

행정자치부

훈계·시정요구

제 목 ○○○~○○○○ ○경기장(○○○터널) 노선변경 등 추진 부적정

기 관 명 부산광역시

훈계대상자 ① 부산광역시 ○○○○○ 장기교육(전 ○○○○과) 지방○○○○○ ○○○

② 부산광역시 ○○○○ ○○○○○○부 지방○○○○○ ○○○

내 용

지방○○○○○ ○○○은 2015. 1. 1.부터 2016. 6. 30.까지 ○○○○○공사 노선변경 등 사업을 부적정하게 추진한 ○○○○팀장으로서, 지방○○○○○ ○○○는 2015. 7. 1.부터 현재까지 ○○○○○공사 발주, 착공 후 관련 민원처리 업무를 소홀히 한 실무담당으로서 각각의 업무를 담당하였다.

위 관서(○○○○과)에서는 ○○동~○○○○ ○경기장 간(○○○○○) 도로건설공사 관련 총사업비 확보 및 실시설계용역(민원 포함)을 담당하면서, 2014. 12. 19. (주)○○엔지니어링 외 4개사와 실시설계용역 계약하여(1,486백만원) 2015. 12. 14. 실시설계용역을 준공하였으며, ○○○○에서는 2015. 9. 16. ○○○○과로부터 ○○○○○ 도로건설 관련 설계도서를 인계(이관) 받아 공사 시행 업무를 담당하면서, 2016. 1. 20. (주)○○건설 외 2개사와 공사계약(83,689백만원 / 도급 63,954, 관급 19,735)을 체결하였고, 2016. 2. 15. (주)○○ 외 5개사와 건설

사업관리용역을 계약하여 추진 중에 있다.

1. 실시설계용역 및 민원업무 처리 관련

가. 집단민원 등 현안사항 설계도서 미반영 및 설계도서 인계(이관) 부적정

「건설기술진흥법」 제28조에 따르면 건설기술용역업자와 그 건설기술용역 업무를 수행하는 건설기술자(설계자)는 관계법령, 설계기준, 설계도서 작성기준 및 용역계약문서에서 정하는 바에 따라 경제적이고 구조적으로 안전한 설계가 되도록 설계업무를 성실하고 정당하게 수행하여야 하며, 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행 지침」 제12조에는 발주청은 민원이 발생한 경우에는 민원의 원활한 해결을 위해 필요한 조치를 하여야 하며, 모든 공무원은 「지방공무원법」 제48조 규정에 따라 법규를 준수하며 성실히 그 직무를 수행하여야 한다.

그런데도 위 관서 ○○○○과에서는 ○○동~○○○○ ○ 경기장간(○○○ ○○) 도로건설공사 실시설계용역 업무를 담당하면서 실시설계용역이 준공되어야 설계도서가 확정되고, 설계도서가 확정되고 난 이후에 사업시행 부서로 설계도서를 인계(이관)하여야 하며, 설계용역 진행 중에 접수된 집단민원을 해결하고 노선을 결정하여 실시설계용역을 준공하여야 함에도, 조속한 연내 공사 착공을 사유로 주민 제기 민원 등 노선 결정(1안, 2안)이 확정되지 않았음에도, 미완성된 설계서를 내부결재³⁹⁾을 통하여 설계용역(1안)으로 2015. 12. 14. 준공조치 하였고, 준공전인 2015. 9. 16. 설계서를 ○○○○로 인계(이관)하고, 2015. 11. 26. ○○아파트 주민의 ○○○○○ 방향으로 도로노선 이동(L=27m) 설치 민원이 접

39) 총사업비 협의 및 설계도서 이관 보고자료(○○○○과-00000호, 2015.0.00.)

수되었는데도 위 민원을 처리하지 않고 실시설계용역을 준공하는 등 업무를 태만히 한 사실이 있다.

또한 ○○○○과에서는 ○○동~○○○○ ○ 경기장간(○○○○○) 도로 건설공사는 2012년 1월 “제2차 ○○○권 교통혼잡도로 개선사업”으로 지정되었는바, 기획재정부의 총사업비가 확정(조정)되어야 공사를 착수할 수 있고, 총사업비 범위내에서 설계금액 등 사업내용이 설계도서에 최종 반영되어야 공사를 집행 할 수 있다.

그러나 ○○○○과에서는 본 건설공사 총사업비 확정일⁴⁰⁾은 2015. 11. 3.인데도 총사업비 확정 이전인 2015. 9. 16. 설계도서를 결정하여 ○○○○로 인계하였으며, ○○○○에서는 인계 받은 자료를 근거로 조달청에 공사원가 사전검토 및 계약의뢰 요청하였으나, 조달청은 “총사업비 대상공사이나 협의가 되지 않은 공사”라며 반려⁴¹⁾하는 등 계약 절차를 부적정하게 추진하였고, ○○○○과로부터 총사업비 조정(변경)을 반영한 최종 변경 설계도서를 다시 인계⁴²⁾ 받은 ○○○○에서는 2015. 11. 11. 공사발주계획 검토보고, 2016. 1. 20. 공사계약 및 착공을 하는 등 행정절차 이행 및 사업추진에 혼선을 초래하는 설계도서 작성 및 인계 업무를 부적정하게 추진하였다.

특히 ○○○○의 담당○○○은 조기발주 배경으로 ○○○○과 담당○○○이 2015. 10. 29. ○○본부를 직접 방문하여 “○○아파트 민원 사항에 대하여 공사를 발주한 이후 주민설명회 등을 통하여 설계 변경토록 협조 요청(지시)하였

40) 국토교통부 ○○○○○관-0000호, 당초 168,553백만원 → 변경 165,793백만원,

41) ○○○○○팀-0000(2015.00.0.)호

42) ○○○○과-00000(2015.00.0.)호

으며, 또한 총사업비가 확정되면 설계도서를 마무리하여 ○○○○로 이관 예정임을 알리면서 조속한 공사발주 협조를 요청하였다”고 진술하였다.

또한 ○○○○과에서는 2015. 11. 3. 회의 시에도 담당○○○이 현 시점에서 민원사항 반영(2안)을 위한 설계도서 변경은 공기 등을 감안할 때 어려우며, 현 설계(1안)대로 공사를 발주하고 착공 이후에 민원사항을 반영해 달라고 의견을 제시하는 등 관련 업무를 부당하게 협조(지시)한 사실이 있다.

아울러 ○○○○과에서는 설계단계에서 발생한 집단민원은 설계도서 반영 여부를 검토하여 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 민원을 해결하고, 민원내용이 반영된 설계도서를 작성하고 난 이후에 사업시행 부서인 ○○○○로 설계도서를 인계하여야 했다.

그러나 2015. 9. 3. (2차 민원은 9월 10일) ○○아파트 주민의 소음·분진 등 환경피해 해소와 기존 수목(소나무) 보호 등을 위해 터널연장 시공 건의 집단민원이 발생되어 근원적으로 민원을 해소하지 않고는 공사추진이 곤란함을 인지하였음에도, 2회의 민원이 발생한 직후(2015. 9. 16.)에도 설계용역이 준공되지 않은 상태에서 무리하게 설계도서를 인계하였으며, 설계도서 인계 후인 9월 18일(○○○○○ 영내 통과 건의)과, 10월 15일(○○○○○방향으로 50~60m 이동 건의), 11월 26일(○○○○○방향으로 27m 이동 건의)에도 민원이 계속해서 발생되었으며, 특히 2015. 11. 26. ○○아파트 주민의 ○○○○○ 방향으로 도로노선 이동(L=27m) 설치 건의 민원에 대하여 11월 30일 (주)○○엔지니어링에게 주민민원에 대한 검토서를 제출하라는 공문을 발송하였고, 민원 회신을 하지 않은 상태에서 실시설계용역을 부적정하게 준공처리(2015.12.14.) 하였으며, 용역설계를

준공 한 이후 인 2015. 12. 29. 설계용역사로부터 검토의견서를 접수 받아 2016.

1. 15. 최종적으로 ○○○○와 민원인에게 통보(회신)하면서 “본 도로를 설계한 용역사의 검토(안)을 주민과 협의하여 사업시행토록 사업시행부서(○○○○)에 협조 요청하였다”는 내용으로 처리함에 따라 위 민원내용을 ○○○○로 미루는 등 민원처리 및 실시설계용역, 설계도서 인계(이관) 등의 업무를 태만히 하였다.

나. 유관기관(○○○○○) 업무협의 소홀

「도로법」 제8조에 따라 도로구역을 결정(변경)하는 경우 사전에 유관기관과 협의하여 의견을 청취하도록 규정하고 있어 도로 하부에 위치하고 있는 국가기록원 ○○○○○에 대하여도 의견 협의를 하여야 한다.

그러나 ○○○○과에서는 2015. 8월부터 9월까지 유관기관인 ○○○○○○ 관계자와 협의를 하면서 ○○○○○이 예정구역 도로 하부보다 낮은 위치에 있어 도로건설로 인한 환경피해와 국가 중요시설물의 관리문제 등에 대한 ○○○○○○의 주장이 있었음에도, 공식적으로 사전 의견 협의를 하지 않고 누락(구두 협의는 하였다고 주장)하였으며, 2016. 2월 공사를 착공하자 보강토 옹벽 설치(H=15~18m, L=200m)에 따른 장벽으로 환경적 침해 등의 사유로 공사를 반대하는 민원에 대하여 장기간 방치하는 등 노선 결정에 대한 계획부서로서의 업무를 소홀히 하였다.

2. 도로노선 변경 및 민원업무 처리 관련

가. 집단민원 사항 업무처리 소홀

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행 지침」 제12조에 따르면

발주청은 민원이 발생된 경우에는 민원의 원활한 해결을 위해 건설사업관리기술자 및 시공자와 공동으로 필요한 조치를 취하거나, 자료조사 및 관련서류를 작성하게 할 수 있으며, 중요한 민원사항은 검토의견서를 첨부하여 발주청에 즉시 보고하도록 되어 있다.

그런데 ○○○○에서는 ○○○○과로부터 설계도서를 이관 받아 ○○○○ 도로건설공사 사업시행자로서 업무를 추진하면서, ○○아파트 주민이 제기한 ○○○○○ ○○○○○ 방향으로 도로노선 변경(L=27m) 설치 건의 민원에 대하여 관련 이해당사자인 ○○○○○측의 의견을 사전에 청취하고 개선방안을 제시하여 공사가 원활히 진행될 수 있도록 추진하여야 함에도 2016. 3. 11. ○○○○의 본 민원관련 업무협조 요청 공문을 시작으로 10회 이상의 협조 요청을 통해 ○○○○○ 방향으로 노선 변경의 부당함⁴³⁾을 제시하며 당초 계획대로 도로공사를 건설하여 줄 것을 건의 하였으나, ○○아파트 등 주변 주민민원과 ○○○○○의 민원이 서로 상반됨에 따라 협의가 지연 되는 등 정부합동감사 착수(2017. 2. 8.) 전까지 약 11개월 동안 해결 할 방안을 찾지 못하였다.

특히 2016. 11. 17. ○○○○○ 주최로 상호 수궁할 수 있는 대책방안 등을 찾기 위해 부산시, 지역주민, 시민단체, 관련 학회 등이 참여하는 간담회를 개최하였는바, 사업시행자인 ○○○○에서는 적극적으로 참석하여 사업에 대한 설명과 민원대책 방안을 강구하여야 함에도, 2016. 11. 16. ○○○○○○부장 지시하에 “부산광역시 의회 일정 관계로 부득이 참석이 어렵다”는 공문만 발송하고 참석 하지 않아 사업시행 주체로서 민원처리를 위한 노력과 책임을 다하지 않는

43) ○○○○○은 세종실록, 대통령기록 백업자료 보관 및 후방소산시설의 기능 등 주요 보안시설이므로 노선변경은 수용 불가 당초 노선대로 사업추진

등 업무를 소홀히 하였다.

나. 도로노선 변경 설계비 추가 집행 등 업무 부적정

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행 지침」 제11조에 따르면 건설사업관리기술자는 설계도면, 시방서, 구조계산서, 산출내역서, 공사계약서 등의 계약내용과 해당 공사의 조사설계보고서 등의 내용을 완전히 숙지하여 새로운 방향의 공법개선 및 예산절감을 기하도록 노력하여야 한다.

그러나 사업시행자인 ○○○○는 ○○○○과에서 이관 받은 당초 설계도서상의 노선을 ○○○○○ 방향으로 이동(L=27m)되는 노선으로 변경될 경우에는 도로계획과와 협의하여 진행중에 있는 실시설계용역에 변경 노선을 반영하여 설계도서가 작성될 수 있도록 하여 예산 추가 투입을 방지하여야 하고, 실시설계용역 수행중에 발생한 노선변경 민원에 대한 대책방안을 용역에 반영하여야 함에도 그 시기를 놓쳐버리고, 2016. 1. 15. ○○○○과로부터 민원관련 협조 공문⁴⁴⁾을 받아 노선변경 민원 업무를 처리하면서 민원에 따른 변경설계가 필요하자 2016. 9. 20. 본 공사 ○○○○○○○장에게 ○○아파트 주민 민원에 대한 설계변경 절차 이행을 지시함으로써 추가 설계용역비 약 2.8억원의 계약금액을 확정하지 않고 설계 용역사에 변경추진을 지시하는 등 관련 업무를 부적정하게 하였다.

또한 ○○○○○에서는 동 노선변경 협의가 계속하여 지연되자 자체예산으로 ○○○○○ 보존환경 연구용역(용역비 40백만원)을 ○○○○○○○○○(주)와 시행하였고, 동 용역결과에 따르면 27m이동시 소음, 분진 등 환경적인 영향 편

44) ○○○○과-000(2016.0.00.)호 공문

차가 약 1% 미만인 것으로 나타나는 등 ○○○○○이 불필요하게 용역을 추진하게 한 원인을 제공하였다.

다. 도로 종단계획고(노선변경) 등 검토 소홀

건설사업관리용역업자는 「건설기술진흥법」 제48조 및 같은 법 시행규칙 제41조에 따라 해당 건설공사를 시공하기 전에 설계 등 설계자가 작성하여 제출한 설계도서의 내용이 현장 조건과 일치하는지, 설계도서대로 시공할 수 있는지 여부 등을 사전에 검토하고, 그 결과를 설계 등 용역을 발주한 발주청에 보고하여야 하며, 검토결과를 보고받은 발주청은 필요하면 설계자에게 시정·보완 등 필요한 조치를 하여야 한다.

그런데 ○○○○에서는 2016. 7. 14. ○○○○○ 방향으로 27m 도로노선을 변경하는 것으로 내부 방침이 결정(주민의견 수용)되었다면 원활한 공사 추진을 위하여 주변 환경 및 도로높이 조정 등에 대한 면밀한 검토를 통해 주변 여건에 적합한 도로 종단계획고 등 기술적인 검토를 하여야 함에도 당초 노선변경에 대한 내용만 검토하고 종단계획고를 낮추는 대책방안은 검토·제시하지 않아 민원이 장기 미해결 상태로 방치되었으며, 2017. 3. 8. 정부합동감사를 진행하면서 종단 계획고를 낮출 수 있는 최적의 방안을 검토하라는 의견에 따라 비로소 (주)○○○의 검토 과정을 통하여 종단계획고가 조정·검토되는 등 관련 업무를 소홀히 하였다.

【표】 ○○방향 종단계획고 변경 (○○○○○방향)

구분	종단 계획고		구조물 높이(m)				측 점
	높 이	증감	보강토 옹벽	성토 사면	계	증감	
실시설계	111.98	-	14.2	3.2	17.4	-	○○방향 STA.3+891.2 (○○방향 STA.3+880)
‘16.3월	105.91	감 6.1	10.3	3.0	13.3	감 4.1	
‘17.3월	100.78	감 11.2	7.0	2.0	9.0	감 8.4	

※ 2017. 3월 ○○○○○에 대안 제시 / 구두 협의 완료

3. 실시설계용역 업무 수행 부적정

「건설기술진흥법」 제28조의 규정에 따르면 건설기술용역업자와 그 건설기술용역 업무를 수행하는 건설기술자(설계자)는 관계법령, 설계기준, 설계도서 작성기준 및 용역계약 문서에서 정하는 바에 따라 경제적이고 구조적으로 안전한 설계가 되도록 설계 업무를 성실하고 정당하게 수행하도록 되어 있다.

그런데 실시설계용역업자인 (주)○○엔지니어링 외 4개사는 2014. 12. 19.부터 2015. 12. 14.까지 ○○동~○○○○ ○경기장간(○○○○○) 도로건설공사 실시설계용역을 수행하면서 종점부에 대한 ○○아파트 주민민원(1. 노선 이동, 2. 터널의 지하화 설치 주장)이 발생되었으면 민원에 대한 해결방안 또는 최적의 대안을 제시하는 등 민원에 대한 기술적 검토를 하여야 함에도 실시설계용역 주관사인 (주)○○엔지니어링은 실시설계 수행중 노선변경에 대한 면밀한 검토를 했다면 민원인의 요구를 수용할 수 있는 방안이 있는데도 실시설계 종합보고서 5장 기본설계편 종점부 민원의견 검토서(P.5-27~28)에 “주민건의(안)은 행정절차(건설기술심의, 도로구역 변경 등) 이행과 상대적 민원(○○○, ○○○○○)과 협의가 필요할 것으로 판단되므로, 사업시행부서에서 검토할 필요가 있다.”는 의견

으로 결론을 내리는 등 기술적 검토를 소홀히 한 사실이 있다.

4. 건설사업관리용역 업무 수행 부적정

「건설기술진흥법 시행령」 제59조제5항 및 「건설공사 사업관리방식 검토 기준 및 업무수행 지침」 제10조제2항에 따르면 ‘건설사업관리기술자’란 건설공사가 설계도서 및 그 밖의 관계 서류와 관계법령의 내용대로 시공되는지 여부를 확인하고, 품질관리·시공관리·안전관리 등에 대한 기술지도와 관계법령에 따라 발주청으로서의 감독권한을 대행하는 자를 말하며, 책임건설사업관리기술자는 시공계획의 검토, 설계 변경에 관한 사항의 검토·확인, 설계내용의 현장조건 부합성 및 실제 시공 가능성 등의 사전검토, 사용자재의 적합성 검토·확인과 건설업자가 수립한 품질관리계획의 검토·확인 및 지도, 품질시험 및 검사 성과 등에 대하여 검토하고 문제점을 파악하여 조치하여야 한다.

따라서 건설사업관리용역업자 (주)○○ 외 5개사는 2016. 2. 15.부터 건설사업관리용역을 수행하고 있으며, 책임건설사업관리기술자 민원내용에 대한 적극적인 검토를 통해 원활한 공정관리가 되도록 하여야 하며, 설계자가 제시한 검토 의견에 대하여 충분한 검토를 통해 최적의 대안을 제출하여야 한다.

그러나 국토교통부의 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 해설 규정에는 변속차로, 테이퍼, 감속차로, 기타거리 등 터널과 교차로간 전체 이격거리가 진출부 483m, 진입부 126m 만 확보하면 가능한 사항임에도, ○○○관-00호 (2016. 0. 0.)에 따르면 “진입부 지점도 위배되어 터널구간은 설치가 불가하다”고 사실과 다르게 부적정하게 검토·제출한 사실이 있으며, 2017년 1월 정부합동감

사와 관련하여 (주)○○엔지니어링이 검토 제출한 터널과 교차로 간 이격거리 검토, 당초 노선 종단 및 횡단면도 결정사유, 종단구배 하향조정 등에 대한 보고서에 대하여 건설사업관리용역업자인 (주)○○은 충분한 기술적인 검토를 통한 최적의 대안을 제시하지 않고, ○○○관-000(2017. 0. 00.) 설계용역사가 불충분하게 검토하여 제출한 내용을 그대로 추가 검토 없이 제출하는 등 건설사업관리 업무를 태만히 한 사실이 있다.

위 지적내용을 종합해 보면, 부산광역시(○○○○과)에서는 ○○○○○ 도로건설공사 실시설계용역을 추진하면서 도로선형 변경 집단민원 처리 소홀, 미확정된 총사업비 예산으로 설계도서 작성, 실시설계용역 준공전에 설계도서 이관, 민원내용 설계에 미반영 설계용역 준공, 유관기관(○○○○○) 업무협의 등을 소홀히 한 사실이 있고, 아울러 건설본부에서는 ○○○○○ 도로건설공사를 추진하면서 ○○○○○ 민원처리 소홀, 도로노선 변경 및 종단계획고 검토 소홀, 노선변경 설계용역 추가집행 등 관련 업무를 소홀히 하였으며, 실시설계용역업자 및 건설사업관리용역업자는 민원에 따른 노선 변경과 정부합동감사 중에 요구한 사항에 대한 업무를 처리하면서 대안 제시 등 충분한 기술적인 검토를 하지 않는 등 관련 업무를 태만히 하였다.

조치할 사항 부산광역시장은

[훈계] 위 관련자들을 훈계처분 하시기 바랍니다.

[시정] ① 주민요구(27m 이동 등) 민원과 유관기관 요구(계획고 11.2m 낮추기

등) 사항을 적극 수용한 노선변경 계획(안)을 확정하시어 조속히 사업이 추진되도록 조치 하시기 바랍니다.

② 또한 민원요구 사항과 관련한 발주청의 요구 사항(정부합동감사시 계획고 조정 등 보완 검토 요구)에 대하여 형식적인 검토(안)을 제출하는 등 기술적 지원 업무를 태만히 한 설계책임자와 책임감리 등에 대하여는 관련법령에 따라 벌점 부과 등 적의 조치하시기 바랍니다.

[주의] 앞으로 대형 도로개설 공사 추진하면서 조속한 사업 추진을 하겠다는 이유 등으로 행정절차 등을 소홀히 하는 일이 없도록 주의하시고, 특히 주민 등 이해 관계인 들의 요구사항을 사전에 충분히 청취하고, 유관기관 협의 등을 완료하여 사업을 착공한 이후에 노선변경 등으로 추가 용역비를 부적정하게 집행하지 않도록 주의하시기 바랍니다.