기관정기감사

감 사 보 고 서

- 행정중심복합도시건설청 기관정기감사 -

2020. 12.

감 사 원

목 차

<감사보고서 요약> ····· 1

Ⅰ. 감사실시 개요 ····· 3

1. 감사배경 및 목적 ····· 3

2. 감사중점 및 대상 ····· 3

3. 감사실시 과정 ····· 4

4. 감사결과 처리 ····· 4

Ⅱ. 감사대상기관 현황 및 실태 ····· 5

1. 조직과 인력 현황 ····· 5

2. 세입·세출예산 현황 ····· 5

3. 기능 및 연혁 ····· 6

4. 주요 사업 추진실태 ····· 7

Ⅲ. 감사결과 이행실태 점검결과 ····· 8

Ⅳ. 감사결과 ····· 9

1. 감사결과 총괄 ····· 9

2. 처분요구와 통보사항 ····· 11

(1) 행정중심복합도시건설 사업추진 및 관리 부적정(주의·통보) ····· 12

(2) 행정중심복합도시 개발계획 수립 및 추진 부적정[통보·통보(시정완료)] ····· 21

(3) 공공건축물 부지조성공사 및 공사관리 부적정(통보2) ····· 35

(4) 민간 공급 토지의 준공검사 소요기간 단축 대책 미흡(통보) ····· 41

(5) 전기공사 발주 및 관급자재 구매계약 등 부적정(주의) ····· 48

(6) 일상감사 미실시 등 내부통제 미흡(주의) ····· 62

(7) 임시조직 설치 및 운영 부적정(통보) ····· 67

【 감사보고서 요약 】

Ⅰ. 감사실시 개요

■ 2014년 행복청에 대한 기관운영감사를 실시한 이후 기관정기감사 순기가 도래하여 2020년 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시

Ⅱ. 감사대상기관 현황 및 실태

■ **(인원 현황)** 행복청 정원 142명(2020년 5월 말)

■ **(예산 현황)** 2020년도 세입·세출예산은 3,406억 원이고, 행복도시 건설사업비 증가로 전년 대비 13.6% 증가

■ **(기능)** 행복도시법 제38조에 따른 국토교통부장관 소속 기관으로서

- 행복도시 개발계획 수립, 공공청사·광역도로 건설, 행복도시 특별회계 운영 등을 포함한 행복도시 건설사업의 총괄·조정 기능 수행

Ⅲ. 감사결과

■ **(행복도시 건설계획 및 사업관리 분야)**

- 행복청은 추진과정에서 사업비 분담방안 등을 마련하지 않거나 위원회 심의 등 절차를 준수하지 않았고, 지출한도액(2003년 불변가격 8.5조 원)에 대한 관리기준 부재 등 관리체계 미비

- 의료시설·주차장 용지를 축소하면서 계획 변경, 법령 등에 대한 검토를 소홀히 하여 병상 수 및 주차장 용지 부족 확보

■ **(행복도시 건설공사관리 분야)**

- 행복청은 LH로부터 매입한 토지가 기준에 미달하는 흙쌓기 재료로 시공되어 공사에 지장을 받는데도 원인 조사 등 없이 자체적으로 설계변경(공사비 증액)하여 시행

【 감사보고서 요약 】

- 가로등주 등 관급자재를 다수공급자 계약으로 구매하면서 설계규격 변경 등의 적절한 조치 없이 예산을 초과하거나 설계규격이 다른 다수공급자 계약업체를 선정하여 관급자재를 구매

■ (소극행정 및 예산집행 분야)

- 행복청은 민간에 공급한 토지의 준공검사까지 장기간이 소요되어 민간의 재산권 행사에 불편이 발생하는데도 해결에 소극 대처

- 2015년 이후 일상감사 대상 업무 25건이 일상감사를 받지 않은 채 추진

■ [개선 등 필요사항]

- 행복청장에게 재원부담주체별 사업비 분담방안과 국가예산 지출한도액의 효율적 관리에 필요한 총사업비 불변가격 산출기준을 합리적으로 마련하도록 통보하고, 위원회 심의 등 절차를 거치지 않고 사업을 추진하는 일이 없도록 주의요구

- 행복청장에게 적정 병상 수를 개발계획 등에 반영하고, 부족한 노외주차장 용지를 추가 확보하여 수요에 따라 배분하는 방안을 마련하도록 통보

- 행복청장과 한국토지주택공사 사장에게 토지 부실 조성의 원인을 추가 조사하여 원인자 부담으로 재시공 등 조치하고, 부실공사 수행 업체는 「건설기술 진흥법」 등에 따라 부실벌점 부과 등 조치 방안을 마련하도록 통보

- 행복청장에게 다수공급자 방식으로 관급자재 구매 시 구매예산, 설계규격, 품질 등을 고려하여 제품을 구매하는 등 계약업무를 철저히 하도록 하고 관련자 주의요구

- 행복청장에게 민간 공급 토지가 포함된 사업구역을 준공검사 대상에 우선 반영하여 준공검사 처리기간을 단축하는 방안을 마련하도록 통보

- 행복청장에게 일상감사 대상 업무에 대하여 일상감사를 받지 않고 추진하는 일이 없도록 주의요구

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

행정중심복합도시(이하 “행복도시”라 한다) 건설사업(2030년 사업완성 목표)이 후반부에 접어들면서 건설사업 관리와 행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다) 기관운영 전반에 대한 점검이 필요한 가운데, 2014년 “행복청 기관운영감사” 이후 기관정기감사의 순기도 도래함에 따라, 2020년 연간 감사계획에 이번 감사를 반영하여 행복도시 건설사업, 조직 운영, 예산·회계 집행, 소극행정 여부 등을 점검하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사원 감사는 행복청이 2016년 1월부터 2020년 4월까지 수행한 업무를 대상으로 하였으며 행복청에 대한 정례적 감사의 취지에 부합하도록 지난 기관운영감사 결과의 이행상황도 함께 점검하였다.

또한, 감사중점을 [표 1]과 같이 행복도시 건설계획 및 사업관리 분야, 행복도시 건설공사관리 분야, 소극행정 및 예산관리 분야로 나누어 감사를 실시하면서, 건설계획 및 사업관리 분야에서는 사업 추진 및 지출한도액 관리체계, 기본계획 및 개발계획 수립·운영의 적정성을 점검하였고, 건설공사관리 분야에서는 공공건축물 건설용 부지 조성 및 행복도시 건설공사 설계·시공 등의 적정성을 점검하였으며, 소극행정 및 예산관리 분야에서는 국민불편 경감을 비롯한 민원처리 및 예산집행의 적정성 등을 중점 점검하였다.

[표 1] 분야별 감사중점

분야	감사중점
행복도시 건설계획 및 사업관리 분야	- 행복도시 건설사업 추진 및 지출한도액 관리체계의 적정성 - 행복도시 건설 기본계획 및 개발계획 수립·운영의 적정성
행복도시 건설공사관리 분야	- 공공건축물 건설용 부지 조성, 건축공사 시공관리의 적정성 - 행복도시 건설공사 설계·시공의 적정성
소극행정 및 예산관리 분야	- 국민불편 경감 등 민원처리의 적정성 - 일상감사, 예산집행 등의 적정성

3. 감사실시 과정

이번 감사원 감사는 충실한 감사 준비와 감사대상기관의 부담 완화를 위해 행복청에 대한 언론보도와 국회 논의사항, 기획재정부의 디지털예산회계시스템 및 감사원의 감사자료 분석시스템 등에서 제공하는 자료를 사전에 분석하고 이를 감사에 적극 활용하였다.

이와 같이 사전에 수집·분석한 자료를 바탕으로 2020. 5. 11.부터 같은 해 5. 29.까지 15일간 감사인원 13명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

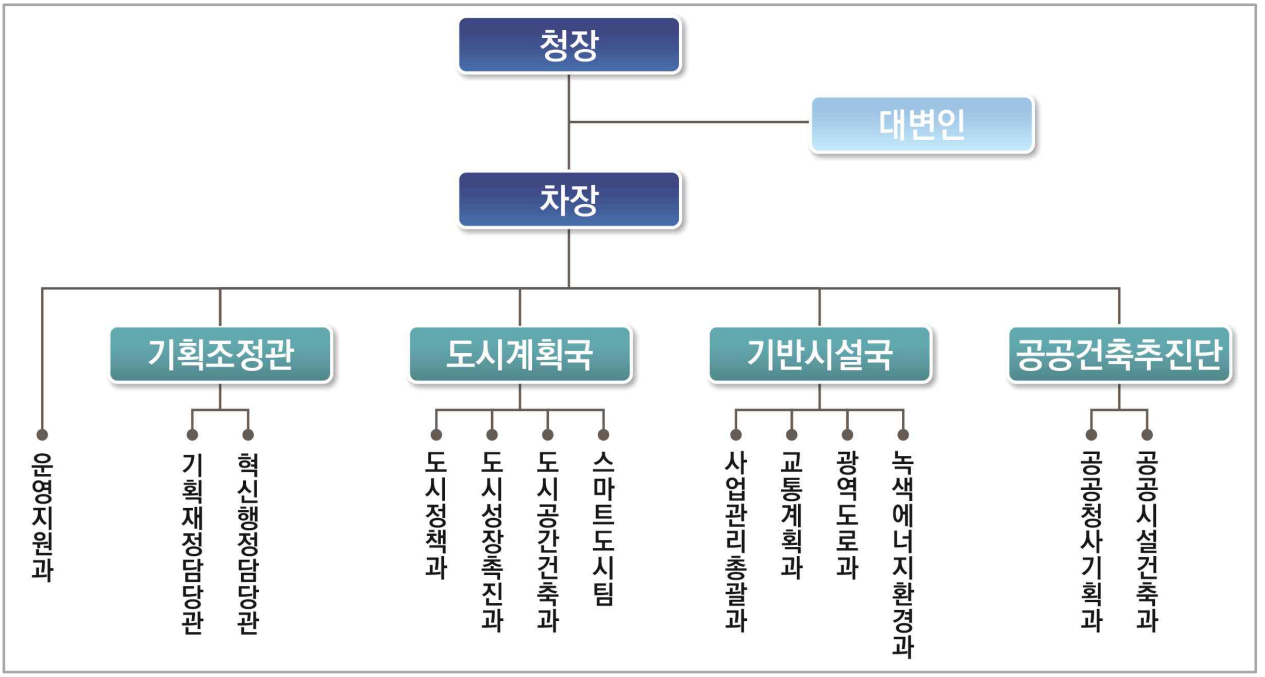
감사결과 지적사항과 관련하여 2020. 6. 26. 행복청 차장 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견과 관계기관의 답변내용 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2020. 12. 10. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사대상기관 현황 및 실태[1]

1. 조직과 인력 현황

2020년 5월 기준 행복청의 정원은 142명으로 [그림]과 같이 2개 국, 1개 관, 1개 단으로 구성되어 있다.

[그림] 행복청 조직도



자료: 행복청 제출자료

2. 세입·세출예산 현황

행복청의 2020년도 세입예산은 3,406억 원으로 [표 2]와 같이 2019년도 2,997억 원보다 409억 원(전년 대비 13.6%) 증가하였는데, 이는 주로 일반회계 전입금이 늘어난 데 따른 것이다.

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로 감사대상 기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

[표 2] 2020년도 세입예산

(단위: 억 원, %)

구분		2019년도 예산(A)	2020년도 예산(B)	증감	
				차이(C=B-A)	증감률(C/A)
특별회계	계	2,997	3,406	409	13.6
	재산수입	4	4	-	-
	경상이전수입	38	38	-	-
	전년도 이월금	356	-	△356	순감
	세계잉여금 이입액	-	75	75	순증
	일반회계 전입금	2,599	3,289	690	26.5

자료: 행복청 제출자료 재구성

또한 행복청의 2020년도 세출예산은 3,406억 원으로 [표 3]과 같이 2019년 2,997억 원보다 409억 원(전년 대비 13.6%) 증가하였는데, 이는 주로 행복도시건설 사업비가 늘어난 데 따른 것이다.

[표 3] 2020년도 세출예산

(단위: 억 원, %)

구분		2019년도 예산(A)	2020년도 예산(B)	증감	
				차이(C=B-A)	증감률(C/A)
특별회계	계	2,997	3,406	409	13.6
	인건비	124	125	1	0.8
	기본경비	31	32	1	3.2
	국가부담금	12	18	6	50
	사업비	2,830	3,231	401	14.2

자료: 행복청 제출자료 재구성

3. 기능 및 연혁

행복청은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 “행복도시법”이라 한다)에 근거하여 2006. 1. 1. 설립되었고, 행복도시 건설사업을 추진하는 주무부처로서 행복도시 건설사업 개발계획의 수립 및 변경, 광역도로 등의 건설, 행복도시 특별회계의 관리, 행복도시 건설사업의 총괄·조정 등의 업무를 수행하고 있으며 중요 정책 사항은 행정중심복합도시건설 추진위원회[2](이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거치고 있다.

4. 주요 사업 추진실태

행복도시 건설사업은 행복청이 2006년 11월 수립한 행복도시 건설사업 개발계획 등에 따라 충청남도 연기군 일원(면적 72.91㎢)에 중앙행정기관을 단계별로 이전하고, 이와 더불어 기업·대학 등 다양한 민간기관을 유치하여 2030년까지 인구 50만 명 규모의 자족도시를 건설하는 것을 목표로 하고 있다. 행복도시 건설에 투입되는 총사업비는 [표 4]와 같이 22.5조 원으로 이 중 정부 예산은 8.5조 원이고 나머지 14조 원은 한국토지주택공사가 투입할 예정인데 2019년 12월 기준으로 집행된 금액은 15.6조 원이다.

[표 4] 단계별 사업비 투입계획 및 집행액

(단위: 조 원, %)

구분		1단계 (2007~2015년)	2단계 (2016~2020년)	3단계 (2021~2030년)	합계(A)	집행액(B)	집행률(B/A)
계		17.02	3.44	2.04	22.5	15.56	69.1
행복도시 특별회계	소계	6.03	1.75	0.72	8.5	5.51	64.8
	광역교통시설	1.80	1.35	-	3.15	2.17	68.8
	공공건축	4.23	0.4	0.72	5.35	5.51	64.8
한국토지 주택공사	기반조성	10.99	1.69	1.32	14	10.05	71.7

자료: 행복청 제출자료 재구성

2019년 8월까지 국무조정실 등 43개 중앙행정기관 및 소속기관과 15개 국책연구기관이 이전을 완료하였고, 도시건설 진행률은 [표 5]와 같다.

[표 5] 도시건설 목표 대비 진행률

(단위: 만 명, 만 호, ㎞, 개, %)

구분	목표 (2030년)	실적 (2019년)	진행률	구분	목표 (2030년)	실적 (2019년)	진행률
인구	50	25.1	50.2	도로	478	309	64.6
주택	20	9.6	48	학교	168	102	60.7

자료: 행복청 제출자료 재구성

2) 행복도시법 제29조에 따라 설치되며 국토교통부장관, 관계 부처 차관 및 민간전문가 30명 내외로 구성

Ⅲ. 감사결과 이행실태 점검결과

2014년 실시한 “행복청 기관운영감사”와 2016년 이후 실시한 “행복청 재무감사”에서는 [표 6]과 같이 총 8건의 감사결과[3]를 시행하였다.

[표 6] 기존 감사결과 지적사항

(단위: 건)

구분	통보	주의요구	시정요구	합계
건수	1	6	1	8

감사원에서는 감사결과 이행상황을 회보 미접수[4], 정상이행[5], 미이행[6], 완결[7], 종결[8]로 구분하여 관리하고 있으며, 이번 감사원 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29.)에 행복청에 대한 위 처분요구 및 통보사항 8건 중 감사결과 시행과 동시에 이행이 완료되는 주의요구 6건을 제외한 2건의 이행실태를 점검한 결과, [표 7]과 같이 2건 모두 이행이 완료되었다.

[표 7] 처분요구 및 통보사항 이행상황

(단위: 건)

구분	회보 미접수	정상이행	미이행	완결	종결	합계
건수	-	-	-	2	-	2

감사결과 이행이 완결된 사항 중 “승소사건 등의 소송비용 미징수” 통보사항은 행복청이 승소한 사건의 소송비용을 환수했고, “국유지 평가액 산정 등 부적정” 시정요구사항은 국유재산 실태조사 후 토지가액 등을 정정하였다.

3) 구체적 감사결과는 감사원 홈페이지 “감사결과” 메뉴의 “행복청 기관운영감사”, “행복청 재무감사“ 첨부자료 참고
4) 회보가 접수되지 않은 사항
5) 처분대로 이행 중
6) 부당 이행 또는 정당한 이유 없는 미이행
7) 처분요구 또는 권고한 대로 이행되거나 사정 변경 등 정당한 사유로 처분요구 및 권고에 상응하는 내용대로 이행된 경우, 통보한 취지대로 이행된 경우
8) 일부 또는 전부가 처분요구·권고대로 또는 통보 취지대로 이행하기 불가능한 사항

Ⅳ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과, [표 8]과 같이 3개 분야에서 총 10건의 위법·부당 및 제도개선 사항이 확인되었다.

[표 8] 지적사항 총괄

(단위: 건)

구분	통보·통보(시정완료)	주의	합계
총계	7	3	10
행복도시 건설계획 및 사업관리 분야	3	1	4
행복도시 건설공사관리 분야	2	1	3
소극행정 및 예산관리 분야	2	1	3

가. 감사결과 확인된 문제점

1) 행복도시 건설계획 및 사업관리 분야

행복도시 건설계획 및 사업관리 분야에서는 다음과 같이 사업비 분담계획과 위원회 심의 등 절차를 준수하지 않거나 지출한도액(2003년 불변가격 8.5조 원) 관리를 위한 불변가격 산출기준이 없는 등 사업비 관리체계가 미비한 사례가 있었고, 개발계획 변경과정에서 의료시설·주차장 용지를 축소함에 따라 병상 수 및 주차장 용지 부족이 우려되는 등 위법·부당한 사항이 확인되어 개선방안을 마련하도록 통보 및 주의요구하였다.

- 행복청은 사업 추진과정에서 주체별 사업비 분담계획과 위원회 심의 등 절차를 준수하지 않거나 지출한도액(2003년 불변가격 8.5조 원)의 관리를 위한 불변가격 산출에 필요한 물가지수 등 합리적인 산출기준을 마련하지 않는 등 사업비 관리체계 미비
- 행복청은 의료·주차장 용지를 축소하면서 계획 변경, 법령 등에 대한 검토를 소홀히 하여 적정 병상 수 및 주차장 용지를 부족 확보

2) 행복도시 건설공사관리 분야

행복도시건설 공사관리 분야에서는 다음과 같이 한국토지주택공사로부터 매입한 토지 등이 기준에 미달하는 흙쌓기 재료로 시공되어 공공건축물 건설에 지장을 초래하고 있으나, 원인 등에 대한 조사 없이 관련 공사비용을 행복청이 부담하여 추진하고 있었고, 설계규격 변경 등의 적절한 조치 없이 구매예산을 초과하고 설계규격과 다른 다수공급자 계약업체를 선정하여 관급자재를 구매하는 등 위법·부당한 사항이 확인되어 개선방안을 마련하도록 통보 및 주의요구하였다.

- 행복청은 한국토지주택공사로부터 매입한 토지 등이 공사시방서 기준에 미달하는 흙쌓기 재료로 시공된 것을 확인하고도 원인 등에 대한 조사 없이 자체적으로 공공건축물 건설 공사의 설계를 변경하고 추가 공사비 등을 행복청이 부담
- 행복청은 가로등주 등 관급자재를 다수공급자 계약으로 구매하면서 설계규격 변경 등의 조치 없이 예산을 초과하거나 설계규격이 다른 다수공급자 계약업체를 선정하여 관급자재를 구매

3) 소극행정 및 예산집행 분야

소극행정 및 예산집행 분야에서는 다음과 같이 LH가 조성하여 민간에 공급한 토지의 준공검사까지 장기간이 소요되어 민간의 재산권 행사에 불편이 발생하는데도 해결 방안 마련에 소극적으로 대처하고, 규정과 다르게 일상감사 대상 업무에 대하여 일상감사를 실시하지 않는 등 위법·부당한 사항이 확인되어 개선방안을 마련하도록 통보 및 주의요구하였다.

- 행복청은 LH가 조성하여 민간에 공급한 토지의 준공검사까지 장기간이 소요되면서 소유권 이전등기가 늦어져 민간의 재산권 행사가 제약을 받는데도 해결에 소극 대처
- 2015년 이후 일상감사 대상 업무 27건 중 25건이 일상감사를 받지 않은 채 추진

2. 처분요구와 통보사항

가. 명세: 별첨

개별처분요구안 (1)번

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 **행정중심복합도시건설 사업추진 및 관리 부적정**

소 관 기 관 행정중심복합도시건설청

조 치 기 관 행정중심복합도시건설청

내 용

1. 업무 개요

행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다)은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 “행복도시법”이라 한다) 제39조 등에 따라 행정중심복합도시(이하 “행복도시”라 한다) 건설에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다) 및 행복도시건설사업에 관한 계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립·추진하는 등 행복도시건설사업을 총괄·관리하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

행복도시법 제19조 및 제20조에 따르면 행복청장은 행복도시건설사업의 개요, 재원조달 계획 등이 포함된 기본계획을 수립하고, 이를 토대로 이전 대상 중앙행정기관 등의 수용계획, 토지이용계획, 교육·문화·보건의료·복지시설의 설치계획, 행복도시건설사업의 시행기간 및 단계별 시행계획, 재원조달계획 등을 구체화한 개발계획을 수립 또는 변경하도록 되어 있다.

그리고 행복도시법 제29조, 제30조, 제51조 및 같은 법 시행령 제25조 등에 따르면 행복도시건설사업의 효율적 추진을 위해 국토교통부 소속으로 행정중심

복합도시건설 추진위원회[1](이하 “위원회”라 한다)를 설치하고 기본계획, 개발계획(변경 포함) 등 중요 정책과 정부청사 등 공공시설 부지매입·건축 등에 500억 원 이상이 지출되는 사업은 미리 위원회의 심의를 거치도록 되어 있으며, 정부청사 등 공공건축물과 광역교통시설의 건설을 위하여 국가예산에서 지출하는 금액은 2003년 불변가격 기준으로 8조 5,000억 원[2]을 초과할 수 없다고 되어 있다.

이에 따라 행복청은 위원회 심의를 거쳐 2006. 7. 26. 기본계획을 수립하고 같은 해 11. 29.에는 개발계획을 수립하였는데, 행복도시 건설에 소요되는 재원의 부담주체에 대하여 [표 1]과 같이 원칙적으로 중앙행정시설[3] 및 특수시설(방호시설, 상징조형물)의 경우 국가가 부담하여 1단계 사업기간(2007~2015년) 내에 완료하고 교통시설(광역교통시설 등), 공공시설(주민복합시설, 소방서 등), 교육·복지·문화시설 등의 경우 사업단계별로 국가, 지방자치단체 및 민간이 공동으로 부담하여 추진하거나 국가를 제외한 지방자치단체 및 민간이 부담하여 추진하는 것으로 계획하였다.

[표 1] 주요 공급시설별 재원조달계획(개발계획 기준)

구 분	공급시설	사업단계		
		1단계 (2007~2015년)	2단계 (2016~2020년)	3단계 (2021~2030년)
중앙행정시설	중앙행정청사	국가	-	-
교통시설	광역교통시설, 내부교통시설	국가, 지자체	국가, 지자체	-
공공시설	도시행정시설(시청 등)	국가, 지자체	지자체	지자체
	법원, 검찰청, 세무서, 교육청, 선관위 등	국가	-	-
	소방서, 119안전센터	국가, 지자체	지자체	지자체
	주민복합시설주)	국가, 지자체, 민간	국가, 지자체, 민간	국가, 지자체, 민간
특수시설	방호시설, 상징조형물	국가	-	-
교육시설	학교시설	국가, 지자체, 민간	국가, 지자체, 민간	국가, 지자체, 민간
복지시설	아동·여성·노인·장애인 복지시설	국가, 지자체, 민간	지자체, 민간	지자체, 민간
문화시설	주민문화시설, 체육시설	국가, 지자체, 민간	지자체, 민간	지자체, 민간

주: 아동복지시설, 노인복지시설, 복합문화시설 및 주민자치센터(면적 300~400㎡) 등이 복합된 시설
자료: 행복청 제출자료 재구성

1) 행복도시법 제31조에 따라 국토교통부장관을 위원장으로 하고 기획재정부 등 10개 부처 차관 및 19명의 민간위원으로 구성된 최고 심의기관이며, 관계기관 및 지방자치단체의 장 등도 회의 참석 및 발언 가능
2) 사업시행자(한국토지주택공사) 부담분 14조 원을 포함할 경우 총사업비는 22.5조 원(2003년 불변가격 기준)
3) 개발계획에서 중앙행정시설로 분류된 중앙행정청사 외에 공공시설로 분류된 법원, 검찰청, 세무서, 교육청 등 포함

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 재원부담 주체별 사업비 분담방안 미수립

행복청이 2006. 11. 29. 개발계획을 최초로 수립한 후 2020. 1. 7. 현재 총 53차까지 변경한 개발계획(재원조달계획)에 따르면 복지시설 및 문화시설의 경우 전체 사업기간 중 1단계 사업(2007~2015년)까지는 국가, 지방자치단체 및 민간이, 2단계 사업(2단계: 2016~2020년, 3단계: 2021~2030년)부터는 국가를 제외한 지방자치단체와 민간이 재원을 부담[4]하는 것으로 되어 있고, 주민복합시설의 경우에는 사업단계 구분 없이 국가, 지방자치단체 및 민간이 재원을 부담하는 것으로 되어 있다.

그리고 공간이용의 편의성과 토지이용의 효율성 등을 위해 노인·아동·청소년·가족·여성 및 장애인복지시설 등을 복합화한 광역복지센터(공급시설 중 '복지시설'로 분류)는 6개 지역생활권에, 아동복지시설·노인복지시설·복합문화시설 및 주민자치센터 등을 복합화한 복합커뮤니티센터(공급시설 중 공공시설의 '주민복합시설'로 분류)는 21개[5] 기초생활권에 각각 설치하도록 되어 있다.

한편, 일반적으로 지방자치단체 내 주민을 위한 영유아 보육시설 및 경로당 등의 복지·문화시설과 주민센터는 대부분 지방자치단체의 재원으로 설치하고 있고, 국토의 균형 발전과 신행정수도 건설 등 국가 정책에 따라 추진되는 혁신도시나 행복도시 건설의 경우 사업비 일부를 국가에서 부담[6]하고 있다.

---

4) 복합커뮤니티센터 중 동사무소 등 주민복합시설에 대해서는 국가, 지방자치단체, 민간이 1~3단계 사업비를 부담할 근거가 있으나 개발계획에 복합커뮤니티센터에는 각종 문화 및 체육시설을 포함하여 사업을 추진하도록 되어 있어 사업추진 전에 사업비 분담비율 및 시기 등의 구체적인 기준을 마련할 필요가 있었음

5) 개발계획에 반영된 복합커뮤니티센터 시설은 22개로 되어 있으나 1-1 복합커뮤니티센터(계획상 2개)사업이 1개로 통합 추진된 점을 감안하여 21개로 명기

6) 「혁신도시 복합혁신센터사업 기본지침」에 따르면 혁신도시 내 문화센터, 어린이집, 커뮤니티 시설 등을 구성하는 복합혁신센터에 지원하는 국비는 100억 원 미만(보조율 50%)

【 사업비 분담의 주요 사례 】

- 대전광역시 유성구는 2020년부터 “ㄱ동 행정복지센터 신축사업”을 추진하면서 총사업비 70억 원 중 대전광역시가 3억 원만 부담하였고, 그 외 67억 원은 유성구가 부담
- 세종특별자치시(이하 “세종시”라 한다)는 2016년부터 “ㄴ면 복합커뮤니티센터 건립사업”을 추진하면서 총사업비 127억 원 전액을 세종시가 부담
- 광주·전남공동혁신도시는 2020년부터 육아지원, 청년창업 등을 목적으로 “복합혁신센터사업”을 추진하면서 총사업비 490억 원을 국비 190억 원, 전라남도 50억 원, 광주광역시 50억 원, 나주시 200억 원으로 나누어 부담

따라서 행복청은 행복도시 내 주민에게 복지·문화 등 서비스를 제공하기 위하여 복지시설 등의 공급시설을 설치할 때에는 행복도시 건설과 같이 국가 정책 목적에 따라 추진 중인 혁신도시사업과의 형평성 등을 확보할 수 있도록 개발계획에서 공급시설별로 정한 재원부담 주체가 각각 사업비를 부담하여 공동으로 추진할 수 있는 합리적인 방안을 구체적으로 마련할 필요가 있다.

그런데 행복청은 2006년 11월에 최초 개발계획을 수립한 후 2020년 5월 현재까지 재원부담 주체별로 사업비를 부담하는 구체적인 방안을 마련하지 않은 채, 광역복지센터(총 6개, 총사업비 2,894억 원)의 경우 국가가 전체 사업비를 부담하여 2개는 건설을 완료(1·2생활권)하였고, 나머지 4개는 추진 중(3·4생활권)이거나 건설할 예정(5·6생활권)이다.

그리고 복합커뮤니티센터(총 21개, 총사업비 1조 249억 원)의 경우에도 국가가 전체 사업비를 부담하여 10개는 건설을 완료(1·2·3생활권 내 10개 기초생활권)하였고, 나머지 6개는 추진 중(2·4·5·6생활권 내 6개 기초생활권)이거나 건설할 예정(5·6생활권 내 5개 기초생활권)[7]이다.

7) 행복도시법 제46조의2 제2항 등에 따르면 행복청이 조성·취득한 청사 등(광역복지시설, 복합커뮤니티센터 등)은 「국유재산법」 제27조에 불구하고 세종시 등에 매각하거나 무상으로 양여할 수 있고, 2019년 12월 현재 총 12개(광역복지센터 2개, 복합커뮤니티센터 10개) 건설을 완료하여 5개(광역복지시설 1개 및 복합커뮤니티센터 4개, 2015년 이전 완료)는 기획재정부의 승인을 받아 세종시로 무상 양여하였으나, 기획재정부는 다른 지방자치단체와 형평성 등의 사유로 1단계 사업이 끝나는 시점인 2015년부터 세종시의 재정적 분담을 요구하면서 무상 양여를 반대하고 있음

또한 “세종시 종합체육시설 건립사업”(‘공급시설’ 중 문화시설, 총사업비 3,995억 원)의 경우 개발계획상 국가를 제외한 지방자치단체와 민간이 사업비를 부담하는 3단계 사업으로 계획되어 있으나, 2018년 3월에 법적 근거 없는 행복·세종정책협의회[8]에서 총사업비의 70%[9]를 국가가 부담하기로 결정하여 사업을 추진[10]하고 있다.

그 결과 복지시설 및 주민복합시설의 소요 사업비 전액을 국가예산으로 추진할 경우 향후 행복도시 건설 국가예산의 지출상한액(8조 5,000억 원, 2003년 불변가격 기준) 관리에 지장을 줄 우려가 있다.

나. 신규사업 개발계획 반영(변경) 및 위원회 미심의

행복청은 행복도시 건설과정에서 당초 계획에 없던 사업을 추진할 필요가 있는 경우 행복도시법 제20조, 제30조 및 같은 법 시행령 제25조에 따라 위원회의 심의를 거쳐 개발계획을 변경·고시하고, 총사업비 500억 원 이상이 지출되는 사업은 미리 위원회의 심의를 거친 후 추진하도록 되어 있다.

그런데 행복청은 2018년 11월에 당초 개발계획에 없었던 평생교육원 등 3개[11] 시설의 신규사업(합계 총사업비 1,202억 원)을 추진하는 것으로 자체 결정한 후, 위원회 심의를 거쳐 개발계획을 변경하는 등의 절차를 거치지 않은 채 2019. 5. 22. 교육시설 분야 공급시설 항목에 ‘교육지원시설’ 항목만 추가(당초 ‘학교시설’만

---

8) 2012년 7월 세종시 출범 이후부터 행복청-세종시 간 업무협조 및 주요 현안사항에 대하여 효율적인 논의를 위해 부정기적(월 1회 개최를 원칙으로 하되 탄력적 운영)으로 운영(6회 개최)하였고, 2017년 7월에는 한국토지주택공사를 포함하여 부기관장급 위주로 협의체를 재구성하여 운영(13회 개최)하는 등 2020년 5월 현재까지 총 19회 개최하였음

9) 2018. 3. 29. 제4회 행복·세종정책협의회를 통해 국비 70%를 지원하기로 하였고, 행복청이 2019. 10. 4. 예비타당성조사 대상 신청을 위한 문서에는 총사업비(3,995억 원)의 62.4%(2,493억 원)를 국가가 부담하는 것으로 명시

10) 2020년 5월 현재 한국조세재정연구원에서 예비타당성조사 중임

11) 교육지원시설사업으로 평생교육원, 창의진로교육원, 스마트과학교육원 등 3개 시설

계획)하는 내용을 개발계획에 임의로 반영(변경 고시)하여 추진하고 있다.[12]

또한 행복청은 2007년 5월부터 2020년 5월 현재까지 국가예산 500억 원 이상을 투입하는 총 30개 사업 중 10개 사업[13][총사업비 1조 2,443억 원(국비 1조 941억 원)]에 대해 위원회 심의 절차를 거치지 않은 채 사업을 추진[14]하고 있다.

그 결과 개발계획에 없는 신규사업 등을 위원회 심의 등 절차를 거치지 않고 임의로 추진하여 국가의 재정부담이 늘어나고 행복도시 건설에 소요되는 국가예산의 지출상한액(8조 5,000억 원, 2003년 불변가격) 관리에 지장을 줄 우려가 있다.

다. 국가예산 지출상한액 관리 미흡

행복도시 건설사업은 총사업비 22조 5,000억 원[15]을 투입하고 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 민간이 합동으로 장기간(총 3단계, 2007~2030년)에 걸쳐 추진하는 대규모 사업으로, 총사업비 22조 5,000억 원 중 국가예산에서 지출하는 금액은 행복도시법 제51조에 따라 2003년 불변가격 기준으로 8조 5,000억 원을 초과할 수 없도록 되어 있다.

이와 같이 국가예산의 지출상한액을 법률로 정한 것은, 정부의 재정상황을 고려하고 개발계획 수립(변경 포함) 및 사업추진 단계에서 불요불급한 사업을 추진하거나 공급시설 규모를 필요 이상으로 과다 투입하는 등으로 정부의 재정부담이 지나치게 증가하는 것을 방지하기 위해[16] 법률로 정한 것이다.

---

12) 총사업비(1,202억 원)는 행복청과 세종시교육청이 분담(각각 984억 원 및 218억 원)할 계획으로 있음

13) 국립세종도서관(938억 원), 세종컨벤션센터(746억 원), 대통령기록관(1,039억 원), 세종의사당(1,166억 원), 세종시청(1,155억 원), 2-3생활권 복합커뮤니티센터(1,204억 원), 1-2생활권 복합커뮤니티센터(575억 원), 4-2생활권 복합커뮤니티센터(589억 원), 아트센터(1,036억 원), 세종시 종합체육시설(3,995억 원) 등 10개 사업

14) 위원회 심의를 받지 않은 10개 사업 중 “국립세종도서관” 등 7개 사업은 2015 회계연도 예산안 국회 심의 과정에서 지적받은 바 있으나 그 이후에도 시정됨이 없이 “4-2생활권 복합커뮤니티센터” 등 3개 사업을 또 다시 위원회 심의 절차를 거치지 않고 추진

15) 총사업비 22조 5,000억 원은 국가 부담분 8조 5,000억 원과 사업시행자(한국토지주택공사) 부담분 14조 원을 합한 사업비로서, 지방자치단체(세종시), 한국토지주택공사 외의 공공기관 및 민간자본 유치 금액을 제외한 금액임

16) 독일의 경우에도 ‘베를린-본’ 법 제정 시, 부속자료에 총 이전비용을 연방 재무부가 산정한 200억 마르크(1993년

따라서 행복청은 특정시점에서의 행복도시 건설사업비(경상가격)를 물가변동으로 인한 영향을 제거하여 불변가격으로 환산·비교할 수 있도록 불변가격 환산에 필요한 적정한 물가지수를 선정하고, 주기적으로 모든 건설사업에 투입(장래 예정금액 포함)된 사업비를 조사하여 2003년 시점의 불변가격으로 환산한 후 법률에서 정한 지출상한액과 비교·검토하는 등 사업비를 철저히 관리할 필요가 있다.

그런데 행복청은 "행복도시건설 종합사업관리 기술지원 용역"의 계약업체[17]가 2015년부터 매년 사업부서(사업관리총괄과)로부터 제출받은 사업비(2019년 12월 기준, 8조 6,675억 원) 자료를 기초로 위 업체가 자체적으로 선정한 물가지수(한국은행 GDP 디플레이터의 건설투자 부문 지수[18])를 적용하여 2003년 기준으로 추정한 불변가격(2019년 기준 6.03조 원) 자료만 제출받아 참고자료로 활용하고 있을 뿐, 2020년 5월 현재까지 공신력 있는 전문기관 등에 의뢰하거나 국토교통부 등 유관기관과 협의하여 국가예산 지출금액의 불변가격 환산에 필요한 적정한 물가지수를 선정하지 않고 있다.

한편, 이번 감사원 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29.) 중 총사업비 9조 1,617억 원(2019년 12월 기준 총 84개 사업의 경상가격 합계)[19]에 대해 GDP 디플레이터 외에 일반적으로 불변가격 환산에 적용할 수 있는 '건설공사비 지수' 등 4개 지수를 추가하여 총 5개의 물가지수를 기준(2003년 불변가격)으로 검토한 결과, 2003년

불변가격 기준)로 책정한 바 있음(출처: 2005년 5월 구 건설교통부 법령설명자료)

17) 행복청은 2007년 6월 최초로 ○○㈜와 계약을 체결하고, 2008년 9월 이후부터는 매년 ㈜□□ 외 1개 업체(㈜△△)와 계약을 체결하여 종합관리 기술지원용역을 수행하고 있음(총계약금액 22,186백만 원)

18) 명목GDP(당해연도 최종 생산물의 수량에 당해연도 시장가격을 곱하여 산출)를 실질GDP(당해연도 최종 생산물의 수량에 기준연도 시장가격을 곱하여 산출)로 나눈 것으로, 통상 그 나라 국민경제의 물가수준을 나타냄. GDP(국민총생산) 추계 시 생산자 물가지수, 수출입 물가지수, 임금, 환율 등 각종 가격지수가 종합적으로 이용되고 있기 때문에 GDP 디플레이터는 국민소득에 영향을 주는 모든 물가요인을 포괄한다고 볼 수 있음

19) 당초 기술용역업체가 불변가격 산정에 적용한 총사업비(8조 6,675억 원, 2019년 말 기준)의 경우 개발계획 등에 포함된 방호시설 및 상징 조형물 사업(4,500억 원)과 누락(스마트과학교육원 347억 원 등)된 신규사업을 바로잡으면 총사업비는 9조 1,617억 원임.

불변가격이 4.82조 원에서 7.28조 원으로 산정되는 등 불변가격 환산에 사용된 지수에 따라 총사업비의 편차가 심하게 발생하고 있는 것으로 나타났다.

[표 2] 물가지수별 국가예산 지출금액의 불변가격 산출 내역(2019년 말 기준)

(단위: 조 원)

구분	건설투자 GDP 디플레이터 건설투자부문 지수 (용역 적용)	생산자 물가지수[1] (총지수)	생산자 물가지수[2] (건축·토목관련)	소비자 물가지수[3]	건설공사비 지수[4]
불변가격	6.28	7.28	4.82	6.98	6.07

주: 1. 상품 및 서비스의 수급동향을 파악하고 경기동향 판단지표로 사용하기 위해 산출
2. 분야별 생산자 물가지수는 사업분야별 산업정책 및 산업동향 등을 파악하기 위한 기초자료로 활용
3. 소비자가 구입하는 상품과 서비스의 가격변동을 측정하기 위한 지표
4. 건설공사에 투입되는 재료, 노무 등 직접공사비를 대상으로 한국은행의 산업연관표 등을 이용하여 작성된 가공통계로 건설공사 직접공사비의 가격변동을 측정하는 지수

자료: 행복청 제출자료 재구성

그리고 향후 2030년까지 "가항" 및 "나항" 등의 사례와 같이 사업추진 단계에서 신규사업이 발생하거나 국가가 사업비 전액을 부담하거나 공급시설 규모를 조정할 경우 정부의 재정부담도 그만큼 증가할 수 있으므로 불변가격 산출에 필요한 물가지수 등을 합리적으로 결정하여 국가예산 지출을 효율적으로 관리할 필요가 있다.

【 국가예산 지출상한액에 영향을 미치는 주요 사례 】

- (**신규사업**) 행복청은 2015년 11월 주차, 체육 등 편의시설 부족문제를 보완하기 위해 위원회 심의를 거쳐 "복합편의시설 건립사업"(총사업비 2,915억 원)을 추진하였고, 2018년 3월에는 당초 개발계획에 없던 "평생교육원" 등 3개 신규사업(합계 총사업비 1,202억 원)을 위원회 심의 절차를 거치지 않은 채 개발계획에 임의로 반영하여 추진
- (**분담주체**) 행복청은 2018년 3월 법적 근거 없는 행복·세종정책협의회를 통해 "세종시 종합체육시설 건립사업"(총사업비 3,995억 원)의 사업비 70%를 국가 부담으로 추진하였고, 국가 외에도 지방자치단체와 민간이 함께 부담하는 것으로 계획된 6개 광역복지센터(총사업비 2,082억 원)와 21개 복합커뮤니티센터(총사업비 1조 249억 원) 사업을 국가 부담으로만 추진
- (**규모변경**) 행복청은 충청권 주요 지역과 행복도시간 원활한 연계를 위해 개발계획에 반영된 12개 광역도로 건설을 추진하면서 2007년 기준 도로사업(연장: 113.9㎞, 사업비: 26,409억 원) 규모를 신규 6개(연장: 26㎞, 사업비: 5,361억 원)를 늘려 사업을 추진하고 있고, 사업 규모 증감을 고려하면 2019년 12월 기준으로 당초보다 총사업비 1,354억 원 증가(18개 사업, 연장: 118.36㎞, 사업비: 2조 7,763억 원)

관계기관 의견 행복청은 감사결과를 받아들이면서 지출상한액 점검 및 관리가 필요하므로 관계기관 논의 등을 통해 불변가격 건설사업비에 대한 현행화 등을 검토하겠으며, 중기사업계획안과 최종 예산안은 위원회 심의와 보고를 거치도록 하고, 사업계획이 변경되거나 사업비가 500억 원 이상인 경우 미리 위원회 심의를 거쳐 사업을 추진하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **행정중심복합도시건설청장**은

① 행정중심복합도시 건설과 관련하여 행정중심복합도시건설 개발계획 등에서 정한 공급시설의 재원부담 주체별로 사업비를 함께 부담하여 시행할 수 있는 합리적인 방안을 마련하고

② 행정중심복합도시 건설 관련 사업비 총액이 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제51조 및 행정중심복합도시건설 기본계획 및 개발계획에서 정한 국가예산 지출한도액 범위 내에서 효율적으로 관리될 수 있도록 불변가격 산출에 필요한 물가지수 등 불변가격 산출기준을 합리적으로 마련하며(**통보**)

③ 앞으로 행정중심복합도시건설 개발계획에 반영되지 않은 신규사업 및 국가예산 500억 원 이상이 투입되는 사업을 행정중심복합도시건설 추진위원회 심의 등의 절차를 거치지 않고 추진하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다. (**주의**)

개별처분요구안 (2)번

감 사 원

통보·통보(시정완료)

제 목 **행정중심복합도시 개발계획 수립 및 추진 부적정**

소 관 기 관 행정중심복합도시건설청

조 치 기 관 행정중심복합도시건설청

내 용

1. 업무 개요

행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다)은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 “행복도시법”이라 한다) 제20조 및 제39조 등에 따라 행정중심복합도시(이하 “행복도시”라 한다) 건설에 관한 기본계획과 개발계획을 수립하고 있다.

행복청은 2006년 7월 수립된 기본계획을 토대로 2006. 11. 29. 토지이용계획을 포함한 행복도시건설사업에 관한 개발계획을 최초로 수립한 후, 2020. 1. 7. 현재 총 53차까지 변경하였고, 이와 같은 개발계획 변경 과정에서 [표 1]과 같이 산업용지, 시설용지 등은 증가된 반면, 주택용지, 공원녹지 등은 최초 개발계획을 수립할 때보다 감소하였다.

이에 따라 감사원 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29.) 동안 국민들의 실생활과 연관이 깊고 최초 개발계획 대비 감소 폭이 큰 의료시설 용지(△41.93%), 주차장 용지(△23.47%)를 중심으로 법령과 기본계획상의 행복도시 건설 방향에 부합하게

사업이 추진되는지, 그리고 최초 개발계획 대비 증가 폭이 큰 산업용지[1](19.72%)는 목적대로 공급이 효율적으로 이루어지고 있는지 여부를 점검해 본 결과, “2항”부터 “4항”까지의 문제점이 있는 것으로 나타났다.

[표 1] 토지이용계획 변경 현황

(단위: ㎡, %)

구분	최초 개발계획	제53차 개발계획	변동률
총계	72,908,000	72,908,221.0	
주택용지	16,014,000	13,357,339.2	-16.59
상업업무용지	1,496,000	1,651,296.6	10.38
산업용지	872,000	1,043,966.0	19.72
공원녹지	38,490,000	38,239,511.0	-0.65
유보지	689,000	1,395,795.1	102.58
시설용지	15,347,000	17,220,313.1	12.21
중앙행정기관	397,000	639,029.4	60.96
공공청사업무	448,000	585,025.3	30.59
정부출연연구기관	141,000	141,029.0	0.02
연구시설	-	305,478.3	
공공기관	-	98,339.1	
교육시설	2,835,000	2,993,764.3	5.60
복지시설	95,000	101,807.1	7.17
문화시설	273,000	306,566.4	12.30
의료시설	214,000	124,277.5	-41.93
체육시설	1,275,000	1,221,608.5	-4.19
기타시설	238,000	340,193.4	42.94
공공기반시설	9,431,000	10,363,194.8	9.88
주차장	437,000	334,423.4	-23.47

자료: 행복청 제출자료 재구성

2. 의료시설용지 확보 미흡

가. 관계법령 및 판단기준

행복청은 2006년 7월 수도권 인구분산 효과, 충청권 내 도시체계와의 조화 등을 고려하여 2030년까지 목표인구를 50만 명으로 설정하고, ‘건강한 삶을 제공

1) 행정기관 추가 이전 등의 사유로 증가한 중앙행정기관, 청사 등을 제외하면 산업용지 증가 폭이 가장 큼

하는 복지인프라 구축' 등을 도시개발 방향에 포함하는 내용의 기본계획을 수립하였다.

그리고 2006년 11월 위 기본계획을 토대로 최초 개발계획을 수립하면서 [별표 1] "인구 규모가 유사한 도시의 병상 현황(2003~2004년 기준)"과 같이 행복도시 목표인구(50만 명)와 유사한 성남시 등 11개 도시(약 40~100만 명)의 인구 천 명당 병상 수가 5~8병상인 점을 참고하여 인구 천 명당 최소 병상 수인 5병상을 기준으로 의료시설 면적을 총 214,000㎡로 정하고, 대형종합병원은 5생활권에 배치하기로 계획하였다.

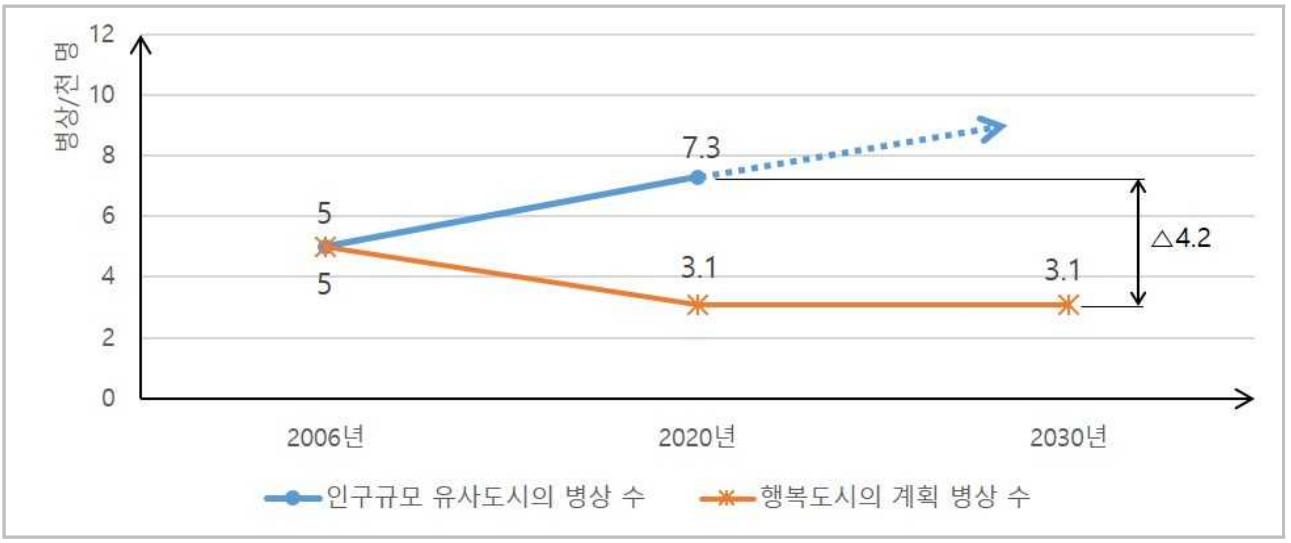
나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 행복청은 2018년 1월 5생활권 내 5-1생활권이 스마트시티 국가시범도시로 지정됨에 따라 2018. 3. 21. 사업시행자인 한국토지주택공사(이하 "LH"라 한다)로부터 5-1생활권에 계획되어 있던 대형종합 의료용지 면적(120,482㎡)을 상업용지(40,057㎡), 주거용지(20,521㎡) 등으로 변경하는 제안을 받은 후 행복도시의 계획 병상 수에 대한 검토 없이 의료용지를 직전의 214,848.5㎡(제44차)에서 117,516.5㎡(제45차)로 줄이는 것으로 개발계획을 변경(2018. 3. 27.)하였으며 2020년 5월 현재 의료용지로 예정된 토지는 최초 계획(214,000㎡) 대비 41.9% 감소한 124,277.5㎡(제53차)로 축소되었다.

이에 감사기간 중 최초 개발계획 수립 시 검토하였던 11개 도시를 대상으로 2020년 5월 현재 최근의 인구통계 등을 반영하여 인구 천 명당 병상 수를 산출한 결과, [별표 2] "인구 규모가 유사한 도시의 병상 현황(2016~2018년 기준)" 및 [그림]과 같이 2006년 11월 최초 개발계획 수립 당시 조사했던 인구 천 명당 최소 5병상(2003~2004년 기준)에서 7.3병상(2016~2018년 기준)으로 증가(46%)한 데 반해,

행복도시는 의료용지 계획면적의 축소(214,000㎡→124,277.5㎡)로 당초 5병상에서 3.1병상[2](2030년 기준)으로 감소되었고, 2020년 5월 현재 행복도시를 포함한 세종특별자치시의 병상 수도 4.1병상[3]에 그치고 있어 2020년 5월 감사 시 조사한 위 11개 도시의 최소 병상 수 7.3병상에 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다.

[그림] 인구 규모가 유사한 도시와 행복도시의 최소 병상 수 추이



자료: 행복청 제출자료 재구성

3. 노외주차장 용지 확보 미흡

가. 관계법령 및 판단기준

「주차장법」(2009. 1. 7. 법률 제9341호로 개정된 것) 제12조의3 및 「세종특별자치시 주차장 설치 및 관리 조례」[4] 제14조에 따르면 단지조성사업 등을 시행할 때에는 일정 규모 이상의 노외주차장[5]을 설치하되, 그 규모는 사업부지 면적의

2) 124,277.5㎡(제53차 의료용지 면적)÷80㎡(병상 당 부지면적 원단위)÷500,000(행복도시 계획인구)×1,000(천 명당)
3) 2020. 5. 11. 기준 행복도시를 포함한 세종시 인구는 350,768명, 병상 수는 1,436병상으로 인구 천 명당 4.1병상, "2030 세종도시기본계획"(2014년 2월)에 따르면 2030년에 인구 천 명당 병상 수를 15병상으로 계획되어 있음
4) 노외주차장 규모를 조례로 정하기 이전에는 「주차장법 시행령」에서 사업부지 면적의 0.6% 이상으로 하도록 규정
5) 「주차장법」 제2조 제1호에 따르면 노상주차장(도로의 노면 또는 교통광장의 일정한 구역에 설치), 노외주차장(도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치), 부설주차장(주차수요를 유발하는 시설에 부대하여 설치)으로 구분, 1990. 4. 7. 법률 제4230호로 일부 개정된 구 「주차장법」의 건설위원회 법률안 심사보고서에 따르면 '부설주차장은 해당 시설이용자를 위한 최소한도의 주차장 확보기준이며 이 시설로 유발되는 방문객의 주차에 대해 고려하지 않고 있으므로 단지조성사업을 시행할 때 미리 일정 규모 이상의 주차장을 확보할 의무를 부과하는 것은 타당' 하다고 입법취지 등이 검토되어 노외주차장을 일정 규모 이상 설치하도록 규정함

0.6% 이상[6] 확보하도록 되어 있다.

국토교통부는 「주차장법」에서 일정 규모 이상 확보해야 하는 노외주차장은 단순히 '노외주차장 면적의 합'이 아니라, '토지이용계획 또는 지구단위계획 등에서 주차장 용지로 정해진 면적의 합'이라는 의견을 제시[7]하고 있고, 조례권자인 세종시도 '토지이용계획에 따른 주차장 용지의 합'을 기준으로 충족 여부를 판단하면서 2015. 7. 24. 행복청에 토지이용계획상 주차장 용지를 법정 기준에 맞춰 달라고 요청한 바 있다.

한편, 「도시교통정비 촉진법」 제15조 및 「교통영향평가 지침」(국토교통부 고시) 제15조에 따르면 노외주차장의 설치 위치는 단지 내의 지역별 노외 주차수요를 수용할 수 있게 분산 배치하도록 되어 있다.

따라서 행복청이 행복도시 개발계획을 수립할 때에는 토지이용계획상 주차장 용지를 전체 사업부지 면적의 0.6% 이상을 확보하도록 계획하고, 전체 23개 생활권 내 노외주차 수요 등을 분석하여 주차장 용지를 적절하게 배분할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제점

행복청은 2006년 11월 최초로 개발계획을 수립하면서 노외주차장 용지 규모를 「주차장법」 등 관련 규정에 맞게 전체 사업부지 면적(72,908,221㎡)의 0.6%(437,000㎡) 이상으로 계획하고, 이를 제35차 개발계획(2015. 10. 5.)을 수립할 때까지 유지하였다.[8]

---

6) 참고로 LH가 최근 사업을 진행한 21개 지방자치단체(이하 "지자체"라 한다) 조례를 점검한 결과, 21개 지자체 모두 사업부지 면적의 0.6% 이상을 반영하였음

7) 국토교통부는 단지 조성 이후에 도시계획시설 설치계획이 변경(예를 들어 A광장 지하에 설치하기로 한 지하주차장 설치계획의 변경)되면 노외주차장 면적이 얼마든지 조정될 수 있고, 단지 조성이 완료된 후에는 주차장 용지가 아닌 토지에 설치된 노외주차장이 철거되거나 부족한 것으로 드러나도 주차장 부지를 확보토록 조치할 수 없으며 단지조성사업에서 사업시행자가 일정 면적의 노외주차장만 확보되면 토지이용계획상 주차장용지는 하나도 확보하지 않고 다른 용지로 조성해 매각할 가능성이 크다는 우려도 있다는 점 등을 이유로 들고 있음

8) 노외주차장 용지 면적 계획 및 변경: 최초 437,000㎡, 4차 437,449㎡, 35차 475,110㎡

그런데 행복청은 2015년 11월 제36차 개발계획을 수립하면서 세종시로부터 토지이용계획상 주차장 용지를 법정 기준에 맞게 확보해 달라는 요청을[9] 받고서도 토지이용계획상 주차장 용지와 공원시설 내 주차장(주차장 용지로 정하지 않음)[10] 등을 모두 합친 면적이 전체 사업부지 면적의 0.6% 수준이면 관련 법령을 만족한다고 판단한 후, 토지이용계획상 주차장 용지를 전체 사업부지의 0.467%(340,400.3㎡)로 축소하였고[11], 2019년 10월 제51차 개발계획을 수립하면서 334.423.4㎡(0.459%)로 다시 축소하는 등 토지이용계획상 주차장 용지를 최소 기준 0.6%보다 부족하게 확보[12]할 계획으로 있다.

【 LH에서 시행한 단지조성사업 등의 주차장 확보 주요 사례 】

- 감사기간 중 행복도시 사업시행자인 LH가 시행한 전국의 다른 단지조성사업에 대한 노외주차장 확보 실태 조사 결과, 토지이용계획상 주차장 용지의 합으로 노외주차장을 확보하고 있었음
- 또한, 최근 조성이 완료된 2기 신도시와 혁신도시 총 20개 사업의 경우 모두 노외주차장 규모를 토지이용계획상 주차장 용지 기준으로 지방자치단체 조례에서 정한 비율 이상 확보하고 있음([별표 3] "LH가 조성한 2기 신도시 및 혁신도시의 주차장 용지 비율 명세" 참조)

또한, LH는 행복도시 실시계획 등에 반영하기 위해 교통영향평가를 실시하면서 「교통영향평가 지침」에 따라 노외 주차수요를 산출하지 않은 채 임의로

9) 2015. 7. 23. 세종시는 정례브리핑을 통해 ① 신도시의 주차장 용지 비율은 전체 개발 면적의 0.26%(185,000㎡)로 행정도시 개발계획이나 세종시 주차장 조례에 따른 0.6%(430,000㎡)에 크게 미치지 못하는 등 주차장 용지를 당초 계획보다 적게 공급하였고, ② 그나마도 1·2생활권에 19.4%, 3·4생활권에 10.2%를 배치한 데 비해 5·6·S생활권에 70.3%를 편중 배치하는 등 불균형이 심각한 상황이라고 분석하면서, ③ 세종시는 주차난 해결을 위해 당초 행정도시 건설계획과 세종시 주차장 조례에서 규정한 대로 주차장 용지 0.6% 확보를 철저하게 유지하기로 했다고 발표한 바 있음
- 또한, 세종시는 2015. 10. 30. 공원시설 내 주차장은 노외주차장 확보 비율 0.6%에 포함될 수 없으므로 공원 내 주차장 외에 별도의 노외주차장을 확보해야 한다는 등의 내용을 행복청에 통보

10) 행복청은 당시 국토교통부에 '도시공원 내에 설치하는 공용주차장(공원 내 시설물의 부설주차장 제외)이 「주차장법」상 어느 종류에 해당하는지' 문의하여 '도로의 노면 및 교통광장 이외의 장소에 설치하고 일반의 이용에 제공하는 것을 목적으로 하는 주차장인 경우에는 노외주차장으로 볼 수 있다'는 회신만을 받은 후, 이 질의·회신은 공원 내 주차장이 규정상 확보해야 하는 노외 주차장 규모로 인정되는 것인지에 대한 것이 아닌데도, 이를 근거로 공원 내 주차장 면적을 「주차장법」상 노외주차장 규모에 산입한다는 검토의견을 작성

11) 행복청은 주차장 용지는 사업부지 면적의 약 0.5%만 확보하고 나머지 0.1%는 주차장 용지가 아닌 공원 내 주차장 등을 통해 확보한다는 계획(2015. 10. 5. "행복도시 노외주차장 확보계획")을 수립

12) 2020년 1월 수립한 제53차 개발계획의 노외주차장 용지 규모도 334,423.4㎡(0.459%)로 부족하게 확보

생활권 내에 노외주차장 용지를 배치하고 있고, 행복청은 LH가 노외 주차수요 산출 없이 배치한 노외주차장 용지 계획을 적정한 것으로 인정하여 실시계획을 승인하고 있다. 이에 따라 제53차 개발계획 기준으로 생활권 면적 대비 주차장 용지 비율이 가장 높은 생활권(6-1생활권, 1.50%)과 가장 낮은 생활권(6-3생활권, 0.12%)의 주차장 면적비율이 12.4배 정도 차이가 발생하고 있다.[13)]

4. 소규모 산업용지 공급 지연 및 연구시설 용지의 허용 용도 불일치

행복청은 2006년 7월 기본계획을 수립하면서 고용 창출 및 도시 자족성 확보와 첨단산업을 위한 산업용지 마련을 위해 산업단지를 100만 ㎡ 내외로 하고, 주변 도시 산업과의 역할 분담을 고려하여 첨단산업 등 관련 산업을 유치할 수 있는 도시형공장이 입지할 수 있는 여건을 마련하기로 하였다.

행복청은 2016년 1월[14)] 개발계획(제37차)을 변경하면서 첨단산업 등 관련 산업의 입지를 위해 대규모 산업용지(첨단산업단지) 675,000㎡를 공급하고, 도시지원형 경공업 등의 입지를 위해 소규모 산업용지 116,000㎡[15)]를 계획하여 산업용지를 늘리는 등 2020년 5월 현재 산업용지로 예정된 토지는 [표 2]와 같이 1,043,966㎡(최초 872,000㎡)이다.

---

13) 2015년 7월 세종시가 5·6·S생활권에 노외주차장 용지가 편중 배치되었다고 분석하였으나 이번 감사기간 중 정확한 생활권별 노외주차장 수요를 알 수 없어 용지 배분의 적정 여부를 확인하지 못하였고, 향후 교통영향평가를 통해 노외 주차수요를 산출하여 노외주차장 용지 배분의 적정성을 확인하고 그 결과에 따라 노외주차장 용지 배치의 조정 등이 필요한 실정임

14) 2006년 11월 최초 개발계획 수립 시 첨단산업단지 793,000㎡, 도시형산업용지 79,000㎡를 계획

15) 2-1, 3-1, 5-3, S-2생활권의 산업용지

[표 2] 행복도시 내 산업용지 공급 현황

(단위: ㎡)

구분	생활권(번호)	면적	허용용도	추진실적
산업용지	2-1(산업 2-1)	15,213	공장 등	미공급(1필지)
	3-1(산업 3-1)	12,218	도시형공장 등	미공급(1필지)
	4-2(첨단산업단지)	529,819	도시형공장 등	공급(47필지), 공급예정(5필지)
	5-1	192,290	용도 혼합	조성 예정
	5-3(산업 5-1)	52,562	도시형공장 등	조성 예정
	6-1(첨단산업단지)	206,162	도시형공장 등	조성 예정
	S-2(산업 S-1)	35,702	도시형공장 등	미공급(1필지)
계		1,043,966		

자료: 행복청 제출자료 재구성

가. 소규모 산업용지 공급 지연

1) 관계법령 및 판단기준

행복청은 행복도시법 제25조, 「행정중심복합도시 토지공급지침」 제4조에 따라 LH로부터 행복도시 건설사업으로 조성된 토지의 공급계획을 제출받아 이를 승인하고, LH는 승인받은 공급계획에 따라 토지를 공급[16]하고 있다.

2) 감사결과 확인된 문제점

행복청은 2020년 5월 현재까지 대규모 도시첨단산업단지인 4-2생활권 내 산업단지의 경우 산업용지 52필지(529,819㎡, 전체 산업용지 면적의 51%) 가운데 47필지(500,271㎡)를 공급하도록 승인하였다.

그런데 행복청은 소규모 산업용지 3필지(산업 2-1, 3-1, S-1, 계 63,133㎡, 전체 산업용지 면적의 6%)의 경우 [별표 4] “산업용지 미공급 관련 추진 경위”와 같이 2015. 10. 20. LH로부터 공급계획 승인 신청을 받고서도 같은 해 12월 지구단위

16) 2019년 12월 기준 행복도시 유상공급 대상 면적(25,619천 ㎡) 중 13,318천 ㎡(52%)의 조성토지를 공급

계획의 변경 필요성 등을 이유로 산업용지 공급을 보류한 후 4년 5개월이 지난 2020년 5월 현재까지 계획을 변경하거나 공급을 재개하는 등의 조치 없이 그대로 두고 있는 등 도시지원형 경공업 지원을 위한 산업용지가 제때 공급되지 못하고 있다.

【 소규모 산업용지 공급 지연으로 인한 주민 불편 사례 】

- 2015년 7월 자동차정비공장을 설치하는 것으로 실시계획(제27차)을 변경한 산업 3-1용지의 경우 2015년 12월 공급 보류를 결정한 이후 2020년 5월 현재까지 별다른 조치 없이 그대로 두고 있고, 이로 인해 행복도시 내에는 자동차정비공장 부재로 주민 불편 초래

나. 도시첨단산업단지 내 연구시설 용지의 허용 용도 불일치

1) 관계법령 및 판단기준

행복도시 내 4-2생활권 도시첨단산업단지(면적 898,466㎡)는 2015. 6. 8.「산업입지 및 개발에 관한 법률」제7조의2에 따라 도시첨단산업단지로 지정되었고, 산업단지계획(2019. 12. 12. 고시)[17]에 따르면 위 산업단지 내 4-1 연구시설 용지(81,043㎡)의 허용 용도[18]는 교육연구시설[19]로 되어 있다.

또한, 행복청이 2019. 12. 6. LH로부터 통보받은 국토교통부 의견에 따르면 4-1 연구시설 용지에는 산업단지계획에 따라 근린생활시설, 운동시설, 업무시설 등을 설치할 수 없고, 교육연구시설만 설치할 수 있도록 되어 있다.

한편 행복청은 행복도시법 제21조에 따라 LH로부터 행복도시건설사업 시행에 필요한 지구단위계획 등을 포함한 행복도시 건설사업 실시계획을 제출받아 승인하도록 되어 있다.

17) 2017. 11. 17. 고시한 산업단지계획에서도 연구시설만 허용
18) 산업단지계획에 포함된 지구단위계획에서 해당 용지의 허용 용도를 정하고 있음
19) 2020. 3. 24. 도시첨단산업단지 실시계획을 변경하면서 4-1 연구시설 용지의 허용 용도를「도시계획시설의 결정구조 및 설치기준에 관한 규칙」제105조에 따른 연구시설로 변경

2) 감사결과 확인된 문제점

그런데 행복청은 [표 3]과 같이 2019. 11. 27. LH로부터 신청받은 실시계획에 4-1 연구시설 용지에 교육연구시설 외에 산업단지계획에서 허용되지 않는 공연장, 운동시설 등을 설치할 수 있도록 되어 있는 것을 제대로 검토하지 않고 2019. 12. 31. 승인[20]하였다.

[표 3] 연구시설 용지의 허용 용도 비교

구분	실시계획의 허용 용도	산업단지계획의 허용 용도
4-1 연구시설 용지	-「건축법 시행령」 제3조의5 관련 [별표 1] "용도별 건축물의 종류"에 따른 다음의 용도 3. 제1종 근린생활시설, 4. 제2종 근린생활시설, 5. 문화 및 집회시설 중 공연장, 회의장, 전시장, 10. 교육연구시설 중 학교, 교육원, 연구소, 도서관, 11. 노유자시설, 13. 운동시설, 14. 업무시설	-「건축법 시행령」 제3조의5 관련 [별표 1] "용도별 건축물의 종류"의 제10호 교육연구시설

자료: 행복청 제출자료 재구성

관계기관 의견 행복청은 감사결과를 받아들이면서 ① 행복도시 내 적정 병상수를 만족시키기 위해 인구 규모가 유사한 도시의 병상 현황 등을 면밀히 검토하여 지구단위계획이 수립되지 않은 5-2, 5-3 생활권 토지이용계획 수립 시 의료용지 면적을 추가로 반영하겠다는 의견을 제시하였으며, ② 향후 개발 예정인 생활권에서 사업 면적 대비 0.6% 이상의 주차장 용지를 계획하고 기존에 조성된 생활권에서는 다른 용지를 주차장 용지로 변경하거나 유보지를 활용하는 등으로 주차장 용지를 확보해 나가겠다는 의견을 제시하였고, ③ 소규모 산업용지 3필지의 수요 및 존치 필요성 등을 검토하여 구체적인 공급 용도, 시기 등을 관계기관과 협의하여 추진하며 실시계획을 변경하여 연구시설용지의 허용 용도를 산업단지계획과 일치시키겠다는 의견을 제시하였다.

20) 행복청은 2020년 2월 감사원 자료수집기간에 해당 사항을 지적받고, 같은 해 4. 17. 사업시행자로부터 신청받은 실시계획(제48차) 변경 사항으로 반영하여 조치

조치할 사항 **행정중심복합도시건설청장**은

① 행정중심복합도시와 인구 규모 등이 유사한 다른 도시의 병상 수 등을 종합적으로 검토하여 행정중심복합도시를 포함한 세종특별자치시 주민들의 의료복지 수요에 대응할 수 있도록 적정 의료용지를 개발계획에 반영하는 방안을 마련하고

② 행정중심복합도시 내 주차장 용지 부족 등으로 인한 문제가 최소화될 수 있도록 주차장 용지를 추가로 확보하며, 생활권별 노외 주차수요를 산정한 후 그 수요에 따라 노외주차장 용지를 합리적으로 배치 또는 조정하는 방안을 마련하고

③ 소규모 산업용지 공급이 지연되고 있는 3필지에 대하여 조속히 지구단위계획의 변경 필요성을 검토하여 공급을 재개하는 방안을 마련하며(**통보**)

④ 위 감사결과 “4항 나”의 지적내용에 대하여 행정중심복합도시건설청에서 2020. 6. 11. 산업단지 내 연구시설 용지에 대한 실시계획의 허용 용도를 산업단지 계획에 맞게 변경하여 시정이 완료되었으나, 향후 유사사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련업무에 참고하시기 바랍니다.**[통보(시정완료)]**

[별표 1]

인구 규모가 유사한 도시의 병상 현황(2003~2004년 기준)

(단위: 명, 개)

구분	인구	병상 수	천 명당 병상 수	계			
					종합병원	병・의원	기타주)
성남시	986,170	5,946	6	1,081	5	579	497
수원시	1,058,653	6,441	6	1,087	3	555	529
의정부시	404,937	2,705	7	382	4	191	187
안양시	621,047	3,465	6	600	4	322	274
부천시	855,697	5,671	7	811	5	438	368
안산시	671,687	3,456	5	456	4	315	137
고양시	893,965	5,813	7	778	4	408	366
남양주시	423,073	2,153	5	297	-	161	136
용인시	649,577	4,845	7	515	2	258	255
청주시	626,614	4,746	8	655	6	380	269
천안시	509,744	3,641	7	452	4	249	199

주: 특수병원, 치과병의원, 요양병원, 한의원, 한방병원, 조산소, 부설의원
자료: 행복청 제출자료 재구성

[별표 2]

인구 규모가 유사한 도시의 병상 현황(2016~2018년 기준)

(단위: 명, 개)

구분	인구	병상 수	천 명당 병상 수	계			
					종합병원	병・의원	기타주)
성남시	984,446	9,626	9.7	1,561	6	746	809
수원시	1,231,224	13,310	10.8	1,555	4	923	628
의정부시	445,700	5,190	11.6	523	3	276	244
안양시	604,652	4,412	7.3	833	3	375	455
부천시	871,674	12,126	13.9	1,072	5	527	540
안산시	731,000	9,819	13.4	729	4	366	359
고양시	1,041,983	12,847	12.3	1,169	5	553	611
남양주시	672,120	6,149	9.1	608	3	284	321
용인시	1,021,007	8,122	7.9	990	3	458	529
청주시	847,915	10,460	12.3	995	6	491	498
천안시	666,153	9,276	13.9	745	4	353	388

주: 특수병원, 치과병의원, 요양병원, 한의원, 한방병원, 조산소, 부설의원
자료: 각 시 통계연보(2017년 기준), 수원시 2016년 기준, 천안시 2018년 기준

[별표 3]

LH가 조성한 2기 신도시 및 혁신도시의 주차장 용지 비율 명세

(단위: ㎡, %)

구분	연번	지구명	사업부지 면적	토지이용계획표상 주차장 용지	주차장 용지 비율	조례에서 정한 비율	최종 고시일
2기신도시[1]	1	-	11,105,739	85,357	0.80	0.6	2020. 1. 6.
	2	-	8,921,788	58,808	0.66	0.6	2019. 7. 3.
	3	-	8,793,395	168,792	1.90	아산시 0.6 천안시 0.6	2013. 11. 4. 2019. 12. 30.
	4	-	11,168,215	71,947	0.60	0.6	2019. 12. 27.
	5	-	6,753,453	41,191	0.60	서울특별시 0.6 성남시 0.6 하남시 0.6	2019. 9. 18.
	6	-[3]	16,609,796	112,176	0.70	1.2	2014. 12. 29. 2019. 9. 24.
	7	-	13,409,918	97,414	0.70	0.6	2019. 8. 6.
	8	-	9,035,333	64,578	0.71	0.6	2019. 9. 24.
	9	-	24,039,309	144,692	0.60	0.6	2019. 7. 1.
	10	-	6,109,184.4	60,510.1	1.0	0.6	2012. 12. 31.
	11	-	10,864,559.7	74,523.3	0.70	0.6	2017. 11. 23.
혁신도시[2]	1	-	4,216,473	28,110	0.67	0.6	2016. 2. 11.
	2	-	7,361,239	56,960	0.80	나주시 없음	2016. 3. 17.
	3	-	2,990,531	18,641	0.60	0.6	2017. 2. 1.
	4	-	3,585,198	21,662	0.60	0.6	2018. 2. 27.
	5	-	6,899,458	45,215	0.70	0.6	2017. 2. 1.
	6	-[4]	9,852,463	25,255	0.70	전주시 1 완주군 0.6	2017. 2. 1.
	7	-	3,812,085	24,361	0.64	0.5	2017. 3. 17.
	8	-	4,093,053	51,811	1.27	1	2016. 2. 11.
	9	-	1,135,485	9,062	0.80	0.6	2016. 2. 11.

주: 1. 2기 신도시는 2001년 이후 「택지개발촉진법」에 따라 330만 ㎡ 이상 규모로 시행하는 택지개발사업지구로서 국토교통부장관(승인권자)이 추진하는 사업. 광교(경기도시공사)를 제외한 11개 지구의 사업시행자는 LH임

2. 혁신도시는 「국가균형발전 특별법」에 따른 공공기관 지방이전 및 혁신도시 활성화를 위하여 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따라 진행된 혁신도시 개발사업. 부산광역시(부산도시공사)를 제외한 9개 사업 시행자는 LH임

3. 관련 조례 신설(2009년) 전에 개발계획이 승인(1, 2지구 2004년, 3지구 2008년)됨에 따라 대통령령에서 정한 0.6% 적용

4. 전주시 조례 신설(2009년 9월), 완주시 조례 신설(2020년 4월) 전에 개발계획이 승인(2007년 9월)됨에 따라 대통령령에서 정한 0.6% 적용, 혁신도시 총면적 9,852,463㎡ 중 LH 사업 대상이 아닌 영역(6,370,802㎡)의 면적을 제외한 도시용지(개발구간) 3,481,661㎡ 기준으로 노외주차장 25,255㎡(0.7%) 반영

자료: LH 제출자료 재구성

[별표 4]

산업용지 미공급 관련 추진 경위

용지	공급 신청	공급 보류	보류 사유
산업2-1	2015. 10. 20. (LH→행복청)	2015. 12. 2. (행복청→LH)	· 지구단위계획 변경, 유치업종 계획 수립 필요 · 이후 추가 검토나 진행 과정 없음
산업3-1	2015. 10. 20. (LH→행복청)	2016년 상반기	· 자동차정비공장 공급부지 조정 등 추가 검토 필요
	2018. 3. 26. (LH→행복청)	2018. 5. 17.	· 기능 변경 가능성이 있어 공급 보류(산업S-1에 자동차정비공장 공급) ※ 2018년 11월 LH는 행복청의 요청으로 산업S-1에 자동차정비공장을 포함한 복합단지 조성 등을 검토한 후 반대 의견 · 이후 추가 검토나 진행 과정 없음
산업S-1	2015. 10. 20. (LH→행복청)	2015. 12. 2. (행복청→LH)	· 지구단위계획 변경, 유치업종 계획 수립 필요 · 이후 추가 검토나 진행 과정 없음

자료: 행복청 제출자료 재구성

개별처분요구안 (3)번

감 사 원

통 보

제 목	공공건축물 부지조성공사 및 공사관리 부적정
소 관 기 관	① 행정중심복합도시건설청 ② 한국토지주택공사
조 치 기 관	① 행정중심복합도시건설청 ② 한국토지주택공사

내 용

1. 업무 개요

행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다)은 2008. 2. 4.부터 행정중심복합도시(이하 “행복도시”라 한다) 내 공공청사 건립 등을 위해 한국토지주택공사(이하 “LH”라 한다)가 조성한 토지를 매입하거나 LH로부터 토지사용승낙을 받아 2030년까지 62개의 공공건축물 등 건설사업을 시행[1]할 계획이다.

2. 관계법령 및 판단기준

LH가 시행하는 부지조성공사의 「공사시방서」 2.2.3. 및 3.16.7 등에 따르면 흙쌓기 공사는 최대치수 300㎜ 이하[2]의 재료(토사, 암석 등)로 시공[3]하도록 되어 있고, 흙쌓기 시공상태의 품질 및 규격이 설계도서 등에 맞지 않을 경우 계약상대자(수급인)의 부담으로 재시공 등 적정한 조치를 하도록 되어 있다.

---

1) 2019년 12월 현재 44개 사업에 필요한 부지를 매입(토지매입비 합계 7,410억 원 집행)하여 34개 사업은 준공하였고, 10개 사업은 건설 중이거나 시행 예정이며 나머지 18개 사업은 부지를 매입(토지매입비 합계 6,569억 원)하여 건설할 예정임
2) 지반의 안전성 및 기초공사 공법의 시공성·경제성 확보 등의 사유로 300㎜ 이하를 사용하도록 하고 있음
3) 흙쌓기 공사에 사용하는 재료의 최대치수를 규정한 것은, 일반적으로 양질의 토사(최대치수 100㎜ 또는 150㎜ 이하)로 시공하는 것이 원칙이지만, 행복도시 부지조성에 필요한 양질의 흙쌓기 재료가 1,100만 ㎥ 정도 부족하기 때문에 경제성 등을 이유로 토사, 암석 등을 최대한 활용하고, 부족한 물량만 외부에서 반입·시공하기 위함임

그리고 「공사계약일반조건」 제36조 및 「공사계약 특수조건」 제44조의 약정에 따르면 하자담보책임기간(2년[4])이 만료된 이후 당해 공사의 특성 및 관계법령에서 정한 바에 따라 필요하다고 인정할 경우 검사 과정에서 발견되지 아니한 시공상의 하자에 대하여는 계약상대자의 부담으로 하자담보책임기간에 불구하고 준공일로부터 10년간 보수하도록 되어 있다.

한편, 「건설산업기본법」 제44조 제1항에 따르면 건설업자가 고의 또는 과실로 건설공사를 부실하게 시공하여 타인에게 손해를 입힌 경우 건설업자는 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정되어 있다.

따라서 행복청은 LH가 조성한 부지에 공공건축물 건설공사를 시행하는 과정에서 기준에 미달하는 불량 재료로 부지가 조성되어 지반천공, 터파기, 지하구조물 설치 등 공공건축물 공사에 영향[5]이 있을 경우, 부지조성공사를 시행한 LH에 부실시공 내용을 통보하여 공공건축물 건설공사에 지장이 발생하지 않도록 재시공 또는 부실시공으로 인해 추가된 공사비 부담 등의 적정한 처리대책을 마련하도록 요청할 필요가 있다.

그리고 LH는 부지조성공사 과정에서 시공업체가 「공사시방서」 등에 맞지 않는 최대치수 300㎜를 초과하는 암석을 혼입하여 흙쌓기 공사를 하는 일이 없도록 철저히 관리·감독하여야 하고, 부지를 매입한 행복청으로부터 「공사시방서」 등에 맞지 않게 부지가 조성된 내용을 통보받았을 때에는 부실시공 원인, 부실의 정도 등을 조사하여 계약상대자(시공업체 등)의 부담으로 재시공 또는 부실시공으로 인해 추가된 공사비를 부담하도록 하는 등 적정한 조치를 하여야 한다.

---

4) 구 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」(2014. 11. 4. 개정되기 이전의 것) 제70조 및 「건설산업기본법 시행령」 제30조에 따르면 부지정지공사 및 토공사의 하자담보책임기간은 2년임

5) 「공사시방서」에 규정된 최대치수보다 큰 암석으로 흙쌓기 공사를 시공할 경우 최대치수 이하의 암석으로 시공한 것보다 암석과 암석 사이의 공극이 더 크게 되어 지반이 침하되거나 후속 건축공사 등에 지장을 줄 수 있음

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29.) 중 2019년 12월 현재 행복청이 시행 중인 4건의 공공건축물 건설공사를 점검한 결과, “복합편의시설 건립 제1공사”의 경우 2018. 6. 27. 위 공사의 책임건설사업관리기술자로부터 LH가 조성한 부지가 「공사시방서」에 맞지 않게 300㎜ 내지 600㎜ 규격의 암석으로 시공(두께 11.5m)되어 있고, 300㎜를 초과하는 암석으로 흙쌓기한 지반을 천공하기 위해서는 당초 설계된 기초공사 공법을 설계변경(오거+케이싱 공법→T4+케이싱 공법[6])하여야 한다는 내용의 실정보고를 받는 등 [표]와 같이 3건의 공공건축물 건설공사(연번 1~3)의 부지가 부실시공된 것을 확인하고서도 LH에 부실시공 내용을 통보하여 처리대책을 마련하도록 요청하지 않은 채 추가 공사비(합계 2,409백만 원)를 자체 부담하여 공공건축물 건설공사를 시행하고 있었다.

6) 오거: 다양한 형상의 비트를 선단에 부착하고 회전하면서 흙을 파내는 장비, 케이싱: 굴착한 구멍이 붕괴되지 않도록 삽입하는 강관, T4: 고압공기를 이용한 에어해머 및 비트 등으로 암반을 파쇄하는 장비

[표] 공공건축물 건설공사(행복청) 및 부지조성공사(LH) 현황

(단위: 백만 원, 천 ㎥)

연번	공공건축물 건설공사(행복청)						부지조성 흙쌓기 공사(LH)[7]			
	공사명	시공업체 (계약금액)	공사기간	부지매입일 (계약금액)	설계변경		시공업체	공사기간	흙쌓기 공사	
					지반조건	변경내용 (증액공사비)			시기	물량
1	복합편의시설 건립 제1공사	▷▷ 주식회사 외 2개사 (54,638)	2017. 9. 15.~ 2019. 12. 30.	2016. 9. 6. (LH 토지사용 승낙)	300㎜ 초과 흙쌓기 재료 매립	흙막이 가시설 파일공법 등 변경(896)	▽▽ 주식회사	2008. 4. 7.~ 2014. 5. 31.	2011년 이전	43
							◁◁건설 산업주식회사	2012. 2. 7.~ 2014. 6. 30.	2012년	24
						파일공법 등 변경(616)	소계			67
2	세종아트센터 건립공사	주식회사 ◇◇중공업 외 1개사 (41,790)	2019. 1. 30.~ 2021. 1. 18. (예정)	2012. 12. 26. (24,868)	300㎜ 초과 흙쌓기 재료 매립	파일공법 등 변경(539)	♡♡산업 주식회사	2008. 6. 16.~ 2013. 6. 30.	2009 ~2011년	80
							♤♤ 주식회사 외 2개사	2008. 6. 11.~ 2013. 6. 30.	〃	
							♧♧ 주식회사	2007. 12. 10.~ 2014. 8. 31.	〃	
							☆☆건설 주식회사	2012. 11. 26.~ 2020. 5. 31.	2014 ~2015년	136
							소계			216
3	3생활권 광역 복지지원센터 건축공사	●●종합건설 주식회사 외 2개사(17,106)	2018. 5. 8.~ 2020. 5. 15.	2016. 3. 25. (9,987)	300㎜ 초과 흙쌓기 재료 매립	파일공법 등 변경(358)	■■ 주식회사	2008. 6. 16.~ 2012. 11. 15.	2010 ~2011년	93
4	세종ㄷ경찰서 건축공사	주식회사 ▲▲건설 외 2개사(9,264)	2019. 7. 22.~ 2021. 7. 8. (예정)	2016. 12. 23. (11,748)	300㎜ 초과 흙쌓기 재료 매립	파일공법 등 변경(추정치 포함 641)	▽▽ 주식회사	2008. 4. 7.~ 2014. 5. 31.	2009년	107
계		122,798		46,603		3,050				483

자료: 행복청 및 LH 제출자료 재구성

그리고 행복청은 “세종 ㄷ경찰서 건축공사”의 경우에는 2019. 10. 15. 위 3건의 공사와 같이 최대치수 300㎜를 초과하는 암석(흙쌓기 물량 107천 ㎥의 약 70%)으로 부실시공된 것을 확인하고, LH에 추가 공사비(641백만 원) 소요, 공사기간 지연 등에 대한 조치계획을 제출하여 달라고 통보하였으나 2020년 5월 현재까지 불량재료 혼입률에 대한 이견 등을 이유로 구체적인 대책 없이 그대로 두고 있다.[8]

7) 세종ㄷ경찰서 등 4개 부지는 1-2 생활권 부지조성공사 등을 시행하는 시공업체가 현장에서 남는 토사 및 암석등을 운반하여 흙쌓기 공사를 시행한 것임

8) 행복청은 위 4건의 공사에서 흙쌓기 재료가 300㎜를 초과한다는 사유로 흙막이 가시설공사, 천공 및 파일공법 등을 변경하였고, 설계변경으로 증액된 공사비는 합계 3,050백만 원이나, 위 금액이 부지조성공사의 부실시공으로 발생한 추가 공사비인지는 별도의 원가계산 등을 통하여 정확한 금액을 산출하여야 함. 다만, 「공사시방서」에 맞지 않게 부실시공된 지반에 파일공사, 터파기공사, 지하구조물공사 등을 시행할 경우 추가 공사비가 발생하게 되고, 부실시공된 지반을 그대로 두게 되면 장래에 지반 침하 등의 하자도 발생할 수 있음

한편, LH는 위 4건의 부지조성공사 과정에서 「공사시방서」 등에 맞지 않는 암석(최대치수 300㎜ 초과)으로 공공건축물 부지가 조성된 사실을 모른 채 그대로 준공처리 하였고, 행복청으로부터 부지조성공사(연번 4)가 부실시공 되었다는 내용을 통보받고서도 부실시공 원인 등을 규명하여 계약상대자(시공업체 등)로 하여금 재시공하도록 하는 등 적정한 처리방안을 마련하지 않고 그대로 두고 있다.

그 결과 공공건축물 부지가 부실시공되어 추가 공사비 발생, 공사기간[9] 지연 등 행복도시 건설사업에 차질을 주거나 향후 부실조성된 부지가 침하될 경우 공공건축물의 안전을 확보하지 못할 우려도 있다.

관계기관 의견 행복청은 감사결과를 받아들이면서 공공시설 건립 시 흙쌓기 재료 등에 대한 사전 확인 방안 등 처리 절차가 필요하고, 세종ㄷ경찰서 등에 대해 LH와 조속히 협의하여 공사비 부담방안 등을 마련하겠으며, 부적합한 흙쌓기 재료 발견 시 적기에 「공사시방서」에 맞도록 조치하겠다는 의견을 제시하였다.

또한, LH는 감사결과를 받아들이면서 세종ㄷ경찰서 부지를 「공사시방서」에 맞지 않는 부적합한 흙쌓기 재료로 시공한 시공업체에 대하여 행복청과 협의, 전문기관의 검토 등을 거쳐 소요비용을 회수하는 등 적절한 조치를 하겠으며 향후 부지조성 공사 시 「공사시방서」 기준에 맞지 않는 흙쌓기 재료가 사용되지 않도록 공사관리·감독 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

9) 부적합한 흙쌓기 재료 등으로 공사기간이 38일 지연(공사 간접비 및 건설사업관리 용역비 141백만 원 소요)되었고, 부지에 매립된 암석 제거 등을 위해 추가 공사기간 지연 발생도 우려됨

조치할 사항 **행정중심복합도시건설청장**은

① 앞으로 한국토지주택공사로부터 매입한 토지의 부지조성공사가 「공사시방서」 등에 맞지 않는 흙쌓기 재료로 시공된 경우 건축공사에 지장이 발생하지 않도록 한국토지주택공사에 처리대책을 요구하는 등 건설사업 관리·감독 업무를 철저히 하고

② 행정중심복합도시 부지조성공사의 「공사시방서」에 미달하는 흙쌓기 재료로 시공된 "세종 ㄷ경찰서 건축공사" 등 4건의 부지조성공사에 대해 한국토지주택공사에 관련 내용을 통보하여 재시공 또는 부실시공으로 인해 추가된 공사비 부담 등 적정한 조치가 이루어질 수 있게 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

한국토지주택공사 사장은

① 앞으로 「공사시방서」 등에 맞지 않는 흙쌓기 재료를 부지조성공사에 사용하는 일이 없도록 건설사업 관리·감독 업무를 철저히 하고

② 행정중심복합도시 부지조성공사의 「공사시방서」에 미달하는 흙쌓기 재료로 시공된 "세종 ㄷ경찰서 건축공사" 등 4건의 부지조성공사에 대해 부실시공 원인 등을 조사한 후, 「공사계약 특수조건」 제44조 및 「건설산업기본법」 제44조 제1항 등에 따라 계약상대자(시공업체 등)의 부담으로 재시공 또는 부실시공으로 인해 추가된 공사비 부담 등 적정한 조치를 하고, 「공사시방서」 등 설계도서와 다르게 부실시공한 시공업체 및 기술자에 대해서는 「건설기술 진흥법」 제53조 제1항 및 같은 법 시행령 제87조 제5항에 따라 부실벌점을 부과하는 등의 적정한 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

개별처분요구안 (4)번

감 사 원

통 보

제 목 **민간 공급 토지의 준공검사 소요기간 단축 대책 미흡**

소 관 기 관 행정중심복합도시건설청

조 치 기 관 행정중심복합도시건설청

내 용

1. 업무 개요

행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다)은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 “행복도시법”이라 한다) 제20조, 제21조 및 제27조에 따라 개발계획 수립, 실시계획 승인 및 행정중심복합도시(이하 “행복도시”라 한다) 건설사업에 대한 준공검사를 실시하는 등 행복도시 건설사업의 총괄·조정 업무를 수행하고 있다.

행복도시법 제25조 및 「행정중심복합도시 토지공급지침」 제4조에 따르면 행복청은 행복도시 건설사업으로 조성(사업시행자: 한국토지주택공사)된 토지의 공급계획을 승인하고, 사업시행자는 공급계획에 따라 국가 또는 지방자치단체에 공공청사 건립 용도의 시설용지 등을, 민간(토지구매자)에는 단독주택용지, 상업용지 등을 공급[1]하도록 되어 있다. 이에 따라 사업시행자는 [표 1]과 같이 2020년 5월 현재 유상 공급토지 전체 25,010,319㎡ 중 국가 또는 지방자치단체에 317필지, 면적 4,835,707㎡를, 민간에는 3,057필지, 면적 8,270,603㎡를 공급 완료하였다.

1) 조성토지 공사 완료 전·후에 한국토지주택공사와 매매계약을 맺어 조성토지를 공급

[표 1] 행복도시 조성토지 공급 현황

(단위: ㎡, 필지)

합계	공공 부문			민간 부문		
	소계	공급(필지 수)	미공급	소계	공급(필지 수)	미공급
25,010,319	8,885,050	4,835,707(317)	4,049,343	16,125,269	8,270,603(3,057)	7,854,666

주: 미공급 조성토지의 필지 수는 미확정, 공공 부문 무상 공급(도로, 공원 등)은 제외
자료: 행복청 제출자료 재구성

2. 관계법령 및 판단기준

행복도시법 제27조에 따르면 행복청은 사업시행자가 행복도시 건설사업의 전부 또는 일부를 완료하면 준공검사를 실시하도록 되어 있고, [표 2]와 같이 2020년 5월 현재까지 사업시행자로부터 조성을 완료(무상공급 포함)한 토지 총 21,695,508㎡에 대해 준공검사 신청을 받아 이 중 15,637,673㎡(72.1%)는 준공검사를 완료하였으며 나머지 6,057,835㎡(27.9%)는 준공검사를 실시할 예정이다.

[표 2] 행복도시 건설사업 준공검사 현황

(단위: ㎡)

구분	준공검사일	내용	면적
1차	2014. 6. 12.	· 2-3생활권 등(공원, 기반시설 등)	3,492,499.7
2차	2015. 3. 31.	· 공공청사 4개소, 공원 4개소, 기반시설 16개소 등	1,198,228.5
3차	2015. 8. 31.	· 1-1, 1-2, 1-3, 1-4, 1-5생활권 등	10,009,272.3
4차	2016. 12. 26.	· 2-4생활권 등	210,910.3
5차	2017. 9. 29.	· 단독주택용지, 상가용지 일부 등	128,800.2
6차	2019. 9. 30.	· BRT 동측도로 및 2·3구간 공동구 등	597,962
7차	예정	· 2-1, 2-2, 3-1, 3-2, 3-3생활권 등	6,057,835.4
계			21,695,508.4

자료: 행복청 제출자료 재구성

한편, 사업시행자가 조성하여 민간에 공급한 토지의 경우 행복청이 준공검사서를 발급하면 [그림]과 같이 관련 법령에 따라 사업시행자는 지적공부 정리 및 소유권 보존등기 신청을 할 수 있고, 매수자는 소유권 이전등기를 신청하고 담보대출을 받을 수 있어 토지분양대금 및 건축공사 등에 필요한 자금을 마련하는 등 재산권 행사가 가능하다.[2)]

[그림] 민간에 공급된 토지의 소유권 보존등기 등 절차[3)]

조성공사 완료 (사업시행자)	⇒	확정측량 (사업시행자)	⇒	사업준공 완료, 준공검사서 발부 (행복청)	⇒	지적공부 정리 토지대상 생성 (사업시행자→세종특별자치시)	⇒	소유권 보존등기 신청 (사업시행자→등기소) 소유권 이전등기 신청 (매수자→등기소)

자료: 행복청 제출자료 재구성

따라서 행복청은 민간에 공급한 토지의 준공검사가 지연되어 매수자의 재산권 행사시기가 늦어지지 않도록 민간 공급 토지가 포함된 사업구역의 전부 또는 일부를 준공검사 대상에 우선 포함하는 등 준공검사 소요기간 단축방안을 마련할 필요가 있다.

3. 감사결과 확인된 문제점

이번 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29.) 중 행복도시 건설사업으로 민간에 공급한 토지 8,270,603㎡를 대상으로 조성공사를 완료한 후 준공검사까지 소요된 기간을 검토한 결과[4)], [별표] “민간에 공급한 토지의 생활권별 준공검사 소요기간 현황”과 같이 62.6%인 5,176,464㎡가 공사 완료 시점으로부터 준공검사까지 1년 이상 소요되었고, 이 중 670,853㎡는 3년 이상 소요된 것으로 나타났다.

2) 공공에 공급한 토지의 경우 행정복합도시특별회계에서 공공청사 건축비 예산 등을 집행하고 있어 민간과 같이 대출 등이 필요하지 않음
3) 지적공부 정리(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제86조), 소유권 보존등기 (「부동산등기법」 제65조), 소유권 이전등기(「부동산등기 특별조치법」 제2조)
4) 준공검사 이후 조성토지 공급계약을 맺어 지연이 발생하지 않는 경우 등은 제외

또한, 이와 같이 준공검사에 장기간이 소요되는 원인을 알아보기 위해 준공검사 구조를 살펴본 결과, 행복도시 건설사업은 총 72,908천 ㎡의 면적에서 2007년부터 2030년까지 장기간에 걸쳐 이루어지는 대규모 사업으로, 총 23개의 생활권을 다수의 사업구역으로 나누어 조성하고, 사업시행자인 한국토지주택공사는 공사진척도와 조성토지의 용도 등을 고려하여 조성이 완료된 일정 수 이상의 사업구역이나 시설별로 묶어 준공검사를 신청하고 있었다. 이로 인해 실제 민간에 공급되는 소규모 토지[5]의 경우 조성이 완료되어도 해당 토지가 준공검사 신청대상인 사업구역이나 시설에 포함되어 있지 않으면 준공검사 신청이 이루어질 수 없는 구조였다.

이에 따라 민간에 공급하는 토지의 매수자는 준공검사 지연으로 소유권 이전등기가 늦어져 재산권 행사에 제약을 받고 있다며 토지의 소유권 이전을 촉구하는 민원을 최근 3년간(2017년 6월~2020년 5월) 48건(행복청 접수 6건, 사업시행자 접수 42건) 제기하였다.

【 주요 민원 사례 】

- ▶▶상가조합이 2014. 5. 22. 매입한 2-2생활권 상업용지(1,708㎡, 2017년 11월 조성공사 완료)의 경우 토지의 소유권을 이전받지 못해 2019. 11. 14. 민원을 제기했으나 행복청은 2019. 11. 18. 노력 중이라고 회신(※ 이후 2020년 3월에 한국토지주택공사가 준공검사 신청)
- ㈜▼▼이 2017. 9. 5. 매입한 1-1생활권 블록형 단독주택용지(23,682㎡, 2014년 3월 조성공사 완료)의 경우 토지의 소유권을 이전받지 못해 2019. 5. 2. 민원을 제기했으나 행복청은 2019. 5. 10. 노력 중이라고 회신(※ 이후 2020년 3월에 한국토지주택공사가 준공검사 신청)

그런데 행복청은 2016년과 2017년 두 차례에 걸쳐 민간에 공급하는 조성토지의 소유권 이전등기에 대한 민원을 검토하면서, 개별 조성토지에 준공검사서 대신 공사완료증을 교부해 소유권 이전등기가 가능하도록 하는 개선안을 사업

5) 획지형 단독주택용지, 근린생활시설 용지는 400㎡ 미만, 1-1생활권 공공청사(주민복합센터) 용지는 8,000㎡ 정도

시행자에게 제안하였으나, 사업시행자가 공사완료증을 교부하기 위해서는 개별 조성토지별로 분할측량, 확정측량 등을 수차례 실시하게 되어 예산 및 행정력이 추가 소요된다는 이유로 반대의견을 제출하자 더 이상 개선방안을 검토하거나 마련하지 않고 그대로 두고 있다.

이에 감사기간 중 행복청과 사업시행자와 함께 준공검사 소요기간을 단축할 수 있는 방안을 검토해 본 결과, 개별 조성토지별로 공사완료증을 교부하는 방법 대신 사업시행자가 준공검사 신청대상을 정할 때 공사진척도, 조성토지 용도 외에 민간 공급 토지의 포함 여부 등을 종합적으로 고려하여 일정 규모의 민간 공급 토지가 조성이 완료되면 준공검사 신청대상에 포함하는 것으로 개선할 경우, 예산이나 행정력이 추가로 소요되지 않으면서도 민간 공급 토지의 준공검사 소요기간을 현재 방식보다 단축하는 효과가 있을 것으로 예상된다.

【 준공검사 소요기간 단축 방안 및 효과 예시 】

- 일정 규모의 민간 공급 토지가 조성이 완료되면 준공검사 신청대상에 포함
- **(일정 규모 예시)** 근린생활시설 등 다수 필지로 구성되고 도로로 둘러싸인 일단의 획지 단위(1-1생활권 내 근린생활시설 18필지로 구성된 획지의 경우 면적이 6,999㎡)
- **(단축 효과)** 2014. 3. 31. 토지조성공사 완료 후 2015. 8. 31.(3차) 준공검사까지 17개월 걸린 1-1생활권 획지형 단독주택용지의 경우 2015. 3. 31.(2차) 준공검사 신청대상에 포함할 경우 5개월 단축이 가능

관계기관 의견 행복청은 감사결과를 받아들이면서 민간 공급 토지가 포함된 사업구역을 준공검사 대상에 포함하는 등으로 개선하여 준공검사 처리기간을 단축하는 등 토지매수자의 재산권 행사 지연을 방지하는 한편 또한 한국토지주택공사, 세종특별자치시[6]와 2019년 11월부터 개최하고 있는 사업준공 실무

6) 세종특별자치시는 감사기간 동안 사업준공 실무협의체를 통해 사업준공 구역의 합동점검을 신속히 처리하는 등 민간 공급 조성토지의 준공검사가 지연되지 않도록 적극 협조하겠다는 의견을 제시

협의체를 통해 사업준공 관련 이견을 신속히 조정하여 사업을 적기에 준공하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **행정중심복합도시건설청장**은 한국토지주택공사 사장과 협의하여 민간 공급 토지매수자의 재산권 행사를 제약하는 일이 없도록 조성이 완료된 일정 규모 이상의 민간 공급 토지가 포함된 사업구역을 준공검사 신청대상에 우선 포함하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

[별표]

민간에 공급한 토지의 생활권별 준공검사 소요기간 현황

(단위: 필지, ㎡)

구분	1년 미만		1년 이상 3년 미만		3년 이상		계	
	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적
1-1생활권	11	129,221	840	919,291	16	205,040	867	1,253,552
1-2생활권	3	5,763	422	701,761	80	25,317	505	732,841
1-3생활권	-	-	23	525,767	-	-	23	525,767
1-4생활권	366	760,162	-	-	-	-	366	760,162
1-5생활권	7	45,156	30	268,375	-	-	37	313,531
2-1생활권	229	72,687	38	543,632	-	-	267	616,319
2-2생활권	-	-	22	530,627	-	-	22	530,627
2-3생활권	206	75,142	-	-	-	-	206	75,142
2-4생활권	32	269,732	42	80,175	-	-	74	349,907
3-1생활권	-	-	-	-	28	387,585	28	387,585
3-2생활권	-	-	35	476,130	-	-	35	476,130
3-3생활권	-	-	34	439,337	-	-	34	439,337
4-1생활권	12	330,048	12	20,516	-	-	24	350,564
4-2생활권	41	172,970	-	-	-	-	41	172,970
S-2생활권	-	-	-	-	2	52,911	2	52,911
계	907	1,860,881	1,498	4,505,611	126	670,853	2,531	7,037,345

주: 준공검사 소요기간은 조성토지 공사 완료 이후 준공검사까지를 기준으로 함, 단 공사 완료 이후 토지매매계약이 체결된 경우 계약일 등에서 준공검사까지 기간으로 산정

자료: 행복청 제출자료 재구성

개별처분요구안 (5)번

감 사 원

주 의 요 구

제 목 전기공사 발주 및 관급자재 구매계약 등 부적정

소 관 기 관 행정중심복합도시건설청

조 치 기 관 행정중심복합도시건설청

내 용

1. 업무 개요

행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다)은 2006년부터 총사업비 2조 8,965억 원을 들여 “오송～청주공항 도로건설공사”(이하 “청주공항 도로건설공사”라 한다) 등 [별표 1] “광역교통개선대책 관련 건설사업 총괄”과 같이 2025년까지 총 20개의 광역도로 건설공사를 추진할 계획이다.

2. 전기공사 및 정보통신공사 발주 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라 한다) 제7조 제1항, 같은 법 시행령 제26조 제1항 제5호 가목, 「전기공사업법」 제11조 제1항, 같은 법 시행령 제8조, 「정보통신공사업법」 제25조 및 같은 법 시행령 제25조 등에 따르면 추정가격이 8천만 원을 초과하는 전기공사와 정보통신공사는 일반경쟁의 방법으로 계약하고, 공사의 성질상 분리 발주할 수 없는 경우 등을 제외하고 다른 업종의 공사와 분리하여 발주하도록 되어 있다.[1)]

1) 전기공사와 정보통신공사를 분리하여 발주하지 아니한 자는 「전기공사업법」 제43조 제4호 및 「정보통신공사업법」 제76조 제4호에 따라 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 행복청은 2015. 1. 22. 청주공항 도로건설공사를 시행하면서 동일한 현장에서 2개 이상의 업체가 시공할 경우 공사관리가 어렵다는 등의 사유로 정보통신공사(계약금액 324백만 원)를 토목공사에 포함하여 계약을 체결하였고, 계약 체결 이후인 2017. 11. 27.에는 전기공사(계약금액 2,935백만 원)를 설계변경[2] 방법으로 토목공사에 포함하여 변경 계약을 체결하는 등 [표 1]과 같이 6개 광역도로 건설공사에 포함된 전기공사 및 정보통신공사를 분리 발주하지 아니하였다.

[표 1] 주요 광역도로 건설공사 발주 현황

(단위: 백만 원)

연번	공사명	발주 업종명	계약일	계약상대자	총공사금액	전기(통신) 공사금액	비고
	계				287,669	8,964 (486)	
1	청주공항 도로건설공사	토목, 통신주)	2015. 1. 22.	주식회사 ◀◀건설 외 1개 업체	93,222	2,935 (324)	도급계약 이후 전기공사 추가 계약(설계변경)
2	행복도시~공주(2구간) 도로건설공사	토목, 전기	2017. 2. 27.	◆◆산업 외 2개 업체	43,294	1,252 (-)	
3	오송~조치원 연결도로 개선공사	토목, 전기	2016. 12. 22.	&&건설주식회사 외 2개 업체	30,952	1,277 (-)	
4	행정도시~부강역 도로건설공사	토목, 전기	2017. 2. 14.	★★중공업 외 1개 업체	46,408	936 (162)	최초 발주 시 전기 및 정보통신공사 포함
5	오송~청주(1구간) 도로 확장공사	토목, 전기	2014. 4. 23.	⊙⊙건설 외 1개 업체	35,998	2,250 (-)	
6	오송~청주(2구간) 도로 확장공사	토목, 전기	2018. 2. 8.	▣▣산업 외 1개 업체	37,795	314 (-)	

주: 토목공사업을 등록한 건설업체로만 입찰참가자격을 제한
자료: 행복청 제출자료 재구성

3. 전기공사 감리원 과소 배치

가. 관계법령 및 판단기준

「전력기술관리법」 제12조의2 및 같은 법 시행령 제22조에 따르면 감리업자[3]는 「전력기술관리법 운영요령」(산업통상자원부 고시) 제2조 및 제25조에 따라 공사 착공 전에 관급자재비가 포함된 전기공사비를 기준으로 산정한 전기감리원 수만큼

2) 행복청은 책임감리원으로부터 전기공사를 토목공사에 포함하여 설계변경으로 계약한다는 실정보고를 받고 2016. 7. 29. 및 2017. 6. 9. 2차례 승인
3) 「전력기술관리법」 제14조 제1항에 따라 전력시설물의 공사감리업 등록을 한 감리업자

배치하도록 되어 있다.

한편, 행복청은 2015. 1. 12. 청주공항 도로건설공사의 토목 및 전기공사비 등을 합한 95,938백만 원을 기준으로 주식회사 ◈◈(대표이사 A)과 청주공항 도로건설공사의 전면책임감리용역(이하 “청주공항 책임감리용역”이라 한다) 계약(계약금액 3,513백만 원)을 체결하는 등 8개 광역도로 건설공사의 책임감리용역(전기감리원 배치 등 포함)계약을 체결하여 추진하고 있다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 행복청은 2019. 3. 27. 책임감리용역업체가 당초 청주공항 도로건설공사의 전기감리 용역비 산정[4] 당시 공사비 2,935백만 원에서 전기공사비에 포함되어 있던 관급자재비(1,341백만 원)를 누락한 1,621백만 원[5]을 기준으로 전기 분야 감리원을 적정 인원(24.8인·월)보다 18.7인·월이 부족한 6.1인·월만 배치하는 것으로 산정한 것을 제대로 검토하지 않고 승인하는 등 [표 2]와 같이 4개 광역도로 건설공사에 전기 분야 감리원을 배치하지 않거나 부족 배치[6]하였다.

[표 2] 광역도로 건설공사 전기 분야 감리원 배치 현황

(단위: 인·월, 백만 원)

공사명	계약자	전기공사비	적정 감리원 (금액)	당초 감리원 (금액)	과부족	준공
행복도시~공주(1구간) 도로확장공사	주식회사 ◈◈ (대표이사 A)	2,931	22.1 (321)	-	22.1 (미배치)	2017년
청주공항 도로건설공사	주식회사 ◈◈ (대표이사 A)	2,935	24.8 (274)	6.1 (68)	18.7 (부족배치)	2019년
오송~청주(1구간) 도로확장공사	주식회사 △△건설 관리공사(대표이사 B)	2,250	19.1 (245)	0.14 (2)	18.96 (부족배치)	2020년
오송~조치원 연결도로 개선공사	주식회사 ◎◎엔지니어링(대표이사 C)	1,277	11.6 (141)	-	11.6 (미배치, 공사중)	2020년

자료: 행복청 제출자료 재구성

4) 전기감리원의 감리비(용역비)는 「전력기술관리법 운영요령」 제25조 관련 [별표 2] “전력시설물공사 감리원 배치기준”과 같이 공사비에 해당하는 감리인·월수를 산출하여 같은 운영요령 제26조 제1항에 따라 고급감리원의 노임단가를 곱하여 산출

5) 2,935백만 원에서 1,341백만 원을 제외하면 1,594백만 원이나 행복청은 1,594백만 원에 한전수탁비 27백만 원을 더한 1,621백만 원을 기준으로 감리비를 산출

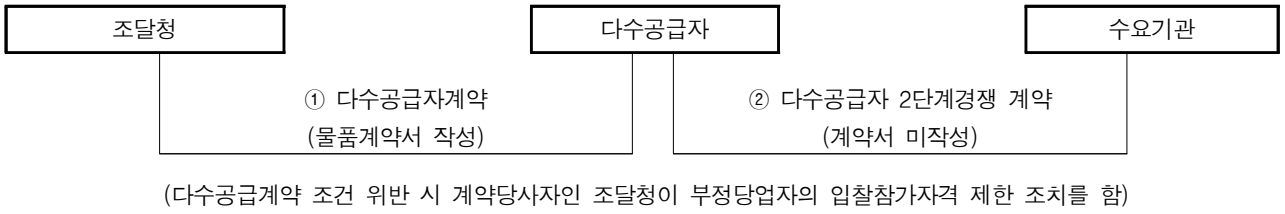
6) 전기 분야 감리원의 부족(4개 공사에서 911백만 원에 상당하는 총 71.36인·월이 과소 배치)한 인원만큼 다른 공사 감리원을 추가 배치하여 총감리비의 과소는 없음

4. 관급자재 구매 등 계약 체결 부적정

가. 관계법령 및 판단기준

조달청은 구 「다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준」(2018. 11. 12. 조달청 고시 제2018-16호로 「물품 다수공급자계약 2단계경쟁 업무처리기준」이 제정되기 전의 것, 이하 "다수공급자 2단계경쟁 계약기준"이라 한다)에 따라 [그림]과 같이 수요기관이 공통적으로 구매하고자 하는 물품에 대해 다수공급자계약을 체결하고, 수요기관은 조달청이 체결한 다수공급자계약 물품에 대해 2단계경쟁을 통해 계약자를 선정하여 구매[7]하고 있다.

[그림] 다수공급자 2단계경쟁 계약 흐름



자료: 조달청 제출자료 재구성

다수공급자 2단계경쟁 계약기준 제2조 및 제6조 제1항에 따르면 수요기관의 장은 다수공급자와 계약이 체결된 물품 중 1회 납품요구 대상금액이 1억 원 이상인 경우 나라장터 종합쇼핑몰을 통하여 5인 이상(2인 이상 5인 미만인 경우 5인 미만 가능)의 계약상대자를 대상으로 제안 요청을 받도록 되어 있고, 이 경우 납품 요구 대상 금액은 수요기관의 구매예산 범위를 초과하지 않아야 한다고 되어 있다.

그리고 「다수공급자계약 특수조건」(조달청 공고 제2017-46호) 제6조의3에 따르면 수요기관은 물품납품 요구 시 조달청이 다수공급자와 체결한 계약조건 외에 추가적 또는 변경된 계약조건을 제시할 수 없도록 되어 있다.[8]

7) 수요기관이 나라장터 종합쇼핑몰(시스템)을 통해 2단계경쟁을 실시하여 계약자를 확정하면, 조달청은 수요기관 및 계약업체에 '분할납품 요구 및 통지'(전자문서)를 하고, 계약자는 수요기관이 지정하는 장소에 납품

한편, 행복청(☞과)은 2017. 6. 5. “행복도시～공주(1공구) 도로확장공사”의 책임감리원으로부터 [표 3]과 같이 위 공사에 필요한 관급자재(가로등주, 가로등기구)에 대해 다수공급자 계약물품의 규격, 단가 및 디자인 등을 조사한 후 품목·규격별로 2단계경쟁에 참여할 2개 또는 5개 업체를 추천하는 내용의 다수공급자 2단계경쟁 계약 요청 문서를 제출받았다.

[표 3] 관급자재 구매요청 시 비교표

(단위: 원)

품목(설치구간)	규격	설계금액	1업체	2업체	3업체	4업체	5업체
가로등주(공주시)			주식회사 ◐◐	주식회사 ◑◑	◒◒공업	주식회사 ◓◓	주식회사 ◘◘
	9m	267,500,000	263,220,000	291,682,000	288,900,000	327,848,000	316,292,000
가로등주 (세종특별자치시)			주식회사 ◙◙	주식회사 ◐◐	주식회사 ◧◧	주식회사 ◨◨	◩◩ 주식회사
	10m	279,780,000	257,258,000	279,780,000	257,840,000	367,221,000	283,430,000
	12m						
가로등기구(공주시)			주식회사 ◐◐	◪◪	주식회사 ◫◫	주식회사 ◭◭	주식회사 ◮◮
	150w	124,120,000	124,120,000	143,594,000	156,648,000	169,060,000	160,500,000
가로등기구 (세종특별자치시)			주식회사 ◐◐	주식회사 ◔◔			
	150W	196,450,000	197,350,000	208,472,000	`		
	100W						
	50W						

주: 음영 부분은 행복청의 구매예산(설계금액) 범위를 초과하는 업체의 제품임
자료: 행복청 제출자료 재구성

행복청이 위 공사의 책임감리원으로부터 제출받은 “관급자재 구매요청” 문서를 살펴보면, 가로등주(공주시 구간, 높이 9m) 및 가로등기구(공주시 구간, 규격 150W)의 경우 [표 3]과 같이 다수공급자 5개 업체 중 주식회사 ◐◐을 제외한 4개 업체는 다수공급자 계약금액(합계)이 모두 설계금액을 초과할[9] 뿐만 아니라 [별표 2] “다수공급자 2단계경쟁 계약대상 제품의 규격 비교 현황”과 같이 설계금

8) 국가계약법 제27조 제1항 제8호 및 같은 법 시행령 제76조 제1항 제2호 가목에 따르면 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니하거나 입찰공고와 계약서에 명시된 계약의 주요조건을 위반한 자는 부정당업자(입찰참가자격 제한 조치)로 제재하도록 규정
9) 가로등기구(세종시 구간, 규격 150W, 100W 및 50W)의 경우 다수공급자 2개 업체 모두 설계금액을 초과

액 범위 내에 있는 주식회사 ◐◐의 가로등주 1단 및 2단 철판 두께(각각 3.0㎜ 및 2.5㎜)가 설계규격(각각 4.2㎜ 및 2.9㎜)과 달라 구매예산을 증액하거나 설계규격을 변경[10]하지 않을 경우 5인 이상(다수공급자가 2인 이상 5인 미만일 경우 5인 미만 가능)으로부터 유효한 제안서(2단계경쟁)를 받을 수 없는 등 다수공급자 2단계경쟁으로는 관급자재 구매가 어렵다.

따라서 행복청은 위 공사에 필요한 관급자재를 구매할 때에는 책임감리원으로부터 제출받은 다수공급자 2단계경쟁 계약 요청 문서를 면밀히 검토하여, 구매예산(설계금액)을 초과하지 않고 설계규격 등을 충족하면서 경제성이 좋은 다수공급자 제품을 선정하여 2단계경쟁으로 관급자재를 구매하는 방안을 검토하여야 한다.

그리고 종합쇼핑몰에 설계규격을 충족하는 다수공급자 품목이 없거나 1개 업체뿐일 경우 공사품질에 문제가 없는 범위 내에서 설계규격을 변경한 후, 이를 충족하는 다수공급자 계약물품을 선정하여 2단계경쟁으로 구매하여야 하고[11], 공사품질 등의 문제로 설계규격을 변경할 수 없는 경우에는 중소기업자간 경쟁입찰 등 다른 계약 방법으로 설계규격과 같은 제품을 구매하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 행복청 ☞과 D는 위 공사의 책임감리원으로부터 “관급자재 구매요청” 문서를 제출받은 후, 공사용 자재의 적합성 검토와 확인은 책임감리원의 업무라는 등의 사유로 관급자재 구매예산을 초과한 다수공급자 선정 여부, 다수공급자 품목이 설계규격과 일치하는지 여부, 계약 방법의 적정성 등을 검토하지 않은 채 책임감리원이 요청한 내용대로 다수공급자 2단계경쟁 계약(관급자재 품

10) 공사 품질에 문제가 없는 범위 내에서 단일 규격을 복수의 규격으로 변경하거나 규격의 범위를 넓히는 것을 말함
11) 조달청은 수요기관이 희망하는 규격과 일치하는 다수공급자계약 품목이 1개 업체 미만일 경우에는 수요기관이 구매희망 규격을 2개 업체 이상 경쟁이 가능하도록 완화하여 2단계경쟁이 가능하다는 의견을 제시

목·규격별 2~5개 업체 선정)을 실시하는 것으로 구매요청서를 작성[12]하여 E에게 상신하게 하였으며, E는 구매요청 문서의 세부내용을 확인하고도 담당자가 충분히 확인하였을 것이라고 판단하고 그대로 결재하여 ♨과에 구매 요청을 하였다.

그리고 ♨과는 ☞과의 요청대로 2017. 6. 23. [표 4]와 같이 다수공급자 2단계경쟁 계약 입찰을 통하여 주식회사 ◐◐과 납품 계약(합계 계약금액 727,200,000원)을 체결하였고, 일부 제품(가로등주: 9m, 12m, 가로등기구: 공주시 구간 150W)은 설계규격과 다른 규격으로 계약이 체결[13]되었다.

[표 4] 관급자재 계약 현황

(단위: ㎜, 본, 개, 원)

품명(설치구간)	규격	세부 설계규격	세부 계약규격	수량	계약금액	계약업체
계					727,200,000	
가로등주(공주시)	9m	두께(4.2, 2.9)	두께(3, 2.5)	214	236,898,000	주식회사 ◐◐
가로등주(세종특별자치시)	10m	두께(3.2)	두께(3.2)	66	50,490,000	
가로등주(세종특별자치시)	12m	암 길이(2,800)	암 길이(1,500~2,500)	233	184,536,000	
가로등기구(공주시)	150W	700×350×110	752×278×117	214	111,708,000	
가로등기구(세종특별자치시)	150W	740×600×154	704×600×154	232	135,720,000	
가로등기구(세종특별자치시)	100W	도면 없음	704×600×105	66	32,670,000	
보안등기구(세종특별자치시)	50W	도면 없음	495×400×140	20	7,848,000	

주: 음영부분은 세부 설계규격과 다른 규격으로 계약된 제품, 가로등기구 세부 규격은 가로×세로×높이
자료: 행복청 제출자료 재구성

이와 관련하여 감사원 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29) 중 행복청이 다수공급자 2단계경쟁 계약으로 구매한 관급자재(가로등주, 가로등기구)에 대하여 [별표 3]

12) 관급자재 구매요청 담당자 행복청 ☞과 D는 2017. 6. 5.에 연가를 다녀오기 위하여, 연가 이전에 책임감리원이 작성하여 행복청에 공문으로 시행할 예정이었던 구매요청서 자료(2017. 6. 5. 행복청에 공문으로 시행) 등에 근거하여 전반적인 설명을 듣고 당시 청주시에서 행복청으로 파견 근무 중인 G에게 부탁하여 관급자재 구매요청서를 기안하게 한 것이고, 2017. 6. 7. 출근한 D는 책임감리단으로부터 제출받은 구매요청 공문, G에게 부탁하여 기안한 구매요청서와 상급자(E, 과장 F)가 검토·결재한 문서를 확인함

13) 행복청은 2017. 6. 23. 조달청으로부터 주식회사 ◐◐을 계약자로 하는 가로등주에 대한 분할납품 요구 및 통지를 받은 후 설계규격[9m 가로등주(철판두께 4.2mm, 2.9mm), 12m 가로등주(베이스 지름 430㎜)]과 다른 규격[9m 가로등주(철판 두께 3.0㎜, 2.5㎜), 12m 가로등주(베이스 지름 400㎜)]으로 계약이 체결된 가로등주에 대해 설계규격과 같은 규격으로 변경·납품하도록 요구하여 납품을 받아 시공하였고, 공주시 구간 가로등기구의 경우에는 설계규격과 다른 규격으로 계약된 규격대로 납품받아 시공, 이에 대해 행복청 공사감독관 D는 2020. 7. 2. '납품업체에 설계규격에 맞춰 규격을 변경하여 납품할 것을 요청한 사실이 없으며, 감리단이 세부규격에 대하여 현장에서 납품업체와 협의한 후 납품을 받아 시공을 완료하였다'고 답변

“설계규격과 유사한 다수공급자 제품 재검토 현황”과 같이 등주 두께의 설계규격 범위를 4.2㎜부터 4.5㎜까지로 넓히는 등 설계규격을 공사품질에 문제가 없는 규격으로 변경하고 경제성 등을 종합적으로 고려하여 품목·규격별로 다수공급자 5개 업체를 선정하여 2단계경쟁 계약으로 구매할 경우와 비교한 결과, [표 5]와 같이 행복청이 구매한 금액(계약금액 727,200,000원)보다 192,467,000원 정도 낮은 금액으로 계약이 가능했던 것으로 나타났다.

[표 5] 관급자재 계약 재검토 현황(경제성 고려)

(단위: 원)

품명(설치구간)	규격	단위	수량	계약금액	재검토금액[1]	차액
계				727,200,000		192,467,000
가로등주(공주시)	9m	본	214	236,898,000	186,180,000	50,718,000
가로등주(세종특별자치시)	10m	본	66	50,490,000	27,852,000	22,638,000
가로등주(세종시)	12m	본	233	184,536,000	125,587,000	58,949,000
가로등기구(공주시)	150W	개	214	111,708,000	72,974,000	38,734,000
가로등기구(세종특별자치시)	150W	개	232	135,720,000	검토불가[2]	-
가로등기구(세종특별자치시)	100W	개	66	32,670,000	15,510,000	17,160,000
보안등기구(세종특별자치시)	50W	개	20	7,848,000	3,580,000	4,268,000

주: 1. 계약금액은 업체가 제안(10% 할인)한 단가 기준이고, 재검토금액은 [별표 3]의 미할인 단가×계약수량
2. 세종시 가로등기구는 교류 전원을 직류 전원으로 변환하는 전원공급장치 2개가 포함되어 있으나, 조달청 다수공급자 계약 현황에는 전원공급장치의 개수 확인이 불가

자료: 행복청 제출자료 재구성

관계기관 의견 및 검토결과 행복청은 감사결과 사실관계나 법령 등에 대하여 이견이 없다는 의견을 제시하면서 다수공급자 2단계경쟁 계약기준에 따라 1억 원 이상의 물품 구매에 다수공급자 2단계경쟁 계약방식을 적용한 것은 적정하다는 의견을 제시하였다.

그리고 「건설기술 진흥법 시행령」 제59조 제3항 제12호에 따라 감리단이 가로등 적합성 등을 검토하여 추진한 것으로 책임감리원으로부터 설계규격과 일치하는 다수공급자계약 물품이 없다는 등의 문제점을 보고받은 사실이 없고,

납품규격은 책임감리원이 계약업체와 협의를 통해 규격을 변경하여 납품·설치하였다는 내용의 소명서를 제출하였다.

그러나 이 건 조달청의 답변과 같이 다수공급자 2단계경쟁 계약방식으로 관급자재를 구매한 것이 부적정하다는 취지의 내용이 아니고 공사품질 등에 문제가 없는 범위 내에서 원래의 설계규격을 변경하고 구매예산을 충족하는 다수공급자 계약물품을 선정[14]하지 않는 등 검토업무를 소홀히 한 것을 지적하는 취지이다.

실제로 관급자재 조달계약은 행복청의 고유업무인데도 조달담당자는 책임감리원으로부터 건설공사용 관급자재 구매계약 요청을 받은 후 구매예산, 설계규격과 동일한 다수공급자 등록 여부, 설계규격의 변경 필요성 등을 제대로 검토하지 않은 채 행복청의 답변내용과 같이 책임감리원이 요청한대로 구매예산을 초과하거나 설계규격과 다른 다수공급자 계약물품을 선정하여 계약을 추진하였고, 계약 체결 후에는 공사현장에서 계약업체와 협의하여 계약된 규격과 다른 규격으로 변경·납품받아 시공하는 등 관급자재 구매계약 업무 등을 소홀히 하였으므로 행복청의 답변은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항 **행정중심복합도시건설청장**은

① 앞으로 일반경쟁입찰 대상인 전기공사 및 정보통신공사에 대해 공사의 성질상 다른 공사와 분리할 수 없는 경우 외에는 다른 공종의 건설공사와 분리하여 일반경쟁 방식으로 계약을 추진하고

②「전력기술관리법」등 관련 규정을 위배하여 전기감리원을 배치하지 않거나

14) 조달청도 공사품질 등에 문제가 없는 범위 내에서 설계규격을 변경(복수의 규격이나 점위를 확대)하여 다수공급자 2단계경쟁을 추진할 수 있다는 의견을 제시함

적정 인원보다 부족하게 배치하는 일이 없도록 감리원 배치업무를 철저히 하며

③ 다수공급자 2단계경쟁 계약방식으로 관급자재를 구매할 때에는 구매예산, 설계규격, 품질·성능 및 경제성 등을 검토하지 않고 다수공급자 계약물품을 선정하여 계약하는 일이 없도록 하는 등 업무를 철저히 하고

④ 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(**주의**)

[별표 1]

광역교통개선대책 관련 건설사업 총괄

(단위: 개, ㎞, 억 원)

번호	사업명	차로 수	길이	사업비	완료 시기	비고
계	**20개 노선**		**118.36**	**28,965**		
1	오송~청주공항 도로건설공사	4	4.72	1,420	2019년	운영 중
2	행정도시~대전 유성 도로확장공사	8	8.78	2,276	2012년	운영 중
3	행복도시~고속철도 오송역 도로건설공사	6	9.00	3,133	2012년	
4	행정도시~정안IC 도로건설공사	4	15.26	3,061	2013년	
5	행정도시~대덕테크노밸리 도로건설공사	6	14.19	4,362	2015년	
6	행정도시~청원IC 도로확장공사	4 → 6	3.33	740	2016년	
7	행정도시~청주 도로건설공사	4	9.98	1,673	2016년	
8	행복도시~공주 도로확장공사	4 → 6	6.30	1,137	2017년	
9	행복도시~공주(2구간) 도로건설공사	6	3.12	1,038	2020년	공사 중
10	오송~조치원 연결도로 개선공사	4 → 8	4.90	1,310	2023년	
11	오송~조치원 연결도로 개선공사	4	2.86	534	2020년	공사 중
12	행정도시~부강역 도로건설공사	4	2.34	758	2021년	
13	오송~청주 도로확장공사	4 → 6	3.68	1021	2020년	
14	오송~청주(2구간) 도로확장공사		1.00	497	2022년	
15	행복도시 동측 우회도로 건설공사(가칭)	4	2.81	642	2025년	예비타당성조사 중
			4.73	576		
16	외삼~유성터미널 BRT 연결도로 건설공사	8	6.58	1,356	2022년	공사 중
17	행복도시~공주(3구간) 도로건설공사(가칭)	4	1.00	480	2023년	설계 중
18	조치원 우회도로 건설공사(가칭)	4	7.99	1,322	2024년	
19	금남~북대전IC 도로건설공사(가칭)	4	7.34	1,970	2025년	예비타당성조사 중
20	회덕IC 연결도로 건설공사(가칭)	4	0.80	744	2023년	타당성 재조사 중

자료: 행복청 제출자료 재구성

[별표 2]

다수공급자 2단계경쟁 계약대상 제품의 규격 비교 현황

가. 가로등주

(단위: ㎜, 원)

구분	다수공급업체	모양	밑 지름	등주 두께	윗 지름	암의 재질	암의 규격	표면 처리 방식	검토결과
9m 가로 등주	**설계 규격**	**원2단형**	**216.3**	**4.2/ 2.9**	**139.8**	**스틸**	**1,600**	**용융아연도금 후 지정색분체도장**	
	주식회사 ◐◐	원2단형	216.3	3/ 2.5	139.8	강철	1,500-2,000	용융도금 후 분체도장	도면규격 상이
	◒◒공업	원2단형	**216**	**3.5**	**140**	**스테인리스강**	2,000	**분체도장**	도면규격 상이
	주식회사 ◑◑	원1단형	**165**	**4.2**	**165**	강철	1,800	용융도금 후 분체도장	도면규격 상이
	주식회사 ◘◘	원통형	**400**		**114**	강철			도면규격 상이
	주식회사 ◓◓	원1단형	216.3	2.5 이상	139.8	STK400	2,800 이하		도면규격 상이
10m 가로 등주	**설계규격**	**-**	**220**	**3.2**	**110**	**강철**	**2,000**	**용융아연도금 후 분체도장**	
	주식회사 ◐◐	테이퍼	220	3.2	110	강철	1,500 ~2,500	**도금 후 분체도장**	
	주식회사 ◙◙	테이퍼	220	3.2	110	강철	2,000 ~2,500	**용융도금 후 분체도장**	
	주식회사 ◧◧	원형	220	3.2	110	강철	1,500 ~2,800	**용융아연도금 후분체도장**	
	◩◩ 주식회사	-	220	3.2	**220**	강철	1,500 ~2,800	**분체도장**	도면규격 상이
	주식회사 ◨◨	원형테이퍼	220	3.2	110	강철	2,000 ~2,800	**용융아연도금 후 분체도장**	
12m 가로 등주	**설계 규격**	**테이퍼**	**220**	**3.2**	**110**	**스틸**	**2,800**	**도금 후 분체도장**	
	주식회사 ◐◐	테이퍼	220	3.2	110	강철	1,500 ~2,500	도금 후 분체도장	도면규격 상이
	주식회사 ◙◙	테이퍼	220	3.2	110	강철	**2,500**	용융도금 후 분체도장	도면규격 상이
	주식회사 ◧◧	테이퍼	220	3.2	110	강철	2,800	용융아연도금 후 분체도장	
	◩◩ 주식회사	원형	220	3.2	**220**	강철	1,500 ~2,800	분체도장	도면규격 상이
	주식회사 ◨◨								계약물품 없음

자료: 조달청 제출자료 재구성

나. 가로등기구

(단위: ㎜)

구분	다수공급업체	가로규격	세로규격	높이	SMPS	검토결과
가로등기구 (공주시 규격 150W)	**설계규격**	**700**	**350**	**110**	**언급 없음**	
	주식회사 ◐◐	752	278	117	-	도면규격 상이
	◪◪	753	279	118	-	도면규격 상이
	주식회사 ◫◫	753	279	118	-	도면규격 상이
	주식회사 ◭◭	752	278	117	-	도면규격 상이
	주식회사 ◮◮	753	279	118	-	도면규격 상이
가로등기구 (세종시 규격 150W)	**설계규격**	**740**	**600**	**154**	**언급 없음**	
	주식회사 ◐◐	704	600	154	2개	도면규격 상이
	주식회사 ◔◔	600	600	110	2개	도면규격 상이
가로등기구 (세종시 규격 100W)	**설계 규격**	**도면 없음**				
	주식회사 ◐◐	704	600	105	2개	규격이 서로 달라 경쟁 대상이 아님
	주식회사 ◔◔	600	600	110	2개	
가로등기구 (세종시 규격 50W)	**설계 규격**	**도면 없음**				
	주식회사 ◐◐	495	400	140	**1개**	규격 및 디자인(모듈 방향)이 서로 달라 경쟁 대상이 아님
	주식회사 ◔◔	400	525	154	-	

자료: 조달청 제출자료 재구성

[별표 3]

설계규격과 유사한 다수공급자 제품 재검토 현황

(단위: ㎜, 원)

구분		모양	등주 밑지름	등주 두께	말구 지름	암의 재질	암의 길이	표면 처리 방식	단가
9m 가로 등주	설계도면 규격	**원2 단형**	**216.3**	**4.2/2.9**	**139.8**	**스틸**	**1,600**	**용융아연도금 후 지정색분체도장**	
	주식회사 ◕◕	원2 단형	216.3	3.0 이상	139.8	강철	2,800 이하	용융도금 후 분체도장	**870,000**
	◖◖ 주식회사	원2 단형	216.3	2.9~4.2	139.8	강철	2,000	분체도장	912,000
	주식회사 ◗◗	원2 단형	216.3	2.9~4.5	139.8	강철	2,800 이하	용융아연도금 후 분체도장	940,000
	주식회사 ◢◢	원2 단형	216.3	2.9~4.5	139.8	강철	1,500~ 2,000	용융아연도금 후분체도장	968,000
	주식회사 ◕◕	원2 단형	216.3	3.0 이상	139.8	강철	1,500~ 2,000	용융도금 후 분체도장	973,000
	◩◩주식회사	원2 단형	216.3	4.2	139.8	강철	1,500~ 2,800	용융아연도금 +분체도장	978,000
10m 가로 등주	설계도면 규격	**테이퍼형**	**220**	**3.2**	**110**	**스틸**	**2,000**	**용융도금 후 분체도장**	
	◣◣ 주식회사	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,000~ 2,800	용융아연도금 후 도장	**422,000**
	◤◤라이팅	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,000~ 2,800	용융도금 후 도장	480,000
	◥◥ 주식회사	테이퍼형	220	3.2	110	강철	1,500~ 2,000	용융아연도금 후 도장	622,000
	주식회사 ☏☏	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,000	용융아연도금 후 도장	639,000
	주식회사 ☎☎	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,000~ 2,800	용융아연도금 후 도장	668,000
12m 가로 등주	설계도면 규격	**테이퍼형**	**220**	**3.2**	**110**	**스틸**	**2,800**	**용융도금 후 분체도장**	
	◣◣ 주식회사	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,000~ 2,800	용융아연도금 후 도장	**539,000**
	주식회사 ☎☎	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,000~ 2,800	용융아연도금 후 분체도장	753,000
	주식회사 ◧◧	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,800	용융아연도금 및 도장	880,000
	주식회사 ◨◨	테이퍼형	220	3.2	110	강철	2,000~ 2,800	용융아연도금 후 분체도장	960,000
	주식회사 ☜☜	테이퍼형	220	3.2	110	강철	1,500~ 2,200	용융아연도금 및 분체도장	965,000

자료: 조달청 제출자료 재구성

개별처분요구안 (6)번

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **일상감사 미실시 등 내부통제 미흡**

소 관 기 관 행정중심복합도시건설청

조 치 기 관 행정중심복합도시건설청

내 용

1. 업무 개요

행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다)은 주요 정책의 집행, 계약 및 예산 관리 업무 등에 대하여 일상감사를 실시하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「공공감사에 관한 법률」 제22조 및 같은 법 시행령 제13조에 따르면 자체 감사기구는 그 소속된 기관이 주요 정책의 집행, 계약 및 예산관리 등 주요 업무 집행에 앞서 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하도록 되어 있다.

그리고 행복청은 「행정중심복합도시건설청 일상감사 운영 규정」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 추정가격이 3억 원을 초과하는 공사계약을 지명경쟁 입찰에 부치는 경우 등을 일상감사의 대상[1]으로 정하고, 해당 업무를 처리하는

1) ① 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라 한다)에 의하여 지명경쟁 입찰에 의할 계약 중 추정가격 3억 원(전문공사의 경우 1억 원)을 초과하는 공사, 추정가격 1억 원을 초과하는 물품의 제조·구매 계약, 추정가격 5,000만 원을 초과하는 용역 기타 계약, ② 국가계약법에 의하여 수의계약에 의할 계약 중 추정가격 2억 원(전문공사의 경우 1억 원)을 초과하는 건설공사 등, 추정가격 5,000만 원을 초과하는 물품의 제조, 구매, 용역 그 밖의 계약, ③ 낙찰률 86% 미만인 공사계약의 계약금액을 당초 계약금액의 10% 이상 증액조정하는 경우, ④ 예산의 이용 및 전용(신청액 10억 원 이상), 업무추진비 집행(매 건당 200만 원 초과) 등 예산관리 업무 등

부서(이하 “집행부서”라 한다)는 최종 결재권자의 결재 전에 감사담당부서(혁신행정담당관)에 일상감사를 의뢰하도록 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 행복청 집행부서는 일상감사 대상에 해당하는데도 관련 규정을 제대로 숙지하지 못했다는 등의 사유로 감사담당부서에 일상감사를 의뢰하지 않고 있고, 감사담당부서는 집행부서가 일상감사를 의뢰하지 않을 경우 일상감사 대상인지 여부를 알기 어렵다는 사유로 의뢰받은 건에 대해서만 일상감사를 실시할 뿐 일상감사 누락 여부 등을 점검하지 않아 최근 5년간(2015~2019년) 실시한 일상감사는 6건에 불과하였다.

이에 이번 감사원 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29.) 동안 2015년부터 2019년까지 처리한 공사계약 등을 대상으로 일상감사 누락 여부를 점검해본 결과, [별표] “일상감사 대상 업무 및 실시 명세”와 같이 “복합편의시설 건립 제3공사 관급자재 구매” 등 일상감사 대상 업무 총 27건 중 92.6%인 25건이 일상감사를 받지 않고[2] 추진된 것으로 나타났다.

【 일상감사 없이 추진된 업무 주요 사례 】

- ☞과는 2017. 11. 10. “오송~청주공항 도로건설공사”의 계약금액을 당초 계약금액의 10%를 초과하여 증액조정(설계변경)하면서 「전기공사업법」 제11조에 따라 분리발주 대상 전기공사(신호등 및 가로등)를 분리발주하지 않고 설계변경으로 추진
- ♨과는 2018년 추석, 2019년 설 및 추석 등 3차례에 걸쳐 관서업무추진비로 선물(농산물)을 구입(총 1,001만 원)하면서 클린카드로 구매하지 않고 현금으로 구매하는 등 「예산 및 기금운용계획 집행지침」을 위반

관계기관 의견 행복청은 감사결과에 별다른 이견을 제기하지 않으면서 앞으로

2) 일상감사를 실시한 6건 중 4건은 일상감사 대상 업무에는 해당하지 않으나 집행부서의 신청에 의해 일상감사 실시

집행부서 담당자를 대상으로 관련 규정에 대해 교육하고 공문으로 안내하는 등으로 일상감사 대상 업무가 누락되지 않도록 조치할 계획이며, 반기별로 일상감사 현황에 대한 점검을 실시하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **행정중심복합도시건설청장**은 앞으로 일상감사 대상 업무에 대하여 일상감사를 받지 않고 추진하는 일이 없도록 하는 등 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(**주의**)

[별표]

일상감사 대상 업무 및 실시 명세

■「행정중심복합도시건설청 일상감사 운영 규정」제2조 제1항 제1호(지명경쟁입찰) 관련

(단위: 백만 원)

연번	건명	발주일	추정가격	일상감사 실시 여부	집행부서
1	복합편의시설 건립 제3공사 관급자재(AL패널, 시트) 구매	2019. 9. 27.	2,738	×	-

■「행정중심복합도시건설청 일상감사 운영 규정」제2조 제1항 제2호(수의계약) 관련

(단위: 백만 원)

연번	건명	발주일	추정가격	일상감사 실시 여부	집행부서
2	관급자재 구매(테크노1-2 터널진입차단시설)	2015. 7. 28.	220	×	-
3	관급자재 구매(테크노1-2 터널정보표지판)	2015. 6. 18.	1,127	×	-
4	관급자재 구매(대통령기록관 경관조명)	2015. 1. 5.	240	×	-
5	관급자재 구매(테크노1-2 전력자동제어)	2015. 4. 27.	185	×	-
6	관급자재 구매(테크노1-2 DLP 시스템)	2015. 9. 2.	306	×	-
7	관급자재 구매(복합편의시설 2공사 수배전반, MCC 및 분전반)	2018. 6. 22.	523	○	-
8	관급자재 구매(복합편의시설 제1공사 분전반)	2018. 11. 29.	164	×	-
9	관급자재 구매(복합편의시설 제1공사 분전반)	2018. 11. 29.	164	×	-
10	관급자재 구매(복합편의시설 제2공사 통합SI 설비)	2019. 2. 25.	157	×	-

■「행정중심복합도시건설청 일상감사 운영 규정」제2조 제1항 제3호(계약금액 증액) 관련

(단위: 백만 원)

연번	건명	계약일	계약금액		일상감사 실시 여부	집행부서
			최초	최종		
11	오송~청주공항 도로건설공사	2015. 1. 22.	53,333	74,738	×	-
12	오송~조치원 연결도로 개선공사	2016. 12. 22.	18,134	26,690	×	-
13	행복도시~공주(2구간) 도로건설공사	2017. 2. 24.	27,240	32,709	×	-
14	행정도시~부강역 도로건설공사	2017. 2. 14.	35,162	40,443	×	-

■ 「행정중심복합도시건설청 일상감사 운영 규정」 제2조 제1항 제4호 가목(예산의 이용 및 전용) 관련

(단위: 백만 원)

연번	사업명		이용 또는 전용일	금액	일상감사 실시 여부	집행부서
	재원	조정				
15	행복도시~조치원 연결도로 (보상비)	행복도시~공주 연결도로(공사비)	2018. 6. 18.	1,000	×	-
16	오송~조치원 연결도로 (보상비)	오송~조치원 연결도로(공사비)	2018. 6. 18.	2,400	×	-
17	행복도시~조치원 연결도로 (보상비)	오송~조치원 연결도로(공사비)	2018. 9. 19.	2,000	×	-
18	아트센터 건립(공사비)	기본경비 비총액(배상금)	2018. 12. 19.	3,894	×	-
19	오송~청주 연결도로(공사비)	복합편의시설 건립(공사비)	2019. 6. 19.	3,500	×	-
20	세무서 건립(공사비)	복합편의시설 건립(공사비)	2019. 6. 19.	4,000	×	-
21	경찰서 건립(공사비)	복합편의시설 건립(공사비)	2019. 8. 22.	2,000	×	-
22	행복도시~조치원 도로확장 (공사비)	복합편의시설 건립(공사비)	2019. 9. 23.	3,673	×	-
23	조치원 우회도로(실시설계비)	오송~청주공항 연결도로(공사비)	2019. 10. 10.	1,040	×	-
24	오송~청주 연결도로(공사비)	복합편의시설 건립(공사비)	2019. 12. 9.	2,300	○	-

■ 「행정중심복합도시건설청 일상감사 운영 규정」 제2조 제1항 제4호 다목(업무추진비 집행) 관련

(단위: 천 원)

연번	건명	집행일	집행금액	일상감사 실시 여부	집행부서
25	2018년 추석 맞이 선물비 지급	2018. 9. 21.	3,332	X	-
26	2019년 설 명절 선물비 지급	2019. 1. 24.	3,240	X	-
27	2019년 추석 명절 선물비 지급	2019. 9. 4.	3,440	X	-

자료: 행복청 제출자료 재구성

개별처분요구안 (7)번

감 사 원

통 보

제 목 임시조직 설치 및 운영 부적정

소 관 기 관 행정중심복합도시건설청

조 치 기 관 행정중심복합도시건설청

내 용

1. 업무 개요

행정중심복합도시건설청(이하 “행복청”이라 한다)은 「행정중심복합도시건설청 직제」(대통령령)에 따라 설치된 정규조직 외에 고객지원팀과 문화박물관센터 등 2개 임시조직을 설치·운영하고 있고, 각 임시조직의 운영기간, 현원, 주요 업무 등은 [표]와 같다.

[표] 행복청 임시조직 설치·운영 현황(2020년 5월 기준)

조직명	설치 시기	운영 기간	현원	주요 업무
기획조정관 고객지원팀	2015년 1월	5년 5개월	4명	• 이전기관 및 입주민 불편 해소 • 이주민 생활대책 수립 • 예정지역 내 이주자 보상 관련 협의 등
공공건축추진단 문화박물관센터	2016년 8월	3년 9개월	6명	• 국립박물관단지 건립 • 역사공원·한문화단지 조성 • 문화재 보존 관리 • 도시기록화 사업 등

자료: 행복청 제출자료 재구성

2. 관계법령 및 판단기준

「정부조직법」 제2조, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」(대통령령) 제4조 및 제4조의2에 따르면 행정기관의 소관 업무, 하부조직과 그 분장업무 등은 직제

및 직제 시행규칙으로 정하도록 되어 있다.

또한, 행정안전부가 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제8조에 따라 제정한 「정부조직관리지침」에 따르면 임시조직은 일시적인 과제나 사업 등의 효율적 수행을 위해 법령에 직접 근거하지 않더라도 기관운영의 자율권 내에서 설치·운영하되 3년 이내의 존속기간을 설정하여 설치 근거에 명시하고, 존속기간이 경과할 경우 임시조직을 폐지하거나 기존 정규조직으로 이관함을 원칙으로 하며, 불가피할 경우 임시조직을 2년의 기간 내에서 연장하여 운영할 수 있도록 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2020. 5. 11.~5. 29.) 중 행복청의 임시조직 설치·운영 실태를 점검한 결과, 행복청은 2015년 1월 고객지원팀과 2016년 8월 문화박물관센터를 임시조직으로 각각 설치하면서 3년 이내의 존속기간을 설정하지 않았다.

그 후 행복청은 존속기간 연장조치 없이 고객지원팀과 문화박물관센터를 각각 5년 5개월(2019년 12월 최대 존속기간 5년 초과) 및 3년 9개월 동안 운영하고 있는 등 임시조직을 사실상 상설화하여 운영하고 있는 것으로 나타났다.

그 결과 행복청은 2개의 임시조직에 매월 직책수행경비[1] 및 과운영비[2] 예산을 추가로 지출하고, 전체 정원 137명 중 10명을 임시조직에 배치·운영하는 등 「정부조직관리지침」에 맞지 않게 임시조직을 설치·운영하고 있다.

---

1) 고객지원팀장에게 30만 원, 문화박물관센터장에게 35만 원 지급
2) 고객지원팀에 10만 원, 문화박물관센터에 16만 원 지급

관계기관 의견 행복청은 감사결과를 받아들이면서 현재 운영 중인 2개의 임시조직에 대하여 존치 여부를 검토한 후, 정규조직에 통합 또는 폐지하거나 행정안전부와 협의하여 정규직제에 반영하는 등의 조치를 하고, 앞으로 관련 업무를 철저히 하여 유사 사례가 발생하지 않도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **행정중심복합도시건설청장**은 「행정중심복합도시건설청 직제」에 없고 「정부조직관리지침」에 맞지 않게 설치·운영 중인 2개의 임시조직을 폐지하거나 정규조직에 통합·운영하는 등의 합리적인 방안을 마련하시기 바랍니다. **(통보)**