

특집

건설공사 공기 연장... 한계 수위 넘었다

실비 내 조정토록 규정 - 권리 실현에 적극 노력을

- 공기 연장에 따른 계약금액 조정의 문제점, 분쟁 사례를 중심으로 살펴보다 -

황 문 환 | 법무법인(유) 산경 건설클레임연구원장, 대한상사중재인
정 유 철 | 법무법인(유) 을촌 변호사, 대한상사중재인

최 근 건설 공사의 공기 연장에 따른 추가 공사비 분쟁이 그 어느 때보다도 증가하고 있다. 공기 연장 추가 비용 현황은 2011년 한 해 동안에만 총사업비 사업 발주 규모 기준으로 약 2,194억원으로 추산되고 있으며, 그 중 국가와 공공기관이 차지하는 금액이 약 1,842억원을 차지하고 있다.¹⁾ 또한 2012년에는, 대한건설협회 조사에 따르면, 전국 295개 현장(92개사)에서 공기 연장 추가 비용 약 4,204억원이 미반영된 것으로 추산되었다.

분쟁의 발단은 발주기관의 예산 부족, 사업 계획 변경 및 용지 보상 지연 등 발주기관의 귀책사유로 인한, 즉 시공자의 '책임 없는 사유로 인한' 공기 연장이다. 이하에서는 현재 진행 중인 주요 분쟁 사례를 소개하고 문제점을 제시함으로써 향후 분쟁 해결에 조금이라도 보탬이 되고자 한다.

주요 분쟁 사례

현재 S시 지하철 7호선 연장, 동해남부선 부산~울산간 복선전철, 수원~오리간 복선전철, 중앙선 청량리~덕소간 복선전철, OO운하(아라뱃길)사업, OO지방국토관리청 하천개수공사, OO시 OO소각잔재 매립장 조성사업, OO도시공사 OO산업단지 조성사업 부지공사 및 OO시 BTO사업 등 다수의 소송 및 중재 사건이 진행 중에 있는바, 그 중 주요 분쟁 사례의 내용을 소개한다.

S시 지하철 7호선 사건

대한민국(소관 : 조달청)은 2004년 8월 16일 S시 지하철 7호선 연장 공사를 6개 공구로 나눈 후 S시 내지 I시를 수요기관으로 한 조달 계약으로 하여 입찰 공고를 하였고, 이후 낙찰자로 정해진 4개의 공동 수급체와 각각의 공구에 관한 공사 도급 계약을 체결하였다. 위 공사의 총 공사 기간은 2004년 12월 31일부터 2011

1) 공기 연장 추가 비용 분쟁 해소 추진 방안(대한건설협회, 2013. 1. 30.), 6면 참조.

년 3월 31일까지였는데, 대한민국은 예산 부족으로 인해 총 공사 기간을 준수하기 어렵게 되자, 도시철도기본계획상 사업 기간을 2012년까지로 변경한 다음 총 공사 기간을 2012년 12월 31일까지로 21개월 연장하였다.

이와 같이 수급인의 귀책 없이 총 공사 기간이 연장되는 경우 대한민국은 「공사계약일반조건」 제26조에 따라 추가된 공사 대금을 실비의 범위 내에서 지급해줄 계약상 의무를 부담한다. 이에 따라 각 수급사들은 정해진 절차에 따라 계약금액 조정 신청을 하였다. 그런데도 대한민국은 추가 공사 대금을 지급하지 않았고, 이에 수급사들은 대한민국을 상대로 이 사건 소송을 제기하였다. 이 사건에서 대한민국은 조달 계약에서의 계약 당사자 및 장기계속공사에서의 신청 시기 등에 관해 다투고 있다.

수원~오리간 복선전철 사건 O공구

A공단은 2004년 12월 30일경 수원~오리간 복선전철 O공구 공사를 입찰 공고하였고, 입찰 실시 결과 낙찰자로 선정된 공동 수급체와 위 공사에 관한 공사 도급 계약을 체결하였다. 위 공사의 총 공사 기간은 2005년 4월 1일부터 2010년 3월 31일까지였는데, A공단은 사업 예산의 부족으로 인해 당초 정해진 총 공사 기간을 준수하기 어렵게 되었다. 그러자 A공단은 2009년 12월경 총 공사 기간을 당초의 2010년 3월 31일에서 2013년 12월 31일까지로 45개월 연장하였다. 그에 따라 「공사계약일반조건」 제26조에 의한 추가 공사 대금 지급 의무를 부담하게 되었다. 그런데 A공단은 수급사가 정해진 절차에 따라 계약금액 조정 신청을 하였음에도 불구하고 추가 공사 대금을 지급하지 않았고, 이에 수급사는 A공단을 상대로

추가 공사 대금 지급을 구하는 내용의 소송을 제기하게 되었다. 한편, A공단은 총 공사 기간의 변경에 관한 계약 체결시 이미 변경된 계약 금액이 확정되었음을 이유로 들면서 이 사건 청구에 대해 다투고 있다.

OO시 OO체험센터 신축 공사(중재 사건)

대한민국(소관 : 조달청)은 2006년 5월 26일 OO 체험센터 건설 공사에 대하여 B건설 주식회사를 대표 수급인으로 하는 공동 수급체와 공사 도급 계약을 설계·시공 일괄 계약 및 계속비 계약으로 체결하였다. 위 공사의 총 공사 기간은 2006년 5월 26일부터 2009년 6월 4일까지였다. 그런데 대한민국은 동절기 공사 중지, 공사 관련 법령 개정으로 인한 사업 계획 변경·지연, 분묘 이장 지연, 각종 인허가 지연, 예산 미확보, 설계 변경, 운영 주체 결정 지연, 진입 도로 개설 및 확포장 공사 등의 사유로 총 공사 기간을 준수하기 어렵게 되자, 총 공사 기간을 2013년 10월 31일까지로 약 52개월 연장하였다.

이와 같이 수급인의 귀책 없이 총 공사 기간이 연장되는 경우 발주처는 「공사계약일반조건」 제23조 및 기획재정부 계약예규 정부입찰·계약집행기준에 따라 추가된 공사 대금(간접비)을 실비의 범위 내에서 지급해줄 계약상 의무를 부담한다. 그리고 수급사는 정해진 절차에 따라 계약금액 조정 신청을 하였다. 그런데도 발주처는 추가 공사 대금을 지급하지 않았고 이에 수급사는 발주처를 상대로 이 사건 중재 신청을 하였다. 이 사건에서 발주처는 이행 지체의 귀책 주체 및 손해의 크기 등에 관하여 다투고 있다.

OO시 OO대교 구조개선사업

대한민국(소관 : 서울지방조달청)은 2010년 2월

특집 건설공사 공기 연장... 한계 수위 넘었다

22일에 OO대교 구조개선사업에 대하여 C산업개발 주식회사를 대표 수급인으로 하는 공동 수급체와 공사 도급 계약을 설계·시공 분리 계약 및 장기계속 계약으로 체결하였다. 위 공사의 총 공사 기간은 2010년 2월 22일부터 2011년 12월 31일까지였는데, 대한민국은 예산 부족을 이유로 총 공사 기간을 준수하기 어렵게 되자, 총 공사 기간을 2013년 2월 28일까지 총 424일을 연장하였다.

이와 같이 수급인의 귀책 없이 총 공사 기간이 연장되는 경우 발주처는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조, 같은 법 시행령 제74조 및 「공사계약일반조건」 제29조의 규정에 따라 추가된 공사 대금(간접비)을 실비의 범위 내에서 지급해줄 계약상 의무를 부담한다. 그리고 수급사는 마지막 차수 공사에 대한 준공 대가가 지급되기 이전에 정해진 절차에 따라 계약금액 조정 신청을 하였다. 그런데도 발주처는 추가 공사 대금을 지급하지 않았고, 이에 수급사는 발주처를 상대로 이 사건 소송을 제기하였다.

문제점²⁾ 없나

장기계속공사 계약 체결에 따른 문제점

장기계속공사 계약에서 법적 효력은 차수별 계약에 한정되므로, 차수별 계약 사이의 공백 기간에 대한 간접비 청구가 불가하다. 그러나, 이는 차수별 계

약 사이의 공백 기간도 총 계약 기간에 포함되어 공사를 진행할 의무가 인정되는 경우에 문제가 크다고 할 것이다. 즉, 현재 다수의 판례는 장기계속공사 계약은 당해 연도의 예산 범위 안에서 소정의 요건과 절차에 따라 차수별 계약이 체결되어야 비로소 구체적인 권리와 의무가 발생되므로, 차수별 계약 사이의 공백 기간에 대하여 공사 계약이 없는 것으로 보고 있기 때문이다.³⁾ 하지만 이러한 차수별 계약의 독립성에도 불구하고 당해 계약 내용의 구체적 해석에 따라 장기계속공사에서 낙찰 등에 의해 정하여진 총 공사 기간, 총 공사 대상 및 그 범위 등의 경우 양당사자 간에 그 내용이 이미 확정된 이상 이는 양 당사자를 구속하면서 총괄 계약의 내용으로 편입되고, 이는 차수별 계약을 체결할 의무의 구체적 내용을 이룬다고 볼 여지가 있다.⁴⁾ 즉, 발주기관은 낙찰 등에 의하여 정해진 내용대로 차수별 계약을 체결할 의무를 부담한다는 주장의 개진도 가능하다는 점에서 총괄 계약의 이행을 위하여 수반되는 차수별 계약 사이의 공백 기간에 대한 간접비 청구가 가능하다는 반론도 가능하다 할 것이다.

하수급인의 간접비 지급 청구의 문제점

하수급인은 발주기관과 직접적인 계약 관계가 없으므로 발주기관이나 수급인을 상대로 간접비를 청구할 수 있을지가 문제가 된다. 문제의 본질은 근본적

2) 기타 간접비 청구 요건으로 계약금액 조정 신청 시기, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」상의 적용 요건, 설계 변경 및 공사 정지와 중복 산정 등에 관한 다양한 문제점이 있으나 지면의 한계상 주요 내용만 소개한다.

3) 부산고등법원 97나9246 판결, 대전지방법원 2003가합8460 판결 등.

4) 서울고등법원 2008.2.19. 선고 2006나78277 판결 (전략) 개별 차수계약 체결시 작성된 계약서에 각 회계연도의 예산 범위 내에서 체결되는 공사 내용 이외에 전체 공사의 내용에 관한 사항이 부기된 사실에 비추어보면, 기본계약에 관한 독립된 계약서가 작성되지 않았다고 하더라도 이 사건 공사에 관하여 기본계약 자체가 성립하지 않았다고 볼 것은 아니고, 계약의 목적물, 계약 금액, 이행 시기 등 사건 기본계약의 주요 내용과 조건은 피고의 입찰공고와 최고가(또는 최저가) 입찰자의 입찰에 의하여 당사자의 의사가 합치됨으로써 피고가 낙찰자를 결정할 때에 이미 확정되었고, 그 후 1차 개별 차수계약을 체결할 때 계약서가 작성됨으로써 이 사건 기본계약과 1차 개별 차수계약이 동시에 성립하였다고 볼 것이므로 피고의 위 주장은 받아들일 수 없다.

으로 하수급인이 간접비를 청구할 법적 근거가 뚜렷하게 없다는 것이다. 따라서 발주기관은 하수급인의 간접비 청구를 인정하지 않고 있다. 하지만 참고로 「공사계약일반조건」상 수급인이 하도급 대가가 포함된 대가 지급을 청구하도록 한 규정을 근거로 수급인에게 '발주기관에 대한 하수급인의 간접비 청구'를 인정한 중재 판정이 있다.⁵⁾ 그리고 최근 하급심 판결에서 수급인과 하수급인 간의 하도급 계약을 근거로 하수급인의 수급인에 대한 간접비 청구를 인정한 판례가 있다.⁶⁾ 무엇보다도 수급인이 권리 주장을 하지 않은 피해가 하수급인에게 전가되지 않도록 하수급인이 공기 연장 비용을 청구할 수 있는 법적 근거를 완비하는 등 제도가 개선되어야 할 것이다.

단기 소멸 시효의 문제점

법적 성격에 일부 다름이 있지만 추가 비용은 '공사 대금'이라는 점에서 「민법」상 '3년의 단기 소멸 시효'가 적용된다.⁷⁾ 특히, 장기계속공사의 공사 대금은 각 차수별 계약에 따라 정해지고 각 차수별로 준공 처리가 되기 때문에 차수별 계약의 준공시부터 소멸 시효가 기산된다.⁸⁾ 따라서 오랫동안 자기의 권리를

행사하지 않고 방치한 자, 이른바 "권리 위에 잠자는 자"로 실기하지 않도록 각별히 주의해야 한다.

권리 실현에 적극 노력해야

이미 지난 2010년 11월 30일 현행 「국가를 당사로 하는 계약에 관한 법률」 및 계약 예규인 '정부입찰·계약집행기준' 등에 추가 간접비와 제 경비 등에 대하여 실비 범위 내에서 조정하도록 다양한 규정이 반영되었다. 하지만 여전히 발주기관은 추가 비용을 지급하지 않고 있어 오히려 분쟁이 증가하고 있는 실정이다. 더욱이 앞에서 살펴본 바와 같이 장기계속공사 계약 체결 및 하수급의 간접비 청구의 법적 근거 부재 등에서 도출되는 다양한 문제점이 향후 정책·입법적으로 개선되어야만 추가 비용을 비로소 온전히 보전 받을 수 있을 것이다. 그러나, 정책·입법적인 제도 개선만을 기대하기에는 요원한 실정이며, 어떠한 내용으로 개선될지도 불투명하다. 그렇다면 수급인들은 발주기관이 우월적 지위를 남용하지 아니하고 정당하게 추가 비용을 지급할 수 있도록 권리 위에서 잠잘 것이 아니라 보다 적극적으로 소송 및 중재 등을 통하여 권리를 실현토록 노력하여야 할 것이다. CERIK

5) 대한상사중재원 중재 제08111-0105 판정, "제43조(하도급 대가의 직접 지급 등)
 ③ 계약 상대방은 제27조 제1항의 규정에 의한 준공 신고 또는 제39조의 규정에 의한 기성 대가의 지급 청구를 위한 검사를 신청하고자 할 경우에는 하수급인이 시공한 부분에 대한 내역을 구분하여 신청하여야 하며, 제39조 및 제40조의 규정에 의하여 제1항의 하도급 대가가 포함된 대가 지급을 청구할 때에는 당해 하도급 대가를 분리하여 청구하여야 한다."

6) 서울중앙지방법원 2011. 12. 16. 선고 2011가합60105 판결, "① 갑(수급인)은 계약 체결 이후 발주자로부터 설계 변경 또는 경제 상황의 변동 등의 이유로 계약금액을 조정하여 지급 받은 경우에는 동일한 사유로 목적물의 완성에 추가 비용이 소요되거나 감액되는 때에는 그 내용과 비율에 따라 을(하수급인)에게 계약금액을 조정하여 지급한다."

7) 소멸 시효상의 문제점으로 인하여 다수의 사건에서 공사 대금 청구 소송보다는 약정금 내지 손해배상으로 소송을 제기하고 있는 실정이다.

8) 또한 계약금액 조정 신청은 공사 기간 연장의 합의가 있었던 해당 차수의 준공 대금 수령 전까지 신청을 하여야 할 것이다. 참고로 최근 대법원은 "계약 상대방은 공사 기간의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 연장되는 공사 기간의 개시 전에 발주기관의 승인을 받는 등으로 발주기관과의 공사 기간 연장에 관한 합의가 있으면 충분하고, 계약금액의 조정 신청이나 그에 따른 조정까지 반드시 변경된 공사 기간의 개시 전에 완료될 필요는 없으며, 다만 확정적으로 지급을 마친 기성 대가는 당사자의 신뢰 보호 견지에서 계약금액 조정의 대상이 되지 아니하므로 계약 상대방은 늦어도 최종 기성 대가(또는 준공 대가)의 지급이 이루어지기 전에 계약 내용의 변경으로 인한 계약금액 조정 신청을 마치면 된다"고 판시하였다(대법원 2012. 6. 28. 선고 2011다45989 판결).
 그렇다면, 공기 연장 사유가 각 차수별 계약에 한정되지 아니하고 총 계약 기간 전반에 해당되어 발주기관과의 사이에 다툼이 계속되거나 합의가 있었다면 각 차수별 계약 준공 시점으로부터 소멸 시효를 획일적으로 기산하는 것은 문제가 있다고 할 것이다.
 이 점은 차수 계약별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 경우에는 총공사의 준공검사 후 하자보수보증금을 납부하게 하는 점과 비교하면 발주기관과 수급인과의 형평성에도 문제가 있다고 할 것이다. "③ 장기계속공사에 있어서는 연차 계약별로 제1항 및 제2항의 규정에 의한 하자보수보증금을 납부하게 하여야 한다. 다만, 연차별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 공사인 경우에는 총공사의 준공검사 후 하자보수보증금을 납부하게 하여야 한다(「국가계약법」 시행령 제62조 제3항)."