

2025년도 2분기

# 감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고

2025. 8.

감사위원회

특정사안감사



# 감 사 보 고 서

- 공직비리 직무감찰 III -

2025. 6.

감 사 원

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 감사배경 및 목적

공공 전문직역(환경, 산림 등) 분야의 경우 공무원 등이 민간업체와 유착하여 계약 체결 및 업무처리 과정에서 특혜를 제공하는 등의 구조적·고질적 비리 가능성이 상존하고 있다.

이에 따라 감사원은 환경 분야 전문직역 등의 구조적·고질적 비리의 원인을 규명하고, 제보나 언론보도 등 자료수집을 통해 발굴된 해당 직역 비리 의혹을 일소하고자 이번 감사를 실시하였다.

## 2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 하수처리장, 정수장 등 환경시설 설치와 관련하여 공무원 등이 민간업체와 유착하여 부당한 계약을 체결하였는지 등에 대한 조사에 중점을 두었으며, 관련 부패행위 신고사항을 병행하여 처리하였다.

이를 위해 서울특별시, 한국수자원공사 등 4개 기관을 대상으로 감사를 실시하였다.

## 3. 감사실시 과정

이번 감사는 2023. 11. 20.부터 2024. 5. 3.까지 50일간(연말연시 및 설 연휴 등 제외) 감사인원 8명을 투입하여 실시하였다.

## 4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2024. 11. 21. 한국수자원공사 부사장 등 4개 기관의 책임자가 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위, 향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원에서는 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2025. 6. 5. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

## II. 감사결과

---

### 1. 감사결과 총괄

감사결과 총 13건의 위법·부당사항이 확인되었다.

(단위: 건, 명)

구분	합계	징계·문책	주의	통보(일반)
건수(인원)	13(11)	3(8)	6(3)	4

### 2. 처분요구와 통보사항

명세: 별첨

# 감 사 원

## 징계·주의요구 및 통보

제 목 반류수조 덮개 및 탈취기 제작·설치 계약업무 부당 처리

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 서울특별시

내 용

### 1. 사건 개요

서울특별시 난지물재생센터(이하 “난지센터”라 한다)는 반류수조<sup>1)</sup>에서 발생하는 악취를 저감할 목적으로 반류수조 덮개 및 탈취기 설치 사업을 추진하면서 [표]와 같이 2022. 11. 8.부터 2023. 12. 4.까지 주식회사 [가] (대표이사 A, 이하 “[가]”라 한다)와 3차례에 걸쳐 반류수조 덮개 제작·설치 계약(이하 “반류수조 덮개 1~3차 계약”이라 한다)을 체결하였고, 2022. 12. 13.에는 주식회사 [나] (대표이사 B, 이하 “[나]”라 한다)와 반류수조 탈취기 구매 계약(이하 “반류수조 탈취기 계약”이라 한다)을 체결하였다.

[표] 난지센터의 반류수조 덮개 및 탈취기 계약 체결 현황

(단위: 원)

계약명	계약상대자	계약체결 일자	계약금액	계약방법
반류수조 덮개 1차 계약	[가]	2022. 11. 8.	860,000,000	수의계약
반류수조 덮개 2차 계약	[가]	2023. 4. 11.	860,000,000	수의계약
반류수조 덮개 3차 계약	[가]	2023. 12. 4.	730,400,000	협상에 의한 계약
반류수조 탈취기 계약	[나]	2022. 12. 13.	660,100,000	수의계약

자료: 서울특별시 자료 재구성

1) 하수처리 과정에서 부유물질이 가라앉아 생긴 침전물(슬러지)을 탈수하여 발생한 폐수(반류수)를 저장하는 수조

## 2. 업무관련자의 청탁 등에 따라 계약상대자를 미리 정해놓고 해당 업체와 부당 계약 체결

난지센터는 2022. 9. 30. 및 2023. 2. 24. 각각 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약 관련 특정제품 선정심사위원회를 개최하였고, 2022. 10. 19.에는 반류수조 탈취기 계약 관련 특정제품 선정심사위원회를 개최하여 반류수조 덮개 1차·2차 계약 및 반류수조 탈취기 계약의 계약상대자를           와           로 각각 결정하였다.

### 가. 관계 법령 및 판단기준

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 한다) 제9조 및 같은 법 시행령 제25조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장 등은 원칙적으로 일반입찰에 부쳐 계약을 체결하되, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로 지원에 관한 법률」(이하 “판로지원법”이라 한다) 제15조에 따라 성능인증을 받은 제품을 그 생산자로부터 구매하는 등의 경우에는 예외적으로 수의계약을 체결할 수 있도록 되어 있다.

이와 관련하여 서울특별시는 2019. 5. 16. 지방계약법상 수의계약 체결 요건을 충족한다는 사유로 특정 업체와 관행적으로 수의계약을 체결함으로써 공무원과 관련 업체 간 유착이 발생하는 등의 문제를 방지하기 위하여 특정제품<sup>2)</sup>의 구매금액이 2천만 원 이상인 물품 제조·구매 사업을 추진하는 경우 특정제품 선정심사위원회<sup>3)</sup>의 심사를 거쳐 제조·구매 대상 특정제품을 선정하도록<sup>4)</sup> 하는 내

2) 「서울특별시 특정제품 선정심사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제2조에 따르면 특정제품이란 공사 및 물품 제조·구매 발주 시 업체명·모델명·규격·사양 등을 계약문서에 표기할 경우 다른 제품으로 대체할 수 없게 되는 제품을 말하는 것으로 되어 있음

3) 위원장을 포함하여 5명 이상(심사 대상 특정제품의 금액이 10억 원을 초과하는 경우 7명 이상)으로 구성하며, 공무원이 아닌 외부위원의 수를 과반으로 구성

4) 물품 제조·구매 계약의 경우 일반적으로 특정제품을 선정하면 해당 제품을 제조하는 업체와 수의계약을 체결하게 되므로 특정제품 선정은 사실상 계약상대자 결정의 효과를 가짐

용의 「서울특별시 특정제품 선정심사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」<sup>5)</sup>(이하 “특정제품 선정심사위원회 조례”라 한다)를 제정하여 운영하고 있다.<sup>6)</sup>

특정제품 선정심사위원회 조례 제6조에 따르면 특정제품 선정심사위원회는 특정제품의 필요 여부, 성능 및 품질의 우수성, 가격의 적정성 등을 심사하여 특정제품을 최종 선정하도록 되어 있고, 서울특별시 「특정제품 선정심사위원회 운영요령」(서울특별시 내부지침)에 따르면 발주부서는 특정제품 선정심사위원회에 특정제품의 선정을 의뢰하기에 앞서 사전 시장조사를 통해 특정제품 선정의 필요성을 검토하고, 부득이하게 특정제품의 선정이 필요한 경우 계약의 투명성 및 공정성을 확보하기 위하여 품질과 성능이 동등하거나 그 이상인 다수의 제품을 비교·검토하여 특정제품 선정심사위원회의 심사 안건을 작성하도록 되어 있다.

한편 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제6조 및 제22조에 따르면 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자 등에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

따라서 난지센터는 물품 제조·구매 계약 체결 시 판로지원법 제15조에 따라 성능인증을 받은 제품을 그 생산자로부터 구매하는 등 지방계약법상 수의계약 체결 요건에 해당하는 경우에도 특정제품 선정심사위원회 조례 제6조 및 「특정제품 선정심사위원회 운영요령」에서 규정하고 있는 해당 특정제품 선정의 필요성이 인정되지 않는 경우에는 다른 특정제품 선정의 필요성을 검토하거나 입찰에 부쳐 계약을 체결해야 하고, 해당 특정제품 선정의 필요성이 인정되지 않는

5) 최초 제정 시에는 「서울특별시 특정기술 선정심사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」였으나, 2021. 12. 30. 개정하면서 「서울특별시 특정제품 선정심사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」로 조례명을 변경함

6) 서울특별시는 2019. 5. 16. 특정제품 선정심사위원회 조례를 제정하기 이전에도 「물품구매 및 공사 발주 시 특정제품 선정절차 개선」(2009년 11월, 서울특별시 행정1부시장 방침 제559호)에 따라 특정제품 선정심사위원회와 유사한 제도를 운영하였음

데도 업무관련자의 청탁에 따라 특정 업체를 미리 계약상대자로 내정한 후, 특정제품 선정심사위원회를 거쳐 그 업체의 제품을 특정제품으로 선정하고 수의계약을 체결하여서는 아니 된다.

## 나. 감사결과 확인된 문제점

### 1) 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약 관련

난지센터가 [가]와 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약을 체결하여 구매한 금속 덮개는 판로지원법 제15조에 따라 성능인증을 받은 제품으로서 [가]가 위 금속 덮개를 직접 생산하는 경우 지방계약법 시행령 제25조 제1항 제6호 라목에 따른 수의계약 체결 대상 제품에 해당한다.<sup>7)</sup>

그러나 반류수조에 설치하는 덮개는 다수의 업체에서 여러 가지 재질<sup>8)</sup>과 시공 방법으로 제작하고 있는데, [가]의 위 금속덮개 제품을 통해서만 반류수조 약취 감소라는 사업목적은 달성할 수 있는 것은 아니고, 난지센터 반류수조 설치 현장이 특수한 환경에 있지도 않는 등 난지센터 반류수조 덮개 설치사업은 특정제품 선정심사위원회 조례 제6조 및 「특정제품 선정심사위원회 운영요령」에서 규정하고 있는 특정제품([가] 제품) 선정의 필요성이 인정되지 않는다.

그런데 난지센터 [가]과장 C([가]과장 재직 기간: 2021. 1. 18.~2022. 12. 30.)<sup>9)</sup>는

7) 지방계약법 시행령 제25조 제1항 6호 라목에 따르면 중소기업자가 직접 생산한 성능인증 제품 등을 그 생산자로부터 제조·구매하는 경우 수의계약할 수 있도록 되어 있음. 이와 관련 [가]는 감사결과 “3항 나”의 내용과 같이 덮개를 직접 생산하지 않고 다른 덮개 제작업체에 수주 계약을 일괄 하도급하는 방법으로 덮개 관련 사업을 영위한 것으로 확인되었는데, 이처럼 [가]가 성능인증 제품인 덮개를 직접 생산하지 않는 경우 지방계약법 시행령 제25조 제1항 6호 라목의 수의계약 요건을 충족하지 못함.

한편 [가] 대표이사 A는 [가]가 덮개 생산 공장·설비 등을 갖추지 않았는데도 이를 갖춘 것으로 직접생산확인 자체기준표를 작성하고, 공장을 입차하지 않고도 입차한 것으로 공장 임대계약을 작성하는 등 허위 서류를 작성하고 이를 조달청에 제출하여 [가]를 금속덮개 제조 업체로 경쟁입찰참가자격 등록한 것으로 확인되었음. 이에 2024. 12. 11. A를 위계에 의한 공무집행방해 등의 혐의로 검찰총장에게 수사요청하였음

8) 알루미늄, SMC(강화 열경화성 플라스틱), FRP(섬유강화 플라스틱) 등

9) C는 2022. 12. 31. 서울특별시에서 정년퇴직한 이후, 2023년 1월 [가]와 근로계약을 체결하고 2023년 1월부터 2023년 6월까지 급여 명목으로 6차례에 걸쳐 [가] 및 [가] 대표 A로부터 40,274,150원을 지급받았음. 감사결과 확인된 반류수조 덮개 및 탈취기 계약 과정에서의 부당 업무 처리와 관련하여 2024. 12. 11. C를 사후수뢰 등의

㉠과에서 반류수조 덮개 설치사업을 담당하던 시기인 2022년 7~8월경(정확한 날짜 모름) 난지센터 관리동 1층 상담실 또는 ㉠과 사무실에서 이전부터 알고 지내던<sup>10)</sup> ㉡㉡ 대표이사 A를 만나 면담하던 중 A로부터 ㉡㉡와 반류수조 덮개 계약을 체결해 달라고 요청받았다.

이후 2022년 8월(정확한 날짜 모름) ㉠과 직원들이 시설물 설치사업은 업무 분장상 ㉠과가 담당해야 한다고 문제를 제기함에 따라 반류수조 덮개 설치 사업을 ㉠과로 이관하게 되자 C는 ㉠과 사무실에 있는 ㉠과장 D(㉠과장 재직 기간: 2019. 1. 14.~2023. 12. 12.)<sup>11)</sup>를 찾아가 “덮개 설치를 맡기로 한 업체가 있으니 그 업체와 계약해 주세요. 내가 대표를 사무실로 부를게요”라고 말하며 D에게 ㉡㉡와 반류수조 덮개 계약을 체결하여 줄 것을 청탁하며 D와 A의 만남을 주선 하였다.

이에 D는 C의 청탁이 적정하지 않고 부담스럽다고 생각하고도, 친한 직장 동료인 C의 부탁을 거절하기 어렵다는 등의 사유로 ㉡㉡의 덮개 제품을 특정제품으로 선정할 필요성이 인정되는지 등에 대하여 검토하지 않은 채 “알겠어요”라고 대답하며 C의 청탁을 받아들였다.

그리고 D는 2022년 8월(정확한 날짜 모름) C의 주선으로 난지센터 ㉠과 사무실에서 부하직원 E와 함께 A를 포함한 ㉡㉡ 임직원 2명<sup>12)</sup>과 면담하던 중, E

---

혐의로 검찰총장에게 수사요청하였음

- 10) A는 감사원 문답조사 과정에서 2021년 5~7월경 ㉡㉡의 영업담당 전무 F의 소개로 난지센터 1층 상담실 또는 ㉠과 사무실에서 C를 처음 만나 알게 되었으며, 난지센터가 2022년 추가경정예산으로 반류수조 덮개 설치 예산을 편성한다는 사실도 C를 통해 알게 되었다고 진술
- 11) D는 2024. 12. 31. 서울특별시에서 정년퇴직하였음. 감사결과 확인된 반류수조 덮개 계약 과정에서의 부당 업무 처리와 관련하여 2024. 12. 11. D를 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제6조 위반 등의 혐의로 검찰총장에게 수사요청하였음
- 12) D는 감사원 문답조사 과정에서 위 면담 시 ㉡㉡에서는 2명이 참석하였는데, A 외의 ㉡㉡ 측 면담 참석자는 누구인지 기억나지 않는다고 진술함. E도 D의 위 진술 내용과 동일하게 진술

에게 “이 업체(가) 자료 받아서 덮개 계약 진행해라”라고 하며 (가)와 반류수조 덮개 1차 계약을 체결할 것을 지시하여 난지센터는 (가)를 반류수조 덮개 계약의 계약상대자로 내정하였다.

이후 난지센터는 「특정제품 선정심사위원회 운영요령」에 따른 사전 시장조사를 통해 특정제품 선정의 필요성을 검토하고 다수 제품의 성능과 가격 등을 비교·검토하지 않은 채, 2022. 8. 19.부터 같은 해 8. 23.까지 (가)로부터 (가)의 덮개 제품이 다른 경쟁업체 제품과 비교하여 내구 연한이 가장 길고, 공정 기간이 가장 짧으며, 단가는 가장 낮다는 등의 내용으로 (가)에 유리하게 작성된 특정제품 비교검토표<sup>13)</sup> 등을 포함한 특정기술 선정심사 요청서를 송부받아, 이를 그대로 2022. 9. 30. 개최된 특정제품 선정심사위원회의 심의 안건으로 상정하는 방법으로 (가)를 반류수조 덮개 1차 계약의 계약상대자로 결정하였다.<sup>14)</sup>

그리고 난지센터는 반류수조 덮개 2차 계약의 경우에도 1차 계약과 같이 (가)로부터 송부받은 자료를 그대로 2023. 2. 24. 개최된 특정제품 선정심사위원회의 심의 안건으로 상정하는 방법으로 (가)를 계약상대자로 결정하였다.

그 결과 난지센터는 (가)와 2022. 11. 8. 및 2023. 4. 11. 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약(금액: 1차 및 2차 각각 860,000,000원)을 수의계약으로 체결하여 (가)에 수주 특혜를 제공하였다.

## 2) 반류수조 탈취기 계약 관련

(가)는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조에 따른 장애인 표준사업장으

13) (가)는 (가)와 (가) 등 3개 업체에서 제작하는 덮개 제품의 가격, 특징 등을 비교표로 작성하여 난지센터에 송부하였음

14) 난지센터는 코로나19 확산 방지를 사유로 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약 관련 특정제품 선정심사위원회를 비대면 서면심사의 방법으로 진행

로서, 같은 법 제22조의3 및 지방계약법 시행령 제25조 제1항 제7호 라목에 따른 수의계약 체결 대상 업체에 해당한다.

그러나 반류수조에 설치하는 탈취기는 다수의 업체에서 제작하고 있고, ㉠ ㉡의 탈취기 제품을 통해서만 반류수조 악취 감소라는 사업목적은 달성할 수 있는 것이 아니며, 난지센터 반류수조 탈취기 설치 현장이 특수한 환경에 있지도 않는 등 난지센터 반류수조 탈취기 설치 사업은 특정제품 선정심사위원회 조례 제6조 및 「특정제품 선정심사위원회 운영요령」에서 규정하고 있는 특정제품(㉠ ㉡ 제품) 선정의 필요성이 인정되지 않는다.

그런데 난지센터 ㉠과장 C는 2022년 9월(정확한 날짜 모름) 실무자 G와 함께 난지센터 ㉠과 사무실에서 ㉠ ㉡ 직원<sup>15)</sup>과 반류수조 탈취기 설치 사업의 추진 방안을 논의하기 위한 면담을 진행한 이후 ㉠ ㉡를 계약상대자로 내정하고는, 같은 날 실무자 G에게 “여기(㉠ ㉡) 자료 받아서 수의계약해”라고 얘기하며 ㉠ ㉡와 반류수조 탈취기 계약을 체결할 것을 지시하였다.

이와 같은 C의 지시를 받은 G는 아무런 검토 없이 ㉠ ㉡를 계약상대자로 정하는 것이 적정하지 않지만 상급자인 C의 지시에 이의를 제기하기 어렵다고 생각하여, 「특정제품 선정심사위원회 운영요령」에 따른 사전 시장조사를 통해 특정제품 선정의 필요성을 검토하고 다수의 탈취기 제품과 성능·가격 등을 비교·검토하지 않은 채, 2022. 9. 26. ㉠ ㉡로부터 위 업체의 제품이 다른 경쟁업체 제품과 비교하여 탈취효율이 더 우수하고 경제적이라는 등의 내용으로 위 업체에 유리하게 작성된 탈취기 비교표<sup>16)</sup> 등을 포함한 특정기술 선정심사 요청서를 자

15) ㉠ ㉡ 대표이사 H 또는 영업담당 부사장 F 중 1명

16) ㉠ ㉡는 위 업체와 (주)㉠ ㉡, ㉠ ㉡(주) 등 3개 업체에서 제작하는 탈취기 제품의 특징과 장단점 등을 비교표로 작성하여 난지센터에 송부하였음

신의 전자메일로 받은 후, 이를 그대로 특정제품 선정심사위원회 안건 자료로 상정하는 방법으로 ㉠가 반류수조 탈취기 계약의 계약상대자로 결정되도록 하였다.<sup>17)</sup>

그 결과 난지센터는 2022. 12. 13. ㉠와 반류수조 탈취기를 구매하는 수의 계약(금액: 660,100,000원)을 체결하여 ㉠에 수주 특혜를 제공하였다.

### 3. 계약기간을 부당하게 연장한 것은 물론, 수의계약 요건 미충족 사실을 확인하고도 아무런 조치를 하지 않는 등 계약 관리업무 태만

난지센터는 2022. 11. 8. 및 2023. 4. 11. ㉠와 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약을 각각 체결하고 선금을 지급한<sup>18)</sup> 후, 지방계약법 제16조 제1항에 따라 위 계약에 대한 관리업무를 수행하였다.

#### 가. 관계 법령 및 판단기준

지방계약법 제30조 및 같은 법 시행령 제90조와 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부 예규, 이하 “계약예규”라 한다) 제9장 제8절에 따르면 정당한 사유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자에게는 지연배상금을 부과하되, 불가항력 등의 사유가 인정되는 경우에 한하여 계약상대자의 신청을 받아 계약기간을 연장하도록 되어 있다.

그리고 계약예규 제1장 제2절에 따르면 계약상대자는 계약목적을 달성하기 위한 용도 이외의 다른 목적으로 선금을 사용할 수 없으며, 계약담당자는 계약이행이 원활하지 않아 선금이 다른 목적에 사용되었는지 확인할 필요가 있다고

17) 난지센터는 코로나19 확산 방지를 사유로 반류수조 탈취기 계약 관련 특정제품 선정심사위원회를 비대면 서면 심사의 방법으로 진행하였음

18) 난지센터는 2022. 11. 10. 반류수조 덮개 1차 계약과 관련하여 602,000,000원(계약금액의 70%), 2023. 4. 14. 반류수조 덮개 2차 계약과 관련하여 688,000,000원(계약금액의 80%)의 선금을 ㉠에 각각 지급함

판단되는 경우 계약상대자로 하여금 선금사용내역을 제출하게 할 수 있도록 되어 있다.

또한 지방계약법 제30조의2 및 계약예규 제9장 제8절에 따르면 계약상대자의 책임 있는 사유로 준공 등 기한까지 공사 등을 완성하지 못하거나 완성할 가능성이 없다고 인정될 경우와 정상적인 계약관리를 방해하는 불법·부정행위가 있거나 계약조건을 위반하고 그 위반으로 인하여 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 등의 경우 계약을 해제 또는 해지할 수 있도록 되어 있다.

한편 지방계약법 제9조 제1항 및 같은 법 시행령 제25조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장 등은 계약을 체결하려는 경우 이를 공고하여 일반입찰에 부치되, 중소기업자가 직접 생산한 성능인증 제품을 그 생산자로부터 구매하는 경우 등에 한하여 수의계약을 체결할 수 있도록 되어 있다.

따라서 난지센터는 성능인증 제품에 대해 그 생산자와 수의계약을 체결한 이후 계약 이행 과정에서 계약상대자가 성능인증 제품을 직접 생산하지 않는다는 사실을 확인하거나, 계약상대자가 정당한 사유 없이 계약의 이행을 장기간 지체하고 선금사용내역서 제출 요구에 불응하는 경우에는 계약 해지 등의 조치를 하여야 한다.

그리고 난지센터는 계약기간 연장 사유에 해당하지 않는 계약상대자의 귀책사유에도 불구하고 계약기간을 연장하여 줌으로써 계약상대자에게 부과해야 할 지연배상금을 면제하여서는 아니 된다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

난지센터(☐과)는 2022. 11. 8. ☐☐와 반류수조 덮개 1차 계약을 체결하고

같은 해 11. 10. 계약금액의 70%에 해당하는 602,000,000원을 선금으로 지급한 이후 [가]가 계약 이행을 위한 아무런 조치를 하지 않자, 2023년 3월경부터 계약 이행을 독촉하였는바, 이 과정에서 [가]가 자금 부족 문제로<sup>19)</sup> 반류수조 덮개 1차 계약을 이행하지 못하고 있다는 사실을 확인하고 선금사용내역서 제출을 요구하였으나, [가]는 난지센터에 선금사용내역서를 제출하지 아니하였다.<sup>20)</sup>

그러다가 [가]는 2023. 4. 13. 난지센터에 알루미늄 원자재 가격 상승 등에 따라 계약기간을 연장해 줄 것을 문서로 요청하였고, 난지센터는 [가]가 주장하는 계약기간 연장 사유에 대한 검토 없이 이를 그대로 받아들여 2023. 5. 1. 반류수조 덮개 1차 계약의 준공기한을 당초 2023. 6. 21.에서 2023. 10. 12.로 변경하여 계약기간을 113일 연장해 주었다.

한편, [가]는 2021. 3. 2. 다른 덮개 제작업체인 [나]주식회사(대표이사 I, 이하 “[나]”라 한다)와 특허<sup>21)</sup> 및 성능인증<sup>22)</sup> 양수도 계약을 체결하였는데, [가]는 이를 이용하여 국가기관 및 공공기관으로부터 계약을 수주하고 해당 계약을 [나]에 일괄 하도급하는 방법으로 덮개 관련 사업을 영위하고 있는바, 성능인증 제품인 덮개를 직접 생산하지 않고 있었다.

이와 관련하여 난지센터는 2023. 6. 27. 계약 이행 현황을 확인하기 위하여 [가]에 대한 공장점검을 실시<sup>23)</sup>하였는데, 이 과정에서 반류수조 덮개 1차 및 2

19) 난지센터는 2022. 11. 8. [가]와 반류수조 덮개 1차 계약을 체결한 이후 같은 해 11. 10. 계약금액 860,000,000원의 70%에 해당하는 602,000,000원을 [가]에 지급하였으므로 [가]가 난지센터로부터 지급받은 선금을 계약 이행 목적대로만 사용했다면 자금 부족 문제로 계약을 이행하지 못할 사유는 없었음

20) [가]는 난지센터로부터 지급받은 선금은 [가]가 발주한 다른 계약의 대금 지급 등 반류수조 덮개 계약 이행 이외의 목적으로 사용하였고, 2024년 5월 감사일 현재까지 난지센터에 선금사용내역서를 제출하지 아니하였음

21) [나]가 2013. 11. 27. 등록된 ⊖Ⓢ(특허 등록번호: ⊖)

22) 성능인증 품목명: ⊖⊖

23) [가]는 덮개 생산 공장을 운영하지 않고 있었으므로 [가] 대표이사 A는 2023. 6. 27. 공장점검 시 난지센터 직원들을 [가]의 공장이 아닌 [나]의 공장으로 안내하였음

차 계약 관련 덮개 생산이 진행되지 않고 있으며, 덮개의 실제 생산업체는 [가]이고, [가]은 덮개를 직접 생산할 공장과 능력을 갖추지 않고 있다는 사실을 확인하였다.

그런데도 난지센터는 [가]의 직접생산 미이행에 대하여 아무런 조치를 하지 않았고, 2023. 12. 20. 및 2024. 4. 1.이 되어서야 [가]의 계약 미이행을 사유로 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약의 해지를 각각 조달청에 요청하였다.<sup>24)</sup>

이처럼 난지센터는 [가]가 정당한 사유 없이 계약 이행을 장기간 지체하고, 선금사용내역서 제출 요구에 불응하며, 성능인증 제품을 직접 생산하지 않는다는 사실을 확인하고도 지연배상금 부과 및 계약 해지 등 필요한 조치를 이행하지 않았고, 오히려 반류수조 덮개 1차 계약의 계약기간을 연장하였다.

그 결과 난지센터는 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약을 적시에 해지할 기회를 일실하여 2023년 중 완료하는 것으로 계획하였던 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약을 완료할 수 없게 되는 등 덮개 설치를 통한 반류수조 악취 감소라는 사업 목적 달성을 장기간 지연하게 되었다.<sup>25)</sup>

#### 4. 발주기관의 승인 없이 계약의 대부분을 다른 업체에 하도급한 사실을 확인하고도 아무런 조치를 하지 않는 등 하도급 감독업무 부당 처리

난지센터는 협상에 의한 계약으로 입찰을 진행하여 2023. 12. 4. [가]와 반류수조 덮개 3차 계약(금액: 730,400,000원)을 체결하고, 지방계약법 제16조 제1항

24) 난지센터 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약 해지에 따라 조달청은 계약이행보증금을 환수 절차 진행

25) 한편 난지센터가 [가]가 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않고, 덮개를 직접 생산하지 않는다는 사실을 확인한 이후 지체 없이 [가]에 대한 계약 해지와 입찰 참가자격 제한 조치를 하였다면 [가]는 난지센터와 반류수조 덮개 3차 계약을 체결할 수 없었으나, 난지센터가 2023. 12. 20. 및 2024. 4. 1.이 되어서야 [가]의 계약 미이행을 사유로 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약의 해지를 각각 조달청에 요청함에 따라 [가]가 2023. 12. 4. 반류수조 덮개 3차 계약을 체결할 수 있었음

에 따라 위 계약에 대한 감독업무를 수행하였다.

### 가. 관계 법령 및 판단기준

「건설산업기본법」 제29조 제1항에 따르면 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 주요 부분의 대부분을 하도급할 수 없다고 되어 있다.

그리고 지방계약법 제31조 제1항 제3호에 따르면 「건설산업기본법」 등에 따른 하도급의 제한규정을 위반하여 하도급한 자, 발주기관의 승인 없이 하도급한 자 등에 대해서는 입찰 참가자격을 제한하도록 되어 있고, 반류수조 덮개 3차 계약 제안요청서에 따르면 위 계약은 원칙적으로 하도급이 금지되는 것으로 되어 있다.

한편, 난지센터는 물품 구매계약의 형식으로 이 건 반류수조 덮개 3차 계약을 체결하였으나, ① 위 계약의 과업 내용이 반류수조에 금속구조물을 제작·설치하는 것인 점,<sup>26)</sup> ② 난지센터는 위 계약 입찰 공고 시 입찰참가자로 하여금 금속구조물·창호·지붕건축물 조립공사업 등록증을 제출하도록 한 점, ③ 계약상대자로 선정된 **ㄱㄱ**는 전문건설공제조합으로부터 위 계약의 이행 및 하자보수 등에 대한 보증을 받은 점, ④ **ㄱㄱ**는 반류수조 덮개 1~3차 계약을 체결한 후 건설산업종합정보망(키스콘)을 통해 각각의 공사를 건설공사대장에 등록한 점 등을 고려할 때, 반류수조 덮개 3차 계약은 「건설산업기본법」의 적용 대상인 건설공사에 해당한다.<sup>27)</sup>

따라서 난지센터는 반류수조 덮개 3차 계약의 계약상대자가 도급받은 계약

26) 「건설산업기본법」 제2조 제4호에 따르면 건설공사란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경설비공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다고 되어 있음

27) 구체적으로는 「건설산업기본법 시행령」 제7조 관련 [별표 1] “건설업의 업종, 업종별 업무분야 및 업무내용”의 전문공사 중 금속구조물·창호·지붕·건축물 조립공사업에 해당함

을 하도급하는 일이 없도록 면밀히 감독하여야 하고, 계약상대자가 난지센터의 승인 없이 도급받은 계약의 전부 또는 일부를 하도급한 사실을 확인한 경우 입찰 참가자격 제한 등의 조치를 하여야 했다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

☐☐는 2023. 12. 4. 난지센터와 반류수조 덮개 3차 계약(금액: 730,400,000원)을 체결한 이후인 같은 해 12. 28. 다른 금속덮개 제조업체인 ☐☐주식회사(대표이사 J, 이하 “☐☐”라 한다)와 난지하수처리장 알루미늄 덮개 계약(금액: 385,000,000원)을 체결함으로써 난지센터와 체결한 반류수조 덮개 3차 계약 중 금속덮개 제작·설치 공정 전부를 하도급하였다.

이와 관련하여 난지센터는 “3항 나”의 내용과 같이 2023. 6. 27. ☐☐에 대한 공장점검을 통하여 ☐☐가 금속덮개를 직접 생산하지 않는다는 사실을 확인하였고, 2024. 1. 29. 반류수조 덮개 설치 공사를 진행 중이던 ☐☐ 직원으로부터 ‘☐☐로부터 난지센터의 덮개 설치 작업을 하청받았다’는 진술을 확인하였으며, 2024. 1. 30.에는 ☐☐ 직원으로부터 ‘☐☐는 영업만 할 뿐 금속덮개를 설계·제작할 능력은 없는 업체다’라는 의견을 확인하는 등으로 ☐☐가 난지센터의 승인 없이 반류수조 덮개 3차 계약의 대부분을 ☐☐에 하도급하였다는 사실을 확인<sup>28)</sup>하였다.

그런데 난지센터는 반류수조 덮개 3차 계약의 하도급 현황에 대한 조사를 실시하거나 ☐☐에 입찰 참가자격 제한 등의 조치를 하지 않은 채 2024. 4. 9. 위 계약이 완수된 것으로 준공 처리하였다.

28) 난지센터 과장 K(D의 후임자)는 2024. 1. 29. 반류수조 덮개 설치공사 현장을 점검하는 과정에서 ☐☐ 현장 소장 L로부터 ☐☐로부터 덮개 설치 작업을 하청받았다는 내용의 진술을 확인한 후 이를 2024. 1. 30. 및 같은 해 2월(정확한 날짜 모름) E와 M에게 각각 전달하고 보고하였음

그 결과 난지센터는 ㉠㉠의 「건설산업기본법」 제29조 위반 행위에 대하여 입찰 참가자격 제한 등의 조치를 하지 않은 채 2024. 4. 12. ㉠㉠에 계약대금 730,000,000원을 지급하게 되었다.

## 5. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

E는 2017. 1. 16.부터 2024. 5. 3. 감사일 현재까지 난지센터 ㉠과에서 근무 하면서 반류수조 덮개 설치 사업의 계약상대자 결정 및 계약 관리업무 등의 실무를 담당하였다.

### 가. 상급자의 지시에 따라 계약상대자를 미리 정해놓고 특정 업체와 부당 수의계약 체결

「서울특별시 공무원 행동강령」 제7조에 따르면 공무원은 상급자가 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시를 하였을 때에는 그 상급자에게 소명하고 지시에 따르지 아니하거나 행동강령책임관과 상담함으로써 부당한 지시를 취소·변경하는 등 적절한 조치를 하도록 되어 있다.

그런데 E는 “2항 나 1)”의 내용과 같이 D로부터 ㉠과 반류수조 덮개 1차 계약을 체결하라는 지시를 받은 후, 아무런 검토 없이 ㉠을 계약상대자로 정하는 것은 계약업무를 공정하지 않게 수행하는 것이라고 생각하였으나, 상급자인 D가 결정한 사항에 대하여 이의를 제기하기는 어렵다고 판단하여 D의 지시를 거부하거나 행동강령책임관 등에게 신고하는 등의 조치를 하지 아니하였다.

이후 E는 「특정제품 선정심사위원회 운영요령」에 따른 사전 시장조사를 통해 특정제품 선정의 필요성을 검토하고 타사 덮개 제품의 성능과 가격 등을 비교·검토하지 않은 채, 2022. 8. 19.부터 같은 해 8. 23.까지 ㉠로부터 ㉠의 덮

개 제품이 다른 경쟁업체 제품과 비교하여 내구 연한이 가장 길고, 공정 기간이 가장 짧으며, 단가는 가장 낮다는 등의 내용으로 ㉠㉠에 유리하게 작성된 특정 제품 비교검토표 등을 포함한 특정기술 선정심사 요청서를 자신의 전자메일로 받은 후, 이를 그대로 특정제품 선정심사위원회 안건 자료로 상정하는 방법으로 특정제품 선정심사위원회의 심사를 받아<sup>29)</sup> ㉠㉠를 반류수조 1차 계약의 계약상 대자로 결정하였고, 난지센터는 2022. 11. 8. 수의계약의 방법으로 ㉠㉠와 반류수 조 덮개 1차 계약을 체결하였다.

그리고 E는 2023년 2월(정확한 날짜 모름) D로부터 “덮개 2차 계약도 1차 계약처럼 ㉠㉠과 추진해라”라고 지시받은 후 2023. 2. 24. 반류수조 덮개 2차 계약도 1차 계약과 같은 절차를 거쳐 ㉠㉠를 계약상대자로 결정하였고, 난지센터는 2023. 4. 11. 수의계약의 방법으로 ㉠㉠와 반류수조 덮개 2차 계약을 체결하였다.

그 결과 “2항 나 1)”과 같은 결과를 초래하였다.

**나. 계약기간을 부당하게 연장하고, 수의계약 요건 미충족 사실을 확인하고도 아무런 조치를 하지 않는 등 계약 관리업무 태만**

E는 ㉠㉠가 2022. 11. 8. 난지센터와 반류수조 덮개 1차 계약을 체결하고 같은 해 11. 10. 위 계약의 선금 602,000,000원을 지급받고도 계약 이행에 착수하지 아니하자, 2023년 3월부터 ㉠㉠ 대표이사 A에게 위 계약을 조속히 이행할 것을 반복하여 독촉하였는데, 이 과정에서 A로부터 ㉠㉠가 회사 자금 사정으로 계약을 이행하지 못하고 있다고 답변받았다.

29) E는 감사원 문답과정에서 D로부터 ㉠㉠와 계약을 체결하라는 지시를 받았으므로 특정제품 선정의 필요성 등을 검토할 필요가 없다고 생각하여 ㉠㉠로부터 제공받은 특정기술 선정심사 요청서 등의 자료를 그대로 특정제품 선정심사위원회의 안건 자료로 상정하였다고 진술

그리고 2023년 4월(정확한 날짜 모름) E는 [나]과 사무실에서 D와 함께 A를 면담하였는데, 이때 A는 회사 자금 사정으로 반류수조 덮개 1차 계약을 이행하지 못하고 있다면서, 2차 계약 선금을 받으면 자금 문제를 해결할 수 있다는 주장과 함께 알루미늄 단가 폭등으로 계약기간 연장이 필요하다고 주장하며 반류수조 덮개 1차 계약의 계약기간 연장을 요청하였다.

A의 요청을 들은 E는 A의 주장과 달리 반류수조 덮개 1차 계약이 지연되는 실제 사유는 [개개]의 자금 문제 때문이고, A의 요구대로 계약기간을 연장할 경우 난지센터 인근에 거주하는 주민들의 악취 관련 민원 제기가 늘어날 것이라고 생각하였다.

그러나 E는 A와의 면담이 끝난 후 D가 [나]과 사무실에서 “[개개]가 2차 덮개 계약 선금을 받으면 자금 사정이 해결돼서 1차 덮개 계약과 2차 덮개 계약을 이행할 수 있는데, 지금 계약을 연장 안 하고 지체상금을 부과하면 어떻게 되겠어”라고 얘기하며 계약기간 연장을 지시하자, D의 지시대로 계약기간을 연장하기로 하였다.

이에 E는 2023. 4. 13. 알루미늄 원자재 가격 상승 등의 사유로 계약기간 연장을 요청한다는 [개개]의 문서를 접수하고는, 실제로 계약이 지연되는 사유는 [개개]의 자금 사정이라는 사실을 알면서도 알루미늄 자재 품귀 현상 등에 따라 계약기간을 연장하는 것이 타당하다는 내용의 “준공기한 연기 검토보고” 문서를 기안하여 D의 검토결재를 받았다.

그리고 난지센터 소장 M은 E가 관련 규정에 맞게 “준공기한 연기 검토보고” 문서를 기안한 것으로 생각하여 실제로 알루미늄 자재 단가 상승 등 계약기

간 연장 사유가 발생하였는지 확인하지 않은 채 이를 그대로 결제(전결)하여 계약기간 연장을 확정하였다.

한편, E는 2022. 11. 8. 및 2023. 4. 11. 반류수조 덮개 1차 및 2차 계약을 각각 체결한 이후 계약 이행 지연이 계속되자, 2023. 6. 27. 계약 이행 현황을 확인하기 위하여 [가]에 대한 공장점검을 실시하였는데, 이 과정에서 [가]가 아닌 [나]가 덮개를 생산한다는 사실과 [나]의 공장에서도 반류수조 1차 및 2차 계약 관련 덮개 생산이 진행되지 않고 있다는 사실을 확인하였다.

그런데 E는 지방계약법 등의 규정을 충분히 검토하지 않음으로써 [가]가 덮개를 직접 생산하지 않는 경우 지방계약법 시행령 제25조 제1항에 따른 수의계약 요건을 충족하지 못한다는 사실<sup>30)</sup>을 알지 못하여, [가]의 덮개 직접생산 미이행에 대하여 아무런 조치를 하지 않았다.

그리고 M은 공장점검을 실시한 다음 날인 2023. 6. 28. [가]과 팀장 N으로부터 [가]가 덮개를 직접 생산하지 않는다는 사실을 보고받았으나, E와 같이 [가]가 덮개를 직접 생산하지 않는 경우 수의계약 요건을 충족하지 못한다는 사실을 알지 못하여 계약해지 등의 조치를 검토하도록 담당자 등에게 지시하지 아니하였다.

그 결과 “3항 나”와 같은 결과를 초래하였다.

**다. 발주기관의 승인 없이 계약의 대부분을 다른 업체에 하도급한 사실을 확인하고도 아무런 조치를 하지 않는 등 하도급 감독업무 태만**

E는 “3항 나”의 내용과 같이 2023. 6. 27. [가]에 대한 공장점검을 통하여

---

30) 지방계약법 시행령 제25조 제1항 6호 라목에 따르면 중소기업자가 직접 생산한 성능인증 제품 등을 그 생산자로부터 제조·구매하는 경우 수의계약할 수 있도록 되어 있으므로, [가]가 성능인증 제품인 덮개를 직접 생산하지 않는 경우 위 수의계약 요건을 충족하지 못함

㉠㉠가 덮개를 직접 생산하지 않는다는 사실을 확인하였고, 2024. 1. 17.에는 ㉠㉠로부터 다른 업체와 계약을 체결하고 난지센터에 납품할 금속덮개를 제작하고 있다는 내용이 포함된 문서를 수신하였다.

그리고 E는 2024. 1. 30. 현장에서 반류수조 덮개 설치 공사를 진행 중이던 ㉠㉠ 직원이 같은 해 1. 29. '㉠㉠로부터 난지센터의 덮개 설치 작업을 하청받았다'고 ㉠과장 K와 ㉠과 팀장 O에게 진술했다는 사실을 K로부터 전해들었다.

또한 E는 2024. 1. 30. 오후 2시경 ㉠과 사무실에서 K 및 O와 함께 ㉠㉠ 영업부장 P 등 2명과 면담하면서 '㉠㉠는 ㉠㉠로부터 양도받은 금속덮개 관련 특허를 활용하여 영업하고, ㉠㉠는 ㉠㉠가 수주한 계약의 제작·납품 권리를 갖기로 했다. ㉠㉠는 영업만 할 뿐 금속덮개를 설계·제작할 능력은 없는 업체다'라는 취지의 ㉠㉠ 직원의 의견을 확인하기도 하는 등으로, ㉠㉠가 난지센터의 승인 없이 반류수조 덮개 3차 계약의 대부분을 ㉠㉠에 하도급하였다는 사실을 확인하였다.

그런데 E는 반류수조 덮개 3차 계약이 물품 구매계약의 형식으로 체결되었다는 사유로 「건설산업기본법」 제29조 등 하도급 관련 규정이 적용되지 않는다고 임의로 판단하여 ㉠㉠의 하도급 현황에 대한 조사를 하거나 ㉠㉠에 대한 입찰 참가자격 제한 등의 조치를 하지 않은 채 2024. 4. 9. 위 계약이 완수되었다는 내용의 준공조서를 기안하였다.

그리고 M은 2024년 2월(정확한 날짜 모름) ㉠과장 K와 ㉠과 팀장 O로부터 반류수조 덮개 3차 계약 하도급 현황을 보고받아 ㉠㉠가 난지센터의 승인 없이 위 계약의 대부분을 ㉠㉠에 하도급한 사실을 알고 있었으나, E와 같이 반류수조

덮개 3차 계약은 하도급 관련 규정이 적용되지 않는 것으로 임의로 판단하여 E가 기안한 위 준공조서를 그대로 결재하였다.

그 결과 “4항 나”와 같은 결과를 초래하였다.

## 관계기관 등 의견

### ① 관계기관 의견

서울특별시는 감사결과에 이견을 제시하지 않으면서, 향후 특정제품 선정의 필요성을 사전에 충분히 검토하여 특정제품 선정의 필요성이 인정되는 경우에만 하여 특정제품 선정심사위원회를 거쳐 계약상대자를 결정하고, 계약기간 연장 시 계약상대자의 귀책 여부 등을 엄격히 적용하는 등으로 계약 감독업무를 철저히 하며, 「건설산업기본법」 제29조를 위반한 [OO]를 고발하는 등 후속 조치 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

### ② 관련자 의견

E는 반류수조 덮개 계약은 특정제품 선정의 필요성이 인정되지 않는데도 D의 지시에 따라 [OO]를 수의계약상대자로 결정하고, 계약기간 연장 사유에 해당하지 않는데도 반류수조 덮개 1차 계약을 연장하며, [OO]가 난지센터의 승인 없이 반류수조 덮개 3차 계약의 대부분을 다른 업체에 하도급한 사실을 확인하고도 아무런 조치를 하지 않는 등으로 반류수조 덮개 계약 관련 업무를 잘못 처리한 사실을 인정하였다.

징계요구 양정      반류수조 덮개 계약의 계약상대자 결정 업무 및 계약 관리업

무를 부당 처리한 E의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

#### 조치할 사항 서울특별시장은

- ① (“2항 나 1)”, “3항” 및 “4항”과 관련하여) 난지물재생센터 반류수조 덮개 제작·설치 계약의 계약상대자 결정 및 계약 관리업무를 부당하게 처리한 E<sup>31)</sup>를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하고(징계)
- ② (“3항” 및 “4항”과 관련하여) E의 상급자로 계약 관리업무에 대한 관리·감독을 소홀히 한 관련자 난지물재생센터 소장 M(현 영등포아리수정수센터 소장)에게는 주의를 촉구하며(주의)
- ③ (“2항 나 2)”와 관련하여) 앞으로 특정제품 선정의 필요성이 인정되지 않는 데도 특정 업체를 미리 계약상대자로 내정한 후, 해당 업체로부터 제출받은 자료를 그대로 특정제품 선정심사위원회의 심의 안건으로 상정하는 일이 없도록 하는 등 계약상대자 선정 업무를 철저히 하고(주의)
- ④ (“4항”과 관련하여) 난지물재생센터 반류수조 덮개 제작·설치 3차 계약의 대부분을 주식회사에 하도급한 주식회사 를 「건설산업기본법」 제96조에 따라 고발하고, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조에 따라 입찰 참가자격을 제한하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

---

31) C는 2022. 12. 31.에, D는 2024. 12. 31.에 각각 서울특별시에서 정년퇴직하여 징계 등 미조치