

2020년도 2/4분기

감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고

2020. 8. .

감 사 위 원 회

보 고 순 서

1.	전력공급시설 안전관리실태	1
2.	2019년 서울시 기관운영감사	25

특정감사

감 사 보 고 서

－ 전력공급시설 안전관리실태 －

감 사 원

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

우리나라는 해안지역 발전시설에서 생산한 전기를 수도권 등 대도시로 보내고 이를 다시 가정·공장 등에 분배하는 중앙집중·방사형 전력망을 운영하면서 그동안 고품질의 전기를 값싸게 제공하였으나, 이러한 전력체계는 일단 문제가 발생하면 대형사고로 확산될 가능성이 있다.

따라서 전력공급시설을 제대로 설치·관리하지 않으면 대형 화재 또는 대규모 정전 등 국민의 생명과 재산에 심각한 피해를 유발할 수 있는데, 최근의 국내외 사례는 평소 간과하거나 사소하게 생각한 위험요인조차 대형재난을 가져올 수 있다는 점을 시사하고 있다.

실제로 우리나라에서는 2019. 4. 4. 전신주에서 끊어진 전선 하나가 유발한 대형산불로 국가재난사태가 선포되었고, 2011. 9. 15. 평소보다 더운 날씨와 이에 따른 수요·공급 불균형이 유발한 정전으로 국가 전력계통이 붕괴되는 재난 상황을 경험한 바 있으며, 2018. 11. 8. 미국 캘리포니아에서는 끊어진 송전선이 유발한 산불로 인해 85명이 사망하고 249명이 실종되는 사고가 발생하였고, 2019. 6. 16. 아르헨티나·우루과이에서는 전력관리 프로그램 오류로 송전시스템이 붕괴되어 5천만 명이 정전을 겪기도 하였다.

이에 감사원은 국내 전력공급시설이 안전성을 확보하고 안정적으로 운영되고 있는지 살펴보는 등 안전관리실태 전반을 점검함으로써 국민의 안전을 위협하는 요인을 해소하고 개선방안을 모색하고자 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사에서는 전력공급시설이 대형산불·국가대정전 등 국민안전에 중대한 위협이 되는 재난에 대비하여 안전성을 충분히 확보하고 있는지, 전력공급시설을 운영하면서 올바른 제품을 제대로 설치하고 적정하게 유지·관리하는지 점검할 목적으로 한국전력공사, 한국전력거래소, 한국전기안전공사 등 3개 기관을 대상으로 감사를 실시하였다.

[표 1] 감사 중점 및 분야

감사 분야	감사 중점
전력공급시설 안전성	■ 산불위험 예방조치의 적정성 및 송배전설비 운영의 안전성
전력공급시설 안정성	■ 국가대정전에 대비한 전력계통 운영 및 설비계획의 적정성
전력공급시설 안전관리 일반	■ 기자재 품질, 설계·시공, 시설물 유지·관리의 적정성

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 언론보도 내용 확인 및 전문가 의견 청취, 현장 답사 등을 통해 관련 자료를 수집·분석하였고, 2019. 6. 17.부터 같은 해 7. 26.까지 감사인원 28명(한국소방안전원 등 6개 기관 전문가 6명 포함)을 투입하여 실지감사를 실시하였으며 감사결과와 관련하여 한국강구조학회 등에 기술자문을 하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2019. 10. 18. 한국전력공사 배전운영처장 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2019. 12. 19. 감사위원회회의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상 업무 현황¹⁾

1. 전력공급시설 개요

전력의 생산, 운반, 사용에 이르는 일련의 과정을 통제·관리하는 체계를 전력계통이라고 하고, 전력공급시설은 [그림 1]과 같이 전력계통에서 전기를 운반하는 역할을 담당한다.

[그림 1] 전력계통 개요



자료 : 감사대상기관 제출자료 재구성

전력공급시설은 [표 2]와 같이 송전선로, 변전소, 배전선로로 구분되는데 발전소에서 생산된 전력은 보통 전압이 낮아(3.3~33kV) 장거리 송전 시 손실²⁾이 크기 때문에 손실을 최소화하기 위해 승압(154~765kV)하여 송전하고, 송전선로는 고속도로, 변전소는 톨게이트, 배전선로는 일반도로의 역할을 하게 된다.

[표 2] 전력공급시설별 역할 및 기능

구 분	역할 및 기능	종류
송전선로	■ 대전력을 수송하는 역할 ■ 발전소-변전소, 변전소-변전소를 연결	전압: 765kV, 345kV, 154kV
변전소	■ 송전선로에서 받은 전기의 전압을 변경하여 송전선로 또는 배전설비에 전송	765kV → 345kV 345kV → 154kV
배전선로	■ 송전선로와 변전소를 거친 전기를 최종 전기 사용자에게 전달 (22.9kV로 수송하고 최종 사용자는 220V로 감압)	지상 또는 지중 선로

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님
2) 송전 시 손실 전력은 전압의 제곱에 반비례

2. 국내 전력공급시설의 특징

가. 전력소비량 급증에 따라 전력설비 규모도 급격히 증가

2018년 우리나라의 전력소비량은 1990년 대비 약 5.6배 증가하였고, 주요 전력설비의 규모도 전력 소비 증가세에 맞춰 빠르게 확충되고 있다.

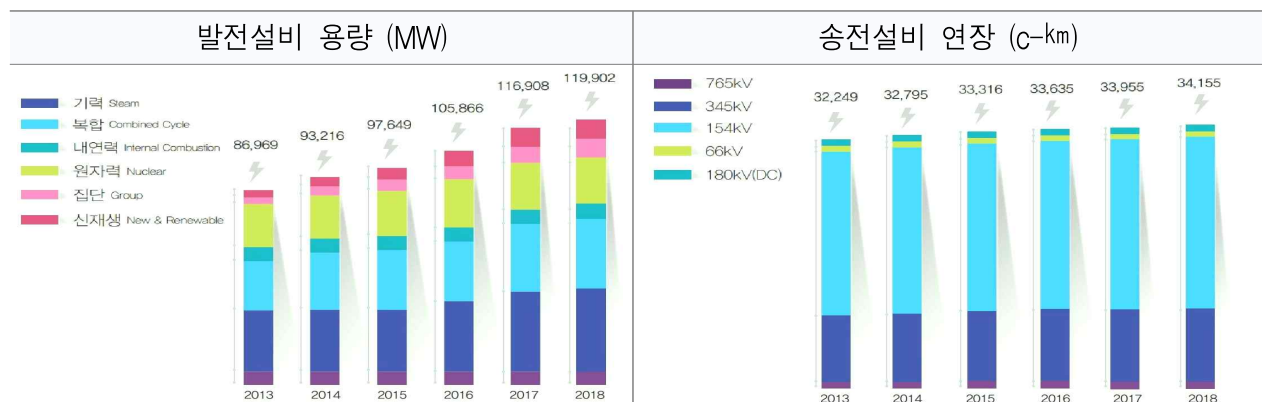
[그림 2] 전력계통 개요



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

다만, 전기 생산지역과 소비지역의 불균형 속에서 전력공급시설은 위험·기피시설이라는 인식으로 인해 대용량 송전설비(765kV 선로 등) 건설 과정에서 지역 주민의 강력한 반발과 갈등이 표출되는 등 적기 증설에 어려움이 있어 1998년 이후 발전설비 증가율은 연평균 4.5%인 데 비해 송전설비 증가율은 2.3%에 그치고 있다.

[표 3] 발전설비와 송전설비 추이

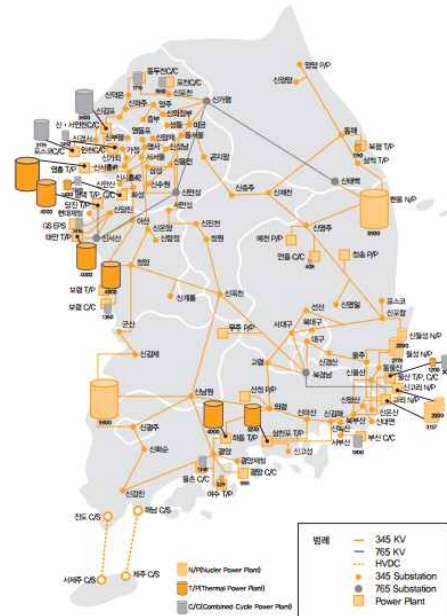


자료: 한국전력통계(2019)

나. 대형 발전단지가 전력소비처에서 멀리 떨어져 대규모 전력공급시설 필요

우리나라는 대형 발전단지가 수도권을 비롯한 주요 전력 소비지역에서 멀리 떨어져 있어 좁은 국토면적에 대용량 송전선과 변압 설비가 복잡하게 얹혀 있고 최근에는 초고압선(765kV)이 증설되는 등 전력공급시설의 규모가 더욱 대형화되고 있으므로, 고압선 절단 및 변압기 폭발 등 개별사고가 대형사고로 이어질 위험성은 더욱 높아진 실정이다.

[그림 3] 전력 송전망

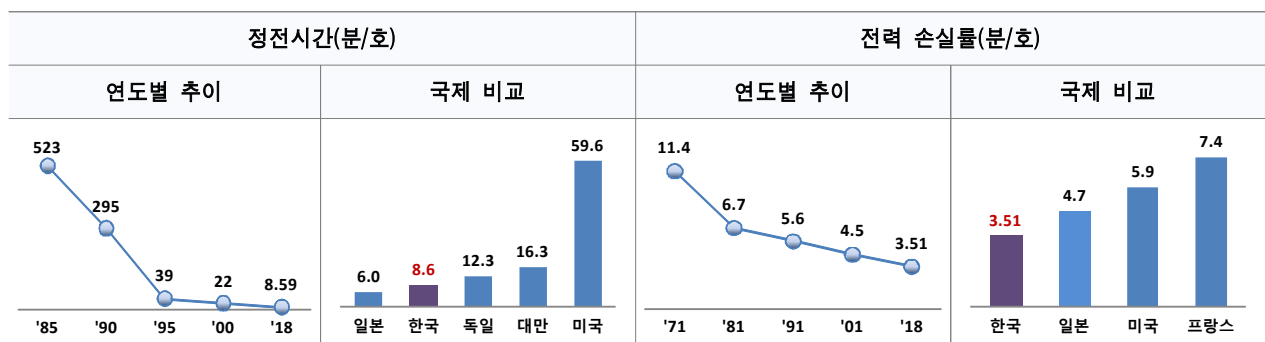


자료: 한국전력거래소·에너지경제연구원

다. 전력 품질은 세계 최고 수준이나 안전관리 측면에서는 다소 미흡

전력 품질을 나타내는 핵심 지표인 세대당 정전시간은 1985년 대비 57분의 1로 감소한 8.59분(세계 2위), 송배전 전력 손실률은 1971년 대비 3분의 1로 감소한 3.51%(세계 1위)로 세계적인 수준에 도달하였다.

[표 4] 전력 품질 관리 현황



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

반면, 2013년 서울 왕십리변전소 화재, 2014년 부산 녹산 지하 전력구 화재 등 전력공급시설에서 발생한 사고의 원인을 살펴보면 부실한 소방시설, 전기 합선 등 기초적인 사항에서도 여전히 관리 부실이 발견되는 등 안전관리 수준은 전기품질 관리수준에 미치지 못하는 것으로 보인다.

3. 법령 및 관리 체계

전력공급시설 관리를 위한 법령은 [표 5]와 같이 발전과 송·변전, 배전 등 전기사업에 관한 기본제도를 규정한 총괄법인 「전기사업법」과 그 하위법령, 그리고 설비공사와 관련한 「전기공사업법」과 그 하위법령이 있고, 산업통상자원부 고시로서 전력공급시설의 신뢰도 등 안전기준을 명시한 「전력계통 신뢰도 및 전기품질 유지기준」 등이 있다.

[표 5] 전력공급시설 관련 법령 등 체계

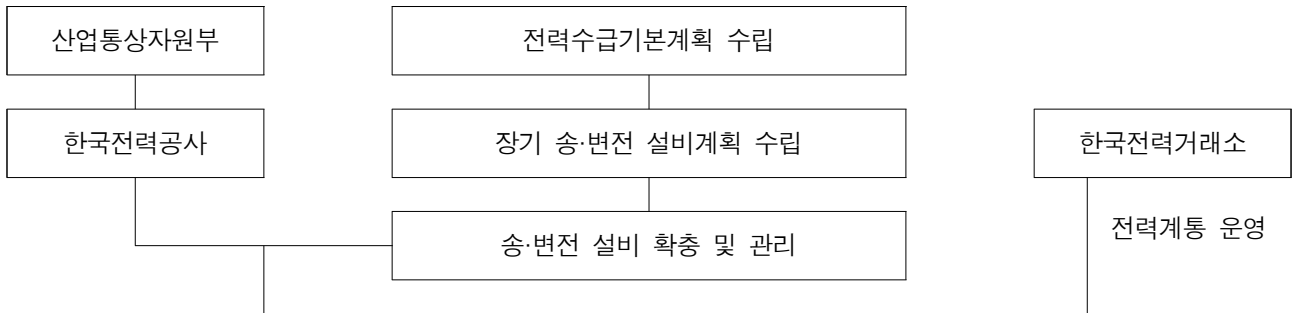
법령, 고시명	구분	소관 기관
■ 「전기사업법」과 시행령, 시행규칙	총괄법령	산업통상자원부
■ 「전기공사업법」과 시행령, 시행규칙	설비공사 관련 법령	"
■ 「전력계통 신뢰도 및 전기품질 유지기준」(고시)	전력계통 및 설비의 안정적 유지·관리	"
■ 「송전용 전기설비시설기준」(고시)	송·변전설비 신·증설 기준	"
■ 「전기설비기준」(고시)	전력설비 성능·기술요건	"

자료: 관계 법령 요약

「전기사업법」 제25조에 따르면 산업통상자원부는 전력수급의 기본방향 및 장기전망과 전력공급시설 시설계획의 내용 등을 담은 “전력수급기본계획”을 수립·공고하고, 위 기본계획에 따라 한국전력공사는 「전기사업법」 제27조의 송전사업자로서 전기 수요·공급의 변화에 따라 전기를 원활하게 송전 또는 배전할 수 있도록 설비를 갖추기 위해 “장기 송·변전 설비계획”을 수립·시행한다.

또한 [그림 4]와 같이 한국전력거래소에서는 「전기사업법」 제26조 제7호에 따라 이러한 설비로 구성된 전력계통에 대해 실시간으로 감시하고 이상징후에 대응하는 등 전력계통 운영 업무를 수행하고 있다.

[그림 4] 전력공급시설 관리 체계



자료 : 관계 법령 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

이번 감사를 통해 전력공급시설이 대형산불, 국가대정전 등 국민안전에 중대한 위협이 되는 재난에 대비하여 충분한 안전성과 안정성을 확보하고 있는지를 중점적으로 살펴보았다.

감사 결과, 한국전력공사는 과거 배전용 고압전선 절단으로 인해 발생한 속초산불(2004. 3. 10.) 사고를 겪으면서 내부적으로 “안정적 전력공급”뿐만 아니라 “안전한 전력공급”의 중요성을 인지하고 다양한 대응방안을 마련·시행하였으나 15년이 지나면서 사고로 얻은 교훈은 퇴색하고 당시 수립된 대응방안 중 일부는 느슨하게 운영되고 있는 것으로 보여 이번 감사를 통해 안전관리에 대한 경각심을 높이고 향후 유사 사고를 예방하기 위한 제도개선을 촉구하였다.

또한, 한국전력거래소는 전력계통 관리 업무를 담당하고 있는데, 계통운영시스템(EMS) 등 전력공급의 안정성을 점검한 결과 일상조건에서 문제가 발생할 가능성은 작으나 일부 위험 시나리오에 대해서는 적절하게 대응하기 어려운 것으로 나타나 대응방안 수립을 촉구하였다.

이번 감사에서는 위 사항을 포함하여 [표 6]과 같이 총 52건의 위법·부당한 사항과 1건의 모범사례가 확인되었다.

[표 6] 지적사항 총괄

(단위: 건)

구 분	합 계	징계·문책	시정	주의	통보(일반)	통보(모범)
건수	53	2	1	15	34	1

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

1 전력공급시설 안전성 분야

① 배전선로 시공 및 유지·관리 부적정(주의·통보)

- (현황) 한전 배전선로에는 고압전선을 전주에 고정하기 위해 볼트조임형 클램프를 사용 중
 - 볼트조임형 클램프는 누름쇠 1개와 유-볼트 2개, 그리고 스프링와셔·너트 4개를 이용하여 전선을 단단히 잡아주는 역할을 하게 됨
- (문제점) 클램프 내부의 스프링와셔·너트가 빠진 채 사용되거나 유지력이 기준값에 미달한 사례가 상당수 발견되었는데, 이 경우 주경간 측 인장력이 전선 인출부 측으로 전달되면서 상대적으로 취약한 인출부 분기 슬리브나 전선이 꺾인 부분에서 파손 가능
 - 따라서, 현재 사용 중인 클램프의 체결상태를 확인하여 보수·보강하지 않는다면 전선 절단 등으로 인한 화재·감전 등 사고가 발생할 우려
 - 한편, 한국강구조학회는 고성지역 고압선 절단사고(2019. 4. 4.)도 클램프 체결 불량과 이에 따른 유지력 부족으로 인한 마모피로현상* 때문에 발생한 것으로 추정

* 마모피로(fretting fatigue)현상은 전선이 클램프 등 연결 부위 마찰로 손상되고, 이후 반복된 하중이 손상 부위에 응력집중을 유발하여 소선을 파괴하며 이후에는 인접 소선에 동일한 현상이 반복됨으로써 결국 전선 전체가 끊어지는 것을 말함

② 산불위험시기 배전선로 사고 예방조치 부적정(주의·통보)

- (현황) 한전은 배전선과 조류(鳥類) 접촉 등에 의한 일시 정전이 영구 정전으로 이어지는 것을 방지하기 위해 재폐로 장치를 설치·운영 중
 - 배전선로 결함 등으로 과부하 발생 시 전력을 차단하지 않고 자동 재폐로를 통해 재송전하여 정상 작동하면 정전 없이 계속 운영할 수 있는 장점이 있지만, 전선 절단 등 실제로 위험한 상황에서도 자동 재폐로가 작동함에 따라 전력이 차단되지 않으면 아크 불꽃 등으로 인한 화재 발생 또는 확산 위험성이 높아짐
- (문제점) 본사에서 산불 위험성이 일정 수준 이상이 되면 재폐로 동작을 중지하도록 방침을 시달하였으나 일선 현장에서는 이를 이행하지 않았고, 본사에서는 일선 현장에서 위 방침을 지키지 않는다는 이유로 이를 임의로 폐기하였으며, 고성산불 이후 산악지 통과선로 등에 위치한 재폐로 중지 방침을 다시 시달하였는데도 상당수는 이를 미이행
 - 그 결과, 배전선로 운영방식을 개선하지 않는다면 앞으로도 유사한 상황이 반복될 우려

② 전력공급시설 안정성 분야

① 국가대정전 방지대책 미흡(통보)

- (현황) 한국전력거래소는 전력계통운영시스템(EMS)*을 운용하여 실시간 전력설비 상태·전력수요량 등을 예측하고 이를 통해 전력을 공급

* Energy Management System: 발전 및 송변전설비의 운전 상태를 실시간으로 감시하고 전력계통의 안정성 해석 결과 등을 반영하여 전력 생산공급을 관리하는 시스템

- 「전력시장운영규칙」에 따르면 EMS 기능을 활용하여 상정고장 시에도 150%를 초과하는 과부하가 발생하지 않도록 전력계통을 운영해야 함
- (문제점) 상정고장에 따른 과부하 문제를 실시간으로 해소하지 못한 채 전력계통을 운영
 - 한국전력거래소는 2016년 EMS를 통해 상정고장 시 과부하 문제를 대부분(82%) 해소하지 못하는 사실을 알고서도 별다른 조치 없이 이를 방치
 - 그 결과, 상정고장이 실제로 발생하여 송변전설비의 부하가 150%를 초과하면 해당 설비뿐만 아니라 다른 설비에까지 연쇄적으로 고장이 파급되어 국가대정전으로 이어질 우려

③ 전력공급시설 안전관리 일반 분야

① 주상변압기 납품승인검사 업무 부당 처리 (문책·시정)

- (현황) 아몰퍼스 주상변압기는 22.9kV 전압 전류를 가정용 220V로 낮춰주는 역할을 하는 장치로 가장 널리 사용되는 배전 기자재 중 하나임
 - 한전은 납품받을 주상변압기의 품질·성능 기준이 「구매규격서」 기준에 충족하는지 확인하기 위해 납품승인검사를 하는데, 검사에서 절연유 온도상승이 기준값 이하여야 합격

- (문제점) 불량 주상변압기를 “합격” 판정하고 구매

- 한전 자체검사처 담당자는 4차례의 납품 승인검사에서 주상변압기 온도가 기준값을 초과하였는데도 “합격” 처리함으로써 해당 불량 제품 100대를 구매
- 변압기 검사 시 잘못된 함수관계식을 적용하여 온도 상승값을 산출함으로써 “합격” 처리

※ 감사기간 중 위 제품에 대한 시험을 실시한 결과 모두 “불합격”

- 그 결과, 구매규격 기준에 미달하는 불량 주상변압기를 구매함으로써 주상변압기의 사용연한이 단축

② 배전공사 안전사고 업무처리 태만(문책·주의)

■ (현황) 한전은 배전공사의 시공품질 및 안전관리 등을 위해 「배전공사 협력회사 업무 처리기준」에 따라 협력회사 공사를 지도·감독

- 「전기안전보건관리규정」에 따르면 공사 중 감전·전기아크 화상 등 안전사고가 발생하면 사고 조사 후 보고하여야 하고, 안전사고를 일으킨 사고업체에 대해서는 일정 기간 공사를 하지 못하도록 시공통보서의 발행을 중지하는 등 제재해야 함

■ (문제점) 한전 ○○지사는 2018년 4월 배전공사 중 안전사고 발생 사실을 은폐

- □부 담당자들은 안전사고* 발생 사실을 알고서도 이를 상위 사업소에 보고하지 않았고, 사고 조사도 하지 않아 위 사고업체에 아무런 제재를 하지 않음

* 협력회사 전기원이 어깨·팔 등(전신 35%)에 3도 전기아크 화상 등을 입어 사고 직후 화상 전문병원으로 이송된 후 수술(피부 이식)과 재활 등을 위해 약 6개월간 입원

- 그 결과, 안전사고가 발생하였음에도 안전관리에 대한 경각심을 고취하지 못하는 한편, 위약벌 부과 및 시공 중지 등 제재 미이행에 따른 부당 이익을 제공

③ 배전 자동화 시스템 구축 및 운영 부적정(통보)

■ (현황) 한전은 단선·결상 고장이 발생하였을 때 이를 실시간으로 감지하고 알람이 발생하면 고장 구간을 차단·복구하도록 배전선로를 설계·운영

■ (문제점) 알람의 작동 오류가 빈번하여 시스템 신뢰도가 매우 낮은 상태

- 2018년 알람이 작동한 17,336건 중 실제 고장이었던 경우는 123건(0.7%)에 불과하였고, 반대로 실제 고장이 발생한 146건 중 23건(16%)은 알람이 작동하지 않음

- 그 결과, 실제 단선·결상 고장 시 신속한 대응이 이루어지지 않아 화재·감전사고 발생 우려

이에 대하여 한국전력거래소 이사장에게 상정고장 상황에서 송·변전설비에 150%를 초과하는 과부하가 발생하여도 이를 실시간으로 해결할 수 있도록 계통 운영시스템 개선 등 대책을 마련하도록 통보하는 한편, 한국전력공사 사장에게 앞으로 배전선로 시공 및 유지·관리 업무를 철저히 하도록 통보하는 등 조치기관에 총 53건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 처분요구와 통보사항

가. 명세: 별첨

감 사 원 통 보

제 목 송·배전 전력구 소방시설 자체점검 부적정

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

1. 업무 개요

한국전력공사(이하 “한전”이라 한다)는 송·배전 전력구의 길이가 500m 이상이면 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」(이하 “소방시설법”이라 한다) 등에 따라 [사진]과 같은 소방시설의 자체점검(이하 “법정점검”이라 한다)을 실시한 후 소방관서에 신고하고 있고, 길이가 500m 미만이어서 법정점검 대상이 아닌 경우에는 한전 자체 규정인 「지중송전운영업무기준」과 「배전 지중시설물 운영기준」에 따라 소방시설 자체점검(이하 “자체점검”이라 한다)을 실시하고 있다.

[사진] 송·배전 전력구 및 소방시설 예시

	
송·배전 전력구	설치된 소방시설(에어로졸 소화기)

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

또한 서울소방재난본부와 경기소방본부(이하 “소방관서”라 한다)는 관할 지역에서 이루어진 법정점검 업무 등을 관리·감독하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

소방시설법 제25조 제1항 및 제2항에 따르면 길이 500m 이상인 송배전 전력구 등은 소방시설법에 따른 특정소방대상물이므로 소유자 등 관계인은 직접 또는 관리업자 등에게 위탁하여 정기적으로 법정점검을 실시하고 그 결과를 소방관서에 보고하여야 한다.

법정점검은 [그림]과 같이 소방시설법 시행규칙에 따라 소방대상물의 사용승인을 받은 다음 해부터 매년 사용승인일이 속한 달마다 실시하는 종합정밀점검¹⁾과 종합정밀점검을 받은 달부터 6개월이 되는 달마다 실시하는 작동기능점검²⁾으로 구분된다.

[그림] 소방점검 주기(예시)



자료: 소방시설법 시행규칙 등 관련 규정 재구성

그리고 소방시설법 제49조에 따르면 특정소방대상물에 대한 법정점검을 실시하지 않은 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있고, 같은 법 제53조 제2항에 따르면 법정점검 결과를 소방관서에 보고하지 않았을 경우 200만 원 이하의 과태료를 부과하도록 되어 있다.

한편 한전은 500m 미만 전력구에 대해서도 자체점검을 실시하도록 2006년

1) 소방시설 등의 작동기능점검을 포함하여 설비별 주요 구성 부품의 구조기준이 화재안전기준 등 관련 법령에서 정하는 기준에 적합한지 여부를 점검하는 것
2) 소방시설 등을 인위적으로 조작하여 정상적으로 작동하는지를 점검하는 것

11월 「지중송전운영업무기준」 및 2010년 4월 「배전 지중시설물 운영기준」에 규정하였는데, 자체점검도 법정점검과 동일한 방식으로 실시하되 소방관서에 신고는 하지 않고 있다.

즉, 한전은 법정점검 대상인 송전 전력구(229개소) 및 배전 전력구(60개소)에 대해 연 1회 소방시설 종합정밀점검과 연 1회 작동기능점검을 실시한 후 그 결과를 소방관서에 제출하여야 하고, 자체점검 대상인 송전 전력구(231개소)와 배전 전력구(459개소)에 대해서도 동일하게 점검을 실시하여야 한다.

그리고 소방관서는 법정점검 대상에 대한 점검 여부를 조사하여 점검을 하지 않았을 경우에는 소방시설법 제49조에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하고³⁾, 점검은 하였으나 그 결과를 소방관서에 제출하지 않았을 경우에는 같은 법 제53조 제2항에 따라 200만 원 이하의 과태료를 부과하는 등 적절한 조치를 취하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

이에 감사기간(2019. 6. 17.~7. 26.) 중 2017년과 2018년을 대상 기간으로 하여 한전이 운영하는 전체 송·배전 전력구 중 법정점검 대상인 경우에는 점검을 실시하고 소방관서에 결과를 보고하였는지, 자체점검 대상인 경우에는 점검을 실시하였는지 여부를 확인하였다.

그 결과 [별표 1] “법정점검대상인데도 소방관서에 미보고한 내역”과 같이 법정점검 대상 중 13건(송전 전력구 3건, 배전 전력구 10건)이 소방관서에 점검결과를 보고하지 않았는데 그 중 ⚡⚡전력구의 2017년 작동기능점검, 2018년 종합

3) 직접 형사처분을 할 수는 없으나 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조 10호 및 「소방특별사법경찰관리집무규정」(소방청 훈령)에 따라 소방시설법 관련 범죄 혐의는 소방관서에서 수사하고 검찰에 송치

정밀점검 등 6건(배전 전력구 6건)은 점검도 하지 않은 사실이 확인되었고 ●● 전력구의 2018년 작동기능점검과 종합정밀점검 등 7건(송전 전력구 3건, 배전 전력구 4건)은 점검을 실시하였다면 해당 소방시설관리사가 한국소방시설관리협회에 배치신고를 하였어야 하는데도 한국소방시설관리협회에 배치신고가 되어 있지 않는 등 점검을 하지 않은 것으로 보인다.

또한 [별표 2] “송전 전력구 자체점검 대상인데도 소방점검을 미실시한 내역” 및 [별표 3] “배전 전력구 자체점검 대상인데도 소방점검을 미실시한 내역”과 같이 자체점검 대상 중 660건(송전 전력구 127건, 배전 전력구 533건)에 대해서는 점검을 하지 않았던 사실을 확인하였다.

그리고 소방관서는 한전이 이와 같이 법정점검 대상에 대해 점검을 하지 않았거나 점검결과를 제출하지 않았는데도 수사 또는 과태료 부과 등 적정한 조치를 하지 않고 있었다.

그 결과 전력구에 화재가 발생하였을 때 소방시설이 정상 작동되지 않아 화재가 확산되는 등 전력구 사고위험이 커질 우려가 있다.

관계기관 의견 한전은 전력구 소방설비 법정점검 또는 자체점검을 누락하거나 소방관서에 법정점검 결과를 보고하지 않는 일이 없도록 사내 전산망을 통해 점검대상 전력구 추출 및 점검결과 실적을 입력할 수 있는 시스템을 구축하고, 각 사업소 담당자들을 대상으로 전력구 화재안전점검에 대한 외부 전문기관 위탁교육을 시행하겠다는 의견을 제시하였다.

서울특별시는 전력구에 대한 법정점검을 누락하거나 그 결과를 제출하지 않

은 사안에 대하여 과태료 부과 등 적절한 조치를 하고, 매년 초 점검 실시 안내문을 발송하는 등 전력구에 대한 법정점검이 누락되지 않도록 관리·감독을 강화하겠다는 의견을 제시하였다.

경기도는 전력구에 대한 법정점검을 누락하거나 그 결과를 제출하지 않은 사안에 대하여 과태료 부과 등 적절한 조치를 하고, 향후 점검 결과를 제출받지 않는 사례가 발생하지 않도록 이번 사례를 경기도 관내 34개 소방관서에 전파하는 등 전력구에 대한 법정점검을 주기적으로 관리하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 서울특별시장과 경기도지사는 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 등에 따른 소방시설 점검이 누락되거나 소방관서에 보고되지 않은 전력구에 대한 실태조사를 실시하여 그 결과에 따라 적절한 조치를 하고, 전력구의 소방 자체점검 또는 점검결과 제출이 누락되지 않도록 관리·감독을 강화하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

감 사 원 통 보

제 목 전력시설물 공사 자체감리 부적정

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

1. 업무 개요

한국전력공사(이하 “한전”이라 한다)는 「전력기술관리법」 제12조 및 제12조의2, 같은 법 시행령 제20조에 따라 한전이 시행하는 일부 전력시설물공사에 대하여 소속 직원에게 감리업무를 수행하도록 하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「전력기술관리법」 제12조 제2항, 제3항 및 제12조의2, 같은 법 시행령 제20조에 따르면 한전은 한전이 시행하는 공사에 그 소속 직원 중 감리원 수첩을 발급받은 사람을 감리원으로 배치할 수 있는데, 이와 같이 공사를 자체감리¹⁾하는 경우에는 소속 감리원을 「전력기술관리법 운영요령」 [별표 2] “전력시설물공사 감리원배치기준”(이하 “배치기준”이라 한다)에 따라 공사 시작 전에 배치하고 그 배치현황을 시·도지사에게 신고하여야 하며, 공사감리가 끝났을 때에는 공사감리 완료보고서를 30일 이내에 시·도지사에게 제출하여야 한다.

그리고 「가공송전선로 공사감리 수행기준」 제1편 제4장에 따르면 한전은 공

1) 한전 송·변전 공사 등의 공사감리업무 기준에 따르면 「전력기술관리법 시행령」 제20조 제2항에 의하여 한전 소속 직원이 시행하는 감리를 “자체감리”라 한다.

사감리 업무를 감리업자에게 용역 발주하여 시행할지 자체감리로 시행할지를 결정하기 위해 대상사업의 공사설계 완료 후 즉시 자체감리 인력진단을 실시하여야 하고, 자체감리를 실시할 경우 사업별 현장에 상주하는 책임감리원²⁾은 「전력기술관리법」에 의한 감리원 수첩을 보유하고 같은 법 시행령 제22조 제2항 [별표 3]에 따라 중급감리원 이상의 자격을 갖춘 자를 배치하도록 하고 있다.

또한 한전이 자체감리를 시행하는 경우에는 공사감리 운영의 실효성을 높이기 위하여 그 배치현황을 시·도지사에게 신고하고 공사감리가 끝났을 때에는 공사감리 완료보고서를 시·도지사에게 제출하여야 하며, 자체감리 여부를 결정할 때에는 반드시 인력진단을 실시하여 자격을 갖춘 자가 공사감리를 시행하도록 하고 소속 직원 중 현장에 상주할 자격을 갖춘 중급 이상의 감리원이 부족할 경우에는 감리업무를 용역 발주하여 감리업자가 시행하도록 하여야 한다.

그리고 배치기준에 따르면 감리원 의무 배치일수는 공사비와 공종의 복잡도³⁾에 따라 결정되므로 자체감리원의 배치 현황을 신고할 때에는 공사에 필요한 감리원 배치일수를 적정하게 산출하여 감리원을 배치하지 않은 채 공사하는 일이 없도록 공사금액을 정확하게 신고하여야 한다.

한편 「전력기술관리법」 제30조 및 같은 법 시행령 제30조 [별표 6]에 따르면 감리업자 등이 같은 법 제12조의2 제1항을 위반하여 감리원을 배치하지 않은 경우에는 시·도지사가 200만 원 이하의 과태료를 부과하고, 같은 법 같은 조 제2항 및 제3항을 위반하여 감리원 배치 현황을 신고하지 않거나 공사감리 완료

2) 「전력기술관리법」 시행령 [별표3]에 따르면 감리원은 책임감리원과 보조감리원으로 나뉘고, 책임감리원이 감리업무의 책임자임

3) 공종의 복잡도는 단순공종, 보통공종, 복잡공종으로 구분되는데 「전력기술관리법 운영요령」의 [별표 3]에 따르면 발전설비, 송전·변전설비공사는 복잡공종에 해당됨

보고서를 제출하지 않은 경우에는 100만 원 이하의 과태료를 부과하도록 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 자체감리원 배치 일수 부족 신고

이에 감사기간(2019. 6. 17.~7. 27.) 중 2014년부터 2019년 5월 사이에 한전이 발주한 변전건설사업 270건(세부공사 866건) 중 자체감리를 시행한 186건(세부공사 638건)에 대하여 배치신고 실태를 점검하면서, 같은 변전소 부지 내에서 선·후행 공정이 서로 연계되어 있고 감리가 필요한 3~5개의 세부공사로 구성된 변전건설공사에서 세부공사의 공사비를 모두 합산한 전체 공사비 대신 일부 세부공사를 누락한 공사비를 기준으로 감리원 배치 일수를 산정하였는지 여부를 확인해 보았다.

그 결과 전체사업의 공사비 615백만 원을 제대로 신고하지 않고 205백만 원으로 과소신고함에 따라 고급감리원을 181일간 배치하지 않고 76일 동안만 배치한 한전 중부건설본부 충북강원건설지사의 「주 #5M.Tr공사 사례 등 [별표 1] “감리원 배치 기준을 위반하여 신고한 변전건설공사 명세”와 같이 21건의 변전건설사업(세부공사 77건)에서 803일 동안 감리원 배치 없이 공사한 사실을 확인하였다.

나. 자체감리원 배치현황 미신고 및 공사감리 완료보고서 미제출

또한 이번 감사기간 중 2014년부터 2019년 5월 사이에 한전이 발주한 송전건설공사 150건(가공 60건, 지중 90건) 중 자체감리를 시행한 74건(가공 24건, 지중 50건)에 대하여 자체감리원의 배치 현황 신고 및 공사감리 완료보고서 제출 여부

를 조사한 결과, [별표 2] “감리원 배치 현황 미신고 및 공사감리 완료보고서를 미제출한 송전건설공사 명세”와 같이 13건의 송전건설공사(가공 9건, 지중 4건)의 경우 「전력기술관리법」 제12조 제2항, 제3항을 위반하여 자체감리원 배치 현황을 신고하지 않았고, 공사감리 완료보고서도 제출하지 않은 것을 확인하였다.

다. 자격 없는 자가 감리업무 수행

특히 한전 남부건설본부 송전건설부는 “154kV ㄱ초 T/L 건설공사”에 대해 자체감리 인력진단을 실시하지 않고 자체감리하기로 결정한 후 AJ가 감리원 수첩을 발급받을 자격이 없는 무자격 상태의 AK를 위 건설공사의 책임감리원으로 업무분장하여 결재를 올리자 부장 AL은 이에 대하여 별도의 검토 없이 결재하였고, 이에 따라 AK는 감리원 배치 현황 신고도 하지 않고 책임감리원 업무를 맡아 수행하는 등 [별표 3] “무자격자 자체감리 현황 및 관련자 주의 조치 사유”와 같이 감리원 배치 현황 등을 신고하지 않은 전기공사 5건의 경우 자체감리 여부 결정 시 자체감리 인력진단을 실시하지 않고 책임감리원 자격이 없는 6명을 책임감리원으로 업무분장·임명하여 자체감리를 수행하도록 한 사실을 확인하였다.

그 결과 변전건설공사에 감리원을 배치하지 않거나 154kV에 이르는 초고압 가공송전선로 공사를 관리·감독하면서 무자격자가 감리업무를 수행하여 공사 중 안전사고가 발생하거나 부실 시공으로 장래 사고 발생 위험이 있는 등 국민 안전을 저해할 우려가 있다.

관계기관 의견 한전은 감사결과를 수용하면서 관련 직원 교육과 함께 송변전

분야별 「공사감리 수행기준」을 개정하여 자체감리 업무를 정기적으로 점검하고 전사적 감리원 자격보유 현황 정비 등을 통해 자체감리 업무를 철저히 하여, 자격 없는 자를 책임감리원으로 업무분장·임명하여 자체감리를 수행하도록 하거나 자격이 없는데도 자체감리 업무를 수행하는 등 자체감리업무를 부적정하게 수행한 관련자에게 제재조치하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 서울특별시 등 [별표 4] 기재 7개 시·도지사는 한국전력공사가 자체감리를 시행하면서 자격을 갖춘 감리원을 배치하지 않고 무자격자가 자체감리를 수행하도록 하는 등 「전력기술관리법」 제12조의2를 위반한 사항에 대하여 「전력기술관리법」 제30조 등의 규정에 따라 적정한 과태료를 부과하시기 바랍니다.(통보)

감 사 보 고 서

- 서울특별시 기관운영감사 -

감 사 원

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

민선 7기 출범 1주년이 도래하고 광역자치단체에 대한 기관운영감사 주기(2년)가 경과함에 따라 2019년 서울특별시의 기관운영(직전 감사 시점은 2016년) 전반을 점검할 필요성이 대두되었다.

이에 따라 감사원은 서울특별시의 주요 사업추진 실태, 조직·인사 운영 및 예산운용 전반을 점검하여 기관운영의 효율성을 제고하고자 2019년도 연간 감사 계획에 반영하고 이번 감사를 실시하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 서울특별시의 주요 사업, 재정 운용, 조직·인사 운영 등 기관운영 전반을 점검하여 기관운영에 비효율을 초래하는 잘못된 업무 관행 및 제도를 개선함으로써 공직사회의 활력을 제고하는 한편 위법·부당한 행위를 엄단하여 비리를 근절하는 데 중점을 두었다.

이를 위해 서울특별시가 2016년 9월부터 2019년 5월까지 수행한 업무를 대상으로 감사를 실시하였다.

다만, 서울특별시의 방대한 업무 범위 및 규모를 고려할 때 제한된 감사 인력과 시간으로 모든 업무를 점검하는 것은 한계가 있다는 판단하에 서울특별시의 주요 핵심 업무에 대하여 감사인력 및 기간을 집중 투입하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 서울특별시에 대한 기존의 감사결과, 언론보도, 국회 및 시의회 논의사항 등을 통해 관련 자료를 수집·분석하였으며, 2019. 7. 1.부터 같은 해 10. 8.까지 총 40일간 실지감사를 실시하였는바, 기간별 투입한 감사 인원은 [표 1]과 같다.

[표 1] 실지감사 현황

(단위: 명)

기간	7. 1.~7. 19.(15일)	8. 26.~9. 6.(10일)	9. 17.~10. 8.(15일)
인 원	27	22	8

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2020. 2. 27. 및 같은 해 3. 12. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상기관 현황¹⁾

□ 일반 현황(2019년 7월 현재)

[표 2] 서울특별시의 인구 및 면적 등 현황

인구	면적	행정구역 수
9,765,623명 (전국의 19.3%)	605.21km ² (전체 면적의 0.6%)	25개 자치구, 424개 동

자료: 서울특별시 자료 재구성

□ 조직 현황(2019년 7월 현재)

[표 3] 서울특별시의 조직 및 인력 현황

(단위: 개, 명)

조직								공무원 수					
본청					직속 기관 (사업소)	합의제기구	의회 사무국	(정원)	정무직	3급 이상	4급	5급	6급 이하
실	본부	국	관·단	과				(현원)					
6	5	8	14	156	32 (50)	2	1	10,928	4	54	255	1,476	9,139
								10,431	3	58	245	1,419	8,706

자료: 서울특별시 자료 재구성

□ 재정운용 현황

서울특별시는 최근 5년간 [표 4]와 같이 예산이 지속적으로 증가[2018년 35조여 원(2014년 대비 43.3% 증가)]하고 있으며, 2018년 기준 재정자립도(자체수입/전체예산규모×100)가 82.5%로 세입기반이 충실하여 전국에서 재정운용의 자립능력이 가장 우수(2위 세종시 69.21%, 전국평균 51.35%)한 지방자치단체이다.

[표 4] 최근 5년간 예산 추이 (2014~2018년)

(단위: 억 원, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
예산규모	249,693	265,138	298,224	319,819	357,817
기금잔액	39,606	38,331	34,112	37,409	41,869
재정자립도	84.17	83.79	86.43	85.34	82.5
지방세 수입	132,496	156,244	165,693	178,171	191,033

자료: 서울특별시 자료 재구성

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

서울특별시의 2019년 예산은 [표 5]와 같이 사회복지 분야 예산이 10조 원대를 최초로 돌파하였으며, 도시공원 일몰제로 인한 장기미집행 공원용지 보상을 위한 공원환경 분야 예산이 2018년에 비해 증가(43.4%)하였고 도시계획·재생을 위한 예산도 2018년에 비해 두 배 이상(111.4%) 증가하였다.

[표 5] 2019년 주요 예산 항목 (2018년 대비)

(단위: 억 원, %)

구분	2019년	2018년	증감		비 고
			금액	비율	
사회복지	111,836	96,597	15,239	15.8	주거복지, 취약계층 지원
공원환경	28,061	19,573	8,488	43.4	공원용지보상, 수질환경 개선
도시계획·재생	10,272	4,860	5,412	111.4	마을재생, 빈집 정비 등
문화관광	7,650	6,713	937	14.0	문화시설 확충, 전국체전 개최
도시안전	14,781	14,247	534	3.7	노후기반시설 재투자, 재난 대응
산업경제	6,335	5,695	640	11.2	혁신성장, 일자리 창출
도로교통	23,420	23,605	△185	△0.8	보행환경 개선, 주차장 확충
일반행정	8,654	7,780	874	11.2	스마트시티 조성, 소통공간 조성

자료: 서울특별시 자료 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 6]과 같이 총 15건의 위법·부당사항이 확인되었다.

[표 6] 지적사항 현황

(단위: 건, 명)

구 분	합 계	징계(인원)	주의	통보	통보(시정완료)	수사요청
건 수	15	3(3)	3	6	1	2

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

- ① 서울특별시 2017년 11월 “태양광 확산 5개년 종합계획”을 수립하여 한국에너지공단에서 산정한 태양광 설비 설치 보조금 및 자체예산으로 서울특별시 소재 공공시설에 태양광 설비를 설치하는 사업을 추진하고 있음
 - 그런데 한국에너지공단이 제3자 단가 계약에 따라 수의로 조달구매하는 태양광 설비의 구매단가에 대하여 경쟁입찰에 따른 낙찰률을 적용하여 보정하거나 태양광 설비 설치 단가 하락 추이를 제때 반영하지 못하는 등으로 공공부문의 태양광 설비 설치단가가 민간부문보다 높게 산정되고 있었고, 서울시의 태양광 설비 설치 및 유지관리도 부적정하게 이루어지고 있었음
- ② 서울특별시는 2017년 ㄷ터널 방음벽 설치공사를 하면서 업무 담당자가 자신의 지인을 방음벽 설계업자에게 소개하고, 설계업자로 하여금 방음벽 자재 선정을 위한 자문회의 자료를 허위작성하도록 하여 특정업체의 제품이 선정되도록 하였으며, 물량이 감소했는데도 추정가격을 감액(10%)하지 않는 등 특정 방음벽 납품 업체에 특혜 부여
- ③ 국토교통부는 2016. 7. 20. 노후화·안전 문제가 있는 건축물의 “공유” 지분 소유자 80% 이상의 동의 시 재건축이 가능하도록 「건축법」 제11조 제11항을 신설한 바 있으나, 공유가 아닌 개별 구분 소유권을 갖고 있는 노후 오피스텔 및 상가 등 집합건물의 경우는 소유자 100% 동의 시에만 재건축이 가능하여 재건축 진행이 어렵고 안전사고 발생 위험이 있으며, 공유건물과 집합건물 간 재건축 허가 요건에 형평성 문제도 있어 개선 필요

이에 대하여 서울특별시시장에게 태양광 설비 설치와 유지·보수 업무를 철저히 하도록 주의요구하고, 한국에너지공단 이사장에게는 합리적인 보조금 지원 단가를 산정하는 방안을 마련하도록 통보하였고, 특정업체에 특혜를 준 방음벽 공사 담당공무원에 대하여는 해임요구 및 수사요청하였으며, 국토교통부장관에게는 노후화된 오피스텔 및 상가 등 집합건물에 대해서도 재건축 활성화를 위해 관련 규정을 합리적으로 개정하도록 하는 등 총 13건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 감사기간 중 검토하였으나 지적하지 아니한 사항

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)가 2018. 5. 3. 시의 일반예산 등을 수탁·관리하는 제1급고를 선정하기 위한 입찰을 실시한 결과, 주식회사 〇〇(대표이사 R, 이하 “〇〇”이라 한다)이 최종 선정되었는데, 언론 등에서는 허위 입찰서류를 제출한 〇〇을 시급고로 선정하였다는 등 시급고 선정과정에 대한 의혹을 꾸준히 제기하였다.

이와 관련하여 감사원은 실지감사 착수 전 자료를 수집한 결과 언론 등에서 제기한 의혹을 규명할 필요가 있다고 판단하여 감사기간 중 관련 사실을 확인한 결과, 특혜 의혹이 사실임을 입증할 수 없었으며 그 내용은 다음과 같다.

① 〇〇의 허위 입찰서류 제출이 시급고 선정에 중대한 하자인지 여부

서울시는 2018. 5. 3. 〇〇을 1순위 협상대상자로 선정하였는데 이후 시급고 선정에서 제외된 은행에서 〇〇이 “금융감독원 보고대상 금융전산사고” 건수를 허위로 기재한 입찰서류를 제출하여 평가가 공정하게 이루어지지 않았다는 이의를 제기하였고, 언론에서도 같은 의혹을 들며 〇〇이 시급고로 선정된 것

이 부당하다는 내용으로 보도하였다.

위 의혹과 관련하여 감사원은 ㉔㉔이 제안서에 “금융감독원 보고대상 금융전산사고” 세부평가항목을 허위로 기재하였는지, 허위서류 제출이 ㉔㉔의 우선협상자 지위를 취소할 정도로 중대한 하자인지 여부를 검토하였다.

검토 결과 “금융감독원 보고대상 금융전산사고” 세부평가항목과 관련하여 제안요청서에 따르면 제안서에 어떤 전산사고를 기재해야 하는지 명확하게 규정하고 있지 않아, 시금고 입찰에 참여한 다른 은행들도 전산사고 건수를 감사원이 금융감독원으로부터 확인한 “금융감독원 보고대상 금융전산사고” 건수와 다르게 제안서에 기재한 점을 고려할 때 ㉔㉔이 사실과 다르게 금융전산사고 건수를 기재하였으나, 이는 시금고 선정에 참여한 모든 은행에서 공통적으로 발생한 것으로 의도적으로 허위서류를 제출하였다고 보기 어려웠다.

또한, 위 금융전산사고는 서울시 금고의 안정적 운영을 위한 “전산시스템 보안관리 등 전산처리 능력” 평가항목의 세부평가항목으로서, 감사기간 중 ㉔㉔의 금융전산사고 내역을 살펴본 결과 고객의 귀책으로 발생한 사고가 주를 이루고 있어 ㉔㉔에서 금융전산사고가 발생하였다는 사실만으로 ㉔㉔의 시스템 보안관리 등 전산처리 능력에 문제가 있다고 객관적으로 평가하기 어려웠다.

더욱이 위 금융전산사고가 포함된 “전산시스템 보안관리 등 전산처리 능력” 평가항목은 정성평가 항목에 해당하는데, 서울시가 2018. 5. 29. 금고 지정심위원회를 다시 개최하여 ㉔㉔의 1순위 협상대상자 지위를 그대로 유지하는 것으로 결정한 점, 전문가(금융감독원 등) 의견 또한 ㉔㉔이 사실과 다르게

축소 기재한 금융전산사고 건수와 보고대상에서 누락한 금융전산사고 내용이 “전산시스템 보안관리 등 전산처리 능력”을 평가하는 데 중대한 하자 요인에 해당한다고 보기 어렵다는 의견을 제시한 점 등을 종합적으로 살펴볼 때 ㉢의 허위 입찰서류 제출이 시금고 선정 결과에 중대한 영향을 미쳤다고 보기 어렵다.

② “주요 경영지표 현황”에 대한 평가방식이 적정한지 여부

구 「지방자치단체 금고지정 기준」(2019. 1. 1. 행정안전부 예규 제55호로 개정되기 전의 것, 이하 같다.)의 “자치단체금고지정 평가항목 및 배점기준”에 따르면 “주요 경영지표 현황” 평가항목에 포함되는 세 가지 세부평가항목[①총자본비율(6점), ②고정이하여신비율(6점), ③자기자본이익률(5점)]에 대해 원칙적으로 모두 순위평가를 하도록 되어 있는데도, 서울시가 ①총자본비율 항목은 만점 처리하고 ②고정이하여신비율 및 ③자기자본이익률 항목은 순위평가 방식으로 평가한 사실이 확인되어 평가방식이 적정하였는지를 살펴보았다.

이에 대하여 감사원은 위 「지방자치단체 금고지정 기준」에 따르면 세 가지 세부평가항목에 대하여 모두 같은 평가방식을 적용하여야 하는지에 대한 규정이 명확하지 않아, 2019. 10. 29. 행정안전부에 유권해석을 의뢰하였는 바, 행정안전부는 2019. 11. 13. 세부 평가항목별로 평가방식을 다르게 적용하는 것을 「지방자치단체 금고지정 기준」에서 명시적으로 금지하고 있지 않다고 회신하였으며, 「지방자치단체 금고지정 기준」에 따르더라도 세 가지 세부평가항목에 대해서 자치단체 재량으로 만점 처리할 수 있도록 되어 있는 점 등을 종합적으로 고려하면 서울시가 세부평가항목별로 평가방식을 달리 적용한 게 잘못이라고 단정할 수 없다.

3. 처분요구와 권고·통보사항

가. 명세: 별첨

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 공공시설 태양광 발전사업 추진 등 부적정

소 관 기 관 ① 서울특별시 ② 한국에너지공단

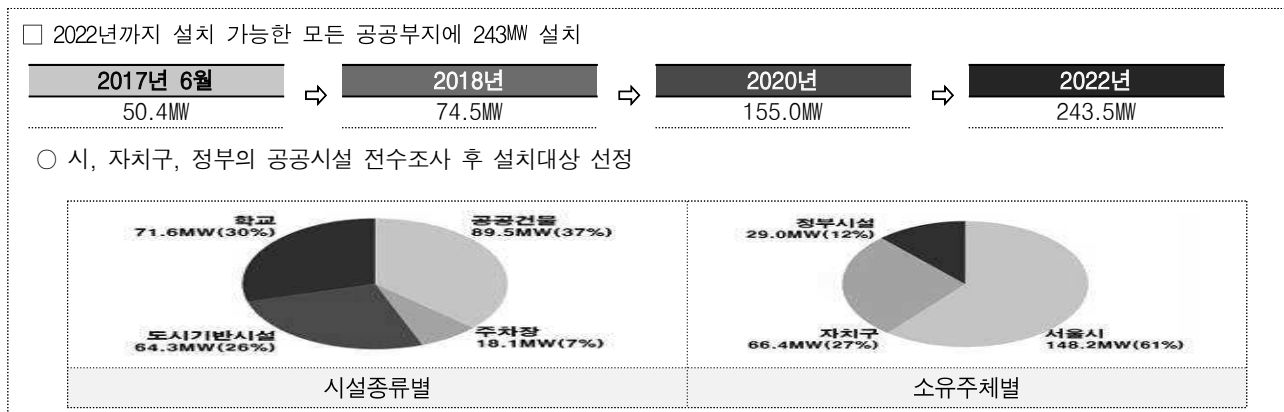
조 치 기 관 ① 서울특별시 ② 한국에너지공단

내 용

1. 업무 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 2012년 5월부터 “원전 하나 줄이기” 사업을 추진하면서, [그림 1]과 같이 2017년 11월 “태양광 확산 5개년 종합계획”¹⁾을 수립²⁾하고 그 일환으로 2022년까지 서울시, 자치구, 정부기관 등 서울시 내에 위치한 공공시설 중 태양광 설비 설치가 가능한 곳은 100% 태양광 설비(신규설치 용량 187MW, 사업비 2,188억여 원³⁾)를 설치하는 것을 목표로 사업⁴⁾을 진행하고 있다.

[그림 1] 공공시설 태양광 설비 설치 계획 개요



자료: 서울시 제출자료 재구성

- 1) 정책목표: ① 태양광 1백만 가구 보급(발전용량 551MW) ② 가용 공공부지 100% 설치(발전용량 243MW) ③ 신성장 동력 태양광 산업화 ④ 제도개선과 시민참여 확대 등을 통한 총발전용량 1GW 달성
- 2) 위 계획 홍보비로 2017년 12월 광고매체 광고비 등 6개 항목에서 7,653만여 원 지출, 이후 2019년 10월까지 2억여 원 지출
- 3) 2017년 6월 현재 서울시 관내에 있는 공공시설 847개소에 태양광 설비(발전용량 50.4MW)가 설치되었고, 국가기관의 경우 서울시 예산이 아닌 국가기관의 예산으로 설치함
- 4) 국가 공공건물에 태양광 설비 보급, 교량(한강교량, 일반교량)에 태양광 설비 설치 등 39개 세부사업을 수립하여 시행 중이며, 2019년 10월 말 기준 설치계획 58MW 대비 실적은 21MW로 목표대비 36% 수준임

2. 태양광 설비 설치단가 산정 불합리

한국에너지공단(이하 “공단”이라 한다)은 부설기관인 ○○가 산정한 태양광 설비가격을 기준으로 국고보조금(신·재생에너지 지역지원사업 보조금)을 서울시 등 지방자치단체에 지원하고, 서울시는 이를 지원받아 공공시설에 태양광 설비를 설치⁵⁾하고 있다.

가. 관계법령 및 판단기준

「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정」(산업통상자원부 고시) 제11조 및 제26조, 「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 지침」(공단 지침) 제6조 등에 따르면 공단은 지방자치단체가 소유하는 건물 등에 신·재생에너지 설비를 설치하려는 경우 시장조사와 가격예측 등을 고려하여 산정한 신·재생에너지 설비가격(설계비 등 포함)의 50% 이하⁶⁾에서 해당 지방자치단체 등에 보조금을 지원할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「조달사업에 관한 법률」 제5조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제9조의3 제1항 제2호에 따르면 지방자치단체가 구매하려는 수요물자가 조달청장에 의하여 제3자를 위한 단가계약 등에 해당하는 계약이 체결된 경우에는 조달청장에게 계약 체결을 요청하여야 한다고 되어 있다.

한편, 지방자치단체는 태양광 설비가 조달청에 우수조달물품으로 제3자

5) 서울시 공공부문 태양광 설비 설치 사업비

(단위: 억 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 6월	합계
사업비(국비)	171(6)	69(5)	89(5)	155(18)	25(19)	509(53)

자료: 서울시 제출자료 재구성

6) 국비 보조비율: 2016~2018년 50%, 2019년 45%

단가계약이 체결되어 나라장터종합쇼핑몰에 등록되어 있는 경우 경쟁입찰 없이 나라장터종합쇼핑몰에 등록된 물품 중 필요한 물품을 선택(납품요구)하여 구매하고 있으며, 태양광 설비 설치단가는 업계의 기술개발 등으로 최근 5년(2013~2018년)간 매년 평균 8.5%씩 인하⁷⁾되고 있는 상황이다.

따라서 공단은 보조금 지원을 위한 태양광 설비 설치단가를 산정할 때 경쟁 입찰을 전제로 한 낙찰률 보정⁸⁾을 해서는 아니 되며, 매년 인하되고 있는 태양광 설비의 시장가격을 적정하게 반영하여 태양광 설비의 설치단가를 산정하는 것이 합리적이다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중 공단이 산정한 태양광 설비 설치단가의 적정성 등을 확인하기 위하여 에너지경제연구원(산업통상자원부 산하 국책연구기관)을 통해 공공부문⁹⁾과 민간부문¹⁰⁾의 태양광 설비 설치단가 차이 및 그 원인 등을 분석한 결과, [표 1]과 같이 공공부문의 태양광 설비 설치단가(서울시 298만 원 등)는 민간사업자가 설치하는 태양광 설비 설치단가 보다 높은 수준(서울시의 경우 민간보다 1.8배)이었다.

7) 태양광 설비 설치단가는 기술개발 등에 기반하여 빠르게 하락하고 있으며, 2013~2018년 기간 동안 연평균 8.5%의 감소세를 보임(“태양광 발전 설비비용 현황분석” 에너지경제연구원, 2019년 10월)

8) 시장가격 등을 고려하여 태양광 설비 설치단가를 산정한 후 조달청 평균 낙찰률(86.8%)을 고려하여 설치단가를 높이는 방법으로 보정

9) 공공부문 태양광 설치단가: 서울시가 공단으로부터 보조금을 지원받아 공공시설(주민센터, 공용체육관 등) 태양광 설비를 설치한 평균단가와(298만 원) 조달청에 제3자 단가계약(우수조달물품)이 체결된 태양광 설비의 평균단가(279만 원)를 대상으로 분석

10) 민간부문 태양광 설치단가: 민간(태양광 발전 사업자)이 공단, **에 신고하여 관리하고 있는 태양광 설비의 평균 단가(각각 165만 원, 167만 원) 및 □□에서 설치한 태양광 설비의 평균단가(156만 원)를 대상으로 분석

[표 1] 에너지경제연구원의 연구결과 요약

- (설치단가) 2018년 기준 실제 태양광 설비 설치단가는 공공부문(서울시 298만 원, 조달청 279만 원)이 민간부문(공단과 **에 신고한 평균 단가 각각 165만 원과 167만 원, 한국전력공사 156만 원)보다 평균적으로 1.8배 높았음
- (단가 차이 사유) ① 공공부문은 우수한 재료, 엄격한 시공기준 및 사후관리 등의 사유로 민간부문보다 재료비를 높여 설치단가(249만 원)를 높게 산정하였고, ② 이에 더해 낙찰률(약 86%)을 보정하여야 한다는 사유로 설치단가를 287만 원¹¹⁾으로 과다 설정하여 지원
- (개선방안) 시장가격을 반영한 태양광 설비 설치단가 및 지원기준 마련, 경쟁입찰에 기반한 시공업체 선정 등으로 단가 인하 가능

자료: 에너지경제연구원 자료 재구성

다만, 서울시는 공단의 보조금 지원단가를 고려하여 조달구매를 하고 있으므로 서울시의 태양광 설비 설치단가는 다른 공공부문의 설치단가와 비교하여 큰 차이가 없었다.

또한, 태양광 설비 설치비용과 관련하여 민간부문은 최적입지에 설치하고 사업성이 낮으면 사업을 수행하지 않는 경향이 있는 점, 공공부문은 민간부문에 비해 우수한 부품 및 재료를 요구하고, 높은 시공기준과 유지관리 조건을 부여하는 등의 사유로 공공부문의 설치단가가 민간부문의 설치단가보다 높을 수밖에 없으며, 원가항목별 단가 차이를 살펴보기 위해서는 비교 가능한 동일·유사한 설치사례가 공공부문과 민간부문에 각각 있어야 하지만 현실적으로 그러한 사례들을 확인하기가 어려워 공공부문의 설치단가가 민간부문보다 원가항목별로 얼마나 더 높은지 분석하기는 곤란하였다.

그러나 이를 감안하더라도 공공부문의 설치단가가 다소 높은 경향이 있어 이에 대한 원인을 이번 감사기간에 에너지경제연구원에 의뢰해 분석해 본 결과, 공단의 불합리한 보조금 지원기준 설정 등 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

11) 공단에서 서울시에 지원하는 보조금 단가(287만 원)와 실제 서울시내 공공시설에 설치한 평균 단가(298만 원)가 다른 사유는 공단 보조금과 관계없이 실제 설치비용은 설치환경(건물 벽면, 경사 정도 등)에 따라 차이가 남에 따라 서울시에서 추가 금액을 지급하는 등의 사유로 단가 차이가 발생

① 공단이 재단법인 □□에 의뢰해 2016년도에 실시한 2018년도 적용 신·재생 에너지 사업의 보조금 지원단가 산정기준 수립을 위한 용역보고서¹²⁾는 태양광 설비 구매 기준 단가를 249만 원/kW으로 정한 후 실제 지방자치단체들은 태양광 설비 구매 시 조달청을 통해 제3자 단가계약이 체결된 태양광 설비를 구매하여 설치하고 있는데도 경쟁입찰을 통해 태양광 설비를 구매하는 것을 전제로 위 기준 단가를 조달청 평균 낙찰률(86.8%)로 보정되어야 한다고 하고 있다.

그런데 공단은 제3자 단가계약에 기반한 구매는 경쟁입찰이 없음에도 동 용역 결과를 근거로 위와 같이 보정된 구매단가 287만 원/kW을 기준으로 사업계획을 수립·제출하도록 2017년 3월 서울시 등 17개 광역시·도에 시행지침을 시달¹³⁾하였다.

이에 따라 서울시는 공단에서 제시한 태양광 설비 구매단가에 맞춰 2018년에 태양광 설비 153건을 조달구매하면서 민간부문 단가(156만~167만 원)보다 높은 수준인 평균 구매단가 287만 원/kW을 적용하여 총 120억여 원을 지출하였는데, 낙찰률 보정 전 구매단가로 재조정할 경우 16억여 원¹⁴⁾을 절감할 수 있는 것으로 확인되었다.

그리고 ② 태양광 설비 구매단가는 매년 하락하고 있는데도 공단은 2018년도 태양광 설비 구매에 대한 보조금 지원단가를 산정할 때 2016년 기준 가격자료에 기초한 구매단가를 사용하는 등 기술개발 등으로 지속적으로 하락하고 있던

12) 2016년 신·재생에너지 보급사업에 참여한 업체를 대상으로 원가분석

13) 2015~2016년에는 재단법인 □□(2017년도, 2018년도 적용 보조금 지원단가 산정), 2017년에는 △△(2019년도 적용 보조금 지원단가 산정)의 용역을 거쳤으며, kW당 보조금 지원단가는 조달청 평균 낙찰률로 보정된 2017년 320만 원, 2018년 287만 원, 2019년 266만 원으로 산정되었음

14) 조달구매 설비용량 합계 4,188(kW)×249만 원(kW)≒104억 원

구매단가의 시장가격 변동분이 보조금 지원단가에는 반영되지 못하고 있었다.

3. 태양광 설비의 설치 및 유지관리 부적정

서울시는 2006년부터 2019년 6월까지 관내 공공시설 929개소에 [그림 2]와 같이 태양전지, 접속반, 인버터, 모니터링시스템 등으로 구성된 태양광 설비(28 MW, 사업비 약 1,210억 원)를 설치한 후 이에 대한 유지관리 업무를 하고 있다.

[그림 2] 태양광 설비 구성도



자료: 서울시 제출자료 재구성

가. 관계법령 및 판단기준

「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정」 제32조에 따르면 지방자치 단체의 장은 사업이 완료된 신·재생에너지 설비에 대하여 관리카드를 작성·비치 하고, 에너지 생산량 및 유지관리 현황 등을 기입하는 등 유지관리 및 하자보수를 성실히 수행하여야 하며 설비의 유지관리를 위해 예산 반영 등 필요한 조치를 강구하도록 되어 있다.

또한 「서울시 태양광에너지 보급 설치 및 관리지침」(이하 “설치 및 관리지침”이라 한다) “일반사항 및 시공기준”에 따르면 방위각 및 경사각은 최적의 설치조건¹⁵⁾ (방위각 정남향, 경사각 35°)에서 종합효율 90% 이상¹⁶⁾으로 설치·유지되어야

15) 시공기준에 따르면 정남향 설치가 원칙이나 건축물 디자인 등 현장 여건에 따라 설치 가능함. 다만, 동향 또는 서향에 설치 시 효율이 15% 감소(“태양광 발전설비 설치 가이드북”, 2017년 1월 한국전기공사협회)하고, 경사각이 30~40°일 때 최대 효율로 발전 가능함(90°일 때 69%)(“태양광발전시설 보급시책 평가결과”, 2018년 7월 서울시)

16) 태양광 발전사업을 하는 >>는 인버터 효율 96% 이상, 종합효율 93% 이상을 기준으로 하고, 효율이 각 기준

하고, 관리기관은 시설 가동 현황·에너지 생산량 등을 서울시에 연 2회 제출하여야 하며 발전효율에 지장을 초래할 수 있는 장애요소는 긴급 조치하도록 되어 있다.

따라서 서울시는 보다 발전효율을 제고할 수 있는 방법으로 태양광 설비를 설치하여야 하고, 에너지 생산량 및 유지관리 현황 등을 지속적으로 파악하여 필요한 조치를 하는 등 유지관리를 성실히 수행하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

1) 태양광 설비의 설치 및 유지관리 업무 부적정

그런데 이번 감사원 감사기간 동안 공단을 통해 서울시가 국비 보조 및 의무화사업으로 설치(2014~2018년)한 태양광 설비 106개소에 대하여 설치·유지의 적정성¹⁷⁾을 확인한 결과, 2016년에 설치한 ▽▽의 경우 방위각이 시공기준에 미달한 280°(서향)로 설치되거나 음영이 발생하여 2018년 기준 발전효율이 71%에 그치는 등 [별표] “태양광 설비 설치 및 유지관리 현황”과 같이 방위각 기준 초과(5건), 경사각·음영(7건) 등 시공기준 미달, 발전량 계측기 오작동(7건), 운영·관리 부실(3건) 문제가 확인되었다.

또한 감사원이 직접 점검한 경우에도 방위각 등 시공기준 미달로 발전효율이 저조한 사례가 있어 서울시를 통해 발전효율이 저조(70% 미만)한 54개소¹⁸⁾의 저효율 원인을 파악한 결과 [사진]과 같이 설치기준 부적합(24건), 인버터 등 기자재 고장(15건), 먼지 등 불순물(3건), 기타 노후화 등(12건)의 문제가 확인되었다.

에 미달할 시 시공업체에 배상금을 부과하는 “최소출력보증제도”를 시행하고 있음

17) 공단은 서울시에 매년 태양광 설치 보조금을 지급하고 있고, 「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정」 제34조에 따르면 보조금을 지원받은 설비의 설치 현황 등에 대하여 실태조사를 할 수 있도록 되어 있음

18) 서울시가 2019년 8월 국회 보고 시 발전효율을 확인하여 보고한 528개소 중 발전효율 90% 미만의 발전시설은 156개소

[사진] 태양광 설비 설치 부적정 사례

		
<◁◁> 2009년 설치, 60kW, 5.6억 원 민원으로 서향 설치(발전효율 65%)	<ㄱ체육센터> 2015년 설치, 15kW, 50백만 원 수평설치수목 등으로 음영 발생(발전효율 55%)	<L 주차장> 2016년 설치, 15kW, 50백만 원 건물수목 등으로 음영 발생(발전효율 72%)

자료: 서울시 제출자료 재구성

한편, 태양광 설비의 수리와 관련하여 광진구 X센터는 2017년 7월 인버터 고장으로 가동이 중단되었는데도 예산 부족을 사유로 방치하다가 감사원 감사 중인 2019년 8월에야 수리(비용 약 633만 원)하는 등 태양광 설비 수리내역 108건¹⁹⁾을 확인한 결과, 고장 후 수리까지 약 4개월(평균 116일)이 소요된 것으로 나타났다.

그리고 금천구는 2015년 8월 2개소(◇◇, ♥♥ 등)의 태양광 설비에 고장이 발생하였는데도 2019년 7월까지 그대로 두고 있는 등 15개 설비²⁰⁾가 고장난 채 방치되고 있었다.

2) 통합 모니터링 시스템 운영 미흡 및 가동실태 미파악

서울시는 2013. 6. 6. 태양광 설비 가동 현황의 실시간 파악 및 효율적 운영을 위해 “태양광 발전 통합 모니터링 구축계획”²¹⁾을 수립하여 2019년 6월 말까지 400개소에 모니터링 시스템을 설치(예산 약 3억 원)하였고, 2019년 2월 주식회사 ♡♡(대표이사 A)와 시스템 유지관리 용역 계약을 하는 등 모니터링 시스템 유지관

19) 수리비 평균 2,336천 원, 합계 235,962천 원(2019. 9. 11. 국회 제출자료)

20) 2019. 8. 2. 국회 제출자료 중 고장 후 미수리 현황 자료

21) 서울시(○과)에서 용역업체(주식회사 ♡♡)를 통해 관내 공공기관에 설치되어 있는 태양광 설비의 발전 현황(발전량, 경보 현황 등) 데이터를 실시간으로 수집하고 열람할 수 있는 시스템을 구축하는 계획임

리 업무(2017년~2019년 6월 현재 관련 지출비용 5천여만 원)를 하고 있다.

그런데 2019년 7월 현재 모니터링 시스템이 설치된 400개소 중 철거 등으로 미가동 상태인 12개소를 제외한 388개소 중 83개소(21%)는 인버터 및 네트워크 불량, 통신 모듈 고장 등으로 모니터링 시스템이 정상 운영되지 않고 있으며, 정상적으로 작동하는 경우에도 서울시 본청에서 가동 현황을 파악하지 못하여 관리기관에 별도로 자료제출을 요구하는 상황²²⁾이다.

또한, 서울시는 설치 및 관리지침에 따라 태양광 설비가 설치된 기관으로 하여금 정기적으로 가동 현황 및 발전량 등을 파악하여 보고(관리카드 제출 등)²³⁾ 하도록 하고도 그 이행 여부 등에 대해 지도·감독하지 아니하거나 보고된 현황이 실제 발전량 등과 부합하는지 확인하지 않은 채 국회 등으로부터 자료요구가 있으면 그제야 현황을 파악하여 제출한 결과, [표 2]와 같이 국회 등에 발전량 등을 사실과 달리 보고한 사례가 확인되었다.

[표 2] 국회 등 외부기관에 태양광 설비 관련 자료를 사실과 달리 제출한 사례

구분	확인된 내용
시의회 제출자료 (2019년 6월)	- 2018년 설치목표 17.8MW 대비 실적이 15MW(84%)인 것으로 보고하였으나 실제 실적은 11.8MW(66%)임 - 발전량 파악이 가능한데도 설비 1,083개소 중 580개소(54%)의 발전량만 파악하여 보고 - 금천구는 설치장소를 누락하거나 일부 설비가 고장인데도 정상으로 보고하였으며 서대문구는 현장 확인을 하지 않고 실제 발전량과 달리 보고
국회 제출자료 (2019년 8월)	- 실제 발전량을 확인하지 않고 연간 목표량을 기준으로 임의보고(△본부, 서대문구, 마포구 등) - 계산 오류 등으로 발전효율을 실제보다 높게 보고(☆☆ 청사 81%→206%, <사업소 88%→134%, ●●공사 ◇센터 49%→98%, ●●공사 강서지사 97%→108%) - 발전효율이 저조하거나 인버터 고장인데도 정상이라고 보고하고 정상 가동되지 않은 12개소 등에 대한 발전량 미기재

자료: 서울시 제출자료 재구성

22) 서울시는 2019년 6월 통합 데이터베이스 구축 및 시스템 고도화를 위해 “통합 모니터링 시스템 고도화 사업”을 추진(사업비 약 6.8억 원)하여 위 400개소 및 추가 50개소의 데이터수집장치 등을 교체하고 있음

23) 서울시 본청에서 2019년 9월 말에야 관리기관에 관리카드 작성 및 제출을 요구함

관계기관 의견 및 검토결과

서울시는 감사원 감사요지에 이견이 없으나, 태양광 설비 설치 보조금 단가는 공단에서 산정한 금액으로 높은 시공기준, 공공부문의 역할 등에 대한 고려 없이 가격 비교만으로 서울시의 설치단가가 비싸다고 하는 것은 적절하지 않으며, 태양광 설비 설치와 관련하여 민원 발생, 도시경관 등을 종합적으로 고려하여 설치할 수밖에 없는 일선 담당자들의 고충과 어려움을 고려해 달라는 의견을 제시하였다.

그러나 서울시의 태양광 설치단가가 높은 시공기준, 공공부문의 역할 등을 감안하더라도 민간부문보다 높은 원인을 분석한 결과 공단에서 불필요한 낙찰률 보정 등을 통해 설치 지원단가를 과다하게 산정하고 있는데 기인함을 지적하는 것이며, 민원발생, 도시경관 훼손 등의 이유로 태양광 설비의 낮은 발전효율을 용인하기 보다는 앞으로는 보다 발전효율을 제고할 수 있는 방법으로 태양광 설비를 설치하도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

공단은 지방자치단체가 수요물자 구매시 단가계약 및 다수공급자계약을 체결하는 경우 낙찰률 보정이 불필요하다는 것에 이견이 없으나, 지방자치단체가 일반경쟁입찰을 진행할 경우 공사예정금액의 85% 내외에서 최종계약을 체결하므로 저가수주 및 저품질의 설비 시공 우려를 예방하고자 업계 원가 및 시장 가격을 토대로 산출된 설치단가에 공공조달에 따른 전체 낙찰률 평균치를 계상하여 지역지원사업 설치단가를 산정하였다고 답변하였다.

그러나 「조달사업에 관한 법률」 제5조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제9조의3 제1항 제2호에 따르면 지방자치단체가 구매하려는 수요물자가 조달청장에 의하여

제3자를 위한 단가계약 등에 해당하는 계약이 체결된 경우에는 조달청장에게 계약 체결을 요청하도록 되어 있고, 이에 따라 지방자치단체는 우수조달물품으로 제3자 단가계약이 체결되어 나라장터종합쇼핑몰에 등록된 태양광 설비를 경쟁 입찰 없이 선택(납품요구)하여 구매하고 있으므로 일반경쟁입찰을 전제로 지역지원 사업 설치단가를 산정하는 것은 적정하지 않다.

조치할 사항

서울특별시장은 앞으로 발전효율을 제고할 수 있는 방법으로 태양광 설비를 설치하도록 하고, 에너지 생산량 및 유지보수 현황 등을 지속적으로 파악하여 필요한 조치를 하는 등 태양광 설비에 대한 유지관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

한국에너지공단 이사장은 태양광 발전 지역지원사업 보조금 지원단가를 결정할 때 시장가격을 적정하게 반영하고, 낙찰률 보정을 제외하는 등 합리적인 보조금 지원단가 산정 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[별표]

태양광 설비 설치 및 유지관리 현황

(단위: kW)

연번	설치 연도	유형	설치장소	용량	점검내용
1	2018	방위각	-	140.76	방위각(180~250°)이 설치기준(180°±45°)에 부적합
2	2018	"	-	49.98	방위각(235°)이 설치기준(180°±45°)에 부적합
3	2016	"	▽▽	30	방위각(280°)이 설치기준(180°±45°)에 부적합
4	2013	"	서울시의회 옥상	40	지붕형태 따라 모듈을 설치하여 동쪽(120°) 방향과 서쪽(270°) 방향으로 정남향을 크게 벗어남
5	2012	"	▷사업소	50	설치장소 제한으로 모듈 경사각이 58°로 크게 설치되었으며 일부 모듈은 방위각이 190°로 설치됨
6	2018	경사각	-	61.2	경사각이 거의 없는 지붕 부착형이라 발전량 부족
7	2018	"	-	13	모듈에서 햇빛의 반사로 인한 민원을 방지하기 위하여 낮은 경사각(7°)으로 설치함
8	2016	"	-	31	상하 2열 중 상부 모듈은 경사각 수직에 가깝게(70° 정도) 설치 방위각도 도로의 굽음에 맞추어 180~210° 내외로 설치
9	2014	"	▷사업소	43.4	모듈은 벽에 부착하는 형태(수직)
10	2013	"	■본부	158.26	모듈이 수평으로 설치되어 발전량 감소가 예상
11	2016	음영	-	15.9	맨 후열 모듈에 전 열의 음영, 동절기 음영 상태 재점검 필요
12	2012	"	-	10	동절기 정면(180°)에 있는 아파트 음영으로 발전량이 저조
13	2017	발전량 계측기 오작동	-	45	인버터 “전류” 전압 미표시(과전류 및 전류 가동 통신 불가)
14	2016	"	-	15.9	모듈 1, 2번 STRING의 전압, 전류가 계속 0으로 표시, 모듈과 배선계통의 정밀 점검이 요청됨
15	2016	"	-	18	모니터와 인버터의 내용이 상이(금일 발전량 등)
16	2016	"	-	95.59	인버터7 고장, 수리 대기 중
17	2014	"	-	20.6	인버터와 모니터링 시스템의 내용이 상이(예: 모니터링에서 3, 8월 발전량이 0으로 표시)
18	2013	"	-	158.26	인버터에서 전압, 전류, 인버터 출력 등이 표시되지 않음
19	2012	"	-	10	인버터 표시량이 작동되지 않음(전류가 표시되지 않음)
20	2016	운영·관리 부실	-	26.4	모니터링 장비는 설치되었으나 통신선 미연결, 관리자 안전교육 미실시
21	2018	"	-	10.08	인버터 접근불가(운전상태 확인불가), 모듈 하부 배선 고정 미흡, 모듈지지대 하부 용접 부위에 부식 등 발생
22	2016	"	-	30	8월 15일 방열판 과열 등 4차례, 그 외 7~8월간 경보가 11회 기록되었으나 그에 따른 조치 및 원인조사 등의 조치가 없었음

자료: 공단 제출자료 재구성

감 사 원

징 계 요 구

제 목 ㄷ터널 방음벽 납품업체 선정업무 부당 처리

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

1. 사건 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다) □사업소는 2017년 ㄷ터널 보행자 환경개선 사업 관련 방음벽 설치공사(연장 813m, 총사업비 19억여 원¹⁾, 이하 “위 공사”라 한다)를 실시하면서 2017. 2. 9. 설계업체로 ■■■(설계책임자 B)를 선정하고 설계용역 계약(계약금액 4,384만 원, 용역기간 2017. 2. 13.~6. 30.)을 체결하였다.

그리고 서울시는 2017. 4. 27. 도시디자인 심의위원회²⁾(이하 “디자인위원회”라 한다)의 심의를 받고 같은 해 5. 31.과 6. 15. 두 차례 자문회의³⁾를 실시한 후 방음벽 납품업체로 주식회사 ㅇㅇ(대표이사 C, 이하 “ㅇㅇ”라 한다)을 자체 선정하고 같은 해 10. 12. 수의계약(계약금액 16.9억 원)을 체결하였다.

1) 방음벽 제품 16억 9,715만 원(조달수수료 1,064만 원 포함), 하부 방호층 공사 1억 9,255만 원, 레미콘·철근 구입 1,478만 원 등 총 19억 448만 원

2) 「서울특별시 도시디자인 조례」(2017. 1. 5. 서울특별시 조례 제6386호)에 따라 방음벽 등 공공시설물 설계 시 디자인위원회 심의를 받도록 하고 있으며, 위 공사의 경우 참석위원 6명 전원이 외부전문가로 구성됨

3) 「준공시설물 관리실태 점검 및 개선대책 보고」(2013년 4월 서울시 행정2부시장 방침 제109호)에 따라 설계용역 전반에 대한 검토를 받기 위해 자문회의를 개최하였으며, 위 공사 설계용역 감독관인 D가 서울시 공무원 1명, 외부 전문가 5명으로 자문위원을 선정

2. 관계법령 및 판단기준

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 한다) 제9조 제3항 및 같은 법 시행령 제25조 제1항 제4호 사목에 따르면 특허물품이라 하더라도 적절한 대체·대용품이 없는 경우에 한해 특정업체와 수의계약을 할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「물품구매 및 공사 발주 시 특정제품 선정절차 개선」(2009년 11월 서울시 행정1부시장 방침 제559호, 이하 “서울시 방침”이라 한다)에서도 특정업체에 대한 특혜 소지를 최소화하기 위해 특정제품을 설계에 반영할 불가피한 사유가 있는 경우에 “특정제품선정심사위원회”에서 그 불가피성, 지방계약법에 따른 수의계약 가능성 등에 대한 심사를 거쳐 반영하도록 되어 있다.

또한 “국가건설기준 표준시방서(방음시설)” 및 “서울시 전문시방서 10-16-3(방음벽)”에 따르면 방음벽 지주는 일반 구조용 압연강재(이하 “강재”라 한다)를 적용하도록 되어 있는 등 방음벽 공사에 적용할 표준자재 및 기술적 표준이 명시되어 있다.

한편, 「공무원 행동강령」 제10조에 따르면 공무원은 자신의 직위를 직접 이용하여 부당한 이익을 얻거나 타인이 부당한 이익을 얻도록 해서는 아니 된다고 되어 있다.

3. 담당자의 부당한 업무 처리

가. 부당한 알선 및 허위공문서 작성 지시 등

서울시 □사업소 D는 2009. 3. 20.부터 2019년 12월 현재까지 위 관서 ♥과에서 위 공사 설계용역 감독, 수의계약 요청 등의 업무를 수행하였다.

위 공사에 적용하는 방음벽 지주의 경우 대체·대용품이 있고 자재 및 시공 방법 등을 표준시방서 등과 달리 적용해야 하는 특수성이 없으므로⁴⁾ D는 표준시방

서 등에서 규정하고 있는 기준 등에 부합하는 표준자재를 적용한 후 경쟁입찰을 통해 업체를 선정하여야 하고 부당하게 특정업체 제품을 선정하여서는 아니 된다.

그런데 D는 설계업체 선정 직후 평소 친분이 있던 E⁵⁾(주식회사 ▲▲ 대표이사, 1996년 서울시 노원구 ♠과에서 퇴직)로부터 설계업자를 소개시켜 달라는 청탁을 받고 설계용역 착수일인 2017. 2. 13. 설계책임자인 B⁶⁾에게 “E가 연락할 테니 방음벽 설계 및 자재선정 등과 관련하여 도움을 주라”는 취지로 소개하였다.

그리고 E는 B를 소개받은 후인 2017년 2월 말경 ♣♣ 차장 F⁷⁾를 B에게 소개하였고, F는 ♣♣ 제품(고강도 알루미늄 합금)이 설계에 반영될 수 있도록 ♣♣의 “고강도 알루미늄 합금 제품”이 반영된 시안 등을 B에게 제공⁸⁾하였다.

또한 D는 2017. 4. 3. B가 표준시방서에 따라 강재 지주를 적용하여 산출한 추정 공사비 내역(13.5억 원) 등이 포함된 디자인위원회 자료를 보고하자, 강재 지주보다 약 2배 이상 고가인 ♣♣의 고강도 알루미늄 합금 제품을 적용하기 위해 추정 공사비를 24.6억 원으로 증액하도록 지시⁹⁾한 후 같은 해 4. 10. 이를 디자

4) 서울시는 위 공사에 필요한 지주 자재의 기술적 요건(강도 등)과 표준시방서에 따른 자재를 적용하지 못하는 사유에 대해 답변하지 못하는 등 위 공사를 표준시방서에 따라 수행하지 못할 특수성이 없었다는 점을 인정

5) 이번 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중 확인한 바에 따르면 D는 E가 노원구 공무원으로 재직하던 1994년경부터 알고 지낸 사이로 2019년 6월에만 4회 통화를 하는 등 감사원 감사가 시작되기 직전까지 친분을 유지하였으며 감사 중에도 이 건 관련 증거인멸 등을 위해 수차례 통화한 사실이 있음 또한 D는 □사업소에서 발주한 ㄴ인도확장공사, ㄹ지하차도 보수공사, ㄹ보수공사 등과 관련한 업무 자료를 E에게 각각 2018. 12. 15., 2019. 2. 1., 2019. 6. 5. 이메일로 제공하는 등 E가 □사업소에서 실시한 사업 관련 불법 하도급을 받는 데 도움을 제공함

6) B가 2017. 2. 13. E로부터 받은 명함에 따르면 E가 대표이사인 주식회사 ▲▲는 ♣♣의 협력사인 것으로 기재되어 있으나 ♣♣과 E는 2016년 이후 아무런 계약관계가 없는 것으로 확인됨

7) F는 ♣♣ ☆팀에 근무하면서 E가 주식회사 ▶센터의 대표이사였던 2009년부터 E 관련 거래를 담당하면서 위 공사 수주 및 계약관리 업무를 처리하였음

8) E는 2017. 3. 16. B에게 디자인위원회 심의자료 제공 대가로 금품(2천만 원)을 요구하기도 하였으나 B의 반발로 성사되지는 않음

9) B는 2019. 10. 23. 실시한 감사원 문답에서 D가 추정 공사비를 증액하도록 요구한 사유가 강재 지주가 아닌 ♣♣의 고강도 알루미늄 합금 지주를 구매하기 위한 것으로 추정된다고 진술

인위원회에 상정하였다.

이후 D는 2017. 4. 27. 디자인위원회 심의 결과 강재 지주 적용¹⁰⁾, 3단 분리형 꺾임 형태, 강화접합유리(투명) 방음판 적용 등의 내용만 결정되고 지주 재질을 고강도 알루미늄 합금으로 결정한다는 내용은 논의된 적이 없는데도 디자인위원회에서 지주 재질이 고강도 알루미늄 합금으로 결정된 것처럼 자문회의 자료를 작성하도록 B에게 지시¹¹⁾하였다.

[그림] 드터널 내 방음벽 구조도



그리고 나서 D는 2017. 5. 22. B로부터 이와 같이 허위로 작성된 자문회의 자료를 제출받아 자문회의 개최계획 공문에 첨부하여 □사업소 소장(G, 2019. 6. 30. 퇴직) 등 상급자의 결재를 받은 후 자문위원들에게 이메일로 송부하였다.

이에 따라 2017. 5. 31. 1차 자문회의에서도 위 공사에 적용할 방음벽 지주 재질이 고강도 알루미늄 합금으로 결정되었을 뿐만 아니라 방음판 프레임과 상부

10) 디자인위원회 심의상정 자료에 강재 지주를 적용하는 것을 의미하는 “H-Beam(용융아연도금)”이라고 표기하였으며, 심의과정에서 이에 대한 변경 없이 심의가 종료되었음

11) D는 감사원 감사 시 허위공문서 작성에 대한 책임을 면하기 위해 디자인위원회 심의에 참석하지 않은 것으로 허위진술(2019. 7. 18.)하였으나 2019. 10. 1. 문답 시 참석한 사실을 시인하였고, B 역시 디자인위원회 심의에 업무담당자 없이 설계업체만 참석하는 일은 있을 수 없으며 D가 디자인위원회 심의에 참석하였다고 진술하였음

꺾인 부분 등 지주와 무관한 자재까지 고가의 알루미늄 합금제품이 적용된 방음벽을 일괄 구매하는 것으로 결정되었다.

나. 특정 방음벽 납품업체 부당 선정

서울시 방침에 따라 마련된 「수입물품 및 특정제품선정심사위원회 구성·운영요령」에 따르면 발주부서에서는 특정제품 선정의 불가피성 등에 관해 자체적으로 검토하고 사전 검토보고서를 작성하도록 하는 등 불가피한 사유 없이 특정제품을 선정하지 못하도록 되어 있다.

따라서 위 공사의 경우 특정업체 제품을 적용해야 하는 공사현장의 특수성이 없고, 방음벽 제품의 경우 생산업체가 다수 있어 D는 특정업체 제품을 선정할 필요 없이 공개입찰 등을 통해 계약을 체결하여야 했다.

그런데도 D는 특정업체의 제품을 선정할 필요성에 대한 사전 검토도 없이 2차 자문회의로 특정제품선정심사위원회를 대체하여 그 결과에 따라 특정제품을 선정하기로 임의 결정한 후 그대로 □사업소 ♥과장(H, 2018. 12. 31. 퇴직) 등 상급자의 결재를 받았다.

이후 D는 2017. 6. 15. 2차 자문회의에 참석¹²⁾하여 ♣♣ 제품이 적용된 방음벽 설계도면과 ♣♣에 유리하게 작성¹³⁾된 업체별 비교내역 등이 포함된 자료를 제공하고 회의를 진행한 결과, 2차 자문회의에서 ♣♣ 제품을 적용해야 하는 공사환경 상 특수성 및 불가피성, 선정된 업체와의 수의계약 체결 가능성 등에 대해 아무런 검토도

12) D는 이번 감사원 감사 시 자문회의 자료에 ♣♣ 선정을 전제로 한 설계도면, 시험성적서 등이 포함된 것에 대한 책임을 피하기 위해 회의자료에 대한 검토를 하지 않은 것으로 진술하였으며, 자문회의 과정에서도 이와 같은 내용이 논의되는 것에 대해 "아무 생각 없이 듣고만 있었다"라고 진술하는 등 설계용역 감독관으로 기본적인 업무를 수행하지 않은 것으로 진술

13) 가격비교 자료, 인장·항복강도 비교자료 등에서 ♣♣ 제품이 경쟁업체 제품 대비 우수한 것으로 표기되어 있으며, B는 ♣♣ 제품 시험성적서(경쟁업체 제품 성적서는 미기재) 등을 ♣♣으로부터 받아 자문회의 자료에 그대로 포함한 것으로 진술

이루어지지 않은 채¹⁴⁾ 고가의  방음벽 제품이 추천되었다.

이에 따라 서울시는 과 수의계약을 체결하고 방음벽 지주 자재 등에 강제 대신 고강도 알루미늄 합금 제품을 적용하는 공사를 시행하게 되었으며, 이로 인해 지주 자재비 기준으로 1억 1천여만 원¹⁵⁾, 총공사비 기준으로 5억 5천여만 원¹⁶⁾의 예산을 추가로 집행하게 되었다.

다. 부당한 공사물량 감소 및 수의계약 체결

D는 2차 자문회의 이후, 기존 규격대로 설계를 진행하면 자신들에게 이윤이 작게 남는다는 E의 말을 듣고 B에게 지주 높이를 3m에서 2.5m로 축소하게 하면서도 추정가격은 그대로 유지하도록 지시하였으며, B는 이러한 지시를 그대로 이행하여 설계내역서 등을 수정하였다.

또한 D는 이를 은폐하기 위해 B에게 당초부터 방음벽 높이가 2.5m였던 것처럼 설계용역 종합보고서를 수정하도록 하였고 D는 2017. 7. 6. 이와 같이 사후적으로 조작된 보고서를 그대로 인용하여 설계용역 검수를 완료하였다.

그리고 D는 과 구매계약을 추진하면서 고강도 알루미늄 합금 소재에 관한 특허 등을 사유로 2017. 8. 28. 조달청에 방음벽 전체에 대한 일괄 수의계약을 요청하였다.

이와 관련하여 조달청은 특허제품이라 하더라도 기능·성능이 유사한 제품이 있어 대체·대용이 가능한 경우는 수의계약 대상이 아니며, 방음벽 자재와 공사를

14) D는 서울시 방침과 달리 특정제품선정심사위원회 개최를 결정하기 전에 특정제품 선정 필요성에 대한 검토를 하지 않았을 뿐 아니라 2차 자문회의를 진행하면서도 특정제품 선정 필요 여부를 안건으로 올리지 않아 이에 관한 논의가 일체 이루어지지 않았음

15) 계약 체결가액 세부내역서에 적용된 고강도 알루미늄 지주 단가는 197,930원/m인 반면 조달청 나라장터 종합쇼핑몰의 강제 지주 평균단가(상위 10개)는 83,320원/m으로 114,610원/m의 단가 차이 발생
→ 단가 차이(114,610원)×지주 높이(2.5m)×지주 개수[출입문 제외한 총연장(777m)/지주 간격 2m]=111,314,960원

16) 최종 지출 총공사비(19억여 원)-B가 산정한 강제 적용 시 추정 공사비(13.5억여 원)=5.5억여 원

일괄 발주한 것에 대해서도 공사와 자재의 분리발주가 원칙이라는 사유로 2017. 9. 4. 재검토를 요청하였으나, D는 같은 해 9. 6. ‘대체·대용품이 없고 분리발주가 불가하다’는 사실과 다른 내용의 공문을 작성하여 조달청에 회신한 후 ♣♣과 수의계약을 체결하였다.

위와 같이 D는 자신의 지인을 방음벽 설계업자에게 소개하여 고가의 알루미늄 합금 제품이 설계에 반영되도록 하고 ♣♣ 방음벽 제품의 경우 대체·대용품이 존재하여 수의계약 대상이 아닌데도 경쟁입찰 등 적법한 절차 없이 수의계약을 체결하는 등 ♣♣에 특혜를 제공하였을 뿐 아니라¹⁷⁾ 가격조정 없이 공사물량만 감소시켜 ♣♣에 부당이익(1억 6천여만 원¹⁸⁾ 추정)을 제공하였다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관계기관 의견 및 검토결과

서울시는 위 공사에 필요한 지주 자재의 기술적 요건(강도 등)과 표준시방서에 따른 자재를 적용하지 못하는 사유에 대해 답변하지 못하였고, 경쟁업체 제품들도 위 공사에 적용 가능하다는 등 특정업체 제품을 선정할 불가피성이 없었다고 답변하였다. 또한 특정제품선정심사위원회를 개최하였으나 특정제품 선정의 불가피성에 대한 심의내용을 기록한 회의록이 없었다고 답변하였다.

그러면서도 서울시는 “3항 가”, “3항 다”와 관련하여 설계업체가 디자인위원회 심의결과에 대한 허위자료를 작성하고 설계용역 종합보고서를 조작한 것일

17) E가 D를 통해 ♣♣ 제품이 선정되도록 알선하는 한편 지주높이 축소를 통해 공사물량을 감소시켜준 대가로 2018. 1. 15. ♣♣으로부터 3억 9,622만 원을 수취한 정황이 있어 2019. 12. 13. 수사요청한 바 있음

18) ♣♣ 견적가격[18.3억 원(2차 자문회의)]×공사물량 감소분(11.1%*)×낙찰률(17.05억 원/20.64억 원)≈1.68억 원
* 공사물량 감소분: 방음벽 높이 감소분 0.5m/(당초 지주높이 3m+꺾인 부분 1.5m)×100=11.1%

뿐 서울시의 지시나 개입은 없었다고 답변하였다.

그러나 위 공사 감독관인 D는 자문회의 자료 작성과정에서 ■■■의 설계책임자인 B로부터 수차례 보고를 받고 협의하였으며 B가 감독관인 D의 지시 없이 독자적인 판단으로 허위자료를 작성할 이유가 없는 점, B는 일관되게 D가 허위의 회의자료를 작성하도록 지시하였다고 진술하고 있는 반면, D는 허위자료 작성 지시에 대한 책임을 회피하기 위해 디자인위원회 심의에 직접 참석하고도 참석하지 않았다고 진술했다가 문답과정에서 참석했다고 당초 진술을 번복한 점, 회의자료도 직접 검토하지 않았다는 등 감독관으로서 당연히 수행하였어야 할 업무도 하지 않았다는 진술을 반복하고 있는 점 등을 고려할 때 서울시의 지시나 개입 없이 설계업체 독단으로 허위자료를 작성하였다는 주장은 인정하기 어렵다.

그리고 서울시는 설계용역 종합보고서 역시 설계업체가 독단적으로 사후에 조작하였다고 주장하나, 설계업체는 감독관의 지시로 인해 조작한 것으로 진술하였고 설계업체 입장에서 감독관인 공무원의 지시 없이 그러한 조작을 할 이유도 없고, 오히려 감독관이 부당하게 지시한 사실을 은폐하기 위해 설계용역 종합보고서를 사후에 조작하도록 설계업체에 지시했다고 보는 것이 사실관계에 부합한다고 판단된다.

② 관련자 의견 및 검토결과

D는 “3항 가”와 관련하여 디자인위원회에서 강제 지주를 적용하도록 하는 결정은 없었다고 주장하면서 자문회의 결과에 따라 고강도 알루미늄 합금 제품을 설

계에 반영한 것이라고 답변하였다.

그러나 디자인위원회 상정자료에 표준시방서에 따라 강재 지주를 적용하는 것으로 되어 있으며, 심의과정에서도 지주를 고강도 알루미늄 합금 재질로 변경한다는 논의 자체가 이루어지지 않았고 강재 지주 적용에 대한 이견이나 지주 재질 변경에 대한 결정이 있었음을 회의록이나 결과보고 등 어디에서도 확인할 수 없는 점, 디자인위원회에 D와 함께 참석한 B도 디자인위원회 상정자료에 표기된 ‘용융아연도금’은 강재에 대한 표면처리 방식을 의미하므로 디자인위원회에서 강재 지주로 결정된 것으로 진술한 점 등을 고려할 때 디자인위원회 심의 결과는 당초 상정자료와 같이 강재 지주를 적용하는 것으로 결정된 것으로 보아야 한다.

더욱이 위 공사의 방음벽 지주를 표준시방서와 달리 설계할 불가피한 사정도 없었으므로 자문회의 결과에 따라 지주를 고강도 알루미늄 합금 제품으로 결정하였다는 D의 주장은 사실과 다르다.

그리고 D는 “3항 다”와 관련하여 하부 방호층 높이를 50cm에서 80cm로 증가시킨 결과 자연스럽게 지주 높이를 50cm만큼 축소시킨 것이라고 주장하나, 2차 자문회의 자료를 통해 1차 자문회의 결과 내부 자문위원(서울시 ▽실 ♣과 I)의 견을 반영하여 방호층 높이를 80cm로 조정하면서도 지주높이는 기존과 같이 3m로 유지하기로 하였음이 확인되었으며, 이후에도 지주높이 축소가 필요하다는 의견이 제시된 적이 없는 등 위 주장은 사실과 다르다.

징계요구 양정 D는 표준시방서에 따라 인장강도 등 기술적 문제가 없고 더 저렴한 자재(강재)를 적용할 수 있었는데도 고가의 ♣♣ 제품(고강도 알루미늄 합금)을 선정하였을 뿐 아니라 방음벽 지주의 경우 대체·대용품이 다수 있어 수의계약 사유에 해당하지 않는데도 위법하게 특정업체와 수의계약을 체결하였는바, 이는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

특히 D는 평소 친분이 있던 E로부터 청탁을 받아 설계책임자에게 E를 소개하여 설계과정에 부당하게 개입하였을 뿐 아니라 회의자료를 허위로 작성하고 설계용역 종합보고서를 조작하는 등의 방법으로 고가의 ♣♣ 제품을 선정하도록 영향력을 행사하는 등 ♣♣에 특혜를 제공¹⁹⁾하였다.

더욱이 D는 ♣♣ 제품 선정 이후에도 E의 요청에 따라 추정가격은 그대로 둔 채 공사물량을 부당하게 감소시킴으로써 ♣♣에 물량감소에 따른 경제적 이익을 제공하는 동시에 서울시에는 손실을 입히는 등 그 비위의 정도가 매우 중대하므로 해임에 해당하는 중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항 서울특별시장은 ㄷ터널 보행자 환경개선사업 관련 방음벽 공사사업무를 부당하게 처리한 D를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(해임)하시기 바랍니다.(징계)

19) D는 E가 ♣♣에 특혜를 제공한 대가로 납품대금의 23%에 해당하는 3억 9천여만 원 상당을 받은 것으로 추정되는 범죄행위(알선수재 등)에 개입한 정황도 있음

감 사 원

징계·주의요구 및 통보

제 목 건설업 무등록업체와의 수의계약 등 계약업무 부당 처리

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 ① 서울특별시 ② 소방청

내 용

1. 사건 개요

서울특별시 소방재난본부 관하 27개 소방관서는 [표 1]과 같이 2016. 1. 1.부터 2019. 5. 31. 현재까지 계약금액 1,500만 원 이상인 공사 총 302건을 171개 업체와 수의계약(총계약금액 116억 4천만여 원)하였고, 그 가운데 ☉소방서 등 14개 소방관서는 [별표 1] “소방관서별 건설업 무등록업체와 수의계약한 1,500만 원 이상의 공사 현황(2016년~2019년 5월)”과 같이 55건의 공사를 건설업 무등록업체(14개)와 수의계약(총계약금액 16억 7,594만여 원)하였다.

특히 ☐소방서 등 8개 소방관서는 [별표 2] “U¹⁾가 운영하는 건설업 무등록업체와 수의계약한 1,500만 원 이상의 공사 현황(2016년~2019년 5월)”과 같이 29건의 공사를 실질적으로 U가 운영하는 건설업 무등록업체와 수의계약(총계약금액 10억 265만여 원)하였다.

1) U는 주식회사 ▼▼의 대표이사, 배우자(V) 명의의 ◀◀ 및 주식회사 ◆◆의 실질적인 운영자이며 위 3개 업체는 모두 건설업 등록을 하지 아니하였음

[표 1] 1,500만 원 이상의 공사 수의계약 현황(2016년~2019년 5월)

(단위: 건, 개, 만 원)

구분	계약건수	공사업체	계약금액	관련 소방관서 수
총공사 계약	302	171	1,164,160	27
건설업 등록업체와의 공사 계약	247	157	996,565	27
건설업 무등록업체와의 공사 계약	55	14 ^{주)}	167,594	14
특정 무등록업체와의 공사 계약	29	1	100,265	8

주: 업체명은 다르나 대표자나 실제 운영자가 동일한 경우 1개 업체로 합산

자료: 서울특별시 소방재난본부 제출자료 재구성

2. 관계법령 및 판단기준

「건설산업기본법」 제9조 제1항, 제95조의2 제1호 및 같은 법 시행령 제8조 제1항 제2호에 따르면 건설업을 하려는 자는 전문공사²⁾의 경우 공사예정금액이 1,500만 원 미만인 경미한 건설공사를 제외하고 업종별로 건설업 등록을 하여야 하고, 등록을 하지 아니하거나 부정한 방법으로 등록을 하여 건설업을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5,000만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 "지방 계약법령"이라 한다) 제13조 제1항, 제32조에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약 담당자는 다른 법령에 따라 면허·등록 등을 필요로 하거나 자격요건을 갖추어야 할 경우에는 해당 면허·등록 등을 하였거나 해당 자격요건에 적합한 자와 수의 계약하여야 하고, 위 시행령 제77조 제1항에 따르면 동일구조물공사 또는 단일 공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없도록 되어 있다.

또한 서울특별시가 매년 계약담당자에게 배포하는 「사회적 가치를 반영한

2) [별표 1] "소방관서별 건설업 무등록업체와 수의계약한 1,500만 원 이상의 공사 현황(2016년~2019년 5월)"의 55건의 공사는 소방관서의 환경을 개선하는 실내건축공사(인테리어 공사)로써 「건설산업기본법」 시행령 [별표 1] '건설업 업종과 업종별 업무내용'에 따른 전문공사(1.실내건축공사업)에 해당됨

계약실무 매뉴얼」의 수의계약 유의사항에는 수의계약 대상자의 자격을 확인하도록 하고 있고, 수의계약 첨부서류 및 기안문 샘플에는 사업자등록증 및 면허 등록증을 첨부하도록 되어 있으며, 수의계약 가능 금액, 수의계약 체결을 위한 분리 발주 금지 등 수의계약시 준수해야 할 규정들이 정리되어 있다.

한편 「지방재정법」 제47조, 제49조 및 같은 법 시행령 제55조에 따르면 지방자치단체의 장은 세출예산에서 정한 목적 외의 용도로 경비를 사용할 수 없도록 되어 있고, 시설비 및 부대비의 경우 다른 비목으로 전용³⁾하지 못하도록 되어 있다.

따라서 계약담당자는 해당 공사 자격요건에 적합한 자와 계약을 체결하여야 하고, 단일공사의 물량과 시기를 분할하여 수의계약을 체결하거나 시설비 예산으로 환경개선공사 계약을 하면서 시설비(공사비)로 집행할 수 없는 물품을 구매하는 조건으로 계약하여서는 아니된다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 건설업 무등록업체와의 수의계약 부적정

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중 2016. 1. 1.부터 2019. 5. 31. 현재까지 서울특별시 소방재난본부 관하 27개 소방관서가 체결한 계약금액 1,500만 원 이상의 공사 수의계약 총 302건을 확인한 결과, ☺소방서 등 14개 소방관서의 경우 계약담당자는 수의계약 상대방인 공사업체의 건설업 등록 여부를 확인하지 아니하였고 해당 소방관서 ◆팀장, ■과장, 소방서장은 결재 과정에서 해당 공사의 자격요건을 갖춘 업체인지 여부를 검토하거나 확인하도록

3) 정책사업 간의 예산은 지방의회의 승인을 받아 상호 이용할 수 있도록 되어 있고, 정책사업 내 단위사업 간 비목은 지방의회의 승인 없이 전용할 수 있으나, 인건비, 시설비 및 부대비 등은 다른 비목으로 전용할 수 없도록 되어 있음

지시하지 아니하여 [표 2]와 같이 주식회사 ▼▼(대표이사 U, 이하 “▼▼”라 한다) 등 14개 건설업 무등록업체와 계약금액 1,500만 원 이상의 공사 계약 총 55건을 체결하여 공사를 시행하였다.

[표 2] 1,500만 원 이상의 공사를 시공한 건설업 무등록업체 현황(2016년~2019년 5월)

(단위: 건, 백만 원)

연번	무등록업체명(대표자)	건수	금액	연번	무등록업체명(대표자)	건수	금액
1	주▼▼(U) ◀◀(V) 주◆◆(V)	29	1,003	8	-	1	53
2	☉☉(S)	7	216	9	-	1	49
3	-	3	51	10	-	1	20
4	-	3	46	11	-	1	19
5	-	2	91	12	-	1	17
6	-	2	39	13	-	1	16
7	-	2	39	14	-	1	16
계	14개 업체	55	1,675				

주: 업체명은 다르나 대표자나 실제 운영자가 동일한 경우 1개 업체로 합산, 구체적인 시공 내역은 [별표 1] “소방관서별 건설업 무등록업체와 수의계약한 1,500만 원 이상의 공사 현황(2016년~2019년 5월)” 참조
자료: 서울특별시 소방재난본부 제출자료 재구성

그 결과 ▼▼ 등 14개 업체는 해당 공사를 시공할 자격이 없는데도 소방관서와 부적정하게 수의계약을 맺고 위 공사를 시공하게 되었다.

특히 □소방서 등 8개 소방관서는 [별표 2] “U가 운영하는 건설업 무등록업체와 수의계약한 1,500만 원 이상의 공사 현황”과 같이 29건을 ▼▼, ◀◀, 주식회사 ◆◆(이하 “◆◆”이라 한다)과 수의계약하였는데 위 3개 업체 모두 실질적으로 U가 운영하는 업체⁴⁾로서 공사를 발주한 해당 소방관서⁵⁾ 계약담당자는 위 업체의 건설업 등록 여부를 확인하지 아니하고 반복적으로 수의계약을 체결하는 등 공사 계약 업무를 부적정하게 처리하였다.

나. 특정업체와의 부당 수의계약 체결 등

- 4) U는 ◀◀와 ◆◆을 배우자(V) 명의로 사업자등록한 후 여성기업으로 등록하였으며, 공사수주, 계약체결, 공사진행 등을 모두 직접 처리하면서 실질적으로 운영하였음. ◀◀는 □소방서와의 첫 계약일인 2017. 3. 10. 직전인 2017. 2. 17. 사업자등록 후 2019년 2월에 폐업하였으며, ◆◆은 ◀◀가 폐업한 직후인 2019. 2. 22. 사업자등록을 하였음
- 5) □소방서 10건, ☆소방서 및 ▲소방서 각각 5건, ⊗센터 3건, ○소방서 및 ◇소방서 각각 2건, ✧소방서 및 ★소방서 각각 1건

소방청 중앙소방학교 ●과 W는 2016. 1. 14.부터 2017. 7. 16.까지 □소방서 ■과에서 환경개선공사 계약 업무를 담당하였고, ☆소방서장 X는 2016. 7. 1.부터 2018. 6. 30.까지 □소방서장으로서, 2018. 7. 1.부터 2019. 10. 8. 감사일 현재 까지 ☆소방서장으로서 환경개선공사 발주계획 및 계약 관련 문서를 최종 결재⁶⁾하여 공사 계획 및 계약을 확정하였다.

1) 특정업체(건설업 무등록업체)와의 부당 수의계약 체결

W는 2016. 7. 14. “▼센터 식당 환경개선공사(계약금액 1,595만 원, [별표 2]의 연번 2번)” 수의계약 체결 문서에 첨부한 수의계약 사유서⁷⁾에 ‘건설업(인테리어) 등록업체와 수의계약하고자 함’이라고 기재한 바 있다.

그런데도 W는 평소 친분이 있던⁸⁾ U가 실질적으로 운영하는 ◀◀와 2017. 5. 25. “◀단 대기실 등 환경개선공사(계약금액 5,500만 원, [별표 2]의 연번 7번)” 수의계약을 체결하는 등 계약담당자로서 근무하던 2016. 1. 14.부터 2017. 7. 16.까지 □소방서에서 실시한 모든 환경개선공사(7건, 총계약금액 2억 2천만 원, [별표 2]의 연번 1~7번)를 U가 운영하는 업체와 수의계약을 체결하면서 수의계약 계획 문서를 기안할 때 위 업체의 건설업 등록 여부를 확인하지 아니하였다.

6) 「□소방서 사무전결처리규정」(□소방서 훈령 제21호) [별표1] 사무전결권 지정서에 따르면 시설공사의 발주계획 수립 및 시행과 공사 계약에 관한 사항은 서장 전결로 되어 있고, 실제로 서장의 결재로 확정되었으며, ☆소방서도 □소방서의 경우와 동일함

7) W가 작성하여 수의계약 문서에 첨부한 6개 공사 수의계약 사유서에 ‘건설업 등록업체와의 수의계약’, ‘건축 인테리어 전문업체와 수의계약’이라고 되어 있으며, 위 건설업 등록 여부는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조 등에 따른 수의계약 사유에는 해당되지 않아 전임자가 작성하였던 수의계약 사유서에는 위와 같은 내용이 없음

8) W는 U가 인테리어 업체를 개업했다며 수주를 요청하자 2015. 2. 27. 사업자등록을 하여 2015년에는 관공서 공사 계약 및 시공실적이 전무하고 건설업 등록을 하지 아니하여 1,500만 원 이상의 공사를 시공할 수 없는 ▼▼와 2016. 4. 26. “심신안정실 건축 공사(계약금액 1,650만 원, [별표 2]의 연번 1번)” 수의계약을 처음 체결하였음. W는 2019. 9. 10. 실시한 감사원 문답에서 2016년 4월 공사업체를 선정하기 위해 인터넷 검색을 하여 ▼▼를 알게 되었다고 진술하였으나, 2019. 11. 5. 실시한 문답에서는 2013. 12. 9.부터 2014. 12. 3.까지 □소방서 ▲과에서 민원업무를 담당할 때 방업업체(&&)를 운영하여 민원실에 자주 방문하였던 U과 알고 지내다가 2016년 1월 ■과에서 계약업무를 담당하게 되었을 때 U가 인테리어 업체를 개업했다고 홍보하여 ▼▼와 위 공사 계약을 체결하게 되었다고 진술을 번복하였음

그리고 팀장 Y와 Z, 과장 AA과 AB, 서장 X는 결재 과정에서 위 업체가 공사 자격요건을 갖춘 업체인지 검토하거나 확인하도록 지시하지 아니하고⁹⁾ 결재한 결과 □소방서는 해당 건설업 무등록업체와 반복적으로 계약을 체결하게 되었다.

이 과정에서 W는 □소방서가 2017년에 발주한 “▶센터 식당 환경개선공사(기초금액¹⁰⁾ 4,942만 원, [별표 2]의 연번 5번)”의 경우 추정가격이 2,000만 원을 초과하여 ▼▼와 1인 견적에 의한 수의계약을 할 수 없게 되자¹¹⁾, U가 2017년 2월 중순 배우자 명의로 ◀◀라는 건설업 무등록업체를 만들어 사업자등록 및 여성기업 등록을 완료한 후인¹²⁾ 같은 해 3. 2. 공사 추진계획을 수립하고 같은 해 3. 10. ◀◀가 여성기업이어서 추정가격 5,000만 원 이하의 공사는 1인 견적에 의한 수의계약이 가능하다는 사유로 ◀◀와 수의계약(계약금액 4,510만 원)을 체결하였다.

2) 위법·부당한 단일공사 분할 및 시설비 예산의 목적 외 사용

□소방서는 W가 계약업무를 담당한 기간(2016. 1. 14.~ 2017. 7. 16.) 동안 U가 운영하는 업체와 체결한 총 7건의 수의계약 중 6건의 환경개선공사([별표 2]

- 9) Y는 2019. 10. 16., Z는 2019. 10. 17., AA은 2019. 10. 22., AB는 2019. 10. 24., X는 2019. 10. 23. 실시한 감사원 문답에서 담당자 W가 기안한 위 공사 수의계약 문서를 검토 없이 결재만 하였다고 진술함
- 10) 예정가격이 결정되기 전 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제7조에 따라 산정된 추정가격에 재료비·노무비·경비 등의 물량 또는 가격 등을 가감조정한 후 부가가치세액 등을 합산한 금액을 의미함
- 11) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조 및 제30조 제1항 제2호, 제2항에 따르면 수의계약을 체결하려는 경우 2인 이상으로부터 지정정보처리장치를 이용하여 견적서를 받되 추정가격이 2,000만 원 이하인 공사의 경우 지정정보처리장치를 이용하지 않고 1인으로부터 받은 견적서에 의할 수 있도록 되어 있으며, 단, 추정가격이 5,000만 원 이하인 공사의 경우 「여성기업지원에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 여성기업과 1인 견적에 의한 수의계약을 할 수 있도록 되어 있음. 그리고 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규 제47호, 2018. 12. 1. 시행) 제5장 ‘수의계약 운영요령’에 따르면 2인 이상의 견적에 의한 수의계약은 지정정보처리장치(국가종합전자조달시스템)를 통해 2인 이상의 견적서를 제출받아 하한율 이상 최저가격을 제출한 자를 계약상대방으로 정한다는 점에서 경쟁입찰과 유사하며, 발주부서에서 계약상대방을 지정하여 계약하는 경우는 1인 견적에 의한 수의계약을 의미함
- 12) W는 2017. 2. 2. 위 공사 견적서와 공사 후 이미지를 U로부터 제공받는 등 □소방서 ▶센터 식당 환경개선공사 관련 협의를 진행하다가 U가 배우자(V) 명의로 ◀◀를 같은 해 2. 17. 사업자등록하고 같은 해 2. 28. 여성기업으로 등록한 직후인 같은 해 3. 2. 위 공사 계획을 수립하고 3. 10. ◀◀와 수의계약하였으며, U는 2019. 9. 9. 실시한 감사원 문답에서 ◀◀를 사업자등록한 이후 W에게 여성기업 등록을 준비하고 있다고 알리고 위 공사 협의를 진행하였다고 진술함

의 연번 2~7번) 계약을 통해 [표 3]과 같이 공사 범위에 포함되지 아니한 가전·사무가구 등을 구매·납품받았으며, “본서 사무실 재배치 및 ◀단 대기실 환경 개선공사([별표 2]의 연번 6, 7번)” 등 2건의 공사를 하면서는 수의계약(1인 견적) 할 수 있도록 추정가격을 낮추기 위하여 단일공사를 분할하였다.

그리고 ★소방서는 2018. 7. 11. “서장 집무실 등 사무환경 개선공사([별표 2]의 연번 18번)”를 U가 운영하는 업체와 수의계약 하면서 시설비로 물품을 구매하였다.

한편 □소방서 및 ★소방서는 위와 같이 납품된 물품들에 대해 2019. 10. 29. 현재까지 소방관서 물품 관리 대장에 등재하지 않고 있었다.¹³⁾

[표 3] 시설비 예산으로 물품을 구매한 환경개선공사 현황(2016년~2019년 5월)

(단위: 원)

[별표2] 연번	소방 관서	공사명	계약일자	계약금액	공사업체명	구매물품	비고
2	☐ 소방서	▼센터 식당 환경개선공사	2016. 7. 14.	15,950,000	(주)▼▼	식탁 및 의자, 김치냉장고 등	징계 시효 도과
3		◀단 남자샤워실 환경개선공사	2016. 9. 21.	16,280,000	(주)▼▼	서장 집무실 책상, 회의용 탁자 및 의자, 탈의실 수납장 등	
4			2016. 9. 21.	16,170,000	(주)▼▼		
5		▶센터 식당 환경개선 공사	2017. 3. 10.	45,100,000	◀◀	식당 및 체력단련장 TV, 냉장고, 김치냉장고, 식탁 및 의자 등	징계 시효 내
6		본서 사무실 재배치 및 ◀단 대기실 환경개선공사	2017. 4. 25.	55,000,000	◀◀	직원용 캐비닛, 냉장고, TV, 노트북, 회의용 탁자 및 의자 등	
7			2017. 5. 25.	55,000,000	◀◀		
18		★ 소방서	서장 집무실 등 사무환경 개선공사	2018. 7. 11.	16,620,000	(주)▼▼	

자료: 서울특별시 소방재난본부 제출자료 재구성

3) 업무 담당자의 부당한 업무 처리

① W의 경우

□소방서 ■과 계약담당 W가 U의 건설업 무등록업체와 수의계약한 7건의

13) W는 2019. 11. 6. 실시한 감사원 문답에서 위 6건의 구매 증빙서류를 U로부터 받아 확인하였으나 폐기하였다고 진술하여 구매 물품의 종류와 금액을 객관적으로 확인할 수 있는 자료는 없으나 이번 감사원 감사 시 W의 진술을 바탕으로 서울특별시 소방재난본부 ▲실 직원이 시설비로 구매된 물품의 실물을 확인하였음

환경개선공사([별표 2]의 연번 1~7번) 중 징계시효 안에 속한 ([별표 2]의 연번 5~7번, [표 3] 참조) 부당한 업무 처리의 내용은 아래와 같다.

W는 “▶센터 식당 환경개선공사([별표 2]의 연번 5번)”와 “본서 사무실 재배치 및 ◀단 대기실 환경개선공사([별표 2]의 연번 6, 7번)”를 추진하면서 시설비로 집행할 수 없는 물품을 구매하였다.

특히 W는 위 “나-2)”항과 같이 “▶센터 식당 환경개선공사(기초금액 4,942만 원, [별표 2]의 연번 5번)”의 추정가격이 2,000만 원을 초과하자, U가 2017년 2월 중순 배우자 명의로 ◀◀라는 건설업 무등록업체를 만들어 사업자등록 및 여성기업 등록을 완료한 후인¹⁴⁾ 같은 해 3. 2. 공사 추진계획을 수립하고 같은 해 3. 10. ◀◀가 여성기업이어서 추정가격 5,000만 원 이하의 공사는 1인 견적에 의한 수의계약이 가능하다는 사유로 ◀◀와 수의계약(계약금액 4,510만 원)을 체결하였다.

또한 W는 “본서 사무실 재배치 및 ◀단 대기실 환경개선공사([별표 2]의 연번 6, 7번)”를 추진하면서 2017년 1월경 당초 예정되어 있던 공사를 확대 실시하여 물품을 구매하라는 서장 X의 방침¹⁵⁾에 따라 “◀단 대기실 환경개선공사(배정 예산 4,500만 원)”에 사무실 재배치공사를 추가하여 1억 원 규모로 확대하여 시설비로 직원용 캐비닛 등 3,000만 원 상당의 물품을 구매하기로 계획한 후 ◆팀

14) W는 2017. 2. 2. 위 공사 견적서와 공사 후 이미지를 U로부터 제공받는 등 □소방서 ▶센터 식당 환경개선공사 관련 협의를 진행하다가 U가 배우자(V) 명의로 ◀◀를 같은 해 2. 17. 사업자등록하고 같은 해 2. 28. 여성기업으로 등록한 직후인 같은 해 3. 2. 위 공사 계획을 수립하고 3. 10. ◀◀와 수의계약하였으며, U는 2019. 9. 9. 실시한 감사원 문답에서 ◀◀를 사업자등록한 이후 W에게 여성기업 등록을 준비하고 있다고 알리고 위 공사 협의를 진행하였다고 진술함

15) W는 2019. 7. 16. 및 같은 해 11. 6. 실시한 감사원 문답에서 X가 2017년 1월 “◀단 대기실 환경개선공사”에 사무실 재배치공사를 추가하여 확대 실시하면서 직원용 캐비닛 등 물품을 구매할 것을 지시하였다고 진술하였고, X는 2019. 11. 13. 및 같은 해 11. 14. 실시한 문답에서 이에 대해 직원들의 요청에 따라 사무실 재배치공사를 실시하면서 직원용 캐비닛 등을 교체하는 것으로 방침만 주었다고 주장함

장 Z, ■과장 AB, 서장 X에게 보고하였다.

이후 W는 2017년 4월(날짜 모름) U에게 위 물품 구매를 조건으로 위 공사를 추정가격 5,000만 원 이하의 금액으로 분할하여 모두 ◀◀와 수의계약(1인 견적)하겠다고 구두로 제안하였고, U는 이를 수락¹⁶⁾하였다.

그리고 나서 W는 팀장 Z, 과장 AB, 서장 X에게 시설비로 물품을 구매하기 위해서는 위 공사를 분할하여 수의계약을 해야 한다고 구두 보고한 바 있고, 같은 해 4. 24.에는 단일공사로 추진하는 내용으로 위 공사 추진계획¹⁷⁾을 수립하고 서장 X 등의 결재¹⁸⁾를 받았다.

이후 W는 2017. 4. 25. 위 단일공사의 공사량과 공사시기를 분할하여 ◀◀와 1차 수의계약(계약금액 5,500만 원, [별표 2]의 연번 6번)을 체결하였고, 2017. 5. 11. 소방재난본부에 당초 예정되어 있던 “◀단 대기실 환경개선공사”에 배정예산과 시설비 집행잔액을 합산한 금액(7,760만 원)보다 3,500만 원이 추가 소요되는 것으로 허위 보고하여 예산을 추가로 배정받은 후 같은 해 5. 25. ◀◀와 2차 수의계약(계약금액 5,500만 원, [별표 2]의 연번 7번)을 체결하는 등 지방계약법령을 위반하여 특정업체와 수의계약하기 위해 단일공사를 분할하였다.

이와 같이 W는 단일 공사를 분할하여 특정업체와 부당하게 수의계약을 하는 한편, 시설비로 구매할 수 없는 직원용 캐비닛, 텔레비전, 냉장고, 노트북, 회의용 탁자 및 의자, 상장 보관장 등 3,400만 원¹⁹⁾ 상당의 물품을 구매하는 등

16) U는 2017. 4. 19. 직원용 캐비닛 등 물품구매비 3,677만 원을 포함하여 총 1억 2천여만 원이 소요되는 것으로 위 공사 견적서를 □소방서에 제출하였음

17) 기확보예산(7,760만 원, 배정예산액 4,500만 원+예산집행잔액 3,260만 원) 및 소방재난본부에서 추가로 배정받은 예산(3,500만 원)으로 “본서 사무실 재배치 및 ◀단 대기실 환경개선공사”를 추진하는 것으로 계획을 수립하였으며, 위 공사를 5,000만 원 이하의 금액으로 분할하여 수의계약하는 것으로 계획하였으면서도 대외적으로 공개되는 계획 문서에는 단일공사를 추진하는 것으로 되어 있음

18) 과장 AB의 부재로 본서 사무실 및 대기실 환경개선 추진계획 문서는 ★실장 T가 대결함

예산을 목적 외의 용도로 부당하게 집행하였다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

1) 관련자 의견 및 검토결과

① W의 경우

W는 수의계약을 위하여 단일공사의 물량과 시기를 분할하는 한편 공사 예산인 시설비로 집행할 수 없는 물품을 구매하는 조건으로 시공 자격이 없는 U가 운영하는 건설업 무등록업체와 7건의 공사를 반복적으로 계약한 사실을 인정하면서도, 공사예정금액 1,500만 원 이상의 공사인 경우 해당 분야의 전문 건설업 등록을 한 업체와 계약을 체결해야 한다는 규정을 알지 못하였다고 주장한다.

그러나 W는 환경개선공사 계약담당자로서 당연히 지방계약법령 및 계약업무매뉴얼 등 관련 규정을 숙지하고 계약업무를 수행하였어야 했고, 더욱이 계약업무를 담당(2016. 1. 14.)한 후 처음으로 처리한 “심신안정실 설치 공사”의 경우 건축공사([별표 2]의 연번 1번)와 전기공사로 분할²⁰⁾하여 각각 ▼▼(대표이사 U) 및 ★★(대표자 Q)와 수의계약하면서 전기공사업체에 대해서는 전기공사업등록증을 계약문서에 첨부한 사실이 있고, 2016. 7. 14. “▼센터 식당 환경개선공사([별표 2]의 연번 2번)” 수의계약 체결 문서에 첨부한 수의계약 사유서에도 ‘건설업(인테리어) 등록업체와 수의계약하고자 함’이라고 기재하는 등 공사업체가 해당 공

19) U는 2019. 9. 9. 감사원 문답에서 위 공사가 물품 구매를 위한 공사였고 물품 구매비용이 5~6천만 원 규모였다고 주장하였으며, 물품 구매 증빙 서류를 추후 제출하겠다고 하였으나 제출하지 못하였음

20) 전기공사는 「전기공사법」 제11조 제1항에 따라 다른 업종의 공사와 분리발주하여야 하고 같은 법 제4조 및 같은 법 시행령 제6조에 따라 공사업을 하려는 자는 등록을 하도록 되어 있음

사 자격요건을 갖추어야 하고 환경개선공사의 경우 건설업 등록업체와 계약해야 함을 충분히 알 수 있었던 것으로 보이므로 위 주장은 받아들이기 어렵다.

또한 W는 V(U 배우자) 명의의 여성기업(◀◀)과 수의계약을 체결[2017. 3. 10. “▶센터 식당 환경개선공사([별표 2]의 연번 5번)]”한 것일 뿐 U에게 특혜를 주려고 한 것은 아니라고 주장한다.

그러나 W는 2017. 2. 2. 견적서와 공사 후 이미지를 U로부터 제공받는 등 위 공사 관련 협의를 진행하다가 U가 배우자(V) 명의로 ◀◀를 같은 해 2. 17. 사업자등록하고 같은 해 2. 28. 여성기업으로 등록한 직후인 같은 해 3. 2. 위 공사 계획을 수립하고 3. 10. ◀◀와 수의계약하였다.

그리고 W는 U 외에 다른 업체로부터 견적을 받거나 공사 협의를 진행한 적이 없었을 뿐만 아니라 ◀◀와 계약을 체결하게 된 경위에 대해 U의 배우자와 관련된 업체인지 몰랐다고 진술하였다가, 공사 협의를 시작한 이후에 U가 운영하는 업체임을 알게 되었다고 진술하는 등 수차례 진술을 번복²¹⁾하였으며, U는 ◀◀를 사업자등록(2017. 2. 17.)한 이후 W에게 여성기업 등록을 준비하고 있다고 알리고 위 공사 협의를 진행하였다고 진술하고 있다.

따라서 “▶센터 식당 환경개선공사” 계약이 체결되기까지의 일련의 과정과 W 및 U의 진술을 종합적으로 살펴볼 때, W는 U에게 위 공사를 맡기기 위해 공사 계획 단계에서 공사 견적을 요청하였고, U가 배우자 명의로 새로운 업체

21) W는 2019. 7. 5. 작성한 감사원 확인서 및 2019. 7. 16. 실시한 감사원 문답에서 2017년 2월 초 V이 □소방서로 여성기업이라고 소개하며 영업을 하러 와서 위 업체를 알게 되었고 U의 배우자와 관련된 업체인지 몰랐다고 진술하였다가 2019. 9. 10. 실시한 문답에서는 2017년 2월 중순 ◀◀와 공사 협의를 진행하면서 U가 실질적으로 운영하는 업체임을 인지하였다고 진술을 번복하였고, 2019. 11. 5. 실시한 문답에서는 감사과정에서 확보한 ▼▼로부터 제출받은 견적서 및 공사 후 이미지를 제시하자 W는 대략의 공사금액을 파악하기 위해 2017. 2. 2. U 으로부터 견적서를 받은 것이고 2017년 2월 중순 U가 여성기업을 개업했다고 연락하여 위 업체와 공사 계약을 진행하게 되었다고 진술하였음

(◀◀)를 개업한 후 위 업체를 여성기업으로 등록하자, W가 위 업체와 수의계약을 체결하였다고 보는 것이 타당하다고 판단되므로 위 주장은 받아들이기 어렵다.

② X의 경우

X는 특정 건설업 무등록업체와 반복적으로 수의계약을 체결한 사실을 몰랐다면서도 이에 대한 관리자로서의 책임을 인정하고 있고, 2017년 1월 당초 계획되어 있던 “◀단 대기실 환경개선공사(배정예산 4,500만 원)”에 사무실 재배치공사를 추가하여 1억 원 규모로 확대하고 시설비로 직원용 캐비닛 등 3,400만 원 상당의 물품을 구매하도록 하여 결과적으로 단일공사를 분할하여 특정업체와 수의계약하게 되었음을 인정²²⁾하였다.

그러면서도 X는 2016년 7월 ◻소방서장 부임 후 집무실의 사무가구를 교체하라고 요청한 것은 맞지만 위 물품 구매비를 “◀단 남자샤워장 환경개선공사”([별표 2]의 연번 3, 4번)의 시설비로 처리하라고 지시하지 아니하였고, 시설비로 사무가구가 구매되었다는 사실을 알지 못하였다고 주장한다.

그러나 X 본인은 비록 부인하고 있으나 W는 X가 ◻소방서장으로 부임한 후 집무실 책상 등을 교체하라고 지시하였고, 이에 대해 W는 X에게 ◻소방서에 자산취득비가 없다고 보고하였는데도 X가 방법을 생각해보라고 하여 서장 집무실 사무가구 구입비용을 자산취득비가 아닌 위 공사 시설비로 집행하였다고 진술하고 있는 점, X는 2018. 7. 1. ⬤소방서장으로 부임한 후 집무실 사무환경 개선공

22) X는 2019. 10. 24. 실시한 감사원 문답에서 시설비로 직원용 캐비닛 등 물품을 구매하는 것을 보고받은 적이 없고, 공사 중에 캐비닛이 들어오는 것을 보았다고 진술하였다가, 같은 해 11. 14. 실시한 문답에서 2017년 1월에 당초 공사에 사무실 재배치 공사를 포함하여 확대 실시할 것과 물품 구매에 대한 방침을 주었으며 이는 직원들의 요구사항을 반영한 결정이었다고 진술하였음

사를 계약담당자에게 지시하면서 □소방서에서 환경개선공사를 할 때 집무실 사무가구를 교체했던 사실을 언급하였다고 진술²³⁾하였고, 이에 대해 ★소방서 계약담당자도 X의 지시에 따라 □소방서 공사업체(▼▼)와 수의계약([별표 2]의 연번 18번)하여 □소방서와 똑같은 물품을 납품받았다고 확인한 점 등을 고려할 때 위 주장을 그대로 받아들이기 어렵다.

2) 관계기관 의견

서울특별시는 감사원의 감사결과에 이견이 없고, 향후 동일한 사안이 재발하지 않도록 소방재난본부 관하기관에 대한 감사 시 계약 업무 처리실태를 중점적으로 확인하겠으며 서울소방학교에 계약업무 전문교육과정을 신설하여 계약업무 담당자의 직무능력과 전문성을 향상시키겠다는 의견을 제시하였다.

징계요구 양정 특정 건설업 무등록업체와 부당하게 수의계약하고 그 과정에서 위법하게 단일공사를 분할하는 한편 시설비 예산을 목적 외로 물품 구매에 사용하는 등 계약업무를 부당하게 처리하는 데 관여한 W와 X의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 각각 「국가공무원법」 제78조 제1항 제2호 및 「지방공무원법」 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

특히 W는 「건설산업기본법」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 등 관련 규정을 당연히 숙지하여 해당 공사 자격요건에 적합한

23) X는 2019. 10. 23. 실시한 감사원 문답에서 2018. 7. 11. ▼▼와 "★소방서장 집무실 등 사무환경 개선공사"를 체결한 경위를 묻는 질문에 ★소방서의 서장 집무실 환경개선을 하고 싶어서 □소방서에서 환경개선공사를 하면서 서장 집무실 소파를 회의용 탁자 및 의자 등으로 교체하였다고 언급하여 계약담당자들이 □소방서에 문의하여 위 업체에 대해 알아본 것 같다고 진술하였다가, 2019. 11. 14. 실시한 문답에서는 위 공사 계약 전에는 공사와 관련된 지시를 한 적이 없는데 계약담당자가 왜 □소방서를 방문하여 서장 집무실에 납품된 물품을 확인하고 공사업체를 문의하였는지 모르겠다고, 본인은 이미 공사업체가 선정된 이후인 서장 집무실 공사 시공 중(철거 중)에 □소방서 서장 집무실 물품을 교체한 사실을 계약담당 직원에게 얘기하였을 뿐이라고 진술을 반복함

자와 계약을 체결해야 하고 더욱이 환경개선공사의 경우 건설업 등록업체와 계약해야 함을 알고 있었던 것으로 보이는데도 자격요건을 확인하지도 아니하고 「지방재정법」 등 관련 규정을 어기고 공사 예산인 시설비로 물품을 구매하는 조건으로 특정 건설업 무등록업체와 반복적으로 공사 계약을 체결하였다.

그리고 W는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」을 위반하여 수의계약하기 위하여 단일공사의 공사 물량과 시기를 분할하여 특정업체와 계약하는 등 부당하게 업무를 처리한 점을 고려할 때 징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

그리고 X는 공사 계획 및 계약의 최종 결재자이자 책임자로서 담당자가 적격업체와 적법한 방법으로 공사 계약을 체결하도록 지도·감독해야 하는데도 성실하게 검토하지 않고 결재하였고 “본서 사무실 재배치 및 ◀단 대기실 등 환경개선공사”(별표 2의 연번 6, 7번) 등을 하면서는 시설비 예산으로 물품 구매를 할 수 없다는 것을 알면서도 「지방재정법」 등 관련 규정을 어기고 공사 범위에 포함되지 않은 물품을 구매하도록 함으로써 계약담당자가 단일공사를 분할하여 수의계약하는 등 위법·부당한 방법으로 특정업체와 수의계약하게 되는 결과를 초래하는 등 부당하게 업무를 처리한 점을 고려할 때 징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.-

조치할 사항

소방청장은 공사 범위에 포함되지 않은 물품을 구매하고, 위법·부당한 분할 수의계약 등을 통해 특정 건설업 무등록업체와 반복적으로 계약하여 예산 집행 및

공사 계약업무를 부당하게 처리한 W를 「국가공무원법」 제82조에 따라 징계처분
(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

서울특별시장은

① 공사 범위에 포함되지 않은 물품을 구매하도록 하여 계약담당자가 위법·부당한
방법으로 특정 건설업 무등록업체와 수의계약하는 결과를 초래하는 등 예산 집행
및 공사 계약 업무를 부당하게 처리한 X을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계
처분(경징계 이상)하고(징계)

② 「건설산업기본법」 제9조를 위반하여 건설업 등록을 하지 아니한 채 1,500만 원
이상의 공사를 시공한 ⊙⊙(대표자 S) 등 13개 업체²⁴⁾의 대표자에 대하여 「건설
산업기본법」 제95조의2에 따라 고발하는 방안을 마련하며(통보)

③ 앞으로 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 등을 위반
하여 해당 공사 자격요건에 적합하지 않은 자와 계약을 체결하거나 단일공사를
분할 계약하는 일이 없도록 하고, 「지방재정법」 등을 위반하여 세출 예산에서 정한
목적 외의 용도로 예산을 집행하는 일이 없도록 공사 계약 및 예산 집행 업무를
철저히 하시기 바랍니다.(주의)

24) 감사원은 2019. 12. 23. 건설업 무등록업체 중 실질적으로 동일업체인 주식회사 ▼▼(대표이사 U), ◀▶(대표자 V), 주식회사 ◆◆(대표이사 V)에 대해서 「건설산업기본법」 제9조 위반혐의로 검찰에 수사요청하고, 아울러 U에 대해 공문서 변조 및 변조 공문서 행사 혐의로 수사요청하였음

[별표 1]

소방관서별 건설업 무등록업체와 수의계약한 1,500만 원 이상의 공사 현황(2016년~2019년 5월)

(단위: 원)

연번	소방 관서	공사명	계약일자	계약금액	계약업체명 (대표자)	수의 계약 사유	업무담당자			
							계약 담당자	◆팀장	■과장	소방 서장
1	⊙ 소방서	소방역사 홍보판 및 계단 환경개선공사	2016. 9. 27.	18,886,000	-	소액	-	-	-	-
2	⊙ 소방서	센터 보수 및 환경개선공사	2018. 4. 5.	20,610,000	-	소액	-	-	-	-
3	⊙ 소방서	센터 보수 및 환경개선공사	2018. 4. 23.	41,280,000	○○	여성 기업	-	-	-	-
4	⊙ 소방서	사무실 및 체력단련실 환경개선공사	2018. 6. 22.	20,900,000	○○	여성 기업	-	-	-	-
5	✱ 소방서	본관동 환경개선공사	2017. 5. 17.	46,200,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
6	✱ 소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 8. 31.	17,500,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
7	✱ 소방서	◀단 사무실 재배치공사	2018. 6. 27.	53,500,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
8	✱ 소방서	훈련시설 설치공사	2018. 11. 28.	43,000,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
9	✱ 소방서	본관 지하층 및 민원실 개선공사	2019. 3. 15.	53,000,000	(주)◆◆	여성 기업	-	-	-	-
10	-	-	2017. 8. 24.	15,230,000	-	소액	-	-	-	-
11	✧ 소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 10. 16.	16,268,000	(주)▼▼	소액	-	-	-	-
12	-	-	2017. 5. 29.	18,950,000	○○	여성 기업	-	-	-	-
13	-	-	2018. 5. 8.	32,100,000	○○	여성 기업	-	-	-	-
14	-	-	2018. 11. 12.	24,813,000	○○	여성 기업	-	-	-	-
15	-	-	2019. 3. 14.	42,700,000	-	여성 기업	-	-	-	-
16	① 소방서	사회복무요원 대기실 설치 공사	2016. 11. 29.	16,000,000	-	소액	-	-	-	-
17	① 소방서	본서 2층 화장실 및 식당 환경개선공사	2017. 7. 19.	19,000,000	-	소액	-	-	-	-
18	① 소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 10. 25.	25,670,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
19	① 소방서	청사 노후시설 환경개선공사	2018. 10. 15.	43,200,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
20	⊗센터	⊗센터 환경개선공사	2017. 12. 14.	20,000,000	-	소액	-	-	-	-
21	⊗센터	사무실 재배치 공사 및 이전	2018. 8. 30.	53,324,780	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
22	⊗센터	업무효율화를 위한 사무공간 재배치공사	2019. 1. 28.	15,924,490	(주)▼▼	소액	-	-	-	-
23	⊗센터	상황대응능력 향상을 위한 종합상황실 등 바닥 환경개선공사	2019. 3. 22.	43,600,000	(주)◆◆	여성 기업	-	-	-	-
24	□ 소방서	심신안정실 건축(인테리어 공사)	2016. 4. 26.	16,500,000	(주)▼▼	소액	W	Y	AA	-

연번	소방 관서	공사명	계약일자	계약금액	계약업체명 (대표자)	수의 계약 사유	업무담당자			
							계약 담당자	◆팀장	■과장	소방 서장
25	☐ 소방서	▼센터 식당 환경개선공사	2016. 7. 14.	15,950,000	(주)▼▼	소액	W	Y	AA	X
26	☐ 소방서	◀단 남자사위장 샤워실 환경개선공사	2016. 9. 21.	16,280,000	(주)▼▼	소액	W	Y	AA	X
27 ^제	☐ 소방서	◀단 남자사위장 탈의실 환경개선공사	2016. 9. 21.	16,170,000	(주)■□	소액	W	Y	AA	X
28	☐ 소방서	▶센터 식당 환경개선공사	2017. 3. 10.	45,100,000	◀◀	여성 기업	W	Z	AB	X
29	☐ 소방서	본서 사무실 재배치 공사(2, 3층 내근사무실)	2017. 4. 25.	55,000,000	◀◀	여성 기업	W	Z	代 T	X
30	☐ 소방서	◀단 대기실 등 환경개선공사	2017. 5. 25.	55,000,000	◀◀	여성 기업	W	Z	AB	X
31	☐ 소방서	소방청사 심신안정실 설치공사	2017. 9. 11.	33,950,000	◀◀	여성 기업	-	Z	AB	X
32	☐ 소방서	센터 식당 환경개선 공사	2018. 5. 24.	43,940,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	X
33	☐ 소방서	환경개선공사(식당 및 공무직 사무실 설치)	2019. 3. 22.	53,000,000	(주)◆◆	여성 기업	-	-	-	-
34	소방재 난본부	본부청사 사무실 재배치 환경개선 공사	2017. 4. 5.	18,780,000	-	소액	-	-	-	-
35	소방재 난본부	실습실 실내 인테리어 공사	2018. 12. 17.	49,346,000	-	여성 기업	-	-	-	-
36	⚡ 소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 9. 28.	33,950,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
37	⚡ 소방서	본서 현장활동대원 및 공무직 대기실 환경개선공사	2017. 12. 11.	40,115,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
38	⚡ 소방서	본서 ●실 이전 설치 및 환경개선공사	2018. 7. 2.	20,700,000	(주)▼▼	소액	-	-	-	-
39	⚡ 소방서	센터 근무환경 개선공사	2018. 9. 12.	51,200,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
40	⚡ 소방서	◀단 구조대 대기실 등 환경개선공사	2018. 11. 8.	53,200,000	-	여성 기업	-	-	-	-
41	⚡ 소방서	겨울철 대비 소방청사 시설물 긴급 보수 공사	2018. 11. 16.	15,100,000	-	소액	-	-	-	-
42	⚡ 소방서	센터 심신안정실 환경개선공사	2019. 4. 5.	16,470,000	(주)▼▼	소액	-	-	-	-
43	⚡ 소방서	⚡소방서(본서) 주방 조리시설 개선 공사	2019. 4. 30	16,370,000	-	소액	-	-	-	-
44	⚡ 소방서	서장 집무실 등 사무환경 개선공사	2018. 7. 11.	16,620,000	(주)▼▼	소액	-	-	-	X
45	-	-	2018. 4. 18.	16,150,000	-	소액	-	-	-	-
46	-	-	2018. 5. 31.	19,500,000	-	소액	-	-	-	-
47	-	-	2017. 3. 6.	15,800,000	-	소액	-	-	-	-
48	-	-	2017. 5. 25.	16,100,000	-	소액	-	-	-	-
49	-	-	2017. 9. 5.	19,500,000	-	소액	-	-	-	-
50	-	-	2017. 11. 2.	16,980,000	-	소액	-	-	-	-

연번	소방 관서	공사명	계약일자	계약금액	계약업체명 (대표자)	수의 계약 사유	업무담당자			
							계약 담당자	◆팀장	■과장	소방 서장
51	◇ 소방서	본서 남녀대기실 환경개선공사	2018. 10. 12.	23,100,000	◀◀	여성 기업	-	-	-	-
52	◇ 소방서	센터 체력단련실 및 구급대기실 환경개선공사	2019. 5. 10.	38,420,000	(주)◆◆	여성 기업	-	-	-	-
53	-	-	2017. 6. 15.	37,500,000	○○○	여성 기업	-	-	-	-
54	-	-	2019. 4. 8.	48,000,000	-	여성 기업	-	-	-	-
55	-	-	2018. 8. 20.	40,500,000	○○○	여성 기업	-	-	-	-
계	14개 소방서			1,675,947,270						

주: 27번 공사(◀단 남자사위장 탈의실 환경개선공사)의 경우 □소방서는 (주)■□과 허위 계약하고 (주)▼▼가 (주)■□로부터 공사비 전액을 받아 26번 공사와 함께 시공하도록 하였음

자료: 서울특별시 소방재난본부 제출자료

[별표 2]

U가 운영하는 건설업 무등록업체와 수의계약한 1,500만 원 이상의 공사 현황(2016년~2019년 5월)

(단위: 원)

연번	소방관서	공사명	계약일자	계약금액	계약업체명(대표자)	비고
1	☐소방서	심신안정실 건축(인테리어)공사	2016. 4. 26.	16,500,000	(주)▼▼(U)	
2	☐소방서	▼센터 식당 환경개선공사	2016. 7. 14.	15,950,000	(주)▼▼(U)	
3	☐소방서	◀단 남자샤워장 샤워실 환경개선공사	2016. 9. 21.	16,280,000	(주)▼▼(U)	분할 수의계약
4 ^{주)}	☐소방서	◀단 남자샤워장 탈의실 환경개선공사	2016. 9. 21.	16,170,000	(주)■□(-)	
5	☐소방서	▶센터 식당 환경개선공사	2017. 3. 10.	45,100,000	◀◀(V)	
6	☐소방서	본서 사무실 재배치공사 (2, 3층 내근사무실)	2017. 4. 25.	55,000,000	◀◀(V)	분할 수의계약
7	☐소방서	◀단 대기실 등 환경개선공사	2017. 5. 25.	55,000,000	◀◀(V)	
8	♣소방서	♣소방서 본관동 환경개선공사	2017. 5. 17.	46,200,000	◀◀(V)	
9	♣소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 8. 31.	17,500,000	◀◀(V)	
10	☐소방서	소방청사 심신안정실 설치공사	2017. 9. 11.	33,950,000	◀◀(V)	
11	☒소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 9. 28.	33,950,000	◀◀(V)	
12	♠소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 10. 16.	16,268,000	(주)▼▼(U)	
13	①소방서	센터 심신안정실 설치공사	2017. 10. 25.	25,670,000	◀◀(V)	
14	☒소방서	본서 현장활동대원 및 공무원 대기실 환경개선공사	2017. 12. 11.	40,115,000	◀◀(V)	
15	☐소방서	센터 식당 환경개선공사	2018. 5. 24.	43,940,000	◀◀(V)	
16	♣소방서	◀단 사무실 재배치공사	2018. 6. 27.	53,500,000	◀◀(V)	
17	☒소방서	본서 ●실 이전 설치 및 환경개선공사	2018. 7. 2.	20,700,000	(주)▼▼(U)	
18	♣소방서	서장 집무실 등 사무환경 개선공사	2018. 7. 11.	16,620,000	(주)▼▼(U)	
19	⊗센터	사무실 재배치 공사 및 이전	2018. 8. 30.	53,324,780	◀◀(V)	
20	☒소방서	센터 근무환경개선공사	2018. 9. 12.	51,200,000	◀◀(V)	
21	◇소방서	본서 남녀대기실 환경개선공사	2018. 10. 12.	23,100,000	◀◀(V)	
22	①소방서	청사 노후시설 환경개선공사	2018. 10. 15.	43,200,000	◀◀(V)	
23	♣소방서	♣소방서 훈련시설 설치공사	2018. 11. 28.	43,000,000	◀◀(V)	
24	⊗센터	업무효율화를 위한 사무공간 재배치공사	2019. 1. 28.	15,924,490	(주)▼▼(U)	
25	♣소방서	본관 지하층 및 민원실 개선공사	2019. 3. 15.	53,000,000	(주)◆◆(V)	
26	☐소방서	환경개선공사(식당 및 공무원 사무실 설치)	2019. 3. 22.	53,000,000	(주)◆◆(V)	
27	⊗센터	상황대응능력 향상을 위한 종합상황실 등 바닥 환경개선공사	2019. 3. 22.	43,600,000	(주)◆◆(V)	
28	☒소방서	센터 심신안정실 환경개선공사	2019. 4. 5.	16,470,000	(주)▼▼(U)	
29	◇소방서	센터 체력단련실 및 구급대기실 환경개선공사	2019. 5. 10.	38,420,000	(주)◆◆(V)	
계	8개 소방서			1,002,652,270		

주: 4번 공사(◀단 남자샤워장 탈의실 환경개선공사)의 경우 ☐소방서는 (주)■□과 허위 계약하고 (주)▼▼가 (주)■□로부터 공사비 전액을 받아 3번 공사와 함께 시공하도록 하였음

자료: 서울특별시 소방재난본부 제출자료

감 사 원

통 보

제 목 근로자종합복지관 운영 부적정 및 시설기준 미비

소 관 기 관 ①서울특별시 ②고용노동부

조 치 기 관 ①서울특별시 ②고용노동부

내 용

1. 업무 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 「근로복지기본법」 제28조 등에 따라 근로자의 복지 증진을 목적으로 1992. 11. 3. ◆◆근로자복지관(서울시 영등포구, 연면적 3,321.6㎡)을 건립하여 2019년 11월 현재까지 ◎◎(이하 “◎◎”이라 한다) 서울지역본부(이하 “서울본부”라 한다)에 위탁하여 운영하고 있고, 2002. 3. 28. ●●근로자복지관(서울시 은평구¹⁾, 연면적 1,857.15㎡)을 건립하여 2019년 11월 현재까지 △△(이하 “△△”이라 한다) 서울본부에 위탁하여 운영하고 있다.

또한 서울시는 2014. 12. 14. △△ 서울본부에 위탁하여 운영 중인 ●●근로자복지관 건물의 대부계약 기간이 만료됨에 따라 2020년 1월 구 ⊙사업소 건물(서울시 마포구)을 리모델링하여 1개 층(423.24㎡)을 증축(74억 원)한 후 2020년 12월 ●●근로자복지관을 위 건물로 이전할 예정이다.

한편, 고용노동부는 「근로복지기본법」 제28조에 따라 국가와 지방자치단체에

1) ●●근로자복지관 소재지 이전 이력: 서울시 중구 B동 →서울시 중구 A동 →서울시 서대문구 O가 →서울시 은평구 Z로

의한 근로자종합복지관 등 근로복지시설 운영을 통해 근로자의 공공복지 증진을 도모하기 위하여 「노동복지회관 및 근로자종합복지관 운영지침」²⁾(이하 “운영지침”이라 한다)을 마련하고 근로자종합복지관 등 근로복지시설 운영 및 시설관리의 기준 등을 정하고 있다.

2. 서울시 관내 근로자종합복지관을 건립취지에 맞지 않게 운영

가. 관계 법령 및 판단기준

「근로복지기본법」 제3조에 따르면 근로복지정책은 근로자의 경제·사회활동 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 목적으로 하고, 근로복지정책을 수립·시행할 때에는 근로자가 차별을 받지 않도록 배려하고 지원하여야 한다고 되어 있으며, 이 법에 따른 근로자의 복지향상을 위한 지원을 할 때에는 중소·영세기업 근로자, 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자, 하수급인이 고용하는 근로자, 저소득근로자 및 장기근속근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다고 규정되어 있다.

그리고 운영지침 “3. 관리·운영의 기본원칙”에 따르면 근로자종합복지관은 국가와 지방자치단체가 공적기능에 의하여 근로자의 실질적 복지를 증진할 수 있는 방법으로 운영되어야 하고, 이를 위해 교양·문화교육, 탁아 등 근로자의 생활편익증진 기능 및 직업상담·소개, 체육·오락·회의시설 등의 기능을 제공하도록 규정되어 있다.

그리고 근로자종합복지관은 [표 1]과 같이 기존의 노동복지회관이 노동조합의 사무실로 주로 사용되고 일반 근로자의 복지공간으로 제대로 활용되지 않고 있어

2) 위 지침은 적용대상을 지방자치단체가 국고보조금을 교부받아 건립한 근로자종합복지관으로 한정하고 있어 국고보조 없이 건립된 ◆◆근로자복지관과 ●●근로자복지관은 위 지침이 적용되지 않으나 서울시가 별도의 시설기준을 마련하고 있지 않으므로 위 지침에 명시되어 있는 근로자종합복지관의 개념 및 운영의 대원칙을 적용하고자 함

실질적인 근로자 복지시설로 활용할 수 있도록 1992년부터 건립을 추진하게 되었다.

[표 1] 근로자종합복지관 건립 배경

연혁	중양정부는 1983년부터 노동복지회관 건립사업을 시작하였으나 노동복지회관이 ○○ 지역본부의 사무실로 주로 사용되고 일반 근로자를 위한 복지공간으로 활용되지 못하는 등 운영상의 문제점이 발생함에 따라 경제·사회적 환경변화와 요구에 부응하고 근로자를 위한 실질적인 복지시설로서의 투자 효율성을 높이기 위해 1992년부터 근로자종합복지관을 건립
운영주체	근로자종합복지관은 지방자치단체가 직영하거나 비영리법인에 위탁하여 운영하도록 하고 노동조합이 수탁하여 운영하거나 사무실에 입주하는 것을 금지하였으나 지방자치단체의 반대로 이 원칙은 제대로 지켜지지 않음

자료: 「노동행정사」 “제3편 근로자보호정책”(고용노동부, 2006년 12월)

따라서 서울시는 근로자종합복지관이 근로자 복지와는 관련 없는 목적이나 용도에 사용되거나 특정 단체에 배타적으로 사용되어 사실상 특정 노동조합의 활동 지원 및 편의 제공 용도로 사용되는 등 「근로복지기본법」의 기본취지에 위배되게 사용되지 않도록³⁾ 근로자종합복지관 시설 운영에 필요한 최소한의 사무실 면적 외에는 불특정 다수의 일반 근로자를 위한 이용시설로 운영하는 것이 타당하다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중 서울시 ○○근로자복지관과 ◆◆근로자복지관의 세부시설 운영실태를 점검한 결과, [별표 1] “서울시 관내 근로자종합복지관 세부시설 이용 현황”과 같이 ‘○○근로자복지관’의 경우 전체 연면적 1,857.15㎡ 중 952.17㎡⁴⁾(51.27%)가 △△ 서울본부(171.36㎡, 9.23%⁵⁾) 및 ㉮㉮, ㉮㉮ 등 13개 △△ 산하단체(571.74㎡, 30.79%)와 + +, ○○ 등 3개의

3) 행정안전부는 공무원 노동조합에 대해 기관 차원의 노조 사무실 관리비 등 운영비 지원을 금지하고 있고, 공공 기관의 경우 노동조합 사무실 면적은 「정부청사관리규정 시행규칙」을 준용, 1인당 7㎡를 넘지 않도록 제한하고 있으며 법제처는 「근로복지기본법」, 「노사관계 발전 및 지원에 관한 법률」 등을 근거로 지방자치단체가 지역 노동단체에 운영비를 교부할 수 없다고 유권해석한 바 있음(2016. 6. 16. 법제처 유권해석 16-0191)

4) 노동조합 사무실 면적 산정 시 복도, 화장실, 계단 등 공용면적을 제외하였으나 이를 포함할 경우 △△ 사무실 관련 면적은 1,449.67㎡(78.06%)로 더 많아짐

5) △△ 서울본부 직원이 △△ 서울본부 및 ○○근로자복지관 운영 업무를 함께 하고 있어 ○○근로자복지관 운영만을 위한 필수 인원, 면적을 정확하게 산정하기 어려움

연대단체(209.07㎡, 11.25%)를 비롯해 ▲▲ 관련 단체의 운영을 위한 사무실로 사용⁶⁾되고 있었다. 또한 ‘◆◆근로자복지관’의 경우에도 전체 연면적 3,321.6㎡ 중 1,313㎡⁷⁾ (39.52%)가 ○○ 서울본부(454㎡, 13.66%⁸⁾) 및 ●●, ■■ 서울본부를 비롯한 9개 ○○ 산하단체(859㎡, 25.86%) 등 ○○ 관련 노동단체 운영을 위한 사무실로 사용⁹⁾되고 있는 등 ●●근로자복지관과 ◆◆근로자복지관이 건립 취지와는 다르게 일반 근로자를 위한 이용시설로서 근로자종합복지관의 역할을 수행하기보다는 특정 노동조합의 사무실로 상당 부분 사용되면서 사실상 일반 근로자의 이용이 제한되고 있는 실정이다.

이와 관련하여, 서울시는 관내 근로자복지관이 노동조합 사무실로 사용되는 현상이 고착화되어 근로자종합복지관의 기능 및 역할 재검토가 필요하다는 시민 단체 등의 요구에 따라 2019년 1월부터 같은 해 6월까지 출연기관인 서울연구원을 통해 “서울 노동자복지관 위상 및 역할 확대방안 연구” 용역을 실시하였다.

[표 2]와 같이 설문에 참여한 다수의 노동권익센터, 노동자 종합지원센터 종사자는 근로자종합복지관이 주로 노동조합 지부 사무실로 사용되고 있어 본연의 기능을 하지 못하고 있다는 의견을 제시하였다. 이에 따라 근로자종합복지관이 근로의욕 증진 및 저소득노동자 등을 우선 배려하도록 하는 「근로복지기본법」의 취지에 맞게 운영될 수 있도록 개선이 필요하다는 결론이 도출되었다.

6) 267.64㎡는 법률지원센터, 강당 등 근로자종합복지관의 당초 건립 목적대로 사용 중

7) ●●근로자복지관과 마찬가지로 노동조합 사무실 면적 산정 시 복도, 화장실, 계단 등 공용면적을 제외하였으나 이를 포함할 경우 ○○ 사무실 관련 면적은 1,387.61㎡(41.78%)로 더 많아짐

8) ●●근로자복지관과 마찬가지로 ○○ 서울본부 직원이 ○○ 서울본부 및 ◆◆근로자복지관 운영 업무를 함께 하고 있어 ◆◆근로자복지관 운영을 위한 인원 및 필수 면적을 정확하게 산정하기 어려움

9) 1,830㎡는 어린이집, 강당 등 근로자종합복지관의 당초 건립 취지대로 사용 중

[표 2] 근로자종합복지관 이용현황 관련 서울시 용역결과

용역결과	서울시 관내 근로자복지관은 명칭 및 법적 정의에 맞는 역할 및 기능을 수행할 수 있는 환경 마련이 필요하며 노조 사무실 외 실질적인 운영을 위한 개선이 필요
근로자 종합복지관 기능에 대한 인식 설문	“근로자(노동자)복지관도 이름이 근로자(노동자)복지관이지만 사실은 그냥 ○○의 사무공간이고, 거기에 노동 상담실, 강당 대관(결혼식, 행사 등) 사업이 있는 정도뿐이라 근로자복지관은 서울시 지부 이상으로 생각하고 있지 않음. 노조 사무실로 사용하는 것이 너무 관행화되어 있음”(●●센터 종사자) “본질적으로 복지관의 기능을 하는 사업과 시설개선이 있어야 함. 예를 들어 복지에 필요한 노동자 건강지원 내지 노동자 문화 취미 생활을 같이 할 수 있는 문화시설을 같이 탑재해 준다거나...”(●●센터 종사자) “...근로복지회관이라는 게 그냥 건물일 뿐이고 그냥 사무공간임”(자치구의 노동자 종합지원센터 종사자)

자료: 「서울 노동자복지관 위상 및 역할 확대방안 연구」(서울연구원, 2019년 7월)

하지만 서울시는 △△ 및 ○○ 서울본부가 근로자종합복지관을 수탁운영 하면서 일반 근로자의 근로복지 향상이 아닌 노동조합 활동 지원 등을 위한 사무실로 사용하고 있는데도 이를 바로잡기 위한 조치를 하지 않고 그대로 두고 있다.

한편, 서울시는 △△ 서울본부가 ●●근로자복지관 이전 예정지인 구 ○사업소 건물의 공간이 협소하다는 이유로 증축 등을 지속적으로 요구¹⁰⁾하자 2019년 2월 예산 74억 원¹¹⁾을 투입하여 구 ○사업소 건물 전층을 리모델링하는 동시에 1개 층을 증축(423.24㎡)한 후 이전을 추진하기로 결정하였다.

그런데 서울시는 2019. 8. 19. [표 3]과 같이 기존 ●●근로자복지관이 노동조합 사무실 용도로 사용되고 있는 것과 마찬가지로 △△ 서울본부 상근직원 26명, 노동상담 상근직원 6명, 산하단체 50여 명 규모의 인원 수용을 최소 기준으로 삼아 전체 5층 중 1·3·4층을 본부장실, 본부 사무실, 산하 노동조합 사무실로 사용 하도록 하는 설계안을 공모하여 같은 해 11. 5. 최종 당선작을 선정하였다.

10) △△ 서울본부는 2017. 6. 7. 구 ○사업소 건물 전층을 리모델링하는 동시에 2개 층을 증축(예산 약 93억 원) 하도록 요구하였으나 서울시와 지속적인 협의 후 2018. 9. 19. 전층 리모델링 및 1개 층 증축으로 요구사항을 변경하였음

11) 서울시 ◆담당관이 2019. 1. 21. 소요예산을 57억 원으로 책정하였으나 같은 해 2. 25. 서울시 ■본부는 수평증축 공사비, 증가된 수직증축 공사비 단가 등을 반영하여 74억 원으로 증액 결정하였음

[표 3] 이전 예정인 ㉠㉠근로자복지관의 리모델링 및 증축 설계안 선정결과

(단위: m²)

구분	지하 1층	1층	2층	3층	4층	5층
시설 (면적)	창고, 기계실 체력단련실 등 (461.73)	노동상담실, 본부·임원 사무실 등 (469.8)	교육·세미나실 (517.88)	사무실 (435.24)	사무실 (435.24)	대강당 등 (435.24)

자료: 서울시 제출자료 재구성

이에 따라 설계안 공모 선정결과를 토대로 ㉠㉠근로자복지관을 리모델링·증축하여 이전할 경우 1·3·4층의 면적 대부분이 근로복지시설이 아닌 노동조합 사무실로 운영되는 등 전체 연면적 약 2,755.13m² 중 약 1,340.28m²(48.64%)가 기존 시설과 동일하게 특정 노동조합 활동을 지원하는 시설로 운영될 것으로 예상된다.

3. 국고보조 없이 건립한 근로자종합복지관에 대한 고용노동부의 시설기준 미비

가. 관계 법령 및 판단기준

운영지침 “5. 시설기준” 등에 따르면 근로자종합복지관 등의 시설 중 사무실은 전체 연면적의 최고 15% 내에서 사용할 수 있고 지방자치단체의 장은 조례에서 정하는 바에 따라 시설 건립 취지 및 기본적 기능을 훼손하지 않는 최소한의 범위 내에서 사무실의 일부를 총연합단체인 노동조합의 지역대표기구에서 사용하게 할 수 있도록 되어 있다.

그리고 고용노동부는 국가가 보조금을 교부하고 지방자치단체가 건립한 근로자종합복지관에 대하여만 운영지침을 적용하는 것으로 하고 있어 “2항”의 ㉠㉠근로자복지관 및 ㉡㉡근로자복지관과 같이 국고보조 없이 건립된 근로자종합복지관은 운영지침 적용대상에서 제외하고 있다.

그러나 근로자종합복지관이 음식점, 교육실, 체력단련장 등 일반 근로자를 위한 복지시설보다는 특정기관의 사무실로 전속적으로 사용되고 있는 등 설립 취지를 살리지 못하고 있는 실정과 아울러 「근로복지기본법」 제3조에서 근로자의

복지향상을 위한 지원을 할 때에는 중소·영세기업 근로자, 기간제근로자 등 일반 근로자를 우대하도록 규정하고 있는 점 등을 감안할 때 국고보조 없이 건립된 근로자종합복지관에 대해서도 운영지침과 같은 시설기준을 적용하여 근로복지 시설의 건립 취지 및 기본적 기능을 훼손하지 않도록 하는 것이 타당하다.

나. 감사결과 확인된 문제점

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간 동안 ○○ 및 △△ 지역(광역시)본부가 수탁하여 운영하거나 입주해 있는 11개 광역자치단체¹²⁾ 및 2개 기초자치단체¹³⁾ (포항시, 창원시)의 20개 근로자종합복지관의 노동조합 사무실 입주현황을 확인한 결과, [별표 2] “운영지침 적용 여부에 따른 근로자종합복지관 노동조합 사무실 사용 현황(2019년 10월 기준)”과 같이 국가의 보조금을 교부받아 건립한 인천광역시 ■■■근로자종합복지관 등 13개 근로자종합복지관의 경우 전체 연면적 중 노동조합 사무실 비중이 평균 21.24%(최소 4.75~최고 54.86%)에 이르고 특히 충청남도 근로자복지회관의 경우 그 비중이 54.86%에 이르는 등 7개 근로자종합복지관¹⁴⁾은 운영지침에 있는 시설기준(전체 연면적의 15% 이내로만 사무실 운영)을 준수하지 않고 있었다.

또한 국고보조 없이 건립한 서울시 ●●근로자복지관 등 7개 근로자종합복지관의 경우 동 [별표 2]와 같이 전체 연면적 중 노동조합 사무실의 비중이 평균 48.74%(최소 29.16~최대 100%)에 달하는 등 운영지침을 적용받지 않는 근로자

12) 강원도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도, 세종특별자치시의 경우 근로자종합복지관에 ○○·△△ 지역 본부가 입주하지 않았음

13) ○○ 경북본부는 포항시 근로자복지관(초관)에 입주해 있고, △△ 경남본부와 ○○ 경남본부는 각각 창원시 노동복지관 및 창원시 노동복지회관을 수탁운영하고 있으며 나머지 ○○ 및 △△ 지역본부는 광역자치단체 근로자종합복지관에 입주해 있음

14) 인천광역시 ■■■근로자종합복지관 및 ■■■근로자종합복지관, 대전광역시 ㄱ동근로자종합복지관 및 ㄷ동 근로자종합복지관, 충청북도 근로자종합복지관, 충청남도 근로자복지회관, 창원시 노동복지회관

종합복지관은 국고보조금을 교부받아 건립한 근로자종합복지관보다 2배 이상 높은 비중으로 특정 노동조합의 사무실 용도로 사용되고 있었다.

관계기관 의견 및 검토결과

서울시는 양대 노총에 속하지 않은 근로자 및 일반 시민이 근로자종합복지관을 쉽게 이용할 수 있도록 운영개선 방안을 검토할 예정이며, 구 ㉠사업소로 이전할 예정인 ㉡㉢근로자복지관의 경우에도 다양한 의견을 반영하여 일반 시민들이 이용할 수 있는 편의공간을 충분히 제공할 것이라고 답변하는 등 감사결과를 수용하면서도, 근로자종합복지관 시설을 특정 노동조합 사무실로 사용하는 것이 「근로복지기본법」 제3조에 명시된 근로복지정책의 목적에 부합한다는 의견도 함께 제시하였다.

그러나 2017년 기준 ㉣㉤ 및 ㉥㉥ 조합원 수(약 158만 명)는 전체 근로자(약 1,956만 명)의 8% 수준인 점, 국가나 지방자치단체 등이 근로자종합복지관을 건립·운영할 수 있도록 하는 취지는 특정 노동조합의 조합원에 국한하지 않고 불특정 다수의 근로자에게 근로복지시설을 제공함으로써 일반 근로자의 경제·사회활동 참여기회 확대, 근로의욕 증진 및 삶의 질 향상을 도모하는 데 있는 점 등을 고려할 때 동 시설이 특정 노동조합의 사무실로 전속적으로 사용되기보다는 음식점, 교육실, 체력단련장 등 일반 근로자를 위한 복지시설로 이용되어야 할 필요가 크다.

한편, 고용노동부는 감사결과를 수용하면서 근로복지시설이 노동조합 활동을 지원하고 편익을 제공하는 시설로 오용 또는 오인되지 않도록 공공근로복지시설의

운영 및 시설기준, 위탁기준 및 방법 등을 관련 법령에 규정하는 방안을 마련 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울특별시장은 앞으로 근로자종합복지관이 「근로복지기본법」의 기본취지에 위배 되게 특정 단체에 전속적으로 사용되는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고, 「근로복지기본법」의 취지대로 일반 근로자를 위한 시설로 사용되도록 하는 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

고용노동부장관은 국고보조금을 교부받아 건립된 충청남도 근로자복지회관 등 7개 근로자종합복지관에 대한 지도·감독을 철저히 하고, 근로복지시설이 특정 노동조합의 활동 지원시설이 아닌 일반 근로자를 위한 복지시설로 활용될 수 있도록 관련 법령 개정 등 합리적인 방안을 강구하시기 바랍니다(통보)

[별표 1]

서울시 관내 근로자종합복지관 세부시설 이용 현황

(단위: m², %)

근로자 복지관	수탁 기관	층별	이용단체명	용도	면적	노동조합 사무실 면적 ^{주)}	연면적 대비 사무실 면적 비율		
● ● 근로자 복지관	△△ 서울 본부	1층	-조합	사무실	27.39	952.17	51.27		
			△△ 서울본부	사무실	33.66				
			본부창고	창고	27.72				
			-조합	사무실	198				
			-조합	사무실	99				
		2층	△△ 서울본부	사무실	171.36			112.75	
			-센터 사무·상담실	사무 상담	62.8				
			대강당	회의, 교육	125.12				
			-조합	사무실					
			-조합	사무실					
			-조합	사무실					
			-조합	사무실					
			-조합	사무실					
		3층	-조합	사무실	37				
			-조합	사무실	20.5				
			-조합	사무실	20.5				
-조합	사무실		22.94						
✚✚센터	사무실		20.5						
-조합	사무실		62.37						
-조합	사무실		126.2						
소강당	교육실	52							
소 계					1,219.81				
연 면 적					1,857.15				
◆ ◆ 근로자 복지관	○○○ 서울 본부	지하 1층	○○○ 서울본부	기계실 전기실	246	1,313	39.52		
			-	어린이집 교실	491				
		1층						606	
		2층		조리실	33				
			-조합연맹	사무실	66				
			-조합연맹	사무실	330				
			●●	사무실	125				
		3층	○○○ 서울본부	사무실	454				
		4층	-조합연맹	사무실	33				
			●●○ 서울본부	사무실	49				
			-조합연맹	사무실	33				
			-조합	사무실	125				
			-조합	사무실	62				
			-조합연맹	사무실	36				
		5층	강당	강당	454				
		소 계						3,143	
		연 면 적						3,321.6	

주: 복도, 화장실, 계단 등 공용면적은 제외하고 전용면적만 산정

자료: 서울시 제출자료 재구성

[별표 2]

운영지침 적용 여부에 따른 근로자종합복지관 노동조합 사무실 사용 현황(2019년 10월 기준)

(단위: 백만 원, m², %)

소재지	명칭	운영주체	지원형태 ¹⁾ (예산액)	시설규모(연면적)		
				전체	노동조합 사무실 ²⁾ (연면적 대비 비율)	근로복지시설
서울특별시	●●근로자복지관	△△ 서울본부	민간위탁 (120)	1,857.15	952.17 (51.27)	강당, 법률지원센터 사무·상담실 등
	◆◆근로자복지관	◎◎ 서울본부	민간위탁 (64.65)	3,321.6	1,313 (39.52)	강당, 어린이집 등
대구광역시	-회관	△△ 대구본부	민간위탁 (45)	1,465.35	522 (35.62)	회의실
울산광역시	-회관	△△ 울산본부	민간위탁 (예산 미지원)	394.5	394.5 (100.0)	-
	-회관	◎◎ 울산본부	민간위탁 (예산 미지원)	1,851.1	782.7 (42.28)	회의실
부산광역시	-회관	△△ 부산본부	민간위탁 (예산 미지원)	2,987.51	1,296.35 (43.39)	회의실, 탁아방, 체력단련장 등
광주광역시	-근로자복지관	◎◎ 광주본부	민간위탁 (152)	1,424.36	415.38 (29.16)	도서관, 체력단련실, 회의실, 요가교실 등
운영지침 적용 제외 대상(국고보조 없이 건립)			평균 비율		48.74	
인천광역시	○○○근로자종합복지관	△△ 인천본부	민간위탁 (예산 미지원)	1,887	918.92 (48.69)	강당, 노동상담실, 취업센터, 체력단련장 등
	■■■근로자종합복지관	◎◎ 인천본부	민간위탁 (예산 미지원)	4,264	953.99 (22.37)	강당, 회의실, 교육실, 휴게실, 식당 등
대전광역시	ㄱ동근로자종합복지관	△△ 대전본부	민간위탁 (500.17)	3,227	597.74 (18.52)	강당, 회의실, 교육실, 식당 등
	ㄷ근로자종합복지관	◎◎ 대전본부	민간위탁 (256.6)	3,284	570.27 (17.36)	강당, 회의실, 무료법률 상담소, 창업센터 등
대구광역시	-근로자종합복지관	◎◎ 대구본부	민간위탁 (예산 미지원)	9,115.07	833.73 (9.14)	회의실, 교육실, 수영장, 체력단련장, 문화강좌실 등
부산광역시	-근로자종합복지관	◎◎ 부산본부	민간위탁 (433.29)	7,968.03	1,129.56 (14.17)	회의실, 예식장, 체력단련장, 목욕탕 등
경기도	-종합노동복지회관	◎◎ 경기본부	2030년 경기도로 소유권 이전 예정 ³⁾	14,033.37	666.93 (4.75)	강당, 회의실, 예식장, 어린이집 등
충청북도	-근로자종합복지관	◎◎ 충북본부	민간위탁 (54.5)	997	349.1 (35.01)	노동상담실, 다목적실 등

소재지	명칭	운영주체	지원형태 ¹⁾ (예산액)	시설규모(연면적)		
				전체	노동조합 사무실 ²⁾ (연면적 대비 비율)	근로복지시설
충청남도	-근로자복지회관	⊙⊙ 충남·세종 본부	민간위탁 (140)	2,658.37	1,458.43 (54.86)	강당, 생활편익시설 등
포항시 (경북)	-근로자복지관 촌관	포항시	무상임대 ⁴⁾	4,065.27	224 (5.51)	기능실습장, 식당, 탁구장, 체력단련장 등
창원시 (경남)	- 노동복지관	△△ 경남본부	민간위탁 (예산 미지원)	4,146.13	617.35 (14.88)	강당, 노동자 샤워장, 쉼터 등
	- 노동복지회관	⊙⊙ 경남본부	민간위탁 (예산 미지원)	3,971.69	825.17 (20.77)	강당, 노동법률상담소, 병원 등
제주특별자치도	- 근로자종합복지관	⊙⊙ 제주본부	민간위탁 (400)	4,147.85	425.27 (10.25)	강당, 북카페, 도서관, 체력단련장 등
운영지침 적용 대상(국고보조금으로 건립)				평균 비율	21.24	

주: 1. 지원형태는 크게 민간위탁(예산 지원)·민간위탁(예산 미지원)·무상임대로 나눌 수 있고, 민간위탁(예산 지원)이란 수탁자에게 민간위탁사업비를 교부하여 운영하는 형태이고, 민간위탁(예산 미지원)이란 수탁자가 예산을 받지 않고 수익·임대사업을 통해 독자적으로 운영하는 형태이며, 무상임대란 지방자치단체가 근로자종합복지관을 직접 운영하면서 노동단체에 사무실을 무상으로 제공하는 형태임

2. 복도, 화장실, 계단 등 공용면적은 제외하고 전용면적 기준으로 산정

3. 행정안전부는 2008년 정부합동감사(2008. 10. 16.~11. 5.) 결과 ⊙⊙ 경기본부로 되어 있는 경기종합노동복지회관의 소유권을 보조금 교부 조건에 부합하도록 경기도지사 명의의 보존등기이행 또는 소유권 임의처분 제한 방안 마련 등 필요한 조치를 강구하도록 요구하였고 이에 따라 경기도는 2010. 1. 26. 경기종합노동복지회관에 대한 소유권이전청구권 가등기를 하였음

4. 포항시는 △△ 경북본부, △△ 포항지부 등에 근로자종합복지관 시설을 무상으로 임대하고 있음

자료: 지방자치단체 제출자료 재구성

감 사 원

통 보

제 목 노후화된 집합건물의 재건축 허가 요건 완화를 위한 「건축법」 개정 필요
소 관 기 관 국토교통부
조 치 기 관 국토교통부
내 용

1. 업무 개요

국토교통부(이하 “국토부”라 한다)는 「건축법」 제11조 제1항, 제3항 및 「건축법 시행규칙」 제6조 제1항에 따라 집합건물의 재건축을 위한 허가시 건축할 대지의 소유에 관한 권리를 증명할 수 있는 서류를 제출하도록 하는 등 소유권자 100% 동의를 필요로 하고 있고, 국토부는 「국토교통부와 그 소속기관 직제」 제11조 및 「국토교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제7조 제14항 등에 따라 건축법령 입안·관리 및 건축규제 개선 등의 업무를 수행하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

집합건물은 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」(이하 “집합건물법”이라 한다)이 적용되는 건물이며, 1동의 건물 중 구조상 구분된 여러 개의 부분이 독립한 건물로서 사용될 수 있는 건물을 의미한다.

그리고 집합건물법 제1조, 제2조에 따르면 1동의 건물 중 구조상 구분된 여러 개의 부분이 독립한 건물로서 사용될 수 있을 때에는 그 각 부분을 각각의 전유부분으로 하여 구분소유하도록 되어 있으며, 집합건물은 그 형태 및 거주

목적에 따라 아파트, 연립주택, 다세대주택, 오피스텔(업무시설) 및 상가(근린생활 시설) 등으로 구분¹⁾할 수 있으며, 오피스텔 및 상가 등의 경우라 하더라도 건물 부분을 각각 구분소유하지 않고 공유하고 있는 건물(이하 “공유건물”이라 한다.)은 집합건물법이 적용되지 않는다.

한편 「건축법」²⁾, 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 “도시정비법”이라 한다)³⁾ 및 「주택법」⁴⁾에 따라 건물종류별로 재건축 허가 시 적용해야 할 법령 및 확보해야 할 토지 지분에 관한 요건이 다른데 [표 1]과 같이 아파트, 30세대 이상의 주택 또는 공유건물의 경우 토지 등 지분을 100% 확보하지 않아도 재건축을 위한 건축허가를 받을 수 있도록 규정되어 있는 반면 오피스텔 및 상가 등 집합건물은 반드시 100%의 대지 소유권을 확보해야만 재건축을 위한 건축허가를 받을 수 있도록 규정되어 있다.

[표 1] 건물종류별 재건축 허가 시 적용 법령 및 토지 등 지분 확보 요건

소유구분	건물 종류		재건축 허가 시 적용 법령	재건축 허가 시 토지 등 지분 확보 요건	비고
공유 (공유건물)	단독주택, 오피스텔 및 상가 등		「건축법」 제11조 제11항 제2호	80% 이상	“공유건물”(5인 이상 공유)
구분소유 (집합건물)	30세대 미만	연립주택	「건축법」 제11조 제11항	100%	“오피스텔 및 상가 등 집합건물”
		다세대주택			
	30세대 이상	아파트	도시정비법 제35조 제3항 및 제50조 제1항제2항	75% 이상	“아파트”
		연립주택	「주택법」 제21조 제1항 제1호	80% 이상	“30세대 이상의 주택”
		다세대주택			
	오피스텔		「건축법」 제11조 제11항	100%	“오피스텔 및 상가 등 집합건물”
	상가				

자료: 건축법 등 관련 법령 재구성

- 1) 「건축법 시행령」 [별표 1]을 근거로 집합건물을 분류
- 2) 「건축법」 제11조 제1항에 따르면 건축허가를 받으려는 자는 대지의 소유권을 100% 확보하도록 규정
- 3) 사업시행계획 인가를 받는다고 하더라도 착공하려면 100% 소유권을 확보하거나 소유권을 확보한 대지부터 공사를 진행해야 하므로 재건축에 동의하지 않은 소유자들에게 도시정비법 제64조에 근거하여 매도청구 소송을 제기할 수 있으며, 소송절차를 종료하고 나서 소유권을 100% 취득하여야만 전체 대지에 대한 착공을 진행할 수 있게 됨
- 4) 단독주택은 30호 이상, 공동주택은 30세대 이상인 경우 「주택법 시행령」 제27조에 따라 사업계획 승인의 절차를 거쳐 재건축을 할 수 있도록 되어 있음

또한 국토부는 노후·불량건축물을 개량하여 주거생활의 질을 높인다는 도시정비법 제정 목적을 달성하기 위해 알박기⁵⁾로 인해 사업비가 증가하거나 사업기간이 과다하게 소요되는 단점을 극복하고자 2002년 도시정비법 제정 시부터 매도청구 조항을 규정하였으며, 사업주체의 주택건설 대지 확보 의무비율을 완화(90%→80%)하고 매도청구권의 행사 대상에서 제외되는 대지의 요건을 강화⁶⁾하여 대부분의 대지가 매도청구 대상이 될 수 있도록 「주택법」을 개정⁷⁾하는 등 안전문제 등이 우려되는 노후건축물의 재건축을 활성화하기 위해 관련 규정을 보완해 오고 있다.

특히, 공유건물에 적용되는 재건축을 위한 건축허가 규정인 「건축법」 제11조 제11항 제2호는 개별 건축물의 노후화가 빠르게 진행 중이나, 규제가 많고 인센티브가 부족한 등으로 건축투자로 연결되지 못하는 실정을 고려하여 노후 건축물의 재건축 활성화를 위해 의원입법방식으로 2016. 1. 19. 신설되었으며⁸⁾, 그 과정에서 국토부도 해당 규정을 검토하여 동의한 바 있다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 건축물 노후화 등 안전문제에 따른 재건축활성화 등을 고려한 법령개정 필요

국토부는 안전이 우려되는 노후된 공유건물의 재건축 활성화를 위해 「건축법」 제11조 제11항 제2호를 개정하였는데 [표 2]와 같이 재건축 허가 시 건축법이 적용되는 서울특별시 소재 건물들 중 오피스텔 및 상가 등 집합건물이 대부분(세대수 기준 99.6%)을 차지하고 공유건물은 극히 일부에 불과하여 「건축법」

5) 재개발이 예정되거나 확정된 지역의 토지 등을 미리 사들여 사업자에게 고가로 되파는 투기 행위(국립국어원 어휘해석)

6) 지구단위계획 결정이 필요한 주택건설사업계획의 승인을 받은 자가 사용권익을 확보하지 못한 대지에 대해 매수청구를 할 수 없는 대상으로 “지구단위계획구역 결정고시일 10년 이전(기존은 “3년 이전”임)에 당해 대지의 소유권을 확보하여 계속 소유하고 있는 자”로 하고, 이 경우 매도청구 대상인 대지의 소유기간 산정시 대지소유자가 직계비속·직계존속 및 배우자로부터 상속으로 소유권을 취득한 경우에는 피상속인의 소유기간을 합산하도록 개정

7) 2007. 1. 11. 법률 제8239호로 개정(2007. 4. 12. 시행)

8) 2015. 9. 30. 국회(J의원 등 11인)가 발의

제11조 제11항 제2호의 개정 효과는 미미한 수준에 머물 수밖에 없다.

[표 2] 서울특별시 내 재건축 허가시 「건축법」 적용 대상 건물 현황

(단위 : 동, %, 세대, %)

형태	동수	동수 비율	세대(호)수	세대(호)수 비율
공유건물	3,928	3.9	5,699	0.4
오피스텔 및 상가 등 집합건물	97,401	96.1	1,477,200	99.6
계	101,329	100.0	1,482,899	100.0

자료: 서울특별시 제출자료 재구성

또한, 「건축법」 제11조 제11항 제2호의 신설로 인해 공유건물은 건축물과 대지의 80% 이상의 공유자 동의만 확보하여도 재건축이 가능할 뿐 아니라 매도 청구권이 생기고, 또한 매도청구 소송 이전에 건축허가 절차를 진행할 수 있게 되어 있어 대지 등 소유권을 100% 확보하거나 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보해야 재건축이 가능한 오피스텔 및 상가 등 집합건물보다 재건축이 수월해짐으로써 오피스텔 및 상가 등 집합건물과 공유건물 간 재건축 허가 요건에 형평성이 일실되고 있었다.

이로 인해 노후화로 안전에 문제가 생길 수 있어 재건축이 시급한 오피스텔 및 상가 등 집합건물은 속칭 ‘알박기’의 피해로 인하여 도시정비법 적용 대상인 아파트, 「주택법」 적용 대상인 30세대 이상의 주택 및 「건축법」 적용 대상인 공유건물에 비해 재건축이 지연되거나 사업성 악화로 재건축이 중단될 우려⁹⁾가 높아진다.

9) 현행 법령에서는 재건축 반대 소유자와 협의가 지연되어 사업비가 상승하는 등 사업성이 악화될 우려가 있는데 법령상 개정요구에 따라 오피스텔 및 상가 등 집합건물의 재건축 지분 확보 요건을 완화할 경우 건축허가 이후 매도청구 소송을 진행하게 되어 재건축을 반대하는 소유자와의 협의가 원활하게 될 가능성이 있고, 매도청구 소송도 빨리 진행될 가능성이 있음. 이에 따라 재건축 기간이 단축되면 비용을 절감하여 재건축의 사업성 확보에 도움이 될 수 있으며, 건축허가에 따라 금융기관으로부터 재건축사업을 위한 대출을 받을 가능성이 높아지고 대출 이자는 줄어 들 수 있음

재건축 알박기 사례

(사례1) 중구의 사례

- 서울특별시 중구의 상가 재건축 사례를 살펴보면 상가 지분 전체 중 3.22%를 소유한 구분소유권자들이 재건축을 반대하고 있으며, 특히 반대를 주도하는 특정인 1인이 2015. 6. 26. 9백만 원에 전체 건축물 연면적(1,400㎡)의 0.11%에 불과한 1.65㎡(구분소유 면적)를 매입하고는 2018. 12. 18. 건축허가 당시까지 재건축을 반대하면서 10억 원을 재건축 동의 대가로 요구하여, 매도청구 소송을 진행하는 등 사업기간이 장기화되고 있으며, 그로 인해 비용도 과다하게 소요될 우려가 있는 것으로 조사됨

(사례2) 강남구, 서초구의 사례

- 강남구, 서초구에서도 전체 지분의 20% 미만을 소유한 구분소유자가 재건축을 반대하면서 적정 시세보다 많은 보상금을 요구하고 있어 매도청구 소송을 진행하고 있거나 진행할 예정이며, 그로 인해 재건축 사업의 사업성이 악화될 우려가 있는 것으로 조사됨

그리고 사업성 악화 등으로 재건축이 지연되거나 재건축을 진행하지 못하게 되는 경우 노후화된 건축물의 안전이 확보되지 않을 위험도 높아진다.

집합건물 노후화로 인한 안전문제 사례

- 2017년 12월 안전진단결과 종합 'E'등급 판정을 받아 안전문제가 우려되는 안산시 소재 ㅊ 오피스텔(주상복합)의 경우 구분소유자 190명 중 157명의 동의를 받아 2018. 2. 14. 안산시에 재건축을 위한 건축허가 접수를 하였는데 「건축법」 제11조 제11항 제2호의 적용 대상이 아니라는 사유로 건축허가가 불허되었으며, 2019년 8월 현재까지 재건축 절차를 진행하지 못한 채 위험에 노출된 상태로 사용 중

더욱이 오피스텔 및 상가 등 집합건물 중 노후·불량건축물 비중이 아파트보다도 높은 것으로 나타나 재건축 수요가 많을 것으로 추정된다.¹⁰⁾

집합건물의 재건축 수요

- 도시정비법상에서 준공된 후 20년 이상 30년 이하의 범위내에서 사도 조례로 정하는 기간이 지난 건축물을 노후·불량건축물로 보고, 노후·불량건축물 밀집지역에서 재건축사업 등 정비사업을 할 수 있도록 하고 있는데, 건축된 지 30년 이상된 아파트는 2019. 8. 31. 현재 서울특별시 내 전체 1,750,753세대 중 17.9%인 314,441세대로 나타남
- 그러나 집합건물로서 오피스텔과 다세대주택은 2019. 8. 31. 현재 준공된 후 30년 이상된 건축물이 아파트보다 적지만, 상가와 연립주택은 각각 25.7%와 35%가 건축된 지 30년 이상된 건물로 조사되는 등 아파트보다 노후·불량건축물 비중이 높은 것으로 나타남

10) 아파트와 오피스텔 및 상가 등 집합건물의 멸실 현황을 살펴보면 아파트는 30년 이내에 멸실되는 경우가 10% 미만인 반면, 오피스텔 및 상가 등 집합건물은 30년 이내에 멸실되는 경우가 건축물 형태를 불문하고 20% 이상인 경우로 조사되는 등 건축 연한이 아파트보다 짧은 것으로 나타남

따라서 건물 노후화로 인한 안전문제에 제대로 대응하고 노후 건축물의 재건축 활성화라는 「건축법」 개정 취지를 달성하기 위해서는 공유건물뿐만 아니라 오피스텔 및 상가 등 집합건물에도 재건축을 위한 건축허가의 토지 등 지분 확보 요건을 완화할 필요가 있다.

나. 「건축법」 제11조 제11항 제2호 적용 대상 건물 혼선 및 민원 유발

2016. 1. 19. 「건축법」 제11조 제11항 제2호가 신설되고 나서 국토부는 같은 해 4. 22.과 7. 19. 2차례에 걸쳐 앞으로 노후 건축물은 100% 소유권을 확보하지 않아도 재건축이 가능하게 되어 노후 건축물 재건축이 한층 쉬워질 것이라는 보도자료를 배포하였다.

그런데 위 보도자료에 따르면 노후 건축물의 재건축 제도가 완화되었다는 내용만 있을 뿐 「건축법」 규정 신설에 따라 100% 소유권을 확보하지 않아도 재건축이 가능하게 된 노후 건축물의 구체적인 대상 및 범위에 대한 언급이 없을 뿐만 아니라 집합건물법에서는 구분소유와 공유의 개념을 구분하고 있지만, 「건축법」에는 구분소유의 개념 정의가 없어 위 보도자료와 「건축법」만을 본다면 집합건물의 소유권을 100% 확보하지 않아도 건축허가가 가능한 것으로 오해할 소지가 있었다.

이로 인해 실제로 국토부는 위 신설 규정이 시행된 2016. 7. 20.부터 2019. 8. 31. 현재까지 「건축법」 제11조 제11항 제2호의 적용 대상에 오피스텔 및 상가 등 집합건물도 포함되는지에 대한 질의민원(50차례)을 받고 「건축법」 제11조 제11항 제2호의 적용 대상이 아니라고 회신해 준 바 있다.

그 뿐만 아니라 해당 민원 중 일부는 「건축법」 제11조 제11항 제2호의 적용

대상에 오피스텔 및 상가 등 집합건물을 공유건물과 구분하여 제외하는 것이 부당하다는 내용의 법령 개정 요청이었으며, 실제 재건축을 반대하는 소수의 구분소유자로 인해 건축물이 위험에 노출되어 있는 사례를 들면서 법령 개정을 요청하는 사안도 있었다.

또한, 안산시가 「건축법」 제11조 제11항 제2호 적용 대상 건물에 오피스텔 및 상가 등 집합건물이 포함되는지에 대한 국토부의 회신을 검토한 후 2018. 10. 23. 법제처에 「건축법」 제11조 제11항 제2호 적용 대상 건물에 오피스텔 및 상가 등 집합건물도 포함되는지에 대한 법률해석을 요청하자, 법제처는 2018. 12. 20. 안산시에 「건축법」 제11조 제11항 제2호에 따른 건축허가 대상에는 공유 건물만 포함될 뿐 구분소유권을 갖는 집합건물이 포함될 수 없다는 기존의 국토부 회신내용과 같은 법률해석을 하는 등 민원인은 물론 지방자치단체도 관련 규정 적용에 혼란을 겪고 있었다.

이와 관련하여 이번 “서울특별시 기관운영감사” 기간 중 「건축법」 제11조 제11항 제2호 신설 이후 오피스텔 및 상가 등 집합건물에 대한 각 지방자치단체의 재건축 허가 처리실태를 조사하기 위해 25개 서울특별시 자치구의 재건축허가 처리실태를 확인한 바에 따르면 [표 3]과 같이 서울특별시 중구 등 3개 자치구에 서는 오피스텔 및 상가 등 집합건물을 「건축법」 제11조 제11항 제2호 적용 대상 건물로 보고 토지 등 소유권을 80% 이상 확보하고 있는 경우 건축허가를 내주고 있었다.¹¹⁾

반면, 안산시에서는 오피스텔 및 상가 등 집합건물은 「건축법」 제11조 제11항

11) 토지 등 소유권을 100% 확보하지 못한 상태에서 건축허가 신청한 데 대해 건축허가를 내주지 않은 사례는 확인되지 않았는데, 이는 현실적으로 토지 등 소유권 100% 미충족은 건축허가 미비조건에 해당하여 신청 이전에 반려됨에 따른 결과로 추정됨

제2호를 적용할 수 있는 대상에 해당하지 않는다고 보고 토지 등 소유권을 100% 확보하지 않는 경우 건축허가를 내주지 않고 있는 등 지방자치단체별로 오피스텔 및 상가 등 집합건물이 「건축법」 제11조 제11항 제2호의 적용 대상 건물에 해당하는지에 대한 해석을 달리하고 있고, 이에 따라 재건축 허가업무를 다르게 처리하고 있었다.

[표 3] 오피스텔 및 상가 등 집합건물에 대한 서울특별시 자치구 및 안산시 건축허가 현황

(단위 : %)

자치구	허가일자	건축물 종류	건축허가 여부	재건축 동의한 구분소유권자 비율	재건축 동의한 구분소유권자 구분소유 지분 비율
서초구	'17. 12. 29.	오피스텔	여	84.61	82.76
중구	'18. 12. 28.	상가	여	80.89	96.78
강남구	'19. 3. 19.	상가	여	83.33	84.21
안산시	-	상가	부	82.63	81.21

자료 : 서울특별시·안산시 제출자료 재구성

그리고 허가를 내준 서울특별시 중구 등 3개 자치구는 해당 조항의 신설 취지를 고려한다면 오피스텔 및 상가 등 집합건물을 해당 조항에서 제외시킬 이유가 없다는 의견을 제시하기도 하였다.

더욱이 국토부는 법제처로부터도 2018. 11. 20. 현실적으로 단 1가구라도 재건축을 반대하면 건축허가를 받을 수 없어 재건축이 지체되는 등 제도상 문제점이 있으므로 구분소유 건축물에도 「건축법」 제11조 제11항 제2호를 적용할 필요성이 인정된다면 「건축법」 개선이 필요하다는 ‘법령정비 권고’ 의견을 송부받기도 하였다.

따라서 재건축을 위한 건축허가 요건에 대한 지방자치단체별 업무혼란과

민원을 해소하기 위해서는 오피스텔 및 상가 등 집합건물에 대한 재건축 허가 시 토지 등 지분 확보 요건의 완화를 검토할 필요가 있다.

관계기관 의견

국토교통부는 「건축법」 제11조 제11항 제2호 적용 대상 건물에 대한 해석 및 재건축허가 업무와 관련된 혼선을 방지하고, 노후화된 집합건물의 재건축이 원활하게 이루어질 수 있도록 법무부와 충분한 협의를 통해 집합건물의 재건축 결의¹²⁾가 있는 경우 건축허가가 가능하도록 관련 제도를 개선하도록 하겠다면서 법령개정 등에 따른 제도개선이 되더라도 구분소유권 100% 확보 없이는 건축물 철거 및 착공이 불가능하기 때문에 생계유지 곤란 등 사유재산권 침해가 발생한다는 등의 문제가 발생할 여지는 적다고 할 수 있으나, 재건축에 반대하는 자에 대하여 매도청구권이 행사되는 부분은 여전히 사유재산권 행사에 대한 제약으로 볼 수 있으므로 이에 대한 방지대책을 면밀하게 검토한 후 제도를 개선할 예정이라는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국토교통부장관은 노후화된 오피스텔 및 상가 등 집합건물에 대해서도 재건축이 원활하게 이루어질 수 있도록 건축허가 관련 규정을 합리적으로 개정하는 방안을 강구하시기 바랍니다.(통보)

12) 집합건물법 제47조에 따르면 구분소유자의 5분의4 이상 및 의결권의 5분의4 이상의 결의에 의해 재건축 결의를 할 수 있도록 하고 있음

감 사 원

주의요구 및 통보·통보(시정완료)

제 목 장기근속금 지급 등 공무직 제도 운영 부적정

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

1. 업무 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 2012. 5. 24.부터 상시·지속적 업무에 종사하며 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결한 자로서 공무원이 아닌 자 등을 ‘공무직’으로 규정하여 「서울특별시 공무직 관리규정」(서울시 훈령) 등에 따라 공무직 제도를 운영해 오고 있다.

서울시 공무직은 공무원이 아닌 근로자로 「서울특별시 공무직 관리규정」 외에 「근로기준법」을 적용받아 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 「단체협약」을 통해 보수 및 근로조건(2018년도 단체협약 체결: 2018. 12. 14.) 등을 정하고 있으며, 2019. 11. 1. 현재 [표 1]과 같이 서울시 본청 및 사업소 144개소에 일반종사원 등 7개 직종 2,153명이 공무직으로 근무하고 있다.

[표 1] 서울시 공무직 정·현원 현황(2019. 11. 1. 기준)

(단위: 명)

구분	계	일반종사원	환경정비원	도로보수원	시설정비원	시설청소원	시설경비원	대민종사원
정원	2,156	313	525	75	393	469	297	84
현원	2,153	312	508	74	421	473	285	80

자료: 서울시 제출자료 재구성

그간 서울시 공무원의 경우 책임이 요구되는 업무에 종사하지 않는다는 사유로 감사 중점대상에 포함되지 않았으나, 2019. 11. 1. 현재 서울시 공무원 정원(2,156명)이 2012년 정원(1,237명)에 비해 약 2배가량 증가하였고 공무원의 비중이 점점 커져 현재 서울시 공무원 정원의 19.7%를 차지하고 있다. 이에 따라 인사관리 및 복리후생 등을 점검할 필요성이 있다고 판단하여 이번 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중 서울시의 공무원 제도 운영 전반에 대해 감사를 실시하였다.

그 결과, 서울시는 산하 공기업 등 공공부문에서는 이미 폐지한 장기근속금(퇴직금의 50% 가산)을 단체협약을 통해 서울시 공무원 직원에게 지급하고 있었으며, 공무원 직원의 능력 개발 및 행정능률 향상을 위해 마련된 근무성적평가 제도가 부실하게 운영되는 등 공무원 제도의 운영상 문제점이 확인되었다.

2. 장기근속금 지급 부적정

서울시는 2012년부터 「단체협약」 제41조에 따라 5년 이상 근속하고 퇴직한 공무원에게 퇴직금을 50% 가산하여 지급하는 장기근속금 지급제도를 운영하고 있다.

가. 관계 법령 및 판단기준

구 안전행정부는 2014년 3월 경영효율화 방안으로 공공부문에서 과도한 복리후생제도를 정상화하기 위하여 서울시 등에 장기근속금 지급제도 운영을 금지하는 내용의 「지방공기업 복리후생제도 정상화 추진 지침」을 시달하였고, 2015년 7월부터 2019년 7월 현재까지 「지방 출자·출연기관 예산편성지침」¹⁾ Ⅲ. 주요 항목

1) 행정안전부는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 시행(2014. 9. 25.)과 동시에 구 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」을 폐지하였으며, 위 법률 제18조 및 같은 법 시행령 제14조에 따라 지방자치단체의 장에게 예산편성지침에 관한 세부사항을 마련하여 매년 통보하고 있음

별 편성기준 “인건비(퇴직급여)” 항목에서 퇴직금 누진제를 적용하지 않는다고 명시하는 등 지방출자·출연기관에 대해 장기근속금의 지급을 금지하고 있다.

이에 따라 서울시는 2014. 3. 18. 서울시 산하 29개 공사·공단에 「지방공기업 복리후생제도 정상화 추진 지침」을 시달하였고, 2016. 8. 11. 서울시 산하 출자·출연 기관 및 각 자치구에 「서울시 출자·출연기관 예산편성기준」²⁾을 시달하여 장기근속금 지급을 금지하고 있다.

[표 2] 장기근속금 지급 제도 운영 현황 비교

구분	서울시 산하 지방공사·공단	서울시 공무원
운영 여부	×	○
관련 규정	「지방공기업 복리후생제도 정상화 추진 지침」 퇴직금 누진제 금지 (구 안전행정부, 2014년 3월)	「단체협약」 제41조 (장기근속금)

자료: 서울시 제출자료 재구성

따라서 서울시는 [표 2]와 같이 과도한 복리후생제도를 정상화하기 위하여 서울시 산하 지방공사·공단 직원에 대해 장기근속금 지급제도를 폐지한 취지를 고려하여 서울시 공무원에 대한 장기근속금 지급제도를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 서울시는 2014. 3. 18. 서울시 산하 출자·출연기관에는 「지방공기업 복리후생제도 정상화 추진 지침」을 시달하여 장기근속금 지급을 금지하면서도 서울시 공무원에 대하여는 지방공기업 소속 근로자가 아니어서 위 지침을 따를 의무가 없다는 사유로 2012년부터 「단체협약」을 통하여 운영되어 온 장기근속금 지급제도를 2019. 7. 1. 감사일 현재까지 그대로 두고 있다.

2) 구 행정자치부에서 기존에 시달한 「2017년도 지방 출자·출연기관 예산편성지침」에 따라 서울시에서 마련하였음

그 결과 서울시는 [표 3]과 같이 공공부문 근로자인 공무원 143명에게 2016년부터 2018년까지 3년간 「단체협약」 제41조에 따라 퇴직금의 50%에 해당하는 총 2,776,707,478원³⁾의 장기근속금을 지급하였다.

[표 3] 서울시 공무원 장기근속금 지급 현황

(단위: 명, 원)

퇴직연도	2016년	2017년	2018년	합계
퇴직자 수	20	47	76	143
장기근속금 지급액	425,902,478	783,544,395	1,567,260,605	2,776,707,478

자료: 서울시 제출자료 재구성

3. 근무성적평가제도 운영 부적정

서울시는 공무원 직원의 능력 개발 및 행정능률 향상을 위해 2013년부터 「서울특별시 공무원 관리규정」에 근무성적평가 근거를 마련한 후 「서울시 공무원 근무성적평가 운영지침」에 따라 공무원에 대한 근무성적평가를 실시하고 있다.

가. 관계 법령 및 판단기준

「서울특별시 공무원 관리규정」 제15조 등에 따르면 근무성적평가는 신뢰성과 객관적 타당성이 보장될 수 있도록 평가대상을 5단계로 구분하여 평가하되 5단계 평가등급별 분포비율(탁월 2할, 우수 4할, 보통 3할, 미흡·불량 각 0.5할)을 정하여 근무성적평가를 실시하며, 평가는 연 1회(12. 31. 기준) 실시하도록 되어 있다.

그리고 2014년부터 「서울시 공무원 근무성적평가 운영지침」에 근무성적평가 결과를 시장 표창 및 우수공무원 시찰 대상자 선정 시 반영하고 지속적으로 하위 등급을 받은 자는 성실의무 위반으로 징계 등의 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다.

3) 공무원의 경우 퇴직금을 각 사업부서에서 개별적으로 수기로 산정하고 있고 2015년 이전 자료는 없음

따라서 서울시는 공무원에 대한 근무성적평가를 「서울특별시 공무원 관리규정」 등에 따라 객관성과 신뢰성이 보장될 수 있도록 실시하고, 그 평가 결과를 시장 표창 대상자 선정 등에 반영하는 것이 타당하다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중 2019년 9월 현재 공무원이 근무 중인 총 56개 부서 가운데 2019년부터 공무원이 근무하고 있는 △과 등 3개 부서⁴⁾를 제외한 53개 부서를 대상으로 공무원의 최근 3년간(2016~2018년) 근무성적평가 실태를 확인한 결과, [표 4]와 같이 근무성적평가를 매년 1회 실시하고 있는 부서는 24개(47%)에 불과하며, 나머지 27개⁵⁾(53%)개 부서 중 10개 부서는 최근 3년 동안 근무성적평가를 한 번도 실시하고 있지 않았으며, 17개 부서는 일부 연도에만 근무성적평가를 실시하는 등 근무성적평가 제도를 부실하게 운영하고 있었다.

[표 4] 서울시 공무원 근무성적평가 실시 현황(2016~2018년)

(단위: 개)

합계	근무성적평가 실시 부서 ¹⁾	근무성적평가 미실시 부서			자료 분실
		소계	미실시	일부 실시 ²⁾	
53	24	27	10	17	2 ³⁾

주: 1. ◎과, ●과, ○원, ○소, ●관 등 5개 부서는 2017년 이후, ■과■원은 2018년 이후 공무원이 근무

2. 2016~2018년에 1~2개 연도만 실시

3. ▷사업소, <사업소는 2016~2017년 자료 분실로 2018년 근무성적평가 결과만 제출

자료: 서울시 제출자료 재구성

또한 근무성적평가를 실시하는 24개 부서 중 평가등급별 분포비율에 맞게

4) △과, ■과, ■관 등 3개 부서

5) ▷사업소, <사업소 2개 부서는 자료 분실로 제외

평가한 부서는 5개⁶⁾뿐이었으며, ☞본부 ■센터의 경우 2016년 상반기 근무성적평가에서 공무원 5명에게 모두 ‘탁월’ 등급을 부여하는 등 각 공무원 사용부서에서는 규정과 다르게 객관성과 신뢰성을 갖추지 못한 평가를 실시하고 있었다.

더욱이 서울시는 근무성적평가 결과를 시장 표창 및 우수공무원 시찰 대상자 선정 등에 반영하는 것으로 「서울시 공무원 근무성적평가 운영지침」에 규정하였으나 실제 2018년 공무원 시장 표창인 ‘이달의 일꾼’⁷⁾ 수상자 57명 중 12명은 공무원에 대한 근무성적평가를 실시하지 않은 부서(▲국 ■과, ■사업소, □사업소)에 속해 있어 시장 표창 대상자 선정에 근무성적평가가 제대로 반영되고 있는지 확인할 수 없었다.

또한 서울시는 우수공무원 시찰자를 선정⁸⁾하면서는 근무성적평가 결과가 ‘탁월’인 공무원은 제외한 채 평가 결과가 ‘미흡’(1명, □사업소)인 공무원을 포함하는 등 「서울시 공무원 근무성적평가 운영지침」과 다르게 운영하고 있었다.⁹⁾

4. 음주운전자에 대한 관리 부재

서울시는 2015년부터 「단체협약」 및 「서울특별시 공무원 관리규정」에 따라 공무원이 음주운전 등으로 서울시 소속 근로자의 품위를 손상시키는 경우 징계 등의 조치를 할 수 있다.

가. 관계 법령 및 판단기준

6) ▲관, ▲관, △본부 일부, ○본부 일부, ●센터

7) 개인에게 주는 시장 표창(5개) 중 하나로 적극적인 직무수행으로 다른 사람에게 모범이 되고 시민의 편익 증진에 기여하는 자에게 표창하는 정기포상

8) 2019년 우수 공무원 문화유적지 시찰(5. 13.~5. 15.) 대상자 명단을 조회한 결과, 총 63명 중 49명이 하반기 퇴직예정자였으며 □사업소 ■과 K은 2018년 근무성적평가 결과 ‘미흡’이었음(■과 직원 13명 중 L 등 2명은 ‘탁월’ 등급을 받음)

9) 제주특별자치도의 경우 서울시와 다르게 2012년부터 「모범근로자 포상운영 규정(훈령)」에 근무성적이 우수한 공무원에게 매월 5만 원의 포상금을 지급하는 등 승급 및 보수에 근무성적평가 결과를 반영할 수 있는 근거를 마련함으로써 공무원에 대한 근무성적평가 결과를 적극 활용하고 있다.

「단체협약」 제23조 관련 [별표 1] 및 「서울특별시 공무원 관리규정」 제42조 제7호 및 [별표 2] “징계양정기준”에 따르면 공무원이 음주운전 등을 할 경우 품위 유지의무 위반으로 징계(감봉~파면) 등의 조치를 하도록 되어 있다.

또한 음주운전 등으로 품위유지의무를 위반한 근로자에 대한 징계 등의 조치는 공무원과 서울시 간 「단체협약」을 통해 결정된 사항이므로 음주운전 등의 품위유지의무 위반여부에 대한 점검 활동에 공무원 근로자 역시 적극 협조할 의무가 있다.

따라서 서울시는 공무원이 음주운전으로 행정처분을 받는 경우 공무원 음주운전자로 하여금 자진신고를 하거나 주기적으로 “운전경력증명서¹⁰⁾”를 제출하도록 하는 등 음주운전 사실을 자체적으로 확인할 수 있는 방안을 마련하여 음주운전 등의 품위유지의무 위반행위에 대한 징계규정이 실효성을 갖도록 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 서울시는 「단체협약」 및 「서울특별시 공무원 관리규정」에 공무원의 준법의식과 도덕성을 강화한다는 이유로 징계규정을 마련했으나, 공무원 신분이 아닌 공무원의 음주운전 사실을 경찰청으로부터 통보받을 법적 근거¹¹⁾가 없다는 사유로 음주운전한 공무원에게 징계 등의 조치를 하지 못하고 있었다.

이와 관련하여 감사원 감사기간(2019. 7. 1.~10. 8.) 중 2016. 1. 1.부터 2019. 6. 30.까지 서울시 공무원의 음주운전 행정처분 사실을 경찰청에 확인해 본 결과, [별표] “서울특별시 공무원의 음주운전자 현황”과 같이 총 8명의 공무원이

10) 「도로교통법 시행규칙」 별지 제144호의3 서식인 운전경력증명서를 제출받으면 음주운전 여부를 확인할 수 있음

11) 지방공무원의 경우 「지방공무원법」 제73조 제3항 등에 따라 음주운전으로 인한 운전면허 정지 및 취소 사실 등을 경찰청으로부터 통보받고 있으며, 지방공사·공단 직원의 경우 「지방공기업법」 제80조의2에 따라 음주운전 등에 대한 수사 사실을 경찰청으로부터 통보받고 있음

음주운전으로 면허가 취소되었는데도 2019년 7월 감사일 현재까지 서울시는 이와 같은 사실을 확인¹²⁾하지 못하여 8명의 음주운전자 중 2019. 7. 19. 현재 징계시효(2년)가 지난 ㉠병원 ㉡과 M 등 5명에 대하여 징계 요구 등을 할 수 없게 되었다.

관계기관 의견

서울시는 감사결과를 받아들이면서 앞으로 공무원직 노조와의 단체교섭 시 지속적인 협의를 통해 장기근속금 지급제도를 개선하고, 근무성적평가가 내실화 되도록 공무원직 사용부서별 근무성적평가 관리를 철저히 하며, 시장 표창 및 우수공무원 시찰 대상자 선정 시에도 근무성적평가 결과가 제대로 반영될 수 있도록 하는 등 공무원직 제도 운영 관련 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

또한 앞으로 공무원에게 음주운전을 비롯한 모든 비위사실 발생에 대하여 검찰·경찰의 수사를 받거나 수사가 완료된 경우 자진신고를 하도록 하는 제도를 검토하여 시행하겠다는 의견을 제시하는 한편, 특히 운전면허가 필수인 운전직 공무원에 대하여는 주기적으로 “운전경력증명서”를 확인하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 서울특별시장은

- ① 공무원에 대한 장기근속금 지급제도를 개선하는 방안을 마련하고, 공무원이 음주운전으로 인한 행정처분을 받는 경우 자진신고를 하거나 주기적으로 “운전경력

12) 감사원은 감사기간 중인 2019. 7. 19. 공무원의 운전면허 정지 및 취소 내역 관련 자료를 서울시에 통보하였고, 서울시는 이를 근거로 징계시효(2년)가 지나지 않은 N 등 3명에 대하여 해당 부서에 비위 사실을 통보하여 징계 요구 등을 하도록 관련 절차를 이행 중임

증명서”를 제출하도록 하는 등 음주운전 사실을 자체적으로 확인할 수 있는 방안을 마련하며(통보)

② 앞으로 공무직에 대한 근무성적평가 시 객관성과 신뢰성이 훼손되는 일이 없도록 하는 한편, 그 평가 결과를 시장 표창 대상자 선정 등에 반영하도록 하는 등 관련 업무를 철저히 하고(주의)

③ 위 감사결과 지적내용에 대하여 서울특별시 ☎과는 2019. 7. 19. 징계시효가 지나지 않은 공무직 음주운전 비위자(N, P, O)가 속한 각 공무직 사용부서에 비위 사실을 통보하여 징계 요구 등을 할 수 있도록 조치함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사사례 등 재발방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 관련 업무에 참고하시기 바랍니다.[통보(시정완료)]

[별표]

서울특별시 공무원의 음주운전 현황

연번	성명	현 부서	운전면허 취소일	음주운전일	혈중 알코올 농도	징계사유 ¹⁾ 도과 여부	징계요구 양정 ²⁾
1	N	-	2018. 6. 19.	2018. 5. 4.	0.124%	미도과	감봉 (1개월)
2	O	-	2019. 5. 31.	2019. 4. 16.	0.114%		징계 요구 보류 (소송 중)
3	P	-	2019. 7. 29.	2019. 5. 30.	0.181%		감봉 (3개월)
4	M	-	2016. 6. 10.	2016. 4. 12.	0.058%	도과	
5	-	-	2017. 5. 26.	2017. 4. 12.	0.13%		
6	-	-	2017. 8. 3.	2017. 6. 18.	0.184%		
7	-	-	2017. 9. 1.	2017. 7. 2.	0.069%		
8	-	-	2017. 8. 26.	2017. 7. 15.	0.133%		

주: 1. 서울특별시 공무원이 체결한 「단체협약」 제25조 제2호에 따르면 ‘징계사유 발생일로부터 2년 이내에 징계위원회를 개최’하도록 규정

2. 서울특별시 공무원이 체결한 「단체협약」 제23조 [별표 1] “징계양정기준”에 따르면 제6호 품위유지의무 위반 관련
 라목에 음주운전 행위를 한 자에 대하여 ‘감봉 이상’으로 징계하도록 규정

자료: 서울시 제출자료 재구성

제안설명서

- 일 자 : 2020. 11. 26.(목)
- 장 소 : 행정자치위원회 회의실
- 안 건 : 2020년 행정국 2/4, 3/4분기
예산 전용현황 보고

행 정 국

☐ (존경하는 이현찬 위원장님!

채유미 · 한기영 부위원장님,

그리고 행정자치위원회 위원님 여러분!)

☐ 2020년 2/4분기와 3/4분기 행정국 예산전용
현황에 대해서 보고드리겠습니다.

☐ 2020년 2/4분기와 3/4분기 행정국 예산전용은
총6건, 283백만원입니다.

☐ 세부내역별로 말씀드리면

첫째, ‘무교별관 임차연장에 따른 사무관리비’

부족분에 대한 전용입니다. 공기질 안정 등을

위해 서소문2청사 입주 준비기간이 연장됨에

따라 기존 임차청사의 임차료가 부족하여

‘공감과 경청의 문화청사 조성’ 사무관리비

1백 5십만원을 ‘쾌적하고 안전한 청사관리’

예산으로 전용하였습니다.

- ☐ 둘째, ‘차세대 업무관리시스템 서버자원 보강을 위한 자산 및 물품취득비’ 전용입니다. 과부하 시간대 차세대 업무관리시스템 안정적 운영을 위해 동일 세부사업 ‘전산개발비’에서 ‘자산 및 물품취득비’로 210백만원을 전용하였습니다.
- ☐ 셋째, ‘모바일 전화수첩(앱) 개발을 위한 사무관리비’ 전용입니다. 스마트 환경으로의 변화 추세에 맞춰 기존 지편 전화수첩에서 모바일 전화수첩으로 변경하고자 ‘공감과 경청의 문화청사 조성’ 사무관리비에서 ‘주요 시정행사 지원’으로 45백만원 전용하였습니다.
- ☐ 넷째, ‘시청사 명예시민안내관 운영을 위한 인건비’ 전용입니다. 서소문2청사 개청과 함께 명예시민안내관을 추가 배치하게 됨에 따라 ‘공감과 경청의 문화청사 조성’ 사무관리비 및 기타보상금에서 ‘시청사 명예시민안내관’ 기간제근로자 보수로 23백만원 전용하였습니다.

- ☐ 마지막으로 ‘5·18 40주년 서울기념사업 추진 기간제근로자 인건비’ 전용입니다. 기간제근로자 계약 종료에 따른 4대 보험료 정산액이 부족하여 동일 세부사업 ‘사무관리비’에서 ‘기간제근로자등 보수’로 3백만원 전용하였습니다.
- ☐ 앞으로 더욱 면밀한 사업계획 수립과 예산수요 분석을 통해 예산을 전용하는 사례가 발생하지 않도록 사업 추진에 만전을 기하겠습니다.
- ☐ 이상으로 보고를 마치겠습니다. 감사합니다.

2020. 11. 26.

행정국장 김 태 군