



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위 청구논문
2014학년도



公共工事의 工期延長 間接費의 實務的
爭點事項에 관한 研究

A Study on the Practical Issues of
Overhead Cost Due to Extension of Time for Public Works

광운대학교 건설법무대학원

건설법무 사법전공

황 준 화



公共工事의 工期延長 間接費의 實務的
爭點事項에 관한 研究

A Study on the Practical Issues of
Overhead Cost Due to Extension of Time for Public Works

지도 유 선 봉 교수

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함

2015년 7월 일

광운대학교 건설법무대학원

건설법무 사법전공

황 준 화



황준화의 건설법무 석사 학위논문을 인준함

심사위원장 유 선 봉 인

심사위원 박 상 열 인

심사위원 신 만 중 인

광운대학교 건설법무대학원

2015년 7월 일



차 례

표차례	iii
그림차례	iv
감사의 글	v
제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제 2 장 공사기간 연장 간접비의 개념 및 관련법규	7
제1절 공공공사에서의 입찰 및 계약	7
제2절 간접비의 개념 ; 공기연장을 중심으로	8
제3절 국가(지방)계약법(령)상 관련 규정	10
제4절 공사계약 일반조건 규정의 변경	12
제 3 장 공기연장 간접비 관련 실무적 쟁점사항에 관한 분석	17
제1절 서 언	17
제2절 간접비 청구시점	17
제3절 간접비의 ‘동시청구 요건’	20
제4절 장기계속공사에서 공백기간, 중복기간 및 휴지기간에 대한 간접비의 실효여부	23
제5절 장기계속공사에서 간접비 대상 공기연장기간의 산정	29
제6절 간접비 채권의 소멸시효에 대해	39
제7절 하수급인의 간접비 적용여부	43
제8절 설계변경에 따른 간접공사비와 간접비의 관계	46
제9절 공기연장 간접비와 지체상금의 관계	58



제10절 소 결	62
제 4 장 분쟁사건 사례를 통한 간접비 산정의 분석	64
제1절 개 요	64
제2절 간접비의 구성비율	66
제3절 간접노무비에 대한 실비 및 계약금액과의 비교	67
제4절 소 결	71
제 5 장 결 론	74
참고문헌	82



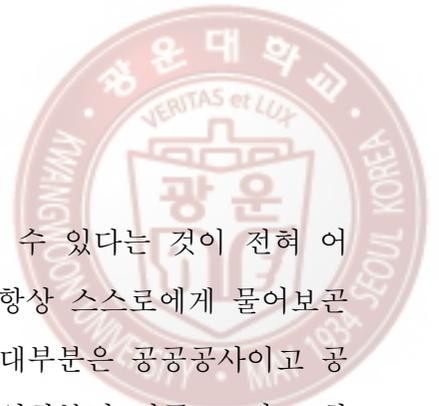
표차례

표 1. 건설업 주요 경영지표	2
표 2. 이자보상비율 관련비율 추이	2
표 3. 공사계약 일반조건의 변경사항	15
표 4. 년도별 공공공사 발주 및 공사계약 일반조건 적용기준	23
표 5. 설계변경 및 공기연장간접비의 대상비목 비교표	55
표 6. 현장별 계약 및 간접비 현황	65
표 7. 간접비의 구성금액	66
표 8. 월별 평균 간접노무비 비교	69



그림차례

그림 1 이자보상비율 관련비율 추이	2
그림 2 계약서 사본 일부	28
그림 3 공기연장 유형도	30
그림 4 차수공사와 청구권 여부	38
그림 5 소멸시효에 대한 CASE별 유형도	42
그림 6 직접공사비와 간접비의 연동관계도	49
그림 7 공사비 변동에 따른 적정 간접비의 범위	56
그림 8 간접비 구성비율	66
그림 9 월별 평균 간접노무비 비교	70



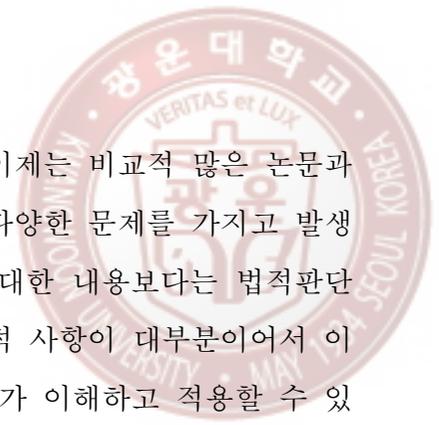
감사의 글

토목기술자로서 법을 공부하고 이렇게 논문을 쓸 수 있다는 것이 전혀 어울릴 것 같지도 않고 그럴만한 자격이나 있는지 항상 스스로에게 물어보곤 합니다. 그렇지만 가만히 생각해보면 토목공사의 대부분은 공공공사이고 공공공사는 결국 국가의 예산으로 집행되기에 공사입찰부터 시공, 그리고 최종 하자까지 모든 절차가 법규로써 명시되어 있고, 실제 현업에서 기술자들이 이러한 업무를 수행하는 것을 감안하면 어쩌면 반드시 필요한 과정일 수도 아니, 오히려 좀 늦었다는 생각이 드는 것 또한 사실입니다.

정말 행운인 것은 본인이 지금까지 기술자가 접하지 않았던 전혀 생소한 건설의 법적 분쟁과 관련한 업무를 다룰 수 있었다는 것, 그리고 나름 회사에 기여할 만한 성과를 이루었다는 것, 그리고 미천하지만 법이라는 학문을 접하면서 법리적으로 사고할 수 있는 기반을 쌓을 수 있었다는 점에 자부심을 가지게 되었다는 생각에 그 동안의 시간들이 매우 가치가 있었다고 느껴집니다.

건설분야에서 기술자로서 왜 Legal mind가 필요한지, 건설분쟁에 있어서 기술자가 법률가와는 다른 분명한 역할이 무엇인지, 앞으로도 어떤 방향을 가지고 가야하는지를 좀 더 빨리 깨우치게 된 계기가 되었던 시간들 이었습니다.

건설분쟁관련 업무의 전문성을 위해 건설법무학을 공부하면서도 항상 느끼는 것은 분쟁관련한 자료는 많지만 아직도 현장 실무 기술자가 현장에서 발생하는 건설분쟁업무에 대해 좀 더 쉽게, 접근할 수 있는 자료나 방법이 상당히 제한적임을 느끼게 됩니다.

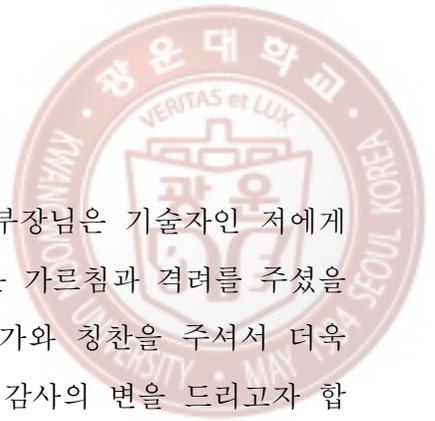


본 논문의 주제인 공기연장 간접비와 관련하여 이제는 비교적 많은 논문과 자료가 있지만 실제 현장에서는 아주 복잡하고 다양한 문제를 가지고 발생되는 구체적이고 다양한 실무적 사안과 사례에 대한 내용보다는 법적판단에 따른 해석과 공기연장 간접비에 대한 일반론적 사항이 대부분이어서 이러한 부분으로서 현업에서 일하는 많은 기술자가 이해하고 적용할 수 있기에 한계와 아쉬움이 남기에 그 동안 실무를 통해 경험하면서 고민하곤 나름 정리했던 사항을 가지고 좀 더 폭넓게 다루어야겠다는 마음으로 감히 논문을 작성하고자 하였습니다.

이렇게 빠른 시간에 많은 것을 쏟아 부을 수 있었던 것은 같은 기술자로서 새로운 분야에 대한 용기와 자신감, 그리고 이론적 토대를 제공해주시며 물심양면으로 도와주시고 큰 형님처럼 저와 가족을 위해 항상 기도해 주시고, 인생의 선배로서 경건함과 겸손의 미덕을, 같은 업무의 동반자로 많은 가르침을 주셨던 황문환 박사님 덕분임을 밝히고 싶습니다. 다시금 감사드립니다.

그리고 숨은 내공을 드러내지 않으면서 전혀 변호사 같지 않는 반 노가다 같은 친근함과 항상 큰 배려로 저를 감동하게 하면서 저에게 샘물 같은 지혜를 주시었던 정유철 변호사님, 훗날의 외모답게 항상 막힘없이 시원시원한 가르침과 해박한 지식의 창고를 통해 항상 같이하고자 하셨던 정원 변호사님, 미처 놓칠 뻔 했던 문제를 차분하게 믿음과 신뢰로 방향을 주시며 깊은 울림을 주셨던 이경준 변호사님 이 분들은 모두는 저에게 기름진 토양을 제공하시고 기술자인 저의 미천한 의견에 대해서도 두루두루 감싸주셨던 너무 고마운 분들입니다.

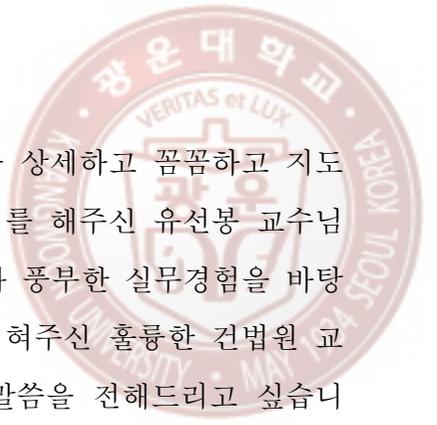
이와 함께 그 동안 업무의 파트너로서 도움을 주셨던 율촌의 많은 변호사분들께 진심으로 감사드립니다.



중재를 통해 뵈게 된 대한상사중재원 김경배 본부장님은 기술자인 저에게 이제는 누구보다도 중재를 이해할 수 있도록 많은 가르침과 격려를 주셨을 뿐만 아니라 저에게 송구스러울 정도로 좋은 평가와 칭찬을 주셔서 더욱 열심히 매진할 수 있었기에 이러한 기회를 통해 감사의 변을 드리고자 합니다.

업무와 학업을 같이 할 수 있도록 배려해 주신 전 사업팀장이신 김희균 소장님, 항상 편하고 자상하게 대해 주시고 마음 놓고 일에 몰두 할 수 있도록 해 주셨던 문상욱 팀장님, 이젠 중재위원으로서 누구보다도 분쟁관련 전문가이시면서 3건의 중재사건을 같이 수행하면서 할 수 있다는 패기와 어떻게 목표를 달성할 수 있는지를 몸소 보여주셨던 김양수 상무님, 향후 건설분쟁이 중요한 업무임을 미리 멀리 내다보신 혜안을 갖고 건설분쟁이라는 새로운 업무를 저에게 주셨던 정철 상무님, 전 현장에서 건설분쟁관련 업무를 주셔서 첫발을 디디게 해주셨던 석중식 전무님, 그리고 전 현장에서 본사, 지금 다시 현장의 책임자가 될 때까지 항상 제 곁에서 마치 아버지의 마음처럼 염려하시고, 격려와 조언, 그리고 세심한 사항까지 하나하나 짚어 주셨던 유태종 상무님 이분들의 도움이 있었기에 좋은 성과와 스스로가 성숙할 수 있었다고 생각하며 감사를 드립니다.

더불어서 인프라사업관리팀에서 저와 함께 같은 업무를 하면서 힘들었을 권영운 과장, 본인이 생각보다 일찍 현장으로 발령이나 미처 챙기지 못했던 후임 담당자인 김영훈 부장과 조규민 과장에게도 미안함과 함께 수고해서 더 좋은 전통을 만들어 주라는 말을 덧붙이고 싶고, 사업관리로 항상 고생이 많은 인프라사업관리팀과 분쟁사건에서 항상 함께 고민하고 수고하셨던 법무팀 여러분께도 감사의 변을 전합니다.



끝으로 난생 처음으로 작성하는 허술한 본 논고를 상세하고 꼼꼼하고 지도해주시고 현장에서 발령난 본인을 위해 많은 배려를 해주신 유선봉 교수님께 진심으로 감사를 드립니다. 그리고 높은 학식과 풍부한 실무경험을 바탕으로 건설법무학에 대한 새로운 시각과 견문을 넓혀주신 훌륭한 건법원 교수님분들께 이 기회를 통해 다시금 감사하다는 말씀을 전해드리고 싶습니다.

이제 본인은 다시 지방의 공공공사 현장의 기술자로서, 책임자로서의 또 다른 업무를 하면서 이 논고를 마치게 됩니다.

앞으로 건설법무의 범위는 점점 다양해지고 넓어져서 반드시 기술자가 건설분쟁에 있어서 아주 중요한 역할을 하리라 봅니다.

더욱 합리적인 건설문화의 토대가 이루어지길 진심으로 바라면서 부끄럽고 너무나도 부족하지만 본 논문을 이렇게 시작하고자 합니다.

2015년 7월
새만금 현장에서
황 준 화



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

그 동안 공공공사는 건설업체의 주요한 안정적 Cash-cow로서 생존과 발전을 위한 기반이 되어왔다. 경기에 민감한 건축공사나 수요의 변동이 큰 플랜트 공사와는 달리 공공공사는 공공성을 기반으로 인프라구축을 위해 지속적으로 발주되어 꾸준한 물량이 건설시장에 나왔고 원가적인 측면에서도 최소한 ‘밑지지는 않는다’는 원칙이 굳건한 경험적 믿음으로 존재하고 있었고 실제로 이러한 원칙은 현실적인 실현을 통해 비교적 오랫동안 지켜져 왔다.

그러나 최근, 불과 몇 년 전 부터 이러한 원칙이 서서히 무너지기 시작하였다. 실적공사비 적용으로 입찰단계부터 낮게 책정된 공사비, 발주기관의 획일적인 예산 절감정책으로 계약이행 단계에서 이익을 추구하기 어려운 상태에서 안전, 환경, 민원, 품질등 대외적으로 이전보다 훨씬 높은 수준의 NEED를 만족시켜야 하는 한계상황에 다다른 건설환경의 급속한 변화로 인해 이제 더 이상 공공공사는 안정적인 수익을 기대할 수 없는 것이 현실이다. 심지어 이익은 고사하고 얼마만큼 적자를 줄이느냐가 관건이 되어 버렸다.

특히 최근에는 담합등으로 인해 그 간 경제의 큰 축을 담당했던 건설업의 신뢰가 급속도로 실추 되었고 막대한 과징금의 부과¹⁾는 건설업체를 질식할 수준의 생존의 벼랑으로 만들고 있는 것이 현실이다.

건설업의 경영지표를 보면 영업이익은 급격한 속도로 감소하고 있으며 매출액순이익율은 이미 마이너스로 모든 경영지표가 매우 좋지 않은 상황이다. 이제 더 이상 공공공사는 블루오션이 아니다.

1) 대한건설협회에 따르면 2014년 12월까지 공정위가 부과한 과징금은 69곳에 9,979억원이다.



□ 건설업 주요 경영지표

(단위 : %)

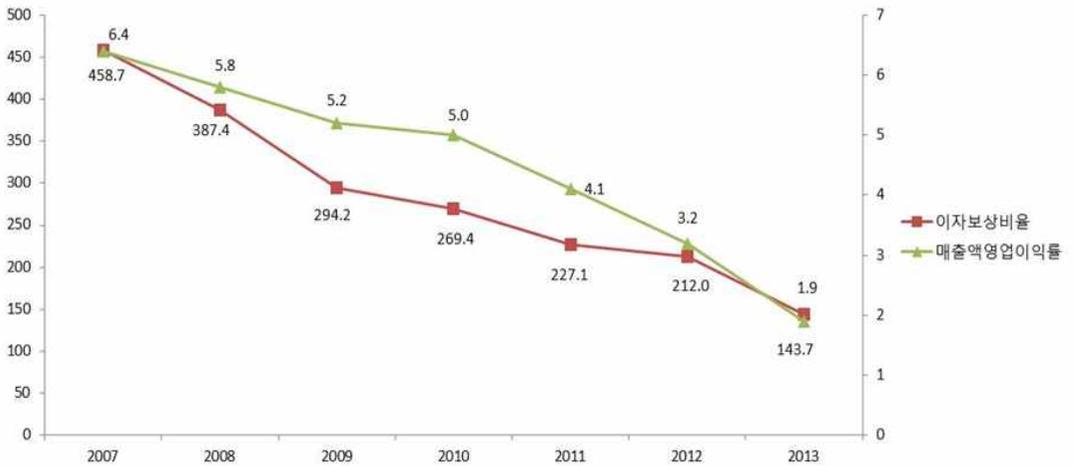
경 영 지 표		건설업					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
수 익 성 2)	매출액영업이익률	5.8	5.2	5.0	4.1	3.2	1.9
	매출액순이익률	3.1	1.7	2.2	1.4	0.4	-1.0
	자본금순이익률	27.2	15.9	19.1	13.2	3.8	-10.5
	이 자 보 상 비 율	387.4	294.2	269.4	227.1	212.0	143.7

[표 1. 건설업 주요 경영지표]

(단위 : %)

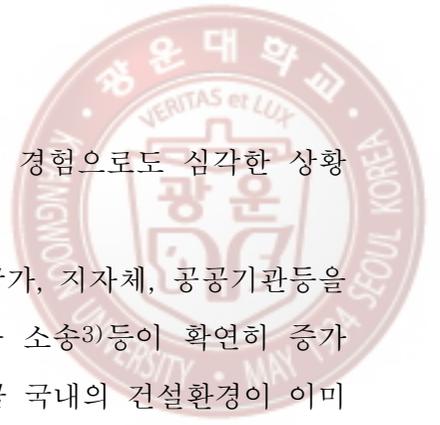
구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
이 자 보 상 비 율 (영업이익/이자비용)	458.7	387.4	294.2	269.4	227.1	212.0	143.7
매출액영업이익률	6.4	5.8	5.2	5.0	4.1	3.2	1.9

[표 2. 이자보상비율 관련비율 추이]



[그림 1 이자보상비율 관련비율 추이]

- 2) 2013년 건설업체의 수익성은 최저가낙찰제, 부동산시장의 불황, 실적공사비 제도 등으로 영업이익이 대폭 감소하여 매출액 영업이익률은 2012년대비 1.3%p 하락한 1.9%를 기록하였다. 이자보상비율도 영업이익의 대폭 감소에 기인하여 전년보다 68.3%p 하락한 143.7%를 기록, 6년 연속 하락하였다. 건설협회 2013년도결산 건설업 경영분석 통계자료



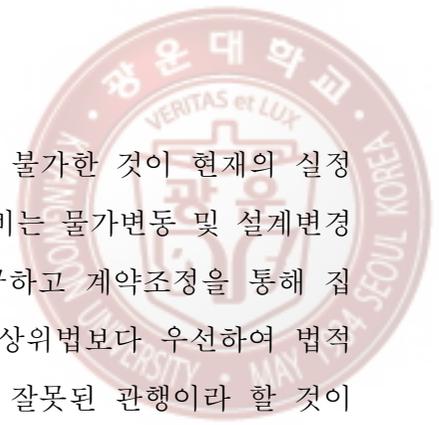
이러한 경영지표를 참조하지 않더라도 실무적인 경험으로도 심각한 상황을 알 수 있는 대표적인 변화가 있다.

과거에는 상상도 못했던 공공공사의 발주처인 국가, 지자체, 공공기관등을 상대로 분쟁사항에 대해 법적으로 이를 처리하는 소송³⁾등이 확연히 증가되고 있음은 별도의 경영실적여부를 떠나 그 만큼 국내의 건설환경이 이미 돌이킬 수 없을 정도의 열악한 상황임을 반증해 주는 결과라고 할 수 있다.

공공공사에서의 건설분쟁은 대부분 설계변경, 추가공사비 또는 운반거리와 관련한 공사대금등 직접공사비와 관련한 사항으로 이는 시공사나 발주처의 상호 주장하는 바가 명확하고 분쟁에 대한 제3자의 판단이 필요한 사안이 대부분이어서 계약문서와 관련법의 치열한 법리적 쟁점과 각종 증거, 기술적인 감정등 복잡한 소송절차를 수반하고 있다.

이와 함께 최근에 집중적으로 증가하고 세간의 관심을 끄는 분쟁인 ‘공기연장 간접비⁴⁾(工期延長 間接費)’는 상기에서 언급한 공사대금 분쟁과는 그 성격이 다르다. 이미 공기연장이라는 명백한 사실을 전제로 법령⁵⁾ 및 계약문서로 포함되는 예규인 공사계약 일반조건 및 정부입찰·집행기준⁶⁾ 상에는 간접비 지급사유 및 산정기준인 실비에 대한 지침이 자세히 명시되어 있다. 이와 같은 공기연장 간접비는 법적 근거가 명확함에도 불구하고

-
- 3) 금융감독원 전자공시 시스템에 따르면 삼성물산, 현대건설, 포스코건설, 대림산업, GS건설 등의 5개 대형건설사가 ‘13년부터 14년 8월 현재 까지 진행 중인 소송은 총 31건, 4,224억 원에 달한다. 서울경제 2014. 8. 26
 - 4) 공사기간 연장에 따른 추가비용은 현장유지 및 관리에 소요되는 현장관리비성의 경비로서 아직까지 계약문서상 간접비라고 정의하고 있지는 않지만 직접공사비와 대비되는 제경비로서 실무적으로 ‘간접비’라고 통용하여 사용하고 있다.
 - 5) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제66조(가터 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정), 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제75조(그 밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)
 - 6) 기획재정부 계약예규 공사계약일반조건 제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액 조정), 행정안전부 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 제13장 공사계약일반조건 제7절 (계약금액의 조정) 제4항(그밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)에 명시되어 있다.



총사업비 관리지침⁷⁾에 제외되어 계약금액조정이 불가한 것이 현재의 실정이다. 분명한 것은 법규상 공기연장에 따른 간접비는 물가변동 및 설계변경과 함께 계약금액 조정대상임이 명백함에도 불구하고 계약조정을 통해 집행이 실현되지 않는 것은 공무원의 내규지침이 상위법보다 우선하여 법적 체계를 무시하는 것으로 이는 이치에 맞지 않는 잘못된 관행이라 할 것이다. 이렇게 비정상적이고 비합리적임에도 불구하고 결국 예산의 문제로 인해 간접비는 계약상대자간의 분쟁대상으로 이를 법적으로 해결할 수밖에 없는 것이 안타깝지만 현실이다.

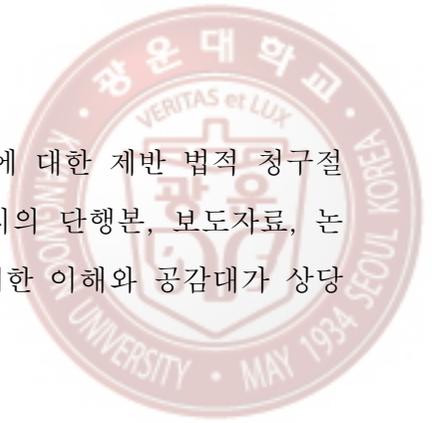
법적인 분쟁의 해결 방법은 소송이나 중재등 제3자에 의한 판단으로 처리하는 것을 의미한다. 공기연장이라는 이미 발생된 사실을 기초하고 법리적 근거와 청구원인이 탄탄한 간접비 분쟁은 일반적인 직접공사와 관련한 공사대금 분쟁에 비해 복잡하지 아니하고 단순할 듯 보인다.

그러나 간접비 소송에 있어서 이와 달리 실무적으로 상당히 복잡한 양상과 쟁점사항이 다양해지고 있고 이를 판단하는데 법원도 상반된 판결을 내놓고 있어 간접비 사건이 더 이상 관련법규의 틀로서만 해결하기에는 한계에 이르고 있는 것이 현실이다.

간접비의 청구취지, 청구금액, 공사기간 연장사유등에 대해서도 사례별로 그 성격을 달리하고 있어 단순히 어느 한 부분만 보고 판단할 수 없는 애매한 경우가 많다.

그렇다고 향후에도 언제까지 간접비 소송에 대해 법원의 판단에만 의지하여 지루한 소송을 계속해야 하는지... 계약의 종료와 함께 사전 예측가능한 프로세스를 통해 합리적으로 간접비에 대해 계약상대자간에 정산할 수 있는 방안의 도출이 시급한 시점이다.

7) 총사업비관리지침의 제6장 조정기준 대상에서 제외되어 있고 제7장 중앙관서 자율조정 항목에서도 토공사의 운반거리 변경사항은 포함되어 있으나 공사이행기간 변경에 대해서는 제외되어 있는 실정이다.



그 동안 공사기간연장 간접비의 산정이나 간접비에 대한 제반 법적 청구절차, 법원의 관례에 대한 경향과 분석에 대한 논지의 단행본, 보도자료, 논문등의 많은 자료가 생성되어 이제는 간접비에 대한 이해와 공감대가 상당히 형성되었다고 할 수 있다.

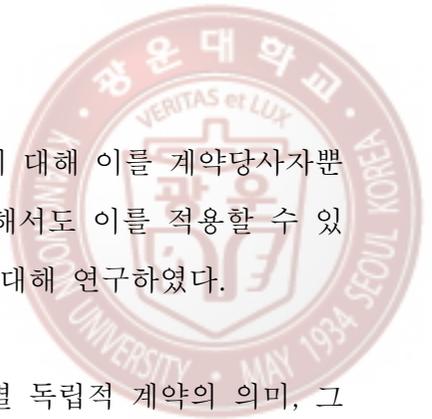
본 연구는 실무적 차원에서 공기연장 간접비에 대한 접근과 법적 이해, 그리고 간접비와 관련되어 현재 발생되고 있는 이슈사항과, 향후에 발생할 수 있는 문제점이 무엇인지 나열하고, 이를 합리적으로 접근하여 분쟁의 당사자인 발주처 및 원도급자가 상호 수용할 수 있는 방안을 제시해 보고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공공공사(公共工事)에 대해서 공기연장과 관련한 제반사항에 대해 아래와 같이 연구의 범위 및 방법을 통해 이루어졌다.

공기연장 간접비에 대해 계약문서로서 정립하고 있는 관련 법규에 대한 법리적 사항과 이론적 배경을 정리하고자 한다. 공기연장과 관련한 규정에 대해 어떻게 변화해왔고 그 의미가 무엇인지를 계약예규인 ‘공사계약 일반조건’을 중심으로 파악해 보고자 한다.

공기연장 간접비의 적용범위와 기준에 대해 실무적으로 발생하고 있는 사안을 중심으로 어떠한 쟁점사항이 있는지에 대해 살펴본다. 간접비의 청구시점과 청구와 관련한 주요사항, 설계변경등으로 물량증감에 따른 산출내역서상의 직접공사비와 이에 연동되는 간접공사비와 실비산정의 공기연장 간접비와의 관계 및 인정범위, 장기계속공사에서 간접비 지급 대상이 되는 기



간의 범위, 실비로 규정하고 있는 간접비의 범위에 대해 이를 계약당사자뿐 아니라 해당 공공공사에 참여하는 하수급자에 대해서도 이를 적용할 수 있는지의 여부와 이와 관련한 관련규정의 문제점에 대해 연구하였다.

장기계속공사에서 총공사 부계약과 및 각 차수별 독립적 계약의 의미, 그리고 이를 통해 공기연장 간접비의 소멸시효의 문제에 대한 이론적이고 실무적 접근을 통한 이해를 구하고, 공기연장 간접비와 지체상금의 상반된 관계를 파악하고 이와 관련한 또 다른 문제에 대해서도 짚어본다.

공기연장 간접비와 관련한 법적 분쟁 사항에 대한 다각적인 법원의 판례를 통해 간접비에 대한 판단과 관점이 왜 다른지에 대한 법리적 이유와 이러한 문제를 발생하게 된 관련법규에 대한 문제점을 규명하고자 한다.

공기연장으로 인한 간접비를 청구한 현장의 사례를 적용하여 각 현장별 실비로 산정한 간접비에 대한 내용과 구성을 알아보고 간접비의 대부분을 차지하고 있는 간접노무비에 대해 실제 계약내역상의 간접노무비를 비교하고 최초의 계약내역상의 간접노무비, 최종 준공시 계약내역의 간접노무비, 실비로 산정한 간접노무비의 월평균 금액을 통해 상호 비교분석하여 왜 공기연장 간접비가 반영되어야 타당한지를 확인한다.

법적판단에 따라 해결하고 있는 현재의 공기연장 간접비 사건에 대해 계약당사자가 합리적으로 처리할 수 있는 대안은 무엇이며 계약적 접근과 계약당사자간의 합의를 통해 해결하기 위한 선결과제는 무엇인지 도출하고 본문에서 서술했던 쟁점사항등의 제반 문제점에 대해서 이를 법리적으로, 또한 실무적으로 해결할 수 있는 방안이 무엇인지를 제시하고자 한다.



제2장 공사기간 연장 간접비의 개념 및 관련법규

제1절 공공공사에서의 입찰 및 계약

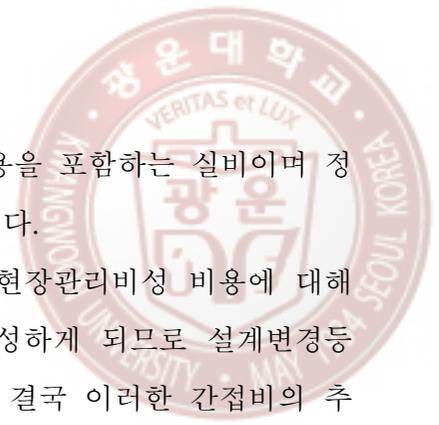
공공공사⁸⁾에서 입찰⁹⁾이란 아래와 같은 공사금액¹⁰⁾과 공사기간¹¹⁾을 명시하여 이를 입찰공고 내용으로 하여 공사를 발주하게 된다.

1. 공사개요

- 1.1. 관리번호 : 1500000-00
- 1.2. 수요기관 : 00도
- 1.3. 공 사 명 : 00선 복선전철 2공구 건설공사
- 1.4. 공사현장 : 경기도 00시 00동 ~ XX동 일원
- 1.5. 공사기간 : 착공일부터 1,260일
- 1.6. 공사내용 : 지하철(1.562km), 정거장 1개소, 부대공
- 1.7. 추정금액 : 140,729,667,000원 【(추정가격) 131,900,000,000원 + (부가가치세) 0원 + (도급자설치관급금액) 8,829,667,000원】
 ※ 관급자설치관급금액 : 2,228,333,000원

이러한 입찰공사에서 큰 틀은 발주기관은 입찰공고를 통해 기준을 제시하고 입찰에 참여할 업체는 견적을 통해 공사금액을 산정하고 입찰서를 제출

- 8) 공공공사는 공용성을 갖는 공공시설에 관한 공사로 공공시설의 법적규정에 따르면 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조(정의) 제13항 “공공시설”이란 도로,공원,철도,수도 그 밖에 대통령이 정하는 공공용 시설을 말한다. 따라서 이러한 공공공사의 발주는 국가,지방자치단체,공공기관이 발주기관으로서 관련 계약법령에 따라 입찰 및 계약을 통해 이루어지는 것이다
- 9) 입찰이란 공고 및 지명에 의해 국가(지방자치단체) 또는 공공기관에 대한 계약의 상대방이 될 것을 희망하는 조건을 제시하는 것을 말하며 이는 국가계약법 시행령에 근거를 두고 있다.
- 10) 입찰공고시 추정금액은 아래와 같이 정의되며 추정가격 및 예정가격의 정의는 아래와 같다.
 - 1. 추정가격 : 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 예정가격이 결정되기 전에 예산에 계상된 금액 등을 기준으로 하여 산정한 금액으로서 관급자제금액과 부가가치세를 제외한 금액
 - 2. 추정금액 : 추정가격에 부가가치세와 관급자제로 공급될 부분의 가격을 합한 금액
 - 3. 예정가격 : 입찰이나 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액 결정의 기준으로 삼기위하여 미리 작성하여 갖춰 두는 가격
- 11) 낙찰자가 선정되어 계약단계에 과정에서 공사기간은 착공 및 준공일을 표기하거나, 착수일 기준으로 00일등으로 비로서 명확하게 규정된다.



지하는데 소요되는 인건비 및 경비성의 모든 비용을 포함하는 실비이며 정부입찰 집행기준에 그 세부사항¹⁵⁾이 명시되어 있다.

입찰참여자는 공사기간내 지속적으로 소요되는 현장관리비성 비용에 대해서 입찰공고상의 기간을 기준으로 실행¹⁶⁾을 작성하게 되므로 설계변경등의 사항이 동반하지 않는 한 공사기간의 연장은 결국 이러한 간접비의 추가적인 투입을 의미하고 이러한 연장기간이 과다할 경우 현장을 철수하지 않는 한 손해의 요인으로 작용할 수 밖에 없는 것이다.

계약상대자인 시공사의 입장에서 볼 때 당초 예상했던 공사기간이 연장되면 동일한 계약금액 대비 관리자의 지속적인 투입에 따른 비용증가와 인원의 효율적 운영에 한계가 발생할 수 밖에 없게 된다.

공사기간이 과다하게 연장되는 사유의 대부분이 발주기관의 예산¹⁷⁾ 부족,

15) 정부 입찰·계약 집행기준 제73조(공사이행기간의 변경에 따른 실비산정) ① 간접노무비는 연장 또는 단축된 기간중 해당현장에서 계약예규 「예정가격 작성기준」 제10조제2항 및 제18조에 해당하는 자가 수행하여야 할 노무량을 산출하고, 동 노무량에 급여 연말정산서, 임금지급대장 및 공사감독의 현장확인복명서 등 객관적인 자료에 의하여 지급이 확인된 임금을 곱하여 산정하되, 정상적인 공사기간 중에 실제 지급된 임금수준을 초과할 수 없다.

②제1항에 따라 노무량을 산출하는 경우 계약담당공무원은 계약상대자로 하여금 공사이행기간의 변경 사유가 발생하는 즉시 현장유지·관리에 소요되는 인력투입계획을 제출하도록 하고, 공사의 규모, 내용, 기간 등을 고려하여 해당 인력투입계획을 조정할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 계약상대자에게 이의 조정을 요구하여야 한다.

③경비중 지급입차료, 보관비, 가설비, 유희장비비 등 직접계상이 가능한 비목의 실비는 계약상대자로 부터 제출받은 경비지출관련 계약서, 요금고지서, 영수증 등 객관적인 자료에 의하여 확인된 금액을 기준으로 변경되는 공사기간에 상당하는 금액을 산출하며, 수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비·교통비·통신비, 세금과공과, 도서인쇄비, 지급수수료(7개 항목을 "기타경비"라 한다)와 산재보험료, 고용보험료 등은 그 기준이 되는 비목의 합계액에 계약상대자의 산출내역서상 해당비목의 비율을 곱하여 산출된 금액과 당초 산출내역서상의 금액과의 차액으로 한다.

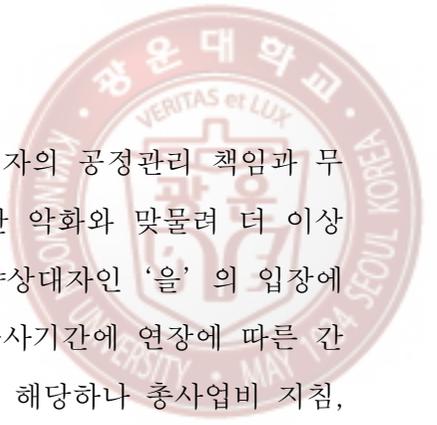
④계약상대자의 책임 없는 사유로 공사기간이 연장되어 당초 제출한 계약보증서·공사이행보증서·하도급대금지급보증서 및 공사손해보험 등의 보증기간을 연장함에 따라 소요되는 추가비용은 계약상대자로부터 제출받은 보증수수료의 영수증 등 객관적인 자료에 의하여 확인된 금액을 기준으로 금액을 산출한다.

⑤계약상대자는 건설장비의 유희가 발생하게 되는 경우 즉시 발생사유 등 사실관계를 계약담당공무원과 공사감독관에게 통지하여야 하며, 계약담당공무원은 장비의 유희가 계약의 이행 여건상 타당하다고 인정될 경우에는 유희비용을 다음 각 호의 기준에 따라 계산한다.

1. 임대장비: 유희 기간 중 실제로 부담한 장비임대료
2. 보유장비: (장비가격×시간당 장비손료계수) × (연간표준가동기간÷365일) × (유희일수) × 1/2

16) 입찰참여자인 시공사가 공사를 수행하는데 소요되는 예산

17) 계약담당 공무원(정부 또는 공공기관의 장)이 목적사업에 소요 금액을 산출하여 청구한 금액 중 확정된 사업비를 말한다.



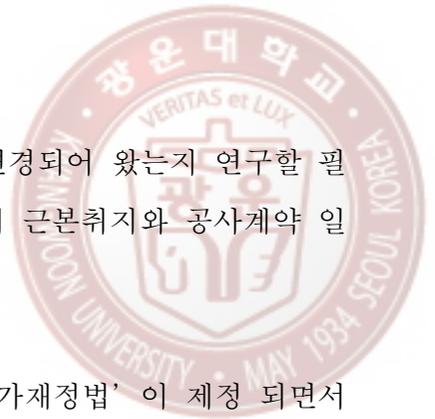
초기 용지보상의 지연, 민원발생등 실제 계약상대자의 공정관리 책임과 무관하게 발생하고 있고, 최근의 건설업계의 경영난 악화와 맞물려 더 이상 이러한 공사기간의 연장에 따른 비용에 대해 계약상대자인 ‘을’의 입장에서 수용할 수 없는 여건이 조성되었다. 이러한 공사기간에 연장에 따른 간접비는 계약규정에 의거하여 계약금액 조정사유에 해당하나 총사업비 지침, 예산상의 이유등으로 실제 간접비가 계약금액 조정으로 반영되지 않아 계약당사자간에 갈등이 지속되어 왔다.

간접비 분쟁은 공공공사에서만 볼 수 있는 장기계속 및 계속비 계약방식의 차이, 공기연장에 따른 실비의 대상여부, 공백기간 및 휴지기등 다양한 방식의 공기연장에 대한 법적 해석의 차이, 설계변경과 공기연장과의 범위와 관계가 모호하고, 공기연장의 책임의 불분명성등에 기인하며 계약당사자간 합의하여 처리하지 못하여 결국 법적분쟁의 판단으로 해결할 수 밖에 없는 실정이다.

제3절 국가(지방)계약법(령)상 관련 규정

공공공사에 있어서 실제적인 사인관계로서 발주처는 국가, 지방자치단체, 공공기관등일 것이고 계약상대자는 건설업체라고 할 수 있으며 이들 간의 계약적 행위에 대한 구체적 규정과 기준을 제시하는 법규는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법) 및 법령, 시행규칙을 바탕으로 하는 기획재정부 예규와, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법) 및 법령, 시행규칙 및 행정안전부 예규로 구분할 수 있다.

이러한 계약당사자간에 신의성실을 기반으로 한 공평한 계약행위를 위한 국가(지방)계약법을 실현하는데 있어서 계약문서로서 예규에 해당하는 ‘공사계약 일반조건’은 계약당사자간 계약적 사항을 가장 상세하고 실무적으로 기술되어 있는 기본적 지침사항이므로 본 연구에서는 공사계약일반



조건을 자세하게 살펴보고 연혁을 통해 어떻게 변경되어 왔는지 연구할 필요가 있다. 본 논문에서는 국가 및 지방 계약법의 근본취지와 공사계약 일반조건을 중심으로 구분하여 설명하도록 한다.

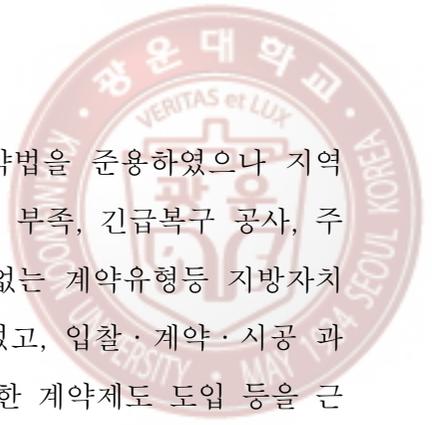
우리나라 건설공사 계약제도는 1951년 9월 ‘국가재정법’이 제정되면서 실질적인 체계를 갖추어 운영되기 시작했다. ‘국가재정법’ 제정 이후 정부는 한국의 건설산업에 적합한 제도를 정착시키기 위하여 1961년 12월 19일 ‘국가재정법’을 ‘예산회계법’으로 대체해 정부공사의 입찰, 계약과 관련된 사항을 규정하여 오다가 1995년 1월 5일 WTO에 의한 정부조달협정에 따라 구 예산회계법 제6장 계약편을 분리하여 정부계약에 관한 별도의 독립된 법으로 ‘국가계약법’을 제정하여 현재에 이르고 있다.¹⁸⁾

최초의 국가계약법상에도 공사기간 연장과 관련한 규정은 ‘제19조(물가변동등에 의한 계약금액조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사·제조·용역 기타 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가의 변동, 설계변경 기타 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 계약금액을 조정한다.’라고 간접비에 대해서 기타 계약내용의 변경을 통해 포괄적으로 적시하고 있다. 한편 시행령(대통령령)은 ‘제66조 (기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 법 제19조의 규정에 의하여 공사·제조 등의 계약에 있어서 제64조 및 제65조¹⁹⁾의 규정에 의한 경우 외에 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.’라고 되어 있다.²⁰⁾

18) 김영덕, 건설공사 입·낙찰제도 선진화를 위한 제언, 한국건설산업연구원 한국건설신문 2012년 3월 5일

19) 제64조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정), 제65조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)

20) 당시의 이러한 법조문은 2014년 현재도 변경된 사항 없이 그대로 유지되고 있다.



지방계약법은 지방재정법(1960년) 이래 국가계약법을 준용하였으나 지역적 상황 공사 성격 반영 미흡, 계약담당자 전문성 부족, 긴급복구 공사, 주민편익시설 신설·유지보수 증가, 국가계약법에 없는 계약유형등 지방자치단체 특성에 맞는 계약제도 도입이 필요하게 되었고, 입찰·계약·시공 과정의 투명성 확보장치 마련, 시장경쟁원리에 입각한 계약제도 도입 등을 근간으로 하는 지방계약법이 2006년도에 탄생²¹⁾하게 되었다. 기본적 내용과 사법상 계약행위는 국가계약법과 마찬가지로 민법상의 일반원칙²²⁾이 적용된다. 지방계약법최초 제정시에도 ‘제22조 (물가변동 등에 의한 계약금액의 조정) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사·물품·용역 그 밖에 재정지출의 원인이 되는 계약을 체결한 후 물가변동 및 설계변경 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.’ 라고 규정되어 있고, 이는 대통령령 ‘제75조 (그 밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 법 제22조의 규정에 의하여 공사·제조 등의 계약에 있어서 제73조 및 제74조의 규정에 의한 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.’ 로 명시되어 있다.

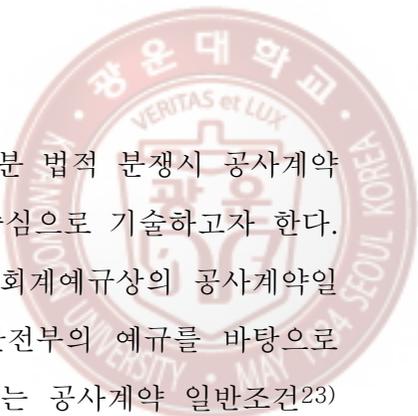
이와 같이 국가계약법 및 지방계약법은 공사기간 연장에 관한 사항은 그 내용에 있어서 동일하다고 볼 수 있다.

제4절 공사계약 일반조건 규정의 변경

국가계약법령 및 지방계약법령을 근거로 실제 공공공사의 계약시 반드시 계약문서로서 부가되는 공사계약일반조건은 공사기간 연장에 수반되는 세

21) [시행 2006.1.1.] [법률 제7672호, 2005.8.4., 제정]

22) 계약자유 원칙, 신의성실의 원칙, 사정변경의 원칙, 권리남용 금지의 원칙



부적 사항에 대해 이를 명확하게 하고 있고 대부분 법적 분쟁시 공사계약 일반조건이 가장 많이 인용되고 있으므로 이를 중심으로 기술하고자 한다. 본 연구에서는 국가계약법에 기초한 기획재정부 회계예규상의 공사계약일반조건을 중심으로 기술코자 하는데 이는 행정안전부의 예규를 바탕으로 하는 지방자치단체를 상대로 하는 계약에 적용되는 공사계약 일반조건²³⁾과 달리 많은 개정이 있어 왔고 이러한 개정내용에 있어서도 많은 쟁점사항이 있기 때문이다.²⁴⁾

국가계약법 제정 당시의 회계예규(2200.04-104, 95.7.10)인 공사계약일반조건상에는 기타계약 내용에 대한 세부사항에 대해 분명하게 명시하고 있다.

「제16조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)

①계약담당공무원은 공사계약에 있어서 제14조 및 제15조의 규정에 의한 경우 외에 공사기간의 변경, 운반거리의 변경등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.²⁵⁾」

국가계약법 제정 당시의 회계예규상의 공사계약 일반조건(2200.04-104, 95.7.10)이후 지금까지 여러 차례의 개정이 있었으나 1997년에 ‘제26조 계약기간²⁶⁾의 연장’이라는 조항이 신설되어 기간연장에 대한 구체적 계약행위 및 청구절차에 대한 규정을 명시하였다.

(회계예규2200.04-104-3, 97.1.1)

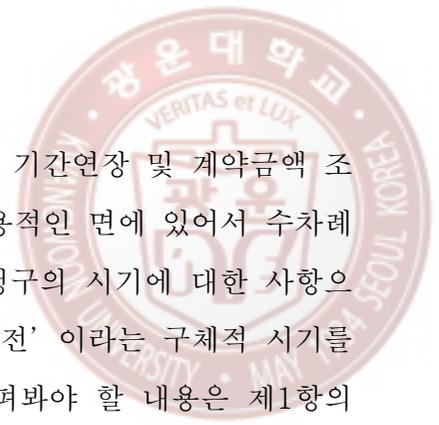
‘제26조 계약기간의 연장’ 조항을 통해 기간연장과 관련한 세부적 절차를

23) 안전행정부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행 기준’에 포함되어 있다.

24) 기획재정부 예규의 공사계약일반조건(이하 국가 공사계약일반조건)은 안전행정부의 예규상의 공사계약일반조건(이하 지방 공사계약일반조건)의 전반적 내용은 유사하다.

25) ‘2014년 현재의 공사계약 일반조건도 이와 동일한 내용이다.

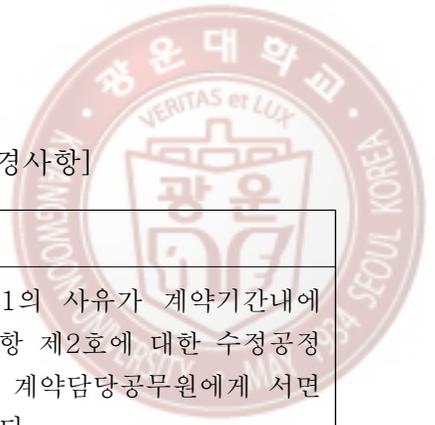
26) 공사기간과 계약기간은 다소 다른 성격을 가질 수 있다. 장기계속공사에서 차수간 계약행위가 없는 공백기간이나 휴지기간에 대해서도 이는 계약기간에 포함될 수 없으나 공사기간에는 포함될 수 있는 여지가 있어 보인다. 공사기간이 좀 더 포괄적으로 사용할 수 있는 여지가 있다. 다만 본 논문에서는 이에 대한 특별한 구분 없이 동일한 개념으로 사용하였다.



명확하게 하였고, 이중에서 동조 제1항의 내용은 기간연장 및 계약금액 조정신청에 대한 세부사항으로 해당 규정은 그 내용적인 면에 있어서 수차례의 변경을 하게 되었고 제5항은 계약금액 조정청구의 시기에 대한 사항으로 2006. 5. 25 개정 이후부터 ‘준공대금 수령전’이라는 구체적 시기를 명시하게 된다. 2006. 5. 25 개정에 있어서 살펴봐야 할 내용은 제1항의 내용으로 계약기간 연장 사유가 발생할 경우 ‘계약기간 연장 요청과 계약금액 조정신청을 함께 하여야 한다’²⁷⁾라고 계약금액 조정신청의 시기를 명시하고 이러한 내용은 2010.11.30 개정 전까지 유지된다. 이후 변경된 사항 없이 현재까지 적용되고 있다.

이러한 개정사항이 중요한 사유는 계약금액 조정신청의 시점에 대한 변경으로 향후 간접비 분쟁에서 결과에 많은 영향을 끼친 조항이기 때문이다. 다음 표는 ‘계약기간의 연장’ 과 관련한 공사계약 일반조건 조항에 대한 변경연혁의 내용을 나타내고 있다.

27) 이를 소위 ‘동시청구요건’이라고 하는데 실비가 발생하지 않은 시점임에도 불구하고 향후 소요될 간접비를 예상하여 청구하는 사전적 청구사항으로 실제 실비청구가 원칙인 간접비에 대한 규정과 괴리가 있는 조항이다.



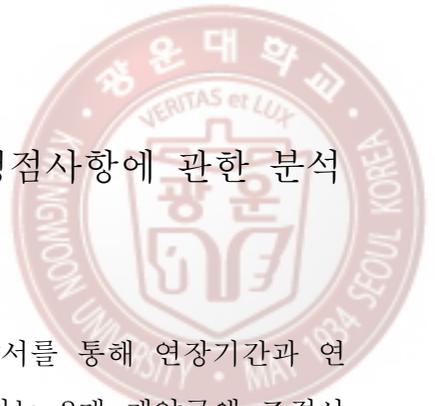
[표 3 공사계약 일반조건의 변경사항]

시 기	내 용
2006.5.25 개정 이전	①계약상대자는 제25조제3항 각호의 1의 사유가 계약기간내에 발생한 경우에는 지체 없이 제17조제1항 제2호에 대한 수정공정표를 첨부하여 공사감독관을 경유하여 계약담당공무원에게 서면으로 계약기간의 연장을 청구하여야 한다.
2006.5.25 개정	①계약상대자는 제25조제3항 각호의 1의 사유가 계약기간내에 발생한 경우에는 <u>계약기간 종료 전에 지체 없이 제17조제1항 제2호에 대한 수정공정표를 첨부하여 계약담당공무원과 공사감독관에게 서면으로 계약기간의 연장신청과 제4항의 규정에 의한 계약금액 조정신청을 함께 하여야 한다. 다만, 연장사유가 계약기간내에 발생하여 계약기간 경과후 종료된 경우에는 동 사유가 종료된 후 즉시 계약기간의 연장신청과 제4항의 규정에 의한 계약금액 조정신청을 함께 하여야 한다.</u> ⑤제1항 내지 제4항의 규정에 의한 계약금액조정 <u>의 경우에는 제20조제7항 내지 제9항²⁸⁾의 규정을 준용한다.</u>
2010.11.30 개정	①계약상대자는 제25조제3항 각호의 1의 사유가 계약기간내에 발생한 경우에는 <u>계약기간 종료 전에 지체 없이 제17조제1항 제2호에 대한 수정공정표를 첨부하여 계약담당공무원과 공사감독관에게 서면으로 계약기간의 연장신청을 하여야 한다. 다만, 연장사유가 계약기간내에 발생하여 계약기간 경과후 종료된 경우에는 동 사유가 종료된 후 즉시 계약기간의 연장신청을 하여야 한다.</u> ⑤제1항 내지 제4항의 규정에 의한 계약금액조정 <u>의 경우에는 제20조제7항 내지 제9항의 규정을 준용한다.</u>

28) 제20조(실제변경으로 인한 계약금액의 조정) ⑨제7항 전단의 규정에 의한 계약상대자의 계약금액조정 청구는 제40조의 규정에 의한 준공대가(장기계속계약의 경우에는 각 차수별 준공대가) 수령전까지 하여야 조정금액을 지급받을 수 있다.



시 기	내 용
2014. 1. 10 현재	<p>①계약상대자는 제25조제3항 각호의 어느 하나의 사유가 계약기간내에 발생한 경우에는 계약기간 종료전에 지체없이 제17조제1항 제2호의 수정공정표를 첨부하여 계약담당공무원과 공사감독관에게 서면으로 계약기간의 연장신청을 하여야 한다. 다만, 연장사유가 계약기간내에 발생하여 계약기간 경과후 종료된 경우에는 동사유가 종료된 후 즉시 계약기간의 연장신청을 하여야 한다.</p> <p>⑤제1항 내지 제4항에 의한 계약금액조정의 경우에는 제20조제8항 내지 제10항을 준용한다.</p>



제3장 공기연장 간접비 관련 실무적 쟁점사항에 관한 분석

제1절 서언

공사기간이 변경되어 연장되는 사실은 변경계약서를 통해 연장기간과 연장사유가 기재된다. 또한 공기연장에 따른 간접비는 3대 계약금액 조정사유인 물가변동 및 설계변경과 함께 관련 계약법규 및 계약조건등에도 비교적 명확하게 규정되어 있기에 법리적으로 쟁점사항이 크지 않을 것이고 따라서 분쟁에 따른 해결도 어렵지 않을 것이라고 생각하기 쉽다.

그러나 실상 간접비에 대해 실무적으로 접근하면 아주 복잡하므로 정밀하게 접근하지 않으면 법적 판단시 상이한 결과가 도출되는데 이는 공사기간의 연장에 대한 해석여부, 채권의 청구권으로서의 간접비에 대한 이해부족, 계약방식과 조건에 따른 상이성이 내재되어 있기 때문이다.

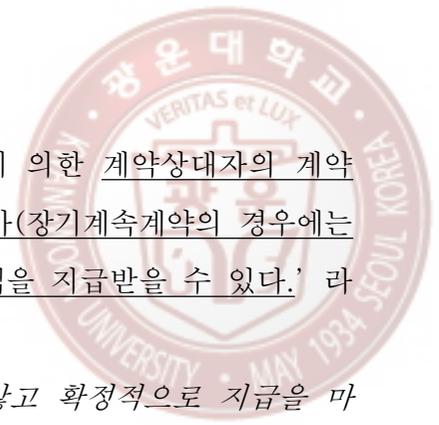
간혹 상반된 간접비에 대한 법원의 판단에 문제를 제기하는 경우도 있으나 법원의 판단은 계약당사자가 제시한 근거를 기준으로 계약법규를 준용하여 해석하여 판단하는 것일 뿐 법리의 판단에 오해가 있다고 보기 어렵다고 본다.

결국 법적 소송을 염두한다면 해당 공사의 계약과 관련한 제반 법규나 계약사항을 면밀하게 검토하여 치밀하게 준비하지 않으면 기대한 결과를 도출하기 어렵다고 할 수 있다.

따라서 본 장은 간접비에 대한 실무적인 쟁점사항에 어떠한 것들이 있고 간과하기 쉬운사항이 무엇인지 그리고 각종 법원의 판례등을 기준으로 이를 분석해보자 한다.

제2절 간접비의 청구시점

공사계약 일반조건 제26조에는 계약금액 청구시기에 대해서 이전 규정에 명시되지 않았던 ⑤조항이 신설되는데 그 내용은 제20조(설계변경으로 인



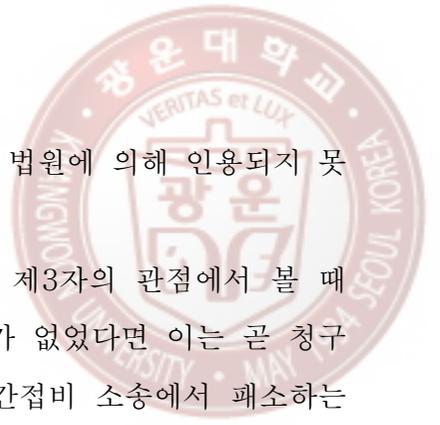
한 계약금액의 조정)⑤ ‘⑨ 제7항 전단의 규정에 의한 계약상대자의 계약 금액조정 청구는 제40조의 규정에 의한 준공대가(장기계속계약의 경우에는 각 차수별 준공대가) 수령전까지 하여야 조정금액을 지급받을 수 있다.’ 라고 명시되어 있다.

『당사자 사이에 계약금액조정을 염두에 두지 않고 확정적으로 지급을 마친 기성대가는 당사자의 신뢰보호 견지에서 물가변동적용대가에서 공제되어 계약금액조정의 대상이 되지 않는다.』

위와 같은 대법원 판결²⁹⁾에서도 보듯이 2006. 5. 25 이전의 예규규정에 본 조항이 존재하지 않았을 뿐이지만 공공공사도 사인간 거래임을 감안할 때 해당 조항이 특별히 새로울 것은 없어 보인다.

동일한 공사에 대해 총공사 금액과 기간을 부기하고 각 회계연도 예산에 따라 차수계약이라는 독립적 계약을 통해 계약을 실현하게 되는 장기계속 공사의 경우는 규정상으로는 각 차수계약기간의 연장의 간접비에 대해 각 차수의 준공대금 수령전에 청구하는 것으로 되어있다. 그러나 각 차수공사의 일부차수의 공기연장이 반드시 최초 부기한 총공사 기간을 초과하여 연장되는 것만은 아니므로 공기연장 기간산정에 대해 차수별 공기연장과 관계없이 최초의 총공사 기간대비 연장된 기간에 대해 최종 준공시에 일괄적으로 산정하여 계약금액 조정 신청하는 것이 일응 타당할 수 있어 보인다. 각 차수계약이 독립적이라고 하여도 동일한 계약건에 대해 최종적으로 연장된 기간을 산정하고 연장된 기간에 대해 이를 산정하여 청구하는 것이 실무담당자에게는 업무의 흐름상 당연시 할 수밖에 없었고 또한 그러한 절차에 따라 간접비를 청구한 사례가 상당수였다. 그러나 이러한 실무처리가 장기계속공사에서 차수계약의 독립적 성격이라는 측면에서만 볼 때 각 차

29) 대법원 2006.09.14. 선고 2004다28825 판결[매매대금]로서 청구시기 관련하여 가장 많이 인용되고 있으며 1심은 서울중앙지방법원 2003. 10. 9. 선고 2002가합54122 판결, 2심은 서울고법 2004. 5. 12. 선고 2003나72988 판결된 사례로 청구시기에 대해 일관된 판결내용을 유지하고 있다.



수별 연장기간에 대한 청구행위가 없었기 때문에 법원에 의해 인용되지 못한 사례가 있었다.

공사계약일반조건 제20조5항을 적용하여 본다면 제3자의 관점에서 볼 때는 각 차수 연장기간에 따른 간접비의 청구행위가 없었다면 이는 곧 청구의사가 없었다고 판단될 수 있는 것이다. 일부 간접비 소송에서 패소하는 가장 주된 사유가 차수별 공사기간 연장분에 대해 청구시기를 실기함에 기인하고 있다. 이러한 판단은 계약상대자인 시공사 측면에서 볼 때 억울한 측면이 있을 수 있으나, 공사계약 일반조건상의 규정에 따라 판단할 수밖에 없는 법원의 판결태도에 어떤 중대한 흠결이 있다고 볼 수는 없는 것이다.

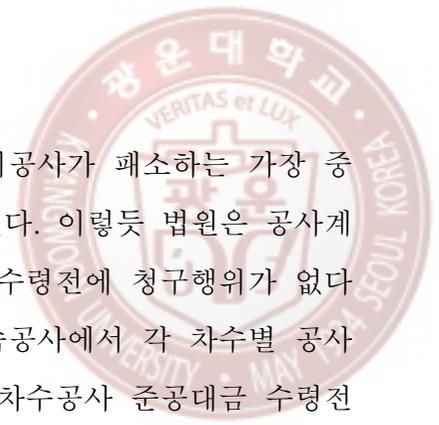
시공사가 간접비로 24억원을 간접비로 청구한 2011가합 2286 사건³⁰⁾에서도 법원은 해당계약건을 장기계속공사로 규정하면서 명확하게 계약금액 청구행위가 없었던 1차 및 2차공사에 대해, 계약조정 청구시기를 별도로 규정하지 않은 2006. 5. 25 개정 전 공사계약 일반조건이 적용되는 1차공사에 대해서는 확정적으로 지급을 마친 기성대가는 당사자의 신뢰보호 견지에서 계약금액 조정의 대상이 되지 아니한다는 대법원 판결³¹⁾을 인용하여 이를 기각 하였고, 2차공사에 대해서도 새로이 적용된 공사계약 일반조건의 동시청구요건을 충족하지 못했기에 이를 인용하지 않았고, 이후 3차 및 4차 공사에 대해서는 준공대금 수령전 소를 제기한 점을 들어 명백한 청구행위로 인정하여 1.1억원만 인용하였다.

유사한 사건인 2012가합 26607³²⁾에서도 1~8차공사의 공기연장 간접비 10.2억원에 대해서 최종 준공차수인 8차 준공시 일괄 청구하였으나 1~7차분에 대해서는 각 차수 준공대금을 수령전에 청구한 사실이 없는 점을 들어 이를 기각하였고 8차분에 해당하는 간접비 1.2억원만 인용하였다. 실제

30) 구산토건(주)이 남양주시를 상대로 한 간접비 청구사건이다.

31) 대법원 2012. 6. 28. 선고 2011다45989 판결

32) 한동건설(주)이 대한민국을 상대로 한 간접비 청구사건이다.



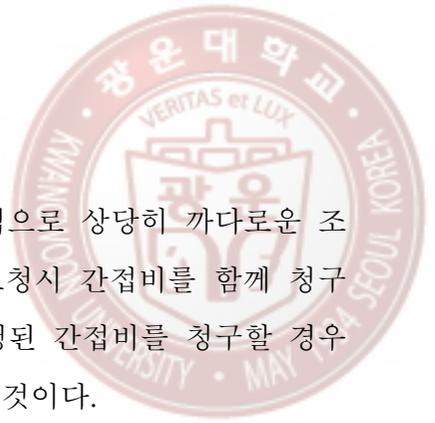
공기연장 간접비 관련 소송에서 계약상대자인 시공사가 패소하는 가장 중요한 사유의 하나가 간접비 청구시기라 할 수 있다. 이렇듯 법원은 공사계약 일반조건에 적용 여부에 관계없이 준공대금 수령전에 청구행위가 없다면 청구의사의 포기로 간주하고 있으며 장기계속공사에서 각 차수별 공사기간 연장에 따른 간접비 청구시기에 대해서는 차수공사 준공대금 수령전임을 분명히 하고 있다.

제3절 간접비의 ‘동시청구요건’

공사기간 연장에 따른 간접비의 청구대상금액은 국가계약법 시행령 제66조, 공사계약 일반조건 제23조등 실비를 원칙으로 하고 있으며 이러한 실비의 산정방법은 정부입찰·집행기준 제73조(공사이행기간의 변경에 따른 실비산정)에도 규정되어 있는 바 공사기간 연장으로 인해 발생한 비용이다. 가장 핵심을 이루고 있는 비용은 간접노무비³³⁾이며 현장관리에 소요되는 경비가 주를 이루는데 이러한 비용은 공기가 연장되어 이를 종료하여야 입증할 수 있는 실비인 것이다. 따라서 실비가 존재해야 청구금원이 발생하는데 2006. 5. 25 개정된 공사계약 일반조건 제26조에서는 ‘계약기간의 연장신청과 제4항의 규정에 의한 계약금액 조정신청을 함께 하여야 한다.’라고 당초 계약기간 종료 전에 계약금액 조정신청, 즉 간접비를 청구하도록 되어 있다. 이는 기간과 금액을 동시에 청구하는 요건에 해당한다. 아직 발생하지 않은 실비를 사전청구토록 명시하고 있는 것이다. 설계변경의 경우 적정 공사비 검토, 이에 대한 예산상의 확보등의 사유로 인해 사전 청구절차가 반드시 필요하지만, 공기연장 간접비의 경우 사실상 총사업비 조정대상³⁴⁾에 포함되지 않아 실제 예산을 확보하지 않고 있기에 이러한 사전청

33) 직접 제조작업에 종사하지는 않으나 작업현장에서 보조작업에 종사하는 노무자, 종업원과 현장감독자 등의 기본급과 체수당, 상여금, 퇴직급여충당금의 합계액으로 한다(예정가격작성기준 제10조 2항)

34) 총사업비라 함은 「국가재정법 시행령」 제21조제1항의 규정에 의한 대규모 사업의 추진에 소요되는 모든 사업비용을 합한 금액을 말하며, 조정대상에서 제외될 경우 별도의 예산배정이 불가능하



구행위가 어떤 의미가 있는지는 모호하다.

문제는 이러한 동시청구요건의 신설규정이 실무적으로 상당히 까다로운 조건이라는 것이다. 이러한 규정은 공사기간 연장요청시 간접비를 함께 청구하지 않고 최종 준공시점에서 연장된 기간에 발생한 간접비를 청구할 경우 청구시기에 대한 법적 다툼에 있어서 불리하다는 것이다.

실제로 전라선 신평~여천 철도개량 노반신설공사 간접비 사건³⁵⁾의 경우 법원은

『원고들의 공사기간 연장신청과 동시에 그로 인한 계약금액 조정신청을 하지 않았고 그 결과 원고들과 피고들 사이에 그러한 간접비가 반영되지 않은 채 위와 같이 공사기간 연장 및 공사계약금액 조정에 관한 변경계약이 체결된 이상 이를 별도로 청구할 수 없다』

라고 피고인 발주처의 손을 들어 주었다. 이외 중앙선 덕소~원주 복선전철 사건에서도 동일한 취지로 원고가 패소한 사례가 있다.

이와 같이 실무에 있어서 법규의 해석에 한계가 있을 수밖에 없는 현장기술자에게 이러한 규정은 상식적으로 납득할 수 없는 규정이라고 할 수 있는데 이는 동일한 공사에 대해 장기계속공사 방식으로 계약하여 각 차수계약이 각각의 독립적인 계약으로 간주되면서 발생되기 때문이다. 현장에서 실무적으로도 아직 발생하지 않은 공기연장 간접비를 산정하여 공기연장 간접비를 공기연장 신청과 동시에 청구해야 한다는 것은 사실상 쉽지 않아 보이며 이는 간접비의 산정을 실비로 규정하고 있는 관련 규정과도 서로 배치되는 것으로 다소 논란의 여지가 있는 사항이다.

그러나 이러한 논란이 동시청구요건을 인정하는 법원의 판단을 앞설 수 없고 일반조건에 명시되어 있는 이상 이는 분명히 유효하다고 할 수 있다.

다. 설계변경, 물가변동은 조정대상이며 기타계약내용의 변경항목에서도 운반거리조정은 자율조정 한도액 내에서 조정대상에 포함하나, 유독 계약기간 연장에 따른 간접비는 대상에서 제외되어 있다.

35) 대전지방법원 2012 가합 103053 1심 판결 2013. 6. 13



계약상대자에 상당히 불리한 이러한 동시청구요건의 공사계약 일반조건 규정은 실제 공공공사의 발주가 급속하게 증가된 기간인 2006년~2011년에 걸쳐 유효하고 현 시점에서 이 시기에 발주했던 공사현장이 대부분 준공하면서 공기연장 간접비와 관련하여 발주처와 법적 분쟁에 중심이 되고 있는 실정이다.

아래의 표를 보면 해당 조건이 완전히 적용된 시기였던 2007년부터 2010년 사이의 공공공사 발주가 가장 왕성했음을 알 수 있고, 이후 전반적 경기 침체로 인해 공기연장의 주요원인인 예산의 문제로 인해 상당한 공사의 공기가 연장되었음을 감안한다면 2006. 5. 25 수정된 공사계약 일반조건의 동시청구요건 관련 규정은 공사기간만 연장신청을 하고 간접비를 예정하여 이에 대한 계약금액 조정 신청을 하지 않은 공사현장³⁶⁾에서는 향후 간접비의 법적 다툼에서 계약상대자인 건설업체는 불리할 수 있으며 이로 인해 법적분쟁시 패소할 경우 경영상의 손해규모도 상당할 수 있음을 예상할 수 있다.

36) 일반적으로 현장에서는 계약상대자가 공기연장신청을 별도로 하지 않고 발주처와 협의 또는 발주처에서 일방적으로 공사기간을 연장하고 이에 변경계약을 하는 경우가 많다. 따라서 이 시기에 간접비를 청구하는 행위가 쉽지 않다. 이러한 규정을 소송시 적용한 것은 문구의 해석이 얼마나 중요한 것인가를 말해주고 있다.



[표 4] 년도별 공공공사 발주 및 공사계약 일반조건 적용기준
(단위 : 억원, %)

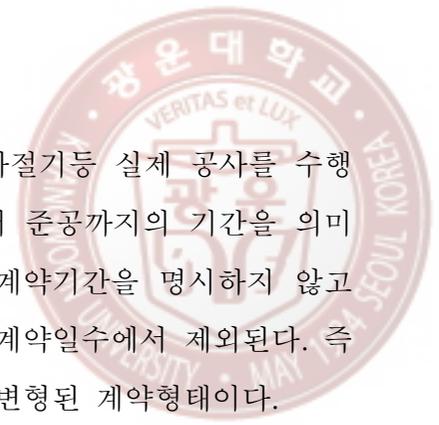
년 도	공공	증감률	비고
'05	318,255	-5.7	공사계약 일반조건상 동시청구요건 적용대상
'06	295,192	-7.2	
'07	370,887	25.6	
'08	418,488	12.8	
'09	584,875	39.8	
'10	382,368	-34.6	
'11	366,248	-4.2	
'12	340,776	-7.0	
'13	361,702	6.1	

※ 자료 : 대한건설협회 월간건설경제동향(2014년도)

제4절 장기계속공사에서 공백기간, 중복기간 및 휴지기간에 대한 간접비의 실효여부

일반적으로 장기계속공사에서 전(前)차수 종료 후 다음 차수 계약까지 상당기간의 미계약 기간이 발생하는 이를 소위 공백기간(空白期間)이라고 한다. 본 논문에서 다루고자 하는 공백기간은 다음 차수 계약에 따른 행정적 업무로 인한 일시적 공백이 아니라 발주처의 예산상의 문제, 기타 계약상대자 책임 없는 사유에 따른 미계약 기간에 대한 공백기간을 의미한다.

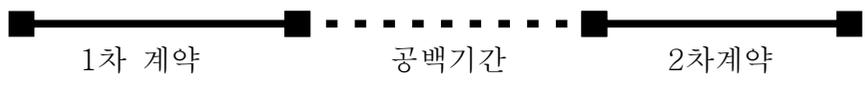
중복기간은 현재 진행 중인 차수의 계약기간이 종료하고 이후에 다음 차수 계약이 이행되는 일반적 상황이 아니라 현재 차수의 계약기간이 연장되고 연장된 기간 내 다음 차수의 계약으로 인해 공사가 착수되어 동일한 기간 내에 2건의 계약으로 인해 계약기간의 상호 중복이 발생하는 것을 의미한다.



휴지기간(休止期間)³⁷⁾은 계약기간내 동절기나 하절기등 실제 공사를 수행하지 않는 기간으로 이러한 휴지기간은 착공부터 준공까지의 기간을 의미하는 계약기간에 해당하지만, 당초 계약서상에 계약기간을 명시하지 않고 계약일수로 계약하는 경우 의도적으로 휴지기는 계약일수에서 제외된다. 즉 계약서상 계약기간과 계약일수가 일치하지 않는 변형된 계약형태이다. 상기사항에 대해 자세히 설명하면 아래와 같다.

(실선이 계약기간 점선이 미계약 기간이다.)

□ 공백기간

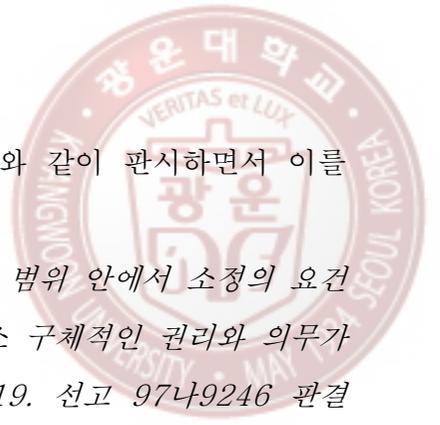


공백기간은 계약기간에 해당하지 않는다.³⁸⁾ 그러나 공백기간내에도 발주처의 지시, 문서수발, 공사수행등 계약에 준하는 행위가 지속되고 있기에 공백기간에 현장을 철수할 수 없어 인원의 변동이 사실상 거의 없으므로 현장을 유지하는 간접노무비 및 기타 경비의 변화는 없다. 이러한 공백기간은 발주처의 예산배정 지연이나 예산부족등 발주처 사유에 따른 것이 대부분이고, 특별한 사유가 없는 한 계약상대자에 의한 공백기간은 형성될 이유가 없다.

공백기간에 대한 간접비 적용여부에 대해서는 상반된 법원의 판결이 있어 이를 확인해 본다.

공백기간을 부인한 사례로 2003가합8460 공사대금³⁹⁾ 사건에서, 공백기간에 대해서도 총공사계약이 체결되는 것이고 원고는 이 기간 중에도 공사를 진행할 의무가 있으며 따라서 공백기간 중에 소요된 공사비용을 지급받을

37) 휴지기간을 계약서에 명시하는 한국도로공사의 사례이다. 최초계약시 공사기간은 명시하지 않고 공사일수로 산정하므로 계약서상 실제적인 준공기한은 없다.
 38) 단순히 계약서를 기준으로 한 해석이며 공백기간에 대한 간접비의 인용여부에 따라 넓은 의미에서 계약기간에 포함여부를 판단할 수 있을 것이다.
 39) 칠성전기공업(주)가 한국수자원공사를 상대로 제기한 간접비 사건이다.



권리가 있다는 원고의 주장에 대해 법원은 아래와 같이 판시하면서 이를 기각한 바 있다.

『 장기계속공사계약의 경우 당해 연도의 예산의 범위 안에서 소정의 요건과 절차에 따른 연차별 계약이 체결되어야 비로소 구체적인 권리와 의무가 발생한다고 할 것이다(부산고등법원 1998. 6. 19. 선고 97나9246 판결 참조). 그런데 공백기간 중에 소요된 공기연장비용의 지급을 구하는 원고의 청구는 연차별 계약 사이의 공백기간에 대하여도 공사를 진행하여야 할 의무와 그에 따른 비용을 지급받을 권리가 있음을 전제로 한다고 할 것이어서, 이러한 권리의무가 인정되지 않는 이상 공사비용에 소요된 비용에 대하여 살펴볼 필요없이 이유없다고 할 것이다.』

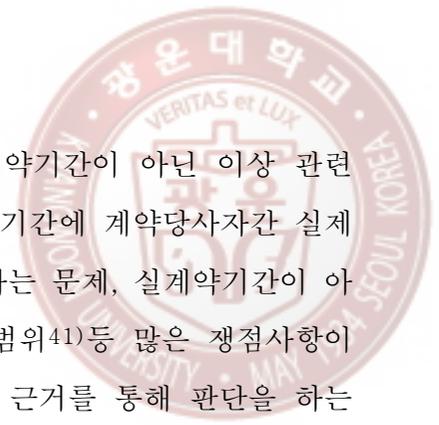
이 판결에서도 공백기간은 총공사기간에는 포함되지만 실효적인 차수계약에 해당하지 않아 계약적 권리가 인정되지 않는다는 것이다.

이와는 반대로 공백기간을 인정한 사례로 2008나35748사건⁴⁰⁾에서 고등법원은 차수간 285일에 해당하는 공백기간에 대해 총체계약을 이행하기 위해 현장의 유지관리를 위해 필수적인 인원을 배치한 것이 인정되고 공백기간도 본 공사를 위한 공사기간에 포함된다고 명시하여 이를 인정하였다.

이와 같이 상반된 법원의 판결이 있지만 중요한 것은 계약당사자로서 공백기간에도 현실적으로 현장을 철수할 수 없는 이상 공백기간 중에도 간접비가 발생하여 지속적인 투입에 따른 손해가 발생하므로 발주처와의 분쟁의 대상이 된다. 실제로 현재 간접비 소송중인 일부 사건의 경우 공백기간을 포함한 전체 공사기간 연장을 다루고 있어 총공사기간을 인정하는 추세를 볼 때 법원의 또 다른 판결결과가 나올지 여부가 주목된다.

공백기간에 대한 간접비 대상의 핵심은 공백기간은 총괄계약기간에는 포함

40) 한국케도공영(주)이 한국철도시설공단을 상대로 제기한 간접비 사건으로 공백기간 및 공사정지기간에 대해서도 간접비를 인정하였다.



될 수 있어도 엄밀히 차수계약서상 포섭되는 계약기간이 아닌 이상 관련 계약규정이 적용될 여지가 있느냐의 문제와 공백기간에 계약당사자간 실제로 계약에 준하는 행위가 있었는가와 이를 증명하는 문제, 실제계약기간이 아닌 공백기간에 대해서 발생한 실비에 대한 인정범위⁴¹⁾등 많은 쟁점사항이 숨어 있으며 이러한 사항에 대해 법원이 어떠한 근거를 통해 판단을 하는지의 여부라고 할 수 있겠다.

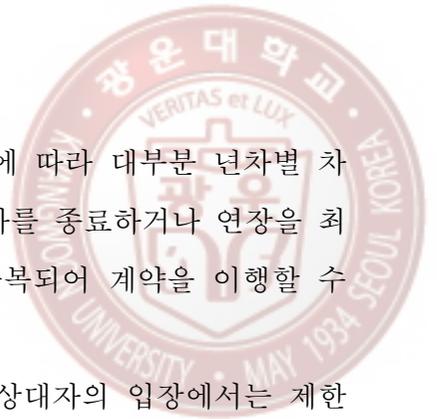
그러나 분명한 사실은 장기간의 장기계속공사의 성격상 각 차수별 미계약 기간에 해당하는 공백기간은 생각보다 상당하고 계약상대자의 의도와 관계 없이 공백기간이 발생하고 이는 대부분 예산 및 행정상의 문제로 귀결되는 발주처의 귀책사항이라는 사실이다. 따라서 공백기간도 총공사기간에 포함됨은 물론, 현실적으로도 계약기간에 준하는 업무가 진행되고 있으며 현장 관리상 현장직원의 철수가 사실상 불가하여 여전히 간접비는 발생될 수밖에 없다는 것이다.

□ 중복기간



각 차수가 독립적 계약건이므로 중복기간이 1차계약 기간과 중복되었다 하더라도 2차계약임이 분명하다. 따라서 1차계약 기간이 연장된 경우 연장된 기간중 2차계약 기간이 제외된 기간이 곧 간접비 대상의 공사기간이 될 것이다. 간접비는 1차계약과 2차계약이 서로 중복되어 투입될 사항이 아니고 중복기간은 1차공사의 연장기간 이전에 이미 2차 계약기간임은 분명하다. 발주처에서는 1차계약 연장기간 시점에 2차계약을 통해 중복기간에 대한

41) 서울지방법원 2014년 12월 10일 2012가합 102778 사건에서도 법원은 공백기간의 간접비는 인정하고 있지만 공사가 진행되는 계약기간과는 달리 최소의 인원을 적용하여 차등 적용한 바 있다.

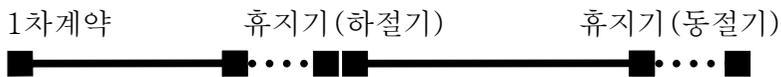


간접비의 여지를 없앨 수 있다.(실제로 예산배정에 따라 대부분 년차별 차수계약이 시점에 이루어지지만, 총공사기간내 공사를 종료하거나 연장을 최소화하기 위해서는 실제 이와 같이 각 차수가 중복되어 계약을 이행할 수 밖에 없는 것이다.)

그러나 이러한 중복 차수계약은 실제적으로 계약상대자의 입장에서는 제한된 관리능력으로 동일한 기간에 더 많은 예산을 소화해야 하는 문제가 있어 공사관리상 상당히 불리할 여지가 있고 추가적인 전체공사연장기간을 확보하지 않은 상태에서 과도한 예산을 소화해야 하는 차수의 중복계약은 자칫 지체상금을 유발할 수 있으므로 계약상대자 입장에서는 불리한 계약이라고 할 수 있다.

□ 휴지기간

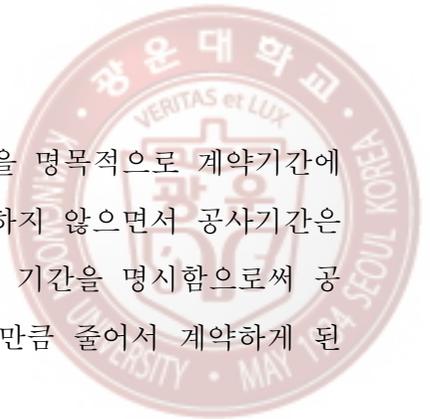
(실선 + 점선 = 계약기간 = 공사기간⁴²⁾, 점선 ≡ 계약일수, 실선 = 계약일수)



휴지기의 본래 성격은 콘크리트 공사등 일부공종등의 외부온도에 따른 품질저하를 방지하기 위한 동절기의 잠정적인 공사중지⁴³⁾등을 의미한다. 그러나 실제 이러한 휴지기간의 본래 취지와 달리 발주처에서는 예산확보의 지연이나 부족으로 최초 계약한 공사기간내 공사를 완성할 수 없어 휴지기라는 명분으로 계약기간에 휴지기간을 제외함으로써 자연스럽게 계약기간이 연장되는 것이다. 휴지기간이 문제가 되는 것은 최초의 계약 당시 계약기간에 대해 착수와 종료시점이 명시된 기간으로 계약하지 아니하고 착수

42) 계약서상은 계약기간이라고 명시되어 있지만 실상 공사기간일 뿐이다. 향후 법원에서 이를 어떻게 판단하는지는 주목해야 할 사항이다.

43) 동절기의 공사중지에 해당하는 휴지기는 공사의 효율과 품질제고를 위한 일시적인 기간으로 엄밀한 의미에서 간접비 대상에 포함될 수 있겠으나 본 연구에서 휴지기는 상당히 장기간에 해당하는 휴지기를 의미한다.



후 00일 등의 일수로 계약을 함으로써 휴지기간을 명목적으로 계약기간에서 제외할 수 있는 것이다. 즉 총 공사일수는 변하지 않으면서 공사기간은 연장되는 것을 의미한다. 차수별 계약시는 휴지기 기간을 명시함으로써 공사기한의 변경이 없으나 계약기간은 휴지기 기간만큼 줄어서 계약하게 된다.

아래는 이와 같은 계약서의 일부 내용이다. 계약기간은 약 1년이지만 실제 계약일수는 120일에 불과하며 약관상 휴지기에 대한 언급이 되어 있는 것을 알 수 있다.

다.계약기간	금 차	당 초	2009-01-02 ~ 2009-12-21 (120 일)
		변 경	2009-01-02 ~ 2009-12-21 (120 일)
라.대 가지 급 방법	변경없음		
마.기 타 변 경 사 항	총공사기간:1,500일 총노무비:51,831,572,218 단,2009년 2.1~4.30, 7.1~11.21은 휴지기인 계약기간에서 제외함. 휴지기간중 계약상대자는 추가 비용을 청구하지 않으며, 사전 공사현장 재난대비 및 현장정리에 철저를 기		

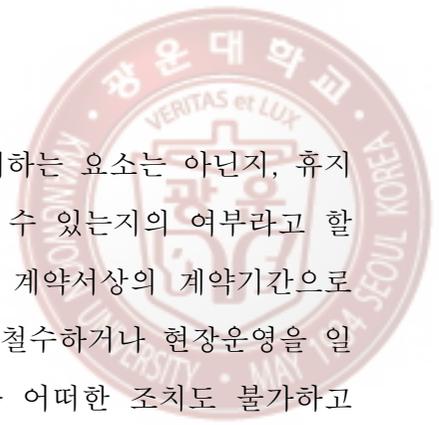
[그림 2. 계약서 사본 일부]

약 1년에 상당하는 계약기간에 대해 실제 계약일수가 120일이면 약 245일이 계약일수에 포함되지 않는 미계약기간이라면 과연 이것인 품질제고를 위한 온전한 의미의 휴지기라고 볼 수 있을까?

휴지기간은 계약당사자간 계약행위를 전제하지 않는 공백기간과는 그 성격을 달리 한다. 휴지기간은 계약기간에 포함되나 계약일수에는 포함되지 않는 것이며⁴⁴⁾ 계약시 ‘휴지기간에 대한 추가비용을 청구하지 않으며’ 라는 언급을 명시하여 (상기 계약서상 하단의 기타변경사항)⁴⁵⁾향후 발생할 수 있는 간접비 청구요건을 계약서상 배제하였다.

휴지기의 쟁점사항은 이러한 계약적 내용이 어느 정도의 효력을 발휘할 수

44) 계약기간과 계약일수는 동일한 개념이 아니며 계약문서로서 계약적 공기의 기준은 계약일수이다.
 45) 해당 사항은 약관이라고 볼 수 있으며 이러한 약관내용이 약관규제법상 위배되는지 여부도 상당히 중요한 사항이고 이는 간접비 반영여부에 따른 법원의 판결에 따라 달라 질 수 있다고 할 수 있다.



있는지, 법규에 명시된 계약상대자의 이익을 침해하는 요소는 아닌지, 휴지기간을 계약상대자가 진심으로 합의하였다고 볼 수 있는지의 여부라고 할 수 있겠다. 그러나 휴지기간은 공백기간과 달리 계약서상의 계약기간으로 표시되며 따라서 계약상대자 입장에서는 직원을 철수하거나 현장운영을 일시적으로 중지하는 등의 간접비를 줄일 수 있는 어떠한 조치도 불가하고 그렇게 할 수 있는 법적 명분이 없어 계약적 내용에 포함되지 않는 공백기간보다 더 까다롭고 교묘하여 계약상대자에게는 가장 불평등한 계약방식이라고 볼 수 있는 것이다.

최근 공정거래위원회에서는 휴지기에 대해서 법률상 근거 없는 부당거래조 건임을 이유로 공공기관에 과징금을 부과한 사례⁴⁶⁾가 있다. 공정위에서도 휴지기기간중 발생하는 현장유지의 의무를 부과하면서 비용을 청구할 수 없도록 명시한 휴지기간은 명백한 계약상대자의 이익을 침해하는 것으로 판단하고 있는 것이다.

아직 휴지기에 대해서는 어떠한 판례도 없거니와 이를 대상으로 본격적인 법적 소송이 진행되고 있는 사건은 없으나 향후 상당한 규모로 법적분쟁이 제기될 것으로 예상된다.

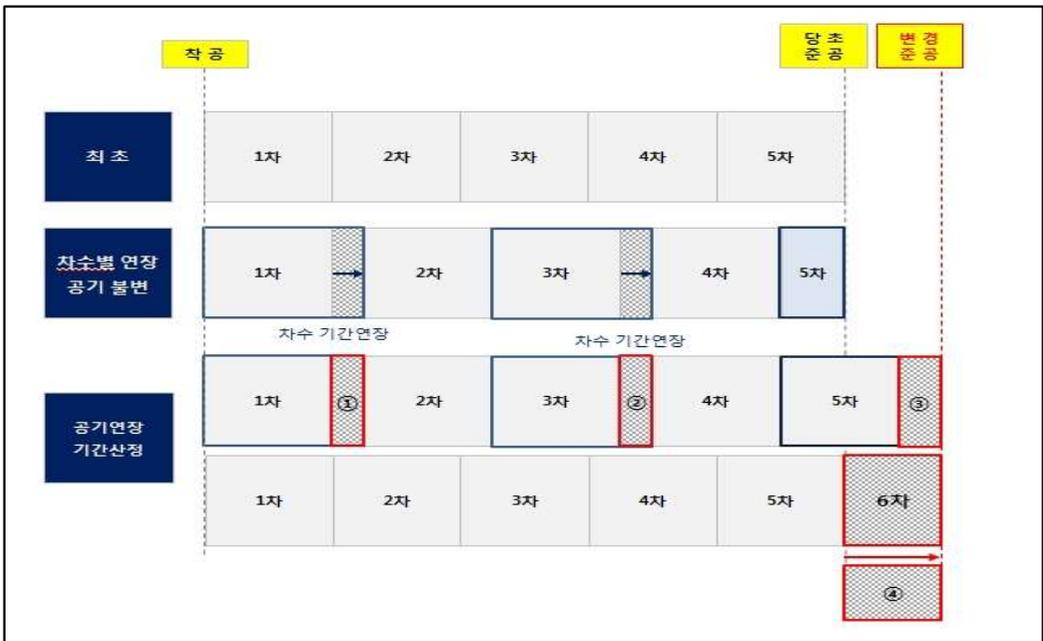
제5절 장기계속공사에서 간접비 대상 공기연장기간의 산정

장기계속공사의 차수계약은 예산의 배정과 관계가 있어 실제 몇차까지 계약이 되는지 입찰이나 최초 계약시에도 알 수 없다. 전술에서 언급한 차수 계약기간중에 중복으로 타차수가 계약되는 경우도 있으나 일반적인 장기계속공사는 1년 단위로 예산이 배정되므로 1년 단위로 형성되는 것이 일반적이라 하겠다.

이러한 장기계속공사에서의 공기연장의 개요를 보면 아래의 [그림 3]과 같다. 두 번째 그림은 전체 공기불변의 경우로 개별 차수공사가 공기연장⁴⁷⁾

46) 공정위는 2009년부터 휴지기를 적용한 한국도로공사에 19억원의 과징금을 부과하였다.

이 발생했어도 이러한 공기연장이 전체적인 공기에 영향을 주지 않아 총공사기간은 변동이 없는 것은 경우이다. 사실 이와 같은 사례는 실무에서 거의 존재하지 않으며 따라서 분쟁대상의 여부도 불분명하다 볼 수 있다. 전체공기가 불변할 경우 각 차수의 공기연장만으로 간접비 청구가 인용될 사안인지의 여부는 확실치 않다. 현재까지 이와 같은 사유로 인한 분쟁사례는 없다고 봐야 할 것이다.

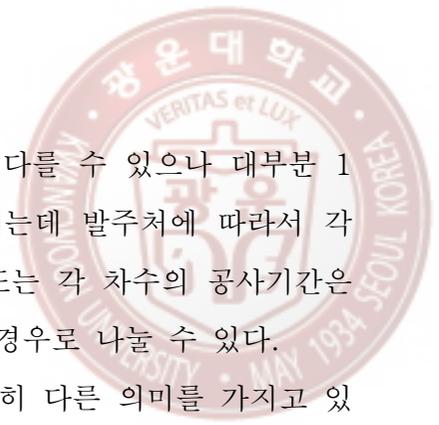


[그림 3 공기연장 유형도]

세 번째 그림은 최초의 총공사기한이 연장되는 경우로 일반적인 공기연장 분쟁은 이와 같은 유형을 가지고 있다.

이러한 유형에도 크게 장기계속공사의 특성상 크게 2가지로 분류할 수 있

47) 차수공사의 독립성을 감안할 때 개별차수의 공기연장에 대해서도 당연히 간접비 청구대상이 될 것이고 공사계약 일반조건상에도 간접비의 청구는 차수별 준공대가 수령전으로 명시하고 있다는 것은 이를 뒷받침 한다고 볼 수 있다.



다. 장기계속공사의 경우는 예산의 성격에 따라 다를 수 있으나 대부분 1년 주기의 회계연도를 기준으로 계약을 하게 되는데 발주처에 따라서 각 차수공사의 공사기간이 연장되는 경우가 있고, 또는 각 차수의 공사기간은 큰 변경이 없는 가운데 추가로 차수가 발생하는 경우로 나눌 수 있다.

이러한 두가지 유형은 사실상 계약법적으로 상당히 다른 의미를 가지고 있으며 실제 후술하게 될 서울지하철 및 동해남부선의 경우 거의 상반된 판례로 이를 입증하였다.

이에 대한 법리적 사항은 별도로 다루기로 하고 일단 총공사기한을 초과하여 전체공기가 연장된 것으로 우선 각 차수별 연장에 대해 설명하고자 한다.

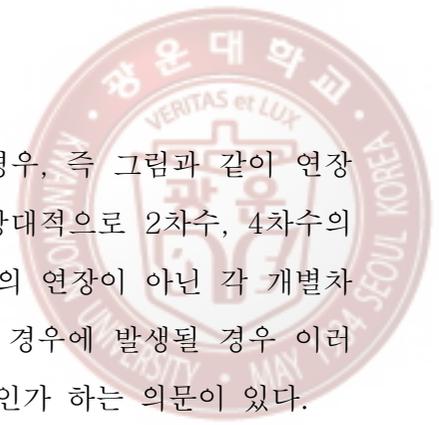
각 차수별로 연장된 경우 별도의 공백기간이 없이 이후 연속선상으로 다음 차수가 계약된다면 각 차수의 연장기간과 총공사연장기간은 동일할 수 있으나 이는 예산집행여부에 따라서 반드시 각차수 연장의 합이 총공사 연장기간과 일치한다고는 볼 수 없다.⁴⁸⁾

그렇다면 장기계속공사에서 공기연장산정은 어떻게 해야 할까?

각 차수의 연장기간의 합(①+②+③)이 되는지 아니면 당초 준공기한을 기준으로 한 총공사기간의 연장(④)인지 애매한 부분이 있다.

공사계약 일반조건 제26조(계약기간의 연장) 제5항에서도 ‘공기연장에 따른 계약금액 조정신청은 준공대가(장기계속계약의 경우각 차수별 준공대가)수령전까지’로 명시하고 있음을 볼 때 각 차수의 공기연장에 대한 채권은 차수별에 해당하는 것을 분명히 하였다. 이는 곧 공기연장의 간접비 대상은 각 차수의 연장기간의 합(①+②+③)으로 해석할 수 있기 때문이다. 그렇다면 두 번째 그림과 같이 전체공기가 불변하더라도 차수별 공기연장이 되는 경우도 간접비 청구가 가능하다고 볼 수는 있을 것이다. 규정에 입각한다면 이러한 해석은 가능할 수 있겠으나, 각 차수의 연장기간의 합

48) 편의상 그림은 ①+②+③과 ④가 동일한 것으로 나타냈다.



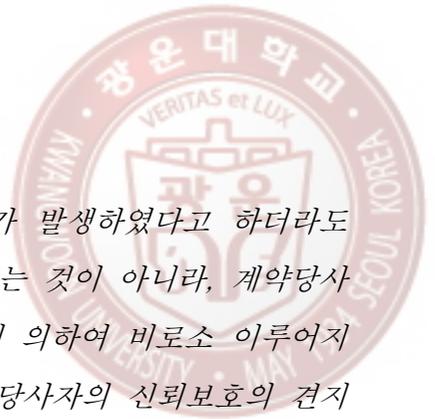
(①+②+③)이 총공사기간의 연장(④)보다 클 경우, 즉 그림과 같이 연장되는 1차수, 3차수, 5차수의 연장기간이 길고 상대적으로 2차수, 4차수의 계약기간이 줄어든 경우에 해당한다. 총공사기간의 연장이 아닌 각 개별차수에 대한 공기연장부분만으로 간접비를 판단할 경우에 발생될 경우 이러한 간접비청구에 대한 해석이 합리적이고 상식적인가 하는 의문이 있다.

이와 관련하여 최근 동해남부선 간접비 사건의 하급심⁴⁹⁾사건에서 차수별 공기연장의 청구를 우선해야 한다는 판결이 있어 내용을 소개한다.

『장기계속공사계약에 있어서 공사기간의 연장으로 인한 수급인의 간접비 청구가 가능한지 여부는 도급인이 우월적 지위를 이용하여 상대방의 조정 신청을 방해하는 등의 특별한 사정이 없는 한, 총괄계약이 아니라 각 차수별 계약을 기준으로 판단하여야 하고, 각 차수별 계약의 공사기간 연장에 따른 간접비 청구와 별도로 총괄계약의 공사기간 연장에 따른 간접비 청구는 허용되지 않는다고 봄이 타당하다. 장기계속계약은공사비 예산이 세출예산으로써 1년 단위로 편성되기 때문에 연차별로 계약을 체결하고 총 공사금액을 부기되는 형식으로 체결되므로, 계속비계약과는 달리 각 연차별(차수별) 계약의 독립성을 강하게 인정하여야 할 필요성이 크다.

발주처가 차수별 계약의 공사기간 연장뿐만 아니라 총괄계약의 공사기간 연장에 따른 계약금액 조정의무까지 부담하도록 할 경우 수급업체들은 총괄계약의 공사기간 연장 이전에는 자신들이 부담하였던 차수별 계약 사이의 공백기 동안에 발생하는 간접비용을 총괄계약의 공사기간이 연장되었다는 이유만으로 발주처로부터 전부 지급받을 수 있는 부당한 결과를 초래할 수도 있다.

49) 서울중앙지방법원 2014년 11월 28일 선고 2012가합 80465 동해남부선 철도공사의 간접비 사건으로 서울지하철 7호선과 더불어 국내 대형업체인 현대건설, 삼성건설, SK건설이 연합하여 공동 원고로 참여하였고, 피고는 한국철도공단으로 청구금액도 229억원이었던 사건이었으나, 대부분 청구금액이 기각되었다.



-중략-

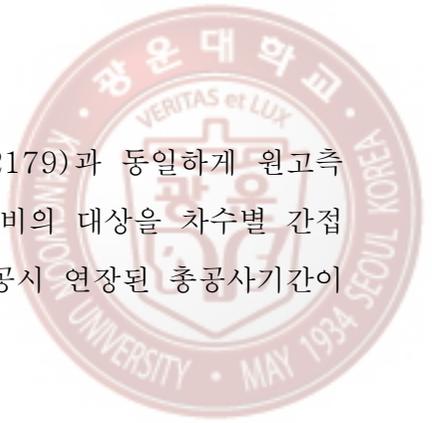
공사기간 연장으로 인한 계약금액의 조정 사유가 발생하였다고 하더라도 그 자체로 계약금액 조정이 자동적으로 이루어지는 것이 아니라, 계약당사자의 상대방에 대한 적법한 계약금액 조정신청에 의하여 비로소 이루어지고, 적어도 확정적으로 지급을 마친 기성대가는 당사자의 신뢰보호의 견지에서 계약금액조정의 대상이 되지 아니하는 점(대법원 2006. 9.14. 선고 2004다28825 판결 참조) 등을 종합하여 보면, 계약상대자는 늦어도 각 차수별 준공대가의 지급이 이루어지기 전에 공사기간의 연장 등 계약내용 변경으로 인한 계약금액 조정신청을 마쳐야 한다고 봄이 타당하다.

-중략-

살피건대, 위 기초사실에 의하면, 이 사건 각 도급계약의 각차수별 계약 중 공사기간의 연장이 있는 경우는, ① 1공구 도급계약 중 '6차수 계약', ② 2공구 중 '4차수계약', ③ 3공구 도급계약 중 '3, 4, 7차수 계약', ④ 9공구 도급계약 중 '4, 5, 10차수 계약'에 한정되므로, 이 사건 각 도급계약 중 공사대금의 변동이 있을 뿐 공사기간이 연장되지 않은 위 각 차수별 계약을 제외한 원고들의 나머지 해당 각 차수별 계약기간의 연장에 따른 간접비 청구는 인정될 여지가 없다.』

이 사건에서도 원고측에서는 총공사기간의 연장을 주장하였으나 재판부에서는 이를 받아들이지 않고 차수별 연장기간만 인정하였고 따라서 각 차수 준공대금 수령전에 청구하지 않은 간접비에 대해서는 인정하지 않았다. 그렇다면 적기에 각 차수 연장기간 간접비의 법적 흠결없이 청구하였다면 설령 각 차수의 연장기간의 합(①+②+③)이 총공사기간의 연장(④)보다 크더라도 이를 우선시 할 수 있다는 논리다.

이와 달리 최근 서울지하철 7호선 간접비 사건에서는 항소심(사건번호



2013나 2020067)에서도 1심 판결(2012가합22179)과 동일하게 원고측의 청구취지 대부분을 인용하면서 공기연장 간접비의 대상을 차수별 간접비 청구여부와 관계없이 최초 계약기간 대비 준공시 연장된 총공사기간이 간접비 청구 대상 기간임을 명확히 하였다.

하급심 판결문의 주요내용은 다음과 같다.

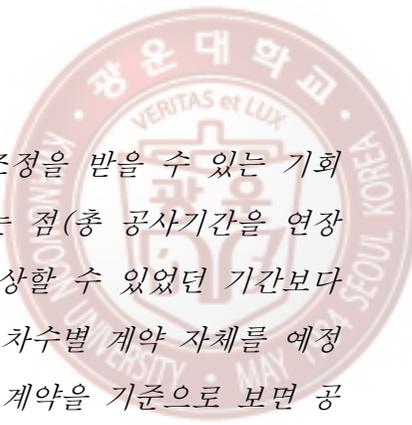
『총괄계약에서 총공사금액은 총공사기간 동안의 간접공사비등을 포함한 전체 공사비인바, 차수별계약의 공사기간이 증감되더라도 총공사기간내에 공사를 완료한 경우에는 차수별계약에서 연장된 공사기간에 대해서는 계약금액조정사유에 해당되지 않는다.

장기계속공사계약에서 통상 물가변동, 설계변경으로 인한 계약금액의 조정은 차수별계약금액 변경에 수반하여 총공사금액이 변경 될 것이지만 예산 부족등을 이유로 총공사기간이 연장되는 경우는 차수계약이 늘어나는 형태로서 차수별 계약내에서 공사기간의 연장과 별개로 계약금액의 조정이 되어야하고, 이는 공사가 중단되었는지와 관련이 없으므로, 공사의 중단 없이 차수별 계약이 체결되고 그에 따라 공사가 진행되었다고 하더라도 연장된 공사기간에 대하여 공사금액 조정을 할 수 있으며... -중 략-

상급심인 고등법원의 판결도 하급심과 큰 틀을 같이 하는데 이는 아래와 같다.

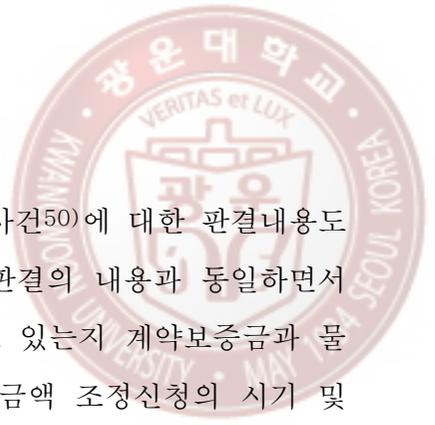
『총괄계약도 전체 공사계약에 관하여 당사자 사이의 합의에 따라 총 공사대금 및 공사기간 등을 정하는 독립성을 가지는 계약인 점, -중 략-

당초 총 공사준공일 무렵의 각 공구별 차수별 계약의 공사기간이 1회 연장된 바 있으나, 이는 각 차수별 계약 고유의 사유가 아니라 총 공사기간에 그 원인이 있는 것으로 보이는 점, 피고측의 주장과 같이 총괄계약만에 대해서 별도로 계약금액 조정신청을 하는 것이 불가능하다고 볼 경우, 계약상



대자는 총 공사기간의 연장에 따른 계약금액의 조정을 받을 수 있는 기회 자체를 박탈당하게 되는 결과가 발생할 수도 있는 점(총 공사기간을 연장하는 변경계약을 체결하였지만 반영하여 원래 예상할 수 있었던 기간보다 긴 기간을 공사기간으로 하여 계약을 체결하거나 차수별 계약 자체를 예정된 숫자보다 추가해서 체결하는 경우에는 차수별 계약을 기준으로 보면 공사기간 연장이라는 개념이 성립할 수 없는 바, 이러한 경우에도 차수별 계약에 대해서만 계약금액 조정신청이 가능하고 총괄계약에 대해서는 별도로 계약금액 조정신청이 불가능하다고 하면 공사기간이 연장되었음이 분명함에도 그에 대한 계약금액 조정을 받을 수 없는 결과가 된다. 이 시건의 경우도 위와 같이 각 차수별 계약의 공사기간이 1회만 변경되고 그 이후의 차수별 계약은 공사기간의 연장이 없었다), 피고측은 위 주장의 근거로 계약금액 조정신청은 각 차수별 준공대가 수령 전까지 하여야 한다는 취지의 2006. 5. 25 개정 공사계약일반조건 제20조 9항도 들고 있으나, 이는 각 차수별 계약에서 공사기간이 연장되었음을 이유로 그 기간동안 추가 지출한 간접공사비를 구하는 이 사건에도 그대로 적용될 수 있을지는 의문이고, 그에 따른다 하더라도 원도들의 계약금액 조정신청은 앞서 본 바와 같이 총 공사기간을 연장하는 계약을 체결할 무렵 이루어졌고 이는 당시 진행되던 차수별 계약의 대가를 수령하기 전인 것으로 보이는 점 등을 종합해 보면, 총괄계약에 대해서 독자적인 계약금액 조정신청은 불가능하다는 전제하에 계약금액 조정신청의 적법 여부를 각 차수별 계약을 기준으로 판단하여야 한다는 취지의 피고측 위 주장은 받아들일 수 없다.』

위 판결문에 따르면, 간접비 적용시점은 최초 총괄계약시 공사기한을 기준으로 연장된 기간이고 간접비에 대한 판단은 최초의 총공사기간이 연장여부이지 개별 차수의 공기연장기간은 아니며, 이를 달리 표현하면 개별차수의 공기가 연장되었더라도 전체계약기간이 변동이 없다면 공기연장에 따른

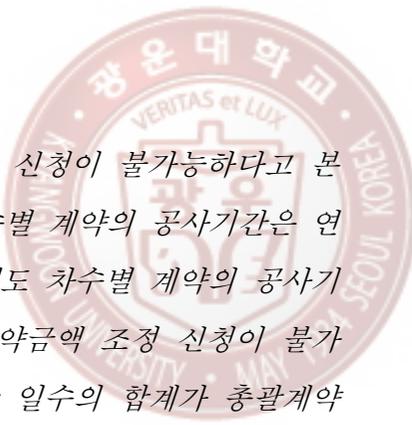


간접비는 성립하지 않는다는 의미이다.

가장 최근의 하급심 판결인 2012가합 102778 사건⁵⁰⁾에 대한 판결내용도의 하급심 법원판결 내용도 서울지하철 7호선 판결의 내용과 동일하면서 왜 총괄계약이 차수계약과 함께 구속력을 가지고 있는지 계약보증금과 물가변동 조정의 사례를 통해 밝히고 아울러 계약금액 조정신청의 시기 및 소멸시효 산정 기준의 시기는 각 차수별 공기연장기간 종료시점이 아니라 최초의 총괄계약의 공사기한임을 밝혀 총괄계약의 의미를 더욱 구체화 시켰다.

『 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제69조 제2항은 “장기 계속공사는 낙찰 등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위 안에서 제1차 공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차 공사이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위 안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.” 라고 규정하고 있고, 같은 시행령 제50조 제3항은 장기계속계약에 있어서 제1차 계약 체결 시 부기한 총공사금액의 100분의 10 이상을 계약보증금으로 납부하게 하면서 연차별 계약이 완료된 때에는 당초의 계약보증금 중 이행이 완료된 연차별 계약금액의 100분의 10을 반환하도록 하고 있으며, 같은 시행령 제64조 제1항은 물가변동으로 인한 계약금액 조정과 관련하여 일정한 요건이 충족되는 경우, “계약금액(장기계속공사 등의 경우에는 제1차 계약 체결 시 부기한 총공사 등의 금액을 말한다.)” 을 조정한다고 규정하고 있고, 공사기간 등 계약내용 변경에 의한 계약금액 조정에 관한 규정은 위 물가변동으로 인한 약금액 조정에 관한 규정과 같은 장에 위치해 있다.

50) 골포천 방수로 건설사업 공사로 1공구 현대건설 및 2공구 GS건설이 발주처인 한국수자원공사를 상대로 소송을 제기한 사건이다.

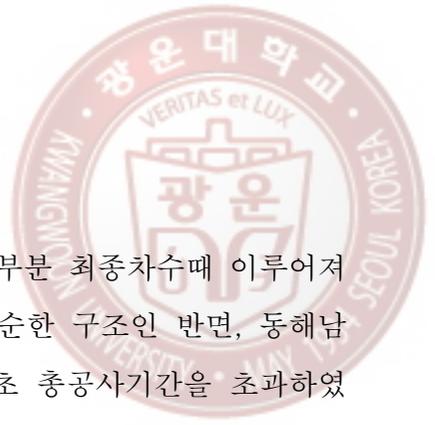


또한 총괄계약에 대하여만 별도로 계약금액 조정 신청이 불가능하다고 본다면, 총괄계약의 총공사기간이 연장되었지만 차수별 계약의 공사기간은 연장되지 않은 경우에는 총공사기간이 연장되었음에도 차수별 계약의 공사기간이 연장되지 않았다는 이유로 계약상대자의 계약금액 조정 신청이 불가능하게 되고, 각 차수별 계약에서의 공사기간연장 일수의 합계가 총괄계약에서의 공사기간 연장 일수보다 적은 경우에는 각 차수별계약에서의 공사기간 연장 일수의 합계를 초과하는 총공사기간의 연장 일수에 대하여는 계약금액 조정 신청을 할 수 없게 된다는 결론에 이르게 되어 불합리하다. 위 관련 규정 및 장기계속계약의 특성 등을 종합하면, 조달청이 공사에 관하여 총공사기간, 총공사예산액을 정하여 입찰을 실시하면 입찰참가자들이 총공사기간 안에 공사가 완료될 것을 전제로 입찰금액을 정하여 입찰에 참가하고, 낙찰자로 선정되면 총공사기간, 총공사금액을 부기한 1차 계약 및 총괄계약을 체결하고, 2차 계약부터는 회계연도마다 부기된 총공사금액에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위에서 계약을 체결하는바, 총공사기간 및 총공사대금에 관하여 체결된 총괄계약은 계약당사자 사이에 구속력이 있고, 차수별 계약은 총괄계약에 구속되어 각 회계연도 예산의 범위 안에서 이행할 공사에 관하여 계약이 체결된다고 할 것이다.

이와 같이 장기계속계약에서는 차수별 계약과 총괄계약이 각각 병존하는 독립된 계약으로서 계약당사자에 대하여 구속력을 갖는다고 봄이 타당하고,

- 중 략 -

각 차수별 계약의 공사기간이 연장되는 경우에는 각 차수별 계약의 최종 준공대가 수령 전에, 총괄계약의 총공사기간이 연장되는 경우에는 총괄계약의 최종 준공대가 수령 전에 각각 적법한 계약금액 조정 신청이 이루어져야 하며, 소멸시효의 기산점에 관하여는 각 차수별 계약이 연장된 경우의 공사대금에 대하여는 각 차수별 계약의 준공시점을, 총괄계약이 연장되는 경우의 공사대금에 대하여는 총괄계약의 준공시점을 각 소멸시효의 기산점



으로 보아야 한다.』

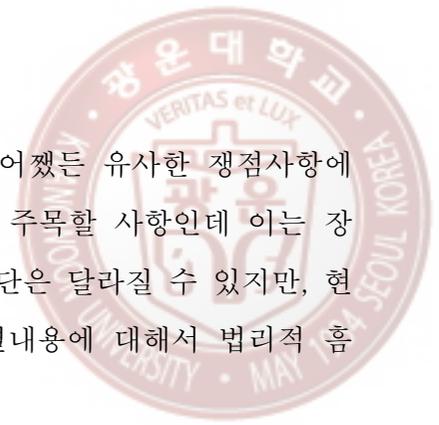
서울지하철 7호선은 전체총공사의 연장기간이 대부분 최종차수때 이루어져 최종차수에 한해 간접비를 청구하였던 비교적 단순한 구조인 반면, 동해남부선은 각 차수의 공사기간의 연장으로 인해 당초 총공사기간을 초과하였고 차수별 공백기간도 존재하는등 비교적 복잡한 사한이 혼합되어 있어서 두 사건을 동일선상에 놓고 비교하는데 있어서는 좀 더 고민이 필요해 보인다.

그러나 간접비 대상기간에 대해 총공사기간을 적용하지 않고 차수별 계약건에 대한 연장여부만으로 판단한다면 판결문에서 지적했듯이 계약상대자는 간접비 청구권이 박탈될 수 있다는 것이 중요하다. 또한 이러한 사항을 발주처에서 악용할 경우 결국 차수별 공사기간 연장이 필요한 경우 공사기간을 연장하지 아니하고 예산을 조정하고 대신 차수를 늘려서 계약할 수 있으며 이는 결국 계약상대자의 청구권 박탈로 이어질 수 있다는 점에서 심각한 문제를 찾을 수 있는 것이다.

[그림 4 차수공사와 청구권 여부]



쉽게 말하면 총공사기간이 아무리 연장되어도 예산을 최소화하여 각 차수 계약이 수차례, 수십차례 별건으로 계약하면 동해남부선의 판결대로라면 계



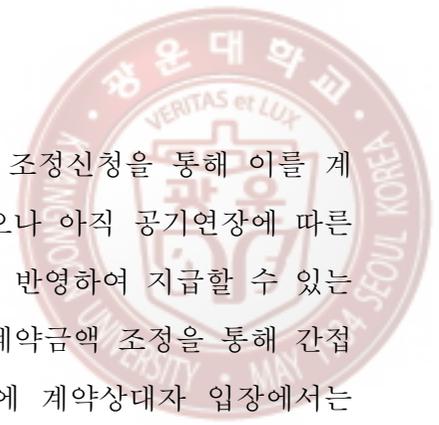
약상대자의 청구자체가 성립하지 않는 것이다. 어쨌든 유사한 쟁점사항에 대해 법원에서 서로 다른 판결을 내린 사실만은 주목할 사항인데 이는 장기계속공사를 어떠한 관점에서 보느냐에 따라 판단은 달라질 수 있지만, 현재의 법규범위내에서 이러한 상반된 법원의 판결내용에 대해서 법리적 흠결이 있다고 볼 수 만은 없다고 본다.

그러나 여타의 사정을 고려하더라도 장기계속공사가 예산과 병행하여 차수별 계약이 진행되는 것이고 계약상대자가 장기계속공사의 특성을 이해한다고 하더라도, 발주기관이 제시한 총공사기간외에 추가로 연장되는 것까지 감안하여 공사비를 산정하여 입찰해야 할 의무는 없다. 총괄계약의 공사기간 연장과 관계없이 각 차수별 계약시 연장에 국한하여 계약상대자가 간접비 청구를 할 수 있다면 만약 예산과 관계없이 차수계약이 무한히 증가한다면 각 차수계약에 대한 공기연장은 발현되지 않을 수 있고 따라서 계약상대자는 간접비에 대한 계약금액 조정신청의 기회를 박탈되는 논리로 귀결되므로 이는 계약상대자의 이익을 심각하게 초래하는 결과라고 밖에 볼 수 없다.

이러한 상반된 판결을 보더라도 간접비 소송에 있어서 간접비 산정의 대상이 되는 유효성 있는 공기연장기간을 어떻게 판단해야 하는지에 대한 문제로 이는 좀 더 두루 살피어 다루어야 할 사항임을 말해주고 있는 것이다. 여기서 각 차수별 공기연장분에 대해 각 차수별 준공대가 수령전에 각기 청구하였다고 하더라도 일반적으로 소송을 제기하는 시기는 여러사정을 감안하여 최종 준공이후가 대부분인데 이러한 경우 소송시점을 기준으로 3년이 도과된 차수에 대한 간접비에 대해서는 소멸시효의 문제가 필연적으로 발생하게 된다.

제6절 간접비 채권의 소멸시효

공기연장에 따른 간접비에 대해 소멸시효를 언급해야 하는 이유는 공공공



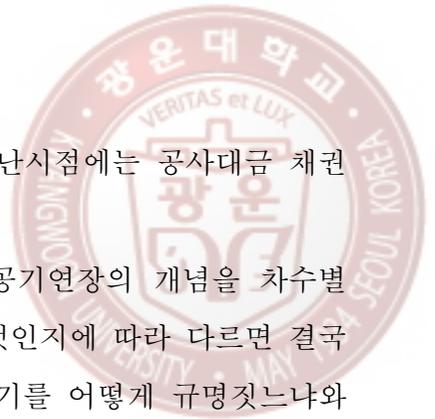
사에서 간접비는 계약법과 계약규정상 계약금액 조정신청을 통해 이를 계약담당자가 계약상대자에게 지급하도록 되어 있으나 아직 공기연장에 따른 간접비에 대해 아직 총사업비지침상 이를 예산에 반영하여 지급할 수 있는 근거가 없기에 예산의 문제로 인해 정상적으로 계약금액 조정을 통해 간접비를 지급하는 것이 현실적으로 불가하기 때문에 계약상대자 입장에서는 부득이 소송이나 중재등의 법적 방법을 통해서만 이를 해결할 수 있다. 그러나 현장운영상 발주처와의 마찰을 최소화하기 위해서 이러한 법적수단의 시점이 최소한 최종 준공시점 이후로 지연될 수 밖에 없기 때문에 결국 소송의 적기를 놓쳐 소멸시효여부가 관건이 되는 상황에 이르게 된다.

현실적으로 간접비의 경우 법적 수단을 통해 해결해야 하는 채권이고 공공공사의 경우 상당한 공사기간이 소요되며 장기계속공사에 따른 독립적 계약으로 인해 소멸시효 여부를 반드시 따져 봐야 할 사항이다.

계속비 공사의 경우 최초 계약기간의 준공일 이후부터 공기연장된 기간으로 산정하면 공사대금 채권 소멸시효가 3년이므로 3년 이상의 공사기간이 연장되지 않는 한 소멸시효에 대한 분쟁이 발생할 여지는 없다고 볼 수 있다. 만약 3년 이상 공기가 연장된다면 3년이 도과하지 않는 시점에 소송등을 제기하면 될 것이다.

이에 반해 장기계속공사의 경우 소멸시효에 대한 관점은 상당히 다를 수 있다.

공사계약 일반조건 제23조에 의하면 공기연장에 따른 기타계약내용의 변경은 장기계속공사의 경우 준공대가 수령전에 청구해야 한다는 규정과 장기계속공사의 각 차수별 계약이 독립적인 단일 계약의 입장을 엄격하게 적용하면, 각 차수별 연장기간에 대한 간접비 채권에 대한 소멸시효는 3년에 해당하므로 개별차수의 공기연장에 대한 간접비 산정기간은 당초 준공일 다음날부터 간접비 적용 대상의 시점이 되고 변경된 최종 준공일까지 종기가 된다.



그렇다면 각 차수별 공기연장 간접비는 3년이 지난시점에는 공사대금 채권 즉 간접비의 소멸시효가 완성되게 된다.

장기계속공사의 소멸시효를 결정하는데는 우선 공기연장의 개념을 차수별로 국한 할 것인지, 아니면 총공사기간으로 볼 것인지에 따라 다르면 결국 간접비의 대상이 되는 공기연장기간의 시기와 종기를 어떻게 규명짓느냐와 직접관련이 있다.

[그림 5]는 계속비 공사와 장기계속 공사에서의 소멸시효를 그림으로 나타낸 것이다. 여기서 장기계속공사의 경우 소멸시효에 대한 완성여부에 대해 2개의 CASE를 통해 살펴보도록 한다.

CASE1은 각 차수의 연장된 기간에 대해 각각 개별적으로 소멸시효가 성립하는 것을 의미한다. 이는 공기연장기간이 각 차수별 공기연장으로 국한하는 경우에 해당한다. 공사가 완료된 이후 소송시점을 기준으로 한다면 이미 1차공사 및 3차공사의 간접비에 대해서는 소멸시효가 완성되어 이를 청구할 수 없으며 5차공사에 대한 간접비만 청구가 가능함을 의미한다. 따라서 1차공사의 간접비의 소멸시효가 완성되기 전에 소송을 제기해야 하며 이는 곧 계약이행기간중에 발주처를 상대로 법적 소송을 의미하므로 사실상 계약상대자의 입장에서는 상당한 부담으로 작용할 수 있어 가능여부에 문제가 될 수 있다. 전술한 동해남부선 간접비 사건에서도 법원은 이러한 소멸시효가 도과된 차수에 대한 간접비 청구분에 대해서는 소멸시효완성을 이유로 받아들이지 않았다.

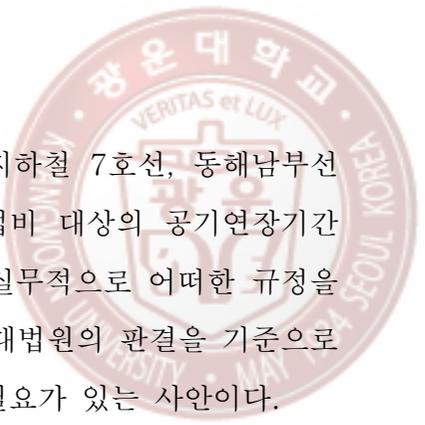
CASE2는 차수별 연장과 무관하게 총공사기간의 연장분에 대해서 공기연장기간으로 적용될 경우로써 최종 공사종료 시점을 기준으로 소멸시효의 완성여부를 판단하므로 1차공사 및 3차공사에 대해서 소멸시효와는 무관하므로 따라서 소멸시효는 완성되지 않는다.



[그림 5 소멸시효에 대한 CASE별 유형도]

총공사기간이 연장되지 않는 한 차수별 공기연장은 간접비 대상과 관계가 없으므로 계속비 사업과 유사성을 가진다고 볼 수 있다. 서울지하철 7호선 사건에서도 공기연장의 시점을 최초 총공사기한 이후로 명시하고 있으므로 소멸시효가 완성될 수 없는 것이다.

소멸시효는 간접비의 대상인 공기연장 기간을 어떻게 볼 것인지, 즉 공기연장의 시기와 종기에 대한 유효성 문제인데 앞서 설명한 굴포천 방수로 사건에서 명시했듯이 각 차수별 계약이 연장된 경우의 공사대금에 대하여는 각 차수별 계약의 준공시점을, 총괄계약이 연장되는 경우의 공사대금에 대하여는 총괄계약의 준공시점을 각 소멸시효의 기산점으로 보아야 한다는



판결내용이 가장 구체적이라 볼 수 있는데 서울지하철 7호선, 동해남부선 사건과 같이 법원에서는 장기계속공사에서의 간접비 대상의 공기연장기간에 대해서 아직도 상반된 판결이 나오고 있어서 실무적으로 어떠한 규정을 적용해야 하는지 혼란스러운 상황이다. 하루속히 대법원의 판결을 기준으로 관련법규에 대해 세부적으로 철차적으로 정리할 필요가 있는 사안이다.

제7절 하수급인의 간접비 적용 여부

공공공사에서 적용되는 계약관련 법규 및 계약문서는 계약담당공무원⁵¹⁾과 계약상대자⁵²⁾와의 계약당사자간의 체결한 계약건에 대한 사항이다. 이와 함께 계약당사자⁵³⁾가 계약금액 조정 시 증감된 조정액에 대해서는 하도급 계약시 이를 반영하도록 되어 있다.

공사계약 일반조건 23조의 2(설계변경등에 따른 통보)에 따르면 계약담당 공무원은 건설산업기본법 관련 규정에 의거 계약금액 조정사유와 내용을 하수급인에게 통보하도록 되어 있으며, 건설산업기본법 제36조(설계변경등에 따른 하도급대금의 조정 등) 제1항⁵⁴⁾에서도 계약상대자가 하도급을 할 경우 하도급업자에게 조정된 공사비를 반영하도록 규정되어 있다.

그렇다면 본 공사의 공기연장으로 인해 계약상대자인 원수급인과 하수급인과 하도계약분 간접비도 청구대상이 될 수 있을까?

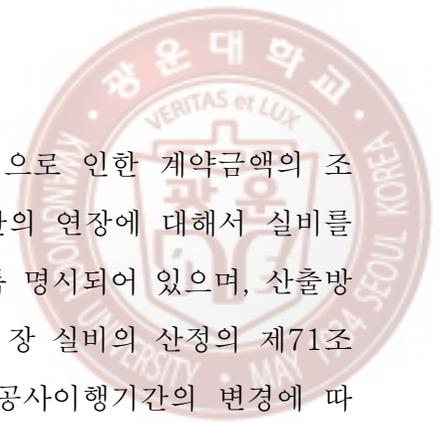
공기연장에 따른 계약금액 조정청구는 국가계약법 시행령 제66조 및 공사

51) 회계예규상(지방자치단체) 공사계약일반조건에서는 ‘국가를(지방자치단체를) 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제2조에 의한 공무원이며 이는 각 중앙관서의 장(지방자치단체의 장)이 계약에 관한 사무를 그 소속공무원에게 위임하지 아니하고 직접 처리하는 경우에는 이를 계약담당자로 본다.

52) 정부(지방자치단체)와 공사계약을 체결한 자연인 또는 법인을 말한다.

53) 건설산업기본법상 계약담당공무원은 발주자, 계약당사자는 수급자, 수급자가 하도급한 경우 하도급업자는 하수급인이라 칭하며, 하도급법에서는 수급자를 원사업자, 하수급인은 수급사업자로 표현하는데 본 논문에서는 하수급인으로 한다.

54) 1항 수급인은 하도급을 한 후 설계변경 또는 경제 상황의 변동에 따라 발주자로부터 공사금액을 늘려 지급받은 경우에 같은 사유로 목적물의 준공에 비용이 추가될 때에는 그가 늘려 받은 공사금액의 내용과 비율에 따라 하수급인에게 비용을 늘려 지급하여야 하고 공사금액을 줄여 지급받은 때에는 이에 준하여 금액을 줄여 지급한다.



계약일반조건 제23조의 ‘기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정’을 적용하며 여기서 변경된 내용인 공사기간의 연장에 대해서 실비를 초과하지 않는 범위안에서 계약금액을 조정하도록 명시되어 있으며, 산출방법에 대해서는 정부 입찰·계약 집행기준 제 14 장 실비의 산정의 제71조(실비의 산정), 제72조(실비산정기준), 제73조(공사이행기간의 변경에 따른 실비산정)에 세부사항이 규정되어 있다. 제73조 제1항에 따르면 간접노무비에 대해 ‘계약예규 예정가격 작성기준 제10조 제2항⁵⁵⁾ 및 제 18조⁵⁶⁾의 규정에 해당하는 자가 수행하여야 할 노무량을 산출하고.....

-중 략- 라고 명시되어 있다.

이와 같이 현행 규정에서는 ‘실비’에 대한 구체적인 산정지침은 있으나 명확한 정의를 두고 있지 않으므로, 일상적인 의미의 ‘실제 투입된 비용’이라는 의미로 해석하여 하수급에 대한 비용까지 확대하여 포함해야 할 어떠한 근거나 이유는 없어 보인다.

‘실비의 산정’은 그 바탕이 되는 국가(지방)계약법령과 이와 관련된 규정은 엄격하게 계약당사자인 국가(지방)와 계약상대자에 국한되기 때문이다. 현재까지 하수급의 간접비까지 포함한 간접비 판례가 없어 하수급에 대해 간접비가 인용될 수 있을지 여부는 불확실하다. 다만 하수급의 간접비를 인정한 중재사례⁵⁷⁾는 있으며 여기서도 하수급분의 간접비에 대해 원수급

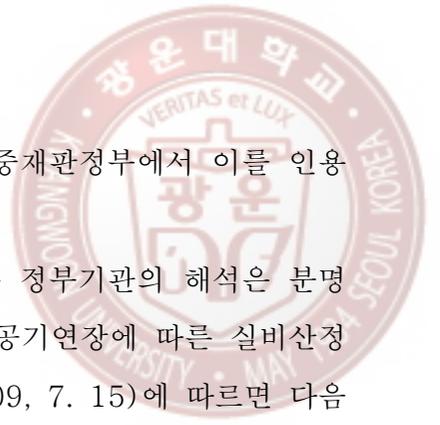
55) 제10조(노무비) 노무비는 제조원가를 구성하는 다음 내용의 직접노무비, 간접노무비를 말한다. ② 간접노무비는 직접 제조작업에 종사하지는 않으나, 작업현장에서 보조작업에 종사하는 노무자, 종업원과 현장감독자 등의 기본급과 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금의 합계액으로 한다. 이 경우에는 제1항 각호 및 단서를 준용한다.

56) 제18조(노무비) 노무비의 내용 및 산정방식은 제5조와 제10조를 준용하며, 간접노무비의 구체적 계산방법 등에 대하여는 별표2-1을 참고하여 계산한다.

별표2-1) 공사원가계산시 간접노무비 계산방법
나. 계상방법

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

57) 중재 제13111-0115호 사건에서 지방계약법 및 계약조건에 대해 원수급자가 하수급인에게 지급한 간접비를 실비로 인정하여 약9억원을 인용한 바 있다.



자인 계약상대자가 지급을 완료한 금원에 대해 중재판정부에서 이를 인용한 바 있다.

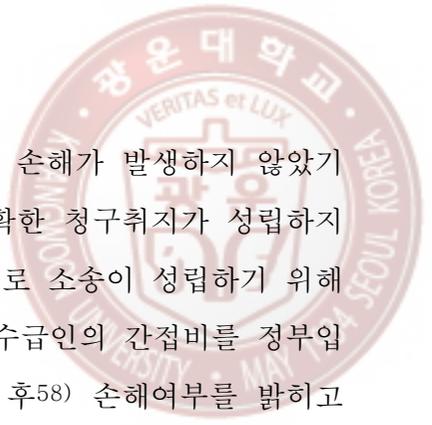
그러나 하수급인에 대한 간접비 포함여부에 따른 정부기관의 해석은 분명히 법적 테두리내에서 엄격하게 적용하고 있다. 공기연장에 따른 실비산정 범위에 대해 기획재정부의 해석(회제-1177, 2009. 7. 15)에 따르면 다음과 같다.

『 계약상대자의 책임없는 사유로 인하여 공가기간에 연장되어 간접노무비, 경비등이 추가로 발생한 경우에는 국가계약법시행령 제66조 및 회계예규 정부입찰 집행기준 제73조의 각 항의 규정에 정한 바에 따라 실비를 산정하여 계약금액을 조정하는 것인바, 이는 계약상대자(원도급자=수급인)에 대하여 적용되는 것으로서 하수급인에 대하여는 적용되지 않는 바, 수급인과 하수급인 간에 계약금액 조정사한은 하도급계약 체결 시 정한 계약 내용에 따라 처리될 사항임.』

이와 같은 해석은 기존 규정에 충실한 것으로 실비의 범위에 대해 임의적 확대를 부인하고 어디까지나 계약당사자간의 문제로 국한하고 있다.

그러나 장기계속공사로 인한 공기연장이 계약상대자 뿐 아니라 계약상대자와 하도급계약을 맺고 실제적으로 공사를 수행하는 하수급자와도 직접적으로 영향을 미치고 있으며, 하수급자의 경우 인건비의 부담이 크므로 적정 매출이 없이 공기가 연장될 경우 대부분 중소 전문건설업체로 경영상 심각한 타격이 있어 하수급의 간접비에 대해서는 이를 반영할 수 있는 구체적인 제도적 방안이 강구되어야 할 사안임은 틀림없다. 이를 위해서는 현행 실비의 범위에 대해 하수급자의 간접비를 포함하는 방안으로의 계약관련 규정의 개정이 필요할 것으로 보인다.

원수급자가 집행하지도 않은 하수급자의 간접비를 증빙자료만으로 이를 근



거로 발주처에 소송을 제기할 경우 원수급자에게 손해가 발생하지 않았기 때문에 이를 발주처에게 청구해야 할 어떠한 명확한 청구취지가 성립하지 않을 것이다. 하수급인의 간접비가 발주처를 상대로 소송이 성립하기 위해서는 일단 원수급자가 실비 산정 규정에 따라 하수급인의 간접비를 정부입찰 집행기준과 동일한 기준으로 산정 및 집행한 후⁵⁸⁾ 손해여부를 밝히고 이를 근거로 소송을 제기하는 것은 가능하다 할 것이다. 이와 달리 하수급자가 계약관계가 없는 발주처를 상대로 소송을 제기할 수 있는지는 법적인 지위⁵⁹⁾가 성립할 수 있는지의 여부가 관건이나 이는 상당히 불투명하다고 볼 수 있다.

법원의 입장에서 본다면 원고인 원수급자가 손해가 발생하지 않은 하수급자의 간접비 증빙자료만으로 간접비를 인용할 수 있는 판결⁶⁰⁾을 내릴 수는 없을 것이다. 원고의 지위에 있지도 않은 하수급자에게 간접비를 지급하라는 판결은 더욱더 있을 수 없기 때문이다. 따라서 현실적으로 하수급분의 간접비에 대한 소송은 그 성립여부부터 많은 법적문제를 넘어야 할 것으로 사료된다.

현재도 간접비 소송이 반드시 승소한다는 보장이 없는 상황에서 하수급인의 간접비를 직접 부담하고 이를 근거로 소송을 제기하기에는 원수급자 입장에서 비용적 리스크가 커서 실효성은 없다고 할 수 있다.

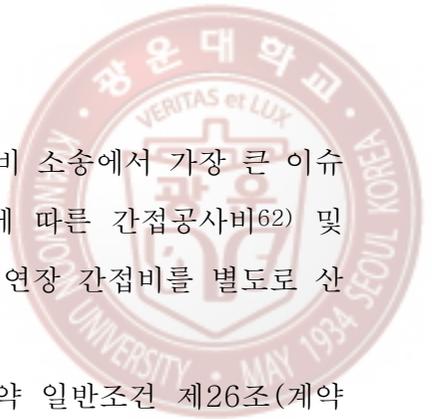
제8절 설계변경등에 따른 간접공사비와 간접비의 상관관계

그 동안 간접비 관련 소송은 전체적인 공사비의 변동이 거의 없는 비교적 단순한 상태, 즉 계약상대자의 책임없는 사유에 따른 공기연장으로 발생한

58) 단순히 하수급인의 간접비를 하도계약시 반영하고 이를 집행한 외주비만으로는 부족하고 실비 증빙자료를 포함하여 이를 계약에 반영하기까지의 절차적 흠결이 없도록 해야 할 것이다.

59) 하수급자가 공동원고나 보조참가인의 지위를 갖는 것을 의미한다.

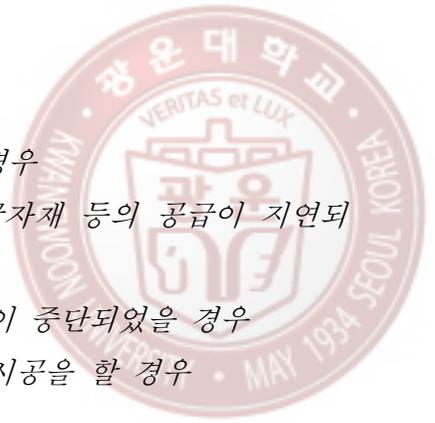
60) 만약 이를 인용하게 된다면 원도급자가 하수급인에게 하수급분에 해당하는 간접비를 지급하는지의 여부를 떠나 원도급은 손해가 없는 금원에 대한 부당이익을 취할 수 있다는 모순에 빠지게 된다.



현장관리비성의 간접비를 의미 했으나, 최근 간접비 소송에서 가장 큰 이슈가 바로 설계변경등에 의한 직접공사비⁶¹⁾ 증액에 따른 간접공사비⁶²⁾ 및 일반관리비⁶³⁾, 이윤⁶⁴⁾ 등이 증액된 사안에서 공기연장 간접비를 별도로 산정하여 청구할 수 있는지의 여부이다.

공기연장 간접비의 청구원인을 살펴보면, 공사계약 일반조건 제26조(계약기간의 연장) ① 계약상대자는 제25조제3항 각호의 어느 하나의 사유가 계약기간내에 발생한 경우 -중 략- ② 계약담당공무원은 제1항에 의한 계약기간연장 신청이 접수된 때에는 즉시 그 사실을 조사 확인하고 공사가 적절히 이행될 수 있도록 계약기간의 연장 등 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 제2항에 의하여 계약기간을 연장한 경우에는 제23조에 의하여 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 계약금액을 조정한다. -중 략- 이고 여기서 동조 제25조 제3항을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.⁶⁵⁾

-
- 61) 계약목적물의 시공에 직접적으로 소요되는 비용을 말하며 계약목적물을 세부 공종별로 구분하여 공종별 단가에 수량을 곱하여 산정한다. 재료비, 직접노무비, 직접공사경비의 비용을 포함한다. 예정가격 작성기준 제38조 ‘직접공사비’
 - 62) 공사의 시공을 위하여 공통적으로 소요되는 법정경비 및 기타 부수적인 비용을 말하며, 직접공사비 총액에 비용별로 일정요율을 곱하여 산정한다. 간접노무비, 산재보험료, 고용보험료, 국민건강보험료, 국민연금보험료, 건설근로자 퇴직공제부금비, 안전관리비, 환경보전비, 기타 관련법령에 규정되어 있거나 의무지워진 경비로서 공사원가계산에 반영토록 명시된 법정경비, 기타 간접공사경비(수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비, 교통비, 세금과공과, 도서인쇄비 및 지급수수료) (예정가격 작성기준 제39조 ‘간접공사비’)
 - 63) 기업의 유지를 위한 관리활동부문에서 발생하는 제비용으로 직접공사비와 간접공사비의 합계액에 일반관리비율을 곱하여 계산한다.(예정가격 작성기준 제40조 ‘일반관리비’)
 - 64) 영업이익을 말하며 직접공사비, 간접공사비 및 일반관리비의 합계액에 이윤을 곱하여 계산한다. 다만 이윤율은 10%를 초과할 수 없다.(예정가격 작성기준 제41조 ‘이윤’)
 - 65) 이 조항은 아래와 같이 지방계약 일반조건에서도 동일하다
 - 1) 제9절 “9”에서 규정한 불가항력의 사유에 의한 경우
 - 2) 계약상대자가 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능하였을 경우
 - 3) 발주기관의 책임으로 착공이 지연되거나 시공이 중단되었을 경우
 - 4) 계약상대자의 부도 등으로 보증기관이 보증이행채를 지정하여 보증시공할 경우
 - 5) 제6절의 “1”의 규정에 의한 설계변경으로 인하여 준공기한 내에 계약을 이행할 수 없을 경우
 - 6) 원자재의 수급 불균형으로 인하여 해당 관급자재의 조달지연 또는 원자재의 수급 불균형으로 인하여 사급자재(관급자재에서 전환된 사급자재를 포함한다)의 구입곤란 등 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유로 인하여 지체된 경우



1. 제32조에서 규정한 불가항력의 사유에 의한 경우
2. 계약상대자가 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능하였을 경우
3. 발주기관의 책임으로 착공이 지연되거나 시공이 중단되었을 경우
4. 계약상대자의 부도 등으로 연대보증인이 보증시공을 할 경우

< 삭제 : 2010. 9. 8 개정시 삭제 >

5. 계약상대자의 부도 등으로 보증기관이 보증이행업체를 지정하여 보증시공할 경우

6. 제19조에 의한 설계변경으로 인하여 준공기한내에 계약을 이행할 수 없을 경우

7. 원자재의 수급 불균형으로 인하여 해당 관급자재의 조달지연 또는 사급자재(관급자재에서 전환된 사급자재를 포함한다)의 구입곤란 등 기타 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유로 인하여 지체된 경우

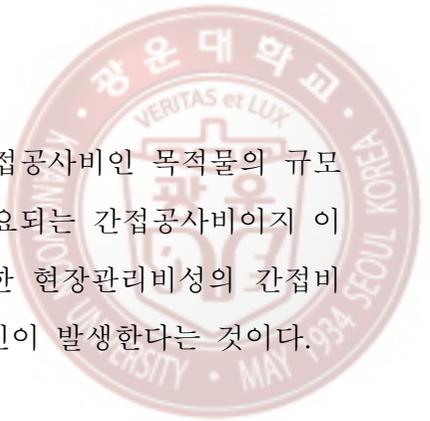
위 조항에서 6.의 조항 중 ‘제19조에 의한 설계변경⁶⁶⁾’으로 공기가 연장될 경우 간접비를 청구할 수 있는 것으로 제20조 설계변경으로 인한 계약금액 조정 사항을 포함하여 계약금액 조정과 별도로 간접비를 청구할 수 있다고 보는 것인데 이러한 근거는 설계변경으로 인한 계약금액 조정시 발생하는 간접공사비와 공기연장 간접비는 근본 성격에 있어서 별개의 사항이므로 설계변경으로 공기가 연장되었다면 설계변경으로 인한 계약금액 조정여부와 무관하게 간접비 청구대상이 될 수 있다는 논리이다.

[그림 5]에서 보듯이 설계변경을 통해 직접공사비가 증가되면 간접비는 직접비와 연동하여 비율만큼 증가하게 된다.⁶⁷⁾ 간접공사비 증가에 있어서 시간적 개념인 공사기간의 요소가 없음을 알 수 있다. 즉 설계변경으로 인한

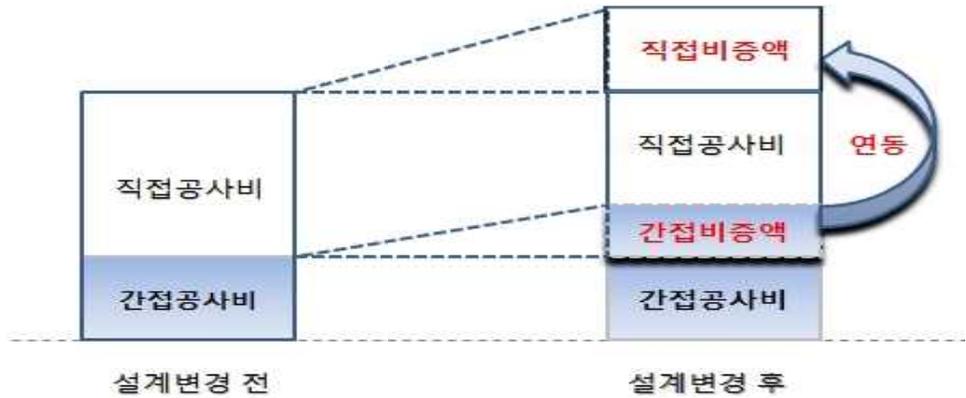
66) ① 설계변경은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한다.

1. 설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우
2. 지질, 용수등 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우
3. 새로운 기술·공법사용으로 공사비의 절감 및 시공기간의 단축등의 효과가 현저할 경우
4. 기타 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우 등

67) 설계변경시 실적공사비에 의한 예정가격 산정방법을 적용시 직접공사비와 간접공사비로 구분한다.



물량의 증가, 공법의 변경, 공중의 추가등으로 직접공사비인 목적물의 규모나 양이 변경되어 이를 수행하기 위해 추가로 소요되는 간접공사비이지 이를 수행하기 위해 소요되는 공사기간 연장에 대한 현장관리비성의 간접비와는 무관하므로 각각 별개로 청구할 수 있는 원인이 발생한다는 것이다.

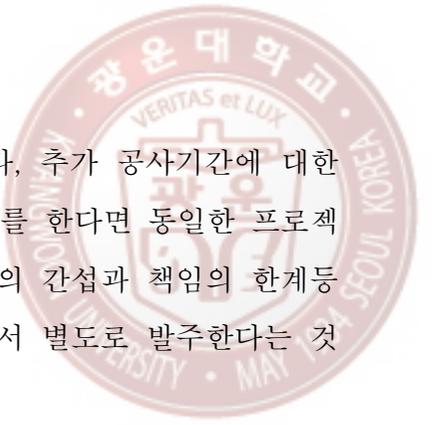


[그림 6 직접공사비와 간접비의 연동 관계도]

과연 그럴까?

설계변경으로 인한 계약금액 조정공사비 변경은 발주처 입장에서 볼 때 설계변경시 계약금액을 조정은 신규공중의 경우 예정가격 산정기준을 적용하여 낙찰률을 반영하는데 이는 궁극적으로 새로운 공사를 발주하는 것과 절차가 다를 뿐 예산의 집행에 있어서는 동일하다고 할 수 있다. 만약 설계변경 대상 금액이 상당하여 추가공기가 불가피할 경우 공기연장에 따른 간접비를 별도로 지급해야 한다면 예산의 경제적인 집행이란 측면에서 볼 때 발주처 입장에서는 분리발주가 도저히 불가능한 경우를 제외하고 분리발주(68)를 통하여 예산을 집행함이 타당하다 볼 수 있지 않은가?

68) 설계변경 대상에 따라서 기존 계약상대자가 시행할 수밖에 없는 연속적 공정이거나, 목적물의 대상이 변경되지 않는 범위에서 민원등의 부득이한 사유로 공법이 변경되는 것 등은 경제성 여부를 떠나 분리발주가 어렵다고 할 것이나, 개별적인 공중의 추가나 신규공중분에 대해서는 분리발주도 가능할 수 있을 것이다. 다만 분리발주시 책임의 모호성으로 인해 이를 관리하는 발주자나 수행하



물론 단일 계약건 내에서 설계변경의 대소에 따라, 추가 공사기간에 대한 간접비 예산을 별도 집행하지 않기 위해 분리발주를 한다면 동일한 프로젝트에 대해 수개의 업체가 수행해야 하는 만큼 일의 간섭과 책임의 한계등으로 원활한 계약 이행은 기대할 수 없을 것이어서 별도로 발주한다는 것은 합리적인 방안은 아닐 것이다.

그 동안 간접비 소송은 직접공사비 변동이 없거나 미미한 가운데 예산이나 보상지연등의 계약상대자의 책임없는 사유로 명백히 공기가 연장된 것으로 간접비에 대해서는 그다지 큰 쟁점이 없었고 간접비를 감정하는 부분에서도 특별히 고려할 대상이 없었다.

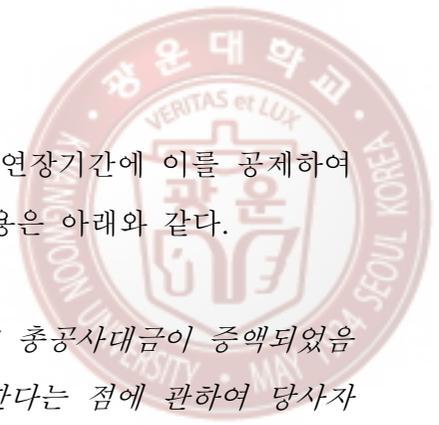
그러나 앞으로는 간접비 분쟁에서 가장 침해한 부분 중의 하나가 설계변경등으로 공사비와 공사기간이 동시에 증가 또는 연장될 경우에 대해 이를 어떻게 처리할 것인가의 여부이다.

최근 이와 관련한 하급심 판결사례⁶⁹⁾에서 원고는 피고를 상대로 28억원 상당의 간접비를 청구하였으나, 법원은 최초 공사금액이 739억원에서 최종 816억원으로 공사비가 증액되었고 이 가운데 간접공사비가 2억원이 증액된 것을 인정하여 2억원을 공제한 26억원으로 판결하였다.

이 사건은 설계변경등에 의한 공사비 증가에 따른 간접공사비가 공기연장 간접비와 청구취지가 다르고 금원의 산출방식이 다르므로 서로 개별적이라는 의견에 대해 공사비와 간접비가 서로 개별적 사항이 아니라는 법원의 판결 태도를 보여주는 것이다.

이와 같이 금액을 조정한 사례가 있는 반면 2012가합 102778 굴포천 방수로 사건에서는 설계변경등으로 계약금액이 증가되어 계약금액과 공사기간이 변경되었으나 이에 관한 별도의 합의가 없거나 적정 추가공기에 대한 입증에 불가한 경우 증액되는 공사비 비율대로 공사기간이 늘어난다는 것

는 시공자의 입장에서 많은 어려움이 있는 것은 사실이다.
69) 수원지방법원 2014년 8월 14일 선고 2012가합 21945 공사대금 소송으로 원고 동양건설산업이 한국철도시설공단을 상대로 소송을 제기한 사건이었다.



을 전제로 추가공기를 비례적으로 산출하여 공기연장기간에 이를 공제하여 간접비 대상 공기연장기간을 산정하였다. 판결내용은 아래와 같다.

『각 설계변경으로 인한 공사물량의 증가가 있고 총공사대금이 증액되었음에도 각 연장되는 공사기간이 설계변경에 기인한다는 점에 관하여 당사자 사이에 합의하였다는등의 특별한 사정이 인정되지 아니하고, 또한 각 공사기간이 연장된 사유가 설계변경에 기인하였다거나 설계변경과 관련이 없었다는 점을 인정할 아무런 증거가 없는 이 사건에 있어서는 각 설계변경으로 인하여 총공사기간과 총공사대금이 동시에 늘어나는 경우에 최초의 총공사기간 중 최초의 총공사대금에 비하여 증액되는 공사대금의 비율간 연장 일수 110일을 더한 기간이다. -중략-

각 설계변경으로 인하여 연장되는 총공사기간을 이러한 방식에 따라 산정하고, 위와 같이 산정한 기간은 간접공사비 지급 대상에서 제외하여야 한다.』

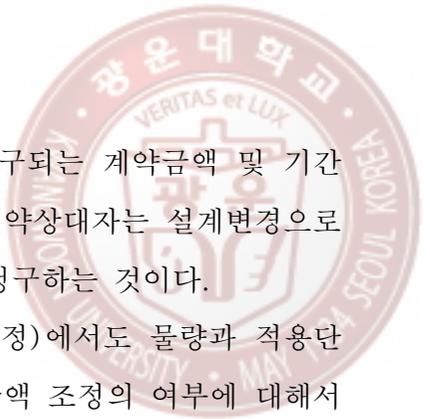
위와 같은 판례를 볼 때 설계변경으로 공사비가 조정된 것은 공기연장과 서로 무관한 독립적 개별적인 사항은 아니라고 할 수 있다.

결국 핵심사항은 설계변경에 따른 계약금액 조정시 증가된 공사비는 공사기간의 연장이라는 시간적 개념이 배제된 것인지의 여부라고 볼 수 있다.

설계변경 사항에 대해 계약금액 조정 전에 계약상대자는 ‘공사계약 일반조건 제19조의7(설계변경에 따른 추가조치 등)⁷⁰⁾’의 절차를 밟아야 한다.

70) 제19조의7(설계변경에 따른 추가조치 등)
 ②계약담당공무원은 제19조의2, 제19조의3 및 제19조의5에 의하여 설계변경을 하는 경우에 계약상대자로 하여금 다음 각 호의 사항을 계약담당공무원과 공사감독관에게 동시에 제출하게 할 수 있으며, 계약상대자는 이에 응하여야 한다.

1. 해당공종의 수정공정예정표
2. 해당공종의 수정도면 및 수정상세도면
3. 조정이 요구되는 계약금액 및 기간
4. 여타의 공정에 미치는 영향



해당 조항에 따르면 수정공정예정표와 조정이 요구되는 계약금액 및 기간에 관한 사항을 발주처에 제출해야 한다. 이미 계약상대자는 설계변경으로 인해 소요되는 기간을 산정해야 하고 그 기간을 청구하는 것이다.

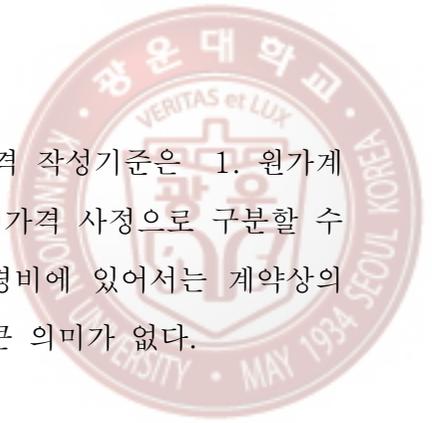
동조건 제20조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)에서도 물량과 적용단가에 대한 규정사항일 뿐 공사기간에 대한 계약금액 조정의 여부에 대해서는 언급하지 않고 있다. 더 나아가서 간접비 적용기준인 동조건 제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)⁷¹⁾에서도 간접비 대상은 제20조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정), 제22조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) 외에 공사기간 연장을 의미한다.

공사비 증액은 미미한 반면 설계변경으로 상당기간의 공기가 소요될 수밖에 없는 상황이라면 이는 이미 전술한 공사계약 일반조건 제25조 제3항에 해당하여 '설계변경으로 준공기간내 계약을 이행할 수 없는 경우'에 해당하는 것으로 간접비 청구원인이 될 것이고 더불어 발주처에서 공사비를 일부만 증액하고 발주처의 필요에 의해 과도하게 공기를 연장하는 사례등 상식적인 수준의 범주를 넘어서는 경우에 대해서 간접비 청구원인이 될 수 있겠지만⁷²⁾ 일단 위의 규정을 요약하면 설계변경에 따른 계약금액 조정시 공기가 연장될 경우 연장에 소요되는 기간만을 청구대상으로 정했을 뿐이로 인해 발생하는 간접비를 별도로 청구할 수 있다고 해석할 여지는 없다.

이러한 규정적인 해석 외에 설계변경에 따른 계약금액 조정금액에 대한 성격과 내용을 좀 더 파악하고 공기연장의 간접비와 어떠한 관련이 있는지 살펴보도록 한다.

71) 제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 계약담당공무원은 공사계약에 있어서 제20조 및 제22조에 의한 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정하며, 계약예규 「정부입찰·계약 집행기준」 제14장(실비의 산정)을 적용한다.

72) 공사비 증가대비 과도한 공기연장의 사유가 발주처의 귀책사유이자 공사비 증가와 공기의 과도한 연장 부분이 상호 건련성이 없음을 입증해야 할 것이다.



설계변경시 공사비를 산출의 기본 근거인 예정가격 작성기준은 1. 원가계산에 의한 예정가격과 2. 실적공사비에 의한 예정가격 사정으로 구분할 수 있는데⁷³⁾ 이미 계약이 이행되어 집행되므로 제경비에 있어서는 계약상의 승율을 기준으로 적용하므로 사실상 실무적으로 큰 의미가 없다.

아래의 표는 공사기간의 연장에 따른 간접비 산정시 적용되는 실비항목과 설계변경으로 인한 간접공사비(제경비)의 내용이다.

설계변경에 따라 계약금액이 증액되는 경우는 공법의 변경이나 물량의 증가, 추가공사등으로 대부분 직접공사비의 증액과 함께 직접공사비(재료비, 노무비, 경비)가 계약상대자가 입찰한 승율대로 간접공사비가 증가된다.

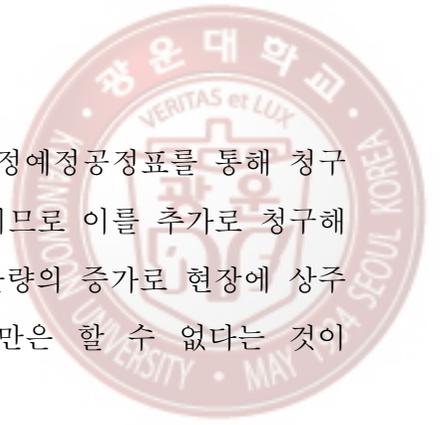
이러한 간접공사비의 각각의 항목은 대부분 간접노무비를 근간으로 하는 간접비 산정과 중복됨을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 설계변경에 따른 계약금액 조정시 추가로 시행해야 할 공사량과 이에 소요되는 추가공기 및 간접비가 제외되었다고 볼 수 없다.

다만 설계변경시 산정한 추가 소요 공사기간에 실제 투입되는 현장관리비성의 간접비가 설계변경으로 계약금액 조정된 공사비상의 간접공사비 보다 과투입 되는지 그렇지 않은지의 여부일 것이다.

특히 간접비 산정에서 가장 큰 부분을 차지하는 간접노무비⁷⁴⁾의 경우도 예외 없이 설계변경등의 인한 계약금액 조정시에도 반영되는데 이는 직접공사비 증가에 따라 연동되는 간접공사비의 일부인 간접노무비를 반영하는 것이며 이러한 간접노무비는 증가된 물량을 관리하는데 추가로 소요되는 간접노무비라고 해석할 수 있지만 이것이 전적으로 증가된 물량만을 수행

73) 총공사원가의 구성은 원가계산에 의한 예정가격은 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비, 이윤, 공사손해보험료의 합계액으로 실적공사비에 의한 예정가격은 직접공사비, 간접공사비, 일반관리비, 이윤, 공사손해보험료 및 부가가치세의 합계액으로 한다.

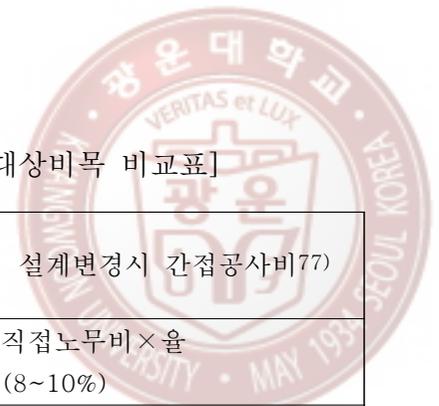
74) 공사의 종류나 성격에 따라 다를 수 있으나 후술할 사례에서 간접비 산정에서 간접노무비는 약 70%에 이르는 것을 확인할 수 있다.



하기 위한 비용이기 때문에 설계변경시 이미 수정예정공정표를 통해 청구한 소요공기에 대한 간접비와 전혀 개별적인 것이므로 이를 추가로 청구해야 할 사항으로 해석할 여지는 없기 때문이다. 물량의 증가로 현장에 상주하는 인원의 비용도 이에 비례하여 투입된다고만은 할 수 없다는 것이다.⁷⁵⁾

이는 결국 설계변경으로 인한 계약금액 조정 및 변경계약시 이미 계약상대가 이를 가늠하여 결정해야 할 사항이지 설계변경과 이에 소요되는 추가공기에 대한 간접비를 개별적으로 청구해야 할 사항은 아니라고 할 수 있다. 물론 입찰시 이러한 간접공사비를 상당히 낮게 산정하여 낙찰 받았다면 직접공사비가 증가하여도 간접공사비의 증가폭이 적어 상당히 불리할 것이다. 그러나 이와 반대의 경우가 있으므로 달리 봐야 할 것은 없다고 할 것이다.

75) 단순한 물량이 아닌 공종의 추가 등으로 인해 이를 관리해야 할 범위가 확대된다면 오히려 간접노무비가 부족할 여지도 있다 그러나 반드시 물량증가와 비례적으로 간접노무비가 투입되지만은 않는것은 계약상대자 입장에서는 다소 불편한 진실일 수 있고 이 부분은 항상 간접비 분쟁시 논란의 대상이 된다. 그러나 현재 이에 대해 명쾌한 대답은 사실상 없다고 봐야 할 것이다.



[표 5. 설계변경 및 공기연장간접비의 대상비목 비교표]

공 종	공기연장시 간접비 실비산정 ⁷⁶⁾	설계변경시 간접공사비 ⁷⁷⁾
간접노무비	객관적 자료에 따른 증빙	직접노무비×율 (8~10%)
지급입차료,보관비 가설비	객관적 실비 자료	계약 내역 포함여부에 따른 승율
수도광열비,복리후생비, 소모품비,여비·교통비, 세금과공과 도서인쇄비,지급수수료	간접노무비×계약내역상 의 승율 ⁷⁸⁾	당초 계약상의 기타경비 승율 ((재료+노무비)×율)
산재보험료,고용보험료	간접노무비×계약내역상 의 승율	당초 계약상의 승율 (노무비×율)
계약보증서,공사이행보 증서,하도급대금지급보 증서,공사손해보험	객관적 실비 자료	당초 계약상의 승율
유휴장비비	임대장비 : 실장비임대료 보유장비 : 시간당 장비 손료×(표준가동기간 ÷365)×유휴일수×1/2	해당없음
일반관리비,이윤	법정 요율 적용 ⁷⁹⁾	당초 계약상의 승율 (일반관리비=(재+노+경)×율) (이윤 = (노+경+일)×율)

76) 정부입찰 집행기준 제14장 실비의 산정 제73조(공사이행기간의 변경에 따른 실비산정) 규정을 적용

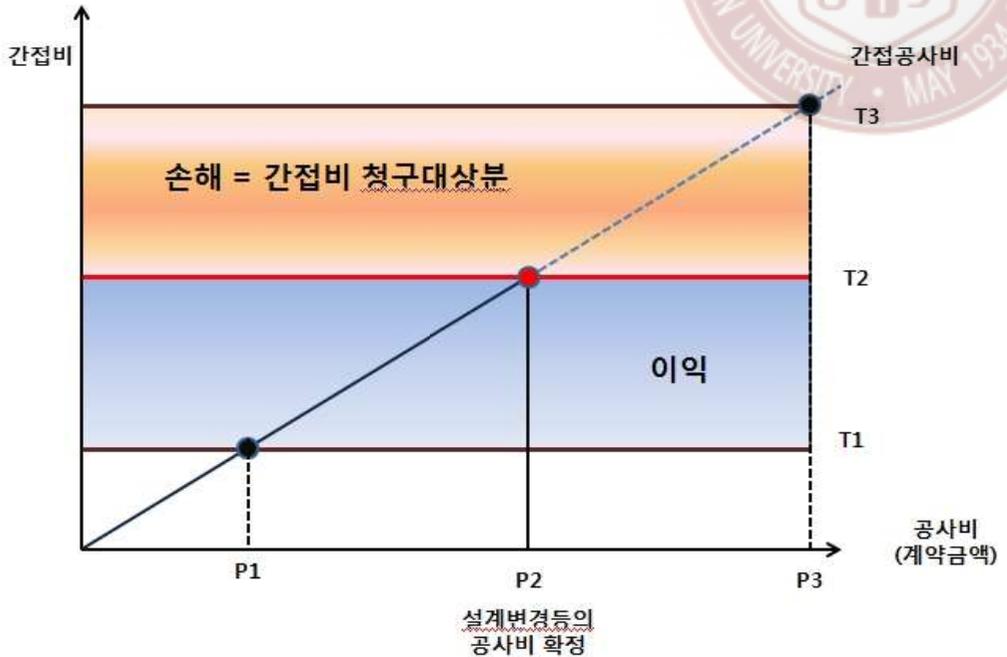
77) 설계변경에 따른 간접공사비는 발주처 및 공사성격등에 따라 달리 적용될 수 있음.

78) 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준은 승율을 적용하지 않고 객관적 실비를 적용함.

79) 계약상 일반관리비 및 이윤이 없다고 해도 간접비는 법정 요율을 적용 받는다.



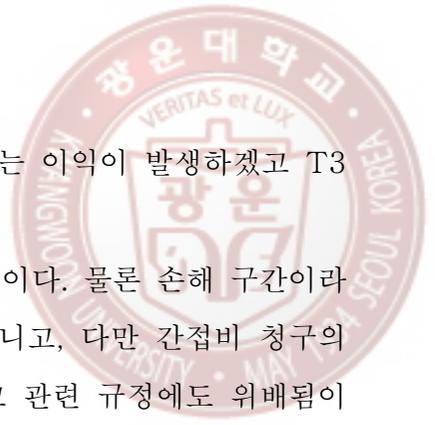
전술한 내용을 좀 더 부연하자면 다음의 그림과 같이 표현할 수 있을 것이다.



[그림 7 공사비 변동에 따른 적정 간접비의 범위]

설계변경등으로 인해 추가로 공사비가 증액되고 공기가 소요될 경우 직접 공사비에 따라 간접공사비가 승율에 따라 비례적으로 발생하는데 계약상대자 입장에서 이러한 증액된 간접공사비가 공사를 종료하는 데 소요되는 실투입비 보다 많다면 이익일 것이고 적다면 손해라고 할 수 있으며 결국 손해구간에 대해서 간접비의 청구사유가 발생할 것이다.

위 그림에서 대각선은 가로축인 공사비 P가 증가함에 따라 비례적으로 증가하는 간접공사비를 의미하며 공사비가 P1,P2,P3로 확정될 때 이에 대응하는 적정공기 T1,T2,T3를 말하고 세로축은 간접비를 말한다. 따라서 가장 이상적인 것은 (P1,T1),(P2,T2),(P3,T3)로 지급받은 간접공사비와 투입되는 간접비가 동일한 수준의 이익도 손해도 발생하지 않는다. 공사비가



P2로 확정된 경우 T1에 종료할 경우 계약상대자는 이익이 발생하겠고 T3일 경우 손해가 발생할 것이다.

그렇다면 이러한 손해가 곧 간접비 청구대상일 것이다. 물론 손해 구간이라고 해서 간접비 청구요건이 다 성립하는 것은 아니고, 다만 간접비 청구의 최소한의 필요조건일 뿐이며 청구취지가 명백하고 관련 규정에도 위배됨이 없어야 함은 당연하다.

이 모델이 의미하는 것은 결국 설계변경에 따른 공사비 및 공사기간이 동시에 증가된다면 공기연장 간접비는 공사비와 서로 개별적이고 독립적인 것이 아님을 의미한다. 만약 설계변경으로 공사비와 공기가 감소된다 해도 계약금액 조정대상은 공사비만 해당하는 것이지 공기가 감소된 간접비를 추정 산정하여 감할 수 없기 때문이다.⁸⁰⁾

이러한 공사비 증가분과 공사기간에 대한 분쟁시 산술적으로 가장 합리적인 방법은 공사비 증가에 따른 간접공사비의 간접노무비와 실비로 산정한 간접노무비를 비교하여 차액을 정하는 것도 하나의 방법⁸¹⁾일 수 있으나 이러한 방법이 보편화되기 위해서는 결국 법원의 판결이나 관련 규정의 변경이 필요한 사항이다.

요약하면 설계변경으로 인한 공사비 및 공사기간의 변동에 대해서 간접비의 청구요건이 성립하는지의 여부는 설계변경시 청구한 공사기간이 적절한지의 여부, 연장된 공사기간에 추가물량등을 소화하는데 있어서 공사비의 적절성 여부, 공사기간에 관해 계약상대자 상호 동등한 위치에서 협의 여부, 기타 제반 여건을 두루 살피고 합리적이고 타당하게 판단해야 할 사항

80) 공기연장에 따른 간접비는 실비산정이 원칙이므로 공사기간의 감소에 따른 간접비의 감소액에 대해서는 실비산정 자체가 불가하다. 따라서 공사기간의 감소에 따라 계약금액을 조정할 수 있는 법적 근원은 없다.

81) 간접비의 실비산정시 대부분은 실투입된 간접노무비를 기준으로 경비에 대해서는 간접노무비에 따른 승율에 의하므로 설계변경시 계약금액 조정액상의 간접노무비와의 차액을 통해 지급대상 간접비를 산정하는 것도 가능할 수 있다.



이라고 할 수 있다.

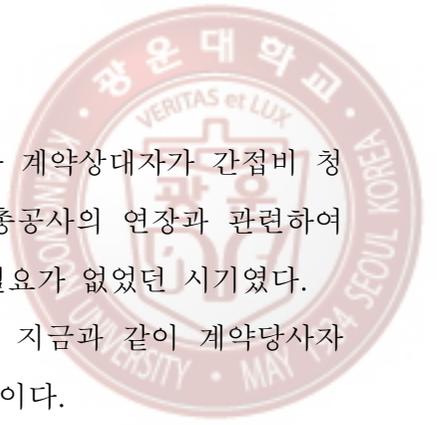
제9절 공기연장 간접비와 지체상금의 관계

간접비와 지체상금⁸²⁾은 동전의 앞과 뒤의 관계이고 특별한 사정이 없는 한 어느 하나가 성립되면 나머지는 부인되는 서로 대립되는 개념이다. 공공공사에서 지체상금을 부과하는 사례는 사실 흔치 않았다. 최소한 간접비가 이렇게 급속도로 법적 쟁점화되기 전까지는 공기연장에 대해서는 계약당사자에게는 아무런 문제가 되지 않았고, 최초 총공사기한에 완료할 수 있도록 예산이 집행되지 않았지만 당사자간 공사기간에 대해서는 큰 이견이 없이 당연한 사항으로 인지하였던 것이다. 그러나 무엇보다도 과거 공기연장에 대해 상호 분쟁이 없었던 이유는 공공공사는 최소한의 이윤을 확보할 수 있었기 때문이다. 공기연장에 따른 간접비의 투입보다도 우리나라의 매년 경제성장률⁸³⁾이 가파르게 상승되었고 이러한 결과 물가상승에 따른 물가변동이 거의 매년 발생하게 되어 계약금액조정을 통해 실제 투입된 간접비 이상의 이익이 가능했고 설계가 치밀하지 못했으나 발주처의 예산운영에 대한 권한이 많았기 설계변경으로 인한 계약금액 조정의 폭이 넓었기 때문에 가능했던 것이다.

82) 지체상금은 지연배상금이라고 하며 ‘지체일수 × 1/1,000 × 계약금액’으로 산출되며 여기서 계약금액은 장기계속공사의 경우 차수별 계약금액을 의미한다. 따라서 100일이 연장되면 10%가 되어 계약보증금에 상당하게 되므로 10%를 상한으로 볼 수 있다.

83) 년도별 경제성장률, 한국은행 경제통계시스템 (실시간 인터넷 자료)

년도	1981	1982	1983	1984	1986	1987	1988	1989	1990
경제성장률	7.2	8.3	13.2	10.4	11.2	12.5	11.9	7	9.8
년도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
경제성장률	10.4	6.2	6.8	9.2	9.6	7.6	5.9	-5.5	11.3
년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
경제성장률	8.9	4.5	7.4	2.9	4.9	3.9	5.2	5.5	2.8
년도	2009	2010	2011	2012	2013				
경제성장률	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9				



예산등의 사유로 공사기간의 연장은 불가피했으나 계약상대자가 간접비 청구행위가 거의 없었던 시기로 발주처 입장에서 총공사의 연장과 관련하여 간접비로 인한 법적, 비용적 위험부담을 고려할 필요가 없었던 시기였다.

현재 분쟁중인 간접비 사건중에는 간접비에 대해 지금과 같이 계약당사자간 민감하지 않았던 시기에 계약된 경우가 대부분이다.

그러나 앞으로도 과거와 같이 발주처가 장기기간의 공사기간을 연장해 주거나 연장시 계약상대자에게 별도의 조치없이 온전히 발주처의 사유로서 계약서를 작성할 수 있을까?

물론 답은 절대로 아니다.

설령 발주처 사유로 공사기간이 연장되더라도 법적판결로 수십억, 많게는 수백억이 소요되는 간접비의 법적분쟁에 대해 사전 조치하고 법적 검토를 통해 최선의 대응방안을 수립하는 것이 국가예산을 집행하는 공공기관에서 해야 할 당연한 임무이기 때문이다.

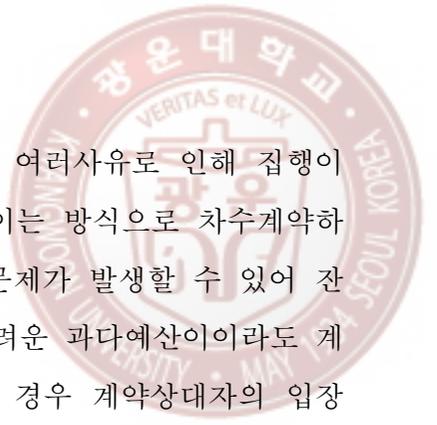
본 연구에서 전술한 간접비관련 쟁점사항에 대해 발주처 입장에서는 추후 법적 판단여부를 떠나 얼마든지 발주처의 유리한 조건에서 사전(事前)적으로 대응이 가능하다고 할 것이다.

공기연장시 간접비에 대한 청구의사 포기등의 합의서나 계약서 작성은 가장 쉬운 수준일 것이다. 이미 간접비에 대해 이의를 제기하지 않는다는 문구를 넣어 합의하는 경우도 있어 왔는데 이러한 표현이 청구의사의 포기로 볼 수 없다는 다수의 법원판결에 따라 이젠 거의 노골적이고 직설적으로 간접비 청구를 포기하는 합의를 요구하고 있으며 현실적으로 공정률이 낮은 현장에서 이러한 발주처의 요구에 맞서는 것이 쉽지 않다.

그러나 계약상대자의 입장에서 볼 때 더욱 이 보다 더 힘겨운 것은 지체상금의 부과여부다.

그렇다면 어떤 메커니즘을 통해 지체상금 부과가 가능할까?

지체상금은 곧 공기연장 간접비와 그 궤를 같이 한다. 동전의 양면이다.



장기계속공사에서 각 차수의 계약금액(예산액)이 여러사유로 인해 집행이 불가할 경우 공기를 연장하지 않고 계약액을 줄이는 방식으로 차수계약하고 이러한 공기연장 사유가 해소되면 간접비의 문제가 발생할 수 있어 잔여 총공사기간은 연장하지 아니하고 소화하기 어려운 과다예산이라도 계약상대자와 차수계약을 요구하여⁸⁴⁾ 이를 진행할 경우 계약상대자의 입장에서는 특별한 사정이 없는 한 계약을 할 수 밖에 없다.

여기서 계약상대자 입장에서는 전체공사기간은 변경하지 않은 채 당해차수만으로 소화하기 어려운 과다한 금액으로 계약을 체결하는 상황이 되는데 이른바 ‘예산폭탄’이다.

장기계속공사에서 차수계약의 미이행은 곧 계약해지의 사유⁸⁵⁾이자 부정당 제재요건⁸⁶⁾이기 때문에 결국 계약을 체결할 수 밖에 없다. 그러나 이미 공사초기가 아니므로 공기를 연장할 수 있는 보상이나 인허가등의 발주처 사유의 공기연장 요인은 상당히 해결된 상태로 마땅히 계약한 차수에 한해 공기를 연장할 명분을 잃게 된다.

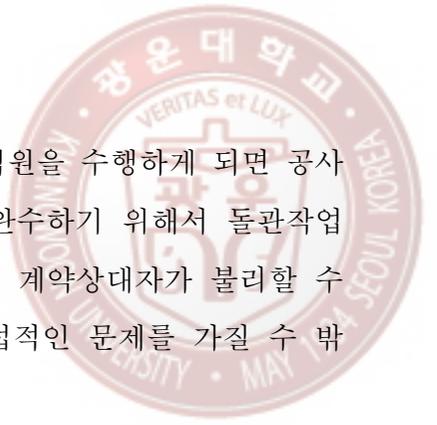
그 이유는 차수공사이기 때문에 차수별 독립적 계약으로 구분될 수 밖에 없는 계약적 한계 속에서 과거 전차수의 공기연장 사안으로 인해 당시 전체공기를 연장하지 못하고 결국 현 시점에서 계약상대자는 공기연장에 대해 구체적, 논리적, 산술적으로 어느 정도의 공사기간을 연장해야 하는지에 대해 자료와 입증이 절대 부족하여 공기연장에 대해 추후 법적분쟁의 쟁점 사항이 된다하더라도 이미 계약을 한 시점이 후 부터는 절대적으로 불리한 상황으로 갈 수 밖에 없다.

물론 전차수에 비해 과한 예산이라도 이를 소화한다면 문제는 해결된다. 그

84) 간접비 대상기간이 총공사기간이 아닌 차수별로 국한할 경우 (전술한 동해남부선 판결) 발주처에서 예산을 무리하게 집행하지 않고 대신 수차례 차수공사를 통해 집행하게 되면 계약상대자에게 간접비를 지급하지 않을 수 있다는 결론에 도달한다.

85) 공사계약 일반조건 제44조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 및 해지) 제1항 제4호 ‘장기계속공사의 계약에 있어서 제2차공사 이후의 계약을 체결하지 아니하는 경우’

86) 국가계약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) 제1항 제6호 ‘정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니한 자



렇지만 매년 200억원을 수행하던 현장에서 400억원을 수행하게 되면 공사 수행능력상 한계에 부딪치게 되고 결국은 이를 완수하기 위해서 돌관작업을 수행할 수 밖에 없는데 이는 결국 원가적으로 계약상대자가 불리할 수 밖에 없으며 품질관리 및 전반적 공사관리에 직접적인 문제를 가질 수 밖에 없게 된다.

지체상금에 대해서 이를 손해배상예정액⁸⁷⁾이라고 할지라도 계약상대자 입장에서는 이미 금액적으로 얼마라고 규정되어 있는 위약벌의 성격이 짙다. 그 이유는 법원의 판결 없이는 감경할 수 있는 여지가 없기 때문이다.

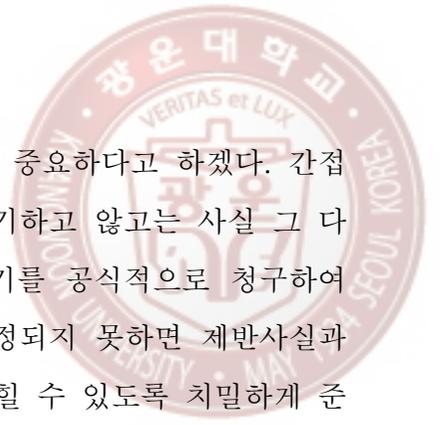
사실 장기계속공사에 있어서 연차별 계약금액을 기준으로 지체상금을 산정하고 있는 현행 계약규정⁸⁸⁾을 기준으로 한다면 계약상대자 입장에서는 위약벌적인 성격이 더욱 농후한 것이다. 연차별 공사수행 기간의 초과가 아직 최종 총괄기간상의 준공기한내 목적물을 완료할 수 있을 수 있는 여지가 있음에도 불구하고 발주처 입장에서는 손해의 대상과 정도에 관계없이 부과하면 그만이며 지체상금에 대해 손해배상예정액이라고만 규정하는 것은 이를 감경할 수 있다는 판례에 따른 정의일 뿐 계약상대자 입장에서의 지체상금은 감당할 수 없는 위약벌인 것이다.

지체상금이 부과될 경우 계약상대자의 입장에서 이를 대처하기란 매우 어려운 일이다. 지체상금은 당초 계약했던 공사기간내 어느 일부분의 소소한 공정이라도 완료하지 못해서 발생하는 엄연한 사실(Fact)를 기초로 하고 있기 때문이다. 즉 다툼의 여지가 없다. 그리고 발주처 입장에서는 지체상금부과는 특별히 어려움 없이 기성금이나 준공금을 상계하여 처리하면 그만이므로 계약상대자의 입장에서 절대적으로 불리한 것이다.

계약상대자는 사전에 공사기간 연장의 사유와 근거를 밝혀 우선 공사기간

87) 대법원 1996. 5. 14 선고 95다 24975판결외 다수의 대법원 판례가 있다.

88) 공사계약 일반조건 제25조(지체상금)에서 장기계속공사의 경우 연차별 계약금액으로 계약금액을 정의하고 있다.



을 지속적으로 청구하여 공사기간의 확보가 가장 중요하다고 하겠다. 간접비를 발주처에 청구하고, 이와 관련한 소송을 제기하고 앓고는 사실 그 다음의 문제이고 의사결정 사항이다. 우선 소요공기를 공식적으로 청구하여 이를 확보하여야 하며 만약 공사기간 연장이 인정되지 못하면 제반사실과 입증자료를 통해 공사기간에 대한 책임소재를 밝힐 수 있도록 치밀하게 준비해야 할 것이다.

최종적으로는 지체상금은 부존재하고 반대로 간접비를 청구하는 것으로 향후 분쟁의 전략을 수립하고 방향을 잡아야 한다.

결국 간접비의 문제는 공사기간에 대한 책임에 대한 입증의 문제로 귀결되는 것이다.

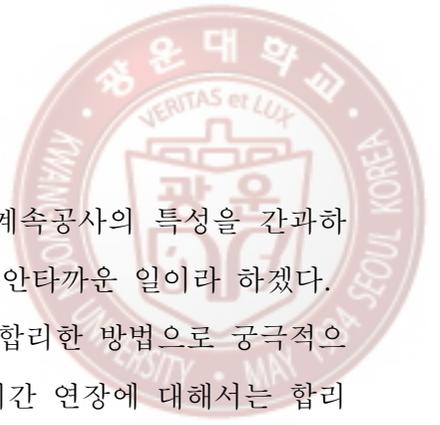
공기연장 간접비가 공격적인 분쟁이라면 지체상금에 대한 부존재를 공사기간과 연계하여 입증해야 하는 수비적인 분쟁이라 할 수 있다.

수성(守成)해야 하기 때문에 지체상금에 대한 분쟁은 힘들고 어려울 수밖에 없는 것이다.

제10절 소결

간접비가 공사대금 채권임을 잊지 말아야 하며 이는 곧 일반 채권의 소멸시효 및 청구시기 및 절차를 명시한 민법을 준용해야 한다는 것을 의미한다. 또한 공공공사의 상당수가 회계예산의 확보에 따라 년차별로 계약을 이행하는 장기계속공사라는 독립적 차수계약의 성격 가지고 있어 더욱 청구절차에 있어서 까다롭고 복잡하다.

아직까지 법원에서도 동일한 공사에 있어서도 장기계속공사 방식으로 계약되면 이를 각각 독립적 차수계약이라고 판단하고 있으므로 이에 대한 옳고 그름의 여부는 변론하고 우선 독립적, 개별계약으로 간주하여 각 차수 준공대금 수령 전에 간접비를 청구해야 함이 청구의 가장 첫 걸음이자 기본이



라고 할 수 있다.

그러나 간접비 관련한 많은 사건에 대해서 장기계속공사의 특성을 간과하여 결국 법으로 이를 인정을 받지 못하는 사례는 안타까운 일이라 하겠다. 발주처도 차수계약의 공백기, 휴지기등 상당히 불합리한 방법으로 궁극적으로 공기를 연장하게 하는 편법을 지양하고 공사기간 연장에 대해서는 합리적인 자세로 임해야 할 것이고 공기연장 사유가 발생했음에도 간접비의 책임을 회피할 목적으로 공사기간을 연장하지 아니하고 일시에 과다한 예산을 집행하여 오히려 계약상대자로 하여금 지체상금을 부과하거나 이를 통해 계약상대자를 압박하는 사례도 시정되어야 할 것이다. 물론 계약상대자로서 공공공사를 수행한다는 책임을 가지고 공기연장에 지연되는 사유에 대해서 이를 발주처와 적극적으로 해결하고자 하는 노력이 선행되어야 할 것이며 예정공정에 따른 공정관리를 준수해야 하는 것은 계약상대자로서의 책임사항으로 반드시 선행되어야 할 사항이다.

공사기간 연장이 발주처와 계약상대자와의 문제지만 실상 이로인해 실질적으로 피해를 받을 수 있는 하수급인에 대해서도 더 이상 간접비에 대해서 계약상대자인 원수급자와 하수급자와의 개별적인 문제로 도외시 할 사항이 아니라 조속히 제도권내로 포섭하여 하수급인도 간접비를 지급받을 수 있거나 최소한 원수급자가 하수급인의 간접비를 지급할 경우에 대한 청구권도 인정하는 규정의 신설이 필요하다.

향후 공기연장 간접비는 설계변경과 연계되어 더욱 복잡하게 발생될 여지가 많아 보인다. 설계변경에 따른 공사기간 연장이 설계변경으로 인한 계약금액 조정과 별도로 간접비를 청구할 수 있는지의 여부도 실무적으로 많은 쟁점사항이 될 수 있다. 문제는 이러한 사항이 관련 규정의 수정이나 변경으로만 해결될 사항이 아니며 계약당사자간의 합리적인 협의와 조정이 절대적으로 필요하다고 본다.



제4장 분쟁사건 사례를 통한 간접비 산정의 분석

제1절 개요

간접비 산정기준은 실비로서 이는 공사의 규모나 성격, 연장사유에 따라 간접비는 다르게 나타나게 된다. 간접비를 분석하면 개략적으로 준공시점의 상황을 유추할 수도 있다.

간접비의 구성비율과 간접비의 대부분을 차지하고 있는 간접노무비 및 계약상 산출내역상의 간접노무비를 비교함으로써 당초의 공사기간에 대한 간접노무비의 적절성을 확인할 수 있다. 또한 최초 간접노무비와 공기가 연장되고 공사비가 변경된 이후의 최종 간접노무비에 대해 월별 평균으로 소요되는 간접노무비와 실비로 산출한 간접비상의 간접노무비를 비교하면 간접비가 계약상대자 입장의 경영적 측면에서 중요성을 알 수 있다.

이에 공사기간이 연장함으로써 발생한 간접비에 대해 발주처와 분쟁중이거나 분쟁이 종결된 7개 현장에 대해 위에서 언급한 사항에 대해 자세하게 분석하고자 한다.⁸⁹⁾

아울러 이러한 분석이 의미하는 바와 간접비 산정에 있어서 계약당사자간 쟁점사항은 무엇인지 짚어보고자 한다. 상당히 민감하고 어려운 사항이지만 합리적으로 간접비를 산정하기 위해 어떠한 방안이 강구되어야 할 것인지에 대해서도 간략하게나마 정리해보고자 한다.

89) 해당 공사현장에서 일부 현장은 소송등이 진행중이거나 법적 분쟁대상이므로 산정한 간접비가 확정 판결된 금액은 아니며 중재사건의 경우 원고가 청구한 금액이며 소송사건의 경우 감정시 산정한 금액이다. 공사의 구분은 나열 순서대로 지하철, 철도, 일반국도, 수로공사, 하수처리장, 골프장 조성, 산업단지 공사이다.



[표 6 현장별 계약금액 및 간접비 현황]

구 분 ⁹⁰⁾	최초계약	최초 공사비 ⁹¹⁾	최종 공사비 ⁹²⁾	공기연장 기간 ⁹³⁾	간접비
서울지하철 706 공구 ⁹⁴⁾	2005. 8	1,258억원	1,465억원	21개월	25.9억원
동해 남부선 3공구 철도공사 ⁹⁵⁾	2005. 12	1,700억원	2,044억원	47개월	49.8억원
상동-신현도로 건설공사 ⁹⁶⁾	2002. 12	717억원	957억원	15개월	23.9억원
경인아라뱃길 6공구 건설공사 ⁹⁷⁾	2009. 6	2,426억원	2,412억원	11개월	10.2억원
서호천 공공 하수처 리시설 건설사업 ⁹⁸⁾	2008. 8	782억원	819억원	10개월	14.9억원
여수경도 해양관광 단지 조성공사 ⁹⁹⁾	2010. 6	1,363억원	1,528억원	12개월	13.9억원
익산일반산업단지 조성공사 ¹⁰⁰⁾	2008. 12	1,473억원	1,138억원	21개월	27.5억원

90) OO도로는 최저가 공사이고 기타 다른 공사는 실시설계일괄입찰(턴키)공사이다.

91) 최초 계약금액(VAT 포함액)

92) 최종 준공시 계약금액(VAT 포함액)

93) 연장기간은 실제 간접비 산정대상의 기간이다.

94) 서울중앙지방법원 2013년 12월 18일 선고 2012가합 66261 공사대금 소송으로 발주처인 인천시가 항소를 포기하여 확정판결되었다.

95) 서울중앙지방법원 2014년 11월 28일 선고 2012가합 80465 공사대금 소송으로 원고 청구금액이 대부분 기각되어 현재 항소심 진행중이며 간접비는 1심에서 감정이 완료된 상태이다.

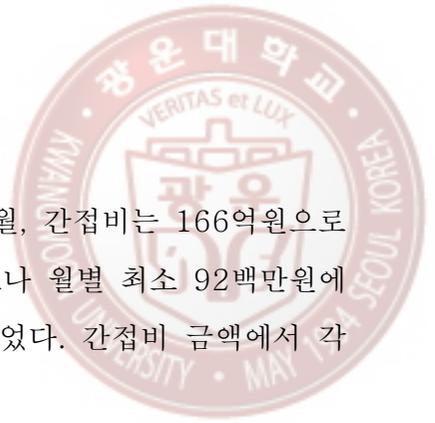
96) 본 현장의 실제 연장기간은 82개월이나 간접비 산정분은 16개월에 해당함.

97) 서울중앙지방법원 2013가합 23636 약정금 소송으로 현재 진행중이며 감정은 완료된 상태이다.

98) 서울중앙지방법원 2014년 9월 19일 선고 2012가합 519239 공사대금 소송으로 원고 및 피고가 항소하여 현재 항소심 진행중이며 간접비는 1심에서 감정이 완료된 상태다.

99) 대한상사중재원 2013년 12월 20일 판정 중재 제13111-0115호

100) 대한상사중재원 2013년 12월 6일 판정 중재 제13111-0089호



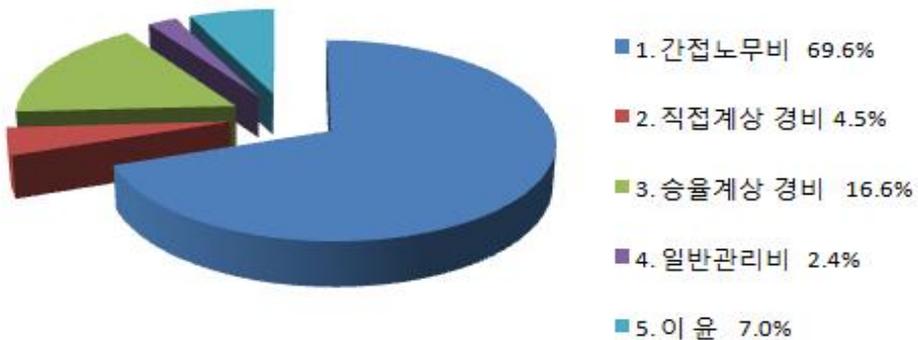
제2절 간접비의 구성비율

7개 현장을 집계하면 총 공사기간 연장은 137개월, 간접비는 166억원으로 월별 간접비는 각각의 현장별로 다소 차이가 있으나 월별 최소 92백만원에서 148백만원이고 평균은 121백만원으로 산정되었다. 간접비 금액에서 각 공종별로 차지하는 금액을 요약하면 아래와 같다.

[표 7 간접비의 구성금액]

(단위: 억원)

간접노무비 101)	직접102) 계상경비	승률103) 계상경비	일반관리비	이윤	합 계
115.5	7.4	27.5	4	11.6	166



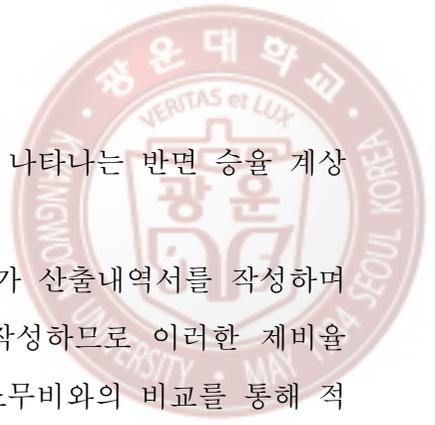
[그림 8 간접비 구성비율]

간접비의 대부분은 현장 상주인원의 급료에 해당하는 간접노무비임을 알

101) 본 사례의 현장의 경우 조달청에서 적용하는 간접노무비 체비율 적용기준을 보면 공사규모에 있어서 2010년까지는 50억 이상, 기간 13개월 이상에 해당하는 적용기준이 2011년 부터는 1000억 원 이상, 37개월로 변경되었고 체비율 적용은 (직접노무비 × 율)은 2002년 16%, 2005년 11.2%, 2008년 12.2%, 2009년 12.2%, 2010년 12%, 이며 현재 2014년 기준은 9.2%이다.

102) 지급입차료, 보관비, 가설비, 유희장비등 직접 계상 가능한 경비

103) 수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비·교통비, 세금과공과, 도서인쇄비, 지급수수료, 산재보험료, 고용보험료



수 있고 간접비의 직접계상경비는 예상보다 적게 나타나는 반면 승율 계상경비는 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있다.

실시설계일괄입찰공사의 경우 대부분 계약상대자가 산출내역서를 작성하며 간접노무비도 제비율 적용기준¹⁰⁴⁾에 입각하여 작성하므로 이러한 제비율 적용기준에 따른 간접노무비와 실비산정시 간접노무비와의 비교를 통해 적용기준이 적정한지 여부를 확인할 수 있다고 하겠다. 반면 최저가 공사는 입찰시 입찰자가 제비율을 각기 달리 적용하여 산정하므로 적정성 여부를 파악할 수 없다고 할 수 있다.¹⁰⁵⁾

제3절 간접노무비에 대한 실비 및 계약금액과의 비교와 의미

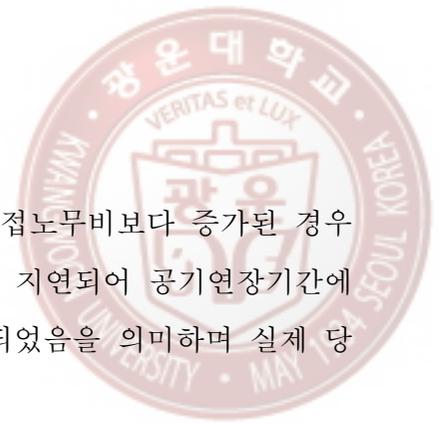
최초계약 및 최종계약시 증가된 계약기간에 따른 산출내역상의 간접노무비 및 월별 평균 간접노무비와 및 공기연장에 따른 실비로 산정한 간접노무비는 [표 8]과 같다. 사례의 현장은 계약금액상 증액은 발생했으나 상동-신현도로 현장을 제외하고 대부분 ESC에 의한 것으로 직접공사비의 증가가 크지 않아 간접노무비의 증액은 그다지 크지 않았고, 익산산업단지 현장은 공중 삭제로 인해 직접공사비가 큰폭으로 감소되어 간접노무비도 감소되었다.

여기서 알 수 있듯이 최종 준공시에는 공기연장으로 인해 산출내역상의 월별 간접노무비는 최초 계약대비 큰 폭으로 떨어졌다.

현장에 따라 다소 차이가 있으나 연장기간에 대한 실비로 산정한 월평균 간접노무비는 3개 현장은 최초 계약액 기준으로 간접노무비가 증가되었고 3개현장은 감소되었다. 이러한 결과로 현장의 유추하여 해석할 수 있는 사

104) 토목,조경공사의 경우 조달청에서 원가계산 제비율 적용기준을 발표한다.

105) 대법원 2012년 6월 18일 선고 2011다 45989 공사간접비 최저가 공사의 경우 낙찰을 받기위해 일반관리비 또는 이윤을 '0' 로 계약하는 경우가 있는데 간접비는 계약상 승율과 관계없이 법정 이윤 및 일반관리비를 산정하여 청구할 수 있다는 판례이다.



항은 무엇일까?

실비로 산정한 간접노무비가 최초 계약기준의 간접노무비보다 증가된 경우는 공사초기 적정공기를 수행하지 못해 실공정이 지연되어 공기연장기간에 부진한 공정을 만회하기 위해 인원이 많이 투입되었음을 의미하며 실제 당시 현장의 상황도 이와 유사하다.

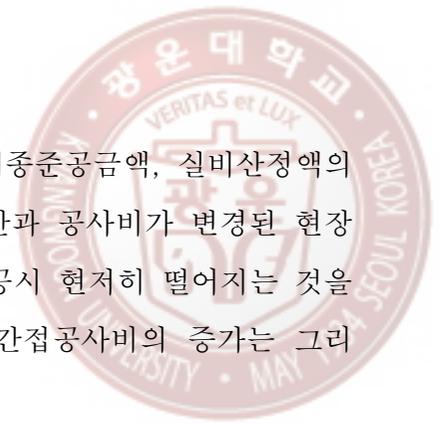
이에 반해 실비가 감액된 현장은 공기가 연장된 기간에 공정을 추진하기 위한 관리비라기 보다는 실질적으로 공정과 큰 관련없이 여타사정으로 현장을 유지 및 관리하는 등의 사유로 최소한의 인원의 투입으로 간접비의 투입이 낮았을 확률이 높다. 여기서 여타사정이라 함은 이미 공사를 대부분 수행하였으나 발주처와 실제 시설물을 관리할 기관과의 이관문제, 기타 다른 사유로 준공을 지연하여 공기를 연장하는 경우를 의미한다.



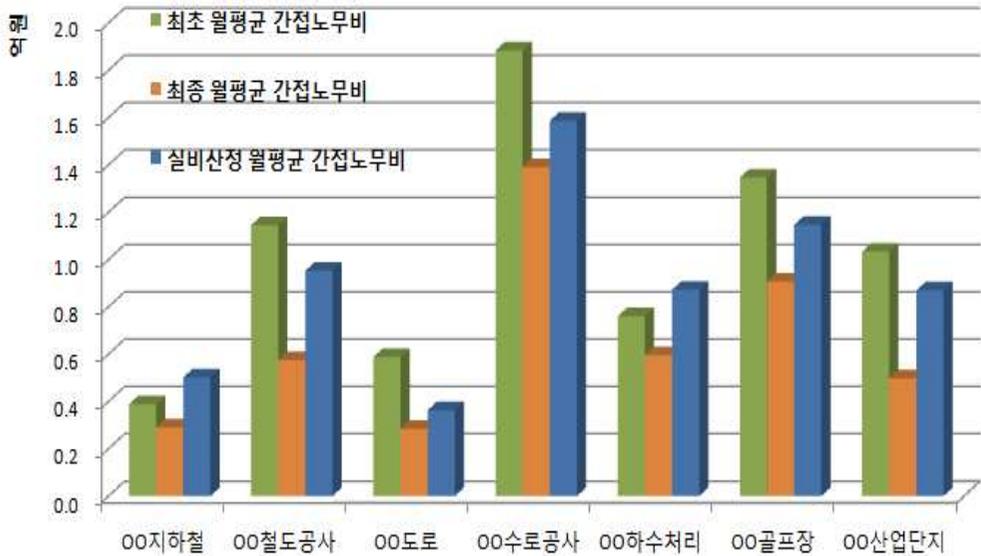
[표 8 월별 평균 간접노무비 비교]

구 분 (간접노무비율)	최초계약(a)		최종준공(b)		실비산정 간접 노무비 (백만원)
	간접 노무비	월평균 (백만원)	간접 노무비	월평균 (백만원)	
서울지하철 706 공구(12.4%)	26억원	38	26억원	29	89 (21개월)
동해 남부선 3공구 철도공사 (11.2%)	55억원	114	56억원	57	78 (47개월)
상동-신현도로 건설공사 (16%)	35억원	59	40억원	28	74 (15개월)
경인아라뱃길 6공구 건설공사 (12.2%)	57억원	188	57억원	139	73 (11개월)
서호천 공공 하수 처리시설 건설사업 (12.2%)	21억원	76	23억원	60	104 (10개월)
여수경도 해양관 광단지 조성공사 (12.2%)	40억원	135	40억원	91	88 (12개월)
익산일반산업단지 조성공사(12.2%)	34억원	103	27억원	50	95 (21개월)

최초 계약공사비와 달리 설계변경등을 반영한 최종공사비의 경우 공사기간 연장으로 인해 월별 간접노무비는 급격히 떨어진다. 즉 설계변경으로 인한 간접공사비로는 연장된 공사기간에 해당하는 간접비를 만회할 수 없어 결국 계약상대자는 손해가 발생할 수 밖에 없어 별도의 간접비를 지급받아야 만회가 가능하다는 의미이다. 이는 전술한 [그림 6 공사비 변동에 따른 적정 간접비의 범위]의 그래프상의 손해분에 해당한다고 할 수 있다.



[그림 8]은 간접노무비에 대해 최초계약금액, 최종준공금액, 실비산정액의 월별 평균 간접노무비를 비교한 것이다. 공사기간과 공사비가 변경된 현장의 월별 간접노무비는 최초 계약시보다 최종 준공시 현저히 떨어지는 것을 알 수 있는데 이는 직접공사비의 증가에 따른 간접공사비의 증가는 그리 크지 않다는 것을 의미한다.

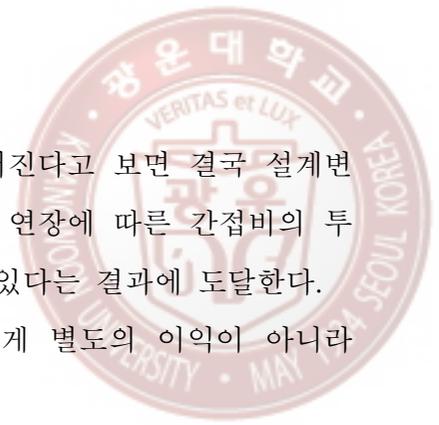


[그림 9 월별 평균 간접노무비 비교]

결국 총 공사기간을 기준으로 상당기간의 공기연장은 이를 감내할 수준의 설계변경을 통한 계약금액 조정으로 인한 간접노무비가 증액되지 않는다면 계약상대자의 손해가 불가피할 수 밖에 없다는 것을 의미한다.

따라서 실비에 의한 간접비를 반영 받아야 최초 계약시에 준하는 간접노무비를 확보할 수 있는 것이며 공기연장 간접비를 반영 받지 못한다면 이러한 간접노무비의 손해는 곧 경영상의 적자로 나타날 수밖에 없다.

이번 사례에서 대부분은 실시설계일괄입찰공사여서 그나마 간접공사비에 대해서 예비율 적용기준을 적용한 것을 감안하면 최저가공사의 경우 상대



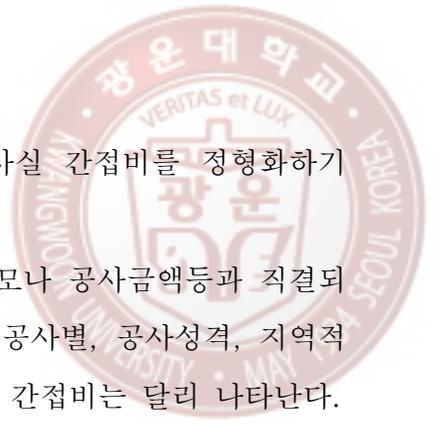
적으로 간접공사비는 제비율 적용기준 보다 떨어진다고 보면 결국 설계변경등을 통한 직접공사비의 증가보다 공사기간의 연장에 따른 간접비의 투입비가 계약상대자에게 더 큰 손해로 작용할 수 있다는 결과에 도달한다. 공기연장에 따른 간접비의 반영은 계약상대자에게 별도의 이익이 아니라 손해를 보전할 수 있는 최소한임을 알 수 있다.

제4절 소결

공기연장 간접비는 전술한 바와 같이 실비를 기준으로 한 세부방안이 상세히 규정되어 있다. 대부분 간접비 소송사건에 대해서는 이러한 규정을 적용하여 감정절차를 진행하고 있다. 감정과정에서 원고와 피고가 간접비 대상여부, 연장기간의 산정등의 이견으로 감정 절차기간이 연장되는 경우는 있으나 특별한 경우를 제외하고는 간접비 산정에 있어서 원고측이 제시한 금액과 감정금액은 그다지 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 대부분의 간접비가 간접노무비의 비중이 높기 때문이고 따라서 현장관리자의 해당 현장에서 근무여부만 확실하면 간접비의 산정에 있어서는 큰 편차는 없다고 할 수 있다.

또한 간접비에 대한 감정이 특별한 기술을 바탕으로 하는 것이 아니라 관련 규정에 따른 간접비의 제반 증빙서류 위주로 이를 선별하고 집계하는 수준이고 간접비의 핵심사항인 공사기간 연장의 책임이나 공기연장에 따른 간접비의 지급여부는 법원의 판단에 따르기 때문이기도 하겠다.

계약당사자간 간접비에 대한 책임여부, 지급유무의 판단 문제가 이렇게 법원의 판단에 따를 수 밖에 없다면 결국 간접비의 산정은 감정을 통해 실현될 수 밖에 없고 간접비에 대해서 실제 투입을 기준으로 하는 현행 실비산정 방식에는 큰 문제가 없다고 할 수 있다.



공기연장 간접비는 실비산정의 규정으로 인해 사실 간접비를 정형화하기 어려운 구조다.

전술한 사례에서 보듯이 간접비는 반드시 공사규모나 공사금액등과 직결되지 않는다. 동일한 유형의 공사에 있어서도 시공사별, 공사성격, 지역적 특성, 현장여건등 많은 제반조건에 따라 산정되는 간접비는 달리 나타난다. 현장대리인, 안전관리자, 품질관리자, 환경관리자등에 대해서는 각기 관련 법규에 근거하여 인원을 명시하고 있으나, 실제 현장소장, 공사 및 공무담당자, 기타 현장관리에 소요되는 인원에 대해서는 시공사별, 공사성격, 현장여건등의 사정으로 각기 다를 수 밖에 없고 이를 강제하거나 규정할 수 있는 근거도 없고 또한 강제하거나 규정할 사항도 아니기 때문이다. 따라서 발주처의 입장에서 볼 때 시공사 임의로 투입하는 현장관리비성의 간접비에 대해 이를 전적으로 실비로 인정하는 것은 검증과 형평의 문제에 있어서 상당히 부담스러울 수 밖에 없다.

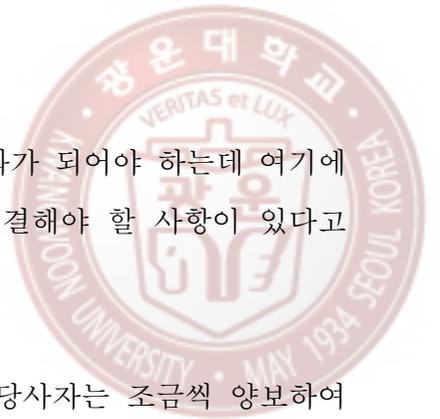
물론 이러한 사유로 간접비가 실비가 아닌 방법으로 기간에 따라 일률적으로 정해져야 한다면 법규를 수정해야 함은 변론으로 하더라도 합리적 방안이 될 수 없다.¹⁰⁶⁾

그 이유는 간접비를 실비로 산정하는 이유 자체가 이미 시공사에서 투입한 비용을 근거로 지급하는 것이고, 이는 공사성격과 현장여건을 감안하는 것으로 실비로 지급하는 것이 가장 합리적이기 때문인 것이다.

간접비 산정에 대해서는 현행 실비 방식으로 하되 각 발주처별로 공사특성을 감안하여 세밀한 세부규정을 둘 필요가 있겠다. 다만 무조건적으로 간접비를 최소화하려는 방향으로만 간다면 간접비 소송은 계속될 수 밖에 없다.

간접비가 물가변동이나 설계변경을 통한 계약금액 조정처럼 이젠 계약당사

106) 일률적인 비율을 고려하여 적용할 경우 실비보다 크게 산정될 수도 있기 때문이다.



자간 자연스럽게 처리할 수 있도록 일반화, 정형화가 되어야 하는데 여기에는 계약당사자간 입장을 고려하여 합리적으로 선결해야 할 사항이 있다고 본다.

공사기간이 연장될 경우 간접비에 대해서는 계약당사자는 조금씩 양보하여 충분한 공감대가 형성될 수 있는 기준을 정립해가는 것이 필요하다. 공공공사에서 간접비는 결국 국민의 세금임을 서로가 인식하는 성숙한 자세가 필요할 때다.

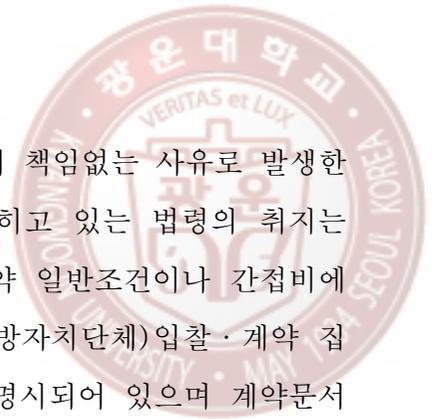


제5장 결 론

어느새 공사기간의 연장에 따른 간접비는 건설현장에서 더 이상 생소하지 않은 이슈가 되었다. 사실상 간접비가 법적분쟁을 통해 해결할 ‘사건’이 아님에도 예산상의 문제로 관련법에 근거한 계약금액 조정절차를 밟지 못하고 법적으로 지루한 공방을 통해 해결하고 있는 것은 안타까운 실정이다.

간접비에 대해 계약당사자간 계약문서에 입각하여 상호 협의하여 해결하지 아니하고 법적으로 처리하면서 나타난 결과인지는 모르겠으나 ‘간접비는 공사기간 연장에 따른 현장유지관리를 위한 최소한의 현장관리비성의 비용’이라는 비교적 단순히 접근할 수 있는 범위를 넘어서 이제 아주 다양한 형태로 진화하고 있고 쟁점도 다양하여 판단의 범위도 관련 규정이나 계약문서로 해결하는데 한계에 이르렀다. 즉 아주 복잡해졌다고 할 수 있다. 이는 아직까지 공공기관인 발주처와 시공사인 계약상대자가 동등한 계약적 위치로서 계약적 내용을 원활하게 이행하지 못했고 규정에 따른 절차를 제때 진행하지 못했기 때문에 더 많은 복잡한 형태로 진화했을 수도 있다.

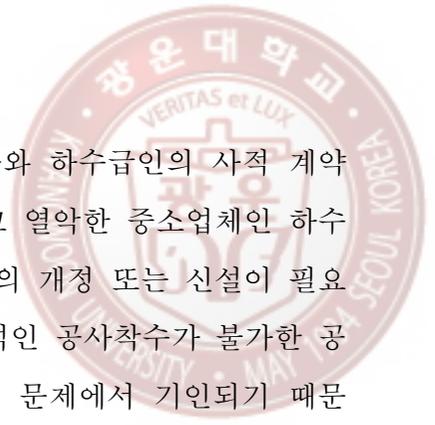
본 연구에서는 이러한 현실적인 상황에서 간접비에 대한 관련법과 규정을 확인하였고 실무적으로 발생되고 있는 다양한 쟁점사항이 어떠한 것인지, 이에 대한 법원의 판례를 통해 어떤 관점과 규정을 통해 해결되고 있는지, 그리고 실제 현장의 사례를 통해 실제 발생하는 간접비의 종류와 비용의 규모를 설명하면서 계약상대자인 건설회사의 얼마나 영향을 주는지에 대해서도 살펴보았다.



공기연장 간접비에 대해 근본적으로 계약상대자의 책임없는 사유로 발생한 공기연장에 대해서는 계약금액 조정사유임을 밝히고 있는 법령의 취지는 분명해 보인다. 법령의 내용을 세분화한 공사계약 일반조건이나 간접비에 대해 산정규정과 방법을 명시하고 있는 정부(지방자치단체)입찰·계약 집행기준 에서도 이러한 법령의 취지를 반영하여 명시되어 있으며 계약문서로서 자리잡고 있다. 이러한 법규에도 불구하고 간접비는 법적 분쟁을 통해 다양한 쟁점사항이 제기되고 있으며 아직도 이러한 사항에 대해서는 이를 정리할 수 있는 대법원의 다양한 판결 사례가 없으며 공공계약의 발주과 계약 및 이행을 담당하는 관할 행정기관에서도 현재의 내부적 지침에서 한 발짝도 못나가고 있는 실정이다.

본 연구에서 실무적 관점에서 제시한 간접비 관련 쟁점사항에 대해서는 규정의 세부적인 보완은 필요할 것으로 보인다. 이는 법의 합목적성을 바탕으로 계약당사자간의 원활한 계약업무 이행, 신속한 행정처리를 가능하게 하여 소모적인 법적소송을 최소화 할 수 있고 건전한 건설문화를 정착시킬 수 있는 첫 단추가 되기 때문이다.

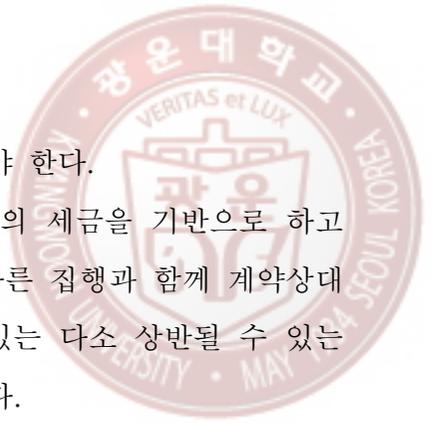
특히 간접비 대상이 되는 명확한 공사기간의 범위를 구체화 시켜 공백기나 휴지기등에 대한 처리방향이 필요하며 사실상 이러한 불합리한 계약방식도 사라져야 할 대상이다. 계약상대자의 입장으로는 사실상 아무런 관련이 없는 장기계속공사와 계속비공사등의 발주처의 계약방식에 따른 불평등하고 불합리한 차별성등은 조속히 명확한 세부지침이 정립되어야 한다. 간접비 대상이 되는 공사기간은 발주처 입장에서는 예산의 문제이지만 계약상대자인 건설회사는 경영상의 생존과 수익의 문제와 직결되는 가장 민감한 사항이기 때문이다.



하수급인의 간접비 적용에 대해서 이를 원도급사와 하수급인의 사적 계약상의 문제로 취급할 것이 아니라 상대적 약자이고 열악한 중소기업인 하수급인에 대해 간접비를 적용받게 할 수 있는 규정의 개정 또는 신설이 필요하다. 그 이유는 공기연장 사유의 대부분이 정상적인 공사착수가 불가능한 공사용지 미확보 및 적정예산의 미확보등 발주처의 문제에서 기인되기 때문이다. 이러한 규정이 변경된다면 계약상대자도 하수급인에게 간접비를 지급하고 이를 근거로 법적 소송을 제기할 수 있는 법리적 근거가 존재하게 될 것이다. 물론 더 이상 간접비에 대해서 제3자의 의한 법적 해결이 아닌 계약금액조정사항으로 계약당사자간 합의하여 처리하는 것이 가장 바람직한 것임은 말 할 나위가 없을 것이다.

최근 간접비와 관련하여 쟁점화 되고 있는 설계변경등으로 계약금액이 조정되고 동시에 공사기간이 연장되는 경우에 대해서는 설계변경 당시 당사자간 분명한 공사기간에 대한 합리적인 산정을 바탕으로 한 합의가 필요하다. 설계변경 당시에 문제가 될 수 있는 여지를 처리하지 않고 미루면 반드시 또 다른 분쟁이 발생할 수 밖에 없다. 그리고 이러한 합의의 기준이 될 수 있는 연장기간에 대한 간접비의 적용과 대상여부에 대해서는 세밀한 연구와 함께 명확한 기준과 규정의 정립이 필요해 보인다.

본 연구에서 공사기간 연장과 간접비 산정에 대해 현장사례별로 테이블위로 올려놓는 수준으로만 머무르고 더 깊고 합리적 산정방안까지 제시하지 못했지만 간접비를 산정하는 방법에 대한 고민과 연구가 필요하다고 본다. 건설공사별, 현장별, 지역별, 규모 및 기타 복잡한 특수성을 감안할 때 간접비가 어떤 승률로 반영할 수 있는 대상은 아니며 이는 현재의 실비산정이라는 원칙이 적용되는 것이 당연하다고 할 수 있겠으나 이를 객관화하고 계약당사자간 충분히 인정할 수 있는 간접비의 산정방법에 있어서 더 많은

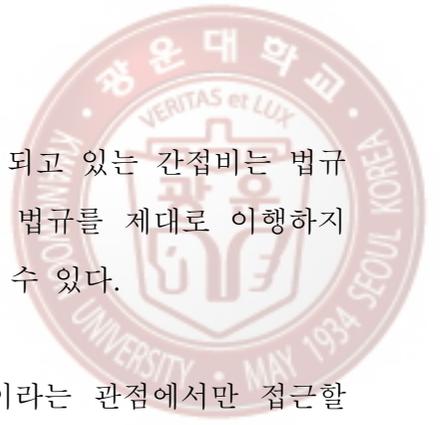


실무적 연구가 필요하고 정밀한 대안이 제시되어야 한다. 그것은 공공공사는 궁극적으로 모든 예산이 국민의 세금을 기반으로 하고 있으며 따라서 이러한 예산에 대해 발주처의 올바른 집행과 함께 계약상대자인 건설업체의 불평등한 피해를 최소화할 수 있는 다소 상반될 수 있는 문제에 대해서 계약적으로 해결해야 하기 때문이다.

간접비가 더욱 복잡하고 실무적으로 쟁점사항이 많아지는 것은 단기간에 간접비 청구가 폭발적으로 증가 되었고 각각의 청구취지는 동일하지만 그 과정이 상이하고 공기연장의 책임의 범위, 직접 공사비와의 상관관계등 발현되지 않았던 많은 문제가 대두되었고 이러한 과정을 통해 간접비가 정립되고 있는 과도기적 과정이라 볼 수 있겠다. 이에 덧붙여 간접비가 법규에 명시된 계약금액 조정사항임에도 불구하고 설계변경이나 물가변동과 달리 분쟁으로 규정하여 이를 법적으로 해결하는 가운데 법적 다툼의 과정에서 계약규정의 해석을 각기 유리한 방향으로 해석하면서 쟁점사항이 더욱 세분화되었던 까닭이다.

물론 이러한 쟁점사항이 더 많이 도출됨으로써 향후 간접비에 대한 처리방향을 더욱 구체적이고 확고하게 할 수 있다는 장점도 분명 존재한다. 그러나 유사한 간접비 소송에서 법원의 판례가 다소 상이하여 혼란을 주는 경우도 있는 것이 사실이어서 결국 다양한 성격의 간접비 소송이 대법원의 판결을 통해 정립하는 것이 가장 확실한 방법일 수 있는데 시간이 상당히 소요됨은 물론 다양한 사례에 대해 일일이 판례를 남길 수 없다는 점을 고려한다면 쟁점이 되는 사항에 대한 규정을 정립하고 좀 더 디테일한 지침이 나와야 할 것이다.

공기연장 및 간접비와 관련한 각각의 계약적, 법리적 기본틀은 비교적 오랜



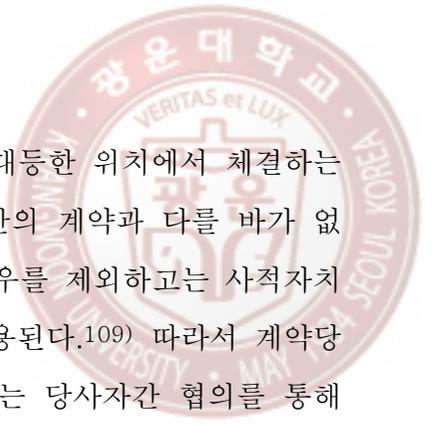
시간동안 많이 다듬어져 왔다. 사실 현재 문제가 되고 있는 간접비는 법규상의 흠결의 문제로 기인된 것이 아니라 이러한 법규를 제대로 이행하지 않은 계약당사자 특히, 공공공사의 발주처라고 볼 수 있다.

그렇지만 여기서 분명한 것은 국가예산의 절감이라는 관점에서만 접근할 경우 향후 계약상대자의 책임없는 사유만으로 공기연장 간접비가 인용될 것이라 보다는 오히려 간접비에 대해서 비용과 내용 및 인과관계등에 대해 더욱 보수적이고 엄격하게 판단할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 법적분쟁에 임할 경우 계약규정에 대해 세밀하게 해석하고 정교한 현장관리가 필요하다고 하겠다.

그리고 이제까지와 달리 앞으로 간접비가 정부예산에 편입되어 이를 집행할 경우 실비산정등의 규정도 비용을 최소화하는 방향으로 더욱 세밀하고 까다롭게 변경될 수 있고 현장의 여건등을 고려하지 않은 채 상주 현장 관리인원에 대해 획일적인 기준이 제시되고 이를 통제하는 등의 또 다른 발주처의 불필요한 간섭이 나타날 수 있으며, 이로인해 최소한 금액적인 측면에서는 지금까지 법적분쟁을 통해 해결한 것 보다도 못한 결과로 일반화¹⁰⁷⁾ 될 여지도 배제할 수 없다.¹⁰⁸⁾ 즉 소송등을 통해 취할 수 있는 간접비보다도 턱 없이 부족한 간접비를 계약금액 조정을 통해 지급받을 수 있으며 또한 더 나아가서 계약규정을 변경하여 간접비에 대해서 계약상대자가 법적소송을 제한 할 수 있는 규정도 신설하여 차라리 소송보다 못한 상황에 이를 수 도 있다.

107) 간접비와 관련한 사항에 대해 다소 계약상대자에게 불리한 방향으로 관련 계약규정이 변경되고 계약상대자는 이를 인지한 상태에서 계약이행을 하게 되므로 결국 소송을 통한 해결조차 어렵게 되는 것을 의미한다.

108) 일부 공공기관에서는 입찰시 별도의 간접비를 지급규정을 두어 이를 집행하는데 법적소송을 통해 청구하는 간접비 금액에 비해 약 30%내외로 적다. 발주처 입장에서 볼 때 법적분쟁으로 해결하는 것보다 경제적인 조치일 수 있다.



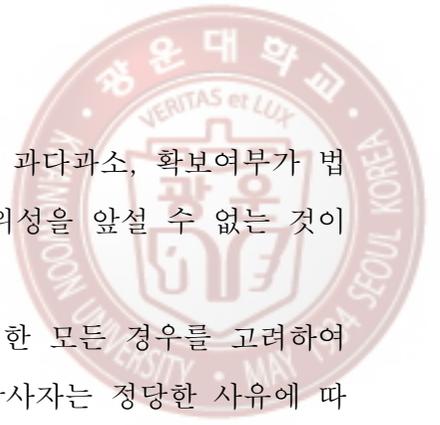
공공계약에 관하여 사경제의 주체로서 상대방과 대등한 위치에서 체결하는 사법상의 계약으로서 그 본질적인 내용은 사인 간의 계약과 다를 바가 없으므로, 그에 관한 법령에 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고는 사적자치와 계약자유의 원칙 등 사법의 원리가 그대로 적용된다.¹⁰⁹⁾ 따라서 계약당사자간의 대등한 관계에서 계약적 문제에 대해서는 당사자간 협의를 통해 합리적으로 처리하는 것이 당연하다 할 것이고 협의가 불가능 분쟁사항에 대해서는 궁극적으로 민사소송을 통해 해결하면 된다.

그러나 현실적으로 발주처와 대등한 관계에서 합리적으로 문제를 처리하는 데는 분명한 한계가 있고 이를 법적으로 처리하는 것도 아무리 환경이 많이 달라졌다해도 계약상대자인 건설업체가 매번 발주처를 상대로 법적소송을 하는 것도 여간 어려운 것이 아니다.

공공공사가 사인간의 계약적 행위인 것은 분명하지만 공공공사는 국가(지방)계약법을 근간으로 관련 예규등을 부가하는 공공성이 강한 계약이고 이러한 계약규정은 계약상대자의 이익을 침해하지 않도록 규정하고 있는 큰 틀을 가지고 있다. 그러나 이러한 법의 근간을 흔드는 별도의 특약등을 포함하여 입찰하거나 계약이행 과정 중 계약사항의 해석을 달리하고 강제하는 등의 ‘갑’의 우월적 지위를 이용한 행위가 지금과 같이 지속된다면 또 다른 법적분쟁으로 갈 수 밖에 없어 건설업의 발전을 기대할 수 없을 것이다.

간접비는 더 이상 제3자의 판단에 의해서만 해결할 수 있는 분쟁사항이 아니다. 공공공사의 계약당사자간이 원칙적으로 합리적으로 합의하여 처리할

109) 대법원 2001. 12. 11. 선고 2001다33604 판결, 2005. 1. 20.자 2004마208 결정, 2005. 7. 26.자 2003마1703 결정, 2006. 6. 19.자 2006마117 결정 등



수 있도록 예산의 문제를 극복해야 한다. 예산의 과다과소, 확보여부가 법규를 통해 정상적으로 예산을 집행해야 하는 당위성을 앞설 수 없는 것이다.

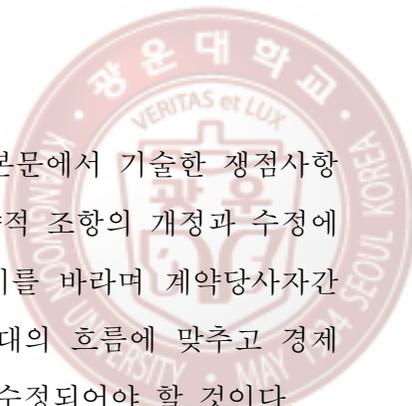
간접비가 더욱 복잡하고 다양해지고 있으나 이러한 모든 경우를 고려하여 법규를 매번 고칠 수 없는 것이다. 따라서 계약당사자는 정당한 사유에 따른 합리적인 수준의 간접비를 청구하여야 하며 이를 상호 대등한 입장에서 공평하게 계약금액을 조정될 수 있도록 하여 더 이상 간접비가 사건으로서 법적판단에 의존하는 현상은 지양해야 할 것이다.

법은 사회적 합의와 상식의 최소한이다. 공공공사에서 계약은 법의 실현이며 계약의 당사자인 발주처는 법을 집행하는 국가나 지방자치단체 또는 이에 준하는 공공기관이다. 따라서 공공공사에서 법을 정상적으로 집행해야 함은 너무나 당연한 일이다.

건설업은 계약당사자간의 계약을 매개로 하는 수주산업이다. 계약은 곧 상호의 '약속'이다. 이러한 '약속'이 무너지는 것은 규정보다는 돈의 문제가 더욱 앞서기 때문이다. 물론 소중한 국가예산의 경제적인 집행이 무엇보다도 중요하다는 것은 부인할 수 없다.

그러나 결국 이윤을 목표로 할 수 밖에 없는 기업은 법에 호소를 할 수 밖에 없으며 법적으로 문제가 없는 간접비는 궁극적으로 발주처가 폐소할 수 밖에 없기에 실상 이러한 법규를 준수하지 않는 행위는 결코 국가예산을 경제적으로 운용하는 행위가 아님은 명확하고 최근 법적 판정결과는 이를 뒷받침 해 주고 있는 것이다.

상호 신의칙을 뒤로 하고 법규를 준수하지 않는다면 건설업의 미래는 기대할 수 없다. 건설업이 더 이상 필요가 없다면 언급할 필요가 없겠지만 아직은 그런 시기가 아닌 듯 하다.



앞으로 더 많은 쟁점사항이 생성될 수도 있으며 본문에서 기술한 쟁점사항이 사라질 수도 있을 것이다. 기존의 법규나 계약적 조항의 개정과 수정에 따라 현존하는 이러한 쟁점사항이 해결될 수 있기를 바라며 계약당사자간에 적용하는 계약법규나 계약조항에 대해서도 시대의 흐름에 맞추고 경제여건에 따라 현실을 반영하는 방향으로 개정되고 수정되어야 할 것이다.

거듭 말하거니와 공기연장 및 간접비에 대해서는 계약당사자가 스스로 해결할 수 있는 협의와 상생의 정신이 무엇보다 필요하다 할 것이다. 공공공사는 무엇보다 기준과 원칙을 준수하고 상호 공정한 기반이 조성되어야 비로서 국가기간산업으로서 그 역할을 다 할 수 있으며 건설업에 대한 그동안의 그릇된 이미지를 씻고 신뢰를 확보할 수 있기 때문이다.



참 고 문 헌

[단행본 및 논문]

1. 강성용외 5인, 국가계약의 주요쟁점, (2011)
2. 고희진, 계약금액조정제도해설, 경희대학교 산업관계연구소, (2013)
3. 기효정, 지방계약법 해설, (2007)
4. 김원태, 공공공사의 공기연장 및 계약금액 조정관련 실태조사결과, 건설산업연구원 건설동향 브리핑 414호, (2013)
5. 남진권, 건설공사 클레임과 분쟁실부, 기문당 (2003)
6. 대한건설협회, 2013년도 결산 건설업 경영분석, (2013)
7. 두성규, 지방계약법의 주요내용과 향후 과제, 건설산업연구원(2005)
8. 박양호, 정기창, 공공공사 공기연장 계약금액 조정실무, 건설원가연구원, (2013)
9. 배태민, 건설분쟁실무, 진원사, (2011)
10. 윤재윤, 건설분쟁 관계법, 박영사 (2012)
11. 이범상, 건설관련소송 제3판, 법률문화원, (2010)
12. 이상우, 건설공사에서 공사기간 연장에 관한 법적연구, 광운대건설법무대학원 석사논문, (2012)
13. 이영환, 공기연장에 따른 계약금액조정 관련 제도개선 필요, 건설산업연구원 건설동향 브리핑 414호, (2013)
14. 이이재, 건설경제민주화를 위한 공공계약 개선방안 세미나(공공공사 공기연장에 따른 추가비용 지급 정상화 방안마련), 새누리당, (2013)
15. 황문환, 정유철, 건설공사 공기연장 주요분쟁사례와 문제점, 건설산업연구원, (2013)



[판례 및 회신]

1. 대법원 2006. 9. 14 선고 2004다28825 판결
2. 대법원 1996. 5. 14 선고 95다24975 판결
3. 서울지방법원 2003. 10. 9 선고 2002가합54122 판결
4. 서울고등법원 2004. 5. 12 선고 2003나합72988 판결
5. 의정부지방법원 2012. 12. 20 선고 2011가합2286 판결
6. 대법원 2012. 6. 28 선고 2011다45989 판결
7. 서울지방법원 2013. 8. 23 선고 2012가합26607 판결
8. 대전지방법원 2013. 6. 13 선고 2012가합103058 판결
9. 대전지방법원 2005. 4. 21 선고 2003가합8460 판결
10. 서울지방법원 2014. 9. 19 선고 2012가합519239 판결
11. 서울지방법원 2013. 12. 18 선고 2012가합66261 판결
12. 서울지방법원 2014. 11. 28 선고 2012가합80465 판결
13. 서울지방법원 2013. 8. 23 선고 2012가합22179 판결
14. 수원지방법원 2014. 8. 14 선고 2012가합21945 판결
15. 서울지방법원 2014. 12. 10 선고 2012가합102778 판결
16. 서울고등법원 2014. 11. 5 선고 2013나2020067 판결
17. 서울공등법원 2008. 11. 26 선고 2008나35748 판결
18. 대법원 1996. 5. 14 선고 95다24975 판결
19. 대한상사중재원 2013. 12. 20 판정 중재 제13111-0115호
20. 대한상사중재원 2013. 12. 6 판정 중재 제13111-0089호
21. 기획재정부 2009. 7. 5 회제-1177호