

행정자치부

훈계·시정 요구

제 목 ○○○수목원 조성공사 수목고사 등 사업추진 부적정

기 관 명 부산광역시

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

내 용

지방○○○○○ ○○○은 2010. 8. 23.부터 ○○○○과 ○○○○담당으로서, 2014. 1. 1.부터는 ○○○○담당으로서, 2014. 7. 22. 부터는 ○○○○과 ○○○○ 담당으로서, 2015. 1. 1.부터는 ○○○○과 ○○○○팀장으로서, 2016. 7. 1.부터 현재까지는 ○○○○과장으로서 ○○○ 수목원조성공사 수목고사 등 사업을 부적정하게 추진한 담당 및 담당과장으로서 업무를 총괄한 책임이 있다.

부산광역시 ○○○○국(○○○○과 / 구 ○○○○과, ○○○○과)에서는 2009. 8. 19. ○○○ ○○매립장 부지(628,292m²)에 총사업비 563억원(국비 50%)을 투입하여 수목원을 조성하는 기본계획을 수립하여 2011. 6. 26. (주)○○엔지니어링 외 2개사와 설계용역을 계약(624백만원)하여 기본 및 실시설계(1단계 413,864m²) / 2단계 213,281m²)를 완료하였으며, 동 설계서를 ○○○○(○○○○부)에 통보하자 ○○○○에서는 동 설계서를 3단계로 분할 발주 계획을 수립하여 2011. 12. 21. 1단계 1차 공사를 발주하여 매년 공사를 추진하였고, 2016년까지 1단계를 총 4건으로 발주·준공하였다.

이후 2단계 구간을 2014. 3. 5. (합)○○개발공사와 설계용역 계약(190백만원) 추진하여 2단계 1차분을 2016년 하반기에 발주하여 2017년 말경 1단계 개장을 목표로 공사를 추진 중에 있으나, 2단계(잔여구간) 토지보상비 상승과 주차장 조성공사 지연 등으로 사업 추진에 차질이 발생하고 있으며 1단계 1차 구간의 경우 수목식재 후 4년여가 경과되었는데도 최근까지 고사수목이 계속 발생되고 있으며 수목 활착 지연 등으로 수목원 개장 지연이 불가피한 상황이다.

1. 지가상승 예상 등 검토 없이 사업추진계획 수립(2단계 분할)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정자치부관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없으나, 공사의 성격상 공종을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고, 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이 없는 공사로서 공종을 분리 시공함이 효율적이라고 인정되는 경우 분리 발주하도록 되어 있다.

그러나 부산광역시 ○○○○본부(○○○○○○팀)에서는 2009. 8. 19. ○○○○매립장(약 20만평 / 1987~1993까지 사용) 활용계획을 검토하면서 수목원 조성계획을 수립하면서 사업구역을 2단계로 나누어 수립하였다.

이후 동 계획에 따라 2011. 10. 1. ○○○○국(○○○○과)에서 ○○○ 수목원 조성사업 계획을 시장에게 보고하였고, 2013년부터 1단계 설계서를 ○○○○에서 이관 받아 매년 조경수 식재 등 사업추진 중에 있으나, 당초 수목원 전체

사업부지에 대한 토지보상을 하지 않음으로서 주변지 개발에 따른 지가상승 요인 등으로 2단계 토지 매입비가 당초 145억원에서 325억원으로 210억원이 추가 소요되는 등 일단의 도시계획시설을 분리발주 함에 따른 추가 예산이 소요되는 등 부적정하게 사업추진계획을 수립하였다.

2. 매립가스 발생 대책 검토 없이 설계 용역 사업추진

「폐기물관리법」 제54조에 따르면 환경부장관은 제50조제3항에 따라 사후 관리 대상인 폐기물을 매립하는 시설의 사용이 끝나거나 시설이 폐쇄된 후 침출수의 누출, 제방의 유실 등으로 주민의 건강 또는 재산이나 주변환경에 심각한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 시설이 있는 토지의 소유권 또는 소유권 외의 권리를 가지고 있는 자에게 대통령령으로 정하는 기간에 그 토지 이용을 수목(樹木)의 식재(植栽), 초지(草地)의 조성 또는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 공원시설, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 체육시설, 「문화예술진흥법」 제2조제1항제3호에 따른 문화시설, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비의 설치에 한정하도록 그 용도를 제한할 수 있다.

그리고 같은 법 시행령 제35조의 규정에 따르면 토지 이용의 제한기간은 폐기물매립시설의 사용이 종료되거나 그 시설이 폐쇄된 날부터 30년 이내로 하고, 사용 종료되거나 폐쇄된 매립시설이 소재한 토지의 소유권 또는 소유권 외의 권리를 가지고 있는 자는 그 토지를 이용하려면 토지이용계획서에 환경부령으로 정하는 서류를 첨부하여 환경부장관에게 제출하여야 하며, 환경부장관은

제2항에 따라 토지이용계획서를 받으면 그 토지의 용도와 용도제한기간 등을 결정 후 환경부령으로 정하는 바에 따라 제2항에 따른 토지소유권 또는 소유권 외의 권리를 가지고 있는 자에게 알려야 한다.

또한 「폐기물관리법 시행규칙」 제80조의 규정에 따르면 영 제35조제3항에 따른 토지의 용도·용도제한기간 등의 통보는 별지 제66호 서식에 따른다고 되어 있다.

부산광역시 ○○○○국(○○○○과)에서는 2011. 6. 26. ○○○ 수목원조성 공사 1단계 설계용역을 (주)○○엔지니어링 대표 ○○○ 외 2개사와 계약하여 2011. 11. 12. 설계용역 준공을 하였다.

이에 앞서 ○○○○과에서는 관련 사업 추진을 위하여 2011. 1. 19. 국토해양부장관에게 개발제한구역관리계획 변경 승인을 득하였고, 쓰레기매립장 유지 관리 부서인 ○○○○과에는 2011. 8. 29. ○○매립장 토지이용계획서를 제출하였다. ○○○○과에서는 2011. 8. 31. ○○○○○환경청에 동 계획서를 제출하여 2011. 9. 15. ○○매립장 토지용도·용도제한기간 등의 결정 통보를 받았으며, 동 토지이용 용도에 따르면 관상수 등 수목 식재, 건물이 축조되지 않는 공원시설, 체육시설 등이 설치, 초지의 식재 등 이용이 가능하다는 협의를 득하였다.

○○○○과에서는 2011. 6. 26. (주)○○엔지니어링 외 2개사와 설계용역을 추진하면서 동 부지는 ○○매립장으로 사용되었던 부지로 수목 식재 시 매립가스 등으로 인한 수목피해 우려 여부 등에 대한 별도의 검토 등 대책을 요구한 사실이 없으며 동 용역사에서는 일반적인 토지에 조성하는 수목원에 준하는 설계용역을 추진하였다.

아울러 동 사업추진을 하면서 2011. 9. 6. ○○○○○○위원회(기본설계)를 개최하여 환경분야 위원이 “NH₄-N과 무기성질소가 기준치를 크게 초과하고 있는 등으로 미루어 볼 때 침출수 수질과 인근 지하수 수질의 변화를 면밀하게 모니터링 후 안정화 되었다고 판단되는 시점에 ○지구 개발이 필요하다”는 의견 제시에 대하여 2단계 사업으로 추진하는 것으로 계획하였다.

이후 2013년 ○○○○과에서 용역을 실시한 사후환경영향조사서 결과에 따르면 메탄가스(최대 G6/46.5%, 최소 G8/10.5%) 등 8개의 매립가스 포집공에서 가스가 발생되고 있음이 확인되고 있었고, 아울러 2015년 사후환경영향조사서에서 따르면 암모니아성질소(1차 412.7%, 2차 196.375%, 3차 14.36%)가 발생되고 있었으며, 사용종료 매립장의 안정화 여부를 판단하는 BOD/COD_{Cr} 비(0.1이하)가 2015년에는 0.194~0.139로 안정화 단계에 도달하였을 것으로 판단된다고 하였다.

그러나 ○○매립장에 2013년도 1차, 2014년도 2차, 2015년도 3차, 2016년도 4차 조경공사를 추진하면서 동 매립장이 종료(1993년)된 후 20년이 경과되었음에도 위 보고서와 같이 매립가스 분출량과 침출수 수질 측정자료 결과 분석에 따르면 안정화가 아직 완료되지 않은 매립장으로써 메탄가스 등에 대한 차단시설(시트 포설) 등 별도의 대책 등이 필요하였다고 보이나, 이에 대한 전문기술자(폐기물전문가)의 의견 등 검토 없이 수목 식재공사를 하였다.

3. GB훼손지 복구(대체부지) 관련 원인자 부담금 부과 지연

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조의 규정에 따르

면 입안권자는 개발제한구역의 해제에 관한 도시·군관리계획을 입안하는 경우에는 개발제한구역 중 해제하고자 하는 지역에 대한 개발계획 등 구체적인 활용방안과 해제지역이 아닌 지역으로서 개발제한구역 안의 훼손된 지역의 복구계획 등 주변 개발제한구역에 대한 관리방안을 포함하여야 하며, 복구하고자 하는 훼손지의 범위는 해제대상지역 면적의 100분의 10부터 100분의 20까지에 상당하는 범위 안에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 입안권자와 협의하여 결정하도록 되어 있다.

그리고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제21조의 규정에 따르면 국토교통부장관은 개발제한구역의 보전과 관리를 위한 재원을 확보하기 위하여 해제대상지역 개발사업자가 복구계획을 제시하지 아니하거나 복구를 하지 아니하기로 한 경우에는 개발제한구역 보전부담금을 부과·징수하도록 하고 있다.

그러나 부산광역시 ○○○○국(○○○○과)에서는 2008년 ○○○○공사가 ○○○○○단지와 ○○지구 등의 개발사업을 하면서 그린벨트(GB) 훼손지 대체부지로 ○○○ ○○매립장을 국토교통부로부터 승인을 받았는 바, 동 훼손지 복구에 소요되는 대체산림자원조성비를 원인자인 부산도시공사에 부과하지 않고 사업을 추진하였다.

이와 관련하여 2016. 12월 부산광역시 의회 행정사무 감사 시 지적되었으며 정부합동감사가 진행중인 2017. 3. 16.이 되어서 대체녹지조성비 20억원을 납부 고지서를 통보 하는 등 원인자 부담금 업무를 지연하였다.

4. 관내업체로 입찰참가 제한을 위해 부당하게 공구 분할 집행

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조의 규정에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정자치부관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다.

「지방자치단체 세출예산집행기준」(행정안전부 예규. 2011.12)에서도 자치단체장은 사업내용이 유사하거나 중복되는 사업은 법령의 범위 내에서 통합발주를 위하여 적극 노력하여 지출성과를 극대화하도록 되어 있다.

따라서 단일공사로서 공사성격이 유사한 본 공사는 통합발주를 통하여 효율적인 예산집행이 되도록 조치를 하여야 했다.

그러나 부산광역시 ○○○○(○○○○부)에서는 2011년 ○○○○국(○○○○과)으로부터 ○○○수목원조성공사 1단계 설계서(1차, 2차, 3차로 분할 설계서 작성)를 인수 받았으며, 동 공사를 매년 발주하는 것으로 분할발주(1단계를 4차로, 2단계를 2차로)를 계획하여 추진 중에 있다.

동 사업은 당초 사업추진계획을 ○○○○과에서 추진하면서 1,2단계로 나누어 계획하였으며 1단계에 대한 설계용역을 완료(설계서 3차 분할)하여 ○○○○로 이관 하였다. 이에 따라 ○○○○(○○○○부)에서는 계획부서인 ○○○○과의 통보 사항이라는 사유를 들어 3건으로 분할(100억원 이하)하여 2012년부터 매년 1~2회 발주하였다.

또한 1차, 2차, 3차 부지 조경공사를 완료 하고 2016년 상반기에는 4차분을

1차, 2차, 3차 부지 공간을 활용한다는 취지로 부적정하게 추가 발주함으로써 고사수목 발생 등으로 하자보수를 하면서 수목 위치를 불분명하게 하여 하자책임에 대한 구분이 명확하게 하지 않았다.

아울러 여러 차례로 분할 발주함으로써 낙찰률과 제경비, 현장사무실 중복 반영 등으로 인하여 약 16억원의 예산이 낭비되는 결과가 초래되었으며, 2016. 12월 부산광역시 의회 행정감사에서는 분할 발주에 대한 부당함과 함께 특혜의혹을 제기한 바 있다.

※ 낙찰률 : 100억이하 85.497%, 100~300억이하 79.995%로 약 6% 증가

5. 고사수목 발생에 대한 원인 규명 등 없이 하자공사 추진

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제70조 및 같은 법 시행규칙 제69조의 규정에 따르면 계약담당공무원은 하자담보책임기간 중 연 2회 이상 정기적으로 하자를 검사하거나 소속공무원에게 그 사무를 위임하여 검사하도록 되어 있으며, 하자검사 결과 하자가 발견된 경우에는 지체 없이 필요한 조치를 하고 관련사항을 기록·유지하여야 한다.

부산광역시 ○○○○(○○○○부)에서는 2011. 12. 15. 1단계 1차 사업으로 사업비 4,279백만원을 투입하여 ○○건설(주)와 계약 소나무 등 100여종 6,000여주의 수목식재 공사 추진, 2012. 4. 20. 1단계 2차 사업으로 사업비 5,498백만원을 투입하여 가시나무 등 233종 37,867주의 수목 식재공사 추진, 2014. 3. 12. 1단계 3차 사업으로 사업비 6,492백만원 투입하여 초본류 506종 83,017본과 가시나무 등 497종 77,591주의 수목 식재공사 추진, 2016. 8. 31. 1단계 추가(4차) 사업으로 1,999백만원을 투입하여 느티나무 등 42종 4,485주와 수국 등 70종

34,744주를 1차, 2차, 3차 구역에 추가 식재완료 준공 조치하였으며, 이후 2016. 11. 18. 2단계 1차 사업으로 1,748백만원 투입하여 가시나무 외 4종 11,173주와 잔디 4,487㎡ 등 식재를 하는 등 그간에 수목 등 총 139,967주(수목가격 6,691백만원 상당)를 식재하였으며, 나머지 2단계 지역 부지에 대하여는 2017년 토지 매입을 완료하고 추진할 계획이다.

그런데 4년여 전부터 식재한 수목의 경우 다수가 고사하였으며, 이에 대해 ○○○○에서는 조경업체의 부주의 등에 의한 일반적 하자라는 이유로 업체에게 수차례 식재 보수공사를 추진토록 하였다.

그러나 앞에서 적시한 바와 같이 2013. 1월 ○○○○과에서 조사한 사후환경영향조사서 결과에 따르면 메탄가스(최대 G6/46.5%, 최소 G8/10.5%) 등 8개의 매립가스 포집공에서 가스가 발생되고 있음이 확인되고 있었으며, 아울러 2015년 사후환경영향조사서에서 따르면 암모니아성질소(1차 412.7%, 2차 196.375%, 3차 14.36%)가 발생되고 있었으며, 또한 사용종료 매립장의 안정화 여부를 판단하는 BOD/CODcr 비가 2015년에는 0.194~0.139로 안정화 단계에 도달하였을 것으로 판단된다고 하였다.

따라서 수목고사 원인으로는 여러 가지 요인이 있을 수 있겠으나 하자보수 시 식재한 수목의 경우에도 또다시 여러 주가 다시 고사하였고, 1단계 1차의 경우 수목식재 기간이 4년여가 지났음에도 2017. 3. 17. 식재현장을 확인한 바 장송과 작은 소나무 여러 주가 고사된 상태로 방치되고 있었다.

특히 1단계 1차 식재 구역 중에 나무를 잘라낸 곳이 8개가 확인되는 등 준공 후 하자보수가 종료되었음에도 이에 대한 대책 등 없이 방치하고 있었으며,

아울러 살아 있는 참나무와 벗나무 등의 경우에도 수목 중간이 병충해 등으로 잘라져 있는 상태로 수목원의 나무로서는 이미 가치가 없어 보이는 등 매립가스, 토질오염(염분), 수목관리 등 고사수목에 대한 정확한 원인이 무엇인지 진단과 대책이 시급한 상태이다.

6. 고사수목 발생 관련 책임감리 업무 소홀

「건설기술진흥법」 제2조제5호의 규정에 따르면 “감리”란 건설공사가 설계도서 및 그 밖의 관계 서류와 관계 법령의 내용대로 시공되는지 여부를 확인하고 품질관리·시공관리·안전관리 등에 대한 기술지도와 관계법령에 따라 발주청으로서의 감독권한을 대행하는 것을 말한다.

책임감리를 수행하는 감리원은 「건설기술진흥법시행령」 제59조에 따라 시공계획의 검토, 시공상세도면의 검토·확인, 시공이 설계도면 및 지방서의 내용에 적합하게 행하여지고 있는지에 대한 확인 등을 하여야 한다.

그리고 국토교통부 고시 제2015-473호(2015.6.30.) 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제11조에 따르면, 감리원은 설계도면, 지방서, 구조계산서, 산출내역서, 공사계약서 등의 계약내용과 해당 공사의 조사 설계보고서 등의 내용을 완전히 숙지하여 새로운 방향의 공법개선 및 예산절감을 기하도록 노력하여야 하고, 설계서 등의 공사 계약문서 상호간의 모순되는 사항, 현장 실정과의 부합 여부 등 현장 시공을 중심으로 하여 해당공사 착공이전에 적정성을 검토하여야 하며, 검토 결과 불합리한 부분, 착오, 불명확하거나 의문사항이 있을 시는 그 내용과 의견을 발주청에 보고하도록 되어 있다.

한편 모든 공무원은 「지방공무원법」 제48조의 규정에 따라 법규를 준수하

며 성실히 그 직무를 수행하여야 하며, 「건설기술진흥법 시행령」 제56조에 따라 발주청은 책임감리를 시행하는 공사에 대하여 소속 직원으로 하여금 공사의 시행에 따른 업무연락 및 문제점을 파악하고 같은 법 시행령 제59조에 따라 감리원이 확인한 설계 변경에 관한 사항의 검토 등의 업무를 수행하도록 하고 있다.

부산광역시 ○○○○(○○○○부)에서는 2012. 1. 20. ○○○수목원조성공사 1단계(1차, 2차, 3차 공사) 전면책임 감리용역을 (주)○○엔지니어링외 1개사와 계약(1,017백만원)하여 2016. 1. 26. 감리용역(총괄 및 3차분)을 준공(1,732백만원)하였다.

그런데 앞에서 적시한 바와 같이 동 부지는 ○○매립장으로 사용하고 종료 후 약 20년이 지난 매립장이나 메탄가스와 침출수가 발생되고 있다는 사후환경 조사용역조사서(2013.1월 / 2016.1월) 결과에 추정되어 있다. 따라서 1단계 1차공사의 경우 안정화가 되지 않은 상태에서 2013년부터 수목을 식재하였는바 수목의 경우에는 당연히 매립가스의 영향을 받을 우려가 있었으며, 또한 고사 수목이 발생하였을 경우 책임감리는 이에 대한 하자여부 등 원인 규명을 명확하게 분석(시공사에게 진단용역을 실시토록 지시 / 실시) 하여 추가 식재 필요성 등에 대한 실정보고를 발주처에 보고 하였어야 함에도, 수목고사 원인으로 조경업자의 식재와 관리 부적정으로 발생한 통상적 하자(하자율 10%상당)라고 판단하여 4년여 간 추가 식재비를 부담하게 하였으나, 감사일(2017. 3. 17.) 현재에도 1단계 지역의 경우에 하자보수가 종료되었음에도 수목들이 고사(약 3~4%)하고 있으며 활착도 잘 되지 않고 있는 등 관련 업무를 소홀히 하였다.

조치할 사항 부산광역시장은

[훈계] 위 관련자를 훈계처분 하시기 바랍니다.

[시정] 하자보수가 완료되었음에도 현재 고사되어 제거하였거나, 활착 등이 지연되어 수목으로써의 가치가 없다고 판단되는 수목에 대하여 즉시 전수조사를 실시하여 재 식재 등 시정조치 하시기 바랍니다.

② 또한 일반적인 하자율을 초과하여 수목이 고사하고 있음을 인지하고 원인 분석 등을 하면서 시공사에 진단용역을 실시토록 하였으나, 발주처에 안전진단 필요성 미제기 등 기술적인 지원 업무를 소홀히 한 책임감리에 대하여는 관련 법령에 따라 적의 조치하시기 바랍니다.

[권고] 특히 수목고사원인 등에 대하여는 사후환경영향조사서(2013, 2015년)에 조사된 바와 같이 매립가스, 토양 등의 영향으로 인한 것인지에 대하여 조속한 시일내에 관련 전문가 등을 초빙하여 정밀진단 등을 실시하여 해소 대책을 마련할 것을 권고합니다.

[주의] 앞으로 대형사업 추진시에는 철저한 사전분석을 통하여 지가상승에 따른 사업비 증가 등으로 인한 예산손실 발생 등 사업이 부적정하게 추진되지 않도록 주의하시고, 아울러 동 사업과 같이 사용이 종료된 쓰레기매립장 부지를 사용할 경우에는 반드시 매립가스 발생 유무 등을 사전에 철저히 조사하여 대책을 마련하여 수목고사 등이 재발되지 않도록 하시기 바랍니다.