

발주자·시공사 상호 호혜적 계약문화 정착 노력 절실

- 공기 연장에 따른 계약금액 조정 분쟁 개선 방안의 모색 -

이영환 | 한국건설산업연구원 연구위원
yhlee@cerik.re.kr

정 부가 발주하는 일반 도로 공사의 평균 공사 기간은 1996년에 6년으로 집계되었으나 2007년에는 3년이 늘어난 9년으로 조사된 바 있다. 공공사업 효율화 방안 연구보고서(한국건설산업연구원, 2009)에 의하면, 조사 대상 사업 44개 중 41개 사업이 정해진 준공일을 지키지 못하였으며, 당초 계획 공기와 대비해서 평균 61%가 증가하였다. 이러한 공기 지연은 국가 예산의 낭비와 사회적 편익의 손실을 초래하고 있다. 공사 수행의 차질과 파행적인 현장 운영의 폐해도 심각한 수준이다.

공기 연장에 따른 추가 간접비와 제경비는 실비 범위 내에서 보상하도록 관련 법령(「국가계약법」과 「계약예규」)에서 규정하고 있지만, 대부분의 발주기관은 시공 계약자의 계약금액 조정 신청에 대해 여러 가지 사유를 들면서 이를 거부하고 있으며, 다수의 시공 계약자는 소송으로 대응하고 있는 현실이다. 그 결과, 국내 공공공사 현장에서 발주자와 계약자 간의 신뢰 관계는 상실되고 적대적인 관계가 깊어지고 있다. 이에 본고는 이러한 현안을 개선하기 위한 주요

한 대책을 제언하고자 한다.

‘총사업비관리지침’에 근거 명문화해야

「국가계약법」과 「공사계약일반조건」에서는 공사 기간의 변경에 따른 계약금액 조정을 실비를 초과하지 않는 범위 안에서 조정하도록 규정하고 있지만, ‘총사업비관리지침’에서는 계약금액 조정을 집행할 수 있는 근거가 마련되어 있지 않다.

현행 총사업비관리제도가 사업의 효율성을 제고하기보다 사업비 증액을 억제하는 기능 중심으로만 운영되고 있는바, ‘총사업비관리지침’에서 공기 연장에 따른 추가 비용의 보상에 대한 제도적 장치를 마련하는 대책이 필요하다. 즉, ‘총사업비관리지침’의 자율 조정 항목에 ‘공기 연장 등 기타 계약 내용의 변경으로 인한 계약금액 조정’을 추가하여 이를 명문화시키는 것이다.

한편, 공사 예비비 성격의 자율 조정 한도가 최종 낙찰가의 10%로 일률적으로 규정되어 있어 해당 사업의 특성을 제대로 반영하는 것이 어렵다는 지적이

있다. 고정된 자율 조정 한도를 공사 기간 및 공사 규모 등에 따라 탄력적으로 조정할 필요가 있다고 판단한다.

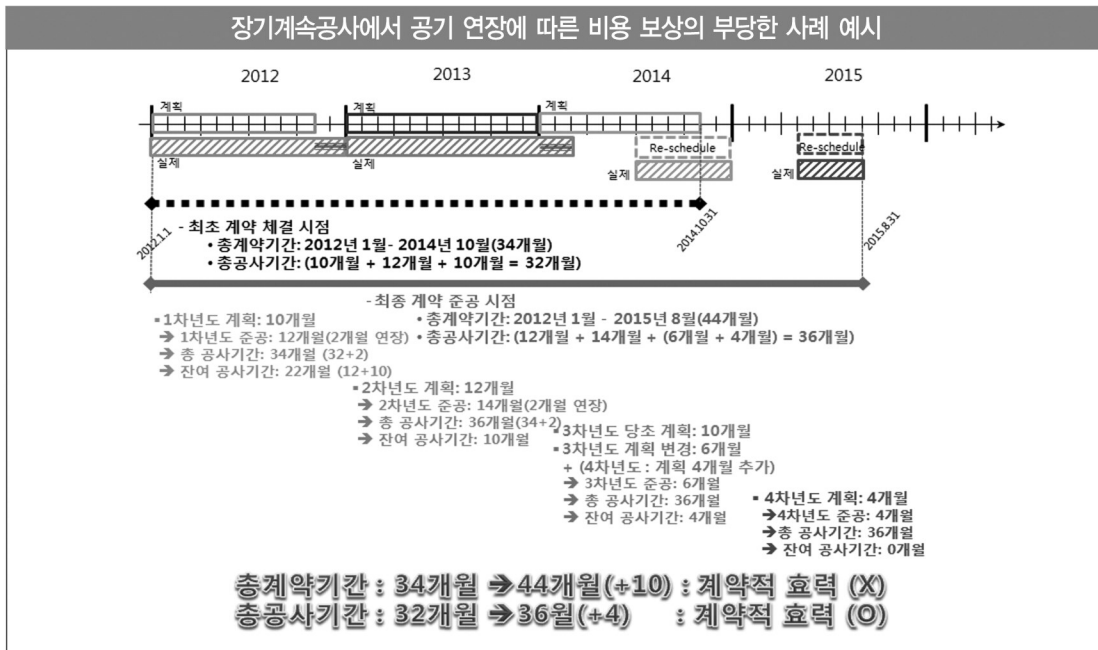
장기계속공사 계약의 불평등성 개선 절실

장기계속공사 계약은 건설 물량이 많은 개발 연대 시대에는 다수 사업을 동시에 진행하면서 개별 사업의 속도를 조절할 수 있는 등 사업 추진에 매우 효율적인 방식이었다. 그러나 장기계속공사 계약은 예산 확보의 불확실성에 대한 발주자의 책임 회피 수단으로 악용될 수 있다. 특히, 일부 발주기관은 예산 확보에 따라 공사를 한시적으로 중단할 수 있는 권리를 가지고 있는 것처럼 인식하고 있을 정도로 장기계속공사 계약의 폐해가 나타나고 있다. 이러한 국내 공공공사의 환경에서는 항상 부족한 예산이 배정되고 배정된 만큼만 일하기 때문에 계약자에게는 공기 단축을 위한 기술 개발이나 관리 혁신에 대한 동기 부여가 전혀 이루어지

지 않는다. 이는 궁극적으로 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력을 저하시키는 중대 사안을 초래할 수 있다.

법원의 판례와 조달청의 유권해석에 의하면, 장기계속공사 계약의 공기 연장으로 인한 계약금액 조정 신청은 차수별 계약을 기준으로만 하여야 한다. 이러한 법리 해석은 발주기관이 총괄 계약의 연장에 따른 추가 비용 보상을 불허할 수 있게 하고, 총 계약 기간 연장분에 대한 추가 비용 부담은 사실상 시공 계약자의 몫으로 전가할 수 있도록 하는 것이다.

아래 그림의 가정 사례에서 볼 수 있듯이 시공 계약자가 잔여 공사 기간이 상당히 남아 있는 초기 차수 연도에는 우월적 지위를 행사할 수 있는 국내 발주기관을 상대로 이의를 제기하고 계약금액 조정을 신청한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 그 결과 총괄 계약 차수가 당초 3차 연도에서 4차 연도로 변경되어 실질적인 계약 연장이 발생하였음에도 불구하고, 장기계속공사에서 총괄 계약 기간 연장분은 계약금액 조정



특집 건설공사 공기 연장... 한계 수위 넘었다

의 청구 대상으로 인정되지 않으므로 간접비 및 경비 손실분(10개월)을 시공자가 그대로 부담해야 하는 불합리한 실정이다.

시공자는 입찰 당시에 발주기관이 제시한 해당 공사의 당초 총괄 계약 기간을 기준으로 당해 사업의 일정 계획을 수립하고 이를 바탕으로 견적할 수밖에 없다. 발주자가 제시한 당초 총괄 계약 기간이 어떻게 얼마나 변경될지 알 수가 없기 때문이다. 이는 현행의 법리 해석과 현실 사이의 괴리를 보여 준다.

장기계속공사의 총괄 계약 기간 연장이 발생하는 시점에서는 각 차수별 청구 효력의 종기(終期) 시점이 경과한 경우에도 시공 계약자의 보상 권리를 인정하는 개선 방안이 필요하다. 계속비공사 계약과의 형평성 확보라는 측면에서도 공기 연장에 대한 보상은 총괄 계약 관점에서 평가되고 지급되는 것이 타당한 것으로 판단된다. 따라서, 장기계속공사 계약의 이러한 문제점을 해결하기 위해 「공사계약일반조건」에 '장기계속공사 계약인 경우에는 최종 차수의 준공대가 수령 전까지 계약금액 조정 신청' 조항을 추가하는 방안이 강구되어야 한다.

진행 중인 장기계속공사는 계속비공사 계약으로 조기에 전환해야 하며, 중장기적으로는 장기계속공사를 폐지하고 계속비공사 계약을 의무화하는 근본적 대책이 필요하다. 특히, 총사업비의 변동 가능성이 낮거나 사업 전체가 완성되지 않으면 시설물 운영이 불가능한 장기계속공사 계약의 예산은 최우선적으로 계속비 예산으로 전환하는 것이 재정의 효율을 높이고 사회적 편익을 조기 발현하는 방안일 것이다.

상호 호혜적 계약관리 문화 정착 필요

국내 공공공사 공기 연장의 주요한 사유는 발주기

관의 예산 부족, 사업 계획의 변경, 용지 보상 지연, 민원 발생 등으로 건설사업에서 발주자 계약 리스크로 볼 수 있다. 국내 공공 발주자는 이러한 리스크를 상호 호혜적으로 처리하지 않고 현행 제도적 미비점을 활용하거나 독점적이고 우월한 발주자의 권한을 이용해 증거 문서의 일치성을 확보하면서 이를 시공 계약자에게 전가해 왔다.

이러한 모습은 아직까지 발주자와 시공 계약자 간의 대등한 계약 문화가 정착되지 못한 결과라 할 수 있다. 수직적 관계의 후진적 관행에서 탈피하여 발주자와 계약자가 동등한 위치에서 상호 호혜적인 계약관리 문화를 정착시키려면, 발주기관의 인식 전환과 건설업체의 능동적인 권리 주장이 필요하다. 또한, 시공자는 공기 연장에 따른 비용 보상을 청구해야 하는 본연의 임무를 이행하고, 시공자가 스스로 적극적인 권리를 주장할 필요가 있다.

공기 연장과 공사 정지 이후 현장 인력 배치 기준이 불명확하거나 실제 투입 인력보다 과소 책정하는 기준을 적용하는 사례가 많아 인력 배치 기준이 비현실적이라는 지적도 있다. 기존 제도 개선의 실효성을 확보하기 위해서는 앞서 살펴본 관련 제도 및 계약 규정 등의 기반 환경의 보완과 세부 관련 지침의 제정도 필요할 것으로 판단된다. 당해 공공 시설물 건설의 경험과 전문성을 보유한 발주기관별로 사업 및 현장 특성 등이 반영된 합리적인 현장 유지 및 관리 인력의 배치 기준을 정립하는 것이 요구되는 것이다. 현실적으로 투입되는 적정 기준이 아니라 과소한 수준으로 평가되고 있는 관련 지침은 개선되어야 한다. 이는 차후 발생할 수 있는 공기 연장에 기인한 간접비 보상 분쟁을 사전에 차단하거나 최소화하는 데 도움이 될 수 있다. CERIK