

감사결과보고서

- 시설관리용역 계약체결실태 특정감사 -

2015. 5.

목 차

I. 감사실시 개요	1
1. 감사 목적	1
2. 감사대상 및 범위	1
3. 감사기간 및 인원	1
4. 감사중점사항	1
II. 감사대상 현황	2
1. 일반현황	2
2. 조직 및 인력	2
III. 감사결과	2
1. 총 평	2
2. 지적사항 총괄	3
3. 지적사항 요약	3
IV. 지적사항에 대한 처분요구	4
1. 처분요구사항 일람표	4
V. 기타사항	4

[별 첨] 1. 감사결과 처분요구서 3 부.

I. 감사실시 개요

1. 감사 목적

이번 감사는 □□지역본부와 □□□□지역본부 사옥의 청소·시설 관리 용역에 대한 일상감사 중 공개입찰을 실시하지 않고 연장계약을 체결한 사실이 발견되어 계약 체결 과정에서 발생한 문제점을 파악하고 원인과 책임 소재를 밝혀 재발방지 대책을 마련하는 것에 목적을 두었다.

2. 감사대상 및 범위

감사대상은 □□지역본부 ○○○○처와 □□□□지역본부 ○○○○처를 대상으로 시설관리용역 계약체결업무 전반에 대하여 감사를 실시하였다.

3. 감사기간 및 인원

2015. 4. 20.부터 같은 해 4. 24.까지 5일간 예비감사를 실시하여 문제점을 도출하고, 2015. 4. 27.부터 같은 해 4. 28. 그리고 4. 30.까지 3일간 3명 연인원 9명의 감사인력을 투입하여 감사를 실시하였다.

4. 감사중점사항

이번 감사는 시설관리용역 연장계약 체결의 적정성, 용역대가 지급의 적정성 및 재발방지를 위한 제도개선 사항 도출에 중점을 두었다.

II. 감사대상 현황

1. 일반현황

□□지역본부 ○○○○처는 2013.03.27.~2014.02.28.을 계약기간으로 하여 (유)△△△△△와 ‘2013년 본부사옥 시설물관리 및 청소용역’ 계약을 체결하였으나 (유)△△△△△ 당초 계약기간을 13개월 초과하여 용역을 수행하였다.

□□□□지역본부 ○○○○처는 2012.02.01.~2012.12.31.을 계약기간으로 하여 △△△△△방역과 ‘□□□□□본부 청소용역’ 계약을 체결하였으며 2013.04.01.~2013.12.31.을 계약기간으로 (주)△△△△△와 사옥기관실 시설관리용역 계약을 체결하였으나 각각 당초 계약기간을 27개월, 15개월 초과하여 용역을 수행하였다.

2. 조직 및 인력

○ □□지역본부 ○○○○처: 4/4

○ □□□□지역본부 ○○○○처: 6/6

III. 감사결과

1. 총 평

□ 공개입찰 미실시

용역이 종료되었다면 관계법령 및 사규에서 정한 바에 따라 공개 입찰을 실시해야 하나 이를 □□지역본부는 ‘익년도 용역업체가 선정될 때까지 동일조건으로 용역을 수행한다.’는 조항을 근거로, □□□□지역본부는 ‘계약기간 종료일로부터 계약해지의 통보가 없는 한 동일조건으로 용역을 수행한다.’는 조항을 근거로 부적절하게 용역기간을 연장해옴

□ 계약기간연장 근거서류 미작성

계약기간을 연장할 때에는 계약서, 계약보증보험증권 또는 보증 이행각서 징구 등 계약체결에 필요한 서류를 징구해야 하나 □□지역 본부는 계약문서를 작성하지 않고 2013년 시설관리용역 업체가 당초 계약기간을 13개월 초과하는 것을 방치 함

□ 용역근로자 퇴직금 사후정산 조항 작성에 대한 사항

시설관리용역의 용역대가에 포함된 일용근로자의 퇴직금이 근로자에게 정당하게 지급될 수 있도록 퇴직금 사후정산 조항을 계약서 조항에 추가 해야할 필요성이 있음

2. 지적사항 총괄

(단위 : 건, 원)

구분	계	행정상조치				재정상조치		신분상조치			현지 처분	모범 사례
		통보	시정	개선	권고	회수	지급	중징계	경징계	문책		
건수	3				1					2		
금액												

3. 지적사항 요약

1 □□지역본부 시설관리용역 계약 체결 부적정

< 요약 >

2013년도 본부사옥 시설물관리 및 청소용역 계약이 만료되었음에도 2014년도 시설물관리 및 청소용역업체를 선정하기 위한 일체의 절차를 진행하지 않아 기존업체가 용역을 연장하여 용역을 수행하였으며, 용역의 연장과 관련된 일체의 문서를 작성하지 않음

2 □□□□지역본부 시설관리용역 계약 체결 부적정

< 요약 >

2012년도 청소용역 및 2013년도 시설관리용역이 만료되어 익년도 용역업체를 선정하기 위한 공개입찰을 실시하지 않고 기존업체와 연장계약을 체결함

3 일용근로자 퇴직금 정산 조항 작성 필요

< 요약 >

시설관리용역의 용역대가에 포함된 일용근로자의 퇴직금이 근로자에게 정당하게 지급될 수 있도록 퇴직금 사후정산 조항을 계약서 조항에 추가해야할 필요성이 있음

IV. 지적사항에 대한 처분요구

1. 처분요구사항 일람표

(단위 : 명, 원)

일련 번호	감사대상기관 (부서)	건명	처분요구		조치 기한	감사자
			처분 종류	재정상 조치금액		
3-1	□□지역본부 ○○○○처	□□지역본부 시설물관리 및 청소용역계약체결 부적정	문책 (훈계)	-	20일	최○○외 2인
3-2	□□□□지역본부 ○○○○처	□□□□지역본부 시설물관리 및 청소용역계약체결 부적정	문책 (주의)	-	20일	최○○외 2인
3-3	○○처	일용근로자 퇴직금 정산 조항 작성 필요	통보	-	1개월	최○○외 2인

V. 기타사항

1. 감사결과 처분요구서 1부. 끝.

감 사 훈 계

제 목 □□지역본부 시설물관리 및 청소용역계약 체결 부적정
관 계 기 관 □□지역본부 ○○○○처
관 련 자 □□□□지역본부 ○○○○처 ◆◆ ○○○
(전 □□지역본부 ○○○○처 ◆◆)

내 용

위 사람은(이하 “관련자”라 한다.)은 2012년 3월부터 2015년 2월 3일까지 □□지역본부 ○○○○처 ◆◆으로 근무하며 2013년 3월부터 2015년 2월까지 계약사무를 담당하였다.

1. 공개입찰 미 실시에 대한 사항

관련자는 2013. 3. 27. ~ 2014. 2. 28.(12개월)을 계약기간으로 하여 ‘2013년 본부사옥 시설물관리 및 청소용역’(이하 “시설관리용역”이라 한다.) 계약을 (유)△△△△△와 체결하였다.

공사에서 체결하는 계약은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 공사의 「계약규정」 및 「계약사무처리규칙」에서 정한바와 같이 계약기간에 따라 장기계속계약, 계속비계약, 단년도계약으로 구분되며 이는 아래 [표-1]과 같이 구분된다.

[표-1] 계약분류별 주요 차이점

구 분	장기계속계약	계속비계약	단년도계약
사업내용	확정	확정	확정
총예산확보	미확보(당해년도분 확보)	확보	확보
계약체결	총공사금액으로 입찰하고 각 회계연도 예산범위 안에서 계약체결 및 이행 (총 공사금액부기)	총공사금액으로 입찰계약 (년부액 부기)	당해년도 예산범위 내 입찰계약
계약기간	1년 초과 가능	1년 초과 가능	1년 초과 불가

또한, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조 ①항은 계속비계약은 계속비사업에 대해서만 체결하도록 정하고 있고 「계약사무처리규칙」 제61조 ①항은 장기계속계약¹⁾으로 체결할 수 있는 용역의 종류를 명시하고 있다.

한편, 계약기간이 종료되면 관련법령 및 사규에서 정한 바에 따라 공개입찰을 실시하여 과업을 수행할 업체를 선정해야 하며 단년도계약은 계약기간이 1년 이내이기 때문에 매년 공개입찰을 실시해야 한다.

따라서 단년도계약인 2013년도 시설관리용역의 계약기간이 종료되면 공사 전자조달시스템을 이용하여 공개입찰을 통해 용역수행업체를 공정하게 선정했어야 했다.

그러나 관련자는 2013년도 시설관리용역의 계약기간이 종료되었음에도 2014년도 시설관리용역사업자 선정을 위한 아무런 입찰절차를 취하지 않았고 계약기간이 종료되었다는 사실 또한 인지하지 못했기

1) 운송, 보관, 측량, 시설관리등의 용역 또는 임차계약, 소프트웨어의 유지보수 계약 등

때문에 (유)△△△△△는 아무런 입찰절차를 거치지 않고 용역을 연장하여 수행하였다.

2. 2014년 연장된 용역수행의 근거와 계약문서 미작성에 대한 사항

관련자는 2013년 시설관리용역 계약을 체결하며 ‘단, 익년도 용역수행업체가 정해 질 때까지 동일한 조건으로 연장할 수 있다.’(이하 “연장조항” 이라 한다.)는 조항을 과업지시서 III 계약의 특기사항에 작성하였다.

공사의 「계약규정」 및 「계약사무처리규칙」은 계약기간을 연장하기 위한 별도의 규정을 마련하고 있지 않기 때문에 계약기간을 연장하고자 할 때는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 「기획재정부 계약예규」의 계약연장 사유를 준용해서 계약사무를 처리해야 한다.

한편, 「기획재정부 계약예규」 9 용역계약일반조건 제18조 ③항 및 제19조 ①항은 자연재해등 불가항력의 사유, 용역수행이 중단되었을 경우, 계약상대자의 부도등으로 보증이행을 하는 등 불가피한 경우에만 계약기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 공사의 「계약사무처리규칙」 별지 제11호 용역계약일반조건 제3조는 ‘계약문서는 계약서, 과업지시서, 입찰유의서, 용역계약일반조건, 가격산출내역서 등으로 구성한다.’라고 규정하고 있으며 「직제규정시행규칙」 <별표18>에 따르면 1백만 원 이상 용역계약의 집행방침과 예정가격의 작성, 계약체결은 본부장의 결재를 득해야 한다.

따라서, 「기획재정부 계약예규」에서 정한 계약기간의 연장사유를 충족하는 경우에만 시설관리용역의 용역계약기간을 연장할 수 있고 그렇지 않은 경우에는 시설관리용역계약을 진행하기 위한 내부집행방침을 수립하고 본부장에게 예정가격 작성을 요청한 후 공개입찰을 통해 낙찰자를 선정하고 계약문서 일체를 첨부하여 본부장의 결재를 득해야 한다.

그러나 관련자는 2013년도 시설관리용역 계약기간이 종료되었음에도 2014년 시설관리용역을 위한 집행방침을 수립하지 않아 공개입찰을 위한 예정가격 작성을 본부장에게 요청하지 않았고 전자조달시스템에 입찰공고 또한 시행하지 않아 2014년도 시설관리용역의 계약문서 일체를 작성 및 징구 하지 않았다.

또한, 추정가격 3천만 원을 초과하는 용역의 방침결정과 계약체결은 감사실로 일상감사를 의뢰하여 그 합법성 및 타당성을 검토 받아야 하나, 집행방침을 수립하지 않아 2014년도 시설관리용역의 일상감사를 의뢰하지 않음으로 공정한 입찰이 실시될 수 있는 마지막 기회를 상실하였다.

3. 용역대금 지급과 관련된 사항

지출원인행위는 지출의 원인이 되는 계약이나 그 밖의 행위를 말하며 「재무규정」 제36조 ②항은 ‘모든 지출은 지출원인행위에 따라 확정된 금액에 대한 변제행위로서만 할 수 있다.’라고 정하고 있다.

따라서 계약서등 계약문서가 작성되어야만 계약대금을 지급하기 위한 지출원인행위가 성립하게 되며, 마땅히 계약서에 명시된 계약금액의 범위 내에서만 예산을 집행할 수 있다.

그러나 관련자가 2014년도 시설관리용역의 계약문서를 작성하지 않아 지출원인행위가 성립하지 않았음에도 □□지역본부는 (유)△△△△△△에게 매월 3,862,160원의 용역대가를 추가 지급하였다.

그 결과, 관련자가 2014년도 시설관리용역의 경쟁입찰을 위한 절차 일체를 진행하지 않아 □□지역본부는 추가용역 수행의 근거가 되는 계약 문서 등이 존재하지 않았음에도 당초 계약기간을 13개월 초과하는 기간 동안 (유)△△△△△△가 시설관리용역을 수행하는 것을 방치하였고 용역대가를 지급할 수 있는 지출원인행위가 성립하지 않았음에도 총 50,208,080원의 용역대가를 지급하였다.

조치할 사항

대한지적공사장(○○○장)은 시설물관리 및 청소용역 계약을 체결함에 있어 공개입찰 미실시, 계약문서 미작성 등 계약규정에서 정하고 있는 계약의 원칙 및 계약의 방법 등을 소홀히 처리한 관련자에게 직원경고 등 처분에 관한 지침 제5조(처분사유)에 따라 관련자에게 **문책(훈계)** 처분 하시기 바랍니다.

감 사 주 의

제 목 □□□□지역본부 시설물관리 및 청소용역계약 체결 부적정
관 계 기 관 □□□□지역본부 ○○○○처
관 련 자 ○○처 ◆◆ △△△
(전 □□□□본부 ○○○○처 ◆◆)

내 용

위 사람은(이하 “관련자”라 한다.)은 2005. 7. 1.부터 2015. 2. 3.까지 □□□□지역본부 ○○○○처에 근무하여 2010년부터 2015년 2월 까지 계약 사무를 담당하였다.

1. 공개입찰 미실시와 관련된 사항

관련자는 2012. 4. 1. ~ 2012. 12. 31.(9개월)을 계약기간으로 하여 ‘대한지적공사 □□□□□□본부 청소용역’(이하 “청소용역”이라 한다.) 계약을 △△△△△△방역과 체결하였으며, 2013. 4. 1. ~ 2013. 12. 31.(9개월)을 계약기간으로 (주)△△△△△△와 ‘사육기관실 시설관리 용역’ (이하 “시설관리용역”이라 한다.)계약을 체결하였다.

공사에서 체결하는 계약은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 공사의 「계약규정」 및 「계약사무처리규칙」에서 정한바와 같이 계약기간에 따라 장기계속 계약, 계속비계약, 단년도계약으로 구분되며 이는 아래 [표-1]과 같이 구분된다.

[표-1] 계약분류별 주요 차이점

구 분	장기계속계약	계속비계약	단년도계약
사업내용	확정	확정	확정
총예산확보	미확보(당해년도분 확보)	확보	확보
계약체결	총공사금액으로 입찰하고 각 회계연도 예산범위 안에서 계약체결 및 이행 (총 공사금액부기)	총 공사금액으로 입찰계약 (년부액 부기)	당해년도 예산범위 내 입찰계약
계약기간	1년 초과 가능	1년 초과 가능	1년 초과 불가

또한, 계약기간이 종료되었다면 관련법령 및 사규에서 정한 바에 따라 공개입찰을 실시하여 과업을 수행할 업체를 선정해야 하며 단년도계약은 계약기간이 1년 이내이기 때문에 계약기간이 종료되었다면 공개입찰을 통해 과업을 수행할 업체를 선정해야 한다.

한편, 「계약사무처리규칙」 제40조 ⑤항은 적격심사기준에 따라 세부 심사기준을 정하여 적격여부를 심사하여 낙찰자를 결정하도록 정하고 있고 동 규칙 제29조 ④항은 추정가격이 1천만 원 이상인 수의계약의 경우 공사전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하도록 하고 있다.

따라서, 단년도계약인 청소용역과 시설관리용역의 계약기간이 종료되면 공사전자조달시스템을 통해 적격심사기준 또는 수의전자견적공고의 방법으로 용역수행업체를 공정하게 선정해야 한다.

그러나, 관련자는 청소용역과 시설관리용역의 계약기간이 각각 2012년도와 2013년도에 만료되었음에도 불구하고 적격심사기준 또는 수의전자견적공고의 방법에 의하지 아니하고 기존용역업체와 계약을 연장하였다.

2. 연장용역수행의 근거와 관련된 사항

관련자는 청소용역 계약 및 시설관리용역 계약을 체결하며 ‘쌍방이 계약기간 종료일로부터 1개월 전에 계약해지의 서면 또는 구두 통고가 없는 익년 용역업체 선정시까지 동일조건으로 용역 수행한다. 또한 쌍방 협의하에 1년씩 동일조건으로 재연장 할 수 있다.’(이하 “연장조항”이라 한다.)는 조항을 작성하였다.

공사의 「계약규정」 및 「계약사무처리규칙」은 계약기간을 연장하기 위한 별도의 규정을 마련하고 있지 않기 때문에 계약기간을 연장하고자 할 때는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 「기획재정부 계약예규」의 계약연장 사유를 준용해서 계약사무를 처리해야 한다.

한편, 「기획재정부 계약예규」 9 용역계약일반조건 제18조 ③항 및 제19조 ①항은 자연재해 등 불가항력의 사유, 용역수행이 중단되었을 경우, 계약상대자의 부도 등으로 보증이행을 하는 등 불가피한 경우에만 계약기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 「기획재정부 계약예규」에서 정한 계약기간의 연장사유를 충족하는 경우에만 청소용역과 시설관리용역의 용역계약기간을 연장할 수 있으며 그렇지 않은 경우에는 매년 공개입찰을 통해 용역을 수행할 업체를 선정해야만 한다.

그러나 관련자는 관련법령에서 정하고 있는 것과는 달리 최대 3년 동안 용역을 수행할 수 있는 연장조항을 작성하였고 이를 근거로 청소용역과 시설관리용역의 계약기간을 연장하여 왔다.

그 결과 엔가드대구방역과 (주)대동휴먼파크는 적법한 절차를 거치지 않고 당초 계약기간을 각각 27개월과 15개월 초과하여 용역을 수행하게 되었다.

조치할 사항

대한지적공사장(○○○장)은 시설물관리 및 청소용역 계약을 체결함에 있어 공개입찰 미실시 등 계약규정에서 정하고 있는 계약의 원칙 및 계약의 방법 등을 소홀히 처리한 관련자에게 직원경고 등 처분에 관한 지침 제5조(처분사유)에 따라 관련자에게 **문책(주의)** 처분하시기 바랍니다.

감 사 권 고

제 목 일용근로자 퇴직금 정산 조항 작성 필요

관 계 기 관 □□지역본부 ○○○○처

□□□□지역본부 ○○○○처

내 용

일정한 기간 동안 일정한 용역을 제공하고 그 대가로 확정된 금액을 지급하는 용역계약을 확정계약이라 하며 실제 지출된 경비를 정산하는 계약은 실비정산 계약이라 한다.

사옥관리용역비 정산 처리 관련 법률자문[◇◇◇◇공단 2014-0###, 2014.04.08.]에 따르면 확정계약은 확정된 대가를 지급해야하며, 사후정산이 필요한 항목은 계약문서에 사후정산에 대한 내용을 명시해야 한다.

따라서, 확정계약 형태의 용역계약을 체결하며 사후정산 항목이라고 명시되지 않은 항목에 대해서 계약상대방은 공사의 사후정산 요구에 응할 의무가 없다.

즉, 퇴직금이 사후정산 항목에 포함되지 않은 계약은 용역업체가 산출 내역서에 명시된 용역근로자의 퇴직적립금보다 적은 금액을 지급하여 공사에서 반환을 요구하더라도 이를 반환할 의무가 없어 용역근로자가 정당한 노무의 대가를 수령하지 못하게 되는 문제점이 있다.

조치할 사항

□□지역본부장과 □□□□지역본부장은 일용근로자를 활용하는 용역 계약을 체결할 때 퇴직금이 사후정산 항목에 포함될 수 있도록 업무처리에 철저를 기하여 주시기 바랍니다.