

# 공공공사 공기 연장 실태 조사와 개선 방안

- 공기 연장에 따른 계약금액 조정 중심으로 -

2013. 5

이영환 · 김원태

■ 논의 배경 .....	4
■ 공공공사 공기 연장 및 계약금액 조정 실태 .....	5
■ 공기 연장에 따른 추가 비용의 보상과 관련한 분쟁의 원인 .....	11
■ 해외 사례 .....	18
■ 공공공사 공기 연장 실태의 개선 방안 .....	23



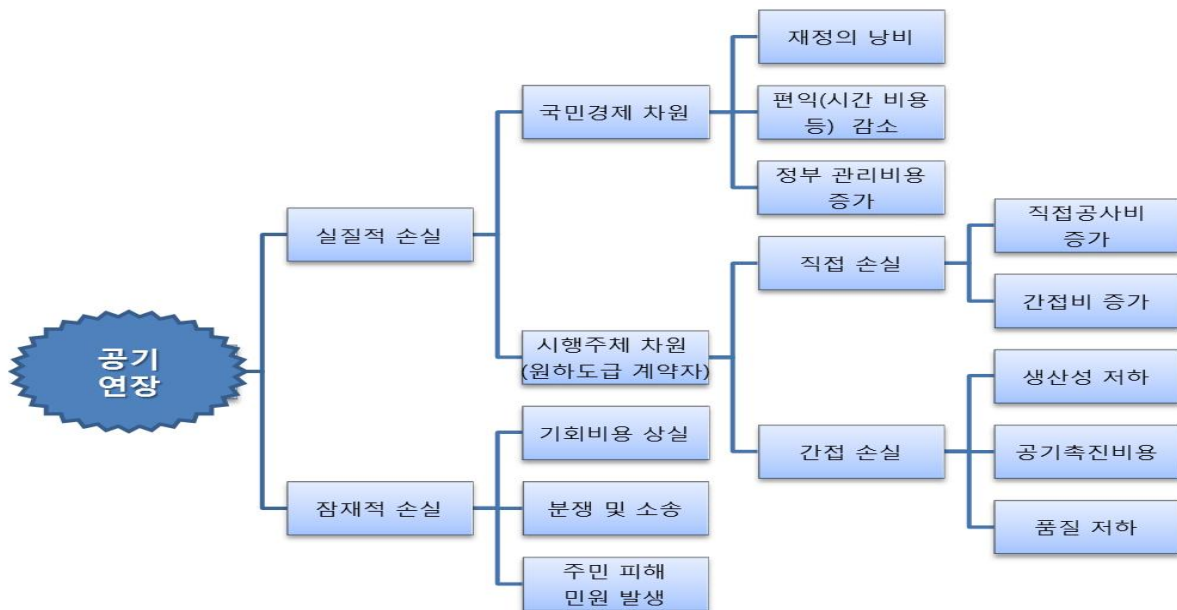
## 요 약

- ▶ 본고는 공공공사 공기 지연 실태를 조사하고 공기 연장에 따른 계약금액 조정과 관련한 분쟁의 원인과 쟁점을 분석하여 단기 및 중장기적 개선 방안을 제시하고자 함.
- ▶ 건설기업을 대상으로 한 설문조사 결과, 공공공사 현장의 3곳 중 1곳 이상에서 공기 연장이 발생한 것으로 조사됨.
  - 최근 3년 간 수행된 공공공사 총 821개 현장 중에서 발주기관의 귀책사유로 계약 기간이 연장된 경우는 254개 현장으로 공기 연장 발생 비율이 30.9%를 보임.
  - 공기 연장이 발생한 주요 사유는 ‘발주기관의 예산 부족’ 48.8%, ‘사업 계획 및 설계 변경’ 23.6%, ‘용지 보상 지연’ 12.2% 등의 순으로 조사됨.
  - 공기 연장에 따라 시공사 측으로부터 계약 금액의 조정 청구가 있었음에도 불구하고 발주기관에서 이를 승인한 현장은 전체 공기 연장 현장 대비 29.9%에 불과함.
  - 설문 응답 업체의 92.9%가 공기 연장에 따른 실비 보상 관련 제도의 실효성에 대해 회의적으로 인식하고 있는 것으로 조사됨.
- ▶ 공기 연장에 따른 추가 비용 보상 관련 분쟁의 원인을 검토한 결과, 총사업비관리제도의 문제점, 장기계속공사 계약의 불평등성, 그리고 발주기관의 우월적 지위 남용 등이 주요한 원인으로 파악됨.
  - 총사업비관리지침상의 관련 규정 누락으로 발주기관은 공기 연장에 따른 계약금액 조정에 부담을 갖고 있어, 시공자의 정당한 계약금액 조정 신청을 거부하는 사례가 많음.
  - 글로벌 스탠더드와 배치되는, 국내 고유의 예산 배정 방식인 장기계속공사 계약은 예산 확보의 불확실성에 대한 발주기관의 책임을 회피하는 수단으로 오용됨.
  - 발주자의 계약적 리스크를 시공사에게 부당하게 전가시키거나 비현실적인 현장 인력 배치 기준 등이 계약 연장 및 계약금액 조정과 관련한 갈등을 심화시킴.
- ▶ 국내 공공공사를 적기에 준공해 재정의 효율적 집행을 도모하며 공기 연장에 관련한 소모적 분쟁을 최소화하기 위한 단기 개선 방안과 중장기적 개선 방향을 제안함.
  - 총사업비관리지침상의 자율 조정 항목에 공기 연장에 따른 계약금액 조정 항목을 추가하여 지불 근거 조항을 마련하고, ‘공사계약 일반조건’에 최종 차수의 준공 대가를 수령하기 전까지 계약금액 조정을 청구하도록 명시하는 단기적 조치가 필요함.
  - 중장기적 개선 과제로는 총액 예산 편성(full funding)을 원칙으로 하는 계속비공사 계약의 의무화, 현장 유지 및 관리 인력에 대한 배치 기준 및 계약금액 조정 지침 마련, 민간선투자제도의 활성화, 영국의 관문심사제도와 같은 사업관리 점검 프로세스 도입, 상호 호혜적 계약관리 문화 정착과 대안적 분쟁 해결 제도의 활성화 방향을 제시함.

## I. 논의 배경

- 현재 공공공사에서 정부, 공기업, 지방자치단체 등 발주기관 귀책사유로 인한 공기 연장이 빈번히 발생하고 있어, 국가 예산의 낭비와 사회적 편익 손실은 물론이고 계약자 입장에서는 공사 수행 차질과 파행적 현장 운영 등의 폐해가 심각함.<sup>1)2)</sup>
- 국가 기반시설 건설 과정에서 발생하는 공기 연장은 투자비에 대한 회수 기간이 늘어나게 되고 단위 사업당 소요 비용을 증대시켜 국가 재정의 낭비를 가져옴.
- 시행 주체 차원에서 공기 연장의 직·간접적인 손실 비용은 원도급 시공 계약자뿐만 아니라 하도급 시공 계약자도 부담해야 하므로 그 폐해는 더욱 심각할 수 있음.
- 작업의 연속성이 보장되지 않게 되면 생산성이 떨어지거나 작업 품질이 저하될 개연성이 높아짐.
- 공기 연장으로 인해 현장 운영이 장기화될 경우 인근 주민에게 피해를 줄 수 있어 민원 발생도 증가할 우려가 있음.

<그림 1> 공공공사의 공기 연장에 따른 사회적 손실



자료 : 이상호 외, 대형 국책사업의 추진 지연에 따른 추가 비용 추정과 보전 방안, 한국건설산업연구원 (2004. 12. 30), p.16의 그림을 토대로 일부 보완한 것임.

- 발주기관의 귀책으로 공기가 연장되었음에도 불구하고, 그로 인한 손실 부담은 시공 계약자에게 전가되는 부당한 상황이 지속되고 있음.

1) 장철기 외, 공공사업 효율화 방안 연구, 한국철도시설공단, 2009. 2, pp.22~28.

2) 김우영 외, 국내 공공 건설 현장의 8대 애로 사항 진단과 개선 방향 연구, 한국건설산업연구원, 2007. 10, pp.72~79.

- 발주기관의 귀책으로 인한 공사 중단 및 지연 사유는 용지 보상 지체로 인한 공사 착수 지연, 사업 계획 변경, 예산 배정 부족 등으로 다양함.
  - 현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국계약법」)이나 ‘계약예규’ 등에서는 공기 연장에 따라 시공자가 부담해야 하는 추가 간접비와 제경비 등을 실비 범위 내에서 조정하도록 개선한 바 있음.
  - 그러한 제도 개선과 관련 규정에도 불구하고 일선 건설 현장의 발주기관은 여전히 공기 연장에 따른 보상 책임을 회피하고 있으며, 이에 일부 건설사는 소송으로 대응하면서 분쟁으로까지 치닫고 있는 실정임.
- 본 연구는 국내 공공공사의 공기 연장과 관련한 발주자와 계약자 간의 소모적 분쟁을 최소화시킬 수 있는 방안을 제시하고자 함.
- 공기 연장 및 계약금액 조정 실태에 대해 설문 조사, 공기 연장에 따른 계약금액 조정 관련 법령 및 제도 고찰, 판례 및 중재 사례 조사, 해외 사례 조사 등을 수행함.
  - 제안 방안은 향후 공공공사를 적기에 준공할 수 있는 제도적·환경적 기반을 마련함으로써 국가 재정의 효율적인 집행을 도모하는 데 기여할 것으로 기대됨.

## II. 공공공사 공기 연장 및 계약금액 조정 실태

### 1. 조사 개요

- 본 조사는 공공공사 공기 연장 및 계약금액 조정과 관련된 실태를 파악함으로써 그 대응 방안을 모색하는 기본 방향을 도출하기 위하여 실시함.
  - 국내 공공공사의 공기 연장 및 계약금액 조정의 전반적인 실태를 파악하기 위하여 건설업체의 경영 관점에서 단위 현장 차원에 초점을 맞춤.<sup>3)</sup>
- 본 실태 조사는 정부 및 공공기관 등이 시행하는 대형 국책사업을 집행하는 대형 건설업체를 대상으로 다음과 같은 설문을 수행하였음.
- 설문 기간 : 2013년 2~3월(약 5주 간)

3) 설문 대상 업체 수가 한정적인 이유로, 전체 공공공사의 실태를 반영한 통계치는 아닐 수 있으며 설문 응답에 대한 해석에는 주의를 요함.

- 설문 대상 : 시공능력평가 1등급 건설업체 중 50위권 이내(영업, 수주, 계약, 공사)
- 설문 방식 : 구조화된 설문 양식을 이메일 또는 팩스로 송신 후 응답 회신 수거
- 설문 응답자 경력 : 평균 13.8년
- 설문 회수율 : 46.7%(설문 응답 수락 30개 건설업체 중 14개 업체 회신)
- 설문 공공공사 현장 수 : 총 821개 현장

## 2. 조사 결과

### □ 공공공사 공기 연장 발생 실태

- 설문 응답 건설업체가 수행하고 있는 공공공사 현장 3곳 중 1곳 이상에서 공기 연장이 발생한 것으로 나타남(<표 1> 참조).
- 최근 3년 간 수행된 공공공사 총 821개 현장 중에서 발주기관의 귀책사유로 계약 기간이 연장된 경우는 254개 현장으로, 공기 연장이 발생한 평균 비율은 30.9%
- 이를 계약 유형별로 구분하여 보면, 장기계속공사 계약이 49.2%(125개 현장), 계속비공사 계약은 50.8%(129개 현장)를 차지하고 있어, 장기계속공사 계약뿐만 아니라 계속비공사 계약에서도 공기 연장이 빈번하게 발생하는 것으로 나타남.

<표 1> 발주기관 귀책사유로 인한 공공공사 공기 연장 실태

(단위 : 개소, %)

건설 업체	전체 공공공사 현장 수 [A]	공기 연장		장기계속공사 계약		계속비공사 계약	
		현장 수 [B]	비율 [B]/[A]	현장 수 [C]	비율 [C]/[B]	현장 수 [D]	비율 [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

- 주요 공종별 공기 연장 실태를 살펴보면, 공기 연장이 가장 많이 발생한 공종은 토목공사로 그 비중이 73.2%를 차지하였으며, 다음으로 건축공사 18.5%, 산업환경공사 7.5%의 순으로 조사됨(<표 2> 참조).
- 대형 국책사업의 경우 토목공사가 주류를 차지하고 있기 때문에 공기 연장도 토목공종 위주로 발생하고 있는 것으로 해석됨.
- 최근 3년 간 수행한 공공공사에서 발주기관의 책임으로 발생한 공기 연장의 평균 기간은 1년 이상 2년 미만인 경우가 다수인 것으로 조사됨(<표 3> 참조).
- 공기 연장의 평균 기간이 ‘1년 이상~2년 미만’이라고 응답한 업체가 전체의 50.0%를 차지하며, ‘2년 이상~3년 미만’ 28.6%, ‘1년 미만’ 21.4%의 순으로 응답

**<표 2> 발주기관 귀책사유로 인한 공공공사 공기 연장 실태(공종별)**

공종 구분	공기 연장 발생 현장 수	비율
토목	186	73.2%
건축	47	18.5%
산업환경	19	7.5%
조경	0	0.0%
기타	2	0.8%
계	254	100%

**<표 3> 발주기관 귀책사유로 인한 공공공사 공기 연장 실태(평균 기간)**

연장 기간	건설업체 응답 수	비율
1년 미만	3	21.4%
1년 이상~2년 미만	7	50.0%
2년 이상~3년 미만	4	28.6%
4년 이상	0	0.0%
계	14	100%

#### □ 공공공사의 공기 연장 발생 원인<sup>4)</sup>

- 최근 3년 간 수행된 공공공사에서 발주기관의 책임으로 발생한 공기 연장 중 발주기관의 예산 부족으로 인한 공기 연장이 가장 빈번한 것으로 조사됨(<표 4> 참조).
- 공기 연장이 발생한 254개 현장 중에서 ‘발주기관의 예산 부족’ 사유가 48.8%(124개 현장)를 차지하며, 다음으로 ‘사업 계획 및 설계 변경’ 23.6%(60개 현장), ‘용지 보상 지연’ 12.2%(31개 현장) 등의 순으로 조사됨.
- 설문 응답 건설업체가 보유한 전체 공공공사 현장 821개 현장을 기준으로 공기 연장의 원인별 발생 비율을 살펴보면, ‘발주기관의 예산 부족’ 15.1%, ‘사업 계획 및 설계 변경’ 7.3%, ‘용지 보상 지연’ 3.8% 등의 비중을 차지함.

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

&lt;표 4&gt; 발주기관 귀책사유로 발생한 공공공사 공기 연장의 발생 원인

공기 연장 발생 원인	공기 연장 발생 현장		전체 현장 대비 비율*
	현장 수	비율	
발주기관의 예산 부족	124	48.8%	15.1%
용지 보상 지연	31	12.2%	3.8%
민원 발생에 의한 공사 중단	6	2.4%	0.7%
인허가 및 승인 지연	15	5.9%	1.8%
사업 계획 및 설계 변경	60	23.6%	7.3%
관급 자재 공급 지연	3	1.2%	0.4%
기타	15	5.9%	1.8%
계	254	100%	30.9%

주 : \*는 설문 응답 건설업체가 최근 3년 간 수행한 공공공사 821개 현장에 대한 비율임.

## □ 공공공사의 공기 연장에 따른 계약금액 조정 실태

- 최근 3년 간 수행된 공공공사 현장 중에서 발주기관의 책임으로 공기 연장이 발생하였고, 그로 인해 비용(간접노무비, 제경비 등) 손실이 발생한 비율은 29.7%로 조사됨.
- 공기 연장으로 추가 비용이 발생한 현장 244개 중에서 계약 금액의 조정 청구가 있었던 현장은 178개(73.0%)로 조사됨.
- 이러한 계약 금액의 조정 청구에도 불구하고 발주기관의 승인이 있었던 현장은 73개 현장에 불과하였는데, 이는 공기 연장에 따른 계약금액 조정 청구 현장의 41.0%, 공기 연장에 따른 비용 발생 전체 현장에 비해서는 29.9%의 비율을 보이는 것임.

&lt;표 5&gt; 발주기관 귀책사유로 발생한 공공공사 공기 연장의 계약금액 조정 실태

(단위 : 개소, %)

건설 업체	전체 공공공사 현장 수 [A]	공기 연장		계약금액 조정 청구		계약금액 조정 승인		
		현장 수 [B]	비율 [B]/[A]	현장 수 [C]	비율 [C]/[B]	현장 수 [D]	비율 [D]/[C]	비율 [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



- 발주기관 귀책사유로 인해 공기 연장이 발생하였음에도 불구하고 건설업체의 비용 손실분에 대한 계약 금액의 조정을 인정받지 못한 사유에 대해서는 ‘발주기관의 계약금액 조정 거부’가 69.1%로 가장 높았음(<표 6> 참조).
- 다음으로 ‘시공 계약자의 계약금액 조정 미청구 및 자체 포기’가 26.7%, ‘기획재정부(총사업비관리 대상)의 반려’가 10.8%를 차지함.

**<표 6> 공공공사 공기 연장에 따른 계약금액 조정의 미승인 사유**

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(총사업비 관리 대상)의 반려	10.8%
기타	0.8%

주 : \*는 상기 4개 미승인 사유에 대한 건설업체의 복수 응답 비율을 개별 사유별로 평균한 것임.

## □ 공공공사의 공기 연장 및 계약금액 조정 관련 제도 개선 의견

- 설문 응답 건설업체의 대다수는 공기 연장에 따른 실비 보상과 관련한 정부의 현행 제도의 실효성에 대해 부정적인 의견과 제도 개선의 필요성을 피력함(<표 7> 참조).
- 실효성에 대해서는 설문 응답 건설업체의 중 50%가 ‘낮다’로, 42.9%가 ‘매우 낮다’로 응답하여, 공기 연장에 따른 실비 보상 관련 제도의 실효성에 대해 회의적이었음.
- 관련 제도의 개선 필요성에 대해서는 설문 응답 건설업체 모두가 제도 보완이 필요하다고 답변함.

**<표 7> 공공공사 공기 연장에 따른 보상 제도의 실효성에 대한 건설업체 인식**

제도의 실효성 수준	건설업체 응답 수	비율	제도 개선의 필요성	건설업체 응답 수	비율
매우 높다	0	0.0%	필요하다	14	100.0%
높다	1	7.1%			
보통	0	0.0%	필요하지 않다	0	0.0%
낮다	7	50.0%			
매우 낮다	6	42.9%			
계	14	100.0%	계	14	100.0%

- 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 나타남(<표 8 참조>).
- 총사업비관리지침의 개정이 가장 높은 비율을 차지하고 있는데, 공기 연장에 따른 추

가 비용 보상에 대한 제도적 근거 확보가 매우 시급한 것으로 해석할 수 있음.

<표 8> 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	
	업체 수	비율	업체 수	비율	업체 수	비율	업체 수	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 설문 응답 업체 수로 나눈 수치임.

## □ 공공공사의 공기 연장에 따른 발주기관과의 협의 실태

- 공사 기간 변경 사유가 발생한 즉시, 현장 유지 및 관리에 소요되는 인력 투입 계획을 발주기관에 제출 및 협의하고 있는지에 대하여 조사한 결과, 설문 응답 건설업체의 78.6%가 인력 투입 계획을 제출하고 협의하고 있는 것으로 나타남(<표 9> 참조).
- 인력 투입 계획을 제출하지만 협의하지 않는 경우가 14.3%, 제출하지 않는 경우가 7.1%를 차지
- 상당수의 건설업체가 발주기관과 소요 인력 조정 기회를 제공할 수 있는 인력 투입 계획을 제출 및 협의함에도 불구하고, 공기 연장에 따른 계약금액 조정이 원만하게 수행되지 않고 있는 것으로 평가할 수 있음.
- 즉, 인력 투입 계획과 같은 서류 제출이 요식적인 행정 행위에 그치고 있으며, 실질적인 공기 연장에 따른 인력 조정에는 큰 도움이 되지 않는 것으로 판단됨.

<표 9> 공공공사 공기 연장에 따른 인력 투입 계획의 제출 및 협의 실태

인력 투입 계획의 제출 및 협의 여부	응답 업체 수	비율
제출 및 협의한다	11	78.6%
제출하지만 협의하지 않는다	2	14.3%
제출하지 않는다	1	7.1%
계	14	100.0%

- 발주기관의 책임으로 인한 공기 연장시, 발주기관으로부터 불합리한 현장 유지 및 관리 인력의 조정을 요구받은 경험이 있는지에 대하여 질문한 결과 응답 건설업체의 대다수가 부당한 경험이 있었던 것으로 답변하였음(<표 10> 참조).

- 불합리한 현장 유지 및 관리 인력을 조정한 경험이 ‘매우 많다’ 또는 ‘많다’로 답변한 경우가 전체 응답 건설업체의 71.4%를 차지함.
- 공기 연장에 따른 보상 관련 분쟁 중 다수가 현장관리 인력에 대한 비용 문제인데, 이러한 현상에 대한 비판적인 시각이 표출된 것으로 해석됨.

<표 10> 공공공사 공기 연장에 따른 불합리한 현장 유지 및 인력 조정 실태

발주기관의 불합리한 현장 유지 및 관리 인력 조정 요청 경험 여부	응답 업체 수	비율
매우 많다	5	35.7%
많다	5	35.7%
가끔 있다	4	28.6%
없다	0	0.0%
계	14	100.0%

### III. 공기 연장에 따른 추가 비용의 보상과 관련한 분쟁의 원인

#### 1. 제도적 미비점

##### □ 총사업비관리지침상의 관련 규정 누락으로 계약금액 조정의 근거 부재

- 발주기관은 총사업비관리지침에 공기 연장에 따른 사업비 조정을 인정하지 않고 있다는 이유로 시공 계약자가 청구한 계약금액의 조정 신청을 반려하거나 거부하고 있음.
- 「국가계약법」<sup>5)</sup>과 ‘공사계약일반조건’<sup>6)</sup>에서는 물가 변동 및 설계변경으로 인한 계약금액의 조정 이외에도 공사 기간의 변경 등 계약 내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정을 인정하고 있음에도 불구하고, 현행 총사업비관리지침<sup>7)</sup>에서는 관련 규정이 누

5) 「국가계약법」 시행령 제66조(기타 계약 내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약 담당 공무원은 법 제19조의 규정에 의하여 공사·제조 등의 계약에 있어서 제64조 및 제65조의 규정에 의한 경우 외에 공사 기간·운반 거리의 변경 등 계약 내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.

6) ‘공사계약일반조건’ 제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)에서는 공사 기간의 변경으로 인해 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 내에서 조정할 수 있도록 규정하고 있음. 또한, ‘공사계약일반조건’ 제26조(계약 기간의 연장)에서는 공기 연장의 사유가 발생한 경우에는 계약 기간 종료 전에 지체 없이 수정 공정표를 첨부하여 계약 담당 공무원과 공사 감독관에게 서면으로 계약 기간의 연장 신청을 하도록 하며, 계약 상대방인 시공자는 준공 대가 수령 전까지 계약금액 조정 신청을 하도록 규정하고 있음.

7) 총사업비관리지침 제64조(시공 단계) ① 착공 이후의 설계변경은 원칙적으로 인정하지 아니하되, 다음 각호의 경우에는 실소요를 반영하여 총사업비를 조정한다. ② 실시설계 이후 법령의 제·개정으로 설계변경이 필요한 경우에는 실소요를 반영하되, 법령이 아닌 기준·지침 등의 개정으로 인해 설계변경이 필요한 경우는 다음 각호에서 정하는 바에 따라 총사업비를 조정한다. ③ 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제64조의 규정에 따라 물가 변동으로 인하여 총사업비를 변경하는 경

락되어 있음.

- 특히, 기획재정부 장관과의 사전 협의 절차를 생략할 수 있어, 일종의 공사에비비<sup>8)</sup> 성격으로 볼 수 있는 자율조정<sup>9)</sup> 항목을 명시한 규정<sup>10)</sup>에서 공기 연장에 따른 계약 금액의 조정은 인정되지 않고 있음.
  - 자율조정 항목 대상으로 공기 연장에 따른 계약금액 조정이 포함되어 있지 않아 발주기관이 총사업비관리지침에 따른 기획재정부와의 사전 협의 부담 등의 이유로 공기 연장에 따른 계약금액 조정을 기피하거나 거부하는 사례가 발생하는 것임.
- 현행 총사업비관리제도는 사업 전체의 효율성을 제고하는 측면보다는 사업비 증액을 억제하는 행정 규제적 성격이 강함.
- 특히, 총사업비 관리를 총괄하는 정부의 예산 관리 주체인 기획재정부는 해당 시설물 건설의 사업관리 경험과 지식을 보유한 기관이 아니므로, 사업비 조정에 대한 검토 능력이 취약할 수 있음.
  - 국내 총사업비관리제도와 유사한 영국 관문심사제도(Gateway Review Process)의 경우, 관문 심사를 수행하는 팀은 대부분 외부 사업관리 관련 컨설턴트로 구성되어 주요 평가 항목에 대한 기계적인 점검이 아니라 전문가적인 판단과 조언을 제공하고 있는 것을 주목할 필요가 있음.
- 현행 총사업비관리지침은 해당 사업의 사업관리 주체인 발주기관의 자율성과 재량권을 침해하고 있다는 평가<sup>11)</sup>도 있음.
- 가령, 총사업비 관리 대상 시설물의 특성이나 사업 수행 여건 등을 고려하지 않은

우에는 조달청장의 사전 검토 결과 및 다음 각호의 기준에 따라 총사업비를 조정한다.

- 8) 2005년도 총사업비관리지침(2005. 4)에서는 공사 예비비 운용 절차를 규정하고 있었으나, 2006년도부터 이는 자율조정 방식으로 명칭이 변경되었으나 그 기본 골격과 내용은 유사한 체제를 유지하고 있음.
- 9) 총사업비관리지침 제97조, 중앙관서 자율조정(이하 '자율조정'이라 한다)이라 함은 사업 소관 부처에서 당초 사업 구상 또는 설계 단계에서 예상할 수 없거나, 구체화하기 어려운 상황에 대처할 수 있도록 일정한 설계변경 항목에 대하여는 기획재정부 장관과의 사전 협의 절차를 생략하여 중앙관서 장의 책임 하에 총사업비를 조정하고, 사후에 기획재정부 장관이 중앙관서의 총사업비 자율조정 실적을 점검·평가하는 일련의 절차를 말함.
- 10) 제100조(자율조정 항목) ①공사비 중 자율조정 항목은 다음 각호에서 정하는 바와 같다. 1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제64조의 규정에 따라 물가 변동으로 인해 공사 계약금액의 변경이 필요한 경우. 2. 관급 자재비 변경이 필요한 경우. 3. 경유세율 변경으로 총사업비 조정이 필요한 경우. 4. 낙찰 차액 및 집행 잔액 발생으로 인한 총사업비 조정이 필요한 경우. 5. 공사 물량 변동과 관련된 아래의 설계변경 항목. 가. 법정 경비를 반영하는 설계변경, 나. 안전시설 강화로 인한 설계변경, 다. 현장 여건 변동으로 인한 설계변경. 6. 지자체·공공기관 또는 민간 기관 등이 사업비 전액을 부담하는 전액 위탁사업 등의 추가로 인해 사업비 조정이 필요한 경우. 7. 제30조 제1항에 따른 긴급 복구 선(先)조치 반영.
- 11) 박용석 외, 총사업비관리제도의 현황과 실태 조사, 국토해양부, 2011. 3, pp.45~46.

현행 총사업비관리지침에서 중앙관서의 자율조정 한도가 일률적으로 최종 낙찰가의 10%로 규정되어 있는 것은 개선의 여지가 있음.

## □ 공기 연장 및 공사 정지시 인력 배치 기준의 비현실성

- 공기 연장 또는 공사 정지시 현장 유지 및 관리 인력에 대한 배치 기준이 불명확하거나 실제 투입되는 인력보다 과소 책정된 비현실적인 기준이 적용되고 있음.
- 공기 연장시 간접비 보상 청구 금액 중 상당 부분이 현장 유지를 위한 간접노무비<sup>12)</sup> 항목으로, 간접 노무 인력에 대한 투입 기준이 명확히 정립되지 않아 발주기관과 시공자 간 마찰과 분쟁의 원인이 되는 것임.
- 앞선 설문 조사에서도 발주기관 귀책사유로 인한 공기 연장시 발주기관으로부터 불합리한 현장 유지 및 관리 인력의 조정을 요구받은 경험이 ‘많다’고 응답한 경우가 전체 응답 건설업체의 71.4%인 것으로 나타난 것도 그 심각성을 대변함.
- 일부 발주기관은 공기 연장 또는 공사 정지 등에 대한 실비 산정 기준을 자체적으로 규정하고 있는데, 그 적용 범위를 축소하고 있어 실제 투입된 인력 전체에 대한 비용 보상은 이뤄지지 않고 있다는 지적<sup>13)</sup>이 있음.
- 예를 들어, ○○공사의 경우 잔여 공사 금액에 따라 간접 인력 투입량을 5~11인으로 규정하고 있으나, 실제 현장에서는 최대 25인, 최소 15인, 평균 20인이 투입되는 것으로 조사<sup>14)</sup>된 바 있음.
- 최소 인력 투입량보다 적은 수준의 배치 기준으로 인해 시공자는 공기 연장이 지속될수록 더 많은 비용 손실을 부담해야 하는 실정임.

## 2. 발주 및 예산 확보의 문제점

### □ 장기계속공사 : 예산 확보의 불확실성에 대한 발주기관의 책임 회피 수단

- 장기계속공사는 단년도 예산주의를 준수하며 당해 연도에 확보된 예산 범위 안에서

12) 대한건설협회가 조사한 5개의 표본 현장 조사 결과(2012년 4월), 공공공사 공기 연장에 따른 계약금액 조정 청구 금액 중 미조정액 구성 비율은 간접노무비가 약 70%를 차지하고 있으며, 나머지 30%는 경비, 일반관리비, 이윤 등으로 조사된 바 있음.

13) 이영희, 계약 기간 연장시 연장비용 보상의 문제점과 개선 방안 연구, 2002, pp.45~49.

14) 이상호 외, 대형 국책사업의 추진 지연에 따른 추가비용 추정과 보전 방안, 한국건설산업연구원, 2004. 12. 30, pp.23~24.

차수별 계약을 통해 집행됨.

- 이에 반해 계속비공사는 장기 투자 사업의 예산을 안정적으로 확보하기 위해 단년도 예산주의의 예외 사항으로 인정되어, 총액과 연부액을 명백히 하여 계약을 체결하는 방식으로 수행
- 정부 입장에서 장기계속공사 계약 방식은 한정된 예산 활용의 신축성을 높이고 정치권의 요구에도 적절하게 대응할 수 있다는 장점도 있지만, 완공 위주의 집중 투자보다 분산 투자를 초래하여 사업 기간의 지연과 공사비 증액에 따른 사회·경제적 손실을 초래한다는 지적<sup>15)16)17)</sup>이 지속적으로 제기되어 왔음.
- <표 11>에 나타난 대한건설협회의 분석 결과<sup>18)</sup>와 같이, 실제 장기계속공사 계약의 비효율성은 심각한 수준으로, 계속비공사 계약에 비해 공사 기간은 약 6개월이 더 소요되며, 공사비 증가액은 평균 2.2배에 이르는 것으로 조사된 바 있음.

<표 11> 장기계속공사 계약과 계속비공사 계약 간 공사 비용 및 기간 비교

구분	공사 건수	최초 공사 계약 시점		최종 공사 준공 시점		비교	
		평균 금액 (백만원) [A]	평균 기간 (일) [B]	평균 금액 (백만원) [C]	평균 기간 (일) [D]	금액 (백만원) [C]-[A]	기간 (일) [D]-[C]
계속비공사 계약	40	53,494	1,230 (약 41개월)	62,187	1,743 (약 58개월)	8,693	513 (약 17개월)
장기계속공사 계약	79	71,224	1,881 (약 62개월)	90,316	2,566 (약 85개월)	19,091	685 (약 23개월)

자료 : 대한건설협회, “공기 연장 추가비용 분쟁 해소 추진 방안”, 간담회 회의 자료, 2013. 1. 30.

- 장기계속공사는 발주자의 재정 여력이 불확실한 상황이나 예산이 충분하지 않은 경우 공사를 한시적으로 중단할 수 있는 권리가 발주자에게 보장된 것으로 인식되어 왔음.
- 장기계속공사는 단위 시설물 건설의 총공사비를 최소화할 수 있도록 수립된 최적 공기와 공정 계획에 따라 수행되는 것이 아니라 발주자가 확보한 당해 연도 예산 금액에 맞추어 집행되는 관행으로 인해 공기 연장이 빈번하게 발생하게 됨.
- 이러한 장기계속공사에서 공기 연장시 시공자는 공사 수행의 효율성이 저하되는 동시에 간접노무비<sup>19)</sup>와 제경비<sup>20)</sup>의 추가 지출이 불가피하지만, 이에 대한 적절한 비용

15) 백준홍, 건설 분쟁의 효율적 관리를 위한 개선 방안, 중앙대 건설대학원 세미나 자료, 1997. 11. 6, pp.79.

16) 김우영 외, 국내 공공 건설 현장의 8대 애로사항 진단과 개선 방향 연구, 한국건설산업연구원, 2007. 10. 2, p.23.

17) 박용석, 차기 정부의 건설 정책 과제, 한국건설산업연구원, 2012. 9, pp.136~141.

18) 대한건설협회, “공기 연장 추가 비용 분쟁 해소 추진 방안”, 간담회 회의 자료, 2013. 1. 30.

보상이 원만히 이뤄지지 않고 있는 상황임.

## □ 공기 연장에 대한 판례 및 중재 의견 : 차수별 계약에서만 인정

- 장기계속공사 계약에서 공기 연장에 따른 계약금액 조정과 관련한 지금까지의 판례와 중재 의견을 살펴보면, 시공자가 반드시 적절한 계약금액의 조정 신청 절차와 방식을 준수해야 한다는 입장임.
- 대법원 판례<sup>21)</sup>에서 계약금액 조정은 준공 대가 지급 이전에 반드시 적절한 조정 신청에 의해 계약금액의 조정 절차를 거쳐야 하는 것으로 판단함.
- 고등법원 판례<sup>22)</sup>에서 장기계속공사 계약의 경우 공기 연장으로 인한 계약금액의 조정 신청은 전체분 계약을 기준으로 하는 것이 아니라, 차수별 계약을 기준으로 당해 차수분 준공 대가의 지급 이전에 조정 신청해야 하는 것으로 판단함.
- 시공자의 계약금액 조정 신청은 실제 투입 비용을 증명할 수 있는 객관적인 입증 자료를 첨부하여 서면으로 발주기관에 제출되어야 함.
- 조달청 질의 회신 의견을 보면, 장기계속공사에서 공기 연장에 대한 기준은 개별 차수별 계약에서의 공사 기간에 한정될 뿐, 총괄 계약분에 대한 총 계약 기간은 단지 참조 사항일 뿐이라는 견해임.
- 조달청에 대한 계약 법규 질의에 대해 규제개혁법무담당관<sup>23)</sup>은 ‘계약 기간’과 ‘공사 기간’을 구분하는 것이 필요하므로, 장기계속공사의 1차수 계약을 체결할 때 총공사에 대하여는 계약 기간을 연력(달력상으로 이어지는 기간)으로 정하지 않고, 공사기간(예시 : 착공 후 600일 간) 등으로 표기하는 것이 타당하다고 답변하고 있음.
- 이와 같은 장기계속공사 계약의 법리 해석에 따라, 발주기관이 총괄 계약의 연장에

19) 간접노무비는 직접 제조 작업에 종사하지 않고 보조 작업에 종사하는 노무자 종업원과 현장 감독자 등의 기본급과 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금의 합계액(정부입찰·계약집행기준).

20) 전력 및 수도광열비, 여비 교통비, 통신비, 지급임차료, 지급수수료, 세금과 공과금, 도서인쇄비, 복리후생비, 소모품비, 산재보험료, 기타 법정 경비 등.

21) “계약금액을 조정할 필요가 있는 조정 사유가 발생하였다고 하더라도 계약금액의 조정은 자동적으로 이루어지는 것이 아니라, ‘공사계약 일반조건’ 제23조 제4항에 따른 적절한 계약금액 조정 신청이 있어야 비로소 이루어진다”(대법원 판결 사건 2004다28825, 2006. 9. 14).

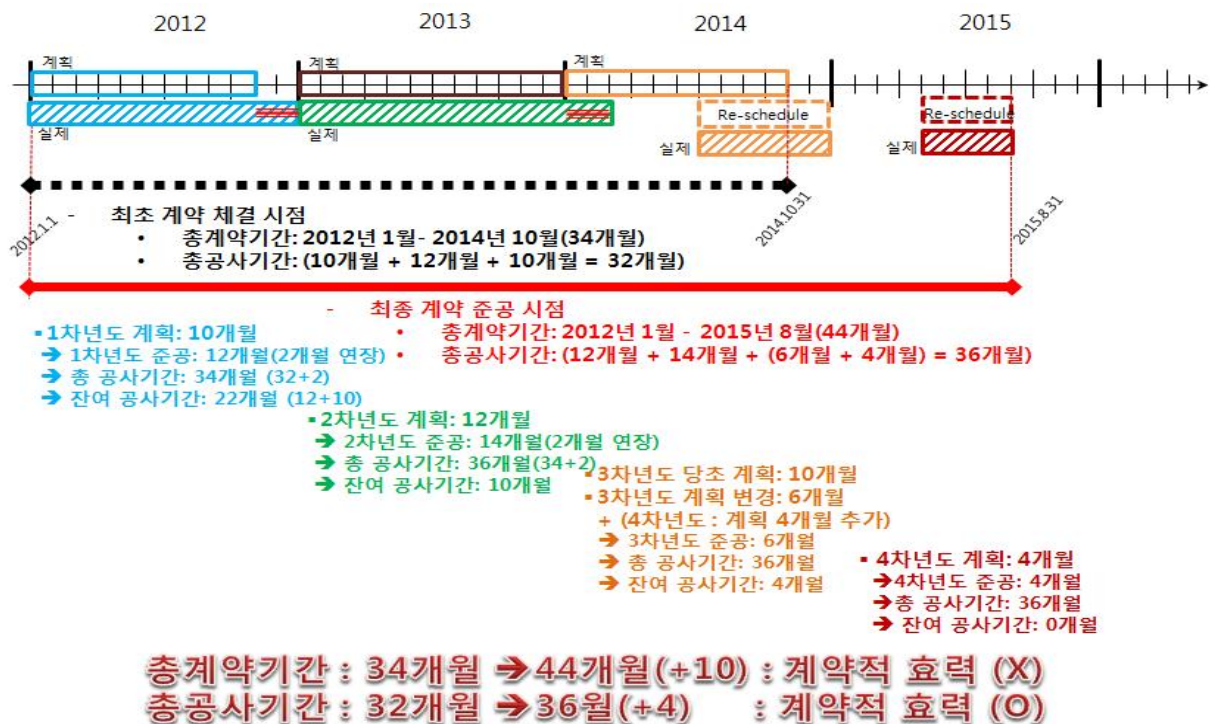
22) “장기계속공사의 경우 계약금액 조정 신청은 전체 공사의 준공 대가 완료 전 또는 차수별 계약의 이행 전이 아닌 당해 차수별 공사의 기성 금액의 지급 전에 하여야 하는 것으로 보는 것이 타당”(광주고등법원, 사건 2009나5420, 2010. 6. 23).

23) 조달청, 계약 법규 질의(접수번호 : 55961), 2009. 7. 16.

따른 추가 비용 보상을 불허하면서 총 계약 기간의 연장분에 대한 추가 비용 부담 주체는 사실상 시공자가 되고 있음.

- <그림 2>와 같이 가정한 사례에서, 시공 계약자는 발주기관으로부터 2012년 1차분 계약과 2013년 2차분 계약에 발생한 총 4개월의 연장분에 대한 조정 신청을 각 차수별 준공 대가의 지급 이전에 조정 신청해야 함.
- 하지만 상당 부분의 잔여 공사 기간이 남은 시점에서 시공자가 우월적 지위를 행사할 수 있는 발주기관을 상대로 이의를 제기한다는 것은 현실적으로 매우 어려움.
- 또한 총 계약 차수가 당초 3차 연도에서 4차 연도로 변경되어 실질적인 계약 연장이 발생하였음에도 불구하고, 앞서 서술한 바와 같이 장기계속공사에서 총괄 계약 기간의 연장분은 계약금액 조정의 청구 대상으로 인정되지 않고 있음.
- 결국, 본 사례에서 시공 계약자는 간접비 및 경비 손실분(10개월)을 그대로 부담해야 하는 불합리한 실정임.

<그림 2> 장기계속공사에서 공기 연장에 따른 비용 보상의 부당한 사례 예시



- 결론적으로 장기계속공사 계약에서 계약적 효력은 차수별 계약에 국한되므로 전체 계약 기간의 연장분에 대한 보상은 인정되지 않고 있으며, 사실상 차수별 계약에서의 연장 부분에 대한 보상 규정도 그 실효성이 상실되어 있는 상황임.



### 3. 대등한 계약 문화의 미정착

#### □ 발주자의 계약적 리스크를 시공자에게 부당하게 전가

- 현재 공공공사에서 발생하고 있는 공기 연장의 상당 부분은 발주자의 귀책사유에 의하여 발생하고 있으나, 그로 인해 소요되는 비용을 부담하는 주체는 계약 상대자인 경우가 대부분임.
- 특히, 공기 연장의 가장 큰 사유로 지적되고 있는 발주기관의 예산 부족, 사업 계획의 변경, 용지 보상 지연, 민원 발생 등의 문제는 발주자가 부담해야 할 계약적 리스크임에도 불구하고, 이를 부당하게 계약 상대자인 시공자에게 전가시키고 있음.
- 「국가계약법」 제5조에서는 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따른 계약 체결과 신의성실의 원칙에 입각한 계약 이행을 천명하고 있음.
- 즉, 발주기관의 귀책사유로 초래된 추가 비용을 시공자가 부담해야 한다고 주장하는 것은 신의성실의 원칙을 위반하는 것이며, 계약 상대자의 이익을 제한하는 계약의 공정성을 훼손시킨 것임.
- ‘공사계약일반조건’ 제3조 ④에서는 계약 상대자의 계약상 이익을 제한하는 내용이 있는 경우 그 효력이 인정되지 않는 것으로 규정하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 일부 발주기관은 공사의 휴지 기간을 공사 기간에 포함시키지 않는 것으로 규정하거나, 휴지 기간 중 시공자가 추가 비용을 청구하지 않도록 강제화하는 경우도 있음.
- 공사의 휴지 기간은 공사 수행이 어려운 동절기와 하절기 시점으로 제한되어야 하나, 예산 부족으로 인한 공기 연장이나 공사 정지시 간접비 및 경비 보상을 차단하는 편법적인 수단으로 발주기관이 오용하는 사례<sup>24)</sup>도 있음.
- 전체 계약 이행 기간이 아닌 휴지 기간을 제외한 순수 공사 일수를 기준으로 공기 연장과 계약금액의 조정을 판단하는 관행은 시공사 입장에서는 매우 부당한 조치임.

24) 일부 발주기관의 휴지 기간은 연중 150~200일에 이르는 사례도 존재함.

- 독점적이고 우월적인 발주기관의 지위를 이용하여 계약 상대자인 시공자에게 이러한 불리한 계약 조건을 제안하는 것은 그 법적 효력이 부정되어야 함.
- 발주기관은 시공자가 지속적인 거래 관계를 유지하고 원만한 사업 수행을 위해 발주기관이 제시한 불공정한 요구 조건을 거부하기 힘들다는 사실을 악용하고 있음.

## IV. 해외 사례

### 1. 공기 연장에 따른 비용 보상에 관한 해외 사례

#### □ 국제컨설팅엔지니어연맹(FIDIC) 표준계약서

- 해외 공사에서 표준계약서로 통용되는 FIDIC<sup>25)</sup>을 기준으로 공기 연장 및 비용 보상에 대한 규정을 살펴보면 아래와 같음.
- 시공자는 발주자에게 책임이 있는 모든 지연·장애·방해에 해당하는 경우, 시공자의 클레임 제기를 전제로 준공 기한 연장(extension of time for completion)에 대한 권리를 갖는 것으로 규정<sup>26)</sup>하고 있음.
- 공사의 정지(suspension of work)의 결과로 시공자가 작업을 재개함으로 인해 지연 또는 비용을 부담하여야 하는 경우, 시공자는 기한 연장과 소요 비용 지급에 대한 클레임 권리를 보유하는 것으로 규정<sup>27)</sup>하고 있음.
- 특히, 공사의 정지가 84일 이상 지속되는 경우(prolonged suspension), 시공자는 감리자에게 작업 재개를 요청할 수 있으며, 지속된 정지가 전체에 영향을 미치게 된다면

25) 'Federation Internationale Des Ingerieurs-Conseils(FIDIC, International Federation of Consulting Engineers, 국제컨설팅엔지니어연맹)은 국제적으로 가장 인지도가 높은 국제 표준계약서로 활용되는 표준계약 서식을 제공하고 있음.

26) FIDIC Conditions of Contract for Construction(Red Book) 8.4 Extension of Time for Completion [준공 기한의 연장] The Contractor shall be entitled subject to Sub Clause 20.1 [Contractor's Claims] to an extension of the Time for Completion if and to the extent that completion for the purposes of Sub Clause 10.1 [Taking Over of the Works and Sections] is or will be delayed by any of the following causes : a Variation(unless an adjustment to the Time for Completion has been agreed under Sub Clause 13.3 [Variation Procedure]) or other substantial change in the quantity of an item of work included in the Contract, a cause of delay giving an entitlement to extension of time under a Sub Clause of these Conditions, exceptionally adverse climatic conditions, Unforeseeable shortages in the availability of personnel or Goods caused by epidemic or governmental actions, or any delay, impediment or prevention caused by or attributable to the Employer, the Employer's Personnel or the Employer's other contractors on the Site.

27) FIDIC Conditions of Contract for Construction(Red Book) 8.9 Consequences of Suspension [정지의 결과] : If the Contractor suffers delay and/or incurs Cost from complying with the Engineer's instructions under Sub Clause 8.8 [Suspension of Work] and/or from resuming the work, the Contractor shall give notice to the Engineer and shall be entitled subject to Sub Clause 20.1 [Contractor's Claims] to : an extension of time for any such delay, if completion is or will be delayed, under Sub Clause 8.4 [Extension of Time for Completion], and payment of any such Cost, which shall be included in the Contract Price.

시공자는 계약 해지를 통보할 수 있는 권리를 갖는 것으로 규정하고 있음.<sup>28)</sup>

- FIDIC 표준계약서는 발주자의 귀책사유로 공정 차질이 발생하는 경우, 준공 기한의 연장과 투입된 비용과 합리적인 수준의 이윤 보상에 대한 시공자의 권리를 인정함.
- 예를 들어, 발주자가 특정 기한 내에 현장의 접근권 및 점유권을 제공하지 못한 결과로 시공자가 공사 지연과 추가 비용을 부담해야 되는 경우, 시공자는 준공 기한의 연장 권리와 함께 계약금액에 포함되는 비용 및 합리적인 수준의 이윤에 대한 보상 권리를 갖도록 규정<sup>29)</sup>하고 있음.
- 이와 같은 발주자의 귀책사유로 준공 기한의 연장과 시공자의 이윤을 포함한 비용 보상까지 인정되는 관련 조항<sup>30)</sup>은 도면 및 지시의 지체, 시공 기준 설정의 오류, 시험의 지체, 준공 시험의 간섭, 공사 중지에 따른 권한 등이 있음.
- 다만, 이러한 시공자의 권한을 확보하기 위해서는 시공자가 클레임 제기 절차 및 규정<sup>31)</sup>을 준수해 발주자측 엔지니어에게 통보해야 하는 의무가 있다고 규정하고 있음.

## □ 미 육군 공병대(US Army Corps of Engineers)

- 미국 정부는 단위 시설물 건설 사업에 대한 전체 예산을 편성한 후 집행하는 것을 원칙(full funding policy)으로 규정<sup>32)</sup>하고 있음.
- 미 육군 공병대가 주도하고 있는 군사 시설물의 건설 사업 또한 전체 예산을 신청하는 것을 원칙으로 하되, 예산 한도를 회피하는 수단으로 사업을 분절하는 행위(Project Splitting)를 위법한 것으로 규정<sup>33)</sup>하고 있음.

28) FIDIC Conditions of Contract for Construction(Red Book) 8.11 Prolonged Suspension [지속된 정지] : If the suspension under Sub Clause 8.8 [Suspension of Work] has continued for more than 84 days, the Contractor may request the Engineer's permission to proceed. If the Engineer does not give permission within 28 days after being requested to do so, the Contractor may, by giving notice to the Engineer, treat the suspension as an omission under Clause 13 [Variations and Adjustments] of the affected part of the Works. If the suspension affects the whole of the Works, the Contractor may give notice of termination under Sub Clause 16.2 [Termination by Contractor].

29) FIDIC Conditions of Contract for Construction(Red Book) 2.1 If the Contractor suffers delay and/or incurs Cost as a result of a failure by the Employer to give any such right or possession within such time, the Contractor shall give notice to the Engineer and shall be entitled subject to Sub Clause 20.1 [Contractor's Claims] to : an extension of time for any such delay, if completion is or will be delayed, under Sub Clause 8.4 [Extension of Time for Completion], and payment of any such Cost plus reasonable profit, which shall be included in the Contract Price.

30) FIDIC Conditions of Contract for Construction(Red Book) 1.9 Delayed Drawings or Instructions, 4.7 Setting Out, 7.4 Testing, 10.3 Interference with Test on Completion, 16.1 Contractor's entitlement to Suspend Work.

31) FIDIC Conditions of Contract for Construction(Red Book) 20.1 Contractor's Claims.

32) Office Of Management And Budget(August 2012), Circular No. A - 11, 31.5 [Full Funding] Specifically, requests for procurement programs must provide for full funding of the entire cost. In addition, requests for construction programs must provide for full funding of the complete cost of construction.

- 미 육군 공병대의 공사 중지와 관련한 계약 조항<sup>34)</sup>에서 발주자측 계약 담당자에 의해 야기된 공사의 중지·지체·방해에 대해서는 계약금액을 조정토록 규정하고 있음.
- 특히, 군사기지 내에서 수행되는 시설물 건설의 특성을 반영하여 계약 특기 사항에 대한 규정<sup>35)</sup>에서는 군사 훈련 등으로 공사가 10일 이상 중지될 경우 공사 기간의 연장 및 계약금액의 조정을 인정하고 있음.
- 미 육군 공병대는 계약 이행 기간의 연장과 그에 따른 직접비, 현장 간접비(Field Overhead), 일반관리비(General & Administrative Expense), 이윤 등을 계약 당사자 간의 협상 방식을 통해 결정하고 있으며, 협상의 투명성·공정성·객관성 등을 확보하기 위해 계약 담당자가 협상 준비와 결과 등을 문서화하는 것을 의무화하고 있음.
- 시공자는 공기 연장 관련 클레임 청구시 네트워크 분석 체계(Network Analysis System) 기반의 공정표를 기준으로 분석한 공기 연장 일수와 현장에 투입된 관리 인력에 대한 월급 명세서(Pay Slip) 등의 근거 자료가 포함된 제안서를 제출함.
- 계약 담당관은 독립된 정부기관의 견적(Independent Government Estimate), 가격 정보지, 내부 기록, 실적 자료 등을 참조하여 계약자가 제출한 제안서상에 주요한 비용 항목에 대한 분석을 실시한 후, 계약금액의 조정 목표치를 사전에 문서화한 자료(Prenegotiation Objective Memorandum)를 작성하여 협상에 임함.
- 계약 담당관은 협상을 통한 계약 변경 조치에 대한 협상 경과와 결과 등을 정리한 사후 협상 보고 문서(Post Negotiation Memorandum)를 작성하여 관할 책임자의 승인을 득해야 함.

33) Army Regulation 415-15, Army Military Construction and Nonappropriated-Funded Construction Program Development and Execution, Project, [Project Splitting] Programming a project in separate increments solely to reduce the project Programmed Amount (PA) below an approval threshold or a construction appropriation ceiling amount, which would result in programming an other-than complete and usable facility. (Project splitting is a statutory violation. See 10 USC 2801).

34) Contract Clauses 52.242-14 [Suspension of Work] (b) If the performance of all or any part of the work is, for an unreasonable period of time, suspended, delayed, or interrupted (1) by an act of the Contracting Officer in the administration of this contract, or (2) by the Contracting Officer's failure to act within the time specified in this contract (or within a reasonable time if not specified), an adjustment shall be made for any increase in the cost of performance of this contract (excluding profit) necessarily caused by the unreasonable suspension, delay, or interruption, and the contract modified in writing accordingly.

35) Special Contract Requirements, 31. [Special Conditions For Commencement, Prosecution, And Completion Of Work] If the number of days the contractor's work on the construction site is suspended due to military alerts or special operations exceeds ten (10) working days per year of the contract duration, the first ten (10) working days shall be treated as stated in the preceding paragraph. For the number of days of suspension in excess of ten (10) working days, the time for completing the contract work shall be extended in accordance with the contract clause entitled "Default (Fixed-Price Construction)" and the contract amount shall be adjusted in accordance with the contract clause entitled "Suspension Of Work."

## □ 미국 주교통국(US State Department of Transportation)

- 미국 주정부 산하 교통국(Department of Transportation)을 대상으로 실시한 공기 연장 및 비용 보상에 대한 설문 결과<sup>36)</sup>를 살펴보면, 거의 모든 주교통국은 발주기관의 귀책사유로 발생한 공기 연장시 계약금액의 조정을 인정하고 있음.
- 총 26개 주의 교통국을 대상으로 한 설문 결과, 메인주를 제외한 나머지 25개 주교통국은 시공자의 공기 연장에 대한 비용 보상을 청구한 경험을 보유하고 있는 것으로 나타남(<표 12> 참조).
- 주교통국이 시공 계약자의 공기 연장에 따른 추가 비용 보상 청구를 경험한 연평균 빈도가 10회 이상이라고 응답한 비중이 30.8%로 가장 많은 것으로 조사됨.

<표 12> 미국 주정부 교통국의 공기 연장에 따른 비용 보상 조사 결과

지난 10년 간 시공 계약자가 공기 연장에 따른 추가 비용 보상을 청구한 연평균 빈도	응답	
	주교통국 수	비율
없음	1	3.8%
1회	5	19.2%
2~5회	6	23.1%
5~10회	6	23.1%
<b>10회 이상</b>	<b>8</b>	<b>30.8%</b>
계	26	100.0%

자료 : National Cooperative Highway Research Program Synthesis 315 Survey(2006).

- 설문에 응답한 주교통국의 절반 이상은 시공 계약자가 제출한 기록을 검사하거나 추가 비용 보상에 대한 요청을 평가하기 위해 민간 전문 기관을 활용하고 있음.
- 설문에 응답한 총 26개의 주교통국 중 15개 기관은 민간 회계 기업이나 전문 컨설턴트를 활용하고 있으며, 그 활용 비중은 57.7%로 나타남.
- 주교통국이 발주한 공사를 수행하는 시공자를 대상으로 실시한 설문 조사 결과, 다수의 시공자가 공기 연장에 따른 비용 보상을 청구하고 있는 것으로 파악됨.
- 설문 조사에 응한 총 9개의 시공자 모두 주교통국의 귀책사유로 인해 발생한 공기 연장에 따른 계약 기간의 연장을 청구한 경험이 있는 것으로 나타남.

36) National Cooperative Highway Research Program Synthesis 315, Compensation for Contractors' Home Office Overhead, Transportation Research Board for the National Academies, 2003, Appendix A, B, & C, pp.23~39, [www.TRB.org](http://www.TRB.org).

- 총 9개 설문 응답 시공사 중 7개 업체(77.8%)가 공기 연장에 따른 추가 비용 보상을 청구하고 있다고 답변함.

## 2. 시사점

- FIDIC 표준계약서에는 발주자의 귀책사유로 인한 공정 차질이나 공사 정지가 지속될 경우, 준공 기한의 연장과 투입된 비용뿐만 아니라 합리적인 수준의 이윤 보상에 대한 시공자의 권리를 인정함.
- 다만, 이러한 시공자의 권리는 시공자의 클레임 제기를 전제로 확보될 수 있는 것으로 규정하고 있음.
- 미국 정부의 공공기관에서는 국내 장기계속공사 계약과 같이 차수별 예산 배정과 계약관리의 집행 규정은 없으며, 총액 편성(full funding)의 원칙이 준수되고 있음.
- 해외 공사에는 기본적으로 단위 사업에 대한 전체 예산을 확보한 후 집행하는 것이 보편적임.
- 미 육군 공병대의 경우, 공사 기간 연장에 따른 간접비 및 경비 보상 방식은 계약 당사자간의 협상에 의하여 계약금액의 조정이 이뤄지고 있음.
- 발주자의 귀책사유로 인한 공기 연장과 그에 따른 계약금액의 조정은 입찰 시점에서 시공자가 예상하지 못했던 비용에 대한 보상 개념으로 이해할 수 있음.
- 국내 현실과 대조적으로 미국 주교통국이 발주한 도로 건설 사업에서는 발주기관의 귀책사유로 발생한 공기 연장에 대하여 시공자의 손실 비용 청구와 그 배상이 상당히 보편화되어 있음.
- 그 배경으로는 발주자의 우월적 지위 남용을 지양하며 시공 계약자의 클레임 제기가 국내에 비해 활발한 계약 문화 등을 꼽을 수 있음.
- 상기 시사점 등을 바탕으로 다음 5장에서는 공공공사 공기 연장 실태의 개선 방안을 제시하고자 함.

## V. 공공공사 공기 연장 실태의 개선 방안

### 1. 단기 개선 방안 : 공기 연장에 따른 계약금액 조정의 개선

#### □ 총사업비관리지침 개정 : 자율조정 항목으로 공기 연장의 간접비 및 경비 보상

- 총사업비관리제도의 도입 취지라 볼 수 있는 재정 지출의 효율성을 제고하기 위해서라도 총사업비의 증액을 억제하는 수단으로만 남용되고 있는 현행 총사업비관리지침의 관련 규정 개정이 요구됨.
- 조정 요건이 충족되었음에도 선례 부재와 예산상의 이유 등으로 발주기관이 계약금액을 조정하지 않는 부당 사례를 막기 위해 총사업비관리지침에 명문화가 필요함.
- 총사업비관리지침은 현실적으로 발생하고 있는 공기 연장에 따른 계약금액의 자율적인 조정이 허용되도록 <표 13>과 같이 관련 조항을 개정할 필요가 있음.

<표 13> 총사업비관리지침의 개정(안)

현 행	개정(안)
제100조(자율조정 항목) ① (생략) 1~7. (생략)	제100조(자율조정 항목) ① (현행과 같음) 1~7. (현행과 같음) 8. 공기 연장 등 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정이 필요한 경우(추가)

- 현행 총사업비관리지침<sup>37)</sup>에서 물가 변동으로 인한 공사 계약금액의 변경을 인정하고 있는 것처럼, 공사 기간의 변동과 같은 기타 계약 내용의 변경에 따른 계약금액의 조정도 인정하는 것이 마땅함.
- 현행 국가 계약 법규 등에서 규정하고 있는 물가 변동에 따른 계약금액 조정은 공사 기간의 장기화로 인한 물가 등락을 반영하여 부실 시공의 방지 및 품질 확보로 국민의 생명과 안전을 도모하고자 운용하는 제도임.
- 발주기관의 귀책사유로 발생하는 공사 기간의 변동에 따른 시공자의 간접비 및 경비에 대한 계약금액 조정도 이와 같은 물가 변동으로 인한 계약금액 조정과 유사한 방식으로 신청 및 지급이 가능할 수 있음.

37) 제100조(자율조정 항목) ① 공사비 중 자율조정 항목은 다음 각호에서 정하는 바와 같다. 1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제64조의 규정에 따라 물가 변동으로 인해 공사 계약금액의 변경이 필요한 경우. - 이하 생략 -

- 공기 연장에 따른 간접비 및 경비의 실비 정산과 관련해 발주기관과 시공 계약자의 행정 업무 부담을 줄이는 동시에 분쟁을 최소화하기 위해 필요시 현행 물가 변동 실무를 처리하는 외부 계약 및 원가관리 전문기관을 활용할 수 있을 것임.
- 추가적으로 현행 총사업비관리제도 하에서 발주자의 자율조정 한도(최종 낙찰가의 10%)는 물가 변동, 설계변경, 법정 경비 등의 지출로 인해 소진되는 경우가 많다는 의견<sup>38)</sup>이 있으므로, 이에 대한 실효성을 확보하기 위한 후속 대책도 필요함.
- 단순히 공기 연장에 따른 계약금액의 조정을 자율조정 항목으로 추가하는 것만으로는 제도 보완의 실효성을 담보하기 어려울 수 있으므로, 제도 개선 추진시 자율조정 항목의 실제적 집행 실적에 대한 조사 후 제도 보완이 수반되어야 할 것임.
- 집행 실적 조사 결과, 자율조정 금액이 부족하다면 현행 최종 낙찰가의 10%로 규정된 한도를 공사 기간 및 공사 규모 등에 따라 탄력적으로 조정할 필요가 있음.

#### □ ‘공사계약일반조건’ 개정 : 공기 연장에 따른 계약금액 조정 청구 시점의 보완

- 현행 장기계속공사 계약에서 공기 연장에 따른 간접비 및 경비에 대한 조정 신청 시점을 기존의 차수별 준공대금 수령 이전에서 최종 차수의 준공대금 신청 이전으로 개정하는 것이 필요함.
- 현행 ‘공사계약일반조건’ 제26조는 장기계속공사 계약의 경우 공기 연장에 따른 계약금액의 조정 시점을 차수별 준공 대가 수령 이전으로 제한하고 있어, 총괄 계약 기간의 연장(예 : 3차 ⇒ 5차 연도)이 발생한 경우에도 각 차수별 청구 효력의 종기(終期) 시점이 경과한 경우 보상 권리를 부정하고 있음.
- 예산 부족, 계획 변경, 민원 등의 문제로 불확실성이 높은 장기계속공사의 경우 공기 연장의 실제적인 파급 효과는 대부분 사업의 완료 시점에서 발생하므로 계약금액의 조정 시점을 각 차수별 준공 대가의 수령 전으로 제한하는 것은 부당한 측면이 있음.
- 계약 당사자간의 신뢰성을 보호하고 거래의 안전성을 확보한다는 측면에서 공기 연장 발생시 시공 계약자가 계약금액을 조정하는 적법한 절차를 따라야 하는 원칙은 준수되어야 할 것이나, 시공 계약자의 보상 권리를 지나치게 제약하는 규정은 개선

38) 박용석, 차기 정부의 건설 정책 과제, 한국건설산업연구원 연구보고서, 2012. 9, p.143.



의 여지가 있음.

- 단년도 예산주의의 원칙에 입각한 장기계속공사라 하더라도, 발주기관의 귀책사유에 의한 공기 연장에 대한 보상은 총괄 계약의 관점하에서 평가되고 지급되는 것이 마땅할 것으로 판단됨.
- 장기계속공사 계약과 계속비공사 계약의 형평성을 확보한다는 측면에서도 장기계속공사 계약에서 공기 연장에 따른 간접비 및 경비 청구 신청 시점을 최종 차수의 준공 대가 이전으로 조정하는 것이 필요함.
- 공기 연장에 따른 시공자의 간접비와 경비에 대한 계약금액의 조정 시점을 보완하기 위한 ‘공사계약일반조건’의 개정안은 <표 14>와 같음.

<표 14> ‘공사계약일반조건’의 개정(안)

현 행	개정(안)
제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ①계약담당공무원은 공사계약에 있어서 제20조 및 제22조의 규정에 의한 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.	제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 1. 계약담당공무원은 공사계약에 있어서 제20조 및 제22조의 규정에 의한 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.(현행과 같음). 2. 계약 상대방은 준공대가(장기계속계약의 경우에는 최종 차수의 준공대가) 수령 전까지 계약금액 조정신청을 하여야 한다. (추가)
제26조(계약기간의 연장) ①~④ (생략) ⑤계약 상대방은 제40조의 규정에 의한 준공대가(장기계속계약의 경우에는 각 차수별 준공대가) 수령 전까지 제4항에 의한 계약금액 조정신청을 하여야 한다.	제26조(계약기간의 연장) ①~④ (생략) ⑤계약 상대방은 제40조의 규정에 의한 준공대가(장기계속계약의 경우에는 최종 차수의 준공대가) 수령 전까지 제4항에 의한 계약금액 조정신청을 하여야 한다. (개정)

#### □ 단위사업의 총예산 확보 : 진행 중인 장기계속공사를 계속비공사로 전환

- 단위사업 집행의 효율성을 확보하기 위해서 전체 공사분에 대한 예산 확보는 필수적

인 전제 사항이 되므로, 현재 진행 중인 장기계속공사 중 계속비공사로의 전환이 가능한 사업의 경우 가급적 조기에 전환하는 정책이 필요함.

- 장기계속공사의 차수별 계약 및 집행 원칙 하에서는 발주자의 우월적 지위 남용이 반복될 개연성이 높으며, 발주자 귀책사유로 인해 발생하는 공기 연장과 계약금액 조정과 관련한 계약 당사자간의 마찰과 분쟁도 지속될 수밖에 없음.
- 후속 차수의 계약분이 남아 있는 상태에서 계약적으로 ‘을’의 위치에 있는 시공자가 차수별 계약의 준공금액을 지급 받기 이전에 당해 차수의 분쟁 요소를 제기하고 해결한다는 것은 현실적으로 무리가 따르는 동시에 계약 주체간의 갈등과 전체 공사의 수행 차질까지 감수해야만 하는 위험한 시도로 볼 수 있기 때문임.
- 총사업비의 변동 가능성이 낮거나 사업 전체가 완성되지 않으면 시설물 운영이 불가능한 장기계속공사는 최우선적으로 계속비공사 계약으로 전환하는 방안에 대한 검토가 필요함.<sup>39)</sup>
- 용지 보상이 완료되거나 사업 계획이 구체화되어 총사업비가 확정된 것으로 볼 수 있는 사업은 계속비공사 계약으로 전환이 가능함.
- 또한 기능성, 경제성 측면 등에서 사업 전체가 완성되지 않으면 시설물 운용이 될 수 없으며 공기 연장에 따른 추가 재정 부담이 큰 대형 국책사업인 댐, 발전소 등의 단일 토목 공사는 계속비공사로 조기 전환하여 적기 준공은 물론이고 공기 단축을 도모할 수 있어야 함.

## 2. 중장기 개선 방향

- 현재 공공공사에 만연되어 있는 공기 연장을 근본적으로 방지하고 공기 연장과 관련된 분쟁을 미연에 차단하기 위해서 중장기적 관점에서 모색할 수 있는 향후 과제를 제안하고자 함.
- 공공공사의 공기 연장을 최소화해서 국가 재정이 효율적으로 계획되고 집행되기 위해서는 중장기 개선 방향에 관련 제도 개선뿐만 아니라 기존의 업무 관행과 계약 문화의 혁신도 포함되어야 함.

39) 박용석, “장기계속공사의 계속비 공사 전환”, 차기 정부의 건설 정책 과제, 한국건설산업연구원, p.141.

## □ 총액 편성 원칙의 예산 수립 및 집행 : 계속비공사 계약의 의무화

- 재정 집행의 효율성 제고와 예산 절감을 도모하기 위해서 총액 편성(full funding)을 원칙으로 하는 계속비공사의 의무화가 필요하며, 장기계속공사의 적용 범위를 최소한으로 제한하는 것이 필요함.
- 계속비 예산안 편성은 「국가재정법」의 개정<sup>40)</sup>을 통하여 총액 편성의 개념을 대규모 개발사업에 한정하여 도입한 것이라고 평가할 수 있으며, 향후 공공공사에서 계속비 공사 계약의 발주가 확대될 것으로 기대됨.
- 하지만 이미 발주된 장기계속공사 사업이 더 많고 정부 재정 여력이 부족한 상황 등을 고려할 때, 장기계속공사 사업에서의 예산 부족으로 인한 공기 연장 문제는 당분간 지속될 개연성이 높음.
- 최적의 공정 계획이 아니라 배정된 예산에 따라 공사 물량을 소화하는 국내 고유의 장기계속공사 계약 방식에서는 선진화된 공정관리의 필요성이 매우 낮으며, 해외 시장 진출을 노리는 다수의 건설기업의 공정관리 역량 제고에도 기여할 수 없음.
- 국내 건설시장이 개방된 현 상황에서 장기계속공사 계약의 부당함에 대하여 해외건설기업이 소송을 제기한다면 이는 국가적 손실로 이어질 수 있음.

## □ 발주기관별 공기 연장에 따른 간접비 및 경비에 대한 계약금액 조정 지침 수립

- 기존 제도 개선의 실효성을 확보하기 위해서는 앞서 살펴본 관련 제도 및 계약 규정 등의 기반 환경의 보완과 세부 관련 지침의 제정도 필요할 것으로 판단됨.
- 발주기관의 예산 부족 등으로 공기가 연장되는 경우, 사업 및 현장 특성 등이 반영된 합리적인 현장 유지 및 관리 인력의 배치 기준을 정립하는 것이 요구됨.
- 일부 발주기관은 공기 연장 또는 공사 중지 기간의 인력 배치와 관련된 자체 지침을 보유하고 있으나, 현실적으로 투입되는 적정 기준이 아니라 과소한 수준으로 평가되고 있는 관련 지침은 개선되어야 함.

40) 제39조(대규모 개발사업 예산의 편성) ②기획재정부 장관은 제1항에 따른 대규모 개발사업에 대하여는 같은 항에 따른 요구에 따라 단계별로 해당 연도에 필요한 예산안을 편성하여야 한다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 전체 공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 경우에는 그 사업이 지연되지 아니하도록 계속비로 예산안을 편성하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2012. 3. 21> 1. 국가 기간교통망 구축을 위하여 필수적인 사업, 2. 재해 복구를 위하여 시급히 추진하여야 하는 사업, 3. 공사가 지연될 경우 추가 재정 부담이 큰 사업, 4. 그 밖에 국민편익, 사업 성격 및 효과 등을 고려하여 시급히 추진할 필요가 있는 사업[시행일 : 2014. 1. 1].

- 당해 시설물에 경험과 전문성을 보유한 발주기관별로 공기 연장 발생시 현장 유지 및 관리 인력의 배치에 관한 현실성 있는 배치 기준을 수립하여 공사 착공 시점 전후에 계약 당사자인 시공자와 협의하는 과정이 필요함.
- 이는 차후 발생할 수 있는 공기 연장에 기인한 간접비 보상 분쟁을 사전에 차단하거나 최소화하는 데 도움이 될 수 있을 것임.

#### □ 공공공사의 민간 선투자 활성화를 위한 대책 마련<sup>41)</sup>

- 정부는 2009년에 도입된 민간선투자제도 추진 실적이 금융비용 과다와 제도에 대한 낮은 인지도 등으로 건설업체의 참여가 미흡하다고 판단해 2012년 6월에 민간 선투자의 인센티브 수준을 상한 조정<sup>42)</sup>한 바가 있음.
- 하지만 건설산업의 상황이 어려운 현 시점에서 이러한 인센티브 수준의 상향 조정만으로는 민간선투자제도의 활성화가 이루어지기에는 역부족이라고 판단함.
- 사회간접자본 시설물의 조기 준공을 통한 사회 편익을 조기에 실현하고 재정 투자 지연에 따른 사업비 증가를 억제해 예산 절감을 달성하기 위해서는 민간선투자제도의 활성화 대책이 필요함.
- 장기계속공사로 수행 중인 사업 가운데 총사업비가 확정되고 해당 시설물의 적기 완공 및 재원 조달 가능성이 높은 사업에 대해서는 민간 선투자를 허용할 필요가 있음.
- 정부가 책임지고 있는 부지 매입비, 건설 보조금 등에 대한 재정이 확보되지 않아서 공기 지연이 우려되는 민간 투자 사업인 경우에는 재정 투자 부문에 대한 민간 선투자의 허용을 검토할 필요가 있음.
- 계속비공사의 연부액 전액을 확보하기 위해서는 예산 당국(기획재정부)과 실행 당국(국토교통부) 간의 긴밀한 업무 협조가 필수적인데, 이를 위해서는 협의체와 같은 조직을 설치하는 것을 검토할 수 있을 것임.

#### □ 사업관리 점검 프로세스의 도입과 전문가 참여

- 현행 총사업비관리제도는 ‘예비타당성조사 → 타당성조사 → 기본 및 실시 설계 →

41) 박용석, 경제 및 사회 발전 지원을 위한 SOC 투자 정책 방향, 한국건설산업연구원, 2012. 10. 15, pp.28~29의 일부 내용을 참조하여 작성함.

42) 선투자의 인센티브 수준을 ‘3년물 국고채 수익률 평균값과 5% 중 큰 값’에서 ‘금융비용을 보전하는 수준으로 인상하되, 최대 6%까지 지원’키로 함.

입·낙찰 → 시공'의 각 단계별로 총사업비 관리가 수행되어 예산 낭비를 방지하는 일부 긍정적인 효과를 거두고 있지만, 경직적인 제도 운영에 따른 총괄적인 사업 차원의 효율성을 제고하지 못한다는 비판<sup>43)</sup>도 있음.

- 예산 배정의 문제 등으로 사업 기간이 늘어나 총사업비 증가로 이어지는 사태를 근본적으로 차단하지 못하는 한계에 직면해 있음.
- 또한, 예비타당성조사(기획재정부), 타당성조사(중앙관서), 기본 및 실시 설계(발주처), 입·낙찰(조달청) 등 각 단계별로 상이한 조직이 수행하는 구조로서 일관성이 부족하며 관리 주체의 전문성이 취약한 부분에 대한 보완과 지원이 요구됨.

- 영국의 관문심사제도(gateway review)와 같이 총괄적인 관점에서 사업 단계별 점검 프로세스<sup>44)</sup>를 도입해서 공공 사업의 효율성을 향상시키고 궁극적으로 공기 연장을 사전에 방지하도록 사업관리 점검 프로세스 도입이 필요함.
- 영국의 관문심사제도는 제시된 심사 항목에 대한 발주자의 자체 평가를 수행한 후, 해당 사업 분야의 전문가가 제3자의 위치에서 해당 사업을 검증하고, 그 검증 결과에 따라 해당 사업이 다음 단계로 진행하는 것을 승인함.
- 국내에서도 사업의 내·외부 전문가나 전문 조직이 사업 단계별 점검 프로세스에 참여해 해당 사업을 검증하고 평가하는 것이 필요함.

## □ 상호 호혜적 계약관리 문화 정착과 대안적 분쟁 해결 제도의 활성화

- 수직적 관계의 후진적 관행에서 탈피하여 발주자와 계약자가 동등한 위치에서 상호 호혜적인 계약관리 문화를 정착시키려는 발주기관의 인식 전환과 건설업체의 능동적인 권리 주장이 필요함.
- 발주기관을 상대로 한 클레임 제기가 불손한 행위로 간주되는 관행과 문화가 지속되어 왔음.
- 시공자는 공기 연장에 따른 비용 보상을 청구해야 하는 본연의 임무를 가지므로, 시

43) 박용석 외, 총사업비관리제도의 현황과 실태 조사, 국토해양부, 2011. 3, pp.41~49.

44) 주요 단계별 점검 프로세스는 Gateway 0(해당 프로그램의 성과 달성 가능성 등의 전략적 평가), Gateway 1(해당 사업의 투자 가치적 관점에 사업 정당성 평가), Gateway 2(시행 전략의 적정성 평가), Gateway 3(해당 사업의 경제성, 추진 계획의 적합성 등의 평가), Gateway 4(프로젝트 종료 후 성과 평가 및 운영 준비에 대한 사전 평가), Gateway 5(운영 검토와 편익의 실현성 평가)로 구성되어 있는데, 총 197개에 이르는 총괄적인 점검 사항을 검토하는 방식으로 수행됨. 특히, 관문 심사는 발주자의 업무를 감사하는 성격이 아니며, 자발적인 참여 환경 하에서 진행되는 특징이 있음. 공공 사업의 비용 절감뿐만 아니라 모범 사례 전파, 사업관리 역량 개발 등 발주자의 역량을 강화시키는 주요 성과가 있는 것으로 평가되고 있음.

공자가 스스로 적극적인 권리를 주장할 필요가 있음.

- FIDIC 표준계약서와는 대조적으로 국내 ‘공사계약일반조건’에서는 시공자의 클레임 제기 권한과 통보 의무 기간 등을 규정하고 있지 않음.
- 우리나라 ‘공사계약일반조건’의 분쟁 해결에 대한 규정<sup>45)</sup>에서는 계약당사자간의 분쟁은 협의로 해결하거나 법원의 판결 또는 중재에 따른다는 원칙만을 제시할 뿐, 시공자의 이의제기에 대한 구체적인 절차와 기한 등이 제시되어 있지 않음.
- 시공자의 권리 주장과 옹호가 적시에 일어날 수 있도록 시공자의 이의제기에 대한 권한과 구체적인 절차 및 기한 등이 계약 조건상에서도 명문화될 필요가 있음.
- 법원 이외의 공정하고 중립적인 제3의 조정자가 개입해 공기 연장과 계약금액의 조정과 관련된 분쟁을 해결하도록 하는 조정 및 중재 등의 대안적 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution) 제도의 활성화가 필요함.
- 공공공사에 만연해 있는 공기 연장에 관련된 분쟁을 많은 시간과 비용이 소요되는 소송과 정식 재판에만 의지할 경우, 계약 당사자간의 갈등과 비용 손실이 심각할 수 있기 때문임.
- 궁극적으로는 공기 연장에 따른 간접비 및 경비 지출을 최소화할 수 있도록 발주기관과 계약자 간의 협의와 조정이 원만이 수행될 수 있는 협력적 관계 구축이 요구됨.
- 이를 위해 해외 선진 발주기관에서 활용하고 있는 계약 당사자간의 파트너링 방식을 도입하는 방안도 고려할 수 있는데, 사업 참여 주체가 공기 연장과 관련한 갈등과 불공정한 거래 관행을 사전에 차단하는 효과를 기대할 수 있음.

이영환(연구위원 · [yhlee@cerik.re.kr](mailto:yhlee@cerik.re.kr))

김원태(연구위원 · [wontkim@cerik.re.kr](mailto:wontkim@cerik.re.kr))

45) ‘공사계약일반조건’ 제51조(분쟁의 해결) ① 계약의 수행 중 계약당사자간에 발생하는 분쟁은 협의에 의하여 해결한다. ② 제1항의 규정에 의한 협의가 이루어지지 아니할 때에는 법원의 판결 또는 「중재법」에 의한 중재를 통해 해결한다.