종합감사

감사결과 처분요구서

- 경북신용보증재단 지도·감독 관련 -

2019. 6. .

경상북도
GYEONGSANGBUK-DO

3. 처분요구일람표

1. 이사장 겸직 승인 미이행 (시정 및 통보) ····· 2

2. 총인건비 인상률 위반 등 인건비 인상 부적정 (주의 및 시정) ····· 6

경 상 북 도

시정요구 및 통보

제 목	**이사장 겸직 승인 미이행**
소 관 청	경상북도 본청
관 계 부 서	일자리경제산업실 중소벤처기업과
내 용	

「경북신용보증재단 이사장 공개 모집 공고」(경북신용보증재단 공고 제2017-14호, 2017. 12. 7.) 8.기타항목에 따르면 이사장은 상근직으로 겸직이 불가하도록 되어 있고,

위 관서「복무규정」제2조에 따르면 복무규정은 비상근무직원을 제외한 재단에 근무하는 임원 및 직원(이하 “직원”이라 한다.)에 대하여 적용하도록 되어 있고, 같은 규정 제12조에 따르면 직원은 직장을 이용하여 영리행위를 할 수 없으며, 이사장의 허가 없이 재단업무 외의 업무에 종사할 수 없도록 되어 있다.

따라서 위 관서 이사장 역시 복무규정에 따른 영리행위 및 겸직금지 규정이 적용된다 할 것이나 이사장 본인의 겸직에 관해서 그 허가 주체는 성과계약서 등 채용부속서류에 따라 처리해야 할 것이다.

또한,「경북신용보증재단 이사장 공개모집 공고」와 귀 재단「복무규정」등에 따라 재단 이사장으로 임용되는 자는 임용되는 시점부터는 원칙적으로 재단업무 외의 다른 업무에 종사하여서는 아니되고 부득이 겸직이 필요할 경우에는 그 허가 주체를 임용권자로 하는 성과계약서를 작성하는 것이 타당하다 할 것이다.

1. 당초 채용공고조건 및 복무규정과 다르게 성과계약서 체결

그런데 위 관서에서는 2018. 3.(날짜미상) 경상북도지사와 성과계약서를 작성 및 체결하면서 위 채용공고조건과 복무규정과는 다르게 영리목적의 다른 직무를 겸할 수 없고, 도지사의 승인을 받은 경우 예외적으로 인정된다고 *기재하였다.

* 성과계약서 제5조 제1항 : 이사장은 재임하는 동안 그 직무 이외에 영리를 목적으로 하는 다른 직무를 겸할 수 없다. 다만, 도지사의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

그 결과 영리목적의 겸직은 원칙적으로 불가하되 도지사의 승인이 있는 경우 영리목적의 겸직도 예외적으로 인정된다고 오인할 수 있게 되었다.

이에 위 관서에서는 위 성과계약서에 따라 이사장의 비영리업무의 겸직은 허용되는 것으로 정해졌다고 의견을 제출하였으나, 위 성과계약서상에 비영리목적의 겸직은 바로 허용되는 것이 아니라 구체적인 언급이 없다고 봐야 타당할 것이다.

또한, 위 관서 복무규정에는 명시적으로 임·직원은 직장을 이용하여 영리행위를 할 수 없으며, 이사장의 허가 없이 재단업무 외의 업무에 종사할 수 없도록 되어 있다.

한편, 일반적으로 겸직승인은 겸직 직무의 영리 및 비영리 여부를 떠나서 겸직하려는 행위가 누가 보더라도 명백하게 계속성*이 없는 행위라고 볼 수 있는 경우가 아니라면 반드시 겸직승인을 받아야 하는 대상이고, 승인기준은 겸직승인대상인 업무가 담당직무 수행에 지장이 있는지 여부가 될 것이다.

* ① 매일·매주·매월 등 주기적으로 행해지는 것 ② 계절적으로 행해지는 것 ③ 명확한 주기는 없으나 계속적으로 행해지는 것 ④ 현재하고 있는 일을 계속적으로 행할 의지와 가능성이 있는 것

따라서 위 성과계약서가 설사 겸직승인대상의 범위를 영리업무에 한정하는 것처럼 보이더라도 성과계약서상 비영리업무에 대한 겸직 승인에 대해 언급이 없는 점, 귀 재단 복무규정, 통상적인 겸직승인의 범위와 승인기준을 고려한다면 이사장의 겸직승인은 겸직 직무의 영리 및 비영리 여부를 떠나서 도지사의 승인대상이라 판단된다.

2. 이사장직 임용 시 법인 대표이사직을 유지한 상태에서 임용

그런데 위 관서 이사장은 2017. 12. 20. 이사장 공개모집과 2018. 1. 3. 이사장 재공모에 응시하면서 2013. 6. 7.부터 2017. 1. 18.까지 3년 7개월간 회장으로 재직한 ◇◇◇◇ ☑☑☑☑ ☑☑☑☑☑☑☑를 비롯하여 과거 재직한 6개 기관·단체에 대한 경력증명서는 제출하면서도 아래 〔표〕와 같이 2004. 10. 2.부터 현재까지 대표이사직을 유지해 오고 있는 ☒☒☒☒☒☒ ♡♡ ♡♡♡(**군 **면)의 경력

사항은 응시지원서 경력사항에 기록하지 않았을 뿐만 아니라 경력증명서도 제출하지 않았다.

또한, 위 공모에 응시하면서 이사장은 상근직으로 겸직이 불가한데도 2018. 1. 29. 위 관서 이사장으로 취임할 때까지 사임하지 않고 취임 이후에도 ☒☒☒☒☒☒♡♡ ♡♡♡ 대표이사직을 유지하고 있었다.

그 결과 귀 재단 이사장으로 재임 중인 2019. 4. 4. 감사일 현재까지도 위 ☒☒☒☒☒☒의 대표이사로 재직하는 사항에 대하여 경상북도지사로부터 겸직 승인을 받지 않은 채 겸직하고 있다.

〔표〕 이사장 재임 기간 중 겸직 현황

성 명 (생년월일)	이사장 임명일 (임명기간)	타 업무 종사내역		
		취임기관	재임기간	직 위
공공감사에 관한 법률 제26조 및 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조제1항 규정에 따라 이 표 감사결과는 공개하지 않습니다.				

3. 재단 이사장 최종 후보자로 확정된 후 다시 다른 법인 대표이사로 취임

위 관서 이사장은 2018. 1. 9. 개최된 재단 이사회에서 재단 이사장 최종 후보자로 확정되자 경상북도지사로부터 재단 이사장으로 임명 통보(2018. 1. 29.) 받기 전인 같은 해 1. 26. 경상북도지사로부터 사전 겸직승인을 받는 등의 아무런 절차 없이 위 〔표〕와 같이 2013. 6. 7.부터 2017. 1. 18.까지 대표이사로 재직하던 ◇◇◇◇ ☑☑☑☑ ☑☑☑☑☑☑☑의 대표이사로 다시 취임하였고, 2018. 1. 29. 귀 재단 이사장으로 임명된 이후에도 겸직승인을 받지 않았다.

더욱이 귀 재단 이사장은 2018. 6. 4. **시 **구에 소재한 @@에서 개최된 ◇◇◇◇ ☑☑☑☑ ☑☑☑☑☑☑☑ 총회에 참석하여 임시총회를 주재하였으며,

위 ◇◇◇◇이 같은 해 2. 5. 경상북도로부터 위탁받은 ☑☑☑☑☑지원사업에 대하여 같은 해 2. 8. 민간위탁금 교부신청 공문에 대표이사로서 결재, 의사결정 과정에 참여하는 등 재단업무 외의 업무에 종사하다가 같은 해 9. 27. 위 ◇◇◇◇의 대표이사직에서 사임하였다.

그 결과 귀 재단 이사장은 공모 조건을 위반하여 이사장에 임용되었고 겸직

사항을 임명권자에게 승인받지 아니하고 현재까지도 ☒☒☒☒☒☒의 대표이사를 겸직을 하고 있는 등 채용조건, 복무규정 등을 위반하면서 이사장직을 수행하고 있다.

이에 위 관서에서는 ① 일반적으로 직업은 상근 보수직을 뜻하는 것이며, ② 재단 「취업규칙」, 「복무규정」에 이사장은 겸직승인의 주체로 되어 있을 뿐 영리업무 및 겸직금지의 규율대상은 아니라는 점, ③ 성과계약서상 비영리업무에 대한 언급이 없다는 점, ④ 이사장은 재단 직원들보다 비영리 업무수행에 지장이 없는 비영리, 비상근, 무보수 업무라는 점을 강조하면서 영리업무는 겸직승인대상이 맞지만 비영리업무는 겸직승인 대상이 아니라는 의견을 제출하였다.

그러나 겸직업무가 구체적으로 비상근·비영리인지 여부는 차후에 겸직승인 신청이 있을 경우 경상북도지사가 조사 및 검토하여 이사장 직무수행에 지장이 있는지 없는지 여부를 결정해야할 사안으로 겸직승인을 받아야 할 이사장 본인 스스로 겸직업무의 성격에 따라 겸직승인 자체를 받을 필요가 없다고 주장하는 것은 모순이라 판단된다.

위 관서 지도·감독부서 일자리경제산업실에서도 해석의 모호함이 있으나 비영리업무라도 겸직승인을 받는 것이 합리적 해석이며, 성과계약서 및 복무규정 등 겸직관련 사항을 오해의 소지가 없도록 통일화하여 변경 조치하겠다는 의견을 제출하였다.

조치할 사항 **일자리경제산업실장은**

① 채용공고조건 및 「복무규정」 제12조에 따라 즉시 경북신용보증재단에 겸직승인 신청 요구를 하시기 바라며,**(시정)**

② 당초 채용공고조건 등 취지대로 비영리업무를 겸직승인 대상에 명시적으로 반영, 성과계약서를 갱신하시기 바랍니다.**(통보)**

③ 아울러 이사장에게는 **“기관장 경고” 처분** 하였음을 알려드립니다.

경 상 북 도

주의 및 시정요구

제 목	**총인건비 인상률 위반 등 인건비 인상 부적정**
소 관 청	경상북도 본청
관 계 부 서	일자리경제산업실 중소벤처기업과
내 용	

1. 총인건비 인상률 위반 등 인건비 인상 부적정

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조에 따르면 출자·출연 기관의 장은 기구 및 정원의 변동에 관한 사항과 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하도록 되어 있고,

연도별 「지방출자·출연기관 예산편성지침」 및 연도별 「지방출자출연기관 예산편성 보완지침」에 따르면 총인건비 예산은 전년 말 정원을 기준으로 2016년은 3.0%*, 2017년은 3.5%, 2018년은 2.6% 범위(이하 “정부가이드라인 인상률”) 내에서 증액하여 편성하도록 되어 있고,

유사 동종기관과의 현격한 인건비 격차(1인당 평균임금의 80% 미만[1])가 있는 등 합리적 사유가 있는 경우에는 지방자치단체와 협의하여 인상률을 달리 할 수 있도록 되어 있다.

또한 위 총인건비 인상률을 위반한 기관은 경영실적 평가에 반영하여 패널티를 적용하고, 다음연도 인건비 예산편성 시 인상률 위반 금액만큼 감액하여 편성토록 되어 있다.

따라서 위 부서에서 정부가이드라인 인건비 인상율을 초과하는 인건비를

1) 「2016년 지방출자출연기관 예산편성지침」(2015. 7.)에는 인건비격차의 비율을 구체적으로 기재되지 않았으나 이듬해 가 기재되지 않았으나 「2016년 지방출자출연기관 예산편성 보완지침」(2016. 2.)에는 70% 미만으로 기재, 이후 2017년과 2018년에는 80%로 상향되어 기재

인상하고자 하는 보수규정을 협의할 때에는 타 시도 신용보증재단 평균임금의 80% 미만일 경우에만 협의했어야 했다.

그런데 위 부서에서는 2015년 말 경북재단의 인건비 수준이 지역재단 평균 대비 88.2% 수준임을 이사회 서류 등을 통해 인지하였는데도 위 규정을 제대로 확인하지 않은 채 3년간(2016~2018년) 정부가이드라인 인상률 이외에 11.8%를 추가 인상하기로 한 이사회 서류 중 보수규정 개정안을 그대로 인정하고 공식적인 보수규정 개정 협의도 하지 않은 채 아래 〔표 1〕과 같이 인건비 인상 예산(안)을 승인하였다.

이에 실지감사종료 후 재단과 질문서·답변서 등을 통해 실제 총인건비 인상률을 확인한 결과 실제 인건비 인상률은 최근 3년간 34.37%가 인상되어 정부가이드라인 이외에도 25.27%가 부당하게 인상된 것으로 확인되었다.

〔표 1〕 최근 3년간 인건비 인상 현황

구분	인상계획			실제인상률 (승급분포함)	**정부가이드라인 대비 초과인상률**	비고
	정부 가이드라인	재단자체 추가인상	소 계			
	9.1%	10.3%	19.4%	34.37%	25.27%	
2016년	3.0%	3.9%	6.9%	14.06%	11.06%	
2017년	3.5%	2.0%	5.5%	9.42%	5.92%	
2018년	2.6%	4.4%	7.0%	10.89%	8.29%	

* 같은 기간 계약직 급여인상은 없음

또한, 〔붙임 1〕과 같이 행정안전부 지방재정통합공개시스템 2015년 지역신용보증재단 평균임금 자료에 따르면 위 관서 평균임금은 지역재단 평균 대비 86.1% 수준이었고, 직원의 평균근속년수는 전남 5년에 이어 6.75년에 불과하여 타 시도 대비 평균근속년수가 두 번째로 짧은 것으로 확인되는 등 정부가이드라인 인상률 이외에 추가로 인건비를 인상할 수 있는 것으로 확인되었다.

이에 당시 재단의 인건비를 총괄하는 담당부장과의 문답과정에서도 애당초 인건비 인상은 불가능하였고, 가능하다 하더라도 2016년 인건비 인상으로 당초 인상목표인 11.8%는 달성되어 2017년과 2018년 인건비 추가인상은 잘못되었다고 인정하였다.

그 결과 「지방출자·출연기관 예산편성지침」을 위반한 채 인건비는 지속적

으로 증가하고 있고 2018년 기준 6급 이상 임직원 48명 중 10명이 1억 원 이상 급여를 수령하게 되는 등 과도한 인건비 인상이 되었다.

2. 제규정 협의 부적정

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제25조에 따르면 출자·출연 기관의 장은 기구 및 정원의 변동에 관한 사항과 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하도록 되어 있다.

그리고 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 제6조와 「경상북도 사무전결처리규칙」 제5조와 〔별표 1〕에 따르면 신용보증재단 운영 지도관리업무[2] 중 재단예산승인 및 변경승인의 경우 실장이 결재권자로 해당 문서에 서명의 방식으로 결재함으로써 성립되도록 되어 있다.

한편, 재단에서는 「지역신용보증재단법」 제15조 제2항에 따라 2017. 12. 27. 중소벤처기업부에 감사 후보자 협의 요청 시에는 공문으로 협의요청 및 협의회신을 받아 업무를 처리하였다.

그런데 위 부서에서는 최근 3년간 아래 〔표 2, 3〕과 같이 보수규정 및 직제규정을 개정하면서 공식적인 협의절차도 없이 대면 또는 전자메일을 통한 이사회 서류 제출로 협의요청을 하는데도 이를 그대로 두고 있었다.

그 결과 중요한 규정개정에 따른 위 부서의 동의, 부동의, 조건부동의 등 객관적인 의견의 존재여부, 내용, 반영 여부조차 파악할 수 없게 되고, 과다한 인건비 인상이 된 빌미를 제공하게 되었다.

이에 위 부서에서는 관행적으로 규정 개정 시마다 이사회 개최 전 재단에서 방문 또는 전자메일로 이사회 회의 요약본 자료 등으로 협의를 대신하였고, 향후에는 보수 등 중요한 규정 개정 시에는 세부 현황자료를 제출받아 타당성

2) 신용보증재단 운영 지도관리 업무는 재단의 구상권 행사에 부수되는 업무승인과 재단 여유금 운용방법 승인은 과장이 전결권자로 되어 있고, 제규정 협의에 관한 사항은 별도 규정되지 않고 있음. 반면 경제진흥원 운영은 세부적인 업무구분 없이 일자리경제산업실장이 전결권자로 되어 있음.

등을 충분히 검토 후 공문 협의를 통해 적정한 규정 개정이 될 수 있도록 지도·감독하겠다고 답변하였다.

〔표 2〕 최근 3년간 보수 규정 개정 현황

구분	이사회의결	주 요 내 용	행정안전부 지침
1	2016.12. 9.	- 지역재단 평균 급여 보전 및 급여인상(5.5%) - 직급별 최고호봉 변경(26~28호봉 → 30호봉)	3.5%
2	2017.12.26.	- 지역재단 평균 급여 보전 및 급여인상(7%)	2.6%
3	2018.12.	- 급여인상(1.8%)	1.8%

〔표 3〕 최근 3년간 직제 개정 현황

구 분	2015. 3.13.	2015.12.23.	2017. 1. 1.	2018. 1. 1.	2019. 1. 1.
총 계	**81**	**81**	**81**	**82**	**90**
1급	2	2	2	2	2
2급	3	3	3	4	4
3급	8	8	8	8	9
4급	13	10	**13**	15	16
5, 6급	30	33	**30**	32	44
서무원	9	9	9	7	5
전담직원	-	-	-	-	1
계약직	16	16	16	14	9

조치할 사항　　일자리경제산업실장은

① 앞으로는 규정 제·개정 시 대면협의, 전자메일 협의 등 공신력과 책임성이 결여된 협의를 하는 일이 없도록 하시고, **(주의)**

② 「지방출자·출연기관 예산편성지침」 Ⅲ.주요 항목별 편성기준 총인건비 규정에 따라 223,674천원을 감액하거나 향후 인건비 동결 조치 등 지도·감독을 철저히 하시기 바라며, **(시정)**

※ 인건비 감액 금액 산출은 하위직원의 사기 등을 고려 위 관서 및 감독부서의 의견을 수용하여 19.4%를 초과한 14.97% 상당에 해당하는 금액을 감액

③ 관련자에게 「경상북도 적극행정 면책 및 공무원 경고 등 처분에 관한 규정」 제14조에 따라 **“훈계”** 처분하였음을 알립니다.

④ 아울러 경북신용보증재단 관련자들에게는 **“징계요구(감봉 및 견책)”** 하였음을 알려드립니다.