

기관운영감사

감 사 보 고 서

- 오산시·여주시 기관운영감사 -

2019. 10.

감 사 원

감 사 원

징계요구 및 통보

제 목 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약업무 부당 처리

소 관 기 관 ① 오산시 ② 경상북도

조 치 기 관 ① 오산시 ② 경상북도

내 용

1. 사건 개요

오산시는 범죄예방, 어린이 보호, 화재, 쓰레기 무단 투기 등에 신속하게 대응하기 위한 목적으로 오산시 내 538개소에 설치된 1,950대²⁹⁾의 CCTV를 모니터링하기 위하여 2018. 12. 31. ♡♡복지재단³⁰⁾(이하 “♡♡재단”이라 한다)과 “스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약”³¹⁾(이하 “모니터링 용역계약”이라 한다)을 수의계약으로 체결하였다.

2. 경비업 허가를 받지 않은 사회복지법인과 수의계약

가. 판단기준

「경비업법」 제2조 제1호 가목에 따르면 모니터링 용역은 경비업에 해당하고 같은 법 제7조의2 제1항에 따르면 누구든지 같은 법 제4조 제1항에 따른

29) 2018년 11월 기준

30) ♡♡복지재단은 장애인의 복지 증진을 목적으로 「사회복지사업법」 제16조에 따라 세워진 사회복지법인으로 사회복지시설 등 지원사업, 장애인 재활사업 지원 등의 목적사업을 수행, 다만 목적사업의 경비 충당을 위하여 세차업, 광고업, 청소용역 등 수익사업을 영위하며, 「사회복지사업법」 제51조에 따라 경상북도지사의 관리·감독을 받음

31) 오산시 스마트시티 통합운영센터 내 실시간으로 전송되는 관내 CCTV 영상에 대한 24시간 감시업무를 수행하는 용역(계약기간: 2019. 1. 1.~같은 해 12. 31., 계약금액: 74,330만 원)

허가³²⁾를 받지 아니한 자에게 경비업무를 도급하여서는 아니 된다고 규정되어 있고, 「오산시 영상정보처리기기 설치 및 운영지침」(2014. 3. 27.제정, 예규 제58호) 제16조 제1항에 따르면 CCTV 관제업무는 외부 전문기관에 위탁하거나 직접 수행할 수 있도록 규정되어 있다.

이에 따라 오산시는 “CCTV 모니터링 용역 과업지시서”에 모니터링 용역의 수행은 “「경비업법」 제4조에 의한 시설경비업 허가³³⁾를 받은 자”가 하도록 전문자격 요건을 제한하였다.

따라서 오산시에서 모니터링 용역계약을 체결할 때에는 경비업 허가를 득한 계약상대방과 계약을 체결하여야 했다.

나. 감사결과 나타난 문제점

그런데도 오산시는 2018. 12. 31. 경비업 허가를 받지 않아 모니터링 용역을 수행할 자격이 없는 ○○재단과 모니터링 용역계약을 체결하였다.

그 결과 오산시는 2019. 1. 1.부터 같은 해 7. 1. 현재까지 용역수행 자격이 없는 ○○재단에 기성금 계 309,705,000원을 지급하는 등 무허가 경비업 영위를 방조³⁴⁾하였다.

다. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

오산시 H은 2018. 7. 26.부터 2019. 5. 23. 현재까지 오산시 ●국 ■과 ▲팀에서,

32) 「경비업법」 제3조에 따르면 경비업은 법인이 아니면 이를 영위할 수 없고 같은 법 제4조 제1항에 따르면 경비업을 영위하고자 하는 법인은 도급받아 행하고자 하는 경비업무를 특정하여 그 법인의 주사무소의 소재지를 관할하는 지방경찰청장의 허가를 받아야 함

33) 「경비업법」 제2조에 따르면 경비업은 시설경비업무, 기계경비업무 등으로 분류되고, 단순 인력을 요구하는 시설경비업과는 달리 기계경비업은 관제시설, 감지장치, 출동차량 2대 이상 등 시설을 요구하여 일정 규모의 기업이 아닌 이상 해당 요건을 충족하기 어려운 실정, 이에 대부분 지자체는 모니터링 용역의 자격 요건으로 시설경비업 허가를 요구

34) ☆☆☆ 소속 K은 ○○재단 대표이사 M 및 사업본부장 N과 사전 공모하여 사회복지법인인 ○○재단의 명의를 빌려 2019. 1. 1.부터 같은 해 6. 3. 현재까지 오산시가 도급한 모니터링 용역사업을 경비업 허가를 받지 않고 실제 영위하는 등 「경비업법」 제4조 제1항을 위반하여 같은 법 제28조 제2항 제1호에 해당하는 범죄혐의가 있음

오산시 △실 ◎팀장 I은 2018. 3. 23.부터 같은 해 12. 31.까지 오산시 ●국 ■과 ▲팀장으로, 오산시 ●국 ►과장 J은 2017. 7. 7.부터 2018. 12. 31.까지 오산시 ●국 ■과장의 직위에서 모니터링 용역계약 업무를 담당 및 주관하거나 총괄하였다.

1) H의 경우

H은 오산시 계약 실무를 담당하면서 입찰참가 자격을 제한하는 제한경쟁 계약업무도 수행하는 등 법령상 자격이 제한되는 계약에서 자격요건은 중요사안이라는 사실을 잘 알고 있었다.

또한 2018. 12. 12. 사업부서인 ○과에서 송부한 “2019년 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약 의뢰” 문서(○과-15259)를 결재하면서 위 문서에 첨부된 과업지시서를 검토하였으므로 모니터링 용역계약의 계약상대자는 경비업 허가를 득하여야 한다는 내용을 알고 있었다.

따라서 H은 모니터링 용역계약의 계약상대자를 선정할 때 공정한 절차에 따라 「경비업법」상 자격요건을 갖춘 업체를 계약업체로 선정하고 계약체결 전 자격요건을 갖추지 못한 것을 알게 된 경우 상급자에게 보고하고 계약절차의 진행을 중단하여야 했다.

그런데도 H은 ☆☆회³⁵⁾ 소속 K이 2018년 10월경부터 몇 차례 오산시에 방문하여 ♣♣재단과 모니터링 용역계약을 체결하여 줄 것을 지속적으로 요구³⁶⁾ 하자 2018년 12월 중순경 2019년도 모니터링 용역계약은 ♣♣재단과 체결할 것을 담당 팀장 I 및 과장 J에게 건의하는 등 특정 업체와의 수의계약을 추진하였

35) 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제54조에 따라 특수임무유공자와 유족 상호 간의 친목을 도모하고 자활 능력을 배양하는 등의 목적으로 설립된 단체

36) K은 자신을 ♣♣재단의 영업부장이라고 소개하면서 오산시에 자주 드나들며 특수미래재단이 모니터링 용역을 오랫동안 수행한다며 불만을 제기하는 등 모니터링 용역계약에 지속적인 관심을 표명함

다.

그뿐만 아니라 H은 2018. 12. 28. 계약체결 전 ☞☞재단 측과 만나 계약금액을 결정하고 계약 관련 서류를 제출받기 위한 수의계약 가격협의를 진행하면서 ☞☞재단이 경비업 허가를 받지 않은 사실을 알게 되었다.

그런데도 H은 ☞☞재단 측이 경비업 허가가 없어도 용역을 수행할 수 있다고 주장하는 것을 그대로 인정하여 2018. 12. 28. ☞☞재단과 모니터링 용역계약을 체결한다는 내용으로 “2019년 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역 수의계약 건의”(■과-22659) 문서를 기안하여 팀장 I, 과장 J, ●국장 L의 결재를 받은 후 2018. 12. 31. ☞☞재단과 모니터링 용역계약(계약금액: 743,300천 원, 계약기간: 2019. 1. 1.부터 2019. 12. 31.까지)을 체결하였다.

그 결과 “2항-나”과 같은 결과를 가져왔다.

2) I의 경우

I은 “2항-다-1)”과 같이 2018. 12. 12. 사업부서인 ●과에서 시행한 모니터링 용역계약 의뢰 문서(●과-15259)를 결재하였으므로 과업지시서상 모니터링 용역계약은 경비업 허가가 있어야 자격요건이 된다는 것을 알 수 있었고, 부하직원인 H이 2018년 12월 중순경 모니터링 용역계약 상대자로 ☞☞재단을 선정하자고 건의했을 때와 2018. 12. 28. H이 기안한 모니터링 용역 수의계약 건의 문서(■과-22659)를 결재할 때에 ☞☞재단이 경비업 허가를 받았는지 여부 등 계약을 수행할 자격이 있는지 확인하거나 H에게 검토하도록 지시하여야 했다.

그런데도 I은 2018. 12. 28. 모니터링 용역계약의 계약상대자가 경비업 허가를 받았는지 여부에 대하여 검토·확인하거나 부하직원인 H에게 검토·확인하도록 지시하지 아니하고 H이 기안한 모니터링 용역 수의계약 건의 문서를 결재하였다.

그 결과 “2항-나”과 같은 결과를 가져왔다.

3) J의 경우

J은 “2항-다-2)”와 같이 2018. 12. 12. 사업부서인 ○과에서 시행한 모니터링 용역계약 의뢰 문서를 결재하였으므로 과업지시서상 경비업 허가를 받지 않은 자는 계약상대자가 될 수 없다는 것을 알 수 있었으므로 ♣♣재단이 경비업 허가를 받는 등 계약을 수행할 자격이 있는지 H 및 I에게 검토하도록 지시하여야 했다.

그런데도 J은 “2항-다-2)”와 같이 모니터링 용역계약의 계약상대자가 경비업 허가를 받았는지 여부에 대하여 검토·확인하거나 부하직원인 H 및 I에게 검토·확인하도록 지시하지 아니하고 2018. 12. 28. H이 기안한 모니터링 용역 수의계약 건의 문서를 결재하였다.

그 결과 “2항-나”과 같은 결과를 가져왔다.

3. 정관에 정해지지 않은 수익사업에 ♣♣재단 명의 대여 등

가. 판단기준

♣♣재단은 「사회복지사업법」 제16조에 따라 설립된 사회복지법인으로 같은 법

제26조 제1항 제11호에 따르면 정관에 정해지지 않은 수익사업을 하는 경우 관할 시·도지사는 기간을 정하여 시정명령을 하거나 설립허가를 취소할 수 있고, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조 제1항 제7의2호 다목에 따르면 「사회복지사업법」에 따라 설립된 법인이 직접 수행하는 용역계약을 하는 경우에 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 수익계약을 체결할 수 있도록 규정되어 있다.

그리고 ♣♣재단 「정관」 제32조 제1항 제1호에도 ♣♣재단이 운영할 수 있는 수익사업의 종류는 폐기물 수집·운반 및 지정폐기물 중간처리업, 청소용역, 방역업, 장례식장 운영 등으로 경비업은 포함되어 있지 않다.

따라서 ♣♣재단이 사회복지법인의 자격으로 모니터링 용역계약을 수익계약할 때에는 '경비업'을 정관의 수익사업 종류에 포함시키고 “2항”에서 기술한 바와 같이 경비업 허가를 받는 등 자격요건을 갖춘 후 용역을 직접 수행해야 했다.

나. 감사결과 나타난 문제점

♣♣재단 대표이사 M 및 사업본부장 N은 평소 친분이 있던 ☆☆☆ 소속 K이 오산시의 모니터링 용역계약을 수주하게 되면 ♣♣재단 명의로 계약을 체결하고 그 대가로 계약금액의 2%에 해당하는 수수료를 ♣♣재단 측에 지급하며 용역의 실제 운영은 K이 하기로 사전합의³⁷⁾하였다.

그리고 ♣♣재단이 오산시의 모니터링 용역계약 상대방으로 결정되자 2018. 12. 31. 경비업 허가도 없는 채로 모니터링 용역계약을 오산시와 체결하였다.

37) K은 M와는 약 3~4년 전 해외전직비 순례전학에서 알게 되어 2~3년 전부터 모니터링 용역에 대하여 협의하였고 N과는 2018년경부터 오산시의 모니터링 용역계약 수주 계획을 협의하였다고 진술함

한편 ♣♣재단 M와 N은 K과 사전협의한 대로 [표]와 같이 오산시에서 매달 지급한 기성금 중 계약금액의 2%에 해당하는 123만여 원의 수수료를 받았고³⁸⁾, K은 그 외 계약대금을 오산시로부터 ♣♣재단 명의 계좌로 입금받아 관리하면서 모니터링 요원의 출결관리 등을 담당하는 현장대리인을 자신이 직접 고용하여 월급을 주고 모니터링 요원의 채용 및 관리, 사무용품 등 사업경비의 지출, 기성금의 청구 등 오산시의 모니터링 용역을 실제 운영³⁹⁾하였다.

[표] ♣♣재단 이윤금 계좌의 월별 지출내역

(단위: 원)

입금	지출		비고
	적요	금액	
6,792,281	오산법인사용료 ^{주)}	1,238,820	♣♣재단에 지급하는 수수료
	K	1,800,000~2,179,350	
	O, P, Q	700,000	K이 직접 고용한 직원
	R, S, T	약 2,200,000	신원 미상
	기타 △△ 등	약 800,000	사무용품, 경조사비 등

주: K과 ♣♣재단 간 협의한 수수료인 계약금액의 2%에 해당(74,330만 원*2%/12)하는 금액으로 사회복지법인인 ♣♣재단의 명의를 사용하여 계약을 체결한 대가

자료: 금융거래정보자료

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관련자 주장 및 판단

이 건 관련자들은 지적사항에 대하여 이견 없이 자격을 갖추지 못한 ♣♣재단과의 계약 등 잘못을 인정하였다.

② 관계기관 의견

38) 실제, ♣♣재단 이윤금 계좌의 지출 내역을 보면, 매월 오산시가 지급하는 5,943,281원의 이윤과 849,000원의 일반관리비 중 1,238,820원(계약금액의 2%+12)이 매월 오산법인사용료로 ♣♣재단에 지급됨(감사를 인정한 5월 이후 목적사업비로 적요 변경)

39) ♣♣재단은 위 용역과 관련하여 K과 모니터링 요원의 4대보험 가입 등 명의대여자로서의 형식적 업무를 처리하였을 뿐 모니터링 요원의 채용 및 관리, 사업경비 지출 결의 등은 모두 K이 담당하고 기성금 청구 시에는 ♣♣재단의 도장을 받아 K이 직접 날인하는 등 K이 모니터링 용역을 실제 운영하였음

가. ‘경비업 허가를 받지 않은 사회복지법인과 수익계약 체결’ 관련

오산시는 자격이 없는 업체와 계약을 체결한 데 대하여 계약을 해지하고
♀♀재단을 부정당업체로 제재하겠으며, 무허가 경비업 영위에 대하여 관련
법에 의하여 수사기관에 고발하겠다고 답변하였다.

나. ‘정관에 정해지지 않은 수익사업에♀♀재단 명의 대여 등’ 관련

♀♀재단에 대한 지도·감독 권한이 있는 경상북도는♀♀재단의 정관 외
수익사업 계약 및♀♀재단의 명의 대여 의혹 등에 대하여 조사하고 위법·부당
사항이 발견되는 경우 행정처분하는 등 적절히 조치하겠다고 답변하였다.

징계요구 양정 모니터링 용역계약 업무를 부당하게 처리한 H, I, J의
행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항의
징계사유에 해당한다. 이 중 H은 CCTV 모니터링 용역계약의 상대자는 경비업
허가를 득하여야 한다는 사실을 알고 있었고, 계약체결 전 수익계약 가격협의를
♀♀복지재단이 경비업 허가를 받지 않았다는 것을 알았는데도 상급자에게
보고하지 않고 그대로 계약을 진행한 점⁴⁰⁾ 등을 고려할 때 정직에 해당하는
중징계 처분을 하는 것이 타당하다고 판단된다.

조치할 사항

오산시장은

① 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약 업무를 부당하게 처리한
H, I, J을 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(H: 정직, I·J: 경징계
이상)하고(징계)

40) 앞선 CCTV 모니터링 용역계약에서는 시설경비업 허가를 득한 업체와 계약을 체결

② 읍복지재단에 대하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제30조의2 제6호 및 제7호 및 같은 법 제31조 제1항 제9호 가목 등에 따라 계약을 해지하고 청문 절차 등을 거쳐 부정당업체로 제재⁴¹⁾하며, K, M, N, 읍복지재단에 대하여 「경비업법」 제28조 제2항 제1호 및 제30조에 따라 같은 법 제4조 제1항에 의한 허가를 받지 않고 경비업을 영위한 데 대하여 고발조치 하시기 바랍니다.(통보)

경상북도지사는 읍복지재단이 정관에 정하지 않은 수익사업인 스마트시티 통합운영센터 CCTV 모니터링 용역계약을 체결하고 읍복지재단 명의로 계약을 체결하여주는 대가로 수수료를 지급받은 데 대하여 명의 대여 혐의, 지급 받은 수수료의 실제 사용처, 수익금 회계처리의 적정성 등을 「사회복지사업법」 제51조 제1항 등에 따라 점검하여 그 조사결과에 따라 행정처분하는 등의 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

41) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 제1항 제9호 가목, 같은 법 시행령 제92조 제2항 제1호 가목, 같은 법 시행규칙 제76조 제1항 [별표2]에 따르면 계약에 관한 서류를 위조·변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 거짓 서류를 제출한 자는 5개월 이상 7개월 미만 동안 입찰참가를 제한하도록 규정되어 있음. 그리고 읍재단은 경비업 허가를 받지 않아 해당 계약의 자격요건을 갖추지 못하였는데도 2018. 12. 31. 모니터링 용역계약 부속서류로 "상기 법인은 귀 기관과 수익계약을 체결함에 있어 결격사유 중 어느 사유에도 해당하지 않으며 차후에 이러한 사실이 발견된 경우 계약의 해제·해지 및 부정당업자 제재 처분을 받아도 하등의 이유를 제기하지 않겠습니다"라고 기재한 각서도 오산시에 제출한 바 있음