

문제의 제기

최근 환율과 금리의 급격한 상승은 건설 원가에 영향을 끼쳐 건설 현장에서는 어느 때보다도 어려운 환경에 처해 있음. 그러나, 이를 보상하기 위한 지수조정을 산출 방법은 해석상의 차이를 불러와 분쟁 발생의 가능성이 높음

- 최근 환율과 금리의 급격한 상승에 의해 건설 현장에서는 어느 때보다도 어려운 환경에 처해 있음. 이러한 요인은 급격한 원가 상승을 부추기어 건설업체들의 경영을 압박하고 있음.
- 이런 상승은 건설 자재나 장비에 소요되는 비용에 커다란 변화를 가져와 건설업체들의 수익성에 많은 영향을 끼침.
- 실제로 97년 12월과 비교하여 98년 상반기 건설 자재의 인상폭은 20~30%가 일반적이며, 수입 자재는 거의 2배 가까이 상승하였음.
- 토목공사 현장에서는 기계 장비들이 상당히 많은 금액을 차지하고 있어 환율 상승에 따른 기계경비지수의 변동은 심각한 상황에 처하여 있음.
- 공공공사의 경우 「국가계약법」에 의해 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정이 가능토록 되어 있으나, 계약 금액의 조정을 위한 실제 적용에 있어서는 분쟁을 야기하고 있음
- 1998년 1월에 발간된 ‘신 정부 계약 유권해석집’에 의하면, ‘물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정’이 질의회신 내용중 가장 많은 부분을 차지하고 있음.
- 또한, 예정 가격이 100억원 이상인 공사에 의무적으로 적용토록 되어 있는 지수조정은 산출 방법이 복잡하고 모호한 항목이 많아 해석상의 차이를 불러오고 있음.
- 실제로 일부 현장에서는 환율 상승에 따른 물가 변동이 심각하나, 이에 대한 보상이 합리적으로 이루어지지 못하고 있어 발주자를 상대로 클레임을 추진중에 있음. 물가 변동 조정 지연으로 인한 업계의 피해액은 총 5,000억~1조원 가량으로 추산되고 있음.
- 따라서, 물가 변동시 이에 대한 보상 기준을 정립하여 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정에 대한 분쟁을 예방할 필요가 있음.
- 본고에서는 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정에 대한 국내의 질의회신을 소개하고 외국의 산정 방법과 비교하여 물가 변동 제도의 개선점을 제시해 보고자 함.

물가 변동 관련 분쟁

실제로, 질의회신
내용중 가장 많은
부분을 차지하는 것이
‘물가 변동에 의한 계약
금액 조정’임

- ‘신 정부 계약 유권해석집(1998)’과 ‘감리제도 질의 회신 모음집 (1997)’의 질의 회신 내용에는 <표 1>과 같이 ‘물가 변동에 의한 계약 금액 조정’이 가장 많은 부분을 차지하고 있음.

<표 1> 질의 회신의 주요 내용

물가 변동	입찰참 가자격	계약 이행	대가 지급	설계 변경	손해 배상	감리 업무	보증금	기타
100 (16%)	95 (15%)	94 (15%)	70 (11%)	61 (10%)	58 (9%)	56 (9%)	46 (8%)	42 (7%)

- 반면에 ‘물가 변동에 의한 계약 금액 조정’으로 야기된 분쟁에 의해 소송으로까지 발전된 경우는 없는 것으로 보아, 기존에는 대부분 현장 내에서 분쟁 해결이 이루어졌음을 알 수 있음.

- 1972년부터 1998년까지 대법원 및 하위법원의 판례를 검색한 결과 건설공사에서 물가 변동과 직접 관련된 건수는 없었음.
- ‘물가 변동에 의한 계약 금액 조정’과 관련된 질의 및 추가 비용 청구는 많이 발생하고 있으나, 대부분 현장 내에서 처리가 되어 소송으로까지는 이어지지 않은 것으로 보임. 즉, 기존에는 물가 변동에 의한 계약 금액 조정이 원활히 이루어져 저가 수주 현장의 경우도 이를 통하여 적자를 일부 보상받음으로써 분쟁이 발생하지 않았던 것으로 판단됨.

최근의 어려운 경제
사정으로 인한 예산
부족으로 물가
변동으로 인한 계약
금액 조정이
합리적으로 이루어지지
않아 분쟁이 발생할
가능성이 높음

- 그러나, 최근의 어려운 경제 사정으로 인한 예산 부족으로 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정이 명확하고 합리적으로 이루어지지 않아 분쟁이 발생할 가능성이 있음.

- 발주자의 예산이 빠듯하고, 물가 변동의 폭이 너무 커서 기존과 같이 물가 변동에 의한 계약 금액 조정이 우호적인 분위기에서 이루어지지 않고 있음.
- 물가 변동에 대한 해석 및 적용 시점에 대하여 많은 질의 회신이 이루어지고 있으나, 적용 상에 있어서는 발주기관에 따라 해석상의 차이가 있어 분쟁의 소지가 있음.

- 실제로 토목 현장의 경우 환율 변동에 의한 기계경비지수의 상승으로 추가 비용의 청구 요인이 발생하였으나, 계약 당사자들 사이의 해석상의 차이로 협의가 이루어지지 못하여 클레임을 고려 중인 현상도 있음.
- 발주기관의 입장에서는 환율 변동에 따른 기계 경비의 상승이 실제로 현장에 미치는 영향이 거의 없음에도 불구하고 단순히 환율이 올랐다가 내린 것만으로 추가 비용을 지급하는 것은 부당하다고 간주하고 있음.
- 이것은 1998년 2월 20일 이전에 체결된 계약에 적용하던 '지수조정을 산출 요령'(회계예규 2200.04-137-1, '96.4.10)에서 기계 경비를 국산과 외국산을 구분하지 않음으로서 발생한 것임.
- 실제로 국내 토목 현장에 투입되는 장비는 대부분 국산임에도 불구하고 '지수조정을 산출 요령'에서 기준으로 하고 있는 '표준품셈'에서는 560종의 기계 장비중 약 80%인 433종이 외국산임.
- 따라서, 개정된 '지수조정을 산출 요령'(회계예규 2200.04-137-3, '98.3.31)에서는 기계 경비의 산정시에 국산 기계 경비와 외국산 기계 경비를 구분하도록 하고 있어, 개정 이후에는 기계경비지수로 인한 분쟁은 줄어들 것으로 판단됨.

물가 변동과 관련된
질의 회신 내용은 '물가
변동 적용 시점'과
'지수 산정 방법'이
대부분을 차지하고
있어 이 부분에 대한
명확한 정의와 해석을
첨부할 필요가 있음

- '물가 변동으로 인한 계약 금액 조정'에 대한 질의 회신 내용을 살펴 보면, <표 2>와 같이 '물가 변동 적용 시점'이나 '지수 산정 방법'에 대한 내용이 대부분임. 따라서 이 부분에 대한 명확한 정의와 해석을 첨부할 필요가 있음.
- '물가 변동 적용 시점'이나 '지수 산정 방법'과 관련된 질의 회신중 주요한 내용은 다음 <표 3>과 같음.
- 이와 같이 '물가 변동으로 인한 계약 금액 조정'과 관련하여 빈번한 질의회신이 이루어지고 있는 것은 이 조항에 대한 해석이 명확하지 못하여 당사자들에게 유리한 쪽으로 이해함으로써 분쟁 발생의 가능성이 내재되어 있음을 의미함.
- 이외에 최근의 환율 변동에 따른 물가 변동이 심각하여 환율 적용 방법에 대한 질의회신을 추가하였음.

<표 2> 물가 변동 관련 질의회신

번호	질의회신 내용	건 수
1	물가 변동 적용 시점	16
2	지수 산정 방법	10
3	시중 노임 증가율 산정	9
4	선급금의 물가 변동 적용 여부	6
5	개산급 지급 관련 질의	6
6	환율 적용 방법	6
7	물가변동시 설계 변경 처리	5
8	물가 변동 적용 대가 산정 기준	5
9	기 타	37

자료 : 신 정부 계약 유권해석집, 대한건설협회(1998)

감리제도 질의회신 모음집, 한국건설감리협회(1997)

<표 3> 주요 질의 회신 내용

분 류	내 용	근 거
물가변동 적용시점	공사공정 예정표가 변경된 경우의 물가변동	회계 45107-2319
	물가변동의 기산점	회계 45107-2045
	기계 경비 변동에 따른 계약금액 조정	회계 125-2248
	공사준공후에도 물가변동으로 인한 계약 금액 조정 가능 여부	회제 2210-2876
지수 산정방법	다수 직종이 포함된 공사의 경우 노무비 지수 산출 방식	회계 45101-755
	물가변동시 비목군 편성 및 기성금 공제	회계 45107-281
	지수조정을 산정 방식에 있어서 순공사비 및 비목군 분류	회계 45101-1699
	비목군 편성시 간접노무비 처리 여부	회계 45101-2172
	물가변동시 산재보험료 지수 산정 방법	회계 45107-2082
	지수조정을 산출시 비목군 분류 방법	회제 45101-1196
환율 적용방법	외화 표시 건설기계 가격의 환율 적용 방법	회계 45107-2488
	환율 인상에 따른 계약 금액 조정	회제 2210-2356
	물가변동으로 인한 계약 금액 조정시 기계경비 지수 산출의 적용 환율	회제 45107-345
	환율, 관세율의 변동이 물가변동으로 인한 계약 금액 대상이 되는지	회제 45101-1243

- <표 3>의 질의회신 내용중 최근의 급격한 환율 변동 상황하에서 관심이 집중되고 있는 환율 적용 방법과 관련된 질의회신 내용은 다음과 같음. 그러나 연도초 환율을 적용하는 것과 같은 환율 적용 기준은 최근의 급격한 환율 변동 상황에서는 그대로 적용하기는 어려운 것으로 판단됨.
- 예산회계법 시행령 제111조 제1항(현행 국가계약법 시행령 제64조)의 규정에 의하면 계약 금액을 구성하는 모든 품목 또는 비목의 가격 등의 등락으로 인하여 계약 금액에 변동이 있을 경우 계약 금액으로 조정토록 하고 있는 바, ‘가격 등의 등락’에는 환율도 포함됨(회제 45101-1243, ‘93.11.10).
- 외화로 표시된 기계 가격은 표준품셈에서 연도초 환율을 적용토록 하고 있으므로 기준 시점 및 비교 시점이 속하는 각각의 연도초 환율(연중 5% 이상 증감이 있는 경우 제외)을 적용함(회제 45107-345, ‘93.4.29).

국내의 계약 금액 조정 방법

국내의 경우
국가계약법에 의해
계약 체결 후 60일 이상
경과하고
품목조정율이나
지수조정율이
5/100이상 증감된 경우
계약 금액을 조정할 수
있음

- 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정제도(escalation)는 계약 체결 후 계약 금액을 구성하는 각종 품목 또는 비목의 가격이 상승 또는 하락된 경우 계약 금액을 조정하여 계약 당사자 일방의 불공평한 부담을 경감시켜 줌으로써 원활한 계약 이행을 도모하기 위한 것임.
- 국내 공공공사의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하, 국가계약법)」 제 19조(물가변동 등에 의한 계약금액 조정)에 의거하여 물가의 변동 시에 계약 금액을 조정할 수 있도록 되어 있음.
- 시행령에 의하면 계약을 체결한 날부터 60일 이상 경과하고 품목 조정율이 5/100이상 증감되거나, 지수조정율이 5/100이상 증감된 경우 계약 금액을 조정할 수 있음(<표 4> 참조).
- 지수조정율의 산출 방법은 회계예규인 ‘지수조정율 산출 요령’에 의하여 계약 체결 시점의 지수와 물가 변동 시점의 지수와의 비교를 통하여 이루어짐.

<표 4> 품목조정을 및 지수조정율에 의한 방법

구분	품목조정에 의한 방법	지수조정율에 의한 방법
개요	·계약금액의 산출내역을 구성하는 품목 또는 비목의 가격 변동으로 당초 계약금액에 비하여 5% 이상 증감시 조정	·계약금액의 산출내역을 구성하는 비목군의 지수변동으로 당초 계약금액에 비하여 5% 이상 증감시 조정
적용대상	·거래실례가격 또는 원가계산에 의한 예정가격을 기준으로 체결한 계약	·원가계산에 의한 예정가격을 기준으로 체결한 계약
장점	·계약금액을 구성하는 각 품목 또는 비목별로 등락율을 산출하므로 당해 비목에 대한 조정사유를 실제대로 반영함	·한국은행에서 발표하는 생산자 물가 기본 분류지수, 수입 물가지수 등을 이용하므로 조정을 산정이 용이
단점	·매 조정시마다 수많은 품목 또는 비목의 등락율을 산출해야 하므로 계산이 복잡함	·평균 가격 개념인 지수를 이용하므로 당해 비목에 대한 조정 사유가 실제대로 반영되지 않는 경우가 있음
용도	·계약금액의 구성비목이 적고 조정회수가 많지 않을 경우에 적합(단기, 소규모, 단순공종공사 등)	·계약금액의 구성비목이 많고 조정회수가 많을 경우에 적합(장기, 대규모, 복합공종공사 등)

자료 : 정부계약제도해설, 건설기술교육원, 1997

계약 금액의 조정은 공정율이 아니라 예정 공정표를 기준으로 계약상 조정 기준일 이전에 이행이 완료되어야 할 부분은 물가 변동 적용 대가에서 제외하도록 되어 있으나, 이에 대한 판단이 어렵고 형식적이 되고 있음

- 조정 금액은 계약 금액중 조정 기준일 이후 이행될 부분의 대가에 조정율을 곱하여 산출함. 따라서 계약상 조정 기준일 이전에 이행이 완료되어야 할 부분은 물가 변동 적용 대가에서 제외하도록 되어 있음¹⁾.
- 이에 대한 판단은 예정 공정표를 기준으로 하되, 정부에 책임이 있는 사유나 천재지변 등 불가항력의 사유로 이행이 지연된 경우는 포함시킴²⁾.
- 그러나, 예정 공정표의 신뢰성이나 유지 관리가 거의 없는 국내의 현실에 비추어 볼 때 예정 공정표를 통한 판단은 매우 어렵고 따라서 형식적이 되고 있음.

1) 국가계약법 시행규칙 제74조 5항

2) 지수조정율 산출요령(회계예규 2200.04-137-3, '98.3.31), 제4조 2항

국외의 계약 금액 조정 방법

1) 일본의 산정 방법

일본에서는 계약을 체결한 후 12개월이 경과하고 물가 변동 전 잔여 용역 금액의 1.5%를 초과하는 금액에 대하여 계약액을 조정하며, 단품 슬라이딩 조항과 인플레이션 조항을 규정하고 있음

- 일본에서는 「공공공사 표준 청부 계약 약관」에서 물가 연동 조항을 상세하게 규정하고 있음.
- 계약을 체결한 후 12개월이 경과하여 물가 변동 전 잔여 용역 금액과 변동 후 잔여 용역 금액과의 차액 중 변동 전 잔여 용역 금액의 1.5%를 초과하는 금액에 대하여 계약 금액을 조정함.
- 계약 기간 내에 특별한 요인에 의거 산출 내역서상 주요 항목의 수행 비용에 현저한 변동이 생겨 계약 금액이 부적당하게 되었다고 인정될 때에는 쌍방간 협의에 의하여 계약 금액을 조정함. 이를 ‘단품 슬라이딩 조항’이라고 함.
- 예기할 수 없었던 특별한 사정으로 인하여 계약 기간 내에 급격한 인플레이션 또는 디플레이션이 발생하여 계약 금액이 부적당하게 되었을 때에는 계약 금액을 조정함. 이 조항은 단품 슬라이딩 조항과는 별개로 적용되며, ‘인플레이션 조항’이라고 함.
- 우리나라는 품목조정을 또는 지수조정이 5%이상 증감되는 경우에 계약 금액을 조정토록 하여 조정 방법을 이원화하고 있음. 반면에, 일본은 등락율에 의한 단일 조정 방법을 택하고 있음.
- 지수조정에 있어서 지수는 정부 또는 공공기관이 작성한 수치이므로 현실 경제를 충분히 반영하기 보다 정책적인 영향이 반영되므로 분쟁의 소지가 있는 것으로 평가됨.

2) FIDIC의 산정 방법

- FIDIC(Federation Internationale Des Ingenieurs-Conseils) 계약조건³⁾ 중 일반 조건(Part I)에서는 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정을 인정하고 있고⁴⁾, 상세한 조정 방법은 특별 조건(Part II)에서 규정하고 있음⁵⁾. 특별 조건에서 규정하고 있는 물가 변동으로 인한

3) FIDIC 계약 조건은 3가지가 있으나, 본 계약 조건은 일반 건설공사에 적용하는 ‘conditions of contract for works of civil engineering construction’ 임.

4) FIDIC Part I General Conditions, Clause 70.1(Increase or Decrease of Cost), 1987

5) FIDIC Part II Conditions of Particular Application, Clause 70(Changes in Cost and

FIDIC에서는 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정에 대한 다양한 조정 방법을 제시하고 있으며, 기준 가격이나 요율은 입찰 마감일 전 28일의 시세나 지수를 기준으로 하고 있음

계약 금액 조정 방법은 세 가지의 유형으로 구분됨.

(1) 제 1안(물가 변동 불인정)

- 이 방법은 계약 기간이 단기이고 가격 조정이 필요하지 않은 계약에 적용됨. 이 방법의 특징은 계약 이행 과정에서 비용에 영향을 주는 노무비나 자재비 등의 증감에도 불구하고 가격 조정이 이루어지지 않는 것임.

(2) 제 2안(기준 가격에 의한 조정)

- 이 방법은 현지 인력과 특정 자재⁶⁾를 대상으로 기준 가격(basic price)과 시세 가격(current price)의 차이를 산정하는 방식에 의하여 계약 금액을 조정함. 계약 금액을 조정할 경우에 관리비와 이윤은 조정 대상에서 제외됨.

$$\text{조정액(노무비)} = W_n \times (R_c - R_b)$$

W_n = 실 작업 시간

R_c = 시세 요율(current rate)로서 입찰 마감일 전 28일 이후의 최저 임금(basic minimum wage rate)

R_b = 기준 요율(basic rate)로서 입찰 마감 28일전의 최저 임금

$$\text{조정액(자재비)} = Q_n \times (P_c - P_b)$$

Q_n = 입찰서의 부록에 명시된 특정 자재의 수량

P_c = 시세 가격(current prices)으로서 입찰 마감일 전 28일 이후의 특정 자재의 시세

P_b = 기준 가격(basic prices)으로서 입찰 마감 28일전의 특정 자재의 시세

(3) 제 3안(기준 지수에 의한 조정)

- 이 방법은 산정식에 의해 지수(index)를 적용함으로써 계약 금액을 조정함. 노무비나 자재비 등의 증감에 따른 계약 금액의 조정은 월 별내역서(monthly statement), 준공내역서(statement at completion), 정산내역서(final statement)에 의하여 이루어짐. 이 방법에서 계약 금액의 조정은 다음의 산정식을 이용하여 계산됨.

Legislation), 1987

6) 특정 자재는 입찰서의 부록에 명시된 자재임

$$\text{조정액} = \text{유효가액} \times \frac{\text{시세지수} - \text{기준지수}}{\text{기준지수}}$$

- 주) 1. 유효가액(effective value) = 다음 (a)항과 (b)항의 차액을 말함.
 (a) 월별내역서, 준공내역서 및 정산내역서상 시공자에게 지불되어야 할 금액에서 지명 하도급자가 수행한 금액, 공사에 투입되지 않은 자재와 장비, 계약 사항의 변경이나 보너스, 물가변동으로 인한 조정액을 공제한 잔액.
 (b) 상기 (a)항에 따라 산정되어 최근의 내역서에 포함된 금액.
 2. 기준 지수(base index figure) = 입찰 마감일 28일전에 적용되는 지수.
 3. 시세 지수(current index figure) = 내역서의 작성 최종일에 적용되는 지수.

(4) 턴키공사 적용안

FIDIC에서는
 턴키공사의 경우
 원칙적으로 물가
 변동으로 인한 계약
 금액 조정을 인정하지
 않으며, 특별 조건에
 조정 방법을 명기해야
 만 예외적으로
 인정하고 있음

- ‘설계시공 일괄공사와 턴키공사를 위한 FIDIC 계약조건’에서는 원칙적으로 물가변동을 인정하지 않고, 특별 조건(Part II)에 물가 변동에 의한 계약 금액 조정 방법을 명기해야만 계약 금액 조정을 인정하고 있음⁷⁾. 특별 조건(Part II)에서는 물가 변동으로 인하여 추가하거나 공제하게 될 금액은 다음과 같은 산정식으로부터 결정됨.

$$\text{증감액}(\text{amount}) = V_n \times (P_n - 1)$$

$$P_n = a + b \frac{L_n}{L_0} + c \frac{M_n}{M_0} + d \frac{E_n}{E_0} + \text{etc}$$

주) V_n = 해당월 “n”에 수행된 작업의 견적가(estimated value)

P_n = 조정 계수(adjustment factor)

a = 고정 계수(fixed coefficient)

b, c, d = 비용 요소(노무, 자재, 기타)의 비율을 나타내는 계수

L_n, M_n, E_n = 각 비용 요소에 대한 해당월 “n”에 대한 시세 비용지수(current cost indices)로서 가지급증서(interim payment certificate)의 최종일로부터 49일 전의 비용 요소에 적용됨.

L_0, M_0, E_0 = 각 비용 요소에 대한 기준 비용 지수(base cost indices).

3) 미국의 산정 방법

- 미국의 경우는 대부분 입찰시 물가 상승 비용을 포함하고 있으며, 시공자의 작업이나 작업의 일부가 발주자에 의해 지연되어 자재비나 노무비가 증가할 때에만 보상 가능한 요소로 인정하고 있음.
 · 판례⁸⁾에 의하면 임금 상승이 최초에 계획된 일정 내에 발생한 경

7) FIDIC Conditions of Contract for Design-Build and Turnkey, Part II Clause 13.1(The Contract Price), 1995

미국의 경우 시공자의 작업이 발주자의 귀책사유에 의해 지연된 후 물가 변동이 있을 경우에만 보상 가능한 요소로 인정하고 있으며, 물가 변동이 계획된 일정 내에 발생한 경우 시공자의 위험(risk)으로 간주함

우 시공자의 위험(risk)으로 간주됨. 그러나, 작업 시기가 발주자의 지연으로 인해 계획된 일정을 벗어나는 경우 임금 상승에 대한 위험(risk)은 시공자에게 전가되지 않음. 이러한 원칙은 명료하지만, 실제로 보상 부분을 증명하는 것을 매우 복잡함.

- 자재비 인상에 대해서도 기본적인 원칙은 임금 상승과 동일함. 즉, 상대방의 귀책사유로 인한 지연에 의해 야기된 비용 상승은 보상 가능함⁹⁾. 그러나, 시공자는 상승된 가격으로 자재를 구매한 시점이 작업 중단이나 지연에 의해 야기되었다는 것을 보여 주어야 함. 이것은 현장에서의 작업 수행 지연이 필연적으로 자재 구매를 지연시키지는 않았을 것이기 때문임¹⁰⁾.

- 상대방의 귀책사유로 인한 비용 상승시 자재비 상승 비용 외에도 시공자는 자재와 관련된 간접비용에 대하여 보상받을 권리를 가질 수 있음.

- 대량의 자재를 구매함으로써 얻을 수 있었던 이득의 손실¹¹⁾, 보관 비용¹²⁾, 추가된 자재 관리비와 보험료¹³⁾ 등을 보상받을 수 있음.

- 미국에서 공기 지연 클레임과 관련되어 나타나는 분쟁의 전형적인 항목은 물가 상승비용이며, 이것을 해결하기 위해서는 정확한 공정관리를 필요로 함.

- 대부분의 프로젝트에서는 수많은 작업들이 발생하므로 물가 변동 항목이 단순한 형태로 나타나지는 않음. 따라서, 공기 지연 클레임에 대한 인과관계(causation)가 분석되어야 함. 이런 분석은 CPM 전문가가 실시하는 공기 지연 분석 기법(Time Impact Analysis)¹⁴⁾에 의해 이루어짐.

8) J.D. Hedin Construction Co. v. United States(1965).

9) Luria Bros. & Co. v. United States(1966).

10) Paccon, Inc. ASBCA No. 7890(1965).

11) Samuel N. Zarpas, Inc., ASBCA No.4722(1961).

12) American Bridge Co. v. States, 245(1935).

13) Stapleton Constr. Co. v. United States(1941).

14) Time Impact Analysis는 공기 지연 사건의 영향이 발생하기 바로 전의 실태를 나타내는 기준 공정표를 작성하여 이후에 각각의 지연 사건의 영향 정도를 산정하는 방법임. 이 방법은 개별적인 사건의 영향뿐만 아니라 여러 사건들의 혼합된 영향도 평가할 수 있음.

계약 금액 조정 방법의 비교

- 각국의 물가 변동에 의한 계약 금액 조정 방법을 비교한 결과는 <표 5>와 같음.

<표 5> 물가 변동 조항의 비교

구분	국내	일본	FIDIC	미국
조정기준	품목조정을 지수조정을	등락율	1) 일반계약 (3가지 안) 2) 턴키계약 (비용지수)	물가변동 비율 (escalation rate)
조정시기	계약체결후 60일	계약체결후 12개월	일차 마감 28일전 이후	증가 시점
조정범위	품목조정을 또는 지수조정을 5%이상 증감될 경우	등락율이 1.5%를 초과하는 경우	기준 가격(지수)과 시세 가격(지수)의 차이	상승된 가격
물가변동 기준	개별 항목 또는 비목의 가격	계약 금액	기준 요율(지수)	견적시점의 기준 비용
물가변동 원인	품목 또는 지수의 증감	1) 주요 항목의 현저한 비용변동 2) 인플레이션/ 디플레이션	시세 가격(지수)의 변동	상대방의 귀책사유로 인한 지연
결과	조정의 범위가 작음	조정의 범위가 큼	조정의 범위가 큼	조정의 범위가 큼 (단, 증빙 필요)
근거	국가계약법	공공공사 표준 청부 계약약관	계약 조건	판례

국내의 물가 변동
조항은 조정의 범위가
작고, 조정 시기도
FIDIC이나 미국의
경우와 달리 일정한
기간을 규정하고 있음

- 상기의 표에서 보는 바와 같이 국내의 물가 변동 조항은 조정의 범위가 작고, 조정 시기도 FIDIC이나 미국의 경우와는 달리 일정한 기간을 규정하고 있음.
- 일본의 경우는 조정 시기를 12개월로 규정하고 있어 국내의 규정보다 강화된 것처럼 보이지만, 실제로는 주요 항목의 현저한 비용변동을 보상해 주는 ‘단품 슬라이딩 조항’과 ‘인플레이션/디플레이션 조항’을 인정하고 있어 국내의 경우와는 다른 조건임.

계약 금액 조정 방법의 개선점

- 물가 변동에 의한 계약 금액 조정 제도의 개선점을 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 구분하여 다음과 같이 제안함.
- 단기적으로는 기존의 규정을 보완하여 운영하고, 장기적으로는 물가 변동 제도를 근본적으로 개선할 필요가 있음.

1) 단기적인 보완책

단기적인 보완책으로는 물가 변동에 의한 계약 금액 조정 기준일을 입찰 마감일 전 20일을 기준으로 하고, 일본의 물가 연동 조항과 같이 ‘단품 슬라이딩 조항’과 ‘인플레이션 조항’을 삽입하여 이에 대한 보상을 해주는 것이 합리적임

- 국내의 경우 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정은 계약을 체결한 날을 기준으로 하고 있으나, 물가 변동이 심한 상황에서는 입찰 마감일 전 20일을 기준으로 하는 것이 바람직함.
- FIDIC 계약 조건에서는 입찰 마감 28일 전의 기준 요율이나 기준 가격을 적용하고 있음.
- 국내의 경우 건설산업기본법 제27조(견적기간)에서 30억원 이상의 공사인 경우 최소한의 견적 기간을 20일로 규정하고 있으므로, 입찰 마감일 전 20일을 기준 가격으로 하는 것이 바람직함.
- 단, 공사 착공후 빈번한 계약 금액 조정은 현장 운영을 어렵게 만들 가능성이 있으므로 최초 계약 금액 조정은 종전과 같이 60일에 대한 제한을 유지하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
- 국내의 계약 조항에도 일본의 물가 연동 조항과 같이 ‘단품 슬라이딩 조항’과 ‘인플레이션 조항’을 삽입하여 시공자의 통제를 벗어난 요인에 대해서는 보상을 해주는 것이 합리적임.
- 일본에서는 주요 항목의 비용에 현저한 변동이 생긴 경우에 쌍방 간 협의에 의해 계약 금액을 조정하는 ‘단품 슬라이딩 조항’과 예기치 못한 사정으로 급격한 인플레이션이나 디플레이션이 발생한 경우 계약 금액을 조정하는 ‘인플레이션 조항’이 명시되어 있음.
- FIDIC 계약 조건의 경우 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정을 일반공사와 턴키공사¹⁵⁾를 분리하여 제시하고 있음. 국내의 계약 조항

15) FIDIC의 경우 1995년에 턴키공사를 위한 계약 조건인 ‘Conditions of Contract for Design-build and Turnkey’를 제정하였음.

도 일반공사와 턴키공사를 분리하여 계약 금액 조정을 규정하는 것이 국제 관행에 부합되는 것으로 판단됨.

- 일반공사를 위한 FIDIC 계약 조건에서는 입찰 마감 28일 전의 기준 요율이나 기준 가격에 의해 계약 조정액을 산출하거나, 기준 지수를 이용하여 계약 조정액을 산출함.
- 턴키공사에서는 원칙적으로 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정을 허용하지 않고 있음. 다만, 특별 조건에 비용 지수를 이용하여 증감액을 산출하는 방법을 명기해야만 계약 금액 조정을 인정하고 있음. 이 조정 방법은 국내의 지수조정율에 의한 계약 금액 조정과 유사한 산정식을 이용하고 있음.

장기적으로는 계약시 물가 상승 비용을 포함시켜 물가 상승에 대한 일반적인 위험은 시공자가 부담하고, 주요 항목의 급격한 비용 변동이나 인플레이션이 있는 경우 단품 슬라이딩 조항이나 인플레이션 조항으로 보상하는 것이 바람직함

2) 장기적인 개선책

- 장기적으로는 국가계약법에서 규정하고 있는 물가 변동 조항을 근본적으로 개정할 필요가 있음. 즉, 물가 상승에 대한 일반적인 위험은 시공자가 부담하고, 주요 항목의 급격한 비용 변동이나 인플레이션/디플레이션이 있는 경우는 단품 슬라이딩 조항이나 인플레이션 조항으로 보상하는 것이 바람직함.
- 단, 물가 변동을 시공자가 부담하기 위해서는 입찰시에 물가 변동을 감안한 입찰 금액을 제출해야 하고 발주자 측에서도 이를 예산에 반영하여 인정해야 함.
- 이렇게 하는 것이 공사 진행 과정에서 수 차례 이루어지는 물가 변동에 의한 계약 금액 조정으로 인하여 발생하는 인적·시간적 낭비를 줄일 수 있고, 이로 인한 분쟁도 예방할 수 있을 것으로 사료됨.
- 또한, 발주자 측에서도 공사 완료 시점에서 물가 변동으로 인한 예산 초과를 줄여 전체 사업비 측면에서의 정확한 예측과 관리가 가능할 것으로 판단됨.
- 미국 교통성(U.S. Department of Transportation)에서는 실제로 초기 사업비 산정시 예측 불가한 사항에 대한 예비비(contingency)와 시공중 발생될 물가상승비(escalation)를 포함하고 있음. 또한, 산하기관인 연방운송국(Federal Transit Administration)의 경우 Transit Capital Cost Index Study를 통하여 1994년부터 2003년까지

지 인플레이션을 고려한 철도 시스템의 가격 정보에 대한 지침을 마련했음.¹⁶⁾

단순히 물가 상승이 있었다는 이유만으로 계약 금액을 조정할 것이 아니라, 미국과 같이 물가 상승으로 인한 추가 비용의 발생 원인에 대한 귀책사유를 증명하여 보상 여부를 결정할 필요가 있음

- 또한, 예측하지 못한 사유로 인하여 급격한 물가 변동이 있을 경우에도 기존과 같이 단순히 물가 상승이 있었다는 이유만으로 계약 금액을 조정할 것이 아니라, 미국과 같이 물가 상승으로 인한 추가 비용의 발생 원인에 대한 귀책사유를 증명하여 보상 여부를 결정할 필요가 있음.
- 미국의 경우 물가 상승이 최초에 계획된 일정 내에 발생한 경우는 시공자의 위험(risk)으로 간주하고, 발주자의 지연으로 계획된 일정을 벗어나는 경우의 물가 상승에 대한 위험(risk)은 발주자가 보상하고 있음.
- 국내의 경우는 「국가계약법」 시행규칙 제74조에서도 계약 금액을 조정함에 있어 그 조정 금액은 계약 금액중 조정 기준일 이후에 시행되는 부분의 대가에 품목조정을 또는 지수조정을 곱하여 산출하되, 계약상 조정 기준일전에 이행이 완료되어야 할 부분은 이를 물가 변동 적용 대가에서 제외하도록 규정하고 있음.

결 론

국내의 경우 물가 변동 제도에 대한 질의 회신이 가장 빈번하여 이로 인한 분쟁의 가능성이 높음. 근본적으로 물가 변동에 대한 위험(risk)은 발주자와 시공자가 부담하는 방안으로 개선할 필요가 있음.

- 국내의 공공공사에 적용되는 「국가계약법」의 경우 계약 금액의 조정이 가능한 요소를 ‘설계 변경’, ‘물가 변동’, ‘기타 계약 내용의 변경’으로 규정하고 있음. 이중에서 특히 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정에 대한 질의 회신이 가장 빈번하게 이루어지고 있으며, 이로 인한 분쟁의 가능성이 높아 이에 대한 대책이 시급한 실정임.
- 이것은 국내 대부분의 공사 계약이 총액 계약(lump sum)임에도 불구하고 총액 계약의 개념을 반영하지 못함으로써 발생하는 것으로 판단됨.
- 총액 계약에서는 물가 변동에 대한 위험(risk)은 발주자와 시공자가 공동 부담하는 방안으로 제도 개선을 추진할 필요가 있음.

16) FTA Circular 5010.1B, Grant Management Guidelines

이를 위해, 일반적인
물가 변동 사항은
시공자의 위험으로
간주하여 계약 금액에
포함시키고, 예측하지
못한 급격한 변동이나
인플레이션만을
발주자가 보상하는
것이 전체 사업비
관리의 효율화를 위해
바람직함

- 따라서, 일반적인 물가 변동 사항은 시공자의 위험(risk)으로 간주하여 계약 금액에 포함시키고, 예측하지 못한 급격한 비용 변동이나 인플레이션의 경우는 보상하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.
- 100억원 이상의 공사에 의무적으로 적용하는 지수조정율에 의한 방법은 지수 산정이 복잡하고 평균 가격 개념인 지수를 이용하므로 실제 현장에 투입되는 비용을 반영하기 어려운 실정임.
- 일반적인 물가 변동 비용은 입찰시에 포함하고 예측하지 못한 급격한 비용 변동이나 인플레이션만을 보상함으로써 사업비 관리를 효율화할 수 있음. 또한, 계약 당사자들로서는 물가 변동으로 인한 추가비용 청구에 소요되는 인적·시간적 비용을 줄일 수 있음.

이와 같이 효율적인
사업비 편성이나
관리를 위해서는
일반적인 물가 변동
사항을 사업비 예산에
포함하여 입찰을
실시하고, 민간 건설
공사의 경우도 각
품목의 급격한 비용
변동이나 인플레이션은
발주자가 보상할 수
있도록 해야 함

- 이렇게 일반적인 물가 변동 사항을 사업비 예산에 반영함으로써 비교적 정확한 예산 추정 및 집행이 가능하고, 현장 관리의 효율화를 이룰 수 있음.
- 건설공사의 효율적인 사업비 편성 및 관리를 위해서는 단순히 입찰시의 금액만을 대상으로 할 것이 아니라, 실제로 공사 준공 시점의 정산 금액을 대상으로 해야 함.
- 물가 변동에 대한 명문화된 규정이 없어 이로 인한 공사의 부실화가 우려되는 민간 건설 공사에서도 일반적인 물가 변동 사항은 입찰 금액에 포함하되, 각 품목의 급격한 비용 변동이나 인플레이션/디플레이션은 발주자가 보상할 수 있도록 해야 함.