

국내공공공사의 잠정금액(Provisional Sum) 집행기준

Guidelines for Provisional Sum in Public Construction Projects

이 재 섭*

Lee, Jae-Seob

요 약

최근 국내 공공건설사업에 Provisional Sum(이하 PS)이라는 단어를 잠정공사비 또는 미확정설계공종이라 번역하여 적용하고 있으나 PS에 대한 정의 및 집행주체, 정산방법 등에 대한 기준이 계약조항이나 관련법규에서 규정되지 않은 채 적용되고 있어 분쟁이 발생할 가능성이 높다.

본 연구에서는 국내에서 논란이 되고 있는 PS의 정의 및 업무범위, 정산방법 등에 대한 명확하고 설득력 있는 자료 및 사례를 제시함으로써 PS의 집행기준을 제안하고자 하였다. 제안된 집행기준의 도출과정에서 관련법규 및 유권해석 내용과의 부합성을 제시하고 해외공사에서 적용된 사례와의 비교·검토를 통하여 본 기준이 합리적인 해석과 처리방법임을 제시하였다. 연구결과 PS 항목의 집행주체는 발주자이나 별도 발주는 가능치 않으며, PS 항목은 수량과 단가를 모두 정산할 수 있으며, 순공사비에 포함되는 PS 항목에 대해서는 간접비의 적용이 가능하나 물가변동(에스컬레이션)은 적용되지 않는 것이 합리적임을 알 수 있었다.

키워드: 공공건설사업, 잠정금액, PS, 건설분쟁

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

최근 국내 공공건설사업에 잠정공사비 또는 미확정설계공종이라는 이름으로 특정 공종에 대하여 물량 또는 단가가 확정되지 않은 채 계약이 이루어져 공사가 진행되는 경우가 많다.

해외공사에서는 오래전부터 Provisional Sum(이하 PS)이라는 이름으로 계약조건에 명시되어 왔으며 내역서 작성 시점에 확정되지 않은 작업으로 임시비용적인 성격을 가지며 발주자의 지시에 의해서 지출이 이루어지는 작업을 위해 사용하고 있다.¹⁾

국내에서는 잠정공사비 또는 미확정설계공종에 대하여 Provisional Sum이라는 단어를 번역하거나 개념을 적용하고 있으나 해외공사에서와는 달리 PS에 대한 정의 및 집행주체, 정산방법 등에 대한 기준이 계약조항이나 관련법규에서 규정되지 않은 채 적용되고 있어 분쟁이 발생할 가능성이 높다. 실제 일부 현장에서는 이와 관련된 분쟁이 발생하여 효율적인 공사 추진에 문제점이 발생하고 있다.

따라서 본 연구에서는 국내에서 논란이 되고 있는 PS의 정의 및 업무범위, 정산방법 등에 대한 명확하고 설득력 있는 자료 및 사례를 제시함으로써 PS의 집행기준을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 PS에 대하여 명확히 기술하고 있는 국제 계약조건 및 검토를 통하여 국제적으로 인식되고 있는 PS의 정의 및 처리방법을 살펴보고, 이를 바탕으로 국내에서 적용되고 있는 PS에 대한 관련 자료의 검토와 분석을 통하여 국내 공공건설공사에서의 PS의 처리방법을 제안하도록 한다.

제안된 처리방법의 도출과정에서 관련법규 및 유권해석²⁾ 내용과의 부합성을 제시하고 해외공사에서 적용된 사례와의 비교를 통하여 본 집행기준이 합리적인 해석과 처리방법임을 제시하고자 한다.

* 일반회원, 동국대학교 건축공학과 조교수, 공학박사

1) John Murdoch, Will Huges, Construction Contracts - Law and management, E&FN SPON, 1992

2) 유권해석은 감사원, 조달청, 재정경제부의 질의회신을 기준함.

2. 예비적 고찰

2.1 PS의 정의

1) 국내의 경우

국내에서 Provisional Sum(PS)은 공사 발주 당시 정확한 수량 및 단가산출이 어려운 경우 예산을 일식으로 설계내역서에 명시하고 집행사유가 발생하면 발생당시를 기준으로 단가를 산출하여 그때그때 정산 처리하는 금액이다³⁾라고 이해하고 있다. 조달청에서는 PS와 관련하여 '단가 등 지령항목(PS 항목)'이라 부르고 있으며 PS 항목이라 함은 "사전에 물량이나 금액을 확정할 수 없는 등의 사유로 인해 현장설명 시 배부하는 물량내역서 상에 금액 등을 지정한 항목을 말한다"라고 정의하고 있다⁴⁾. 이와 같이 국내에는 관련법규 및 계약조건에 정확한 정의는 없으나 물량내역서 상에 물량이나 단가 혹은 금액을 확정할 수 없는 특정 공종으로 지정된 항목으로 이해하고 있다.

2) 해외의 경우

해외에서는 Provisional Sum(PS)은 계약금액에 포함되어 있으며 물량이나 단가의 증가 가능성이 높은 특정 항목이나 작업에 대하여 물량이나 단가에 대한 예비비로서 물량내역서에 포함되는 금액으로 정의하고 있다. 또한, 발주자가 계약상대자에게 PS 금액으로 책정된 작업의 수행을 지시하지 않는 경우 계약금액에서 PS 금액의 공제는 가능하나 발주자가 직접 수행하거나 다른 시공자로 하여금 수행케 하는 것은 불가능하다고 명시하고 있다⁵⁾⁶⁾⁷⁾.

3) (감사원 지적사항 2000.4.25)

P.S금액(잠정단가 : Provisional Sum)은 발주 당시 정확한 수량 및 단가산출이 어려운 경우 예산을 일식으로 설계내역서에 명시하고 집행사유가 발생하면 발생당시를 기준으로 단가를 산출하여 그때그때 정산 처리하는 금액으로서 정산금액이 당초 계약시점을 기준한 금액이 아닌 정산시점을 기준한 금액이므로 '국가를당사자로하는계약에관한법률' 시행령 제64조 동시행규칙 제74조에 따라 계약서에 명시된 지수조정율에 의하여 물가변동으로 인한 계약금액을 조정할 때에는 P.S금액은 그 적용대상에서 제외되어야 한다.

4) 최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사세부기준 (조달청 계약 12711-56171, 2004. 3. 9)

5) FIDIC (International Federation of Consulting Engineers), Conditions of Contract for Construction For Building and Engineering Works Designed by the Employer (1999)

6) New South Wales Government GC21 (Edition 1), General Conditions of Contract for Design (to the extent specified) and Construction (2003)7) The World Bank, Procurement of Works & User's Guide, May 2005

7) The World Bank, Procurement of Works & User's Guide, May 2005

3) Contingency와의 차이

PS(Provisional Sum)는 정확한 예측이 불가능한 공종에 대하여 물량내역서(Bill of Quantities) 상에서 개략적으로 책정한 금액으로 발주자(또는 대리인으로서의 감리자)의 판단에 의하여 집행여부가 결정된다. 또한, PS는 넓은 의미에서 Contingency Sum을 포함한 개념이지만, 전자는 구체적인 수행방법이 유보되었다고 하더라도 계약상의 공종임에 비하여, 후자는 계약상의 공종이 아닌 점에 차이가 난다.⁸⁾ 즉, 특정 공종으로서 물량이나 단가가 확정되지 않은 항목이 PS인 반면에 Contingency는 특정 공종이 아닌 당초에 예측할 수 없었던 공종의 수행이나 계약사항의 변경에 대비키 위하여 책정된 비용으로 임시비 또는 예비비라고 할 수 있다.

4) PS의 일반적 정의

이와 같이 국내의 관련 자료 및 규정을 살펴보면 PS 항목 또는 PS 금액이라 함은 발주 당시 정확한 수량 및 단가산출이 어려운 항목의 경우 일식(一式)으로 물량내역서(BOQ)에 명시한 항목 또는 금액으로서 물량이나 단가에 대한 잠정금액으로서의 성격을 가지며 각각의 잠정금액은 발주자(또는 발주자 대리인으로서의 감리자)의 지시에 의해 사용되며, 계약금액은 이에 따라 조정되어야 하는 것으로 정의할 수 있다. 또한, PS는 순수한 예비비라 할 수 있는 계약상의 특정 공종에 해당하지 않는 Contingency와는 달리 계약상의 공종에 포함된다는 차이가 있다.

그러나 이 경우에 있어서 필요치 않은 경우 PS 공종의 삭제는 가능하나 발주자가 직접 수행하거나 계약조건에 명시되지 않은 한 다른 시공자(또는 하도급자)로 하여금 수행케 하는 것은 가능치 않다.

이렇게 국제공사에서 계약금액에 PS 금액을 포함하는 목적은 향후 이러한 불확정적인 항목에 대한 예산상의 승인을 때면 받아야 하는 번거로움을 피할 수 있게 해주는 장점을 부여하기 위한 것이다.⁹⁾

2.2 PS의 국내 도입배경

1) 도입 필요성 제기

PS 항목 또는 단가의 국내 도입과 관련하여 1999년 7월에 건설교통부에서 발표한 '공공건설사업 효율화 종합대책'에서는 설계변경의 최소화를 위한 대책으로서 잠정공사비(Provisional

8) 박준기, 건설계약영어, 동화기술, 2001

9) The World Bank, Procurement of Works & User's Guide, May 2005

Sum)를 예정가격의 항목으로 신설할 필요성이 있다고 도입 필요성을 제기하였다.

또한 1999년 8월에는 기획예산처에서 발표한 '대형투자사업의 총사업비 조정결과 및 관리방안 개선'에서는 예비비 제도를 도입하여 소액 사업비 변동은 자체 조정하도록 제도화할 계획임을 제시하여 예비비의 도입가능성을 시사하였다.

2000년 10월 대한건설협회에서는 공공건설사업비 예산편성시 잠정금액(Provisional Sums)을 포함한 10~15% 정도의 공사예비비를 별도 계상해 줄 것을 정부 당국에 건의한 바 있다.

이후 2000년 11월에 건설교통부에서 제시한 '건설공사 부실방지종합대책(안)'에서는 계약금액조정사유에 따른 합리적 보상제도의 개선방안으로서 공사발주 시 예비비를 확보토록 할 것을 제시하였다.

이에 따라 2005년부터 기획예산처에서는 '총사업비 관리지침'을 개정하여 공사 중에 발생하는 현장여건 변동, 법령개정 등 불가피한 설계변경에 신속하게 대처함으로써 공공건설공사의 효율적 추진을 도모코자 공사예비비 제도를 도입하였다.

2) 예비비의 도입

이와 같이 당초에는 공공건설사업의 효율적인 집행을 위해 설계변경의 최소화를 위한 대책으로서 잠정공사비(Provisional Sum)의 필요성이 제기되었으나, 그 이후 이를 예비비라는 포괄적인 개념으로 적용한 것으로 보인다. 특히, 기획예산처의 2005년 총사업비 관리지침에서는 공사예비비를 사용할 수 있는 항목을 제시하여, 공사 중에 발생하는 현장여건 변동, 법령개정 등 불가피한 설계변경에 신속하게 대처함으로써 공공건설공사의 효율적 추진을 도모한다는 도입 목적을 명시하고 있어 공사예비비는 Contingency의 개념을 적용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

현재 국내에서 적용하고 있는 공사예비비는 공사 중 발생하는 현장여건 변동, 법령개정 등에 대처하기 위한 예비비(Contingency)로서 특정 공종으로서 계약당시에 물량이나 단가가 확정되지 아니한 PS와는 차이가 있음을 알 수 있으며 이를 구분할 필요가 있다.

2.3 PS 적용에 대한 관련법 및 근거

1) 공사에정가격의 산정

공사에정가격의 산정과 관련하여「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 계약에 있어서 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은, 거래실례가격, 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격, 실적공사비로서 중앙관서의 장이 인정한 가격, 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격 등에 의해 예정가격을 결정하도록 규정하

고 있다.¹⁰⁾

2) 사후원가검토조건부 계약

그러나 입찰 전에 예정가격을 구성하는 일부비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후원가검토조건으로 계약을 체결할 수 있도록 규정하고 있다.¹¹⁾ '사후원가검토조건부 계약'은 개산계약과 유사한 방법이나 개산계약은 개발시제품의 제조계약이나 시험·조사·연구용역 등에 국한적으로 적용되는데 반하여, '사후원가검토조건부 계약'은 주로 자동차나 선박 등과 같이 외국 의 첨단부품을 수입하거나 제작에 장기간 소요되는 특수품 조달 시에 활용된다.¹²⁾

PS는 이러한 사후원가검토조건부 계약과 유사하여 관련 법 또는 근거는 이를 준용할 수 있을 것으로 보인다. 단, 이 경우에도 입찰 전에 이와 관련된 기준 및 절차를 정하여 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 해야 한다.

3) 분할발주의 금지

또한, PS의 처리와 관련하여 PS 금액이 포함된 공사계약이라 할지라도 동일구조물공사 및 단일공사로서¹³⁾ 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 예외적인 경우를 제외하고 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없는 것으로 보아야 한다.¹⁴⁾ 이러한 분할발주 금지와 관련된 내용은 재정경제부 유권해석(회계 41301-1124, 1997. 4.30)에서도 이를 명확히 하여 장기계속공사계약에서 있어서도 일부공사를 분리하여 별도로 발주할 수 없도록 하고 있다.

2.4 PS 적용에 따른 장·단점 또는 문제점

1) 리스크의 증감

FIDIC 계약조건에서는 잠정금액(Provisional Sum)에 대한 조항을 두고 있다. 잠정금액은 일부 작업이나 도면, 시방규정 등 공사이행에 필요한 사항들을 입찰 시나 계약 시에 확정할 수 없

10) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(2003.12.11 대통령령 제18155호) 제9조 (예정가격의 결정기준)
 11) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(2003.12.11 대통령령 제18155호) 제73조 (사후원가검토조건부 계약)
 12) 정기영, 입찰·계약·클레임론, C&R연구소, 2001.7
 13) "동일구조물공사"라 함은 천연 또는 인조의 재료를 사용하여 그 사용목적에 적합하도록 만들어진 기능이 상호 연결되는 일체식 구조물(그 부대공작물을 포함)로서 동일인이 계속하여 시공함이 적합한 시설물을 말하며, "단일공사"라 함은 당해연도 예산상 특정단일사업으로 책정된 공사와 그 시공지역에서 이와 관련하여 시공되는 부대공사를 말한다.(회계예규 2200.04-126-2, 동일구조물공사 및 단일공사 집행요령, 03.12.26)
 14) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(2003.12.11 대통령령 제18155호) 제68조 (공사의 분할계약금지)

는 경우나 일부 작업의 이행여부를 확정짓지 못하는 경우에 발주자의 입장에서 리스크를 줄이기 위해 활용된다.

구체적으로 잠정금액은 계약에 포함된 금액으로서 공사의 어느 부분에 대한 시공 또는 물품, 재료, 설비나 용역의 공급 혹은 예비적 사용을 위해 물량내역서(Bill of Quantities)에 지정된 금액을 의미한다. 달리 말해 잠정금액은 현상상황이나 발주자의 입장에 따라 사용될 수도 있고 사용되지 않을 수도 있는 금액이며 시공사의 입장에서는 잠정금액으로 명시된 작업이 많게 되면 공사의 범위에 대한 불확실성으로 리스크가 증가할 수도 있다.¹⁵⁾

2) 정산처리에 의한 실제금액의 반영

PS 금액이 포함된 계약의 경우 당해 항목의 작업수행으로 인하여 집행사유가 발생하는 경우 발생당시를 기준으로 물량과 단가를 산출하여 정산처리하게 됨으로써 실제적인 금액을 반영한다는 장점이 있으나, PS 금액으로 책정된 항목의 경우에는 물가변동으로 인한 계약금액의 조정대상에서 제외되는 특징을 가지고 있다.

3) 사후정산 및 설계변경 대상

PS 금액과 가장 근접된 사후원가검토조건부 계약에서는 계약의 이행이 완료된 후에 기준에 따라 원가를 검토하여 정산하여야 한다. 이때 사후정산을 위한 기준, 절차 등은 계약체결 시 정한 계약조건대로 이행된 경우 적용하여야 하며, 발주기관의 요구로 계약조건이 변경된 때에는 변경된 내용 등을 고려하여 정산되어야 한다. 따라서 PS 금액으로 책정된 경우에도 당초 계약조건이 변경된 경우에는 설계변경 대상이 되는 특징을 가지고 있다.

2.5 기존 연구의 고찰

PS와 관련하여 국외의 경우는 대부분 계약조건에서 명시하고 있고 오래전부터 전형적으로 사용해오고 있어 이에 대한 논란이나 연구는 거의 없는 실정이다. 국내의 경우는 해외공사를 통하여 PS의 개념 및 적용방법을 이해하고 있으며 대부분 국제표준계약조건이나 국제공사에서 이용되는 PS에 대한 소개에 그치고 있다. 박준기(2001), 김성일 외(2003), 현학봉(2003) 등이 국제계약에서 사용되고 있는 PS에 대한 소개를 하고 있으나, 이를 국내에 적용할 수 있는 방안에 대한 연구에 대해서는 이루어지지 않고 있다.

3. PS의 적용 사례 분석

3.1 PS 국내 적용사례

국내에서는 약 3~4년 전부터 공공건설계약에서 PS라는 용어를 사용하고 있는 것으로 보이며, PS는 실 물량 또는 단가에 따라서 정산되어야 할 공종으로 규정하고 있다. 최근 서울시, 부산시, 경상북도 및 조달청에서 발주한 공사를 보면 표 1과 같이 계약내용에 미확정설계공정(PS)이 포함되는 경우가 많이 있음을 알 수 있다. 그러나 PS는 대부분이 전체 설계가 대비 2%를 넘지 않으며 안전점검비, 사후환경영향평가비, 한전수탁비, 기술사용료 등의 비용항목으로 이루어져 있다.

표 1. 국내의 PS 적용사례

발주기관	사업명	입찰일	PS 항목	PS의 비율
서울시	중앙버스전용차로 설치공사 전면책임감리용역	자문회의비, 2005.2 성능분석비	품질시험 및	-
조달청사	문진교 가설공사	2005.3	초기안전점검비	0.21%
조달청	양양교 가설사업 및 도로확장공사	2005.5	사후환경영향평가비	0.11%
조달청	국도39호선 우회도로 가설공사	2005.5	한전수탁비	0.24%
부산지방국토관리청	남천-청도 국도건설공사	2003.12	안전점검비, 사후환경평가비, 신기술사용료	0.6%
경상북도	가창-각남간 도로4차로 확장공사	2003.2	생태계보존협력금 등 6개 항목	1.6%
경상북도	국도대체우회도로 (현신~사벌) 건설공사	2004.2	사후환경조사비, 기술사용료	0.3%

3.2 PS 해외 적용사례

1) FIDIC 국제표준계약조건

국제표준계약조건인 FIDIC 계약조건(1999)에서는 “13장 변경 및 조정(13. Variation and Adjustments)”에서 엔지니어(Engineer)의 계약변경 및 조정에 대한 권리를 명시하며 물량변경, 품질변경, 작업삭제, 추가작업 등에 대한 계약변경을 포함할 수 있음을 나열하고 있다. 그러나 이 경우에 있어서도 다른 시공자에게 작업을 수행토록 하기 위해 해당공종을 삭제하는 것은 가능치 않음을 명시하고 있다.

또한 상기의 계약조건 13장에는 “13.5항 잠정금액(Provisional Sum)”과 “13.6항 날일작업(Daywork)”이 포함되어 있다. 즉, 잠정금액과 날일작업은 계약변경의 사유가 될 수 있음을 명시하고 있다. 날일작업(Daywork)은 비교적 규모가 작은 추가작업이나 우발적으로 발생하는 추가작업에 적용된다.¹⁶⁾

15) 김성일 · 이형찬 · 김재영, 공공공사의 클레임 실태분석과 개선방안, 국토연구원, 2003, p.158

16) 현학봉, 건설공사 계약관리와 클레임, 일간건설신문, 2003

2) 영국 JCT 80 계약조건

영국의 경우 표준계약조건인 JCT 80(Joint Contract Tribunal 80)에 의하면 Prime cost sums(PC)와 Provisional sums(PS)를 구분하여 PC의 경우에는 지명하도급자 등에 의해 수행되는 작업을 위해 사용되며, PS의 경우에는 내역서 작성 시점에 확정되지 않은 작업으로 예비비적인 성격을 가지며 발주자의 지시에 의해서 지출이 이루어지는 작업을 위해 사용된다는 것을 명시하고 있다.

3) 해외공사의 사례

해외공사에서는 오래 전부터 PS를 사용하여 왔으며 PS의 정의 및 처리방법을 계약조건에서 명시하고 있다. 최근 우리나라 건설업체들이 베트남 및 아랍 에미레이트 등에서 국제공사로 발주된 공사에 참여한 내용을 보면 표 2와 같이 PS가 차지하는 금액 비중이 크지 않으며, PS 항목을 지명하도급업체나 전문업체에 별도 발주하는 경우에는 계약조건에 명시하고 있음을 알 수 있다. 또한 별도 발주하는 경우에도 PS 항목에 대해서는 시공업체에게 일반관리비와 이윤을 책정하고 있음을 알 수 있다.

표 2. 해외의 PS 적용사례

발주기관	사업명	입찰일/계약일	PS 항목	PS의 비율 (계약금액 대비)
베트남	Thien Tan Water Supply Project	1999 (입찰일)	Site Leveling, Fence 설치 등	1.3%
베트남	Thien Tan Water Supply Project National Highway No.10 Improvement Project	1999.6 (계약일)	(1) Survey and Geotechnical Investigation, (2) Diversion and Protection of Existing Utilities	Contingency와 PS의 구분
아랍 에미레이트	Capital Towers Project	2004 (입찰일)	Miscellaneous Metalwork 등	지명하도급체 발주 후 7.5% 간접비 책정
아랍 에미레이트	Residential/Commercial Tower Project	2004.11 (입찰일)	Electrical Main Connection, Lifts, Aluminum and Glazing Work 등	전문업체에 별도 발주 (간접비 책정)
말레이시아	TELEKOM MALAYSIA MAIN TOWER	2001.8 (계약일)	External Cladding to Main Tower	전문업체와 계약 체결

3.3 사례분석을 통한 집행기준 방향설정

1) 사례분석의 비교

PS에 대한 국내 적용사례, 해외 표준계약조건, 해외공사의 사례분석을 비교한 결과 국내의 경우에는 표 3과 같이 PS의 정의, 처리방법, 집행주체, 간접비 적용기준에 대한 내용이 명확하게 제시되어야 할 것으로 판단되었다.

표 3. PS 사례분석 비교

PS 기준	국내	FIDIC	JCT 80	해외공사
정의	계약조건 일부 명시	계약조건 명시	계약조건 명시	계약조건 명시
집행주체	불명확	Engineer	발주자	발주자/지명하도급체
처리방법	계약조건 불명확	계약조건 명확	계약조건명확	계약조건 명확
간접비 기준	불명확	명확	명확	명확

2) 합리적인 집행방법의 제시

PS를 적용하는 경우 원칙적으로는 계약체결 시에 PS 항목의 정산기준 및 절차를 정하여 이에 따라 이루어져야 한다. 그러나 국내에서는 대부분의 경우 PS 항목의 종류 및 정의는 계약문서 또는 관련 자료에서 명시하고 있으나 이의 집행방법 및 정산방법에 대해서는 계약문서 및 관련 자료에서 명확히 제시하지 못하고 있다. 따라서 이 경우의 집행방법 및 정산방법은 국내의 관련 계약조건 및 관련 자료와 국제적으로 통용되는 방법을 검토하여 합리적이고 국제기준에 부합하는 방향으로 적용하여야 한다.

3) 간접비 적용기준의 제시

해외공사의 경우 일부 프로젝트에서는 PS 금액에 간접비를 책정하지 않기도 하나, 아랍 에미레이트 두바이의 Capital Towers 프로젝트나 Residential/ Commercial Tower 프로젝트의 경우와 같이 PS 금액에 대해서 Overhead, Attendance and Assistance 또는 Overhead, Profit 등의 이름으로 간접비를 적용하고 있어, 직접비 성격이 강한 PS 항목의 경우에는 간접비를 책정하고 있는 것으로 보인다.

국내의 경우에도 PS 항목에 대하여 순공사비에 포함되는 PS 항목과 포함되지 않는 PS 항목을 구분하여 간접비 적용기준을 제시할 필요가 있다.

4. PS의 집행기준 제안

4.1 PS 공종의 집행주체

1) 국제표준계약조건(FIDIC)의 경우

국제표준계약조건인 FIDIC 계약조건 (1999)에서는 '13.5 Provisional Sums'에서 PS(잠정금액)는 오로지 엔지니어(Engineer)의 지시에 의해 사용되며, 계약금액은 이에 따라 조정되어야 한다고 명시하고 있어 PS의 집행주체는 발주자임을 분명히 하고 있다. 또한 시공자에게 지급되는 총 금액은 엔지니어가 지시한 대로 잠정금액에 관련되는 작업, 자재 또는 서비스에 대한 금액만을 포함하도록 규정하고 있다.

2) 영국 표준계약조건의 경우

영국의 경우 표준계약조건인 JCT 80(Joint Contract Tribunal 80)에 의하면 Prime cost sums(PC)와 Provisional sums(PS)를 구분하여, PC의 경우에는 지명하도급자 등에 의해 수행되는 작업을 위해 사용되며, PS의 경우에는 내역서 작성 시점에 확정되지 않은 작업으로 예비비적인 성격을 가지며 발주자의 지시에 의해서 지출이 이루어지는 작업을 위해 사용된다는 것을 명시하고 있어 PS의 집행주체는 발주자임을 나타내고 있다.¹⁷⁾

이러한 Prime cost sums(PC)와 Provisional sums(PS)에 대하여 영국에서 토목 엔지니어링용 표준계약서식으로 이용되고 있는 ICE (6th Ed., 1991) 계약조건에서는 PC의 경우에는 계약체결 이후에 발주자가 지정한 하도업체에 의해 수행되거나 혹은 시공자가 동의하는 경우에는 시공자에 의해 수행될 수 있도록 규정하고 있다. 반면에 PS의 경우에는 시공자가 수행하거나 계약조건에 명시된 경우에는 지명하도업체(Nominated Sub-Contractor, NSC)가 수행하도록 명시하고 있다.

즉, PS의 경우에는 계약조건에 PS 항목의 집행주체를 NSC로 명시한 경우에는 지명하도업체가 수행하고 명시하지 않은 경우에는 시공자가 수행하거나 혹은 필요치 않은 경우 당해 항목을 삭제할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

3) 호주 표준계약조건의 경우

호주의 경우 New South Wales Government에서는 발주자가 계약상대자에게 PS 금액으로 책정된 작업의 수행을 지시하지 않는 경우 계약금액에서 PS 금액의 공제는 가능하나 발주자가 직접 수행하거나 다른 시공자로 하여금 수행케 하는 것은 불가능함을 명시하고 있다.

4) 일본의 경우

일본에서도 해외공사에 적용하는 PS 금액에 대하여 잠정금액(暫定金額)이라 번역하여 フォライム・コスト項目(Prime cost items)과는 구분하여 정의하고 있다. Prime cost items의 경우는 지명하도업체에 의해 이루어지는 작업항목이므로 계약금액으로 확정되어 있기는 하나 시공자의 업무범위가 아닌 것으로 해석하고 있는 반면에, Provisional sums는 계약체결시점에 잠정적인 것으로 엔지니어의 지정에 의해 금액이 확정되는 것으로 해석하여 별도 발주가 아닌 금액정산의 개념으로 이해하고 있다.¹⁸⁾

5) 국내의 관련 규정

국내의 경우에도 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 및 「유권해석」에 따르면 동일구조물공사 및 단일공사, 장기계속계약공사에 있어서는 법령에 규정된 사항을 제외하고는 일부공정에 대하여 별도로 발주할 수 없도록 하고 있다. 이러한 기준은 PS 금액이 포함된 장기계속공사계약이라 할지라도 동일하게 적용되는 것으로 보아야 할 것이다.

이와 같이 PS 항목을 포함한 특정 공정의 경우 삭제는 가능하되, 이를 별도 분리발주 하는 것이 가능치 않음은 공사계약일반조건(회계예규 2200.04-104 -11, '03.12.26) 제19조의 5(발주기관의 필요에 의한 설계변경)에서도 명시하고 있으며, 조달청 유권해석(공개번호 200406129, 2003.12.23)에서도 동일하게 지적하고 있다.

6) 집행주체의 검토

이와 같이, 국내의 계약조건 및 관련 법령과 유권해석을 참조해 보면 일반적으로 PS의 집행과 관련하여 해당 항목 또는 금액의 집행을 위해 발주자가 시공자에게 작업의 수행을 지시하거나 작업이 필요치 않은 경우에는 당해 공종을 삭제하는 것은 가능하며, 계약조건에 명시된 경우에는 지명하도업체에게 작업의 수행을 지시할 수 있는 것으로 보아야 한다. 따라서 PS 항목의 집행주체는 발주자라고 볼 수 있다. 그러나 이 경우에 있어서 PS 금액으로 지정된 공종을 발주자가 직접 수행하거나 계약조건에 명시되지 않은 경우 다른 시공자(또는 지명하도급자)에게 별도로 분리 발주하여 수행케 하는 것은 가능치 않은 것으로 보아야 한다.

4.2 PS 적용 시 정산방법

1) 국제표준계약조건에 의한 정산방법

국제표준계약조건인 FIDIC 계약조건(1999)에서는 PS 금액은 '13.5 Provisional Sums'에 의거하여 각각의 잠정금액은 오로지 엔지니어(Engineer)의 지시에 의해 사용되며, 계약금액은 이에 따라 조정되어야 한다고 명시하고 있다.

이와 같이 잠정금액과 관련된 작업을 시공자가 직접 이행하는 경우에는 변경(Variation) 조항을 적용하여 시공자의 보상금액이 결정되며 지명하도급자(Nominated Subcontractor) 또는 다른 방법에 의해 이행되는 경우에는 아래의 공식에 따라 보상이 이루어지는 것으로 규정되어 있다.

17) John Murdoch, Will Huges, Construction Contracts - Law and management, E&FN SPON, 1992

18) 大隈一武, 海外工事 請負契約論, 商事法務研究会, 1991, p.174

보상금액 = (시공자가 실제로 지급하였거나 지급하여야 하는 금액) × (1 + 관리비율 + 이익률)

여기에서 지명하도급자란 계약서에 지명하도급자로 명시되었거나 엔지니어의 지시에 의해 시공자가 하도급자로 고용하여야 하는 자를 의미하며, 이 경우에도 발주자가 책임지기로 한 경우를 제외하고 시공자가 합리적인 이유를 근거로 반대하는 경우 고용하지 않을 수 있는 것으로 규정되어 있다.

상기의 보상금액에서 관리비율 및 이익률은 입찰서부록(Appendix to Tender)이나 다른 계약문서에 명시되어야 하는데 산출내역서(BOQ)에 잠정금액으로 표기된 공종별로 적용될 수 있는 관리비율 및 이익률을 입찰자가 기재하여 입찰하는 것이 일반적이다. PS는 시공자가 실제로 지출하였거나 지출하여야 할 금액을 기준으로 보상이 이루어지므로 영수증, 청구서, 계약서 등 지출을 입증할 수 있는 자료에 대한 관리가 필수적이다.¹⁹⁾

2) 영국계 계약조건에 의한 정산방법

영국계 계약조건을 기반으로 하는 호주의 GC21 (Edition 1) General Conditions of Contract (2003)에서는 PS 금액의 정산방법을 다음과 같이 명시하고 있다. 특히, 시공자가 직접 수행하는 경우에는 실제의 시공물량(Quantity of work carried out)과 잠정물량(Provisional quantity)이 차이가 많이 나는 경우 차이물량에 계약단가를 곱하여 산정된 금액을 당초 계약금액에 추가하여 조정토록 하고 있다.

(1) 시공자의 직접 수행인 경우

보상금액 = (시공자의 노무비와 자재비) × (1 + 관리비율 + 이익률)

* 잠정물량(provisional quantity)이 실물량(actual quantity)과 차이가 많이 나는 경우

$$\text{변경 계약금액} = \text{당초 계약금액} + \text{계약단가(contract rate)} \times (\text{실물량} - \text{잠정물량})$$

(2) 지명하도급업자의 작업 수행인 경우

보상금액 = (하도급업자의 계약 금액) × (관리비율 + 이익률 + PS margin율)

3) 국내의 정산방법

국내의 경우 PS 금액의 정산방법은 명문화되어 있는 규정이나 자료는 없으나 감사원 지적사항에 따르면 당해 항목의 경우 발생당시를 기준으로 단가를 산출하여 정산 처리하는 금액으로 정산금액은 정산시점을 기준으로 하도록 제시하고 있다.

PS 금액과 유사한 '사후 원가검토조건부 계약'에서도 동 계약을 체결하는 경우에는 정산기준 및 절차 등은 미리 정하여 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다고 명시하고 있다. 따라서 PS 금액의 경우 원칙적으로는 계약체결 시에 정산기준 및 절차를 정하여 이에 따라 이루어져야 한다. 다만, 기준 및 절차가 정하여지지 않은 경우에는 국제기준에 부합하는 방향으로 적용하여야 한다.

4.3 PS에 대한 간접비 적용여부

국제표준계약조건(FIDIC)이나 영국계 계약조건(GC21)을 보면 PS 공종의 경우 작업수행에 소요되는 금액에 관리비율 및 이윤율을 곱하여 정산금액을 산정토록 하고 있는 것을 알 수 있다.

국내의 경우에는 산재보험료 등의 제잡비를 의무적으로 산정토록 되어 있으므로 제잡비를 계상치 않도록 계약서에 명시된 PS 항목 외에는 PS 금액에 제잡비율 및 간접비율을 곱하여 전체금액을 산정하는 것이 올바른 방법으로 판단된다. 즉, 순공사비에 포함되는 PS 항목은 제잡비 및 간접비를 산정하며, 순공사비에 포함되지 않는 PS 항목은 제잡비를 산정하지 않는 것으로 보아야 한다.

간접비 보상금액 (순공사비에 포함되는 PS 항목)

$$= (\text{시공자가 실제로 지급하였거나 지급하여야 하는 금액}) \times (\text{제잡비율} + \text{관리비율} + \text{이익률})$$

4.4 PS에 대한 물가변동 적용방법

PS 금액이 포함된 계약의 경우 당해 항목의 작업수행으로 인하여 집행사유가 발생하는 경우 발생당시를 기준으로 물량과 단가를 산출하여 정산처리하게 됨으로써 실제적인 금액을 반영한다는 장점이 있으나, PS 금액으로 책정된 항목의 경우에는 발생당시를 기준으로 정산 처리함으로써 물가변동으로 인한 계약금액의 조정대상에서 제외되는 것으로 보아야 한다.

4.5 PS 항목의 집행기준(안) 제시

PS 항목(또는 금액)에 대한 국내의 관련자료 및 규정과 해외 사례를 종합하여 분석한 결과 PS 금액에 대한 집행주체, 정산방법, 제잡비 및 간접비(일반관리비 및 이윤), 물가변동 적용에 대한 기준(안)은 다음 표 4와 같이 제시할 수 있다.

19) 현학봉, 건설공사 계약관리와 클레임, 일간건설신문, 2003, pp.445-446

표 4. PS 항목의 집행기준(안)

No.	항 목	기 준	비 고
1	집행주체	PS 금액의 집행주체는 발주자임 단, 업무범위주체는 시공사임	별도 분리발주는 불가함
2	정산방법	발생당시를 기준으로 실제의 물량과 단가를 적용함	정산개념을 적용함
3	제잡비 및 간접비 적용여부	1) 순공사비에 포함되는 항목 PS 금액의 공종에 제잡비 및 일반 관리비율과 이윤율을 곱하여 적용 함 2) 순공사비에 포함되지 않는 항목 제잡비 및 일반관리비율과 이윤율 을 적용하지 아니함	PS 항목의 구분
4	물가변동 적용여부	물가변동이 적용되지 않음	

5. 결 론

본 연구에서는 PS(Provisional Sum)의 정의, 도입배경, 관련 법령, 집행주체, 처리방법 등에 대한 내용을 살펴보고 이에 대한 국내외 사례를 검토하여 이를 바탕으로 합리적인 PS 항목의 정산방법 제시함으로써 국내 공공건설계약에서의 PS 항목 처리에 도움이 되고자 하였다.

국내의 관련법규 및 계약조건, 관련사례 등을 조사하여 검토한 결과 PS의 처리 및 정산은 다음과 같이 이루어지는 것이 합리적인 것으로 판단되었다.

1. PS 항목의 집행주체는 발주자이며, 필요치 않은 경우 해당 공종의 삭제는 가능하다. 단, 계약조건에 명시되지 않은 경우 PS 공종을 다른 시공자나 하도급업체에게 별도 발주는 가능치 않다.

2. PS 항목의 정산은 발생당시를 기준으로 수량과 단가를 모두 정산할 수 있는 것으로 보아야 하나, 국내 일부 계약에서와 같이 PS 항목이 설계예산서상에 단가가 표시되어 있는 경우 이것은 미확정설계공종으로서 단가지정항목이라는 용어로 해석되어 당해 항목의 단가 정산과 관련된 분쟁을 야기할 수 있다.

3. 계약내역서상 순공사비에 포함되는 PS 항목에 대해서는 제잡비 및 일반관리비와 이윤의 적용이 가능하며 계약당시의 제잡비율, 일반관리비율, 이윤율을 적용하게 된다. 다만, 순공사비에 포함되지 않는 PS 항목의 경우에는 계약서상에 제잡비 및 일반관리비와 이윤이 책정되지 않은 경우에는 적용되지 않는 것으로 보아야 한다.

4. PS 공종의 경우 수량 또는 단가를 발생시점에서 정산하게

되는 것이므로 물가변동(에스컬레이션)은 적용되지 않는 것으로 보아야 한다.

5. PS는 공종이 지정된 특정 공종으로서 계약당시에 물량이 나 단가가 확정되지 아니한 항목에 대하여 책정하는 것이며, 계약이후 공사 중 발생하는 현장여건 변동, 법령개정 등에 대처하기 위하여 책정하는 특정 공종이 아닌 예비비(Contingency)와는 차이가 있다.

본 연구에서 제시한 PS 항목의 집행기준(안)은 적용법규나 관련규정을 통하여 도출한 것이 아니라 국내외 관련조항 및 자료의 검토를 통하여 도출한 것이므로 하나의 제안에 그치는 한계점을 가지고 있다. 또한, 개별 계약에서는 각각의 조건이나 전체적인 문맥에 따라 달리 해석될 수 있는 가능성이 있다.

다만, 본 연구에서는 국제건설공사에서 오래전부터 사용되어 온 PS를 국내에서는 적용법규나 계약조항이 없는 상태에서 사용함으로써 논란을 일으키고 있는 문제점을 지적하고 이러한 경우에 대한 대책으로써 합리적으로 판단되는 집행기준(안)을 제시하였다.

향후에는 이를 바탕으로 PS에 대한 논의를 발전시켜 이에 대한 명확한 집행기준을 작성하고 계약문서 및 관련법규에 명시함으로써 공공건설사업을 원활하고 효율적으로 수행토록 유도할 필요성이 있다. 또한 향후 연구과제로서 PS의 근본 개념 및 적용 이유, 과정 그리고 이를 통한 사업수행의 영향도 등에 대한 후속 연구가 필요한 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 기획예산처, 2005년도 총사업비 관리지침, 2005.4
2. 김성일·이형찬·김재영, 공공공사의 클레임 실태분석과 개선방안, 국토연구원, 2003
3. 대우건설, Quantity Surveyor 교육연수보고서, 1994
4. 박준기, 건설계약영어, 동화기술, 2001
5. 일간건설신문, 국가계약관계법령, 2004.2
6. 일간건설신문, 신정부계약 유권해석, 2003.6
7. 일간건설신문, 지방자치단체 공사계약 유권해석, 2004.3
8. 정기영, 입찰·계약·클레임론, C&R 연구소, 2001.7
9. 조달청 계약과, 최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사세부기준, 2004. 3. 9
10. 현학봉, 건설공사 계약관리와 클레임, 일간건설신문, 2003
11. John Murdoch, Will Huges, Construction Contracts - Law and management, E&FN SPON, 1992

12. 大隈一武, 海外工事 請負契約論, 商事法務研究會, 1991
13. 平野 實, 海外工事の契約紛争と對策, 日刊工業新聞社, 1981

논문제출일: 2005.07.25

심사완료일: 2005.10.24

Abstract

Recently, the term "Provisional Sum(PS)" has been used in domestic public construction projects especially for civil works. Nevertheless, the guideline for PS has not been clearly stipulated in contract documents or construction-related laws. Due to these ambiguous contract situations, disputes between owners and contractors are surely expected to settle down PS in construction projects. This paper focused on suggesting a guideline to settle down PS in these ambiguous contract situations. The guideline suggested in the paper is expected to be used as a reasonable method to settle down PS avoiding nonproductive disputes about PS in construction projects

Keywords : Public Construction Project, Provisional Sum, Construction Disputes
