생태계보전부담금) 제2항에 따르면 생태계보전부담금의 부과대상이 되는 사업은 「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가 대상 계획 중 개발면적 30,000㎡ 이상인 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 사업과 「환경영향평가법」 제43조에 따른 소규모 환경영향평가 대상 개발사업으로서 개발면적이 30,000㎡ 이상인 사업으로 되어 있다.

1) 2014.6.23. 문화재 현상변경에 대해 조건부 허가받은 기간은 2014.6.24.부터 2019.6.30.까지임

그리고 「자연환경보전법」 제47조(사업 인·허가 등의 통보)의 규정에 따르면 생태계보전부담금의 부과대상이 되는 사업의 인·허가 등을 한 행정기관의 장은 그날부터 20일 이내에 사업자, 사업내용, 사업의 규모 등을 생태계보전부담금 부과·징수기관에 통보하고 납부하도록 되어 있고, 같은 법 제61조(권한의 위임 및 위탁)에 따라 생태계보전부담금의 부과·징수 등의 권한을 시·도지사에게 위임 하였다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 생태계보전부담금 부과대상인 소규모 환경영향평가 대상 개발사업에 해당하는 면적 30,000㎡ 이상인 사업의 인가·승인 등을 할 때에는 그 날로부터 20일 이내에 사업현황 등을 생태계보전부담금 부과관청인 경상남도 환경정책과에 통보하고 생태계보전부담금을 납부하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 [표 5]와 같이 ‘▲▲▲▲진입도로 개설공사’를 추진하면서 사업면적이 30,000㎡ 이상인 73,242㎡로써 생태계보전부담금 부과 대상인데도 2021. 1. 8. 사업계획의 승인 후 21개월이 지난 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 부과·징수 기관인 경상남도 환경정책과에 사업승인 사항을 통보하지 않아 생태계보전부담금 약 33,621천 원²⁾을 납부하지 않고 있다.

[표 4] 개발사업 생태계보전부담금 미납부 현황

발주청	사업명	소재지	개발계획 승인일	환경청 협의일	생태계보전부담금(원)		비고
					사업면적(㎡) (편입)	부과추정금	
거창군 (○○○○과)	▲▲▲▲ 진입도로 개설	○○읍 ○○리 일원	'21.1.08	'21.11.03	73,242	33,621,300	주거(33,860㎡) 녹지(39,382㎡)

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2) △ 생태계보전부담금 = ①생태계 훼손면적(㎡)×②단위면적당 부과금액(원/㎡)×③지역계수(0~4)

△ 단위면적당 부과금액 : 300원/㎡

△ 지역계수 : 0 ~ 4

가. 주거·상업·공업지역 및 계획관리지역 : 전,담,임야,염전,하천,유지 또는 공원에는 1, 그 밖 0, 나. 녹지지역 : 2

4. 발파공법 등 설계도서 검토 및 설계변경 이조치

가. 관계법령(판단근거)

「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독의무) 및 같은 법 시행령 제59조(건설사업관리의 업무범위 및 업무내용), 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부 고시)」에 따르면 공사감독자, 건설사업관리기술자 및 공사관리관은 공사진행 단계별로 시공자가 제출하는 서류의 적정여부를 검토하고 설계도서와 현장조건과의 부합여부 및 현장여건에 맞는 공법의 비교·검토 등을 통해 예산절감이 가능하며 합리적인 시공이 되도록 감독업무를 수행하여야 한다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정 등)에 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.

또한 「도로공사 노천발파 설계·시공지침(국토교통부)」 제2장 암발파 설계 제5항. 발파공법 설계기준편에 따르면 충격을 받는 대상물건 별로 공법 패턴과 진동규제 기준별 이격거리에 대하여 미진동굴착공법, 정밀진동제어, 소규모진동제어, 중규모진동제어, 일반발파, 대규모발파로 구분하여 설계에 반영하도록 되어있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 도로공사를 시행하면서 발파공법 등을 설계에 반영할 때에는 설계도서와 현장조건과의 부합여부, 설계도면·시방서·산출내역서 등의 상호 일치여부 등을 검토하여 적정하게 시공할 수 있는지를 확인하고 착공 후에는 공사진행 단계별로 설계도서와 현장조건과의 부합여부를 검토하고 공법의 변경이 필요할 때에는 설계변경 등의 조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 ‘▲▲▲▲진입도로 개설공사’의 발파공법을 시행하면서 설계당시에는 [그림]과 같이 도로예정지 인근 아래의 축사를 대상으로 암발파 공법 패턴을 ‘미진동 굴착공법’으로 반영하였으나, 2021. 12. 10.경 축사는 기능을 상실하여 운영하지 않아 도로예정지 상단에 위치한 주택을 대상물건으로 적용할 경우에는 ‘중규모진동제어발파’ 등의 공법으로 조정이 가능한데도 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 설계변경 등 시정조치 하지 않아 [표 5]와 같이 공사비 약 25,259천 원을 절감하지 못하는 결과를 초래하였다.

[그림] 발파대상 물건 변경에 따른 공법 변경 비교도

발파 형식(당초) - 미진동 굴착공법	발파 형식(변경) - 중규모 진동제어
대상물건 : 축사(V=0.1cm/sec)	대상물건 : 주택(V=0.3cm/sec)

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

[표 5] 암발파 공법 변경시 공사비 증감 내역

구 분	내 용	사업비(천 원)		
		당 초	조 정	증 감
토공	발파형식 변경 미진동(5,436㎡) → 중규모 (5,436㎡)	103,161	77,902	감) 25,259

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

또한 [표 6]과 같이 세륜시설 사용기간 및 인근 현장 축중기의 대체 사용에 따라 현지여건에 맞도록 조정하고, 사면부에 녹생토를 시공할 경우에는 사면으로부터 암 등이 탈락³⁾하지 않아 동일구간 내 낙석방지울타리 설치 불필요하여 제외 할 경우에는 공사비 48,562천 원 상당을 예산 절감할 수 있는데도 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 설계변경 등 시정조치 하지 않고 있다.

3) 본질의 범위에 들지 못하고 떨어지거나 빠지게 되는 현상

[표 6] 예산절감이 가능한 공사비 내역

구 분	내 용	사업비(천 원)		
		당 초	조 정	증 감
계		65,975	17,413	감) 48,562
부대공	세륜세차시설 기간 조정 (30개월→ 27개월)	19,349	17,413	감) 1,936
부대공	축중기 대체 사용으로 제외	2,596	0	감) 2,596
부대공	사면 녹생토 시공 구간 낙석방지울타리 중복제외 (표준 99, 단부 6 → 제외)	44,030	0	감) 44,030

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군은 감사결과를 수용하면서 도로개설공사에 대한 인·허가 협의 절차에 수반되는 관련법(문화재보호법, 자연환경보전법 등) 숙지와 업무 연찬이 미흡하였으며 문화재현상변경 허가 등의 미이행에 대해서는 “거창 구치소 신축”과 관련하여 지역민들의 반발과 주민투표를 진행하는 과정에서 문화재 현상변경허가 구간의 도로개설 사업을 추진할 수 없는 상황으로 연장신청을 챙기지 못하였으나, 빠른시일 내 문화재청과 협의하여 문화재 현상변경 재협의 및 조건부 허가 사항인 “진동에 대한 문화재 영향 검토”를 실시하겠으며, 생태계보전부담금의 미납에 대해서도 부과·징수 기관인 경상남도 환경정책과와 협의하여 빠른 시일 내 생태계보전부담금을 납부토록 하고, 발과공법 변경 등 예산절감 요인에 대해서도 설계변경을 통해 공사비 73,821천 원을 감액 조치하겠으며 앞으로 사업발주 시 세밀한 설계검토를 이러한 사례가 재발하지 않도록 철저히 업무연찬 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

① 「문화재보호법」 제35조(허가사항) 등을 위반하여 국가지정(등록)문화재에 대한 현상변경허가에 대한 협의 미이행, 생태계보전부담금 납부의무 미이행, 발파공법 등 설계도서 검토 및 설계변경 미조치 등의 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○, 그리고 국가지정(등록)문화재에 대한 현상변경 허가기간의 종료시점까지 조건부 허가사항 미이행 및 연장허가 신청에 대해 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○과)와 실무담당자에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호 따라 ‘훈계’ 처분하고, 실무담당자의 업무처리에 대해 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○면 사무소)와 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○○○, 지방◇◇◇◇◇) 및 실무자들의 업무처리에 대한 지도·감독을 철저히 하지 못한 감독책임자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 「문화재보호법」 제35조(허가사항), 「자연환경보전법」 제47조(사업 인·허가 등의 통보)에 따라 취소된 국가지정문화재 등의 현상변경 허가 재협의, 생태계보전 부담금 납부대상사업 통보 등 해당기관과 누락된 행정절차를 이행하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정 등)에 따라 발파공법 변경 등 예산절감이 가능한 공사비 73,821천 원은 설계변경에 반영하여 감액하시기 바랍니다.(시정)

④ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 실시하는 등 업무처리에 철저를 기하시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 22】

경상남도 감사위원회

주의 요구

제 목 ○○○ 시설 유지관리사업 분할발주 및 수의계약 추진 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○○○)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○○에서는 ○○○○○○ 처리시설에 대한 유지보수를 위하여 [표 1]과 같이 '21. 11. 22. (주)△△건설 대표 *** 외 2와 관리동, 침사동, 통합 관제실 보수공사를 각각 19,747천 원, 19,909천 원, 16,338천 원으로 분할하여 각각 계약을 체결하여 공사를 시행하였다.

[표 1] ○○○○처리시설 보수공사 수의계약 현황

사 업 명	사 업 량	사업비(천 원)				공사기간	시공회사	비 고 (현공정)
		계	도급	관급	기타			
계		55,994	55,994	-	-			
○○○○○○○ 처리시설 관리동 옥상 보수공사	- 일체형 복합방수 A=1600m ² 등	19,747	19,747	-	-	'21.11.23. ~ '21.12.20.	(주)△△건설 대표 ***	준공
○○○○○○○ 처리시설 침사동 지붕교체공사	- 판붙임/샌드위치 패널 A=2820m ² 등 1식	19,909	19,909	-	-	'21.11.23. ~ '21.12.20.	△△건설(주) 대표 ***	준공
○○○○○○○ 처리시설 통합관제실 지붕보수 공사	- 지붕방수 A=3328m ² 등 1식	16,338	16,338	-	-	'21.11.23. ~ '21.12.20.	△△건설(주) 대표 ***	준공

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 관계법령(판단근거)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조(공사의 분할계약 금지) 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제1장 1절」에 따르면 계약담당자는 공사의 예산편성과 기본설계 등 사업의 계획단계부터 분할·분리 계약 가능 여부를 검토하여 동일구조물 공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 구조별·공종별로 분할하지 아니하고 일괄하여 계약을 체결하여야 하며, 1인 견적 수의 계약을 체결하기 위하여 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

따라서 거창군 ○○○○○에서 ○○○○처리시설 보수공사를 계약할 때에는 동일시설물의 유지보수를 위하여 공사의 성격상 시공의 목적물, 시기와 장소 등을 고려하여 사업내용이 유사하고 통합 발주하는 것이 가능할 경우 일괄 발주하여야 하고, 추정가격 2천만 원 이하¹⁾의 1인 견적 수의계약을 체결하기 위하여 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여서는 아니 된다.

3. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○○에서는 ○○○○○○처리시설 내 관리동, 통합관제 센터, 침사동에 대한 수선사항에 대하여 보수공사를 계약하면서 통합 발주하는 것이 가능한데도 [표 2]와 같이 2021. 11. 22. ‘○○○○○○○처리시설 관리동 옥상 보수공사’ 등 3건으로 공사를 분할하고, 시설유지관리업을 시행하는 전문 업체와 1인 견적 수의계약²⁾으로 각각 19,530천 원, 19,691천 원, 16,159천 원에 계약 체결하였다.

1) 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」제5장 수의계약 운영요령에 따르면 물량내역서를 지정정보처리장치에 게재 및 수의계약 안내공고 없이 계약체결 가능한 공사
2) 거창군 수의계약금액 결정방법 및 운영 기준(내부방침)(재무과-3150호(2018. 2. 7.)에 따라 낙찰율 91% 적용하였고 일반 공개 입찰 시 87.745%를 적용하여 산출하면 사업비 2,002천 원을 절감하지 못하는 결과 초래

[표 2] ○○○ 시설 유지관리사업 부당한 분할 및 수의계약 현황
(금액 단위 : 천 원)

사업명	계약일자	예정가격 (추정가격)	수의계약 시(A)		비고 (전문업)
			계약금액	낙찰율(%)	
○○○○○○○ 처리시설 관리동 옥상 보수공사	'21.11.22.	21,700 (19,530)	19,747	91	시설유지 관리업
○○○○○○○ 처리시설 침사동 지붕교체공사	'21.11.22.	21,879 (19,691)	19,909	91	시설유지 관리업
○○○○○○○ 처리시설 통합관제실 지붕보수 공사	'21.11.22.	17,954 (16,159)	16,338	91	시설유지 관리업

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견 및 검토결과

거창군 ○○○○○에서는 시설물의 특성상 시공 목적은 유사하나 동절기 전 조속한 사업진행이 불가피한 사항에서 시설유지관리의 전문성과 공사실적을 고려하여 분리발주를 시행하였고, 시설물 내 특고압 전기시설 존재 및 자동화운영 시스템 가동 등 고용량 전기를 사용하는 주된 건물로서 구조물 내 누수에 의한 전기 누전 등으로 시급히 시설물 보수를 하여야 하므로 일괄 발주 시, 설계용역 및 입찰 등 업체선정까지의 소요 기간 증가와 단일 시공업체의 사업량 증가에 따른 공사기간 증가 때문에 사업을 분리하여 시행하였다고 의견을 제시하였다.

그러나 수선대상인 관리동, 통합관제센터, 침사동의 지붕누수 및 판넬 등의 노후화는 오랫동안 지속되어진 것으로 시급성을 고려할 사항은 아니므로 이 같은 의견은 인정하기 어려우며, 일괄 발주 시 업체선정 및 단일 시공업체의 사업량 증가에 따른 공사 기간이 증가한다는 사항에 대하여 거창군 ○○○○○에서 분리 발주한 ‘○○○○○○○처리시설 관리동 옥상 보수공사’ 등 3건의 공사 기간은 전체 67일(각각 23일, 27일, 17일)로써 공사 기간이 장시간 소요된다는 주장은 받아들이기 어렵다.

다만 본 지적사항 외 유사사례를 이번 감사기간('22. 10. 13. ~ 10. 21.) 중 확인하지 못하였다는 점과 향후 동일한 사례가 재발하지 않도록 업무에 철저를 기하겠다고 답변한 점에 대하여 참작할 필요가 있다.

조치할 사항 거창군수는

① 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조(공사의 분할계약 금지) 등을 위반하여 ○○○시설 유지관리사업 분할발주 및 수의계약 체결 업무를 부적정하게 처리한 사업부서 실무담당자 지방◇◇◇◇◇○○○○○○○○, 계약부서 실무담당자 ○○○(현 ○○○○○과)와 실무담당자의 지도·감독을 부적정하게 한 사업부서 실무책임자 ○○○○○○ 지방◇◇◇◇◇○○○○(현 ○○○면), 계약부서 실무책임자 지방◇◇◇◇◇○○○○(현 ○○○○○과), 감독책임자 지방◇◇◇◇◇○○○○(현 ○○○○○○○)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리를 철저히 하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 23】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ▲▲▲▲진입도로(△△교) 개설공사 감독 및 준공검사 업무처리 등 부적정

소 관 기 관 거창군(○○○○과)

조 치 기 관 거창군

내 용

1 내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○과에서는 ‘▲▲▲▲진입도로(△△교) 개설공사’를 추진하면서 [표 1]과 같이 2018. 2. 12. △△△△(주) 대표 *** 외 1)과 도금액 11,541백만 원에 계약을 체결하고 같은 해 2. 21. 착공한 후 2021. 2. 26. 준공하였다.

[표 1] ▲▲▲▲진입도로(△△교) 개설공사 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사 업 량	사업비 (백만원)				공사기간	시공회사	비 고 (현공정)
				계	도급	관급	기타			
▲▲▲▲진입도로 (△△교) 개설공사	'18. 2.12	○○읍 ○○리	교량가설 L=194m, B=23.8m	14,039	11,541	1,999	499	2018. 2. 21.~ 2021. 2. 26.	△△△△ (주) 대표 ***외 1	준공

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 교량 신축이음 등 공사감독 및 준공검사 업무처리 부적정

가. 관계법령(판단근거)

1) (주)△△△건설 대표 ***

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부 고시 제2020-987호)」에 따르면 공사감독자는 공사 시행의 전반을 검토하여 설계도서의 내용대로 시공되도록 각 공종마다 확인·검측하고 관리하도록 되어 있으며, 공사가 준공된 때에는 시공자가 제출한 준공검사원을 검토하여 계약대로 시공이 완료되었는지 여부를 확인하도록 되어 있고, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제17조(검사)에 따르면 준공검사자는 당해 공사가 설계도서, 계약서, 공정계획표, 그 밖에 관계서류의 내용대로 시공되는지를 검사하도록 되어 있다.

그리고 「도로공사표준시방서(국토교통부 제2015-631호)」 6-8-2 (교량신축이음) 및 「도로교표준시방서」 제5장 (신축이음 및 받침)에 따르면 계약상대자는 시공전 시공계획서 및 시공상세도면, 설치절차 및 신축이음 부품상세 그리고 작업도면을 제출하여 감독자의 승인을 받도록 되어 있고, 신축이음장치 전 구간에 대해서 신축이음장치가 설치된 콘크리트면에 대해서 누수여부를 위하여 신축이음 누수 시험을 실시하도록 되어 있다.

아울러 「도로교표준시방서」 3-3 (철근공)에 따르면 철근의 공급, 가공, 조립, 이음 시에 스페이서를 사용하여 철근의 피복두께를 정확하게 하도록 규정되어 있고 최소 피복두께²⁾를 확보하도록 되어 있으며 「콘크리트구조설계기준(국토교통부 제2021-185호)」 콘크리트 구조 철근상세 설계기준 4.3(최소피복두께)에 따르면 옥외의 공기나 흙에 직접 접하지 않는 콘크리트 구조물에 대하여 최소 피복두께 40mm이상을 확보하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서 공사감독자가 감독업무를 수행할 때에는 공사 시행의 전반을 검토하여 설계도서와 같이 시공되도록 신축이음장치 설치·누수 시험 및 철근콘크리트공사 등 각 공종마다 확인·검측하여 관리하여야 하며, 준공 검사자는 시공자가 당해 공사의 설계도서, 계약서, 공정계획표, 그 밖에 관계서류의 내용대로 시공하였는지를 검사하여야 한다.

2) 최소 피복두께 : 철근콘크리트 부재의 각면 또는 그 중 특정한 위치에서 가장 외측에 있는 철근의 최소한도의 피복두께
- 목 적 : 내구성 확보, 내화성 확보, 철근과의 부착력 확보

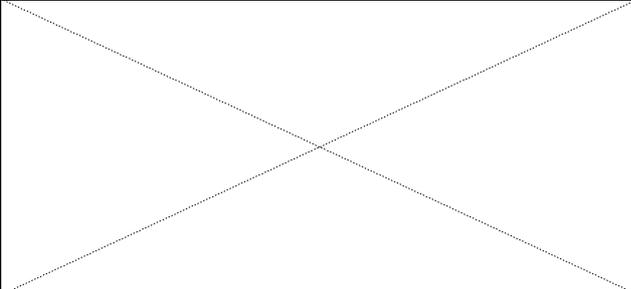
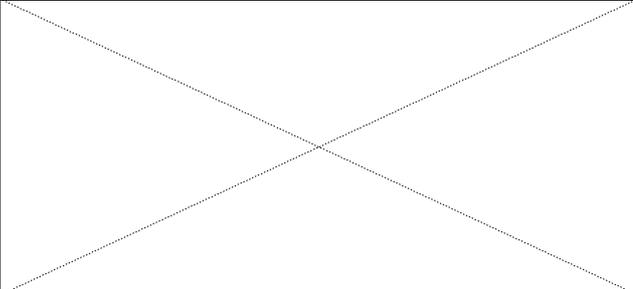
나. 위법부당사항(확인된 문제점)

1) 신축이음장치 시공 부적정

그런데도 거창군 ○○○○과에서는 ‘▲▲▲▲진입도로(△△교) 개설공사’의 교량신축이음 설치관련 감독 업무를 수행하면서 교량의 신축이음 설치 전에 시공계획서 및 시공상세도면 등을 검토하지 않고 시공토록 하였고, 2020. 10월(날짜 미상) 신축이음장치를 설치한 후 콘크리트면에 대한 신축이음 누수시험을 이행하지 않았다.

또한 시공사가 [그림 1]과 같이 신축이음장치가 각각 차도부³⁾, 보도부⁴⁾ 형식으로 다르게 설계된 것을 실제 시공은 차도부 신축이음장치로 동일하게 시공하였는데도 확인하지 않았고, 준공검사자는 2021. 3. 10. 준공검사 시 적정한 것으로 처리하였다.

[그림 1] 신축이음장치 시공 부적정

설계 도면 상	실제시공 상
	
교대 A1, A2 신축이음장치는 차도 및 보도가 다르게 설치	같은 종류의 New Monocell Joint로 시공(차도 및 보도)

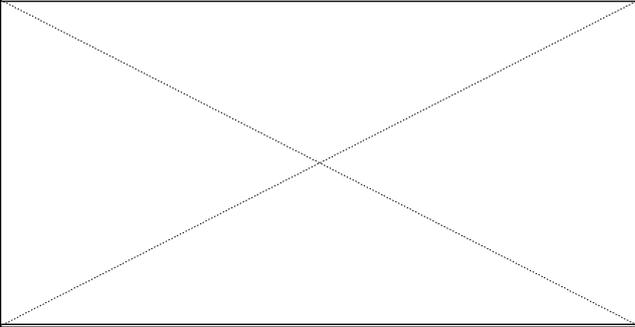
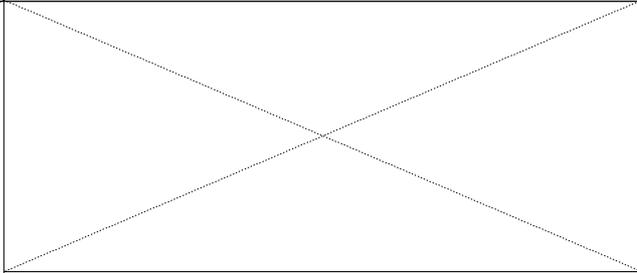
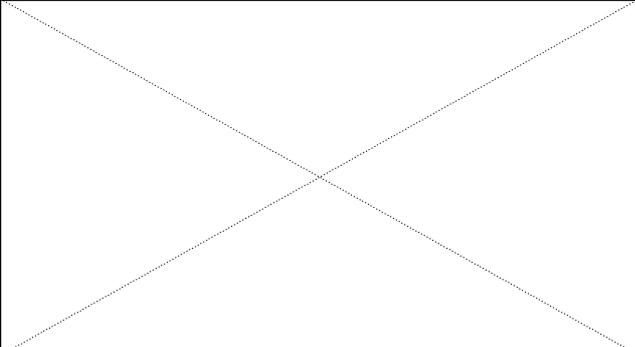
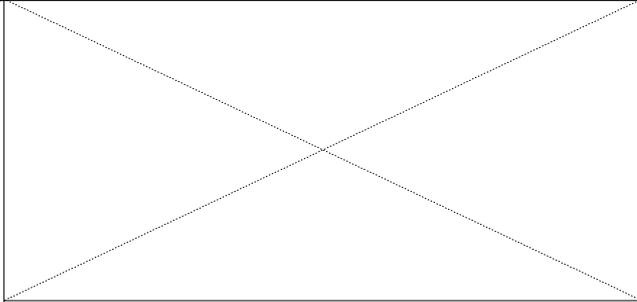
[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2) 콘크리트 피복두께 시공 감독업무 및 준공검사 부적정

그리고 공사감독자는 시공자가 교량 슬래브(바닥판) 하면을 시공하면서 [그림 2]와 같이 교량의 주요부재인 슬래브 하면에 각각 길이 0.6m, 1.0m 규모의 철근이 표면 밖으로 노출되어 최소피복두께 40mm이상을 확보하지 않고 시공하였는데도 이를 확인·검측하지 않았으며, 준공검사자는 2021. 3. 10. 준공검사 시 이를 확인하지 않고 적정한 것으로 처리하였다.

3) New Monocell Joint : 교량의 차도부 설치 신축이음장치의 한 종류로 본체와 합성고무의 일체화로 제작되어 고무의 마모가 없으며, 상부면이 강재로 되어 있고 고무가 내장되어 시공이 용이하며, 비교적 신축량이 작은 제품임
 4) WFA : 보도부 & 방호벽 차수 JOINT

[그림 2] 콘크리트 슬라브 시공 부적정 현황

도면	시공 사진
	
	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 교량받침 설계도서 구조검토 및 설계방법 작성 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건설기술 진흥법」 제48조(설계도서의 작성 등) 제5항 및 같은 법 시행규칙 제40조(설계도서의 작성)에 따르면 설계도서의 일부를 변경할 때에는 건설엔지니어링 사업자로 하여금 구조물(가설구조물을 포함한다)에 대한 구조검토를 하여야 하며, 교량 등의 구조물을 설계하는 경우에는 설계방법⁵⁾을 구체적으로 밝히도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 교량공사의 구조물에 대하여 설계도서의 일부를 변경하여 작성할 때에는 구조물에 대한 구조검토를 실시하여야 하고 구조 기준 및 부재의 위치, 작성일자 및 책임구조기술자 서명 등을 명시 등 설계방법을 구체적으로 밝혀야 한다.

5) ① 구조기준 ② 활하중 등 주요설계하중 ③ 구조재료강도 ④ 구조부재의 크기 및 위치 ⑤ 철근과 앵커의 규격, 설치 위치 ⑥ 철근 정착길이, 이음의 위치 및 길이 ⑦ 강부재의 제작·설치와 접합부설계에 필요한 전단력·모멘트·축력 등의 접합부 소요강도 ⑧ 작성일자 및 책임구조기술자 서명 등을 명시

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 2018. 2. 21. 구조검토를 완료한 교량공사를 시공하면서 2021. 2. 24. [표 2], [표 3]과 같이 교량받침 지지거리가 각각 104mm, 107mm, 25mm 변경되고 교량 탄성받침⁶⁾ 배치가 일방향에서 양방향으로 변경하였는데도 교량설치에 대한 구조검토를 실시하지 않았고, 구조기준 및 부재의 위치, 작성일자 및 책임구조기술자 서명 등 설계방법의 구체적 명시 없이 설계 변경 도서를 작성하였다.

[표 2] 교량받침 지지거리 변경 현황

유형	당초 설계서상('18. 2.21)(A)	설계변경('21. 2.24)(B)	B-A
교대 A1	1,517mm	1,413mm	감) 104mm
교대 A2	1,568mm	1,461mm	감) 107mm
교재 P1	1,400mm	1,425mm	증) 25mm

[표 3] 교량 탄성받침 변경 현황

유형	① 당초 설계 도면('18. 2. 21)		② 설계변경 도면('21. 2. 24.)	
	규격	수량	규격	수량
탄성받침(일방향)	1350KN, H=121mm	25	-	-
탄성받침(양방향)	-	-	1350KN, H=148mm	25

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

4. 품질시험 계획 및 품질관리비 정산 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「건설기술 진흥법」 제55조(건설공사의 품질관리) 및 제56조(품질관리 비용의

6) 교량의 상부구조를 지지하면서 필요시 회전, 활동 등에 적절히 대응하고 하중을 하부구조로 원활하게 전달하기 위한 장치(도로교표준시방서 2016)
 - 가동받침 : 일방향 혹은 양방향으로 활동이 가능한 받침
 - 고정받침 : 양방향 모두 활동이 제한된 받침

계상 및 집행)에 따르면 건설사업자는 품질시험계획에 따라 품질시험 및 검사를 하여야 하고, 같은 법 시행령 제53조(품질관리비의 산출 및 사용 기준)에 따르면 건설사업자 산출된 품질관리비를 해당 목적에만 사용하도록 되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법 시행규칙」 제53조(품질관리비의 산출 및 사용 기준) [별표 6]에 따르면 발주청은 확인한 시험성적서 등에 의한 품질관리 활동실적에 따라 정산하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서 품질관리비를 정산할 때에는 시공사가 품질시험계획에 따라 시행한 품질시험 및 검사를 확인하고 시험성적서 등에 의한 품질관리 활동실적에 따라 정산하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 ‘▲▲▲▲진입도로(△△교) 개설공사’의 준공 검사 업무를 추진하면서 시공사가 2021. 2. 26. 준공검사원을 제출하면 [표 4]와 같이 품질시험계획에 따라 실시한 품질시험 및 검사 등 품질관리 활동실적을 확인하여 정산하여야 하는데도 이를 이행하지 않아 품질시험비 8,646천 원을 과다 지급하였다.

[표 4] 품질시험비 과다지급 현황

(금액 단위 : 천 원)

구 분	준공시 지급현황(A)		실제 활동실적(B)		과다지급(B-A)	
	횟수	금 액	횟 수	금 액	횟 수	금 액
품질시험비	496	13,920	356	5,273	감) 140	감) 8,646

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견 및 검토결과

거창군 ○○○○과에서는 본건 발생의 원인이 설계도서의 시정·보완 및 정산 관련 법규·규정 미숙지와 업무연찬 부족, 현장관리 미흡으로 발생한 사항으로

앞으로 관련 법규 숙지와 지속적인 업무연찬, 현장 관리·감독 강화를 통하여 향후 동일 사례가 발생하지 않도록 업무에 최선을 다하겠다는 의견을 제시하였다.

그리고 교량 신축이음 설치 전 시공계획서 및 시공상세도면에 대하여 승인하지 않고 시공한 사유에 대하여는 교량 신축이음 설치 전 시공사로부터 “신축이음 공급원승인서”를 제출받았으며(날짜 미상) 2014년 당초 실시설계용역 시 납품된 “신축이음 상세도(1-차도부)”와 시공사로부터 제출된 “신축이음 공급원승인서” 도면 등이 모두 일치하였다고 답변하였고 신축이음장치 상세도(2-보도부)는 차도와 보도가 다르게 설치되는 것으로 명시되어 있으나, 설계내역서에는 신축이음장치가 보도부와 차도부 구분없이 일괄 적용되어 있었다는 의견을 제시하였다.

그러나 이는 교량 신축이음 설치 전에 관련도면 및 시공계획을 확인하였다는 관련 서류를 2022. 10. 21 감사종료일까지 제시하지 못하였으며, 1차(‘18.12.4.), 2차(‘19.5.24.), 3차(‘19.12.11.), 4차(‘20.7.28.), 5차(‘20.11.20.), 6차(‘21.2.24.) 설계 변경된 도면 및 2021. 2. 26. 준공 도면에는 차도와 보도가 다르게 설치되는 것으로 명시되어 있으므로 이와 같은 주장은 인정하기 어렵다.

또한 교량받침 지지거리 및 교량받침의 배치를 변경하면서 구조 검토를 실시하지 않은 사유에 대하여는 2018. 11. 20. 설계용역사로부터 ‘설계도면 변경 검토’를 받았으며 구조적 안전성에 영향이 없다는 설계용역사의 의견을 받았다고 의견을 제시하였다.

그러나 도로교 표준시방서(국토교통부 2016) 5-2(받침)에 따르면 교량의 받침에는 설계 시 계산된 반력이 작용하도록 정밀한 기준점 측량과 수준측량을 하여 정확한 위치에 설치하도록 규정되어 있어 2021. 2. 24. 설계변경 시 교량받침 지지거리 및 교량받침의 배치를 변경한 것에 대하여 구조적 안전성에 대한 구조계산 절차 없이 임의로 관련도면을 변경하여 시공한 바 구조계산을 수반하지 않고 구조적으로 안전하다는 주장에 대하여 인정하기 어렵다.

다만 위 지적사항 관련 품질관리비를 정산하지 않고 과다하게 지급된 공사비 8,646천 원에 대하여는 회수조치를 하겠다고 답변한 점, 법령숙지 및 업무연찬

부족으로 이번 감사에 지적되어 잘못을 인정하고 있다는 점, 또한 관련 법규 숙지와 지속적인 업무연찬, 현장 관리감독 강화를 통하여 향후 동일 사례가 발생하지 않도록 업무에 최선을 다하겠다고 답변한 점을 감안할 필요가 있다.

조치할 사항 거창군수는

① 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독 의무) 등을 위반하여 ‘▲▲▲▲진입도로(△△교) 개설공사’의 감독 및 준공검사 업무, 교량받침 설계도서 구조검토 및 도서작성 업무, 품질시험비 정산 업무 등을 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○과, 지방◇◇◇◇◇)와 공사감독 업무 등을 부적정하게 처리한 실무담당자의 지도·감독을 철저히 하지 못하고, 준공검사 처리를 부정정하게 처리한 실무책임자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○면)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고, 실무자들의 지도·감독에 대한 책임이 있는 감독책임자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 「건설기술 진흥법」 제53조 및 「건설산업기본법」 제82조 등에 따라 건설공사를 부실하게 시공한 시공사에 대하여는 부실벌점부과, 과징금 부과 등을 검토하고, 철근 노출에 대한 보수 및 교량받침 변경에 따른 구조검토 시행 등 적절한 방안, 과다 지급된 품질시험비 8,646천 원 상당의 금액을 회수 할 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리를 철저히 하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 24】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 ○○○○ 등산로 연결사업 감독 및 자재구입 변경 등 부적정

소 관 기 관 거창군(○○과)

조 치 기 관 거창군

내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 [표 1]과 같이 2021. 12. 8. △△종합건설(주) 대표 *** (이하 ‘사업시행자’라 한다.)과 도금액 581백만 원에 계약을 체결하고 2022. 10. 31. 준공예정으로 「○○○○ 등산로 연결사업(출렁 다리)」을 추진하고 있다.

[표 1] ○○○○ 등산로 연결사업(출렁다리) 추진 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사업내용	사업비 (백만원)			공사기간	계약상대자	비 고 (현공정)
				계	도급	관급			
○○○○ 등산로 연결사업 기본 및 실시설계용역	'20. 3. 12. (일반입찰)	○○면 ○○리 산8 일원	실시설계 1식	145	145	-	2020. 3. 7. ~ 2021. 11. 5.	(주)△△△△△ 대표 ***	100%
○○○○ 등산로 연결사업(출렁다리)	'21. 12. 8. (일반입찰)		출렁다리 설치(L=240m, 데크로드 A=339m) 등	4,625	581	4,044	2021. 12. 13. ~ 2022. 10. 31.	△△종합건설(주) 대표 ***	95%

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 데크로드 하부기초 시공 감독 및 사급자재 구입 실정보고 검토 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 의무) 제1항, 제2항에 따르면 공사감독자는 건설공사가 설계도서, 계약서, 그 밖의 관계 서류의 내용대로

시공되도록 하고 건설공사의 품질 및 현장의 안전 등 건설공사를 관리하기 위하여 감독업무를 성실히 수행하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법」 제40조(건설사업관리 중 공사중지 명령 등) 제1항에 따르면 공사감독자는 건설사업자가 건설공사의 설계도서·시방서(示方書), 그 밖의 관계 서류의 내용과 맞지 아니하게 그 건설공사를 시공하는 경우에는 재시공·공사중지(부분 공사중지를 포함한다) 명령이나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있도록 되어 있다.

또한 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제148조(설계변경 및 계약금액 조정) 제1항에 따르면 공사감독자는 설계변경 및 계약금액 변경 시 계약서류와 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관련 규정에 따라 시행하고, 같은 조 제2항에 따르면 공사감독자는 시공자가 현지여건과 설계도서가 부합되지 않거나 공사비 절감과 설계변경이 필요하여 설계변경사유서 등 서류를 제출하면 이를 검토·확인하여 발주청에 실정보고 하고 발주청 방침을 득한 후 시공하도록 조치하여야 한다고 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 ‘○○○○ 등산로 연결사업’ 중 데크로드 시공을 감독할 때에는 설계도서의 내용대로 시공하도록 조치하고 설계도서와 다르게 시공하면 재시공 명령 등을 하도록 감독하여야 하며, 데크목재를 추가 구입하는 설계변경의 실정보고를 검토할 때에는 공사비가 절감되도록 관련 서류를 검토·확인하여 설계변경 방침을 득한 후 시공하도록 조치하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

① 데크로드 하부 기초콘크리트 등 시공 감독 부적정

그런데 거창군 ○○과에서는 2021. 12. 13.부터 사업시행자가 데크로드를 시공하면서 [그림 1]과 같이 데크로드의 지주기초에 합판거푸집을 설치하지 않은 채 콘크리트를 타설하고 지주기초 콘크리트에는 베이스플레이트와 앵카볼트를 설치하지 않았으며 일부 기초 콘크리트가 파손되거나 기초 하부의 토사가 유실

되고 있는 등 [표 2]와 같이 공사비 합계 약 30,127천 원 상당 시공물량을 설계도서와 다르게 시공하였는데도 사업시행자에게 재시공 명령 또는 감액(회수)하는 등의 조치를 하지 않았다.

[그림 1] 데크로드 하부 기초콘크리트 단면부족, 파손, 하부토사유실 등 현황

(X)	(X)
기초콘크리트 파손 및 하부 토사 유실	기초콘크리트 단면부족 및 기초콘크리트 미시공
(X)	(X)
기초콘크리트 베이스플레이트, 양카볼트 미시공	기초콘크리트 베이스플레이트, 양카볼트 미시공

[출처 : 거창군 종합감사 기간 현지 확인 사진]

[표 2] 설계도서대로 시공하지 않은 공사물량 및 공사비 산출

구 분	합계	합판거푸집 183㎡	베이스플레이트 1.825톤	양카볼트 2,329개	컨테이너 1동
공사비(천원)	30,127	9,817	19,621		689

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

② 데크목재 사급자재 추가 구입 실정보고 검토 부적정

또한 거창군 ○○과에서는 사업시행자가 2022. 9. 28. 제출한 산책로 데크목재 추가 구입에 대한 실정보고를 검토하면서 추가 시공에 필요한 데크목재를 당초 계약과 같이 관급자재로 구입하지 않고 [표 3]과 같이 1㎡당 63,507원 정도 비싼 가격에 사급자재로 구입하는 실정보고를 하였는데도 이에 대해 경제적인 시공이

되도록 검토하지 않고 같은 해 10. 1. 실정보고를 승인·통보한 결과 데크목재 구입에 약 8,038천 원 정도 예산을 추가로 지출하였다.

[표 3] 데크목재 추가구입(A=130m²) 공사비 증·감 비교

목재데크 추가구입 (A=130m ²)	관급자재 구입 시 (A)	사급자재 구입 시 (B)	공사비 증·감 비교 (C=B-A)
구입금액	39,660천 원	47,698천 원	증 8,038천 원
단가비교	303,400원/m ²	366,907원/m ²	증 63,507원/m ²

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 건설공사 품질시험계획 검토 및 품질시험 미이행

가. 관계법령(판단기준)

「건설기술 진흥법」 제55조(건설공사의 품질관리) 제1항, 같은 법 시행령 제89조(품질관리계획 등의 수립대상 공사)에 따르면 건설사업자는 건설공사의 품질시험 계획을 수립하고 발주자에게 제출하여 승인을 받도록 되어 있고, 품질시험계획에 따라 품질시험 및 검사를 하도록 되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독 의무) 제1항에 따르면 공사감독자는 건설공사가 설계도서, 계약서, 그 밖의 관계 서류의 내용대로 시공 되도록 하고 건설공사의 품질 및 현장의 안전 등 건설공사를 관리하기 위해 감독 업무를 성실히 수행하여야 하며 같은 법 제56조(품질관리 비용의 계상 및 집행) 제1항에 따르면 건설공사의 발주자는 건설공사의 품질관리에 필요한 비용을 공사 금액에 계상하도록 되어 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조(물가 변동 등에 따른 계약금액의 조정)에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사계약을 체결한 후 그 밖에 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정할 필요가 있을 경우에는 계약금액을 조정하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서 ‘○○○○ 등산로 연결사업’의 다짐시험, 들밀도시험,

콘크리트압축강도시험 등 품질관리를 감독할 때에는 사업시행자에게 품질시험 계획을 제출하게 하여 이를 검토한 후 승인여부를 통보하여야 하고, 설계도서에 반영된 품질시험비를 집행하여 사업시행자가 건설공사의 품질시험을 이행하도록 감독하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 사업시행자가 2021. 12. 13. ‘○○○○ 등산로 연결사업’의 착공계를 제출하면서 다짐시험, 들밀도시험, 콘크리트압축강도시험 등 품질시험계획을 제출하지 않았는데도 2022. 10. 21. 감사일 현재까지 사업시행자에게 품질시험계획을 제출하도록 조치하지 않았으며, 설계도서에 품질시험비용이 약 4백만 원 계상되어 있었는데도 사업시행자에게 공사 중 품질시험을 이행하도록 조치하지 않았다.

4. 부적격 하도급 계약체결 승인 등 처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공자격) 제1항에 따르면 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종에 등록하도록 되어 있고, 같은 법 제25조(수급인 등의 자격제한) 제2항에 따르면 수급인은 공사내용에 상응하는 업종을 등록하여 시공자격을 갖춘 건설사업자에게 하도급 하도록 되어 있다.

그리고 「건설산업기본법」 제29조(건설공사의 하도급 제한) 제6항, 제31조(하도급 계약의 적정성 심사 등) 및 같은 법 시행령 제32조(하도급등의 통보)에 따르면 도급 받은 공사의 일부를 하도급한 건설사업자는 하도급계약을 체결한 날부터 30일 이내에 발주자에게 통보하여야 하며, 발주자는 통보받은 첨부서류¹⁾를 검토하여 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게

1) 「건설산업기본법 시행규칙」 제26조(하도급계약 등의 통보서) 제2항의 첨부서류 : ① 하도급계약서 사본, ② 공사량(규모)·공사단가 및 공사금액 등 공사내역서, ③ 예정공정표, ④ 하도급대금지급보증서 교부의무 면제 증명서류, ⑤ 현장설명서, ⑥ 공동도급 경우 공동수급체 구성원 간 체결한 협정서 사본

밝혀 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약내용 변경을 요구할 수 있도록 되어 있다.

또한 「건설산업기본법」 제82조(영업정지 등) 제2항 제1호, 제3호에 따라 제16조를 위반하여 건설공사를 도급 또는 하도급받거나 제25조 제2항의 규정에 따른 하도급 제한을 위반하면 1년 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자의 영업정지를 명하거나 영업정지에 갈음하여 그 위반한 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 되어 있다.

아울러 「건설산업기본법」 제96조(벌칙) 제4호에 따르면 제25조 제2항을 위반하여 하도급한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하고, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) 제1항 제3호에 따르면 지방자치단체의 장은 「건설산업기본법」에 따른 하도급의 제한규정을 위반하여 하도급한 자, 발주관서의 승인없이 하도급한 자에 대해서는 7개월 이상 9개월 미만의 입찰 참가자격을 제한하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 사업시행자가 제출한 하도급계약통보서를 검토하여 하도급계약사항을 승인·통보할 때에는 하도급 공중에 부합되는 적정한 전문건설업 면허를 보유하고 있는지에 대하여 하도급자의 시공적격 여부를 검토한 후 승인 하여야 하고, 하도급 계약내용이 적정하지 않으면 그 사유를 밝혀 하도급 계약내용의 변경을 요구하여야 하며, 하도급 관계 법령을 위반한 사업시행자 등에 대하여 벌칙 등 행정조치²⁾를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 ‘○○○○ 등산로 연결사업’의 사업시행자가 2022. 2. 22. 철근콘크리트공사업 면허만 갖춘 주식회사 △△건설 대표 ***과

2) 「건설산업기본법」 제25조 제2항 위반(건설업 미등록자에게 하도급) 관련 제재조치

관계 법령	제재조치 내용
• 「건설산업기본법」 제82조 제2항 제3호	• 1년 이내 영업정지 또는 하도급 금액의 30% 이하 과징금 부과
• 「건설산업기본법」 제96조 제4호	• 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
• 「지방계약법」 제31조 제1항 제3호, 같은 법 시행규칙 제76조 [별표 2] 5호 다목	• 입찰참가자격 제한(7~9개월)

하도급계약을 체결하면서 설계도서의 내역 중 철근콘크리트공사업 공종 외 [표 4]와 같이 ‘토공사업, 철강구조물공사업, 보링그라우팅파일공사업’을 포함하여 하도급 계약을 체결하고 같은 해 3. 4. 발주자에게 통보하였는데도 사업시행자가 제출한 하도급계약 통보서의 하도급자의 전문건설업 보유여부 등 시공적정 여부를 검토하지 않고 같은 해 3. 7. 하도급 계약을 승인·통보하였다.

그 결과 사업시행자는 시공자격을 갖추지 못한 △△건설에 하도급 하였으며 △△건설은 ‘토공사업, 철강구조물공사업, 보링그라우팅파일공사업’ 전문건설업 면허를 등록하지 않고 하도급 받아 공사를 하였는데도 거창군 ○○과에서는 이들 건설사업자들에 대하여 영업정지(과징금), 입찰참가자격 제한 등의 제재를 하거나 벌칙에 따라 조치하지 않았다.

[표 4] 하도급 계약한 공종 및 하도급 현황

(금액단위 : 천 원)

공 종	세부내역	해당 적정 업종	실제 하도급계약	해당공종 하도급금액	적정여부
합 계			254,673	254,673	
구조물공	레미콘타설	철근콘크리트공사업	철근콘크리트공사업 (주)△△건설 대표 ***	65,381	적 정
토 공	터파기	토공사업		23,516	부적정
상부공	앵커프레임 제작설치	철강구조물공사업		89,392	부적정
하부공	영구앵커 천공·설치	보링그라우팅파일공사업		76,384	부적정

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군은 감사결과를 수용하면서 「건설기술 진흥법」 등 관련 규정에 대한 숙지와 업무연찬 부족으로 품질시험계획 승인 및 하도급계약 승인·통보 절차를 적정하게 이행하지 못하였고, 설계도서와 다르게 시공한 데크로드 기초는 탐방객들의 통행안전 확보를 위해 준공·개통 이전에 조치하고, 과다 계상된 공사비는 설계변경을 통하여 조치하는 등 추후 이와 유사한 사례가 발생하지 않도록 업무연찬 및 직원교육 강화 등을 통하여 업무에 철저를 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

① 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 의무) 제1항, 「건설산업기본법」 제25조(수급인 등의 자격제한) 제2항 등을 위반하여 데크로드 하부기초 시공 감독, 품질시험계획 미승인·품질시험 미이행, 하도급계약 체결통보서 검토 및 승인처리 등 관련 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면)과 실무담당자의 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호 따라 ‘훈계’ 처분하고 사급자재 구입 실정보고 검토 부적정 및 품질시험 미이행 등 업무처리를 부적정하게 한 실무담당자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○과 실무담당자의 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 「건설산업기본법」 제25조(수급인 등의 자격제한) 제2항 등에 따른 전문 건설업을 보유하지 않은 자에게 하도급한 건설사업자와 하도급자에 대하여 벌칙 등 적절한 제재방안을 마련하시고,

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제148조(설계변경 및 계약금액 조정) 제1항 등에 따라 설계도서와 다르게 시공한 합판거푸집·베이스 플레이트·양카 미시공, 현장사무실(1동) 미설치, 품질시험비 미정산, 실정보고에서 관급자설치 데크목재를 사급자재로 설계변경하는 등 예산절감이 가능한 공사비 약 42,192천 원 상당은 재시공 또는 감액(회수)하는 등 적절한 조치 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육을 강화하는 등 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.(주의)

경상남도 감사위원회

주의 요구 및 통보

제 목 산림사업 작업원 투입비율 및 안전관리 지도·감독 부적정
소 관 기 관 거창군(○○과)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 및 「조림 설계·감리 및 사업시행 지침」, 「숲가꾸기 설계·감리 및 사업시행 지침」, 「민관협력형 산림경영 시범사업 운영지침」에 따라 산림자원의 조성과 관리를 통하여 산림의 다양한 기능을 발휘하게 하고 산림의 지속가능한 보전과 이용 및 산림재해로부터 주민들을 안전하게 보호하기 위하여 2019. 8월부터 2022. 10월까지 [표 1] 과 같이 ‘조림사업, 숲가꾸기사업’ 등 총 318건의 다양한 산림사업을 시행하였다.

[표 1] 거창군 ○○과 산림사업 현황('19. 8. ~ '22. 10.)

구 분	합계(건)	조림	숲가꾸기	방제	사방	수목진료	임도	토목	종합단조성	숲수집	산림레포트타운	숲체험장	휴양림	숲길	비고
합 계	318	76	159	9		5	28		3	2	1				
거창군 직접시행	104	3	18	9	2	5	28	26	3	2	1	1	4	2	
산림조합 위탁시행	214	73	141	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 산림(조림·숲가꾸기)사업 작업원 투입비율 지도·감독 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「조림 설계·감리 및 사업시행 지침」 제14조의2(작업원) 및 「숲가꾸기 설계·감리 및 사업시행 지침」 제20조(작업원)에 따르면 사업시행자는 착수하기 전에 전체 작업인원 중 산림경영기술자 기능 2급 이상인 작업원을 조림사업은 30% 이상, 숲가꾸기사업은 50% 이상¹⁾ 되도록 작업계획서를 제출하여야 하고 감독자와 감리원은 작업원 적정 투입여부 등을 수시 점검하여야 하며, 작업원을 교체할 때에는 감리원을 경유하여 감독공무원에게 통보하고 동의를 받도록 되어 있다.

그리고 「민관협력형 산림경영 시범사업 운영지침」²⁾ 제6호 가목에 따르면 지자체는 위탁시행기관인 산림조합에 대한 시범사업 추진상황, 사업비의 사용·관리 및 정산 등을 수시 또는 정기적으로 관리·감독하도록 되어 있다.

또한 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 제24조(산림사업 등의 부실 추정) 제1항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 발주청은 산림기술용역업자, 산림사업시행업자, 산림기술용역업자와 산림사업시행업자에게 고용된 산림기술자가 산림기술용역업 또는 산림사업시행업을 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실이 발생하여 발주청에 손해를 끼친 경우에는 부실의 정도를 측정하여 별점³⁾을 주도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서 ‘조림사업 및 숲가꾸기 사업’ 등을 시행할 때에는 작업계획서에 따라 전체 작업인원 중 산림경영기술자 기능 2급 이상 작업원의 투입비율이 조림사업은 30%이상, 숲가꾸기 사업은 50%이상 운영되는지 수시로

1) 「숲가꾸기 설계·감리 및 사업시행 지침」에 따라 “조림지 풀베기, 덩굴제거, 지장목제거” 숲가꾸기 사업은 산림경영기술자 기능2급 이상인 작업원이 전체 작업원 중 30% 이상으로 규정하고 있음
2) 산림청(2020.12.) 「민관협력형 산림경영 시범사업 운영지침」 및 산림청(2019.12.) 「시·군단위 위탁형 대리경영 시범사업 운영지침」 내용과도 동일함
3) 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률 시행규칙」 제18조 제2항 [별표 4] 별점관리기준(제2호 별점의 부과기준)
- (산림사업시행업체 및 산림기술자) 작업원 운영계획과 다르게 작업원을 운영한 경우 : 별점 2점
- (산림기술용역업 및 산림기술자) 작업원 운영계획과 다르게 작업원을 운영한 경우 : 별점 2점

지도·감독하여야 하고 작업원 운영계획과 다르게 작업원을 운영한 산림사업 시행업체, 감리업체, 산림기술자, 감리자는 벌점을 부과하여야 하며, 시행위탁한 기관에서도 동일 사업에 대하여 적정하게 시행하도록 수시 또는 정기적으로 관리·감독하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 이번 감사기간('22. 10. 13. ~ 10. 21.) 중 ‘인부임이체명세서’를 통해 조림 및 숲가꾸기 사업의 작업원 적정 투입현황을 검토한 결과 2019. 8. 7.부터 2022. 10. 20.까지 거창군에서 직접시행한 조림사업 3건, 숲가꾸기사업 18건, 거창군산림조합 시행위탁한 조림사업 73건, 숲가꾸기사업 141건을 시행하면서 [표 2]와 같이 감독자의 동의를 받지 않고 산림경영기술자 기능 2급 이상 작업원 투입비율을 적정하게 30~50% 이상 되도록 운영하지 않고 조림 및 숲가꾸기 사업을 시행하였는데도 이에 대해 지도·감독하거나 시행위탁기관을 관리·감독하지 않았다.

[표 2] 산림사업(조림·숲가꾸기) 작업원 운영 현황

구분	합계(건)		거창군 직접시행(건)		산림조합 시행위탁(건)	
	조림사업	숲가꾸기사업	조림사업	숲가꾸기사업	조림사업	숲가꾸기사업
합계	76	159	3	18	73	141
적정	12	36	1	7	11	29
부적정	53	94	2	11	51	83
증빙미제출	11	29	-	-	11	29

[출처 : 거창군 제출자료 재구성, 세부내역은 별첨 1~4 참조]

또한 조림 및 숲가꾸기 사업을 시행하면서 작업계획서와 다르게 작업원을 운영한 산림사업시행업자, 산림기술자 및 감리업무를 수행한 산림기술용역업자, 감리자에 대해서 벌점 부과 등 조치를 하지 않았다.

3. 산림사업 안전관리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 제26조(산림사업의 안전관리) 제2항, 같은 법 시행령 제16조(안전관리계획의 수립) 제3항에 따르면 산림사업시행자는 산림사업의 안전을 확보하기 위하여 산림사업을 착수하기 전에 산림사업의 안전관리계획을 수립하고 발주기관에 제출하여야 하며, 발주청은 7일 이내 내용을 심사하여 그 결과를 통보하도록 되어 있다.

또한 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 제26조(산림사업의 안전관리) 제5항, 제6항 및 같은 법 시행규칙 제21조(안전점검에 관한 종합보고서의 작성 등)에 따르면 산림사업시행자는 안전관리계획에 따른 안전점검을 한 산림사업을 준공한 날부터 5일 이내에 ‘안전점검종합보고서’를 작성하여 발주기관에 제출하여야 하며, 발주청은 해당 산림사업의 하자담보책임기간이 만료되는 날까지 ‘안전점검종합보고서’를 보존·관리 하도록 되어 있다.

그리고 「민관협력형 산림경영 시범사업 운영지침」 제6호 가목에 따르면 지자체는 위탁시행기관인 산림조합에 대한 시범사업 추진상황, 사업비의 사용·관리 및 정산 등을 수시 또는 정기적으로 관리·감독하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 안전관리계획을 수립하여야 하는 산림사업을 직접 또는 위탁·시행할 때에는 산림사업을 착수하기 전에 산림사업시행자에게 안전관리계획을 제출하게 하여 그 심사결과를 통보하여야 하며, 해당 산림사업을 준공한 때에는 안전점검종합보고서를 제출받아 보존·관리를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 2019. 8. 7.부터 2022. 10. 20.까지 [표 3]과 같이 ‘2022년 산림유전자보호림 및 노거수 보호관리사업’ 등 56건⁴⁾의 산림사업을 직접 시행하면서 산림사업시행자가 착수 전 안전관리계획을 제출한 1건 외 33건의

4) [별표 3] 산림사업(거창군 직접시행) 안전관리계획 미통보 및 안전점검종합보고서 미제출 현황

산림사업은 산림사업시행자가 안전관리계획을 제출하지 않았는데도 이를 제출하도록 조치하지 않았고, 22건의 산림사업은 산림사업시행자가 안전관리계획을 제출하였는데도 이를 검토하여 승인 사항을 통보하지 않았다.

[표 3] 거창군 직접시행 산림사업 안전관리계획 제출 및 승인 현황

합계	제출	미제출	미승인	비고
56건	1건	33건	22건	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성, 세부내역은 별첨 5참조]

그리고 ‘2020년 숲가꾸기사업2차(○○외지구)’ 등 22건⁵⁾은 산림사업 위탁시행자인 거창군산림조합에서 산림사업시행자가 제출한 안전관리계획을 검토하여 승인 사항을 통보하지 않았는데도 거창군 ○○과에서는 산림사업 시행위탁기관에 대한 관리·감독을 하지 않았다.

또한 거창군 ○○과에서는 직접시행한 ‘2022년 ○○마을 마을숲 정비사업’ 등 56건의 산림사업을 준공하면서 산림사업시행자가 안전점검종합보고서를 제출한 1건 외 55건의 산림사업은 산림사업시행자가 안전점검종합보고서를 제출하지 않았는데도 이를 제출하도록 조치하지 않았다.

관계기관 의견

거창군은 감사결과를 수용하면서 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」, 「숲가꾸기 설계·감리 및 사업시행 지침」, 「민관협력형 산림경영 시범사업 운영지침」 등 관련 규정에 대한 숙지와 업무연찬 부족으로 산림사업 참여근로자 관리와 안전관리에 대한 적절한 조치를 하지 못하였으나, ‘추후 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 업무 연찬을 통하여 철저를 기하도록 하겠다.’는 의견을 제시하였다.

5) [별표 4] 산림사업(산림조합 위탁시행) 안전관리계획 미통보 및 안전점검종합보고서 미제출 현황

조치할 사항 거창군수는

① 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 제26조(산림사업의 안전관리) 등을 위반하여 산림(조림·숲가꾸기)사업 작업원 투입비율과 안전관리 지도·감독 등 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○, 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○과), 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○과), 지방◇◇◇◇ ○○○, 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○과), 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면), 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○과), 지방◇◇◇◇ ○○○, 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○), 지방◇◇◇◇ ○○○, 지방◇◇◇◇ ○○○과 실무담당자의 지도·감독을 철저히 하지 못한 실무책임자 ○○과 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○장), 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○과), 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면), 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○과), 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○), 지방◇◇◇◇ ○○○, 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○), 지방◇◇◇◇ ○○○을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 ‘주의’ 처분하시기 바랍니다.(주의)

② 「산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률」 제24조(산림사업 등의 부실 측정) 제1항에 따라 감독자에게 보고하지 않고 작업원 운영계획과 다르게 작업원을 변경하여 작업원 적정 투입비율을 위반한 산림사업시행업자 및 산림기술자와 이에 대한 감리업무를 수행한 산림기술용역업자 및 감리자에 대하여 부실의 정도를 측정하여 벌점 부과 등 적절한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 소속 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리를 철저히 하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 26】

경상남도 감사위원회

훈계·주의 요구 및 통보

제 목 하천환경교육센터 신축공사 유리온실 등 설계용역 및 공사감독 부적정
 소 관 기 관 거창군(○○과)
 조 치 기 관 거창군
 내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○과에서는 [표 1]과 같이 2017. 12. 18. 건축사사무소☆☆☆☆☆☆☆☆ 대표 ***과 도급액 62백만 원에 실시설계 용역계약을 체결하여 2018. 5. 25. ‘거창 하천환경교육센터’ 실시설계 용역을 완료하였고, 같은 해 10. 25. △△종합건설(주) 대표 ***과 도급액 1,620백만 원에 계약하여 ‘거창 하천환경교육센터 신축공사’를 2020. 9. 11. 준공하였다.

[표 1] 하천환경교육센터 신축공사 추진 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사업내용	사업비 (백만원)				용역기간	계약상대자	비 고 (현공정)
				계	도급	관급	기타			
기본 및 실시설계용역	'17.12.18.	○○읍 ○○리 ***번지 일원	설계용역 1식	62	62	-	-	2017. 12. 18.~ 2018. 5. 25.	건축사사무소 ☆☆☆☆☆☆☆☆ 대표 ***	100%
하천환경 교육센터 신축공사	'18.10.25.		교육센터 1식 (유리온실)	1,620 (245)	1,364 (239)	250 (6)	6	2018. 11. 1.~ 2020. 9. 11.	△△종합건설(주) 대표 ***	100%
감리용역	'19. 2.20.		감리용역 1식	17	17	-	-	2019. 2. 20.~ 2020. 9. 11.	△△종합건축사 사무소 대표 ***	100%

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 유리온실의 가설건축물 축조신고 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「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), 제43(용역의 준공)에 따르면 실시설계는 관계 법령 및 기준 등에 적합하게 공사에 필요한 설계도서 등을 작성하여야 하고, 용역감독자는 준공검사 전에 충분한 기간을 두고 용역성과를 정밀히 확인·점검하여 지적사항을 미리 시정조치 하도록 되어 있다.

그리고 「건축법」 제14조(건축신고) 제1항 제5호와 같은 법 시행령 제11조(건축신고) 제3항 제5호에 따르면 농업이나 수산업을 경영하기 위하여 읍·면지역에서 건축하는 연면적 400㎡ 이하의 축사, 작물재배사(作物栽培舍), 종묘배양시설, 화초 및 분재 등의 온실 건축물은 군수에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 신고하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 설계용역사업자가 작성한 유리온실의 설계도서의 내용을 검토할 때에는 유리온실이 농업을 경영하기 위하여 읍·면지역에서 연면적 400㎡ 이하의 작물재배사, 화초 및 분재 등의 건축물로써 건축신고 대상 여부와 관련 기준을 검토하고 실시설계용역의 준공검사 전에 용역성과를 정밀히 확인·점검하여 설계용역사업자에게 시정·보완 등의 필요한 조치를 요구하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 설계용역사업자가 작성한 유리온실의 설계도서를 검토하면서 [표 2]와 같이 그 용도가 작물재배사, 화초 및 분재 등의 온실건축물에 해당하여 건축신고를 하여야 하는데도 유리온실을 ‘농업용 고정식 온실’ 용도의 가설건축물로 설계하여 실시설계도서를 제출하였으나 그에 대한 시정조치를 요구하지 않았다.

[표 2] 유리온실의 법령 적용 적정여부 비교 현황

구분	건축신고 대상 유리온실	가설건축 대상 유리온실	비고
건 폐 율	생산녹지지역 (건폐율 20% 이하로 제한)	건폐율 제한을 받지 않음 (「건축법 시행령」 제15조 제6항)	
대지위치	○○읍 ○○리 ***번지 일원		
연 면 적	297m ²		
건축물의 용도구분	⇒ 동물 및 식물 관련 시설 중 작물재배사, 화초 및 분재 등의 온실 또는 문화 및 집회 시설 중 식물원	농업용 고정식 온실	
환경교육센터 유리온실 법령적용 근 거	① 농작물 전시 판매 및 환경체험 - 거창하천환경교육센터 조성사업 추진계획(2017. 3. 3.) - 하천환경교육센터 사업부지 변경계획보고(2017. 9. 11.) - 공유재산 심의안건 제출(2017. 9. 14.) ② 교육 및 체험 - 관리 운영방안 보고[관리운영 위·수탁 협약서(안)](2020. 8. 14.) ③ 유리온실내 식재 할 수목구입 현황 - 온실 방문객에게 열대식물 등에 대한 교육 목적으로 수목 구입 : 바나나 등 51종(513그루), 구입비용 9,812천 원		설치목적과 수목 구입 현황 등 검토시 건축신고 대상임

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

이에 따라 거창군 ○○과에서는 2019. 2. 25. ○○○○과에 유리온실을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 건폐율 규정을 적용받지 않는 가설건축물로 축조 신고하여 [표 3]과 같이 건축신고 대상으로 건폐율 규정을 적용하면 생산녹지 지역의 건폐율 기준¹⁾을 17.01% 초과한 37.01%²⁾ 건축물이 되는 결과를 초래하였다.

[표 3] 유리온실 건폐율 초과 현황

유리온실 건축구분	건폐율 적용여부	대지면적 (m ²) ^①	건축면적 (m ²) ^②	건폐율(%) ②÷①	비고
가설건축	미적용	1,431	교육센터(232.62) + 유리온실(0) = 232.62	16.26%	53.58m ² 여유
신고대상 건축	적 용	1,431	교육센터(232.62) + 유리온실(297.0) = 529.62	37.01%	243.42m ² 초과 설치

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 "국토계획법"이라 한다) 시행령」 제84조(용도지역안에서의 건폐율) 제1항 제15호 및 「거창군 계획조례」 제53조(용도지역 안에서 건폐율) 제1항 제15호에 따르면 생산녹지지역의 건폐율은 20퍼센트 이하로 규정되어 있음
 2) (교육센터 건축면적 232.62m² + 유리온실 건축면적 297m²) ÷ 대지면적 1,431m² = 37.01%

또한 거창군 ○○과에서는 이번 감사기간('22. 10. 13. ~ 10. 21.) 중 현장확인 및 유리온실의 용도에 대하여 적정 여부를 검토한 결과 [그림 1]과 같이 유리온실의 쓰임새가 농작물 생산·가공·보관 등의 농업용³⁾ 시설이 아닌 전시·체험 및 홍보를 위한 데크, 조형물 및 관람동선 등을 설치하여 열대식물 재배사 및 식물원 용도로 운영 중인 것으로 확인되었다.

[그림 1] 유리온실 운영 실태(전시·체험 및 홍보)

구분	유리온실 내부 구성 현황	
내부현황	(내용 없음)	
무대데크 및 관람동선 현황	(내용 없음)	

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 공사감독 및 준공검사 부적정

가. 관계법령(판단근거)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조(감독), 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독 의무), 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부고시)」에 따르면 공사감독자는 공사진행 단계별로 시공자가 제출하는 서류의 적정 여부를 검토하고 그 결과 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문 사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청에 보고하도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제17조(검사), 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제9절(검사와 대가지급)에 따르면 공사감독자는 설계

3) 「농지법 시행령」 제29조 제5항에 따르면 농업용 시설이란 제1호 농업인 또는 농업법인이 자기가 생산한 농산물을 건조·보관하기 위하여 설치하는 시설. 제2호 야생동물의 인공사육시설. 제3호 간이양축시설. 제4호 농업 또는 축산업을 영위하거나 자기가 생산한 농산물을 처리하는데 필요한 농업용 또는 축산업용시설 등을 말함

도서, 계약서, 공정계획표, 그 밖에 관계서류의 내용대로 시공되는지를 감독하고 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되는 경우 시정조치를 하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○과에서는 하천환경교육센터 신축사업과 관련된 공사감독 및 검사 업무를 수행할 때에는 시공자가 공사진행 단계별로 제출하는 서류의 적정 여부를 검토하고, 그 결과 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청에 보고하게 하여야 하며, 계약상대자의 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견하였을 때에는 지체 없이 계약상대자에게 필요한 시정조치를 요구하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○과에서는 2018. 11. 1.부터 2020. 9. 11.까지 유리온실 설치 공사 감독업무를 하면서 [그림 2]와 같이 시공자가 유리온실의 벽체와 교육센터의 벽체를 각각 설계도서에 표기된 대로 시공하여야 하는데도 유리온실의 벽체를 시공하지 않은 시공자에게 외벽을 설치하도록 시정토록 조치하지 않았고, 준공 검사자는 2020. 9. 11. 준공검사를 하면서 공사의 목적물이 설계도서와 다르게 유리온실 외벽을 설치하지 않았는데도 시정·보완 등의 조치없이 준공검사를 적정한 것으로 처리하였다.

[그림 2] 유리온실 외벽 미설치 현황

구분	관련도면(유리온실-교육센터 연결부위)	유리온실 외벽 미시공 부위
배치도	X	X

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

관계기관 의견

거창군은 ○○과에서는 감사 결과를 수용하면서 건축신고 대상 유리온실을 가설 건축물 축조신고 대상으로 부적정하게 허가권자와 협의한 사항과 유리온실과 교육 센터를 설계도서대로 시공하지 않고 하나의 건축물로 연결 시공한 사항에 대해서는 ‘하천환경교육센터’ 시설물 유지관리 및 이용자 편익을 반영하기 위해 설계자와 관련부서 등 협의를 통해 가설건축물과 본 건축물을 연결하여 시공하는 과정 중 발생한 사안으로 향후 가설건축물 축조 신고한 대로 농업용 온실로 사용하겠으며 동일한 사항이 재발하지 않도록 업무연찬에 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 거창군수는

① 「건축법」 제14조(건축신고) 등을 위반하여 건축신고 대상 유리온실을 가설건축물축조신고 대상으로 설계용역감독 업무를 부적정하게 처리한 실무 담당자 지방◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○과, 지방◇◇◇◇◇), 유리온실 공사 감독 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○과, 지방◇◇◇◇◇), 준공검사자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제1호에 따라 ‘훈계’ 처분하고, 실무 책임자로서 실무담당자의 미숙한 업무처리에 대해 철저히 지도하지 못한 실무 책임자 ○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면장, 지방◇◇◇◇◇), 실무책임자 ○○과 지방◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○면)를 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 주의 조치 하시기 바랍니다.(훈계, 주의)

② 건축신고 대상 유리온실을 가설건축물로 설계하여 용역성과물을 제출한 설계용역사업자에 대하여 건축사법에 따라 위반 여부를 검토하여 적절한 조치방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

③ 앞으로 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련 법령 준수와 소속 직원에 대한 직무교육 강화 등 업무처리를 철저히 하여 주시기 바랍니다.(주의)

【일련번호 : 27】

경상남도 감사위원회

주의 요구 및 통보

제 목 공립 치매전담형 노인요양시설 건립사업 설계용역감독 부적정
소 관 기 관 거창군(○○○○과)
조 치 기 관 거창군
내 용

1. 현황(업무개요)

거창군 ○○○○과에서는 [표]와 같이 2021. 8. 4. (주)☆건축사사무소 대표 *** (이하 “설계자”라 한다)과 도금액 337백만 원에 실시설계 용역계약을 체결하여 2022. 5. 2. ‘공립 치매전담형 노인요양시설’ 실시설계 용역을 완료하였고, 같은 해 9. 26. △△종합건설(주) 대표 ***과 도금액 7,419백만 원에 계약하여 ‘공립 치매전담형 노인요양시설 건립공사(이하 “노인요양시설 사업”이라 한다)’를 같은 해 9. 30. 착공하여 2023. 9. 29. 준공예정으로 추진 중에 있다.

[표] 공립 치매전담형 노인요양시설 건립사업 추진 현황

사 업 명	계약 일자	위 치	사업내용	사업비 (백만원)			용역기간	계약상대자	비 고 (현공정)
				계	도급	관급			
기본 및 실시설계용역	'21. 8. 4.	거창군 ○○면 ○○리 ***번지 일원	설계용역 1식	337	337	-	2021. 8. 6.~ 2022. 5. 2.	(주)☆건축사 사무소 대표 ***	100%
공립 치매전담형 노인요양시설 건립공사	'22. 9.26.		연면적 2,891m ² / 정원 100명/ 치매전담실 2실	9,454	7,419	2,035	2022. 9. 30.~ 2023. 9. 29.	△△종합건설 주식회사 대표 ***	5%

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

2. 노인복지시설 복도의 너비 등 설치기준 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「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㎡ 이상 1,000㎡ 미만인 경우 1.8m 이상, 1,000㎡ 이상인 경우 2.4m 이상으로 하도록 되어 있다.

그리고 「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.

따라서 거창군 ○○○○과에서 설계용역감독공무원은 설계용역사업자가 작성한 설계도서의 내용을 확인·점검할 때에는 노인복지시설의 복도 유효너비가 바닥면적 기준에 적합하게 설계되었는지를 준공검사 전에 면밀히 검토하여 부족하면 관계 법령에 적합하도록 시정·보완 등의 필요한 조치를 요구하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 ‘노인요양시설 사업 실시설계용역’의 설계도서 내용 확인·점검 업무를 수행하면서 설계자가 [그림]과 같이 노인복지시설의 지상1층 바닥면적이 1,774.84㎡로 1,000㎡ 이상일 경우에는 복도유효폭을 2.4m 이상, 지상2층 바닥면적이 757.35㎡로 500㎡ 이상 1,000㎡ 미만일 경우에는 복도 유효폭을 1.8m 이상 확보하여야 하는데도 그 기준을 충족하지 못한 설계서¹⁾를 시정 및 보완요구 없이 2022. 5. 2. 실시설계용역을 준공하였다.

1) 지상1층과 지상2층 복도의 위치와 구조가 동일하여 기둥과의 간섭부위가 1.69m이고, 간섭이 없는 부위는 1.99m 임

[그림] 복도의 유효너비 미달 현황

구분	기준 유효너비 2.4미터 이상 적용대상 복도현황 (바닥면적 1,000㎡ 이상)	확대평면도 (최소유효너비 1.69m)
지상층		
구분	기준 유효너비 1.8미터 이상 적용대상 복도현황 (바닥면적 500㎡ 이상 1,000㎡ 미만)	확대평면도 (최소유효너비 1.69m)
지상2층		

[출처 : 거창군 제출자료 재구성]

3. 우수유출저감대책 미수립

가. 관계법령(판단근거)

「자연재해대책법」 제19조의6(개발사업 시행자 등의 우수유출저감시설 설치)에 따르면 개발사업등을 시행하거나 공공시설을 관리하는 자는 우수유출저감대책을 수립하고 우수유출저감시설²⁾을 설치하도록 되어 있다.

그리고 「자연재해대책법 시행령」 제16조의2(우수유출저감대책의 수립 등) 제1항 제1호에 따르면 건축 협의³⁾ 대상 중 대지면적이 2,000㎡ 이상이거나 건축물의

2) "우수유출저감시설"이란 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

3) 「건축법」 제29조(공용건축물에 대한 특례)에 따른 건축물을 건축하는 경우에는 건축물의 소재지를 관할하는 허가권자와 협의 하도록 되어 있음

연면적이 3,000㎡ 이상인 건축하는 사업을 시행하는 경우에는 우수유출저감시설을 설치하도록 되어 있다.

따라서 거창군 ○○○○과에서는 대지면적이 2,000㎡ 이상이거나 건축물의 연면적이 3,000㎡ 이상인 건축하는 사업을 시행할 때에는 우수유출저감대책을 수립하고 관련 기준을 검토하여 설계에 반영하는 등의 조치를 하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 ‘노인요양시설 사업’의 설계용역감독 업무를 수행하면서 사업부지의 대지면적이 2,000㎡를 초과한 10,627㎡이고, 2022. 2. 15. 합천군 안전총괄과로부터 ‘우수유출저감대책을 수립 대상’이라는 협의 의견을 회신받는 등 우수유출저감시설을 설치하여야 하는 개발사업에 해당⁴⁾하는데도, 이러한 계획과 대책수립을 누락한 설계서를 시정 및 보완요구 없이 2022. 5. 2. 실시설계용역을 준공하였다.

4. 설계공모 시행공고 및 심사결과 건축행정시스템 미공개

가. 관계법령(판단근거)

「건축서비스산업 진흥법」 제21조(설계공모의 활성화 등) 및 같은 법 시행령 제17조(설계공모방식의 우선 적용대상 등) 제7항⁵⁾에 따르면 공공기관은 공모 방식으로 설계를 발주하는 경우에는 ‘설계공모의 시행 공고’와 ‘설계공모의 심사 결과’를 「건축법」 제32조제1항에 따른 전자정보처리 시스템(건축행정시스템 세움터)에 공개하도록 되어있으며, ‘설계공모의 심사결과’는 심사 종료일부터 7일 이내에 공개하도록 규정하고 있다.

4) 2022. 2. 15. ○○○○과에서는 각 실과에 관련법 협의를 요청하였고, 2022. 3. 3. ○○○○과에서는 공용건축물 협의를 하여 안전총괄과로부터 “재해영향평가 등의 협의 대상이 아님”이라는 의견과 “우수유출저감대책을 수립 하여야 함”을 회신받음.

5) 「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제17조제7항(대통령령 제31032호, 2020. 9. 22. 시행)

따라서 거창군 ○○○○과에서는 ‘노인요양시설 사업’을 공모방식으로 설계 발주할 때에는 설계공모의 시행 공고와 심사결과는 건축행정시스템 세움터에 공개하여야 하며, 설계공모의 심사결과는 종료일로부터 7일 이내에 공개하여야 한다.

나. 위법부당사항(확인된 문제점)

그런데 거창군 ○○○○과에서는 경상남도 건축주택과가 ‘공공건축 설계공모 정보(시행공고, 심사결과) 공개 이행 철저’ 등 3회⁶⁾에 걸쳐 관련 법령의 시행에 대하여 안내하였는데도 2021. 5. 10. ‘노인요양시설 사업’을 공모방식으로 설계를 발주하면서 설계공모의 시행 공고와 심사결과를 ‘거창군 누리집 ○○○○과 게시판’에만 공개하고 법령에 정한 ‘건축행정시스템 세움터’에는 공개하지 않았으며, 설계공모 심사결과 발표일⁷⁾로부터 7일 이내인 2021. 7. 22.까지 그 결과를 공개하여야 하는데도 462일이 경과 한 감사종료일 2022. 10. 21.까지 공개하지 않았다.

관계기관 의견

거창군은 ○○○○과에서는 감사 결과를 수용하면서 설계도서 등에 노인복지 시설 복도의 유효너비가 부적정하게 설계된 사항과 우수유출저감시설이 누락된 사항에 대해서는 건축 전문 인력이 배치되어 있지 않아 설계내역 검토 및 건축공사 시행의 전문적인 지식 및 이해도가 부족하여 업무처리가 미숙하였던 점에 대해 인정하고 있으며, 본 공사의 기초 및 토목공사 착공 전에 복도의 너비 및 설치기준에 적합하도록 설계보완하고 우수유출저감시설이 설계내역에 반영하여 공사 일정에 차질이 발생하지 않도록 조치할 예정이고 앞으로 건축 관련 담당부서의 협조를 구해 철저한 업무연찬 및 지침 등 법령을 준수하여 동일한 사례가 발생하지 않겠다는 의견과 미이행한 행정절차 등을 조속히 이행하겠다고 답변하였다.

6) 건축주택과-19602호(2020. 10. 20.), 건축주택과-2824호(2021. 2. 5.), 건축주택과-23116호(2021. 11. 9.)

7) 설계공모 심사결과 발표일 : 2021. 7. 16.

조치할 사항 거창군수는

① 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제15조의2(복도의 너비 및 설치기준) 등을 위반하여 노인복지시설 복도의 너비 등 설치기준, 우수유출저감대책 미수립, 설계공모 시행공고 및 심사결과 건축행정시스템 미공개 등 업무를 부적정하게 처리한 실무담당자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○과)와 실무담당자의 미숙한 업무처리에 대해 철저히 지도하지 못한 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇◇◇◇ ○○○, 실무책임자 ○○○○과 지방◇◇◇◇◇◇◇◇ ○○○(현 ○○○○과, 지방◇◇◇◇◇◇◇◇)을 「경상남도 행정감사 규칙」 제25조 제2항 제3호에 따라 주의 조치 하시기 바랍니다.(주의)

② 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제15조의2(복도의 너비 및 설치기준)에 따라 노인복지시설에 설치하는 복도의 유효너비가 적법하게 될 수 있도록 보완설계하고 우수유출저감시설의 설치가 반영될 수 있도록 설계변경 등을 시행하고 설계공모 결과를 세움터에 조속히 등록하도록 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)