

대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전 방안

2004. 12.

이상호·두성규·백성준

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약	i
I. 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
II. 대형 국책사업의 공기지연 사례와 원인 분석	3
1. 대형 국책사업 현황	3
2. 대형 국책사업의 일반적인 추진 절차	6
3. 대형 국책사업의 공기지연 사례	9
4. 대형 국책사업의 공기지연 원인 분석	10
III. 대형 국책사업의 공기지연에 따른 손실비용 추정	15
1. 손실비용의 개관	15
2. 사회경제적 손실비용과 건설업체의 손실비용	17
(1) 손실비용의 개념	17
(2) 공기지연에 따른 건설업체 손실보전 기준 및 방법	18
3. 사례 분석	24
(1) 경부고속철도 공기지연으로 인한 손실비용 (국회 건설교통위원회, 2003년 8월)	42
(2) 서울외곽순환도로 공기지연으로 인한 손실비용(2004년 5월)	52
4. 공기지연에 따른 손실비용 추정 시뮬레이션	27
(1) 건설업체의 공기지연에 따른 손실과 보상	27
(2) 시뮬레이션에 의한 비용 추정	31
5. 시사점	36
(1) 실비 보상원칙에 입각한 합리적 보상체계 확립	38
(2) 발주기관의 태도 변화와 제3자 기관의 역할 강화	37
(3) 책임감리의 역할 강화	38

IV. 공기지연에 따른 건설업체의 합리적 손실보전 방안	39
1. 관련 법령 및 제도 개관	39
(1) 공기지연 사유	9
(2) 법령상의 관련 규정	40
(3) 손실의 산정기준	42
2. 손실보전제도의 문제점	46
(1) 간접노무비산정의 문제점	47
(2) 경비산정의 문제점	47
(3) 일반관리비산정의 문제점	48
3. 건설업체의 손실보전을 위한 제도개선 방안	48
V. 민원 관련 법령 및 실시협약의 재검토	51
1. 대형 국책사업과 민원 대책의 중요성	51
2. 민원관련 법령 및 실시협약 조항의 재검토	52
(1) 관련 법령 및 계약상의 민원규정 검토 필요성	52
(2) 국가계약법령	53
(3) 「건설기술관리법」 시행령	54
(4) 서울시 공사계약특수조건	54
(5) 각종 실시협약	55
(6) 소결	60
3. 현행 민원처리제도의 문제점	60
(1) 관련 법령상의 민원규정과 문제점	61
(2) 민원 발생사유와 처리방향에 따른 문제점	62
(3) 민원처리의 원칙과 실제 적용상의 문제점	65
(4) 불가항력에 따른 위험배분 관련 문제점	67
(5) 손실보상의 한계	70
(6) 소결	77
VI. 민원으로 인한 건설업체 손실의 합리적 보전방안	79
1. 민원의 정의 및 처리절차 규정의 정비	79
(1) 민원관련 조항의 신설(제1안)	79
(2) 불가항력 사유에 민원 포함(제2안)	88
2. 분쟁해결조항의 개선	82

VII. 결론	85
참고문헌	87
Abstract	89

<표차례>

<표 II- 1>	부처별 건설관련 국가 주요사업 현황	3
<표 II- 2>	재원조달 형태별 총사업비 추계 및 비중	4
<표 II- 3>	공종별 총사업비 비중	5
<표 II- 4>	4대 대형국책사업의 연차별 건설투자비 규모	6
<표 II- 5>	주요 재정사업의 사업 계획, 사업비 및 사업 기간 변경 사례	10
<표 II- 6>	사회적 갈등의 원인 분류	11
<표 III- 1>	사회경제적 손실비용과 건설업체 손실비용 비교	17
<표 III- 2>	공사원가계산서	9
<표 III- 3>	2004년 공사원가계산 제비율 적용기준(1) 간접노무비, 기타경비, 안전관리비	20
<표 III- 4>	2004년 공사원가계산 제비율 적용기준(2) 보험료, 퇴직공제부금비, 환경보전비, 일반관리비	21
<표 III- 5>	시공사 현장 투입인원 현황	24
<표 III- 6>	경부고속철도의 손실비용 추정액	22
<표 III- 7>	서울외곽순환고속도로 사업시행 전과 후의 운행비용 및 연료소모량 비교	26
<표 III- 8>	서울외곽순환도로 공기지연으로 인한 손실액	26
<표 III- 9>	공사중단으로 인해 발생한 손실항목 및 내용	28
<표 III- 10>	공사기간 연장에 따른 간접비용 산정사례	30
<표 III- 11>	연장기간 동안의 잔여공사금액 산정	32
<표 III- 12>	공기지연으로 인한 도로건설 현장의 비용증가 내역	33
<표 III- 13>	간접노무량 및 노무비 산출	34
<표 III- 14>	공기지연으로 인한 도로건설 현장의 비용증가 시뮬레이션	34
<표 III- 15>	간접노무량 변화에 따른 비용 분석	35
<표 IV- 1>	간접노무비율	34

<그림차례>

<그림 Ⅲ- 1> 공기지연에 따른 사회적 손실	1
---------------------------------	---

요 약

제1장 서론

- 본 연구의 목적은 대형 국책사업의 공기지연으로 인하여 건설업체가 부담해야 할 손실비용이 무엇인지를 식별해 보고, 실제 사례를 조사하여 어느 정도 보상받고 있는지를 파악하며, 관련 법령의 종합적인 검토를 통해 향후 합리적인 손실비용(특히 민원으로 인한)을 보전받기 위한 법적·제도적 개선방안을 모색하는 데 있음.
- 본 연구의 범위는 대형 국책사업의 공기 지연 사례에 대한 분석과 관련 법령에 대한 분석으로 크게 양분해 볼 수 있다.
 - 제2장에서는 우리나라의 대형 국책사업 규모가 얼마나 되며, 일반적인 추진절차는 어떻게 되어 있는지를 간단히 소개한 뒤, 공기지연의 원인을 개괄적으로 정리
 - 제3장에서는 대형 국책사업의 추진지연에 따라 사회경제적 손실비용외에 건설업체가 입는 손실비용 항목이 무엇이며, 실제 사례조사를 통해 충분한 보상을 받고 있는지를 조사, 분석
 - 제4장에서는 관련 법령 및 제도를 종합적으로 개관해 보고, 공기지연으로 인하여 건설업체가 부담해야 하는 손실보전 방안 모색
 - 제5장에서는 공기 지연의 원인 가운데 최근 들어서 그 중요성이 갈수록 더해지고 있는 민원과 관련된 법령 및 민간투자사업의 실시협약 조항을 재검토

- 제6장에서는 민원으로 인한 건설업체의 합리적인 손실보전 방안 제시

제2장 대형 국책사업의 공기지연 사례와 원인 분석

- 먼저 우리나라의 대형 국책사업 현황부터 보면, 2004년 3월 현재 26개 중앙행정기관에서 추정하는 총사업비가 1,000억원 이상인 사업과 계속 사업으로서 사업금액이 1,000억원 이상인 사업의 수는 273개였고, 이 중 총사업비가 1조원 이상인 사업은 총 157개 사업, 973.4조원이었음.
- 2005 ~ 2010년 동안에 배정된 사업비는 218.0조원이며 2004년까지 집행(예정포함)된 사업비는 123.2조원, 2011년 이후에 집행될 사업비는 55.8조원 규모.
- 대형 국책사업은 일반적으로 기획예산처의 「총사업비 관리지침」에 따라 ‘예비 타당성조사 → 타당성조사 → 기본설계 → 실시설계 → 발주 및 계약 → 시공’ 등의 단계에 따라 추진됨.
- 대형 국책사업의 공기지연 원인은 민원, 예산제도의 미비, 용지보상 및 인허가 지연, 설계변경 등이 복합적으로 작용할 결과임.

제3장 대형 국책사업의 공기지연에 따른 손실비용 추정

－ 공기지연으로 인해 발생하는 손실에 대한 보전을 건설업체를 중심으로 재구성하여 보면, 건설업체가 입은 손실로 인해 보전이 필요한 부분과 건설업체에게 손실보전이 필요치 않는 기타 부분으로 나눌 수 있음.

·전자를 ‘건설업체의 손실비용’으로, 후자를 ‘사회경제적 손실비용’으로 양분 가능

사회경제적 손실비용은 국가경제 전체적으로 보면 매우 중요하지만 구체적인 보전수단이 없는 반면, 건설업체의 손실비용은 당초 계약을 변경함에 따라 공사비 증가 또는 사업기간 연장 형태 등의 발주자, 시행사 또는 시공사가 입는 실질적 손실과 연관되며, 손실에 따른 구체적인 보전 필요

<사회경제적 손실비용과 건설업체 손실비용 비교>

구분	사회경제적 손실비용	건설업체 손실비용
내용	－ 건설업체 손실비용 이외의 모든 발생한 손실에 따른 비용	－ 건설업체가 직접적으로 입은 손실에 대한 보전비용
보전	－ 구체적인 보전이 이루어지지 않음. － 다만, 사회적 비용편익을 도출할 경우 비용 또는 편익의 감소로 간주함	－ 구체적인 금전적 보상이나 사용기간 연장 등의 형태로 보전이 이루어짐

－ 공기지연시 도로건설 현장의 비용증가 내역은 다음과 같음.

<공기지연으로 인한 도로건설 현장의 비용증가 내역>

(단위 : 백만원, %)

구 분			금액			비중		
			총계	추가직공비	간접비	총계	추가직공비	간접비
도 급 공 사 비	순 공 사 비	직접공사비계	367.1	367.1	—	25.8	66.6	0.0
		간접노무비	652.0	28.8	623.2	45.9	5.2	71.6
		산재보험료	18.9	6.7	12.2	1.3	1.2	1.4
		기타경비	68.6	24.2	44.4	4.8	4.4	5.1
		안전관리비	6.9	6.9	—	0.5	1.3	0.0
		순공사비계	1,113.5	433.7	679.8	78.3	78.7	78.1
	일반관리비		53.0	19.8	33.2	3.7	3.6	3.8
	이윤		124.6	46.6	77.9	8.8	8.5	9.0
	물가변동액		1.0	1.0	—	0.1	0.2	0.0
	공사비계		1,292.1	501.2	790.9	90.9	90.9	90.9
	부가가치세		129.2	50.1	79.1	9.1	9.1	9.1
	도급액계		1,421.3	551.3	870.0	100.0	100.0	100.0

주 : 대구-포항 고속도로 사례.

- 하지만 정작 건설업체들이 공기지연에 따른 간접비용을 요구한 몇몇 사례를 보면, 당초 요구액에 비하여 지급액이 크게 낮은 것으로 나타났다기 때문에, 향후 대형 국책사업의 공기지연에 따른 합리적인 손실비용 보전방안의 수립이 필요하다.

<공사기간 연장에 따른 간접비용 산정사례>

사업명	주요내용	산정방법	금액(백만원)	
			요구	지급
주암(Ⅱ) 광역댐	민원발생으로 인한 보상 지연 및 공기지연	공기연장 시점 이후 시행공 종에 대한 간접노무비율 적용하여 산정	413	184
밀양다목적댐 (토목공사)	도수터널공사 공정지연 에 따른 후속공정 지연	공기연장 시점 이후 시행공 종에 대한 간접노무비율 적용하여 산정하였으나 수 급인과 이견발생→분쟁조 정위원회 조정의견 수용	674	202
포항광역	정수장 용량변경, 문화 재발굴조사 등에 따른 공정지연	지급요청시점 이후 현장조 직표상의 투입인력에 대한 간접노무비 산정	713	225
대청(Ⅱ)광역 (1, 2, 3공구)	민원발생 및 재정운영 계획변경으로 인한 공정 지연	지급요청시점 이후 현장조 직표상의 투입인력에 대한 간접노무비 산정	5,882	1,936
수도권(Ⅴ)광역 (4공구)	분묘이전 및 보상지연에 따른 공정지연	공사연장기간 동안 투입된 간접인력에 대한 비용으로 산정		18
울산(Ⅱ)온산정수장 (전기공사)	민원발생에 따른 공정지 연			11
동화광역	도로점용허가 지연에 따 른 공정지연	공사연장기간 동안 투입된 간접인력에 대한 비용으로 산정		8
아산(Ⅰ)공업 (4공구)	도로점용허가 지연에 따 른 공정지연	계약상대자의 추가간접비 신청이 없었음		—
원주권 광역 (정수시설, 도송수시설)	사업진단결과(용수수요, 수수시설 설치공정)에 따른 사업완공시기 조정 으로 소요공기 증가		1,885	
대청(Ⅱ)광역 (1, 2, 3공구 전기공사, 전기방식공사)	민원발생 및 재정운영 계획변경으로 인한 공정 지연		852	

주 : 수도권(Ⅴ)광역, 울산(Ⅱ)온산정수장, 동화광역, 아산(Ⅰ)공업은 공정거래위원회의
지적사항임.

자료 : D건설 내부자료.

제4장 공기지연에 따른 건설업체의 합리적 손실보전

1. 관련 법령 및 제도

- 「국가계약법」에서는 공기지연에 따른 손실보상에 대하여 특별히 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 물가변동이나 설계변경과 함께 ‘기타 계약내용의 변경’으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 경우 조정가능하다는 내용은 명시하고 있음.
·계약금액의 상세한 조정에 대해서는 「국가계약법」 시행령에서 계약의 변경 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 해야 함.
·조정 기한은 계약 이행의 착수 전까지 완료해야 함.
- 공사계약일반조건에서는 국가계약법령의 내용과 대부분 일치하며, 발주기관이 계약상대자의 계약금액조정 청구 내용이 부당함을 발견한 때에는 지체 없이 필요한 보완요구 등의 조치를 하도록 하는 내용이 첨가되어 있다는 차이만 있음.
- 실비산정기준은 공기연장으로 인한 비용계산과 관련하여 계약금액의 조정은 계약 금액의 증감분에 대한 일반관리비 및 이윤 등은 산출내역서상의 일반관리비율 및 이윤율 등에 의하되, 재정경제부령(시행규칙)이 정하는 율을 초과할 수 없도록 명시하고 있음.

2. 손실산정상의 문제점

- 국내 공기지연과 관련한 손실비용의 산정에 있어 「국가계약법」 등의 법령에서는 현장관리비, 일반관리비, 이윤으로 한정하고 있어 실제로 발생한 손실비용을 적절히 보상하지 못하고 있음.

- 공기지연으로 인하여 발생하는 추가 비용의 경우 간접비 부분은 산정 방법이 복잡하고 명확한 기준도 정립되지 못하여 발주자의 일방적인 결정에 의해 이루어지는 경향을 보이고 있음.
- 간접노무비 산정의 근거가 되고 있는 실비산정기준이나 공사원가 계산시 실무처리 보완자료는 건설현장에 투입되는 간접 노무 인원의 직종에 대한 명확한 기준을 제시하지 못하고 있어 산정방법에 대한 합의가 어렵기 때문에 분쟁이 발생할 소지가 있음.
- 경비에 속하는 항목 가운데 복리후생비 등은 해당 비목의 증가액이 아니라 공사기간에 따라 추가되는 비용이므로 단순히 해당 비목의 증가액에 계약상 적용률을 곱하여 산정할 경우 계약당사자에게 상당한 손해를 초래하게 됨.
- 일반관리비산정은 원가계산에 의한 예정가격 작성준칙에서 예정가격을 결정하는 경우 순공사원가를 기준으로 산정하도록 하고, 실비산정기준에서는 간접노무비 및 경비 증가액을 기준으로 산정토록 하고 있어 회계예규간의 상호 모순된 내용을 담고 있음.

3. 건설업체의 손실보전을 위한 제도개선

- 합리적인 예산편성과 함께 발주자의 귀책사유로 인한 공기지연시에는 계약당사자에게 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 하고, 적절한 보상을 위해서는 공사 지체시 발생하는 손실비용 산정의 합리적인 기준을 정립해야 함.
- 공기지연에 따라 추가로 부담하는 현장관리비를 산정하기 위해서는 현장 간접 노무인원에 대한 명확한 규정과 이들 간접인원에 대한 적용기준 제시
- 일반관리비의 개념 명확화
- 유휴장비비, 생산성 저하비용, 공기 촉진비용 등의 비용 보상에 대

한 기준 마련

- 장기적으로는 발생한 모든 손실비용을 신뢰성 및 타당성 있는 방법 등으로 증빙할 수 있으면 보상이 가능하도록 개선할 필요가 있음.

제5장 민원 관련 법령 및 실시협약의 재검토

1. 검토의 필요성

- 민원이 발생하여 공사의 중단이나 지연이 초래될 경우 민원 자체에 대한 적법성이나 타당성 등의 판단만 이루어지고 민원으로 인해 공사 중단 또는 지연되어 야기되는 손실에 대한 적절한 보상이 제대로 이루어지고 있지 않음.
- 이러한 까닭은 현행 건설공사 관련 법령에서 민원의 정의 및 처리 등에 대하여 명확한 규정을 두고 있지 않기 때문이며, 민자사업의 실시협약 등도 마찬가지임.
- 따라서 최근 환경관련 민원 등이 급증하고 있는 현실을 감안할 때 관련 법령의 재검토를 통해 불가항력의 조항에만 의존할 것이 아니라 민원으로 인한 사업시행자나 건설업체의 손실을 합리적이고 공정하게 보상이 이루어질 수 있도록 방안의 모색이 필요함.

2. 현행 법제도상의 문제점

- 민원의 발생 및 그 처리에 대한 별도의 규정이 명확하지 않으며, 불가

항력에 해당하는 것으로 보아 처리할 경우에도 정치적 불가항력 또는 비정치적 불가항력 등으로 구분하고 있어 현장에서 발생한 민원이 어디에 속하는지 여부가 불분명함.

- 민원에 따른 손실보상을 위한 협의의 기한, 대상, 내용의 한계, 협의 담당자, 협의의 법적 효과, 총사업비 증가 여부, 불가항력 조항 준용 여부 등이 불분명함.
- 불가항력 사유, 기타 협약당사자에게 책임 없는 사유로 인한 경우의 처리와 관련하여 계약당사자의 의무이행에 대한 추상적·선언적인 내용이 다수 포함되어 민원 발생시 불가항력에 의한 처리에서도 원만한 손실보상을 기대하기가 쉽지 않음.

제6장 민원으로 인한 건설업체 손실의 합리적 보전

1. 민원의 정의 및 처리절차 규정의 정비

- 민원관련 조항의 신설(제1안)

·민원으로 인한 손실의 보전을 위해서는 대형 국책사업의 지연 등으로 인하여 공사의 지연이나 중단 등이 야기된 경우 시공업체의 손실을 합리적 범위 내에서 충분하게 보전해줄 수 있는 명확한 근거를 국가계약법령이나 공사계약일반조건 등에 두어 제도화하여야 함.

·구체적인 제도화 내용으로는 민원의 범위, 민원의 처리 절차 및 기한, 민원의 보상방법, 민원의 귀책사유자에 대한 구상관계, 민원 해결에 대한 발주자와 사업시행자의 역할 및 권리의무 관계 등

- 불가항력 사유에 민원 포함(제2안)

·최근 환경문제 등을 이유로 한 민원발생이 빈번해지고 이로 인한 공사의 수행 자체가 장기간 불가능한 경우도 적지 않다는 점을 감안할 때 제1안이 곤란하다면 불가항력사유 가운데 하나로 명시하여 처리하도록 하는 것도 민원발생에 따른 정부와 사업 시행자간의 갈등 예방 및 계약상 효력의 명확화에 기여 예상

·불가항력에 포함시켜 처리하는 경우에도 위험부담과 관련하여 정부 또는 사업 시행자가 민원발생을 어느 정도 예상하였는지 혹은 예상할 수 있었던 것인지에 따라 구체적 분담비율은 달라질 수 있을 것임.

2. 분쟁해결조항의 개선

- 일부 실시협약 등에서 등장하고 있는 이른바 ‘판정위원회의 설치와 운영’은 공사의 중단상태를 최소화하고 신속하게 현안 문제를 처리함으로써 협약당사자의 경제적 부담을 덜어줄 수 있을 뿐만 아니라 원활한 공사진행을 통한 국가예산의 낭비를 방지하는 효과까지 기대해볼 수 있는 분쟁해결수단이 될 수 있을 것으로 기대되고 있음.

- 향후에는 미국 등 선진국의 분쟁해결위원회(Dispute Review Board ; DRB)을 참고하여 판정위원회의 기능과 지위를 보다 확대할 필요가 있음.

·DRB는 전문성과 기술성을 사업의 추진단계별로 충분히 반영시키면서 민원이나 클레임의 발생억제 및 신속하고 효율적 처리를 기대할 수 있는 기구라고 할 수 있음.

·미국 등 선진국에서 도로공사나 댐공사 등 대규모 국책공사의 수행 시에 다수 이용되고 있음.

- 클레임이나 분쟁을 재판 등을 통하지 않고도 신속하고 해당 현장의 특성을 살려 계약 당사자가 전문가의 시각에서 합리적으로 함께 문제를 해결해 나간다는 장점을 가진 것으로 평가되고 있음.
- 판정위원회 등의 형태로 DRB제도를 도입하여 운영하고 있는 경우에는 이의나 분쟁처리상의 인센티브를 제공하는 등의 적극적인 이용 유인책 마련을 적극적으로 검토해볼 필요가 있을 것임.

제7장 결론

- 어느 나라를 막론하고 대형 건설사업의 추진과정에서는 예기치 못한 사유로 공기지연이 발생할 수 있으며, 최근 들어서는 환경단체 등의 민원이 주요한 공기지연 원인으로 작용하고 있음.
- 대형 국책사업의 추진이 지연될 경우, 시설물의 완공지연으로 인한 사회경제적 비용의 손실이 천문학적인 수준에 달한다는 것은 이미 잘 알려져 있지만, 막상 당해 건설현장에서 건설업체가 부담해야 할 손실 비용에 대해서는 무관심한 경우가 많음.
- 사회경제적 손실비용은 천문학적임에도 불구하고 구체적인 보전수단은 없는 상태이지만 건설업체가 입는 손실비용은 실비산정기준 등에 따른 보전이 가능하다고 할 수 있음.
- 그러나 실제로 공기지연에 따라 시공자가 입은 손실보전 사례를 보면, 요구한 금액에 비하여 지급액은 대단히 미미한 실정이므로 대형 국책사업에 대한 공기지연시 실비보상원칙에 입각한 합리적인 보상체계의 확립이 무엇보다 긴요하다고 할 것임.

- 정부도 환경과 관련한 문제제기가 단순한 시민단체로서의 건전한 대안제시 수준을 넘어 대형 국책사업의 진퇴를 결정할 정도로 실질적 영향력과 파급효과를 가지고 있음을 주목하고 있음.
- 최근에는 환경영향평가와 사전환경성검토 등을 건설사업의 입안단계에서 실시될 수 있도록 하는 등 민원 등으로 인한 공기지연 혹은 공사중단 사태를 최소화하려는 구체적 방안까지 내놓고 있음.
- 그러나 건설업체의 귀책사유에 의하지 않는 공기지연이나 공사중단임에도 불구하고 사회경제적 손실 등으로 인한 국민부담 증가에 초점이 두어지고 있는 점은 여전히 개선의 움직임이 없는 상태임.
- 따라서 본 연구결과를 토대로 대형 국책사업의 공기지연에 따른 합리적인 손실분담이 이루어질 수 있도록 국가계약법령이나 각종 회계예규 등의 개정을 통해 산정방식이나 기준, 손실보상의 합리적 근거가 조속히 마련되어야 할 것임.
- 아울러 이러한 손실발생을 계약 당사자가 건설공사의 이행과정에서 충분히 검토하여 현재 각종 민자사업의 실시협약에서 주로 채택하고 있는 판정위원회를 DRB(Dispute Review Board)제도를 참고하여 보다 실질적인 기능을 수행할 수 있는 방향으로 공사계약에 반영하는 정책 추진도 필요하다고 할 것임.

제1장 서론

1. 연구의 목적

우리나라에서는 대형 국책사업의 부실이나 부정에 대해서는 언론을 비롯한 사회적 관심도가 높지만, 정작 사업의 효율성과 직결되는 공사비 증액이나 공기 지연에 대해서는 관대한 편인 것 같다. 「공공건설사업 효율화 대책(1999)」에서 상당수 초대형 국책사업의 사업비는 2배, 사업기간은 3년 정도 늘어났다는 지적을 했지만 최근까지도 대형 국책사업의 공기 지연에 대해서는 별다른 문제제기가 없었다.

그런데 참여정부의 출범과 더불어 대형 국책사업의 공기 지연 문제는 사업추진 과정에서 효율성과 다른 차원에서 제기되기 시작했다. 서울외곽순환도로 사패산터널 구간과 경부고속철도 천성산 구간의 경우 환경단체와 종교단체의 민원으로 말미암아 2년씩 사업의 추진 자체가 중단되는 사태가 벌어졌기 때문이다. 그뿐만 아니라 한탄강 다목적댐 공사, 새만금 방조제 공사, 강남외곽순환도로 공사 등의 경우도 환경단체 등에서 제기한 민원으로 말미암아 공기 지연은 물론 사업추진 자체가 불투명한 상황으로까지 치닫게 되었다. 「공공건설사업 효율화 추진대책」에서 문제시한 공기 지연의 결정적인 원인은 장기계속계약제도 등 예산제도와 계약제도 측면이었는데, 최근 들어서는 환경단체나 종교단체와 민원과 같은 요소들이 큰 원인으로 작용하고 있는 것이다.

총사업비 규모가 큰 대형 국책사업의 추진이 지연되면, 그 시설의 조기완공에 따른 편익의 상실 등 사회경제적 손실이 천문학적인 수준에 달한다. 예컨대, 서울외곽순환도로의 경우 2년간 사업이 중단됨에 따라 민자사업자와 시공자의 손실액이 655억원에 달하는가 하면, 물류비 손실액은 5,198억원에 달한다. 이처럼 대형 국책사업의 추진지연으로 인한 사회경제적 손실비용은 그동안 자주 거론되어 왔으나, 추진지연으로 인하여 건설업체가 입는 손실비용은 대부분 간과되어 왔다.

본 연구의 목적은 대형 국책사업의 공기지연으로 인하여 건설업체가 부담해야 할 손실비용이 무엇인지를 먼저 식별해 보고, 실제 사례를 조사하여 어느 정도 보상받고

있는지를 파악하며, 향후 합리적인 손실비용(특히 민원으로 인한)을 보전받기 위한 법적·제도적 개선방안을 모색하는 데 있다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 대형 국책사업의 공기 지연 사례에 대한 분석과 관련 법령에 대한 분석으로 크게 양분해 볼 수 있다.

먼저 제2장에서는 우리나라의 대형 국책사업 규모가 얼마나 되며, 일반적인 추진절차는 어떻게 되어 있는지를 간단히 소개한 뒤, 공기지연의 원인을 개괄적으로 정리하고 있다.

제3장에서는 대형 국책사업의 추진지연에 따라 사회경제적 손실비용외에 건설업체가 입는 손실비용 항목이 무엇이며, 실제 사례조사를 통해 충분한 보상을 받고 있는지를 살펴보았다.

제4장에서는 관련 법령 및 제도를 종합적으로 개관해 보고, 공기지연으로 인하여 건설업체가 부담해야 하는 손실보전 방안을 모색하고 있다.

제5장에서는 공기 지연의 원인 가운데 최근 들어서 그 중요성이 갈수록 더해지고 있는 민원과 관련된 법령 및 민간투자사업의 실시협약 조항을 재검토하였다.

제6장에서는 민원으로 인한 건설업체의 합리적인 손실보전 방안을 강구하고 있다.

본 연구는 기존의 선행 연구와 같은 문헌조사와 관련 법령 분석은 물론, 실제 공기가 지연된 대형 국책사업 현장 및 관련 건설업체를 방문하여 공기지연과 손실보전의 실태조사를 병행하였다.

제2장

대형 국책사업 공기지연 사례와 원인 분석

1. 대형 국책사업 현황

국회예산정책처에서 발간한 「2004 국가 주요사업 현황」 자료는 2004년 3월 현재 26개 중앙행정기관에서 추정하는 총사업비가 1,000억원 이상인 사업과 계속사업으로서 사업금액이 1,000억원 이상인 사업을 주요 대상으로 선정하여 작성되었다. 전체 조사된 사업은 273개 사업이며 총사업비가 1조원 이상인 사업은 총 157개 사업, 973.4조원으로 나타났다. 그 가운데 건설과 연관된 주요 사업은 151개 사업으로 나타났으며 총사업비 기준으로는 450.6조원에 달한다. 2005~2010년 동안에 배정된 사업비는 218.0조원이며 2004년까지 집행(예정포함)된 사업비는 123.2조원, 2011년 이후에 집행될 사업비는 55.8조원으로 나타났다.

<표 II-1> 부처별 건설관련 국가 주요사업 현황

(단위 : 건, 조원)

기 관	건설부	경찰청	과기부	보훈처	국방부	농림부	문광부	문화재청	복지부	산자부	정통부	중기청	철도청	통일부	해수부	행자부	환경부	총합계
사업수	76	1	3	1	3	7	8	2	1	8	2	1	3	2	17	7	9	151
총사업비	333.0	0.1	1.5	0.5	1.0	2.9	17.4	0.6	0.2	13.1	0.5	1.2	3.3	0.4	38.6	22.9	13.4	450.6
2005-2010	154.0	0.1	0.7	0.5	0.6	0.9	11.2	0.3	0.0	7.5	0.5	0.7	1.0	0.1	21.7	13.1	5.1	218.0

주 : 2005년 이후는 각 부처의 추계금액을 기준으로 작성한 것이며 향후 실제예산으로 편성·집행되는 것과는 차이가 있을 수 있음.

자료 : 국회예산정책처(2004.6) 자료를 근거하여 한국건설산업연구원에서 재구성함.

정부기관별 건설관련 국책사업 분포를 보면 건설교통부가 건수(50.3%)와 사업비(73.9%) 총액에서 단연 수위를 차지하고 있다. 사업수 기준으로는 건설교통부(76건)에 이어 해양수산부(17건), 환경부(9건), 문화관광부(8건)와 산업자원부(8건), 행정자치부(7

건) 순으로 많고 총사업비 기준으로는 건설교통부 다음으로 해양수산부, 행정자치부, 문화관광부, 환경부 순이다.

재원조달 형태별로 건설관련 국책사업(151개 사업)의 총사업비 분포를 보면 국고지원이 63.3%를 차지하며 민간투자사업이 8.8%, 지자체 지원이 7.7%, 기타(국고지원 외 부족분 재원조달 미결정) 사업이 20.3%를 차지한다. 국가채무 및 지자체의 재정여건을 감안할 때 민자사업부분이 커질 가능성이 높다.

<표 II-2> 재원조달 형태별 총사업비 추계 및 비중

(단위 : 조원, %)

구 분	2002 이전	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 이후	총 합계
국고	66.0	18.5	19.4	26.3	26.1	25.8	23.9	16.3	15.6	47.3	285.1
지자체	11.1	2.2	2.3	3.8	3.3	3.1	2.4	2.0	1.5	2.9	34.6
기타	26.8	4.6	5.0	5.3	7.4	7.9	7.6	7.3	6.8	12.8	91.4
민자	3.4	1.5	2.6	4.0	5.1	5.1	4.4	4.5	2.8	6.3	39.5
총사업비	107.3	26.8	29.3	39.2	41.9	41.9	38.2	30.1	26.8	69.2	450.6
비 중											
국고	61.5	69.0	66.3	66.9	62.3	61.6	62.5	54.2	58.3	68.3	63.3
지자체	10.4	8.2	7.9	9.6	7.9	7.4	6.2	6.6	5.7	4.2	7.7
기타	25.0	17.3	16.9	13.4	17.7	18.9	19.8	24.3	25.4	18.4	20.3
민자	3.1	5.5	8.8	10.1	12.1	12.1	11.4	14.9	10.6	9.1	8.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 민자항목에는 공단조달부분 및 토지공사의 투자부분도 포함됨.

자료 : 국회예산정책처(2004. 6) 자료를 근거하여 한국건설산업연구원에서 재구성함.

공종별·연도별 총사업비를 산출하면, 도로부분이 점차 비중이 감소하고 철도부분이 높아지는 추세를 보이고 있다. 도로부분은 2003년과 2004년에 25~30%대였으나 2006년에 최저 16.7%로 낮아졌다가 2010년에는 다시 26%대로 높아지는 것으로 나타났다. 철도는 2003년과 2004년에 15~18%에서 23~25%로 비중이 늘어나며, 항만도 7~8%대에서 10~11%로 비중이 증가한다. 건축은 국민임대주택 등의 건설투자 확대에 인하여 그 비중이 높아지고 있다.

4. 대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안

<표 II-3> 공종별 총사업비 비중

(단위 : %)

구 분	2002이 전	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
철 도	22.1	18.5	15.0	20.9	20.9	19.7	18.9	24.7	23.0
도 로	41.0	29.9	25.2	19.2	16.7	16.8	17.7	22.5	26.2
단 지	9.0	9.4	11.8	13.8	15.6	15.5	13.3	15.3	10.9
공 항	0.5	1.0	1.4	3.2	3.2	2.7	2.6	0.0	0.0
항 만	8.5	8.0	7.8	8.6	9.2	10.4	10.6	11.0	10.1
수자원	6.0	2.7	2.3	3.5	1.9	0.9	0.5	0.0	0.0
환 경	2.7	2.1	1.6	1.5	1.6	1.9	1.9	2.5	2.8
건 축	10.3	28.5	35.1	29.3	30.9	32.1	34.6	24.0	26.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 국회예산정책처(2004.6) 자료를 근거하여 한국건설산업연구원에서 재구성함.

한편 정부에서 추진 중인 「4대 대형국책사업 추진계획」에 관한 건설교통부의 자료에 따르면 기존의 신행정수도 건설안을 포함한 4대 대형 국책사업 건설투자 규모는 115.3조원에 달한다. 신행정수도 건설은 헌법재판소의 위헌판결로 보류되었지만, 신행정수도 건설 후속대책위원회가 2004년 11월 18일 출범하면서 기존 계획을 상당부분 승계할 것으로 예상됨에 따라 포함해도 무방할 것이다. 총사업비 중 보상비 등을 제외한 건설투자만을 정리해 보면 2007~2010년까지는 32.2조원의 건설투자가 계획되어 있고, 2030년까지는 전체 115.3조원의 건설투자가 이루어질 전망이다. 행정도시 건설은 2030년까지 지속되며, 미래형 혁신도시건설은 2012년까지, 기업도시건설과 복합레저단지 건설은 2015년까지 완료되는 것으로 가정하였다.

<표 II-4> 4대 대형국책사업의 연차별 건설투자비 규모

(단위 : 억원)

사업명	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013년이 후	계
행정도시 건설 (기존 안)	8,608	9,490	16,214	35,984	35,984	34,327	269,095	409,702
미래형 혁신도시 건설	18,894	30,238	37,748	30,120	22,540	30,050	-	169,590
기업도시 건설	4,308	4,308	4,308	54,555	54,555	54,555	102,459	279,047
복합레저단지 건설	6,467	6,467	6,467	48,333	48,333	48,333	130,200	294,600
합계	38,276	50,502	64,736	168,992	161,412	167,265	501,754	1,152,939

주 : 건설투자비는 부지조성비(기반시설비 포함), 공공·민간 건축비로 구성됨.

행정도시 건설(기존 안)은 기존 실행정수도 이전 계획을 의미함.

자료 : 건설교통부

2. 대형 국책사업의 일반적인 추진 절차

우리나라에서 대형 국책사업의 일반적인 추진절차는 기획예산처의 「총사업비 관리지침」에 규정되어 있는데, 그 목적은 국고 또는 기금으로 시행하는 시설공사의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출의 생산성을 향상시키는 데 있다.

「총사업비 관리지침」의 대상사업은 국가 직접시행사업, 국가대행사업, 국고 또는 기금의 보조·지원을 받는 지방자치단체 및 민간기관(투자·출연·보조기관 등)의 사업중 사업기간이 2년이상으로 총사업비(공사비, 보상비, 설계비 등 사업추진과 관련된 모든 경비를 합한 금액으로 국고, 지자체 지원, 민자유치 등을 포함한다)가 토목사업의 경우는 500억원 이상, 건축사업의 경우는 200억원 이상인 사업이다. 「예산회계법」시행령 제16조의 2의 규정에 의한 농업용수개발사업·일반국도건설사업 등의 총액계상 예산사업도 위의 요건에 해당하는 경우 관리대상사업에 포함되어 있다. 정액(定額)으로 국고를 지원하는 사업 및 융자사업은 관리대상에서 제외하며 방위비는 별도로 총사업비 등을 관리하고 있다. 각 중앙관서의 장은 타당성 조사비, 기본설계비, 실시설계

비 등의 예산이 반영된 사업으로 추정 총사업비가 상기요건에 해당되는 경우 총사업비 관리대상 사업에 동사업을 등재하여야 한다.

「총사업비 관리지침」에서는 원칙적으로 대형 국책사업이 「예비타당성조사 → 타당성조사 → 기본설계 → 실시설계 → 발주 및 계약 → 시공」 등의 단계에 따라 시행되어야 한다고 규정하고 있다. 예비타당성 조사 시행사업은 공사의 효율적 추진을 위하여 필요한 경우 타당성조사와 기본설계의 동시 시행도 가능하다.

「총사업비 관리지침」에 따른 대형 국책사업의 단계별 추진과정은 다음과 같다.

① 사업구상(기획) 단계

중앙관서의 장은 사업구상 단계에서 유사사업의 예 등을 활용하여 사업규모 및 총사업비, 사업기간 등을 적정하게 책정해야 한다. 이때 사업구상단계의 추정 총사업비가 500억원 이상인 사업에 대해 기획예산처 장관에게 예비타당성 조사의 시행을 요청하여야 한다.

② 타당성조사 단계

중앙관서의 장은 당해 건설사업으로 형성되는 시설물의 생애주기 전체를 대상으로 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 타당성 조사를 시행해야 한다. 타당성 조사 시행과정에서 민자유치 가능성을 우선적으로 재점검하고, 당해사업의 총사업비 추정액과 향후 사업추진 과정에서 사업시행의 타당성이 유지될 수 있는 총사업비 증가한도를 제시하여야 한다.

③ 기본설계 용역단계

중앙관서의 장은 추후 시공과정에서 조사부실로 인한 설계변동이 발생하지 않도록 기본조사에 필요한 충분한 용역기간 및 용역비를 부여해야 하며, 기본설계기간 중 주민·이해당사자 및 관계 행정기관의 의견을 미리 청취하여 공사시행 과정에서 예상되는 민원을 최소화해야 한다.

중앙관서의 장은 기본설계를 시행함에 있어서 예비타당성 조사 및 타당성 조사에서

정한 총사업비를 감안하여 설계내용이 적절히 관리될 수 있도록 노력하여야 하는데, 기본설계 과정에서 사업물량을 과도하게 산정하거나 불필요한 기능이 포함되지 않도록 설계완료 전에 관계전문가에 의한 설계내용 검토(설계VE)를 1회 이상 시행한다. 여건변동 등 불가피한 사유로 기본설계에서 제시되는 사업비가 타당성조사에서 정한 한도를 초과하여 증가되는 경우에는 당해사업의 타당성을 재검증한 후 기획예산처 장관에게 총사업비 변경협의를 하여야 하며, 타당성 재검증의 방법과 기준은 기획예산처 장관과 협의하여 정한다.

④ 실시설계 용역단계

원칙적으로 실시설계 과정에서 당초의 사업규모를 변경할 수 없다. 다만, 불가피한 사유로 사업규모를 변경하여 당초보다 총사업비 증액이 20%이상(물가증액분 제외) 예상되는 경우 설계과업을 변경하기 이전에 기획예산처 장관과 사업규모 및 총사업비를 협의해야 한다.

중앙관서의 장은 실시설계 과정에서 사업물량을 과도하게 산정하거나 불필요한 기능이 포함되지 않도록 설계완료 전에 관계전문가에 의한 설계내용 검토(설계VE)를 1회이상 시행하여야 한다.

총사업비가 500억원 이상인 실시설계에 대해서는 총사업비 변경협의 이전에 조달청장에게 설계결과 검토의뢰를 하여야 하며, 조달청장은 실시설계 검토의뢰시 특별한 사유가 없는 한 15일 이내에 검토의견을 각 중앙관서의 장에게 통보한다.

각 중앙관서의 장은 실시설계 용역 완료 후 계약의뢰 전에 다음의 서류를 첨부하여 기획예산처 장관과 총사업비 및 사업기간을 협의하여야 한다.

- 실시설계 용역 결과보고서 및 요약보고서
- 기본설계상의 총사업비와 차이 발생사유 설명자료
(실시설계 용역수행자가 실명으로 작성)
- 실시설계 결과에 대한 조달청의 검토의견서

기본설계와 실시설계를 분리시행한 사업은 실시설계에서 제시된 총사업비가 기본설계보다 20%이상(물가인상분 제외) 증가한 경우 사업타당성을 재검증한 후 기획예산처 장관에게 총사업비 변경협의를 해야 한다.

기본설계 내용을 포함하여 실시설계를 한 사업은 실시설계에서 제시된 사업비가 타당성조사에서 정한 한도액을 초과하여 증가되는 경우 사업타당성을 재검증한 후 기획예산처 장관에게 총사업비 변경협의를 해야 한다.

⑤ 공사계약 및 착공단계

기획예산처 장관은 중앙관서의 장과 협의한 예산상 총사업비(총공사비)를 조달청장에게 통보하고, 각 중앙관서의 장은 기획예산처 장관과의 협의를 거친 뒤, 예산상의 총사업비 내역서를 첨부하여 조달청장에게 계약의뢰한다.

조달청장은 계약체결시 중앙관서의 장이 발주요청한 총사업비가 기획예산처 장관이 통보한 총사업비를 초과한 경우에는 계약체결 전에 기획예산처 장관과 협의해야 한다.

⑥ 착공 이후 시행단계(계약금액의 조정)

중앙관서의 장은 착공 이후 물가상승, 안전 또는 법령개정 등 불가피한 경우와 새로운 공법 및 기자재 설치 등으로 시설의 성능이 대폭 개선되는 경우를 제외하고는 가능한 총사업비 조정을 최소화하고, 불가피한 이유로 총사업비를 변경하고자 하는 경우 전임담당자의 의견서를 첨부하여 설계변경 전에 기획예산처 장관과 협의하여야 한다. 다만, 공사시행 과정에서 재해로 인한 피해를 사전 예방하거나 시급히 복구할 필요가 있는 등 시설의 안전확보를 위해 총사업비 변경이 시급한 경우 중앙관서의 장은 기획예산처 장관과 사전협의 없이 총사업비를 조정할 수 있다.

3. 대형 국책사업의 공기 지연 사례

대형 건설공사는 공기가 길어 경제사회 여건과 천재지변, 기타 우발사태 등에 의해 공기가 지연되기 쉽다. 그리고 발주처의 요구에 의해서도 설계변경이 빈번히 이루어지고 공사물량이 변하게 된다. 또한 외환위기와 같은 경기의 급격한 변동으로 인한 공기 지연 사태, 유가 및 골재 등 자재비 상승(하락), 노무비 급등(급락)으로 인한 물가 상

승(하락)을 고려하여 사업비를 증액(감액)하는 일도 발생하곤 한다.

우리나라 대규모 국책사업은 잦은 사업 계획의 변경, 사업비 증액 및 사업 기간의 연장이 초래된 것으로 나타나고 있다. 한국개발원과 한국건설산업연구원의 연구결과에 의하면 대형 국책사업의 사업비는 평균 2배, 사업기간은 평균 3년 정도 늘어난 것으로 나타났다.

<표 II-5> 주요 재정사업의 사업 계획, 사업비 및 사업 기간 변경 사례

사 업 명	계획 변경	사업비(억원)		준공 시기		변동 사항	
		계획 (A)	변경 (B)	계획	변경	비용증액 (B-A)	기간 연장
경부고속철도	3회	58,462	184,358	1998	2004	125,596	5.5년
인천국제공항	4회	34,165	74,486	1997	2000	46,971	3년
여수공항	1회	935	1,994	2000	2002	1,059	2년
탐진다목적댐	1회	2,200	3,264	2001	2002	1,064	1년
서울지하철 2단계 2차	2회	25,460	38,162	1996	1999	12,556	3년
부산지하철 2호선	2회	12,175	25,307	1997	2001	13,132	4년
서해안고속도로	3회	31,805	48,079	1997	2002	16,274	5년
평균 증가 상황	3회	약 2배 증가		약 3년 연장			

자료 : 한국개발연구원·한국건설산업연구원, 「총사업비 관리제도 개선방안 연구」, 2000, 17쪽.

4. 대형 국책사업의 공기지연 원인 분석

대형 국책사업의 공기지연은 다양한 원인에 의해 야기되고 있다. 그리고 같은 원인이라도 사업단계 및 인허가 여부에 의해 책임소재가 달라질 수 있다. 예를 들어 민원에 의한 공 지연이라든가 인허가 단계에서 촉발된 민원은 발주자측의 책임이 크고 공사과정에서 발생한 민원문제는 시공사측이 책임을 지도록 규정하고 있다.¹⁾ 따라서 다양한 공기지연 사유를 최종적인 귀책과 손실 인정부분을 중심으로 구분하는 것이 유

1) 공사이행에 관한 표준계약서 참조.

용하다. 즉, 계약상대자의 귀책 여부를 중심으로 발주자측이 책임을 져야 하는 부분과 계약상대자인 시행자 및 시공자가 책임을 져야 하는 부분으로 나누어 분석하는 것이 공기지연 원인 분석에서는 중요하다고 판단된다. 그러나 이러한 책임의 귀속여부가 분명하지 않는 경우가 적지 않아 분쟁으로 비화되기도 한다.

책임의 귀속여부가 분명하지 않는 경우로서 우선 민원을 들 수 있다. 건설사업 현장 주변의 지역주민과 환경·시민단체 등 NGO의 활동이 활발해지면서 건설공사에 대한 민원이 급증하고 있다. 서울외곽순환도로와 경부고속철도의 경우 환경단체와 종교계의 반대로 서울외곽순환도로(사패산 터널)는 2년이상 지체되었고, 경부고속철도(천성산 구간) 사업도 중단된 상태에 있다가 최근 법원 판결을 받으면서 다시 재개되고 있다. 한탄강 다목적댐 공사도 환경단체와 지역주민의 반대로 사업진행에 차질이 빚어지고 있다. 민원에 의한 사회적 갈등은 주로 사업으로 인해 발생하는 득과 실에 대한 이해 당사자간의 의견 불일치에서 발생하게 된다. 직접적인 갈등의 요인은 크게 경제적 요인, 기술적 요인, 정치적 요인, 행정·제도적 요인, 심리·문화적 요인으로 구분 가능하다. 그러나 대부분의 갈등은 다섯 가지 요인들이 복합적인 형태를 띠면서 발생·전개된다. 최근 들어서는 경제적 이유를 비롯한 합리적인 이유가 있다기보다는 개발 그 자체를 반대하거나 막연한 거부감을 보이며 건설사업의 수행을 반대하는 사례도 늘고 있는 것처럼 보인다.

<표 II-6> 사회적 갈등의 원인 분류

구분	내용
경제적 요인	- 재산 피해와 외부 (불)경제효과에 의한 지역사회의 직·간접 피해 o 개인재산 침해, 집단간·지역간 편익과 손실의 불공평 배분
기술적 요인	- 기술수준이 낮거나 기술적인 결함으로 인해 부정적 파급효과를 충분히 해소할 수 없는 경우
정치적 요인	- 의사결정 과정에서 합리성 및 투명성 결여, 하향적 계획논리에 의한 일방적 의사 결정
행정·제도적 요인	- 갈등관리의 행정적 협의조정 미흡, 제도적 기반과 수단 결여
심리·문화적 요인	- 비합리적인 요구나 주장, 막연한 거부감, 이해 당사자간의 신뢰성 결여

주 : 교통개발연구원, 「SOC사업추진상의 사회적 갈등 해소방안」(2004.8) 중간 연심회 자료 재구성.

민원 외에도 예산제도의 미비점도 대형 국책사업의 공기지연과 관련성을 가지고 있다. 대부분의 SOC 재정사업은 수년간에 걸쳐 사업이 진행됨에도 불구하고, 대부분 장

기계속계약제도하에서 예산이 편성되고 집행되고 있다. 장기기계속계약제도는 계속비제도와 달리 수년간에 걸친 총사업비를 사전에 예산으로 편성하여 확정해 주는 것이 아니라, 매년 예산 여건을 감안해서 당해 연도의 예산만을 편성하여 계약(차수계약)을 체결하기 때문에 완공 위주의 집중 투자보다는 분산투자를 초래하고 있다. 이에 따라 사업 기간의 지연과 공사비 증액의 일상화로 막대한 사회경제적 손실을 초래하고 있는 것으로 지적되고 있다.²⁾ 건설교통부의 「공공건설사업 효율화 종합대책」(1999)에 의하면, 216개 사업을 대상으로 분석한 결과 분석 대상 사업의 사업비 총액은 41조 8,000억원이고, 분산 투자로 인한 경제적 손실은 6조 4,000억원에 이르며, 분산 투자의 손실 비율은 15.4% 수준인 것으로 분석되고 있다.

실제 공사에 착수한 경우에도 예산이 충분히 확보되지 못하여 용지보상이 제때에 이루어지지 않는다면 공사의 차질은 필연적이라고 하지 않을 수 없다. 보상비와 건설비가 동시에 예산 배정됨으로써 보상이 지연되면, 공사현장의 관리비·물가상승비 등 전체 사업비가 증액되는 일이 발생하게 된다. 또한 여러 개의 지자체에 걸쳐서 사업이 이루어지는 도로 및 철도사업 등은 특정 지자체에서 인허가 절차가 지연되는 경우 전체적인 사업일정에도 영향을 미치게 된다. 공기지연 및 총사업비 증가의 원인으로 설계 부적정과 설계 변경 제도의 문제도 빠트릴 수 없다. 설계가 잘못된 경우 설계변경이 불가피하지만, 감사를 의식하고 있는 공공기관의 발주자들로서는 가급적 설계변경을 기피하고자 하는 경향이 있다. 계약상대자인 건설업체들은 전통적으로 설계변경을 통해 계약금액을 부풀려 왔다는 의심을 받고 있기 때문이다. 아무튼 이런 와중에 계약상대자와 설계 부적정 및 설계 변경을 둘러싼 분쟁이 발생할 경우 전체사업의 공기도 영향을 미칠 수 있다.

그 외 외환위기와 같은 경제상황의 급변으로 하도급업체의 부도가 급증하는 경우 공기가 지연되는 사태가 발생할 가능성이 있다. 이러한 요인은 계약 자체의 원인으로 발생한 것이 아니라 계약 외적 요인에 의하여 발생한 것이기 때문에 계약당사자 모두가 그 결과에 대한 책임을 회피하려는 경향을 보이기 십상이다. 또한 철근, 골재, 원유 등의 장기적인 파동으로 인해 자재수급에 차질이 발생할 경우에도 공기가 지연될 수 있는데, 특히 최근에는 건자재의 국제적인 집중현상이나 환경문제로 인한 골재채취의 제한이 따르면서 이러한 요인에 의해 공기가 지연될 가능성이 이전보다 높아지고 있

2) 옥동석, 「정부 대형사업의 선택과 예산 편성」, 한국개발연구원, 1995 ; 건설교통부, 「건설기술백서」, 1999. 3 참조.

는 편이다. 그리고 강우, 강설, 태풍 등 자연적 천재지변, 전쟁이나 내전 같은 정치적인 사태에 의해서도 공기가 지연될 수 있다.

14.대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안

제3장

대형 국책사업의 공기지연에 따른 손실비용 추정

건설업체의 경우 공기지연으로 인한 손실을 제대로 보상받지 못하고 있다. 발주자와 계약자라는 관계로 인해 추가적인 공사수주를 염두에 두어서 대부분 보상청구를 포기하는 현실이다. 원계약자가 손실을 입거나 하도급업체에 그 손실을 전가시키는 경우가 일반적이다.

형식적으로 공기지연에 따른 추가비용을 총공사비 증액이라는 형태로 포착하고 있지만 그것도 실비보상 기준과는 거리가 있다. 즉, 업체들이 입는 실질 손실에 비해 보상이 크게 부족하다는 평가다. 본 장에서는 공기지연에 따른 손실을 추정하기 위한 기초 작업으로서 손실비용에 대한 개념과 추정 방법을 다루고 있다.

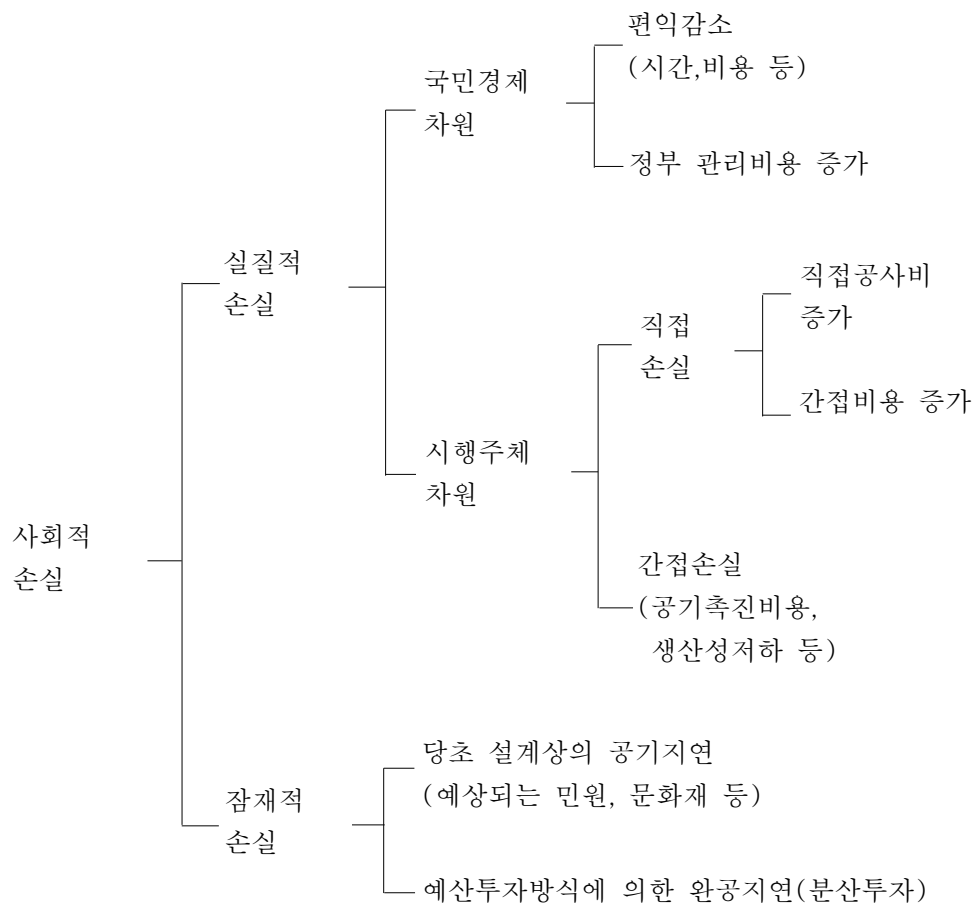
1. 손실비용의 개관

공기지연에 따른 비용을 총괄해서 공기지연에 따른 “사회적 손실”이라고 부를 수 있다. 사회적 손실은 실제 공기가 당초계획에 비해 연장됨으로 인해 생기는 실질적 손실과 이미 계획당시부터 공기가 단축될 수 있는 기회가 상실됨으로써 생기는 잠재적 손실로 구분가능하다. 실질적 사회적 손실은 공기지연으로 인해 국민경제 차원 또는 사업 시행주체 차원에서 실제로 입게 된 직·간접 피해를 의미한다. 그리고 잠재적 사회적 손실은 표출되지는 않았지만 비용을 낮출 가능성이 있음에도 불구하고 지출된 비용부분을 의미한다. 잠재적 사회적 손실은 예산의 투자방식과 연관이 있다. 집중투자방식을 택하면 계획기간 내에 충분히 완공될 수 있지만 분산투자가 이루어짐으로써 완공일이 늦어지는 경우, 시설물의 이용편익이 늦게 나타나고 공사기간 단축 효과를 상실하게 된다. 이 경우 편익의 손실과 기회비용적인 시간의 손실은 사회적 손실로 볼 수 있다.

실질적 사회적 손실은 다양한 형태로 표현될 수 있다. 우선은 당초예정일보다 제공할 편익이 늦게 공급됨으로써 발생하는 사회적 편익의 감소를 들 수 있다. 물류비 및

연료비 절감과 시간단축 편익이 공기지연만큼 늦게 발생하는데 따른 손실을 의미한다. 그리고 공기지연으로 인해 늘어난 건설업체의 현장관리비용을 포함하며 국민경제차원에서는 공기지연으로 인해 늘어난 정부의 감독비용도 포함한다. 위와 같이 공기지연으로 인해 실제로 입게 된 모든 손실을 총괄하여 실질적 사회적 비용이라고 정의할 수 있다. 그러나 실질적 사회적 비용 가운데, 정부의 감독비용은 공사지연 기간 중 실제 정부 감독기관의 인원 증가가 크지 않다면 미미한 부분에 불과할 것이다.

<그림 Ⅲ-1> 공기지연에 따른 사회적 손실



2. 사회경제적 손실비용과 건설업체의 손실비용

앞 절에서 살펴본 공기지연으로 인해 발생하는 손실에 대한 보전을 건설업체를 중심으로 재구성하여 보면, 건설업체가 입은 손실로 인해 보전이 필요한 부분과 건설업체에게 손실보전이 필요치 않는 기타 부분으로 나눌 수 있다. 전자를 ‘건설업체의 손실비용’으로, 후자를 ‘사회경제적 손실비용’으로 양분 가능하다.

(1) 손실비용의 개념

사회경제적 손실비용은 국가경제 전체적으로 보면 매우 중요하지만 보전이 이루어지는 측면에서 보면 구체적인 보전수단이 없다. 분산투자 또는 예상되는 민원을 설계에 반영함으로써 비롯된 경제적 손실 등 잠재적 손실, 시설물의 준공지연에 따른 편익의 감소 등에 대한 구체적인 보전방안은 마련되기 어렵다. 다만, 특정 사업에 대한 경제적 타당성을 고려할 경우, 사회적 비용의 증가 또는 사회적 편익의 감소로 고려된다.

반면, 건설업체의 손실비용은 당초 계약을 변경함에 따라 공사비 증가 또는 사업기간 연장 형태 등의 발주자, 시행사 또는 시공사가 입는 실질적 손실과 연관된다. 시공사인 건설업체에게는 공기지연으로 인해 발생하는 인력, 자재, 기계 등의 추가투입 및 손실에 따른 보전이 구체적으로 이루어진다. 손실 보전의 형태는 금전적 보상으로 이루어지기도 하고 민간투자사업의 경우에는 운영기간의 연장이라는 형태로 보전이 이루어진다.

<표 Ⅲ-1> 사회경제적 손실비용과 건설업체 손실비용 비교

구분	사회경제적 손실비용	건설업체 손실비용
내용	- 건설업체 손실비용 이외의 모든 발생한 손실에 따른 비용	- 건설업체가 직접적으로 입은 손실에 대한 보전비용
보전	- 구체적인 보전이 이루어지지 않음. - 다만, 사회적 비용편익을 도출할 경우 비용 또는 편익의 감소로 간주함	- 구체적인 금전적 보상이나 사용기간 연장 등의 형태로 보전이 이루어짐

(2) 공기지연에 따른 건설업체 손실보전 기준 및 방법

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령(이하 「국가계약법」 시행령)에 의하면 발주자의 귀책사유로 공사기간이 연장되는 경우는 기타 계약내용으로 인한 계약금액조정사유에 해당된다. 그리고 이에 해당하는 비용을 지급하지 않는 경우에는 공정거래위원회의 시정명령 또는 과징금 추징대상이 된다.

공기연장에 따른 계약금액조정대상 비목에는 간접노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤이 있으며 회계예규 「원가예산에 의한 예정가격 작성준칙」에 의해 도출된다.

기본적으로 모든 보상은 실비산정기준을 따르도록 되어 있다. 하지만 실제 적용에 있어서는 실비를 도출하기가 어렵기 때문에 요율적용 방식으로 운용하고 있다. 그런데 적용되는 요율이 실비 보상이라는 기본개념을 살리지 못하고 동떨어져 있는 것이 문제로 대두된다.

1) 실비산정기준(회계예규 2200.04-148-1, 1998.2.20)

실비산정기준은 「국가계약법」 시행령 제66조의 규정에 의해 실비를 산정하는 기준을 정하고 있는 예규이다. 공사계약에 있어 공사기간의 변경 등 계약내용 변경으로 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 않는 범위 안에서 조정할 수 있게 되어 있다.

예규상 실비산정기준(동예규, 제2조제1항)은 실제 사용된 비용에 대해 객관적으로 인정할 수 있는 자료와 가격(「국가계약법」 시행규칙 제7조의 규정에 의한 가격)을 활용하여 실비를 산출하게 되어 있다. 동조 제2항에 간접노무비, 제3항에 경비에 관한 산출방법과 제출할 관련서류가 명시되어 있다. 그리고 제3조에는 공사이행기간의 변경에 의한 실비산정계산법이 제시되어 있다. 또한 제5조에는 기타 실비의 산정에 관한 기준이 있고 제6조에는 일반관리비 및 이윤의 결정에 관한 기준이 있다.

여기서 적용되는 공사원가 작성기준은 본래 공기지연에 따른 보상을 위한 기준이 아니라 예정가격을 결정하기 위한 목적으로 규정된 것이다. 그리고 기본적으로 건설업의 성격이 반영된 기준이라기보다는 제조원가 개념에 바탕을 둔 원가 기준을 따른다.

보상비용은 공사원가계산 항목에 기초하여 산출된다. 실비산정이 원칙이지만 실비도출의 어려움으로 인해 요율을 적용하여 산출하고 있다. 적용되는 요율은 다음과 같다.

<표 Ⅲ-2> 공사원가계산서

비 목		구 분	금 액	구성비	비 고
재 료 비		직접재료비 간접재료비 작업설·부산물 등(△)			
		소 계			
노 무 비		직접노무비 간접노무비			
		소 계			
순 공 사 원 가	경 비	전 력 비 수도광열비 운 반 비 기계경비 특허권사용료 기 술 료 연구개발비 품질관리비 가 설 비 지급임차료 보 험 료 복리후생비 보 관 비 외주가공비 산업안전보건관리비 소모품비 여비·교통비·통신비 세금과 공과 폐기물처리비 도서인쇄비 지급수수료 환경보전비 보 상 비 안전관리비 건설근로자퇴직공제부금비 기타 법정경비			
		소 계			
일반관리비 [(재료비+노무비+경비) X ()%]					
이 윤 [(노무비+경비+일반관리비) X ()%]					
총 원 가					
공사손해보험료 [보험가입대상공사부분의 총원가 X ()%]					

<표 Ⅲ-3> 2004년 공사원가계산 제비율 적용기준(1)
간접노무비, 기타경비, 안전관리비

공사규모	공사기간	간접노무비		기타경비				안전관리비
		(직접노무비) × 을		(재료비+노무비) × 을				(재료비+직접노무비+ 관급자재) × 을
		토목, 조경, 전문, 전기, 통신, 산업설비	건축	토목	조경	건축	산업 설비	
5억원 미만	6개월 이하	10.8	10.7	5.0	4.7	4.8	5.0	o일반건설 -갑:2.48 -을:2.66
	7-12개월	11.3	11.2	5.3	4.9	5.0	5.2	o특수 및 기타:1.24
	13개월 이상	11.8	11.7	6.0	5.7	5.7	6.0	o철도궤도: 2.33 o중건설 : 3.18
5억- 30억원 미만	6개월 이하	11.1	10.9	5.4	5.0	5.1	5.3	o일반건설 -갑:1.81+3,294천원
	7-12개월	11.6	11.4	5.6	5.3	5.3	5.6	-을:1.95+3,498천원
	13개월 이상	12.1	12.0	6.3	6.0	6.1	6.3	o특수 및 기타: 0.91+1,647천원
30억- 50억원 미만	6개월 이하	11.3	11.2	5.9	5.6	5.7	5.9	o철도궤도: 1.49+4,211천원
	7-12개월	11.8	11.7	6.2	5.8	5.9	6.1	o중건설: 2.15+5,148천원
	13개월 이상	12.4	12.2	6.9	6.6	6.6	6.9	
50억원 이상	6개월 이하	11.3	11.2	5.9	5.6	5.7	5.9	o일반건설 -갑:1.88 -을:2.02
	7-12개월	11.8	11.7	6.2	5.8	5.9	6.1	o특수 및 기타:0.94
	13개월 이상	12.4	12.2	6.9	6.6	6.6	6.9	o철도궤도: 1.58 o중건설 : 2.26

주 : 기타경비 항목에는 수도광열비, 복리후생비, 소모품비 및 사무용품비, 여비·교통통신비, 세금과공과, 도서인쇄비, 지급수수료 해당.

기타경비 산정은 직접계상항목과 비율계상항목으로 나눌 수 있다. 직접계상항목은 실비산정기준 제3조에 의거한, 전력·수도광열비, 여비·교통·통신비, 지급임차료, 도서인쇄비, 세금과공과, 지급수수료, 지급임차료 항목으로 경비지출관련 영수증 등 객관

적인 자료에 의하여 확인된 금액을 기준으로 공기연장기간에 상당하는 금액을 산출한다. 비율계상항목은 동기준 제3조에 의거한, 복리후생비, 소모품비, 산재보험료 항목으로 대상금액(간접노무비)에 산출내역서상의 해당비목의 비율을 곱하여 산출한다.

그 밖의 일반관리비 및 이윤은 산출된 추가 간접노무비와 기타경비를 합한 금액에 산출내역서상의 해당비율을 곱하여 산정한다(실비산정기준 제6조).

<표 Ⅲ-4> 2004년 공사원가계산 제비율 적용기준(2)

보험료, 퇴직공제부금비, 환경보전비, 일반관리비

항목	적용방법	적용기준
산재, 고용보험료	(노무비) × 율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산재보험료 : 3.3 ○ 고용보험료 - 1등급 : 1.15, 2등급 : 0.84, 3등급 : 0.71, 4등급 이하 : 0.88
건강, 연금보험료	(직접노무비) × 율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건강보험료 : 0.52 ○ 연금보험료 : 0.99
건설근로자 퇴직공제 부금비	(직접노무비) × 율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토목공사 : 1.40 ○ 준설공사 : 0 ○ 건축공사 및 기타 : 1.48
환경보전비	(재료비+직접노무비+산출경비) × 율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재개발, 재건축 : 0.7 ○항만, 댐, 택지개발 : 0.5 ○ 플랜트, 상하수도, 도시철도, 철도, 도로, 교량, 터널, 비주거용건축 : 0.3 ○ 기타, 공동주택 : 0.2
공사이행 보증수수료	[(재료비+직접노무비+산출경비) × 율] × 공기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토목 및 산업설비 : [(재+직노+산경) × 0.0109% + 6.3백만원] × 공기(년) ○ 건축 : [(재+직노+산경) × 0.0128% + 6.3백만원] × 공기(년)
하도급대금 지급보증서 발급수수료	(재료비+직접노무비+산출경비) × 율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 23억 ~ 34.6억 미만 : 0.019% ○ 34.6억 ~ 100억 미만 : 0.028% ○ 100억 ~ 300억 미만 : 0.027% ○ 300억 ~ 1,000억 미만 : 0.025% ○ 1,000억 이상 : 0.024% ○ 최저가대상공사-토목 및 산업설비 : 0.019%, 건축 : 0.022%
일반관리비	(재료비+노무비+산출경비) × 율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반건설공사 <ul style="list-style-type: none"> 50억 미만 : 4.7 50억 ~ 500억 미만 : 4.15 500억 이상 : 3.6 ○ 전문, 전기, 기타공사 <ul style="list-style-type: none"> 5억 미만 : 4.7 5억 ~ 50억 미만 : 4.15 50억 이상 : 3.6
이윤	(노무비+산출경비+일반관리비) × 율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 50억 미만 : 15.0 ○ 50억 ~ 500억 미만 : 13.5 ○ 500억 이상 : 12.0

주 : 1) 환경보전비는 내역서에 환경보전에 필요한 비용 항목이 계상되는 경우, 환경보전비 요율을 적용하지 않음.

2) 이윤율 적용시 산출경비에 기술료와 외주가공비는 제외함.

3) 건설근로자 퇴직공제 부금비는 퇴직급여충당금을 계상한 경우에는 제외함.

4) 고용보험료 적용기준 : 일반(등급)공사 - 해당등급 요율적용

PQ실적대상 - 공사금액에 따라 해당등급

수의대상 - 공통요율(0.58%) + 해당업체 요율

기타공사 - 4등급이하 요율

2) 공기지연에 따른 간접노무비 산정 방법

공사원가계산에서 가장 중요한 기준 항목은 간접노무비이다. 추가공사 물량으로 인한 추가 직접공사비의 증가가 있을 경우에는, 직접공사비(물량)에 일정한 간접노무비율을 곱하여 추가공사에 따른 간접노무비를 도출하고 나머지 경비들은 직접공사비와 간접노무비의 합계 또는 간접노무비에 요율을 곱하여 산출된다.

그리고 추가공사 물량이 없는 경우에는 단순히 공기지연 기간동안 수행할 잔여 공사규모에 따른 현장관리인원에 기초하여 시중 노임을 적용해 간접노무비를 도출하고 기타 경비는 간접노무비에 일정한 요율을 곱하여 순차적으로 계산한다.

① 추가 간접노무비 산정 준칙

추가 간접노무비에 대해서는 사업별로 상이한 방법으로 산정 지급된다. 간접노무비 산정기준은 회계예규「원가계산에 의한 예정가격 작성준칙」제9조 제2항 및 제17조의 규정에 해당하는 자가 수행하여야 할 노무량을 산출하고 동 노무량에 시행규칙 제7조 제1항의 규정에 의한 당해 직종의 단가를 곱하여 계산한다. 여기서 적용 노임은 통계법 규정에 의해 대한건설협회가 조사·공표한 가격이다.

$$\text{간접노무비} = \text{연장기간 중 실투입된 간접노무 인원수} \times \text{노임}$$

② 간접노무비 산정의 보완 방법

간접노무비의 산정이 어렵고 모호한 점을 감안하여 「공무원가계산시 실무처리 보완자료(회계통첩)」에서 산정방법의 기준을 다음의 세 가지 방법으로 보완하여 제시하고 있다.³⁾

첫째, 직접계산방법은 발주목적물의 노무량을 예정하고 노무비단가를 곱하여 계산한다. 노무비단가는 시중노임단가를 기준한다.

$$\text{간접노무비} = \text{노무량} \times \text{노무비단가}$$

둘째, 비율분석방법은 발주목적물에 대한 직접노무비를 표준품셈에 따라 계산하며, 계산된 직접노무비에 유사한 실적이 있는 업체의 원가계산자료를 이용하여 계산된 간접노무비율을 곱하여 계산한다.

$$\text{간접노무비} = \text{직접노무비} \times \text{간접노무비율}$$

셋째, 보완적용법은 계약목적물의 내용·특성 등으로 인해 원가계산 자료를 확보하기가 곤란하거나 확보된 자료가 신빙성이 없어 원가계산 자료로 활용하기에 곤란한 경우에 사용한다. 품셈에 의한 직접노무비에 간접노무비율을 곱하는 것은 비율분석방법과 유사하다. 다만 적용하는 간접노무비율이 공사종류별, 공사규모별, 공사기간별로 사전에 정해진 일정기준비율이라는 점만 차이가 있다.

$$\text{간접노무비} = \text{직접노무비} \times \text{간접노무비율}$$

③ 간접노무량 적용 기준 사례

한국도로공사(2002년)에서 적용하고 있는 현장투입인원에 대한 간접노무비 적용 기준을 보면 시공사에서 제시한 의견과는 차이를 보이고 있다.

한국도로공사 기준은 잔여 공사비에 따라 현장 적정관리인원을 시설공사 집행기준

3) 이재섭, 「공기 지연에 따른 손실비용 산정기준」, 한국건설산업연구원, 1999. 25~26면.

의 적격심사 세부기준 중 ‘현장 관리계획 적정성 평가기준’에 의거하여 산출하였다. 100억원 미만 공사는 5인, 100억~300억원 미만은 7인, 300억~500억원 미만은 9인, 500억원 이상은 11인을 적용하고 있다.

조직은 3개 부서로 소장, 관리, 공사로 이루어지며 소장이 현장대리인 역할을 하고 관리부서에는 자재와 노무를 두고, 공사부서에는 공사, 공무, 품질, 안전을 둔다.

이에 비해 시공사의 의견은 현장조사 결과, 실투입 인원에 비해 간접노무량에 대한 현행 적용기준이 평균 투입인원보다 적은 수준이라고 지적하고 있다. 한편 한국도로공사 내부자료(2000. 3)에서도 간접노무량이 실제로는 최대 25인, 최소 15인, 평균 20인 배치되는 것으로 파악하였다.

<표 III-5> 시공사 현장 투입인원 현황

구 분	인원 현황		
	계	직원	임시직원
최대인원	40	33	7
최소인원	12	10	2
평 균	22	16	6

자료 : 한국도로공사 내부자료(2002. 6).

3. 사례 분석

경부고속철도의 공기지연은 협의의 사회적 편익을, 서울외곽순환고속도로는 광의의 사회적 편익 감소 측면에서 공기지연으로 인한 사회적 비용을 다루고 있다.

(1) 경부고속철도 공기지연으로 인한 손실비용(국회 건설교통위원회, 2003. 8)

경부고속철도 사업지연에 따른 손실은 1년 지연시 2조 5,161억원(68.93억원/일)에 달하는 것으로 발표되었다. 사회·경제적 편익손실이 1조 9,719억원(54.02억원/일), 고속철도 운영수입 손실이 5,199억원(14.24억원/일), 공사중지 보전금이 243억원(0.67억원/일)이다.

24.대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안

<표 III-6> 경부고속철도의 손실비용 추정액

구 분	손 실 액	세 부 내 용
경부고속철도	2조 5,161억원	(1년 지연시 추정액) ·사회경제적 편익감소 : 1조 9,719억원 ·고속철도 운영수입감소 : 5,199억원 ·공사중지 보전금 : 243억원
	22조 1,064억원	(7년 지연시 추정액) ·사회경제적 편익감소 : 8조 2,477억원 ·고속철도 운영수입감소 : 3조 7,938억원

주 : 민자사업자 및 시공사의 손실액은 감안하지 않은 협의의 사회적 손실만을 다룸.

노선변경 등으로 공기가 7년 지연된 것을 감안하면 총 손실액은 22조 1,064억원에 달하는 것으로 추산된다. 사업기간이 총 7년 연장되었는데 기본 및 실시설계 변경으로 인해 4.5년, 환경영향평가로 인해 1.5년, 용지보상 등으로 1년 지연되었다. 7년간의 사업기간 연장으로 인한 사회·경제적 편익감소는 18조 2,477억원(운행비 : 8조 8,102억원, 시간비용 : 9조 4,375억원), 고속철도 운영수입 감소는 3조 7,938억원으로 추정되었다.

(2) 서울외곽순환도로 공기지연으로 인한 손실비용(2004년 5월)

서울외곽순환도로(일산~ 퇴계원) 제4공구인 사패산터널 공론조사 추진상황 및 대책(2003년 10월 31일)의 자료를 근거로 산출한 결과, 2년간의 공기지연으로 인한 총손실 금액은 5,853.6억원인 것으로 추정·발표되었다.

사패산터널은 왕복 8차선, 분리차선구간이 8km에 이르는 국내 최장터널로서 이 터널의 완공으로 순환도로가 완전 개통되면, 송추와 의정부 IC간의 거리는 12km에서 7.5km로 단축되고 평균주행속도는 30km/h에서 100km/h로 향상될 것으로 예상된다. 그 결과 연간 2,634억원에 이르는 비용 절감과 연간 8,375만ℓ의 연료절감효과가 있을 것으로 예상된다.

**<표 III-7> 서울외곽순환고속도로 사업시행 전과 후의
운행비용 및 연료소모량 비교**

구 분	사업 미시행시	사업 시행시	절감
연료소모량 (1,000ℓ/년)	167,718	83,966	83,752
차량운행비용(VOC, 억원/년)	3,961	2,062	1,899
시간비용 (VOT, 억원/년)	919	184	735
운행비용 합계(VOC+VOT, 억원/년)	4,880	2,246	2,634

자료 : 서울고속도로주식회사.

그러나 공사가 전면 중단된 2년 1개월간(2001년 11월 ~ 2003년 12월)의 공기지연으로 당초 완공일보다 2년가량 완공이 지연됨에 따라, 2008년 6월까지의 외곽순환도로로서의 기능을 제대로 하지 못하고 부분 개통(2006년 6월)만을 할 상황에 놓여 있다.

공기 2년 연장에 따른 구체적인 손실을 추정하면, 민자사업자 및 시공사 손실액 1일 9,100만원, 물류비 손실로 인한 손실비용이 1일 7.22억원에 2년간의 공사지연을 적용한 결과, 총손실비용은 5,853.6억원에 달한 것으로 계산된다. 장비 및 인력 등의 가동중단으로 인한 현장관리비용 등이 655.2억원, 물류비 손실액 등 공기지연 손실비용이 5,198억원으로 나타났다.

<표 III-8> 서울외곽순환도로 공기지연으로 인한 손실액

구 분	손 실 액	세 부 내 용
서울 외곽 순환고속도로	8.90억원	(1일 지연시 추정액) ·민자사업자·시공사 손실액 : 0.91억원 (민자사업자 0.48, 시공사 0.43) ·물류비 손실액 : 7.99억원
	5,853.6억원	(2년 지연시 추정액) ·민자사업자·시공사 손실액 : 655.2억원 ·물류비 손실액 : 5,198.4억원

주 : 민자사업자 및 시공사의 손실액은 감안한 광의의 사회적 손실임.

4. 공기지연에 따른 손실비용 추정 시뮬레이션

(1) 건설업체의 공기지연에 따른 손실과 보상

건설업체의 공기지연에 따른 손실비용 보전방안에 초점을 두고서 실비산정기준에 의한 건설업체 손실보상을 가로막고 있는 장애요인은 무엇이며 해결방안은 어떤 것이 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 실비 보상에 가깝게 개선하는 경우 얼마만큼 보상액이 늘어나는지를 규명하여 향후 대형사업들의 공기지연에 따른 비용보상 기준을 보다 현실화시키는데 기초적인 자료 및 시사점을 주고자 한다.

1) 공기지연에 따른 건설업체 손실 항목

대형 공공 건설사업의 경우 공사 기간의 연장이 일상화되어 있기 때문에, 건설업체들은 공기지연에 따라 현장관리비 등 상당한 간접비용을 추가적으로 부담하고 있다. 총사업비의 증액 실태위주의 분석에서는 발주자가 공사를 수행하는 과정에서 공사물량 증가를 승인하고서 공기연장 및 직접 공사비 증가를 시행한 부분 위주로 분석한 것이다. 건설업체가 실제 부담하는 간접비는 충분히 반영되지 못하고 있다. 따라서 계약상대자인 건설업체의 구체적인 실제 투입비용을 감안하면 공기지연으로 인한 손실 규모는 총사업비 증액분보다 훨씬 크게 산출될 것이다.

① 직접손실과 간접손실

건설업체들이 공기 지연으로 인하여 부담하여야 하는 손실은 직접손실과 간접손실로 나눌 수 있다.⁴⁾ 직접손실은 자재비, 노무비, 장비비, 운송비, 추가 보험료, 유지·보수비, 보관료 등이다. 간접손실은 손실유발사건과 직접적으로 관련되지는 않지만 프로젝트 전체 비용에 영향을 주는 비용이다. 이러한 간접손실은 주로 공기지연, 공기축진, 생산성 저하에 의해 발생한다. 공기지연이 발생함에 따라 적용 가능한 비용항목은 현장관리비(간접노무비+경비), 일반관리비, 유희비용, 물가변동, 생산성저하, 공기축진 비용, 이자·이윤·보험료 등을 들 수 있다.

4) 이재섭, 전계서 45면.

생산성 저하비용은 공기지연에 의해 당초 계획이나 공정을 변경하는 경우에 발생하는 손실부분이며 공기지연에 의해 영향을 받은 기간의 생산성과 영향을 받지 않은 기간의 생산성을 비교한다. 공기축진비용은 야간작업이나 연장 작업 등으로 공기를 축진하는 경우 할증비용이나 생산성 저하비용이 발생하는 부분을 의미한다. 그리고 이윤에 있어서는 기회비용적 개념의 이윤손실(Loss of Opportunity Profit : 공사기간이 연장됨에 따라 ‘공사자원을 이익을 실현할 수 있는 다른 공사에 투입할 기회를 상실’함으로써 발생한 이윤손실)까지도 감안할 수 있으나 이론상으로만 가능하고 실제로는 증빙상의 문제로 인해 보상을 인정받기 쉽지 않기 때문에 실제로 발생한 이윤손실만을 보상 청구한다.

그런데 생산성저하, 공기축진 비용 등은 실제 손실이 발생하고 있음에도 불구하고 「국가계약법」 및 「회계예규」에서 명확히 규정하고 있는 부분이 미흡하여 실무적으로 적용하는 데는 어려움이 따른다. 이에 대한 산정방법과 증빙 사항에 대해서는 이재섭(1999년)의 연구를 참조하고, 이하에서는 건설업체 실무자가 실제로 공기 지연시 손실보상을 청구할 때 고려하는 직접손실 항목을 중심으로 논의를 진행한다.

<표 III-9> 공사중단으로 인해 발생한 손실항목 및 내용

구 분	비 용	내 용
직접공사비 (Direct Job-Cost)	노무비	o 작업중간기간 중 발생한 유허비용(idle time cost) o 공기연장 기간 중 인건비 효율상승으로 인한 추가 인건비
	자재비	o 작업기간 연장으로 인한 추가 보관비 o 작업기간 연장으로 인한 낭비율(wastage(loss)) 증가로 인한 손실 o 가설재(Form 등)의 감가상각 및 추가 임대료 o 공기연장 중 자재비 상승으로 인한 추가 자재비
	장비임대료	o 작업 중간기간 중 발생한 유허비용(idle time cost) o 추가 임대료
	하도급자 비용	o 작업중단을 이유로 한 하청업자 클레임
관리비용 (Overhead)	현장관리비	o 비용항목 중 시간지연으로 인해 발생하는 비용에 해당되는 항목들에 대해 청구 가능
	본사관리비	o 합의된 효율이나 각종 공식을 이용하여 클레임 금액 산출
금융비용		o 실제 발생한 추가 금융비용 o 지급계획이나 현금흐름 등을 이용한 금액 산출
이윤손실		o 계약조건 또는 클레임 성격에 의해 보상 청구여부 결정

자료 : D건설 내부자료.

② 직접손실 항목

시행 및 시공주체인 건설업체 실무자의 입장에서 보면, 공기 지연시 발생하는 직접 손실은 크게 직접공사비, 관리비용, 금융비용, 이윤손실로 구분된다. 직접공사비(Direct Job-Cost)는 노무비, 자재비, 장비임대료, 하도급자 비용으로 구성되고 관리비용은 현장관리비와 본사관리비로 나눌 수 있다. 금융비용은 실제 발생한 추가 금융비용을, 이윤손실은 산정기준에 따른 실제 손실부분을 감안한다.

③ 간접공사비

간접공사비는 산정 방법이 복잡하고, 명확한 기준이 정립되어 있지 않기 때문에 발주자가 일방적으로 결정하고 있는 실정이다.⁵⁾ 광의의 간접공사비는 간접손실과 직접손실의 간접공사비 부분을 포괄하는 것이나 본 연구에서는 협의의 간접공사비 개념을 간접공사비로 정의하기로 한다. 즉, 직접손실 가운데서 공사물량 증가에 직접 연관되어 발생하는 직접공사비 부분을 제외한 부분을 간접공사비로 간주한다. 공기 지연시 현장유지 및 관리를 위한 간접노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤이 해당된다. 통상 건설산업 실무에서는 간접노무비와 경비를 합한 비목을 현장관리비라는 비목으로 구분하여 사용한다.⁶⁾

공공건설공사에서 공기지연에 따른 발주처의 예산 증가 외에 시공업체의 간접비 손실은 15~20%로 추정되며 간접비를 포함할 경우 직접적인 사업비 손실비용은 당초 공사비의 25~35%에 달한 것으로 나타났다. 여기에 간접적인 사회·경제적인 손실을 감안하며 전체 사업비 손실은 약 45%에 달할 것으로 추산된다.⁷⁾ 서울시 지하철 2기 2호선 6-A 공구의 간접비를 추정해 보면 총공사비의 17.8%가 되는 것으로 나타났다.

공기 지연이 초래되는 가장 대표적인 현장으로 지하철사업을 들 수 있다. 대부분 도심지역 내에서 공사가 진행되기 때문에, 교통난과 민원, 보상 지연 등으로 공기 지연이 일상화되고 있다. 지하철공사의 공기 지연 원인과 관련하여 1996년말에 준공된 서울시 지하철공사 5개 현장을 조사한 결과에 따르면, 증가된 공사 기간 30.2개월(당초 대비 공기 증가율 80.3%) 중에서 11.6개월은 관급 자재의 조달 지연, 공사 방침의 변

5) 건설교통부, 공공 건설사업 효율화 종합대책, 1999. 3.

6) 이재섭, 전계서, 20면.

7) 이재섭, 전계서, 3면.

경 등과 같은 발주자의 귀책사유인 것으로 나타났다. 이에 따라 순수한 공기 지연에 의하여 발생한 현장당 추가 공사 원가 9억 8,600만원은 준공 시점 공사 원가의 3.7% 수준이며, 준공 이후의 현장당 순수 적자액 25억 6,300만원의 약 38%를 차지하고 있다. 그러나 발주자의 귀책사유로 인한 공기 지연과 그에 따른 건설업체의 간접비 부담에 대한 예산상의 배려는 사실상 찾아보기 어려운 실정이다.⁸⁾

한편 공기연장에 따른 간접비용의 지급사례를 보면 당초 요구액에 비해 지급액이 크게 적은 것으로 나타났다. 간접비용 요구금액과 실제 지급금액을 정리하였다.

<표 Ⅲ-10> 공사기간 연장에 따른 간접비용 산정사례

사업명	주요내용	산정방법	금액(백만원)	
			요구	지급
주암(Ⅱ) 광역	민원발생으로 인한 보상 지연 및 공기지연	공기연장 시점 이후 시행공종에 대한 간접노무비율 적용하여 산정	413	184
밀양다목적댐 (토목공사)	도수터널공사 공정지연에 따른 후속공정 지연	공기연장 시점 이후 시행공종에 대한 간접노무비율 적용하여 산정하였으나 수급인과 이견발생→분쟁조정위원회 조정 의견 수용	674	202
포항광역	정수장 용량변경, 문화재 발굴조사 등에 따른 공정지연	지급요청시점 이후 현장조직 표상의 투입인력에 대한 간접노무비 산정	713	225
대청(Ⅱ)광역 (1, 2, 3공구)	민원발생 및 재정운영계획변경으로 인한 공정지연	지급요청시점 이후 현장조직 표상의 투입인력에 대한 간접노무비 산정	5,882	1,936
수도권(Ⅴ)광역 (4공구)	분묘이전 및 보상지연에 따른 공정지연	공사연장기간 동안 투입된 간접인력에 대한 비용으로 산정		18
울산(Ⅱ)온산정수장 (전기공사)	민원발생에 따른 공정지연			11
동화광역	도로점용허가 지연에 따른 공정지연	공사연장기간 동안 투입된 간접인력에 대한 비용으로 산정		8
아산(Ⅰ)공업 (4공구)	도로점용허가 지연에 따른 공정지연	계약상대자의 추가간접비 신청이 없었음		-
원주권 광역 (정수시설, 도송수시설)	사업진단결과(용수수요, 수수시설 설치공정)에 따른 사업완공시기 조정으로 소요공기 증가		1,885	
대청(Ⅱ)광역 (1, 2, 3공구 전기공사, 전기방식공사)	민원발생 및 재정운영계획변경으로 인한 공정지연		852	

주 : 수도권(Ⅴ)광역, 울산(Ⅱ)온산정수장, 동화광역, 아산(Ⅰ)공업은 공정거래위원회의 지적사항임.

자료 : D건설 내부자료.

8) 한국개발연구원·한국건설산업연구원, 「총사업비관리제도 개선방안 연구」, 2000, 27면.

2) 손실과 보상

통상 보상지연, 민원발생, 사업계획의 조정 및 동절기 공사중지 등에 따른 공기연장에 대해서는 계약상대자의 책임없는 사유이므로 추가비용 지급대상 기간으로 산정될 수 있다.

그런데 공사기간이 연장되는 형태에 따라 건설업체에 대한 보상의 기준과 방식도 달라지게 된다. 공기가 연장되는 사유는 크게 3가지로 구분할 수 있다. ① 발주자와의 합의에 의해 작업물량이 늘어 추가적인 공사가 진행되는 경우, ② 민원 등에 의해 공사가 중단된 경우, ③ 작업방해 등이다.

작업물량 증가에 의한 추가공사의 경우에는 대체로 보상이 이루어지게 된다. 재료비, 노무비, 경비 등 공사원가의 재산정에 의해 보상이 이루어진다. 이 경우에도 연장된 기간 내에 우기나 혹서(한)기 등이 포함되는 경우, 단순한 기간 연장에 의한 비례적 비용증가만이 아니라 추가적인 투입비용 또는 손실이 발생할 수 있다는 점이 고려될 필요가 있다.

공사가 중단된 경우에는 관행에 의한 간접노무비와 경비만을 비용청구하게 되는 것으로 알려져 있다. 그러나 투입인원이 공사현장에서 철수하지 못한 채 머물러 있어야 하는 경우가 대부분이다. 이로 인한 인력과 자재 투입은 직접노무비와 직접경비로 간주되므로 직접공사비의 증가를 초래한다. 즉 유희시간비용(idle time cost)이 발생하게 되며 이는 보상을 받아야 할 부분이다.

작업방해에 의한 공기지연의 경우 작업효율 저하로 작업량 목표를 이루지 못하고 계약기간이 연장되는 경우가 발생할 수 있다. 주로 주변의 민원요구나 지질상의 문제로 인해 발생하는 경우이다. 이때도 발주자의 귀책사유가 있는 경우, 직접공사비까지 보상을 받는 것이 타당하다.

(2) 시뮬레이션에 의한 비용 추정

1) 대상 공사금액과 간접노무비 산정

공기연장으로 인한 간접노무비 산정의 기초가 되는 지표는 연장기간 동안의 대상 공사금액(잔여 공사비)이며 기타 제경비 산정의 기초는 증가 공사물량금액이다.

대상 공사금액은 당초계약 금액 중 연장기간 동안 집행할 공사금액으로서 물가상승비를 포함한다. 여기서 증가 공사물량금액은 제잡비 계상시 반영되므로 제외한다.

대상 공사금액 =

변경 공사금액 - (당초 계약기간까지 집행된 금액 + 증가물량금액)

여기서, 증가 물량금액 = 변경 공사금액 - (당초 계약금액 + 당초 계약금액에 대한 물가상승비)

아래 표의 예를 들면, 대상금액은 210억원이다.

대상금액 = 변경 공사금액 - (당초 계약기간까지 집행된 금액 + 증가물량 금액)
= 1,100 - (830 + 60) = 210(억원)

여기서 증가물량 금액은 60억원이다.

증가물량금액 =

변경 공사금액 - (당초 계약금액 + 당초 계약금액에 대한 물가상승비)
= 1,100 - (1,000 + 40) = 60(억원)

또한 증가 공사금액은 증가된 공사물량금액과 이에 대한 물가상승비를 합한 값이 된다.

<표 Ⅲ-11> 연장기간 동안의 잔여공사금액 산정

(단위 : 억원)

구분	계	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도		
							당초	증가
당초계약	1,000	200	300	300	200			
변경계약	1,100	200	210	210	210	270	210	60
변경물량	1,055	200	200	200	200	255	200	55
물가상승	45		10	10	10	15	10	5

주 : 5차년도의 270억원은 당초 계약물량과 증가 공사물량에 물가상승비로 구성됨.

한편 대상 공사금액에 따른 간접노무비는 실비산정 원칙에 의해 실투입된 간접노무 인원에 노임을 곱하는 것이 원칙이지만 통상 공사종류 및 공사규모별로 사전에 정해진 간접노무 기준 인원에 시중 노임을 적용하여 도출한다.

32.대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안

2) 간접비용 항목 분석

대구-포항간 고속도로 현장의 공기지연을 사례로 분석한 결과, 직접공사비는 총계 기준으로 25.8%를 차지하며 나머지 74.2%가 간접비용에 해당되었다.

먼저 공기지연에 따른 추가 직접공사비가 발생하였기에 추가 공사물량에 일정비율을 곱하여 간접노무비를 산출하고, 나머지 경비는 추가 직접공사비와 간접노무비에 일정 비율을 곱하여 산출한다.

그리고 공기지연 기간동안의 대상 공사금액을 기준하여 간접노무비 인정 현장관리 인원이 결정되고 해당 인원에 시장 기준 노임을 적용하여 간접노무비를 산출한다. 나머지 경비는 간접노무비에 일정비율을 곱하여 산출된다.

마지막으로 추가 직접공사비 발생부분과 간접비 부분을 합하여 공기지연에 따른 비용 총계를 산출하게 된다.

<표 Ⅲ-12> 공기지연으로 인한 도로건설 현장의 비용증가 내역

(단위 : 백만원, %)

구 분		금액			비중		
		총계	추가 직공비	간접비	총계	추가 직공비	간접비
도 급 공 사 비	직접공사비계	367.1	367.1	—	25.8	66.6	0.0
	간접노무비	652.0	28.8	623.2	45.9	5.2	71.6
	산재보험료	18.9	6.7	12.2	1.3	1.2	1.4
	기타경비	68.6	24.2	44.4	4.8	4.4	5.1
	안전관리비	6.9	6.9	—	0.5	1.3	0.0
	순공사비계	1,113.5	433.7	679.8	78.3	78.7	78.1
	일반관리비	53.0	19.8	33.2	3.7	3.6	3.8
	이윤	124.6	46.6	77.9	8.8	8.5	9.0
	물가변동액	1.0	1.0	—	0.1	0.2	0.0
	공사비계	1,292.1	501.2	790.9	90.9	90.9	90.9
	부가가치세	129.2	50.1	79.1	9.1	9.1	9.1
	도급액계	1,421.3	551.3	870.0	100.0	100.0	100.0

주 : 대구-포항 고속도로 사례.

사례에서 간접노무비 인정 기준인원은 대상공사금액이 500억원 이상 토목공사로서 11명이다. 11명의 구성은 다음과 같으며 2002년 노무비 기준으로 623.2백만원으로 도출된다.

<표 Ⅲ-13> 간접노무량 및 노무비 산출

(단위 : 명, 원)

구 분		소요인원	노임단가 (원/일)	산식	금 액
현장소장	특급기술자	1	140,793	소요인원×노 임단가×공기 연장일수	100,244,616
고급품질관리원	고급기술자	1	120,231		85,604,472
중급품질관리원	중급기술자	1	100,560		71,598,720
초급품질관리원	초급기술자	1	71,973		51,244,776
안전관리자	초급기술자	1	71,973		51,244,776
공무관리인	초급기술자	2	71,973		102,489,552
시공관리인	초급기술자	2	71,973		102,489,552
자재관리	보통 인부	1	40,922		29,136,464
노무관리	보통 인부	1	40,922		29,136,464
계		11	81,258		623,189,392

주 : 노임단가는 2002년 기준이며 공기연장일수는 712일 기준임.

3) 간접노무량 현실화에 의한 공기연장 손실보상 효과분석

앞의 (1)절과 (2)절의 사례를 기초로 간접 노무량 적용기준을 보다 현실화하여 시물레이션 분석을 실시한 결과, 손실보상 금액이 크게 증가한 것으로 나타났다.

<표 Ⅲ-14> 공기지연으로 인한 도로건설 현장의 비용증가 시물레이션

(단위 : 억원, %)

구 분			금액			비중		
			총계	추가 직공비	간접비	총계	추가 직공비	간접비
도 급 공 사 비	순 공 사 비	직접공사비계	60.0	60.0	-	58.8	65.2	0.0
		간접노무비	12.3	5.1	7.2	12.0	5.5	71.6
		산재보험료	1.3	1.2	0.1	1.3	1.3	1.4
		기타경비	4.8	4.3	0.5	4.7	4.6	5.1
		안전관리비	1.2	1.2	-	1.2	1.3	0.0
		순공사비계	79.6	71.7	7.8	78.0	78.0	78.1
	일반관리비	일반관리비	3.9	3.5	0.4	3.8	3.8	3.8
		이윤	9.1	8.2	0.9	8.9	8.9	9.0
		물가변동액	0.2	0.2	-	0.2	0.2	0.0
		공사비계	92.8	83.7	9.1	90.9	90.9	90.9
		부가가치세	9.3	8.4	0.9	9.1	9.1	9.1
		도급액계	102.1	92.0	10.0	100.0	100.0	100.0

주 : 공기연장기간 대상 공사물량(잔여공사물량)은 500억원 이상으로 가정함.

34.대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안

추가 공사물량금액이 60억원, 공기지연 2년으로 가정하고 노임은 2004년 기준(2002년 이후 연간 5% 증가)을 적용한 결과, 도급공사비 기준으로는 102.1억원, 순공사비 기준으로는 79.6억원이 도출되었다.

현장여건에 따라 투입인원의 편차가 크기 때문에 새로운 기준 수립이 곤란하다는 이유로 현행 간접노무량 기준을 사용하고 있으나 이는 현장조직운영을 위한 최소 투입인원에 불과하여 시공사의 실 투입비용에 크게 미치지 못하고 있다.

보다 현실화하는 방안으로 현행 500억원 이상 공사물량에 대한 간접노무량인 11인을 22인으로 높이는 경우 간접노무비와 제잡비는 2배 늘어나고 총계로는 1.09배 늘어난다. 25인으로 보다 현실화하는 경우에는 간접노무비와 제잡비는 2.3배 증가하고 총계는 1.13배 증가한다.

<표 Ⅲ-15> 간접노무량 변화에 따른 비용 분석

(단위 : 억원)

간접노무 인원	간접노무비	제잡비 (간접노무비+경비)	총계
11	7.2	10.0	102.1
22	14.4	20.1	112.1
25	16.3	22.8	114.8

주 : 현행 기준은 잔여 공사물량 500억원 이상에 대한 간접노무량은 11인이며 22인 시나리오는 2002년 한국도로공사 내부자료에서 발표된 평균을 따른 것이고 25인 시나리오는 2000년 한국도로공사 내부자료의 간접노무량 측정방안 제1안을 따른 것임.

5. 시사점

(1) 실비 보상원칙에 입각한 합리적 보상체계 확립

1) 보상항목에 대한 편협된 해석 탈피

공기지연 과정에서 실제 투입된 비용은 기준에 예시된 간접노무비와 경비만이 아니라 기타 투입 비용이 있을 수 있다. 그런데 예시된 두가지 비목만이 보상의 범주인 것처럼 여기는 행태가 관행처럼 굳어져 있다. 이러한 관행이 보상관련 협의과정에서 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다. 법과 기준의 취지에 맞게 해석한다면 실제 사용된 비용을 합리적인 기준에 의해 결정해주고 보상해 주어야 한다.

공기를 맞추기 위한 과다투입(돌관작업 등)으로 인해 발생하는 공기축진 비용이나 생산성 저하 비용, 유희시간 비용 등도 보상의 범주에 포함되어야 한다. 또한 도로공사의 대부분에서 발생하는 사유지 부지 임차비용의 급증도 고려되어야 한다. 당초 계약기간보다 공기가 연장되는 경우, 부지사용에 대해 재계약을 체결해야 할 때, 통상 부지임차비용이 급증하는 사례가 도로공사 현장에서 빈발하고 있다.

2) 간접노무량에 대한 현실적 기준 마련

단순한 민원이나 방해 등으로 공기가 지연되는 경우에는 실비정산에 의해 간접노무비와 경비만이 계상된다. 그런데 간접노무비는 직접노무비에 대한 간접노무비율로 산정되거나 대상공사금액(잔여공사금액)의 크기에 따라 산정된다. 그리고 기타 경비는 간접노무비에 일정요율을 곱하여 산정된다. 따라서 간접노무비의 크기에 따라 나머지 비용부분은 자동적으로 결정되는 셈이다. 발주처는 간접노무비를 적게 결정함으로써 제반 비용을 줄일 수 있으므로 간접노무비 인정에 인색한 편이다.

한국도로공사의 설계변경 개선방안 검토 의견에도 자주 언급되고 있는 것이지만 간접노무량에 대한 발주처와 시공사의 입장 차이가 크다. 단순히 현장마다 투입인원의 편차가 크기 때문에 최소기준을 적용하는 것은 발주처의 지나친 고압적인 행태라고 할 수 있다. 실비정산 원칙에 입각하여 각 현장마다 간접노무량을 정확히 측정하여 실

비로 보상하여야 한다. 완벽한 시스템을 갖추는 데는 많은 시간과 실무적인 작업이 수반될 것이다. 시스템 완성시점까지는 과도기적으로 현행 간접노무량을 시공사가 실제 투입한 노무량의 평균수준으로 높여 부분적인 현실화를 도모하여야 할 것이다.

3) 하도급업체의 손실부분에 대한 고려

대부분의 건설공사는 대기업 원도급자, 중소기업 하도급자의 구조를 갖고 있다. 공기가 연장되어 추가비용을 산정하는 경우, 직접공사비의 증가가 없는 경우, 원도급자는 간접노무비 등 간접비 항목만을 공기연장에 따른 비용으로 간주한다. 그런데 원도급자인 대기업이 손실비용을 산정할 때, 하도급자 부분을 누락하고 있다. 그렇게 됨으로써 실제 공사를 담당하고 있는 하도급자의 공기지연 비용은 보상받지 못하고 있다. 하도급자의 투입비용인 인건비, 건설장비의 설치비, 장비임대료, 자재비 등은 제대로 보상받지 못하고 있다. 게다가 하도급자의 입장에서는 원도급자나 발주처와의 관계를 의식하여 합당한 보상을 요구하기도 어려운 입장이다. 공기지연으로 인한 손실을 보상하는 경우에 반드시 하도급자의 비용 발생부분을 포함하도록 하는 조치가 필요하다.

(2) 발주기관의 태도 변화와 제3자 기관의 역할 강화

「국가계약법」에 명시된 계약상대자의 권리를 부인하는 처사나 턴키·대안입찰공사의 경우 발주기관이 입찰안내서에 공기지연, 설계변경 등에 대해 원천적으로 금지하는 문구를 명시하는 행위 등은 온당하지 못한 행위로 볼 수 있다. 그런데 이러한 부당한 관행이 관급공사의 계약에서 발생하고 있다. 하지만 계약상대자인 건설업체는 앞으로의 공사 수주를 위해 발주기관의 요구에 순응하여 갈 수밖에 없는 입장이다.

이러한 관계를 악용한 발주기관의 고압적 계약은 엄연히 불공정 행위로 간주될 것이다. 단순히 제도개선으로 해결될 문제가 아니다. 근본적으로 발주기관과 담당 공무원의 인식 변화가 필요하다. 또한 법원이나 중재기관의 역할이 중요하다. 공무원 사회에 영향을 미칠 수 있는 것은 법원의 판결과 중재기관의 조정 등 제3자의 영향력밖에는 없기 때문이다.

(3) 책임감리의 역할 강화

계약 담당 공무원이 계약과 사업관리를 병행하는 데는 한계가 있음을 인정하고 담당 공무원의 지나친 책임부담을 덜어주는 대안마련이 필요하다. 사업관리를 보다 체계화해야 하며 책임감리의 역할을 보다 강화해야 한다. 계약 공무원은 계약에 있어서, 시공사는 시공에서, 감리업체는 감리영역에서 각자의 전문성의 발휘할 수 있도록 해야 한다. 그럼으로써 상호견제 장치를 확보하고 사업의 효율적인 관리를 통해 공사의 품질 향상도 도모할 수 있는 시스템을 갖출 수 있다.

제4장

공기지연에 따른 건설업체의 합리적 손실보전 방안

1. 관련 법령 및 제도 개관

(1) 공기지연 사유

대형 국책공사를 비롯한 공공공사가 민원이나 문화재 발굴 등으로 당초 계획한 공사기간 내에 완공치 못하는 경우가 증가하고, 이로 인한 손실의 상당부분이 건설업체에게 전가되어 경제적 부담이 가중되는 현상이 건설현장에서 빈번하게 나타나고 있다. 특히 각 국토관리청에서 실시하고 있는 도로사업의 경우 계획기간 내에 공사를 완료하지 못하고 공사기간이 2~4년씩 늘어나는 경우가 다반사라고 할 수 있다.⁹⁾ 이러한 공사지연을 초래하는 주요 원인으로는, i) 건설업체가 공사를 완성하는 데 소요될 기간을 과소평가한 경우, ii) 건설업체의 공사수행이 비효율적인 경우, iii) 건설업자가 알 수 없는 현장여건, 기후여건, 파업, 공급자 문제, 장비의 고장, 하수급 건설업자의 문제, 공공 관련 관청 또는 발주자에게 책임을 추궁할 수 없는 다른 사건 등에 의한 지연의 경우, iv) 발주자가 추가공사를 지시하는 경우(계약변경), v) 발주자가(아마도 공사감독책임자를 통하여) 공사이행의 순서에 관한 다른 지시를 하는 경우, vi) 발주자가 계약을 위반하는 경우 등을 들 수 있다.¹⁰⁾ ‘공기연장 클레임’은 이러한 공기지연사유로 인하여 계약당사자 일방에게 발생한 추가비용을 청구하는 것이라고 할 수 있다.

계약기간의 연장 또는 지체는, i) 시공자의 책임 있는 사유로 인한 경우, ii) 시공자의 책임 없는 사유로 인한 경우로 크게 구분되고, 후자의 경우 다시 발주기관의 책임 있는 사유로 인한 지체 또는 연장과 계약당사자 누구에게도 책임이 없는 사유로 인한 지체 또는 연장(불가항력적 사유)으로 구분된다. i)의 경우는 지체상금에 관한 문제이기 때문에 여기서는 ii)의 경우만을 다루기로 한다.

9) 2003. 10. 2. 일간건설신문, 4-3면.

10) Philip Davenport(역자 이경국), 건설분쟁과 위기관리, 기문당, 2004, 174면.

(2) 법령상의 관련 규정

1) 국가계약법령

「국가계약법」에서는 공기지연에 따른 손실보상에 대하여 특별히 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 다만 물가변동이나 설계변경과 함께 ‘기타 계약내용의 변경’으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 경우 조정할 수 있다는 정도로 규정하고 있을 뿐이다(법 제19조). 따라서 이 규정이 공기지연에 따른 손실보상청구의 근거가 될 수 있을 것이다. 동 규정에서는 계약금액의 상세한 조정내용을 대통령령(시행령)에 위임하고 있다.

이에 따라 「국가계약법」 시행령에서는 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원이 공사계약에 있어서 물가변동이나 설계변동이 아닌 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 조정하도록 규정하고 있다(영 제66조). 이 경우는 이전에는 설계변경의 한 예로서 취급하였지만 공사물량의 증감이 수반되지 않는다는 점에서 설계변경과 차이가 나기 때문에 1996년 「국가계약법」 시행령의 개정 시에 동시행령 제65조와 별도로 규정한 것이다. 수급인의 책임 없는 사유로 공기가 연장되어 노무비, 임차료, 보증료 등 제반 경비가 증가된 경우, 공사장의 환경이 바뀌어 당초 계약시에 예정하였던 토사장(토사채취를 공공사업용으로 계상하였으나 그 후 일반 사업용으로 변경된 경우), 자재적치장(지하철 공사 중 교통 혼잡 이유로 자재 적치장이 먼 곳으로 변경된 경우), 공사장 안전감시 및 관리방법(안전감시원의 대폭 증가) 등 시공의 제반 조건이 바뀐 경우가 이에 해당된다.¹¹⁾

「국가계약법」 시행규칙에서는 계약내용을 변경하는 경우에도 그 계약의 이행에 착수하기 전에 완료하도록 하고 있다(규칙 제74조의 3). 이러한 계약내용의 변경과 관련하여 발주관서가 계약금액을 증액하여 조정하고자 하는 경우에는 계약상대자인 수급인으로부터 계약금액의 조정을 받은 날로부터 30일 이내에 계약금액을 조정하여야 한다. 예산배정의 지연 등 불가피한 사유가 있는 때에는 계약상대자와 협의하여 조정기한을 연장할 수 있다. 계약금액을 증액할 수 있는 예산이 없는 때에는 공사량을 조정하여 그 대가를 지급할 수 있다(규칙 제74조 제9항).

11) 윤재운, 건설분쟁관계법, 박영사, 2003, 148면.

2) 공사계약일반조건(회계예규 2200.04-104-12, 2004.4.6)

공사계약일반조건도 국가계약법령에서와 마찬가지로 공사기간의 변경 등 계약내용이 바뀌어 계약금액을 조정해야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 않는 범위 안에서 조정토록 규정하고 있다(제23조 제1항). 물론 「국가계약법」 시행규칙에서와 동일하게 계약의 이행에 착수하기 전에 계약내용의 변경을 완료하도록 하고 있다(제23조 제2항). 다만, 발주기관은 계약상대자의 계약금액조정 청구 내용이 부당함을 발견한 때에는 지체 없이 필요한 보완요구 등의 조치를 해야 한다는 점이 첨가되어 있다. 이 경우 계약상대자가 보완요구 등의 조치를 통보받은 날부터 발주기관이 그 보완을 완료한 사실을 통지받은 날까지의 기간은 계약금액의 조정기간에 산입하지 않는다(제20조 제7항, 제8항). 또한 지체일수에 산입되지 않는 사유가 제25조에 열거되어 있는 사유 즉, i) 불가항력, ii) 중요 관급자재의 공급지연, iii) 발주기관에 의한 착공지연이나 시공 중단, iv) 계약상대자의 부도에 의한 연대보증인의 보증시공, v) 계약상대자의 부도에 의한 보증기관의 보증시공, vi) 설계변경에 의한 준공기한 연장, vii) 기타 사유 등으로 인한 경우에는 지체일수에 산입하지 않을 뿐만 아니라 공사가 적절히 이행될 수 있도록 계약기간의 연장 등 필요한 조치를 반드시 해야 한다(제25조, 제26조). 또한 이 경우에는 지체상금을 부과해서는 안 될 뿐만 아니라 계약기간의 변경에 따른 실비 내의 계약금액 조정을 규정하고 있다. 물론 계약상대자의 부도로 인한 경우는 제외된다. 계약상대자의 책임 없는 사유로 인하여 발생한 손해나 발주기관이 인수한 공사목적물에 대한 손해는 발주기관의 부담으로 하지만, 그 밖의 계약의 이행 중에 공사목적물, 관급자재, 대여품 및 제3자에 대한 손해는 계약상대자인 수급인이 부담해야 한다(제31조).

만일 계약당사자 어느 누구의 책임에도 속하지 아니하는 불가항력¹²⁾에 의하여 발생한 손해 가운데 검사를 필한 기성부분이나 검사를 마치지 아니한 부분 중 객관적인 자료(감독일지, 사진 또는 비디오 tape 등)에 의하여 이미 시공되었음이 판명된 부분에 대한 손해는 도급인인 발주기관의 부담으로 하고 있다. 별도의 약정이 없는 한 공사금액의 변경 또는 손해액의 부담 등 필요한 조치는 계약당사자가 협의하여 결정하

12) '불가항력'이라 함은 태풍·홍수 기타 악천후, 전쟁 또는 사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동 기타 계약대상자의 통제범위를 초월하는 사태의 발생 등의 사유(이하 "불가항력의 사유"라 한다)로 인하여 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 아니하는 경우를 말한다. 다만, 이는 대한민국 국내에서 발생하여 공사이행에 직접적인 영향을 미친 경우에 한한다.(공사계약일반조건 제32조 제1항)

고, 협의가 성립되지 않을 때에는 「중재법」에 의한 중재기관의 중재 등 따로 정하고 있는 분쟁해결의 방법에 의하여 처리하도록 규정하고 있다. 기성검사가 끝난 기성고 부분에 관한 공사대금채무의 위험부담을 발주기관이 부담하는 것은 공평의 원칙상 타당하다고 본다.¹³⁾

3) 실비산정기준(회계예규 2200.04-148-1, 1998.2.20)

공기연장으로 인한 비용계산과 관련하여 계약금액의 조정은 계약금액의 증감분에 대한 일반관리비 및 이윤 등은 산출내역서상의 일반관리비율 및 이윤율 등에 의하되, 재정경제부령(시행규칙)이 정하는 율을 초과할 수 없으며, 실비를 산정하는 경우에는 「실비산정기준」이 적용된다. 이러한 계약내용의 변경은 그 계약의 이행에 착수하기 전에 완료하여야 한다. 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 계약금액을 증액하여 조정하고자 하는 경우에는 계약상대자로부터 계약금액의 조정을 청구 받은 날부터 30일 이내에 계약금액을 조정하여야 한다. 이 경우 예산배정의 지연 등 불가피한 사유가 있는 때에는 계약상대자와 협의하여 조정기한을 연장할 수 있다. 계약금액을 증액할 수 있는 예산이 없는 때에는 공사량을 조정하여 그 대가를 지급할 수 있다.

(3) 손실의 산정기준

1) 산정원칙

이상에서와 같이 공기지연과 관련한 법규에서는 물가변동이나 설계변경 사항이 아닌 경우에도 추가 비용을 유발하는 사유가 발생한 경우에는 시간과 비용의 청구가 가능하다는 점을 인정하고 있다. 미국의 경우 1967년까지 설계변경의 경우 설계변경공사 그 자체에 대하여는 계약금액을 조정하는 등 발주기관이 추가비용을 부담하였으나, 설계변경으로 인하여 잔여공사에 미치는 영향, 즉 계약기간의 연장으로 인한 간접비의 보상 등은 발주기관의 책임사항이 아니었다(Rice Doctrine¹⁴⁾). 이 원칙 하에서는 발주기관의 설계변경으로 인하여 계약기간이 늘어나도 시공자는 발주기관에게 연장비용을

13) 윤재윤, 전게서 181면.

14) United States vs. Rice, 317 U.S. 61, 1942.

청구할 수 없었다. 그러다가 연장비용의 부담이 발주기관에게 넘어간 것은 1967년말 미국정부가 표준계약조건을 개정하면서 부터이다(Anti-Rice Doctrine). 국내에서는 Anti-Rice Doctrine에 입각하여 계약을 이행하고 있다.¹⁵⁾

2) 산출방법

공사계약일반조건에 의하면 ‘실비를 초과하지 않는 범위 안에서’ 산출한다고 규정하고 있으며(제23조), 구체적인 산출방식은 실비산정기준이 정하는 바에 따르고 있다. 실비산정기준에서는 발주기관이 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정할 경우 실제 사용된 비용 등 객관적으로 인정될 수 있는 자료와 「국가계약법」시행규칙 제7조의 규정에 의한 가격을 활용하여 실비를 산출하여야 한다는 원칙을 천명하고 있다. 실비산정기준에 의하면 연장비용의 항목에는 간접노무비, 경비, 보증수수료, 일반관리비 및 이윤 등이 있다.

가. 간접노무비

발주기관은 간접노무비 산출을 위하여 계약상대자로 하여금 급여 연말정산서류, 임금지급대장 및 공사감독의 현장확인복명서등 간접노무비 지급 관련서류를 제출케 하여 이를 활용할 수 있다. 간접노무비는 연장 또는 단축된 기간중 당해현장에서 『원가 계산에 의한 예정가격 작성준칙(회계예규 2200.04-105-8 2003.12.26)』 제9조 제2항 및 제17조의 규정에 해당하는 자가 수행하여야 할 노무량을 산출하고, 동 노무량에 「국가계약법」시행규칙 제7조제1항의 규정에 의한 당해 직종의 단가를 곱하여 계산한다.

$$\text{간접노무비} = \text{노무량} \times \text{노무비단가}$$

정확한 산정이 어려운 간접노무비와 경비의 산정방법에 대해서는 회계통첩 『공사 원가 계산시 실무처리 보완자료(회제 2210-591, 1989.3.8)』를 이용할 수 있다. 그 밖의 간접노무비산정을 위한 보완기준은 다음과 같다.

15) 박준기, 「건설클레임론」, 일간건설사, 2000, 293-294면.

① 직접계산방법

$$\text{간접노무비} = \text{노무량} \times \text{노무비단가}$$

이 방법은 발주목적물의 노무량을 예정하고 노무비단가를 적용하여 계산하는 방식이다. 노무비단가는 정부노임단가를 기준으로 하며, 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금은 「근로기준법」에 의거하여 일정기간이상 근로하는 상시근로자에 대하여만 계상한다.¹⁶⁾ 노무량은 표준품셈에 따라 계상되는 노무량을 제외한 현장시공과 관련하여 현장관리사무소에 종사하는 자의 노무량을 계상하며¹⁷⁾, 공사의 규모·내용·공종·기간 등을 고려하여 설계서(설계도면, 시방서, 현장설명서 등)상의 특성에 따라 적정인원을 설계 반영 처리한다.

② 비율분석방법

$$\text{간접노무비} = \text{표준품셈에 의한 직접노무비} \times \text{간접노무비율}(\text{간접노무비} / \text{직접노무비})$$

이 방법은 발주목적물에 대한 직접노무비를 표준품셈에 따라 계상하는 방식이다. 직접노무비에 원가계산자료를 이용하여 계산된 간접노무비율¹⁸⁾, 즉 (간접노무비 / 직

16) 정부 노임단가기준에 명시되지 않는 직종의 단가는 동기준 중 유사한 직종의 단가에 의함. 1995년부터 정부 노임단가고시가 폐지되면서 「국가계약법」 시행규칙 제7조제1항 제1호의 규정에 의한 통계작성을 승인 받은 기관이 조사·공표한 가격(시중노임단가)이 적용되고 있음.

17) 간접노무비(현장관리인건비)의 대상으로 볼 수 있는 배치인원은 현장소장, 현장사무원(총무, 경리, 급사 등), 기획·설계부문 종사자, 노무관리원, 자재·구매관리원, 공구담당원, 시험관리원, 교육·산재담당원, 복지후생부문 종사자, 경비원, 청소원 등을 들 수 있음.

18) [간접노무비율의 계상방법]

- 발주목적물의 특성 등(규모·내용·공종·기간 등)을 고려하여 이와 유사한 실적이 있는 업체의 원가계산자료, 즉 개별(현장별) 공사원가명세서, 노무비명세서(임금대장) 또는 직·간접노무비 명세서를 확보한다.
- 노무비 명세서(임금대장)를 이용하는 방법
 - o 개별(현장별) 공사원가명세서에 대한 임금대장을 확보한다.
 - o 확보된 임금대장상의 직·간접노무비를 구분하되, 구분할 자료가 많은 경우에는 간접노무비율을 객관성 있게 산정할 수 있는 기간에 해당하는 자료를 분석한다.
 - o 동 임금대장에서 표준품셈에 따라 계상되는 노무량을 제외한 현장시공과 관련하여 현장관리사무소에 종

접노무비)를 곱하여 계산하는 것이다.

③ 보완적용법

계약담당 공무원은 위에서 제시한 직접계산방법 또는 비율분석 방법에 의하여 간접노무비를 계산하는 것을 원칙으로 하되, 계약목적물의 내용·특성 등으로 인하여 원가계산자료를 확보하기가 곤란하거나, 확보된 자료가 신빙성이 없어 원가계산자료로서 활용하기 곤란한 경우에는 다음의 원가계산자료(공사종류 등에 따른 간접노무비율)를 참고로 동비율을 당해 계약목적물의 규모·내용·공종·기간 등의 특성에 따라 활용하여 간접노무비(품셈에 의한 직접노무비×간접노무비율)를 계상할 수 있다.

<표 IV-1> 간접노무비율

구 분		간접노무비율
공사종류별	건축공사	14.5
	토목공사	15
	특수공사(포장, 준설 등)	15.5
	기타(전문, 전기, 통신 등)	15
공사규모별 (품셈에 의하여 산출되는 공사원가 기준)	5억원 미만	14
	5억 ~ 30억 원 미만	15
	30억원 이상	16
공사기간별	6개월 미만	13
	6 ~ 12개월 미만	15
	12개월 이상	17

나. 경비

경비 중 지급임차료, 보관비 등 직접계상이 가능한 비목의 실비는 계약상대자로부터 제출받은 경비지출관련 계약서, 요금고지서, 영수증 등 객관적인 자료에 의하여 확인된 금액을 기준으로 변경되는 공사기간에 상당하는 금액을 산출한다.

사하는 자의 노무비(간접노무비)를 계상한다.

o 계상된 간접노무비를 직접노무비로 나누어서 간접노무비율을 계산한다.

- 업체로부터 직·간접노무비가 구분된 「직·간접노무비 명세서」를 확보한 경우에는 위 임금대장을 이용하는 방법에 의하여 자료 및 내용을 검토하여 간접노무비율을 계산한다.

$$\text{직접비목의 경비} = \text{연장기간중 증빙에 의한 금액}$$

복리후생비, 소모품비, 산재보험료 등은 그 기준이 되는 비목의 합계액에 계약상대자의 산출내역서상 해당비목의 비율을 곱하여 산출된 금액과 당초 산출내역서상의 금액과의 차액으로 한다.

다. 보증수수료

$$\begin{aligned} & \text{승률비목의 경비} \\ & = (\text{승률비목의 합계} \times \text{산출내역서 승률}) - \text{당초 산출내역서 금액} \end{aligned}$$

보증수수료에 대해서는 계약상대자의 책임없는 사유로 공사기간이 연장되어 당초 제출한 계약보증서 등의 보증기간을 연장함에 따라 소요되는 추가비용은 계약상대자로부터 제출받은 보증수수료의 영수증 등 객관적인 자료에 의하여 확인된 금액을 기준으로 금액을 산출한다.

라. 일반관리비 및 이윤

$$\text{일반관리비} = \text{간접노무비} \cdot \text{경비} \cdot \text{보증수수료의 합계액} \times \text{산출내역서 일반관리비율}$$

$$\text{이윤} = \text{간접노무비} \cdot \text{경비} \cdot \text{보증수수료} \cdot \text{일반관리비의 합계액} \times \text{산출내역서 이윤율}$$

2. 손실보전제도의 문제점

국내 공기지연과 관련하여 손실비용이 발생한 경우 앞서 살펴본 바와 같이 「국가계약법」이나 각종 회계예규 등에서 산정을 위한 항목이 현장관리비, 일반관리비, 이윤으로 한정하고 있어 실제로 발생한 손실비용을 적절히 보상하지 못하고 있다. 특히

공기연장시 간접노무비와 경비의 증가액에 계약상 일반관리비율을 적용하여 일반관리비를 산정하는 방법은 상당한 문제가 있는 것으로 평가된다. 공기지연으로 인하여 발생하는 추가 비용의 경우, 특히 간접비 부분은 산정방법이 복잡하고 그나마 이에 대한 명확한 기준도 정립되지 못하여 발주자의 일방적인 결정에 의해 이루어지고 있는 불합리한 측면이 적지 않기 때문이다. 계약당사자의 귀책사유가 없는 경우 뿐만 아니라 발주자의 귀책사유로 인하여 지체된 경우에도 손실비용 보상에 대한 분쟁발생 가능성이 매우 높은 편이다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 관련 규정의 미비나 계약상의 실질적 불평등관계, 장래의 계약관계에 대한 부정적 영향 등을 우려하여 클레임 제기가 어려운 실정이며, 이로 인한 경제적 부담은 고스란히 건설업체에게 귀속되는 경우가 드물지 않다. 이런 점 등을 중심으로 문제점을 정리해보면 다음과 같다.

(1) 간접노무비산정의 문제점

간접노무비 산정의 근거가 되고 있는 「실비산정기준」이나 「공무원가 계산시 실무처리 보완자료」는 건설현장에 투입되는 간접 노무 인원의 직종에 대한 명확한 기준을 제시하지 못하고 있다. 대한건설협회에서 발표하는 시중노임에도 현장 간접 인원들에 대한 적용기준을 제시하지 못하고 있다. 이로 인해 공사 이행 기간의 변경에 따라 추가되는 간접노무비를 산정하는 경우 산정방법에 대한 합의가 어렵기 때문에 분쟁이 발생할 소지가 있다. 뿐만 아니라 투입된 간접노무이원에 대한 증빙 및 확인과 관련하여서도 분쟁이 발생할 가능성이 적지 않다.²⁰⁾

(2) 경비산정의 문제점

경비에 속하는 항목 가운데 복리후생비, 소모품비 등은 해당 비목의 증가액이 아니라 공사기간에 따라 추가되는 비용이므로 단순히 해당 비목의 증가액에 계약상 적용율을 곱하여 산정할 경우 계약당사자에게 상당한 손해를 초래하게 된다.²¹⁾ 이러한 방법은 실비를 기준으로 하여 산정하도록 규정한 「실비산정기준」의 취지와도 괴리되는 문제점을 안고 있다.

19) 이재섭, 전계서, 1면.

20) 이재섭, 전계서, 29면.

21) 이재섭, 전계서, 30면.

(3) 일반관리비산정의 문제점

일반관리비의 경우에는 실제로 순공사원가(재료비 + 노무비 + 경비)에 일반관리비율을 곱하여 산정하게 된다. 다만, 「원가계산에 의한 예정가격 작성준칙」에서 정한 일반관리비율을 초과하여 계상할 수 없다. 예정가격을 결정하는 경우 일반관리비는 순공사원가를 기준으로 산정해야 한다. 그럼에도 불구하고 「실비산정기준」에 의하면 일반관리비는 간접노무비 및 경비 증가액을 기준으로 산정토록 규정하고 있어 회계예규간 모순된 모습을 보여주고 있다. 공기연장시에 이러한 기준에 의하여 일반관리비를 산정할 경우 산출된 금액이 미미하여 실질적인 비용 보상이 이루어지지 못한다.²²⁾

3. 건설업체의 손실보전을 위한 제도개선 방안

공기가 지연되는 경우에 적용해야 할 손실비용 산정기준이 모호하고, 특히 간접비의 경우 계약당사자에게 불리하게 적용되는 항목이 많아 이에 대한 합리적인 개선이 필요하다. 개선방향으로는 합리적인 예산편성과 함께 발주자의 귀책사유로 인한 공기지연시에는 계약당사자에게 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 적절한 보상을 위해서는 계약관련 당사자중 한 쪽에 일방적인 손실이 발생하지 않도록 공사 지체시 발생하는 손실비용 산정의 합리적인 기준을 정립하는 것이 시급한 문제라고 할 것이다.

구체적으로 본다면 공기지연에 따라 추가로 부담하는 현장관리비를 산정하기 위해서는 현장 간접노무인원에 대한 명확한 규정과 이들 간접인원에 대한 적용기준이 제시되어야 한다. 일반관리비 부분은 개념부터 명확히 정의하고 공기연장시 적용되는 산정방법을 합리적으로 개선하여 실질적인 보상이 이루어지도록 해야 한다. 또한 유희장비비, 생산성 저하비용, 공기축진비용 등의 비용도 적절히 보상될 수 있도록 기준이 정비되어야 한다. 이러한 손실보상 산정기준의 개선작업을 위해서는 현장에서의 사례수집이나 판례, 그 동안의 질의회신이나 유권해석 등을 통하여 하나의 거래기준으로 받아들여지고 있는 원칙을 바탕으로 새롭게 정립하여야 함은 물론이다. 장기적으로는

22) 이재섭, 전계서, 30면.

법령에서 보상가능한 항목을 일률적으로 명시할 것이 아니라 발생한 모든 손실비용을 신뢰성 및 타당성 있는 방법 등으로 증빙할 수 있으면 보상이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 이러한 개선을 통하여 공기지연으로 인한 손실보상의 실질화가 가능하게 되고 나아가 건설업체로 하여금 현장회계의 투명화와 현장관리의 체계화를 유도하여 선진 건설문화에도 기여할 수 있게 될 것이다.

50·대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 개선방안

제5장

민원 관련 법령 및 실시협약의 재검토

1. 대형 국책사업과 민원 대책의 중요성

정부발주공사는 물론이고 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」에 의한 민간투자사업(이하 민자사업)의 경우에도 민원발생으로 인하여 공사에 영향을 받는 경우가 적지 않다. 최근에는 환경보전에 대한 국민들의 관심이 제고되고 환경관련 단체 등 NGO(Non-Governmental Organization)의 활동이 활발해지면서 대형 국책공사가 행해지는 지역의 자연적 특성을 유지보전하고 공사진행을 거부하는 사례가 더욱 빈번해지고 있다. 이러한 사유 외에도 각종 민원의 발생으로 인하여 공사에 주는 영향은 공기 지연이나 공사중단 등의 주요 원인이 되고 있으며, 경우에 따라서는 설계변경 사유가 되어 공사비의 증감을 초래하기도 한다. 민원이 발생하면 발주관서인 정부가 민원 해소를 위하여 이해관계자들과의 협의나 현장조사, 관계 법령이나 제도개선 등을 추진하고, 나아가 추가 민원발생을 방지하기 위한 사업의 타당성 검토 등에도 적극적으로 나서고 있다.

그러나 민원해결의 책임을 지는 법적 주체가 분명치 않거나, 민원에 따른 손실발생에 대하여 보전방법이나 절차가 분명하게 제시되고 있지 않는 경우가 적지 않다. 또한 국책사업의 수행이 지연되면서 직접적인 계약당사자인 사업시행자가 입게 되는 손실에 대해서 적절한 보전방안이나 제도적 보완 등의 검토도 이루어지고 있지 않다. 특히 민원의 발생이 언론매체 등을 통하여 사회일반에 알려지고 그 대책이 논의되는 과정에서 대부분 환경피해나 해당 지역주민의 고통 또는 국가예산 차원에서의 부담증가 등에 초점이 주어지고 있을 뿐, 민원으로 인해 공기의 연장이나 간접비 증가로 인한 건설업체의 손실보전에 대해서는 전혀 언급이 없다. 손실에 대해서 충분한 보전이 이루어지지 않을 경우 사업의 원활한 진행이 곤란한 것은 물론이고 사업시행자에게 부당한 경제적 부담을 안겨주어 경영상 압박요인으로 작용하거나 부실공사의 위험성으로까지 연결될 수 있는 여지가 많다고 할 것이다.

관련 법령을 보더라도 일반 공공공사의 경우 회계예규로 되어 있는 ‘공사계약일반조건’에서 비록 민원 등으로 인한 설계변경의 가능성과 그로 인한 계약금액의 증액가능성을 내비치고는 있지만, 국가계약법령이나 공사계약일반조건에서 민원 등에 의한 손실보전을 명시적으로 규정하고 있지 않으므로 발주관서를 상대로 공기의 연장이나 추가공사대금을 청구한다는 것은 불가능에 가깝다고 할 것이다. 사업시행자의 계약상 지위가 발주관서와 비교할 때 열악한 위치에 있다는 점을 감안하면 손실의 보상이 되지 않는 것은 물론이고 민원 등으로 인한 추가부담을 귀책사유가 없는 시공업체에 오히려 전가한 사례까지 등장하고 있다²³⁾. 민원제기로 인하여 계약상대자인 사업시행자가 공기연장을 주장할 수는 있겠지만, 공기연장은 사실상 발주관서가 지체상금을 유예하는 개념의 의미로 사용되는 경우가 적지 않기 때문에 비용보상이 당연히 따르는 것은 아니라는 점도 주목할 필요가 있다. 민원으로 인한 사업시행자의 손실비용의 보상청구금이 지연사유가 불가항력적 상황이었거나, 사업시행자의 지연사유(Concurrent Delay)가 혼재되어 있다는 이유 등을 들어 상당 부분 삭감될 가능성마저 있는 실정이다. 건설공사의 손익은 공기와 직결돼 있으며, 발주관서가 공기연장을 해주는 경우에도 공기연장과 관련한 충분한 손실보상을 기대하기 어려운 경우에는 사업시행자의 부담은 커지지 않을 수 없다.

따라서 민원발생에 따른 손실의 적절한 보전을 위한 합리적인 절차와 제도를 마련함으로써 원활한 공사수행과 국민경제에 실질적인 기여가 될 수 있도록 사업시행자의 귀책사유가 없는 민원의 합리적 처리방안에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다.

2. 민원관련 법령 및 실시협약 조항의 재검토

(1) 관련 법령 및 계약상의 민원규정 검토 필요성

대형 국책사업의 민원이 발생한 경우 적절한 처리를 위해서는 근거규정이라고 할 수 있는 국가계약법령이나 실시협약상의 해당 규정에 대한 검토가 선행되어야 한다.

민원에 대한 정확한 법적 개념 정의에서부터 시작하여 관련 규정의 적용범위와 법

23) 한국석유개발공사의 우월적지위남용행위에 대한 건(공정거래위원회심결 사건번호 : 9507조2이598), 한국도지공사의 우월적지위남용행위에 대한 건(공정거래위원회심결 사건번호 : 9607독관1083)

적 효력, 구속력 여부 등이 명확해질 때 민원에 대한 처리와 손실보상 등이 원활하게 이루어질 수 있게 된다. 그러나 민원을 법령이나 해당 계약서상에 명시하는 것이 입법 기술상 용이하다고 할 수는 없을 것이다. 민원의 발생요인은 다양성을 띠고 있을 뿐만 아니라 민원발생 원인을 제공한 측이 발주자, 사업시행자, 시공사, 계약관계 이외의 제 3자인가에 따라 민원으로 인한 손실의 귀속주체와 처리방안이 달라질 수밖에 없기 때문이다. 또한 계약의 체결 혹은 이행과정에서 민원이 발생한 경우에도 사업과의 관련성이 있는지 여부가 불명확한 경우도 적지 아니하다. 따라서 법령이나 계약당사자간의 협약 등에 민원관련 규정을 두고 있지 않는 경우가 많으며, 두고 있는 경우에도 세분화하고 있기는 하지만 민원발생의 모든 경우의 수를 대비하고 있지는 않다. 민원에 관한 규정을 두고 있지 않는 경우에는 불가항력에 의한 처리가 대부분 이용되고 있다. 민원발생과 그에 대한 귀책당사자가 불명확한 경우에는 불가항력 조항에 의한 처리가 가장 현실성 있는 방안이 될 수 있기 때문이다. 민원 관련 법령 및 협약 등에서의 규정을 살펴보면 다음과 같다.

(2) 국가계약법령

공공공사에 적용되는 국가계약법령에서는 민원에 관한 특별한 규정을 두고 있지는 않다. 다만 계약당사자 쌍방의 과실이 없음에도 불구하고 야기되는 손실에 대해서는 불가항력의 규정을 두고 있다. 구체적으로 본다면 대안입찰 또는 일괄입찰에 대한 설계변경으로 대형공사의 계약내용을 변경하는 경우 정부에 책임있는 사유 또는 천재·지변 등 불가항력의 사유로 인한 때에는 계약금액을 증액할 수 있다는 내용을 규정하고 있다(영 제91조, 공사계약일반조건 제21조).

한편, 회계예규인 공사계약일반조건에서는 정부의 책임 있는 사유 또는 천재·지변 등 불가항력의 사유에 대해서 7가지를 열거하고 있으며, 그 중에 ‘공사관련 법령에 정한 바에 따라 시공하였음에도 불구하고 발생하는 민원에 의한 경우’도 명시적으로 포함되어 있어 주목을 끈다(공사계약일반조건 제21조 제3항 제4호). 이처럼 민원에 의한 경우를 규정한 경우에도 공사계약일반조건은 불가항력에 대해서 별도의 규정을 두고 있다. 여기서 공사계약일반조건상의 ‘불가항력’이라 함은 태풍·홍수 기타 악천후, 전쟁 또는 사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동 기타 계약대상자의 통제범위를 초월하는 사태의 발생 등의 사유로 인하여 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 아니하는 경우라

고 규정하고 있다(공사계약일반조건 제32조). 이러한 불가항력의 사유로 인하여 발생한 손해는 계약상대자(건설업체)의 책임 없는 사유로 인하여 발생한 경우와 마찬가지로 원칙적으로 발주기관이 부담하여야 하는 것으로 정하고 있다(공사계약일반조건 제31조, 제32조).

(3) 「건설기술관리법」 시행령

발주청은 책임감리를 시행하는 공사에 대하여 그 소속직원으로 하여금 건설공사시행에 따른 업무연락 및 문제점의 파악, 용지보상지원, 민원해결 기타 필요한 업무를 수행하게 하여야 한다(영 제52조의3)고 규정함으로써 책임감리대상 공사에 있어서 민원의 처리 및 해결 주체는 발주청이라는 점을 분명히 밝히고 있다.

(4) 서울시 공사계약특수조건

계약상대자(건설업체)는 오염방지대책의 부적절로 인하여 발생하는 피해 및 민원 등에 대하여 민·형사상의 책임을 진다(제26조)는 규정 외에 민원에 대한 특별한 규정을 두고 있지는 않다. 그 외 계약상대자는 본인, 그 고용인 및 하수급인이 관련법령을 위반하여 야기된 피해 및 민원 등에 대하여 모든 책임을 지며, 관련법령의 위반으로 계약상대자가 처벌을 받은 경우라도 계약상 의무가 면제되거나 완화되지 않는다고 규정하고 있다(제27조). 특수조건상의 민원에 관한 규정은 특별한 의미를 가진다고 보기는 어렵다. 민원발생의 주된 원인이 계약상대자인 건설업체의 오염관리의 소홀이나 과실로 인한 경우를 명시하고 있어 책임주체가 분명하기 때문이다. 특수조건 제27조의 경우도 마찬가지다. 법령위반, 즉 위법한 행위로 야기된 피해나 민원은 원인제공자인 위법행위자의 귀책으로 되는 것이 당연하며, 민사상의 책임과 형사상의 책임은 분리 적용되기 때문에 형사상 처벌과 상관없이 계약상의 위반사실이 있을 경우 민사상 책임을 물을 수 있다는 점도 당연한 것이다.

(5) 각종 실시협약

1) 실시협약의 법적 의미 및 민원의 처리

도로나 항만 등 사회간접자본 시설은 공공재의 성격을 갖기 때문에 정부가 투자하여 건설하는 것이 바람직하다. 그러나 국가재정이 한정되어 있으므로 비교적 수익성이 있는 사업에 대해 민간자본을 유치하여 건설·운영함으로써 민간의 창의와 효율을 활용하고 조기에 SOC시설을 확충할 수 있다는 장점이 있기 때문에 ‘민간투자사업’이 최근 증가하는 추세를 보이고 있다. 민간투자사업은 민간제안사업 또는 민간투자시설사업기본계획에 따라 사업시행자가 시행하게 되는 사회간접자본 시설사업을 말한다.

문제는 사업의 추진과정에서 민원발생으로 인한 사업추진의 지연이나 중단 등의 상황이 드물지 않게 나타나고 있다는 점이다. 이러한 민원 발생시 민간투자사업의 경우에 어떻게 처리할 것인가에 대해서는 대부분 실시협약의 내용에 포함시키고 있다. 실시협약은 민간투자사업의 사업추진을 위하여 주무관청과 민간투자사업을 시행하고자 하는 자간에 사업시행의 조건 등에 대하여 체결되는 계약문서라고 할 수 있다(「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 제2조). 민원에 대한 특별한 규정을 두지 않은 경우에는 불가항력에 관한 규정을 통하여 처리될 수 있도록 하고 있는 것이 대부분이다. 이하에서는 민원에 대한 개념 정의와 그 처리절차, 그리고 민원과 불가항력간의 관계, 민원에 대한 실시협약상의 문제점 등을 살펴보기로 한다.

2) 민원의 개념 정의

민원이란 주민이 행정기관이나 시공업체를 상대로 어떠한 행정처리 또는 요구사항을 개진하는 것을 의미한다. 민자사업의 실시협약 가운데는 이러한 민원의 개념을 명시적으로 규정해놓고 있는 경우도 있다.

예시> B 신항개발 실시협약²⁴⁾

24) 1997. 6. 30일에 체결되었다가 2000. 12. 14일에 변경된 항만개발과 관련한 실시협약임.

제2조(정의)

30. 민원 : 본 사업의 시행과 관련하여 발생하는 민원을 말하여 다음 각 호와 같이 구분한다.

가. 사업민원 : 본 사업의 부지 및 지장물 보상, 어업권, 영업손실보상 등 본 사업의 시행으로 제3자가 기준에 누리고 있던 권리나 이익이 침해됨으로써 발생하는 민원

나. 시공민원 : 본 사업의 시공과 관련하여 발생하는 민원

‘B 신항개발 실시협약’은 민원을 사업민원과 시공민원으로 나누고 후자인 시공민원에 대해서는 사업주체에게, 그리고 사업민원에 대해서는 정부가 책임지는 것으로 개념을 정의하고 있다. 모든 민자사업과 관련한 실시협약이 민원에 관한 규정을 두고 있는 것은 아니며, ‘S 순환고속도로 실시협약’²⁵⁾이나 K ‘순환도로 실시협약’²⁶⁾ 등에서는 불가항력에 대해서는 독립적인 정의규정을 두고 있지만 민원에 대해서는 별도의 정의규정을 두지 않고 있다. 민원에 대해 명시적 규정을 두고 있는 경우는 물론이고 규정을 두고 있지 않는 경우에도 해당 조항만으로 민원 현장에 바로 적용할 수 있는지 여부는 명확하지 않다. 또한 불가항력에 의한 처리를 위하여 민원발생 사안이 불가항력에 해당하는지 여부도 각종 실시협약상의 규정만으로는 충분히 판단하기 어려워 해석의 여지를 남겨놓고 있는 상태라고 할 수 있다. 이에 따라 향후 계약의 이행과정에서 계약당사자간 이해관계의 조정이 필요한 사항으로 다루어질 가능성이 높다고 할 것이다.

특히 최근 환경보전에 대한 사회적 관심의 제고나 지역적 이해관계 등으로 인하여 시민단체나 지역주민의 집단적이고 물리적 시위 등을 통한 대외적 의견표명이 빈번해지고 물리적 충돌 등으로까지 나아가는 경우도 생겨나면서 공사의 중단이나 방해 등의 상태가 지속되는 극단적인 상황이 자주 초래되고 있다. 이로 인해 사업수행에 차질이 생기고 공기지연에 따른 예산의 급격한 증가 또는 사업의 중도 포기에 따른 피해 규모는 매우 큰 편이다. 그럼에도 불구하고 이상에서 살펴본 계약문서 즉, 실시협약 등의 내용을 살펴보면 이러한 공사진행의 방해가 실시협약상의 민원(사업민원 또는 시공민원)에 해당하는지 또는 불가항력으로 보아 처리되어야 하는지에 대하여 분명치

25) 2000. 12. 14일에 체결되어 민원발생 등으로 공사가 중단되고 그 후 재개되었으나 사업추진일정의 차질로 인하여 2004. 6. 23일에 다시 내용을 변경하여 체결한 순환고속도로 관련 실시협약임.

26) 2001. 5. 9일에 체결한 순환도로 관련 실시협약으로 지자체가 주무관청인 점이 앞의 실시협약과 구별됨.

않은 실정이다. B 신항개발 실시협약을 예로 들어본다면, 열거되고 있는 사업민원의 사유에 환경분쟁이 포함되어 있지 않기 때문에 환경과 관련한 민원제기는 시공민원에 해당될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 동실시협약 제30조 민원처리조항에서 시공민원은 사업시행자에게 귀책사유가 있는 경우를 의미하는 것으로 사용하고 있어서 사업시행자나 시공사의 고의나 과실 등에 기인하지 않는 시민단체의 물리적 공사방해와 같은 경우는 시공민원이라고 할 수 없다. 결국 사패산터널 공사현장과 같은 경우에는 여러 실시협약상의 규정을 살펴보다도 민원처리를 위하여 마땅하게 적용할 규정은 현재 없다고 할 수 있다. 따라서 환경이나 지역주민의 이해관계의 충돌 등으로 인한 민원이 발생하여 공사중단이나 방해로 인해 사업시행자가 손실을 입은 경우 합리적인 민원처리를 위해 민원의 개념 및 그 절차 등을 보다 세분화하여 규정함으로써 공사수행의 원활을 기할 필요가 있다.

3) 불가항력의 적용

민원에 대하여 특별히 규정을 두고 있지 않은 경우 계약 당사자 어느 누구에게도 그 민원발생의 원인이나 귀책사유가 없다면, 그리고 민원발생을 예견할 수 있었던 경우가 아니라면 불가항력에 의하여 처리되어야 할 것이다. 이러한 ‘불가항력’의 개념에 대해서는 일반적인 공공공사에 적용되는 공사계약일반조건에서 태풍·홍수 기타 악천후, 전쟁 또는 사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동 기타 계약 당사자의 통제범위를 초월하는 사태의 발생 등의 사유로 인하여 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 아니하는 경우라고 정의하고 있다(공사계약일반조건 제32조). 실시협약에서도 불가항력의 계약상의 의미나 법적 효력의 명확화를 위하여 정의 규정에서 설명을 하고 있는 경우가 대부분이다.

예시> B 신항개발 실시협약

제2조(정의)

불가항력 : 불가항력이라 함은 다음 각 호에서 예시한 사항 등으로서 협약 당사자로 하여금 본 협약상의 의무수행을 불가능하게 하거나 불리하게 영향을 미치는 사항으로서, 협약당사자가 합리적으로 예측할 수 없는 상황이나

사유(또는 상황이나 사유의 결합)를 말한다. 불가항력은 불가항력을 주장하는 당사자에게 그 입증 책임이 있으며, 해당 사유의 치유에 필요한 당사자의 합리적인 노력이나 예방에도 불구하고 극복할 수 없는 직접적이고 현저한 사태이어야 한다.

가. 정치적 위험

- i. 전쟁, 사변, 내전, 테러 등 정치적 폭력사태
- ii. 환전 및 해외송금 통제 또는 금지사태
- iii. 민간투자사업에 중대한 영향을 미치는 법령의 개정

나. 비정치적 위험

- i. 지진, 홍수, 해일, 태풍, 화산폭발, 산사태 등의 천재지변
- ii. 전국적 또는 사회산업 전반의 노동쟁의
- iii. 정치적, 경제적 환경의 급격한 변화로 자금차입계약의 체결이 불가능하거나 본 사업의 수익성에 현저한 악영향을 미치는 경우
- iv. 위험물 또는 유물의 발견, 원인을 규명할 수 없는 폭발 또는 화재, 방사능 또는 화학물질에 의한 오염 등으로 사업 추진이 지연, 중단되거나 비용이 초과되는 경우
- v. 사업시행자 또는 시공자의 고의나 과실 없는 사유로 사업추진이 지연 또는 중단되거나 비용이 초과되는 경우
- vi. 기타 이에 준하는 사유가 발생하는 경우

예시> K 순환도로 실시협약

제2조(정의)

불가항력 : 협약당사자들로 하여금 본 협약상의 의무수행을 불가능하게 하거나 불리한 영향을 미치는 사항 중, 협약당사자 어느 누구의 책임에도 속하지 아니하는 사유로서, 협약당사자가 합리적으로 예측할 수 없는 상황이나 사유(또는 상황이나 사유의 결합)를 말한다. 불가항력은 불가항력을 주장하는 당사자에게 그 입증책임이 있고, 해당사유에 치유에 필요한 당사

자의 합리적 노력이나 예방에도 불구하고 극복할 수 없는 직접적이고 현저한 사태를 의미하며, 제50조에 정한 사유(협약당사자에게 책임 없는 사유 및 그 처리)를 포함한다.

이러한 정의규정을 보면 불가항력에 대하여 정치적 세력에 의하여 야기되는 경우와 천재지변 등 자연환경에 기인하는 경우로 크게 나누고 있음을 알 수 있다. 또한 불가항력적 사유로서 인정되기 위해서는 다음과 같은 요건을 갖추도록 요구하고 있다.

- i) 불가항력 대상이 된 결과가 협약당사자 어느 누구의 책임에도 속하지 않을 것
- ii) 불가항력적인 결과발생에 대하여 합리적인 예측이 불가능한 경우일 것
- iii) 불가항력조항의 적용을 받기 위해서는 불가항력을 주장하는 당사자가 입증할 것
- iv) 불가항력적인 결과가 합리적인 조치나 노력으로도 극복하기 힘든 직접적이고 현저한 사태일 것

불가항력의 개념 정의를 바탕으로 살펴본다면, 민원 조항을 별도로 두지 않고 있다고 해서 불가항력 조항의 주장이 용이하지 않다는 점을 알 수 있다. 우선 환경보전 등을 이유로 지역 주민이나 NGO 등 시민단체의 반대로 공사가 중단된 민원의 경우 위의 정치적 위험이나 비정치적 위험 항목 어디에도 속한다고 하기가 쉽지 않아 피해구제에 어려움이 있을 수 있다는 점을 충분히 예상해볼 수 있다. 불가항력 여부 및 주장 등에 있어서 사업시행자인 건설업체가 사실상 입증책임을 부담해야 하기 때문이다. 또한 입증책임 외에도 당사자의 불가항력에 대한 회피노력이 충분할 것이 요구되기 때문에 이러한 내용을 입증하는데 상당한 어려움이 예상된다. 국가계약법령 등에서 계약 당사자간에 대등한 법적 관계를 천명하고 있지만 아직도 발주처인 국가나 지방자치단체가 계약상의 우월적 입장에 서 있다고 할 수 있는 경우가 많기 때문에 사업시행자가 부담을 안지 않을 수 없는 결과가 되기 쉽다는 점도 주목할 필요가 있다. 결과적으로 사업시행자는 구체적인 경우에 손해배상이나 손실보상을 충분히 받기 위해서 상당한 법적, 계약적 지식과 관련 자료 등을 갖추어야 할 것이므로 민원이 발생하면 공사 계약 전반에 불이익이 초래될 가능성이 높다는 것을 알 수 있다.

(6) 소결

민원이 발생하여 공사의 중단이나 지연이 초래될 경우 민원 자체에 대한 적법성이나 타당성 등의 판단 외에도 민원으로 공사가 중단 또는 지연됨으로 인해 야기된 손실에 대하여 적절한 보상은 당연히 이루어져야 한다. 이러한 보상과 관련하여 현행 건설공사 관련 법령에서는 민원의 정의 및 처리 등에 대하여 명확한 규정을 두고 있지 않기 때문에 민원이 불가항력에 해당될 경우에만 불가항력을 입증하여 손실을 보상받을 수 있을 뿐이다. 민원에 대한 처리를 포함하고 있는 민자사업의 실시협약 등에서도 환경문제 등을 이유로 민원을 제기하는 시민단체의 반대로 공사가 중단 또는 지연될 경우에 대한 손실보상에 대해서는 명확한 규정을 두지 않고 있는 실정이다. 이로 인해 대형 국책사업 등에 있어서 사업시행자의 고의나 과실이 아닌 경우에 발생하는 민원으로 공사가 중단되거나 지연될 경우에 발생하는 손실보상에 대해서도 정부나 발주자의 책임이 모호해질 수 있는 가능성이 크다. 따라서 민원처리에 대한 명확한 근거규정을 둬으로써 최근 급증하고 있는 환경관련 민원 등의 합리적이고 공정한 처리가 신속하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

만일 별도의 민원에 관한 규정을 두지 않고 기존의 불가항력에 관한 규정으로 처리할 수 있다고 해도 현재의 불가항력에 관한 규정이 사업시행자의 민원으로 인한 손실보상을 합리적으로 처리할 수 있는 분명한 근거규정으로서 제 기능을 기대하기 어려운 실정에 있어 개정이 필요한 상태이다. 불가항력에 해당될 경우 원칙적으로는 발주자인 정부가 손해를 부담하게 되겠지만 불가항력의 요건에 해당하는지 여부에 대한 입증책임은 불가항력을 주장하는 측이 부담해야 하기 때문이다. 불가항력에 대한 조항도 현실에 맞게 불가항력 사유의 수정과 발주관서와 사업시행자간 이견이 있을 경우의 입증책임에 대한 합리적 조정이 필요하다고 할 것이다.

3. 현행 민원처리제도의 문제점

최근 민원발생의 주요 원인은 사업의 타당성에 대한 이의제기, 환경보호를 위한 시민단체 등의 반대, 해당 지역 주민들의 이해관계 침해나 그 가능성 등을 이유로 한 반

발 등에 의하여 발생되고 있다. 이러한 민원이 발생한 경우 사패산 터널공사 등에서 보는 바와 같이 사업추진이 곤란해지면서 공사지연으로 이어지는 경우가 많고, 심지어는 핵폐기장건설은 부지선정과 관련한 민원으로 인해 결국 사업의 추진자체가 원점으로 되돌아가는 상황까지 초래되었다. 이로 인한 피해는 공사중단이나 지연에 따른 국가예산의 낭비 등 경제적 비용의 지출에 그치지 않으며, 기타 사회적 비용까지 포함한다면 천문학적인 규모에 달할 수 있다는 점이 문제의 심각성을 더해 준다. 최근에는 새만금 방조제 건에서 보는 바와 같이 분쟁당사자나 이해관계자간에 협의로서 민원이 해결되지 못해 결국 법원에 의하여 사업의 타당성이나 적부를 판단받는 경우까지 등장하고 있다. 정부에서도 민원에 의한 대형 국책사업의 추진지연이나 중단으로 야기되는 피해의 심각성을 인지하고 이를 사전에 방지하기 위한 ‘국책사업 타당성조사제도’ 개선을 추진하는 등 다각도의 해결방안을 모색하고 있는 것으로 보인다. 그러나 정부의 문제해결의 초점은 정부와 민원제기자간의 갈등 해소에 맞추어지고 있어 정작 공사를 담당하고 추진하는 사업시행자의 민원에 의한 손실의 심각성은 제대로 반영되고 있지 못하다. 이러한 점의 검토를 통해서 민원처리과정의 문제점을 살펴본다.

(1) 관련 법령상의 민원규정과 문제점

대형 국책사업은 재정사업의 방식으로 추진되기도 하지만 최근에는 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」에 의거한 민자투자사업의 방식으로 시행되는 경우도 크게 증가하고 있다. 이러한 사업의 추진과정에서 민원발생이 드물지 않은데, 시공사에 의한 시공상의 과실로 민원이 발생하기도 하지만 공사로 인하여 훼손위기에 놓인 환경의 보전이나 지역적 이해관계의 집단적 표출 등으로 인한 집단적 민원제기가 더욱 빈번하다고 할 수 있다. 민원발생은 필연적으로 공사의 지연이나 중단으로 이어지기 쉽고, 그로 인한 손실의 보전 및 처리가 얼마나 조기에 합리적으로 마무리되었는가에 따라 사업의 성공적 완성과도 밀접한 관련성을 가지고 있다.

현재 민원과 관련하여 국가계약법령에서는 직접적 규정을 두고 있지는 않다. 다만, 공사계약일반조건(회계예규)에서 일괄입찰 및 대안입찰계약에 있어서 민원 등에 의한 설계변경 및 그로 인한 계약내용의 변경시 정부의 책임 있는 사유 또는 불가항력의 사유에 해당하는 것으로 보아 계약금액의 증액 가능성을 열어놓고 있을 뿐이다. 따라

서 현재의 관계법령이나 실시협약의 내용만으로는 환경 등에 의한 민원이 정부의 책임이 있는 경우 또는 불가항력적 사유 등에 포함되는지 여부가 분명하지 않고 발생 민원과 손실과의 인과관계 인정도 용이하지 않아 실질적인 손실보상처리가 어려운 상태라고 할 수 있다. 「서울시 공사계약특수조건」에서는 오히려 계약상대자인 시공업체의 민원야기 등에 대한 책임귀속만을 명시하고 있을 정도이다.

한편, 민간투자사업방식으로 사업이 추진될 때 주무관청과 사업시행자간에 체결되는 실시협약의 사례를 보면 일부 민원의 정의나 처리절차 및 손실의 보전 등에 관한 내용이 나타나고 있다. 그러나 민원에 관한 사항을 별도 항목으로 규정하지 않고 불가항력의 사유로 열거하거나 관련 규정의 해석을 통해 불가항력으로 처리되는 경우도 적지 않아 실시협약 등에서도 민원에 따른 손실의 보전이 명확하게 규정되고 있다고 말하기는 어렵다. 이로 인해 민원의 처리를 둘러싼 주무관청과 사업시행자간에 긴장관계가 형성되기 쉽다. 계약상의 우월적 지위에 있는 주무관청이 민원에 따른 책임을 회피하거나 사업시행자에게 민원해결 및 그로 인한 손실부담을 미룰 경우에는 사업시행자가 이의제기하기란 사실상 쉽지 않은 실정이다. 따라서 실시협약 등에서 발주관서와 계약상대자인 시공업체간에 민원이나 불가항력 사유가 발생한 경우 상호협의를 통해 해결하여야 한다는 선언적 규정을 두고 있지만 실제 현장에서 이러한 규정이 얼마나 실효성을 확보할 수 있을지 의문이라고 하지 않을 수 없다.

(2) 민원발생 사유와 처리방향에 따른 문제점

사패산터널공사나 새만금방조제공사 등에서 보다시피 대형 국책사업의 수행과정에서 민원발생은 점차 그 빈도가 높아지고 있다. 민원의 합리적이고 신속한 처리가 이루어지지 못할 경우 사업전체의 진척이 어려운 것은 물론이고 정부나 사업시행자 모두에게 상당한 정도의 손실초래가 불가피해진다. 그러므로 민원발생시 처리주체와 절차 그 기준 등이 국가계약법령이나 실시협약 등에서 명확히 규정되어 있어야 하나, 현행 국가계약법령은 물론이고 실시협약에서조차 민원처리에 대한 명시적 규정을 두고 있지 않는 경우가 많다. 현재로서는 민원이 발생한 경우 대부분 불가항력조항이 적용되고 있으나, 민자사업에서 사용되고 있는 실시협약서에서는 민원의 개념 정의나 처리방법 등이 등장하고 있다.

이하에서는 법령상의 민원관련 조항의 신설 필요성뿐만 아니라 민원의 처리에 대한 구체적 내용을 포함하고 있는 실시협약서의 검토를 통하여 현행 민원처리제도의 문제점을 살펴본다. 민원에 대하여 구체적인 규정을 두고 있는 민자사업의 실시협약서 등에서는 민원이 발생하여 공기지연이나 공사중단 등이 초래되고 이로 인해 사업시행자인 건설업체가 손실을 입은 경우²⁷⁾ 그 처리에 대해서 주로 다음과 같이 세 가지로 나누고 있다.

1) 정부에 귀책사유가 있는 민원의 경우

정부에 귀책사유가 있는 민원의 경우 대부분 실시협약 등에서는 민원사유로 손실을 입은 당사자에게 정부가 보상에 대한 부담을 명시적으로 규정하고 있으므로 이에 따라 처리될 것이다. 해당 규정의 내용이 정부의 부담을 규정하고 있기는 하지만 적절하고 충분한 보상을 포함하고 있지 않아 실질적인 보상이 이루어질 수 없는 경우라면 공사계약의 공정성 침해 여부는 없는지 별도로 검토되어야 할 것이다. 실시협약의 예를 보면, B 신항개발 실시협약의 경우처럼 민원에 대한 비교적 상세한 규정을 두고 있는 경우도 있다(동 협약 제2조 78). 동 실시협약에서는 민원을 사업민원과 시공민원으로 나누고 사업민원이 발생하여 정부의 요구에 따라 공사의 중지나 지연 등 사업추진이 중단 또는 지연되거나 공사물량의 증가 또는 신규비목의 발생으로 총사업비가 증가하는 경우 정부귀책사유로 간주하여 보상을 명시하고 있다. 구체적 내용을 보면, 정부의 귀책사유로 해당 사업의 추진이 지연 또는 중단되거나 총사업비 및 운영비의 증가 등 사업시행자의 추가 비용이 소요되는 경우 그 비용은 정부가 부담한다는 것이다. 정부는 이를 이유로 실시협약의 해지를 주장할 수 없지만, 이에 반해 사업시행자는 공사기간의 연장, 협약해지, 사업매수청구, 추가건설 분담금 청구 등이 가능하다는 것이다(동 협약 제62조).

이처럼 사업민원의 발생으로 인한 공사중단 등을 정부의 귀책사유로 규정하고 있기 때문에 사업민원은 충분한 보상을 기대할 수 있다. 그러나 문제는 현장의 공사중단이나 방해상태가 사업민원 혹은 시공민원에 의한 것인지 아니면 다른 사유로 인한 것인지 여부를 구분하기 힘든 경우가 적지 않다는 점이다. 최근 급증하고 있는 발주관서와

27) 제3자의 불법행위로 인하여 사업시행자인 건설업체의 손해가 발생한 경우에는 불법행위자에게 배상청구를 하면 되기 때문에 특별히 문제될 것이 없으며, 정부측의 불법행위로 인한 경우도 마찬가지임.

해당지역주민 또는 환경단체 등 간의 공사로 인한 환경영향 및 대체방안 등에 대한 이견차이에 대해서 실시협약의 사례만 가지고 해결하기는 용이하지 않은 상태이다. B 신항개발 실시협약 제2조 78을 한번 살펴보자. ‘사업민원’은 ‘사업부지 및 지장물 보상, 어업권, 영업손실보상 등 사업시행으로 제3자가 기준에 누리고 있던 권리나 이익이 침해됨으로써 발생하는 민원’으로 규정하고, ‘시공민원’은 ‘사업의 시공과 관련하여 발생하는 민원’으로 민원의 개념 및 정의가 비교적 상세하게 구분 명시된 것처럼 보인다. 그러나 자세히 들여다보면 민원에 대한 이러한 내용만을 가지고서는 ‘사패산터널 공사’나 ‘새만금간척공사’ 등에서의 공사중단 또는 공사지연이 어떠한 민원에 해당하는지 여부를 판단하는 것이 매우 어려울 수밖에 없다. 포괄적인 표현을 사용하고 있기 때문에 구체적인 현상의 상황이 어디에 해당되는지는 다시 해석이 요구되기 때문이다.

2) 사업시행자의 귀책사유로 인한 민원의 경우

사업시행자의 귀책사유로 인한 민원의 경우 그에 대한 책임은 당연히 사업시행자가 지게 되며, B 신항개발 실시협약 제61조 제3항에서 보는 바와 같이 사업시행자의 책임을 대부분 명시적으로 밝히고 있으므로 특별히 문제될 것은 없다. 다만, 사업시행자의 귀책사유가 발생한 경우에 주무관청인 정부는 계약해지를 할 수 있도록 규정하면서도 사업시행자는 실시협약의 해지를 주장할 수 없고 필요하다면 정부의 승인을 받아 공사기간을 연장할 수 있을 뿐이라고 규정하고 있는 점은 지나치게 발주관서 위주의 일방적 계약관계를 형성하는 내용이 아닌지 계약의 공정성과 형평성차원에서 검토는 필요하다고 할 것이다.

3) 불가항력에 의한 경우

민자사업이나 대형 국책공공사업의 추진과정에서 공사의 중단 또는 방해가 정부와 사업시행자 어느 쪽에도 책임을 물을 수 없는 불가항력 사유에 의하여 발생한 경우 불가항력의 사유 가운데 환경이나 지역의 이해관계 등의 민원도 포함되는지 여부가 실시협약이나 국가계약법령 등에서는 분명치 않다. 이로 인해 공사의 중단 또는 방해 상태가 장기간 지속된 경우 그 손실규모도 적지 않거니와 그로 인한 위험의 배분문제

등 해당 민원의 처리를 둘러싸고 협약당사자간 갈등이 적지 않게 야기되고 있는 실정이다. 실시협약에서는 불가항력 사유에 대해 대부분 천재·지변과 같은 비정치적 사유와 전쟁이나 법령개정 등 정치적 사유로 나누고 있다.²⁸⁾ 그러나 환경문제를 포함하여 대부분의 민원이 어디에 속하는지에 대해서는 규정이나 계약내용만으로는 분명치 않다. 불가항력에 해당될 경우에도 위험부담의 문제가 발생하는데, 대부분 이를 대비하기 위하여 보험가입을 하고 있으나 이로써 충분히 보전되지 않는 경우의 처리를 둘러싼 정부와 사업시행자간 합리적인 처리도 쉽지 않은 것으로 보인다.

(3) 민원처리의 원칙과 실제 적용상의 문제점

민원의 발생과 불가항력으로서의 처리 등에 대해서는 대부분 관련 법령에서 명시하고 있지 않기 때문에 계약당사자간에 이루어지는 실시협약서와 같은 구체적 계약관련 문서 등에서 규정하는 경우가 많다고 할 수 있다. 대부분의 실시협약에서는 대형국책사업에 있어서 민원발생이 끊이지 않았던 경부고속철 등 전례를 감안하여 민원처리에 대한 별도의 규정을 마련해놓고 있다. 민원처리규정을 보면 민원처리에 대한 책임귀속주체에 대하여 기본적 원칙을 정해놓고 있다.

예시> B 신항개발 실시협약

제30조 민원처리

- ① 본 사업의 시행과 관련된 사업민원의 경우는 정부가 직접 또는 관계기관과의 협조를 거쳐 정부의 책임 및 비용으로 처리함으로써 사업시행자의 본 사업추진에 지장이 없도록 한다. 본 사업시설의 시공과 관련하여 발생하는 시공민원의 경우는 사업시행자의 책임 및 비용으로 처리한다.
- ② 사업시행자는 본 사업의 시행과 관련하여, 어떠한 행위에 대하여 사업시행자에게 책임이 있다고 주장하는 제3자의 민원을 접수하거나 청구받은 경우, 성실한 자세로 이 청구 또는 민원을 해결하기 위한 조치를 즉시 취하여야 하며, 정부는 사업

28) 불가항력에 해당하는지 여부는 계약당사자가 판단하기 어려운 경우도 적지 않음. 예를 들면, 외환위기 사태로 인한 자금수급의 차질은 불가항력적 사정이라고 보지 않고 있어 일반적인 법감정과 차이가 있을 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있음(대법원 2002.9.4. 선고 2001다1386판결).

시행자가 요청하는 경우 민원해결에 필요한 행정적 지원을 한다.

- ③ 본 사업의 시행과 관련된 법령, 정부나 관계기관의 인·허가 또는 승인 등에 위배되는 사업시행자의 행위로 인하여 발생하는 민원의 해결을 위해 소요되는 비용 및 배상금 등은 사업시행자가 지불하여야 한다.

예시> S 고속도로 실시협약

제25조 민원처리

- ① 본 사업의 도로부지 및 지장물의 매수 또는 보상 등과 관련된 민원은 정부의 책임하에 처리한다. 단, 정부의 보상규정을 적용할 수 없는 민원이 발생하여 본 사업의 추진에 지장을 초래하는 경우, 정부와 사업시행자는 동 민원의 해결방안에 대하여 협의하기로 하며, 협의 결과 사업시행자의 비용으로 동 민원을 해결하기로 한 경우 정부는 사업시행자가 동 민원의 해결을 위하여 실제로 지출한 비용을 총민간사업비 중 보상비 항목에 추가 반영하기로 한다.
- ② 제1항 이외의 본 사업과 관련하여 발생하는 민원사항(환경민원 포함)은 사업시행자의 책임으로 처리한다.

예시> K 순환도로 실시협약

제25조 민원처리

- ① 본 사업의 도로부지 및 지장물의 매수 또는 보상 등과 관련된 민원은 ○○○○의 책임하에 처리한다. 단, ○○○○의 보상규정을 적용할 수 없는 민원이 발생하여 본 사업의 추진에 지장을 초래하는 경우, ○○○○와 사업시행자는 동 민원의 해결방안에 대하여 협의하기로 하며, 협의 결과 사업시행자의 비용으로 동 민원을 해결하기로 한 경우 ○○○○는 사업시행자가 동 민원의 해결을 위하여 실제로 지출한 비용을 총사업비 중 보상비 항목에 추가 반영하기로 한다.
- ② 본 사업시설의 시공과 관련하여 발생하는 민원사항은 사업시행자의 책임으로 처리한다.

위의 예시에서 보는 바와 같이 민원처리에 관한 별도의 규정을 두는 경우 그 처리

원칙을 정리해보면, i) 도로부지 및 지장물의 매수 또는 보상 등과 관련된 이른바 사업민원의 처리 주체는 정부로 하고, ii) 사업시행자의 책임이 없는 민원에 대해서 정부와의 협의결과 사업시행자의 비용으로 동 민원을 해결하기로 한 경우 실제 지출비용에 대한 총민간사업비 중 보상비 항목에 추가반영하며, iii) 시공민원에 대해서는 사업시행자의 책임으로 처리한다는 것임을 알 수 있다.

그러나 S 고속도로 실시협약에서 보는 바와 같이, 환경민원을 시공민원에 포함시키거나 사업시행자의 책임으로 한다는 명시적 규정을 둠으로써 발주자의 책임하에 처리되어야 할 사항을 전적으로 사업시행자의 책임으로 전가하는 등 협약의 불공정성이 확연하게 나타나고 있다. 또한 민원을 사업민원과 시공민원으로 나누는 경우에도 사업민원을 사업의 도로부지 및 지장물의 매수 또는 보상 등과 관련된 민원으로 한정하고 있기 때문에 사실상 환경문제 등으로 인한 민원은 사업시행자의 책임으로 처리된다고 규정한 시공민원에 포함될 수밖에 없는 결과가 되고 있다. 이러한 해석을 바탕으로 사패산터널공사나 새만금공사와 같은 경우를 살펴보면, 공기지연이나 공사중단 등의 사태의 성격이 단순한 도로부지나 지장물의 매수 또는 토지보상 등으로 인한 민원이 아니고 자연환경의 보전 등과 관련성을 갖고 있기 때문에 시공민원에 해당하는 것이 되어 민원의 처리주체 및 책임과 비용부담이 고스란히 사업시행자인 건설업체에 전가될 가능성이 높다. 즉, 사업시행자의 고의나 과실에 의한 경우가 아님에도 불구하고 협약에 따르면 사업시행자는 환경민원 등으로 인한 모든 책임을 부담할 수밖에 없게 된다.

(4) 불가항력에 따른 위험배분 관련 문제점

민원의 정의나 처리에 관한 내용이 명시적으로 협약 등에 규정되어 있지 않는 경우에는 해석상 불가항력에 속하는 것으로 보아 처리될 가능성이 높고 그와 같은 해석이 합리적이라고 볼 수 있다. 이러한 불가항력의 발생으로 인명이나 재산상의 피해가 발생한 경우에는 계약당사자 상호간에 책임을 부담하지 않는 것이 원칙이다. 즉, 불가항력으로 인한 피해는 계약당사자가 독자적으로 흡수하여 부담하며 불가항력이 발생하기 이전의 상태에서 계약은 다시 이행된다는 의미로 받아들여지고 있다. 민법은 위험의 배분과 관련하여 쌍무계약의 당사자 일방의 채무가 당사자쌍방의 책임 없는 사유로 이행할 수 없게 된 때에는 채무자는 상대방의 이행을 청구하지 못한다고 하여 ‘채

무자위험부담주의'를 채택하고 있다.

그러나 건설공사에서는 그 규모를 감안한다면 민법의 채무자위험부담주의를 그대로 원용하게 된다면 사업시행자는 시공상의 예측할 수 없는 위험까지 고려하여 공사예정 가격을 산정할 수밖에 없게 되는데, 만일 불가항력적 사유가 발생되지 않는 경우에는 예산의 낭비나 과다한 공사비계상이라는 비난을 면하기 어렵게 된다. 이러한 점을 고려하여 공사계약일반조건 등에서는 불가항력 등으로 인한 위험의 범위와 그 배분 및 처리에 대하여 명시하고 있으며, 보험으로 위험에 대비하는 규정을 두고 있는 경우가 대부분이다. 실시협약에서는 다음과 같이 각 계약상의 주체별로 나누어 그 처리를 명시하고 있다.

예시> B 신항개발 실시협약

제60조 위험배분 원칙

- ① 본 사업의 시행과 관련하여 발생하거나 발생할 우려가 있는 각종 위험은 사업시행자 귀책책임, 정부 귀책책임, 불가항력 사유위험으로 구분한다. 사업시행자 귀책책임은 사업시행자가, 정부 귀책책임은 정부가 각각 자신의 책임과 비용으로 처리한다.
- ② 불가항력 사유위험은 1차적으로 관련보험으로 처리하고, 보험으로 처리되지 않는 부분에 대해서는 본 협약에서 별도로 정한 사항을 제외하고는 협약당사자간 별도의 협의를 거쳐 각각의 위험분담비율 및 분담방법을 정하기로 한다.
- ③ 제2항에 따라 협약당사자간에 해당 위험의 유형과 성격을 규명하거나 위험분담비율을 정함에 있어서는 당해 위험발생사유가 어느 협약당사자의 행위, 권한 또는 지배범위 내에 근접하고 있는지를 기준으로 하기로 한다.

예시> S 고속도로 실시협약, K 순환도로 실시협약

제47조 위험배분의 원칙

- ① 본 사업의 시행과 관련하여 발생하거나 발생할 우려가 있는 위험의 배분 및 처리는 당해 위험에 대한 귀책당사자가 부담하는 것으로 한다.
- ② 제50조에 정한 협약당사자 모두에게 책임 없는 사유로 인한 위험의 경우 일차적

으로 관련보험으로 처리하기로 하며, 보험으로 처리되지 아니하는 부분에 대해서는 ○○○○○와 사업시행자간 별도협의를 통하여 각각의 분담비율을 정하기로 한다. 이 경우 제45조 제2항에 따른 보장기준통행료수입의 보장은 영향을 받지 아니한다.

- ③ 제2항에 의거 각 사유의 성격에 따른 위험분담비율을 정함에 있어 당해 사유의 발생이 어느 협약당사자의 행위 또는 권한 및 지배범위에 근접하였는지 여부를 기준으로 하기로 한다.

이상의 위험분배원칙 조항의 내용을 살펴보면 실시협약마다 비슷하게 규정하고 있으며, 대체로 귀책당사자가 있는 경우와 없는 경우로 나누고 있다. 귀책당사자가 있는 경우는 당해 위험의 배분 및 처리는 귀책당사자가 부담하는 것으로 하고 있다. 만일 불가항력 등에 의한 위험과 같이 협약당사자 모두에게 책임이 없는 위험에 대해서는 일차적으로 관련보험으로 처리하며, 보험으로 처리되지 아니하는 부분에 대해서는 정부가 사업시행자간 별도 협의를 통해서 각각의 분담비율을 정하는 것으로 하고 있다.

협의를 통한 분담비율의 지정은 당해 사유의 발생이 어느 협약당사자의 행위 또는 권한 및 지배범위에 근접하였는지 여부를 기준으로 삼고 있다.

이처럼 위험배분은 결국 공사계약의 이행 중에 발생하는 손해발생의 원인이 계약당사자 어느 누구에게도 있지 않은 경우 발생한 손해의 분담을 정하는 것으로 앞의 실시협약에서는 우선 보험에 의하여 처리하되, 보험처리가 되지 않는 사항을 별도협의로 분담비율을 정하도록 하면서 기준을 제시한 것은 바람직한 약정이라고 생각할 수 있다. 그러나 협이가 발주자와 사업시행자간에 계약상 대등한 지위와 조건하에서 공사준공이라는 목적으로 향하여 상호 협력의 기초 위에서 이루어지지 않을 경우 이러한 규정은 아무런 의미를 가질 수 없게 된다. 이른바 정부의 계약상 우월적 지위 남용이 있다가 혹은 사실상 사업시행자가 분담하지 않을 수 없는 압력행사로 계약의 공정성을 침해할 우려가 없도록 정부와 사업시행자간 협이가 실질적으로 이루어질 수 있는 시스템이 과연 현재의 계약구조나 문화 속에서 가능한지에 대해서는 많은 검토가 필요하다 할 것이다.

(5) 손실보상의 한계

귀책사유의 발생은 세 가지 경우로 대별되지만, 사업시행자의 귀책사유를 제외하고 정부의 귀책사유 및 그 처리와 협약당사자에게 책임 없는 사유 및 그 처리절차에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 정부의 귀책사유 및 그 처리

정부의 귀책사유 및 그 처리에 대해서는 우선 귀책사유를 대부분 열거하고 있다. 그 사유 가운데 대형 국책사업의 민원과 관련이 있는 것은, i) 민원이 발생하고 이에 따라 정부의 요구로 인해 공사량이 증가되거나 신규비목이 발생하는 경우, ii) 정부의 보상업무나 지장물 등의 처리지연으로 인하여 공사의 착수 또는 시행이 지연되는 경우라고 할 수 있다. 정부의 귀책사유가 있는 경우 실시협약상의 위험배분원칙에 따라 당해 위험의 배분 및 처리는 귀책당사자가 부담하게 된다.

예시> B 신항개발 실시협약

제2조(정의)

78. 정부귀책사유 : 본 협약의 해석에 있어 다음 각 호의 사유들은 정부귀책사유로 보며 이에 한정하지 않는다.

가. 정부의 요구(본 사업에 대한 계획변경, 사업민원 또는 지자체, 군부대 요구 등 포함)로 인하여 공사의 중지, 지연 등 사업추진이 중단 또는 지연되거나, 공사 물량의 증가 또는 신규비목의 발생으로 총사업비가 증가하는 경우

제62조 정부귀책사유의 처리

- ① 정부귀책사유로 본 사업의 추진이 지연 또는 중단되거나 총사업비 및 운영비의 증가 등 사업시행자의 추가 비용이 소요되는 경우, 그 비용은 정부가 부담하며, 정부는 이를 이유로 본 협약의 해지를 주장할 수 없다.
- ② 정부귀책사유로 본 사업의 추진이 지연 또는 중단되는 경우 다음 각 호에 따라

70·대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 개선방안

처리한다.

1. 공사기간 중인 경우 정부는 사업시행자의 신청에 의해 해당 사유를 치유하는 데 소요되는 기간만큼 공사기간을 연장한다.
- ③ 정부귀책사유로 본 사업의 정상적인 추진이 어렵다고 판단되는 경우 사업시행자는 본 협약을 해지하거나, 정부에게 사업의 매수를 청구하거나, 추가건설분담금 등을 청구할 수 있다.

예시> S 고속도로 실시협약

제49조 정부의 귀책사유 및 그 처리

- ① 다음 각 호의 사유들은 본 협약의 해석에 있어 정부의 귀책사유로 인정된다.
 1. 정부의 요구(본 사업계획의 변경, 민원 등 불가피한 경우가 발생하여 정부가 요구하는 경우에 한함)로 인하여 공사량이 증가되거나 신규비목이 발생하는 경우
- ② 제1항에 정한 사유가 발생하는 경우 정부는 건설기간 중 사업시행자에게 실제 발생한 비용 또는 운영기간 중의 발생손실에 대하여 사업시행자에게 보상하도록 한다.

예시> K 순환도로 실시협약

제49조 ○○○○○의 귀책사유 및 그 처리

- ① 다음 각 호의 사유들은 본 협약의 해석에 있어 ○○○○○의 귀책사유로 인정된다.
 1. ○○○○○의 요구(본 사업계획의 변경, 민원 등 불가피한 경우가 발생하여 ○○○○○가 요구하는 경우에 한함)로 인하여 공사량이 증가되거나 신규비목이 발생하는 경우
- ② 제1항에 정한 사유가 발생하는 경우 ○○○○○는 건설기간 중 사업시행자에게 실제 발생한 비용 또는 운영기간 중의 발생손실에 대하여 사업시행자에게 보상

하도록 한다. 이와 함께 협약당사자는 사용료 또는 무상사용기간 조정으로 해당 사유의 해소가 가능한지를 병행하여 검토하기로 하며, 협약당사자에 의해 인정되는 경우 사용료 또는 무상사용기간을 조정할 수 있다.

예시된 실시협약에서 보는 바와 같이 사업민원 등 불가피한 사유가 발생한 가운데 정부가 요구에 의하여 공사량이 증가되거나 신규비목이 발생하는 경우 실제 발생한 비용이나 손실에 대해서 보상한다는 것을 분명히 하고 있다. 그러나 이러한 보상은 예시된 실시협약의 민원처리조항과 연결지어 볼 때 도로부지 및 지장물의 매수 또는 보상 등과 관련된 이른바 사업민원에 한하며, 시공민원의 경우는 해당되지 않는 것으로 해석된다.

따라서 사업시행자는 환경민원 등의 경우 민원 등으로 인한 사업수행상의 위험(공기의 연장이나 공사비의 증가 등)을 자신의 부담으로 보험에 가입하여 대처하지 않는 한 민원발생시 예상치 못한 경제적 부담이나 손실발생이 상당한 규모에 이르러 경영상의 위험으로까지 작용할 수 있다는 문제점을 안고 있다. 실시협약에 정부의 귀책사유 및 그 처리에 대한 규정을 두면서 정부가 건설기간 중 사업시행자에게 실제 발생한 비용에 대하여 보상하도록 한다는 민원 등 불가피한 사유의 발생은 시공민원이나 환경민원은 해당되지 않는 것으로 해석된다. 정부나 발주관서의 귀책사유로 인한 보상 원칙은 규정되어 있지만, 보상의 범위나 처리절차에 대해서 협약당사자에게 책임 없는 경우와 비교할 때 구체적인 내용이 미비한 편이어서 신속한 보상업무의 처리를 기대하기 어려울 것으로 보인다.

2) 협약당사자에게 책임 없는 사유 및 그 처리

불가항력 등 협약당사자 어느 누구의 책임에도 속하지 않는 경우는 대부분의 실시협약에서 비정치적 불가항력 사유와 정치적 불가항력 사유로 나누어 열거되고 있다. 전자에 해당하는 것으로는 지진, 홍수 등 자연재해, 파업, 정부정책 등의 변경으로 인한 자금차입계약의 체결불가능 등이 열거되고 있으며, 후자로는 전쟁 또는 사변, 환전 및 해외송금 통제, 민간투자사업에 영향을 미치는 법령개정 등이 열거되어 있다. 협약당사자는 이러한 사유에 해당되는 경우 실시협약에 정한 절차에 따라 그 처리를 위

한 협의를 하게 되며, 협의개시일로부터 일정한 기간(대개 60일 정도) 내에 당해 사유의 처리에 관한 합의를 도출하는 절차를 밟게 된다. 이러한 협의를 통해 불가항력 등으로 중단된 공사기간의 연장이나 증가한 총사업비의 부담비율을 정한다.

공사기간의 연장과 관련하여 실시협약의 사례를 살펴보면, 불가항력 및 정부의 귀책사유 등을 이유로 사업시행자가 공사의 착수시기 또는 공사기간의 연장을 요청하고 정부가 그 필요성을 인정하는 경우 대부분 공사기간을 연장 또는 조정할 수 있도록 명시적 규정도 두고 있다. 연장 또는 조정되는 기간은 협약당사자에게 책임 없는 사유의 치유에 소요되는 기간만큼이며, 공사기간의 연장에 따라 대부분 운영개시일도 연기하고 있다. 그러나 실시협약에 따라서는 공사기간의 연장필요성에 대해 사업시행자가 입증책임을 부담하고 또한 이와 관련한 사전협의를 거치도록 규정하고 있어 입증 자체가 용이하지 않은 사안의 경우에는 발주자인 정부의 책임회피를 위한 수단으로 남용될 우려도 있다는 문제점은 여전히 남는다.

총사업비의 증가 처리에 대해서도 실시협약의 사례에서는 다음과 같은 기본원칙에 입각하고 있다. 첫째, 위험을 완화하고 위험발생에 대비하기 위하여 가입하도록 되어 있는 보험으로 처리하는 것을 원칙으로 하며, 건설기간 중의 위험에 대비한 보험으로는 건설공사보험과 예정이익상실보험 등이 있다. 둘째, 총사업비 증가분 중 보험으로 처리되지 않는 부분에 대하여는 비정치적 사유로 인한 불가항력 및 이와 동일시 취급되는 사유로 인한 경우 정부가 80% 한도 내에서 사업시행자와 협의하여 부담한다.

셋째, 정치적 사유로 인한 불가항력 및 이와 동일시 취급되는 사유로 인한 총사업비 증가분 중 보험으로 처리되지 않는 부분에 대하여는 정부가 사업시행자에게 실제 발생한 비용의 90%를 보상하도록 한다. 넷째, 정부 부담부분에 관하여 국책사업상의 완성물 이용대가나 무상사용기간 조정이 가능한 경우 협의를 통해 정부 부담부분의 지급을 대신할 수 있도록 별도의 규정을 두는 경우가 많다.

한편, 국가계약법령이나 공사계약일반조건 등에서는 불가항력이 발생한 경우 민원을 열거대상에 포함시키고 있지는 않지만, 설계변경과 계약금액의 증액을 허용하고 발생한 손해에 대하여 발주기관이 부담하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 계약상대자의 책임없는 불가항력의 사유로 발생한 손해를 발주기관이 부담하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 실시협약의 사례를 보면 정부의 부담비율을 100%가 아니라 총사업비가 증가한 경우 보험처리가 되지 않는 부분의 일괄적 80% 한도 내에서 협의결정(비정치적 위험의 경우) 또는 90%(정치적 위험의 경우)로 정하고 있어 차이를 보이고 있다.

따라서 구체적인 사업의 추진과정에서 불가항력의 사유발생시 발주기관의 부담비율을 일정한 범위 내로 제한해야 할 합리적인 이유가 없는 현장에서는 공사계약일반조건 등과 비교할 때 사업시행자의 부담이 증가하는 결과를 초래하고 있는 것이다.

예시> B 신항개발 실시협약

제63조 불가항력 사유의 처리

- ① 불가항력사유로 총사업비 및 운영비의 증가, 기타 사업시행자의 손실이 발생하는 경우, 보험으로 처리될 수 있는 사항은 우선적으로 보험으로 해소하되 보험처리가 불가한 사항은 제2항 및 제3항에 따라 협약당사자가 상호협의를 통하여 처리하기로 하며, 이 경우 사용료 또는 무상사용기간의 조정 방안을 병행하여 검토하기로 한다.
- ② 공사기간 중 불가항력 사유가 발생하는 경우 다음 각 호의 기준에 따라 처리하기로 한다.
 1. 해당 사유의 치유에 소요되는 기간만큼 공사기간을 연장한다.
 2. 총사업비가 증가하는 경우 다음 각 목이 정하는 바에 따라 처리한다.
 - 가. 비정치적 위험으로 인한 경우 정부는 보험으로 처리되지 않는 부분의 80% 한도 내에서 사업시행자와 협의 결정하여 부담하기로 한다.
 - 나. 정치적 위험으로 인한 경우 보험으로 처리되지 않는 부분의 90%를 정부가 부담하며, 사업시행자가 부담하는 10% 부분은 사용료 및 무상사용기간을 조정하여 반영할 수 있다. ...
- ④ 정부는 불가항력 사유가 지속되는 동안 공사비 및 대출금 등 사업시행자가 지급하여야 하는 비용 등에 대하여 대주단이 이를 해결하고자 하는 경우 이를 허용하기로 하며, 사업시행자로 하여금 자금차입계약 상의 채무를 이행할 수 있게 하는 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

예시> K 순환도로 실시협약

제50조 협약당사자에게 책임 없는 사유 및 그 처리

③ 공사기간중 협약당사자에게 책임없는 사유가 발생하여 공사가 중단되거나, 총사업비가 증가하는 경우 다음 각호의 기준에 따라 처리하기로 한다.

1. 해당 사유 치유에 소요된 기간만큼 공사기간을 연장하며, 그에 따라 운영개시일을 연기한다.

2. 총사업비가 증가하는 경우 다음 각 목이 정하는 바에 따라 처리한다.

가. 비정치적 사유로 인한 불가항력 및 이와 동일시 취급되는 사유로 인한 총사업비 증가분중 보험으로 처리되지 않는 부분에 대하여 ○○○○○는 80% 한도 내에서 사업시행자와 협의하여 부담한다.

나. 정치적 사유로 인한 불가항력 및 이와 동일시 취급되는 사유로 인한 총사업비 증가분중 보험으로 처리되지 않는 부분에 대하여 ○○○○○는 사업시행자에게 실제 발생한 비용의 90%를 사업시행자에게 보상하도록 한다. 이 경우, 사업시행자가 부담하는 직간접비용은 협의당사자가 협의하여 본 도로의 통행료 조정, 무상사용기간 조정 또는 재정지원으로 보전하되, 사업시행자가 확보한 보험이나 책임있는 자로부터 보상받을 수 있는 손실비용은 제외된다.

⑤ 제3항 및 제4항에 따른 협약당사자에게 책임없는 사유의 처리에 있어 ○○○○○ 부담부분에 관하여는, 통행료나 무상사용기간 조정으로 당해사유를 치유할 수 있는지 검토하여 협약당사자에 의해 가능하다고 인정되는 경우 협의에 따라 통행료나 무상사용기간 조정을 통하여 ○○○○○ 부담부분의 지급을 대신할 수 있다.

제12조 총사업비의 변경

① 사업시행자는 총사업비를 「민간투자법」 시행령 제22조 제3항에 의거 다음 각 호의 사유에 따라 변경할 수 있다.

1. 제2항의 설계변경으로 인한 총사업비의 변경

② 제1항 제1호의 설계변경사항은 다음 각 호와 같다.

1. ○○○○○의 요구(본 사업계획의 변경, 민원 등 불가피한 경우가 발생하여 ○○○○○가 요구하는 경우에 한함)로 인하여 공사량이 증감되거나 신규비용이 발생하는 경우.

2. 불가항력 사유 기타 이와 동일시 취급되는 사유로 인한 공사량의 증가 또는 신규비목이 발생하는 경우

⑦ 사업시행자는 제2항의 설계변경사유가 발생한 경우 부록4에 명시되고 실시계획 승인시 확정되는 건설분담금의 조정을 요구할 수 있으며, ○○○○○는 조정된 건설분담금을 제51조 및 부록 4에 따라 지급한다. 다만, 이와 병행하여 협약당사자는 통행료 또는 무상사용기간의 조정으로 해당사유의 해소가 가능한지를 병행 검토하고 가능하다고 협약당사자에 의해 인정되는 경우 협의에 의해 통행료나 무상사용기간을 조정할 수 있다.

⑧ 총사업비의 변경이 협약당사자에게 책임없는 사유로 인한 경우에는 본 협약 제50조가 정한 방식에 따라 처리하기로 한다.

예시> S 고속도로 실시협약

제50조(협약당사자에게 책임없는 사유 및 그 처리)

③ 공사기간 중(불가항력 사유 및 기타) 협약당사자에게 책임 없는 사유가 발생하여 공사가 중단되거나, 총사업비가 증가하는 경우 다음 각 호의 기준에 따라 처리하기로 한다.

1. 해당 사유 치유에 소요되는 기간만큼 공사기간을 연장하며 그에 따라 운영개시일을 연기한다.

2. 총사업비가 증가하는 경우 다음 각 목이 정하는 바에 따라 처리한다.

가. 비정치적 사유로 인한 불가항력 및 이와 동일시 취급되는 사유로 인한 총사업비 증가분중 보험으로 처리되지 않는 부분에 대하여 정부는 80% 한도 내에서 사업시행자와 협의하여 부담한다.

나. 정치적 사유로 인한 불가항력 및 이와 동일시 취급되는 사유로 인한 총사업비 증가분중 보험으로 처리되지 않는 부분에 대하여 정부는 사업시행자에게 실제 발생한 비용의 90%를 사업시행자에게 보상하도록 한다. 이 경우, 사업시행자가 부담하는 직·간접비용은 협약당사자가 협의하여 본 도로의 통행료 조정 또는 무상사용기간 조정으로 보전하되, 사업시행자가 부담한 보험이나 책임있는 자로부터 보상받을 수 있는 손실비용은 제외한다.

⑤ 제3항 및 제4항에 따른 협약당사자에게 책임없는 사유의 처리에 있어서 정부 부담부분에 관하여는, 통행료나 무상사용기간 조정으로 당해사유를 치유할 수 있는지 검토하여 협약당사자에게 의해 가능하다고 인정되는 경우 협의에 따라 통행료나 무상사용기간 조정을 통하여 정부 부담부분의 지급을 대신할 수 있다. 이 경우 통행료 및 무상사용기간의 조정은 제45조 제3항의 규정에 따른다.

(6) 소결

민원의 발생 및 그 처리에 대한 별도의 규정을 명확하게 두고 있지 않는 경우에는 불가항력에 해당하는 것으로 보아 처리해야 할 경우가 많다. 불가항력 사유에 대해서는 비교적 계약당사자간에 상세한 정의규정과 처리에 대해서 규정하고 있으므로 민원 발생시 이러한 불가항력에의 해당여부가 공사지연이나 중단 등으로 인한 손실보상의 가장 기본적인 전제가 된다고 할 수 있다. 다만, 실시협약의 사례를 보면 불가항력도 정치적 불가항력 또는 비정치적 불가항력 등으로 구분하고 있는 경우가 다수이기 때문에 현장에서 발생한 민원이 어디에 속하는지 여부에 대한 별도의 세심한 검토가 필요하다. 이러한 점 등을 감안하면 공공발주공사의 경우는 물론이거니와 민간투자사업의 실시협약에서 민원처리조항을 두고 협의에 의한 해결을 규정하고 있다 해도 실무상으로는 다음과 같은 몇 가지 문제점이 여전히 남게 된다. 예를 들면, 협의의 기한, 대상, 내용의 한계, 협의담당자, 협의의 법적 효과, 총사업비의 증가 여부, 불가항력 조항의 준용 여부 등에 대해서 대부분 불분명하기 때문이다. 또한 불가항력 사유 기타 협약당사자에게 책임 없는 사유로 인한 경우의 처리와 관련하여 ‘불가항력 사유의 악영향을 최소화하기 위해 합리적인 모든 노력을 다한다거나 협약상의 의무 준수의 지연을 최소화하기 위하여 최선의 노력을 다하고 사업시행자는 시공자로 하여금 합리적인 노력을 하도록 한다’는 등의 추상적이고 선언적인 내용이 다수 포함되어 있는 것은 어찌면 당연한 것을 명시한 것에 불과하기 때문에 구체적인 사안에 있어서 민원을 불가항력에 의한 절차를 통해 처리하는 과정에서 계약당사자 모두를 만족시키는 실질적 기능을 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

따라서 민원에 대한 정의 규정 외에 민원처리의 절차나 범위 등에 대하여 별도의 규정을 두는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 발주자의 반대나 기피 등으로 인하여 명시적 규정을 두는 것이 현실적으로 어려움이 있다면 차선택으로 사업시행자의

귀책사유가 없는 민원발생시 당연히 불가항력의 사유에 포함될 수 있도록 하여 민원 발생으로 인한 손실을 실질적으로 보전 받을 수 있도록 개선할 필요가 있다. 민간투자 사업의 경우 실시협약상에서 불가항력 등으로 인한 손실에 대한 상호 노력을 하기로 규정한 것에서도 이러한 개선의 당위성을 찾아볼 수 있을 것이다. 이러한 규정이 형식적인 조항으로 장식적 의미만 갖는 것이 아니라면 실시협약의 기본정신을 밝히는 기능 외에 특정 사항의 명시적 내용이 없을 경우 이를 보충하고 각 규정의 해석이나 새로운 합의마련의 원칙이 되는 기능을 갖는다고 해야 한다.

제6장

민원으로 인한 건설업체 손실의 합리적 보전방안

민원으로 인한 건설공사의 지연이나 중단 등으로 국가예산의 낭비나 손실 등이 발생하는 경우가 빈번하고 그와 같은 민원의 제기사유 가운데 환경과 관련한 문제제기의 비중이 증가하면서 최근 정부는 사전 예방적 성격의 방안을 내놓고 있어 그 실효성에 대한 관심이 높아지고 있다. 주된 내용은 건설공사 시작 직전에 실시되어 온 환경영향평가와 사전환경성검토 등을 앞으로는 건설사업 입안단계에서 실시될 수 있도록 한다는 것이다. 이렇게 되면 현재와 같이 건설공사가 한참 진행된 후에 환경단체 등으로부터 사업의 추진이 장애에 부딪혀 국가예산의 낭비나 부작용이 상당수 줄어들 수 있을 것으로 전망된다.²⁹⁾ 이하에서는 이러한 민원으로 인한 건설업체의 손실을 합리적으로 보전할 수 있는 방안을 현재의 각종 법령이나 제도, 민자사업에 있어서의 실시협약 등을 검토한 결과 개선의 필요성이 있는 내용으로 정리해보았다.

1. 민원의 정의 및 처리절차 규정의 정비

(1) 민원관련 조항의 신설(제1안)

지금까지는 민원의 처리에 대하여 특별한 규정이나 근거가 없다보니 사안발생마다 협약당사자간 협의가 제대로 이루어지지 못하고 정부 등 발주자의 일방적 제시안에 사업시행자는 가부만을 결정하는 것이 관행이었다고 할 수 있다. 그러나 민원발생의 발생빈도가 높아지고 있고, 그 사유도 복잡하고 다양한 원인에 의하여 촉발되고 있기 때문에 원활한 공사계약의 수행을 위해서는 조기해결의 필요성이 요구되고 있다. 이러한 정치적 해결방식에 의존도가 높아지게 되면 후속 국책사업의 유사한 민원이나

29) 2004. 11. 25 한국경제신문.

클레임 발생시 해결에 나쁜 선례를 남기게 되는 문제점이 있으므로 관련 법령의 개정을 통한 제도적인 해결의 모색이 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

민원은 대부분 불가항력 사유와 중복되는 경우가 많다. 그로 인해 국가계약법령 등에서는 민원에 대한 별도의 규정을 두지 않고 불가항력조항에 의한 해결을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 그러나 민원의 발생가능성을 대형 국책사업의 기획 및 설계단계에서 예견할 수 있는 경우도 있을 것이고 정책적 고려를 통하여 해결의 여지도 있는 경우도 있으므로 반드시 동일한 개념으로 볼 수는 없다고 해야 한다. 공사계약일반조건 등에서는 민원의 처리에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않으므로 불가항력에의 해당여부를 통해서 처리되거나 실시협약 등에서 협약당사자간의 합의로 명시하는 방안이 검토될 수 있는데, 전자의 경우는 법적 해석을 하는 과정에서 협약당사자간 이견이 있을 가능성이 많다는 점을 고려하면 민원사유 및 그 처리를 독립적으로 명시할 필요성이 있다. 만일 시공민원이 아닌 경우 민원발생의 예견가능성이 있었다고 한다면 공사 중단과 같은 결과에 대해서는 정부의 귀책으로 처리해야 할 가능성이 클 것이다.

따라서 대형 국책사업의 지연 등으로 인하여 공사의 지연이나 중단 등이 야기된 경우 시공업체의 손실을 합리적 범위 내에서 충분하게 보전해 줄 수 있는 명확한 근거를 국가계약법령이나 공사계약일반조건 등에 두어 제도화할 필요가 있다. 규정의 내용에는 민원의 범위, 민원의 처리절차 및 기한, 민원의 보상방법, 민원에 대한 귀책사유가 있는 자에 대한 구상관계 등을 포함해야 할 것이며, 민원해결에 대한 발주자와 사업시행자의 역할 및 권리의무 관계도 명확히 규정하여 당사자간에 실시협약 등에 반영시킬 수 있도록 제도가 정비되어야 한다. 또한 공사중지와 관련하여 발주관서는 공사중지 명령 발부시 이에 따른 제반 책임(공기연장 및 비용보상)을 부담하게 될 것을 꺼려하여 명시적인 공사중지명령을 기피하는 경우도 있는데, 이를 방지하기 위해서 계약서상 특정 사유가 일정 기간 계속될 때는 공사중지로 간주할 수 있도록 하고 나아가 사업시행자가 계약해지까지 가능하도록 개선되어야 한다. 그 외 대형 국책사업의 경우 민원 등으로 인하여 공사지연이나 중지 등의 사례가 빈번한 만큼 그로 인한 시공업체의 부담이 전가되거나 가중되지 않도록 적정 규모의 예비비를 설정하는 방안도 검토해볼 수 있을 것이다.

(2) 불가항력 사유에 민원 포함(제2안)

공사계약일반조건에서는 민원의 발생 및 처리에 대해서 별도의 규정을 두고 있지 않기 때문에 현행 규정의 해석에 의한다면 민원발생과 관련하여 계약상대자인 사업시행자의 귀책사유가 없고 민원의 발생을 예상하거나 혹은 예상할 수 있었던 경우가 아니라면 불가항력에 해당하는 것으로 보아 처리될 것으로 예상된다. 민원발생은 공사계약일반조건 제32조상의 계약대상자의 통제범위를 초월하는 사태 발생 등의 사유로 인하여 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 아니하는 경우에 해당될 것이기 때문이다.

그러나 민원발생과 총사업비 가운데 차지하는 비중은 민원의 성격에 따라 달라지겠지만, 최근 환경이나 대기오염, 지역이기주의 등을 이유로 한 민원발생이 빈번해지고 있고, 물리적인 시위로 인하여 공사의 수행 자체가 장기간 불가능한 경우도 다수 발생하고 있다.

따라서 불가항력의 사유 가운데 하나로서 명시하는 것도 민원발생 후 손실보전과 관련한 정부와 사업시행자간의 갈등을 예방하고 계약적 효력을 분명하게 하는 방안이 될 수 있을 것이다. 민원을 불가항력에 속하는 명시적 사유로 할 경우 민원발생시의 사업시행자가 입게 되는 손해 혹은 손실에 대해서는 불가항력의 처리와 관련하여 발주기관이 원칙적으로 부담하는 것으로 규정하고 있으므로 민원으로 인한 손실보상이 이루어질 수 있을 것이기 때문이다. 이와 관련하여 불가항력에 포함시켜 처리하는 경우에도 위험부담과 관련하여 정부 또는 사업시행자가 민원발생을 어느 정도 예상하였는지 혹은 예상할 수 있었던 것인지에 따라 구체적 분담비율이 달라질 수 있다는 점은 물론이다. 외부적으로 정부의 책임소재가 분명치 않은 경우에도 대형 국책사업의 추진 전 과정에 비추어본다면 사실상 정부의 귀책으로 볼 수 있는 경우가 분명히 있을 것으로 판단되며 위험분담의 산정에서는 이러한 점이 충분히 반영되어야 할 것이다. 다만, 총사업비의 증가를 인정하는 부분은 사업시행자에게 실제 증가한 금액으로 산정해야 할 것이다.

불가항력은 그 개념이나 범위 등과 관련하여 다소 모호한 측면이 적지 않지만, 실제 현장에서는 공사를 위한 건설기간 중 발생하는 불가항력 등의 위험에 대비하기 위하여 보험을 들도록 되어 있다. 불가항력에 민원을 포함시켜 명시한다고 해도 보상내용에 민원에 의한 손실에 대해서는 명시적인 언급이 없으므로 불가항력에 대비한 보험제도를 충분히 활용하여 공사의 성격에 따라 보험가입을 통한 위험완화 및 분산시키

는 방안에 대해서도 적극적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 이와 관련하여서는 예정 이익상실보험이 준공 지연기간동안 사업시행자가 부담할 예상수익의 상실 및 간접비용을 보상하는 기능을 담당하고 있으므로 동 보험의 대상에 민원발생으로 인한 손실 보상을 포함시키는 방안이 가장 직접적 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 불가항력 사유가 발생하여 총사업비가 증가하는 경우 증가분 가운데 정부 부담부분을 보험으로 처리되지 않는 부분의 80~90% 이내로 제한하는 것은 사업시행자의 부담증가로 이어질 가능성이 있다. 그러므로 현행 공사계약일반조건에서 명시한 바와 같이 다른 특별한 이유가 있지 않다면 원칙적으로 보험으로 처리되지 않는 부분의 전액을 발주기관이 부담하는 것으로 개선되어야 한다.

2. 분쟁해결조항의 개선

현행 공공공사에 적용되는 공사계약일반조건에서의 분쟁해결조항은 조정대상의 한정과 조정위원회의 형해화(形骸化), 중재절차 이용의 사실상 제한 등 많은 문제점을 안고 있으며 현재 개선이 추진되고 있을 정도로 실질적 기능수행이 곤란한 상태라고 할 수 있다. 그러나 대형국책사업의 경우 그 규모가 클 뿐만 아니라 사회적 관심이 높은 환경이나 오염, 소음이나 지역간 이해관계의 갈등 등으로 계약당사자 이외의 제3자에 의한 공사지연이나 중단사태 위험성이 크기 때문에 이러한 문제를 신속하고도 경제적으로 해결할 수 있는 합리적 대안마련의 필요성이 어느 때보다 요구되고 있는 실정이다.

이런 점에서 본다면 일부 실시협약 등에서 등장하고 있는 이른바 ‘판정위원회의 설치와 운영’은 공사의 중단상태를 최소화하고 신속하게 현안 문제를 처리함으로써 협약 당사자의 경제적 부담을 덜어줄 수 있을 뿐만 아니라 원활한 공사진행을 통한 국가예산의 낭비를 방지하는 효과까지 기대해볼 수 있는 분쟁해결수단이 될 수 있을 것으로 보인다. 이러한 기구가 설치되어 있는 때에는 민원의 처리를 협의를 우선으로 하되 협의가 되지 않거나 책임의 귀속이나 그에 따른 손실보상이 합의에 이르지 못한 경우 판정위원회에서 처리하는 것으로 하고 있다. 판정위원회는 대부분 협약당사자에 의하여 설치되는 것으로 하고, 조직의 성격은 분쟁의 조속한 해결을 위하여 3인으로 구성

되는 독립적인 기구로 하고 있다. 기술위원회와 재무위원회로 구성하되, 기술위원회는 설계, 공사 및 운영을 포함하여 본 사업에 관한 기술문제와 관련된 분쟁이 있는 경우 이를 결정하며 그러한 분쟁과 관련되거나 또는 이에 따른 금전적 청구 또는 사항을 결정할 수 있는 권한을 보유한다. 재무위원회는 기술 문제 이외의 사항과 관련된 분쟁 및 그에 따른 금전적 청구사항을 결정한다.

이러한 판정위원회는 미국 등 선진국의 분쟁해결위원회(Dispute Review Board ; DRB)을 참고한 것으로 보인다. 이른바 DRB는 전문성과 기술성을 충분히 사업의 추진단계별로 반영시키면서 민원이나 클레임의 발생억제 및 신속하고 효율적 처리를 기대할 수 있는 기구라고 할 수 있다. 동 제도는 미국 등 선진국에서 도로공사나 댐공사 등 대규모 국책공사의 계약체결과 동시에 설치 운영하고 있는 경우가 대부분이다. 클레임이나 분쟁을 재판 등을 통하지 않고도 신속하고 해당 현장의 특성을 살려 계약당사자가 전문가의 시각에서 합리적으로 함께 문제를 해결해 나간다는 장점을 가진 것으로 평가되고 있다. 다만, 실시협약 등에서 민원 등과 관련한 분쟁을 해결하는 기구로 명시하고 있는 판정위원회와 DRB를 동일한 것으로 보기에 다소 무리가 있다. DRB는 이의신청이 된 경우뿐만 아니라 그와 같은 사유에 해당될 여지가 있는 사안에 대해서도 현장에 상주하면서 분쟁으로 발전하지 않도록 점검하고 검토하여 계약당사자간의 합의점에 도달시키는 등 클레임이나 분쟁의 사전예방적 기능까지 수행하고 있다. 그러므로 민원 등 클레임이 발생한 경우의 처리를 위주로 하는 판정위원회와 완전히 일치한다고 하기는 어렵다.

그러나 세부적 기능의 차이에도 불구하고 판정위원회는 그 위상과 활용여하에 따라 사업수행에 불가피하게 발생하는 협약당사자간의 클레임이나 분쟁을 합리적이고 신속하게 처리할 수 있는 기구로 기능할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. DRB제도가 생겨나게 된 이유도 대규모 국책공사의 사업추진과정에서 발생하는 분쟁의 처리에 법원의 판결 등을 이용할 경우 계약당사자 쌍방의 경제적 부담이 클 뿐만 아니라 무엇보다 공사수행에 차질이 발생할 우려가 크다는 점에서 계약당사자 모두에게 Win-Win의 결과를 안겨줄 수 있는 장점을 기대한 점에 있기 때문이다. DRB제도의 도입 및 활용은 일정 규모 이상의 대형 국책사업에서 빈번하게 야기되는 민원 등으로 인한 손실보상의 문제해결에 보다 효과적인 결과를 기대할 수 있을 것이므로 판정위원회 등의 형태로 DRB제도를 도입하여 운영하고 있는 경우에는 이의나 분쟁처리상의 인센티브를 제공하는 등의 적극적인 이용유인책 마련을 적극적으로 검토해 볼 필요가

있다. 실시협약이나 공사계약일반조건 등에서 민원처리나 불가항력 등에 대한 세부 기준을 마련한다고 해도 이러한 기준의 구체적인 적용과정에서 국가계약법령에 반하는 이른바 정부의 계약상 우월적 지위 남용이 있다든가 혹은 사실상 사업시행자가 분담하지 않을 수 없는 압력행사로 계약의 공정성을 침해할 우려가 없도록 정부와 사업시행자간 공식적이고 지속성을 갖춘 협의채널로도 그 기능을 기대해볼 수 있을 것이다.

따라서 현재로서는 발생민원이 정부의 귀책사유 혹은 사업시행자의 귀책으로 인한 경우가 아니라면 불가항력에 속하는 것으로 해석하여 위험분담의 문제로서 처리를 하는 것이 가장 적절할 것으로 보인다. 정부 또는 사업시행자가 민원발생을 어느 정도 예상하였는지 혹은 예상할 수 있었던 것인지에 따라 분담비율을 정하도록 해야 할 것이다. 외부적으로 정부의 책임소재가 분명치 않은 경우에도 대형 국책사업의 추진 전 과정에 비추어본다면 사실상 정부의 귀책으로 볼 수 있는 경우가 분명히 있을 것으로 예상되기 때문에 위험분담의 산정에서는 이러한 점이 충분히 반영되어야 할 것이다.

제7장

결론

어느 나라를 막론하고 대형 건설사업의 추진과정에서는 예기치 못한 사유로 공기지연이 발생할 수 있다. 특히 최근 들어서는 환경단체 등의 민원이 주요한 공기지연 원인으로 작용하고 있다. 대형 국책사업의 추진이 지연될 경우, 시설물의 완공지연으로 인한 사회경제적 비용의 손실이 천문학적인 수준에 달한다는 것은 이미 잘 알려져 있지만, 막상 당해 건설현장에서 건설업체가 부담해야 할 손실비용에 대해서는 무관심한 경우가 많다. 사회경제적 손실비용은 천문학적임에도 불구하고 구체적인 보전수단은 없다. 하지만 건설업체가 입는 손실비용은 실비산정기준 등에 따른 보전이 가능하다. 그러나 실제로 공기지연에 따라 시공자가 입는 손실보전 사례를 보면, 요구한 금액에 비하여 지급액은 대단히 미미한 실정이다. 그렇기 때문에 대형 국책사업에 대한 공기지연시 실비보상원칙에 입각한 합리적인 보상체계의 확립이 무엇보다 중요하다. 정부도 환경과 관련한 문제제기가 단순한 시민단체로서의 건전한 대안제시 수준을 넘어 대형 국책사업의 진퇴를 결정할 정도로 실질적 영향력과 파급효과를 가지고 있음을 주목하고 있다. 최근에는 환경영향평가와 사전환경성검토 등을 건설사업의 입안단계에서 실시될 수 있도록 하는 등 민원 등으로 인한 공기지연 혹은 공사중단사태를 최소화하려는 구체적 방안까지 내놓고 있다. 이러한 정책의 추진을 통해 국가예산의 낭비나 부작용이 상당수 줄어들 수 있을 것으로 전망된다. 그러나 본문에서 언급하였다시피 건설업체의 귀책사유에 의하지 않는 공기지연이나 공사중단임에도 불구하고 사회경제적 손실 등으로 인한 국민부담 증가에 초점이 두어지고 있는 점은 여전히 개선의 움직임이 없는 상태이다. 따라서 본 연구결과를 토대로 대형 국책사업의 공기지연에 따른 합리적인 손실분담이 이루어질 수 있도록 국가계약법령이나 각종 회계예규 등의 개정을 통해 산정방식이나 기준, 손실보상의 합리적 근거가 조속히 마련되어야 할 것이다. 아울러 이러한 손실발생을 계약당사자가 건설공사의 이행과정에서 충분히 검토하여 현재 각종 민자사업의 실시협약에서 주로 채택하고 있는 판정위원회를 DRB제도를 참고하여 보다 실질적인 기능을 수행할 수 있는 방향으로 공사계약에 반영하는 정책 추진도 필요하다고 할 것이다.

86·대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 개선방안

참 고 문 헌

- 건교부·한국건설기술인연구원·대한건설협회, <교육자료> 실적공사비제도 설명회, 2004. 3
- 건설교통부, 건설기술백서, 1999. 3
- 건설교통부, 공공건설사업 효율화 종합대책, 1999. 3
- 대한건설단체총연합회, 적정공사비 확보를 위한 건설한 사업수행방안, 2002. 2
- 대한건설협회, 국가계약관계법령, 2004
- 박준기, 건설클레임론, 일간건설사, 2000
- 부산신항개발 민간투자시설사업 실시협약, 2000
- 서울외관순환고속도로 민간투자시설사업 실시협약, 2000
- 옥동석, 정부대형사업의 선택과 예산편성, 한국개발연구원, 1995. 12
- 윤재윤, 건설분쟁관계법, 박영사, 2003
- 이재섭, 건설공사의 공기연장 분석 기준, 한국건설산업연구원, 1999. 2
- 이재섭, 공기 지연에 따른 손실비용 산정기준, 한국건설산업연구원, 1999. 12
- 조영준, 건설클레임 예방을 위한 불가항력의 체계화(해석) 연구, 한국건설기술연구원, 1997. 12
- 한국개발연구원·한국건설산업연구원, 총사업비 관리제도 개선방안 연구, 2000
- 한국도로공사, 민원백서(서울외관순환(일산~퇴계원)고속도로) 사패산터널구간, 2003
- 해양수산부, 항만 민자사업 건설관리 지침 - 민간투자법에 의한 민자사업을 대상으로 -, 2002
- Philip Davenport(역자 이경국), 건설분쟁과 위기관리, 기문당, 2004
- Peter Fenn·Michael O'shea, Dispute resolution and conflict management in construction, E & FN SPON, 1998
- R.M.Matyas·A.A.Mathews, Construction Dispute Review Board Manual, McGraw-Hill, 1995

88·대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 개선방안

Abstract

Calculating and compensating of Delay Damages in National Construction Big Projects

Delay in a National Construction Big Projects may cause not only loss of efficiency but also matters about fair assignment of delay damages. The contractor's manner of performance may be impacted by attempts to accelerate, lost productivity, and changes to the sequencing of the work. Recently it is tendency that popular complaint about environment preservation cause to increase delay of a term of works. As a result, delay in National Construction Big Projects bring on increase of social-economic damage and contractor's cost inevitably. But it is not easy for contractor to be compensate. So the main objective of this study is to analysis contractor's increased cost by delay in a National Construction Big Projects and to suggest legal-institutional improvement device for compensating delay damages of contractor.

In accordance with the study, main cause of delay in National Construction Big Projects seems to be popular complaint, imperfect of national budget system, delay of site compensation and obtaining authorization, design-change. Delay damages in National Construction Big Projects may be divided into parts of to be needed compensating or not. The former is contractor's cost compensated and the other is social-economic cost. Social-economic cost is very important in the light of national economic at large, it is not means of compensating. On the other hand, contractor's cost is related to substantial damage, therefore it is needed to compensate concretely. Nevertheless there is not sufficiently law and regulation about compensating of contractor's damages. Almost article of popular complaint treatment that is main cause of delay damages of contractor, is not in National Contract Act, Construction Contract Conditions.

Therefore delay damages in National Construction Big Projects are to be compensated in the reasonable extent. In the rules of National Contract Act, Construction Contract Conditions, provisions for clear calculating and compensating of delay damages in National Construction Big Projects should be prescribed. And Dispute resolution system should be improved in the resonable direction to help substantial resolution. In relation to improvement device, it will be made practical use of Dispute Review Board a subject of study.