

계약분야 특정감사 결과 보고

□ 감사개요

- 감사기간 : 2020. 9. 21. ~ 9. 25. (5일간)
- 감사범위 : 2017. 1. 1. ~ 2019. 12. 31. 계약 전반

□ 감사결과 : 지적건수 7건

행정상	시정 1건 주의 6건	재정상	회수 1건
-----	----------------	-----	-------

※ 재정상 조치 : 1건 / 000,000원 (회수)

감 사 관
(감 사 팀)

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

건전한 계약질서를 유지하기 위하여 계약 전반에 대한 적정성을 검토하고 지역 특수성에 따른 특정업체와 계약편중 등 비리발생 요인을 예방하기 위해 수의계약 및 분할발주 실태에 대한 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사 중점 및 대상

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법” 이라함) 제9조 제1항에 따라 계약을 체결하려는 경우에는 일반입찰(경쟁입찰)을 원칙으로 하며, 예외로 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 수의계약을 할 수 있다.

같은 법 시행령 제25조부터 제27조까지, 제29조부터 제31조까지 수의계약을 할 수 있는 경우를 정하고 있으며, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정자치부 예규)」 제5장 수의계약 운영요령에 따라 수의계약을 체결하는 경우에 계약상대자의 선정방법 등 필요한 사항을 정하고 있다.

[표] 수의계약 유형별 구분

구분	유형	주요 내용				견적서 제출방법
		종합공사	전문공사	전기 등 그밖의공사	용역·물품 기타	
2인 이상 견적제출	금액기준	추정가격 2억 원 이하	추정가격 1억 원 이하	추정가격 8천만 원 이하	추정가격 5천만 원 이하	◦지정정보처리장치에 의한 계약
1인 견적 제출가능	금액기준	추정가격 2천만 원 이하 (다만, 여성기업 또는 장애인기업과 계약 체결 시 5천만 원 이하)				◦지정정보처리장치에 의하지 않고 수의계약 가능
	하자곤란 등	◦하자구분 곤란, 혼잡, 마감공사 및 특허공법 등				
	천재지변 등	◦천재지변 등 ◦계약을 해제·해지한 경우 등				

※ 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제5장 수의계약 운영요령 중 발체

이번 감사에서는 “[표] 수의계약 유형별 구분” 중 2인 이상 견적제출 수의계약은 국가종합전자 조달시스템(www.g2b.go.kr)을 통해 2인 이상으로부터 견적서를 제출 받도록 하는 일반경쟁 입찰 방법의 형태로 감사대상에서 제외하였으며 지속적으로 특혜의혹 등 문제가 제기되며 행정편의와 적기집행이라는 명목으로 자의성 개입 여지의 논란이 되고 있는 1인 수의계약을 중점으로 감사를 계획하였고, 부정당업자와 수의계약 체결, 일반공사 무등록 업체와 수의계약 체결, 분할발주를 통한 수의계약 체결, 수의계약 준공검사 적정성 여부, 남양주시공무원행동강령규칙 준수 여부(알선·청탁 등의 금지 등) 등을 점검하는 데 중점을 두고 특정감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

서면감사에 앞서 기존 감사 지적사항, 타 시·군 감사 사례 및 시민의견 수렴 등 관련 자료를 수집·분석하였으며, 이후 계약 집행에 관한 대상 부서 자료 제출(2020. 9. 8. ~ 9. 16.)를 거쳐 2020. 9. 21.부터 동년 9. 25.까지 5일간 감사인원 5명을 투입하여 서면감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 감사대상부서와 의견을 교환하였으며, 소명 기간을 거친 후 이를 검토하여 감사결과에 반영하였으며 지적사항에 대한 내부검토를 거쳐 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 7건의 위법·부당사항 등이 확인되었다.

(단위 : 건, 명, 천원)

행정상 조치(건)			재정상 조치(건)			신분상 조치(명)		
계	시정	주의	계	회수	추징	계	징계	훈계
7	1	6	1	1		-	-	-

감사결과 중대한 과실 및 청렴의무 위반 비위는 발견되지 않았으나 총 7건의 위법·부당사항 등이 확인되었으며, 회수 등 조속히 조치할 필요가 있는 1건은 시정 요구 하였고, 6건에 대하여는 유사한 사례가 재발하지 않도록 주의 조치하였다.

향후 추진과제로는 대부분의 지적사항이 “관련 규정 미숙지로 인한 담당자의 업무소홀” 과 “촉박한 일정으로 선례답습” 으로 분할발주 등의 동일한 지적사항이 반복됨을 고려하여 감사결과 지적사항을 전 부서에 사례전파하고 관련 법규에 대한 업무연찬을 실시하도록 요구하는 한편, 지속적이고 정기적인 점검 및 감사를 실시 할 계획이다.

계약업무를 주관하는 회계과에는 계약분야 반복 지적사항 및 각 사업부서 업무담당자들의 고충사항을 파악하여 업무 매뉴얼을 작성·배포하거나 정기적인 교육을 실시하는 등의 방안을 검토하고, 각 사업부서에서 계약 요청 시 관련 규정을 면밀히 검토하여 업무를 추진하도록 요구하고자 한다.

2. 감사결과 처분계획

□ 처분요구내역 총괄

행정상 조치(건)			재정상 조치(건)			신분상 조치(명)		
계	시정	주의	계	회수	추징	계	징계	훈계
7	1	6	1	1	-	-	-	-

□ 처분요구목록

일련 번호	제 목	조 치 구 분			비고
		행정상	재정상	신분상	
계			회수 000,000원		
1	수의계약 부적정(분할발주)	주의			

일련 번호	제 목	조 치 구 분			비고
		행정상	재정상	신분상	
2	긴급공고 부적정	주의			
3	물품구매 계약 직접생산여부 확인 소홀	주의			
4	산업안전보건관리비, 산재 및 고용 보험 등 정산 소홀	시정	회수 000,000원		
5	일상경비 집행 부적정(분할발주 등)	주의			
6	제한입찰 운영 부적정	주의			
7	용역대금 지급 부적정	주의			

3. 감사 지적 사항

감사결과 지적사항은 다음과 같다.

1	분할발주 등 수의계약 부적정	NO. 1
----------	------------------------	--------------

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법 시행령」 제77조 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 등에 따르면 동일구조물공사와 단일공사¹⁾로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 시기적으로 분할하거나 공사량을 구조별·공종별로 분할하지 아니하고 일괄하여 계약을 체결하여야 하며, 1인 수의계약을 체결하기 위한 분할 발주를 금지하도록 규정하고 있고, 용역·물품 계약에 대하여도 단일 사업을 부당하게 분할하거나 시기적으로 나누어 체결하지 않도록 해야 한다고 규정하고 있다.
- 따라서 해당연도 예산에 특정 단일사업으로 책정되거나 사업내용이 유사하거나 중복되는 사업은 법령의 범위 내에서 통합발주 하여야 하며 예산 집행과정에서 단일사업으로 예상되는 경우에도 지출성과를 극대화할 수 있도록 통합 발주 하여야 한다.
- 그런데도 ◇◇◇◇과(現 ◆◆◆과)는 “♠♠○○○주년 및 ♠♠○○○주년 ◆◆◆□□ ♣♣♣♣ 운영 용역” 을 추진하면서, □□□□과는 “♣♣♣♣

1) 단일공사 : 해당연도 예산에 특정 단일사업으로 책정되거나 예산에 특정되지 아니한 경우에는 예산집행과정에서 특정되는 공사를 포함

♣ 조성사업 관급자재 구입” 을 추진하면서 , ■■■■과는 “시청 본청(신관 별관 포함) 사무실 ◇◇ 공사” 를 추진하면서, △△△△과는 “□□□□□ ○ ○○○○○ 제작” 을 추진하면서, ▲▲▲▲과는 “○○○○ ○○○○ 시설 수리 및 수선” 을 추진하면서, ▽▽▽▽과(現 ▼▼▼▼과)는 “▣▣▣▣통합관제 물 품 구입” 을 추진하면서, ☆☆☆☆과(現 ★★★★★★과)는 “☆☆유지보수용 자재(▣▣▣▣) 구입” 을 추진하면서 확정된 사업에 대하여 통합발주 할 수 있음에도 22,000천원 이하 여러 건으로 분할하여 1인 건적 수의계약을 발주 한 사실이 있다.

▪ 「지방계약법」 등 관련 법령에 따라 사업내용 등을 면밀히 검토하여 1인 건적 수의계약 체결을 위하여 공사량 등을 의도적으로 분할하지 않도록 하고 유사하거나 중복되는 사업은 통합발주 하여 예산 낭비를 줄이는 등 계약 업무 추진 철저 (주의)

2	긴급공고 부적정	NO. 2
----------	-----------------	--------------

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제35조(입찰공 고의 시기)에 따르면 일반입찰공고는 그 입찰서 제출 마감일의 전날부터 기 산하여 7일 전에, 공사입찰은 추정가격에 따라 7일에서 40일 전에 공고하여 야 하며, 재공고 또는 조기집행, 다른 사업과 연계, 긴급행사 및 재해예방· 복구 등 긴급공고는 5일전까지 공고할 수 있다. 협상에 의한 계약의 경우에는 추정가격에 따라 10일에서 40일 전에 공고하여야 하며, 재공고 또는 조 기집행, 다른 사업과 연계, 긴급행사 및 재해예방· 복구 등 긴급공고는 10 일전까지 공고할 수 있다.
- ○○과에서는 2017년 1월부터 2019년 10월²⁾까지 긴급입찰공고 ○○○건 중 ○○○건에 대해서 긴급공고의 사유로 예산의 조기집행을 주장하나 그중 대 부분은 정해진 기간대로 공고하여도 조기집행 하는데 영향을 미치지 않는 시 기(연초, 6월 중순 이후)였으며, 나머지 ○○건 중 ○○건의 경우에는 특별한 사유 없이 사업부서의 요청에 의해 긴급공고 하였다. 특히, □□□□□(▣▣▣▣) 위탁처리 용역, □□□□□(▣▣▣▣) 위탁처리 용역, ▣▣▣▣ 야간경비 용역, ▣▣▣▣사업 보충식품 공급업체 선정, ▣▣▣▣ 관리교 특수경비 용 역, §-§ § § § 통합센터 유지보수의 용역의 경우 매년 반복적으로 발생하

2) 2019년 지방재정 신속집행 적극 활용 지침(2019.10.31. 행정안전부 회계제도과)에 의거 2019년 11월부터는 신속집행을 위한 입찰은 특별한 사유가 없는 한 모두 긴급입찰로 시행

는 계약사항임에도 불구하고 2년 연속 긴급공고 하는 등 긴급공고를 특별한 사유 없이 남용하여 업체의 입찰 참여 기회를 제한한 사실이 있다.

▪ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 등 관련 규정을 준수하여 앞으로 특별한 사유 없이 긴급공고를 남용하지 않도록 업무처리 철저 (주의)

3	물품구매 계약 직접생산여부 확인 소홀	NO. 3
----------	-----------------------------	--------------

- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제9조(직접생산의 확인 등)에 따르면 공공기관의 장은 중소기업자간 경쟁의 방법으로 제품조달계약을 체결하거나, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조 단서 또는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조제1항 단서에 따라 경쟁제품에 대하여 수의계약의 방법으로 계약을 체결하는 경우로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 제품조달계약을 체결하려면 그 중소기업자의 직접생산 여부를 확인하여야 하고, 다만 제4항에 따라 중소벤처기업부장관이 직접생산을 확인한 서류를 발급한 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.
- 따라서 중소벤처기업부장관이 중소기업자간 경쟁제품으로 지정한 물품을 1천만원 이상 구매할 경우 그 중소기업자의 직접생산 여부를 확인하여야 하고 다만, 중소벤처기업부장관이 직접생산을 확인한 서류를 발급한 경우에는 그러하지 아니한다.
- 그런데도, ○○과에서는 중소벤처기업부장관이 중소기업자간 경쟁제품으로 지정한 △△△△△△△의 구매계약을 (주)▲▲ (대표 ▼▼▼)과 체결함에 있어 직접생산 여부(직접생산확인증명서 제출 등)를 확인하지 아니하고 금 00,000,000원의 물품구매 계약을 체결한 사실이 있다.

▪ 관련 규정을 준수하여 앞으로 동일 사례가 발생하지 않도록 업무처리 철저(주의)

4	산업안전보건관리비, 산재 및 고용보험 등 정산 소홀	NO. 4
----------	-------------------------------------	--------------

- 「산업안전보건법」 제30조(산업안전보건관리비의 계상 등) 및 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」(고용노동부 고시 제2017-8호)에 따르면

건설 사업을 타인에게 도급계약을 체결하여 시행하는 경우에는 산업재해 예방을 위해 총공사금액 4천만원 이상인 공사에 대해 산업안전보건관리비(이하 “안전관리비”라 한다)를 도급금액에 계상하도록 규정하고 있다.

- 그런데도, ○○○○과(구 ●●●●과)에서는 『2017년도 ●●● 주변 조경유지관리공사』를 주식회사 ●●●●과 수의계약하면서 4천만원 미만인 공사로 안전관리비 계상대상이 아님에도 안전관리비 000,000원에 대하여 금액 없이 계약 및 정산완료(2017. ○○. ○.)한 사실이 있고, ◇◇◇◇과에서는 『◇◇◇◇◇◇◇(☀☀☀☀지구 §-○§§) 리모델링공사』를 추진하면서 ⊙⊙⊙⊙⊙과에 계약의뢰를 하였고, ⊙⊙⊙⊙⊙과에서는 (주)●●●●과 수의 계약하면서 4천만원 미만인 공사로 안전관리비 계상대상이 아님에도 안전관리비 000,000원에 대하여 금액 없이 계약 및 정산완료(2018. ○○. ○.)한 사실이 있다.
- 「건설산업기본법」 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) 제7항에 따르면 건설공사 도급계약의 당사자는 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따른 보험료, 「국민연금법」에 따른 국민연금보험료, 「국민건강보험법」에 따른 건강보험료, 「노인장기요양보험법」에 따른 노인장기요양보험료 등 그 건설공사와 관련하여 건설사업자가 의무적으로 부담하여야 하는 비용의 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 분명하게 적어야 하며,

「건설산업기본법 시행령」 제26조의2(보험료 등의 비용 명시 및 정산) 규정에 의하면 건설공사의 도급계약 당사자는 법 제22조제7항에 따른 보험료 등의 비용을 사회보험의 보험료 적용기준(국토교통부 고시 제2016-781호)에 따라 도급금액 산출내역서(하도급금액 산출내역서를 포함한다)에 명시하고, 발주자는 그 건설공사를 도급받은 건설업자가 보험료 등을 부담하였는지 여부에 관하여 확인할 수 있으며, 이 경우 발주자가 필요하다고 인정하는 경우에는 그 건설업자에게 보험료 등을 납부한 확인서의 제출을 요구할 수 있다.

- 그런데도, ○○○○과(구 ●●●●과)에서는 2017.○.○.~2017.○.○○. 기간동안 『2017년 ●●● 및 ○.○○ ●●● 바닥·구조물 복원 공사』를 추진하면서 준공 시 고용보험료 및 산재보험료 가입 확인서 또는 납입영수증 등 증빙서류를 제출하지 않았음에도 확인 및 정산 없이 2017.○.○○. 정산 완료한 사실이 있고, ◇◇◇◇과(구 ◆◆◆◆과)에서도 2019.○.○○.~2019.○.○. 기

간 동안 『◆◆◆◆◆ 사무실 확장 전기공사』를 추진하면서 준공 시 고용보험료 및 산재보험료 가입 확인서 또는 납입영수증 등 증빙서류를 제출하지 않았음에도 확인 및 정산 없이 2019.○.○○. 정산 완료한 사실이 있다.

▪ 관련법령을 준수하여 동일한 사례가 발생하지 않도록 업무를 철저히 하고 과 지급된 산업 안전보건관리비는 회수조치, 산재보험료 및 고용보험료는 조속히 정산조치(시정)

5	일상경비 집행 부적정(분할발주 등)	NO. 5
----------	----------------------------	--------------

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」, 「지방자치단체 예산 및 기금의 회계관리에 관한 규칙(행정안전부훈령 제130호, 舊 지방자치단체 재무회계 규칙)」 제49조, 舊 「남양주시 재무회계 규칙³⁾」 제23조에 따르면 해당연도 예산에 특정 단일사업으로 책정되거나 사업내용이 중복되는 사업 등은 법령의 범위 내에서 통합발주 하여야 하고, 1인 수의계약을 체결하기 위해 분할 발주하지 않아야 하며, 매해 일상경비 교부 범위에 따라 일상경비 교부 한도 이상의 사업은 회계(계약)업무담당 부서에 계약 의뢰하여야 한다.
- 그런데도 ◆◆◆◆◆과(舊 ◆◆◆◆◆과)에서는 ‘◆◆◆센터 G버스 광고 용역’ 과 ‘◆◆◆센터 전철 광고 용역’ 을 계약하면서, ◆◆◆◆과(舊 ◆◆◆◆과)에서는 2018년 10월 ‘하반기 ㄱㄱㄱㄱ ㄱㄱㄱ ㄱㄱㄱ’ 공연을 추진하던 중 동일한 업체가 진행하는 ‘○○○○연회극’ 과 ‘⊕⊕⊕쇼’ 를 계약하면서, ◆◆◆◆과(舊 □□□□과)에서는 2018년 12월 ‘남양주시 ■■■■ ■■■■ 안내판 설치 사업’ 을 추진하면서, ▲▲▲▲과(舊 ◆◆과)에서는 ‘2017년 주요 민원지 ●●● 제거사업’ 을 추진하면서 통합발주할 수 있는 사항임에도 계약부서에 계약 의뢰하지 않고 부서 자체에서 분할하여 1인 견적 수의계약 한 사실이 있다. 또한, ○○○○과(舊 ○○○○소속)에서는 ‘◆◆◆◆◆◆◆ 친환경 가구 등 구입’ 사업을 추진하면서 하나의 계획으로 확정된 사업에 대하여 지방계약법령에 따라 사업량을 분할하지 아니하고 일괄하여 계약을 체결하여야 하고, 추정가격 2천만원 이상

3) 舊 「남양주시 재무회계 규칙」은 행정안전부의 「지방자치단체 예산 및 기금의 회계관리에 관한 규칙(2020.05.01. 시행)」 개정에 따라 「남양주시 예산 및 기금의 회계관리에 관한 규칙(2020.09.24. 시행)」으로 전부 개정됨

의 물품 구입은 본청의 계약부서에 그 집행을 요구하고, 추정가격 1천만원에서 2천만원 미만의 물품 구입은 ㉠㉠㉠㉠㉠ 계약부서에 집행을 요구하여야 함에도 각 현장별 1천만원 미만의 금액으로 총 2~3개 건으로 분할하여 1인 견적 수의계약한 사실이 있으며, 더욱이 ▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶과 ▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶의 경우에는 동일한 불박이장을 설치하면서 ㉠㉠㉠㉠ 및 ㉡㉡㉡㉡(동일 지번)에 1천만원 미만의 금액으로 분할하여 수의계약을 체결한 사실이 있다.

▪ 관련 규정을 준수하여 앞으로 동일 사례가 발생하지 않도록 업무처리 철저(주의)

6	제한입찰 운영 부적정	NO. 6
---	-------------	-------

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(2017.12.26.시행)제9조(계약의 방법) 및 같은 법 시행령 제20조(제한입찰에 의할 계약과 제한사항 등), 같은 법 시행규칙 제25조(제한입찰의 제한기준) 제3항, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규 제47호, 2018. 12. 1. 시행) 제4장 제한입찰 운영요령 제2절 제한입찰의 범위와 구분 및 제3절 제한기준과 방법에 따르면 입찰에 참가할 자의 자격을 제한하여 입찰공고 해야 하는 경우에는 시공능력, 실적, 기술보유상황, 주된 영업소의 소재지 등을 적정하게 고려한 후 과도한 제한이 되지 않도록 충분히 검토한 후 입찰공고 하여야 한다.
- 그런데도 ㉠㉠과에서는 나라장터에 입찰공고를 하면서 입찰에 참가할 자의 지역제한에 대하여 시·도 관할구역 안으로 제한할 수 있으며 그렇지 않을 경우 지역제한 없이 전국으로 확대하여야 함에도 ‘경기도 또는 서울시’로 제한하여 입찰 공고를 한 결과, 지방계약법령 등의 규정에 맞지 않은 입찰 참가자격 제한으로 인한 행정의 신뢰를 상실하는 결과를 초래하였다.

▪ 관련 규정을 준수하여 앞으로 동일 사례가 발생하지 않도록 업무처리 철저(주의)

7	용역대금 지급 부적정	NO. 7
---	-------------	-------

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제67조(대가의

지급) 제1호에 따르면 법 제18조제2항에 따라 지방자치단체의 재정 부담이 되는 계약의 대가는 제64조(검사)에 따른 검사를 완료 후 계약 상대자의 청구를 받은 날부터 5일 이내에 지급하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제6장 선금·대가 지급 요령 제3절 대가의 지급에서는 지방자치단체의 장이나 계약담당자는 공사·물품·용역 그 밖에 재정지출의 부담이 되는 계약에 있어서는 검사 후나 검사조서를 작성한 후에 그 대가를 지급해야하며, 대가지급 시 구비서류로 세금계산서와 대금청구서, 준공금인 경우 준공검사조서, 하자보증서, 공사 하도급 대금 지급 입증서류, 그 밖에 계약담당자가 대금지급에 필요하다고 판단되는 서류 등을 첨부하여 지급하도록 규정하고 있다.

- 따라서, ○○○○○과에서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조에 따른 검사를 완료한 후 계약상대자의 청구서를 접수하고 그에 따른 구비서류를 확인·검토 후에 청구를 받은 날로부터 5일 이내에 용역대금을 지급했어야 함에도 2019년 ○○○○○기금으로 계약상대자(○○○○○○)와 체결한 “○○○○○○○○ 정비 수요조사 용역”(계약금액 00,000천원)의 계약 건에 대하여 대가를 지급하면서 국민연금법 및 국민건강보험법 상의 보험료와 연체금 및 체납처분비 납부사실을 확인하지 않고 대가를 지급한 사실이 있다.

■ **관련 규정을 준수하여 앞으로 동일 사례가 발생하지 않도록 업무처리 철저(주의)**