

경 기 도

시정 · 징계 요구

제 목 ○○○ ○○○○지구 ○○블럭 민간참여 공공임대주택사업 추진 부당
관 계 기 관 경기도시공사
징 계 종 류 감 봉
징 계 사 유

위 사람들 중 ○○○은 2017. 2. 23.부터, ○○○은 2017. 2. 23.부터, ○○은 2017. 2. 23.부터 각각 2017. 7. 28.현재까지 위 관서 ○○○○처 ○○○○○에서 ○○○ ○○○○지구 ○○블럭 민간참여 공공임대주택사업 건설사업 업무 전반 등을 감독하거나 주관 · 총괄하고 있다.

경기도시공사(이하 “공사” 라 한다)에서는 2016. 6. 15. “○○○○ ○○블럭 민간참여 공공임대주택사업” (이하 “민간참여 공공사업 “이라 한다) 민간사업자 공모를 통해 같은 해 7. 21. 주식회사 ○○(대표이사 ○○, 이하 “○○” 라 한다¹⁾)와 컨소시엄으로 구성 · 참여한 ○○○○ 주식회사(대표이사 ○○○, 이하 “○○○○” 이라 한다²⁾)를 우선협상 대상으로 선정 이후 같은 해 11. 10. 사업협약을 체결³⁾ 하였고 같은 해 12. 19. 사업계획 변경 승인을 거쳐 2019. 8. 30. 준공예정으로 사업을 추진 중에 있다.

위 공사는 「공공주택 특별법」 제4조 제1항 내지 제2항 및 「민간참여 공공주택사업 시행지침」(국토교통부 훈령 제612호) 제16조 제1항 내지 제3항의 규정 등에 따라 ○○ · ○○○○ 컨소시엄업체와 “사업협약서” (이하 “협약서” 라 한다)을 체결하였고, 위 협약서 등에 따르면 민간사업자 공모지침서(이하 “공모지침서” 라 한다) 및 제반법령을 준수 하도록 되어 있다.⁴⁾

1) 인천광역시 ○○○ ○○○ ○○

2) 경기도 ○○○ ○○○ ○○○○ ○○○ ○동 ○○○호

3) 총 사업비 3,011억원 : 경기도시공사 1,210억원(토지비 535억원, 기타비용 675억원) + ○○-○○○○○ 1,801억원 (공사비 1,726억원, 기타비용 75억원) [○○ 60%(1,081억원), ○○○○ 40%(720억원)]

4) 공모지침서 사업관리지침 3. 공동사업자의 권리와 의무 3.1 사업주체의 책임 공사와 민간사업자는 공공주택 특별법과 관련 법령에 따라 사업을 추진 하도록 되어 있음.

또한 위 공사 「계약사무처리규정」 제2조 규정에 따르면 계약에 관한 업무를 처리함에 있어 「지방공기업법」 시행규칙 제23조의3에 따라 「지방자치 단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법” 이라 한다) 및 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙, 「경기도 재무회계규칙」 등을 준용하도록 되어 있다.

「지방계약법」 제29조, 같은 법 시행령 제88조 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정자치부예규 제40호) 제7장 공동계약 운영요령의 규정에 따르면 필요한 경우 계약 상대방을 둘 이상으로 공동계약을 체결할 수 있도록 하면서 공동수급체⁵⁾ 구성원으로 하여금 계약이행계획서에 따라 실제 계약이행에 참여하도록 하고 있고 단순히 자본 참여만을 한 경우 등은 불허하고 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하도록 하고 있으며 직접 시행하지 않고 하도급 하는 경우는 위 공사의 승인을 받도록 하고 있다.

그리고 위 공사 공모지침서 제8조에는 사업에 참여할 입찰참가자를 건설업 면허 소지자⁶⁾로 명시하고 있다.

따라서 ○○와 ○○○○은 지분비율(○○ 60%, ○○○○ 40%)에 맞추어 사업에 참여하여야 하고 위 공사는 공동수급체 구성원으로 하여금 착공(착수) 시까지 구성원별 출자비율·분담내용에 따른 공동계약이행계획서(이하 “계약이행계획서” 라 한다)를 제출하게 하여 승인을 받도록 하여야 하고, 협약서 제7조의 약정에 따라 이에 대한 지도·감독을 철저히 하여야 한다.

그런데 위 사람들은 ○○○○이 40%의 지분으로 ○○와 공동으로 컨소시엄을 구성하여 입찰에 참여하면서도 민간사업자 투자금 총액(1,801억 원) 대비 약 95% 이상(1,726억 원)을 차지하고 있는 공사시행에 전혀 참여하지 않은 사항을 알면서도 공동계약이행계획서 조차 제출 받지 않고 아무런 조치를 하지 않은 채 그대로 방치하고 직무를 태만히 하였다.

오히려 위 사람들은 ○○○○이 공사시행에 사실상 참여하지 않고⁷⁾ 있는데도 기성금 지급 시 결과보고서 작성 및 검토보고⁸⁾(내부결재)에는 누적 수입금 한도 내 적정하고

5) 수급인이라 함은 “건축시방서” 15.1에 따르면 민간사업자(○○,○○○○)를 말하고 감독자라 함은 경기도시공사를 말한다.
6) “공모지침서” 제8조 제1호의 규정에 따르면 사업자공모 사업신청자격은 건설산업기본법 제9조에 따른 건축 공사업, 토목건축공사업 등록을 한 자와 주택법 제9조에 의한 주택건설사업으로 등록한 자로 되어 있고, 같은 공모지침서 제8조 제2호의 규정에 따르면 사업신청자는 본 사업을 수행 할 수 있는 단독법인 또는 3개사 이내에서 컨소시엄을 구성하여 참여 가능하며 위 사업신청자격요건을 충족하여야 함.
7) ○○○○은 전혀 공사현장에 직원을 파견 등 공사에 아무런 참여를 하지 않고 있다가 2017. 6월경 언론에 문제가 제기되자 1명을 현장에 파견(2017. 7. 1. 현재 전체 21명 중 1명이 근무) 2017. 8. 1. 한국건설기술인협회에서 공시된 ○○○○의 기술직 직원은 5명에 불과함.(단, 국민연금 사업장 가입자 명부에 직원현황을 보면 사장을 포함하여 총 9명)
또한, 2017. 3. 15. ○○와 컨소시엄으로 구성·참여한 ○○○○은 ○○○○처장 등 19인(공사, 감리, 민간사업자)이 참석한 착공간담회 조차 참여하지 않았음.

기성금 지급에는 문제가 없는 것으로 보고한 후 “협약서”에 명시된 40%의 지분비율대로 ○○○○에게 지급하였다.

이와 관련하여 이번 감사 시 확인한 결과 ○○○○은 [표]와 같이 그 중 88% 정도의 금액을 주관사인 ○○에게 재송금(이체)시키고 나머지 12% 정도의 수익을 취하고 있는 것으로 추정된다.

[표] 기성금 지급 및 입금내역

(단위 : 원)

구 분	기성금 지급내역(A) (경기도시공사→○○○○)		입금내역(B) (○○○○→○○)		비 고(A-B)
	지급일	지급금액	입금일	입금금액	
합계	3회	4,337,310,163	3회	3,829,584,635	507,725,528
1회	17. 5. 31.	857,471,560	17. 6. 13.	757,095,939	100,375,621
2회	17. 6. 14.	1,947,461,962	17. 6. 29.	1,719,492,065	227,969,897
3회	17. 6. 29.	1,532,376,641	17. 7. 11.	1,352,996,631	179,380,010

※ 자료 : 경기도시공사 자료 재구성

그 결과 협약서와 같이 사업을 시행하는 경우 ○○○○은 사업에 직접 참여하지 않으면서도 사업비 약 43억 원의 12% 정도인 약 5억 원 가량의 금전적 이익과 ○○○○ ○○○○지구 일원의 건설공사실적 인정 등의 특혜⁹⁾를 입게 될 것으로 추정되는 반면, 공동계약을 통해 얻고자 하는 건설산업의 발전 저해는 물론 경기도 지역업체 참여 활성화를 위한 지역업체 참여비율 취지를 무색하게 만드는 등 건설산업의 질서가 어지럽게 되었다.

따라서 위 사람들의 행위는 경기도시공사 「취업규정」 제6조의 규정에 위배된 것으로 경기도시공사 「인사규정」 제43조 제1호 및 제2호의 규정에 해당한다.

8) ① 2017. 6. 9. 제1회 공사기성검사(정식) 결과보고서를 ○○ ○○가 작성 ○○○ ○○이 검토하고 ○○○ ○○이 최종결재
 ② 2017. 6. 26. 제2회 공사기성검사(약식) 결과보고서를 ○○ ○○가 작성 ○○○ ○○이 검토하고 ○○○ ○○이 최종결재
 9) 현행 우리나라 건설사업분야에서는 건설산업에 참여한 건설업체의 경우 대한건설협회에 건설공사실적(기성포함)을 신청 및 신고하여 그 실적을 인정받아 대한건설협회의 기록 및 실적관리를 통한 그 실적의 규모와 내용에 따라 규모가 더 큰 공사나 특수한 실적을 제한하는 공사에 참여하도록 하고 있는 등 건설실적은 건설회사의 사업활동에 큰 영향을 줌,
 실제 (주)○○('16. 3. 29. ○○○○으로 상호변경)은 ○○에서 발주한 ○○ ○○ ○○○○ 민간참여 49%의 지분으로 참여한 결과(준공일 : 2018. 2월.) 당초 실적이 최근3년간 2015년 기준 236백만 원에서 2016년 기준 16,505 백만 원으로 총 16,269백만 원으로 실적이 늘어났고 이를 2017. 8 .1 ○○○○○○로부터 건설공사 실적확인서를 발급 받아 경기도시공사 ○○○○○ 제○차 담당자에게 제출

관계기관 의견 및 판단

경기도시공사에서는 감사결과에 대해 실제 민간참여 공동사업을 진행하면서 투자비, 공사 실적 등 문제점이 발생하고 있음에 따라 ○○○○에게 개별법인의 지분비율에 맞게 참여할 수 있도록 협의 및 개선 조치하는 것이 건설산업의 질서 및 지역업체 활성화 취지에 맞다고 의견을 제시하였다.

다만 「공공주택 특별법」 및 「민간참여 공공주택사업 시행지침」에 따라 민간사업자(○○, ○○○○ 컨소시엄)를 선정한 사항으로서 공모지침서 및 사업협약서 등에 「지방계약법」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에서 정한 제7장 공동계약 운영요령을 적용하여야 한다는 조항이 명시되어 있지 않아서 공동계약에 해당되지 않는다고 판단하여 컨소시엄 구성 지분별 실제 참여 및 이행여부를 확인하지 않은 채 사업협약서에 명시된 지분비율에 맞추어 기성금을 ○○60%와 ○○○○ 40%로 지급하였다고 주장한다.

그러나 ①「공공주택 특별법」 및 「민간참여 공공주택사업 시행지침」 등에 따라 특별법으로 규정되어 있는 사항은 특별법을 적용하되 특별법에 없는 사항은 일반법을 적용하여야 한다. 따라서 위 특별법에는 공동계약(컨소시엄 구성) 운영에 대한 근거 규정이 없으므로 사업협약서 및 공모지침서 등에 따라 추진을 하여야 하는 점 ②공모지침서 및 사업협약서에는 제반법령 및 관계법령을 준수하도록 되어 있는 점 ③공사시방서에 계약관련 회계예규고시, 공사사규 및 내부기준 지침 등을 따르도록 규정되어 있는 점 ④공동계약 관련은 위 공사 「계약사무처리규정」에서 준용하도록 되어 있는 「지방계약법」에 따른 공동계약 운영요령에서 구성원 각자의 이행내용에 따라 지급 및 계약이행의 확인 방법이 명시되어 있으므로 이를 사전검토 후 적용할 수 있었던 점 ⑤사업협약서에는 사업에 공동참여 및 이행하지 않을 때 지분비율에 따라 기성금을 지급하여야 한다는 조항이 없는 점 ⑥민간 공동사업자인 ○○와 ○○○○ 간 공동도급 표준협정서(공동이행방식)에 따르면 공동수급체 구성원으로 정하고 구성원의 출자비율(○○60%, ○○○○40%)을 명시하면서 소요비용분담을 공사비를 포함한 모든 사업비에 대해 지분율에 의거 분담함을 원칙으로 하는 등 민간사업자는 상호간 공동계약 개념으로 별도 계약을 체결하고 이미 운영하고 있는 사항을 감독권자인 경기도시공사에서는 확인조차 하지 않았고 지도·감독을 이행하지 않은 점 ⑦책임한계가 불분명한 업무가 발생할 경우 및 협약서 내용 변경이 필요할 경우에 공동사업시행자간 협의하여 처리할 수 있는데도 사전검토 및 지분비율에 따라 이행여부 확인 및 아무런 조치를 하지 않은 점 등을 살펴볼 때 위 변명은 이유가 되지 아니한다.

따라서 위 사람들의 행위는 경기도시공사 「취업규정」 제6조의 규정에 위배된 것으로 경기도시공사 「인사규정」 제43조 제1호 및 제2호의 규정에 해당한다.

조치할 사항 경기도시공사 사장은

【시 정】

공동계약이행계획서를 즉시 제출받아 적정여부를 검토하고, 적정하다고 판단되는 경우 승인한 후 ○○○○이 지분비율에 맞게 시공에 즉시 참여할 수 있도록 조치하는 한편, 시공에 참여하지 않을 경우 해당업체의 탈퇴 등 적정 조치를 하시기 바랍니다.

【징 계】

위 사람들을 「인사규정」 제44조의 규정에 따라 징계처분하시기 바랍니다.

경 기 도

시정 · 징계 요구

제 목 ○○○○○○○ ○○공원 특화수경시설 설치공사 하도급 관리
감독 업무 부당

관 계 기 관 경기도시공사

징 계 종 류 감 봉

징 계 사 유

위 사람은 2016. 6. 1.부터 2017. 7. 25. 현재까지 위 관서 위 직에서 「○○○○○○○
위터프론트 조경공사」(이하 “조경공사” 라 한다)¹⁰⁾ 조성 등의 현장감독직원으로서 계약서,
설계도서 기타 관계서류 등에 정한 내용대로 공사가 시공되도록 현장을 감독하는 업무를
담당하고 있다.

위 관서에서는 2013. 8. 29. ○○○○ 주식회사(이하 원도급업체 “라 한다)등 3개 업체와
“조경공사 ○○분수설치공사” 추진을 위해 2016. 11. 7. 특화 수경공사 전문업체인
○○○○○ ○ 주식회사¹¹⁾(대표 ○○○, ○○○ ○○○ ○○○ ○○-○○ ○○○○
○○○호, 이하 “하도급업체” 라 한다)와 하도급계약¹²⁾(5,775,000,000원)을 맺어 2017. 6. 30.
준공예정(변경 2017. 12. 20.)으로 2016. 11. 24. 하도급계약 체결내용을 통보 받고
위 공사를 감독하고 있다.

1. 불법 재하도급 관리 · 감독업무 태만

「건설산업기본법」 제29조 제3항 및 같은 법 시행령 제32조의 규정에 따르면 하수급인은
하도급 받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급 할 수 없으며, 전문공사를 하도급
받은 건설업자는 발주자로부터 승낙을 받지 않고 하도급 받은 공사를 다른 건설업자
에게 하도급 할 수 없도록 되어 있다.

10) 2013. 8. 29. ○○○○ 주식회사(대표 ○○○, ○○○○○○ ○○○ ○○○○ 111) 등 3개 컨소시엄과 계약(계약금액
51,635,070,000원)을 맺어 2017. 12. 20. 준공예정

11) 2016. 10. 13. 조경시설물설치공사업으로 등록

12) ① 하도급 입찰 현장설명일 : 2016. 10. 25. ② 하도급 외주입찰일 : 2016. 10. 27. ③ 도급액(하도급부분) : 6,506,500,000원,
하도급액 : 5,775,000,000원(하도급율 88.76%)

또한 「건설산업기본법」 제82조 제2항 제3호 등의 규정에 따르면 재하도급 금지규정을 위반하여 해당 업종의 건설업자에게 재하도급한 건설업자에 대하여 6개월 이내의 영업정지를 명하거나 과징금을 부과할 수 있도록 되어 있으며, 「지방자치 단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “ 지방계약법” 이라 한다) 제31조 및 같은 법 시행령 제92조 제1항 제2호, 같은 법 시행규칙 제76조 제1항의 별표2 제4호 라 규정에 따르면 발주관서의 승인 없이 하도급한 자는 5개월 이상 7개월 미만¹³⁾의 입찰참가자격을 제한하도록 되어 있다.

그리고 위 관서 「건설공사집행규정(0602)」(2014. 8. 21. 제449호) 제2장 제4조 및 제5조와 「건설공사 감독자 업무지침」 제5조, 제11조, 제22조의 규정에 따르면 공사감독자가 감독업무를 수행할 때에는 해당 공사의 수급인이 건설공사를 계약서, 설계도서 기타 관계서류에 정한 내용대로 시공하였는지 또는 시공하고 있는지의 여부와 기타 계약내용을 충실히 이행하고 있는지 여부를 확인하고 설계도서 및 현장상황 등을 정확히 숙지하여 지도·감독 하도록 되어 있다.

따라서 위 사람은 원도급업체로부터 하도급 계약내용을 통보받았을 때에는 계약상대자의 하도급관리계획서대로 이행 상황을 수시로 확인하고, 위 관서의 사전승인 없이 하도급 받은 공사를 다른 건설업자에게 재하도급 할 수 없도록 철저히 감독하여야 하는 한편, 위법한 하도급계약으로 건설공사가 이루어진 경우 「건설산업기본법」등 관계법령 등에 따라 영업정지 등 적정한 조치를 하여야 했다.

그런데 위 사람은 2016. 11. 24. 하도급업체로부터 하도급계약 체결 통보서를 제출¹⁴⁾ 받았는데도 하도급업체의 해당업종 상 시공능력 등 수행가능 여부를 면밀히 검토하지 않고 이를 그대로 수리 하였다.

그 후 위 사람은 같은 해 12월(날짜 모름) 원도급업체 현장대리인(○○○)으로부터 특화수경시설 설치공사 하도급업체로부터 분수설비 중 일부인 로봇분수 자재에 대해 ○○○○○○ 주식회사(이하 “○○○○○○○” 라 한다)의 조경시설물설치공사업 전문공사 업체로부터 납품 받아 시공하고 있다는 것을 구두 보고 받고도 아무런 조치를 취하지 않고 그대로 방치하는 등 업무를 제대로 하지 않았다.

또한 위 사람은 「건설산업기본법」 등에서 하도급받은 건설업자는 발주자로부터 승낙을 받지 않고 하도급 받은 공사를 재하도급을 줄 수 없는 등 재하도급이 금지되어 있다는 사실도 알고 있었다.

13) 재하도급 금지규정 위반하여 하도급한 자는 3개월 이상 5개월 미만의 입찰참가자격을 제한하도록 규정되어 있음

14) 접수번호 10545

이와 관련하여 감사기간(2017. 7. 17.~7. 28.) 중 ○○분수설치공사를 하도급 받아 수행하는 하수급인의 시공여부를 감사한 결과 [별첨] “○○○○○○○ 위터프론트 조정공사(○○분수 설치공사) 불법 재하도급 내역” 과 같이 하도급업체 현장소장(○○○)은 발주자로부터 승낙을 받지 아니한 채 조정시설물설치공사 등을 ○○○○○○ 등 4개 업체에게 재하도급(계약금액 3,008백만 원)한 것으로 확인되었다.

그 결과 하도급 거래질서를 어지럽히게 하였다.

2. 하도급 공사관련 건설기술자 배치기준 업무 처리 태만

「건설산업기본법」 제40조 제1항 및 같은 법 시행령 제35조 제2항의 규정에 따르면 건설기술자의 배치는 [별표 5]의 공사에정금액(30억 이상)의 규모별 건설기술자 배치기준¹⁵⁾ 3호 나에 따라 해당 직무분야의 중급기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사 현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자를 배치하도록 되어있다.

그리고 「건설기술진흥법」 제49조 및 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행 지침」 제123조, 제129조 규정에 따라 공사감독자는 공사에 참여하는 건설기술자가 관련법령을 위반하거나 적절치 않을 경우 시공자에게 교체를 요구하여야 하고, 계약상대자의 하도급계약 통보 시 하도급자 자격의 적정성 여부를 검토¹⁶⁾하도록 되어 있다.

따라서 위 사람은 원도급업체로부터 하도급 계약내용을 통보받았을 때에는 하도급자 자격의 적정성 여부를 위해 공사현장의 여건 등 종합적으로 관련 서류를 면밀히 검토한 후 건설기술자가 현장배치기준에 적합한지 여부를 확인하고 부적합 할 경우에는 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 사항을 지시하는 등 공사감독관으로서 업무를 철저히 하여야 했다.

한편 원도급업체는 2016. 11. 7. “○○분수 설치공사” 추진을 위해 하도급업체와 5,775,000천 원에 계약을 체결하였고, 위 하도급 공사의 현장대리인 ○○○(하도급업체 대표이사)는 건축 초급을 보유한 자로서 관련법령에 따른 건설기술자 배치기준에 적합하지 않았음에도 불구하고 관련서류를 첨부하여 같은 해 11. 24. 경기도시공사에 “건설공사의 하도급 계약 통보서” 를 발송하였다.

15) “1호” 기사 이상 자격취득자로서 해당 직무분야에 3년 이상 실무에 종사한 자 “2호” 산업기사 자격취득 후 해당 직무분야에 5년 이상 실무에 종사한 자 “제3호” 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 1에 해당하는 자 ‘가’ 해당 직무분야의 고급기술자 이상인 자 ‘나’ 해당 직무분야의 중급기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자

16) ① 하도급자 자격의 적정성 검토 ② 하도급 통지기간 준수 등 ③ 저가 하도급에 대한 검토의견서 등 적정성 여부를 검토하여 요청받은 날로부터 7일 이내에 그 의견을 발주청에 제출하여야 한다.

그런데도 위 사람은 같은 해 11. 24. 하도급 계약 통보서 접수 후 적정성 여부를 검토하는 과정에서 현장대리인 ○○○○에 대해 “적합”으로 검토한 후 같은 해 11. 25. 경기도시공사 ○○○○○○○(○○○○○○○) 적정하다고 보고하여 수리되게 하였다.

그 결과 위 공사는 단순 고사분사가 아닌 ○○○○○○○ ○○○○○○를 대표하는 랜드마크적 특화 수경시설 사업으로 건설기술자를 건축초급으로 배치보고 하였는데도 그대로 묵인하여 관련법령 준수를 태만히 하였을 뿐만 아니라 현장대리인의 기술력 부족으로 부실공사가 될 우려를 초래하게 하였다.

관계기관 의견 및 판단

이 건 업무 관련자 ○○○○는 특화수경시설 하도급통지서를 원도급업체로부터 받았을 당시 건설산업기본법 시행령 제35조 제2항 규정에 따라 계약당사자인 원도급업체와 하도급업체 간 합의에 ①건설기술자의 자격종목·등급을 정한 것으로 보았으며, 재하도급 금지규정 위반과 관련하여는 일부 시설물에 대하여 ②단순히 전문공사 업체로부터 자재 납품 계약을 맺은 것으로 판단하여 하도급 제한 위반이라고 생각하지 않았다고 주장한다.

그러나 원도급업체로부터 하도급 계약내용을 통보받기 전 부터 공사에정금액 규모별 건설기술자 배치기준에 적합하여야 한다는 내용을 알고 있었으며, 전문공사를 하도급 받은 건설업자가 발주자로부터 승낙을 받지 않고 하도급 받은 공사를 다른 건설업자에게 하도급 할 수 없다는 규정에 대해서 위 사람은 이와 같은 사실을 알고 있었기 때문에 변명의 이유가 되지 아니한다.

따라서 위 사람들의 행위는 경기도시공사 「취업규정」 제6조의 규정에 위배된 것으로 경기도시공사 「인사규정」 제43조 제1호 및 제2호의 규정에 해당한다.

조치할 사항 경기도시공사 사장은

【시 정】

하도급 받은 건설공사의 일부를 다른 건설업자에게 재하도급한 ○○○○○○ ○ 주식회사에게는 「건설산업기본법」 제82조 제2항 및 「지방계약법 시행령」, 같은 법 시행규칙 제76조 제1항 규정에 따라 조치하시기 바랍니다.

【징 계】

위 사람을 「인사규정」 제44조의 규정에 따라 징계처분하시기 바랍니다.

[별표]

○○○○○○○ ○○○○○○ 조경공사(○○분수 설치공사) 불법 재하도급 내역

(단위 : 백만 원)

수급인	하도급 공사명	하도급 계약업체 (하수급인)	하도급 계약 금액	불법 재하도급 내역			
				계약 업체	계약일 (준공일)	재하도급 금액	재하도급 위법·부당내용
○○ ○○ 주식 회사	○○ 분수 설치 공사	○○○ ○○ ○ 주식회사	3,008	유한 회사 ○○ ○○	‘16. 10. 31. (‘17. 6. 30.)	522	• ‘16. 11. 7. ○○분수설치 공사를 하도급 받은 ○○○ ○○ ○ 주식회사(조경시설물 설치 공사업)가 같은 해 10. 31. 하도급 받은 공사 중 상부 철골제작 및 설치 공사를 ○○○○ 주식회사 (철구조물공사업)에게 재하도급 • 경기도시공사 승인 없이 ○○○ ○○○ ○ 주식회사가 재하도급
				○○ ○○ ○○ 주식 회사	‘16. 12. 1. (‘17. 6. 30.)	1,573	• ‘16. 12. 1. ○○○ ○○ ○ 주식회사 (조경시설물설치 공사업)가 하도급 받은 공사 중 수경설비 공급 공사를 ○○○ ○○○○ 주식회사 (조경시설물설치공사업)에게 재하도급 • 경기도시공사 승인 없이 ○○○ ○○○ ○ 주식회사가 재하도급
				○○ ○○	‘16. 12. 1. (‘17. 12. 30.)	473	• ‘16. 1. 23. ○○○ ○○ ○ 주식회사(조경시설물설치 공사업)가 하도급 받은 공사 중 분수제어기 공사를 (전기공사업) ○○○○에게 재하도급 • 경기도시공사 승인 없이 ○○○ ○○○ ○ 주식회사가 재하도급
				합자 회사 ○○	‘17. 2. 28. (‘17. 6. 30.)	440	• ‘16. 1. 23. ○○○ ○○ ○ 주식회사(조경시설물설치 공사업)가 하도급 받은 공사 중 전기통신 배관 공사를 합자회사○○ (정보통신공사업)에게 재하도급 • 경기도시공사 승인 없이 ○○○ ○○○ ○ 주식회사가 재하도급

※ 자료 : 경기도시공사 제출자료 재구성

경 기 도

시정 요구

제 목 ○○○○공원 특화수경시설 사업추진 부적정
관 계 기 관 경기도시공사
내 용

2006년 4월 경기도지사(이하 “갑” 이라 한다)와 수원시장(이하 “을” 이라 한다), 용인시장(이하 “병” 이라 한다), 경기지방공사¹⁷⁾ 사장(이하 “정” 이라 한다)이 맺은 “○○○○○ 개발사업 공동시행 협약서” (이하 “협약서” 라 한다) 제5조의 약정에 따르면 사업의 원활한 추진을 위하여 상호 협의하여 정책적 결정 사항을 결정하고, “정” 은 결정된 정책사항 및 개발계획 등 각종계획의 수립, 보상, 사업시행 등 관련 업무를 집행하도록 되어 있으며, 공동사업시행자 중 대표자는 “갑” 이 되고 사업시행 관련 상호 협의되지 않은 쟁점사항, 특정사안 등은 분과자문위원회(이하 “협의체” 라 한다) 회의¹⁸⁾를 통해 “갑” 의 결정에 따르도록 되어 있다.

그리고 「지방공기업법」 제65조의3 제1항 및 같은 법 시행령 제58조의2 규정에 따르면 총사업비가 200억 원이상의 신규투자사업은 도지사에게 보고하고 의회의 의결을 받도록 되어 있고, 위 공사 「이사회운영규정」 제7조 제1항의 규정에 따르면 중요사업의 신규 참여 및 추진중인 사업의 주요변경 등 사항은 이사회 회의개최 10일전까지 이사회 안전¹⁹⁾을 경기도에 사전 검토하도록 되어 있다.²⁰⁾

그리고 2005. 12. 30. 「○○ 택지개발예정지구」(구 건설교통부 고시 제2005-XXX호) II. ○○ 택지개발사업 개발계획²¹⁾ 5. 토지이용에 관한 계획 가. 토지이용계획 바. 유원지 계획에 따르면 도로, 하천, 켄벤션, 호텔을 개발계획 포함되어 있고, 2012년 1월 「택지

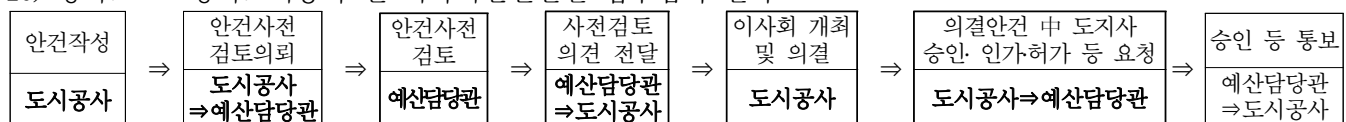
17) 2007. 11. 17. 경기도시공사로 명칭 변경

18) ① 2010. 11. 4. 경기도시공사 집행수수료 지급 규모 및 시기, 개발이익금의 정산 계획 및 활용방향 관련 공동사업시행자 (갑,을,병,정) 회의 개최

② 2015. 9. 18. ○○○○○ 개발이익금 활용방안 관련 공동사업시행 회의 개최

19) 당연직이사 (기획조정실장, 도시주택실장)

20) 경기도 ↔ 경기도시공사 간 이사회안전관련 업무협의 절차



※ 자료 : 경기도 예산담당관실 제출자료 재구성

21) 총 사업비 : 9조 3,968억원(용지비 4조 3,157억원, 개발비 5조 811억원) / 사업기간 : 2005. 12 ~ 2019. 12.

개발계획 변경(10차) 및 실시계획 변경(9차)」 15호 근린공원(신설) 결정변경조서²²⁾에는 조정시설은 수변마당, 잔디광장, 초화원만 택지개발계획에 포함 되어 있고, ○○○○공원 특화수경시설(분수대) 설치는 포함되어 있지 않고 있다.

한편, 위 공사에서는 2012. 3. 21. ‘○○호수공원(○○호수)내 분수설치’ 건의를 받았으나²³⁾ ○○호수의 담수일정 및 호수개방시기 일정에 대한 이견이 있고, ○○○○○○ 실시계획에 반영 되지 않은 시설이라는 사유로 설치가 어렵다는 내용의 문서를 수원시(○○○○○○과장)에 통보한 사실이 있고, 2013. 10. 16. ○○호수공원 공공시설물을 “을” (수원시)에게 인계·인수하여 “정” (경기도시공사)의 재산도 아니다.

따라서 위 공사에서 ○○○○○○건설사업 ○○조성비로 사업비가 200억 원 이상이면서 신규사업인 ○○호수공원 특화수경시설(분수대) 설치사업을 시행하고자 할때는 위 협약서 제5조의 규정에 따라 공동사업시행자간 상호 협의하여 결정하도록 하고 사전에 도지사에게 보고 및 의회의 의결을 받아야 했다.

그런데도 위 공사에서는 경기도지사 보고, 경기도의회 의결, 공동사업시행자간 상호 협의 및 자체 이사회결도 없이 갑자기 2015년 1월 자체 신년업무고시 경기도시공사의 뉴 비전 선포에 따라 ○○○○공원 활성화 전략의 하나로 특화수경시설 설치 아이টে으로 선정한 후 같은 해 3. 12. ‘○○○○○공원 활성화 방안 추진계획 보고서’를 통해 前 사장 ○○○(2017. 3월 퇴사)²⁴⁾의 결재만 받은 후 같은 해 5. 4. ○○○○공원 활성화 방안 수립 용역 용역을 발주(계약금액 19,690천원)하여 같은 해 10. 26. 용역을 완료하여 ○○조성비에서 19,690천 원을 용역시행기관인 ○○○○○○ ○○○○○○에 준공금을 지급하였다.

그리고 2016. 9. 6. 설계공모를 거쳐 같은 해 12. 23. 주식회사 ○○(대표자 ○○○, ○○○ ○○○ ○○○○ ○○○○번길 ○○) 등 2개업체²⁵⁾와 “○○호수공원 특화수경시설 기본 및 실시설계용역” (계약금액: 596,500,000원)을 공동도급계약으로 체결하여 2017. 5. 24.

22) 시설 : 도로 및 광장(도로, 진입광장, 교통광장), 조정시설(수변마당, 잔디광장, 초화원), 휴양시설(다목적체험장), 운동시설(계류시설 등), 교양시설(문화복지시설), 편익시설(편익시설, 수변전망대, 주차장), 공원관리시설이 택지개발계획에 포함

23) 2012. 3. 12. 수원시장 면담시 (주)○○○○ ○○○○(대표 ○○○)가 ○○호수공원 내 분수설치 제안사항을 경기도시공사(○○○○○○)에게 설치 검토 요청 한 사실이 있음(문서번호 ○○○○○○-○○○)

- 규모 : 가로 200m, 높이 20m, 공사비 120억여원

- 유지관리비(전기요금) : 45백만여원 / 년(8개월, 1일 1시간 가동기준)

이후 2016. 6. 30. ○○호수공원 수경시설 사업추진방안 검토보고 시 공사비 약200억원, 연간 유지관리비 5억원임

24) 2015. 9. 10. 경기도 ○○복합청사 건립, ○○ 호수공원 음악분수 계획(건의사항 : ○○ 개발이익을 활용한 신설)을 前 ○○○ ○○○○○○(퇴직)에게 현안 및 건의사항 보고

25) ○○○○○○○○○(주) (출자비율 34%), 주식회사 ○○○○(출자비율 15%)

준공예정으로 설계사업을 추진하면서 ○○조성비에서 선금 및 기성금²⁶⁾ 계 238,600,000원을 지급하였다.

그 결과 위 공사에서 2017. 3. 23. 수원시로 ○○호수공원 조성계획 변경 결정 협의 요청하였으나 같은 해 5. 1. 수원시로부터 도시공원위원회에서 유지관리방안 강구, 수질 문제, 법고의 레이저로 인한 누부심 피해 우려, 연기대표 등 안전성 우려 등의 사유로 유보결정 통보를 받고서 같은 해 5. 8. 실시설계 용역을 중지하게 되어 예산을 낭비할 우려가 있고, ○○호수공원 특화수경시설(분수대) 설치 적정성에 대한 논란만 초래하고 있다.

관계기관 의견 및 판단

이 건 관련 위 공사에서는 ○○○○○○ 개발사업이 진행중이고 공사 준공 전 사업지구내 ○○호수공원 활성화 목적의 ○○호수공원 특화수경시설 설치 도입을 위한 조성계획의 일부 변경을 설계변경의 한 부분이라고 판단하고, 2013. 10. 16.부터 ○○호수공원 공공시설물 관리주체인 수원시만 협의한 채 사업을 추진하였다고 주장한다.

그러나 ○○○○○○건설사업 ○○조성비로 사업비가 200억 원 이상이면서 신규사업인 ○○호수공원 특화수경시설 설치사업을 시행하고자 할 때는 우선 협약서 제5조 규정에 따라 공동사업시행자간 상호 협의하여 결정하고 사전에 도지사에게 보고 및 의회 의결 절차를 이행해야 한다는 내용을 이미 알고 있었기에 위 변명은 이유가 되지 아니한다.

조치할 사항 경기도시공사 사장은

【시 정】

○○○○○○ 택지개발계획에 포함되어 있지 않은 ○○호수공원 내 특화수경시설 설치사업의 시행여부를 관련 법령과 협약에서 정한 절차에 따라 전면 재검토 후 추진 하시기 바랍니다.

26) 2017. 2. 20. 선금지급, 2017. 5. 31. 기성금 지급(1차), 2017. 5. 8. 실시설계용역 중지(공정율 50%)

경 기 도

권 고

제 목 민간참여 공공주택사업 공모방법 등 부적정
관 계 기 관 경기도시공사
내 용

경기도시공사(이하 “공사” 라 한다)는 「공공주택 특별법」 제4조 등 관련규정에 따라 공모절차를 통해 민간사업자를 선정하여 도민의 주거안정을 위해 공공주택사업을 추진하고 있다.

「지방자치 단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법” 이라 한다) 제29조, 같은 법 시행령 제88조 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부 예규, 이하 “계약집행기준” 이라 한다) 제7장 공동계약 운영요령의 규정에 따르면 필요한 경우 계약상대자를 둘 이상으로 공동계약을 체결할 수 있도록 하면서 공동수급체 구성원으로 하여금 계약이행계획서에 따라 실제 계약이행에 참여하도록 하고 있고 단순히 자본참여만을 한 경우 등은 불허하고 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하도록 하고 있으며 직접 시행하지 않고 하도급 하는 경우는 발주처의 승인을 받도록 하고 있다.

또한 위 공사에서 건설사업(민간공모사업 포함, 이하 “건설사업” 이라 한다)을 발주하면서 지역업체와 컨소시엄을 구성하는 경우 가점 등 혜택을 부여하고 있는데 이는 지역건설업체의 기술력을 향상시키고 시공실적을 쌓아 지역건설 산업을 건전하게 육성하고자 하는 목적이다.

이와 관련하여 ○○○○○○○공사(이하 “○○공사” 라 한다)의 경우를 살펴보면 [표 1]과 같이 민간사업자 공모 신청 자격에서부터 주관사는 기업신용평가 등급 BBB-, 부관사는 B+ 이상으로 제한하고 있으며, 재무계획 중 재무건전성(재무상태, 신용도)은 컨소시엄인 경우 구성원 각각 산출한 평점에 각 구성원이 참여하는 지분비율을 곱한 후 합산하여

평가하도록 하고 있으며, 사업협약 체결 시 컨소시엄 구성원간의 책임, 참여 지분, 업무분담, 비용분담 등 구체적 내용을 정한 협정서를 제출토록 하고 있고, 이러한 평가와 사업협약 체결 방식은 「지방계약법」 및 「계약 집행기준」 공동계약 운영요령 등에서 규정한 내용과 동일하며, 건전한 중소기업체 참여와 육성을 위해 합리적이다.

[표 1] 민간참여 공공주택사업 공모지침서 비교(컨소시엄 기준)

구분	경기도시공사	○○공사	지방계약법 ²⁷⁾
공모자격	컨소시엄 구성원 모두 건축공사업(토목건축공사업)과 주택건설사업자로 등록	①컨소시엄 대표사는 주택건설사업자+부관사 건축공사업 ②주관사 기업신용평가등급 BBB-, 부관사 B+ 이상	공동이행의 경우 공동수급체 구성원 모두 해당 업종 보유
재무상태	대표사만 평가	대표사 + 부관사 평가	공동수급체 구성원 각각
수행실적	대표사만 평가	대표사만 평가	구성원 어느 하나라도 제한 실적이상 보유
평가위원 수	「민간사업자공모 평가기준」 공모지침서 상 위원수 (예비후보 : 7배 기준/최소 3배)	「공공민간공동사업 민간사업자 선정 평가지침」 10~20인 이내 (예비후보 : 5배 기준/최소 3배)	「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」 7~10인 이내 (예비후보 : 3배수 이상)
평가배점	통상 800점(규정 없음)	통상 1,000점 이상(규정 없음)	100점(변경 가능)
구성원간 협정서	아무런 규정 없음	사업협약 체결 시 컨소시엄 구성원 간 협정서 제출 의무	공동도급 구성원 간 공동수급협정서 작성 제출 의무

※ 경기도시공사 제출 자료 및 ○○ 공모지침서 자료를 토대로 재구성

따라서 공동계약방식으로 건설사업을 시행하는 경우 대표사를 제외한 나머지 구성원이 사실상 공사에 참여하지 않고 이익금이나 실적만 챙기는 사례가 발생하지 않도록 하여야 한다.

그런데도 위 공사에서는 2012. 7. 31. 「민간참여 공공주택사업 시행지침」(국토교통부 훈령, 이하 “시행지침”이라 한다) 제정²⁸⁾ 이후 민간참여 공공주택사업을 추진하면서 민간사업자가 지역업체와 컨소시엄을 구성하여 사업계획서를 제출하면 컨소시엄 중

27) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률·시행령·시행규칙」 및 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」 제2장 제3절 공동수급체 평가방법, 제5장 협상에 의한 계약체결기준, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제7장 공동계약 운영요령 요약 정리

28) 2012. 7. 31. 「민간참여 보금자리주택사업 시행지침」 제정 이후 2013. 5. 14. 「민간참여 공공주택사업 시행지침」으로 개정되고 2015. 11. 19. 최종 일부개정

지분율이 높은 대표사만 재무상태와 수행실적을 평가하고 있으며, 평가위원 구성 및 배점에 있어서 사업규모·성격 등 명확한 기준 없이 부서별 제각각 운영하고 있다.

그 결과 2016. 6. 13. “○○○○ ○○○○지구 ○○블럭 민간참여 공공임대주택사업”을 민간사업자 공모를 통해 시행하면서 지역업체와 공동계약하는 경우 가점(5점)을 주도록 공모지침서에 명기하여 사실상 사업에 참여할 여력이 없는 ○○○○ 주식회사(대표이사 ○○○, 이하 “○○○○”이라 한다²⁹⁾)가 주식회사 ○○(대표이사 ○○○, 이하 “○○”라 한다³⁰⁾)와 컨소시엄으로 40%의 지분비율로 구성·참여하여 우선협상대상자로 선정되었고, 실제 사업비 총액(1,801억 원) 대비 약 95% 이상(1,726억 원)을 차지하고 있는 공사시행에 참여하지 않은 채 [표 2]와 같이 기성금을 받으면 그 중 88% 정도의 금액을 주관사인 ○○에게 재송금(이체)시키고 나머지 12% 정도의 수익만 취하고 있는 것으로 보여지는 등 왜곡된 건설사업시행 모습을 보여주고 있다.

뿐만 아니라 2017. 4. 28. 같은 방식으로 위 ○○○○이 ○○○○(주)³¹⁾(대표이사 ○○○)과 컨소시엄을 구성해 우선협상대상자로 선정된 “○○○○○○ ○차 민간참여 공공주택사업”의 경우도 ○○○○ ○○블럭 민간참여 공공임대주택사업과 같이 왜곡된 형태로 진행될 우려가 있다.

[표 2] 기성금 지급 및 입금내역

(단위 : 원)

구 분	기성금 지급내역(A) (경기도시공사→○○○○)		입금내역(B) (○○○○→○○)		비 고(A-B)
	지급일	지급금액	입금일	입금금액	
합계	3회	4,337,310,163	3회	3,829,584,635	507,725,528
1회	17. 5. 30.	857,471,560	17. 6. 13.	757,095,939	100,375,621
2회	17. 6. 14.	1,947,461,962	17. 6. 29.	1,719,492,065	227,969,897
3회	17. 6. 30.	1,532,376,641	17. 7. 11.	1,352,996,631	179,380,010

※ 자료 : 경기도시공사 자료 재구성

29) 경기도 ○○시 ○○구 ○○○로 ○○○ ○동 ○○○호

30) ○○○○시 ○○구 ○○로 ○○)

31) ○○○도 ○○시 ○○길 ○(○○동)

조치할 사항 경기도시공사장은

【권 고】

민간참여 공공주택 사업을 추진함에 있어 건설한 민간사업자가 컨소시엄을 구성하고 실질적으로 사업에 참여할 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.