

## 공공 현장 1/3이 공기 연장... 관련 제도 개선 시급

- 공기 연장 및 계약금액 조정 관련 설문조사, 총사업비관리지침 개정해야 -

김 원 태 | 한국건설산업연구원 연구위원  
wontkim@cerik.re.kr

**국** 내 공공공사는 발주기관 귀책사유로 다수의 공기 연장 사례가 발생하고 있다. 「국가계약법」 및 계약 예규 등은 공기 연장의 추가 비용을 실비 범위 내에서 조정하도록 규정하고 있지만, 일선 건설 현장에서는 공기 연장에 따른 계약금액 조정이 이뤄지지 않고 있다. 이에 한국건설산업연구원은 건설업체의 공공공사 공기 연장 및 계약 금액 조정과 관련된 애로사항 등을 파악하여 그 대응책을 마련하는 현안 과제 수행의 일환으로 설문조사를 실시했다.

이번 설문조사는 정부 및 공공기관 등이 시행하는 대형 국책사업을 집행하는 대형 건설업체를 대상으로 수행하였다. 설문 기간은 2013년 2월부터 3월까지 약 5주 간이었다. 설문 응답 대상은 시공능력평가 1등급 건설업체 중 50위권 이내의 공공 영업, 수주, 계약, 공사 관련 직원들이었다. 조사는 구조화된 설문지를 이메일 또는 팩스로 송신한 후 응답지를 수거하는 방식으로 진행되었다. 설문 응답자 경력은 평균 13.8년이

며, 설문 회수율은 46.7%로, 30개 건설업체 중 14개 업체가 회신하였다. 설문 대상 업체 수가 한정적인 이유로, 전체 공공공사의 실태를 반영한 통계치는 아닐 수 있으며 설문 응답에 대한 해석에는 주의를 요한다.

### 공기 연장 실태

설문 결과, 건설업체가 수행하고 있는 공공공사 현장 3곳 중 1곳 이상에서 공기 연장이 발생한 것으로 조사되었다. 최근 3년 간 수행한 공공공사 총 821개 현장 중에서 발주기관의 귀책사유로 계약 기간의 연장이 발생한 경우는 254개 현장이며, 공기 연장이 발생한 평균 비율은 30.9%이었다. 계약 유형별 구성 비율을 구분하면, 장기계속공사 계약이 49.2%(125개 현장), 계속비공사 계약이 50.8%(129개 현장)를 차지하여 장기계속공사 계약뿐만 아니라 계속비공사 계약에서도 공기 연장이 빈번하게 발생한 것으로 나타났다. 주요 공종별 공공공사 공기 연장 실태를 살펴보면 총

발주기관 귀책사유로 인한 공공공사 공기 연장 실태

(단위 : 개소, %)

| 건설<br>업체 | 전체<br>공공공사<br>현장 수 [A] | 공기 연장       |               | 장기계속공사 계약   |               | 계속비공사 계약    |               |
|----------|------------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
|          |                        | 현장 수<br>[B] | 비율<br>[B]/[A] | 현장 수<br>[C] | 비율<br>[C]/[B] | 현장 수<br>[D] | 비율<br>[D]/[B] |
| 가        | 32                     | 13          | 40.6          | 13          | 100.0         | 0           | 0.0           |
| 나        | 115                    | 40          | 34.8          | 14          | 35.0          | 26          | 65.0          |
| 다        | 53                     | 20          | 37.7          | 6           | 30.0          | 14          | 70.0          |
| 라        | 5                      | 2           | 40.0          | 0           | 0.0           | 2           | 100.0         |
| 마        | 78                     | 28          | 35.9          | 15          | 53.6          | 13          | 46.4          |
| 바        | 25                     | 11          | 44.0          | 5           | 45.5          | 6           | 54.5          |
| 사        | 130                    | 40          | 30.8          | 19          | 47.5          | 21          | 52.5          |
| 아        | 160                    | 34          | 21.3          | 12          | 35.3          | 22          | 64.7          |
| 자        | 42                     | 8           | 19.0          | 3           | 37.5          | 5           | 62.5          |
| 차        | 74                     | 21          | 28.4          | 15          | 71.4          | 6           | 28.6          |
| 카        | 22                     | 8           | 36.4          | 4           | 50.0          | 4           | 50.0          |
| 타        | 25                     | 10          | 40.0          | 4           | 40.0          | 6           | 60.0          |
| 파        | 54                     | 16          | 29.6          | 12          | 75.0          | 4           | 25.0          |
| 하        | 6                      | 3           | 50.0          | 3           | 100.0         |             | 0.0           |
| 계        | 821                    | 254         | 30.9          | 125         | 49.2          | 129         | 50.8          |

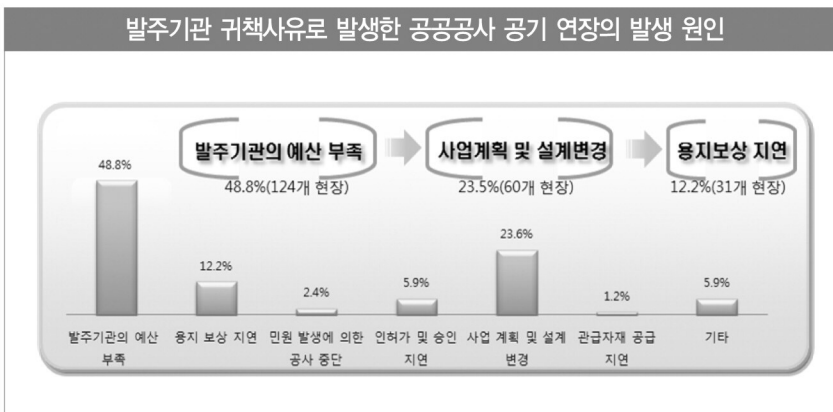
254개의 공기 연장이 발생한 현장 중에서 토목공사가 73.2%(186개 현장), 건축공사가 18.5%(47개 현장), 산업환경공사가 7.5%(19개 현장)를 차지하였다. 대형 국책사업의 경우, 토목공사가 주류를 차지하고 있는 특성으로 인해 공기 연장도 토목 공종 위주로 발생하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

예산 부족이 주요인

최근 3년 간 수행한 공공공사에서 발주기관의 책임

으로 발생한 공기 연장의 원인 유형별 실태 조사 결과, 발주기관의 예산 부족으로 인한 공기 연장이 가장 빈번하게 발생하고 있는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

공기 연장이 발생한 254개 현장 중에서 '발주기관의 예산 부족' 사유가 48.8%(124개 현장)로 가장 높았고, 다음으로 '사업 계획 및 설계 변경' 사유가 23.6%(60개 현장), '용지 보상 지연' 사유가 12.2%(31개 현장)를 차지하였다.



계약금액 조정 거부  
비율 높아

설문 응답 건설업체가 최근 3년 간 수행한 공공공사 현장 중 발주기관의 책임으로 공기

1) 단위 공공사업의 공기 연장이 발생한 사유는 대부분 복합적인 경우가 많지만, 본 조사에서는 그 중 가장 큰 영향을 미친 원인을 조사한 것임.

# 특집 **건설공사 공기 연장... 한계 수위 넘었다**

## 발주기관 귀책사유로 발생한 공공공사 공기 연장의 계약금액 조정 실태

(단위 : 개소, %)

| 건설<br>업체 | 전체<br>공공공사<br>현장 수 [A] | 공기 연장       |               | 계약금액의 조정 청구 |               | 계약금액의 조정 승인 |               |               |
|----------|------------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|---------------|
|          |                        | 현장 수<br>[B] | 비율<br>[B]/[A] | 현장 수<br>[C] | 비율<br>[C]/[B] | 현장 수<br>[D] | 비율<br>[D]/[C] | 비율<br>[D]/[B] |
| 가        | 32                     | 13          | 40.6          | 13          | 100.0         | 4           | 30.8          | 30.8          |
| 나        | 115                    | 36          | 31.3          | 27          | 75.0          | 15          | 55.6          | 41.7          |
| 다        | 53                     | 17          | 32.1          | 10          | 58.8          | 10          | 100.0         | 58.8          |
| 라        | 5                      | 2           | 40.0          | 2           | 100.0         | 2           | 100.0         | 100.0         |
| 마        | 78                     | 28          | 35.9          | 28          | 100.0         | 2           | 7.1           | 7.1           |
| 바        | 25                     | 11          | 44.0          | 3           | 27.3          | 2           | 66.7          | 18.2          |
| 사        | 130                    | 40          | 30.8          | 29          | 72.5          | 7           | 24.1          | 17.5          |
| 아        | 160                    | 34          | 21.3          | 24          | 70.6          | 8           | 33.3          | 23.5          |
| 자        | 42                     | 8           | 19.0          | 8           | 100.0         | 8           | 100.0         | 100.0         |
| 차        | 74                     | 21          | 28.4          | 12          | 57.1          | 7           | 58.3          | 33.3          |
| 카        | 22                     | 8           | 36.4          | 4           | 50.0          | 2           | 50.0          | 25.0          |
| 타        | 25                     | 10          | 40.0          | 10          | 100.0         | 4           | 40.0          | 40.0          |
| 파        | 54                     | 13          | 24.1          | 5           | 38.5          | 2           | 40.0          | 15.4          |
| 하        | 6                      | 3           | 50.0          | 3           | 100.0         | 0           | 0.0           | 0.0           |
| 계        | 821                    | 244         | 29.7          | 178         | 73.0          | 73          | 41.0          | 29.9          |

연장이 발생하였고, 그에 따른 비용(간접 노무비, 제경비 등) 손실이 발생한 비율은 29.7%(244개 현장)로 나타났다. 공기 연장에 따른 비용이 발생한 총현장 244개 중에서 계약금액의 조정 청구가 있었던 현장은 178개로 조사되어, 계약금액의 조정 청구 비율은 73.0%이었다. 하지만 이러한 계약금액의 조정 청구에도 불구하고 발주기관의 승인이 있었던 현장은 73개 현장뿐이었다. 이는 공기 연장에 따른 계약금액 조정 청구 현장 대비로는 41.0%, 그리고 공기 연장에 따른 비용 발생 전체 현장에 비해서는 29.9%의 비중

불과한 것이다.

발주기관 귀책사유로 인한 공기 연장이 발생했음에도 불구하고 건설업체의 비용 손실분에 대한 계약금액 조정을 인정받지 못한 사유에 대해서는 '발주기관의 계약금액 조정 거부'가 69.2%로 가장 높았다. 다음으로 '시공 계약자의 계약금액 조정 미청구 및 자체 포기'가 26.7%, '기획재정부(총사업비관리 대상)의 반례'가 10.8%이었다.

### 공공공사 공기 연장에 따른 계약금액 조정의 미승인 사유

(단위 : %)

| 공기 연장에 따른 계약금액 조정의 미승인 사유   | 평균 응답 비율* |
|-----------------------------|-----------|
| 시공 계약자의 계약금액 조정 미청구 및 자체 포기 | 26.7      |
| 발주기관의 계약금액 조정 거부            | 69.2      |
| 기획재정부(총사업비관리 대상)의 반례        | 10.8      |
| 기타                          | 0.8       |

주 : \*는 4개 미승인 사유에 대한 설문 응답 업체의 응답 비율을 개별 사유별로 평균한 것임.

### 발주기관과의 협의 및 조정은...

공사 기간 변경 사유가 발생한 즉시, 현장 유지 및 관리에 소요되는 인력 투입 계획을 발주기관에 제출 및 협의하고 있는지에 대하여 조사한 결과, 설문 응답 업체의 78.6%가 인력 투입 계획을 제출하여 협의하고 있는 것으로 나타났다.

인력 투입 계획을 제출하지만 협의하지 않는 경우가 14.3%, 제출하지 않는 경우가 7.1%를 차지하였다. 이는 상당수의 건설업체가 발주기관과의 소요 인력

공공공사 공기 연장에 따른 보상 관련 제도 개선 영역에 대한 인식

| 공기 연장에 따른 보상 관련 제도 개선 방안      | 응답*  |       |     |       |     |       |     |       |
|-------------------------------|------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|
|                               | 1 순위 |       | 2순위 |       | 3순위 |       | 4순위 |       |
|                               | 업체수  | 비율    | 업체수 | 비율    | 업체수 | 비율    | 업체수 | 비율    |
| 계속비공사 계약의 확대 및 장기계속공사 계약의 폐지  | 1    | 7.1%  | 11  | 78.6% | 0   | 0.0%  | 2   | 14.3% |
| 총사업비관리지침 개정(공기 연장에 따른 간접비 조정) | 6    | 42.9% | 2   | 14.3% | 6   | 42.9% | 0   | 0.0%  |
| 민간 선투자/선시공 활성화를 위한 제도 보완      | 4    | 28.6% | 1   | 7.1%  | 6   | 42.9% | 0   | 0.0%  |
| 기타                            | 0    | 0.0%  | 0   | 0.0%  | 1   | 7.1%  | 2   | 14.3% |

주: 제시된 개선 방안에 대한 중요도 순의 복수 응답 결과로, 비율은 전체 14개 설문 응답 업체 수로 나눈 수치임.

조정 기회를 제공할 수 있는 인력 투입 계획을 제출 및 협의함에도 불구하고, 공기 연장에 따른 계약금액 조정이 원만하게 수행되지 않고 있는 것으로 평가할 수 있다. 즉, 인력 투입 계획과 같은 서류 제출이 요식적인 행정 행위에 그치고 있으며, 실질적인 공기 연장에 따른 인력 조정에는 큰 도움이 되지 않는 것으로 판단된다.

발주기관 책임으로 인한 공기 연장시 발주기관으로부터 불합리한 현장 유지 및 관리 인력의 조정을 요구받은 경험이 있는지에 대하여 설문 응답 건설업체의 대다수가 부당한 경험이 있었던 것으로 답변하였다. 불합리한 현장 유지 및 관리 인력을 조정할 경험이 '매우 많다' 또는 '많다'로 답변한 경우가 전체 응답 건설업체의 71.4%이었다. 공기 연장에 따른 보상 관련 분쟁 중 다수가 현장 관리 인력에 대한 비용 문제인데, 이러한 현상에 대한 비판적인 시각이 표출된 것으로 해석된다.

**현행 제도의 실효성에 93%가 '회의적'**

설문 응답 건설업체의 대다수는 공기 연장에 따른 실비 보상과 관련한 현행 제도의 실효성에 대해 부정적인 의견과 더불어 제도 개선의 필요성이 있다고 응답하였다. 현행 보상 제도의 실효성에 대한 평가에서,

설문 응답자의 50%가 '낮다'로, 42.9%가 '매우 낮다'로 응답하여, 공기 연장에 따른 실비 보상 관련 제도의 실효성에 대해 회의적인 인식이 지배적이었다. 관련 제도의 개선 필요성에 대해서는 설문 응답 건설업체 모두가 제도 보완이 필요하다고 답변하였다.

공기 연장에 따른 보상 관련 제도의 보완이 시급한 영역에 대하여 조사한 결과, '총사업비관리지침의 개정', '계속비공사 계약의 확대 및 장기계속공사 계약의 폐지', '민간 선투자/선시공 활성화를 위한 제도 보완' 등이 요구되는 것으로 나타났다. '총사업비관리지침'의 개정이 가장 높은 비율을 차지하였는데, 이는 공기 연장에 따른 추가 비용 보상에 대한 근거 확보가 매우 시급한 것으로 풀이할 수 있다.

**관련 제도 개선 시급**

국내 공공공사 현장 3곳 중 1곳에서 발주기관의 예산 부족, 사업 계획 변경, 용지 보상 지연 등으로 공기 연장이 만연되어 있는 실정이나, 발주기관은 시공 계약자에게 추가 비용 부담을 전가시키는 관행이 지속되고 있는 것으로 파악되었다. 제도적으로 보장된 공기 연장에 따른 간접비 등 계약금액의 조정이 적시에 원만하게 이루어질 수 있도록 하는 관련 제도 개선이 시급하다. CERIK