

건설산업동향

건설공사 물가상승비산정기준일제도 적정성 여부 검토 및 개선방안

차희성·이복남

2004. 11. 6

- 요약 2
- 연구의 배경 3
- 물가상승비제도의 개요 4
- 계약금액 결정 프로세스 및 소요기간 분석 8
- 물가상승비산정기준일제도 적정성 검토 11
- 물가상승비산정기준일제도 개선방안 14
- 결론 및 시사점 15

요 약

▶ 연구의 배경

- 물가변동에 의한 계약금액조정제도란 각종 비목의 가격이 상승 또는 하락된 경우 그에 따라 계약금액을 조정하도록 하여 계약당사자 일방의 불공평한 부담을 경감시켜 원활한 계약이행을 도모할 목적으로 적용되는 계약조건임.
- 공공기관의 발주방식제도의 변화에 따라 건설업체의 채산성이 극도로 악화될 전망이다. 계약당사자 간의 합리적인 룰(rule) 적용 원칙에 의거, 경직된 물가상승비제도가 합리적으로 개선되어야 할 필요성이 제기됨.

▶ 계약금액 결정 프로세스 및 소요기간 분석

- 설계-시공 분리방식의 경우 실시 설계도면 및 시공방법에 대한 내역서(품셈)에 기초한 예정가격이 최종 계약금액 결정에 영향을 끼치며, 입찰시점에서부터 계약 시점까지 수개월(평균 62일 소요)이 걸림.
- 설계-시공 일괄 방식의 경우 기본설계(약 3개월 정도)와 실시설계(약 3~5개월 정도)를 위한 기간이 요구되며, 입찰공고 후 계약시점까지는 매우 장기간(평균 207일)이 소요됨.

▶ 물가상승비 기준일제도의 적정성 여부

- 물가상승비 산출 기준일이 현행 계약일에서 입찰일로 앞당겨질 경우, 최고 1.82%의 물가상승비 금액 차이가 발생하는 것으로 나타남. 따라서, 물가상승비 기준일 설정이 전체 물가상승비 산출에 미치는 영향이 상당한 것으로 파악됨.
- 국내 물가상승비제도는 해외와 비교해볼 때, 해당 조건이 극히 제한적일 뿐 아니라, 조정의 범위도 작은 것으로 판명됨. 미국의 경우, 응찰서류에 입찰가격의 유효시기를 명시하도록 되어 있고, 입찰시 예비비(contingency) 항목 등으로 물가상승과 관련된 리스크를 반영하도록 하고 있어, 증빙서류를 바탕으로 물가변동 비율에 의한 계약변경 조정이 매우 유연성 있게 이루어짐.

▶ 물가상승비 산정기준일 개선 방안

- 설계-시공 분리발주 방식의 경우,
 - 국가계약법 시행규칙 제 74조에서 규정하고 있는 물가상승비 산정 기준일은 현행 '계약일'에서 '입찰공고일'기준으로 변경이 요망됨.
 - 단, 예정가격이 작성되는 설계완료 시점과 입찰공고 시점이 장기화될 경우(60일 이상), 입찰공고시 물가상승비가 반영된 신규 예정가격을 작성하도록 하는 규정 신설이 요망됨.
- 설계-시공 일괄발주 방식의 경우,
 - 입찰공고시점을 '청약', 입찰은 '승낙'의 개념으로 보고, 실질적인 계약일이라고 할 수 있는 '입찰일'을 물가상승비 산정 기준일로 전환하고, 입찰공고 시점에서 입찰시점까지 장시간이 소요될 경우 '입찰공고일'을 기준으로 특약을 설정할 수 있도록 개선이 요망됨.

■ 연구의 배경

- 정부는 내년부터 100억원이상 공사로 최저가낙찰제를 확대한다고 발표함. 이에 따라 올해 10조원인 대상공사의 규모가 전체 공공공사의 50%수준인 20조원으로 늘어나고, 업체간의 과열경쟁 양상으로 번져 건설업체의 채산성이 극도로 악화될 전망이다.
- 또한, 표준품셈에 기초한 원가계산방식에서 실제 거래가격을 반영하고자, 실적공사비제도를 올해 4월부터 본격적으로 실시하게 됨. 실적공사비제도는 합리적으로 사업비를 예측·계획할 목적으로 도입하게 되었으나, 건설공사의 수익성을 지속적으로 저하시키는 원인이 될 것이라는 우려가 높아짐.
- 이러한 제도 변화의 양상 속에서 계약 쌍방간의 공정한 거래행위를 통한 합리적인(rule) 적용의 필요성이 강하게 대두되었고, 그 중 건설업계를 주축으로 물가변동에 의한 계약변경제도 (이하 물가상승비 제도)의 개선 요구가 강하게 제기되고 있음.
- 실제로, 올해 초 철강재의 심각한 공급불균형으로 인해 철강 재료비가 최고 두배 가까이 올랐으나, 물가상승비제도의 경직성으로 인해 합리적인 보상을 적용받지 못하고 계약 당사자 일방이 손해를 감내해야 하는 상황에 이르게 됨.
- 특히, 현행 「국가계약법」상 계약체결일을 산정 기준일로 채택하고 있으나, 입찰공고에서 계약체결 시점까지 최고 2년 이상 장기간이 소요되는 점 등을 감안한다면 합리적인 기준이 설정되어 있지 못함을 알 수 있음.
- 현재의 물가상승비 산정 기준일은 물가의 급격한 변동에 대한 계약 당사자 일방의 불공평한 부담을 경감시켜 주고자 하는 물가상승비제도의 기본 취지에 어긋난다는 의견이 지배적임.
- 본 연구는 국내 공공공사의 물가상승비 제도 중 산정기준일제도의 적정성 여부를 검토하여 현황과 문제점을 파악하고 향후 제도 개선의 방향을 제공함으로써 건설공사 계약제도의 합리화에 기여하고자 함.

■ 「물가상승비제도」의 개요

물가상승비제도의 취지

- 「국가계약법」에 의한 공공공사의 계약의 경우, 일반계약의 경우와 마찬가지로 계약이 유효하게 성립되고 나면, 확정된 계약내용에 따라 미리 정해진 계약금액으로 이행하는 확정계약이 원칙임.
- 그러나, 국가계약법령에 의한 정부계약에서는 일정기준이나 요건에 해당하는 경우 민법상 ‘사정변경의 원칙’에 의거 확정된 계약금액을 변경·조정할 수 있도록 규정하고 있음. ‘물가변동으로 인한 계약금액 조정’(시행령 제64조), ‘설계변경으로 인한 계약금액 조정’(시행령 제65조), ‘기타 계약내용으로 인한 계약금액 조정’(시행령 제66조) 등 3가지를 인정함.
- 이때, 물가변동으로 인한 계약금액 조정(이하 물가상승비제도)이란, 계약 당사자 간에 계약체결 후, 각종 비목의 가격이 상승 또는 하락된 경우 그에 따라 계약금액을 조정하도록 하여 계약당사자 일방의 불공평한 부담을 경감시킴으로써 원활한 계약이행을 도모할 목적으로 적용되는 계약조건임.
- 계약체결 후 당사자 간 예측불가능한 물가급등·락이 있는 경우에 그에 상당한 계약금액 조정을 인정하지 않고 일방 당사자가 부담해야 한다면 계약상대자로서는 상당한 경영손실을 입게 될 뿐만 아니라, 계약목적물의 부실우려가 있게 되므로 계약내용 변경을 인정하도록 한 제도임.

물가상승비제도의 연혁 및 성격¹⁾

- 국내 물가상승비 제도와 관련된 법률은 1969년 5월 20일 시설공사 계약일반조건(제33조)에서 최초로 명시된 바 있으며, 2004년 현재까지 총 19차례에 걸쳐 관련 제도 및 법률이 개정 또는 보완되었음.

1) 한국경제정책연구원(www.kiep.or.kr), “국가계약법 및 계약금액의 조정에 관한 해설집”에서 발췌

- 물가변동에 의한 계약금액조정은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제64조에 규정한 조정요건이 충족되면 의무적으로 하도록 함. 이는 발주 기관이 조정요건이 충족되었음에도 예산상의 이유 등으로 계약금액을 조정하지 않는 사례를 방지하고자 함.
- 물가변동으로 인한 계약금액 조정사유가 발생되었을 때 계약상대자의 신청이 있으면 의무적으로 계약금액을 조정해야 하나, 증액조정할 예산이 부족할 경우 추정 등을 통해서 예산을 확보하거나 증액되는 금액만큼 공사량을 줄이거나 하여 실질적으로 계약금액조정이 이루어지도록 하여야 함.
- 계약체결 후 물가변동으로 인한 계약금액 조정 요건이 충족되어 계약금액을 조정 한 후, 다시 계약금 일부를 조정하려면 직전의 조정기준일로부터 기산하여 다시 60일 이상 경과 및 조정률 5% 이상의 증감요인이 충족되어야 함.

〈표 1〉 물가상승비제도 연혁

시기	구분	주요 내용
'69. 5. 20	시설공사 계약일반조건 제정	<ul style="list-style-type: none"> ▪계약내역서에 포함된 정부고시가격, 관허요금, 관영요금 이 변경된 경우와 시멘트, 철근, 목재, 노임 등이 15%이 상 변경시 조정가능 ▪품목조정만을 인정한 부분조정 ▪85%미만 낙찰공사는 조정대상에서 제외
'74. 3. 25	시설공사 계약일반조건 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪당초 계약금액의 5%이상 증감이 있는 경우 변경비율대로 조정하고, 부분 조정방법을 전체조정방법으로 개선
'77. 4. 1	「예산회계법」 시행령에 의한 근거조항 신설	<ul style="list-style-type: none"> ▪예산이 없는 경우 공사량을 조정하여 계약금액을 조정 ▪정부 귀책사유 공정 지연의 경우 조정대상에 포함 ▪당초 예정가격의 10%이상 증감된 경우 적용
'78. 12. 30	「예산회계법」 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪당초 예정가격의 5%이상 증감된 경우 적용 ▪전체조정과 함께 개별품목에 대한 부분조정제 부활
'83. 3. 28	「예산회계법」 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪강행규정화 ▪개별품목에 대한 부분조정제 폐지 ▪선금액 상당액을 조정금액에서 공제
'86. 4. 1	「예산회계법」 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪장기계속계약의 경우 1차계약시에 부기한 총공사금액으 로 계약체결한 것으로 보아 물가연동제를 적용
'89. 12. 29	「예산회계법」 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪조정요건강화: 계약체결후 120일 이상으로 변경
'93. 2. 22	「예산회계법」 시행령 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪조정률 산정을 조정일 이후 이행해야 할 공사금액 대비 동 부분에 대한 등락폭의 합계액이 차지하는 비율로 함
'93. 5. 20	계약사무처리규칙 개정	<ul style="list-style-type: none"> ▪조정기준일 이전에 이행이 완료되어야 할 부분을 제외한 계약금액을 기준으로 조정률 산정

〈표 1〉 물가상승비제도 연혁(계속)

시기	구분	주요 내용
'93. 9. 23	「예산회계법」 시행령 개정	▪예정가격 100억원 이상인 공사 계약시 특별한 사유가 없는 한 '지수조정률'방법으로 해야 한다는 뜻을 명시
'93. 10. 20	회계예규 공사계약일반조건 개정	▪계약금액이 증액될 때에는 계약상대자 신청에 의거 조정해야 함.
'95. 7. 6	「국가계약법」 시행령 및 시행규칙 제정·시행	▪예산회계법령에서 계약편을 분리
'95. 7. 10	각종 회계법률·고시 등을 개정	-
'96. 4. 10	회계예규 지수조정률 산출요령 개정	▪기타 비목군에서 산재보험료 및 안전관리비를 별도의 비목군으로 분리 ▪산재보험료 및 안전관리비 산정공식 명시
'98. 2. 20	국가계약법령 관련 회계예규 및 고시 제·개정	▪기계경비를 공사에 한하여 국산기계 경비와 외국산 기계경비로 구분 ▪각 비목군의 지수는 계약체결 시점과 조정기준일 시점에 발표되어 있는 지수를 각각 적용
'98. 2. 24	「국가계약법」 시행령 개정	▪기간요건을 계약체결후 120일을 60일로 변경
'98. 3. 31	회계예규 지수조정률 산출요령 개정	▪'98. 2. 20일 이후에 입찰공고를 하여 체결하는 계약분에 대해 기계경비를 국산기계경비와 외국산으로 구분
'99. 9. 9	「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 및 시행규칙 개정	▪예정가격 100억원이상인 공사도 계약상대자와 협의하여 조정방식 결정 ▪T/K공사도 계약당사자간 협의에 의해 조정방식 결정 ▪입찰실시후 계약체결시까지 기간이 장기화됨으로써 계약체결전에 물가변동이 필요하다고 인정되는 경우에는 입찰일을 기준으로 특약을 정할수 있도록 함 ▪계약상대자로부터 계약금액조정을 청구받은 날부터 30일 이내에 계약금액을 조정하도록 함 ▪물가변동으로 인한 계약금액조정 특례를 부칙으로 정함
2003. 12. 26	회계예규 지수조정률 산출요령개정	▪K값 산출시 각 비목군의 지수는 계약체결시점과 조정기준일 시점의 지수를 각각 적용토록 함

품목조정률과 지수조정률

- 물가변동에 의한 계약금액 조정이 이루어지기 위해서는 품목조정률 또는 지수조정률이 계약금액이 일정수준 이상(현행 5%) 증감이 발생해야 함. 이 두 가지 방식 중 지수조정률 방식이 일반적으로 가장 널리 사용되는 방식임.

- 품목조정률은 계약금액을 구성하는 각 품목 또는 비목별로 등락률을 산출하므로 당해 비목에 대한 조정사유를 현실적으로 반영할 수 있는 반면, 매 조정시마다 수많은 품목 또는 비목의 등락률을 산출해야 하므로 많은 시간과 노력이 요구되는 단점이 있음. 계약금액의 구성비목이 적고 조정횟수가 많지 않을 경우에 적합한 방식임.
- 품목조정률 관련 산식을 정리하면 다음과 같음(「국가계약법」시행규칙 제 74조 1항, 2항).

$$\text{■ 품목조정률} = \frac{(\text{등락폭} \times \text{수량})\text{의 합계액} + [\text{동합계액에 대한 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등}]}{\text{계약금액}}$$

$$\text{■ 등락폭} = \text{계약단가} \times \text{등락률}$$

$$\text{■ 등락률} = \frac{\text{물가변동 당시 가격} - \text{계약체결 당시 가격}}{\text{계약체결 당시 가격}}$$

- 지수조정률은 한국은행에서 발표하는 생산자물가 기본분류지수, 수입물가지수 등을 이용하므로 조정률 산출이 용이한 반면, 평균가격 개념인 지수를 이용하므로 당해 비목²⁾에 대한 조정사유가 실제대로 반영되지 않는 경우가 생기는 단점이 있음. 계약금액의 구성비목이 많고 조정회수가 많을 경우에 적합한 방식임.
- 지수조정률 관련 산정산식은 다음과 같음. (회계예규 2200.04-137-4, '03. 12. 26)

$$\text{·K(지수조정률)} = [a(A_1/A_0) + b(B_1/B_0) + c(C_1/C_0) + d(D_1/D_0) + e(E_1/E_0) + \dots + z(Z_1/Z_0)] - 1$$

·a, b, c, ... : 비목별 가중치

·A₀, B₀, C₀, ... : 기준시점(계약체결시점)의 지수

·A₁, B₁, C₁, ... : 비교시점(물가변동시점)의 지수

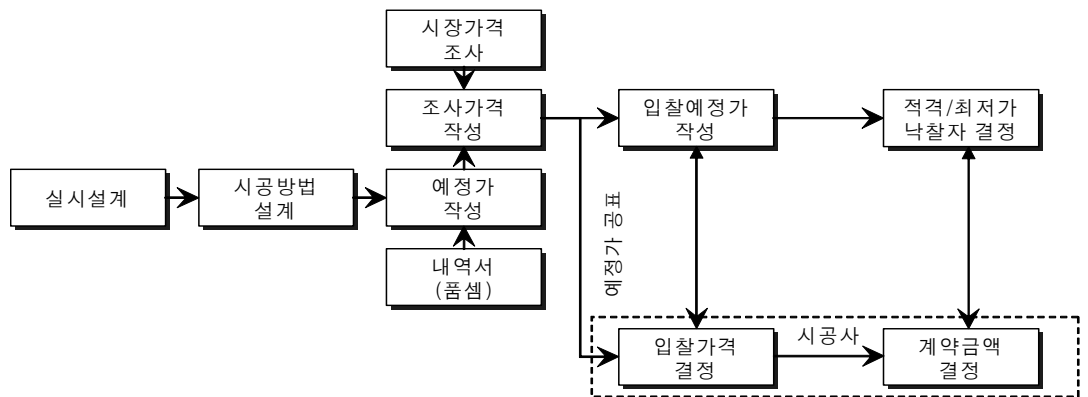
2) 노무비, 기계경비, 광산품, 공산품, 전력·수도·도시가스, 농림·수산물, 산재보험료, 산업안전보건관리비, 기타 비목 등의 비목군으로 구성됨.

- 요컨대, 물가상승비 산출의 근간이 되는 품목조정률과 지수조정률 방식은 모두 기준시점과 비교시점을 바탕으로 조정률(품목조정률의 경우 등락률, 지수조정률의 경우 K값)을 산출하고 이를 계약금액 변경에 적용하고 있으며, 이때 기준시점으로는 계약체결일을 적용하고 있음.

■ 계약금액 결정 프로세스 및 소요기간 분석

계약금액 결정 프로세스

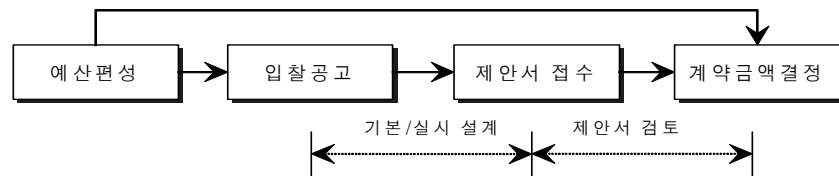
- 공공 건설공사의 계약 방식은 크게 설계-시공 분리방식과 설계-시공 일괄방식으로 나누어 볼 수 있으며, 설계-시공 분리방식의 경우, <그림 1>에서와 같이 일련의 절차를 거쳐 최종적으로 결정되는 것이 보통임.



<그림 1> 건설공사 계약금액 결정 프로세스 I(설계-시공 분리방식)

- 이때, 실시 설계 도면 및 시공방법에 대한 내역서(품셈)에 기초한 예정가격이 최종 계약금액 결정에 영향을 끼치며, 입찰시점에서부터 계약 시점까지 수개월이 걸리기도 함.

- 그러나, 예정가격 작성 시점과 입찰시점 사이에 비교적 적지 않은 기간이 소요됨에도 불구하고, 발주기관은 설계 예정가격 작성시점에 기초한 내역서 산출기준에 의해 입찰가격을 결정하게 되며 최종 계약금액도 이 시점의 가격에 기초하여 결정할 수밖에 없는 제도상 한계가 존재하게 됨.
- 한편, 설계-시공 일괄 방식의 경우(<그림 2> 참조), 계약금액 결정 프로세스가 복잡한 절차를 따르지 않지만, 기본설계(약 3개월 정도)와 실시설계(약 3~5개월 정도)를 위한 기간이 요구되며, 입찰공고 후 계약시점까지는 매우 장시간이 소요되는 것이 보통임.



<그림 2> 건설공사 계약금액 결정 프로세스 II(설계-시공 일괄방식)

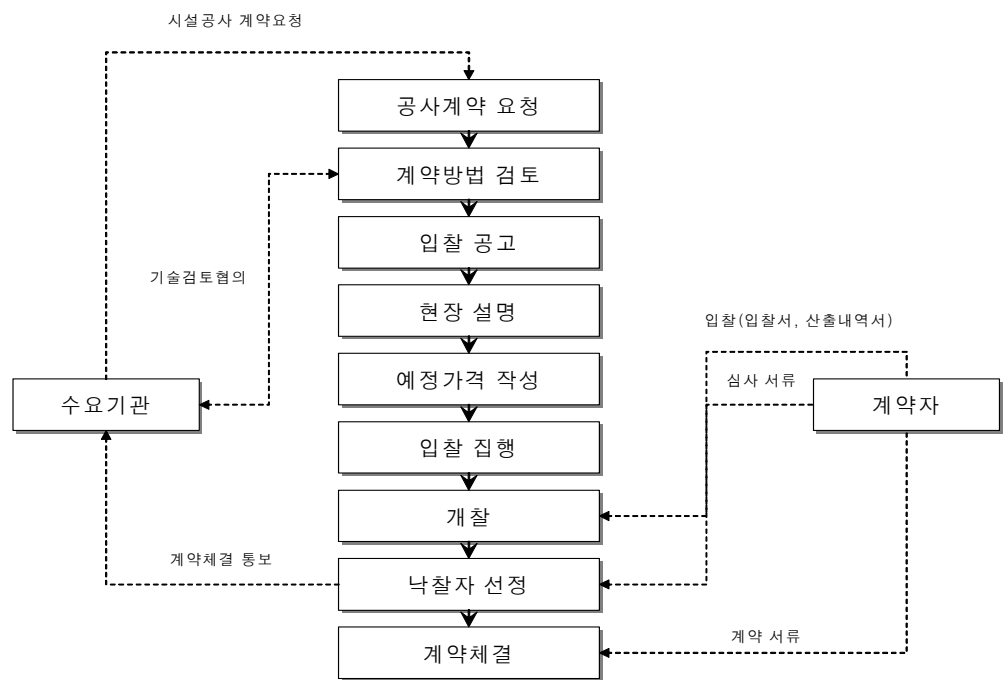
계약체결 절차 및 계약체결시까지 소요기간 분석

- 공공 건설공사의 경우, 일반적으로 수요기관에서 공사계약요청을 하게 되며, 계약방법을 검토하고 입찰공고를 내게 됨. 예정가격은 입찰공고가 나간 후 입찰을 집행하게 되는 시점 사이에 작성하게 되며, 이때 작성된 예정가격³⁾을 바탕으로 낙찰자를 선정한 후, 계약이 체결됨(<그림 3> 참조).
- 국내 D건설회사에서 최근 공공공사 계약이 이루어진 42개의 프로젝트⁴⁾를 무작위로 추출하여 계약체결시점까지 소요기간을 분석한 결과, 설계-시공 분리방식의 경우, 입찰공고에서 계약체결 시점까지 평균 62일이 소요되었으며, 설계-시공 일괄방식의 경우는 평균 207일(약 7개월)이 소요되는 것으로 나타남.

3) 단, 이때의 예정가격은 설계가를 토대로 발주기관이 작성하는 발주 예정가격을 뜻함.

4) 건축 16개, 토목 19개, 플랜트 7개 프로젝트

- 현행 물가상승비제도는 ‘계약체결일’을 기준일로 삼고 있음. 계약금액이 입찰시점에서 작성된 예정가격을 바탕으로 한다는 사실을 감안한다면, 계약체결일 전에 이루어진 물가변동 상승분을 반영할 수 있는 제도적인 장치가 없는 실정임.
- 따라서, 현행 물가상승비제도는 계약체결일 이전에 발생된 물가변동관련 비용 상승분을 합리적으로 반영하지 못함으로써 계약 당사자 사이 원활한 계약이행을 저해할 수 있는 소지가 다분함.



주: 조달청(www.sarok.go.kr), '시설공사 업무처리 절차'를 재구성함.

<그림 3> 공공 건설공사 계약 절차

〈표 2〉 공공 건설공사 계약 체결시 까지 소요기간 분석

구분	설계-시공 분리방식		설계-시공 일괄방식	
	입찰공고시점부터 입찰일까지 평균 소요기간	입찰공고시점부터 계약체결시점까지 평균 소요기간	입찰공고시점부터 입찰일까지 평균 소요기간	입찰공고시점부터 계약체결시점까지 평균 소요기간
건축	39일	53일	181일	371일
토목	44일	59일	131일	174일
플랜트	70일	84일	N/A	N/A
전체	48일	62일	138일	207일

■ 물가상승비 산정기준일제도 적정성 검토

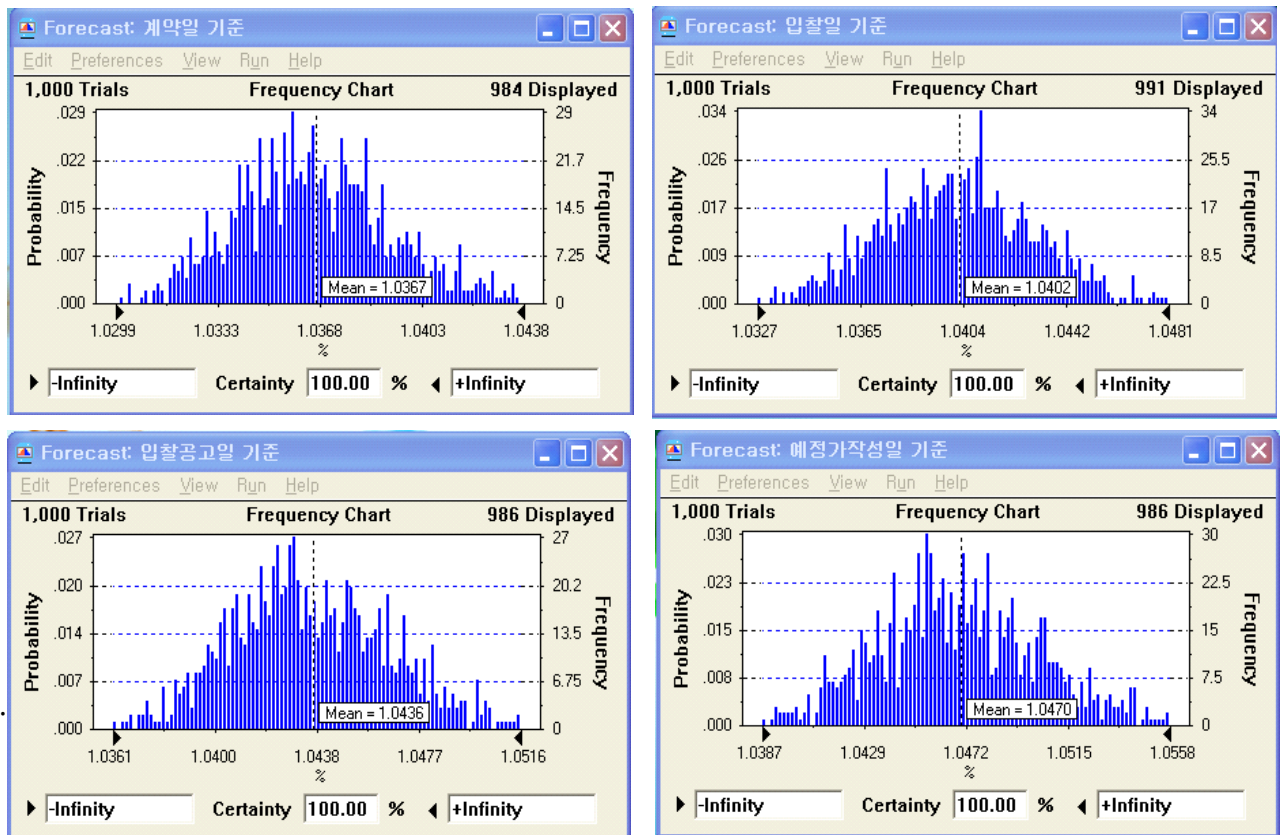
현행 물가상승비 산정 기준일 제도의 문제점

- 앞서 살펴본 바와 같이, 입찰공고 시점에서부터 계약체결시점까지 장시간이 소요됨에도 불구하고, 현행 물가상승비제도는 기준일이 계약체결시점으로 명시되어 있기 때문에, 계약체결시점 전에 발생하는 물가상승과 관련된 위험부담을 업체가 고스란히 부담해야 하는 실정임.
- 입찰공고 후 계약체결이 장기화 될 경우, 「국가계약법」 시행령 제74조 8항에 따르면, 기준일을 입찰일로 변경하는 특약을 설정할 수 있도록 하고 있으나, 발주기관에서는 특약설정을 배제하는 사례가 빈번하게 발생함. 이는 강제 규정이 아닌 임의규정이기 때문에 초래되는 결과로 판단됨.
- 계약체결 시점이 장기화되고 있는 현상을 감안할 경우, 현행 계약일로 명시된 물가상승비 기준일은 입찰일이나 입찰공고일, 또는 실질적인 입찰금액이 확정되는 예정가격 작성일까지 앞당겨져야 할 필요성이 있다고 봄.

물가상승비 산정 기준일 차이에 따른 비용 영향 분석

- 물가상승비 산정 기준시점이 계약금액 변경에 미치는 영향정도 분석을 위해 서로 다른 네 가지⁵⁾의 시나리오를 바탕으로 시뮬레이션을 실시 (<그림 4> 참조).

- 현행 계약 체결시점을 기준으로 할 경우, 물가상승비 반영비율은 계약금액의 3.67%(평균값)인 반면, 입찰일을 기준일로 할 경우, 4.02%로 증가하고, 입찰공고일을 기준시점으로 삼을 경우 4.36%, 예정가 작성일의 경우 4.70%로 변화가 발생하는 것으로 나타남 (<표 3> 참조).
- 또한, 물가상승 기준일이 현행 계약일에서 입찰일로 앞당겨질 경우, 최고 1.82%의 물가상승비 차이가 발생하는 것으로 나타남. 따라서, 물가상승비 기준일 선정이 전체 물가상승비 산출에 미치는 영향이 상당한 것으로 파악됨.



<그림 4> 물가상승비 기준일 변화에 따른 계약금액 변동 시뮬레이션 결과

5) 계약체결 시점, 입찰 시점, 입찰공고 시점, 예정가 작성 시점의 네 가지 경우를 바탕으로 함. 각 시점간 타임랙(time lag)은 1개월 정도로 가정함. 대상 프로젝트의 예정 공기는 2년간 매월 일정한 비율로 공정이 진행되고, 물가상승비 이외의 계약금액 변동은 발생하지 않은 것으로 가정함.

〈표 3〉 물가상승비 산정기준일 차이에 따른 금액변경 반영 비율

구분	현행 계약일 기준	입찰일 기준	입찰공고일 기준	예평가 작성일 기준
최소	2.99%	3.27%	3.61%	3.87%
최대	4.38%	4.81%	5.16%	5.58%
평균	3.67%	4.02%	4.36%	4.70%

주: 평균 물가상승율은 연 5%로 가정)

물가상승비산정기준일제도의 국내·외 비교

- 「국가계약법」에서 정의하고 있는 국내 물가상승비제도는 해외와 비교해볼 때, 물가변동 해당 조건이 극히 제한적일 뿐 아니라, 조정의 범위도 작은 것으로 판명됨(<표 4> 참조).

〈표 4〉 국내·외 물가상승비제도 비교

구분	국내	일본	미국	FIDIC ⁶⁾
근 거	국가계약법	공공공사 표준 정부 계약약관	판례	계약 조건
조 정 기 준	품목조정률 지수조정률	등락율	물가변동비율 (escalation rate)	비용지수
조 정 시 기	계약체결후 60일	계약체결후 12개월	증가시점	일찰 마감 28일전 이후
조 정 조 건	품목조정률 또는 지수조정률 5% 이상 증감될 경우	등락율이 1.5%를 초과하는 경우	상승된 가격	기준가격 (지수)과 시세가격(지수)의 차이
물가변동 기준	개별 항목 또는 비목의 가격	계약 금액	견적시점의 기준 비용	기준요율(지수)
물가변동 원인	품목 또는 지수의 증감	1) 주요 항목의 현저한 비용변동 2) 인플레이션/ 디플레이션	상대방의 귀책 사유로 인한 지연	시세가격 (지수)의 변동
조 정 범 위	조정의 범위가 제한적	조정의 범위가 큼	조정의 범위가 큼 (단, 증빙 필요)	조정의 범위가 큼

- 일본의 경우, 물가변동 조정시기를 12개월로 규정하고 있어 국내 규정보다 강화된 것으로 보이나, 실제로는 주요 항목의 비용변동을 보상해주는 ‘단품 슬라이딩

6) FIDIC(Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils) 즉, 국제 건설링엔지니어협회(International Federal Consulting Engineers)에서 발행한 국제 표준 계약서 내용을 바탕으로 함.

조항'과 '인플레이션/디플레이션' 조항을 인정하고 있기 때문에 국내와 다른 여건임을 알 수 있음.

- 미국의 경우, 국내와 달리 내역 입찰방식을 따르고 있지 않기 때문에 제안자가 응찰서류에 입찰가격의 유효시기를 명시하도록 되어 있고, 입찰시 예비비(contingency) 항목 등으로 물가상승과 관련된 리스크를 반영하고 있음. 또한, 발주자 귀책사유에 의한 공기지연에 대해서는 증빙서류를 바탕으로 물가변동 비율에 의한 계약변경 조정이 매우 유연성 있게 이루어짐.
- FIDIC의 계약조건의 경우, 물가변동 조정 기준일을 입찰마감 28일전으로 삼고 있어 국내에 비해 훨씬 조정의 범위가 넓은 뿐 아니라, 물가변경에 의한 계약변경시 한도율(국내 5%, 일본 1.5%)을 따로 정하고 있지 않음.

■ 물가상승비산정기준일제도 개선방안

- 계약체결 시점까지의 소요기간 조사에서 이미 살펴본 바와 같이, 입찰 공고 후 계약 체결시까지의 평균 7개월 이상의 타임랙(time lag)이 발생하고 있음. 계약체결일 지연에 따른 리스크 부담을 시공사가 모두 떠안아야 하는 구조로 되어 있는 현행 물가상승비기준일제도에 대한 개선이 요망됨.
- 구체적인 개선방안으로는 발주방식에 따라 설계-시공 분리방식(DBB)과 설계-시공 일괄방식(DB)으로 나누어 살펴볼 수 있으며, 다음과 같은 개선방안이 타당성이 있다고 사료됨.

<설계-시공 분리발주 방식의 경우>

- 공공공사 계약금액은 설계완료시점과 입찰공고일 사이에서 결정된다는 사실에 입각하여 「국가계약법」 시행규칙 제74조에서 규정하고 있는 물가상승비 산정기준일은 현행 '계약일'에서 '입찰공고일'기준으로 대체하는 것이 바람직함.
- 단, 발주 예정가격이 정해지는 설계완료시점과 입찰공고시점이 장기화될 경우

(60일 이상), 입찰공고 이전에 물가상승을 반영한 신규 예정가격을 작성하도록 하는 규정의 신설이 요망됨.

<설계-시공 일괄발주 방식의 경우>

· 입찰공고시점을 ‘청약’, 입찰은 ‘승낙’의 개념으로 보아, 실질적인 계약일이라고 할 수 있는 ‘입찰일’을 물가상승비 산정 기준일로 전환하고, 입찰공고일에서 입찰일까지 장시간이 소요될 경우 ‘입찰공고일’을 기준으로 특약을 설정할 수 있도록 개선이 요망됨.

■ 결론 및 시사점

- 최저가낙찰제도의 확대, 실적공사비제도의 도입 등에 의한 공공공사의 입찰제도의 변화에 따른 업체의 부담 과중이 예상됨으로 인해 물가상승비 제도의 불합리한 측면에 대한 수정 또는 개선이 불가피함.
- 물가변동에 대한 리스크는 계약자 상호간 불가항력적인 요소로 합리적인 보상체계가 이루어져야 하나, 현행 물가상승비제도는 계약 상대방에게 일방적으로 불리한 측면으로 작용하여 개선대책이 요망됨.
- 현행 계약체결일을 산정 기준일로 삼고 있는 물가상승비제도는 입찰공고 후 계약 체결 시점까지 장기간이 소요됨으로써 계약 당사자 일방이 손실비용을 고스란히 부담해야 하는 등 산정 기준일 자체에 대한 심도 있는 검토가 필요함.
- 내역입찰 방식에 기초한 국내 발주방식의 특성을 감안하여 실질적인 의미의 산출 기준일이 제시되어야 할 필요가 있으며, 계약 체결지연으로 인한 손실을 보상해 줄 수 있는 합리적인 방안을 마련해야 함.

- 불요식 낙성계약(consensual contract)인 도급계약의 성격을 감안해 볼 때, 계약일을 기준으로 삼는 방식은 도급계약의 법적 성격에 맞지 않으며, 입찰공고는 '청약' 입찰은 '승낙'의 개념으로 보고 실질적인 계약의 성립은 계약일 훨씬 이전에 이루어진다는 견해가 타당하다고 봄.
- 현행 국내 공공공사의 입찰 프로세스를 감안해 볼때, 설계-시공 분리 발주(DBB)방식에서는 '입찰공고일', 설계-시공 일괄 발주(DB)방식에서는 '입찰일'을 물가상승비 산정 기준으로 삼아야 하는 것이 타당하다고 사료됨.
- 물가상승비 관련 제도 개선을 비롯하여 국내 공공공사의 입·낙찰 및 발주방식의 합리화를 달성하기 위해서는 발주기관과 건설업계 상호간에 지속적으로 노력을 통해 합리적인 룰(rule)을 적용할 수 있는 대책 마련을 위한 노력이 필요함.

차희성(책임연구원·hscha@cerik.re.kr)
이복남(선임연구위원·bnlee@cerik.re.kr)