

요 약

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

I. 논의 배경

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

<그림 1> 공공공사의 공기 연장에 따른 사회적 손실



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

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

1) 장철기 외, 공공사업 효율화 방안 연구, 한국철도시설공단, 2009. 2, pp.22~28.
 2) 김우영 외, 국내 공공 건설 현장의 8대 예로 사항 진단과 개선 방향 연구, 한국건설산업연구원, 2007. 10, pp.72~79.