

진정서

피진정인

대전광역시 동구 중앙로 240 한국철도공사
사장 직무대행 정인수

서울특별시 성동구 천호대로 346 서울교통공사
사장 김태호

경상북도 김천시 혁신8로 77 한국도로공사
사장 이강래

진정인

서울시 강남구 광평로 280, 1828호 (수서동, 로즈데일빌딩)
사단법인 한국시설물안전진단협회 회장 박주경
전화 : 02-567-1307
이메일 : assi1307@naver.com

진정내용

1. 진정개요

저희 협회는 건설공사의 안전관리와 공용중인 시설물에 대한 안전진단, 보수·보강 및 유지관리 개발 등을 통하여 국민의 생명과 재산보호를 위하여 노력하고 있습니다.

위 3개 공공기관에서는 안전진단용역의 계약과정에서 정부계약법령을 위배하여 부당한 계약조건을 내세우거나 계약내용을 위배하여 부당한 갑질로 협회 회원사들에게 피해를 주고 있습니다.

정부에서는 공공부문 계약 등에서 부당한 갑질에 대하여 신고하도록 국민신문고 등을 마련하여 공정한 계약관리를 하도록 유도하고 있지만 진단회사들은 그러하지 못할 환경에 있습니다.

회원사들은 위 공사의 관계자들의 위법·부당한 계약관리에 대하여 이의를 제기하거나 감사원에 심사청구 또는 소송을 제기하려 하여도 입찰에 결정적인 영향을 미치는 기술자평가방식(SOQ)¹⁾에서 심한 불이익을 당하여 낙찰에서 배제되거나 감독들이 향후 괴롭힐 것을 우려하여 아무런 대응도 하지 못하고 그대로 당하고 만 있습니다. 이러한 내용을 잘 알고 있는 공직자들은 더 심하게 갑질을 계속하고 있습니다.

특히 이러한 부당한 계약관리 문제의 발단은 대부분 자체 감사기구 행위에서 비롯된 경우나 자체감사 지적사항이기 때문에 이들 기관에 자체시정을 요구하도록 이송처리 하는 경우에는 그들은 절대로 부당한 계약관리 관행을 고치려고 하지 않을 것입니다.

제기된 문제에 대하여 협회에서 해당기관에 알려주었으나 시정한다는 아무런 대답을 하지 않고 있습니다. 정부계약 전문가나 이 분야에 정통한 변호사에게 문의한바 부당한 계약조건은 효력이 없고 감액한 것도 부당한 것이나 자체기관이나 직근 상급기관(예, 국토교통부)에서 해결하기 어려워니 정부계약의 전문가인 감사원에서 직접 시정하도록 하는 것이 좋다는 의견이 있었습니다. 이에 민원서류를 제출하오니 국

1) 정밀안전진단 용역의 대부분은 사업수행능력 평가(PQ)에 의한 적격심사 입찰에 의하지만 금액이 크고 중요한 용역은 평가위원중 내부 인사가 70%이고 주관적으로 평가하는 기술자 평가방식(SOQ)계 됩니다. 특히 한국도로공사의 경우 중요한 정밀안전진단 용역은 SOQ로 입찰하고 있습니다.

가의 행정질서 및 계약질서 확립의 보루인 감사원에서 이를 직접 조사하여 해결하여 주시기 바랍니다.

2. 한국철도공사의 경우

가. 현황 및 실태

한국철도공사에서는 정밀안전진단 용역을 발주하면서 표준적인 설계서를 마련하고 이 내용에 과업내용서, 과업의 특별지침 등을 정하고 있습니다.

오래전(일자 미상)부터 하여 왔지만 2018년도에 발주한 모든 정밀안전진단 용역 입찰 및 계약에서 계약의 일부가 된 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 안전협약서에 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 철도운영 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 효력이 없는 특수조건의 기술자나 보조인부의 인원을 맞추기 위하여 많은 어려움을 당하고 있습니다.

또한 여비, 체제비, 현지보조 인부, 보고서 등 인쇄비 등의 직접경비에 대하여는 다른 기관들과 달리 모두 증빙서류를 제출하도록 하고 있고 산출내역서에 비해 보조인부의 인원이나 여비 중 숙박일수가 부족한 경우 인건비나 숙박비를 감액하고 있으며 안전 관리자나 전기 안전관리자, 열차 안전감시자의 경비도 실제 작업일수에 의하여 정산 감액 처리 하고 있습니다.

들리는 얘기로는 이와 같이 부당한 감액을 하는 경우에 성과급의 기초가 되는 예산절감 실적에 반영되기 때문에 이러한 효력이 없는 계약

조건을 입찰에 반영하도록 하고 준공 시에 감액하는 패턴을 계속한다는 것입니다. 그 금액이 업체별 개별 건으로는 얼마 되지 않지만 전체적으로 매년 수억원에 이른다고 합니다.

나. 정부계약의 원칙과 계약내용

1). 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. 당사자 모두는 계약에서 신의성실의 원칙과 부당특약금지의 원칙을 준수하여야 합니다.

만약 특약이나 조건이 계약상대자의 계약상 이익을 부당히 제한하는 경우에는 무효입니다. 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. 더욱이 만약 정부계약법령을 무시하고 계약상대자에게 불리하게 약정하는 특약도 효력이 없다는 것입니다.

또한 계약법령과 달리 계약 시 대가지급 지연이자 지급 조문 또는 물가변동 적용대가 적용 제외 조건을 특약을 한 경우에는 부당특약에

해당되어 특약은 효력이 없다 (회계45101-475, 1993.5.31.)는 예규가 그것입니다.

이러한 내용은 한국철도공사와 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 아니한다고 서로 약정한 바 있습니다.

2). 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 계약이행과정에 투입되는 인력이나 자재, 기계사용 등에 대하여 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 있다. 이러한 내용은 용역계약 일반조건 제27조의3(국민건강보험료 등의 사후정산)에 정산내용이 명시 되어있습니다.

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 때문이다. 이러한 사유로 총액확정 계약을 사후정산 하는 것은 정부계약 관련 법령상 인정되지 아니합니다.

3). 정밀안전진단 용역계약 과정

정밀안전진단 용역의 입찰은 대부분 사업수행능력 평가에 의한 적격 심사입찰 (국가계약법 시행령 제42조) 방식에 의합니다.

발주관서에서는 「시설물안전 및 유지관리에 관한 특별법, 이하 시설물안전법」 제11조 등에 의한 정밀안전점검 대상시설물이 확정한다. 이 시설물에 대하여 국토교통부 장관이 정한 「시설물의 안전 및 유지관리 실시 등에 관한 지침」과 「안전점검 및 정밀안전진단 세부지침」 등에 의한 진단방법과 기타 필요사항에 대한 내용을 과업내용으로 정하도록 되어 있고 실제 한국철도공사도 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 있다. 이러한 인건비 이외에 직접경비나 여비나 부대경비도 경비로 산출하도록 되어 있습니다. 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 아니기 때문입니다.

산출된 예정가격기초조사 금액은 계약금액 심사를 거쳐 상당한 금액 (통상 10-15% 삭감)을 조정한 후 예비가격 15개를 정하고 업체들이 2개씩 선택하여 그중 빈도가 가장 많은 4개가격의 평균치로 예정가격을 정하여 입찰에 부치고 있습니다. 이에 비해 입찰참가자 들은 대상시설

물과 과업내용을 보고 당해회사에서 보유한 기술 인력이나 소요되는 경비 등을 추산하여 주어진 기간 내에 과업을 수행할 수 있을 것으로 인정되면 총액에 의하여 입찰에 참가하게 됩니다.

4). 산출내역서 및 계약금액 조정

입찰과정을 거쳐 낙찰 받은 안전진단회사는 산출내역서를 제출하여 계약체결하게 됩니다. 여기서 산출내역서는 통상 발주관서에서 제시한 산출내역서를 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 한국철도공사와 계약 체결한 계약내용에서도 용역계약일반조건 제4조 제1항에 명시되어 있습니다. 즉, 계약문서는 계약서, 유의서, 일반조건, 용역계약특수조건, 과업내용서 및 산출내역서로 구성되며 상호보완의 효력을 가지는데 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), 과업내

용의 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.

< 사례 >

감사원 지적사항(생태하천 조성사업 설계변경 등 부적정 :시정, 2012.6.)을 보면, 계약업체가 투찰한 도급내역서상의 자연석 구입 계약단가가 낮다는 사유로 1입방미터 당 13,702원을 75,258원으로 설계 변경하여 3억 77백만원을 증액한데 대하여 부당증액이라고 감액하도록 시정요구 한바 있습니다.

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 것이 용역 계약 목적물입니다.

여기서 진단대상 시설물의 증감이나 구조적 안정성과 결함의 원인을 조사·측정·평가하는 용역 활동의 내용이 변경되는 경우에는 과업내용의 변경에 해당한 경우 계약금액을 당연히 조정하여야 합니다.

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

다. 정밀안전진단 용역의 투입 인력정산 방식 등의 당부

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 없으며 총액·확정계약에서 과업내용 등의 변경 없이 계약목적물의 달성을 위한 인력이나 기계사용, 기타 투입물량으로 사후 정산하고 그 정산도 설계변경이 없다면 산출내역서의 금액범위로 제한하는 것은 부당특약 금지에 해당되는 무효인 조건으로 정부 계약에서 허용되지 않습니다.

1). 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 확정된 총액·확정계약임에도 직접경비로 계상한 비용을 정산한다고 특수조건을 부친 것은 계약상대방의 이익을 부당히 침해하는 약정으로 효력이 없습니다. 다른 국가기관이나 지방자치단체 및 공공기관인 발주관서의 정밀안전진단 계약에서 이와 같은 무효인 조건을 약정한 바 없습니다. 오직 한국철도공사만 이러한 효력이 없는 조건을 내세우고 있습니다.

2). 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.

아무리 정부계약에 대한 지식이 일천하다하여도 정밀안전진단 계약이 사후 원가검토 조건부 계약으로 입찰하지 않은 것은 누구나 알고 있는 일입니다.

3). 철도안전관리자 전기안전관리자 및 열차 감시자 등의 정산

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

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 전기 안전관리자들의 경우 철도공사 출신으로 협회를 구성하여 1일 35만원의 협정요금을 받고 있고 위에서 본 바와 같이 과업 지시서에도 현장 상주 조건이기 때문에 통상 진단회사에서는 일급제가 아닌 월급제로 이들을 채용하고 있는 데 당초 산출내역서의 인원으로 정산하는 것은 조리에도 맞지 않습니다.

라. 진정 요청사항

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

향후에는 이러한 갑질인 무효인 조건을 입찰조건으로 하고 계약하는 잘못된 관행을 더 이상하지 못하도록 조치하여 주시기 바랍니다.

이미 부당하게 정산 감액한 것도 위법·부당한 것으로 환급하여야 할 것이므로 가능하면 시정조치 하여 진단업체들의 어려움을 해결하여 주시기 바랍니다.

3. 서울교통공사의 경우

가. 현황 및 실태

서울교통공사에서는 약 10년 전부터 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 특수조건을 이유로 정밀안전진단 용역의 현장감독자들은 계약서

의 산출내역서에 명시한 기술자 및 보조인부의 인원을 모두 참여할 것을 감독하고 있고 만약 이를 이행하지 않으면 정산감액 한다고 하여 진단회사들은 그 인원을 맞추기 위하여 많은 어려움을 당하고 있습니다. 서울교통공사 같은 부서에서 시행하는 **건설공사의 계약관리에서 산출 내역서에 계상된 기술자나 보통인부의 인력을 모두 나오라고 감독하는 일은 있지도 않고 있을 수도 없습니다.**

서울교통공사는 한국철도공사와 같이 인부임이나 기타 경비에 대한 증빙서류를 제출하여 정산하지 않고 있습니다. 또한 무리한 것은 아는지 업체의 투입인력이 실제 계상인력보다 못 미친 경우에도 정산한 실적은 없는 것으로 알고 있습니다.

나. 정부계약의 원칙과 계약내용

서울교통공사는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 이하 ‘지방계약법’」의 적용을 받으며 내용에 있어서는 위 한국도로공사에서 본바와 같이 정부계약의 원칙인 신의성실원칙과 부당특약 금지의 원칙(지방계약법 제6조)의 적용을 받습니다.

또한 수해복구 현장이나 개발시제품과 같이 계약의 성질상 입찰이나 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 있으나 이러한 특수한 경우 이외에는 지방자치단체의 계약은 계약목적물을 확정하여 총액으로 계

약체결 함을 원칙으로 합니다.

총액·확정계약에서는 위 한국철도공사의 적용법령 등에서 본바와 같이 계약목적물인 설계서나 제품설명서, 과업지시서등을 기준으로 계약이행 여부를 감독하거나 검사하여 대가를 지급하지 않고 계약목적달성을 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 아니합니다.

또한 정밀안전진단 용역의 입찰은 적격심사입찰 (지방계약법시행령 제14조 제4항) 방식에 의하며 발주관서에서는 시설물안전법제11조 등에 의한 정밀안전점검 대상시설물이 확정합니다. 이 시설물에 대하여 국토교통부 장관이 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 있으며 입찰을 위한 예정가격기초조사 금액은 국토교통부 장관이 정한 「안전점검 및 정밀안전진단 대가(비용산정)기준」에 의하고 있습니다.

산출된 예정가격기초조사 금액은 계약금액 심사를 거쳐 상당한 금액

(통상 10-15% 삭감)을 조정한 후 예비가격을 마련하여 예정가격을 정하여 입찰에 부치게 되며 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.

산출내역서의 작성 및 계약금액 조정은 위에서 설명한 한국철도공사의 경우와 같습니다.

다. 정밀안전진단 용역의 실투입 인력정산 방식 등의 당부

서울교통공사의 정밀안전진단 계약은 국토교통부의 정밀안전진단 대가기준에 의하여 예정가격을 정하고 총액에 의하여 입찰하는 확정계약을 체결하고 있습니다.

예정가격 작성시에는 국토교통부의 대가기준에 의한 정밀안전진단 예정가격을 정하면서 외업인원(기술자+보조인부)은 「정액적산방식」으로 작성하여 총액으로 입찰에 부쳐 계약이 확정된 것이 명백하고 이 계약은 입찰공고나 낙찰당시 입찰대상이 되는 예정가격 금액의 비목이 확정되지 않아 사후에 원가검토를 조건으로 하는 지방계약법 시행령 제89조의 계약이 아님은 명백하다 할 것입니다.

아무리 총액·확정계약이라 하더라도 사후에 실 투입 인력정산방식으로 전환한다는 것은 정부계약법령이나 제도에 전혀 무지하고 갑질을 하기 위한 부당한 조항이어서 효력이 없다 할 것입니다. 더구나 실 투입 인력정산방식으로 전환하면서도 더 투입된 인력에 대한 대가를 주지 않겠다는 것은 지방계약법의 신의성실 원칙에 부당특약 금지의 원칙에 위배되는 것으로 효력이 없는 조항이라 할 것입니다.

같은 총액·확정계약으로 서울교통공사에서 체결한 각종 건설공사에

서는 이러한 조건은 부치지 않고 있고 붙일 수도 없습니다.

라. 진정 요청사항

위에서 본바와 같이 사후 실투입 인력 정산 조건은 성실의 원칙과 부당특약 금지의 원칙을 위배한 것으로 효력이 없으며 이를 기초로 하여 감독하면서 기술자의 현장 참여를 촉구하거나 정산감액 등을 하는 것은 위법·부당한 것이라 할 것입니다.

향후에는 이러한 갑질인 무효인 조건을 입찰조건으로 하고 계약하는 잘못된 관행을 더 이상하지 못하도록 조치하여 주시기 바랍니다.

3. 한국도로공사의 경우

가. 현황 및 실태

한국도로공사는 한국철도공사나 서울교통공사와 같이 산출내역서의 제 경비에 대한 증빙서를 제출하도록 하거나 사후 투입인력으로 대금을 정산한다는 조건을 설계서나 과업 지시서에 반영하지 않고 있습니다. 즉, 다른 대다수 정부기관, 지방자치단체, 공공기관과 같이 정밀안전진단 용역입찰에서 효력이 없는 사후 정산 조건이나 경비증빙 제출 등의 조건은 붙이지 않고 있습니다.

그런데 최근 한국도로공사의 감사실에서 「절토 비탈면 및 옹벽 정밀점검 용역에 대한 특정감사」를 실시하였다는 것입니다.

감사지적 내용을 보면

계약의 일부가 된 “용역계약 일반조건” 제17조 제1항 2호(기타계약 내용이 변경된 경우)에 따르면 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 내에서 이

를 조정하도록 되어 있고

실제 투입 기술자 등 인원과 “산출내역서”의 기술자 등의 인력(외업 인원)과 비교하면 기술 인력등을 부족하게 투입하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 데도 조정하지 않아 용역비를 과다지급 한 것이라 하여 관련 용역회사들에 대하여 상당금액을 감액하도록 하였고 그 금액이 수 억원에 이른다고 합니다.

이 내용을 보면 계약조건에 없지만 정밀안전진단 용역에서 내역서의 계상 인력보다 적게 투입한 경우 용역계약 일반조건에 의하여 감액한다는 것입니다.

정밀점검 용역도 입찰을 위한 예정가격기초조사 금액은 국토교통부장관이 정한 「안전점검 및 정밀안전진단 대가(비용산정)기준」에 의합니다. 또한 입찰도 한국철도공사와 같이 국가계약법령에 따라 적격심사입찰로 진행하고 낙찰자 결정 및 산출내역서의 제출도 한국철도공사에서와 같은 법규에서 의하고 있습니다.

나. 용역계약 일반조건

문제되는 기획재정부 제정 용역계약 일반조건은 다음과 같습니다.

용역계약 일반조건 제17조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ①계약담당공무원은 용역계약에 있어서 제15조 및 제16조에 의한 경우 이외에 다음 각 호의 어느 하나의 사유로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 내에서 이를 조정한다. <개정 2014.4.1.>

1. 최저임금법에 따른 최저임금을 시간당 노무비 단가로 정한 경우에 최저임금이 변경된 경우
2. 기타 계약내용이 변경된 경우

감사에서 지적한 내용은 산출내역서에 계상된 기술인력 보다 부족하게 투입한 것이 기타 계약내용이 변경된 경우에 해당되는 것인 지 아니면 기술자 투입인력이 산출 내역서에 과다하게 계상되어 계약내용이 실제와 다르다고 보고 이를 조정할 필요가 있다고 본 것인지 분명하지 않습니다.

1). 기타 계약내용이 변경된 경우

기타 계약내용이 변경된 경우는 계약목적물의 변경은 없지만 계약이행 과정의 여건이 변경된 경우로 다음과 같은 경우에 해당됩니다. 이러한 내용은 이미 나온 기획재정부의 예규나 정부계약 해설책자 여러 곳에 나타나고 있습니다.

- 토취장·토사장의 위치변경에 따른 토사 운반거리 또는 운반방법(육로 또는 해상)의 변경
- 발주처의 귀책사유로 공사기간이 연장 또는 단축되는 경우
- 관계법령 등의 제·개정으로 새로운 비목이 추가되는 경우,

한편 2014년부터 최저임금법 시행으로 계약내용이 일반적인 노무비의 용역비 계상은 제외되지만 시간당 노무비 단가로 정한 경우에는 계약 여건의 변경으로 계약금액 조정사유가 되도록 개정 되었습니다. 즉, 현재 용역계약일반조건 제17조 제1항 제1호의 최저임금법의 최저임금을 시간당 노무비 단가로 정한 경우에 최저임금이 변경된 경우가 그것입니다.

감사결과에서 산출내역서의 인력보다 과다하게 또는 과소하게 투입한 것은 계약목적물의 변경은 물론 공기나 운반거리 등 현장여건이나 관련법령 등의 개정애 아무런 변경이 없기 때문에 기타 계약내용의 변

경에 해당되지 않습니다.

2). 실비 범위 초과문제

용역계약일반조건 제17조에서는 기타 계약내용이 변경되어 조정할 필요가 있을 때에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 내에서 이를 조정하도록 되어 있습니다.

여기서 실비의 산정은 기획재정부 정부 입찰·계약 집행기준 예규 제72조에 규정되어 있으며 그 내용은 실제 사용된 비용이나 정부계약 법 시행규칙 제7조의 규정에 의한 가격으로 정밀안전진단 업무 수행 기술자들은 임금통계 작성 승인기관인 한국엔지니어링 협회에서 작성 발표한 기술자 노임단가에 의하여 예정가격을 결정하고 실제 낙찰차액을 감안하여 계약상대자가 산출 내역서에 명기한 가격이 실비라 할 것이며 이를 달리 해석할 수 없다 할 것입니다.

「절토 비탈면 및 옹벽 정밀점검 용역」에서는 계약내용의 변경이 없고 현재의 과업지시서에 의할 때에는 국토교통부 대가기준에 의하여 산출한 예정가격으로 업체에서는 총액·확정금액으로 입찰하여 낙찰 받은 것이기 때문에 그 실비는 위에서 본바와 같이 현재 계약금액 즉, 산출내역서의 금액이며 실제 투입인력을 적게 투입하였다 하더라도 계약금액 변경사유가 되지 않습니다. 만약 많이 투입하였다면 계약금액을 증액하여 주지 않을 것은 너무나 자명하기 때문입니다.

그런데 한국도로공사 감사실에서는 실제 산출내역서의 인원수보다 기술자가 적게 투입하여 실제경비에서 차이가 나며 이 경비를 실비로 보아 기타 계약내용의 변경사유가 발생하였다고 하여 계약금액을 조정하여야 한다고 주장하고 있는 것 같습니다.

정부계약에서 건설공사 계약에 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약 금액 조정내용이 공사계약 일반조건에 명시되어 있습니다.

공사계약 일반조건 제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ①계약담당공무원은 공사계약에 있어서 제20조 및 제22조에 의한 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위안에서 이를 조정하며, 계약예규 「정부입찰·계약 집행 기준」제15장(실비의 산정)을 적용한다. <개정 2014.1.10, 2018.12.31.>

②제1항에 의한 계약내용의 변경은 변경되는 부분의 이행에 착수하기 전에 완료하여야 한다. 다만, 계약담당공무원은 계약이행의 지연으로 품질 저하가 우려되는 등 긴급하게 계약을 이행하게 할 필요가 있는 때에는 계약상대자와 협의하여 계약내용 변경의 시기 등을 명확히 정하고, 계약내용을 변경하기 전에 계약을 이행하게 할 수 있다.

만약 용역계약 일반조건 제17조를 한국도로공사의 감사결과와 같이 해석하면 대부분의 건설공사에서는 산출내역서와 각 산출내역서의 일위대가 등에 의하여 기술자나 보통 인부의 인원, 장비 사용시간, 재료비와 기타 경비 등이 산출되거나 또한 명시되는데 산출내역서의 인원 등과 실제 투입한 인원이나 재료, 장비사용시간 등이 차이가 나면 이 또한 기타 계약내용의 변경으로 보아 감액 증 계약금액을 조정하여야 하여야 한다는 것과 같은 것으로 아무리 정부계약 법령에 무지하더라도 이러한 해석은 할 수 없다 할 것입니다.

만약 위 용역계약 일반조건 제17조를 사후 정산을 조건으로 하는 계약근거로 본다면 위에서 한국철도공사나 서울교통공사에서 분쟁이 되는 산출 내역서에 못 미치는 투입인력 경우 감액한다는 조문 자체가 불필요한 것이라 하겠습니다. 또한 문제가 있으면 한국도로공사 감사실에서는 위의 용역계약 일반조건을 제정한 기획재정부에 문의하여 처리하여야 할 것이지 향후 공사분야나 용역분야에서 정부계약 질서를 송두리째 뒤 엮는 자의적인 해석으로 처리함은 부당하다 할 것입니다.

산출내역서의 인원보다 실제 투입인력이 크게 차이가 나고 그 원인이 국토교통부의 대가기준이 과다하게 책정된 것이 분명하고 명백한 증거가 있는 경우라면 이를 국토교통부에 모든 다른 시설물안전법의 관리주체와 동일하게 적용하도록 근거를 첨부하여 개정요청을 하여야 하는 것이 순리라 할 것입니다. 그러나 표준적인 인력소요 내용을 조사하는 것은 단순히 특정현장의 실적으로 하여서도 이니 될 것이고 이러한 업무를 전문으로 하는 기관에서 하여야 할 것입니다.

라. 진정 요청사항

위에서 본바와 같이 용역계약 일반조건 제17조를 마음대로 해석하여 실제 투입 기술인력을 산출내역서상의 인력과 비교하여 계약금액을 조정하는 것은 위법·부당한 갑질이라 할 것입니다.

따라서 이러한 위법 부당한 감사지적을 하지 못하도록 하고 이미 시정지시한 내용도 취소하도록 하여 진단업체들의 어려움을 해결하여 주시기 바랍니다.

1. 첨부 : 관련 언론보도내용 1부 (끝).

2019. 4. 2.

사단법인 한국시설물안전진단협회

회장 박주경

