

정밀안전진단 과업내용서 관련사항

1. 개요

서울교통공사에서는 표준적인 정밀안전진단 과업내용서를 정하고 이를 2018년도에 발주한 지하철 지상 및 지하 구조물의 정밀안전진단 용역의 입찰 및 계약에 적용하고 있습니다. 과업내용서 제1장 9. 과업의 특수조건에 다음과 같이 정하고 있습니다.

가. 본과업의 외업인원(기술자+보조인부)은 「정액적산방식」으로 작성되었으나, 과업이 완료된 후에는 「실투입 인력정산방식」으로 계약금액 범위 내에서 정산합니다. 다만 계약상대자가 특수장비를 이용해서 외업인력을 현저히 절감, 발주기관에서 기술소득으로 인정하는 경우는 예외로 합니다.

※ 과업수행계획서에 공정별 인력 및 장비 투입계획서를 일자별로 제출
나. 외업인력정산은 고급기술자 인원으로 환산하여 정산합니다.

이 특수조건으로 정밀안전진단 용역의 현장감독자들은 계약서류 중 산출 내역서에 명시한 기술자 및 보조인부의 인원을 모두 참여할 것을 감독하고 있고 만약 이를 이행하지 않으면 정산금액 한다고 하여 진단 회사들은 위법·부당하고 효력이 없는 특수조건의 기술자나 보조인부의 인원을 맞추기 위하여 많은 어려움을 당하고 있습니다,

그러나 위 특수조건은 정부계약법령을 위반함은 물론 정부계약원칙에도 어긋난 위법·부당한 조건으로 효력이 없으며 이를 근거로 한 감독자들의 행위도 계약법령 및 계약내용을 위반으로 부당한 것이므로 2019년 사업분 부터는 위 특수조건을 삭제함과 아울러 감독들의 부당 행위도 시정하여 줄 것을 요청 드립니다.

2. 정부계약의 원칙과 계약내용

가. 신의성실의 원칙과 부당특약 금지의 원칙

정부계약은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 이하 지방계약법」 제6조 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, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 지방계약법령에 규정된 계약 상대방의 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.

나. 총액·확정계약

정부계약은 계약목적물을 확정하여 총액으로 계약체결 함을 원칙으로 합니다. 그러나 수해복구 현장이나 개발시제품과 같이 계약의 성질상 계약체결 시점에서 계약목적물을 확정하지 못할 경우에는 개산계약(지방계약법 제27조)을 체결할 수 있으며, 또한 외국의 첨단제품 수입이나 제작에 장기 소요되는 특수 선박 등 예정가격을 구성하는 일부 비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후 원가검토를 조건으로 계약(지방계약법 시행령 제89조)을 체결할 수 있습니다.

개산계약이나 사후 원가검토 조건부 계약에서 계약목적물은 실제 발생량이 예상물량을 초과한다고 대가를 지급하지 않거나 원가가 높다고 대가보상을 제한할 수는 없습니다. 즉, 「실투입 인력정산방식」과 같이 계약금액 범위 내에서만 기술자 인원에 대한 인건비를 정산하고 초과될 때에는 이를 인정하지 아니하는 등 상호주의에 어긋나게 계약 상대방의 이익을 부당하게 제한하는 내용으로 계약체결 하여서는 아니 됩니다.

일반적인 정부계약에서는 계약목적물을 확정하고 총액으로 계약체결 하도록 되어 있으며 사후 정산을 하지 않도록 되어있습니다. 다만, 일부 인력의 고용이 계약목적물이 되는 단순노무 용역 등 에서 국민건강 보험료 등의 사후 정산과 같이 재정정책상 필요로 총액확정 계약 중에서 정산할 항목을 사전입찰공고 내용에 명시하고 계약의 일반조건에 명시한 경우에는 예외로 하고 있습니다.

이러한 내용은 용역계약일반조건 제8절 용역의 완성과 대가 지급 10. 국민건강보험료 등의 사후정산 조문에 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 입장에서 신의성실의 원칙 및 부당 특약 금지의 원칙에 위배되어 계약상대자의 계약상 이익을 부당히 제한하는 것으로 효력이 없는 무효이기 때문입니다. 이러한 사유로 총액확정 계약을 사후정산하는 것은 정부계약 관련 법령상 인정되지 아니한다고 판단됩니다.

다. 정밀안전진단 용역계약 과정

정밀안전진단 용역의 입찰은 적격심사입찰 (지방계약법시행령 제14조 제4항) 방식에 의하여 실시하고 있습니다.

발주관서에서는 「시설물안전 및 유지관리에 관한 특별법, 시설물안전법」 제11조 등에 의한 정밀안전점검 대상시설물이 확정합니다. 이 시설물에 대하여 국토교통부장관이 정한 「시설물의 안전 및 유지관리 실시 등에 관한 지침」과 「안전점검 및 정밀안전진단 세부지침」 등에 의한 진단방법과 기타 필요한 사항에 대한 내용을 과업내용으로 정하도록 되어 있고 실제 귀 공사도 이와 같이 하고 있습니다.

입찰을 위한 예정가격기초조사 금액은 국토교통부 장관이 정한 「안전점검 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 산정방식은 단순히 표준적인 경비를 산정한 데 있으며 산출인원이 계약이행 시 반드시 외업 기술자로 현장에 투입하여야 할 계약목적물은 아닌 것입니다.

또한 예정가격은 이러한 인건비 이외에 여비나 부대경비도 경비도 산출한다. 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 당해회사에서 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 과업내용의 변경

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 의하여 작성하고 있습니다.

산출내역서는 계약문서의 일부이기는 하지만 계약금액의 조정 및 기성부분에 대한 대가의 지급 시에 적용할 기준으로서 계약문서로서의 효력을 갖습니다. 이 내용은 귀 공사와 계약체결 한 용역의 용역계약 일반조건 제4조 제1항에 명시되어 있습니다.

위에서 ‘계약금액조정’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, 인원, 가격이 과다, 과소 계상되거나 더 투입되거나 덜 투입되었다 하더라도 계약금액 조정대상이 되지 않으

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

며, 만약 조정하면 부당한 조정이 됩니다.

시설경비와 같은 단순 인력지원 용역의 경우에는 인력 고용 및 용역 제공 자체가 계약목적물이 될 수 있으나 정밀안전진단 용역에서 용역 수행을 위한 기술자나 보조인부 등의 현장 출석이나 내업 등은 계약목적물이 아닌 것입니다.

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

여기서 진단대상 시설물의 증감이나 구조적 안정성과 결함의 원인을 조사·측정·평가하는 용역 활동의 내용이 변경되는 경우에는 과업내용의 변경에 해당하지만 산출내역서의 기술 인력이나 보통 인부의 투입은 다과는 과업내용의 변경이 아닌 것으로 사료됩니다.

3. 정밀안전진단 용역의 실투입 인력정산 방식의 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 지방계약법시행령에 의한 적격심사입찰에 의한 계약으로 총액, 확정계약이기 때문에 과업내용의 변경 없이는 계

약금액을 조정할 수 없습니다. 총액·확정계약에서 과업내용 등의 변경 없이 계약목적물의 달성을 위한 인력이나 기계사용, 기타 투입물량으로 사후 정산하는 계약을 체결하는 경우 더 많은 인력 투입 등 비능률을 초래하기 때문에 정부계약에서 허용되지 않고 있다고 판단됩니다.

따라서 발주관서에서 계약금액내에서 「실투입 인력정산방식」으로 외업의 투입인력을 모두 충족할 것을 감독하거나 투입인력보다 적은 경우 감액한다고 하는 과업내용서는 이진 계약은 입찰에 의한 총액·확정계약임에도 원가검토 조건부 계약의 사후정산을 약정한 것으로 정부계약법령을 위배하여 효력이 없습니다. 또한 부당한 약정에 따라 이행을 촉구하는 감독도 부당한 것이라 할 것입니다. 실제 귀 공사에서 시행하는 각종 공사나 설계나 감리 등 건설기술용역에서는 이러한 부당한 특수조건이 없어 이 특수조건이 위법함을 알 수 있습니다.

4. 사후조치

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 약 10년 전부터 정밀안전진단 용역에서만 정부계약의 기본인 신의성실의 원칙이나 부당 특약 금지의 원칙을 위반하여 계약관리를 하고 있어 협회 회원사들에게 피해를 주고 있습니다.

향후 이러한 내용이 시정되지 않는 경우에는 협회 차원에서 상급기관이나 관련 정부기관에 시정을 요구함과 아울러 협회 회원사와 함께

그간 부당하게 감액당한 부분 모두를 심사청구나 소송 등으로 회수하는 방안을 강구 하겠습니다.

붙임: 관련자료 1식 (끝)