
- ○○○ 임시주거용 조립주택 부설시공 관련 -
특 정 감 사 결 과



전라남도
JeollaNamdo
[감 사 관 실]

특 정 감 사 결 과

I 감사개요

1. 감사배경

- “〇〇〇 임시주거용 조립주택 부설시공” 언론 보도

2. 감사내용

- 〇〇〇 임시주거용 조립주택 사업 전반

3. 감사중점사항

- 표준설계서와 다른 규격 미달 자재 사용 여부
- 시공업체 자재 무단 변경 및 자재 변경 시 업체와 사전 협의 여부
- 임시주택 설치, 검수 과정에서 구례군 묵인 의혹 등
- 부설시공에 따른 사후조치 추진사항 확인 등

4. 감사기간 및 인원

- 2020. 12. 7.부터 12. 11.까지 5일간 감사인력 5명을 투입하여
특정감사 실시

II 감사대상사업 개요

① 〇〇〇 임시 조립주택 지원제도

- 법적근거 : 「재해구호법」, 「임시주거용 조립주택 운영지침」(고시)
- 대 상 : 주거시설 피해 주민
- 기 간 : 1년(주민 희망시 1년 단위 연장 또는 매입 가능)

- 지원절차 : 피해 주민 신청 → 지자체 설치 → 피해주택 복구 시 반납
- 사업내용 : 도내 총77동(구례50, 담양18, 곡성6, 함평3)

② ㉠㉠㉠ 임시주거용 조립주택 사업추진 경위

- 임시주거용 조립주택 표준설계도서 알림(행정안전부): 2020. 6. 9.
 - 현장 여건에 따라 탄력적으로 적용 가능
- 임시 주거용 조립주택 신속 설치 지시(행정안전부): 2020. 8. 15.
 - 행안부, 지자체 합동 「임시 조립주택 설치사업 추진단」 구성·운영
 - 조립주택 제작 및 기반시설 공사 예비비 등 활용 선조치
- 임시주거용 조립 주택 지원 협조요청(道건축개발과): 2020. 9. 7.
 - 구례군(9.21.) 담양군(9.21.) 곡성군(9.20.) 함평군(9.10.)
- 임시주거용 조립 주택 전수조사 실시 요청(道건축개발과): 2020. 10. 30.
- 임시주거용 조립주택 사업관리 철저(행정안전부): 2020. 11. 12.
 - 조립주택 사용 자재 규격 확인 결과 및 조치계획 제출

Ⅲ 주요 지적사항

① 표준설계서와 다르게 자재 무단변경 등 부실시공

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 「공사 계약 일반조건」에 감독공무원은 계약된 공사의 품질 확보와 향상을 위하여 설계도서 검토를 하고, 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우 설계변경을 하여 계약금액을 조정토록 규정

- 시공사(주○○○ 및 (주)◆◆◆◆)에서는 행정안전부 표준설계서대로 시공을 하여야 하나 임의대로 다른 자재를 사용하면서 실정보고 및 설계변경 절차 미이행

○ 「건설기술진흥법 시행령」에 따라 건설사업자는 건설공사*를 성실히 수행하지 않아 부실공사 발생 시 발주청은 부실정도를 측정하여 벌점을 주도록 규정

* 토목, 건축공사를 비롯 그 밖의 명칭과 관계없이 시설물 설치·유지·보수하는 공사

- (주)○○○, (주)◆◆◆◆은 건설사업자로서 당해 공사를 성실히 수행하여야 하나 「임시주거용 조립주택 운영지침」(행정안전부)의 표준설계서대로 공사를 하지 않아 부실공사 초래

▶ 벽체, 지붕 등 단열재 기준 미달 및 기초 ㄷ형강 규격 미달

- ▶ (주)○○○ 25동 및 (주)◆◆◆◆ 25동이 표준설계서 상 미달되게 제작되어 현장에 설치되었는데도 준공처리한 감독공무원 ♀♀♀(종합민원과 ♀♀♀♀, ☆☆☆)을 문책하여야 하나, 당시 수해로 인한 긴박한 상황에서 행정안전부의 추석 전 ㉠㉠㉠ 입주지시로 인하여 휴일도 반납한 적극행정 업무 추진 등을 감안 금회에 한하여 불문 처리코자 함

▶ 2개 업체는 성실하게 건설공사를 시행하지 않아 부실공사 초래

- ▶ 행정안전부에서 표준설계서 제공 시 지자체의 현장 여건에 따라 탄력적으로 적용이 가능함을 문서로 통보하였다 하더라도 시공사가 임의대로 다른 제품(우레탄 징크판넬→EPS 징크판넬)을 사용하면서 설계변경 절차를 이행하지 않은 것은 중대한 계약위반임
- ▶ 「건설기술진흥법 시행령」 제87조 제5항에 따라 설계서와 다르게 시공하여 구조부를 보수·보강하는 등 부실시공 경우엔 벌점 부과 대상
- ▶ 총 21,958천 원(주)○○○ 10,979천 원 (주)◆◆◆◆ 10,979천 원) 회수 조치

② 임시 조립주택 설치 및 검수 과정에서 구례군 묵인 의혹

- 당시 행정안전부 및 道 관계자의 수차례 공장 확인 시에도 자재 관련에 대한 지적은 없었으며, 추석 전 입주를 목표로 최대한 설치 가능토록 독려 조치
 - 2020. 8. 8. ~ 9. 28.까지 구례군에 대통령, 국무총리 등 총 61차례(최소 1,000명 이상)의 외부 인사 방문으로 현장정리 등에 행정력을 집중하느라 검수를 소홀히 한 내용은 인정함
 - 공장 제작 시 확인을 하여야 하나, 사업의 시급성을 감안 추석 전 ●●●의 입주가 최우선이므로 제대로 검수 등을 할 시간적 여유 부재
(종합민원과 ☎☎☎☎ ☎☎☎ 진술)

☞ 구례군 ☎☎☎ 진술 및 시공사 경위서 확인 결과 조립주택의 설치 및 검수과정에서 묵인 의혹은 찾아볼 수 없는 것으로 판단됨

③ 수의계약각서 미징구 등 계약 업무 추진 소홀

- 「지방계약법」 제6조의2제1항 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에 따르면 계약담당자는 계약상대자에게 수의계약을 체결할 때에 청렴서약서를 제출하도록 하여야 한다고 규정되어 있고, 천재지변 등에 따른 1인 견적서 제출 가능 수의계약에 대하여 배제사유에 대한 신속한 판단을 위하여 각서를 징구하고 우선 계약을 체결할 수 있다고 규정

▶ 청렴서약서 및 수의계약 배제사유 각서 징구 없이 수의계약을 체결하는 등 지방계약법령에서 규정한 수의계약 배제사유 확인 업무 소홀(주의)

IV

지적사항에 대한 처분요구

□ 처분요구사항 일람표

연번	제 목	신분상 조치		시 정				주 의	개 선	경 고	권 고	비 고
		징계 (건/명)	훈계 (건/명)	건 수	재정상 조치							
					소계	회수	추징· 감액					
	2건			1					1			
1	●●● 임시주거용 조립 주택 설치 추진 소홀			1	21,958	21,958						
2	●●● 임시주거용 조립 주택 계약업무 추진 소홀								1			

□ 감사결과 처분요구서

- ① ●●● 임시주거용 조립주택 설치 추진 소홀(시정) 6
- ② ●●● 임시주거용 조립주택 계약업무 추진 소홀(주의) 9

전라남도

시정요구

제 목 ○○○ 임시주거용 조립주택 자재 검수 소홀

기 관 명 구례군 종합민원과

내 용

구례군은 2020년 8월 8일 집중호우로 인한 주택침수 등의 피해로 발생한 ○○○ 임시주거용 조립주택 설치사업을 2020. 8. 31. ~ 9. 25.까지 [표 1] “임시주거용 조립주택 설치 명세”와 같이 관내에 50동을 설치·지원하였다.

[표 1] 임시주거용 조립주택 설치 명세

(단위: 천 원, 동)

연번	사업명	업체명 (대표)	사업비	설치물량	계약방법	비 고
			1,750,000	50		
1	임시주거용 조립 주택 제작설치(〰〰〰)	(주)◆◆◆◆ (♡♡♡)	875,000	25	수의계약	기초공사 포함 (동당 35백만원)
2	임시주거용 조립 주택 제작설치(〰〰〰)	(주)○○○○ (○○○)	875,000	25	수의계약	기초공사 별도 (동당 35백만원)

※ 구례군 제출자료 재구성

「재해구호법」 제4조 및 「임시주거용 조립주택 운영지침」(이하 “운영지침”이라 한다) 제2조 등의 규정에 따르면 임시주거용 조립주택(이하 “조립주택”이라 한다)은 표준설계서에 따라 냉·난방 시설을 갖추고 공인인증기관에서 단열 및 난연성능¹⁾ 등의 시험을 거쳐 ○○○에게 제공토록 되어 있다.

그리고 「건축법」 제20조 및 같은 법 시행령 제15조 규정에 따르면 재해복구용 가설건축물은 재해발생 구역 또는 그 인접구역으로서 시장·군수가 지정한 구역에서 존치기간 3년 이내의 범위에서 일시사용을 위하여 건축하도록 되어 있다.

1) 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제5조 및 「건축물 마감재료의 난연성능 및 화재 확산 방지구조 기준」 제4조에 따르면 한국산업표준에 따라 가스 유해성, 열방출량, 시험체를 관통하는 균열·구멍 등의 시험체 검사 등이 국토교통부장관이 정하여 고시하는 난연재료의 성능기준을 충족하는 것을 말하고, 시험체는 실제의 것과 동일한 재료여야 하며 시험성적서는 발급일로부터 1년간 유효한 것으로 규정됨

또한 「운영지침」 제7조 규정에 따르면 조립주택은 주택복구 장기화 등 관리기관의 장이 지원기간 연장이 필요하다고 인정하는 경우에는 12개월 이내의 단위로 지원기간을 연장할 수 있도록 되어 있다.

한편 행정안전부(재난구호과)는 단열성능이 설계도서의 기준범위(단열성능 등급: 중부1지역)에만 적합하면 설계도서 상 다른 자료를 사용해도 된다는 의견²⁾을 제시하였다.

아울러 국립재난연구원(안전연구실)은 단열성능이 설계도서 기준 범위에 미달되더라도 판넬을 덧대어 보완시공을 하여 부족한 열관류율³⁾이 충족되면 문제가 없고 해당 판넬은 난연재료 이상이면 상관없다는 의견⁴⁾도 제시하였다.

더욱이 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제13장 규정에 따르면 감독공무원은 계약된 공사의 수행과 품질의 확보와 향상을 위하여 설계도서 검토를 하고, 「공사계약 일반조건」 제6절 등의 약정에 따라 감독공무원은 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우나 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우에는 설계 변경하여 계약금액을 조정하도록 되어 있다.

따라서 구례군(종합민원과)은 조립주택의 천장, 벽체, 바닥에 사용되는 판넬의 단열재는 「운영지침」에 적합한 자재가 사용되어 현장에 신속히 설치되도록 감독업무 등을 철저히 하여야 했다⁵⁾

특히 구례군의회의에서는 구례군 수해민 임시주거용 조립주택 설치사업에 대한 행정사무조사⁶⁾ 결과 행정안전부에서 표준설계서 제공 시 지자체의 현장 여건에 따라 탄력적으로 적용이 가능함을 문서로 통보하였다 할지라도 시공사가 임의대로 다른 자재를 사용하면서 설계변경 절차를 이행하지 않은 것은 중대한 계약위반 사항이며, 계약사항 위반에 따른 업체의 법적 조치 및 표준설계서에 명시된 내용으로 보강조치토록 결과보고서를 채택하였다.

그런데 구례군(종합민원과)은 관계 규정과 표준설계서대로 제작 설치되어야 할

2) 2020. 11. 4. 행정안전부 실무담당자 △△△과 ○○○ 실무담당자 ▲▲▲과의 유선상 내용

3) 고체벽을 사이에 두고 두 유체간의 단위면적을 통하여 단위시간에 이동하는 관류 열량의 계수로 열통과율이라고도 함

4) 2020. 11. 4. 국립재난안전연구원 □□□ 수수수과 ○○○ 실무담당자 ▲▲▲과의 유선상 내용

5) 행정안전부 재난구호과-2438(2020. 8. 14.)호 및 전라남도 자연재난과-13582(2020. 8. 14.)호: 조립주택 제작·설치는 전문성이 높은 건설·주택·도시부서에서 신속 추진하고 그 밖의 ○○○ 지원 등은 구호부서에서 시행하도록 하는 문서 시행

6) 조사기간 2020. 11. 17. ~ 12. 18.(구례군행정사무조사 특별위원회)

조립주택이 지붕과 벽체 등의 규격이 미달된 상태로 제작되어 현장에 설치되었는데도 이를 모르고 준공처리 하였고, 그 이후 언론에 보도(연합뉴스 2020. 10. 19.)가되는 등 행정의 불신이 초래되는 결과를 가져왔다.

그런데도 구례군(종합민원과)은 조립주택의 부실시공에 대하여 자체 전수조사⁸⁾를 통하여 [표 2] “조립주택 제작 설치 업체별 확인 결과 명세”와 같이 표준설계서와 다르게 규격에 미달된 상태임을 확인한 후 2020. 12. 22일에서야 구례군의회 행정사무조사 결과 보강시공 등의 내용으로 해당 시공사에 문서를 통보⁹⁾하는 등 해당 업무를 소홀히 하였다.

[표 2] 조립주택 제작 설치 업체별 확인 결과 명세

연번	업체명 (대표)	확 인 결 과	비 고
1	(주)◆◆◆◆ (♡♡♡)	판넬 단열성능: 지붕, 벽체 등 열관류율 전체 부적합 골조: 하부바닥 구조체 ㄷ형강 규격 적합	
2	(주)○○○○ (○○○)	판넬 단열성능: 지붕, 벽체(배면) 등 열관류율 일부 부적합 골조: 하부바닥 구조체 ㄷ형강 17개소 규격 미달	

※ 구례군 제출자료 재구성

조치할 사항 구례군수는

[시정]

- ① 임시주거용 조립주택의 시공사(주)○○○○ 및 (주)◆◆◆◆)로 하여금 행정안전부 표준설계서의 기준에 맞도록 벽체와 지붕 부분은 즉시 보강시공토록 하고 보강시공이 어려운 바닥부분은 회수조치¹⁰⁾토록 하며 조립주택의 하부 구조체인 ㄷ형강 부분이 부적합하게 시공된 17개소¹¹⁾는 건축구조전문가 등의 구조검토를 거쳐 회수 또는 보강시공하고,
- ② 설계서와 다르게 시공하는 등 부실시공을 초래한 시공사에 대하여는 「건설기술진흥법 시행령」 제87조에 따라 후속 조치하며,
- ③ 앞으로 이러한 사례가 재발되지 않도록 부서 담당자의 업무연찬을 강화하는 등 관련 업무에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.

7) 설계와 다른 규격 미달의 자재사용 및 설치·검수 과정에서 구례군의 묵인 의혹

8) 자재시공 적정성 전수조사(2020. 11. 6. 종합민원과)

9) 구례군 종합민원과-56349(2020. 12. 22.)호: 벽체/지붕은 보강시공 및 바닥은 회수 조치, ㄷ형강은 건축구조 검토 후 회수 또는 보강시공 등

10) 총 21,958,200원(주)○○○○ 10,979,100원 (주)◆◆◆◆ 10,979,100원)

11) 설계서상 250-90-9-13이나 현장은 250-45-4.5-13으로 시공: (주)○○○○

전 라 남 도

주 의 요 구

제 목 〇〇〇 임시주거용 조립주택 계약 업무 추진 소홀

기 관 명 구례군 재무과

내 용

구례군은 2020년 8월 8일 집중호우로 인한 주택침수 등의 피해로 발생한 〇〇〇 임시주거용 조립주택 설치사업을 2020. 8. 31. ~ 9. 25.까지 [표 1] “임시주거용 조립주택 설치 명세”와 같이 관내에 50동을 설치·지원하였다.

[표 1] 임시주거용 조립주택 설치 명세

(단위: 천 원, 동)

연 번	사업명	업체명 (대표)	사업비	설치물량	계약방법	비 고
			1,750,000	50		
1	임시주거용 조립 주택 제작설치(〰〰〰)	(주)◆◆◆◆ (♡ ♡ ♡)	875,000	25	1인견적수의계약	기초공사 포함 (동당 35백만원)
2	임시주거용 조립 주택 제작설치(〰〰〰)	(주)〇〇〇〇 (〇〇〇)	875,000	25	1인견적수의계약	기초공사 별도 (동당 35백만원)

※ 구례군 제출자료 재구성

청렴서약서는 부조리의 근원인 금품제공 근절을 위해 계약상대자와 행정기관 양 당사자가 상호 신뢰를 바탕으로 금품을 제공하거나 받지 않겠다고 서약하고 이를 이행함으로써 깨끗하고 투명한 공직풍토를 조성하고자 하는 것으로 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 한다) 제6조의2제1항 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」규정에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약의 투명성과 공정성을 높이기 위하여 입찰참가자 또는 수의계약의 계약상대자에게 청렴서약서를 제출하도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 「지방계약법 시행령」 제30조제1항 규정에 따르면 지방자치단체의 장 또는

계약담당자는 수의계약을 체결하려는 경우에는 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 하며, 시행령 제25조 제1항 각 호에 해당하는 경우에는 1인으로부터 받은 견적서에 의할 수 있도록 되어 있다. 이 경우 계약담당자는 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 수의계약 운영요령에 따라 수의계약 대상자 선정 시 견적서 제출 마감일 현재 부도·파산·해산·영업정지 확정여부, 입찰참가자격 제한기간 중에 있는 경우 등 수의계약 배제사유에 해당하지 아니한 자를 계약상대자로 결정하여야 하며, 신속한 판단을 위하여 계약담당자는 각서를 징구하고 우선 계약을 체결할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 구례군(재무과)은 계약 대상자 선정 시 수의계약 운영요령에 따라 계약상대자에 대한 수의계약 배제 사유 해당 여부의 종합적인 자료 확인 및 계약상대자에게 수의계약 배제 사유에 해당하지 않으며, 차후 위 사실이 발견된 경우 계약의 해제·해지 및 부정당업자 제재 처분에 대한 각서를 징구하여 수의계약을 체결하여야 하였다.

그런데 「지방계약법 시행령」 제25조제1항제2호 규정에 따라 긴급복구 등의 긴급한 사유로 1인 견적 수의계약으로 ○○○ 조립주택 물품 계약 업무를 추진하면서 청렴서약서 및 최소한의 수의계약 배제 사유에 대한 각서 징구도 없이 수의계약을 체결하는 등 지방계약법령에서 규정한 수의계약 배제 사유 확인 업무를 소홀히 한 사실이 있다.

또한 구례군(재무과)은 사업의 시급성을 고려하여 당초 3개 업체를 선정하였으나 그 중 1개 업체(○○○소재)가 기한 내 납기일 문제, 직접생산에 따른 인력부족 등의 사유로 임시주거용 조립주택 제작 미참여 의사를 밝혔고, 이 과정에서 구례군(재무과)은 정상적인 물품 제조 및 기한 내 납품을 위해 제조납품이 가능한 다른 업체를 파악했어야 했다.

특히 계약을 체결한 해당 업체들은 이동식 조립주택을 납품한 실적이 없어 일일 생산능력 검증 등에 대한 파악이 필요했으나 구례군(재무과)은 해당 물량(2개 업체/각 25동)의 기한 내 정상적인 물품 제조 및 생산능력, 납품가능 여부 등을 면밀하게 검토하지 않고 수의계약을 체결하였다.

한편 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에 따르면 계약상대자는 물품 제조·구매 등 표준계약서에 기재한 물품의 제조 구매 계약에 관하여 계약문서에서 정하는 바에 따라 신의와 성실의 원칙에 입각하여 이를 이행하도록 되어 있는데도 해당 업체들은 계약과 다른 자재를 시공하여 납품하였다.

조치할 사항 구례군수는

- ① 계약을 부당하게 이행한 해당 업체에 대해서는 「지방계약법」 제31조에 따라 부정당업자의 입찰참가자격 제한 등을 검토하고,
- ② 앞으로 「지방계약법」 규정에 따라 수의계약의 방법으로 계약 추진 시 관계 법령을 준수하여 위와 같은 사례가 재발하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.