

정 부 합 동 감 사 결 과

징 계 · 시정 요구

제 목 ○○○○차도 경관개선사업 및 ○○○○○ 프로젝트 사업 추진 부적정

기 관 명 울산광역시 ○구

징 계 대 상 자 울산광역시 ○구 ○○○○○과 지방○○○○보(○○○○○) ○○○
(전 ○구 ○○○○○과)

징 계 의 종 류 경징계

훈 계 대 상 자 ① 울산광역시 ○○○○○○○○○○○사업소 지방○○○○보 ○○○
(전 ○구 ○○○○○과)

② 울산광역시 ○구 ○○○○○과 지방○○○○ ○○○

③ 울산광역시 ○구 ○○과 지방○○○○보 ○○○

내 용

지방○○○○보 ○○○은 2013. 12. 4.부터 2016. 12. 30.까지 울산광역시 ○구 ○○○○○과에서 ‘○○○○○○○○ ○○차도 경관개선사업(이하 “○○○○차도 경관개선사업”이라 한다.)’의 실무담당자로, 2017. 4. 21.부터 2017. 7. 26.까지는 ○구 ○○○○○과에서 ‘울산 ○○○ 프로젝트 사업’의 관광안내소 설치 등 공사 부분의 감독업무를 수행하였고, 지방○○○○보 ○○○은 2015. 1. 12.부터 2018. 1. 12.까지 울산광역시 ○구 ○○○○○과에서 ‘○○○○차도 경관개선사업’의 감독업무를 수행하면서 동 사업의 준공을 하였으며, 지방○○○○ ○○○

은 2016. 1. 13.부터 현재까지 ○구 ○○○○과에서 ‘○○○○○ 프로젝트 사업’의 실무책임자로 사업을 주관하였고, 지방○○○○보 ○○○는 2015. 7. 1.부터 현재까지 ○구 ○○과에서 계약업무를 담당하면서 ‘○○○○차도 경관개선사업’과 ‘○○○○○ 프로젝트 사업’의 계약업무를 추진하였다.

1. ○○○○차도 경관개선사업 계약 및 설계변경 부 적정 등

울산광역시(○구)에서는 울산광역시 ○구 ○○동 소재 ○○교차로 ○○○○차도가 ‘2015년도 도시활력증진지역 개발사업¹⁾’ 대상지로 선정되어 “○○○○차도 경관개선사업”을 위해 2015. 7. 31. ○○○○○○○○(주)(대표 ○○○) 외 1개사²⁾와 계약체결(총 계약액 994,600천원)하여 2015. 7. 31.부터 2017. 6. 23.까지 사업을 추진하였으며, 협상에 의한 계약으로 체결하였다.

「도로법」 제27조제1항 및 같은 법 시행령 제26조의 규정에 따르면 도로구역 내에서 공작물의 설치 시 허가를 받아야 하며, 허가권자(구청장 등)는 행위를 허가하려면 미리 도로관리청의 의견을 듣도록 되어 있다.

또한 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제7조 및 제12조의 규정에 따르면 도로교량 최대 경간장 50미터 이상의 교량에 대하여는 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 안전 및 유지관리에 고도의 기술이 필요한 대규모 시설물을 제1종 시설물로 구분하고, 관리주체는 제1종 시설물에 대하여 정밀안전진단, 정밀점검, 정기안전점검을 정기적으로

1) 특별·광역시의 군·구 및 일반 시 지역, 도농복합형태의 시 중 인구 50만 이상의 시(대도시)는 도시활력증진 지역에 해당(단, 특수상황지역 제외)

- 국토교통부(도시재생과) 주관으로 해당지역의 기초지자체로부터 사업제안서를 제출받아 선정된 사업대상지에 포괄적 예산을 지원(국비 50%, 지방비 50%)하여 기능(유형)별 내역사업 추진: 주거지재생, 중심시가지재생, 기초생활기반확충, 지역역량강화

2) (제조·시공부분) ○○○○○○○○(주)(대표 ○○○) / (디자인부분) (주)○○○○○○○○○(대표 ○○○) 공동수급

실시하도록 되어 있다.³⁾

따라서 위 관서에서는 동 사업이 ○○○○차도에 조형물 등을 설치하는 경관사업으로 관련 법령 등에 따라 도로관리청인 ○○○○본부와 경관사업에 대한 의견조회(협의)를 실시한 결과,

○○○○차도는 제1종 시설물로 관리되는 주요 시설물이므로 정기적인 안전점검을 포함한 수시로 점검을 실시하고 있으며, 세부 실시설계 시 고가차도에 구조적 영향을 미치는 시설 설치의 배제와 시설물 점검 차량(장비)의 접근 용이, 보수·보강이 가능한 계획을 마련할 것을 요구하였다.⁴⁾

그러나 위 관서에서는 동 사업 추진 시 제안요청서(과업지시서 포함)에 도로관리청의 의견결과를 토대로 검토 기준 등을 반영하지 않은 채 정성 평가기준만으로 계약상대자(당시 우선협상대상자)가 제안한 내용(조형물 등)을 선정하였으며,

그 결과 선정된 제안서의 내용대로 조형물 등의 제작·설치를 위한 구조검토 시 ○○○○차도의 설계하중 초과⁵⁾ 및 내하력 부족⁶⁾ 등으로 제안(선정)된 내용대로 제작·설치가 불가하게 되었다.

이에 따라 업체별로 제안한 내용을 가지고 평가 및 선정하는 협상에 의한 계약 방식의 특성상 계약상대자의 제안된 내용이 상실되었으며,

3) 정밀안전진단 - 등급에 따라 6~4년 / 정밀점검 - 등급에 따라 3~1년 / 정기안전점검 - 반기에 1회이상

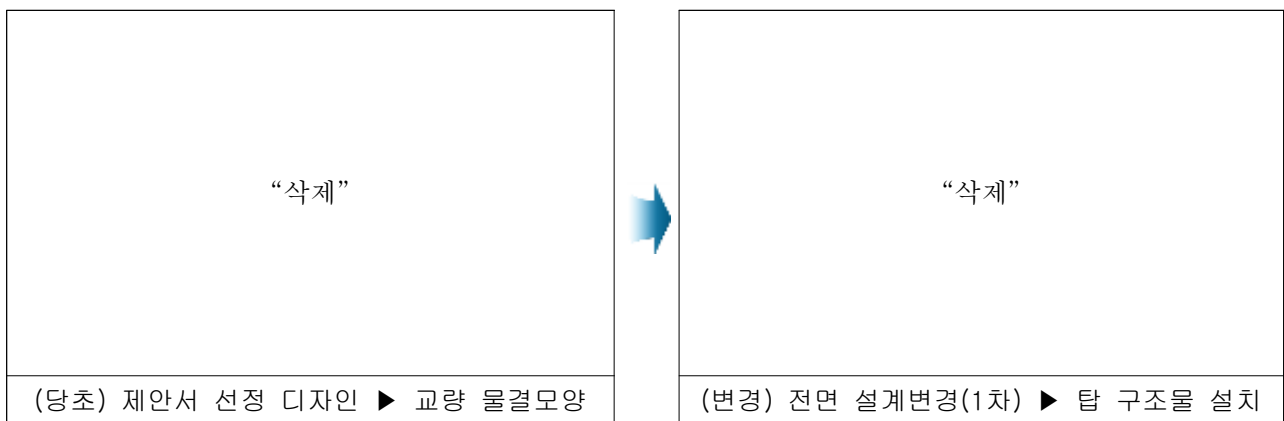
4) 2015년 ○○○○○○ 개발사업 협의 회신(○○○○본부 ○○부-0000. 0000. 0. 00.) → ○구청(○○○○○과)

5) 설계하중 DB24(43.2ton) → 조형물 상부하중 약 60톤

6) ○○○○차도는 공용기간이 약 20년('99. 6월 준공)을 경과한 시설물로서 향후 필요시 보수·보강 등의 작업을 요할 수 있는 것으로 검토됨

아울러 관련 법령 등에 따라 계약상대자의 책임 있는 사유로 인하여 납품 기일 안에 납품을 실현할 가능성이 없음에도 계약의 해제·해지 등을 검토하지 아니한 채, [도면1]과 같이 계약상대자로 하여금 납품기일을 연장(198일)을 해주고, 새로운 디자인의 조형물 등으로 전면 설계변경하게 하는 등 사업전반을 부적정하게 추진하였으며 그 세부적인 내용은 아래와 같다.

[도면1] ○○○○차도(○○ ○○○○○) 경관 조감도(당초 및 변경)



※ 울산광역시 ○구청 제출자료 재구성

가. 협상에 의한 계약체결 부적정 및 제안서 내용과 다르게 변경 시공 등

「지방계약법 시행령」 제43조의 규정에 따르면 물품·용역·공사⁷⁾의 계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·긴급성·공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제42조에도 불구하고 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 입찰한 자 중에서 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정자치부 예규)(이하 “계약집행기준”이라 한다.)」 제5장 협상에 의한 계약체결기준에 따르면 제1절 2. 적

7) 2016. 9. 13. 지방계약법 시행령 개정 : 공사 부분은 협상에 의한 계약체결 제외

용대상에 ① 물품·용역은 전문성·기술성·창의성·긴급성·안전성 등이 요구되는 경우, ② 공사는 전문성·기술성·창의성·긴급성·안전성 등이 요구되고 특수한 기술이나 공법이 필요한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우⁸⁾로써 총공사비의 70% 이상에 독창적인 디자인이 반영되는 경우로 제한하고 있다.

한편 「지방계약법」 제13조 및 같은 법 시행령 제42조의4의 규정에 따르면 상징성, 기념성, 예술성 등의 창의성이 요구되는 공사의 설계용역이나 물품 제조 디자인용역을 할 때 설계공모에 의한 낙찰자를 선정할 수 있다.⁹⁾

따라서 협상에 의한 계약 방식은 정부 및 지방자치단체, 공공기관 등이 창의성이나 고도의 전문성 혹은 예술성이 요구되는 사업을 할 때는 사업의 목적에 부합되는 능력(기술력)을 보유한 업체와의 계약을 유도하기 위한 제도로써, 물품·용역 또는 공사에 대하여 특별한 전문성과 기술성, 창의성 등이 특히 요구되는 경우에만 제한적으로 허용하여야 하며, 설계공모에 의한 방식 등을 검토하여 적절한 계약방법을 채택하여야 한다.

그러나 위 관서에서는 경관개선사업의 대부분이 고가차도에 조형물 및 경관시설 등의 구조물을 설치하는 공사로서 상징성, 기념성, 예술성 등의 창의성이 필요한 공사인 경우 ‘설계공모 방식’의 입찰을 통해 디자인을 포함하여 원가계산 기준에 따른 예정가격 및 설계도서 등을 제출받아 결정하고 공사로 추진할 수 있음에도 불구하고 물품의 제조·구매 목적으로 협상에 의한 계약을 채택하여 ‘산업디자인 전문회사 및 종합공사업체’로 하여금 디자인 등에 중점을 두고 사업의 구체적인 실행 가능성 등을 확인할 수 있는 정량화된 평가기준 없이 정성 평

8) ① 문화거리를 조성하는 공사, ② 전시관·박물관·학습관의 내부 전시시설 설치공사(단, 건축공사는 제외한다)

9) 설계공모에 당선된 자를 낙찰자로 결정하려는 경우에는 공모에 응모한 작품을 심사하여 가장 높은 점수를 받은 자를 낙찰자로 결정하도록 되어 있다

가만으로 우선협상대상자를 결정하였으며,

아울러 선정된 디자인을 계약상대자로 하여금 회계원가계산업체로부터 원가계산을 하게 하여 수량 및 내역서와 설계도면을 제출받았으나, 그 수량과 도면 등의 내용이 상호 일치하지 않고, 구조적 안정성의 해석 없이 실제 시공 가능여부를 확인하지 않아 2차례 걸쳐 부적정하게 설계변경을 하는 등 사업 추진에 문제를 발생시키는 결과를 초래하였다.

한편 「계약 집행기준」 제15장제7절 물품 계약이행의 지체와 계약의 해제·해지에 따르면 ‘계약상대자의 책임 있는 사유로 인하여 납품기일 안에 납품할 가능성이 없음이 명백하다고 인정될 경우 계약의 해제·해지사유가 된다.’라고 되어 있으며,

그리고 동 사업의 제안요청서에 따르면 제안서의 정성적 기술능력 평가 점수의 배점은 60점으로 ‘제작설치 계획의 적정성 및 실행가능성, 실제 완성품의 실현 가능성, 구조 및 시공계획의 적합성과 안정성’ 등을 평가하여 선정하도록 되어 있다.

그러나 위 관서에서는 계약상대자의 제안서를 가지고 정성적 평가(점수)를 부여하여 선정된 내용이 고가차도의 설계하중을 초과하도록 계획하여 안정성 등의 결함으로 실행이 불가능함에 따라 그 내용이 상실되었고, 따라서 납품기일 안에 납품할 가능성이 없었음에도 계약의 해지를 검토하지 않았으며,

도리어 계약(납품)기한을 189일 동안 연장토록 하여 새로운 디자인의 조형물 등으로 전면 설계 변경을 통해 사업을 추진하도록 특혜를 제공하였다.

이에 대해 위 관서에서는 ○○○○차도의 구조검토 결과 ‘도로교설계기준’

에 만족하지 않은 것으로 확인되어 계약상대자의 책임있는 사유로 판단하기 곤란하여 계약해지를 검토하지 않았다는 의견을 제시하였다.

그러나 ○○○○차도는 1999. 6월 준공당시 설계하중 DB24(43.2ton) 및 내진 1등급으로 설계(시공)된 교량이며, 관련법령에 따라 1종 시설물로 분류되어 2017. 7월 정밀안전진단 결과 상태등급이 'B등급'인 교량으로 평가되었는바,

○○○○차도의 시설 기준 미달 등 자체적인 사유로 인해 실행이 불가능한 것이 아닌 계약상대자가 교량에 구조물 설치(약 60톤) 계획 시 과재하중¹⁰⁾(Over loading) 등을 고려하지 아니한 채 계획함에 따른 귀책으로 발생하였다.

나. 부당 설계변경 등

더구나 동 사업 「과업지시서」 2. 일반사항 나. 사업수행자의 책임에 따르면 사업수행자는 발주청의 승인을 받아 작성한 설계도서라 할지라도 수급인의 잘못으로 발생한 과오나 오류 등으로 인한 과업 수행 상 모든 하자에 대하여 사업수행자의 책임이 면제되는 것은 아니며 사업수행자는 사업 준공 후에도 이러한 사항에 대한 발주청의 수정·보완요구가 있을 때에는 사업수행자 부담으로 시정·조치하도록 되어 있으며,

아. 과업내용의 변경 및 설계변경 조건에 따르면 사업결과 제작설치비 증가 또는 사업성과품 증가로 인한 추가 용역비는 수급자 부담으로 시행하도록 되어 있다.

또한 동 사업 「과업지시서」 3. 설계 안내사항에 따르면 제작·설치 중에는

10) 구조물의 설계시 고려된 하중을 초과하는 하중을 말하며 하중이 재하되면 인장부재에서는 신장(Elongation) 및 단면감소를, 압축부재에서는 좌굴을 유발시킨다.

설계변경 및 공사비 증액이 없도록 하여야 하며, 만약 변경사항이 발생할 경우 설계 및 시공 등에 관한 경비는 사업수행자 부담으로 하도록 되어 있다.

따라서 과업지시서 등에 여러 차례에 걸쳐 명시된 조건대로 계약상대자가 제안한 내용과 이를 근거로 계약을 확정된 내용에 대해 계약상대자의 귀책으로 발생한 변경사항의 경비는 사업수행자 부담으로 하여야 한다.

그러나 위 관서에서는 계약상대자의 귀책으로 인하여 당초 제안한 내용대로 제작·설치가 불가하여 설계변경 등으로 발생하는 제반비용에 대해서는 과업조건에 따라 계약상대자가 부담하여야 함에도 [표1]과 같이 설계변경 비용 및 디자인 창작비 등 총 18,513천원을 부당하게 증액하였다.

이에 더하여 위 관서에서는 설계변경을 하면서 도로관리청(○○○○본부)과 시행 변경 사항에 대한 의견조회(협의)¹¹⁾ 결과 ‘교각 조형물 설치 시 ○○○○차도 하부차량 통행에 지장이 없도록 주변교통여건을 충분히 감안하여 교통관련부서 및 경찰서와 협의하도록 하였음에도 계약상대자는 설계변경 시 이를 반영하지 아니한 채 조형물 계획을 변경하였고,

결국 변경 계획된 조형물이 중앙교각과 평행하게 설계되어 ○○교차로 버스교행 시 충돌 등 영향이 우려됨에 따라 [도면2]와 같이 기초 위치를 90°이동하여 설치하는 것으로 재차 변경되었으며, 이러한 귀책이 계약상대자에게 있음에도 부당하게 해당 시공비용 등 16,313천원을 증액 반영하였다.

[표1] ○○○○차도(○○ ○○○○○) 사업 계약 및 변경내역

11) ○○○○○○사업시행에 따른 의견회신(○○○○본부 ○○부-5717, 2016. 9. 30.) → ○구청(○○○○○과)

구 분	당 초			설계변경			증, 감	비 고
	계	제조비용	설치비용	계	제조비용	설치비용		
합 계	850,000,000	480,950,000	369,050,000	996,000,000	394,850,000	601,150,000	146,000,000	
설계비	28,633,000	28,633,000		32,637,000	32,637,000		4,004,000	부당증액 18,513,000
디자인창작비	55,341,000	55,341,000		69,850,000	69,850,000		14,509,000	
구조검토비	22,000,000		22,000,000	22,000,000		22,000,000		
교각하단 조형물	469,378,387	360,377,188	109,001,199				△469,378,387	
교각커버 장식물	42,104,322	31,858,963	10,245,359	33,632,160	27,568,186	6,063,974	△8,472,162	
교각중앙 조형물				354,164,196	246,432,205	107,731,991	354,164,196	
지주형 사인	20,737,616	4,739,849	15,997,767				△20,737,616	
하부공간 미관공사	118,356,288		118,356,288				△118,356,288	
전기공사	91,315,387		91,315,387	183,705,505		183,705,505	92,390,118	전기공사업법위반
가압장 디자인펜스				20,666,513	18,362,609	2,303,904	20,666,513	교량외 구간 부당설계변경 43,572,255
계단난간				2,682,606		2,682,606	2,682,606	
○○로꽃담				20,226,136		20,226,136	20,226,136	
하부공간플레터				166,240,790		166,240,790	166,240,790	교량점검곤란 201,308,792
접속옹벽				38,068,002		38,068,002	38,068,002	
이정표 이설				8,673,088		8,673,088	8,673,088	
블럭쌓기				1,629,971		1,629,971	1,629,971	
교통관련 시설물				24,606,833		24,606,833	24,606,833	
기초교착 위치변경				16,313,000		16,313,000	16,313,000	부당증액
한전공사비	2,134,000		2,134,000	904,200		904,200	△1,229,800	

※ 울산광역시 ○구청 제출자료 재구성

[도면2] ○○○○차도(○○ ○○○○○) 기초 위치변경

“삭제”	“삭제”
전면 설계변경(1차)	최종 설계변경(2차)

※ 울산광역시 ○구청 제출자료 재구성

한편으로는 「지방계약법 시행령」 제74조 및 「계약 집행기준」에 따르면 설계내용이 불분명, 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우, 지질, 용수 등 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우에 한하여 제한적으로 시행하도록 되어 있다.

그러나 위 관서에서는 설계변경을 하면서 [표1]과 같이 조형물의 변경 등 기존 계획 공정의 제외 등으로 당초 계약금액 대비 감액을 사유로 과업범위(조건)를 벗어나 고가차도 인근 가압장 디자인웬스, 계단난간, ○○로 꽃담 등을 신규 시공하는 것으로 부당하게 총 44백만원을 증액하여 계약상대자에게 특혜를 제공하였다.

다. 고가차도 안전점검 등을 고려하지 아니한(교대 육안점검 불가) 시공

한편 앞서 언급한 바와 같이 ○○○○차도의 도로관리청(울산광역시 ○○○○본부)과 경관사업에 대한 의견조회(협의) 결과¹²⁾ ○○○○차도는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 제1종 시설물로 관리되는 주요 시설물로서 구조적 영향을 미치는 시설의 설치를 배제하고, 시설물 점검 차량(장비)의 접근이 용이하고 보수·보강이 가능한 계획을 마련할 것을 요구하였다.

따라서 위 관서에서는 ○○○○차도의 유지관리 및 정기적인 안전점검 등에 지장이 없도록 사업계획에 조건사항을 반영하고, 도로관리청은 관련 법령 및 「교량유지관리매뉴얼(국토교통부)」 등에 따라 점검 등을 실시하여야 한다.

그러나 위 관서에서는 설계변경을 추진하면서 [사진1]과 같이 교량의 주요 부재인 교대 측면부 및 접속부 옹벽에 판석을 설치하여 점검 시 균열, 박리·박

12) 2015년 도시활력증진 개발사업 협의 회신(○○○○본부 ○○부-0000. 0000. 0. 00.) → ○구청(○○○○○과)

락, 누수 등의 외관조사 및 상태평가를 실시할 수 없게 되었으며, 교량하부에는 플랜터를 설치하여 교량 점검차의 접근이 곤란하게 되는 등 도로관리청과의 협의 사항을 전혀 이행하지 않은 채 업무를 태만히 하였다.

또한 실제로 동 사업 준공이후 2017. 7월 실시한 ‘○○○○차도 정밀안전진단 보고서’에 따르면 상기 시설물 설치로 인해 해당 부위에 대한 외관조사 및 상태점검 결과가 없음이 확인되었다.

따라서 고가차도의 유지관리 및 안전점검 등을 위해 해당 시설의 이설 또는 철거 등이 필요한 실정이며, 투입된 사업비 201,308천원 상당의 예산을 낭비할 우려가 있다.

[사진 1] ○○○○차도(○○ ○○○○○) 교량점검 부 시설물 설치전경

“삭제”	“삭제”
당초(교대 및 날개벽 옹벽부)	변경(판석설치)
“삭제”	“삭제”
당초(교량기초 하부)	변경(하부 플랜터 설치)

※ 자료근거 : 울산광역시 ○구청 제출자료

라. 전기공사 분리발주 미이행

「전기공사업법」 제3조 및 제11조제1항의 규정에 따르면 전기공사 사업자가 아니면 경미한 전기공사 등을 제외하고는 도급받거나 시공할 수 없고, 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주 하도록 되어 있다.

그러나 위 관서에서는 동 사업을 물품의 제조·구매사업으로 추진하면서 제작·설치 공종에 포함된 92,390천원 상당의 전기공사를 분리 발주하여 전기공사업을 등록한 자와 계약을 체결하여야 함에도 일괄 발주하여 계약상대자와 부적정하게 계약을 체결함에 따라 전기공사를 직접 수행 할 수 있는 다른 업체들의 입찰 및 공사에 참여 기회를 상실되게 하였다.

이와 같이 위 관서에서는 적정하지 못한 계약방법 선정 및 업무협의 조건 미이행 등에 따라 계약상대자에게 특혜제공 및 부당한 설계변경, 예산낭비 등으로 사업을 부적정하게 추진하였으며, 업무를 태만히 하여 상기와 같은 결과를 초래하였다.

2. ○○ ○○○ 프로젝트 사업 계약 및 설계변경 부적정 등

울산광역시(○구)에서는 ‘○○업 밀집지역 관광산업육성’을 목적으로 「보조금 관리에 관한 법률」 제17조에 따라 문화체육관광부로부터 국고보조금(국비 840백만원)을 교부 받아 울산광역시 ○구 ○○동 및 ○구 원 도심 일원에 대해 “○○ ○○○ 프로젝트 사업”을 실시하고자 2016. 11. 21. (주)○○○○○(대표 ○○○) 외 1개사¹³⁾와 계약체결(총 계약액 1,209,241천원)하여 2016. 11. 21.부터 2017. 9. 16.까지 사업을 추진하였으며, 협상에 의한 계약으로 체결하였다.

13) (건축부분) (주)○○○○○(대표 ○○○) 계약액 941,741천원 / (디자인부분) (주)○○○○○(대표 ○○○) 계약액 267,500천원

가. 협상에 의한 계약체결 부 적정

「지방계약법 시행령」 제43조의 규정에 따르면 물품·용역의 계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·긴급성·공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우로 제한하고 있다.¹⁴⁾

따라서 협상에 의한 계약방식은 정부 및 지방자치단체, 공공기관 등이 창의성이나 고도의 전문성 혹은 예술성이 요구되는 사업을 할 때는 사업의 목적에 부합되는 능력(기술력)을 보유한 업체와의 계약을 유도하기 위한 제도로써, 물품·용역에 한하여 특별한 전문성과 기술성, 창의성 등이 특히 요구되는 경우에만 제한적으로 허용하여야 하며, 공사의 경우에는 불가하다.

그러나 위 관서에서는 전체 사업비(1,209,241천원) 중 협상에 의한 계약 방식으로 추진이 가능한 용역부분¹⁵⁾이 22.1%(267,500천원)에 불과하며, 사업의 77.9% (941,741천원)가 공사부분¹⁶⁾임에도 사업 전체를 협상에 의한 계약방식으로 부적절하게 추진하였다.

이에 대해 위 관서에서는 사업의 일관성, 연계성 등을 사유로 신속히 추진하기 위함이라고 주장하고 있으나,

디자인 개발 사업을 우선하고 그 결과를 바탕으로 따라 원가계산을 통해 공사부분은 「지방계약법 시행령」 제42조에 따른 적격심사방식으로 낙찰자를 결

14) 지방계약법 시행령[대통령령 제27491호, 2016. 9.13. 일부개정] 개정사유서 ◇ 주요내용. 가 협상에 의한 계약체결 방식을 체결할 수 있는 공사는 전문성·기술성·창의성 등을 필요로 하는 경우에만 제한적으로 허용되어야 하나 일반 공사까지 확대되거나 소수 특정업체만 유리하게 입찰에 참여하는 문제점이 발생함에 따라, 공사에 대해서는 협상에 의한 계약체결방식을 폐지함.

15) ○○○○○ 캐릭터 디자인 개발 등

16) ○○○하우스(관광안내소 리모델링) 공사 및 개발된 캐릭터의 제작 설치

정하거나, ‘설계공모 방식’¹⁷⁾으로 추진할 수 있음에도 이를 검토하지 아니한 채, 사업의 대부분이 공사로 구성되었음에도 ‘산업디자인 전문회사 및 실내건축공사 업체’로 입찰참가자격을 두고 협상에 의한 계약으로 부적정하게 추진하였다.

나. 원가계산 부적정

「지방계약법」 제11조 및 「계약집행기준」 제2장 예정가격 작성요령. 제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정에 따르면 원가계산방법으로 예정가격을 작성할 때에는 계약수량, 이행전망, 이행 기간, 수급상황, 계약이행의 난이도, 계약조건, 그 밖의 계약이행에 따르는 제반여건을 고려하여 결정하도록 되어 있다.

그러나 위 관서에서는 선정된 디자인을 계약상대자로 하여금 회계원가계산 업체로부터 원가계산을 하게 하여 내역서(수량 산출서 포함) 및 설계도면을 제출받았으나 그 내용이 상호 일치하지 않고 상세도면 등이 누락되어 있으며,

또한 원가계산(내역서)의 경우 일부공정은 ‘화단조성 수량 1식 금액 13,500,000원’으로 산출하여 계약수량 및 규격, 계약이행의 난이도 등을 확인하지 않은 채 원가계산을 하였다.

더구나 2이상의 사업자에 대하여 직접 조사하여 확인한 가격(견적서)을 적용함에 있어서는 [사진2]와 같이 ‘버스승강장 제작 또는 금속가공 제조업체’로 하여금 취급 품목과 전혀 관계가 없는 냉난방시설, 싱크대, 욕실용품, 조명기구, 목공, 창호, 사무용품, 폐기물처리비 등을 일괄로 견적서를 받아 그 적정여부를 확인하지 않은 채 대가를 적용하여 계약을 체결하였고,

17) 지방계약법 제13조 및 「같은 법」 시행령 제42조의4에 따르면 상징성, 기념성, 예술성 등의 창의성이 요구되는 공사의 설계용역이나 물품 제조 디자인용역을 할 때 설계공모에 의한 낙찰자를 선정할 수 있으며, 설계공모에 당선된 자를 낙찰자로 결정하려는 경우에는 공모에 응모한 작품을 심사하여 가장 높은 점수를 받은 자를 낙찰자로 결정

심지어 전체 공사 및 설치사업비의 50.6%(477,135천원)에 달하는 조형물 제작(○○○○○) 공정에 있어서는 세부 제작 규격(두께, 재질 및 함량), 제작 품, 제작 공정 및 규격서 등의 계약이행의 난이도를 적용하지 않은 채 동 주물 업체로부터 각각 1장의 견적서만으로 가격을 결정하였으며,

따라서 조형물 등의 적정 원가 및 품질 등을 확인할 수 없는 상태에서 제작 및 납품을 받아 대가를 지급하였다.

또한 견적서를 통해 품목별로 적용된 대가에 있어서는 일반관리비 및 이윤 등의 중복 반영여부 등을 확인하지 않은 채 부적정하게 원가계산을 하였다.

다. 과다 설계변경

「지방계약법 시행령」 제74조 및 「계약 집행기준」 제7절 계약금액의 조정에 따르면 계약단가가 없는 신규비목의 단가는 설계변경 당시를 기준으로 하여 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 금액으로 하며, 산출내역서에 없는 품목·비목(이하 “신규비목”이라 한다.)의 단가는 발주기관이 확정할 때, 설계도면의 변경을 요하지 않는 경우에는 계약당사자간에 설계변경을 문서로 합의 한 때를 기준으로 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 금액으로 하도록 되어 있다.

그러나 위 관서에서는 2017. 9. 13. ○○○하우스(관광안내소)의 방문객 센터 등 편의도모 및 효율적 운영 등을 사유로 설계변경을 하면서 기존 계약단가가 있음에도 신규 비목을 반영하였거나, 신규비목에 대하여는 낙찰률 또는 협의 단가(낙찰률)를 적용하지 아니하고 신규비목의 단가를 100%로 적용함에 따라 [표2]와 같이 7,684천원을 과다하게 적용하여 설계변경을 하였다.

[표2] ○○○○○프로젝트 설계변경(신규공정) 낙찰율 등 미적용 내역

구 분			설계변경 (신규공정 100%)	낙찰률 등 적용	차 액
재 료 원 가	재료비	직접재료비	534,200,399	528,468,452	△5,731,947
		간접재료비	10,684,007	10,569,369	△114,638
		작업설부산물	0	0	0
		소계	544,884,406	539,037,821	△5,846,585
	노무비	직접노무비	144,729,876	144,729,876	0
		간접노무비	13,604,608	13,604,608	0
		소계	158,334,484	158,334,484	0
	경비	기계경비	5,129,786	5,129,786	0
		기타경비	35,160,944	34,868,615	△292,329
		소계	40,290,730	39,998,401	△292,329
합 계			743,509,620	737,370,706	△6,138,914
일반관리비(6%)			44,610,577	44,242,242	△368,335
설계비			46,499,092	46,115,164	△383,928
이윤(10%이내)			21,509,075	21,414,588	△94,487
부가가치세(10%)			85,612,836	84,914,270	△698,566
총합계			941,741,200	934,056,970	△7,684,230

※ 울산광역시 ○구청 제출자료 재구성

라. 전기공사 분리발주 미이행 및 건설업 미등록자와 조경공사 추진

「전기공사업법」 제3조 내지 제4조 및 제11조제1항의 규정에 따르면 전기공사 사업자가 아니면 경미한 전기공사 등을 제외하고는 도급받거나 시공할 수 없고, 전기공사업을 하려는 자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 주된 영업소의 소재지를 관할하는 시·도지사에게 등록하여야 하며, 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주 하도록 되어 있다.

그리고 「건설산업기본법」 제9조제1항의 규정에 따르면 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 업종별로 국토교통부장관에게 등록을 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사¹⁸⁾를 업종으로 하려는 경우에는 등록을 하지 아니하고 건설업을 할 수 있도록 되어 있으며,

18) 「건설산업기본법」 시행령 제8조 2. 별표 1에 따른 전문공사를 시공하는 업종과 그 업종별 업무내용에 해당하는 건설공사로서 공사예정금액이 1천5백만원미만인 건설공사

같은 법 제16조에서는 건설공사의 시공자격 중 전문공사로 시공하는 자격을 정하고 있다¹⁹⁾.

또한 같은 법 제95조의2에 따르면 제9조제1항에 따른 등록을 하지 아니하고 건설업을 한 자는 5년이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 되었다.

그러나 위 관서에서는 동 사업의 공사분야에 대한 입찰참가자격을 「건설산업기본법」 시행령 제8조에 의한 전문공사업(실내건축공사업)을 등록한자로 하여금 사업을 추진하였음에도 51,973천원 상당의 전기공사를 전기공사업을 등록하지 아니한 계약상대자와 부적정하게 계약을 체결하였으며,

또한 2017. 9. 13. ○○○하우스(관광안내소) 방문객 쉼터 설치 등의 목적으로 [표3]과 같이 설계변경을 하면서 이 가운데 ○○○하우스의 옥상조경을 위한 조경공사(66,890천원)의 신규 발생 분에 대하여 해당건설업을 등록한 자와 계약해야 함에도 당해 업종을 등록하지 아니한 기존 계약상대자와 부당하게 계약을 변경하여 사업을 추진하였다.

따라서 해당 사업을 전문적으로 하여 직접 수행 할 수 있는 다른 업체들의 입찰 및 공사에 참여 기회를 상실되게 하였다.

19) 「건설산업기본법」 제16조제1항의 시공자격

1. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자와 전문시공부분에 대한 공동도급
2. 2개 이상의 전문공사로 구성되는 소규모공사(3억원 이하)
3. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 전문공사와 그 부대공사를 함께 도급받는 경우(주된 공사를 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사. 2종이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사예정금액이 3억원 미만이고, 주된 전문공사의 공사예정금액이 전체 공사예정금액의 2분의 1이상인 경우 그 나머지 부분의 공사)
4. 전문공사로 구성된 복합공사를 하도급받는 경우
5. 신기술, 특허공사
6. 종합공사를 시공하는 이미 도급받아 시공하거나, 부대공사로서 전문공사에 해당하는 공사 등

[표3] ○○○○○프로젝트 공사분야(○○○○○) 공정별 계약 내역서(최종)

공 정	계약금액	제경비포함	적용비율(%)	비고
1. 가설공사	7,370,962	10,147,572	1.08	
2. 철거공사	9,964,782	13,718,473	1.46	
3. 방수공사	6,280,984	8,647,004	0.92	
4. 금속공사	42,178,504	58,066,967	6.17	
5. 목공사 및 수장공사	107,355,937	147,796,462	15.69	
6. 창호 및 유리공사	19,179,441	26,404,255	2.80	
7. 도장공사	4,304,233	5,925,619	0.63	
8. 전기공사	37,752,509	51,973,719	5.52	계약변경증액
9. 수장공사	42,497,913	58,506,696	6.21	
10. 조경공사	48,587,604	66,890,348	7.10	설계변경신규
11. 설비공사	12,006,192	16,528,873	1.75	
12. 조 형 물	346,580,000	477,135,212	50.66	
순공사비 합계	684,059,061	941,741,200	100	
제경비 (간접노무비, 기타경비, 일반관리비, 이윤, 부가세)	257,682,139	-	37.67	전체순공비의 37.67%
총합계	941,741,200	941,741,200	100.0	

※ 울산광역시 ○구청 제출자료 재구성

마. 감독업무 및 준공검사 부적정

「지방계약법 시행규칙」 제65조의 규정에 따르면 감독 또는 검사를 한 자는 감독 또는 검사의 결과 계약이행의 내용이 당초의 계약내용에 적합하지 아니한 때에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 기재하여 소속 지방자치단체의 장 또는 계약담당자에게 제출하도록 되어 있다.

또한, 「계약 집행기준」 제9절 공사계약일반조건에 따르면 검사에서 계약상대자의 계약이행내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 계약상대자에게 필요한 시정조치를 요구하도록 되어 있다.

그러나 위 관서에서는 감독 및 준공검사를 하면서 상기와 같이 내역 수량 및 설계도면이 일치하지 않거나, 화단조성 공정은 수량 등이 1식으로 적용되어 계약수량 및 규격을 알 수 없으며, 조형물 제작·설치에 있어서는 세부 제작 규

격(두께, 재질 및 함량) 및 기준이 누락되어 적정시공 여부를 확인 할 수 없음에도 이러한 부당한 사항에 대한 보고 등 별다른 조치 없이 단지 육안점검 등을 통해 감독 및 준공검사 실시하는 등 업무를 태만히 하였다

특히 지방○○○○○ ○○○는 ‘○○ ○○차도 경관사업’을 하면서 도로관리청의 의견을 적극 반영하지 않고, 계약상대자의 귀책이 있음에도 계약해지를 검토하지 아니한 채 부당하게 추가 설계비를 반영하거나 당초 과업범위를 벗어난 설계변경 등을 통해 사업비를 증액하였으며, 교량 안전점검 등 유지관리를 고려하지 아니한 시공으로 예산낭비의 우려 등을 발생시켰으며,

또한 ‘○○○○○ 프로젝트 사업’에 있어서는 ○○○하우스 시설공사의 감독으로 임명받아 업무를 수행하면서 조경공사의 수량, 규격 등이 누락되었고, 관련없는 자로 하여금 제출받은 견적서 등을 통해 확정된 내역서를 가지고 적정시공여부를 확인할 수 없음에도 별다른 조치 없이 감독 등의 행위를 하는 등 업무를 태만히 하였다.

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

조치할 사항 울산광역시 ○구청장은

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

[훈계] 위 관련자 지방○○○○보 ○○○, 지방○○○○ ○○○, 지방○○○○ 보 ○○○를 훈계처분하시기 바랍니다.

[시정] ① 계약상대자의 귀책에도 [표1]과 같이 부당하게 ‘○○○○차도’의 변경 설계비, 디자인 창작비 및 기초위치 변경 등으로 지급한 34,826천원 상당액과 [표2]와 같이 ‘○○○○○ 프로젝트 사업’의 설계변경 시 신규단가에 대해 과다 계상하여 지급한 7,684천원 상당액을 회수 등 조치하고,

② ○○○○차도의 교대 측면부 및 접속부 옹벽 등에 설치된 판석과 하부에 배치된 플랜터 등에 대하여는 도로관리청과 협의하여 교량 안전점검 등에 지장이 없도록 철거 또는 이설 등 조치하시기 바랍니다.

③ ‘○○○○○하우스’의 조경공사 등에 대해 건설업을 등록하지 아니한 채 해당 건설업을 시공한 계약상대자를 관련 법령 등에 따라 적의 조치하시기 바랍니다.

[주의] ① 전문성, 기술성 등이 필요한 사업을 추진함에 있어서는 계약법령 등에 따라 해당사업에 적합한 계약방법을 선정하여 사업 추진 중 계약상대자에게 특혜 등을 제공하는 일이 없도록 하고,

② 예정가격을 결정함에 있어서는 계약수량, 계약이행의 난이도, 계약조건 등 계약이행에 따르는 제반여건을 고려하여 예정가격을 결정하고 이에 따라 계약된 내용대로 완료하였는지를 확인하여 부당하게 대가 등을 지급하는 일이 없도록 관련 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.

③ 또한 전기공사를 추진함에 있어서는 관련법령에 따라 다른 공사와 분리발주하여 전기공사업자로 하여금 공사를 추진하시기 바랍니다.