

감 사 보 고 서

- 레인보우 힐링관광지 및 복지시설 부지
부당 조성 의혹 관련 -

2022. 9.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
1. 감사배경 및 목적	1
2. 감사중점 및 대상	1
3. 감사실시 과정	2
4. 감사결과 처리	2
II. 감사대상 업무 현황	3
1. 레인보우 힐링관광지 조성사업 개요	3
2. 복지시설 부지조성 공사 개요	4
III. 감사결과	5
1. 감사결과 총괄	5
2. 처분요구와 통보사항	8
(1) 조경물 예산 부당 편성, 법령에 위배된 계약업무 처리 등 [징계· 주의·통보(인사자료)·통보]	9
(2) 회랑 조성사업 추가경정예산 부당 편성 및 집행(주의)	58
(3) 산지전용허가 조건에 위배된 복지시설 부지조성 공사 사토 반출(주의)	64

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

영동군수는 2021. 7. 15. 영동군이 관내 레인보우 힐링관광지(이하 “힐링관광지”라 한다)를 조성하면서 제대로 된 가격조사 없이 사업계획에 없던 고가의 조경물을 구입하였다는 등의 의혹이 제기되고 있는데 영동군 자체감사로는 의혹 해소에 한계가 있다면서 감사원에 공익감사를 청구하였다.

그리고 감사원에서 청구요건 등을 검토하던 중인 2021. 8. 20. A 등 1,046명은 영동군이 감사 청구한 내용을 포함하여 4개 사항에 대하여 감사원에 공익감사를 청구하였다.

이에 감사원은 위 2개 공익감사청구 사항을 병합하여 검토한 결과 힐링관광지 내 ‘조경물 구입계약 체결 및 집행’, ‘전시용 회랑 조성 예산편성 및 집행’과 ‘복지시설 부지조성 공사’ 등 3개 사항에 대하여는 감사를 실시하기로 하였고, 나머지 1개 사항은 청구내용에 구체적인 위법·부당한 사무처리 내용이 없어 기각 결정하였으며 그 내용을 청구인(청구인 대표 A)에게 회신(2021. 12. 2.)하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사원 감사는 영동군이 힐링관광지 내 조경물 구입과 전시용 회랑 조성, 복지시설 부지조성 공사 업무를 처리하는 과정에서 위법·부당한 업무처리가 있었는지를 확인하는 데 중점을 두었다.

3. 감사실시 과정

감사원은 2021. 12. 6.부터 같은 해 12. 15.까지 8일간 감사인원 4명을 투입하여 감사를 실시하였고, 관계자 면담 등 추가 조사가 필요하여 감사인원 3명을 투입하여 2022. 1. 17.부터 같은 해 1. 26.까지 8일간 감사를 추가로 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 영동군에 질문서를 발부하고 답변을 받는 등의 방법으로 지적 내용과 처리 방향에 대한 의견을 수렴하였고, 이에 대한 내부 검토를 거쳐 2022. 9. 7. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사대상 업무 현황¹⁾

1. 레인보우 힐링관광지 조성사업 개요

- 사업 목적: 특화자원(과일, 와인 등)을 활용한 공공·민간 복합관광지 조성
- 위치: 충청북도 영동군 일원(1,749,477㎡)
 - 공공사업(784,070㎡): 힐링광장, 와인터널, 복합문화예술회관 등
 - 민자사업(965,407㎡): 골프장, 호텔, 골프빌리지 등
- 기간/예산: 2010~2023년/2,693억 원
 - 공공 1,418억 원(국·도비 767억 원, 군비 651억 원), 민간 1,275억 원
- 힐링관광지 조감도 및 현황 사진



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

2. 복지시설 부지조성 공사 개요

- 사업 목적: 영동군 소유 임야 등을 정비(절개, 발파)하여 복지시설 부지조성
- 위치: 충청북도 영동군 일원
- 사업 면적: 7,195㎡ (군유지 6,130㎡, 사유지 1,065㎡)
- 기간/예산: 2020년 5월 ~ 2021년 9월/53억 원(전액 군비)
- 사업부지 현황 사진



III. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 6건의 위법·부당사항이 확인되었다.

(단위: 건, 명)

구분	합 계	징계·문책	주의	통보(인사자료)	통보
건수(인원)	6(7)	1(2)	3(4)	1(1)	1

감사결과 확인된 문제점을 간략히 보면 다음과 같다.

가. 조경물 예산 부당 편성, 법령에 위배된 계약업무 처리 등

(1) 의회를 속여 조경물 구입 예산을 확보하고 집행

- 영동군은 조경물 구입 예산에 대하여 의회의 의결을 받기 어렵다는 이유 등으로 조경물 구입과 관련 없는 순환도로 확장공사 사업비를 10억 원 부풀려 2021년도 예산에 조경물 구입 비용 10억 원을 의회 몰래 반영하고 집행

(2) 기존 감정평가를 무시한 고가 구입, 조경물 계약체결 전 반입 등 특혜 제공

- 영동군은 조경수 5주를 사기 위해 2020년 4월 감정평가(계 119,000천 원)를 했으나 매도인의 희망 가격(노티나무 1주 10억 원, 전체 조경물 30억 원)과 차이가 커서 살 수 없자
 - 감정평가 결과를 무시하고 조경수 5주를 포함한 전체 조경물 감정평가를 다시 해서 20억 원에 사기로 매도인(E)과 합의하고, 계약체결도 하기 전 조경물을 관내 반입
 - 재감정평가 결과는 조경수 5주 평가액(606,500천 원)이 기존보다 5배 이상 높고, 근거(평가액 산출근거 미제시 등)가 부족한데도, 산출근거 등을 제대로 확인하지 않고 활용
- 조경물 운반·식재 장소가 정해지지 않았고 이 건 조경물 관련 2020년도 예산이 없는 데도 2020년 말까지 조경물을 본인 농장에서 다른 곳으로 옮겨야 하는 매도인을 위해 2020년 12월 조경물을 힐링관광지 가이식장에 반입
 - 실제 이식장소에 직접 운반·식재할 때보다 운반비 등 1.7억여 원 더 소요
 - 2021년 4월 의회 몰래 확보한 예산에서 조경물 일부 대금(9.9억 원)은 지급했으나 나머지 조경물(10.1억 원)과 운반·식재비용(3억 원)은 예산이 없어 미지급 상태

(3) 무자격 조경공사 및 타 업체 부당 동원

- 조경공사업자가 아닌 매도인이 조경공사를 할 수 없다는 사실을 알고도 매도인에게 조경공사를 하게 하고, 조경공사와 관련 없는 영동군 계약업체(주식회사 ~~가~~건설등)에 흙과 장비 등을 지원하게 부당 요구

(4) 비정상적인 조경물 구입 과정을 숨기기 위해 사실과 다른 내용의 문서 작성

- 조경물 관내 반입(2020년 12월) 후 대금 지급을 위해 조경물 구입계획을 수립하고, 일상 감사와 계약심사를 의뢰(2021년 3월)하면서, 이미 영동군에 있는 조경물이 전 소재지(경북 김천)에 있고, 계약체결 후 옮기는 것으로 사실과 다르게 기재
- 감사부서에서 일상감사 등을 반려(예산 미확보 등)하자, 조경물 구입과 관련이 없는 순환 도로 확장공사의 설계를 변경하여, 확장공사에 필요한 조경물을 구입하는 것으로 꾸미고, 확장공사가 일상감사 등을 받았다는 이유로 일상감사 등 없이 계약체결

이에 대하여 영동군수에게 조경물 구입 업무 등을 부당하게 처리한 전 군수 B의 비위 내용을 인사혁신처에 통보하여 공직후보자 등의 관리에 활용될 수 있도록 하고, C(~~가~~사업소 ~~나~~팀장)와 D(전 ~~가~~사업소장)를 각각 징계처분(C 강등, D 정직) 하도록 요구하였다. 그리고 앞으로 일상감사와 계약심사 등 계약 사전 절차를 거치지 않거나 사업 목적과 관계없이 설계를 변경하는 등의 일이 없도록 하고, 영동군 계약업체에 의무없는 일을 부당하게 요구하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하며, 관련자에게는 주의를 촉구하도록 하였다.

또한, 감정평가서에 산출근거를 기재하지 않고 현황과 다른 내용으로 감정 평가를 실시한 ~~가~~감정평가법인과 ~~가~~감정평가법인에 대하여 「감정평가 및 감정 평가사에 관한 법률」 제8조에 따라 국토교통부장관에게 감정평가 타당성조사를 의뢰하는 등 감정평가의 적정성을 확인하는 방안을 마련하고, 국토교통부에 조경 공사업을 등록하지 않고 조경공사를 한 E를 「건설산업기본법」 제95조의2 등에 따라 고발하는 방안을 마련하도록 통보하였다.

나. 회랑 조성사업 추가경정예산 부담 편성 및 집행

- 영동군은 힐링관광지 내 회랑을 조성하기 위해 2021년 4월 의회에 추가경정예산 17억 원을 요구하면서 회랑과 무관한 광장 조형물 예산 3억 원을 포함하였고
- 회랑 조성사업 예산 17억 원 중 11.6억 원을 예산부서와 협의하지 않고 회랑 조성사업과 구분되는 광장 조성사업에 집행(회랑에는 4억여 원만 집행)

이에 대하여 영동군수에게 앞으로 「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 등 관련 규정에 맞지 않게 사업예산을 편성하거나 집행하는 일이 없도록 주의를 촉구하였다.

다. 산지전용허가 조건에 위배된 복지시설 부지조성 공사 사토 반출

- 영동군 **다**과는 복지시설 부지조성 공사를 하면서 **라**과로부터 사토는 환경 훼손 방지를 위해 인근 건설현장으로 반출하고 가공업체에 반출하지 않는 조건으로 산지전용 허가(기간 2020. 6. 24.~2023. 12. 31.)를 받고도
- 사토 84,162㎥ 중 55,284㎥는 목장·농경지 등에, 7,704㎥는 가공업체에 반출했고
- **라**과는 **다**과가 산지전용허가 조건을 위반했는데도 적절한 조치 미 실시

이에 대하여 영동군수에게 앞으로 산지전용허가 조건을 위반하거나, 산지전용허가 조건과 다르게 사토를 처리하는데도 관리·감독을 소홀히 하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고, 관련자에게는 주의를 촉구하도록 하였다.

2. 처분요구와 통보사항

☐ 명세: 별첨

감 사 원

징계·주의요구 및 통보(인사자료)·통보

제 목 조경물 예산 부당 편성, 법령에 위배된 계약업무 처리 등

소 관 기 관 영동군

조 치 기 관 영동군

내 용

1. 사건 개요

영동군(☞사업소)은 힐링관광지의 상징물로 쓸 나무를 찾기 위해 2020. 4. 24. 영동군수 등 5명이 경상북도 김천시 소재 E¹⁾의 농장을 방문하고, 천년 느티나무²⁾(이하 “느티나무”라 한다) 등 조경수 5주의 구입을 추진하였다. 그러나 감정평가 결과(조경수 5주에 대한 2개 법인의 평균 감정평가금액 119,000천 원)와 판매자가 원하는 금액³⁾의 차이가 커서 조경수 구입이 중단⁴⁾되었다.

그런데 영동군(☞사업소)은 2021년도 예산에 편성하여 추진할 예정이었던 “힐링관광지 순환도로 확장개설공사”(이하 “순환도로 확장공사”라 한다) 사업비가 당초 45억 원보다 10억여 원 줄어든⁵⁾ 35억 원만 소요될 것으로 보이자 이를 사용하여 E의 조경물을 구입하기로 하였다.

1) 당시에는 사업자등록을 하지 않은 개인 농장이라 별도의 상호가 없었음

2) E는 해당 느티나무의 수령이 1천 년 이상이고 벼락을 맞아 생긴 구멍으로 달을 볼 수 있어 ‘달을 품은 천년 느티’라고 명명하였다고 영동군에 설명하였고, 영동군도 이 내용을 바탕으로 느티나무에 예술적 가치가 있다면서 명칭을 공모하는 등 홍보하고 있는데 이번 감사 시 한국임업진흥원에 느티나무의 수령 측정을 의뢰한 결과, 한국임업진흥원은 느티나무의 중심부가 썩어 수령 측정이 불가능하다는 의견을 제시함

3) 영동군수 등의 농장 방문시 E는 농장 전체 조경물은 30억 원, 느티나무 1주는 10억 원으로 매도가격 제시

4) 당시에는 전 영동군수 B도 가격이 비싸고 관련 예산이 없으니 구입하지 말라고 지시

5) 2020. 8. 5. 순환도로로 활용될 부체도로의 유지관리 업무를 보은국도관리사무소로부터 이관받아 공사량이 감소

그리고 2020년 9월⁶⁾ E와 구두로 합의하여 전체 조경물⁷⁾을 재감정평가한 결과가 20억 원 이상이면 20억 원에 구입하되, 조경물을 2020년 말까지 힐링관광지로 옮기기로⁸⁾ 하였다.

위 합의에 따라 영동군(☞사업소)은 2020년 10월 전체 조경물에 대한 재감정평가를 구두로 의뢰⁹⁾하였고 2020년 12월 초 감정평가금액이 20억 원 이상 될 것으로 보이자 E에게 조경물을 같은 해 12. 21.부터 12. 28.까지 힐링관광지로 옮기게(운반·식재) 하여 사실상 구입하였다.

그 후 영동군(☞사업소)은 2021. 4. 16. ☞☞농원¹⁰⁾(대표자 E)과 힐링관광지로 옮겨진 전체 조경물 중 일부(조경수 63주, 감정평가금액 기준 9.9억 원)에 대해서는 구입 계약을 체결하고 대금을 지급했으나 나머지 조경물(조경수 82주·조경석 53식, 잔여 구입대금 10.1억 원¹¹⁾)에 대해서는 2022년 7월 현재 예산이 없어 계약을 체결하지 못하고 있다.

이에 대해 영동군은 자체감사로는 의회와 언론에서 제기한 의혹 해소에 한계가 있다며 감사원에 공익감사를 청구(2021. 7. 15.)하였고, 다른 청구인(A 등 1,046명)도 영동군이 공익감사청구를 구실로 의회와 청구인 등에게 조경물 구입과 관련된 의혹을 해명하지 않고 있다며 유사한 내용으로 공익감사를 청구(같은 해 8. 20.)하였다.

한편, 영동군 ☞사업소 C는 ☞팀원(2019. 11. 6.부터 2020. 7. 9.까지)과 ☞팀장(2020. 7. 10.부터 2022년 8월 현재까지)의 직위에서, ☞면장 D는 ☞사업소장(2020.

6) 영동군(☞사업소) 담당자는 합의 시기를 정확하게 기억하지는 못하나 ① 2020. 8. 6. 순환도로 확장공사비 10억 원 감소 ② 2020년 9월 조경물 구입 합의 ③ 2020년 10월 감정평가 구두 의뢰(영동군) 순이라 진술

7) 조경수 145주(소나무류 93주, 느티나무류 16주, 그 외 36주), 조경석 53식(조경석 52점, 자연석 120톤)

8) E는 2020년 7월 농장 부지를 지인에게 매각하여 2020년 말까지 농장을 비워야 했음

9) 2020년 4월 조경수 5주를 감정평가한 법인이 아닌 다른 감정평가법인에 구두로 의뢰하였음

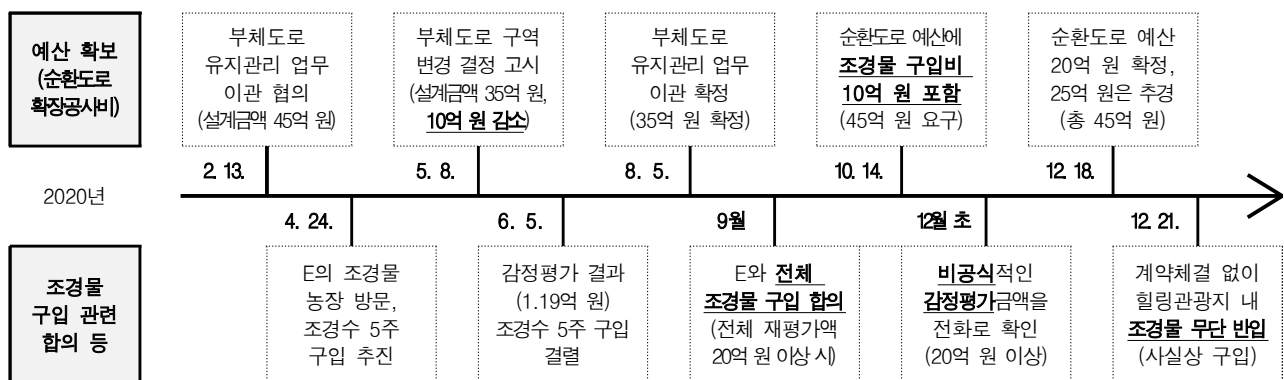
10) 영동군(☞사업소)은 2021년 1월 말 계약을 체결하기 위해 E에게 사업자등록을 요청하였고, E는 같은 해 3. 15. 김천세무서에 ☞☞농원(농업 도소매업, 관상수 재배·판매)으로 사업자등록

11) 20억 원(E와 합의한 조경물 구입 금액) - 9.9억 원(2021년 4월 계약을 체결한 조경물 구입 금액)

1. 1.부터 2022. 1. 9.까지)의 직위에서 이 건 조경물 구입 관련 예산 확보, 판매인 E와의 합의, 감정평가, 구입 및 집행계획 수립, 수의계약체결 등의 업무를 담당하거나 총괄하였으며, 전 영동군수 B는 2014. 7. 1.부터 2022. 5. 15.¹²⁾까지 이 건 조경물 구입을 포함한 힐링관광지 조성사업 등 영동군의 업무를 총괄하였다.

그리고 이 건 조경물 구입 관련 예산확보와 판매인과의 합의 등 주요 업무 처리 경위는 [그림 1]과 같으며, 감사원 감사기간 중 확인된 영동군의 조경물 구입과 관련된 구체적인 문제점은 다음과 같다.

[그림 1] 이 건 조경물 구입 관련 예산확보와 판매인과의 합의 등 주요 업무처리 경위



자료: 영동군 제출자료 재구성

2. 조경물 구입 등 관련 문제점

가. 계약 관계 법령 등에 위배되는 구두 합의

1) 관계 법령 및 판단기준

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「지방계약법」”이라 한다) 제6조에 따르면 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결한 후 이행하게 되어 있다. 또한, 「지방재정법」 제34조, 제36조에 따르면 지방자치단체는 세출 등 경비를 모두 예산에 계상하도록 되어 있다.

12) 영동군수 B의 당초 임기는 2018. 7. 1.부터 2022. 6. 30.까지였으나 2022. 5. 16. 조기 퇴직

한편, 「지방계약법 시행령」 제8조와 제10조, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행 기준」 제2장 제2절(추정가격과 예정가격)과 제4절(감정가격에 따른 예정가격의 결정) 등에 따르면 계약담당자는 계약체결 전 설계서 등에 따라 예정가격(계약금액 결정 기준)을 작성하여야 하고, 기준가격(거래실례가격, 표준시장단가 등)이 없는 경우 감정가격¹³⁾에 의해 예정가격을 결정하도록 되어 있다.

그리고 「지방계약법 시행령」 제13조, 제32조 및 같은 법 시행규칙 제14조에 따르면 사업자등록증을 받거나 고유번호를 부여받은 경우가 아니면 입찰에 참가하거나 수의계약을 할 수 없도록 되어 있다.

또한, 「건설산업기본법」 제8조, 제9조 등에 따르면 조경공사·조경식재공사 등은 국토교통부장관에게 등록한 건설사업자가 할 수 있도록 되어 있다.

따라서 영동군은 조경물 관련 예산이 없는 상황에서 사업자등록을 하지 않은 개인으로부터 기존 감정평가 결과를 무시한 금액에 조경물을 구입하고, 계약 체결도 하지 않고 조경물을 반입하기로 하며, 건설사업자가 아닌 자에게 조경물 운반·식재를 맡기는 등 관계 법령에 위반되고 영동군에 불리한 합의를 하여서는 아니 된다.

2) 감사결과 확인된 문제점

2020년 9월 영동군이 E와 합의할 당시 E는 사업자등록을 하지 않아 영동군과 계약을 체결하거나 조경공사 등을 할 자격이 없었고, 영동군은 이 건 조경물 구입 예산이 없었으며, 느티나무 등 조경수 5주에 대한 감정평가 결과는 가지고 있었으나 E의 조경물 전체에 대한 감정평가 결과는 없었다.

13) 둘 이상의 감정평가기관에서 평가한 가격을 산술평균하여 산정

그런데도 영동군(☞사업소)은 E가 소유하고 있는 느티나무가 힐링관광지 활성화를 위해 꼭 필요하다는 이유로 2020년 9월 [표 1]과 같이 기존 감정평가 결과는 무시하고 농장 전체 조경물에 대한 감정평가를 다시 하여, 감정평가금액이 20억 원 이상일 경우 20억 원에 매매하기로 구두 합의하였다. 또한, 조경물(조경수 145주, 조경석 53식)을 어디에 심거나 설치할지에 대한 설계나 사업계획, 예산이 없는데도 농장 부지를 이미 다른 사람에게 팔아서 조경물을 다른 곳으로 옮겨야 하는 E를 위해 2020년 말까지 조경물을 힐링관광지로 옮기되, 조경물의 운반·식재는 E가 실시하고 그 비용은 영동군이 부담하기로 하였다.

[표 1] 영동군과 E 간의 구두 합의 내용(2020년 9월)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 당초 감정평가한 조경수 5주를 포함하여 농장 전체 조경물(조경수 145주, 조경석 53식) 구입 ② 조경수 5주에 대한 기존 감정평가 결과는 무시하고 농장 전체 조경물에 대한 감정평가 재실시 ③ 재실시한 평균 감정평가금액이 20억 원 미만일 경우 매매 불가, 20억 원 이상일 경우 20억 원에 매매 ④ E의 사정(2020년 7월 해당 농장 부지 매각)에 따라 매매 시 조경물을 2020년 말까지 힐링관광지 내로 운반 ⑤ 조경물 운반·식재는 E가 실시하되 비용은 매매금액 20억 원과 별도로 영동군에서 부담 |
|---|

자료: 감사원 감사 시 받은 확인서와 관련자(☞사업소 ☞팀장 C, E 등) 문답서 등에서 발췌·재구성

그리고 영동군은 위법한 내용의 위 합의를 이행하는 과정에서 “2항 나”부터 “2항 바”와 같이 관련 법령 등을 위반하였다.

3) 업무담당자의 부당한 업무처리

가) C의 경우

C는 2020년 9월 E와 전체 조경물 구입에 대하여 합의할 당시 이 건 조경물 구입 관련 사업계획이나 예산이 없었고, 느티나무 등 조경수 5주에 대한 감정평가 결과는 있었지만 E의 조경물 전체에 대한 감정평가 결과는 없다는 사실을 알고 있었다. 또한 E가 사업자등록을 하지 않아 영동군과 계약을 체결하거나 조경공사 등을 할 자격이 없다는 사실도 쉽게 알 수 있었다.

그런데도 C는 관내 조경업체¹⁴⁾로부터 특수한 나무는 고가에 거래되는 경우가 있었다는 말을 들었고, 다른 선진 관광지에 비추어봐도 E가 소유하고 있는 느티나무가 힐링관광지 활성화를 위해 꼭 필요하며, “2항 나”에서와 같이 순환도로 확장공사의 공사비 감소액(10억 원)으로 조경물을 구입하면 된다는 이유로 2020년 9월 [표 1]과 같이 기존 감정평가는 무시하고 농장 전체 조경물에 대한 감정평가를 다시 하여, 감정평가금액이 20억 원 이상일 경우 20억 원에 매매하기로 E와 구두로 합의하였다. 또한, 조경물을 어디에 심거나 설치할지에 대한 설계, 사업계획이나 예산이 없는데도 농장 부지를 팔아서 조경물을 옮겨야 하는 E를 위해 2020년 말까지 조경물을 힐링관광지로 옮기되, 조경물 운반·식재는 E가 실시하고 그 비용은 영동군이 부담하기로 하였다.

그리고 C는 위 합의 내용에 대하여 전 [가]사업소장 D와 영동군수 B에게 보고¹⁵⁾하였다.

나) D와 B의 경우

D와 B는 “1. 사건 개요”에서와 같이 2020년 4월 E의 농장에 방문한 이후 조경수 5주에 대한 감정평가를 실시하였으나 감정평가금액이 E가 원하는 가격보다 낮게 결정되어 구입이 중단되었고, 같은 해 9월 C와 E가 전체 조경물을 20억 원에 구입하기로 합의할 당시 영동군에 조경물 구입 관련 예산이나 사업계획이 없다는 사실을 알고 있었다.

그런데 D와 B¹⁶⁾는 C가 2020년 9월 E와 합의한 후 힐링관광지 활성화를 위해

14) C는 1차 감정평가 결과에 따라 E의 조경수 구입이 중단된 이후 [가]조경(힐링관광지 광장조성 공사 하도급 업체) 등 조경업체 대표로부터 특수한 소나무 등은 1억 원에 거래되는 경우도 있다고 들어 시장가치와 감정평가 가격 간에 차이가 크게 날 수 있다고 생각하였다고 진술

15) C는 E와 전체 조경물을 구입하기로 합의한 후 D에게 E의 전체 조경물을 재평가하는 등 구입을 다시 추진하겠다고 설득하였고, 2020년 10월 초 B에게 E와의 합의 내용을 보고하였음

16) B는 2020년 9월에는 위 보고를 받은 적이 없고, 2021년 3월 전체 조경물 구입에 대한 보고를 받았다고 했으나, 자신

E의 조경물(특히 느티나무)이 꼭 필요하고, 20억 원 규모의 조경물도 줄어든 순환도로 확장공사비 10억 원과 추후 예산 확보 등을 통하여 구입할 수 있다며 전체 조경물을 재평가하는 절차 등을 거쳐 구입하겠다고 보고하자, 그 합의 내용의 적정성이나 사업계획·예산 등의 수립 여부를 제대로 검토하지 않은 채 E의 전체 조경물 구입을 추진¹⁷⁾하게 하였다.

그 결과 “2항 가 2)”와 같은 결과를 초래하였다.

나. 의회를 속이고 다른 공사 비용을 부풀려 조경물 구입 예산을 확보하고 집행

1) 관계 법령 및 판단기준

「지방재정법」 제36조와 제47조에 따르면 지방자치단체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 세입·세출의 항목이 구체적으로 명시되도록 예산을 계상하여야 하고, 세출예산에서 정한 목적 외의 용도로 경비를 사용할 수 없게 되어 있다. 그리고 같은 법 제44조의2와 같은 법 시행령 제49조의2에 따르면 예산안에는 세입·세출예산 사업별 설명서와 그 밖에 예산의 내용을 명백히 하는 데 필요한 서류를 첨부하도록 되어 있다.

또한, 「지방자치법」 제47조에 따르면 지방의회는 지방자치단체의 장이 제출한 예산을 심의·확정하여 의결하게 되어 있다.

따라서 영동군이 의회에 예산을 요구할 때에는 수행할 사업에 대해 실제로 소요되는 예산액을 요구하여야 하고, 의회의 승인을 받기 어렵다는 사유로 그 내용을 숨긴 채 다른 사업의 예산을 사실과 다르게 부풀려 요구하는 등 지방의회의 예산 심의 및 의결 등의 권한을 훼손하여서는 아니 된다.

은 보고받는 사항이 많아 기억에 없을 수도 있다면서 C의 진술을 전면적으로 부인하지 않음

17) D는 2020. 10. 6. C가 E의 전체 조경물 재평가를 위하여 결재 요청한 “수목평가 의뢰요청”(간재협회) 공문을 결재하였으나, 위 협회의 수목평가 일정이 많아 실시되지 못하였음

2) 감사결과 확인된 문제점

영동군(☞사업소)은 힐링관광지의 원활한 동선 확보를 위해 [그림 2]와 같이 관광지 입구에 위치한 부체도로¹⁸⁾(편도, 길이 300m, 폭 6m)를 왕복도로(폭 8m)로 확장하는 순환도로 확장공사를 2021년 신규 사업으로 추진하면서 설계업체¹⁹⁾에 설계를 요청했고 2020년 2월 초 45억 원으로 산정된 사업비 내역을 제출받았다.

[그림 2] 힐링관광지 내 도로 및 부체도로 현황



자료: 영동군 제출자료 재구성

그런데 영동군(☞사업소)은 보은국토관리사무소로부터 부체도로 유지관리 업무를 이관받으면 사업비를 줄일 수 있음²⁰⁾을 알게 되었고 영동군수 B와 D, C 등은 2020. 2. 13. 위 사무소를 방문하여 협의하는 등 [표 2]와 같은 과정을 거쳐 같은 해 8. 5. 부체도로 유지관리 업무를 이관²¹⁾받았는데, 이 과정에서 순환도로

18) 국도의 신설 등으로 기존 도로가 편입되는 경우 주민의 불편을 해소하기 위해 추가로 건설하는 도로(농로)

19) 힐링관광지 전체 조성계획 설계를 담당한 (주)☞☞의 차장 F에게 요청

20) 길어깨(갓길) 너비가 2.2m로 최소 기준 1.5m 대비 0.7m 여유가 있는 상황으로 유지관리 업무를 이관받아 이를 축소할 경우 인근 사면을 그만큼 덜 깎게 되어 순환도로 확장공사 사업비(공사물량)가 감소

21) 유지관리 업무만 이관받은 것으로 부체도로는 국가 소유이나 추후 영동군의 유지보수 예산이 소요

확장공사에 35억 원만 소요되고 사업비가 당초 보다 10억 원 줄어든다는 사실²²⁾을 확인하였다.

[표 2] 순환도로 확장공사 관련 부체도로 유지관리 업무 이관 경위

구분	주요 내용
2020. 2. 13.	- 부체도로 유지관리 이관 관련 협의를 위한 보은국토관리사무소 출장 - 영동군수, ㉠사업소장 등 4명, 부체도로 이관 협조 요청
2020. 2. 17.	- 국도 4호선 늘머니 IC 교차로 램프구간 협의 요청(㉠사업소→보은국토관리사무소) - 부체도로 길어깨 폭 변경(2.2m→1.5m), 기타 잔여지 귀속 및 구조물 등 관리 전환
2020. 5. 8.	부체도로 유지관리 업무 이관을 위한 도로구역 변경 결정 고시²³⁾(보은국토관리사무소)
2020. 6. 10.	부체도로 유지관리 인계인수서 제출(㉠사업소→보은국토관리사무소)
2020. 8. 5.	- 부체도로 유지관리 인계인수서 송부(보은국토관리사무소→㉠사업소) - 부체도로 유지관리 업무 이관 승인

주: C는 2020. 5. 8. 도로구역 변경 결정 고시를 통해 부체도로 유지관리 업무가 사실상 이관된 것이라 진술
자료: 영동군 제출자료 재구성

그리고 영동군(㉠사업소)은 위 10억 원은 영동군의 노력으로 줄어든 것이므로 조경물 구입에 사용할 수 있다며 이를 활용하여 조경물을 구입하기로 하고, “2항가”와 같이 2020년 9월 E와 전체 조경물을 구입하기로 합의하였다.

그런데 영동군(㉠사업소)은 2020. 10. 14. 2021년도 본예산 편성(안)을 작성하면서 전체 조경물에 대한 재감정평가를 제대로 시작하지 않은 상황이라 조경물 구입 예산을 별도로 수립하기 어렵고, 순환도로 확장공사 예산 중 10억 원을 조경물 구입 용도로 사용하겠다는 것을 의회가 알게 되면 사업목적²³⁾이 달라 예산편성을 거부할 수 있으며, 순환도로 확장공사 예산을 45억 원으로 편성한 후 공사를 실제 추진하면서 10억 원이 절감된 것처럼 의회에 보고²⁴⁾하면 의회도

22) 영동군(㉠사업소)은 2020. 5. 8. 도로구역 변경 결정 고시에 따라 유지관리 업무가 사실상 이관된 것이라 판단

23) 순환도로 확장공사 사업설명서의 사업목적에는 부체도로를 확장하여 차량 교통과 순환도로의 기능을 확보하고 관광지 동선의 원활한 운영관리를 위한 것으로 기재되어 있음

24) ㉠사업소는 2021. 6. 16. 의회 행정사무감사 시 순환도로 확장공사비 10억 원을 사용하여 조경수를 구입한 것에 대한 문제가 제기되자 예산이 성립된 이후 설계 검토 등을 통하여 10억 원이 절감되었다고 사실과 다르게 답변

조경물 구입에 대하여 크게 문제 삼지 않을 것이라 판단하고, 조경물 구입 내용을 예산안 사업설명서 등에 명시하지 않은 채 순환도로 확장공사 예산을 35억 원이 아닌 45억 원²⁵⁾으로 기재하였다.

이후 영동군(☞사업소)은 코로나19 등에 따른 군 재정 상황을 감안하여 순환도로 확장공사의 총사업비는 45억 원으로 하되 20억 원²⁶⁾을 2021년도 본예산에 우선 편성하고 나머지 예산 25억 원은 2021년도 추가경정예산에 반영하는 것으로 예산부서와 협의²⁷⁾하였고, 이에 예산부서는 2020. 11. 20. 2021년도 본예산(안) 중 순환도로 확장공사 사업비를 20억 원으로 편성하여 의회에 제출하였다.

그리고 영동군(☞사업소)은 의회의 예산 심의를 받으면서 조경물 구입과 관련된 내용은 누락하고 순환도로 확장공사 사업비 나머지 예산 25억 원은 2021년도 추가경정예산을 통해 확보하는 것으로 의회에 보고하였으며, 의회는 영동군(☞사업소)에서 순환도로 확장공사 예산으로 조경물을 구입하려는 것을 모르고²⁸⁾ 2020. 12. 18. 예산결산특별위원회 및 본회의에서 2021년도 본예산(안)을 그대로 확정하고, 같은 해 12. 21. 의결 결과를 영동군에 이송하였다.

이에 영동군(☞사업소)은 “2항 가”에서 합의한 바와 같이 E에게 2020. 12. 21.부터 12. 28.까지 조경물(조경수 144주, 조경석 53식, 느티나무 1주는 2021. 4. 11.~4. 12. 별도 운반·식재²⁹⁾)을 힐링관광지로 옮기도록 하여 사실상 구입하였다.

25) 도로확장개설 40억 원(토공 5억 원, 상하수도 2억 원, 옹벽공 28억 원, 포장 5억 원), 회전교차로 5억 원

26) ☞사업소는 20억 원 중 10억 원은 조경물 구입 목적으로 편성하였는데, 예산부서에 이를 알리지는 않았음

27) “2021년도 본예산 편성 사전보고”(2020. 11. 6.)에 따르면 2021년도 본예산의 세입 대비 세출이 259억 원만큼 과다하여 예산이 부족하자 신규 추진사업을 2022년도 예산에 편성하려 하였으나, ☞사업소는 예산부서에 순환도로 확장공사가 꼭 필요하다고 설명하여 본예산(20억 원)과 추가경정예산(25억 원)에 반영하기로 협의

28) 2021. 6. 16. 영동군 의회 행정사무감사 시 위원장은 조경과 관련 없는 순환도로 확장공사 예산을 사용하여 조경물 구입에 집행하는 등 편성되지 않은 예산을 ☞사업소에서 임의로 편성·집행한 것은 잘못된 것이라 지적(이외 다수의 의원이 동일·유사한 지적)하였고, ☞사업소도 조경수 구입 예산을 별도로 편성하는 것이 합당하다고 답변

29) 느티나무는 수령이 많고 규격이 커서 실제 이식장소에 별도로 운반·식재

그리고 조경물 구입대금 지급을 위하여 2021. 3. 4. “힐링관광지 경관 개선을 위한 조경수(석) 구입 및 집행계획”(영동군수 결재, 이하 “조경물 구입계획”이라 한다)을 수립하고, 이를 근거로 2021. 4. 16. 전체 조경물 중 조경수 63주에 대하여 ㉢㉢농원(대표자 E)과 형식적인 수의계약을 체결한 후 2021년도 본예산에 편성된 순환도로 확장공사 예산(20억 원)에서 조경수 구입대금 9.9억 원³⁰⁾을 집행하였다.

이후 2021. 6. 16. 의회 행정사무감사에서 영동군이 순환도로 확장공사 예산 중 9.9억 원을 조경물 구입에 사용한 것이 문제가 되었고, 의회는 당초 추가경정 예산에 순환도로 확장공사 잔여 예산 25억 원을 반영³¹⁾하기로 했으나 같은 해 9. 15. 추가경정예산안을 심의·의결하면서 해당 예산을 전액 삭감하였고 이에 따라 10. 12. 순환도로 확장공사는 예산 부족으로 중단되었다.

이와 같이 영동군은 “2항 가”의 합의 이행에 필요한 예산을 확보하기 위해 순환도로 확장공사 예산을 부풀려 지방의회의 예산 심의·의결 권한을 훼손하였고, 이로 인해 순환도로 확장공사도 중단되는 결과를 초래하였다.³²⁾

3) 업무담당자의 부당한 업무처리

가) C의 경우

C는 2020년 2월 ㉢팀원으로 순환도로 확장공사를 담당하면서 평소 친분이 있던 설계업체에 사업비 설계를 요청하여 45억 원으로 산정된 위 공사 사업비를 제출받았고, 이후 순환도로로 활용될 부체도로 현황을 직접 확인하여 보은국토관리사무소로부터 부체도로 유지관리 업무를 이관받을 경우 “2항 나 2)”와 같이

30) 2021. 4. 21. 선금 7.92억 원, 같은 해 6. 16. 잔금 1.98억 원 지급

31) 영동군(㉢사업소)은 순환도로 확장공사(실제 소요예산액 35억 원)는 2021년도 본예산에 편성된 20억 원 중 10억 원과 2021년도 추가경정예산 25억 원 확보를 전제로 추진

32) 의회는 이후 순환도로 확장공사의 시급성을 고려하여 2022년 본예산에 25억 원 중 10억 원을 편성

사업비를 줄일 수 있다는 사실을 알게 되었다.

또한, C는 2020. 2. 13. D, B 등과 함께 보은국토관리사무소를 방문하여 부체도로 유지관리 업무 이관을 협의한 이후 같은 해 2. 17. D의 결재를 받아 보은국토관리사무소에 협의 요청 공문을 발송³³⁾하는 등 부체도로 유지관리 업무 이관을 추진하였고 같은 해 8. 5. 부체도로 유지관리 업무 이관이 확정되었다. 그리고 그 과정에서 유지관리 업무가 이관될 경우 순환도로 확장공사 비용이 35억 원³⁴⁾이라는 결과를 위 설계업체를 통해 제출받았고 위 공사 사업비가 당초 45억 원 대비 10억 원 줄어들게 되었다고 ㉠사업소장 D에게 보고³⁵⁾하였다.

그리고 C는 순환도로 확장공사에서 줄어든 10억 원은 영동군의 노력에 따른 것이므로 조경물 구입에 사용할 수 있다는 이유로 E의 조경물을 구입하기로 하고, 위 “2항 가”와 같이 2020년 9월 전체 조경물을 구입하기로 E와 합의하였다.

그런데도 C는 2020. 10. 14. 2021년도 본예산 편성(안)을 작성하면서 “2항 나 2)”에서 기재한 사유로 조경물 구입 내용은 순환도로 확장공사 예산안 사업설명서 등에 명시³⁶⁾하지 않은 채 위 공사 예산을 35억 원이 아닌 45억 원으로 기재하여 ㉠사업소장 D의 검토를 거쳐 영동군수 B의 최종 결재를 받았다.

이후 C는 “2항 나 2)”에서 설명한 바와 같이 순환도로 확장공사의 총사업비는 45억 원으로 하되 20억 원(10억 원은 조경물 구입 목적)을 2021년도 본예산에 우선

33) B는 순환도로 확장공사를 조속히 추진할 수 있도록 관련 협의와 예산업무를 진행하라고 지시

34) C는 2020. 5. 8. 도로구역 변경 결정 고시에 따라 부체도로 유지관리 업무가 실질적으로 이관된 것이라 판단하였고, 그로부터 일주일 이내에 ㉠사업소로부터 35억여 원의 개략 사업비를 제출받았다고 진술

35) C는 당시 ㉠사업소장이었던 D에게만 보고하였고, D가 사업비가 줄어들어 좋아하는 반응이었다면서, D가 B에게 보고하였는지는 정확히 모르겠다고 진술

36) ㉠사업소의 2020년도 본예산을 보면 힐링관광지 조경수 이식 사업(㉠사업소 ㉠팀 소관, 기식채된 느티나무 240주를 운반·이식)으로 예산 1.68억 원이 별도로 편성되어 있어 C는 E의 조경물 구입(20억 원)을 위한 예산을 별도로 편성하여야 한다는 사실을 쉽게 알 수 있었음. 그리고 ㉠사업소의 2021년도 예산서에도 조경물 구입 금액보다 적은 사후환경 영향조사용역(1.8억 원), 지적확정측량(6.3억 원), 안전 및 편익시설 공사(13억 원) 등이 각각 편성되어 있었음

편성하고 나머지 예산 25억 원은 2021년도 추가경정예산에 반영하는 것으로 예산 부서와 협의하여 의회에 제출하게 하였고, 의회의 예산 심의를 거치면서 조경물 구입 내용을 누락³⁷⁾하여 의회는 영동군이 조경물을 구입하려 한다는 것을 모르고 2020. 12. 18. 예산결산특별위원회 및 본회의에서 2021년도 본예산(안)을 그대로 확정하고, 같은 해 12. 21. 의결 결과를 영동군에 이송하였다.

이에 C는 “2항 가”의 합의 내용대로 E에게 2020. 12. 21.부터 12. 28.까지 조경물을 힐링관광지로 옮기도록 하여 사실상 구입한 후 2021. 4. 16. ㉠사업소장 D의 결재³⁸⁾를 받아 전체 조경물 중 조경수 63주에 대하여 ㉠농원(대표자 E)과 형식적인 수의계약을 체결하였고, 2021년도 본예산에 편성된 순환도로 확장공사 예산(20억 원)에서 조경수 구입 비용 9.9억 원을 집행하였다.

나) D의 경우

D는 C로부터 부체도로 유지관리 업무를 이관받은 후 길어깨(갓길)를 축소할 경우 순환도로 확장공사비가 크게 줄어들 수 있다는 것을 보고³⁹⁾받았고, 2020. 2. 13. 보은국토관리사무소를 방문하여 협의하였으며, 관련 공문에 결재하는 등 부체도로 유지관리 업무가 이관될 경우 순환도로 확장공사비가 줄어든다는 것을 알고 있었다.

그리고 D는 2020. 5. 8. 보은국토관리사무소로부터 부체도로 유지관리 업무 이관을 위한 도로구역 변경 공문을 받게 되자 영동군수 B에게 이관이 실질적으로

37) C는 의회 예산 심의 시 예산편성이 되지 않을 수 있어 누락하였다고 진술

38) ㉠사업소 ㉠팀은 계약체결을 위해 수의계약 요청사유서를 작성하여 ㉠사업소 ㉠팀에 제출하였고, ㉠팀은 이를 근거로 2021. 4. 16. ㉠사업소장 D의 결재를 받아 수의계약을 체결

39) D는 C로부터 위 내용을 보고받은 적이 없다고 진술하였으나, 부체도로 길어깨에 여유가 있어 유지관리 업무 이관이 필요한 상황이라고 진술한 점, 같은 내용을 2020년 2월 2주차(2020. 2. 10.~2. 16.) ㉠사업소 주간업무 추진계획에 포함하여 제출한 점, 이후 ㉠실을 통하여 B가 직접 협의하겠다는 연락을 받아 출장에 동행한 점 등을 고려할 때 모르고 있었다고 보기 어려움

확정된 것이라고 보고⁴⁰⁾하였고, 그 과정에서 C로부터 순환도로 확장공사 소요 비용이 당초 45억 원에서 35억 원으로 10억 원 줄어들었다는 보고⁴¹⁾를 받았다.

그리고 영동군(☞사업소)의 2020년도 본예산을 보면 힐링관광지 조경수 이식 사업(☞사업소 ☞팀 소관, 기식채된 느티나무 240주를 운반·이식)으로 예산 1.68억 원이 별도로 편성되어 있어 D는 E의 조경물 구입을 위한 예산을 별도로 편성 하여야 한다는 사실을 쉽게 알 수 있었다.

또한, D는 “2항 가”와 같이 C가 E의 느티나무 등 조경물이 꼭 필요하므로 구입을 다시 추진하겠다고 하면서 설득하자 2020. 10. 6. C가 결재 요청한 “수목 평가 의뢰요청” 공문을 결재하는 등 당초 조경수 5주에서 전체 조경물을 구입 하는 것으로 확대하여 다시 추진하고 있다는 사실을 알고 있었다.

그런데도 D는 C가 E의 조경물을 구입하기 위하여 2020. 10. 14. 순환도로 확장공사 예산안을 35억 원이 아닌 45억 원으로 작성하였고, 예산안 사업설명서의 세부 내역에 조경물 구입 내용이 없었는데도 그대로 검토하여 영동군수의 결재를 받은 후 예산부서를 거쳐 의회에 제출하게 하였다.

또한, D는 2020년 12월 초 C로부터 E의 전체 조경물에 대한 감정평가금액이 20억 원 이상이라 조경물 구입이 가능하고, E와의 합의 조건에 따라 조경물을 힐링관광지 내 가이식장에 옮겨야 한다는 보고⁴²⁾를 받고도 별다른 조치를 하지 않았고, 이에 C는 2020. 12. 18. 순환도로 확장공사 예산이 확정되자 E에게 같은 해

40) D는 해당 내용을 B에게 보고하였고 B가 잘했다고 말했다고 했으나 공문의 자세한 내용은 모른다고 하는 등 납득하기 어려운 진술을 하였음

41) D는 보고 여부가 정확히 기억나지 않으나 C가 보고하였다고 하면 맞는 것 같다고 진술

42) D는 감사원 문답과정에서 문답 당시의 기억으로는 C로부터 위와 같은 내용을 보고받은 적이 없으며 조경물이 관내 반입된 이후 현장을 순시하면서 확인하였다고 진술하였으나, 힐링관광지 내 대규모 조경물에 대한 운반·식재가 일주일간 실시되어 그 사실을 몰랐다고 보기 어려운 점, 계약체결 전 무단 반입된 조경물을 반납시키지 않고 오히려 정상적인 계약을 체결한 것처럼 보이기 위해 감정평가 등을 추진하라고 지시한 점 등을 고려할 때 신뢰하기 어렵다고 판단됨

12. 21.부터 12. 28.까지 조경물을 힐링관광지로 옮기도록 하였다.

그리고 D는 2021. 3. 4. 수립한 조경물 구입계획을 검토·결재하고, 2021. 4. 16. [가]농원(대표 E)과 명목상 조경수 63주를 구입⁴³⁾하는 내용의 수의계약을 체결하기 위한 수의계약 요청사유서와 계약 공문에 결재하는 등 2021년도 본예산에 편성된 순환도로 확장공사 예산(20억 원)에서 조경수 구입 비용 9.9억 원을 집행하게 하였다.

다) B의 경우

B는 [가]사업소로부터 부체도로 유지관리 업무를 이관받을 경우 순환도로 확장공사 사업비가 크게 줄어들 수 있다는 것을 보고받았고 2020. 2. 13. 부체도로 관리청인 보은국토관리사무소에 직접 방문하여 협의⁴⁴⁾하였으며 이후 C에게 순환도로 확장공사 업무를 조속히 추진할 수 있도록 협의와 예산업무를 진행하라고 지시하였다.

이후 B는 D로부터는 2020. 5. 8. 부체도로 유지관리 업무 이관을 위한 도로구역 변경 공문(보은국토관리사무소 시행)을 받아 이관이 실질적으로 결정되었다는 보고를 받았고, C로부터는 부체도로 유지관리 업무 이관이 확정된 이후인 2020년 9월경 순환도로 확장공사 사업비가 당초 45억 원에서 35억 원으로 줄어들었다는 보고를 받아 순환도로 확장공사 사업비가 10억 원 감소하였다는 사실을 알고 있었다.

그리고 B는 당초 구입이 중단되었던 E의 조경물 구입과 관련하여 2020년 10월 초 영동군수 집무실에서 C가 당초 구입하려던 느티나무 등 조경수 5주를

43) 2020년 말 실제 반입된 조경물은 조경수 144주와 조경석 53식인데 2021년 4월에는 조경물 구입에 사용할 수 있는 예산이 10억 원(순환도로 확장공사 예산)만 있어 금액에 맞추어 63주만 구입하는 것으로 계약을 체결

44) B는 본인도 건설업을 했던 경험이 있어 부체도로 유지관리 업무를 이관받아 순환도로 확장공사를 추진할 경우 예산이 훨씬 절감될 것이라고 판단하고, 소장 등 실무자가 협의하는 것보다 본인이 직접 보은국토관리사무소를 방문하는 것이 협의를 원활할 것 같아서 함께 방문하여 협의하였다고 진술

포함하여 E의 전체 조경물 구입을 다시 추진하겠다는 보고⁴⁵⁾를 받았고, 관련 예산 확보 여부를 C에게 문의하는 등 E의 조경물 구입을 다시 추진한다는 것을 알고 있었다.

그런데 B는 C가 2020. 10. 14. 순환도로 확장공사 예산안을 35억 원이 아닌 45억 원으로 산정하여 보고하면서 줄어든 예산 10억 원을 E의 조경물 구입에 사용⁴⁶⁾하겠다고 하자 규정에 문제가 안되도록 알아서 잘해보라⁴⁷⁾고만하고 위 공사 예산이 조경물 구입을 위해 10억 원 부풀려진 것을 알고도 별다른 조치 없이 그대로 최종 결재하여 예산부서를 거쳐 의회에 제출하게 하였다.

또한, B는 C로부터 합의를 이행하기 위해 2020년 12월 구입계약을 체결하기 전 E의 조경물을 힐링관광지 내 운반·식재한 것을 보고⁴⁸⁾받았고, 이를 확인⁴⁹⁾하고도 별다른 조치⁵⁰⁾를 하지 않았으며, 2021. 3. 4. 사실과 다르게 작성⁵¹⁾된

45) C는 E와 전체 조경물을 구입하기로 합의한 후 수목평가 공문 의뢰(2020. 10. 6.) 전 조경물에 대한 감정을 다시 실시하는 등 구입을 재추진하겠다고 B에게 보고하였다고 진술하였음. 그러나 B는 C로부터 E의 조경물 구입을 다시 추진하겠다는 보고를 받은 것은 2020년 10월이 아니라 2021년 3월 조경물 구입계획 수립 시 처음 보고받았다면서도 보고 받는 게 많아 기억에 없을 수 있다고 진술

46) B는 2021년도 본예산 편성 당시에는 순환도로 확장공사 예산 10억 원을 사용하여 조경수를 구입한다는 내용을 몰랐으며 2021년 3월 조경수 구입을 위한 집행계획을 보고받을 때 알게 되었다고 답변했으나, C가 감사원 문답 시 순환도로에서 절감되는 10억 원의 예산을 활용할 수 있다고 군수에게 보고하였다고 진술한 데 대해서는 보고를 하였으니 보고하였다고 감사원에 진술한 것이라 생각하며, 보고를 받는 게 많아 기억에 없을 수 있지만 C가 거짓말을 했다고 생각하지 않는다고 답변

47) B는 부체도로 유지관리 업무를 이관받아 위 공사 사업비 예산이 35억 원으로 낮아진 것에 대한 보고는 받았으나, 그 시기가 위 예산(안) 편성 보고 전인지 후인지는 모르겠다고 진술하였는데, ㉠사업소에서 ㉡관에 제출(2021. 1. 25., 3. 31.)한 2021년도 추경경정예산 편성을 위한 세출예산 자료를 보면 순환도로 확장공사 미반영 예산 25억 원을 그대로 요청하였고, 2021. 2. 22. B에게 보고한 순환도로 확장공사 집행 문서의 집행 내역이나 2021. 3. 4. 조경물 구입계획에도 부체도로 유지관리 업무 이관으로 인하여 예산이 절감되었다는 내용이 없는 것으로 볼 때 B가 2021년도 본예산(안) 편성 보고 전 부체도로 유지관리 업무 이관으로 위 예산이 10억 원 줄어든다는 보고를 받았다고 보는 것이 합리적임

48) C는 B에게 위 보고를 했다고 진술했으나 B는 위 보고를 받은 기억이 없으며 조경물이 힐링관광지에 무단 반입되기 전에 보고받았다면 반입하지 못하게 했을 것이고, 사후에 보고받았다면 반입된 조경물을 다시 가져가게 했을 것이라고 진술하였음. 그러나 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 결재한 후 계약이 체결되지 않은 조경물이 반입된 것을 확인하고도 별다른 조치를 하지 않았고, 같은 해 4. 16. 조경수 63주에 대한 명목상 계약을 체결한 후 광장 조성에 따른 바닥 포장 후 조경수를 이식하면 포장이 훼손되어 예산 낭비의 우려가 있다는 C의 의견에 따라 계약체결 대상이 아닌 조경수 38주도 같이 실제 이식장소에 운반·식재하게 한 바 있으므로 B의 진술을 신뢰하기 곤란함

49) C는 B가 힐링관광지를 주 2~3회 순시하였다고 진술

50) B는 2021. 3. 4. 조경수 구입계획을 결재한 후 힐링관광지를 순시하면서 계약체결 전 조경수가 반입된 것을

조경물 구입계획 문서에 그대로 최종 결재하여 순환도로 확장공사 예산(20억 원)에서 조경수 구입 비용 9.9억 원⁵²⁾을 집행하게 하였다.

그 결과 “2항 나 2)”와 같은 결과를 초래하였다.

다. 특정인의 조경수 구입을 위해 감정평가를 다시 실시한 후 고가에 구입

1) 관계 법령 및 판단기준

「지방재정법」 제3조에 따르면 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하도록 되어 있다.

그리고 「지방계약법 시행령」 제8조와 제10조, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제2장 제2절(추정가격과 예정가격)과 제4절(감정가격에 따른 예정가격의 결정)에 따르면 계약담당자는 계약체결 전 설계서 등에 따라 예정가격(계약금액 결정 기준)을 작성하되, 기준가격(거래실례가격, 표준시장단가 등)이 없는 경우 감정가격에 의해 예정가격을 결정하도록 되어 있다.

또한 「감정평가에 관한 규칙」 제9조, 제13조 등에 따르면 감정평가업자는 의뢰인과 협의하여 기준시점(대상물건의 가격조사를 완료한 날) 등을 확정하고 감정평가를 할 때에는 천재지변 등의 경우를 제외하고 실지조사를 하여 대상물건을 확인하도록 되어 있으며, 입목·과수원·동산은 거래사례비교법을 적용하여 감정평가하고 감정평가서에는 감정평가금액의 산출근거와 결정 의견(감정평가금액의 결정 과정, 참고자료의 명칭 및 출처와 내용 등을 포함) 등을 기재하도록 되어 있다.

확인하였고 본인이 반입을 지시한 것은 아니며 C에게 권한을 많이 준 것 같아 후회된다고 진술

51) 2020년 12월 말 느티나무 1주를 제외한 조경물이 힐링관광지 관내에 무단 반입되었는데도 조경물 위치를 반입 전 위치로 기재하고 정상적인 절차를 거쳐 추진하는 것처럼 꾸며서 작성하였음

52) 2020년 말 실제 반입된 조경물은 조경수 144주와 조경석 53식인데 2021년 4월에는 조경물 구입에 사용할 수 있는 예산이 10억 원(순환도로 확장공사 예산)만 있어 금액에 맞추어 63주만 구입하는 것으로 계약을 체결

따라서 영동군이 조경물을 구입할 때에는 감정평가를 통해 예정가격을 작성하고, 이를 근거로 계약금액을 결정하여야 한다. 또한, 기존 감정평가 결과에 문제가 없는데도 비싼 가격으로 조경수를 구입하기 위해 감정평가를 다시 실시하거나 근거가 부족한 감정평가 결과를 활용하여 계약금액을 결정하여서는 아니 된다.

2) 감사결과 확인된 문제점

가) 기존 감정평가를 무시하고, 재실시한 평가결과 검토도 없이 조경물 반입

영동군(☞사업소)은 “1. 사건 개요”에서와 같이 2020. 4. 27. 느티나무 등 5주의 조경수를 구입하기 위해 ☞감정평가법인 및 ☞감정평가법인에 각각 감정평가(이하 “1차 감정평가”라 한다)를 의뢰하였다. 그리고 같은 해 6. 5. 위 2개 법인은 [표 3]과 같은 평가결과를 제출했는데, 관리가 잘 되어 있다는 이유로⁵³⁾ 평가대상 조경수의 가격을 일반적인 소나무⁵⁴⁾의 1주당 평균 감정평가금액(2,487천 원)보다 약 7배 높은 18,250천 원으로 결정하면서 ① 조달청의 조경수 단가, ② 조경수 시세(조경업체 탐문 조사), ③ 수목 관리 상태 등을 고려한 산출근거도 함께 작성하여 제출⁵⁵⁾하였다.

[표 3] 2020. 4. 27. 의뢰한 1차 감정평가 결과

구분	☞감정평가법인(A)	☞감정평가법인(B)	A·B 평균 금액
▪ 느티나무 1주	46,000천 원	45,000천 원	45,500천 원
▪ 소나무 4주	74,000천 원	73,000천 원	73,500천 원
계	120,000천 원	118,000천 원	119,000천 원

자료: 영동군 제출자료 재구성

그리고 영동군(☞사업소)은 느티나무의 평균 감정평가금액이 45,500천 원으로 결정된 것에 대하여 당초 E가 제시한 10억 원보다 너무 낮은 것 아니냐며 담당

53) 산지에서 자란 소나무와 달리 관상수로서 관리가 되어 있는 점을 감안하여 소형 소나무로 구분·평가하였고, 국토교통부에서 제정한 「조경설계기준」(수목식재)에 따르면 ‘조형목’은 특정한 목적과 목표를 설정하고 인위적인 방법으로 모양을 만들어 특수한 장소에 특수한 기능을 갖도록 식재되는 수목으로 일반 수목과 구별된다고 정의

54) 당시 영동군(☞사업소)은 힐링관광지 내 웰니스 단지의 조경목적으로 사용하기 위해 조경수(야산에서 특별한 관리를 하지 않은 소나무) 16주의 감정평가를 같이 의뢰하였음

55) 기준시점은 감정평가 의뢰받은 후 현지 조사 종료일로, 기준가치는 거래사례를 고려한 시장가치로 평가

감정평가사 2명에게 각각 문의하였으나 담당 감정평가사는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 등 관련 법령에 따라 위와 같은 산출근거를 토대로 적정하게 평가한 금액이라는 의견을 제시하였고, 영동군 담당자도 이에 대하여 추가 의견을 제시하지 않는 등 1차 감정평가 결과에 특별한 문제가 있다고 보기 어려웠다.

그런데도 영동군(☞사업소)은 “2항 가”에서의 합의를 이행하기 위해 위 감정평가 결과는 무시하고, 2020년 10월 ☞☞감정평가법인에 감정평가를 완료한 느티나무 1주와 소나무 4주를 포함하여 E의 농장 전체 조경물에 대한 감정평가를 공문이 아닌 구두로 의뢰하였다.

그리고 영동군(☞사업소)은 2020년 12월 초 ☞☞감정평가법인의 담당 감정평가사 G가 감정평가금액이 20억 원 이상 나올 것이라고 전화로 전달하자 감정평가 결과가 적정하게 산정된 것인지 검토하지도 않고, 같은 해 12월 말 “2항 가”의 합의 내용대로 E에게 조경물(느티나무 1주 제외)을 힐링관광지 내 가이식장⁵⁶⁾에 운반·식재하게 하였다.

또한, 영동군(☞사업소)은 E도 따로 감정평가를 의뢰하기로 E와 합의했는데, E가 감정평가를 의뢰했는지, 그 결과는 어떠한지 확인하지 않고 조경물을 옮기도록 했으며, E는 2020년 12월 조경물을 옮길 때까지 감정평가를 의뢰하지 않았다.

나) 근거가 부족한 감정평가 결과를 계약체결의 근거로 활용

영동군(☞사업소)은 무단 반입한 조경물 대금을 지급하기 위해서 사후계약 체결과 계약금액의 근거인 예정가격을 작성할 필요가 있었다. 이에 2021. 1. 7. ☞☞감정평가법인에 공문으로 감정평가를 의뢰하였고, 위 법인은 [표 4]와 같이

56) 조경공사에 대한 체계적인 사업계획을 수립하고 예산을 편성하는 등의 정상적인 과정을 거쳐 구매를 추진한 것이 아니라, 즉흥적으로 조경물 구입 대상을 확대하여 조경물 이식장소가 결정되지도 않은 채 E의 농장 사용 기한을 고려하고 조경물을 운반하게 되어 가이식장에 임시 운반·식재하였음

다음 날인 1. 8. 감정평가서(감정평가금액 계 21억여 원)를 작성하여 1. 13. 영동군에 제출하였다. 그리고 E에게도 감정평가를 의뢰하도록 하여 E는 2021. 1. 8. **대대** 감정평가법인에 조경물 감정평가를 의뢰하였고, **대대** 감정평가법인은 같은 해 2. 3. 감정평가서(22억여 원)를 작성하여 3. 3. 영동군에 제출(2021. 1. 13. 영동군에 제출된 감정평가서를 포함하여 이하 “2차 감정평가”라 한다)하였다.

[표 4] 영동군과 E의 합의에 따른 2차 감정평가 결과

구분	대대 감정평가법인(A)	대대 감정평가법인(B)	A·B 평균 금액
▪ 조경수 145주	1,969,500천 원	2,065,500천 원	2,017,500천 원
▪ 조경석 53식	138,500천 원	151,600천 원	145,050천 원
계	2,108,000천 원	2,217,100천 원	2,162,550천 원

자료: 영동군 제출자료 재구성

영동군(**대대**사업소)이 2021년 1월과 3월에 각각 제출받은 2차 감정평가 결과에는 1차 감정평가 대상이었던 느티나무 1주와 소나무 4주에 대한 감정평가금액이 포함되어 있었는데, [표 5]와 같이 2차 감정평가 평균 감정평가금액(606,500천 원)이 1차 감정평가 평균 감정평가금액(119,000천 원)의 5배가 넘는 등 1·2차 감정평가 결과의 차이가 컸다.

[표 5] 당초 구매대상이었던 조경수 5주에 대한 1·2차 감정평가의 평균 감정평가금액 비교

구분	1차 감정평가 평균 감정평가금액(A)	2차 감정평가 평균 감정평가금액(B)	1차 대비 2차 차액(B-A)	1차 대비 2차 비율(B/A*100)
▪ 느티나무 1주	45,500천 원	400,000천 원	354,500천 원	879%
▪ 소나무 4주	73,500천 원	206,500천 원	133,000천 원	280%
계	119,000천 원	606,500천 원	487,500천 원	509%

자료: 영동군 제출자료 재구성

더욱이 2차 감정평가는 1차 감정평가와 달리 감정평가서에 조경물의 사진과 규격 외에 산출근거가 제시되어 있지 않았고, E가 감정평가를 의뢰한 **대대** 감정평가법인 감정평가서의 경우 기준시점이 2021. 1. 8.로 당시 느티나무 1주를 제외한 조경수 144주와 조경석 53식은 힐링관광지 내 가이식장에 운반·식재되어 있었는데

데도 조경물의 위치를 E의 농장 주소(김천시)로 기재하고 조경물의 사진도 ㉠㉠ 감정평가법인의 감정평가서와 동일한 것을 첨부하는 등 감정평가서가 현황에 따라 적정하게 작성된 것으로 보기 어려웠다.⁵⁷⁾

그런데도 영동군(㉠사업소)은 2차 감정평가의 평균 감정평가금액이 20억 원 이상으로 결정되어 당초 E와 합의한 대로 조경물 구입을 추진할 수 있게 되자 1차 감정평가 결과의 적정 여부에 대하여 담당 감정평가사에게 문의했던 것과 달리 2차 감정평가법인에 감정평가금액 산출근거⁵⁸⁾와 중복 평가된 조경수 5주의 감정평가금액이 487,500천 원이나 높게 결정된 사유도 확인하지 않는 등 2차 감정평가 용역에 대한 검수를 제대로 하지 않은 채, 1차 감정평가 결과는 무시하고 2차 감정평가 결과만을 근거로 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 수립하였다. 그리고 이를 근거로 같은 해 4. 16. ㉠농원(대표 E)과 조경수 구입 수의계약(조경수 63주, 계약 금액 9.9억 원)을 체결하고 같은 해 6. 16. 대금 지급을 완료⁵⁹⁾하였다.

그 결과 영동군은 느티나무의 경우 1차 감정평가 평균액인 45,500천 원이 아닌 400,000천 원(2차 감정평가 평균액)에 구입하게 되는 등 조경수 5주를 606,500천 원에 구입하게 되었으며, 위 조경수 5주 외 나머지 조경물의 구입 금액(1,393,500천 원⁶⁰⁾)도 신뢰하기 어려운 상황이다.

57) ㉠감정평가법인의 담당 감정평가사 K는 감사원 확인과정에서 2020년 10월 경 영동군에서 직접 E의 조경물을 봐달라고 연락이 와서 ㉠감정평가법인의 담당 감정평가사 G와 같은 날 현장확인을 하였으나, 확인 후 ㉠감정평가법인 1곳에서만 평가한다고 하여 제외되었으며 이후 2021년 1월경 다시 G의 연락을 받아 감정평가를 실시하였고, 감정평가를 하면서 G와 조경수 전문가(G의 지인, 전문성 여부 확인 불가)의 자문 내용을 공유하였으며, 최종 감정평가금액 산출 전까지 G와 전화와 메일로 평가내용을 공유하고 최종 감정평가금액도 사전에 서로 협의하여 결정하였다고 진술. 그리고 ㉠감정평가법인의 담당 감정평가사 G는 감사원 확인과정에서 이 건 감정평가 대상인 조경수와 조경석 등은 부동산과 달리 표준적이지 않고 거래사례가 희소한 상황이라면서 본인이 감정평가금액 결정에 참고한 거래사례를 비밀로 해달라는 의견이 있었다는 이유로 「감정평가에 관한 규칙」 등을 위반해가면서 산출근거를 작성하지 않았다고 진술

58) 감사기간 중인 2021년 12월 ㉠감정평가법인 담당 감정평가사는 ㉠사업소를 통해 산출근거를 제출하였으나, 출처가 표기되지 않은 조경물 사진과 별도의 증빙 없이 금액만 기재되어 있어 자료의 신뢰성을 확인하기 어려움

59) 2021. 4. 21. 선금 7.92억 원, 같은 해 6. 16. 잔금 1.98억 원 지급

이와 관련, 감사원은 한국부동산원에 2차 감정평가의 적정성 검토를 의뢰하였는데, 한국부동산원은 감정평가서에 감정평가금액의 산출근거가 제시되지 않았고, 통상적으로 거래가 많지 않은 고가의 수목에 대한 가격검토가 미흡하며 **㉠** 감정평가법인의 경우 감정평가 대상 물건의 이전 현황을 기재하지 않은 등 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」(성실의무 등)과 「감정평가에 관한 규칙」(시장가치기준 원칙, 현황기준 원칙, 감정평가서 작성 등)을 위반한 것으로 볼 여지가 있다는 의견을 제시하였다.

3) 업무담당자의 부당한 업무처리

가) C의 경우

(1) 기존 감정평가를 무시하고, 재실시한 평가결과 검토도 없이 조경물 반입

C는 1차 감정평가를 실시한 담당 감정평가사 등이 E의 조경수는 관리가 잘 되어 있다는 이유로 일반적인 소나무의 1주당 평균 감정평가금액(2,487천 원)보다 약 7배 높은 18,250천 원으로 감정평가금액을 결정하고 이에 대한 산출근거도 함께 작성하여 제출⁶¹⁾하였다는 사실을 알고 있었다.

그리고 C는 느티나무의 평균 감정평가금액(45,500천 원)이 너무 낮은 것이 아니냐며 담당 감정평가사 2명에게 각각 문의하였으나 담당 감정평가사는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 등 관련 법령에 따라 위와 같은 산출근거를 토대로 적정하게 평가한 금액이라는 의견을 제시하였고, C도 추가 의견을 제시하지 않는 등 1차 감정평가 결과에 특별한 문제가 없다는 사실을 알고 있었다.

그런데도 C는 “2항 가”의 합의를 이행하기 위해 위 감정평가 결과는 무시

60) 2,000,000천 원(E와 합의한 조경물 구입 금액) - 606,500천 원(조경수 5주의 구입 금액)

61) 기준시점은 감정평가 의뢰받은 후 현지 조사종료일로, 기준가치는 거래사례를 고려한 시장가치로 평가

하고, 2020년 10월 [가] 감정평가법인⁶²⁾에 감정평가를 완료한 느티나무 1주와 소나무 4주를 포함하여 E의 농장 전체 조경물에 대한 감정평가를 공문이 아닌 구두로 의뢰하였다.

그리고 C는 2020년 12월 초 [가] 감정평가법인의 담당 감정평가사 G가 감정평가금액이 20억 원 이상 나올 것이라고 전화로 전달하자 [나]사업소장 D에게 E와의 합의 조건에 따라 조경물을 옮겨야 한다고 보고⁶³⁾한 후 감정평가 결과가 적정하게 산정된 것인지 검토하거나 “2항 가”의 합의에 따라 E가 감정평가를 의뢰⁶⁴⁾했는지, 그 결과는 어떤지 확인하지 않은 채 같은 해 12월 말 “2항 가”의 합의 내용대로 E로 하여금 조경물(느티나무 1주 제외)을 힐링관광지 내 가이식장에 운반·식재⁶⁵⁾하게 하였다.

(2) 근거가 부족한 감정평가 결과를 계약체결의 근거로 활용

C는 계약체결 전 무단 반입한 조경물 대금을 지급하기 위해서 사후계약체결과 계약금액의 근거인 예정가격을 작성할 필요가 있어 2021. 1. 7. [가] 감정평가법인에 공문⁶⁶⁾으로 감정평가를 의뢰하였고, E에게도 “2항 가”의 합의 내용과 같이 감정평가를 의뢰하도록 하였다. 이에 E는 2021. 1. 8. [가] 감정평가법인에 조경물 감정평가를 의뢰하였고, [가] 감정평가법인은 평가결과를 같은 해 3. 3. 영동군에 제출하였다.

62) C는 E의 느티나무는 10억 원 이상의 가치가 있다며 전체 조경물에 대하여 2020. 10. 6. [가] 협회에 수목평가를 의뢰하였으나 위 협회의 수목평가 일정이 많아 실시되지 못하자 1차 감정평가법인이 아닌 다른 법인에 의뢰할 경우 감정평가금액이 달리 산출될 수 있을 것 같아 인터넷을 검색한 후 [가] 감정평가법인에 구두로 감정평가를 의뢰하였다고 진술

63) 위 보고 등에 대한 자세한 내용은 각주 69)항 참조

64) E는 2020년 12월 조경물을 옮길 때까지 감정평가를 의뢰하지 않았음

65) C는 조경물을 반입한 후 영동군수 집무실에서 B에게 E와의 합의 조건에 따라 조경물을 힐링관광지에 운반·식재하였다고 보고

66) 조경물을 무단 반입한 이후 형식적인 계약체결을 위해 2021. 1. 7. 감정평가 의뢰 공문을 시행

또한, C가 2021년 1월과 3월에 각각 제출받은 2차 감정평가 결과에는 1차 감정평가 대상이었던 느티나무 1주와 소나무 4주에 대한 감정평가금액이 포함되어 있었는데, “2항 다 2)”에서 기재한 바와 같이 조경수 5주에 대한 1·2차 감정평가 결과의 차이가 크고, 2차 감정평가는 1차 감정평가와 달리 감정평가서에 조경물의 사진과 규격 외에 산출근거가 제시되어 있지 않거나 조경물의 위치가 현황에 맞지 않게 기재되어 있는 등 감정평가서가 현황에 따라 적정하게 작성된 것으로 보기 어려웠다.

그런데도 C는 2차 감정평가 용역에 대한 산출근거 제시 여부 확인 등을 제대로 하지 않은 채, 1차 감정평가 결과는 무시하고 2차 감정평가 결과만을 근거⁶⁷⁾로 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 수립(영동군수 결재)하였고, 이를 근거로 같은 해 4. 16. E의 가라농원과 조경수 구입 수의계약(조경수 63주, 계약금액 9.9억원)을 체결⁶⁸⁾(가사업소장 결재)하였다.

나) D의 경우

(1) 기존 감정평가를 무시하고, 재실시한 평가결과 검토도 없이 조경물 반입

D는 2020. 4. 27. E의 조경수 5주에 대한 1차 감정평가 의뢰 공문을 결재하였고, 이후 위 조경수에 대한 별도의 구입계약을 추진하지 않아 E의 조경수 구입이 감정평가 결과에 따라 결렬되었다는 사실을 알고 있었다.

또한, D는 「지방계약법」 등에 따라 예정가격 등을 산정하기 위한 감정평가는

67) C는 E의 조경수를 구매하기 위해 1차 감정평가 결과를 무시할 수밖에 없었다고 진술

68) C는 E와의 합의에 따라 2020년 12월 전체 조경물을 계약체결 전 힐링관광지 내 가이식장에 운반·식재하게 하였음. 그리고 힐링관광지 광장 조성공사의 바닥공사를 실시한 후 나머지 조경수 등을 광장에 이식하면 광장 바닥이 훼손될 수 있다는 사유로 D와 B에게 명목상 구입계약을 체결하지 않은 조경수 38주도 이식하겠다고 구두 보고한 후 두 명 모두 수급하자, E로 하여금 2021. 4. 16. 명목상 구입계약을 체결한 조경수 63주 외에 명목상 구입계약을 체결하거나 대금을 지급하지도 않은 조경수 38주(평균 감정평가금액 567,250천 원)를 가이식장에서 실제 이식장소로 운반·식재하게 한 바도 있음

공식적으로 의뢰하여야 하고, 조경수 구입 등을 추진하기 위해서는 관련 예산 등이 미리 확보되어야 한다는 사실을 알고 있었다.

더욱이 D는 2020년 10월 초 C로부터 E와의 조경물 구입 관련 합의 내용과 함께 힐링관광지를 위해 E의 느티나무 등 조경물이 필요하여 감정평가 등을 실시하겠다는 보고를 받았고, 같은 해 10. 6. ~~간사~~협회에 E의 조경물 전체에 대한 수목평가 의뢰 공문을 결재하는 등 E의 조경물 구입이 재추진되고 있다는 사실을 알고 있었다.

그런데 D는 2020년 12월 초 C가 ~~간사~~감정평가법인 감정평가사로부터 감정평가금액이 20억 원 이상으로 결정될 것이라는 의견을 전달받아 조경물 구입이 성사되었고 E와의 합의 조건에 따라 구입계약체결 전 조경물을 힐링관광지 내로 옮겨야 한다고 보고하자, 계약을 체결하지도 않은 조경물을 옮겨도 되냐고 C에게 물어보고도 C가 문제가 안되도록 잘 처리하겠다고 하자⁶⁹⁾ 해당 감정평가 결과가 공식적인 것인지, 적정한 근거에 따라 산정된 것인지, 2020년 4월 의뢰한 1차 감정평가(조경수 5주) 결과는 무시하고 2차 감정평가 결과만을 근거로 추진해도 되는 것인지 등에 대하여 확인하는 조치 등을 하지 않았다.

(2) 근거가 부족한 감정평가 결과를 계약체결의 근거로 활용

그리고 D는 2020년 12월 말 조경물이 힐링관광지 내에 무단 반입된 직후⁷⁰⁾

69) C는 무단 반입한 조경물에 대하여 문제가 안되도록 잘 처리하겠다고 하자 D가 최종적으로는 알았다고 하면서 수궁하였다고 진술하였음. 한편, D는 C로부터 E와의 합의 내용이나 구두로 전달받은 ~~간사~~감정평가법인의 비공식 감정평가 결과 예상액, 계약체결 전 E의 조경물을 힐링관광지 내에 운반·식재하겠다는 등의 보고를 받은 적이 없다고 진술하였음. 그러나 조경물 구입 예산이 없고, 구입 대상이 당초 조경수 5주에서 E의 전체 조경물로 확대된 사실을 잘 알고도 수목평가 의뢰 공문을 결재한 점, 조경물 반입 직후 계약을 체결하지 않고 무단 반입한 사실을 알고도 오히려 이를 정당화하기 위해 감정평가를 공식적으로 의뢰하라고 지시한 점 등을 고려할 때 신뢰하기 어려움. 그리고 D는 감사원 문답 과정에서 2020년 9~10월 경 C가 E의 조경물 구입을 재추진하고 있는 것을 알고 있었느냐는 물음에 전혀 몰랐다고 답하였으나 2020년 10월 ~~간사~~협회에 의뢰한 수목평가 의뢰 요청 공문을 보여주자 이제야 기억이 난다며 다시 진술을 번복한 바도 있음

구입계약을 체결하기 전 조경물이 힐링관광지 내에 반입되어 구입 절차를 진행하지 않으면 직원에게 책임을 물을 수 있다는 사유로 형식적인 조경물 구입계약의 근거를 마련하기 위해 C에게 공식적으로 감정평가를 의뢰하고, E도 별도로 감정평가를 의뢰하도록 하라고 지시하였다.

그러나 D는 C로부터 중복 감정평가된 조경수 5주의 경우 1차 대비 2차 감정평가 결과가 487,500천 원 고가라는 내용을 보고⁷¹⁾받아 영동군 예산에서 같은 금액만큼 조경수 구입 비용이 더 지출될 우려가 있는데도 감정평가 결과의 적정여부에 대하여 직접 검토하거나 C에게 검토하도록 하지 않았다. 그리고 2021. 3. 4. 1차 감정평가 결과는 누락하고 2차 감정평가 결과만 그대로 인용하여 수립한 조경물 구입계획과 같은 해 4. 16. E의 조경수 63주(계 9.9억 원)를 구입하는 내용의 계약 문서를 각각 결재하였다.

다) B의 경우

(1) 기존 감정평가를 무시하고, 재실시한 평가결과 검토도 없이 조경물 반입

B는 2020년 4월 E의 농장을 방문한 이후 C에게 조경수의 가격을 알아보라고 지시한 바 있고 이후 C로부터 E가 감정평가 결과에 만족하지 못하여 조경수 구입이 결렬되었다는 보고⁷²⁾를 받은 바 있어 조경물을 구입하기 위해서는 정당한 근거가 있어야 한다는 점을 알고 있었다.

70) D는 정확히 기억나지 않지만 2020년 12월 말 또는 2021년 1월 초 조경물이 힐링관광지 내 가이식장에 운반·식재된 것을 보고 어쩔 수 없이 구입해야 한다고 판단한 후 구입 금액의 근거라도 명확히 하기 위해 감정평가를 공식적으로 의뢰하라고 지시하였다고 진술

71) D는 C로부터 조경수 감정가액 차이에 대하여 보고받지 못하였고, 이에 대하여 본인도 확인하지 않았다고 진술. C는 조경수 감정가액 차이에 대하여 D에게 보고하자 D가 가격 차이가 크다고 놀라면서 사도 되겠냐고 물었고 예술적 가치에 대한 차이가 있는 것 같다고 하였는데 D가 조경수를 구입하는 것에 부정적인 반응이었다고 진술

72) B는 1차 감정평가 결과를 들었는지 기억나지 않고 보고받지 않았던 것 같으면서도 C가 보고하였다고 진술한 것을 얘기하자 실무자가 보고를 했으니 보고하였다고 했을 것이라라고 진술

그런데도 B는 C가 2020년 12월 E의 조경물을 힐링관광지 내 가이식장에 무단으로 반입한 후, 그 사실을 영동군수 집무실에서 가나 감정평가법인으로부터 전화로 전달받은 감정평가 결과와 함께 보고⁷³⁾하자, 거기에 옮겨놓아도 되냐고 C에게 물어보았고, C가 E와의 합의 조건에 따른 것이라고 설명하자 기존의 1차 감정평가 결과를 무시하고 재감정평가를 한 경위와 그 결과의 적정성 등에 대하여 확인하지 않았다.

(2) 근거가 부족한 감정평가 결과를 계약체결의 근거로 활용

게다가 B는 C가 형식적인 계약체결을 위해 2차 감정평가를 한 후 중복으로 감정평가된 조경수 5주의 경우 1차 대비 2차 감정평가 결과가 487,500천 원 고가라고 보고⁷⁴⁾하자 차이가 크게 난다⁷⁵⁾고 하였으나, C가 중복 감정평가된 조경수 5주의 경우 예술적 가치에 대한 차이가 있을 수 있고, 전체 조경물 감정평가금액이 20억 원 이상으로 결정되어 합의 조건에 따라 20억 원에 구입하여도 당초 E가 30억 원을 요구한 것에 비하면 저렴한 것이라고 하며 힐링관광지 관광객 유치에 필요하다고 설명하자⁷⁶⁾ 1차 감정평가 결과는 기재하지 않고 2차 감정평가 결과만을 인용한 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 그대로 결재하여 같은 해 4. 16. E의 가나농원과 조경수 63주(계 9.9억 원)에 대한 계약체결의 근거로 활용하게 하였다.

73) B는 E의 조경물을 가나사업소에 반입한 후 C로부터 보고받은 기억은 없으나 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 결재한 이후 힐링관광지를 순시할 때 확인하였다고 진술

74) C는 E의 조경물을 힐링관광지 내에 무단 반입한 후 영동군수 집무실에 방문하여 B에게 조경물 반입과 중복 감정평가한 조경수 5주에 대한 감정평가금액 차이 487,500천 원, 가나 감정평가법인의 조경물 전체 감정평가금액 21억여 원에 대하여 구두로 보고하였다고 진술

75) B는 중복 감정평가된 조경수 5주에 대한 1·2차 감정평가 평균 감정평가금액의 차이가 487,500천 원이라는 사실을 보고받은 적이 없고, 2021년 6월 의회 행정사무감사 시 문제가 제기된 후 알게 되었다고 진술

76) C는 E의 조경물이 힐링관광지 관광객 유치에 필요하고 당초 30억 원을 요구하던 전체 조경물 구입 금액을 20억 원으로 낮춘 것이라고 보고하자 B가 수긍하였다고 진술. B는 위 내용에 대한 보고를 받은 적이 없다고 진술했으나 조경물 구입계획(2021. 3. 4.)상 구입 금액이 20억 원으로 당초 E가 요구한 금액 40억 원(B는 40억 원으로 기억)보다 저렴하다고 판단하여 결재하였다고 진술

그 결과 “2항 다 2)”와 같은 결과를 초래하였다.

라. 사업계획, 예산도 없는 상황에서 계약체결도 없이 조경물을 임의의 장소에 반입

1) 관계 법령 및 판단기준

「지방자치단체 예산편성 운영기준」 [별표 13] “사업예산 운영기준”에 따르면 지방자치단체는 추진할 사업에 대한 사업계획을 수립한 후 이를 재정적인 용어와 금액으로 표시하여 다음 회계연도에 예산을 편성하도록 되어 있다.

그리고 「지방계약법」 제6조에 따르면 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결된 후 이행하게 되어 있고, 「지방재정법」 제3조에 따르면 지방자치단체는 재정을 건전하고 효율적으로 운용하도록 되어 있다.

따라서 영동군은 조경물을 구입하는 경우 그 운반·식재 위치와 규모 등을 정한 사업계획을 먼저 수립하고, 예산을 확보한 후 자격을 갖춘 계약상대방과 상호 대등한 입장에서 계약을 체결한 후 계약 내용에 따라 조경물을 구입하여야 한다. 그리고 조경물 운반·식재 장소도 결정되지 않았고, 계약을 체결하지 않았는데도 계약상대방의 사정을 고려한다는 이유로 조경물을 임의의 장소로 옮기도록 해서 불필요한 운반·식재 비용을 추가로 부담하는 일이 없어야 한다.

2) 감사결과 확인된 문제점

영동군(☞사업소)은 “1. 사건 개요”에서와 같이 농장 부지를 매각(2020년 7월) 하여 조경물을 2020년 12월 말까지 다른 곳으로 이전해야 하는 E를 위해 2020년 12월 말까지 조경물을 힐링관광지 내에 반입하고 그 비용을 영동군이 부담하기로 합의하였다.

그런데 2020년 12월 당시 영동군(☞사업소)은 조경물 구입에 대한 사업계획을

수립하지 못했고, 조경물을 어디에 옮길지 정하지 못한 상황이었다. 또한 “2항 나”에서와 같이 의회를 속여 2021년도 예산으로 조경물을 구입할 10억 원은 확보했으나 나머지 조경물 구입에 사용할 10억 원은 확보하지 못한 상태였고, 2020년도에 사용할 수 있는 예산이 없어 2020년에는 계약체결도 할 수 없는 상황이었다.

그런데도 영동군(☞사업소)은 “2항 가, 나”와 같이 2021년도 순환도로 확장 공사 예산이 확정되자 합의에 따라 2020. 12. 21.부터 12. 28.까지 E에게 조경물을 힐링관광지 내 가이식장에 옮기도록 했고, 운반·식재 비용도 영동군이 부담하기로 하였다.

그 결과 “2항 다”에서와 같이 2021. 4. 16. 9.9억 원 상당의 조경수에 대해서는 의회를 속여 확보한 예산으로 사후에 구입대금을 지급했으나, 나머지 조경물(10.1억 원) 및 운반·식재 비용(3억 원⁷⁷⁾)은 의회에서 조경물 무단 반입 등을 문제 삼으며 예산편성을 거부해 지급하지 못하고 있다. 또한, 조경물을 가이식장에 운반·식재함에 따라 정상적으로 운반·식재(김천→실제 이식장소)할 때보다 운반비 등 1.7억여 원(영동군에서 표준품셈에 따라 산정)이 더 들게⁷⁸⁾되었다.⁷⁹⁾

3) 업무담당자의 부당한 업무처리

가) C의 경우

C는 조경물을 구입하는 경우 그 식재 위치와 규모 등을 정한 사업계획을 먼저 수립하고, 예산을 확보한 후 자격을 갖춘 계약상대방과 상호 대등한 입장에서 계약을 체결한 후 계약 내용에 따라 조경물을 구입하여야 하며, 계약상대방의

77) 영동군은 2021년 2회 추가경정과 2022년 본예산 등에 조경물 운반·식재비로 3억 원을 요구하였으나 전액 삭감

78) E는 조경물 운반·식재 비용은 구입대금 20억 원과 별도로 영동군이 부담하는 것이고, C가 예산편성 후 지급할 것이라면서 지급되지 않을 시 조경물과 운반·식재비를 영동군에 부담시킬 것이라고 진술

79) E는 감사과정에서 영동군이 나머지 조경물 구입대금과 조경물 운반·식재 비용을 지급하지 않을 경우 손해배상 소송을 제기하겠다는 입장을 표시

사정을 고려한다는 이유로 조경물을 임의의 장소로 옮기도록 해서 불필요한 운반·식재 비용을 추가로 부담하면 안 된다는 사실을 알고 있었다.

한편, C는 “1. 사건 개요”에서 설명한 바와 같이 농장 부지를 매각(2020년 7월)하여 조경물을 2020년 12월 말까지 다른 곳으로 이전해야 해야 하는 E를 위해 2020년 12월 말까지 조경물을 힐링관광지 내에 반입하고 그 비용을 영동군이 부담하기로 합의하였다.

그런데 2020년 12월 당시 C는 ㉠사업소 내 조경물 설치에 대한 사업계획을 수립하지 못했고, 조경물을 어디에 옮길지 정하지 못한 상황이었다. 또한 “2항 나”에서와 같이 의회를 속여 2021년도 예산으로 조경물을 구입할 10억 원은 확보했으나 나머지 조경물 구입에 사용할 예산 10억 원은 확보하지 못한 상태였고, 2020년도에 조경물 구입 목적으로 사용할 수 있는 예산이 없어 계약체결도 할 수 없었다.

그런데도 C는 “2항 가”와 같이 순환도로 확장공사 예산이 확정되자 합의에 따라 2020. 12. 21.부터 12. 28.까지 E에게 조경물을 힐링관광지 내 가이식장으로 옮기도록 하였다.

나) D와 B의 경우

D와 B는 조경물을 구입하는 경우 그 식재 위치와 규모 등을 정한 사업계획을 먼저 수립하고, 예산을 확보한 후 자격을 갖춘 계약상대방과 상호 대등한 입장에서 계약을 체결한 후 계약 내용에 따라 조경물을 구입하여야 하며, 계약상대방의 사정을 고려한다는 이유로 조경물을 임의의 장소로 옮기도록 해서 불필요한 운반·식재 비용을 추가로 부담하면 안 된다는 사실을 알고 있었다.

또한, D와 B는 2020년 12월 당시 조경물 운반·식재 위치 등을 정한 사업계획 수립이나 조경물 구입 예산 확보가 되지 않아 조경물을 구입할 수 없는 상황이라는 것을 알고 있었다.

그런데 D는 2020년 12월 초 C로부터 E와의 합의 조건에 따라 구입계약을 체결하기 전에 조경물을 옮겨야 한다는 보고를 받고도 C가 문제가 안되도록 잘 처리하겠다고 하자 별다른 조치를 하지 않았다.

또한, B는 2020년 12월 말 E의 조경물을 무단 반입한 후 C로부터 관련 내용에 대한 보고를 받고도, 조경물을 가이식장에 운반·식재한 사유와 관련 예산 확보에 대하여 확인하지 않았고 C가 E와의 합의 조건 이행을 위한 것이라고 설명하자 별다른 조치를 하지 않았다.

그 결과 “2항 라 2)”와 같은 결과를 초래하였다.

마. 자격 없는 자에게 조경공사를 실시하게 하고 관련 없는 공사업체 부당 동원 등

1) 관계 법령 및 판단기준

「건설산업기본법」 제2조와 제7조에 따르면 조경공사를 포함한 건설공사의 발주자는 시설물이 공공의 안전과 복리에 적합하게 건설되도록 공정한 기준과 절차에 따라 능력 있는 건설사업자를 선정하게 되어 있다. 그리고 같은 법 제8조, 제9조 등에 따르면 건설업의 종류는 종합공사와 전문공사를 시공하는 업종으로 되어 있고, 경미한 건설공사(종합공사는 5천만 원 미만, 전문공사는 1천 5백만 원 미만)를 제외하고는 업종별로 국토교통부장관에게 등록하고 건설업을 하게 되어 있다.

또한, 「건설산업기본법」 제10조와 같은 법 시행령 제13조에 따르면 조경공사·조경식재공사·조경시설물설치공사업의 등록기준은 [표 6]과 같은데, 같은 법

제95조의2에 따르면 국토교통부장관에게 등록하지 않고 건설업을 한 자(제9조 제1항 위반)는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

[표 6] 조경공사 등의 등록기준

건설업종	「건설기술진흥법」, 「국가기술자격법」에 따른 기술능력	자본금
조경공사업	- 조경 분야 초급 이상 건설기술인 4명 이상 - 토목·건축 분야 초급 이상 건설기술인 각 1명 이상 등	법인: 5억 원 이상 개인: 10억 원 이상
조경식재공사업	조경 분야 초급 이상 기술인 또는 관련 종목의 기술자격 취득자 2명 이상	법인 및 개인 1.5억 원 이상
조경시설물설치공사업		

자료: 「건설산업기본법 시행령」 제13조 관련 [별표 2] 발체(기술능력의 경우 일부 내용만 기재)

한편, 「공무원 행동강령」 제13조의3에 따르면 공무원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 공무원 자신이 소속된 기관이 체결하는 물품·용역·공사 등 계약에 관하여 직무관련자(지방자치단체와 계약을 체결한 개인 또는 법인)에게 자신이 소속된 기관의 의무 또는 부담의 이행을 부당하게 전가하거나 그 밖에 의무가 없는 일을 요구하는 등의 부당한 행위를 해서는 아니 된다.

따라서 영동군은 조경공사 자격이 없는 자에게 조경공사를 하게 하거나, 영동군과 공사계약을 한 업체에 해당 계약과 관계없는 조경공사에 자재와 장비 등을 지원하도록 하는 부당한 요구를 해서는 아니 된다.

2) 감사결과 확인된 문제점

E는 2021. 3. 14.까지 사업자등록⁸⁰⁾을 하지 않은 개인이었고, 2021. 3. 15. 관상수 재배·판매 업체인 **가라**농원으로 사업자등록을 했으나 기술능력과 자본금 등이 등록기준에 만족하지 않아 조경공사를 할 수 없었다.

80) E는 영동군과 형식적인 계약체결을 위해 2021. 3. 15. 관상수 재배·판매 업체로 사업자등록

그런데 영동군(☞사업소)은 “2항 가”와 같이 2020년 9월 E가 조경물을 운반·식재하고 영동군이 그 비용을 부담하는 것으로 E와 합의하였고, 위 합의 내용에 따라 E에게 2020. 12. 21.부터 12. 28.까지, 2021. 4. 25.부터 4. 30.까지 총 2회 (김천시→힐링관광지 내 가이식장→실제 이식장소)에 걸쳐 힐링관광지 내로 조경물을 운반·식재⁸¹⁾하게 하였다. 더욱이 E가 2020년 12월 가이식을 하기 전에 본인이 조경공사업자가 아니므로 영동군(☞사업소)이 조경공사를 발주하여 조경물을 운반·식재하는 것이 좋겠다는 의견을 제시하였는데도 영동군(☞사업소)은 당시 편성된 조경공사 예산이 없고, 영동군이 직접 조경공사를 하면 조경수 등이 죽거나 피해를 입을 수 있다는 사유로 E에게 조경공사⁸²⁾(가이식, 실이식)를 맡기면서 공사비는 추후 영동군이 부담하기로 하였다.

그 결과, E는 국토교통부에 조경공사업을 등록하지 않고 3억 원⁸³⁾(조경물 구입금액 20억 원을 제외한 순수 공사금액) 규모의 조경공사를 실시하게 되었다. 그리고 이 과정에서 영동군(☞사업소) ☞팀원 I(힐링관광지 광장 조성공사 감독관)은 ☞팀장 C의 지시에 따라 광장 조성공사 도급업체인 주식회사 ☞☞건설과 ☞☞조경⁸⁴⁾(하도급 업체)이 이 건 E의 조경공사와 아무런 관계가 없는데도 이 건 조경공사에 필요한 흙과 장비 등을 부당하게 지원하도록 하였다.

81) 국토교통부는 이 건 관련 E의 업무 내용에 굴취·운반을 동반한 식재 행위까지 포함되는 경우 E를 무등록 시공업자로 처분하여야 한다는 의견을 제시

82) 영동군은 E가 실시한 조경수 등의 굴취·운반 작업은 조경공사에 해당하지 않고, 조경수 등의 식재는 E의 입회하에 영동군이 직접 장비업체와 계약하여 실시하였으나 예산이 없어 E가 공사비를 대납한 것이라고 감사원에 답변하였음. 그러나 국토교통부의 「조경설계기준」 등에 따르면 조경식재의 범위에 조경수 굴취·운반을 포함하고 있고, 영동군은 업체와 직접 계약한 서류를 제출하지 못하고 있으며, E는 본인이 직접 업체와 계약체결 및 공사를 실시하고 대금을 지급하였다고 진술한 것을 볼 때 영동군의 위 주장은 신뢰하기 곤란

83) 영동군은 조경물 운반·식재 등의 공종에 따라 소요되는 비용을 3억 원으로 산출하여 2021년 2회 추가경정예산 및 2022년 본예산 편성 시 영동군 의회에 요구한 바 있고, E는 조경물 운반·식재에 따라 업체에 지급한 비용만 1.15억 원(지급 증빙은 9천만원 원만 제출)이고 본인의 임금은 포함되지 않았다고 진술

84) 이 건 조경수 계약 담당자는 2021. 4. 16. ☞☞농원과 조경수 63주에 대한 물품구입 수의계약을 체결한 이후 실제 식재 등은 관내 조경공사 업체인 ☞☞조경에서 시공하는 줄 알고 있었다고 진술

3) 업무담당자의 부당한 업무처리

C는 E가 2021. 3. 14.까지 사업자등록을 하지 않았고, 2021. 3. 15. 관상수 재배·판매 업체인 ㉠농원으로 사업자등록을 했으나 기술능력과 자본금 등이 등록기준에 만족하지 않아 조경공사를 할 수 없다는 사실을 알고 있었다.⁸⁵⁾ 또한, 이 건 조경물 구입계약과 관련 없는 광장 조성공사 도급업체에 이 건 조경물 운반·식재에 필요한 흙과 장비 등을 지원하도록 지시할 근거가 없다는 것도 알고 있었다.

그런데도 C는 “2항 가”와 같이 2020년 9월 E가 조경물을 운반·식재하고 그 비용은 영동군이 부담하는 것으로 E와 합의하였고, 위 합의 내용에 따라 E로 하여금 2020. 12. 21.부터 12. 28.까지, 2021. 4. 25.부터 4. 30.까지 총 2회(김천시 →힐링관광지 내 가이식장→실제 이식장소)에 걸쳐 조경물을 힐링관광지 내로 운반·식재하게 하였다.

더욱이 C는 E가 2020년 12월 가이식을 하기 전에 본인이 조경공사업자가 아니므로 영동군(㉡사업소)이 조경공사를 발주하여 조경물을 운반·식재하는 것이 좋겠다는 의견을 제시하였는데도 당시 편성된 조경공사 예산이 없고, 영동군이 직접 조경공사를 하면 조경수 등이 죽거나 피해를 입을 수 있다는 사유로 E에게 조경공사(가이식, 실이식)를 맡기면서⁸⁶⁾ 공사비는 추후 영동군이 부담하기로 하였다.

또한, C는 E가 조경물을 운반·식재하는 과정에서 광장 조성공사 감독관인 I에게 지시하여 이 건 조경물 구입과 관련 없는 광장 조성사업 시공사인 주식회사

85) 영동군(㉡사업소)은 2019년 4월 입찰 공고한 “레인보우 힐링타운 광장조성사업”의 경우 입찰참가자격을 「건설산업기본법」에 따라 국토교통부에 조경공사업으로 등록된 업체로 제한한 바 있음

86) D는 2020년 12월 초 C가 E로 하여금 조경물 가이식 등을 실시하게 하겠다고 구두로 보고하자 E가 조경공사업 등록을 했는지 확인하는 등의 조치 없이 그대로 실시하게 하였음

☐☐건설(도급업체)과 ☐☐조경(하도급업체) 등으로 하여금 이 건 조경물 식재에 필요한 흙과 장비 등을 E에게 지원하도록 하였다.

그 결과 “2항 마 2)”와 같은 결과를 초래하였다.

바. 대금 지급을 위하여 사실과 다른 사업계획 수립 및 심사 절차 회피 등

1) 관계 법령 및 판단기준

「영동군 일상감사 규정」 제3조, 제5조에서 제7조, 제10조 등에 따르면 집행 부서(본청 실·과, 사업소 등)는 주요정책 집행(10억 원 이상의 사업 집행 등), 계약 업무(수의계약 등) 등을 수행하기 전 감사부서(☐관 감사팀)에 일상감사를 요청 하여야 하고, 감사부서는 사업추진의 합법성 및 필요성, 재원조달 및 집행방법의 적정성, 계약 방법 및 절차의 적정성, 예정가격 산정의 적정성 및 예산의 목적 의 사용 여부 등을 중점 감사하도록 되어 있다. 그리고 보완이 필요한 경우 그 보완사항 등을 명시하여 집행부서의 장에게 통지하여야 하고 집행부서는 일상감사 의견서를 받기 전까지 집행행위를 할 수 없도록 되어 있다.

「영동군 계약심사업무 처리 규칙」 제3조와 제6조 등에 따르면 감사부서는 추정금액 2억 원 이상의 전문공사 또는 추정금액 2천만 원 이상의 물품구매 등에 대하여 사업비가 합리적으로 산정되었는지 원가심사를 실시하도록 되어 있고, 보완이 필요한 경우 그 보완사항 등을 명시하여 발주부서의 장에게 통지하도록 되어 있다.

따라서 영동군(☐사업소)은 20억 원 규모의 조경물을 수의계약 방식으로 구입 하거나 운반·식재를 위한 조경공사를 실시하는 경우 감사부서의 일상감사와 계약 심사를 받아야 하고, 일상감사 등을 받지 않기 위해 일상감사 등이 완료된 다른 사업에 일상감사 등의 대상인 사업을 포함하여 추진하는 것처럼 꾸며서는 아니 된다.

2) 감사결과 확인된 문제점

영동군(☞사업소)은 “2항 가~마”에 기재한 것과 같이 관련 예산, 사업계획, 계약체결도 없이 2020년 12월 조경물을 우선 반입하였다. 그리고 2021. 2. 4.부터 2. 10.까지 반입된 조경물을 목록(사진)과 대조하여 상태를 확인하고 표찰을 부착하는 등 납품검사를 실시한 후 대금 지급에 필요한 계약체결을 위해 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 수립하고, 2021. 3. 23. 감사부서에 일상감사와 계약심사를 의뢰하였다.

그런데 영동군(☞사업소)은 ☞팀원 J에게 2021. 3. 4. 수립된 조경물 구입계획을 기안하게 하면서 조경물이 2020년 12월 이미 힐링관광지 내에 반입되어 있는데도 조경물의 위치를 반입 전 소재지(경상북도 김천시)로 하고, 2021년 3월 E와 수의계약을 체결한 후 2021년 4월부터 5월까지 식재하는 것으로 사실과 달리 기재하도록 하였다.

그리고 ☞팀원 I에게 2021. 3. 23. 감사부서에 의뢰한 일상감사요청서에는 일상감사와 계약심사를 거친 후 조경수(석)을 구입 및 식재(설치)하는 것으로, 계약심사요청서에는 조경물을 미리 운반·식재하지 않은 것처럼 보이기 위해 공사기간을 착공일로부터 12개월로, 공사 위치를 당시 조경물이 반입되어 있던 힐링관광지 주소(영동군 일원)로 기재하게 하여 조경물이 이미 반입되어 있다는 사실을 숨겼다.

한편, 영동군 감사부서는 위 일상감사와 계약심사 요청에 대하여 조경물 구입 예산 미확보, 관련 자료(산출근거 등) 부족, 최종 집행금액 미확정 등의 사유⁸⁷⁾로

87) 구체적으로 감사부서 담당자는 검토과정에서 ☞사업소 직원들에게 ① 전체 조경물 구입 금액은 20억 원인데 향후 추가경정을 통하여 10억 원을 확보하는 것으로 되어 있어 예산이 미확보된 상태이고, ② 가격결정 항목의 비고란에 운반비가 별도라고 표시되어 있을 뿐 금액이 산정되어 있지 않아 산출근거 등이 부족

2021. 3. 30. 반송⁸⁸⁾하면서 위 사유를 보완하여 다시 의뢰하라는 의견을 기재하였다.

그런데 영동군(☞사업소)은 감사부서의 일상감사와 계약심사 관련 요구사항을 보완할 수 없자 일상감사 등을 거치지 않고 계약을 체결하고 대금을 집행하기 위해 당시 순환도로 확장공사를 담당하고 있던 ☞팀원 H에게 순환도로 확장공사에서 조경수 63주(9.9억 원)를 관급자설치관급자재⁸⁹⁾로 구입⁹⁰⁾하는 것으로 설계 변경 문서를 기안하게 한 후 2021. 4. 15. 영동군수의 결재를 받았다. 그리고 순환도로 확장공사가 2021. 2. 5. 이미 일상감사와 계약심사를 받았으므로 별도로 조경물 구입에 대한 일상감사 등을 받을 필요가 없다며 감사부서에 조경물 구입에 대한 일상감사 등을 다시 의뢰하지 않았다.

그리고 영동군(☞사업소)은 이와 같이 사실과 다르게 작성된 조경물 구입 계획과 조경물 구입과 직접적인 관련⁹¹⁾ 없는 순환도로 확장공사 설계변경을 근거로 2021. 4. 16. E의 ☞☞농원과 조경수 63주를 9.9억 원에 구입하는 내용의 물품구입 수의계약을 체결하고 같은 해 6. 16. E에게 조경수 대금을 지급하였다.

3) 업무담당자의 부당한 업무 처리

가) C의 경우

하며, ③ 조경수에 대한 식재 비용도 기재되어 있지 않아 최종 집행금액이 미확정 상태이고, ④ 특히, 조경수는 생물이자 물품구입 형식으로 계약하는 것은 부적절하고 조경수 식재공사로 추진하는 것이 적절하다는 의견을 제시하였음

88) 영동군 감사부서 담당자는 조경수를 조경공사가 아닌 물품구입 형식으로 구매한다는 내용 자체가 황당하고 계약상대방도 농원으로 사업자를 등록한 일반인이어서 보자마자 이상한 것을 알았다면서 반송 처리함

89) 조달청 「시설공사 업무처리 길라잡이」(공사계약)에 따르면 발주기관이 구입하여 자체적으로 설치하는 자재를 말하며 도급자는 그 자재의 가공 및 시공책임이 없고, 계약내용에도 포함되어 있지 않음

90) 영동군 감사부서는 이 경우에도 별개의 물품 계약으로 간주하여 일상감사 등의 대상에 해당할 수 있다고 답변

91) 영동군 감사부서는 이 건 조경물 구입계획 등이 일상감사 등의 검토가 불가능할 정도로 흠이 많아 반송하였다고 답변. 또한, 별개의 사업인 순환도로 확장공사 예산을 조경물 구입에 선집행하는 것이 의문이었다며 ☞사업소 담당자 등에게 순환도로 확장공사 현장 위치와 조경물 식재 위치(힐링관광지 광장 부지)가 다르고 조경물 구입은 순환도로 확장공사의 목적에도 부합하지 않아 조경물 구입 예산이 확보되지 않았다는 것을 알게 되어 일상감사 등의 검토를 할 수 없었다고 답변

C는 사실과 다른 내용의 사업계획을 수립하여서는 아니 되고, 수의계약, 추정 금액 2억 원 이상의 전문공사 또는 2천만 원 이상의 물품구입 등에 대하여 집행 행위 전 감사부서의 일상감사와 계약심사를 받아야 한다는 사실을 알고 있었다.

그리고 C는 “2항 가~마”에 기재한 것과 같이 관련 예산, 사업계획, 계약 체결도 없이 2020년 12월 조경물을 우선 반입한 후 대금 지급에 필요한 계약을 체결하기 위해 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 수립하고, 2021. 3. 23. 감사부서에 일상감사와 계약심사를 의뢰하였다.

그런데 C는 계약체결 전 조경물을 관내에 반입한 사실 그대로 조경물 구입 계획을 작성할 경우 관련 법령 위반 문제가 제기될 우려가 있자 [내]팀원 J에게 조경물 구입계획 문서를 기안하게 하면서 2020년 12월 말 힐링관광지 내 가이식장에 조경물을 무단 반입한 사실을 숨기고 구입 대상 조경물의 위치를 반입 전 소재지 (경상북도 김천시)로 기재하고 2021년 3월 E와 수의계약을 체결한 후 2021년 4월부터 5월까지 식재하는 것으로 작성하도록 지시하였다. 그리고 본인이 위 문서를 직접 상급자 등에게 설명하고 2021. 3. 4. 영동군수의 최종 결재를 받았다.

그리고 C는 [내]팀원 I에게 조경물 구입계획을 첨부하여 영동군 감사부서에 일상감사 등을 의뢰하게 하면서 이미 조경물이 힐링관광지 내에 무단 반입된 사실을 숨기고 계약심사요청서에는 조경물을 미리 운반·식재하지 않은 것처럼 보이기 위해 공사기간을 착공일로부터 12개월로, 공사 위치를 당시 조경물이 반입되어 있던 힐링관광지 주소(영동군)로 기재하게 하거나 일상감사요청서에는 일상감사와 계약심사를 거친 후 조경수(석)을 구입 및 식재(설치)하는 것처럼 기재하게 하는 등 조경물 구입을 위한 계약절차를 정상적으로 추진하는 것처럼 꾸몄다.

또한, C는 감사부서가 일상감사 등과 관련해 요구한 사항을 보완할 수 없자 “2항 바 2)”에서 기재한 바와 같이 일상감사 등을 거치지 않고 조경물을 구입하기 위하여 [㉠]팀원 H에게 2021. 4. 15. 순환도로 확장공사에서 조경수 63주(9.9억 원)를 관급자설치관급자재로 구입하는 것으로 설계를 변경하게 한 후, 위 공사가 같은 해 2. 5. 이미 일상감사와 계약심사를 완료하였다는 이유로 조경물 구입에 대한 일상감사 등을 다시 의뢰하지 않았다.

그리고 C는 이와 같이 사실과 다르게 작성된 조경물 구입계획과 조경물 구입과 관련 없는 순환도로 확장공사 설계변경을 근거로 2021. 4. 16. E의 [㉠]팀 농원과 조경수 63주를 9.9억 원에 구입하는 내용의 물품구입 수의계약을 체결하고 같은 해 6. 16. 조경물 대금을 지급하였다.

나) D의 경우

D는 조경물 구입 계약을 체결하기 전인 2020년 12월 말 E의 조경물을 영동군 힐링관광지 내 가이식장에 무단 반입하게 하였고, 수의계약, 추정금액 2억 원 이상의 전문공사 또는 2천만 원 이상의 물품구입 등에 대하여 집행행위 전 감사부서의 일상감사와 계약심사를 받아야 한다는 사실을 알고 있었다.

그리고 D는 무단 반입된 조경물이 구입 대상과 수량에 맞게 제대로 반입되었는지 확인해야 할 필요가 있다면서 2021년 1월 말경 [㉠]팀원 I에게 조경물 검수 업무를 지시⁹²⁾하였고, 이에 I은 [㉠]팀 직원 등과 같이 같은 해 2. 4.부터 2. 10.까지 조경물 목록(사진)과 대조하며 상태를 확인한 후 표찰을 부착한 바도 있다.

92) I는 2021년 1월 말경 D가 [㉠]사업소장의 자리에서 무단 반입된 조경물을 검수하라는 의견을 주었다고 진술하였고, J도 D가 I에게 조경물을 확인해보라고 한 것이라고 진술

그런데 D는 C가 검토(☞팀원 J 기안)하여 상신한 조경물 구입계획에 구입 대상 조경물의 위치는 반입 전 소재지(경상북도 김천시)로, 식재 시기는 2021년 3월 E와 수의계약을 체결한 후 같은 해 4월부터 5월까지 식재하는 것으로 사실과 다르게 작성되어 있는데도 이를 그대로 검토·결재하여 2021. 3. 4. 영동군수의 최종 결재를 받도록 하였다.

또한, D는 C가 검토(☞팀원 I 기안)하여 상신한 계약심사요청서에는 공사 위치가 힐링관광지(영동군)로, 일상감사요청서에는 일상감사와 계약심사를 거친 후 조경수(석)을 구입 및 식재(설치)하는 것처럼 기재되어 있는데도 2021. 3. 23. 이를 그대로 결재하여 일상감사와 계약심사를 의뢰하게 하였다.

이후 2021. 3. 30. 감사부서에서 일상감사 및 계약심사가 반려되자 C는 ☞팀 회의를 거쳐 순환도로 확장공사 설계변경을 통해 일상감사 등을 받지 않는 방법을 보고했는데 D는 이미 조경물 구입계획을 군수에게 보고하였고, 군수도 이미 E의 조경물이 힐링관광지 내에 반입되어 있는 사실을 알고 있어 조경물을 구입해야 하는 상황이었다는 이유로 같은 해 4. 15. 위 공사 설계변경(조경물 구입계획 첨부) 문서에 결재하여 일상감사나 계약심사를 거치지 않고 조경물 구입 계약이 체결 되게 하였다.

다) B의 경우

B는 정식 구입계약을 체결하지 않고 조경물을 반입해서는 아니 되고, 사업 계획을 수립하여 대규모 조경물(조경수 144주, 조경석 53석)에 대한 운반·식재 장소가 정해진 후에 반입하여야 하며, 조경물은 구입처에서 실제 이식장으로 바로 운반·식재하는 것이 정상적이라는 것을 알고 있었다.

그런데도 B는 조경물 구입계획에 2020년 12월 말 힐링관광지 내 가이식장에 조경물을 무단 반입한 사실을 숨기고 구입 대상 조경물의 위치를 반입 전 소재지(경상북도 김천시)로, 식재 시기는 2021년 3월 E와 수의계약을 체결한 후 2021년 4월부터 5월까지 식재하는 것으로 사실과 다르게 작성되어 있는데도 2021. 3. 4. 이를 그대로 결재⁹³⁾하였고, 같은 해 4. 15. 이미 반입된 조경물을 순환도로 확장공사 관급자재로 구입하는 설계변경 문서도 그대로 결재하였다.

그 결과 “2항 바 2)”와 같은 결과를 초래하였다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

■ 관계기관 의견 및 검토결과 영동군은 ① E의 전체 조경물 구입을 위해 감정평가를 다시 한 것으로 조경수 5주에 대한 기존의 감정평가 결과를 무시한 것은 아니고, ② 순환도로 확장공사는 힐링관광지 내에 포함되는 사업이고 감소된 사업비 10억 원은 착공이 되지 않은 시점이라 의회에는 당초 사업비 예산 45억 원을 제출한 것으로 의회의 예산 심의권을 침해한 것이 아니며, ③ 조경물을 힐링관광지 내 가이식장에 운반·식재한 것은 E와 협의한 것으로 E도 추가 비용 일부를 부담하겠다고 하였고, ④ 순환도로 확장공사에 관급자재로 추가하여 구입한 조경수 63주(계 9.9억 원)는 설계변경으로 인한 추정금액에 변동이 없어 일상감사 및 계약심사 대상이 아니며, ⑤ 조경수 등의 굴취·운반은 「건설산업기본법」에 따른 조경공사에 해당하지 않고 식재는 ㉠사업소에서 E의 참여 하에 장비업체와 직접 계약·시공하였으므로 문제가 되지 않는다면, 당시 조경

93) B는 위와 같이 계약체결 전 조경물을 무단 반입하는 등 「지방계약법」 등을 위반한 사실을 알았다면 조경물 구입계획을 결재하지 않았을 것이라 진술했으나 C가 계약체결 전 합의 조건에 따라 조경물을 반입하겠다고 보고하였다는 진술을 전면적으로 부인하지 않음

공사 예산이 없어 E에게 장비업체 대금을 대납하여 달라고 요청하여 지급한 것이라고 주장한다.

그러나 ①과 관련하여 [㉠]팀장 C가 E의 조경물을 구입하기 위해 기존 감정평가 결과를 무시할 수밖에 없었다고 진술한 점, 조경물 구입계획에도 기존 감정평가 결과는 기재되지 않은 점, ②와 관련하여 부체도로는 국토교통부 소유 재산으로 힐링관광지 개발사업의 범위가 아니고 관광 편의를 위해 실시하는 공사로 실제 E의 조경수를 순환도로에 운반·식재한 바 없는 점, 사업비 감소는 설계에 따른 것으로 예산이 편성되기 전에 확정되었고 착공 시점과는 관련 없는 점, 순환도로 확장공사 예산안 사업설명서에 조경물 구입과 관련된 내용을 누락하여 의회가 심의할 수 없게 한 점, ③과 관련하여 E는 추가 비용을 부담하겠다고 진술한 바 없고, 영동군도 관련 근거를 제시하지 못하고 있는 점 등을 고려할 때 영동군의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

또한, ④와 관련하여 수의계약, 추정금액 2천만 원 이상의 물품구입 등은 일상감사와 계약심사의 대상이고, 감사부서도 일상감사와 계약심사의 대상이 아니어서 반송한 것이 아니라 검토 자체가 불가능할 정도로 조경물 구입계획에 흠이 많아 대표적인 사유만 언급하여 반송하였다고 답변한 점, ⑤와 관련하여 당초 영동군(㉠사업소) 직원 등은 E가 조경물을 식재하였다고 진술한 점, 국토교통부의 「조경설계기준」과 표준시방서(조경분야)도 굴취·운반을 조경공사에 포함하고 있는 점, 영동군(㉠사업소)이 직접 계약하였다는 장비업체 등과의 계약서류를 현재까지 제출하지 못하는 점, 조경공사 예산이 없어 E에게 장비대금 등을 대납하게 하였다는 것은 일반적인 상식과 조리에 맞지 않아 납득하기 힘들고 오히려 더욱 위법·

부당한 행정행위에 해당한다고 판단되는 점 등을 고려할 때 영동군의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

■ **관련자 의견 및 검토결과** C는 이 건 조경물 구입과 관련한 전반적인 업무 처리가 잘못된 것이라는 사실은 인정했으나 힐링관광지 활성화를 위해서는 E의 느티나무 등 조경물이 꼭 필요하였고, 본인이 생각할 때 조경수 5주에 대한 기존 감정평가금액이 너무 낮게 나온 것이며, 2차 감정평가 결과는 적정한 것이라고 주장한다.

그러나 E의 느티나무 등 조경물이 꼭 필요하다는 주장은 ① 당초 2020. 4. 24. E의 농장을 방문하였을 때도 ㉠사업소장 등은 구입에 부정적이었던 점, ② 수령이 1천 년 이상이라는 E의 주장을 확인할 수 있는 객관적인 증거가 없는 점, ③ 특이한 형상의 조경수가 E의 느티나무만 있다고 단정할 수 없는 점 등을 고려할 때 C의 개인적인 생각에 불과한 것이라 판단된다. 그리고 기존 감정평가 결과가 너무 낮은 것이고 2차 감정평가 결과가 적정하다는 주장은 ① 기존 감정평가 결과가 낮다는 것을 객관적으로 입증하지 못하는 점, ② 객관적인 산출근거 [조달청의 조경수 단가, 조경수 시세(조경업체 탐문조사), 수목 관리 상태 등]가 제시되어 있는 1차 감정평가서와 달리 2차 감정평가서에는 조경물 사진과 규격 외에 산출근거가 제시되어 있지 않은 점, ③ 조경수 5주의 경우 1차 감정평가 당시와 2차 감정평가 시 현황 변경이 없었는데도 487,500천 원 고가로 평가(1차 대비 약 5배 고가)된 점, ④ 한국부동산원도 2차 감정평가 결과에 대하여 산출근거, 가격 검토, 대상물건 현황 등이 미흡하여 관련 법령을 위반한 여지가 있다는 의견을 제시한 점, ⑤ C가 E의 조경물을 구입하기 위해서는 1차 감정평가 결과를 무시할

수밖에 없었다고 진술한 점, ⑥ 감사과정에서 ㉠감정평가법인의 담당 감정평가사가 제출한 산출근거에도 출처가 표기되지 않은 조경물 사진과 별도의 증빙도 없이 조경물 금액만 기재되어 있어 신뢰하기 어려운 점 등을 고려할 때 위 주장은 받아들이기 어렵다.

그리고 D는 이 건 조경물 구입과 관련하여 C가 관련 예산도 확보하지 못한 채 계약체결 전 조경물을 무단 반입하고 당초 편성된 목적과 달리 예산을 집행하는 등 전반적인 업무처리가 잘못된 것이라는 사실은 인정했으나 조경물 구입을 위해 순환도로 확장공사 예산을 10억 원 부풀려 요구한 것, 조경물 구입을 위하여 E와 합의한 사실, 계약체결 전 조경물을 무단 반입한 사실, 조경수 5주에 대한 감정평가 금액의 차이가 크다는 사실에 대해서는 몰랐다고 주장한다.

그러나 순환도로 확장공사 예산이 부풀려진 사실을 몰랐다는 주장은 ① 순환도로 확장공사비를 줄이기 위한 협의를 위해 군수와 같이 출장을 다녀온 점, ② 이후 부체도로 유지관리 업무 이관을 위한 공문서를 결재하고 보고받은 점, ③ 부체도로 유지관리 업무 이관이 실질적으로 결정된 후 C에게 사업비가 10억 원 감소된 사실을 보고받고, 영동군수에게 직접 보고한 점, ④ 위 과정을 통해 순환도로 확장공사비가 당초 45억 원에서 35억 원으로 감소된 사실을 쉽게 알 수 있었던 점, ⑤ ㉡사업소장으로서 사업소와 관련된 예산을 총괄하여 검토할 의무가 있는 점 등을 고려할 때 받아들이기 어렵다. 그리고 조경물 구입을 위한 합의와 계약체결 전 조경물을 관내에 반입하였고, 조경수 5주에 대한 감정평가 금액의 차이가 크다는 사실에 대해 몰랐다는 주장은 ① 2020. 4. 27. E의 조경수 5주를 구입하기 위한 감정평가 의뢰 문서를 직접 결재한 점, ② C가 D에게 2020년 9월

E와의 조경물 구입 합의 후 그 내용과 E의 전체 조경물을 구입하겠다는 사실을 보고하였다고 진술한 점, ③ 2020. 10. 6. E의 전체 조경물에 대한 수목평가 의뢰 문서를 직접 결재한 점, ④ 힐링관광지 사업을 총괄하는 직위에서 2020. 12. 21. 부터 12. 28.까지 힐링관광지 내 가이식장에서 진행된 대규모 조경물(조경수 144주와 조경석 53식) 운반·식재에 대하여 몰랐다는 주장을 상식적으로 납득하기 어려운 점, ⑤ C가 가이식 전 D에게 무단 반입 사실을 보고하였다고 진술한 점, ⑥ 계약체결 전 무단 반입된 조경물을 확인하고도 오히려 사후적인 계약체결 근거를 마련하기 위해 C에게 감정평가를 정식으로 실시하도록 지시한 점, ⑦ 무단 반입된 조경물이 구입 대상과 수량에 맞게 제대로 반입되었는지 확인해야 할 필요가 있다면서 [나] 팀원 I에게 조경물 목록(사진)과 대조하여 상태를 확인한 후 표찰을 부착하게 하는 등 검수 업무를 지시한 점, ⑧ C가 조경수 5주의 1·2차 감정평가 결과 차이를 보고하였다고 진술하였고, 1·2차 감정평가서를 열람하면 조경수 5주의 가격 차이를 쉽게 알 수 있었던 점 등을 고려할 때 위 주장은 받아들이기 어렵다.

B는 이 건 조경물 구입과 관련한 전반적인 업무처리가 결과적으로 잘못되었고 예산편성, 구입계획 수립 등의 과정에서 면밀하게 검토하지 못한 것을 인정했으나 C 등으로부터 감소된 순환도로 확장공사비를 사용하여 E의 조경물을 구입한다거나 형식적인 계약체결 전 조경물을 무단 반입한 것 등에 대하여 사전에 보고받지 못했고, 만약 사전에 보고받았더라면 위와 같은 일이 발생하지 않았을 것이라 주장한다.

그러나 순환도로 확장공사비가 감소된 내용을 예산편성 전에 보고받지 못하였다는 주장과 관련하여 ① B는 C가 감사원 문답 시 순환도로에서 절감되는 10억 원의 예산을 활용할 수 있다고 군수에게 보고하였다고 진술한 데 대해서는

담당자가 보고를 하였으니 보고하였다고 감사원에 진술한 것이라 생각하며, 보고 받는 게 많아 기억에 없을 수 있지만 담당자가 거짓말을 했다고 생각하지 않는다고 답변한 점, ② 영동군(☞사업소)에서 예산부서에 제출(2021. 1. 25., 3. 31.)한 2021년도 추가경정예산 편성을 위한 세출예산 자료를 보면 순환도로 확장공사 미반영 예산 25억 원을 그대로 요청하였고, 2021. 2. 22. B에게 보고한 순환도로 확장공사 집행 문서의 집행 내역이나 2021. 3. 4. 조경수 구입계획에도 부채도로 유지관리 업무 이관으로 인하여 예산이 절감되었다는 내용이 없는 것으로 볼 때 B가 2021년도 본예산(안) 편성 보고 전 부채도로 유지관리 업무 이관으로 위 예산이 10억 원 줄어든다는 보고를 받았다고 보는 것이 합리적이다. 그리고 계약체결 전 조경물 무단 반입을 몰랐다는 주장과 관련해서 ① B는 조경물이 힐링관광지에 무단 반입되기 전 보고받았으면 반입하지 못하게 했을 것이고, 사후에 보고받았다면 반입된 조경물을 다시 가져가게 했을 것이라고 진술하였으나, 2021. 3. 4. 조경물 구입계획을 결재한 후 계약이 체결되지 않은 조경물이 반입된 것을 확인하고도 별다른 조치를 하지 않은 점, ② 같은 해 4. 16. 조경수 63주에 대한 명목상 계약을 체결한 후 광장 조성에 따른 바닥 포장 후 조경수를 이식하면 포장이 훼손되어 예산 낭비의 우려가 있다는 C의 의견에 따라 사실상 구입하였으나 형식적인 계약체결 대상이 아닌 조경수 38주도 같이 실제 이식 장소에 운반·식재하게 한 점 등을 고려할 때 위 주장은 받아들이기 어렵다.

징계요구 양정 특정인의 조경물 구입을 위해 다른 공사 예산을 부풀려 편성·집행하고 합의조건 이행을 위해 조경물을 고가에 구입하면서 계약체결 전 조경물

반입을 허용하였으며, 직무관련자인 공사업체에 의무 없는 일을 요구하게 하는 등 업무를 부당하게 처리한 C와 이에 대한 지휘·감독을 제대로 하지 않은 D의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계 사유에 해당한다.

C는 특정인의 조경물을 구입하기 위해 관련 없는 순환도로 확장공사 예산을 10억 원 부풀리고도 이를 사업설명서에 명시하지 않는 등 의회의 심의·의결 기능을 훼손한 것에 대해 고의성이 있다. 그리고 정당한 사유 없이 기존 평가결과를 무시한 채 감정평가를 재실시하고 고평가된 결과를 검토하지 않은 채 그대로 인용하여 계약을 체결하거나 매도인의 사정에 따른 가이식 비용을 영동군이 부담하는 것으로 합의하였다. 또한, 조경물을 관내 반입하여 사실상 구입했으나 예산이 없어 2022년 7월 현재 일부 조경물 대금을 지급하지 못하고 있는 상황으로 「지방계약법」 등에 따른 계약질서를 어지럽게 하였다. 더욱이 자격이 없는 판매인에게 조경 공사를 하게 하고 위 공사와 관련 없는 광장 조성공사 업체를 부당하게 동원하여 흙과 장비를 지원하게 하는 등 공직자로서 비위의 정도가 심하고 그 결과도 중대하여 강등에 해당하는 중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

또한, D는 예산 편성, 감정평가 실시 및 검토 등의 과정에서 본인이 아는 분야가 아니라며 C가 알아서 하도록 놔두었고, 법령에 위반되는 사실을 알면서도 ☐팀장 C의 의견을 그대로 받아들이거나 묵인하였으며, 무단 반입된 조경물을 정당한 절차를 거쳐 구입한 것으로 처리하기 위해 감정평가 추가 실시를 지시하는 등 ☐팀에 대한 지휘·감독을 태만히 한 잘못이 있으므로 정직에 해당하는 중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항 영동군수는

① 특정인의 조경물을 구입하기 위해 다른 공사 예산을 부풀려 편성하여 지방의회의 예산심의 등의 권한을 침해하고, 계약체결 전 조경물 반입을 묵인하거나 허용하고, 근거가 부족한 감정평가 결과에 따라 조경물을 고가에 구입하는 등 조경물 구입 업무를 부당하게 처리한 전 군수 B의 비위행위는 「지방공무원법」 제69조 제1항 제2호에 해당하여 엄중한 인사조치가 필요하다고 판단되나, 위 사람이 2022. 5. 16. 퇴직한 바 있어 그 비위 내용을 통보하오니 재취업, 포상 등을 위한 인사자료로 활용하고, 인사혁신처에 통보하여 공직후보자 등의 관리에 활용될 수 있도록 하며[통보(인사자료)]

② 특정인의 조경물을 구입하기 위해 다른 공사 예산을 부풀려 편성하여 지방의회의 예산심의 등의 권한을 침해하고, 계약체결 전 조경물을 반입한 후 근거가 부족한 감정평가 결과에 따라 조경물을 고가에 구입하였으며, 계약을 체결하기 위해 사실과 다른 내용의 조경물 구입 관련 문서를 작성하게 하는 등 조경물 구입 업무를 부당하게 처리하였고, 자격이 없는 자에게 조경공사를 하게 했을 뿐만 아니라 직무관련자인 공사업체에 의무 없는 일을 요구하는 등 업무를 부당하게 처리한 C와 조경물 구입 업무에 대한 지휘·감독을 제대로 하지 못한 D를 「지방공무원법」 제72조에 따라 각각 징계처분(C 강등, D 정직)하고(징계)

③ 앞으로 계약체결도 하지 않고 조경물을 무단 반입한 후, 이를 무마하기 위하여 사실과 다른 내용의 조경물 구입 관련 계획 등을 수립하거나 일상감사와 계약심사를 의뢰하고, 일상감사와 계약심사를 회피하기 위해 일상감사 등이 완료된

다른 사업의 설계를 변경하여 다른 사업에서 조경물을 구입하는 것으로 꾸미며, 직무관련자인 공사업체에 의무 없는 일을 부당하게 요구하는 등의 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고 관련자(H, I, J)에게 각각 주의를 촉구하며(주의)

④ 감정평가금액 산출근거를 기재하지 않고 현황과 다른 내용으로 감정평가를 한 ☐나 감정평가법인과 ☐나 감정평가법인에 대해 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제8조에 따라 국토교통부장관에게 감정평가 타당성 조사를 의뢰하고, 조경 공사업을 등록하지 않고 조경공사를 한 E를 「건설산업기본법」 제95조의2 등에 따라 고발하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감 사 원

주 의 요 구

제 목 회랑 조성사업 추가경정예산 부당 편성 및 집행

소 관 기 관 영동군

조 치 기 관 영동군

내 용

1. 업무 개요

영동군은 2018년부터 “레인보우 힐링타운 광장조성사업”(총사업비 120억 원, 이하 “광장 조성사업”이라 한다)을 추진하던 중 광장 내 구조물 중 회랑¹⁾을 전시용 공간으로 조성하기 위해 2021. 4. 30. 의회에 “레인보우 힐링타운 광장(회랑) 조성사업”(이하 “회랑 조성사업”이라 한다) 추가경정예산(이하 “추경예산”이라 한다) 17억 원의 편성을 요청하였고 2021. 5. 17. 의회의 의결을 받은 후 2021. 12. 9. 현재까지 1,555,634천 원을 집행하였다.

이에 대해 청구인은 영동군이 명확한 산출근거 없이 회랑 조성사업 예산을 과다하게 계상하였으며, 추경예산이 편성되기 전에 회랑 조성사업에 예산을 집행했다며 공익감사를 청구(2021. 8. 20.)하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「지방재정법」 제36조에 따르면 지방자치단체는 합리적인 기준에 따라 경비를 산정하여 예산에 계상하도록 되어 있고, 같은 법 제45조에 따르면 추경예산 성립

1) 건축물의 주요 부분을 둘러싼 지붕이 있는 긴 복도

전에 사용할 수 있는 경비는 국가 또는 시·도로부터 그 용도가 지정되고 소요 전액이 교부된 경비 또는 국가 또는 시·도로부터 재난구호 및 복구와 관련하여 복구계획이 확정·통보된 경우 그 소요 경비에 한하도록 되어 있다.

한편 영동군은 [표 1]과 같이 광장 조성사업과는 다른 세부사업인 회랑 조성사업 추경예산을 편성하였는데 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 [별표 13] “사업예산 운영기준”에 따르면 동일 단위사업 내 세부사업 간 예산을 변경하여 사용할 경우 예산부서와의 협의를 거쳐 실·국장이 변경 결정한 후 사용하도록 되어 있다.

[표 1] 광장 조성사업 및 회랑 조성사업 예산 편성 현황

(금액단위: 백만 원)

구분	단위사업	세부사업	부기	편성금액
본예산(국비)	힐링타운 운영	지역개발사업(힐링타운광장)(보조)	레인보우 힐링타운 광장 조성사업	4,863
추경예산(군비)		레인보우 힐링타운 조성	레인보우 힐링타운 광장(회랑) 조성사업	1,700

자료: 영동군 제출자료 재구성

따라서 영동군은 회랑 조성사업 예산을 편성할 때 회랑 조성과 직접적으로 관련된 사업내용을 바탕으로 합리적인 산출근거에 따라 세부 내역을 산출하여 예산을 편성하여야 했고, 추경예산이 성립되기 전에 다른 사업의 예산으로 사업비를 집행하는 일이 없어야 했다. 또한 추경예산으로 편성된 해당 회랑 조성사업 예산을 다른 세부사업에 집행할 때에는 예산부서와의 협의를 거쳐 세부사업 간 예산 변경을 결정한 후 집행하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

영동군은 2020. 10. 21. 기존 회랑시설을 전시용 공간으로 변경하기로 하고 2021년 3월경 이를 추경예산에 반영하기 위해 [표 2]와 같이 세부내역을 산출하여

2021. 4. 30. 추경 세출예산 요구서를 의회에 제출²⁾한 후 2021. 5. 17. 의회의 의결을 거쳐 회랑 조성사업 예산 17억 원을 편성하였는데 이 중 석가산, 조형물 등 3억 원은 회랑 조성이 아닌 광장 조성과 관련된 비용이었다.

[표 2] 회랑 조성사업 예산 산출내역

(금액단위: 백만 원)

구분	계	유리	창틀	벽체·바닥	전기(조명)·통신	냉난방·조경 ^{주)}	석가산	조형물
예산 산출금액	1,700	450	100	350	200	300	100	200

주: 냉난방시설, 회랑 계단 라이트스톤월 마감 등

자료: 영동군 제출자료 재구성

그리고 영동군은 [표 3]과 같이 회랑 조성과 관련하여 창틀공사 비용 64,989천 원, 벽체·바닥공사 비용 25,474천 원 등 총 90,463천 원을 추경예산이 제출(2021. 4. 30.)되기 전인 2021. 4. 19.과 4. 29. 회랑 조성사업과 다른 세부사업인 광장 조성사업 예산으로 이미 집행하였으며, 추경예산 편성 이후에는 당초 회랑 조성에 사용하기로 계획하였던 자재(유리, 바닥 등)의 종류를 변경하고 물량을 축소 하면서 예산 산출금액 14억 원 중 397,985천 원만을 회랑 조성사업에 집행하였다.

[표 3] 회랑 조성사업 예산 편성 및 집행 내역(회랑 조성비용 관련)

(금액단위: 천 원)

구분	내용	예산 산출금액	집행금액		지출결의일자	당초 산출금액에 비해 집행금액이 감소한 사유
			회랑 조성사업 예산(군비)	광장 조성사업 예산(국비)		
합계		1,400,000	397,985	90,463		
유리공사	회랑 유리 설치비	450,000	105,679	-	2021. 8. 31.	유리종류 변경(접합유리→배강도유리)
창틀공사	금속제창	100,000	-	64,989	2021. 4. 19.	유리규격 확대에 따른 세로구간 금속제 삭제로 금속제창 물량 축소

2) 영동군이 군의회에 회랑 조성사업 추경 세출예산 요구서를 제출할 때는 산출근거를 '창호 550백만 원, 벽체 및 바닥 마감 350백만 원, 음향통신 200백만 원, 기타 광장 내 조형물 및 조경시설 600백만 원'으로 작성하여 제출

구분	내용	예산 산출금액	집행금액		지출결의일자	당초 산출금액에 비해 집행금액이 감소한 사유
			회랑 조성사업 예산(군비)	광장 조성사업 예산(국비)		
벽체·바닥 공사	벽체판석 붙임, 바닥 에폭시 마감, 회랑 상부 방수	350,000	193,515	-	2021. 8. 31.	회랑 바닥면 시공 변경 (자연석→에폭시 마감)
	현무암판석		-	25,474	2021. 4. 29.	
			102	-	2021. 7. 20.	
전기(조명)· 통신 공사	회랑 전력인입	200,000	33,784	-	2021. 9. 14.	디자인조명 및 내창측 인테리어 조명 계획 변경
냉난방· 조경공사	냉난방시설, 회랑 계단 라이트스톤월 마감	300,000	64,905	-	2021. 7. 27.	계획 대비 실외기 및 실내기 수량 감소, 회랑 계단 라이트스톤월 미설치

자료: 영동군 제출자료 재구성

또한, 영동군은 [표 4]와 같이 당초 회랑 조성사업 예산에서 석가산, 조형물 설치를 위해 편성한 3억 원은 당초 산출내역과 달리 집행하지 않았고, 이와는 별도로 예산부서와의 협의 없이 회랑 조성사업 예산으로 포장공사 280,461천 원 등 총 1,157,649천 원을 광장 조성사업에 포함되는 광장 포장공사 등에 집행하였다.

[표 4] 회랑 조성사업 예산 편성 및 집행 내역(광장 조성비용 관련)

(금액단위: 천 원)

구분	내용	예산 산출금액 ^{주)}	집행금액 (군비)	지출결의일자	집행 사유
합계		300,000	1,157,649		
석가산	석가산 설치 1개소	100,000	-	-	
조형물	캐스캐이드 설치 1개소	200,000	-	-	
포장공사	포장 형식변경 (블록포장→석재판석)	-	280,461	2021. 8. 31.	집행잔액 발생이 예상되어 광장 조성에 집행
디자인 콘크리트	광장 바닥포장 등에 디자인 콘크리트(영동 홍보사진 등) 조성	-	167,997	2021. 8. 12. 등 4회	"
기타	광장 조성 관련 관급자재대, 기성금, 준공금 등	-	709,191	2021. 6. 30. 등 11회	"

주: 석가산, 조형물은 광장 조성사업 예산(국비)으로 설치

자료: 영동군 제출자료 재구성

이와 같이 영동군은 회랑 조성사업을 추경예산 편성을 통해 추진하면서 [표 5]와 같이 추경예산 편성 전 광장 조성사업 예산으로 90,463천 원을 회랑 조성사업에 집행하였고, 광장 조성과 관련된 비용 3억 원을 포함하여 예산 17억 원을 편성한 후 2021. 12. 9.까지 총 1,555,634천 원을 집행하면서 회랑 조성에는 397,985천 원만을 집행하고 나머지 1,157,649천 원은 예산부서와 별도의 협의 없이 광장 조성에 집행하는 등 「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 등 관련 규정에 맞지 않게 예산을 편성 및 집행하였다.

[표 5] 회랑 조성사업 예산편성 및 집행 내역(종합)

(금액단위: 천 원)

구분	계	회랑 조성비용 ^{주)}				광장 조성비용				
		소계	유리·창틀	벽체·바닥	전기통신·냉난방·조경	소계	석가산·조형물	포장	디자인 콘크리트	기타
예산 산출금액 (A)	1,700,000	1,400,000	550,000	350,000	500,000	300,000	300,000	-	-	-
집행금액 (B)	1,555,634	397,985	105,679	193,617	98,689	1,157,649	-	280,461	167,997	709,191
차액 (A-B)	144,366	1,002,015	444,321	156,383	401,311	-857,649	300,000	-280,461	-167,997	-709,191

주: 회랑 조성 관련 총비용은 예산 편성 전에 광장 조성사업 예산에서 집행한 90,463천 원과 회랑 조성사업 예산에서 집행한 397,985천 원의 합인 488,448천 원임

자료: 영동군 제출자료 재구성

관계기관 의견 영동군은 회랑 조성에 필요한 예산을 광장 조성사업 예산과 동일한 예산이라 판단하고 편성 및 집행한 잘못이 있다며 앞으로 객관적인 자료를 근거로 사업예산을 산출 및 요구하도록 하고, 사업비가 추가로 필요할 경우 해당 세부사업명으로 예산을 요구하여 집행하는 등 투명하고 목적에 맞는 예산편성 및 집행이 이루어지도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 영동군수는 앞으로 「지방재정법」 및 「지방자치단체 예산편성
운영기준」 등 관련 규정에 맞지 않게 사업예산을 편성하거나 집행하는 일이 없도록
업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

주 의 요 구

제 목 산지전용허가 조건에 위배된 복지시설 부지조성 공사 사토 반출

소 관 기 관 영동군

조 치 기 관 영동군

내 용

1. 업무 개요

영동군은 2019년 1월부터 2021년 10월까지 [표 1]과 같이 관내에서 노인 복지관 등 향후 복지시설 건설에 필요한 부지를 조성하는 “영동군 복지시설 부지조성 공사”(이하 “부지조성 공사”라 한다)를 계획·추진하였다.

[표 1] 부지조성 공사 추진 개요

구분	내용
사업명	영동군 복지시설 부지조성 공사
시공사 / 계약일	☐주식회사 (대표자 O) / 2020. 5. 20.
사업 위치	관내
사업 기간	2019년 1월~2021년 10월 (2021. 10. 20. 준공)
사업비	5,300백만 원 (당초 4,000백만 원에서 증액·변경)
조성 면적	8,129㎡ (당초 7,195㎡에서 확대·변경)

자료: 영동군 제출자료 재구성

이에 대해 청구인은 영동군이 부지조성 공사 중 부수적으로 발생한 파쇄석을 무단으로 반출하고, 해당 파쇄석을 특정 업체에 무상으로 제공하여 경제적 혜택을 주었으며, 파쇄석을 제공하면서 발생하는 운반비 등도 청구하지 않는 등 사업자와 관련 공무원의 유착 의혹이 있다며, 부지조성 공사 추진 전반의 적정성을 점검할 필요가 있다는 내용의 공익감사를 청구(2021. 8. 10.)하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「산지관리법」 제14조와 같은 법 시행령 제15조에 따르면 산지전용을 하려는 자와 허가받은 사항을 변경하려는 자는 그 용도를 정하여 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장 등의 허가를 받아야 하는데, 산림청장 소관이 아닌 국유림, 공유림 또는 사유림의 산지인 경우¹⁾에는 시장·군수·구청장에게 산지전용 허가 또는 변경허가를 받도록 되어 있다.

또한, 「산지관리법」 제20조에 따르면 산림청장 등은 제14조에 따른 산지전용 허가를 받은 자가 허가의 목적 또는 조건을 위반하거나 허가 또는 신고 없이 사업계획이나 사업 규모를 변경한 경우에는 허가를 취소하거나 목적사업의 중지, 시설물의 철거, 산지로의 복구, 그 밖에 필요한 조치를 명하도록 되어 있다.

이와 관련 부지조성 공사를 추진한 영동군 대과(이하 “대과”라 한다)는 [표 2]와 같이 2020. 6. 15. ⊖ 외 3필지(공유림, 영동군 소유) 4,482㎡에 대하여 영동군 대과(이하 “대과”라 한다)에 산지전용허가를 신청하였고, 부지조성 공사 추진 중 산지전용허가 대상 면적이 280㎡만큼 증가하자 2021. 6. 3. 산지전용허가 대상 면적을 4,762㎡로 변경하여 대과에 산지전용 변경허가를 신청하였다.

[표 2] 대과의 산지전용허가 신청 현황

구분	신청일	목적	소재지 및 면적		지목 구분	허가자 / 수허가자
산지전용허가	2020. 6. 15.	부지 조성 공사	⊖ 외 3필지	4,482㎡	공유림 준보전산지 (영동군 소유)	영동군수 / 대과장
산지전용 변경허가	2021. 6. 3.		⊖ 외 3필지	4,762㎡ (280㎡ 증가)		

자료: 영동군 제출자료 재구성

한편, 대과는 2020. 6. 15. 대과에 산지전용허가를 신청하면서, 이 건 부지조성 공사현장과 인접한 영동군 개태센터 건립예정지 등 공사현장에 사토를 반출

1) 산지 면적이 50만㎡ 미만, 보전산지의 경우에는 3만㎡ 미만

하면 될 것으로 판단²⁾하였고, 이에 따라 부지조성으로 인해 발생하는 67,146㎡의 사토를 인근 건설현장으로 반출하여 2차적인 환경 훼손을 방지하겠다는 내용의 토사처리계획³⁾을 제출하였다.

☐과는 2020. 6. 25. ☐과의 산지전용허가 신청에 대해 허가해 주면서, 토석 채취허가를 받은 자가 토석채취허가지 외의 토석을 무분별하게 반입받는 등의 문제를 예방하고자 “산지전용허가에 따라 발생한 사토는 제출된 사업계획의 토사처리계획에 따라 처리할 것”, “부수적으로 발생한 토석류를 가공업체에 반출할 수 없으며 특히, 부수적으로 발생한 원석을 반출하지 말 것”을 조건으로 부과하였다.

따라서 산지전용허가를 신청한 ☐과는 신청 시 제출한 토사처리계획대로 부지조성 공사 추진 중 발생한 사토를 인근 건설현장으로 반출·처리하고, 발생한 토석류가 가공업체에 반출되지 않도록 하여야 했다.

그리고 ☐과에 대해 산지전용을 허가한 ☐과는 ☐과가 산지전용허가 조건을 제대로 이행하는지 관리·감독하여, 산지전용허가 조건을 위반하는 경우 허가취소 등의 적절한 조치를 하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

☐과 L은 전임자가 토사처리계획을 수립(2020. 6. 15.)할 당시 사토 67,146㎡ 중 53,000㎡를 처리하려고 계획하였던 영동군 ☐☐센터 건립예정지를 사토장으로 이용하기 어렵게 되자⁴⁾, 2020년 7월경부터 시공사 관계자 등과 함께 인근 관내

2) 2020년 3월 최초 실시한 “영동군 복지시설 부지조성 공사 실시설계” 결과에 따르면, ☐과는 67,146㎡의 사토를 684백만 원의 비용을 소요하여 처리하는 것으로 계획하였는데, 해당 실시설계에는 사토장을 공사현장 반경 1.1km 이내로 설정하였을 뿐 구체적인 사토장을 명시하지는 않았음

3) ☐과 담당자는 감사 과정에서 전임자가 영동군 ☐☐센터 건립예정지에 53,000㎡, 저수지 공사현장에 13,414㎡ 정도의 사토를 보내는 것을 전제로 토사처리계획을 작성하였다고 하였으나, 구체적인 내용은 해당 토사처리계획에 명시하지 않았음

4) L은 감사 과정에서, 2020년 7월경 영동군 ☐☐센터 건립예정지에 사토처리가 가능한지 ☐사업소 담당자

건설업체, 주변 지역 이장, 새마을지도자 등에게 사토가 필요한지 여부 등을 물어보는 방식으로 신규 사토장을 물색⁵⁾하였고, 사토장이 확보된 같은 해 7. 27. 부터 2021. 8. 2.까지 총 131회에 걸쳐 28개 사토장에 총 84,162㎡⁶⁾의 사토를 반출하였다.

그런데 이번 감사기간(2022. 1. 17.~1. 26.) 중 ㉠과가 사토를 반출한 사토장 현황을 점검한 결과, “2항”의 산지전용허가 신청 시 제출한 토사처리계획에 맞게 인근 건설현장으로 반출된 사토량은 [표 3]과 같이 ㉡ 등 4곳에 반출된 21,174㎡에 불과하였고, 이를 제외한 나머지 62,988㎡는 관내 골재 가공(선별·파쇄)업체와 공사현장이 아닌 목장, 농경지 등에 반출하여 산지전용허가 조건을 위반한 것으로 나타났다.

[표 3] 인근 건설현장에 반출된 사토량 현황

위치	공사내용	사토량(㎡)
㉡ ^{주)}	복지시설 부지조성 공사	3,330
-	길현지구 소규모 용수개발사업	4,044
-	군도12호선 도로 확·포장공사	13,440
-	지땡소하천 정비공사	360
계		21,174

주: 이 건 부지조성 공사 지역과 인접한 필지

자료: 영동군 제출자료 재구성

특히, L은 관내 골재 가공업체인 (주)㉢㉣개발⁷⁾(대표자 M, N)이 2021. 1. 27. 시공사인 ㉤㉤주식회사에 부지조성 공사로 발생하는 사토가 자사 현장에서 사용 가능한 복구토라고 하면서 당사에서 사용할 수 있도록 조치하여 달라고 공문으로

에게 문의하자, 영동군 ㉥㉦센터 건립계획이 확정되지도 않았고 상황이 불확실하므로 사토를 받을 수 없다는 답변을 받았다고 진술

5) L은 감사 과정에서, 시공사인 ㉤㉤주식회사와 함께 인근 관내 건설업체, 주변 지역 이장, 새마을지도자 등에게 사토가 필요한지 여부 등을 물어보는 방식으로 사토장을 확보해 나갔다고 진술

6) 최종 사토량으로 2021. 6. 3. 산지전용 변경허가 신청 시 예상한 사토량인 82,501㎡보다 초과 발생

7) 골재채취업으로 등록(2018. 4. 9.)된 업체로, 영동군으로부터 관내에서 2014. 5. 9.부터 2024. 4. 30.까지 토석을 채취할 수 있도록 허가받음

요청한 사실을 알게 되자, 부지조성 공사 준공일이 도래하고 있고, 준공 전 다른 사토장을 추가로 구하기 어려울 것이라 판단하여 [표 4]와 같이 2021. 5. 4.부터 같은 해 8. 2.까지 12차례에 걸쳐 총 7,704㎡의 사토를 (주)대창개발에 반출⁸⁾하였다.

[표 4] (주)대창개발에 반출된 사토 현황

일자	반출량(㎡)	일자	반출량(㎡)
2021. 5. 4.	612	2021. 5. 29.	576
2021. 5. 6.	264	2021. 6. 8.	756
2021. 5. 24.	660	2021. 7. 8.	864
2021. 5. 25.	864	2021. 7. 9.	840
2021. 5. 26.	660	2021. 7. 22.	540
2021. 5. 28.	744	2021. 8. 2.	324
계		7,704	

자료: 영동군 제출자료 재구성

더욱이 L은 “2항”에서 언급한 바와 같이, 산지전용허가 대상 면적이 280㎡만큼 증가(당초 4,482㎡→4,762㎡)하였다는 사유로 2021. 6. 3. 산지전용 변경허가를 신청하였는데, [표 5]와 같이 산지전용 변경허가 신청 전(2020. 6. 24.~2021. 6. 2.)에 이미 4,380㎡의 사토를 (주)대창개발에 반출하는 등 총 54,900㎡를 토사처리계획에 맞지 않게 반출하고 있었다.

[표 5] 토사처리계획과 달리 반출된 사토량 현황

구분	토사처리계획에 따른 반출량(㎡)	토사처리계획을 위반한 반출량(㎡)	
		(주)대창개발 반출량(㎡)	
산지전용 변경허가 신청 전 (2020. 6. 24.~2021. 6. 2.)	20,949	54,900	4,380
산지전용 변경허가 신청 후 (2021. 6. 3.~)	225	8,088	3,324
계	21,174	62,988	7,704

자료: 영동군 제출자료 재구성

그런데도 위 사람은 기존 토사처리계획 중 총사토량만을 증가(67,146㎡→82,501㎡)시킨 채, 사토는 인근 건설현장으로 반출하겠다는 내용의 토사처리계획을

8) 2020년 10월 영동군은 대창주식회사와 사토 운반거리 5km까지의 비용만 영동군이 부담하는 것으로 협의하여 이를 설계에 반영하였고, 이에 따라 (주)대창개발(부지조성 공사현장에서 약 14km 거리)은 27백만 원의 운반비용을 부담

첨부하여 산지전용 변경허가를 신청(2021. 6. 3.)하였으며, 당초의 허가조건과 동일한 조건⁹⁾을 전제로 허가(2021. 6. 11.)를 받았다.

그리고 [과]¹⁰⁾가 산지전용 허가 및 산지전용 변경허가 시 제출한 토사처리 계획과 달리 부수적으로 발생한 사토를 인근 건설현장이 아닌 골재 가공업체 및 농경지, 농장 등에 반출하는데도, [과]는 이를 제대로 관리·감독하지 않았고 허가의 취소, 목적사업의 중지 등 적절한 제재조치도 하지 않았다.

또한, (주)[과]개발은 부지조성 공사로 발생하는 사토를 복구토로 사용하겠다고 밝혔으나, 「산지관리법」 제40조¹¹⁾에 따른 산지복구설계서를 [과]로부터 승인받지도 않은¹²⁾ 것으로 나타났다.

이에 따라 총 62,988㎡의 사토가 산지전용허가 조건과 다르게 골재 가공업체·목장·농경지에 반출되었을 뿐 아니라, 이로 인해 산지복구 승인을 받지 않은 (주)[과]개발¹³⁾에 토석채취허가지 외의 지역에서 발생한 7,704㎡의 사토가 반출되는 결과를 초래하였다.

관계기관 의견 영동군은 감사원의 문제 제기에 별다른 이견을 제기하지 않으면서, 사토를 처리하기 전 산지전용허가 신청 시 제출한 토사처리계획 및 허가

9) 산지전용허가에 따라 발생하는 사토는 제출된 사업계획의 토사처리계획에 따라 처리할 것, 부수적으로 발생된 토석류를 가공업체에 반출할 수 없으며 특히, 부수적으로 발생된 원석을 반출하지 말 것

10) 2021. 6. 3. [과]에 산지전용 변경허가 신청 시 제출한 토사처리계획은 L이 작성하였으나, 당초 [과]에 제출(2020. 6. 15.)한 전 토사처리계획은 전입자가 작성

11) 산지전용 등의 기간이 만료되기 전에 복구공사를 하기 위하여 복구설계서의 승인을 받으려는 경우에는 복구공사에 착수하기 전의 기간에 산지복구기간 등이 포함된 산지복구설계서를 제출하여 승인받아야 함

12) (주)[과]개발은 2021년 7월경 2021년 6월부터 같은 해 9. 30.까지(90일간) 산지복구공사를 하겠다는 내용의 산지복구설계서를 [과]에 제출하였으나, [과]는 “현황을 측정하여 실측 도면으로 복구계획을 제출하여야 한다”는 이유로 이를 반려

13) 「산지관리법」 제28조 제1항 제6호에 따라 토석채취허가를 받은 (주)[과]개발은 토석채취완료지 복구를 위해 토석채취허가지 외의 토석을 반입받을 수는 있으나, [과]로부터 7,704㎡의 사토를 반입받기 전 산지복구설계서 승인(같은 법 제40조 제1항)을 받지 않아, [과]는 2022. 4. 19. 과태료 부과 처분(같은 법 제57조 제1항)을 하였고 (주)[과]개발은 같은 해 5. 19. 과태료 1.2백만 원을 납부하였음

조건에 대하여 확인하고 토사처리계획을 변경하여 산지전용허가 변경 신청·승인 후 사업을 진행하여야 했으나 이를 미처 이행하지 못하였다면서, 향후 유사한 공사를 추진하게 되면 관련 인허가 사항을 준수할 것이고, 토사처리계획을 준수하여 사토가 처리되는지 관리·감독을 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 영동군수는 앞으로 토사처리계획과 달리 사토를 외부로 무단 반출하는 등 산지전용허가 조건을 위반하거나, 산지전용허가 조건과 다르게 사토를 처리하는데도 이에 대해 관리·감독을 소홀히 하여 허가취소 등의 적절한 조치를 하지 않는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고, 관련자¹⁴⁾(L)에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

14) ㉡과 관련자는 (주)㉡㉢개발에 사토를 반출하면 특혜를 제공하는 것으로 비취질 우려가 있어 사토를 반출할 계획이 없었으나, 당초 계획한 준공일(2021. 5. 31., 최종 준공은 2021. 10. 20.)이 도래하는 상황에서 추가로 사토장을 구할 수 없는 등 불가피한 사유로 위 업체에 반출하였다고 밝혔음. 실제로 위 업체가 사토 제공을 요청한 것은 2021. 1. 27.이었고 사토 반출을 시작한 것은 2021. 5. 4.임. 영동군의 최근 사토 거래 현황을 참고하여 ㉡과가 반출한 사토 총 84,162㎡를 금액으로 환산하면 1.3백만 원으로 산출되는데, 위 업체에 반출한 사토는 7,704㎡로 총반출량의 9% 정도이고, 위 업체가 사토 7,704㎡ 운반비용 27백만 원을 지출한 점 등을 고려하면 ㉡과 관련자가 (주)㉡㉢개발에 경제적 혜택을 제공하기 위해 의도적으로 사토를 반출한 것으로 단정하기는 곤란