

감 사 원

주 의 요 구

제 목 산업안전보건관리비 및 안전관리비 과소 계상

소 관 기 관 한국수자원공사

조 치 기 관 한국수자원공사

내 용

1. 업무 개요

한국전력공사 등 [별표 1~3] 기재 12개 공공기관¹⁾은 2018년 1월부터 2019년 5월까지 계약금액이 10억 원²⁾ 이상인 공사 1,079건의 계약체결 시 예정가격을 작성하면서 「산업안전보건법」 제30조 등에 따른 산업안전보건관리비 및 「건설기술 진흥법」 제63조 등에 따른 안전관리비를 공사원가에 포함하고 있다.

2. 관계법령 및 판단기준

「산업안전보건법」 제30조 및 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」(고용노동부 고시) 제3조, 제4조, 제5조 및 제7조에 따르면 산업안전보건관리비는 건설현장 등에서 근로자의 산업재해 예방을 위하여 총공사금액이 4천만 원 이상인 공사를 대상으로 발주자가 예정가격 작성 시 공사원가에 포함하여 안전관리자 등의 인건비와 각종 업무 수당, 안전시설비, 개인보호구 및 안전장구 구입 등에 사용하도록 하며, 공사금액 및 종류에 따라 계상기준³⁾을 달리 적용하도록

1) 안전관리비를 공사원가에 포함하지 않거나, 예정가격 작성 시 계상된 산업안전보건관리비와 안전관리비보다 감액된 금액으로 계약을 체결한 한국전력공사 등 12개 공공기관

2) 2014년부터 2018년까지 감사대상기관인 49개 공공기관의 공사계약 규모를 확인한 결과, 계약 건당 평균 계약금액이 8.9억 원(94조 1,361억 원/105,586건)에 해당하여 계약금액이 10억 원 이상인 공사계약을 분석 대상으로 선정

3) 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」 제4조 등에 따르면 산업안전보건관리비는 공사원가계산서 구성

되어 있다.

그리고 「건설기술 진흥법」 제63조, 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」(국토교통부 고시) 제3조 및 제51조 등에 따르면 안전관리계획⁴⁾을 수립하는 건설공사의 발주자는 건설공사 계약을 체결할 때 건설공사의 안전관리에 필요한 안전관리비⁵⁾를 공사원가계산서에 안전관리비 항목으로 계상하여야 하며, 비용을 확정하기 어려운 주변 건축물 등의 피해방지대책 비용 및 통행안전관리대책 비용 등은 발주자 또는 건설사업관리기술자가 확인한 안전관리 활동실적에 따라 정산할 수 있도록 계상하여야 한다고 되어 있다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 안전관리비 미계상

따라서 한국중부발전주식회사 등 6개⁶⁾ 공공기관은 안전관리계획의 작성 및 검토 등이 필요한 건설공사의 경우 안전관리비를 공사원가에 포함하여야 하며, 금액확정이 어려운 비용은 건설업자 등으로 하여금 사용실적에 따라 정산하도록 하여야 한다.

그런데 한국중부발전주식회사는 2018. 8. 30. 주식회사 ○○(대표이사 D)과 “신보령발전본부 종합정비동 신축공사” 계약(계약금액: 6,743,918,840원)을 체결하

항목 중 직접재료비, 간접재료비와 직접노무비를 합한 금액(발주자가 재료를 제공할 경우에는 해당 재료비를 포함)에 공사종류 및 규모별로 정해진 효율(1.20~3.43%)을 곱하여 산정하도록 되어 있음

4) 「건설기술 진흥법 시행령」 제98조에 따르면 1종 시설물 및 2종 시설물의 건설공사, 지하 10미터 이상을 굴착하는 건설공사, 폭발물을 사용하는 건설공사로서 20미터 안에 시설물이 있거나 100미터 안에 사육하는 가축이 있어 해당 건설공사로 인한 영향을 받을 것이 예상되는 건설공사, 10층 이상 16층 미만인 건축물의 건설공사, 천공기(높이가 10미터 이상인 건만 해당), 항타 및 항발기, 타워크레인이 사용되는 건설공사, 가설구조물을 사용하는 건설공사의 경우 안전관리계획을 수립하도록 되어 있음

5) 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」 제46조 등에 따르면 안전관리계획의 작성 및 검토비용은 직접인건비, 직접경비, 제 경비, 기술료와 부가가치세를 합산하여 대가를 산출하는 방식으로 산정하고, 안전점검 비용은 공사비에 일정한 효율을 곱하여 산정하며, 피해방지대책 및 통행안전관리대책 비용은 토목·건축 등 관련 분야의 설계 기준을 적용하도록 되어 있음

6) 한국중부발전주식회사, 인천항만공사, 인천국제공항공사, 한국수력원자력주식회사, 주택관리공단, 한국농어촌공사

면서 신보령발전본부 종합정비동이 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제7조에 따른 1, 2종⁷⁾ 시설물에 해당하지 않는 것으로 잘못 판단한 후 안전관리비를 공사원가에 계상하지 않는 등 [별표 1] “안전관리비를 공사원가에 미계상한 내역”과 같이 6개 공공기관이 2018. 1. 1. 이후 총 40건의 건설공사⁸⁾에서 가설구조물 설치 및 안전성 확인 등을 위해 안전관리비가 필요한데도 안전관리비를 공사원가에 포함하지 않았다.

그 결과 계약상대방인 건설업자 등이 공사현장의 안전관리를 소홀히 할 가능성이 있고, 주변건축물 피해방지대책 비용 등 사용실적에 따라 정산이 가능한 항목도 공사원가에 안전관리비가 포함되어 있지 않아 실제 지출하더라도 해당 비용을 정산받지 못할 가능성이 있다.

나. 입찰 미공고에 따른 산업안전보건관리비 감액

고용노동부는 예정가격 작성 시 계상된 산업안전보건관리비가 입찰 과정에서 낙찰률을 적용하여 감액⁹⁾되는 것을 방지하기 위하여 발주자로 하여금 2019. 1. 1.¹⁰⁾부터 체결하는 공사계약부터 예정가격 작성 시 계상된 산업안전보건관리비를 금액 조정 없이 반영하여야 한다는 사실을 입찰참가자에게 사전 고지하도록 2018. 10. 5. 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」을 개정하였다.

따라서 한국전력공사 등 7개 공공기관¹¹⁾이 2019. 1. 1. 이후 공사계약을 체

7) 1종 시설물은 고속철도 교량, 댐 등 공중의 이용 편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 안전 및 유지관리에 고도의 기술이 필요한 대규모 시설물이며, 2종 시설물은 1종 시설물 외에 사회기반시설 등 재난이 발생할 위험이 높거나 재난을 예방하기 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있는 시설임

8) 감사기간 동안 한국수력원자력주식회사가 발주한 월성본부 통합자재창고 신축공사와 인천항만공사가 발주한 남항 항만배후단지(아암물류2단지) 조성공사는 계약변경 등을 통하여 미반영한 안전관리비를 반영함

9) 입찰자가 공고된 공사를 낙찰받기 위해 발주자가 예정가격 산정 시 계상된 산업안전보건관리비보다 낮은 금액으로 산업안전보건관리비를 책정하여 투찰함

10) 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」(2018. 10. 5. 시행) 부칙에 따르면 산업안전보건관리비 계상기준은 2019. 1. 1. 이후 새로이 계약을 체결하는 건설공사부터 적용하도록 되어 있음

11) 한국전력공사, 부산항만공사, 인천국제공항공사, 한국농어촌공사, 한국서부발전주식회사, 한국조폐공사, 한국중부발전주식회사

결할 예정인 공사계약에 대해 입찰공고를 할 때는 예정가격 작성 시 계상된 산업안전보건관리비를 입찰참가자가 금액 조정 없이 반영하여 입찰하도록 사전 고지하거나 입찰공고문 등에 관련 내용을 명시하여야 했다.

그런데 한국전력공사는 2019. 3. 12. “서광주시사 사옥 신축공사 계약”을 입찰공고하면서 업무담당자가 개정된 규정을 인지하지 못하여 관련 내용을 사전 고지하거나 입찰공고문에 명시하지 않음으로써 입찰자인 ■■주식회사(대표이사 J)는 예정가격 작성 시 계상된 산업안전보건관리비 175,060천 원보다 37,693천 원 적은 137,367천 원으로 공사원가계산서에 계상하고 입찰하여 그대로 계약이 체결되는 등 [별표 2] “예정가격 대비 감액된 산업안전보건관리비 내역”과 같이 7개 공공기관이 2019. 1. 1. 이후 총 52건의 공사계약에서 적정한 산업안전보건관리비 2,570,880천 원보다 248,983천 원 적은 2,321,897천 원으로 계약을 체결하게 되었다.

그 결과 공사현장에서 산업안전보건관리비가 적정 금액보다 적게 집행되어 안전관리가 소홀해질 가능성이 있다.

다. 입찰 미공고에 따른 안전관리비 감액

국토교통부는 예정가격 작성 시 계상된 안전관리비가 입찰과정에서 낙찰률을 적용받아 감액되는 것을 방지하기 위하여 발주자로 하여금 2018. 8. 27. 이후에 입찰 공고한 공사계약부터 입찰참가자가 공사원가계산서상의 안전관리비를 금액 조정 없이 입찰금액에 반영하여 입찰하도록 입찰공고문 등에 명시하는 것으로 2018. 8. 27. 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」을 개정하였다.

따라서 한국가스공사 등 5개¹²⁾ 공공기관은 2018. 8. 27.¹³⁾ 이후 입찰공고를

할 때는 입찰참가자가 예정가격 작성 시 계상된 공사원가계산서상의 안전관리비를 입찰참가자가 금액 조정 없이 반영하여 입찰하도록 입찰공고문 등에 관련 내용을 명시하여야 했다.

그런데 한국가스공사는 2019. 2. 1. “홍성~청양 천연가스 공급설비 건설공사” 입찰공고를 하면서 업무담당자가 개정된 규정을 인지하지 못하여 관련 내용을 입찰공고문에 명시하지 않음으로써 낙찰자인 ◎◎주식회사(대표이사 K)가 예정가격 작성 시 계상된 안전관리비 912,081천 원보다 288,148천 원 적은 623,933천 원으로 입찰하여 계약이 체결되는 등 [별표 3] “예정가격대비 감액된 안전관리비 내역”과 같이 5개 공공기관이 2018. 8. 27. 이후 총 41건의 공사계약에서 적정한 안전관리비 3,565,083천 원보다 836,554천 원이 적은 2,728,529천 원으로 계약을 체결하였다.

그 결과 건설공사 현장에서 안전관리비가 적정 금액보다 적게 집행되어 안전관리가 소홀해질 우려가 있다.

관계기관 의견 한국중부발전주식회사 등 [별표 1] 기재 6개 공공기관은 안전관리수립계획이 필요한 총 40개 공사에 대해서 안전관리비를 공사원가에 포함할 필요성이 있어 설계변경 등을 통하여 안전관리비를 공사원가에 포함할 예정¹⁴⁾이고, 한국전력공사 등 [별표 2~3] 기재 9개 공공기관은 입찰참가자가 예정가격 작성 시 계상된 산업보건안전관리비와 안전관리비가 금액 조정 없이 반영하여

12) 한국중부발전주식회사, 한국수자원공사, 한국가스공사, 한국전력공사, 한국농어촌공사

13) 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」(2018. 8. 27. 시행) 부칙에 따르면 안전관리비는 이 지침 시행 이후 입찰공고(발주자가 발주청이 아닌 경우에는 건설공사의 허가·인가·승인 등을 말한다)하는 건설공사부터 적용하도록 되어 있음

14) 한국중부발전주식회사, 인천항만공사, 인천국제공항공사, 한국수력원자력주식회사, 주택관리공단, 한국농어촌공사

입찰에 참여하도록 관련 업무를 철저히 하고, 감액된 금액은 변경계약 등을 통하여 반영하겠다는 의견¹⁵⁾을 제시하였다.

조치할 사항

① 한국중부발전주식회사 등 [별표 1] 기재 6개 공공기관 사장은 안전관리계획을 수립하는 건설공사의 안전관리비가 공사원가에 포함될 수 있도록 예정가격 작성 업무를 철저히 하고

② 한국전력공사 등 [별표 2] 기재 7개 공공기관 사장은 입찰참가자가 예정가격 작성 시 계상된 산업안전보건관리비를 금액 조정 없이 반영하여 입찰하도록 입찰공고문 등에 명시하는 등 사전고지 업무를 철저히 하며

③ 한국수자원공사 등 [별표 3] 기재 5개 공공기관 사장은 입찰참가자가 예정가격 작성 시 계상된 공사원가계산서상의 안전관리비를 금액 조정 없이 반영하여 입찰하도록 입찰공고문 등에 명시하는 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

15) 한국전력공사, 부산항만공사, 인천국제공항공사, 한국농어촌공사, 한국서부발전주식회사, 한국조폐공사, 한국중부발전주식회사, 한국수자원공사, 한국가스공사