

특정감사

감 사 보 고 서

- 경기주택도시공사 특정감사 -



2022. 1.

감 사 관
(감사총괄담당관)

경기주택도시공사 특정감사 결과보고

- ❖ 경기주택도시공사에 대한 인사·노무 등 제보내용 관련사항에 대하여 특정 감사를 실시하고 그 결과를 보고드립니다

I

감사실시 개요

1. 감사배경 및 필요성

- 경기주택도시공사 특정감사는 경기주택도시공사 내 부당노동행위 발생 및 불합리한 인사제도 운영 등 공사 내부 직원 제보에 따라 실시하였음

2. 감사중점사항

- 경기주택도시공사는 1997년 설립되어 경기도의 도시재정비 및 리모델링 사업, 택지개발, 산업단지 조성 등 다양한 사업을 추진하고 있음
- 그 중 공사 내부 직원이 부당노동행위가 이루어지고 있고 불합리한 인사제도로 문제가 있다는 제보가 있어 노동조합 지배 및 운영 개입 여부, 노동 관련 법률 및 규정 위반사항 확인에 집중하였으며 공사 내부 불합리한 인사제도 운영 여부 등 직원 제보 내용 전반에 대해 감사하였음

3. 감사실시 과정 및 결과 처리

- 경기주택도시공사 특정감사는 총 2개반으로 감사관실 내부 직원과 노동권익과 전문직 노무사 1명을 포함 9명으로 감사반을 구성하였으며, 2021. 10. 5.부터 11. 29.까지 노동조합 관련 부당노동

행위와 부당한 인사 여부 등 인사제도에 대해 특정감사를 진행하였음

- 이후 관련 법령 및 규정 부합 여부 등 내부 검토 과정을 거쳐 2022. 1. 5. ~ 1. 6.까지 실무검토위원회와 2022. 1. 18. ~ 1. 20.까지 감사결과심의회를 서면(코로나19로 인해 비대면 방식으로 실시)으로 진행하여 감사처분 결과를 최종 확정 하였음

II 감사대상 현황

1. 일반현황

< 경기주택도시공사 >

- 설립근거 : 지방공기업법 제49조 설립(설립일 1997. 12. 1.)
- 기관장 : 2021. 11. 3. 사장 퇴임 후 공석
- 조직규모 : 3실 6본부 25처(실·단·소) / 정원(현원) : 713(668)명
※ 임기제, 전문직, 연구직 포함

III 감사결과

1. 지적사항

기관명	계	행정상 조치(건)					신분상 조치(명)				재정상 (백만원)	
		주의	권고	기관경고	시정	통보	계	중징계	경징계	훈계	계	환수 등
경기주택도시공사	7	1	1	2	2	1	7	1	2	4	11.5	11.5

2. 감사총평

- 경기주택도시공사 노동조합은 2006. 8. 5.부터 운영되었으며, 감사일 기준 조합원 442명(전체 직원의 66%)으로 노사간 협의를 통해 단체협약을 체결하여 운영하던 중 사측에서 단체협약 해지 통보 이후 사용자의 지위를 이용하여 노동조합에 영향력을 행사한 사실이 확인되었음
- 또한 승진제도를 부당하게 변경하여 승진 추천배수 이외자가 승진하고 승진 예정인원을 임의로 결정하여 직급별 정원 대비 현원이 부족하게 되는 등 조직·인력 및 인사를 부적정하게 운영하여 승진 인사의 공정성과 투명성이 저해되었으므로 경기주택도시공사는 동일한 위법·부당 행위가 일어나지 않도록 내부통제를 강화하는 등 적극적 노력이 필요함

3. 감사 주요지적사항 및 문제점

가. 승진제도 위법변경을 통한 승진 추천배수 이외자 승진 임용(기관경고, 장계 훈계)

- 「지방공기업법」제63조의5(인사운영에 관한 공통기준)에 따라 행정안전부장관이 매년 지방공사·공단에 통보하는 행안부 지침에 따르면 승진, 전보 등 임용기준을 변경할 때에는 소속 직원이 알 수 있게 공문시행, 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법 등으로 예고하여야 하며, 변경된 기준은 변경일의 1년 이후부터 적용하도록 되어 있음

[문제점] 승진제도 변경 후 1년 유예없이 시행하여 추천배수 이외자 승진

- ▶ 2020. 9. 4. 인사규정 시행세칙을 개정하면서 승진심사단 심사 후 인사위원회 제출하던 승진후보자 인원을 5배수로 확대(당초 : 3급 이상 3배수, 4급 이하 2배수, 5급 이하 제외) 하고, 인사위원회 심의 후 사장에게 추천하는 2급 이상 승진후보자는 3배수(당초 2배수)로 확대하고, 3급 승진후보자는 2배수(당초 1.5배수)로 확대하는 등 승진 임용기준을 변경함

▶ 이러한 승진 임용기준을 변경하는 과정에서 노동조합에서 1년 유예 후 적용할 것을 요청하였음에도 승진·전보 임용기준을 변경하여 1년 유예 없이 시행하였으며, 2021. 1. 21. 승진인사 시 변경된 기준을 1년 유예할 경우 승진이 불가능하였던 인사제도 개선 담당자 등 총 7명의 대상자가 최종 승진 대상자로 결정되는 등 인사제도의 공정성과 신뢰성을 훼손함

⇒ 공정하고 투명한 인사제도 운영을 통하여 성과와 역량기반의 공정한 승진심사가 이루어지도록 하여야 함에도 승진인사 기준을 수시로 변경하고 이를 1년 유예없이 시행하여 인사행정의 공정성과 신뢰성을 훼손한 책임을 물어 “기관경고” 처분하고 인사제도 개선을 위법하게 처리한 담당자들에 대하여 “징계·훈계” 조치

나. 인사규정 운영 직무 태만 등 부당행위(징계, 훈계·주의, 통보)

- 「지방공기업 인사·조직 운영기준」에 따라 공사는 「인사규정」에 따라 직원의 정년은 60세로 하고, 정년퇴직일을 상·하반기 2회 운영하였으나, 20. 6월 노사간 단체협약을 체결하는 과정에서 노조에서 직원의 정년을 만60세가 되는 해의 12월 말일로 한다는 정년퇴직일 일원화 안건조항을 포함한 단체협약(안)을 제시함
- 「경기주택도시공사의 설립 및 운영 조례」 및 「정관」, 「이사회운영규정」에 따라 공사는 인사규정에 관한 사항은 도지사의 승인 및 이사회 의결을 거쳐야 함

[문제점] 정년퇴직일 일원화 관련 단체협약 체결과정 및 후속조치 업무태만

▶ 인사관리부는 단체협약 체결과정에서 도지사와 이사회의 승인을 조건으로 합의를 하거나 불승인의 경우 보충협약을 하도록 제안하는 등 협상을 위한 일체의 행위가 없었으며 노사협력부로 관련 자료조차 제출하지 않는 등 업무 태만

- ▶ 또한, 단체협약 체결이후 8개월이 지나서야 도에 협의 요청을 하였으나 변경 승인협의 불가 통보를 받고 21. 6월에 비로소 노동조합과 회의를 실시하였으나 합의하지 못하고 21. 6. 29. 정년기준일을 단체협약 재합의시까지 한시적으로 연2회로 적용함을 통보함
- ▶ 중요한 내부규정의 제·개정사항에 대한 도지사 승인권한과 이사회 의결권한이 무력화 되었고 2021년 상반기 퇴직자였으나 정년퇴직일 변경으로 인하여 감사 일 현재까지 근무 중인 〇〇〇의 추가인건비 약 33백만원이 낭비되는 결과를 야기하였음

⇒ 인사규정과 단체협약서 상 정년퇴직일 운영기준이 일치하게 조치하도록 “통보” 처분하고, 단체협약 체결과정에서 업무를 태만히 하고 관련 규정에 위반하여 단체협약을 사유로 정년퇴직일을 인사규정과 다르게 시행한 책임을 물어 관련자에게 “경징계·훈계·주의” 조치

다. 사용자의 지위를 이용하여 노동조합에 영향력 행사 등(기관경고, 시정)

- 「노동조합법」 제81조(부당노동행위)에 따르면 노동조합의 정당한 업무를 이유로 해당 근로자에게 불이익을 주는 행위, 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체교섭을 정당한 이유 없이 거부하거나 해태하는 행위, 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위 등을 부당노동행위로 규정하여 엄격하게 금지하고 있으며,
- 또 공사와 노조가 '16년 체결한 「단체협약」 제8조에 따르면 공사는 조합원의 정당한 조합 활동을 보장하고 조합운영에 개입하여서는 아니 되며, 정당한 조합활동을 이유로 어떠한 불이익 처우도 하지 아니한다고 되어있으며, 적법한 조합활동 및 운영에 일체 개입하거나 상급자의 직위를 이용하여 방해하여서는 아니됨

[문제점] 사용자의 지위를 이용하여 노동조합에 부당한 영향력 행사

- ▶ '19. 10. 15.부터 사내게시판을 개설·운영하면서 노조 관련 사항 등 게시판 성격에 불부합하는 내용은 관리부서 검토 후 삭제(총 5건)해왔으나 단협해지 통보('20. 1. 17.)이후 게시된 노조 관련 부정적 게시글 7건에 대해 노조의 삭제 요청에도 현재까지 게시하여 운영중임. 또한, 노조비 사용내역을 이미 노조게시판에 게시하고 있고 개인별납부내역은 그룹웨어시스템에서 필요시 확인 가능함에도 사내게시판에 투명한 노조비 운영과 상관없는 직급별 노조비 일괄공제내역을 매달 게시하여 노조를 부당하게 압박
- ▶ 단협해지 통보 이후 근로면제시간 한도 축소를 위해 9차례에 걸쳐 과거 3년 치 근로시간면제자에 대한 상세업무내역 및 근무계획을 요청하였으며, 노조 사무실 출입문에 지문인식기를 별도 설치하고 풀타임 근로시간면제자까지 그룹웨어 내부 시스템에 업무시작 전 업무입력, 면제시간 시작·종료시 지문인식을 요구하는 등 일반 직원들과 다른 부당한 근태관리 요구
- ▶ 사측의 단협해지 통보('20. 1. 17.) 이후 단협이 자동해지('20. 7. 17.) 되기 전까지 단협 체결 준비가 필요함에 따라 노조가 근로시간면제자 변경요청('20. 1. 30.)하였으나, 3년 치 상세 업무내역 요구, 변경대상 노조임원의 적법 절차 여부 자료요청, 근로시간면제자 면제시간 한도변경요구 등을 빌미로 인사발령을 지연하다가 공사 측의 임시노사협의회 개최가 시급해지자 노조협상위원 구성을 위해 갑자기 '20. 5. 1. 인사발령을 시행.
또한 노조에서 '21. 6. 21. 다시 근로시간 면제자 변경요청을 하자 또다시 두 차례 지연하다가 '21. 7. 23.에야 인사발령(통상적으로는 당일 ~ 15일 이내 발령)
- ▶ 공사는 노조게시판 게시글(사측의 인사전횡 및 노조파괴공작 경위 등), 언론사 자료 배포행위, 노조사무국장 주근무지 이동 등에 대해 공사 감사실에 감사요청 및 두 차례에 걸쳐 사내 법무실에 노조게시글 등 법 위반 여부로 감사가능 여부 검토 지시

⇒ 사용주로서 불합리한 사유로 노조 근로시간면제자 인사발령을 지연하는 등 적법한 조합활동에 영향력을 행사하고 노조에 대해 부당한 행위가 지속된 책임을 물어 “기관경고” 처분하고 노조에 부당하게 요구된 사항에 대해 “시정” 조치

라. 조직·인력 및 인사운영 부적정(주의)

- 「지방공기업 인사·조직 운영기준」에 따르면 조직과 인력은 적정규모를 유지하고 원칙적으로 정원과 현원은 일치시켜 운영하여야 하고, 직급별 결원이 발생하였을 때는 조직의 업무량 등 보충 필요성을 분석하여 직무에 따른 책임을 다할 수 있도록 결원을 보충하여야 함

[문제점] 승진 예정 인원 임의 결정

▶ 승진 인사 시 기구(본부 및 처·부별)에 해당하는 정원 및 보충할 직급에 대한 분석 없이 정원, 현원, 결원 인원만 산정한 후 승진 예정 인원을 공란으로 두고 경영진에 보고하면, 경영진에서 임의로 승진 인원을 결정하여 직급별 정원 대비 현원이 부족하게 되는 등 승진 인사의 공정성과 투명성 저해

- 「지방공기업 인사·조직 운영기준」 및 공사 「인사규정 시행세칙」에 따라 6급 이하 직원에 대한 승진·전보 등 인사를 하기 전에 승진 예정 인원 등 인사 운영 방향·기준을 사전에 공지하여야 하고, 승진 등 임용기준을 변경할 때는 소속 직원이 알 수 있게 예고한 후 1년 이후부터 적용하여야 함
- 또한, 「인사규정」 제24조에 따른 징계처분 등 승진 제외 대상에 해당하지 않는 경우 고순위자 순으로 승진후보자 명부를 작성하여 승진임용 예정 인원의 배수 범위 내에 있는 자 중에서 임용하여야 함

[문제점] 6급 이하 승진임용 부적정

- ▶ 4급 이상 승진 인사 시에는 승진 인사계획(직급별 승진 예정 인원 등)을 공지하고 있지만 6급에서 5급 승진 인사 시에는 이를 공지하지 않아 승진 인사의 투명성과 예측 가능성이 저해되었으며, 「인사규정」에서 규정하지 않은 승진 제한기준을 임의로 적용하여 승진후보자 중 중하위권에 속하는 2명이 승진에서 제외되는 등 성과기반 근무평정제도의 취지에서 벗어남
- ▶ 더군다나, 규정에도 맞지 않는 승진 제한기준을 변경하면서 소속 직원이 알 수 있게 예고하지도 않았고 1년 유예 없이 바로 적용함

- 공사 「직제규정」 및 「인사규정」에 따르면 해당 직급에 결원이 발생하면 승진 인사를 실시하되, 직무대행은 사고 등 특별한 사유가 발생하여 그 직무를 담당할 수 없을 때 일시적으로 지정하여야 함

[문제점] 직무대행 제도 운영 부당

▶ 판교사업단 판교관리부 부장 직위가 결원, 사고 등 공석이 될 만한 특별한 사유가 없는데도 지속적으로 직무대행으로 지정하여 운영하면서 승진 심사에 유리하게 활용하는 등 직무대행 취지에 맞지 않게 부당하게 운영하여 인사행정의 공정성과 신뢰성을 훼손

⇒ 「지방공기업 인사·조직 운영기준」 및 공사 「인사규정」에 따라 조직·인력 및 인사업무를 공정하고 투명하게 하도록 “주의” 조치

마. 관리자 초과근무수당 지급 부당 및 직책수행비 명칭 개선(훈계, 환수)

- 「지방공기업 예산편성기준」 및 「지방공기업 인사조직 운영기준」에 따르면 임원 및 직원에게 지급하지 않는 직책수행비를 받고 관리·감독 업무를 수행하는 관리자는 초과근무수당 지급 대상에서 제외하여야 함

[문제점] 직책수행비를 받는 관리자에게 초과근무수당을 부당하게 지급

▶ 판교관리부 등 부장 보직의 직무를 대행하면서 관리·감독 업무를 수행하는 관리자 %명에게 직책수행비 월 ◇◇◇천 원을 지급하고도 별도로 ■■■천 원의 초과근무수당을 부당하게 지급함.

▶ 직책수행비는 관리자 업무를 수행하는 자에게 지급하는 것으로, 관리자가 아닌 사업소장에게 업무수당 월 ●●●천 원을 지급하면서 직책수행비 명칭을 사용하고 있으므로 명칭을 바꾸는 등 보수체계 개선 필요

⇒ 관리자 %명에게 직책수행비를 지급하고도 별도로 지급한 초과근무수당 ◇◇◇천 원을 환수하도록 하고, 사업소장에게 지급하는 직책수행비 명칭을 바꾸는 등 합리적인 보수체계를 마련하도록 “시정” 조치하고 관련자 “훈계” 처분 요구

바. 기관장 합숙소 운영 규정 불합리(권고)

- '19. 9. 10. 제정한 「합숙소 운영 및 관리지침」에 따르면 본사 합숙소의 경우 관리비(전기사용료, 난방비 등) 등 거주에 필요한 제반 비용은 입소자가 부담하도록 되어 있고, '21. 3. 8. '기관장 합숙소 규정'을 신설하면서 기관장 합숙소는 공동관리비(일반관리비, 공동전기료 등), 제세공과금 등에 대해 경기도시공사가 예산으로 부담하도록 함

[문제점] 기관장 합숙소에 대해서만 경비 지원하는 등 비합리적 운영

- ▶ '21. 3. 4. 도시공사 청렴감사실은 부패영향평가를 통해 '경비 부담과 관련하여 현장·본사 직원, 기관장 간 예산 등 고려 합리적인 범위 내에서 통일성 있게 운영하는 방안 검토' 하도록 노사협력부에 회신하였지만, 노사협력부는 본사 합숙소와 다르게 **기관장 합숙소에 대해서만 경비를 지원**해 주는 내용으로 '21. 3. 8. 기관장 합숙소 규정을 신설하고, '21. 3 ~ 8월 기관장 합숙소의 공동관리비 **◆◆◆천 원**을 예산으로 지원함
- ▶ 또한 '20. 6. 5.부터 기관장 합숙소로 바뀌기 전 '21. 3. 8.까지(약 9개월) 기관장이 사용한 3인실 합숙소에 1인실이 공실이였지만, 신규 입소자를 배정하지 않는 등 합숙소를 효율적으로 운영하지 않음. 「합숙소 운영 및 관리지침」이 합리적으로 운영된다고 볼 수 없음

⇒ 「경기도시공사 합숙소 운영 및 관리지침」이 공정하고 합리적으로 운영될 수 있도록 개선 방안을 마련 등 “권고” 조치

사. 사우회 회비 원천징수 절차 미이행 「근로기준법」 미준수(시정)

- 경기도시공사는 임직원의 입사와 동시에 사우회 회원으로 가입하고 사우회 회칙에 따라 매월 기본급의 0.5%를 사우회 회비로 급여에서 공제하고 있으며, 「근로기준법」, 경기도시공사 「보수규정」 및 「단체협약서」에 따라 임금에서 사우회비를 공제하기 위해서는 본인의 사전 동의를 받아야 함

[문제점] 회칙개정 이전 직원 본인 동의 없이 급여에서 사우회비 공제

- ▶ 그런데도 경기도시공사는 '21. 1. 1. 사우회 회칙을 개정하여 신입 직원에 대해서는 사우회 가입 신청 시 급여에서 회비 공제에 대한 동의를 받고 있지만, 기존 회원(임직원)에 대해서는 관행적으로 감사일 현재까지 본인의 동의를 받지 않고 급여에서 사우회비를 계속 공제하고 있음

⇒ 임직원의 급여에서 사우회 회비 등 각종 공제에 대해 동의 절차를 이행하도록 “시정” 조치

IV

감사결과 조치계획

- 행정재정상 시정을 요하는 사항 및 신분상 처분요구 사항에 대하여는 2월 이내 조치 후 보고
 - 재심의 신청 ⇒ 처분요구가 있는 날로부터 1월 이내 신청(감사기관 2월 이내 처리)
- 향후 감사결과 이행실태 점검 시 조치결과 확인

V

처분요구사항 일람표

일련 번호	처분요구 종 류	제 목	금 액 (인원 등)
1	기관경고 ·시정	사용자의 지위를 이용하여 노동조합에 영향력 행사 등	-
2	징계·훈계 ·주의·통보	인사규정 운영 직무 태만 등 부당행위	경징계1, 훈계 1, 주의 2
3	권고	기관장 합숙소 규정 불합리	-
4	시정	사우회 회비 원천징수 절차 미이행 「근로기준법」 미준수	-
5	기관경고 ·징계·훈계	승진제도 위법변경을 통한 승진 추천배수 이외자 승진 임용	중징계1, 경징계1, 훈 계2
6	주의	조직·인력 및 인사운영 부적정	-
7	시정·훈계	관리자 직책수행비 및 초과근무수당 중복 지급 등	훈계 1, 환수(&&&천 원)