

특정감사

감 사 보 고 서

- 국립중앙극장 등 2개 기관의 용역근로자 인건비 등 관련 -
(공익감사청구사항)

2017. 5.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	3
1. 감사배경 및 목적	3
가. 한국공항공사 관련	3
나. 국립중앙극장 관련	4
2. 감사중점 및 대상	4
3. 감사실시 과정	5
4. 감사결과 처리	5
II. 감사결과 요약	6
1. 한국공항공사 관련	6
2. 국립중앙극장 관련	8
III. 감사결과 처분요구사항	10
1. 청소 등 단순노무용역의 예정가격 작성에 적용한 노임단가 부적정(주의)	11
2. 청사관리용역의 소요비용 산정에 적용한 노임단가 부적정(주의)	14

I . 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

가. 한국공항공사 관련 감사청구내용

한국공항공사는 2015. 12. 30. 합자회사 ○○와 계약을 체결한 김포공항 운영 분야(청소, 카트 수거) 위탁관리용역의 예정가격을 작성하면서 청소 등 단순노무 용역근로자의 노임단가를 시중노임단가가 아닌 최저임금으로 적용하는 등 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 위반하였으며, 위 업체가 과업지시서보다 근로자를 1명 적게 고용하고 있는데도 시정 지시를 하지 않는 등 발주기관으로서 위 업체에 대한 관리감독을 소홀히 하고 있다는 내용을 확인해 달라며 2016. 11. 7. A 등 524명이 감사청구를 제기하였다. 이에 감사원은 청구내용의 사실 여부 등을 확인하기 위하여 이번 감사를 실시하게 되었다.

감사청구 요지

1. 한국공항공사는 김포공항 운영분야 위탁관리용역의 예정가격을 작성하면서 노임단가를 시중노임단가가 아닌 최저임금으로 적용하여 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 위반
2. 과업지시서에 연장근무를 하도록 되어 있는데도 예정가격 작성 시 연장근로수당을 계상하지 않아 「근로기준법」 제56조를 위반
3. 위 용역의 계약업체가 과업지시서와 달리 현장인원을 1명 적게 고용하여 부당하게 노동강도를 강화하고 있는데도 시정 지시를 하지 않는 등 관리감독 소홀
4. 위 업체가 1년 미만 근무한 퇴직자에 대한 퇴직금을 지급하지 않고 있는데도 이에 대한 관리감독 소홀

나. 국립중앙극장 관련 감사청구내용

국립중앙극장은 2014. 11. 13. 사회복지법인 □□과 계약을 체결한 청사관리 용역(청소, 경비, 시설관리)의 예정가격을 작성하면서 청소 등 단순노무 용역근로자의 노임단가를 시중노임단가가 아닌 최저임금으로 적용하여 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 위반하였으며, 위 업체가 연장근로수당을 지급하지 않고 해당 시간만큼 노사합의 없이 보상휴가를 실시하는 등 「근로기준법」 및 「최저임금법」을 위반하고 있는데도 발주기관으로서 위 업체에 대한 관리감독을 소홀히 하고 있다는 내용을 확인해 달라며 2016. 11. 8. B 등 456명이 감사청구를 제기하였다. 이에 감사원은 청구내용의 사실 여부 등을 확인하기 위하여 이번 감사를 실시하게 되었다.

감사청구 요지

1. 국립중앙극장은 청사관리용역의 예정가격을 작성하면서 노임단가를 시중노임단가가 아닌 최저임금으로 적용하여 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 위반
2. 위 용역의 계약업체가 다음과 같이 「근로기준법」 및 「최저임금법」을 위반하고 있는데도 관리감독 소홀
 - 연장근로수당을 지급하지 않고 해당 시간만큼 노사합의 없이 보상휴가를 실시
 - 2016년 1월부터 10월까지 2016년 최저임금에 미달하게 임금 지급

2. 감사중점 및 대상

한국공항공사와 국립중앙극장이 각각 김포공항 운영분야 위탁관리용역과 청사관리용역의 예정가격 또는 소요비용을 「근로기준법」, 「예정가격작성기준」, 「용역근로자 근로조건 보호지침」 등 관계법령 및 지침에 따라 작성 또는 산정하였는지 여

부와 발주기관으로서 위 용역의 계약업체에 대한 관리감독을 소홀히 하였는지 여부 등을 확인하는 데 감사 중점을 두고 실지감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

2017. 3. 13.부터 같은 해 3. 24.까지 10일간 감사인원 3명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2017. 3. 20. 등에 국립중앙극장 극장장, 한국공항공사 운영본부장 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2017. 5. 25. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사결과 요약

1. 한국공항공사 관련 감사결과

【청구요지 1】

- 한국공항공사는 김포공항 운영분야 위탁관리용역의 예정가격을 작성하면서 노임단가를 시중노임단가가 아닌 최저임금으로 적용하여 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 위반

한국공항공사가 청소 등 단순노무용역의 예정가격을 작성하면서 「예정가격작성기준」, 「용역근로자 근로조건 보호지침」 등을 위반한 사실이 있어 한국공항공사 사장에게 앞으로 위 기준과 지침 등을 위반하여 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용하는 일이 없도록 주의요구하였습니다.

【청구요지 2】

- 과업지시서에 연장근무를 하도록 되어 있는데도 예정가격 작성 시 연장근로수당을 계상하지 않아 「근로기준법」 제56조를 위반

한국공항공사는 위 용역의 예정가격을 작성하면서 시간당 통상임금의 1배 이상을 가산하여야 하는 연장 및 야간근로(오후 근무조의 오후 10시부터 오후 11시까지 근무)에 대하여 야간근로수당에 해당하는 0.5배만 가산하였습니다.

그러나 위 공사는 연장 및 야간근로시간의 경우 용역근로자 1인당 월 평균 10시간이 발생하는데도 20시간 등을 위 용역의 예정가격 작성 시 반영함으로써 위 용역의 계약업체인 합자회사 ○○는 실제로 위 1시간의 연장 및 야간근로에 대하여 시간당 통상임금의 1배를 가산하여 지급하고 있으므로 종결처리하였습니다.

【청구요지 3】

- 위 용역의 계약업체가 과업지시서와 달리 현장인원을 1명 적게 고용하여 부당하게 노동강도를 강화하고 있는데도 시정지시를 하지 않는 등 관리감독 소홀

한국공항공사는 2016년 8월 위 용역의 계약업체인 합자회사 ○○가 비계공 8명을 고용하도록 되어 있는 과업지시서와 다르게 비계공 7명, 사무원 1명을 고용하고 있는 것을 확인하였습니다. 그리고 위 공사의 요구에 따라 위 업체는 비계공의 채용을 추진(2016년 9월 2명 면접)하였습니다.

그런데 위 용역업체는 적격자(비계공 경력 1년 이상)가 지원하지 않아 비계공을 채용하지 못한 것이므로 위 공사가 발주기관으로서 용역업체에 대한 관리감독을 소홀히 하고 있다고 보기 어려워 종결처리하였습니다.

【청구요지 4】

- 위 용역의 계약업체가 1년 미만 근무한 퇴직자에 대한 퇴직금을 지급하지 않고 있는데도 이에 대한 관리감독 소홀

「근로자 퇴직급여 보장법」 제4조 등에 따르면 사용자는 계속근로기간이 1년 미만인 근로자에 대하여 퇴직급여제도를 설정할 의무가 없으므로 종결처리하였습니다.

2. 국립중앙극장 관련 감사결과

【청구요지 1】

- 국립중앙극장은 청사관리용역의 예정가격을 작성하면서 노임단가를 시중노임 단가가 아닌 최저임금으로 적용하여 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 위반

국립중앙극장이 조달청에 청사관리용역 계약 체결¹⁾을 요청하면서 「예정가격작성기준」, 「용역근로자 근로조건 보호지침」 등을 위반하여 청소 등 단순노무용역의 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 산정한 사실이 있어 국립중앙극장 극장장에게 앞으로 위 기준과 지침 등을 위반하여 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용하는 일이 없도록 주의요구하였습니다.

【청구요지 2】

- 위 용역의 계약업체가 다음과 같이 「근로기준법」 및 「최저임금법」을 위반하고 있는데도 관리감독 소홀
 - 연장근로수당을 지급하지 않고 해당 시간만큼 노사합의 없이 보상휴가를 실시
 - 2016년 1월부터 10월까지 2016년 최저임금에 미달하게 임금 지급

연장근로수당 미지급 및 보상휴가 실시와 관련하여 국립중앙극장은 2015년 및 2016년 청사관리용역의 소요비용을 산정하면서 연장근로수당의 기준단가를 「근로기준법」 제56조에 따른 기준단가보다 낮게 산정한 후 조달청에 계약 체결을 요청함에 따라 조달청은 이를 근거로 예정가격을 작성하여 계약을 체결하게 되었습니다.

이에 위 용역의 계약업체인 사회복지법인 □□은 청소 등 단순노무 용역근로자

1) 조달청은 위 청사관리용역의 기본급 노임단가로 시중노임단가를 적용하여 예정가격을 작성하였으나 국립중앙극장이 기본급 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용한 소요비용으로 계약 체결을 요청함에 따라 조달청은 불가피하게 이를 근거로 예정가격을 다시 작성하여 입찰을 실시할 수 밖에 없었음

에게 지급할 연장근로수당이 부족하여 2015년 연장근로수당을 지급하지 못하자 해당 시간만큼 노사합의 없이 보상휴가를 주었습니다.

그러나 위 사항에 대한 근로자의 진정에 따라 2016년 9월 서울지방노동청의 시정 지시가 있는 후 계약금액의 증액이 이루어져 위 용역업체는 2016년 10월 등에 2015년 및 2016년에 지급하지 않은 연장근로수당을 지급하였습니다.

그리고 최저임금에 미달한 임금지급과 관련하여 국립중앙극장은 2015년 계약된 용역근로자의 임금이 2016년 인상된 최저임금에 미달하게 되자 2016년 3월 2016년 최저임금을 지급하기 위하여 위 용역의 계약금액을 증액하였습니다.

그러나 위 용역업체와 용역근로자 사이의 임금협상이 2016년 10월까지 완료되지 않아 위 용역업체가 2015년 기준으로 임금을 지급한 데 따라 일시적으로 2016년 최저임금에 미달하게 임금을 지급하게 된 것입니다.

그리고 위 용역업체는 임금협상이 완료된 2016년 11월부터 2016년 최저임금을 지급하였을 뿐 아니라 그 이전분(2016년 1~10월)까지 모두 소급하여 지급하였으므로 발주기관으로서 용역업체에 대한 관리감독을 소홀히 하고 있다고 보기 어려워 종결처리하였습니다.

Ⅲ. 감사결과 처분요구사항 : 별첨

감 사 원

주 의 요 구

제 목	청소 등 단순노무용역의 예정가격 작성에 적용한 노임단가 부적정
소 관 기 관	한국공항공사
조 치 기 관	한국공항공사
내 용	

1. 업무 개요

한국공항공사는 2015. 12. 30. 계약을 체결²⁾한 김포공항 운영분야 위탁관리구역(2016. 1. 1.~2018. 12. 31.)의 예정가격을 작성하였다.

2. 관계 법령(판단기준)

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조 제4항, 같은 법 시행규칙 제7조, 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제2조 제5항, 「예정가격 작성기준」 제30조 제2항 등에 따르면 청소 등 단순노무용역의 인건비 기준단가는 「통계법」 제17조에 따라 중소기업중앙회가 발표하는 단순노무종사원 노임(일급, 8시간 기준, 이하 “시중노임단가”라 한다)을 적용하도록 되어 있다.

또한 고용노동부 등도 2012년 1월 「용역근로자 근로조건 보호지침」(기획재정부, 행정자치부, 고용노동부 합동 지침)을 제정하여 청소 등 단순노무용역의 예정가격 작성 시 용역근로자의 기본급을 산정하는 노임단가는 시중노임단가를 적용하도록 하였다.

2) 한국공항공사는 입찰 결과 김포공항 운영분야 위탁관리구역의 계약상대자로 선정된 합자회사 ○○와 2015. 12. 30. 계약(계약금액 18,135,208,300원)을 체결하였음

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 위 공사는 위 용역의 예정가격을 작성하면서 시중노임단가(2015년 65,674원/일)를 적용하여 산정한 월 기본급 1,715,733³⁾원보다 283,733원 낮은 1,432,000원을 공항시설에 대한 청소 등 단순노무용역을 수행하는 용역근로자의 월 기본급으로 적용하였다.

그 결과 위 청소 용역근로자의 월 기본급이 시중노임단가에 낙찰하한율을 적용한 정당 기본급(1,509,759원⁴⁾)보다 247,769원 낮은 1,261,990원으로 결정되어 위 용역계약이 체결되었다.

관계기관 의견 및 검토결과 한국공항공사는 앞으로 위 용역의 신규 계약 체결 시 시중노임단가를 적용하여 예정가격을 작성하겠다는 의견을 제시하였다.

그러면서도 위 공사는 「예정가격작성기준」 제33조 제1항에 따르면 특수한 사유로 「예정가격작성기준」에 따른 원가계산이 곤란한 경우 특례를 설정할 수 있도록 되어 있으며, 이에 따라 예정가격 작성 시 공항시설의 특수성, 복잡성, 중요성을 반영한 특례를 적용한 것이므로 「예정가격작성기준」 제30조 제2항을 위반한 것이 아니라고 주장하고 있다.

그러나 다음과 같은 사유로 위와 같은 주장을 인정하기 어렵다.

첫째, 「예정가격작성기준」의 소관부처인 기획재정부는 청소 등 단순노무용역의 인건비 기준단가에 대하여는 해당 단가를 다르게 정할 특수한 사유를 인정하기 어

3) 65,674원÷8시간(1일 근로시간)×209시간(주40시간 근로에 따른 월 근로시간)

4) 65,674원÷8시간(1일 근로시간)×209시간(월 근로시간)×87.995%(낙찰하한율)

려우므로 해당 단가를 낮추는 특례설정은 곤란하다는 의견이다.

둘째, 위 공사가 공항시설의 특수성, 복잡성, 중요성을 반영한 특례를 적용하였다면 청소 등 단순노무 용역근로자의 노임단가가 시중노임단가보다 오히려 높아져야 하는데 위 공사는 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용하였다.

셋째, 위 공사는 '2016년도 공항시설 위탁관리 대가기준 산정용역'을 통하여 청소 등 단순노무 용역근로자의 기본급을 산정하였다. 그런데 위 용역에 따르면 「최저임금법」 제5조에 따른 최저임금에 미달되는 경우를 방지하는 수준으로 기본급을 정하였다. 따라서 기본급 산정 시 공항시설의 특수성을 반영하였다는 주장은 사실과 다르다.

조치할 사항 한국공항공사 사장은 앞으로 청소 등 단순노무용역의 예정가격을 작성하면서 「예정가격작성기준」, 「용역근로자 근로조건 보호지침」 등을 위반하여 기본급의 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

감 사 원

주 의 요 구

제 목	청사관리용역의 소요비용 산정에 적용한 노임단가 부적정
소 관 기 관	국립중앙극장
조 치 기 관	국립중앙극장
내 용	

1. 업무 개요

국립중앙극장은 2014. 10. 3. 조달청에 요청하여 계약이 체결⁵⁾된 청사관리용역 (2015. 1. 1.~2016. 12. 31.)의 소요비용을 산정하였다.

2. 관계 법령(판단기준)

「국가재정법」 제44조, 「2015년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 청사 관리용역 등 위탁사업비 예산의 집행 시 소요비용은 「예정가격작성기준」에 따라 산정 하도록 되어 있다.

그리고 「예정가격작성기준」 제30조 제2항 등에 따르면 청소 등 단순노무용역의 예정가격 작성 시 인건비 기준단가는 「통계법」 제17조에 따라 중소기업중앙회가 발표하는 단순노무종사원 노임(일급, 8시간 기준, 이하 “시중노임단가”라 한다)을 적용하 도록 되어 있다.

또한 고용노동부 등도 2012년 1월 「용역근로자 근로조건 보호지침」(기획재정부,

5) 조달청은 2014. 11. 13. 사회복지법인 □□과 국립중앙극장 청사관리용역 계약을 체결(계약금액 2,754,662,400원)하였음

행정자치부, 고용노동부 합동 지침)을 제정하여 청소 등 단순노무용역의 예정가격 작성 시 용역근로자의 기본급을 산정하는 노임단가는 시중노임단가를 적용하도록 하였다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 국립중앙극장은 위 용역의 소요비용을 산정하면서 시중노임단가(2014년 64,150원/일)를 적용하여 산정한 월 기본급 1,675,919원⁶⁾보다 275,919원 낮은 1,400,000원을 청소 용역근로자(여자)의 월 기본급으로 적용한 후 조달청에 계약 체결을 요청⁷⁾하였다.

그 결과 위 청소 용역근로자(여자)의 월 기본급이 시중노임단가에 낙찰하한율을 적용한 정당 기본급(1,474,725원⁸⁾)보다 274,725원 낮은 1,200,000원으로 결정되어 위 용역계약이 체결되었다.

관계기관 의견 및 검토결과 국립중앙극장은 기획재정부의 예산편성과정에서 청사관리용역 예산이 충분히 반영되지 않은 상황에서 예산의 전용 등을 통한 청사관리용역 예산의 추가 확보 등이 현실적으로 불가능하여 위 용역의 소요비용 산정 시 청소 등 용역근로자의 노임단가를 시중노임단가로 적용하지 못하였다고 주장하면서 앞으로 청사관리용역 예산을 추가 확보할 수 있도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

그러나 위 기관은 청사관리용역 예산이 충분히 확보되지 않았다 하더라도 예산

6) 64,150원/일÷8시간(1일 근로시간)×209시간(주40시간 근로에 따른 월 근로시간)

7) 조달청은 위 청사관리용역의 기본급 노임단가로 시중노임단가를 적용하여 예정가격을 작성하였으나 국립중앙극장이 기본급 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용한 소요비용으로 계약 체결을 요청함에 따라 조달청은 불가피하게 이를 근거로 예정가격을 다시 작성하여 입찰을 실시할 수 밖에 없었음

8) 64,150원/일÷8시간(1일 근로시간)×209시간×87.995%(낙찰하한율)

의 전용 및 세목조정 등을 통해 청소 등 용역근로자의 노임단가를 시중노임단가로 적용할 수 있도록 노력하여야 했다.

위 기관은 실제로 다른 예산항목의 경우 2012년부터 2016년까지 매년 불용처리될 예산⁹⁾을 부족할 것으로 예상되는 예산으로 전용 또는 세목 조정을 하여 왔으며, 2017년 및 2018년 청사관리용역의 경우 예산의 세목조정을 통한 청사관리용역 예산의 추가 확보 등으로 청소 등 용역근로자의 평균임금을 2016년 대비 15% 내지 19% 인상¹⁰⁾하였다.

따라서 청사관리용역 예산이 충분히 확보되지 않은 상황에서 전용 등을 통한 청사관리용역 예산의 추가 확보 등이 현실적으로 불가능하여 청소 등 용역근로자의 노임단가를 시중노임단가로 적용할 수 없었다는 위 기관의 주장은 인정하기 어렵다.

조치할 사항 국립중앙극장 극장장은 앞으로 청소 등 단순노무용역의 소요비용을 산정하면서 「예정가격작성기준」, 「용역근로자 근로조건 보호지침」 등을 위반하여 기본급의 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

9) 국립중앙극장은 2012년부터 2016년까지 매년 987백만 원 이상의 예산을 불용 처리하였음

10) 국립중앙극장은 2015년 및 2016년 청사관리용역의 경우 시중노임단가를 적용한 계약금액 대비 실제 계약금액 비율이 75.7%(2,754백만여 원÷3,637백만여 원×100%) 수준이었으나 2017년 및 2018년의 청사관리용역의 경우 93.9%(3,543백만여 원÷3,773백만여 원×100%) 수준까지 증가시킴