서울에너지공사 기관운영 종합감사 결과

- 서울시 감사위원회 -

2024. 4.

서울에너지공사
감 사 실

※ 재심의 결과에 따라 처분요구사항이 변경될 수 있으며, 개인정보 등 일부 데이터는 비공개하였음을 알려드립니다.

감 사 위 원 회

통 보

제 목 집단에너지사업 등 경영손실 및 재정운영 부적정

감사대상기관 서울에너지공사, ○○ ☆본부

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 「지방자치법」 제117조 및 「지방공기업법」 제2조 제2항에 따른 ‘임의적용 사업[1]’으로서의 집단에너지사업 및 신재생에너지사업 등의 효율적 수행을 위하여 「지방공기업법」 제49조에 따라 행정자치부(現 행정안전부)와의 협의를 거쳐 지방공사로 설립되었고, 에너지공사의 설립 및 운영에 관한 기본적인 사항은 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」로 정하였으며, 에너지공사는 조례 제20조에 따라 집단에너지사업 및 신재생에너지 관련 사업 등을 추진하고 있다.

또한 지방공기업은 「지방공기업법」 제3조에 따라 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 하고, 「지방공기업 예산편성기준」(행정안전부)의 예산편성의 원칙 중 ‘독립채산의 원칙’에 따라 경영 합리화에 의한 조직역량 강화 및 책임경영 체계를 구축하기 위하여 당해 사업의 수입으로 그 비용을 충당할 수 있도록 노력해야 하며, 비수익성 사업의 추진과 수탁·대행 등은 억제하여 국가 및 지방의 보조가 있는 사업에 대하여만 허용될 수 있도록 운영하여야 한다.

따라서, 에너지공사는 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제1조에 따라, ‘친환경 에너지의 이용, 보급 및 기술개발을 촉진하고 지속가능한 에너지로의 전환 및 시민의 삶의 질 향상’을 위한 고유목적사업을 성실히 수행하여 공공복리 증대를 위해 노력하면서도, 「지방공기업법」 제3조 및 「지방공기업 예산편성기준」(행정안전부), “서울특별시 에너지공사 설립협의 최종의견(행정자치부 공기업과,

---

1) 제2조(적용범위) ② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.
1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업(이하 생략)

2016.4.)”에 따라, 집단에너지 및 신재생에너지 등의 사업별 운영수익 등 경제성을 높일 수 있도록 노력하여 안정된 재원 확보 및 에너지사업의 지속성 확보 등 에너지공사의 설립 목적에 부합하도록 경영하여야 한다.

관련하여 에너지공사는 집단에너지, 신재생에너지 등 각종 에너지 관련 사업을 통해 서울시의 에너지 자립도와 에너지 안정성을 높이고 친환경적인 에너지를 공급하는 동시에, 임대주택 등 사회적 배려가 필요한 취약계층에 난방 공급을 지원하는 등 각종 에너지복지 사업으로 공공복리 증대를 위한 역할을 수행하고 있음은 인정되는 사실이나

감사기간 중 에너지공사 설립 이후의 재무변동 추이를 확인하여 에너지공사의 실질적 독립화 진행 상황 및 현재의 에너지공사 운영이 「지방공기업법」 제3조에서 요구하는 경제성 및 「지방공기업 예산편성기준」(행정안전부)의 독립채산제 등 공기업 운영 원칙에 부합하고 있는지 등을 검토한 결과, 경상수입이 저조하고 재무회계 상 당기순손실 규모가 급격히 증가하는 등 현재 에너지공사의 집단에너지 등의 사업추진과 관련하여 아래와 같은 문제점이 확인되었다.

1. 집단에너지사업 등 수지 악화

에너지공사 설립과 관련하여 「지방공기업법」 제49조에 따라 실시된 ○○(☆본부)와 행정자치부와의 사전협의 결과에 따르면, ○○(☆본부)는 “공사 사업의 경상수지율(향후 5년간)은 평균 106% 이며 저유가와 저가열원 확대 등을 기반으로 재무적 안정성을 이룰 수 있을 것”으로 예상하였고, 행정자치부는 이를 근거로 하여 에너지공사 설립의 법률적 타당성을 검토하여 「지방공기업법」 제2조 제2항 임의적용 사업으로서의 필요조건을 충족할 수 있을 것으로 판단하면서도, 향후 유가 변동에 따른 수익악화 가능성에 대비하여 저가 외부수열 확보 및 열원시설의 효율적 운영 등 다각도의 비용 절감 노력이 필요하다고 강조하였다.

그러나 에너지공사 설립 이후의 경상수지율은 행정자치부와의 사전협의 시 반영된 수치에 비해 상당히 저조한 실적을 보이고 있고, 당기순손실은 2018년 ◈원에서 2022년 ◈원으로 크게 증가하였으며 부채비율 또한 2018년 ◎%에서 2022년 ◎%로 크게 증가하였다.

에너지공사 설립 이전 △△에서 위수탁 방식으로 집단에너지사업을 추진하였던 시기(2011년~2016년)와 에너지공사 설립 이후(2017년~2022년)의 집단에너지사업의 사업수지[2]를 비교해 보면, 두 기관 모두 적자를 보였으나 에너지공사 설립 이후의 손실금액은 ◈원으로 △△의 손실금액 ◈원에 비해 '약 2.3배 증가' 하였고, 사업수지율은 에너지공사 설립 이후 ◎%로서, △△ 운영 기간의 ◎%에 비해 약 ◎%가 감소하였다.

또한 "에너지공사 설립협의 최종의견"에 따르면, 행정자치부는 저유가를 기반으로 한 경상수지 분석은 향후 유가 변동에 따라 얼마든지 악화될 수 있으므로, 안정적인 경상수지율 확보를 위해 저가 외부수열 확보 및 열원시설의 효율적 운영 등 다각도의 비용절감 노력이 필요하다고 강조하였다.

그러나 에너지공사가 열원시설의 효율화(저비용, 고효율)를 위해 추진한 "서남 집단에너지시설(2단계) 건립사업"은 반복되는 유찰과 단독입찰자의 수의계약 참여 철회로 착공이 지연되고 있고, 계속되는 사업 지연 및 물가 인상(사업비 약 ◈원 증액)에 따른 타당성 재검토 추진 등으로 준공 및 운전 시점이 2027년 이후로 변경되었으며, "서남 집단에너지시설 2단계 건설사업"과 연계하여 열 생산단가 절감 목적으로 추진하던 "연료(LNG) 직수입 사업" 또한 서남 집단에너지시설 2단계 건설사업 공사계약 이후로 순연되면서 에너지공사의 집단에너지사업 수익구조 개선에 어려움을 겪고 있다.

한편, 에너지공사는 열원 생산비용 절감 등을 위해 2023. 11. 현재 미활용열 수열[3]로 전체 열에너지 공급량의 약 50% 이상을 공급하고 있으며 2016. 12. 에너지공사 출범 시 외부 수열 4개소에서 2023.11. 현재 6개소로 2개소를 추가 확보하였으나, 에너지공사의 총 열공급량의 증가로 미활용열 대체율은 오히려 2017년 54.6%에서 2023년 53.4%으로 1.2% 하락하는 등[4], 2022년 에너지공사 당기순손실 ◈원 중 집단에너지에서의 영업손실이 ◈억원에 달하고 있어 열원 생산의 비용절감 필요성이 더욱 대두되고 있다.

이에, 열수급 계약 후 열중계처 부지 확보 등의 사유로 지연되고 있는 신규 수열 사업자와의 열수급 (변경)계약 추진 등 에너지공사가 추진 및 협의 중인 신규 수열 공급사업자와의 열수급 계약을 조속히 추진할 필요가 있다.

2. 집단에너지시설의 고비용·저효율 설비 등 만성 적자 구조

에너지공사의 집단에너지시설은 높은 효율로 전력생산이 가능한 '복합화력 열병합

---

2) 집단에너지사업의 제조원가를 반영하였으며, 사업수지(운영손익)는 수입과 지출의 차액을 기준으로 함
3) 발전소, 소각장, 하수처리장 등에서 버려지는 미활용열을 저가로 수열하여 지역난방 등 열공급하는 방식
4) 미활용대체율 = 수열량 / 전체 열공급량 (2017.9월, 2023.9월 기준으로 작성)

보일러'가 아닌 '기력 열병합보일러'를 보유 및 가동하여 전력을 생산하고 있으며, 전력생산이 불가한 '열전용보일러'가 전체 설비의 81%를 차지하고 있어, 수익성이 높은 전력 판매 비중은 낮은 반면, 수익성이 낮은 열 판매 비중이 높은 구조적인 문제가 있고

노후시설(열원, 열수송관) 교체를 위한 수선 유지비용이 2018년 ◈원에서 2022년 ◈원으로 증가 추세에 있으며, 행정자치부와 에너지공사 설립 사전 협의 시에도 에너지공사 집단에너지사업의 계속적인 적자로 인해 열생산 설비구조 개선의 필요성을 지적한 바 있다.

또한 도시가스요금(비용)은 2021년 약 90%, 2022년 약 50% 인상되었으나 열사용요금(수입)은 2021년 동결, 2022년 약 38% 인상하는 비시장적 가격결정으로 인하여 수익성 악화가 심화되었다.

이에 따라 에너지공사는 "비상경영계획"을 수립하여 단기로는 임직원 임금 인상분 및 평가급 반납(조정) 및 경상경비 축소 편성·운영 등을 추진하고, 중·장기로는 서남권 집단에너지시설(2단계) 건립 등을 통한 수익 창출 등을 추진하고 있으나

에너지공사의 단기 자구책은 효과가 미미하고 서남권 집단에너지시설(2단계) 건립은 2027년 준공·운영을 목표로 하고 있으므로 도시가스가격 하향 안정화와 같은 대외적 환경의 변화 없이는 상당 기간 적자경영이 불가피할 것으로 전망되며, 서남권 집단에너지시설(2단계) 건설과는 별개로 집단에너지사업의 비시장적 가격결정과 외부요인에서 오는 낮은 요금 인상률과 높은 재료비로 인한 불안정한 수익구조와, 저효율·노후시설의 유지를 위한 지속적 재투자 등으로 적자폭이 더욱 확대될 수 있다.

관계기관 의견 및 검토결과

○○(☆본부)는 "집단에너지사업 등 경영손실 및 재정운영 부적정"에 대한 지적을 인정하면서, 에너지공사 재정운영에 있어 운영 최적화를 통한 열 생산단가 절감이 경영 효율화의 근본 방안임을 인식하고 저가 열원확보 및 효율적 열원시설 운영방안 마련을 위해 노력하고 있다는 의견을 제시하면서도

에너지공사 열원시설은 전국 최초 지역난방이 도입된 **지역 등 노후 설비가 많고, 에너지공사 설립 시부터 저효율 열전용 보일러(PLB) 위주로 구성되어 있어 수익성 개선에 어려움이 있었음을 주장하였다.

아울러, ○○(☆본부)는 러시아-우크라이나 전쟁 등 외부요인에 따른 유동성 위기 발생, 서남권 집단에너지시설(2단계) 건설사업 추진 여부 불투명 등 국내외 환경변화로 인한 불확실성을 해소하고자, 에너지공사 운영 방안에 대해 검토 중에 있다는 의견을 제시하며

서남권 집단에너지시설(2단계) 건설사업 등 집단에너지사업을 포함한 에너지공사 사업 전 부문에 대한 타당성·경제성·공익성 등을 검토하여, 최적의 중장기 운영방안을 도출할 계획임을 주장하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 집단에너지사업 열원 생산의 비용절감을 위해 “서남권 집단에너지시설(2단계) 공사”의 지속 유찰 등 사업지연 원인 분석과 해소 방안 강구, 미활용열 추가 확보 등의 수익구조 개선 방안을 마련하시고,

② 행정안전부 경영진단 결과 이행 등 재정 불균형 해소를 위한 종합 검토 방안(매출원가 관리, 저효율 시설 개선, 수익사업 신규 추진 등)을 수립하시기 바라며,

③ 집단에너지사업의 지속가능한 경영을 위한 적정 운영방안을 검토 하시기 바랍니다.
(통보)

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제　　목　불법하도급 및 부실시공에 따른 겨울철 열 공급 중단

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 친환경 에너지의 이용, 보급 및 기술개발을 촉진하고 지속가능한 에너지로의 전환 및 시민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위해 2016. 12. 21. 설립된 지방공기업으로서 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제20조(사업)에 따라 집단에너지사업과 에너지 관련 시설의 건설 및 운영사업을 수행하고 있고

에너지공사(▣▣지사)는 노후 및 누설의심 등으로 정비가 필요한 열수송관을 효율적으로 보수·교체하기 위해 “2021년~2023년 ▣▣지사 열수송관 보수공사”(이하 “열수송관 보수공사”라 한다)를 전문공사[5]로 발주하고 〔표〕와 같이 시행·완료하였다.

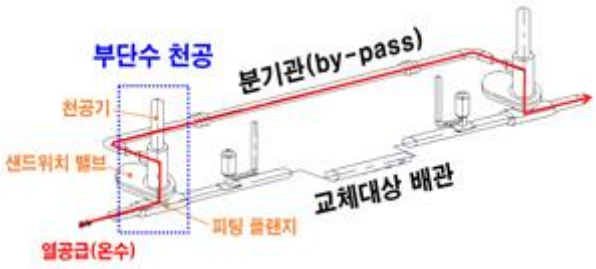
한편 열수송관 교체를 위해 배관을 절단할 경우 사용가에는 일정 시간 동안 열 공급이 중단되는데, 에너지공사는 열 공급 중단에 따른 주민불편을 최소화하기 위해 ‘열수송관(기존관)에 구멍을 뚫고 분기관(by-pass)을 설치하여 열 공급 중단 없이 열수송관을 교체할 수 있는 부단수 천공’[6]을 열수송관 보수공사의 공종에 포함하였고 부단수 천공의 주요 시공절차는 〔그림1〕과 같다.

---

5) 시설물의 일부 또는 전문분야에 관한 건설공사

6) 부단수 천공에는 피팅플랜지 및 샌드위치밸브 설치, 기존관 천공, 차단 및 마감작업을 포함하며, 분기관 설치는 부단수 천공에 포함되지 않음(별도 공종)

[그림1] 부단수 천공 모식도 및 시공절차

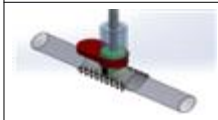


부단수 천공 및 분기관 설치 모식도

피팅플랜지 설치

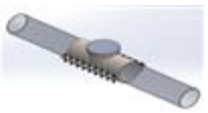
샌드위치밸브 설치

기존관 천공



기존관(내부) 차단

기존관(상부) 차단



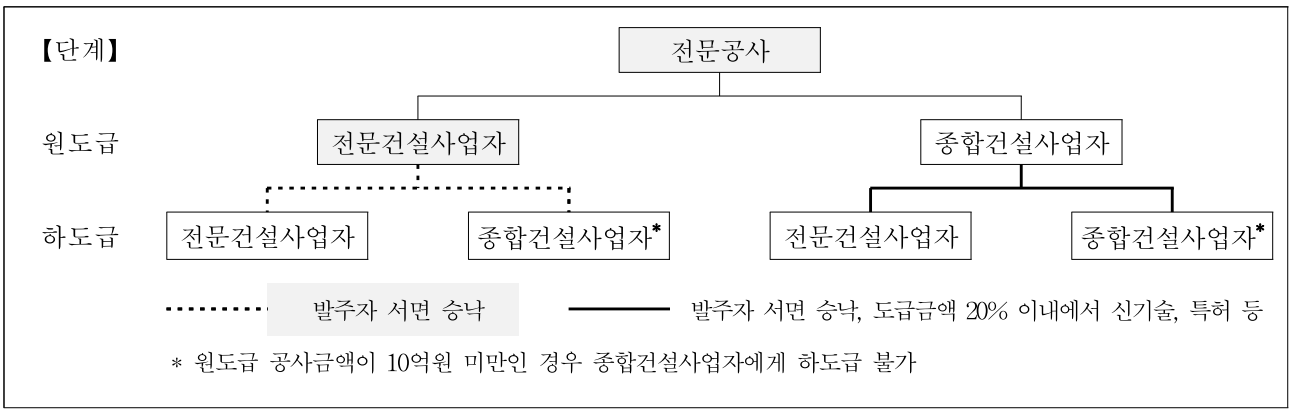
마감

자료: 에너지공사 기술업무편람 등 재구성

1. 열수송관 부단수 천공 불법하도급

「건설산업기본법」 제29조(건설공사의 하도급 제한)제2항에 따르면 수급인은 그가 도급받은 전문공사를 하도급할 수 없다. 다만, 전문건설사업자가 전문공사를 도급받은 경우에는 발주자의 서면 승낙 후 공사의 일부를 하도급할 수 있다.

[도표] 전문공사 하도급 구조



자료: 「건설산업기본법」 관련 규정 재구성

그리고 이를 위반하여 하도급한 건설사업자에게는 같은법 제82조(영업정지) 제2항에 따라 1년 이내의 영업정지 또는 영업정지를 갈음하여 도급금액의 30%에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있고 같은법 제96조(벌칙)에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 "지방계약법"이라 한다)제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한)제1항에 따라 2년 이내의 범위(5개월 이상 7개월 미만)에서 입찰 참가자격을 제한하도록 하고 있다.

따라서 전문건설사업자인 열수송관 보수공사의 수급인은 열수송관 보수공사의 일부를 하도급할 때에는 먼저 발주자의 서면 승낙을 받아야 한다.

그런데 열수송관 보수공사 수급인은 2021. 12. 4.~2023. 1. 7. 기간 중 관련 법령을 위반하여 발주자의 서면 승낙을 받지 않고 열수송관 보수공사의 일부 공종인 부단수 천공을 〔표〕와 같이 ㈜○○ 등 2개사(이하 “하수급인”이라 한다)에 총 18회 불법하도급하고, 하도급 적정성 심사대상 금액(예정가격의 64%, 계약금액의 82%) 미만[7]으로 대금을 지급하였으며

이 과정에서 수급인은 하수급인이 보유한 부단수 천공 자재·장비를 임차하는 방식으로 하도급 사실을 위장했으나, 실제로는 ‘하수급인 소속 근로자가 하수급인이 보유한 자재·장비로 부단수 천공을 직접 시공한 사실’(이하 “하수급인 시공사실” 이라 한다)이 이번 감사에서 확인되었다.

그리고 에너지공사(■■지사)의 공사감독자는 현장 감독업무를 소홀히 하여 하수급인 시공사실을 현장에서 확인하지 못하거나, 하수급인 시공사실을 알고도 관련 법령을 알지 못해 하수급인 시공사실이 불법하도급임을 모르고 있었고

또한 2023. 1. 29. 열수송관 공사 수급인이 에너지공사에 제출한 ‘▼▼▼ 누수사고 경위서’에 따르면 수급인은 하수급인 시공사실을 솔직히 시인하였으나 공사감독자 등은 경위서를 접수, 결재하고도 불법하도급 사실을 알지 못하는 등 관련 법령에서 정한 하도급 제한 규정을 전혀 모르거나 제대로 숙지하지 않고 업무를 수행하고 있었다.

2. 부단수 천공 부실시공 및 감독 소홀로 겨울철 열 공급 중단사태 발생

지방계약법 제6조(계약의 원칙)제1항, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부 예규, 이하 “계약집행기준”이라 한다) ‘제9장 계약 일반조건 제1절 총칙 1. 계약의 기본원칙’에 따르면 계약상대자는 계약문서[8]에 따라 신의와 성실의 원칙에 입각하여 계약을 이행해야 하고

계약집행기준 ‘제9장 계약일반 조건 제6절 공사 설계 변경, 용역 과업내용 변경 및 물품수량조절 등 2. 공사 설계서의 정정·보완’에 따르면 계약상대자는 공사계약의 이행 중 설계서에 누락을 발견한 때에는 계약담당자와 공사감독자에게 이를 통지해야 하고, 계약담당자는 그 사실을 조사·확인하고 계약목적물의 기능과

7) 「건설산업기본법」 제31조에서는 저가 하도급으로 인한 부실시공을 예방하기 위해 하도급 금액이 발주자 예정가격의 64%, 계약금액의 82%에 미달하는 경우 하수급인의 시공능력, 하도급계약내용의 적정성 등을 심사하도록 규정

8) 품의서·계획서, 계약서, 설계서(설계설명서, 설계도면, 현장설명서), 물량내역서 등

안전을 확보할 수 있도록 설계서를 보완해야 한다.

또한 「건설기술 진흥법」 제49조(건설공사감독자의 감독 의무)에 따르면 공사감독자는 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」(국토교통부 고시, 이하 “감독업무지침”이라 한다)에 따른 감독 업무를 성실히 수행해야 하고

감독업무지침 제4조(성실 및 청렴의무)제1항, 제124조(설계서 등의 검토)에 따르면 공사감독자는 설계도면, 시방서, 산출내역서 등의 내용을 숙지하고 감독업무를 수행해야 하고, 해당 공사가 설계도서, 계약서, 그 밖에 관계서류의 내용대로 시공되는지 공사시행 단계별로 확인·검측하고 품질·시공·안전·환경관리에 필요한 감독을 해야 하며

감독업무지침 제118조(공사관련 서류 검토·보고)제2항, 제123조(건설기술인 관리 등)에 따르면 시공자가 업무를 성실하게 수행하지 않을 경우 발주청에 보고하여 필요한 조치를 지시받아야 하고, 건설기술인의 고의 또는 과실로 건설공사를 조잡하게 시공하거나 부실시공을 하는 등 현장에 적절치 않다고 인정되는 경우에는 시공자에게 건설기술인의 교체를 요구하고 발주청에 사유를 보고해야 한다.

그리고 업무를 성실하게 수행하지 않아 고의 또는 중대한 과실로 발주청에 재산상의 손해를 발생하게 한 건설기술인에게는 「건설기술 진흥법」 제24조(건설기술인의 업무정지 등)제1항에 따라 2년 이내의 기간을 정하여 업무를 정지하게 할 수 있고

고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공한 건설사업자(하도급인 경우 수급인과 하수급인)에게는 「건설산업기본법」 제82조(영업정지)제2항에 따라 1년 이내의 영업정지 또는 영업정지를 갈음하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다.

그런데 열수송관 보수공사 수급인은 보수공사 계약문서에 설계도면[9]이 누락되어 부단수 천공에 사용되는 각종 자재규격, 조립·설치과정 등의 구체적인 시공방법을 알 수 없었으나 이를 계약담당자 및 공사감독자에게 통지하지 않고, 앞서 지적한 ‘1. 열수송관 부단수 천공 불법하도급’과 같이 ㈜○○ 등 2개사에 불법하도급 하였고

하수급인 ㈜○○은 2023. 1. 5. 서울시 중랑구 ▼▼▼에 매설된 열수송관의 부단수 천공을 시공하면서 하수급인 소속 근로자의 과실로 열수송관 천공부에 설치하는 피팅플랜지[10]의 고정볼트 일부를 적정 규격(지름 20mm)보다 작은 규격

9) 시공될 공사의 성격과 범위를 표시하고, 공사목적물의 내용을 구체적인 그림으로 표시한 도서

(지름 18mm)의 볼트로 사용하였고, 2023. 1. 6. 분기관 통수 시 적정 규격보다 작은 볼트가 사용된 부분이 열수송관의 내부 압력을 버티지 못해 틈이 벌어지면서 약 100℃의 고온수가 ▼▼▼에 그대로 유출되는 사고(이하 "▼▼▼ 누수사고"라 한다)가 발생하였다.

이 사고로 겨울철 ◎◎구 및 ○○구 일대 주택가 ☆세대와 소방서, 어린이집, 복지관 등 24개 기관에 약 7시간 동안 난방 및 온수 공급이 중단되는 심각한 상황을 초래하였고, ▼▼▼에 서식하는 물고기가 집단 폐사하였으며 온수 유출에 따른 에너지공사의 재산상 피해액 ◇원이 발생하였다.

그리고 에너지공사(▣▣지사)의 공사감독자는 열수송관 공사를 발주하면서 부단수 천공 시공에 필요한 설계도면을 누락하였고, 설계도면을 누락한 사실을 알지 못해 이를 보완하지도 않아 감사일 현재까지도 부단수 천공에 사용되는 각종 자재(고정볼트 등)의 정확한 규격을 모르고 있었고

이로 인해 수급인(하수급인)이 부단수 천공을 부실하게 시공해도 그 부실시공 여부를 확인할 수 없는 상태에서 현장 감독업무를 수행하여 겨울철 열 공급이 중단되는 심각한 상황을 초래하였으며

관련 법령을 제대로 숙지하지 않아 수급인이 업무를 성실하게 수행하지 않고 수급인(하수급인)의 과실로 부단수 천공을 부실하게 시공했으나, 열수송관 보수공사 준공일까지 아무런 조치를 하지 않았다.

관계기관 의견

에너지공사는 감독업무를 소홀히 하여 부단수 천공 불법하도급 및 부실시공이 발생한 사실을 인정하면서

▼▼▼ 누수사고 이후 부단수 천공을 별도 발주하였고 앞으로는 관련 법령을 면밀히 검토하여 시공·안전·품질관리에 최선을 다하겠다는 의견을 제출하였다.

10) 샌드위치밸브(열수송관 천공 상단부를 차단하는 장치)와 천공기를 설치, 고정하기 위해 열수송관에 설치하는 장치

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

①「건설산업기본법」,「건설기술 진흥법」,「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」,「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」,「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」등 공사(감독)업무에 필요한 각종 법령 및 감독 요령을 관련직원이 제대로 숙지할 수 있도록 자체 교육과정을 마련하고 정기교육을 실시하여 동일·유사한 사례가 발생하지 않도록 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.**(주의)**

②「건설산업기본법」제29조제2항의 규정을 위반하여 발주자의 서면 승낙을 받지 않고 도급받은 전문공사의 일부를 하도급한 수급인 ㈜□□에게 같은법 제96조(벌칙)에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 고발 조치 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한)제1항에 따라 2년 이내의 범위(5개월 이상 7개월 미만)에서 입찰 참가자격을 제한하시고,

③「건설산업기본법」제29조제2항의 규정을 위반하여 발주자의 서면 승낙을 받지 않고 도급받은 전문공사의 일부를 하도급하고, 업무를 성실하게 수행하지 않고 과실로 부단수 천공을 부실하게 시공한 수급인 ㈜□□와 하수급인 ㈜○○에는 같은법 제82조(영업정지)제2항에 따라 1년 이내의 영업정지 또는 영업정지를 갈음하여 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 관할 행정청에 통보하시고,

④ 업무를 성실하게 수행하지 않고 부단수 천공을 부실하게 시공하여 발주청에 재산상의 손해를 발생하게 한 건설기술인 D에게는「건설기술 진흥법」제24조(건설기술인의 업무정지 등)제1항에 따라 2년 이내의 기간을 정하여 업무를 정지하게 할 수 있도록 관할 행정청에 통보하시기 바랍니다.**(통보)**

※ 신분상 조치

수급인이 발주자의 서면 승낙 없이 도급받은 전문공사의 일부인 부단수 천공을 총 18회에 걸쳐 불법하도급 하였으나, '건설공사의 하도급 제한 규정' 등 관련 법령을 전혀 알지 못하고 현장 감독업무를 소홀히 하여 공사 준공일까지 아무런 조치를 하지 않아 수급인의 계속된 부단수 천공 불법하도급을 방지하지 못했고

열수송관 부단수 천공에 필요한 설계도면을 계약문서에 포함하지 않고 감독업무 수행을 위해 반드시 숙지해야할 계약문서의 검토를 소홀히 하여 계약문서에 부단수 천공 설계도면이 누락된 사실을 모르고 이를 공사 준공일까지 보완하지도 않았으며

이로 인해 열수송관 부단수 천공에 사용되는 각종 자재의 규격을 알지 못해 부단수 천공이 부실하게 시공되어도 부실시공 여부를 확인할 수도 없는 상태에서 현장 감독업무를 수행하는 등 직무를 태만히 하고 성실의무를 준수하지 않은 공사감독자 등에게는 에너지공사 「인사규정 시행내규」 제76조(징계양정기준) 및 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리) 등에 따라 '경징계'(○명)하시고**(문책)**, '훈계'(○명), '경고'(○명) 조치.

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제　　목　열수송관 점검 소홀 및 점검원 근태 확인 없이 용역비 과다 지급

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 친환경 에너지의 이용, 보급 및 기술개발을 촉진하고 지속가능한 에너지로의 전환 및 시민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위해 2016. 12. 21. 설립된 지방공기업으로서 「서울특별시 서울 에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제20조(사업)에 따라 집단에너지사업과 에너지 관련 시설의 건설 및 운영사업을 수행하고 있다.

에너지공사(■■·◁◁지사, 이하 “양 지사”라 한다)는 집단에너지시설에서 생산한 고온·고압[11]의 열(온수)을 사용자에게 공급하기 위해 〔표〕와 같이 총 218.2km × 2열(공급 및 회수관)의 열수송관을 설치·관리하고 있고

열수송관의 효율적인 유지·관리를 위해 매년 일정 자격(경력) 이상의 점검원을 선발하여 열수송관 및 관리·부속시설[12]을 점검[13]하는 용역(이하 “점검용역”이라 한다)을 〔표〕와 같이 장기계속계약[14], 통합발주 방식[15]으로 추진하고 있다.

한편 지하에 매설된 열수송관은 많은 양의 온수와 증기가 누설되어 지표면 밖으로 유출될 경우에만 육안으로 누설 여부를 확인할 수 있고, 적은 양의 온수와 증기가 누설되어 지표면 밖으로 유출되지 않을 경우에는 열화상카메라 등 지열 측정장비를 통해서만 누설 여부를 확인할 수 있으며

과거의 사례에서 알 수 있듯이 열수송관의 파손으로 고온·고압의 온수와 증기가 누설되어 지표면 밖으로 유출될 경우 난방공급 중단으로 인한 주민불편과 경제적 손실 및 심각한 인적·물적 피해가 발생할 수 있다.

---

11) 열수송관의 내부 최대 온도는 120℃, 최대 압력은 13kgf/㎠
12) 관리시설(밸브, 공기배출구), 구조물(맨홀, 열수송관 고정장치, 받침대 등), 부속시설(관로표지기 등)
13) 관로 순찰, 열화상 점검, 누수탐사 및 맨홀 점검 등
14) 총액 입찰 후 각 회계연도 예산 범위에서 낙찰된 금액의 일부에 대하여 연차별로 계약을 체결하는 방식
15) 양 지사에서 정한 순번에 따라 연도별 통합발주 후 감독업무는 양 지사에서 각각 수행하는 방식

또한 서울시 감사위원회는 2019. 9. 4.~10. 18. 실시한 에너지공사 종합감사(이하 “이전 종합감사”라 한다) 시 열수송관 점검과 관련하여 〔표〕와 같이 ‘선발기준에 적합하지 않은 점검원 배치’, ‘점검원 실제 근무 확인 없이 용역비 과다 지급’을 지적하고 재발 방지를 위한 조치사항을 요구·통보한 사실이 있다.

따라서 에너지공사는 열수송관 누설로 발생할 수 있는 각종 피해를 예방하기 위해 관로순찰, 열화상 점검, 누수탐사 등 열수송관 점검업무를 충실히 수행하고 이전 종합감사 지적사항과 동일한 사례가 발생하지 않도록 노력해야 하나, 이번 감사결과 다음과 같은 문제가 확인되었다.

1. 점검원 선발·배치기준 위반, 감독자 승인 부적정(’21년, ’22년 점검용역)

’21년, ’22년 점검용역의 「용역계약특수조건」 제10조(투입인력) 및 「시방서」 ‘Ⅱ 점검업무의 수행 1. 점검원의 배치’에 따르면 계약상대자는 점검업무를 위해 〔표〕의 점검원(선임, 조장, 조원) 선발기준에 적합한 자를 점검원으로 선발하여 발주자의 승인을 받은 후 배치해야 하고, 점검원은 발주자가 시행하는 관련 교육[16]을 이수해야 하며 교육을 이수하지 않은 점검원은 현장에 배치될 수 없다.

또한 계약상대자는 점검원의 부재로 업무에 공백이 발생하지 않도록 해야 하고 공백 발생 시 지체 없이 임시점검조를 구성하여 점검업무에 지장이 없도록 해야 한다.

따라서 에너지공사는 계약상대자가 점검원을 적정하게 선발하고 배치하는지 확인하고, 적정하지 않을 경우 필요한 조치를 해야 하며 점검원에게 점검업무 수행에 필요한 관련 교육을 실시해 점검용역이 충실히 이행될 수 있도록 해야 한다.

그런데 ’21년 점검용역 계약상대자는 〔표〕와 같이 점검용역의 착수와 동시에 현장에 배치해야 할 점검원 일부를 용역 착수일로부터 10일간(휴일 포함) 현장에 배치하지 않았고, 용역 수행 중 점검원(조원 1명)의 퇴사로 업무에 공백[17]이 발생했으나 임시점검조 및 대체 점검원을 공백 발생일로부터 9일(휴일 포함)이 지난 뒤 배치하였고

’22년 점검용역 계약상대자는 〔표〕와 같이 점검원(조장) 선발기준에 적합하지

16) 에너지공사 답변서에 따르면 이번 감사 이후 실시한 관련 교육에는 ‘열수송관 점검 및 보호지침(에너지공사 기술업무편람)’, ‘열화상카메라 사용법’, ‘밸브 개방 및 차단 시 주의사항’ 등으로 구성됨

17) 점검원 출근부 검토결과, 점검원 결근에 따른 업무 공백도 확인되었으나 출근부, 전자인식기 출퇴근기록, 점검일지가 서로 일치하지 않아 실제 업무 공백이 발생했는지는 확인 불가

않은 점검원 2명을 조장으로 선발·배치하였다.

그리고 ▣▣지사 용역감독자는 '21년 점검용역 계약상대자가 점검원을 적기에 배치하지 않은 사실을 알고도 아무런 조치를 하지 않았고, ◁◁지사 용역감독자는 '22년 점검용역 계약상대자가 점검원 선발기준에 적합하지 않은 점검원을 선발·배치 하였으나 아무런 조치 없이 이를 승인하여 이전 종합감사 지적사항을 또다시 위반하였고, 양 지사 용역감독자는 점검업무 수행을 위한 관련 교육을 실시하지 않고[18] '21년, '22년 점검용역의 모든 점검원을 현장에 배치하였다.

2. 열수송관 부실점검 및 용역감독자 업무수행 소홀

가. 발주자 승인 없이 하도급, 공동구 열수송관 부실점검('22년 점검용역)

'22년 점검용역의 「용역계약특수조건」 제3조(용역의 범위), 제17조(점검용 기자재), 「시방서」 'Ⅱ 점검업무의 수행 1. 점검원의 배치 1.1 점검원의 역무', 「과업내용서」 '2. 설계조건'에 따르면 점검원(선임, 조장, 조원)은 '관로순찰, 열화상점검, 청음 및 가스이용탐사, 밸브·맨홀·노출배관 점검' 등의 업무를 수행해야 하고 계약상대자는 점검업무의 원활한 수행을 위해 발주자가 정한 각종 점검용 기자재[19]를 용역 착수 전에 구비해야 하고

「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부 예규) '제9장 계약 일반조건 제6절 공사 설계 변경, 용역 과업내용 변경 및 물품수량조절 등 8. 용역 과업내용의 변경'에 따르면 계약담당자는 계약의 목적상 필요하다고 인정될 경우 추가 업무의 수행을 계약상대자에게 지시할 수 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 "지방계약법"이라 한다)제31조(부정당업자의 입찰 및 참가자격 제한)제1항에 따르면 발주자의 승인 없이 하도급한 자에게는 2년 이내의 범위(5개월 이상 7개월 미만)에서 입찰 참가자격을 제한하도록 하고 있다.

따라서 에너지공사는 계약상대자가 열수송관의 점검에 필요한 각종 기자재를 구비하여 누수 의심 등 이상징후 구간 발견 시 적절한 점검을 할 수 있도록 해야 한다.

---

18) 열수송관 점검에 필요한 자격과 경험을 갖춘 점검원의 확보가 어려워지자 에너지공사는 일정 자격 및 경험이 없어도 '열수송관 점검 수행에 이상이 없는 자'를 점검원(조원) 선발기준에 포함하였고, 따라서 점검원 배치 전 업무수행에 필요한 관련 교육의 실시는 매우 중요함

19) 열화상카메라, 라바콘(걸이 포함), 전자신호봉, 사다리, 양수기, 고압용 호스 등

그런데 ’22년 점검용역을 통합발주한 ◁◁지사 용역감독자는 점검원의 업무에 ‘청음 및 가스이용탐사[20]’를 포함했으나, 계약상대자가 용역 착수 전 구비해야 하는 기자재 목록에는 청음 및 가스이용탐사에 필요한 기자재(청음장비, 가스탐사장비)를 포함하지 않았고

양 지사 용역감독자는 계약문서를 제대로 검토·숙지하지 않아 계약상대자가 원활한 점검업무 수행을 위해 용역 착수 전 구비해야할 기자재 목록에 청음 및 가스이용탐사에 필요한 기자재가 누락된 사실을 알지 못했고, 이로 인해 청음 및 가스이용탐사에 필요한 기자재를 계약상대자가 추가로 구비하도록 용역 과업내용을 변경하지도 못했다.

또한 ’22년 점검용역 계약상대자는 청음 및 가스이용탐사에 필요한 기자재를 구비하지 않고 청음 및 가스이용탐사를 〔표〕와 같이 △△ 등 2개사에 발주자 승인 없이 하도급하였으나 용역감독자는 이 사실을 알고도 관련 법령을 알지 못해 아무런 조치를 하지 않았다.

그리고 에너지공사 ■처에서 실시한 “2022년 노후 열수송관 안전진단용역” 결과에 따르면 ▣▣공동구 내 일부 열수송관에서 ‘외부피복 손상, 강관 노출, 받침대 부식, 밸브 작동 불가’ 등 열수송관의 안전을 위협하고 효율적인 관리·운영에 지장을 초래하는 문제가 발견되었으나 ’22년 점검용역 계약상대자는 점검업무를 소홀히 하여 이를 제때 발견(점검)하지 못했다.

나. 열수송관 압력점검 미이행(’22년, ’23년 점검용역)

에너지공사 ⊙부는 2023. 4. 17. 열수송관의 체계적인 점검과 사전 보수의 필요성을 강조하면서 열공급 비수기인 4.~11.에 압력점검[21]을 시행할 것을 열수송관 관리부서인 양 지사에 요청하였고

2023. 6. 29. 개최된 제47회 에너지공사 이사회에서 열수송관 점검용역의 실효성에 의문을 제기하자 2023. 7. 26. “열수송관로 점검용역 개선 계획” (이하 “점검용역 개선계획”이라 한다)을 수립하고 양 지사에 통보하였다.

점검용역 개선계획에 따르면 열수송관 점검용역의 실효성 확대·강화를 위해 기

20) 열수송관에 설치된 압력계에 유색 가스를 넣어 누수 발생을 확인하는 방법
21) 열수송관 밸브 개폐 작동 후 수용가에 설치된 압력계를 확인하여 누수 발생을 확인하는 점검으로 열(온수) 사용이 적은 비수기에 가능

존 점검업무에 열공급 시기별(성수기: 12.~3., 비수기: 4.~11.) 실시해야할 주요 점검업무를 추가하면서 열공급 비수기인 4.~11.에는 압력점검도 실시하도록 하였다.

따라서 양 지사는 점검용역 개선계획 및 ⊙부 요청에 따라 열공급 비수기인 4.~11.에는 기존 점검업무와는 별도로 압력점검을 추가 실시해야 하나 '22년, '23년 점검용역 감독자는 감사일 현재까지 압력점검을 실시하지 않았다.

다. 점검원 근무일 확인 소홀, 용역비 과다 지급('21년, '22년 점검용역)

지방계약법 제16조(감독)제1항 및 제17조(검사)제1항, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부 예규) '제9장 계약 일반조건 제9절 검사와 대가지급 1. 공사·용역·물품검사'에 따르면 계약담당자 또는 그 사무를 위임받은 소속 직원은 계약의 적절한 이행을 위해 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 감독하고, 계약의 전부 또는 일부의 이행이 완료되면 이를 확인하기 위해 검사해야 하며 검사결과 계약상대자가 이행한 계약내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당할 경우 필요한 시정 조치를 해야 한다.

그리고 '21년, '22년 점검용역 「시방서」 'Ⅰ. 일반사항'에 따르면 계약상대자는 점검원 출근부를 비치·관리해야 하고 에너지공사에 설치된 전자인식기(카드 태그방식)를 이용해 점검원의 출결을 관리하고 감독의 확인을 받아야 하며, '점검일, 점검자, 점검내용을 기재한 점검일지'를 작성하여 감독에게 제출해야 한다.

따라서 에너지공사는 점검원의 정확한 출결 관리를 위해 용역 착수 전 계약상대자에게 전자인식기 사용에 필요한 카드를 발급하고, 발급한 카드는 점검원 개인 식별이 가능하도록 관리해야 하며 계약상대자가 전자인식기를 제대로 사용하는지 수시로 확인·감독해야 한다.

그리고 준공(기성)검사를 할 때에는 점검원 출근부와 전자인식기 사용기록, 점검일지를 서로 비교하여 점검원의 실제 근무일(점검일)을 확인하고, 최종 확인한 근무일과 계약상대자가 제출한 준공(기성)내역서 상의 근무일이 서로 일치하는지 반드시 확인하여 용역비가 과다하게 지급되지 않도록 해야 한다.

그런데 '21년, '22년 점검용역은 '전자인식기 사용 소홀(계약상대자), 일부 점검원 카드 미발급 및 지연발급(에너지공사), 전년도 발급 카드 미회수 및 임의 재사용(에너지공사, 계약상대자), 개인 식별을 위한 카드 고유번호 미부여[22](에너지공사), 점검

원 교체 시 카드 인수인계 현황 미작성(에너지공사), 출근부·전자인식기 사용기록·점검일지 간 점검원 근무일 불일치(계약상대자)' 등 에너지공사의 허술한 관리·감독과 계약상대자의 성실하지 못한 계약이행이 맞물려 점검원의 실제 근무일을 파악할 수 있는 방법이 없었고[23]

특히 양 지사 용역감독자는 점검원의 실제 근무일을 파악하지 못했으나 점검용역 준공일까지 아무런 조치를 하지 않고 계약상대자가 수기로 작성한 출근부 기록으로만 준공(기성)검사를 실시하였고

이 과정에서 '21년 점검용역 계약상대자는 준공수량을 출근부 기록보다 140일을 과다하게 산정하였으나 용역감독자는 검사를 소홀히 하여 〔표〕와 같이 용역비 총 ◈원을 과다 지급하는 등 이전 종합감사의 지적사항을 또다시 위반했다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 앞으로 동일한 사례가 발생하지 않도록 직원교육을 실시하시고, 점검원의 업무수행에 필요한 교육을 정기적으로 실시하여 각종 사고예방을 위해 무엇보다 충실히 이행되어야 할 열수송관 점검업무가 부실점검으로 이어지지 않도록 노력하시고 특히 점검원 선발·배치, 출결 및 근무실태에 대한 관리·감독을 강화하여 감사결과 지적사항을 또다시 위반하는 일이 발생하지 않도록 관련 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.**(기관경고)**

② 발주자의 승인 없이 점검용역 일부를 하도급한 '22년 점검용역 계약상대자 ◇◇㈜에 대하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한)제1항에 따라 2년 이내의 범위(5개월 이상 7개월 미만)에서 입찰참가제한 조치하시고,

③ 2021년 점검용역비로 과다지급된 ◈원에 대한 회수 방안을 강구하시기 바랍니다.**(통보)**

---

22) 전자인식기 사용을 위해 발급된 카드에 개인 식별이 가능한 고유번호를 부여(입력)해야만 카드 사용자의 정확한 기록을 조회·확인할 수 있음

23) 감사 이후에도 에너지공사 용역감독자는 점검원의 실제 근무일을 파악하지 못함

※ 신분상 조치

계약상대자가 점검원을 적기에 배치하지 않은 사실을 알고도 아무런 조치를 하지 않고, 점검업무 수행에 필요한 관련 교육 없이 모든 점검원을 현장에 배치하였으며

계약상대자가 점검용역의 일부를 발주자 승인 없이 불법하도급한 사실을 알고도 아무런 조치를 하지 않고,

열수송관의 체계적인 점검을 위해 필요한 압력점검을 실시하지 않았으며,

점검원의 실제 근무일을 확인하지 않고 준공(기성)검사를 실시하고, 이 과정에서 검사를 소홀히 해 용역비를 과다 지급하여 이전 종합감사의 지적사항을 또다시 위반하는 등 직무를 태만히 하고 성실의무를 준수하지 않은 용역감독자 J에게 에너지공사 「인사규정 시행내규」 제76조(징계양정기준)에 따라 '경징계' 조치.**(문책)**

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제　　목　열수송관 공사 안전관리계획 수립·이행 전반 부실

감사대상기관　서울에너지공사, ◁◁

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 감사대상기간 중 열수송관을 지하에 매설하기 위해 지반을 굴착한 뒤 높이 2미터 이상의 흙막이 지보공[24](이하 “가설구조물”이라 한다)을 설치하는 공사를 〔표〕와 같이 시행·완료하였다.

「건설기술 진흥법」 제62조(건설공사의 안전관리)제1항, 제2항, 제4항, 제6항, 제7항, 제11항 및 제63조(안전관리비용)제1항, 같은법 시행령 제98조(안전관리계획의 수립)제1항~제6항, 제99조(안전관리계획의 수립 기준), 제100조(안전점검의 시기·방법 등)제1항~제3항, 제101조(안전점검에 관한 종합보고서의 작성 및 보존 등) 제1항, 제100조의2(안전점검 대상 및 수행기관 지정 방법 등)제1항, 제3항, 제4항 및 제101조의 2(가설구조물의 구조적 안전성 확인)제1항, 같은법 시행규칙 제58조(안전관리계획의 수립기준) 및 제60조(안전관리비)제1항, 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」(2022. 12. 20. 국토교통부 고시 제2020-791호)제9조(공사시행 단계)제1항, 제14조(일반사항)제1항, 제4항, 제18조(안전점검의 종류 및 절차) 제1항, 제2항, 제20조(안전점검의 계획수립)제1항, 제21조(안전점검의 실시시기)제1항 및 제23조(정기안전점검의 실시)에 따르면

건설사업자는 가설구조물을 사용하는 건설공사를 시행할 경우 ‘건설공사의 개요 및 안전관리조직, 공정별 안전점검계획, 공사장 주변 안전관리대책, 교통 소통에 관한 계획 등을 포함한 안전관리계획’(이하 “안전관리계획”이라 한다)을 수립하여 공사감독자의 사전 검토·확인을 받은 뒤 착공 전 발주자에게 제출하여 승인 받아야 하고 수립된 안전관리계획에 따라 안전점검을 실시해야 하며

이 때 공정별 안전점검계획에는 자체안전점검, 정기안전점검, 정밀안전점검[25]을

---

24) 지하를 굴착할 때 굴착 주변 토사가 붕괴되지 않도록 지중에 흙막이벽체 등을 설치하는 작업
25) 정기안전점검 결과 물리적·기능적 결함 등이 발견되어 보수·보강이 필요한 경우 안전진단전문기관에

포함하고, 정기안전점검은 발주자가 지정·통보한 건설안전점검기관[26]에 의뢰하여 위험요소별 최소 2회 이상[27] 실시해야 하며 가설구조물을 시공하기 전에는 「국가기술자격법」에 따른 기술사에게 가설구조물의 구조적 안전성을 확인받아야 한다.

또한 공사를 준공하였을 때에는 '자체안전점검, 정기안전점검, 정밀안전점검의 내용 및 조치 사항이 포함된 안전점검 종합보고서'를 작성하여 발주자에게 제출해야 한다.

그리고 발주자는 '안전관리계획의 작성 및 검토 비용, 정기안전점검 등 안전점검 비용, 가설구조물의 구조적 안전성 확인에 필요한 비용, 공사장 주변 안전관리대책 비용 등 건설공사의 안전관리에 필요한 비용'(이하 "안전관리비"라 한다)을 해당 건설공사의 공사금액에 계상해야 하고

건설사업자가 제출한 안전관리계획을 건설안전점검기관에 검토 의뢰하여 그 결과를 건설사업자에게 통보〔검토결과가 적정 및 조건부 적정[28]인 경우에는 승인서를 발급(이하 "승인"이라 한다), 부적정일 경우 안전관리계획의 변경 등 필요한 조치〕하고 정기안전점검을 수행할 건설안전점검기관을 지정하여 건설사업자에게 통보해야 하며 건설사업자가 안전관리계획을 제대로 이행하는지 확인해야 한다.

이를 위반하여 수립된 안전관리계획을 이행하지 않은 건설사업자와 정기안전점검을 하지 않은 건설사업자 및 기술사의 확인 없이 가설구조물을 설치한 건설사업자에게는 「건설기술 진흥법」 제88조(벌칙)에 따라 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있고

안전관리계획의 승인 없이 건설공사를 착공한 건설사업자에게는 「건설기술 진흥법」 제89조(벌칙)에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며

각종 안전점검을 성실히 수행하지 않은 건설사업자에게는 「건설산업기본법」 제82조(영업정지)제1항에 따라 6개월 이내의 영업정지 또는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다.

그리고 안전점검 종합보고서를 제출하지 않은 건설사업자와 안전관리비를 공사금액에 계상하지 않은 발주자에게는 「건설기술 진흥법」 제91조(과태료)제2항에

의뢰하여 실시

26) 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」에 따라 등록된 안전진단전문기관 및 국토안전관리원

27) 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」 별표1(정기안전점검 실시시기) 및 건설사업자가 정한 차수별 점검시기에 따라 최소 2회 이상 실시

28) 조건부 적정일 경우에는 보완이 필요한 사유를 포함하여 승인서를 발급

따라 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있고

정당한 사유 없이 정기안전점검을 실시하지 않고 안전관리계획의 주요내용 일부를 누락시킨 건설사업자와 건설기술인등에게는 「건설기술 진흥법」 제53조(건설공사 등의 부실 측정)제1항 및 같은법 시행령 제87조(건설공사 등의 부실 측정에 따른 벌점 부과)제5항 별표 8에 따라 부실벌점을 부과하도록 하고 있다.

그런데 에너지공사가 시행한 건설공사 중 공사연번 ③을 제외한 건설공사의 건설사업자는 〔표〕와 같이 공정별 안전점검계획, 공사장 주변 안전관리대책, 교통소통 계획, 비상시 긴급조치계획 등 안전관리계획에 반드시 포함시켜야할 주요내용을 누락시켰고

〔표〕와 같이 공사연번 ⑥을 제외한 건설공사의 건설사업자는 안전관리계획에 포함된 자체안전점검을 실시하지 않았고

모든 건설공사의 건설사업자는 발주자의 안전관리계획 승인 없이 해당공사를 착공하고 정기안전점검을 실시하지 않았으며, 기술사의 구조적 안전성 확인 없이 가설구조물을 시공하고 공사 완료 후 안전점검 종합보고서를 제출하지 않았다.

그리고 에너지공사(■■ · ◁◁지사) 공사감독자는 건설사업자가 안전관리계획에 포함시켜야할 주요내용의 일부를 누락하고, 자체안전점검을 성실히 수행하지 않고 정기안전점검을 실시하지 않았으며 가설구조물의 구조적 안전성 확인 없이 가설구조물을 시공했으나 관련 법령을 숙지하지 않아 이를 알지 못했고

공사연번 ⑥을 제외한 건설공사의 공사금액에는 안전관리비를 계상하지 않았으며

모든 건설공사의 안전관리계획을 건설안전점검기관에 검토 의뢰하지 않고 정기안전점검을 수행할 건설안전점검기관을 건설사업자에게 지정 · 통보하지 않았다.

결국 에너지공사(■■ · ◁◁지사) 공사감독자는 관련 법령을 제대로 숙지하지 않아 건설현장에서 안전사고 방지를 위해 발주자와 건설사업자가 실시해야 할 각종 의무사항를 올바로 이행·감독하지 못했고 그 결과 열수송관 공사 시 지반 붕괴 등의 안전사고와 이에 따른 인적·물적피해 발생이 우려되고 있다.

관계기관 의견

에너지공사는 공사감독자가 「건설기술 진흥법」 등 관련 법령을 제대로 숙지하지 못했고, 열(온수)공급 중단으로 인한 주민불편 최소화를 위해 해당 공사를 신속하게 추진하는 과정에서 안전관리계획의 주요내용을 이행하지 못했음을 인정하면서 이번 감사 이후 관련 법령을 숙지하여 안전관리계획을 충실히 이행하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 앞으로 동일한 사례가 발생하지 않도록 직원교육을 실시하시고, 관련 법령을 숙지하여 건설공사 안전관리업무에 철저를 기하시기 바랍니다.**(기관경고)**

②「건설기술 진흥법」 제62조제1항, 제4항 및 제11항의 규정을 위반하여 수립된 안전관리계획을 제대로 이행하지 않고, 정기안전점검을 실시하지 않았으며 기술사 확인 없이 가설구조물을 설치한 건설사업자에게 같은법 제88조(벌칙)에 따라 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 고발 조치하시고,

③「건설기술 진흥법」 제62조제1항의 규정을 위반하여 안전관리계획 승인 없이 건설공사를 착공한 건설사업자에게 같은법 제89조(벌칙)에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 고발 조치하시고,

④「건설기술 진흥법」 제62조제2항[29]의 규정을 위반하여 안전점검을 성실하게 수행하지 않은 건설사업자에게 「건설산업기본법」 제82조(영업정지)제1항에 따라 6개월 이내의 영업정지 또는 영업정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 관할 행정청에 통보하시고,

⑤「건설기술 진흥법」 제62조제7항의 규정을 위반하여 안전점검 종합보고서를 제출하지 않은 건설사업자에게 같은법 제91조(과태료)제2항에 따라 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 관할 행정청에 통보하시고,

⑥「건설기술 진흥법」 제62조제4항, 제6항을 위반하여 정당한 사유 없이 정기안전점검을 실시하지 않고, 안전관리계획에 포함해야 할 주요 내용의 일부를 누락시키는 등 건설공사를 성실히 수행하지 않은 건설사업자와 건설기술인에게 같은법 제53조(건설공사 등의 부실 측정)제1항 및 같은법 시행령 제87조(건설공사 등의 부실 측정에 따른 벌점 부과)제5항 별표8에 따라 부실벌점을 각각 부과하시기 바랍니다.**(통보)**

---

29)「건설기술 진흥법」 일부개정(2019. 7. 1.)에 따라 제62조제4호로 변경되었으나, 「건설산업기본법」에는 미반영

감 사 위 원 회

시 정 요 구

제　　목　열수송관 안전진단 결과 이행계획 수립 등 후속조치 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 친환경 에너지의 이용, 보급 및 기술개발을 촉진하고 지속가능한 에너지로의 전환 및 시민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위해 2016. 12. 21. 설립된 지방공기업으로서 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제20조(사업)에 따라 집단에너지사업과 에너지 관련 시설의 건설 및 운영사업을 수행하고 있다.

에너지공사는 집단에너지시설에서 생산한 고온·고압의 열(온수)을 사용자에게 공급하기 위해 〔표〕와 같이 총 218.38km×2열(공급 및 회수관)의 열수송관을 설치·관리하고 있고 이 중 126.13km×2열(58%)은 준공된지 20년이 경과된 노후 열수송관에 해당된다.

한편 산업통상자원부는 「집단에너지사업법」 일부개정('20. 8. 5. 법률 제16947호)을 통해 준공된지 20년이 경과된 노후 열수송관의 안전진단[30]을 의무화하고 「열수송관 안전진단에 관한 고시」('21. 9. 15. 산업통상자원부고시 제2021-155호, 이하 “안전진단고시”라 한다) 및 「열수송관 안전진단 실시 등에 관한 세부지침」(◎◎, 이하 “안전진단 세부지침”이라 한다)에 따라 실시한 안전진단 결과, 열수송관의 교체, 보수·보강 등 조치가 필요한 사항은 그 조치계획을 수립하고 이행하게 하는 등 열수송관의 안전관리를 강화하였다.

이에 에너지공사(○처)는 〔표〕와 같이 2022년 최초 안전진단 대상인 열수송관 9.211km×2열의 안전진단용역을 시행·완료하였고

계약상대자는 안전진단 대상인 열수송관 9.211km×2열을 구간별로 나누어

30) 노후화된 열수송관으로 인한 사고를 예방하기 위해 안전진단기관이 관련 장비와 기술을 이용하여 잠재된 위험요소와 원인을 찾아내고 적절한 조치방안 등을 제시하는 것

현장조사, 상태평가, 안전성 평가를 실시하고 그 결과를 종합적으로 검토하여 구간별 열수송관의 안전등급[31]을 결정하고, 안전등급과는 상관 없이 열수송관의 안전을 위해 교체 또는 보수·보강이 필요한 사항은 안전진단 보고서에 적절한 조치방안을 제시한 뒤 최종 결과물인 안전진단 보고서를 2022. 12. 28. 에너지공사(○처)에 제출하였다.

계약상대자가 제출한 안전진단 보고서에 따르면 〔표〕와 같이 열수송관의 안전을 위협하고 효율적인 관리·운영에 지장을 초래하는 9개의 지적사항 415개소(이하 “모든 지적사항”이라 한다)가 확인되었고 계약상대자는 모든 지적사항의 보수·보강에 필요한 적절한 조치를 요구하였다.

안전진단고시 제11조(안전진단 결과의 이행)에 따르면 사업자[32]는 안전진단 보고서를 받은 날부터 6개월 이내에 안전진단 결과를 반영하여 보수·보강 대상, 방법, 재원조달 방안, 추진일정 등을 포함한 안전진단 이행계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 제출해야 하고 안전진단 보고서를 받은 날부터 2년 이내에 필요한 조치에 착수해야 하며 착수한 날부터 3년 이내에 조치를 완료한 뒤 3개월 이내에 안전진단 이행보고서를 작성하여 산업통상자원부장관에게 제출[33]해야 한다. 다만, 안전진단 세부지침 별표 6에 따라 안전진단 보고서를 제출받은 날부터 6개월 이내에 안전진단 결과를 반영하여 조치를 완료한 경우 이행계획의 수립 및 제출은 이행보고서의 제출로 대신할 수 있다.

따라서 에너지공사는 열수송관의 안전등급과는 상관없이 계약상대자가 요구한 모든 지적사항의 조치에 필요한 안전진단 이행계획을 수립하고 그 이행계획에 따라 보수·보강 등의 조치를 해야 한다.

그런데 에너지공사(○처) 용역감독자는 관련 법령을 제대로 숙지하지 않아 모든 지적사항을 조치하지 않고 안전등급 C등급 열수송관에서 확인된 〔표의 ①, ②번 지적사항만 조치하는 것으로 보고서를 작성하여 내부결재를 받은 뒤 2023. 3. 6. 열수송관 관리부서인 ▽▽지사(□부)에 내부결재 보고서와 안전진단 결과(안전진단 보

31) 열수송관의 안전등급

안전등급	열수송관의 상태
A	외관상 결함, 손상 등의 문제점이 없는 상태
B	경미한 결함이 존재하나 기능 발휘에는 지장이 없으며, 지속적인 모니터링이 필요한 상태
C	안전에 영향을 미치는 결함이 존재하여 신속한 보수·보강, 교체·대체 및 모니터링이 필요한 상태

32) 집단에너지를 공급하는 사업을 허가 받은 자

33) 이행계획 및 이행보고서의 제출은 산업통상자원부장관으로부터 업무를 위임 받은 ◎◎에 제출

고서)를 통보하면서 ①, ②번 지적사항만 조치할 것을 요청하였고, ▽▽지사(□부)에서 ①, ②번 지적사항을 조치하자 모든 지적사항을 완료한 것으로 잘못 판단하고 이행보고서를 작성하여 산업통상자원부장관에게 제출하였다.

또한 ▽▽지사(□부)는 ○처가 요청한 ①, ②번 지적사항을 2023. 7. 28. 최종 조치하였는데 이는 계약상대자가 에너지공사에 안전진단 보고서를 체출한 날부터 7개월이 지난 시점으로, '안전진단 보고서를 제출받은 날부터 6개월 이내에 안전진단 결과를 반영하여 조치를 완료한 경우 이행계획의 수립 및 제출은 이행보고서의 제출로 대신할 수 있다'는 안전진단 세부지침의 단서 조항을 적용할 수 없으나 에너지공사(○처) 용역감독자는 단서 조항을 적용하여 안전진단 이행계획을 수립 및 제출하지 않았다.

그리고 ▽▽지사(□부)는 모든 지적사항을 통보 받았으나 감사일 현재까지 ○처에서 요청한 ①, ②번 지적사항과 누수 발생이 확인된 ③번 지적사항을 포함한 총 3개(6개소)의 지적사항만 조치하였고 ④~⑨번까지 #개(*개소) 지적사항은 별도의 계획 수립 없이 그대로 방치하고 있어 열수송관의 안전에 심각한 문제가 발생할 우려가 있다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

열수송관의 안전 확보 및 효율적인 관리·운영을 위해 아직까지 조치되지 않은 지적사항은 신속히 이행계획을 수립하고, 보수·보강 등의 필요한 조치를 하시기 바랍니다.**(시정)**

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　내진성능평가 부실로 열수송관 지진안전성 미확보

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 친환경 에너지의 이용, 보급 및 기술개발을 촉진하고 지속가능한 에너지로의 전환 및 시민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위해 2016. 12. 21. 설립된 지방공기업으로서 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제20조(사업)에 따라 집단에너지사업과 에너지 관련 시설의 건설 및 운영사업을 수행하고 있고

에너지공사는 집단에너지시설에서 생산한 고온·고압의 열(온수)을 사용자에게 공급하기 위해 2021. 6. 기준 총 214.63km×2열(공급 및 회수관)의 열수송관을 설치·관리하고 있다.

산업통상자원부는 「지진ㆍ화산재해대책법」 일부개정(2018.10.25. 법률 제15297호), 같은법 시행령 일부개정(2018.12.4. 대통령령 제29325호) 및 「집단에너지시설의 기술기준」 일부개정(2019.1.28. 산업통상자원부고시 제2019-25호)을 통해 지진 발생 시 시설파괴 등 각종 위험에 노출될 가능성이 높은 열수송관을 내진설계[34] 대상시설에 포함하고 내진설계에 필요한 기준(이하 “내진설계기준”이라 한다)을 마련하여 그 이행에 필요한 조치[35]를 하도록 하였다.

이에 에너지공사는 지진으로부터 열수송관의 안정성을 확보하기 위해 〔표〕와 같이 내진성능평가용역(이하 “내진평가용역”이라 한다)을 시행·완료하였다.

내진설계기준 6. 열수송관 및 지지물의 내진성능평가 6.6 내진성능 상세평가 기본사항에 따르면 내진성능평가를 할 때에는 지진 발생 시 열수송관에 영향을 주는 내압[36], 상재하중[37], 온도하중[38], 지진하중[39] 등을 고려하고 열수송관의 내진성

34) 시설물이 지진에 견딜 수 있도록 설계하는 것
35) 시설물 설계 시 내진설계기준을 적용하고, 관련 법령이 마련되기 전 설치된 기존 시설물는 내진설계기준에 따라 내진성능평가 지진에 견딜 수 있는 성능을 향상

능평가에 필요한 지반물성[40]은 지반조사 내용에 근거해야 하며

내진설계기준 4. 내진설계 방법 및 절차 4.2. 입지조건 및 지반조사에 따르면 내진설계에 필요한 지반물성 파악을 위해 부설 노선을 따라 지반조사를 실시해야 하고, 지반조사는 '기존자료의 수집[41] 및 현지답사로 지반의 성질을 파악하는 기본조사'와 '현장 및 실내시험을 실시하여 지반의 성질을 세밀히 평가하는 상세조사'로 나누어 실시하되, 상세조사 실시 여부는 열수송관의 중요도와 지반의 안정성을 고려하여 결정하도록 하고 있다.

그리고 내진평가용역 「과업내용서」 제1절 일반사항 6. 과업내용에 따르면 계약상대자는 '지반데이터 수집 및 검토, 물성치 검토, 과업대상 열수송관 특성분석, 지진안정성 계산' 등의 업무를 수행해야 하고, 제2절 계약조건 1. 일반 사항 및 2. 용역 수행에 따르면 계약상대자는 용역 목적을 달성할 수 있도록 용역 수행 내용, 필요한 자료 및 정보 등을 발주부서와 충분히 협의(협조)해야 하며 설계서에 명시되지 않은 사항은 발주부서와 협의하여 수행해야 한다.

한편 이번 감사기간 중 계약상대자가 과업수행을 위해 수집·활용해야 하는 지반데이터(기존자료)의 현황과 위치별 지반물성을 알아보기 위해 '국토지반정보 포털시스템'을 확인한 결과 서울시 전역에는 계약상대자가 수집·활용 가능한 70,963개의 지반데이터가 있었고, 서울시 ○○구 ◇◇동 일대의 지반데이터 중 임의 선정하여 비교한 두 지점의 위치별 지반물성(지층구조, 지반성질 등)은 420m의 거리 차이에도 서로 다름을 알 수 있었다.

또한 내진평가용역은 열수송관의 재원(직경, 두께 등), 매설 깊이 및 지반물성 등의 자료를 수집·분석하고 지진 발생 시 열수송관에 영향을 미치는 각종 하중에 의한 열수송관의 변형률을 계산한뒤 그 변형률이 허용변형률(허용치)을 만족하는지 평가하는 용역으로서, 열수송관의 변형률(내압, 상재하중, 지진하중) 계산을 위해서는 열수송관의 매설깊이를 알아야 한다.

따라서 에너지공사는 내진평가용역을 발주할 때에는 먼저 열수송관의 중요도

---

36) 외부하중에 버틸수 있도록 설계된 열수송관 내부의 설계압력
37) 매설된 열수송관의 위에서 작용하는 모든(흙, 차량 등) 무게의 합
38) 온도변화(수축, 팽창)로 인해 발생하는 하중
39) 지진발생 시 지반의 영구변형으로 인해 발생하는 하중
40) 지반을 구성하고 있는 흙, 암반 등의 지층구조, 지하수위 및 물리적, 역학적 성질 등
41) 과거에 실시된 전국의 지반데이터(지반을 굴착한 위치, 지층구조, 현장 및 실내시험 정보)가 입력된 '국토지반정보 포털시스템'(국토교통부)의 자료를 수집·활용하는 방법

등을 고려하여 지반조사 방법(기본조사 및 상세조사)을 결정하고[42]

기본조사를 실시할 경우, 앞서 확인한 바와 같이 지반데이터의 위치별 지반물성이 서로 다름을 감안하여 '국토지반정보 포털시스템'에 입력된 수 많은 지반데이터 중 계약상대자가 열수송관의 노선을 따라 수행해야 할 지반데이터의 세부 수집·활용방법(노선별 수집·활용 대상, 개소 등)을 결정해야 하며

각종 변형률 계산에 필요한 열수송관의 매설깊이를 계약상대자에게 제공하고, 매설깊이 제공이 현실적으로 어려울 경우[43] 계약상대자와 협의를 통해 변형률 계산 시 다소 불리한 조건으로 계산될 수 있는 매설깊이를 결정하여 열수송관의 안정성을 확보하는 등 내진성능평가가 충실히 이행될 수 있도록 노력해야 한다.

그런데 에너지공사 용역감독자는 내진평가용역을 발주하면서 열수송관의 중요도 등을 전혀 고려하지 않고 기본조사만 실시하는 것으로 지반조사 방법을 결정하였으며

기본조사에 필요한 지반데이터의 세부 수집·활용방법을 결정하지 않고 각종 변형률 계산에 필요한 열수송관의 매설깊이를 계약상대자에게 제공하지 않았다.

그리고 계약상대자는 관련 법령 및 과업내용을 숙지하지 않아 열수송관 전체 노선의 지반데이터를 수집하지 않았고, 지반데이터의 세부 수집·활용방법을 발주부서와 협의하지 않고 계약상대자 임의로 권역별 각 1개소의 지반데이터만 수집한 뒤 수집한 지반데이터의 지반물성을 열수송관 전체 노선의 내진성능평가에 활용하였다.

또한 열수송관의 각종 변형률 계산을 위한 열수송관의 매설깊이를 발주자에게 요청하지 않았고, 발주부서와 협의하지 않고 계약상대자 임의로 모든 열수송관의 매설깊이를 1.2m로 임의 결정하여 각종 변형률 계산에 적용하였다.

결국 에너지공사의 용역감독자와 계약상대자는 관련 법령 및 내진평가용역 「과업내용서」에서 정한 의무를 성실히 수행하지 않아 지진으로부터 열수송관의

---

42) 지반조사 방법 결정을 위해 발주자가 고려해야할 열수송관의 중요도 기준은 아니나, 내진설계기준에서는 열수송관의 기능적 중요성과 지진으로부터 초래될 수 있는 재해의 규모와 범위를 고려하여 열수송관을 내진Ⅰ·Ⅱ등급으로 분류하고 있음

내진등급	적용대상	
내진Ⅰ등급	지하에 매설된 관경 400mm 이상의 열수송관	지상에 설치된 열수송관 및 그 지지물
내진Ⅱ등급	내진Ⅰ등급 이외의 열수송관	-

43) 열수송관의 매설깊이는 매설 당시 현장여건 등으로 인해 차이가 있어 과업대상 열수송관 214.63km의 모든 매설깊이를 계약상대자에게 제공하는 것은 현실적으로 어려울 수 있음

안전성을 담보할 수 없는 결과를 초래하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

앞으로 동일한 사례가 발생하지 않도록 직원교육을 실시하시고, 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.**(주의)**

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　집단에너지시설 소방안전관리자 선임 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」제20조에 따라 집단에너지사업의 수행을 위하여 집단에너지시설(□□동, ▽▽열병합, ◇◇플랜트, △△플랜트, ▷▷열병합)을 운영하고 있다.

「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」시행령 제5조에 따르면, 공공업무시설 및 집단에너지공급시설(발전시설)은 특정소방대상물에 해당되며, 같은법 제20조에 따라 특정소방대상물의 관계인[44]은 소방안전관리 업무를 수행하기 위하여 소방안전관리자를 선임하여야 하고, 소방안전관리자는 소방계획서의 작성 및 시행, 자위소방대 및 초기대응체계의 구성·운영·교육, 소방시설 등의 유지·관리 등의 업무를 수행하여 소방시설이 상시적으로 화재안전기준에 따라 유지·관리 되도록 하여야 한다.

「공공기관의 소방안전관리에 관한 규정」제5조에 따르면 공공기관[45]의 장은 공공기관의 소방안전관리 업무를 원활하게 수행하기 위하여 감독직에 있는 사람으로서 특급, 1급 또는 2급 소방안전관리자 자격을 갖춘 사람이거나 소방안전관리자 등에 대한 강습교육[46]을 받은 사람 등 일정한 자격을 갖춘 사람을 소방안전관리자로 선임하여야 하는데, 이에 해당하는 사람이 없을 경우에는 강습교육을 받을 사람을 미리 지정하여 소방안전관리자로 선임할 수 있도록 하고 있다.

---

44)「소방기본법」제2조, 제3조에 따른 소유자, 관리자, 점유자

45) 국가 및 지방자치단체, 국공립학교, 「공공기관의 운영에 관한 법률」제4조에 따른 공공기관, **「지방공기업법」 제49조에 따라 설립된 지방공사** 또는 같은 법 제76조에 따라 설립된 지방공단,「사립학교법」제2조 제1항에 따른 사립학교를 말함

46) 강습교육을 이수한 후 시험에 합격해야 자격을 취득하는 일반 소방안전관리대상물의 소방안전관리자의 달리, 공공기관의 경우 공공기관의 소방안전관리에 관한 강습교육을 이수만 하여도 소방안전관리자 자격을 갖춘 것으로 자격 기준이 완화되어 있음. 단, 공공기관의 경우라도 특급 소방대상물의 소방안전관리자의 경우 강습교육 이수 후 별도의 시험을 합격해야함

관련하여, 「예방소방업무처리규정(소방청 훈령)」 제19조에서는 「공공기관의 소방안전관리에 관한 규정」 제5조 제1항에 따른 “감독적 직위에 있는 사람”이란 “해당 공공기관의 사무분장에 따라 소방안전관리 업무를 수행하여야 하는 부서의 장 또는 책임자”라 정하고 있다.[47]

또한 에너지공사 「직제규정」 제12조 및 「직제규정 시행내규」 제4조, “기구개편 및 정원 조정안”에 따르면, 에너지공사 조직 기구는 아래 〔표〕와 같이 ‘본부, 실, 지사, 처, 부’로 구성되며 에너지공사 조직의 최소단위는 ‘부’로서 ‘팀’은 업무효율화 또는 이질적인 업무 수행을 위해 설치한 것으로 정식 직제기구가 아니며 상급부서인 “부”에 소속된다.

따라서, 에너지공사는 특정소방대상물인 5개 집단에너지시설 등(□□동, ▽▽열병합, ◇◇플랜트, △△플랜트, ▷▷열병합)의 소방안전관리자는, 감독직에 있는 자로서 소방안전관리 업무를 수행하여야 하는 부서의 장 또는 책임자 중 일정한 자격을 갖춘 자로 선임하여야 한다.

[표 에너지공사 조직 기구

기구명	기 준	비 고
본부	· 최상위 실무조직	상임이사 또는 1급
실	· 연계성이 높은 업무 총괄 수행하거나(4개 부서 이상) · 독립적인 업무를 수행하는 경우(감사실)	1급~2급
지사	· 별도의 사업장에 설치된 열공급시설 업무 총괄	
처	· 2개 부서 이상 업무를 총괄하거나 ‘부’ 보다 업무중요도가 높은 기구	2급~3급
부	· 공사 조직 최소단위, 최소 부장 포함 4명	3급~4급
팀	· 업무효율화 또는 이질적인 업무 수행을 위해 설치 · 정식 직제기구가 아니며 상급부서 소속	3급~4급

자료: 에너지공사 제출자료 재구성

그런데 에너지공사는 감사대상 기간(2020.1월~2023.10월) 중 일부 시설 및 기간에 대하여 소방안전관리자를 소방안전관리 업무를 수행하여야 하는 부서의 부서장 등 감독적 직위에 해당하는 자가 아닌, 부서의 팀장 및 담당자 등의 14인을 소방안전관리자로 선임하고 소방안전관리 업무를 수행하도록 하여, 「공공기관의 소방안전관리에 관한 규정」 제5조 및 「예방소방업무처리규정(소방청 훈령)」 제19조를 위반하였다.

47) ‘감독직 직위’ 해석에 대한 국민신문고 답변(소방청 소방정책국 소방분석제도과)
- 중앙부처, 특별시, 광역시, 도, 공공기관, 지방공사 및 지방공단 : **과장 또는 담당관 직위에 상당하는 자**
- 학교 : 행정실장 이상의 직위에 해당하는 자 / 기타 공공기관 : 과장 또는 담당관 직위에 해당하는 자. 다만 과장 또는 담당관 직위에 해당되는 자가 없는 경우 아래 직위에 있는 자

관계기관 의견

에너지공사는 “집단에너지시설 소방안전관리자 선임 부적정”에 대한 지적을 인정하면서, 집단에너지시설의 소방안전관리자는「공공기관의 소방안전관리에 관한 규정」제5조에 따라 감독직에 있는 사람으로 선임되도록 조치하는 등 집단에너지시설의 소방안전관리 업무에 철저를 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

집단에너지시설의 소방안전관리 업무를 수행하기 위한 소방안전관리자에 관련 법규에서 정하는 자격을 갖춘 사람이 선임될 수 있도록 조치하는 등 소방안전관리 업무를 철저히 하고 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제 목 전기차 충전시설 사업 수익성 검토 소홀 등 위수탁 부적정

감사대상기관 서울에너지공사, ○○ ☆본부

내 용

“서울시 기후변화 대응 종합계획” 및 “서울시 친환경 전기차 충전인프라 보급확대 종합계획”, “자치구 전기차 충전기 운영 위탁사업 추진계획안”에 따르면, 서울시는 ‘2050 탄소중립 목표 달성 및 그린모빌리티 추진전략의 효과적 이행’을 위해 안전하고 편리한 친환경 전기차 충전인프라를 확대하고자, ‘전기차 10% 시대 실현, 생활권 5분 충전망 구축’을 목표로 2026년까지 전기차 충전기 22만기를 보급하는 정책을 추진하였고,

○○(☆본부)는 「서울특별시 환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 조례」 제11조[48]를 근거로 “자치구 전기차 충전시설 설치 특별조정교부금 지원계획”을 수립하여, 전기차 충전시설을 구축하는 자치구에 특별조정교부금을 지급하고 설치된 충전시설에 대한 유지·관리 및 운영은 서울에너지공사 또는 민간 충전사업자에게 위탁할 수 있게 하는 등 전기차 충전인프라를 확대를 위한 다양한 사업을 추진하였다.

관련하여, 서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 「지방자치법」 제117조 및 「지방공기업법」 제2조 제2항에 따른 ‘임의적용 사업[49]’으로서의 집단에너지사업 등의 효율적 수행을 위하여 「지방공기업법」 제49조에 따라 행정자치부와의 협의를 거쳐 지방공사로 설립되었고, 「서울특별시 환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 조례」 제11조, 「서울에너지공사 정관」 제6조 제1항 제7호, 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제20조 및 제21조에 따른, 전기신사업의 하나로써 “전기차

48) 제11조(업무의 위탁) 시장은 다음 각 호의 업무 일부를 서울에너지공사 등 환경친화적 자동차 관련 전문기관에 위탁할 수 있다.
1. 제5조, 제6조, 제7조에 따른 환경친화적 자동차 보급 촉진을 위한 지원 업무
2. 제8조에 따른 충전료 징수 업무
3. 그 밖에 시장이 충전시설 보급에 필요하다고 인정하는 업무

49) 지방자치단체는 주민 복리·지역경제 활성화 등의 사업(임의적용사업) 중 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있음

충전시설 구축·운영” 업무를 대행(서울시), 수탁(자치구), 자체사업의 방식으로 구분하여 추진하고 있다.

에너지공사의 전기차 충전시설 관리·운영에 따른 손익현황을 살펴보면, 대행·위탁 및 자체 사업에서 모두 손실이 발생하였고 관리 기수 증가에 따라 손실 규모 또한 증가 추세에 있으며[50], 특히 에너지공사가 2022년부터 수탁 방식으로 추진 중인 자치구 전기차 충전시설 관리운영 위수탁 사업은 관리 기수가 2022년 82대에서 2023년 330기로 늘어남에 따라, 손실 금액이 2022년 ◈원에서 2023년 ◈원으로 증가하였다.[51]

특히 일부 연도에 대하여, 대행·수탁·자체 사업 모두 경상경비의 50%를 경상수입으로 충족하도록 하는 「지방공기업법」 제2조 제2항에 따른 경상경비 요건에 미달하는 경우가 발생하고 있는바, 전기차 충전시설 관리·운영의 수익성을 개선하기 위한 조속한 대책 마련이 필요하다.

관련하여 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조 제1항, 제3항, 제7항에 따르면, 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 “관리위탁”이라 한다)할 수 있고, 지방자치단체는 관리위탁을 받은 자에게 위탁료[52]를 산출하여 매년 징수하거나 관리에 드는 경비를 지원할 수 있도록 하였다.

「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부고시 제2022-76호, 2022.12.28.) 제10조 제4항 ‘〔별표4〕 행정재산의 관리위탁 세부 운영기준’에 따르면, 지방자치단체는 계약을 체결함에 있어 낙찰자, 계약상대자 또는 계약금액을 결정하는 기준으로 삼기 위하여 입찰이나 계약 체결 전에 미리 예정가격을 작성하여야 하고[53] 예정가격은 원가계산으로 계산된 수입과 지출의 차액을 기준으로 작성하여야 하며 수입이 지출보다 많은 경우 그 차액을 예정가격으로 하여 최고가 낙찰 방식을 원칙으로 하고 지출이 수입보다 많아 재정지출의 부담이 되는 입찰은 적격심사를 통해 낙찰자를 결정하도록 하였다.

또한 지방공기업은 「지방공기업 예산편성기준」(행정안전부)의 ‘예산편성의 원칙 중 독립채산의 원칙’에 따라, 영업수지로 영업지출과 자본지출까지 충당하여야 하므로, 비

50) 대행사업 수행에 수반되는 비용은 원인자인 서울시가 부담하고, 수탁자인 에너지공사는 대행수수료를 받고 있으므로 대행사업의 손실은 위탁자인 서울시의 손실로 반영됨(에너지공사의 경우는 대행수수료 받으므로 수익 발생)
51) 2022년은 12월말 기준, 2023년은 10월 기준
52) 지방자치단체가 원가분석을 통하여 산출한 수입과 지출비용의 차액
53) 예정가격은 원칙적으로 입찰에 부칠 사항 또는 수의계약의 목적이 되는 사항의 가격 총액에 대하여 결정

수익성 사업의 추진과 수탁·대행 등은 억제하여 국가 및 지방의 보조가 있는 사업에 대하여만 허용될 수 있도록 하였다.

따라서, 「서울특별시 환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 조례」 제11조 및 "자치구 전기차 충전시설 설치 특별조정교부금 지원계획"에 따라, 전기차 충전시설의 관리·운영을 에너지공사에 위탁하려는 지방자치단체는 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조 제3항 및 제7항, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(행정안전부고시)에 의거, 위탁하려는 전기차 충전시설 등의 수입과 지출을 바탕으로 원가계산 및 예정가격 결정하여 수입 발생에 따른 위탁료 등 징수 또는 경비 보존 등의 재정지출 여부를 검토하여야 하며

에너지공사는 재정 안정성 확보 및 비수익성 사업의 수탁 등을 억제하기 위하여 위탁 사업별 수탁 여부의 검토 단계에서 예상 손익을 산출하거나, 2021년 이후 "전기차 충전시설 관리운영 대행 사업" 등의 추진으로 축적된 데이터를 기반으로 "전기차 충전시설 관리운영 손익 검토기준(가칭)"을 수립·시행하는 등 위수탁 사업이 비수익성 사업으로 판단될 경우 위탁자(지방자치단체)의 경비 보조 등을 협의하여야 한다.

그러나, 2022년 이후 서울시 18개 자치구에서 에너지공사로 위탁한 전기차 충전시설 관리·운영 사업〔충전기수(급속 191기, 완속 139기)〕의 위수탁에서, 위탁자(자치구)는 "지방자치단체 공유재산 운영기준(행정안전부고시)"에 따른 수입·지출에 대한 원가계산 및 예정가격 결정을 에너지공사와의 위수탁 과정에 반영하지 않았으며, 에너지공사는 전기차 충전시설 관리·운영에 따른 예상손익 및 비수익성 사업 여부 등의 검토를 소홀히 한 채 사업별 수탁 계약을 체결하여 에너지공사의 경영상 손실을 초래하였다.

아울러, 서울시 "자치구 전기차 충전시설 설치 특별조정교부금 지원계획"(▣과-***) 및 에너지공사 "자치구 전기차 충전기 운영 위탁사업 추진계획(안)"(◐-***)에 따라, 에너지공사는 서울시 자치구 전기차 충전기의 유료화 운영 및 유지·관리를 위한 위수탁사업(자치구-공사)을 추진하고자 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제21조 제2항, 「서울에너지공사 정관」 제9조 및 제26조 제1항 제11호에 따라, 에너지공사 이사회 의결 후 각 자치구와 충전기 관리·운영 협약을 체결하여 충전사업을 개시하였다.

관련하여 에너지공사 제38회 이사회 및 제41회 이사회에 부의된 "자치구 전기차 충전기 운영 위탁사업 계획(안)" 및 "2022년 자치구 전기차 사업 추진현황" 부의안에서는 전기차 충전시설 수탁운영 기대효과로서 운영비용 등의 지출을 고려한 순익이 아닌 매출

액 기준의 수익을 기재하여 이사회로 하여금 부의안에 기재된 예상수익을 에너지공사의 순익으로 오인할 수 있는 여지를 제공하였다.

다만, 이사회 속기록을 살펴본 결과, 질의응답 과정에서 에너지공사는 2023년 자치구 충전기 위탁 운영 예상 수익에 대하여 제38회 이사회에서는 '수익(매출액) 약 ◈원, 순익 약 ◈원'으로 제41회 이사회에서는 '수익(매출액) 약 ◈원, 순익 약 ◈원'으로 답변하여 이사회에 전기차 충전시설 수탁에 따른 예상 순익을 보고한 점은 확인되었으나, 보고된 순익은 〔표에 따른 에너지공사의 전기차 충전시설 운영의 실제 손익과는 큰 차이가 보이는 예상 순익으로써, 그 원인으로는 손익계산을 위한 운영비(전기료, 통신요금 등) 산출에 인건비 등의 일부 비용을 누락한 것으로 확인되는 등 전기차 충전시설 관리·운영 사업의 수익성 검토 등 관련 업무를 소홀히 하였다.

관계기관 의견

에너지공사는 "전기차 충전시설 사업 수익성 검토 소홀 등 위수탁 부적정"에 대한 지적을 인정하면서, 현재 수탁 운영 중인 전기차 충전시설에 대해서는 운영 손익을 재검토하여 수탁사업 성과 분석 및 향후 추진에 반영될 수 있도록 하고, 향후 신규 위·수탁 검토 단계에서는 예상 손익을 산출하여 비수익성 사업으로 판단될 경우 위탁자와 경비 보조 등을 협의하는 등 수탁 사업의 재정 안정성을 사전에 확보할 수 있도록 조치하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 향후 전기차 충전시설 관리·운영 사업 별 수탁 검토 단계에서 예상 손익을 면밀히 산출하고, 비수익성 사업으로 판단될 경우 위탁자의 경비 보조 등을 협의하는 등 수탁 사업의 재정 안정성을 사전에 확보할 수 있도록 조치하시기 바라며,

② 현재 수탁 운영 중인 전기차 충전시설에 대해서도 운영 손익을 면밀히 재검토하고 그 결과가 향후 사업 추진에 반영될 수 있도록 조치하시기 바랍니다.**(주의)**

※ 신분상 조치

「지방공기업법」 제3조, “지방공기업 예산편성기준”의 독립채산의 원칙, 「공유재산 및 물품관리법」 제27조 등에 따른, 전기차 충전시설 관리·운영에 따른 수익성 검토 업무 등을 소홀히 한 담당자 A과 B에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 ‘경고’ 조치, 관리 · 감독 업무를 소홀히 한 1차 감독자인 C에게 ‘주의’ 조치.

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제　　목　전기차 충전인프라 유지보수 용역 관리 소홀

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

1. 콜센터 운영 인원수 및 인건비 산정 부적정

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조(예정가격의 작성)에 의하면 계약담당자는 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하여야 하고 계약담당자는 제1항 본문에 따른 예정가격을 작성할 때에는 계약수량·이행기간·수급상황·계약조건 등 모든 여건을 고려하여 적정하게 결정하여야 한다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제2장 예정가격 작성요령 제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정 4.계약담당자의 주의사항에 따르면 계약담당자는 원가계산방법으로 예정가격을 작성할 때에는 계약수량, 이행전망, 이행기간, 수급상황, 계약조건, 그 밖의 계약이행에 따르는 제반여건을 고려해야 한다고 되어 있으며

동 규정[54]에 의하면 원가계산 기준이 정해지지 않은 그 밖의 용역은 “가”와 제5절 제4관의 학술용역 원가계산 기준에 준하여 원가계산을 할 수 있고 이 경우 단순용역(원가계산 기준이 없는 경우에 한함)에 대한 인건비의 기준단가는 「통계법」 제17조에 따라 중소기업중앙회가 발표하는 제조부문 직종별 평균 조사노임 중 단순노무종사원 노임으로 하고, 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금의 합계액으로 한다. 다만, 상여금은 기준단가의 년 400%, 제수당과 퇴직급여충당금은 「근로기준법」에서 인정되는 범위를 초과하여 반영할 수 없다.

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)에서는 〔표〕와 같이 2021년~2023년 까지 ‘전기차 충전인프라 유지보수 용역’을 실시하였고 사업비 세부 산출내역은 〔붙임1〕과

54) 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제2장 예정가격 작성요령 제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정 제5관 그 밖의 용역의 원가계산

같으며, 2021년 전기차 충전인프라 유지보수 용역의 원가산정 시 학술연구용역인건비를 기준으로 참여율(7%~60%)을 반영하여 점검용역 및 콜센터 운영의 인건비 산출을 하였고, 2022년 '전기차 충전인프라 유지보수 용역' 원가산출 시에는 점검용역에는 전기전자설비정비원· 전기기사 노임을 적용하고, 콜센터 운영 용역에는 단순노무종사원 기준으로 참여율(20%~25%) 반영하여 산출하였으나, 2023년 '전기차 충전인프라 유지보수 용역'에는 단순노무종사원 기준으로 인건비를 산출하되 참여율 100%로 산출하였다.

'서울특별시 전기차 충전인프라 구축 및 운영사업 대행협약서' 부칙 제2조에 의하면 충전기 설치 관련 사항은 환경부의 「전기자동차 충전인프라 설치·운영 지침」을 따른다고 명기하고 있으며, 환경부의 「2021년 전기자동차 보급 및 충전인프라 구축사업 충전인프라 설치·운영 지침」에 따르면 사업수행기관은 충전시설 이용자의 고장신고 또는 기타 이용문의를 위한 24시간 민원 응대서비스(콜센터 등)를 제공하여야 하며 콜센터 운영 시에는 최소 2인 이상으로 충전시설 1,500기당 1명 이상 추가 운영하도록 규정하고 있다.

그러나 에너지공사에서는 〔표〕와 같이 2022년 충전대수가 전년 대비 *대 증가하였으나 콜센터 근무인원을 전년 대비 *명이 늘어난 *명으로 산정하였고, 2023년에는 충전대수가 전년 대비 *대 증가하였으나 콜센터 근무인원을 전년보다 *명 증원하여 총 *명으로 산정한 바, 인력증원이나 참여율 산정 등에서 합리적인 기준이 없이 자의적으로 판단하여 상기 환경부 지침과 다르게 계약수량(콜센터 근무인원, 인입 콜수, 업무량 등) 등 제반여건을 고려하지 않고 산출내역을 작성하였다.

2. 콜센터 운영 하도급 등 과업위반 부적정 및 관리 감독 소홀

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조 제1항에 의하면 계약담당자는 공사·물품·용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약을 적절하게 이행하도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 감독하거나 소속 공무원 등에게 그 사무를 위임하여 감독하게 하여야 한다.

또한 에너지공사 ○부에서 수행한 2022년 '서울시 및 공사소유 전기차 충전 유지보수 용역'과 '2023년 전기차 충전인프라 유지보수 용역'의 과업내용서에 따르면 '계약상대자는 부득이한 사정으로 참여자를 교체하는 경우 "발주기관"에 즉시 보고하고 동등 이상

의 대체인원을 확보하여 연속적인 용역 업무수행이 가능하도록 하여야 한다. 계약상대자는 어떠한 경우에도 본 과업의 주요업무에 대하여 타인에게 위탁 또는 하도급 할 수 없다.' 라고 명기하고 있다.

그러나 '2023년 전기차 충전인프라 유지보수 용역' 의 콜센터 인건비 산정과 관련 감사기간 중 해당업체에 방문하여 야간 콜센터 근무 내역과 민원관련 시스템 로그 자료를 요구하였으나 업체에서는 증빙자료를 제출하지 못하였고, 이에 2021년부터의 민원처리 내역을 확인한 결과 〔표〕와 같이 주간(월~금 09:00~18:00)은 ## 직원(Q 외 16인), 야간(18:00~익일09:00) 및 주말·휴일은 외주용역사〔◎◎〕 직원 2명(I,J) 〔붙임2-1, 2-2〕이 사무실 전화가 아닌 개인 핸드폰으로 착신하여 콜센터 민원을 접수 받아 처리함으로 과업내용[55]을 위반한 것으로 확인되었다.

이 과정에서 사업담당은 관리 감독을 소홀히 함으로 이에 대한 인지를 전혀 하지 못하였고 그 결과 2022년 7월부터 2023년 11월까지 불법하도급을 방치하는 결과를 초래하였다.

또한 ##에서 매월 에너지공사로 제출하는 기성금 청구 첨부문서 중 작업일지 〔붙임4〕을 보면 콜센터 부분 용역참여자에 5명이 근무한 것으로 기재되어 있으나 감사과정에서 확인한 실제 근무직원과 현황을 정리한 상기 〔표 자료와 불일치하는데 이는 ##가 참여인력을 작업일지에 허위로 작성한 것으로써, 제안요청서상의 민원응대 직원 명단과도 일치하지 않는다. 이는 해당업체에서 수시로 인력을 임의 교체하여 운영하면서 '근무인력을 교체할 경우 사전에 에너지공사로 보고하여야 한다' 는 과업지시서 내용을 위반한 것이다.

그리고 ##에서는 계약내용과 달리 실제 콜 응대 근무 인원과 근무시간의 불일치, 불법 하도급 등에도 불구하고 계약 당시 제출한 산출내역 〔붙임5〕 대로 콜센터 근무인원 6명에 3교대, 주말 근무 및 야간근로수당을 반영한 금액으로 기성금을 실근무 내용과 다르게 과다 청구하여 '23. 10월까지 총 ◈원을 수령하였고, 이 중 외주업체인 ◎◎으로 콜응대 직원 2명의 인건비 명목으로 '23. 10월까지 총 ◈원(VAT포함)을 지급하였다.

한편 감사과정에서 확인한 바, ◇◇은 시정·구정 상담서비스를 제공하고 있으며

55) '22년,'23년 '전기차 충전소 유지보수 용역'과업내용서 5.용역수행 일반사항: '계약상대자는 부득이한 사정으로 참여자를 교체하는 경우 "발주기관"에 즉시 보고하고 동등 이상의 대체인원을 확보하여 연속적인 용역 업무수행이 가능하도록 하여야 한다. 계약상대자는 어떠한 경우에도 본 과업의 주요업무에 대하여 타인에게 위탁 또는 하도급 할 수 없다.'

근무현황은 〔표과 같고 에너지공사의 급여산정 세부내역은 〔붙임6〕과 같다.

상기 〔표에서 에너지공사는 ◇◇과 비교하여 일평균 콜 수 대비 과도하게 많은 비용을 용역사(＃＃)로 지급하였고 해당업체에서는 실체가 없는 3교대 콜센터 운영 명목으로 부당하게 대금을 수령하였다.

에너지공사에서 수행한 '24시간 콜센터 운영'은 ▥과에서 수행하는 '친환경자동차 보급 및 충전인프라 구축에 관한 사항' 업무에 수반되는 '시정 업무 민원응대(시정상담서비스)' 업무이며, 사실상 실체가 없이 콜센터 명칭만 사용하고 있으며 '24시간 민원응대 업무'는 ◇◇에서 수행하고 있는 '시정·구정 상담서비스'[56]와 유사한 업무로써 해당 민원을 ◇◇이 응대할 경우에 2023년을 기준으로 ◈원의 자체 콜센터 운영 인건비를 절감하고, 연간 ◈원 내외의 비용으로 다른 방식의 '24시간 민원 응대 서비스'의 수행이 충분히 가능하다.

3. 부실한 검수 및 부당한 대가지급

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제17조 제1항에 의하면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부의 이행을 끝내면 이를 확인하기 위하여 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 이를 검사하거나 소속 공무원 등에게 위임하여 검사하게 하여야 하고, 동법 시행령 제67조 제5항에 의하면 지방자치단체의 장, 계약담당자 또는 법 제17조제1항에 따라 검사를 위임받은 자는 제1항에 따른 검사를 할 때 계약상대자의 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견하였을 때에는 지체 없이 필요한 시정조치를 명하여 계약상대자로부터 그 시정을 완료한 사실을 통지받은 날부터 제1항[57]에 따른 기간을 계산하도록 규정하고 있다.

또한 동법 제18조 제1항에 의하면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사·물품·용역, 그 밖에 재정지출의 부담이 되는 계약에서는 검사한 후 또는 검사조서를

56) 「서울특별시 ◇◇ 설립 및 운영에 관한 조례」 제4조(재단의 사업) 1. 시정·구정 상담서비스 제공 4. 시민중심 맞춤형 상담서비스 발굴

57) 「지방계약법 시행령」 제64조(검사) ① 법 제17조제1항에 따른 검사는 계약상대자로부터 해당 계약의 이행을 완료한 사실을 통지받은 날부터 14일(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난이나 경기침체, 대량실업 등으로 인한 국가 또는 해당 지역의 경제위기를 극복하기 위해 행정안전부장관이 기간을 정하여 고시한 경우에는 계약상대자로부터 해당 계약의 이행을 완료한 사실을 통지받은 날부터 7일) 이내에 완료해야 한다. 다만, 행정안전부장관이 정하는 경우에는 7일(본문에 따라 7일 이내에 검사를 완료해야 하는 경우에는 3일)의 범위에서 그 검사기간을 연장할 수 있다.

작성한 후에 그 대가를 지급하여야 하며, 동법 시행령 제67조 제3항에 의하면 법 제18조에 따라 기성 부분 또는 기납(旣納) 부분에 대한 대가를 지급하는 경우에는 제1항에도 불구하고 계약수량, 이행의 전망 및 이행기간 등을 고려하여 적어도 30일마다 지급하여야 한다.

그러나 에너지공사에서는 ##에서 매월 제출하는 기성금 보고서를 확인 후 용역대가를 지급하고 있으나, 제출한 제안요청서 상 기재된 내용과 다른 인력[58]과 근무방식으로, 에너지공사에 사전 보고 없이 과업지시상의 3교대가 아닌, 사실상 2교대 근무 등으로 운영하고 있었음에도 이를 제대로 확인·점검하지 못하였고 계약수량(근무인원, 인입 콜수, 응대시간 등)이 지급대가와 비교하여 과도하게 부족함에도 불구하고 전월 업무실적에 대한 기본적인 확인과 분석 없이 업체에서 매월 청구한 금액을 전액 지급함으로 선량한 관리자로서의 주의 의무를 소홀히 하고 직무를 유기하여 예산을 낭비하는 결과를 초래하였다.

또한 에너지공사에서 2022년~2023년 실시한 '전기차 충전인프라 유지보수 용역의 과업지시서[59]에는 충전기의 제조사별 고장에 대한 이력 관리 및 분석보고서를 제출하도록 되어 있다.

그러나 감사과정에서 확인한 바, 2022년도 계약업체인 ##에서는 2022년 '고장이력 및 분석보고서 제출' 과업을 이행하지 않아 계약사항을 위반하였음에도 이 사실을 사업담당이 인지하지 못하여 준공금이 전액 지급되었고 본 감사 전인 '23. 9월까지도 동일 과업에 대하여 보고서를 제출하지 않았음에도 어떠한 조치도 취하지 않아 부당하게 대금이 지급되었다.

관련자 주장 및 판단

관련 사업담당(B 00)은 해당사업의 산출내역 작성 과정에서 ◈부 지침에서 정하고 있는 콜센터 '2인 이상'[60]부분에 대하여는 2인으로 콜센터 운영 시 「근로기준법」 61) 위반 소

58) 주중 야간(18:00~익일 09:00), 주말,공휴일 근무자: 'I', 'J'는 ◎◎'(외주용역사) 직원으로 확인됨[○○ 제출자료 확인]

59) '22년 '서울시 및 공사 소유 전기차 충전소 유지보수 용역' 과업내용서 4p,○ 결과보고 - 고장이력 및 분석보고서 제출 ▸ 충전기 제조사별 충전기 고장에 대한 이력관리 및 분석보고서 작성하여 제출
- 종합 보고서 작성 ▸ 고장이력 관리 및 분석보고서

60) ◈부 「2021년 전기자동차 보급 및 충전인프라 구축사업 충전인프라 설치·운영 지침(2021.6.)」 : 사업수행기관은 충전시설 이용자의 고장신고 또는 기타 이용문의를 위한 24시간 민원 응대서비스(콜센터 등)를 제공하여야 하며 콜센터 운영 시에는 최소 2인 이상으로 충전시설 1,500기당 1명 이상 추가 운영

61) 「근로기준법」 제50조① 사용자는 취업규칙(취업규칙에 준하는 것을 포함한다)에서 정하는 바에 따라 2주 이내의 일정한 단위기간을 평균하여 1주 간의 근로시간이 제50조제1항의 근로시간을 초과하지 아니하는 범위에서 특정한 주에 제50조제1항의 근로시간을, 특정한 날에 제50조제2항의 근로시간을 초과하여 근로

지가 있다고 판단하였기에 3교대, 6명으로 산출내역을 작성하였음은 적정하다고 주장하나, 우선적으로 3교대, 6인 근무, 24시간 콜센터 운영방식의 결과를 추정하여 그 결과가 합리적이고 통상적인 수준에서 수용 가능한 정도인지를 확인하여 업무 상황에 맞게 인원, 근무형태를 조정하여 적정금액만큼만 기성금으로 지급하였여야 했다. ##에서 매월 제출하는 기성금 청구서에는 전월 콜 응대직원. 장애처리내용, 인입 콜수, 응대시간. 민원유형 등이 포함되어 있어 사업담당이 실제 업체에서 수행한 과업수행 상황과 그 결과를 충분히 예측할 수 있었음에도 불구하고 면밀한 검수를 하지 않아 실제 업무량에 비해 과도한 대가를 지급함으로 예산이 낭비되는 결과를 초래한 바, 이는 사업담당(B 00)으로서 직무수행에 필요한 최소한의 주의를 기울이지 않아 공적 재원이 불필요하게 지출되도록 방임한 것으로써 해당 주장은 받아들일 수 없다.

한편 서울시 전기차 충전인프라 확대 구축사업의 주무 부서인 ▥과는 '市 소유 전기차 충전인프라 구축 및 운영 계획'에서 '24시간 콜센터 운영'으로만 기재하여 에너지공사로 방침을 통보한 바, 사업담당(B 00)은 市 방침대로 24시간 콜센터 운영 방식 외에는 달리 검토하지 않았으며 24시간 콜센터 운영은 반드시 필요하다는 입장이다. 그러나 감사과정에서 확인한 바, 2021. 2.~2023. 9.까지 야간(22:00~익일06:00)시간 대 민원 발생률은 평균 0.2건으로 야간시간에도 전기차 충전 민원은 발생 가능하므로 24시간 민원응대 업무가 필수 불가결하다 하더라도, 전술한 바와 같이 근무 인원, 인입 콜수, 응대 시간 등 업무량이 지급대가 대비 과도하게 부족함에도 다른 대안의 모색 없이 24시간 콜센터를 직접 운영하여 특정 시간대의 콜 단가가 ◈원을 상회하는 방식을 고수함은 직무 태만으로 인한 예산 낭비의 여지가 매우 크다. 또한 에너지공사가 수행하는 전기차 충전기 유지보수 용역 內 24시간 민원응대 업무는 ▥과에서 수행하는 '친환경자동차 보급 및 충전인프라 구축에 관한 사항' 업무에 수반되는 '시정 업무 민원응대(시정상담서비스)'로 판단되며, 사실상 실체 없이 콜센터 명칭만 사용하고 있는 '24시간 콜센터 운영'은 ◇◇에서 수행하고 있는 '시정·구정 상담서비스'[62]로도 가능하므로 사업담당으로서 소관사무에서 적정한 예산집행을 위한 대안을 고려하지 못한 소홀함이 있다.

하게 할 수 있다. 다만, 특정한 주의 근로시간은 48시간을 초과할 수 없다.

62) 「서울특별시 ◇◇ 설립 및 운영에 관한 조례」 제4조(재단의 사업) 1. 시정·구정 상담서비스 제공 4. 시민중심 맞춤형 상담서비스 발굴

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

①「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관련 지침 등을 준수하여 예산이 부당하게 집행되지 않도록 하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바라며,**(주의)**

② 전기차 충전소 유지보수 용역을 무단 하도급한 ##에 대하여「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한)제1항에 따라 2년 이내의 범위(3개월 이상 5개월 미만)에서 입찰참가제한 조치를 검토하시기 바랍니다.**(통보)**

※ 신분상 조치

전기차 충전인프라 유지보수 업무와 관련하여「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」및 관련 지침를 위반한 담당자 B과 1차 감독자 C에게 에너지공사「인사규정 시행내규」제76조(징계양정기준)에 따라 '경징계' 조치.**(문책)**

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　전기차 충전 구축사업 관련 환경부 지침 미준수

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

“서울특별시 전기차 충전인프라 구축 및 운영사업 대행협약서” 제13조(지도·점검·감독)에 의하면 서울시는 사업수행과 관련한 계약내용, 예산집행 및 재산관리 실태, 근로환경 등 업무 전반에 대하여 지도·감독 할 수 있고, 서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)에 대행사무와 관련한 지침이나 의견을 제시할 수 있으며, 에너지공사는 정당한 사유가 없는 한 이를 따라야 한다.

또한 “서울특별시 전기차 충전인프라 구축 및 운영사업 대행협약서” 부칙 제2조에 의하면 충전기 설치 관련 사항은 환경부의 「전기자동차 충전인프라 설치·운영 지침」을 따른다고 명기하고 있고

환경부의 「2021년 전기자동차 보급 및 충전인프라 구축사업 충전인프라 설치·운영 지침(2021.6.)」(이하 “환경부 지침”이라 한다)에 따르면 충전시설 설치 시 사업수행기관은 〔붙임1〕에 따라 현장점검확인서를 작성하도록 되어 있다.

그러나 에너지공사에서는 자체사업의 경우 환경부 지침 준수 의무가 없어 〔표 사업을 진행하면서 현장점검확인서[63] 작성을 누락하였고 모자분리[64] 가능여부, 한전불입금 여부, 캐노피 설치검토, 주변 충전소 상황만을 고려함으로 사용자 인지 편의성, 설치장소 및 환경, 주차공간 확보여부, 충전시설 산정기준 등을 고려하지 않았다.

이는 사업담당이 市대행 사업에는 환경부의 지침을 적용하고 자체사업은 자의적으로 판단하여 환경부 지침을 적용하지 않으므로, 결국 동일 내용의 사업을 귀속 주체에 따라 상이한 기준과 방식으로 선별 준용함으로써 추후 충전소 유지 관리사업의 효율성저하 문제를 야기할 수 있는 바, 사업담당으로서 이에 대한 면밀한 검토와 대응이 필요하였으나 이를 소홀히 하였다.

---

63) 환경부 「2021년 전기자동차 보급 및 충전인프라 구축사업」 충전인프라 설치·운영지침(2021.6.) [별지 제1호 서식]
64) 별도의 보조계량기가 달려져 있는 큰 상가나 아파트에 별도로 한전과의 계약을 통하여 한전계량기를 설치하는 것

또한 환경부 지침(2021.6.)에 의하면 사업수행기관은 운영시스템 및 충전시설 제품에 대하여 OCA(Open Charge Alliance)에서 만든 개방형 충전 통신 규약 1.6(OCPP 1.6[65]) 공인인증 절차를 당해 연도에 준비하여 다음 연도 사업 개시 전까지 완료해야 한다.

한편 산업통상자원부 국가기술표준원에서는 전기자동차 충전스테이션 관리 시스템 표준을 개정하고 '22. 12. 22.(목) 한국산업표준(KS R 1201-1)을 고시하여 충전스테이션 관리 시스템과 충전스테이션 사이의 통신방식 단일화를 위해 국제적으로 널리 사용되고 있는 OCPP Ver 1.6을 국가표준으로 도입하였다. 그러나, 에너지공사는 〔표〕와 같이 '2022년 하반기 서울시 가로등형 충전기 제조·구매 및 설치' 사업(市 대행)을 진행하면서 OCPP 인증 확인을 누락하였다.

또한 상기한 〔표의 '▦ 주차장 전기차 충전소 구축' 사업(자체)의 경우 기존 대행사업과 달리 환경부 지침 준수 의무가 없어 OCPP 1.6인증을 받지 않고 KTL(한국산업기술시험원) 인증만 받은 업체(▣▣)와 물품계약을 진행한 바, 실체적으로 동일한 내용의 사업을 사업 귀속 주체에 따라 상이한 기준을 적용함으로써 추후 발생할 수 있는 통신체계 호환 문제 및 유지관리 차이에 따른 사업 운영의 부담과 효율성 저하의 문제를 검토하였어야 함에도 이를 소홀히 하였다.

관련자 의견

사업담당(A 00)은 지적사항에 대하여 인정하면서 앞으로는 동일한 사례가 발생하지 않도록 주의하겠다는 입장이다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

전기차 충전시설 사업과 관련하여 환경부 지침을 준수하도록 업무에 철저를 기하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

※ 신분상 조치

환경부 지침을 위반하여 현장점검확인서 미작성 및 OCPP 인증을 확인하지 않은 사업담당 A에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '주의' 조치.

---

65) (Ver 1.6) 전기차 충전관리 통신규격으로 '16년 개발 이후 안정성이 검증되어 전세계 70여개국 161개사 등에서 사용하고 있으며 국내에서도 환경공단, LH 등이 '22년부터 충전관리 통신규약으로 채택하여 활용 중

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제 목 수소충전소 충전설비 인력 관리 소홀

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

「고압가스 안전관리법」 제11조(안전관리규정) 제1항[66] 및 제5항[67]에 따르면 안전관리규정을 제출한 자와 그 종사자는 안전관리규정을 지키고, 그 실시기록을 작성·보존하여야 한다고 규정하고 있다.

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)가 2020년~2023년까지 실시한 수소충전소 설비운영 용역사업의 과업시방서에는 ‘계약상대자는 배치된 운영인력을 변경하고자 할 경우에는 동등이상의 기술자격보유자를 사전에 에너지공사에 보고 후 투입하여야 한다.’고 명시하고 있다.

그러나 에너지공사에서 실시한 수소생산 설비운영 용역 중 〔표의 ①~④ □□는 〔표〕와 같이 제안서상의 사업수행 조직표(인력투입계획)[68]와 다르게 인력을 투입하였다.

그리고 〔표 ①~④사업의 제안요청서 상 운영인력 배치계획에 의하면 기술자 자격은 관리자(중급기술자 또는 가스산업기사 3년 이상 경력), 운전원(초급기술자 또는 가스관련 2년 이상 경력)은 기준 이상으로 배치해야 하며, 「고압가스안전관리법」을 참조하여 인력운영을 해야하나 감사과정에서 확인한 바, □□에서는 에너지공사에 사전 보고 없이 임의로 인력 변경을 하여 매달 정기보고서를 제출하였으나 사업담당은 이 사실을 인지하지 못하였고 〔표〕와 같이 자격 미달 인력[69]이 근무하였음에도 해당업체에 확인하지 않아

---

66) 「고압가스 안전관리법」 제11조 ① 사업자등은 그 사업의 개시(開始)나 저장소의 사용 전에 고압가스의 제조·저장·판매의 시설 또는 용기등의 제조시설의 안전유지에 관하여 산업통상자원부령으로 정하는 사항을 포함한 안전관리규정을 정하고 이를 허가관청·신고관청 또는 등록관청에 제출하여야 한다. 이 경우 제28조에 따른 한국가스안전공사의 의견서를 첨부하여야 한다.

67) 「고압가스 안전관리법」 제11조 ⑤ 제1항에 따른 안전관리규정을 제출한 자와 그 종사자는 안전관리규정을 지키고, 그 실시기록을 작성·보존하여야 한다.

68) 사업수행조직표 양식 주)1. 본 사업에 참여인력 전부를 기재하고 본 수행조직에 등록된 자는 반드시 사업에 투입한다.

69) 기술자 자격: 관리자로 ‘중급기술자 또는 가스산업기사 3년 이상 경력’ 미충족

수소충전소 충전설비 인력 관리업무를 소홀히 하였다.

관련자 의견

해당 사업담당은 감사내용에 대해 인정하면서 추후 동일사례가 발생하지 않도록 주의하겠다는 입장이다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「고압가스 안전관리법」상 안전관리규정을 철저히 준수하도록 업무에 철저를 기하고 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

※ 신분상 조치

수소충전소 충전설비 인력 관리를 철저히 하지 못한 담당자 'A', 'B'에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '주의' 조치.

감 사 위 원 회

통 보

제 목 기부금 관련 업무 처리 부적정

감사대상기관 서울에너지공사, ○○ ☆본부

내 용

1. 서울햇빛발전소 영업 양수도 관련

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 ’16. 7월 서울에너지공사 설립·운영 계획(서울특별시장 방침 제***호)에 따른 “서울에너지공사의 수행사업으로 서울햇빛발전소 인수 검토”에 대하여 내부 검토 및 이사회를 거쳐 ’17년 해당 발전소 인수 의향을 표시하고, ’18년 서울햇빛발전소를 운영하던 제#호○○(이하 “양도인”이라 한다) 및 발전소 사업 인허가 관련 이해관계인인 ▶▶(이하 “▶▶”라 한다)와 함께 양도인이 소유하고 있는 태양광 발전 관련 물적설비 일체와 부대되는 시설 전부 및 기타 영업권 포함 자산에 대한 삼자간 양수도계약을 체결하고 현재까지 해당 태양광발전소 사업을 수행하고 있다.

서울햇빛발전소 사업은 ▶▶가 ’15년 8월 시민공모펀드를 모집하여 서울햇빛발전소 사업을 추진하면서 사업참여자인 특수목적법인(SPC) 제#호○○(대표이사 A) 등과 사업 실시협약 및 기타비용 합의서 등을 체결하였으며,

제#호○○는 ’15. 3월 ▶▶ 및 ▷▷ 일대 부지에 발전소 사업 인허가를 얻어 약 4.25MW 규모의 태양광 발전소를 건설·운영 해오다, ’18년 7월 3일 시민공모펀드 가입기간이 만료됨에 따라 시민들에게 투자원금 전액을 상환하고 에너지공사로 발전소의 설비 자산을 양도하였으며, ▶▶는 이해관계자로서 시민햇빛발전소 양수도 계약에 관여하였다.

이와 관련하여 ▶▶와 제#호○○간 최초 체결한 발전소 사업 협약 사항 중 기타비용 합의서 조항(기부 관련 사항 등)을, 3자간 영업 양수도 협의 과정에서 에너지공사가 승계하는 것으로 합의하였으며,

영업 양수도 계약서 제6조에 “양수인”은 2018년 5월 1일부터 제10조의

“운영기간”의 만료일이 속한 날의 다음 연도까지 매년 4월 1일에 직전 연도 1년간 매출액(한국전력거래소 전력판매대금, 공급인증서 매매대금 수입 포함)의 1%에 해당하는 금액을 “이해관계인”이 지정하는 자 또는 기금에 기부금 형식으로 납부한다고 명시하였다.

「기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률」(이하 “기부금품법”이라 한다)제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등) 및 제6조(기부금품 출연 강요의 금지 등)에 따르면 국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없으며, 모집자나 모집종사자는 다른 사람에게 기부금품을 낼 것을 강요하여서는 아니 된다고 규정하고 있어, ▶▶는 기부금품 모집자자 될 수 없을 뿐만 아니라, 더욱이 다른 사람에게 기부금품을 낼 것을 강요하여서도 안 된다.

그러나 상기 양수도 계약의 양도인인 제#호○○는 이미 청산 절차를 거쳐 사실상 존재하지 않고, ▶▶는 이해관계인의 지위에 있음에도 에너지공사 측에 부담으로 작용하는 양수도 계약 제6조를 근거로, ’18년 6월 에너지공사가 발전소 운영을 시작한 이래로 경상수지가 매년 적자인 상황에서 ▶▶ ▼과에서 에너지공사에 발전소 영업 매출액 자료 제출을 요구하고, ▶▶ ▽과의 시책인 ‘서울에너지플러스’ 사업의 일환인 서울에너지복지시민기금(민간기금, 이하 “시민기금”이라 한다) 계정을 지정하여 기부금 납부를 매년 요청하였다.

이에 따라 에너지공사는 ▶▶의 상기 양수도 계약 이행 요청을 사유로, 경상수지 적자에도 매년 발전소 전력생산매각대금 등 매출액의 1%를 아래 〔표〕와 같이 시민기금 계정에 기부하고 있으며 연간 매출액 자료를 ▶▶ ▼과에 제출하고 있는바, 이는 ▶▶ ▼과가 의무 이행 요구의 형태로 에너지공사에 기부금품의 출연을 요구함으로써 기부금품법 제6조(기부금품 출연 강요의 금지 등)를 위반[70]하고 있는 것으로 판단된다.

2. 경영상태를 고려하지 않은 무리한 기부행위 관련

한편 에너지공사는 설립 이래로 매년 당기순손실이 발생하였고, 특히 최근 3년간 아래 〔표과 같이 해를 거듭할수록 당기순손실(적자)이 큰 폭으로 증가하고 있으며, 특

70) 참조 판례 : 대법원 2007다63966판결(2009.12.10.)

히 2022년에는 러시아 우크라이나 침공으로 인한 도시가스요금 급등 등으로 인한 비용 급증 등 전년 대비 약 ◈원 가량의 당기순손실이 발생하였음에도, 에너지공사는 최근 3년간 아래 〔표〕와 같이 39개 기관을 대상으로 내부방침으로 서울햇빛발전소 기부금을 포함하여 ◈원을 기부금으로 지급하였다.

한편 에너지공사의 기부 관련하여 「법인세법」 제24조(기부금의 손금불산입)에서는 법인의 소득금액을 기준으로 하여 일정 한도 내의 비용 금액을 손금으로 인정하고 있으나, 공사의 경우 상술한 바와 같이 지속적 적자 상황으로 인하여 매년 지출하는 기부금은 당해연도 법인세 계산시 과세표준 금액에서 손금으로 인정되지 않고 있으며 다만 10년간 손금 인정 유예가 가능하다.

따라서 에너지공사는 재료비 상승 및 시설 노후 등으로 인해 경영 상태가 매년 크게 악화되고 있음에도, 공기업의 사회공헌 의무를 사유로 상술한 바와 같이 매년 적지 않은 기부금을 지출하고 있으나, 「법인세법」에 따른 비용 손금인정을 받지 못하는 상태이고, 손금 인정 유예를 받더라도 그 시효 내에 흑자 전환 가능성도 크지 않는바, 경영 상태를 고려하지 않는 채 무리한 기부행위를 하고 있으며,

또한 ▶▶는 에너지공사 업무 전반에 대한 지도감독기관의 지위를 가지고 있음에도, 에너지공사의 경영상태 개선에 노력하기보다 상기 서울햇빛발전소 양수도 계약의 이해관계인 자격을 내세워 오히려 태양광발전 영업 매출액 기부를 종용하는 불합리한 행태를 보이고 있으며, 지방공기업 운영상의 경제성을 고려하지 않고 에너지공사의 공정하고 자유로운 경영 판단을 저해하는 결과를 초래하였다.

3. 서울에너지복지시민기금 사업 관련

▶▶가 에너지공사에게 서울햇빛발전소 영업 매출액 관련 기부처로 지정한 상기 시민기금은 「서울시특별시 에너지조례」(이하 “조례”라 한다) 제4조(시의 책무), 제27조(에너지복지 사업의 실시)에 근거하여 ’14년 서울에너지복지 플랫폼 추진계획(▽과-***) 시장 방침에 따라 민간에서 시민, 기업을 대상으로 기부 또는 후원을 통해 모금한 재원을 에너지 취약계층 복지지원에 지출하고 ▶▶는 합리적이고 공공성을 갖춘 집행이 될 수 있도록 이를 간접 지원한다는 목적으로 추진되었으며,

▶▶ ▽과는 시민기금 운영단체 선정을 위해 2015년부터 현재까지 공모를 통해 「기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률」(이하 “기부금품법”

이라 한다) 제4조제1항, 동법 시행령 제3조 및 제4조에 따른 기부금품 모집이 가능한 법인을 선정하여 민간경상사업보조 예산을 지원하여 선정된 법인·단체로 하여금 에너지취약계층을 위한 시민·단체·기업 대상 모금 및 후원자 관리, 에너지복지 지원사업 및 기업 연계 사업 발굴·운영, 온·오프라인 홍보 등을 통한 기부 및 자원봉사 활성화 등을 주요 사무로 추진하게 하였다.

한편, 시민기금 운영에 있어 ▶▶는 선정 법인·단체와 협약을 통해 조례 제4조(시의 책무), 제27조(에너지복지 사업의 실시)에 따른 ▶▶ 사무를 추진하고자 하더라도, ▶▶가 에너지공사로 하여금 시민햇빛발전소 매출액의 1%에 대한 기부를 보조금 사업 수행단체의 모금 계좌로 지정하여 기부하게 한 행위는, 기부금 모집을 할 수 없는 ▶▶가 시책 관련 사업 수행 민간단체를 통한 우회적인 모금 추진으로 오해받을 여지가 있다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

에너지공사의 자율적 의사에 따른 기부행위가 이뤄질 수 있도록 양수도 계약 관련 기부 조건 변경 협의 등을 요청하고, 각종 기부행위 추진 시 관련 법규 및 절차에 근거한 세부 업무지침 마련 및 경영 건전성이 고려될 수 있도록 적정한 사회공헌 방안을 면밀히 검토하시기 바랍니다.**(통보)**

감 사 위 원 회

통 보

제 목 공공태양광 유지관리 대행사업 미흡

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 “공공태양광 유지관리 사업 서울에너지공사 업무이관”계획에 따라 ▶▶(이하 “▶▶”라 한다) 공공 태양광시설 효율적인 유지관리를 위하여 ’21년 ▶▶와 대행 협약을 체결하고 공공태양광 유지관리 사업을 현재까지 대행하고 있다.

「지방공기업법」 제71조(대행사업의 비용 부담)에 따르면 공사는 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있고,

「지방공기업법 시행령」 제63조(대행업무의 비용 부담 등)에 따르면 공사가 법 제71조제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행하고자 하는 때에는 위탁계약에 의하고, 그에 따른 국가 또는 지방자치단체가 부담하여야 할 경비의 범위[71]를 규정하고 있으며,

국가 또는 지방자치단체가 비용을 부담하는 경우 공사는 미리 자금집행계획을 수립하여 국가 또는 지방자치단체에 제출하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체는 다른 자금에 앞서 이에 대한 자금을 우선적으로 지급하되, 그 지급시기를 조정하고자 하는 때에는 공사와 협의하여야 한다고 규정하고 있다.

그런데 ’21년부터 ’23년 현재까지 ‘▶▶ 공공태양광 유지관리 대행사업(▶▶-공사)’의 예산을 확인한 결과, 아래 〔표〕와 같이 인건비가 편성되지 않은 것으로 확인되었고, 아울러 에너지공사 이사회에서 인건비 미반영에 대한 문제를 두 차례

71) 1. 사업실시에 따른 사업계획의 수립, 사전조사, 용역등에 소요되는 경비
2. 사업의 집행에 소요되는 시설비·인건비 및 부대경비
3. 사업의 종료후 결산이전 또는 시설물등의 인계이전까지의 사이에 시설물등을 관리하는 데 소요되는 경비
4. 사업의 대행에 따른 대행수수료
5. 기타 사업집행상 필수적으로 소요되는 경비

('21년 12월, '22년 12월) 지적하였음에도,

에너지공사는 현재까지 ▶▶로부터 대행사업 인건비를 편성받지 못한 채 자체 인건비로 이를 충당함으로써 공사 재정 부담이 가중되고 있지만, 이에 대하여 에너지공사는 ▶▶ 소관부서에 매년 인건비 예산 반영 요청 외에는 대행사업 수행 중단 검토 등에 대한 대안 마련에 소극적으로 대응하고 있다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

지방공기업법령에 따른 대행사업 수행 시, 필요 경비 편성을 위한 자금집행계획 등이 충실히 반영될 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　직원 소급 승진 및 직급 신설 등 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

1. 직원 소급 승진 및 임금지급 부적정

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는「인사규정」및 같은 규정 시행내규에 따라 매년 상·하반기 직원에 대한 근무성적평정을 하고, 〔도표〕의 절차와 같이 근무성적 평정점 및 경력 평정점 등을 감안하여 승진후보자 명부를 작성하고 인사위원회는 이를 심의하여 승진후보자를 사장에게 추천하며 사장은 승진자를 결정한 후 승진임용을 실시하고 있다. 따라서 직원의 승진임용일은 사장의 승진자 결정일 이후로 하는 것이 타당하며 승진임용일을 소급해서는 안 된다.

그런데 에너지공사 ‘0000년 △△△ 00승진 결과’와 ‘0000년 00월 □□승진 결과’를 확인한 결과, 〔표〕와 같이 0000년 ○○○ △△△ 0급~0급으로의 승진대상자 23명과 0000년 0월 ◇◇◇ *급으로의 승진대상자 19명을 승진자 결정일 이전으로 소급 승진임용하였다. 이에 따라 에너지공사는 승진자가 승진직급으로 근무한 적이 없는 기간 동안 승진직급 기준 임금인상분을 소급하여 지급하였다.

2. 직원 직급 신설 부적정

에너지공사는「인사규정」제4조(직군과 직급 등) 및「운영직 운영규정」등에 따라 운영직군을 운영하고 있다.

행정안전부「지방공기업 인사·조직 운영기준」Ⅰ. 총칙, 3 기본원칙, 나. 조직·인력 운영에서는 인금인상 등 처우개선이나 상위직 증원을 목적으로 하는 새로운 직급의 신설이나 유사직급 운영은 원칙적으로 금지하고 있다.

그런데 에너지공사는 운영직군에 대한 노동조건 개선을 위하여 “2021년 운영

지원직 직급·임금체계 개편 계획"을 수립하고, 〔표〕와 같이 '21. 7. 1.자로 「운영직 관리직 관리규정」 개정을 통해 운영직 직급·임금 체계를 개편하였으며, 〔표〕와 같이 실제 운영직 직급·임금체계 변경 전후의 임금을 비교한 결과 약 9%의 상승이 있는 것으로 확인되었다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 「인사규정」 등을 철저히 준수하여 승진자 결정이전으로 소급 승진임용하고 이에 따라 임금을 소급 지급하는 일이 없도록 하시고,

② 「지방공기업 인사·조직 운영기준」 을 위반하여 임금인상 등 처우개선을 목적으로 하는 직원 직급을 신설하는 일이 없도록 업무를 철저히 하시기 바라며,

③ 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

감 사 위 원 회

시정요구 및 통보

제 목 시간외근무수당 지급 등 부적정

관 계 기 관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 「취업규칙」 제18조(연장·야간 및 휴일노동)에 따라 업무수행 상 필요한 때에는 직원과 합의하여 소정근로시간(1일 8시간, 1주 40시간, 휴게시간 제외) 외에 연장노동, 야간노동 및 휴일노동을 명할 수 있으며, 이 경우 「보수규정」 제16조(수당의 종류), 〈별표3〉 ‘제수당 지급기준표’에 따라 〔표〕와 같이 수당을 지급하고 있다.

1. 교대근무자 시간외근무수당 과다 지급

에너지공사 열병합발전소(○○, ◎◎및 □□동 3곳) 교대근무자는 〔표〕와 같이 노사합의에 의해 4조 2교대 근무를 하며 2주 단위의 탄력적 근로시간제를 실시[72]하고 있고, 1일 소정근로시간이 8시간인 근로일의 경우 4시간의 연장근로를 하고 있다. 이 경우 에너지공사는 〔표의 시간외근무수당 지급기준에 따라 교대근무자에게 시간외근무수당을 지급하고 있다.

그리고 고용노동부 행정해석[73]에 따르면 근로시간은 실근로시간을 말하는 것으로 유급 휴가일, 지각, 조퇴, 외출 등은 실근로시간에 포함되지 않으므로 연장근로시간은 연차유급휴가, 병가, 특별휴가, 공휴일 등 실제로 근로하지 않은 시간을 제외하고 계산하여야 한다.

그런데 에너지공사 교대근무자의 시간외근무수당 지급현황을 확인한 결과, 〔표〕와 같이 8시간 근무일에 연차유급휴가, 병가 등을 사용하여 연장근로를 한 사실이 없는데도 4시간을 연장근로 한 것으로 보고 시간외근무수당을 지급하였다. 그 결과

---

72) 교대근무 형태 변경(♧♧-2020. 5.,☆☆-2020. 8.,□□-2021. 5.) 이전 4조 3교대 탄력적 근로시간제 실시하여 8시간씩 근무. 단, 단위기간 1, 2주 마지막 토요일의 소정근로시간은 4시간

73) 고용노동부 행정해석 (근기 01254-16100, 1991. 11. 6.), (근기 68207-3181, 2000. 10. 13.)

2020. 1.~2023. 9. 〔표 및 〔붙임1〕 '교대근무자 시간외근무수당 과다지급 현황'과 같이 ◈원의 시간외근무수당을 과다 지급하였다.

2. 교대근무자 휴일근무 시 휴일근무수당 및 시간외근무수당 지급 부적정

「근로기준법」 제56조(연장·야간 및 휴일 근로)제1항 및 제2항에 따르면 사용자는 연장근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 하며, 휴일근로에 대하여는 ① 8시간 이내의 휴일근로는 통상임금의 100분의 50, ② 8시간을 초과한 휴일근로는 통상임금의 100분의 100 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다.

따라서 에너지공사는 교대근무자가 휴일에 12시간을 근무한 경우 〔표〕와 같이 8시간은 통상시급(통상임금/209시간)의 50%를, 8시간을 초과한 4시간은 통상시급의 100%를 가산하여 휴일근무수당을 지급하여야 했다.

그런데 에너지공사는 〔표〕와 같이 교대근무자에게 휴일근무수당◈원을 지급해야 하나 ◈원을 지급하였고, 시간외근무수당은 지급할 수 없으나 ◈원을 지급하였다. 그 결과 〔표 및 〔붙임2〕 '교대근무자 시간외근무수당(과다) 및 휴일근무수당(과소) 지급 현황과 같이 ◈원의 수당을 과다 지급하였다.

3. 교대근무자 연장근로시간 산정기준 개선 필요

에너지공사는 노사가 합의한 「탄력적 근로시간제 노사합의서」에 따라 교대근무자가 단위기간(2주)를 평균하여 1주간의 근로시간[74]이 40시간을 초과하거나 소정근로시간을 초과하여 근로한 경우 시간외근무수당을 지급하고 있다.

그런데 「근로기준법」 제51조(3개월 이내의 탄력적 근로시간제)에 따르면 사용자는 2주 이내의 일정한 단위기간을 평균하여 1주 간의 근로시간이 40시간을 초과하지 아니하는 범위에서 특정한 주에 40시간을, 특정한 날에 8시간을 초과하여 근로하게 할 수 있으나 특정한 주의 근로시간은 48시간을 초과할 수 없다고 되어 있고,

고용노동부 「유연근로시간제 가이드」(2020.2.18.)에 따르면 2주 이내 탄력적 근로시간제의 연장근로는 단위기간을 평균한 1주 간의 근로시간이 40시간을 초과한 경우 또

74) 고용노동부 행정해석(근기 01254-16100, 1991. 11. 6.)에 의하면 근로시간은 실근로시간을 말하며 1주 중의 유급휴가일(연차유급휴가, 병가, 특별휴가 등)은 실근로시간에 포함되지 않음

는 특정주의 근로시간이 48시간을 초과한 경우를 말한다. 또한 에너지공사가 고용노동부에 질의하여 받은 “교대근무제 변경 및 탄력적근로시간제 도입 관련 질의에 대한 회신”에서도 탄력적 근로시간제의 연장근로는 단위기간을 평균하였을 때 1주간의 근로시간이 40시간을 초과하거나 특정한 주의 근로시간이 48시간을 초과한 때 발생한다고 하였다.

따라서 에너지공사는「탄력적 근로시간제 노사합의서」(2023.9.18.)의 연장근로시간 산정기준을 고용노동부 행정해석과 에너지공사가 고용노동부에 질의하여 답변받은 탄력적 근로시간제의 연장근로시간 산정기준(단위기간을 평균한 1주 간 40시간을 초과하거나 특정한 주에 48시간을 초과한 근로시간)에 맞게 개정하는 것이 타당하다.

4. 교대근무자의 주휴일 특정 필요

에너지공사는「근로기준법」제55조(휴일) 제1항 및 같은법 시행령 제30조(휴일) 제1항에 따라 1주 동안의 소정근로일을 개근한 직원에게 1일의 유급휴일(이하 “주휴일”이라 한다)을 주고 있으며, 주휴일은「취업규칙」제23조(휴일)에서 일요일로 정하고 있다.

한편, 에너지공사 노사가 합의한「♧♧지사 교대근무형태 변경 합의서」,「□□지사 교대근무형태 변경 합의서」및「☆☆운영부 교대근무형태 변경 합의서」에 의하면 주휴일은 휴무일에 포함된 것으로 간주한다고 되어있을 뿐 어느 날인지 특정하지 않아 교대근무자가 휴무일에 근무하는 경우 해당일이 주휴일인지 무급휴무일인지에 따라 〔표〕와 같이 수당의 종류 및 산정기준이 달라진다.

그런데 에너지공사는 감사일 현재까지 주휴일, 무급휴무일을 구분하지 않고 시간외근무수당으로 지급하고 있으며, 교대근무자도 시간외근로를 신청하는 것으로 확인되었다. 이 경우 표8) 과 같이 수당의 종류 및 산정기준이 달라져 휴일근무수당의 과소 지급 문제가 발생한다. 따라서 에너지공사는 교대근무자가 주휴일을 미리 예측할 수 있도록 하여 휴일·시간외근무 신청 및 지급업무의 혼란을 방지하기 위해서는 교대근무자의 주휴일을 특정한 날로 지정하여 정기적으로 부여할 필요가 있다.

5. 주간근무자(비교대근무) 토요일 근무시 연장근로시간 산정 부적정

고용노동부 행정해석(근로시간제도의 이해 2021.8.)에 따르면 1주일 중 소정근로일 5일과 법상 유급휴일 1일을 제외한 나머지 1일은 노사가 별도로 정하지 않는 이상 무급

휴무일에 해당하고, 에너지공사 「취업규칙」 제23조(휴일)에 따르면 일요일을 유급휴일로 정하고 있으나 토요일에 대한 별도 규정이 없으므로 토요일은 무급휴무일이다.

또한 대법원은 법정기준근로시간 범위 내에서 실시한 무급휴무일인 토요일 근무에 대하여 "구 근로기준법(1997.3.13. 법률 제5309호로 제정되기 전의 것) 제42조, 제43조, 제55조에 정한 기준 근로시간 범위 안에서 사용자와 근로자 사이의 약정 근로시간을 초과하는 근로(이른바 법내 초과근로)는 근로기준법 제46조에서 말하는 시간외근로에 해당하지 아니하므로, 그에 대하여는 그 법조에 정한 할증임금을 지급할 필요가 없다."고 판시(대법원 1998.6.26. 선고 97다14200 판결)하였다.

따라서 에너지공사 직원이 토요일에 근무하는 경우 휴일근무수당은 발생하지 않으며, 1주일 근로시간이 40시간을 초과하거나 1일 근로시간이 8시간을 초과한 경우 연장근로수당만 발생하고, 이 경우 고용노동부 행정해석(근기 01254-16100, 1991. 11. 6)[75]에 따라 근로시간에는 유급 휴가일이 포함되지 않으므로 연장근로시간은 연차유급휴가, 병가, 특별휴가, 공휴일 등을 제외한 실근로시간을 기준으로 계산하여야 한다.

그런데 에너지공사는 〔표〕와 같이 1주일 근로시간이 40시간을 초과하거나 1일(토요일) 근무시간이 8시간을 초과하지 않았는데도 시간외근무수당을 지급하였다. 그 결과 〔표10〕 및 〔붙임3-1〕 '주간근무자 시간외근무수당 과다지급 현황'과 같이 ◈원의 시간외근무수당을 과다 지급하였으며 〔붙임3-2〕 '부장 등 보상휴가 과다부여 현황'과 같이 보상휴가를 과다 부여하였다.

한편 에너지공사는 직원이 토요일에 근무하는 경우 무급휴무일에 해당하므로 시간외근무를 신청하여야 하나, 〔그림〕과 같이 휴일근무로 신청[76]하여도 이를 정정하지 않고 휴일근무수당을 지급하고 있다.

6. 임원, 실·처·지사장 및 부장에게 보상휴가 제공 부적정

에너지공사는 「근로기준법」 제57조(보상 휴가제), 「취업규칙」 제16조(유연근무) 및 「보상 휴가제 노사합의서」에 따라 보상 휴가제를 운영하고 있으며 「보상 휴가제 노사합의서」 제3조(적용기준) 제1항은 '보상휴가를 희망하는 직원에게 연장·야간·휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 보상휴가를 부여한다.'고 규정하고 있고

75) 1주 44시간은 실근로시간을 말하는 것으로 1주 중의 유급휴가일은 실근로시간에 포함되지 않음
76) 복무관리시스템(그룹웨어) 시간외근무 신청 시 근무구분(휴일근무, 시간외근무 등)을 개인이 선택하도록 되어있음

「보수규정」 77)별표3 ‘제수당지급기준표’에 따르면 초과근무수당은 취업규정상의 근로시간을 초과하여 근무한 직원에게 지급하되 「근로기준법」 제63조 제4호에 해당되는 자인 임원, 실·처·지사장, 부장(이하 “부장 등”이라 한다)는 지급대상에서 제외한다고 규정하고 있으며 이는 「근로기준법」 제63조 제4호, 동법 시행령 제34조에 따라 ‘관리·감독 업무 또는 기밀을 취급하는 업무’에 종사하는 근로자에 대해 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정을 적용하지 않는 취지이다.

또한 에너지공사는 「복리후생규정」 제8조(후생비 지급) 및 「복리후생비 지급기준」 제8조(직책수행비)에 따라 부장 등에게 직책수행비를 지급하고 있으며, 「지방공기업 예산편성지침」에 따르면 지방공기업은 임원 및 직책수행경비를 지급받고 관리·감독 업무를 수행하는 관리자를 초과근무수당 지급대상에서 제외하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 에너지공사는 부장 등에게 초과근무수당과 유급보상휴가를 지급(부여)할 수 없다. 그런데 에너지공사는 〔붙임4〕 ‘부장 등의 초과근무 실시 및 보상휴가 사용 현황과 같이 초과근무수당 대신 보상휴가78)를 유급으로 제공하였다.

관계기관 의견 및 검토결과

에너지공사는 「근로기준법」 제63조 제4호에 해당하는 부장 등은 시간외근무수당 지급 대상에서 제외될 뿐 보상휴가 부여 대상에서 제외한다는 의미는 아니라고 해석하고 내부규정, 노사합의에 따라 부장 등에게 보상휴가를 실시하였다는 의견을 제시하였다.

그러나 보상휴가는 「근로기준법」 제57조 및 에너지공사 「보상 휴가제 노사합의서」에 따라 초과근무수당 지급 대상에게 초과근무수당을 대신하여 부여할 수 있는 휴가이므로 초과근무수당 지급 대상이 아닌 자에게 부여할 수 없다. 따라서 에너지공사는 초과근무수당 지급 대상이 아닌 부장 등에게 보상휴가를 부여하지 않는 것이 타당하므로 에너지공사의 주장은 수용하기 어렵다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

77) 2021. 12. 6.「보수규정」 개정에 따라 ‘근로기준법 제63조 제4호에 해당되는 자(임원, 실·처·지사장, 부장)는 지급대상에서 제외한다’는 내용 추가됨

78) 보상휴가 : 연장·휴일근로(시간×1.5), 야간근로(시간×0.5)

① 교대근무자와 주간근무자에게 과다 지급한 시간외근무수당 **총 ◈원**을 회수하시기 바라며,

② 교대근무자와 주간근무자의 시간외근무수당(시간)은 「근로기준법」, 고용노동부 「유연근로시간제 가이드」(2020.2.18.) 등 관계 법령과 규정에 정한 기준에 맞게 산정하시고,

③ 「지방공기업 예산편성지침」과 「보수규정」에 따른 초과근무수당 지급대상자에게만 초과근무수당과 보상휴가를 지급하시기 바라며,**(시정)**

④ 주간근무자가 시간외근무 신청 시 근무일을 선택하면 근무구분(시간외근무, 휴일근무)이 시스템상 자동 지정될 수 있도록 복무관리시스템(그룹웨어)을 개선하는 방안과 교대근무자의 주휴일을 특정하는 방안을 검토하시고,

⑤ 임원, 실·처·지사장, 부장 등이 토요일 초과근무하였으나 1주간의 실근로시간이 40시간 미달하여 과다 부여받은 보상휴가 중 사용한 휴가에 대하여 초과근무수당 산정방식으로 계산하여 회수하는 방안을 강구하시기 바랍니다.**(통보)**

※ 신분상 조치

「근로기준법」 등 관련 법령과 규정에 따른 시간외근무 시간 산정 업무를 소홀히 한 A, B에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '주의' 조치.

감 사 위 원 회

시 정 요 구

제 목 휴게시간 미부여 부적정

감사대상기관 서울에너지공사

내용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다) 「취업규칙」 제15조(시업 및 종업시간)에 따르면 주간근무 직원의 시업시간은 09:00, 종업시간은 18:00를 원칙으로 하고 시간선택제 직원과 조리·환경미화·운전·시설경비 업무 수행 직원의 시업 및 종업시간은 별도로 정한 바에 따르며, 같은 규칙 제17조(휴게시간)에 따르면 주간근무 직원의 노동시간 중 휴게시간은 12:00부터 13:00까지 1시간으로 하며 교대근무 직원과 조리·환경미화·운전·시설경비 업무 수행 직원의 노동시간 중 휴게시간은 「근로기준법」에서 정한 바에 따라 부여한다고 규정하고 있다.

「근로기준법」 제54조(휴게)에 따르면 사용자는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다고 되어 있고, 이 경우 근로시간에는 「근로기준법」 제53조(연장근로의 제한)제1항[79]에 따라 연장근로시간과 휴일근로시간도 포함된다.

그런데 에너지공사는 다음과 같이 교대근무자의 휴게시간과 주간근무자의 연장근로 시 휴게시간을 보장하지 않는 것으로 확인되었으며, 이는 「근로기준법」 제54조(휴게) 위반에 해당한다.

1. 교대근무자 휴게시간 미부여

에너지공사 「취업규칙」 제15조(시업 및 종업시간) 및 “운영지원직 직종별 근로시간 운영계획”에 따르면 열병합발전소 교대근무자는 4조 2교대로, 시설경비 교대근무자는 3조 2교대로 12시간을 근무하고 있다. 따라서 에너지공사는 교대근무자에게 「근로기준법」 제54조(휴게)에 따라 최소 1시간[80]의 휴게시간을 근로시간 도중 부여해야 한다.

---

79) 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다.

[표 교대근무자 근무시간표

대상	근무조	근무시간
교대근무자	주간	07:00~19:00(12시간)
	야간	19:00~07:00(12시간)

자료: 에너지공사 제출자료 재구성

그런데 에너지공사는 시설경비 교대근무자의 휴게시간을 〔표〕와 같이 근로계약서에 근무조별로 구체적으로 명시하고 있으나, 열병합발전소 교대근무자의 경우 근로계약서, 단체협약, 노사합의서 등 관련 문서 어디에도 휴게시간에 관한 내용이 없다.

또한 에너지공사는 시설경비 교대근무자와 열병합발전소 교대근무자의 연장근로 시간을 〔표〕와 같이 인정하고 있는데, 시설경비 교대근무자가 휴무일에 주간근로(07:00~19:00)를 한 경우 주간근무일 휴게시간 1시간을 제외한 11시간을 연장근로로 인정하였고, 야간근로(19:00~07:00)를 한 경우 야간근무일 휴게시간 4시간을 제외한 8시간만 연장근로로 인정하였다.

반면에 열병합발전소 교대근무자가 휴무일에 주간근로(07:00~19:00)를 한 경우 12시간을 연장근로로 인정하였으며, 8시간 근무일에 12시간을 근무한 경우 8시간을 초과한 4시간을 연장근로로 인정한 것을 볼 때 열병합발전소 교대근무자에게 휴게시간을 부여하고 있지 않다.

따라서 휴게시간은 직원의 건강을 위하여 최소한도로 필요한 시간을 정한 것이므로 에너지공사는 「근로기준법」 제54조(휴게)에서 정한 기준에 따라 열병합발전소 교대근무자의 휴게시간을 보장할 수 있도록 근로계약서 등에 구체적인 사항을 규정하여야 한다.

2. 주간근무 직원 연장근로 시 휴게시간 미부여

"고용노동부 해석"(근로조건지도과-722, 2009.2.6.)에 따르면 휴게시간이란 근로자의 건강을 위하여 최소한도로 필요한 시간을 정한 것으로 1일 8시간을 초과하여 발생한 연장근로에 대하여도 4시간 근로에 30분, 8시간 근로에 1시간 이상의 휴게시간을 주어

80) 휴게시간을 포함한 근로시간이 12시간인 경우 휴게시간은 1시간, 순수 근로시간이 12시간인 경우 휴게시간은 1시간 30분

야 한다.

그런데 에너지공사는 「취업규칙」 제17조(휴게시간)에 주간근무 직원(이하 “직원”이라 한다)의 휴게시간(12:00~13:00)은 정해 놓았으나 연장근로를 하는 직원에 대한 휴게시간은 별도로 정하지 않았으며, 에너지공사 복무관리시스템(그룹웨어)의 시간외근무 신청화면을 확인한 결과, 연장근로 직원에게 휴게시간을 부여하지 않고 있다.

따라서 에너지공사는 직원의 연장근로시간이 4시간 이상인 경우에 「근로기준법」 제54조(휴게)에 따른 휴게시간을 부여하고, 직원이 복무관리시스템(그룹웨어)에서 4시간 이상 연장근로를 신청할 때 휴게시간이 반영될 수 있도록 시스템을 개선할 필요가 있다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 교대근무자와 연장근로를 하는 주간근무 직원에게 「근로기준법」 제54조(휴게)에서 정한 기준에 따라 휴게시간을 부여하시기 바라며,

② 직원이 4시간 이상 연장근로를 신청할 때 휴게시간이 반영될 수 있도록 복무관리시스템(그룹웨어)을 개선하시기 바랍니다.**(시정)**

감 사 위 원 회

시 정 요 구

제 목 가족수당 및 공사감독수당 지급 부적정

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 「보수규정」 제16조(수당의 종류) 및 〈별표 3〉 ‘제수당 지급기준표’에 따라 직원에게 가족수당과 공사감독수당을 지급하고 있으며, 지급 기준은 〔표〕와 같다.

[표 가족수당 및 공사감독수당 지급기준

수당명	구분	지급액 또는 지급율	대상범위
가족수당	-	지방공무원 수당 등에 관한 규정에 준하여 지급	공사에 재직중인 직원
공사감독수당	월정급	월 : 50,000원	계약기간 30일 이상인 열공급시설(열수송배관을 포함한다) 및 신재생에너지설비의 설치 및 보수공사로서 계약금액이 3천만원 이상이고, 임명기간이 30일 이상인 감독자·감리자

자료: 에너지공사 제출자료 재구성

1. 가족수당 지급 부적정

에너지공사는 「보수규정」 제16조(수당의 종류) 및 〈별표3〉에 따라 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에 준하여 재직 중인 직원에게 가족수당을 지급하고 있으며

「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제10조(가족수당)에 따르면 가족수당은 부양가족이 있는 직원에게 〔표의 금액을 지급하며, 부양가족이란 부양의무를 가진 직원과 주민등록표상 세대를 같이하는 사람[81]으로 해당 직원의 주소 또는 거소[82]에서 현실적으로 생계

81) 배우자, 본인 및 배우자의 60세 이상의 직계존속 및 60세 미만의 직계존속 중 장애가 있는 사람, 본인 및 배우자의 19세 미만의 직계비속 및 19세 이상의 직계비속중 장애가 있는 사람, 본인 및 배우자의 형제자매중 장애가 있는 사람과 본인 및

를 같이하는 가족을 말한다.

[표] 가족수당 지급액

(단위: 원)

지급대상		지급액 ※ 2023.1.이후	지급액 ※2022.12.까지
배우자		40,000	40,000
배우자 및 자녀를 제외한 부양가족		20,000	20,000
자녀	첫째 자녀	30,000	20,000
	둘째자녀	70,000	60,000
	셋째 이후 자녀	110,000	100,000

자료:「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제10조(가족수당) 재구성

또한「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제10조(가족수당) 제6항에 따르면 가족수당을 지급 받고자 하는 직원은 부양가족신고서를 소속기관장에게 제출하여야 하며 부양가족에 변동이 생긴 경우에도 부양가족신고서를 제출하여야 하고,「취업규칙」 제11조(신상변경 신고)에 따르면 직원은 주소이전, 개명, 기타 이력 및 가족사항의 변경이 있을 때에는 이를 입증하는 서류를 구비하여 지체없이 신고하여야 한다. 그리고 가족수당의 지급방법 등 수당지급에 관하여 필요한 사항을 정한「지방공무원보수업무 등 처리지침」에 따르면 에너지공사의 장은 연 2회 반기별로 해당기관의 가족수당 지급 운영실태를 자체점검 하여야 한다.

따라서 가족수당을 받는 에너지공사 직원은 부양가족 사항에 변동이 생기면 즉시 부양가족신고서를 제출하여야 하고, 에너지공사는 연 2회 반기별로 가족수당이 관련 규정에 맞게 지급되고 있는지 점검하여야 한다.

그런데 에너지공사가 제출한 '18. 10.~'23. 9. 가족수당 지급현황을 확인한 결과, 에너지공사는 〔붙임1〕과 같이 직원 *명은 직계존속과의 세대 분리 등으로 인한 부양가족 사항 변동을 신고하지 않았는데도 가족수당 지급 실태를 주기적으로 점검하지 않는 등 관련 업무를 소홀히 하여 ◈원을 과다 지급하였고, 직원 *명은 혼인 및 출생으로 가족관계가 변경되었는데도 신고하지 않아 ◈원의 가족수당을 받지 못하였다.

배우자의 부모가 사망하거나 장애가 있는 사람인 경우 본인 및 배우자의 19세 미만의 형제자매

82) 주소란 생활의 근거되는 장소를 뜻하고(민법 제18조 제1항), '거소'란 사람이 다소의 기간 계속하여 거주하는 장소로서 그 장소와의 밀접한 정도가 주소보다 못한 곳을 의미하며, 주소를 알 수 없으면 거소를 주소로 보고(민법 제19조), 주소는 두 곳 이상 있을 수 있음

2. 공사감독수당 지급 부적정

에너지공사는 '20. 1.~'23. 10. 공사 등 용역 감독 업무를 수행한 *명에게 공사감독수당 ◈원을 지급하였다.

〔표 '공사감독수당 지급기준'에 따르면 공사감독수당은 계약기간 30일 이상인 열공급시설(열수송배관 포함)과 신재생에너지설비의 설치 및 보수공사로 계약금액이 3천만원 이상이고 임명기간이 30일 이상인 감독자·감리자에게 월 5만원을 지급하게 되어있다. 그리고 공사를 감독하는 부서(○지사 및 □지사 등)는 ■부에 공사감독수당 지급을 요청하고 ■부는 공사감독수당 지급 대상자가 「보수규정」에 따른 정당한 대상인지 확인하고 지급하여야 하나 공사 감독부서에서 신청한 대로 처리하였다.

그 결과 에너지공사는 〔붙임2〕와 같이 시설·설비의 설치 또는 보수공사가 포함되지 않는 안전진단용역 및 설계용역 등의 감독자 *명에게 2020. 1.부터 2023. 10.까지 ◈원을 지급하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「보수규정」 제16조(수당의 종류) 및 〈별표 3〉 '제수당 지급기준표'에 따라 가족수당과 공사감독수당이 지급될 수 있도록 업무를 철저히 하시고, 직원에게 과다 지급한 가족수당 ♠원과 공사감독수당 ☆원은 회수하고 직원에게 지급하지 않은 가족수당 ★원을 지급하시기 바랍니다.**(시정)**

※ 신분상 조치

「보수규정」 등 관련 규정에 따른 수당 지급업무를 소홀히 한 담당자 A, B, C에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '주의' 조치.

감 사 위 원 회

시 정 요 구

제　　목　연차유급휴가 일수 산정 및 연차수당 지급 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 「근로기준법」 제60조(연차유급휴가) 및 에너지공사 「취업규칙」 제24조(연차유급휴가)에 따라 연차유급휴가제도를 운영하고 있고 직원별 연차유급휴가 일수(이하 “연차일수”라 한다)는 〔표〕와 같으며, 연차일수 산정을 위한 출근율[83] 계산 시 업무상의 부상 또는 질병으로 휴업한 기간, 출산전·후휴가 및 유산·사산휴가 기간, 육아휴직으로 휴업한 기간(법정육아휴직)은 출근한 것으로 본다.

[표 재직기간별 연차일수

재직기간	연차일수	재직기간	연차일수	재직기간	연차일수
12월 미만	매월 개근시 1일	7년 이상	18일	15년 이상	22일
1년 이상	15일	9년 이상	19일	17년 이상	23일
3년 이상	16일	11년 이상	20일	19년 이상	24일
5년 이상	17일	13년 이상	21일	21년 이상	25일

자료:「근로기준법」 제60조(연차유급휴가) 규정 재구성

그리고 “고용노동부 행정해석”(임금근로시간과-1736, 2021.8.4.)에 따르면 취업규칙에 근거한 약정 육아휴직 또는 업무 외 부상·질병 휴직 등의 기간은 근로제공 의무가 정지되는 휴직으로 소정근로일수에서 제외된다고 답변하고 있고

고용노동부는 ‘연차유급휴가 부여시 휴직 및 휴가 기간 등에 대한 출근율 산정방법’에 대한 질의에 아래와 같이 답변하였다.

83) 출근율 = 출근일 수 ÷ 소정근로일 수 × 100

[참고1] 고용노동부 질의·회시(임금근로시간과-1818, 2021.8.12.)

> '연간 소정근로일수'에서 휴직기간 등의 기간을 제외한 나머지 일수('실질 소정근로일수')를 기준으로 근로자의 출근율을 산정하되, 그 출근율이 **연간 소정근로일수에 대하여 80% 미만인 경우**에는 본래 평상적인 근로관계에서 산출되었을 연차휴가일수(15일)에 대하여 **'실질 소정근로일수'를 '연간 소정근로일수'로 나눈 비율을 곱하여 산출**하고, 그 출근율이 80%이상인 경우까지 비례하여 적용하는 것이 아닙니다.

따라서 직원의 연간출근율(출근일/연간소정근로일수)이 80% 이상인 경우는 〔표 재직기간별 연차일수를 그대로 적용하되, 연간출근율이 80% 미만인 경우에는 아래 산식에 따라 연차일수를 계산하여야 한다.

[참고2] 연차일수 계산식

> · 계산식 = 재직기간별 유급휴가일수 × (실질 소정근로일수 ÷ 연간 소정근로일수)
> · 연간 소정근로일수 = 365일 - 휴일·휴무일(주휴일, 토요일, 법정공휴일, 약정공휴일, 비번일)
> · 실질 소정근로일 = 연간소정근로일 - 근로제공의무 정지일(개인사정에 의한 휴직일, 약정 육아휴직일 등)

그런데 에너지공사는 연간출근율이 80% 미만인 휴직자의 연차일수를 계산하면서 〔표〕와 같이 군휴직에 따른 휴직일수나 소정근로일수의 변동을 반영하지 않았다. 그 결과 2021. 1.~2023. 11. 군휴직자 *명의 연차일수를 과다하게 부여하였으며(붙임 참고) 이를 연차수당으로 환산 시 ◈원에 해당한다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「근로기준법」, 「취업규칙」 등 관련 규정에 따라 유급연차휴가가 부여될 수 있도록 업무를 철저히 하시고, 직원에게 과다 지급한 연차수당 ◈원을 회수하시기 바랍니다. **(시정)**

감 사 위 원 회

통 보

제 목 지각, 조퇴, 외출 제도 개선 필요

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)「취업규칙」제15조(시업 및 종업시간) 및 “운영지원직 직종별 근로시간 운영계획”에 따른 직원별 출근·퇴근 시간은 〔표〕와 같다.

에너지공사 직원은「취업규칙」제19조(출근 및 퇴근)에 따라 직원별 출근·퇴근 시간을 준수하여야 하며, 에너지공사 직원이 출근 시간보다 늦게 근무지에 도착하거나 퇴근 시간보다 일찍 근무지를 떠나는 경우 또는 근무시간 도중에 근무지를 벗어났다가 돌아오는 경우에 「취업규칙」 제21조(지각 및 조퇴) 및 제22조(외출)에서 정한 절차에 따라 지각, 조퇴, 외출을 사용하고 있으나 지각, 조퇴, 외출을 사용한 시간(일수)만큼 임금 또는 연차유급휴가일수(이하 “연차일수”라 한다)를 공제한다는 규정은 없다.

한편, “고용노동부 행정해석”에 따르면 지각, 조퇴, 결근의 경우 근로시간에 해당하지 않아 근로기준법상 임금[84]이 발생하지 않으므로 지각, 조퇴, 결근으로 인해 소정근로시간 또는 소정근로일에 근로를 제공하지 못한 시간(일수)에 대해서는 임금을 공제하여야 하고(근기 68207-3181, 2000. 10. 13.), 단체협약 또는 취업규칙 등에서 ‘질병이나 부상 외의 사유로 인한 지각·조퇴 및 외출은 누계 8시간을 연가 1일로 계산한다’라는 규정을 두는 것은 당해 사업장 근로자의 인사·복무관리 차원에서의 노사간 특약으로 볼 수 있으며, 해당자가 부여받을 수 있는 연가일수에서 공제하는 것이므로 근로기준법에 위반된다고 볼 수 없다는 입장이다.(근기 68207-157, 2000.1.22.)

따라서 에너지공사 직원이「취업규칙」제21조(지각 및 조퇴) 및 제22조(외출)에 따라 지각, 조퇴, 외출을 사용하는 경우 ‘무노동 무임금 원칙’에 따라 사용한 시간(일수)만큼 임금에서 공제하거나 지각·조퇴·외출 시간(일수)만큼 연차일수에서 공제한다는 내용을「단체협약」,「취업규칙」에 마련한 후 이를 근거로 연차일수에서 공제하여야 했다.

---

84)「근로기준법」제2조(정의) 제1항 제5호에 따르면 임금이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 모든 금품을 말함

그런데 에너지공사가 제출한 직원 지각·조퇴 및 외출 사용현황을 확인 한 결과 〔표〕와 같이 '23. 7. 한 달간 지각 22건, 조퇴 18건이 있었고, '20. 1.~'23. 8. 총 165건[85]의 외출을 하였으나 해당 시간(일수)만큼 임금 또는 연차일수에서 공제하지 않았다.

참고로 ◎부 A는 「교육훈련규정」에 따라 교육비지원 대상인 대학원위탁교육생으로서 2022. 3.~2023. 11. 현재까지 대학원 수업을 수강하고 있는데 평일 수업에 출석하는 경우 「취업규칙」 제16조(유연근무)에 따른 시차출퇴근제를 활용하거나 연차유급휴가를 사용하는 것이 마땅하나 수업 출석을 위해 주 2회 업무시간 종료 약 1시간 전 반복적으로 조퇴하는 등 제도를 남용한 사례를 확인하였다.

또한 에너지공사 직원이 외출하는 경우 복무관리시스템(그룹웨어)을 통해 외출신청과 결재가 이루어지고 외출현황 확인도 가능하나, 지각과 조퇴는 지각·조퇴 신청, 결재 및 현황 파악이 가능하지 않다. 따라서 에너지공사 직원의 복무를 체계적으로 관리하기 위해서는 복무관리시스템(그룹웨어) 기능을 개선하는 방안 마련이 필요하다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

서울에너지공사 직원이 지각, 외출, 조퇴를 사용한 시간(일수)만큼 임금에서 공제하거나 「취업규칙」 또는 「단체협약」을 개정하여 연차유급휴가일수에서 공제하는 방안과 지각 및 조퇴의 체계적인 관리를 위해 복무관리시스템(그룹웨어)을 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

85) 공무 및 개인용무 목적이 혼재되어 개인용무만 간추림

감 사 위 원 회

통 보

제 목 노동조합 가입 범위 관련

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지노동조합(이하 “노동조합”이라 한다)은 위원장 A을 대표로 225명의 조합원이 가입하여 활동하고 있다.

「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 제2호 및 제4호에 의하면 “사용자”란 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말하며 노동조합이 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우 노동조합으로 보지 않으며

대법원은 이와 관련하여 “‘그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’란 근로자의 인사, 급여, 후생, 노무관리 등 근로조건 결정 또는 업무상 명령이나 지휘·감독을 하는 등의 사항에 대하여 사업주로부터 일정한 권한과 책임을 부여받은 자를 말하고, ‘항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자’란 근로자에 대한 인사, 급여, 징계, 감사, 노무관리 등 근로관계 결정에 직접 참여하거나 사용자의 근로관계에 대한 계획과 방침에 관한 기밀사항 업무를 취급할 권한이 있는 등과 같이 직무상 의무와 책임이 조합원으로서 의무와 책임에 직접적으로 저촉되는 위치에 있는 자를 의미한다.”(대법원 2011. 9. 8. 선고 2008두13873 판결)라고 판시하였다.

또한 고용노동부 「집단적 노사관계 업무 매뉴얼」에 따르면 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자(이하 “사용자 이익 대표자”라 한다)의 범위는 〔표〕와 같다.

[표] 사용자 및 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 범위

대상	범위	예시
사용자	사업주	법인인 경우 법인 그 자체, 개인기업인 경우 기업을 경영하는 자연인
	사업의 경영담당자	법인의 대표이사, 이사회 또는 이와 유사한 기구의 구성원, 사업부서(본부)의 장 등
	그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자	근로자의 인사, 급여, 후생, 노무관리 등 근로조건 결정 또는 업무상 명령이나 지휘·감독을 하는 등의 사항에 대하여 사업주로부터 일정한 권한과 책임을 부여받은 자
항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 자	근로자에 대한 인사, 급여, 징계, 감사, 노무관리 등 근로관계 결정에 직접 참여하거나 사용자의 근로관계에 대한 계획과 방침에 관한 기밀사항 업무를 취급할 권한이 있는 자	-

자료: 2022 고용노동부 집단적 노사관계 업무 매뉴얼 재구성

아울러 행정안전부의 「지방공기업 인사·조직 운영기준」에 따르면 공기업은 인사·예산·노무담당자 등 노동조합관계법에 의해 노조가입이 금지된 보직자의 노조가입을 제한하여야 하며, 법령·정부정책에 위반되는 임금·단체협상 체결 공기업에 대해서는 경영평가·사장평가 반영 등 불이익 조치를 취하도록 하고 있다.

한편 서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다) 부장 *명 중 *명이 노동조합에 가입해 활동하고 있는데, 에너지공사의 부장 직위에 있는 직원은 「위임전결규정」 별표에 따라 직원의 출장, 유급휴가 등의 근태관리에 대한 권한을 대표에게 위임받아 전결권을 갖고 있으며, 「위임전결규정」 제6조(권한에 대한 책임)에 따르면 사무위임을 받은 자는 그 위임받은 업무의 처리에 필요한 권한을 가지며 그 책임을 진다. 또한 부장은 「인사규정 시행내규」 제51조(평정의 단계와 평정자)에 따라 4급 이하 사무직, 기술직과 운영직 직원에 대하여 근무성적 평정자로서 권한을 갖고 있다.

따라서 에너지공사의 부장 직위에 있는 직원은 사용자 중 ‘그 사업의 근로자에 대한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자’, 즉 ‘근로자의 인사, 급여, 후생, 노무관리 등 근로조건 결정 또는 업무상 명령이나 지휘 감독을 하는 등의 사항에 대하여 사업주로부터 일정한 권한과 책임을 가지는 자’에 해당한다고 판단된다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

사용자 및 사용자 이익 대표자에 해당하는 직원은 노동조합 가입 대상에 포함되지 않도록 노동조합과 협의를 통해 노동조합 가입 기준을 마련하고 사용자 및 사용자 이익 대표자에 해당하는 직원이 노동조합 가입 시 인사발령 조치, 전체 직원들을 대상으로 지속적인 교육 또는 안내하는 등 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

감 사 위 원 회

통 보

제 목 보수규정 개정 필요

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다) 「취업규칙」 제14조(노동시간)에 따르면 직원의 노동시간은 휴게시간을 제외하고 1일 8시간, 1주 40시간을 원칙으로 하고 있다. 따라서 에너지공사 직원은 노동시간을 준수할 의무가 있고, 질병 또는 기타 부득이한 사유로 결근할 때에는 「취업규칙」 제20조(결근)에 따라 당일 10:00 전까지 부서장에게 결근신청서를 제출하여 허가를 받아야 하며, 허가 없이 결근한 경우에는 무단결근으로 간주 된다.

또한 「보수규정」 제9조(결근자의 보수)에 따르면 「취업규칙」에서 규정하는 연차휴가, 특별휴가 및 병가기간을 초과하여 유계결근한 자에 대하여는 초과유계결근 일수에 해당하는 제수당을 지급하지 않고 무계결근자의 결근일수에 대하여는 기본급을 지급하지 않는다고 규정하고 있으며, 「보수규정」 제2조(용어의 정의)에 따르면 ‘기본급’, ‘제수당’ 등의 정의는 〔표〕와 같다.

[표] 보수규정의 용어 정의

보수	기본급	제수당	통상임금
기본급, 제수당 합계	직급급, 호봉급 합계	「보수규정」 제16조에 규정된 각종 수당	기본급, 교통보조비, 생활안정수당 합계

자료: 에너지공사 제출자료 재구성

그런데 “고용노동부 행정해석”(근기-3181, 2000.10.13.)에 따르면 「근로기준법」 제2조 제1항에 따라 임금이란 사용자가 근로자의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품으로써 사용종속관계 아래서 제공되는 근로에 대한 보상이므로, 결근의 경우에는 근로시간에 해당하지 않아 근로기준법상 임금이 발생하지 않으므로 결근으로 인해 소정근로시간 또는 소정근로일에 근로를 제공하지 못한 시

간(일수)에 대해서는 임금을 공제하고 지급하면 된다는 입장이다.

또한 에너지공사는「근로기준법」제55조(휴일) 및「취업규칙」제23조(휴일)에 따라 일요일을 유급휴일(이하 “주휴일”이라 한다)로 정하고 있는데 주휴일은 1주 소정근로일인 5일 개근 시 부여되며 그에 따른 주휴수당은 보수에 포함하여 지급하고 있으므로 결근이 있는 주에는 주휴수당을 지급하지 않아야 한다.

따라서「근로기준법」,「취업규칙」등 관련 규정과 고용노동부 해석을 종합해 보면, 에너지공사는 직원이 결근하는 경우 ‘무노동 무임금 원칙’에 따라 결근일수에 해당하는 보수(기본급[86], 제수당)와 결근일이 있는 주의 주휴수당을 지급하지 않는 것이 타당하며, 통상임금(기본급, 교통보조비, 생활안정수당 합계)을 기준으로 계산하는 제수당은[87] 결근일수에 따라 통상임금이 변동되므로 이를 반영하여 제수당을 산정한 후 지급하는 것이 타당하다. 그런데 에너지공사「보수규정」제9조(결근자의 보수)에는 유계결근자에게 제수당을, 무계결근자에게는 기본급만 지급하지 않는다고 규정하고 있으므로 이에 대한 개정 검토가 필요하다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

직원이 유계결근하거나 무계결근하는 경우 결근 일수에 해당하는 보수(기본급, 주휴수당 및 제수당)를 지급하는 것을 적정하지 않으므로 이에 맞게「보수규정」제9조(결근자의 보수)의 내용을 개정하는 방안을 검토하시기 바랍니다.**(통보)**

86)「보수규정」제4조(산정기준)에 따르면 임원 및 직원의 보수는 월급으로 함. 다만, 보수의 성질상 일할액 또는 시간당액으로 지급할 필요가 있는 경우, 일할액은 기본급의 30분의 1, 시간급은 기본급의 209분의 1로 계산함

87) 시간외근무수당, 휴일근무수당, 휴일근무가산수당, 야간근무수당, 연차수당

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제 목 채용 업무 추진 부적정

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 직원을 채용 시 불특정 다수인을 대상으로 균등한 기회를 보장하고 보다 우수한 인력을 선발하기 위해「지방공기업법」,「지방공기업 인사·조직 운영기준」(행정안전부 예규) 등 관계법령과「인사규정」등 에너지공사의 제규정에서 정한 기준과 절차를 준수하여야 한다. 그런데 에너지공사에서 제출한 직원 채용 현황을 확인한 결과 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

1. 병역의무자 대상 응시 자격 제한 부적정

「국가인권위원회법」제2조(정의)에 따르면 ‘평등권 침해의 차별행위’란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다고 되어 있고,「고용정책기본법」제7조(취업기회의 균등한 보장) 및「지방공기업 인사·조직 운영기준」 1 신규채용에 따르면 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 성별, 학력, 출신학교 등을 이유로 차별을 해서는 안 되며, 균등한 취업기회를 보장하여야 한다고 되어 있다.

그런데 에너지공사는 0000년 000 00 채용, 0000년 ◇ 채용, 0000년 ◎처장 채용, 0000년 000 채용, 0000년 000 00 채용에서 채용공고에 ‘남성의 경우 병역을 마쳤거나 병역이 면제된 자’로 응시 자격을 제한하여 취업을 원하는 불특정 다수의 사람에게 균등한 취업 기회를 제공하지 않았다.

2. 자체 규정으로 정하지 않은 합격자 결정 방법 부적정

「지방공기업법」 제63조(직원의 임면) 제3항에 따르면 공사의 사장은 직원의 채용 절차와 방법 등에 관한 사항을 사전에 규정한다고 되어 있고, 「지방공기업 인사·조직 운영기준」 1 신규채용과 4 시험의 방법 등에 따르면 지방공사의 장은 공개경쟁 및 경력경쟁 시험의 요건, 시험방법, 시험의 단계, 시험과목, 과목별 배점, 출제수준, 합격결정방법 등은 자체 인사규정으로 정하되, 개별 채용별로 그 절차와 방법을 기관장 등이 달리 정할 수 없다.

따라서 에너지공사는 「인사규정 시행내규」 제21조(합격자 결정) 제4항에 따라 면접시험 합격자는 서류전형, 필기시험, 실기시험 합격자 중 인성·적성 시험의 적격자에 한하여 평가하되, 면접위원이 평가한 평정점 중 최상 및 최하 점수를 제외한 나머지 평정점의 평균점수에 별표2에 의한 가산점수를 부가하여 만점의 60% 이상을 득점한 사람 중 고득점자순으로 결정하여야 한다.

그런데 에너지공사는 0000년 000 00 채용, 0000년 00 특별채용, 0000년 000 00 채용에서 각 채용 및 면접전형 계획서에 '면접전형 운영기준-합격자 결정기준'으로 '심사위원의 과반수가 평가요소 5개 항목 중 2개 이상 항목을 "미흡"으로 평가하였거나, 심사위원의 과반수가 어느 하나의 동일한 평가요소에 대하여 "미흡"으로 평가하면 최종합격자 결정에서 제외'(이하 "과락제도"라 한다)를 적시하고 면접시험에 이를 운용하는 등 「인사규정」에 과락제도가 없는데도 합격자 결정 방법으로 과락제도를 사장 방침으로 운영하여 「지방공기업 인사·조직 운영기준」을 위반하였으며,

과락제도의 운영 결과 0000년 000 00 채용(* *)에서는 "미흡" 부여로 인해 탈락자가 발생하였고 과락제도 없이 순위를 재산정하면 해당 탈락자가 예비합격자로 선정되어 〔표〕와 같이 예비합격자 순위의 변동이 발생한다.

3. 개방형 직위 임용대상자의 이중경력 환산 부적정

에너지공사 「인사규정」 제13조(호봉)에 따르면 별표3에 의한 경력이 있는 직원은 그에 상응한 호봉을 가산 부여하며, 〈별표3〉 경력환산기준표에 따르면 이중경력은 본인에게 유리한 하나만을 인정한다.

그런데 에너지공사는 0000년 ◇ 채용에서 H를 최종 임용대상자로 결정한 후 임용대상자의 군대와 □□의 이중경력(0000. 0. 00.~0000. 0. 00., 0년)을 전부 인정하고 호봉을 산출하여 계약을 체결하였다. 그 결과 임용자의 호봉은 붙임과 같이 00호봉이 적

정하나 00호봉으로 과다 책정하여 임용연월인 0000년 0월부터 감사일 현재까지 총 ◎원의 기본급을 과다 지급하였다.

관계기관 의견

에너지공사는 향후 채용계획 수립 시, 병역 관련 응시 제한 조건을 삭제하고 과락 제도를 운영하지 않을 것이며, 호봉산정 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

채용업무 추진 시 관련 규정을 위반하는 일이 없도록 업무를 철저히 하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

※ 신분상 조치

자체 규정으로 정하지 않은 합격자 결정 방법을 운영하여 예비합격자 순위의 변동을 초래하고 이중경력 환산을 부적정하게 한 채용업무 담당자 I에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '주의' 조치.

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제 목 외부강의 및 겸직 부적정

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)의 임직원은 「서울에너지공사 임직원 행동강령」(이하 “임직원 행동강령”이라 한다) 등 관련 규정에 따라 외부강의 및 겸직을 수행하고 있으며 에너지공사의 외부강의 및 겸직 현황은 〔표〕와 같다.

1. 외부강의 사례금 수수 및 복무관리 부적정

임직원 행동강령 제14조의2(외부강의등의 사례금 수수 제한) 제1항에 따르면 임직원은 외부강의등[88]의 대가로서 〔별표 1〕에서 정하는 금액을 초과하는 사례금을 받아서는 아니 되고, 〔별표 1〕 외부강의 등 사례금 상한액에 따르면 상한액[89]은 강의 등의 경우 1시간당 400천 원으로 하고 사례금 총액은 강의시간에 관계없이 600천 원을 초과하지 못하며, 사례금이 상한액을 초과하는 경우에는 제14조의3(초과사례금의 신고방법 등)에 따라 임직원은 사장에게 초과사례금을 받은 사실을 안 날로부터 2일 이내에 신고하고 제공자에게 그 초과금액을 지체 없이 반환하고 그 사실을 사장에게 알려야 한다.

그런데 前 ◎본부장 A는 ‘0000년도 자치분권대학 강연’(0000. 00. 00. 14:00~15:00, ○○)을 하고 600천 원을 수수하여 외부강의 1시간 사례금 상한액 400천 원을 초과하였는데도 시장에게 초과사례금 200천 원을 신고하거나 제공자에게 반환하지 않아 임직원 행동강령을 위반하였다.

또한 에너지공사 「취업규칙」 제15조(시업 및 종업시간), 제30조(출장) 및 「임원인사규정」 제14조(근무시간 등)에 따르면 임직원의 근무시간은 09:00~18:00를 원칙[90]으

88) 자신의 직무와 관련되거나 그 지위·직책 등에서 유래되는 사실상의 영향력을 통하여 요청받은 교육·홍보·토론회·세미나·공청회 또는 그 밖의 회의 등에서 한 강의·강연·기고 등을 말함

89) 상한액에는 강의료, 원고료, 출연료 등 명목에 관계없이 외부강의 등 사례금 제공자가 외부강의등과 관련하여 제공하는 일체의 사례금이 포함

90) 교대 근무 직원, 시간선택제 직원, 조리·환경미화·운전·시설경비 업무 수행 직원의 시업 및 종업시간은

로 하고 있으며, 임직원은 근무시간에 직무수행을 위하여 출장할 때에는 출장명령을 받아야 한다. 또한 「취업규칙」 제21조(지각 및 외출), 제22조(조퇴)에는 지각·외출·조퇴에 관한 규정을 두고 있는데 외출은 임직원이 개인 용무를 위해서 근무시간 중 근무장소 외부로 나간 후 퇴근시간 이전에 돌아오는 경우에, 조퇴는 개인 용무를 위해서 퇴근시간 이전에 퇴근하는 경우에 외출·조퇴 신청을 하여 허가를 받는 것이 타당하다.

그런데 2020. 1월부터 감사일 현재까지 임직원의 외부강의등 신고현황을 확인한 결과, 에너지공사 임직원 9명은 출장명령을 받지 않고 13건의 외부강의에 참석하였고 일부 직원은 외출 허가를 받고 외부강의등에 참석하는 등 복무관리가 일관성 없이 이루어지고 있다.

따라서 위에서 지적한 문제점들을 고려할 때 에너지공사는 임직원들이 외부강의등의 신고기준 및 절차를 쉽게 이해할 수 있도록 외부강의등의 신고대상(신고제외 대상 포함) 및 절차, 사례금 상한액 및 초과사례금, 초과사례금 신고 및 반환 절차, 복무처리 방법 등에 대한 세부 기준을 마련하는 것이 바람직하다.

2. 무허가 겸직 부적정

「지방공기업법」 제61조(임직원의 겸직 제한) 제1항, 「서울에너지공사 정관」 제19조(임·직원의 겸직금지) 등에 따르면 에너지공사의 상임임원 및 직원은 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 상임임원은 시장의 허가 없이, 직원은 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다.

그런데 前 ◇ B는 △△공단 '0000년 ▽▽위원회' 위원으로 위촉되었으나(임기: 0000.0.0.~0000.00.00.) 겸직 허가를 받지 않고 총 21회(온라인 20회, 오프라인 1회) '에너지이용합리화자금 추천 평가' 직무를 수행하며 총 700천 원을 받았으며, 2020년부터 감사일 현재까지 전현직 ♧지사장 4명은 겸직 허가를 받지 않고 ▷▷위원회 위원(임기: 2년)으로 위촉되어 활동하였다.

한편 에너지공사는 「겸직허가 업무 처리 지침」을 제정하여 임직원의 겸직 허용 범위 및 허가에 관한 세부 절차를 규정하여 겸직 허가 업무를 처리하고 있으나, 임직원의 겸직 실태 및 겸직허가 사후 점검 등의 규정이 없어 2020년~감사일 현재까지 임직원을 상대로 겸직 실태 점검 등이 이루어지지 않았다. 따라서 에너지공사는 임직원의 겸직 자진신고 및 겸직

별도로 정한 바에 따름

허가 사후 관리 등 겸직 실태 점검의 근거를 갖추고 주기적으로 임직원의 겸직 실태를 점검할 수 있도록 「겸직허가 업무 처리 지침」 개정을 검토하는 것이 바람직하다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 임직원이 외부강의 및 겸직을 하는 경우 「지방공기업법」, 「서울에너지공사 임직원 행동강령」, 「서울에너지공사 정관」 등 관련 규정에서 정한 기준과 절차를 준수할 수 있도록 업무를 철저히 하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바라며,**(주의)**

② 임직원이 외부강의등의 절차를 쉽게 이해할 수 있도록 신고대상 및 절차, 복무처리 방법 등을 규정한 「외부강의등 신고 업무처리 지침(가칭)」을 제정하는 방안과 에너지공사 「겸직허가 업무처리 지침」에 임직원의 겸직 실태 점검 조항을 규정하는 방안을 검토하시기 바랍니다.**(통보)**

감 사 위 원 회

시 정 요 구

제　　목　예산 초과 집행 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제20조(사업)에서 정한 집단에너지사업 및 신재생에너지사업 등을 추진하기 위해 「지방공기업법」 제65조(예산)[91], 제66조의2(예산·결산에 관한 공통기준)에 따라 〔표〕와 같이 2020~2022년 예산을 편성하여 집행하였다.

행정안전부 「지방공기업 예산편성기준」(이하 “행안부 예산기준”이라 한다) Ⅱ. 지방공기업 예산편성의 원칙(공통) 1. 재정건전성 강화에 따르면 지방공기업은 합리적인 기준에 의해 지출경비를 산정하고 관련 자료에 의거 정확하게 예산을 계상하여야 하고, 에너지공사 「회계규정」 제57조(지출원인행위의 준칙)에서는 지출원인행위는 배정된 예산 범위 내에서 하도록 규정하고 있으며

「지방공기업법」 제65조(예산)에 따르면 에너지공사는 예산이 확정된 후에 생긴 불가피한 사유로 ‘추가경정예산’을 편성할 경우 이사회의 의결을 거쳐야 하며, 행안부 예산기준 Ⅴ. 지방공기업 예산운영기준에 따르면 지방공기업의 장은 지출 예산이 정한 각 ‘항’ 간에 예산을 상호 융통하는 경우 미리 이사회의 의결을 얻어야 하고, 동일한 ‘항’ 내의 ‘세항’ 및 동일 ‘세항’ 내의 ‘목’간 예산을 변경할 때에는 ‘전용’ 절차(사업부서 신청→예산부서 심사→사장 결재→관계부서 통지)를 거쳐야 한다.

따라서 에너지공사는 사업계획에 대한 면밀한 검토를 통해 예산을 편성하고 예산의 범위 내에서 예산을 집행해야 하며, 불가피한 사유로 예산을 변경해야 하는 경우 추가경정예산 편성, 예산 이용·전용 절차 등에 따라 예산을 변경(융통)하여 집행할 수 있다.

그런데 2020년~2022년 에너지공사 집행현황(예산결산)을 확인한 결과, 에너지공

91) 제65조(예산) ① 공사의 사장은 매 사업연도의 사업계획 및 예산을 해당 사업연도가 시작되기 전까지 편성하여야 한다.
② 제1항에 따라 편성된 예산은 이사회의 의결로 확정된다. 예산이 확정된 후에 생긴 불가피한 사유로 예산을 변경하는 경우에도 또한 같다

사는 〔표〕와 같이 재료비[92] 및 이자금상환 등의 비용 지급을 위해 예산 대비 ◈원을 초과 집행하였고, 예산 이용·전용 등의 절차를 이행하지 않고 다른 예산(관, 항, 목 등)을 융통하여 초과 집행비용을 보전한 것으로 확인되었다.

또한 「에너지공사 예산총칙」 제9조에 따르면 재료비, 퇴직급여 등은 예산에 계상된 금액에도 불구하고 초과 집행할 수 있다고 규정되어 있는데 나호 퇴직급여~마호 차입금 원금상환, 차입금 이자상환은 '16. 12. 21. 에너지공사 설립시부터, 가호 재료비는 "2017년 제2회 추가경정예산(안)"에 추가되었다.

그런데 「에너지공사 예산총칙」 제9조는 「지방공기업법」, 행안부 예산기준에서 정한 예산변경 절차를 위반하는 규정이므로 이에 대한 개정이 필요하다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「지방공기업법」 및 「지방공기업 예산편성기준」에서 정한 예산변경 절차를 위반한 「에너지공사 예산총칙」 제9조를 개정하고, 추가경정 및 이·전용 등 절차 이행 없이 계상된 예산을 초과집행하는 일이 없도록 업무에 철저를 기하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(시정)**

92) LNG, 수열, 전력, 상하수도, 화공약품 등 구입비용으로 구성됨

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제　　목　재산관리 관련 규정 미준수 등 부적정

감사대상기관　서울에너지공사, ○○ ☆본부

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 재산관리업무에 관한 주요 기준과 절차를 규정하기 위하여 「재산관리규정」을 제정하여 운영·관리하고 있으며 이 규정에서 정하지 않은 사항은 「공유재산 및 물품 관리법」과 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례」 등을 준용하도록 규정하고 있다.

에너지공사 「재산관리규정」에서는 재산 사무의 처리, 유지보존 및 관리, 처분의 적정을 기하기 위하여 재산총괄자와 (분임)관리자를 지정하여 관리하도록 규정하고 있으며, 총괄자는 주요 재산의 지정[93], 총괄대장관리, 관리자 지정, 관리상황 자료 제출 요구 및 조사 요청 등 재산관리 업무처리 체계 관리 및 공사 소관 재산의 총괄관리 책임을 규정하고 있으며 (분임)관리자는 소관재산의 유지보존·권리확보, 현황 파악, 소관재산에 대한 무단점유나 훼손 방지, 임차관리, 대장 및 도면관리, 재산 변동 사항에 대한 보고 등의 책임을 규정하고 있다.

또한 「공유재산 및 물품 관리법」 제44조 및 동법 시행령 제49조에서는 재산의 효율적 관리 및 보존·관리의 적정성 확보를 위해 매년 소관 재산의 실태를 조사하여 재산관리 및 변동에 관한 사항을 기록·유지하도록 규정하고 있고, 에너지공사는 동 규정에 따라 재산 총괄자는 매년 실태조사 계획을 수립하여 (분임)관리자에게 통보하여야 하고 (분임)관리자는 소관 재산의 이용현황 및 관리상태 점검, 불법 무단 사용여부 조사, 유휴재산 현황 조사 및 관리(활용)방안 마련 등 조사 항목별 실태조사(필요시 자체계획 수립)를 실시하고 그 결과에 따라 관리대장정비 및 재산 총괄자 통보 등 필요한 사항을 조치하여야 한다.

---

93) 재산관리규정 제3조(재산의 범위) 2. 사업 또는 시설에 사용하는 중요한 기계와 기구

1. 재산관리규정에 따른 의무·관리 소홀 및 재산 실태조사 미실시

재산 사무의 처리, 유지관리 등 에너지공사의 재산관리업무는「재산관리규정」에서 정한 기준과 절차에 따라 재산관리대장 및 도면, 재산변동사항 등을 관리하여야 하나, 에너지공사는 소관 재산을 관리함에 있어 이를 따르지 않고 ERP[94]시스템 내 예산(회계)관리분야 자산관리부문 프로세스를 이용하여 고정자산관리대장만을 관리하고 있다.

상기 대장은 기업회계기준 등에 따라 작성된 자료로 공사의 결산보고서 또는 재무제표 작성 등에 활용하기 위해 회계적(자산) 관점에서 작성된 고정자산관리 자료로,「재산관리규정」및「공유재산 및 물품 관리법」상 규정하고 있는 재산관리업무와는 목적 및 관리 내용이 상이하여「재산관리규정」상 정한 기준과 절차를 갈음(생략 및 대체 등) 할 수 없는 바,「재산관리규정」상 에너지공사의 소관 재산관리에 있어 아래와 같이 미흡한 점이 확인되었다.

- 에너지공사는 「재산관리규정」제3조(재산의 범위) 2항에 따라 공사 소유로서 사업 또는 시설에 사용하는 중요한 기계와 기구 등을 재산으로 등록하여「재산관리규정」에 따라 관리하여야 하나 현재까지 재산으로 관리하여야 하는 중요 기계와 기구 등에 대한 등록 없이 일반적인 시설물로 관리함
- 에너지공사는「재산관리규정」제6조〔별표1〕에서 정하는 바에 따라 소관 분임관리자가 재산을 관리(임대차 계약관리)하여야 하나 집단에너지본부 동부지사 소관 재산을 신재생에너지 본부에서 관리하는 등 관리 주체가 규정과 상이하게 관리되고 있음
- 동 규정 제27조(대장 및 도면의 작성)에 의거 총괄자는 재산총괄대장을 작성비치하여 상시 그 상황을 명확히 하여야 하고, 관리자는 소관재산에 대한 재산대장과 도면을 비치하고 대장이동 사항을 기록 유지하여야 하나 재산총괄대장 및 재산대장을 미작성 및 미비치함
-「재산관리규정」제28조(재산증감 통지 및 현재액보고)에서 제30조(재산변동사항 보고)에 의거 (분임)관리자는 재산임대 및 사용대여 대장(별지2) 보고, 재산증감이동보고서(별지3) 보고, 재산임차대장(별지4) 비치 및 정

94) ERP 시스템이란(전사적관리체계, 사내 업무솔루션) 기업 내 생산, 물류, 재무, 회계, 영업과 구매, 재고 등 경영 활동 프로세스들을 통합적으로 연계해 관리해 주며, 기업에서 발생하는 정보들을 서로 공유하고 새로운 정보의 생성과 빠른 의사결정을 도와주는 시스템

리 등 변동사항 보고 및 관리 등의 조치를 이행하여야 하고 총괄자는 지체 없이 총괄관리대장을 정비하여야 한다. 그러나 에너지공사는 총괄관리대장 부재, 재산이동 증감보고서 미작성, 재산임차대장 미작성, 재산임대 및 사용대여대장 미작성, 재산변동사항 보고 누락 등 재산관리규정 상 규정된 대장관리 및 보고 제출 사항을 이행하고 있지 않아 「재산관리규정」을 위반함

또한 에너지공사 설립 이후 「공유재산 및 물품 관리법」 제44조 및 동법 시행령 제49조에 따른 소관 재산에 대한 실태조사도 미실시하는 등 공유재산법 상 재산관리 의무도 태만히 한 것으로 확인되었다.

2. ○○플랜트 활용 방안 부재 및 관리 소홀

에너지공사는 ○○#,#지구 및 주변아파트 지역난방 공급을 위해 ○○플랜트를 건설하여 2011. 7월~2016. 1월까지(4년 8개월) 운영하였으나 외부 수열로 인한 해당 지역 열공급 안정화와 인력 운영의 어려움 및 플랜트 시설 운영에 따른 사업수지 지속 악화등으로 인해 2016. 1월 가동 중단 이후 현재까지 별다른 활용없이 유휴 시설물로 관리하고 있다.

○○플랜트 가동 중단 및 휴업 원인이 외부 수열로 인한 인근 지역 열공급 안정화와 함께 ○○플랜트가 집단에너지 시설로서의 재가동에 대한 기능적 효율성이 매우 낮아 ○○플랜트를 다른 용도로 활용하는 방안 등의 정책 결정이 시급함에도 불구하고 형식적이고 답습적인 논의로 적정한 대안마련 없이 기본적인 시설관리만 유지하고 있다.

에너지공사는 '16년 가동 중지 이후 '20년부터 수차례 ○○플랜트 최적 활용 방안 수립 계획 등 ○○플랜트 관련 계획을 수립 하였으나 사실상 보일러 및 가스엔진 등에 대한 시설물 점검 계획에 불과하였으며 실질적인 활용계획은 부재한 것으로 확인되었다.

또한 에너지공사는 ○○플랜트 재가동 실효성에 대한 심도있는 검토나 논의 없이, ○○플랜트를 (동절기)비상열원으로 활용하기 위하여 사업성 분석 용역 시행 등 가동 중지 이후 제반사항의 변경이 없어 가동 재개시 운영 적자가 예상됨에도 불구하고 재가동 방안만 무책임하게 논의하는 등 장기 유휴시설인 ○○플

랜트에 대한 현실적 활용방안 마련에 소홀하였고 이는 결국 비효율적인 시설 설계 및 관리로 인한 공사 재정 상황에 부정적인 영향을 주고 있다.

에너지공사는 최근 "'공사 비상경영 세부 실행 계획"을 수립하여 장기 미사용 및 휴지 중인 ○○플랜트 열원설비 자산매각을 통한 비용 절감을 추진하면서, '○○플랜트 설비진단 계획을 수립하여 ○○플랜트 설비 상태 진단을 통한 설비 건전성, 가동 여부를 확인하였으나, ○○플랜트 활용에 대한 명확한 정책방향이 부재하여 활용방안 마련에 혼선을 초래하고 있는 바, 다각적이고 종합적인 검토를 통해 ○○플랜트 활용에 대한 정책 방향을 조속히 마련할 필요가 있다.

3. **주민편익시설 임대 계약 미체결 및 재산관리 소홀

에너지공사는 소관 재산에 대하여 「재산관리규정」 제16조(무상사용대여 및 임대)[95] 및 제17조(임대조건) 등에 의거 소관 재산의 용도 또는 목적에 장애가 없는 한도 내에서 해당 재산을 무상사용 대여 또는 임대 할 수 있으며, 무상사용 대여의 경우 제21조(임대료) 1항 5호에 의거 서울특별시가 직접 공용, 공공용 또는 공익사업에 사용하기 위하여 필요한 경우만 무상사용 대여가 가능하고 이 경우 물건의 표시, 임차 사유, 임차 목적, 임차 기간 등을 갖추어 임차인과의 무상사용 대여 계약에 의하여 소관 재산을 무상사용하도록 조치하여야 한다.

그러나 에너지공사는 에너지공사 본사 부지(▣▣ 900번지) 위 지상 토지에 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제20조(주민편익시설의 설치)에 따라 서울시가 설치한 **주민편익시설(소유자 : ◐◐, 시설운영 : ◆◆) 건물에 대하여 에너지공사 「재산관리규정」 제16조(무상사용대여 및 임대)에도 불구하고 토지 무상사용 대여 계약(또는 임대차 계약)을 체결하지 않았으며 무단 사용에 대한 별도 행정조치 없이 장기간 토지 무단사용을 방치하였다.

또한 분임재산관리관인 ▼부에서는 동 건축물에 대한 무상사용 대여계약 미체결 사유나 소관 재산 분임관리관 역할 등에 대하여도 명확히 파악하고 있지 못하고 있는 바, 소관 재산관리 및 업무처리에 소홀하였다.

---

95) 제21조(임대료) ①재산의 연간 임대요율은 다음 각 호에 따라 정한다. 5. 서울특별시가 직접 공용, 공공용 또는 공익사업에 사용하기 위하여 필요한 때에는 무상으로 사용대여하게 할 수 있다.

4. 본사 부지 내 테니스장 관리·운영 소홀 및 재산관리규정 등 위반

에너지공사는 본사 부지(☆☆구 ◙◙ 900번지) 내 복리후생규정 제7조(체육활동 지원)등에 의거 직원 체육시설(편익시설)인 테니스장을 조성·운영중에 있으며 동 시설을 운영함에 있어 「재산관리규정」을 준수하여 운영·관리[96]하여야 한다.

또한 에너지공사는 직원 편익시설인 테니스장을 「재산관리규정」 제16조(무상사용대여 및 임대)에 의거 무상사용 대여 또는 임대를 할 수 있으며 테니스장의 효율적인 관리·운영 등을 위해 필요한 경우 공유재산법 제27조(행정재산의 관리위탁)에 의한 방법과 절차를 준용하여 관리 위탁 할 수 있다.

그러나 에너지공사는 「재산관리규정」에도 불구하고 관련 규정에 대한 면밀한 검토 없이 에너지공사 ◙◙ 테니스장 개방 기준 개정)으로 주말 및 공휴일 08시부터 18시까지 공공예약시스템을 통하여 시민에게 무상으로 테니스장을 사용하게 하였다.

- 테니스장은 공사 재산관리규정 상 무상 사용이 불가하고 테니스장 인근 지역 주민 사용 시 재산 분임관리자에게 ◈원의 임대료 부과 의무 발생하여 인근 주민 무상사용 불가함

또한 테니스장 분임관리자인 ▼부에서는 재산관리규정 등 관련 규정 개정이 필요하다는 ▷부 의견에도 불구하고 2023. 10. 13. 테니스장의 개방 기준을 다시 개정하여 지역 테니스 단체에 테니스장을 개방(또는 위탁) 할 수 있는 근거를 마련하였고 같은 날 “테니스장 운영 변경 검토 보고” 문서에 따르면 테니스장의 원활한 유지·관리를 위한 코트 유지 보수 및 관리 위탁 병행하도록 방침을 수립하여 ☆☆구 테니스 관련 단체인 △△ 클럽과 아래와 같이 무상 위탁협약을 체결함에 따라 법령에 근거 없는 수의계약 체결, 위탁료(사용료) 미산출 등 공유재산법 제27조(행정재산의 관리위탁)를 위반하여 계약을 체결하였다.

상기와 같이 에너지공사는 「재산관리규정」 및 공유재산법 등을 위반하여 특정단체와 수의로 테니스장에 대한 무상 위탁 계약을 체결하면서 협약서 제4조에서는 테니스코트를 적정한 상태로 관리하여야 한다고 명시하였으나 적정상태의 범위나 테니스장 유지관리에 사용되는 물품(다짐롤러, 네트, 라인기 등) 및 소모품(염화칼

96) 본사 부지 내 테니스장에 대한 별도의 관리·운영기준 부재함에 따라 일반적 재산관리규정에 의거 관리

슙, 마그네샤 등) 등에 관리 및 비용 부담 주체가 불명확[97]하게 위탁을 진행하여 선심성 위탁계약 체결 및 비용 절감 기회 상실 등으로 인한 재정상 손실이 우려된다.

또한 테니스장 이용자 관리에 있어서도 평일 테니스장 직원 이용 시 사용신청이나 승인 절차 없이 테니스장을 무분별하게 운영·사용하고 있었으며, 테니스장 사용대장도 부재하여 테니스장 이용자 확인도 불가한 바, 테니스장 관리가 매우 소홀할 뿐만 아니라 공공서비스 예약 시스템에 공휴일 시민이용 예약 가능일을 명확한 근거 없이 제한(공휴일 시민 예약 불가)[98]하는 등 테니스장을 편의적으로 관리·운영하는 것으로 확인되었다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 에너지공사 「재산관리규정」 및 「공유재산 및 물품관리법」 등 관련 규정을 준수하여 소관 재산 관리 업무에 철저를 기하여 주시고 관련 직원교육을 실시하여 주시기 바랍니다. **(주의)**

② 재산관리규정 미준수, 실태조사 미실시, 소관 재산관리 소홀 등 부적정 업무처리에 대한 개선방안(재산관리규정 개정 필요사항 포함)을 강구하시고, 장기 유휴 시설물로 관리되고 있는 신청플랜트에 대한 실효성 있는 활용 방안 등 플랜트 운영·관리에 대한 정책 방향을 조속히 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

---

97) 제2조(대상)② "갑"이 관리하는 시설 및 비품 **이외의 사용에 별도로 필요한** 비품 및 소모품은 "을"이 부담하여 비치하여야 한다. 사실상 테니스장을 에너지공사, △△ 클럽, 일반시민이 시간을 나누어 함께 사용하고 있는바, 통상적인 유지관리에 필요한 물품 및 소모품은 공사가 부담하고 별도로 필요한 비품 및 소모품만 △△ 클럽에서 부담으로 해석 등 부담 주체가 불명확함

98) 공공서비스 예약 시스템 상 5월부터 현재까지 테니스장에 대한 시민 예약을 받은 공휴일은 6월6일 현충일 하루뿐임

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제　　목　임대차 계약 관련 규정 위반 및 사용료 산정 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 소유 재산의 용도 및 목적에 장애가 없는 한도 내에서 타인에게 공사 재산을 임대하여 사용하게 할 수 있으며 소관 재산 임대에 관하여는 관계법령에 특별히 정한 경우를 제외하고는 에너지공사「재산관리규정」(이하 “재산관리규정”이라 한다)에 따라 임대하여야 한다.

에너지공사가 소관 재산을 임대하려면 임대 대상과 범위를 명확히 하여 재산관리규정 제17조(임대조건)에서 규정하고 있는 수의계약 대상을 제외하고는 일반입찰의 방식으로 임대하여야 하며, 임대 기간은「공유재산 및 물품관리법」 제21조(사용허가의기간)등에 의거 5년 이내로[99], 임대료는 재산관리규정 제20조(가격평정) 및 제21조(임대료)에 정한 임대 요율과 계산방법에 따라 해당연도 계약일로부터 30일 이내 임대료를 징수하여야 한다.

□ 재산관리규정 제21조에 의한 임대료 산정방법

○ 토지 : 임대면적 X 공시지가 X 50/1000 또는 25/1000

○ 건물 : 임대면적 X 평정가액 X 50/1000 또는 25/1000

○ 건물부속토지 : 임대면적 X 공시지가 X 50/1000 또는 25/1000 X 1/2 또는 1/3

※ 제20조에 따른 재산의 평정가액(토지 : 공시지가, 건물 : 감정평가액)

또한 재산관리규정 제정(2018.02.22.) 전에 진행한 사항이 현행 재산관리규정 내용과 다르게 임대차 계약이 체결되었다면 계약체결 이후라도 갱신(변경)계약 등으로 소관 재산이 현행 규정에 맞게 관리·운영 될 수 있도록 적정한 조치를 취하는 것

99) 재산관리규정 제36조(규정 준용) 공사 재산의 관리 및 운영은 이 규정에서 정하는 바에 따르되, 이 규정에서도 정하지 않은 사항은 공유재산 및 물품관리 법령과 서울특별시 공유재산 및 물품관리 조례 등을 준용한다.

이 타당하다.

그러나 에너지공사는 관계 규정을 위반하여 계약을 체결하거나, 계약 갱신이 필요함에도 기존 계약의 연장을 수혜적으로 묵인 방조하는 등 임대차 계약을 소홀하게 관리하여 재정상 손실을 야기했다.

1. 소각열 발전사업 임대차 계약 재산관리규정 위반 및 임대료 산정 부적정

에너지공사는 소유 재산인 ☆☆구(◁◁지사) 내 토지(398.45㎡) 및 건물(70.58㎡)을 ㈜○○와 ☆☆ 자원회수시설 소각열 활용 신재생에너지 발전사업 추진을 위해 임대차계약을 체결(2020.10.8.)하면서 〔표〕와 같이 재산관리규정 등을 위반하여 계약을 체결하였다.

또한 에너지공사는 ☆☆ 소각열 활용 전기발전 임대차 계약 임대료를 산정함에 있어 재산관리 규정 제21조(임대료)에 의거한 임대료 산정 방법을 오인하여 건물부문 임대료를 산정하지 않고(계약서 상 건물 임대료 누락) 건물 부속토지의 임대료만 산정하여 공사의 재정상 손실을 야기하였으며 손실액은 재산관리규정에 따라 임대료를 재산정 할 경우 〔표〕와 같다.

2. 연료전지발전사업 임대차 계약 관리 소홀 및 사용료 산정 소홀

에너지공사는 소유 재산인 ☆☆구(◁◁지사) 내 토지 648㎡에 대하여 ◇◇와 ♠♠ 간 연료전지발전설비의 운영 등을 위해 2009. 12. 2. 체결된 임대차 계약을 에너지공사 설립에 따라 승계하였다.

에너지공사가 승계한 ◇◇와의 임대차계약서 제2조[100](임대차 기간)에 따르면 계약기간을 1년으로 하되 제반사항의 변경 등으로 계약 내용에 변경이 필요한 경우 갱신 1개월 전까지 상대방에게 의사표시를 하도록 규정하였으며, 별도의 의사 표시가 없는 경우 원래의 계약 내용과 같은 조건으로 갱신된 것으로 본다고 계약하였다.

그러나 에너지공사는 설립(2016.12.21) 및 재산관리규정 제정(2018.2.22.)

100) 제2조(임대차 기간) 본 계약의 적용은 서울시의 공사계획신고 수리일인 2009년 3월 5일 자로 하며, 계약기간은 다른 정함이 없는 경우에는 계약이 성립된 날로부터 1년으로 하며, 계약기간 만료 1개월 전까지 사용자나 공급자로부터 상방에게 다른 의사 표시가 없는 경우에는 원래 계약 내용과 같은 조건으로 갱신된 것으로 본다.

등 관련 규정의 정비 등으로 임대차 계약 내용의 변동이 필요함에도, 계약 상대방인 ◇◇에 계약 변경 관련 의사 표시 또는 협의 없이 현재까지 2009년 임대차 계약 당시와 동일한 조건으로 자동 갱신되고 있어 계약당사자 불일치, 법적 존속기간 미준수 등 〔표〕와 같은 문제점이 확인되었다.

또한 에너지공사는 ☆☆ 연료전지설비 부지 등의 임대료 산정에 있어, 계약서 제3조(임차료)[101]에서는 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리 조례」 등에서 정하는 바에 따라 사용요율을 10/1000으로 규정하였으나, 상기 조례에 따르면 50/1000을 사용요율[102]로 결정하여야 하고 공사 재산관리 규정에 따르더라도 사용요율은 50/1000[103]으로 결정하여야 한다.

에너지공사는 계약서 제2조에 따라 매년 계약 내용의 적정성을 검토하여 관련 규정에 부합하지 않거나 계약 변경이 필요한 경우 계약 상대방인 주)◇◇에 의사표시 후 협의할 수 있고 적용중인 사용요율이 현행 규정과 달라 계약을 갱신하여야 함에도 사실상 이를 방치하여 에너지공사에 재정상 손실을 야기하였으며, 재산관리규정에 따라 임대료 재산정 시 재정상 손실액은 아래와 같이 확인되었다.

3. 전기차 충전소(1개소) 및 태양광발전(2개소) 임대차 계약관리 미흡

가. ⊙⊙ 전기차 충전시설 임대차 계약 관련

에너지공사는 소유 재산인 ⊙⊙구(◎◎ 및 ▷▷지사) 주차장 내 토지 53.07㎡에 대하여 △△와 전기차 충전시설 설치를 위해 2017. 7. 7. 전기자동차 충전시설 설치 및 운영에 관한 협약을 체결하였는 바,

협약서 상 임대 목적물의 면적 미기재, 법적존속기간 미준수, 협약서 변경 없는 사용료 산정 방식 변경 등 〔표〕와 같이 계약 이행관리에 부적정한 것으로 나타났다.

- 사용료는 재산관리규정에 따라 에너지공사 전기자동차 충전시설 사용료 요율 변경 알림에 의거 당초 10/1000에서 25/1000로 변경하여 적정 부과

---

101) 「공유재산 및 물품관리법」, 동법 시행령, 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리조례」 등에 의하여 다음과 같이 산정한 임차료를 납부한다.
임차료 = 공시지가 × 사용연적 × 사용요율
※ 공시지가는 당해연도 서울시의 개별공시 지가를 적용한다, 사용 요율은 10/1000으로 한다

102) 이 조례에서 별도로 규정하고 있는 경우를 제외하고 당해 재산평정가격의 1,000분의 50 이상으로 한다

103) 이 규정에 별도로 정하고 있는 경우를 제외하고 당해 재산의 평정가격의 1,000분의 50 이상으로 한다

나. ▷▷ 태양광발전 임대차 계약 관련

에너지공사는 소유 재산인 ⊙⊙구(◎◎ 및 ▷▷지사) 위 지상 관리동 및 자재창고 옥상에 대하여 ▷▷조합과 태양광 발전시설 설치를 위해 2017. 9. 15. 사용허가(임대차) 계약을 체결하였는 바,

계약체결 및 이행에 있어 법적존속기간 미준수, 임대료 산정방식 변경 조치 미이행 등 〔표〕와 같이 전반적으로 계약관리에 미흡한 것으로 나타났다.

다. ◁◁ 태양광발전 임대차 계약 관련

에너지공사는 ☆☆구(◁◁지사) 위 관리동 옥상 632㎡에 대하여 서울시와 □□협동조합 간 체결된 태양광발전소 설치공간 사용허가 계약을 2017. 2. 27. 에너지공사에서 인수하여 관리하고 있다.

동 계약은 공유재산법에 따라 체결된 사항으로 계약인수 후 재산관리규정 제정 등 제반사항의 변경 등으로 계약 내용을 변경할 필요할 있을 경우 계약 상대방에게 계약의 변경을 요청하는 것이 타당함에도 불구하고, 이에 대한 선량한 관리자로서의 적절한 조치가 없어 현행「재산관리규정」에 따라 징수 가능한 임대료 보다 작은 임대료 수입을 거두는 상황을 묵인 방조함으로 인해 공사의 재정상 손실을 야기하고 있다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 임대차 계약 체결 시,「재산관리규정」및「공유재산 및 물품관리법」등 관련 규정을 위반하여 계약이 체결되는 일이 없도록 업무에 철저를 기하시기 고, 향후 이러한 일이 반복되지 않도록 주의하시고 관련 직원교육을 실시하여 주시기 바랍니다.**(주의)**

② 임대차계약「재산관리규정」위반, 임대차 계약 관리 소홀 업무처리 등에 대한 개선방안(재산관리규정 개정 검토 포함)을 마련하시기 바랍니다. **(통보)**

※ 신분상 조치

☆☆ 전기발전 임대차 계약체결 부적정 및 ☆☆ 연료전지 계약관리를 태만하게 한 담당자 A에게 엄중 문책함이 타당하나 징계시효가 경과하여 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '훈계' 조치, 1차 감독자 D에게 '훈계' 조치하고, 업무 담당자(C: 훈계, B: 주의)에 대하여도 동 규정에 따라 '주의' 및 '훈계' 조치.

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제　　목　물품관리 관련 규정 위반 등 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하“에너지공사”이라 한다)는 물품의 취득, 보관, 사용, 처분 등 효율적이고 적정한 물품 관리를 도모해야 하기 위해「물품관리규정」을 두고 있으며, 동 규정 제2조(적용)에 따르면 에너지공사의 물품에 관하여는 다른 규정에서 특별히 정한 것이 없는 한 이 규정이 정하는 바에 따르도록 규정하고 있고, 동 규정 제6조(물품관리자 등의 의무)에서는 물품관리자와 물품을 사용하는 자는 동 규정 등을 준수하여 선량한 관리자의 주의 의무를 다하여 물품을 관리하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 에너지공사는「물품관리규정」을 준수하여 물품관리의 투명성과 책임성을 확보하고 불필요한 지출을 줄여 예산을 효과적으로 집행하여야 하며, 물품이 에너지공사 업무 또는 사업의 목적과 용도에 적합하게 사용될 수 있도록 관리하여야 할 의무가 있다.

1.「물품관리규정」에 따른 의무·관리 소홀

에너지공사는 집단에너지시설(플랜트) 관리 등 에너지공사 특성을 고려한 적정 수준의 물품관리 및 물품수급관리를 위하여「물품관리규정」제8조(장부비치), 제13조(물품수급관리계획 수립), 제15조(구매계획), 제16조(물품구매 발주), 제22조(제고수준유지), 제23조(재고유지물품의 선정기준) 등을 규정하고 있으며,

동 규정에 따르면 물품관리책임자는 불필요한 물품구매를 억제하고 필요한 물품을 계획적으로 취득하기 위해 사업연도마다 물품관리계획서를 작성하고 이에 따라 정기발주 방식을 원칙으로 물품을 취득하여야 하며 물품 공급의 원활한 수급을 위하여 물품의 사용빈도, 조달기간 등을 고려 재고유지물품 대상 선정 및 적정 수준

의 재고수량을 관리하여야 한다.

그러나 에너지공사는 물품수급관리계획 미수립, 정기발주 미시행, 재고유지물품 미선정 등 체계적·효율적 물품관리를 위해 「물품관리규정」에서 정한 사항들을 이행하지 않고 물품을 부적정하게 관리하고 있다.

또한 '21년 12월 미니태양광센터 사업종료에 따라 발생한 유휴 컴퓨터, 사무집기류, 모니터 미니 태양광 판넬 등의 물품을 관리전환조회나 활용방안 논의 없이 창고에 방치(사실상 폐기)하였으며, 기 취득한 물품의 등록 누락, ○○ 대행사업비로 취득한 자산을 ○○ 대행사업 지도감독 부서로 미통보(○○ 물품관리시스템에 미등록)하는 등 물품을 방만·소홀하게 관리하였다.

2. 형식적 정기재물조사 및 재물조사 결과 분석 부재 부적정

「물품관리규정」 제40조(정기재물조사) 및 제43조(재물조사 결과분석)에 따르면 에너지공사는 매년 정기 재물조사를 실시하여 실제 물품과 장부상 물품의 현황(물품의 분류번호, 품명 및 규격, 수량 및 가액 등)을 대조 확인하여야 하며, 재물조사 결과에 따라 과부족의 원인 규명, 과다 물품에 대한 활용 대책 강구 등을 검토하여 개선책을 강구하는 등 합리적인 물품관리를 도모해야 한다.

그러나 에너지공사는 장부상 기재된 자산코드가 실제 물품(현물)에는 부여되지 않아 사용부서에서 장부상 등록된 물품 여부를 특정할 수 없고 장부와 실제 물품의 대조 확인이 불가함에도 불구하고, 보유 물품의 수량 등으로 유추하여 형식적으로 재물조사를 실시하였으며 재물조사에 대한 결과분석 또한 부재하였으며,

정기재물조사 결과, 사용부서 물품 수량 부족 또는 초과, 대상물품 불특정, 실물 없는 불용 신청 등에 대하여 별도 조치나 개선 방안 마련 없이 재물조사를 종결하는 등 물품을 소홀·방만하게 관리하고 있으며 재물조사 후에도 물품 현황정리 이외에 합리적인 물품관리를 위한 재물조사 결과 분석·검토, 후속조치 등도 부재하였다.

상기와 같은 형식적인 정기재물조사를 통하여는 물품의 손·망실(훼손) 시 책임소재를 정확히 파악할 수 없으며 사용자가 물품을 사적으로 활용하거나 임의로 처분하여도 이를 확인하거나 재제할 수단이 명확하지 않은 바, 실효성 있는 정기재물조사 시행을 위한 개선 방안 마련이 시급하다.

3. 불용물품 신청 조서 작성 및 불용 처리 지연 부적정

「물품관리규정」 제33조(불용결정기준)[104] 및 제34조(불용결정의 절차)에 따르면 에너지공사는 사용부서의 신청을 받아 불용대상 물품의 상태를 정확히 확인하고, 해당 물품의 사용 또는 활용 가능 여부 등 불용결정기준 적합 여부를 종합 검토하여, 불용기준에 해당할 경우 물품관리책임자는 불용결정하고 불용결정 승인신청자에게 불용결정 내용과 그 조치할 사항을 통보하여야 한다.

불용물품 처리절차를 구체적으로 살펴보면 불용물품 신청을 하고자 하는 소관부서의 장은 「물품관리규정」 제34조(불용결정의 절차) 1항 각호[105]의 사항이 기재된 〔별지1호〕에 의거 물품의 사용경위, 불용 결정 사유, 다른 목적 사용 가능 확인 여부 등을 작성하여 물품관리책임자에게 신청하여야 하고, 불용신청을 받은 물품관리책임자는 당해 물품의 관리전환 여부를 조회 후 재산심의회의 심의를 거쳐 불용결정하거나, 기타 비경제적 물품 등에 대하여는 관리전환을 생략하고 물품관리책임자 승인만으로 불용 처리를 할 수 있다.

그러나 에너지공사는 매년 정기재물조사와 병행하여 사용부서로부터 불용대상 물품조서를 제출받았으나 「물품관리규정」 제34조 1항에서 규정하고 있는 불용대상 물품 조서의 주요 내용들이 누락되거나 부적정하게 형식적·일괄적으로 작성(상태: 불량, 사유: 상태불량 또는 노후화)되어 불용신청 물품에 대한 불용결정기준 적합성을 확인 할 수 없으며 불용대상 물품의 상태를 객관적으로 증빙할 수 있는 자료도 부재(경위, 사진 등)

---

104) 제33조(불용결정기준) 불용의 결정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품에 대하여 한다.
1. 사용할 필요가 없거나 앞으로도 사용할 전망이 없는 물품
2. 예측할 수 있는 일정기간의 수요를 초과하여 재고로 보유하고 있는 물품
3. 전혀 사용불능 상태에 있는 물품과 그 부속품
4. 규격 또는 모양이 달라지거나 자연감모, 변질 또는 파멸되어 수리하여도 원래의 목적에 사용할 수 없는 물품
5. 시설물에서 분리되어 활용이 불가능한 물품
6. 수리 또는 개조하여 사용함이 비경제적인 물품
7. 공사현장에 투입된 건설용 자재 중 공사준공 후 남은 자재로서 시간 및 장소와 경제성, 안전성 등의 결여로 관리전환이 곤란한 물품

105) 제34조(불용결정의 절차) ① 물품사용부서의 장이 소관물품에 대하여 불용결정을 하고자 할 때에는 다음 각 호의 사항을 기재한 별지 제1호 서식의 불용대상물품조서를 붙여 물품관리책임자에게 불용결정의 신청을 한다.
1. 불용을 결정하고자 하는 물품의 분류번호, 품명, 규격, 수량 및 금액
2. 물품의 구입년월일과 현재 물품의 상태
3. 물품의 사용 경위
4. 불용의 결정을 하고자 하는 사유
5. 다른 목적을 위하여 사용할 수 있는 가능성의 확인 여부
6. 처분에 대한 의견
7. 물품불용심사조서는 전산시스템에 의한 경우 전산처리로 갈음

하였다.

또한 ’21년 및 ’22년 정기 재물 조사 시 제출된 집기 및 비품 분야의 불용 요청 물품 *개 중 *개는 장부상 기재된 취득 일자가 불명확[106]하여, ’20년 이후 취득한 물품 중 구입 1～2년 이내 불용 신청한 물품에 대하여 불용 신청 부서로부터 불용 신청 사유를 〔표〕와 같이 재제출 받아 확인한 바, 실질적인 불용사유는 물품 망실, 단순오인 등으로 확인 되었다.

불용물품 업무처리에 있어서도 물품관리책임자인 ◇부에서는 지난 ’21년) 및 ’22년 정기재물조사 시 신청 받은 불용물품에 대한 정확한 상태 확인이나 불용 요청 사유 등에 대한 불용결정기준 적합여부도 검토하지 않았을 뿐만 아니라, 불용물품 일괄 매각 또는 일괄 폐기 예정 등의 사유로 감사일 현재까지 불용(불허)결정이 없이 불용신청에 대한 후속 업무처리를 방치하고 있다.

또한 물품에 대한 불용결정이 없었음에도 불구하고 불용물품 신청 부서에서는 불용 신청한 물품을 불용창고에 입고하거나 사용부서 자체 폐기관리[107]하는 등으로 효율적으로 관리되어야 할 물품이 불용결정 절차 소홀로 인해 부적정하게 관리되고 있음이 확인되었다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 에너지공사 「물품관리규정」 규정을 준수하여 소관 재산 관리 업무에 철저를 기하여 주시고 향후 이러한 일이 발생하지 않도록 주의하여 주시고 관련 직원교육을 실시하여 주시기 바랍니다.**(주의)**

② 물품관리 부적정, 형식적 재물조사, 불용물품 등 부적정 업무처리에 대하여는 개선방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

---

106) 공사 설립에 따른 물품 일괄 입력 등으로 인해 장부상 ’20년 이전 취득일자 기재 물품은 실제 취득일이 불분명함

107) 정기재물조사 시 제출한 ’21년도 불용물품 신청 물품은 ’22년도 불용신청 물품에서 제외되고 정상관리 되고 있음

감 사 위 원 회

주의요구 및 통보

제 목 공동주택 업무협력 지원 및 기관 광고 관련 예산편성 등 부적정

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 「지방공기업법」 제49조(설립)에 의거하여 설립된 기관으로 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」에 따라 집단에너지사업 및 신재생에너지 관련 사업을 수행하고 있고,

행정안전부 「지방공기업 예산편성기준」(이하 “행안부 예산기준”이라 한다) Ⅳ. 지방공기업 주요경비별 예산편성기준 5. 사업비에 따르면 에너지공사는 예산사업 성과평가를 강화하고, 예산낭비요소 발굴 등을 통해 지출 구조조정을 적극 추진하여야 한다.

1. 공동주택 업무협력 지원 관련 예산편성 등 부적정

에너지공사는 「집단에너지사업법」 제16조(공급의무 등) 및 제26조(시설의 유지)에 따라 열을 생산하고 공동주택 등 사용시설(이하 “공동주택”이라 한다)에 대한 열 공급 및 유지 관련 업무를 수행하고 있다.

행안부 예산기준 Ⅵ. 예산과목 구조 및 과목해소 5. 지출예산과목 성질별 분류 및 과목해소에 따르면, ‘기타보상금’은 〔표〕와 같이 ‘법령 또는 조례에 민간인에게 반대급부적 경비를 지급하도록 규정되어 있는 경우의 보상금’, ‘법령·조례(지방공사·공단은 정관, 규정) 등에 따라 민간인의 포상에 따른 시상금품’ 등에 해당되는 경우 이를 편성·사용할 수 있다.

그런데 에너지공사는 「집단에너지사업법」 및 관계법령과 「서울특별시 서울에너지공사 설립 및 운영에 관한 조례」 등 관계 법령 및 조례에 공동주택과의 업무협력을 위한 보상금 규정이 없는데도 2020년~2023년까지 공동주택 관리사무소(장)를 지급대상으로 하는 업무협력 지원금 ◈원을 기타보상금으로 편성하였고,

매년 공동주택 관리사무소와 협력 강화 등을 위한 '공동주택 업무협력지원품 지급계획'을 수립하고 상품권 ◈매을 구입하여 공동주택 관리사무소를 대상으로 배부하여 행안부 예산기준을 위반하였다.

또한 에너지공사는 〔참고〕와 같이 상품권을 사용시설 관리사무소장에게 배부하고 있을 뿐 최종 사용자 및 사용처를 확인하지 않고 있고, 상품권 지원 효과분석 등이 이루어지지 않고 있어 '공동주택 업무협력'이라는 목적달성 및 효과도 담보할 수 없어 예산낭비가 우려된다.

2. 단순 기관 이미지 광고 부적정

에너지공사는 〔표〕와 같이 매년 광고비 예산(과목 : 광고선전비)을 편성하고, 이미지 제고 및 홍보 극대화를 위하여 "홍보 계획(사장방침)"을 수립하고 일간지 등 언론사를 활용한 광고 업무를 수행하고 있다.

행안부 예산기준 Ⅳ. 지방공기업 주요경비별 예산편성기준 8. 기타(지방공사·공단)에서는 광고(홍보)예산은 기관설립목적 및 경영목표와 광고효과 등을 감안하여 절감편성하고 기관 이미지 등 단순 홍보성 광고비 편성을 지양하도록 하고 있다.

그런데 에너지공사에서 감사대상기간(2020년~2023년 현재) 중 시행한 언론사 활용 광고 현황을 확인한 결과, 〔표〕와 같이 총 ◎건의 광고를 일간지 및 전문지 등 언론사를 통하여 시행하였고 이에 대한 대가로 ◈원을 지급하였으나, 이 중 ○건은 단순 기관의 이미지만 반복적으로 광고·게재한 것이 확인되고, 이에 따른 에너지공사 이미지(인지도) 제고 등의 효과가 불분명하여 예산낭비가 우려된다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

① 공동주택 업무협력과 관련하여 「지방공기업 예산편성기준」을 위반하여 예산을 편성·집행하는 일이 없도록 하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바라며,**(주의)**

② 기관 이미지 광고와 관련하여 타당성(효과)을 검토하여, 불필요한 예산은 절감하고 홍보효과를 높일 수 있도록 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

감 사 위 원 회

시 정 요 구

제 목 카드포인트 적립금 세입 미조치 부적정

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

「지방공기업 예산편성기준(행안부)」 Ⅱ. 지방공기업 예산편성의 원칙(공통) 1. 재정건전성 강화, 1-2. 예산집행의 투명성 강화에서는 예산집행 과정에서 발생된 신용카드 포인트 등은 연 1회 이상 세입조치를 하여 다음연도 예산에 반영·사용하도록 하고 있다.

그런데 서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 〔표〕와 같이 ’20. 1. 11. 부터 ’23. 10. 2.까지 업무를 추진하면서 신용카드(◇◇카드) ◈원을 사용하였고 이에 따라 ◈원이 포인트로 적립되었으나, 이에 대한 세입조치를 하지 않았다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「지방공기업 예산편성기준」을 준수하여 신용카드 포인트 적립금에 대한 수입처리가 지연되는 일이 없도록 하시고, 신용카드 적립금 ◈원은 세입조치 하시기 바랍니다.**(시정)**

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제 목 열수송관 건설폐기물처리용역 예정가격 작성 및 용역비 지급 부적정

감사대상기관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 각종 열수송관 공사(이하 “관련 공사[108]”라 한다)에서 발생하는 건설폐기물[109]을 적절하게 처리하기 위해 감사대상기간 중 〔표〕와 같이 5건의 건설폐기물처리용역(이하 “폐기물용역”이라 한다)을 장기계속계약[110]으로 시행·완료하였다.

1. 건설폐기물 상차비 과다(중복) 계상으로 예산 낭비

건설폐기물을 운반·처리하기 위해서는 건설현장에서 발생한 건설폐기물을 덤프트럭 등의 운반기계에 실어야 하고 이 때 발생하는 상차비는 발주자의 선택에 따라 해당 관련공사의 예정가격과 폐기물용역의 예정가격 중 어느 하나에 계상이 가능한데, 에너지공사에서 시행·완료한 〔표〕의 ③, ④, ⑤번 폐기물용역(이하 “3건의 폐기물용역”이라 한다)은 해당 관련공사의 예정가격에 건설폐기물 상차비를 계상하였다.

「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부 예규) ‘제2장 예정가격 작성요령 제2절 추정가격과 예정가격 6. 예정가격조서의 작성’에 따르면 계약담당자는 예정가격을 작성할 때에는 예산 사정 등을 이유로 부당하게 감액하거나 과잉 계산되지 않도록 예정가격 작성 당시의 관련법령 및 원가계산 자료를 적용해야 한다.

따라서 계약담당자는 폐기물용역 예정가격 작성 시 관련공사 예정가격에 상차비를 계상하였는지 반드시 검토·확인하여 상차비를 중복 계상하지 않도록 해야 한다.

그런데 에너지공사(지사)는 3건의 폐기물용역 예정가격을 작성하면서 관련공사

108) 폐기물용역에서 운반·처리해야 할 각종 건설폐기물을 발생시키는 건설공사
109) 폐콘크리트, 폐아스팔트콘크리트, 폐합성수지, 혼합건설폐기물 등
110) 총액 입찰 후 각 회계연도 예산 범위에서 낙찰된 금액의 일부에 대하여 연차별로 계약을 체결하는 방식

예정가격에 상차비를 계상하였는지 검토·확인하지 않고 〔표〕와 같이 폐기물용역 운반단가(상차비+운반비)에 상차비를 중복으로 계상하여 총 ◈원의 예산을 낭비하였다.

2. 준공수량 증빙자료 확인 없이 용역비 지급

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조(감독)제1항 및 제17조(검사)제1항, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부 예규) '제9장 계약 일반조건 제9절 검사와 대가지급 1. 공사·용역·물품 검사'에 따르면 계약담당자 또는 그 사무를 위임받은 소속직원은 계약의 적절한 이행을 위해 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 감독하고, 계약의 전부 또는 일부의 이행이 완료되면 이를 확인하기 위해 검사해야 하며 검사결과 계약상대자가 이행한계약내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당할 경우 필요한 시정 조치를 해야 한다.

그리고 폐기물용역 「과업내용서」 제5조(업무수행지침)에 따르면 용역감독자는 계약상대자가 현장에서 반출하는 건설폐기물의 수량을 확인해야 한다.

따라서 에너지공사(▣▣·◁◁지사) 폐기물용역 감독자는 현장에서 반출되는 건설폐기물의 수량을 확인하여 기록한 뒤 폐기물용역 준공검사 시 관련공사에서 발생한 건설폐기물의 수량과 계약상대자가 운반·처리한 건설폐기물의 수량이 일치하는지 검사하고 수량이 일치하지 않을 경우 계약상대자에게 일치하지 않는 수량의 명확한 출처와 원인을 규명하게 하는 등 필요한 조치를 해야 한다.

그런데 5건의 모든 폐기물용역 감독자는 현장에서 반출되는 건설폐기물의 수량을 기록하지 않고 육안으로만 검사를 실시하여 계약상대자가 실제로 운반·처리한 건설폐기물의 수량을 정확히 알 수 없었고

폐기물용역 준공검사 시 폐기물용역의 준공수량과 관련공사의 준공수량을 비교·검토하지 않아 〔표〕와 같이 폐기물용역의 준공수량이 관련공사의 준공수량보다 *톤이 과다하게 산출된 사실을 모르고 계약상대자가 제출한 계량증명서[111]만으로 검사를 완료하여 용역비 총 ◈원을 증빙자료 없이 그대로 지급하였다.

111) 계약상대자가 현장에서 발생한 건설폐기물을 처리장으로 운반하여 무게를 측정한 후 처리한 증명서

관계기관 의견

에너지공사는 건설폐기물 반출 시 수량(무게)을 측정할 수 있는 방법이 없어 정확한 수량을 파악하지 못했고, 폐기물용역의 준공수량과 관련공사의 준공수량을 비교·검토해야 한다는 사실을 인지하지 못해 계약상대자가 신청한 용역비를 증빙자료 없이 그대로 지급한 사실을 인정하면서

건설폐기물 상차비는 관련공사에만 계상하는 것으로 예정가격 작성방식을 변경하였고, 현장에서 반출되는 건설폐기물의 수량을 측정할 수 있는 방법을 강구하고 그 수량을 기록하는 등 건설폐기물 수량이 과다 산출되는 일이 없도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「폐기물관리법」,「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」,「건설폐기물의 처리 등에 관한 업무처리지침」,「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」,「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」등 건설폐기물처리업무에 필요한 각종 법령 및 감독 요령을 관련직원이 제대로 숙지할 수 있도록 정기교육을 실시하시고, 적정 예산이 집행될 수 있도록 업무에 철저를 기하시기 바랍니다.**(기관경고)**

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　순수제조설비 교체공사 실시설계 용역 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 열원시설 안정화 사업을 통해 중·단기적 열공급 안정성을 확보하고자 “⊙⊙(◁◁) 열원시설 안정화 사업(3단계)”을 추진하며 “순수제조설비 교체 공사 실시설계 용역”을 실시하였고, 「지방공기업법 시행령」 제57조의4에 따르면 지방공사는 계약의 기준 및 절차와 관련하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등을 준용하여 계약에 관한 업무를 수행하도록 하고 있다.

1. 과업 이행 여부 확인 없이, 차수 계약 준공(1차수 계약)

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제17조 및 제18조에 따르면, 계약담당자는 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부의 이행을 끝내면 이를 확인하기 위하여 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 이를 검사하고 검사조서를 작성한 후에 그 대가를 지급하여야 한다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부예규 제167호, 2021.6.24.)」(이하 “지방계약예규”라 한다) ‘제14장 용역계약 일반조건, 제8절 용역 완성과 대가 지급, 1. 용역 완성의 검사’에 따르면, 계약상대자는 용역을 완료한 때에는 그 사실을 서면으로 계약담당자에게 통지하여 필요한 검사를 받아야 하고(기성부분에 대하여 완성 전에 대가의 전부 또는 일부를 지급받고자 할 때에도 같다), 계약담당자는 검사 결과 계약상대자의 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 필요한 시정조치를 하여야 한다.

따라서 용역계약의 준공금·기성금 등 대가지급을 위한 검사 시에는 과업의 전부 또는 일부의 적정 이행 여부를 확인한 후 과업내용서, 산출내역서 등 계약문서에 근거하여 이에 부합하는 대가를 지급하여야 한다.

그러나 에너지공사는 “순수제조설비 교체 공사 실시설계 용역”을 장기계속계약의 방법으로 진행하면서, 계약상대자가 용역 착수신고 시 제출한 과업수행계획서 및 예정일정표에 따라, 1차분 계약의 과업은 ‘1) 현장조사 및 간섭사항 기술검토, 2) 순수제조설비 기본설계 결과 검토, 3) 순수제조설비 실시설계, 4) 기존 설비와의 교체 공법 검토’의 4개 과업으로 구성되어 있으나,

계약상대자가 착수 신고 후 23일 만에 제출한 준공검사원에는 ‘3) 순수제조설비 실시설계, 4) 기존 설비와의 교체 공법 검토’ 과업의 전부 또는 일부 이행을 확인할 수 있는 증빙자료가 포함되지 않았고, 에너지공사가 작성한 준공검사조서에서도 ‘3) 순수제조설비 실시설계, 4) 기존 설비와의 교체 공법 검토’ 과업의 이행을 검사하거나 계약상대자에게 보완 또는 시정조치하지 않고, 1차수 계약금액 전액을 모두 지급하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제17조(검사) 및 제18조(대가의 지급)와 지방계약예규 ‘제14장 용역계약 일반조건, 제8절 용역 완성과 대가 지급, 1. 용역 완성의 검사’ 규정을 위반하였다.

아울러, 에너지공사는 2023. 9. 17. “◁◁지사 순수제조설비 교체공사 실시 설계 용역 계획(안)”을 장기계속계약 방식으로 수립하며, 2021. 10월 용역 착수하는 것으로 예상하여 용역기간은 총차 5.5개월 용역비용은 부가세포함 총차 ◈원으로 하였으나,

2021. 11. 3. 입찰공고, 2021. 12. 3. 계약체결, 2021. 12. 7. 용역 착수 등 사업추진 일정이 계획 대비 약 2개월이 지연되어 차수별 계약기간을 당초 ‘1차 2.5개월, 2차 3개월’에서 ‘1차 1개월, 2차 4.5개월’로 변경하였음에도, 차수별 과업 및 계약금액을 변경하지 않고 입찰공고 및 계약체결하여, 1차수 계약금액이 과업수행 및 용역기간 대비 과다하게 산정되는 결과를 초래하였다.

2. 과업의 삭제·축소에도 계약금액조정 미실시(2차수 계약)

「엔지니어링산업 진흥법」 제31조 및 「엔지니어링사업대가의 기준(산업통상자원부고시 제2021-137호, 2021.7.29.)」 제5조에 따르면, 발주청의 요구 및 계약당사자 간에 합의한 경우 등에는 대가를 조정할 수 있고, 대가 조정에 대한 사항은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용하도록 하였으며

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조 제1항에서는 계약담당자는 공사·물품·용역 등의 계약을 체결한 후 물가 변동 및 설계 변경, 그 밖에

계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있으면 같은법 시행령 제74조에 따라 계약금액을 조정하도록 하였다.

또한 지방계약예규 '제14장 용역계약 일반조건, 제6절 과업내용의 변경과 계약금액 조정'에 따르면, 계약담당자는 계약의 목적상 필요하다고 인정될 경우 과업내용의 변경을 계약상대자에게 지시할 수 있고, 계약상대자 또한 계약의 기본방침에 대한 변동 없이 과업내용서의 용역 항목을 변경함으로써 발주기관에 유리하다고 판단될 경우 과업내용 변경을 제안할 수 있으며 과업내용의 변경을 지시하거나 승인한 경우의 계약금액조정은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제74조 제1항부터 제7항까지의 계약금액의 조정을 준용하도록 하였다.

따라서 용역계약의 과업변경은 계약의 목적상 필요하거나 발주기관에 유리하다고 판단되는 경우 또는 계약당사자 간에 합의한 경우에 가능하며, 과업의 추가 및 감소 등 대가조정의 사유가 발생할 경우 지방계약법령에 따른 계약금액 조정을 이행하여야 한다.

그러나 에너지공사는 "순수제조설비 교체 공사 실시설계 용역"을 장기계속계약의 방법으로 추진하면서, 해당 용역의 과업을 과업내용서 '4.용역의 범위'에 따라 '현장조사, 기본설계 검토, 실시설계'(1차수 계약)와 '공사 발주 및 사업관리 지원, 인허가 지원'(2차수 계약)의 과업으로 구분하여 발주하였고

용역 진행 중 2차수 계약의 '공사 발주 및 사업관리 지원, 인허가 지원' 과업의 상당부분을 '〔붙임1〕 용역 과업내용 변경 현황'과 같이 삭제 또는 축소하였음에도 계약금액을 감액 조정하지 않고 변경계약을 체결하여, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조 제1항 및 같은법 시행령 제74조, 지방계약예규 '제14장 용역계약 일반조건, 제6절 과업내용의 변경과 계약금액 조정' 규정을 위반하였다.

관계기관 의견 및 검토결과

에너지공사는 2차수 계약의 계약금액조정 미실시 지적과 관련하여 '순수제조설비 교체공사 실시설계 용역'의 용역비는 「엔지니어링사업대가의 기준(산업통상자원부고시)」 제13조에 따른 '공사비 요율' 방식에 따라 산정하였고 해당 요율은 같은 기준 제14조에 따른 '실시설계' 업무요율을 적용하였으나, 용역 과업내용서 작성 시 실시설계 외 '공사관리 업무(시공, 감리)'에 해당하는 일부 과업을 잘못 포

함하여 용역 발주하였고

이에 따라 용역 진행 중에 2차수 계약의 '공사 발주 및 사업관리 지원, 인허가 지원' 과업의 일부를 삭제·축소 하였으나, 결과적으로 실시설계의 업무범위는 축소되지 않았고 공사관리 과업은 당시 공사 발주 전으로 시공자가 없으므로 용역업체가 해당 과업을 이행할 수 없었음을 주장하며, 과업지시서 상 잘못 표기한 과업을 삭제·축소하여도 해당 용역이 목표로 하는 실시설계의 업무범위는 변동이 없기에, 용역비를 감액하지 않았다는 의견을 제시하였다.

그러나 지방계약예규 '제14장 용역계약 일반조건, 제1절 총칙, 1. 계약의 기본원칙'에 따르면 계약담당자와 계약상대자는 용역계약에 관하여 계약문서[112]에 정하는 바에 따라 신의와 성실의 원칙에 입각하여 이행하도록 하였는 바, 발주기관이 예정가격 또는 입찰금액 산정을 위하여 내부적으로 작성하고 계약상대자에게 제공하지 않는 "설계예산서"는 계약문서에 해당되지 않으며, 지방계약예규 '제14장 용역계약 일반조건, 제2절 용역계약의 체결' 규정에 따라, 낙찰자가 용역 착수신고 시 과업내용을 바탕으로 낙찰금액에 대한 산출내역을 표시하여 작성·제출한 "산출내역서"[113]가 계약문서의 효력이 있고 계약금액조정의 기준이 되므로

「엔지니어링사업대가의 기준(산업통상자원부고시)」과 관련한 용역의 업무범위 결정과 예정가격 산출 과정에서의 과실 등 에너지공사가 주장하는 발주기관의 설계예산서 작성 오류에 대한 사항은, 지방계약법령에서 정하는 계약금액조정 의무에 영향을 주는 사유가 되지 않는다.

또한 과업 삭제와 축소에도 해당 용역이 목표로 하는 실시설계의 업무범위는 변동이 없어 용역비를 감액하지 않았다는 주장과 관련하여 에너지공사의 용역 과업내용서에 따르면, ① 해당 용역의 목적은 실시설계 외에도 "각종 대관 인·허가 등의 업무지원, 발주자의 기술지원업무와 도서검토 및 승인, 사업관리지원, 현장기술지원 등'의 업무를 수행하기 위함"이라 명시되어 있는 점, ② 용역 2차수 계약의 '공사 발주 및 사업관리 지원, 인허가 지원' 과업이 1차수 계약의 '현장조사, 실시설계' 과업과는 별도의 계약 차수 및 추진 시기[114]로서 형식상 명확히 구분되어 있는 점, ③ 1차수 계약 보다 2차수 계약의 용역금액이 더 크고, 용역기간 또한 더 길게 용역 설계 및 계약된 점 등으로 볼

112) 계약문서의 구성 : 계약서, 유의서, 용역계약 일반조건, 용역계약 특수조건, 과업내용서 및 산출내역서
113) 산출내역서는 계약금액의 조정과 기성부분에 대한 대가의 지급시에 적용할 기준으로서 계약문서의 효력을 가짐 (지방계약예규 '제14장 용역계약 일반조건, 제2절 용역계약의 체결')
114) 1차수 계약 : 2021.12.7.~2022.12.31. / 2차수 계약 : 2022.1.1.~2022.5.5.

때, 해당 용역의 2차수 계약의 '공사 발주 및 사업관리 지원, 인허가 지원' 과업은 실시설계 이후의 공사 발주 및 공사 관리 지원을 위한 업무로서, 실시설계와는 분명히 구분되는 별도의 과업으로 보아야 함이 타당하다.

아울러 에너지공사의 주장처럼 공사 발주 지연 등 계약상대자의 귀책이 없는 사유로서 2차수 계약의 '공사 발주 및 사업관리 지원, 인허가 지원' 과업의 일부를 이행하기 어려운 것으로 판단되는 상황이었다면, 계약당사자 간에 합의를 통해 일부 과업을 삭제·축소하되 지방계약법령에 따라 계약금액을 조정하였어야 했다.

따라서, '발주기관의 설계예산서 작성 오류' 및 '과업 축소에도 용역 업무범위 유지 가능' 등의 사유로, 과업 삭제·축소에도 계약금액을 조정하지 않았다는 에너지공사의 주장은 받아들일 수 없다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

용역 등에 대한 발주 및 준공검사, 계약금액조정 시 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 등의 관련 법규를 준수하는 등 계약 업무를 철저히 하시고 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

※ 신분상 조치

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 동법 시행령, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에 따른, 용역의 발주 및 준공검사, 계약금액조정 업무 등을 소홀히 한 담당자 B에 대해서는 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '훈계' 조치, 담당직원에 대한 관리·감독 업무를 소홀히 한 1차 감독자인 C에게 '경고' 조치.

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　전기공사 사업을 협상에 의한 계약으로 통합 발주

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

「전기공사업법」 제11조[115]제1항에 의하면 대통령령으로 정하는 특별한 사유[116]가 있는 경우 외에는 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주 하여야 한다고 규정하고 있고

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조(협상에 의한 계약체결) 제1항에 의하면 계약담당자는 물품(단순 물품구매는 제외한다)·용역(청소·경비 등 단순한 노무를 제공하는 용역은 제외한다)계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·예술성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제42조에도 불구하고 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 추정가격에 부가가치세를 더한 금액(예정가격을 정한 경우에는 예정가격) 이하로 입찰한 자 중에서 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다.

또한 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 입찰 및 계약 일반기준 제1절 총칙에 의하면 계약담당자는 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는 사업의 계획단계부터 분할발주 여부를 검토하여야 한다.[117]

---

115) 제11조(전기공사 및 시공책임형 전기공사관리의 분리발주) ① 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2011. 7. 25.>
② 시공책임형 전기공사관리는 「건설산업기본법」에 따른 시공책임형 건설사업관리 등 다른 업종의 공사관리와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

116) 제8조(분리발주의 예외) 법 제11조제1항 단서 및 같은 조 제2항 단서에서 "대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우"란 각각 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2015. 9. 1.>
1. 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우
2. 긴급한 조치가 필요한 공사로서 기술관리상 분리하여 발주할 수 없는 경우
3. 국방 및 국가안보 등과 관련한 공사로서 기밀 유지를 위하여 분리하여 발주할 수 없는 경우

117) 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제1장 입찰 및 계약일반기준, 분리발주 시 다음사항을 고려하여야 함
1) 계약목적물의 일부에 공사가 포함된 계약을 발주함에 있어 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 등 공사관련\7 법령의 준수 여부
2) 물품·용역·공사 등 각 목적물 유형별 독립성·가분성
3) 하자 등 책임구분의 용이성
4) 계약이행관리의 효율성
5) 각 발주방식에 따른 해당 시장의 경쟁제한효과

또한 동 규정에 따르면 계약담당자는 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 등 공사 관련 법령에 따라 계약목적물이 공사가 명백함에도 물품·공사 또는 용역·공사의 혼재된 계약으로 판단하여 물품 또는 용역으로 발주하지 않도록 주의하여야 한다.

그러나 서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)에서 2021년~2023년까지 실시한 전기차 충전 인프라 구축사업[118] 〔표〕와 같이 사업담당은 물품과 전기공사가 혼재된 사업을 협상에 의한 계약(물품)으로 통합 발주하였고 계약담당 또한 이 과정에서 위법함을 인지하지 못하고 계약을 체결하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 및 계약 관계 규정을 준수하여 전기공사를 물품·용역 사업으로 통합 발주하지 않도록 업무에 철저를 기하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.(주의)

※ 신분상 조치

전기공사 계약 관련 규정을 위반한 사업담당 A, B, C과 계약담당 D, E에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 ‘주의’ 조치

118) 충전시설 설치 공사는 「전기공사업법 시행령」 제2조 제1항 제5호 및 「전기사업법」 제2조 제16호 가목에 따른 전기설치 공사에 해당

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　태양광 콜센터 운영 용역 인건비 편성 부적정

감사대상기관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)은 ▶▶(이하 “▶▶”라 한다)로부터 ’19년 ‘서울특별시 태양광 미니발전소 사후관리’ 대행 계약을 체결하여 수행하면서, ’21년 이후 태양광 미니발전소 관련 시민 문의사항 및 AS 접수 상담 등 응대를 위한 용역 전문업체를 선정하여 태양광콜센터(이하 “콜센터”라 한다.)를 운영하고 있다.

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제2장(예정가격 작성요령) 제5절(원가계산에 따른 예정가격 결정) 제5관(그밖의 용역의 원가계산)에 따르면 “원가계산 기준이 정해지지 않은 그 밖의 용역은 “가[119]”와 제5절 제4관의 학술용역 원가계산 기준에 준하여 원가계산을 할 수 있으며,

이 경우 단순용역(원가계산 기준이 없는 경우에 한함)에 대한 인건비의 기준단가는 「통계법」 제17조에 따라 중소기업중앙회가 발표하는 제조부문 직종별 평균 조사노임 중 단순노무종사원 노임으로 하고, 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금의 합계액으로 하며, 다만 상여금은 기준단가의 연 400%, 제수당과 퇴직급여충당금은 「근로기준법」에서 인정되는 범위를 초과하여 반영할 수 없다”라고 규정하고 있다.

이와 관련하여 에너지공사의 콜센터 운영 용역업체 선정을 위한 용역비 산출내역을 살펴본 바, 에너지공사는 ’21～’23년도 콜센터 운영 용역 사업을 추진하면서 용역원가계산서의 인건비 항목과 관련하여 콜센터 상담원 및 매니저 각 1명에 대한 인건비 산출 근거를 학술용역 기준 참여율 단가로 산출하였으며, 최종 산출된 전체 용역 추정가격을 근거로 산출기초조사시 업체 제시 금액이 5천만 원 이하임에 따라 지방계약법시행령 제30조를 근거로 여성기업과 수의계약을 추진하였다.

그러나 에너지공사 콜센터 운영 용역 과업지시서에 따르면 아래 〔표〕와 같이

119) 엔지니어링사업, 측량용역, 소프트웨어 개발용역 등 다른 법령에서 그 대가기준(원가계산 기준)을 규정하고 있는 경우에는 해당 법령이 정하는 기준에 따라 원가계산을 할 수 있다.

상담원(민원상담 및 안내 업무 전담) 및 매니저(상담원 관리, 상담원 임시 공백 시 민원상담 등 콜센터 운영 총괄)는 일근 8시간 근무 및 태풍 또는 강풍 등 기상 상황에 따른 비상근무 등을 예정하고 있는바,

관련 규정[120]에 따르면 콜센터 근무자의 인건비 산정기준은 학술용역 방식의 참여율 추정을 통해 단가를 산정하는 방식이 아니라, 단서조항에 따른 단순노무종사원 노임 적용 및 제수당, 상여금을 산정해야 했으며, '23년의 경우에는 계약기간이 '23. 1. 1.~'23. 12. 31.까지 1년으로, 이에 따라 근로자의 퇴직급여충당금 또한 추가 산정했어야 함이 타당하며,

이를 재산정하였을 경우, 아래 〔표〕와 같이 매년 ◈원~◇원으로 기존 에너지공사의 추정가격 5천만 원을 초과하는 것으로 확인됨에 따라 지방계약법령의 수의계약 사유에 해당하지 않게 되는 것으로 확인되었고, 더불어 에너지공사는 용역 발주청으로써 용역 계약상대자의 근로자에 대한 권리보호에 대한 책임도 부담해야 하므로, 이는 「근로기준법」 제34조(퇴직급여 제도), 제56조(연장·야간 및 휴일 근로)에 따른 적정 인건비 지급 의무를 준수하지 못한 것으로 판단된다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

지방계약법령 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에 따라 적정한 용역 비용 산출 및 계약 발주가 이뤄질 수 있도록 업무에 철저를 기하시고 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

---

120) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제2장(예정가격 작성요령) 제5절(원가계산에 따른 예정가격 결정) 제5관(그 밖의 용역의 원가계산)

1. 그 밖의 용역의 원가계산

가. 엔지니어링사업, 측량용역, 소프트웨어 개발용역 등 다른 법령에서 그 대가기준(원가계산 기준)을 규정하고 있는 경우에는 해당 법령이 정하는 기준에 따라 원가계산을 할 수 있다.

나. 원가계산 기준이 정해지지 않은 그 밖의 용역은 "가"와 제5절 제4관의 학술용역 원가계산 기준에 준하여 원가계산을 할 수 있다. 이 경우 단순용역(원가계산 기준이 없는 경우에 한함)에 대한 인건비의 기준단가는 「통계법」 제17조에 따라 중소기업중앙회가 발표하는 제조부문 직종별 평균 조사노임 중 단순노무종사원 노임으로 하고, 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금의 합계액으로 한다. 다만, 상여금은 기준단가의 넌 400%, 제수당과 퇴직급여충당금은 「근로기준법」에서 인정되는 범위를 초과하여 반영할 수 없다.

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제　　목　화공약품 구매계약 낙찰하한율 적용 부적정

관 계 기 관　서울에너지공사

내　　용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 2023년 ■■·◁◁지사의 수·폐수처리 및 탈질설비[121]에 사용되는 화공약품을 구매하기 위해 아래 〔표〕와 같이 구매계약(연간단가)을 체결하였다.

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제4장 물품적격심사 세부기준에 따르면, 계약담당자는 예정가격 이하로서 최저가 입찰자부터 순서대로 심사한 결과 종합평점이 85점(이하 “적격통과점수”라 한다) 이상인 자를 낙찰자로 결정해야 하고, 추정가격이 10억원 미만 고시금액(2.2억원)[122] 이상의 물품 구매시 낙찰하한율은 80.495%를 적용하도록 하고 있다.

그런데 에너지공사는 ’23년 화공약품 구매계약을 일반경쟁(적격심사)의 방법으로 추진하면서 입찰공고에 추정금액을 ◈원으로 정하였는데도 낙찰하한율을 80.495%가 아닌 ●%라고 명시하고 입찰에서도 이를 그대로 적용하였다.

그 결과 153개 업체가 참여한 입찰에서 투찰률이 ●%인 ‘주식회사 ○○’가 적격통과점수 85점으로 낙찰자로 결정되었으며,

이에 따라 약 ◈의 예산을 절감할 수 있는 기회를 상실하였다.

---

121) 질소산화물을 제거하는 설비
122)「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등의 기획재정부장관이 정하는 고시금액」(기획재정부 고시)

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 등 계약 관계규정을 준수하여 낙찰하한율이 잘못 적용되는 일이 없도록 업무에 철저를 기하고, 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**

※ 신분상 조치

2023년 화공약품 구매계약 발주에 있어 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」을 위반하여 낙찰하한율을 적용한 업무담당자 A에게 에너지공사 「감사규정」 제22조(감사결과의 처리)에 따라 '주의' 조치

감 사 위 원 회

주 의 요 구

제 목 중소기업자 간 제한경쟁 미적용 등 부적정

관 계 기 관 서울에너지공사

내 용

서울에너지공사(이하 “에너지공사”라 한다)는 〔표〕와 같이 2022년 ‘4세대 지역열원 실증연구를 위한 자동제어 시스템 제조구매 계약’(이하 “자동제어시스템 제조구매 계약”이라 한다)을 제한경쟁의 방법으로 추진하였다.

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조(중소기업자간 경쟁 제품의 지정) 제1항 및 제7조(경쟁제품의 계약방법) 1항에 따르면 중소벤처기업부장관은 중소기업자가 직접 생산·제공하는 제품으로서 판로 확대가 필요하다고 인정되는 제품을 중소기업자간 경쟁제품으로 지정할 수 있으며,

공공기관[123]의 장은 경쟁제품에 대하여는 대통령령으로 정하는 특별한 사유(〔붙임〕 참조)가 없으면 중소기업자만을 대상으로 하는 제한경쟁 또는 중소기업자 중에서 지명경쟁 입찰에 따라 조달계약을 체결하여야 하고,

「중소기업자간 경쟁제품 및 공사용자재 직접구매 대상 품목 지정 내역」(중소벤처기업부고시 제2021-94호)에 의하면, ‘빌딩자동제어장치’(세부품명번호 3912180101)는 중소기업자간 경쟁제품으로 지정되어 있다.

그런데 에너지공사는 자동제어시스템 제조구매 계약 공고에 입찰참가자격을 조달청에 ‘빌딩자동제어장치’를 제조물품으로 입찰참가등록을 한 업체로 정하였고, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 없음에도 중소기업자만을 대상으로 제한경쟁 또는 지명경쟁 입찰을 실시하지 아니하였다.

또한 「지방계약법 시행령」 제20조(제한입찰에 의할 계약과 제한사항 등) 제1항 3호에

123) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조(정의) “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 법인을 말한다.
마. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단

따르면 특수한 설비 또는 기술이 요구되는 물품제조계약의 경우에는 해당 물품제조에 필요한 설비 및 기술의 보유상황 또는 계약 대상 물품과 같은 종류의 물품제조실적으로 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있으며, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제4장 제한입찰 운영요령에 의하면 실적으로 제한하는 경우 규모·양에 따라 제한하는 것으로 원칙으로 하며, 계약의 성격상 규모·양을 적용하는 것이 곤란한 경우 금액으로 할 수 있고, 특별한 사유가 없는 한 입찰공고일 전일까지 검사가 완료된 최근 10년 이내 실적으로 제한해야 한다.

그런데 에너지공사는 자동제어시스템 제조구매 계약입찰에 실적제한을 적용하면서 규모·양 또는 금액으로 제한하지 않고, '최근 3년 이내 자동제어시스템 제조 경험이 있는 업체로 제한'하였으며, 특별한 사유가 없는데도 10년 이내가 아닌 3년 이내의 실적으로 제한하였다.

조치할 사항

서울에너지공사 사장은

계약 입찰 제한 등과 관련하여 관계 법령을 위반하는 일이 없도록 업무에 철저를 기하고 관련 직원교육을 실시하시기 바랍니다.**(주의)**