

# 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 로 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 나타났기 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 보상지연 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 조정의견 수용	674	202
포항광역	정수장 용량변경, 문화재발굴조사 등에 따른 공정지연	지급요청시점 이후 현장조직표상의 투입인력에 대한 간접노무비 산정	713	225
대청(Ⅱ)광역 (1, 2, 3공구)	민원발생 및 재정운영계획변경으로 인한 공정지연	지급요청시점 이후 현장조직표상의 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.

## 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 협의가 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 충분히 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 입는 손실보전 사례를 보면, 요구한 금액에 비하여 지급액은 대단히 미미한 실정이므로 대형 국책 사업에 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.