

정밀안전진단 과업내용서 관련사항

1. 개요

한국철도공사에서는 정밀안전진단 용역을 발주하면서 표준적인 설계서를 마련하고 이 내용에 과업내용서, 과업의 특별지침 등을 정하고 이를 2018년도에 발주한 정밀안전진단 및 성능평가 용역의 입찰 및 계약에 적용하고 있다. 이 설계서 중에서 설계변경 및 사후정산 관련 내용 등은 다음과 같이 정하고 있습니다.

설계설명서

6. 기타사항 : 직접경비로 계상된 소요비용은 준공시 정산(증빙제출)

일반과업내용서

12. 설계변경 및 사후정산

사. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한법률」 시행령 제73조 및 「정부입찰·계약 집행기준」 제17장에 의거 실제 용역에 투입된 인공 및 참여기술자가 고급기술자 미만인 경우 계약체결 당시 지급된 대가에서 실제 투입한 결과에 따라 정산 감액조치 할 수 있으며, 초과시 설계변경 사유에 해당하지 않을 경우에는 추가 지급하지 않는다.

아. 과업 중 철도운영안전관리자 등의 부대비는 실제 투입한 결과에 따라 정산하여 당초 계약금액보다 적을 경우 감액조치 할 수 있으며, 초과시 설계변경 사유에 해당하지 않을 경우에는 추가 지급하지 않는다

1) 철도운영 안전관리자 참여일수는 철도운영 안전협의서에 의거 산정 후 실비 정산(지급)처리토록 한다.

2) 열차감시자 참여일수는 안전작업계획서에 의거 산정 후 실비 정산(지급) 처리토록 한다.

3) 1), 2)항 및 그 외 부대비에 대하여 관련서류 증빙 하여야 하며 그렇지 않을 경우 지급하지 않는다.

특별시방서

1. 책임기술자의 현장배치

다. 반드시 책임자와 철도운행 안전관리자는 작업장 단위별로 현장에 상주하여야 하며 관리주체(감독자: 공사직원 또는 건설사업관리자)의 승인없이 현장 이탈 시 당일작업 중지 등의 제재조치를 한다.

위와 같은 조건으로 정밀안전진단 용역의 현장감독자들은 계약서류 중 산출 내역서에 명시한 기술자 및 보조인부의 인원을 모두 참여할 것을 감독하고 있고 만약 이를 이행하지 않으면 정산감액 한다고 하여 진단회사들은 위법·부당하고 효력이 없는 특수조건의 기술자나 보조인부의 인원을 맞추기 위하여 많은 어려움을 당하고 있습니다.

또한 여비, 체제비, 현지보조 인부, 보고서 등 인쇄비 등의 직접경비에 대하여는 다른 관리주체와 달리 모두 증빙서류를 제출하도록 하고 있고 산출내역서에 비해 보조인부의 인원이나 여비 중 숙박일수가 부족한 경우 인건비나 숙박비를 감액하고 있으며 안전관리자나 전기안전관리자, 열차안전감시자의 경비도 실제 작업일수에 의하여 정산 감액 처리 하고 있습니다.

그러나 위 특수조건은 정부계약법령을 위반함은 물론 정부계약원칙에도 어긋난 위법·부당한 조건으로 효력이 없고 이를 근거로 한 감독자들의 행위도 계약법령 및 계약내용을 위반으로 부당한 행위입니다.

나아가 부당하게 정산 감액한 것도 위법·부당한 것이므로 더 이상 이러한 불법행위는 중지 되어야 하며 2019년 사업분 부터는 이러한 위법·부당한 조건들은 시정할 것을 요청 드립니다.

2. 정부계약의 원칙과 계약내용

가. 신의성실의 원칙과 부당특약 금지의 원칙

정부계약은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한법률, 이하 국가계약법」 제5조 및 국가계약법 시행령 제4조의 계약의 원칙에 따라 계약하여야 하는 바,

그 내용을 보면 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 중앙관서의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결함에 있어서 이 영 및 관계법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 되도록 되어 있습니다. 따라서 당사자 모두는 계약에서 신의성실의 원칙과 부당특약금지의 원칙을 준수하여야 합니다.

만약 특약이나 조건이 계약상대자의 계약상 이익을 부당히 제한하는 경우에는 무효이며 공사계약체결 후 계약금액을 감액하거나 환수할 수 있다는 계약특수조건의 경우는 무효(대법원 1992.4.28. 선고 91다 46885, 기획재정부 회계41301-336. 2003.3.26.)라는 판결이 있습니다.

이러한 내용은 귀 공사와 진단회사들이 체결한 정밀안전진단 용역계약에 계약조건으로 명시되어 있습니다. 즉, 계약내용을 구성하는 용역계약 일반조건 제4조(계약문서) 제2항 및 제3항에서 계약담당공무원은 계약 일반사항 외에 해당계약의 적정한 이행을 위하여 필요한 경우 용역계약 특수조건을 정하여 계약할 수 있지만, 특수조건이 법률, 시행령, 시행규칙, 특례규정, 관계법령 및 이 조건에 의한 계약상대자의 계약상 이익을 제한하는 특수조건의 해당 내용은 효력이 인정되지 아니

한다고 서로 약정한 바 있습니다.

나. 총액·확정계약

정부계약은 계약목적물을 확정하여 총액으로 계약체결 함을 원칙으로 합니다. 그러나 수해복구 현장이나 개발시제품과 같이 계약의 성질상 입찰이나 계약체결 시점에서 계약목적물을 확정하지 못할 경우에는 개산계약(국가계약법 제23조, 국가계약법 시행령 제70조)을 체결할 수 있으며, 또한 입찰이나 계약시점에서 외국의 첨단제품 수입이나 제작에 장기 소요되는 특수 선박 등 예정가격을 구성하는 일부 비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후 원가검토를 조건으로 계약(국가계약법 시행령 제73조)을 체결할 수 있습니다.

개산계약이나 사후 원가검토 조건부 계약에서 계약목적물은 실제 발생량이 예상물량을 초과한다고 대가를 지급하지 않거나 사후 원가검토 조건 부 계약에서 원가가 예상보다 높다고 대가 보상하지 않거나 제한할 수는 없습니다.

일반적인 정부계약에서는 계약목적물을 확정하고 총액으로 계약체결하도록 되어 있으며 사후 정산을 하지 않도록 되어있습니다. 다만, 일부 인력의 고용이 계약목적물이 되는 단순노무 용역 등에서 국민건강보험료 등의 사후 정산과 같이 재정정책상 필요로 총액확정 계약 중에서 정산할 항목을 사전입찰공고 내용에 명시하고 계약의 일반조건에 명시한 경우에는 예외로 하고 있습니다. 이러한 내용은 용역계약 일반조건 제27조의3(국민건강보험료 등의 사후정산)에 정산내용이 명시되어 있습니다.

총액·확정계약에서 계약목적물인 설계서나 제품설명서, 과업지시서 등을 기준으로 계약이행 여부를 감독하거나 검사하여 대가를 지급하지 않고 계약목적 달성을 위한 수단인 인력이나 기계사용, 기타 경비 등의 산출 내역서에 의하여 감독하고 인력이나 기계사용 등에 의하여 정산하는 경우에는 상호 대등한 입장이라면 그 계약자체가 비능률 등 문제점으로 계약이 성립되지 않습니다.

계약상대자는 산출내역서의 인력이나 기계사용, 기타 경비 등을 무한정 투입하여 대금을 더 받으려 할 것이며 만약 계약의 산출내역서상 인력이나 기계사용 등의 경비보다 초과되는 금액을 인정하지 않는다면 상호 대등한 입장에서의 신의성실의 원칙 및 부당 특약 금지의 원칙에 위배되어 계약상대자의 계약상 이익을 부당히 제한하는 것으로 무효이기 때문입니다. 이러한 사유로 총액확정 계약을 사후정산 하는 것은 정부계약 관련 법령상 인정되지 아니한다고 판단됩니다.

다. 정밀안전진단 용역계약 과정

정밀안전진단 용역의 입찰은 대부분 사업수행능력 평가에 의한 적격 심사입찰 (국가계약법 시행령 제42조) 방식에 의하여 실시하고 있습니다. 발주관서에서는 「시설물안전 및 유지관리에 관한 특별법, 이하 시설물안전법」 제11조 등에 의한 정밀안전점검 대상시설물이 확정합니다. 이 시설물에 대하여 국토교통부장관이 정한 「시설물의 안전 및 유지관리 실시 등에 관한 지침」과 「안전점검 및 정밀안전진단 세부 지침」 등에 의한 진단방법과 기타 필요사항에 대한 내용을 과업내용으로 정하도록 되어 있고 실제 귀 공사도 이와 같이 하고 있습니다.

입찰을 위한 예정가격기초조사 금액은 국토교통부 장관이 정한 「안

전점검 및 정밀안전진단 대가(비용산정)기준」에 의합니다. 이 기준에서는 시설물의 규모별로 고급기술자의 외업 및 내업 인력을 정하고 있고 외업 인력을 기준으로 외업 인원수의 40%를 보조인부등의 인력을 산정하도록 되어 있습니다. 이러한 인건비 이외에 직접경비나 여비나 부대경비도 경비로 산출합니다. 입찰시에 예정가격을 결정하는 대가는 모두 확정되고 사후 원가검토 조건부 계약과 같이 대가가 확정되지 않는 비목은 없습니다.

이러한 산정방식은 단순히 표준적인 경비를 산정한 데 있으며 산출 인원이 계약이행 시 반드시 외업 기술자로 현장에 투입하여야 할 계약 목적물은 아닌 것입니다.

산출된 예정가격기초조사 금액은 계약금액 심사를 거쳐 상당한 금액(통상 10-15% 삭감)을 조정한 후 예정가격을 정하여 입찰에 부치게 됩니다. 이에 비해 입찰참가자 들은 대상시설물과 과업내용을 보고 당해 회사에서 보유한 기술 인력이나 소요되는 경비 등을 추산하여 주어진 기간 내에 과업을 수행할 수 있을 것으로 인정되면 총액에 의하여 입찰에 참가하게 됩니다.¹⁾

라. 산출내역서 및 계약금액 조정

입찰과정을 거쳐 낙찰 받은 안전진단회사는 산출내역서를 제출하여 계약체결하게 됩니다. 여기서 산출내역서는 통상 발주관서에서 제시한 산출내역서 등을 기준으로 작성하여 제출하게 됩니다. 즉, 입찰에 참가한 진단회사들은 그 회사 나름의 인건비와 경비를 추산하여 입찰에 참가하지만 산출내역서는 국토교통부의 「안전점검 및 정밀안전진단 대가(비용산정)기준」의 산출내역서에 의한 고급기술자 인원수 등에 의하

1) 일부 발주기관에서 예정가격을 국토교통부 산정기준에서 현저히 미달되게 하여 입찰에 부친 경우에는 대다수 업체들이 참여하지 않고 이의 시정을 요구한 바 있다.

여 작성하고 있습니다.

산출내역서는 계약문서의 일부이기는 하지만 계약금액의 조정 및 기성부분에 대한 대가의 지급 시에 적용할 기준으로서 계약문서로서의 효력을 갖습니다.

이 내용은 귀 공사와 계약 체결한 계약내용에서도 용역계약일반조건 제4조 제1항에 명시되어 있습니다. 즉, 계약문서는 계약서, 유의서, 일반조건, 용역계약특수조건, 과업내용서 및 산출내역서로 구성되며 상호 보완의 효력을 가집니다. 다만, 이 경우 산출내역서는 이 조건에서 규정하는 계약금액의 조정 및 기성부분에 대한 대가의 지급 시에 적용할 기준으로서 계약문서로서의 효력을 갖습니다.

위에서 ‘계약금액의 조정’은 물가변동에 의한 계약금액조정 (제15조), 기준 노임단가 변동 등에 따른 계약금액 조정(제15조의 2), 과업내용의 변경 (제16조), 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정 (제17조)에 한하기 때문에 이러한 사유에 해당하지 않으면 조정대상이 되지 않습니다. 산출내역서의 수량, 장비투입회수, 인원, 가격에서 실제 투입량보다 더 투입되거나 덜 투입되었다 하더라도 계약금액 조정대상이 되지 않으며, 그 가격이 정상가액 보다 높거나 낮다 하더라도 계약금액 조정대상이 되지 않으며 만약 조정하면 부당한 조정이 됩니다.

정밀안전진단은 관련법령에서 정한 시설물의 물리적·기능적 결함을 발견하고 그에 대한 신속하고 적절한 조치를 하기 위하여 구조적 안전성과 결함의 원인 등을 조사·측정·평가하여 보수·보강 등의 방법을 제시하는 용역이 계약 목적물입니다.

여기서 진단대상 시설물의 증감이나 구조적 안정성과 결함의 원인을 조사·측정·평가하는 용역 활동의 내용이 변경되는 경우에는 과업내

용의 변경에 해당한 경우 계약금액을 당연히 조정하여야 할 것입니다.

그러나 산출내역서의 수량이나 장비 투입회수, 인원이나 숙박 및 회의 개최 등은 계약목적물 달성을 위한 수단과 방법이기 때문에 개산계약이나 사후 조건부 계약인 경우이외에는 정산대상이 되지 않는다고 판단됩니다.

3. 정밀안전진단 용역의 투입 인력정산 방식 등의 문제

정부계약에서 개산계약이나 사후 원가계산 검토 조건부 계약 등은 계약목적물을 확정할 수 없거나 가격을 확정할 수 없는 특수한 상황에서만 할 수 있는 계약이며 이러한 계약에서도 부당특약금지의 원칙에 의하여 계약상대자의 이익을 침해하는 물량이나 가격에 제한을 두어 일부만을 지급하는 계약은 허용되지 않습니다.

정밀안전진단 용역계약은 국가계약법시행령에 의한 적격심사입찰에 의한 계약으로 총액, 확정계약이기 때문에 과업내용의 변경 없이는 계약금액을 조정할 수 없습니다. 총액·확정계약에서 과업내용 등의 변경 없이 계약목적물의 달성을 위한 인력이나 기계사용, 기타 투입물량으로 사후 정산하고 그 정산도 설계변경이 없다면 산출내역서의 금액 범위로 제한하는 것은 부당특약 금지에 해당되는 무효인 조건으로 정부계약에서 허용되지 않는다고 판단됩니다.

가. 설계설명서의 직접경비 문제

정밀안전진단 용역계약은 대상물량 및 과업지침서에 의하여 계약목적물이 확정되고 국토교통부의 용역대가 기준에 의하여 용역수행에 필요한 예정가격 등이 결정되고 적격심사 입찰에 의하여 가액이 모두 확

정된 총액·확정계약임에도 직접경비로 계상한 비용을 정산한다고 특수조건을 부친 것은 계약상대방의 이익을 부당히 침해하는 약정으로 효력이 없다고 봅니다. 다른 발주관서의 정밀안전진단 계약에서 이와 같은 무효인 조건은 없습니다.

나. 고급기술자 정산문제

정밀안전진단 계약은 입찰시 예정가격 및 낙찰에 따른 용역대가가 이미 확정된 계약인데 입찰시에 가격이 확정되지 않은 것을 전제로 한 사후 원가검토 조건부 계약에 의하여 정산한 다는 것은 정부계약법령의 내용을 오해하여 조건을 부친 것이어서 계약관계법령 규정을 위배되어 효력이 없습니다. 정밀안전진단 계약이 사후 원가검토 조건부 계약으로 입찰하지 않은 것은 누구나 알고 있는 일입니다.

다. 철도안전관리자 전기안전관리자 및 열차감시자 등의 정산

산출내역서의 인원보다 적은 경우에는 감액하지만 초과되는 경우에 정산하지 않는다는 조건은 계약상대방의 이익을 부당히 침해한 것으로 이 약정은 기본적으로 효력이 없다고 봅니다.

안전관리자, 전기안전관리자나 열차감시자의 경우에는 이들의 현장투입은 계약목적물이 아니기 때문에 당초 산출내역서의 인원을 초과하거나 적게 투입한 경우에도 정산내용이 아니며 또한 이들에게 지급한 대가가 산출내역서 보다 많거나 적거나 그 계상이 설사 잘못 계상된 경우에도 진단대상물의 증감이나 과업지시서의 변경이 아니기 때문에 정산대상이 되지 않습니다.

특히 전기안전관리자들의 경우 철도공사 출신으로 협회를 구성하여 1일 35만원의 협정요금을 받고 있고 과업지시서에도 현장 상주 조건이

기 때문에 통상 진단회사에서는 일급제가 아닌 월급제로 이들을 채용하고 있는 데 당초 산출내역서의 인원으로 정산하는 것은 조리에도 맞지 않습니다.

따라서 위에서 제시한 제 조건은 효력이 없으며 이를 기초로 하여 감독하면서 기술자의 현장 참여를 촉구하거나 정산감액 등을 하는 것은 위법·부당한 것이라 할 것입니다.

4. 사후조치계획

정부는 불리한 계약조건을 강요하거나 공사대금 미지급 또는 부당감액 등 공공부문의 갑질에 대하여 정부차원에서 이를 시정하고자 국민신문고 등에서 신고를 받고 직접 구제하고 있습니다. 특히 이와 같은 경우는 적폐청산 대상으로 시정하고 있습니다.

그럼에도 귀 공사는 오래 전부터 정부계약의 기본인 신의성실의 원칙이나 부당 특약 금지의 원칙을 위반하여 계약관리를 하고 있어 대부분이 경제적으로 어려운 영세업자인 협회 회원사들에게 피해를 주고 있습니다. 부당한 계약관리로 회원사들에게 피해를 주는 것도 있지만 부당하게 감액한 금액도 연간 상당금액에 이르고 있습니다.

향후 이러한 내용이 시정되지 않는 경우에는 협회 차원에서 상급기관이나 관련 정부기관에 시정을 요구함과 아울러 그 간 부당하게 감액당한 부분 모두를 협회 회원사와 함께 심사청구나 소송 등으로 회수방안을 강구 하겠습니다.

붙임: 관련자료 1식. (끝)